

# KNSI REPORT

특별기획 제17호

## BDA 이후 한반도평화체제를 위한 정책과제

### 기획 취지

북한은 IAEA 사무총장에게 “BDA에 동결된 우리 자금 해제 과정이 마무리 단계에 있다는 것이 확인되었으므로 국제원자력기구 실무대표단을 초청한다”고 밝혔고, IAEA는 “북한의 요청에 따라 대표단이 25일이 시작되는 주에 북한에 들어갈 것”으로 알려졌다.

이에 코리아연구원은 BDA사태로 인한 6자회담 파행 과정에 대한 평가와 과제에 대해 그리고 BDA 이후 한반도 평화체제 설계방향 및 북한경제 재건을 위한 대외협력 문제 등의 정책대안을 다루고자 한다.

- BDA 사태의 교훈과 초기단계 조치 방향(서보혁 : 코리아연구원기획위원/ 이화여대 통일학연구원 객원연구위원) <쪽>
- 한반도 평화체제의 쟁점과 구축 방향(조성렬 : 국가안보전략연구소 신안보연구실장) <쪽>
- 213합의 이행에 따른 남북경협의 효과 및 과제(이영훈 : 한미은행 동북아경제연구실 과장) <쪽>



KNSI 특별기획 제17-1호

## BDA 사태의 교훈과 초기단계 조치의 향방

서보혁

(코리아연구원 기획위원/ 이화여대 통일학연구원 객원연구위원)

- I. BDA 사태: 불신 속의 의혹제기의 비용
- II. BDA 사태 해결= 순조로운 초기단계 조치?
- III. 전망: 분할연계접근 대 분할병행접근의 조합

1년 10개월 가까이 계속되어 온 방코텔타아시아(BDA)의 북한계좌 동결 사태가 사실상 종료되었다. BDA에 동결되어 있던 북한 계좌가 미국측의 도움(?)으로 러시아를 거쳐 다시 국제금융거래를 할 수 있도록 하는 송금작업이 완료 일보직전에 있는 것으로 알려졌다. 북한은 그동안 BDA문제를 “9.19공동성명과 2.13합의의 이행에 대한 미국의 입장과 태도를 가늠하는 시금석”으로 간주하고, 그 해법으로 “조선의 정상적인 금융거래를 보장하는 것”을 주장해왔다.

### I. BDA 사태: 불신 속의 의혹제기의 비용

북한정부는 6월 20일 현재까지 아직 공식 반응을 내놓고 있지 않고 있는데, 송금이 완료되면 BDA 사태에 대한 전반적인 평가와 비핵화 관련 향후 입장을 내놓을 것으로 예상된다. 이런 가운데 북한은 영변 핵시설 감시 방안을 논의하기 위해 국제원자력기구(IAEA) 실무대표단을 초청한 것으로 확인되었다. 북한의 반응은 일단 긍정적인 것으로 읽힌다. 2.13합의 이행 프로세스가 발동을 거는 양상이다. 이렇게 볼 때 북한이 2.13합의 초기단계 조치의 핵심인 “재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 필요한 모든 감시 및 검증활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청”할 것이라는 낙관론이 대두하고 있다.

BDA 사태 해결이 임박해지면서 가장 분주한 곳은 IAEA이다. IAEA측은 6월 마지막 주에 북한을 방문하여 영변 핵시설 감시 방법에 대해 협의한다고 밝혔다.(북한은 현재 핵확산금지조약과 함께



핵안전협정에도 탈퇴한 상태이기 때문에 영변 핵시설에 대한 IAEA의 감시검증작업을 ‘사찰’이라 부를 수 없다.) 북한과 IAEA 사이의 협의는 순조롭게 진행될 것으로 관측되고 있다. 그동안 북한이 이 문제에 대해 긍정적인 반응을 보여 왔고 IAEA측도 북한을 자극하는 태도를 삼간다는 입장인 것으로 알려지고 있다. 그럼에도 한 가지 기억이 가지지 않는다. 영변 핵시설 중 방사화학실험실이 1990년대 초 사찰 여부를 놓고 북한과 IAEA 사이에 논란이 되었기 때문이다. 이 시설이 또다시 폐쇄·봉인의 대상인지를 놓고 논란이 벌어질 수 있다. 그동안 북한은 이 시설을 순전히 평화적 목적의 연구를 위한 것이라고 주장하고 있으나 미국과 IAEA 등은 핵무기 확보를 위한 군사시설로 간주해왔다.

한편, 북한의 초기단계 조치와 이에 따른 6자회담 나머지 5개국의 상응 조치가 모두 이행되는 데는 이르면 2-3주가 걸릴 것으로 예상된다. 북핵 ‘불능화’ 조치도 기술적으로는 금년 내에 실현가능하다고 한다. IAEA 실무대표단이 북한측과 협의에 착수할 때 5만 톤 상당의 대북 에너지 공급이 시작될 것으로 예상된다. 그리고 남한은 유보해두었던 쌀 차관 40만 톤의 제공을 시작할 것이다. 말하자면 2.13 합의의 초기단계 조치가 늦어진 것은 모두 BDA 사태 탓인 셈이고 영변 핵시설에 대한 폐쇄·봉인조치는 7월 말경이면 완료된다는 계산이 나온다.

