



북핵위기와 한반도 평화



북핵위기와 한반도 평화

North Korean Nuclear Crisis and Peace on the Korean Peninsula

하영선 편

EAI 외교안보연구시리즈 ③

북핵위기와 한반도 평화

지은이 하영선 편

발행자 이흥구

발행처 (재)동아시아연구원

발행일 2006년 12월 4일 발행

2006년 12월 4일 1쇄

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683(대)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호(02.10.7)

값 7,000원

ISBN 89-953453-9-X (93300)





한반도 평화체제

/ 전재성(서울대)

머리말

한반도 평화체제 논의 대두의 새로운 맥락

한반도 평화체제에 대한 북한의 입장

한반도 평화체제에 대한 미국의 입장

한반도 평화체제에 대한 한국정부의 노력과 현 상황

향후 전망 및 제언



1. 머리말

2005년 9월 19일 제4차 6자회담이 마무리되면서 제시된 9.19 공동성명은 북핵문제 해결에 관한 6자 간의 원칙에 관한 합의를 담고 있다는 점에서 하나의 전환점을 이루었다. 그러나 이와 별도로 민감한 관심을 불러일으킨 것이 제4항의 한반도 평화체제에 대한 언급이었다. 6자는 별도의 포럼에서 “한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 명시한 것이다.

한반도의 평화와 이를 보장할 수 있는 체제는 모든 한국인의 소망이자 동북아 지역의 평화와 안정을 위해서도 필수불가결한 일이다. 그러나 한국전쟁 이후 50여 년이 지나도록 한반도 평화체제에 대한 남북 간의 갈등은 물론, 주변국들의 이해관계 교차로 인하여 평화체제 수립에 관한 노력은 모두 성과를 거두지 못하였다. 세계적 차원의 냉전체제가 종식되고, 남북관계의 국제적 맥락이 변화함에 따라 평화체제에 관한 새로운 논의가 시작될 것이라는 기대가 있었으나, 오히려 1994년과 현재 두 차례에 걸친 북핵문제가 한반도 평화에 어두운 그림자를 드리웠다.

평화체제 수립에 관한 논의는 탈냉전기인 1991년에 체결된

남북기본합의서, 1996년에 제의된 4자회담의 과정, 그리고 김대중 행정부의 햇볕정책 추진과정 등을 거치면서 이전보다 더욱 활발하게 진행되어 왔으나 당사자들 간의 의견대립으로 결실을 이루지 못하였다. 평화체제에 관한 논의가 성과를 거두지 못한 것은 사실 방안이나 방법의 문제라기보다는 의도의 문제로 보아야 할 것이다. 평화체제를 둘러싼 많은 논점들, 즉, 평화체제의 구성 내용 문제, 당사자 문제, 유엔사 해체문제, 평화체제의 성립 이후 유지·보장 문제, 주한미군 조정문제 등 다양한 논점들에 관한 한국·북한·미국의 입장은 잘 알려져 있고, 이를 조정하기 위한 다양한 해결책 또한 많은 연구를 통하여 제안되어 왔다. 문제는 이를 해결하려는 정치적 의도를 각 당사자들이 얼마만큼 가지고 있는가 하는 점이다.¹⁾ 평화는 각 세력이 진정으로 평화를 목적으로 삼아, 소극적 평화를 넘어 적극적 평화로 나아가려는 노력을 기울일 때 정착되는 가치라 할 수 있다.²⁾ 그러나 현재까지 한반도에서 평화는 다른 정책목적을 위한 수단으로 사용되고 제안되어 온 측면이 강하다. 그런 점에서 수단적 평화에 대한 논의가 상대적으로 강했던 것을 알 수 있다.

그리고 세계적, 지역적 세력균형이 변화함에 따라 평화체제의 수립을 둘러싼 정치외교적 환경이 민감하게 반응하여 당사자들의 정치적 의도를 끊임없이 변화하게 만든 것도 사실이다. 제2차 북핵위기의 해결과정에서 대두된 평화체제의 수립에 관한 논의 역시 같은 주제임에도 불구하고, 이전의 맥락과는 상당히 다른 맥락에서 새롭게 대두된 의제라고 보아야 할 것이다.

4차 6자회담에서 제시된 평화체제의 논의는 아직 시작단계에



불과하므로, 향후 어떠한 과정을 거쳐 이러한 논의가 전개될지 예상하기는 어렵다. 과연 평화체제를 둘러싼 현재의 논의가 과거의 연장선상에서 또 하나의 실패의 사례가 될지, 아니면 진정으로 한반도 평화정착의 중대한 전기가 될지 주목할 일이다. 현재로서는 남북한과 미국, 중국은 모두 원칙적 입장에서 북핵위기해결의 과정과 일정한 관계를 상징하며 평화체제의 논의가 필요하다는 기본적 입장만을 나타내고 있을 뿐이다. 핵심적인 문제는 북핵위기의 해결과정과 평화체제 수립 논의의 선후관계, 그리고 상호연결의 문제이다.

한국과 미국은 북핵문제가 구조적으로 돌이킬 수 없는 (irreversible) 상황까지 해결되고 나서, 별도의 포럼에서 평화체제의 논의를 시작한다는 선북핵문제 해결, 후평화체제 논의의 원칙을 표방해 왔다고 보여진다. 즉, 북핵문제가 해결의 실마리를 찾아 구조적으로 안정되면, 북한에 대한 경제지원과 북한의 구조적 변화를 기초로 한반도 평화체제에 대한 착실한 논의가 진행될 것이라고 기대하고 있는 것이다. 그러나 시간이 지나면서 엄격한 의미의 선후관계를 상징하고 추진하기는 어렵기 때문에 점차 북핵문제 해결과정과 평화체제 논의를 병행하여 추진하려는 입장을 보이고 있다. 한편 북한은 6자회담의 틀 속에서 여전히 북한의 국가, 체제, 정권에 대한 확실한 물적 안전담보가 제공될 것을 우선적으로 요구하고 있다. 그리고 그 과정에서 5차 1단계 6자회담 이후, 2006년 7월 3일 북한의 미사일 실험, 10월 9일의 북핵실험 등 지속적인 긴장 상승 전략을 사용하고 있다.

만약 6자회담의 틀 속에서 북핵문제가 해결되어 나가고 남북

한·미국·중국 간에 화해와 평화의 실마리가 싹튼다면 평화체제의 문제는 북핵문제와 자연스럽게 연결되는 사안이 될 것이다. 평화체제의 문제는 다양한 방안들의 조정을 둘러싼 비교적 해결 가능한 사안이 될 것이다. 이 경우 현재 북핵문제가 진행되는 과정을 보건대 이러한 낙관론은 상당히 한계가 있다. 9.19 공동성명에서 미국과 북한은 해결의 원칙에 관해 합의하였으나 실행단계에서 구조적인 문제를 안고 있으며 북한은 이러한 과정에서 평화체제의 수립을 선결 조건으로 내세워 북핵문제의 해결을 도모할 가능성도 있다. 즉 평화체제가 보장되어야만 북핵포기에 관한 실질적 단계에 착수할 수 있다는 주장을 내세울 수 있다는 것이다. 최근에 들어서는 북한의 위조지폐 문제와 결부된 미국의 금융제재가 본격화되면서 6자회담을 통한 북핵문제의 해결도 난항을 겪고 있는 상황이다.

그리고 평화체제의 문제는 주한미군의 철수론을 포함한 지위, 위상, 역할 변경 문제와 직결되는 것으로 이는 한미동맹 전체의 구도를 복잡하게 만드는 어려운 문제가 될 것이다. 만약 북한이 상정하는 북한에 대한 주한미군의 위협을 실질적으로 변경하여만 북핵포기의 수순을 밟을 수 있다고 주장하게 된다면, 즉, 북한이 선평화체제, 후북핵문제를 주장하게 된다면, 평화체제 수립의 문제는 단순한 방안의 문제가 아닌, 정치적 의도를 둘러싼 복잡한 문제로 변화할 것이다.

본장의 주요 목적은 평화체제를 수립하는 과정에서 논의될 다양한 방안과 세부내용에 관한 논의보다는, 평화체제의 논의가 대두하게 된 새로운 남북관계, 국제정치적 맥락을 분석하고, 현



상황에서 한반도의 평화를 가능하게 하는 정치외교적 조건들을 다루는 것이다. 경우에 따라서는 한반도 평화체제의 문제가 북핵 문제 해결과정상의 사안으로 등장할 가능성이 있고, 이는 결국 한미동맹과 한국의 대북정책·대미정책 전반에 걸친 전략과 연결될 것이기에, 평화체제가 새롭게 대두되는 맥락을 분석하는 것은 한국의 외교전략에 있어서 대단히 중요한 문제라고 생각된다. 이를 위하여 본장은 한반도 평화체제 논의 대두의 맥락과, 과거의 논의 전개과정을 살펴보고, 참여하게 대답하고 있는 북한과 미국의 평화체제에 대한 견해를 분석한다. 그리고 4차 6자회담부터 적극적인 입장에서 평화체제의 논의를 추진하는 한국의 입장을 살펴보고자 한다. 현재 평화체제를 둘러싼 정치적 의도는 북한의 수령중심의 평화론과 미국의 민주평화론, 그리고 현 한국정부의 평화론의 삼중적 갈등의 구조 속에서 복잡하게 얽혀가고 있다. 본장은 세 가지 평화론 간의 갈등을 해결하고, 현실적인 대안을 제시할 방법을 모색한다.

2. 한반도 평화체제논의 대두의 새로운 맥락

1953년 한국전쟁 휴전 이후, 남과 북은 1954년의 제네바회의, 1991년의 남북기본합의서, 1997년의 4자회담, 2004년의 제네바 합의를 거치면서, 한반도 평화에 관한 언술체계를 지속적으로 재 생산하여 왔다. 그러나 '평화'에 관한 남북한의 언술은 근본적인 차원에서 의미를 달리하고 있다. 냉전의 종식 이후, 1990년 초반

남북고위급회담으로부터 한반도 평화체제에 대한 다양한 논의가 진행되어 왔으나 현재까지 명확한 합의를 이루지 못하고 현재에 이르고 있는 것이 사실이다.

2005년 9월 19일 4차 6자회담의 공동성명문에 한반도 평화체제에 관한 내용이 삽입되면서, 한반도 평화체제는 다시 새로운 조명을 받고 있으며, 이에 관한 논의가 다시 현안으로 등장할 가능성이 높아졌다. 기존의 평화체제의 논의는 냉전기 남과 북의 체제대결의 맥락에서 평화를 내세워 어느 쪽이 우위를 점할 것인가의 경쟁의 맥락에서 대두되었다. 이후 냉전이 종식되면서 정전협정을 평화협정으로 대치하는 문제, 그리고 남북미 간의 불가침 조약을 체결하는 정전체제 종식의 문제에 집중되었다. 이 과정에서 북한은 변화된 탈냉전기 상황 속에서 생존을 모색하기 위하여 북미 간 불가침협정 체결을 목적으로 한 평화의 담론과 제의를 지속적으로 생산해 왔다.

