

학술회의 총서 2001-02

제2차 남북정상회담과
평화체제 구축

국내학술회의(2001.4.6) 발표논문집

통 일 연 구 원

- 차례 -

◆ 주 제 : 제2차 남북정상회담과 평화체제구축

- 1. “정상회담 이후 남북관계에 대한 평가”
김용호(한림대학교 교수) 3
- 2. “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안”
박영호(통일연구원 선임연구위원) 35
- 3. “한반도 평화체제 전환의 다층구조: 남북한·북미·
국제차원”
박종철(통일연구원 선임연구위원) 74

◆ 토 론 : 백광일(인하대학교 교수) 106

- 유승남(국민대학교 교수) 107
- 박광기(대전대학교 교수) 109

(제40차 국내학술회의 주제발표 요약문)

정상회담 이후 남북관계에 대한 평가

김용호 (한림대 교수, 민족통합연구소장)

지난 반세기동안의 남북대화의 역사를 보면 정상회담이후 진행되고 있는 남북대화는 “제4의 물결”이라고 할 수 있다. 남북대화의 첫 번째 물결은 1970년대 초 박정희 정권이 추진한 7·4공동성명과 남북조절위원회 회담이고, 두 번째 물결은 1980년대 중반 전두환 정권이 북한의 수해물자 접수 후 최초의 이산가족 상봉과 경제회담 및 국회회담 추진 등이고, 세 번째 물결은 1990년대 초 노태우 정권이 성사시킨 남북 고위급회담 시기이다. 그런데 이러한 과거 3번의 남북대화 와 협력의 물결이 2-3년 동안 활발히 진행되다가 다시 남북간의 대결과 반목으로 되돌아 가버렸다. 우리 정부는 이러한 밭지 않도록 노력하고 있으나 최근 부시행정부가 등장한 후 미국의 대북 정책이 불투명해 짐에 따라 남북관계도 조정기에 들어섰다.

그런데 정상회담이후 지난 10개월간의 남북관계를 평가해 보면 과거에 비해 남북관계는 크게 개선되었으나 아직도 양자 관계는 대결의 단계에서 평화공존의 단계로 넘어가는 기로에 있다고 할 수 있다. 그 동안 남북한 당국은 정상회담 합의사항 이행을 포함

한 남북관계 개선을 위해 4차례의 장관급 회담, 1차례의 국방장관 회담과 5차례의 군사실무회담, 1차례의 김용순 비서의 남한 방문, 2차례의 경제실무회담, 3차례의 적십자 회담과 이산가족 상봉과 1차례의 생사확인 및 서신교환 및 미전향 장기수 송환, 대규모의 대북 식량 지원, 경의선 복원과 개성공단 개발 합의, 남북경협을 위한 4개의 합의서 서명, 그리고 다방면에 걸친 교류 협력이 이루어져 가시적인 성과를 거두었다. 그러나 북한이 남한당국과 한반도 평화체제 구축을 위한 대화를 기피하고 있는 가운데 남북한 공존에 걸림돌이 되고 있는 “하나의 조선정책”을 포기하지 않고 있어서 남북한 평화공존 체제 수립은 아직 불확실한 상황에 있다.

앞으로 김대중정부의 남북관계 개선 노력이 한반도의 긴장을 완화시키고 항구적인 평화를 정착시키도록 진행되기 위해서는 우리 정부가 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 첫째, 김대중정부는 지금과 같이 대북 정책의 단기 목표를 통일이 아닌 남북한 평화공존에 두는 것이 바람직하다. 그 이유는 현재의 상황에서 남북한 통일이 합의에 의해 이루어지기는 어렵기 때문에 장기적으로 통일기반을 조성해 나가는 평화공존정책이 남한 내 국론 분열을 방지하고 주변국의 지지와 협력을 확보하는데 용이할 것이다. 지난 정상회담의 합의사항인 “남측의 연합제안과 북측의 느슨한 연방제안의 공통점에 기초한 통일 노력”은 장기적인 과제로 돌려야 할 것이다.

둘째, 현실적이고 효과적인 대북 정책을 수립하고 집행하기 위해서는 우리 정부가 북한의 의도를 잘 헤아려야 할 것인 바, 과연 김정일 위원장이 개방과 개혁을 추진하는 것인지, 그렇지 않으면 남측의 도움을 얻어 경제난을 완화하려는 임시 방편인지, 내부 체제 정비를 위한 것인지, 또는 남한 카드를 활용하여 대미·대일 관

계 개선을 추진하는 것인지 등을 검증해 나가야 할 것이다. 이를 위해 우리 정부는 김정일 위원장의 발언에 지나치게 의존하지 말고 그가 펼치는 정책의 본질과 방향을 분석해야 할 것이다. 그가 중국이나 베트남처럼 식량난을 해결할 수 있는 집단농장의 점진적인 해체 정책이 마련된 것인지, 대외경제개방에 필수적인 대미·대일 관계 개선의 의지가 있는지 등을 점검해 보아야 할 것이다.

셋째, 우리 정부는 대북 협상에서 북한에 끌려 다니지 말고 협상 원칙을 견지하고 종합적이고 장기적인 전략을 가져야 할 것이다. 예를 들면 남북회담의 개최 여부가 전적으로 북측에 달려 있다거나, 북측이 우리 적십자사 총재의 발언에 대해 시비를 걸어도 제대로 항의하지 못한 점은 시정되어야 할 것이다.

그리고 지난 해에는 남북관계 개선에 있어서 전시용 행사가 많았고, 또 서두르는 감이 있는데 앞으로는 보다 차분한 마음으로 남북관계 개선을 제도화시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해 기존의 남북 기본합의서를 실천하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 남북간의 합의사항을 기본합의서에 입각할 경우 정권을 초월한 남북관계의 개선이 가능해지기 때문이다.

넷째, 우리 정부가 대북 정책에 대해 국민적 합의를 제도적으로 만들어 나가야 한다. 과거에 우리 정부가 대북 정책을 정치적으로 이용한 결과 국민적 지지를 받지 못하고, 다음 정부에서 지난 정부의 남북 합의사항을 지키지 않는 경향이 있었다. 정부가 대북 사업을 정치적으로 이용하거나, 남북관련 행사를 지나치게 홍보 위주로 하거나, 국회 동의 없이 대북 사업을 추진해 나가는 경우 정부의 남북관계 개선 노력이 과거처럼 “반짝 쇼”로 끝나 버릴 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다.

다섯째, 한반도 냉전체제 해체와 남북관계 개선이 우리 민족의 문제이자 동시에 국제적인 측면이 있기 때문에 관련국의 지지가 필요하다. 한·미·일 3국간의 협의를 강화하고 중국 및 러시아와 긴밀한 협력을 강구해 나가야 할 것이다.

정상회담 이후 남북관계에 대한 평가

김용호 (한림대 교수, 민족통합연구소장)

I. 서론: 문제의 제기

이 글의 목적은 지난해 정상회담 이후 남북관계의 진전 상황을 평가하고, 향후 대북정책 수립과 집행에 있어서 고려해야 할 점을 제시하는데 있다. 이를 위해 정상회담에 나타난 북한의 대남 협상 전략을 분석하고, 정상회담의 합의사항과 과거 남북한의 합의사항을 심층적으로 비교 분석한 후 정상회담 이후 지난 10개월간 이루어진 남북간의 주요 협상 성과와 교류협력 실적에 대해 평가하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 우리 정부가 대북 협상을 포함한 대북 정책 수립과 집행에 있어서 반드시 고려해야 할 점을 제시하여 남북관계 개선은 물론 앞으로 한반도 평화정착과 통일의 기반을 구축해 나가는 길을 모색해 보고자 한다.

지난 해 정상회담 개최 후 이산가족 상봉과 생사확인 및 서신 교환, 경의선 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설 합의, 남북경협에 필요한 4개 합의서 서명, 경제·사회·문화분야 교류협력의 증가 등이 이루어져 남북관계는 전반적으로 개선되어지고 있다. 그러나 최근 부시행정부가 출범한 이래 북미관계의 장래가 불투명해지면서 남북관계도 매우 어려운 국면에 접어들었다. 이러한 점을 고

려하여 작년 정상회담 이후 남북관계의 진전 상황을 엄격하고 객관적으로 평가한 후 향후 우리 정부가 남북관계를 새로운 단계로 진입시키기 위해 어떤 정책을 수립해서 집행해 나가야 할 것인지를 알아보자.

남북관계의 현황을 평가하고 장래를 전망해 보려면 북한의 대남 정책에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 그런데 최근 북한의 대남 정책에 관한 기존의 주장을 살펴보면 여러 가지 다양한 시각이 있다.¹⁾ 이를 단순화시켜 보면 첫째, 북한이 과거와 달리 최고통치자인 김정일이 직접 나서서 대외개방과 남북관계 개선을 추구하고 있는 점을 높게 평가하면서 향후 남북관계가 크게 변화되어 나갈 것이라는 전망을 토대로 남한을 비롯해서 미국 등 관련국들이 적극적으로 북한을 포용하는 것이 필요하다는 긍정적인 시각이 있다.²⁾ 이와 대조적으로 두 번째 시각에 의하면 북한은 여전히 대남 적화통일 정책을 버리지 않고 있는 가운데 종래의 통미봉남 정책을 바꾸어 대남 협상과 접촉을 추진하는 것은 대미·대일 관계 개선과 식량 지원을 얻기 위한 임시방편이기

-
- 1) 김영수는 정상회담이후 남북관계의 변화를 보는 두 가지 상반된 시각으로 “북한이 변화하고 있다고 보는 시각에서 보는 남북관계”와 “북한은 변하지 않았다는 시각에서 보는 남북관계”로 나누었다. 그러나 이러한 분류는 최근 우리 사회에 팽배해 있는 “북한 변화론/불변론” 또는 “친북론/반북론”이라는 잘못된 흑백 논리를 인정하는 결과를 초래할 우려가 있다. 여기서는 이러한 2분법을 지양하고 제3의 시각을 포함하여 3가지 시각으로 분류하였으나 이러한 분류는 토론을 위해 편의상 매우 단순화시킨 것으로 같은 시각 내에서도 다양한 견해들이 존재하고 있다. 김영수, “남북협력시대의 대북전략,” 한국국제정치학회, 국가안보정책연구소 공동주최, 세미나 발표논문, 2000년 10월 16일, 외교안보연구원.
 - 2) 김대중 정부 외에 이종석(세종연구소), 이상만(중앙대), 한완상(상지대) 등이 이러한 시각을 가지고 있는 것으로 보인다.

때문에 우리 정부가 북한의 통일전선 전략에 넘어가서는 안 된다는 매우 부정적인 시각이 있다.³⁾ 한편 마지막 시각인 세 번째 주장은 북한이 아직도 핵과 미사일 문제 등을 완전히 해결하지 않고 있는 가운데 여전히 제한적인 개방을 추구하고 있기 때문에 대남 정책에 있어서 근본적인 변화를 발견할 수 없으므로 북한의 의도와 정책을 철저히 검증해 나가면서 대북 포용정책을 선택적으로 추구하는 것이 바람직하다는 유보적인 시각이 있다.⁴⁾ 필자는 이러한 평가 중에서 어느 것이 가장 타당한 견해인지를 검토해 보기 위해 정상회담 이후 남북관계의 현황을 분석하고 향후 우리 정부가 대북 정책 수립과 집행에서 고려해야 할 점을 제시하고자 한다.

II. 정상회담에 나타난 북한의 협상 전략과 남북 공동선언에 대한 평가

지난 해 6월의 정상회담은 예상보다 큰 결과를 가져왔다. 당초에는 두 정상이 처음으로 서로 만나 인사하고 향후 남북 협상의 기본 틀을 만들 것으로 예상했다. 그러나 베일에 싸여 있던 김정일 국방위원장이 진면에 나서서 구체적인 합의를 이끌어내었다. 과거 북한에서 최고통치자가 협상에 나서는 경우 커다란 정책 변화가 일어났던 것처럼 이번에도 북한의 대남 정책에 커다란 변화

3) 김영삼 전대통령, 이철승 전 신민당 당수, 김용갑 한나라당 의원 등이 이러한 시각을 가지고 있는 것으로 판단됨.

4) 남궁영(한국 외국어대), 김영수(서강대), 하영선(서울대) 등이 이러한 시각을 가진 것으로 보임.

가 일어났다. 과거 북한의 통미봉남(通美封南) 정책이 연남(聯南) 정책으로 바뀌었고, 정상회담 이후 북한의 대남 비방이 없어지고 4차례의 장관급 회담, 김용순 특사의 방문, 1차례의 국방장관회담과 여러 차례의 군사실무회담, 3차례의 이산 가족 상봉, 사상 최초의 생사 확인과 서신교환, 경의선 연결, 개성공단 건설 등을 비롯한 남북교류협력이 이어졌다.

이제 북한의 대남 정책을 평가하기 위해 정상회담에 나타난 북한의 협상 전략과 대남 정책의 변화를 분석하고, 또 이번 정상회담의 합의사항이 과거 남북한이 합의한 7·4공동성명이나 남북기본합의서와 비교해서 분석해 보자.

1. 정상회담에 나타난 북한의 협상전략

이번 정상회담과 과거 북한의 대남·대외 협상 사례(1972년 7·4 공동선언, 1984년 수해물자 접수, 1990년 고위급회담, 김일성-가네마루 신(金丸信) 회담, 미북 고위급회담, 김일성-카터 회담 등)를 비교 분석해 보면 다음과 같은 특징을 알 수 있다. 첫째, 북한은 지난 해 정상회담을 통해 “통미봉남(通美封南) 정책”을 “연남(聯南) 정책”으로 바꾸었다. 그 동안 북한의 최고통치자가 협상에 나서는 경우 중요한 정책 변화가 일어난 것처럼 이번에도 김정일 위원장이 직접 나서 대남 정책의 변화를 시도하였다. 1998년 김정일 위원장이 정주영 현대그룹 명예회장을 만나 금강산 관광사업에 합의하였고, 1994년 6월 김일성이 카터와 만나 핵 문제를 타결 지었고, 1990년에 김일성이 가네마루 신을 만나 대일 수교 교섭을 추진하였다. 이처럼 북한의 최고통치자가 직접 협상에

나서는 경우 중대한 정책 변화가 예상되기 때문에 김정일 위원장의 서울 방문은 의미가 매우 깊을 것으로 예상된다.

둘째, 북한은 협상을 타결 짓고 싶어하는 의도가 있는 경우에 회담을 평양이나 묘향산 등 북한에서 개최한다. 이유는 자신들이 가진 인적, 물적 자원을 편리하고 신속하게 100 퍼센트 활용할 수 있는 이점을 살리고 또 자신들의 의도대로 상대방 대표단을 이끌어 가려는 것이다. 지난 해 정상회담이 평양에서 열리지 않았다면 김정일이 전세계와 한국을 상대로 자신의 새로운 이미지를 창출하기는 어려웠을 것이다. 이처럼 북한이 협상의 성과를 높이기 위해 평양이나 묘향산에서 회담을 개최한 적이 여러 번 있다. 예를 들면 김일성이 카터와 가네마루 신을 각각 평양과 묘향산에 초대하였고, 또 경수로 사업 진전을 위해 KEDO와 전문가 회의를 묘향산에서 개최하였다.

셋째, 북한은 이번 정상회담에서도 자신들에게 유리한 협상 환경을 조성하여 협상의 주도권을 장악하는 뛰어난 능력을 보여 주었다. 북한이 과거에 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언이나 “서울 불바다” 발언 등 벼랑 끝 전술이나 위기 조성을 통해 협상 환경을 자신들에게 유리하게 하려고 했던 것처럼 이번 정상회담에서는 김 대통령을 비롯한 참가자들에게 최상의 대접이라는 수단을 동원하였다. 그런데 전자의 경우 국제조약 위반, 과격한 발언 등 주로 부정적인 행동으로 협상환경을 유리하게 조성하려고 했으나 이번 정상회담에서는 상대방에 대한 극진한 환대라는 긍정적인 방식을 사용하였다. 이러한 차이점은 북한의 대남 협상 전술의 변화라고 할 수 있다.

더욱이 북한은 상대방에게 과격적인 대우를 함으로써 자신들에게 호감을 갖도록 하여 협상의 주도권을 장악하는 것은 물론 협

상 목적을 달성하려고 노력한다. 카터가 방북 하였을 때 북한이 김일성과 카터 내외가 요트에서 선상 회담을 하도록 주선한 것처럼 이번에 김정일이 김 대통령을 공항에서 직접 영접하는 파격적인 대우를 함으로써 회담을 주도해 나갔다. 이것은 미·북 제네바 협상이 장시간 교착상태에 빠졌을 때 북한이 아무도 부탁하지 않은 맥도널드 햄버거를 제공한 파격적인 행동과 일맥 상통한다.⁵⁾

넷째, 북한은 회담 분위기를 성숙시킨 후 새로운 제안이나 기습 제안 등을 통해 협상의 목적을 달성하려고 노력한다. 이번 정상회담에서도 북한이 통일방안을 공동선언에 포함시켰는데, 이러한 점은 김일성이 카터를 만나 핵 동결을 기습적으로 제안한 사례나 1993년 7월 미·북 고위급회담에서 북한이 대북 경수로 지원 사업을 기습 제안한 사례에서도 발견된다.

다섯째, 북한이 비공개 접촉을 통해 상대방의 의사를 타진하여 합의 가능 범위를 알아내려고 노력하는 점이다. 정상회담에서 김정일이 공항에서 영빈관까지 김 대통령과 동승하여 상대방의 분위기나 입장을 알려고 노력하였다. 이러한 비공개 접촉을 통한 상대방 의사 타진은 이전에도 여러 차례 있었다. 1993년 6월 뉴욕에서 개최된 북미 고위급회담이 교착상태에 빠졌을 때 유엔대표부의 허중 대사가 뉴욕의 작은 빵집에서 미 국무부 북한 분석관 퀴노네스를 만나 장시간에 걸친 비공식 접촉을 통해 북한의 입장을 전달하여 협상을 타결 지었다.⁶⁾ 또 1994년 7월 미·북간의 제네바협상이 시작되자마자 김일성 사망 소식이 전해졌을 때 북한대표 한성렬은 아침 일찍 휴대폰을 통해 미국 협상대표 퀴노네스에

5) 퀴노네스, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, (서울: 중앙 M&B, 2000), p.202.

6) 퀴노네스, 위의 책, pp.159-172.

게 연락한 후 제네바 중심부의 호텔에서 기자들 몰래 미국 협상 대표 세이모어와 퀴노네스를 비공식적으로 만나 향후 계획을 알려주었다.⁷⁾

마지막으로 지적할 것은 북한이 지난 해 정상회담에서 원칙과 명분에 집착하지 않고 구체적인 합의를 통해 실리를 추구한 점이다. 정상회담에서 나온 5개항의 남북공동선언을 보면 1항과 2항은 통일에 관한 매우 추상적이고 원칙적인 것이지만 3, 4, 5항에서 각각 8·15에 즈음하여 이산가족과 친척 방문단 교환과 비전향 장기수 송환을 실시하고, 남북 경협과 함께 사회·문화·체육·보건·환경 분야의 교류협력을 활성화시키고, 이를 위해 남북당국자 회담을 개최하기로 하였다. 이처럼 북한은 경제협력 등 경제적 실리를 추구하고 있는데, 이러한 점은 냉전 종식 후 과거 소련과 중국 등 공산권의 지원과 교역이 급격히 줄어들어 북한의 경제가 매우 악화된 결과 서방세계의 경제적 지원을 얻어내지 않을 수 없는데서 나온 협상전략이다. 북한이 대미 핵 협상에서 경수로 지원을 약속 받은 후 금창리와 미사일 관련 협상에서 대규모의 식량 지원을 얻어내었고, 또 대일 수교회담에 앞서 일본의 대북 식량 지원을 여러 차례 얻어내었다.

2. 정상회담의 공동선언 분석

김 대통령과 김정일 국방위원장은 평양 정상회담을 통해 5개항의 합의사항을 공동선언 형식으로 발표하였는데, 이 선언은 남북 관계의 새로운 이정표를 제시한 것으로 1972년 7·4 공동성명과

7) 퀴노네스, 위의 책, pp.281-2.

1992년 남북기본합의서와 비교해 볼 때 여러 가지 공통점과 차이점이 있다. 첫째, 이 선언은 남북의 최고 통치자가 서명한 것이기 때문에 합의사항을 실천할 가능성이 매우 높다. 이 선언이 유명무실해지는 경우 서명자인 양측 정상들의 권위가 손상될 우려가 많으므로 양측이 합의사항을 이행하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 이런 점에서 이번 선언은 “상부의 뜻을 받들어” 이후락 정보부장과 김영주 노동당조직부장이 개인 자격으로 서명한 7·4 공동성명이나 비록 국호를 사용했으나 양측의 총리가 서명한 남북기본합의서보다 훨씬 권위있는 문서라고 할 수 있다.

그런데 기본합의서는 분단이래 최초의 남북한 정부당국자간의 합의서이고, 6·15선언은 최초의 남북한 최고통치자간의 합의라는 특징이 있다. 더욱이 7·4공동성명이나 남북기본합의서는 김일성 시대에 나왔으나 이번 6·15선언은 김정일 시대에 나온 것이기 때문에 의의가 크다. 따라서 이번 선언이 실천에 옮겨지게 되면 앞으로 남북정상회담이 자주 열려 남북관계 개선에 획기적인 길이 마련된다. 다시 말해 이번 정상회담이 남북간에 새로운 협상방식(modality of negotiation)을 제공하였는데 이러한 협상방식의 효용성은 이번 선언의 실천 여부에 달려 있다. 과거 남북기본합의서처럼 이번에 남북이 6·15 선언을 실천하지 못하는 경우 우리들이 고안해 낼 수 있는 협상방식 중에서 가장 권위있는 정상회담이라는 협상방식을 잃어버릴 우려가 있으므로 최선을 다해 합의사항을 실천해야 한다.