BDA 사태 탓으로 2.13 합의 이행이 지연되었는지는 논의의 여지가 없지 않다. 그러나 BDA 사태가 남긴 교훈을 정확히 읽어내고 기억하는 것이 2.13합의 이행에 도움을 줄 것이다. BDA 사태가 남긴 것은 무엇보다 근거 없는 의혹 제기는 상호불신을 조장하고 문제해결을 어렵게 한다는 점이다. 미국측은 2005년 9월 이후 북한이 BDA 계좌를 이용해 불법 자금거래를 하였다고 주장했지만 지금까지 북한 등 관련 당사자들에게 증거를 제시하지 못하고 있다.<sup>1)</sup>

우연인지 의도적인지는 몰라도 미국이 북한의 BDA 문제를 제기한 것은 9.19 공동성명 발표에 즈음할 때였다. 이는 상호 불신, 적대관계에 있는 국가 간 새로운 문제제기는 정확하되 신중한 방식으로 이루어져야 함을 말한다. 미 재무부가 당시 자신들의 BDA 문제 거론이 6자회담과 무관하다고 밝혔지만 그것은 사실과 ‘소망스런 생각(wishful thinking)’을 섞어놓은 처사에 불과하다는 비판을 받을 수 있다. 또 최근 언론보도에 난 것처럼 6자회담에 나서는 북한과 미국 협상단이 국제금융 분야에 무지했다는 점이 BDA 문제해결을 더 지연시켰다고 알려지고 있다. 이는 관련국 협상단 사

1) 이에 관련한 유일한 사실관계는 1996년 북한인이 60만 달러에 해당하는 위조지폐를 BDA에 입금하려다가 체포된 사건이다. 이 사건은 말 그대로 관련자의 체포로 일단락됐다. 참고로 미 행정부는 당시 BDA측이 북한관련 계좌 폐쇄 등 강력한 조치를 취하지 않았으며, 2005년 9월 BDA를 돈세탁 우려기관으로 지정하였다. 그러나 최근 스탠리 아우 BDA 회장은 미국의 BDA에 대한 ‘불법자금 돈세탁은행’ 지정 철회 청원서를 제출하면서, BDA측이 지난 1990년대에 북한의 달러화 위폐 예치를 미 행정부에 보고했음에도 불구하고 당시 미 재무부는 북한과 거래를 계속하도록 독려했다고 주장했다. 『연합뉴스』, 2007. 5. 9.



이에 일정한 기대와 신뢰가 있다면 기술적 문제는 기술적으로, 다시 말해 정치적 접근을 삼가는 것이 합리적이라는 점을 말해준다.

BDA 사태 종결로 미국 등은 본격적인 북핵 폐기 프로세스 추진을 위해 적극적인 태도를 취할 것으로 보인다. 크리스토퍼 힐 미국측 6자회담 수석대표는 영변 핵시설 폐쇄 직후 평양을 방문할 의사가 있다고 한다. 그러나 BDA 사태의 전개과정에서 보듯이 북한은 대단히 신중하게 접근할 것이다. 자신의 요구사항을 확실하게 확보하기 이전에는 합의사항 이행을 유보할 가능성이 높다.

## II. BDA 사태 해결= 순조로운 초기단계 조치?

어쨌든 임박한 BDA 사태 종결로 많은 관찰자들은 2.13 합의 초기단계 조치가 순조롭게 이행될 것이라고 낙관하는 것 같다. 영변에 있는 핵관련 시설들이 노후되었을 뿐 아니라 외부에 대부분 노출되어 전략적 가치가 크게 떨어진다는 점도 이 같은 판단을 뒷받침하고 있다.

그러나 사려 깊은 관찰자들은 “이제부터 시작이다”, “영변 핵시설 폐쇄 이후가 문제다” 라고 보고 있다. 2.13 합의에서 말하는 초기단계 조치란 5가지인데, 당시 6자회담 5차 3단계회담에서는 이들 조치들을 “병렬적으로 취해나가기로 합의하였다.” 영변 핵시설 폐쇄와 감시 외 나머지 4가지 조치 가운데는 북한이 “모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다” (2항)는 것과 미국이 북한을 “테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다” (3항)는 항목이 있다.

북한으로서는 초기단계 조치 중 영변 핵시설 폐쇄·봉인에 적극적이고 전향적으로 나서면서 중유 5만 톤 공급을 이끌어내는 한편, 모든 핵프로그램 목록 협의를 미국과의 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 과정의 진전과 연계시킬 가능성이 높다. 이에 대해 미국 등 다른 6자회담 참여국들이 초기단계 조치는 병렬적으로 취해나가기로 한 점을 들어 북한의 연계전략에 대응할 것이다. 이에 대해 북한은 한반도 비핵화 등 “5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행될 것이다” 라는 점을 들어 미북 관계정상화 그룹의 진전과 6자회담 전체의 진행을 연계 지을 것이다.

특히, 북한의 모든 핵프로그램 신고 대목에서는 그 목록에 소위 고농축우라늄(HEU) 핵프로그램의 포함 여부를 둘러싸고 진통을 겪을 것으로 예상된다. 소위 제2차 북핵위기 등장에 참여(?)한 제임스 켈리 前미 국무부 차관보는 “미국 행정부는 북한이 HEU 생산에 얼마나 근접해 있는지 모른다”



고 실토한 바 있지만, 미국측이 북한의 핵프로그램 목록에 이것을 제외할지는 회의적이다. 또 많이 거론되지 않고 있는 북한의 과거 핵개발 프로그램 및 그 결과도 핵프로그램 신고 목록 협의에서 제기될 핵심사안 중 하나이다. 이상이 BDA 사태 이후 2.13 합의 이행이 직면할 첫 번째 관문이 될 것이다. 따라서 정확히 말해 BDA 사태 종료는 2.13합의 초기 단계 이행의 문을 연 것이지 그 이행 전반을 보장하는 것이라고 말할 수는 없다.

### Ⅲ. 전망: 분할연계접근 대 분할병행접근의 조합

BDA문제가 해결의 길로 들어설 때 북한이 보일 대략의 핵폐기 절차와 관련해 작년 12월 20일자 총련 기관지 <조선신보>는 다음과 같은 5단계 과정을 시사한 바 있다: ①BDA 동결 해제 대 영변 핵시설 가동중단 및 사찰→ ②경수로 및 대체에너지 제공 대 현존 핵계획 포기(신고 및 검증)→ ③ 핵군축회담 개최 대 핵폐기 요구→ ④미북 관계정상화 대 완전 핵폐기.