그러나 21세기 세계적 차원의 반테러/비확산의 국제정치와 동북아의 세력균형이 빠르게 변화하는 상황에서 대두된 평화체제의 문제는 단순히 한국전쟁의 종식, 정전체제 완료의 의미만 가지는 것이 아니다. 앞으로 논의하게 될 한반도 평화체제는 새로운 국제정치적 맥락에서 보다 적극적인 평화를 보장할 수 있는 남과 북 사이, 그리고 지역정치적 레짐·체제·제도를 만들어 낼 수 있는가 하는 것이며, 이는 남과 북의 국가전략, 그리고 주변국들의 국가전략 및 이들 간 세력균형을 고려하여 설립될 수 있는 사안인 것이다. 과연 새롭게 등장한 한반도 평화체제에 대한 논의를 둘러싸고 남과 북이 과거와는 달리 새로운 인식의 합의의



기초를 만들어 낼 수 있을지가 문제의 핵심이다.

새롭게 등장한 한반도 평화체제에 대한 논의는 좁게는 북핵 문제, 넓게는 21세기 북한의 생존문제와 직결되어 있다. 이는 과거와는 다른 맥락에서 평화체제의 논의가 등장하고 있음을 보여 주고 있는 것이다. 9.19 공동성명은 북핵문제에 관한 6개국 간의 원칙을 밝힌 것으로, 북한은 자국의 국가·체제·정권에 대한 안전을 보장받는 대신, 북핵을 검증가능한 방식으로 포기하는 것을 약속하였다. 이와 더불어 공동성명 4항에서는 평화체제를 언급하고 있다. 즉, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라는 조항이다(북한측 표현, “직접적인 당사국들은 적절한 별개의 연단에서 조선반도의 항구적인 평화체제를 수립하기 위한 협상을 진행할 것이다”; 미국측 표현, “The directly related parties will negotiate a permanent peace regime on the Korean Peninsula at an appropriate separate forum”).

공동성명문에 한반도 평화체제가 삽입된 것은 한국과 북한의 입장이 반영된 것으로 보인다. 즉, 한국의 노무현 정부는 국정기본목적 중의 하나인 평화체제를 현안으로 정착시키려는 의지를 가지고 있었다고 보여지며, 이는 남은 2년의 임기 중 현 정부가 추구하고자 하는 주요 정책의 하나이다. 4차 6자회담에 임하면서 한국정부는 북한은 물론 주변국들에게 북핵문제가 단순한 비확산의 문제가 아닌 한반도 평화의 문제라는 점을 인식시키고, 이를 원칙합의에 삽입하고자 하는 노력을 기울인 것으로 보인다. 한편, 북한은 핵포기의 대가로 확실한 물적 안전담보를 원하는

입장에서 평화체제를 삽입하는 것에 동의하는 것으로 보인다. 북한이 4차 6자회담 중에 평화체제 자체에 얼마나 관심을 집중하였는지 자세히 알려진 것은 없으나, 북한의 안보와 관련하여 평화체제의 수립이 하나의 대안이 될 것이라는 사실은 인식하였을 가능성이 충분히 있다. 다만 그 과정이 복잡하고, 성과가 가시적이 되기까지 많은 시간과 노력이 필요할 것이라는 점을 인지하고 있었을 것이다.

반면 미국은 북핵문제와 별도로 한반도 평화체제의 문제를 다룰 필요에 동의하고, 장기적으로 평화체제의 문제를 다룬다는 생각에서 합의하였다고 본다. 이미 1996년 4자회담에서 평화체제의 문제를 공식적으로 다룬 바 있었으며, 6자회담이라는 다자회담에서 미국이 반대한다는 것이 득보다 실이 많다고 판단하였을 것이다. 미국은 별도의 포럼에서 논의될 평화체제 문제가 북핵해결의 문제와 어느 정도 유기적으로 연결될 것인지 명확한 대안이 있었던 것으로 보이지는 않는다. 다만 북핵문제의 확실한 해결 이후 평화체제의 문제를 장기적이고 분리된 관점에서 논의할 수 있을 것이라는 기본적인 입장표명을 한 것으로 생각된다.

중국, 일본, 러시아, 3차 역시 북핵 6자회담의 해결 로드맵은 자체적인 원칙에 기초하여 제시되었고, 6자회담이 성공적으로 진행될 경우 한반도 평화의 문제까지 다루어질 수 있으리라는 기대 속에 평화체제의 안건이 6자회담에 부가적으로 삽입된 것에 동의한 것으로 생각된다. 4차 6자회담이 진행되면서 남북을 제외한 국가들이 한반도 평화체제 자체에 대한 관심을 기울였다는 증거는 없으며, 따라서 북핵과 평화체제는 안건의 수준과 해결방법



에서 분리된 것으로 생각된다.

3. 한반도 평화체제에 대한 북한의 입장

평화체제란 “국가들 간에 전쟁의 위험을 제거하고, 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호 간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력을 해나가도록 국가들 간에 합의하는 절차, 원칙, 규범, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미”한다.³⁾ 그리고 한반도 평화체제 수립은 한국전쟁에서 비롯된 정전체제를 종식하고, 정전체제 과정에서 비롯된 상호불신과 군비경쟁의 문제를 해결하여, 남북 간의 분쟁과 대결을 해결할 수 있는 합의된 절차와 원칙, 그리고 제도를 조성하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 남과 북은 물론 정전협정의 두 당사자인 중국과 미국의 합의와 보장이 일정 수준에서 필요한 것이다.

한반도 평화체제에 대한 북한의 기존 논의는 냉전기 북한의 다양한 제의들, 탈냉전 초기의 남북기본합의서 체결과정, 1차 북핵위기를 둘러싼 협상과정, 1997년 12월부터 1999년 8월까지 6차에 걸쳐 진행된 4자회담, 2000년 10월 12일 조명록 차수의 미국 방문 중 발표된 북미공동성명 등에서 나타나 있다. 북한은 1954년 정치회담에서 평화협정 문제를 제기한 이후 1970년대 초까지는 남북한 간의 평화협정체결을 주장해 왔다. 일례로 1962년 10월 23일 김일성의 “조선 민주주의 인민공화국 정부의 당면과업에 대하여 - 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 한 연설”을 보

면, “남북조선 사이에 평화협정을 맺고 군대를 줄이는 것은 무엇보다도 먼저 남조선 인민들의 무거운 군사비 부담을 덜어주게 될 것이며 남북 사이에 인위적으로 조장된 긴장상태를 없애고 호상 신뢰의 분위기를 조성할 것입니다. 남조선으로부터 모든 외국군대를 물러나게 하고 남북 사이에 평화협정을 체결하며 무력을 줄이는 것은 조국통일로 나아가는 길에서 중요한 첫걸음이 될 것입니다.....남북 사이의 경제, 문화적 련계를 실현하고 교류와 협조를 도모하는 것밖에 이 문제를 해결할 다른 길은 없습니다”라고 하고 있다. 또한 1972년 6월 1일 “일본공명당 대표단과의 대화”를 보면 “민족의 대단결을 이룩하는 데서 중요한 것은.....남북 사이에 군사적으로 싸우지 않을 데 대한 평화협정을 체결하는 것입니다”라고 하고 있다.⁴⁾ 이러한 제안들은 북한이 4.19 혁명, 5.16 군사쿠데타 등 한국의 정치적 변화를 염두에 둔 상태에서 통일전선전술의 일환으로 한국에 대해 남북평화협정 체결을 제안한 것이다.

그러다가 1974년부터 북한은 남북한이 아닌 미국과의 평화협정 체결을 지속적으로 주장해오고 있다. 이는 박정희 정부가 반공정책을 강화하게 되자, 북한은 공산주의통일의 최대 걸림돌인 주한미군철수를 우선적 목적으로 북미 간 평화협정체결을 주요 목적으로 삼으면서 생겨난 변화이다. 1980년대에 들어와서는 대미 평화협정체결을 계속 주장하면서 1984년 1월 랭군사태 직후, 남북한과 미국이 참가하는 3자회담 개최를 제안하였다.

냉전이 종식된 이후, 북한은 변화된 환경에서 생존을 모색하기 위하여 새로운 평화체제 제안과 정책을 표방하였다. 북한은



한국과 1991년 남북기본합의서를 체결하여 남북 간 불가침을 문서화하였다. 이후 북한은 한국과의 불가침 협정이 달성되었기 때문에 북미 간 평화협정이 체결되어야 한다는 입장을 주장하기 시작하였다. 특히 1991년 9월 남북 유엔동시가입 이후, 북한은 유엔과 북한 간의 비정상 관계를 청산해야 한다고 주장하며, 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔사 해체, 북미 간 평화협정 체결, 주한미군철수 등을 주장하였다. 1차 북핵위기의 해결과정에서 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명 이후, 미국에 대해 정전협정을 평화협정으로 바꾸고, 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것을 반복하여 요구하고 있다.

북한은 기본적으로 탈냉전 3중 전략에 기반하여 평화체제에 접근하고 있는데, 이는 국내차원의 폭력기반과 이념기반 중심의 국내역량강화, 소련의 해체에 따른 국제역량약화를 미일 등 자본주의 국가와의 관계개선을 통해 보완하려는 국제역량강화, 한국과의 교류를 통해 경제적 이익을 취하는 대남역량강화의 모습을 보이고 있다. 북한의 한반도 평화구상에 대한 공식 언술체계는 남북한 불가침선언, 북미 간 평화협정, 남북 간 무력축감, 주한미군철수로 구성되어 있다.⁵⁾ 보다 구체적으로 1990년 12월 3차 고위급회담에서 연형묵 총리의 연설을 보면, “우리는 나라의 평화문제를 우선적 지위에 놓고 해결하자는 것이며 평화를 보장하기 위하여 북과 남 사이에 불가침 선언을 채택하고 조미 사이에 평화협정을 체결하여 북과 남의 무력을 대폭 줄이고 남조선에서 핵무기와 미군부대를 철수시키자는 것”이라는 것이다.

또한 1994년 4월 외교부 성명을 보면, “최근 조선정전협정을

유린하고 정전감시기구를 마비시키는 미국의 불법행위들이 절정에 이르고 있다”고 주장하면서, “조선반도에 조성되고 있는 제반사태는 조미 사이의 적대관계를 해소하고 화해를 이룩하며 조선반도의 진정한 평화와 안전을 보장하자면 반드시 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것”을 요구하고 있다. 이와 관련하여 “조선민주주의 인민공화국 정부는 조선반도에서 무력증강이나 전쟁재발도 막고 정세를 안정시키며 공고한 평화와 안전을 실제적으로 믿음직하게 담보할 수 있는 새로운 평화보장체제 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미합중국에게 제기한다”고 말하고 있다.

