

연구총서 2000-33

한반도 평화전략

김 학 성

허 문 영

홍 용 표

박 영 호

박 종 철

제 성 호

김 창 수

신 상 진

통 일 연 구 원

- 목 차 -

제 1 부 : 이론적 접근

I. 한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 존재론 및 인식론적 논의
의를 중심으로 김학성 (통일연구원)

- 1. 서론 1
- 2. 평화 및 한반도 평화체제의 개념 5
- 3. 국제정치이론의 존재론 및 인식론적 논의 15
- 4. 한반도 평화체제의 질서모델 모색 28
- 5. 결론 44

제 2 부 : 다차원적 평화구상

II. 남북한의 평화전략 허문영 (통일연구원)

- 1. 서론 48
- 2. 남북한 통일정책의 변천과정 49
- 3. 남북한 평화관 70
- 4. 남북한 평화구축 방안 74
- 5. 남북한 평화통일안 90
- 6. 결론: 평화 통일을 위한 제언 103

III. 남북한 차원의 평화체제 정착: 기본합의서 이행방안
..... 홍용표(한양대학교)

- 1. 서론 107
- 2. 남북대화의 전개와 기본합의서 108
- 3. 한반도 평화체제와 남북기본합의서 120

4. 남북기본합의서 이행 방안	124
5. 결론	134
IV. 4자회담의 전개과정과 평가	박영호 (통일연구원)
1. 머리말	137
2. 4자회담의 의미	141
3. 4자회담의 전개과정	145
4. 4자회담의 평가	159
5. 맺음말	180
V. 남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안	박종철 (통일연구원)
1. 평화의 개념과 한반도평화체제	187
2. 남북공동선언과 평화·안보문제	189
3. 정상회담과 평화·안보문제에 대한 4자회담 관련국 입장	195
4. 한반도평화체제의 중간단계: 남북한 신뢰구축과 북·미포괄 협상	204
5. 한반도평화체제 전환의 중장기과제: 평화체제전환 방식과 국제 적 보장	212
6. 맺음말	217
 제 3 부 : 평화과정의 쟁점	
VI. 한반도 평화체제 전환의 법적 측면	제성호(중앙대학교)
1. 서론	221
2. 한반도 평화체제 전환에 관한 기본문제	223
3. 한반도평화협정의 형식과 내용	245
4. 한반도 평화체제 전환시 고려해야 할 법적 문제	259
5. 결어	267

VII. 한반도 평화정착과 한·미동맹의 미래 .. 김창수 (한국국방연구원)	
1. 문제의 제기	269
2. 한·미동맹의 변화 방향	272
3. 동맹의 성격과 역할 변화	280
4. 한·미동맹과 동북아 안보 방향	289
5. 대내외적 준비 사항	297
VIII. 한반도 평화와 동북아 안보협력	신상진 (통일연구원)
1. 서론	301
2. 동북아 안보환경: 현황과 특징	302
3. 동북아 안보협력 현황과 관련국 입장	314
4. 한반도 평화체제의 국제적 보장: 동북아 다자안보협력	321
5. 결론	324

- 그림·표 목차 -

<그림 I-1> 주체-구조 관계에 따른 국제정치이론들의 분류	19
<그림 I-2> 한반도 평화체제에서 주체와 구조의 배열	29
<그림 I-3> 한반도 평화체제의 주체와 구조의 규정방식	32
<그림 I-4> 행위주체와 구조의 상호작용 과정	41
<표 II-1> 한반도 평화통일 5단계	80
<표 IV-1> 평화체제구축 분과위원회에서의 각국의 입장	176
<표 IV-2> 긴장완화 분과위원회에서의 각국의 입장	176

제 1 부 : 이론적 접근

- I. 한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 존재론 및 인식론적 논의를 중심으로..... 김학성 (통일연구원)

I. 한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 존재론 및 인식론적 논의를 중심으로

김 학 성 (통일연구원)

1. 서론

한반도 평화정착은 한민족의 당면과제인 동시에 국제정치적 문제이다. 한국전쟁 이래 남북한 당사국은 물론이고 한반도 분단에 직·간접적으로 이해관계를 가진 주변국가들도 한반도 평화문제에 깊은 관심을 표명해왔다. 그러나 세계적인 탈냉전 시기의 도래에도 불구하고 한반도는 냉전의 유산을 아직 떨쳐버리지 못하고 있다. 비록 최근 분단 이래 처음으로 남북정상회담이 개최됨으로써 남북한 화해·협력분위기가 고조되고 있지만, 한반도 평화체제의 구축이 어떠한 속도로, 또 어떠한 방향으로 전개될지 예단하기는 아직 이르다. 무엇보다 남북한 및 주변 강대국들 각각의 이해관계가 일치점을 찾는 것이 쉽지 않기 때문이다.

냉전종식과 더불어 한반도 평화문제는 서로 긴밀한 연관성을 가진 두가지 도전을 받게 되었다. 첫째, 전쟁이후 지속된 한반도내 고도의 군사적 긴장상태에도 불구하고 현상유지를 가능케 했던 동북아시아의 세력균형이 변화함에 따라 새로운 평화체제의 형성이 불가피해졌다는 것이다. 둘째, 탈냉전적 분위기에 걸맞는 평화체제를 구축하기 위해서 절대적으로 필요한 상호협력의 실마리를 찾는 데 있어서 분단 이래 회복하기 힘들 정도로 고착된 남북한 상호불신의 벽을 어떻게 넘을 것인가라는 문제이다. 물론 상호불신의 극복문제가 전혀 새

2 한반도 평화전략

로운 것은 아니다. 냉전시기에도 남한정부는 세계적 테탕트 조류에 발맞춰 신뢰회복을 위한 정책적 노력을 지속해왔으며, 남북한간 긴장완화를 위한 대화는 단속(斷續)을 거듭했다. 그러나 양자적 관계를 기초로 형성된 동북아 냉전체제 속에서 철저한 현실주의적 입장을 취했던 남북한간에는 유럽에서와 같은 긴장완화가 결코 이룩되지 못했다. 냉전의 유산은 냉전종식 직후 체결된 「남북한 기본합의서」의 실천조차 어렵게 만드는 결정적인 배경요인으로 작용했다.

이처럼 남북한간 상호불신 속에서 새로운 평화체제의 구축이라는 시대적 과제에 대해 남한의 정책결정자, 정책전문가, 학자들은 다양한 변수를 고려한 정책구상 및 방안을 마련하는 데 노력을 아끼지 않고 있다. 그러나 1990년대 전반에 걸쳐 한반도내외의 환경은 그러한 정책구상들이 효율적으로 실천되기에 결코 호의적으로 전개되지 못했다. 통일정책의 새로운 방향을 제시한 대북포용정책도 북한의 대량살상무기 개발이라는 암초에 걸려 2년간의 우여곡절을 겪다가 남북정상회담을 계기로 비로소 신뢰회복의 실마리를 찾게 되었다.

새로운 상황전개에 따라 남한정부는 현실적이고 적절한 정책방안을 마련하고 추진해야 할 중요한 시점에 직면해 있다. 여기서 한가지 염두에 두어야 할 중요한 사실은 향후 북한 변화의 방향과 속도가 기본적으로 북한 내부의 자체 역동성에 의해 좌우될 것이며, 단기적으로 남한의 대북정책이 북한변화의 결정적 요인으로 작용할 가능성은 그리 높지 않다는 점이다. 그러나 구공산권, 특히 동독의 예를 보듯이 외부의 영향력이 중·장기적으로 공산권 내부의 변화를 촉진하는데 결코 무시할 수 없는 변수로 작용했다는 사실을 간과할 수 없다. 우리의 대북정책과 한반도 문제에 영향력을 갖고 있는 주변강대국에 대한 외교정책은 바로 그러한 중·장기적 시각에서 입안·추진되어야

할 것이다. 이 맥락에서 한반도 평화정착을 위한 정책구상 및 방안들을 재검토함으로써 보다 체계적이고 적실성 있는 대안을 마련할 필요성이 제기된다.

일반적으로 정책구상은 정책결정자들과 그들이 속해있는 사회의 역사적 경험을 바탕으로 이루어진다. 역사적 경험이 정책으로 구체화되는 과정은 개인, 집단, 그리고 국가의 물질적 이익은 물론이고 이들의 이념에 의해 지배된다. 또한 결정된 어떤 정책의 목표를 달성하기 위한 실천과정 역시 물질적 이익과 이념을 매개로 하는 매우 역동적인 정치과정을 겪는다. 현실세계에서 발생하는 그러한 매우 복잡한 과정을 보다 명료하게 파악하기 위해 지식을 체계화하는 작업, 즉 이론화 작업은 중요한 의미를 지닌다. 문제는 사회현상이 고도로 복잡한 탓에 현실세계의 모든 측면을 설명할 수 있는 일반이론의 형성이 매우 어렵기 때문에 사회과학이론들은 각각 특정 측면을 강조하는 중범위 내지 미시이론의 성격을 띠 수밖에 없다는 것이다. 따라서 어떠한 이론적 배경을 갖는가에 따라 정책을 둘러싸고 서로 경쟁적인 견해들이 제시된다.

현실적으로 이론에 완전히 의존하는 정책은 없다. 이론은 현실세계를 바라보는 렌즈 역할을 할뿐이다. 다시 말해서 이론은 정책결정과 미래진단에 있어서 직접적이거나 실질적인 도움을 줄 수는 없지만, 정책결정자들에게 분석도구를 제공해주는 중요한 역할을 한다. 실제로 어떤 정책이 결정될 경우, 현실정치의 장에서는 정책방향과 수단은 구체적으로 제시되는 데 반해, 그 정책의 이면에 숨어있는 기본가정은 밝혀지지 않는다. 학자 또는 이론가들은 바로 그러한 이면을 분석하여 작동원리를 규명하고 결과를 예측하는 과제를 안고 있다. 이러한 작업은 올바른 정책선택과 성공적 정책추진을 위해 충분하지는 않더라도 필수적인 조건이 아닐 수 없다. 나아가 서로 경쟁적인 이론

4 한반도 평화전략

들에서 도출된 다양한 차원의 경험적, 논리적 결과들은 정책형성과 추진과정에서 상상력을 제고하는 데 기여할 수 있다.

그러나 한반도 평화정착에 관한 포괄적이고 체계적인 이론적 접근은 본격적으로 시도되지 못하고 있는 실정이다. 대체로 경험적·귀납적이거나 규범적 접근이 주류를 이루어왔으며, 경우에 따라 특정 이론이나 패러다임에 입각한 접근이 간헐적으로 시도되고 있을 뿐이다. 이러한 기존의 연구경향은 이슈 자체의 성격, 즉 한반도 평화문제에 내재한 복잡성과 포괄성에 기인한다. 구체적으로 설명하면, 첫째로 정책목표의 복잡성 때문이다. 일반적으로 사회과학이론들, 특히 국제정치이론에서 평화는 핵심적 가치이자 궁극적 목표로 간주된다. 이에 비해 한반도 평화문제에는 두가지 목표가 공존한다. 즉 평화 자체가 하나의 목표인 동시에 통일이라는 궁극적 목표의 수단적 의미로서 중간목표의 성격도 갖고 있다. 그러므로 이론적 접근을 위해 먼저 평화와 한반도 평화체제에 대한 개념을 명확히 정립할 필요가 있다. 개념규정은 넓은 의미에서 개념적 틀 또는 이론 정립을 위한 기반을 제공하기 때문이다.

둘째, 정책범위의 포괄성 탓이다. 한반도 평화문제는 국내환경, 남북한관계, 국제환경의 차원을 포괄하고 있다. 이는 이론적 ‘분석수준’의 문제를 야기한다. 1980년대이래 국제정치이론들간에 전개된 논쟁들은 현실세계를 가능한 있는 그대로 설명하기 위해서 ‘단위’, ‘단위들간의 관계’, ‘구조’라는 세가지 분석수준을 전부 고려해야 할 필요성에 대한 공감대를 도출했지만, 실제로 모든 분석수준을 포괄하는 이론은 아직 존재하지 않는다. 이러한 이론적 한계에도 불구하고 특정 분석수준을 강조하는 각 이론 내지 패러다임의 기본가정과 연구결과들을 체계적으로 비교·분석한다면, 적어도 한반도 평화정착에 관한 이론적 접근의 함의를 발견하는 것은 가능하다.

이상의 두가지 성격을 고려할 때, 한반도 평화문제에 관한 포괄적인 이론 모델을 구성하는 일은 매우 힘들다. 따라서 본 논문은 일거에 설득력 있는 이론 모델을 만들어 내려는 과감성 대신에 이론적 논의의 활성화를 목표로 삼고, 국제정치이론들의 주요 논점들을 중심으로 한반도 평화문제에 대한 존재론 및 인식론적 문제를 제기하는데 초점을 맞출 것이다. 국제정치이론을 내세우는 이유는 무엇보다 평화문제가 국제정치학의 핵심주제이기 때문이다. 또한 국제정치이론들은 관점을 국제적 차원에만 맞추지 않고 국내적 차원의 중요성을 수용하여 분석수준간 연계적 설명의 필요성을 인정하고 있다는 점에서 적실성을 가진다.

2. 평화 및 한반도 평화체제의 개념

가. 평화 개념

평화 개념은 일반적으로 전쟁의 반대 개념으로 인식되고 있다. 역사적으로 전쟁이 거의 국가를 단위로 이루어졌다는 점을 감안할 때, 전쟁과 평화의 문제가 주로 국가간의 관계에서 조명되는 경향은 당연한 일인지도 모른다. 특히 근대 민족국가가 17세기 전반기 '30년 전쟁'을 결산하고 평화를 되찾기 위한 베스트팔렌 체제에서 탄생했으며, 당시 현대 국제정치학의 원조인 국제법 체계가 정착되기 시작했다는 사실에 비추어보더라도 근대적 의미의 평화 개념은 국제정치적 차원에서 더욱 부각된다.

그러나 2차 세계대전 이후 탈제국주의 및 탈식민화, 산업화, 유럽적 현대성 - 예컨대 인권, 평등, 민주적 시민사회 등 - 의 세계적 확

6 한반도 평화전략

산 등과 더불어 평화의 개념도 확대되었다. 즉 국가간 전쟁뿐만 아니라 국가내의 사회관계와 국경을 넘나드는(transnational) 사회관계에서 발생하는 유·무형의 모든 사회경제적 폭력도 평화의 반대 개념에 포함되었다. 이에 따르면, 평화는 개인, 사회, 국가, 세계를 막론하고 어떠한 종류의 갈등도 없는 상태를 의미하는 것이 된다.

이처럼 평화 개념이 확대 해석되는 배경에는 소위 평화연구자들의 기여가 매우 컸다. 대표적인 평화연구자인 갈통(Johan Galtung)은 1960년대 말 평화를 ‘소극적(negative) 평화’와 ‘적극적(positive) 평화’로 구분해서 설명하기 시작했다.¹⁾ 그에 따르면, 소극적 평화는 물리적 폭력의 부재를, 적극적 평화는 물리적 폭력과 다른 어떤 것, 예컨대 사회경제적 측면의 ‘구조적 폭력’ 부재를 의미한다. 구조적 폭력이라는 새로운 개념은 기존의 평화 개념을 확대하는 데 중요한 전기를 마련했다.

그러나 경제이론의 대가인 볼딩(Kenneth E. Boulding)은 갈통의 개념을 비판적으로 받아들였다.²⁾ 우선 물리적 폭력 또는 전쟁의 부재를 소극적 평화라고 표현하는 것은 인식론적으로 자가어법(oxymoron)이라고 비판했다. 즉 어떠한 것을 적극적으로 개념 규정하면서 그것의 반대라는 식으로 표현한다면, 그 개념규정은 무의미하다는 것이다. 그는 “평화를 단지 전쟁이 아닌 것이라는 표현은 마치 물은 얼음이 아닌 것이라는 표현과 다를 바가 없다”³⁾고 비유했다. 또한 적극적 평화에 대해서도 존재론적 의문을 제기했다. 즉 갈통의 적극적 평화는 인류의 발전과 학습을 통해 꾸준히 진보할 때 궁극적

1) Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, No.6 (1969), pp. 167~191 참조.

2) Kenneth E. Boulding, “Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung,” *Journal of Peace Research*, No.14 (1977), pp. 75~86 참조.

3) *Ibid.*, p. 78.

으로 달성할 수 있는 최후의 것일 수 있지만, 우리의 시대에는 결코 도달할 수 없는 목표라고 주장하면서, 긍정적인 의미에서 적극적 평화를 “훌륭한 관리, 갈등의 질서 있는 해결, 그리고 성숙한 관계, 신사다움, 사랑으로 연계된 조화의 조건”이라고 달리 규정했다.⁴⁾

갈통과 불딩의 개념규정과 논쟁에도 불구하고 현실적으로 평화를 명확하게 개념화하기는 매우 힘들다. 예를 들면, 갈통의 소극적 평화 개념을 인정한다고 하더라도, 과연 어느 정도의 시간동안 전쟁이 없으면 평화라고 할 수 있을지? 평화는 단지 한 전쟁과 다음 전쟁의 사이기간을 의미하는지? 만약 그렇다면, 평화는 휴전상태와 다르지 않다. 또한 구조적 폭력과 연관시켜 본다면, 평화는 사회정의가 실현될 때 비로소 가능한 것인지에 대한 의문도 제기된다. 나아가 세계화를 통해 상호의존성이 점증하는 상황에서 지역평화는 어떠한 의미를 지니고 있는지도 의문이다. 예컨대 서유럽의 민주주의 국가들은 전쟁을 하지 않는다는 ‘민주주의 평화론(Democratic Peace)’⁵⁾의 주장이 옳다면, 주변 지역에 분쟁이 발생할 경우, 서유럽국가들은 과연 그 분쟁으로부터 완전히 자유로울 수 있을지? 자유롭지 못하다면, 평화는 지역적으로 나누어질 수 없는 것이며 세계평화가 이룩될 때 비로소 가능하게 된다.

이러한 의문과 문제점들은 기본적으로 평화의 인식론적·존재론적 문제에 기인한다. 즉 우리는 평화를 상상할 수 있으며, 이를 이루기

4) Kenneth E. Boulding, *Stable Peace* (Austin: Univ. of Texas Press, 1978), p. 3.

5) ‘민주주의 평화론’에 관한 문제를 제기한 처음 논문으로는 Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs,” *Debating the Democratic Peace*, eds. by M. E. Brown, S. M. Lynn-Jonnes, & S. E. Miller (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996), pp. 3~57 참조; 이 논문은 원래 1983년 *Philosophy and Public Affairs*, Vol.12, No.3 & 4 (1983)에 기고되었던 것을 약간 수정한 것이다.

위해 무엇이 필요한지도 이해할 수 있지만, 진정한 평화는 실재하고 있지 않기 때문이다. 따라서 독일의 국제정치학자 첼필(Ernst-Otto Czempiel)은 평화를 개념화하는 것으로써 문제가 해결되지는 못하며, 다만 문제에 어떻게 접근할 수 있을 것인가를 알 수 있을 뿐이라고 말한다.⁶⁾ 결국 중요한 것은 평화를 국제사회든 국내사회든 간에 어떤 사회체제의 현 상황으로 이해할 것이 아니라 끊임없이 목표를 향해 나아가는 접근으로 이해해야 한다는 점이다.⁷⁾ 비록 그 목표의 구체적 내용은 역사와 함께 항상 발전해나가기 때문에 특정 시점에서 확정적으로 규정할 수는 없지만, 현 상황의 평화지향적 변화를 위한 비판적 논쟁의 출발점이 무엇인가를 확인시켜 줄 수 있다.

나. 한반도 평화체제의 개념: 국제레짐적 성격

국제정치이론에서 ‘평화체제’라는 표현은 일반적으로 흔히 사용되지 않기 때문에 개념화가 요구된다. 학술적 표현으로서 ‘체제’는 대개 ‘시스템(system)’ 또는 ‘레짐(regime)’이라는 이론적 개념의 번역으로 사용되기 때문에 평화체제는 *peace system* 또는 *peace regime*으로 영역될 수 있다. 굳이 영어 표기를 확인하려는 것은 평화체제가 이론적 맥락에서 어떻게 개념화될 수 있을지를 고찰해보기 위한 것이다.

‘한반도 평화체제’는 1990년대에 들어와 한반도 평화문제를 논의하는 가운데, 추구해야할 목표의 상황을 포괄적으로 의미하는 관용어로

6) Ernst-Otto Czempiel, “Der Friede - sein Begriff, seine Strategien,” *Beiträge zur Konfliktforschung*, Nr. 4 (1988), p. 5.

7) Karlheinz Koppe, “Der unerreichbare Fried: Überlegungen zur Begrifflichkeit des Friedens und ihre forschungspolitischen Konsequenzen,” *PeaCon - Peace and Conflict Studies* (Jan. 1995), <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/arcdoce/texts/koppe3.html>, p. 1 참조.

자리잡았지만, 개념에 대한 합의가 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라 개념화를 위한 진지한 논쟁도 없었다. 수많은 학술논문과 저서에서 한반도 평화체제란 용어가 사용되어 왔지만, 실제로 한반도 평화체제를 개념화하려는 본격적 시도는 찾아보기 힘들다. 다만 평화체제 구축 방안모색에 초점을 맞춘 몇 개의 논문에서 평화체제의 내용을 밝히기 앞서 나름대로 간략한 개념정의가 이루어지고 있을 뿐이다. 예컨대 어떤 학자는 시스템의 일반적 특성⁸⁾을, 다른 학자는 국제레짐 이론가들이 사용하는 레짐개념⁹⁾을 각각 적용하고 있다.

그런데 국제정치이론적 관점에서 보면, *peace system*이란 표현은 매우 생경하며 두 단어의 조합이 도대체 가능할 수 있는지 의문시된다. 시스템이란 개념은 매우 다양하게 사용되고 있긴 하지만, 사회학적인 기본개념¹⁰⁾에 따르면 “통일적으로 질서 지워진 전체의 집합적 배열과 분류”를 뜻하며 여러 단위(개인, 집단, 단체 등)의 서로 연관된 행위의 상호작용을 분석하기 위한 현대사회학의 기본범주로 이해된다. 따라서 어떤 시스템이 성립되기 위해서는 필수적인 구성요건들 - 즉 각 단위요소들의 상호 관계에서 일정한 정도의 통합과 결속을

8) 이런 입장을 표명하는 학자는 “한반도 평화체제 구축이란 한반도에 평화를 유지케 하고, 생동하는 평화의 계속적 산출이 이루어질 수 있도록 한반도 평화체제가 기능을 발휘하는 것을 의미한다”고 말한다. 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (서울: 세종연구소, 1998), pp. 19~20 참조.

9) 이 입장을 견지하는 학자는 “정전상태를 유지하는 소극적 평화보다 남북한이 불신의 적대관계를 청산하고 상호국가의 안보이익을 인정하고 공존공영을 추구할 뿐만 아니라 민족공동의 이익을 위해 상호협력하는 적극적인 평화를 구축하는 것”을 평화체제 구축으로 이해하고 있다. 한용섭, “한반도 평화체제 구축방안,” 『한반도 평화체제 구축방안 모색』, 세미나시리즈 95-01 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 96~98 참조.

10) Günther Hartfiel & Karl-Heinz Hillmann, *Wörterbuch der Soziologie*, 3. Aufl. (Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1982), p. 747.

의미하는 구조, 다른 시스템 내지 환경과 구분되는 경계선, 다른 시스템과의 관계를 맺는 특정한 질서, 그리고 시스템내 요소들 사이의 관계를 규정하는 특정한 연속성과 규칙성 - 이 갖추어져야 한다. 그렇다면, 앞에서 언급했듯이 인식론적·존재론적 문제들을 안고 있을 뿐만 아니라 가치 지향성을 지닌 ‘평화’가 시스템으로 이해되기는 힘들다.¹¹⁾

*peace regime*이란 표현 역시 좀 어색해 보인다. 국제정치학에서 평화문제와 관련하여 안보레짐(*security regime*)¹²⁾이란 표현은 즐겨 사용되고 있지만, 이것으로 한반도 평화체제가 뜻하는 바를 온전히 만족시키기는 힘들다. ‘한반도 평화체제’에는 이미 안보레짐을 넘어서는 의미가 경험적으로 내포되어 있기 때문이다.

일반적으로 표준화된 개념정의에 따르면, 레짐은 “국제관계의 주어진 이슈영역들(issue-areas)에서 행위자들의 기대가 모아지는 명시적 또는 묵시적 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 결정절차(decision-making procedures)들의 집합”이다.¹³⁾ 그러나 국제레짐 이

11) 예외적으로 갈통은 *peace system*이란 용어를 사용한다. 그의 용법에 따르면, *peace system*이란 어떤 국가체제(*state system*)에 폭력이 없다는 것을 의미한다. 국가라는 체제를 미리 상정하고, 그 체제가 평화롭다는 것을 표현하기 위한 이 용어는 맥락상 *peaceful system*과 같은 의미를 가진다. Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: Sage Publications, 1996), pp. 60~61 참조.

12) 이와 관련한 대표적 논문으로는 Robert Jervis, “Security regimes,” *International Regimes*, ed. by S. D. Krasner (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983), pp. 173~94.

13) 여기서 원칙은 경험, 인과, 정당성(*rectitude*)에 대한 신념들이며, 규범은 권리 및 의무의 표현으로 정의되는 행위기준이다. 규칙은 행위에 대한 특정 지시 및 금지이며, 결정절차는 집단적 결정을 내리거나 수행하는데 보편적으로 나타나는 실천(*practices*)이다. Stephen D. Krasner, “Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables,” *International Regimes*, p. 2.

론가들은 학파에 따라 레짐에 대한 관심을 달리하기 때문에 개념적 차이가 있으며, 또한 이러한 개념정의만으로 레짐을 선뜻 이해하기 어렵기 때문에 몇 가지 중요한 특징을 부가적으로 설명할 필요가 있다.

첫째, 국제레짐은 국제제도의 특수한 어떤 형태라는 것이다. 그러나 학파들간에 레짐의 제도적 성격에 대해서는 큰 차이가 있다.¹⁴⁾ 또한 국제레짐이 제도적 성격을 갖지만, 제도적 형식을 제대로 갖춘 국제기구와는 구분된다. 1970년대 중반 국제법적 전통을 가진 레짐이 국제정치학에 도입된 이래, 국제정치학자들은 레짐을 한편으로는 형식적 제도의 수준과 다른 한편으로는 국제체계적 요소들 사이의 어느 지점에 위치시키고 국제관계를 설명하는 데 활용하고 있다.¹⁵⁾ 그

14) 예컨대 신자유주의적 제도주의자들은 “국제관계에서 특별한 일련의 이슈들에 관계하며, 국가들에 의해 합의된 명백한 규칙(rules)을 가진 제도”라고 본다. 이들의 레짐연구는 행위자들의 이익과 선호(preference)에 초점을 맞춘다. Robert O. Keohane, “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics,” *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, ed. by R. O. Keohane (Boulder: Westview Press, 1989), p. 4 참조; 이에 반해 구성주의자(constructivist)들은 “국제적 이슈영역에서 특정한 기대들이 모여진 사회적 제도”로 간주한다. 이들은 특히 기대의 결집(convergent expectation) 내지 공유된 이해(shared understanding)를 강조함으로써 레짐의 존재론적 의미를 상호주관성에서 찾으려 하며, 규범의 문제에 연구의 초점을 맞춘다. Friedrich Kratochwil & John G. Ruggie, “International organization: a state of the art on art of the state,” *International Organization*, Vol.40, No.4 (1986), p. 764 참조.

15) 이는 레짐 개념이 국제정치학에 도입된 배경을 이해하면, 보다 명확해진다. 즉 안보, 국제경제, 역학관계(특히 미국의 패권) 등을 망라하여 2차대전후에 형성된 국제체계의 모습이 1970년대에 들어오면서 엄청난 변화를 겪었으며, 기존의 국제제도적 장치들도 더 이상 효력을 발생하기 힘든 상황이 전개되는 가운데 국제정치학자들은 국제관계 현실에 대한 지식의 빈틈을 메울 수 있는 개념을 필요로 하게 되었다. 레짐 개념의 도입배경에 대한 자세한 설명은 Ibid, pp.759~760 참조; 레짐 개념을 처음으로 국제정치학에 도입한 학자는 러기(J. G. Ruggie)이다.

러므로 경우에 따라 국제레짐은 국제기구와 동반할 수도 있으며, 또 국제기구와 달리 실행능력을 전혀 가지지 못할 수도 있다.

둘째, 국제레짐은 특정 이슈를 중심으로 형성된다. 따라서 무역레짐, 국제통화레짐, 해양레짐, 통신레짐 등의 명칭을 갖는다. 셋째, 국제레짐의 행위자들은 현실적으로 대개 국가이지만, 비정부단체들과 개인도 행위자로 간주된다. 예를 들면, 환경분야 레짐들에 특히 관심을 집중하는 인식론적 공동체(epistemic community)적 접근법에서는 비정부단체들과 전문가들의 역할을 중요시한다.¹⁶⁾ 넷째, 국제레짐은 정태적이지 않으며, 기본적으로 생성, 유지, 변화(발전 또는 쇠퇴)이라는 역동성을 가진다.¹⁷⁾ 물론 초기 국제레짐 연구들은 특정단계에 초점을 맞추는 경향을 가지기도 했다. 다섯째, 국제레짐의 성립과정에는 일정한 필요조건들이 존재한다. 국제레짐은 발생론적으로 어떤 상황구조의 결과 또는 특별한 갈등적 요인의 반영이다. 보다 구체적으로 말하면, 집단적 딜레마의 극복과 서로 경쟁하는 행위자들간 협력이 중요한 발생 동기이다. 그렇지만, 국제레짐이 실제로 성립하는 배경에는 단수 또는 복수의 관련 행위자의 역할과 관련이슈와 직접적인 연관성을 갖는 국제제도의 선존재 유무가 핵심관건으로 작용한다.¹⁸⁾

John G. Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol.29, No.3 (1975), pp. 557~583.

16) Peter M. Haas, "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation," *Regime Theory and International Relations*, eds. by Volker Rittberger & Peter Mayer (Oxford: Oxford University Press, 1993) pp. 168~201 참조.

17) Ibid, pp. 173~180 참조.

18) Beate Kohler-Koch, "Regime in den internationalen Beziehungen," *Regime in den internationalen Beziehungen*, ed. by B. Kohler-Koch (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989), pp. 22~35 참조.

이상과 같이 레짐의 개념을 정리한다면, 좀 어색하긴 하지만, 한반도 평화체제를 레짐으로 이해하는 것은 충분히 가능하다. 그 근거로는 첫째, ‘한반도 평화’를 지역적 범위를 가진 하나의 국제적 이슈로 볼 수 있기 때문이다. 물론 평화를 하나의 이슈로 간주하는 것도 생각해볼 수 있으나, 평화개념의 불명료성 뿐만 아니라 국제레짐의 기능적 효과들¹⁹⁾ 중에는 이미 평화확립이 전제되는 경우가 적지 않기 때문에 평화를 이슈로 간주하는 것은 적절하지 못하다. 둘째, 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한을 비롯한 주변강대국들간에 평화목적의 지역적 특수성을 지닌 어떤 형태의 제도가 마련되어야 할 것은 의심의 여지가 없다. 이런 제도가 성립하기 위해서는 여기에 참여하는 행위자들이 한반도 평화에 대해 명시적 또는 묵시적이든 원칙과 규범의 공유를 기대할 것이고, 동시에 규칙과 결정절차들을 합의해야 한다. 그리고 한반도 평화체제는 국제기구와 같이 형식을 갖춘 제도가 아니며, 그렇다고 동북아 국제체제의 일반적 요소들로만 설명되기에는 충분치 않기 때문에 어떠한 제도적 틀을 상정하는 레짐 개념이 적용될 수 있다. 셋째, 한반도내의 갈등상황을 해결하기 위해 어떠한 제도적 장치의 필요성이 제기되고 있으며, 관련행위자들 역시 특정 역할을 수행할 의지와 실천을 보이고 있는 현실에 주목하면, 이미 국제레짐의 발생요건은 갖추어져 있다고 말할 수 있다. 또한, 비록 실천력을 갖진 못하지만, 원칙과 규범에 대한 남북한 공동의 인식을 담고 있는 「7·4남북공동성명」, 「남북기본합의서」, 「비핵화 공동선언」, 「6·15 공동합의서」 등이 존재한다는 점에서 ‘선언적 레짐’으로서 한반도 평화체제는 이미 존재하고 있다해도 과언이 아니다.

19) 국제레짐은 일반적으로 행위적응, 목표실현, 국제체계의 변화라는 효과를 수반할 수 있다. 비단 안보관련 레짐이 아니라도 국제레짐은 평화확립이라는 부수적 효과를 동반한다. Ibid, pp. 44~48 참조.

한반도 평화체제를 일종의 국제레짐으로 규정하면, 다음의 두 가지 문제가 곧바로 제기될 수 있다. 첫째, ‘한반도 평화’란 이슈의 내용과 적용범위가 구체적으로 어떠한가의 문제이다. 둘째, 학파별로 레짐이론에 대한 견해차가 크다는 점을 감안할 때, 과연 어떠한 학파의 접근법이 한반도 평화체제를 설명하는 데 가장 적합한지 따져볼 필요가 있다는 것이다.

첫번째 문제에 답하기 위해서는 한반도 지역의 특수성과 평화 개념이 동시에 고려되어야 한다. 즉 한반도 평화의 내용은 정전상태의 소극적 평화를 넘어 적극적 평화의 실현을 목표로 우선 전쟁재발의 가능성을 현저히 낮추는 것은 물론, 예상되는 모든 차원의 갈등들을 조화롭고 질서 있게 관리하는 것이라고 요약할 수 있다. 여기서 행위자로는 관련국가들의 정부, 사회단체, 개인들이 모두 포함되고, 적용범위로는 군사안보 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 분야가 포괄된다.

두번째 문제와 관련, 레짐이론에 대한 각 학파별 접근은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 신자유주의 학파는 이익의 문제를, 현실주의 학파는 권력관계를, 그리고 구성주의(인식론) 학파는 지식의 역동성, 의사소통과 정체성을 중심으로 각각 레짐이론을 전개하고 있다.²⁰⁾ 순

20) 자세한 내용에 대해서는 Peter M. Haas, op cit, pp. 173~180 와 Andreas Hasenclever, P. Mayer, & V. Rittberger, “Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes,” *Mershon International Studies Review*, No.40 (1996), pp. 177~228 참조; 물론 분류의 기준에 따라 더욱 자세히 구분할 수도 있다. 이에 대해서는 Stephan Haggard & B. A. Simmons, “Theories of International Regimes,” *International Organization*, Vol.41 (1987), pp. 491~517; Manfred Efinger, V. Rittberger, K. D. Wolf, & M. Zürn, “Internationale Regime und internationale Politik,” *Theorien der Internationalen Beziehungen*, hrsg. von Volker Rittberger (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990), pp. 267~273 참조

수 이론적 차원에서는 특정 시각에 입각하여 한반도 평화체제에 접근하는 것이 논리적 일관성을 유지하는 데 매우 유리하다. 그러나 이론의 주 기능이 현실세계를 보다 잘 이해하고 설명하기 위한 것이고 보면, 한반도 평화체제에 대한 보다 정확한 설명을 위해 필요하다면 이론적 절충도 고려되어야 할 것이다. 실제로 세 학파들의 이론체계가 각각 달리 강조하는 사회관계의 핵심적 추동원리들은 나름대로 현실세계에서 분명하게 작동하고 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축 과정에서도 이익의 문제, 권력관계, 지식과 가치의 역동성 등이 각각 일정한 역할을 담당할 것이라는 점을 염두에 두어야 한다. 특히 현재 형성단계에 있는 한반도 평화체제는 향후 확립, 유지, 그리고 변화의 단계를 겪게 될 것으로 예상되며, 이 과정에서 이익, 권력, 지식 및 가치가 실제로 각각 어떠한 비중을 가지고 상호 작용할 것인가에 따라 각 단계별 특징과 발전 가능성이 달리 나타날 것이다.

3. 국제정치이론의 존재론 및 인식론적 논의

앞 절의 한반도 평화체제에 대한 개념규정은 실제정책에 반영되고 있거나 우리사회에서 논의되고 있는 경험적 사실 및 현상들을 이론적으로 재구성해보려는 시도의 산물이다. 이것으로 한반도 평화체제에 대한 이론적 접근의 가능성은 물론이고 그 궤적을 회피하나마 포착할 수 있을 것이다. 그러나 이론적 논의를 보다 구체적이고 생산적으로 전개하려면, 경험적 사실을 단순히 이론적으로 재구성하는 수준을 넘어서 서로 경쟁하는 국제정치이론들의 다양한 시각과 논의들을 토대로 한반도 평화문제에 대해 연역적으로 접근하는 시도가 요구된다.

이 맥락에서 풍부한 이론적 논의를 위해 특정 이론의 입장에서 출발하기보다 현실주의, 자유주의, 구성주의의 이론적 패러다임들간에 이루어지고 있는 논쟁의 핵심주제들을 일별할 필요가 있다. 주요이론들간의 이론적 가정과 주장 차이를 통해 현실세계를 바라보는 시각이 넓어질 수 있을 뿐더러 한반도 평화체제구축을 위한 정책적 상상력도 제고될 수 있기 때문이다. 1980년대/90년대 국제정치이론 논쟁은 크게는 미국식 사회과학인 국제정치학의 사회과학이론적 빈곤에 대한 비판²¹⁾을 중심으로 전개되었다. 이는 존재론, 인식론, 방법론과 관련한 다분히 철학적이고 과학이론적 주제에도 불구하고 국제체계의 질서와 작동원리에 관한 시야를 넓혔다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 존재론 및 인식론에 관한 논의들은 국제레짐적 성격의 한반도 평화체제가 어떠한 질서와 작동원리를 갖는지에 대한 설명 또는 이해의 기반을 제공한다. 당면현안들에 대한 평가나 평화체제구축을 위한 정책방향의 모색은 바로 그러한 기반 위에서 구체적으로 이루어질 수 있다.

존재론과 인식론은 서로 불가분의 관계를 맺는 철학적 주제이다. 철학자들은 눈에 보이는 것만이 존재(경험론)하는 것인지 아니면 이념이 인식을 결정(관념론)하는지에 대해 상반된 견해를 가지고 끊임 없이 논쟁을 해왔다. 사회과학에서 이 주제는 메타이론적 성격을 띠고 있지만, 다양한 이론들간 논쟁의 본질을 파악하기 위해서는 규명될 필요가 있다. 사회과학은 사회현상에 대한 지식을 체계화 내지 형

21) 이러한 관점에서 에쉬리는 통렬한 비판의 포문을 열었다. 그는 신현실주의와 신자유주의를 통털어 신희용주의(Neo-Utitarianism)로 규정하고, 이들의 사회과학이론적 약점들을 구체적으로 제시했다. Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," *Neorealism and Its Critics*, ed. by R. O. Keohane (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1986), pp. 255~300.

식화하는 데 일차적 목적을 갖고 있다. 그러므로 존재론과 인식론의 문제는 사회적 차원에서 구체화되며, 이는 주체(agent)와 구조(structure)의 관계에 대한 논쟁으로 집약된다. 사회과학에서는 오랫동안 두가지 존재론적 관점이 서로 경쟁해왔다. 즉 사회가 행위주체에 의해 재생산과 변화를 거듭한다는 개체주의(individualism)와 사회적 관계가 사회를 구성하고 행위주체들의 상호작용을 규정한다는 구조주의 내지 전체주의(holism)이다. 중요한 것은 두 관점이 사회에 대한 상이한 모델을 구성함으로써 사회질서와 그것의 작동원리를 매우 다르게 이해하고 설명한다는 사실이다.²²⁾

국제정치학에서 주체와 구조의 문제에 대한 본격적 논의는 1980년대 말 웬트(Alexander Wendt)의 논문을 통해서 시작되었다.²³⁾ 물론 이전의 국제정치이론들에서 존재론과 인식론의 문제가 무시되었던 것은 결코 아니다. 1960년을 전후한 왈츠(K. N. Waltz)와 싱어(D. J. Singer)의 분석수준에 대한 논의²⁴⁾와 ‘전통주의’에 대해 ‘과학주의’의 승리로 일막을 내렸던 제2의 대논쟁²⁵⁾은 대표적 예이다. 그러나 주체

22) 데슬러는 사회과학에서 존재론의 문제를 모델과 동의어로 사용한다. David Dessler, "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?" *International Organization*, Vol.43, No.3 (1989), p. 445.

23) Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol.41, No.3 (1987), pp. 335~370.

24) 왈츠는 1959년 저술에서 개인, 국내정치, 그리고 국제체계라는 세가지 분석수준을 제시하고 있으며, 싱어는 단위(unit)와 체제(system) 수준으로 이원화했다. K. N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1959); J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *The International System: Theoretical Essays*, eds. by K. Knorr & S. Verba (Princeton: Princeton Univ. Press, 1961) 참조.

25) 제2차 대논쟁에 관한 주요 논문들은 Klaus Knorr & J. N. Rosenau, eds. *Contending Approaches to International Politics* (New Jersey:

와 구조에 관한 논의는 분석수준에 대한 논의와는 기본적으로 상이한 질문에서 출발한다. 분석수준 문제는 국제정치현상을 어떠한 수준에서 더욱 잘 설명할 수 있는가에 관한 방법론적 질문에서 대두된 것이었던 반면, 주체와 구조에 대한 논의는 ‘체계적 인과관계(systemic causation)’에 관한 질문에서 제기된 것이다.²⁶⁾ 즉 주체와 구조 중 어느 하나가 독립적이고 다른 하나는 이에 종속적일 수 있는지, 아니면 양자가 상호의존적인지에 대한 물음이다. 이 질문은 1960년대말부터 과학주의(실증주의)를 표방하고, 학문의 정체성을 국제체계 연구에서 찾는 가운데 국가행위를 국제체계 종속적으로 받아들이는 국제정치학의 일반적 경향에 대한 비판적 입장에서 나온 것이었다.

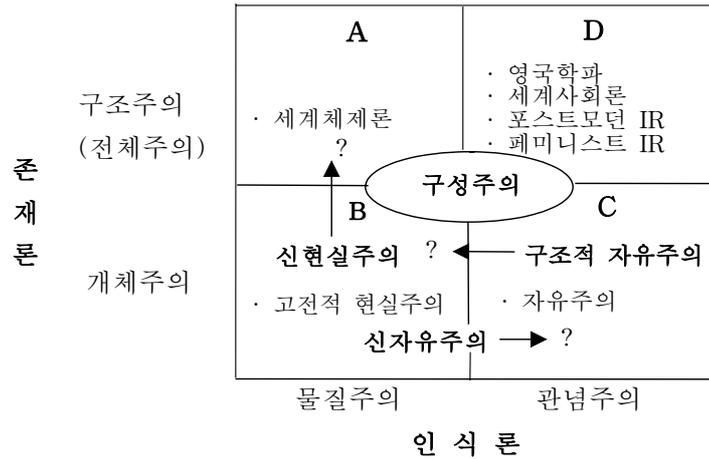
웬트는 사회이론의 차원에서 존재론적 문제를 제기하는 방식에 따라 인식론적 접근방법이 달리 결정된다고 주장²⁷⁾하고, 존재론과 인식론적 차이를 기준으로 국제정치이론들을 <그림 I -1>과 같이 분류하고 있다.

Princeton Univ. Press, 1969) 참조.

26) Alexander Wendt, “Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III,” *Review of International Studies*, Vol.18 (1992), pp. 182~183 참조; 이 문제에 관한 논쟁들을 비판적 시각에서 정리한 논문으로는 Harry D. Gould, “What Is at Stake in the Agent-Structure Debate?” *International Relations In a Constructed World*, eds. by V. Kubalkova, N. Onuf, & P. Kowert (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1998), pp. 79~98 참조.

27) Ibid, p. 339.

<그림 I-1> 주체-구조 관계에 따른 국제정치이론들의 분류²⁸⁾



28) 웬트는 이 도식을 1987년의 논문에서부터 조금씩 발전시켜왔다. 체계와 이념에 이론적 중점을 두고있는 그의 원래 도식에는 '체계구조에 대한 관점(중축)'과 '이념의 역할에 대한 관점(횡축)'이 분류기준으로 되어있지만, 기본적 문제의식은 존재론과 인식론에 있다. 또한 그의 구성주의적 관점도 독자성을 가지고 있다. 그러므로 여기서는 그의 도식을 약간 수정하여 게재한다. Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,"; Alexander Wendt & Daniel Friedheim, "Hierarchy under Anarchy: Informal empire and the East German state," *International Organization*, Vol. 49, No.4 (1995), p. 639; Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, & Peter J. Katzenstein, "Norms, Identity, and Culture in National Security," *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. by P. J. Katzenstein (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1996), p.38; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999), p. 29 & 32; Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics," *European Journal of International Relations*, Vol.3, No.3 (1997), p.331 참조.

<그림 I-1>의 횡축은 행위주체의 동인을 물질 또는 이념 중 어디에서 찾는가에 관한 인식론의 문제를 보여준다. 물질주의자는 세계 정치의 기반을 군사력, 경제력, 기술 등과 같은 물질적 힘에서 찾으며, 이념은 기껏해야 상부구조에 포함되는 것으로 본다. 이에 반해 관념주의자들은 공유하는 지식구조를 세계정치의 기반으로 간주하며, 이러한 지식구조의 의미부여를 통해서만이 비로소 물질적 힘이 작용할 수 있다고 생각한다. 그리고 종축은 앞에서 언급했던 존재론적 문제와 관련한 방법론의 차이를 보여주는 것이다.

양축의 관계지움에서 국제체계의 질서와 작동원리에 대한 설명 및 이해의 방식은 크게 4가지로 나뉘어진다. 첫째, (A)군에 속하는 이론으로서 세계체제론은 국제질서가 자본주의경제 구조와 원칙에 의해 구성되고 작동한다는 엄격한 구조주의적 접근을 취하고 있다. 즉 국가행위는 물질적 힘의 원칙에 입각한 자본주의 경제구조에 의해 결정되기 때문에 국제구조는 국가차원으로 환원시켜 설명될 수 없다는 것이다.

둘째, (B)군에는 현실주의 계열의 이론들이 자리잡고 있다. 이들은 주권을 가진 국가를 기본 행위주체로 하는 무정부상태의 국제사회에서 최악의 상황을 염두에 둔 생존노력이 세력균형이라는 국제질서를 창출 및 유지한다는 공통된 가정을 가진다. 그러나 행위주체의 성격과 국제체계의 작동원리에서 고전적 현실주의와 신현실주의 사이에는 분명한 차이가 있다. 인간의 천성을 바탕으로 물질적 힘과 이익을 설명하는 고전적 현실주의의 경우, 행위주체는 정치엘리트와 여론을 포함하는 국가이다. 그리고 국제체계를 유지·변화시키는 중요한 동인을 특히 강대국들의 외교에서 찾는다. 이에 비해 신현실주의는 철저히 국가중심적이다. 왈츠(K. N. Waltz)는 현실주의적 체계이론을 정립하려는 의도에서 구조와 단위의 개념을 도입했다. 그에 따르면, 국

가는 생존이익을 가진 단위이며, 국제체계구조는 무정부상태에서 사실상 국가들간의 능력배분으로 결정되어진다. 여기서 국가는 체제구조의 제약 속에서 생존을 위한 합리적 선택행위만을 하게된다. 즉 국가행위는 생존이라는, 외재적으로 주어진 이론적 가정에 의해 동기화될 뿐이다.²⁹⁾

그렇지만 왈츠의 구조개념은 본질적으로 구조주의와는 거리가 멀다. 신현실주의에서 구조는 실제로는 단위(국가)들의 연결에 의해 발생하는 반영적 성질의 것으로서 자체적 동력이나 부분에 대한 전체의 우월적 권위를 전혀 갖지 않기 때문이다.³⁰⁾ 비록 구조개념을 도입했지만, 국가를 국제체계의 구조에 선행시키는 신현실주의는 방법론적으로 개체주의적 성격을 갖는다.

신자유주의는 자유주의적 전통에 접맥되어 있으나, 이론적 가정은 오히려 신현실주의에 더욱 가깝다.³¹⁾ 특히 무정부상태의 국제사회에서 국가가 중심적 행위자이며, 국가이익은 외재적으로 주어진 고정된 것이라는 가정과 미시경제학적 시장원리에 입각하여 국제체계를 설명한다는 점에서 신현실주의와 유사성을 가진다. 그러나 갈등과 경쟁에 중점을 두는 현실주의자들과 달리 문제영역(issue-area)별로 국제

29) 이 맥락에서 왈츠와 같은 신현실주의자들은 국가행위를 국가수준에서 설명하는 시도를 환원주의라고 비판한다. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp.60~78 참조

30) R. Ashley, op cit, pp. 286~293 참조.

31) 모라브칙은 (구조적) 자유주의와 신자유주의의 차이점을 바탕으로 신자유주의가 국제협력의 중요성을 인정하는 '수정된 구조적 현실주의'와 매우 유사하다고 말한다. Andrew Moravcsik, "Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective," *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3.Jg. Nr.1 (1996), p. 128; Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol.51, No.4 (1997), pp. 536~537 참조.

레짐 내지 제도를 통한 협력의 발전가능성에 주목한다. 비록 국제레짐들이 경험적으로 국가중심적 국제질서를 새롭게 변화시킬 정도는 아니라도 현실주의자들이 말하는 것처럼 갈등의 부수현상으로 치부될 수 없다고 강조한다.³²⁾ 또한 합리적 행위의 기본동기를 생존에서 찾는 현실주의자들과는 달리 신자유주의는 효용극대화를 위한 이기적 동기에 주목한다. 이러한 점들에서 신자유주의는 신현실주의에 비해 국가들간의 사회적 관계 - 공동이익과 지식의 공유 - 에 더 큰 관심을 가지고 있다. 그러나 신자유주의는 국제레짐이 존재하기 위해 전제되는 상호주관적 요소를 인정하면서도 동시에 심리적인 통찰이나 인과성을 경험적으로 증명할 수 없다는 입장³³⁾을 취하고 있다는 점에서 기능주의적이며 물질주의적이다.

셋째, (C)군에는 자유주의 계열의 이론이 속한다. 자유주의 이론들은 개인, 사적 단체, 그리고 이들의 집합으로서 국가를 국제정치的基本 행위자로 간주한다. 자유주의는 이들 행위자가 여러 한계들 속에서도 다양화된 이익들을 증진시키기 위해 상호 교류와 집단 행동(정치)을 함으로써 국가선호를 결정하고, 이를 바탕으로 국가간의 상대적 능력 차이가 반영된 국가행위가 이루어진다고 주장한다. 즉 국제체계의 구조는 국가행위 또는 국경을 넘나드는(transnational) 개인 및 단체의 상호작용을 반영하고 있을 뿐이다.³⁴⁾ 이 맥락에서 자유주의는 엄격한 개체주의적 입장을 견지하며, 부분적으로 외교정책이

32) R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1984), p. 53.

33) Robert O. Keohane, "The Analysis of International Regimes: towards a European-American Research Programme," *Regime Theory and International Relations*, ed. by V. Rittberger (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 27 참조

34) Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously," pp. 516~24 참조.

론적 성격을 강하게 내포한다.

자유주의는 역사의 진보, 특히 자유민주주의, 국제적 상호의존, 인식의 진보, 국제사회의 통합, 국제제도의 발전 등으로 특징지어지는 현대화 과정이 인간의 자유를 증진시킨다³⁵⁾고 믿는다. 이상주의적 자유주의는 두말할 것도 없고, 1950년대/60년대 하스(E. Haas)의 신기능주의 통합이론이나 도이취(K. Deutsch)의 커뮤니케이션 이론도 국제적 공동체 자체보다 이를 위한 이념적 전제조건인 합리성과 공동체 의식의 형성에 각각 초점을 두었다는 점에서 기본적으로 관념주의적이다. 나아가 과학적·실증적 체계이론을 지향하는 소위 구조적 자유주의도 협력, 진보, 현대화 과정을 강조한다.³⁶⁾

넷째, (D)군에는 키오헨이 ‘재귀적 접근(reflective approaches)’³⁷⁾이라고 부르는 이론들이 포함된다. 이들은 다양한 지적 전통을 가지고 있기 때문에 일괄적으로 묶을 수 없지만, 물질에 초점을 두는 실증주의를 비판하는 후기실증주의(post-positivism)적 인식론을 공유하고 있다. 즉 주체의 행위는 물질적 이익에 의해서가 아니라 사회적 관계 속에서 구성된다는 것이다. 전통적으로 영국학파는 국제관계의 사회성에 주목하는 동시에 과학적 설명보다 역사적 해석을 중시해왔으며, 나머지 이론들은 후기구조주의 내지 포스터모더니즘의 직접적인 영

35) Mark W. Zacher & R. A. Matthew, “Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands,” *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, ed. by C. W. Kegley, Jr. (N.Y.: St. Martin’s Press, 1995), pp. 110~11 참조

36) 구조적 자유주의에 대해서는 Andrew Moravcsik, “Federalism and Peace,” 참조.

37) 그는 주류 국제정치이론들을 합리적 접근이라고 부르며 재귀적 접근과의 차이를 비교하고 있다. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 166~174 참조.

향을 받고 있다. 그러므로 이들 이론이 관념주의적인 동시에 구조주의적 성격을 보이는 것은 당연하다.

마지막으로 구성주의는 실증주의와 반실증주의(역사주의)의 대립을 화해시키려는 의도를 가지고 있다는 점에서 인식론적 중립을 유지하고 있다. 물론 구성주의 내에서도 실증주의를 철저히 배격하는지 또는 부분적으로 인정하는지에 따라 ‘비판적 구성주의’와 ‘재래적 구성주의’로 구분되기도 한다.³⁸⁾ 그러나 시간이 지나면서 ‘비판적 구성주의’에 속하는 이론들은 기존의 사회학적 연구전통에 따라 비판국제이론, 포스터모던 국제이론 등으로 불리고 있으며, 구성주의는 좁은 의미에서 ‘재래적 구성주의’를 지칭하는 경향이 확산되고 있다.³⁹⁾

실증주의와 반실증주의(역사주의)의 대립을 화해시키려는 (재래적) 구성주의의 인식론적 논거는 크게 두가지로 집약된다. 첫째, 웬트는 ‘과학적 실재론(scientific realism)’을 근거로 눈에 보이지 않지만, 현상으로 인식되는 것은 설명될 수 있다는 것이다.⁴⁰⁾ 그는 자연과학에서도 먼저 논리적으로 추론되고 나중에 경험적으로 증명되는 경우가 허다하다는 예를 든다. 둘째, 러기(J. Ruggie), 오너프(N. Onuf), 크라토크빌(F. Kratochwil), 아들러(E. Adler) 등은 실증주의와 역사주의를 모두 비판하면서, 과학적 설명과 해석적 이해를 융합하려했던 베버(M. Weber)의 방법론을 따른다.⁴¹⁾ 이러한 인식론은 이념(ideas)이

38) Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory,” *International Security*, Vol.23, No.1(1998). pp. 182~185참조.

39) 오너프(N. Onuf)가 도입한 구성주의 개념을 1992년 웬트가 국제정치이론 확산시키면서 처음에는 넓은 의미로 사용했으나 점차 차별화되었다. Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power Politics,” *International Organization*, Vol.46, No.2, (1992), p. 393.

40) Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” pp. 350~355 참조.

물질적 세계의 단순한 반영이 아니라 오히려 물질적 세계에 영향을 미친다는 가정을 전제로 한다.⁴²⁾

구성주의가 주목하는 이념은 이상주의자들과 같이 단순히 행위자 차원에 머무는 개념이 아니라 사회적 맥락에서 작용하는 상호주관적 지식을 의미한다. 상호주관적 지식은 인간행위를 규제하거나 구성하는 규칙들(rules)의 기반으로서 일반적으로는 집단적 지식으로 이해될 수 있다. 규칙은 행위자의 실천을 통해 제도화된다.⁴³⁾ 일단 제도화되면, 사회적 현실의 객관적이고 외적인 존재로서 구조가 생성된다. 제도나 구조는 물질적 존재는 아니지만, 마음의 눈으로 인식되는 현실인 것은 분명하다. 일단 행위주체가 구조를 인식하는 순간, 이미 구조는 행위주체에 영향을 미치고 있다. 행위자의 실천은 항상 규범, 제도, 문화 속에서 이루어지고 있기 때문이다

이처럼 주체와 구조의 관계를 상호종속적으로 파악하는 구성주의의 시각은 기든스(A. Giddens)의 구조화(structuration)이론에 근거한다. 구조화 이론에 따르면, 사회구조는 행위주체의 자기이해(정체성

41) 베버에 따르면, “인간의 행위를 직접적으로 지배하는 것은 이념(Ideen)이 아니라 (물질적 및 관념적) 이익(materielle und ideelle Interessen)이다. 그러나 이념들에 의해서 창조된 세계상들(Weltbilder)은 종종 전철수(Weichensteller)로서 선로를 결정해왔으며, 그 속에서 이익들의 역동성이 행위를 진전시켰다.” Max Weber, “Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen,” *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd.I, 4. Auflage (Tübingen: Mohr, 1947), p.252; John G. Ruggie, “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge,” *International Organization*, Vol.52, No.4 (1998), pp. 855~862.

42) 이를 입증하는 예로서 언어철학자인 서얼(J. R. Searle)의 비유가 종종 인용된다. 즉 기본적으로 종이에 불과한 지폐가 돈이라는 물질적 가치를 가질 수 있는 것은 사회적 규칙 덕분이다. Emanuel Adler, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics,” p. 328.

43) Ibid, p. 325 참조.

형성과 변화)와 구체적 실천을 통해 구성되는 반면, 역으로 행위주체의 행동에 동기를 부여하고 인과적 결과를 가져다 주는 것이기도 하다.⁴⁴⁾ 기든스는 규칙들을 구조의 속성으로 본다. 그러나 구성주의를 국제정치학에 처음 도입한 오너프는 규칙을 구조로 파악하기보다 행위주체와 구조를 매개하는 독립적인 성격을 가진다고 생각한다.⁴⁵⁾ 이러한 차이에도 불구하고 모든 구성주의자들은 존재론적 의문해결의 실마리를 주체와 구조의 상호작용 과정에서 찾고 있다는 점에서 공감대를 형성한다.

구성주의의 존재론 및 인식론은 주류 국제정치이론(신현실주의와 신자유주의)에 대해 매우 중요한 비판적 논거를 제시한다. 즉 물질적 이익은 상호주관적 지식의 지배를 받는다는 입장에서 국제제도의 요소인 규칙과 규범은 국가의 합리적 이익을 단순히 반영한 것이 아니라 이익을 형성시키는 매개변수라는 것이다. 그렇다면, 제도는 국가 행위를 단순히 제약하는 것을 넘어 새로운 행위를 구성하는 데 기여할 수 있다. 웬트는 이러한 의미에서 “무정부상태도 국가가 만들어나름(anarchy is what state make of it)”이라고 말한다. 나아가 안보 딜레마를 일종의 자기충족적 예언으로 간주한다.⁴⁶⁾ 즉 안보딜레마는 주체의 차원에서는 상호성 내지 상호의존의 문제에서, 그리고 구조의 차원에서는 역사적 현실을 반영하는, 공유지식(shared knowledge)구조의 문제에서 각각 발생하는 것이란 분석이다. 이와 관련하여 웬트

44) Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” pp. 355~361 참조.

45) 기든스와 오너프의 차이에 관해서는 다음 논문 참조. Harry D. Gould, “What Is at Stake in the Agent-Structure Debate?” pp. 80~81; Nicholas Onuf, “Constructivism: A User’s Manual,” *International Relations In a Constructed World*, p. 59 .

46) Alexander Wendt, “Constructing International Politics,” *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), pp. 75~79 참조.

는 미국이 영국의 군비증강에 대해서는 안보공동체적 시각으로 보는 반면, 북한의 군비증강에 대해서는 안보딜레마로 간주하는 것을 대표적 사례로 들고 있다.

사실 구성주의는 이론이라기보다는 분석틀내지 전이론(pre-theory)적 성격을 가지고 있다. 사회적 관계가 어떻게 구성되는지에 대한 관심을 불러일으키고 있지만, 이론의 성립요건인 분석수준의 선택에 대해서는 합의가 이루어지지 않고 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 이와 관련, 국제정치학에서 구성주의는 크게 두가지 경향을 보인다. 구성주의적 관점에서 국가행위자 중심의 체계이론을 정립하려는 웬트의 작업과 이와 달리 체계적 이론화보다 현실세계를 가능한 있는 그대로 설명하기 위해 모든 인식 및 존재론적 접근을 절충하는 입장(러기, 크라토크벨, 오너프, 아들러 등)이다.⁴⁸⁾ 두 경향은 이론적 전통의 관점에서 보면, 각각 현실주의(웬트)⁴⁹⁾와 자유주의(러기, 크라토크벨, 아들러)에 접맥하고 있다. 이러한 다양성에도 불구하고 구성주의는 사회학 이론들의 풍부한 연구결과 - 언어행위(speech act)이론, 의사소통이론, 사회학적 제도주의 등 - 를 국제정치학에 도입함으로써 미시경제학적 접근에 치중했던 주류 국제정치이론들을 보완(대체가 아니라)하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

47) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 7~8참조.
48) Richard, Price & Christian Reus-Smit, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism," *European Journal of International Relations*, Vol.4, No.3 (1998), pp. 268~269 참조.
49) 웬트는 사회과학의 기반 위에 역사주의적 해석방법을 접목시키려는 시도를 하고 있으며, 특히 신현실주의를 역사화하려는 의지를 보이고 있다. Erik Ringmar, "Alexander Wendt: science v. history," *The Future of International Relations*, eds. by I.B. Neumann & Ole Waever (London: Routledge, 1997), p. 285 참조.

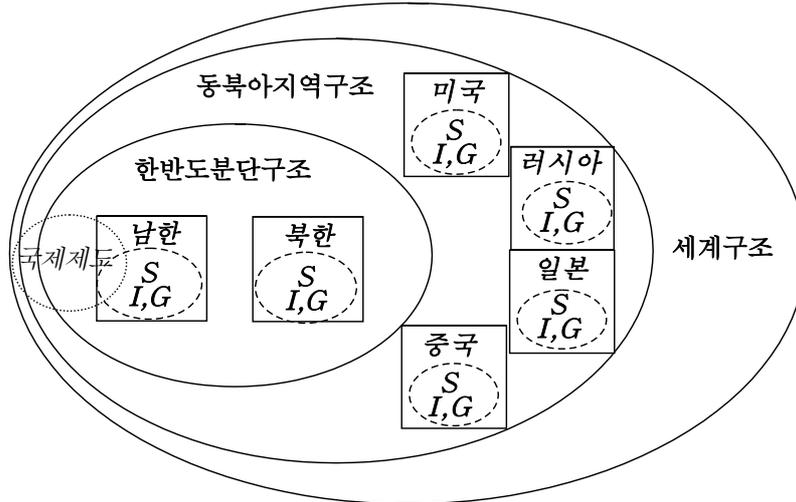
4. 한반도 평화체제의 질서모델 모색

국제정치이론들의 존재론 및 인식론적 차이를 고려하면, 어떤 이론적 가정에서 출발하는가에 따라 한반도 평화체제의 질서에 관해 여러 가지 인식모델이 경쟁적으로 제시될 수 있다. 여기서 어떤 모델을 선택할 것인지를 문제가 대두된다. 모델선택은 단지 이론적 차원의 문제에만 국한되지 않는다. 현실적으로 한반도 평화체제 구축을 위한 정책방향과 직결되기 때문이다. 여러 정책대안들간의 경쟁도 따지고 보면, 근본적으로는 서로 다른 모델에서 출발하기 때문인 경우가 대부분이다. 그러므로 현실을 더욱 정확하게 반영하는 모델을 모색하는 작업은 이론적으로는 물론이고, 실제 정책적으로도 매우 중요하다. 여기서는 다음 두가지 문제제기를 중심으로 그러한 모델의 모색을 위해 요구되는 이론적 논점들을 구체적으로 논의해 볼 것이다.

가. 행위주체와 구조의 규정 방식

한반도 평화체제에서 행위주체와 구조는 각각 어떻게 규정될 수 있는가? 앞에서 살펴본 국제정치이론들의 논의들을 종합하면, 행위주체에는 개인, 집단, 사회, 그리고 국가가 모두 포함될 수 있다. 그러나 실제로는 이들간에도 주체와 구조의 관계가 성립한다. 개인에 대해서는 집단이, 개인이나 집단에 대해서는 사회가, 이들 모두에 대해서는 국가가 각각 구조로 간주될 수 있기 때문이다. 나아가 국가를 행위주체로 삼을 경우, 세계적 구조뿐만 아니라 하부구조로서 지역적 구조도 생각해볼 수 있다. 이러한 점을 고려하면, 한반도 평화체제의 질서를 구성하는 주체와 구조의 배열은 <그림 I-2>와 같이 도식화할 수 있다.

<그림 I-2> 한반도 평화체제에서 주체와 구조의 배열



S: 사회, I: 개인, G: 집단

<그림 I-2>를 바탕으로 먼저 한반도 평화체제의 구조적 측면을 살펴보면, 한반도를 중심으로 포함관계를 맺는 세 가지의 중층구조를 상정할 수 있다.⁵⁰⁾ 구조의 세분화는 기본적으로 공간적 의미를 갖는다. 좁게는 한반도 평화체제의 문제가 한반도 분단구조에 국한될 수 있다. 이러한 접근태도는 한반도 문제의 당사자 해결 또는 남북평화 협정체결 주장에 반영되고 있다. 그러나 한반도 평화문제를 둘러싸고 전개되는 일련의 복잡한 국제정치적 현실은 한반도 평화체제가 동북아 지역구조와 긴밀하게 연결되어 있음을 보여준다. 세계구조 역시 한반도 평화체제에 직·간접적인 영향력을 가지고 있다. 냉전시기 미·소 양극체제의 결정적 영향력에 대해서는 두말할 필요도 없고, 탈냉

50) 지역구조 역시 세분화 될 수 있다. 예컨대 아시아·태평양 지역, 동아시아 지역, 동북아 지역 등의 중층구조도 존재한다. 여기서는 한반도 평화체제의 지역적 유효범위를 동북아로 한정한다.

전시기에도 한반도 및 동북아 지역안보는 세계안보와 불가분의 관계를 맺고 있으며, 세계화의 진전에 따라 한반도와 동북아 지역도 경제적, 문화적 차원에서 자유주의의 확산으로부터 결코 자유로울 수 없기 때문이다.

이러한 구조의 공간적 구분은 특수성과 일반성의 문제를 수반한다. 즉 공간적으로 좁아질 경우, 세계정치구조의 일반성보다 지역적 특수성이 상대적으로 증대한다는 것이다. 이는 지역적 특성에 따라 세계 정치의 일반적 법칙을 추구하는 국제정치이론들 가운데 특정 이론이 상대적으로 우월성을 가질 수 있다거나, 또는 이론의 적용과정에서 보조적 가정⁵¹⁾의 채택 내지 변수들의 가감이 필요하다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 세계의 중층구조는 서로 긴밀한 연계성을 가지고 있다. 예컨대 국제기구, 국제레짐, 국제법·규범·관습 등을 포괄하는 국제제도는 세 구조간 연계성을 보여주는 실체들이다. 국제제도는 나아가 국내구조와도 연계성을 가진다. 이러한 현실을 감안하면, 중층구조는 분석적 차원에서 분리 설명될 수 있겠지만, 실제 정책에서는 서로 분리시켜 접근할 경우, 현실과 괴리될 가능성이 매우 높다.

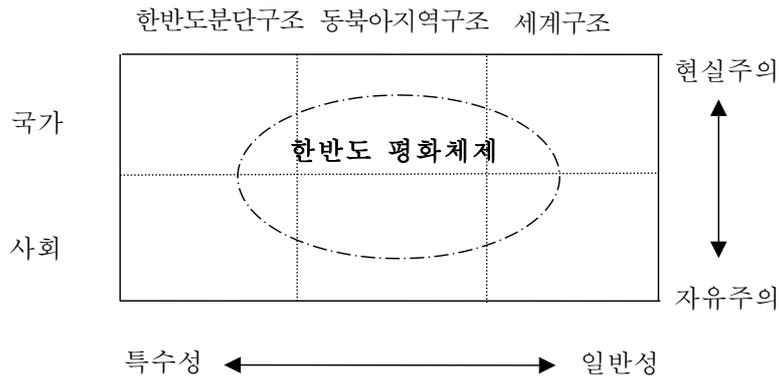
행위주체로는 이론적 입장에 따라 크게 국가와 사회라는 두 주체를 생각해볼 수 있다. 현실주의적 시각에서 보면 한반도 평화체제에서 주체는 남북한의 2개국 또는 주변강대국들을 포함한 6개국으로 이루어진다. 이러한 접근은 주체들의 행위와 결과의 인과관계를 단순

51) 신현실주의 및 신자유주의자들이 즐겨 인용하는 라카토스(Imre Lakatos)의 과학이론에 따르면, 이론의 핵심가정이 침해되지 않는 범위내에서 보조적(auxiliary) 가정의 채택은 가능하다. Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes," *Criticism and The Growth of Knowledge*, eds. by I. Lakatos & Alan Musgrave (London: Cambridge Univ. Press, 1970), pp. 116f & 133~37참조.

화시켜 설명할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 실제로 각국의 행위를 결정하는 외교정책은 국내적 사회관계 속에서 형성되며, 정책입안과 추진과정에서 지지 또는 저항을 받는다. 예컨대 대북포용정책에 대한 남한 사회내의 이견들, 대북 개입정책에 대한 미국 민주당과 공화당의 견해차이, 북·일관계개선의 조건들에 대한 일본 국내의 이견들은 자유주의적 시각의 타당성을 입증한다. 그렇지만 상대적으로 권위주의 체제의 러시아, 중국, 그리고 북한의 경우, 자유주의적 시각은 적용의 한계를 가진다. 물론 권위주의 국가들의 경우에도 정책결정과정에서 정치지도자 내지 엘리트 집단이 행위주체로서의 성격을 갖는다는 점을 간과할 수 없다. 나아가 자유주의 시각에 따르면, 사회적 행위주체는 국가를 통하지 않고 직접적으로 초민족적 행동을 하기도 한다. 남한의 비정부단체가 직접 또는 세계적 비정부기구와 협력을 통한 대북 식량 및 경제지원을 하는 것은 대표적 예이다.

행위주체와 구조를 각각 어떻게 규정하는가에 따라 한반도 평화체제의 분석범위나 국제정치적 자리매김이 달라질 것이다. 주체로서 국가와 사회(개인 및 집단 포함), 구조로서 세계의 중층구조를 서로 조합하면, 한반도 평화체제에 있어서 주체와 구조의 규정방식은 크게 여섯 가지로 생각할 수 있다.

<그림 I-3> 한반도 평화체제의 주체와 구조의 규정방식



<그림 I-3>은 주체와 구조의 조합이 갖는 의미를 요약적으로 보여주는 것이다. 즉 현실주의와 자유주의의 입장에서 특수성과 일반성의 비중을 각각 어떻게 두는가에 따라 주체와 구조의 규정방식이 달라질 수 있다. 현실분석을 위해 한반도 평화체제 문제에 내재하는 여러 이슈들을 개별적으로 설명하려면, 여섯 가지 중 어느 한 방식에 초점을 맞추어 접근하는 것이 유용할 수 있다. 예컨대 남한의 국가보안법이 평화체제 구축을 위한 대북정책 추진에 미치는 영향은 사회와 한반도 분단구조의 조합, 한반도 군사안보 문제는 국가와 동북아시아 및 세계구조의 조합, 민간단체들의 대북식량지원은 공간적 범위에 따라 사회와 한반도분단구조, 동북아시아구조, 세계구조의 조합이 각각 효율적인 규정방식으로 간주될 수 있다.

그러나 한반도 평화체제를 하나의 범주적 개념으로 생각한다면, 현실은 여섯 가지 규정방식 전반에 걸쳐 있다. 실제로 대부분의 문제들은 현실적으로 복잡성과 포괄성을 띠고 있기 때문에 어느 한가지의

규정방식만으로 한반도 평화체제를 있는 그대로 설명하기 힘들다는 것이다. 그러므로 분석수준의 문제와 관련하여 서로 경쟁적인 현실주의와 자유주의가 각각의 설명력 한계를 나름대로 인정하고 절충 가능성을 보여주는 경향들⁵²⁾은 충분히 이해될 수 있다. 이러한 문제를 인식한다면, 비록 이론화의 어려움은 있을지라도 특정 주체와 구조를 미리 전제하고 출발하는 접근보다 열린 태도가 현실을 제대로 이해하는 데 더욱 적합하다는 점이 분명해진다.

나. 행위주체와 구조의 체계적 인과관계

행위주체와 구조의 규정방식만으로 한반도 평화체제의 역동적 질서를 설명하기에는 불충분하다. 질서규명을 위해서는 주체와 구조의 체계적 인과관계를 따져보아야 한다. 이와 관련, 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 두가지 문제에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 행위가 주체와 구조 중 어느 하나에 의해 지배받는지, 아니면 양자의 상호작용에 의한 것인지의 문제이다. 둘째, 행위주체의 행동에 동기를 부여하고, 인과적 결과를 초래하는 요인으로서 물질과 이념의 역할은 각각 어떠한가의 문제이다.

현실주의적 가정에 따르면, 남북한 및 동북아 지역국가들의 행위는 기본적으로 생존을 위한 물질적 권력추구에 있지만, 궁극적으로는 무

52) 자유주의적 시각에서는 Andrew Moravcsik, *Liberalism and International Relations Theory*, The Center for International Affairs(Harvard Univ.) Working Paper Series No.92-6 (1992), pp. 36~38 참조; 현실주의적 시각에서는 Randall L. Schweller & David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate," *Mershon International Studies Review*, Vol. 41 (1997), p. 9; Stephen G. Brooks, "Dueling Realisms," *International Organization*, Vol.51, No.3(1997), pp. 445~477 참조.

정부상태와 힘의 배분차이로 특징지어지는 세계 및 동북아 지역구조에 의해 결정된다. 한반도 평화체제 구축정책과 관련하여 세계정치 변화 속에서 동북아 지역의 역학관계를 분석하고, 이를 바탕으로 생존이익을 위해 우리가 선택할 수 있는 행위가능성을 찾으려는 대부분의 기존 연구들은 그러한 현실주의적 기본가정을 의식적·무의식적으로 받아들이고 있다.

현실주의의 주류를 이루는 신현실주의 시각에서 한반도 평화체제의 질서를 설명해보자. 신현실주의는 역학관계의 변화가 구조적 변화를 초래하고, 이에 따라 국가들의 행위가 변화한다고 주장한다. 그러므로 일차적으로 탈냉전시기 동북아 지역의 역학구조 변화에 주목할 필요가 있다. 왈츠는 냉전종식이 체제성격의 변화를 초래했지만, 국제체계에 대한 현실주의적 설명은 여전히 유효하다고 주장한다. 역사적으로 국제체계가 세력균형, 무정부상태, 힘의 배분, 자구의 원칙이 적용되지 않은 경우는 없었으며, 탈냉전시기도 예외일 수 없다는 것이다.⁵³⁾ 다만 탈냉전시기 국제체계는 예외적으로 ‘단극(unipolar)체제’의 성격을 띠고 있으나, 이는 과도기적 불안정 상태이며 언젠가는 양극 내지 다극화됨으로써 안정된 세력균형을 확보하게 될 것이 분명하다고 단언한다.⁵⁴⁾ 왈츠는 향후 세계정치적으로 미국세력에 대해 균

53) K. N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No.1 (2000), p. 5 참조.

54) 왈츠는 두가지 이유를 든다. 첫째, 지배세력은 국제적으로 너무 많은 부담을 갖게됨으로써 세력약화가 필연적이다. 둘째, 지배세력이 아무리 절제 있고 중도적으로 행위를 할지라도 상대적 약소국들은 지배세력의 미래행위에 대해 불안감을 갖기 때문에 이들은 세력을 확장하려 노력하게 된다는 것이다. Ibid, pp. 27~28; 그러나 언젠쯤 단극체제가 다극화될 것인가에 대해 월포스는 멀리 내다보고 있다. 그는 현재의 단극체제를 상당히 안정적이라고 평가한다. William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol.24, No.1 (1999), p. 8 참조.

형을 잡을 수 있는 가장 유력한 국가로서 중국을 손꼽는다.⁵⁵⁾ 또한 이와는 별개로 탈냉전기 동북아 역학구조를 미국과 중국의 양극체제로 파악한다. 그 이유로서 미국은 세계적 초강대국이지만, 지역적 패권국이 아니라는 점을 내세운다.⁵⁶⁾

양극체제가 안정적이라는 ‘방어적 신현실주의’의 논리에 따르면, 한반도 평화는 새로운 세력균형을 통해 이미 유지되고 있다고 말할 수 있다. 그렇지만 세계적 단극체제와 지역적 양극체제가 공존하는 현 상황이 향후 세계적 양극 및 다극화로 진행되는 과정에서 동북아 역학관계가 변화될 가능성은 매우 높다. 이 과정에서 동북아지역국가들은 생존을 위해 다양한 전략을 추구할 것이고,⁵⁷⁾ 그 가운데 한반도 평화체제의 질서가 형성될 것이다. 어떠한 형태로든 동북아에서 세력균형이 유지·발전될 것으로 예측하는 신현실주의의 입장에서 보면, 남북당사자 해결에 큰 비중을 두고 화해·협력·평화를 내세우는 남한의 대북·통일외교정책 기조가 관철될 수 있는 가능성은 낮다. 단지 동맹정책을 통해 북한의 권력추구를 억제함으로써 새로운 형태의 세력균형을 기반으로 한반도에 전쟁이 없는 상태가 유지될 수는 있을 것이다. 그러나 이는 남한의 정책에 의해서가 아니라 미국과 중국, 그리고 주변강대국들의 역학관계에 의해 좌우된다.

55) Ibid, pp. 32~37 참조.

56) Ibid, p. 83; Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol.23, No.4 (1999), p. 82 참조.

57) 신현실주의적 관점에서 국가들이 취하는 외교전략으로는 크게 8가지로 분류된다. 길핀은 ‘헤게모니 장악’노력, 쉬엘러는 ‘이익추구적 편승’, 머시하이머는 ‘팽창’, 왈츠는 ‘전통적 균형’, 왈츠는 ‘위협균형’, 로트슈타인(R.I. Rothstein)은 ‘은신(Hide)’, 저비스는 ‘자기부정(Self-denial)’, 그리에코는 ‘통합’이라는 행위전략을 각각 제시한다. Collin Elman, “Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?” *Security Studies*, Vol.6, No.1 (1996), pp. 51~52 참조.

그러면, 북한의 외교적 행위는 어떻게 설명될 수 있는가? 흔히 북한의 핵·미사일 개발과 대미 접근행위는 자구적 생존전략으로 평가된다. 북한의 공격적 군사무기의 개발은 안보딜레마 이론의 관점에서 분명히 현실주의적으로 설명될 수 있다. 그러나 대미 접근행위는 앞에서 언급했던 신현실주의의 시각으로는 설명되기 어렵다. 상대적으로 약소국인 북한은 이익추구적 편승⁵⁸⁾ 또는 균형을 위해 중국과의 동맹을 더욱 강화하는 것이 현실주의적 설명에 부합하기 때문이다. 이에 반해 북한은 오히려 자신의 생존을 적대적 관계의 미국에 의존하는 형태를 보이고 있다. 여기서 신현실주의적 설명의 한계가 드러난다.

신현실주의적 설명의 한계는 최근 한반도를 중심으로 동북아 지역에서 나타나고 있는 정치적 변화에 대한 논리적 취약성에서 더욱 크게 부각된다. 물론 이 변화는 새로운 세력균형이 형성되는 과정의 산물로 설명할 수도 있다. 그러나 10년이라는 시간적 지연이 발생한 이유는 어떻게 설명될 수 있는가? 단순히 역학구조변화에 따른 북한의 행위변화로는 충분하게 설명되기 어렵다. 일반적으로 북한의 변화는 북한 지배엘리트들의 세계정치적 인식변화와 식량·경제난으로 인한 체제생존위협 등의 북한 내부요인으로 설명된다. 그렇다면, 한반도 평화체제의 형성과정을 설명하기 위해서는 신현실주의가 비판하는 환원주의적 설명이 반드시 요구되며, 이는 신현실주의의 핵심가정과 배치된다.

따라서 한반도 평화체제에 대한 현실주의적 설명은 국제체계구조를 넘어 고전적 현실주의와 수정된 신현실주의적 논리에 의해 보완될 필요가 있다. 즉 국가단위의 속성, 그리고 기술·경제·지리적 요인

58) Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp. 72~107 참조

들이 중요한 변수로 간주되어야 한다는 것이다. 그러나 이 경우에도 현실주의로는 설명하기 어려운 문제들이 남는다. 세력균형의 논리적 기반을 제공하는 안보딜레마와 국가행위의 덕목인 현실주의적 신중함(prudence)이 국가행위를 설명하는 데 어떻게 구체적으로 적용될 수 있는지의 문제는 대표적 예이다. 안보딜레마와 신중함은 기본적으로 국제관계의 불확실성에 기인하는 것으로서 실제 국가간의 관계에 있어서 그 정도가 매우 다르기 때문이다.⁵⁹⁾ 예컨대 한·미관계에서의 불확실성은 남북관계의 그것과 분명한 차이를 보이고 있다는 사실만 보더라도 현실세계에서 불확실성은 변수임에 분명하다. 그럼에도 현실주의는 이를 상수로 간주하고 있기 때문에 현실을 설명하는 데 한계를 가진다.