이 보도의 시점은 9.19 공동성명 한참 후, 2.13 합의 이전이다. 현시점에서 볼 때 위 과정 중 ① 단계는 이행을 앞두고 있다. 다만, 북한은 영변 핵시설 폐쇄·봉인에 응하기에 앞서 BDA 자금을 북한의 다른 해외 거래은행에 송금하여 국제금융거래를 계속할 수 있는 상태가 되도록 꼼꼼한 확인절차를 밟을 것이다. 사실 BDA문제로 북한을 제외한 6자회담 참여국들에게는 북핵 폐기 시점을 뒤로 미룬 것이지만, 북한으로서는 자신의 ‘합리적’ 비핵화 의지를 의심받고 국제사회와의 협력을 방해한 소동으로 평가할지도 모른다.

북한의 외교정책을 되돌아 볼 때 국면에 따라 일정한 전술적 차이를 보이고 있다. 북한은 갈등국면에서 자신의 입장을 상대방이 수용하도록 하거나 대등한 협상 환경을 조성하기 위해 벼랑끝전술(brinkmanship tactics)을 주로 채택한다. 그에 비해 대화국면에서는 여느 국가들과 마찬가지로 타협과 흥정을 통한 이익극대화를 추구하는데, 이때 북한이 내놓을 협상카드가 절대적으로 부족하기 때문에 분할전술(salami tactics)을 구사한다. 벼랑끝전술은 1, 2차 북핵위기 조성국면에서 잘 나타났고, 분할전술은 제네바합의 이후 북미 미사일회담에서 의제를 실험, 생산, 수출 등으로 나누어 이익극대화를 추구한 예에서 찾아볼 수 있다.

BDA 문제 해결로 6자회담 재개 등 대화국면이 조성된다고 할 때 북한은 분할전술로 나올 가능성이 높다. 초기단계 조치로 한정해서 생각해 볼 때, 북한은 영변 핵시설 폐쇄와 핵프로그램 목록 작성 문제로 구분해 협상에 임할 것으로 예상된다. 영변 핵시설 폐쇄에 관해서는 다시 ①IAEA와의 실무협의 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 착수, ①핵시설 폐쇄 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 완료,



미북 관계정상화 실무회담 재개, 국제사회(특히 미국, 일본)의 인도적 지원 확대(착수)로 임할 것으로 보인다. 이런 분할전술이 순조롭게 진행되려면 방사화학실험실을 비롯해 북한과 IAEA간에 영변 시설의 폐쇄 범위 및 감시 방법에 대한 합의가 선행되어야 한다.

둘째, 핵프로그램 목록 작성 문제와 관련해서도 북한은 HEU 핵프로그램, 과거 핵개발 문제를 활용하여 정치적, 경제적 실리를 최대로 얻고자 할 것이다. 북한은 기본적으로 핵프로그램 목록 협의를 미국의 테러지원국 지정 및 적성국교역법 해제, 경수로 제공 및 95만 톤 상당의 에너지 제공 등과 연계할 것이다. 이때 북한은 핵심이 되는 테러지원국 및 경제제재 해제를 HEU 프로그램과 흥정할 가능성이 있다. (여기서 경제제재는 행정부 재량의 권한에 한정될 것이다.) 위 <조선신보>의 관측을 참고할 때 북한은 이 단계에서 대미 관계개선 논의 진전과 경수로 등 대체에너지의 안정적 확보를 목표로 삼을 것이다.

이런 과정을 거치면 6자회담은 한반도 비핵화와 동북아 안보협력이라는 두 날개를 달 수 있을지도 모른다. 중요한 것은 북한의 분할연계전술에 대응하여 나머지 6자회담 참여국이 어떤 조율된 행동을 취할 것이냐는 문제이다. 그 중 하나의 방법으로서 북한이 분할연계전술을 취하는 불가피성을 이해하는 가운데 그것을 돌이킬 수 없는 북핵 포기의 상황으로 진입시키는 접근이 필요하다. 그런 점에서 북한의 분할연계전술에 어울리는 상대법은 분할병행전술이라 말할 수 있을 것이다. 여기서 한국은 2.13 프로세스의 순항을 단순 낙관하는데 그치지 않고 남북관계 발전전략과 관련국간 비용 분담 등 예상 경로에 능동적으로 대비해야 할 것이다. (2007/06/19)





## 한반도 평화체제의 쟁점과 구축 방향

조성렬

(국가안보전략연구소 신안보연구실장)

### I. 한반도 평화체제 구축의 불가피성

### II. 한반도 평화체제를 둘러싼 주요 쟁점

1. 한반도 평화체제와 북핵문제 해결
2. 한반도 평화체제와 남북관계
3. 한반도 평화체제와 미·북 관계

### III. 2단계 한반도 평화체제 프로세스

1. 중동 평화프로세스의 교훈
2. 한반도 평화체제 프로세스 제1단계: 종전선언
3. 한반도 평화체제 프로세스 제2단계: 평화협정

### IV. 향후과제: '차가운 평화(Cold Peace)' 와 분단 항구화의 방지

### I. 한반도 평화체제 구축의 불가피성

한반도는 법적으로 '전쟁을 일시 멈춘' 휴전상태에 있지만, 이렇다 할 전투행위가 없어 '사실상' 종전 상태에 있었다고도 볼 수 있다. 1953년에 성립된 정전체제가 50여 년 동안 한반도의 평화와 안정을 뒷받침해주었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한국은 정전체제 아래에서 고도 경제성장과 민주화를 이룩할 수 있었다. 그렇기 때문에 일부에서는 굳이 정전체제를 평화체제로 바꿀 필요가 있느냐는 비판도 나온다.

