

# 2.13합의와 한반도 평화체제

평화재단 제7차 전문가포럼

## 프로그램

### 14:00 개회

인사말 법륜 (평화재단 이사장)

사회 송대성 (세종연구소 책임연구원)

### 14:10 주제발표

발표1. 한반도 평화체제구축과 동북아 질서재편

조성렬 (국가안보전략연구소 신안보연구실장)

발표2. 한반도 평화체제구축과 남북관계

조민 (통일연구원 선임연구위원)

### 15:00 지정토론

백승주 (한국국방연구원 연구위원)

윤덕민 (한국외교안보연구원 교수)

김영호 (국방대학교 교수)

전현준 (통일연구원 선임연구원)

### 16:00 휴식시간

### 16:20 플로어 토론

### 17:50 폐회

닫는말 법륜 (평화재단 이사장)

## 모시는 글

‘2.13합의’ 이후 한반도를 둘러싸고 주변국들의 움직임이 활발해지면서 한반도 및 동북아의 정세가 급변할 것으로 보입니다. 특히 마북 및 북일 관계개선이 급속히 진전되면 동북아 냉전질서가 무너지고 새로운 질서 만들기가 본격화될 것입니다. 이는 1990년대 초 한중, 한러 관계정상화를 넘어서는 파장을 가져올 것입니다.

이러한 동북아 질서재편이 한반도의 평화와 통일의 기회를 가져다줄 수도 있지만, 한국이 소외된 채 강대국들만이 주도할 경우 자칫 한반도 평화체제 구축과 동북아의 새로운 질서가 분단고착화와 국제적 고립으로 이어질 위험성도 배제할 수 없습니다.

이에 평화재단에서는 급변하는 국내외 정세 속에서 우리의 바람직한 국가전략을 모색하고자 합니다. 이를 위해 관련 전문가들을 모시고 한국이 나아가야 할 방향과 과제를 점검해보는 전문가포럼을 마련하였습니다.

우리 민족의 운명을 스스로 책임지고 동북아공동체의 책임 있는 일원이 되기 위해서는 우리 정부와 시민사회의 단합된 힘이 절실합니다. 부디 오셔서 여러분들의 지혜를 모아주시기 바랍니다.

2007. 3. 평화재단 이사장 법륜(法輪)

## 목차

### 평화재단 제 7차 전문가 포럼 발표문

1. 한반도 평화체제구축과 동북아 질서 재편 4  
조성렬 (국가안보전략연구소 신안보연구실장)
2. 한반도 비핵화와 평화 프로세스 46  
조 민 (통일연구원 선임연구위원)

별첨자료 2.13합의 전문 78

질문&메모 81

# 한반도 평화체제 구축과 동북아 질서재편

조성렬 (국가안보전략연구소 신안보연구실장)

The Peace Foundation

## 목차

### I. 문제제기

#### II. 9.19 공동성명, 2.13 합의와 평화체제

1. 비핵화, 평화체제 구축의 원칙선언: 9.19공동성명
2. 단계별 이행 로드맵: 2.13합의 등
3. 한반도비핵화 추진상의 주요쟁점

#### III. 2단계 한반도 평화체제 구축방안

1. 정전협정의 무실화와 평화협정의 불가피성
2. 평화협정의 전단계로서의 '종전선언'
3. 한반도 평화협정의 체결

#### IV. 동북아 항구적 평화와 안정의 제도화

1. 동북아 냉전구조의 동요
2. 마북 및 북일 국교정상화
3. 동북아 산질서의 형성: 동북아 평화안보체제

### V. 맺음말

## I. 문제제기

부시 제2기 행정부가 출범한 직후인 2005년 2월10일 북한외무성은 자신들은 핵무기를 보유하고 핵무기고를 늘리는 조치를 계속하겠다는 내용의 성명을 발표했다. 주변국들은 반신반의하면서도 6자회담을 통해 북한과의 협상을 재개했고 마침내 「9.19공동성명」이라는 원칙선언을 도출해 내었다. 그러나 곧바로 북한의 경수로 요구와 미국의 대북 금융제재가 맞물리면서 힘겨루기에 들어갔다.

미국의 대북 금융제재가 풀릴 기미가 없자, 북한은 미 본토까지 날아갈 수 있는 대포동2호 미사일을 포함해 7발의 탄도미사일을 시험 발사하였다. 유엔안보리의 대북 결의안 1695호 채택 등 국제사회의 압력이 거세지자, 2006년 10월9일 북한은 전격적으로 핵실험을 단행했다. 하지만 북한의 핵실험 직후 유엔안보리는 유엔현장 7조에 따른 대북 제재 결의 1718호를 만장일치로 통과시켰다. 여기에는 북한의 전통적 우방인 중국도 동참했다.

그런 가운데, 북한은 10월31일 전격적으로 6자회담의 복귀의사를 밝혔다. 재개된 6자회담에서 북한이 핵무기보유국가의 지위를 분명히 하면서 6자회담을 핵군축 회담으로 끌어갈 것이라는 예상이 있었다. 하지만 북한은 6자회담에서 한반도비핵화라는 기존의 회담 틀을 그대로 이어갔다.

이처럼 북한의 핵실험에도 불구하고 재개된 5차2단계 6자회담이 핵군축회담이 아닌 비핵화회담이 된 데는 나름대로의 이유가 있었다. 북한이 핵실험을 통해 핵무기를 보유한 채 6자회담에 나왔다면, 한국, 미국 등 나머지 5개국은 유엔안보리 제재라는 보복수단을 지닌 채 6자회담에 참석하게 된 것이다. 핵실험 이후 북한에게 일방적으로 유리하게 힘의 관계가 변한 것이 아니라 새로운 균형이 만들어진 것이다.

그뿐만이 아니다. 북한의 핵실험은 역설적으로 북한 핵이 가지고 있던 ‘불확실성’을 걷어가 버렸다. 북한이 장거리 미사일 시험발사에 이어 핵실험을 단행하고 나니 경수로, HEU, 북한인권, 위폐제조 등은 부차적인 문제가 되어버린 느낌이다. 이제 한반도평화체제의 구축, 동북아 평화안보체제의 형성 등과 같이 21세기 동북아질서의 새판을 짜야하는 본질적인 과제가 전면에 등장하게 되었다.

## II. 9.19공동성명, 2.13합의와 평화체제

### 1. 비핵화, 평화체제 구축의 원칙선언: 9.19공동성명

2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 「9.19공동성명」(Joint Statement)이 채택되었다. 이것은 2002년 10월 중순에 북핵 위기가 재연된 지 거의 3년만의 일이다. 「9.19공동성명」은 그것이 비록 한반도비핵화를 이룰 수 있는 완전한 해법을 담은 것은 아니지만, 떠나면 북핵문제 해결의 여정에 이정표를 제시하고 동시에 동북아시아의 항구적인 평화와 안정으로 나아가기 위한 원칙을 천명한 내딛은 것이라 평가할 수 있다.

「9.19공동성명」은 한반도 비핵화를 위한 기본적인 원칙들을 제시하고 있다. 특히 북한의 핵포기 대가로 논의되고 있는 다양한 「안전보장조치」는 평화체제 구축에 필요한 다양한 조치들을 구성하고 있다. 이처럼 북한이 자신들의 핵과 미국의 대북 안전보장을 맞바꾸고자 하는 것은 북한 스스로 핵개발의 동기를 미국으로부터의 공격침공 위협에서 찾고 있기 때문이다.

2005년 제4차 6자회담이 보여준 특징은 앞선 1~3차 6자회담과 같이 자신의 의도를 숨기면서 상대방의 의중을 타진해 나가는 협상방식이 아니라, 회담이 나아갈 「출구(exit)」를 먼저 확인하고 그곳에 이르는 로드맵(road map)을 찾아가는 역발상의 접근법이었다. 다시 말하면, 먼저 한반도 비핵화와 한반도 평화체제라고 하는 목표를 「출구」로 하고, 당면한 북핵문제에서 출발하여 문제해결의 순서(sequence)를 좇는 해결방법을 찾아가는 방식이다.

그 동안 한국정부의 접근법은 쉬운 문제부터 논의하고 합의, 이행함으로써 거기서 쌓인 신뢰를 바탕으로 조금씩 더 어려운 문제로 발전시키자는 것이다. 한국이 이러한 점진적인 접근법을 취해 왔던 것은 급속한 현상변경을 반대하는 미국의 입장을 의식한 측면이 강하다. 그렇기 때문에 한반도평화체제와 같이 주한미군의 지위변화와 한미동맹의 재정의를 필요로 하는 본질적인 사안에 대해서는 뒤로 미뤄왔다.

그러나 새로운 출구론적 접근은 그 동안 장기적인 숙제로만 여겨졌던 한반도문제(Korea Question)에 대한 본질적인 접근을 가능하게 했다. 이러한 접근법이 나올 수 있었던 것은 북한이 2005년 2월10일 핵무기 보유를 선언하고 동북아 핵군축회담을 주장하는 등 어찌보면 기존의 접근법으로는 더 이상 북핵문제를 풀 수 없다는 한계에 부딪치면서 나온 불가피한 선택이었는지 모른다.

어쨌든 이번 「9.19공동성명」을 계기로 지난 3년 동안, 아니 1993년 제1차 북핵 위기 이래 12년 동안 앞이 안 보일 정도로 캄캄한 곳에 갇혀있던 북핵문제의 해법을 희미하게나마 빛을 볼 수 있게 해 주었다는 데서 커다란 의미를 찾을 수 있다.

<표-1> 「9.19 공동성명」에서 합의된 원칙들

	항 목	내 용
제1항	한반도비핵화 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한, 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기하고 조속한 시일내 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀</li> <li>○ 한국, 미국의 남한내 핵무기 부재 확인</li> </ul>
	비핵화에 따른 상응조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 평화적 핵이용권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래의 평화적 핵이용권 존중</li> <li>- 경수로는 ‘적절한 시기’에 제공문제 논의</li> </ul> </li> <li>○ 미국은 핵무기·재래무기에 의한 대북 공격·침공 의사 불보유 확인</li> </ul>
제2항	6개국간 행동규범	○ UN헌장의 목적과 원칙, 국제규범 준수
	동북아냉전구조 해체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북·일 관계 정상화</li> <li>○ 미·북 관계 정상화</li> </ul>
제3항	경제협력 및 대북 에너지 보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양자 및 다자적으로 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력 증진</li> <li>○ 한·미·일·중·러 5개국의 대북 에너지 지원</li> <li>○ 한국의 대북 200만kw 전력공급 제안 재확인</li> </ul>
제4항	한반도 및 동북아의 항구적 평화와 안정의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도평화협력체제 협상개시                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접 당사자들로 별도포럼 구성</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 안보협력 증진방안 모색</li> </ul>
제5항	‘이행계획’ 작성원칙	○ ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙들의 이행을 위해 ‘단계적 방식’으로 ‘상호조율된 조치’ 마련
제6항	후속 회담일정	○ 2005년 11월초 베이징에서 5차 6자회담 개최

「9.19공동성명」은 단순히 한반도비핵화만 다루지 않고, 한반도평화체제와 동북아의 항구적인 안정과 평화도 담고 있다. 동북아의 항구적인 안정과 평화는 크게 두 단계로 이루어진다. 첫 단계는 냉전구조의 해체 단계이고, 다음 단계는 새로운 질서형성의 단계이다. (<그림-1> 참조)

냉전구조의 해체는 물론 한반도비핵화 과정과 함께 이루어진다. 북한이 모든 핵무기를 포기하면 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 한국과 미국은 남한지역에 핵무기가 존재하지 않음을 확인하고, 특히 미국은 핵무기 또는 재래식무기를 이용하여 북한을 위협하거나 공격하지 않는다는 대북 안전보장을 서면으로 약속한다.

한반도차원의 냉전구조 해체는 한반도 종전선언과 더불어 정전체제와 관련된 유

엔사 기능의 재조정 등을 통해 이루어진다. 동북아차원에서는 마북 및 북일 관계가 정상화되어 교차승인이 완성됨으로써 과거 남방삼각 대 북방삼각의 구도가 깨지면서 사실상 동북아 냉전구조가 해체된다.

그러나 냉전구조의 해체는 한반도 및 동북아질서의 형성 가능성을 열어놓은 것일 뿐, 그 자체가 새로운 질서는 아니다. 한반도에서는 새로운 평화보장체제로써 평화협정이 체결되고 평화관리기구가 설치되어야 비로소 평화공존의 제도적 틀을 마련했다고 말할 수 있다. 동북아차원에서는 역내 다자안보협력체제의 구축을 통해 21세기 질서재편이 완료된다.

## 2. 단계별 이행로드맵: 2.13합의 등

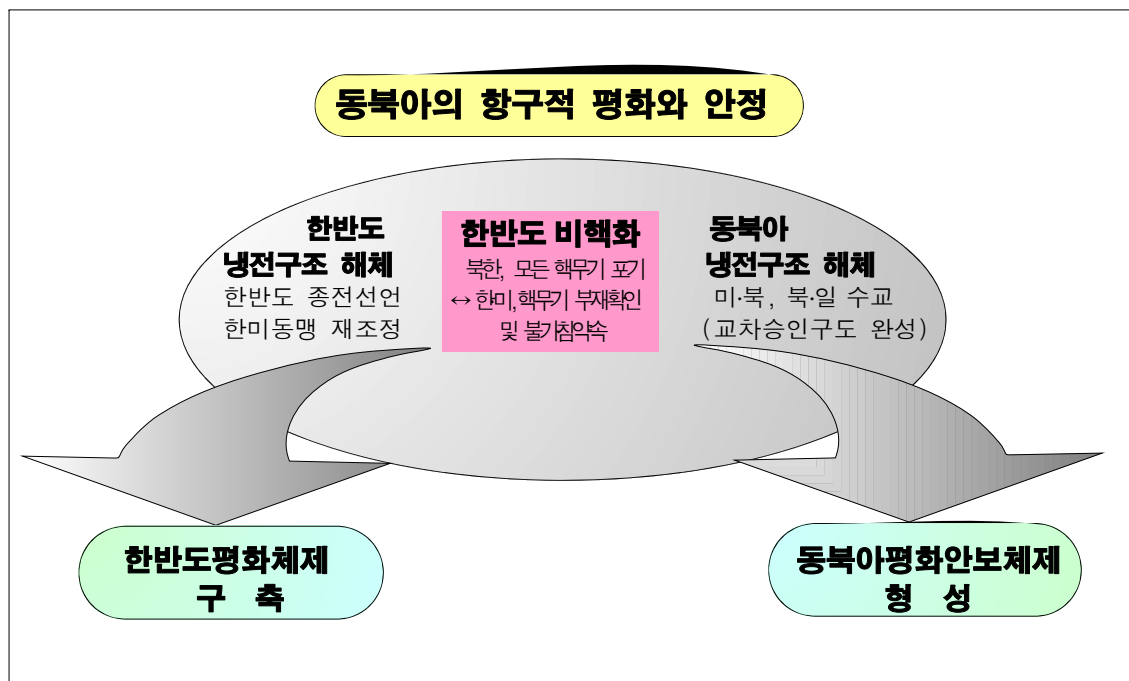
### (1) 2.13합의의 의미

2007년 2월에 개최된 제5차 3단계 6자회담에서 「2.13합의」가 채택되었다. 「2.13합의」의 원제목이 「9.19공동성명 이행을 위한 초기조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)」인 데서 알 수 있듯이, 이번 합의는 처음부터 「9.19공동성명」에 담긴 완전한 한반도비핵화가 아니라 초기단계의 이행조치를 규정하는 데 목표가 있었다. 북한이 이행해야 할 초기조치로는 영변 핵시설의 폐쇄, 봉인과 IAEA사찰단의 입북 및 감시활동 재개, 그리고 모든 핵프로그램 목록의 협의 등이 있다.

이번 초기조치 합의로 확정된 우리측 부담은 긴급에너지지원을 위한 중유 5만 톤이다. 「대북 지원부담의 분담에 관한 합의의사록」에 따르면, 북한이 중간단계인 핵시설의 불능화 조치를 취할 경우 우리측이 추가로 중유 100만 톤의 1/n로 부담키로 했으니, 일본의 분담여부에 따라 부담금이 조정될 것으로 보인다. 이것은 1994년 '제네바 합의' 당시 우리 정부가 회담에 참석도 못했으면서 30억 달러(약 2조 7,000억 원)를 부담했던 것과는 커다란 차이가 난다. 우리 정부의 대북 인도적 지원이나 최종단계인 북핵폐기시 약속한 전력 200만KW 비용은 이번 합의와는 별개이다.



〈그림-1〉 「9.19공동성명」의 개념도



〈출전〉 조성렬, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: ‘6자회담 공동성명’ 이후의 과제」, 통일연구원, 2005년 9월, 14쪽.

이번 합의에서 중요한 것은 조치내용 못지않게 이행합의의 수레바퀴가 역회전하지 못하도록 썰기를 박았다는 점이다. 그리고 초기조치의 이행에 60일이라는 기한을 설정함으로써 실효성을 높였으며, 철저한 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 북한이 동결→폐쇄→불능화 조치를 취하는 단계에 맞춰 성과급을 차등 지급토록 함으로써 북한의 도덕적 해이를 막는 장치를 마련했다. 달리 말하면, 북한이 약속을 이행치 않을 경우 곧바로 에너지 공급이 중단된다. 그런 점에서 이번 합의는 비록 종합적인 로드맵은 아니나 ‘초기단계 로드맵’ 작성이라는 회담목표를 달성했다고 볼 수 있다.

한편, 지난 「9.19공동성명」이 미 강경파들의 입김으로 이행조치 마련이 방해받았던 점을 감안하여 「2.13합의」에서는 세심하게 주의를 기울인 흔적이 보인다. 무엇보다 미-북 양측의 적극적인 관계개선 의지가 돋보인다.

먼저 북한은 「9.19공동성명」 작성 당시에 쟁점이 되었던 경수로를 요구하지 않았다. 비록 베를린합의가 있었다고 해도 줄곧 6자회담 재개의 전제조건으로 내걸었던 BDA문제도 거론하지 않았다. 합의에 걸림돌로 작용할 한반도비핵지대화나 핵군축회담 등도 언급하지 않았다.

미국측의 태도도 마찬가지이다. 미국은 북한에게 2차 핵위기의 원인이었던 고농

축우라늄 프로그램(HEUP)이나 핵무기 문제를 제기하지 않았다. 6자회담과 별개라던 BDA문제에서도 유연성을 보여주었다. 대북 적대시정책의 상징처럼 여겨졌던 테러지원국 해제, 대(對)적성국교역법도 적극 검토하기로 하였다.

이처럼 이번 6자회담은 모처럼 합의문을 이끌어냈다는 눈에 보이는 성과 말고도 마북관계 정상화의 첫발을 내딛을 수 있게 되었다는 보이지 않는 성과를 거두었다. 6자회담 내에 '마북관계 정상화 실무그룹'이 설치되었고, 조치단계 이행조치가 끝나는 대로 6개국 외교장관회담을 개최기로 함으로써 고위급회담이 가능하게 되었다. 만약 6개국회담 직후에 리스 국무장관의 방북이 이루어진다면 양국관계는 급진전을 이룰 것으로 전망된다.

## (2) 3단계 비핵화 로드맵과 평화체제

「9.19공동성명」에서 밝힌 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 원칙들을 로드맵으로 만드는 접근방안은 다음 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 합의된 원칙들을 하나의 로드맵에 담는 것이고, 다른 하나는 단계별로 로드맵을 만들고 이행, 점검하면서 최종목표를 향해 나아가는 방식이다.

하나의 로드맵에 쟁점사항을 모두 담기엔 어려움이 있기 때문에, 초기단계의 이행조치를 마련하고 이를 토대로 중간단계, 최종단계로 나아가는 디딤돌을 놓은 것이다. 그리하여 「2.13합의」는 한반도비핵화를 달성하기 위해 초기단계의 이행조치 뿐만 아니라 중간단계의 임무까지 정해 놓았다.

합의문 제1항에 「9.19공동성명」에 따른 한반도비핵화(모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기)를 최종목표로 놓고 있다. 그리고 제2항에서 초기단계 이행조치(영변핵시설 폐쇄봉인, IAEA사찰단의 감시, 모든 핵프로그램 목록의 협의), 제4항에서 중간단계 이행조치(모든 핵프로그램 완전신고, 모든 현존 핵시설의 불능화)를 규정하고 있다. 그리고 제3항에서는 초기단계에서 중간단계로 넘어가기 위한 장치로써 5개의 실무그룹을 설치토록 하고 있다.

### 초기단계

초기단계에서는 「2.13합의」에서 규정한대로 흑연감속로 및 재처리시설 등 관련 시설의 폐쇄봉인(shutdown & seal)과 IAEA사찰단의 방북 감시활동 허용, 모든 핵프로그램 목록의 협의에 착수한다. 그리고 보상조치로서 중유 5만톤에 상당하는 에너지를 북한에 제공토록 약속하고 있다.

아울러 30일 내에 다음단계의 이행조치를 구체화하기 위한 5개 실무그룹과 별도의 평화포럼을 설치한다. 특히 마북은 양자협상을 통해 대북 테러지원국 해제, 대적성국 교역법 적용배제를 비롯해 본격적인 관계정상화 협상에 들어간다. 이러한 합의내용들은 60일 내에 이행을 완료토록 하고 있다.

〈표-2〉 초기단계 이행조치를 담은 「2.13 합의」

		항 목	내 용
제1항	최종목표		○ 한반도비핵화[모든 핵무기와 현존 핵프로그램의 포기] 조기이행
	이행원칙 재확인		○ ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 단계적으로 공동 성명을 이행하기 위해 상호조율된 조치
제2항	초기 단계	북측 이행조치	○ 영변핵시설의 폐쇄, 봉인 ○ IAEA사찰단의 입북 및 감시활동 재개 ○ 모든 핵프로그램 목록의 협의
		동북아냉전구조 해체 착수	○ 미·북 관계정상화 위한 양자대화 개시 - 미국, 북한에 대한 테러지원국 지정의 해제 및 대적성국 교역법 적용의 종료과정을 진전 ○ 북·일 관계정상화 위한 양자대화 개시
		대북 보상조치	○ 참가국, 대북 경제·에너지·인도적 지원에 협력 【9.19 공동성명 1조, 3조】 ○ 초기단계에서는 중유 5만톤 상당의 긴급에너지 지원을 제공(최초 운송은 60일 이내에 개시)
		이행시한	○ 상기 초기조치들이 향후 60일 이내에 이행
제3항	실무 그룹	설치	○ 초기조치 및 공동성명의 완전한 이행을 목표로 5개 실무그룹(W/G) 설치 (한반도 비핵화/미·북 관계정상화/북·일 관계정상화/경제 및 에너지 협력/동북아 평화·안보 체제)
		임무	○ 9.19공동성명의 이행 위한 구체계획을 협의, 수립 ○ 작업진전에 관해 6자회담 수석대표회의에 보고 ○ 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않으며, 5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호조율된 방식으로 전체적으로 이행
		개최시한	○ 모든 실무그룹 회의를 향후 30일 이내에 개최
제4항	중간 단계	북측 이행조치	○ 모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고 ○ 흑연감속로 및 재처리시설을 포함, 모든 현존 핵시설의 불능화
		대북 보상조치	○ 중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공 (단, 초기단계 긴급에너지 지원분량 포함)
제5항	6자 외교장관회담 개최		○ 초기조치 이행완료 후 동북아 안보협력 증진 방안 모색을 위한 장관급회담을 신속히 개최
제6항	한반도평화체제 협상 착수		○ 직접 관련 당사국들이 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관해 협상
제7항	후속 회담일정		○ 실무그룹의 보고를 청취한 뒤 다음 단계 행동에 관한 협의를 위해 제6차 6자회담을 2007년 3월 19일에 개최

## 중간단계

지난 1994년 「제네바 마북 기본합의」가 동결과 폐기를 단계적으로 접근했던 것과는 달리, 완전폐기로 향하는 시작이라는 의미에서 불능화(disablement)를 목표로 한다. 아울러 마북간 논란이 되어온 우리나라농축프로그램(EUP)을 포함한 모든 핵프로그램과 핵시설 등에 관한 완전한 신고도 완료한다.

그리고 북한은 NPT와 IAEA안전협정에 완전히 복귀하고 앞서와 같은 신고목록에 기초하여 사찰을 수용한다. 이를 통해 기초신고의 진위판정과 불능화작업의 검증에 들어간다. 북한의 NPT 및 IAEA 안전협정 복귀시점에 5개국은 '경제 및 에너지 협력 실무그룹'을 통해 새로운 분담원칙에 따라 '새로운 경수로 제공'에 착수한다.

미국은 북한의 불능화 이행조치에 맞춰 테러지원국 지정을 해제하고 대적성국 교역법의 적용해제를 위한 의회의 법적 절차를 완료한다. 필요하다면 마북관계의 정상화를 추진하고 연락업무를 담당하기 위해 연락사무소(liaison office)를 둘 수 있다.

아울러 남북한과 마중 4자가 참가하는 한반도평화포럼을 본격 가동하여 한반도평화체제의 구축과 관련된 군사적 긴장완화 및 평화협정 문제를 협의한다. 이와 별도로 대북 서면안전보장과 긴장완화의 촉진을 위해 평화협정의 전단계 조치로서 '중전선언'을 하고 '잠정협정'을 채택할 수 있다. 중간단계의 모든 이행조치는 6개월~12개월 이내에 완수토록 한다.

