



KNSI 특별기획 제19-2호

2007 남북정상회담 이후 한반도 평화의 과제 : 상호신뢰와 동시행동의 중요성

서보혁

(코리아연구원 기획위원/이화여자대학교 이화학술원 전임연구위원)

- I. 핵 불능화에 상응하는 종전선언의 필요성
- II. 북미관계 정상화에 대한 양국 정상의 의지가 관건
- III. 이중적 선순환 구조 정착이 관건

지난 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회담 결과가 발표되고, 바로 다음 날 2007 남북정상회담 공동선언이 발표되었다. 이는 한반도 비핵화 실현, 평화체제 수립, “남북관계 발전과 평화번영”이 상호 순방향으로 맞물리면서 병행 추진되고 있음을 보여준 것이다. 두 번째 남북정상회담에서 처음 평화문제가 다뤄진 것은 6자회담과 남북대화, 한반도 평화정착과 남북한 공동번영의 선순환을 가져올 발판으로 작용할 것이고, 한반도 비핵화 실현 및 평화체제 수립과정에서 남북한의 적극적인 역할과 국제 협력의 상호보완성을 확인해준 것이다. 물론 한반도 평화체제 수립, 남북관계의 질적 발전, 북미관계 정상화 등 향후 한반도 질서의 구조적 변화의 현실화 시점 및 방향은 한반도 비핵화의 진전에 의존하고 있다. 아래에서는 2007년 남북정상회담 이후 한반도 평화 관련 문제를 한반도 비핵화 논의를 바탕으로 평화체제 수립 및 북미관계 정상화를 중심으로 전망해보고자 한다. 말미에서는 한국의 과제도 잠시 생각해보고자 한다.

I. 핵 불능화에 상응하는 종전선언의 필요성

북한의 핵무기 개발 및 보유의 완전한 포기를 의미하는 한반도 비핵화는 크게 핵 동결, 불능화, 폐기 및 검증 등 세 단계로 진행될 것이다. 현재 핵동결을 지나 불능화 단계에 들어서 있다. 제6차 6자회담 2단계 회담 결과(이하 10.3 합의), 북한이 연내에 불능화 단계를 완료하고 핵 프로그램을 신고하기로 합의함에 따라, 그리고 그 과정에서 북미관계 개선을 위한 양국간 실무협의를 신뢰조성



조치들이 취해지면서 불능화는 순조롭게 진행될 것으로 예상된다. 불능화 대상, 기준, 방법 등 10.3 합의 내용을 볼 때 북한의 불능화 의지가 분명하다고 판단되기 때문이다. 이에 따라 미국의 핵전문가들이 북한을 방문하여 구체적인 불능화 방안을 협의한 후 6자회담 참가국 전문가들로 구성된 팀이 북측과의 협조하에 불능화 작업을 추진할 것이다.

한 가지 걱정은 북한의 핵프로그램 신고문제인데, 북미간에 그리고 6자회담 참가국들 사이에 이 문제에 대한 충분한 협의가 없었고 북한이 신고할 목록이 적지 않기 때문에 북한과 관련국들 사이에 줄다리기가 발생할 수 있다. 북한은 플루토늄, 우라늄 두 가지 모두를 이용해 핵개발을 추진해왔고 핵무기까지 보유한 상태이기 때문에 신고 목록 합의에 진통이 있을 수 있다. 그러나 북한이 플루토늄 추출은 물론 우라늄농축 사실을 인정하고 있기 때문에 북한의 자진신고, 의혹 부분에 대한 검증에 대해 사전 합의하고 대북 신뢰조치를 추진하는 지속해 나간다면 신고 목록 확정 문제가 현 상황을 거스르지는 않을 것으로 보인다. 이렇게 되면 2008년에 들어 한반도 비핵화의 최종단계인 북한의 핵 폐기로 나아갈 수 있을 것이다.

북한의 입장에서 볼 때 비핵화 진전 단계에 따른 다른 국가들, 특히 미국의 상응조치 이행이 문제이다. 여기에는 ▲ 100만 톤 상당의 중유 지원, 식량 지원 등 경제적 조치, ▲ 미국과 일본의 대북 관계정상화와 같은 정치적 조치, ▲ 평화체제 수립 논의와 같은 군사적 조치들이 망라된다.