그러나 이러한 지적은 정전체제가 제 기능을 다할 때의 얘기다. 5개조 63개 항으로 이뤄진 정전협정은 현재 8개항 2개목 정도만 유효한 상태이다. 더욱이 북한은 1992년부터 군사정전위원회에 불참하고 있다. 이처럼 정전협정이 유명무실해진 상황에서 과연 정전체제를 계속 유지할 수 있는지 의문이다.

냉전 종식 직후 미 국방부는 '동아시아전략구상(EASI)'에 따라 한국 등지에서 미 지상군과 일부 공군 병력을 3단계에 걸쳐 감축하고, 한국 방위의 임무를 점차 한국군에 넘기고자 했다. 이러한





계획에 따라 91년 3월 한미 두 나라는 유엔 측 군사정전위 수석대표를 한국군 장성으로 교체했다. 이는 그동안 북한이 군사정전위 대표가 미군 장성이라는 점을 악용, 한국이 ‘미국의 꼭두각시’라는 대남 비방 재료로 활용해왔던 것을 차단하려는 의도가 내재돼 있다.

하지만 북한은 이러한 시도를 정전협정 위반이라고 주장하면서 1992년 8월 북한 군사정전위 수석대표를 소환함으로써 정전체제를 유명무실화하려는 시도를 본격화했다. 북한의 출국 요구로 93년 4월 체코 중립국감독위 대표단이 철수한 데 이어 94년 12월엔 중국 군사정전위 대표단, 95년 2월엔 폴란드 중립국감독위 대표단이 차례차례 한반도를 떠났다. 정전체제의 여러 축이 무너진 것이다.

그 뒤 북한은 1994년 4월 ‘새로운 평화보장체제’를 내세우며 미·북 평화협정 체결을 요구하기 시작했다. 94년 5월에는 군사정전위 공산 측 대표부 대신 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치함으로써 정전체제의 무력화 시도를 가속화했다. 급기야 96년 4월에 북한은 ‘정전협정 준수 임무포기선언’을 발표하기도 했다.

한미 두 나라도 북한의 정전체제 무력화 시도에 대해 대책을 세웠다. 하나는 남북한과 미국, 중국이 참가하는 ‘4자회담’이고, 다른 하나는 ‘유엔사-북한군 판문점 장성급회담’이다.

먼저, 1996년 4월6일 한미 정상회담에서 공동 제의하고 북한이 이를 받아들임으로써 4자회담이 시작됐다. 4자회담 틀 안에는 ‘긴장완화’와 ‘평화체제’라는 이름의 분과위원회가 설치됐다. 4자회담은 1997년부터 99년 8월까지 여섯 차례 본회담이 진행됐으나, 북한이 주한미군 철수를 전제 조건으로 내세움으로써 결국 결렬되고 말았다.

다음, 북한이 군사정전위에 불참함에 따라 그 대신에 1998년 6월부터 ‘유엔사-북한군 판문점 장성급회담’이 개최되었다. 그럼에도 북한은 정전체제의 무력화 시도를 중단하지 않았다. 2002년 8월 제14차 회담을 끝으로 판문점 장성급회담에도 응하지 않고 있다. 그리고 2003년 3월부터는 정례적인 군사정전위 참모장교 접촉마저 중단하며 유엔사 해체를 주장하고 나섰다.

이처럼 정전체제가 도전받고 있는 가운데 2차 북핵위기가 발생했으나, 정전협정을 관리할 군사정전위원회의 기능이 사실상 마비되었고 대안마련을 위해 시작된 4자회담조차 중단된 상태이다. 따라서 어떤 형태로든 정전체제를 복원하던가, 아니면 평화체제와 같은 새로운 평화관리기구를 만들지 않으면 안 되는 상황이 초래된 것이다.

## II. 한반도 평화체제를 둘러싼 주요 쟁점

### 1. 한반도 평화체제와 북핵문제 해결

북한은 스스로 핵개발의 이유를 한반도 냉전구조와 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 주장하면서 정전체제를 평화체제로 전환할 것을 요구하고 있다. 북한의 주장이 전적으로 타당하다고 볼





수는 없지만, 북핵의 평화적 해결을 위해서라도 한반도 비핵화와 연계한 평화체제 구축이 긴요하게 되었다.

그 동안 한국정부의 평화번영정책 추진전략은 북핵문제 해결을 최우선 과제로 제시하면서 ‘先 비핵화, 後 평화체제’의 원칙을 유지해 왔다. 그러나 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」에서 한반도 평화체제 문제가 본격적으로 거론된 이후, 비핵화와 평화체제가 선순환 역할을 하는 방향으로 조정되어가고 있는 양상이다. 6자회담에서 북핵문제 해결을 위한 제반 과정과 함께, 별도의 ‘한반도 평화체제 포럼’에서 평화체제에 관한 협상을 진행하기로 한 것이다.

이제 한반도 비핵화를 촉진하고 공고한 평화를 구축해 나가기 위한 선순환 역할이 모색되어야 한다. 평화체제 논의를 통해 상호 선순환 역할을 유도함으로써 한반도 비핵화를 촉진해야 한다. 하지만 한반도 비핵화가 진전되지 않으면 평화체제 협상도 진전될 수 없으며, 평화체제 협상의 진전 없이 비핵화도 달성하기 곤란하다. 따라서 비핵화와 평화체제 협상은 상호 상승작용토록 하되, 평화체제 협상이 6자회담보다 앞서 나가지 않도록 유의해야 한다.

## 2. 한반도 평화체제와 남북관계

북한은 1990년대 초반부터 정전체제를 무력화하고자 시도해 왔으며, 이를 대체하기 위한 평화체제를 논의하면서도 줄곧 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결을 주장해 왔다. 하지만 남북한의 합의도 지켜지지 않고 실질적인 긴장완화조치도 없이 평화체제를 논의한다는 것은 의미 없는 것이다. 「7.4 남북공동성명」, 「남북기본합의서」, 「한반도 비핵화 공동선언」, 「6.15공동선언」 등 남북간 합의가 있었지만 제대로 이행되지 못하고 있는 실정이다.