둘째, 7·4공동성명은 비밀협상을 통해 나온 것이지만 이번 6·15 선언은 남북기본합의서처럼 공식적인 협상을 통해 마련된 것으로 남북한은 물론 전세계를 상대로 약속한 것이므로 민족의 자존심과 명예가 걸려있다. 더욱이 이번 정상회담에서 오랫동안 은

등자로 여겨졌던 김정일 국방위원장이 전세계의 매스콤을 통해 능력과 유머와 함께 자질을 갖춘 지도자라는 새로운 이미지를 보여주었기 때문에 그가 자신의 약속을 어떻게 지켜나가는지를 전세계가 주목하고 있다.

셋째, 5개항의 합의사항을 담은 6·15선언은 남북통일에 관한 원칙을 제시한 2개항과 이산가족·비전향 장기수 문제 해결, 경협을 비롯한 남북 교류협력 추진, 그리고 남북당국자 회담 개최 등 3개항의 구체적인 합의사항으로 구성되어있다. 이런 점에서 이 선언은 주로 선언적 내용을 담은 7·4공동성명이나 포괄적 내용을 담은 남북기본합의서와 차이가 있다. 따라서 남북통일에 관한 선언적 내용을 담은 2개항은 장기적인 협상과제이고, 이산가족과 비전향 장기수 문제, 남북경협 등 교류협력 문제는 당국자 회담을 통해 조속히 해결해 나가야할 당면 협상과제가 되었다.

넷째, 6·15선언이 과거와 달리 남북한 통일방안을 최초로 언급했다는 데 의의가 있다. 그런데 6·15 공동선언의 제1항은 자주 통일 원칙을 명시하고 있는데 자주 개념을 북측은 외세 배격과 주한미군 철수로 해석하는 경향이 있고 남측은 남북 당사자 해결 원칙으로 해석한다. 결국 한·미가 주한미군문제를 해결하기 전에는 남북한이 이 문제를 협상의제로 채택하는 경우 해결할 길이 없기 때문에 당분간 이 조항을 외교적 편의주의에 따라 해석하도록 내버려 둘 수밖에 없다. 다시 말해 남북관계 개선을 통해 주한미군 문제를 풀어나가는 것이 현실적인 방안이다.

한편 공동선언 제2항의 통일방안도 남북한의 장기적인 협상과제가 되었다. 두 정상이 “남측의 연합제와 북측의 낮은 수준의 연방제 안이 서로 공통성이 있다”고 인정했으나 양자를 어떻게 결합시켜 나갈지는 미지수이다. 그 동안 연합제와 낮은 수준의 연방

제간에는 공통성보다 상이성이 많지 않은가, 연합-연방제를 묶어 하나의 통일방안을 마련할 수 있는가, 북측이 하나의 조선정책을 포기한 것인가, 남측이 북측의 통일전선 전략에 넘어간 것이 아닌가, 남한 국민들이 연합제 통일방안에 합의한 적이 있는가, 김정일이 통일지도자의 이미지를 부각시키거나 향후 남북한 평화공존에 대비하여 북한 주민들을 회유하기 위한 것인가 등 수많은 의문이 제기되었다. 향후 대북 협상을 통일협상으로 끌고 가는 경우 남한사회 내 국론 분열이 일어나 남북한 교류협력이나 한반도 안정에 오히려 나쁜 영향을 미칠 것이다. 따라서 우리 정부는 앞으로 대북 협상의 기본 목표를 교류협력을 통한 남북한 평화공존에 두고, 6·15선언의 2항에 대해서는 북한이 즉각적인 통일을 추진하는 것이 아니라 연합제이든 연방제이든 중간 단계를 거쳐 점진적으로 통일국가를 건설하는 것이 바람직하다는 점에 동의했다는 것을 강조해야 할 것이다.

다섯째, 북한이 정상회담에서 이산가족과 장기수 문제 및 남북 경협에 관해 구체적으로 합의한 것은 최근 북한의 실리 추구 자세를 반영하고 있다. 지난 번 정상회담은 역사상 처음이기 때문에 서로 인사를 하고 새로운 관계를 모색하는 매우 상징적인 자리가 되고 후속회담이 구체화시킬 것으로 예상했으나 기대 밖으로 북한이 매우 전향적인 자세를 보여 주었다. 과거 북한은 남북 합의에서 구체적인 이득을 챙기기 보다 7·4공동성명이나 기본합의서에서 보는 것처럼 추상적인 원칙이나 포괄적인 내용에 합의했으나 최근 들어 달라지고 있다. 북한은 7·4 공동성명에서 조국 통일의 원칙에 합의하고 구체적인 것은 남북조절위원회에 맡겼고, 남북 기본합의서를 만들면서 포괄적인 내용에 합의한 결과 구체적인 이득을 발견할 수 없었다. 그러나 북한이 최근 미국과 일본

을 상대로 협상을 하면서 경제적 실리를 추구한 것처럼 이번 정상회담에서도 이산 가족·친척 방문단 교환의 대가로 비전향 장기수 송환과 남북경협 등을 얻어냈다. 이것은 북한이 심각한 경제난을 타개하려는 전략에서 나온 것으로 우리의 대북 협상에서 이러한 점을 고려해야 할 것이다.

여섯째, 한반도 주변 환경을 살펴보면 과거 7·4 공동성명이나 남북 기본합의서에 비해 이번 6·15 공동선언은 탈냉전시대라는 새로운 변화 속에서 나온 것이다. 7·4공동성명의 경우 비록 미·중간의 화해가 있었으나 동서진영 간의 대결이 계속되는 가운데 닉슨 대통령의 실각과 월남 공산화로 인해 합의사항을 실천하기가 매우 어려웠다. 한편 남북기본합의서가 채택된 시기는 세계적인 냉전체제가 붕괴되어 탈냉전체제로 나가는 전환기였기 때문에 남북 합의를 실천하기에 유리할 수도 있었으나 유럽공산권의 붕괴, 독일 통일, 한·러, 한·중 수교 등으로 인해 북한이 위기감을 느껴 대남 관계 개선에 소극적이었다. 당시에 미국은 기본적으로 대북 봉쇄정책을 펴고 있었으며 특히 북한 핵 문제 해결을 우선적으로 추진하면서 남북한 핵 협상을 지켜보고 있었는데 핵 협상이 교착상태에 빠지자 남북합의를 실천하기가 어려웠다. 이제 북한의 핵 문제가 미·북 합의로 해결국면에 있고, 북한은 김일성 사후 체제 불안에서 어느 정도 벗어났기 때문에 6·15 공동선언의 합의사항을 실천하기가 용이해졌다. 그러나 북한의 미사일 문제가 아직 해결되지 않고 있어서 남북관계 개선에 불안 요인이 되고 있으며 최근 부시행정부가 대북 강경 정책을 구사하는 바람에 상당한 시련을 겪고 있다. 남북관계 개선을 위해서는 미국의 협력이 반드시 필요하기 때문에 미국의 오해를 사지 않도록 한미 공조를 강화해 나가야 할 것이다.

일곱째, 양국 정상은 6·15공동선언에서 7·4 공동성명이나 남북 기본합의서에 대해 언급하지 않음으로써 과거와 다른 새로운 남북관계를 열어가려는 의지를 보여주었다. 정상회담을 위한 예비 접촉에서 회담 의제로 “7.4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 실현하는 문제”로 했기 때문에 7·4 공동성명이 나오고, 또 포괄적인 남북기본합의서의 실천에 원칙적으로 합의할 것으로 예상했다. 그러나 7·4공동성명에 대한 언급 없이 이 성명의 3대 통일 원칙중 자주 통일 원칙을 정상회담 공동성명에 담았고, 남북 기본합의서에 대한 언급 없이 합의서에 있는 이산가족 문제나 남북 교류협력에 대해 합의하였다. 결국 두 정상이 과거 남북간의 합의에 집착하지 않고 본인들이 중요하다고 생각하는 통일 원칙과 방안, 당장 실천할 수 있는 이산가족 문제와 남북 교류협력을 추진하기로 합의한 것이다. 더욱이 남북이 서로 의견을 달리하는 북한의 핵과 미사일 문제, 주한미군 문제, 한반도 평화체제 구축 문제 등에 관한 것은 공동성명에서 배제시켜 향후 해결할 문제로 남겨 두었다.

마지막으로 지적할 점은 과거처럼 이번 정상회담에서도 남북관계는 국가와 국가간의 관계가 아닌 잠정적인 특수관계라는 애매 모호한 상태로 남겨 두었다. 과거 7·4 공동성명에서 남북은 서로 상대방의 실체를 인정하지 않으려고 국호 대신 서울, 평양으로 표기했으나 80년대 중반이래 북측이 적십자회담 합의문에서 대한민국이라는 국호 사용을 허용하였다. 이번 정상회담 개최 합의는 박지원 문화관광부 장관과 북한의 아·태 평화위원회 송호경 부위원장 사이에 이루어져 북한이 변칙적인 정상회담을 추진하지 않을까 우려했으나 김정일 국방위원장이 처음부터 끝까지 정상회담에

참가하는 것은 물론 공동선언에도 직접 서명하였다. 이것은 북측이 현실적으로 남한의 존재를 인정하는 것으로 볼 수 있다. 한편 남측도 아직 남북한 2개 국가론 대신 2개 실체론만을 받아들이고 있기 때문에 양측은 서로 상대방을 국가로 인정하지 않는다는 공통점이 있다. 따라서 양측은 민족 내부적으로는 상대방을 국가로 인정하지 않으나 남북한이 유엔에 별도의 회원국으로 가입한 것처럼 국제사회에서 국가로 인정받고 있다는 현실을 받아들이고 있다.

이러한 모순은 남북한이 통일될 때까지 계속될 것으로 보인다. 독일의 경우 통일이전에 서독은 동독의 국가적 실체성을 인정하되 외국으로 보지 않았으나 동독은 서독을 외국으로 보았다. 양독이 통일될 때까지 이러한 서로 다른 입장을 견지했으나 지속적으로 상호 교류 협력하였다. 따라서 남북한도 공식적으로 2개의 국가나 2개의 실체를 인정하는 협상을 전개하는 대신 실질적으로 2개의 실체를 인정하는 선에서 교류협력을 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다.

III. 정상회담이후 남북관계의 전개과정에 대한 평가

1. 총체적 평가: 남북관계의 현 단계

정상회담 이후 지난 10개월 동안 남북관계는 크게 개선되었으나 아직도 양자 관계는 대결의 단계에서 평화공존의 단계로 넘어가는 기로에 있다고 평가할 수 있다. 그 동안 남북한 당국은 정

상회담 합의사항 이행을 포함한 남북관계 개선을 위해 4차례의 장관급 회담, 1차례의 국방장관 회담, 1차례의 김용순 대남비서의 남한 방문, 2차례의 경제실무회담, 3차례의 적십자 회담, 3차례의 이산가족 상봉과 1차례의 비 전향 장기수 송환, 대규모의 대북 식량 지원, 다방면의 사회문화 교류 등이 이루어져 가시적인 성과를 거두었다. (부록: 정상회담이후 주요 남북협상과 교류협력 참조) 그러나 북한이 남한당국과 한반도 평화체제 구축을 위한 대화를 기피하고 있는 가운데 남북한 공존에 걸림돌이 되고 있는 “하나의 조선정책”을 포기하지 않고 있어서 남북한 평화공존 체제 수립은 아직 불확실한 상황에 있다. 특히 미국의 부시 행정부 출범 이래 북한은 대남 관계에서도 유보적인 입장을 보여 주고 있다. 북한당국이 3월 13일에 열릴 예정이던 5차 장관급 회담을 연기하고, 또 탁구 단일팀 구성에도 불참하겠다고 통고하는 등 비협조적이다. 이제 부시행정부의 대북 정책이 분명하게 드러나는 시기까지 남북관계는 조정기에 접어들었다고 할 수 있다.

2. 남북간의 주요 합의사항과 이행 상황 평가

가. 장관급 회담

그 동안 4차례에 걸친 남북장관급 회담이 남북공동선언과 남북관계 전반을 관장하는 중심적 협의체 역할을 하면서, 판문점 연락사무소 업무 재개, 경의선 철도 및 도로 연결, 이산가족 문제 해결, 남북경협에 필요한 제도적 장치 도입, 대북 식량 지원, 군사회담 개최, 한라산·백두산 방문단 상호교환, 서울·평양 축구대회, 교수·학생·문화계 인사 상호 교환 등에 합의하였다. 합의사항 중 많

은 부분이 이행되었으나 이산가족 면회소 설치 문제가 아직 해결되지 않았고, 북한의 한라산 방문단과 경제전문가 방문, 축구대회, 교수·학생·문화계 인사 교환 등이 아직 이루어지지 않고 있으며, 특히 김정일의 서울 답방에 앞서 김영남최고인민회의 상임위원장의 방문에 합의했으나 아직 이루어지지 않고 있다.

지난 3월 13일에 개최될 예정이었던 5차 장관급 회담의 재개 여부가 향후 남북관계 개선의 진전에 있어서 최대 고비가 될 것으로 보이는데, 그 이유는 북한이 새로운 대내외 정세 변화에 어떻게 대응하는지를 전망해 볼 수 있을 것이기 때문이다. 특히 북시행정부의 대북 정책에 대한 북한의 태도, 남한의 경제난에 따른 대북 지원의 감소에 따른 북한의 반응 등을 알 수 있을 것으로 보인다.

나. 김용순 특사의 서울 방문

지난 해 9월 11일 김용순 북한노동당 대남 담당비서가 박재경 인민군 대장과 함께 서울에 도착하여 김정일 위원장이 약속한 송이버섯 3톤을 전달하고 제주도, 경주 불국사, 포항제철 등을 둘러본 후 임동원 대통령 특보 겸 국정원장과 회담하면서 향후 남북관계의 주요 현안에 합의하였다. 김용순-임동원 라인이 최고통치자의 절대적인 신임 아래 남북관계를 실질적으로 관장하고 있기 때문에 양자간의 합의사항이 매우 중요한 관심사가 되었다. 양측은 김정일과 김영남 위원장의 서울 방문을 비롯하여 이산가족 생사확인 및 서신교환, 장관급 군사회담과 경제실무회담 개최, 북측의 경제시찰단 방한, 임진강 수해방지 사업 공동추진 등에 합의하였다. 김용순의 방문 목적은 여러 가지였지만, 이 중에는 남

한의 대북 식량 지원 확보에 있었던 것으로 보이는데 그의 방문 후 신속히 대북 식량 지원이 추진되었다. 최근 임동원 국정원장이 통일부 장관으로 자리를 옮기게 됨에 따라 과거 국정원, 통일부 등으로 나누어졌던 대북 협상창구가 앞으로 임동원 장관으로 단일화될 것으로 보인다.

다. 남북 국방장관회담

남북국방장관 회담이 정부 수립이래 처음으로 개최되었으나 경의선 철도 및 도로 연결 공사에 필요한 군사실무위원회 구성 등에 합의하고 한반도 긴장완화와 평화정착에 관한 논의를 다음으로 미루었다. 북한은 남한이 제의한 군사직통전화 개설, 남북군사위원회 설치, 대규모 병력 이동 및 군사훈련 상호 통보, 군 인사 교류 등 군사적 신뢰 구축 조치에 매우 소극적인 입장을 보였다. 이것은 북한이 군사문제를 포함한 한반도 평화체제 구축에 관한 협상을 미국과 추진하겠다는 입장을 고수하고 있는 것으로 판단된다. 한편 작년 11월 중순 백두산에서 개최하기로 잠정적으로 합의한 2차 국방장관 회담이 열리지 않았는데, 이것은 북한이 군사문제의 대미 협상 고수 입장을 변경하지 않는 한 남북군사회담의 개최 여부는 매우 불확실하다는 것을 의미한다.

3. 남북경협의 현황과 경제실무회담의 성과

가. 대북 식량 지원

작년 8월말 평양에서 개최된 2차 장관급회담에서 북한이 공식

적으로 식량지원을 요청한데 이어 9월 중순 김용순 대남 비서가 남한 방문 중 100만톤을 긴급 요청한 결과 남한 정부가 태국 산 쌀 30만톤과 중국산 옥수수 20만톤을 구입하여 차관형식(10년 거치 20년 분할 상환, 연리 1%)으로 10월 5일부터 신속히 제공하였다. 이 과정에서 10월 4일 한국수출입은행과 조선무역은행이 차관계약서를 체결하고 LG인터내셔널과 독일계 회사인 토퍼 인터내셔널이 쌀과 옥수수의 대북 자원사업을 맡았고, 쌀과 옥수수의 구입경비는 약 9천만달러였다. 그리고 세계식량계획(WFP)을 통해 남한이 북한에 제공되는 옥수수 10만톤의 비용 1100달러를 합하면 모두 1억1천만달러인데 이 경비는 모두 남북협력기금에서 충당되었다. 우리 정부는 대북 식량 지원의 투명성을 확보하기 위해 식량지원 포대에 “Republic of Korea”라고 표기할 수 있도록 했으며 북한이 분배의 투명성을 약속하였는데, 이를 이행하는 차원에서 남북경제실무회담 남측대표에게 분배 현장을 보여주었다.

그런데 이러한 대북 식량 지원 결정 과정에서 한가지 아쉬운 점은 국회의 동의를 받는 절차가 이루어지지 않았다는 점이다. 과거 노태우와 김영삼 정부에서 남북간의 주요 합의사항이나 대북 식량 지원을 포함한 대북 사업이 국회의 동의를 받는 절차가 없어서 대북 정책 관련 국민 여론의 분열과 함께 정권을 넘어서면 대북 사업의 연속성이 보장되지 못하였다. 이러한 점을 고려하여 우리 정부는 대북 합의사항과 지원사업에 대한 국회의 동의 절차를 거쳐 초당적인 협력과 국민적 합의를 이루어나가야 할 것이다.

나. 경제협력을 위한 제도 마련

지난해 11월 8일부터 11일까지 평양에서 열린 2차 경제실무회

담에서 남북한 대표가 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사 분쟁 해결 절차 등 4개 부문 합의서에 가서명함으로써 남북경제 교류협력에 새로운 계기를 마련하였다. 합의사항의 주요 내용을 살펴보면 앞으로 청산결제합의에 따라 과거 제3국 은행 대신에 남북한 은행간 결제가 이루어지게 되어 환전과 송금 비용과 결제 시간을 절약할 수 있게 되었고, 투자보장 합의에 따라 남한의 대북 투자가 최혜국 대우를 받게 되었으며, 이 외에도 많은 경제적 혜택이 있을 것으로 예상된다.

다. 경의선 철도 및 도로 연결 사업 진행 중

남북경협을 활성화시키고, 또 남북한이 동북아 물류 기지로 발돋움 하기 위해 제1차 장관급 회담에서 합의한 경의선 철도 및 도로 연결 사업은 지난 해 9월 18일 남한 단독으로 기공식을 가지고 올해 9월 완공을 목표로 추진되고 있다. 남한의 경우 공병부대가 경의선 남측 복원구간인 문산-장단간 12Km 사이의 지뢰 제거, 철로 및 신축도로 기반 공사 등을 맡고 북한측이 장단-개성간 12Km 공사를 진행하며 이와 병행하여 왕북 4차선의 도로를 건설할 계획인데, 남측의 총예산이 1000억원으로 추산된다. 한편 북측은 재원 확보 문제 등으로 인해 아직 기공식을 가지지 않고 있는 바, 앞으로 재원 확보 문제와 개성-신의주간의 노후된 철로 개선 문제 등이 남아 있어 실질적으로 경의선을 활용하려면 더 많은 투자와 시간이 소요될 것으로 예상된다.

더욱이 경의선 복원사업이 마무리되려면 여러 가지 해결해야 할 과제들이 남아 있다. 북한과 유엔사는 지난 해 11월 14일 판문점 군사정전위 회의실에서 비서장 회의를 통해 남북 국방장관에

서 합의된 비무장지대 남측 관할지역에 대한 관리권 이양문제를 협의했다. 여기서 유엔사측은 비무장지대 남측 관할 지역에 대한 관리권을 남측에 이양할 수 있다는 입장을 표명했으나 북측은 관할권 자체를 남측에 넘겨야 한다는 입장을 표명한 결과 아직 완전 타결에 이르지 못하였다. 이 문제가 해결되는 경우 비무장지대 관리에 관한 새로운 전례를 남겨 한반도 군사문제의 “한국화”가 이루어질 수 있다.

라. 민간차원의 경제교류협력 증대

김대중정부의 일관성 있는 대북 포용정책과 정경분리 원칙에 힘입어 남북교역과 경협이 매우 활발하게 전개되었으나 최근 현대사태로 인해 금강산관광사업과 개성 공단 개발 사업이 매우 어려운 상황에 직면하였다. 남북교역의 경우 1998년에는 2억불이었으나 1999년에는 3억3천만불로 증가하였고, 대북 경협 사업도 현대의 금강산 관광사업 외에 남포공단에 삼성의 가전제품 조립공장과 북경에서 남북 합작의 소프트웨어 개발 사업, 문선명 재단의 평화자동차 조립 공장 등이 진행 중에 있다. 그리고 정상회담 직후 김정일 위원장이 현대 정몽헌 회장에게 개성공단 개발을 약속하여 새로운 전기를 마련하였다. 특히 김정일 위원장이 정몽헌 회장과 함께 지난 해 9월 30일 금강산 관광시설을 방문하고 투자보장법 제정 등을 약속한 결과 지난해 11월 남북경제실무회담에서 관련법에 합의하였다. 그리고 지난 3월 송호경 아·태 평화위원회 부위원장이 정주영 회장에 대한 조문 차 서울에 와서 종래 금강산 관광경비로 매월 1200만불 씩 송금하던 것을 당분간 반으로 삭감하는데 동의하였다. 그러나 현대의 유동성 위기, 현장 조

사 및 토질 측량 지연 등으로 인해 현대와 한국토지공사간의 개성공단 본 공사 착공이 늦어져서 앞으로 외자유치에 성공하지 못하면 경제적 사정 등으로 인해 조기 착공이 어려운 상황이다. 현대아산이 금강산관광사업으로 인해 엄청난 적자를 보고 있는 상황에서 엄청난 투자와 장기간의 이익 환수 사업인 개성공단사업을 감당하기에는 어려운 점이 많은 것으로 판단된다.