2007 남북정상회담에서 두 정상이 한반도 평화체제 구축에 대해 공동 인식하고 종전 선언 추진을 위해 협력하기로 합의한 것은 그 자체로도 의미가 크지만, 한반도 비핵화 진전에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 정상회담 공동선언 제4항에서 한반도 평화체제 구축과 한반도 비핵화 문제를 함께 다룬 것은 이 둘의 상호의존관계를 잘 보여주고 있다.

그런데 정상회담 이후 평화체제 구축 방법과 종전선언 당사자 문제를 둘러싸고 관련국간 혹은 전문가들 사이에서 다양한 입장이 제시되고 있고 혼선의 우려마저 나타나고 있다. 평화체제는 정치적 대립과 군사적 긴장이 상존하는 정전체제를 대체하여 공고한 평화를 수립, 보장하는 법적, 제도적 장치와 그 유지 메커니즘을 말한다. 종전선언이나 평화협정(혹은 조약)은 평화체제를 수립하는 방안의 하나에 불과하다. 평화체제 수립 방안은 그 문제가 제기되는 구체적인 정치군사적 상황과 관련국의 태도에 따라 창의적이고 유연하게 접근할 필요가 있다.

한반도 평화체제 수립 논의에서 종전선언 논의가 나오는 것은 ▲ 남북, 북미 등 정전체제 관련 당사자들 사이에 정치군사적 신뢰가 대단히 부족하고, ▲ 평화체제 수립 논의가 한반도 비핵화 과정과 보조를 맞추면서 진행해야 하기 때문이다. 종전선언과 평화체제 협상의 선후관계, 당사자 문제를 둘러싸고 제시되고 있는 입장들은 이 둘을 연속선상에서 볼 것인가 혹은 별도로 접근할 것인가, 국제법적인 접근을 하느냐 아니면 국제정치적 접근을 하느냐에 따라 달리 나타나는 것이다.

한국전쟁 종전 선언 논의가 나온 배경을 이해한다면 종전선언은 필요하고, 그것은 그 자체로 완결적이지 않고 한반도 평화체제 수립 논의를 본격화, 공식화하는 출발점으로서의 의미를 갖는다. 그렇게 본다면 종전선언을 북한의 핵 불능화 완료가 이루어질 것으로 기대되는 연내에 함으로써 평화



체제 협상과 그 과정에서 관련국간 신뢰 증진을 가속화 할 수 있다.¹⁾ 이는 북한에게 완전한 핵 포기
 기에 대한 “미래의 창” (구속력 있는 안전보장과 북미, 북일 관계정상화)을 분명하게 보여주는 의
 미도 갖는다.

종전선언은 평화체제 논의의 일부이자 출발이고, 평화체제는 과거 처리보다는 미래지향적이다.
 종전선언의 당사자 문제를 그런 관점에서 본다면 평화협정의 당사자와 일치할 수도 있다. 반면에,
 종전선언을 평화체제 수립의 연장선상에서 이해할 수는 있지만 종전선언 당사자와 평화협정의 당사
 자는 그 성격상 다르다고 판단할 수도 있다. 이 두 가지 입장 차이는 현실적으로 중국의 입장과 관
 련국들의 반응에 의해 정리될 것이다.

남북정상회담 이후 한국에서 종전선언 당사자 논의가 활발해지고 있는 가운데 중국 외교부는 지
 난 9일 “한반도의 평화체제를 지지하며 조약 체결국으로서 중국은 적극적인 역할을 발휘해야 한
 다” 고 말했다. 그 이전에 주한 중국대사는 중국이 빠진 남북미 종전선언안에 대해 반대 입장을 간
 접 표명하였다. 청와대 대변인은 8일 “정부 입장은 중국이 동의하면 4자가 자연스럽다는 입장이
 다” 고 밝혔다. 그 사이 미국은 한반도 종전선언 참여국을 9월 한미정상회담 직후 남북미중 4자로
 밝혔다가, 9월 말 6자회담 직후부터 직접 당사국이 아직 완전히 확정되지 않았다고 말을 바꾸었다.
 북핵 불능화가 순조롭게 진행된다고 본다면 11월에 들어서 6자 외무장관 회담이 열리고, 거기서 비
 핵화 최종단계 추진방안은 물론 종전선언 및 평화체제 협상에 관한 논의가 자연스럽게 논의될 것으
 로 본다.²⁾