남북관계가 실질적으로 발전하기 위해서는 평화체제 구축 추진과정에서 제기될 수 있는 남북간의 긴장 유발요인을 해결해야만 한다. 남북 주도하에 분단의 고착화를 방지하면서 궁극적으로 통일을 지향하는 방향으로 추진해야 한다. 그러기 위해서는 남북간의 군사적 분쟁을 유발할 수 있는 요인들을 제거하고, 상대방을 적대시하는 법률과 제도를 개폐해야만 한다. 그 대표적인 것이 해양경계선의 설정, 한미합동군사연습, 국군포로 및 비전향장기수, 국가보안법 및 노동당 규약 개폐 문제 등이다.

서해 NLL은 정전협정을 종결하고 평화협정을 체결하기 위해 반드시 해결해야 할 문제이다. 서해 NLL은 정전협정 체결 당시 해양경계선의 합의가 이루어지지 못하자, 당시 클라크 유엔군 사령관이 정전협정 직후 일방적으로 선포한 것이다. 하지만 북측이 1973년부터 서해 NLL을 인정할 수 없다는 입장을 밝히기 시작하였고, 급기야 1999년 6월에 한국전 이래 최초의 전투행위가 발생하였으며, 2002년 6월에 재발하여 남북 양측에 많은 희생자를 내었다.

또 하나의 민감한 남북간 군사문제로 북측이 제기한 한미 합동군사연습의 중단 문제가 있다. 그 동안 한미 양국은 한반도에서의 전쟁억제 및 연합 전비태세 강화를 위해 다양한 연합연습 및 훈련



을 실시해 왔다. 하지만 북한의 핵무기 위협이 존재하고 생화학무기를 비롯한 재래식무기의 위협이 상존하고 있기 때문에 한미 연합군사연습만을 언급하는 것은 적절치 않다. 이 문제는 남북한 또는 남·북·미 군비통제라는 큰 틀 속에서 다루어야 할 것이다.

이와 더불어 국군포로 문제도 해결되어야 한다. 북측이 요구한다면 한국전 당시의 빨치산이나 인민군 출신의 비전향 장기수문제도 함께 다룰 수 있을 것이다. 2005년 8월 6차 적십자회담에서 남측이 국군포로 문제를 처음 제기하였으며, 북측의 요구를 받아들여 이들을 특수이산가족으로 포함시켜 이산가족 상봉행사를 실시해 오고 있다. 하지만 「평화협정」이 체결되기 위해서는 상봉을 넘어 재결합을 추진하는 등 이 문제를 근본적으로 해결해야만 한다.

끝으로 남북한 쌍방이 상대 체제를 부인하는 법적, 제도적 장치를 개폐해야 한다. 그 대표적인 대상이 남측의 국가보안법과 북측의 ‘조선로동당’ 규약, 형법 등이다. 남측을 적대시하는 규정이나 법률이 존재하는 상태에서 국가보안법만의 일방적인 폐기는 남한 내 보수세력의 반발을 초래할 수밖에 없다. 따라서 한국의 국가보안법과 북한의 노동당 규약, 형법 조항 등을 동시에 폐지하는 방안이 모색되어야 한다.

### 3. 한반도 평화체제와 미·북 관계

북한은 자신들이 핵무기를 개발하게 된 배경에 미국의 ‘대북 적대시 정책’이 있다고 주장하고 있다. 2005년 7월 4차 6자회담에 앞서 북한외무성은 대변인 담화를 통해 “조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 조선반도 문제의 평화적 해결과정으로 된다”면서, 핵 포기 조건의 하나로 평화보장체제를 요구하고 있다.

그렇다면 북한이 주장하는 대북 적대시 정책이란 무엇인가? 이것은 크게 경제, 외교, 군사의 세 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 우선, 경제적인 대북 적대시 정책으로는 지난 「2.13합의」에서도 적시한 바와 같이 테러지원국 지정, 對적성국교역법 등을 들 수 있을 것이다. 다음으로, 외교적인 대북 적대시 정책으로는 미·북 및 북·일간의 외교관계 미수립을 들 수 있다. 끝으로 군사적인 대북 적대시 정책에는 한반도정전체제, 유엔사, 한미 연합연습 등을 들 수 있겠다.

북한이 주장하는 미국의 대북 적대시 정책 가운데, 한반도 평화체제와 직접 관련이 있는 것은 군사적인 측면이다. 따라서 평화체제 구축과정에서 이러한 군사문제들이 어떤 형태로든 제기될 수밖에 없다. 하지만 정전체제, 유엔사 등은 한반도 평화체제의 구축 이후 또는 동시에 이루어질 문제이지 선행조건이 아니다. 한미 연합연습의 경우는 북한과의 상호성을 조건으로 규모를 축소하거나 유예하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 한미 상호방위조약은 일반적인 규정이지 북한을 특정한 것이 아니기 때문에, 대북 적대시 정책의 사례로 볼 수는 없는 것이다.

한미동맹 관련 사안이 협상의제가 될 수 없다는 한국의 기본입장이 있지만, 평화체제 논의에는 상대가 있는 것이라는 점에서 북측 입장과의 조율이 불가피하다. 하지만 군사적인 문제들은 단지



미·북간의 문제가 아니라 한미동맹의 핵심이라는 점에서 대북 협상에 앞서 한·미간 사전조율이 긴요하다.