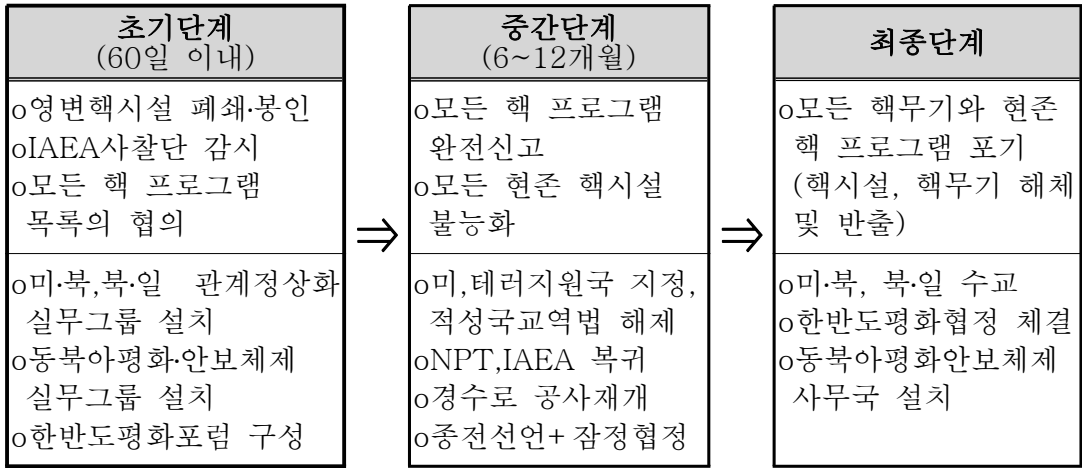
## 최종단계

최종단계는 북한 핵의 완전한 폐기(dismantlement)를 통해 비핵화를 완성하는 것을 목표로 한다. 이 단계에서 영변 흑연감속로 관련시설을 해체하여 국외로 반출하며, 플루토늄(Pu) 물질 및 핵무기를 국외로 반출하여 폐기한다. 만약에 고농축우라늄(HEU) 물질 및 관련시설이 있다면 이것도 해체하여 국외로 반출한다.

폐기단계에 돌입할 때, 5개국은 북한에 대해 상응조치를 제공한다. 새로운 운영주체와 비용분담방식으로 경수로 건설을 본격화하며, 완공 이전까지 한국과 관련국들은 중간단계까지의 중유 100만 상당의 에너지에 더하여 200만KW의 대북 송전을 위한 설비작업 또는 그에 상응하는 에너지제공을 시작한다.

아울러 북한과 미국, 일본은 핵물질 및 핵시설의 폐기시점에 마북, 북일 수교협정에 서명하며, 반출시점에 북한과 미국일본의 의회를 통해 수교를 정식 비준토록 한다. 한반도평화협정의 체결과 비준도 마북간 수교협정의 과정에 준하여 실시한다. 또한 '동북아평화안보체제 실무그룹'을 발전적으로 해체하여 상설적인 사무국으로 전환한다.

〈그림-2〉 3단계 한반도비핵화 과정



### 3. 한반도비핵화 추진상의 주요쟁점

초기단계에서 중간단계로 넘어가기 위해서는 몇 가지 해결해야 할 현안들이 존재한다. 가장 대표적인 것이 제2차 핵위기를 불러왔던 북한의 농축우라늄 문제이다. 다음으로 「9.19공동성명」 채택 이튿날부터 쟁점이 됐던 ‘새로운 경수로 제공’ 문제이다. 마지막으로 남북간에 이견을 보여온 한반도평화협정의 방식문제가 있으며, 여기서 직접적인 관련당사국이 누구인지도 함께 논의되어야 한다. 그밖에도 북일간에 쟁점이 되고 있는 일본인 납치문제도 있지만, 여기서는 논의하지 않기로 한다.

#### (1) 북핵시설의 신고와 고농축우라늄 문제

모든 핵프로그램과 핵시설 등을 자진신고(기초신고)하는 문제를 놓고 북한과 미국의 입장이 대립할 가능성이 있다. 미국은 자진신고를 통해 고농축우라늄(HEUP) 프로그램을 시인하고 핵물질과 핵무기의 소재를 밝히려는 입장인 반면, 북한은 여전히 HEUP문제를 인정하지 않고 있으며 리비아식 해법을 거부한다.

리비아의 경우는 신고대상이 초기단계의 우라늄농축프로그램에 국한된 반면, 북한의 경우는 신고대상이 플루토늄 추출시설(흑연감속로, 방사화학실험실)에서 우라늄농축시설, 핵물질, 심지어 핵무기까지 그 폭이 넓다. 그렇기 때문에 북한에게 리비아와 같은 방식으로 자진신고를 요구하는 것은 무리가 따를 수밖에 없다.

따라서 우선은 이미 드러난 영변의 핵시설을 중심으로 자진신고토록 해야 할 것

이다. 우리늄 농축프로그램의 경우는 별도로 해결을 모색해야 한다. 여기에는 북한이 저농축우리늄(LEU) 프로그램을 시인하면서 타협점을 모색하는 방법과 핵전문가회의를 통해 확인하는 방법의 두 가지가 있다.

첫째, 우리늄 농축프로그램과 관련된 전문가회의를 구성하여 진실을 규명하는 방안이다. 6개국 핵전문가나 퍼그워시(Pugwash Conference)와 같은 핵전문가그룹으로 전문가회의를 구성한 뒤, 미국측이 북한 우리늄농축의혹에 관한 각종 증거자료를 제시하면 이를 놓고 북한이 해명하고 각국의 전문가들이 과학적으로 점검검토하여 증거의 신빙성 여부를 판단토록 한다. 전문가회의에서 북한이 의혹을 해소시키지 못한다면 스스로 거증책임을 지며, HEU프로그램의 보유 사실이 드러날 경우 북한이 리비아방식을 수용하도록 사전에 약속을 해놓는다.

2007년 3월1일 제1차 마북관계정상화 실무회의 참석차 방미한 김계관 부상이 방문첫날 스탠퍼드대 국제안보협력센터(CISAC) 공동소장인 지그프리드 해커, 존 루이스 교수, 아태연구센터 신기욱 소장 등 전문가들을 만나 비공개세미나를 가진 것도 HEU문제를 타진하기 위한 것으로 보인다.<sup>1)</sup>

둘째, 북한측이 저농축우리늄(LEU) 프로그램의 존재를 시인하고 이를 폐기하는 것이다. 북한이 경수로의 원료로 사용하기 위해 무기급이 아닌 저농축우리늄농축시설을 준비했을 가능성이 있다. 현재 전문가들은 북한이 정말로 우리늄농축프로그램을 갖고 있지 않거나, 갖고 있더라도 대량생산체제가 아니라 원심분리기 수십 기를 갖춘 실험실 규모의 농축시설에 불과할 것이라고 보고 있다.<sup>2)</sup> 저농축우리늄 시설을 인정하더라도 회담 타결에 크게 문제가 되지 않을 것이다.

2005년 9월 13일 북한외무성 김계관 부상은 미국 CNN과의 인터뷰에서 "우리는 우리늄을 기반으로 한 어떤 무기 계획도 없지만 앞으로 이를 명백히 하기 위해 증거가 필요하다면 우리가 그렇게 할 충분한 준비가 돼 있을 것"이라고 언급했다. 그의 발언은 기본적으로 북측이 어떠한 우리늄농축 시설이나 계획도 없다는 것을 강조한 것이지만, 만약 증거가 나올 경우 IAEA의 특별사찰도 수용하겠다는 것으로도 해석될 수 있다.

「2.13합의」의 이행과 관련하여 미국은 제1차 미·북 관계정상화 실무그룹 회의에서 고농축우리늄(HEU)이 아닌 우리늄농축프로그램(UEP)의 현황전반에 대해 북

1) 퍼그워시 회의(Pugwash Conference on Science and World Affairs)란 핵전쟁의 위협으로부터 인류를 보호하기 위해 1955년에 러셀, 아인슈타인 등의 제창으로 각국의 과학자가 모여 개최하는 국제 회의이다. 1957년에 캐나다의 퍼그워시에서 제1회 회의가 열렸으며, 1995년에는 핵군축활동의 공로를 인정받아 노벨평화상을 수상했다. 2007년 7월 평양에서 연차총회가 열릴 계획으로 있다.

2) 셸리그 해리스(미 국제정책센터)은 "지난 4월 평양을 방문했을 때 북한이 우리늄 농축을 연구하는 실험실을 갖고 있을 뿐"이라는 말을 들었다"고 밝힌 바 있다. 셸리그 해리스, "북한은 왜 경수로를 바라나", 『한겨레신문』 2005년 9월 1일.; 데이비드 올브라이트(미 과학국제안보연구소) 소장은 "북한에게는 전국 각지의 크립톤 85 방출이 정상적인 환경 수치를 넘어서지 않을 정도의 소량으로 우리늄을 농축할 수 있는 능력이 있다"고 추정했다. David Albright cited in Glenn Kessler, "Proposals to North Korea Weighed," *Washington Post*, July 22, 2003.

한이 신고할 것을 요구했다. 3월15일부터 열린 3개 실무그룹 회의 및 제6차 6자회담에서도 한미 양국은 같은 입장을 확인했다. 이에 대해 북측은 UEP에 관해서라면 논의할 수 있다는 입장을 밝힌 것으로 알려졌다.

따라서 앞의 두 가지 방안을 병용한다면 오랜 난제였던 우라늄 농축프로그램 문제가 의외로 쉽게 풀릴 수도 있을 것이다. 한·미 양국은 UEP 논의를 통해 북한에 핵무기 제조가 아닌 발전용·연구용으로 쓰이는 저농축 우라늄 프로그램(LEU)의 존재를 인정토록 하고 참가국들은 이를 수용하는 방식을 검토 중인 것으로 알려졌다.

## (2) 새로운 경수로 제공 문제

1994년 「제네바기본합의」의 경수로 제공약속을 줄곧 비판해 온 미 공화당의 태도를 볼 때 「9.19공동성명」에서 경수로 제공을 받아들였다는 것만으로도 논란이 되고 있다. 하지만 한국내의 분위기는 ‘시점’의 문제이지 경수로 제공을 기정사실로 받아들이고 있는 것 같다. 따라서 여기서는 북한에 경수로를 제공한다는 전제 하에, ‘언제, 어떻게, 어떤 경수로를 제공하는 것이 바람직한가’를 살펴보기로 한다.

먼저, 북한 외무성이 2005년 9월20일 성명에서 밝힌 경수로의 제공시점이 공사 재개시점인지 아니면 완공시점인지 따져볼 필요가 있다. 북한 핵시설에 대해 IAEA가 사찰검증을 완료하기 위해 빨라도 몇 년이 걸리고, 경수로 완공하는 데 7~8년이 걸린다는 점을 감안한다면 북한의 NPT 우선복구가 불가피하다. 다만, 북한이 NPT 복구를 하는 시점에서 경수로 공사를 ‘재개’한다면 북한도 받아들일 가능성이 높다.

다음, 어떤 경수로를 제공할 것인가 하는 문제이다. 그 동안 한국이 투입한 11억 2천만 달러의 건설비용, 수억 달러가 드는 청산비용 등을 고려할 때, 새로운 형태의 경수로를 반드시 ‘신포 경수로’를 제외한다고 이해할 필요는 없을 것이다. 종전의 턴키(turnkey)방식이 아니라 운영권을 새로운 5개국 협의체가 가지면서 북한에 의한 플루토늄 전용을 막고, 북한에게는 전력사용권만 주는 운영방식도 ‘새로운 경수로’의 대안이 될 수 있다.<sup>3)</sup>

최근 북한도 경수로에서 나오는 사용후연료봉의 처리를 자국이 아닌 제3국에 맡김으로써 그 추출물인 플루토늄에 손대지 않겠다는 의사를 표명한 것으로 알려져 있어 이 방식이 설득력을 얻어가고 있다. 북한은 미국을 비롯한 6자회담 관련국이

3) 조성렬, “토론문: 제4차 6자회담 전망과 타결 방향: 평화적 핵이용 문제 중심”, 「4차 6자회담 전망과 타결방향」, 민족화해협력추진위원회 민화협 통일포럼, 2005.9.12. ; 조성렬, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: ‘6자회담 공동성명’ 이후의 과제」, 통일연구원, 2005년 9월, 8쪽. ; 서동만, “6자회담 합의의 몇 가지 쟁점과 과제”, 경남대 극동문제연구소 제35차 통일전략포럼, 2005.10.5., 5쪽.

연료 제공과 함께 연료주기의 마지막 단계에 참가하는 문제에 대해 논의할 의사가 있음을 밝혔다.<sup>4)</sup>

끝으로, 한국정부가 ‘중대제안’의 이름으로 북한에 보내주기로 약속한 전력 200만kw와 경수로의 관계를 생각해 볼 필요가 있다. 어차피 경수로 건설을 재개할 경우, 대북 전력공급시설은 쓸모가 없어진다. 따라서 대북 송전을 100만kw 이하의 적정수준으로 줄이고, 그 대신 경수로 공사중 증유를 공급해 주고 북한의 낙후된 송전로를 지원해 주는 타협안을 생각해 볼 필요가 있다.

북한의 입장에서 볼 때 낙후된 송전선로를 개선해 주는 것이 실질적인 도움이 되며, 증유로 보전해 준다면 전력공급 면에서도 남측의 전력이든 경수로의 전력이든 별 차이가 없다. 한국의 입장에서 볼 때 불필요한 변환설비 건설비용의 과잉투자를 막을 수 있어 예산을 절감할 수 있다. 설사 계획대로 남측 송전선로를 경기도 양주~평양에 이르는 구역에 가설해 주더라도 통일 전력인플라를 구축해 놓는다는 적극적인 의미도 가질 수 있다.

### (3) 주한미군, 한국의 핵관련 문제

#### 주한미군의 전술핵무기 문제

미국은 1991년 공군용을 제외한 모든 전술핵을 폐기하고 전략핵의 현대화 계획도 제한한다고 발표한 뒤, 한반도에 배치된 핵무기를 전면 철수한 바 있다. 이러한 사실에 대해 1991년 당시 미국의 부시 대통령과 노태우 대통령이 공식 확인한 바 있다. 이와 관련하여, 지난 7월 29일 라포트 주한미군사령관은 지난 1991년에 한반도 내 핵무기를 모두 철수했으며 앞으로도 주한미군이 핵무기를 한반도에 반입할 의사가 없음을 명백히 밝혔다.

그러나 북측은 4차 6자회담 기초연설에서 핵무기를 장착한 미국 원자력잠수함의 한국 기항을 금지하고 한국에 대한 미국의 핵우산 철거를 요구하는 ‘한반도비핵화 대화’를 주장하였다. 그 뒤 북한은 지난 8월초 미국과 가진 비공식 접촉에서 ‘상호주의 원칙’에 입각하여 북한의 핵의혹 시설에 대한 사찰을 허용하는 조건으로 주한미군 기지에 대한 사찰을 요구하였다. 북한은 한국 내 미군기지의 강제사찰(intrusive inspection)이 가능해야 한다면서, 마북 양국의 합의 하에 과거 있었던 한국 내 미군 핵무기의 배치와 보관, 철거에 관한 모든 기록을 열람하고, 핵무기 철거작업에 관여한 사람들과도 면담할 수 있어야 한다고 주장하였다.

여기서 ‘검증가능한 비핵화’를 위해 북측이 비공식적으로 제기한 주한미군기지의 사찰을 공식적으로 요구할 경우 미국측이 과연 수용할 것인지가 관건이다. 이

4) 이것은 지난 2005년 10월에 북한을 방문했던 리처드슨 미 뉴멕시코 주지사의 두 가지 제안사항—△ 관리·운영은 미국인을 최고경영책임자(CEO)로 하는 합병회사에 위탁하고 △ 핵연료봉의 추출·작업 등은 외부기관에 맡길 것—에 대한 답변과정에서 나온 것이다.



에 대해 미국은 2005년 9월29일 손 매코맥 국무부 대변인을 통해 북한측이 남한내 시설들에 대해 사찰을 요구할 경우 거부하지 않을 것임을 시사하는 발언을 한 바 있어 이 문제는 마북간에 합의가 가능할 수도 있다.

### 한국의 핵물질 문제

북한측은 한국이 지난 1982년의 플루토늄 추출실험, 2000년의 우라늄분리실험 사실에 대해 IAEA 신고를 누락했던 사실을 들어 한국 내 핵시설에 대해서도 사찰 검증을 요구할 가능성이 있다. 그러나 한국의 과거 핵물질 실험문제는 한국정부의 자신신고와 해명, 수차례에 걸친 IAEA사찰을 통해 전모가 밝혀졌고, IAEA이사회에서도 더 이상 문제 삼지 않기로 결정함에 따라 별다른 문제는 없을 것으로 보인다.

그러나 북측은 새롭게 한국측의 우라늄 유용가능성을 제기하고 나서 주목된다. 2005년 11월16일 북한 평양방송은 미국 상무부의 핵물질 관련 수출통계와 한국의 통계 불일치로 빚어지고 있는 이른바 '사라진 핵물질' 사건에 대해 검증가능한 해명을 요구했다.<sup>5)</sup> 평양방송은 "뒤편어 버릴 수 없는 엄중한 사건" 제목의 프로그램에서 "미국과 남조선 사이의 핵물질 거래 과정에 수백t에 달하는 우라늄이 행처를 감춘 특대형 범죄사건이 발생했다"면서 "행처가 불명해진 수백t의 우라늄이 핵무기로 전용되는 경우 그것이 조선반도의 비핵화 실현에 난관과 장애를 조성하게 될 것"이라고 주장했다.

이처럼 북한측은 남한의 핵물질 실험을 핵무기 개발의 추진이라고 주장하며 사찰검증을 주장하고 IAEA이사회가 가벼운 경고에 그친 데 대해 이중적 태도라고 비난했다. 북측은 "해마다 수 백t의 우라늄을 끌어들이고 기록도 없이 처분하기에 이르렀으니 그 목적이 무엇인가 하는 데 대해서 묻지 않을 수 없다"며 의혹을 제기했다. 따라서 북핵시설에 대한 사찰검증문제가 본격적으로 거론될 경우 한국의 핵시설에 대해서도 엄격한 상호사찰을 요구할 가능성이 있다.

---

5) "뒤편어 버릴 수 없는 엄중한 사건", 조선 평양방송, 2005년 11월 16일.

### III. 2단계 한반도평화체제 구축방안

#### 1. 정전협정의 무실화와 평화협정의 불가피성

베를린장벽의 붕괴로 상징되는 동서냉전의 종식은 한반도에도 커다란 영향을 미쳤다. 1989년 7월에 통과된 미 상원의 「넌-워너(Nunn-Warner)수정안」에 따라 미 국방부는 1990년 4월에 「동아시아전략구상(EASI)」을 제출하였다. 이 보고서는 한국, 일본, 필리핀으로부터 상당 규모의 미 지상군과 일부 공군 병력을 3단계에 걸쳐 감축함으로써 “적절한 조정”(fine tuning)을 단행하고, 한국방위의 임무를 점차 한국군에게 넘기기로 하였다.<sup>6)</sup>

이러한 ‘한국방위의 한국화’ 계획에 따라, 1991년 3월 한미양국은 유엔측 군사정전위 수석대표를 한국군 장성으로 교체하였다. 이는 그 동안 북한이 군사정전위 대표가 미군장성이라는 점을 악용하여 한국이 ‘미국의 꼭두각시’라는 대남 비방의 재료로 활용해 왔던 것을 차단하려는 의도도 내재되어 있었다.

하지만 북한측은 우리측 시도를 정전협정 위반이라고 주장하며 1992년 8월 북측 군사정전위 수석대표를 전격 소환함으로써 정전체제를 유명무실화하려는 시도를 본격화하였다. 북한측의 출국 요구로 1993년 4월에 체코 중립국감독위 대표단이 철수한 데 이어, 1994년 12월에 중국 군사정전위 대표단의 철수, 1995년 2월에 폴란드 중립국감독위 대표단의 철수 등이 뒤를 이었다. 이로써 정전체제의 한 축이 무너져 버렸다.

그 뒤 북한은 1994년 4월에 ‘새로운 평화보장체제’를 요구하며 마북평화협정의 체결을 요구하기 시작했다. 1994년 5월에는 군사정전위원회 공산측 대표부 대신에 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치함으로써 정전체제의 무력화 시도를 가속화하였다. 그리고 1996년 4월에는 ‘정전협정 준수 임무포기선언’을 발표하는 등 사태가 악화일로를 치닫고 있었다.

이처럼 북측의 정전협정체제 무력화 시도에 대해 한미 두 나라는 대책을 세우지 않을 수 없었다. 그리하여 그 대안으로 나온 것이 ‘유엔사-북한군간 장성급회담’과 남북한과 미국, 중국이 참가하는 ‘4자회담’이다. 1996년 4월 16일, 한미 정상회담에서 4자회담을 공동 제의하였고 북한이 이를 받아들임으로써 시작되었다. 이 4자회담 틀 안에는 ‘긴장완화’와 ‘평화체제’의 두 개 분과위원회가 설치되었다. 4자회담은 6차 분회담까지 진행되었으나 북한이 주한미군의 철수를 전제조건으로 내세우는 바람에 회기가 결렬되고 결국 1999년 8월이래 중단되었다.

2000년 6월에 남북정상회담이 개최되고 남북간의 교류협력이 활발해지면서 남북

6) DoD, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century*, Report to Congress, Washington, D.C., April, 1990.

경협을 위한 인적·물적 교류에 대해 군사적 보장조치가 필요하게 되었다. 그리하여 2003년 1월27일 남북장성급회담을 통해 「군사보장 잠정합의서」를 채택하고, 제2항에서 남북관리구역이 비무장지대의 일부임을 확인하고, "승인과 관련된 절차상 문제들은 「정전협정」에 따라 협의 처리한다"고 합의하였다. 이 합의서는 「정전협정」의 유효성을 북한에게 재확인시켰다는 데서 커다란 의미가 있다.<sup>7)</sup>

그렇지만 북측은 2002년 8월 제14차 회담을 끝으로 '유엔사-북한군간 장성급회담'에도 응하지 않고 있다. 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 직후 마북간 불가침조약을 주장하기 시작하다가 2003년 3월부터는 정례적인 군사정전위원회 참모장교 접촉마저 중단하며 유엔사 해체를 주장하기 시작했다.<sup>8)</sup>

이처럼 정전협정체제가 도전받고 있는 가운데 제2차 북핵위기가 발생하였지만, 정전협정을 관리할 군사정전위원회의 기능이 사실상 마비되었다. 그리고 대안마련을 위해 시작된 4자회담조차 중단된 상태이다. 따라서 어떤 형태로든 정전체제를 복원하던가, 아니면 새로운 평화관리기구를 만들지 않으면 안되는 상황이 되었다.

## 2. 평화협정의 전단계로서의 '중전선언'

### (1) 북 '잠정협정'과 미 '중전선언'의 연관성

지난 2006년 11월18일 하노이 한미정상회담에서 부시 대통령은 "북한이 핵을 포기하면, 중전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다"고 제안하였다.<sup>9)</sup> 처음 이 제안이 나왔을 때만 해도 대다수 전문가들은 중전선언과 평화조약을 하나의 패키지로 생각하여 별다른 관심을 기울이지 않았다.

하지만 6자회담이 재개되고 미국측의 대북 정책변화가 알려지면서 분위기가 바뀌기 시작했다. 미국은 '중전선언문' 서명과 '평화조약' 체결을 구분, 북한이 초기단계 및 중간단계의 조치를 이행할 경우 남·북·북 3자 정상회담을 통한 중전선언 서명식을 가질 수 있다는 입장을 북측에 전달하였다. 이러한 미국의 변화된 대북정책은 북한 김정일 위원장의 전략적 결단을 이끌어낼 수 있는 매력적인 것이었다.

초기단계 이행조치를 담은 「2.13합의」가 나오고 제1차 마북관계정상화 실무그룹의 회의결과가 나오자 새삼스레 부시 대통령의 '중전선언' 제안이 주목을 받게 되었다. 특히 제1차 마북 관계정상화 실무그룹회의에서 김계관 부상은 초기단계를

7) 조성렬, "6.15공동선언 이후 남북한 평화의 진전과 전망", 「6.15 공동선언 이후 남북관계 진단」, 6.15남측학술위원회·북한연구학회, 2006년 6월12일, 64쪽.

8) 대한민국 국방부, 『2004 국방백서』, 2005년, 127~128쪽.

9) 원문은 다음과 같다. "The US is willing to declare the formal end to the war and establish a peace treaty, if North Korea abandons its nuclear weapons program.." (돌음표시는 필자의 강조)

넘어 2단계 조치도 받아들일 수 있다는 의지를 피력하자 그 가능성이 한층 높아진 것으로 보였기 때문이다.