종전선언 당사자 문제에서 북한과 미국의 입장이 변수로 작용할 것이지만, 이 문제가 평화체제
 수립의 일부라는 점과 그에 대한 중국의 강력한 참여 의지를 고려한다면 4개 “직접 관련 당사국들
 은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.”³⁾ 여기에는 부시
 대통령 임기내 북미관계 정상화를 추구할 것으로 보이는 북한의 의지가 반영되어 있다. 종전선언이
 법적 구속력 없는 정치적 성격을 띠고 있기 때문에 정전체제의 법적 종식을 의미하는 ‘종전협정’
 을 검토할 필요가 있다. 그러나 부시정부 임기내 비핵화 완료를 향한 시간적 제약과 종전선언을 6
 자회담에서 공식 추진하는 방식을 상정한다면 종전협정 절차를 반드시 할 필요는 없을 것이다. 그
 러나 북한의 핵 불능화 및 핵 프로그램 신고 완료와 함께 2차 남북정상회담에서 합의한 남북간 정
 치적, 군사적 신뢰구축 조치를 이행하는 것은 평화체제 협상 개시에 필수적이다.

- 1) 물론 최근 한국과 미국의 정부관리들이 밝히고 있는 것처럼 종전선언이 연내에 이루어지지 않을 수도
 있다. 그럴 경우 종전선언과 평화체제 협상 개시가 거의 동시에 이루어지거나, 평화체제 협상 결과 평화
 협정 체결에 임박해서 종전선언을 할 수도 있다. 이때 중요한 것은 최종 방안이 북한과의 긴밀한 협의,
 동의하에 이루어져야 한다는 점이다. 그렇게 본다면 평화협정 체결에 임박한 종전선언은 현실성이 떨어
 진다.
- 2) 이와 관련해 천영우 6자회담 한국측 수석대표는 “6자 외무장관이 모일 경우 4자 외무장관들이 따로 모
 여서 (평화체제 협상의) 개시를 선언하는 것은 가능하다고 본다” 며 6자 외교장관 회담을 계기로 ‘평화
 체제 포럼’ 이 출범할 가능성을 시사했다.
- 3) 같은 논리로 북한과 미국이 남북미 3자에 의한 종전선언을 강력히 주장하는 한편 남북미중 4자 평화협
 정안을 중국으로부터 양해를 얻는다면, 3자 종전선언이 이루어질 수도 있다.



2007년 말까지 북한의 핵 불능화 완료 대 종전선언의 대당관계로 본다면, 2008년 들어 북한의 핵 폐기 과정 대 평화체제 협상 및 북미관계 정상화 협상이 맞물릴 것으로 예상할 수 있다. 그러나 핵 폐기 및 검증 절차, 평화협정 체결 및 실질적 평화보장 방안 등이 각각 복잡한 정치적, 기술적 내용과 절차를 갖고 있고, 그들 사이의 상호연관성을 고려할 때 관련 당사자들은 2008년을 경제적이고 효율적으로 사용해야 할 것이다. 물론 그 가능자는 관련국 최고 정책결정자의 의지와 북핵 폐기의 진전 정도이다. 2008년 상황을 예측하는데 관건은 북한과 미국이 완전한 핵 폐기와 북미관계 정상화를 병행 추진하는데 공감대를 갖고 있는느냐이다. 만약 양국이 서로 다른 계산을 하고 있다면, 한반도 평화체제 수립과 그 전제인 남북한 군사적 신뢰구축은 어려움에 처할 것이다. 한국의 입장과 역할이 무엇인지를 시사하는 대목이다.

II. 북미관계 정상화에 대한 양국 정상의 의지가 관건

9.19 공동성명이나 10.3 합의를 통해서 볼 때 6자회담 참가국들은 한반도 비핵화와 북미관계 정상화는 상호 병행 추진하는 문제로 파악하고 있다. 그런 가운데 북한과 미국이 이 두 문제를 어떻게 조합시키느냐가 관심사로 부각되고 있다.