4. 적십자회담과 이산가족을 비롯한 인도주의적 문제

가. 이산가족 문제

남북정상회담 이후 가장 성과가 높은 분야가 이산가족문제 해결이라고 해도 과언이 아니다. 비록 이산가족 면회소 설치가 이루어지지 않았으나 3차례의 이산가족 상봉, 1차례의 서신교환, 1차례의 생사 확인 등이 이루어졌다. 3차례의 남북 적십자회담을 통해 지난 해 8월 15일-18일까지 3박4일간 100명의 이산가족 상봉이 한 차례 이루어졌고, 2차 상봉이 지난 해 11월 30일-12월 2일까지 2박3일간, 그리고 3차 상봉이 올해 2월 26일-28일까지 2박 3일간 이루어졌고, 올해 3월에는 분단사상 처음으로 서신교환이 이루어졌다. 이번 이산가족 상봉을 1985년의 이산가족 상봉과 비교해 보면 상봉의 인원이 2배로 늘어났고 1차에 그치지 않고 계속 사업으로 이어지는 등 가시적인 성과를 거두었다. 이제 이산가족 문제 해결을 위한 길이 열렸으니 앞으로 이러한 사업들이 정기적으로 이루어질 수 있도록 제도화해 나가는 방안이 필요하다.

나. 대규모 비전향 장기수 송환과 국군포로 및 납북자 송환 문제

6·15 공동선언과 1차 적십자회담 합의에 따라 작년 9월2일 63명의 비전향장기수가 관문점을 통해 송환되었다. 이는 1993년 이인모 노인의 송환 이래 두 번째로 김대중대통령이 북한의 요구를 수용하여 남북관계 개선을 도모하고 자신이 인권을 존중하는 지도자라는 국제적인 이미지를 제고하는데 기여했다. 그런데 우리 정부가 이 문제를 해결하면서 북한에 억류되어있는 국군포로 및 납북자의 송환에는 관심을 기울이지 않고 있다는 비판을 받게 되었으나 최근 이산가족 상봉단에 납북자 가족들이 포함됨에 따라 이러한 비판이 완화되어 나가고 있다.

처음에 우리 정부 고위 관리가 “국군포로는 없다”고 발언하여 비난을 받았고 또 한나라당이 김대중정부의 국군포로와 납북자 송환에 대한 무관심을 비판하면서 대북 정책의 허점을 공격하는 바람에 김 대통령의 이미지가 손상되는 결과를 초래하였다. 그러나 정부가 국군포로문제를 이산가족문제 해결 과정에서 적극적으로 다루어나가겠다고 약속을 하고 이산가족 상봉단에 납북자 가족이 포함되어 서로 만나 볼 수 있는 기회가 마련되었다.

5. 사회문화 및 기타 분야의 교류협력 증대

가. 북한의 문화 예술단 초청 증가

정상회담을 성사시키는 비밀 특사 역할을 맡은 박지원 전 문화

관광부 장관의 지원 아래 평양 교예단, 평양학생소년예술단, 조선국립교향악단의 서울 공연에 이어 남측의 문화, 관광, 언론계 인사의 방북이 크게 증가하였다. 그런데 북한 예술단의 서울 공연에 지나치게 많은 경비를 소모하여 비판을 받고 있는바, 평양 교예단에게 개런티 3백만달러, 20인치 TV 2만대(2백50만달러 추산), 항공료와 체제비 등을 합하여 모두 67억원을 지출하였다.

나. 언론 분야의 방북 활발

정상회담 후 언론계의 방북이 두드러지게 나타나고 있는바, 김정일 위원장의 초청으로 언론사 사장단 46명의 방북에 이어, KBS가 한가위를 전후로 백두산에서 남북 합동TV방송을 실시하여 남북한 주민들의 동질성 회복을 도모하였다. 더욱이 언론사 사장단의 방북 시 김정일 위원장의 요청으로 10월부터 관문점에서 남한의 10개 중앙 일간신문, 4개 경제신문 등 14개 신문 각 5부씩 70부와 노동신문 35부, 민주조선 35부를 상호 교환하기로 합의하였다.

다. 민간인의 방북 증가

김대중정부의 정경분리원칙에 따라 기업인, 대북 지원 민간단체 관계자 등의 방북이 증가하였고, 98년 11월에 시작된 금강산 관광객이 20만명을 넘어섰으며, 정상회담이후 장관급회담의 합의에 따라 작년 9월 22-28일 백두산 관광단 100명이 방북한데 이어 작년 10월 10일 노동당 창당 55주년 기념식에 초청 받은 남한측 인사 42명의 방북이 이루어져 남북교류에 새로운 전례를 기록하였다.

북한의 노동당 행사 참여 허용문제는 매우 민감한 정치적 이슈이
었으나 10월 13일 김대중대통령의 노벨상 수상 소식 등으로 인해
쟁점으로 부각되지 않았으나 향후 북한의 정치적 행사에 남한
주민이 방북허가를 신청하는 경우 제재하기가 매우 어렵게 되었
다.

IV. 결론: 대북 정책 수립과 집행에 있어서 고려할 점

지난 반세기동안의 남북대화의 역사를 보면 정상회담 이후 진
행되고 있는 남북대화는 “제4의 물결”이라고 할 수 있다. 남북대
화의 첫 번째 물결은 1970년대 초 박정희 정권이 추진한 7·4공
동성명과 남북조절위원회 회담이고, 두 번째 물결은 1980년대 중
반 전두환 정권이 북한의 수해물자 접수 후 최초의 이산가족 상
봉과 경제회담, 국회회담 추진 등이고, 세 번째 물결은 1990년대
초 노태우 정권이 성사시킨 남북 고위급 회담 시기이다. 그런데
이러한 과거 3번의 남북대화 협력의 물결이 2-3년 동안 활발히
진행되다가 다시 남북간의 대결과 반목으로 되돌아 가버렸다. 이
러한 전철을 밟지 않으려면 우리 정부는 다음과 같은 점을 고려
해야 할 것이다.

첫째, 김대중정부는 지금과 같이 대북 정책의 단기 목표를 통일
이 아닌 남북한 평화공존에 두는 것이 바람직하다. 그 이유는 현
재의 상황에서 남북한 통일이 합의에 의해 이루어지기는 어렵기
때문에 장기적으로 통일기반을 조성해 나가는 평화공존정책이 남

한 내 국론 분열을 방지하고 주변국의 지지와 협력을 확보하는데
용이할 것이다. 지난 정상회담의 합의사항인 “남측의 연합제안과
북측의 느슨한 연방제안의 공통점에 기초한 통일 노력”은 장기적
인 과제로 제시된 것으로 남북한 당국자들이 현 단계에서 더 이
상 이 문제를 다루는 것은 남북한 화해협력에 역기능을 초래할
가능성이 높다고 판단된다.

둘째, 현실적이고 효과적인 대북 정책을 수립하고 집행하기 위
해서는 우리 정부가 북한의 의도를 잘 헤아려야 할 것인 바, 과연
김정일 위원장이 개방과 개혁을 추진하는 것인지, 그렇지 않으면
남측의 도움을 얻어 경제난을 완화하려는 임시 방편인지, 내부 체
제 정비를 위한 것인지, 또는 남한 카드를 활용하여 대미·대일 관
계 개선을 추진하는 것인지 등을 검증해 나가야 할 것이다. 이를
위해 우리 정부는 김정일 위원장의 발언에 지나치게 의존하지 말
고 그가 펼치는 정책의 본질과 방향을 분석해야 할 것이다. 그가
중국이나 베트남처럼 식량난을 해결할 수 있는 집단농장의 점진
적인 해체 정책이 마련된 것인지, 대외경제개방에 필수적인 대미,
대·일 관계 개선의 의지가 있는지 등을 점검해 보아야 할 것이다.
1980년대 말에 구 소련의 고르바초프가 페레스트로이카를 내세우
자, 미국의 레이건 前대통령이 제시한 “(소련을) 믿어라, 그러나
철저히 검증하라 (trust, but verify)”는 교훈을 우리가 명심해야
할 것이다.

셋째, 우리 정부는 대북 협상에서 북한에 끌려 다니지 말고 협
상 원칙을 견지하고 종합적이고 장기적인 전략을 가져야 할 것이
다. 예를 들면 남북회담의 개최 여부가 전적으로 북측에 달려 있
다거나, 북측이 우리 적십자사 총재의 발언에 대해 시비를 걸어도
제대로 항의하지 못한 점은 시정되어야 할 것이다.

그리고 지난 해에는 남북관계 개선에 있어서 전시용 행사가 많았고, 또 서두르는 감이 있는데 앞으로는 보다 차분한 마음으로 남북관계 개선을 제도화시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해 기존의 남북기본합의서를 실천하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 남북간의 합의사항을 기본합의서에 입각할 경우 정권을 초월한 남북관계의 개선이 가능해지기 때문이다.

넷째, 우리 정부가 대북 정책에 대해 국민적 합의를 제도적으로 만들어 나가야 한다. 과거에 우리 정부가 대북 정책을 정치적으로 이용한 결과 국민적 지지를 받지 못하고, 다음 정부에서 지난 정부의 남북 합의사항을 지키지 않는 경향이 있었다. 정부가 대북 사업을 정치적으로 이용하거나, 남북관련 행사를 지나치게 홍보 위주로 하거나, 국회 동의 없이 대북 사업을 추진해 나가는 경우 정부의 남북관계 개선 노력이 과거처럼 “반짝 쇼”로 끝나 버릴 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다.

마지막으로 지적할 것은 한반도 냉전체제 해체와 남북관계 개선이 우리 민족의 문제이자 동시에 국제적인 측면이 있기 때문에 관련국의 지지가 필요하다. 한미일 3국간의 협의를 강화하고 중국 및 러시아와 긴밀한 협력을 강구해 나가야 할 것이다.

지금까지의 주장을 요약하면 정상회담이후 진행되고 있는 남북관계 개선 노력이 김대중 정부를 넘어서서 다음 정권에서도 계속되어 나가기 위해서는 무엇보다 대북 정책의 목표를 명확히 하고, 북한의 의도를 정확하게 판단하며, 대북 정책에 대한 국민적 합의를 유도하고 국제적 지지를 얻어나가도록 해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김성윤, “제2차 남북정상회담의 주요 예상 의제,” 현대경제연구원, 『통일경제』 (통권 제74호), 2001.
- 김성한, “답방이 국제 정세에 미치는 영향,” 현대경제연구원, 『통일경제』, (통권 제74호), 2001.
- 김영수, “남북협력시대의 대북 전략,” 한국국제정치학회, 국가안보정책연구소 공동주최, 세미나 발표논문, 2000년 10월 16일, 외교안보연구원.
- 남궁영, “남북한 통일방안의 재 고찰: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 한국언론재단·한국국제정치학회 주최, 『남북정상회담 이후 한반도 통일조건과 언론』, 학술회의 발표논문, 2001.
- 류길재, “대북 화해협력 정책 3년 평가와 향후과제,” 민주평화통일자문회의사무처 『민주평통 통일연구회 제5차 정책포럼』 발표논문, 2001.
- 배종렬, “2001년 북한의 경제정책방향과 남북협력의 과제,” 통일경제연구협회 정책세미나 발표논문, 2001.
- 백학순, “부시 정부의 대북 정책 전망과 대응 방향,” 현대경제연구원, 『통일경제』 (통권 제74호), 2001.
- 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김정일과 김일성』, 서울: 을유문화사, 2000.
- 서주석, “북한의 대내외 정책·전략 선택과 대응,” 민주평통 통일연구회, 『제5차 정책포럼』 발표논문, 민주평화통일자문회의사무처, 2001.
- 세종연구소, 『정상회담 이후 남북관계 개선 전략』, 제5차 세종국가전략 포럼, 세종연구소, 2000.

송중환, “2001년 남북대화의 전망과 극복과제,” 통일경제공개 정책 세미나 발표논문, 통일경제연구협회, 2001.

오일환, “남북정상회담 이후 북한의 체제유지 전략: 대남 및 대미 관계를 중심으로,” 한국정치학회 ‘북한·통일연구위원회’ 2000년도 연례학술회의 발표논문, 한국정치학회·중앙선거관리위원회, 2000.

이종석·백학순 공저, 『김정일 시대의 당과 국가기구』, 세종정책총서 2000-1, 세종연구소, 2000.

전현준, “답방의 의미와 남북 관계 파급 효과,” 현대경제연구원, 『통일경제』, (통권 제74호), 2001.

정성장, “남북한정상회담 후속대화의 평가,” 한국정치학회 ‘북한·통일연구위원회’ 2000년도 연례학술회의 발표논문, 한국정치학회·중앙선거관리위원회, 2000.

정세현, “최근 한반도 정세와 남북관계: 전망과 과제,” 현대경제연구원, 『매일경제』 (통권 제74호), 2001.

정옥임, “부시행정부의 정책인식·방향, 한국의 대안,” 민주평통 ‘통일연구회’ 제5차 정책포럼 발표논문, 민주평화통일자문회의사무처, 2001.

퀴노네스, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, 서울: 중앙 M&B, 2000.

통일부 교류협력국, 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제115호, 2001, 1

통일정책실, 『주간 주변국 동향』, 제166호, 2001, 3.

통일정책실, 『주간 주변국 동향』, 제167호, 2001, 3.

홍순직, “김정일 총비서의 신 사고와 북한의 개혁,” 현대경제연구원, 『통일경제』, (통권 제74호), 2001.

『연합뉴스』, “5차 장관급회담 연기배경,” 제1254호, B1.

- 『연합뉴스』, “NMD에 대한 북한의 시각,” 제1254호, G1.
- 『연합뉴스』, “경수로 지연과 북한의 강경 입장,” 제1254호, C1.
- 『연합뉴스』, “김 대통령의 ‘포괄적 상호주의,’” 제1254호, D1.
- 『연합뉴스』, “한·미 정상회담 결과,” 제1254호, A1,
- 『통일경제』, “남북 관계 현안 및 전망에 관한 국민 여론 조사” 통권 제74호, 현대경제연구원, 2001.
- Ministry of Unification of the Republic of Korea, *Korean Unification Bulletin*, No.28, February 2001.

<부록> 정상회담 이후 주요 남북 협상과 교류협력

1. 장관급 회담

제목	일시	장소	협상대표	주요 합의사항
1차 남북 장관급 회담	2000. 7. 29 - 7. 31 (3일)	서울 (신라호텔)	남측: 박재규 통일부장관 북측: 전금진 내각책임참사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2000년 8월 15일부터 판문점 남북연락사무소 업무 재개 ○ 올해 8.15에 즈음하여 남북공동선언 지지 행사 진행 ○ 조총련 동포의 고향 방문에 협력 ○ 경의선 철도 연결 사업 협의 ○ 제2차 장관급회담을 2000년 8월 29일 - 31일까지 평양에서 개최
2차 남북 장관급 회담	2000. 8. 29 - 9. 1 (4일)	평양 (고려호텔)	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이산가족문제 해결의 확대 ○ 군사적 신뢰구축과 긴장완화 문제를 협의하기로 합의 ○ 남북 경제협력의 제도적 장치 마련 ○ 경의선 철도 및 도로 연결 사업의 구체화 ○ 임진각 유역 수해방지 공동 추진 ○ 한라산과 백두산 방문단 상호 교환 ○ 식량지원 및 향후 협력문제 검토 합의 ○ 장관급회담의 정례적 개최

제목	일시	장소	협상대표	주요 합의사항
3차 남북 장관급 회담	2000. 9. 27 - 9. 30 (4일)	제주도 (롯데 호텔)	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장관급 회담은 남북공동선언 및 남북관계 전반을 관장하는 중심적 협의체 ○ 조속한 이산가족 문제 해결 조치에 당국간 협력 ○ 추가적 남북경제협력의 제도적 장치 마련에 협력 ○ 「남북경제협력추진위원회」 구성·가동 ○ 서울·평양 정기 친선축구대회 개최 및 교수·대학생 및 문화계 인사 상호 교환 협의 ○ 제4차 회담 개최 일자 합의
4차 남북 장관급 회담	2000. 12. 12 - 12. 16 (5일)	평양 (고려호텔)	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북경제협력추진위원회를 구성·운영 ○ 어업부문에서 상호 협력 ○ 태권도 시범단 교환 위한 태권도 단체들간의 접촉 권고 ○ 이산가족들의 생사·주소 확인과 서신 교환에 합의 ○ 제3차 이산가족방문단 교환을 2001년 2월말에 100명씩 ○ 북측은 한라산 관광단을 2001년 3월, 경제시찰단을 2001년 상반기에 파견 ○ 수석대표들이 서명한 경험 관련 4개 합의서의 발효 절차를 거쳐 상대측에 통보 ○ 제5차 남북장관급 회담을 2001년 3월 중에 개최하며 장소는 추후 협의

2. 특사 회담

일시	참가자	주요 일정	주요 합의 사항
2000. 9.11 - 9.14	김용순 대남담당비서 박재경 인민군 대장, 수행원5명 (박재경대장 은 도착 당일 귀환)	9월 11일: 임동원-김용순 회담 12일: 제주도에서 김용순-임동원 회담 13일: 포항제철, 경주 방문 14일: 김대중 대통령 예방, 김정일 위원장의 구두 메시지 전달, 합의사항 발표	○ 김영남과 김정일의 서울 방문 ○ 이산가족 상봉 및 서신 교환 ○ 군사회담 개최 ○ 임진강 유역 수해 방지 공동사업 ○ 경협 회담

3. 국방장관 회담 및 군사실무 회담

제목	일시	장소	협상대표	내 용
제1차 국방 장관 회담	2000. 9.25	제주도	남측: 조성태 국방장관 북측: 김일철인민 무력부장	○ 경의선 철도연결 및 도로개설을 위한 남북 군사실무위원회 구성 ○ 회담 정례화에 사실상 합의
제1차 남북 군사 실무 회담	2000. 11.28.	판문점 통일각	남측: 국방부 군비통제 차장 김경덕(金暲德)준장을 수석대표로 외 5명 북측: 인민무력부 유영철 대좌를 수석대표로 외 5명	○ 서울-신의주간 철도연결과 문산-개성간 도로 개설 및 유지를 위한 구체적 방안은 차후 회담에서 협의 ○ 우리측은 비무장지대 내에서 활동하는 공사 인력 및 경계병력들에게 적용될 공동규칙에 대한 합의서 안을 제시, 북측은 차후 회담에서 논의하자는 입장을 표명 ○ 남측이 비무장지대의 지뢰제거 및 노반공사를 내년 해방기에 남북이 동시에 착수하는 방안을 제시.

제목	일시	장소	협상대표	내용
제2차 남북 군사 실무 회담	2000. 12.5	판문점 평화의 집	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제반 군사적 보장문제들을 전반적으로 협의 ○ 남북관리구역은 폭과 범위 설정문제, 철도와 도로의 노선문제, 공사간 상호 적용할 공동규칙 마련문제, 그리고 향후 남북 관리 구역 내 군사시설물을 설치 및 운영 문제 협의 ○ 추후 다시 만나 계속 협의 ○ 다음회담은 12월 21일 오전 10시 북측지역인 통일각에서 갖기로 잠정 합의하고 추후 확정
제3차 남북 군사 실무 회담	2000. 12.21.	판문점 통일각	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북측은 주적 문제를 제기, 이에 대해 남측은 실질적인 신뢰구축이 이루어지면 자연스럽게 해결될 수 있을 것이라고 강조 ○ 남측은 차기회담을 12월 28일 오전 10시 평화의 집에서 가질 것을 제의, 북측은 추후에 입장을 주겠다고 언급
제4차 남북 군사 실무 회담	2001. 1.31	판문점 평화의 집	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비무장지대 내 남북관리구역 설정문제와 지뢰 제거문제, 공사중 적용해야 할 공동규칙 등에 대하여 대부분 합의 ○ 북측 통일각에서 5차 실무회담을 갖고 합의서안을 최종적으로 마무리 ○ 합의서 명칭을 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」로 하기로 하고 이를 제2차 남북국방장관회담에서 서명기로 합의
제5차 남북 군사 실무 회담	2001. 2.8	판문점 통일각	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 관리구역의 폭 ○ 남북 관리구역 내 시설물 ○ 지뢰제거 범위 ○ 지뢰제거 작업시기 ○ 지뢰 및 폭파작업 시간 통제 등을 논의

4. 적십자회담과 이산 가족 상봉 및 서신 교환

제목	일시	장소	협상대표	내 용
1차 남북 적십자 회담	2000. 6.27 - 30	금강산호텔	남측: 박기륜 (대한적십자사 사무총장) 북측: 최승철 (조선적십자회 중앙위원회 상무위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이산가족방문단 1차 100명 상호 교환에 합의 ○ 이산가족면회소 설치 논의 ○ 비 전향 장기수 송환에 합의
1차 이산 가족 상봉	2000. 8.15 - 18	남한숙소: 워커히 호텔 북측 숙소: 고려호텔	책임자 1명, 이산가족 100명, 지원인원 30명, 취재기자 20명	남측 단장: 북측 단장: 유미영
2차 남북 적십자 회담	2000. 9.20 - 23	금강산호텔	위와 동일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이산가족 방문단 추가교환 ○ 생사·주소확인 ○ 서신 교환 ○ 이산가족면회소 설치 논의 ○ 제3차 남북적십자회담 개최 시기 장소
2차 이산 가족 상봉	2000. 11.30 - 12.2	남한 숙소 : 롯데호텔 북한 숙소 : 고려호텔	남측 : 이산가족 100명外 51명 북측 : 이산가족 100명外 36명	남측단장 : 봉두완(대한적십자사 부총재) 북측단장 : 장재연(조선적십자회 중앙위원회 위원장)

제목	일시	장소	협상대표	내 용
제3차 남북 적십자 회담	2001. 1.29 - 1.31	금강산호텔	남측 : 이병웅으로 변경 북측 : 동일	o 제3차 이산가족방문 o 이산가족들의 서신교환 o 생사·주소확인 대상자 명단 교환 o 이산가족면회소 설치·운영 과 관련한 구체적 문제들을 제4차 남북적십자 회담 에서 계속 협의·확정
3차 이산 가족 상봉	2001. 2.26 - 2.28	남한 숙소 : 롯데호텔 북한 숙소 : 고려호텔	남측 : 이산가족 100명 북측 : 이산가족 100명	남측단장 : 장정자(적십자사 부총재) 북측단장 : 김경락(적십자사 상무위원)
분단 이후 첫서신 교환	2001. 3.15			o 이산가족 각 3백명의 서신 교환