이는 한국의 평화협정 당사자성을 부정하고 북미 간의 평화협정체결을 통해 한국을 배제하려는 의도와 탈냉전기 북한의 생존자체가 위협받으면서 북미 간의 관계정상화를 통해 북한의 생존을 보장받으려는 의도가 깔려있는 것으로 해석될 수 있다. 이후 북한은 1996년 2월 미국에 대해 비무장 지대의 관리, 돌발사건 발생 시 해결방안, 군사공동기구 구성 등을 포함하는 잠정협정체결을 제의하였고, 특히 군사정전위원회를 대신하는 조미 공동군사기구를 제안하였다.

1996년 4월 제주도에서 열린 한미정상회의에서 제안된 4자회담이 1997년 12월 제네바에서 개최되었다. 이는 1954년 한국전쟁 처리를 둘러싼 제네바회의가 결렬된 이래 43년만의 실질적 당사자 간 회담이었다. 회담이 진행되면서 1998년 10월 3차회의에서 ‘평화체제구축 분과’와 ‘긴장완화 분과’라는 두 분과위원회의 설치가 합의되었고 평화체제구축 분과위원회는 한반도 평화



체제 구축방식, 특히 평화협정의 형식과 내용을 다루게 되었다. 북한은 4자회담을 통하여 ① 남북한과 미중이 만나는 4자회담을 통한 형식적인 접근 ② 북미 고위급 채널유지를 통한 북미관계 개선 ③ 4자회담 내 남북한 간접대화를 통한 남북한 직접대화 회피 등 세 가지 목적을 달성하려 하였던 것으로 분석된다. 더불어 4자회담에서 평화협정 형식, 주한미군 철수문제 등 한미중 간의 미묘한 입장차이가 있는 사안을 집중 공략하여 한미관계의 이간은 물론 중국과의 협력을 강화하여 한국을 고립시키려 의도했다고 볼 수 있다.⁶⁾

1999년 8월의 6차 회담을 끝으로 종결된 4자회담 이후, 북한의 대미접근은 지속적으로 전개되었다. 2000년 조명록 차수의 방미 시 발표된 10월 12일 북미공동성명을 보면 북한의 이러한 노력이 구체화되고 있음을 알 수 있다. 즉, 북한은 “쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다”고 발표하고, “첫 중대조치로서 쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고 선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것이라는 공약을 확인하였다..... 이와 관련하여 쌍방은 두 나라 사이의 관계가 자주권에 대한 호상존중과 내정불간섭의 원칙에 기초하여야 한다는 것을 재확인하면서 쌍무적 및 다무적 공간을 통한 외교적 접촉을 정상적으로 유지하는 것이 유익하다는 데 대하여 유의하였다..... 쌍방은 미사일 문제의 해결이 조미관

계의 근본적인 개선과 아시아·태평양지역에서의 평화와 안전에 중요한 기여를 할 것이라는 데 대하여 견해를 같이 하였다”고 입장을 표명하고 있다.

평화체제의 논의는 필연적으로 한반도의 군사문제와 한미동맹의 문제, 그리고 동북아 지역의 주변국 간 세력균형의 문제와 연결될 수밖에 없다. 평화체제가 양측 간 군사적 신뢰구축의 수립, 이를 보장할 수 있는 제도의 마련, 점차적인 군비감축, 그리고 적극적 평화를 보장할 수 있는 국제적 제도의 마련 등을 의미하는 것이라면, 평화체제 수립 이후의 양측의 군비수준, 특히 주한미군의 주둔과 위상 및 역할 변경의 문제, 그리고 이에 대한 중국 등 주변국들의 반응을 살피지 않을 수 없기 때문이다.

북한은 여태껏 평화체제의 수립을 위해서 북미 간 평화협정의 체결과 주한미군의 철수를 지속적으로 주장하여 왔다. 한미동맹이 한국전쟁 이후 한반도에서의 전쟁과 군사적 긴장을 상정한 것이고, 주한미군이 대북억제 및 방어를 위한 것이라면, 북미간의 평화협정 체결 및 한반도의 평화체제의 확립과 더불어 한미동맹 및 주한미군의 위상과 역할이 더 이상 견지될 수 없다는 논리이다. 1997년부터 시작된 남북미중 간의 4자회담이 실패하게 된 것도 주한미군철수의 사안상정을 주장한 북한의 입장이 한미의 입장과 충돌한 것이 주요 원인이다.

평화체제의 문제는 부시 행정부가 등장하고, 2차 핵위기가 발발하면서 주 현안에서 벗어났다. 그러다가 9.19 공동성명에서 다시 언급되면서 관심사로 급부상하게 되었다. 9.19 공동성명은 북핵위기를 해결하기 위한 원칙에 대해 참가국들이 합의한 결과이



지만, 실행의 단계에 대한 모호성을 의도적으로 남겨두고 있었기에 많은 문제점이 남아있고, 이는 평화체제에 대한 북한의 입장을 결정하는 주된 배경이 된다.

탈냉전, 특히 테러 시대에 들어 북한이 주장하는 한반도 평화, 그리고 북미 간 평화의 가장 중요한 조건은 미국의 대북 적대시정책의 폐기이다. 북한은 국가와 정권의 안정이 미국의 대북 적대시정책에 의해 위협받고 있다고 생각하고 있으며, 특히 1994년의 제네바합의에서 보장된 소극적 안전보장이 사라지면서 이러한 위협감이 배가되고 있다. 북한은 최근의 보도문에서 제네바합의에 걸었던 기대를 다음과 같이 표명하고 있다. 즉, “1994년 10월 21일에 채택된 조미기본합의문의 기본정신은 쌍방이 호상 자주권을 존중하고 화해와 신뢰를 조성하여 두 나라 사이의 적대관계를 개선하며 조선반도와 아시아태평양지역, 나아가서는 세계의 평화와 안전을 보장하는 것이었다”고 하면서, “이러한 숭고한 리념으로부터 조미는 기본합의문을 통해 정치 및 경제관계의 정상화문제, 우리 공화국의 흑연로체계를 경수로체제로 교체하는 문제, 조선반도를 비핵화하며 평화와 안전을 보장하는 문제, 핵전파방지체계를 강화할 데 대한 문제 등 쌍방이 해야 할 바를 공약하였다”는 것이다. 그러나 2005년 11월 미국이 경수로 건설의 중단을 결정하면서 이에 대한 반응으로 북한은 “경수로건설의 완전중단은 미국의 대조선 적대시정책의 필연적 산물이며 부쉬 행정부는 조미기본합의문을 력사의 폐기품으로 만든 장본인”이라고 비난하고 있다.⁷⁾

북한의 체제안전에 대한 불안은 6자회담이 진행되면서도 지

속적으로 표현된 바 있다. 4차 6자회담이 종결되자마자, 미국과 북한은 9.19 공동성명에 대한 입장을 표명하였는데, 이는 양국 사이의 심각한 의견차이를 표출할 뿐 아니라, 다른 4자들보다도 다른 입장을 보인 것이다. 실행단계의 첫 안건인 북한의 핵확산금지조약 가입 및 국제원자력기구 사찰수용, 영변 핵원자로의 폐기, 그리고 북한에 대한 경제적 지원 등을 둘러싸고 하루가 채 지나지 않아 북미 간에 심각한 의견차이가 노출된 것이다. 북한은 경수로 제공 이후에 핵확산금지조약 가입 및 국제원자력기구 사찰수용에 임하겠다고 밝힌 반면, 미국은 북핵폐기의 실질적 진전 이후에 경수로 제공에 관한 논의를 시작할 수 있다는 입장을 표명하였다.

공동성명 발표 직후, 미국의 크리스토퍼 힐(Christopher R. Hill) 대사는 합의 직후 성명의 가장 근본적 목표가 ‘완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기(Complete Verifiable Irreversible Dismantlement: CVID)’라고 말하고, 북한의 핵확산금지조약 가입, 국제원자력기구의 전면적 사찰수용이 이루어진 이후 경수로 제공문제를 논의할 수 있다고 밝혔다. 또한 신포 경수로는 완전히 종결된 사안이라 밝혀, 북한의 평화적 핵 이용을 지원하는 ‘적절한 시기’가 도래하기까지는 많은 전제조건이 필요하다는 입장을 밝혔다. 북미 간의 관계정상화에 관해서도 이는 핵폐기 문제와는 별개의 사안들에 대한 논의가 추가로 필요하며, 여기에는 북한인권, 미사일, 생화학무기, 불법행위 등의 문제가 포함될 것이라고 말하였다. 즉, 선택폐기, 평화적 핵이용 지원에 관한 적절한 시기의 논의 시작, 별도의 사안 해결을 전제로 한 북미 관계



정상화의 전개 순서를 밝힌 것이다.⁸⁾ 여기에서 평화체제가 다루어지는 시점과 조건이 명시되지는 않았지만, 북핵문제해결이 궤도에 올라야 평화체제와 같은 별도의 사안들도 다루어질 수 있다는 의사가 함축되어 있다고 볼 수 있다.

반면 북한은 북한의 핵무기가 미국의 대북 적대시정책에 대한 핵억제력의 수단인 만큼, '신뢰조성의 물리적 담보'로서 경수로 제공이 선행되어야 하며, 그 담보를 바탕으로 핵폐기를 위한 과정을 시작할 수 있다는 입장을 밝혔다. 결국 신뢰조성 단계에서의 경수로 제공, 핵포기 단계와 함께 북미 관계정상화 및 한반도 평화체제 협상을 함께 하여 '행동 대 행동'의 단계가 전개되어야 한다고 말하고 있다. 그리고 북미 양측은 모두 각 단계에서 상대방의 신뢰가능성을 검증해 가면서 진행하겠다는 점을 표명하고 있다.⁹⁾

공동성명 발표 다음날부터 불거진 선행폐기 후경수로 제공의 입장과 선행수로 제공 후핵폐기 과정시작의 입장대립은, 단순한 실행과정상의 기술적 충돌이라기보다는 북핵문제를 보는 양자 간의 전략적 갈등의 한 양상이라고 보아야 한다. 많은 이들이 원칙은 합의되었고, 실행단계의 문제점들에 관해 하나하나 해결해 나가면 된다는 생각을 할 수 있으나, 실행단계는 원칙상의 갈등과 연관되어 있으며, 시점의 문제는 전체의 해결방식과 얽혀 있다.