#### 4. 한반도 평화체제와 한미동맹 2차 재조정

평화체제 문제와 한미동맹 관련 사안은 별개라는 것이 한미 양국의 기본입장이나, 유엔사 문제 등을 감안할 때 평화체제 진전과정에서 한미동맹의 일정한 변화는 불가피하다. 다만, 한미동맹의 변화는 북한과의 협상이나 대북억지력 약화로 귀결되어서는 안 되며, 어디까지나 한미동맹의 미래지향적 발전과정의 일환으로 한미간에 협의, 해결되어야만 한다는 원칙은 견지되어야 한다. 북측이 평화협정 체결의 전제조건으로 주한미군의 철수를 요구할 경우, 한반도 평화체제 구축 문제와 주한미군의 지위 변경문제는 별개 문제라는 기본 입장을 견지할 필요가 있다.

평화체제 진전과정에서 한미간에 북미 적대관계 해소와 양립할 수 있는 한미동맹과 주한미군의 새로운 비전을 제시할 필요가 있다. 평화체제 논의와 병행하여 동맹의 일정한 변화가 불가피하나, 이에 대한 북측과의 어떠한 협상도 불가한 만큼 한미간 동맹과 관련한 능동적·선도적 조치를 통해 동 사안이 평화체제에 미치는 영향을 최소화하도록 사전에 조치를 취할 필요가 있다.

한반도 평화체제 논의에서 핵심적인 사안은 아무래도 유엔사 문제가 될 것으로 보인다. 북측이 주장하는 ‘대북 적대시정책’의 군사적 핵심이 유엔사이지만, 이 문제는 한반도 평화체제의 최종 단계에서나 해체 여부를 논할 수 있다는 점에서 중단단계의 조치가 필요할 수 있다. 유엔사 문제는 전시작전통제권의 전환에 따라 재조정이 검토되고 있는 만큼, 추후 논의할 2단계 한반도 평화프로세스에 따른 분리 대처가 필요하다.

우선, 「종전선언」 단계에서는 정전체제의 남측 관할권을 계속 유엔사가 갖되 미국과 사전 협의를 통해 남북이 이 체제를 공동으로 관리할 수 있도록 일부 기능을 유엔사에서 한국 합참에 위임(delegation)하도록 하는 것이 바람직하다. 다음, 「평화협정」 단계에서는 정전체제의 남측 관할권을 모두 한국 합참에 이양하고 유엔사의 전시 병력지원, 후방 군수지원 기능도 해소하면서 해체하는 방향으로 가야 할 것이다.

### III. 2단계 한반도 평화체제 프로세스

한반도 평화란 남북한 간에 화해와 불가침, 교류협력의 균형적으로 추진됨으로써 적대행위가 없는 공존이 법적·제도적으로 보장된 상태를 가리킨다. 그리고 한반도 평화체제란 한반도 질서를 규정해 온 정전상태가 평화상태로 전환되고 안보·남북 관계·대외관계에서 이를 보장하는 제도의 발전이 이루어진 상태를 의미한다.



이러한 한반도 평화체제의 구축 문제는 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 첫째는 과정(process)으로서 평화체제이다. 평화체제 구축은 평화협정 체결과 같은 일회적 사건이 아니라 포괄적이고 장기적 과정이다. 둘째는 한반도 문제이자 국제적 문제로서 평화체제이다. 남북간의 합의뿐만 아니라 관련 당사국들간의 국제적 협력이 필요하다. 셋째는 점진적 통일의 제도적 기반으로서의 평화체제이다. 분단의 고착화를 방지하기 위한 남북 당사자간의 해결 노력이 중요하다.

### 1. 중동 평화프로세스의 교훈

그 동안 한반도 평화체제에 관한 논의는 주로 평화협정의 당사자, 구성과 내용, 국제사례 등에 관한 것이다. 하지만 한반도 평화체제의 구축은 일회성의 평화협정 체결로만 이루어질 수 없는 포괄적이고 장기적인 과정이며, 남북한 당사자 간의 노력과 함께 국제적인 협력이 필요한 것이다. 그런 점에서 오랫동안 전쟁과 휴전을 되풀이 해오면서 평화협정의 체결까지 이루어낸 이집트-이스라엘간의 사례는 우리에게 중요한 교훈을 준다.

이스라엘과 이집트는 네 차례의 전쟁을 겪었고, 1974년 1월과 1975년 9월의 제1, 2차 시나이협정을 통해 군사력 배치제한, 비무장 완충지대 설치 등 군사적 신뢰구축조치를 취하였다. 마침내 전쟁을 끝내기 위해 사다트 이집트 대통령과 베긴 이스라엘 총리의 상호방문이 이뤄졌고 미국이 중재에 나서 카터 대통령, 사다트 대통령, 베긴 총리 등 3국 정상은 미국 캠프데이비드에서 13일간 장기회의에 들어갔다.

그 결과 1978년 9월 중동평화의 포괄적 틀(framework for peace)과 시나이반도에서의 이스라엘 철군, 국교 정상화를 담은 ‘캠프데이비드’ 협정(Camp David Accords)이 체결됐다. 이 협정은 일종의 신사협정 또는 잠정협정으로, 완전한 평화협정으로 가기 전 단계 조치다. 1979년 3월에 정식으로 체결된 ‘이집트-이스라엘 평화조약’ (Israel-Egypt Peace Treaty)에 미국이 증인 자격으로 하기서명(postscript)했는데 이 조약은 평화관리기구, 평화지대 설정, 대사관 교환설치 등을 담고 있다. 이집트와 이스라엘은 전쟁을 종식하기 위해 이스라엘이 시나이반도를 이집트에 반환하고 대신 미국이 조기공중경보기를 이스라엘에 제공하는 것으로 타협했던 것이다.

양국 간의 평화를 가져온 2단계 평화구상을 한반도에 적용하면 어떻게 될까? 전투가 끝난 지 54년이 된 한반도는 북한의 핵무기 개발이란 변수로 이집트-이스라엘 간 평화구상을 그대로 적용하기는 어려울 것 같다. 하지만 정전협정과 남북기본합의서의 불가침조항 등은 시나이협정처럼 불완전하지만 전쟁의 재발을 막아 왔다. 그런 점에서 이스라엘-이집트 간에 평화를 가져다 준 2단계 평화프로세스는 한반도 평화프로세스를 추진하는 데서 매우 시사적이다.