자유주의는 국가이익을 고정된 것으로 가정하지 않으며, 또한 국가이익에는 반드시 물질적인 것뿐만 아니라 이념적 가치가 반영될 수 있다고 본다. 그리고 국제관계를 구조보다는 국가들의 배열이란 관점에서 보기 때문에 국가이익은 국가간의 상대적 능력차이에 의해 관철여부가 결정된다고 가정한다. 즉 신현실주의와 달리 자유주의는 행위주체를 독립변수로 본다. 따라서 자유주의적 접근방법은 일반적으로 각 국가들의 외교정책결정과정에 대한 연구에서 즐겨 활용된다. 그러나 자유주의 이론은 비교적 동질적 제도와 문화기반을 가진 서구사회를 중심으로 발전한 것으로서 이질적 체제를 가진 국가간의 관계에 대해서는 적용상의 한계를 가진다. 더욱이 자유민주체제, 경제적 상호의존, 다자적 제도에 주목하는 자유주의적 가정에만 집착할 경우, 동북아 지역의 갈등잠재력이 실제보다 더욱 부각될 수도 있다.

59) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30, No.2 (1978), pp. 167~214; Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," p. 188 참조.

뿐만 아니라 협력관계의 발전에 중점을 두는 자유주의 이론이 갈등관계의 협력관계로의 전환을 얼마나 잘 설명할 수 있을지도 의문이다.⁶⁰⁾

이러한 탓에 남한의 대북·통일외교정책에 관한 기존연구들 가운데 자유주의적 접근은 현실주의에 비해 상대적으로 취약하다. 그러나 탈냉전시기 남북한은 평화와 협력에 대한 최소한의 공동이익을 발견하고 있다는 점에서 자유주의적 설명의 가능성이 제고되고 있다. 특히 존재론 및 인식론적 측면에서 자유주의의 입장은 한반도 평화체제의 질서를 규명하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 예를 들면, 남한의 대북·통일정책에서 국민적 합의 기반에 대한 강조나 민족주의적 이념을 바탕으로 하는 한반도 문제의 당사자 해결 원칙의 주장 이면에는 자유주의적 접근의 필요성이 내재되어 있다.

한반도 평화체제에 대한 자유주의적 접근방법의 장점은 무엇보다 국가수준과 국제체계수준을 연계시켜 국제관계를 설명한다는 것이다. 남북한 관계나 북·미관계에서 최근 북한외교의 변화를 단순한 역학구조보다 사회적 선호와 국제적 역학관계의 상호작용으로 설명할 경우, 현실정치에 대한 이해를 제고할 수 있다. 대북정책의 추진과정에 영향을 미치는 남한사회의 대북인식과 그 정책의 국제적 성과들이 서로 주고받는 영향, 또 동북아의 협력지향적 국제정세 속에서 북한의 외교행태 등에 관한 문제는 현실주의적 접근방법으로는 규명되기 어렵다. 특히 남북공동체의 형성조건들에 주목하는 남한의 대북·통일정책과 남북한간에 아직도 위력을 떨치고 있는 안보딜레마적 상호인식의 모순적 관계 속에서 평화와 협력을 향한 평화체제 구축의 문제가 대두되고 있는 현실은 국제제도의 협력지향적 기능에 주목하는 신자

60) 이와 관련, 반복게임을 통한 학습효과나 자유주의적 통합이론의 기본 발상에서 몇가지 중요한 형식논리를 찾을 수는 있다.

유주의적 제도주의의 이론적 장점을 부각시킨다.

이상에서 보듯이 현실주의와 자유주의 시각은 서로 상반된 입장에서 주체와 구조를 각각 종속 및 독립변수로 간주하고 있는 듯하다. 그러나 현실정치에 대한 두 이론의 설명은 반드시 대립적인 결론만을 내놓지는 않는다. 종속변수 또는 독립변수인가의 차이는 있지만, 두 이론 모두 힘의 배분관계를 구조의 특성으로 내세우는 데는 암묵적으로 일치하고 있기 때문이다. 앞에서 언급되었듯이 이러한 구조개념은 행위주체의 속성을 반영한 것에 불과하다. 두 이론의 차이는 국제체계구조의 무정부상태에 대한 각각의 상이한 가정에서 더욱 분명하게 나타난다. 즉 흡스적 무정부상태로 가정하는지 또는 타협 및 협력이 가능한 무정부상태로 보는지에 따라 두 이론의 주체와 구조 관계에 대한 관점차이는 현실적인 의미를 가질 수 있다. 만약 국제체계구조 또는 국가간의 관계가 흡스적 무정부상태와 같은 극단적인 갈등적 성격을 띠고 있다고 가정하면, 자유주의적 설명도 결국 현실주의의 그것과 동일해질 수밖에 없을 것이다.⁶¹⁾ 요컨대 주체와 구조 관계에 대한 이들의 관점은 본질적으로 행위주체 중심적이며, 단지 현실을 서로 다른 분석수준에서 바라고 있는 데 불과하다고 해도 과언이 아니다. 즉 동전의 서로 다른 면을 각각 강조하는 양 시각은 현실 설명을 위해 서로 보완적이라고 말할 수 있다.

현실주의나 자유주의와 달리 구성주의는 사회학적 구조개념을 내세운다. 즉 구조는 상호주관적 지식을 기반으로 형성되는 규칙과 제도를 매개로 주체와 상호의존적 관계를 맺는다는 것이다. 비록 현실주의나 신자유주의도 체도에 주목하고 있지만, 이들은 체도를 국가라는 행위주체의 물질적 이익에 의해 생성되며, 역으로 주체의 행위를

61) Andrew Moravcsik, *Liberalism and International Relations Theory*, pp. 13~16 참조.

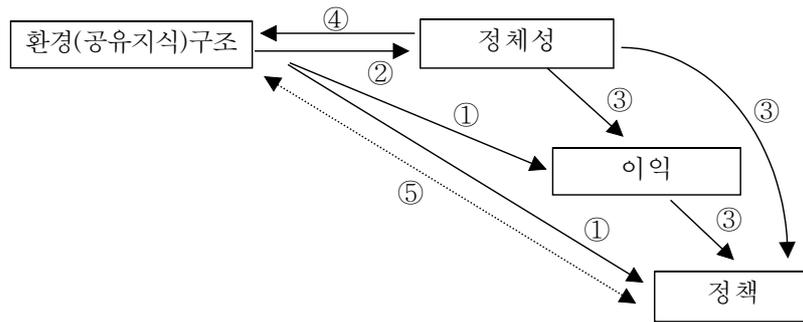
제약하는 것으로만 이해한다는 점에서 구성주의의 제도개념과는 큰 차이를 보인다.⁶²⁾ 물론 구성주의가 행위주체의 물질적 능력을 무시하는 것은 결코 아니다. 다만 물질적 능력은 국제체계구조를 구성하는 제도의 성격과 행위주체의 정체성이 어떠한가에 따라 달리 적용되는 것이다. 구조는 행위주체의 머리 속이나 물질적 능력 내에 존재하는 것이 아니라 실천적 과정 속에 있다. 전후 세계정치를 지배했던 공유지식의 구조였던 냉전은 행위주체들이 더 이상 그 구조에 따라 실천하지 않음으로써 비로소 극복되었다는 점을 생각한다면,⁶³⁾ 구성주의의 구조개념은 보다 명확하게 이해될 수 있을 것이다.

이러한 구성주의적 접근방법에 따르면, 한반도 평화체제의 체계적 인과관계를 설명하기 위해서는 실천되고 있는 공유지식의 성격에 일차적으로 주목할 필요가 있다. 탈냉전기 동북아지역에 존재하는 공유지식은 이중성을 띠고 있다. 한편으로 북한과 한·미·일간에는 냉전구조가 지속되는 가운데 긴장완화의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있으며, 다른 한편으로 중·러와 한·미·일간에는 냉전구조가 와해되고 협력증대를 위한 새로운 실천들이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 이중적 구조는 정체되어 있는 것이 아니라 긴장완화 내지 협력을 향한 실천들을 통해 역동적으로 변화하고 있다.

62) 각 이론별 제도개념의 차이에 대해서는 John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, no.3 (1994/5), pp. 5~49 참조.

63) Alexander Wendt, "Constructing International Politics," p. 74 참조.

<그림 I-4> 행위주체와 구조의 상호작용 과정



출처: Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, Peter J. Katzenstein, "Norms, Identity, and Culture in National Security," pp. 52-53.

그러한 변화의 과정에 대한 구성주의의 설명은 <그림 I-4>와 같이 도식화할 수 있다. 간략히 요약하면, ①은 구조의 문화적·제도적 요소들(공유지식 내지 규범)이 행위주체의 이익 또는 정책 형성에 미치는 영향, ②는 이것이 주체의 정체성 형성에 미치는 영향, ③은 정체성 변화가 이익이나 정책형성에 미치는 영향, ④는 정체성의 형태가 문화적·제도적 구조에 미치는 영향, ⑤는 정책이 문화적·제도적 구조를 재생산 내지 재구성하는 과정이다.

<그림 I-4>를 활용할 경우, 한반도 평화체제의 형성과정은 매우 포괄적으로 설명될 수 있다. 한반도의 화해·협력·평화를 위해서 절실히 요구되는 것은 협력 및 평화를 보장할 수 있는 제도의 정착이다. 이는 남북한간에는 물론이고 한반도에 이해관계를 갖는 주변강대국들과의 관계를 포괄하는 제도를 의미한다. KEDO의 활동, 4자회담의 개최, 한·미·일 3자 조정·감독그룹(TCOG) 개최, 북·미회담, 평화협정 체결의 필요성 강조 등은 그러한 맥락에서 제도화를 촉진하는 실천

들로 간주될 수 있다. 구성주의적 관점에 따르면, 그러한 실천은 구조의 변화와 동시에 역으로 행위주체들의 정체성 변화를 야기한다. 특히 국가적 및 사회적 차원에서 발생하는 각국들의 정체성, 이익, 정책변화는 또 다시 구조의 변화를 촉진하게 된다. 이러한 방식으로 주체와 구조의 선순환적 상호작용이 지속될 경우, 냉전적 실천은 화해와 협력의 실천으로 변화하고 중국에는 평화가 정착될 수 있다.

이러한 설명들은 자칫하면, 이상주의적이라고 치부될 가능성이 있다. 그러나 한반도 전쟁과 냉전에 기반을 둔 현실주의적 인식도 실은 갈등적 실천에 익숙한 문화의 결과라는 점에 주목한다면, 근래 갈등 해소를 위해 이루어지고 있는 실천들이 협력의 문화를 배태할 개연성은 충분하다. 지난 3년간 한반도 및 동북아 지역에서 발생하고 있는 변화의 모습을 단지 남한정부의 이상주의적 정책이 북한에 의해 현실주의적으로 활용됨으로써 잠정적 효과를 보이는 것일 뿐이라는 현실주의적 비판은 사회의 변화를 과소평가하거나, 그 자체로서 자기충족적 예언에 사로잡힌 판단일 수도 있다. 보다 열린 시각으로 현실을 본다면, 최근 한반도 주변정세의 변화에는 세계구조변화의 파급효과에서부터 북한내부의 물질적 필요성에 이르기까지 주체와 구조의 양면에서 다양한 변화의 동력이 서로 맞물려 있다는 점을 결코 간과할 수 없다. 남북관계나 북·미관계만을 두고 보더라도, 탈냉전적 세계구조의 영향력은 물론이고 서로 다양하고 상이한 이익들이 뒤섞여 협력의 가능성을 높이는 가운데 각 행위주체의 정체성 변화 조짐들이 곳곳에서 나타나고 있기 때문이다.⁶⁴⁾

그러나 오랫동안 갈등과 반목으로 점철되었던 역사적 경험을 고려

64) 남북관계와 관련한 남한사회의 정체성 변화에 대해서는 다음 논문 참조. 전재성, “구성주의 국제정치이론과 남북관계,” 한국정치학회 추계학술회의 발표논문 (2000. 10. 21), p. 13.

하면, 한반도 평화정착을 통해 얻을 수 있는 이익을 새롭게 인식하는 정체성의 변화가 하루아침에 이루어질 수 없음은 자명하다. 비록 각 행위주체가 공통의 이익을 발견하고 이를 바탕으로 인위적인 법·제도 장치를 마련하게 될지라도 제도의 정착에 필수적인 공유지식 내지 규범이 정립되기 위해서는 적지않은 시간에 걸쳐 반복적인 실천이 필요하다. 예컨대, 4자회담을 통해 한반도 평화협정이 체결된다고 하더라도, 명실상부한 평화체제가 확립되기 위해서는 행위주체와 구조 간의 선순환적 발전을 가능케 하는 실천들이 지속되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 보면, 한반도 평화문제를 둘러싼 근래의 변화들은 선순환의 시작단계로 간주될 수 있다. 물론 앞으로 평화구축을 위한 실천과정들이 순탄하게 진행될 것이라고 낙관만 할 수는 없다. 따라서 현실주의의 덕목인 신중함도 필요할 것이다. 그러나 현실주의적 시각이 자기충족적 예언으로 작용하게 된다면, 선순환적 발전을 기대하기 어려운 것은 자명하다.

이상과 같이 물질과 이념의 상관성을 바탕으로 주체와 구조의 상호작용을 강조하는 구성주의적 설명은 현실주의 및 자유주의와 비교하여 크게 두가지 점에서 매력적이다. 첫째, 시장논리, 즉 경제적인 목적합리성을 강조하는 현실주의와 자유주의는 강대국 내지 서구 중심적 시각을 강하게 내포하고 있는 반면, 사회적 관계에 주목하는 구성주의는 약소국의 행위도 국제사회에서 중요한 의미를 떨 수 있으며 이질적 체제간의 협력가능성을 보여준다. 예컨대 현실주의적 시각은 동북아에서 강대국들의 능력에 초점을 맞추므로써 한반도 평화체제 구축을 위한 남한의 노력이 매우 제한적일 수밖에 없다는 결론을 유도하며, 자유주의적 시각은 동북아 지역의 협력여건 부족으로 갈등 잠재력을 과대평가할 수 있다. 이에 반해 구성주의적 시각은 남북한의 갈등적 관계가 협력지향적 공유지식이나 국제제도의 확대와 더불어

어 협력관계로 발전할 수 있으며, 이 과정에서 남한의 역할 증대 가능성을 열어놓고 있다. 둘째, 한반도 평화와 관련하여 최근 전개되고 있는 양자 및 다자적 관계를 더욱 풍부하게 설명해준다. 실제로 최근 동북아시아 국제관계는 어떠한 강대국의 이익만을 반영하지 못하며, 그렇다고 세계 및 지역구조가 각국들의 행위를 제약만 하는 것으로도 파악하기 어렵다. 현재의 지역구조는 각국들로 하여금 새로운 제도의 형성을 위한 실천들을 끊임없이 요구하고 있기 때문이다.

물론 구성주의적 접근방법에 문제가 전혀 없는 것은 아니다. 구성주의적 설명에는 실증되기 어려운 부분이 매우 많기 때문이다. 그러나 사회현상에 대한 지식의 체계화와 형식화를 지향하는 과학이론적 접근이 과연 얼마나 현실세계를 있는 그대로 설명할 수 있을지를 비판적으로 따져본다면, 과학적 접근방법과 역사적 접근방법을 접목하려는 구성주의적 시도는 비판받기보다 오히려 의미 있는 대안으로 간주될 수 있다.

5. 결론

한반도 분단이래 한반도 평화정착 문제를 둘러싸고 다양한 논의와 연구결과가 제시되어왔다. 그러나 이들은 기본적으로 몇가지 공통적인 특징을 띠고 있다. 첫째, 북한군을 주적으로 간주할 수밖에 없는 안보적 현실 하에서 우리의 이익 내지 목표관철에 초점을 맞추어 한반도 평화를 논해왔다. 이는 일부 진보적 재야세력을 제외한 대부분의 접근방법에서 공통적으로 찾을 수 있다. 둘째, 평화문제를 군사적 안보 차원에 국한시키는 관점에 익숙해 있다. 이런 경향의 당연한 귀결로써 한반도 평화문제는 주로 국가관계의 차원에서 다루어져 왔다.

셋째, 앞의 두가지 공통점과 직결되는 것으로써 대부분의 연구들은 남북한과 주변강대국들의 국가이익 또는 정책목표가 고정불변한 것으로 전제하고 각 국간의 관계를 전술 내지 전략적인 측면에 초점을 맞추어 접근하고 있다. 넷째, 대체로 기존 연구들은 경험적·귀납적 접근방법을 채택하고 있으며, 이론적·연역적 접근은 상대적으로 취약하다. 물론 한반도 문제 전반과 관련하여 기능주의와 현실주의적 접근방법이 흔히 활용되고 있긴 하다. 그러나 이들은 이론적 체계에 충실하기보다는 의식적 내지 무의식적으로 이데올로기화됨으로써 인식의 편향성을 부추기는 기반으로 작용하는 경향이 적지 않다.

이러한 특징들로 말미암아 기존연구 및 논의들은 몇 가지 문제점을 노정하고 있다. 첫째, 한반도 평화와 관련 군사적 안보가 가장 급박한 문제임에는 의문의 여지가 없으나, 1990년대에 들어와 본격적으로 사용되기 시작한 한반도 평화체제라는 개념에 함축되어있는 정치, 경제, 사회문화 등 다양한 차원의 평화조건들이 상대적으로 소홀하게 취급되는 경향이 있다. 또한 평화의 조건들은 국가관계 차원에서뿐만 아니라 각 국내 정치·사회·경제 구조들에서도 찾아질 수 있기 때문에 소위 '분석수준들'을 연계시키는 접근방법이 필요하지만, 기존논의와 연구결과들은 그러한 요구를 충족시키기에 불충분하다.

둘째, 전술 및 전략에 초점을 두는 접근법은 단기적으로는 의미를 가질 수 있겠지만, 중장기적으로 협상을 통한 한반도 평화정착과 유지, 나아가 통일의 가능성을 설명하는 데 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 특히 대화와 협상을 통한 문제해결은 상대성을 가지고 있기 때문에 우리의 고정된 목표에 집착하기보다 중·장기적 시각에서 변화의 방향조절에 중점을 두는 접근태도가 요구된다.

셋째, 경험적·귀납적 접근방법은 한반도 문제의 특수성을 대체로 잘 반영할 수 있으며, 다양한 변수의 활용가능성을 높인다는 장점을

가지고 있으나, 연구자 개개인의 경험과 시각 차이로 인해 변수의 선정과정은 물론이고 적용과정에서 큰 편차가 발생할 수 있다. 더욱이 경험적·귀납적 연구의 경우에서 연구자들은 여러 가지 이론의 가정들을 의식적·무의식적으로 선택하여 자신의 관점으로 만드는 경우가 대부분이다. 따라서 동일한 문제의식에서 출발하더라도 개인별로 너무나 다양한 결론이 도출될 수 있다. 이러한 문제의 극복을 위해 이론적·연역적 접근을 통한 체계적 연구는 큰 도움을 준다.

이 맥락에서 본 논문은 한반도 평화체제에 대한 이론적 모색의 출발점으로서 존재론 및 인식론적 문제를 제기하는데 중점을 두었다. 여기서 존재론 및 인식론적 논의는 웬트의 ‘주체와 구조 관계에 따른 국제정치이론들의 분류’를 활용하여 한반도 평화체제가 어떠한 질서 및 작동원리에 따라 형성·발전될 수 있는지를 설명하고자 했다. 즉 한반도 평화체제의 질서모형을 모색하는 이론적 작업이다. 특정정책이 적절한 정책방향과 추진전략을 확보하고 성공적으로 수립·추진되기 위해서 그 정책의 이면에 숨어있는 기본가정, 특히 존재론 및 인식론적 기반을 파악하는 것은 필수적인 작업이 아닐 수 없다. 실제로 대북·통일정책을 둘러싼 여러 논쟁들도 따지고 보면, 근본적으로 서로 다른 이론적 가정 내지 모델구상에서 출발하기 때문인 경우가 대부분이다. 예컨대 현실주의적 기본가정에 입각해서 바라본다면, 대북 포용정책은 매우 위험스럽기 짝이 없는 것인 반면에 자유주의 내지 구성주의의 기본가정을 적용한다면, 전도가 밝은 정책일 수 있다.

앞에서 중점적으로 검토한 현실주의, 자유주의, 구성주의의 패러다임이 모든 사회현상을 명확히 설명할 수 있는 일반이론으로 간주될 수는 없다. 각 이론들은 특정 문제영역에서 각각의 강점과 약점을 가지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화체제 구축과 같이 국내 및 국제적 차원을 모두 아우르는 문제에 대한 이론적 접근

에 있어서 구성주의의 존재론, 인식론, 방법론이 시사하는 바는 매우 크다. 물론 현실주의의 신중함과 자유주의의 발전주의 내지 진화론적 이념은 결코 경시될 수는 없다. 그러나 구성주의는 한반도 평화체제 구축과정에 요구되는 다양한 분석수준을 연계시킬 수 있다는 점에서 현실주의와 자유주의의 한계를 보완하는 이론으로서 주목받을 가치가 충분하다.

이상과 같이 한반도 평화문제의 해결을 위해 필요한 지식을 체계화하는 기반작업의 의미를 갖고 있는 존재론 및 인식론적 논의를 바탕으로 문제해결방안을 모색하는 노력이 한층 배가되어야 할 것이다. 그러할 때, 정책방향과 추진전략을 구체화하는 과정에서 이데올로기화된 소모적 논쟁보다 이론의 기반 위에서 분단현실을 직시하고 이해할뿐더러 정책적 효율성을 제고할 수 있는 생산적 논의가 가능할 것이다.

제 2 부 : 다차원적 평화구상

- II. 남북한의 평화전략 허문영 (통일연구원)
- III. 남북한 차원의 평화체제 정착 : 기본합의서 이행방안
..... 홍용표 (한양대학교)
- IV. 4자회담의 전개과정과 평가 ... 박영호 (통일연구원)
- V. 남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안
..... 박종철 (통일연구원)

II. 남북한의 평화전략

허 문 영 (통일연구원)

1. 서론

남한과 북한이 통일방안 논의 토대를 마련하기 시작하였다. 제 1차 남북정상회담에서 “남북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.” (6.15 남북공동선언 제2항) 지난 50년 동안 남·북한은 상호간의 통일방안을 외세의 존적 또는 비현실적이라면 비난해 왔는데, 이제 공통점이 있음을 인정하고 합의점을 발전시켜나갈 것에 합의한 것이다.

한편 북한의 ‘낮은 단계’ 연방제와 남한의 연합제를 수렴하려는 이 같은 노력은 국내외적으로 큰 파장을 불러일으키고 있다. 국내 일각에서 어떤 사람은 조기 남북통일의 가능성이 높아졌다고 주장한다. 어떤 사람은 수년 내에 통일을 이룰 수 있도록 목표의식을 갖고 노력해야 한다고 주장한다. 반면에 주변국가에서는 의혹의 눈초리로 한반도문제를 바라보며, 개입의 실마리를 찾고 있다.

그러나 남북한이 통일방안에 완전 합의한 것은 아니다. 더군다나 조기통일에 합의한 것은 더욱 아니다. 남북공동선언 제2항은 남북한이 이제 평화공존을 위해 함께 노력할 것에 합의하였고, 동시에 상호간의 통일방안을 존중할 것과 이에 기초하여 통일문제를 점차 협의·발전시켜 나갈 것에 합의하였음을 의미한다. 요컨대 남북한은 통일지향적 평화공존에 합의한 것이라 할 수 있다.

우리가 진정으로 남북 평화공존과 민족 평화통일을 이뤄가기를 원한다면 먼저 남북한 각각이 생각하고 있는 평화전략을 정확하게 이해하는 것이 필요하다. 따라서 이 글에서는 분단 56년 동안 남북한이 각기 추구해 온 통일정책을 먼저 개괄적으로 검토한 후, 평화관·평화 구축방안 그리고 평화통일안을 비교해 보고자 한다.

2. 남북한 통일정책의 변천과정

가. 남한

남한의 통일정책 변천과정은 북한체제에 대한 현실인정 여부에 근거하여 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 첫째 시기(분단이후 1960년대까지는) 남북한 적대적 관계를 전제로 유엔에 의한 통일 실현을 모색한 기간이다. 둘째 시기(1970년대 이후 현재까지)는 남북한 경쟁적 관계를 전제로 민족자주적 통일 실현에 주력한 기간이다. 특히 1990년대 들어와서는 체제·국토적 통일에 앞서 민족공동체의 우선 건설이 보다 현실적이라는 인식 하에 교류와 협력을 통한 점진·단계적 통일 실현에 많은 노력을 기울이고 있다.

1970년대 이전 : 북한체제 부인기

(1) 이승만 정부 : 북한지역(남북한) 자유총선거안

통일정부를 수립하기 위한 미소공동위원회가 실패하자, 1947년 11월 유엔총회는 유엔 감시하 남북한 자유총선거에 의한 통일정부 수

립을 결의하였다. 이에 따라 1948년 5월 10일 남한에서는 유엔한국임시위원단 감시 하에 자유총선거를 실시하여 제헌국회를 구성하고, 8월 15일 정부 수립을 선포하였다. 이후 남한정부는 북한대표를 위하여 공식으로 남겨 둔 국회의 1/3 의석을 채울 것을 촉구하였다.

따라서 정부수립 초기 남한의 통일방안은 북한 지역만의 자유총선거에 의한 통일이었다. 이 같은 북한지역에서만 자유총선거론은 1954년 6월 제네바 정치회담을 계기로 남북한 자유총선거론으로 전환되었다.

(2) 장면 정부 : 남북한 자유총선거론

1960년 4·19혁명으로 자유당 정부가 무너지고, 7·29선거로 민주당이 집권하게 되었다. 1960년 8월 24일 당시 정일형 외무장관은 '7개항의 외교정책 성명'에서 '북진통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 유엔의 결의를 존중하여 유엔 감시 하에 남북한 자유선거에 의한 통일정책을 수행한다'고 천명하였다.

민주당 정부의 통일방안 또한 '유엔 감시하의 남북 자유총선거'였다. 1954년 제네바 정치회담에서 제시된 통일방안과 다른 점은 '유엔의 결의에 의거하여'가 '유엔의 결의를 존중하여'로 바뀐 것이다. 이는 한국의 통일에 관하여 유엔의 어떠한 결의가 있더라도 대한민국의 헌법절차가 무시될 수 없다는 점을 강조한 것이다.

(3) 박정희 정부

(가) 실력배양론

1961년 5·16군사혁명이 일어났다. 군사혁명위원회는 6개항 혁명공약 가운데 ‘반공체제의 재정비 강화’와 ‘국토통일을 위한 실력배양’을 통일의 기본방향으로 제시하였다.

그리고 통일방안은 민주당 정부의 ‘유엔 감시 하 인구비례에 의한 남북한 자유총선거’를 이어받았다. 다만 다른 것이 있다면 통일논의의 무질서를 막고 먼저 실력을 배양한 다음에 통일을 추구하겠다는 정도였다.

(나) 선건설 후통일론

1963년 민정이양으로 제3공화국이 출범하였다. 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 ‘우리의 지상명제는 바로 조국통일’임을 밝히고, ‘우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요 중간목표이다. 통일의 꿈이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다’고 강조하였다. 박정희 대통령은 1967년 1월 연두교서에서도 경제건설과 민주역량의 배양이 우선적 과제임을 천명하면서 ‘선건설 후통일’의 기본입장을 거듭 강조하였다.⁶⁵⁾

1970년대 이후 : 북한체제 인정기

(다) 평화통일구상선언

1970년대에 들어와 국제정세의 조류는 1969년 닉슨 독트린 발표,

65) 이러한 맥락에서 통일문제의 체계·장기적 연구와 계획·입안을 위해 1969년 3월 1일 정부부처의 하나로서 국토통일원이 설치되었다.

미·중 접촉, 일·중 접촉, 미·일·중·소 간의 새로운 세력균형 형성 등으로 인해 긴장완화와 평화공존의 분위기가 확산되었다. 이러한 국제적 화해 분위기에 부응하여 남한정부도 북한에 대한 새로운 인식과 통일정책에 있어서 획기적 전기를 맞게 되었다. 이는 1970년 8·15 ‘평화통일구상선언’으로 나타났다. 이 선언을 계기로 북한정권의 현실적 존재가 인정되었다. 나아가 남북한 접촉·대화·협상·교류 협력의 길도 열리게 되었다. 그 결과 1971년 남북분단 26년만에 처음으로 인도적 차원의 남북적십자회담이 열리게 되었고, 1972년에는 7·4남북공동성명 발표와 더불어 정치협상인 남북조절위원회회담도 개최되었다.

(라) 평화통일 3대 기본원칙(선평화 후통일론)

1974년 8·15광복절 기념사를 통해 박정희 대통령은 평화통일 3대 기본원칙을 제시하였다. ① 한반도 평화정착을 위하여 남북한은 상호 불가침협정을 체결하고 ② 남북한 상호 문호개방과 신뢰회복을 위하여 남북대화를 성실히 진행시켜야 하고 다각적 교류와 협력을 이룩하며 ③ 이 바탕 위에서 공정한 선거관리와 감시 하에 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩하는 것이 그 내용이다.

평화통일 3대 기본원칙은 종전의 ‘선건설 후통일’에서 ‘선평화 후통일’로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고, 이후 우리 정부 통일정책의 기본방향이 되고 있다. 한편 총선거 실시와 관련하여 이전 통일방안과의 차이점은 정부수립 후 지속해온 ‘유엔 감시하’라는 조건을 ‘공정한 선거관리와 감시’로 변화시킨 점이다.

(4) 전두환 정부 : 민족화합 민주통일방안

1981년에 출범한 전두환 정부는 6월 5일 ‘남북한당국 최고책임자간의 직접회담’을 제의했고, 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시하였다. 이 방안은 통일방식과 통일에 이르는 과도적 조치라는 두 부분으로 구성되어있다.

이 방안의 특징은 첫째, 통일을 과정을 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있는 점이다. 둘째, 통일과정에서 민족화합이 선행되어야 함을 강조한 점이다. 셋째, 남북한 총선거의 규범으로서 통일헌법과 통일국가를 완성시키는 과정 및 절차를 처음으로 제시한 점이다.

(5) 노태우 정부 : 한민족공동체 통일방안

1988년 2월 25일 출범한 노태우 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계 정립을 위한 통일노력을 전개하였다. 이 같은 노력은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7선언)과 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체 통일방안’의 모습으로 구체화되었다.

‘7·7선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주한다. 그리고 남과 북이 함께 번영을 이룩하기 위한 민족공동체 관계를 형성시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간 대결구조를 화해구조로 전환시켜 나가는데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이었다. 이를 계기로 남북한 인적·물적 교류와 협력이 시작되었고, 이를 제도적으로 보장하기 위해 ‘남북교류협력에 관한 법률’(90.8.1)이 제정되었다.

‘한민족공동체 통일방안’은 국회에서의 대통령 특별선언을 통해 발표되었다. 이 방안은 ‘7·7선언’을 계승한 것으로, 남북 불신과 대결의

식을 그대로 둔 채 일시에 통일을 이룩하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 전제하고, 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복하고 이를 바탕으로 정치적 통일을 이룩하자는 것이다. 그 주요 내용은 과도적 통일체로서 ‘남북연합’ 형성, 남북연합 기구로서 남북정상회의·남북각료회의·남북평의회 설치, 남북정상회담에서 민족공동체 헌장 채택, 남북평의회에서 통일헌법 채택, 통일헌법에 따라 남북한총선거 실시 및 통일정부와 국회 구성하여 통일민주공화국 수립 등으로 되어 있다.

이 방안의 주요 특징은 첫째, 분단 현실을 인정하는 바탕에서 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종통일을 실현한다는 것이다. 둘째, 남북 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 남북간의 모든 현안문제를 협의·해결해 나간다는 입장에서 교류협력과 정치·군사문제를 함께 해결해 나간다는 점이다.

(6) 김영삼 정부 : 민족공동체 통일방안

1993년 2월 25일 출범한 김영삼 정부는 국제정세 변화와 경제력을 바탕으로 적극적인 대북정책을 시도하였다. 김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 기존의 ‘한민족공동체 통일방안’을 보완·발전시킨 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’을 제시하였다. 이 방안은 약칭으로 ‘민족공동체 통일방안’으로 불린다.

이 방안은 ‘자주·평화·민주’를 통일원칙으로 제시하고, 통일과정을 화해·협력단계→남북연합단계→통일국가 완성의 3단계로 설정하였다. 제 1단계인 화해·협력단계는 남북이 적대와 불신 대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 화해를 정착시켜 나가면서 교류협력을 통해 평화

공존을 추구하는 단계이다. 제2단계인 남북연합 단계에서는 남북 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되게 된다. 마지막 제3단계인 통일국가 완성단계에서는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전 통합하는 것으로서 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가 통일을 완성하는 단계이다.

이 방안의 특징으로는 통일의 기본철학으로 자유민주주의를, 통일 주체로서 민족구성원 모두를, 통일과정에서 민족공동체 건설을 우선적으로 강조하는 것과 통일국가의 구체적 미래상을 제시하고 있는 점 등을 들 수 있다.

(7) 김대중 정부 : 햇볕정책⁶⁶⁾

1998년 2월 김대중 대통령 정부가 출범하였다. 김대중 대통령은 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”임을 밝혔다. 탈냉전 이후 세계화와 정보화, 개방과 협력의 새로운 국제질서 흐름 속에 북한에 대한 현실적 인식과 남북한 국력격차의 심화와 남한사회의 주도적 노력의 필요성에 대한 자각에 기초하여 당장의 통일을 서두르기 보다는 한반도 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환시키겠다는 의지였다.

따라서 김대중 정부는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’을 대북정책 목표로 제시하였다. 남과 북이 서로를 불신하고 주변 4

66) 「국민의 정부 대북정책 추진기조」(통일부, 1998.3.19); 「국민의 정부 대북정책 추진기조:홍보 해설자료」(통일부, 1998.4.7); 강인덕, 「새정부의 대북정책 방향」(통일부, 1998.7); 「‘햇볕정책’의 의미와 추진방향」(통일부, 1998.7); 「대북정책 어떻게 추진되고 있나」(통일부, 1999.2)

국이 한반도의 현상유지를 바라고 있는 상황하에서 당장에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이라는 것이다. 따라서 평화정착을 통해 남북간의 평화공존을 실현하는 것이 시급하며, 평화정착의 기반 위에서 남북 화해를 도모하고 협력을 추진하는 것이 필요하다고 본다. 이런 맥락에서 김대중 정부는 「통일정책」이 아닌 「대북정책」⁶⁷⁾이라는 용어를 사용하는 것으로 보인다.

김대중 정부는 남북관계 개선을 이룩하기 위한 원칙으로 3가지를 제시하였다. 무력도발 불용·흡수통일 배제·화해협력 적극추진의 원칙이 그것이다. 무력도발 불용의 원칙은 북한의 폭력적 행동을 용납하지 않는다는 소극적 의미와 한반도 평화와 통일을 비롯한 민족의 모든 문제는 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결한다는 적극적 의미를 갖고 있다. 흡수통일 배제의 원칙은 북한의 대남 적대감 및 경제침과 주변4국의 한반도 현상유지 정책 그리고 남한의 약화된 경제력을 고려하여, 북한의 조기붕괴를 전제로 하는 흡수통일을 무리하게 추진하는 것이 비현실적일 뿐만 아니라 한반도에 긴장을 고조시키는 부작용만 산출하고 남북한관계 개선에 도움을 줄 수 없는 것임을 천명한 것이다. 화해·협력 적극 추진의 원칙은 민족공동체 형성을 위해 「보다 많은 접촉과 대화」를 지향하고, 북한 스스로의 변화 노력을 지원할 것임을 의미한다.

김대중 정부는 이상과 같은 대북정책 목표 및 원칙에 근거해서 6가지 추진기조와 6가지 추진방향을 제시하였다. 6가지 추진기조는 안보와 협력의 병행추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해·협력

67) 김대중 정부의 대북정책 공식명칭은 「포용정책」이다. 「햇볕정책(Sunshine Policy)」은 대북정책의 비유적 표현이고, 「화해·협력정책」은 대북정책의 내용을 의미한다. 중국에서는 陽光政策, 일본에서는 太陽政策으로 지칭하고 있다. 임동원, 「1999년도 대북정책 특강」, (통일연구원 세미나, 1999.2.9)

을 통한 북한의 변화 여건 조성, 남북한 상호이익의 도모, 남북당사자 해결 원칙 하에 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진 등으로 구성되었다. 6가지 추진방향으로서는 남북대화를 통한 「남북기본합의서」 이행·실천, 남북이산가족 문제의 우선적 해결, 정경분리⁶⁸⁾ 원칙에 입각한 남북경협 활성화, 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공, 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, 한반도 평화환경 조성의 과제 등이 제시되었다.

나. 북한

분단 시기 북한이 추구해 온 통일정책은 국제혁명역량·북한혁명역량·남한혁명역량의 편성 상황과 이에 따른 전개양상에 근거하여 다음과 같이 5 시기로 구분할 수 있다⁶⁹⁾

(1) 무력통일 시도기 (1945~1953) : 혁명적 민주기지론

이 기간 북한은 냉전 고착화의 국제환경, 주한미군 철수(1949.6) 및 남한 군사력의 미약, 북한의 정치·경제적 체제정비 및 군사력의 대남 절대우위 확보 등 3대혁명역량의 전반적 강화 상황 가운데 무력통일을 준비·시도하였다.

이 시기 북한은 「혁명적 민주기지」⁷⁰⁾노선에 기초한 통일전략으로

68) 정경분리 원칙은 남북간 경제교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 하는 것이다.

「정경분리」 원칙이란 무엇인가, (통일부, 1998.5.)

69) 허문영, “북한의 통일정책,” 양성철 외, 「북한외교정책」(서울: 서울프레스, 1995), pp. 131~172.

70) 혁명적 민주기지란 “혁명하는 나라의 한 지역에서 승리한 혁명을 공고

서 「민족통일전선」사업과 ‘무력통일’ 전략을 선택하였다.⁷¹⁾ 남북한에 별개의 정권이 수립된 이후 북한은 통일방안으로서 주한미군 철수 등을 전제로 한 ‘남북한 총선거’통일 또는 ‘남북한 국회연합’을 제시하였다. 1949년 6월 28일 「조국통일민주전선」결성대회에서 북한은 통일방안으로서 선 주한미군 철수 및 유엔조선위원단 해체, 후 남북한 자유총선거 실시와 전조선입법기관 수립 등을 포함한 8개항의 통일방안을 채택하였다.⁷²⁾ 그리고 1950년 6월 7일 「조국전선」, 확대중앙위원회는 남북한 총선거와 이를 위한 남북한 전정당 사회단체대표협회의의 조직을 주 내용으로하는 ‘평화적 조국통일방책추진에 관한 호소문’을 발표하였다. 이와같은 북한의 ‘남북한 총선거’ 통일방안은 당시 남한의 ‘북한만의 총선거’ 통일방안과 대립되는 것이었다. 한편 동년 6월 19일 북한 최고인민회의 상임위원회는 ‘조선민주주의인민공화국 최고인민회의와 남조선 ‘국회’를 단일한 전조선립법기관으로 연합하는 방법으로 조국의 평화적 통일을 실현할 것’을 주 내용으로하는 ‘평화적 조국통일추진에 관하여’ 라는 결정서를 채택, 한국 국회에 제의하였다. 그러나 이같은 평화공세는 「민주기지」노선에 근거한 ‘조국해방전쟁’의 준비를 위장하기 위한 전술적 제안으로 평가되고 있다. 북한은 무력통일을 위장하기 위하여 전쟁도발 직전에 위장 평화 공세와 더불어 환상적 통일안을 제시하였던 것이다.⁷³⁾

히 하여 혁명의 전국적 승리를 담보하는 책원지”를 의미한다. 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1993), pp. 1235~36.

71) “민주주의인민공화국을 건설하기 위하여서는 노동계급과 농민뿐만 아니라 민족자본가도 포함한 모든 애국적민주력량이 참가하는 통일전선을 결성하여야 합니다. . . . 공산당은 우리 나라의 통일독립을 주장하는 당파와는 서슴치않고 합작하여야 합니다.” 김일성, “새 조선건설과 민족통일전선에 대하여,” 『김일성저작선집 1』(평양: 조선로동당출판사, 1967), pp. 4~5.

72) 『조선중앙년감 1950』, p. 234.

(2) 평화통일 공세기 (1954~1961) : 두가지 전도론

이 기간 북한은 동서평화공존과 중·소 갈등의 국제환경, 한·미 상호방위조약의 체결(1953.10 서명, 1954.11 발효), 중공군의 단계적 철수(1954.10; 1958.10)에 따른 군사적 불안감 등 3대혁명역량의 약화상황에 처하여 위장 평화통일을 전면에 내세우고, 한국전쟁으로 와해된 체제를 재정비하는데 주력하였다. 북한은 ‘선 건설·후 통일’의 자세를 취할 수밖에 없었다.

이 시기 북한은 통일방법으로서 평화통일과 무력통일의 『두가지 전도론』을 제시하고, 선전적 차원에서는 전자를 강조하였다. 1955년 12월 28일 김일성은 첫째 전도 즉 평화적 방법에 의한 통일을 염원하며 그 실현을 위하여 모든 힘을 다하여 투쟁하고 있음을 주장하였다. 그리고 평화통일을 위해서는 북한을 민주기지로 강화하는 동시에 남반부에 대한 정치사업도 잘할 것을 강조하였다.⁷⁴⁾ 한국전쟁을 통해 무력통일의 한계를 절감한 북한으로서는 새로운 방법을 즉 평화를 위장한 혁명 통일전략을 모색하기 시작한 것으로 보인다.

북한은 ‘평화통일’전략에 기초한 통일방안으로서 『선 외국군(미군) 철수·후 남북한총선 통일』을 주장하였다. 휴전 이후 북한이 제의한 통일방안은 1954년 4월 27일 제네바 회담에서 외상 남일이 제안한 3개항의 평화통일안이다.⁷⁵⁾ 그는 남북한 총선거를 위한 ‘전조선위원회’를 구성할 것과 외국군의 철수가 6개월 이내에 이루어져야 할 것 그

73) 1950.6.10. 조만식 선생과 김삼룡·이주하 교환 제의; 1950.6.19. 『전조선 입법기관』구성 제의

74) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 『김일성저작선집 1』, p. 573.

75) 안명일·정철만, 『조국통일투쟁사(1)』 (평양: 사회과학출판사, 1992), pp. 232~233.

리고 극동 해당국가들의 협조등을 주장하였다. 이후 북한은 선 외국군대 철수, 후 자유선거 또는 남북한총선 통일을 거듭 주장하였다.⁷⁶⁾ 이같은 북한의 통일방안은 ‘남북한 총선거’ 통일방안이라는 점에서 한국전쟁 이전기의 통일방안과 유사성이 있다. 그러나 유엔 감시하에 선출된 남한 국회의 존재를 전면 부정하지 않은 점에서 한국전쟁 이전기의 통일방안 보다는 다소 유연하여졌다.⁷⁷⁾

(3) 혁명통일 추진기 (1961~1979) : 「조국통일 3대원칙」과 「5대강령」

(가) 1960년대 : 「남북연방제안」

1960년대 전반기 북한은 중·소분쟁 격화 및 베트남전쟁 확대의 국제환경, 남한에서의 학생혁명과 군부쿠데타에 따른 강력한 반공정권 등장, 북한의 성공적인 전후복구사업 수행과 4대군사노선 채택 등 국제 및 남한혁명역량의 약화, 북한 혁명역량의 강화 상황 가운데 「남조선혁명」노선을 은밀히 추진하였다. 그리고 김일성 유일사상체계가 확립되고 「국방·경제 병진노선」 추진의 결과 북한의 군사력이 상대적으로 우위에 이르는 1960년대 후반기에 북한은 무력도발의 강경노선을 집중적으로 전개하였다.

76) 1956.4.28. ‘남북총선거에 의한 통일민주연합정부 수립’ 제의 (조선로동당 제3차 당대회에서 채택된 ‘평화통일을 위한 선언’ 제5항); 1957.9.20 ‘일반·평화·직접적 비밀투표 방법과 전국적 선거에 의한 남북통일’ 주장 (최고인민회의 제2기 제1차회의에서 김일성 연설); 1959.10.26. ‘일체 외국군대 철수후 전조선의 자유선거’ 제의 (최고인민회의 제2기 제6차회의 부수상 남일 연설)

77) 북한은 남북한 총선거를 위한 회의 명칭을 ‘전조선위원회’대표자연석회의, ‘남북한공동회의’등으로 바꿔 제안하였다. 김명기, 「남북한 통일정책」 (서울: 국제문제연구소, 1995), p. 115.

이 시기 북한은 통일방안으로서 ‘남북총선거’방안을 지속하되, 4·19 이후 남한상황이 불안정하게 되자 ‘연방제’와 같은 선선선동용 통일방안을 새로 제의하였다. 김일성은 1960년 8월 14일 ‘남북연방제’를 남북총선거가 불가능할 경우의 통일이전 과도적 대책으로서 처음 제의하였다.⁷⁸⁾ 북한이 교류·협력에 기초하여 즉 일종의 기능주의적 통합론에 기초하여 연방제 통일안을 제시한 것은 남한과의 체제경쟁에서 상대적으로 우위성을 확보한 자신감에서 나온 것이라 할 수 있다. 이후 북한은 약 1년여에 걸쳐 연방제안과 남북교류 통합론을 계속 주장하였다.⁷⁹⁾ 그러나 당시 정치적으로 불안한 상태에 있던 남한의 제2공화국으로서 이를 수용하기 어려웠다.

북한은 1961년 9월 17일 제4차 당대회 선언을 통하여 ‘미군 철수 및 미 제국주의 식민지통치 철폐’의 혁명지향적 통일방안을 다시 제시하였다.⁸⁰⁾ 그리고 1968년 9월 7일 ‘공화국 창건 스무돛 기념 경축대회 보고’를 통하여서는 ‘선 주한미군철수 및 남조선혁명(인민민주주의 혁명) 후 (민주주의적 남북총선거를 통한)남북통일’방안을 제시하였다.⁸¹⁾ 이 보고에서 김일성은 통일이란 구체적 방도와 관련된 문

78) “우리가 말하는 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 「대한민국」 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다” 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15 해방 15주년경축대회에서 한 연설,” 『김일성저작선집 4』(평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 214.

79) 1960년 11월 20일 조선민주주의인민공화국 비망록; 1960년 11월 22일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정서 “남북조선의 경제·문화 교류의 협조를 실현하여 남조선에서 민족경제의 자립적 발전을 도모할 데 대한 의견서”; 1961년 3월 6일 조선민주주의인민공화국 정부비망록 등

80) 『조선중앙년감 1962』, p. 91.

81) 김일성, “조선민주주의인민공화국은 우리 인민의 자유와 독립의 기치이

제가 아니며, 주한미군 철수 및 남조선혁명 완수가 없는 한 이룩될 수 없는 것⁸²⁾임을 주장함으로써 혁명지향적 통일관을 거듭 보여주었다. 북한이 이 같은 「선 혁명· 후 통일」 자세로 다시 돌아서게 된 것은 남한에서 강력한 반공·군사정권이 출범하여 정치적으로 안정을 회복하고, 경제적으로 고도성장을 지속하고, 외교적으로 한·일국교정상화 및 월남 파병을 통한 한·미관계 강화를 이루어간 것에 기인하는 것으로 평가된다.

한편 4대군사노선의 성공적 추진 및 대소련 관계회복에 따른 군사원조의 확보 결과 군사력이 강화되자, 북한은 1967년 이후 무장침투적 대남정책을 선택하였다. 즉 운수봉지구 작전(1967.6.23~6.24), 정읍 내장산 작전(1967.7.18~19), 청와대 기습사건(1968.1.21), 푸에블로호 나포(1.23), 서귀포 간첩선 침투(8.20), 울진·삼척지역에의 120명 무장공비 침투(10.20~11.3), EC-121기 격추(1969.4.15), KAL 여객기 납치(12.11) 등 대남강경노선을 전개하였던 것이다. 그러나 케릴라전을 통한 대남통일정책 또한 남한 국민의 반공의지에 따른 비협조로 말미암아 실패로 끝나고 말았다.

(나) 1970년대 : 「고려연방공화국안」

이 기간 전반기 북한은 미·소 데탕트와 미·중(1972.2) 및 일·중 관계개선의 국제환경, 남한의 평화통일 정책과 지속적 경제발전, 북한의 경제적 어려움 대두 등 북한의 정치·군사적 역량을 제외한 3대핵

며 사회주의,공산주의 건설의 강력한 무기이다.(1968.9.7)” 「김일성저작선집 5」 (평양:조선로동당출판사, 1972), pp. 197~198.

82) “그 구체적 방도가 어떻든지간에 조국통일은 미제침략자들을 우리 강토에서 몰아내고 남조선 괴뢰정권을 때려부신 다음에야 비로소 이룩될 수 있습니다,” 같은 책, p. 199.

명역량이 대체로 약화되는 상황 가운데 이에 대한 적응차원에서 남북대화에 임하였다. 그러나 중반기에 월남의 패망(1975)과 제3세계에서의 반미성향의 증대, 주한미군의 일부 철수에 따라 국제혁명역량과 남한혁명역량이 다시 강화되자, 북한은 남북대화를 중단한 뒤 대민족회의 등 위장 평화통일 방안을 선전적 차원에서 제시하였다. 동시에 지하당 조직 구축 및 박정희 대통령 저격기도, 판문점 도끼만행, 땅굴 구축 등 무력도발을 병행하는 모습을 보여주었다.

북한은 통일방안에 있어 허담의 연설⁸³⁾과 김일성의 연설을 통하여 1960년대의 것과 크게 다를 바 없는 “주한 미군철수”와 “남북연방제 실시”를 주장하였다. 그러나 김일성의 연설을 통해 처음으로 “남북총선거” 주장을 삭제하고, 연방제 통일국가의 국호를 “고려연방공화국”으로 제시한 점에 있어 다소 변화가 있었다. 1973년 6월 23일 김일성은 구스타프 후사크 체코슬로바키아 공산당 중앙위원회 총비서 일행의 북한방문 환영 평양시 군중대회에서의 연설을 통해 「조국통일 5대강령(방침)」을 제시하였다.⁸⁴⁾ 조국통일 5대강령을 통하여 제시

83) 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차 회의에서의 외교부장 허담의 연설에 따른 8개항의 통일방안 : 미군철수후 남북한 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 감군, 남북총선거 통한 중앙정부 수립, 과도적 조치로서 남북연방제 실시, 남북한정치협상회의 진행 등.

84) “평양시 군중대회에서 하신 김일성 동지의 연설,” 『로동신문』, 1973.6.24.; 김일성, “조국통일 5대방침에 대하여(1973.6.25.),” 『김일성 저작선집 6』, (평양, 조선로동당출판사, 1974), p. 448. ① 남·북사이의 군사적 대치상태 해소와 긴장상태 완화: 모든 외국군대의 철거, 군대와 군비의 축소, 남북한 평화협정의 체결 ② 다방면적(정치·군사·외교·경제·문화) 협력과 교류의 실현 ③ 대민족회의 소집 : 각계각층 인민(북:로동자, 근로농민, 근로인텔리, 청년학생, 병사 남: 로동자, 농민, 청년학생, 지식인, 군인, 민족자본가, 소자산계급)과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성 ④ 남북연방제 실시 : 남과 북에 현존하는 두 제도는 당분간 그대로 두고 ‘고려연방공화국’ 단일국호 사용하는 연방공화국 창설 ⑤ 단일국호(고려연방공화국)에 의한 유엔가입 및 대외관계에서 공동보조 : 유엔 분리가입 반대, 통일 이전 유엔가입하려면 고려연방공화국의 국호를 가지고 하나의

된 「고려연방공화국안」은 1960년대 「남북연방제안」을 지속하는 부분과 수정한 부분으로 구성되어 있다. 북한은 ‘북과 남에 현존하는 두 제도는 당분간 그대로 두고 남북연방제를 실시’할 것을 주장함으로써 ‘고려연방공화국’도 ‘남북연방제’와 마찬가지로 과도체제임을 거듭 밝혔다. 그러나 북한은 ‘남북 총선거’에 의한 통일 주장을 일단 철회하고 「고려연방공화국안」을 ‘구성된 조건에서...가장 합리적인 방도’로서 주장하였다. 이는 1960년의 남북연방제가 외세의 간섭을 배제한 자유로운 총선거안을 남한이 받아들이지 못할 경우의 차선택 차원에서 제시되었던 것에 비하면 많은 변화가 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 남북연방제안에서 남북정부의 동수대표로 구성되는 「최고민족위원회」가 오직 경제, 문화문제만 다룰 것으로 제의되었던 것에 비해, 「고려연방공화국안」에서는 각계각층 인민들과 각 정당·사회단체 대표들로 구성되는 「대민족회의」가 경제, 문화문제 뿐만 아니라 정치, 군사, 외교문제까지도 다룰 수 있는 것으로 제의되었다.

이 같은 변화는 1960년대 초반에 북한이 대남 우위적 국력을 확보하고 있었던 데 비해, 1970년대에 들어와 남북한의 국력이 균형에 이르게 되고 미·중, 일·중 관계개선에 따라 동북아에 데탕트 기운이 만연하게 된 데 영향받은 것으로 평가된다. 이같은 상황이 전개되자, 북한은 교류·협력을 통한 흡수통일에서 위장평화(외군철수와 평화협정체결을 전제로 한 고려연방공화국안)와 전복(남조선혁명)의 이중전략을 통한 합작통일로 통일전략을 전환하였던 것으로 보인다.

(4) 연방통일 선전기 (1980~1987): 「고려민주연방공화국 창립방안」

국가로 가입.

이 기간 북한은 미·소간의 신냉전 대두(1979)와 남한의 비약적인 경제발전과 강제적인 체제안정, 북한의 김정일 후계체제 공식화(1980.10) 등 국제혁명역량 및 북한혁명역량의 강화와 남한혁명역량의 약화 상황 가운데 ‘연방통일’전략과 테러·군사도발 전략을 동시에 전개하였다. 북한은 이를 통해 북한 체제의 공고화와 한반도 적화통일을 함께 추진하였다. 그리고 버마 랭구운 테러사건(1983.9)으로 국제혁명역량이 약화되자, 북한은 제2기 남북대화(1984~1985)에 임하였다. 이후 민주화 운동이 확산됨에 따라 남한 정세가 혼미하여 지자, 북한은 남북대화를 중단하고 다시 ‘남조선혁명’ 추진을 위하여 지하당 구축과 통일전선사업(1989년 각종 밀일북 사건 주도)에 나섰다.

1980년 10월 10일 제 6차 당대회에서 김일성은 사업총화보고를 통하여 새로운 통일방안으로서 「고려민주연방공화국 창립방안」을 제시하였다.⁸⁵⁾ 이 방안은 3대 선결조건과 연방국가의 특징 그리고 10대 시정방침으로 구성되어 있다. 북한은 3대 선결조건으로서 남한에서의 ‘군사파쇼통치’ 청산과 사회의 민주화(반공법과 국가보안법 폐지·‘폭압통치기구’ 철폐·공산당 활동 보장) 실현, 긴장상태 완화와 전쟁위험 제거(주한미군 철수 및 정전협정의 평화협정으로의 전환), 미국의 「두개조선」 조작책동 및 내정간섭의 저지를 제시하였다.⁸⁶⁾ 그리고 「고려민주연방공화국」을 형성하기 위하여 ① 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족연방회의」를 구성하고 ② 「최고민족연방회의」의 상설기구인 「연방상설위원회」를 조직하여 정치, 외교, 군사를 관장케 하며 ③ 사상과 제도를 상호 인정·용납한 기초 위에서 남과 북이 같은 권한과 의무를 가지

85) 「김일성저작선집 8」(평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 364~382.

86) 같은 책, pp. 369~371.

고 연방정부의 지도하에 지역자치 실시할 것을 제의하였다.⁸⁷⁾ 그리고 「고려민주연방공화국」이 시행할 ‘10대 시정방침’을 제시하였다.⁸⁸⁾

「고려민주연방공화국」통일방안은 기존의 연방제 통일방안을 다소 수정하고, 좀 더 구체화한 것으로 평가할 수 있다. 예컨대 1960년과 1973년의 「연방제안」이 ‘과도적 조치’로서 국가연합(confederation)적 성격을 띠고 있었던 반면에, 이 방안은 ‘통일국가의 최종적 형태’로서의 연방(federation)적 성격을 보다 강하게 띄게 되었다. 종전의 ‘1국가 1체제 완전통일’ 방안을 완전 폐기하고, ‘1국가 2지역자치정부 연방국가 창설방안’을 새로 제시한 것으로 볼 수 있다. 10대 시정방침 또한 새로 제시하였던 것이다. 그러나 북한은 당시 정권초기 상황에 있던 전두환 정부를 ‘군사파쇼’정권으로 규정함으로써, 연방통일의 대상이 아님을 분명히 밝혔다.⁸⁹⁾

(5) 공존통일 모색기 (1988~현재) : 「전민족대단결 10대강령」

87) 같은 책, p. 373.

88) ① 국가활동의 모든 분야에서 자주성을 확고히 견지하며 자주적인 정책을 실시함 ② 나라의 전지역과 사회의 모든 분야에 걸쳐 민주주의 실시 및 민족의 대단결 도모함 ③ 남과 북사이의 경제적 합작과 교류 실시 및 민족경제의 자립적 발전 보장함 ④ 과학·문화·교육 분야에서의 교류와 협조 실현하며 나라의 과학기술과 민족문화예술, 민족교육을 통일적으로 발전시킴 ⑤ 끊어졌던 교통과 체신을 연결하며 전국적 범위에서 교통·체신 수단의 자유로운 이용 보장함 ⑥ 노동자, 농민을 비롯한 근로대중과 전체 인민의 생활안정을 도모하고 그들의 복리를 계통적으로 증진시킴 ⑦ 남북사이의 군사적 대치상태 해소와 민족연합군 조직, 외래침략으로부터 민족 보위함 ⑧ 해외 동포들의 민족적 권리와 이익옹호·보호 ⑨ 남과 북이 통일이전 다른나라들과 맺은 대외관계 올바르게 처리, 두 지역정부의 대외 활동 통일적 조절 ⑩ 전민족을 대표하는 통일국가로서 세계 모든나라들과 우호관계 발전, 평화 애호적인 대외정책 실시함. 같은 책, pp. 374~382.

89) 같은 책, p. 369.

이 기간 북한은 소련의 변화와 해체(1991.12.30) 그리고 냉전체제의 붕괴, 남한의 국제적 지위향상과 문민정부의 출범(1993.2) 그리고 전향적 북방 및 대북정책 추진, 북한의 경제적 및 안보적 위기 심화 등 북한 정권의 창설 이래 가장 어려운 상황인 3대혁명역량의 전반적 약화에 처하였는 바, 체제유지를 위해 수세적 방어차원에서 남북대화에 임하였다.

북한은 통일방안에 있어서도 「고려민주연방제」를 보다 공존지향적 또는 체제수호적인 것으로 수정할 의사가 있음을 표명하였다. 김일성은 1988년 신년사에서 “북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서” 통일할 것을 강조함으로써 남북공존의 필요성을 처음으로 인정하였다.⁹⁰⁾ 이후 1988년 11월 7일 북한은 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의를 개최하여 「조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안」을 제의하였다.⁹¹⁾ 여기서 북한은 ‘평화보장 4원칙’⁹²⁾과 ‘포괄적 긴장완화방안’⁹³⁾을 제의함

90) 『조선중앙년감 1989』, pp. 1~7.

91) 이 제안은 1988년 10월 19일 노태우 대통령의 유엔총회 연설 내용(남북 정상회담의 실현, 동북아평화협의회 구성, 4강에 의한 남·북한 교차승인)에 대한 북한의 대응정책적 성격이 강하다.

92) ① 통일지향(조선반도의 평화는 나라의 통일을 지향하여야 함) ② 외군철수(주한미군) ③ 남·북군축 ④ 당사자협상(조선반도의 평화는 긴장격화에 책임있는 당사자들의 대화를 통하여 실현되어야 함: 미국과 남·북한)

93) 한반도의 평화실현 방안: ① 미군무력(핵무기 및 주한미군 병력)의 단계적 철수 ② 남북무력(병력·군사장비·군사조직)의 단계적 축감 ③ 미군무력의 철수와 남북무력의 감축에 대한 통보와 검증 ④ 북한·미국·남한 사이의 3자회담, 남북한사이의 정치·군사적 대결상태 완화방안: ① 정치적 대결상태완화(상호비방 중상 중지, 정치행사중지 및 법제도 철폐, 합작·교류실현) ② 군사적 대결상태의 완화(비무장지대의 평화지대화, 대규모군사연습 중지, 군사행동중지, 고위군사당국자간 직통전화 개시) ③ 남북사이의 고위급 정치·군사회담진행, 『북한군사문제 제의자료집(1948~1988)』 (서울: 평화연구원, 1989), pp. 921~925.

으로써 공존지향적 입장을 거듭 표명하였다. 또한 1990년 10월 18일 김일성은 제2차 남북고위급 회담 남측대표단과의 회견시 처음으로 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제 방식’의 통일을 제의하였다.⁹⁴⁾ 이와같은 수정적 연방제안은 1991년 김일성의 신년사에서 보다 구체적으로 천명되었다.⁹⁵⁾ 북한은 제도통일의 위험성을 강조하면서, 1980년의 최종 완성형적 연방제론을 잠정적·단계적 연방제론으로 수정할 의사가 있음을 밝힌 것이다.⁹⁶⁾ 즉 남북한 지역정부가 잠정적으로 외교 및 군사적 권한을 보유하는 국가연합적 통일을 제시한 것이다.⁹⁷⁾ 이같은 변화는 사회주의체제 붕괴 흐름으로부터 현존체제를 유지하려는 북한의 대남수세적 입장에 기인하는 것으로 평가된다.

한편 북한은 통일원칙으로서 ‘민족대단결’⁹⁸⁾을 강조하면서 「조국통일 5대방침」과 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」을 제시

94) 『로동신문』, 1990.10.19.

95) “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고있는 우리 나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제방식으로 실현되어야 합니다.” 『조선중앙년감 1992』, p. 5.

96) “우리는 고려민주련방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 련방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있습니다.” 『조선중앙년감 1992』, p.6.

97) 북한의 국가연합적 성격의 연방제안은 그 후 주요인사들에 의해 거듭 천명되었다. 1991년 윤기복 최고인민회의 통일정책위원장은 “남북한의 2개정부가 일정 한도내에서 잠정적으로 외교·군사권을 보유할 수 있다.”고 언급하였다. 1992년 6월 하와이 국제학술회의에 참석한 이삼로 북측대표는 “남북지역정부가 외교권·군통수권 등을 독자적으로 행사하는 두개 제도와 두개 정부”를 주장하였다.

98) “전체 조선 민족은 계급적 차이와 사상과 정견, 신앙의 차이를 가리지 말고 오직 민족 공동의 이익을 앞세우는 원칙에서 단결해야 한다”

하였다. 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 김일성은 5대 방침으로서 ① 평화적 환경 마련 ② 자유 내왕 및 전면개방 ③ 유리한 국제적 환경 조성원칙에 입각한 대외관계 발전 ④ 대화발전 ⑤ 전민족적 통일전선 형성을 제기하였다.⁹⁹⁾ 북한은 1991년 8월 1일 “우리민족의 대단결을 이룩하자”라는 김일성의 담화를 통하여 민족대단결을 거듭 강조하였고¹⁰⁰⁾, 드디어는 1993년 4월 7일 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 그동안의 통일관련 주장들을 종합하여 『조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령』으로 채택하였다.¹⁰¹⁾ 북한은 『전민족대단결 10대강령』을 채택함으로써 ‘패권적 혁명통일’ 전략으로부터 ‘체제수호적 공존통일’ 전략으로의 전환을 정당화한 것으로 볼 수 있다.

99) 『로동신문』, 1990.5.25.

100) “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룹니다. 조국통일위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것입니다.” 『조선중앙년감 1992』, p.45.

101) ① 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. ② 민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다 ③ 공존,공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. ④ 동족사이에 분렬과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고나가야 한다. ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는데 리롭게 리용하는것을 장려하여야 한다. ⑧ 접촉, 래왕, 대화를 통하여 전민족이 서로 리해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. ⑨ 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 련대성을 강화하여야 한다. ⑩ 민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다. 『조선중앙년감 1994』, pp. 8~10.

3. 남북한 평화관

가. 남한

남한은 평화를 전쟁 또는 진복의 반대 개념으로 정의하고, 헌법에 서 평화통일을 통일방법으로 규정하고 있다.¹⁰²⁾ 평화통일이 남한헌법의 이념으로 규정되고 있음은 평화통일의 실현이 남한의 국가적·국민적 과제로 제시되고 있음을 의미한다. 이에 남한 정부는 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소하는 한편, 가공적인 국가체제의 조립보다 더불어 살아가는 ‘민족공동체 형성’에 주력하는 공동체통일 방안¹⁰³⁾을 수립하여 평화통일을 추진해 왔다.¹⁰⁴⁾

한편 북한이 ‘자주·평화통일·민족대단결’을 「조국통일 3대원칙」으로 강조하고 있듯이, 남한은 「민족공동체 통일방안」을 통해 통일의 기본 원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 있다. 그런데 남북한은 이들 용어에 대한 정의를 제각각 내리고 있다.¹⁰⁵⁾ 여기서 ‘평화’의 의미와 관

102) 헌법은 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히”(前文)할 것과 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”(제 4조)할 것을 규정하고 있다. 또한 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”(제 66조 3항)고 규정함으로써 평화통일을 위한 대통령의 의무도 제시하고 있다. 『1987년 대한민국 헌법』 참조

103) ‘공동체통일 방안’은 「민족화합 민주통일 방안」(1982)으로 시작되어 「한민족공동체 통일방안」(1989)을 거쳐 「남북기본합의서」와 「한반도비핵화 공동선언」(1992) 등의 남북관계 개선을 고려한 「민족공동체 통일방안」(1994.8.15)으로 발전적으로 제시되었다.

104) 장명봉, “통일교육법의 제정의 필요성과 내용 검토”(민족통일연구원 세미나, 1997.7.25)

105) ‘자주’의 개념과 관련, 남한은 통일이 어떤 외부세력의 간섭을 받음이 없이 민족자결의 정신에 따라 남북 당사자간의 상호협의를 통해 우리

련하여 남한은 통일이 전쟁이나 상대방을 전복하려는 방식에 의해 이루어져서는 안되며, 반드시 평화적인 방법으로 추구되어야 한다는 것을 강조하였다. 민족공동체 통일방안은 아무리 통일이 민족지상의 과제로 절실한 염원이라 할지라도 이를 달성하기 위하여 민족의 희생을 강요하는 무력이나 폭력의 방법을 결코 사용해서는 안될 것임을 강조하고 있는 것이다.¹⁰⁶⁾ 즉 통일은 무력의 사용이나 폭력적인 수단을 배제하고 대화와 교류를 통하여 평화적인 방법으로 달성해야 한다는 것이다.¹⁰⁷⁾ 그러나 북한은 남한의 현 정권을 타도하고, 용공정권을 수립하여 북한정권과 합작하는 (전쟁을 통하지 않는) 통일을 의미하였다. 따라서 주한미군과 남한정부의 축출을 위해 사용되는 폭력은 북한의 평화관에 따르면 평화의 원칙에 위배되지 않는다는 것이다.¹⁰⁸⁾ 남한은 바로 이같은 북한의 무력도발에 대한 경험에 기초하여 평화의 원칙을 강조한 것이라 할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 그리고 평화의 문제

민족 스스로의 뜻과 힘으로 통일을 이룩해야 한다는 의미로 제시하고 있다. 그러나 북한은 ‘자주는 남조선에 대한 미국의 지배를 끝장내고, 남조선에서 미제가 나가도록 하는 것입니다(1990.8)’라는 김일성의 주장처럼 주한미군의 철수와 한·미 안보동맹체제의 와해를 의미한다. 또한 ‘민주’의 개념과 관련, 남한은 통일을 이룩하는 절차와 방법이 민주적 원칙에 입각하여야 함은 물론 통일조국이 민주국가여야 함을 강조한다. 그러나 북한은 ‘민족대단결’을 강조하면서 ‘연공·연복 및 반정부 세력과의 단결’을 지향하는 통일전선사업 수행을 의미하며, ‘민족대단결은 공산주의자와의 연합을 전제로 하며, 이를 위해 정치적 범률적 장애를 제거하여야 한다’고 주장하였다. 통일원, 『통일문제이해』, (서울 통일원, 1996), p. 103.; 강승춘, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』 (평양: 사회과학출판사, 1993), pp. 39~51; 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 10~11.

106) 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995), p. 81.

107) 이동복, “남북기본합의서 무엇이 문제인가?” p. 15

108) “평화통일은 남조선에서 파쇼통치제도의 청산과 원수들을 반대하는 계급투쟁을 동반한다” 허종호, 앞의 책, pp. 205~210.

109) 남한은 1950년 한국전쟁을 북한의 남침에 의해 발발된 것이며, 따라서

를 신뢰의 문제와 연결시켜, 1992년에 발효된 『남북기본합의서』에 신뢰를 구축하기 위한 조항을 삽입하였다.¹¹⁰⁾ 그러나 남한은 평화를 통일의 방법·과정·목적 중 방법과 관련하여 주로 강조하는 제한적인 모습을 보여주고 있다.

나. 북한

북한은 계급적 관점에 기초해서 평화를 2가지로 구분한다. 하나는 이른바 ‘제국주의 국가’들의 억압에 의해 이뤄지는 노예적 굴종의 ‘부르조아 평화’이며, 다른 하나는 사회주의 국가들이 ‘제국주의 국가’를 지구상에서 영원히 축출한 후 이룩할 수 있는 ‘진정한 평화’가 있다는 것이다.¹¹¹⁾ 또한 북한은 ‘진정한 평화’는 협상과 같이 구결하는 방

전쟁 당사자도 북한과 미국이 아니라 남·북한이고 평화의 당사자도 남·북한인 것임을 강조한다. 또한 1953년 휴전이후에도 남·북한간에 폭력 사태가 끊일 날이 없었음도 강조한다. 1968년 1·21사태를 시작으로 1970년대 비무장지대 남침땅굴 굴착행위와 1983년 미얀마 아웅산묘소 테러사건과 1987년 대한항공 858 여객기 폭파사건 그리고 1996년의 잠수함 침투사건 등이 그 대표적 실례이다.

- 110) 기본합의서 12조는 대규모 부대이동과 군사훈련의 사전통보와 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사의 상호교류와 정보의 교환, 검증 등을 규정하고 있다. 이같은 신뢰구축조치의 시행을 통해 필요한 정도의 투명성(Transparency)을 확보한 뒤 이를 토대로 대량살상무기와 공격능력의 제거를 포함한 단계적 군축을 추진해야 할 것이다. 그러나 북한은 「선 신뢰, 후 군축」의 수순을 거부하고, 「선 군축, 후 신뢰회복」을 주장하고 있다.
- 111) “노예적 굴종이 가져다 주는 평화는 평화가 아니다. 평화의 파괴자들을 반대하여 투쟁하며 노예의 평화를 반대하여 억압자들의 통치를 뒤집어엎지 않고서는 진정한 평화를 달성할 수 없다.” 김일성, 『김일성 저작선집 4』, p. 521. “부르조아평화주의의 반동적 본질은 제국주의의 존재 자체가 전쟁의 근원이라는 사실을 은폐하면서 제국주의를 때려 부치지 않아도 지구상에서 영원한 평화를 이룩할 수 있다고 설교하는데 있다.” 『정치사건』, p. 1163.

법이 아니라 제국주의자들과의 투쟁에 의해서 이룩되는 것이며¹¹²⁾, ‘미 제국주의’와의 투쟁¹¹³⁾이 그 기본되는 것으로 간주한다. 따라서 이러한 평화관에 기초하여 북한은 한·미 상호방위조약과 주한미군이 지속하는 한(제국주의가 남아 있는 조건하에서) 한반도의 평화는 노예적 굴종의 사이비 평화이며, 진정한 평화는 될 수 없음을 강조하고 있다. 결국 북한이 주장하는 ‘조선반도의 평화’는 주한미군 철수와 직결되어 있는 것이다.

한편 북한은 통일수단으로 평화적 방도와 비평화적 방도의 두 가지 방법을 제시하고 있다.¹¹⁴⁾ 평화적 방도란 남한 내에서 인민민주주의혁명을 수행한 다음, 남한의 혁명정권을 흡수하거나 또는 남한의 현 체제가 연공정권 또는 용공정권으로 교체된 후, 이 정권과 합작통

112) “침략과 전쟁은 제국주의의 본성이다. 제국주의자들에게 구걸하는 방법으로서는 평화를 유지할 수 없다. 우리의 주체적 혁명력량을 강화하여 침략자들을 단매에 소멸할 수 있을 때 평화의 유지와 그 공고성은 담보된다. 평화를 전취하기 위해서는 또한 제국주의를 반대하는 원칙적 입장을 견지하고 견결한 반제투쟁을 전개해야 한다.” 김일성 “우리의 혁명과 인민군대의 과업에 관하여,” p. 31.

113) “제국주의를 반대하는 투쟁에서도 반미투쟁은 평화를 위한 투쟁의 기본이다. 미제국주의는 평화의 주된 교란자이며, 평화의 가장 흉악한 원수이다. 미제국주의를 반대하는 투쟁을 떠나서는 세계평화를 수호할 수 없으며, 민족적 해방과 독립도, 민주주의와 사회주의의 승리도 이룩할 수 없다.” 『김일성 저작선집 3』(평양, 조선로동당출판사, 1975), p. 415.

114) 『김일성 저작선집 4』, pp. 91~93. 북한은 평화적 방법에 의한 통일이란 ①남한 당국이 인민들의 압력에 못 이겨 『조국통일 3대원칙과 5대강령』을 접수·실현할 경우 ② 남한에 반제·자주적 민주정부가 수립되거나 중립화될 경우 ③ 『남조선혁명』이 승리할 경우 가능성을 주장하였다. 한편 비평화적 방법에 의한 통일은 ① 미국이 북침하여 전쟁을 일으킨 경우 ② 미국의 세력이 약화된 경우 ③ 남한의 혁명정세가 고양되고 남한 인민이 북한의 지원을 요구할 경우 가능성을 주장하였다. 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 264~271.

일을 실현하는 방법을 말한다. 이러한 평화적 방도를 적용한 전술이 바로 연방제 통일론이다. 그리고 비평화적 방도란 전쟁의 방법으로 남한을 공산화하고 통일을 달성하는 것으로 무력통일론을 의미한다. 무력통일론은 가장 완전하고 가장 빠른 통일방법이므로 북한으로서 는 가장 원하는 방법일 수 있다. 단지 월등한 대남 군사력 우위와 외국간섭의 배제 (특히 미국)라는 두 가지 조건이 쉽게 갖추어 지지 않아서 그 동안 주저해왔던 것으로 평가된다. 따라서 북한이 분단 이후 줄곧 주장해 온 주한미군 철수는 바로 비평화적 방도의 통일을 지향 하는, 즉 무력통일 여건을 조성하기 위한 전략이라 할 수 있다.

4. 남북한 평화구축 방안

가. 남한 : 한반도 냉전구조 해체방안

김대중 대통령은 1999년 1월 4일 '99년 제1차 국가안보회의(NSC)를 주재하면서 한반도 냉전종식을 3대 기본목표 가운데 하나로 제시하였다.¹¹⁵⁾ 그리고 김 대통령은 1999년 5월 CNN 위성방송 기조연설을 통해 한반도 냉전구조 해체 구상과 관련, 다음과 같은 5대 과제를 제시하였다.¹¹⁶⁾

115) <http://www.bluehouse.go.kr/upload-kor/0104173950b90104-1/html>; 『동아일보』, 1999.1.5. 김 대통령은 2월 11일 일본 도쿄신문과의 인터뷰 및 고무라 일본 외무장관의 청와대 예방, 3월 20일 오부치 일본총리와의 서울 정상회담, 5월 5일 CNN과의 위성중계 회견, 5월 6일 르몽드 프랑스 신문과의 인터뷰 등에서 핵, 미사일, 남북대화 등 대북현안과 북미수교 등 북한의 관심사를 포괄적으로 해결하는 일괄타결 구상을 피력하였다.

116) 통일부, 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』,

첫째, 남북한 관계개선이다. 이는 남북한의 불신과 대결관계를 화해와 협력관계로 전환시키는 것을 의미한다. 김대중 정부는 분야별 공동위원회 가동을 통한 『남북기본합의서』의 성실한 이행을 그 핵심 과제로 간주한다. 김 대통령은 김정일 국방위원장이 자신을 만날 준비가 되면 만날 용의를 갖고 있음도 천명하였다.¹¹⁷⁾ 이런 맥락에서 김대통령은 클린턴 대통령, 오부치 총리와의 정상회담에서 “인내심을 갖고 포용정책을 계속 추진한다면 반드시 성공할 것”임을 강조하고, “만일 미사일을 발사하더라도 KEDO와 대북 포용정책을 유지해야 하며, 북한이 변화하면 지원해 주어야 한다”¹¹⁸⁾고 권고하는 등 포용정책을 지속하고 있다.

둘째, 북한의 대미·일관계 개선과 정상화이다. 김대중 정부는 미·북 쌍방이 제네바 합의를 성실히 이행하면서 서로 위협을 감소시키고, 나아가 미국 및 일본이 대북관계를 개선해 적절한 시기에 관계 정상화를 해야 한다는 입장이다. 김 대통령은 “우리는 미국과 일본이 꼭 서울을 거쳐 평양에 가야 한다거나, 미·일보다 우리가 먼저 북한을 접촉해야 한다고 생각하지 않음”을 천명하였다.¹¹⁹⁾ 이런 맥락에서 김대통령은 『르 몽드』 신문과의 인터뷰에서 미국이 대북 경제제재를 철회할 것과 일본이 대북 전쟁배상금을 지불할 것 등을 강조하고 북한이 대외관계를 정상화할 수 있도록 도울 것을 주장하였다. 이는 과거정부의 선 남북 관계개선, 후 북·미/북·일 관계개선 정책의 대전환

pp. 16~17.; 임동원 외교안보수석, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본 방향,” (통일부 및 통일연구원 특강, 1999.2.9.); 『중앙일보』, 1999.2.10.; 김대중대통령 “CNN 위성방송 기초연설문 전문”, 동북아평화연구회, 『대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999), pp. 317~320.

117) 『한국일보』, 1999.5.6.

118) 『연합뉴스』, 1999.9.12.

119) CNN 인터뷰, 1999.5.5.; 『한국일보』, 1999.5.6.

을 의미한다.

셋째, 북한의 안정적 변화와 개방을 위한 환경 조성이다. 김대중 정부는 북한을 국제사회의 책임있는 성원으로 역할에 감당할 수 있도록 도울 것을 강조하고 있다. 김대중 정부의 포용정책은 북한에 대한 지원과 교류·협력을 통해 북한이 스스로 변화와 개방을 이룩할 수 있는 여건을 조성하고자 하는 정책이다. 북한이 변화와 개방으로 선회하도록 하기 위해서는 북한에 대한 봉쇄전략 보다 흡수통일을 포기하는 전제 위에서 보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 교류·협력을 통해 북한 스스로 변화와 개방의 장점을 인식하도록 여건을 조성해 주어야 한다는 것이다. 따라서 남북관계 차원에서는 인도적 측면에서 지원, 민간 측면에서 정경분리에 입각한 교류, 그리고 정부 측면에서 상호주의적 협력을 확대하는 동시에 국제관계 차원에서 북한의 국제기구로의 진출을 지원한다면 남북간 신뢰 구축과 북한의 자발적 변화에 기여할 것으로 간주한다. 이런 맥락에서 정부는 북한의 ADB, IBRD 가입을 지원한다는 입장이다. 그러나 유념해야 할 부분이 있다. 북한은 우리가 우리 의지대로 조종 또는 다룰 수 있는 대상이 아니라는 점이다.

넷째, 한반도에서 대량살상무기 제거와 군비통제이다. 김대중 정부는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 제거와 남북한 군비통제 실현을 냉전구조 해체의 핵심과제로 간주하고 있다. 그러나 북한은 대미 관계개선을 통해 체제안전 보장과 경제제재 해제조치가 선행되지 않는 한 대량살상무기 개발을 쉽게 포기하지 않을 것이다. ‘금창리 지하 핵 의혹시설’사건과 최근의 ‘대포동 미사일 발사준비’ 사건 등은 군비통제의 중요성과 시급성을 입증한다.

다섯째, 정전체제의 평화체제로의 전환이다. 김대중 정부는 정전체제를 평화체제로 전환하고 한반도에서 ‘법적 통일(de jure

unification)’에 앞서 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 실현하고자 한다. ‘사실상의 통일’은 남북한이 각자의 정체성을 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 의미한다. 이는 완벽하게 법·제도적으로 통일이 되지는 않았다 하더라도 실제적으로는 통일이 된 것과 다름없는 상황을 뜻한다. 현재 4자회담에서 이 문제를 다루고 있으나, 진전이 별로 없다. 이에 양영식 통일부 차관은 남북대화 와 4자회담을 대북정책의 중심축으로 병행 추진해 나갈 것임을 밝혔다.¹²⁰⁾ 또한 한반도 평화문제는 당사자인 남·북한이 주도적으로 합의하고, 미·중국 등 관련국들이 지원을 보장하는 구도가 될 것임을 설명하고, 북한이 이 역사적 기회를 포기하지 않을 것으로 기대한 바 있다.