미국이 구상하고 있는 ‘중전선언’의 전모는 아직 정확히 알려진 바가 없다.<sup>10)</sup> 하지만 ‘중전선언’이 평화협정의 전단계 성격을 가지고 있고, 제1차 마북 실무회의에서 마북관계의 조기 정상화와 한반도평화체제 구축의 의지가 천명되었다는 점을 고려할 때 1996년 2월 북한 외교부 대변인의 담화에서 밝힌 ‘잠정협정’ 제안으로부터 유추해 볼 수 있다.

이 담화에서 북한은 미국의 대북정책과 마북관계의 수준을 고려할 때 평화협정에 앞서 ‘잠정협정’의 체결이 필요하다고 주장하고 있다. ‘잠정협정’은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 ‘정전협정’을 대신한다면, 그 내용에 관해 △안전질서유지와 관련되는 문제들, △공동군사기구의 조직 및 운영을 담아야 한다고 밝히고 있다.<sup>11)</sup>

당시 북측은 남북한간에 이미 ‘불가침 합의서’가 체결되었고 ‘남북군사공동기구’가 발족되었다는 이유를 들면서 ‘잠정협정’의 주체를 마북 양자로 제한하고 있다. 하지만 그 뒤 북측이 당사자를 ‘한반도에 군대를 주둔한 나라’로 규정했고, 미국도 한국이 배제된 어떠한 협정도 반대한다는 입장을 견지하고 있다는 점에서 ‘중전선언’의 주체는 남·북·북 3자임에 틀림이 없다.

여기서 ‘정전협정’에 서명했다는 점에서 중국측이 ‘중전선언’에 참가해야 한다고 주장할 가능성이 높다. 하지만 1958년에 중국은 북한에서 병력을 철수했고 1992년에는 군사정전위 대표단에서도 빠졌으며, 더군다나 ‘정전협정’의 서명주체인 ‘중국인민지원군’은 이미 존재하지 않는다. 그런 점에서 한반도에 군대를 주둔시키지도 않고 북한도 반대하는 중국을 ‘중전선언’의 서명자로 참여시킬 필요는 없을 것이다.

다만 동북아지역내 역관계를 고려할 때 한반도평화협정의 체결 때까지 중국을 완전히 배제하기는 쉽지 않다. 따라서 잠정협정이나 최종적인 평화협정에 중국이 보장해 줌으로써 ‘중전선언’의 배제를 중국정부가 양해하도록 설득해야 할 것이다.

---

10) 미국의 한반도평화구상을 추정하기 위해 ‘2단계 중동평화프로세스’를 생각해 볼 수 있다. 1978년 9월 카터 대통령, 사다트 대통령, 베긴 총리 등 3국정상들이 미국 캠프데이비드에서 13일간의 장기회의에 들어가 마침내 중동평화의 포괄적 틀과 시나이철군, 국교정상화를 담은 ‘캠프데이비드’협정(Camp David Accords)을 발표하였다. 이 협정은 일종의 신사협정(framework for peace) 또는 잠정협정으로, 완전한 평화협정으로 가기 전단계의 조치이다. 정식의 이집트-이스라엘 평화조약(Israel-Egypt Peace Treaty)은 미국이 증인자격으로 하기서명(postscript)한 가운데 1979년 3월에 체결되었다. 이 평화조약에는 평화관리기구, 평화지대 설정, 대사관 교환설치 등을 담고 있었다.

11) 북한 외무성, “조미잠정협정체결에 관한 조선외교부 대변인 담화”, 1996년 2월22일.

## (2) '잠정협정' 출발점 성격의 '중전선언'

### '중전선언' 의 성격

남북미 3자 정상회담에서 '중전선언' 이 채택될 경우, 이는 정치지도자들간의 신사협정(gentlemen's agreement) 혹은 행동노선을 밝힌 정치선언(political declaration)으로 법적 구속력이 없는 문서에 해당한다. 따라서 이러한 공동선언(joint declaration)은 국제법상의 조약, 즉 법적 구속력을 갖는 합의문건은 아니다.

가령 2000년 6월 남북정상회담에서 채택한 '6.15공동선언' 의 합의문들은 그 자체로는 국제법적인 효력이 없는 것이다. 1994년 '제네바 기본합의' (Agreed Framework)도 국제법적 구속력이 없는 일종의 신사협정일 뿐이다. 하지만 이들이 가진 정치적, 도덕적 영향력은 지대하다.

만약 남북미 3자 정상들이 만나 '중전선언' 에 서명한다면 이것 역시 커다란 의미를 갖게 된다. 남북관계에서 분단국 내부, 곧 '민족내부의 특수관계' 에서 한반도 전쟁종결에 관해 합의한 것은 법적 구속력 못지않은 '정치적·도덕적 구속력' 을 담보한다고 볼 수 있기 때문이다.

중전선언이 '선언' 이라는 명칭에도 불구하고, 참가국 대표들이 서명하는 등 요식절차를 거쳐 그 본문을 교환한 날로부터 효력을 발생한다고 명시한다면 '조약에 준하는 성격' 을 가질 수 있다. 하지만 이것이 정전협정을 대체하기 위해서는 비핵화의 진전은 물론 적어도 평화관리기구, 평화지대 등에 대한 내용을 담고 있어야 한다.

현재 진행중인 한반도 비핵화의 일정을 고려한다면, 중전선언이 '조약에 준하는 성격' 을 갖추기에는 너무 시간이 촉박하다. 북한이 '2.13합의' 에 따라 60일 이내에 초기단계 이행조치를 완료하는 것만으로 정전체제를 해체시키기에는 너무 위험부담이 크다.

그런 점에서 북한의 핵시설 불능화 단계에서 '잠정평화협정(interim peace agreement)' 을 맺기 위한 협의를 진행하되, 그 이전 단계에서라도 남북미 3자 정상회담을 개최하여 '중전선언' 서명식을 가질 수 있을 것이다. 이 '중전선언' 에는 무엇보다 "한국전쟁을 공식으로 종결하되, 잠정협정이 체결될 때까지는 효력을 유지한다" 는 내용을 포함시켜야 할 것이다.

### '잠정협정' 의 내용

'잠정협정' 또는 '잠정평화협정' 에는 다음과 같은 세 가지가 포함되어야 한다.

첫째, 중전관리기구의 구성과 임무 및 권한을 규정하여 정전협정의 효력정지를 대신해야 한다. 중전관리기구로는 군사통제위원회와 유엔평화감시단, 배치제한지대 등을 둔다. 기존의 정전체제를 대체할 군사통제위원회는 한국과 미국측 각각 1인,

북한측 2인으로 구성하고 종전선언의 유지, 감독의 임무를 담당한다.

군사통제위원회의 임무 및 권한으로서 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 발생시 해결책 등 안전질서유지와 관련되는 문제들을 다룬다. 또한 양측 합의사항의 변경문제도 취급한다. 아울러 한반도 군사적 긴장완화를 위한 군비통제를 다루어 나간다.

중립국 감독위원회를 대체할 유엔평화감시단에는 기존의 4개국을 대신하여 유엔회원국 중에서 새롭게 선임하도록 한다.<sup>12)</sup> 비무장지대는 배치제한지대로 명칭을 바꾸어 존속시킨다.

둘째, 「남북기본합의서」의 준수를 협정에 포함시킨다. ‘잠정협정’을 ‘평화협정’으로 발전시켜 나가도록 유도하기 위해 남북간 긴장완화 및 신뢰구축 문제를 기본합의서 이행 관점에서 접근할 필요가 있다. 우리측에서 보면 ‘잠정협정’의 채택은 기본합의서의 이행실천에 대한 새로운 부속합의서 성격을 지니고 있기 때문이다.

그런 점에서 기본적으로 ‘기본합의서’를 준수한다는 내용을 ‘잠정협정’에 반영포함하는 방향으로 협의해 나갈 필요가 있다. 다만, 북측이 소극적인 입장을 보일 경우 ‘기본합의서’ 이행 의지를 재확인하고 각각의 공동위원회의 가동에 합의하거나, 또는 기본합의서 이행 의지를 재확인하고 추후 협의의 가능성을 확보하는 선에서 그칠 수도 있을 것이다.

셋째, 국군포로 및 미군유해 송환문제의 해결을 통해 전쟁상태를 마무리지어야 한다. 만약 북측이 명시적으로 국군포로나 미군유해발굴 문제를 ‘잠정협정’ 안에 포함시키는 데 반대한다면 적어도 향후 계속 이 문제를 협의할 수 있는 별도의 협의채널을 확보해야 한다.

국군포로문제는 2005년 8월 제6차 남북적십자회담(2005 8.23~25)에서 처음으로 제기되었으며, 제16차 남북장관급회담(같은해 9.13~16)에서도 북측에 해결을 강력히 촉구함으로써 국군포로문제(“전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들”)를 계속 협의해결해 나갈 수 있도록 의제화하는 데 성공한 바 있다.<sup>13)</sup>

미국도 1996년 1월 하와이에서 북한과 미군유해 송환협상을 벌여 유해 공동발굴 작업에 합의한 바 있다. 이에 따라 매년 ‘북·미 유해송환 실무회의’를 열었다. 미국은 1993년과 1994년에 인도받은 유해에 대해서도 공식 보상금을 주었으며, 1996년부터는 공동발굴작업을 벌여 2005년 5월 중단될 때까지 현금 2천5백만달러 이상을 북한 인민무력부 측에 제공한 바 있다.<sup>14)</sup>

12) 6자회담의 취지를 살려 중국, 러시아, 일본 등을 포함시키는 방안을 검토해 볼 수 있다.

13) 조 민, “제16차 남북 장관급회담”, *Online Series* 05-02, 통일연구원, 2005년 9월. 그 뒤로도 제7, 8차 적십자회담과 제17~20차 남북장관급회담에서도 이 문제가 계속 논의되었다.

14) 『경향신문』 2006년 10월19일. 미 의회조사국(CRS)의 로버트 골디치 연구원은 2004년 10월 제출한 미군 「전쟁포로와 전투중 실종자」 보고서에서 미국이 유해발굴·송환을 위해 당시까지 북한에 제공한 돈이 현금 1천5백만달러라고 추산한 바 있다. 국방부 산하 전쟁포로 및 실종자 담당처(JPAC)는

그리고 ‘잠정협정’ 채택을 협의하기 위해 한미간 고위채널이 가동되어야 한다. 이 고위채널을 통해 종전선언의 당사자, 시기, 형식 등 기본방향과 관련해 한미간의 입장이 조율되어야 한다.

### (3) ‘잠정협정’ 채택을 위한 추가적 과제

‘종전선언’은 2000년 ‘6.15공동선언’과 같은 정치선언의 성격을 띤다. 따라서 남·북·미 3자 정상들이 모여 ‘종전선언’의 서명식을 갖는다고 해도 남북한간, 한미간에 해결해야 할 일들이 있다. ‘종전선언’의 내용을 뒷받침하기 위해서는 정전체제의 법적 종식을 의미하는 ‘잠정협정’이 필요하다.

‘잠정협정’이 휴지조각이 되지 않기 위해서는 한편으로 한반도비핵화를 위한 중간단계 조치(북측의 핵시설봉쇄, EUP를 포함한 모든 신고절차의 완료 등)가 마무리되어 하며, 다른 한편으로 다음과 같은 세 가지 과제가 해결되어야 한다.

#### 서부NLL유지 및 공동어로구역 설정

첫째, 군사분계선의 획정과 관련된 문제이다. ‘정전협정’상 육상 군계선의 획정은 마무리됐지만, 해상 군사분계선 문제는 아직 미해결 상태이다. 해상군사분계선 문제는 「남북기본합의서」 제11조의 “불가침 경계선과 구역은 1953년 7월27일 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”는 규정에 따른다.

다만, 지금까지 한국이 관할해 온 해역(서부NLL)과 북측이 그 동안 주장해 왔던 해역 중 일부를 남북공동어로구역으로 설정하여 북측에게 어로활동을 보장해 줌으로써 경제적 혜택을 나눠주는 타협책을 생각해 볼 수 있다.

#### 유엔사령부의 기능전환

둘째, 유엔사의 존폐 문제이다. 1950년 7월7일 유엔안보리 결의로 창설된 유엔사의 주한미군의 대북 적대성을 제거하기 위해 정전체제 관련업무를 한국군에 전적으로 위임(delegation)하되, 완전한 평화협정이 체결될 때까지 유엔사를 유지한다. 유엔사의 임무는 평시에 정전협정의 이행을 감독하고 위반을 시정하고, 만약 정전상태가 깨질 경우는 다시 유엔다국적군을 그 지휘하에 두어 전투할 수 있도록 준비태세를 갖추는 것이다.<sup>15)</sup>

2006년 후반부 들어 미국측은 유엔사의 정전협정 관리 임무 외에 전시 전력제공(force provider)과 후방 군수지원 기능을 강조하고 있다.<sup>16)</sup> ‘잠정협정’이 채택

전세계에서 미군 실종자 및 유해를 찾기 위해 매년 1억400만달러의 예산을 사용하고 있다.

15) 조성렬, “한반도평화체제 구축과 한미동맹-유엔사, 주한미군 문제를 중심으로”, 「한반도평화체제: 과제와 전략」, 경남대 극동문제연구소, 2005년 5월3일, 10쪽.

될 경우 두 가지 임무 가운데 평시의 정전협정 관리임무는 한국군에게 전적으로 위임하고, 전시 유엔다국적군의 투입보장 임무는 유엔사가 계속 맡는다. 그럴 경우 유엔사는 현 용산기지(또는 평택기지)에서 대구나 부산과 같은 후방지역으로 이전하는 문제를 고려할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup>

### 국가보안법, 노동당 규약 등 개폐

셋째, 남측의 국가보안법과 북측의 노동당 규약 등 쌍방의 적대적인 법률이나 규정의 폐지문제이다. 국가보안법이나 노동당 규약 등은 ‘중전선언’이 이루어지면 잠정협정이나 완전한 평화협정이 체결되기 이전이라도 개폐해야 한다. ‘중전선언’을 했는데도 상대방을 명시적으로 적대시하는 법률이나 규정을 갖는 것은 모순이기 때문이다.

이상에서 살펴본 것과 같이, ‘중전선언’을 구체화하는 ‘잠정협정’을 추진하려고 할 때 부딪치는 문제들이 예상보다 훨씬 많다. 남·북 3자 정상회담과 비핵화, 마북관계 개선과의 관계뿐 아니라, 정전체제를 대체하는 종전관리기구의 구성 문제, 중국을 설득하는 문제, 그밖에도 앞에 든 해상분계선, 유엔사, 국가보안법·노동당 규약 등의 과제들은 인내심을 갖고 풀어나가야 할 문제들이다.

## 3. 한반도평화협정의 체결

### (1) 평화협정의 추진방식<sup>18)</sup>

한반도평화협정의 추진방식에는 크게 ‘정상적 경로’와 ‘예외적 조기실현 경로’의 두 가지가 있다. ‘정상적 경로’란 한반도비핵화가 완성되는 등 여건이 성숙되었을 때 한반도평화협정을 체결하는 방식이다.<sup>19)</sup> 그 동안 우리 정부가 취해왔던 공식입장이라고 할 수 있다. ‘예외적 조기실현 경로’란 한반도 비핵화와 냉전 구조의 해체를 촉진하기 위한 수단으로 평화협정의 체결을 먼저 고려하는 방안이다.

북한은 제2차 북핵위기의 발생 직후에는 대북 안전보장방식으로 ‘마북 불가침

16) 최 강, “한미동맹 운영체제 관련 주요현안과 전망”, 「주요국제문제분석」 외교안보연구원, 2007년 2월20일, 4~5쪽.

17) 일본측에서는 유엔사를 1950~57년까지 원래 있었던 자마기지로 이전해야 한다는 주장도 나오고 있다. 富沢 暉, “キャンプ座間に国連軍司令部 招致せよ”, 『世界週報』 2005년 2월22일.

18) 조성렬, “한반도비핵화의 전망과 대책”, 「6자회담: 평가와 전망」, 성균관대 국가경영전략연구소 2005년 추계학술회의, 2005년 11월 24일, 15~16쪽.

19) 김성환, “6자회담 진전에 따른 평화체제 논의의 쟁점과 전망”, 「주요국제문제분석」 외교안보연구원, 2007년 2월12일, 12쪽.



조약 이나 ‘마북 평화협정’ 을 제기했지만, 「9.19공동성명」에서는 한반도 비핵화의 조건으로 마북수교를 내걸었다. 그리고 한반도평화체제 구축문제는 별도의 평화포럼을 구성하여 논의하기로 한 바 있다. 마북 수교를 달성하기 위해서는 먼저 현재와 같은 마북 적대관계의 철폐가 필요하기 때문에 한반도평화협정 체결이나 마북 수교협정의 체결에 앞서 ‘중전선언’ 을 통한 공식적인 전쟁종결이 요구된다.

「9.19공동성명」에서 한반도비핵화의 달성과 한반도평화협정의 체결, 마북관계 정상화를 공약하고는 있지만, 이들의 선후관계, 별도포럼의 참가범위를 둘러싸고 남북한 및 미국 간에 의견조율이 필요하다. 무엇보다 한미 양국의 사전조율이 필수적이다.

북한은 “평화체제로 전환하게 되면 자연스럽게 비핵화실현으로 이어질 것”이라는 입장을 견지하고 있는 반면, 미국은 한반도의 비핵화가 달성되어야만 한반도평화체제로 전환될 수 있다는 입장에서 ‘선 비핵화’ 를 주장하고 있다. 다행히 지난 「2.13합의」에서는 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 비핵화와 마북수교, 평화체제를 병행적으로 추진하기로 하여 쌍방의 이견이 어느 정도 해소되었다.<sup>20)</sup>

## (2) 한반도평화협정의 형식과 내용

### 당사자 문제

「2.13합의」에 따라 조만간 한반도평화포럼이 만들어질 것으로 보인다. 평화포럼의 참가국은 한반도평화협정의 당사자가 될 가능성이 높다. 미국과 중국은 ‘남북한+마중’ 4자의 틀을 기대하고 있다. 북한은 기존의 입장은 마북 양국간에 평화협정을 체결하자는 것이나, 현재는 ‘남+마북’ 3자안과 ‘남북한+마중’ 4자 양쪽을 저울질하는 것 같다. 한국은 남북한이 주체가 되고 미국, 중국이 추인(endorse) 내지 하기서명(postscript)하는 ‘2+2’ 방식을 선호하고 있으나, 북한이 남+마북 3자 방식을 제안할 경우에는 이를 적극적으로 수용할 수 있다는 입장이다.

만약 평화협정의 체결이 ‘중전선언’ 에 뒤이은 2단계 과정을 채택할 경우는 당사자문제가 보다 명확해 진다. 남북미 3자만이 ‘중전선언’ 에 서명했지만, 평화협정의 체결 이후 한반도의 평화를 보장하기 위해서는 미국뿐만 아니라 중국의 참가가 필요하다. 그런 점에서 평화협정의 체결에는 당사자로서 남북한과 미국, 중국의 4자가 바람직하다.

4자회담의 합의를 바탕으로 ‘한반도 평화기본협정’ 을 체결한다. 한반도 평화기본협정은 하나의 기본협정(umbrella agreement)과 남북한, 한중, 마북간 3개의 부속협정(subsidiary agreements)으로 구성된다.<sup>21)</sup> 이 기본협정을 UN사무국에 기

20) 지난 3월초 마북 관계정상화 실무그룹회의에서 김계관 부상이 조기 수교를 주장하였는 바, 과연 이것이 비핵화의 최종단계 및 한반도평화협정에 대한 북측의 적극성을 보여주는 것인지, 아니면 조기수교만을 우선적으로 추진하려는 것인지 지켜봐야 할 것이다.

탁(deposit)함으로써 한반도평화체제의 법적·제도적인 절차의 전과정을 완료한다.

### 평화보장관리기구 문제

기존의 「정전협정」 가운데 △비무장지대 조항(1항~11항) △정전기구 조항(19항~50항) 등은 발전적으로 승계한다. 평화보장관리기구의 세부 방안은 향후 남북간 군사적 신뢰구축 진전 수준 등을 고려하여 사전에 한미 양국간 협의를 통해 구체화한다.

‘중전선언’에 따른 판문점 군사통제위는 남북한이 중심이 되는 「남북군사통제위원회」로 대체한다. 그리고 평화협정의 이행을 감사보장하기 위해 마중이 중심이 되는 「한반도평화보장위원회」를 설치한다. ‘중전선언’에 따라 설치했던 한반도평화감시단은 해체한다. 비무장지대는 그 기능회복과 함께 ‘중전선언문’에 따라 ‘배치제한지대’로 설정한 뒤 ‘평화지대’로 발전시킨다.

### 국가승인 문제

한반도평화기본협정이 체결될 경우, 협정 문안에 「남북간 잠정적 특수관계」 입장을 재확인함으로써 북한에 대한 국가승인 요소를 배제토록 한다. 국가승인 요소가 있을 경우, 헌법 영토조항과 배치되는 문제가 대두될 수 있기 때문이다.

남·북 평화협정을 체결할 경우에도 북한에 대한 국가승인 의사를 유보하는 적극적인 조치를 병행해야 한다. 이는 정부 대변인 성명 등을 통해 “남·북 평화협정의 체결이 남북간 특수관계와 남북기본합의서 정신에 배치되는 것이 아니다”고 천명함으로써 국가승인 의사를 명시적으로 유보한다는 입장을 밝혀야 한다.

### 남북한 상주대표부 문제

한반도평화협정이 비핵화 뿐만 아니라 남북 및 북일 관계정상화와 함께 추진되고 있다는 점에서 ‘남북한 부속협정’ 안에 상주 대표부 교환 설치를 포함시켜야 한다. 그밖에 △남북 평화공존 및 평화통일 의지 천명, △남북정상회담의 정례화, △「남북기본합의서」 이행에 따른 각 공동위원회의 구성 및 가동 등을 명시해야 한다.

남북기본합의서는 몇몇 조항에서 현상황과 부합하지 않는 부분이 있으면 수정해야 한다. 이를 위해 ‘남북한 부속협정’을 채택하기 이전에 남북한 당국자들이 만나 기본합의서의 일부 내용에 관한 수정작업을 해야 할 것이다.

---

21) 한·중 양국은 1992년 9월에 수교협정을 체결했지만, 아직 한국전쟁과 관련된 평화협정을 맺지 않았다. 일본과 러시아도 1956년 10월에 전쟁상태의 종결과 외교관계의 회복, 재러 일본인 송환, 소식불명 일본인의 조사 등을 담은 ‘소일 공동선언’을 발표하고 수교했으나 북방영토문제로 아직 평화협정은 체결하지 못한 상태이다.

〈표-3〉 한반도 평화기본협정의 구조와 내용

한반도 평화기본협정
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한관계가 통일을 지향하는 과정에서의 특수관계임을 명시</li> <li>○ 경계선 획정 (군사분계선 및 NLL 현실화)</li> <li>○ 평화지대 설치 (비무장지대 및 배치제한 포함)</li> <li>○ 분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 적대행위 금지, 평화적 해결)</li> <li>○ 한반도 평화보장관리기구 구성·운영 (남북 주도하에 미중 참여)</li> <li>○ 한반도 비핵화</li> <li>○ 다른 조약과의 관계 (상호 제3국과의 조약협정에 불영향)</li> <li>○ 국제적 보장 (국제적 보장의 근거, 형식 등)</li> <li>○ 발효조항 (4자회담을 통해 북핵폐기 확인 후 발효)</li> <li>※ 한국전쟁에 따른 책임 문제, 피해 보상 등은 불포함</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>남북한 부속협정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 평화공존 및 평화통일 의지 천명</li> <li>○ 상주대표부 교환 설치 및 남북정상회담의 정례화</li> <li>○ 남북 기본합의서(수정안) 이행- 화해공동위, 군사공동위, 문화 사회교류협력공동위 구성 및 가동</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>미·북 부속협정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 문제의 평화적 해결 및 평화통일 지지</li> <li>○ 분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 적대행위 금지, 평화적 해결)</li> <li>○ 주권 존중 및 영토 보장 등</li> <li>○ 상호 국교정상화 조치 이행 (※경우에 따라 미·북수교와 동시에 평화협정 체결)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>한·중 부속협정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 문제의 평화적 해결 및 평화통일 지지</li> <li>○ 분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 적대행위 금지, 평화적 해결)</li> <li>○ 주권 존중 및 영토 보장 등</li> <li>※ 한국전쟁에 따른 책임 문제, 피해 보상 등은 불포함</li> </ul>

### (3) 병행 추진과제

4자회담을 통해 한반도평화체제의 전환을 공식 선언할 경우, 평화협정의 발효에 따라 △평화협정에 대한 국회 비준<sup>22)</sup> 및 △UN사무처 등록, △평화보장관리기구의 구성 및 운영 등 후속조치를 이행해야 한다. 그러나 평화협정의 체결을 이러한 법적인 절차뿐만 아니라 분쟁요인들을 제거함으로써 실질적인 평화를 보장해야 한다. 평화협정의 체결과 병행해서 추진해야 할 과제로는 **한반도비핵화와 마북 및 북일 관계정상화(후술)** 외에 다음 세 가지가 있다.

#### 유엔사령부의 해체

첫째, 유엔사령부가 해체되어야 한다. 유엔사는 ‘종전선언’에 따라 대체기구가 원활히 작동되어 새로운 평화관리기구가 정착되고 평화협정 체결에 필요한 조건이 갖춰지면 공식적으로 해체한다. 주한미군은 기본적으로 한미 상호방위조약에 따른 것으로 남북 또는 마북간 협의 의제가 아니라는 점에서 평화협정의 체결과는 상관이 없다.