북한은 무엇보다 핵의 완전포기를 원칙으로 표명하는 대신, 북한의 안전에 대한 확실한 물적담보를 원하고 있다는 점을 알 수 있다. 9.19 공동성명에서 미국은 6자회담의 틀 속에서 “한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조

선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인”(1항)하였는데, 이는 북한의 안보에 대한 다자적 언어담보이다. 또한 북한을 제외한 5자는 북핵포기의 대가로 경제적 지원을 약속하였다. 즉, “6개국은 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진할 것을 약속” 하는 한편, “중화인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아연방 및 미합중국은 조선민주주의인민공화국에 대해 에너지 지원을 제공할 용의를 표명” 하고, “대한민국은 조선민주주의인민공화국에 200만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005년 7월 12일자 제안을 재확인” 한 것이다(3항).

그러나 북한이 안보에 대한 다자적 언어담보와 경제보상을 대가로 북핵포기의 선행동을 할 것인지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 있다. 북한은 공동성명 직후, 외무성 대변인 성명을 통하여 “조미 사이의 핵문제 해결의 기초는 역사적으로 조성된 두 나라 사이의 불신을 청산하는 데 있으며 서로의 신뢰조성을 위한 물리적 기초는 다름 아닌 경수로제공”¹⁰⁾이라고 밝히고 있다. 이를 보면, 북한에게 있어 경수로로는 에너지 문제해결, 김일성 주석의 유훈실현, 공동성명에 대한 대내 정치적 지지확보의 의미도 있으나, 경수로 제공이 북한의 핵에너지 이용에 대한 미국의 공식적 지지를 확인한다는 점에서 신뢰조성의 물적담보의 의미를 중시하고 있는 것으로 보인다. 즉, 경수로 제공을 위한 미국의 예산지출이 이어질 경우, 미국 의회의 승인을 받는다는 점에서 북한은 경수로를 안전담보의 물적기반으로 여기고 있을 가능성이 있는 것이다.



그러나 현재의 미국정치 구도상 미국이 선경수로 제공을 할 가능성이 희박하다는 것은 북한도 잘 알고 있을 것으로 보인다. 따라서 이후의 회담들을 통해서 경수로의 제공을 대체할 북한안보에 대한 물적담보 논의가 적절한 시점에 구체화될 가능성을 예상해 볼 수 있다. 현재 공동성명의 내용상, 경수로라는 경제적 물적담보를 대체할 수 있는 수단은, 한반도 평화체제를 통한 북한의 안전담보라는 군사적 물적담보일 가능성도 존재한다. 현재까지 평화체제의 논의는 북핵문제와 별개의 맥락에서 별도의 포럼에서 다루어질 것처럼 여겨지고 있으나 평화체제의 논의를 북핵문제의 해결과정 자체에 끌어들이므로써 북한의 핵포기 대가인 확실한 안전담보의 수단으로 평화체제를 이용하는 것이 북한에게는 하나의 대안이기 때문이다. 즉, 한반도 평화체제에 대한 기존의 탈냉전 맥락 속의 논의가 북핵문제의 해결이라는 맥락 속에서 변형된 형태로 지속되어 현안으로 제기될 가능성이 새롭게 대두되고 있는 것이다.

6자회담이 계속 진행되는 경우 북한이 북핵포기에 상응하는 물적으로 확실한 안전담보를 얻지 못한다면 평화체제의 논의를 북핵해결과정에 끌어들이 가능성이 클 것이다. 사실 북한은 평화체제의 수립이 핵문제 해결의 선결조건이라는 선평화체제, 후북핵문제 해결의 입장을 표명하기도 하였다. 2005년 7월 22일, 조선민주주의인민공화국 외무성대변인 성명인 “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장”을 인용해보자. 이에 따르면 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선

적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제 수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로절으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정으로 된다. 그러므로 조선반도에서의 평화체제 수립과정은 반드시 조미사이의 평화공존과 북남 사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다. 조선반도에서 평화체제수립과정이 성과적으로 추진되면 조선반도와 동북아시아 나아가서 세계의 평화와 안전을 이룩하는데 기여하게 될 뿐 아니라 곧 재개될 핵문제해결을 위한 6자회담 과정도 결정적으로 추동하게 될 것”이라는 것이다.

이를 보면, 북한이 선평화체제, 후북핵문제의 입장을 명확히 표명하고 있지는 않지만, 경우에 따라서는 이를 하나의 중요한 경로로 삼고 있음을 알 수 있다. 만약 북한이 안전담보에 대한 다른 대안을 추구하다 만족하지 못할 경우, 평화체제의 문제를 전적으로 들고 나올 가능성을 배제할 수 없다. 그럴 경우, 한국은 핵을 가진 북한과 핵포기 협상과 더불어 한반도 평화체제를 논의해야 하는 이중 부담을 가지게 될 것이다.

한반도 평화체제의 문제는 남과 북의 문제일 뿐 아니라, 동북아 지역의 안정과 안보질서에 관한 문제이기도 하다. 따라서 이 문제가 해결되기 위해서는 많은 시간과 노력, 주변국들의 입장조율이 필요한 상황이다. 북한 역시 이를 잘 알고 있다. 북핵문제 해결되기까지 북한에 대한 경제지원은 제한될 것이고, 이는 북한



의 경제상황 악화, 김정일 정권의 난관의 가중을 의미할 것이다. 따라서 평화체제의 수립을 북핵문제 해결의 선결조건으로 삼는데 북한 역시 많은 부담을 느낄 것이라는 사실을 추정할 수 있다. 결국 북핵 해결과정과 한반도 평화체제가 연결되어 추진될 것인가 하는 것은 북한이 만족할 수 있는 물적 안전담보의 실현가능성과, 북한이 시간을 끌면서 평화체제를 북핵포기의 선결조건으로 삼을 만큼, 체제적 내구성을 유지할 수 있는가에 달려 있는 문제라고 할 수 있다. 그리고 이러한 조건의 전개과정에 따라, 평화체제 논의의 맥락이 달라지게 될 것이다.

4. 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장

현재까지 미국은 평화체제의 수립과 관련하여 신중한 입장을 고수하고 있다. 즉, 당사국들이 협의하여 공고한 평화체제를 구축하기 전까지는 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 표명하고 있는 것이다. 무엇보다 한반도의 상황뿐 아니라, 동북아와 태평양 지역 전반의 안보상황을 주시하고 있는 미국으로서는 한미동맹과 주한미군에게 영향을 미치는 급격한 변화가 한반도에서 일어나지 않기를 바라고 있다고 볼 수 있다. 즉, 한반도의 안정을 원하지만 현 정전체제를 획기적으로 변화시킬 조치가 일어나는 것을 우려하고 있는 것이다.¹¹⁾

4자회담 기간 중 미국은 북한의 비핵화와 남북 간 화해 및 신뢰구축을 주된 목적으로 하였다. 미국이 비관적 전망 속에서도 4

자회담 개최에 적극성을 보였던 이유는 북한을 4자회담에 묶어둠으로써 핵동결을 유지하고, 궁극적으로 북한의 연착륙을 유도하는 데 가장 효과적인 기제라고 보았기 때문이다. 미국은 남북한 간의 직접대화를 통한 평화협상이 바람직하긴 하나, 북한이 이를 받아들이지 않으므로 4자회담의 틀 속에서 남북한이 접촉케 하는 것이 전쟁억지와 긴장완화를 위한 현실적 방안이라고 본 것이다. 특히, 4자회담을 통한 남북대화로 대북 식량지원 및 남북경협 확대와 인적·물적 교류를 통한 남북 간 화해와 신뢰구축을 기대하였다. 미국은 4자회담과 별도로 남북한 직접대화가 이루어질 경우 환영한다는 입장이나, 당시로서는 미국의 영향력 유지와 중국의 건설적 참여를 유도하기 위해서는 4자회담이 더 적절하다고 인식하였던 것으로 보인다.¹²⁾

2차 북핵위기가 발생한 이후에도 미국으로서는 6자회담의 틀 속에서 북핵폐기라는 목적이 달성되면, 평화체제 및 북미 관계정상화의 문제를 북핵폐기과정과 연계시켜 서둘러 추진할 필요성이 그다지 크지 않다. 미국은 현재 북핵의 문제를 세계적, 지역적 비확산과 반테러의 입장에서 고려하고 있다. 따라서 외교적 압력과 경제적 유인으로 북핵폐기를 달성할 수 있다면, 대량살상무기는 물론 인권·마약·위조지폐·미사일의 부문에서 많은 문제를 야기하고 있는 북한과의 국교정상화 논의를 서두를 필요가 없기 때문이다. 또한 미국은 북한처럼 국교정상화의 논의와 한반도 평화체제의 논의를 연계시킬 필요성도 그다지 크지 않다. 북한의 경우 북미 간 국교정상화가 시급하고 이를 위해 한반도 평화체제의 논의를 병행해야 할 필요성이 있지만, 미국으로서는 선평화체



제, 후국교정상화의 단계를 밟아도 미국의 국익에 위배되지 않기 때문이다.

그러나 4차 6자회담 이후 9.19 공동성명에서 평화체제에 대한 공식적인 언급이 이루어지고, 이후 특히 한국정부가 한반도 평화체제에 대한 적극적인 자세를 보임으로써 미국도 한반도 평화체제에 대한 공식적인 언급을 하기 시작했다.¹³⁾ 문제는 미국이 생각하는 평화개념이 21세기 반테러의 시대에 들어와 근본적인 변화를 겪고 있다는 것이며, 이러한 근본 입장이 한반도의 평화체제에도 적용될 가능성이 높다는 점이다. 미국은 전 세계적으로 자유와 인권, 민주주의가 확산되고, 세계의 모든 국민이 자신의 의사와 권리를 자국의 정부에 대해 자유롭게 이야기할 수 있을 때, 국가 내부의 평화와 국가 간의 평화가 이루어질 수 있다고 보고 있다. 달리 말하면, 인권이 억압되고 자유가 실현되지 않은 국가와의 평화로운 관계는 있을 수 없다는 입장이 강화되고 있다. 부시 행정부 2기에 들어 미국이 소위 “자유 확산” 전략을 논의하는 것은 대테러전쟁 수행의 전략적 면이 개입되어 있는 것도 사실이지만, 21세기를 이끌어 나갈 미국의 지도력의 매력적 측면을 강조하기 위함이기도 하다. 북미관계의 경우, 인권이 억압되고 자유가 보장되지 못한 북한과 미국이 평화체제를 만들어 간다는 것은 이러한 미국의 전반적인 세계전략의 맥락에서 볼 때 상상하기 어려운 일이다. 미국은 국가 간 평화를 위해 상대국의 민주주의와 인권에 문제제기를 할 필요성을 더욱 강하게 느끼기 때문이다.