## 2. 한반도 평화체제 프로세스 제1단계: 종전선언

한반도평화체제 프로세스는 제1단계로서 전쟁 당사자가 합의에 의해 전쟁의 종료를 공식적으로 선언하는 ‘종전선언’이 필요하다. ‘종전선언’은 국제법상의 조약, 즉 법적 구속력을 갖는 합의 문건은 아니다. 하지만 ‘종전선언’을 위해서는 책임 있는 당사국의 국가수반의 서명이 들어가기 때문에 국제법에 준하는 효력을 갖고 있다. 예컨대 2000년 남북 정상회담에서 채택한 6·15 공동선언은 그 자체로는 국제법적 효력이 없다. 1994년 제네바 기본합의도 국제법적 구속력이 없는 일종의 신사협정일 뿐이다. 하지만 이들이 가진 정치적, 도덕적 영향력은 결코 적지 않다.

‘종전선언’ 구상이 관심을 끌게 된 것은 2006년 11월 18일 하노이 한미정상회담에서 부시 대통령이 “북한이 핵을 포기하면, 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다”고 제안하면서부터이다. 처음 이 제안이 나왔을 때만 해도 대다수 전문가들은 종전선언과 평화조약을 하나의 패키지로 생각하여 별다른 관심을 기울이지 않았다. 하지만 미국이 ‘종전선언문’ 서명과 ‘평화조약’ 체결을 구분, 북한이 초기단계 및 다음단계 조치를 이행할 경우 남·북·미 3자 정상회담을 통한 종전선언 서명식을 가질 수 있다는 입장이라는 것이 밝혀지면서 실현가능성이 크게 높아졌다.

‘종전선언’이 평화협정의 전단계 성격이라는 점을 고려할 때, 이것이 1996년 2월 북한 외교부 대변인의 담화에서 밝힌 ‘잠정협정’ 제안과 유사한 측면이 있다. 이 담화에서 북한은 미국의 대북정책과 미·북관계의 수준을 고려할 때 완전한 평화협정이 체결될 때까지 ‘정전협정’을 대신하여 ‘잠정협정’을 체결할 필요가 있다고 주장하였다. 당시 북측은 ‘잠정협정’의 주체를 미·북 양자로 제한했었지만, 1998년 판문점 장성급회담에서부터 남·북·미 3자간의 체결을 받아들이는 자세를 취하였다.

남·북·미 정상이 만나 종전선언에 서명한다면 이는 분단 역사를 새로 쓰는 분수령이 된다. 남북관계에서 분단국 내부, 곧 ‘민족 내부의 관계’에서 한반도 전쟁 종결에 관해 합의한 것은 앞서 언급했듯 법적 구속력 못지않은 ‘정치적, 도덕적 구속력’을 담보한다고 봐야 하기 때문이다.

남·북·미 정상들이 모여 천명할 ‘종전선언’의 내용은 △한국전쟁의 종료와 △항구적인 평화협정의 체결 전까지 정전관리기구 유지 등을 담게 될 것이다. 그밖에도 김정일 국방위원장이 2차핵실험 유예, 핵물질의 반출 자율규제, 북일 공동선언에 따른 미사일 발사실험 유예 등을 천명하고, 부시 대통령이 핵무기, 재래식무기를 사용한 군사적 위협과 공격을 하지 않는다는 불가침을 약속한다면 금상첨화일 것이다.

하지만 ‘종전선언’이 발표되기 위해서는 일정한 조건이 충족되어야 한다. 「2.13 합의」에 따른 조치단계 이행조치가 완료된 뒤, 다음단계의 ‘불능화 로드맵’을 합의하고 이에 따라 모든 핵프로그램의 완전신고와 불능화조치가 일정 정도 진전되어야 한다. 핵시설 불능화의 착수에서 종료까지는 6~12개월이 걸릴 것으로 추정된다. 따라서 빠르면 핵심 핵시설의 불능화가 이뤄지는 6개월 이내에 ‘종전선언’이 가능할 수 있다.





### 3. 한반도 평화체제 프로세스 제2단계: 평화협정

평화협정은 전쟁의 종료를 목적으로 하는 교전 당사자간 문서에 의한 합의로서 공고한 평화체제로 나아가기 위한 시작점이자 수단이다. 따라서 평화협정의 체결에서 가장 중요한 것은 누구를 당사자로 할 것인가 하는 문제이다. 당초 정전협정은 국가가 아닌 군사기관(유엔군 대 북한군, 중국인민지원군)간에 체결되었지만 현재 중국인민지원군은 존재하지도 않는다. 그렇기 때문에 북한은 ‘미·북 평화협정’을 체결해야 한다고 주장해 왔다. 하지만 엄격히 말해 정전협정에 서명한 것은 미군이기에 때문에, 북한의 주장대로 한다면 ‘유엔군·북한군 평화협정’을 체결해야 타당할 것이다.

그렇다면 과연 정전협정의 서명주체와 평화협정의 서명주체가 반드시 일치해야 하는가? 정전협정의 체결 이후 정전체제의 유지·관리에 한국군이 실질적인 당사자의 역할을 해 왔다. 중국은 1958년에 군대를 모두 철수시켰고, 그나마 1994년 12월에는 군사정전위에 파견했던 대표단마저 철수시켰다. 유엔의 16개 참전국 가운데 대부분 철수하고 사실상 주한미군이 유엔군의 역할을 수행해 왔다. 따라서 군사기관이 서명자로 참가했던 정전협정과 달리, 평화협정에는 앞으로 한반도 평화체제를 유지·관리할 국가들이 참가하는 것이 타당하다.