평화협정의 체결로 유엔군사령부가 해체된다면, 새로운 유엔결의 없이는 국제사회의 군사지원을 보장받을 수 없으며 한반도 유사시 미군에 대한 일본자위대의 후방지원도 어렵게 될 수 있다. 따라서 유엔군사령부의 해체에 앞서

유엔안보리에서 “유엔군사령부가 해체되어도 한반도 평화와 안정에 관한 유엔의 특별한 관심은 지속된다”는 내용을 담은 결의안을 채택하도록 하는 방안을 보완책으로 생각할 수 있다.<sup>23)</sup> 이 방안은 근본적인 대책은 아니지만 향후 유엔이 개입할 수 있는 명분을 제공한다는 점에서 차선책이 될 수 있을 것이다.

#### 군사경계선 확정

평화협정의 체결이 곧바로 한반도의 평화를 보장해 주지 않는다는 점에서 남북간에 군사분쟁의 소지를 안고 있는 서부 북방한계선(NLL)문제를 완전히 해결해야 한다. 만약 그렇지 못할 경우 1999년 6월의 연평해전과 2002년 6월의 서해교전 등 두 차례의 교전처럼 한국해군과 북한해군간에 분쟁이 또다시 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

해결방법으로는 북측이 현행 서부NLL을 해양경계선으로 정식 인정하고 그 대신

22) 평화협정의 경우 「대한민국 헌법」 제60조 1항에서 규정하고 있는 강화조약에 해당하는 것이기 때문에 국회의 비준동의 절차가 필요하다.

23) 윤덕민, 「한반도 평화협정에 관한 연구: 평화협정의 쟁점사항을 중심으로」, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2000년 6월 참조.

공동어로를 보장받는 방식과 우리 정부가 북측이 2006년 3월 제3차 남북장성급회담에서 제의한 수정안을 토대로 타협하는 방식의 두 가지가 있다. 양 방식은 모두 상대측의 양보를 전제로 한다는 점에서 타결이 쉽지 않다.

하지만 현실적으로 남측이 관할하고 있는 서부NLL이 그 동안 해상경계선 역할을 해왔다는 점에서 공동어로의 보장 외에 일정한 경제적 보상이 제공된다면 북측이 양해할 가능성도 존재한다.

### 상호 군비통제

셋째, 평화협정의 체결이 실질적인 군사적 긴장완화와 평화로 이어지기 위해서는 주한미군을 포함한 쌍방간에 대량살상무기 및 재래식무기의 군비통제가 필요하다.

대량살상무기의 경우, 한반도평화협정의 체결이 북한의 핵무기 포기가 전제되는 것인 만큼, 그 이외의 생화학무기에 대한 군비통제가 이루어져야 한다. 그런데 주한미군의 생화학무기까지 군비통제의 대상으로 삼기에는 현실적인 어려움이 있으므로 국제무기통제레짐에 미국과 남북한이 가입하는 형태로 군비통제할 수밖에 없을 것이다.<sup>24)</sup>

재래식무기 군비통제의 경우는 무엇보다 휴전선 일대에 전진배치되어 있는 병력과 무기의 후방재배치가 필요하다. 하지만 현대 첨단 재래식무기의 경우 원거리 정밀공격이 가능하다는 점에서, 본격적인 남북한 군비통제가 이루어질 경우 한국의 ‘국방개혁 2020’ 도 일정한 축소 재조정이 불가피할 것이다.

## IV. 동북아 항구적 평화와 안정의 제도화

### 1. 동북아 냉전구조의 동요

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

하지만 동북아 냉전구조의 다른 한 축인 북한과 일본, 미국의 관계는 여전히 냉전시기의 적대관계를 지속해 오고 있다. 1990년 9월 가네마루 신(金丸信) 전 자민

24) 김성한, 앞의 글, 10쪽.

당 부총재 등 3당 대표단이 평양을 방문해 양국관계 정상화를 타진하면서 전기를 맞았다. 하지만 1991년 1월 일본 정부 대표단이 방북하며 시작된 국교정상화 협상이 8차례 진행됐으나, '이은혜 문제'가 불거지면서 1992년 12월에 협상이 교착상태에 빠졌다. 국교정상화 협상은 2000년 4월에 7년 5개월 만에 재개되어 11차례나 진행되고, 2002년 9월과 2004년 5월 두 차례나 고이즈미(小泉) 총리가 방북까지 하였으나 납치문제로 일본 내 여론이 악화되면서 중단되었다.

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

그런데, 여기서 주목할 것은 자신들의 핵개발 동기를 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 북한이 주장하며 대미관계 정상화를 요구하고 있다는 사실이다. 북측의 논리에 따르면, 미국이 대북 적대시정책을 통해 북한을 위협하고 있는 만큼 자위적 억제력 차원에서 핵을 개발할 수밖에 없었고 따라서 이 문제가 해결되면 자연스럽게 핵무기 개발도 포기할 수 있다는 것이다.

특히 부시 행정부 등장 이후 미국이 북한을 '악의 축'이라 부르며 선제 핵공격까지 거론한 상황에서, 북한이 스스로 핵을 포기하기 위해서는 관계정상화를 통한 마북수교가 필수적이라는 것이다. 이처럼 북한이 잇달아 내놓고 있는 한반도 비핵화의 주장 속에는 수교를 포함한 미국과 관계정상화 의지가 내포돼 있는 것이 사실이다.

이것은 한국과 러시아, 중국이 수교함으로써 동북아 냉전구조의 한축이 무너졌음에도 불구하고, 자신들이 여전히 마일과 적대하며 냉전구조 속에 갇혀 있다는 데 대한 위기감의 발로로 볼 수 있는 것이다. 이런 점에서 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하고 동북아 차원의 냉전구조를 해체하기 위해 북한과 미국, 일본과의 수교가 불가피하다고 볼 수 있다.

## 2. 마북 및 북일 국교정상화<sup>25)</sup>

### (1) 마북 수교 문제

북한이 제1차 6자회담 때 내놓은 '4단계 일정'에 따르면 '경수로 완공과 북핵 시설의 해체' 시점보다 바로 먼저 '마북, 북일 외교관계의 수립'을 상정하고

25) 조성렬, "한반도비핵화의 전망과 대책", 「6자회담: 평가와 전망」, 성균관대 국가경영전략연구소 2005년 추계학술회의, 2005년 11월24일, 13~15쪽.

있었다. 그러나 2005년 9월 19일 「9.19공동성명」에서는 마지막 단계인 북한의 핵 폐기 완료 후에 마북 국교정상화를 이룩하는 것으로 6개국이 합의를 보았다.

「9.19공동성명」의 합의 직후, 김정일 국방위원장이 외무성에 미국의 조지 부시 전대통령 또는 조지 W. 부시 대통령, 라이스 국무장관의 방북을 추진하라고 지시한 것으로 알려졌다.<sup>26)</sup> 이것은 북한이 2000년 6월 김대중 대통령의 방북과 올브라이트 미 국무장관의 방북 이후 남북관계 및 마북관계가 급진전되었던 전례로 볼 때 북측의 적극적인 마북 관계 개선의지를 엿볼 수 있는 대목이다.

그러나 마북 수교는 양국 정부당국의 합의와 서명뿐 아니라 의회의 비준절차가 필요하다는 점에서 국교정상화로 나아가기 위해서는 미 의회가 요구하는 우려사항을 해소하지 않으면 안 된다. 이와 관련하여 디트라니 북핵담당 특사(당시)는 북한 인권, 탄도미사일, 위폐마약 등 불법행동, 생화학무기 문제 등이 모두 해결되지는 않더라도 일정한 진전(process in motion)이 있으면 북한과의 관계정상화에 나설 뜻이 있음을 내비치기도 하였다.<sup>27)</sup>

따라서 미 행정부는 인권문제 등에서 북측이 성의를 보일 경우 먼저 평양주재 미국 연락사무소를 설치하는 등 관계정상화 조치를 취한 뒤, 공식적인 국교정상화는 북측이 인권문제나 탄도미사일, 불법행동 등에서 가시적인 성과가 나타날 경우에 미 의회의 동의절차를 밟을 것으로 예상된다. 하지만 마북간의 관계정상화를 위해 별도의 양자대화를 계속해 나갈 것으로 보인다.

다행히 「9.19공동성명」에서는 마북 관계정상화 문제를 명시적으로 다루고 있다. 「9.19공동성명」 제2항에서는 “마북은 상호주권을 존중하기로 승낙하고 상호 평화적으로 공존하며 그들의 양자간 정책에 따라서 그들의 관계를 정상화하는 조치를 취하기로 했다”는 원칙적 입장을 천명하고 있다.

「2.13합의」에서는 한발 더 나아가 마북 관계정상화 실무그룹을 설치, 가동토록 하고 있다. 「2.13합의」에서는 “마북 두 나라는 양자간 현안을 해결하고 전면적 외교관계로 나아가기 위한 양자대화를 개시한다. 미국은 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다”고 명시하고 있다.

「2.13합의」에 따라 3월 5~6일 양일간 마북 관계정상화 실무그룹 제1차 회의가 뉴욕에서 개최되었다. 이 회의에서 미국이 핵불능화 조치가 완료된 뒤 상호 연락사무소를 교환 설치하지는 제안을 내놓았으나 북한은 곧바로 국교정상화하지는 파격적인 제안을 내놓은 것으로 알려졌다. 또한 북한이 제2차 회의를 평양에서 개최할 것을 주장했으나 미국측 요구를 받아들여 베이징에서 열기로 한 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

현재 진행중인 회담의 향방을 쉽게 예단할 수는 없지만, 미국과의 관계정상화를

26) 『연합뉴스』 2005년 9월 23일.

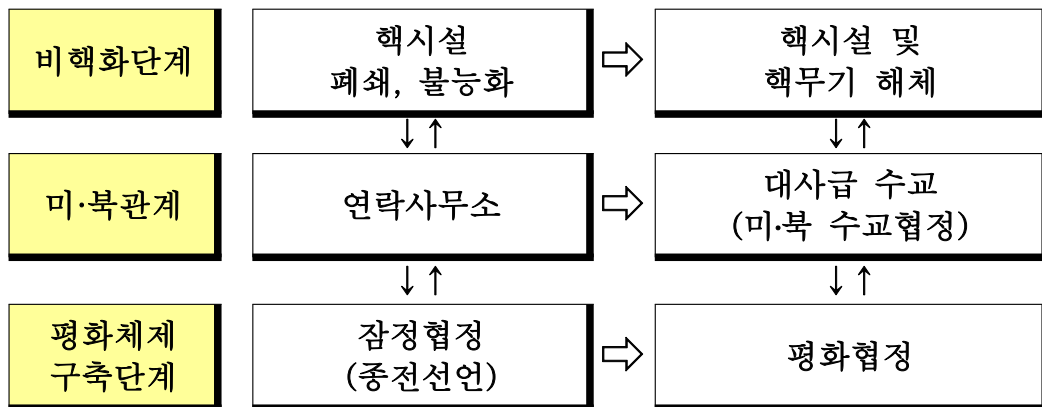
27) 『연합뉴스』 2005년 11월 3일.

28) 『연합뉴스』 2007년 3월 7일.

열망하는 북한의 태도로 볼 때, 마북 관계가 급진전할 가능성을 배제할 수 없다.<sup>29)</sup> 이를 결정하는 데는 다음 두 가지 변수가 작용한다. 하나는 미국의 대북 태도변화가 과연 전술 또는 전략적 정책변화인지, 아니면 부시행정부의 장기간 의지(commitment)인지가 하는 것이다. 다른 하나는 설사 북한의 대미 관계정상화 의지가 있다 하더라도, 김정일 국방위원장이 과연 모든 핵무기 및 현존 핵프로그램의 포기라는 전략적 결단을 내릴 것인지 하는 것이다.

만약 두 가지 변수 중 어느 하나라도 충족되지 못한다면 마북관계는 물론, 비핵화 및 평화체제의 구축도 또다시 장기간 미궁에 빠지게 된다. 아래 <그림-3>은 북한이 핵포기의 전략적 결단을 내리고, 미국도 장기간의 의지를 갖고 대북정책 변화를 추진한다고 전제했을 때 예상되는 한반도 비핵화, 마북관계 정상화, 한반도 평화체제 구축의 전망이다.

<그림-3> 북핵문제, 평화협정, 미·북수교의 병행적 추진



## (2) 북일 수교 문제

일본정부는 6자회담에서 일본인 납치문제를 의제화하기 위해 지속적으로 노력하고 있으며, 일본은 북일 수교의 조건으로 핵미사일 문제와 납치문제의 동시해결을 요구하고 있다. 일본은 관계정상화를 위해 납치문제가 먼저 해결되어야만 한다고 주장하고 있다.

반면, 북한은 2002년 김정일 국방위원장과 고이즈미 준이치로 당시 총리 사이에 합의된 '평양선언'을 통해 이미 해결된 문제라는 입장이다. 북한은 북일관계보다 마북관계의 정상화를 우선하는 입장에서 납치문제를 주변화하고자 하고 있다.<sup>30)</sup>

29) 『연합뉴스』 2007년 3월 8일.

30) 조양현, “북한 핵·미사일 문제에 대한 일본의 대응 및 북·일관계 전망”, 『주요국제문제연구』, 외교안



「9.19공동성명」은 북일 관계정상화 문제에 관해서도 다루고 있다. 제2항에서 “북일은 평양선언에 따라서 그들의 관계를 정상화하기 위한 조치를 취하기로 승낙했다. 또 이것은 불행했던 과거를 청산하고 남은 현안들을 해결한다는 기초위에서도 ‘평양선언’의 정신에 따라서 양국관계를 정상화하는 조치를 취해가기로 승낙했다”고 북일 관계정상화의 방향을 설정하고 있다.

북한과 일본은 「9.19공동성명」 채택 이후인 2005년 11월 3~4일 양일간 북한측 송일호 외무성 아시아국 부국장과 일본측 사이키 아키타카(齊木昭隆)외무성 아시아 대양주국 심의관이 대표로 참석한 가운데 1년여 만에 양자협의를 가졌다. 이 자리에서 양측은 국교정상화 문제를 비롯해 과거청산과 납치문제 등 현안을 집중 협의하였다. 양국의 수교협상은 2002년 ‘평양선언’에서 큰 틀의 합의를 이루었으나, 아직까지 △경제협력 자금 규모, △한일합방의 합법성 문제, △북일 국교정상화 조약의 관할권문제 등은 미해결된 채 남아있다.

이에 대해 북한은 과거청산문제 뿐만 아니라 요코타 메구미에 대한 일본측 유골감정 결과를 부인하고 북중 국경지대에서 일본인에 의해 자행된 ‘북한주민 납치사건’을 엄중히 다루겠다고 밝혔다.<sup>31)</sup> 북측이 일본이 제기한 납치문제 및 가짜유골 논란에 대응해 ‘북한주민 납치사건’을 거론하여 맞불을 놓음으로써 북일 협상은 장기 교착상태에 빠졌다.

이처럼 북일 관계가 진전되지 못하고 있는 가운데 북한이 동시다발적 탄도미사일 발사시범을 감행하자, 일본정부는 대북 강경조치를 잇달아 내놓았다. 미사일 발사 이틀 뒤인 7월7일 유엔안보리에 대북 결의안(UNSCR 1695)의 상정을 주도하여 통과시켰고 독자적인 9개 항의 대북제재를 단행하였다. 또한 10월9일 북한의 핵실험 직후인 10월 11일에도 더욱 강화된 4개 항의 대북 제재를 단행했으며, 10월13일에 채택된 대북 결의안(UNSCR 1718)을 주도하였다.

북한의 핵실험 이후 재개된 5차 2단계 및 5차 3단계 6자회담에서도 일본정부는 핵문제와 함께 납치문제를 의제화하고자 시도하였다. 그리하여 「2.13합의」 채택 과정에서도 납치문제의 해결 없이 대북 지원에 참가할 수 없다는 입장을 고수하였다. 「2.13합의」에서 북일 관계정상화를 목표로 실무그룹을 설치하기로 하였지만, 일본은 끝내 대북 지원에는 반대하여 “일본이 자국의 우려 사항이 다뤄지는 대로 동일한 원칙에 따라 참여하기를 기대”<sup>32)</sup>한다는 점을 명기하는 데 그쳤다.

일본은 6자회담이라는 다자간 합의 틀을 존중한다는 자세에서 「2.13합의」에 동

보연구원, 2007년 1월18일, 11쪽.

31) 북한이 주장하는 ‘북한주민 납치사건’이란 2002년 11월 일본의 비정부기구(NGO)인 북조선난민구원기금이 북중 국경지대에서 재일조선인 귀국자와 일본인 처 및 그 가족 등 20여명을 일본으로 귀국시킨 사건을 가리킨다.

32) 「2.13합의」의 부속문서인 「대북 지원부담의 분담에 관한 합의의사록」(2007.2.13) 참조.

의하면서 북일간의 현안은 양자간에 풀겠다는 입장을 가지고 있다. 그런 점에서 2007년 3월5~6일 양일간 개최된 북일 관계정상화 실무그룹 회의는 예상대로 별다른 성과 없이 끝나고 말았다.

북한당국도 「2.13합의」 이후 전방위 외교를 재개한 북한이 유독 일본에 대해서는 강경 입장을 굽히지 않고 있다.<sup>33)</sup> 이는 일본이 「2.13합의」의 보상조치에 동의하지 않는 상황에서 북일관계가 당장 개선될 수도 없고, 이미 일본정부는 가장 강력한 대북 제재조치를 취하고 있기 때문에 북한이 추가로 잃을 것도 없는 상황이다.

그럼에도 불구하고 일본정부는 북일 정상화실무그룹 회의를 미국과 보조를 맞추겠다는 입장을 취하고 있다. 이처럼 모순된 태도를 취하는 것은 일본만이 북한과의 관계개선이나 동북아 다자안보협력 논의에서 소외될 것을 우려했기 때문이다.<sup>34)</sup>

현재 일본정부는 북측의 반발뿐만 아니라 마북관계 정상화 실무그룹회의에서 양국의 관계개선 속도가 예상보다 빠르는데 당황하고 있다. 이 때문에 일본정부로서도 6자회담 참가국 중 유일하게 북한과 대립하고 있는 것이 오히려 부담이 될 수밖에 없으며 결국은 일본도 북한과의 관계 개선에 나서지 않을 수 없을 것으로 보인다.

### 3. 동북아 신질서의 형성: 동북아 평화안보체제

#### (1) 정부차원의 다자안보대회의 필요성

질서형성의 관점에서 볼 때 냉전이후 동북아시아 정세는 유럽지역과 비교하여 아직 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 역내 강대국들이 냉전해체에 따른 안보이익을 공유하려는 의사나 행동이 부재했기 때문이다.<sup>35)</sup>

마북수교와 북일수교를 통해 남아있는 동북아 냉전구조가 해체될 수 있다. 하지만 이것은 어디까지나 기존질서의 해체를 의미할 뿐 새로운 질서의 형성을 의미하지는 않는다. 그런 점에서 동아시아지역의 안전보장 질서형성이 역내 국가들의 주된 과제가 되고 있다.

질서형성 이전까지 미국은 마일, 한미간 쌍무동맹에 기초한 위기관리와 억제기능을 유자개선하고자 노력하고 있다. 그리하여 미국은 한국, 일본과의 기존 쌍무동맹을 보완하는 차원에서 동맹국가들간의 협력을 강화하는 ‘한마일 삼각동맹’의 형성을 제기하고 있다.<sup>36)</sup>

33) 조선중앙통신 논평, “6자회담을 파탄시키려는 일본의 불순한 책동”, 2007년 2월9일.

34) 송화섭, “6자회담 2.13합의와 일본의 입장: 선택의 기로”, 『동북아안보정세분석』, 한국국방연구원, 2007년 2월14일, 3쪽.

35) 전경만, “동북아 안보구도 전망과 신협력주의의 구상”, 『국방정책연구』 2006년 봄호, 39쪽.

36) Ralph A. Cossa, "U.S.-R.O.K.-Japan: Strengthen the Ties that Bind", *The Future of U.S.-Korea-Japan Relations: Balancing Values and Interests*, edited by Tae-hyo Kim and Brad

하지만 미국 주도의 한미일 삼각동맹 형성은 자칫 부상하는 중국과 대립구도를 형성할 수 있다는 점에서 오히려 동북아질서를 불안정하게 만들 수 있다. 특히 남북 및 북일 관계정상화가 이루어지는 마당에 새롭게 진영체제를 구축하는 것은 바람직하지 않다. 그런 점에서 남북한과 마중라일의 6개국이 참가하는 역내 다자안보협력의 질서형성이야말로 동북아의 항구적 평화와 안정을 가져다주는 대안이 될 것이다.

현재 동북아지역에서는 정부차원의 다자안보협력이 추진되고 있는 것은 없다. 그런 점에서 「9.19공동성명」은 새로운 동북아 질서형성의 가능성을 열어 주었다. 제4항에서 동북아의 항구적 평화와 안정을 제도화하기 위해 “6자가 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의” 하였다.

또한 「2.13합의」 제6항에서도 “참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력”을 하기로 하였다. 동북아 다자안보협력의 추진방안에 관해 다음 세 가지로 나누어 살펴보기로 한다.<sup>37)</sup>

## (2) 동북아 다자안보협력의 추진방식: 세 가지 접근법

### NEACD를 정부간 대화체로 전환

첫째는 트랙-1.5의 NEACD를 정부차원의 트랙-1으로 발전시켜 활성화시키는 방안이다. 1.5 트랙(Track-1.5)의 성격을 지닌 동북아협력대화(NEACD)는 회원국의 정부 및 비정부 전문가들이 개인자격으로 참석하여 역내 안보현안에 관해 의견을 교환하고 해결을 모색하고 있다. 1993년에 창설된 트랙-1.5의 NEACD는 대화습관(habit of dialogue)를 축적했고 정부인사들간의 개인적 연계망을 확립하는 등 성과가 있었다.

하지만 회의 결과가 정책에 반영되지 못하고, 또한 역내 다른 문제들에는 손도 못대면서 한반도문제에 논의가 집중되는 등의 한계를 드러내고 있다.<sup>38)</sup> 이처럼 1.5 트랙의 NEACD의 한계가 명백해 지면서 정부차원의 다자안보대화의 필요성이 제기되고 있다. 하지만 주최측의 존속 의지와 그 동안의 관성 때문에 이 대화체를 그대로 정부간 대화로 발전시키는 데는 어려움이 많다.

---

Glosserman (Washington D.C.: CSIS, 2004), p. 191.

37) 동북아시아대위원회, 「참여정부의 동북아시아 구상」, 대통령자문 동북아시아대위원회, 2006년12월, 59~60쪽 참조.

38) 김기정, 이서향, 최 강, 「동북아 다자안보협력 제도화 추진방안」, 동북아시아대위원회 연구용역 보고서, 2005.4., 50~51쪽.

## 외교장관급 동북아 안보협력회의 창설

둘째는 별도의 외교장관급 ‘동북아 다자안보협력회의’ 를 창설하여 동북아국가 간에 인도적 구호 및 재난관리, 군사적 신뢰구축, 해상교통로 보호 등 공동안보 관심사를 협의하는 방안이다. 현재 외교장관급의 ‘동북아 다자안보협력회의’ 를 창설하는 방안은 현재 황사, 조류독감 등 분야별로 시행하고 있다.

한중일 환경장관회의가 2006년 12월까지 제8차까지 개최되었으며, 앞으로 황사 대책을 실무적으로 협의하기 위한 한중일 환경담당 국장급회의를 개최할 예정이다. 그리고 새롭게 조류독감(AI) 문제 등을 다룰 한중일 보건장관회담이 2007년 3월에 첫회의를 가질 예정이다.

현재 사안별로 한중일 또는 한중일-몽골 간의 장관급 회의가 개최되고 있지만, 아직 미국, 러시아, 북한 등이 참가하고 있지 않아 아직 본격적인 동북아 다자협력으로 보기는 어렵다. 또한 회담의제도 황사, 조류독감 등 필요하기는 하나 비군사 분야에만 편중되어 있어 한계가 분명하다.

한편, 2007년 4월14일까지 「2.13합의」에 따른 초기단계 이행조치가 완료되면 6자회담 참가국의 외교장관회담이 개최될 예정이다.<sup>39)</sup> 초기단계 이행조치가 원만히 완료된다면 이것은 역내 신뢰구축에도 커다란 도움이 될 것이다.

그런 점에서 6개국 외교장관회담은 본격적으로 안보현안을 다루는 최초의 고위급 안보협력회의가 된다. 6개국 외교장관회의가 북핵문제의 완전한 해결 때까지 정례화되고, 또한 점차 다른 현안들까지 다룰 수 있게 된다면 명실상부한 동북아안보협력회의로 발전할 수 있을 것이다.

## 6자회담 다자들의 활용

6자회담의 다자들을 활용하여 동북아 안보협력을 이룰 수 있다. 「2.13합의」에 따라 먼저 ‘동북아 평화안보체제 실무그룹’을 만든다. 실무그룹에는 각국의 (부)국장급이 참석하며, 여기서 북핵문제를 제외한 역내 안보현안들을 의제로 삼아 협의를 진행한다.