최근 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 한

기고문을 통하여 강대국 간 안보갈등에 의해 평화가 위협받던 근대적 국제체제는 근본적으로 변화하였으며, 이제 평화에 대한 위협은 대량무기를 생산하고 테러를 지원하는 불법국가들과 민주주의가 결여된 상황에서 증가하는 테러리즘으로부터 온다는 점을 역설하였다. 또한 이에 대처하는 미국의 외교정책이 혁명적인 변화를 겪고 있으며 이러한 변화를 2차대전 이후 트루먼과 애치슨의 외교정책수립 시기와 지속적으로 비교하고 있다. 즉 평화는 민주주의에 의해 가능하다는 민주적 평화에 대한 신념을 강조한 것으로, 이 민주적 평화를 위한 미국의 강력한 정책이 향후 미국 외교정책의 초석이 된다는 것이다.¹⁴⁾

자유 확산과 민주주의의 수립을 통한 미국안보의 추구 및 국제평화의 설립노력은 아시아에도 적용될 것이라는 점을 부시 대통령은 2005년 부산 아시아태평양경제협력체(APEC)회의를 앞둔 일련의 방문국 연설에서 명확히 하였다. 부시 대통령은 21세기 아시아의 가치는 자유의 가치이며, 자유와 민주주의에 의해 정초된 아시아는 평화와 안정이 보장될 것이라는 점을 누차 강조하였다. 태평양 전쟁을 통해 적대국으로 대결했던 미국과 일본이 현재 동맹국으로 존재할 수 있게 된 것도 일본의 민주화이며, 한국이 경제발전을 통해 지역의 평화와 안정에 기여하게 된 것도 한국의 민주주의가 원인이라는 것이다. 반면, 중국과 북한과 같이 민주화가 정착되지 않은 국가들의 경우 발전에 한계가 있음은 물론, 지역의 평화와 안정에 기여하지 못한다는 점을 암시적으로 표현하였다.¹⁵⁾ 더욱이 몽골 방문 연설에서 부시 대통령은 공산주의는 국민들의 자유를 억압하고 민주주의를 박해하므로 반드시



떨망한다는 점을 강조하였다.¹⁶⁾

북한과의 평화체제 수립에 미국이 어떠한 입장을 보일지는 아직 명확하지 않다. 그러나 세계적 차원과 동아시아 지역적 차원에서 미국이 평화와 안정의 조건으로 누차 강조하고 있는 자유와 민주주의의 요소를 고려해 보건대, “폭정의 전초기지”로 남아 있는 북한과 평화체제를 수립하는 것이 쉽지 않은 일임을 유추해 볼 수 있다. 하나의 사례로 2005년 9월 21일 로버트 쥘릭(Robert B. Zoellick) 미 국무부 부장관의 미중관계 국가위원회 연설에서 한반도 평화체제 및 북미 간 국교정상화에 관한 부분을 살펴보는 것이 유용하다. 쥘릭 부장관은 북한문제는 비단 위험한 무기의 확산의 문제에 그치지 않으며 보다 광범위한 경제적·정치적 개혁이 없이는 북한문제가 해결되지 않는다는 점을 강조하였다. 또한 정전체제를 평화체제로 이행할 필요성을 언급하면서 베트남의 예를 들어 미국과 베트남 관계가 베트남의 세계시장경제체제 편입을 계기로 변화되었음을 말하며 북한은 이에 비해 한참 뒤쳐져 있다고 강조하였다.¹⁷⁾

평화에 대한 미국의 원칙적 입장을 보건대 미국이 북한의 체제의 성격변화에 대한 확신 없이 북미 간 평화를 추진한다면 이는 인권억압국인 북한에 대해 오히려 보상을 하는 결과를 낳게 될 것이고 이는 전 세계의 ‘악의 축’ 국가들을 다름에 있어 형평성의 원칙을 위배하는 결과를 낳게 될 것이다. 미국은 북한의 핵 폐기가 북한정권행동 변화(regime behavior)의 한 지표라고 보고 있으며, 이에서 더 나아가 인권·위조지폐·마약 등과 같은 부분에서 변화가 있지 않으면 북한과의 진정한 평화를 수립하기 어렵

다는 입장을 견지하고 있는 것이다. 협의의 측면에서 평화체제가 군사적 측면의 장치에 불과하다고 볼 수 있으나, 북핵과 대량살상무기, 그리고 이와 관련된 불법행위 등을 모두 고려한 북미 간의 광의의 평화를 생각해 볼 때 이들의 논의는 내적으로 긴밀히 연관되어 있음을 알 수 있다.

보다 실제적으로 미국은 평화체제의 논의가 한미동맹의 성격과 주한미군의 역할 및 위상에 변화를 야기하는 것에 민감한 이해관계를 가지고 있다. 21세기 미국의 국가전략은 이중변환전략에 기초한 이중예방에 있다. 즉, 군사변환과 변환외교를 바탕으로 테러의 예방과 패권경쟁국의 부상 및 강화 예방에 총력을 기울이고 있는 것이다. 동북아에서 미국의 국가전략은 북핵의 폐기와 중국의 부상을 견제하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 이 과정에서 군사변환전략에 기초하여 운용되는 한미동맹과 주한미군은 유용한 정책수단으로 존재하고 있다. 특히 빠른 속도로 부상하고 있는 중국의 경제력, 그리고 경제력이 군사력으로 전환되는 것에 예리한 경계심을 가지고 있는 미국으로서는 한미동맹과 주한미군이 여전히 유용한 미래의 군사적 수단이 될 수 있다. 따라서 미국은 북핵문제 해결은 6자회담의 틀에서 완결하고, 한미동맹과 주한미군의 문제는 대중견제의 측면에서 별도로 고려하는 전략을 추구하는 것이 기본입장이라고 보여진다. 만약 북한이 북핵문제의 해결을 위해 평화체제의 문제를 연계시키거나, 더 나아가 평화체제의 문제와 한미동맹 및 주한미군의 문제를 연계시킨다면, 이는 대중견제라는 세계전략의 차원에서 미국으로서는 받아들이기 어려운 정책대안이 될 것이다.¹⁸⁾



북한이 한미동맹과 주한미군을 한반도의 군사대결 및 대북용으로 사고하는 데 반해, 미국은 한미동맹과 주한미군을 세계적·지역적·한반도적 차원에서 복합적으로 고려하고 있는 만큼, 북미관계 정상화나 한반도 평화체제의 현안에서 북미 간 합의를 이룰 가능성은 매우 적다. 만약 북한이 평화체제 논의의 맥락에서 주한미군에 대한 문제제기를 할 경우 평화체제 논의는 보다 실제적인 차원에서 합의를 이루기가 어려워질 것이다. 현재 남북미 3국은 평화체제의 논의와 북핵해결의 논의를 병행해서 추진한다는 모호성으로 입장 차이를 드러내고 있지 않지만, 평화체제를 둘러싼 세부 사안들이 구체적으로 논의될 경우, 이상과 같은 북미 간의 입장 차이는 두드러질 것이라고 전망할 수 있다.

5. 한반도 평화체제에 대한 한국정부의 노력과 현 상황

냉전기를 통하여 한국은 북한의 주장에 대하여 한국이 평화체제의 당사자이며, 그 기반 위에 남북한의 정치적 신뢰구축, 남북한의 불가침 선언과 같은 법적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비통제, 남북한의 평화협정, 한반도 평화의 국제적 보장이 필요함을 강조하여 왔다. 이는 평화체제의 축이 한국과 북한이며, 한국이 당사자임을 강조하고 있는 것이다. 또한 북한이 주장하는 바와 같이 단순한 남북 간 불가침협정만으로는 평화가 이룩되기 어렵고, 정치적·법적·군사적 신뢰구축이 유기적으로 연결되어야 함을 강조하였다. 그러나 북한은 정치적 신뢰구축을 비중 있

게 다루고 있지 않고 남북한 간 불가침 선언은 미국과의 불가침협정과 주한미군철수를 위한 전제조건으로 중요하다는 점만을 강조하여 왔다. 한국은 평화협정을 정전협정 대체와 동시에 평화보장을 위한 마지막 단계로 간주하고 있고, 국제적 보장을 주장하는 한편, 북한은 남북 간 불가침선언과 북미 간 평화협정이 우선적으로 체결되어야 하며, 이와 함께 평화보장체제가 성립되어야 한다고 보고 있다. 따라서 주한미군철수에 관하여도 한국은 평화정착과정에 따라 한미군사동맹의 틀 속에서 조정되어야 할 문제로 보고 있으나, 북한은 주한미군철수가 한반도 평화의 핵심요소라고 보며, 북미 간 의제라고 주장하고 있다.

이와 같은 남과 북의 입장 차이는 한반도에서의 평화의 성격에 관한 견해 차이에서 비롯되는 것이다. 분단국가인 남과 북은 궁극적으로 통일을 상정하고 있고, 이는 남북 간의 치열한 체제경쟁과 주도권 다툼을 상정하고 있는 것으로, 양측 간 세력균형의 변화와 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화에 민감하게 영향을 받고 있는 것이다. 남북은 평화체제 수립 이후의 생존과 한반도 주도권을 염두에 두고 평화체제 논의에 접근하고 있으므로, 기존의 논의에서 합의점을 찾지 못한 채 평행선을 달리고 있는 것이라 할 수 있다.

냉전이 종식되고 남북 간 교류협력이 증가하면서, 한국은 평화체제에 대해 조금 더 적극적인 자세를 보이게 되었다. 특히, 김대중 정부는 1999년 한반도 냉전구조해체라는 폭넓은 시각에서 한반도 평화정착문제에 접근하였다. 김대중 정부는 한반도 냉전구조해체를 제기했는데, 이는 한미동맹에 기초한 대북억지력을



유지하면서 북한의 군사적 위협을 제거함으로써 평화공존체제를 정착시키겠다는 것이었다. 김대중 대통령은 한반도 냉전구조해체의 구체적 정책과제로서 다섯 가지 사항을 제시하였다. ① 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, ② 미국과 일본의 대북한 관계정상화 과정 시작, ③ 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, ④ 북한의 대량과괴무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, ⑤ 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일상황 이룩 등 김대중 정부하에서 한반도 평화체제 전환문제는 평화체제 전환 자체보다는 그것을 가능하게 하는 포괄적이고 구조적인 여건 조성에 초점이 맞추어졌다.¹⁹⁾

노무현 행정부에 들어서 한국은 평화체제 정착을 국정목표의 하나로 제시하였으나 북핵문제로 적극성을 띠지 못하였다. 그러다가 9.19 성명을 기점으로 평화체제 수립을 위한 대북·대주변국 외교를 주된 외교정책의 목표로 제시하기 시작하였다. 현 정부는 2006년 안보정책 목표를 ‘한반도 평화의 제도화’로 설정하고 이를 달성하기 위한 ‘6대 과제’를 선정하였는데, 이는 ① 북핵문제 해결구도 수립과 한반도 평화체제 전기 마련, ② 한미동맹 조정협상 마무리, ③ 지속적 신뢰구축을 통한 남북관계의 질적 도약, ④ 대북 인도주의 현안의 적극적 타개, ⑤ 국방개혁의 가시적 성과 도출, ⑥ 안보정책에 대한 국민신뢰 제고 등의 내용을 담고 있다. 또한 통일부의 2006년 정책 목표로 ‘북핵문제 해결구도 수립과 한반도 평화체제 전기 마련’, ‘한미동맹 조정협상 마무리’, ‘지속적 신뢰구축을 통한 남북관계 질적 도약’ 등의 과제를 설정한 바 있다.