김대중 정부가 제시하는 한반도 냉전구조 해체의 5대 과제는 주로 국제 및 남북한관계 수준에서 논의되고 있다. 북한의 대미·일관계 정상화는 국제적 수준에서의 이중삼각관계의 냉전체제를 해체하는 노력이며, 남북한 관계개선과 한반도 대량살상무기 제거 및 군비통제는 남북한관계 수준에서 정치·군사적 대결의 냉전관계를 해체하려는 노력이 된다. 그리고 북한의 변화와 개방을 위한 여건 조성과 정전체제의 평화체제로의 전환은 국제적 수준과 남북한관계 수준에서 함께 추진하는 노력이라 할 수 있다.

따라서 정부가 한반도 냉전구조 해체를 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 국내적 수준과 개인적 수준에서의 노력을 보완·병행할 필요가 있다. 예컨대 『국가보안법』과 같은 이데올로기적 대결의 냉전적 법과 제도를 개정해 나가도록 한다. 그리고 통일교육 과정에서 소극적 안보교육보다 적극적 평화교육을 보다 강조하여 심정적 대결의

120) 『연합뉴스』, 1999.9.16.

냉전 의식을 극복할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러면 한반도 냉전구조 해체는 평화통일 과정 중 어디에 위치해 있는 것인가? 이를 파악하기 위해 한반도 정세의 변화단계, 각 단계 규정 문건, 한반도 정세의 체제적 특징, 평화구축과 통일조성의 단계를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 한반도 정세는 갈등적 공존→경쟁적 공존→협력적 공존→남북연합→통일국가의 단계로 발전할 수 있다. 갈등적 공존(conflictive coexistence)이란 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 의미한다. 이는 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 전 차원에서 벌이는 상호 전면적 대결로 나타난다. 한국전쟁이후 1990년대 초반까지 남북한은 갈등적 공존을 지속해 온 것으로 특징 지을 수 있다.

경쟁적 공존(competitive coexistence)이란 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 이 상황에서는 경제 및 사회·문화적으로는 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상대가 완전히 해소되지 않는다. 김대중 정부가 대북 포용정책을 바탕으로 남북한 화해·협력정책을 추진한 이후, 현 단계의 한반도 정세가 바로 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있는 것으로 평가된다.

협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 즉 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적 교류·협력과 더불어 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는

상황을 뜻한다.

이러한 상황에서 남북한간에 정치적 합의가 이루어질 경우 한반도 통일의 실현과정으로서 “1민족·1국가·2체제·2정부”의 남북연합이 가시화될 수 있다. 나아가 남북한 주민과 당국자들의 완전한 신뢰와 합의가 이루어질 경우, 우리 민족의 숙원인 “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가도 평화적으로 탄생될 것이다.

둘째, 위의 5단계를 열고, 규정하는 문건으로서는 정전협정, 남북기본합의서, 평화협정, 민족공동체 헌장(가칭), 통일헌법을 상정할 수 있다.

셋째, 그 결과 위 5단계의 한반도 체제적 특징을 정전체제와 소극적 평화¹²¹⁾ 유지기(peace maintaining), 기본합의서체제와 적극적 평화¹²²⁾ 구축기(peace building), 평화체제와 통일형성기(unification making), 사실상의 통일(de facto unification)체제와 통합구축기(integration building), 통일체제와 통합완성기(integration completion)로 규정할 수 있다.¹²³⁾ 이상의 관계를 도표화하면 <표 II-1>와 같다.

121) 특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태를 의미한다.

122) 무력충돌이 존재하지 않을 뿐 아니라, 무력충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고 새로운 분쟁의 발생 시 무력충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태를 말한다.

123) Gareth Evans, *Cooperating for Peace*, (St Leonards: Allen & Unwin, 1993), pp. 3~16

< 표 II-1> 한반도 평화통일 5단계

단계 구분	갈등적 공존 (conflictive coexistence)	경쟁적 공존 (competitive coexistence)	협력적 공존 (cooperative coexistence)	남북연합	통일한국
규정 문건	정전협정	남북 기본합의서	평화협정	민족 공동체헌장	통일헌법
체제적 특징	정전체제	기본합의서 체제	평화체제	사실상의 통일체제	통일체제
평화와 통일단계	평화유지기 (Peace Maintaining)	평화구축기 (Peace Building)	통일추진기 (Unification Making)	통합구축기 (Integration Building)	통일완성기 (Unification Completion)
한반도 냉전구조 해체 기간					

나. 북한 : 주한미군 철수와 대미 평화협정 체결

‘민족해방투쟁’과 ‘인민민주주의혁명’에 기초한 ‘합작(평화)통일’이라는 기본틀 하에 북한은 3대혁명역량의 객관적 편성상황과 이에 대한 북한 지도부의 주관적 인식과 의지에 따라 그 동안 다양한 ‘평화통일안’ 또는 ‘평화공세’를 전개해 왔다.¹²⁴⁾ 그것은 크게 5가지로 정리된다.

124) 북한은 대남 정책 수단에 있어서는 무력·혁명·대화·(위장)평화 등의 방식을 상황에 따라 배합·사용하였다. 북한은 남한을 강제 점령하려는 무력해방, 연방제 합작통일을 추진하는 남조선혁명, 물리력 또는 혁명에 의한 통일이 불가능할 경우 공산화역량을 키우기 위한 남북대화 및 위장평화 공세 등을 융통성 있게 선택하였다. 예컨대 북한은 1950년대 초반과 1960년대 후반같이 3대혁명역량이 강화되었을 때는 무력해방전략을 과감히 추진하였고, 1950년대 중반과 1990년대 같이 3대혁명역량

그것은 크게 5가지로 구분해 볼 수 있다.¹²⁵⁾ 첫째, 남북한 총선거안이다. 총선을 통한 남북통일안은 가장 오래된 북한의 평화통일안이다.¹²⁶⁾ 북한은 총선을 제안할 때마다 한국이 받아들이기 어려운 전제조건을 제시함으로써 한국의 거부를 유도하여, 통일을 반대하는 것이 한국임을 선전하기 위해 노력하였다. 총선거안은 1960년 연방제안이 발표된 이후 크게 강조되고 있지 않다.

둘째, 원조 및 남북교류안이다. 북한은 사회주의 우월성을 선전하는 동시에 남한 주민의 마음을 사로잡기 위한 수단으로 식량·전기·철강 등 경제원조를 제공하겠다는 평화공세를 1956년부터 1962년까지 전개하였다.¹²⁷⁾ 그리고 남북교류제안은 경제적 우위를 자신하던 1950년대 중반부터 지금까지 계속되는 북한의 평화공세중 하나이다.¹²⁸⁾

이 약화되었을 때는 위장평화와 공존전략을 제시한 것이다. 그리고 이외의 상황에서는 대체로 선전차원의 위장평화공세(남북대화 제의 및 연방제 통일방안 제시)와 전복차원의 통일전선전술(무력도발 및 지하당 구축)을 병행·추진하는 이중전략을 구사하였다. 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망,” 「전략연구」 제3권 제2호(통권 제7호) (서울: 한국전략문제연구소, 1996), pp. 112~131.

125) 북한은 대남 정책 수단에 있어서는 무력·혁명·대화·(위장)평화 등의 방식을 상황에 따라 배합·사용하였다. 북한은 남한을 강제 점령하려는 무력해방, 연방제 합작통일을 추진하는 남조선혁명, 물리력 또는 혁명에 의한 통일이 불가능할 경우 공산화역량을 키우기 위한 남북대화 및 위장평화 공세 등을 융통성 있게 선택하였다. 예컨대 북한은 1950년대 초반과 1960년대 후반같이 3대혁명역량이 강화되었을 때는 무력해방전략을 과감히 추진하였고, 1950년대 중반과 1990년대 같이 3대혁명역량이 약화되었을 때는 위장평화와 공존전략을 제시한 것이다. 그리고 이외의 상황에서는 대체로 선전차원의 위장평화공세(남북대화 제의 및 연방제 통일방안 제시)와 전복차원의 통일전선전술(무력도발 및 지하당 구축)을 병행·추진하는 이중전략을 구사하였다.

126) 북한은 「남북한제정당·사회단체대표자연석회의」(1차 1948.4.30, 2차 48.7.5)에서 총선을 통일방안으로 제시하였다.

127) 내각결정 제43호(1957.5.7.), 내각결정 제60호(1959.9.23.) 등

128) 「최고인민회의 제1기 제8차회의 호소문」(1954.10.30) 등

물론 북한은 경제적으로 열세임을 깨닫게 된 1970년대부터는 이에 다소 소극적인 태도를 취하기도 했다. 그러나 1990년대 들어와 경제 희생 없이는 체제유지가 불가능함을 깨닫게 되어, 북한은 다시 경제를 중심으로 한 남북교류에 적극적 태도를 취하기 시작하였다.

셋째, 연방제안이다. 북한은 남한에서 1960년 4·19가 일어나자 총선을 위한 과도적 조치로서 연방제안을 제시하였다. 연방제안은 이전의 어떤 제안보다 설득력 있게 보이는 도전적 제안이었다. 북한은 이 제안을 통해 ‘한국의 현 체제를 인정한다’는 양보를 보임으로써 공산주의를 싫어하는 남한 국민의 반공주의 약화를 도모하는 동시에, 불안정한 남한 정세를 활용하여 흡수통일을 모색하였던 것이다. 연방제안은 이후 1970년대 『고려연방제안』, 1980년대 『고려민주연방공화국 창설방안』으로 이름을 달리하며 오늘날까지 북한의 통일방안으로 제시되고 있다.

넷째, 대민족회의안이다. 북한은 정권 초기부터 정당사회단체대표들이 모이는 회의를 열자고 주장해 왔으며, 1970년대 남북회담이 중단되자 그 대안으로서 『대민족회의』를 제의하였다.¹²⁹⁾ 북한은 민족통일의 주체가 인민이므로 당국자 대화만으로는 부족하니, 전민족적 범위에서 인민을 대표할 수 있도록 노동자·농민·청년학생·지식인·군인·민족자본가·소자산계급과 같은 각계 각층의 인민들과 각 정당·사회단체 등이 참여하는 대민족회의를 열어야 한다고 주장하였다. 일견 타

129) 1950.6.7. 『남북 제정당·사회단체 대표자협의회』 제의; 1973.4.16. 『남북 정치협상회의』; 1973.6.23. 『대민족회의』; 1982.2.10. 『남북정치인 100인 연합회의』; 1988.1.1. 『남북연석회의』; 1989.1.1. 『남북정치협상회의』; 1989.9.28 『민족통일협상회의』; 1990.1.1. 『남북당국·각정당수뇌협상회의』; 1990.7.3. 『민족통일협상회의』; 1991.1.1. 『민족통일정치협상회의』; 1994.4 『민족대회』; 1995.1.24 『대민족회의』; 1996.1.30 『남·북·해외 정당·단체 연대회의』 등

당한 것으로 보이나, 북한의 의도는 남한정부를 일개 단체로 격하시키고 남한의 여러 단체와의 통일전선체를 구축하여 통일을 이루려는 것이다. 대민족회의 안은 「제정당·사회단체 연석회의안」, 「북·남·해외 정당·단체들의 연대회의」(1997년)등의 모습으로 지속·제외되고 있다.

다섯째, 군축 및 평화협정안이다. 북한의 평화공세 중 가장 선전효과와 설득력이 높은 방안은 상호 감군·상호군축·평화협정 체결과 같은 것들이다. 상호감군안은 1954년 6월 제네바회의에서 당시 북한의 상인 남일이 제안한 이래, 1957년 9월 최고인민회의에서 김일성이 제시한 ‘10만 감군안’으로 정형화되었다. 한편 평화협정안은 1955년 8·15 경축사에서 김일성이 휴전협정의 평화협정으로의 전환을 제의한 데서부터 시작되었다. 이후 북한은 1962년 10월 최고인민회의 제3기 1차회의에서 김일성 연설을 통해 ‘북남평화협정’체결을 제의하였고, 1974년 3월 최고인민회의 제5기3차회의에서 「미합중국 국회에 보내는 편지」를 통해 ‘북남평화협정’체결을 철회하고 ‘북미평화협정’체결을 제안하였다. 그리고 1992년 「남북기본합의서」와 「부속합의서」가 체결되자, 북한은 남북한간에 불가침 및 화해·협력에 관한 합의가 이루어진 것으로 간주하였다. 이후 1994년 4월 북한은 판문점 군사정전위원회 북측 관계자들을 일방적으로 철수시키면서 정전기구를 대체할 새로운 평화보장체계 수립을 위한 대미협상을 제기하면서, 한반도의 평화를 위해서는 북·미 평화협정이 체결되어야 한다는 주장을 지금까지 지속하고 있다.¹³⁰⁾ 북한은 평화협정 체결당사자에서 남한을

130) 북한은 1991년 3월 유엔사(UNC)측 군사정전위 수석대표에 한국군 장성(황원탁 소장)이 임명된 후 군정위 본 회의를 중단한 이래, 중감위 체코대표부 철수(93.4), 군정위 북한대표단 철수(94.4), 조선인민군 판문점대표부 설치(94.5), 군정위 중국대표단 철수(94.12), 중감위 폴란드대표단 철수(95.2), 판문점 중감위 건물 폐쇄조치 발표(95.5) 등 현 정전협정체계 와해를 지속하고 있다.

배제하고 있는 데, 위와 같은 이유뿐만 아니라 남한은 정전협정의 서명당사자가 아니고 미국의 「괴뢰국」으로서 자율성이 없기 때문이라는 것이다.

한편 ‘조국통일’을 위한 주한미군 철수문제는 북한의 대미정책 목표 중 전 시기를 거쳐 가장 중요한 목표였다. 단지 그 내용과 방법에 있어서만 다소 변화가 있었다.¹³¹⁾ 예컨대 한국전쟁 이전 시기에는 한반도에 미군과 소련군이 주둔하고 있었기 때문에 외국군대의 동시철거 대상으로, 한국전쟁 이후에는 6개월이내 철거 대상으로, 70년대에는 평화협정체결 이후 철거 대상으로, 80년대 후반(1987)에는 평화통일의 선결조건으로서 단계적·점진적 철수의 대상으로, 90년대 초반(1990)에는 남북군축에 상응하는 비율로의 단계적 철수 대상으로, 90년대 초·중반(1992)이후부터는 통일 전까지 철수의사 표명·통일이후 단계적 철수의 대상으로 제기되었다.¹³²⁾

또한 북한은 주한미군을 조국통일의 근본적 장애물로서 만 아니라, 북한체제에 위협을 주는 제1차적 군사·안보 대상으로 인식하였다. 이에 70년대 중반에 「조미 평화협정」과 「조선반도의 비핵지대화」를 제의하였고, 80년대에는 「조선반도 비핵지대·평화지대 창설」과 「다국적 군축협상」, 「포괄적 평화방안」을 제의하였다. 그리고 90년대에 들어와서는 「새로운 평화보장 체계」수립등을 제의함으로써 안보상 두려움의 해결을 모색하였다.¹³³⁾

한편 최근 상황변화 속에서 북한지도부는 체제유지를 최우선적 과제로 인식하는 정세관을 보여주고 있다. 김정일은 경제난과 안보난에

131) 허문영, 「북한의 대미국정책 변화연구」, (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 47~48.

132) 홍용표, 「김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남정책」(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 29.

133) 허문영, 「북한의 대미국정책 변화연구」, pp. 26~48.

대한 위기감을 표출하였다.¹³⁴⁾ 이에 북한지도부는 '97년 '총돌격전, 3대진지 강화론'을 제시하였고, '98년 '경제건설'이 '최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선'임을 강조하고, 김정일의 국방위원장 재추대에 즈음해서는 '강성대국론'을 주창하였다. 그리고 '99년 신년 공동사설을 통해서도 경제강국 건설이 가장 중요한 과제를 거듭 강조하였다.

그러나 북한 지도부는 김일성시대의 통일정책을 고수할 의지를 분명하게 밝히고 있다. 김정일은 「조국통일 3대원칙」, 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대헌장」으로 재강조하고, 이를 통일의 강령적 지침으로 제시하고 있다.¹³⁵⁾ 또한 그는 「민족대단결 5대방침」¹³⁶⁾을 새로 제시함으로써 김일성시대의 통일정책의 계승·심화발전을 시사하였다.

요컨대 과거 북한은 한반도 냉전구조 해체 문제와 관련하여 구체적인 방안을 제시한 적이 없으며, 다만 공산화통일과 체제유지를 위해 주한미군 철수와 평화협정 체결이나 평화보장체계의 수립 등을 주장한 것으로 볼 수 있다.¹³⁷⁾

다. 주요 쟁점

남북한은 한반도 평화구축 방법론과 관련하여, 상이한 접근 방식과

134) 김정일, "비공개 연설(1996.12.7)," 「조선일보」, 1997.3.19.

135) 김정일, "위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 1997.8.4," 「로동신문」, 1997.8.20.

136) ① 민족자주의 원칙 ② 애국애족의 온민족 단결 ③ 북남관계 개선 ④ 외세·반통일세력 반대 ⑤ 내왕·접촉·대화·연합 강화 등을 주요 내용으로 한다. 김정일, "온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자," 「조선중앙방송」, 1998.4.29.

137) 허문영, 「한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 3~17.

구축 틀 그리고 당사자관을 보여주고 있다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 평화구축 방식 : 과정적 접근 대 법리적 접근¹³⁸⁾

남한은 한반도 평화구축을 하나의 긴 ‘과정(process)’로 보고 있다. 이 과정에서 평화를 공고하게 만드는 규범과 절차, 제도를 채택하고 점진·단계적으로 실행해야 한다는 것이다. 이렇게 평화구축을 위한 실질적인 기반조성 및 유지·증진 노력을 통해 불안한 정전상태를 공고한 평화상태로 전환해야 한다는 것이다.¹³⁹⁾

반면에 북한은 한반도 평화구축의 핵심을 평화협정 체결에 있는 것으로 간주한다. 현 정전협정으로는 평화가 보장될 수 없다는 것이다. 따라서 불안정한 정전상태와 적대적 대결관계를 종식시키기 위해서는 평화협정이 시급히 체결되어야 한다고 북한은 주장한다.

(2) 평화구축틀: 평화체제(peace regime) 대 평화보장체제(peace arrangement)

남한은 한반도 평화구축을 새로운 체제형성(regime building) 과정으로 인식한다. 국제정치학에서 체제(regime)라는 개념은 2개 또는 그 이상의 국가간에 설치된 기관, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차와 규칙을 의미한다.¹⁴⁰⁾ 남한의 평화체제(peace regime)에

138) 백진현, “정전체제의 평화체제 전환방안,” 『미북 관계개선과 남북관계 발전방향』, (서울: 통일원 남북회담사무국, 1994), p. 59.; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색』, (서울: 지평서원, 2000), pp. 157~158.

139) 통일원 남북대화사무국, 『남북대화』, 제54호 (서울: 통일원, 1992), p. 44.

140) Joseph Nye, Jr., “Nuclear and U.S. Soviet Security Regimes,”

서 체제는 국제정치학에서 사용되는 개념과 동일한 용어로 간주된다. 따라서 남한은 평화의지 확인, 정치 군사적 신뢰구축, 군비통제(군사적 신뢰구축 및 군축 포함), 본격적인 경협, 남북이산가족 상봉, 사회문화적 교류협력 등을 추진함으로써 평화체제를 이뤄 실질적으로 평화를 구축할 수 있는 것으로 보고 있다.¹⁴¹⁾

한편 북한은 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 ‘새로운 평화보장체계(new peace arrangement)’라는 용어를 처음으로 사용하였다.¹⁴²⁾ 그러나 북한은 ‘새로운 평화보장체계’가 무엇을 의미하는지 명확하게 천명한 적이 없다. 다만 그 동안 북한이 발표한 성명이나 고위 당국자의 발언 등을 정리해 볼 때, 정전협정 폐기와 평화협정 체결 그리고 군사정전위원회 해체와 새로운 평화감시(보장)기구 설치와 같이 협정 체결과 기구 마련을 그 핵심 과제로 제시하고 있는 것으로 추정된다.¹⁴³⁾ 따라서 ‘새로운 평화보장체계 수립’의 핵심은 북·미 평화협정을 체결하는 데 있으며, 평화협정의 핵심내용은 주한

International Organization, vol.41. no.3 (1987), p. 391.

- 141) 민주평화통일자문회의, 「한반도 평화체제 구축방안 연구」, 민주평통 시사자료(14) (서울: 민주평화통일자문회의, 1996), p. 11.
- 142) “조선반도에서 조성되고 있는 제반사태는 조·미 사이의 적대관계를 해소하고 화해를 이룩하며 조선반도의 진정한 평화와 안전을 보장하자면 반드시 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립할 것을 요구하고 있다. 이와관련하여 조선민주주의인민공화국은 … 새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미합중국에 제기한다.” 통일원, 「월간 북한동향」, 통권 제154호, p. 246.
- 143) 제성호 박사는 북한식 평화구상의 실현을 위해 복무하는 기구(조선인민군 판문점대표부 등), 한반도 평화협상을 위한 북·미간의 상설적인 협의체(장성급 고위군사접촉 채널 등), 북한식 평화의 제도화를 뒷받침하는 법제도(북·미 평화협정), 주한미군 철수와 남북군축 및 불가침을 이행 감시하는 장치, 유엔군사령부 해체 등의 후속조치를 포함하는 것으로 추정한다. 제성호, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 지평서원, 2000), pp. 109~146.

미군 철수가 된다.

이에 대해 남한은 평화협정 체결과 주한미군 철수는 별개 사안으로 판단하고 있다. 전자는 남북한이 해결할 과제이고, 후자는 한·미 양국이 협의할 문제로 규정되고 있다. 또한 평화협정이 체결되더라도 주한미군 철수가 반드시 수반되어야 하는 것은 아니라는 것이다. 주한미군 철수로 인해 남북한 군사력 불균형이 초래될 경우, 결과적으로 한반도 불안정을 가중시킬 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

또한 남한의 평화체제론자들도 평화협정 체결의 필요성을 인정한다. 다만 평화체제 수립의 순서에 있어서 먼저 북한의 평화공존의지가 확인되고 한반도 대내외 여건이 성숙됨으로써 남북한간 정치군사적 신뢰구축이 된 후, 이와 같은 평화상태를 확인 선언하는 차원에서 평화협정이 체결되어야 하는 것임을 주장한다.¹⁴⁴⁾

따라서 평화구축들과 관련하여 남한은 실질적 접근의 평화조성중심주의로, 북한은 제도적 접근의 협정·기구 중심주의적 입장을 취하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

(3) 평화구축 당사자

평화구축 당사자 문제와 관련하여서도 남북한은 침예하게 대립하고 있다. 이에 대한 남한 입장은 남북한 당사자 해결 원칙이다. 휴전선을 경계로 남과 북의 막대한 군사력이 직접 대치하고 있는 한반도의 현실적 상황을 고려할 때, 한반도 평화체제 문제에 대한 협의를 남북한이 주도하는 것은 당연하며, 남북이 직접 협상하지 않는 어떠한 평화협정이나 평화체제도 현실적으로 무의미하다고 보고 있다.¹⁴⁵⁾

144) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 소고,” 『통일문제연구』, 제3권 제4호 (1991), p. 75.

반면에 북한은 정전협정 당사자 논리와 주한미군 주둔실태에 근거하여 북한과 미국이 정전협정을 대체할 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁴⁶⁾ 북한은 정전협정이 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국 인민지원군 사령관에 의해 서명되었는데, 중국은 북한에서 철수하였기 때문에 결국 북한과 미국이 정전협정의 실질적 당사자라는 것이다. 따라서 정전협정의 실질적 당사자가 이 협정을 대체할 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것이다. 또한 북한은 미군의 남한주둔을 강조하면서, 남한 정부는 ‘미제국주의자의 괴뢰’로서 자율성이 없고, 남한은 국군에 대해 작전지휘권을 갖고 있지 않기 때문에 미국이 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 주장한다. 이런 맥락에서 북한은 “새로운 평화보장체계를 수립하는 문제는 정전협정 체결의 당사자인 우리와 미국사이에 협의해서 해결할 문제이지 괴뢰들이 끼어들 문제가 아니다”라고 주장한 바 있다.¹⁴⁷⁾

이에 대해 남한은 미국만이 조약당사자라는 북한측 주장은 조약서명자(Signatory)와 조약당사자(Party)를 혼동, 자의적으로 해석한데서 연유한 것이라 반박하고, 법적 현실적 측면에서 정전협정의 당사자는 남북한이라고 강조한다.¹⁴⁸⁾ 또한 남한은 북미 평화협정 체결 주장이 남북기본합의서 제5조 및 남북화해분야 부속합의서 제19조의 정전체

145) 외무부, 『한반도문제 주요현안 자료집』, (1998), pp. 145~150.

146) “...그 당사자는 어디까지나 우리와 미국이다. 정전협정에 도장을 찍은 것도 미국이며, 남조선에 있는 전반적인 무력에 대한 작전지휘권을 장악하고 행사하고 있는 것도 미국이다. 남조선괴뢰들은 미국의 허수아비에 불과하다...이렇게 놓고 보면 새로운 평화보장체계 수립의 당사자가 다름아닌 미국이라는 것은 더 논의할 여지도 없다.” 『로동신문』 논평, 1995.3.3.

147) 『조선중앙방송』 보도, 1994.9.19.; 1995.3.2.; 『로동신문』 논평, 1995.3.3.; 1997.6.25.

148) 외무부, 『한반도문제 주요현안 자료집』, (1998), pp. 148~150.; 1995.2.28. 외무부 대변인 성명; 1994.5.3. 통일원 대변인 성명.

제의 남북한간 평화체제로의 전환 조항 즉 남북한당사자 해결원칙과도 정면 배치되는 것임을 지적하고 있다.

5. 남북한 평화통일안

지난 50여년 동안 남북한이 추진해 온 통일정책의 특징은 다음과 같다. 남한의 경우 북한 실체와 분단 현실에 대한 인식을 점차 현실화해 옴으로써 평화통일 지향성을 크게 제고한 점을 들 수 있다.¹⁴⁹⁾ 북한 또한 전반적으로 볼 때, '공세적 통일'자세에서 '방어적 공존'자세로 전환하는 양상을 보여주고 있다. 따라서 최근 남북한 통일정책은 '공존'지향의 공통적 모습을 보여주고 있다. 그러나 통일국가의 궁극적 체제에 대해 남북한이 각각 갖고 있는 생각은 아직도 상당히 차이가 있다.

가. 상호인식

1960년대까지 남한은 북한을 소련의 세계적화 노선에 의해 탄생된 불법적 괴뢰체제로 간주하고, 실지회복의 대상으로 규정하였다. 그러나 1970년대에 들어와 남한은 북한을 비록 독립적 주권국가로는 인정하지 않았으나 현실적으로 존재하는 정치적 실체로는 인정하였다. 이 같은 관점은 남북대화과 교류·협력을 주요내용으로 하는 「평화통일구상 선언」(1970.8.15)에서 비롯되었다.¹⁵⁰⁾ 1980년대 이후부터는 북

149) 『통일백서 1995』, pp. 54~62.

150) 이후 남북한은 분단 26년만에 공식대화를 갖고, 1972년에는 「자주·평화·민족대단결」의 통일원칙을 주요 내용으로 포함하는 「7·4 남북공동성명」을 채택하였다.

한을 경쟁과 대결, 그리고 적대하는 대상으로서 뿐만 아니라 신뢰·화해·협력을 바탕으로 공동번영을 추구하는 민족공동체의 일원 또는 동반자로 인정하기 시작하였다. 이러한 인식들은 1988년 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7선언)과 1989년 「한민족공동체 통일방안」(9.11)에 반영되었으며, 드디어는 북한을 대화석상으로 이끌어내 1992년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)에 합의케 하였던 것이다.

한편 김대중 정부는 북한을 다음과 같이 인식하고 있다.¹⁵¹⁾ 북한은 실패한 체제로서, 오래 지속되기 어렵다. 그러나 조직적 반체제 세력의 부재와 주변국의 현상유지 정책으로 인해 북한이 조기붕괴(Imminent Collapse)할 가능성은 높지 않다. 그리고 자발적 개혁·개방은 아니나 상황에 의해 강요되고 있는 조정적 차원의 변화는 이미 시작되었다. 그럼에도 불구하고 북한의 대남혁명노선은 지속되고 있으며, 김정일 정권은 결코 이를 쉽게 포기하지 않을 것이다. 포기는 체제경쟁에서의 실패를 자인하는 것이 되기 때문이라는 것이다. 요컨대 김대중 정부는 북한을 ‘고장난 비행기’가 아니라 ‘변하고 있는 무장한 형제’로 보는 것으로 규정할 수 있다.

북한은 분단이후 남한을 “미제의 완전한 식민지이며 침략적 군사기지”¹⁵²⁾로 선전하고, 남한 정부를 “미제의 식민통치를 가리우기 위한 병풍에 지나지 않으며, 역대 괴뢰정권은 모두 그 어떤 자주권도 행사하지 못하는 허수아비 정권이었으며, 식민지적이고 연속적이며 지주·매관자본가들과 반동관료배들의 리익을 대변하는 반인민적 반동정권”¹⁵³⁾으로 규정하였다.

151) 임동원, 「『국민의 정부』대북정책」 (동아시아연구회 아침포럼, 1998.9.10)

152) 『정치사전』, p.211.

153) 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』, p. 36.

반면에 북한은 스스로를 “인민이 창건하였고 전체 인민의 통일되고 단결된 역량에 의거하고 있으며 가장 민주주의적이며 가장 공고한 국가”¹⁵⁴⁾로 자평하였다. 따라서 북한은 한반도에서 유일 합법정부는 오직 「조선민주주의인민공화국」이라는 ‘하나의 조선’ 논리를 주장하였고, 남한을 그들의 체제에 흡수되어야 할 대상으로 인식하였다.

그러나 1980년대 후반 동구 사회주의권의 붕괴와 남한의 적극적인 북방정책 추진 그리고 1990년 독일통일에 따른 한반도 통일환경의 급격한 변화로 인해 북한은 ‘남조선혁명을 통한 공산화 통일’이라는 최대목표 보다 ‘우리식 사회주의’ 체제유지라는 최소목표에 보다 비중을 두게 만들었다.

그 결과 북한에게 있어 이제 남한은 ‘혁명의 대상’일 뿐 만 아니라, 흡수통일과 관련한 ‘경계의 대상’이자 동시에 북한 경제회복에 도움을 줄 수 있는 ‘협력의 대상’이라는 인식들이 혼재해 있는 것으로 보인다.

나. 통일개념

통일개념의 변화과정을 살펴볼 때, 1960년대까지만 해도 남한은 통일을 주로 실지회복(대한민국 통치권의 북한지역으로의 확장)을 지향하는 국토통일로서 생각하였다. 그리고 1970년대부터는 통일을 남북의 두 정치체제가 하나로 되어야 완전한 통일이 된다는 점에서 정치적 통일을 지향하는 체제통일로서 간주하였다. 그러나 남북대화가 진행되면서 남북한은 가치관과 행동양식 그리고 생활습속 등에서 심각한 이질화 현상을 노정시켰고, 그 결과 내면적 통일을 지향하는 민족통

154) 「김일성저작선집」 제5권, p. 135.

일이 이루어져야 진정한 통일이 되는 것임을 인식케 되었다. 따라서 남한의 통일정책은 남북한의 체제공존을 통해 민족통일을 거쳐 체제통일과 국토통일로 나가는 점진·단계적 통일접근으로 전환케 되었다. 이러한 남한 정부의 통일정책은 1989년 「한민족공동체 통일방안」으로 제의되었고, 1994년 「민족공동체 통일방안」으로 보완·발전되었다.

북한의 통일개념은 '사회구성체론'¹⁵⁵⁾에 기초한다. 북한은 사회구성체론에 기초하여 남한 사회의 성격을 '미제국주의의 강점'하에 있는 농업중심의 사회 즉 '식민지 반봉건사회'¹⁵⁶⁾로 규정하고, 통일논리로서 「민족해방투쟁론」과 「인민민주주의혁명론」을 제시하였다. 다시말해 북한은 '미제의 남조선 강점과 식민지 통치'를 민족분단의 원인으로 강조하고, 통일을 분단된 민족의 재통합이 아니라 '미제' 때문에 성취하지 못한 '민족해방'과 '인민민주주의혁명'을 완성하는 것으로 주장한다. 따라서 북한은 1960년대 이후 '미제를 타도하기 위한 민족해방투쟁'과 '반동정권을 퇴진시키기 위한 인민민주주의혁명'을 달성하면 남한에서 '인민정권'이 수립될 수 있으며, 이후 남북한의 '인민정권'이 '합작(평화)통일'을 이룩할 수 있는 것으로 주장해 왔다.

이런 맥락에서 제 1단계 '민족해방'을 위해서는 주한미군 철수

155) 사회구성체란 맑스주의자들의 사적 유물론에서 사용되는 개념으로서, '경제적 토대와 그것에 의해 규정된 상부구조의 총체로 이루어진 하나의 특수한 사회적 유기체'를 의미한다. 맑스주의자들은 사회의 역사적 발전을 원시공산제사회에서부터 사회주의사회에 이르기까지 5개의 사회구성체로 구분하며, 이러한 논리에 근거하여 북한은 남한사회를 '식민지 반봉건사회'로 규정하고, 혁명의 방향으로서 '반제 반봉건 인민민주주의 혁명'을 강조하였다. 조용범·박현채 감수, 『경제학사전』, (서울: 풀빛, 1988), pp. 44~45. 북한은 '사회구성체'라는 개념보다 '사회경제구성태'(역사발전의 일정한 단계에 있어서의 사회경제제도와 그에 상응하는 상부구조의 총체)라는 개념을 사용한다. 『정치사전』, pp.527~528.

156) 최근에 와서 북한은 남한사회 성격을 반봉건사회에서 반자본주의사회로 전환된 것으로 규정한다. 『평양방송』, 1995.3.12.

(1974년 3월 이후부터는 대미 평화협정 체결 →주한미군 철수→한·미 상호방위조약 폐기의 순서/ 1988년 이후부터는 신뢰구축→북남무력감축→주한미군 철수→평화협정 체결)를, 제2단계 ‘인민민주주의 혁명’을 위해서는 60년대 ‘통혁당’같은 전위당 구축과 통일전선체 형성 →남조선혁명→‘인민정권’출범의 순서를, 제 3단계 ‘조국통일’을 위해서는 남북 『정치협상회의』개최를 통한 연방제 통일의 순서로 발전시킬 것을 강조해 왔다. 북한은 이 같은 통일관을 분단이후 지금까지 지속해 오고 있다.¹⁵⁷⁾

다. 통일방안

통일방안과 관련하여 생각해 볼 때, 평화통일에 대한 남한의 의지 또한 더욱 공고화되어 온 것으로 평가된다. 혹자는 제 1공화국 정부가 한 때 무력통일을 추구한 것으로 주장한다. 그러나 제 1공화국 정부는 무력통일을 성취하기 위한 힘도 없었을 뿐만 아니라 실질적 준비도 하지 않았다. 단지 구호만 있었던 것이다. 한편 평화통일에 대한 의지는 1960년대 이후 고도경제성장기를 거치면서 더욱 확고해졌고, 제 4공화국 정부 하에서는 ‘선 평화·후 통일’의 접근방식으로 구체화되었다. 그 결과 신 국가와 정부수립을 위한 평화적 통일방식으로서 ‘자유총선거’를 강조하게 되었고, 그 내용에 있어서는 ‘북한만’의 자유총선거에서 ‘남북한’ 자유총선거로의 변화와 선거의 기본규범으로서 ‘대한민국 헌법’에서 ‘남북한 통일헌법’으로의 발전적 변화가 나타났다. 현재 남한정부는 1994년 8월 15일 제49주년 광복절 대통령 경축사를 통해 기존의 통일방안을 보완·발전시킨 『민족공동체 통일방

157) 허문영, “북한의 대남 및 통일정책”, pp. 131~172.

안』을 평화통일방안으로 지속하고 있다. 『민족공동체 통일방안』은 통일을 민족공동체 건설로 이해하고, 통일원칙으로 『자주』·『평화』·『민주』를 통일과정으로 『화해·협력단계』→『남북연합단계』→『통일국가 완성단계』로 제시하고 있다.

북한의 통일방안 또한 ‘남북총선 통일’에서 ‘연방제 통일’로의 변화가 있었다. 연방제의 내용 또한 과도적 조치에서 최종형태로 그리고 다시 국가연합적 성격으로의 변화가 있었다. 그러나 ‘주한미군의 철수’와 ‘민주정권의 출범’과 같은 선결 조건들은 변함없이 주장되었다. 예컨대 북한은 1970년대 초반까지 주로 『남북총선을 통한 통일정부수립』 방안을 제시하였으며, 1960년대 초반 부터는 『연방제』 방안을 제시하였다. 또한 『연방제』도 1960·70년대의 총선을 위한 과도적 조치로서의 『연방제』 및 『고려연방제』 방안에서 1980년대의 통일국가 최종형태로서의 『고려민주연방공화국』 창설방안으로의 변화가 있었다. 그리고 1990년대에 들어와서는 국가연합적 성격을 지니며 공존지향적인 수정적 『고려민주연방공화국』안이 제시되었다.

한편 연방제 방안의 성격은 시기별로 변화가 있었다. 3대혁명역량이 남한에 비해 상대적으로 강한 시점인 1960년대 초반에 제시된 연방제는 흡수통일 방안으로 평가되며, 남한의 혁명역량만이 강화된 시점인 1970년대의 연방제는 패권적 합작통일 방안으로 평가된다. 그리고 3대혁명역량이 점차 약화되는 시점인 1980년대의 연방제는 동등적 연방통일 방안으로 평가되며, 3대혁명역량의 전반적 약화에 따라 체제유지에 있어 위기적 상황에 직면하게 된 시점인 1990년대에 제시된 연방제는 공존지향적 통일방안으로서 형식만 통일방안이지 실제에 있어서는 김일성·김정일 체제를 수호하기 위한 분단관리방안으로 평가된다. 이같은 ‘총선’에서 ‘연방제’로의 통일방안의 변화는 통일노선이 『민주기지노선』에서 『지역혁명노선』으로 변화한데 기인한

것으로 분석된다. 그리고 ‘연방제’방안 내부에서의 변화는 3대혁명역량의 편성상황의 변화에 기인하는 것으로 분석된다.

라. 통일정책 기조

통일문제가 정권적 차원에서 이용당하는 경우가 왕왕 있었음에도 불구하고, 국가적 차원에서 남한의 통일정책 기조는 3가지 선언을 통해 올바른 방향으로 발전되어 온 것으로 평가된다. 박정희 정부는 1973년 6월 23일 ‘평화통일·외교정책 선언’(6·23선언)¹⁵⁸⁾을 통해 평화공존의 정신을 천명하였다. 이 선언은 평화공존과 평화통일을 위한 기존의 여러 제안들을 종합·체계화한 『평화통일 3대 기본원칙』(1974.8.15)¹⁵⁹⁾으로 발전되어 종전의 ‘선 건설·후 통일’에서 ‘선 평화·후 통일’로 정책을 전환케 하고, 이후 평화통일을 공식적 통일방식으로 정착케 하였다. 또한 노태우 정부는 1988년 7·7선언과 1989년 한민족공동체 통일방안을 통해 북한을 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 민족공동체로서의 관계를 발전시켜 나가는 데 필요한 기본 방향을 제시하였다.¹⁶⁰⁾ 그리고 문민 김영삼 정부는 1996년 8·15 경축사를 통해 한반도 문제를 둘러싼 주변 국가의 영향력 확대경쟁과 북한의 경제

158) 평화통일외교정책선언의 주요내용은 다음과 같음. ① 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력 경주 ② 한반도의 평화유지, 남북한간의 내정 불간섭 및 불침략 ③ 성실과 인내로써 남북대화 계속 ④ 북한의 국제기구 참여 불반대 ⑤ 남북한 유엔동시가입 불반대 ⑥ 평화선린에 기초한 대외정책의 추진 통일교육원, 『통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 1997), p. 89.

159) ① 한반도의 평화정착과 상호 불가침협정 체결 ② 상호 문호 개방과 신뢰 회복, 남북대화과 다각적 교류·협력 진행 ③ 공정 선거관리와 감시하 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거 통일 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995), pp. 70~71.

160) 통일원, 『통일문제이해』, pp. 92~96.

난 심화와 불안정성 증대 상황에 직면하여 ‘한반도 평화와 남북한 협력’원칙을 강조함으로써 민족 주체적 통일 준비와 더불어 평화통일의 기초를 강화한 것으로 평가된다.¹⁶¹⁾

한편 북한은 공산화통일을 목표로 하는 통일정책을 지속해 왔다. 그러나 방법에 있어서는 3대혁명역량의 편성상황에 따라 다양한 전략을 선택한 것으로 평가된다. 예컨대 한국전쟁 이전기에 북한은 ‘선 북한내부 및 남북한간의 『민족통일전선』강화·후 무력통일’ 전략으로 선택하였고, 1950년대에는 대외적으로 평화통일을 선전하되, 대남관계에 있어 『반제·반봉건 민주혁명』의 장기적 수행을 채택한 후 ‘선 북조선 혁명역량 강화 후 남조선해방’ 전략을 추진하였다. 그리고 1960·70년대에는 북한 혁명역량의 강화 상황 및 남한 혁명역량의 변화에 따라 『패권적 혁명통일』전략을 선택하였는 바, 1960년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 민주주의혁명)·후 조국통일(완전통일)’전략을, 1970년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 인민민주주의혁명)·후 합작통일(과도적 연방제)’을 추진하였다. 그리고 1980년대에 들어와 남북한간의 국력격차가 점차 확대되기 시작하자, 북한은 선전적 차원에서 『패권적 혁명통일』전략을 포기하고 『동등적 연방통일』전략을 제시하였는 바, ‘선 민족자주정부수립·후 연방국가창설’전략을 추진하였다. 1990년대에는 3대혁명역량의 전반적 약화 상황 가운데 김일성·김정일 체제의 존립자체가 위기 상황에 처하게 되자, 북한은 체제수호를 위한 공존통일 전략으로서 ‘선 남북공존·후 연방통일’ 전략을 채택한 것으로 분석된다. 이런 맥락에서 북한은 남북대화를 재개하고

161) 김영삼 정부는 1997년 광복절 기념사를 통해 한반도 평화를 위한 4가지 방향(①무력포기 ②상호존중 ③신뢰구축 ④상호협력)과 남북협력에 관한 4가지 방향(①식량난 해결협력②남북대화 ③국제사회 진출지원 ④북한의 자세변화)를 제시하였다. 김영삼, “광복 52주년 기념 대통령 경축사” “북한” 1997년 9월호 pp. 197~200.

수정적 연방제안을 제시하는 동시에, ‘민족대단결’ 논리를 강조함으로써 ‘전민족적통일전선’¹⁶²⁾ 구축 전략을 추진한 것으로 볼 수 있다.

따라서 북한은 대남정책의 비중을 『남조선혁명』을 위한 ‘남한체제 전복’ 정책으로부터 북한체제의 유지를 위한 ‘남한체제 약화’ 정책으로 점차 이전시키고 있는 것으로 분석된다. 즉 북한의 대남정책은 ‘공세적 정책 또는 패권적 정책’으로부터 ‘공존적 정책 또는 평등적 정책’으로 변화하는 모습을 보여 주었다. 이는 북한의 지도부가 대내·외적 상황 변화에 따라 대남인식에 있어 ‘공격적 입장(무력공격의 대상)’에서 점차 ‘경쟁적 입장(체제경쟁의 상대)’으로 그리고 1990년대에는 ‘방어적 입장(흡수통일의 주체)’으로 변화를 보인데 기인하는 것으로 분석된다.

마. ‘연합제’와 ‘낮은단계의 연방제’

(1) 연합제안

남한의 연합제안은 『민족공동체 통일방안』의 두 번째 단계인 ‘남북연합’을 지칭하는 것이다. 남한이 통일의 과도적 단계로서 최초로 연합을 구체화·체계화한 것은 1989년 9월 11일 발표된 『한민족공동체통일방안』이다. 이후 1994년 김영삼 대통령의 8·15경축사를 계기로 『민족공동체통일방안』으로 명칭이 변경되지만 그 골격은 계속 유지되었다. 따라서 현재 남한의 공식적 통일방안은 '94년 8월 김영삼 정부시절에 발표된 『민족공동체 통일방안』이다. 남북정상회담 방북단의 일부 수행원이 김대중 대통령의 3단계 통일론에 기초하여 이번 합의가

162) 강승춘, 앞의 책, pp. 126~165.

이뤄졌다고 주장한 적도 있으나, 이는 잘못된 것이다. 대한민국의 통일방안은 개인에 의해서 좌지우지되는 것이 아니기 때문이다.

민족공동체 통일방안은 통일을 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기조 위에 기초하고 있다. 그리고 통일의 과정을 화해·협력 단계→남북연합 단계→통일국가 완성단계의 3단계로 설정하였다.

1단계인 화해·협력 단계는 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신감을 해소하는 단계이다. 2단계인 남북연합(Korea Commonwealth) 단계는 화해·협력을 바탕으로 단일국가 건설을 위한 중간과정이다. 이 단계에서 민족공동체(특히 경제·사회공동체)를 형성하고 남북한간 특수한 기능적 연합체를 결성한다. 남북한은 각각 외교, 경제, 국방권을 보유하는 실질적 2개 국가이면서도 특수한 관계로 인해 남북연합이라는 기구를 통해 현안문제를 협의·해결한다. 그리고 최고의결기구인 남북정상회의, 남북 정부대표가 동등한 자격으로 참여하는 남북각료회의, 남북 동수의 국회의원으로 구성되는 남북평의회, 실무담당 기구인 공동사무처를 둔다. 남북연합단계에서는 제도적 기구의 구성과 동시에 경제·사회공동체를 실현하고 민족공동생활권을 구축함으로써 통일을 준비한다. 마지막으로 3단계인 통일국가 단계에서는 남북평의회가 통일헌법을 만들고 이에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완성된 단일 통일국가를 이룩한다.

이 방안의 특징으로는 민족공동체 우선 강조, 통일국가의 미래상 제시, 단계적론적 접근 등을 들 수 있다. 남한의 통일 방안은 자유민주주의를 통일의 기본철학으로 제시하고, 통일 주체로서 민족구성원 모두를 강조하고 있다. 또한 남북연합은 완전한 통일의 과도적 단계

로서 민족내부의 특수관계를 염두에 둔 사실상의 국가연합이다. 따라서 남북연합은 국가의 이중성을 극복하고 궁극적으로 통일헌법에 의해 단일국가를 성취하는 과도단계로 제시되고 있다.

(2) '낮은 단계' 연방제안

분단 55년 사이 북한의 통일방안은 남북총선 통일에서 연방제 통일로 변화가 있었다. 북한은 1960년대 후반까지 외국군(미군)철수, 후 남북한총선 통일을 주장하였다. 동시에 북한은 1960년대 초반부터 연방제 통일을 병행 제시하였고, 1980년대부터는 연방제 통일만을 주장하기 시작하였다.

연방제 명칭과 내용 또한 변화가 있었다. 1960년대 '남북연방제', 1970년대 '고려연방제', 1980년대 '고려민주연방공화국 창설방안'으로 변화가 그것이다. 북한은 연방제를 1970년대까지는 총선을 위한 과도적 조치로서 제시하다가, 1980년대에는 통일국가 최종형태로 강조하였고, 1990년대 들어와서는 국가연합적 성격을 지닌 공존지향적 수정안으로 제시하였다.

따라서 북한의 '낮은 단계' 연방제는 공식적으로는 6.15 남북정상회담에서 처음 제기되었으나, 그 내용은 이미 1980년대 말부터 언급되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 북한은 80년대 후반 냉전체제의 붕괴와 남한의 북방정책 등으로 외교적 고립과 경제난 등을 겪게 되고 체제유지에 불안을 느끼게 되자, 남북공존을 강조하기 시작하였다. 북한은 '88년 신년사와 9월 공화국 창건기념사에서 공존의 원칙을 제시하고, '91년 신년사에서 '잠정적으로는 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성'하여야 할 것임을

천명하였다. 이같이 수정된 연방제는 '80년에 발표된 「고려민주연방 공화국 창립방안」보다 수세적인 통일방안으로서, 통일 그 자체보다 체제보존에 역점을 두고 있다.

북한의 '낮은 단계' 연방제안은 국가연합적·과도기적·체제보존적 특징을 갖고 있다. 북한은 두 정부, 두 제도 인정을 강조하면서, 지역정부가 경제·문화뿐만 아니라 외교·군사권 까지도 독자적으로 행사할 것을 제안하고 있다. 그리고 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 완전 통일에 대해서는 시기와 방법을 구체화시키지 않은 채, 후대의 숙제로 제시하였다. 따라서 낮은 단계 연방제안은 적극적 통일방안이라기 보다는 남북한의 분단상태 유지를 목표로 한 방안으로 평가된다.

북한은 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 대회에서 “북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부”를 창립해야 한다고 주장하면서 「고려민주연방공화국안」 (Democratic Confederal Republic of Koryo)을 제안하였다. 북한은 남북한 같은 숫자의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족연방회의」를 구성하고, 「최고민족연방회의」의 상설기구인 「연방상설위원회」에서 정치, 외교, 군사를 관장하되, 연방정부의 지도 하에 사상 및 제도가 상이한 남북의 지역정부들이 독자적으로 정책을 추진할 것을 주장하였다. 따라서 북한의 연방제는 남북한이 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부”를 구성하자는 것이다. 즉 1민족, 1국가, 2체제, 2정부 통일방안이다.

연방제 통일방안은 ① 남북한 당국·정당 및 사회단체 대표를 중심으로 「민족통일정치협상회의」 개최→ ② 통일방안 협의·결정→ ③ 고려민주연방공화국 선포 등의 수순으로 추진된다. 기존의 연방제안이

통일에 이르는 과도단계로 제안된 반면, 「고려민주연방공화국창립방안」은 통일의 완결상태로 제안된 차이점이 있다. 또한 「고려민주연방공화국창립방안」은 1973년 「고려연방공화국안」보다 연방제의 특성을 구체화하였는 바, 연방정부가 군사·외교권을 행사하고 지역정부는 내치(內治)만을 담당하는 것으로 명시하고 있다.

(3) 남북한 통일방안 유사점과 차이점

북한의 수정된 연방제는 「민족공동체 통일방안」과 같이 연합성격의 중간단계를 설정하였다는 점에서 외형적 유사점을 갖고 있으나, 연방제 통일을 궁극적으로 추구한다는 점에서 궁극적 차이점을 또한 갖고 있다. 아무튼 제2항 합의로 말미암아 김정일 체제는 적어도 남한으로부터는 생존을 확고하게 보장받은 것이라 할 수 있다.

먼저 유사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, ‘낮은 단계’의 연방제안과 남북연합안은 모두 평화적 통일을 전제로 하고 있다. 두 안은 통일의 완성상태가 아니라 최종 통일을 향한 과도기적 단계를 설정하고 있다. 북한은 수정된 연방제안에서 외교권과 국방권까지도 지역정부에 맡기는 등 지역정부에 더 많은 권한을 부여함으로써, ‘낮은 단계’의 연방제안은 민족공동체통일방안의 중간단계인 남북연합안과 유사성을 지니고 있다. 둘째, 남북 지역정부가 동등한 자격으로 연방 혹은 남북연합에 참가하는 것으로 되어 있다. 남북연합안은 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회의 구성을 제안하고, 연방제안은 최고 민족연방회의와 연방상설위원회 등의 구성을 제안하고 있다.

그러나 다음과 같은 차이점도 있다. 첫째, 북한의 연방제 통일방안은 「1민족 1국가 2제도 2정부」인 반면, 민족공동체통일방안은 「1민족 1국가 1체제 1정부」를 목표로 한다. 둘째, 북한의 ‘낮은단계’연방제는

교류·협력을 통한 기능주의적 접근을 의미하는 것은 아니다. 낮은 단계 연방제는 교류·협력의 확대가 초래할 흡수통합의 위험에 대한 방어적 방안이다. 셋째, 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계를 장기간 거치면서 이질감을 해소하는 파급효과(spill-over effect)를 중시하고 있다. 그러나 북한의 연방제는 정치문제를 우선적으로 해결하고자 한다. 넷째, 연방제는 빨럭불가담의 중립국가를 목표로 하는 반면, 남한의 남북연합은 자유민주주의 체제의 통일을 지향한다. 다섯째, 연방제는 미군철수, 보안법 철폐 등 전제조건을 제시하고 있으나, 남북연합에서는 전제조건이 없다.

6. 결론: 평화 통일을 위한 제언

북한은 이 같은 평화와 통일관을 분단이후 지금까지 지속해 오고 있는 데,¹⁶³⁾ 몇 가지 문제가 있는 것으로 평가된다. 첫째, 비평화성이 다. 북한은 남한 정부를 타도해야 할 ‘미제의 괴뢰정부’로 규정하고 있다. 그러나 상대방을 인정하지 않는 평화란 무의한 것이다. 북한이 평화통일방도의 전제조건으로 남조선혁명을 강조하고 있는 데, 남한의 입장에서 보면 이는 결코 평화적 방법이라 말할 수 없는 것이기 때문이다.

둘째, 비민족성이다. 물론 북한은 통일문제를 ‘외세에게 빼앗겼던 민족적 자주권을 되찾는 문제’이자 남북이 함께 해결해야 할 ‘민족내부문제’로 줄곧 강조해 왔다. 그러나 실제 그렇게 생각하는가 하는

163) 북한은 최근에 발표된 김정일 논문을 통해 『조국통일 3대원칙』과 『전 민족대단결 10대강령』 그리고 『고려민주련방공화국 창립방안』을 『조국통일 3대현장』으로 강조하고, 이를 통일을 추진하기 위한 강령적 지침으로 거듭 강조하고 있다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 1997.8.4.” 『로동신문』, 1997.8.20.

데 있어서는 회의가 있다. 남한에도 잘못이 있지만, 북한은 김일성 주석 사망이후 줄곧 남한배제적 대미접근전략을 추진하였고, 주변4국의 대한반도 영향력 확대경쟁 촉발시킴으로써 민족의 운명을 국제사회에 내던지는 양상을 보여주고 있기 때문이다.

그러나 남한의 평화 통일정책에도 개선해야 할 문제점이 있다. 첫째, 우리가 의도하는 방향으로 북한을 이끌수 있다는 공작적 발상이다. 수년전 대북정책을 놓고 우리 사회에서는 웃지 못할 일이 벌어졌다. 북한을 밀어부치면 붕괴를 유도할 수 있다는 ‘바람론’과 북한을 따뜻하게 대해 주면 북한의 정책변화를 유도할 수 있다는 ‘햇볕론’이 논쟁을 벌였다. 그러나 필자의 소견으로는 둘 다 공통적으로 범하는 오류가 있는 것으로 보인다. 북한은 우리가 밀어부친다고 해서 무너질 수 있는 체제도 아니고, 우리가 따뜻하게 대해준다고 해서 정책을 근본적으로 바꿀 수 있는 체제가 아니라는 것이다. 그렇다면 이른바 북한을 ‘개혁·개방으로 유도한다’는 발상은 이제 포기되어야 하는 것이 아닐까?

둘째, 합의통일을 표방하면서 일방적 관점을 고수하는 자세이다. 시장자본주의와 자유민주주의를 기저로 하는 남한과 ‘우리식 사회주의’를 주장하는 북한이 합의하에 하나로 된다는 것은 대단히 어려운 일이다. 각자의 관점을 상대방에게 일방적으로 주입시키는 한, 평화와 통일은 요원할 수밖에 없다. 그렇다면 우리가 양보할 수 있는 것은 무엇이며, 양보할 수 없는 것은 무엇인가를 명확히 해야 한다. 이러한 전략적 자세를 갖고 있어야 소탐대실하는 일이 없게 될 것이다.

따라서 앞으로 우리가 한반도 평화와 평화통일을 위해 노력하기 위해서는 다음과 같이 기본 자세를 정립할 필요가 있다.

첫째, 우리의 목표를 분명히 하자. 그리고 치우치지 말고, 균형적인 인식을 갖자. 우리의 목표는 김정일 정권의 변화를 유도하는 데 있는

것이 아니다. 그리고 한반도문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전과 21세기 민족 생존 및 번영이라는 이중적 성격을 가지고 있다. 따라서 우리의 목표는 대한민국의 발전과 21세기 민족 생존 및 번영을 위해 선 한반도 평화정착, 후 평화통일에 있음을 분명히 하자. 그리고 우리는 어느 한쪽으로 치우치지 않는 균형적 인식에 기초하여 한반도 문제를 이해하고, 풀어나가야 한다.

둘째, 두려워는 말되, 조심은 하자. 북한의 대내·외 정책과 대남전략이 아직 근본적으로 변화한 것은 아니다. 그러나 실리위주로 전략적 수준에서 변화하고 있음을 또한 소중히 여기자. 따라서 정상회담 성과에 대한 부정적 예단과 조기통일에 대한 낙관적 기대 모두 자제하고, 차분하게 지원하자.

사실 한국의 포용정책과 북한의 긍정적 반응으로 인해 남북관계 개선 가능성은 과거 그 어느 남북대화 때 보다 높은 상황이다. 과거 실질적인 남북대화는 크게 2번 있었다. 1971-72년 박정희 정부시대와 1990-91년 노태우 정부시대였다. 당시 북한이 남북대화에 나왔던 이유는 2가지이다. 북한은 국제적 긴장완화 상황에 부응하는 동시에 새로운 경제발전전략을 성공적으로 추진하기 위해 외국자본 및 기술도입을 위해 한반도 안정상태 과시차원에서 남북대화에 나왔던 것이다. 그러나 남북대화는 실패로 끝났다. 그 이유는 70년대 초반의 경우 남북한 모두 통일보다 자기체제를 강화하려는 의도에서 대화에 임하였다. 그리고 90년대 초반의 경우 남한은 흡수통일 차원에서, 북한은 체제방어 차원에서 대화에 임함으로써, 남북기본합의서 체결이후 중단되었던 것이다. 그러나 2000년 김대중 정부와 김정일 체제간의 대화는 제한된 틀 내에서 성공적으로 진행될 가능성 높다. 남한이 흡수통일을 배제하고 있으며, 북한도 그 진의를 파악하고 있기 때문이다. 따라서 남한이 지나치게 공세적인 태도를 취하지 않는 한, 북한 당국

이 체제위협감을 느끼지 않는 범위 내에서 남북대화는 계속 진행될 가능성이 높다.

셋째, 평화지키기(peace-keeping)와 평화만들기(peace-making)를 병행하자. 평화의 기치아래 주변 4국과 유기적인 협력관계를 구축하면서, 남북관계를 발전시켜야 한다. 한·미·일 공조체제를 군사·안보적 차원에서 지나치게 강화할 경우, 중국과 북한의 반발을 일으킴으로써 한반도 냉전구조는 해체되기 보다 강화될 가능성이 높다. 따라서 냉전시대에 추구했던 힘을 강조하는 동맹외교에서 평화를 강조하는 원칙외교로 전환하여 민족이익과 국제이익을 함께 추구할 필요가 있다.

이와 같이 남북한이 진정 화해와 공존의 가치관을 토대로 한반도 평화와 동북아 협력을 지향해 나갈 때, 민족화해와 한반도 평화체제의 기초를 조성할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 남북한 차원의 평화체제 정착: 기본합의서 이행방안

홍 용 표 (한양대학교)

1. 서론

남한과 북한은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 「남북 기본합의서」(이하 기본합의서로 표기)를 발표시켰다. 기본합의서는 제3자의 개입 없이 남북간에 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서로서 남북한간에 화해 및 동반의 시대를 열어 갈 수 있는 기틀을 제공한 것이라고 할 수 있다. 특히 남북한이 상호 체제인정 및 내정불간섭, 비방중상 및 파괴·전복 행위 금지, 군사협정의 준수, 무력사용 및 무력 침략 금지, 경제교류와 협력 실시 등을 약속한 것은 평화공존의 틀을 마련한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 합의서 발효 후 북한측은 남한측의 “남조선노동당 사건” 발표에 대한 비난에 이어 팀스피리트 훈련 중지를 요구하는 등의 조건을 내세워 합의서 이행을 거부하였다. 아울러 북한의 핵문제가 불거지면서 남북관계는 기본합의서 실천단계로 들어가지 못한 채 당국 간 대화마저 중단되는 경색 국면을 맞게 되었다.

그후 특사교환 실무회담과 남북정상회담 합의 등을 통해 기본합의서 이행체제를 실현코자 하는 남측의 노력에도 불구하고 북한측의 부정적 자세로 인해 남북관계는 진전을 보지 못하였다. 1994년 7월 김일성 사망 이후 북한의 최고지도자로 등장한 김정일은 남한과의

접촉은 꺼리는 반면 미국과의 관계개선 및 북·미평화협정 체결을 추구하였다. 북한의 소위 통미봉남 정책에 맞서 남한과 미국은 1996년 4자회담을 제안하면서 한반도 문제는 국제화 추세가 증대하였으며, 기본합의서가 설 자리는 더욱 축소되었다.

남북관계 개선에 결정적 전환기를 마련한 2000년 6월의 남북정상회담은 기본합의서 이행 가능성을 한층 높여 주었다. 비록 남북한이 기본합의서 이행 문제를 구체적으로 협의하지는 않았지만, 정상회담으로 조성된 화해·협력 분위기, 그리고 장관급 회담, 군사회담, 경험 실무회담, 적십자 회담 등이 활발히 이루어지고 있는 것은 교류와 협력, 화해와 불가침 등 기본합의서가 천명한 주요 명제가 어느 정도 실현되고 있음을 말해주고 있다.

남북정상회담으로 조성된 화해·협력 분위기가 한반도 평화정착으로 이어지기 위해서는 남북간 평화체제 수립이 필수적이며, 이를 위해서는 평화공존의 현장이라고 할 수 있는 기본합의서가 원활히 이행되어야 함은 두 말할 필요가 없을 것이다.

이러한 점에서 본 연구는 기본합의서의 위치를 남북대화의 역사 속에서 찾아보고, 평화체제 수립에 있어서 기본합의서의 의미를 고찰하며, 기본합의서의 이행을 보다 구체적으로 실현할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

2. 남북대화의 전개와 기본합의서

가. 기본합의서 체결 이전의 남북대화

한국전쟁 이후 극심한 상호 불신 및 적대감 속에서 단지 선전적·

심리적 차원에서 평화공세를 펼치던 남북한이 처음 대화를 시작한 것은 1970년대에 들어와서이다. 1960년대 말부터 1970년대에 들어서면서 전반적인 국제관계가 동·서 냉전으로부터 동·서 데탕트로 변화하였다. 아시아에서도 닉슨 독트린,¹⁶⁴⁾ 미·중 화해와 일·중 수교 그리고 10여 년 간 지속되었던 월남전의 종식 등 큰 변화가 나타났다. 이러한 국제환경의 변화는 한반도에도 영향을 미쳐, 분단 4반세기만에 처음으로 공식적인 대화가 이루어지게 되었다.

우선 남한과 북한은 1971년 8월부터 남북적십자회담을 개최하였으며, 11월부터는 정치적 대화를 갖기 위한 비밀접촉이 진행되었다. 이 결과 1972년 7월 4일 남북한은 자주·평화통일·민족대단결의 ‘평화통일 3대 원칙’을 포함한 ‘남북공동성명’을 발표하였다. 남북한은 또한 상호 중상·비방 및 무력도발 금지, 다방면의 남북교류, 상설직통전화 설치, 남북조절위원회 구성 등을 합의하였다. 7·4 남북공동성명의 합의는, 이를 계기로 북한이 처음으로 한국의 집권 정부를 남북대화의 당사자로 인정하였으며, 남북관계가 “대화 없는 대결”의 시대에서 “대화 있는 대결”의 시대로 전환되었다는 의미를 지니고 있다.

그러나 북한이 1970년대 초반에 남북대화에 호응하고 연방제 통일안을 제안한 것은 남북한간의 실질적인 교류·협력과 평화공존관계를 실현하기 위해서가 아니었다. 다만 대내외 정세 변화에 전술적으로 적응하기 위한 움직임 이었다고 할 수 있다. 즉, 북한은 미·소 데탕트와 미·중 및 일·중 관계개선 등으로 인해 국제혁명역량이 약화되었으며, 1960년대의 군사화 경향으로 북한의 경제·사회적 발전 속도가 늦어진 반면 남한에서는 체제의 공고화 및 경제발전이 이루어짐에 따라 남한 혁명역량도 약화되자, 이에 적응하기 위해서 남북대화에

164) 1969년에 발표된 닉슨 독트린은 아시아의 방위는 아시아 국가들이 책임져야 한다는 내용을 담고 있다.

임한 것이다. 따라서 닉슨 독트린의 영향으로 미군이 한반도를 포함한 아시아-태평양지역으로부터 대폭 철수하기 시작하고, 월남이 패망 이후 인도차이나반도가 공산화되는 등 국제혁명역량 및 남한혁명역량이 강화되자, 북한의 대남정책은 다시 강경 노선으로 선회하기 시작하였다.

1973년 8월 북한은 김대중 납치사건을 빌미로 남북대화를 중단시켰으며, 아울러 한국의 유엔 동시가입 제안을 ‘두개의 한국조작 책동’ 혹은 ‘한반도 영구분열 음모’라고 비난하며 그것의 철회를 요구하였다. 나아가 김일성은 1975년 4월 만일 남한에 혁명이 일어난다면 북한은 남한인민들을 적극적으로 지원할 것이고, 전쟁이 일어난다면 침략자들을 완전히 쳐부술 것이며, 그러한 전쟁에서 잃을 것은 휴전선뿐이고 얻는 것은 국토통일이라고 말함으로써 대남 적화통일 전략이 확고함을 보여주었다. 1974년부터 비무장지대에서 발견되기 시작한 땅굴, 1976년의 판문점 도끼만행 등은 북한의 대남 강경 노선을 행동으로 보여준 것이라 할 수 있다.

1980년대에 들어와서도 북한은 대화와 대결을 병행하는 전략을 계속 추구하였다. 1979년 12월 박정희 대통령이 암살된 후 남한정세가 급변하는 가운데 북한은 1980년 1월 남북대화 재개를 제의하였다. 이에 따라 6개월 반에 걸쳐 남북 총리회담을 위한 실무대표접촉이 있었으나, 아무런 성과 없이 결렬되고 말았다.

북한은 1983년 10월 버마(현 미얀마)의 아웅산 묘소에서 전두환 대통령 암살 폭파사건을 기도하였으며, 12월에는 부산 다대포에 무장간첩을 침투시키는 등 다시 강경노선을 취하였다. 그러나 이러한 행위에 대해 남한 및 국제사회로부터 비난이 거세지자, 북한은 1980년대 중반 이미지 쇄신 차원에서 남북대화를 모색하기 시작하였다. 1984년 1월 남북한 및 미국간의 ‘3자회담’을 미국에게 제의하였으며, 9월에는

남한에 수재구호물자를 제공하였다. 이후 북한은 경제회담, 국회회담, 고향 방문단 및 예술단 교환방문, 체육회담 등 각종 대화와 교류에 적극성을 보였다. 그러나 1986년 북한은 팀스피리트 훈련을 이유로 또 다시 모든 남북대화를 거부하였으며, 1987년 11월 KAL기를 폭파하는 등 대남 테러행위를 지속하였다.

나. 남북기본합의서 체결과 후속 대화

1980년대 말부터 시작된 대내·외적 환경의 변화로 말미암아 북한은 한국전쟁 이후 최대의 위기를 맞게 되었다. 대내적으로 북한은 사회주의 경제체제의 경직성 및 비효율성, 동구사회주의 시장의 소멸 등으로 인한 경제의 마이너스 성장, 식량·에너지·외화의 부족과 같은 경제난에 직면하게 되었다. 북한의 경제난은 사회주의체제 유지에 대한 위협임은 물론 ‘경제에서의 자립’이라는 주체사상의 한 기둥을 무너뜨리는 것이었다. 즉 경제난은 내부로부터 김일성의 통치기반을 훼손할 수 있는 심각한 문제였다.

냉전체제의 와해와 함께 김일성이 직면하게된 보다 중대한 문제는 북한안보에 대한 외부로부터의 위협이었다. 우선 국제적 차원에서 동구 사회주의체제 및 소련이 붕괴되면서 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도하의 신국제질서가 형성되었다. 대남관계에 있어서는 남한이 정치·경제 등 모든 면에서 북한을 앞질렀으며, 특히 남한이 러시아, 중국 및 구동구 사회주의 국가들과 국교정상화를 이룩함으로써 북한은 외교적으로 고립되었다. 따라서 북한은 고도의 안보위기 의식을 느끼게 되었다.

냉전체제의 붕괴와 함께 북한, 남한 및 국제사회에서의 혁명역량이

약화되자 김일성은 대남정책의 주요 목표로서 ‘한반도 공산화’(최대·최종목표)보다는 상대적으로 ‘체제유지’(최소·당면목표)에 주력하기 시작하였다. 이에 따라 북한은 1990년 4월부터 ‘남북간의 정치·군사적 대결상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 실시하는 문제’를 의제로 하는 일련의 남북고위급회담을 시작하였고, 1991년 9월에는 남북유엔동시가입을 수용하는 등 남북관계 개선을 모색하였다. 이와 함께 북한은 한반도 비핵지대화를 추진하였다.

남북고위급회담은 1988년 12월 당시 남한이 북한에게 ‘남북고위급 국가 회담’을 개최하자고 제의한데 대해, 1989년 1월 북한이 ‘남북고위급 정치·군사회담’ 개최를 제의함과 동시에 그에 앞서 예비회담을 갖자고 수정 제안함에 따라 이루어지게 되었다. 이후 8차의 예비회담 및 2차의 ‘합의서 문안 정리를 위한 실무대표 접촉’ 끝에 ‘남북고위급 회담 개최에 대한 합의서’를 채택·서명하게 되었으며, 본격적으로 남북고위급회담이 열리게 되었다. 남북한은 1990년 4월부터 1992년 2월까지 6차에 걸친 고위급회담을 통해 상호 이견을 좁힌 끝에 마침내 남북기본합의서를 발효시킬 수 있었다.¹⁶⁵⁾

남한 정부는 헌법 제88조 1항에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 국법상 행위인 최종 재가를 마쳤다.¹⁶⁶⁾ 한

165) 통일원, 『남북기본합의서 해설』 (서울: 통일원, 1992), p.182.

166) 당시 남한 정부는 국회의 비준동의를 국가간 또는 국제기구와의 조약에 대해서만 행하여져 왔다는 ‘헌법관행’을 앞세우며 국회의 동의절차를 밟지 않았다. 그러나 국가의 안전과 관련한 중요한 결정의 경우는 국회의 동의를 요구하는 현행 헌법을 감안할 때 국가적 안위와 발전 그리고 통일한국의 실현에 매우 중요한 조약이라고 할 수 있는 기본합의서는 국회의 동의절차를 통한 국민적 추인과정을 밟는 것이 필요하다는 의견도 있다. 최성, “남북합의서의 이행과 한반도 통일방안의 구체적 모색,” 통일원. 『93 북한·통일연구 논문집(1): 통일정책 분야』 (서울: 통일원, 1993).

편 북한은 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 연형묵 정무원 총리가 보고를 하였고, 입법기관인 최고인민회의를 소집하는 대신, 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의를 소집하여 이를 약식 승인하였으며, 발효직전에 김일성 주석이 이를 최종적으로 비준하였다.¹⁶⁷⁾

남북기본합의서는 제3자의 개입 없이 남북간의 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서로서 남북한간에 화해 및 동반의 시대를 열어 갈 수 있는 기틀을 제공한 것이었다.

남북기본합의서는 서문과 함께 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력, 제4장 수정 및 발효 등 4장 25개조로 구성되어 있다. 우선 서문에서 남북한은 서로 “정치·군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족 공동의 이익과 번영을 도모” 함으로써 평화통일을 성취하기 위해 함께 노력할 것을 다짐하였다. 아울러 서문은 남북관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 점을 밝히고 있다.

제1장에서는 상호 체제인정 및 존중, ② 내정불간섭, 상호 비방중상 중지, 파괴·전복 행위 금지, 현 정진상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환, ⑥ 국제무대에서의 대결과 경쟁 중지 등 남북사이에 쌓인 불신과 대결의 장벽을 헐고 민족성원 상호간에 화해와 신뢰를 쌓아 나아가기 위한 실천과제들을 제시하고 있다.

제2장에서는 불가침에 대한 쌍방의 확고한 약속을 내외에 선언하면서 그 이행을 보장해 나갈 구체적인 실천조치로서 무력사용 및 무

167) 통일원, 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』 (1997. 5), p.14.

력 침략 금지, ② 의견대립과 분쟁문제의 평화적 해결, 불가침의 경계선과 구역의 명시, 불가침의 이행과 보장을 위한 남북군사공동위원회의 구성·운영과 동 위원회에서 협의·추진할 사항의 명시, 쌍방 군사당국자간 직통전화의 설치 등을 규정하고 있다.

제3장에서는 남북간의 교류와 협력을 통해 민족 전체의 복리 향상과 민족공동체의 회복·발전을 촉진하기 위한 실천적 조치로서 ① 경제 교류·협력, 과학, 문화, 보건, 체육 등 여러 분야에서의 교류·협력, ③ 자유로운 인적왕래 및 접촉, 서신거래, 상봉 등 인도적 문제 해결 대책 강구, 철도·도로 연결 및 해로·항로 개설, 우편·전기통신 교류, ⑦ 국제무대에서의 다각적인 협력과 대외 공동진출 등에 관한 규정을 두고 있다.¹⁶⁸⁾

한편 남북한은 7차 고위급회담에서 기본합의서의 규정에 의거, ‘남북군사공동위원회’와 ‘남북경제교류·협력공동위원회’, ‘남북사회문화교류·협력공동위원회’를 구성하기로 합의하였다. 아울러 양측은 ‘남북연락사무소’를 설치하고 즉각 업무를 개시하도록 하였다.

북한은 기본합의서 채택을 “나라의 평화 통일문제 해결에 밝은 전망을 열어 놓은 획기적 사변”이라고 언급하였다. 또한 김일성도 1992년 신년사에서 기본합의서는 “조국을 자주적으로, 평화적으로 통일하려는 우리 민족의 일치한 요구와 자주, 평화에로 나아가는 현시대의 추세를 옹기 반영한 가장 정당한 조국통일강령”이라고 평가하였다. 아울러 그는 “당국자들은 북남합의서가 빈 종이장으로 되지 않고 원만히 이행되도록 성의와 노력을 다하여 통일을 앞당기는데 적극 이바지해야”한다고 강조하였다.¹⁶⁹⁾

그러나 이후 북한은 남북관계를 실질적으로 진전시킬 수 있는 남

168) 자세한 내용은 통일원, 『남북기본합의서 해설』 참조.

169) 『로동신문』, 1991. 12. 15, 1992. 1. 1.

북대화 및 남북경협 등의 이행에 소극적인 태도를 나타내었다. 특히 1992년 10월 한·미 양국이 연례 안보협의회에서 남북관계에 의미 있는 진전이 없을 경우 팀스피리트 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 계속해 나갈 것이라고 발표하자 북한은 남한 당국과의 모든 대화와 접촉을 동결할 것이라고 발표하였으며, 12월 서울에서 개최기로 합의한 제9차 남북고위급회담을 무산시켰다. 또한 1993년 1월에는 그 동안 진행되어 오던 남북핵통제공동위원회 마저 거부함으로써 모든 남북대화를 중단시켰다.

애초의 낙관적인 기대와는 달리 북한이 남한과의 관계개선을 꺼려한 것은 무엇보다도 북한이 본격적인 남북교류·협력을 실시할 경우 수반될 수 있는 내부 동요에 대한 두려움 때문이었던 것으로 보여진다. 즉 김일성은 비록 국가안보적 위기의 탈피를 위하여 남북관계개선에 나섰으나 그것이 체제 및 정권의 안정성을 흔들 정도로 확대되는 것은 원치 않았던 것이다. 또한 국가안보 문제와 관련하여서도 김일성 정권은 실제 핵무기 보유자인 미국으로부터 직접 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장받고자 하였으며, 이를 위하여 남북대화 보다는 북·미협상에 비중을 두기 시작하였다.

북한은 핵무기 개발 문제를 협상의 지렛대로 삼아 북미회담을 진전시켜 나갔다. 북한의 '벼랑끝 전술'로 말미암아 북미관계가 위기에 봉착하기도 하였으나 북한 정책의 기본방향은 대미관계개선으로 나아갔다. 김일성은 1994년 신년사를 통하여 "자주권을 옹호하는 자본주의 나라들과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것"이라고 천명함으로써 대미관계개선 의사를 분명히 하였으며, 4월에는 정전협정을 평화협정으로 대체할 것과 현 군사정전기구를 대신하는 "새로운 평화보장체계"의 수립을 제의하였다. 이후 북미회담은 북한의 '벼랑끝 전술'로 말미암아 위기에 봉착하기도 하였으나, 1994년 6월 카터 전

미국대통령과 김일성의 회담을 통해 북·미고위급회담 재개와 남북정상회담 제의로 돌파구가 열렸다. 그러나 김일성은 7월 8일 갑자기 사망하였고, 따라서 그가 추진하던 북·미고위급회담과 남북정상회담 개최문제는 후계자인 김정일의 손에 넘겨졌다.

북한은 김일성의 사망에도 불구하고 북미협상에 적극적으로 나섰다. 결국 1994년 10월 21일 제네바에서 「북·미 기본합의문」을 체결하였다. 북한은 이 합의문 채택을 통해 김일성이 생존시 안보위기 탈피를 위해 가장 역점을 두었던 미국으로부터의 핵무기 불위협 및 불사용에 관한 공식보장을 확보할 수 있었다. 북한은 또한 경수로 지원 및 중유공급, 그리고 무역 및 투자제한 완화라는 경제적 실리, 연락사무소 개설합의라는 외교적 성과를 거둘 수 있었다.¹⁷⁰⁾ 따라서 북한은 「제네바 합의문」을 “조선반도 핵문제 해결과 조·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며 두나라 국가수반들이 보증한 무게 있는 문건”으로 간주하였다.¹⁷¹⁾ 또한 북한은 미국의 거부에도 불구하고 북미평화협정 체결을 꾸준히 제안하였다.

북·미관계는 북한이 적극성을 보임에 따라 급속도로 개선된 반면 남북관계는 북한의 남한배제정책에 따라 답보상태를 면치 못하였다. 우선 김영삼 대통령과 김일성의 정상회담은 북측 당사자의 사망으로 일단 “연기”될 수밖에 없었다. 이후 북한은 한국정부가 김일성에 대한 조문을 불허하고, “김일성은 동족상잔의 전범자”라는 공식입장을 밝힌 것을 빌미 삼아 남북접촉을 거부하는 한편, 대남비방을 강화하였다. 북한은 체제유지를 위한 전략의 일환으로 남한과의 관계개선을 꺼린 것이다. 비록 경제적 필요성 때문에 북한은 제한적이거나 남한

170) 허문영, “북한의 대외관계 현황과 전망,” 민족통일연구원, 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 17.

171) 「로동신문」, 1995. 1. 1.

관계개선의 필요성을 느꼈으나, 그 속도를 제한하였다. 북한은 남북 관계가 남한이 북한 내부에 영향력을 행사할 수 있을 정도로 확대되는 것을 방지하려고 하였으며, 특히 남북 당국자간의 접촉을 최소화하려고 하였다.¹⁷²⁾

다. 남북정상회담과 남북관계의 활성화

김일성 사망 이후 남한당국과의 접촉을 거부하였던 북한은 1998년 김대중 정부 출범에 즈음하여 기존의 남한배제전략을 완화시키며 남북 당국간 대화 재개 의사를 표명하기 시작하였다. 김정일은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 제목의 소위 「8·4 노작」에서 처음으로 남한 당국과의 대화에 나설 수 있음을 시사하였다.¹⁷³⁾ 이어 북한은 김대중 정부의 공식 출범을 1주일 앞두고 「정당·단체 연합회의」를 통해 발표된 대남제의에서 “김영삼 정권의 종말과 함께 반북대결정책도 끝장내고, 반북대결을 연북화해로 바꾸어야 한다”며 김대중 정부에 보다 적극적·직접적으로 정책전환을 요구하였다.¹⁷⁴⁾

172) 홍용표, “김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책” (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 35~39.

173) 이 문건에서 김정일은 남북관계 개선이 통일을 실현하기 위한 “절박한 요구”이나 김영삼 정부가 대결정책을 통해 남북관계를 “일찍이 없었던 최악의 상태로 몰아 넣었다”고 비난하며, 남한 당국자들이 “정책전환”을 하여 북한을 적대시하는 “반북대결정책”을 “연북화해정책”으로 바꿀 경우 남한 당국자들과의 대화도 가능하다고 언급하였으며, 향후 남한 당국자들의 태도를 지켜볼 것이라는 ‘관망적’ 입장을 표명하였다. 『로동신문』, 1998. 8. 13 및 『중앙방송』, 1998. 8. 20.

174) 『중앙방송』, 1998. 2. 18.

1999년 「정부·정당·단체 연합회의」(2.3)를 통해 북한은 보다 구체적으로 남북대화를 제의하였다. 여기서 북한은 외세와의 공조파기, 합동군사연습 중지, 국가보안법 철폐, 통일운동의 자유보장 등의 전제조건 위에서 하반기에 ‘남북고위급정치회담’을 개최할 것을 제안하였다. 북한은 회담의 의제로 우리 정부가 가장 중요시해 온 남북현안들인 남북기본합의서 이행 문제, 교류협력문제, 이산가족문제 등을 제의하는 등 남북대화에 매우 적극적인 자세를 보였으며, 이후 북한은 “통일을 위한 접촉과 대화는 언제 어디서 어떤 형식으로 진행해도 좋을 것”이라며 대화 형식, 시기, 장소 등 제반조건을 완화시키는 태도를 취하였다.