다음, ‘동북아 평화안보체제 실무그룹’을 사무국으로 상설기구화하고 여기에 각국의 과장급 실무요원을 파견한다. 초기단계에서 인간안보분과위, 분쟁예방분과위, 에너지협력분과위를 구성하여 (부)국장급이 분과위원장을 맡는다.

끝으로, 6자회담의 목표인 한반도비핵화가 달성될 경우, 각 분과위원회를 발전시켜 인간안보센터, 분쟁예방센터, 원자력에너지협력센터 등 순차적으로 상설기구로 전환한다.

첫 번째, 이미 한중일 장관회의를 통해 경험이 축적되어 있는 황사, 조류독감 대

39) 「2.13합의」 제5항은 미국측의 요구로 삽입된 것으로, “초기조치가 이행되는 대로 6자는 9.19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급회담을 신속하게 개최한다”고 되어 있다.

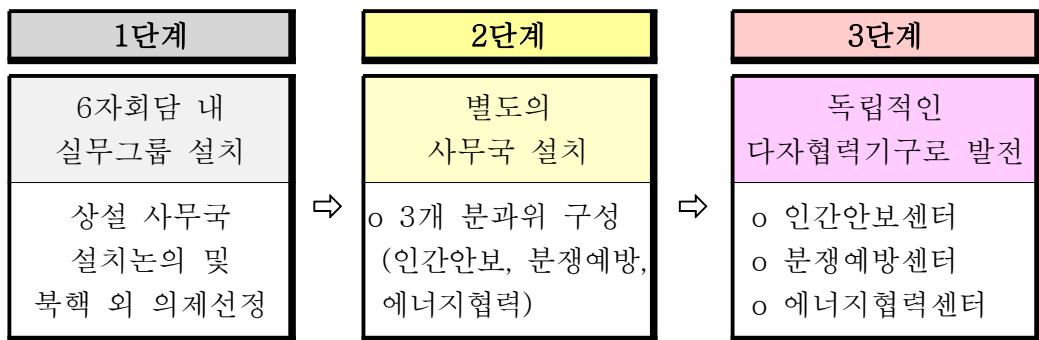
책 등 인간안보문제를 다룰 ‘동북아 인간안보센터’ 를 설립한다. 여기서는 동북아 지역에서 공통관심사로 등장하고 있는 것은 보건안보와 환경안보, 식량안보 등 세 가지를 다룬다. 그밖에도 북한에서 정변, 자연재해 등으로 대규모 난민이 발생할 경우에 대비하여 동 센터를 중심으로 ‘동북아 난민대책회의’ 를 준비한다.

두 번째, 분쟁예방센터를 설립한다. 여기서는 우선 동북아에서 동남아시아에 걸친 관련국들의 해상교통로 보호를 위한 해적활동에 관한 정보와 자료를 교환하는 등에서 협력한다. 또한 영유권 분쟁이나 EEZ획정과 관련한 역내 국가간 갈등이 분쟁으로 발전하지 않도록 조정한다.

세 번째, 에너지협력센터를 설립한다. 6자회담이 당초 목표인 한반도비핵화를 달성할 경우, 에너지협력센터가 ‘경제 및 에너지 협력 실무그룹’ 과 ‘한반도비핵화 실무그룹’ 의 업무를 승계하게 될 것이다. 현재 동북아국가 중 남북한과 중국, 일본 등 4개국은 자원부족국가들이다.

이상과 같은 동북아 평화안보체제의 발전과정을 도표로 나타낸 것이 <그림-4>이다.

<그림-4> 동북아 평화·안보체제의 발전 개념도



## V. 맺음말

2.13합의' 에 따른 비핵화 일정을 북한이 제대로 지킨다면, 앞에서 살펴본 한반도평화프로세스가 본격적으로 작동될 수 있다. 2007년 4월13일까지 초기단계 이행조치를 완료한 뒤 다음단계의 모든 핵프로그램의 신고가 완료되고 핵불능화 조치에 착수한다면, 남북미 3자 정상회담을 개최하여 '종전선언' 서명식을 가질 수 있을 것이다. 시기적으로는 정전협정 체결일인 7월27일이 들어있는 주간에 될 가능성이 높고, 장소는 캠프데이비드협정 때처럼 미국이 될 수도 있으나 판문점이나 북측지역이 더 유력한 것으로 보인다.

남북미 3자 정상회담이 개최될 경우, 이를 전후해 한미정상회담과 남북정상회담, 마북 정상회담이 잇달아 열리게 된다. '종전선언' 을 위한 1차 정상회담에서 북한은 적어도 '중장거리 미사일 시험발사 유예' 와 '2차 핵실험 유예' 를 약속할 가능성이 높다. 미국도 핵무기 또는 재래식무기에 의한 대북 위협공격을 하지 않겠다는 서면약속을 해준다. 남북간에는 본격적인 군비통제에 착수한다고 합의할 수 있을 것이다.

초기조치 완료 이후로 핵 불능화까지는 대략 6개월~12개월이 걸리므로 정전협정을 대체하는 '잠정협정' 은 빠르면 2007년 11월, 늦어도 2008년 4~5월까지의 체결될 수 있을 것이다. 이때가 되면 어느 정도 마북간이 신뢰가 만들어지고 또한 한국의 신정부가 들어선 직후이므로 제2차 남북미 정상회담이 열릴 수도 있다. 1차 3자 정상회담이 한반도에서 개최됐다는 전제 아래, 부시 대통령이 자신의 외교업적을 과시하기 위해 우리 대통령과 김정일 국방위원장을 동시에 초청하는 방식으로 미국에서 개최될 가능성이 있다.

하지만 이 모든 것은 북한이 초기단계와 중간단계의 이행조치를 완료했을 때까지의 이야기로서, 이 시나리오에는 이미 추출해서 갖고 있는 플루토늄과 제조해 놓은 핵무기의 해결까지 담고 있는 것이 아니다. 북한이 원하는 마북수교는 북핵의 완전한 해결이 가능할 때 이루어질 수 있다. 이 점은 평화협정 체결을 위해서도 마찬가지이다.

그런데 북한의 핵무기는 선군통치와 함께 김정일 정권을 지탱해 주는 양대 기둥이다. 핵무기를 포기하게 되면 선군통치도 크게 흔들리게 된다. 그렇기 때문에 선군통치의 최대수혜자인 군부가 강하게 반발하고 나설지 모른다. 이처럼 한반도비핵화라는 최종목표를 달성하는 데 북한군부라는 난관을 넘어야 한다.

만약 북한이 핵시설의 불능화까지 이행하면서 종전선언과 잠정협정, 연락사무소 교환설치 수준에서 주저앉아버릴 경우 미국은 어떠한 태도를 취할 것인가? 미국의 대(對) 파키스탄 정책처럼 비확산에만 초점을 맞춘 채 이미 보유한 핵무기는 그냥 인정하게 될지, 아니면 비확산에서 한 발 나아가 핵 철폐를 끝까지 관철시킬 것인가? 이는 두고 봐야 할 일이다.

종전선언과 잠정협정에도 불구하고 유엔사 해체를 요구하고, 한국의 국방개혁을 파기하도록 요구할 수도 있다. 북한이 평화협정 체결 때까지 소량의 핵무기를 계속 보유하고 있다면, 핵강대국이 참가하고 있는 6자회담과 달리 남북대화는 핵무기 보유국과 비보유국간의 협상이 되어 앞으로 어려워질 수 있다.

북한의 핵실험 이후 유엔이 대북 제재결의안을 채택하고 국제사회의 제재분위가 고조되면서 북한체제가 오래 버티지 못하고 급변사태가 발생할 수도 있다는 관측이 여러 군데서 나왔다. 하지만 북한이 각종 핵의혹을 해소하고 모든 핵무기를 폐기한다면 이는 오히려 급격한 질서재편을 가져와 한반도 정세의 급변을 가져올 수 있다.

북한이 핵폐기 한다는 낙관적인 시나리오에서도 경계해야 할 점들이 많다. 미·북 수교와 북일 수교가 이루어지면 명실상부하게 동북아의 냉전구조는 해체된다. 그 때까지 초보적인 형태나마 다자안보협력체제가 형성되지 못한다면 동북아 질서재편 과정에서 한반도가 강대국들의 각축장이 될 위험성도 있다.

한반도평화협정이 체결된다 해도 상호 적대감을 해소하지 못하고 진정으로 민족간의 화해가 이루어지지 못한다면 남북한은 두 개의 국가로써 영구분단으로 치달을 가능성마저도 있다. 남북한 간에 전쟁위험을 크게 줄어들겠지만 통일의 길은 더욱 멀어질 수 있는 것이다.

북한이 비핵화 프로세스에 동참하고 마북 관계가 진전되는 것이 확실히 우리 민족에게는 또다시 찾아오기 어려운 기회임이 틀림없다. 하지만 그러한 기회는 우리가 예상되는 난관에 대비하고 철저히 준비했을 때만이 평화공존의 제도화와 통일이 라는 결실을 안겨다 줄 수 있다. 하지만 우리들은 지금 이러한 한반도와 동북아의 격변사태를 능동적으로 맞이할 자세가 되어 있는가?

국내의 정치사안들은 대부분 오는 12월 대선에 맞춰져 움직여지고 있다. 현재 진행되고 있는 비핵화, 남북대화, 정상회담, 평화협정과 같은 민족사적으로 중요한 주제들도 오직 대선에서의 유불리만으로 판단되는 것 같다. 한반도를 둘러싸고 이미 커다란 파도가 밀려오고 있다. 이 파도 속에서 남북한은 아직 작은 쪽배를 나눠 타고 있다. 같은 민족이 서로 나눠져 과거의 불행한 역사를 되풀이 할 것인지, 아니면 한 배에 올라타 통일의 대장정으로 나아갈지는 우리의 선택에 달렸다. 이제 선택의 시간은 다가오고 있다.

# 한반도 비핵화와 평화 프로세스

조민 (통일연구원 선임연구위원)

The Peace Foundation

## 목차

- I. '213 합의: 한반도 비핵화의 첫걸음
  - 1. 미국의 대북정책의 변화
  - 2. '213 합의: 의의, 구조, 쟁점
- II. 한반도 평화체제 구축: '비핵화/평화체제'의 연계
  - 1. 비핵화와 한반도 평화체제
  - 2. 한반도 평화체제에 대한 입장: 북한/미국
- III. 한반도 평화체제 로드맵: 한반도 평화프로세스
  - 1. 미국의 비핵화 목표시한
  - 2. 한반도 평화 프로세스



## I. '2·13 합의': 한반도 비핵화의 첫걸음

### 1. 미국의 대북정책의 변화

북핵 문제 해결을 위한 '2·13 합의'로 한반도와 동북아의 안정과 평화는 새로운 국면을 맞이하였다. 북한 핵 문제를 둘러싼 동북아 위기 상황은 2월 13일 베이징 제5차 3단계 6자회담에서 참가국들이 「9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치」(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)에 합의함으로써 일단 북한 핵문제로 인한 위기국면은 '동결'(crisis freeze)되었다. 이 합의는 '9·19 공동성명' 이행을 위한 첫 단계로 조그만 진전에 불과하다. 그러나 한반도 평화체제 구축과 함께 동북아 역학구도의 변화, 그리고 남북관계에 미치는 의미는 무척 크다. 북한 핵무기의 궁극적 포기를 전제로 한 '2·13 합의'는 한반도 평화체제 구축과 통일로 가는 이정표가 되어야 한다.

#### 국제질서의 '민주화' 요구: 미국 대외정책의 수정

이라크와 이란의 중동 문제의 수렁에서 헤어나지 못하고 있는 미국 부시 정부에겐 북핵 문제의 타결이라는 외교적 성과가 절실했다.<sup>40)</sup> 이런 점에서 북한 핵실험 이후 북미 간 수 차례의 협의과정을 이끌어 낸 변화의 계기는 북한의 변화가 아닌, 미국의 대북정책의 변화에서 찾아야 한다. 미국은 종전선언을 넘어, 평화협정, 관계 정상화, 안전보장 등과 관련해 북측에 보다 근본적인 변화가 있을 수 있다는 메시지를 전한 것으로 보인다. 이는 단기적 차원에서 북 핵실험, 중간 선거의 패배로 부시 정책에 등을 돌린 국민 여론과 민주당의 의회권력 장악, 이라크 전쟁의 수렁에다 이란 핵문제의 도전으로 인한 중동정세의 긴박함 등이 대북정책을 변화시킨 요인이라 할 수 있다.<sup>41)</sup> 보다 근원적인 차원에서 세계 문제에 대한 비효율적인 미

40) 부시 대통령의 '2·13 합의'에 대한 즉각적인 환영사로, "North Korea - Denuclearization Action Plan," *Statement by President Bush on Six Party Talks* Washington, DC February 13, 2007 <http://www.state.gov/p/eap/rls/ot/2007/80491.htm>

41) Richard Armitage, "North Korea Is a Regional Problem While Iran Is a Global Issue," *Straits Times*, November 29, 2006.

국의 과도한 개입과 부시 집권 6년 동안의 대외정책의 실패와 맞물려 있다.

21세기 세계정세의 특징은 미국 주도의 일극체제(unipolar system)가 퇴조하면서 세계적 차원의 전략 단위의 다원화 현상이 나타나고 있는 데 있다. 중국의 세계대국으로의 지위 부상, 러시아의 가파른 국력 회복(이는 클린턴 시절에는 거의 예상할 수 없었던 변수), EU의 독자적중립적 위상, 이란의 에너지 자원과 이슬람 국가 내의 강력한 정치적 리더십 추구, 남미 지역내 반미 분위기의 광범한 확산 등으로 냉전체제 해체 이후 10여 년간 미국 유일 헤게모니를 수용해왔던 분위기가 점차 사라지면서 미국의 일방주의에 비협조적이거나 심지어 거부하는 현상이 나타나게 되었다. 중국-러시아, 이란-러시아, SCO(상하이협력기구)의 활발한 연대, 미국과 중국 사이의 인도의 이중플레이, 자원 공급원 확보로 친미 일변도로 나아갈 수 없는 EU의 입장 등 모든 것은 미국에게 비우호적으로 바뀌었다.

미국의 압도적인 군사적 우위는 앞으로도 상당 기간 지속될 것이다. 그런 가운데 미국 우위의 세계 속에서 중국, 러시아 이란, EU 등은 이제 세계정세의 각각 중요한 하나의 전략단위로 부상 중이다. 이들 각 전략 단위들은 상호 전략적 이해관계 속에서 연대와 반미연합을 구축하면서 점차 미국의 유일 헤게모니 질서를 동요시켜 21세기 중반쯤 새로운 세계질서를 창출할 수도 있다. 이런 점에서 냉전체제 붕괴 후 상당기간 유지되었던 미국 주도의 세계질서는 미국 우위의 다극체제(multi-polar system) 형태로 변화되고 있는 모습이다. 그럼에도 이들 국가 간 전략적 이해가 쉽게 일치하리라고 결론짓기에는 아직도 시기상조다. 그러나 이들 국가들은 미국에 대항하여 국제관계의 '민주화' 를 주장하고 있는 현실을 부정하기 어렵다. 물론 예상가능한 시기 안에 중국, 러시아가 새로운 세계질서를 주도할 가능성은 크지 않으나, 미국 일방주의에 의해 국제관계가 규정되는 현실은 점차 변화할 수밖에 없다.

부시 정권의 '네오콘'이 주도한 군사력 중심의 일방주의적 사고와 대외전략이 미국의 국력을 소진시켰고 동맹국가와 미국에 전통적으로 우호적인 이웃의 지지를 잃게 만들었다. 미국은 미국과 경쟁관계에 있는 전략 단위들의 연대 가능성을 약화시키고 반미연합 형성을 막아야 한다. 대중(對中)정책의 경우 지금까지의 억제와 봉쇄 정책은 비효율적일 뿐만 아니라 더욱이 중국으로 하여금 러시아, EU, 인도, 그리고 중동 국가들과의 반미 연대를 구축하도록 부추겼다. 여기서 미국의 '현실주의자

들'은 대중 압박과 봉쇄전략의 한계를 인식하고 마중 간 전략적 협력을 모색하는 방향을 고려하지 않을 수 없었다. 특히 한반도의 비핵화에 대해서는 미국과 중국의 전략적 이해의 일치 속에서 마중 협력구도가 작동할 수 있었다.

### 2.13 합의: 부시 정부의 '전략적 선회'(Strategic Swing)

2.13 합의'는 미국 대북정책의 변화에서 비롯되었다. 북한의 일방적인 선(先) 핵포기를 주장하면서 북미 양자회담을 거부해온 부시 행정부의 대북정책의 전환은 이미 2005년 9.19 공동성명'에서 예고되었다. 부시 행정부는 대북 강경자세에도 불구하고 북한의 핵보유 의지에 대해 '악의적인 무시' 이외에는 마땅한 대응책을 찾지 못하고 있던 중에, 마침내 북한의 미사일 시험발사(2006.7.5)와 핵실험(2006.10.9)의 파국적 사태를 초래하고 말았다. 따라서 이번 합의로 인한 미국의 대북정책의 변화는 북핵 '완전폐기'로부터 핵무기 '확산방지' 정책으로의 전환을 의미할 수 있다. 물론 그렇다고 미국이 북핵폐기 정책을 전면 폐기한 것으로 보기는 어렵다. 미국은 현 단계에서는 더 이상의 상황 악화를 방지하고 그동안 미국이 강력히 주장해온 북핵 완전폐기 문제는 외교적인 타협과 협상에 의한 '장기과제'로 설정하면서 북한을 미국의 동북아 전략구도 속에 끌어 들여 관리하는 것이 효율적이라는 판단이다.

다른 한편 북한의 생존전략으로서 주도면밀하고 일관된 대미(對美) 핵전략이 부시 정부의 현실적 타협을 끌어냈다는 사실도 간과할 수 없다.<sup>42)</sup> 동북아 국제질서는 중동지역의 국제정치적 역학관계와는 다르다. 미국은 북한을 상대로 동북아 지역에서 값비싼 대가를 치러야 하는 전쟁을 감행하기가 어렵다. 대북 무력 제재에 한국과 중국의 동의를 얻는 것도 불가능하다. 대북 경제제재는 오랜 폐쇄경제체제를 유지해온 북한에게 커다란 충격이 되지 못했고 특히, 한국과 중국의 대북경제제재에 대한 동참 불가 입장으로 미국은 한층 곤혹스러울 수밖에 없었다. 북한은 바로 이러한 미국의 한계를 활용해 비대칭전략을 적절히 구사해왔다. 북한은 미사일과 핵

42) 미국의 입장은 180도로 변한 반면, 북한의 주도면밀하고 일관된(precise and consistent) 대미 핵전략의 승리라 할 수 있다. 이런 점에서 1970년대의 닉슨 쇼크에 비견되는 "부시 쇼크"(Bush Shocks)로 보는 시각도 있다. Gavan McCormack, "A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia," *Japan Focus* On 13 February 2007  
<http://www.japanfocus.org/products/topdp/2354>

을 내세운 비대칭전략으로 미국을 대화의 장으로 끌어들이어 안보 위협을 해소하는데 실효를 거두기도 했다. 그러나 북한 핵개발의 비대칭전략도 한계가 있다.<sup>43)</sup> 북한이 추구하는 핵역지력이 북한의 체제안보를 보장할 수 있다는 생각은 미리 말하지만, 머잖아 오류였음이 판명될 것이다.

미국의 사활적(vital) 이익은 중동지역 문제에 달려 있다. 이란, 이라크의 중동지역 문제 해결 방식은 과연 미국이 앞으로도 21세기 세계를 관리하고 끌어갈 수 있느냐 하는 미국의 역량과 리더십의 바로미터가 아닐 수 없다. NPT(핵확산금지조약) 체제의 한계와 동요를 미국 책임으로 여기는 자성(自省)적 시각이 미국 내 여론주도층 사이에서도 나타나고 있다.<sup>44)</sup> 이러한 상황에서 미국이 중동과 동북아 지역을 동시에 통제하는 힘을 행사할 수 있다고 믿는 사람은 많지 않다. 지금 미국은 우선 상대적으로 협력 가능한 지역부터, 그리고 쉽게 진화(鎮火)할 수 있는 문제부터 해결하여 ‘성공 사례’를 만들어야 하는 절박한 상황에 처했다. 이 가운데 동북아의 북핵 문제가 놓여 있다. 미국은 동북아의 북핵 문제가 성공적으로 해결된다면, 이를 추동력으로 삼아 중동정치 문제 해결에 새로운 전망을 제시하면서 드라이브를 걸 수 있다는 데에 커다란 기대를 품을 수 있다. 바로 여기에 미국 대외정책의 현실에 대한 조지 W. 부시 대통령과 그의 전략가 그룹의 정치적 결단으로 부시 판 대북포용정책인 ‘전략적 스윙’이 나타났다.

---

43) 조재길, 「북핵위기와 한반도 평화의 길」(한울, 2006), pp. 318~326.

44) 조지 쉘츠, 윌리엄 페리, 헨리 키신저, 샘 님 네 사람은 공동명의로 언론 기고문을 통해 미국주도의 NPT체제의 한계와 어려움을 토로했다. 그들은 미국은 다른 핵보유국들과 함께 이미 보유하고 있는 핵무기를 폐기하는 실질적인 조치를 취함으로써 로널드 레이건 전 대통령과 미하일 고르바초프 전 소련 공산당 서기장이 레이카비크 정상회담(1986. 10)에서 추구했던 ‘핵무기 없는 세계(a world free of nuclear weapons)’를 선도해 나가야 한다고 제창했다. 이 제의는 NPT체제가 안고 있는 구조적 문제점과 미국의 비확산 정책의 이중성에 대한 지적이자 개선방안에 대한 조언이다. By George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, “A World Free of Nuclear Weapons,” *The Wall Street Journal*; Eastern edition; Jan 4, 2007; A.15; <http://pqasb.pqarchiver.com/wsj/access/1189149711.html?dids=118...>

## 2. '2·13 합의: 의의, 구조, 쟁점

'2·13 합의'는 북한의 비핵화 조치에 대한 상응 조치의 합의문이다. 이러한 '2·13 합의'가 궁극적으로 북미, 북일 수교의 징검다리가 된다면, 이는 21세기 세계 속에서 아직도 극복되지 못한 동북아 지역의 20세기적 냉전 유산을 청산하는 합의문으로 기록될 수 있다. 또한 북핵 문제의 해결 과정에서 남북한을 비롯한 6자 간의 동북아 판 새로운 '평화와 협력'의 틀을 창출할 수 있는 계기이기도 하다. 이런 점에서 북핵 문제 해결 과정을 통해 한반도 평화와 동북아 협력을 위한 비전 제시도 가능해진다.<sup>45)</sup>

### 가. 의의

'2·13 합의'는 '9·19 공동성명' 이행을 위한 북한 핵포기의 초기조치에 대한 합의문으로, 다음과 같은 의의가 있다.

첫째, 북한 핵무기는 중국적 폐기 대상이자, 당연 폐기 대상이다. 이는 이미 '9·19 공동성명' 을 비롯하여 유엔 안보리 결의안(1718-6조)에서 확인되었다. 특히 안보리 결의안은 비상국제입법이라 할 수 있는 바, 유엔 회원국인 북한은 당연히 이를 준수할 국제법적 의무가 있다. '2·13 합의'는 '9·19 공동성명'의 합의 틀을 재확인하면서 '9·19 공동성명'과 유엔 안보리 결의안이 실천적 구속력을 지니지 않았던 점에 비해 구체적 실천단계로 초기이행 조치를 규정하고 있다는 점에서 한걸음 진전된 합의였으며, 북핵 문제 해결을 위한 첫걸음이었다.

둘째, 2002년 10월 HEU 문제로 불거졌던 제2차 핵 위기를 4년여 만에 매듭지어 북핵 문제 해결의 전망을 제시했다.

셋째, '2·13 합의'는 1994년 10월의 제네바 북미 기본합의문의 '동결 대 보상'의 '주고받기 식' 거래방식을 되살렸다. 이런 점에서 부시 정부는 북한의 핵 보유고를 한층 증대시킨 상태에서 마침내 ABC(Anything But Clinton) 정책을 폐기함으로써 결국 클린턴으로 되돌아갔다.

---

45) 평화와 협력을 통한 북핵 문제의 해결은 이란 핵문제 해결의 훌륭한 사례로 될 수 있다. James Goodby and Meiskanen, "It's About Time!," Policy Forum Online 07-016A:February 23rd, 2007  
<http://www.nautilus.org/fora/security/07016GoodbyHeiskanen.html>

## 나. 구조

‘2·13 합의’의 구조는 (a)비핵화 조치 : 상응 조치 (b)북한의 안보우려 해소 : 미국의 대북 적대시정책 해소 (c)합의이행체제 구축 등 세 차원에서 파악된다.