현재까지 한국과 미국은 북핵문제가 6자회담의 틀 속에서 해결의 실마리를 잡을 경우, 향후의 보다 긍정적인 발전을 위하여 별도의 포럼에서 이를 추구해갈 전망을 가지고 있다. 그리고 이를 위하여 6자회담과 평화체제 논의를 병행하여 진행할 유연성도 보인 바 있다. 만약 이러한 경우가 실현된다면, 북한은 북핵폐기를 기반으로 경제적 지원을 받고, 개혁개방으로 나아갈 것이며, 이 과정에서 미사일, 마약, 위조지폐 등으로 경제회복에 매달릴 동인을 점차 상실할 것이다. 경제적으로 정상국가화되는 북한과의 향후 평화체제협상은 보다 순조로울 것이며, 북미 간의 신뢰조성과 관계수립의 시초단계에서, 한미동맹과 주한미군의 문제에 대한 북한의 문제제기는 비교적 쉽게 다루어질 수 있을 것이다.

반면, 북한이 6자회담의 진행과정에서 국가·체제·정권에 대한 확실한 물적담보와 신뢰구축을 이루지 못했다고 판단할 경우, 상당한 노력과 시간을 무릅쓰고 평화체제의 논의를 제기할 가능성이 있다. 이 경우 북한은 한미동맹과 주한미군의 역할 및 위상에 관한 문제제기를 하게 될 것이고, 이는 북미 간의 협상을 매우 어려운 상황에 빠트리게 될 것이다. 동북아의 안정역할과 대중건제의 측면에서 한미동맹의 운용을 생각하고 있는 미국로서는 한반도 평화의 차원에서 주한미군의 역할과 위상을 재조정하기 어렵기 때문이다.

5차 1단계 6자회담 이후에 한반도를 둘러싸고 벌어지고 있는 상황들, 특히 2006년의 북한 미사일 실험과 북핵실험, 그리고 국제연합 안전보장이사회 결의안 채택과 전 지구적 대북 경제제재



국면 등 일련의 상황은 북핵문제 해결은 물론, 평화체제 수립에 대해서도 매우 많은 난관을 보이고 있다. 북한은 4차 6자회담 이후 북미 간 신뢰조성의 물적 담보를 위해 경수로를 제공할 것은 주장하였으나, 미국이 11월 대북 경수로 사업을 공식적으로 종식함에 따라 이에 반발하였다. 또한 5차 1단계 6자회담에서 미국이 북한의 불법적 경제활동을 들어 금융제재조치를 행한 것에 반발하여 북미 간에 문제가 불거졌고, 이는 북미 간 양자 경제회담으로 이어지기로 하였으나 실현되지 못하고 있다.²⁰⁾ 한편 북한은 북핵폐기를 위한 어떠한 구체적 행동도 제시하지 않은 채, 북핵 시설에 대한 신고, NPT 복귀 등의 절차에 대한 어떠한 움직임도 보이지 않고 있다. 오히려 미사일과 핵무기 실험 등 강경책을 통해 긴장 상승 전략을 사용하고 있다. 이에 대해 미국은 북한의 행동 변화가 없다는 점을 확인하고, 북한과의 핵협상에 적극성을 보이지 않고 있다.

더욱이 미국은 버시바우(Alexander Vershbow) 주한 미 대사인의 2005년 12월 관훈클럽에서의 ‘범죄정권’ 발언, 제2차 북한 인권세계대회 개최 및 서울 선언문 채택, 북한의 위조지폐 제조에 대한 본격적인 문제제기 등의 계기를 통해 북한 정권 전반의 도덕성에 대한 비판의 수위를 높이고 있다. 북핵폐기에 대한 북한의 노력이 보여지지 않고 있는 상황에서 미국은 6자회담을 지속할 동인을 느끼지 못하고 있으며 6자회담 지연의 책임을 피하기 위하여 북한의 불법적 행동에 대한 본격적인 문제제기를 하고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 상황의 변화는 평화체제 수립에 대해 대단히 부정

적인 영향을 미치고 있다. 북핵폐기는 물론 평화를 위해 미국은 북한정권의 성격변화, 정상국가화, 자유와 민주주의를 향한 노력 등을 강조하여 왔는데, 6자회담 실행단계에서 북한의 소극성, 북한 정권의 비도덕성이 표출됨에 따라 평화체제 논의를 향한 미국의 노력은 더욱 줄어들 것이다. 북한 역시 체제의 안전을 가장 중시하는 가운데 평화체제 수립을 추구하였는 바, 인권, 위조지폐 문제를 축으로 전개되고 있는 미국의 비판을 북한의 체제에 대한 제도전복의 기도로 받아들이고 있다. 급기야 북한은 6자회담에 더 이상 참가할 수 없다는 결정을 표방하였으며, 이는 평화체제 수립을 위한 기존의 노력을 더욱 어렵게 만들고 있다.

한편 한국은 북핵문제의 해결과 평화체제의 수립이 밀접히 연결되어 있다는 인식하에 상황의 악화에도 불구하고 평화체제 수립을 향한 노력을 강화하고 있다. 한국정부는 북핵문제의 해결 과정과 북미 간 양자 현안이 분리되어 있다는 점을 강조하고 있다. 정동영 통일부 장관은 2005년 12월 19일 미국 내셔널 프레스 센터에서의 연설에서 북핵 6자회담과, 북미 간 양자 6대 현안, 즉, 미사일, 생화학무기, 재래식 무기, 위조지폐, 마약, 인권의 문제는 별개로 다루어져야 한다는 주장을 피력하였다. 또한 최근 한국정부는 북한이 선금융제재 해제 후 6자회담 복귀를 주장하는 것과 관련하여, 6자회담에 일단 복귀한 후 금융제재 문제를 포함한 여타의 문제를 해결하자는 제안을 내놓은 바 있다. 이와 더불어 한국정부는 평화체제의 문제를 전담할 한반도 평화외교본부의 설립을 준비하고 있어, 평화체제를 향한 노력이 북핵문제 해결과정에 의해 저해되지 않도록 노력을 기울이고 있다.



만약 한국정부가 6자회담 및 북미 간 양자 현안을 둘러싼 상황의 악화에도 불구하고, 평화체제의 현안을 추구한다면, 이는 남북이 주축이 되는 방법이 될 것이다. 즉, 남과 북이 주축이 되어 평화를 선언하고, 경우에 따라서는 제2차 남북정상회담을 개최하며, 군사부문에 관한 남북 평화협정을 체결하고, 이를 국제적으로 보장받고자 하는 노력이 주된 내용이 될 것이다. 이러한 과정은 필연적으로 주한미군 및 한미동맹 전시작전권 단독행사 등을 둘러싼 많은 논란을 야기할 것이다.²¹⁾ 만약 한국정부가 평화체제 수립 후의 주한 미군의 주둔을 설득할 수 있다면, 그리고 북핵 해결 과정이 평화체제의 수립과정과 병행하여 긍정적인 성과를 거둘 수 있다면, 한국정부의 평화체제 수립노력은 일정한 성과를 거둘 수 있을 것이다.

한 가지 가능성은 북한이 탈냉전과 21세기 반테러/비확산의 맥락 속에서 미국의 동북아 및 대북전략이 강화되고, 미국의 패권이 강화됨에 따라 북미 간의 관계정상화를 추구하고, 미국의 대북적대시 정책이 완화되어 양국 간 신뢰가 조성되는 것에 최우선의 가치를 두고 있다는 점이다. 북한은 현재 국가안보, 체제안보, 그리고 정권안보의 세 차원에서 적극적인 안전담보를 원하고 있으며, 이를 실현할 수 있는 가장 핵심적인 방법이 북미 간 관계 정상화라는 것을 인식하고 있다. 즉, 북미 관계정상화를 위해 북한은 정전체제의 종식을 위한 일정한 노력을 기울이지 않을 수 없을 것이다. 전쟁상태에 있는 미국과 북한이 정전상태를 변화시키지 않고 관계정상화의 과정을 순탄하게 완결할 수는 없기 때문이다. 그리고 만약 이 과정에서 미국의 세계/지역 전략에 필수적

인 한미동맹과 주한미군의 존재에 대해 비타협적인 문제제기를 한다면, 북미 관계정상화의 과정이 험난할 것이라는 것을 북한도 예상할 수 있게 될 것이다.

현재와 같은 미국패권 체제의 상황에서 북미 간 관계정상화의 필요성이 무엇보다 강조되고, 북한의 생존은 물론 향후의 경제회복이 이에 달려있다면, 북한으로서는 한반도 평화체제 수립 과정에서 한미동맹과 주한미군의 지속적 주둔에 대하여 강경한 입장을 고수할 필요성이 일단 감소할 수 있다고 보여진다. 무엇보다 현재의 미국의 군사력 수준으로 보아 한미동맹의 강화 혹은 지속, 그리고 주한미군의 지속적 주둔 여부가 미국의 대북 군사 위협을 감소시키는데 결정적 역할을 더 이상 하지 않는다는 점을 북한이 인식하고 있다고 볼 수 있다. 미국은 이미 21세기적 군사변환과 해외주둔군 재배치계획(Global Posture Review: GPR), 그리고 미일동맹의 변환 등으로 동북아에서의 군사전략을 새롭게 정비하고 있고, 반테러/비확산의 맥락에서 군사적 선제공격을 명백한 국가전략으로 삼고 있다. 따라서 북한이 말하는 바, 미국의 대북 적대시정책이 철회되지 않고, 북핵폐기 협상의 성공을 기초로 한 북미 간 관계정상화가 이루어지지 않는다면, 한미동맹 및 주한미군의 지속 여부와 관계없이 북한으로서는 지속적인 안보 불안을 느끼게 될 것이기 때문이다. 21세기 군사안보의 맥락에서 북한의 안전문제는 이미 한반도의 평화의 맥락에서 부분적으로 벗어나 세계적 차원의 반테러/비확산의 맥락에서 다루어지고 있는 만큼, 한미동맹과 주한미군의 문제가 상당부분 덜 중요해졌기 때문이다.