북한은 실제로 대북비료지원 및 이산가족문제 등의 협의를 위한 당국간 회담에 2차례(1998.4 및 1999.6)에 걸쳐 참석하였으나, 결국 회담을 결렬시켰다. 아울러 북한은 한국정부의 햇볕정책을 북한을 ‘반북대결정책’, ‘내부로부터 와해보려는 술책’으로, 상호주의를 ‘전형적인 장사꾼의 논리’, ‘반민족적 분열의 논리’ 등으로 비난하여 왔다. 그러나 북한은 대남비방을 가속화하면서도 남한 당국의 “정책전환”에 대한 기대감을 완전히 버리지 않았으며, 1999년 9월 백남순 외무상은 남북정상회담 개최에 긍정적인 입장을 표명하기도 하였다. 2000년 3월 김대중 대통령의 베를린선언에 대해 “새로운 것이 없다”고 언급하면서도 남한이 “대결정책에서 벗어나 실제행동으로 긍정적인 변화”를 보인다면 “아무 때나” 당국간 대화에 응할 수 있다며 당국간 회담의 가능성은 열어 두었다.

남한과 북한은 4월 8일 남한당국과의 비공개 접촉을 통하여 마침내 남북정상회담 개최에 합의하였고, 6월 14-16일 평양 정상회담을 통해 남북간 「공동합의문」을 발표하였다. 북한은 이번 정상회담에서 의전, 회의형식, 호칭 등에 있어서 남한의 실체를 인정함으로써 과거

와는 달리 남한 정부를 동등한 상대로 인정하는 전제하에 대남 사업을 펼칠 것이라는 점을 분명히 하였다.

남북한의 정상은 「공동선언문」을 통해 통일문제의 자주적 해결 추진, 양측 통일방에 공통성이 있음을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향, 이산가족방문단 교환 및 비전향장기수 등 인도적 문제 조속 해결, 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전 및 사회·문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화, 남북 당국간 회담 조속 개최 등 5개항에 합의하였다. 아울러 김정일 위원장은 적절한 시기에 서울을 방문할 것을 약속하였다.

북한은 「공동선언문」 실천을 위한 후속 조치에도 적극적으로 참여하였다. 북한은 정상회담 직후 대남비방을 중단하였으며, 장관급 회담, 국방장관 회담, 특사회담, 적십자 회담, 남북경협 실무접촉 등 각종 회담에 참석하였다. 이 과정에서 북측 대표들은 과거와 달리 대화 지향적인 태도를 보이는 등, 정상회담으로 조성된 남북간 화해·협력 분위기를 이어 나가려고 노력하였다. 특히 김정일은 남한 언론사 사장단과의 대화에서 이산가족 상봉의 지속, 직항로 개설, 경의선 공사에 군인 활용, 장관급 회담 지속 등을 언급함으로써 남북관계 개선 의지를 분명히 하였다.

북한의 남북정상회담 호응 및 후속 회담 참여는 1998년 이후 지속적으로 당국간 대화의 가능성을 타진해온 정책노선의 연장선상에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 다른 한편 당국간 대화의 가능성은 열어 두면서도 실제 접촉을 꺼리던 북한이 당국간 대화에 적극적으로 나서기 시작한 것은 북한의 대남정책이 보다 적극적인 대화노선으로 변화되었으며, 남북기본합의서 실천을 위한 분위기가 성숙되었음을 의미한다.

3. 한반도 평화체제와 남북기본합의서

가. 평화체제 전환 방안과 기본합의서의 역할

한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 그 방법으로 정전협정의 수정·증보방안, 새로운 평화협정 체결 방법, 남북기본합의서 이행·실천 등이 제시되어 왔다.¹⁷⁵⁾

우선 정전협정의 수정·보완을 통한 평화체제 구축방안은 정전협정에 비무장지대의 설치 등 평화유지조치가 포함되어 있으며, 본 협정에 의해 사실상 평화상태가 지속되어 온 까닭에 평화를 회복하기 위하여 새로이 평화협정을 구태여 체결할 필요가 없다는 논리에 기반 한다. 그러나 이미 정전협정이 상당부분 제 기능을 수행하지 못하고 있는데다가 북한의 정전협정 사문화 전략에 비추어 정전협정을 보완함으로써 평화체제로 전환한다는 방안은 이론상으로는 가능하나, 남북한 관계의 현실에 비추어 볼 때 실현가능성이 매우 낮다고 할 수 있다.

새로운 평화협정 체결 방안은, 남북한이 명시적으로 평화협정을 체결함으로써 공식적으로 평화체제로의 전환을 이룩할 수 있고, 아무런 조건 없이 즉각 평화회담을 개최하여 평화상태를 수립할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 평화협정은 전쟁의 원인이 되었던 정치적 분쟁을 해결하고 양국관계를 항구적인 토대에서 완전 타결하는 성격을

175) 이에 대한 자세한 논의는 강원식 외, 『한반도 평화체제 구축방안』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 김명기, 『한반도 평화조약의 체결 - 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (서울: 국제법출판사, 1994); 이장희, “한국휴전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” 『국제법학회논총』, 제39권 1호(1994); 제성호, “정전체제의 평화체제로의 전환방안,” 국방군사연구소 군사사 세미나 발표 논문, 1995. 10 등을 참조할 것.

가지고 있음을 고려할 때, 통일을 목표로 하는 분단국간의 잠정적 관계를 규율하기에 적합한 형태가 아니다. 또한 새로운 평화협정 체결은 당사자 문제의 논쟁을 다시 제기할 가능성이 있고, 전쟁 종결작업으로서 한국전 책임자 처벌문제, 영토문제, 배상문제 등 복잡하고 미묘한 문제들이 제기될 가능성이 높다. 아울러 북한이 미국과의 평화협정을 고집하고 있다는 점을 고려할 때, 남북간에 새로운 평화협정을 체결하기는 쉽지 않을 것이다. 무엇보다도 남북 평화협정 체결은 남북한간에 이미 합의된 기본합의서의 존재와 그 이행 및 실천을 무시하는 측면이 있다는 문제점을 안고 있다.

사실 기본합의서는 평화체제 구축에 필요한 거의 모든 내용을 포함하고 있다고 할 수 있으며, 따라서 기본합의서가 충실히 이행된다면 별도의 평화협정은 불필요할 것이라고 말해도 과언이 아닐 것이다. 특히 기본합의서의 이행은 실질적으로 신뢰를 구축하고 다른 분야에서도 남북 합의 사항의 이행분위기를 조성할 수 있으며, 전쟁 책임 문제, 배상 문제 등 평화체제 전환 과정에서 남북한의 첨예한 입장 대립으로 사실상 합의하기 어려운 사안들에 대한 논의를 우회할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 또한 남북한이 민족 앞에서 엄숙히 합의한 남북기본합의서를 존중하는 원칙 위에서 평화체제 전환을 모색하는 것은 민족사적 요구에도 부합하는 것이라고 할 수 있다.

물론 기본합의서 이행·실천만으로 평화체제가 구축될 수 있는 것은 아니라는 지적도 있다. 기본합의서에 전쟁상태의 종결 및 평화상태로의 회복이 명시되어 있지 않기 때문이다. 기본합의서 제5조는 “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 현재 남북관계가 정전상태이며 평화체제 전환 시까지 남북 당사자가 정전협정을

유지한다는 약속이며, 이는 휴전체제의 지속을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 기본합의서의 제5조만으로는 휴전협정체제를 종료시키고 평화체제로의 전환을 실현시킬 수 없다는 것이다.

따라서 남북한이 전쟁을 법적으로 종결하고 평화체제로 전환하기 위해서는 기본합의서 제5조를 사문화시키고 휴전협정의 종료 또는 전쟁상태의 종결과 평화상태로의 회복을 선언하는 내용의 기본합의서 수정과정 또는 별도의 부속합의서 채택 과정이 필요하다는 의견이 제시되고 있다.¹⁷⁶⁾ 그러나 남북이 기본합의서 제5조의 약속을 착실히 실천해 간다면 그 결과는 곧 전쟁의 유산을 청산하고 정치적 화해를 법적으로 인정하는 평화협정 또는 조약과 같은 효력을 갖게 되며, 기본합의서에 근거하여 남북의 군사당국간에 직접적인 협상과 교류가 진전되면 남북군사분과위원회와 군사공동위원회가 군사정전위원회의 기능을 대체해 갈 것이라는 의견도 있다.¹⁷⁷⁾

기본합의서 수정·보완의 필요성과 상관없이 한가지 분명한 점은 기본합의서의 이행·실천을 통해 최소한 평화체제 구축을 위한 기반을 마련할 수 있다는 점이다. 즉, 기본합의서의 이행·실천이 비록 평화체제 구축을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이라는 점은 부인할 수 없을 것이다.

나. 4자회담과 기본합의서

1996년 4월 한국과 미국은 한반도 평화체제구축을 위한 남북한, 미국 및 중국간의 4자회담을 제안하였다. 이후 1997년 12월 첫 회담

176) 강원택 외, 『한반도 평화체제 구축방안』, pp. 99~100

177) 안병준, “남북기본합의서 후의 남북관계와 평화체제,” 『통일문제연구』, 제4권 1호 (1992), p. 61.

을 시작으로 1999년 8월까지 6차례의 본회담이 개최되었다. 6차례의 본회담을 통하여 4개국은 ‘긴장완화 분과위’와 ‘평화체제구축 분과위’를 구성하고 회의의 운영절차 등 형식적 측면의 협의기구를 마련하였다. 그러나 의제 문제에 있어서는 한국, 미국 및 중국이 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’하자는 의견을 갖고 있는 데 반해, 북한은 주한미군철수 문제와 북·미평화협정 체결 문제를 의제에 포함시키기 위하여 근본문제 해결이 선행되어야 한다는 입장을 견지함으로써 의제합의를 이루지 못하였다.¹⁷⁸⁾

이와 같은 4자회담 진행상의 문제와 함께, 남북정상회담으로 남북대화 통로가 열림으로써 4자회담은 그 의미가 많이 퇴색하였다. 즉, 4자회담이 남북대화가 곤란한 상황에서 북한을 평화체제 구축을 위한 대화의 장으로 끌어들이기 위해 제안된 만큼, 정상회담 이후 상황 변화로 그 효용성에 의문이 제기되고 있는 것이다.

그러나 이미 상당한 시간과 노력의 투자를 통하여 어느 정도 체제가 잡힌 4자회담이라는 대화 채널을 사장시키기보다는 이를 적극 활용하는 것이 바람직 할 것이다. 물론 평화체제를 구축하고 이를 유지하는 일은 기본합의서를 중심으로 남북한이 주도해야 할 것이다. 그러나 한반도 문제의 성격상 한반도 평화체제 구축문제는 주변국의 협조 없이는 원만히 해결되기 힘든 것이 사실이다. 특히 미국과 중국이 휴전협정의 당사자라는 점을 고려할 때, 휴전체제를 평화체제로 전환시키는 데 있어서 이들 2개국의 역할은 필수적이라고 할 수 있다. 또한 북한이 북·미평화협정 체결 주장을 고수하고 있는 한, 이를 무조건 포기시키려고 하는 것보다는 4자회담을 통해 미국과의 평화관계 수립을 원하는 북한의 주장을 어느 정도 수용할 필요가 있을

178) 4자회담에 대한 자세한 내용은 박영호·박종철, 『4자회담 추진전략: 분과 위 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

것이다.

아울러 기본합의서 제5조에 의거, 평화상태가 이룩될 때까지 군사 정전협정을 준수하기 위해서는 정전협정 당사자인 미국 및 중국과의 협의가 필수적이라고 할 수 있다. 이 외에도 기본합의서 내용 중, 국제무대에서 남북간 협력문제(제6조), 무력불사용(제9조), 불가침 경계선(제9조), 군사적 신뢰조성과 군축(제12조) 등의 문제는 미국 및 중국도 깊은 관심을 가지고 있는 부분으로 이들과의 협조가 필요할 것으로 보인다.

따라서 한반도 평화체제 구축문제는 기본합의서를 중심으로 남북한이 주도하되, 4자회담을 남북대화의 분위기 조성, 기본합의서의 미비점 보완, 그리고 평화체제의 국제적 보장 등을 위해 활용하는 것이 바람직 할 것이다.

4. 남북기본합의서 이행 방안

평양 남북정상회담에서는 남북기본합의서의 이행 문제가 합의되지 않았다. 그러나 남북간 정치, 경제, 사회문화 또는 인도적 문제를 다루는 장관급회담 및 각종 실무회담이 개최되었고, 비록 큰 결실은 없었으나 국방장관 회담이 열렸고 경의선 연결문제와 관련한 군사실무회담이 개최된 것은 '교류'와 '협력' '화해'와 '불가침' 등 남북기본합의서가 천명한 네 가지 명제를 실현하기 위한 분위기가 성숙되었음을 의미한다. 따라서 기본합의서 이행을 위해서는 남북정상회담 이후 조성된 대화분위기를 유지하며, 그 가운데서 기본합의서를 보다 구체적으로 실현하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

가. 국내적 차원

(1) 남북기본합의서에 대한 국회 비준

기본합의서 이행을 위해 국내적 차원에서 가장 먼저 이루어져야 할 일은 기본합의서에 대한 국회의 동의 절차를 밟는 일이다. 기본합의서 체결 당시 정부는 “헌법관행에 따르면 국회의 비준동의를 국가 간 또는 국제기구와의 조약에 대해서만 행하여져 왔다”는 논리로 국회 동의를 필요성을 인정하지 않았으며, 따라서 기본합의서는 국내적으로 법적인 효력이 없는 상태이다.

그러나 국가의 안정과 관련한 중요한 결정의 경우는 국회의 동의를 요구하는 현행 헌법을 감안할 때, 기본합의서는 국회 동의 절차를 통한 국민적 추인 과정을 밟는 것이 필요하다. 앞서서도 논의하였듯이 기본합의서의 내용은 한반도 평화체제 수립과 밀접한 연관이 있으며, 따라서 국가적 안위와 발전 그리고 장기적으로 통일한국의 실현에 대한 매우 중요한 조약이기 때문이다.

기본합의서에 대한 국회 비준은 국내적·국제적으로 기본합의서 이행에 대한 우리의 의지를 확인시키고, 특히 북한에게 기본합의서 실천에 대한 압력을 주는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 아울러 국회에서 기본합의서에 대한 비준이 이루어질 경우, 정부도 기본합의서 정신에 입각하여 보다 일관성 있는 대북정책을 수행할 수 있을 것이다. 또한 기본합의서에 대한 국민적 추인은 남북관계와 관련한 법령 정비도 가속화할 수 있을 것이다.

(2) 남북관계 관련 법률 및 제도 정비

남북정상회담 이후 조성된 남북한의 화해분위기가 평화정착의 제도화로 연결되기 위해서는 민족화해를 위한 법적 정비가 필요하다. 이와 같은 조치는 남북기본합의서에 대한 국회 비준과 함께, 남북 화해·협력을 위한 우리의 의지를 대내외에 천명하는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 아울러 이미 남북한은 1991년 남북기본합의서에서 화해 공동위원회 산하기구의 하나로 ‘법률실무협의회’를 통해 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치를 철폐하기로 약속하였는 바, 남북관계 관련 법령 정비는 기본합의서 이행을 더욱 앞당길 수 있을 것이다.

첫째, 국가보안법 개정을 신중히 추진해야 한다. 국가보안법은 1948년 12월 공산주의의 위협으로부터 국가안보를 지키기 위한 목적으로 제정되었다. 이후 국가보안법은 남북한이 정치·군사적으로 대치하고 있는 상황에서 친북세력의 확산 및 지하당의 구축을 차단하는 등 남한사회의 안정과 질서유지에 기여했음을 부인할 수 없다. 그러나 국가보안법이 지난 시기에 정권안보를 위한 ‘정치적 적대세력’ 제거의 효과적 수단으로 활용되어온 것 또한 사실이다. 따라서 제정 초기부터 보안법에 대한 개·폐 논쟁이 끊이지 않았다.¹⁷⁹⁾ 특히 냉전 종식 이후 대내외 환경과 남북관계가 변화하면서 국가보안법 개폐 문제에 대한 논쟁이 가열되었다.

국가보안법의 개정 혹은 폐지의 필요성은 주로 다음 3가지 문제를 중심으로 제기되고 있다. 첫째, 국가안보의 문제이다. 지금까지 국가보안법은 국가안보보다는 정권안보에 남용되어 왔고, 특히 우리사회의 다양성과 성숙도를 고려했을 때, 국가보안법의 개폐가 국가안보 수호에 커다란 영향을 끼치기 힘들 것이다. 둘째, 북한이 반국가 단

179) 이에 대한 자세한 논의는 박순원, 『국가보안법 연구 1』 (서울: 역사비평사, 1992) 참조.

체인가 하는 문제이다. 국가보안법에 따르면 북한은 통일의 주체도 대화의 상대방도 아니며, 정부를 ‘참칭’하고 ‘국가변란’을 꾀하는 ‘반국가 단체’이자 ‘적’이다. 그러나 1991년 남북한 UN 동시가입과 남북 기본합의서 채택 후 북한은 반국가 단체가 아니라 대한민국과 대등한 사실상 국가로 여겨져 왔다. 6월15일 정상회담은 이 같은 사실을 다시 한 번 확실하게 증명해 주었다고 할 수 있다. 셋째, 기본권 침해의 문제이다. 국가보안법이 과거 군사정권 시절 민주인사에 대한 인권탄압의 수단으로 악용되어 왔을 뿐만 아니라 지금까지도 사상 및 양심의 자유를 침해하는 악법으로 남아있다.

최근 국가보안법 개정 움직임은 국가보안법 제7조(고무-찬양죄)가 한국이 가입한 국제인권 B규약(시민적-정치적 인권규약)의 제19조, 의사와 표현의 자유에 위배된다는 이유로 UN 인권이사회가 개정을 권고한 데 따른 것이다. 이에 따라 집권당인 국민회의와 정부도 당정 회의에서 국가보안법 제7조의 개정을 심도 있게 논의했고, 김대중대통령도 여러번 국가보안법의 개정을 촉구했다. 그 골자는 제2조 반국가 단체 개념의 개정, 국보법의 제7조 및 제10조(불고지죄)의 자의적 해석 및 지나친 남용을 막는 것이다. 물론 국가보안법의 몇 가지 조문 개정만으로는 국가보안법의 근본적인 부정적 요소를 제거하는 데 매우 미흡하며, 따라서 완전히 폐지되어야 한다는 의견도 상당수 있다. 즉, 현재의 국가보안법을 형법과 중복되는 부분(외환죄, 내란죄 등)은 형법의 규율에 맡기고, 그 밖의 이적 행위, 이적 표현물에 관한 죄는 그 자체가 사상·양심 및 표현의 자유에 대한 위헌적 침해조항이므로 당연히 폐지되어야 하며, 잠입 탈출(제6조), 회합 통신(제8조) 등 북한과의 교류 협력으로 인해 범죄가 되는 부분은 시대적 상황에 맞게 그 규제를 「남북 교류협력에 관한 법률」에 맡겨야 한다는 것이다.

그러나 국가보안법의 개·폐에 대한 반대론도 적지 않은 만큼 무리해서 폐지를 추진하기보다는 단계별로 추진하는 것이 바람직하다고 생각된다. 무리한 추진으로 여론이 분열될 경우, 이는 남북화해·협력 정책의 추진에 오히려 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 따라서 우리가 남북화해를 선도한다는 관점에서 가능한 것부터 일부 조항을 손질하고, 이후 남북간에 진정한 화해구도가 정착될 때 북한의 형법 등과 연계하여 폐지 문제를 논의할 수 있을 것이다.

둘째, 남북교류협력에 관한 법률 및 제도를 정비해야 한다. 남북간 교류·협력 관련 법·제도는 그 동안 여러 차례의 개정에도 불구하고 변화된 상황에 적합하지 않은 측면이 있다. 최초로 북한을 교류·협력의 대상으로 규정한 ‘남북교류협력에 관한 법률’은 남북한이 UN에 동시 가입(1991.9)하고 남북기본합의서가 채택(1991.12)되기 이전부터 제정·시행(1990.8.1)되었다. 즉, 이 법은 남북교류·협력이 본격화되기 이전 단계에서 우리측이 남북교류협력 과정에서 예상되는 문제점들을 예측하여 일방적으로 제정·시행한 법률이다. 따라서 이 법은 남북교류협력의 본격화·활성화에 걸맞게 개정·보완되어야 할 것이다.¹⁸⁰⁾ 예를 들어 남북교류 협력법 제9조 3항에서 모든 남북간의 물적·인적 교류를 통일원 장관의 승인사항으로 그대로 둔 것은 남북기본합의서 제15조(경제교류), 제16조(진분야 교류·협력 실시), 제17조(민족구성원간 자유로운 왕래)에 대한 위반이라고 할 수 있다. 남북교류협력법이 그 시행령 개정을 통해 이전보다 상당히 많이 개선된 것은 사실이다. 그러나 변해 가는 남북관계에 능동적으로 대처하기 위해서는 보다 근본적인 정비가 필요할 것이다.

180) 제성호, 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

나. 남북관계 차원

남북정상회담 이후 남북은 정상회담에서의 합의사항 이행을 포함한 남북관계 개선을 위하여 4회의 남북장관급회담, 1회의 남북특사회담, 1회의 남북국방장관회담, 5회의 남북군사실무회담, 2회의 남북경제실무회담, 3회의 남북적십자회담을 하였다. 6개의 남북회담 채널이 가동되는 가운데 3차례에 걸친 이산가족 교환방문 및 상봉행사를 가졌고, 경제·사회·문화 부문에서의 남북간 왕래와 교류·협력도 괄목할 만한 증가 추세를 보였다.

이와 같은 상황은 남북한 당국이 기본합의서의 이행을 구체적·직접적으로 언급을 하지 않았을 뿐, 실제적으로는 화해와 불가침 및 교류·협력을 목표로 하는 기본합의서의 주요 내용들이 실제로 실천되기 시작하였거나, 최소한 실천 분위기가 조성되었음을 의미한다.

기본합의서 제3장에 규정된 ‘남북교류·협력’ 분야는 사실상 많은 부분들이 실천되고 있다. 경제협력 및 사회·문화 교류는 이미 정상회담 이전부터 상당한 진전을 이루어 왔고, 특히 정상회담 이후에는 경제실무회담을 통하여 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 조정 절차 등 남북경협을 제도적으로 뒷받침할 4대협정 문안에 합의하였다. 이산가족 문제와 관련해서는 3차례에 걸친 교환방문 형식의 상봉행사에서 남북의 3,000여명이 대명상봉을 하였으며, 6,000여명이 서로의 소식을 확인할 수 있었고, 남북에서 각각 300통씩, 도합 600통의 편지가 오갔다. 또한 남북한은 경의선 철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설에 합의하였다.

물론 경제협력, 이산가족 상봉, 경의선 연결 등에 있어서 아직 미진한 부분이 있으며, 기본합의서에서 교류·협력과 관련해 합의된 내

용 중 ‘민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉 실현’(17조), ‘우편과 전기통신 교류에 필요한 시설 설치·연결 및 우편·전기통신 교류의 비밀 보장’(20조) 등은 논의가 되지 않고 있다. 그러나 이러한 문제점들은 결국 정치·군사부문에서의 화해 및 불가침(제1장 및 제2장의 내용)이 병행 실현되어야 해결될 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 정치·군사 부문에서의 기본합의서 이행을 위한 ‘남북대화의 제도화’와 ‘군사적 긴장완화’에 대해 주로 논의하고자 한다.

(1) 남북대화의 제도화

기본합의서의 전면적 이행을 위한 ‘남북대화의 제도화’는 기존의 장관급회담을 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 제1차 장관급 회담에서 남과 북은 “남북장관급회담을 남북공동선언 정신에 부합되게 운영한다”라고 선언하는 등 주요 목표를 공동선언의 이행에 두고 있으나, 실질적으로 장관급 회담에서 합의된 많은 내용들은 기본합의서의 이행과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 예를 들어 남북한은 제1차 장관급 회담에서 “민족 앞에 실질적인 결실을 내놓을 수 있도록 실천을 중시하며, 평화와 통일을 지향”하기로 합의하였으며, 기본합의서에서 규정되어 있으나 1996년 11월에 중단되었던 판문점 남북연락사무소 업무를 재개하기로 합의하였고, 경의선 철도를 연결하기로 의견을 모았다. 이후 남북한은 2-4차 장관급 회담을 통하여 긴장완화 및 평화보장 노력, 군당국자간의 회담개최, 경의선 철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설, 이산가족 문제 해결, 대북식량지원, 임진강 수해방지 사업 추진, 백두산·한라산 관광단 교환, ‘남북경제협력추진위원회’ 설치 등 남북간 경험의 제도화, 학술, 문화, 체육

등 제반 분야에서의 교류·협력 활성화, 북한의 경제시찰단 파견, 어업 부문에서의 협력 문제 등에 대하여 논의 혹은 합의하였다.

이미 합의한 사항들을 제대로 실천하고 나아가 기본합의서의 전면적 이행을 위해서는 남북장관급회담을 정례화·제도화함으로써, 장관급회담을 기본합의서 이행을 위한 상설대화기구로 만들어야 할 것이다. 이를 위해서는 향후 개최될 남북장관급회담에서 남북한측이 기본합의서 이행의 의지를 공식적으로 합의·천명할 필요가 있다. 아울러 하위 대화기구로서 분과위원회, 공동위원회 등을 설치하도록 노력해야 한다.

정상회담 이후 남북한은 장관급회담에서 토의·합의된 사안들은 군사실무회담, 경제실무회담 등을 통해 구체화하여 왔다. 그러나 남북대화의 제도화와 이를 통한 기본합의서 실천을 기본합의서에 명시되어 있는 분과위원회 및 공동위원회 등의 기구를 통하여 세부 사항들을 논의하고 실천해야 할 것이며,¹⁸¹⁾ 장관급 회담은 남북대화의 전체적 방향을 제시하고 각급 분과위원회 및 공동위원회의 활동을 유기적으로 연계 감독하면서 남북간 쟁점 사안이 발생할 경우 이를 최종적으로 협의 해결하는 역할을 수행해야 할 것이다. 또한 남북연락사무소의 역할을 활성화시킴으로써 기본합의서 이행의 상징성을 높일

181) 기본합의서에는 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수와 관련한 구체적인 대책을 협의하기 위한 ‘남북정치분과위원회’, 불가침에 관산 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 ‘남북군사분과위원회’, 및 남북 교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 ‘남북교류·협력분과위원회,’ 그리고 불가침의 이행과 보장을 위한 ‘남북군사공동위원회’ 및 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 ‘남북경제교류·협력공동위원회’의 설치를 명시하고 있다. 아울러 남북한은 제7차 고위급 회담(1992.5.5-5.8)에서 ‘남북화해공동위원회,’ ‘남북군사공동위원회,’ ‘남북경제교류·협력 공동위원회,’ ‘남북사회문화교류·협력 공동위원회’를 구성·운영하기로 합의한바 있다.

필요가 있다. 아울러 제2차 남북정상회담이 개최될 경우 양국 정상은 기본합의서 이행·실천에 대한 의지를 구체적으로 천명하는데 합의해야 할 것이다.

(2) 군사적 긴장완화

제1차 남북정상회담에서 합의된 공동선언문에는 남북간 긴장완화와 평화정착 문제에 대한 구체적 언급이 없었으며, 따라서 이와 관련한 문제점이 제기되기도 하였다. 그러나 사실 남북정상의 만남 자체가 한반도 긴장완화에 매우 큰 기여를 하였다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 아울러 정상회담 이후 후속 대화에서는 긴장완화 문제가 부족하나마 조금씩 논의되기 시작하였다.

우선 제2차 장관급회담(2000.9.1)에서는 남북한이 “긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력”하며, 이와 관련하여 “쌍방 군사당국자들이 회담을 조속한 시일 내에 가지도록 협의”하기로 합의하였다. 이어 개최된 남북국방장관회담(2000.9.26)에서 양측은 “군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위협을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력해 나가기로”합의하였다. 아울러 김대중 대통령은 2001년 3월 미국 방문시 남북한 긴장완화 문제는 남북기본합의서 속의 불가침 합의를 활용하는 방안을 생각하고 있다고 언급하였다.

그러나 남북 불가침 관련 사항은 기본합의서 내용 중 가장 진전이 없는 부분이라고 할 수 있다. 그 이유는 무엇보다도 북한이 군사적 긴장완화 및 평화정착 문제를 남한보다는 미국과 논의하려는 입장을 보이고 있기 때문이다. 특히 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북정책이 강경화 조짐을 보이자 북한은 “미국의 침략위협, 전쟁위협이 없을

경우에만 군축을 논의할 수 있다”고 언급하였으며, 북·미평화협정 체결 필요성을 다시 강조하기 시작하는 등, 군사적 긴장완화 문제는 미국과 논의하겠다는 의도를 분명히 하고 있다. 이는 북한이 북·미대화에서 핵·미사일 문제가 어느 정도 가닥이 잡힌 후에야 군사적 긴장완화에 대한 남북대화에 참여할 가능성이 높다는 점을 시사하고 있다.

따라서 남측은 북미회담의 추이를 지켜보는 가운데, 북한이 국방장관 재개에 응하도록 유도하기 위해 노력해야 할 것이다. 이를 위해 남한 당국은 남북간의 긴장완화가 북미관계 개선을 촉진시킬 것이라는 점과 남북한이 평화정착 문제를 논의하는 것이 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로” 한 남북공동선언의 정신에도 부합한다는 점을 강조해야 할 것이다.

국방장관 회담이 재개될 경우, 남북한은 기본합의서에서 이미 합의된 신뢰구축 조치를 중심으로 긴장완화 방안을 논의함으로써 남북불가침 분야에서의 기본합의서 이행을 추구해야한다. 기본합의서에서 양측은 남북군사공동위원회를 설치하고 동 위원회에서 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기로 합의하였으며(제2장 12조), 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영하기로 합의하였다(제2장 13조). 아울러 1992년 5월 제7차 고위급회담을 통하여 남북군사공동위원회를 구성하였으나, 1992년 후반 북한 핵문제가 악화되고 남북대화가 중단됨으로써 실질적으로 가동되지 못하였다.

따라서 향후 국방장관회담이 재개될 경우, 북측과 우선 군사공동위원회의 재가동에 합의를 이룰 수 있도록 노력해야 할 것이다. 군사공

동위원회에서는 기본합의서에 명시된 신뢰구축 분야 중에서 합의 도출이 우선적으로 가능한 분야와 그렇지 않은 분야로 구분하여 단계적으로 협상하는 것이 바람직 할 것이다. 합의 도출이 우선적으로 가능한 분야로는 군사당국자 사이의 직통전화 설치, 부대이동과 군사연습의 통보, 비무장지대의 평화적 이용 문제 등을 들 수 있다. 특히 부대이동과 군사연습의 통보는 북한이 합의하지 않더라도 남측 먼저 자발적으로 주요 사항들을 북측에 통보할 수 있을 것이다. 군인사 교류 및 정보교환, 군축 실현, 검증문제 등은 앞의 사항들에 대한 합의 및 실천을 통해 신뢰구축이 쌓이고 북미대화에서 대량살상무기 문제가 어느 정도 해결된 이후에 점진적으로 풀어 나가야 할 것이다.

5. 결론

2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담과 공동선언문은 남북관계 개선에 새로운 전기를 마련하였으며, 남북기본합의서 이행 문제에도 큰 진전을 가져왔다. 비록 6·15 공동선언 및 후속 남북대화에서 기본합의서 이행에 대한 직접적인 언급은 없었으나, 대화에서 이루어진 토의 및 합의 사항들은 실질적으로 기본합의서의 내용을 실천하거나 혹은 실천 분위기를 조성하기 위한 것들이었다고 할 수 있다. 따라서 앞으로 정상회담 이후 이루어진 남북대화 채널들을 장관급 회담을 중심으로 제도화하고, 기본합의서 이행에 대한 의지를 직접적·구체적으로 표현할 경우 남북관계는 본격적인 기본합의서 이행 단계에 접어들 수 있을 것이며, 이를 바탕으로 평화를 정착시킬 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 정상회담 이후의 남북관계가 순조롭지만은 아닌 것도 사실

이다. 특히 2001년에 들어와서 남북관계는 여러 가지 어려움에 부딪치고 있다. 우선 미국의 부시 행정부가 ‘철저한 상호주의와 검증’을 앞세우며 이전의 클린턴 행정부에 비해 강경한 대북정책을 추진하고 있다. 이에 북한은 미국의 대북 강경책에 대해 우려와 강한 불만을 나타내며 장관급 대화를 비롯한 각종 남북대화를 연기시켰다.¹⁸²⁾ 북한은 남북대화의 필요성은 인정하고 있으나, 북미관계를 염두에 두고 남북대화 재개 및 그 시기 문제를 저울질하고 있는 것으로 보인다. 대내적으로는 한국의 경제침체로 북한에 대한 경제적 인센티브 제공이 어려워지고 대북투자 열기도 감소하였으며, 대북 지원 정책에 대한 비판의 목소리도 높아지고 있다. 또한 의약분업 문제 등 사회·경제 정책에서의 실수와 여권의 정치력 부재 등으로 김대중 대통령에 대한 지지도가 떨어졌으며, 이는 대북정책 추진에도 부담을 주고 있다.

따라서 향후 남북대화를 재개하고 기본합의서 이행을 지속 추진하기 위해서 우리 정부는 북한을 대화의 테이블로 유도하고 남북관계 진전을 위한 협상을 지속해야함은 물론, 미국과의 정책조율을 통해 대북정책에 대한 한미공조를 이끌어 내야하며, 동시에 남남대화를 통해 대북정책에 대한 여론을 수렴해야한다. 즉 대북, 대미, 및 대내적 요인을 동시에 고려하는 협상 전략이 필요한 시점이다. 3개 차원에서 협상에서 성공하기 위해서 우리 정부는 무엇보다도 ‘주고받는 (give-and-take)’ 협상의 원칙을 지켜 나가야 할 것이다.

우선 남북대화에서 시간이 걸리더라도 협상의 기본 절차와 원칙을 지키며 줄 것은 주고 이에 상응해 요구할 것은 요구해서 받아내는 관행을 만들어 가야 한다. 물론 남북관계는 민족간의 문제라

182) 북한은 남북대화 중단을 미국 및 ‘반통일세력’ 탓으로 돌리고 있다.

는 점에서 일반 국가간의 협상 관례가 그대로 적용될 수는 없으며, 특히 인도적 차원에서의 지원은 계속되어야 한다. 그러나 남북대화가 남한과 북한 두 정부간의 협상이라는 점도 부인할 수 없다. 요컨대, 민족문제의 차원과 정부간 협상 차원 어느 한쪽에 치우치지 않고 균형을 유지하는 협상전략이 필요하다.

한미관계에 있어서는 양국 동맹이라는 것을 내세우며, 한미간의 정책이 항상 일치해야 된다는 관념은 버려야 할 것이다. 즉, 남북문제를 남북관계 개선과 나아가 통일을 염두에 두며 풀어 가야할 한국과 대량살상무기 확산 금지 등 세계전략 차원에서 접근하는 미국사이에는 시각차이가 존재할 수밖에 없다는 점을 인정하며, 양국의 국익을 함께 추구할 수 있는 방향으로 정책조율을 시도하는 것이 필요하다.

마지막으로 여론 수렴을 통해 국민적 합의기반을 조성함에 있어서도 민주적 협상의 자세가 필요하다. 불가피한 경우 외에는 관련 정보를 공개하고, 대북정책 결정과정에 대한 참여의 폭을 넓히는 한편, ‘주고받는’ 타협의 원칙을 적용해야 한다. 즉, 정부 정책 기조에 비판적인 여론에 대해서 무조건 잘못된 것으로 몰아 부치고 정부정책에 대한 일방적 협조를 요청하거나 반대로 여론에 떠밀려서는 안되며, 반대의 목소리에도 귀를 기울여 합리적인 대안은 받아들이고 대신 정부가 꼭 필요하다고 생각하는 부분에 대해서는 국민들을 설득하는 자세를 견지해야 한다.

IV. 4자회담의 전개과정과 평가

박 영 호 (통일연구원)

1. 머리말

탈냉전시대의 국제질서를 안정된 화해와 협력의 질서로서 단정하기는 어려우나, 국가의 경계를 넘어서는 정보화의 확산, 상호의존의 경제적 세계화(globalization) 등 국가간 간격이 좁혀지고 있음을 부인할 수는 없다. 이러한 흐름 속에서 다른 한편으로는 냉전시대에 잠재되었던 민족주의 열기가 부활하고, 인종·종교·언어 등의 차이에 따른 분쟁이 분출하였다. 이러한 갈등을 해결하기 위한 수단으로써 다자적 유형의 회담이 활용되었다. 보스니아 분쟁 해결을 위한 데이턴 평화협상이나 북아일랜드의 신·구교간 분쟁 해결을 위한 협상이 좋은 예이다. 이러한 협상에서는 적대적 쌍방간의 첨예한 갈등을 중재하기 위하여 또는 그 양 당사자에게 일종의 ‘압력’을 가하기 위하여 제3의 중재자가 개입하였다. 최근의 이스라엘과 팔레스타인간의 무력충돌의 재발에서 보는 것처럼 제3의 중재자를 통한 협상이 항상 안정적인 결과를 가져다주는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 냉전 이후 새로운 국제 제도적 질서를 구축하는 과정에서 다자 협상과 다자주의 제도의 역할의 중요성이 인식되고 있다.¹⁸³⁾

세계적 수준의 냉전 종식 후 10년이 지났으나, 아직 냉전구조를

183) 다자주의를 통한 국제 제도적 질서의 형성과 안정성에 대한 논의는 John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993)을 참조.

탈피하지 못한 한반도의 평화문제와 관련해서도 다자적 유형의 회담이 진행되었다. 1997년 12월 9일 남·북한과 미국, 그리고 중국의 대표들은, 스위스의 제네바에서 1954년 4월 정전협정에 따른 참전국 및 관련국 외상이 참여한 고위급 정치회담 이후 처음으로 한반도 평화체제를 구축하기 위한 4자회담 제1차 본회담을 개최하였다. 이후 제3차 본회담(98.10.21~24, 제네바)에서 「평화체제구축분과위원회」와 「긴장완화분과위원회」의 구성이 합의되었고, 제4차 본회담(99.1.18~22)에서부터는 분과위가 가동되었으며 1999년 8월의 제6차 본회담까지 진행되었다.

그러나 남북간 신뢰회복과 긴장완화를 위한 실질적인 경험이 결여된 상태에서, 남북한의 입장이 계속 평행선을 달림에 따라 뚜렷한 성과를 거두지는 못하였다. 미국과의 관계개선 및 정상화에 체제유지를 위한 사활적 이익이 걸려 있는 북한은 4자회담에 참여한 이후에도 미·북 양자간 평화협정 체결과 주한미군 철수라는 종래의 입장을 견지하였다. 동시에 북한은 그 동안 4자회담을 미국으로부터의 식량지원이나 양자간 현안문제에 대한 미국의 압박을 우회하기 위한 수단으로써 활용해왔다.

이러한 상황에서 4자회담은 남북관계와 미·북관계의 상호 연관된 발전 속에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 역사적인 남북정상회담에서 김정일 국방위원장은 주한미군 주둔에 대하여 이해한 것으로 알려졌다으며, 남북관계는 장관급회담을 비롯하여 당국간 관계가 복원되고 전반적인 발전과정에 들어서게 되었다. 미·북관계도 빠른 진전의 상황을 보여주었다. 북한의 장거리미사일 추가 발사가 유예되고 미국은 2000년 6월 대북 추가경제제재 완화를 시행하였다. 10월에는 양자관계 역사상 최고위급인사인 북한의 국방위원회 제1부위원장 겸 북한군 총정치국장 조명록이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 워싱

턴을 방문하여 클린턴 대통령을 면담하였고, 곧 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다.

한국정부는 대북 화해·협력정책의 연장선상에서 한반도문제의 해결을 위해서는 보다 근본적인 접근이 필요하다는 인식아래 ‘한반도 냉전구조 해체’를 위한 5대 과제를 제시하였는데, 그 중 하나가 정전체제를 평화체제로 전환하여 ‘사실상의 통일’ 상황을 조성하는 것이다.¹⁸⁴⁾ 4자회담은 바로 한반도상의 냉전구조를 해체하기 위한 다양한 정책 수단의 하나인 것이다.

미·북간 회담이 북한의 대량살상무기 및 미사일문제의 해결과 북한의 국제사회 편입에 초점이 맞추어져 있다면, 4자회담은 평화체제의 구축을 지향하면서 그 과정에서 한반도의 정치군사적 긴장을 완화하는데 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 한국정부의 입장에서 보면, 4자회담은 미·북 양자간의 군사적 문제해결을 보완하고, 한반도의 평화를 관리하면서 평화정착을 제도화하기 위한 장치로서의 기능을 수행하는 것이다. 정상회담 이후 급속히 전개되고 있는 전반적인 남북관계를 적극 지원하기 위한 안보환경의 조성을 위해서도 4자회담은 그 유효성을 갖는다.

물론 그 동안의 4자회담에서 구체적인 성과를 도출하지 못했다는

184) 이밖의 과제로는 ① 남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ② 미·북제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계를 개선, ③ 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경을 조성, ④ 한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제·제거하고, 군비통제를 실현 등이다. 통일부, “99년 대북정책 추진방향,” 『통일속보』 제99-2호(1999. 2. 6), p. 2; 임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,” (통일연구원 특강, 1999. 2. 9); 김대중 대통령, CNN 위성회견(1999. 5. 5) 참조.

이유로 회담의 유용성에 대한 비판도 제기되었다. 그러나 한반도 평화체제 구축이 한반도 냉전구조 해체의 필수적인 요소이자 과제라고 한다면, 4자회담은 남북한 및 각각의 동맹국인 미국과 중국이 참여하여 평화체제의 구축을 논의하는 회담 그 자체로서도 한반도 냉전구조 해체 추진과정에서 중요한 비중을 갖는다. 4자회담은 아·태지역에서 다자주의의 미래를 가늠할 수 있는 시금석으로 간주되기도 한다.¹⁸⁵⁾

정상회담 이후 남북관계 진전 속에서 한국정부는 평화체제 구축문제와 관련하여 4자회담을 적극적으로 추진하려는 입장을 가지고,¹⁸⁶⁾ 4자회담 재개에 대한 미·중의 협력을 확보하였으며,¹⁸⁷⁾ 북한에 대해서도 “남북채널을 통해 4자회담의 재개를 공식제의”하였다.¹⁸⁸⁾ 북한도 외교관계의 확대, 아세안지역안보포럼(ARF) 가입 등 대외정책에서 그 동안과는 다른 행위양식을 보여주고 있으며, 4자회담의 재개에 대해서도 검토하겠다는 입장을 보이고 있는 것으로 알려졌다.

185) William T. Tow, “The Future of Multilateralism in the Asia-Pacific: The Korean Peninsula as a ‘Test Case,’” Kwang Il Baek, ed., *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1999), pp. 347~382.

186) 2000년 8월 24일 개최된 안보관계장관회의에서 김대중 대통령은 4자회담에서 남북한이 평화체제에 합의하고 미국과 중국이 지지하는 형태의 한반도 평화체제를 만들어 나갈 것이라고 언급하였다. 『중앙일보』, 2000. 8. 25.

187) 김대중 대통령은 2000년 11월 27일 싱가포르 동남아연구소 주최 특별강연에서 질의응답을 통해 “(2000년 11월 24일 싱가포르에서 열린) 한·중·일 3국 정상회의때 중국의 주룽지 총리에게 (4자회담의 재개에 관한) 의견을 타진했고 주 총리는 적극 지지하겠다는 입장을 밝혔다”며 “미국과는 이미 4자회담 재개가 합의돼있다”고 언급하였다. 『연합뉴스』, 2000. 11. 27.

188) “이정빈 외교에 듣는다,” 『동아일보』, 2000. 12. 8.

본 논문은 새롭게 전개되고 있는 남북관계와 미·북관계의 변화 상황 속에서 한반도 평화체제를 구축하기 위한 4자회담의 의미를 다시 한 번 점검하고, 지금까지의 전개과정을 분석한다. 그리고 4자회담에 참여하고 있는 각국의 입장과 쟁점들을 분석하고 평가한다.

2. 4자회담의 의미

다자간 회담은 관련국들이 다수일 경우 그들간의 협력 또는 갈등의 양상에 상관없이 성립될 수도 있으나, 양 당사국간의 대립이 첨예할 경우 이해 관련국의 참여 하에 갈등을 완화하면서 협상을 진행하기 위한 수단으로써도 활용된다. 이와 같은 경향은 국가간의 상호 의존성과 관련 사안의 복잡성이 증대되면서 더욱 두드러지게 되었다.¹⁸⁹⁾ 한반도 평화체제 구축도 남북한이 당사자이지만 미국, 중국을 비롯 주변국들의 안보적 이해와 밀접하게 연관된 문제이다.

현재 아·태지역에는 ARF, 동북아협력대화(NEACD), 아태안보협력회의(CSCAP) 등 다자안보대화들이 있다. 이들은 아직까지 고도의 정치·군사적인 문제들을 실질적으로 다루는데 있어서 한계를 가지고 있으나, 탈냉전시대의 불확실성과 이에 따른 오인이나 오판의 잠재성을 다루는데 효용성이 있는 것으로 평가된다. 역내 국가간 대화와 의사소통의 원활화, 투명성 제고 및 분쟁의 평화적 해결을 위한 메커니즘을 제공하여 상호간 신뢰구축에 기여하며, 역내 국가간 관계에 적

189) Victor A. Kremenyuk, "The Emerging System of International Negotiation," Victor A. Kremenyuk ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991), pp. 25~28.

용될 공동의 규범과 준칙을 마련함으로써 규범이 보다 중시되는 지역질서의 창출에 기여할 수 있다는 것이다.

그러나 한반도에서는 남북한간 정치·군사적 대결구조가 여전히 존재하며, 북한체제 및 북한의 대남정책 변화 가능성에 대한 회의적 평가가 있고, 한반도 평화와 안정의 최대 위협은 북한 내부 사정에 주된 원인이 있기 때문에 다자안보대화가 한반도 상황에서 적극적으로 기능을 발휘할 수 있는가에 대한 의문이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 다자안보대화는 남북한의 직접 대화·협상을 보완해주는 역할을 할 수 있고, 남북한이 협상에 의해 평화에 합의하였을 경우, 이를 지지하고 보장할 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 한·미동맹 유지, 한·미·일 3국간 정책협력 증대, 중·러 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 포괄하는 대화와 협력메커니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있고, 통일과정에서 발생할 수도 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 통일에의 협력을 끌어내고, 통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보외교적 메커니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 맥락에서 볼 때, 4자회담은 한반도 평화체제 구축을 위한 접근 수단으로서 몇 가지 의미를 가지고 있다.

우선, 4자회담은 냉전 이후 국제질서형성의 주요한 수단으로 등장한 자유주의적 제도주의(liberal institutionalism)의 방식을 통해 북한을 국제사회로 끌어내면서 한반도에 평화레짐(regime)을 구축하려는 의미를 갖는다.¹⁹⁰⁾ 4자회담이 제의되기 전까지 한국정부는 남북관계

190) 김용호, “북한의 대미접근과 4자회담 전략,” 『4자회담과 한반도 평화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 63.

의 진전과 북·미관계의 개선이 병행 추진되어야 한다는 입장을 가지고 있었다. 4자회담 제안은 두 개의 양자관계를 더 이상 연계하지 않으며, 미·북간 별도의 협상을 허용하겠다는 의미를 가졌었다. 남북정상 회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 개선과 미·북관계의 진전이 이를 증명해준다. 남북한 양자간의 평화체제 구축 논의를 진전시키면서 제도적인 장치를 마련해나가려는 것이다.

둘째, 한반도 차원의 평화체제를 구축할 뿐 아니라 동북아 차원에서의 안정적 질서를 구축하는 데에도 중요한 기능을 수행할 수 있다. 탈냉전시대에 들어 한반도 주변4국은 북한정권이 가지고 있는 외교적 고립감, 북한 핵 및 대량살상무기와 미사일개발 의혹의 장기적 관리 필요성, 북한체제의 갑작스러운 변동이 가져올 수 있는 지역질서의 불안정 등에 따라 다자주의 틀에 대한 관심이 높아졌다. 4자회담은 북한이 제기하는 동북아지역의 안보위협 요소를 관리하는 차원에서 다자주의 틀의 활용가능성과 실효성을 확인할 수 있는 시범적인 사례가 되고 있는 것이다.

셋째, 북한의 대외정책의 변화를 보다 고무하는 수단으로써의 의미를 찾을 수 있다. 애초에 4자회담은 북한의 한국배제정책이 수행되는 과정에서 한반도 평화를 관리하기 위한 수단으로써도 제안되었다.¹⁹¹⁾ 북한은 핵문제 대두 이후 이른바 ‘통미봉남’정책에 따라 한국정부와의 당국간 대화를 거부하였었다. 미국과 직접 상대함으로써 자국의 생존을 보장받고 국제적인 경제지원의 계기를 마련하겠다는 의도에서 한국정부와의 양자간 공식적인 관계 발전을 회피했던 것이다. 그러나 미국은 전통적인 한미동맹관계를 새로운 환경에 부응하도록 변화를 모색한다고 하더라도 한·미공조가 상징하듯이 한국을 완전히

191) 양현수, “동북아 안보협력체 논의의 개념적 재구성,” 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문(1999. 4. 24), p. 8.

배제할 수 없었다. 따라서 미국의 입장에서 다자주의 틀은 유용한 대안이 되었다. 4자회담은 바로 남한과 북한이 양자주의 입장에서 대화하는 것이 아니고, 중국도 참여하는 다자틀 속에서 교섭할 수 있는 자리를 제공하였다. 협상과정에서 미국과 중국은 북한에게 남북대화의 재개를 촉구하였으며, 한국의 적극적인 대북정책과 결부되어 북한의 대외정책, 특히 대남정책의 부분적인 변화에 영향을 미쳤다. 남북당국간 대화가 복원된 상황에서도 4자회담은 이와 같은 북한의 정책적 변화를 고무시키는 기능을 수행할 수 있다.

넷째, 미국의 21세기 동북아 안보전략 구상에 비추어 볼 때, 4자회담은 동북아지역의 다자간 안보협력체 형성을 탐색하는 방안이기도 하다.¹⁹²⁾ 한반도 평화관리와 평화체제 정착을 위한 4자회담의 유효성을 관찰하는 연구자들은 4자회담의 다음단계가 6자회담이라고 주장하고 있다. 4자회담에서 합의가 도출되면, 일본과 러시아가 어떤 형식이든 추가적으로 참가하여 4자회담에서 합의된 평화구도를 추진하고 보장하는 동북아 다자안보협력체제를 구축하는 것이 순서라는 것이다. 즉 “만약에 4자회담이 한반도 평화체제를 구축하는데 성공하게 되면, 그 다음 단계는 동북아다자안보협의회를 구성하는 것이 순서일 것이며, 이때 러시아와 일본이 참여할 수 있게 될 것이다.”¹⁹³⁾ 이러한 측면에서 본다면, 4자회담은 장기적으로 동북아 다자안보협력체를 형성할 수 있는 주요 기반이 될 수 있다.

요컨대, 4자회담의 목표가 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 새로운 틀을 구축하고 이를 통해서 동북아 안정에 기여하는 것

192) Department of Defense, Office of International Security Affairs, The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (November 1998), pp. 66~67.

193) 광태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 광태환 편, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 314.

이라면, 4자회담의 역할은 남북한간 군사안보적 대치구도의 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식 위에서 찾아질 수 있다. 즉 남북대화의 제도화의 점진적 진전에 따른 남북 당국간의 군사안보적 대화를 지속적으로 추진하면서도 군사문제의 첨예성과 복잡성을 감안하여 주변국의 협력을 얻어 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목표를 달성해 나가면서, 4자회담을 동북아 다자안보협력의 발전이라는 2차적 목표의 달성을 위한 메커니즘으로 활용하는 것이다. 4자회담은 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하면서 남북한이 평화협정을 체결함으로써 한반도에 공고하고도 제도적인 평화체제를 수립하고자 하는 데 근본적인 목표가 있는 것이다.

3. 4자회담의 전개과정

가. 준비 단계

1996년 4월 16일 제주도에서의 한·미 정상회담에서 제안된 4자회담은 북한측의 참여 동기를 유발하는 데에도 약 1년의 시간이 소요되었다. 북한은 1996년 5월 7일 외교부대변인의 발언을 통해 “상세한 설명이 필요하다”고 공식적인 반응을 보였다. 이에 따라 한·미 양국은 5월 21일 북한측에 공동설명회 개최의사를 전달하였다. 한국은 1996년 8월 15일 광복절경축사를 통해 북한이 4자회담에 호응해 올 경우, ‘광범위한 긴장완화조치’의 일환으로 식량지원을 포함한 다양한 경제협력방안을 논의할 수 있을 것임을 밝혔다. 그리고 미국은 북한이 공동설명회에 참여하면 대북지원을 해주겠다는 인센티브 제공을

통해 북한을 공동설명회에 참여시키려고 하였다. 반면, 북한은 1996년 8월 당시 황장엽 최고인민회의 외교위원장을 통해 “중국을 제외하고 남북한과 미국이 참여하는 3자회담이라면 응할 용의가 있다”고 하여 4자회담 대신에 3자회담을 개최하자는 견해를 나타내기도 하였다.¹⁹⁴⁾

1996년 9월 북한에 의한 동해안 무장잠수함 침투사건은 남북간의 긴장을 고조시켰으며, 한·미는 1996년 11월 24일 마닐라에서 개최된 정상회담에서 북한의 잠수함사건에 대한 사과를 촉구하였다. 북한은 동 사건으로 미국과의 관계진전이 벽에 부딪치게 되자, 1996년 12월 29일 외교부 성명을 통해 무력도발에 대해 유례없는 시인·사과를 하고, 미·북접촉을 통해 4자회담 공동설명회를 1997년 1월 29일 뉴욕에서 개최하기로 합의하였다.

그러나 북한은 미국이 대북식량지원 약속을 이행하지 않는다는 이유로 공동설명회를 2차례 연기한 후 1997년 3월 5일에서야 비로소 한·미가 4자회담의 취지를 설명하기 위해 뉴욕에서 개최한 3자 공동설명회에 참여하였다. 이 설명회는 분단 이후 남북한과 미국 3국의 당국자들이 처음으로 공식적인 모임을 가진 자리이다. 뉴욕설명회에서 북한은 기본적으로 4자회담을 긍정적으로 검토하겠다고 하면서도, 대규모 식량지원을 먼저 제공해줄 것을 요구하였다. 그리고 한·중관계에 비해 낙후되어 있는 미·북관계의 균형적 발전과 주한미군 문제의 해결 및 4자회담 과정에 있어서 미국의 주도적 역할이 필요함을 거론함으로써 미국과 회담하겠다는 의지를 표명하였다. 이어 4월 4일 남북한과 미국은 뉴욕에서 참사관급 실무접촉을 가졌으며, 북한은 4월 16일 뉴욕에서 남북한과 미국이 참가하는 공동설명회 후속협의를

194) 『每日新聞』, 1996. 8. 16.

개최할 것을 제의했다.

1997년 4월 16~21일간 뉴욕에서 열린 후속협약에서 북한은 미국에 대해 4자회담 개최이전에 대북 경제제재조치의 완화와 적대정책의 포기를 요구하고, 남북한과 미국이 먼저 4자회담 분위기 조성차원에서 협의를 진행시킨 다음 적절한 시기에 중국을 참여시키는 「3+1」 형식의 회담으로 진행할 것을 제의하였다. 또한 북한은 150만톤의 식량을 지원해 줄 것을 요구하였다. 이러한 북한의 태도는 4자회담에 대한 참여를 협상의 지렛대로 삼아 미국과 북한 양자간의 협의를 축으로 하여 미·북간의 현안을 우선적으로 해결하겠다는 의도를 가졌던 것으로 분석된다.

남북한과 미국은 1997년 6월 30일 뉴욕에서 개최된 「차관보급 3자 협의」에서 중국을 포함한 「4자회담 예비회담」을 1997년 8월 5일 뉴욕에서 개최하기로 합의하였다. 이 협의에서 북한은 대규모 식량지원 이외에 미·북 외교관계 수립, 주한미군 철수, 미국의 대북 경제제재 해제 등을 요구하였다.

이 단계의 특징으로서는 다음의 사항들을 지적할 수 있다. 첫째, 북한이 한·미의 4자회담 추진 의도에 대한 의구심을 가지면서 4자회담의 수용을 미국으로부터 식량지원 및 경제제재조치 완화와 같은 대가를 얻어내려는 협상카드로 사용하였다. 둘째, 북한이 잠수함 침투사건을 계기로 태도의 변화를 보여 4자회담에 참여할 것을 수용하기는 하였지만, 「3+1」 방식의 회담을 제의함으로써 4자회담에 대한 한·미의 의지를 탐색하는 시기였다. 셋째, 북한이 중국의 참여 배제에 실패하게 되자, 4자회담에서 주한미군 철수와 미·북평화협정 체결을 의제로 해야 한다는 입장을 공식화하는 시기였다.

나. 예비회담 단계

1차 예비회담은 1997년 8월 5~7일간 진행되었다. 그러나 이 회담에서부터 남북간에는 의제와 관련하여 본격적인 갈등이 나타나기 시작하였다. 한국측은 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘긴장완화와 신뢰 구축 문제’를 의제로 할 것을 제안하였고, 미국도 이에 동의하였다. 이에 반해 북한측은 ‘조선반도의 평화보장체제 수립’이라는 포괄적 의제 밑에 세부의제로서 ‘조선반도와 그 주변지역으로부터의 미군철수,’ ‘조·미 평화협정 체결,’ ‘한반도 내 무기반입 금지’ 등을 포함하고자 주장하였다. 한편 중국측은 ‘한반도의 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각측 간의 관계개선 문제’라는 포괄적인 의제를 제안하였다.¹⁹⁵⁾

이와 같이 의제문제로 인해 4자간의 합의가 어렵게 되자, 그들은 다음 예비회담에서 의제문제를 다시 논의하기로 하였다. 또한 북한은 본회담 참여조건으로 한국과 미국에게 먼저 150만톤에 달하는 식량 지원의 약속을 요구하였고, 이에 대해 한·미가 ‘先회담, 後지원’ 입장을 고수함으로써 이를 둘러싼 공방이 지속되었다. 이후 미국이 북한측의 회담 참가만으로는 경제제재가 해제될 수 없다는 입장을 표명하자, 북한은 미국의 대북 경제제재로 인해 제네바합의문(Agreed Framework)의 이행에 장애가 조성되고 있다고 미국에 경고하면서 미국의 대북 경제제재조치의 해제를 촉구하였다.¹⁹⁶⁾

1997년 9월 18~19일간에 열린 2차 예비회담에서 4자는 본회담 개최문제를 집중적으로 논의하였다. 그러나 의제문제가 여전히 걸림돌이 되었다. 한국측은 예비회담에서 세부의제 설정을 논의할 경우 회담이 지연될 수 있다면서 본회담에서 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장

195) 『남북대화』, 제65호, p. 19.

196) 『로동신문』, 1997. 8. 8.

완화에 관한 제반 문제'라는 포괄적인 단일 의제를 채택하자고 재차 제안하였다. 미국과 중국은 한국이 제시한 의제에 동의하였다. 반면 북한은 先식량지원, 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 이외에 한반도 내 군사장비 도입 금지 문제를 추가로 제시하는 등 의제문제에 대한 기존의 입장을 되풀이하였다. 결국 의제에 대한 절충점을 찾지 못한 채 회담은 종료되었다.

한편, 2차 예비회담에서 한·미 양국은 북한의 정전체제 인정 및 남북기본합의서 실천, 그리고 본회담 참가를 조건으로 매월 10만톤 정도의 식량을 제공하고, 본회담 개최와 함께 대규모 식량지원의 용의가 있다는 입장을 밝혔다.¹⁹⁷⁾ 북한은 외교부대변인을 통해 미국이 식량을 무기로 정치적 양보를 강요하고 있다고¹⁹⁸⁾ 주장하면서 미국측이 대북식량지원과 4자회담을 연계하려는 것을 비난하였다. 한·미 양국의 제안은 대북식량지원과 북한의 본회담 참여가 별개라는 기존의 입장을 수정한 것으로서 북한으로 하여금 식량지원과 의제에 대한 양보를 일괄타결의 형식으로 해결하려는 의도였던 것으로 보여진다.¹⁹⁹⁾

의제에 대한 갈등으로 본회담 개최여부가 불확실하게 되자, 미국은 국무부와 주유엔 북한대표부간의 대화채널을 통하여 북한측에 대해 본회담 수락여부에 대한 압력을 가했다.²⁰⁰⁾ 이에 따라 미·북 실무자간의 접촉이 이루어져 1997년 11월 셋째 주에 3차 예비회담을 개최

197) 『중앙일보』, 1997. 9. 19.

198) 『조선중앙통신』, 1997. 9. 21.

199) 이현경, 『미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 23.

200) 미국측의 대북 압력은 카트만(Charles Kartman) 한반도 평화회담특사의 본회담 수락여부에 관한 최후 통보 형태로 전달된 것으로 알려졌다. 『중앙일보』, 1997. 10. 25.

하고, 그 회담이 성공할 경우 12월 둘째 주에 본회담을 개최하기로 합의되었다. 이 과정에서 북한은 일단 의제를 일반화하는 데에는 합의하였다.

이에 따라 1997년 11월 21일 개최된 3차 예비회담에서는 한국측이 제시한 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화에 관한 문제’를 의제로 삼자는 데 4자가 동의하고, 1997년 12월 9일 1차 본회담을 제네바에서 개최하기로 합의하였다. 북한의 본회담 참여결정에는 몇 가지 요인이 결정적으로 영향을 미친 것으로 분석된다.²⁰¹⁾ 첫째, 미·중 정상회담(97.10.29)에서 북한의 4자회담 수락이 강력하게 촉구되었고, 정상회담 직전에 중국이 4자회담 중국측 수석대표인 진건(陳建) 외교부 부장조리를 평양에 파견(10.25~11.1)하여 북측을 설득하였다. 둘째, 토니 홀(Tony Hall) 미 하원의원 일행의 방북(10.14~17), 미 정부 식량대표단의 방북(10.25~11.4), 미국의 500만 달러 규모의 대북 의약품 지원 등이 북한의 회담 참가 환경을 조성하였다. 셋째, 미국이 세계식량계획(WFP)를 통한 형식으로 100만톤 규모의 식량을 북한에게 제공하기로 비공개적으로 약속하였다.²⁰²⁾ 결국 북한은 미국으로부터 상당한 규모의 경제적 지원을 약속 받는 한편, 미국과 중국의 압력을 받음에 따라 4자회담 본회담에 참여하게 되었다.

이 단계의 특징으로는 첫째, 미국이 북한의 4자회담 본회담 참여를 강·온 양면전략의 사용을 통하여 수용토록 하였다. 둘째, 북한은 4자회담 본회담 수용을 협상수단으로 활용하여 미국측으로부터 대규모의 식량지원을 획득하였다. 셋째, 중국이 미국의 요청에 협력하여 북한의 4자회담 본회담 참여를 설득하였다. 넷째, 한·미·중간에는 4자회담에서 논의되어야 할 의제의 대강에 대하여 이해의 일치가 이루어졌다.

201) 이헌경, 앞의 책, pp. 24~25.

202) Washington Post, November 25, 1997.

다. 본회담 단계

북한이 4자회담 본회담의 참여를 수용함에 따라 마침내 1997년 12월 9~10일간 제네바에서 4자회담 1차 본회담이 개최되었다. 동 회담은 한국전쟁의 직접적인 당사자들이 1954년 4월의 제네바 평화회담 이후 처음으로 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 대화의 장에 함께 참여했다는 의미를 갖는다.

그러나 북한은 3차 예비회담에서 ‘한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였으나, 한반도의 평화보장 체계 수립과 긴장완화 및 신뢰조성을 위해서는 4자회담에서 미·북 평화협정 체결과 주한미군 철수문제가 우선적으로 논의되어야 한다는 기존의 입장을 주장하였다. 반면, 한국은 한반도 평화체제 구축은 남북한의 주도와 관련국의 지원 하에 형태가 되어야 한다는 입장을 주장하고, 남북당사자 원칙 존중, 긴장완화와 신뢰구축 조치 강구, 남북기본합의서와 정전협정 등 기존합의의 준수 이행, 상호주의에 바탕한 평화체제 구축 및 긴장완화 조치의 점진적 협의 이행, 회담의 효율적 운영을 위한 분과위 구성 등 평화체제 구축을 위한 기본틀을 제시하였다.²⁰³⁾ 이에 대해 북한은 고려연방제와 ‘전민족대단결 10대강령’을 강조하면서 한반도 평화문제를 해결하기 위해서는 북·미평화협정 체결 및 주한미군 철수 문제가 우선적으로 논의되어야 한다고 주장하였다.

미국은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 과정에서 정전협정이 준수되어야 하고 남북기본합의서의 이행을 강조하였다. 주한미군 문제에 대해서는 북한의 안보위협 때문에 주한미군이 존재한다고 설명하

203) 『남북대화』, 제65호('96.11~'97.12), p. 26.

면서 북한의 주장을 일축하였다. 중국은 새로운 평화체제가 수립될 때까지 정전체제가 준수되어야 한다는 한·미의 주장에 동조하면서 4자회담의 틀내에서 상호 단계적 관계개선과 신뢰강화 등이 이루어질 것을 주장하였다. 그리고 남북관계 뿐만 아니라 미·북관계도 함께 개선되어야 한다고 강조하였다.

의제선정과 관련, 한·미 양측은 합의한 의제에 상응하는 방향으로 분과위원회를 먼저 구성할 것을 제의하였고, 북한측은 분과위원회의 구성보다는 본회담 의제를 구체화하고, 이를 위해 상호간의 근원적인 문제들에 대한 토론을 갖자는 주장을 하였다. 4자는 1차 본회담의 역사성을 평가하면서 한반도 평화정착 과정이 장기간의 노력을 통해 이루어져야 할 것이라는 데 공감하였다.

1차 본회담(97.12.9-10)의 합의에 따라 뉴욕 실무협약(98.2.6)을 거쳐 2차 본회담(98.3.16-21)이 열렸다. 그러나 동 회담에서 한·미의 ‘先 분과위’(평화체제, 긴장완화 및 신뢰구축) 구성과 북한의 ‘先 세부의제’(주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결) 확정 주장이 대립되어 성과 없이 종결되었다. 이후 북한의 금창리 지하시설의혹 등으로 지연되던 4자회담은 찰스 카트먼(Charles Kartmann) 한반도 평화회담특사와 북한의 김계관 외무부상간의 뉴욕 고위급회담(98.8.21-9.5)에서 미사일 협상 재개 등과 함께 재개에 합의되었다. 이 기간 동안 북한은 장거리 미사일을 시험발사(98.8.31)하기도 하였다.

3차 본회담(98.10.21-24)의 쟁점은 분과위원회의 구성과 의제문제였다. 3차 본회담에서 한국은 4자회담을 가동시키기 위해 先 「평화체제 분과위원회」 및 「긴장완화 분과위원회」 구성, 後 분과위원회의 정례화를 통한 협의를 제안하였다. 반면 북한은 ‘先 의제 합의, 後 분과위원회 구성’을 주장하였으며, 특히 4자회담에서 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결, 한반도무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등도

다를 것을 제안하였다.

분과위 구성 문제에 대해서 미국은 우선 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」를 구성하고, 이후 각 분과위에서 세부 의제를 선정하자고 제안하였다. 중국은 2차 본회담때까지 1개 분과위 구성을 주장하였으나, 한·미의 2개 분과위 구성 제안을 수용하였다. 이에 따라 북한도 2개 분과위 구성을 받아들여 10월 24일 남북한과 미·중은 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」를 채택하였다.

북한이 3차 본회담에 참여한 이유는 지하핵시설 의혹 및 미사일 시험발사 이후 고조된 미국내 대북강경 여론의 완화, 미국의 식량지원(밀 30만톤)에 대한 대가, 김정일 국방위원장체제하 북한의 대외 이미지 개선, 미·북관계의 교착국면 타개 등의 목적이 있었다. 그리고 3차 본회담에서 한·미의 ‘先 분과위 구성, 後 의제 논의’에 합의한 이유는 중국의 한·미 입장지지, 한·미의 주한미군문제 ‘논의’ 가능성 제시 등과 함께 미국이 고위급 관리(카트먼 평화회담 특사)의 방북을 받아들였기 때문인 것으로 분석된다.

한국은 미국과 함께 4자회담의 의제에 대해서 쉬운 문제부터 먼저 논의하자는 입장을 유지하였다. 4자회담의 의제는 ‘한반도 평화체제 구축’과 ‘긴장완화를 위한 제반문제’가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제구축 분과위」의 의제로는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보였다. 「긴장완화 분과위」에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하였다. 그리고 주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보였다. 그러나 한국은 평화체

제구축에 실질적인 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.²⁰⁴⁾

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4자회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철 시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 「평화체제구축 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장한다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하였다.

북한과 가장 첨예한 의견대립을 보이고 있는 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장을 가지고 있다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 코언(William S. Cohen) 국방장관은 남북간 화해가 이루어지고 또 통일이 되더라도 주한미군은 계속 존

204) 김대중 대통령이 1999년 4월 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안보회의는 4월 8일 상임위원회에서 이 문제에 대한 한국의 입장을 다음과 같이 정리하였다. ① 주한미군은 한·미간 문제이며 남북간이나 미·북간 논의될 사안이 아니며, 한반도에 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적임. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도의 모든 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

제할 것이라는 입장을 피력하였다.²⁰⁵⁾ 다만, 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

중국은 4차 회담 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각국의 관계개선문제’를 의제로 채택할 것을 제안했다.²⁰⁶⁾ 중국은 대미관계개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계 진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제’로 하자는 미국과 한국의 입장에 동의하였다.

미·북평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하였다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도 평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 제약되는 것에는 반대한다. 그보다는 남북한 당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 반대입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북측은 주한미군 철수문제와 미·북평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의

205) William S. Cohen, “Remarks as Delivered at U.S.-Japan Parliamentary League Breakfast,” Hotel Okura, Tokyo, Japan, September 22, 2000.

206) 『남북대화』, 제 65호('96.11~'97.12), p. 19.

협 의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다.

1999년 1월 18~23일간 개최된 4차 본회담의 핵심현안은 분과위 구성을 매듭짓는 일이었다. 북한은 주한미군문제와 북·미평화협정 체결문제를 의제로 채택하자는 기존의 주장을 강경하게 견지함으로써 회담의 실질적 진전을 지연시키거나 회담운영의 주도권 장악을 시도하였다. 그러나 중국이 한국과 미국의 입장에 동조하는 태도를 보이게 되자, 분과위 구성과 그 운영절차에 합의하였다.

의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「쉬운문제부터 어려운 문제로 접근(先易後難)」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호 교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다. 중국은 4차 본회담 분과위에서 한반도 긴장완화를 위한 5대 협상원칙을 제시하였다.²⁰⁷⁾

의제와 관련한 남북한의 입장 대립은 5차 본회담(99.4.24~27)에서도 지속되었다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북평화협정 체결을 의제화려는 기존 입장을 고수하면서, 「긴장완화 분과위」에서는 주한

207) ① 상호신뢰구축조치를 향한 협력이 광범위하게 증진되어야 함. 여기에는 정치, 외교, 군사, 경제, 사회적 분야에서의 상호교환 및 호혜적 협력의 구축 및 개선이 포함됨, ② 당사국간 관계증진이 지지되어야 하며 여타 국가들은 물론이고 북한과 미국관계의 점진적 정상화가 환영받아야 함, ③ 당사국은 군사분야에서 복합적이고 다각적인 상호신뢰구축조치를 위해 협력해야 함, ④ 당사국은 잠재적 군사적 분쟁을 막기 위해 효과적이고 가시적인 조치를 취해야 함, ⑤ 당사국은 상대방에 대해 적대적이고 도발적인 군사적 행위를 자제해야 함. 「연합통신」 1999. 1. 23.

미군 철수를 「평화체제구축 분과위」에서는 미·북평화협정 체결을 주 의제로 할 것을 주장하였다. 평화협정과 관련, 평화협정의 형식이 더 중요하므로 당사자문제가 해결되어야 평화협정의 내용을 협의할 수 있다고 주장하여 미국과 북한이 평화협정의 당사자라는 입장을 견지 하였다. 주한미군문제와 관련, 북한측은 ‘철수’ 자체보다는 ‘토의’되면 된다고 시사하기도 하였지만, 반드시 의제로 포함되어야 한다는 입장을 견지하였다. 또한 한국측이 거론하고 있는 군사적 신뢰회복 방안 들이 남북간의 문제가 아니라 미·북간의 문제임을 주장함으로써²⁰⁸⁾ 4 차회담을 미·북간의 회담으로 보려는 입장을 유지하였다.

한국측은 4차 회담시 제의한 군사적 신뢰구축조치들을 기초로 하여 보다 구체적인 내용들을 협의할 용의가 있음을 밝히는 한편, 평화 협정의 당사자가 남한과 북한이며 한국이 정전협정의 당사자가 아니 라는 북한측의 주장을 반박하였다. 미국측도 평화협정의 주체가 남북 한이며 미·중은 중요한 역할을 수행하는 형태가 되어야 한다는 입장을 표명하였다.

한편 스위스 정부가 유럽안보협력기구(OSCE) 신뢰구축 경험을 4 자가 공유하기 위한 세미나 개최를 제안하였는 데, 한국측이 찬성한 반면 북한측은 반대하고, 미국과 중국은 분명한 입장 표명을 유보하 였다. 5차 본회담에서 4자는 차기 회담에서 한반도의 특수한 상황에 적합한 긴장완화를 위한 조치들을 검토·마련하고, 한반도에 수립될 평화체제의 윤곽을 보다 심도있게 모색할 조치들을 취해나가기로 합 의하였다.

1999년 6월의 남북 해군간 서해 교전과 북한의 미사일 추가시험발 사문제가 한반도의 안보현안으로 등장한 상황에서 개최된 6차 본회

208) 「연합뉴스」, 1999. 4. 23.

담(99.8.5~8.9)에서는 5차 회담시 합의된 바에 따라 한반도에 적합한 긴장완화조치들과 평화체제의 윤곽문제를 논의하였다.²⁰⁹⁾ 한국측은 이미 제의한 군사적 신뢰조치의 협의·이행을 촉구하고, 긴장완화문제의 협의 진전을 위하여 판문점 장성급회담의 활성화와 남북군사공동위원회의 가동 등을 추가로 제의하였다. 그리고 평화체제 구축과 관련해서는, 평화체제의 형식으로 남북한이 주당사자로 되고 미·중은 증인자격으로 서명하는 「남북평화합의서」와 미·중이 합의서의 효력을 보장하는 내용의 「추가협정서」를 채택할 것을 제안하였다. 평화체제의 내용은 전쟁상태의 공식적인 종식 선언 및 무력불사용 등 일반적 내용과 일정수준의 신뢰구축과 군축조치를 담을 것을 제의하였다.

이에 반해 북한측은 긴장완화와 관련하여 주한미군 철수문제의 의제화 입장을 고수하면서 한·미간 대규모 전쟁연습 중지 및 한반도내 전쟁장비 반입 중지 등도 의제로 설정하자고 주장하였다. 평화체제 구축과 관련해서는, 기존의 미·북간 평화협정 체결 주장을 반복하는 가운데 각측이 제시한 의제를 종합하여 목록을 만들고 이를 하나 하나 검토해 나가자고 제의하였다. 그리고 북한측은 기초발언에서 주한미군문제와 미·북평화협정 체결문제에 대하여 미국이 용단을 내려야 한다고 주장하고, 미국이 “비본질적인 문제로 장애를 조성”하고 있기 때문에 “(북한측)의 인내에 한계”가 있다고 하면서 4자회담의 철수 가능성을 위협하기도 하였다.²¹⁰⁾

미국측은 한국측이 제시한 평화체제의 형식과 내용에 관한 제의에 동조하면서 평화체제와 관련한 합의는 긴장완화와 신뢰구축의 합의를 토대로 추진되어야 함을 강조하였다. 중국측은 전쟁상태의 종식 선언, 불가침 및 내정불간섭, 군사적 신뢰구축 및 군축조치 등을 포

209) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), pp. 115~116.

210) 「연합통신」, 1999. 8. 6.

합하는 「조선반도 평화협정 초안」을 제시하였다.²¹¹⁾ 결국 6차 본회담에서도 의제문제에 대한 남북한의 입장이 평행선을 달림에 따라 실질적 진전을 이루지 못했으며, 차기 회담 일자도 정하지 못한 채 회담이 종료되었다.

6차례까지 진행된 본회담 단계의 특징으로는 첫째, 분과위 구성과 회의의 운영절차 등 형식적 측면의 협의기구가 마련되고, 내용문제의 논의가 시작되었다. 둘째, 4자회담의 실질적인 진전을 위해서 남북한 간의 의제에 관한 접근이 이루어져야 한다는 사실이 뚜렷하게 부각되었다. 주한미군문제와 관련하여 한·미측이 주한미군문제를 장기적으로 논의할 수 있다는 입장을 표명하고 북한측이 ‘철수’ 자체보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하기는 하였지만, 의제로 포함할 것인가에 대한 양측의 입장은 좁혀지지 않았다. 셋째, 의제에 대한 접근문제와 관련하여 한·미측의 입장과 중국측의 입장이 접근하여 3국간에는 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’하자는 공통된 입장이 정립된데 반하여, 북한은 주한미군문제와 미·북평화협정 체결을 의제에 포함시키기 위하여 근본문제 해결이 선행되어야 한다는 입장으로부터 벗어나지 않았다. 넷째, 북한은 4자회담 진행과정에서 미·북 양자간 현안문제를 중심으로 미국과의 관계 개선을 중시하고, 따라서 4자회담을 미·북간 접촉의 기회로 활용하였다.

4. 4자회담의 평가

가. 4국의 입장

211) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), p. 116.

(1) 한국

4자회담 제안 이전까지 한국은 북한의 미·북평화협정 체결 주장에 대해서 수동적으로 대응해왔다. 그러나 북한 핵문제가 해결국면으로 진입한 이후 한국은 미국과의 협의 하에 북한의 정전협정 폐기와 북·미 단독평화협정 체결 기도에 대한 대응논리로서 4자회담을 제시하였다. 한반도 평화협정은 남북간 대화로 풀어나가는 것이 최선이기는 하지만, 4자회담을 미·북간에 평화협상이 이루어지는 것을 제어할 수 있는 차선책으로 인식했던 것이다. 또한 한반도문제가 국제화된 현실을 수용하면서도, 궁극적으로는 남북당사자원칙에 의해서 문제를 해결하겠다는 것이었다. 한국은 4자회담을 통해서 최소한 북한으로부터 비롯되는 한반도의 긴장고조를 억제할 수 있으며, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 보았다. 따라서 4자회담은 남북당국간 대화가 단절되고, 정전협정체제에 대해 북한이 간헐적으로 도발을 해오고 있는 상황에서 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하기 위해 제안했다는 것이 한국의 공식적인 입장이다.²¹²⁾

한국은 새로운 평화체제를 남북한이 주도하고, 미국과 중국이 지원·보장하는 방향으로 추진한다는 입장을 가지고 있다. 즉 한국은 한반도 평화체제문제는 실질적 당사자인 남북한이 주도해야 하며, 주변국은 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 역할을 담당하는 데 국한되어야 한다는 것이다. 4자회담이 제안될 당시 한국은 4국이 회담의 의제와 운영방법 등에 대해서 개괄적으로 논의한 뒤 실질적인 회담은 남북한이 주도한다는 「4-2」방식을 염두에 두고 있었다. 4자회담 본 회담이 진행되고 있는 상황에서도 한국은 4자회담 틀 내에서

212) 외교통상부의 인터넷 홈페이지 4자회담 설명자료.
www.mofat.go.kr/web/koreauni.ns.

가급적이면 미국과 중국은 남북한 사이의 실질적인 협상을 통해 이루어지는 평화협정 체결에 동의하고 확인하는 역할을 해주기를 바라고 있는 것으로 보여진다.²¹³⁾ 북한의 대미 양자간 평화협정 체결 주장과 미·북간 한반도 평화체제 논의 가능성에 대해서는 건설한 한·미 공조로 대처한다는 입장이다. 한국은 미국, 남한, 북한이 참여하는 3자회담에 대해서도 미국과 북한이 주된 역할을 담당하고 한국이 들러리가 될 가능성 때문에 부정적인 입장을 보여왔다.

4자회담을 통한 한국의 목표는, 단기적으로는 한반도에서 안정을 도모하며, 장기적으로는 남북평화협정의 체결로 남북간 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 그리고 한국은 4자회담을 남북대화와 상호보완적으로 병행하여 추진한다는 입장이다. 한국정부는 남북정상회담 이후 달라진 남북관계의 상황에서 4자회담을 재개하기 위한 적극적인 노력을 보이고 있다. 남북한과 미·중이 참여하는 4자회담을 통해 평화체제를 실현시켜야 한다는 것이며, 4자회담과 함께 남북간에는 군사직통전화 가설, 군사훈련 상호시찰, 부대이동 사전통보 등 신뢰구축 조치를 추진하겠다는 입장을 보이고 있다.²¹⁴⁾

(2) 북한

한반도 평화체제 구축에 대한 북한의 입장은, 평화협정은 미국과

213) 1999년 12월 22일 통일연구원 주최 제34회 국내학술회의에서 외교통상부 송민순 북미국장은 4자회담과 관련한 논문에 대한 토론에서 “미국과 중국이 휴전협정에 서명을 했지만 평화체제로 대체된다는 것에 동의하고 확인하는 차원에서 참여 승인(endorse)할 수” 있다는 입장을 피력하였다. 통일연구원 편, 『한반도 냉전구조 해체방안 (IV) - 장기·포괄적 접근전략』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 171.