5. 경제실무 회담

제목	일시	장소	협상 대표	내 용
1차 경제 실무 회담	2001. 9.25 - 26	서울 (삼청동 남북회담 사무국 회담장)	남측 : 이근경 (재정경제부 차관보), 북측 : 정운업 (민족경제연합회장)	o 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 빠른 시 일 내에 타결키로 합의
2차 경제 실무 회담	2001. 11.8 - 11	평양	상동	o 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 해결 절차 등 4개 부문 합의서 에 가서명

6. 사회·문화 분야의 주요 남북간 교류

제목	일시	참가자	주요 활동	비용
평양 교예단의 서울 공연	2000. 6. 3 - 10 (7일간)	김유식 예술부단장을 단장을 비롯 모두 102명. - 공연단원 62명 - 악단 15명 등 - 조선아시아태평양평화위원회 관계자 7명 - 내나라촬영소 및 월간지 사진기자 2명	6월3일 저녁 7시30분 서울 잠실실내체육관에서 첫 공연을 시작해 10일까지 1시간30분짜리 공연을 하루 1-2차례씩 모두 열세차례 공연.	개런티: 현금 3백만달러/20인치TV 2만대 (250만달러)/항공료, 교통비, 숙식비 등 총 67억원
평양 학생소년 예술단의 서울 공연	2000. 5. 26-28 (3일간)	‘만경대 학생소년공진 예술단’ 등 5개 민간 소년 예술단에서 뽑은 평양 학생소년 예술단’ 단원과 단장, 스태프 등 100명 규모.	예술단이 26~28일 서울 예술의전당 오페라극장에서 공연. 남북정상회담 경축의 의미.	개런티 없음/항공료, 숙식비, 교통비 등 2억8천만원
조선국립교향악단 서울 공연	2000. 8. 18-23 (6일간)	단장: 허이복 상임지휘자: 김병화 연주단: 110명 남성저음(베이스): 허광수 남성고음(테너): 리영욱 여성고음(소프라노): 리향숙 사회자: 전성희 기자 3명 등 모두 132명	8월 20일 저녁-21일 낮: 조선국립교향악단의 단독공연 8월 21일-22일 저녁 : KBS 교향악단과 합동공연	7억 6천만원

제목	일시	참가자	주요 활동	비용
언론사 사장단 방북	2000. 8. 5-12 (8일간)	46개 언론사 사장 (동아일보와 조선 일보 사장은 불참) 박지원문화공보부 장관, 청와대, 문화 부, 국정 TV 의 사진 비디오기록 요원 4명, 정부, 신문협회, 방송협회 관계자 5명 동행	김정일(金正日)국방위원장의 초청. 베이징(北京)을 거쳐 평양에 도착. 평양 만수대 의사당 회의실에서 북한 정하철 조선노동당 중앙위원회 선전선동부장, 강능수 문화상, 최칠남 노동신문 책임주필을 비롯한 북측 언론 관계자들과 연석회의 개최. 상호 비방 중지, 남북한 언론 및 언론인 교류를 추진 등 5개항에 합의. 백두산, 묘향산 등 관광. 김정일(金正日)국방위원장과 만찬, 서해를 거쳐 서울로 돌아옴.	자료없음
백두산 관광단 방북	2000. 9. 22-28 (7일간)	단장: 김제기 (한국관광 협회중앙회 회장) 외에 조홍규(한국관광공 사사장), 16개 지역 관광협 회장 등 관광업계 및 학계 관계자 50명, 재계 및 문 화·예술·체육· 종교계 인사 40명, 기자단 10명, 수행 원 10명 등 총 110명	백두산, 묘향산, 평양 관광.	자료없음.

제목	일시	참가자	주요 활동	비용
노동당창당 기념 방북	2000. 10. 9	11개 단체 관계자 33명과 개별 인사 9명 등 42명	북한 노동당 창건 55주년 기념행사에 초청받은 인사 북한이 보내준 고려항공 특별기 편으로 서해 직항로를 거쳐 방북.	자료없음.
남북한 TV 동시방송	2000. 9. 10-12 (한가위 3일간 방송)	앵커 : 김종진 아나운서 : 전인석 임성민 등 17명의 제작진	KBS 1TV를 통해 12일 낮 12시부터 3시간반 동안 '2000년 한민족 특별기획—백두에서 한라까지' 를 생방송, 북한 조선중앙TV와의 공동 제작: 북한의 역사학자와 어린이, 방송원(아나운서 등)이 직접 출연 백두산 천지와 한라산 백록담에 현지 임시스튜디오를 설치해 서울 본사와 잇는 3원 생방송.	자료없음.
남북 노동자 토론회	2000. 12. 11-14	남측 : 한국노총과 민주노총 대표단 북측 : 조선직업총동맹 (직총) 대표단	토론회 의제는 '조국통일을 위한 남북 노동자의 과제' 세부적으로 o 통일을 위해 남북 노동자들이 해야 할 사업 o 민족의 자주와 대단결 o 상호 연대기구 설치 문제 등을 논의	

제목	일시	참가자	주요 활동	비용
강원도 지사 방북	2000. 12. 15-20	남측 : 김진선 강원도지 사 북측 : 민족경제협력연 합회 정운업위원장	<ul style="list-style-type: none"> o 씨감자 재배시설 설치 o 솔잎혹파리 공동방제 o 연어 방류 및 부화 등의 사 업을 내년부터 북한 강원도 지역에서 실시기로 합의 	
KTB 네트워 크 사장 방북	2000. 12. 23-30	권성문 KTB네트 워크 사장	<ul style="list-style-type: none"> o 남북 경협사업에 대해 논의 o KTB네트워크 지난 6월 남 북정상회담을 앞두고 평양 교예단 서울공연을 주최 	
남북합 작 만화영 화 제작	2001. 1. 30	남측 : 하나로통신 북측 : 민족경제련합회 산하 삼천리총회 사	<ul style="list-style-type: none"> o 국내 최초의 남·북 합작 만화영화 ‘게으른 고양이 덩 가’ 제작 발표. 	
김한길 문화관 광부장 관 방북	2001. 3. 10-14	남측 : 김한길 장관외 8 명 북측 : 송호경 아·태 평화위원회 부위원장	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 문화·관광·체육관련 고위당국자들과 7차례 회담 o 정상회담 1주년과 광복절을 기념해 남북한이 두차례의 공동문화행사 추진 합의 o 종교계 7대 종단 지도자의 방북 o 북한 언론사 사장단 서울 방문 o 북한의 한라산 관광 o 태권도 시범단의 교류원칙 o 2002년 월드컵 분산개최에 대해서는 “시기적으로 현 실성이 부족하다” 며 거부 	

7. 향후 남북회담의 주요 일정

	당초 계획	현황
북한인의 한라산 관광	2001년 3월	연기
북한 경제시찰단	2001년 상반기	미정
2차 국방장관회담	2000년 11월 중순	연기
김영남 방문	2000년 하반기	연기
5차 장관급회담	2001년 3월 13일	연기
4차 적십자 회담	2001년 4월 3일~5일	추진 중
5차 군사실무 회담	미정	추진 중
김정일의 답방	미정	추진 중

(제40차 국내학술회의 주제발표 요약문)

한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안

박영호(통일연구원 선임연구위원)

남북정상회담 이후 4자회담은 회담 재개를 위한 새로운 기회를 맞고 있다. 김정일 국방위원장은 주한미군 주둔문제를 양해한 것으로 알려졌다며, 남북관계는 당국간 대화·협상체제가 복원되면서 과거와는 다른 양태로 협상하고 협력할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 4자회담에 참여하고 있는 각국의 입장을 요약하면 다음과 같다. 한국은 새로운 평화체제를 남북한이 주도하고, 미국과 중국이 지원·보장하는 방향으로 추진한다는 입장이다. 4자회담을 통한 한국의 목표는, 단기적으로는 한반도에서 안정을 도모하며, 중·장기적으로는 남북간 평화협정의 체결로 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 북한의 입장은, 평화협정은 북·미 양자간에 체결되어야 하며, 남북간에는 『남북기본합의서』의 불가침선언을 이행하면 된다는 것이다. 북한은 한반도 안보문제는 어디까지나 북·미간의 직접 교섭을 통해 해결되어야 한다는 입장이다. 클린턴 행정부 아래서 미국은 양자간 채널과 함께 4자회담을 한반도 평화체제 구축을 위한 외교적 수단 및 북한을 국제사회로 편입시키기 위한 방안으로 인식하였다. 공화당이 집권하게 됨에 따라서 북한이 미사일 및 대량살상무기문제, 그리고 재래식 전력문제에서 전향적인 태도를 보이지 않는 한, 미국

의 4자회담에 대한 입장 변화의 가능성도 배제할 수는 없으나, 동 회담에서 북시 행정부가 강조하고 있는 북한의 투명성 제고와 긴장완화를 위한 구체적인 문제를 다룰 수 있고, 이를 통한 한반도의 긴장완화가 미국의 이익에 도움이 된다는 점에서 미국은 회담 재개에 대해 부정적인 입장을 보이지는 않을 것으로 보인다. 중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 주변안보환경의 안정이 필수적이라는 판단에 따라, 4자회담을 북한의 안정화와 한반도 현상유지를 위한 자국의 역할을 수행하는 장으로 인식하고 있다. 중국은 한국전쟁에 직접 참여했고 정전협정의 서명당사자이기 때문에 당연히 한반도 평화체제로의 전환문제에 참여해야 하며, 그 과정에서 일정한 역할을 수행해야 한다는 입장이다.

4자회담이 진행되면서 평화체제 구축의 당사자문제와 의제설정문제가 핵심적인 쟁점이 되었다. 첫째, 북한은 4자회담에서 북·미간 평화협정 체결을 주장하면서 한국의 당사자자격을 배제하는 자세를 견지하였다. 이에 반해, 한국은 한국전쟁의 주된 교전당사국으로서 실질적인 당사자이며 따라서 평화협정의 당사자라는 입장이다. 정전협정의 서명국과 평화협정의 서명국이 반드시 일치할 필요는 없다. 남북한이 한반도 평화체제 구축과정에서 주된 당사자이며 핵심적인 역할을 수행해야 한다는 데에는 미국과 중국도 동의하고 있다. 둘째, 북한은 본 회담을 위한 1차 예비회담에서부터 '조선반도와 그 주변 지역의 미군철수'와 '조·미 평화협정 체결'을 의제로 할 것을 제의한 이래 동일한 주장을 계속 견지하였다. 북한은 분과위 구성 이후 「先근본문제 해결」이라는 입장 하에 북·미 평화협정 체결과 주한미군철수문제를 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제로서 채택할 것을 계속 주장하였다. 한국은 미국, 중국과 함께 쉬운 문제부터 먼저 논의하자는 입장이다. 한국은 4자회담의 의제는 '한반도 평화체제 구축'과 '긴장완화를 위한 제반문제'가 되어야 하며, 이 가

운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제 분과위」에서는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보여 주었다. 「긴장완화 분과위」에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하였다.

6차례의 4자회담 결과를 평가해보면, 첫째, 한국은 4자회담을 남북한간의 평화협정을 만들어가기 위한 틀로서 접근하였으나, 북한은 대미관계 개선과정의 일환으로 활용하였다. 둘째, 남북한의 입장 차이에도 불구하고, 미·중은 4자회담을 한반도의 안정을 유지하는 중요한 수단으로 간주하였다. 셋째, 남북한의 명백한 입장차이가 문제해결의 걸림돌로 작용하기도 하지만, 다른 한편으로 의제문제와 관련하여 양측의 입장을 좁힐 수 있는 의제의 논의방향을 강구하기 위한 바탕이 될 수도 있다. 넷째, 4자회담은 한반도문제가 공식적으로 ‘국제화’되는 장이 되었다.

한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 활성화 방안으로는 첫째, 4자회담의 다자적 성격을 강화하는 것이다. 한국은 미국의 대북 개입정책의 지속을 바라고 있으며, 이러한 맥락에서 4자회담의 틀을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한의 대미접근을 지원하는 측면에서 그리고 북한이 전반적인 대미접근 차원에서 4자회담을 완전히 무시할 수는 없다는 가정 하에, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 목표 달성 수준을 단계화하여 동 회담을 초기에는 ‘느슨하고 부담없는’ 대화의 형태로 추진하여 남북한 및 미국·중국간에 평화문제에 대한 대화와 분위기를 점차로 성숙시켜 나간다. 둘째, 핵심쟁점으로 등장해 있는 의제문제에 대한 갈등을 좁혀나가기 위해서 의제를 포괄화하여 추진하는 것이다. 즉 남북한의 입장 차이를 단번에 좁히기보다는 4자회담 참여국의 이해관계를 포괄할 수 있는 방식으로 의제문

제를 해결함으로써 남북간의 입장차이를 조장해나가는 방안이 강구·추진되어야 할 것이다. 이러한 방안 속에는 포괄적 의제 개념 속에서 의제를 점차로 세분화하여 basket화하여 논의하는 방안과 평화협정과 관련한 의제를 4자간의 논의가능성을 높일 수 있는 방식으로 조정하는 방안이 있다. 특히 남북 평화협정 체결 목표를 유지하면서, 남북간 논의의 가능성을 촉진할 수 있는 범위 내에서 4자간 정치·군사적 관계 사항을 포함시키는 것으로써 남북한과 미·중간의 양자적 차원에서 교차 불가침협정 또는 평화협정 체결을 의제로 포함시키는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 셋째, 분과위 운영의 단계화를 추진하면서 동시에 주변국의 지원을 확보해야 할 것이다.

한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안

박영호(통일연구원 선임연구위원)

I. 머리말

평양에서의 첫 남북정상회담 이후 남북관계가 변하고 있다. 오랫동안 남북관계를 지배해왔던 대립과 갈등, 그리고 불신의 커다란 빙산이 뒤늦게 녹기 시작하고 있다. 물론 이행이 지연되고 있는 합의사항이 있고 5차 장관급회담의 경우처럼 북측의 일방적인 통보에 의해 예정대로 열리지 못한 사례도 있으나, 이러한 일들이 남북관계의 전반적인 변화과정을 압도한다고 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 안정적인 발전과 제도화를 위해서는 안보문제에서도 남북간의 실질적인 대화와 협상이 진행될 필요가 있다. 화해와 교류·협력의 지속적인 심화·발전과 함께 군사적 긴장완화와 평화체제의 구축을 위한 논의가 진행됨으로써 평화공존의 제도화를 만들어내야 하는 것이다. 평화공존 제도화의 핵심적인 축은 남북한이 중심이 되는 한반도 평화체제의 수립이다. 이와 관련하여 남북한은 「남북기본합의서」 제5조에서 평화체제 구축을 위한 단초를 마련하기도 했었다.⁸⁾

8) 「남북기본합의서」 제5조는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정하고 있다.

그러나 북한은 핵문제를 둘러싼 대미 협상과정에서 북·미 평화협정 체결을 주장하고, 군사정전위원회에서 북한측 대표를 철수시키는 등 정전협정 폐기를 위협하면서 북·미 양자간 평화협정 체결 주장을 합리화시키기 위한 다양한 행동을 취하였다. 한·미 양국은 이러한 북한의 주장과 행동에 대응하고 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위한 수단의 일환으로써 4자회담을 제안하였다. 이후 줄다리기 협상 끝에 1997년 12월 9일 남·북한과 미국, 그리고 중국의 대표들은 스위스의 제네바에서 4자회담 제1차 본 회담을 개최하였다. 이 회담은 1954년 4월 역시 제네바에서 개최되었던 정전협정에 따른 참전국 및 관련국 외상이 참여한 고위급 정치회담 이후 최초로 열린 다자회담이다. 이후 제3차 본 회담(98.10.21~24)에서 『평화체제구축분과위』와 『긴장완화분과위』의 구성이 합의되었고, 제4차 본 회담(99.1.18~22)에서부터는 분과위를 가동하여 1999년 8월의 제6차 본회담까지 진행되었다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 의제에 대한 남북한의 입장이 점점을 찾지 못함에 따라 평화체제 구축을 위한 실질적인 논의는 시작도 하지 못한 채 회담은 중단된 상태에 있다. 북한은 4자회담 진행과정에서 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수라는 종래의 입장을 견지하였다.

남북정상회담 이후 4자회담은 남북관계와 북·미관계의 상호 연관속에서 회담 재개를 위한 새로운 기회를 맞고 있다. 남북정상회담에서 김정일 국방위원장은 주한미군 주둔문제를 양해한 것으로 알려졌으며, 남북관계는 장관급회담을 비롯하여 당국간 대화·협상체제가 복원되면서 과거와는 다른 양태로 협상하고 협력할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 북·미관계도 빠른 진전의 가능성을 보여주기에도 하였다. 북한의 장거리미사일 추가발사 유예, 미국의 대북 경제제재 추가

9) 4자회담의 전개과정에 대해서는 박영호·박종철, 『4자회담의 추진전략: ‘분과위’ 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 21~34 참조.

완화가 이루어지고 2000년 10월에는 북·미관계 역사상 최고위급인사인 조명록과 올브라이트(Madeleine K. Albright)가 각각 워싱턴과 평양을 방문하여 양국의 정상을 면담하였으며, 양자관계의 개선을 위한 「공동코뮤니케」가 발표되었다.

한국정부는 1999년 초에 한반도문제의 해결을 위해서는 보다 근본적인 접근이 필요하다는 인식아래 정전체제의 평화체제로의 전환을 포함한 ‘한반도 냉전구조 해체’를 위한 5대 과제를 제시한 바 있다.¹⁰⁾ 4자회담은 바로 한반도상의 냉전구조를 해체하기 위한 다양한 정책수단의 하나다. 남북정상회담 이후 한국정부는 평화체제 구축문제와 관련하여 4자회담을 적극 추진하겠다는 입장을 표명하고,¹¹⁾ 4자회담 재개에 대한 미·중의 협력을 확보하였으며,¹²⁾ 북한에 대해서도 “남북채널을 통해 4자회담의 재개를 공식제의”하였다.¹³⁾ 북한도 대외관계의 확대, 아세안지역안보포럼(ARF) 가입 등 대외정책에서 그 동안과는 다른 행위양식을 나타내고 있으며, 4자회담의 재개에 대해서도 검

-
- 10) 이밖의 과제로는 ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계를 개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경을 조성, ④한반도에서 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.
- 11) 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. 그리고 2000년 10월 12일 「북·미 공동성명」 발표 직후 한국정부는 김대중 대통령 임기내에 4자회담을 개최, ‘2+2’ 방식의 평화협정 체결을 추진하면서 이를 위해 4자 정상회담도 검토했던 것으로 알려졌다. 「문화일보」, 2000. 10. 13.
- 12) 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.
- 13) “이정빈 외교에 듣는다,” 「동아일보」, 2000. 12. 8.

토하겠다는 입장을 보여준 것으로 알려졌다.

본 논문은 새롭게 전개되고 있는 남북관계의 상황 속에서 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 의미를 재점검하고, 그간의 회담에서 나타났던 쟁점을 분석·평가한다. 그리고 동 회담의 활성화를 위한 정책제언을 제시할 것이다.

II. 한반도 평화체제 구축과 4자회담

일반적으로 다자간 회담은 특정 사안과 관련된 국가의 수가 다수일 경우 그들간의 협력 또는 갈등의 양상에 무관하게 성립될 수도 있으나, 사안에 핵심적인 양 당사국간의 대립이 첨예할 경우 이해 관련국가가 참여하여 핵심국가간의 갈등을 조정·완화하면서 협상을 진척시키기 위한 수단으로써도 활용된다.¹⁴⁾ 이와 같은 경향은 국가간의 상호의존성과 관련 사안의 복잡성이 증대되면서 더욱 두드러지게 되었다.¹⁵⁾ 한반도 평화체제 구축도 남북한이 핵심 당사자이지만 미국, 중국을 비롯하여 주변국들의 안보적 이해와 밀접하게 연관된 문제이다.

현재 아·태지역에는 아세안지역안보포럼(ARF), 동북아협력대화(NEACD), 아·태안보협력회의(CSCAP) 등 다자 안보대화가 있다. 이들은 아직까지 높은 수준의 정치·군사문제들을 다루는데 있어서 한계를 가지고 있으나, 탈냉전시대의 불확실성과 이에 따른 오인이나 오

14) 이와 같은 사례에는 보스니아 분쟁 해결을 위한 데이튼 평화협상, 북아일랜드 종교분쟁 해결을 위한 협상, 이스라엘과 팔레스타인 간의 갈등 해결을 위한 협상 등이 있다.

15) 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.

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

그러나 한반도에서는 남북간 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 다자간 대화가 한반도 상황에서 적극적으로 기능을 발휘할 수 있는가에 대한 의문이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 다자간 대화는 남북간의 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, 남북관계의 평화적 관리를 추진하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 장기적으로 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 안보·외교적 메커니즘의 기능을 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 4자회담은 한반도 평화체제 구축을 위한 접근 수단으로써 몇 가지 의미를 가지고 있다.

첫째, 북·미간 회담이 북한의 대량살상무기 및 미사일문제의 해결과 북한의 국제사회 편입에 초점이 맞추어져 있다면, 4자회담은 평화체제의 구축을 지향하면서, 그 과정에서 한반도의 정치·군사적 안정과 긴장완화에 초점이 있다고 할 수 있다. 한국정부의 입장에서 보면, 4자회담은 북·미 양자간 회담을 보완하고, 남북관계의 발전을 더

욱 촉진하는 매개역할을 담당함으로써 한반도의 평화를 관리하면서 평화정착을 제도화하기 위한 장치로서의 기능을 수행하는 것이다. 최근의 남북간 경제교류·협력 및 사회·문화교류·협력의 확대분위기를 적극 지원하기 위한 안보환경 조성을 위한 측면에서 4자회담은 그 유효성을 갖는다.

둘째, 4자회담은 냉전 이후 국제질서형성의 주요한 수단으로 등장한 자유주의적 제도주의(liberal institutionalism)의 방식을 통해 북한을 국제사회로 끌어내면서 한반도에 평화레짐(regime)을 구축하려는 의미를 갖는다.¹⁶⁾ 4자회담이 제의되기 전까지 한국정부는 남북관계의 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 북·미관계의 진전이 이를 증명해준다. 남북한 양자간의 평화체제 구축 논의를 진전시키면서 제도적인 장치를 마련해나가려는 것이다.