따라서 북한은 자국의 생존과 국력회복, 그리고 한반도의 평화를 위해 미국의 세계전략 및 동북아 전략에 문제제기를 하면서까지 한미동맹과 주한미군의 문제를 적극적으로 공략할 필요성이 줄어들었다고 볼 수 있다. 공산주의권의 몰락과 미국패권 체제의 강화라는 국제정세의 변화 속에 북한의 외교정책 목표는 단계적으로 생존과 국력회복에 맞춰지고, 대남 통일전략이 상대적으로 후퇴하면서, 한국에서의 미군의 주둔보다는 미국의 세계/지역전략을 고려한 상황에서의 미북 관계정상화에 일단 협상노력을 지속할 가능성이 커지고 있다.

그러나 이 경우에도 북한 스스로가 미국의 대북 적대시정책의 약화 및 종식을 확신해야 하기 때문에 한국정부가 미국의 대북 적대시정책 철회를 위한 노력을 기울인다고 하여도 북한이 한국정부를 믿고 평화체제 수립 후 주한미군의 주둔에 찬성할지는 미지수이다. 한국이 북한을 설득하여 미국의 대북 평화공존과 주한미군 주둔을 주장할 수 없다면, 한국의 평화체제 수립 노력은 바라던 성과를 거두기 어려울 것이다. 또한 한국은 미국으로 하여금, 북한의 핵폐기 의지를 확인시켜주고, 한반도 비핵화를 위한 확실한 능력을 보여야 하는 바, 한국이 이러한 역할을 할 수 있는 능력이 있는지도 미지수이다.

다른 한편 북한은 북미 간의 관계가 악화되고 6자회담이 진전을 못 이루는 가운데, 전술적으로 선평화체제 수립, 후북핵해결을 주장할 가능성이 있다. 즉, 기존의 주장대로 미북 간의 불가침 조약을 체결하고, 이를 기점으로 평화체제로 나아간다는 것이다. 이 경우 미국은 이를 받아들여기가 쉽지 않을 것이다. 미국은 평

화체제의 상대는 물론, 국교정상화의 상대가 대량살상무기를 생산하고, 무기 및 생산물질을 해외에 유출하는 국가가 될 수 없다고 생각할 것이기 때문이다. 미국이 북핵폐기를 전제로 한 평화체제 협상을 거부할 경우, 북한은 갈등의 책임을 미국에게 돌리고, 자위의 수단으로 북핵개발을 지속할 가능성도 있다. 이 경우 북한은 지속적인 미국의 안보위협과 경제난에 직면하게 될 것이므로 만약 북한이 중국과 한국의 안보·경제 분야에서의 지원을 확신할 수 있다면 북한의 대미 강경자세는 유지될 가능성이 있다.

현재 북한은 2006년 1월 김정일 위원장의 중국 순방을 통하여 중국과의 정치·외교·경제적 협력을 강화하고자 시도하고 있다. 미국이 위폐 등 명백한 국제범죄행위에 대한 문제제기를 지속할 경우, 중국으로서도 북한을 무한정 지원할 수 없을 것이기 때문에 북한으로서는 미국의 지속적인 공략에 대비해서 북중협력을 강화할 필요성을 느끼고 있다. 또한 9.19 공동성명의 실행단계가 교착상태에 빠질 경우 경제적으로 버티기 위해서 중국의 경제적 지원을 확보할 필요성을 느끼고 있을 것이다. 2006년 북한의 신년사에서 보여졌듯이 북한은 또한 한국과의 정치, 경제, 사회적 협력을 지속하고자 할 것이고 이는 북미 간 북핵 해결과정이 장기화될 것에 대비한 포석일 것이다. 만약 이러한 상황에서 북한이 평화체제 협상을 북핵해결의 선결조건으로 제시하고 미국이 이를 거부할 경우, 중국과 한국은 미국의 입장을 지지하기가 쉽지 않을 것이고, 이는 특히 한미 간 의견 차이를 노정시킬 수도 있을 것이다. 이렇게 볼 때 북한의 판단 여부에 따라 평화체제가 정체에 처하더라도 장기적인 입지를 위하여 평화체제의 수립 노력을 북한



이 활용할 가능성도 있다.

6. 향후 전망 및 제언

현재 한반도의 평화를 둘러싸고 북한의 수령평화론과 미국의 민주평화론, 그리고 한국정부가 추진하고 있는 평화론이 북핵 6자회담의 진행과 복잡하게 얽혀 향후의 진로를 예측하기 어렵게 하고 있다. 평화체제의 문제는 체제의 구성의 문제이기도 하지만, 평화를 둘러싼 각 당사자들의 개념, 조건, 정치적 의도의 문제이기도 하다. 앞에서 살펴보았듯이 평화체제의 문제는 항상 당시의 국제정치의 조건, 상황변화, 그리고 각 국가들의 외교정책목표 등과 밀접하게 관련되어 있고 각 시대의 문제와 결합되어 다양한 형태로 제기되어 왔다.

첫째, 우리가 우선적으로 유념해야 할 것은 한반도 평화체제가 국제적 성격을 가지고 전개되어 왔고 앞으로도 그러할 것이라는 점이다. 한반도의 평화의 문제는 남북 간의 평화정착의 문제이기도 하지만 평화 한반도를 둘러싼 주변 열강들의 세력균형과 경쟁관계를 기반으로 한 국제적인 문제이기도 하다. 이는 정전협정의 당사자인 미국과 중국의 문제일 뿐 아니라 더욱 넓게는 러시아와 일본도 이해관계를 가진 지역의 문제이다. 현재 등장한 평화체제의 논의는 탈냉전기 북한의 생존의 문제와 반테러/비확산기 미국 본토안보의 문제와 연관되어 제기되고 있는 만큼, 남북 간의 평화협정을 통해서만 진행되기는 매우 어려운 성격을 가

지고 있다. 평화체제 논의를 진전시킴에 있어 한국은 주변 국가들의 이해관계, 특히 북미 간 안보와 평화를 둘러싼 대립의 본질을 명확히 인식할 필요가 있다.

둘째, 평화체제의 문제와 북핵해결의 문제가 밀접하게 연관되어 진행되고 있고 향후에도 그러할 것이다. 결국 남북과 주변국의 안보문제가 해결되지 않는 한 평화는 정착되기 어려울 것이고, 이를 위해서는 북핵문제가 반드시 해결되어야 한다. 또한 북핵문제를 해결하기 위해서는 당사자들의 안보가 확립되고 각자가 요구하는 평화의 선결조건이 충족되어야 할 것이다. 북한은 미국의 대북 적대시정책에 대항하기 위한 자위의 수단으로 핵을 개발하고 핵실험을 하는 것이라고 공언하고 있고, 이는 북미 간의 불가침이 현실적으로 보장되지 않으면 북핵문제가 해결되기 어렵다는 점을 나타내고 있다. 미국 역시 북한의 핵개발이 미국의 본토안보에 위협이 되고 있다는 점을 강조하고 있다. 1994년과는 달리 미국은 북핵의 문제를 자국안보의 문제로 여기고 있기 때문에, 한반도의 평화의 문제는 미국안보의 문제이기도 한 것이다. 미국과 북한 모두에게 한반도의 평화의 문제가 북핵의 문제와 연관되어 있다면, 평화체제를 다루는 포럼의 형식은 별개라 할지라도 현안의 본질은 밀접하게 연관되어 있다는 사실에 입각하여 문제를 풀어갈 필요가 있다.

셋째, 현재로서는 북핵문제가 6자회담의 틀 속에서 실행단계를 거쳐 해결될 전망은 매우 불투명하다. 6자회담 테이블에서의 협상이 사실상 회담장 밖에서의 북미 간의 세력균형의 반영이라고 볼 때, 현재 북미 간의 전반적인 갈등은 정체상태에 처해 있으



며, 앞으로 다른 단계에 들어설 전망이 크다. 미국은 인권·위폐·마약을 축으로 한 외교전을 가속화하여 다른 네 나라의 지원을 받고자 할 것이다. 위폐와 마약은 국제적으로 정착된 규범에 기초하고 있는 만큼, 북한에 호의적인 견해를 보이고 있는 국가들이라 할지라도 북한의 국제적 범법행위를 옹호하기는 어려울 것이다. 더욱이 미사일과 핵실험 이후, 대북 정책의 무대는 6자회담의 동북아에서 전 세계적 차원으로 이행하고 있다. 만약 북한이 핵문제에서 전향적인 자세를 보여 핵포기의 실행단계들을 추진한다면 핵문제 해결과 평화체제 논의의 전망이 밝게 될 것이다. 그러나 북한이 미국의 부시 행정부를 상대로 남은 임기동안 비타협적 자세로 버티기 전략을 채택하고 북중관계를 강화해 간다면 평화체제의 전망은 어둡다. 북한은 미국의 대북 압박노력을 제도 전복의 기도로 간주하고, 버티나갈 외교적·경제적 지원을 중국과 한국으로부터 확보하는 동시에 긴장상승을 통해 미국의 압박에 대항해 나갈 길을 모색할 가능성이 높기 때문이다.²²⁾

이렇게 볼 때, 향후 한국은 다음과 같은 사실을 유념하여 평화체제 논의에 임할 필요가 있다. 첫째, 한국은 향후 평화체제 수립을 추진함에 있어 북한이 제기할지도 모르는 선평화체제 수립, 후북핵해결의 구도에 말려들어가지 않는 것이 중요하다. 한국은 한국 나름대로 평화체제를 조속히 수립하고 남북 간의 포괄적인 화해협력의 입지를 다지고 싶은 희망을 가지고 있다. 더욱이 현 정부는 한반도 평화체제의 수립을 국정과제 중의 하나로 상정하고 있다. 그러나 북핵문제가 해결되지 않는 상태에서 이를 평화체제의 문제와 연계하여 추진할 경우 결국 두 문제 모두 해결

의 실마리를 찾지 못한 채 주변국과의 관계만 악화시킬 가능성도 부인할 수 없다.

둘째, 평화체제 수립의 기본조건들을 염두에 두어야 할 것이다. 즉, 평화체제는 북핵폐기의 실질적 진전을 선행조건으로 논의될 수 있고, 남북 간의 평화체제가 아닌 주변국들의 합의를 어떠한 형식으로든지 취득해야 하며, 이를 위해서는 북한의 개방과 점진적 체제개혁이 이루어지는 것을 전제로 해야 한다는 것이다. 어떤 이유에서든지 핵무기를 가진 북한에 대해 한국과 미국이 평화체제를 수립할 수는 없는 것이며, 북한의 개혁개방을 통해 남북 간 북미 간 소극적 안보가 아닌 적극적 평화의 기초를 마련할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 북한으로서는 체제의 개혁과 개방을 통해 현재의 김정일 수령 옹위체제가 위협받을 수 있다고 보고 있고, 평화체제의 수립을 위해 미국이 주장하고 있는 민주적 평화에 동조하기란 대단히 어려울 것이다. 따라서 북한이 정권안보 위협을 느끼지 않는 상태에서 개혁개방과 북핵포기를 추진할 수 있는 다자적 환경을 마련해 주는 것이 필요하다. 이를 위해서는 한국은 북한에 대해 안보불안감을 느끼는 주된 적대 대상인 미국으로부터의 위협을 완화시키는 노력을 기울임과 동시에 점진적인 개혁개방, 민주화로 나가도록 유도해야 한다. 한편, 미국에 대해서는 북한의 점진적인 변화가 궁극적으로는 미국이 원하는 바, 민주적 평화로 귀결될 것이며, 이를 위해 한국이 한미관계의 공조와 유지에 주력한다는 사실을 인식시키는 것이 필요하다. 한국은 북한이 평화와 체제 생존을 위해 진지한 자세로 평화체제의 틀 속에서 북핵



포기의 노력을 기울이고 체제변화를 추구하도록 노력해야 할 것이며, 미국이 북핵문제를 북한의 생존문제로 인식하여 평화체제의 틀 속에서 함께 논의할 자세를 갖추도록 설득해야 할 것이다.