일단, 10.3 합의에 의하면 연내 핵 불능화 및 핵 프로그램 신고, 핵 확산 금지에 상응하여 북한과 미국은 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료를 위한 과정을 개시하도록 되어 있다. 이 두 상호 조치는 이행 수준 및 시한이 불균등하다는 면에서 북한이 불리해보이지만, 북한과 미국 간에 공개되지 않은 ‘일련의 별도 양해사항’이 있었던 것으로 보도돼 미국이 테러지원국 명단 삭제와 관련해 북한에 구체적인 시기를 약속했을 가능성이 있다. 6자회담의 한국측 수석대표인 천영우 한반도 평화교섭본부장도 10월 8일 “(10.3) 합의문에는 명시되지 않았지만 미국과 북한이 테러지원국 명단 삭제와 적성국 교역법 적용 종료 등에 대해 실질적으로 합의한 것으로 인식한다”며 이 같은 관측을 뒷받침하였다. 이에 앞서 북한 외무성 대변인은 9월 1-2일 제네바에서 열린 북미 실무그룹회담 다음날 “미국은 테러지원국 명단에서 우리 나라를 삭제하고 적성국무역법에 따르는 제재를 전면 해제하는 것과 같은 정치경제적 보상조치를 취하기로 하였다”고 기정사실화 하였다. 이 같은 점들은 10.3 합의 이후 미국의 대북지원 발표, 북미간 체육·예술 교류 계획 등으로 북미간 교류 증대와 신뢰 조성을 보여주고 있다. 그리고 양국 정부는 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료와 관련한 실무급회담을 개최할 예정이다. 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료가 미 대통령과 행정부의 재량사항이고, 북한의 입장에서는 미국과의 정치적, 경제적 관계정상화는 물론 정상적인 국제관계에 필수조건이라는 점에서 그 효과는 매우 크다. 이상과 같은 상황을 종합해 볼 때 북핵 불능화 단계까지 평화체제 및 북미관계 관련 논의는 순항할 것이다.

그러나 그 다음이 문제이다. 한 가지는 미국과 북한이 관계정상화 의지가 있느냐 하는 것이고,



다른 하나는 의지와 별도로 부시 대통령 임기내 관계정상화가 가능하나 하는 것이다.

북미 관계정상화 의지와 관련하여 미국의 입장은 조건부이다. 버시바우(A. Vershbow) 주한 미국 대사는 지난 9월 12일 북한이 내년에 모든 핵무기를 폐기할 경우 부시 대통령 임기 중(2009년 1월 퇴임)에 미북 정상회담이 열릴 수 있다고 말했다. 그러나 버시바우 대사는 10월 8일 이재정 통일부장관 면담 후에 “종전선언 또는 평화체제 논의의 선결조건은 북한 핵무기와 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기”라며 말하면서 연내 “종전선언은 현실적으로 가능하다고 생각하지 않는다”고 말했다. 그의 이같은 발언은 미국의 관심사는 북핵 폐기이고 평화체제나 관계정상화 논의는 그 다음 문제라고 말해주는지도 모른다. 힐 대표도 10월 3일 미 PBS방송과의 인터뷰에서 “우리는 북한이 모든 핵 야욕과 이미 확보한 50kg의 핵물질을 포기할 때까지 완전하고 정상화된 외교관계에 들어가지는 않을 것”이라고 말하고, “따라서 그것(북미간 완전한 외교관계 수립)은 시간이 걸릴 것”이라고 덧붙였다. 최근 부시행정부의 ‘부드러운’ 대북정책 목표를 부시대통령의 외교적 업적 만들기 차원이나, 비확산 달성까지이나, 동북아질서 변화 주도를 위한 북한 순치이나 등 다양한 수준에서 바라볼 수 있다. 2차 남북정상회담 이후 미국이 취하는 태도가 관계정상화에 신중하고 비핵화 완료에 초점을 두고 있다고 한다면, 잠정적으로 부시 대통령의 동기와 비확산전략에서 대북정책을 추진하고 있다고 말할 수 있다.