셋째, 한반도 차원의 평화체제를 구축할 뿐 아니라 동북아 차원에서 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.

넷째, 북한의 대외정책의 변화를 보다 고무하는 수단으로써의 의

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

미를 찾을 수 있다. 애초에 4자회담은 북한의 한국배제정책이 수행되는 과정에서 한반도 평화를 관리하기 위한 수단으로써도 제안되었다.¹⁷⁾ 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 한·미동맹관계를 새로운 환경에 부응하도록 변화를 모색한다고 하더라도 한·미공조가 상징하듯이 한국을 완전히 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. 남북 당국간 대화가 복원된 상황에서도 4자회담은 이와 같은 북한의 정책적 변화를 고무시키는 기능을 수행할 수 있다.

다섯째, 미국의 21세기 동북아 안보전략 구상에 비추어 볼 때, 4자회담은 동북아지역의 다자간 안보협력체 형성을 탐색하는 방안이기도 하다.¹⁸⁾ 한반도 평화관리와 평화체제 정착을 위한 4자회담의 유효성을 관찰하는 연구자들은 4자회담의 다음 단계가 6자회담이라고 주장하고 있다. 4자회담에서 합의가 도출되면, 일본과 러시아가 어떤 형식으로도든 추가적으로 참가하여 4자회담에서 합의된 평화구도를 추진하고 보장하는 동북아 다자안보협력체제를 구축하는 것이 순서라

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

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

는 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.”¹⁹⁾ 이와 같이 4자회담은 아·태지역에서의 다자주의의 미래를 가늠할 수 있는 시금석으로 간주된다.²⁰⁾ 따라서 4자회담은 장기적으로 동북아안보협력체를 형성할 수 있는 주요 기반이 될 수 있다.

요컨대, 4자회담의 목표가 한반도에 공고한 평화체제를 구축하고 이를 통해서 동북아의 안정적 질서구축에 기여하는 것이라면, 4자회담의 역할은 남북간 군사·안보적 대치구도의 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식 위에서 찾아질 수 있다. 즉 남북대화의 제도화의 점진적 진전에 따른 남북 당국간의 군사·안보적 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 수립하고자하는 데 근본적인 목표가 있는 것이다.

물론 4자회담에서 구체적인 성과를 도출하지 못하고 있다는 이유로 회담의 유용성에 대한 비판이 있을 수 있다. 그러나 평화체제 구축이 한반도 냉전구조 해체의 필수적 요소이며 과제라고 한다면, 4자회담은 남북한 및 각각의 동맹국인 미국과 중국이 참여하여 평화체제의 구축을 논의하는 회담 그 자체로서도 한반도 냉전구조 해체 추

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

20) 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.

진과정에서 중요한 비중을 갖는다. 더욱이 남북정상회담과 「6·15 남북공동선언」 발표 이후 남북관계는 새로운 기회를 맞이하고 있다. 정상회담 이후 남북관계 진전을 계기로 한국정부는 평화체제 구축을 위한 4자회담의 재개를 적극적으로 추진하고 있으며, 북한도 2000년 7월 ARF에 가입함으로써 안보 관련 다자회담에 참여하는 행위양식을 보여주고 있다. 따라서 4자회담에 대한 북한의 입장이 변화될 가능성도 예상할 수 있다.

Ⅲ. 4자회담의 쟁점과 평가

1. 4국의 입장

가. 한국

북한 핵문제가 해결국면으로 진입한 이후 한국은 미국과의 협의하에 북한의 정전협정 폐기 및 북·미 평화협정 체결 주장에 대한 대응 논리로서 4자회담을 제시하였다. 한반도 평화협정은 남북당국간 대화로 풀어나가는 것이 최선이지만, 4자회담을 북·미간에 평화협상이 이루어지는 것을 제어할 수 있는 차선책으로 인식했던 것이다. 또한 한반도문제가 국제화된 현실을 수용하면서도, 결국 남북당사자원칙에 의해서 해결하겠다는 것이었다. 한국은 4자회담을 통해서 최소한 북한에 의한 한반도 긴장고조를 억제할 수 있으며, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 보았다. 따라서 4자회담은 남북당국간 대화가 단절되고, 정전협정체제에 대해 북한이 간헐적으로 도발해오고 있는 상황에서 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하기 위해 제안했다는 것이 한국의 공식적인 입장이다.²¹⁾

한국은 새로운 평화체제를 남북한이 주도하고, 미국과 중국이 지

원·보장하는 방향으로 추진한다는 입장을 가지고 있다. 즉 한국은 한반도 평화체제 수립은 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 가급적이면 미국과 중국은 남북한 사이의 실질적인 협상을 통해 이루어지는 평화협정 체결에 동의하고 확인하는 역할을 해주기를 바라고 있었다.²²⁾ 북한의 대미 양자간 평화협정 체결 주장과 북·미간 한반도 평화체제 논의가능성에 대해서는 견실한 한·미공조로 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 남북간 평화협정의 체결로 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 그리고 한국은 4자회담을 남북 대화와 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, 4자회담의 진행

21) 외교통상부의 인터넷 홈페이지 4자회담 설명자료.

www.mofat.go.kr/web/koreauni.ns.

22) 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.

과 더불어 남북간에는 군사직통전화 가설, 군사훈련 상호시찰, 부대 이동 사전통보 등 군사적 신뢰구축 조치를 추진하겠다는 입장을 가지고 있다.²³⁾

2. 북한

한반도 평화체제 구축에 대한 북한의 입장은, 평화협정은 북·미 양자간에 체결되어야 하며, 남북간에는 「남북기본합의서」의 불가침선언을 이행하면 된다는 것이다. 따라서 북한은 한·미의 4자회담 제의에 대해서 부정적인 입장을 보였었다.²⁴⁾ 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방향으로 입장을 선회하면서도 4자회담 수용을 미국으로부터 식량지원, 경제제재 해제 등의 대가를 얻는 협상카드로 활용하였다.²⁵⁾ 또한 북한에게 4자회담은 남북간 직접 협상의 장으로서가 아니라 미국의 남북관계 개선요구를 일견 수용하면서 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있는 또 하나의 대미 협상창구였다. 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 장에서 4자회담 자체보다는 북·미 고위급회담에 더 많은 노력을 기울였다.²⁶⁾

그리고 북한은 4자회담을 주한미군철수와 북·미 평화협정 체결을

23) 「연합뉴스」, 2000. 10. 9. www.yonhapnews.co.kr/news/20001009

24) 북한측의 반응은 ‘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) 등으로 나타났었다.

25) 예를 들어, 북한은 「4자회담 공동설명회」(97.3.5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 식량지원, 미곡물회사인 카길사의 대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했으며(「한겨레신문」, 1996. 11. 4), 4자회담 본회담의 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구했다(「한국일보」, 1997. 3. 28).

26) 예를 들면, 북한은 4차 본회담(99.1.18~1.22)을 전후하여 미국과의 회담에서 금강리 지하시설 의혹문제에 대해서 협상했으며, 6차 본회담(99.8.5~8.9)을 전후하여 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

주장하면서 한·미공조를 약화시키려는 기회의 장으로서 활용하였다. 4차 본 회담이 끝난 후 북한 외무성대변인은 한·미측이 한반도 긴장과 대결 및 외세간섭을 제거하는 문제의 토의를 거부함으로써 4자회담에 진전이 없었다고 주장한 반면, 북한 금창리 지하시설 사찰문제에 대한 북한측의 보상요구를 미국측이 긍정적으로 고려하고 있다는 시사를 한 것은 긍정적이라고 평가하였다.²⁷⁾

이처럼 북한은 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 평화체제 전환문제를 해결하려는 입장을 견지하였다. 분과위 구성, 회담 정례화 등 형식적인 부분은 어느 정도 수용하면서도, 북한은 6차 본 회담에서 김계관 대표가 4자회담 철수가능성을 시사한 바와 같이 4자회담의 무산을 위협하는 극단전술을 사용하거나 의제의 쟁점화를 통해 미국의 대북 경제제재 완전해제, 추가 경제지원 등을 도모하고 자국에 유리한 방향으로 회담 성격의 변질을 시도했다. 3차 본 회담(98.3.16~21)중 북한은 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”고 주장하고, 이어 외교부대변인 성명(98.3.23)에서도 한반도의 평화와 안보문제에서 북·미간에 해결할 문제와 남북간에 해결할 문제가 따로 있다고 주장하였다.²⁸⁾ 4자회담을 북·미 주도의 북한관 「4-2」 회담으로 변질시키고자 하는 의도를 담고 있었다. 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군철수와 북·미 평화협정 체결을 지속적으로 주장한 데서도 잘 드러난다.²⁹⁾

북한은 한반도 안보문제는 어디까지나 북·미간의 직접 교섭을 통해 해결되어야 한다는 입장이다. 그러나 남북정상회담 이후의 남북관계 진전은 북한의 4자회담에 대한 입장변화의 가능성을 엿보게도 한다. 남북정상회담에서 보여준 김정일 국방위원장의 주한미군문제에 대한

27) 「조선중앙통신」, 1999. 1. 28.

28) 「조선중앙통신」, 1998. 3. 23.

29) 북한측은 5차 본회담(99.4.24~27)에서 주한미군문제와 관련, ‘철수’자체 보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하 하기도 하였다.

이해를 전제로 한다면, 의제문제에 대한 갈등이 좁혀질 수도 있다.

다. 미국

클린턴 행정부 아래서 미국은 개입(engagement)정책의 토대 위에서 적극인 북한을 자국의 세계전략 구도 속에 편입시켜야 할 대상으로 간주하였다. 북한을 고립시키기보다는 협상틀 속으로 끌어들이므로써 잠재적 불안요인을 제거하는 동시에 미국의 영향력 하에 있는 국제사회의 협력망 속으로 편입시키고자 했던 것이다. 이를 위한 정책 수단으로 봉쇄나 채찍보다는 설득과 당근을 사용하였다. 한반도 평화체제 구축과 관련, 미국은 한국정부의 입장과 남북관계의 특수성, 그리고 주변국과의 역학관계를 고려하여 4자회담이라는 다자적 틀을 선택하였다. 4자회담을 한반도 평화체제 구축을 위한 외교적 수단 및 북한을 국제사회로 편입시키기 위한 방안으로 인식한 것이다.³⁰⁾ 즉 미국은 미사일 및 생화학무기, 미군유해송환 등 양자간 문제 협의채널과 함께 4자회담을 대북 개입정책의 수단으로 활용해왔다.

4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도 평화정착이라는 문제보다는 북한을 관리하기 위한 방법을 모색한다는 측면이 더 컸다. 미국은 한반도의 안정과 북한관리를 위해서 군사문제에 대한 미·북 대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국의 동맹국인 한국을 배제하고 북한과 직접협상을 진행할 수는 없었다. 이러한 점을 감안하여 미국은 4자회담을 통해 북한의 돌발행동을 억제하고 정전체제 파기를 저지하고자 하였다.³¹⁾ 아울러 미국은 4자회담이 간접적 남북대화의 기회

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

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

를 제공하고 이를 계기로 남북대화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망하였다.³²⁾

미국은 4자회담에 의해서 한반도 평화체제문제를 논의할 대화의 장을 마련함으로써 미·북 양자간 현안과 한반도 평화문제를 분리할 수 있게 되었다. 미국은 한반도 평화문제는 4자회담을 통해 논의하는 한편, 북한과 핵 및 미사일문제, 미군유해송환문제, 양국관계 진전 등 양자간 현안을 별도로 논의해왔다. 미국으로서는 이원화된 대북 협상 통로를 가지게 됨으로써 남북관계가 교착된 상태에서 미·북 대화만을 추진하는 것에 대한 부담을 덜 수 있었던 것이다.

미국은 군사정전위 기능마비와 북한체제 불안정에 따른 우발적 군사충돌을 예방하는 차원에서, 4자회담을 긴장완화와 신뢰구축을 위한 하나의 대안으로 보았다. 이와 관련, 미국은 단기적으로 UN사와 북한군간 핫라인 개설을 추진하려고 하였으며, 장기적으로 3차 본 회담에서 표명한 바와 같이 주한미군문제를 북한군 감축문제와 병행 논의할 수 있다는 입장을 보였다. 또한 미국은 현 정전위 기능이 불안정해짐에 따라 주로 「긴장완화 분과위」에서 신뢰구축조치를 북한과 합의하여 이행하는 것에 주안점을 두는 입장을 보여왔다. 미국은 북한의 대량살상무기 및 미사일 확산방지에 더 많은 관심을 가지고 있다. 이러한 점에서 4자회담에서도 우선 한반도의 긴장완화를 추진하는데 역점을 두고자 하였다.³³⁾

미국은 남북정상회담 이후 한국의 4자회담 재개노력을 지지하였다. 2000년 10월 12일 발표된 「북·미 공동성명」에서 미국과 북한은 한반도 긴장을 완화하고 정전협정을 항구적 평화제도(permanent peace

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

33) 미국은 "긴장완화는 당사국 모두에게 일상적으로 걸려 있는 문제이기 때문에 상대적으로 짧은 시일 내에 합의를 도출, 시행할 수 있는 사안"이라고 보았다. 제임스 폴리 미 국무부 대변인, 1999. 1. 25.

arrangements)로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 데 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 견해를 같이 하였다.³⁴⁾ 그러나 북한을 국제사회의 이탈세력으로 보고 있는 공화당이 집권하게 됨에 따라서 북한이 미사일 및 대량살상무기문제, 그리고 재래식 전력문제에서 전향적인 태도를 보이지 않는 한, 미국의 4자회담에 대한 입장 변화의 가능성도 전혀 배제할 수는 없다.

그럼에도 불구하고 부시 행정부가 「북·미 공동성명」에 담긴 미국과 북한 사이의 외교적 조치를 완전히 무시하기는 어려울 것이다. 또한 4자회담은 부시 행정부가 강조하고 있는 북한의 투명성 제고와 긴장 완화를 위한 구체적인 문제를 다룰 수 있고, 이를 통한 한반도의 긴장완화가 미국의 이익에 도움이 되고 된다는 점에서³⁵⁾ 미국은 동 회담의 재개에 대해 부정적인 입장을 보이지는 않을 것으로 보인다. 한반도 평화체제 구축의 필요성에 대해서는 제네바합의를 비판해 온 공화당 주도 의회도 인정하고 있다. 따라서 미국의 공화당 행정부는 4자회담의 재개를 적극 추진하고 있는 한국정부의 입장을 수용할 것으로 예상된다.

4. 중국

중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 주변안보환경의 안정이 필수적이라는 판단에 따라, 4자회담을 북한의 안정화와 한반도 현상 유지를 위한 자국의 역할을 수행하는 장으로 인식하고 있다. 여기에는 단기적으로는 북·미 접근에 따른 미국의 대중국정책을 견제하고, 장기적으로는 미국의 동북아전략에 대한 대응하는 차원에서 4자회담

34) "US-DPRK Joint Communique," Washington, D.C. October 12, 2000.

35) "Letter to President Bush" by the Independent Task Force on Korea, sponsored by the Council on Foreign Relations, March 22, 2001. www.cfr.org/p/pubs/KoreaTF_PresidentLetter.html.

을 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 평화체제로의 전환문제에 참여해야 하며, 그 과정에서 일정한 역할을 수행해야 한다는 입장이다. 구체적으로 중국은 예비회담에서 한국의 ‘先실무절차 논의, 後의제 논의’ 입장에 동조하였고, 제3차 본 회담에서 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. 따라서 남북정상회담 이후 한국정부의 4자회담 재개 노력에 대해서 지지 입장을 보이고 있다.

그러나 중국은 4자회담을 통해 한반도 평화체제 구축을 모색하겠다는 능동적인 입장을 가지기보다는 동 회담에서 일정한 역할을 수행함으로써 한반도에 대한 미국의 영향력 확대를 견제하고 자국의 이익을 확보하려는 방어적 입장을 가지고 있다. 따라서 중국은 4자회담에서 때로는 한·미의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다. 이러한 맥락에서 중국은 4자회담이 북·미 주도의 회담으로 진전되는 것을 견제하면서 남북한이 당사자로서 주된 역할을 수행하기를 바라는 입장이다.³⁶⁾ 한편, 한·미 양국은 중국의 대북한 영향력과 중국의 전략적인 입장을 고려하여 중국이 한반도 평화체제 구축에 중요한 역할을 할 수 있다는 데 이해를 같이하고 있다. 이런 점에서 본다면

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

한·미와 중국의 4자회담에 대한 정책협력의 가능성은 열려 있다고 하겠다.

2. 쟁점

4자회담 본 회담이 진행되면서 형식과 절차문제도 쟁점으로 등장한 적이 있었으나, 3차 본 회담에서 「평화체제 구축분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 구성이 합의되고 4차 본 회담에서 분과위의 운영절차와 관련한 4개항³⁷⁾의 합의가 이루어짐으로써 형식과 절차문제는 해결되었다. 그러나 북한이 처음부터 4자회담을 북·미간 회담으로 간주하고, 북·미평화협정 체결과 주한미군 철수문제가 우선 논의되어야 한다는 입장을 완고하게 견지함에 따라 평화체제 구축의 당사자문제와 의제설정문제가 핵심적인 쟁점이 되었다.

첫째, 평화체제 구축의 당사자문제와 관련하여 북한은 한국이 정전협정에 서명하지 않았으며 미군인 유엔군사령관이 동 협정에 서명하였으므로 정전협정을 대체하는 평화협정도 북한과 미국 양자간에 체결해야 한다는 입장을 일관되게 주장해왔다. 따라서 4자회담에서도 북·미간 평화협정 체결을 주장하면서 한국의 당사자자격을 배제하려는 자세를 견지하였다. 이에 반해, 한국은 정전협정에 직접 서명하지는 않았으나 한국전쟁의 주된 교전당사국으로서 실질적인 당사자이며 따라서 평화협정의 당사자라는 입장이다. 정전협정의 서명국과 평화협정의 서명국이 반드시 일치할 필요는 없다. 남북한이 한반도 평화체제 구축과정에서 주된 당사자이며 핵심적인 역할을 수행해야 한다는 데에는 미국과 중국도 동의하고 있다.

37) 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.

북한은 앞으로도 북·미 양자간 평화협정 체결 주장을 고수함으로써 한국의 당사자 입장을 배제하려는 입장을 유지할 것으로 예상된다. 남북정상회담 이후에도 북한은 안보문제는 미국과 다루어야 할 문제라는 입장을 보여주고 있다. 그러나 정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 변화 상황, 북한의 대외관계 확대 정책, 한국정부의 군사적 긴장완화 및 평화체제 구축을 위한 정책적 노력의 강화, 그리고 특히 김정일 국방위원장의 인식 변화의 가능성 등에 따라서 한국과 평화체제 구축문제를 논의하는 자리를 완전히 부정하지는 않을 가능성도 있다. 특히 4자회담의 재개되어 협상이 진행되면서 평화협정이 어떠한 방식으로 체결되는가에 따라서 당사자문제의 해결 방안이 찾아질 수 있을 것이다.

둘째, 4자회담 본 회담이 진행되면서 의제문제가 최대의 쟁점으로 등장하였다. 북한은 본 회담을 위한 1차 예비회담(97.8.5~7)에서부터 ‘조선반도와 그 주변 지역의 미군철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’을 의제로 할 것을 제의한 이래 동일한 주장을 계속 견지하였다. 3차 예비회담(97.11.21)에서 ‘한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였으나, 북한은 분과위 구성 이후에도 「先 근본문제 해결」이라는 입장에 북·미 평화협정 체결과 주한미군철수문제를 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제로서 채택할 것을 계속 주장하였다. 3차 본 회담에서 북한은 주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결문제 이외에 한반도내 무기반입 금지, 한·미 합동군사훈련 중지 등도 다룰 것을 제안하였다.

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. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제 분과위」에서는 평화체제의 형

식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보여 주었다. 『긴장완화 분과위』에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하였다. 주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 『긴장완화 분과위』에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 그러나 한국은 평화체제구축문제에서 실질적인 진전이 있을 경우, 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도 내의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장이다.³⁸⁾

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4차회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 구축문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 보여 주었다. 분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 『평화체제 분과위』에서는 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장하였다. 『긴장완화 분과위』는 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 다룰 것을 제안하였다. 그리고 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장이다. 즉 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의

38) 김대중 대통령이 1999년 4월 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안전보장회의 상임위원회는 1999년 4월 8일 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 구축문제에서 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.

할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다. 부시 행정부는 출범 이후 북한의 재래식 전력문제도 대북정책에서 다루어야 할 중요한 문제라는 입장을 보이고 있다. 그러나 부시 행정부가 4차회담에서 주한미군문제와 북한의 재래식 전력문제를 동일한 선상에서 다룰 것을 수용하지는 않을 것이다.

중국은 4차회담 예비회담 초기에 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각국의 관계개선문제’를 의제로 채택할 것을 제안했으나,³⁹⁾ 3차 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제’로 하자는 한·미의 입장에 동의하였다. 북·미 평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 북·미 평화협정 체결로 한반도 평화문제가 해결되는 방식은 자국의 입지를 제약하는 것으로 인식하여 반대한다. 그보다는 남북한 당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 통일한국에서도 미군이 주둔하는 것에 대해서는 반대입장을 지니고 있다. 그러나 중국은 북측의 『先 근본문제 해결』 입장에 동조하지 않고 한·미와 같이 쉬운 문제부터 먼저 논의(先易後難)하자는 입장을 가지고 있다.

분과위 구성이 합의된 4차 본 회담(1999. 1. 18~23)에서 북한측은 주한미군 철수문제와 북·미 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북 군당국간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다. 중국은 한반도 긴장완화를 위한 5대 협상원칙을 제시하였다.⁴⁰⁾ 5차 본회담

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

40) ① 상호신뢰구축조치를 향한 협력이 광범위하게 증진되어야 함. 여기에는 정

(99.4.24~27)에서도 의제와 관련한 대립은 지속되었다. 북한측은 주한미군 철수문제와 북·미 평화협정 체결 의제화 입장을 고수하고, 평화협정의 형식이 더 중요하므로 북한과 미국이 평화협정의 당사자라는 문제가 해결되어야 평화협정의 내용을 협의할 수 있다고 주장하였다. 한국측은 4차 회담에서 제의한 군사적 신뢰구축조치들을 기초로 하여 보다 구체적인 내용들을 협의할 용의가 있음을 밝히는 한편, 평화협정의 당사자가 남한과 북한이라고 주장하였다.