214) 『연합뉴스』, 2000. 10. 9. www.yonhapnews.co.kr/news/20001009

북한 양자간에 체결되어야 하며, 남북간에는 불가침선언을 이행하면 된다는 것이다. 따라서 북한은 한·미의 4자회담 제의에 대해서 유보적인 반응을 보였다. 즉 북한은 외교부대변인을 통해 ‘현실성 여부 검토’(96.4.18), ‘미국측의 설명 요구’(96.5.7), ‘4자회담에 관심을 가질 근거가 없음’(96.8.23), ‘4자회담에서 주한미군 철수문제 우선 논의’(96.9.2), ‘4자회담 설명을 들을 필요성이 없음’(96.11.11) 등의 부정적인 태도를 보였다.

그러나 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방향으로 입장을 선회하였다. 미국이 제안한 4자회담을 거부함으로써 대미관계의 경색을 초래하기보다는, 4자회담 수용을 미국으로부터 식량지원, 경제제재 해제 등의 대가를 얻는 협상카드로 활용하였다. 예를 들어, 북한은 「4자회담 공동설명회」(97.3.5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 식량지원, 미곡물회사인 카길사의 대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했으며,²¹⁵⁾ 4자회담 본회담의 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구했다.²¹⁶⁾ 또한 북한에게 4자회담은 남북간 직접 협상의 장으로서가 아니라 미국의 남북관계 개선 요구를 일견 수용하면서 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있는 또 하나의 대미 협상창구였다. 실제로 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 장에서 4자회담 자체보다는 미·북고위급회담에 더 많은 노력을 기울였다. 예를 들면, 북한은 4차 본회담(99.1.18~1.22)을 전후하여 미국과의 회담에서 금창리 지하시설 문제에 대해서 협상했으며, 6차 본회담(99.8.5~9)을 전후하여 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

그리고 북한은 4자회담을 주한미군철수와 미·북평화협정을 공식적으로 주장하면서 한·미공조를 약화시키려는 기회의 장으로서 활용해

215) 「한겨레신문」, 1996. 11. 4.

216) 「한국일보」, 1997. 3. 28.

왔다. 4차 본회담이 끝난 후 북한 외무성대변인은 중앙통신과의 회견에서 한·미측이 한반도 긴장과 대결, 외세간섭을 제거하는 문제 토의를 거부함으로써 4자회담에 진전이 없었다고 주장한 반면, 북한 금창리 지하시설 사찰문제에 대한 북한측의 보상요구를 미국측이 긍정적으로 고려하고 있다는 시사를 한 것은 긍정적이라고 평가하였다.²¹⁷⁾

이처럼 북한은 일단 4자회담을 수용하였지만, 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 평화체제 전환문제를 해결하려는 입장을 견지해왔다. 분과위 구성에 합의한 것처럼 회담 정례화 등 형식적인 부분은 어느 정도 수용하면서도, 북한은 6차 본회담에서 김계관 대표가 4자회담 철수 가능성을 시사한 바와 같이 4자회담의 무산을 위협하는 극단전술을 사용하거나 의제의 쟁점화를 통해 미국의 대북 경제제재 완전 해제, 추가 경제지원 등을 도모하고자 국에 유리한 방향으로 회담 성격의 변질을 시도했던 것이다. 4자회담을 북·미 주도의 북한관 「4-2」 회담으로 변질시키고자 하는 의도를 담고 있었다. 3차 본회담(98.3.16~21)중 북한은 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”는 입장을 밝힌 바 있으며, 이어 외교부 대변인 성명(98.3.23)에서도 한반도의 평화와 안보문제에서 북·미간에 해결할 문제와 남북간에 해결할 문제가 따로 있다고 주장하였다.²¹⁸⁾ 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군철수와 미·북평화협정 체결을 지속적으로 주장한 데서도 잘 드러난다.²¹⁹⁾

한편 북한으로서는 UN司-북한군간 「장성급회의」와 4자회담을 한

217) 『조선중앙통신』, 1999. 1. 28.

218) 『조선중앙통신』, 1998. 3. 23.

219) 북한측이 5차 본회담(99.4.24~27)에서 주한미군 문제와 관련, ‘철수’ 자체 보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하기는 하였지만, 이를 주한미군 문제에 대한 북한측의 본질적인 입장 변화로 판단하기는 아직 불확실한 측면이 있다.

반도 안보문제를 다루는 두 개의 궤도(two-track)전술의 수단으로써 활용할 수 있다. 즉 4자회담을 현상유지 상태로 끌고 가면서, 상황에 따라 『장성급회의』를 군사문제와 관련한 대미 협상채널로 활용하는 것이다. 북한은 한반도 안보문제는 어디까지나 미·북간 직접 교섭을 통해 해결되어야 한다는 입장이다. 그러나 남북정상회담 이후의 남북관계 및 미·북관계의 진전은 북한의 4자회담에 대한 입장 변화 가능성을 엿보게도 한다. 남북정상회담에서 보여준 김정일 국방위원장의 주한미군문제에 대한 이해를 전제로 한다면 의제문제에 대한 갈등이 좁혀질 수도 있다.

(3) 미국

미국은 탈냉전시대 아·태지역의 전략적 지침으로 『확대와 개입정책』(enlargement and engagement policy)을 천명하였고, 21세기 국가안보전략 구상의 실현을 위하여 장기적 차원의 건설적 개입정책에 바탕을 둔 대중국전략을 추진하고 있다. 미국의 대중국 포괄적 개입정책 구도 하에서, 적대국이었던 북한은 미국의 영향권 안에 편입되어야 할 대상으로 간주되었다. 그리고 정책 수단으로는 봉쇄나 채찍이 아니라 설득과 당근이 적절한 수단으로 상정되었다. 이러한 정책수단의 변화는 북한과의 핵협상과정에서 효과적인 것으로 증명되었다. 4자회담은 북한을 적대시하거나 고립시키기보다는 협상틀 속으로 끌어들이므로써 잠재적 불안요인을 제거하는 동시에 미국의 영향력 하에 있는 국제사회의 협력망 속으로 편입시키고자 하는 것이다. 미국은 북한에 대한 영향력 확대를 위해서 미국과 북한이라는 양자적 틀보다는 남북문제의 특수성과 주변국의 역학관계를 고려하여 4자회담이라는 다자적 틀을 선택하였다. 4자회담을 한반도 평화체제 구축

을 위한 외교적 수단 및 북한을 국제사회로 편입시키기 위한 방안으로 인식하고 있다.²²⁰⁾ 즉 미국은 미사일 및 생화학무기, 미군유해송환 등 양자간 문제 협의채널과 함께 4자회담을 대북 개입정책의 수단으로 활용해왔다. 북한을 4자회담의 틀 속으로 끌어들이므로써 북한체제의 불확실성과 불안정성을 완화시키려는 것이다.

따라서 4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도 평화정착이라는 문제보다는 북한을 관리하기 위한 방법을 모색한다는 측면이 더 크다고 할 수 있다. 미국은 한반도의 안정과 북한관리를 위해서 군사적 문제에 대한 미·북대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국의 동맹국인 한국을 배제하고 북한과 협상을 진행할 수는 없다. 이러한 점을 감안하여 미국은 4자회담을 통해 북한의 돌발행동을 억제하고 정전체제 과기를 저지하고자 하였다.²²¹⁾ 아울러 미국은 4자회담이 간접적 남북대화의 기회를 제공하고 이를 계기로 남북대화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망하였다.²²²⁾

미국은 4자회담에 의해서 한반도 평화체제문제를 논의할 대화의 장을 마련함으로써 미·북양자간 현안과 한반도 평화문제를 분리할 수 있게 되었다. 미국은 한반도 평화문제는 4자회담을 통해 논의하는 한편, 4자회담과 직접 연계하지 않고 북한과 핵 및 미사일문제, 미군유해송환문제, 양국관계 진전 등 양자간 현안을 별도로 논의하고 있다. 미국은 이처럼 이원화된 대북협상통로를 가지게 됨으로써 남북관계가 교착된 상태에서 미·북대화만을 추진하는 것에 대한 부담을 덜 수

220) The White House, A National Security Strategy for a New Century, October 1998, p. 43.

221) 이현경, 『미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 4~5.

222) Charles Kartman, Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Senate, July 8, 1997.

있게 되었다.

미국은 정전위 기능 마비와 북한체제 불안정에 따른 우발적 군사 충돌을 예방하는 차원에서, 4자회담을 긴장완화와 신뢰구축을 위한 하나의 대안으로 보고 있다. 이와 관련, 미국은 단기적으로 UN司와 북한군간 핫라인 개설을 추진하려고 하고 있으며, 장기적으로는 3차 본회담에서 표명한 바와 같이 주한미군문제를 북한군 감축문제와 병행 논의할 수 있다는 입장을 가지고 있다. 지금까지 미국은 현 정전위 기능이 불안정하다고 판단하여 주로 「긴장완화 분과위」에서 신뢰구축조치를 북한과 합의하여 이행하는 것에 주안점을 두는 입장을 보여 왔다. 최근 발표된 페리보고서에서 드러난 바와 같이 미국은 북한의 대량살상무기 및 미사일 확산방지에 더 많은 관심을 가지고 있다. 이러한 점에서 4자회담에서도 우선 한반도의 긴장완화를 추진하는데 역점을 두고자 한다. “긴장완화는 당사국 모두에게 일상적으로 걸려 있는 문제이기 때문에 상대적으로 짧은 시일내에 합의를 도출, 시행할 수 있는 사안”이라는 것이다.²²³⁾

남북정상회담 이후에는 한국의 4자회담 재개 노력을 적극 지지하고 있다. 따라서 미국의 공화당 행정부는 양자간 고위협상과 더불어서 4자회담에 대해서도 한국정부의 입장을 지지하여 북한에 대하여 4자회담의 활성화를 촉구할 가능성이 있다. 한반도 평화체제 구축의 필요성에 대해서는 제네바합의문을 비판해 온 공화당 주도 의회도 인정하고 있다. 그러나 미국은 4자회담이 재개되어 실질적인 성과가 없이 형식적으로 유지되더라도 UN司-북한군간의 「장성급회의」나 미·북 양자간 협상 채널을 통하여 한반도의 군사적 안정을 추구하는 입장을 가질 수 있다. 또한 북한을 국제사회의 이탈세력으로 보고 있

223) 제임스 폴리 미 국무부 대변인, 1999. 1. 25.

는 공화당이 집권하게 됨에 따라서 북한이 미국의 주된 관심사인 대량살상무기 및 미사일문제에 전향적인 태도를 보이지 않는 한, 미국의 4자회담에 대한 입장 변화의 가능성도 전혀 배제할 수는 없다.

(4) 중국

중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 주변안보환경의 안정이 필수적이라는 판단에 따라, 4자회담을 북한의 안정화와 한반도 현상유지를 위한 자국의 역할을 수행하는 장으로 인식하고 있다. 여기에는 단기적으로는 북·미접근에 따른 미국의 대중국정책을 견제하고, 장기적으로는 동북아에 대한 미국의 전략에 대한 대응, 즉 대미 협조 및 견제 차원에서 4자회담을 통하여 ‘한국카드’를 활용하려는 목적도 내포되어 있다.

이러한 입장에 따라 중국은 4자회담 제의 초기에 보였던 다소 방관자적이고 신중한 입장에서부터 북한의 참여 수락 이후 적극적인 참여 입장으로 방향을 선회하였다. 중국은 한국전쟁에 직접 참여했고 정전협정의 서명당사자이기 때문에 당연히 한반도 평화체제전환문제에 참여해야 하며, 그 과정에서 정당한 역할을 수행해야 한다는 입장이다. 구체적으로 중국은 예비회담시에 한국의 ‘先실무절차 논의, 後의제 논의’ 입장에 동조하였고, 제3차 본회담에서 한·미측의 ‘先분과위 구성, 後의제 논의’ 입장을 지지하였다. 그리고 한반도 평화체제전환이 한반도를 둘러싼 주변국의 역학관계와 한·미동맹의 성격변화, 주한미군의 위상 등에 변화를 초래할 것으로 예상되기 때문에 중국은 이러한 문제들의 해결과정에서 일정한 역할을 행사하고자 한다. 남북정상회담 이후 한국정부의 4자회담 재개 노력에 대하여 중국도 적극적인 지지 입장을 보이고 있다.

그러나 중국이 4자회담을 통해 한반도 평화체제 전환을 모색하겠다는 적극적인 입장을 가지고 있는 것으로 보여지지는 않으며, 그보다는 4자회담에서 일정한 역할을 함으로써 미국의 영향력 확대를 견제하고 한반도에 대한 중국의 이익을 확보하려는 방어적 입장을 가지고 있다. 따라서 중국은 4자회담에서 때로는 미국과 한국의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자의 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다. 이러한 맥락에서 중국은 4자회담이 북·미 주도의 회담으로 진전되는 것을 견제하면서 남북한이 당사자로서 주된 역할을 수행하기를 희망하고 있는 것이다.²²⁴⁾ 한편, 한·미 양국은 중국의 대북한 영향력과 중국의 전략적인 입장을 고려하여 중국이 한반도 평화에 중요한 역할을 할 수 있다는 데 이해를 같이하고 있다. 이런 점에서 본다면 한·미와 중국의 4자회담에 대한 정책협력의 가능성은 열려 있다고 하겠다.

나. 쟁점

4자회담 본회담이 진행되면서 형식과 절차문제도 쟁점으로 등장한 적이 있었으나, 3차 본회담에서 「평화체제 구축분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 두 개 분과위원회 구성이 합의되고 4차 본회담에서는 분과위의 운영절차와 관련한 4개항²²⁵⁾의 합의가 이루어짐으로써 형식과 절차문제는 일단 해결되었다. 그러나 북한이 애초부터 4

224) 신상진, 「한반도평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」, (서울: 통일연구원, 1998), pp. 27~31.

225) ① 분과위 활동의 전원합의 원칙하 진행, ② 각측의 자유로운 의견 발표, ③ 합의실패시, 분과위 위원장 회의 상정·해결 추구하고 분과위 위원장회의에서 합의 실패시, 전체회의 또는 수석대표회의 상정, ④ 분과위는 전원합의에 따라 전체회의에 보고 등이다.

자회담을 미·북간의 회담으로 간주하고, 한반도의 평화보장체계 수립과 긴장완화 및 신뢰조성을 위해서는 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제가 우선 논의되어야 한다는 입장을 완고하게 견지함에 따라서 평화체제 구축의 당사자문제와 의제설정문제가 핵심적인 쟁점으로 부각되었다.

(1) 당사자문제

북한은 한국이 정전협정에 서명하지 않았으며 정전협정에 서명한 유엔군사령관이 미국인이라는 이유로 정전협정을 대체하는 평화협정도 미국과 북한 양자간에 체결해야 한다고 주장해왔다. 따라서 4자회담에서도 미·북간 평화협정 체결을 내세우며 한국의 당사자자격을 배제하려는 자세를 견지하고 있다. 이에 반해, 한국은 정전협정에 직접 서명하지는 않았으나 한국전쟁의 주된 교전당사국으로서 실질적인 당사자이며 따라서 평화협정의 당사자라는 입장이다. 남북한이 한반도 평화체제 구축과정에서 실질적인 당사자이며 핵심적인 역할을 수행해야 한다는 데에는 미국과 중국도 동의하고 있다.

남북관계의 진전에 따라서 당사자문제에 대한 북한의 입장 변화 가능성이 증대되었다고 볼 수 있다. 그러나 북한은 향후 4자회담의 재개로 의제에 대한 논의가 진행되더라도 미·북 평화협정 체결 입장을 견지함으로써 한국의 당사자 주장을 배제하려 할 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고, 한국이 4자회담의 공동제안자이고 남북당국간 대화의 진전과 평화협정의 체결방식에 따라서는 당사자문제는 쉽게 해결될 수도 있을 것이다. 다만, 향후 회담의 진전을 위해서는 북한의 실질적인 당사자에 대한 인식이 변화가 주요 관건이 될 것이다.

(2) 의제문제

4자회담 본회담이 진행되면서 분과위원회의 구성과 의제문제가 최대의 쟁점으로 등장하였다. 북한은 4자회담 본회담을 위한 1차 예비회담(97.8.5~7)에서부터 ‘조선반도와 그 주변 지역의 미군철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’을 의제로 할 것을 제의하였으며, 이후 동일한 주장을 계속 견지하였다. 그러나 3차 예비회담(97.11.21)에서 ‘한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였다.

의제 선정과 분과위 구성문제에 대하여 북한은 「先 의제선정, 後 분과위 구성」을 주장하였으나, 결국 3차 본회담(98.10.21~24)에서 「先 분과위 구성」 제안을 수용하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 「先 근본문제 해결」이라는 입장 하에 미·북 평화협정 체결과 주한미군철수문제를 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제로서 채택할 것을 계속 주장해왔다. 3차 본회담에서 북한은 주한미군 철수와 북·미평화협정 체결문제 이외에 한반도내 무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등도 다룰 것을 제안하였다. 남북정상회담에서 김정일 국방위원장이 주한미군문제에 대해 이해를 하였으나, 앞으로도 북한은 미·북 평화협정 체결과 주한미군문제를 4자회담의 중요한 고비마다 강력한 협상수단으로 활용할 가능성이 있다. 특히 주한미군문제에 대해서는 철수 자체보다는 위상 변경의 문제를 논의하려 할 가능성이 높아 졌다.

한국은 미국과 함께 4자회담의 의제에 대해서 쉬운 문제부터 먼저 논의하자는 입장을 가지고 있다. 한국은 4자회담의 의제는 ‘한반도 평화체제 구축’과 ‘긴장완화를 위한 제반문제’가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분

과위 구성문제에 대해서 한국은 미국과 함께 「先 분과위 구성, 後 의제선정」의 주장에 대한 중국과 북한의 동의를 얻어내는데 성공하였다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제 분과위」의 의제로는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보이고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하고 있다.

주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 그러나 한국은 평화체제 구축에 실질적인 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.²²⁶⁾

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4차회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철 시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다.

분과위 구성 문제에 대해서 미국은 우선 「평화체제 분과위」와 「긴

226) 김대중 대통령이 1999년 4월 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안보회의는 4월 8일 상임위원회에서 이 문제에 대한 한국의 입장을 다음과 같이 정리하였다. ① 주한미군은 한·미간 문제이며 남북간이나 미·북간 논의될 사안이 아니며, 한반도에 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적임. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도의 모든 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

장완화 분과위」를 구성하고, 이후 각 분과위에서 세부 의제를 선정하자고 제안하였다. 북한과 중국은 처음에는 반대하였으나 결국 3차 본회담에서 2개 분과위 구성이 합의되었다. 분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 「평화체제 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장한다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하고 있다.

북한과 가장 첨예한 의견대립을 보이고 있는 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장을 지니고 있다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

중국은 4자회담 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각국의 관계개선문제’를 의제로 채택할 것을 제안했다.²²⁷⁾ 중국은 대미관계개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 ‘한반도평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제’로 하자는 미국과 한국의 입장에 동의하였다.

분과위 구성문제와 관련하여 중국은 2차 본회담때까지 1개 분과위 구성을 주장하였으나, 3차 본회담에서 한·미의 2개 분과위 구성 제안을 수용하였다. 미·북평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의

227) 「남북대화」, 제 65호('96.11~'97.12), p. 19.

해서 한반도 평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 제약되는 것에 반대한다. 그보다는 남북한당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 분명히 반대입장을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다.

1999년 1월 18~23일간 개최된 4차 분회담의 핵심현안은 분과위 구성을 매듭짓는 일이었다. 북한은 주한미군문제와 북·미평화협정 체결문제를 의제로 채택하자는 기존의 주장을 강경하게 견지함으로써 회담의 실질적 진전을 지연시키거나 회담운영의 주도권 장악을 시도하였다. 그러나 중국이 한국과 미국의 입장에 동조하는 태도를 보이게 되자, 분과위 구성과 그 운영절차에 합의하였다. 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다. 중국은 4차 본

회담 분과위에서 한반도 긴장완화를 위한 5대 협상원칙을 제시하였다.²²⁸⁾

의제와 관련한 남북한의 입장 대립은 5차 본회담(99.4.24~27)에서도 지속되었다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결을 의제화려는 기존 입장을 고수하면서, 평화협정의 형식이 더 중요하므로 당사자문제가 해결되어야 평화협정의 내용을 협의할 수 있다고 주장하여 미국과 북한만이 평화협정의 당사자라는 입장을 견지하였다. 한국측은 4차 회담시 제의한 군사분야 신뢰구축조치들을 기초로 하여 보다 구체적인 내용들을 협의할 용의가 있음을 밝히는 한편, 평화협정의 당사자가 남한과 북한이며 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 북한측의 주장을 반박하였다. 다만 4차는 차기 회담에서 한반도의 특수한 상황에 적합한 긴장완화를 위한 조치들을 검토·마련하고, 한반도에 수립될 평화체제의 윤곽을 보다 심도있게 모색할 조치들을 취해나가기로 합의하였다.

6차 본회담(99.8.5~8.9)에서는 5차 회담시 합의된 바에 따라 한반도에 적합한 긴장완화조치들과 평화체제의 윤곽문제를 논의하였다. 한국측은 이미 제의한 군사적 신뢰조치의 협의·이행을 촉구하고, 긴장완화문제의 협의 진전을 위하여 판문점 장성급회담의 활성화와 남북군사공동위원회의 가동 등을 추가로 제의하였다. 그리고 평화체제

228) ① 상호신뢰구축조치를 향한 협력이 광범위하게 증진되어야 함. 여기에는 정치, 외교, 군사, 경제, 사회적 분야에서의 상호교환 및 호혜적 협력의 구축 및 개선이 포함됨, ② 당사국간 관계증진이 지지되어야 하며 여타 국가들은 물론이고 북한과 미국관계의 점진적 정상화가 환영받아야 함, ③ 당사국은 군사분야에서 복합적이고 다각적인 상호신뢰구축조치를 위해 협력해야 함, ④ 당사국은 잠재적 군사적 분쟁을 막기 위해 효과적이고 가시적인 조치를 취해야 함, ⑤ 당사국은 상대방에 대해 적대적이고 도발적인 군사적 행위를 자제해야 함. 『연합통신』 1999. 1. 23.

구축과 관련해서는, 평화체제의 형식으로 남북한이 주당사자로 되고 미·중은 증인자격으로 서명하는 「남북평화합의서」와 미·중이 합의서의 효력을 보장하는 내용의 「추가정서」를 채택할 것을 제안하였다. 평화체제의 내용은 전쟁상태의 종식 선언 및 무력불사용 등 일반적 내용과 일정수준의 신뢰구축과 군축조치를 담을 것을 제의하였다. 이에 반해 북한측은 긴장완화와 관련하여 주한미군 철수문제의 의제화 입장을 고수하면서 한·미간 대규모 전쟁연습 중지 및 한반도내 전쟁장비 반입 중지 등도 의제로 설정하자고 주장하였다. 평화체제 구축과 관련해서는, 기존의 미·북간 평화협정 체결 주장을 반복하는 가운데 각측이 제시한 의제를 종합하여 목록을 만들고 이를 하나 하나 검토하자고 제의하였다.²²⁹⁾ 결국 6차 본회담에서도 의제문제에 대한 남북한의 입장이 평행선을 달림에 따라 진전을 이루지 못했으며, 차기 회담 일자도 정하지 못한 채 회담이 종료되었다.

6차 본회담시까지 진행된 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에서 나타난 각국의 입장은 다음의 <표 IV-1>과 <표 IV-2>와 같이 정리할 수 있다.

229) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), pp. 115~116.

<표 IV-1> 평화체제구축 분과위원회에서의 각국의 입장

한 국	북 한	미 국	중 국
<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○내용과 형식을 구분, 先 내용 논의 ·내용: 일반적 평화협정 포함 사안과 남북한 특수사정에 해당되는 사항을 포함, 남북기본합의서가 기본 지침 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○평화과정에서 엄청난 장애로 되는 문제 ○평화보장과 관련된 원칙적 문제 ○조·미 평화협정 체결문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○각측은 어떤 의제도 제기 가능, 전 원일치로 결정 ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○평화체제의 형식과 내용을 구분 * 先 긴장완화분과 위 진전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○先易後難·求同尊異원칙 ○평화협정의 내용 ·각측간 관계개선, 궁극적으로 남북 자주적 평화통일 ·평화적 분쟁해결/무력사용·위협반대 ·호혜·평등원칙하 정치, 경제, 사회문화, 과학, 기술제분야에서 협력 ·군사적 신뢰구축 조치 및 단계적 군비삭감

<표 IV-2> 긴장완화 분과위원회에서의 각국의 입장

한 국	북 한	미 국	중 국
<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○남북군당국간 hot-line ○상호 훈련통보 및 참관 허용 ○군인사 상호교류 	<ul style="list-style-type: none"> ○미군의 남한주둔 등 긴장완화의 근본 문제 ○미군철수 등 긴장완화의 방법 문제 ○조·미간 정치적 신뢰구성 등 긴장완화의 분위기 조성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○초보적 신뢰구축 조치 - 정보교환, 군인사 교류, hot-line설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○정치·군사·경제·사회분야를 망라하는 포괄적 신뢰구축조치 ○각국간 관계개선 ○각국간 다차원·다형식적 신뢰구축 조치 협의 ○우발적 군사충돌 가능성 예방 ○적대적·도발적 군사행동 자제

다. 평가와 과제

6차례에 걸쳐 진행된 4자회담 본회담의 결과를 보면, 핵심쟁점에 대한 남북한간의 입장이 근본적으로 평행선을 달림에 따라 상호 접근이 매우 어렵다는 본질적인 제한이 있었다. 특히 북한의 대량살상무기와 미사일 문제가 동북아의 새로운 긴장 원인으로 등장함에 따라 4자회담이 회담 외적 요소로 인해서 영향을 받기도 하였다.

첫째, 한국은 남북한간의 평화협정을 만들어가기 위한 틀로서 접근하였으나, 북한은 미·북관계의 개선과정에서 미국으로부터 식량지원과 같은 대가를 확보하기 위해 성의를 보이는 장으로 활용하였으며 형식적으로 접근했던 측면이 강하게 나타났다. 따라서 쟁점사항에 대한 깊이 있는 논의가 진행되지 않았다. 이에 따라 4자회담의 지속가능성과 유효성에 대한 의문이 제기되었다. 즉 4자회담 제안의 구상이 실질적인 성과를 거두지 못한 채 지연되고 있는 것이다. 물론 군사안보적인 문제의 복잡성과 이해당사국의 입장 조율이 쉬운 일은 아니며, 따라서 협상은 장기적인 시간을 필요로 한다.

그러나 북한은 1998년 3월의 2차 본회담 기간중 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”며 한국측의 양자회담 제의를 거부하였으며, 3차 본회담에서는 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 이외에도 한·미 합동군사연습 중단, 한반도 내 무기반입 금지 등 주로 미국을 겨냥한 의제만을 제안하였다. 그러면서도 2개의 분과위 구성에 합의하는 등 한국측으로 하여금 ‘협상의 여지’에 대한 기대를 지속시키는 행태를 보임으로써 한국측의 입장을 활용한 미국과의 접촉에 주력하였다. 더욱이 페리보고서의 발표로 미·북간 고위급회담이라는 새로운 협상 틀이 생겼다. 이와 같이 4자회담에 임하는 북한의 의도가 평화체제 구축문제를 남북간 직접대화를 통해 해결하는 데에 있지

않다고 한다면, 4자회담은 재개가 되더라도 공전되거나 중단될 가능성이 있다. 또한 북한의 대남정책 추진여건이 근본적으로 변화하지 않는 한, 미·북협상을 중심으로 4자회담을 이끌어 나가려 할 것이다. 향후 미·북간 고위급협상이 진행되는 과정에서 북한이 만족할 만한 성과를 얻게 되거나, 또는 4자회담을 통해 원하는 바를 얻을 수 없다고 판단하는 경우에는 언제라도 4자회담을 중단할 가능성은 열려 있다. 따라서 4자회담을 남북관계 및 미·북관계의 진전에 발맞추어 제도화의 수준을 높여나가야 할 것이다.

둘째, 4자회담에 접근하는 남북한의 입장 차이에도 불구하고, 미국과 중국은 4자회담을 한반도의 안정을 유지하는 중요한 수단으로 간주하였다. 미국과 중국은 4자회담을 한반도 평화체제를 구축하는 것과 더불어서 군사적 신뢰구축을 위한 논의의 장으로 활용하려는 입장을 보여주었다. 두 나라가 한반도의 정세 안정이 자국의 국가이익에 도움이 되고, 동북아질서의 안정에 핵심임을 중시한 것이다. 이러한 점에서 본다면, 4자회담은 다자회담으로서의 유효성을 가지고 있음이 증명되었다고 할 수 있다. 남북정상회담 이후 한반도의 평화체제 구축에 대한 주변국의 관심이 증대되고 있음에 비추어 볼 때, 향후 미국과 중국은 보다 적극적으로 4자회담에 자국의 이익을 투영시키려고 할 가능성이 있다. 따라서 안보문제와 관련하여 남북한간의 직접적인 협상을 지속적으로 추진하면서, 동시에 미·중의 입장을 활용하여 4자회담을 한반도문제 해결을 위한 또 하나의 대화채널로 활용할 필요가 있다. 그 과정에서 논의의 핵심은 역시 한반도 평화체제 구축이다.

셋째, 그 동안의 4자회담과정에서 남북한의 입장 차이가 분명하게 드러났다. 이와 같은 입장의 대립은 문제해결의 걸림돌로 작용하기도 하지만, 다른 한편으로는 문제해결방안을 강구하기 위한 바탕이 될

수도 있다. 핵심적인 쟁점으로 등장한 의제문제와 관련하여 무엇보다도 양측의 입장을 좁힐 수 있는 의제의 논의방향을 먼저 찾아내는 것이다. 즉 4자회담 재개시 평화체제 구축이라는 4자회담의 목표에는 참여국이 모두 공감하고 있는 만큼 쟁점 현안들이 시간적으로 조기 타결이 어렵다는 점에 대해 먼저 합의하는 것이다. 이를 기반으로 하여 주한미군문제와 관련한 북한의 입장 변화를 확인하고, 동 문제를 포괄적인 방식으로 의제화하는 방법을 고려할 필요가 있다. 한반도 평화정착 문제는 남북 당사자회담에서 합의·이행되는 것이 가장 바람직하나, 북한의 현 입장을 고려하여 당분간 4자회담을 남북한의 입장 차이를 좁혀 나가는 수단으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 북한의 안보가 보장될 수 있도록 4자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의하도록 하고, 이를 통해 남북간 직접협상의 장이 되도록 해야 할 것이다. 다시 말하여 4자회담에서 남북한의 입장이 대립되는 의제에 대해 본격적인 협의가 이루어지는 시점까지는 회담의 목표치와 기대수준을 적당히 낮춤으로써 성과에 대한 강박관념과 이로 인한 무리한 정책추진을 미연에 방지하는 데에 유용할 것이다.²³⁰⁾

넷째, 4자회담은 한반도문제가 공식적으로 ‘국제화’되는 장이 되었다. 사실 냉전 종식, 특히 북한 핵문제가 등장한 이후 한반도문제를 ‘한반도화’하는 데 일정한 제약이 있었다. 한반도의 지전략적인 위치, 동북아 지역국가간 상호의존의 심화, 주변국의 한반도문제에 대한 이해관계 등을 고려할 때, 한반도문제의 ‘한반도화’는 한반도문제의 ‘국제화’와 상호 연관 속에서 전개될 수밖에 없다. 4자회담에서는 이러한 점이 명백하게 표출되었고, 앞으로도 그럴 것이다. 따라서 향후의

230) 차두현, “한반도 4자회담의 새로운 접근법: 역내 다자안보대화의 교훈을 중심으로,” 『한반도 군비통제』, 제25집 (1999. 8), pp. 93~96.

4자회담에서는 한반도문제의 ‘국제화’가 미칠 수 있는 부정적 및 긍정적 영향을 평가하여 부정적 측면을 줄이면서 긍정적 측면을 적극 활용해야 할 것이다. 4자회담의 부정적인 측면은 한반도문제의 당사자 해결원칙 훼손, 주변국의 지나친 개입 초래 가능, 미·북 주도의 회담 진행 등이 있으며, 긍정적 측면으로는 국제무대에서의 남북대화 채널 제공, 한반도 평화문제의 중요성 부각, 한반도 통일에 대한 국제협조 및 지지 확보의 기회 마련 등을 생각할 수 있다.

그리고 4자회담의 다자회담 성격을 활용하여 북한의 국제규범 준수를 촉진시키기 위하여 회담 참여국이 UN 회원국으로서 지켜야 할 기본원칙²³¹⁾에 합의하고, 이 원칙 아래서 평화체제 구축 논의를 진행하도록 하는 것이 바람직하다.

5. 맺음말

남북정상회담 이후 전개되고있는 남북관계의 진전은 4자회담의 재개를 위한 긍정적인 여건을 조성해 놓았다. 북한도 대외관계의 확대를 위해 전면적인 외교를 펼치고 있다. 한국정부는 새롭게 조성된 남북관계에 부응하는 한반도 평화체제 구축을 추진하고 있다. 그러나 4자회담을 통해 달성하려고 하는 정전체제의 평화체제로의 전환은 무엇보다도 북한의 적절한 호응이 있어야 하며, 미·중을 비롯한 한반도 문제 이해국들로부터 한국의 정책에 대한 적극적인 지지와 협력이

231) 기본원칙들에 포함될 사항으로는 주권 평등과 주권에 고유한 諸권리, 무력위협 및 무력행사의 억제·무력에 의한 보복행위 삼가 및 불인정, 국경의 불가침성 및 영토보전 존중, 분쟁의 평화적 해결, 국내문제 불간섭, 인권 및 사상·양심·종교·신조의 자유를 포함한 기본적 자유의 존중, 민족자결권 인정, 참여국간 상호협력, 기타 국제법에 규정된 諸의무의 준수와 성실한 이행 등이다.

있어야 한다. 특히 4자회담의 목표 달성은 남북한 차원뿐만 아니라 동북아 차원에서 그 필요성에 대한 높은 수준의 공감대가 필요하다. 지금까지의 회담 진행과정과 결과를 두고 볼 때, 참여 4국은 한반도의 안정과 평화라는 원칙론에 대해서는 공통의 인식을 가지면서도 각자의 국익에 따라 접근하는 양태를 보여주었다.

탈냉전시대에 들어서 각 나라들이 과거보다도 더욱 더 자국의 이익을 관철시키려는 데 주력하고 있는 국제정세 속에서 그러한 양태가 나타나는 것은 당연한 현상이다. 따라서 한국의 입장에서 4자회담의 효율적인 추진을 위해서는 참여국들의 이익을 반영하면서, 그 속에서 한국의 이익을 확보해 나가는 방식을 찾아내는 노력이 더욱 요구된다. 남북정상회담이 산출한 남북관계의 질적 전환이 반드시 4자회담의 성공을 보장하는 필요충분조건이 아님을 인식해야 할 것이다. 또한 동북아지역에서 다자간 안보협의체의 형성 가능성에 대한 부정적 평가가 있음에도 불구하고, 역내국가들은 점차로 그 필요성에 대해서는 공감대를 형성해나가고 있다. 이러한 점에서 4자회담은 평화체제 구축을 통한 한반도문제의 해결에 기여하는 것이 기본적인 목표이지만, 동북아 다자안보협력의 발전을 지향하는 데 중요하게 기여할 수 있음을 부각시키는 적극적인 외교적 노력이 있어야 할 것이다.

한국의 입장에서 4자회담은 남북한이 국제적인 협상 틀을 통해서도 문제를 해결해 나갈 수 있다는 점을 보여주는 시험의 장이다. 그러한 점은 국제사회로의 적극적인 진출을 추진하고 있는 북한의 입장에서 더욱 그렇다고 할 수 있다. 『6·15 남북공동선언』에서 남북한은 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결”하기로 합의하였다. 여기에서 남북한이 또 한번 ‘자주적’이란 용어가 함축하는 의미를 두고 갈등을 노출한다면 국제사회는 우리 민족의 합의를 폄하하게 될 것이다. 정보화로 얽혀지고 인간생명의

근원에 도전하고있는 시대인 오늘날 어떠한 나라도 독자적으로 살아갈 수는 없다. 그만큼 국가들은 경쟁하면서도 서로 의존하고 협력을 해야 한다. 결국 '자주적'이란 국제사회와의 적극적인 협력 위에서 진정한 의미를 갖는 용어이다. 4자회담은 바로 한반도문제를 해결하는 과정에서 국제사회와 연결된 남북한의 자주성을 보여줄 수 있는 유용한 대안의 하나이다. 4자회담을 통해 달성하고자 하는 한반도 평화 체제 구축은 남북한에게는 물론 동북아지역국가 모두에게 이익을 가져다 줄 것이다.

<부록> 4자회담 전개과정

1996. 4.16 한·미정상, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 제의
1997. 3. 5 한·미·북 참여, 3자 공동설명회 개최(뉴욕)
1997. 4.16~21 3자 공동설명 후속협약(뉴욕)
- 북한, 원칙적 수락의사 표명 및 「3+1」형식 회담 제의
1997. 5.30~6. 한·미·북 3자 실무협약, 추진일정 및 식량지원 문제 협의
1997. 6.30 한·미·북 차관보급 3자협약(뉴욕)
- 4자회담 예비회담 일정(97.8.5, 뉴욕) 합의
1997. 8. 5~7 1차 예비회담(뉴욕)
- 본회담 시기, 장소, 대표수준, 진행방식, 소위원회 설치(본회담 협의) 등 합의
- 한국, '한반도 평화체제 수립문제'와 '긴장완화와 신뢰 구축 문제'를 포괄적인 두 의제로 제의
- 북한, '조선반도와 그 주변 지역의 미군철수'와 '조·미 평화협정 체결'을 의제로 제의
1997. 9.18~19 2차 예비회담(뉴욕)
- 본회담 의제 협의, 성과없이 종료
- 한국, '한반도 평화체제 수립과 긴장완화에 관한 제반 문제'를 단일 의제로 제의
- 북한, '남과 북이 한반도 외부로부터 군사장비 도입 금지'를 추가 의제로 제의
- 1997.11.10~ 남·북·미·중 4자 실무협약 및 후속 협의
- 3차 예비회담 일정('97.11.21, 뉴욕) 합의

- 1997.11.21 3차 예비회담(뉴욕)
 - 본회담 일정(97.12.9, 제네바), 의제(한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제) 합의
- 1997.12. 9~10 1차 본회담(제네바), 4개항 ‘의장성명’ 합의·발표
 - 차기 회의 의장국은 중국, 한국, 북한, 미국순
 - 2차 본회담 '98.3.16 제네바 개최
 - 2월 중순 북경에서 특별소위원회 소집
 - 특별소위원회에서 본회담 논의 사안들을 검토, 본 회담에서 심의하도록 건의
 * 북한, 한국 국내정치일정(김대중 대통령 당선)을 이유로 98.1 미국에 특별소위원회 개최 일방적 취소 통보
1998. 2. 6 4자 실무협의(뉴욕)
 - 4자회담 준비회의('98.3.14, 제네바) 개최 및 2차 본 회담 일정(3.16~21) 합의
1998. 3.14 4자회담 준비회의 및 수석대표 비공식회의
 - 회담 진행(기조발언, 개별 협의, 각국 입장 피력순), 좌석배치(중국, 북한, 한국, 미국순) 합의
 - 한·미의 ‘先 분과위 구성’과 북한의 ‘先 세부의제 채택’ 대립
1998. 3.16~21 2차 본회담(제네바), 합의없이 종결
 - 한국의 ‘先 분과위’(평화체제, 긴장완화 및 신뢰구축) 구성과 북한의 ‘先 세부의제’(‘주한미군 철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’) 확정 주장 대립
 - 북한, 『한반도 평화체제 구축 분과위』 설치에 동의하면서도 ‘주한미군 철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’을 세부의제로 포함할 것을 주장

1998. 9.10 북·미간 뉴욕 고위급회담, 3차 본회담 개최 합의
- 1999.1.18~23 3차 본회담(제네바), '공동 발표문' 합의·발표
- 한·미합동군사연습 중단, 한반도내 무기반입 금지 등 추가 제기
 - 2개 분과위(한반도 평화체제 구축, 한반도 긴장완화) 구성 합의, '분과위 설립 및 운영에 관한 각서' 채택
 - * 중국, 한·미의 '先 분과위 구성, 後 의제 논의' 지지
 - 4차 본회담 '99.1.18~22 개최, 차석대표급 준비회의 '99.1.17 개최
- 1999.4.24~27 4차 본회담(제네바), 2개 분과위 가동, 분과위 운영절차 합의
- 분과위 운영절차관련, 4개 합의사항
 - * 모든 분과위 활동, 전원합의원칙하에 진행
 - * 각측이 모든 의견을 자유롭게 발표
 - * 합의실패시, 분과위원장회의 → 전체회의 또는 수석대표회의 상정
 - * 분과위 전원합의로 전체회의 보고(서면보고 원칙)
 - 그러나 의제관련 합의도출 실패, 추후 논의키로 합의
 - * 북측의 '先 근본문제 해결'(미·북 양자평화협정, 주한미군 철수문제 의제 선정) 주장과 한·미·중의 '先易後難' 입장 대립
 - * 중국측, 정치·경제·사회분야 등을 포함, 포괄적 접근방식 주장
 - 5차 본회담 4. 12 제네바 개최 합의

- 1999.8.5~9
- 5차 본회담(제네바), 성과없이 종료
 - 의제에 대한 입장 대립 지속
 - * 긴장완화분과위, 북측은 주한미군 철수문제를 의제로 채택 요구
 - * 평화체제분과위, 북측의 '先 평화협정주체 결정' 주장과 한·미측의 '先 평화협정 내용 논의' 주장 대립
 - 6차 본회담 8월중 제네바 개최 합의

 - 6차 본회담(제네바), 의제 대립 지속, 성과없이 종료
 - 한국측, 「남북평화합의서」 체결 제의
 - 북측, 미군철수문제와 미·북평화협정 체결 용단 촉구
 - 평화체제분과위,
 - * 북측, '先 평화협정 주체결정' 주장, 형식과 함께 내용논의 용의 표명
 - * 한·미측, '先 평화협정 내용 논의' 주장
 - 7차 본회담 일정 미합의

V. 남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안

박 종 철 (통일연구원)

1. 평화의 개념과 한반도평화체제

평화는 전쟁이 없는 상태를 의미하는 소극적 평화와 전쟁이 발생할 수 있는 조건 자체를 제거하는 적극적 평화로 구분된다. 소극적 평화를 정착시키기 위해서는 힘의 억제와 합의된 규제를 통해 전쟁을 유발할 수 있는 요인을 제거하고 이를 제도적으로 보장할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 소극적 평화를 달성하기 위해서 휴전, 불가침협정, 군비통제 등의 방법이 동원된다. 반면, 적극적 평화는 전쟁이 발생할 수 있는 구조적 조건을 제거함으로써 달성될 수 있다. 정치적 가치, 경제체제, 사회문화적 동질감 등을 바탕으로 한 안보공동체(security community)는 일종의 적극적 평화가 달성된 상태라고 할 수 있다.²³²⁾

한반도평화체제는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다. 이런 측면에서 한반도평화체제는 소극적 평화달성을 목표로 명시적·묵시적 규범, 원칙, 규칙, 정책결정의 절차 등을 포함한 평화체제(peace regime)를 마련하고자 하는 것이다. 이를 위해 긴장완화, 군비통제, 평화협정 체결, 평화체제의 보장 등의 제도적 절차 및

232) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957)

장치를 필요로 한다. 그리고 남북한의 정치·경제적 동질성회복과 궁극적인 통일을 통해서 분쟁요인이 구조적으로 제거되는 상태는 적극적인 의미의 평화가 달성된 상태이다.

한반도평화체제는 이처럼 평화협정 체결, 군비통제, 보장장치 마련, 평화관리방안 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 특히 이 과정에서 의제의 우선순위, 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안, 평화관리방안 등이 중요한 쟁점사항이 될 것이다.

한편 한반도평화문제를 갈등관리 차원에서 이해할 수 있다.²³³⁾ 갈등규제(conflict regulation)는 긴장완화를 통해 갈등이 발생할 수 있는 여지를 제한하는 것으로 휴전, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등이 여기에 해당한다. 그리고 갈등타결(conflict resolution)은 갈등원인의 해결방안을 마련하는 것으로 불가침조약, 평화조약 등이 여기에 해당한다. 한반도평화체제는 갈등규제를 통해 신뢰구축 및 긴장완화를 도모하는 한편, 갈등타결을 위해 평화체제전환과 이에 대한 국제적 보장방안을 마련해야 한다.²³⁴⁾ 일반적으로 평화협정의 경우 전후처리와 평화정착, 군비통제 등을 일괄적으로 규정한다. 그러나 한반도의 경우 정전협정이 체결된후 반세기가 지나는 동안 오히려 상호불신과 적대감이 고조되었다. 따라서 한반도의 경우 일반적인 평화체제 전환

233) 갈등관리는 갈등회피(conflict avoidance), 갈등예방(conflict prevention), 갈등억지(conflict suppression), 갈등규제(conflict regulation), 갈등타결(conflict settlement), 갈등해소(conflict resolution) 등으로 이루어진다. C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 253-279; 갈등관리차원에서 한반도평화방안을 제안한 연구로는 다음을 참조하기 바람. Seoksoo Lee, *The Anatomy of the Korean Conflict: Its Genesis, Process, and Management*, Ph. D. dissertation at the University of Kentucky, 1993.

234) 문정인, "김대중정부와 한반도 평화체제 구축," 『국가전략』, 제 5권 2호 (1999), pp. 139~147.

과 달리 평화협정 체결문제와 긴장완화문제가 다함께 추진되어야 한다.

한반도평화체제전환을 위한 방식으로 4자회담이 추진되었다. 특히 4자회담내에서 『평화체제분과위원회』가 평화전환의 형식 및 절차, 국제적 보장문제 등을 논의하고, 『긴장완화분과위원회』는 긴장완화와 신뢰구축문제를 논의하기로 하였다. 그러나 4자회담 참여국들간에 목표, 의제의 우선순위, 당사자자격 등에 대한 이견으로 말미암아 성과가 도출되지 않고 있다.

남북정상회담에서는 한반도평화·안보문제에 대해 합의가 없었다. 그러나 남북정상회담의 결과, 남북관계와 남북한과 대주변국관계에서의 변화가 예상됨에 따라 한반도평화체제전환의 접근방식에 있어서도 변화가 예상된다. 따라서 남북공동선언 중 평화·안보문제의 관련 사항, 정상회담 및 평화·안보문제에 대한 4자회담 관련국의 입장, 한반도평화체제의 중간단계, 한반도평화체제전환의 중장기과제 등을 검토하고자 한다.

2. 남북공동선언과 평화·안보문제

남북공동선언은 평화·안보문제에 대해서 직접적으로 언급하지 않았다. 또한 남북공동선언은 민족내부문제와 국제문제를 분리하였다. 평화체제전환, 북한의 핵·미사일문제, 주한미군문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제 등은 남북한간 문제임과 동시에 국제적 문제이다. 또한 이러한 문제들은 단기간에 해결되기 힘든 문제이다. 남북공동선언은 국제문제이면서 합의도출이 어려운 평화·안보문제는 일단 제외하였다. 이 문제들에 대해서 남북한의 정상이 대조적인 입장을 표명했기 때

문에 합의도출이 어려웠을 것이다. 그럼에도 불구하고 자주원칙, 통일방안, 교류·협력 등에 관한 조항들은 평화·안보문제와 관련하여 시사점을 지니고 있다.

가. 자주원칙과 주한미군문제

남북공동선언의 1항 자주원칙의 원칙은 평화·안보문제와 밀접하게 관련되어 있다. 남북한은 그동안 자주원칙을 다르게 해석해 왔다. 남한은 자주원칙을 주변국들의 간섭을 받지 않고 민족이익을 극대화하는 방향으로 통일을 이룩한다는 민족당사자원칙으로 해석해왔다. 반면 북한은 자주원칙을 외세배제라고 해석하고 주한미군철수, 한·미합동군사훈련 중지 등으로 해석해 왔다.

남북한의 정상은 자주원칙에 대해서 명확한 개념규정을 하기보다는 서로 편한 방향으로 해석하는 외교적 모호성을 택했을 수 있다. 그러나 7.4공동성명에는 「통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다」라고 규정된 반면, 남북공동선언에는 외세의존이나 외세간섭이라는 표현은 없이 자주원칙만 언급됨으로써 북한이 기존의 외세배제입장을 완화했다고 할 수 있다.

한편 김대중대통령의 설명에 의하면, 북한은 주한미군의 균형자적 역할에 대해서 적극적으로 반대의사를 표명하지 않았다고 한다. 북한이 주한미군의 역할에 대해서 잠정적으로 묵인했다면 이것은 그동안 여러 경로를 통해 간접적으로 표명된 주한미군에 대한 북한의 입장 변화가 표출된 것이라고 할 수 있다. 북한은 그동안 평화체제전환의 선결조건으로 북·미평화협정 체결과 주한미군 철수를 주장해 왔다. 그런데 북한은 공식적·비공식적 경로를 통해서 주한미군의 전면철수

가 아니더라도 미군철수계획의 발표 및 단계적 철수를 수용할 의사가 있음을 시사했다.²³⁵⁾ 북한이 주한미군철수가 단기간내에 이루어지기 힘든 문제이며, 주한미군이 대북억제를 위한 것이 아니라 동북아 지역의 안정을 유지하는 역할을 하고 있다는 점을 인정할 수 있다. 또한 북한은 주한미군이 남한의 군사력증강 및 북침을 견제함으로써 북한체제보장의 안전판이 되고 있다고 인식할 수도 있다.²³⁶⁾ 또한 북한은 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과도한 대응을 불러 일으킬 수도 있으며, 일본의 군사대국화와 중국의 군사현대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다는 것을 인식하고 있다는 견해도 있다.²³⁷⁾

이런 점들을 고려하면, 북한이 평화체제전환 과정에서 주한미군주둔을 잠정적으로 용인할 가능성이 있다. 그리고 북한은 주한미군의 존재를 묵인하는 대가로 미국 및 한국으로부터 다른 사항의 양보를 요구할 가능성도 있다.²³⁸⁾ 또한 북한은 주한미군의 존재를 용인하되, 유엔사의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립적으로 전환시키는 한편, 주한미군중 지상병력의 일부 철수와 후방재배치를 주장하

235) 북한이 1993년 4월 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 함께 발표한 「4개대남요구사항」에 의하면, 북한은 미군철수가 아니라 “남조선에서 미국을 철수시킬 위치를 표명할 것”을 요구하였다. 김일성은 1994년 재미언론인과의 인터뷰에서 남북한이 10만명으로 병력을 감축한 뒤 자체적으로 방위할 수 있을 때까지 미군의 주둔을 용인할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. “김영삼대통령각하, 나도 민족보다 더한 우방은 없다고 생각합니다,” 『말』, 1994년 6월호, p. 38.

236) 이철기, “통일시대를 위한 한반도 군비통제 및 군축의 새로운 방향 모색,” 한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 『분단 50년과 통일의 전망』, 1995. 11. 11, p. 17.

237) 셀리그 헤리슨 카네기재단 연구원의 인터뷰, 『중앙일보』, 1995년 9월 28일.

238) 김창수, “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” 『통일연구논총』, 제4권 1호(1995), pp. 67~68.

는 선에서 타협할 가능성도 있다.²³⁹⁾

주한미군문제와 관련하여 김대중 대통령은 통일과정과 통일후에도 주한미군이 필요하다는 견해를 여러차례 표명하였다. 그런데 김대중 대통령이 1999년 4월 6일 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위변화문제가 대두되었다. 이후 국가안보회의는 주한미군의 역할과 한·미동맹의 의미에 대해서 기존입장을 확인함으로써 이문제는 일단락되었다.²⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 앞으로 남북관계의 진전과 북·미관계 개선에 따라 주한미군의 지위변화와 점진적 철수 등이 대두할 가능성은 있다.

또한 자주원칙은 한·미·일공조와 관련되어 있다. 북한은 자주원칙에 근거하여 한·미·일공조를 비난해 왔다. 김영남 북한 최고인민회의위 상임위원장은 김대중대통령과의 면담에서 한·미·일공조의 문제점을 지적하였다. 김대중대통령은 국제공조가 북한을 압박하기 위한 것이 아니라 북한에게 도움이 될 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이며, 이것은 남북한이 윈(win)·윈(win)할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이라고 설명하였다. 그럼에도 불구하고 앞으로 대북정책에 대한

239) 이철기, “4자회담의 쟁점과 과제: 새로운 인식과 접근의 필요성,” 민주평화통일자문회의 주최 세미나, 『평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여』, 1998. 12. 3.

240) ① 주한미군은 한·미상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로서 이는 전적으로 한·미간 문제이며, 남북간이나 미·북간 논의될 사안이 아님. 한반도에 침략의 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적임. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때, 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제 논의가 가능함. 이때는 남북한의 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. 이는 4자회담에 임하는 한·미공동의 입장임. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함. 국가안전보장회의 결정사항, 1999년 4월 8일

한·미·일공조체제를 유지하는 문제와 민족자주해결원칙을 조화시키는 것은 쉽지 않은 문제이다.

나. 통일방안과 평화·안보문제

남북공동선언의 2항은 통일방안에 대한 것으로 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 하였다. 남북기본합의서는 남북관계의 특수성을 인정하고 그 토대위에서 각 분야의 화해·협력을 지향하였으나 통일방안에 대해서는 언급하지 않음으로써 남북관계의 방향성과 목표가 설정되지 않았다. 그런데 남북공동선언은 남북관계 진전의 목표를 설정하였다는 점에서 대비된다. 공동선언은 현 상황에서 남북관계를 진전시키기 위한 중점 분야와 함께 남북협력의 중·장기적 목표라고 할 수 있는 통일방안에 대해서도 언급하였다. 바꾸어 말하면 현상유지의 틀위에서 가능한 협력방안을 모색할 뿐만 아니라 현상변경적이고 목표지향적인 통일방안에 대해서도 언급하였다.

남북한은 통일중간단계의 필요성에 동의함으로써 평화공존에 대해서 합의하였다. 남북한이 통일방안에 대해서 합의했다는 것은 평화체제 전환문제를 뛰어 넘은 것이다. 그러나 남북연합단계를 형성하기 위해서 구체적으로 평화·안보문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 언급이 없다. 교류·협력과 통일방안사이의 중간매개고리라고 할 수 있는 평화·안보문제가 제외되어 있는 것이다. 앞으로 통일중간단계에 진입하기 위해서는 어떤 형태로든지 평화체제전환문제를 마무리지어야 한다. 향후 남북관계에서 평화·안보문제라고 하는 빠진 고리를 어떻게 연결하느냐 하는 것이 남북연합으로의 진입을 좌우하는 열쇠가 될 것이다.

다. 교류·협력과 평화·안보문제

남북공동선언에서는 우선적으로 남북한간 문제이며 실행이 용이한 경제·사회문화분야의 협력에 초점을 맞추었으며 평화안보문제는 우선 과제에서 제외되었다. 경제·사회문화분야의 교류·협력의 확대는 평화의 경제사회적 조건을 만드는데 기여한다. 교류협력의 확대에 의해서 상호이해의 폭이 넓어지고 상호의존이 확대된다. 상호의존에 의한 이익의 상호교환이 발생함으로써 전쟁으로 인해 발생할 수 있는 손실이 커진다. 따라서 상호이익의 확대는 전쟁을 억지하는 역할을 한다.

그럼에도 불구하고 남북화해·협력을 증진시키기 위해서는 경제·사회분야의 교류·협력과 함께 정치·군사분야의 긴장해소를 통해 상호안보위협을 제거하는 조치가 실시되어야 한다. 그렇지 않을 경우 경제·사회분야의 교류·협력이 증진되는 데에는 근본적인 한계가 있다. 설혹 부분적으로 교류·협력이 증진된다고 하더라도 잠재적 갈등요인이 도처에 잠복해 있기 때문에 교류·협력은 언제라도 무산될 수 있다. 교류·협력이 진행되면서 다른 한편으로는 군사분계선상에서 우발적 무력충돌이나 소규모 테러가 발생할 가능성도 있으며, 북한 주재 남한기업인들에게 우발적인 사고가 발생할 가능성도 있다.

한반도 평화체제 전환에 의해서 상호안보위협이 제거되고 불신구조가 제거되지 않는 한, 교류·협력은 모래위에 쌓은 성과 같이 불안정하다. 따라서 경제·사회문화분야의 협력에 의해서 상호신뢰와 협력경험을 축적하는 한편, 추후 정상회담 등을 통해 한반도 평화문제에 대한 기본적 합의를 형성하는 조치가 뒤따라야 한다.

3. 정상회담과 평화·안보문제에 대한 4자회담 관련국 입장

가. 남한

남한은 남한이 배제된 채, 미국과 북한이 한반도안보·평화문제를 논의할 가능성을 우려해 왔다. 남한은 한·미동맹체제를 고려할 때 미국이 남한을 배제한 채 북한과 단독으로 평화체제문제를 논의할 가능성이 희박하다는 점을 확신하면서도 미·북간 군사협상이 개최될 만약의 가능성을 염려해 왔다. 남한은 미국, 남한, 북한이 참여하는 3자 회담에 대해서도 미국과 북한이 주된 역할을 담당하고 남한이 들러리가 될 가능성 때문에 부정적 입장을 보여왔다.²⁴¹⁾

남한은 그동안 북한의 미·북평화협정 체결 주장에 대해서 수동적으로 대응해왔다. 남한은 평화체제전환의 당사자 자격을 주장하는 한편, 신뢰구축과 단계적 군비통제 등을 거친 후 마지막 단계에서 한반도평화체제 전환이 논의될 수 있다는 점진적 방식을 택해왔다. 또한 남한은 한반도평화체제문제는 실질적 당사자인 남북한에 의해서 논의되어야 하며, 주변국의 역할은 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 것에 국한되어야 한다고 주장해 왔다.

남한은 4자회담이 최선책은 아니지만 미·북 평화협상을 막을 수 있는 차선책으로 인식하였다. 특히 1996년 4월 클린턴 미대통령의 방한을 앞두고 북한이 비무장지대에서 무력시위를 함으로써 정전체제의 무효화를 시도한 것은 남한으로 하여금 미·북 평화협상을 지지하기 위한 차선책으로 4자회담을 제안하도록 하였다. 남한은 4자회담을 통

241) 북한은 1984년 미국, 남한, 북한간의 3자회담을 주장하였다. 북한의 제안은 미·북간 평화협정을 체결하고 남북간 불가침선언을 채택한다는 2중구조로 되어있다.

해서 최소한 북한의 긴장고조행위를 억제할 수 있으며, 미·북평화협상을 방지하는 동시에, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 판단하였다.

남한은 4자회담의 틀내에서 가급적이면 미국과 중국이 중재자역할을 하고 남북한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있다. 4자회담의 제안 당시 남한은 4개국 회담의 의제와 운영방법 등에 대해서 개괄적으로 논의한 뒤 실질적인 회담은 남북한이 주도하는 「4-2」방식을 염두에 두었다. 이것은 한반도문제에 대한 주변국의 이해관계와 한반도문제의 국제화 현실을 수용하되, 국제적 경로를 거쳐서 중국에는 남북당사자원칙에 의해서 문제를 해결하겠다는 것이었다.

그런데 4자회담이 지연되는 가운데 남북한의 주도권과 4자회담의 역할을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제가 대두하였다. 김대중대통령은 2000년 9월 CNN 및 뉴욕타임지와 회견 등을 통해 4자회담의 틀에서 남북한 주도로 평화협정을 체결하고 미국과 중국이 이를 지지하는 형태로 평화체제가 구축되어야 한다는 입장을 표명하였다.²⁴²⁾ 그러나 김대중대통령은 방미기간의 간담회(2001. 3. 9)에서²⁴³⁾ 김정일 위원장의 서울답방시 긴장완화문제를 논의하고, 평화협정은 4자회담에서 논의할 것이라고 입장을 선화하였다. 김대중대통령은 한반도 긴장완화는 92년 체결된 남북기본합의서의 불가침조항을 활용할 것이라고 밝혔다. 한국은 남북회담에 의해서 한반도긴장완화와 신뢰구축문제를 논의하는 한편, 한반도평화체제전환은 4자회담이라는 국제적 경로를 통해 추진하기로 했다고 할 수 있다.

242) 『중앙일보』, 2000년 9월 10일.

243) 2001년 3월 9일 미국기업연구소(AEI)와 외교협회(CFR)가 주최한 간담회

나. 북한

북한은 남한의 당사자자격을 부인하고 미북평화협정 체결을 주장해왔다. 4자회담 제의에 대해서 북한은 처음에는 유보적 반응을 보였다.²⁴⁴⁾ 그러나 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방향으로 입장을 전환하였다. 북한은 미국이 제안한 4자회담을 거절함으로써 미국과 경색국면을 초래하기보다는 미국의 제안을 수용해서 손해 볼 것이 없다고 판단하였다. 북한은 4자회담을 통해 미국과의 협상통로를 하나 더 확보하고 그것을 통해 미국과의 접촉 국면을 넓힐 수 있다는 점에 착안하였다.²⁴⁵⁾ 실제로 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 무대에서 4자회담보다는 미·북간 양자회담에 더 많은 노력을 기울였다. 예를 들면 4차 4자회담(1999. 1. 18~1. 22)을 전후하여 북한은 미국과의 회담에서 금강리 지하시설 문제에 대해서 협상했다. 또한 6차 4자회담(1999. 8. 5~8.9)을 전후하여 북한은 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

북한은 4자회담을 미군철수와 미·북평화협정을 공식적으로 주장하는 기회로 활용하고 있다. 또한 북한은 4자회담을 수용함으로써 식량 지원, 미국의 대북경제제재 해제 등 부수적 대가를 얻을 수 있다는 것도 고려하였다. 북한은 「4자회담 공동설명회」(1997. 3. 5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 대북경제지원, 미곡물회사인 카길사의

244) 북한은 4자회담 제의 이후 외교부대변인 발언을 통해 「현실성 여부 검토」(1996. 4. 18), 「미국측의 설명 요구」(1996. 5. 7), 「4자회담에 관심을 가질 근거가 없음」(1996. 8. 23), 「4자회담에서 주한미군 철수문제 우선 논의」(1996. 9. 2), 「4자회담 설명을 들을 필요성 없음」(1996. 11. 11) 등의 부정적 태도를 보였다.

245) 김용호, “북한의 대미접근과 4자회담 전략,” 민족통일연구원, 「4자회담과 한반도평화」(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 70~73.

대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했다.²⁴⁶⁾ 또한 북한은 4자회담 본회담의 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구하기도 했다.²⁴⁷⁾ 그리고 북한은 3차 4자회담(1998. 10)에서 미국으로부터 밀 30만톤을 제공받는 대가로 두 개의 분과위원회 구성에 합의하였다.

북한은 일단 4자회담을 수용하였지만, 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 안보문제와 평화체제전환문제를 해결하려는 입장을 견지하고 있다. 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군철수와 미·북평화협정 체결을 지속적으로 주장하고 있는 데서도 나타난다.

그런데 북한 조명록 특사의 미국방문시 채택된 『북·미공동성명』(2000. 10. 12)에서 북한은 평화체제전환을 위해서 4자회담 등 여러 가지 방도들을 추진한다는 점에 대해서 합의함으로써 4자회담의 중요성을 재확인하였다. 북한은 대미협상을 추진하더라도 4자회담이라는 협상통로를 확보하는 것이 대미협상력을 높이고 협상속도를 조절하기에 유리하다고 판단하였다. 또한 4자회담의 대화창구를 유지함으로써 한국과 중국의 참여통로를 보장하는 것이 이들의 소외감을 무마하는 데 유용하다고 여겼다. 만약 북한이 4자회담을 공전시키고 북·미협상에만 전념할 경우, 한국 및 중국의 불만이 미국에게 부담으로 작용할 것이라는 점을 북한도 고려하지 않을 수 없었을 것이다.

앞으로 북·미회담 및 4자회담에서 북한이 기존의 북·미평화협정 체결 및 주한미군철수 입장을 어느정도 변경할 것인지가 중요 관심사항이다. 북한은 북·미관계 개선과정에서 군사회담기구를 설치함으로써 상호불가침, 유엔사 해체, 주한미군의 단계적 철수, 팀스피리트훈

246) 『한겨레신문』, 1996. 11. 4.

247) 『한국일보』, 1997. 3. 28.

련 영구중단 등의 문제를 논의하고자 할 수도 있다.

다. 미국

미국은 정전체제를 위반하고 북미평화협정 체결을 주장하는 북한의 요구에 직면해 왔다. 미국은 한반도의 안정과 북한관리를 위해서 군사적 문제에 대한 북·미대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국은 동맹국인 한국을 배제하고 북한과 협상할 수는 없다. 미국은 복잡한 이슈들이 관련되어 있는 평화체제 전환보다는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 대해서 보다 많은 관심을 지니고 있다. 미국은 북·미평화협정에 대해서는 반대입장을 보이고 있으며, 한국전쟁동안 미국이 북한에 대해 단독으로 전쟁선포를 하지 않았기 때문에 미의회가 북·미평화협정을 비준할 법적 근거도 희박하다.

미국은 4자회담을 통해 북한의 돌발행동을 억제하고 정전체제 파괴를 저지하고자 하였다.²⁴⁸⁾ 4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도 평화정착보다는 한반도의 긴장을 완화하고 북한을 관리하기 위한 방법을 모색하는 것이라고 할 수 있다.²⁴⁹⁾ 아울러 미국은 4자회담이 간접적으로 남북대화의 기회를 제공하고 이를 계기로 남북대화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망했다.²⁵⁰⁾

미국은 한반도평화체제문제가 독립적인 사안이라기보다는 북한핵·미사일문제, 한반도안보상황 등 종합적 구도속에서 추진되어야 하는

248) 이현경, 『미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 4~5.

249) 유호열, “한반도평화체제 구축과 4자회담: 현황과 과제,” 『IRI 리뷰』, 제 2권 3호(1997년 가을), p. 57.

250) Charles Kartman, “Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs”, Senate, July 8, 1997.

문제로 인식하고 있다. 미국은 일차적으로 북한핵·미사일문제의 해결에 우선순위를 두고 있다. 한·미정상회담(2001. 3. 7)에서 부시미대통령이 제네바합의 이행을 재확인하였음에도 불구하고, 파워(Colin Powell) 미국무장관은 상원 외교위원회에서 경수로의 전용가능성과 감독방법, 감시 및 검증방법 등 제네바합의 중 일부를 재검토할 것임을 밝혔다.²⁵¹⁾ 또한 미국의 일부 전문가들이 제네바합의에 의한 경수로 2기 건설 계획에 의문을 제기하고 이를 전면 재검토하여 화력발전소로 대체해야 한다는 주장을 제기하기도 한다.²⁵²⁾

북한미사일문제와 관련해서 클린턴행정부하에서 북한미사일 추가발사중단에 대한 합의(1999.9)가 이루어졌으며 올브라이트(M. Albright) 미국무장관의 방북(2000. 10)에 의해 해결이 막바지단계에 이른 것으로 알려졌다.²⁵³⁾ 그러나 부시행정부는 클

251) 미의회는 북한 핵활동의 철저한 검증이 필요하며, 이를 위해 제네바합의를 재검토할 것을 제안하였다. 제시 헬름스 미상원 외교위원회 위원장은 3월 9일 부시대통령에게 북한의 핵확산방지를 위해서 제네바합의를 파기할 것을 촉구하는 서한을 보냈다. 헨리 하이드 미하원 국제관계위원회 위원장은 북한의 제네바합의 이행에 관한 철저한 검증이 필요하며, 이를 위해 공화당과 민주당을 포함한 “Bipartisan Accord on North Korea”를 구성하여 대북정책을 전면 재검토 할 것을 제안하였다. Representative Hyde on North Korea, napsnet@nautilus.org, March 14 2001

252) 이들은 기술적·재정적 어려움에도 불구하고 북한이 경수로에서 플루토늄을 추출할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없음, 북한의 송배전망의 낙후로 경수로에서 생산된 전력의 이용 불가능, 미국의 대북중유비용이 3배 이상 상승하여 1억 달러에 달함 등을 경수로건설의 문제점으로 지적하고 있다. Don Kirk, “U.S. Doubts Rise on North Korean Deal to Build Nuclear Reactors,” *International Herald Tribune*, February 26, 2001

253) 2000년 10월 올브라이트 미국무장관의 김정일 면담시, 김정일은 미국의 인공위성 발사를 조건으로 사거리 300마일 이상의 미사일 개발 포기, 부품, 기술 및 중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 모든 활동의 중단,

린턴행정부 말기에 이루어진 북·미미사일 협상의 성과를 계승하기보다 이 문제에 대한 북한의 양보와 철저한 검증을 요구할 것이다. 과연 미국무장관은 3월 6일 클린턴정부의 대북정책가운데 유망한 요소(some promising elements)를 검토할 것이라고 언급하였으나²⁵⁴, 다음날 입장을 선회하여 기존 대북정책을 재검토할 것이라고 입장을 선회하였다.

또한 부시행정부는 한반도평화체제의 여건 조성을 위해서 북한의 전방배치 병력의 후방이동, 감축 등 한반도의 군사적 긴장 완화 조치 이행을 강조하고 있다. 앞으로 미국은 한반도평화체제 정착에서 체제전환방식이나 절차문제보다 실질적인 군사적 긴장완화조치 및 점검(monitoring)과 검증에(verification)대해서 높은 관심을 보일 것이다.²⁵⁵

특히 미국은 한반도평화체제 전환과정에서 주한미군의 위상변화에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 남북정상회담후 미국이 여

10억 달러의 현금대신 식량, 석탄 등 현물지원 등을 수용할 의사를 밝혔다고 한다. 그러나 검증문제와 이미 배치된 미사일의 처리문제는 미 합의사항으로 남겨졌다고 한다. 쿠알라룸푸르에서 개최된 미사일협상(2000. 11)에서 미국은 북·미정상회담시 서명될 기본협정 초안과 양측의 세부 의무사항을 명시한 비공개서한을 북한에 전달했다고 한다. Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea," *The New York Times*, March 6, 2001; Wendy R. Sherman, "Talking to the North Koreans," *The New York Times*, March 7, 2001

254) Steven Mufson, "Bush To Pick Up Clinton Talks on North Korean Missiles," *The Washington Post*, March 7, 2001.

255) 부시대통령은 김대중대통령과의 공동기자회견(2001. 3. 7)에서 북한에 대해서 상당한 의구심을 갖고 있으며, 향후 대북정책에서 점검(monitoring), 검증(verification), 투명성(transparency)을 강조할 것이라는 입장을 표명하였다. Joint Press Conference by U.S. President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung. March 7. 2001. <http://usinfo.state.gov>

로 경로를 통해서 주한미군의 역할을 강조한 것은 미국의 이러한 관심을 반영한다. 미국은 6.15 남북공동선언의 자주원칙이 주한미군 철수를 의미하는 것으로 해석될 가능성에 대해서 높은 관심을 표명하였다. 미국은 통일과정 및 통일후에도 동북아지역의 안정을 위해서 주한미군이 계속 필요하다는 입장을 견지하고 있다.²⁵⁶⁾ 부시행정부의 출범한 후 에번스 리비어(Revere) 주한 미대사 대리는 2차 정상회담에서 남북합의문이 채택될 경우, 한·미동맹과 주한미군에 관련된 부문은 한·미간 협의되어야 한다는 견해를 피력하였다.²⁵⁷⁾ 그런데 파월 미국무장관은 해외주둔 미군사력의 재배치(military realignment)에 대해서 언급하였는 바, 앞으로 해외주둔미군전력의 전면적 배치조정과정에서 주한미군의 배치조정문제가 대두할 가능성도 배제할 수 없다.

라. 중국

중국은 한반도평화문제를 해결하는 데 있어서 자국이 정당한 역할

256) 남북정상회담후 주한미군의 필요성에 대해서 언급한 미국의 관료 및 전문가들은 다음과 같다. 케네스 베이컨 미국방부 대변인 “주한미군은 한반도통일후에도 안정세력으로 남을 것,” 2000. 6. 16; 리처드 바우처 미국무부 대변인, “주한미군은 한국과 미국간의 문제이며 양국이 필요로 하는 한 주둔할 것,” 2000. 6. 19; 매들린 올브라이트 미국무장관, “주한미군 철수나 감축은 시기상조이며, 이를 고려하고 있지 않다,” 2000. 6. 24; 스티븐 보스워스 주한미대사, “북한의 위협이 존재하는 한 주한미군이 계속 주둔할 것임,” 2000. 6. 28; 반면, 향후 주한미군의 철수가능성에 대한 언급도 있다. 제시 헬름스 미상원 외교위원장, “남북한 관계개선이 진정한 것이라면 미국은 주한미군철수계획을 세워야 한다,” 2000. 6. 17; 윌리엄 코언 미국방장관, “미래의 어떤 시점에서는 주한미군의 규모가 어느정도가 되어야 하는지에 대해 검토해 보아야 할 것,” 2000. 7. 1. 『중앙일보』, 2000. 7. 3.

257) 『조선일보』, 2001. 3. 13.

을 수행해야 한다고 인식하고 있다. 중국은 한국전쟁에 참여했으며, 정전협정의 서명당사자이기 때문에 당연히 한반도평화체제 전환 문제에 참여해야 한다고 여기고 있다.²⁵⁸⁾ 더 나아가서 중국은 미국이 대북접근에 의해서 북한지역에 영향력을 행사함으로써 중국의 세력권을 포위하는 것을 좌시할 수 없다고 여기고 있다. 그리고 한반도평화체제 전환이 한반도를 둘러싼 주변국의 역학관계와 한·미동맹의 성격 변화, 주한미군의 위상 등에 변화를 초래할 것으로 예상되기 때문에 중국은 이러한 문제들의 해결과정에서 일정한 역할을 수행하고자 한다.

중국은 4자회담을 통한 한반도평화체제 전환방안에 대해서 적극적인 입장을 지니고 있지는 않다. 중국은 4자회담에 참여함으로써 미국의 영향력 확대를 견제하고 한반도의 세력재편과정에서 중국의 이익을 확보하겠다는 방어적 목적을 지니고 있다. 탈냉전시대 중국의 대한반도정책의 기초는 ① 한반도의 안정유지 ② 한반도에 대한 영향력 유지 ③ 한국과의 경제협력 확대이라고 할 수 있다.²⁵⁹⁾ 중국은 이러한 대한반도정책의 기초에 입각하여 4자회담에서 때로는 미국 및 한국의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자의 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다. 이러한 맥락에서 중국은 4자회담에서 가급적 미·북대화의 중요성을 희석시키고 남북한이 당사자로서 주된 역할을 하기를 희망한다.²⁶⁰⁾

258) Zhou Xing-Bao, "China's Perspectives and Position about the Proposed Four-Party Talks," 민족통일연구원, 『4자회담과 한반도평화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 34~37.

259) 신상진, 『등소평 사후 중국의 국내정세와 한반도정책 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 50.

260) 신상진, 『한반도평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 27~31.

중국은 남북정상회담으로 남북한 당사자의 역할이 증대됨에 따라 미·일의 대한반도영향력 확대가 견제되는 것을 바람직하게 여기고 있다. 남북정상회담을 앞두고 5월말 김정일이 중국을 방문함으로써 중국은 북한의 배후세력으로서의 영향력을 과시하였다. 중국은 한반도의 긴장이 완화됨으로써 중·장기적으로 주한미군 및 주일미군의 필요성이 약화될 것을 기대하고 있다. 아울러 중국은 남북관계 개선 및 북한의 군사위협 약화로 미국의 TMD 및 NMD 구상의 명분이 약화될 것을 기대한다.

4. 한반도평화체제의 중간단계: 남북한 신뢰구축과 북·미포괄 협상

남북정상회담이후 남북군사공동위원회의 개최에 의해서 남북한간 군사적 신뢰구축이 이행되고 2차 정상회담에 의해서 한반도평화체제 전환에 관한 기본문제들이 합의될 가능성이 있다. 그리고 북·미고위급회담에서 북한체제에 대한 안전보장방안이 마련될 수 있다. 이렇게 되면 4자회담의 역할은 사실상 축소되고 한반도평화문제는 남북대화와 북·미대화의 이원적 구도로 전개될 것이다. 이것은 한반도평화관리의 과도적 중간단계라고 할 수 있다.

가. 남북한 군사적 신뢰구축과 「한반도평화선언」

(1) 남북군사공동위원회와 군사적 신뢰구축

한반도긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 논의

되고 있다는 점이다. 남북한간 기능적 협력을 위해 군사적 협의가 이루어진 대표적인 사례가 경의선 연결 및 도로건설을 위해 군사회담이 개최된 것이다.

한국은 남북국방장관회담(2000. 9. 25-9. 27)을 계기로 군사회담을 정례화하고 한반도의 긴장완화와 평화정착문제를 포괄적으로 논의하기를 기대하였다. 그러나 북한은 남북국방장관회담을 경의선 연결 및 도로건설을 위한 일회성 회담으로 생각하였다. 남북국방장관회담 결과 발표된 공동보도문은 6.15 남북공동선언을 이행하기 위한 군사적 문제 해결, 군사적 긴장완화 및 평화정착문제, 군사실무회담을 개최하여 철도 및 도로 연결에 따른 실무문제 협의, 남북관할구역 설정, 11월 중 2차 남북국방장관회담 개최 등을 포괄적으로 포함하였다.²⁶¹⁾ 그럼에도 불구하고 이후 남북군사회담의 초점은 경의선 연결 및 도로건설을 위한 실무문제를 협의하기 위한 것이었다.

그런데 정전협정상 군사분계선을 통과하거나 비무장지대내에 출입하기 위해서는 유엔군사령관과 북한 및 중국군사령관의 허가를 받도록 되어 있다.(정전협정 제7항 및 제 8항)²⁶²⁾ 따라서 비무장지대에 철도 및 도로건설을 위한 문제를 둘러 싸고 유엔사, 남한, 북한간 관할권문제가 대두하였다. 남북공동관할 구역 설정을 위해 다음과 같은 점이 고려되었다. 우선 정전협정상 정전체제의 관리는 유엔사와 북한이 책임지고 있다는 현실이 인정되었다. 아울러 정전체제를 관리하기 위한 제도적 장치로 유엔사·장성급회담이 가동되고 있는 현실도 인정되었다. 이러한 현실인정의 토대위에서 실질적으로 남북공동관할 구역을 운영하기 위한 타협안이 모색되었다.

261) 『동아일보』, 2000년 9월 26일.

262) 제성호, 『한반도비무장지대론: DMZ를 평화지대로』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 158~159.

북한은 남북국방장관회담에서 유엔군사령관이 비무장지대내 군사문제 협의를 남한에 위임한다는 내용의 서한을 북한 인민무력부장에게 보낼 것을 요청하였다.²⁶³⁾ 군사정전위원회 비서장급 회의(2000. 10. 14)에서 유엔군측은 “한국의 국방부가 유엔사를 대리하여 비무장지대내에서 지뢰제거 및 공사에 필요한 안전보장 대책을 협의할 권한을 지닌다”는 내용의 공식 위임서한을 북한측에 전달하였다.²⁶⁴⁾

그러나 북한은 유엔사의 공사위임 서한이 법적·기술적 조건을 충족시키지 못한다고 주장하였다. 북한은 정전협정에 의하면 협정당사자는 유엔군과 북한군이므로 한국군에 대한 비무장지대 협상권 위임문제에 관해 유엔군과 북한이 협의해 별도의 문서를 만들어야 한다고 주장하였다.²⁶⁵⁾

북한과 유엔군은 유엔사 비서장급 후속회담을 통해(2000. 11. 17) 해당구역의 관할권을 남한에 위임하기로 하는 내용의 『비무장지대 관리권 남쪽 이양합의서』를 체결하였다. 엄격한 의미에서 보면, 유엔군이 한국군에게 위임한 것은 해당지역의 행정적 관리를 위한 관리권(administration)이며 군사적 충돌시 이 지역에 개입할 수 있는 권리인 관할권(jurisdiction)은 아니다. 그러나 관리권의 범위내에 기술적·행정적 문제와 함께 군사적인 문제까지 포함한다고 함으로써 실질적으로 이 지역에 대한 관할권까지 위임한 것으로 해석된다.²⁶⁶⁾

남북한의 공동관할구역 설정에 대해 북한과 유엔사가 합의함에 따라 남북군사실무회담이 개최되었다.(2000. 11. 28; 2000. 12. 5; 2000. 12. 21; 2001. 1. 31; 2001. 2. 8) 5차 남북군사실무회담에서 비무장지

263) 『동아일보』, 2000년 9월 27일.
 264) 『동아일보』, 2000년 10월 15일.
 265) 『동아일보』, 2000년 10월 19일.
 266) 『조선일보』, 2000년 11월 18일

대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 DMZ 공동규칙안(정식 명칭은 『남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서』)가 합의되었다. 이 합의서는 총 41개 항에 대한 것으로 지뢰제거방법, 우발적인 무력 충돌 방지, 공사에 따른 남북간 협의채널 구축, 공사인력의 식별방법, 복장 및 완장의 표식문제, 안전사고 발생시 환자 후송방법, 공사기간 및 공사추진의 선후 설정 등이 포함되었다. 특히 쟁점이 되었던 사항은 남북공동관리구역의 폭, 지뢰제거 면적, 폭파작업 시간 등이었다. 그리고 비무장지대의 생태계보호를 위해 공동관리구역내에 생태터널 건설이 합의됨으로써 환경보호를 위한 선례가 생겼다.²⁶⁷⁾ 그런데 북한이 DMZ공동규칙안의 서명교환을 지연함에 따라 아직 이 규칙안이 발효되지는 않고 있다.