그렇다면, 미국의 입장과는 별개로 북한은 부시 대통령 임기 내에 미국과 관계정상화를 달성할 의지가 있는가? 필자의 소견을 먼저 말하면 관계정상화 의지는 있지만 최우선적으로 강력하게 추진할 것인지는 확신하기 어렵다. 미국이 관계정상화를 북핵 폐기 이후 논의할 수 있다는 입장이라면, 북한은 관계정상화 그 자체보다는 미국의 대북 “적대시 정책 철회와 평화적 공존” 즉 체제의 안전보장에 더 관심이 있다고 하겠다. 9.11사태 이후 부시 행정부의 일방주의적 외교안보정책이 절정에 오르고 있던 2002년 10월 25일 북한 외무성 대변인은 미국에 ▲ 자주권 인정, ▲ 불가침 약속, ▲ 경제발전 장애 조성 중단 등을 핵포기 등 대미관계 개선의 조건으로 내세웠다. 위 힐 대표의 인터뷰 내용에서 북한과 미국은 완전한 외교관계 수립에 시간이 걸릴 수 있다는 데 공감하고 관계정상화 과정을 “계속 추진해 나가기로 합의했다”고 알려졌다.

북한의 입장에서 미국과의 관계정상화 과정에서 많은 경제적, 안보상 실익을 얻는 것이 우선이지 외교관계 정상화 자체가 목표라고 말하기는 어렵다. 북한은 미국과 마찬가지로 여전히 미국을 불신하고 있고, 특히 안보문제에서 극도의 민감성을 갖고 있다. 물론 북한이 미국에 비해 상대적으로 관계정상화에 이해관계가 높다고 말할 수 있다. 그러나 북한의 절대적 입장에서는 미국의 경제적, 군사적 대북 적대정책의 철회가 외교관계정상화에 앞선다. 대북 경제제재 해제, 군사전략 및 연습 중단이 대표적인 달성 목표이다. 물론 그 파급효과로 관계정상화를 맺는 것은 좋은 일이다.

북한의 완전한 핵 폐기가 완료단계에 진입할 때 양국간 관계정상화 논의도 구체화 될 것이다. 그러나 핵 폐기의 완료와 관계정상화 합의가 시간상 맞물리려면 미국은 북한이 요구하는 구체적인 대북적대시 정책을 철회하여야 한다. 그렇지 않을 경우 북한은 안보 수단 및 협상카드로서 핵무기 및



핵프로그램을 완전히 포기하지 않을 것이다. 이런 상호주의가 성립될 경우에도 미국은 북한의 장기 리미사일, 재래식 군사력 태세, 인권문제 등을 관계정상화 의제로 삼을 가능성이 높다.

미국의 소극적인 관계정상화 의지와 북한의 높은 안보 우려가 해소되지 않은 가운데, 적성국과의 관계정상화 관련 법적 제약 제거 및 여론의 지지 확보 등 미국의 대내적 변수도 북미 관계정상화 여부 및 시점에 영향을 미칠 수 있다. 물론 미국내 각종 대북 경제제재 조치들이 법적 근거를 갖고 있으나 양국간 정치관계 변화를 반영하여 대통령이 자율권을 발휘하여 제재 조치를 실질적으로 약화시킬 수 있다. 그러나 대통령과 행정부의 재량으로 대북 경제제재를 완전 해제하기에는 많은 관련 법령들의 제한⁴⁾과 이익집단의 로비가 만만치 않을 것이다. 북미 경제관계에서 주목할 부분은, 북한이 비확산관련 국제규범을 위반하고 있는 상태에서 대외관계수권법 등을 통해 북한과 미국의 경제관계정상화 혹은 북한의 대외경제관계에서 미국의 협조는 불가능하다는 점이다.