6차 본 회담(99.8.5~8.9)에서 한국측은 이미 제의한 군사적 신뢰조치의 협의·이행을 촉구하고, 긴장완화문제의 협의 진전을 위하여 판문점 장성급회담의 활성화와 남북군사공동위원회의 가동 등을 추가로 제의하였다. 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 내용으로는 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 한반도 내 전쟁장비 반입 중지 등도 의제로 설정하자고 주장하였다. 평화체제 구축과 관련해서는, 기존의 북·미 평화협정 체결 주장을 반복하는 가운데 각측이 제시한 의제를 종합하여 목록을 만들고 이를 하나하나 검토하자고 제의하였다.⁴¹⁾ 결국 6차 본

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

41) 『남북대화』, 제 66호('98.1~'99.9), pp. 115~116.

회담에서도 의제문제에 대한 진전을 이루지 못했으며, 차기 회담일자도 정하지 못한 채 회담이 종료되었다. 『평화체제구축 분과위』와 『긴장완화 분과위』에서 나타난 각국의 입장은 다음의 <표 1>과 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 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, 남북 기본합의서가 기본 지침 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평화과정에서 엄중한 장애로 되는 문제 ○ 평화보장과 관련된 원칙적 문제 ○ 조·미 평화협정 체결문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각측은 어떤 의제도 제기 가능, 전원일치로 결정 ○ 쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○ 평화체제의 형식과 내용을 구분 * 先 긴장완화분과위 진전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 先易後難·求同尊異원칙 ○ 평화협정의 내용 · 각측간 관계 개선, 궁극적으로 남북 자주적 평화통일 · 평화적 분쟁해결/무력사용·위협반대 · 호혜·평등원칙하 정치, 경제, 사회화, 과학, 기술 제분야에서 협력 · 군사적 신뢰구축 조치 및 단계적 군비삭감

<표 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 근본문제 ○ 미군철수 등 긴장완화의 방법문제 ○ 조·미간 정치적등분문 긴장완화의 위기 조성문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○ 조보적 신뢰구축 조치 -정보교환, 군인사교류, hot-line 설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치·군사·경제·사회분야를 망라하는 포괄적 신뢰구축조치 ○ 각국간 관계개선 ○ 각국간 다차원·다형식적 신뢰구축조치 협의 ○ 우발적 군사충돌 가능성 예방 ○ 적대적·도발적 군사행동 자체

3. 평가

6차례에 걸쳐 진행된 4자회담 본 회담의 결과를 보면, 북한이 미국과 평화체제 논의를 해야 한다는 입장을 유지하고 의제에 대한 남북한간의 입장이 평행선을 달림에 따라 상호접근이 매우 어렵다는 본질적인 제한이 있었다. 특히 북한의 대량살상무기와 미사일 문제가 동북아의 새로운 긴장원인으로 등장함에 따라 4자회담이 회담 외적 요소로 인해서 영향을 받았다.

첫째, 한국은 4자회담을 남북한간의 평화협정을 만들어가기 위한 틀로서 접근하였으나, 북한은 대미관계 개선과정에서 미국으로부터 식량지원과 같은 대가를 확보하기 위해 성의를 보이는 장으로 활용하였으며 형식적으로 접근했던 측면이 강하게 나타났다. 따라서 쟁점 사항에 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 본 회담 기간중 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”며 한국측의 양자회담 제의를 거부하였으며, 3차 본 회담에서는 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결 이외에도 한·미 합동군사연습 중단, 한반도내 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. 이와 같이 4자회담에 임하는 북한의 의도가 평화체제 구축 문제를 남북간 직접대화를 통해 해결하는 데에 있지 않다고 한다면, 4자회담은 재개가 되더라도 실질적인 논의를 진행하지 못하고 공전

될 가능성이 있다. 또한 북한의 대남정책 추진여건이 근본적으로 변하지 않는 한, 북·미협상을 중심으로 4자회담을 이끌어 나가려 할 것이다. 향후 미국의 부시 행정부와 양자간 회담을 재개하는 경우 북한이 만족할 만한 성과를 얻게 되거나, 또는 4자회담을 통해 원하는 바를 얻을 수 없다고 판단하는 경우에는 언제라도 4자회담을 중단할 가능성은 열려 있다. 따라서 4자회담을 남북협상 및 북·미협상의 양자적 틀을 보완하고 상호 상승작용을 일으킬 수 있는 협상 틀로써 활용해야 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 정세안정이 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 입장차이가 분명하게 드러났다. 이와 같은 입장의 대립은 문제해결의 걸림돌로 작용하기도 하지만, 다른 한편으로는 문제해결방안을 강구하기 위한 바탕이 될 수도 있다. 핵심 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.⁴²⁾

넷째, 4자회담은 한반도문제가 공식적으로 ‘국제화’되는 장이 되었다. 사실 냉전 종식, 특히 북한 핵문제가 등장한 이후 한반도문제를 ‘한반도화’하는 데 일정한 제약이 있었다. 한반도의 지정학적인 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 4자회담에서는 한반도문제의 ‘국제화’가 미칠 수 있는 부정적 및 긍정적 영향을 평가하여 부정적 측면을 줄이면서 긍정적 측면을 적극

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

활용해야 할 것이다. 4자회담의 부정적인 측면은 한반도문제의 당사자 해결원칙 훼손, 주변국의 지나친 개입 초래 가능, 북·미 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.

IV. 4자회담 활성화를 위한 정책 제언

한반도 평화체제 구축은 4자회담 자체가 의미하듯이 남북한과 주변국의 이해가 잘 조화되어 진행되어야 할 사안이다. 즉 한반도문제의 한반도화와 국제화의 양측면이 어울려져야 한다. 또한 미국의 부시 행정부 등장 이후 미국의 부정적인 대북 인식과 그에 대한 북한의 거부 반응이 남북관계 진전을 위한 한국의 정책추진과정에 새로운 변수로 등장하였다. 평화체제 구축을 위한 4자회담과 관련해서도 마찬가지이다. 이러한 문제의 해결 주체는 한국이다.

1. 회담의 다자적 성격 강화

남북정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 상황은 분명히 과거와는 다르다. 그러나 군사·안보적 문제를 미국과 해결하고자 하는 북한의 입장이 쉽게 전환되기는 어려울 것으로 보여진다. 북한은 미국으로부터의 체제안정보장과 미국을 매개로 한 경제회복의 돌파구를 찾으려고 한다. 이에 반해 미국의 부시행정부는 클린턴 행정부와는 달리 북한에 대한 의구심으로부터 대북정책을 보다 엄격하고 신중하게 추진하려는 입장이다.⁴³⁾ 그럼에도 불구하고, 미국의 부시 행정부

43) Secretary Colin L. Powell, "Testimony," at Budget Hearing before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., March 8, 2001.

는 북한을 국제사회에서 배제시키기보다는 북한에 대한 개입(engagement)의 입장을 가지고 있다. 따라서 북한은 최근에 보이고 있는 대미 비난강화에도 불구하고 미국에 대한 접근정책을 포기하지는 않을 것이다.

한국의 입장에서는 미국의 대북 개입정책의 지속을 바라고 있으며, 이러한 맥락에서 4자회담의 틀을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한의 대미접근을 지원하는 측면에서 그리고 북한이 전반적인 대미접근 차원에서 4자회담을 완전히 무시할 수는 없다는 가정 하에, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 목표 달성 수준을 단계화하여 동 회담을 초기에는 ‘느슨하고 부담없는’ 대화의 형태로 추진하여 남북한 및 미국·중국간에 평화문제에 대한 대화와 분위기를 점차로 성숙시켜 나가는 것이다.⁴⁴⁾ 즉 4자회담에서 참여국들이 한반도를 중심으로 한 긴장완화조치 등 상대적으로 부담이 적은 의제를 대상으로 하여 ‘협력의 습관’을 형성하는 다자대화의 운영방식을 강화하는 것이다. 이 경우, 한반도문제 해결을 위한 대화채널은 4자회담과 기존의 양자회담으로 분화될 것이며, 4자회담의 지향은 한반도문제 해결을 위한 ‘중심적 제도’로서 보다는 중·장기적 차원에서 남북간에 평화문제에 관한 실질적 논의를 촉진하기 위한 여건조성과 기반구축의 역할에 중점을 두어야 할 것이다. 이러한 기반이 구축되었을 때 비로소 평화체제 구축과 관련한 주요 쟁점들이 남북한 양자채널을 통해 실질적으로 협의될 수 있을 것이다. 그리고 북한이 최근 전방위적으로 대외관계 개선을 위한 정책을 강화하고 있음을 고려할 때, 4자회담의 다자적 성격을 활용하는 것은 북한이 UN 회원국으로서 일반적인 국제규범을 준수하도록 하는 데 도움이 될 수 있다. 즉 4자회담 참여국이 지켜야 할 기본원칙⁴⁵⁾에 합의할 수 있는 여건을 촉진시킬

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

수 있으며, 이 원칙 아래서 평화체제 구축 논의를 진행하도록 하는 것이다.

4자회담의 다자적 성격을 강화하는 방안은 그 동안 남북한 중심으로 4자회담을 발전시키고자 했던 한국정부의 4자회담에 대한 입장에 일정한 부담요인이 될 수 있다. 또한 한반도와 동북아의 안보환경에서 다자적 대화가 실효성을 가질 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 남북관계의 변화에도 불구하고 군사적 불안정 요인이 존재하고 있는 상황에서 느슨한 형태의 접근은 또다른 형식적 대화의 확대 재생산만을 가져올 수도 있기 때문이다. 북한의 대량살상무기 및 미사일 문제를 우선적으로 해결하고자 하는 미국 부시행정부의 입장과 국가미사일방위체제(NMD)를 둘러싼 북·미 및 미·중간의 갈등이 다자주의에 입각한 4자회담을 여유를 가지고 실험하는데 제한을 줄 가능성도 있다.

그러나 4자회담에 등장해있는 쟁점들이 시간적으로 조기 타결이 불가능하다는 점을 감안할 때, 이러한 방식은 4자회담의 궁극적인 목표를 변경하지 않고 동 회담을 추진하는데 기여할 수 있다. 또한 이러한 접근은 그 동안 한국의 정책방향과는 무관하게 4자회담으로 집중되었던 한반도 평화와 안보문제의 논의창구를 다변화하는 계기가 될 수도 있다. 그리고 한국으로서는 미국의 부시행정부 등장 이후 “북한의 닫힌 자주외교와 미국의 닫힌 동맹외교의 갈등 속에서 한국과 미국이 모두 소외당하지 않고, 남·북·미 공조의 가능성에 기여하는, 북한의 열린 자주외교와 미국의 열린 동맹외교의 만남”⁴⁵⁾의 장으

45) 기본원칙들에 포함될 사항으로는 주권 평등과 주권에 고유한 쟁권리, 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 협의무의 준수와 성실한 이행 등이다.

46) 하영선, “외교난국 타개 급하다,” 『중앙일보』, 2001. 3. 30.

로도 4자회담을 활용할 수 있을 것이다.

2. 의제의 포괄화

한국정부는 남북정상회담 이후 이루어지고 있는 화해와 교류·협력의 확대를 지속적으로 추진하면서 군사적 긴장완화와 평화정착문제도 남북관계 개선의 다른 한 중심 축으로 추진하고자 하는 정책 추진계획을 표명하였다.⁴⁷⁾ 남북국방장관회담과 군사실무회담을 통해서 군인사 교류, 군사직통전화 설치, 군사훈련 사전통보 등 군사적 신뢰구축을 추진하는 한편, 남북이 당사자가 되고 미·중이 지지하고 참여하는 평화협정 체결을 위한 4자회담의 재개를 추진한다는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 4자회담에서 의제에 대한 남북한의 입장이 근본적으로 대립하는 상태가 지속됨에 따라 상호 접근이 어려운 근본적인 한계를 가지고 있다. 이러한 문제 해결을 위해서는 남북한의 입장 차이를 단번에 좁히기보다는 4자회담 참여국의 이해관계를 포괄할 수 있는 방식으로 의제문제를 해결함으로써 남북간의 입장 차이를 조장해나가는 방안이 강구되어야 할 것인 바, 다음과 같은 대안들을 고려할 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

첫째, 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북·미관계 및 참여국 양자관계 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 차원의 3차원에서 접근하는 것이다. 남북한 차원에서는 남북한 양자간 정치·군사적 신뢰구축 및 불가침의 구체적인 사항에 대한 합의·이행을 추진하고, 북·미관계 및 참여국 양자관계 차원에서는 남북한과 미·중간에 정치·군사적 신뢰구축, 관계개선 및 불가침의 합의·이행을 추진한다.

47) 통일부, 『2001년도 주요업무 추진계획』, 2001. 2. 15.

48) 박영호·박종철, 『4자회담의 추진전략: '분과위' 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 73~75 참조.

그리고 국제적 차원에서는 한반도 주변 강대국들간에 정치·군사적 신뢰구축을 바탕으로 장기적으로 동북아 다자안보협의체 구성의 방향으로 발전되도록 한다. 한반도 안보와 평화정착 문제는 남북 당사자회담에서 합의·이행되는 것이 가장 바람직하나, 북한의 현 입장을 고려하여 당분간 4자회담을 남북한간의 직접적인 군사문제 논의를 위한 촉진수단으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 북한의 안보가 보장될 수 있도록 4자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의하도록 하고, 이를 통해 남북간 직접 협상의 장이 되도록 하는 것이다.

둘째, 북한측의 『先 근본문제 해결』 입장을 부분적으로 수용하면서 『남북기본합의서』를 기반으로 한국, 미국 및 중국이 입장을 같이 하고 있는 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’한다는 입장을 반영할 수 있는 포괄적 의제를 제안하는 것이다. 예를 들어, “평화체제 수립 시까지 정전협정을 준수하는 문제”(정전협정 준수문제), “정전상태를 남북사이의 평화상태로 전환시키는 문제”(남북간 평화상태 전환문제) “상호 비방·중상 중지 등 평화체제 환경조성 문제” 등을 제시하여 북측의 포괄적 의제 입장을 수용하면서, 우리측의 입장을 반영토록 하는 것이다. 이와 같은 포괄적 의제 개념 속에서 의제를 점차로 세분화하여 basket화하여 논의하도록 한다. 이를 위해 유럽안보협력회의(CSCE)의 방법을 원용하는 방안이 있다. 예컨대, 제1바스켓에는 긴장완화와 신뢰구축문제, 제2바스켓에는 평화협정 체결문제, 제3바스켓에는 한반도안보의 구조적 문제 즉 주한미군문제, 교차불가침협정문제, 합동군사훈련문제, 제4바스켓에는 이행기구문제 등을 담아 논의하는 방안이 검토될 수 있다. 각 바스켓 속의 하부의제들은 합의의 난이도에 따라 협의가 진행될 것이므로 주한미군 철수문제를 의제로 하자는 북한측의 입장을 완전히 배제하지 않으면서 남북간 신뢰구축의 진전정도 및 평화체제 전환의 진전상황 등을 고려하여 중·장기적

으로 주한미군의 배치조정과 감축, 역할조정 등을 북한군 감축 등 남북한 군비통제과 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 평화체제 구축을 위한 의제를 4자간의 논의가능성을 높일 수 있는 방식으로 조정하는 방안이다. 다시 말해, 남북간 평화협정 체결 목표를 유지하면서, 남북간 논의의 가능성을 촉진할 수 있는 범위 내에서 4자간 정치·군사적 관계사항을 포함시키는 방안이다. 즉 북한의 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수문제의 의제화 주장에 대처하면서 남북간의 평화체제를 구축하는 지원방안으로서 남북한과 미·중간의 양자적 차원에서 교차 불가침협정 또는 평화협정 체결을 의제로 포함시키는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 현재 한·미와 북·중은 동맹관계에 있기 때문에 이들간의 불가침협정 내지는 평화협정 체결은 불필요하다. 따라서 남북간의 평화협정(평화합의서) 체결을 전제로 하면서 한·중 및 북·미간에 불가침협정 또는 평화협정 체결문제를 논의하는 것이다. 남북한간에는 「남북기본합의서」를 4자회담의 틀 속에서 재확인하고, 그 내용을 남북간에 직접 협의하여 이행하는 방법도 중간과정으로서 고려될 수 있다.

이 방안은 북한측의 북·미 평화협정 체결문제를 의제로 포함하자는 주장을 부분적으로 수용하여 남북 평화협정(평화합의서) 체결을 성사시키면서, 동시에 북·미간 불가침협정 또는 평화협정 체결을 통한 관계정상화를 지원함으로써 북한이 느끼고 있는 위협 인식의 제거 및 안정적 변화를 보장하고 남북간 평화체제 구축을 위한 우리측의 입장을 부각시키는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 남북간 평화체제가 구축되는 과정에서 참여국 사이에 상호간의 군사적 불가침에 대한 약속이 협의·합의·이행되면 동북아 안보와 평화에도 적극적으로 기여할 수 있다. 이와 관련, 남북간의 입장을 수용하고 미·중의 이해를 고려한 다자주의적 관점에서, 4자회담에서 ①남북기본합의서 이행·실천을 포함하는 남북현안문제, ②북·미 평화협정문제, ③한·중 평화합의문,

④미·중 평화합의문, ⑤남북한 군비축소문제, ⑥국제감시단 창설문제 등 6개의 항목을 의제로 논의하여 남북한 합의서, 북미 합의서, 한중 합의서, 미·중 합의서 등 4가지 합의문을 포괄하는 최종합의문(가칭 「한반도 평화를 위한 포괄적인 합의문」) 형태로 4자간 평화협정을 체결함으로써 한반도 평화체제 구축문제를 해결하자는 대안이 제시되기도 하였다.⁴⁹⁾

3. 분과위 운영의 단계화 및 주변국 지원 확보

한반도 평화체제는 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 평화협정의 체결 및 보장장치의 마련, 합의이행에 대한 검증장치의 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 그 가운데서도 주한미군철수와 북·미 평화협정 문제는 앞으로도 계속 쟁점으로 지속될 것이다. 또한 4자회담에서 남북한의 주도권 인정 문제, 미국과 중국의 보장자 역할의 성격 등도 당분간 쟁점사항으로 남아 있게 될 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 4자회담은 다음과 같은 사항을 염두에 두고 운영하는 것이 바람직하다고 본다.⁵⁰⁾

첫째, 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 남북한 당사자원칙이 확인되어야 한다. 한국은 한국전쟁의 주 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950.7.14)하였으므로 정전협정 체결의 당사자 자격을 보유하고 있다. 또한 정전협정의 틀 내에서 제네바회담(1954.4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 갖기에 충분하다.⁵¹⁾ 그러나 당장에 북한측이 이를 받아들일 가능성은 낮아 보인다.

49) 곽태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 317~318.

50) 박영호·박종철, 「4자회담의 추진전략: ‘분과위’ 운영방안을 중심으로」, pp. 77~117 참조.

따라서 당사자문제는 위에서 제시한 것처럼 4자회담의 다자적 성격을 강화하면서 의제의 포괄화를 통해 4자가 논의를 진행하는 과정에서 남북 양자차원의 관계 심화·발전과 함께 북한측이 남한과 안보문제에 대한 직접대화의 필요성을 촉진하는 방향으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 그러나 4자회담이 북한의 의도대로 북·미간 회담으로 변형되고 남한과 중국은 옵서버로 전락되는 것은 바람직하지 않다. 그 동안 진행된 본 회담에서 참여 4국국이 회담주최국의 역할을 번갈아 담당하도록 한 것은 바람직한 조치이다. 이러한 방식은 분과위의 운영에서도 적용되어야 한다. 미국 부시행정부의 등장으로 북·미간 직접협상은 상호간의 분위기가 성숙되어야 가능할 것이다. 한편 중국은 4자회담에서 자국이 일정한 역할을 수행하기를 바란다. 따라서 한국은 한·미, 한·중, 그리고 한·미·중간에 긴밀한 협조체제를 구축하는 역할을 적극 수행하고, 북·미간의 회담 재개를 지원함으로써 4자회담의 목표와 진전상황에 대한 공감대를 확산시키는 노력을 강화해야 한다.

셋째, 4자회담의 의제는 분과위원회의 성격에 따라 이원화되어 있다. 「평화체제구축 분과위」에서는 결국 평화체제 전환의 방법, 절차, 보장방안 등을 논의해야 할 것이다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군사직통전화 설치, 군인사교환, 군사작전 사전통보, 국방정보교환, 해난구조 등과 같은 신뢰구축조치와 군비통제 및 군축에 대한 한 협의가 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 4자회담의 재개시 분과위에서는 실질적 협의가 가능하도록 협의순서, 의제 등이 합의되어야 한다. 따라서 협의순서는 기본적으로 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에 동일하게 적용되는 방안을 강구·추진하되, 상황에 따라서 어느 한 분과가 먼저 진전되어도 무방하다는 융통성을 발휘해야

51) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』 (서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

할 것이다. 의제는 각측이 제시한 의제 중 공통된 부분부터 합의를 유도, 합의된 부분부터 협의를 시작하도록 한다. 합의된 의제의 협의와 병행하여 추가 의제의 논의도 가능하다. 의제에 대한 합의가 어려운 경우에는 협의의 순서부터 합의하도록 한다.

넷째, 회담의 참여자는 아니지만 한반도문제와 관련한 주요 주변국인 일본과 러시아에게 회담진전상황을 브리핑하고 이들의 이해를 얻는 작업 또한 매우 중요하다. 특히 일본에 대해서는 북·일관계 개선이 북한의 국제사회에 대한 안정적 참여에 기여할 수 있음을 적극 설득해야 한다. 또한 4자회담의 진전을 통한 한반도 평화체제 확립과정이 일본과 러시아도 참여하는 동북아 다자안보협력체의 형성을 촉진하는 데 도움을 주고, 그 과정에서 두 나라가 한반도의 평화정착에 상당한 기여를 할 수 있음을 설득해야 할 것이다. 주변국의 안보적 이해를 고려한 4자회담의 발전은 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장방안문제와 연결될 것이기 때문이다. 물론 4자회담틀 내에서 미국과 중국이 1차적으로 한반도 평화체제의 보장자가 될 것이다. 그렇지만 4자간 합의의 바탕 위에서 일본과 러시아를 포함한 6자회담을 통해서 일본과 러시아가 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 2차적 참여자가 될 수 있고, 그러한 회담은 동북아지역의 다자안보협력체를 형성하는 촉매제 역할을 할 수 있다.