이처럼 철도 및 도로건설 지역을 남북한이 직접 통제·관리하는 남북공동관할구역이 설정됨으로써 인력·물자의 통과에 대해 매번 유엔군 사령관의 허가 또는 승인을 받아야 하는 번거로움을 피할 수 있게 되었다. 또한 비무장지대 내에서 남북한이 공동이용·관리체계를 형성함으로써 남북협력의 좋은 사례가 되었다. 남북공동관할구역의 설정은 평화체제전환과정에서 남북당사자원칙을 주장할 수 있는 근거로 활용될 수도 있다.

남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 수도 있다. 예를 들면 금강산관광사업과 관련하여 인접부대간 통신망이 개설될 수 있다. 그리고 서해공단 건설과 관련하여 물자 및 장비의 수송을 위해 선박들이 북방한계선(NLL)을 통과하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 특히 연평해전에서 나타난 바

267) 『동아일보』, 2001년 2월 9일

와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안, 함정간 공동신호 규정을 만드는 방안이 강구되어야 한다. 동서독의 경우에도 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했었다.²⁶⁸⁾ 남북한의 경우에도 서해의 해상경계선(NLL)의 확정문제와 이 지역에서 공동어로활동에 대해서 협의할 수 있다. 또한 서해 및 동해상에서 해난구조를 위한 협력방안이 논의될 수 있다.

한편 2차 남북정상회담은 한반도군사적 긴장완화와 신뢰구축의 결정적 계기가 될 것이다. 2차 정상회담은 남북공동선언의 후속조치, 남북교류·협력의 활성화를 위한 제도적 장치 마련 등에 대해 협의하는 한편, 1차 정상회담에서 제외되었던 평화·안보문제에 대한 협의를 도출해야 할 것이다. 특히 2차 정상회담에서는 남북한간 신뢰구축과 평화체제 전환의 기본방향 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

2차 남북정상회담후 남북국방장관회담 및 남북군사실무회담이 개최되면, 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안이 협의될 것이다. 남북군사회담에서는 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 논의될 것이다.²⁶⁹⁾

(2) 2차 정상회담과 「한반도평화선언」

268) 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

269) 군사적 신뢰구축조치의 세부 사항에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련」 (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61~78.

김정일의 서울방문에 의해서 2차 정상회담을 성사시키는 것은 남북공동선언을 지속적으로 이행하고 향후 남북관계를 제도화시키기 위해서 중요하다. 후속정상회담 개최는 남북대화의 제도화를 가능하게 하는 시금석이 될 것이다. 후속정상회담은 1차 정상회담에 대한 대내외 평가, 후속조치의 이행 등과 관련되어 있다. 특히 후속정상회담은 이산가족문제의 진척, 남북경협을 진전 등과 관련되어 있다. 또한 후속 정상회담에서 1차 회담의 성과를 상회하는 성과를 도출해야 한다는 점도 고려될 것이다.

2차 정상회담은 남북교류·협력의 활성화를 위한 제도적 장치 마련, 남북공동선언의 후속조치 등에 대해 협의하는 한편, 1차 정상회담에서 제외되었던 평화·안보문제에 대한 합의를 도출해야 할 것이다. 그러나 평화체제전환의 당사자문제와 관련하여 남북한의 입장을 조정하기가 쉽지 않을 것이다. 그동안 남한은 냉전종식과 평화정착을 위해서는 남북한 당사자간 합의가 가장 중요하다는 점을 강조해 왔다. 특히 남한은 한국전쟁의 실질적인 교전당사자인 남북한간 합의 없이 한반도평화체제의 구축을 기대하기 어렵고, 북·미평화협정 체결은 한반도문제의 당사자 해결원칙에 위배된다고 주장해 왔다. 반면 북한은 남한이 평화체제 전환문제의 당사자자격을 결여하고 있다는 주장을 견지하고, 남북기본합의서의 불가침분야 합의로 남북한간에 평화문제는 해결되었다고 주장해 왔다.

2차 정상회담에서는 남북한간 관계개선과 신뢰구축에 힘입어 평화체제전환의 당사자문제, 체제전환절차, 국제적 보장절차 등의 문제에 대해서 합의를 도출해야 할 것이다. 이러한 합의결과가 『한반도평화선언』의 이름으로 발표될 수도 있다.

나. 북·미 포괄협상과 북한체제 보장

부시행정부의 출범 이후 미국의 대북강경정책과 북한의 대미비난이 공방전을 벌이고 있지만 미국과 북한이 정면 대결하거나 한반도 위기가 고조되지는 않을 것이다. 미국이 북한 핵·미사일문제를 이유로 대북 봉쇄나 무력공격을 감행할 명분이 희박하다. 북한도 체제생존을 위해 미국과 정면 대결을 하기보다는 적절한 수준에서 타협하고자 할 것이다. 또한 한국이 미국의 대북 압박정책을 반대하며, 북·미대화를 권고한다는 점도 감안될 것이다. 2001년 상반기 미국의 대북정책의 윤곽이 마련되면 미국과 북한은 어떤 형태로든지 대화와 관계진전을 모색할 것이다. 다만 그 과정에서 관계진전의 속도가 늦어지고 다소 우여곡절이 있을 가능성은 있다.

북한이 북·미평화협정 체결과 북한체제의 안전보장을 강력하게 요구하고 있기 때문에 한반도 평화체제 전환 과정에서 북한의 요구를 간접적인 방법으로 수용하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 특히 북한은 북·미관계 개선과정에서 미국에게 북한체제의 안전을 보장해 줄 것을 요구할 것이다. 북한체제를 보장하는 데에는 몇 가지 방안이 있다.

첫째, 북한의 주권과 내정을 원론적인 차원에서 보장하는 것이다. 국제법상 국가의 대내외적 주권을 존중하는 것은 일반적인 원칙이다. 그러나 한국전쟁에서 미국의 교전상대였으며, 테러리스트국가이자 악당국가로 분류된 북한이 미국으로부터 주권 존중을 인정받는다는 것은 북한에게 있어서 중요한 의미가 있다.

그동안 미국은 몇 차례 북한의 주권과 내정을 존중한다는 것을 표명하였다. 미국은 북한 핵문제에 대한 협상과정에서 발표된 「북·미

제1단계 회담 공동발표문」(1993. 6. 11)에서 「상대방 주권의 상호존중 및 내정불간섭」이라는 구절을 통해 최초로 북한체제를 보장하였다. 이점과 관련하여 북한의 주권 존중과 내정불간섭이라는 표현은 유엔헌장의 표현을 약간 수정한 것으로 유엔회원국인 북한에게 미국이 유엔헌장에 표현된 일반적인 구절을 사용한 것은 특별히 북한체제를 인정하는 것은 아니었다는 해석도 있다.²⁷⁰⁾

그리고 북한 조명록 특사의 방미결과 발표된 「북·미공동성명」(2000. 10. 12)은 「북·미 공동발표문」(1993. 6. 11)에서 표명된 주권존중 원칙을 재확인하였다. 「북·미공동성명」은 「자주권에 대한 상호존중과 내정불간섭원칙」(principles of respect for each other's sovereignty and non-interference in each other's internal affairs)을 명시하였다.

둘째, 북한체제를 보장하는 방안으로 핵선제불공격을 약속하는 것이다. 「북·미 공동발표문」(1993. 6. 11)은 「핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협 보장」이라는 구절을 통해 북한에 대한 핵선제불공격을 처음으로 명시하였다. 이후 미국은 「북·미제네바합의문」(1994. 10)에서 북한에 대한 핵선제불공격을 다시 보장하였다. 「북·미제네바합의문」(3조 1항)은 “미합중국이 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지도 않는다는 공식담보를 조선민주주의인민공화국에 제공한다”고 명시함으로써 북한이 선제공격하지 않는 한 미국이 핵무기로 북한을 선제공격하지 않겠다는 NSA(negative security assurance)를 보장하였다.

앞으로 북한은 북·미관계 개선 및 한반도평화체제 전환 과정에서 재래식무기를 포함한 어떠한 무력으로도 북한을 공격하지 않겠다는

270) 케네스 퀴노네스, 「2평 빵집에서 결정된 한반도운명」, (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 172~175.

포괄적인 의미의 NSA를 요구할 것이다. 『북·미공동발표문』(1993. 6. 11)에서 이 문제가 언급되었으나 북한은 좀 더 구체적인 보장을 요구할 것이다.

셋째, 북·미평화협정 체결에 대한 대안으로 북·미불가침협정에 의해 미국과 북한이 상호 선제공격을 하지 않기로 약속함으로써 북한의 안보불안을 해소하는 방안이 있다. 그러나 미국이 북한을 상대로 개별적으로 불가침협정을 체결할 이유가 희박하다는 점에서 이 방안의 실현가능성은 낮다.

넷째, 북·미관계개선 과정에서 양국간 모든 현안을 망라하여 포괄적인 형태의 『북·미공동합의문』을 채택하고, 이 가운데 북한체제에 대한 안전보장을 명시하는 내용을 포함하는 방안이 있다. 이것은 북한이 무력도발을 하지 않는 한, 재래식군사력에 의해서 북한을 선제공격하지 않겠다는 것을 보다 명시적으로 보장하는 것이다. 아울러 이 합의문에는 북한 미사일문제의 해결구도, 테러리스트명단에서 북한 제외, 북한에 대한 선제공격 배제, 주한미군의 균형자적 역할 인정 등이 포함될 수 있다.

또는 북·미수교를 전후하여 채택될 북·미우호협력 조약(또는 기본조약)의 내용 중에 북한체제보장을 포함하는 방안도 있다. 북·미우호협력조약은 북한체제에 대한 선제불공격, 선린우호관계, 경제·사회·문화분야의 협력, 동북아 및 세계평화에 대한 공동의 기여 등이 포함될 수 있다.

5. 한반도평화체제 전환의 중장기과제: 평화체제전환 방식과 국제적 보장

남북한간 군사적 신뢰구축과 북·미관계 진전에 의해서 한반도평화 정착을 위한 여건이 조성된 후, 중장기과제는 평화체제전환과 국제적 보장방안을 마련하는 것이다. 이와 관련하여 평화체제전환의 당사자 문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안 등이 쟁점 사항이 될 것이다.

평화체제 전환에서 당사자문제는 첨예하게 대립되고 있는 사안이다. 한반도평화체제의 당사자유형과 관련하여 그 동안 남북한 양자형, 남북한·미국의 3자형, 남북한·미국·중국의 4자형, 남북한과 주변 4국의 6자형 등 다양한 논의가 있었다. 한반도평화체제 전환의 당사자 문제는 4자회담을 통해서 남북한과 미국·중국의 4자형태로 일단락되었다. 그럼에도 불구하고 평화협정체결방식에 있어서 누가 체결당사자가 될 것인가 하는 문제를 둘러싸고 여전히 많은 논란이 있다.

남북한의 당사자자격이 어떤 형태로, 그리고 어느 정도 인정되느냐에 따라 실제적으로 평화체제 전환의 전개방향이 달라진다. 평화체제 전환의 당사자문제에 대한 남북한의 입장차이를 조정하기가 쉽지 않을 것이다. 남한은 냉전종식과 평화정착을 위해서는 남북한 당사자간 합의가 가장 중요하다는 점을 강조해 왔다. 특히 남한은 한국전쟁의 실질적인 교전당사자인 남북한간 합의 없이 한반도평화체제의 구축을 기대하기 어렵고, 북·미평화협정 체결은 한반도문제의 당사자 해결원칙에 위배된다고 주장해 왔다. 반면 북한은 남한이 평화체제 전환문제의 당사자자격을 결여하고 있다는 주장을 견지하고, 남북기본합의서의 불가침분야 합의로 남북한간 평화문제는 해결되었다고 주장해 왔다.

남한은 다음과 같은 점에 근거하여 한반도평화체제 전환의 당사자 자격을 확보하고 있음을 주장해야 한다. 남한은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950. 7. 14)하

였으므로 정전협정체결의 당사자이다. 또한 남한은 휴전협정이후 한반도 정치문제를 논의하기 위한 제네바회담(1954. 4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다.²⁷¹⁾

남북당사자원칙을 확인하는 한 가지 방법은 2차 정상회담을 통해서 한반도평화체제 문제에 대해서 남북한이 합의하는 것이다. 2차 정상회담결과 채택될 공동합의문에서 남북한당사자원칙에 대한 원론적 내용을 명시하는 것이다.

한편 평화체제전환 방식과 국제적 보장방안은 서로 밀접하게 연관된 문제이다. 이와 관련하여 다음과 같은 방안들이 있다.

첫째, 4자회담의 틀밖에서 별도의 남북협상을 통해 남북평화협정을 체결한 뒤, 이와 별도로 주변국의 국제적 보장방안을 채택하는 방안이 있다. 별도의 국제적 보장방안으로는 4자회담이나 6자회담이 고려될 수 있다. 이럴 경우 「평화체제분과위원회」와 「긴장완화분과위원회」의 2개 분과위원회 중심으로 운영되고 있는 4자회담의 운영방식이 바뀌어야 할 것이다. 4자회담은 단지 남북평화협정을 국제적으로 보장하기 위한 한정적 목적을 위해서 4자가 한시적으로 만나는 형태가 되어야 할 것이다.

이 방식은 한국의 입장에서는 바람직한 방식이지만 북한이 찬성할 가능성이 희박하며, 주변국도 남북한 주도에 대해서 유보적인 입장을 보일 가능성이 있다.

둘째, 4자회담의 틀내에서 남북한이 양자협상을 추진하여 남북평화협정을 체결한 다음, 미국과 중국의 국제적 보장을 받는 방안이다. 이 경우 남북회담이 주가 되고 4자회담 전체회의는 국제적 보장을

271) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』 (서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

하기 위한 한정적 역할을 할 것이다. 이럴 경우 『평화체제분과위원회』와 『긴장완화분과위원회』의 2개 분과위원회 중심으로 운영되고 있는 4자회담의 운영방식은 남북회담 중심으로 바뀌어야 할 것이다.

이 방식은 4자회담의 틀을 유지하면서도 그 틀내에서 남북한의 주도권을 인정할 수 있다는 점에서 절충방안이라고 할 수 있다. 이 방안이 성공하려면 남북회담과 4자회담 전체회의와의 역할분담에 대해 참여국 모두가 합의해야 한다.

셋째, 4자회담의 틀내에서 남북평화협정과 북수의 보장협정을 단일 문건으로 채택하는 방안이 있다. 이것은 남북평화협정, 북·미평화합의문, 미·중평화합의문, 한·중평화합의문 등 4개의 개별적 양자간 평화합의문을 단일 문건의 형태로 만들어 일괄처리하는 것이다.²⁷²⁾ 이것은 한반도평화체제 정착에 관련된 당사자들간 양자관계에 초점을 맞추어서 해결방안을 강구하는 것이다.

이것은 남북평화협정을 중심으로 하되, 이를 보장할 수 있는 장치로서 북수의 교차평화합의문을 만들어 한반도평화체제를 구조적으로 보장하는 것이다. 이 방안은 남북평화협정과 이에 대한 국제적 보장방안을 북수의 양자합의문 형태로 동시에 타결하는 것이다. 이 경우 4자회담은 『평화체제분과위원회』와 『긴장완화분과위원회』로 운영되는 것이 아니라, 남북회담, 북·미회담, 미·중회담, 한·중회담의 4쌍의 양자회담 형태로 운영되어야 할 것이다.

이 방안은 4자 모두가 동등한 자격으로 평화체제전환 및 보장방안에 참여한다는 특징을 지니고 있다. 그러나 북수의 양자협상을 진행해야 하는 문제점이 있다. 또한 미·중평화합의문이나 한·중평화합의문을 별도로 체결해야될 이유가 희박하다는 문제점이 있다. 물론 북·미

272) 광태환, 『국제정치속의 한반도: 평화와 통일구상』 (서울: 서울프레스, 1999), p. 233.

평화합의문이 체결될 경우, 이에 대한 균형을 위해서 한·중평화합의문이나 미·중평화합의문이 채택될 가능성도 있다.

넷째, 기존의 4자회담의 틀을 유지하여, 『평화체제분과위원회』와 『긴장완화분과위원회』의 합의사항들을 단일 문건으로 일괄타결하는 방안이다. 이것은 한반도평화체제 전환에 관련된 이슈들을 총망라하여 이슈중심으로 일괄타결안을 마련하는 것이다.

합의결과의 최종적 일괄타결안을 마련하는 데에는 유럽안보협력회의(CSCE)의 헬싱키협정의 최종결의안이 참고될 수 있다.²⁷³⁾ 총 4부로 이루어진 헬싱키협정은 안보, 경제·과학·기술·환경, 인도 및 기타 분야 등의 분야에 대한 일괄타결 내용을 담았다. 이것은 소련 및 동유럽의 정치적 관할권을 인정한 현상유지의 토대위에서 군사적 신뢰구축과 경제·사회협력을 통한 공존의 원칙을 명문화한 것이었다. 소련 및 동유럽은 사회·문화분야의 인적 교류와 인권개선문제를 수용하는 대신 서방국가로부터의 경제협력을 기대하였다. 헬싱키협정의 제 1 부는 ‘유럽안보에 관한 제문제’로서 모든 참가국의 10개 준수원칙과 군사적 신뢰구축, 안보, 군축에 관한 사항들을 포함하였다. 제 2 부는 경제, 과학, 기술, 환경 분야에서의 협력을 다루고 있다. 제 3 부는 인도주의문제 및 기타 분야에 관한 협력을 다루고 있으며, 제 4 부는 후속 회의에 관한 사항을 담았다.²⁷⁴⁾

이러한 일괄타결방식을 4자회담에 적용할 경우, 4자회담의 최종결의안은 긴장완화와 신뢰구축문제, 과학·기술·경제협력문제, 평화협정

273) 이장희, “Helsinki(인권규정)이 분단국가에 주는 의미,” 『통일문제연구』, 제 1권 3호 (1989 가을), pp. 39~43.

274) CSCE(1975) 최종 결의 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Ingo Von Munch, Andres Buske, ed., *International Law: The Essential Treaties and Other Relevant Documents* (Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1985), pp. 623~689.

체결문제, 한반도안보를 위한 장기적 문제에 대한 협의 등을 내용에 포함시킬 수 있다. 제 1 부는 주로 「긴장완화분과위원회」의 합의사항들로 한반도의 긴장완화와 신뢰구축조치에 관한 사항들이다. 제 2 부는 「평화체제전환분과위원회」의 합의사항들로 평화협정의 체결 및 보장문제에 대한 것이다. 그리고 제 3 부는 북한에 대한 인센티브로서 과학·기술·경제협력에 관한 사항들을 포함할 것이다. 여기에는 북·미경협, 북·일경협, 남북경협 등 양자간 경제협력과 다자간 경제협력 조치가 포함될 것이다.

이와같은 일괄타결안을 어떤 방식으로 서명할 것인가 하는 것도 중요하다. 최종문건의 서명방식은 당사자자격과 관련되어 있다. 남북한당사자자격을 확보하기 위해서 최종합의문에 일차적 서명당사자로서 남북한이 서명하고, 미국과 중국은 합의문의 보장자로서 별도의 보장자 서명란에 서명할 수 있다. 또는 남북한, 미국, 중국이 동등한 자격으로 동시에 서명하는 방안이 있다.

이 방안은 관련 이슈들을 모두 포함했다는 점에서 포괄적이지만 다양한 이슈들을 상호 어떻게 연결할 것인가, 각 이슈의 이행 주체를 어떻게 설정할 것인가, 누가 이행을 보장할 것인가와 같은 문제를 지니고 있다.

6. 맺음말

한반도평화체제는 다층적 구도로 추진되어야 한다. 우선 남북한 차원에서 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 이행되어 평화정착을 위한 여건이 조성되어야 한다. 그리고 북·미관계 개선에 의해 북한체제의 안전을 보장함으로써 북한을 평화체제의 구조적 틀속으로 끌어 들어야

한다. 마지막으로 평화체제 전환과 국제적 보장장치에 의해 한반도 평화체제가 정착되어야 한다.

첫째, 남북한 차원에서 한반도긴장완화와 신뢰구축방안이 논의되어야 한다. 한반도 긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 철도 및 도로연결을 위한 실무적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 논의되고 있다는 점이다.

남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 수도 있다. 예를 들면 금강산관광사업과 관련하여 인접부대간 통신망 개설, 함정간 공동신호 규정 마련, 해난구조 등의 방안이 실시될 수 있다.

2차 남북정상회담은 한반도군사적 긴장완화와 신뢰구축의 결정적 계기가 될 것이다. 2차 정상회담은 특히 남북한간 신뢰구축과 평화체제 전환의 기본방향 등에 대해서 협의해야 할 것이다. 2차 남북정상회담후 남북국방장관회담 및 남북군사실무회담이 개최되면, 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 군사적 신뢰구축방안이 논의될 것이다.

둘째, 북한이 북·미평화협정 체결과 북한체제의 안전보장을 강력하게 요구하고 있기 때문에 한반도 평화체제 전환 과정에서 북한의 요구를 간접적인 방법으로 수용하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

북한체제를 보장하는 방안에는 북한의 주권 및 내정에 대해 원론적인 차원의 보장, 핵 선제불공격 약속, 북·미관계 개선과정에서 북한체제의 안전보장을 명시하는 내용의 북·미공동합의문 채택, 북·미수교를 전후하여 채택될 북·미우호조약의 내용 중에 북한체제보장 포함하는 방안 등이 있다.

셋째, 평화체제전환 방식과 국제적 보장방안은 서로 밀접하게 연관된 문제이다. 이와 관련하여 다음과 같은 방안들이 있다.

① 4자회담의 틀밖에서 별도의 남북협상을 통해 남북평화협정을 체결한 뒤, 이와 별도로 주변국의 국제적 보장방안을 채택하는 방안이 있다. 이 방식은 한국의 입장에서는 바람직한 방식이지만 북한이 찬성할 가능성이 희박하며, 주변국도 남북한의 주도에 대해서 유보적인 입장을 보일 가능성이 있다.

② 4자회담의 틀내에서 남북한의 양자협상을 추진하여 남북평화협정을 체결한 다음, 미국과 중국의 국제적 보장을 받는 방안이다. 이 방식은 4자회담의 틀을 유지하면서도 그 틀내에서 남북한의 주도권을 인정할 수 있다는 점에서 절충방안이라고 할 수 있다. 이 방안이 성공하려면 남북회담과 4자회담 전체회의와의 역할분담에 대해 참여국 모두가 합의해야 한다.

③ 4자회담의 틀내에서 남북평화협정과 복수의 보장협정을 단일 문건으로 채택하는 방안이 있다. 이것은 남북평화협정, 북·미평화합의문, 미·중평화합의문, 한·중평화합의문 등 4개의 개별적 양자간 평화합의문을 단일 문건의 형태로 만들어 일괄처리하는 것이다. 이것은 한반도평화체제 정착에 관련된 당사자들간 양자관계에 초점을 맞추어서 해결방안을 강구하는 것이다.

이 방안은 4자 모두가 동등한 자격으로 평화체제전환 및 보장방안에 참여한다는 특징을 지니고 있다. 그러나 복수의 양자협상을 진행해야 하는 문제점이 있다. 또한 미·중평화합의문이나 한·중평화합의문을 별도로 체결해야될 이유가 희박하다는 문제점이 있다.

④ 기존의 4자회담의 틀을 유지하여, 「평화체제분과위원회」와 「긴장완화분과위원회」의 합의사항들을 단일 문건으로 일괄타결하는 방안이다. 이것은 한반도평화체제 전환에 관련된 이슈들을 총망라하여 이슈중심으로 일괄타결안을 마련하는 것이다. 이 방안은 관련 이슈들을 모두 포함했다는 점에서 포괄적이지만 다양한 이슈들을 상호 어

떻게 연결할 것인가, 각 이슈의 이행 주체를 어떻게 설정할 것인가, 누가 이행을 보장할 것인가와 같은 문제를 지니고 있다.

제 3 부 : 평화과정의 쟁점

- VI. 한반도 평화체제 전환의 법적 측면
.....제성호 (중앙대학교)
- VII. 한반도 평화정착과 한·미동맹의 미래
.....김창수 (한국국방연구원)
- VIII. 한반도 평화와 동북아 안보협력
.....신상진 (통일연구원)

VI. 한반도 평화체제 전환의 법적 측면

제 성 호 (중앙대학교)

1. 서론

북한은 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 현재의 정전협정은 이미 빈종이장이 되었다고 강변하면서, 미국에 대해 평화협정 체결을 포함한 「새로운 평화보장체계」 수립을 위한 포괄적인 협상을 제의하였다. 그 후 북한은 대미 평화협정 체결을 위한 정지작업으로써 군사정전협정을 사문화시키고 정전기구들을 무력화시키는 행동을 단계적으로 행하여 왔다. 1996년 4월 4일 비무장지대 유지·관리 임무 포기선언을 하고, 5일부터 7일까지 사흘동안 계속해서 200명 내외의 무장인원을 판문점 공동경비구역에 투입, 박격포진지와 교통호를 구축하는 등의 무력시위를 한 것은 그 대표적인 예라 할 수 있다.

이에 한·미 양국은 1996년 4월 16일 북한의 정전체제 무실화전략에 대응하면서 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 방안으로 4자회담을 북한측에 제의하였다. 그 후 여러 우여곡절이 있었지만, 3자 공동설명회와 3차에 걸친 예비회담을 거쳐 남북한과 미·중이 참가하는 4자회담 본회담이 1997년 12월 9일과 10일 양일간 제네바에서 처음으로 개최되었고, 지금까지 6차례의 4자회담 본회담이 열렸다. 그러나 한반도에서 항구적인 평화를 정착시키기 위한 구상은 아직 가시적인 결실을 맺지 못하고 있다.

남북한관계의 현실을 냉정하게 바라볼 때 한반도 평화구축이란 작업은 어차피 오랜 시간이 소요되는 험난한 과정(process)이 될 것이

다. 그러므로 우리로서는 단기간 내에 4자회담의 가시적인 진전이 나타나지 않는다고 해서 4자회담의 무용론을 내세우는 것은 성급한 일이라고 생각된다. 장기적인 안목과 인내심을 가지고 4자회담에 임할 때, 그리고 확고한 한·미공조를 바탕으로 꾸준히 한반도 평화체제 전환문제에 대한 북한의 입장을 변화시켜 나갈 때 한반도 평화체제 구축은 더욱 힘을 얻게 될 것이다.

한반도 평화체제 전환문제는 기본적으로 법적(특히 국제법상의) 문제이면서, 동시에 정책선택의 문제(또는 남북한의 정책대결의 문제)라고 할 수 있다. 따라서 이 문제는 여러가지 각도에서 고찰되어야 할 매우 복잡하고도 어려운 문제라 할 수 있고, 우리 정부로서는 북한의 입장(특히 전략적 측면)과 남북한관계의 냉엄한 현실을 염두에 두고 신중하게 정책대안을 선택하지 않으면 안되는 사안이라 하겠다.

본고에서는 지면관계상 한반도 평화체제 전환문제가 갖는 다양한 측면을 모두 살펴보기는 어려우므로 한반도 평화체제 전환문제 중에서도 주로 법적 측면만을 중점적으로 고찰하기로 한다. 먼저 한반도 평화체제 전환문제의 특성을 검토한 다음, 한반도 평화체제 전환과 관련하여 제기되는 기본적인 문제를 법리적인 관점에서 간단히 개관하기로 한다. 이어서 한반도 평화체제 전환에 관한 남북한의 입장을 국제법적 시각에서 고찰하고, 4자회담에서 추진되고 있는 한반도 평화협정 체결방안을 주로 평화협정의 형식과 내용의 측면에서 살펴보기로 한다.

2. 한반도 평화체제 전환에 관한 기본문제

가. 정전협정의 효력존속문제: 정전협정은 이미 효력을 상실하였는가?

(1) 정전협정과 「남북기본합의서」의 관계

1991년 12월 13일에 채택되고 1992년 2월 19일 발효한 「남북기본합의서」는 정전협정과 긴밀한 관계에 있다. 「남북기본합의서」 제5조에서는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정하고 있기 때문이다. 이 조항은 여러 가지 면에서 매우 중요한 법적 의미를 지니고 있다.

첫째, 현재의 남북관계는 정전상태(법적으로 전시의 연장)이며 공고한 평화상태가 아니다. 즉 현재의 남북관계는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 민족내부의 특수관계이면서 그 법적 상태는 정전상태라는 것이다. 이것은 제3자가 객관적으로 보는 남북관계가 어떠한 관계없이 남북한은 주관적으로 현 남북관계를 정전상태로 본다는 것을 말한다. 또한 「남북기본합의서」 제5조는 그것이 남북한의 共通된 意思임을 분명히 하고 있다. 그러므로 「남북기본합의서」 체제하에서 현재의 남북관계를 평화상태로 규정하려는 것은 합의서의 정신에 반하는 것이라고 할 것이다.

둘째, 남북한은 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력한다는 데 합의하였다. 이것은 평화체제 전환에 있어서 당사자해결원칙을 천명한 것으로 해석된다. 따라서 북한이 한국을 제쳐 놓고 일방

적으로 미국과 평화협정을 체결하려는 노력은 「남북기본합의서」 제5조에 배치되는 위법행위라고 할 수 있다.

셋째, 남북한이 평화상태를 이룩하기 전까지 현 정전협정을 준수하기로 약속하였다. 즉 남북한간에 전쟁상태 종결 및 평화상태로의 회복에 관한 명시적인 합의가 이루어질 때까지 현재의 정전협정(기합의 사항)을 유지·준수하겠다는 것이다. 여기에서 우리는 적어도 평화체제 전환시까지 정전체제를 존중하는 것이 「남북기본합의서」에서 나타나고 있는 남북한의 공통된 의사임을 규지할 수 있다. 그러므로 북한이 정전협정을 무실화하려는 기도는 「남북기본합의서」에 위반하는 행동이라고 하겠다.

넷째, 남북한이 평화상태를 이룩하기 전까지 현 정전협정을 준수하기로 약속한다는 문구를 뒤집어 보면, 한반도에서 정전협정이 더 이상 필요없게 되는 시기는 바로 남북한간에 공고한 평화상태가 이룩되는 시점이라는 것을 알 수 있다. 즉 남북한간에 공고한 평화상태가 실현되는 시점에서 현 정전협정은 효력을 상실하게 된다는 것이다.

다섯째, 그러면 남북한간에 공고한 평화상태가 실현 내지 구축되었음을 어떻게 인식할 수 있는가? 남북한중 어느 일방이 이제 지금부터 한반도에 공고한 평화상태가 실현되었다고 주장한다고 해서 또한 그러한 주장으로 인해 남북한관계가 법적으로 평화상태로 전환되는 것은 아니다. 그 이유는 「남북기본합의서」 내에 전쟁상태의 종결 및 평화상태로의 회복이 분명하게 명시되어 있지 못하기 때문이다. 평화상태의 도래 여부는 결국 남북한간의 합의에 의해 확인·선언되는 길 밖에 없다.

이상과 같은 소론에 비추어 「남북기본합의서」 제5조만으로는 정전협정체제(또는 전쟁상태)를 종료시키거나 또는 정전협정을 대체할 수 있는 방법이 없다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 「남북기본합의서」가

아무리 성실하게 이행된다고 해서 그것이 곧 법적인 의미에서의 평화상태라고는 할 수는 없기 때문이다(물론 그러한 상태를 軍事的 意味 또는 社會學的 意味에서 평화상태라고 부르는 것을 부정하는 것은 아니다. 그러나 일반 국가간에서는 물론이거니와 남북한간의 승意로 이루어지는 법규범의 세계에서는 군사적 의미 또는 사회학적 의미의 평화는 별 의미가 없다). 결국 「남북기본합의서」의 성실한 이행·실천은 평화상태로의 전환을 위한 여건 내지 기반이 될 수 있을지 언정, 현재의 「남북기본합의서」를 그대로 두고서는 평화상태(또는 평화체제)로의 전환을 가져 올 수는 없다고 하겠다.²⁷⁵⁾ 결론적으로 말하여 현재의 정전체제만으로는 공고한 평화상태가 도래할 수 없다는 입장은 「남북기본합의서」에서도 구현되고 있다고 할 것이다.

(2) 북한의 정전협정 무실화와 효력 존속 여부

북한은 1990년대에 들어와 대미 평화협정 체결을 주장하는 한편, 이를 위해 정전협정과 정전감시기구(군사정전위원회와 중립국감독위원회로 대별된다)를 조직적으로 무실화시키는 전략을 구사해 왔다. 그리고는 적반하장격으로 북한은 정전협정이 ‘빈 종이장’으로 되어 사문화되었다고 강변하고 있다.

구체적으로 북한은 한국이 1991년 3월 25일 한국군 장성(당시 황원탁 소장)을 군사정전위원회 유엔사측 수석대표로 임명하고, 이를 북한측에 통보하자 군사정전위원회 본회의를 보이콧하기 시작하였다. 제459차 군사정전위원회 본회의를 마지막으로 하여 이 후 본회의는 북한측의 불응으로 인해 더 이상 열리지 않고 있다.²⁷⁶⁾ 북한은 1994

275) 제성호, “남북기본합의서와 평화체제 전환문제,” 『北韓』, 통권 제291호 (1996.3), pp. 146~161 참조.

년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 미국에 대해 새로운 '평화보장체계' 수립을 제의하였고, 대미 평화협정 체결을 위한 선전공세를 강화하는 한편, 정전감시기구 무실화를 치밀하게 추진해 왔다. 같은 날 북한은 군사정전위원회 대표를 일방적으로 철수한 데 이어 비서장회의의 참가를 거부하고 있다. 또 동년 5월 24일 아무런 법적 근거가 없는 유령기구로 이른바 「조선인민군관문점대표부」라는 것을 설치하였다.²⁷⁷⁾

북한은 정전감시기구의 다른 하나인 1991년 8월 28일 중립국감독위원회 요원의 평양방문을 금지시켰으며, 1992년 1월 1일부터 체코슬로바키아 연방공화국이 체코와 슬로바키아 공화국으로 분리되자 중립국감독위원회 체코슬로바키아 대표단의 지위를 승계하려 하는 체코공화국의 중립국감독위원회 자격을 부인하면서, 1993년 4월 3일 중립국감독위원회 체코슬로바키아 대표단을 관문점에서 철수시켰다.²⁷⁸⁾

북한은 체코슬로바키아 대표단의 철수에 이어 중립국감독위원회 폴란드 대표단도 축출하려 기도하기 시작하였다. 북한은 외교부 명의 서한을 폴란드 정부에 보내 중립국감독위원회 폴란드 대표단의 자진 철수를 요청한 데 이어 1995년 2월 28일까지 폴란드 대표단이 관문점에서 철수할 것을 최후통첩하고, 이에 응하지 않을 경우 폴란드 대표단을 비무장지대내의 불법 외국인으로 체포하겠다고 위협하였다. 이러한 북한의 강제로 인해 중립국감독위원회 폴란드 대표단은 할 수 없이 1995년 2월 28일 관문점에서 철수하였다. 그 후 북한은 1996

276) 북한측은 유엔군사령부측의 제460차 군사정전위원회 본회의 소집 요구(1991년 5월 29일)를 거부한 바 있다. 남북회담사무국, 「관문점수첩」, (서울: 통일원, 1995), p. 67 참조.

277) 통일원, 「월간 북한동향」, 통권 제155호 (서울: 통일원, 1994.5), pp. 82~83 참조.

278) 남북회담사무국, 「관문점수첩」, pp. 68~69 참조.

년 4월 4일 마침내 조선인민군관문점대표부 대변인 명의로 군사분계선과 비무장지대 유지·관리임무를 포기하겠다는 폭탄적인 선언을 하고 관문점에서 무력시위를 하기에 이르렀다.²⁷⁹⁾

위와 같은 북한의 일련의 조치로 인해 정전협정은 종료 내지 실효된 것으로 볼 수 있는 것인가? 주지하는 바와 같이 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나협약」 제60조에 따라 북한도 정전협정 타방 당사자인 유엔군측의 의무위반을 이유로 정전협정을 정지 또는 종료시킬 수 있다. 그런데 이 문제와 관련해서는 먼저 몇 가지 점이 확실하게 규명되어야 한다.

첫째, 조약법상 어느 일방이 조약을 종료시키기 위해서는 타방이 당해 조약을 중대하게 위반(*grave breach, material breach*)한 사실이 있어야 한다.²⁸⁰⁾ 이러한 전제조건이 충족되지 않으면 조약의 일방적 폐기는 유효한 법률행위가 될 수 없다. 지면관계상 여기에서 자세하게 설명할 수 없지만, 결론만 말한다면 북한이 정전협정을 일방적으로 폐기할 만큼 유엔군측이 이 협정을 중대하게 위반했다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 설령 한국군 또는 유엔군측의 정전협정 위반이 일견 중대한 위반이라고 할지라도 북한이 유엔군측보다 먼저 과거에 정전협정을 중대하게 위반하였는 바,²⁸¹⁾ 그러한 위반에 상응하는 復

279) 같은 날 북한은 군사분계선 및 비무장지대의 유지·관리 임무포기와 함께 관문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착중지를 선언하였다. 이에 관한 보다 자세한 내용은 통일원 정보분석실, 「주간 북한동향」, 제274호 ('96.3.30~4.5) (서울: 통일원, 1996), pp. 3~5 참조.

280) Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed. (Manchester: Manchester University Press, 1984), pp. 188~190; 조약의 종료에 관한 국제법이론과 국제사례에 대해서는 Arie E. David, *The Strategy of Treaty Termination* (New Haven and London: Yale University Press, 1975) 참조.

281) 유엔사측은 제70차 군사정전위원회 본회의(1956.5.31)에서 중립국 시찰

仇(reprisal)에 해당하는 것으로서 위법성이 조각된다고 할 것이다. 따라서 북한측은 그들의 위법행위에 대한 유엔사측의 복구를 이유로 정전협정을 일방적으로 폐기할 수는 없다고 하겠다.

둘째, 1994년 4월 28일자 북한 외교부 대변인 성명은 정전협정의 정지 또는 종료를 의도한 법률행위(또는 법적 문서)인가, 즉 동 성명에 정전협정을 정지 또는 종료시키려는 의사가 객관적으로 표시되어 있는가, 아니면 단순히 북한의 정책방향을 설명하고 대미 평화보장 체계수립을 위한 협상을 미국에 제의한 정치적 선언(정책표명으로서의 선언)에 불과한 것인가? 필자는 기본적으로 후자가 타당하다고 본다.

셋째, 북한이 북한측 대표를 군사정전위원회로부터 철수시킨 것은 정전협정 전부에 대한 시행정지 또는 종료조치를 의미하는 것인가, 아니면 일부의 시행정지를 의미하는가? 이에 관해 일부의 시행정지 내지 종료를 의미한다고 봄이 타당하다는 견해가 있다.²⁸²⁾

그러나 이에 관해서는 좀더 세심한 검토가 필요하다고 할 것이다. 왜냐하면 정전협정 제61항은 “본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반

소조의 설치를 규정한 정전협정 제40항의 기능중지를 선언하였고, 제 75차 본회의(1957.6.21)에서는 ‘상대적으로 군사역량의 규현이 유지될 때까지’ 쌍방의 무기·탄약·작전장비 등의 외부반입을 규정하고 있는 정전협정 제13항 2목의 기능중지를 선언하였다. 그러나 이는 북한이 중립국감독위원회 유엔측 위원국인 스위스 및 스웨덴 요원들의 활동을 봉쇄한 가운데 중·소로부터 각종 무기와 장비를 반입함으로써 정전협정의 주요항목을 중대하게 위반한 데 따른, 즉 선행적인 위법행위에 대한 응당한 대응조치로서 국제법상 널리 인정되는 復仇라고 보는 것이 타당하다고 할 것이다. 1950년대 이래 북한의 정전협정 위반행위에 관해서는 國防情報本部, 『軍事停戰委員會 便覽』 (서울: 광진문화사, 1986), pp. 160~165; 제성호, 『韓半島 非武裝地帶論』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 67~77 참조.

282) 金明基, “北韓의 軍事停戰委員會에서의 撤收와 國際法,” 『北韓學報』, 제 18집 (1994), pp. 109~137 참조.

드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다”고 규정하고 있다. 그러므로 유엔군사령관과 공산측 사령관이 상호 합의를 거치지 않은 상태에서 북한이 일방적으로 취한 조치는 법적 효력을 가질 수 없다. 더욱이 북한은 자신이 정전협정을 조직적으로 무실화하고 그에 대한 중대한 위반행위를 하면서 그 책임을 타방에게 전가시키는 한편, 정전협정이 실효되었다고 주장하는 것은 자가당착으로서 정당성을 갖는다고 할 수 없다. 요컨대 정전협정은 북한이 일방적 폐기나 종료조치를 선언한다고 해서 당연히 효력을 상실하지 않는다고 할 것이다.

더욱이 북한이 정전감시기구에서 철수했다고 해서 또는 그것의 무력화를 위해 집요하게 노력한다고 해서 무효화되는 것도 아니다. 북한의 조치로 인해 군사정전위원회 등 정전기구가 현재 사실상으로 기능이 정지 또는 유명무실화된 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 법적 문서로서의 정전협정이 당연히 폐기되는 것은 아니라고 하겠다.²⁸³⁾ 이와 관련 故 배재식 교수도 북한측의 정전협정에 대한 중대한 위반과 그에 대한 유엔군측의 협정 일부조항의 폐기에도 불구하고, 어느 일방 당사자가 정전협정 전체의 폐기를 명시적으로 선언하거나 적대행위를 전면적으로 재개할 때까지는 협정의 효력은 계속된다고 주장한 바 있다.²⁸⁴⁾

한편 후자는 전술한 1996년 4월 4일자 북한의 비무장지대 유지·관리

283) 정전기구는 정전협정에 의해 설치된 것이고 양자는 불가분의 일체를 이루고 있다. 정전협정이 여전히 법적으로 유효한 이상 북한측의 정전감시기구에의 불참은 어떠한 이유로도 합리화·정당화될 수 없다. 북한측으로서는 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 포함한 모든 정전감시기구를 정상화시킬 의무만이 있을 뿐이다.

284) 裴裁湜, 『現 休戰協定體制에서 본 西海5島嶼의 問題點 發生原因 및 對策』, 국통정 77-10-1184 (서울: 국토통일원, 1977), p. 14.

임무 포기선언은 정전협정을 일방적으로 파기(폐기)·무효화시킨 조치로 해석하기도 한다. 비무장지대가 정전협정의 근간을 이루는 것이라고 할 때, 북한의 그러한 선언은 정전협정을 ‘事實上 破棄’(de facto nullification)하겠다는 정책선언으로서의 의미를 갖는다고 볼 수는 있을 것이다. 그러나 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언을 法律上的 協定破棄(de jure nullification)로 단정하는 것은 곤란하다. 그 이유는 첫째, 전술한 바와 같이 정전협정의 근간인 비무장지대의 존립은 어느 일방의 독단적인 조치에 의해 좌우되는 것이 아니라 정전협정 제61항에서 명시하듯이 ‘반드시 적대 쌍방사령관의 호상 합의를 통해서’ 또는 동 협정 제62항에 의거한 대체협정 체결에 의해서만 폐지될 수 있기 때문이고, 둘째, 북한이 비무장지대 유지·관리 임무의 포기를 선언하였기는 하지만, 아직 명시적으로 정전협정의 무효화를 선언한 것은 아니며, 셋째, 북한의 선언에서도 그들이 군사분계선과 비무장지대를 더 이상 유지할 수 없는 상황에서 응당한 자위적 조치로써 비무장지대 유지·관리임무를 포기한다고 언급하고 있기 때문이다.²⁸⁵⁾

북한측의 일방적인 비무장지대 유지·관리임무 포기선언이 유엔군사령관과의 합의를 거치지 않은 것으로서 유효성을 인정받을 수 없고, 따라서 그것이 정전협정을 법률상으로 파기하는 것이 될 수 없다면, 오히려 그러한 선언은 정전협정의 제1항, 제61항 및 제62항에 대한 중대한 위반이 되는 것이라고 하겠다. 그러므로 북한은 이 같은 위반행위를 즉각 시정하고, 관련자의 처벌 및 재발방지 보장 등 위반에 따른 응분의 책임을 져야 한다고 할 것이다.

285) 제성호, “한국정전협정의 이행실태,” 서울대학교 법학연구소, 『6·25의 법적 조명』, 6.25 50주년 학술심포지엄 발표논문집, 2000년 6월 13일, p. 194.

(3) 평화체제 전환문제 검토의 필요성

정전협정이 지금도 존속하고 있고 법적으로 유효하기는 하지만, 그렇다고 해서 이러한 사실이 정전협정을 근간으로 하는 불안한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 것을 금지하는 것은 아니다. 주지하는 바와 같이 북한이 정전협정을 무실화하고 있는 만큼 언제까지나 ‘정전협정 유지’라는 보수적이고 수구적인 입장을 취하기는 어려운 것이 작금의 남북한관계 현실이다. 정전체제가 상당한 한계를 노정하고 있고, 한반도 평화체제 전환의 요구가 내외에서 끊임없이 제기되고 있고, 이미 1997년 12월부터 4자회담이라는 다자간의 한반도 평화협상이 개시되었기 때문이다. 평화체제 전환시까지는 정전협정 유지 입장을 전제로 하여 정전체제보다 더욱 실효적인 평화보장장치를 마련하고 항구적인 평화체제 구축방안을 검토하는 것은 필요한 일이다. 요컨대 정전협정의 유효성을 인정하는 것과 평화체제 전환문제를 검토하는 것은 얼마든지 양립가능한 일이라고 하겠다.

나. 평화체제 전환과 평화협정 체결의 상관관계: 평화체제 전환을 위해서는 반드시 평화협정을 체결해야 하는가?

(1) 평화체제 전환과 평화협정 체결의 상관관계

앞에서 우리는 현재의 정전협정만으로는 항구적인 평화상태 내지 평화체제로의 전환이 이루어질 수 없다는 것, 그리고 남북한은 「남북기본합의서」에서 현 정전상태를 공고한 평화상태로의 전환을 위해 공동으로 노력하되, 평화체제 전환 전까지는 현 군사정전협정을 준수하기로 약속함으로써 현재의 남북한관계를 정전상태로 규정하고 있

음을 알아 보았다.

여기서 한가지 문제로 제기되는 것이 있다. 그것은 평화체제로의 전환을 위해서는 반드시 평화조약 내지 평화협정이라는 것을 체결하여 현재의 정전협정을 대체해야 하는가 하는 점이다. 결론부터 말한다면 휴전협정 내지 정전협정만으로는 한반도에서 공고한 평화체제로의 이행이 이루어질 수 없다는 결론이 곧 평화체제로의 전환을 위해서는 반드시 평화협정을 체결해야 한다는 것을 의미하지는 않는다는 점을 분명히 할 필요가 있다.

평화협정은 평화체제로의 전환을 위한 하나의 수단일 뿐이다. 그리고 평화협정을 체결해야만 전쟁상태가 종결된다는 국제법규는 아직 존재하지 않는다. 하지만 평화협정이 전쟁상태 내지 정전상태를 종료하는 가장 전형적이고 정상적이며 통상적인 범형식인 것은 부인할 수 없다.²⁸⁶⁾ 요컨대 평화체제로의 전환을 위해 평화협정을 체결할 수도 있으나, 반드시 평화협정만에 의해서만이 아니라 다른 방식에 의해서도 얼마든지 평화상태의 회복 내지 평화상태로의 전환을 강구할 수 있다고 하겠다. 특히 2차대전 후에 그러한 경향이 부분적으로 나타나고 있다.²⁸⁷⁾

286) Gerhard von Glahn, *Law among Nations*, 4th ed. (New York: Macmillan Publishing Co., 1981), p. 633; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworths, 1984), p. 545.

287) 이와 관련, 유병화 교수는 “평화협정이 없어도 전쟁은 실제로 종료하는 것이 일반적인 예이다. 대부분의 현대 국제법학자들은 이러한 관행을 인정하고 있다.”고 말하고 있다. 柳炳華, “휴전협정: 國際法的 성격과當事者 문제,” 『思想과 政策』, 1989년 여름호, p. 32. 그러나 필자는 그의 주장이 “평화협정을 체결하지 않고도 전쟁이 종결(평화가 회복)될 수 있다. 하지만 평화협정 체결은 여전히 전쟁종결의 대표적인 방법이라고 할 것이다. 2차대전 후의 관행과 현대 국제법학자들도 이러한 입장을 견지하고 있다”는 것으로 바뀌어야 한다고 생각한다.

(2) 평화체제로의 전환(정전협정 대체)을 위한 제 방안

일반국제법상 전쟁의 종결(평화상태의 회복) 방식에는 정식의 평화협정을 체결하는 방식 외에도 ‘전쟁상태 종결선언’이나 ‘관계 정상화 합의’에 의한 묵시적인 전쟁종결방식이 있다. 전자는 ‘전쟁상태 종결선언’을 일방적으로 표명하고 상대방이 이를 수락 또는 승인하는 방식을 말한다. 후자는 새로이 외교관계를 수립(修交) 내지 국교를 회복(復交)하는 합의 또는 적대관계를 정상적인 관계로 전환하는 관계 정상화를 통해 평화체제로의 전환을 이룩하는 것을 말한다. 이 두 가지 방식은 상대방의 동의 또는 전쟁종결의 확정적 의사의 존재를 조건으로 해서 전쟁종결을 가능케 하는 방식으로 널리 인정되고 있다.²⁸⁸⁾

1952년 인도는 전쟁상태를 종결한다고 일본에 통고하고, 이를 수령한 일본이 동년 4월 8일 이를 수락한다는 同意通告를 발송함으로써 일본과 인도간의 전쟁이 종료되었는데,²⁸⁹⁾ 이것은 전자의 대표적인 예이다. 1988년 4월 14일 「아프가니스탄과 파키스탄간의 상호관계원칙, 특히 불개입 및 불간섭에 관한 협정」(Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and Islamic Republic of Pakistan on the Principles of Mutual Relations, in Particular on non-Interference and Non-Intervention), 일명 아프가니스탄평화협정

288) 李漢基, 『國際法學(下)』, (서울: 博英社, 1977), pp. 406~408; 金明基, 『國際法原論(下)』, (서울: 박영사, 1997), p. 1446. 그러나 Stone은 전쟁상태 종결에 관한 일방적 선언만으로도 전쟁이 종결될 수 있다는 다소 급진적인 견해를 표명하고 있다. Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company, 1959), pp. 642~643 참조.

289) 李漢基, 『國際法學(下)』, p. 408; 金明基, 『國際法原論(下)』, p. 109.

은 후자의 대표적인 예라 할 수 있다.²⁹⁰⁾

이러한 점을 감안할 때 남한이 일방적으로 ‘정전상태 종결선언’을 하고 북한당국이 이를 공식적으로 수락 또는 승인하거나 또는 남북한이 예컨대 정상회담을 통해 ‘전쟁상태 종결선언’의 성격을 갖는 가칭 ‘한반도 평화선언’(Korean Peace Declaration)을 함께 채택함으로써 전쟁종결 및 한반도 평화체제로의 전환을 실현시킬 수 있다. 또 남북한이 소위 민족공동체헌장(또는 남북연합헌장)과 같은 문건을 채택하여 전쟁상태 종결의사를 명기하는 동시에 평화상태를 전제로 한 특수한 형태의 남북연합체제를 창설하는 내용의 합의를 하는 방식으로 평화체제로의 전환이 가능하다고 볼 수 있다.

이 외에도 남북한간에는 이미 『남북기본합의서』라는 문건이 1992년 2월 19일 발효되어 있는데, 이 합의를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 『남북기본합의서』 제24조의 수정조항²⁹¹⁾에 의거하여 『남북기본합의서』 제5조를 개정하여 정전협정의 종료(또는 정전상태의 종결과 평화상태로의 회복)를 선언하는 동시에, 그에 따른 당연한 효과로써 현재 제5조에 명시된 ‘정전협정 대체를 위한 남북공동의 노력의무’를 ‘평화상태 수립 후 통일될 때까지 한반도에서 항구적인 평화정착 및 지속적인 평화유지를 위한 공동노력의무’로 그 표현을 수정할 때 남북한간에 실질적인 평화체제로의 전환이 이루어지게 된다

290) 아프가니스탄 평화협정 제1조 3항은 여하한 형태의 무력위협이나 무력사용을 자제하고, 동 5항에서는 무력간섭 전복, 군사점령, 또는 여하한 형태의 간섭이나 간여를 자제한다고 명시하고 있다. 또 동 협정 제1조 6항과 7항에서는 상대방에 대한 간접침략에 해당되는 행위의 금지를 선언함으로써 전쟁 및 전쟁에 이르지 않는 무력사용의 포기의사를 분명히 하고 있다. American Society of International Law, International Legal Materials, vol. XXVII, no. 3 (1988), pp. 581~584.

291) 『남북기본합의서』 제24조는 “이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다”고 규정하고 있다.

(이 경우 「남북기본합의서」가 평화체제 전환시로부터 한반도 통일시까지 남북한관계를 포괄적으로 규율하는 민족통합의 대장전이 될 것이다)하거나 또는 정전상태를 종결하는 내용의 공동성명이나 추가의 정서를 체결하여 「남북기본합의서」에 부속문서화하는 동시에, 「남북기본합의서」 제5조를 사실상 실효시키는 방법으로도 평화체제로의 전환을 모색할 수 있다.²⁹²⁾

다. 북한의 대미 평화협정 체결주장의 부당성: 소위 ‘실질적 당사자’론은 법적 타당성을 갖는 것인가?

(1) ‘실질적 당사자’론의 부당성

북한은 정전협정의 당사자는 북한과 미국이며, 따라서 북·미간에 평화협정이 체결되어야 한다고 주장하고 있다. 예컨대 북한은 1975년 9월 제30차 유엔총회에 제출한 각서에서 정전협정의 ‘실질적 당사자’는 북한과 미국이므로 양자간에 평화협정이 체결되어야 한다고 강변한 바 있다.²⁹³⁾ 북한은 미국이 정전협정의 당사자라는 주장의 논거로써 정전협정의 일방 서명자인 클라크 유엔군사령관이 미국군인(4성장군)이었다는 점을 들고 있다.²⁹⁴⁾ 또한 북한은 미국은 자국의 개입(북한은 이를 조선반도에 대한 침략으로 규정한다)을 호도하기 위해

292) 평화체제 전환을 위한 제방안에 관해서는 이장희, “한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” 『국제법학회논총』, 제39권 제1호(1994.6), pp. 68~69; 제성호, “북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대처방안,” 『서울국제법연구』, 제1권 1호 (1994), pp. 125~133 참조.

293) UN Document A/C. 1/1054, 24 September 1975, p. 12.

294) 김영철·서원철, 『현대국제법연구』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988), p. 168.

미군에 대해 유엔군의 모자를 씌웠다고 주장하고 있다. 요컨대북한은 유엔군=미군의 등식을 내세우고 있다. 이러한 주장은 ‘실제적(실질적) 당사자론’으로 포장되고 있다.²⁹⁵⁾ 그러나 이러한 논리는 많은 논리적 모순을 내포하고 있다. 우선 북한의 ‘실질적 당사자론’이라고 하는 것은 국제법의 어디에도 근거를 찾기 어려운 비정상적·변칙적인 이론구성이다. 그것은 이른바 저들의 『조국해방전쟁관』에 입각한 것²⁹⁶⁾으로서 궁극적으로 주한미군 철수라는 전략적 의도를 관철하기 위해 고안된 것이라고 하겠다.

다음으로 이 입장을 따르게 되면 만일 유엔군사령관이 영국인으로 보임되면 영국이, 또는 캐나다인으로 보임되면 캐나다가 각각 정전협정의 당사자가 되었을 것이라는 결론에 이르게 된다. 그러나 이러한 논리구성은 타당한 것이라고 할 수 없다. 법리적으로 볼 때 당초 유엔군사령관이 미군 장성으로 보임된 것은 1950년 7월 7일 유엔 안보

295) ‘실질적 당사자론’에 따르면 정전협정의 서명자는 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국의 인민지원군 사령관인데, 중국은 이미 1958년에 북한에서 완전철수하였고 대부분의 유엔군은 유엔군의 모자를 쓴 미군이므로, 미국과 북한이 정전협정의 실질적 당사자라는 것이다. 국토통일원, 『북한최고인민회의 자료집』(제Ⅲ집: 4기 1차회의~5기 7차회의) (서울: 국토통일원, 1988), p. 858 참조. 남한 정부는 미제국주의자의 괴뢰로서 자율성이 없기 때문에 북·미간의 평화협정만 체결되면 모든 한반도문제가 해결될 수 있는 길이 열리게 된다는 것이다.

296) 『실질적 당사자론』은 북한의 조국해방전쟁관과 대한민국이 미제의 식민지라는 대남 인식에 기초하고 있다. 즉 북한만이 한반도에서 유일·합법적인 정통정부이며, 한국동란은 본질적으로 북한과 미국간의 전쟁이라는 것이다. 이 『실질적 당사자론』은 한국동란에 대한 북한의 이해, 즉 조국해방전쟁관과 밀접한 관련이 있다. 북한의 조국해방전쟁관에 관해서는 조선로동당출판사, “조국해방전쟁승리를 위한 당의 투쟁, 당대렬의 확대와 당의 조직사상적 강화(1950.6-1953.7),” 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), pp. 266~319 참조. 그러나 이 같은 주장은 우리 헌법 제3조 영토조항에 의할 때 수용하기 어려운 것이며, 또한 대한민국이 한반도에서 유일합법정부임을 승인한 1948년 12월 12일자 유엔총회 결의 제195(Ⅲ)호에 배치되는 것이라고 하겠다.

리 결의(S/1588)에 의거한 것이다.²⁹⁷⁾ 미국인이 유엔군사령관에 임명되기는 하였지만, 그가 유엔군을 지휘하는 기간 동안 미국(또는 미군)을 대표하여 활동한 것은 아니었다. 어디까지나 그는 유엔 안보리의 보조기관(subsidiary organ)²⁹⁸⁾으로서 유엔을 위해 활동하였다는 점에 유의해야 한다.²⁹⁹⁾

297) 안보리는 국제평화의 유지에 대한 1차적 책임(primary responsibility)을 가진 유엔의 기관으로서 ‘평화에 대한 위협,’ ‘평화의 파괴,’ ‘침략행위’가 발생한 경우 회원국을 구속하거나 또는 회원국에게 일정한 행동을 하도록 권고하는 결의를 채택할 수 있다. 이에 따라 한국동란이 발발하자 유엔 안보리는 1950년 6월 25일 북한에 대해 즉각 적대행위 중지를 요구하는 한편, 회원국들이 북한을 원조하지 않도록 요청하는 권고결의(S/1501)를 채택하였다. 그러나 북한이 이에 불응하자 안보리는 6월 27일 회원국들에게 대한민국을 지원(병력 등 군사적 원조 및 비군사적 원조 제공 포함)하도록 권고하는 결의(S/1511)를 채택한데 이어, 7월 7일 참전 16개국 군대의 통합적인 지휘·운용을 위해 통합군사령관의 임명을 미국에게 위임하는 권고결의(S/1588)를 채택하였다. 유엔 안보리가 통합군사령관의 임명을 미국에 위임한 이유는 유엔이 자신의 상비군을 갖고 있지 않으므로 안보리가 직접 어느 나라의 군인을 유엔군사령관에 임명할 수 없고, 단지 어느 회원국에 대해 유엔군사령관을 임명하도록 권고할 수 있을 뿐이기 때문이다. Sydney D. Bailey, *The Korean Armistice* (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 18. 그리고 안보리가 어느 특정회원국에 대해 유엔군사령부를 설치하도록 권고한 행위에는 법인격을 갖는 국제법주체로서 유엔 자신이 갖는 고유한 권한(유엔 명의로 통합사령부 설치권, 유엔旗 사용권)을 미국에 수권(권한위임)한 것으로 볼 수 있다. 이러한 위임에 따라 미국의 트루먼 대통령은 1950년 7월 8일 당시 東京에 주재하던 맥아더(Douglas MacArthur) 극동군사령관을 유엔군사령관에 임명하였다. 유엔군사령부는 잠정적으로 통합군사령부(The Unified Command)의 형태로 존재하다가, 미국 국내 법상의 절차를 밟아 1950년 7월 25일 유엔군사령부(The United Nations Command)라는 명칭으로 정식 발족하였다. Ibid.; L. M. Goodrich, *Korea: A Study of United States Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), p. 120.

298) 이와 관련, 유엔헌장 제29조는 “안전보장이사회는 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다”고 규정하고 있다.

299) 안보리는 자신의 권한(유엔군사령관의 임명권) 위임에 입각, 자신의 보조기관인 유엔군사령부와는 관계에 있어서 보고서 제출을 요구할 수

정전협정은 유엔군사령관이 유엔 안보리의 보조기관인 유엔군사령부의 장으로서 그에게 부여된 권한에 입각하여 교섭·서명한 것이다. 따라서 그는 서명자 내지 서명기관에 지나지 않는다. 어떠한 경우에도 유엔군사령부나 유엔군사령관이 정전협정의 (법적) 당사자가 될 수 없다. 요컨대 유엔군사령관이 미국인이라는 근거로 미국이 당사자라는 북한의 주장은 정전협정 서명자(signatory)의 국적과 그가 행한 법률행위가 귀속되는 당사자(party)를 혼동한 것이라 하겠다.³⁰⁰⁾

만일 「실질적 당사자론」을 주장하려 한다면, 미국과 북한이 아니라 오히려 남북한이 한국동란의 실질적 당사자라고 주장해야 옳다고 할 것이다. 즉 북한이 처음 공격을 한 대상은 엄연히 대한민국이며 남북한이 주된 교전당사자였고, 한반도가 주된 전쟁터였으며 한국동란으로 가장 많은 피해를 본 것도 역시 남북한이다. 그러한 점에서 한국동란의 주된 당사자, 실질적 당사자는 북한과 미국이 아니라 남북한이라고 봄이 타당하다.³⁰¹⁾

있고, 동 보고서를 접수하여 심의하는 등 간접적으로 유엔군사령부를 통제할 수 있다. 이에 따라 유엔군사령부는 매년 정기적으로 보고서를 안보리에 제출하며, 수시로 특별보고서를 제출하고 있다.

300) 북한이 내세우는 실질적 당사자론과 대미 평화협정 체결주장의 문제점 및 허구성에 관해서는 諸成鎬, “北韓의 對美平和協定 締結戰略: 內容·意圖 및 問題點,” 『韓半島 平和體制 構築方案 摸索』, 세미나시리즈 95-01 (서울: 民族統一研究院, 1995), pp. 47~50; 제성호, “한반도 평화체제 구축에 관한 남북한의 입장과 문제점,” 『脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題』, 세미나시리즈 96-02 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 93~104 참조.

301) 남북한은 한국동란의 원인과 이해당사자, 발발지역 등의 관점에서 볼 때 主人國家(host country)이며, 동시에 한국동란에서 주된 交戰國(principal belligerent)이었다. Byung-Hwa Lyou, *Peace and Unification in Korea and International Law*, Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies, Number 2-1986(73) (Maryland: School of Law, University of Maryland, 1986), pp. 54~56 참조.

(2) 평화체제 전환문제에 대한 한국의 당사자성

법적 측면에서 볼 때 한국은 엄연히 정전협정의 당사자로서 평화협정 체결시 직접당사자로 참여하여야 한다. 한국대표가 정전협정에 서명하지 않았다고 해서 한국이 당사자가 아니라고 보는 견해는 형식논리에 치우친 오류라고 하겠다. 한국이 정전협정의 당사자로서 남북한이 직접 대화와 협상을 통해 평화체제 전환(평화협정 체결 포함)을 추진해야 하는 법적 근거와 당위성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국은 1950년 8월 14일 한국군 작전지휘권(operational command authority, 여기에는 당연히 정전협정 체결권이 포함된다)을 유엔군사령관에게 이양한 바 있다.³⁰²⁾ 이에 따라 「한국군과 유엔군」, 또는 「한국군과 참전 16개국 군대」는 연합군을 형성하게 되었다. 이러한 배경에서 유엔군사령관은 1953년 7월 27일 한국을 대리하여 정전협정에 서명하였던 것이다.³⁰³⁾ 따라서 한국은 엄연히 정전협정의

302) 한국군 작전지휘권 이양의 연혁 및 1989년말까지의 한국군 작전권 현황에 관해서는 諸成鎬, “韓國軍 作戰權과 그 還元問題,” 『軍縮 및 軍備統制에 관한 研究』, 국통조 89-12-162 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 207~298 참조; 1950년 당시 한국이 이양한 것은 작전지휘권이지 작전통제권(operational control authority: 약칭 OPCON)이 아니었음을 유의할 필요가 있다. 한국군 작전지휘권 이양과 관련된 법적 문제에 관해서는 金明基, “作戰指揮權移讓公翰에 관한 研究,” 李漢基博士 華甲紀念論文集, 『現代國際法論』 (서울: 博英社, 1978), pp. 123~145 참조.

303) 이와 관련, 다수국가가 전쟁에 참가하였을 경우 양측의 연합군(coalition army) 대표가 정전협정을 체결하는 것이 일반적인 현상이다. 유엔군사령관이 「한국과 참전 16개국」을 대리하여 정전협정에 서명하였다는 연합군이론(coalition army theory)은 정전협정 당사자에 관한 우리나라의 통설적 입장이다. 연합군이론을 지지하는 학자로는 배재식 교수, 이장희 교수, 백진현 교수 등이 있다. 裴載湜, “南·北韓의 UN加入과 法的 問題,” 『韓國統一政策研究論叢』, 第2卷 (1993), p. 19; 李長熙, “韓國 停戰協定の 平和體制 轉換을 위한 法制度的 方案,” 李長熙 編著, 『21世紀를 대비한 韓國의 當面課題: 改革, 環境 그리고 統一』,

법적 당사자라고 할 것이다.

둘째, 정전협정 제60항은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 정전 성립 후 3개월 내에 소집할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 한국은 1953년 8월 28일자 유엔총회 결의 제711호(VII)와 베를린에서 개최된 미·영·불·소 외상회담의 결과 채택된 공동성명(1954.2.28)에 의거하여 제네바 정치회담(1954.4.26~6.15)에 한국문제의 협의주체로 참가한 바 있다.³⁰⁴⁾ 따라서 한국은 정전체제를 대체하는 문제를 논의하는 정치회담(평화회담)에 참가할 자격과 함께 평화체제 전환의 당사자 자격을 갖는다.

셋째, 정전협정은 「남북기본합의서」 채택 전까지 남북관계를 규율하는 유일한 법적 문서였으며, 한국은 동 협정의 적용을 받아 왔고 북한도 이를 묵시적으로 존중하였다. 1991년 3월 25일 한국군 장성이 군사정전위원회 유엔군측 수석대표로 임명되기 전까지 지난 40여년간 한국군 대표 1명이 동위원회의 유엔군측 대표로 참가하여 왔으나,

(서울: 아시아사회과학연구원, 1995), p. 197; 白珍鉉, “休戰協定體制의 代替에 관한 小考,” 『統一問題研究』, 第3卷 4號 (1991), pp. 62~63. 이에 대해 유병화교수는 한국군과 유엔군이 연합군을 형성하였다고 보고, 정전협정의 당사자는 한국과 유엔이라고 본다. 柳炳華, “韓國統一에 관련된 몇가지 國際法的 問題,” 『國際法學會論叢』, 제33권 2호 (1988), pp. 8~10. 필자는 유병화 교수의 견해에 동조하고 있다. 필자는 정전협정의 당사자문제와 관련, 연합군이론을 적용하려는 견해는 2차대전시 연합국들에 의한 연합군 구성과 한국동란 당시 유엔군사령부의 창설을 동일시하는 것으로서 수긍하기 어렵다. 유엔군사령부의 창설도 일종의 연합군 구성이라고 볼 수 있으나, 동 사령부는 유엔안보리의 결의에 의거하여 설치된 유엔의 보조기관(subsidiary organ)으로서 집단적 강제조치(집단안전보장기능)를 수행하기 위해 창설되었다는 점에서 2차대전의 경우와는 근본적으로 차이가 있다고 할 것이다.

304) 金明基, “分斷韓國의 政治問題의 法的 當事者,” 『國際法學會論叢』, 제33권 2호 (1988), pp. 56~65; 金明基, 『한반도 평화조약의 체결 -유엔협정의 평화조약으로의 대체를 위하여-』 (서울: 국제법출판사, 1994), pp. 124~125 참조.

이를 문제로 삼지 않았다.

넷째, 북한도 1974년 3월 25일 이전에는 남북한간 평화협정 체결을 주장함으로써 평화협정 당사자성을 인정하였다. 즉 북한은 1962년 10월 22일부터 23일까지 개최된 최고인민회의 제3기 1차회의에서 김일성이 행한 연설을 통해 주한미군 철수를 조건으로 「북남평화협정」 체결을 제의한 바 있다.³⁰⁵⁾ 이는 북한이 한국의 정전협정의 당사자성을 묵시적으로 인정한 것으로 볼 수 있다. 북한의 이러한 「북남평화협정」 체결제의를 간헐적이긴 하지만, 북한 당국자들에 의해 70년대 초까지 계속된다.

다섯째, 남북한 쌍방은 남북기본합의서 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”는 데 합의하고, 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제19조와 제20조에서 이를 다시 확인하고 있다.

여섯째, 설령 한국이 정전협정의 당사자가 아니라고 하더라도 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자는 반드시 일치하지 않는 국제관행³⁰⁶⁾을 고려할 때, 또한 남북한이 현 정전체제 하에서 군사분계선을 사이에 두고 무력대치와 적대적 대결을 지속하고 있음에 비추어 당연히 남북한은 평화체제 전환의 당사자가 되어야 한다.

우리는 이상과 같은 논거에 입각하여 한국의 평화협정 당사자 자격을 주장함으로써 북한의 북·미 평화협정 체결기도를 저지하는 한편, 남북한간 직접 대화(필요시 관련국 참가도 가능)에 의한 평화체

305) 국토통일원, 『北韓最高人民會議 資料集 (第Ⅱ輯: 2期 1次會議~3期 7次會議)』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 1167 참조.

306) 金明基, 『分斷韓國의 平和保障論』 (서울: 法志社, 1988), pp. 104~106 참조.

제 전환을 강구해야 한다.³⁰⁷⁾

라. 한반도 평화체제 전환의 바람직한 방향

위에 설명한 바와 같은 정전협정과 「남북기본합의서」의 상호관계 및 내재적 논리, 남북한관계의 현실, 평화협정 당사자에 대한 남북한의 참여한 입장 대립 등을 고려할 때 단시일 내에 정전체제의 평화체제로의 전환은 실현되기는 어려울 것이다. 그렇다면 앞으로 한반도 평화체제 전환은 어떻게 추진해 나가는 것이 바람직한 것인가? 여기서는 평화체제 전환을 위한 실천원칙 내지 그 기본방향을 제시하기로 한다.

첫째, 당사자 해결원칙이다. 한반도의 평화와 통일에 관한 문제는 직접 당사자인 남북한이 상호간의 평화의지를 확인된 바탕 위에서 당사자해결원칙에 입각하여 협의·추진해야 한다. 특히 현 정전협정을 대체하게 될 평화체제로의 전환문제는 한반도 평화에 관한 가장 기본적인 사안으로서 마땅히 남북한이 주도적으로 논의해야 한다. 이를 위해 우리 정부는 한·미공조를 통해 북한의 남한정부배제전략 및 대미평화협정 체결전략이 실현불가능한 것임을 북한측에 확실하게 주지시켜야 한다.

둘째, 남북한간의 기합의 존중원칙, 즉 정전협정과 「남북기본합의서」 유지·준수원칙이다. 남북한이 분단 반세기 동안 정부당국 차원에서 가장 고위급 수준의 대표들(총리급)이 체결하고 엄숙히 민족앞에 그 이행·실천을 약속한 최초의 합의인 「남북기본합의서」를 근간으로 하여 평화체제 전환을 모색하는 것은 당연하며, 이는 남북한관계 개

307) 諸成鎬, “韓半島 平和體制 轉換을 위한 諸方案의 適實性 評價(Ⅰ),” 『法曹』, 통권 제467호 (1995년 8월호), pp. 85~88 참조.

선에 비추어 보더라도 正道라 할 수 있다. 또한 「남북기본합의서」(특히 동 합의서 제5조)의 정신에 따라 남북한간에 평화체제가 전환될 때까지는 현 정전협정이 유지되고 성실하게 준수되어야 한다.

셋째, ‘점진적·단계적 접근원칙’이다. 이것은 「선 평화체제 기반 조성, 후 평화체제 전환(평화협정 체결 포함)」을 말한다. 즉 한반도 평화체제 전환은 남북한이 다방면의 교류·협력을 통해 평화분위기를 조성한 후에 점진적으로 추진해야 한다. 또한 평화체제 전환을 위한 구체적인 합의를 하기 전에 먼저 남북한간에 상당한 정도의 정치·군사적 신뢰구축이 선행되어야 한다.

그러나 ‘점진적·단계적 접근원칙’은 고정적이고 불변적인 것으로 받아들여서는 안될 것이다. 이 원칙을 기조로 하면서도 최대한 융통성을 발휘해야 한다. 다시 말하면 「선 평화체제 기반 조성, 후 평화체제 전환」이라는 정책기조를 견지하되, 여기에 얽매이기 보다는 평화체제 구축이 목표라는 점에 주목하여 형식보다는 실질적 성과를 중시하는 자세가 바람직하다. 따라서 정치·군사적 신뢰구축을 통한 평화분위기가 충분히 완비되지 않았을지라도 「남북기본합의서」 이행·실천과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 평화협정 체결을 조기에 실현함으로써 남북한간에 평화상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고히 하는 방안도 강구할 필요가 있다. 즉 남북한관계 진전 및 한반도 상황에 따라서는 「선 평화협정 체결, 후 평화체제 구축」정책도 완전히 배제해서는 안될 것이다.³⁰⁸⁾

308) 강원식·김규륜·신상진·제성호·전동진, 「한반도 평화체제 구축방안」, 연구보고서 95-04 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 108~109. 이것은 평화협정이 창설적인 성격의 것이 되기보다는 공고한 평화상태가 구현되어 정전협정이 불필요하게 되었다는 사실을 사후확인하는 협정이 되어야 한다는 명제와 배치되는 것이다. 이와 같은 이중적인 입장을 취한 것은 남북한 최고당국자의 의지에 따른 남북한관계 상황의 변화 및 주

넷째, 한반도 평화의 실효성 보장원칙이다. 평화체제 전환시에는 항구적이고도 실질적인 평화가 유지될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 남북한간에 불가침의무의 이행을 감시하고 보장하는 체제가 마련되어야 한다. 이와 관련, 한반도 평화를 보다 공고히 하기 위해 남북한의 주도하에 주변국의 협조·지원을 얻어 국제적 보장체제를 마련할 수도 있다.³⁰⁹⁾ 여기서 국제적 보장이라 함은 한반도 평화에 관한 합의에 대해 이해관계국이 당해 문서를 국제법적으로 보장하는 것 뿐만 아니라 단지 지지·추인하는 것까지도 포함하는 넓은 개념이라고 할 것이다.

다섯째, 제3국과의 現狀(status quo)존중원칙이다. 평화체제 전환에도 불구하고 남북한이 각기 제3국과 맺고 있는 기존의 정치·군사적 관계는 존중되어야 한다. 이것은 남북한이 각기 제3자와 체결한 기존의 동맹조약과 선린우호관계를 존중해야 한다는 소위 「기체결 조약의 존중원칙을 말한다.

요컨대 한반도의 냉엄한 현실을 감안할 때 평화체제 전환은 당사자해결원칙에 입각, 「남북기본합의서」를 근간으로 하여 점진적으로 남북한간에 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력을 병행추진하고, 이것이 충분히 이루어져 한반도에 실질적인 평화상태가 실현되었을 때 이를 법적으로 확인함으로써 문서상의(또는 법적인) 정전상태를 청산하는 것이 되어야 한다. 그리고 남북한간에 공고한 평화상태를 지속

변국가들의 대한반도 정책의 유동성·가변성을 고려한 신축적·탄력적 대응의 필요 때문이라고 하겠다.

309) Seong Ho Jhe, "Replacing the Korean Armistice Agreement on the Korean Peninsula," *Korea and World Affairs*, Vol. XIX, No. 1 (Spring 1995), pp. 79~80; 諸成鎬, "평화체제 전환시 韓國이 견지해야 할 基本原則과 조건," 민주평화통일자문회의, 「미·북관계 속의 平和協定 제기, 그 對處方案」 (서울: 민주평화통일자문회의, 1995.5.15), pp. 131~133.

시키고 이를 항구적인 것으로 만들기 위해, 특히 남북불가침과 한반도 평화에 관한 합의를 더욱 실효적인 것이 되도록 하기 위해 국제적인 보장체제를 강구해야 할 것이다.

3. 한반도평화협정의 형식과 내용

가. 한반도 평화협정의 형식

앞으로 4자회담이 재개되면 평화체제 분과위원회에서 4자는 한반도 평화협정의 형식과 내용에 관해 협의를 진행할 것이다. 회담진행결과 평화협정의 형식과 내용에 관한 큰 골격에 합의가 이루어지고, 이를 조문화한 구체적인 협정안이 마련되면 서명을 위해 본회담에 회부되게 될 것이다. 4자회담의 결과 한반도 평화를 공고하게 하기 위해 채택될 법률적 문서로서의 평화협정은 크게 남북평화협정과 4자평화협정의 두 가지로 대별될 수 있다. 이하에서는 이 두 가지 방식에 관해 살펴보기로 한다.

(1) 남북평화협정 체결방식: 2+2방식

(가) 남북평화협정 체결방식의 의의

남북평화협정 체결방식은 4자회담 틀 속에서 「4-2-4」 또는 「2+2」, 즉 「남북평화협정 체결 및 미·중의 지지·추진·보장」의 2단계 평화구축을 추진하는 것을 말한다. 우리 정부는 4자회담의 모멘텀과 추진력을 갖도록 하기 위해 초기에는 4자가 모두 참가하는 본회담과 분과

위원회를 지속하다가 어느 시기부터는 남북한이 중심이 되어 양자간에 남북평화협정을 체결하고, 그 후에는 다시 4자가 만나 전체회의에서 남북평화협정을 보장하는 것을 4자회담 운영의 기본방침으로 설정하고 있다. 이는 4자회담 틀 속에서 최대한 당사자해결원칙을 구현하겠다는 것, 다시 말하면 우리가 평화체제 전환문제를 주도해 나간다는 것을 의미한다(「2+2」에 의한 한국의 중심적 역할).

남북평화협정 체결방식 또는 이를 전제로 하는 한반도 평화보장방안은 남북평화협정 외에 미·중의 평화보장문서, 즉 2개의 문서를 별도로 채택하는 방식(남북평화협정과 별도문건 채택방식)으로 행해질 수도 있고, 남북평화협정의 하단에 미·중이 지지·추인·보장의 취지를 명기하는 방식(단일문건 채택방식)으로 이루어질 수도 있다.

(나) 2개 문건 채택방식

① 본 문건(남북평화협정)의 형식

남북한간의 평화를 창설하는 합의문이 본문건으로 채택될 경우, 그러한 평화협정(여기서 협정은 국제법주체간에 체결되는 일체의 합의문을 포괄하는 넓은 의미에서 사용되었음. 필요시 평화합의문이라는 용어와 병용할 것임)은 남북평화협정, 남북평화합의서, 남북평화헌장, 남북평화선언, 남북평화에 관한 공동성명 등 여러 가지 용어로 표현될 수 있다. 그러나 지금까지 남북간 합의문건의 채택방식은 합의서 또는 공동성명이었음을 감안할 때, 남북평화협정은 합의서의 명칭으로 체결하는 것이 바람직하다. 남북평화협정을 선언이란 명칭으로 채택할 경우 합의서에 비해 격식과 무게가 떨어지며 구속력도 미약하다고 볼 수 있다.

한편 남북한간에 평화를 창설하는 합의문건은 과거 남북고위급회담의 선례를 고려하여 고위급회담 수석대표인 남북한의 총리가 서명하고, 한국의 대통령 및 북한의 김정일 국방위원장(또는 외교권 및 대외적 대표권을 갖는 최고인민회의 상임위원장)의 재가 또는 비준을 받도록 하는 것이 바람직할 것이다. 만일 북한측이 총리급의 남북평화협정 서명에 거부할 경우 통일부장관을 대안으로 고려할 수 있을 것이다. 그리고 남북한이 모두 유엔회원국임을 감안할 때 가능한 한 남북평화협정을 유엔사무국에 등록하도록 함으로써 유엔의 제기관에 원용할 수 있는 자격을 갖도록 하는 동시에, 유엔으로부터 사실상 남북평화협정의 이행에 대한 보장을 얻도록 하는 것이 타당하다고 하겠다.

② 별도문건(미·중간 보장문서)의 형식

미·중이 발표하는 평화보장문서는 남북평화협정에 대해 지지·추인·보장의 뜻을 천명하는 문서가 될 것이다. 미·중이 당사자가 되는 평화보장문서는 양자가 공동성명 내지 공동선언의 형식과 명칭으로 채택될 수도 있고, 남북평화협정에 대한 부속(추가)의정서(additional protocol)로 채택될 수도 있다. 공동성명이나 공동선언의 경우 평화보장의 내용이 단지 선언적인 것에 불과하여 남북평화협정과 겹도는 상황이 발생할 가능성이 없지 않다. 그에 비해 미·중간의 평화보장문서가 남북평화협정에 대한 부속의정서 형식으로 체결되면 양자의 결합도가 더욱 높아지게 되며, 따라서 평화보장력 내지 실효성이 제고될 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 남북평화협정의 실효성 확보 차원에서 볼 때 남북평화협정에 대한 부속의정서로 채택하는 것이 더욱 바람직하다고 생각된다.