(a) 비핵화 조치로는 두 단계가 있다. ▲ 비핵화 초기조치로 60일 이내 영변 핵시설 폐쇄봉인(shutdown-seal) 및 IAEA 사찰관 복귀 초청을 이행해야 한다. 여기에는 5mwe/50mwe/200mwe 원자로, 재처리 시설, 핵연료봉 제조공장 폐쇄봉인 및 IAEA 사찰관의 감시 및 검증이 이루어져야 한다. 그리고 모든 핵프로그램의 협약이 이 기간 동안 이행되어야 한다. 초기단계 조치에 대한 상응 조치로 미국은 BDA 관련 대북금융제재 문제를 완결해야 하며, 5개 실무그룹(W/G)이 가동된다. 또한 중유 5만t 상당의 대북 긴급 에너지 지원이 이루어진다. ▲ 비핵화 다음단계(4월 15일 이후)조치로 북한은 ‘모든 핵프로그램의 완전 신고’와 함께 ‘모든 현존 핵시설의 불능화’를 이행해야 한다. 이에 대한 상응 조치로 중유 95만t 상당의 대북 에너지 지원이 이루어진다.

(b) 북한의 안보우려 해소 문제는 미국의 대북 적대시정책의 해소 차원에서 접근된다. 북한은 핵개발을 미국이 핵무기의 수요를 창출했기에 우리는 공급했다는 입장으로, 핵무기를 미국의 대북 고압압살정책의 산물로 주장해왔다. 따라서 북한의 안보 문제와 대북 적대시정책과 관련된 비핵화 조치의 상응 조치로는 미국의 북미 관계정상화를 위한 양자대화 개시로 합의했다. 북미 양자대화에서는 테러지원국 지정 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 문제를 다룬다. 이는 북한이 오래 동안 요구해온 대미 협상의 핵심적 사항이다. 북한이 이번 ‘2·13 합의’를 전격적으로 수용한 데에는 이 두 사안에 대한 미국의 정치적 의지를 기대했기 때문이다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상을 갖는 문제도 북한의 안보 우려 해소에 기여한다. ‘9·19 공동성명’에서와 마찬가지로 ‘2·13 합의’에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도포럼에서” 협상을 갖는다고 재확인하였다.

(c) 5개 실무그룹(W/G) 설치로 합의이행체제를 구축했다. 이 점은 ‘2·13 합의’가 지금까지의 여타 합의에 비해 보다 진전된 형태로 앞으로의 비핵화의 구체적 이행가능성을 기대케 한다. 한반도 평화체제는 북한의 비핵화보다 한층 큰 의미를 지닌 것으로, 대북 적대정책을 취하기 어렵게 만드는 제도적 장치이며 동북아의 협력적

안보협약체 구축으로 발전될 수 있는 사안이다.

2:13 합의는 북한과 6자회담 관련국 모두를 어느 정도 만족시키는 윈윈(Win-Win) 협상이었다. 특히, 북한의 비핵화 조치의 진전 수준만큼 그에 상응한 정치적경제적인 대북 인센티브를 제공한다는 방식으로, ‘행동 대 행동(action for action)’의 원칙이 반영되었다. 따라서 북한의 폐쇄봉인으로부터 핵폐기의 최종적인 종착역까지 나가는 만큼 인센티브가 제공되는 방식이라 할 수 있다.

#### 다. 쟁점

먼저 북한 핵무기 및 핵물질의 실체에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 북한 핵 실체 및 핵능력에 대한 뚜렷한 판단을 내리기는 힘드나, 대체적으로 플루토늄 50kg 정도의 보유량을 추정하고 있다. 금년 2월 초 방북 후 제출한 과학국제안보연구소(ISIS)의 올브라이트의 보고서에 의하면<sup>46)</sup>, 2007년 2월 현재 북한은 대략 46kg~64kg의 플루토늄을 확보하고 있으며 그 가운데 28kg~50kg은 핵무기 제조에 활용된 것으로 추정된다고 밝혔다. 핵무기 제조에 6kg 정도의 플루토늄이 소요된다면, 북한은 4~8개의 핵탄두를 제조할 수 있다. ISIS는 플루토늄 추정치는 과학적 계산과 관련 문건, 그리고 북한 현지를 방문했던 전문가들의 자료를 종합한 결과라고 하면서, 이들 플루토늄의 99%는 북미간 핵 위기로 핵물질 생산과 재처리과정에 대한 동결 상태가 해제된 2002년 후반 이후 분리추출된 것으로 보인다고 밝혔다. 한편 올브라이트는 북한이 초보단계(crude) 핵탄두를 노동미사일에 탑재할 능력이 있는 것으로 판단한 점이 주목된다. 북한은 핵무기 개발의 초기 단계에서부터 이를 운반할 수단의 개발을 염두에 두고 있었으며, 지난 1994년 이후 핵탄두를 노동미사일에 탑재하기 위한 연구를 추진해오면서 핵탄두 소형화 설계도를 파키스탄을 통해 입수했을 가능성이 매우 높고, 이들 핵탄두가 노동미사일에 탑재될 수 있도록 소형화시켰을 것으로 주장했다(〈연합뉴스〉 2007.02.22). ISIS는 북한이 위기에 처할 경우 추가 핵실험을 실시하고 선박을 향해 폭발 실험을 감행할 가능성이 있다고 밝혔다. ISIS는 또 전쟁이 발발한다면 북한은 남한과 일본에게 핵탄두를 발사할 수도 있음을 시사했다.

---

46) David Albright and Paul Brannan, *The North Korean Plutonium Stock, February 2007*  
Institute for Science and International Security(ISIS) February 20, 2007.

### ① 북한 핵무기 폐기와 핵물질 처리 문제에 대한 불명확한 규정

핵무기 폐기 문제는 “ 9·19 공동성명 제1조를 상기하면서” (Ⅱ-5)와 같이 간접적 합의 규정에 그쳤다. 이는 북한의 핵보유 자체를 문제 삼는다면 협상을 진전시킬 수 없었고, 협상이 이루어지지 않는다면 북핵 상황악화를 봉합하기 어려운 현실을 고려한 미국 입장의 반영이었다. 그 결과 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 “**모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기**” 가운데 ‘모든 핵무기’ 문제는 ‘9·19 공동성명’ 제1조를 상기하면서’ 의 수준에서 자제하고, ‘현존 핵계획’을 중심으로 합의를 이루었다.

미국은 북한 핵무기의 궁극적 폐기를 목표로 삼고 있다. 그럼에도 북한 핵이 미국의 실질적인 안보 위협이 되기에는 상당한 시간이 요구된다. 따라서 미국은 북한 핵무기의 수출이나 핵물질의 유출을 통제하는 수준에서 - 물론 북한도 핵무기핵물질의 수출유출은 매우 신중하게 접근할 것이다 - 북한 핵을 관리통제하는 전략으로 바뀌었다.

그러나 미국과는 달리, 북한 핵을 ‘머리에 이고’ 안보와 평화 문제를 해결해야 하는 한국의 입장은 상당히 난처하고 어려운 국면에 처했다. 과연 한국의 입장에서 북한 핵보유를 전제로 한 한반도 평화체제 구축은 가능한가? 한국은 지금까지 한반도 평화체제 구축 방식에서 북한의 핵보유를 전제로 접근하지는 않았다. 더욱이 북핵 문제 해결 과정에서 미국의 정책적 추진 방향과 한국의 북핵 불용의 원칙 및 추진 방향 사이의 불협화가 드러나는 상황이 나타날 수 있다.

### ② 영변 핵 시설의 폐쇄봉인(shutdown:seal Ⅱ-1)

이는 초기조치의 실천 대상으로, 미국은 이를 구체적인 성과물로 여긴다. 그러나 폐쇄봉인 합의와는 달리 북한은 ‘동결’ (freeze)을 의미하는 ‘가동 임시중지’ (<조선중앙통신> 2007.2.14)로 표현하고 있는 점이 주목된다. 그러나 연간 약 6kg의 정도의 플루토늄을 생산하는 영변 핵시설의 폐쇄봉인은 - 현 단계 북한으로서는 이 시설의 효용가치가 과거에 비해 크지 않지만 - 북한으로서는 최종적인 핵폐기로 가는 초기조치의 가장 뚜렷한 실천적 증표라는 점에서 의미가 있다.

### ③ HEU(고농축우라늄)문제

부시 행정부는 2001년부터 6년 동안 줄곧 북미 직접협상을 거부해왔다. 그리고 2002년 10월 고농축우라늄 핵개발계획(HEUP)을 들추자 이에 대한 북한 측의 ‘시인’ 을 계기로 북미 기본합의서를 위반한 것으로 비난하면서 이른바 ‘HEU 소



동' 이 벌어졌다. HEU를 '모든 핵프로그램의 완전한 신고' 의 대상에 포함시키느냐 하는 문제에 대해 북미 간의 견해 차이가 크다.<sup>47)</sup> 그런 가운데 최근 '2·13 합의' 분위기 속에서 미국 행정책 관련 전문가 그룹은 북한의 HEU 프로그램의 실체를 평가절하 하고 있는 분위기가 주목된다.<sup>48)</sup> 북한의 HEU 프로그램이 무기급으로 발전되기에는 기술적으로 한계가 많은 수준 미달에 불과하다는 사실은 문제의 본질이 아니다.

HEU의 핵심은 신뢰의 문제다. 북한이 제네바 기본합의의 준수 의무에도 불구하고 은밀히 파키스탄과 거래를 통해 HEU 프로그램을 추진했다는 사실은 북한의 합의준수에 대한 신뢰를 무너뜨린 행위가 아닐 수 없다. 따라서 비록 낮은 단계라 하더라도 북한은 HEU 프로그램의 실체를 밝혀 의혹을 해소하고 양해를 구해야 한다.<sup>49)</sup> 제2차 북핵 위기를 고조시킨 미국의 HEU 소동에 대해 미국의 체면 살리기 차원에서 북한을 진지하고 솔직한 입장이 바람직하다.

#### ④ 핵시설 불능화(disablement)

60일 이내의 초기조치가 완료된 '다음단계' 의 핵심적 이행조치라 할 수 있다. 미국은 핵 시설 '불능화'를 '되돌이킬 수 없는(irreversible) 것', 사용불가, 폐기와 다름없는 상태로 해석한다. 이는 동결(freeze)과 포기(abandon) 또는 폐기(dismantle)의 중간 단계로 해석될 수 있다. 즉, 동결(freeze) → 불능화(disablement) → 폐기(dismantle)의 발전 과정으로 볼 수 있다. 미국은 북한의 핵 시설 불능화가 이루어졌을 때, 상응조치로 테러지원국해제 문제를 논의할 수 있다는 입장이다. 그와 함께 불능화 단계까지 얼마나 걸리느냐 - 5개월 또는 10개월 등 - 하는 문제는 월별 대북 증유지원 규모와 관련되는 문제라는 점에서 관련국의 관

47) C. 힐은 북한이 아직 우라늄 농축 핵프로그램을 통해 핵무기를 확보할 수 있는 기술 수준에는 이르지 못했음을 강력히 시사했다. Update on the Six-Party Talks with Christopher R. Hill, *The Brookings Institute: Center for Northeast Asian Policy Studies*(Washington, D.C. Thursday, February 22, 2007); <연합뉴스> 2007.02.23.

48) 당시 부시 대통령의 대북강경정책에 부응한 CIA를 비롯한 미국 정보당국의 강경 분위기의 반영으로 볼 수 있다. David Albright, *North Korea's Alleged Large-Scale Enrichment Plant: Yet Another Questionable Extrapolation Based on Aluminium Tubes* The Institute for Science and International Security(ISIS) February 23, 2007; David E. Sanger and William J. Broad "U.S. Had Doubts on North Korean Uranium Drive," March 1, 2007 *The New York Times* <http://www.nytimes.com/2007/03/01/washington/01korea.html?n...>

49) HEUP는 4,000여 개의 원심분리기를 1년간 가동해야 핵탄두 1개 제작분량인 HEU 8kg이 만들어진다. 북한에 유입된 원심분리기는 20여 개 정도로 추정된다. HEU는 은닉성이 뛰어나며, 우라늄 원자탄은 안정성과 신뢰도가 높아 플루토늄 탄과 달리 핵실험이 필요 없다.

심 사항일 수밖에 없다. 핵시설 불능화 단계의 속도와 수준은 미국의 상응 조치에 달려 있다. 비핵화 초기단계를 거쳐 다음단계인 불능화 단계가 본격적으로 시작된다면 북미관계정상화 워킹그룹에서 테러지원국 해제 문제와 적성국교역 금지법 적용 종료과정 진전은 한층 적극성을 띠게 된다(아래 도표 참조).

### 9·19 공동성명 / 2·13 합의 (919 공동성명 이행을 위한 초기조치)

합의문 사안	9·19 공동성명	2·13 합의	비고
핵무기	포기(1조)	공동성명1조 상기(Ⅱ-5)	
현존 핵계획	포기(1조)	포기(Ⅱ-2)	HEU 프로그램 포함 여부
영변핵시설	.	폐쇄(shutdown)·봉인(seal) (Ⅱ-1)	북한: 가동 임시중단
NPT·IAEA	북귀공약(1조)	북귀초청(Ⅱ-1)	
경수로	적절한 시기에 논의(1조)	.	미국: 핵폐기 전제로 논의가능
북·미관계	관계정상화조치 약속(2조)	양자대화개시(Ⅱ-3) -테러지원국지정 해제과정 개시 -적성국교역법적용 종료과정 진전	
북·일관계	관계정상화조치 약속(2조)	양자대화개시(Ⅱ-4)	납치자 문제 해결이후 대북지원 참여
경제협력	에너지, 교역 및 투자분야 경험 약속 -대북 200만KW 전력 공급 제안(2005.7.12) 재확인(3조)	공동성명3조 상기(Ⅱ-5) -초기조치단계(60일)에 중유 5만t 긴급운송	한국부담
		-핵프로그램 완전신고 및 현존 핵시설 불능화(disablement)를 포함한 다음단계 기간 중 중유 95만t 상당의 경제·에너지 지원(Ⅳ)	분담원칙
한반도평화체제	직접관련당사국, 적절한 별도포럼(4조)	직접관련당사국, 적절한 별도포럼(Ⅵ)	
실무그룹(W/G)	.	5개 분야 W/G 설치합의(Ⅲ)	30일 이내 개최
6자 장관급회담	.	장관급회담개최(Ⅴ)	초기조치 이행평가 및 동북아안보협력 모색

한편 합의에 이른 북한의 입장도 중요하다. 북한은 핵보유 이외에 체제보장의 다

른 방도를 찾을 수 없으며, 핵무기 보유를 최선의 안정보장으로 여긴다.<sup>50)</sup> 이러한 북한은 이번 ‘2·13합의’ 전략으로 두 가지 협상 프로그램을 창안했다. 하나는 핵무기 프로그램에 대한 협상이고, 다른 하나는 이미 보유한 핵무기와 핵물질을 분리하여 협상에 임했다. 북한은 영변 원자로와 핵시설에만 한정하여 협상 대상으로 삼았다. 이는 제5차 2단계 6자회담을 휴회하면서 향후 회담 전망에 대해 입장을 밝힌 북한 측의 주장을 되돌아보게 한다. 당시 북한 측 대표는 “핵무기 문제는 미국이 대북적 대시정책을 완전 철회하고 신뢰가 조성돼 핵위협을 더는 느끼지 않을 때 가서 핵무기 문제를 논의하자”고 하면서, “현 단계에서는 현존 핵계획 포기에 대해 논의할 수 있다”는 분명한 입장을 밝혔다.<sup>51)</sup> 그 후 미국은 지난 1월 북미 베를린 회동에서 북한의 ‘현존 핵계획 포기 논의’만을 수용함으로써 제5차 3단계 6자회담의 진전을 볼 수 있었던 것으로 이해된다. 요컨대 북한은 핵무기나 플루토늄 그 자체는 논의 대상에서 제외한다는 원칙을 고수했고 미국은 북한의 입장을 받아들였다. 북한은 영변 핵시설이 더 이상 전략적 가치가 없다고 본다. 북한은 영변 핵시설을 갖고 협상에 나섰으며 미국은 이를 전격적으로 수용했다.

미국 부시 대통령은 지난 6년간 북한 문제에 대해 실패했다고 판단하고 북한의 핵 프로그램을 일단 멈추고 제거하기 위해 협상으로 돌아섰다. 즉, 대북 접근법이 바뀌었다. 북한과 미국의 베를린 회동은 북한의 입장을 전격적으로 수용한 협상이었다. 이런 변화가 2년 후 아무런 조치가 없어서 북한이 더 많은 핵무기를 갖는다면 미국의 새 행정부가 북핵문제를 돌이키기가 훨씬 더 어려울 것으로 판단했다.<sup>52)</sup> 특히 이번 합의에서 주목되는 점은 북한이 얻는 경제적 이익은 예상보다 크지 않다는 사실이다. 북한은 핵폐기에 대한 경제적 보상 보다는 보다 근본적인 보상을 바란다. 북한이 협상 타결을 결단한 데에는 핵폐기에 대한 상응조치로 미국의 대북적 대시 정책의 변화 가능성 즉, 부시 정부의 정치적 의지에 대한 기대가 크게 작용했다.<sup>53)</sup>

북한은 그동안 BDA(방코델타아시아) 문제가 해결되지 않으면 6자회담에 복귀할

50) G. Samore, “Samore: ‘Very Skeptical’ New Talks with North Korea Will Bring Progress”(November 1, 2006) <http://www.cfr.org/publication/11889/>

51) “김계관 북한 외무성 부상 문답” <연합뉴스> 2006.12.22.

52) “잭 프리처드 KEI 소장 일문일답,” <연합뉴스> 2007.02.01.

53) Robert Carlin and John W. Lewis, “What North Korea Really Wants,” *Washingtonpost* Saturday, January 27, 2007; A19  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/26/...>

수 없다고 버텼고 미국은 6자회담과 BDA 문제는 별개라면서 BDA는 법률적 문제라고 협상을 거부해왔다. 또한 북한은 양자회담을 요구했지만 미국은 6자회담의 틀 안에서가 아니면 회담을 하지 않겠다고 했다. 그러한 미국이 BDA 문제에서 한 발짝 물러섰다. 미국의 입장은 변했지만, 북한의 기본입장이 바뀐 것은 없다. 북한은 미국과 관계를 개선할 필요와 의지를 갖고 있다. 북한은 미국의 실질적인 도움이 필요하지만 부시 행정부 이후 이를 얻어내기가 쉽지 않을 것으로 보고 미국과 전술적인 협상이 가능하다고 판단했을 수 있다. 북한의 핵 프로그램 일부의 포기를 기대할 수는 있으나 완전한 체제보장에 대한 확신 없이 핵무기 포기를 결단하기까지는 상당한 시간이 소요되는 일이며 또한 많은 난관이 도사리고 있다. 그럼에도 한반도 비핵화를 통한 평화체제 구축 과정이 한반도의 평화와 동북아 공동번영의 코오스라는 점은 명백하다.

## II. 한반도 평화체제 구축: ‘비핵화/평화체제’의 연계

### 1. 비핵화와 한반도 평화체제

한반도 평화체제 논의는 ‘9·19 공동성명’을 계기로 부쩍 활기를 띠게 되었다. 한반도 평화체제는 ‘비핵화’와 불가분의 관계에 있다. 지금까지 ‘선 비핵화/후 평화체제’ 논리와, ‘선 체제보장/후 비핵화’ 논리로 평행선을 그어왔다. 전자는 미국의 입장이라면, 후자는 북한의 주장이었다. 그러나 최근 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조의 측면에 주목하기 시작하면서, 마침내 2005년의 ‘9·19 공동성명’과 2007년의 ‘2·13 합의’에 의해 양자의 조응관계를 발견했다. 그에 따라 양측 모두 한반도 평화체제 구축 문제에 한발 다가서게 되었다.

#### 가. 한반도 평화체제의 세 측면

■ 「과정(Process)」으로서의 평화체제 : 단순히 전쟁의 법적종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장요인을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정

⇒ 평화체제 구축은 평화협정 체결과 같은 일시적 사건이 아니라, 포괄적이고 장기적 과정

■ 「한반도 문제의 국제적 사안」으로서의 평화체제 : 한반도 평화문제는 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 민족 내부적 요소와 북마북일 간 안보현안 등 국제적 요소들이 혼재되어 상호 작용

⇒ 관련 당사국들 간 국제적 협력을 통한 조화와 보완 요구

■ 「평화적점진적 통일의 제도적 기반」으로서의 평화체제 : 국제사회의 보편적 평화 프로세스와는 달리, 한반도 평화체제는 남북 평화공존 실현과 남북연합으로의 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제

⇒ 한반도 문제의 과도한 국제화 지양, 남북 당사자 간 해결노력과 국제적 협력의 조화가 중요

한반도 평화체제는 이처럼 한반도에서 평화가 완전히 정착된 상태를 뜻하는 결과적 상황이 아니라 평화의 제도화 과정 그 자체를 의미하며, 한반도의 평화는 동북아의 안정과 평화와 불가분적 관계라는 점에서 국제적 사안일 수밖에 없다. 그리고 평화체제가 한반도의 분단의 영구적 제도화로 나아가는 것은 허용될 수 없다. 그런 즉 한반도 평화체제 구축은 반드시 통일 추진 과정과 함께 접근되어야 한다.

한반도 평화체제의 개념에 대한 남북한 간 공유된 인식은 “남과 북은 현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 적절한 대책을 강구한다”는 합의 문구에서 처음 나타났다(《 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’의 ‘제1장 남북화해’ 의 이행과 준수를 위한 부속합의서》 1992년 9월 17일 발효, ‘제5장 정전상태의 평화 상태로의 전환’ (제19조)). 요컨대 이 합의문에서 평화체제는 이른바 ‘공고한 평화상태’로 파악되었다.

“남과 북 사이의 ‘공고한 평화상태’” 즉, 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁 방지와 평화 유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전 상태를 평화 상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던

제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전의 실현 상태를 의미한다. 우선 평화체제의 구성 요소인 전쟁의 법적 종결과 제도적 장치는 평화협정으로 마련될 수 있다. 그와 함께 국제적 차원에서 북미/북일관계정상화가 이루어져야 한다. 마지막으로 남북 간에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축 등의 문제가 평화체제 구축의 실질적 요소가 된다.

한반도 평화협정의 체결은 한반도 평화구축을 위한 법작제도적 차원에서의 환경조성 차원에서 추진될 수 있다. 한반도 평화협정(Korean Peace Agreement 가칭)은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식이다. 이는 한반도 평화구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하지는 제안이다. 평화협정 방식은 한반도 평화에 대한 점진적·단계적 접근 방식을 압축하는 평화전략이라 할 수 있다. 즉, 평화협정을 통해 평화정착의 토대를 마련하고 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다는 논리다. 일반적으로 한반도 평화체제 확립은 장기간의 긴장상태의 완화와 신뢰구축을 거쳐 군비통제 및 군축 등 평화정착의 실질적 과정의 최종적 단계를 의미한다. 그러나 평화협정은 이러한 점진적 방식과는 다른 경로로, 관련국 간 협정을 통한 정치적 일괄타결 방식을 추구하는 방식이다.

평화협정은 한반도 평화체제 구축을 위해 필수 불가결한 요소이나, 평화체제(Peace Regime)가 평화협정보다 포괄적인 개념이다. 평화체제 구축은 상당한 기간이 소요되나, 당사자 간 합의만 되면 언제든지 추진할 수 있는 평화협정 체결을 통해 평화체제 구축을 앞당길 수 있다. 이제 ‘9·19 공동성명’과 더불어 실천적으로 한 단계 진전된 ‘2·13 합의’로 세계사적 지체 현상인 동북아 냉전체제를 허무는 뼈기를 박으면서 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘직접 관련당사국’ 간의 평화협정 문제가 가시화되었다.

## 나. 한반도 평화체제 접근구도의 변화: 한국 ‘평화 이니셔티브’의 한계

한반도 평화체제 구축 및 평화협정 문제의 논의는 1990년대 초반부터 한반도의 안보와 평화 정착의 연구에서 핵심적 사안이었다. 그러나 한반도 평화체제 구축을 위한 지금까지의 접근 방식에 비해 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’ 이후의 접근방식의 전제는 달라졌다.

첫째, 한반도 평화체제 구축 과정과 평화협정에 대한 이해는 당연히 한국 주도가 한국의 중심적 역할을 전제로 접근하면서 북한과 미국의 호응을 기대해왔다. 즉, 한국의 ‘평화 이니셔티브’를 전제로 접근해왔다. 그러나 상황은 이제 마북 중심으로 전개될 가능성이 높아졌다. 지금까지 한반도 평화체제 구축을 위한 바람과 노력에도 불구하고 실질적 진전을 이루지 못했다. 이는 북미관계정상화를 평화체제의 구축의 핵심 사안으로 주장해온 북한의 입장과, 그리고 미국의 소극적인 태도 때문이기도 하다. 미국은 한반도 평화체제 구축 문제에 대해 진지하게 접근해야 할 적극적인 이유를 찾을 수 없었다. 그러나 미국은 이제 비로소 북한 핵폐기를 목표로 하는 한반도 비핵화와 평화체제 문제를 연계하기 시작했다. 평화체제 구축 과정이 비핵화의 단계 및 진전 상황과 연계될 수밖에 없다면 이 과정의 핵심 당사국은 미국과 북한이 되며, 이 경우 마북 중심의 주도적 역할이 불가피해질 수 있다. 여기서 한국 중심의 주도적 역할은 한계에 부딪치게 된다. 이러한 구도는 상당히 우려되는 현실이나 한국이 이러한 구도 자체를 거부할 수는 없으며, 이 점은 분명 과거와 달라진 상황이다.<sup>54)</sup>

둘째, 지금까지 한반도 평화체제 구축 문제에서 ‘9·19 공동성명’ 이전까지는 북한의 핵무기 보유를 전제로 비핵화와 연계시켜 접근하지는 않았다. 말하자면 한반도의 비핵화 자체가 평화체제 구축의 핵심 사안으로 부각되지 않았다.<sup>55)</sup> 다만 한반도 평화체제 구축 여건 조성 차원에서 북미관계개선, 남북협력, 남북한 군축 및 군사적 신뢰구축, 냉전문화 극복 등의 한반도 냉전체제 해체에 초점을 맞추었다.<sup>56)</sup> 평화체제 구축 문제에서 비핵화가 핵심 사안으로 부각된다면 남북한 중심 논리인 군축 및 신뢰구축 등은 부차적 사안으로 되면서 평화체제 구축 프로세스는 비핵화 단계과정과 맞물리면서 한국의 역할은 무척 협소해진다.