결국 한반도의 평화는 북한의 수령옹위체제의 잠정적 유지와 미국의 민주주의 확산의 양극점의 중간에서 이루어 질 수밖에 없으며, 현재 한국정부가 기울이는 노력이 이러한 조건을 충족시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이는 결국 민주수령의 평화론이라 할 수 있다. 즉, 수령옹위체제를 유지하는 북한의 잠정적 현상유지를 용인하되 향후의 방향이 북한의 리더쉽 성격의 변화, 북한의 행위변화로 귀결되어 한국이 원하는 21세기의 한반도/남북 화해협력의 기준과, 미국이 주장하는 민주평화의 기준과에 맞도록 북한이 변화되어야 한다는 것이다. 지금처럼 북한과 미국이 서로 다른 평화의 조건에 집착하고 한국이 그 와중에서 정책 수단이 부족한 평화론을 주장할 경우, 결국에는 북미 간의 합의된 평화가 불가능하고 북미긴장 고조, 북중관계 강화, 남북관계 정체, 북한을 둘러싼 미중 경쟁격화와 같은 누구도 원하지 않는 방향으로 사태가 귀결될 가능성이 있다.

마지막으로 중국의 정책을 유념할 필요가 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정이 자국의 평화발전에 중요한 외부환경 요소라는 사실을 강조하며, 한반도 평화체제의 수립에 노력해 온 것이 사실이다. 4자회담 당시에도 중국은 한반도의 안정유지와 미중 간의 협력적 관계를 위하여 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 평화 한반도가 중국의 국가이익에 위배되는 것은 지속적으로 경계하고 있다. 중국은 북미 간의 관계개선의 필요성은 인정하지만,

북미 간의 단독 평화협정의 체결에 대해서는 반대의 견해를 보여왔다. 4자회담 당시에도 회담이 북미 중심으로 운용되는 것을 경계하면서 북한에 대한 영향력 유지에 주력해왔다.

향후 전개될 평화체제의 논의에서도 중국은 한반도의 정치적 환경이 중국에 불리하게 작용하는 것을 경계할 것이다. 설혹 북한이 평화체제 협상에서 미국과 전격적으로 합의하여 주한미군의 주둔을 인정한다 할지라도 중국의 반발에 부딪힐 가능성이 존재한다. 북한이 주한미군의 주둔을 인정한다 함은 주한미군이 대북용이 아닌 지역용, 혹은 대중 견제용이라는 사실을 인식한 것이 되고, 이는 중국에게 주한미군의 위상을 자국의 이익의 관점에서 충분히 의심할만한 사안이 된다. 따라서 정전협정의 당사자이자 국제연합 안보리의 상임이사국인 중국이 남북미 간의 이러한 합의에 관해 문제제기를 하지 않으리라 생각하기는 어렵다. 중국은 주한미군이 지역적 목적을 위주로 재편된다 할지라도 이러한 변화가 중국의 안보이익에 위배되는 것에 반대할 가능성이 높다. 중국이 장기적으로 미중관계의 미래 경쟁가능성에 대해 끊임없이 대비하고 있는 입장에서 한반도 평화체제의 향방에 민감한 주시를 하고 있으리라는 점을 의심할 수는 없다.

반면 북미관계가 악화되어 북한이 남은 부시 행정부 기간 동안 버티기 전략과 대중관계 강화전략을 채택할 경우 중국이 이를 이용하여 북한에 대한 영향력을 높이고 북핵문제 해결에 진지한 노력을 기울이지 않는다면 이는 한반도 평화체제의 수립에 부정적인 요인이 될 것이다. 더 나아가 북핵문제의 우선적 해결을 위해 노력하는 한국과 미국과의 관계 역시 악화될 가능성을 부정할



수 없다. 이 모든 상황을 고려하여 한국은 북핵문제와 평화체제를 둘러싼 중국의 동의를 이끌어 내기 위해 지속적인 전략 대화의 폭을 넓혀가야 할 것이다.

>>>

- 1) 분단 이후 제시된 남과 북의 평화체제 제안의 내용에 관해서는 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 「국가전략」, 제22권 제1호(2006), pp. 33-66 참조.
- 2) 갈등은 전쟁의 부재, 갈등의 관리 차원에서 얻어지는 소극적 평화에 대비하여, 적극적 평화를 논의하고 있는데, 적극적 평화란 군사적, 정치적, 경제적, 문화적 차원에서 간접적, 구조적 폭력의 요인이 사라진 상태를 말한다. Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means : Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: Sage Publications Ltd., 1996).
- 3) 한용섭, 「한반도의 평화와 군비통제」, (박영사, 2004), p.154.
- 4) 1962년 10월 23일 김일성의 “조선 민주주의 인민공화국 정부의 당면과업에 대하여 - 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 한 연설,” 「김일성 저작집」 16권 (조선로동당 출판사, 1982) p. 478; 1972년 6월 1일 “일본공명당 대표단과의 대화,” 「김일성 저작집」 27권, p. 243. 이 부분은 박명립, “정전체제에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로,” 한국통일포럼 편, 「한반도 평화프로세스」, (건국대학교출판부, 2005)에서 지적된 것으로, pp. 298-299에서 재인용.
- 5) 하영선, “한반도의 평화구상,” 백영철 편, 「분단을 넘어 통일을 향해」, 한일통일포럼(남), 사회정치학회(북) 남북해외학자 통일회의 5년 자료집. 건국대학교출판부.
- 6) 김성한, “4자회담과 미북관계: 현황과 전망,” 외교안보연구원, 1998. 2. 3; 윤덕민, “한반도 평화협정에 관한 연구 - 평화협정의 쟁점사항을 중심으로,” 외교안보연구원, 2000, 6 등 참조.
- 7) 조선중앙통신사 상보, “미국은 조미기본합의문과기책임에서 벗어날 수 없으며 비싼 대가를 치르게 될 것이다,” 2005년 11월 19일.



- 8) Assistant Secretary of State Christopher R. Hill 's Statement at the Closing Plenary of the Fourth Round of the Six-Party Talks, September 19, 2005 참조.
- 9) 2005년 9월 20일, 북한 외무성대변인 성명, “경수로 제공 즉시 NPT 복귀,”; 2005년 9월 16일 북한 4차 6자회담 대변인 성명, “절대로 선택포기 받아들일 수 없다” 등 참조.
- 10) “조선 외무성 대변인 경수로 제공 즉시 NPT복귀,” 9월 20일, 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명.
- 11) 한용섭, 앞의 책, pp. 150~152.
- 12) 김성한, “4자회담과 미북 관계: 현황과 전망”
- 13) 부시 대통령은 2005년 부산 아시아태평양경제협력체(APEC)를 위해 한국을 방문한 자리에서 평화체제의 논의가 필요하며, 6자회담과 평화체제의 논의는 상호강화의 관계에 있다는 점에 동의하였다. Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula, November 17, 2005.
- 14) Secretary Condoleezza Rice, “The Promise of Democratic Peace,” *The Washington Post*, December 11, 2005.
- 15) George W. Bush, “President Discusses Freedom and Democracy in Kyoto, Japan,” November 16, 2005.
- 16) George W. Bush, “President Discusses Freedom and Democracy in Ulaanbaatar, Mongolia,” November 21, 2005.
- 17) Robert B. Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility?* Remarks to National Committee on US-China Relation, September 21, 2005.
- 18) 한편 박종철은 미국이 군사변환과 해외주둔군 재배치 계획을 추진하는 과정에서 주한미군 재배치, 한미동맹 구조조정을 추진하고 있는 바, 주한미군의 기동성과 신속성을 위하여 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시킬 필요성을 느끼고 있다는 점을 지적하고 있다. 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 「국가전략」, 제22권 제1호(2006), p. 113.
- 19) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근,” 통일연구원 온라인 시리즈 PA 05-08, 2005, 12.
- 20) 리근 북 외무성 미국 국장은 2006년 3월 7일 북미회담을 통해 북한은 북-미 간 협의 기구의 설치, 북한의 미국 은행 계좌 개설, 방코 델타 아시아(BDA)에 대한 제재 중단, 위폐감시 기술자문 등 4가지 등을 제안했으나, 미국은 BDA의 문제는 북한이 스스로 풀어야 하고, 미 은행의 계좌 개설에 법적인 제한은 없지만 은행들이 불법행위에 연루될 가능성이 있는 계좌들을 개설하지 않으려 할 것이며, 위폐 관련 기술들이 북한 이외의 지역으로 유출될 수 있다는 이유들을 들며 북측의 제안을 거부했다고 말한 것으로 보도된 바 있다.
- 21) 이종석 통일부 장관은 2006년 3월 16일 “참여정부의 대북정책 목표는 한반도 평화체제 구축”이라고 전제하고, “북핵문제가 순조롭게 진행돼 평화체제 논의로 접어들면” “협정을 맺는 과정에서 주한미군 문제가 거론해서는 안된다”는 조건과 “남북 경계선을 남북 군대가 공동관리하여, 그 관리가 남북으로 넘어오는” 두 가지 조건이 충족되어야 하며, “북핵문제가 가닥이 잡혀야 하기 때문에 당장은 평화협정 체결이 어렵다”고 말한 것으로 보도되었다. 2006년 3월 16일, 「연합뉴스」.
- 22) 북한은 “우리가 금융제재해제를 중시하는 것은 바로 이 문제가 미국이 6자회담 공동성명에서 공약한대로 실시 적대시정책을 바꿀 의지가 있는가 하는 것을 가늠할 수 있는 척도로 되기 때문”이라고 주장하면서 “현 사태의 책임은 적대적인 반공화국 금융정책을 통해 우리에게 《선택포기》를 강박하려는 미국에 있다”고 논하고 있다. 조선 외무성 대변인 성명, “우리는 위조화폐의 피해자로 되고 있다”, 2006년 2월 28일.