하지만 미·중의 평화보장문서를 평화보장협정이라는 명칭으로 채택될 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 그 이유는 남북평화협정이 한반도 평화를 구축하기 위한 본질적 문건인데 비해 미·중의 보장문서는 2차적인 것이므로 후자가 보장협정이라는 명칭을 사용하기는 곤란할 것이기 때문이다.

(다) 단일문건(남북평화협정) 채택방식

남북평화협정 체결방식 중에서도 단일문건 채택방식은 미·중이 별도로 평화보장문서를 채택하지 않고 보증인(또는 입회인)의 입장에서 남북평화협정문에 평화보장의 취지를 명기하는 방식을 말한다. 따라서 이 방식에 의할 경우 형식적으로는 남북평화협정이라는 단일문건만 존재한다.

이 방식도 남북평화협정에 대해 미·중이 입회하여 단순히 이를 지지·추인(endorse)하는 입장을 표명하는 경우와 남북평화협정에 대해 미·중이 보증인으로서 입회하여 下記署名(postscript)하여 보장의 취지를 명기하는 경우로 나누어진다. 특히 후자의 하기서명 방식은 보스니아사태를 해결하는 과정에서 채택된 데이턴 평화협정(Dayton Peace Agreement)³¹⁰⁾이나 이집트와 이스라엘간에 채택된 캠프데이

310) 1995년 11월 21일 미국 오하이오주의 데이턴 인근에 위치한 라이트 피터슨 공군기지에서 3국 정상회담이 개최되게 되었는데, 「보스니아평화를 위한 일반구조협정」(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), 일명 데이턴평화협정 또는 보스니아평화협정이 가서명되었고, 동년 12월 14일 파리에서 정식 서명되었다. 이 데이턴평화협정에는 알리야 이제트베고비치 보스니아-헤르체고비나공화국 대통령, 프라뇨 투지만 크로아티아공화국 대통령, 슬로보단 밀로셰비치 유고연방 대통령 등 3명의 국가원수가 서명하였고, EU, 프랑스, 독일, 러시아, 영국 미국 등 6개국 대표가 증인자격으로 하기서명하였

비드협정 및 평화조약³¹¹⁾의 선례를 따르는 것이라고 볼 수 있다.

(1) 4자평화협정 체결방식

(가) 4자평화협정 체결방식의 의의

전술한 바와 같이 우리 정부는 지금까지 한반도 정전협정을 대체할 평화협정은 직접당사자인 남북한간에 체결되어야 한다는 기본입장을 견지하고 있다. 그러나 남북 당사자해결원칙의 견지에도 불구하고 한반도평화에 관한 합의의 조속한 생산의 필요에서 우리의 의사에 반하여 4자평화협정이 체결될 가능성을 전혀 배제할 수 없다.

현재 4자회담은 4자의 수석대표가 참여하는 전체회의 외에 각기 평화체제 구축문제와 긴장완화문제를 다루는 2개의 분과위원회가 구

다. 이렇게 보스니아사태의 해결은 주 당사자인 보스니아, 크로아티아, 유고연방에 의해 휴전상태가 평화상태로 전환되고, 이와 더불어 주변 6대 강국(EU 포함)이 이를 보증인의 지위에서 지지·추인·보장하는 방식을 취하였다. 말하자면 「3+6」의 방식에 의한 평화체제 전환방식이라고 할 수 있는 것이다. American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XXXV, no. 1 (1996), pp. 89~90 참조.

311) 중립적인 제3자로서 미국이 중동평화문제에 적극적으로 개입한 결과 평화합의문 채택의 산파역을 가능케 하였다. 그 결과 카터 대통령은 중동평화의 증인 자격으로 캠프데이비드협정(일종의 평화예비협정)과 이집트-이스라엘평화조약에 下記署名(postscrip)하였고, 이로써 미국은 중동평화체제 구축을 위한 중재자 내지 보장자로서의 역할을 수행하게 되었다. American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XVII, no. 6 (1978), pp. 1466~1469; American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XVIII, no. 2 (1979), pp. 362~366. 특히 캠프데이비드협정의 체결과정에 관해서는 William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1986) 참조.

성·운영되고 있으나, 이 두 분과위원회에는 4자가 모두 참여하고 있고 남북한만이 회동·협약하는 분과위원회는 아직 설치되지 않고 있다. 이 같은 사실은 앞으로 남북한만의 대화와 협상이 매우 어려울 것임을 시사하고 있고, 실제로 남북평화협정 체결 및 미·중의 평화보장이라는 「2+2」방식의 구현이 가시화되지 못할 수도 있음을 말해 주는 것이다. 따라서 4자회담의 최종합의 결과가 4자가 모두 당사자가 되는 하나의 평화협정으로 나타날 가능성이 있으며, 이에 대한 대비가 요구된다고 할 것이다.

4자평화협정 체결방식은 1973년 1월 27일 체결된 「베트남에서의 전쟁종료 및 평화회복에 관한 협정」(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam),³¹²⁾ 일명 베트남평화협정 또는 파리평화협정의 선례를 따르는 것이라고 볼 수 있다.

(나) 4자평화협정의 형식

4자평화협정의 명칭은 조약(treaty)이나 협정(agreement) 그 어느 것이나 무방하다. 주지하는 바와 같이 1973년의 베트남평화협정이나 1995년의 데이턴평화협정에서는 협정이라는 용어를 사용하고 있고, 1979년의 이집트·이스라엘간의 평화조약에서는 조약이라는 용어를 사

312) J. A. S. Grenville, *The Major International Treaties 1614-1973* (London: Methuen, 1974), p. 445. 베트남평화협정의 기본문안은 1972년 7월 18일 미국과 북베트남(월맹)간에 작성되었다. 이는 미국이 베트남전에서 미군을 철수시키기 위한 명분을 마련하려는 노력의 결과였다. 그 후 이 두 당사자 외에 남베트남과 남베트남 임시혁명정부가 평화협상에 추가로 참가하여 평화협정의 기본문안을 기초로 해서 내용 및 자구 수정을 거쳐 정식의 베트남평화협정이 1973년 1월 미국, 북베트남, 남베트남과 남베트남 임시혁명정부 4자 사이에 최종적으로 타결, 합의를 보게 되었다.

용하고 있다.

4자평화협정의 서명자는 남북한 및 미·중 등 4국의 외무장관으로 하되, 4국 외무장관의 서명 후 각국의 대통령 또는 국가주석(중국의 경우, 단 북한은 1998년 9월 헌법개정으로 국가주석제가 폐지되었으므로 외교권 및 대외적 대표권을 갖는 최고인민회의 상임위원장)의 비준을 받아 발효하도록 하는 것이 타당하다고 할 것이다. 4자평화협정은 비준 등 국내적 절차를 완료한 후 유엔사무총장에 비준서를 기탁함으로써 정식 발효토록 하는 것이 바람직할 것이다.³¹³⁾ 다만 우리 정부는 4자평화협정 체결에도 불구하고 북한을 국가로 승인하지 않으며, 4자평화협정체결이 남북한 특수관계와 모순 또는 배치되는 것으로 보지 않는다는 취지의 유보성명을 외교부 대변인 또는 통일부 대변인 성명으로 발표하는 것이 타당하다고 할 것이다.

나. 한반도 평화협정의 내용

(1) 남북평화협정 체결방식의 경우

(가) 본문건의 내용

313) 조약체결의 일반적인 관행에 의하면 소수의 국가가 조약을 체결할 경우 각기 다른 당사국과 비준서를 교환하거나 또는 어느 일방 당사국의 외무부에 비준서를 기탁하는 경우가 많다. 그러나 4자평화협정을 체결할 경우에는 이러한 방식보다는 조약당사국들이 모두 비준서를 유엔사무국에 기탁하여 조약을 등록하는 것이 보다 더 바람직할 것으로 판단된다. 그것이 4자평화협정의 공신력과 국제적 보장력을 제고하는 데 더 도움이 될 것이기 때문이다. 또한 유엔회원국이 체결한 조약을 유엔사무국에 등록하는 것은 헌장 제102조 1항에 명기되어 있는 바와 같이 유엔회원국의 의무이기도 하다.

남북평화협정은 남북한관계를 완전히 새로이 규정하기보다는 평화협정의 기본적인 요소를 담는 데 더하여 「남북기본합의서」와 부속합의서의 내용을 전반적으로 수용하고 이들 합의서의 부족한 부분을 보완하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 남북한관계의 특수성을 감안할 때 일반적으로 국가간에 체결되는 평화협정에 명시되는 내용³¹⁴⁾을 모두 포함시키기는 어려울 것이다. 그러한 점에서 남북평화협정은 이른바 「한국형 평화협정」으로써 체결해야 한다.

남북평화협정에 담을 주요내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. ① 남북한 특수관계의 인정·존중, ② 한국동란(또는 정전상태)의 법적 종결 및 평화회복, ③ 남북 쌍방간의 평화의지 확인, ④ 불행한 과거사의 정리(6.25 발발책임 규명은 후대의 역사에 맡긴다거나 또는 남북한이 과거와 같은 불행한 일을 되풀이하지 않는다는 다짐의 천명)와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언, ⑤ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, ⑥ 남북간 평화관리기구(특히 평화지대의 관리) 설치, ⑦ 불가침의무 확인 및 이행보장, ⑧ 불가침 경계선(육상·해상 및 공중)의 설정 및 군사분계선의 불가침경계선으로의 대체, ⑨ 통행·통신·통상분야에서의 포괄적인 남북협력 의지 및 원칙 천명, ⑩ 우발적 무력충돌의 해결방법과 구체적 제한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치, ⑪ 남북기본합의서의 즉각적인 이행·실천 및 분야별 남북공동위원회의 정상화 확약 등이 그것들이다.³¹⁵⁾

314) 통상 평화협정에 공통적으로 포함되는 내용 내지 일반조항에 관해서는 Wilhelm G. Grewe, "Peace Treaties," *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4 (Amsterdam/New York/Oxford: North Holland Publishing Company, 1982), pp. 102~110; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company, 1959), p. 640 참조.

이 외에도 유엔의 협조 및 지원 요청(특히 돌발사태 발생시 유엔 평화유지군 또는 유엔평화감시단의 派韓 요청)의 근거나 유엔사해체를 위한 공동노력 등 북한측이 제기할 수 있는 기타 사항도 명시할 수 있을 것이나, 한반도 평화문제에 대한 외세 개입의 최소화 및 한반도 평화구조의 급격한 현상 변경을 피하기 위해 받아들이지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

(나) 별도문건의 내용

미·중의 한반도 평화보장문서는 전술한 바와 같이 남북평화협정에 대한 부속의정서 또는 별개의 공동성명이나 공동선언의 형식으로 구체화될 것이다. 대체로 그 핵심적인 내용은 ① 남북평화협정 체결지지, ② 한반도 평화보장을 위한 공동노력 명시, ③ 한반도 평화관리 기구의 구성에 능동적 참여의사 표명 등을 포함할 것으로 예상된다. 그 밖에도 미·중의 보장문서에는 ① 한민족의 자결권과 자결에 입각한 한반도 평화와 통일노력의 존중, ② Korea의 주권과 독립 존중과 남북한 내부분쟁에 대한 불간섭, ③ 남북한에 대한 평화협정의 성실한 이행·준수의 권고, ④ 남북평화협정(또는 한반도 평화 및 영토보전)의 존중 및 미·중의 불가침 보장, ⑤ 남북한이 상호간의 분쟁을 유엔헌장에 따라 평화적으로 해결할 것을 권고, ⑥ 남북평화협정 위반 당사자에 대한 원조 불제공 등이 명시될 수 있을 것이다.³¹⁵⁾

315) 백진현, “남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점,” 한국정치학회 광복 50주년 기념학술대회 발표논문, 1995.11.11; 통일원, 『한반도 평화체제 문제』, 통남 95-12-91 (서울: 통일원, 1995.12), pp. 30~34 참조.
 316) 제성호, “4자회담과 한반도 평화합의의 방식,” p. 37. 국제적 평화보장 문건의 대표적인 선례의 하나로는 『아프가니스탄·파키스탄간 상호관계 원칙협정』(일명 아프가니스탄평화협정)에 의해 설정된 평화상태를 지

현재 4자회담, 특히 평화체제 분과위원회에서는 한·미가 평화협정의 내용문제를 먼저 다루자고 주장하는 반면, 북한은 형식문제(특히 당사자문제)를 우선적으로 협의해야 한다고 강조한다. 그리하여 양자의 입장이 평행선을 달리고 있다. 이러한 상황하에서는 한반도 평화체제의 내용과 관련하여 평화체제의 개념과 구성요건에 관한 원칙적인 합의를 먼저 하는 것이 4자회담 진전을 위한 좋은 돌파구가 될 수 있다. 4자회담 평화체제 분과위원회에서 이 같은 원칙적인 합의를 4자 공동선언으로 채택방안을 고려해 봄직하다.

전술한 바와 같이 한반도 평화체제란 “남북한간 적대행위가 종료되고 공고한 평화가 구축된 상태”를 말하는 것으로서 『남북기본합의서』 제5조에서는 ‘남북 사이의 공고한 평화상태’라는 표현을 사용하고 있다. 한반도 평화체제의 필수적인 구성요건에는 평화상태 회복 및 평화의지의 확약, 불가침 의무, 한반도 평화의 국제적 보장 등 외에, 남북기본합의서 제1조 내지 제4조, 즉 상호 실체 인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴전복 활동 중지 등이 포함된다. 그리고 한반도 평화의 공고화는 『남북기본합의서』 제2장의 합의내용이 성실하게 이행될 때 이루어질 수 있다고 하겠다.

지하고 국제적으로 보장하는 내용의 미·소간의 『국제적 보장에 관한 선언』(Declaration on International Guarantees)을 들 수 있다. 1988년 4월 14일 채택된 이 선언에서는 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄이 양국간의 관계정상화와 선린 증진, 나아가 동 지역 내에 국제평화와 안전을 강화하기 위한 정치적 타협에 도달한 것을 지지한다는 것과 양국이 그들의 주권, 독립, 영토보전과 비동맹의 존중을 확보하기 위해 설정한 목표의 달성에 기여하기를 희망한다는 입장을 표명하고 있다. 이어 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄의 국내문제에 대한 개입과 간섭을 금지하고, 아프가니스탄·파키스탄간의 상호관계원칙에 관한 양자협정에 명시된 제 약속을 존중하며, 여타 국가들도 미·소와 같이 행동해 줄 것을 촉구하고 있다. American Society of International Law, International Legal Materials, vol. XXVII, no. 3 (1988), pp. pp. 584~585 참조.

(2) 4자평화협정 체결방식의 경우

(가) 4자평화협정의 내용

4자평화협정에 포함될 내용이 기본적으로 남북평화협정과 현격한 차이를 보일 것이라고는 생각되지 않는다. 대체로 4자평화협정에는 다음과 같은 내용이 포함될 수 있을 것으로 예상된다. ① 한국동란의 법적 정리(정전상태 종식 및 평화상태 회복 명시), ②상호 불가침의 무의 약속, ③ 현 군사분계선의 존중 및 군사분계선의 불가침경계선으로 대체, ④ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용, ⑤ 비무장지대의 비무장화 준수 및 감시를 위한 평화관리기구 설치, ⑥ 한반도 군비통제 등이 그것들이다. 남북기본합의서 효력존속 확인 및 동합의서의 즉각적인 이행실천 약속, 남북기본합의서 이행에 대한 미·중의 지원의지 표명 등을 포함시킬 것인가는 상황에 따라 유동적이나 4자평화협정에 포함시키는 것이 가능하다고 판단된다. 다만 이 경우에는 남북교류협력 등 남북관계 개선문제는 당사자해결원칙에 따라 남북대화의 채널을 통해 협의·해결해 나간다는 입장을 견지함이 한반도문제의 지나친 국제화를 예방한다는 차원에서 바람직하다고 하겠다.

(나) 4자평화협정 체결시 고려사항

① 한반도 평화지대관리기구의 설치문제

4자회담 결과 4자간 평화협정에 의해 평화지대관리기구가 설치될 경우 동 기구는 군사정전위원회를 대체하게 될 것이다. 그 구성방식은 2가지로 예상해 볼 수 있다. 하나는 4자가 참여하여 한반도 평화

협정체제의 이행·준수를 담당하고 이를 감시하는 단일의 공동기구를 설치하는 방법이며, 다른 하나는 남북간의 군사공동기구(현 군사정전 위원회를 대체)와 평화협정의 이행을 감시·보장하기 위해 미·중간에 설치하는 保障機構(현 중립국감독위원회를 대체)로 二元化하여 설치하는 방법이다. 전자의 경우 한반도 평화감시기능이 우리의 자주적 역량보다 미·중의 선진국방기술에 의존할 가능성이 높고, 한국군의 전력구조, 특히 기술군으로 조기개편 등을 통한 자주국방력에 강화에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 생각된다. 그에 비해 후자의 경우 남북군사공동기구와 국제기관(미·중의 군사대표로 구성되는 비무장지대 감독위원회)이 별도로 설치·운영될 것인 바, 미·중의 보장기구는 남북군사공동기구를 보조·지원하는 종된 역할을 수행할 것이다. 따라서 대내외적으로 우리의 자주적 역량을 과시할 수 있고, 향후 북한과의 군사회담에 있어서도 유리한 입지를 확보할 수 있을 것으로 내다 보인다.

② 한·미간 및 북·중간 동맹조약에 대한 영향

남북한 및 미·중, 4자가 4자평화협정을 통해 정전상태의 종결을 선언하고 평화관계를 설정하는 한편 상호간의 불가침의무를 확약할 경우, 논리적으로 4자중의 일방을 적국 또는 가상적국으로 하는 동맹조약의 체결은 평화협정 체결과 배치된다는 주장이 제기될 수 있다. 실제로 북한과 중국은 주한미군 철수 및 한·미 동맹관계의 이간을 위한 정치선전공세 차원에서 1953년 10월에 체결된 한·미 상호방위조약을 폐기할 것을 조건으로 1961년의 북·중간 동맹조약을 폐기한다는 입장을 표명할 것으로 전망된다. 특히 북한은 주한미군 철수 및 한미동맹관계의 이간을 위해 선전공세를 강화할 것이 확실시된다. 이에 대

해서는 4자평화협정에서는 기체결조약에의 무영향에 관한 조항을 두는 것이 필요하다고 하겠다.³¹⁷⁾

③ 위헌성 시비 가능성: 묵시적 국가승인 여부의 문제

4자가 통상 국가간에 체결되는 격식을 갖춘 평화조약을 체결할 경우, 우리가 북한을 묵시적으로 국가승인을 하게 되는 결과가 되느냐 하는 문제가 법리상의 문제로 제기될 수 있다. 아울러 우리 국내법상으로도 정부가 영토조항에 배치되는 -다시 말해서 국가를 참칭하는 미수복지역내의 반국가단체를 정식 국가로 인정하는- 내용의 조약을 체결한 것이 아니냐고 하는 위헌성문제가 제기될 가능성이 높다. 『남북기본합의서』 서문의 특수관계, 우리 헌법 제3조의 영토조항 등에 비추어 북한을 명시적으로든 묵시적으로든 국가로 ‘법률상 승인’하는 행위는 허용되지 않기 때문이다.

그러나 국가승인은 본질적으로 승인을 부여하는 국가의 의사에 전적으로 달려있는 문제라고 할 것이다. 따라서 4자평화협정을 체결할 경우 우리 정부가 “4자간 평화협정 내지 평화조약 체결이 북한에 대해 묵시적인 국가승인을 부여하는 것은 아니며, 또한 남북한 특수관계에 배치되는 것은 아니라고 본다”는 공식적인 유보성명을 발표하면, 큰 문제가 되지는 않을 것이라고 생각된다.

④ 통일문제의 국제화와 외세개입 가능성

317) 가능하면 남북평화협정에도 이러한 조항을 두는 것은 매우 바람직하다. 그러나 북한이 여기에 호응해 올 지는 미지수이다. 남북기본합의서를 채택하는 과정에서 우리측이 동 합의서가 각기 제3국과 체결한 조약에는 아무런 영향을 주지 않는다는 조항의 삽입을 주장한 바 있으나, 북한측의 거부로 무산된 적이 있다.

4자간 평화협정에 통일문제에 관한 자세한 내용이 명시되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 4자간의 평화협상을 통한 문제해결은 통일과정에서도 상당한 영향을 주게 될 것이 분명하다. 다자간 협상에 의한 한반도 평화문제 해결방식은 통일과정에서 외세개입의 기정사실화 또는 그에 대한 선례를 남기는 중대한 정치적 의미를 갖는 것이기 때문이다. 그에 따라 미·중은 물론 장차 일·러 등 주변국가들이 한반도 통일문제에 대한 개입 또는 대한반도 영향력 확대를 위해 분단상황을 악용함으로써 우리의 주변국 관리외교에 많은 비용이 들게 될 것이다. 그러므로 앞으로 우리의 통일외교는 최소비용으로 최대효과를 거두는 경제원칙에 따라 기민하고도 내실있게 추진되어야 할 것이다.

한편 우리의 입장과는 반대로 북한은 미·중으로부터 북한의 연방제 통일방안의 지지를 획득하기 위해 4자회담 추진과정에서 통일문제에 대한 북한의 기본입장(예컨대 통일3원칙)의 명시를 요구할 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 이러한 입장을 보일 경우 우리는 통일문제의 의제화에 강력하게 반대해야 하며, 4자평화협정의 최종문안에 삽입하는 것을 가능한 한 저지해야 한다. 그럼에도 불구하고 불가피하게 통일문제에 대한 원칙적인 내용이 포함될 경우, 우리측은 특정의 통일방안(특히 연방제통일방안) 명시를 배척하고, 남북한간의 통일문제는 민족문제로서 남북당사자해결원칙에 입각하여 남북한이 협의·해결한다는 취지의 원칙적인 입장만을 포함시키는 것이 바람직하다고 하겠다.

4. 한반도 평화체제 전환시 고려해야 할 법적 문제

4자회담의 결과 한반도 평화협정이 체결되어 평화체제로의 전환이 이루어질 경우, 정전협정의 시행기관의 하나인 유엔군사령부가 당연히 해체되는가, 또한 주한미군이 남한에서 철수해야 하는가 하는 문제 등이 중요한 법적·정치적인 이슈로 제기될 수 있다. 이 밖에도 한·미 연합군사령부 존속 및 주한미군과의 관계조정문제, 한국군 전시작전통제권 환원문제, 평화협정의 국회동의문제, 유엔사무국 등록문제, 한·미 상호방위조약의 개정문제 등이 제기될 것이다. 여기서는 지면 관계상 앞의 두 가지에 관해서만 살펴보기로 한다.³¹⁸⁾

가. 유엔군사령부 해체문제

유엔군사령부(United Nations Command: UNC)는 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의 제84호(S/1588)에 의거하여 설치된 이래 지금까지 정전협정의 감시임무를 수행하는 군사정전위원회의 일방을 구성하고 있고, 정전협정을 유지하고 실시하는 시행기관으로서 존재하고 있다. 또한 유엔사-북한군간의 장성급회담의 협상주체로서 활동하고 있다. 여전히 유엔군사령부는 정전협정체제와 밀접불가분의 관계에 있는 것이 엄연한 현실이라고 하겠다.

그 동안 우리 학계에서는 유엔군사령부 해체와 정전협정 존속 여부 사이의 상관관계에 관해 몇 가지 견해가 제시된 바 있었다. 이 문 제는 특히 1975년 북한이 제30차 유엔총회에 제출한 각서

318) 제성호, “한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 52~56 참조.

(memorandum)³¹⁹)를 계기로 열띤 법적 논쟁의 대상이 되기도 했다.

그러한 견해는 3가지로 대별된다.³²⁰ 그것들은 첫째, 정전협정 서명자인 유엔군사령부가 해체되면 정전협정이 다른 주체(한국 또는 미국 등)에 의해 상속되지 않는 한, 정전협정의 효력상실을 가져온다는 견해,³²¹ 둘째, 유엔군총사령관은 정전협정의 서명자일 뿐 정전협정의 당사자는 어디까지나 유엔 자체이기 때문에 당사자인 유엔이 존속하는 한, 그리고 쌍방 교전 당사자가 협정 소멸을 위한 조치를 취하지 않는 한, 유엔군사령부가 해체되었다는 사실만으로 정전협정의 효력이 당연히 상실되지는 않는다고 보는 견해,³²²³²³ 셋째, 1950년 7월의 한국군 작전지휘권 이양에 따라 정전협정 체결권이 유엔군사령관에 위임된 것이며, 이에 따라 유엔군사령관이 정전협정에 서명

319) 동 각서에서 북한은 “정전협정의 일방서명자인 유엔군사령부가 해체될 경우 정전협정의 존속도 역시 종료된다”는 입장을 표명하였다. UN Document A/C, 1/1054, 24 September, 1975, p. 12.

320) 裴載湜, “휴전협정: 法的인 諸問題,” 『思想과 政策』, 1989년 여름호, pp. 24~25; 朴宜燮, “韓半島 停戰協定體制의 轉換方案,” 국토통일원, 『韓半島 停戰協定體制의 轉換方案』, 南北對話戰略開發 基礎資料 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 8~10 참조.

321) 이러한 견해는 결과적으로 북한측의 주장과 같은 결론에 이르고 있다.

322) 盧明濬, 『유·엔·씨의 解體時에 考慮해야 할 諸問題에 관한 研究』, 국통정 77-12-1362 (서울: 국토통일원, 1977), p. 28; 金明基, “國際聯合軍司令部의 解體와 韓國休戰協定の 存續,” 『國際法學會論叢』, 제20권 1·2호 합병호 (1975), pp. 70~75 참조.

323) 둘째 견해에 대한 수정견해로서 정전협정의 우리측 당사자는 한국과 유엔이라는 입장도 있다고 함은 기술한 바와 같다. 유병화 교수는 정전협정의 당사자가 한국과 유엔이라는 전제 하에서 유엔의 보조기관인 유엔군사령부가 해체된다고 해서 정전협정의 소멸을 가져오지는 않는다고 논단하고 있다(필자는 이러한 입장을 지지한다). 그는 여기에서 더 나아가 1973년 UNCURK의 해체로 유엔이 한국문제의 해결에서 손을 떼었기 때문에 유엔이 한국문제의 해결에 관여하는 것은 부당하다고 하면서, 유엔군사령부의 기능은 법적으로 이미 한국과 미국이 승계하였다는 독특한 주장을 개진하고 있다. 유병화, 『통일지향적 남북한 관계의 법이론연구』, 국통정 90-12-97 (서울: 국토통일원, 1990), p. 24.

한 것이므로 결국 정전협정의 당사자는 한국과 참전 16개국이라는 결론을 전제로 하여 유엔군사령부가 해체된다고 하더라도 한국과 참전국들이 존속하는 한 정전협정은 소멸되지 않는다는 견해³²⁴⁾ 등이 다. 둘째 견해와 셋째 견해는 논거는 다르지만, 유엔군사령부 해체로 당연히 정전협정이 소멸되지 않는다고 보는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

생각컨대 일방 서명자인 유엔군사령부가 해체될 경우 정전협정의 존속도 역시 종료된다는 첫째 견해는 타당하다고 할 수 없다. 왜냐하면 유엔군사령부는 정전협정의 서명자인 동시에 정전협정을 실시하는 시행기관일 뿐이지 정전협정의 당사자는 아니기 때문이다.³²⁵⁾ 나머지 두 견해 중 어느 견해를 택할 것인지는 각자의 국제법철학에 달려 있다고 하겠다.

그러면 평화체제로의 전환이 이루어지면, 즉 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우에는 유엔군사령부는 해체되어야만 하는 것인가? 평화협정이 체결되어 정전협정이 실효된다 하더라도 그에 따른 법적 효과로서 유엔군사령부가 당연히 해체되는 것은 아니다. 이론상으로는 남북평화협정 체결 후에도 유엔군사령부가 북한의 남침 억제로부

324) 정전협정의 시행기관인 유엔군사령부가 해체된다고 해서 정전협정의 효력이 당연히 소멸되는 것은 아니다. 왜냐하면 조약국제법상 정전협정(조약)의 당사자(한국과 참전 16개국)가 존속하는 한 시행기관의 소멸로 조약 자체가 종료할 수는 없기 때문이다. 이장희, “한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” p. 67; 백진현, “정전체제의 평화체제 전환방안,” 통일원 남북회담사무국, 『미북관계 개선과 남북관계 발전방향』 (서울: 통일원, 1994), pp. 65~66; Choung-II Chee, “Legal Problems Involving the Dissolution of the U. N. Command in Korea and the Korean Armistice Agreement,” *Korean Journal of International Law*, vol. 21 no. 1/2 (1976), pp. 150~151 참조.

325) 金明基, 『駐韓國際聯合軍과 國際法』 (서울: 국제문제연구소, 1990), pp. 135, 141.

터 한반도 내에서 분쟁예방을 위한 평화유지활동의 수행이라는 기능 전환의 방식을 통해 계속 잔류할 수 있다.

이러한 법리에도 불구하고 한반도 평화체제 전환은 한국동란 초기 평화의 파괴자로 규정된 북한에 대해 제재를 가하고 한반도에서의 평화상태를 회복하기 위해 설치·파한된 유엔군사령부 해체에 관한 여론을 자극하게 될 것이다. 더욱이 오늘날 유엔군사령부의 현실을 보면 그러한 상황의 발생가능성은 매우 높을 것으로 내다 보인다.

우선 1953년 정전협정이 체결된 이후 유엔군사령부의 작전지휘를 받으며 북한과 교전했던 참전국의 병력들은 대부분 철수하고 오늘날 한국에 남아 있지 않다. 1978년 한·미 연합군사령부가 설치되면서 동사령부유엔군사령부가 갖고 있던 한국군 작전통제권을 대신하여 행사하고 있다. 더구나 현재와 같은 평시상황 하에서는 300명 이하의 인원(사령부 간부, 연락장교단 및 의장병 등)만이 유엔군사령부에 소속되어 있을 뿐이다.³²⁶⁾

그리하여 오늘날 유엔군사령부의 존속은 상징적인 의미만을 갖는 것일 뿐 유엔군사령부 해체로 인해 군사전략적인 운용에는 실질적인 변화를 가져오지는 않을 것이라는 지적이 나오고 있다.³²⁷⁾ 어찌 됐든 간에 현 정전체제가 평화체제로 전환되면, 그리고 한반도 평화의 국제적 보장·감시기관이 설치되면, 이러한 주장은 더욱 힘을 얻게 될 것이 분명하다. 유엔군사령부 해체의 당위성이 더욱 강조되고 국내외에서 지지를 얻게 될 경우 불가불 우리는 그에 대한 대비책을 마련하지 않을 수밖에 없을 것이다.

326) 유병화, 「통일지향적 남북한관계의 법이론연구」, pp. 18~19.

327) 이러한 견해에 대해 유엔군사령부의 해체는 한·미 양국의 병력이 군사분계선을 월경하여 북진통일할 수 있는 근거를 상실케 한다는 점에서 중대한 법적 의미가 있다고 보는 반론이 만만치 않다. 金明基, 「주한국제연합군과 국제법」, pp. 152~154 참조.

유엔군사령부가 안보리의 결의에 입각해서 설치되었기 때문에 그 해체를 위해서는 설치기관인 유엔 안보리의 결정(해체결의)이 필요하다.³²⁸⁾ 즉 유엔군사령부 해체는 한국과 미국 등 어느 나라가 단독·임의로 결정할 수 있는 사안이 아니다. 유엔군사령부 해체문제는 유엔군사령관의 임명국인 미국³²⁹⁾과 유엔군사령부가 주둔하는 한국의 입장이 충분히 반영되는 가운데 유엔 안보리와의 긴밀한 협의 하에 추진될 것이다. 그리고 적절한 시점에 유엔 안보리 결의에 의해 유엔군사령부가 해체될 것으로 보인다. 이러한 점에 비추어 볼 때 유엔 안보리의 해체결의는 한·미 양국의 유엔군사령부 해체합의를 유엔 안보리가 추인하는 것이 될 가능성이 높다. 다만 확실한 것은 유엔군사령부가 해체되기 위해서는 남북한간에 공고한 평화체제 구축이 선행되어야 한다는 점이다.

아무튼 평화체제 전환은 유엔군사령부의 해체를 촉진하는 결정적 계기가 될 것이다. 유엔안보리의 결정에 따라 유엔군사령부가 해체될 경우, 한반도평화협정에 의해 설치될 남북평화지대관리기구가 종전에 유엔군사령부가 수행하던 역할(비무장지대의 관리, 협정 위반의 감시, 군비통제 검증, 평화보장 등)을 수행하게 될 것이다.

유엔군사령부 해체에 따라 미국은 주한미군사령관의 유엔군사령관 겸직을 면하고, 유엔군사령부에 파견한 지원인력을 철수해야 할 것이다. 그리고 유엔사무국은 유엔군사령부의 국제연합기 사용 정지, 유엔군사령부에 파견되어 있는 참전국 연락장교단 철수 등 해체에 필요한 부수적 조치를 취해야 할 것이다.

그 동안 정전체제 하에서 유엔군사령부의 존재는 일본 내 미군기

328) 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』, p. 29.

329) 미국은 1950년 7월 27일자 유엔 안보리결의(S/1588)의 제4항에 따라 유엔군사령관의 임명국이 되었다.

지 사용권과 관련이 있었다. 유엔군사령부 해체시 이에 대한 적절한 사전대책을 마련하는 것이 요구될 것이다.³³⁰⁾ 그러나 이 문제는 기본적으로 우리 정부가 직접 관여할 사항이 아니다. 미국이 동북아 군사전략의 일환으로 그에 대한 대책을 마련하게 될 것이다.

나. 주한미군 철수문제

지금까지 북한은 주한미군 철수를 거냥하여 미국과의 평화협정 체결을 주장하였다. 또한 북한은 주한미군이 유엔군의 모자를 쓰고 한국에 주둔하고 있다는 논리에 입각, 미군의 조기철수를 유도하기 위해 유엔군사령부 해체를 강조해 왔다. 따라서 한반도 평화체제 전환을 계기로 또는 이와 긴밀한 관련하에 유엔군사령부가 해체될 경우, 북한은 주한미군 철수를 위한 선전공세를 강화할 가능성이 크다. 이러한 상황이 도래할 경우 예상되는 북한의 미군철수 요구에 대한 대응책 마련이 당면과제로 제기될 것이다.

우선 주한미군(사령부)과 주한 유엔군(사령부)은 양자가 긴밀한 관계에 있는 것은 사실이나, 법적으로 별개의 실체임을 분명하게 알아야 한다. 특히 양자의 주둔근거는 전혀 다르다. 주한미군은 1953년 20월 1일 서명되고 1954년 11월 13일 발효한 한·미 상호방위조약에 의거하여 한국에 주둔하고 있는 것이다. 그에 반해 유엔군은 1950년 7월 7일 유엔안보리결의에 의거 派韓되었다.³³¹⁾ 이처럼 주한미군과 유엔군은 법적으로 별개의 존재이므로 유엔군사령부가 해체되더라도 당연히 주한미군이 철수해야 하는 것은 아니라고 하겠다. 이러한 점에서 우리는 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수를 연계하려는 기도

330) 白珍鉉, “休戰協定 代替에 관한 小考,” pp. 70~71 참조.

331) 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』, pp. 64~70 참조.

가 법적으로 부당한 것이며 실현불가능한 것임을 북한측에 분명히 인식시켜야 할 것이다.

한편 평화체제 전환, 특히 평화협정 체결과 외국군 철수는 반드시 논리·필연적인 관계에 있는 것도 아니다. 이러한 점은 2차대전 후의 여러 국가관행에서도 잘 나타나고 있다. 물론 평화체제 전환으로 외국군이 철수한 예가 있기는 하다. 1973년 1월의 베트남평화협정에서는 외국군 철수를 명기하여, 협정 발효 후 미군들이 베트남에서 철수한 사례가 그 대표적인 예이다. 1979년 3월에 체결된 이집트와 이스라엘간의 평화조약에서도 외국군의 후방철수를 명시하고 있다.

그러나 일본이 2차대전 후 패배하여 미군이 점령진주한 이래 지금까지 미군이 일본에 주둔하고 있다. 1951년에 샌프란시스코에서 대일 평화조약이 체결되었으나, 미군은 일본에서 철수하지 않았다. 그 후 1960년 1월 미·일간에 체결된 「상호협력 및 안전보장조약」(Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America)³³²⁾은 미군의 주둔을 명시적으로 허용하고 있다. 이것은 평화조약의 체결은 곧 외국군 철수라는 등식관계가 성립되지 않음을 말해주는 단적인 예이다. 독일의 경우 2차대전의 법적 종결을 위해 독일과 연합국간에 평화조약이 체결된 적은 없지만, 전쟁 종료

332) 1960년 1월 19일 서명되고 동년 6월 23일 발효된 「미합중국과 일본국간의 상호협력 및 안전보장조약」의 전문은 國防部 戰史編纂委員會, 「國防條約集」, 제1집(1945~1980) (서울: 國防部, 1981), pp. 896~897 참조. 이 1960년의 「미합중국과 일본국간의 상호협력 및 안전보장조약」은 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 서명되고 1952년 4월 28일 발효한 「미합중국과 일본국간의 안전보장조약」(구 조약에 해당)을 대체한 것이다. 흥미로운 것은 양국은 「대일평화조약」에 서명하면서 동시에 이 「미합중국과 일본국간의 안전보장조약」(Treaty of Peace with Japan)을 체결하였고, 두 조약의 발효일자도 역시 같다는 사실이다. 1951년의 구 조약 전문은 横田喜三郎·高野雄一, 「國際條約集」(東京: 有斐閣, 1984), p. 321 참조.

후에도 미군은 NATO군의 일원으로서 계속 독일에 주둔해 왔다. 이러한 사실은 전쟁의 종결 후에는 반드시 외국군이 철수해야만 한다는 법칙은 없음을 말해주는 것이라 하겠다.³³³⁾

결국 외국군의 주둔여부는 해당 국가의 안보현실을 고려하여 관련 당사국간의 협의 하에 결정되는 것이라고 하겠다. 이것은 우리의 경우에 더욱 그러하다. 한국동란이 1953년 7월 정전협정의 체결로 정지되었지만, 한국이 우리가 처한 안보현실에 비추어 미군의 계속적인 주둔이 필요하다고 보았다. 그리하여 미국에 대해 미군의 계속 주둔을 요청하기에 이르렀고, 1953년 10월 1일 조인된 한·미 상호방위조약 제4조에서는 이를 법적으로 확약하기에 되었던 것이다.

우리로서는 위와 같은 법리적인 대응논리 외에도 한반도 평화체제 전환 후에도 주한미군이 계속 주둔해야 현실적인 필요성이 있다는 논리를 개발할 필요가 있다. 즉 탈냉전시대 동북아지역에 있어서 주한미군의 위상과 역할이 변하고 있다는 것이다. 과거 냉전시대에 주한미군의 1차적 역할이 북한의 무력남침 억제였음을 부인할 수 없으나, 현재 주한미군은 북한의 남침 억제를 통한 한반도 평화유지 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안전을 보장하는 안정자(stabilizer) 내지 균형자(balancer)로서의 역할을 수행하고 있다. 미국도 현재 이러한 역할을 스스로 자임하고 있다.³³⁴⁾ 그러므로 한반도 평화체제 전환 그 자체만을 이유로 주한미군의 완전철수를 주장하는 것은 현실적인 측면에서 볼 때 타당하다고 볼 수 없는 것이다. 그러므로 주한미군의 완전철수를 위해서는 단순히 남북한간의 평화체제 전환만으로는 불

333) 제성호, “韓半島 平和體制 轉換에 따른 法的 問題,” 국방부, 『한반도 군비통제』, 군비통제자료 27 (2000.6), pp. 81~82.

334) Joseph S. Nye, Jr., “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, vol. 74 no. 4 (1995), pp. 90~102 참조.

충분하며(다만 주한미군의 감축 내지 부분철수는 상징적 차원에서 고려될 수 있다고 생각된다), 한반도에서 항구적이고도 실질적인 평화체제가 이룩된 후에나 가능하다고 보아야 할 것이다.

5. 결어

지난 반세기 동안 한반도에서 그나마 불안한 평화를 지탱해 왔던 정전협정이 북한의 무실화전략으로 점차 사문화되어 가고 있다. 그러므로 우리는 더 이상 평화협정 체결공세에 수세적인 입장에 처하기 보다는 보다 적극적인 자세를 가지고 한반도 평화체제 구축문제에 대처해야 한다. 현재 진행중인 4자회담에서 남과 북이 주도가 되어 당사자해결원칙이 최대한 구현되도록 노력해야 한다. 이와 함께 4자회담의 진행과정에서 북한이 들고 나올 수 있는 무리한 요구와 억지주장을 차단하면서, 남북한 주도로 한반도 평화에 관한 합의를 만들어 나가야 할 것이다. 물론 한국은 주변국과의 공조 하에 한반도에 항구적인 평화체제가 정착되기 전까지는 현재의 정전협정이 유지되어야 한다는 기본입장을 계속 견지해야 할 것이다.

위에서 4자회담의 결과 채택될 수 있는 평화협정의 형식과 내용에 관해 살펴 보았다. 우리 정부는 한반도 평화에 관한 여러 방식의 장·단점들을 신중하게 검토하여 최선의 남북간 평화합의를 도출해야 한다. 그러한 평화합의문은 이른바 「한국형 평화협정」, 즉 일반적인 평화협정에 공통된 사항과 더불어 남북한 특수관계가 최대한 반영되는 것이어야 한다. 그래서 남북간 평화합의문이 한반도에 항구적이고 실질적인 평화체제를 구축할 수 있는 기본틀이 되도록 해야 한다. 동시에 정부는 평화체제 구축과정에서 제기될 다양한 법적·정치적 문제들

에 대해서도 철저한 대비책을 마련해야 한다. 그럼으로써 불필요한 국력낭비나 안보불안 요인의 가중 등 부정적인 현상의 노정을 최소화하도록 해야 할 것이다.

VII. 한반도 평화정착과 한·미동맹의 미래

김 창 수 (한국국방연구원)

1. 문제의 제기

2000년 6월 평양에서 있었던 남북정상회담 이후 한반도에서는 화해와 협력의 시대가 머지 않아 열릴 것이라는 기대가 크게 고조되고 있다. 남북간 장관급 회담, 이산 가족들의 상봉, 제주도에서 있었던 국방장관 회담, 경의선 철도의 복구를 위한 기공식, 그리고 이어서 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관의 방북은 한국과 미국의 대북한 포용정책이 결실을 보기 시작하여 마침내 한반도에 정전체제가 해체되고 평화체제가 정착하리라는 큰 기대를 갖게 하였다. 실제로 김대중 대통령은 9월 20일 UN 밀레니엄 정상회의에서 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하겠다는 입장을 표명했으며,³³⁵⁾ 그후 기자회견에서 2002년까지는 한반도에 평화체제를 정착시키겠다는 구상을 밝힌 바도 있다.

이러한 남북관계의 개선과 북·미 관계의 개선 및 수교에 따른 한반도 평화정착 가능성에 대한 기대가 커짐에 따라 지난 50년간 한반도에서 전쟁을 방지하는데 결정적인 역할을 수행하여 온 한·미 안보동맹의 장래에 대한 조심스러운 논의가 우리 사회의 일부에서 제기되고 있다. 과연 한국과 미국 및 일본에 대한 북한의 변화가 근본적인

335) 4자회담을 통한 평화체제 구축은 김대중 대통령의 오랜 구상으로서, 여기서 4자회담이란 남북한과 미국, 중국의 4개국이 동등한 자격으로 참가하는 것이 아니라 남북한이 주도하고 미국과 중국이 보증하는 2+2 방식이다. 중앙일보(2000.8.25) 참고.

전략적인 변화인지, 아니면 단순히 외부의 지원을 받아 자신들의 체제를 유지하기 위한 전술적인 변화인지에 대한 논쟁이 완전히 사라지지 않고 또한 한반도에 언제 평화가 정착될 것인지 여전히 불투명한 가운데, 향후 한·미 동맹관계의 발전 방향에 대한 일반 국민과 안보전문가들의 관심도 높아지게 되었다.

남북한의 화해와 협력 그리고 남북한의 통일을 거치면서 과거 50년 동안 북한의 위협을 억제하고 방어와 격퇴를 목적으로 유지되어 왔던 한국과 미국간의 굳건한 군사동맹은 한반도의 평화가 정착되면서 그 성격이 바뀔 가능성이 높아지고 있다. 일부에서는 주한미군의 지위를 평화유지군으로 변경하여야 한다는 주장이 있기는 하지만, 대다수의 견해는 양국의 합의에 의거하여 한반도 통일후에도 한·미간에 동맹이 유지되고 주한미군의 역할과 임무 및 주둔 규모를 조정하면서 지속적으로 주둔하여야 한다는 것이다. 따라서 이를 실천하기 위해서는 지금부터 한·미 안보동맹의 미래에 대한 준비가 필요하다. 과연 한반도에 평화가 정착된 후에도 한·미 안보동맹이 왜 필요하며, 그 동맹의 성격은 어떠하여야 하고, 주한미군의 주둔과 관련한 여러 가지 문제들은 어떻게 조정해 나가는 것이 바람직한가를 한·미 양국간에 토의하고 연구하고 조정하여 합의를 도출할 필요성이 어느 때보다 더욱 커지게 되었다.

분명히 수년전에는 북한의 임박한 붕괴 가능성과 남북한의 통일을 거론하던 때가 있었는데 이제는 남북한간의 화해와 협력, 그리고 그 연장선상에서의 통일을 거론하는 시대로 변화하였다. 동서독의 예상치 못했던 급격한 통일과 냉전이 종료된 1990년 초기만 해도 동유럽 공산국가들의 붕괴가 이곳 동북아에 위치한 한반도에서도 일어날 것이 아닌가라는 관심과 기대가 고조된 시기가 있었다. 그 후 1994년 김일성의 돌연 사망으로 또 다시 한반도에서 북한이 곧 이어 붕괴되

고 통일로 갈 수 있을 지도 모른다는 기대가 확산되었던 시기가 있었다. 북한의 경제난, 에너지난, 외화난에 따른 붕괴 또는 연착륙과 관련한 각종의 시나리오에 대한 논의가 한·미 양국에서 활발히 진행되면서 이러한 기대와 희망에 편승하여 통일에 관한 많은 논문들이 쏟아져 나왔던 것을 기억할 수 있다. 그렇지만 근래에 와서는 남북간의 상황이 많이 바뀌어 이러한 논의들은 거의 찾아 볼 수 없게 되었다.³³⁶⁾

이처럼 향후 한·미 안보동맹의 발전 방향을 미리 검토하고 대안을 충분히 검토하여야 함에도 불구하고 전문적인 논문들은 소수만이 발표되었고 그나마 통일후의 한·미 동맹과 주한미군 조정문제에 대한 구체적이고 심도 있는 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 실제로 1993~94년에 걸쳐 수행된 한국국방연구원과 미국 랜드연구소간의 공동연구, 즉 「21세기 한·미 안보협력 방향 연구」 이외에는 주한미군의 규모와 역할, 임무, 한국군과의 지휘관계, 주한미군기지의 통폐합, 방위비 분담 등의 기본적 연구가 거의 없었다.³³⁷⁾ 물론 미국 국방부에서 「동아시아전략보고서」(East Asia Strategy Report, 1995, 1998)라는 것을 통해 향후 동아시아에서 동맹관계를 유지하면서 10만 명 정도의 미군을 주둔시키기를 희망하였고, 한·미 양국의 국방부 차원에서 이러한 문제들을 협의하였지만 기본적인 방향과 대화 지속의 필요성에 대한 원칙적 합의 이상의 커다란 진전은 없었다고 할 수 있다. 미국

336) 북한의 미래에 대한 3가지 시나리오, 즉 개혁의 성공, 붕괴와 흡수통일, 근본적인 변화가 없는 그럭저럭 버티기에 대한 최근의 논의로는 Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*, Institute for International Economics, 2000를 참고할 것.

337) Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha et al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*, RAND, 1995; 차영구, 폴락 외, 「21세기를 지향한 새로운 한미동맹」(한글판), 1995.

측에서는 언제 올지 모르는 남북한 통일과 통일 이후의 먼 미래의 일들을 전망하고 구체적인 계획을 수립한다는 것 자체가 무리이고, 특히 한국에 대한 구체적인 안보·군사 공약은 미래에 가서 자국의 행동을 제약할 수도 있으리라는 우려를 가지고 있었기 때문이었다. 그리고 군사 분야는 다른 분야와는 달리 가장 보수적이고 급격한 변화를 싫어한다는 일반적인 추세와 함께 양국 모두 한반도의 평화와 통일 문제는 주변국들과의 협의 및 협조가 절대적으로 필요하다는 인식을 가졌기 때문이라고 생각된다.

이러한 배경 하에서 한·미 양국은 1995-96년에 걸쳐 「한·미 중장기 안보대화」라는 국장급 회의를 3차례 실시하였다. 이 대화의 결과를 1996년 11월 제28차 한·미연례안보회의(SCM) 장관회담에서 보고하였고, 98년 6월의 제21차 정책검토회의(PRS)에서 중장기 한·미 안보대화의 지속을 협의하고 상호 보완하기로 합의한 바 있다.³³⁸⁾ 그리고 이어서 1999년 11월 제31차 SCM에서는 한국과 미국의 국방부 관계자들이 한미동맹의 발전방향을 지속적으로 토의하기로 합의한 바 있다. 앞으로도 미북 관계와 남북한 관계의 진전에 따라 어떠한 형태든 한·미 동맹과 주한미군의 조정문제가 본격적으로 거론되고 협의될 수밖에 없음을 감안한다면, 앞으로도 21세기 한·미동맹의 발전방향과 구체적 방안을 심도있게 모색할 필요가 있다.

2. 한·미동맹의 변화 방향

한·미 안보동맹의 변화 방향과 나아가서 주한미군의 재조정 문제는 다양한 요소들에 의해 결정될 것으로 보인다. 현 시점에서 우리가 상

338) 대한민국 국방부, 『국방백서 1998』을 참고할 것.

정할 수 있는 주요 요소들로는 (1) 통일에 이르는 과정(남북한 관계, 북·미 관계, 북한 급변사태시 미국의 역할 등), (2) 미국의 국익, 국가 안보전략과 군사전략, (3) 동북아 안보환경(미·중 관계, 미·일 동맹 등), (4) 한반도 통일후의 위협 및 우발사태(지역패권주의 등장, 지역 분쟁 양상, 다자안보체제 등), (5) 한국과 미국내의 여론(미군의 해외 주둔, 방위분담, 주권 문제 등), (6) 통일한국의 군사력과 전력구조, 그리고 이에 대한 주변국들의 평가 등을 들 수 있을 것이다. 이 요소들은 밀접한 상호연관성을 가지고 있으며, 따라서 불확실한 미래속에서 이 요소들의 영향력을 판단하는 것은 매우 복잡하고 어려울 수밖에 없다.

이 요소들 가운데 첫째로, 남북한 통일과정의 여하, 즉 통일의 시점과 양식에 따라 한·미 동맹의 양상과 주한미군의 미래가 크게 좌우될 것이다. 통일후의 한·미 동맹과 주한미군 조정 문제는 현시점에서 멀리 떨어진 곳에 있는 미래로 갑자기 도약하는 것이 아니라 하나 하나의 과정의 결과로 나타나고 결정될 것으로 보인다. 통일에 이르는 과정은 크게 두 가지, 즉 하나는 남북한이 평화공존을 거쳐 양측의 합의에 의한 통일이 되는 경우, 다른 하나는 현재는 가능성이 많이 줄어든 것처럼 보이지만 북한에 급변사태가 발생하고 이것이 통일로 연결되는 경우로 크게 나눌 수 있다. 그리고 통일에 이르는 과정과 통일의 양상에 따라 주한미군의 조정문제도 상당히 달라질 개연성이 높다. 통일에 이르는 과정이 장기화되면서 북한의 군사적 위협이 거의 소멸되어 가는 경우에는 주한미군을 포함한 남북한군의 군비통제가 상당히 진전될 가능성이 높고, 이 경우 통일후 주한미군의 조정의 방향과 속도, 내용 등에 대한 전망은 상당히 용이하게 될 것이다. 즉 상대적으로 관리하기 쉬운 endgame(최종게임)이라고 말할 수 있다.

반면에 북한의 군사적 위협이 지속되다가 갑자기 북한 내부의 모순으로 인하여 북한이 붕괴하든지, 아니면 극단적으로 남침으로 연결되면서 한·미 연합군 또는 연합군이 중심이 된 다국적군이 북진하여 승전하는 경우에는 통일과정이 매우 많은 문제를 안게 될 것이고 많은 폭력이 수반될 것이다.³³⁹⁾ 이 경우에 미국은 상대적으로 관리하기 어려운 통일과정에 자의든 타의든 깊게 개입하게 될 가능성이 높고, 이 처리과정에서 수행할 주한미군의 역할에 따라서 통일후의 동맹의 양상과 주한미군 조정의 방향과 속도가 결정될 것이라고 일반적으로 상정할 수 있다. 아울러 북한에서 급변사태에 발생하였을 때 미국을 비롯한 유엔회원국들의 연합군이 어떠한 방식으로 사태를 진정시키고 회복시키느냐에 따라 한국과 미국의 관계는 규정지어질 것이고, 이것이 통일후 한·미 양국의 동맹 유지 여부와 발전 양상, 그리고 주한미군의 조정문제까지도 결정될 것이다.

둘째로, 미국의 국익, 국가안보전략과 군사전략을 들 수 있다. 미국은 탈냉전 시대의 “미국의 우위”(American Orimacy)를 지키기 위하여 클린턴 행정부의 「포괄적 개입전략」 (Comprehensive Engagement)을 명칭은 바뀔지 몰라도 21세기초에도 지속할 가능성이 높다고 할 수 있다.³⁴⁰⁾ 다만 공화당 행정부가 선택적 개입을 주장할 가능성이 있어, 개입의 속도조절이 충분히 예상되지만 세계전방에 걸친 미국의 개입전략은 유지될 수 있을 것이다. 미국이 경제력과 기술력에서 항

339) Jonathan D. Pollack and Chung Min Lee, *Preparing for Korean Unification: Scenarios and Implications*, RAND, 1999.

340) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, October 1998; 중립적인 개입보다는 공격적인 포용이라는 의미에서 engagement를 설명한 최근의 논문으로는 Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan, “Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies”, *Survival*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2000), pp. xx-xx를 참고할 것.

후 상당한 기간동안 초강대국의 지위를 유지할 것이라고 전망되는 가운데, 이를 뒷받침하기 위한 미국의 세계전략은 지속되어야 하기 때문이다. 미국은 현재의 동맹관계를 유지하는 이외에도 중국과는 장기적으로 경쟁과 협력의 2중적 관계를 유지할 것이고, 현 수준의 전진배치에 다소의 유연성을 가미하여 미국의 외교적 영향력 강화, 지역전체의 번영과 미국의 경제적 이익의 확보 목적 이외에 안정자, 균형자, “정직한 중재자” 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다. 더욱이 미국은 한반도 이외에도 21세기 안보상황의 불확실성에 대비하고 있으며, 특히 경제대국과 군사대국으로 등장할 가능성이 있는 중국의 잠재적 위협을 견제하기 위해서도 「포괄적 개입전략」을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다.³⁴¹⁾ 특히 한반도 통일의 시점(time)과 상황(situation)하에서의 미국의 21세기 국가안보전략과 군사전략은 결정적으로 중요한 요소가 될 것이고, 미국은 한·미동맹과 주한미군의 주둔과 관련한 사항들에 대한 결정을 세계전략과 군사전략이라는 상위의 개념하에서 내리게 될 것이다.

미국의 21세기 군사전략은 알려진 바대로 미국에게 유리한 안보환경의 조성(Shape), 다양한 안보위협과 위협에 대한 대응(Respond), 이를 위한 지금으로부터의 준비(Prepare Now)라는 3대 요소로 구성될 것이다. 이러한 군사전략은 미합참의 「Joint Vision 2010」(1996) 및 「Joint Vision 2020」(2000)과 각군의 21세기 군사전략, 「4년주기 국방정책검토」(Quadrennial Defense Review, QDR)(1997),³⁴²⁾ 「동

341) 미국방부 총평가국(Net Assessment, 국장 Andy Marshal)은 중국의 군사적 위협을 상정한 정치군사게임(예: 중국의 가까운 미래, 즉 등소평 사후 중국의 부정적 사태발생 가능성에 대한 연구)을 실시하는 것으로 알려져 있다. 최근의 정치군사게임으로는 *Asia 2025, Under Secretary of Defense (Policy) 1999 Summer Study Final Report*, 25 July - 4 August 1999, Naval War College, New Port, Rhode Island를 참고할 것.

아시아전략보고서」(East Asian Strategic Report)(1998)에 이어 미국 방부의 연례보고서(2000)에서도 일관성 있게 찾아 볼 수 있다. 그리고 20세기와는 다른 21세기의 '미래전'에 대비하기 위하여 질적 우세를 유지함과 동시에, 변화하는 안보환경에 맞는 새로운 작전 개념으로 (1) 정보우위와 기술개발을 통한 압도적 기동, (2) 정밀 전투개입, (3) 완전한 전투 보호, (4) 적시, 적량의 군수를 발전시킬 것을 제시하고 있다. 따라서 아·태 지역에 대한 미국의 군사전략은 다소 축소된 규모의 병력이 전개되어 '비례적 개입'(proportional engagement)을 하는 형태가 될 가능성이 높다.³⁴³⁾ 그리고 무엇보다도 한반도와 관련해서는 소위 2 MTW(주요전역전쟁), 동시승리전략(Win-Win Strategy)의 지속성 여부가 한미동맹과 주한미군의 장래에 많은 영향을 미치게 될 것이다.

셋째로, 동북아 안보환경, 특히 미국과 한반도 주변국가들과의 관계도 한·미동맹과 주한미군의 미래에 많은 영향을 미칠 것이다. 다시 말하자면 미·중 관계를 비롯한 한반도 주변국들간의 전반적인 쌍무관계, 이들 국가간의 쌍무적 군사협력 관계, 다자안보대화 및 협력체제 등이 한·미 군사협력 관계를 결정하는 간접적인 요인들로 작용할 것으로 예상된다. 우선 일본은 냉전 이후 90년대 중반까지만 해도

342) QDR 2001은 2001년 9월말에 발표될 예정으로 있다. 미국대원 국가전략연구소의 프로젝트인 QDR 2001 Working Group에서 참고로 발표한 논문집인 Sam J. Tangredi, "All Possible Wars? Toward a Consensus View of the Future Security Environment 2001-2025," *McNair Paper*, No. 63, INSS, NDU, November 2000을 참고할 것. 동 논문집은 미래안보환경에 대한 다양한 논문들을 종합하여 평가한 것으로 많은 도움이 된다.

343) James A. Winnefeld, Jonathan D. Pollack, Kevin N. Lewis, Lynn D. Pullen, John Y. Schrader, Michael D. Swaine, *A New Strategy and Fewer Forces: The Pacific Dimension*, RAND (R-4089/1-USDP), 1992를 참고할 것.

일본이 주도하는 향후 50년간의 미·일 관계를 꿈꾸었지만, 미국의 초강대국의 위치가 더욱 확고하여지자 미국과의 동맹을 유지하며 No. 2의 위치를 고수하는 데 만족하는 국가전략을 추진하고 있는 듯하다. 그 동안 성사된 「미일안정보장공동선언」(1996.4.17)과 「미일방위협력지침」의 개정(1997.9) 등은 미국이 일본의 전략적 역할 확대를 원하고 있다는 것과 일본이 미국과의 동맹관계를 유지, 발전시키기로 방향을 잡았음을 의미한다. 앞으로 중국에 대항한 미국과 일본의 동맹 강화와 3국간의 협력 가능성을 포함한 일본의 장기전략의 방향(정향), 특히 미국과 고도의 협력적인 정치안보관계를 지속(또는 증진)할지의 여부가 관건이 될 것이다.³⁴⁴⁾ 이밖에도 미군의 철수를 위협으로 보는 일본에서는 아태안보환경의 본질적인 변화에 따라 미·일 안보동맹과 미국의 대일 핵우산 정책을 전면적으로 검토하여 건설적인 대안을 제시하려는 움직임이 있을 것으로 전망된다.³⁴⁵⁾

한편, 중국의 지속적인 고도 경제성장과 인민해방군의 현대화는 동아시아에서 새로운 안보 요인으로 등장하고 있다.³⁴⁶⁾ 중국의 국가안보 정향은 향후 동북아 안보환경의 결정적인 요인이 될 것이다. 구체적으로는 미국의 기술적 군사적 우위에 대한 중국의 상대적 격차가 줄어들 것이고, 일본과 중국의 경쟁 격화, 미국과 중국의 경쟁 격화 등이 예상되기도 한다.³⁴⁷⁾ 중국은 미국과 근본적으로 상반된 국익을

344) Jonathan D. Pollack, James Mulvenon, Derek Eaton and Ken Gause, *The Future of Chinese and Japanese Naval Power: Implications for Northeast Asian Maritime Security*, RAND, December 1998.

345) 일례를 들자면 Yoichi Funabashi가 Project Leader로 있는 Project Alliance Tomorrow, 2000가 있다.

346) 중국의 경제성장과 해군 현대화 계획과 이로 인한 안보적 함의에 대한 논의로는 Jonathan D. Pollack, James Mulvenon, Derek Eaton and Ken Gause, op. cit., pp. 6~19를 참고할 것.

347) 많은 전문가들은 중국이 21세기에 전지구 차원에서 미국의 우세에 잠

갖고 있는 사회주의 국가이지만, 국가경제의 지속적인 발전을 위해서는 미국과의 전략적 동반자 관계를 지향하는 것이 절대적으로 필요하다고 인식하고 있다. 그렇지만 미국은 중국을 피할 수 없는 경쟁자로 인식하는 경향이 강하고, 중국이 빠른 속도로 미국의 가장 어려운 외교상대가 되고 있다고 보고 있다.³⁴⁸⁾

이처럼 한반도 주변국가들이 미국과 동맹 내지는 우호적인 관계를 유지할 것으로 전망되는 가운데 통일한국은 경제력에서 미국 다음으로 제2위, 제3위를 점하게 될 가능성이 높은 이들 국가에 비하여 여전히 경제력에서 뒤질 수밖에 없다. 그리고 일본과 중국의 어느 한 나라에 전략적으로 기우는 것이 매우 어려울 것이므로 통일한국은 기존의 미국과의 동맹을 발전시켜 나가고 주한미군의 주둔을 용인하여 활용함으로써 안보문제를 해결하도록 요구받게 될 것이다.

넷째로, 통일 이후에 예상되는 각종 위협 및 우발사태가 한·미 동맹의 성격을 규정하는데 도움이 될 것이다. 무엇보다도 미국은 아시아에서 다른 패권국가가 등장하는 것을 저지하려하고 있으며, 다양한 지역분쟁에 대응하고 경제안보와 에너지 안보를 확보하며 지구의 환경문제에 대처하기 위하여 기존의 동맹국가들과의 안보협력을 더욱 공고히 함은 물론이고 지역의 강대국인 중국과도 우호적인 관계를 유지하려 할 것이다. 지속적인 위협이 될 가능성이 높은 대량살상무기의 확산을 저지하고 관리하는 문제 역시 미국에게는 커다란 안보

재적으로 도전할 수 있는 유일한 국가로 전망하고 있다. Hans Binnendijk and Ronald Montaperto (eds.), *Strategic Trends in China*, INSS, NDU, 1998을 참고할 것. Asia 2025는 중국, 일본, 인도와 관련된 잠재적 surprises를 다루면서 아시아를 지배하려는 중국의 전략, 중국 중심의 아시아 구상, 강력한 중국 또한, 불안정한 중국 등 다양한 시나리오를 검토하고 있다.

348) 리처드 하스, “도전받는 미국의 아·태정책”, 조선일보 (2000.11.22)를 참고할 것.

적 도전이 될 것이다. 미국은 다자안보협력체제를 동맹체제와 병행하여 발전시키면서 지역내의 크고 작은 다양한 위협에 대응하려 할 것이고, 한국과 같은 동맹국들의 지원을 필요로 하고 있다. 통일후의 분쟁 또는 전쟁의 양상은 주로 ‘미래전’(Future Warfare), ‘정보전’(Information War)의 양상을 띠고 국가들은 ‘전쟁이외의 군사작전’(Military Operations Other Than War, MOOTW)에 대비할 필요가 있을 것이다.³⁴⁹⁾ 그러므로 특정한 국가의 위협보다는 이상과 같은 매우 동적이고 불확실한 미래에 대비하여야 하는 미국과 통일한국은 동맹유지 및 미군 주둔의 필요성에 공감하게 될 것이다.

다섯째로, 남북한 화해와 협력의 시대 그리고 통일 이후 한국과 미국내의 여론의 향방 또한 중요한 고려 요소가 될 것이다. 한국에는 미군주둔으로 인한 각종 민원과 방위비 부담, 그리고 주권 수호라는 차원에서 미군의 철군을 요구하는 움직임이 자연히 일어날 것으로 예상되고, 미국으로서도 동맹유지와 미군의 주둔에 따른 방위비 부담과 주한미군의 철수를 요구하는 자국내 여론을 무시할 수 없을 것이다. 그러므로 양국내의 여론을 잘 유도하여 동맹유지와 주한미군의 주둔 필요성을 설득할 수 있는지의 여부가 중대한 문제가 될 것이다.

마지막으로, 통일한국의 군사력과 전력구조, 그리고 이에 대한 주변국들의 평가가 또 하나의 주요 요소가 될 수 있다. 미국을 위시한 주변국들은 통일한국군이 핵무기와 다른 대량살상무기를 보유하지

349) 여기서 말하는 ‘전쟁이외의 군사작전’이란 한마디로 과거와 같은 국가와 국가간의 전쟁 또는 한 국가 내부의 내전이 아니라, 인도주의적 차원의 군사적 개입, 해상탐색 및 구조 활동, 해상교통로(SLOC) 보호, 대량살상무기의 비확산 및 대확산 활동, 해양환경오염 방지, 마약거래 단속, 대테러 활동, 해적행위 단속 등을 의미하고 있다. 최근 미국방부에서는 일반적인 전쟁수행과 구분하기 위하여 “비전쟁수행 작전”(non-warfighting operation)이라는 명칭도 사용하고 있다.

않기를 원하고 있으며, 투명성을 가진 방위전력, 그리고 규모는 작지만 세련된 전력을 보유할 것으로 전망하고 있다. 이밖에도 한국의 민족주의·반일감정, 중국의 민족주의·반일감정, 일본의 민족주의와 우경보수화, 이로 인한 국가들간의 긴장고조 가능성, 지역 국가들간의 관계의 악화도 한·미 동맹의 성격에도 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 아울러 만약 이른바 ‘아시아적 가치’와 아시아인의 민족주의 확산 및 강화로 인해 아시아인들간의 결속이 강화되면서 미국의 지배에 대항하기 위한 지역집단체제가 발족하게 되면, 상황은 완전히 달라질 수도 있다. 이 경우, 미국의 역내 국가들과의 동맹관계가 변하고 동아시아에 주둔하는 미군의 규모가 축소될 가능성이 높아 질 수도 있다.

3. 동맹의 성격과 역할 변화

한반도의 평화정책 과정에서 한·미 동맹의 지속성 여부와 그 성격을 살피기 전에 우선 한·미의 동맹과 주한미군의 주둔과 관련되어 이제까지 나타난 양국의 입장을 살펴보자. 클린턴 대통령 이전의 미국 대통령들은 “미국 국민이 원하는 한 주한미군은 주둔할 것이다”라는 발언을 한 바 있고, 클린턴 대통령 자신도 “한국 국민이 원하는 한 주한미군은 주둔할 것이다”라는 입장을 발표하였다. 또한 미국은 1997년의 「4년주기국방정책검토」(QDR), 1998년의 「동아시아전략보고서」(EASR) 등에서 한반도 통일 이후에도 주한미군의 지속적인 주둔 의지를 표명하였고, 이어서 1999년 1월 제30차 SCM 공동성명에서 장기적인 한·미동맹의 발전을 위한 협의를 지속하기로 합의하였

으며, 금년 2월에 발간된 미국의 1999년도 국방연례보고서에서는 역내 균형자로서의 동아시아 주둔 미군의 전진배치 정책을 고수할 것을 천명한 바 있다.³⁵⁰⁾ 한국은 김대중 대통령이 1998년 7월 방미 기간중 상하원 합동회의에서 행한 연설에서 “주한미군이 동북아 평화와 세력균형을 위해 필요하며, 통일이후에도 계속 주둔해야 한다”는 입장을 피력한 바 있다. 일부에서는 먼 훗날의 일을 미리 천명함으로써 향후 한국의 대미 협상에서 중요한 카드와 지렛대를 상실하였고 부정적으로 보기도 하지만, 한국 정부의 이러한 공식적 입장은 향후 동북아에 있어서 미국의 전략구도를 그리는데 결정적으로 중요하고 고려요소가 될 수 있다는 점과 주변국가들에게 투명성 있는 입장을 제시하였다는 점에서 긍정적으로 평가하여야 할 것이다.

이에 반하여 이제는 “냉전시대의 유물”이 되어버린, 경제적으로 부국이 된 한국과의 동맹을 파기하여 낱아빠진 안보공약을 파기하고 주한미군을 철수하여 ‘전략적 이탈’(strategic disengagement)을 추진하여야 한다는 다소 이상주의적이고 극단적인 주장도 있어 왔다.³⁵¹⁾

350) William S. Cohen, Annual Report to the President and the Congress, 1999.

351) 미국 케이트 연구소(Cato Institute)의 더그 반도우(Doug Bandow)와 테드 카펜터(Ted Carpenter) 와 같은 이들이 주장하고 있으며, 이들은 미일동맹과 주일미군에 대해서도 유사한 입장을 견지하고 있다. Doug Bandow (1998); Doug Bandow, Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World, Cato Institute, 1996; Doug Bandow and Ted Galen Carpenter, The U.S.-South Korean Alliance: Time for a Change, Transaction Book, 1991; Ted Galen Carpenter, “Ending South Korea’s Unhealthy Security Dependence,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VI, No. 1 (Summer 1994), pp. 17 5~94; Cato Institute, The Cato Handbook for Congress: 104th Congress, 1995가 대표적인 글이다. 또한 이들은 미군의 감군/철군과 미북평화협정의 체결을 연계하려는 주장을 펴기도 했다. 그밖에 Selig Harrison and Clyde V. Prestowitz, Jr., Asia after the “Miracle”: Redefining U.S. Economic and Security Priorities, Report of a Study

남북한 통일이 된 후 이러한 주장들은 발표되었던 당시보다는 훨씬 더 큰 설득력을 지니게 될 것이다. 이들이 내세운 동맹의 파기와 주한미군 철수의 논리적 근거를 소개하자면, 우선 통일이 되기 이전에도 동맹에 따른 안보공약의 비용이 너무나 크다는 것, 한국의 자주국방을 저해한다는 것, 한국의 국민총생산이 북한의 20여 배나 되고 기술면에서 훨씬 앞서 있다는 것, 한국의 국력이 크게 신장된 시점에서 와서 한국 국민의 자유로운 결단을 저해하고 결과적으로 미국에 대한 ‘영원한 의존’(perpetual dependence)만을 조장한다는 것, 심지어는 주한미군의 주둔이 북한으로 하여금 핵무기를 개발하게 조장한다는 것 등이 있다.³⁵²⁾

다음으로 통일한국이 미국과 동맹을 유지할 경우 바람직한 성격과 역할을 전망하는데 있어 주목하여야 할 사항은 통일후에 발생할 수 있는 분쟁 또는 전쟁의 양상, 즉 ‘미래전’과 ‘정보전’의 양상과 ‘전쟁이외의 군사작전’이다.³⁵³⁾ 미국은 21세기에 들어가면 재래식 전면전보다는 이러한 소규모의 분쟁과 ‘전쟁이외의 군사작전’의 양상에 관심이 증대될 것으로 전망하고 있다. 이미 수많은 미래전의 양상에 대한 연구가 나와 있으며, 지역분쟁의 평화적 해결을 위한 역할과 사명에 관심이 증대되어 왔다. 따라서 동북아와 아·태지역 전반에 걸친 미국의 동맹관계와 미군의 역할과 임무도 소규모의 지역분쟁과 ‘전쟁이외의 군사작전’을 중심으로 전개될 것으로 전망된다.³⁵⁴⁾

of the Economic Strategic Institute, 1998, pp. 66~68을 참고할 것.

352) Cato Institute, op. cit., 1995, pp. 279~83을 참고할 것.

353) 여기서 말하는 ‘전쟁이외의 군사작전’이란 한마디로 과거와 같은 국가와 국가간의 전쟁 또는 한 국가 내부의 내전이 아니라, 대량살상무기의 비확산 및 대확산 활동, 해상교통로(SLOC) 보호, 인도주의적 차원의 군사적 개입, 난민구조 활동, 해상탐색 및 구조 활동, 해양환경오염 방지, 마약거래 단속, 대테러 활동, 해적행위 단속 등 실로 다양한 작은 위협들(lesser threats)에 대한 군사적 대응을 의미하고 있다.

이와 병행하여 21세기에는 평화유지활동(Peace-Keeping Operations), 평화유지군(Peace-Keeping Forces), 평화집행(Peace Enforcement), 평화창출(Peace Making) 등의 소요가 증대할 것으로 미국은 전망하고 있다. 미국이 지난 10여년 동안 21세기의 안보상황을 전망하는 가운데 지속적으로 제기되었고 이제는 어느 정도 기정사실화한 것이 있다면, 바로 평화유지와 관련된 각종 작전, 그리고 ‘전쟁이외의 군사작전’과 이에 대한 미국의 전략 및 전력구조의 조정이다. 또한 작전의 주체로 본다면 동맹국(allies) 또는 제휴 상대국들(coalition partners)과의 ‘연합작전’ 또는 ‘제휴’(coalition),³⁵⁵⁾ 즉 다국적 작전(multinational operations)이 증대할 것으로 예상되고 있다.

주지하다시피 미국은 이미 많은 연합작전을 주도해 왔으며 앞으로도 이러한 추세는 유지될 것으로 전망된다.³⁵⁶⁾ 미국이 21세기에도 적

354) Chung Min Lee, “Crises and Conflicts Short of War: The Case of Korea”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, No. 1 (Summer 1996), pp. 31~54. 또한 한반도가 통일되는 21세기에 들어 가서는 ‘정보전’의 역할이 더욱 중요하게 될 것이다. ‘정보전’에 대해서는 Bernard C. Victory, ed., *Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century*, Study Chairman LTG William E. Odom, USA (ret.), National Institute for Public Policy, 1997; Martin C. Libicki, *What is Information Warfare?*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1995; David C. Gompert, *Right Makes Might: Freedom and Power in the Information Age*, McNair Paper 59, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1998; David C. Gompert, Richard L. Kugler and Martin C. Libicki, *Mind the Gap: Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999를 참고할 것. 실제로 미백악관이 발표한 국가안보전략보고서(1998)에서도 이러한 전망을 하고 있다.

355) 여기에서 미래의 연합작전이란 군사적인 필요에 따른 일시적 제휴를 의미한다.

356) 이러한 연합작전들을 살펴보면 인도주의적 지원, 난민의 보호 및 이동,

극적인 해외주둔을 유지하기를 희망하는 이상, 미국의 외교와 군사전략은 연합작전에 초점을 맞출 것으로 전망된다. 왜냐하면 미국의 일방적인 군사행동은 기존의 동맹을 더욱 저해할 수도 있고, 심지어 반미 제휴의 형성을 촉진할 수도 있기 때문이다. 반면에 미국이 이제까지 보여주었던 동맹의 지도력을 포기한다면 그러한 동맹과 제휴는 의미있는 군사행동을 할 수 없는 ‘종이호랑이’가 될 수도 있기 때문이다.³⁵⁷⁾ 한마디로 여러 국가들과의 연합작전 내지 제휴를 통해서 미국은 해외주둔을 지속할 수 있고 동맹관계도 유지, 발전시킬 수 있다고 가정하고 있는 것으로 판단된다. 남북한이 통일한 후의 주한미군은 이러한 연합작전을 주도하는 그 나름대로의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

그러면 과연 미국과 다른 나토 회원국들이 주로 서남아시아와 아프리카, 동구를 대상으로 했던 이러한 연합작전들이 동아시아에서도 가능하겠는지의 문제가 제기된다. 현재의 안보상황으로는 미국과 일본, 중국, 러시아가 함께 연합작전을 하는 것은 상상하기조차 어렵지만, 남북한이 통일하는 상당히 먼 훗날에 가서는 전혀 불가능한 것도 아니다. 왜냐하면 일본은 이미 이러한 미국과의 연합작전에 참여하기

제재의 실행, 비행금지구역의 집행 등이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 미국이 주도한 최근의 연합작전의 예들로는 걸프전(사막의 방패와 사막의 폭풍), 남부 이라크에 대한 비행금지 작전이었던 Southern Watch(1992), 걸프전 종결 이후 북부 이라크의 쿠르드족에 대한 인도주의적 구원작전이었던 Provide Comfort, 이라크의 2개 공화국경비사단이 쿠웨이트 국경에 집결하였을 때 미국이 해병원정대(MEU), 항모 task force, 비행기를 파견하여 쿠웨이트와 사우디 아라비아의 안보를 증강시킨 작전인 Vigilant Warrior(1994) 등이 있다. 이밖에도 루완다 내전에 개입하여 인도주의적 구원작전을 벌인 Support Hope(1994), 소말리아 난민을 위하여 케냐까지 식량 및 물품을 공수한 Provide Relief(1992-93) 등이 대표적인 예이다.

357) Stephen M. Walt, “Coalitions,” in Patrick M. Cronin, ed., *2015: Power and Progress*, INSS, NDU, 1996, p. 86.

위한 「국제평화협력법」 제정 및 「국제긴급원조법개정안」 성립, 「미일방위협력지침」 개정, 「주변사태법」 개정 등의 수순을 밟아왔고 앞으로도 미국과의 동맹관계를 재정의하고 더욱 발전시키려할 것이고, 중국은 중국 나름대로 동맹이라는 표현을 쓰지 않아도 전략적 동반자관계를 통하여 필요시 “국제사회의 책임있는 일원”으로 미국과 함께 이러한 연합작전을 수행할 가능성도 충분히 있기 때문이다. 이 무렵에 가서는 새로운 다자안보에 기초한 안보체제가 상당히 진전되거나 어느 정도 구축된 후이므로 주로 후진국가들이 있는 지역에서의 다양한 MOOTW에 지역의 강대국들이 대부분 참여할 수도 있을 것이다. 이 경우 대상지역은 동남아뿐만 아니라, 서남아시아, 아프리카가 될 수 있을 것이다.

이처럼 미래의 연합작전은 더욱 유연하고 단기적일 가능성이 크므로, 미국은 과거 냉전시대에 누렸던 정도의 해외군사기지에 대한 접근을 누리기는 어려울 것이라는 전망도 나오고 있다. 그러므로 미국이 미래에 이러한 연합작전에서 영향력을 지속적으로 발휘하기 위해서는 미국이 정보와 정보산물을 제공하고 제휴상대국들은 병력과 무기를 실전배치하는 “수직적 제휴”(vertical coalition)가 필요할 것이다.³⁵⁸⁾ 또한 미래의 연합작전 내지 제휴는 어떻게 국가들이 다른 국가들의 의도를 측정하느냐에 따라 크게 영향을 받을 것이고, 따라서 여기에서 국내정치가 위협의 평가에서 더욱 큰 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서 전략적으로 매우 중요한 곳에 위치하고 있는 주한미군도 완전히 철수하는 것이 아니라 이러한 정보제공을 위한 부대를 위주로 주둔하려 할 것이고, 이를 통해 미국은 지속적으로 영향력을 행사하려 할 것으로 예상된다.³⁵⁹⁾

358) Stephen M. Walt, op. cit., pp. 105, 109~10.

359) Walt, Ibid..

이같이 안보환경의 변화가 예상되는 가운데 한·미 동맹의 성격도 변화가 예상된다. 우선 북한의 위협이 지속되는 남북한 대치 단계에서는 북한의 위협에 대처하는 “한반도방위동맹”과 적절한 연합방위력 유지에 주력하여야 할 것이다.³⁶⁰⁾ 구체적으로는 제1단계인 현 남북대치 상황하에서는 전진배치된 주한미군을 현수준에서 유지하고, 한국군의 전력을 현대화하면서 북한의 화생무기와 자주포 및 방사포 등에 대처하는 방안을 강구하여야 하며, 각종 대북 정보의 공유와 평가의 기회를 확대하여 전면전의 억제는 물론이고 북한내의 급변사태에 대한 양국의 군사적 대응방안을 확립해야 할 것이다. 제2단계인 화해와 통합의 단계에서 양국의 동맹은 통합추진을 위한 “증원대기동맹”이 되어야 하고, 한·미 군사협력도 양상이 변하여야 할 것이다. 즉 한반도 방어를 목표로 하되 한국군이 일차적 책임을 지고, 한·미 동맹은 주로 위기관리와 유사시 전력재구축에 중점을 두게 될 것이며, 주한미군은 미국 본토로부터 오는 신속증원전력의 수용과 지원을 위해 주둔할 가능성이 높아질 것이다. 마지막으로 제3단계인 통일 이후의 단계에서는 양국의 새로운 이익을 창출하기 위한 “지역안보동맹”으로 발전되는 것이 바람직하다. 양국은 쌍무동맹 관계에 추가하여 한반도 이외 지역에서의 역할 및 임무를 확대하기 위한 군사협력을 수행할 수 있을 것이다.