결론적으로 말해 한반도 ‘비핵화/평화체제’ 연계구도 위에서 한국 중심의 접근 방식과 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없으며, 이 경우 한국의 안보적 이익과 통

54) 북미 중심의 논의 구도에서 한국의 위상과 역할의 발견은 한미동맹과 한미 간 굳건한 신뢰의 토대 위에서만 가능하다. 미국은 한반도 평화체제와 종전선언을 비롯하여 평화협정까지 제안했지만, 현 단계에 그에 대한 구체적·체계적인 프로그램이 확정된 상태는 아닐 것이다. 따라서 여기서 한미 간 한반도 평화체제 구축과 평화협정 문제에 대한 긴밀하고 체계적인 협력체계가 절실하다.

55) 비핵화와 평화체제를 연계시킨 연구로, 조성렬, “한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵,” KINU 정책연구시리즈 2005-05(통일연구원, 2005 .9).

56) 냉전체제 해체 과정도 북미/북일관계개선 문제를 비롯하여 대개 한국 주도의 고유한 과정으로 인식하면서 ‘한국의 평화이니셔티브’가 주창되었다.

일 문제에 비우호적인 결과가 초래될 수 있다. 그러나 '9·19 공동성명' 이전까지 한반도 평화체제에 대한 한국의 노력과 접근방식에 대한 북한의 외면과 미국의 평화체제 자체에 대한 적극적 관심의 결여 등으로 실질적인 진전을 볼 수 없었던 상황을 돌이켜보면 한반도 비핵화를 고리로 미국과 북한이 평화체제 문제에 적극적으로 접근할 수 있는 계기가 마련된 것은 역설적이지만 다행스런 측면도 있다. 그럼에도 한국은 한반도 평화체제 논의 과정에서 북한의 '통미봉남(通美封南)' 전략 속에서 한미 간 공동의 미래 이익에 대한 가치의 공유가 확인되지 않는다면 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국은 배제소외되는 결과를 초래할지도 모른다. 이러한 상황이 결코 현실화되어서는 안 된다. 이처럼 변화된 구도 속에서 한국의 안보적 이해와 통일기반의 확보를 위해 한국의 원칙적 입장과 추진방향 그리고 정부의 구체적인 정책이 충분히 반영되도록 해야 한다.

## 2. 한반도 평화체제에 대한 입장: 북한/미국

### 가. 북한

북한은 2005년 7월 제4차 6자회담을 앞두고 다시 한 번 대미(對美) '평화체제 수립' 을 주장하였다. 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어져 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이라고 했다. 북한 외무성담화에서 주목되는 점은 북미 평화협정이나 주한미군 철수 등 북한의 판에 박힌 주장이 언급되지 않았다는 사실이다. 또한 “평화체제 수립은 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 노정”<sup>57)</sup> 이라고 밝혔다. 이는 평화체제가 구축되면 비핵화가 실현된다는 논리로, 선 평화체제 후 비핵화 또는 평화체제와 비핵화의 병행 추진을 말한다는 점에서 북한이 지금까지 주장해온 입장을 보다 구체화하였다. 그 후 얼마 지나지 않아 제4차 6자회담의 '9·19 공동성명' 에 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이라는 데에 이르렀다.

북한은 정전협정(53.7.27)을 맺은 이후 곧 남북 간 평화협정 체결을 제의했다

57) 조선외무성 대변인 담화, “미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것,” <조선중앙통신> 2005년 7월 22일.



(’54.6.15 북한 외무상 남일, 「제네바정치회의」 최종회의). 그 후 북한은 평화협정 체결과 정전협정 무용론을 꾸준히 주장해왔다.’ 60년대 이후부터 주한미군 철수를 내세우면서, ’70년~’ 80년대부터 본격적으로 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결을 제의해왔다.<sup>58)</sup> 90년대에는 주한미군 철수와 북미 평화협정의 기본 전략에는 변함이 없는 가운데, 미국과의 평화협정 체결 포함한 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 위한 포괄적 협상을 제의한 바 있다(1994.4.28). 그 후 북한은 대미 평화협정 체결을 위한 정지작업의 일환으로 군사정전협정을 사문화시키고 정전기구의 무력화를 시도했다. 미국이 끝내 평화협정 제의에 응하지 않자 1996년 군사분계선과 비무장 지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한을 포함한 평화협정을 위한 ‘잠정협정’ 체결을 제의했다. (96.2.22 외무부 대변인 담화). 그리고 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 위한 북미 협상 제의(97.4.28 외교부 성명) 등으로 주목을 끌었다.

한편 한미 양국은 한반도 평화체제 구축의 방안으로 북측에 ‘4자회담’을 제의하였다.(96.4.16) 한국, 북한, 미국, 중국 참여의 4자회담은 제네바에서 제1차 본회담(97.12.9-10) 개최 후 6차례의 회담(제6차 99.8.5-9)에도 불구하고 당사자문제, 의제문제를 비롯하여 평화체제 구축에 대한 각국의 입장 차이로 인해 가시적인 성과를 얻지 못했다.<sup>59)</sup> 특히 당사자 문제의 경우 북한은 4자회담 틀 내에서 북미 양자 회담에 매달리면서 한국과 중국을 배제하고자 했다면, 한국은 한미 공조를 전제로 남북한 중심의 회담구도를 지향했다. 이런 점에서 4자회담 틀 내에서 북한은 한중을 배제하는 ‘4-2’ 전략이었다면, 한국은 미중의 협력과 보장에 기반한 남북한 중심의 ‘2+2’ 논리로 접근했다.

북한은 이처럼 정전협정 체결 후 반세기 이상 줄곧 주한미군 철수와 북미 평화협정을 지상목표로 삼아왔다.<sup>60)</sup> 남북 정상회담 이후 김정일 시대에 와서도 북한은

58) 북한은 1974년 3월 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 대미 평화협정 체결을 제의한 이후 줄곧 미국을 평화협정 당사자로 지목하였다. 북한은 당시 미 의회에 보내는 편지를 채택; ①상대방에 대한 불가침 서약과 무력 충돌의 위험성 제거 ②군수물자 반입 중지 ③외국군의 빠른 기간 내 철수 ④미군 철수 후 남한의 외국군 기지화 불가 등을 내용으로 한 평화협정 4개항을 제시했다; ’79.7.10 외교부대변인 성명; ’84.1.10 중앙인민위원회·최고인민위원회 연합회의; ’86.1.1 김일성 신년사; ’88.11.7 중앙인민위원회·최고인민위원회 상설회의·정무원 연합회의 「포괄적 평화보장」을 제의했다.

59) 박영호, ‘4자회담의 전개과정과 평가,’ 「한반도 평화전략」(통일연구원, 2000), pp. 171~179.

60) 2002년 북한은 북·미 ‘불가침 조약’ 체결을 제의했다. 불가침조약을 통해 대북 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 보장해줄 것을 제의했는데, 이는 평화협정 체결을 염두에 둔 제의다. 조선외무성 대변인, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도,” <조선중앙방송>

“우리 민족끼리”의 입장에 서서 근본 원칙은 조금도 변화하지 않았다. 이런 점에서 북한은 “‘실리민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일민족공조’로 조국통일을 추구해 오고 있다”고 보겠다.<sup>61)</sup> 한걸음 더 나아가 북한은 선군정치를 한(조선)반도 평화수호의 담보로 규정하는 한편, 남한 사회의 ‘평화애호세력의 연대연합’, ‘국가보안법 철폐’, ‘반미투쟁의 적극화’를 한반도 평화 보장을 위한 방도로 내세우고 있다.<sup>62)</sup>

북한은 ‘북핵 합의 ⇒ 평화체제 수립 ⇒ 관계정상화 ⇒ 비핵화 실현’의 과정으로 대미전략을 설정해왔다. 그러나 2005년 외무성 담화(7.22)를 기점으로 북핵 문제 해결 과정과 평화체제를 조율시키는 입장을 보임으로써 ‘9·19 공동성명’에서 한국과 미국의 기본 입장과의 접점을 찾을 수 있었다. 그럼에도 한반도 평화체제 논의 과정에서 북미 양자협상에 대한 북한의 전략은 근본적으로 변화하지 않았다. 이러한 북한의 의도는 결국 ‘2·13 합의’ 실무그룹(W/G) 설치 합의 사항 가운데 ‘마북 관계정상화 실무그룹’ (제Ⅲ항)으로 나타났다. 마북 관계정상화를 위한 실무그룹 설치에 아주 당연한 것 같으나, 반세기 이상 북미 양자협상 구도를 요구해온 북한 으로서는 엄청난 성과가 아닐 수 없다. 아마 북한은 핵시설 폐기에 대한 경제적 보상 보다는 북미 양자협상 구도를 제도적으로 확보한 정치적 이익에 더 큰 만족을 얻었다고 본다. 앞으로 북미 간 ‘평양-워싱턴 채널’이 본격 가동된다면, 비핵화/평화체제 문제는 북미 중심으로 논의될 수밖에 없다. 이 경우 ‘9·19 공동성명’에서 공약한 ‘직접 관련 당사국들’인 미국, 북한, 한국, 중국 4개국 간 ‘적절한 별도 포럼’에서 논의할 한반도 평화체제에 관한 협상은 이미 북미 채널을 통해 양자 간 합의된 사안을 추진하거나 또는 ‘적절한’ 수준에서 검토되는 형태에 그칠 개연성이 높다. 말하자면 ‘평양-워싱턴’ 간 합의를 베이징에서 4개국이 형식적으로 추진하는 과정이 될 것이다. 이러한 구도가 작동되면 북한이 한반도 평화와 통일 문제에 대한 정치적 이니셔티브를 장악하게 된다.

## 나. 미국

---

2002년 10월 25일.

61) 허문영, 「6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화」(통일연구원, 2005), p. 61.

62) 엄국현·윤금철, 「조선반도 평화보장문제」(평양출판사, 2006.10), 참조.

미국은 2005년 ‘9·19 공동성명’의 “한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상”을 가질 것에 합의함으로써 처음으로 평화체제와 평화협정 등에 관해 공식적인 입장을 밝혔다. 다음 해 하노이 APEC 정상회담(2006.11.18)에 부시 미국 대통령은 북한과의 한국전 ‘종전선언’ (an official end to the Korean War) 검토 의사를 표명하였다.<sup>63)</sup> 종전선언 언급은 북한의 핵포기를 전제로 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 ‘한반도의 항구적 평화체제’ 또는 북미 수교로 나아가기 위해 반드시 해결해야 할 과제로, 법적 전쟁상태의 종식 문제에 대한 정치적 의지의 표명으로 볼 수 있다. 6자 회담이 교착되고 있던 중에 부시 대통령의 제의는 북미 간 전쟁상태를 청산하기 위해 평화협정을 비롯하여 북핵 문제 해결 방식에서 미국의 정책적 변화를 예고한 구상이었다.

그동안 대북 평화협정 제의는 이미 미국 당국자들의 언명을 통해 수차례 나타났다. 북핵 6자회담 미국측 수석대표인 C. 힐은 “한미 양국이 4차 북핵 6자회담에서 북한과 평화협정 추진 문제를 검토했고 중국과도 협의했다” 고 하면서, “동북아의 질서를 구축하고 한반도 분단 상황을 종식시킨다는 차원에서 평화협정이 존재하지 않는 점을 상기할 필요가 있다” 고 하여 평화협정 문제를 관계국 간 공론화하고 있음을 밝혔다.<sup>64)</sup> 최근 로버트 졸릭 전 미 국무부 부장관은 부시 행정부의 대북 평화협정 제안 구상은 2006년 미·중 정상과의 대화에서 싹이 텄다고 밝혔다.<sup>65)</sup> 졸릭은 월스트리트저널 기고문에서 부시 행정부의 대북정책은 비핵화뿐 아니라 한반도와 동북아의 오랜 갈등 구조를 청산하려는 큰 그림에서 비롯됐다고 전한다. 그에 의하면, 부시 대통령은 2006년 4월 후진타오(胡錦濤) 중국 국가 주석과의 백악관 오찬회동에서 김정일 위원장의 개혁 가능성과 미국의 대북 평화협정 제안 문제를 타진했다. 그리고 6월 고별방문한 고이즈미(小泉純一郎) 전 일본 총리는 “평양의 쉼 법에는 미국의 신호가 많은 영향을 끼친다”면서 대북 대화를 제안하면서, 한국인들

63) Press Gaggle by Tony Snow, “an official end to the Korean War... an end to the Korean War and also the way forward, in terms of economic and other cooperation” *For Immediate Release Office of the Press Secretary*, November 19, 2006 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061119-5.html>

64) C. 힐은 전략국제문제연구소(CSIS) 연설(2005.8.17)을 통해 “북한 대표단과는 베이징에서 공식적으로 만나기 2주 전 평화협정 문제를 논의했다”고 밝혔다. <연합뉴스> 2005.08.18.

65) Robert B. Zoellick, “Long Division” *The Wall Street Journal*, Feb 26, 2007; [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200702271830461&code=910303](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200702271830461&code=910303).

은 역사적 경험으로 주변국을 의심하는 반면에 미국을 미래의 중요한 보장자로 여긴다는 점도 덧붙였다고 한다. 미국은 이 같은 대화의 결과 최근 6자회담에서 초기 조치를 북한의 비핵화 및 한반도 평화의 시작으로 삼는 접근 방식을 선택하게 됐다. 그에 따라 부시 정부는 북한을 개방시키는 최선의 방법은 외부 환경을 변화시키는 것이라고 믿고 핵무기 프로그램에 대한 압박을 유지하면서 신뢰를 구축하고 안전보장과 투명성을 제공한다면 동북아 안보 환경이 개선될 것이라는 구상아래 추진되고 있다는 주장이다.

한편 미국의 대북 평화협정 제의 등 대북정책의 전향적 접근 과정에서 한국 정부의 역할과 노력을 외면할 수는 없다. 사실 부시 대통령의 후진타오 중국 국가 주석과의 대북 평화협정 제의 논의, 고이즈미 전 일본 수상과의 체제안전을 담보로 하는 대북 개방전략 문제 등에 대한 부시 정부의 이른바 '발상의 전환'은 이미 몇 달 전 한미 정상회담을 통해 나타났다. 2005년 APEC 개최 기간에 이루어진 한미 정상회담(11.17)에서 '한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언'을 채택하였다.<sup>66)</sup> 이 경주 선언은 한미 양 정상 간 최초로 정전체제로부터 평화체제로의 이행을 공식적으로 거론했다는 점에서 무척 주목된다.

이 공동선언에서 양 정상은 북한 핵문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는데 중요한 기초를 제공할 것이라는 데 인식을 같이하면서, 한반도에서 군사적 위협을 감소시키고 현 정전체제로부터 평화체제로의 이행하는 것이 한반도에서의 완전한 화해와 평화 통일에 기여할 것이라는 데 동의하였다. 이처럼 '경주선언' 당시 미국은 비로소 북한 핵문제 해결을 위한 접근방식의 전환을 보였다고 여겨진다. 즉, 핵문제 해결과정과 한반도 평화체제 구축과의 연계를 시사한 것으로, 이는 대북 '선(先) 핵포기'를 강력히 주장해온 미국 대북정책의 획기적인 변화를 의미한다. 더욱이 북한 체제보장을 전제로 "한반도의 현 정전체제로부터의 평화체제로의 이행"을 추구하겠다는 입장은 미국이 마침내 한국의 설득과 북한의 주장을 수용한 것으로 이해된다. 북핵 문제 해결방식에 대한 공감대의 확산 속에서 그 다음해 워싱턴에서 열린 한미 정상회담에서 한미 양국은 6자회담 재개를 위한 '공동의 포괄적 접근방안'<sup>67)</sup>을 마련키로 합의했다.

66) “‘한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언’ 채택”(2005-11-17)  
[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive\\_view.php...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive_view.php...)

이 시기 미국의 대북정책 변화는 북한의 대미 평화체제 수립 요구와 맞물린다는 점에서 주목을 요한다. 북한은 이즈음 또다시 대미 평화체제수립을 요구했다.<sup>68)</sup> 북한은 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어져 자연히 비핵화 실현으로 이어진다고 하면서, “평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정”이며, 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정이며 평화체제수립과정은 반드시 북미 사이의 평화공존과 북남 사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다고 주장했다. 그 후 2006년 APEC 하노이 한미 정상회담(2006.11.18)에서 부시 대통령이 북한이 핵을 포기한다면 한국전 ‘중전선언’을 할 수 있다는 입장을 밝힘으로써 중전선언과 관련된 평화협정 논의가 진지하게 제기되는 계기를 맞게 되었다.<sup>69)</sup>

미국이 한반도 평화체제 구축 특히, 대북 평화협정까지 이르는 사안에 대해 정치적 결단을 내린 데에는 다음의 세 측면에서 이해된다.

첫째, 북한 핵문제 해결을 위해 군사적 옵션을 선택할 수없는 제약 조건 속에서 북한 핵무기와 핵물질 보유 증대 가능성을 더 이상 방치할 수 없는 상황이었다. 이에 미국은 타협과 협상을 통한 외교적 해결 방식을 택할 수밖에 없는 현실을 수용하지 않을 수 없었다.

둘째, 북미 양자 간 직접협상을 회피하고 다자간 협상 틀인 6자회담을 통해 북핵 포기를 위한 다자간 설득과 압력을 기대했지만 오히려 그 반대의 효과만 나타났다. 즉, 한국, 중국, 러시아의 북핵 문제에 대한 이해와 접근방식은 미국과 달랐다. 따라서 미국과 일본이 주도하는 대북제재는 실효성을 거둘 수 없었고, 점차 6자회담 구도에서 미국이 소외되고 포위당하는 형세로 반전되었을 뿐만 아니라, 회담이 거듭될수록 중국의 조정과 영향력이 증대되는 추세였다. 말하자면 6자회담 구도에서

---

67) “북핵 해결 ‘공동의 포괄적 접근방안’ 마련 합의”(2006-09-15)

[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)

68) “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장” <조선중앙통신> 2005. 7. 22.

69) 당시의 한미 정상회담에서 한국은 북한 핵폐기 시 경제적 인센티브 제공을 거론했다(2006-11.19). [http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)

미국의 주도력과 정책적 의지가 쉽사리 관철될 수 없었던 상황은 미국의 당혹과 함께 접근방식의 전환을 모색하지 않을 수 없게 만들었으며, 그 결과 미국은 한반도와 동북아질서의 안정과 북핵 문제 해결과정에서 북미 타협을 통한 평화적 해결을 추구해온 한국, 중국, 러시아의 입장을 반영할 수밖에 없었다.

셋째, 앞의 두 측면에서 나타난 수세적 대응과는 달리 미국은 한반도 평화체제 구축 논의와 평화협정 문제에 대해 더 이상 소극적으로 대응할 필요가 없다는 인식의 전환이 나타난 것으로 보인다. 북한은 오래 동안 미국과의 관계개선을 통해 체제보장과 미래를 보장받으려고 노력해왔다. 여기서 북한의 핵전략은 대미 전략의 핵심으로 작용했다. 그와 달리 그동안 미국은 북한을 포용해야 할 전략적 가치를 발견하지 못했고, 오히려 군산학복합체의 이익과 MD 체제의 구축을 위해 북한의 존재와 위협을 실제 이상으로 과장해야 할 필요성이 있었다. 그럼에도 북핵은 미국의 '필요 악'의 정도의 위협 수준을 넘었을 뿐만 아니라, 북핵 해결 과정에서 중국의 국제적 위상 증대와 더불어 한반도 북부 지역이 중국의 영향권 속으로 급속히 편입되는 현상도 주목하지 않을 수 없다.

미국의 한반도 평화체제 구축 논의와 대북 평화협정 제안은 미국의 주도적 역할과 함께, 평화협정의 경우 미국의 당사자 지위뿐만 아니라 보장자로서의 역할과 지위를 향유하게 된다. 즉, 한반도 평화체제 논의과정에서나 평화협정 문제에서나 미국의 주도적 역할이 전제되어야 한다. 따라서 이 과정에서 미국은 동북아 질서를 미국 중심적인 구도로 되돌려 놓을 수 있을 뿐만 아니라 특히, 한국과 북한 양자 모두를 통제할 수 있다. 우선 오매불망 대미관계 개선을 국가전략의 최대 목표로 삼고 있는 북한을 북미관계정상화 과정과 평화협정 논의 속에서 충분히 관리통제할 수 있는 이점이 있다. 그와 함께 한국도 미국의 한반도 전략 구도 속에 묶을 수 있다. 한미동맹의 미래에 대한 양국 간 불협화음이 쉽사리 진정될 것 같지 않은 상황에 한국인의 한반도 평화에 대한 열망과 한반도 평화체제 구축에 대한 기대에 부응함으로써 반미감정을 억제할 수 있다. 더욱이 한반도 평화체제 구축과정과 특히, 핵을 보유한 북한과의 평화협정 논의 과정에서 한국의 안보와 한반도 평화에 대한 궁극적인 보장자로서의 미국의 역할과 위상을 재확인함으로써 미국에의 의존을 한층 불가피하게 만들 수 있다.

2:13 합의 를 계기로 한반도 평화체제 구축 문제 실현가능성과 함께, 한반도

문제의 구도는 부시 대통령 1기 당시 네오콘(Neo-Con)이 주도했던 방향과 내용보다 한층 복잡해졌다. 북한을 '악의 축'으로 규정했던 '단순하고 명료한' 네오콘 입장보다 국제정세의 변화된 현실의 인정 위에서 미국의 국익을 실리적으로 관리하는 '현실주의자'들에 의한 북핵 해결 방식의 전환과 더불어, 한반도 평화체제 구축 과정을 통한 남북한 통제방식은 우리에게도 새로운 대응양식을 요구한다. 한반도 평화체제 구축과정에서 북한의 개혁·개방을 위한 에너지 및 경제지원, 그리고 동북아시아 국가들의 관계개선을 통해 한반도의 통일 환경을 조성해 나가야 한다. 이 과정에서 한국은 최소주의적 접근의 한계를 극복하는 한편, 대북 개방의 '전략적 비전'을 제시해야 한다.

### III. 한반도 평화체제 로드맵: 한반도 평화프로세스

#### 1. 미국의 비핵화 목표시한

미국은 서두르고 있다. 그러나 향후 북한이 비핵화 약속을 성실히 이행하면서 협상을 계속한다고 해도 부시 대통령 임기 내 핵폐기를 완료하기는 쉽지 않다. 이런 조건 속에서 미국은 지금 세계를 향해 동북아의 북한 핵문제 해결의 성과를 과시해야 할 절박한 상황에 처했다. 여기서 마소 냉전이 피크를 이루던 1970년대에 닉슨 미국 대통령이 소련으로부터 중국을 분리시키기 위한 전략으로 대중 테탕트 정책을 구사하여 세계적인 충격을 가했던 것처럼, 부시 대통령도 한반도 비핵화를 목표로 충격적인 대북 제의를 할 것으로 전망된다. 말하자면 부시 대통령은 북핵 폐기를 끌어내기 위한 특단의 조치로서 '드라마틱한' 변화를 연출할 수도 있다.

미국 국무부는 2008년 상반기를 북핵 폐기 시한으로 설정했다. 미 국무부는 「2008 회계연도 업무계획보고서」에서 2008년 초까지 북한 핵 협상을 마무리하고, 그 다음 북한 핵무기와 핵프로그램 해체 시작 및 검증체제 가동을 목표로 하고 있음을 분명히 천명했다. 그리고 2008년에는 북한의 모든 중장거리 미사일의 해체를 위한 대북 미사일 협상의 개시도 목표로 제시했다. 이 업무계획은 금년 한 해

동안 대북 핵협상을 지속시켜 2008년 초 협상 타결을 목표로 제시하였다. 그리고 화학무기 수출통제체제인 호주그룹(AG)을 통해 지속적으로 북한의 화학무기 거래를 감시하고 적절하게 대응할 것임을 밝혔다. 다음으로 북한의 생물무기 문제에 대해선 북한의 생물무기 협약 준수를 계속 압박해나가면서 이를 위한 전략 보강 입장을 밝혔다. 특히 북한의 미사일 문제와 관련, 미사일기술통제체제(MTCR)의 1등급 대상인 탄두 중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상의 미사일과 관련 프로그램을 모두 제거하는 것을 포함해 북한의 미사일 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출금지 협상을 2008년에 시작년도로 설정하였다.<sup>70)</sup>

미국은 「2008 회계연도 업무계획보고서」에서 내년 초까지 북한 핵협상을 ‘마무리’하는 한편, 북한의 중장거리 미사일의 해체를 위한 협상을 개시하겠다는 정책 목표를 천명한 셈이다. 콘돌리자 라이스가 이끄는 국무부는 이 업무계획보고서를 지침으로 올해 북핵 문제 협상 타결에 적극적으로 나올 것이며, 목표시한인 2008년 초까지 큰 틀에서 협상 타결을 위해 북한의 요구를 전향적·전격적으로 수용할 가능성이 크다.