Ⅲ. 이중적 선순환 구조 정착이 관건

2007 남북정상회담 공동선언에서 한반도 평화체제 및 비핵화 문제를 다룬 제4항은 ▲ 양 정상은 한국전쟁 종식 선언을 통한 정전체제 해체와 평화체제 구축에 대해 공동 인식하고, ▲ 처음으로 남북한이 한반도 평화체제 구축의 당사자임을 공동 인정한 점이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 또 제4항은 한반도 평화체제 구축과정에서 남북한 및 국제적 역할의 상호보완적 관계를 적시함으로써, 그 간 남북관계와 주변국의 역할 사이의 선후 혹은 상대적 비중을 둘러싼 논란에 종지부를 찍었다고 평가할 수 있다. 그러나 제4항은 한반도 평화체제 구축 및 비핵화 과정이 모두 국제적 틀에서 전개된다는 점을 인정한 가운데, 평화체제 구축에 있어서는 종전 선언 추진, 비핵화 과정에서는 6자회담 합의 이행을 지지하는 수준으로 나타나있다. 이는 이상의 두 문제에 있어서 남북한의 역할은 공동 행동의 틀을 마련하지 않는 한 여전히 국제적 틀에 종속될 가능성이 상존함을 의미할 수 있다.

이번 정상회담에서 보인 평화 관련 논의는 지난 10년간 남한정부의 대북 포용정책의 성과와 한계를 보여주고 있다. 남한의 대북 포용정책은 주변 정세의 부침, 북한의 소극적 태도, 대내적 지지기반의 제약 등에도 불구하고 한반도의 군사적 긴장완화 및 남북관계 개선을 이끌어냈다. 그럼에도 불구하고 위 세 가지 제약 요인을 충분히 극복하지 않으면 포용정책은 한계에 봉착할 지도 모른다. 특히 동북아에서 미중일, 한반도에서 남북미 삼각구도가 대내정치와 연계되어 있고 남북간, 한국과 주변국들 사이에 상호 전략적 이익을 추구할 공동 기반이 불안정한 것은 포용정책의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다.

한반도에서 핵전쟁의 공포를 완전 근절하고 상생의 평화공동체를 수립하기 위해서는 당면한 북

4) 미국의 대북 경제제재 관련 법령에는 적성국교역법, 해외자산통제법 외에도 수출통제법, 수출관리법, 교역통제규정, 대외자산통제규정, 수출입은행법, 해외사적투자기업법, 국내세입법 등이 있다.



핵문제 해결을 통해 한반도 비핵화를 실현하여야 한다. 평화협정은 북핵 폐기의 완결단계에 즈음하여 남북한과 관련 국가들의 참여로 체결될 것으로 예상된다. 그 과정에서 중요한 것은 평화체제 수립 ‘과정’에 주목하는 것이다. 평화협정 체결도 중요하지만, 그런 논의 과정에서 관련국간 정치적 사적 대립과 긴장을 해소하고 공동 이익을 추구할 기반을 갖추는 것이 더 중요할 것이다. 특히, 남북간에는 정상회담 공동선언을 바탕으로 평화와 번영의 선순환관계를 정착시켜 정치적, 군사적 신뢰를 높여야 한다. 관련국간 종전선언도 그런 맥락에서 필요하다. 그럴 때 평화체제 수립 과정에서 남북한이 적극적인 역할을 할 수 있고 그 결과가 다시 한반도의 평화정착과 공동번영에 기여할 수 있을 것이다.

한반도 비핵화는 평화체제 수립과 병행 추진되어야 실질적 효과를 가져 올 수 있다. 실제 북한이 궁극적으로 핵무기 개발을 포기하고 한반도에 평화체제를 수립하기 위해서는 정전체제를 청산하고 평화협정을 체결하는 관문을 밟아야 하고, 북한이 미국, 일본과 국교를 수립하여 한반도 주변 국제관계를 정상화 하여야 한다. 이런 상호과정은 북한의 완전한 핵 포기를 전제로 하지만 관련 사안들이 동시에 진행될 때 성공할 것이다.

한반도 평화체제 논의는 이제부터 본격 전개될 것이다. 이것이 가능했던 것은 6자회담 타결과 남북정상회담의 개최, 즉 한국외교의 입장에서 볼 때 관련국들과의 국제적 협력과 남북관계 개선의 선순환에 기인한다. 평화와 경제, 국제협력과 남북대화와 같은 이중적 선순환 구조를 유지 발전시킬 때 한반도 비핵화와 평화체제는 함께 실현될 수 있을 것이다. 이것은 국내적으로는 초당적이고, 남북관계 차원에서는 탈이념적이고, 동북아 및 세계 차원에서는 국제협력의 좋은 실험이 될 수 있다.

(2007/10/10)