V. 맺음말

한반도 평화체제 구축은 문제의 당사자인 남북한의 접근이 이루어지는 것이 가장 중요하다. 그러나 안보문제에 대한 북한의 입장과 주변국의 한반도 질서 변화에 대한 자국의 안보적 이해를 고려한다면, 북한의 적절한 호응이 있어야 하며, 미·중을 비롯한 한반도문제 이해국들로부터 한국정부의 정책방향에 대한 적극적인 지지와 협력이 있

어야 한다. 무엇보다도 남북간 평화협정 체결을 통한 정전체제의 평화체제로의 전환이라는 4자회담 목표를 달성되기 위해서는 4자가 그 필요성에 대하여 높은 수준의 공감대를 형성해야 한다. 본 논문에서 검토한 4국의 입장과 쟁점사항을 두고 볼 때, 4자는 한반도의 안정과 평화라는 원칙론에 대해서는 공통의 인식을 가지면서도 각자의 국익에 따라 접근하는 양태를 보여주고 있다. 따라서 한국의 입장에서는 남북정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 질적 변화를 위한 기회를 활용하면서, 동시에 한반도의 변화 상황이 참여국들의 안보 이익에 적극적으로 기여하는 방향으로 정책을 추진하고, 그 속에서 한국의 이익을 확보해 나가는 실용주의적 외교를 추진할 필요가 있다. 동북아지역에서 다자안보협력체의 형성 가능성에 대한 부정적 평가가 있음에도 불구하고, 역내국가들은 점차로 그 필요성에 대해서는 공감대를 형성해나가고 있다. 이러한 점에서 4자회담은 한반도문제의 해결을 위한 것이 기본적인 목표이지만, 동북아 다자안보협력의 발전을 지향하는 데 중요하게 기여할 수 있음을 부각시키는 적극적인 외교적 노력이 있어야 할 것이다.

결론적으로 4자회담은 한반도의 구조적 유산인 냉전구조의 해체를 위한 다양한 정책수단 중에서 유용한 대안의 하나이다. 남북문제는 분단 반세기의 경험이 교훈을 주는 것처럼 어느 시점에 모든 문제가 풀어지는 것이 아니다. 적대적 남북관계의 구조를 협력적 남북관계의 구조로 전환시키는 작업은 끊임없는 인내를 요구한다.

(제40차 국내학술회의 주제발표 요약문)

**한반도평화체제의 다층구조
: 남북한, 북미, 국제차원**

박종철(통일연구원 선임연구위원)

한반도평화체제는 다층적 구조로 추진되어야 한다. 우선 남북한 차원에서 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 이행되어 평화정착을 위한 여건이 조성되어야 한다. 그리고 북·미관계 개선에 의해 북한체제를 보장함으로써 북한을 평화체제의 구조적 틀 속으로 끌어들여야 한다. 마지막으로 평화체제 전환과 국제적 보장장치에 의해 한반도평화체제가 정착되어야 한다.

I. 남북관계 진전과 한반도 긴장완화

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.

II. 북·미관계 진전과 북한체제 보장

북한이 북·미평화협정 체결과 북한체제의 안전보장을 강력하게 요구하고 있기 때문에 한반도 평화체제 전환과정에서 북한의 요구를 간접적인 방법으로 수용하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

북한체제를 보장하는 방안에는 다음과 같은 방식이 있다. 첫째, 북한의 주권과 내정에 대해 원론적인 차원에서 보장하는 것이다. 둘째, 북한체제를 보장하는 방안으로 핵선제불공격을 약속하는 것이다. 셋째, 북·미관계개선 과정에서 양국간 모든 현안을 망라하여 포괄적인 형태의 「북·미공동합의문」을 채택하고, 이 가운데 북한체제에 대한 안전보장을 명시하는 내용을 포함하는 방안이 있다. 넷째, 북·미 수교를 전후하여 채택될 북·미우호조약의 내용 중에 북한체제보장을 포함하는 방안도 있다.

III. 한반도평화체제 전환과 국제적 보장

평화체제전환 방식과 국제적 보장방안은 서로 밀접하게 연관된 문

제이다. 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 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. 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 북수의 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 총망라하

여 이슈중심으로 일괄타결안을 마련하는 것이다. 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.

한반도평화체제의 다층구조 : 남북한, 북미, 국제차원

박종철(통일연구원 선임연구위원)

I. 머리말

한반도평화체제는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다. 이런 측면에서 한반도평화체제는 소극적 평화달성⁵²⁾을 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 장치를 필요로 한다. 이 과정에서 의제의 우선순위, 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안, 평화관리방안 등이 중요한 쟁점사항이 될 것이다.

52) 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.

한편 한반도평화문제를 갈등관리 차원에서 이해할 수 있다.¹⁾ 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.²⁾

한반도평화체제를 구축하는 데 있어서 핵심적인 사항 가운데 한가지는 남북한 당사자 원칙과 주변국의 역할을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이다. 특히 남북한당사자원칙을 주장하는 남한의 입장과 북·미평화협정 체결 및 주한미군 철수를 주장하는 북한의 입장이 첨예하게 대립되고 있다. 따라서 남북한의 주도권을 인정하면서도 주변국의 역할을 적절하게 활용하는 방안이 모색되어야 한다.

그리고 한반도평화체제의 국제적 측면과 고려할 때, 북·미관계가 중요하다. 북·미관계 개선에 의해서 한반도평화의 구조적 환경이 조성되지 않는 한 사실상 한반도평화체제의 정착을 기대하기는 힘들다. 특히 북·미평화협정 체결과 북한체제에 대한 보장을 요구하고 있는 북한을 평화체제의 틀로 끌어들이기 위해서는 북·미관계 개선과 북한

1) 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.

2) 문정인, “김대중정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』, 제 5권 2호 (1999), pp. 139-147.

체제에 대한 보장방안이 모색되어야 한다.

그리고 한반도평화체제에 관련된 군비통제, 평화체제전환, 국제적 보장방안 등을 어떤 순서로 어떤 과정을 거쳐서 추진할 것인가 하는 문제가 있다. 이것은 한반도평화체제 구축에 관련된 다양한 이슈들을 어떤 차원에서 어떤 행위자의 주도하에 추진할 것인가 하는 문제와도 관련되어 있다.

이러한 점들을 고려하면, 한반도평화체제는 다층적 구도로 추진되어야 한다. 첫째, 남북한 차원에서 남북한의 주도적 역할에 대한 합의가 이루어지고, 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 이행되어 평화정착을 위한 여건이 조성되어야 한다. 둘째, 북·미관계 개선에 의해 북한 체제를 보장함으로써 북한을 평화체제의 구조적 틀속으로 끌어들여야 한다. 셋째, 국제적 차원에서 한반도평화체제 전환과 국제적 보장장치가 마련되어야 한다.

II. 한반도평화체제와 남북한, 미국

1. 남한

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

그리고 남한은 자국이 배제된 채, 미국과 북한이 한반도 안보·평화 문제를 논의할 가능성을 우려해 왔다. 남한은 한·미 동맹체제를 고려할 때 미국이 남한을 배제한 채 북한과 단독으로 평화체제문제를 논의할 가능성이 희박하다는 점을 확신하면서도 북·미간 군사협상이 개최될 만약의 가능성을 염려해 왔다. 남한은 미국, 남한, 북한이 참여하는 3자회담에 대해서도 미국과 북한이 주된 역할을 담당하고 한국이 들러리가 될 가능성 때문에 부정적 입장을 보여왔다.³⁾

남한은 이러한 점을 고려하여 4자회담을 차선책으로 채택하였다. 특히 1996년 4월 클린턴 미대통령의 방한을 앞두고 북한이 비무장지대에서 무력시위를 함으로써 정전체제의 무력화를 시도한 것은 한국으로 하여금 북·미평화협상을 저지하기 위한 차선책으로 4자회담을 제안하도록 하였다. 한국은 4자회담을 통해서 최소한 북한의 긴장고조행위를 억제할 수 있으며, 북·미평화협상을 방지하는 동시에, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 판단하였다.

한편, 남한은 4자회담의 틀내에서 가급적이면 미국과 중국이 중재지역 역할을 하고 남북한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있다. 4자회담의 제안 당시 남한은 4개국이 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

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

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.⁴⁾ 그러나 김대중대통령은 방미기간의 간담회(2001. 3. 9)에서⁵⁾ 김정일 위원장의 서울답방시 긴장완화문제를 논의하고, 평화협정은 4자회담에서 논의할 것이라고 입장을 선회하였다. 김대중대통령은 한반도 긴장완화는 92년 체결된 남북기본합의서의 불가침조항을 활용할 것이라고 밝혔다. 한국은 남북회담에 의해서 한반도 긴장완화와 신뢰구축 문제를 논의하는 한편, 한반도 평화체제 전환은 4자회담이라는 국제적 경로를 통해 추진하기로 했다고 할 수 있다.

2. 북한

북한은 1974년 3월 25일 이전까지는 남북간 평화협정체결을 주장하였으나, 1974년 3월 25일 이후 휴전협정당사자가 유엔군사령관이며 유엔군사령관을 미국측이 담당하고 있다는 이유로 북·미간 평화협정체결을 주장하였다. 북한은 1984년 1월 10일 북·미간 평화협정을 체결하고, 남북간 불가침선언을 채택한다는 이중구조로 구성된 3자회담을 제안하였다.

1990년대에 접어들어 북한은 정전협정을 사문화시키고 정전기구(군사정전위원회와 중립국감독위원회)를 무력화시키는 한편, 북·미군사접촉과 북·미평화협정 체결을 위한 조치를 순차적으로 취해왔다.

4) 『중앙일보』, 2000년 9월 10일.

5) 2001년 3월 9일 미국기업연구소(AEI)와 외교협회(CFR)가 주최한 간담회

1991년 3월 한국의 대표가 유엔군사정전위원회의 수석대표로 임명된 후, 북한은 군사정전위원회 본회의에 참석을 거부하였다.⁶⁾ 북한은 군사정전위원회 대표에서 북한측 대표(1994. 4)와 중국측 대표(1994. 12)를 철수시켰다.⁷⁾ 또한 북한은 1994년 5월 군사정전위를 대체할 새로운 기구로 「조선인민군 판문점 대표부」를 설치한 뒤, 대표부 이름으로 대령급비서장회의에 출석하여 북·미 장성급회담을 주장했다. 북한은 이처럼 군사정전위를 무력화시키는 조치와 함께 중립국감독위원회로부터 체코대표단(1993. 4)과 폴란드대표단(1995. 2)을 철수시킴으로써 중립국감독위원회도 무력화시켰다. 이로써 정전협정의 양대 기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 사실상 무력화되었다.

그리고 북한은 1995년 5월 판문점대표부의 성명을 통해 판문점 중립국감독위원회의 북측 사무실을 폐쇄하고 공동경비구역의 북측지역에 대한 중감위대표 및 미군의 출입을 제한하겠다고 발표하였다.⁸⁾ 북한이 이처럼 정전위체제를 무력화시킴에 따라 정전협정은 사실상 비무장지대의 관리에 대한 사항만 남게 되었다. 북한은 한편으로는 정전위체제를 무력화시키면서, 다른 한편으로는 비무장지대에서 정전위협정을 위반하는 행위를 함으로써⁹⁾ 정전위 대신 북·미간 새로운

6) 북한은 한국전쟁동안 한국군이 유엔군의 일원이 아니었으며, 정전협정체결에 반대했고, 한국군에 대한 작전권을 지니고 있지 않다는 것을 이유로 한국군장성이 수석대표인 군사정전위원회담에 참석할 수 없다고 주장하였다. Kim Byung Hong, "North Korea's Perspective On The U. S.-North Korea Peace Treaty," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 4 (Winter 1994), pp. 87-88.

7) 통일원, 「월간 북한동향」 (서울: 통일원, 1994. 12), pp. 110-111참조.

8) 「한국일보」, 1995년 5월 4일.

9) 북한은 1994년 4월 29일 판문점공동경비구역의 북측지역에 철모와 개인화기로 무장한 병력을 40여명 배치함으로써 병력의 초과투입과 함께 무력시위를 감행하였고, 4월 30일에는 북한공군기들의 휴전선근접지역 비행이 있었다. 통일원, 「월간 북한동향」 (서울: 통일원, 1994. 5), pp. 47-82; 그리고 1995년 4월 19일과 4월 23일에는 무장한 북한군이 비무장지대내에서 정찰

군사협이기구 설치의 필요성을 강조하였다.

한편 1994년 4월 북한은 외교부대변인 성명을 통해 정전협정을 평화협정으로 대체하고 군사정전위원회를 대신하는 「새로운 평화보장 체계」를 수립할 것을 제안하였다.¹⁰⁾ 이후 북한은 북·미평화협정에 반대하는 미국의 입장을 감안하여 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 중간조치를 모색하였다. 북한은 1994년 12월 미국의 조지워싱턴대 동아시아연구소 방북단에게 평화협정의 중간조치에 대해서 언급하였다.¹¹⁾ 또한 북한은 1995년 1월 평양을 방문한 릴리(James Lilley) 전 주한미대사 일행에게 북한은 평화협정체결에 이르는 중간조치를 제안하였다.¹²⁾ 그리고 북한은 1995년 9월 평양을 방문한 셀리그 해리슨에게 북·미간에 「상호안보협의위원회」를 구성·운영하고 남북간에는 군사공동위원회를 병행운영하는 방안을 제안하였다.¹³⁾

북한은 1996년 2월 외교부대변인 성명을 통해 새로운 평화보장체계의 구체적 내용을 제안하였다. 북한은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 해결 등을 명시한 북·미잠정협정을 체결하자고 제안하였다. 그리고 북한은 잠정협정의 이행을 위해 군사정전위원회를 대신하는 북·미공동군사기구를 구성할 것을 제안하였다. 북한은 남북 불가침합의서가 채택되고 남북군사공동위원회가 발족된 상황에서 한반도 긴장완화를 위한 중간조치로서 북·미잠정협정 체결 및 북·미군사공동기구를 구성해야 한

활동을 벌인 바 있으며, 5월 9일에는 비무장 10여명이 군사분계선내에서 정찰활동을 했다. 『한국일보』, 1995년 5월 11일.

10) 통일원, 『월간 북한동향』 (1994. 4), pp. 116-117.

11) 『동아일보』, 1995년 1월 26일.

12) 김영진, “조미관계와 진전,” 『세계』, (1995년 4월호)

13) “셀리그 해리슨(Selig Harrison) 카네기재단 연구원의 인터뷰,” 『중앙일보』, 1995년 9월 28일.

다고 주장하였다.¹⁴⁾

북한이 정전체제를 무력화하고 군사정전위를 무실화시킴에 따라 유엔사·북한 장성급회의가 구성·운영되고 있다. 유엔사와 남한은 이것을 군사정전위원회의 틀내에서의 회의로 이해하고 있다. 그러나 북한은 유엔사·북한 장성급회담이 군사정전위원회와는 별개이며, 정전체제에서 벗어나서 북·미잠정협정체제로 가기 위한 중간단계로 인식하고 있다.

4자회담 제의에 대해서 처음에는 유보적 반응¹⁵⁾을 보였던 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방향으로 입장을 전환하였다. 대미 관계개선을 중시하고 있는 북한은 미국이 제안한 4자회담을 거절함으로써 경색국면을 초래하기보다는 미국의 제안을 수용해서 손해볼 것이 없다고 판단하였다. 북한은 4자회담을 통해 미국과의 협상통로를 하나 더 확보하고 그것을 통해 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있다는 점에 착안하였다.¹⁶⁾ 실제로 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 무대에서 4자회담보다는 북·미간 양자회담에 더 많은 노력을 기울였다. 예를 들면 제4차 4자회담(1999. 1. 18~1. 22)을 전후하여 북한은 미국과의 회담에서 금창리 지하시설 문제에 대해서 협상했다. 또한 제6차 4자회담(1999. 8. 5~8.9)을 전후하여 북한은 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

그리고 북한은 4자회담을 미군철수와 북·미평화협정을 공식적으로

14) 「북한의외교부대변인 성명,」 「북한중앙방송,」, 1996. 2. 22.

15) 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.

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

주장하는 기회로 활용하였다. 또한 북한은 4자회담을 수용함으로써 식량지원, 미국의 대북경제제재 해제 등 부수적 대가를 얻을 수 있다는 것도 고려하였다. 북한은 「4자회담 공동선명회」(1997. 3. 5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 대북경제지원, 미곡물회사인 카길사의 대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했다.¹⁷⁾ 또한 북한은 4자회담 본회담 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구하기도 했다.¹⁸⁾ 그리고 북한은 제3차 4자회담(1998. 10)에서 미국으로부터 밀 30만톤을 제공받는 대가로 두 개의 분과위원회 구성에 합의하였다.

이처럼 북한은 일단 4자회담을 수용하였지만, 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 안보문제와 평화체제 전환문제를 해결하려는 입장을 견지하고 있다. 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군철수와 북·미평화협정 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.

17) 「한겨레신문」, 1996년 11월 4일.

18) 「한국일보」, 1997년 3월 28일.

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, 팀스피리트훈련 영구중단 등의 문제를 논의하고자 할 수도 있다.

3. 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.¹⁹⁾ 4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도평화정착보다는 한반도의 긴장을 완화하고 북한을 관리하기 위한 방법을 모색하는 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 아울러 미국은 4자회담이 간접적으로 남북대화의 기회를 제공하고 이를 계기로 남북대화를 촉진하

19) 이현경, 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 4~5.

20) 유호열, “한반도평화체제 구축과 4자회담: 현황과 과제,” 『IRI 리뷰』, 제2권 3호(1997년 가을), p. 57.

는 여건이 형성되기를 희망했다.²¹⁾

미국은 한반도평화체제문제가 독립적인 사안이라기보다는 북한 핵·미사일문제, 한반도안보상황 등 종합적 구도속에서 추진되어야 하는 문제로 인식하고 있다. 미국은 일차적으로 북한 핵·미사일문제의 해결에 우선순위를 두고 있다. 한·미정상회담(2001. 3. 7)에서 부시미 대통령이 제네바합의 이행을 재확인하였음에도 불구하고, 파워(Colin Powell) 미국무장관은 상원 외교위원회에서 경수로의 전용가능성과 감독방법, 감시 및 검증방법 등 제네바합의 중 일부를 재검토할 것임을 밝혔다.²²⁾ 또한 미국의 일부 전문가들이 제네바합의에 의한 경수로 2기 건설계획에 의문을 제기하고 이를 전면 재검토하여 화력발전소로 대체해야 한다는 주장을 제기하기도 한다.²³⁾

북한미사일문제와 관련해서 클린턴행정부하에서 북한미사일 추가발사중단에 대한 합의(1999.9)가 이루어졌으며 올브라이트

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

22) 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

23) 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 대북중유 비용이 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

(M. Albright) 미국무장관의 방북(2000. 10)에 의해 해결이 막바지단계에 이른 것으로 알려졌다.²⁴⁾ 그러나 부시행정부는 클린턴행정부 말기에 이루어진 북·미 미사일협상의 성과를 계승하기보다 이 문제에 대한 북한의 양보와 철저한 검증을 요구할 것이다. 파월 미국무장관은 3월 6일 클린턴정부의 대북정책 가운데 유망한 요소(some promising elements)를 검토할 것이라고 언급하였으나²⁵⁾, 다음날 입장을 선회하여 기존 대북정책을 재검토할 것이라고 입장을 선회하였다.

또한 부시행 정부는 한반도평화체제의 여건 조성을 위해서 북한의 전방배치 병력의 후방이동, 감축 등 한반도의 군사적 긴장완화조치 이행을 강조하고 있다. 앞으로 미국은 한반도평화체제 정착에서 체제전환방식이나 절차문제보다 실질적인 군사적 긴장완화 조치 및 점검(monitoring)과 검증에(verification)대해서 높은 관심을 보일 것이다.²⁶⁾

24) 2000년 10월 올브라이트 미국무장관의 김정일 면담시, 김정일은 미국의 인공 위성 발사를 조건으로 사거리 300마일 이상의 미사일 개발 포기, 부품, 기술 및 중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 모든 활동의 중단, 10억 달러의 현금대신 식량, 석탄 등 현물지원 등을 수용할 의사를 밝혔다고 한다. 그러나 검증문제와 이미 배치된 미사일의 처리문제는 미합의사항으로 남겨졌다고 한다. 쿠알라룸푸르에서 개최된 미사일협상(2000. 11)에서 미국은 북·미정상회담시 서명될 기본협정 초안과 양 측의 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

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

26) 부시미대통령은 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 ROKu

특히 미국은 한반도평화체제 전환과정에서 주한미군의 위상변화에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 남북정상회담 후 미국이 여러 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 통일 후에도 동북아지역의 안정을 위해서 주한미군이 계속 필요하다는 입장을 견지하고 있다.²⁷⁾ 부시행 정부가 출범한 후 에번스 리비어(Revere) 주한 미대사 대리는 2차 정상회담에서 남북합의문이 채택될 경우, 한·미동맹과 주한미군에 관련된 부문은 한·미간 협의되어야 한다는 견해를 피력하였다.²⁸⁾ 그런데 파월 미국무장관은 해외주둔 미군사력의 재배치(military realignment)에 대해서 언급하였는 바, 앞으로 해외주둔미군전력의 전면적 배치조정과정에서 주한미군의 배치조정 문제가 대두할 가능성도 배제할 수 없다.

President Kim Dae-jung. March 7. 2001. <http://usinfo.state.gov>

27) 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 미 국무장관, “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.

28) 『조선일보』, 2001. 3. 13.