북미관계정상화 문제도 활발하게 논의되는 분위기 속에서, 수교는 북한 비핵화의 마지막 단계이나, 테러지원국리스트 해제는 조만간 타결될 수 있을 것으로 보인다. 이는 미국이 2000년 10월 북미공동코뮤니케에서 이미 북한과 약속한 문제다. 클린턴 행정부는 정전협정의 평화체제로의 전환, 주권 존중 및 내정불간섭 그리고 경제 교류 협력을 약속했으며, 북한은 미사일 모라토리움을 선언했다.<sup>71)</sup> 그러나 ‘북미 공동코뮤니케’는 뒤이어 집권한 부시행정부에서 클린턴 행정부의 정책을 모두 반대하는 정책을 펴면서 휴지조각이 되고 말았다. 이제 미국은 2000년 10월 당시 북미 코뮤니케의 합의 원칙과 내용을 되살리는 결단도 예상된다. 다시 한 번 미국 국무 장관 레벨에서 ‘북미 공동코뮤니케’ 발표가 기대된다. 이야말로 미국 대북 포용정책의 상징적 이벤트가 아닐 수 없다.<sup>72)</sup> 향후 다양한 분야에 걸쳐 미국의 대북 ‘미소(微笑)정책’이 예상된다. 즉, 북한의 문화, 예술, 스포츠, 과학기술 등의 분야의 중

70) U.S. Department of State FY 2008 Performance Summary 02/05/07 Indicator #24: Status of Verified Elimination of North Korea's Nuclear, Chemical, Biological, and Long-Range Missile Programs <http://www.state.gov/documents/organization/79679.pdf>

71) US-DPRK Joint Communique U.S. Department of State, October 12, 2000; “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동코뮤니케” <조선중앙통신> 2000.10.12.

72) Joel S. Wit, Enhancing U.S. Engagement with North Korea *The Washington Quarterly*(Spring 2007) 30:2 pp. 53-69.



사지들을 미국에 초청·환대함으로써 북한을 ‘감동’시키고 대미 의존도를 높여갈 수 있다.

## 2. 한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula)

한반도 평화 프로세스는 종적·횡적 두 축에서 접근할 수 있다. 종적 차원의 단계적 구분은 ‘비핵화/평화체제’의 합의를 전제로 예상 시한을 설정한 축이다. 북한은 비핵화가 의무 이행사항이다. 그와 함께 횡축은 이에 대한 각국의 상응조치로 미국의 대북체제보장, 한국의 대북개발협력 및 통일준비 그리고 중국·일본·러시아의 경우 동북아다자안보 및 경제협력체를 추진해 나가는 구도이다. 횡적 차원의 국가별 구분은 북한, 미국, 한국 등 관련국의 의무 사항 즉, 핵심적 아젠다를 중심으로 접근한 축이다.

여기서 단계별 시기 구분은 최근 세계의 주목아래 추진되고 있는 미국의 비핵화에 대한 주도적 의지와 정책 방향을 감안하여 타깃 타임을 ‘2·13 합의’ 내용과 부시 정부의 예상 가능한 정치 일정과 연동시켰다. 특히 <제1단계>의 경우 ‘2·13 합의’의 초기조치와 다음단계 조치를 한반도 비핵화의 실천적 행동계획 단계로 규정하고, 2008년 상반기까지 핵프로그램 폐기를 목표로 하는 미국 정부의 타깃타임을 출발점으로 보았다. 그 이후 <제2단계>부터는 북한의 사정과 한국, 미국의 정치 상황을 고려한 시기 별 단계 구분을 시도했다(다음 도표 참조)

한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula) 로드맵

	북한: 비핵화	미국: 대북 체제보장	한국: 대북개발 협력 및 통일준비	중국일본러시아: 동북아다자안보및 경제협력체 추진
제1단계 (Phase I) 2007 ~2008 전반기	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■비핵화초기조치 이행</li> <li>■다음단계조치 이행</li> <li>-핵시설 불능화</li> <li>-현존 핵프로그램 완전신고 (사찰 및 검증완료)</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■마북관계정상화 협의</li> <li>-테러지원국리스트 해제</li> <li>-대적성국교역법 적용 종료 검토</li> <li>■한반도평화포럼 가동</li> <li>-경수로 제공시기 논의 &lt;2008년&gt;</li> <li>■미사일 및 생화학무기 협상시작</li> <li>- 「한반도평화협정」 논의/체결</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■경제 및 에너지 협력W/G운영</li> <li>■군사당국자회담 개최</li> <li>-군사적 긴장완화방안 논의</li> <li>■한반도평화포럼 가동 &lt;2008년&gt;</li> <li>■ 「한반도평화협정」 논의/체결</li> <li>■군축방안 협의</li> <li>■대북 개발협력 프로젝트 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■중국: 한반도 비핵화W/G 운영</li> <li>■일본: 북일관계정상화W/G 추진</li> <li>-납치문제 해결</li> <li>■러시아: 동북아평화안보체제W/G 운영</li> </ul>
제2단계 (Phase II) 2008 후반기 ~2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>■핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/폐기 시작</li> <li>-2008년 상반기 핵무기 및 핵물질 완전 신고, 2013년 폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「한반도 평화협정」 체제 개막</li> <li>-경수로 공사 재개</li> <li>-북미 연락사무소 설치 (2008년 중)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■군축 추진</li> <li>-북한군의 대북 진출기업 우선취업보장</li> <li>■ &lt;남북경제공동체&gt; 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■일본: 배상금 지불 시작</li> <li>■일북 수교</li> <li>■동북아안보경제협력기구 출범</li> </ul>
제3단계 (Phase III) 2013 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>■핵무기 완전폐기 및 핵물질 반출 완료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■마북 수교</li> <li>■주한미군 일부철수 (상징적주둔)</li> <li>■유엔사 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ &lt;남북연합&gt; 단계 진입</li> <li>-유엔 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■동북아안보경제공동체 형성</li> </ul>

\*중축: 목표 시한에 의한 단계별 구분

\*횡축: 북한 비핵화 조치의 단계와 연계된 각국 상응 조치의 핵심 사안

## 가. <제1단계>(Phase I): 2007년-2008년 상반기

목표 시한은 2008년 상반기로 설정된다. 이 단계에서는 북한의 핵폐기 의지가 결정적인 변수이다. 그러나 북한의 의무 사항이 가혹하지 않다는 점에서 적어도 이 단계에서는 파국적 상황이 도래하지는 않을 것으로 예상된다. 북한은 '2·13 합의'에서 핵 카드를 두 차원으로 분리한 협상전략으로 나왔다. 하나는 핵프로그램, 다른 하나는 핵무기 및 핵물질로 전자에 대해서만 협상대상으로 삼았다. 초기 단계의 영변 핵시설 폐쇄봉인 절차는 별 탈 없이 통과될 것이다. 미국의 상응조치로서 마북관계정상화 협의 속에서 테러지원국리스트 해제 논의가 진전되는 가운데 대북 적대시정책의 구체적 포기로 테러지원국리스트 해제가 이루어지는 한편 대적성국교역법 적용 종료 검토가 진행된다. 이와 함께 북한의 HEU 프로그램을 포함한 핵프로그램 완전신고 및 핵시설 불능화 조치를 포함한 '다음단계' 조치가 거의 동시에 이루어질 수 있다. 또한 한반도 평화포럼이 가동되어 여기서 경수로 제공시기가 논의될 것이다.

미국은 2008년에 일단 1단계 핵협상 완료를 전제로 미사일 및 생화학무기 협상을 시작하게 되며, 한반도 평화협정문제는 논의 수준을 넘어 극적인 체결 상황까지 진전될 수도 있다. 미국이 이 단계를 2008년 상반기 목표 시한에 끝내기 위해서는 미국의 대북 적대시정책 포기의 상징적 조치의 선행적인 결단이 필요하다. 이 모든 과정은 대개 북미 실무그룹의 양자협상에서 대체적인 가닥이 잡힐 것이다.

한국은 2007년에는 경제 및 에너지 협력W/G운영한다. 후반기에 군사당국자회담 개최를 통해 군사적 긴장완화 방안을 논의해야 한다. 직접 관련 당사자들과 함께 '한반도 평화포럼'을 가동하여, 한반도 평화협정 문제를 논의한다. 이 채널을 통해 남북한 군축방안을 협의하게 된다. 한편 <제1단계>에서부터 한국은 대북 개발협력 프로젝트를 적극 가동해야 한다.

중국일본러시아 각국의 상응조치는 다음과 같다. 중국은 한반도 비핵화W/G를 운영하며, 일본은 북일관계정상화W/G를 운영하면서 납치문제 해결을 추구할 것이다. 그리고 러시아 동북아평화안보체제W/G 운영 책임을 맡는다.

## 나. <제2단계>(Phase II): 2008년 후반가-2013년<sup>73)</sup>

두 번째 단계는 비교적 긴 시간을 요한다. 이 단계에서는 핵무기 및 핵물질을 폐기 대상으로 북미 간 그리고 ‘별도포럼’의 4국 간 지리한 협상이 지속된다. 이 시기의 마지막 부분에서는 북핵 폐기는 거의 불가역적 수준으로 진전되어야 한다. 여기서는 미국의 체제보장에 대한 북한의 확신과, 핵무기 포기에 대한 북한의 ‘역사적’ 결단 여부가 결정적인 변수이다. 이는 오로지 북한 김정일 국방위원장의 고독한 고뇌의 산물일 수밖에 없다.<sup>74)</sup> 결단 후에도 상황은 반전을 거듭할 수 있다. 어쨌든 <제2단계>는 앞 단계 특히, 평화협정의 협상 내용에 따라 이 단계의 진행 템포가 영향을 받을 것이다.

북한의 비핵화 조치는 핵무기 및 핵물질의 신고/검증/사찰/폐기에 이르는 전 과정을 포괄한다. 그러나 무엇보다 2008년 상반기에 핵무기 및 핵물질의 완전 신고가 이루어지는 일이 중요하다. 핵무기 및 핵물질의 성실한 신고가 이 단계의 출발점이기 때문이다. 미국은 국내외적 정치적 스케줄에 따라 북한이 <제2단계>의 문턱에서 주저 없이 돌입하기를 바랄 것이다. 물론 북한에 대한 아주 매력적인 정치·경제적 인센티브를 제공해야 한다. 이 단계는 이미 전 단계의 발전 형태로 한반도 평화협

73) <제2단계> 목표 시한을 2013년으로 설정한 까닭은 두 가지이다. 2012년은 김일성 100주기이자 김정일 70기가 되는 해로 대내외적으로 북한의 정치적 변신을 선언할 수 있는 시기로 기대된다. 그리고 미국과 한국의 국내정치적 전환기라는 점에서 2012년~2013년 사이의 대타협을 전망할 수 있다.

74) “김정일은 결코 핵을 포기할 수 없다”는 명제는 핵무기 없는 수령체제는 존속될 수 없다는 점에서, 김정일 체제가 유지되는 한 핵포기를 기대할 수 없다는 논리다. 이는 북핵 문제에 대한 타협과 보상에 의한 외교적·평화적 해결 방식을 냉소적으로 보면서 핵문제 해결의 구체적·실천적 대안 제시 노력 자체를 원천적으로 봉쇄한다. 문제는 그 지점에서 그치지 않는다. 최근 ‘2·13 합의’로 미국 주도로 전개되고 있는 한반도 정세의 엄청난 변화에 당혹해 하고 ‘의식불명’ 상태에까지 이르렀다는 데 안타까움이 있다. 다른 한편 “김정일은 김일성의 유훈대로 한반도 비핵화를 실현할 것이다”는 입장은 미국의 대북 적대시정책만 포기되면 북한이 핵을 가질 하등의 이유가 없다고 하면서 북한 핵은 대미 ‘협상용’이라고 주장한다. 북한의 체제보장은 주한미군 철수뿐만 아니라 한미동맹 해체까지 요구하고 있다. 그러나 궁극적으로 미국에 의해 북한 김정일 체제의 보장이 가능하다는 인식은 북한 체제의 특성과 북한 현실에 대한 ‘나이브(naive)’한 발상의 소치다. 오히려 미국의 대북 적대시정책으로 김정일 체제가 지금까지 유지되어온 측면도 무시할 수 없다. 북한이 주장하는 체제보장은 한반도에서 미군의 존재가 완전 사라지는 상태에만 그치지 않는다. 사실 남한의 경제적 번영과 민주화 역량에 의한 위협이 더욱 결정적이며 우려되는 대상이다. 더욱이 북한 체제의 또 다른 위협 요인은 김정일 수령체제의 극단적 폐쇄성과 기만적 허장성세 그 자체에 내장되어 있다. 국제적 외부 환경만 허용되면 북한은 중국 베트남처럼 개혁·개방정책을 적극 추진할 것이라는 주장은 개혁·개방과 김정일 체제 자체는 상호 배타적·모순적 관계에 놓여 있다는 사실을 애써 외면한다. 이제 미국의 적대시정책이 한풀 꺾이면 실질적인 위협 실체인 남한 문제가 부각된다. 그런 점에서 남한의 정치적 변동과 사회적 역학 관계는 김정일 체제의 사활과 미래와 관련된 그야말로 자기문제가 아닐 수 없다.

정체제가 개막되어, 경수로 제공 논의 차원을 넘어 경수로 공사 재개에 들어가야 한다. 북한의 핵물질 재처리시설이 완전히 불능화된 상태에서 경수로에서 플루토늄을 추출하는 작업은 전혀 무의미하다. 따라서 경수로 공사 재개는 결코 어려운 과제가 아니며 미국이 주저할 이유가 없다. 또한 이 단계에서 평양-워싱턴 간 북미 연락사무소가 설치되어야 한다. 이는 2008년 초 무렵에 가능하며, 예상보다 빠른 시일 내에 이루어질 수도 있다.

한국은 남북한 간 군축 추진의 본격적인 단계에 들어간다. 퇴역 북한군에게 대북 진출기업의 우선취업 보장을 비롯하여 다양한 경제지원 방식을 제공함으로써 군축 유인 동기를 강화해야 한다. 이 단계에서 우리는 통일 기반의 확충을 위해서 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 이제 북한만 홀로 사회주의 국가의 섬으로 남아있기는 어렵다. 정상국가로 되기 위해서는 자본주의적 시장경제 체제에 편입되는 길 외에는 대안이 없다.<sup>75)</sup> 그럼에도 북한은 개혁개방에 대해 아주 신중하게 접근할 것이다. 개성공단의 사례를 충분히 검토하면서 개방에 따른 체제충격을 완화하고 사회주의 체제유지에 순기능적인 개방 형태를 모색할 것이다. 북한의 개방 충격에 대한 우려를 이해하면서 대북 개발협력을 다양화·제도화시켜 나가야 한다. 이 단계의 후반에 이르러서는 ‘한반도 경제공동체’ 형성의 전망을 확보해야 한다.

여기서 반드시 환기되어야 할 사실은 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화상태를 구축하는 과정이나, 평화체제 수립 자체가 한반도의 영구한 ‘평화적 분단’을 제도화하는 것으로 귀결될 수는 없다는 점이다. 따라서 평화체제 수립·전환과정에서 한민족의 통일 문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 하며, 평화체제 수립과 관련하여 통일 문제 논의 시점은 바로 <제2단계>의 중반 즈음에서 시작되어야 바람직하다.

한편 일본은 배상금 문제에 대한 협상을 개시하며, 이 단계 중반에 이르러 북미 관계정상화에 앞서 일북 수교를 단행할 수 있다. 그와 함께 중국·일본·러시아는 동북아안보·경제공동체 협력기구를 출범시켜야 한다.

---

75) 서재진, “북한의 미래,” 「세계체제이론으로 본 북한의 미래」(황금알, 2004), pp. 293~298.

#### 다. <제3단계>(PhaseⅢ): 2013년 이후

이 단계는 핵폐기의 최종적 완료와 북미 수교가 맞교환되는 단계이다. 북한은 핵무기 완전폐기와 핵물질의 북한 밖으로의 반출을 완료해야 한다. 이에 대한 상응조치로 미국은 주한미군 철수를 단행할 수 있다. 그러나 남한, 북한, 미국의 합의에 의해 주한미군의 상징적 수준의 주둔이나, '평화유지군'으로서의 적당한 규모의 주둔은 가능할 수 있다. 평화협정에 의한 평화보장관리기구의 구성·운영이 시작되면서 UNC는 자동적으로 해체된다. 북핵의 완전폐기 확인 시 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 평화포럼의 역할 종료와 함께 한반도 평화체제로의 공식전환이 이루어진다.

한국은 이 시기 상당한 수준의 남북한 경제통합을 바탕으로 남북한 합의에 의해 <남북연합> 단계로의 진입을 국제적으로 선언한다. 한반도의 남북관계의 특수한 성격 즉, 남북한 두 정부에 의한 국가연합 형태인 <남북연합>의 지위에 대해 유엔의 인정과 함께 <남북연합> 현장에 기반한 국제법적 보장을 획득한다.

마지막으로 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 함께 평화포럼과 러시아와 일본이 참가한 6자회담에서 국제적인 보장방안과 평화체제 관리방안 등이 마련된다. 이미 북·미 수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점에서, 국제적 보장 아래서 한반도 평화체제의 법적·제도적 구축 상태를 완료한다. 따라서 한반도의 '공고한 평화상태'의 유지를 위해 앞 단계에서 이미 합의된 '평화보장관리기구'를 작동시키면서 평화협정 합의사항 이행을 심화시켜 나간다. 동북아 차원에서는 미국을 비롯한 6자회담 관련국들은 마침내 '동북아안보·경제공동체' 형성을 완료함으로써 동북아의 새로운 문명의 시대를 열어 나간다. 한반도 평화체제 수립으로 북한은 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 한반도 평화체제의 유가지속이 법적·제도적으로 보장되는 시기에 들어서면 비로소 '평화체제'가 정착되었다고 할 수 있다. 마지막으로 평화체제 단계에서 통일 문제는 상당한 수준으로까지 진전되어야 한다. 이 시기에 이르러 통일 추진에 대한 남북한 합의 속에서 통일의 방법과 절차 등에 대해 높은 수준의 합의가 마련될 수 있다.

이제 다시 원점으로 돌아와 보자. ‘2·13 합의’는 2002년 10월에 불거진 제2차 북핵 위기를 미국이 스스로 자초했다고 보는 시각에 더욱 확신을 가져다주었다. 이에 대해 우리 사회 한편에서는 미국의 실패와 ‘배반’으로 미국의 대북정책을 비판하는 입장, 다른 한편에서는 북한 핵문제 해결과 함께 한반도 평화체제 구축의 출발점으로 환영하는 입장으로 대별된다. 그러나 미국의 대북정책의 전환을 환영하거나 비난하는 입장은 한반도 주변의 급변하는 상황 변화의 의미를 이해하는 데 전혀 도움이 되지 않는다.

비핵화와 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국의 ‘평화 이니셔티브’가 관철되기에는 상당한 한계가 노정되고 있다. 비핵화와 평화체제 구축 추진 과정에서 미국과 일본을 비롯한 관련국들의 전술적 방향과 한국의 대북통일정책의 원칙 사이에 균열이 발생할 수 있다. 말하자면 미국일본의 길과 한국의 길이 반드시 일치하는 것은 아니라는 말이다. 이는 엄연한 현실이다. 우리가 현실을 끌어갈 수 없다면, 변화된 현실을 냉혹히 직시하고 창조적으로 적응대응함으로써 ‘현실’을 변화시킬 수 있다. 한국의 주도적 역할 공간이 제약되는 조건 속에서 핵심 의제 설정 과정에서 한국과 미국일본의 이해관계의 불일치가 나타나고 우리의 입장이 충분히 반영되지 못할 상황을 거부하기는 어렵다. 특히 ‘비핵화/평화체제’ 연계 속에서 자칫 미국과 북한 중심의 협상구도로 기우는 상황을 주시해야 한다. 그럼에도 우리는 이 길을 가지 않으면 안 된다. 이 길을 통해 한반도 ‘비핵화/평화체제’구축, 그리고 통일로 나아가야 한다.

# 6자회담 북핵 합의문 전문

## ◆ 9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치

I. 참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명의 이행을 위해 초기 단계에서 각국이 취해야 할 조치에 관하여 진지하게 생산적인 협의를 하였다. 참가국들은 한반도 비핵화를 조기에 평화적으로 달성하기 위한 공동의 목표와 의지를 재확인하였으며 공동성명상의 공약을 성실히 이행할 것이라는 점을 재확인하였다. 참가국들은 '행동 대 행동' 원칙에 따라 단계적으로 공동성명을 이행하기 위해 상호 조율된 조치를 취하기로 합의했다.

II. 참가국들은 초기 단계에 다음과 같은 조치를 병렬적으로 취하기로 합의했다.

1. 조선민주주의인민공화국은 궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증 활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청한다.

2. 조선민주주의인민공화국은 9·19 공동성명에 따라 포기하도록 돼 있는 사용 후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함, 성명에 명기된 모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다.

3. 조선민주주의인민공화국과 미국은 양자간 현안을 해결하고 전면적 외교관계로 나아가기 위한 양자대화를 개시한다. 미국은 조선민주주의인민공화국을 테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 조선민주주의인민공화국에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다.

4. 조선민주주의인민공화국과 일본은 불행한 과거와 미결 관심 사안의 해결을 기반으로 평양선언에 따라 양국 관계 정상화를 취해 나가는 것을 목표로 양자대화를 개



시한다.

5. 참가국은 9·19 공동성명의 1조와 3조를 상기하면서 조선민주주의인민공화국에 대한 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의했다.

이와 관련, 참가국들은 초기 단계에서 조선민주주의인민공화국에 대한 긴급 에너지 지원을 제공하기로 합의했다. 중유 5만t 상당의 긴급 에너지 지원의 최초 운송은 60일 이내에 개시된다.

참가국들은 상기 초기 조치들이 향후 60일 이내에 이행되며 이러한 목표를 향하여 상호 조율된 조치를 취한다는 데 합의했다.

Ⅲ. 참가국들은 초기 조치를 이행하고 공동성명의 완전한 이행을 목표로 다음과 같은 실무그룹(W/G)을 설치하는 데 합의했다.

1. 한반도 비핵화
2. 미·북 관계 정상화
3. 일·북 관계 정상화
4. 경제 및 에너지 협력
5. 동북아 평화·안보 체제

실무 그룹들은 각자 분야에서 9·19 공동성명의 이행을 위한 구체적 계획을 협의하고 수립한다. 실무그룹들은 각각의 작업 진전에 관해 6자회담 수석대표회의에 보고한다. 원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않는다. 5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행될 것이다.

참가국들은 모든 실무그룹 회의를 향후 30일 이내에 개최하는 데 합의했다.

Ⅳ. 초기 조치 기간 및 조선민주주의인민공화국의 모든 핵프로그램에 대한 완전한

신고와 흑연감속로 및 재처리시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설의 불능화를 포함하는 다음 단계 기간 중, 조선민주주의인민공화국에 최초 선적분인 중유 5만 t 상당의 지원을 포함한 중유 100만 t 상당의 경제·에너지·인도적 지원이 제공된다.

상기 지원에 대한 세부 사항은 경제 및 에너지 협력 실무그룹의 협의와 적절한 평가를 통해 결정된다.

V. 초기 조치가 이행되는 대로 6자는 9·19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최한다.

VI. 참가국들은 상호 신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동 노력을 할 것을 재확인하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다.

VII. 참가국들은 실무 그룹의 보고를 청취하고 다음 단계 행동에 관한 협의를 위해 제6차 6자회담을 2007년 3월 19일에 개최하기로 합의하였다.

#### ◆ 대북 지원 부담의 분담에 관한 합의 의사록

중국, 미국, 러시아, 한국은 각국 정부의 결정에 따라 II조 5항 및 IV조에 규정된 조선민주주의인민공화국에 대한 지원 부담을 평등과 형평의 원칙에 기초하여 분담할 것에 합의하고, 일본이 자국의 우려 사항이 다뤄지는 대로 동일한 원칙에 따라 참여하기를 기대하며 또 이 과정에서 국제사회의 참여를 환영한다.

# 질문&메모

1. 선생님의 성함과 소속을 알려주세요.

이름 :

소속 :

2. 질문하고 싶은 발표자나 토론자 :

3. 질문 또는 토론 내용 (1)

4. 질문 또는 토론 내용 (2)

# 질문&메모

1. 선생님의 성함과 소속을 알려주세요.

이름 :

소속 :

2. 질문하고 싶은 발표자나 토론자 :

3. 질문 또는 토론 내용 (1)

4. 질문 또는 토론 내용 (2)