다음으로 살펴볼 것은 미국방부에서 내놓은 「동아시아전략보고서」가 기본적인 방향을 제시하고 있는 미래의 주한미군의 역할 및 임무이다.³⁶¹⁾ 즉, (1) 냉전이후 미국의 쇠퇴에 대한 우려를 불식하고

360) Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha et al., op. cit.

361) 여기서 역할(role)이란 넓은 의미를 갖는 지속적인 목적으로 법이나 협약으로 규정된 것을 의미하고, 임무(mission)란 대통령이나 국방장관이 전투사령관에게 부여하는 과업을 의미하며, 기능(function)이란 국방부 예하 구성사령부들이 창설의 목적을 달성할 수 있도록 의회, 대통령

초강대국가인 미국의 지도력 발휘 의도 표명, (2) 동북아지역 10만명 병력 유지는 미국 세계전략중 동북아 지역의 전략적 중요성을 극명 표시, (3) EASI 보고서의 단계별 감군계획을 완전히 포기, 병력운용의 융통성 확보, 주일미군과 주한미군을 하나로 통합, 동북아사령부 창설의 가능성 제기, 지역안보 역할 확대, 일본과 지구차원의 동반자 관계(Global Partnership) 재확인, (4) 북한의 군사적 위협 소멸/남북한 통일 이후 한·미 동맹의 유지와 미군의 주둔을 상정한 것은 한반도의 전략적 중요성에 대한 미국의 인식을 반영한 것이라고 보아야 할 것이다.

한반도에 평화가 정착되고 북한의 위협이 완전히 사라진다면, 그리고 다른 조건들이 동일하다면, 우리가 상정할 수 있는 주한미군의 조정은 우선 부시 행정부의 동아시아 전략구상에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 즉 1990년 4월 당시 월포워츠 국방부 정책차관은 1990회계년도 국방수권예산안과 세출예산안의 일부인 「넌-워너 수정안」(Nunn-Warner Amendment)의 요구에 대한 행정부의 답신으로 제1차 「동아시아전략구상」(EASI) 보고서를 제출하였다. 동 보고서의 주요 내용은, 예측가능한 기간까지 동아시아와 태평양 지역에 전진배치 전력을 유지하고, 일본, 한국, 필리핀에 주둔하고 있는 미군의 단계적 감축을 추진하겠다는 것이었고, 이로써 미국 국방부는 우방국(일본과 한국)으로부터 더욱 많은 방위책임분담을 얻어내기 위한 노력을 의회에 전달한 셈이었다.

그 이후 1992년 7월에는 EASI 후속보고서가 공개되었다. 동 보고서는 냉전시대 전세계적 차원의 대소봉쇄전략에서 탈피하여 분쟁발생가능 지역에 대한 선별적 개입전략으로의 전환을 선언하였다. 구체

또는 국방장관에 의해 부여된 특정한 책임을 의미한다. Report of the Commission on Roles and Missions, 1995, pp. 1~4를 참고할 것.

적으로 한국과 관련한 사항으로는, 한·미 연합방위에서 미국은 주도적 역할에서 지원적 역할로 전환하고, 한국군이 단기적으로 획득할 수 없는 특정한 능력들을 지속적으로 제공하며, 한국 국민과 정부가 원하는 한 한국에 미군을 주둔시키겠다는 것이었다. 그리고 제2단계(93-95) 마지막에 가서는 최소한 1개 기갑여단과 1개 전투항공여단의 전력을 갖춘 제2사단과 1개 전술전투비행단의 전력을 갖춘 제7공군을 잔류시키며, 북한의 군사적 위협이 충분히 감소되면 CFC의 해제도 고려할 수 있다고 밝혔다. 그러나 북한의 핵개발 위협이 크게 논란이 되었던 1993년에 미국은 제2단계의 주한미군 감군을 동결한 바 있다.³⁶²⁾

다음으로 우리의 관심을 끈 것은 1995년의 제2차 EASR과 1998년의 제3차 EASR이었다.³⁶³⁾ 상당한 기간동안 약 10만 정도의 미군이 주둔하는 것을 요구하고 있는 이 보고서들의 주요 내용을 간략히 살펴보면 첫째, 동아·태 지역은 미국의 사활적 이해가 걸린 지역으로 이 지역의 안정은 지역국가들과 미국의 경제성장에 필수적이다. 둘째, 미국은 동아시아에서 현재와 같은 전력구조를 유지하고, 주일미군과 주한미군은 현재와 거의 같은 수준에서 유지한다. 셋째, 북한의 군사적 위협이 상존하고 있으므로 주한미군은 한국군과 함께 우발사

362) 한편 북한의 핵개발 위협으로 제2단계가 중단되었던 EASI I의 재추진 가능성도 있다. 사실 동아시아에 상당한 오랜 기간을 두고 주둔하겠다는 나이 구상의 장본인인 나이(Joseph S. Nye, Jr.) 교수는 국방부차관 보직에서 물러난 뒤 이 지역에 주둔할 미군의 규모는 유연성을 가지고 있다고 지적한 바도 있다.

363) 근년에 들어와서 미국방부에서는 1990년의 EASI 보고서를 제1차 EASR이라고 통칭하기도 한다. United States Department of Defense (Office of International Security Affairs), The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, 1998를 참고할 것.

태에 대응할 수 있는 준비태세를 갖추어야 한다. 넷째, 기존의 안보 동맹을 유지하고 다자간 안보협력도 점차 추진한다. 마지막으로 이러한 안보전략을 효율적으로 추진하기 위해서는 동맹국과 우방국의 지원이 필요하다 등이었다. 특히 이 보고서들이 북한의 군사적 위협이 소멸되고 남북한이 통일된 이후의 기간까지 한·미 동맹의 유지와 미군의 주둔을 상정한 것은 미국도 한반도의 전략적 중요성을 잘 인식하고 있다는 점을 웅변적으로 말해주고 있다. 한편 남북한 통일 과정에서 북한의 위협이 소멸되어 주한미군의 대북 억제 역할이 의미를 상실한 후에도 미군의 주둔을 희망한 것은 전략적으로 중요한 한반도에 있어서의 기득권을 확보하려는 미국의 의지가 반영되어 있다고 해석할 수도 있다.

4. 한·미동맹과 동북아 안보 방향

한반도에 평화가 정착함에 따라 한미동맹의 성격을 평화정착 및 통일을 지원하는 동맹으로 발전시키고 주한미군을 조정해나가는 것이 우리의 국익에 부합하리라고 생각된다.³⁶⁴⁾ 여기서는 한국과 미국

364) 한반도 통일 이후에도 주한미군의 지속적인 주둔의 필요성을 강조하고 있는 논문으로는 Robert Dujarric, eds., *Korea: Security Pivot in Northeast Asia*, Hudson Institute, 1998; Richard L. Bogusky, "The Impact of Korean Unification on Northeast Asia: American Security Challenges and Opportunities," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. X, No. 1 (Summer 1998), pp. 49~73; Michael O'Hanlon, "Keep US Forces in Korea after Reunification," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. X, No. 1 (Summer 1998), pp. 5~20; Robert H. Scales, Jr. and Larry M. Wortzel, *The Future U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1999; Robert Dujarric, *Korean Unification and After: The*

간에 동맹이 유지되는 경우를 상정하여 통일후 주한미군의 역할과 임무의 변경 등 조정문제를 논하고자 한다. 주한미군의 역할과 임무와 관련된 제반 문제는 현시점에서 멀리 떨어진 곳에 있는 미래로 갑자기 도약하는 것이 아니라 하나 하나의 과정의 결과로 나타나고 결정되는 문제일 것이다. 다시 말해서 앞으로 통일 과정이 과연 어떠한 절차와 양상에 따라 전개되느냐에 따라 통일후의 주한미군의 규모, 역할 등은 영향을 받게 될 것이다. 통일에 이르는 과정에는 크게 두 가지가 있으며 과정에 따라 통일후의 주한미군의 조정문제도 크게 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 즉 북한급변사태가 발생하고 통일로 연결되는 경우와 남북한이 평화공존을 거쳐 양측의 합의에 의한 통일이 되는 경우로 크게 나눌 수 있고, 주한미군의 조정문제도 이에 따라 크게 달라질 가능성이 높다. 예를 들어 북한에서 급변사태에 발생하였을 때 미국을 비롯한 유엔회원국들의 연합군이 어떠한 방식으로 사태를 진정시키고 회복시키느냐에 따라 한국과 미국의 관계는 규정될 것이고, 통일후 주한미군의 조정문제에도 많은 영향을 미칠 것이다.

이와 관련하여 미국 랜드연구소의 한 연구보고서는 남북관계를 (1) 통합과 평화적 통일, (2) 북한급변사태에 이은 흡수, (3) 분쟁(무력충돌)을 통한 통일, (4) 불균형과 잠재적 외부개입이라는 4개의 시나리오로 상정하여 시나리오별로 주요 특징(major characteristics), 잠재적 지표(potential indicators), 변형(variations), 미육군에 대한 함의(Implications for the Army) 등을 구체적으로 논하고 있다.³⁶⁵⁾ 이 란

Challenge for U.S. Strategy, Hudson Institute, 2000; William O. Odom, "The US Military in Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1 (Summer 2000), pp. 7~28을 참고할 것.

365) Pollack and Lee, op. cit., 1999. 네 가지 시나리오는 영어로는 각각 Integration and Peaceful Unification, Collapse and Absorption,

드보고서에서 특별히 우리의 관심을 끄는 부분은 바로 주한미군의 핵심요소인 육군에 대한 함의라고 생각된다. 통일후 주한미군의 역할 및 임무, 주둔규모 등에 시사하는 바가 많기 때문일 것이다.

우선, 이 보고서에 제시된 통합과 평화적 통일의 시나리오는 통일 후 국민선거, 정식통일, 통일군사력, 미군전력의 재조정, 새로운 안보 체제 등의 잠재적 지표들을 논하고 있다. 특히 군사와 안보분야의 지표로서 상당한 신뢰구축(군사훈련의 사전통보, 군사 핫라인의 설치, 군사훈련의 상호참관, 검증 가능한 군사력 감축 등), 도발적이거나 공격적인 모든 군사적 행동의 중지를 들고 있다. 이 시나리오 하에서는 남북한 모두 주한미군 철수 요구를 철회하거나 통일 이후의 미군의 주둔과 관련하여 합의를 이룰 수 있으리라고 가정할 수 있다. 반대로 통일한국 정부가 모든 미국의 한반도 주둔을 종결하기로 결정을 내리거나 상당히 축소된 규모의 미군의 주둔만을 합의하는 것을 가정할 수도 있다. 또한 통일 후 에도 미군의 무기와 장비를 한반도에 남겨두는 것이 바람직한 것인가 등의 중요한 문제는 앞으로 남북한간에 정치적 협상을 하는 과정에서 논의되어야 할 것이다.

다음으로, 북한체제의 붕괴와 흡수라는 시나리오에서는 전면전에 익숙해 왔던 주한미군이 매우 다른 임무를 수행해야 할지도 모른다. 훨씬 광범위한 임무를 수행해야 하는데 여기에는 인도주의적 지원, 다양한 평화유지활동, 북한이 보유했던 대량살상무기의 폐기와 관리, 북한군의 주요 장비와 무기체계에 대한 폐기 지원, 대량살상무기의 처리와 관련하여 중국 관리 및 장교들과의 접촉 등이 포함될 것이다. 좀더 다른 차원에서 보면 주한미군은 북한이 붕괴하는 과정에서 질

Unification through Conflict, Disequilibrium and Potential External Intervention이다. 이 연구보고서는 미육군(주한미군사령부)의 요구에 따라 수행되었다.

서와 안정을 회복하고 유지하는 일, 민사 및 심리전의 지원, 공병 지원, 보건위생 지원, 수송 지원 및 기타 다양한 지원을 할 수 있을 것이다.³⁶⁶⁾ 그리고 북한에서 붕괴가 일어나지는 않더라도 불안정이 지속된다면 주한미군은 현재의 억제대안을 강화하고 잔존하는 능력을 증강하여야 할 것이다.³⁶⁷⁾ 또한 한·미 연합사와 전시증원군으로 오는 미군전력에게 전적으로 새로운 역할과 임무를 부여할 필요가 발생하게 될 것이다. 한국군이 북한으로 진격할 경우 저항을 받지 않도록 보장하는 일도 미국의 일이 될 것이라고 이 보고서는 지적하고 있다.

마지막으로 세 번째의 분쟁(무력충돌)을 통한 통일이라는 시나리오와 네 번째의 불균형과 잠재적 외부개입이라는 시나리오에서 저자들은 별도로 미육군에 대한 함의를 논하지 않고 있다.³⁶⁸⁾ 다만 무력충돌시 주한미군의 역할은 작전계획에 나와 있듯이 분명하고, 외부개입이 있는 경우에는 개입한 그 외부국가와의 관계가 군사 차원을 넘어 외교차원으로 확대되는 복잡한 상황이 전개될 것이다. 결론적으로 어떠한 경우에 대비해서도 주한미군은 유연한 역할과 임무를 수행하려 할 것이다.

무엇보다도 중요한 것은 통일후 주한미군의 주둔 규모와 역할 및 임무가 동아시아, 더 나아가서는 아·태 지역에 지속적으로 배치할 가능성이 높은 것으로 예상되는 전체 미군 전력규모와 전력구조, 그리고 역할 및 임무라는 커다란 맥락 속에서 결정될 것이라는 사실이다. 미국 국방부는 그 동안 소위 ‘안보다원주의’(security pluralism)라는 이름하에서 기존의 쌍무동맹과 다자안보협력을 동시에 추진하면서

366) William O. Odom, *op. cit.*, pp. 7~28.

367) *Ibid.*, summary xvii.

368) 저자들은 네번째 시나리오에서 가장 두드러진 지표로 물론 중국의 개입을 들고 있다.

아·태 지역의 공동안보를 증진하기 위한 다양하고 유연한 틀을 구축하려는 노력을 기울여 왔다.³⁶⁹⁾ 한반도가 통일되면 다소 상황이 바뀔 수도 있겠지만, 미국은 동아시아 지역에 약 10만명 정도의 병력을 다양성(diversity), 유연성(flexibility), 상호보완성(complementarity)이라는 목표하에 운용하려 하고 있다. 이것은 동아시아에 있어서의 미군의 주둔 정책에 관한 기본 원리로 제시한 것은 한반도 통일 이후에도 어느 정도 적용될 수 있으리라고 판단된다. 그렇지만 향후 미군 전체의 전력이 줄어들다면, 태평양지역에 주둔하고 있는 미군을 아무리 상호보완적으로, 아무리 유연하게 활용한다고 하더라도 주한미군의 규모, 역할과 임무에는 커다란 한계가 있을 것이다. 이 경우 주한미군은 주로 역내 다른 지역에서 발생하는 위기에 대응하는 역할을 수행할 것으로 예상된다.³⁷⁰⁾

다음으로 고려해야 할 것은 주한미군과 주일미군의 연계성이다. 태평양연안에서 발생할 수 있는 전쟁 시나리오에 따라 미군의 전력구조도 여러 가지 대안을 제시할 수 있는데, 주한미군은 이러한 대안 차원에서 고려될 것으로 보인다.³⁷¹⁾ 특히 2001-2005년의 기간 동안 주한미군과 주일미군의 연계 문제는 미국과 중국의 관계, 미·일·중 3

369) William S. Cohen, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998.

370) 한국, 쿠웨이트, 사우디 아라비아의 미군 주둔은 지속되어야 하고, 첨단 공군력과 정미유도무기의 영향을 받지 않을 수는 없지만, 감군하지 말고 부대를 경량화하여 예산을 줄이는 편이 낫다고 하는 주장으로는, Michael O'Hanlon, *How to Be a Cheap Hawk: The 1999 and 2000 Defense Budgets*, Brookings, 1998을 참고할 것.

371) Schrader and Winnefeld, pp. 41-54는 미군전력 배치의 5가지 대안으로 (1)1991회계년도 국방예산 증액, (2)총전력의 15%삭감/전진기지 유지, (3)총전력의 15%삭감/중태평양(Mid-Pacific) 기지 유지, (4)총전력의 15%삭감/아라비아만 주둔, (5)총전력의 35%삭감/미본토로 후퇴시를 상정하고 있다.

각 관계의 전개 양상에 커다란 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 남북한이 통일되기 전까지는 한반도의 유사시 투입되는 주한미군에 대한 후방지원을 하기 위하여 주일미군이 필요하다는 논리가 받아들여졌지만, 북한의 위협이 사라진 후에는 이러한 논리는 완전히 유효성을 상실하게 된다. 그러므로 이 경우 주일미군은 잔존하게 된다고 하더라도 주한미군은 감군 또는 철수하게 되는 경우와 주일미군과 주한미군이 모두 한반도 이외의 지역의 유사 또는 위협에 대비하여 주둔하게 되는 경우가 생길 수 있다. 결론적으로, 한반도에 평화가 정착된 후의 주한미군의 역할과 임무는 크게 변경되지 않을 수 없을 것이다. 그렇지만 지상군 중심의 역할이 점차 해군과 공군, 그리고 정보수집 전력을 중심으로 변경될 가능성이 매우 높다.³⁷²⁾ 미군이 주둔할 경우 지역전체의 안정과 평화를 위한 역할을 할 것이고, 인도주의적 지원, 재난구조, 대테러작전, 환경오염과 마약거래 단속, 그리고 대량살상무기의 확산 방지 등 다양한 스펙트럼의 ‘전쟁이외의 군사작전’을 수행하게 될 것이다.

마지막으로 주한미군의 주둔규모와 관련해서 고려할 수 있는 것으로는, 우선 통일후 안보 동반자 관계를 확대하여 한·미 양국이 합동으로 지역적 안보역할을 본격적으로 수행하는 것이다. 이 대안은 다시 육군 1개 이동여단, 공군 1개 전투비행단, 공수전력, 해군부대, 군수지원부대 등 약 3만명 수준을 유지하는 대안 A-1과 육군전투전력을 배제한 채(단 합동훈련을 위한 부대이동은 가능), 공군 1개 전투

372) Payne P. Hughes, “United States Maritime Strategy and Naval Power in East Asia in the 21st Century,” Paper presented at The Sixth International Sea Power Symposium, Hilton Hotel, Seoul, 5-7 August 1999를 참고할 것. 이 논문에서 이채로운 것은 태평양 지역의 미해군의 전력이 다소 줄어드는 가운데서도 한반도 통일후에는 미공군 보다는 해군이주로 남아 있게 되리라는 전망이다.

비행단, 공수전력, 해군부대, 군수지원부대, 사령부, 특수부대 등 약 2만명 수준을 유지하는 대안 A-2로 구분할 수 있을 것이다.³⁷³⁾ 두 번째로 상정할 수 있는 대안은 대기형 안보구조로서 미본토 전력이 통일한국을 방어하고, 지역임무 달성을 위하여 한국군의 기지를 사용하는 대안이 가능하다. 이것 역시 공군 1개 전투비행단, 방공전력, 사령부, 군수부대 등 약 2만명 수준을 유지하는 대안 B-1과 공군 1개 전투비행대대, 사령부 및 군수부대(미 증원군과 전력투사를 위한 기지 제공) 등 약 1만-1만5천명 수준을 유지하는 대안 B-2로 나눌 수 있을 것이다. 세 번째 대안으로 상정할 수 있는 것은 기타 느슨한 안보 체제하에서 평시에는 통일한국에 소규모의 미군만을 주둔시키고, 전시나 우발사태시에 대규모의 전력을 전개하는 것이다. 이 대안도 상당한 규모의 C3I(지휘, 통제, 통신, 정보) 전력, 지원구조를 유지하기 위하여 약 5천-1만명 수준을 유지하는 대안 C-1과 1천명 이하의 상징적인 주둔만을 하는 대안 C-2로 구분할 수 있을 것이다. 마지막 네번째 대안은 일본을 포함한 안보관계를 확대하는 것으로 한반도에 15,000명, 일본에 21,000명, 동북아 전체에는 도합 36,000명 수준을 유지하면서, 한반도에는 육군, 일본에는 해군 중심으로 주둔하는 D안을 상정할 수 있다. 이러한 다양한 대안들은 이론적으로는 가능하지만 향후 한반도의 전략적 중요성 증대, 중국의 등장과 이에 따른 안보적 위협을 고려한다면, 미국이 상당히 오랫동안 한반도에 적어도 2-3만

373) NATO와 관련된 대표적인 개념연구로는 Richard L. Kugler, *The Future U.S. Military Presence in Europe: Forces and Requirements for the Post-Cold War Era*, RAND (R-4194.P.42472), 1992를 참고하고, NATO확대에 따른 미군의 비용부담에 관한 평가로는 Richard L. Kugler, "Costs of NATO Enlargement: Moderate and Affordable," *Strategic Forum* No. 128 (October 1997), Institute for National Strategic Studies, National Defense University를 참고할 것.

명 수준의 미군을 유지하기를 희망할 것으로 전망할 수 있다.

마지막으로 살펴보아야 할 것은 통일후 주한미군의 기지 조정은 동아시아 전체의 미군 기지의 조정과 밀접한 관련을 맺고 있다는 점이다. 미국은 아·태 지역 역내의 기지와 지원구조를 재조정할 필요가 있으며, 또한 특히 미군이 철수하는 동안 역내에 사전배치(pre-positioning)하는 미군 장비를 증대할 필요가 있을 것으로 보고 있다.³⁷⁴⁾ 그리고 미국은 창조적인 전력배치와 전력교체의 개념을 활용하기 위하여 통일후 동아시아와 한반도에 주둔하는 미군의 주둔 규모에 변화를 가할 것이고, 이에 따라 자연스럽게 기지조정(BRAC)도 추진할 것으로 예상된다.³⁷⁵⁾ 이미 미육군의 경우는 2사단의 2개 여단 가운데 1개 여단만을 잔존시키는 방안이 제시된 바 있고,³⁷⁶⁾ 미공군의 경우는 오산 공군기지를 중심으로 제5공군을 지속적으로 전진 배치하고, 해군의 경우는 한반도에 기지를 확보하는 방안 또는 기항 및 시설에 대한 접근을 주로 하는 방안 등을 검토해 왔다.³⁷⁷⁾

374) Winnefeld et al., op. cit., 1992.

375) Base Realignment and Closure. 미국은 1989, 1991, 1993, 1995의 4차에 걸친 기지조정을 실시하여, 총 100여개의 기지를 통폐합하였고 초기의 신규 비용 부담에도 불구하고 2001년부터는 매년 58-60억 달러의 많은 국방예산을 삭감할 수 있게 되었다. 그리고 절약된 예산으로는 매년 100억 달러 정도를 장비현대화에 전용할 수 있게 되었다. Secretary of Defense William S. Cohen, DoD News Briefing, April 2, 1996, Defense LINK News: Report to Congress on BRAC을 참고 할 것.

376) Edward A. Olsen, "The Roles of Major Powers in Creating Peace on the Korean Peninsula: A US Perspective on the 21st Century," Paper presented at the 7th KIDA International Defense Conference, Seoul: KIDA, November 4-6, 1996과 Kugler, op. cit. 1992를 참고할 것.

377) 이것은 미국 해군분석연구소(Center for Naval Analyses)에서 여러 번 제시한 견해이다. Sung Hwan Wie, Changsu Kim, Perry Wood, David Carlson, Christopher Yung, Prospects for U.S.-Korean Naval Relations in the 21st Century, KIDA and CNA, 1995를 참고할 것.

5. 대내외적 준비 사항

지난 반세기 동안 한국과 미국은 한반도 공산화를 꿈꾸고 있는 북한의 군사적 위협에 대하여 굳건한 억제력을 기반으로 하는 군사안보동맹 체제를 유지하여 왔다. 앞으로 남북 관계와 북·미 관계가 개선되고 한반도에 평화공존의 기틀이 확고하게 정착되고 북한의 의미 있는 군사적 위협이 감소되거나 소멸된다고 하더라도 한·미간의 동맹은 유지되어야 하고, 대북 억제에서 통일을 지원하는 성격으로 전환하게 될 것이다. 그리고 남북한이 마침내 정치적 합의에 의한 통일을 달성하거나 아니면 다른 형태에 의한 통일을 달성하거나 통일한국은 중립노선을 표방하면서 미국과의 동맹을 폐기할 것이 아니라 오히려 새로운 안보환경에 부합하도록 동맹의 성격을 변경하는 것이 바람직할 것이다.

통일한국이 미국과의 동맹을 유지할 경우, 가장 바람직한 형태는 특정한 적대국을 겨냥하지 않으면서 지역의 안정과 평화 유지, 지역 패권세력 부상 방지를 위하여 다양한 안보 협력을 하는 형태가 될 것이다. 즉, 주변국가들간의 역학 관계 속에서 상대적으로 열세에 있는 통일한국이 취할 수 있는 가장 바람직한 형태는 중립국가를 지향하는 것이 아니라 미국과의 동맹을 발전시켜 지역안보동맹 내지는 양국의 새로운 '이익창출 동맹'(profit-generating alliance)의 형태가 되어야 할 것이다. 이러한 동맹은 21세기의 안보환경의 특징인 '미래전', '정보전', '전쟁이외의 군사작전'(MOOTW), 그리고 다양한 연합작전 내지 제휴(coalition)를 고려한다면 통일한국과 미국의 정치적, 군사적 다양성, 유연성, 상호보완성을 제고하는데 커다란 도움이 될 것이다.

다음으로 통일후 주한미군의 역할 및 임무와 관련해서는, 적절한 규모의 미군이 주둔하여 지역안보의 역할을 유연하게 담당하게 될 가능성이 높다. 물론 미군의 주둔 규모와 역할 및 임무는 동북아시아와 아·태 지역에 배치될 전체 미군 전력규모와 전력구조, 그리고 역할 및 임무라는 커다란 맥락 속에서 결정될 것이다. 앞서 언급하였듯이 상당한 기간 동안 미국은 동아시아 지역에 약 10만명 정도의 병력을 다양성, 유연성, 상호보완성이라는 목표하에 운용하게 될 것이다. 남북한 통일과정에서 주한미군은 남북한의 질서와 평화의 유지를 비롯한 역할 이외에도 동아시아 지역내에서 발생할 수 있는 다양한 “전쟁이외의 작전” 등에도 참여하게 될 것이다. 이 과정에서 미군 전체의 전력이 줄어든다면, 태평양지역에 주둔하고 있는 미군을 아무리 상호보완적으로, 아무리 유연하게 활용한다고 하더라도 주한미군의 규모, 역할과 임무에는 커다란 한계가 있을 것이다. 이 경우 주한미군은 주로 역내 다른 지역에서 발생하는 위기에 대응하는 역할을 동시에 수행할 것으로 예상된다.

통일 이후에도 새로운 이익을 창출하기 위한 한·미 동맹의 발전과 지역안보 역할을 담당하는 미군의 주둔이 바람직하지만, 이를 성취하려면 대미 관계와 대주변국과 관계에서 많은 갈등이 발생할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 따라서 통일 이후에도 미국과 지역안보동맹 또는 이익창출 동맹을 유지하면서 적절한 규모의 미군이 주둔하여 유연하게 지역안보의 역할을 담당케 하도록 대내적 차원, 대미협력 차원, 대주변국 차원에서 몇 가지 준비할 사항들이 있을 것이다.

먼저 대내적 준비 사항으로는 첫째, 주한미군 기지와 관련된 다양한 민원 처리 문제는 여론을 더욱 많이 반영하도록 하고, 용산기지 이전을 포함한 기타 주한미군 기지 및 시설의 통폐합 문제는 한국의 장기적 비전을 제시하고 기지이전 비용부담을 재산출하여야 할 것이

다. 둘째, 한국군의 전력구조, 무기체계 조정 문제는 비용 대 효과 분석을 재차 시도하여야 할 것이고, 남북한 군비통제와 주한미군의 감군과 연계하는 포괄적 계획을 지속적으로 발전시켜야 할 것이다. 셋째, 전시작전통제권 환수의 시기 및 구체적 방법을 가능한 한 조속한 시일내에 검토하고 미군측과 협의를 통해 최선책을 마련해야 하고, 유엔사 및 연합사의 폐지 또는 성격변화와 정전협정체제의 평화협정 체제로의 전환이 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다. 넷째, 양국 국내에서 주한미군 감군 요구가 대두될 가능성에 대비하여 미군 주둔의 필요성에 대한 논리적 근거를 설득력 있게 제시할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이 점은 주한미군과 미육군에서 더욱 절실히 원하고 있는 사항이기도 하다. 마지막으로, 남북평화체제가 정착된 후 적절한 시점이 가서 정부는 사회각층의 전문가들이 참여하는 ‘한·미 동맹과 주한미군의 장래에 관한 특별위원회’(가칭)를 구성하여 다양한 의견들을 수렴하게 하고 객관적인 연구결과를 발표하도록 유도하여야 할 것이다. 이로써 얻어질 폭넓은 지지를 기반으로 한·미 동맹과 주한미군에 대한 장기적인 전략비전을 제시할 수 있어야 할 것이다.

미국과의 안보협력 차원에서는 한·미 동맹의 급격한 변화나 일방적인 변환보다는 양국의 긴밀한 협의하에 투명성을 유지하면서 그 성격을 안보상황의 변화에 적합하도록 전환하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 첫째, 앞에서 제시한 다섯 가지의 대내적 준비사항들 가운데 처음 네 가지에 관해서는 미국측에 어느 정도의 투명성을 유지하면서 수시로 협의할 수 있는 체제를 구축하고 이를 잘 활용하여야 할 것이다. 둘째, 한국과 미국의 양국 국방부 당국자들간에 한·미 동맹의 발전방향과 주요 일정표를 좀더 구체적으로 연구하고 협의하여야 할 것이다. 미래의 불확실성을 이유로 언제까지나 이러한 중요한 문제들을 미루기만 해서는 안될 것이다. 아무래도 한국 국방부가 주

도권을 쥐고 적극적으로 문제를 제기하고 한국측의 비전을 제시하면서 미국과의 합의를 도출할 필요가 있다. 셋째, 양국의 권위있는 국방관련 연구기관들의 콘소시엄을 구성하여 통일후 한·미 동맹과 주한 미군의 역할과 임무 등 미래에 관한 공동연구를 다년간 수 차례에 걸쳐 수행하도록 지시하여야 할 것이다. 넷째, 한국의 언론과 학계, 정계는 물론이고 미국 의회나 언론을 상대로 한국의 대미안보협력의 장기적 비전을 홍보하는 노력을 더욱 기울여야 할 것이다. 마지막으로 미국 이외의 주변국들과의 관계에서 통일에 대한 지원을 요청함과 동시에 통일한국의 군사력이 위협이 되지 않을 것이라는 점을 부각시키면서 동북아 지역전체의 다자안보체제의 구축을 위한 양자간, 3자간, 또는 그 이상의 안보대화과 협력을 병행 추진해야 할 것이다. 미국과의 새로운 양상의 동맹이 특정한 주변국을 목표로 하고 있지 않다는 점과 적정 규모의 미군의 한반도 주둔이 지역안보에 크게 기여할 수 있다는 점을 강조하여야 할 것이다.

VIII. 한반도 평화와 동북아 안보협력

신 상 진 (통일연구원)

1. 서론

지정학적 요인과 역사적 이유로 인하여 한반도문제는 남북한간의 문제인 동시에 주변 4강의 이해관계가 복잡하게 얽힌 국제문제이기도 하다. 한반도는 지정학적으로 해양세력인 미국과 일본 그리고 대륙세력인 중국과 러시아 4강간의 이익이 첨예하게 교차하는 위치에 놓여 있기 때문에, 이들 4강은 한반도문제가 어느 일방에 유리하게 해결되는 것을 바라지 않는다. 그리고 이들은 한반도 분단과 한반도 냉전구도 고착화 과정에 직간접적으로 영향을 미쳐왔다. 따라서 한반도문제의 근본적인 해결은 남북한간의 화해와 신뢰가 전제되어야 하지만, 동시에 주변 4강의 협조가 없이는 불가능하다.

2000년 6월 역사적인 남북 정상회담을 계기로 남북한간에 대화와 협력 분위기가 조성되고 있지만, 주변국들은 한반도질서 변화 과정이 자국에게 유리하게 전개되도록 하기 위해 어느 때 보다도 한반도문제에 대해 깊은 관심을 보이고 있다. 미, 일, 중, 러는 남북 정상회담의 성과를 지지하면서도, 남북한에 대해 공전의 외교적 노력을 기울이고 있다. 이러한 상황에서, 남북 정상회담에서 도출한 합의를 성공적으로 실현해 나가기 위해서도 주변 4국의 이해와 협조를 필요로 하고 있다.

한반도의 긴장구조를 완화하고 평화체제로 전환하는 과정에서도 동북아 지역차원의 안보협력 구상이 필요하다. 동북아에서 안정과 평

화구도가 확고하게 정착될 때, 한반도의 평화체제도 공고하게 유지될 수 있을 것이다. 한반도는 지정학적으로 동북아의 중심에 위치하고 있는 등 동북아 안보와 직접적인 관계를 가지고 있기 때문이다.

이 글은 동북아 안보환경을 분석하고, 현재까지 제기된 각종 동북아 안보협력 구상을 논의하는 동시에, 한반도 평화체제를 공고화 하기 위한 동북아 안보협력 구축방안을 제시하고자 한다.

2. 동북아 안보환경: 현황과 특징

21세기에 들어선 현재 동북아에서는 냉전시기에 지속되었던 긴장 구조가 대폭 완화되고 있으나, 영토분쟁과 강대국간 영향력 확대경쟁 및 군비경쟁 등 잠재적 갈등요인이 남아있다. 한반도를 둘러싸고 있는 동북아정세는 대체적으로 완화되고 있지만, 불안정 요인이 잠재해 있다. 동북아는 여전히 새로운 지역질서 형성을 모색하는 과도기에 놓여있다. 동북아 안보환경에 중요하게 영향을 미치고 있는 요인들을 논의하기로 한다.

가. 긴장완화 요인

(1) 역내질서의 다극화

동북아 국제체제는 미국을 정점으로 하는 ‘일초 다강’(一超多強) 체제의 특징을 보이고 있다.³⁷⁸⁾ 소련 붕괴 이후 세계 유일 패권국 지위

378) 宋德星, “冷戰後東北亞安全形勢的變化,” 『現代國際關係』, 1998年 第9期 (1998. 9), pp. 34~388.

를 향유하고 있는 미국은 동아시아에 10만명의 전진배치 병력을 유지하고, 5개의 동아시아 국가들과 동맹관계를 통해 역내 질서를 주도하고 있다. 미국은 세계 최강의 군사력과 경제력 그리고 정보력을 바탕으로 동북아에서 안정자 역할을 지속하고 있다. 미국의 국력을 감안할 때, 향후 상당기간 동안 동아시아에서 미국의 영향력은 유지될 것이다.

그러나 미국은 독자적으로 동아시아의 안정을 유지해 나가기 보다는 역내 동맹국과의 역할분담을 통해 지역질서를 유지해 나가고자 한다. 이는 동북아에서 일본, 중국, 러시아의 역할이 상대적으로 강화되고 있기 때문이기도 하다. 다시 말해서, 냉전시기와 달리 동북아 국제질서를 어느 특정의 강대국이 좌지우지 할 수 없는 상황이 조성되고 있다는 것이다. 미국의 독자적인 힘으로 동북아 질서를 유지하기 어렵고, 역내 강대국들과의 협력을 통해서 지역질서를 안정적으로 유지해 나갈 수 있게 된 것이다. 동북아의 국제질서가 다극화의 방향으로 전환되고 있다.

일본은 세계 2대 경제국 위상에 걸맞는 정치·군사적 강대국으로 도약하려는 움직임을 보이고 있다. 1996년 미·일 신안보공동선언 이후 미국과 동맹관계를 강화하면서 대내적으로 주변사태법과 자위대법개정안을 통과시켜 동아시아에서 군사적 영향력을 확대할 수 있는 여지를 마련해 놓고 있다. 일본은 첨단 과학기술을 보유하고 있기 때문에 언제든지 군사 강대국으로 발전할 수 있는 조건을 구비하고 있다. 또한 일본은 유엔안보리 상임이사국 가입을 기도하고 있고, 막강한 경제력을 바탕으로 중국, 러시아, 북한 등에 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있다.

세계에서 가장 빠른 경제성장을 기록하고 있는 중국은 미국의 동아시아정책을 견제할 수 있는 지역 강대국으로 등장하였다. 미국은

중국의 협력없이 동아시아 정책구상을 추진하기 어려운 실정이다. 1997년 이래 동아시아에서 금융위기 상황이 조성되었을 때, 동아시아 경제에 대한 중국의 영향력이 잘 드러난 바 있다. 중국이 자국 상품의 수출증대를 위해 인민폐 평가절하를 단행하였다면 동아시아 금융위기 상황은 더 악화되었을 것이다. 중국은 정치·군사적으로도 동아시아에서 다극화질서 구축을 주장하면서 미국의 단일 지배체제를 견제할 수 있는 강대국 지위를 누리고 있다.

러시아는 대내 경제문제와 정치·사회적 불안으로 동북아지역에 대해 과거와 같은 영향력을 행사하지 못하고 있으나, 푸틴 집권 이후 실리외교를 통해 영향력 복원을 모색하고 있다. 푸틴은 2000년 7월 러시아 대통령으로서는 처음으로 북한을 방문하여 북한과 공동선언을 발표하여 전통적 친선관계를 강화하기로 하고, 전역미사일방어체제 등 국제현안에 대한 공통 인식을 확인하였다. 또한 푸틴은 일본 오키나와에서 개최된 G8 정상회담에서 미국이 시도하고 있는 국가미사일방어와 전역미사일방어 구축 구상을 반대하였다. 대내 안정을 도모하고 광대한 영토와 자원을 효율적으로 활용하게 될 경우, 동북아 문제에 대해 러시아가 미치게 될 영향력을 무시하기 어렵다.

이로써 동북아질서는 더 이상 특정 강대국에 의해서 독단적으로 결정되기 보다는 강대국간 상호작용과 지역국의 이해관계에 의해서 영향을 받게 되었다. 동북아 국제질서의 다극화 현상은 남북한과 같은 지역국의 독자적 외교영역 확대를 가능하게 하고 있다. 한국은 미·일과 안보협력관계를 유지하면서 중국, 러시아와도 정치·안보대화를 확대하고 있으며, 북한 역시 중·러와 우호관계를 회복함과 동시에 미국, 일본과도 관계개선을 적극 모색하고 있다.

물론 국제정치 학자들 사이에서는 양극체제나 단극체제가 다극체제 보다 국제질서 안정에 기여한다는 주장들이 제기되고 있으나,³⁷⁹⁾

다극체제하에서 동북아에서 강대국간의 대규모 분쟁이 일어나게 될 가능성이 크게 감소하였다. 미·일·중·러 등 동북아 4강은 역내에서 영향력을 확대하기 위해 경쟁을 벌이면서도 상호간 경제의존도 증대와 안보대화를 통해 협력을 모색하고 있다. 4강은 양자간 대화와 아태경제협력체 지도자회의 및 아세안지역포럼 등 다자안보대화를 통해 분쟁의 소지를 해소해 나가고 있다.

다극화 체제하에서 국가간 우적개념이 불분명해지고 있으며, 역내 국가들간에 이념적 대립이 크게 완화되고 있다. 냉전시기에는 한·미·일 대 북·중·러간 대립구도가 명확하였기 때문에 양 진영간 안보논의가 거의 불가능하였으나, 이념적으로 상이한 역내 국가간 안보대화와의 협력이 확대되는 추세를 보이고 있다. 한국은 중, 러와 군사안보관계를 확대하고 있고, 북한도 미, 일과 고위급대화를 통해 관계개선을 모색하고 있다. 물론 국가간 우적개념이 명확하지 않게 됨에 따라 미국과 소련의 안보우산 하에 있었던 지역국들은 안보문제를 스스로 해결해야 하는 부담을 갖게 된 측면도 있지만, 국가간의 관계에서 이념적 요인이 미치는 영향이 크게 감소하고 실리를 추구를 위한 협력 분위기가 확산되고 있다.³⁸⁰⁾

(2) 경제 상호의존도 심화

379) Kenneth N. Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power," *Journal of International Affairs*, Vol. 21, No. 2 (1967), pp. 220~223. 광태환, 「국제정치속의 한반도: 평화와 통일구상」 (서울: 서울프레스, 1999), pp. 13~15에서 재인용.

380) 자유주의론자들은 국가간 상호의존이 심화되고 국제 정치경제체제가 다극화 되면서 평화적 기운이 확산될 것으로 본다. Robert Keohane and Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977) 참조.

동북아 지역은 세계에서 가장 경제성장 속도가 빠른 지역의 하나로서 역내 국가간 경제 상호의존도가 심화되고 있다. 미국은 경제 연착륙정책을 성공적으로 실현함으로써 전후 가장 호황을 구가하고 있으며, 중국은 개혁·개방정책을 지속적으로 추진하여 경제성장과 안정을 동시에 달성하고 있다. 일본은 장기적인 경제침체 국면에 처해 있으나, 세계경제에서 일본경제가 차지하는 비중은 여전히 막대하다. 한국은 국제통화기금체제에서 완전히 벗어나 새로운 경제도약을 모색하고 있고, 러시아와 북한도 경제회복에 최우선 국가정책 목표를 두고 있으며, 어느정도 성과를 거두고 있다.

이와 같은 동북아 지역국들의 경제발전은 상호간 경제교류를 확대하고 국가간 거리를 단축시키는 요인으로 작용하고 있다. 미국은 한·중·일 3국과 2,000억달러 이상의 교역을 진행하고 있고, 이들 3국 모두가 미국의 10대 교역 상대국에 포함되어 있다. 일본의 대외무역에서 미·중·한국이 차지하는 비중이 거의 절대적일 만큼 높다. 대외 의존적 경제발전 정책을 추진하고 있는 중국도 이들 동북아지역 국가들과의 경제교류·협력을 중시하고 있다. 역내국가들의 경제가 고도의 상호 보완적 성격을 지니고 있고, 세계경제가 지역주의화와 집단화 추세를 보이고 있다는 점을 감안할 때, 동북아 국가간의 상호 경제의존도는 더욱 증대될 것이다.

역내 국가들간의 경제협력 필요성 증대는 지역 분쟁 발발 가능성을 감소시키고 갈등을 대화와 타협을 통해 해결하도록 유도하고 있다. 미국과 중국은 대만문제, 인권문제, 국가미사일방어 체제 구축문제 등을 둘러싸고 대립하면서도 상호 경제적 필요와 지역안정 유지를 위해 안보대화를 진행하여 갈등을 완화하고 있다. 과거사문제와 영토문제로 소원한 관계에 있는 중·일이 관계발전을 모색하는 이유중의 하나도 경제적 필요성 때문이다.

미국의 경제교역에서 동아시아가 차지하는 비중이 높아짐에 따라 미국은 동아시아의 안정유지를 위해 보다 많은 노력을 기울이고 있으며, 중국은 대내 경제발전을 국가정책의 최우선 목표로 설정하고 있기 때문에 동아시아의 안정과 평화를 위해 건설적인 역할을 수행하고 있다.

나. 잠재적 갈등요인

(1) 강대국간 이해대립

미·일·중·러 4강 모두 동북아에서 안정과 평화가 유지되기를 바라는 한편, 동북아 신질서가 자국에 유리하게 구축되기를 희망하고 있다. 이들 4강은 동북아 신질서 구축과정에서 보다 많은 영향력을 행사함으로써 자국에 유리한 대외환경을 조성하고자 하고 있다. 동북아에서 막대한 영향력을 행사하고 있는 4강간의 이해대립은 지역안정에 잠재적 불안요인으로 작용하고 있다.

중·미관계가 동북아 질서에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 변수가 되고 있다.³⁸¹⁾ 중·미는 대만문제, 인권문제 그리고 미국의 국가미사일 방어체제 구축문제 등을 둘러싸고 갈등을 보이고 있다. 중국은 미국이 대만문제에 대해 모호한 자세를 보임으로써 대만의 독립을 부추기고 있다고 보고 있고, 미국이 중국내 인권문제를 제기하고 국가미사일방어와 전역미사일방어 체제 구축을 시도하고 있는 목적이 중국

381) Zbigniew Brzezinski, "Living With China," *The National Interest*, No. 59 (Spring 2000), pp. 5~21; David Shambaugh, "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, Vol. 42, No. 1 (Spring 2000), pp. 97~115.

을 견제하려는데 있다고 보고 있다. 미국 국방부를 위시한 보수진영은 중국이 군사력을 증강하고 있는 이유가 대만을 침공하고 동아시아에서 패권을 장악하려는데 있다고 판단하고 있다. 동북아에서 서로가 주도권을 확보하려 하고 있기 때문에 중·미간에 긴장이 지속되고 있다.

그러나 중·미는 상대방과 경제교류·협력을 지속할 필요성을 가지고 있고 지역안정을 유지하기 위해서도 서로 협력을 필요로 하고 있기 때문에, 양국간의 갈등이 노골화 하지는 않고 있다. 중·미는 1997년과 1998년 정상회담을 통해 ‘건설적 전략동반자관계’를 구축하기 위해 노력하기로 하였으며, 중국의 세계무역기구 가입을 위한 양자협상을 타결짓는 한편, 1999년 5월 유고주재 중국대사관 오폭사건 이후 중단된 안보대화를 재개함으로써 갈등을 완화하고 있다.³⁸²⁾

동북아의 두 지역강대국인 중·일간의 관계도 갈등과 협력이 교차하는 양상을 보이면서 전개되고 있다. 중국과 일본은 경제발전과 정치·군사 대국을 모색하는 과정에서 상대방의 협력을 필요로 하기 때문에 지도자 교환방문과 엔차관 제공 등을 통해 관계발전을 모색하고 있다. 그러나 중·일은 21세기 동아시아에서 주도권을 확보하려 하고 있기 때문에 구조적으로 경쟁을 벌일 수밖에 없는 상황이다. 중국은 일본의 유엔안보리 상임이사국 가입과 평화헌법 개정 논의 및 일본 자위대의 활동범위 확대 움직임 등을 극도로 경계하고 있다. 중국은 일본이 미국과 공동으로 전역미사일방어체제를 구축하려 하는 의도가 중국을 겨냥하려는데 있다고 보고, 이를 강력하게 반대하고 있다. 일본은 중국이 남중국해와 조어도 인근해역에서 해군함정과 공군기 훈련을 강화하고 있는 것을 크게 우려하고 있다. 일본은 중국이

382) 楚樹龍, “冷戰後中美雙變和地域戰略與安全關係,” 『現代國際關係』, 2000年 第5期 (2000. 5), pp. 7~14.

국력을 더욱 증강하게 되면 동아시아 불안정 요인이 될 것으로 판단하고 있다. 과거사문제도 양국간 대립을 심화시키는 요인이 되고 있다.³⁸³⁾

미국의 국가미사일방어체제 구축과 탄도탄요격미사일금지조약(ABM Treaty) 폐지 움직임으로 인한 미·러간 이해대립도 동북아 안정에 부정적으로 작용하고 있다. 러시아는 미국이 국가미사일방어망을 구축하게 되면 미·러간 전략핵무기 균형이 파괴됨으로써 동아시아 뿐만 아니라 세계 안정에 심각한 위협이 될 것이라고 주장하고 있다. 러시아의 이러한 입장은 일본 오키나와에서 개최된 G8 정상회담에서도 잘 나타난 바 있다.

(2) 영토분쟁

조어도 영유권문제, 북방 4개도서 반환문제, 한·중·일간 배타적 경제수역 관할권문제 및 중·러간 국경문제 등도 동북아질서 안정을 저해할 수 있는 요인이 되고 있다. 이들 영토문제는 역내에서 나타나고 있는 애국주의와 민족주의 성향으로 인하여 근본적으로 해결될 기미를 보이지 않고 있다.

1978년 덩샤오핑 방일시 중국이 조어도 영유권분쟁 해결을 후대에 맡기자고 제의함으로써 1980년대까지 중·일간에 영유권분쟁이 표면화되지 않았다. 그러나 동아시아에서 중·일의 영향력이 확대되고 해양주권의 중요성이 증대됨에 따라, 중·일은 조어도 영유권문제에 대해 큰 관심을 보이게 되었다. 특히 일본과 중국에서 민족주의자들과 보

383) 梁明, “日本假借朝鮮情結擴充軍力,” 『瞭望』, 2000年 第26期 (2000. 6), pp. 30~31; 朱鋒, “周邊事態: 矛盾與問題,” 『現代國際關係』, 1999年 第8期 (1999. 8), pp. 23~26.

수 우익세력의 발언권이 강화됨으로써, 양국은 국가주권문제에 대해 타협적인 태도를 보이기 어렵게 하고 있다. 1996년 일본의 우익단체가 조어도에 등대를 설치한 후 중·일간 영유권문제를 둘러싼 갈등이 끊이지 않고 있다. 2000년에도 일본 靑年社가 조어도에 신사를 세우고, 일본 외무부 관리가 조어도를 일본영토라고 발언함으로써 중·일 간에 외교분쟁이 제기되고 있다.³⁸⁴⁾

북방 4개도서 반환을 둘러싼 일본과 러시아간의 팽팽한 이견도 해소되지 않고 있다. 일본은 러시아에 대해 경제지원을 강화함으로써 북방 4개도서 반환문제에 대한 러시아의 입장을 완화하고자 노력해 왔으나, 러시아는 이들 4개 도서가 갖는 전략적 중요성과 이 것이 대내외에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 우려하여 타협하지 않고 있다.

또한 독도문제가 한·일간 잠재적 마찰요인으로 남아있고, 200해리 배타적경제수역 시대에 황해와 동중국해 자원개발문제를 둘러싸고 한·중·일 사이에 이해가 상충하는 부분이 있다.

중국과 러시아는 4,000킬로미터가 넘는 국경을 접하고 있다. 1999년 제2차 비공식 정상회담에서 3개의 국경조약을 서명함으로써 30여년에 걸친 중·러간 국경분쟁이 종식되었으나,³⁸⁵⁾ 상대방에 대한 역사적 불신이 남아있기 때문에 중·러가 국경문제로 다시 갈등을 빚을 가능성이 배제할 수 없다.

(3) 군비경쟁

384) 『人民日報』, 2000. 4. 29; 『文匯報』, 2000. 5. 2.

385) 중·러는 1991년 동부국경선협정, 1994년 서부국경선협정, 1996년 상해협정 및 1998년 국경문제에 관한 공동성명 등을 통해 국경선문제를 처리해 왔다.

현재 동북아에서는 미·일에 의한 전역미사일방어체제 구축문제, 역내 미군주둔문제, 중국과 일본의 군사력 증강 그리고 북한의 핵·미사일 개발문제 등이 불안정 요인으로 작용하고 있다. 동북아에서 전개되고 있는 군비경쟁은 역내국가들의 경제력 증강에 따른 자연스런 결과이기도 하지만, 동북아 질서가 그만큼 유동적이며 전환기에 있다는 것을 의미하기도 한다.

북한이 장거리 미사일을 발사한 후 미국은 일본과 함께 동아시아에서 전역미사일방어체제를 공동으로 연구개발 계획을 추진하고 있다. 이 전역미사일방어체제에 대만까지 포함하려는 움직임을 보이고 있다. 그런데 중국과 러시아는 이 구상이 실현되게 되면 중·러가 보유하고 있는 미사일을 무용지물로 만들 것이라면서 강력하게 반발하고 있다. 특히 중국은 미국의 구상을 동아시아에서 ‘소규모의 나토’를 구축하려는 의도로 보고 있다.³⁸⁶⁾ 중국과 러시아는 미국이 전역미사일방어체제 구상에 공동의 이해관계를 표명하면서 상호 군사교류·협력을 확대하고 미사일의 정확도와 사거리 확대를 추진하고 있다.

동아시아에 주둔하고 있는 미군이 지역안정 유지 역할을 수행하고 있으나, 중국과 러시아는 역내 미군이 역내에서 미국의 패권을 유지하기 위한 세력이며 중·러를 겨냥하고 있다고 판단하고 있다. 남북 정상회담에서 김정일 북한 국방위원장이 주한미군의 필요성에 공감한 것으로 알려지고 있으나, 북한도 공개적으로는 주한미군이 역내 불안정 요인이라고 주장해 왔다.

동북아의 군비증강은 지역 강대국인 중국과 일본에 의해서 주도되고 있다. 중국은 국방예산을 매년 10% 이상 증액해 왔으며, 러시아와 이스라엘 등으로부터 수호이 27 전투기와 최신형 구축함 등 첨단

386) 朱成虎, “美國戰區導彈防禦計劃意欲何爲,” 『瞭望』, 1999年 第7-8期 (1999. 2), pp. 38~39.

군사무기를 도입하고 있다. 특히 중국은 대만문제를 조기에 해결하고 남사군도 지역에 대한 영유권을 장악하기 위해 해군력과 공군력 증강에 박차를 가하고 있다. 중국의 군사력 증강은 대만과 동남아시아 지역은 물론 일본과 미국에게도 위협이 되고 있다.

세계 2위의 군사예산을 지출하고 있는 일본은 1995년 ‘신방위대강’을 확정한 후 군사전략을 ‘전수방위’에서 ‘지역방위’로 전환하려는 움직임을 보이고 있다. 1999년 일본은 미·일방위협력지침에 따라 주변 사태법과 자위대법개정안을 제정하여 자위대의 활동범위를 확대하였으며, 일본에 위협을 미칠 수 있는 국가에 대해 선제공격을 가할 수 있다고 판단하고 있다.³⁸⁷⁾ 중국과 일본간 역사적 경쟁관계를 고려할 때, 중·일의 군사력 증강은 동북아 안정에 심각한 위협요인이 될 수 있다.

(4) 분단국문제

동북아 지역국인 중국과 한국은 세계 마지막 분단국이다. 동북아에서 냉전의 잔재가 지속되고 있는 가장 중요한 이유중의 하나는 중국과 한반도에서 분단상황이 해소되지 못하고 있기 때문이다.

1987년 대만이 ‘探親’(친지방문)을 허용한 이후 중·대만간 비정치적 분야에서 교류가 확대되어 왔으나, 정치적으로는 대만독립 문제로 첨예한 긴장이 지속되고 있다. 중·대만간에는 연간 250억 달러에 이르는 교역이 이루어지고 있고, 현재까지 1,000만명에 달하는 대만주민들이 중국을 방문하고, 200만명 가량의 중국인들이 대만을 방문한 것으로 알려지고 있다. 중국에 투자된 대만의 자본이 300억 달러에 육

387) 梁明, “日本假借朝鮮情結擴充軍力,” pp. 30~31.

박하고, 대만경제의 대중국 의존도는 10%를 상회하고 있다.

이처럼 중·대만간에는 거의 자유로운 인적·물적 교류가 이루어지고 있으나, 정치·군사적 긴장은 해소되지 않고 있다. 1995년 리덩후이 대만총통의 미국방문과 1996년 대만 총통선거를 전후하여 양안간 군사적 긴장이 고조된 바 있고, 1999년에는 리덩후이 총통이 양국론을 주장함으로써 왕다오한 중국 해협회 회장의 대만방문 계획이 취소되고 대만에 대한 중국의 군사위협이 강화되었다. 2000년 대만 총통선거 과정에서도 양안간 갈등이 고조되었다. 중·대만간의 긴장관계는 중국이 대만을 지방정부로 간주하고 대만에서 독립 여론이 끊이지 않고 있기 때문에 쉽게 해소되기 어렵다.

한반도문제도 동북아 안정을 저해하는 심각한 요인으로 작용해 왔다. 북한의 경제난이 심화되고 북한이 미사일·핵무기 개발을 통해 국제사회에 위협을 가함으로써 한반도문제는 동북아 정세안정을 위협하는 가장 중대한 변수로 작용해 왔다. 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한간 인적·물적 교류가 확대되고 상호 신뢰 분위기가 확산되고 있고, 북한의 대외관계가 현저하게 개선되고 있는 등 한반도 긴장상황이 크게 완화되고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한간에는 여전히 평화체제가 구축되지 못하고 있고, 북한의 미사일·핵문제로 북·미, 북·일관계가 정상화되지 못하고 있다. 더욱이 한반도문제 해결과정에서 주변 강대국들의 이해관계가 반드시 일치하지 않고 있고, 이는 한반도의 갈등구조 해소에 불리하게 작용하고 있다.

3. 동북아 안보협력 현황과 관련국 입장

가. 동북아 안보협력 현황

동북아 국가들은 지역의 잠재적 불안정 요인들을 해소하기 위해 양자적 노력과 다자적 노력을 함께 전개하고 있다. 유럽과 달리 동북아에서는 양자간 관계개선 노력이 우선시 되고 있으며, 유럽안보협력 기구와 같은 다자안보협력체가 형성되지 못하고 있다. 동북아협력대화 와 한반도 긴장완화와 평화체제 구축문제 논의를 위한 4자회담과 같은 초보적인 형태의 다자안보대화가 진행되고 있고, 일본과 러시아에 의해서 6자회담 개최를 통한 동북아 안보문제 협력방안이 제시되고 있다.

우선 동북아에서 태동하고 있는 안보협력 노력으로서 양자간의 안보대화를 들 수 있다. 중국과 미국은 1997년 이래 ‘건설적 전략동반자관계’를 구축하기 위해 노력을 기울이고 있다. 양국은 자국 통제하에 있는 전략핵무기를 상대방에 대해 겨냥하지 않기로 하였으며, 양국 군대간 인도주의적 구조, 군사환경 보호, 군사교류 확대 등에 합의하였다. 또한 중·미는 세계 평화와 지역의 안정유지를 위해 군사안보 대화를 확대하기로 하였다. 이러한 합의에 따라 2000년에도 코언 미 국방장관과 탈보트 국무부 부장관이 중국을 방문하여 안보대화를 개최하였으며, 쑹캉카이 중국군 부총참모장이 워싱턴을 방문하여 군축대화를 재개하였다.

중·일도 안보대화를 활발하게 진행하여 자국의 안보정책을 상대방에 설명함으로써 안보정책의 투명성을 확보하고 상호 의구심을 해소하기 위해 노력하고 있다. 중·일은 1994년 이래 연례 안보대화를 개

최해 왔으며, 2000년에는 푸젠요우 중국군 총참모장과 후지나와 자위대 통합막료장이 상호 교환방문하고, 국방장관 상호 교환방문을 가까운 시일내에 성사시키기로 하였다. 중·일은 과거사문제와 신사참배문제 등으로 갈등을 빚고 있으나, 경제협력과 안보대화를 통해 우호협력 동반자관계를 구축을 모색하고 있다.

중·러는 1996년 ‘상해 5개국회의’ 이후 국경지역에서의 신뢰구축과 국경지역 병력 감축 및 민족분리주의와 조직범죄 공동 대처 등을 약속함으로써 안보협력을 확대하고 있다. 또한 중·러는 국제질서의 다극화와 탄도탄요격미사일금지조약 유지 및 한반도의 평화통일문제 등에 인식을 같이 함으로써 전략적 협력·동반자관계를 강화하고 있다. 중·러간의 이러한 전략적 협력·동반자관계는 제3국을 겨냥하지 않는 협력안보 개념을 기반으로 한 것으로써 지역안정에 부정적으로 작용하기 보다 긍정적으로 작용하는 측면이 더 많다.

남북한과 주변 4강 사이에도 정치·안보대화가 시작되고 있다. 한국은 중국과 국교를 정상화한지 8주년을 맞이하여 국방장관과 합참의장 등 군 최고위급 지도자 교환방문을 통해 협력범위를 정치·안보분야로까지 확대하고 있다. 또한 한·러간에도 국방장관 교환방문을 통해 우발적인 군사충돌을 방지하고 사고의 신속한 해결을 위해 ‘위험한 군사행동 방지협정’을 조속히 체결하기로 합의하였으며, 양국 해군간 긴급연락체계와 국방정책 담당부서간 핫라인을 구축하기로 하였다. 북한도 미·일과 대화와 협상을 통해 핵과 미사일문제를 해결하고자 하고 관계개선 협상을 진행하고 있다.

동북아 지역에서는 소지역 차원의 다자안보협력기구가 태동하지 않고 있으나, 아세안지역포럼과 아시아유럽정상회담에서 지역 안보문제가 논의되고 있고 소지역 차원의 다자간 안보대화가 시도되고 있다.

아세안지역포럼에서 동북아 안보문제가 논의되고 있는데, 이는 1994년 동남아국가연합에 의해 발족되었다. 동남아국가 지도자들이 정기적인 회합을 통해 이해증진, 신뢰구축, 예방외교를 실천함으로써 국가간 대립과 분쟁을 해결하고 갈등의 원인을 제거해 나가기 위해 설립된 것으로, 현재는 아태지역 안보문제 논의를 위한 중심축이 되고 있다. 2000년에는 북한이 23번째 회원국으로 가입함으로써 아세안 지역포럼이 동북아의 안정과 평화유지에 기여할 수 있는 역할이 확대될 수 있는 계기를 맞게 되었다. 그럼에도 불구하고, 아세안지역포럼은 동남아국가연합이 주도하고 있고 강력한 구속력이 없기 때문에 한반도 안정과 평화를 보장하는 메카니즘으로 기능하기에는 한계가 있다.

한·미·일·중을 포함 10개국의 비정부단체가 참여하는 아태안보협력 위원회(CSCAP)이 존재하는데, 이는 아세안장관회의와 그 밖의 공식적인 기구에 안보문제와 관련한 안건을 상정하기 위해 창설된 것이다. 이외에도 태평양경제사회이사회(PECC)와 아태경제협력체는 경제 및 안보 등의 문제에 대한 구상이나 정책을 논의하기 위해 설립되었다. 또한 15개의 유럽연합 소속 국가들과 한·중·일 등 10개의 아시아 국가들이 회원국으로 참여하고 있는 아시아유럽정상회의도 1996년 이래 회원국간 대화를 통해 상호이해를 증진시키고 아시아와 유럽의 평화와 번영을 증진시키는 것을 목적으로 하는 비공식 대화기구이다.³⁸⁸⁾ 2000년 서울에서 개최되는 제3차 회의에서는 북한을 초청하는 논의가 제기되고 있다.

동북아 안보문제를 중점적으로 논의하기 위한 다자안보대화체로서는 동북아협력대화가 있다. 동북아협력대화는 1993년부터 미·일·중·러

388) <http://www.asean3.org/english/b01.htm>.

와 한국의 민간인 학자와 외교부와 국방부의 정부관료들이 개인자격으로 참가하여 운영되고 있는 ‘제2트랙 외교’로서, 역내 정세에 대한 각국의 시각을 교환하고 역내국가간 신뢰구축을 위한 국방정보 공유 방안 등을 협의하고 있다. 동북아협력대화 이외에 동북아지역을 대상으로 하는 민간차원의 안보대화는 세미나 형태의 북태평양 문제에 관한 북해도회의, 동북아에 관한 유엔 심포지엄 등을 들 수 있다. 이들 비정부간 안보대화는 정부차원의 다자안보체가 구축되지 못한 상태에서 역내국가들을 연결시켜 주는 역할을 수행하고 있다.

한반도의 안보와 평화문제 논의를 목적으로 하는 다자안보대화로서 4자회담이 진행되어 왔는데, 1996년 4월 한·미에 의해서 공동으로 제안되어 1999년 8월까지 6차에 걸쳐 본회담이 개최되었다. 남북한과 더불어 실질적으로 한반도 평화에 직접적으로 관련이 있는 미국과 중국이 평등하게 참여해 온 4자회담은 북한의 미온적인 태도로 인하여 큰 진전을 보지 못한채 중단되고 있다.

나. 관련국의 입장과 정책

미국은 세계 유일 초강대국으로서 동북아지역의 안정과 평화를 보장하는 안정자 역할을 수행하고자 하고 있다.³⁸⁹⁾ 미국은 일본과 한국과 같은 동맹국과의 협력을 통해 동북아 지역의 안정을 유지하는 데 일차적 목적을 두고 있으며, 다자 안보협력대화는 보조적으로 활용하고자 한다.

미국은 동북아에 대한 ‘개입과 확대정책’을 통해 미국의 주도권과

389) 백악관, “21세기 미 국가안보전략,” 『국가전략』, 제6권 2호 (2000), A National Security Strategy for a New Century, December 1999, pp. 211~212.

지역안 안정을 위협할 수 있는 지역 패권국 출현을 방지하고, 대량살상무기 확산을 저지하고, 군비경쟁 및 영토문제 등을 해결하는 한편, 중국과 북한과 같은 국가를 국제체제에 편입시키려 하고 있다. 이를 위해 미국은 일본과 한국 등 역내 국가들과 양자동맹을 유지하고 10만명의 미군주둔을 지속하는 것이 필수적이라고 간주하고 있다. 따라서 미국은 1996년 일본과 신안보 공동선언에서 양자간 안보관계가 동북아에서 평화와 번영을 보장하는 초석이라고 규정하고 있으며, 한반도의 긴장이 동북아의 평화와 안정에 대한 가장 심각한 위협이 되고 있다고 보고 한국과 안보동맹을 굳건히 유지한다는 방침이다.³⁹⁰⁾

미국은 북한의 장거리 미사일과 대량살상무기 개발과 수출을 막는데 한반도정책의 중요한 비중을 두고 있다. 미국은 소위 ‘페리보고서’에 따라 대북 제재조치 완화 등 포용정책을 통해 북한의 위협요소를 제거하고, 장기적으로 북한체제를 미국의 국익과 상충하지 않는 체제로 전환시키려 하고 있다. 그러나 북한이 미국의 이러한 노력에 호응하지 않을 경우에는 대북 강경책을 상정하고 있다.

또한 미국은 중국이 국제규범을 존중하고 안정적이고 개방적인 국가가 되기를 바라고 있다. 미국은 동아시아 안정과 번영의 지속은 중국의 책임있는 역할에 의해서 크게 영향을 받을 수 있다고 인식하기 때문이다. 미국은 대만문제와 전역미사일방어체제 구축문제 등을 둘러싸고 중국과 이해가 대립하고 있으나, 중국의 세계무역기구 가입을 위한 양자협상 타결, 지도자 상호 교환방문, 군비통제와 인권대화 등을 통해 중국과 건설적 전략동반자관계 구축을 모색하고 있다.

이처럼 미국은 동북아의 평화와 안정을 유지하기 위해 일차적으로

390) U.S. Department of Defense, “The United States Security Strategy For the East Asia-Pacific Region, 1998,” <http://www.defenselink.mil/pubs/easr98>.

쌍무적 노력을 중시하고 있지만, 아세안지역포럼과 같은 지역안보대화를 지지하고 있다. 미국은 아세안지역포럼과 동북아협력대화 그리고 4자회담 등 동북아 다자안보대화에 적극 참여함으로써 동북아에서 발생할 수 있는 분쟁을 사전 예방해야 한다는 필요성을 느끼고 있다. 그렇지만, 미국은 여전히 다자안보대화를 보조적인 차원으로 간주하고 있다.

일본은 미국과의 안보동맹을 주축으로 하여 동북아 안보를 유지해 나간다는 원칙에 큰 변함이 없으나, 동아시아에서 경제력에 응분하는 영향력을 발휘하기 위해 다자적 틀을 구축해야 한다는 점을 강력히 제의하고 있다. 일본은 미국과의 신안보협력 지침을 통과시키고 미국과 공동으로 전역미사일방어체제 연구개발하기로 하였으며, 대내적으로는 주변사태법안과 자위대법 개정안 등을 통과시켜 동북아질서 변화과정에서 주도적 역할을 수행하고자 하고 있다. 동시에 일본은 동북아협력 대화와 아세안지역포럼 등 기존의 동아시아 다자안보대화체에 적극 참여하고, 6자회담 구상을 제의하고 있다. 일본이 지역 다자안보기구 창설을 주장하는 중요한 이유는 역내 역할증대의 발판을 마련하려는 데 있다.

일본은 1991년 ASEAN PMC에서 동아시아 안보문제까지 논의할 수 있는 협의체를 구축하자고 제의한 이래 지역 다자안보체제 구축을 적극 주창해 왔다. 그후 일본은 유럽안보협력회의와 유사한 아태안보기구, 태평양공동의 집, 6자회담 및 다자안보협력체 등의 창설을 주장해 왔다. 일본이 지역 다자안보대화를 적극 희망하는 이유는 역내 국가들과의 신뢰구축을 통해서 국제역할 증대가 가능하다는 판단 때문이다.

중국은 양자동맹 강화와 미국의 패권정책 그리고 한반도문제 등이 동북아 안정을 위협하는 가장 심각한 요인으로 작용하고 있다고 간

주하고 있다. 중국은 동북아 지역국간에 아직 냉전적 의식이 남아있기 때문에 양자간 신뢰구축 조치가 선행되어야 한다고 주장한다. 따라서 중국은 동북아 지역국 상호간 쌍무관계 개선을 위한 노력이 필요하다고 보고, 역내 국가들과 선린우호관계를 강화하기 위해 외교적 노력을 기울이고 있다. 중국은 한반도문제도 일차적으로 남북한간에 대화와 협상을 통해 해결되는 것이 바람직하다는 입장이다.

중국은 현단계에서 강력한 구속력을 가진 동북아 다자안보협력체를 형성하는 데에는 부정적으로 인식하고 있으나, 다자안보대화를 통한 역내 잠재적 분쟁요인을 해소해 나가는 데에는 찬동하고 있다. 동북아 질서를 미국과 일본이 주도하고 있는 상황에서 지역 다자안보협력체를 구축하게 되면 중국 견제·봉쇄 메카니즘으로 활용될 우려가 있다고 인식하고 있기 때문이다. 동북아에서 유럽안보협력기구와 같은 포괄적 안보기구를 구성하는 데 반대하는 또다른 이유는 영토문제, 인권문제 및 대만문제 등을 다루게 될 수 있기 때문이다. 중국은 강력한 구속력을 가진 동북아 다자안보협력기구가 중국의 내정간섭 도구로 활용될 수 있다는 점을 경계하고 있다.

그렇지만, 중국은 냉전적 요소가 상존해 있는 동북아에서 평화를 정착시키기 위해서는 국가간 신뢰증진을 통한 예방외교 차원에서 협력안보 개념을 강조하면서 지역 다자안보대화에는 적극 참여하고 있다. 중국은 역내국가들이 중국에 대해 가지고 있는 위협인식을 불식시키고 동북아 신질서 구축과정에서 배제되지 않기 위해 다자안보협력 대화에 적극적인 입장을 보이고 있다. 중국은 지역 다자안보협력 논의가 우선 민간차원에서 시작되어 정부차원으로 확산되는 점진적인 과정을 거쳐야 하고, 참여국가들의 평등한 지위가 보장되고, 내정 불간섭원칙이 존중되어야 한다는 태도를 견지하고 있다.

러시아는 대내문제외 동북아 지역문제에 대해 강력한 영향력을 행

사하기 어려운 상황이기 때문에 동북아 평화가 다자적인 형태를 통해 구축되어야 한다는 데 가장 적극적이다. 러시아는 현재 동북아에서 정부간 집단안보체제 구축이 어렵다고 판단하면서도, 역내 안보문제 논의를 위한 의견교환의 메카니즘 설치를 주장하고 있다.³⁹¹⁾

엘친시기부터 러시아는 동북아 국가간의 다자안보협의체 구축을 제의해 왔으며, 이를 위해 무력분쟁 조정기구와 지역전략연구센터 설치 및 한반도의 대량살상무기 자유지대화를 주장하고 러시아 스스로도 방위에 필요한 수준까지 극동지역 병력을 감축할 것이라는 점을 밝혀왔다. 이에 따라 러시아는 동북아협력대회에 적극 참여해 왔으며, 한반도 4자회담 개최 이후에는 한반도를 포함한 동북아 평화체제 조성과정에서 배제되고 있다는 데 불만을 표출하면서 러시아가 포함된 6자회담 개최를 일관적으로 주장하고 있다.

4. 한반도 평화체제의 국제적 보장: 동북아 다자안보협력

한반도문제는 남북한 당사자간의 문제이기도 하지만 동북아 4강국의 이해관계가 깊이 관련되어 있는 문제이기도 하다. 따라서 한반도에서 평화체제를 구축하고 이를 제도화 하기 위해서는 남북한간 신뢰구축과 4자회담 틀내에서 정전협정의 평화협정으로의 전환, 그리고 동북아 다자안보협력체 구축이 함께 이루어져야 한다. 4자회담 틀내에서 남북한간의 평화협정을 미국과 중국이 보장하는 동시에 일본과 러시아도 한반도 평화체제를 공고히 하는데 일정 역할을 수행해야 한다는 것이다. 나아가 한반도 평화체제 공고화, 즉 한반도 평화체제

391) 여인곤 등, 『동북아 평화체제 조성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 89~90.

의 국제 보장장치로서 동북아 다자안보협력체 구축방안을 고려할 수 있을 것이다.

동북아 다자안보협력체는 동북아 지역차원의 군사분쟁의 예방, 정치·군사적 신뢰구축, 군비축소 등을 도모하기 위한 협력안보 메카니즘이다. 유럽안보협력기구가 유럽지역의 평화와 안보 유지에 기여하는 동시에 동유럽국가들의 민주화 나아가 독일의 평화적 통일에 기여하였다는 점에서 동북아 다자안보협력체도 한반도를 포함한 동북아 지역의 잠재적 대립과 갈등요인들을 해소하는 데 큰 역할을 수행할 수 있을 것이다. 한반도는 지리적으로 동북아의 중심부에 위치하고 있기 때문에 한반도의 안보환경을 개선하고 평화상태를 공고히 하기 위해 중장기적으로 동북아 지역차원의 다자안보협력체제를 구성할 필요가 있다.

그런데 주변 4강의 입장을 고려할 때, 동북아 다자안보협력체는 단시일내에 형성되기 어려운 바, 장기적 차원에서 점진적으로 구축해 나가야 할 것이다. 동북아 평화에 가장 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국은 동북아 평화와 안보를 쌍무 동맹체제를 근간으로 하여 유지해 나가려 하고 있고, 중국은 강력한 구속력을 가진 다자안보협력체 형성에 소극적인 입장을 보이고 있다. 또한 주변 4국들은 동북아 평화유지에 공감하면서도 그것을 유지하는 방법에 있어서는 상충된 입장을 보이고 있다. 따라서 동북아 다자안보협력체 형성을 위한 기반 구축 노력이 선행되어야 한다. 우선 역내 국가간 쌍무적 신뢰강화 노력이 지속되어야 하며, 동북아협력대화과 같은 '제2트랙'을 통한 다자안보협력 논의를 진전시키면서 정부간 안보협력을 모색해야 한다. 이러한 기반 구축 노력은 다자안보협력체 형성에 대한 역내 국가들의 우려를 해소하는 데 도움을 줄 것이다.

동북아 다자안보협력체 형성에 대한 주변 4국의 소극적인 태도를

감안, 강력한 구속력을 가진 다자안보협력체를 단시일 내에 형성하려 하기 보다는 지역의 다양성을 고려한 공식·비공식 차원의 다양한 다자안보협력 대화를 우선적으로 모색해 나가는 것이 필요하다.

동북아 다자안보협력체가 기존의 양자 동맹관계를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 차원에서 추진되어야 한다. 한·미 군사동맹을 근간으로 한반도의 안보를 유지하고 동북아 다자안보협력체는 동북아의 잠재적 불안요인을 다루는 데 주안점을 두고 추진해야 한다. 즉, 동북아 다자안보협력체를 한반도 평화체제를 공고히 하기 위한 주변환경 조성 차원에서 모색할 필요가 있다. 다자안보협력체 형성을 추진하면서 미국과의 안보동맹을 소홀히 하게되면 오히려 한반도 평화와 지역안정을 위태롭게 할 가능성이 더 높다.

동북아 지역의 일부 국가간에는 아직도 정식 외교관계가 없고 영토문제와 이념대립 등으로 불신이 지속되고 있는 바, 동북아지역의 평화정착을 위해서는 역내국가 양자간 관계개선 등 신뢰구축 노력이 있어야 하며, 이러한 신뢰관계가 증진된 이후 협력안보의 제도적 장치가 마련될 수 있을 것이다.

동북아 다자안보협력체가 한반도문제와 대만문제 등 내정간섭 메카니즘으로 기능해서는 안될 것이다. 대만문제와 영토문제 그리고 인권문제 등을 다루는 기구로 활용될 경우, 이들 문제에 대해 직접 관련되어 있는 중국과 러시아가 다자안보협력체 형성에 미온적인 자세를 보일 것임에 틀림없다.³⁹²⁾ 또한 한반도문제의 국제화를 가중시킬

392) 특히 중국은 다자안보협력체가 영토문제와 같은 주권문제를 다루는 기구가 되어서는 안된다는 입장을 보이고 있다. He Kai, "Looking Back and to the Future on China-ASEAN Relations," *Beijing Review*, February 23-March 1, 1998, pp. 6~7; Hongying Wang, "Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3 (May/June 2000), p. 484

우려도 있기 때문이다.³⁹³⁾ 동북아 다자안보협력체는 우선 역내 국가간 신뢰구축문제에 중점을 두고 추진되어야 한다. 다자안보대화를 통해 역내국가간 불신이 해소된다면, 한반도 평화체제도 보다 공고하게 유지될 수 있는 환경이 조성되게 될 것이다.

동북아 다자안보협력체는 문호개방 원칙에 입각해서 추진되어야 할 것이다. 남북한과 미·일·중·러가 참여하는 6자회담 형태의 다자안보협력체를 상정할 수도 있지만, 동북아의 평화와 안정에 간접적으로 영향을 줄 수 있는 몽고, 호주, 캐나다 등도 참여하는 것이 바람직할 수 있다. 동북아 안보와 평화에 영향을 미칠 수 있는 이들 국가들이 참여함으로써 미·일·중·러 4강국의 이해대립을 완화할 수 있는 등 지역 다자안보협력체의 효율성을 높일 수 있을 것이기 때문이다. 또한 역내의 보다 많은 국가들의 참여로 다자안보협력체 내에서 한국의 의사를 보다 많이 반영할 수 있는 장점도 기대된다.

다자안보협력체 초기 단계에서는 국가간 신뢰구축 문제에 중점을 두고, 민감한 사안에 대한 논의나 군비축소와 같은 문제는 나중에 다루는 것이 바람직할 것이다. 우선 군인사 교류, 군사훈련 참관, 군사전략의 투명화와 같은 비교적 다루기 쉬운 문제를 논의하고, 대량살상무기 확산방지과 비핵지대화 창설 등과 같은 문제는 국가간 신뢰가 쌓인 다음에 논의하는 것이 바람직할 것이다.

5. 결론

국제질서의 다극화와 국가간 상호의존도 증대에 따라 다자안보협

등 참조.

393) 백진현, “다자안보협력과 한국의 국가안보,” 세종연구소 편, 『21세기 한국의 국가전략』 (성남: 세종연구소, 2000), pp. 52~54.

력 논의가 활발하게 전개되어 왔다. 냉전체제 붕괴 이후 대규모 분쟁이 발생할 가능성은 줄어든 반면 소규모 분쟁을 야기할 수 있는 잠재적 갈등요인이 오히려 부각되고 있다는 점도 다자간 안보협력 필요성을 제고시키고 있다.

한반도문제의 성격상, 한반도 평화체제의 보장방안으로서 동북아 다자안보협력체 형성을 고려할 수 있다. 한반도 평화를 범지역적 차원에서 보장하기 위해서는 한반도 평화에 직간접적인 이해관계를 가진 모든 국가들의 협조가 필요하기 때문이다. 따라서 1993년부터 한국정부는 동북아 다자안보협력대화 창설을 위해 적극적으로 노력해 왔다. 김대중 대통령도 동북아 다자안보협력체제를 형성하여 동북아 국가간 신뢰구축 조치, 초보적 수준의 군사적 신뢰구축 조치, 대량살상무기와 재래식 무기에 대한 감축 실천, 경제·과학기술·환경·인권·난민·마약문제 등을 다루어야 한다고 주장해 왔다.³⁹⁴⁾

그러나 주변 4강의 입장과 동북아질서의 특성을 고려할 때, 동북아에서 다자안보협력체를 형성할 수 있는 여건이 성숙되었다고 하기 어렵다. 역내 국가들이 지역문제를 지역적 차원에서 공동의 이익을 추구하는 방향으로 인식하지 못하고 있고, 역내국가들이 현상유지에 이해를 같이하지 못하고 있기 때문이다.³⁹⁵⁾ 따라서 동북아 다자안보협력체 형성을 위한 노력은 보다 장기적인 비전을 갖고 점진적으로 추진해 나가야 할 것이다.

또한 한국이 동북아 다자안보협력체 형성을 추진하고자 하는 가장 중요한 목적은 한반도의 평화를 공고히 하기 위한 것이다. 그러나 한

394) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 아태평화출판사, 1995), p. 119.

395) 김태현, “동북아 다자안보협력체 구상: 그 이상과 현실,” 『국제문제』, 2000년 4월호 (2000. 4), pp. 56~57.

반도 평화문제를 다루기 위한 지역 다자안보협력체 구축에 다른 동북아 지역국가들이 한국처럼 강한 의욕을 가지기는 어렵다. 따라서 동북아 다자안보협력체 구축이 한반도문제 뿐만 아니라 역내 국가들의 안보이익에도 합치되는 것이라는 사실을 지역국가들에게 주지시켜야 한다.

한반도문제를 다자적인 방식을 통해 해결하려고 할 경우, 한반도문제의 국제화를 심화시킬 우려가 있다. 한국이 동북아 다자안보협력체 형성과정에서 주도적 역할을 수행함으로써 동북아 다자안보협력체가 한반도의 평화 공고화에 긍정적인 방향으로 작용하도록 전략적인 사고를 기울여야 할 것이다.