Ⅲ. 남북관계 진전과 한반도 긴장완화

한반도평화정착을 위해서 실질적으로 한반도 긴장완화가 실시되어야 한다. 남한과 미국은 한반도의 긴장완화를 위한 군사적 신뢰구축 조치가 단계적으로 이행되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 이러한 관점에서 남한과 미국은 4자회담에서 「긴장완화분과위원회」를 구성하여 군사적 신뢰구축 조치를 논의할 것을 제안하였다. 남한과 미국은 4자회담 「긴장완화분과위원회」에서 군당국자간 직통전화 설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 군사적 신뢰구축 조치를 실시한 것을 제안하였다.²⁹⁾ 그러나 4자회담에서는 군사적 신뢰구축에 대한 구체적인 조치가 합의되지 않았다.

한반도긴장완화 및 군사적 신뢰구축조치를 이행하기 위해서 남북군사회담, 유엔사·북한 장성급회담, 4자회담의 위상 및 역할을 조정하는 것이 필요하다. 남북군사회담은 남북한간 군사적 신뢰구축과 군비통제방안을 논의하는 역할을 담당해야 할 것이다. 유엔사·북한 장성급회담은 정전체제를 유지·관리하는 기능을 맡고 있다. 그리고 4자회담은 한반도 긴장완화문제를 남북군사회담에 일임하고 한반도평화체제 전환에 관한 사항만 논의하도록 해야 할 것이다.

한반도긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 논의되고 있다는 점이다. 남북한간 기능적 협력을 위해 군사적 협의회가 이루어진 대표적인 사례가 경의선 연결 및 도로건설을 위해 군사회담이 개최된 것이다.

29) 4자회담의 분과위원회의 구성 및 운영에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박영호, 박종철, 「4자회담의 추진전략: 분과위 운영방안을 중심으로」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 21-49.

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.³⁰⁾ 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)³¹⁾. 따라서 비무장지대에 철도 및 도로건설을 위한 문제를 둘러싸고 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.

북한은 남북국방장관회담에서 유엔군사령관이 비무장지대내 군사문제 협의를 남한에 위임한다는 내용의 서한을 북한 인민무력부장에 게 보낼 것을 요청하였다.³²⁾ 군사정전위원회 비서장급 회의(2000. 10

30) 『동아일보』, 2000년 9월 26일.

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

.14)에서 유엔군측은 “한국의 국방부가 유엔사를 대리하여 비무장지대내에서 지뢰제거 및 공사에 필요한 안전보장 대책을 협의할 권한을 지닌다”는 내용의 공식 위임서한을 북한측에 전달하였다.³²⁾

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.³³⁾

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.³⁴⁾

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 비무장지대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 DMZ 공동규칙안(정식 명칭은 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」)가 합의되었다. 이

32) 『동아일보』, 2000년 9월 27일.

33) 『동아일보』, 2000년 10월 15일.

34) 『동아일보』, 2000년 10월 19일.

35) 『조선일보』, 2000년 11월 18일

합의서는 총 41개항에 대한 것으로 지뢰제거방법, 우발적인 무력 충돌 방지, 공사에 따른 남북간협외 채널 구축, 공사인력의 식별방법, 복장 및 완장의 표식문제, 안전사고 발생시 환자후송방법, 공사기간 및 공사추진의 선후설정 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.³⁶⁾ 그런데 북한이 DMZ공동규칙안의 서명교환을 지연함에 따라 아직 이 규칙안이 발효되지는 않고 있다.

이처럼 철도 및 도로건설 지역을 남북한이 직접 통제·관리하는 남북공동관리구역이 설정됨으로써 인력·물자의 통과에 대해 매년 유엔군 사령관의 허가 또는 승인을 받아야 하는 번거로움을 피할 수 있게 되었다. 또한 비무장지대 내에서 남북한이 공동이용·관리체계를 형성함으로써 남북협력의 좋은 사례가 되었다. 남북공동관리구역의 설정은 평화체제 전환과정에서 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 바와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안, 함정간 공동신호 규정을 만드는 방안이 강구되어야 한다. 동서독의 경우에도 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선

36) 『동아일보』, 2001년 2월 9일

간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했었다.³⁷⁾ 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 한반도 군사적 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 합의를 도출해야 할 것이다. 특히 2차 정상회담에서는 남북한간 신뢰구축과 평화체제 전환의 기본방향 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

2차 남북정상회담 후 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.³⁸⁾

IV. 북·미관계 진전과 북한체제 보장

부시행정부의 출범 이후 미국의 대북강경정책과 북한의 대미비난이 공방전을 벌이고 있지만 미국과 북한이 정면 대결하거나 한반도

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

38) 군사적 신뢰구축조치의 세부 사항에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박중철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련」 (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61-78.

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 주권존중을 인정받는다는 것은 북한에게 있어서 중요한 의미가 있다.

그 동안 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 유엔 헌장의 표현을 약간 수정한 것으로 유엔회원국인 북한에게 미국이

유엔헌장에 표현된 일반적인 구절을 사용한 것은 특별히 북한체제를 인정하는 것은 아니었다는 해석도 있다.³⁹⁾

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 전환과정에서 재래식무기를 포함한 어떠한 무력으로도 북한을 공격하지 않겠다는 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 의

39) 케네스 퀴노네스, 『2평 뺑집에서 결정된 한반도운명』(서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 172-175.

해 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 역할인정 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.

V. 한반도평화체제 전환과 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 당사자문제는 4자회담을 통해서 남북한과 미국·중국의 4자형태로 일단락되었다. 그럼에도 불구하고 평화협정체결방식에 있어서 누가 체결당사가 될 것인가 하는 문제를 둘러싸고 여전히 많은 논란이 있다.

남북한의 당사자자격이 어떤 형태로, 그리고 어느 정도 인정되느냐에 따라 실제로 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 합의없이 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 당사자자격을 확보하고 있음을 주장해야 한다. 남한은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950. 7. 14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이다. 또한 남한은 휴전협정 이후 한반도 정치문제를 논의하기 위한 제네바회담(1954. 4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다.⁴⁰⁾

남북당사자원칙을 확인하는 한 가지 방법은 2차 정상회담을 통해

서 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 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

40) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』 (서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

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.⁴¹⁾ 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 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 총망라하

41) 광태환, 「국제정치속의 한반도: 평화와 통일구상」 (서울: 서울프레스, 1999), p. 233.

여 이슈중심으로 일괄타결안을 마련하는 것이다.

합의결과의 최종적 일괄타결안을 마련하는 데에는 유럽안보협력회의(CSCE)의 헬싱키협정의 최종결의안이 참고될 수 있다.⁴²⁾ 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. 제2 부는 경제, 과학, 기술, 환경 분야에서의 협력을 다루고 있다. 제3 부는 인도주의문제 및 기타 분야에 관한 협력을 다루고 있으며, 제4 부는 후속회의에 관한 사항을 담았다.⁴³⁾

이러한 일괄타결방식을 4자회담에 적용할 경우, 4자회담의 최종결의안은 긴장완화와 신뢰구축문제, 과학·기술·경제협력문제, 평화협정 체결문제, 한반도안보를 위한 장기적 문제에 대한 협의 등을 내용에 포함시킬 수 있다. 제1부는 주로 『긴장완화분과위원회』의 합의사항들로 한반도의 긴장완화와 신뢰구축조치에 관한 사항들이다. 제2부는 『평화체제진환분과위원회』의 합의사항들로 평화협정의 체결 및 보장 문제에 대한 것이다. 그리고 제3부는 북한에 대한 인센티브로서 과

42) 이장희, “Helsinki(인권규정)이 분단국가에 주는 의미,” 『통일문제연구』, 제 1권 3호 (1989 가을), pp. 39-43.

43) 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.

학·기술·경제협력에 관한 사항들을 포함할 것이다. 여기에는 북·미경협, 북·일경협, 남북경협 등 양자간 경제협력과 다자간 경제협력조치가 포함될 것이다.

이와 같은 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 이행주체를 어떻게 설정할 것인가, 누가 이행을 보장할 것인가와 같은 문제를 지니고 있다.

VI. 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 끌어들여야 한다. 마지막으로 평화체제 전환과 국제적 보장장치에 의해 한반도평화체제가 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·미 수교를 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 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. 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 북수의 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 어떻게 연결할 것인가, 각 이슈의 이행 주체를 어떻게 설정할 것인가, 누가 이행을 보장할 것인가와 같은 문제를 지니고 있다.

토 론

백광일(인하대학교 교수):

김용호교수님의 논문을 중심으로 해서 토론을 해볼까 합니다. 먼저 김교수님이 도출한 다섯가지의 결론부분에 저는 전적으로 동의하고 있습니다. 대북정책에 있어서 목표를 분명히 하라 그리고 통일보다는 평화공존논리로 가는 것이 바람직하다, 북한의 의도를 분명히 파악하라, 협상의 원칙을 분명히 하라, 국민적 합의를 도출해야 한다, 마지막으로 국제적인 지지를 확보해야한다는 측면에서 전적으로 동의하고 있습니다.

그러나 실질적으로 이와 같은 논의의 구체적인 대안이 아직까지 분명히 제시되지 못하고 있는 것이 우리사회의 문제점이 아닐까 합니다. 몇 가지 예를 들자면, 북한의 변화에 대해 대통령께서는 몇차례에 걸쳐서 이야기하셨습니다. 첫째 북한은 통일 이후의 주한미군의 주둔에 대해서도 양해를 했다, 그리고 북한은 더 이상 국보법철폐에 대해 강조하지 않는다, 더 이상의 연방제통일방안을 고집하지 않는다는에 대해서 말하였는데 실지로 대통령의 이야기만 있었을 뿐이지 구체적으로 변화되었는지에 대한 내용은 보이지 않습니다. 따라서 구체적인 북한의 변화에 대한 연구가 국내적으로 지지를 받아야 할 것입니다. 또한 국민적 합의 도출이 필요합니다. 그러기 위해선 국내적 합의도출방안에 대한 논의가 필요합니다. 국제적인 지지를 얻기 위해서도 많은 노력이 필요합니다. 현재까진 외교상에서의 철저한 준비성의 미비로 인해 국제적인 지지를 얻는데 한계가 있었습니다. 특히 주한미군문제와 같은 것은 상당

히 민감한 문제이므로 미국과의 긴밀한 협조체제에서 이루어져야 할 것입니다.

끝으로 한 말씀 드리자면 국민적 합의를 도출하는 문제에 있어서 남북의 갈등, 이것은 불신에서 오는 것 같습니다. 여·야 간의 불신, 남북문제를 국내정치와 연결시키고, 나아가서는 정권재창출과 연결시킨다는 이런 측면에서의 불신이 국민적 합의를 도출하는데 장애가 됩니다. 따라서 이런 불신을 일소시킬 수 있도록 노력해야 할 것이며, 남북한간의 개선노력은 정권적인 차원을 넘어 연속성을 가질 수 있어야 할 것입니다.

유승남(국민대학교 교수):

어느 정권이 들어서건 대북정책은 어려운 것 같습니다. 새로운 정부가 들어서면서 대북관계가 전향적으로 들어서고 있는 것 같습니다. 우리의 시대적 상황을 보면 국제적으로 세계화 질서가 강화되고 있기 때문에 북한도 북한사회의 생존을 위해 선 변화된 질서에서 장기간 폐쇄적인 사회로 남아있기는 어려울 것입니다. 한반도의 경우 불신과 갈등이 점철되었던 과거 냉전시대의 잔재를 벗어나지 못하고 있습니다. 남한의 현실을 볼 때 국민의 지지를 얻을 수 있는 정책이 필요하다고 지적하신 것처럼 국내적으로 냉전사고를 벗어나지 못한 반면 한편으로는 매우 전향적이고 급진적인 대북한관도 존재하고 있습니다. 현 정부의 기본적 입장은 양쪽의 중간이 되어야하지 않을까 생각됩니다. 정책의 초점은 통일에 맞추어져 있는 것이 아니라 한반도의 평화와 공존 변영을 모색에 있습니다. 작년에 발표된 남북공동합의서에서도 이런 정신을 반영하고 있는 것

이 아닐까 생각됩니다.

대북정책에서의 어려운 점은 북측이 어떻게 변화했는가입니다. 이에 대해 박영호박사님의 논문에서는 조금 간과된 것 같습니다. 정상회담 이후 북한의 변화에 대해서 부정적으로 보고 있는 쪽도 있습니다. 앞으로 북한의 변화에 대한 전제가 대북정책, 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 모색 등 북한의 의도에 따라 대북정책의 기초가 달라질 것으로 보입니다.

박영호 박사님은 한반도 평화체제 구축에 대한 세가지 정책 대안을 제시하고 있는데 다자적 성격을 강화해야 한다고 말하고 있습니다. 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변국가를 포함한 다자적 성격강화에 대해 기본적 전제는 부정할 수 없으나, 남한 정부가 직면할 수 있는 딜레마를 생각해 볼 필요가 있습니다. 지금까지 정부의 입장은 평화체제 구축시 남북한 당사자원칙을 강조하여 왔습니다. 기본적으로 다자적 성격을 강화할 경우 북한의 반응에 대한 구체적 제시가 필요할 것입니다. 또한 이에 대한 한국정부의 입장, 정책의 전환이 필요할 것입니다. 정책을 전환하는 데 다양한 이념적 갈등이 국내에서 상당한 논란거리가 될 것입니다. 의제의 포괄화에 대해선 4자회담에서 중국, 미국, 한국은 해결가능한 의제에 대해 논의하는 것을 선호하고 있고 북한은 여기에 대해서 반대하고 있는데, 의제의 포괄화 이것이 북한의 기본적인 입장을 부분적으로 수용하는 느낌을 주기는 하지만 과연 이런 방향을 북한이 동의할 것인지, 동의가능하다면 북한에 대해 어떻게 해야할지 심도있게 생각해봐야 할 것입니다.

기본적으로 박종철 박사님의 입장에 동의하기는 하지만 앞으로 4자회담의 개최 전망은 명확치 않습니다. 그렇다면 여기서 두가지를 생각할 수 있는데 4자회담 개최방안은 무엇인가, 미

국도 미온적이고 중국도 그다지 관심을 가지고 있지 않고, 북한도 마찬가지인데 그렇다면 어떻게 개최하게 할 것인가에 대한 고려가 필요할 것입니다. 두 번째는 4자회담에 대해 주변국들이 미온적으로 나올 경우 남북한 당국자들의 접촉을 통해서 한반도의 갈등을 해소하고 긴장을 완화하고 사회적인 측면에서 신뢰를 구축하도록 노력하는 것이 선결적으로 중요할 것입니다. 평화체제 구축의 문제는 어느정도 신뢰성이 회복되고 제도화될 경우, 4자회담에서든지 어떠한 형태든지 자연스럽게 다음 단계에서 올 수 있는 문제가 아닐까 생각합니다. 마지막으로 한가지 결론적으로 코멘트하고 싶은 것은 북한정책에 대해서는 국민의 불신이 팽배해 있어서 어떠한 합일점, 전국적 국민의 지지를 창출하는 것은 현재로서는 어렵다고 봅니다. 또한 남북공동합의서에 대한 야당의 반응을 보면 합의서의 기본적 방향에 대해선 문제제기가 없었지만, 세부적 각론분야에서는 야당의 반대가 심한 걸로 알고 있습니다. 한반도의 안정과 긴장해소는 민족의 번영과 국가발전에 중요한 문제이므로 정권에 상관없이 앞으로도 지속될 필요가 있습니다. 따라서 감정적이고 정서적인 문제를 떠나서 한반도의 평화체제 구조를 정착하는데 있어서 어떻게 나가야 할 것인지, 국민과 정책결정자는 합리적으로 사고할 필요가 있습니다.

박광기(대전대학교 교수):

남북한 문제는 상당히 어렵기때문에 남북한간 신뢰구축이 우선 되어야합니다. 남북한 문제에서 남북한 당사자와 주변의 여러 국가들의 관계가 상당히 중요하다고 봅니다. 지금까지는 남북한 관계가 주가 되었느냐 아니면 남북한을 둘러싸고 있는

국제정치적인 상황들이 주가 되었느냐에 따라 많은 변화가 있었습니다. 이번 정부에서는 남북한이 그 관계의 주의 위치에 올라섰고, 그 외는 종의 관계로 내려가지 않았나 하는 생각이 듭니다. 지난 제1차 남북정상회담이 남북한 관계의 획기적인 계기를 마련하지 않았나 합니다.

4자회담의 논의는 사실상 서로의 이해관계가 얽혀 있습니다. 지금과 같이 남북한을 중심으로 해서 주종의 관계가 바뀐 상황에선 남북문제해결에 4자회담이 아닌 다른 형태의 회담을 고려해야하지 않을까 생각됩니다. 국제정치질서에서 우리가 생각하는 4자회담의 결과 속은 다릅니다. 남한이 생각하는 4자회담은 남북한이 중심이 되어 중국과 미국이 보조하는 형식을 띠는 것이고, 북한이 생각하는 4자회담은 북한과 미국이 중심되고 한국과 중국이 보조하는 성격을 띠고 있기 때문에 엄밀히 말하면 2+2회담이며, 이 2+2회담 또한 남북한간의 견해가 서로 다릅니다. 4자회담이 지금까지 여러 차례 개최되었지만, 그 실효성은 의문입니다. 따라서 앞으로 4자회담, 2+2회담, 2+4회담, 4+2회담, 6자회담 등 다양한 방법에서의 접근이 필요합니다. 이것들이 과연 어떤 실효성을 갖는지, 개최가능한 것인지를 생각하여 우리의 남북문제를 어떻게 풀어가야 할 것인지를 함께 생각해보아야 할 것입니다.

4자회담 개최와 평화체제 구축에 있어 제2차 남북정상회담에 거는 기대가 상당히 높다고 봅니다. 그러나 김용호박사님의 논문에는 4자회담을 비롯한 제2차 남북정상회담의 개최가능여부조차 불투명하다 판단하고 있습니다. 제1차 남북정상회담은 기대이상의 성과를 얻었지만, 2차 답방이 과연 가능할 것인가의 논의와 올 하반기에 개최여부조차도 사실 불투명한 상황에서 4자회담의 개최 및 실효성문제 뿐만 아니라 남북한

문제의 근본적인 면에서도 앞으로 어떤 변화가 있을지 예측할 수 없습니다.

김용호박사님 논문에서 알 수 있듯이, 의도적인 정책의 변화이냐 아니면 정책의 근본적인 변화이냐를 정확히 파악해 보아야 할 것입니다. 제 생각은 북한이 4자회담과 남북정상회담을 북·미관계진전의 지렛대로 사용하는 것이 아니냐하는 생각이 듭니다. 북한은 현 정부하에서는 더 이상 진전될 사항이 없다고 생각하고 있으며, 지금의 남북한 관계가 더 이상 대미관계에 실효성이 없다고 판단하고 있는 상황에서 김정일 위원장의 서울답방은 다시 한번 고려될 것이라고 생각합니다. 만약 답방이 불가능하다고 할 경우에는 남북관계가 앞으로 어떻게 전개되어 나갈 지에 대해서는 상당한 의문이 제기되며, 제 의견으로는 적어도 급진적 변화, 관계 개선 등은 기대하기 어렵지 않느냐 하는 생각이 듭니다.

답 변

김용호(한림대 교수):

박광기 교수님의 과찬에 감사드립니다.

사실 제가 처음에 발표할 때는 반대 의견이 많이 나올 줄 알았으나, 생각했던 반대의견보다는 찬성의견 내지는 동의하는 의견이 많이 나와서 새로 반론할 것은 없는 것 같습니다.

박영호(통일연구원 선임연구위원):

전반적으로 지적해주신 것에 감사드립니다. 기본적인 것은 북한이 변화하고 있는가입니다. 세계적으로 제4의 물결이 이루어지고 있는 상황에서 북한의 변화조짐이 없다고 할 수도 있습니다. 군사신뢰구축과 평화협정을 위해 노력하고 있지만, 굉장히 초보적인 단계일 수 있고, 변화할 수 있는 여지는 얼마든지 있습니다.

4자 회담의 실효성문제를 볼 때, 여러가지 대안이 있습니다. 남북한관계는 여러가지 비관속에서 실험의 연속적인 과정입니다. 현재의 군사안보문제를 서로 주장하고 원칙적으로만 적용한다면 받아들이기 힘들다는 것입니다. 어느 쪽이든 선의의 양보가 필요하다는 것입니다. 계속적으로 연계하여 정책을 추진할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 필요합니다. 그런 의미에서 여러 가지 이해관계가 얽혀있지만, 다자간 관계개선을 위한 4자회담도 하나의 대안이 될 수 있습니다.

박종철(통일연구원 선임연구위원):

4자회담의 여러 가지 문제점을 지적할 수 있으나 또한 긍정적인 측면도 있습니다.

2개 분과위원회의 역할도 있었지만, 문제해결과 회담개최의 접촉자체가 문제가 있었습니다. 북한은 미국과의 교섭창구를 찾는데 주력했지만, 미국 정권교체와 맞물려 사실상 현실적인 어려움이 있었습니다. 4자회담은 여러 가지 방법 중에 하나입니다. 여러 가지 문제점이 지적되고 있지만, 중요한 방법일 수 있습니다. 4자회담 또한 하나의 합의사항이므로 각 분과별 역

할을 재검토하여 4자회담의 기본통로를 통한 여러 가지 문제 해결을 위한 창구로의 활용을 고려할 필요가 있습니다.

지금까지 남북한관계는 구체적인 사업을 중심으로 대화를 이끌어 가고 그 사업을 중심으로 제도화된 틀을 마련하는 방식으로 추진되었습니다. 이에 반해 남북정상회담에서는 제도화된 틀을 마련하고 구체적인 사업을 중심으로 대화를 이끌어 가고자 했습니다. 먼저 제도적인 틀을 형성하고, 그 다음으로 사업을 중심으로 추진하는 두 마리 토끼를 잡으려 했으나, 지금까지 방식인 사업중심의 사회문화교류와 인도적 사업을 초점으로 남북한 관계를 형성하였습니다.

따라서 정상회담이 지연 또는 연기되더라도 비정치적이나 정치적인 논의는 계속적으로 될 것입니다. 시기적으로 고착되어 있는 남북한 관계를 어떻게 이끌어 나갈 것인가의 문제에 상당한 정도의 조정기간이 예상되지만, 한·미간의 역할분담에 관하여 미국의 조정의지를 보여주고 역할분담할 수 있는 계기를 마련해야 할 것입니다.