그런 점에서 최선의 방법은 ‘남북 평화협정’이 될 것이다. 주한미군이 존재한다는 현실을 인정할 경우 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남·북·미 3자간의 ‘남·북·미 평화협정’도 차선택이 될 수 있다. 하지만 평화협정이 실효성을 갖기 위해서는 동북아 국가간의 역학관계를 어느 정도 반영해야만 한다. 1953년의 정전협정이 지금까지 그럭저럭 전쟁의 재발을 막는 기능을 해 온 데는 나름대로 동북아시아의 역학관계를 반영하고 있었기 때문이다. 그런 점에서 평화협정의 체결에 한반도의 군사문제에 직접 개입하지 않도록 하는 조건에서 중국의 정치적 참가를 허용할 수도 있다.

그럴 경우, 평화협정의 형식은 남·북·미·중 4자간에 기본협정(Umbrella Agreement)을 체결하고 남·북한 및 미·북간의 쌍무협정을 부속협정으로 채택하는 것이 바람직하다. 3개의 협정은 동시에 발효된다. 기본협정에는 4자 공통의 사항을 담고, 부속협정에는 남·북한 및 미·북간의 외교·안보 현안들을 담게 된다. 단, 이러한 평화협정의 체결은 미 의회의 승인이 필요한 만큼, 연락사무소 개설, 관계정상화 등 행정부의 권능에 속하는 사항들은 포함시키지 않도록 한다. 또한 6자회담의 미·북관계정상화 실무그룹이 관계정상화 문제만 다룰 경우, 평화협정과 수교협정이 분리될 수도 있다.

평화협정의 내용과 관련해서는 다양한 의견이 제시되고 있으나, 4자가 참여하는 기본협정에는 △전쟁상태의 법적 종식, △한반도 비핵화, △유엔사의 처리방향 등을 담고, 쌍무적인 부속협정에는 △평화공존 및 평화통일 의지 천명, △남·북한 군축 및 신뢰구축 방안(이상 남·북부속협정), △선제 핵 불사용 원칙, △상호 주권존중과 내정불간섭(이상 미·북 부속협정) 등을 담게 될 것이다. 앞서 ‘종전선언’에 포함된 내용일지라도, 국제법적인 적용을 받기 위해서는 재천명할 필요가 있다.

‘평화협정’의 체결을 위해서 ‘불능화 로드맵’이 완료되고 북한의 핵무기 및 핵물질에 대한

검증·사찰 및 폐기 시작이 필요하다. 아울러 남북간에 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제의 실질적 진전과 미북간의 국교정상화 논의의 상당한 진전이 이루어지는 등 여건이 갖추어진 시점에 체결되는 것이 바람직하다. 이렇게 해서 체결된 ‘한반도 평화기본협정’은 관련 당사국 의회의 비준 등의 절차를 완료한 뒤, 유엔사무국에 기탁(deposit)함으로써 국제법적인 효력을 갖도록 한다.

<그림-1> 한반도 평화기본협정의 구조와 내용

한반도 평화기본협정		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한관계가 통일을 지향하는 과정에서의 특수관계임을 명시</li> <li>○ 평화지대 설치 (비무장지대 및 배치제한 포함)</li> <li>○ 해양경계선 획정 (NLL을 대체하는 해양군사분계선)</li> <li>○ 한반도 평화보장관리기구 구성·운영 (남북 주도하에 미중 참여)</li> <li>○ 국제적 보장 (국제적 보장의 근거, 형식 등)</li> <li>○ 한반도 비핵화</li> <li>○ 다른 조약과의 관계 (상호 제3국과의 조약·협정에 불영향)</li> <li>○ 유엔사무국에 기탁</li> <li>○ 발효조항 (4자회담을 통해 북핵폐기 확인 후 발효)</li> <li>※ 한국전쟁에 따른 책임 문제, 피해 보상 등은 불포함</li> </ul>		
남북한 부속협정	미·북 부속협정	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 평화공존 및 평화통일 의지 천명</li> <li>○ 상주대표부 교환 설치 및 남북정상회담의 정례화</li> <li>○ 내정불간섭</li> <li>○ 분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 적대행위 금지, 평화적 해결)</li> <li>○ 신뢰구축 및 군축 조치</li> <li>○ 남북 기본합의서(수정안) 이행- 화해공동위, 군사공동위, 문화</li> <li>사회교류협력공동위 구성 및 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 문제의 평화적 해결 및 평화통일 지지</li> <li>○ 분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 적대행위 금지)</li> <li>○ 선제 핵 불사용(NSA) 보장</li> <li>○ 상호 주권 존중 및 내정불간섭</li> <li>○ 상호 국교정상화 조치 이행 (※경우에 따라 별도의 미·북 수교협정 체결)</li> </ul>	

<출전> 조성렬, 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007, 372쪽에서 수정, 재작성.

#### IV. 향후과제: ‘차가운 평화(Cold Peace)’와 분단 항구화의 방지

이스라엘과 이집트는 평화조약을 통해 오랜 전쟁을 끝내고 양국관계를 정상화하였으며, 지금까지 더 이상의 전쟁은 없었다. 사다트 대통령과 베긴 총리가 중동평화의 주역으로 노벨평화상을 받았고 1980년 1월에는 국교도 수립했다. 하지만 양국관계는 진정한 화해와 평화보다는 ‘차가운 평화(cold peace)’를 유지하는 데 그쳤다. 이렇게 된 데는 사다트 대통령이 강경파들의 총격으로 사망했다는 직접적인 이유 외에 두 가지 구조적인 원인이 있다.

첫째, 이집트와 이스라엘의 화해가 오랫동안의 교류협력의 결과가 아니라, 미국의 강제조정에 의





한 불가피한 선택이었다. 이집트로서는 빼앗긴 시나이 반도를 되찾기 위해 이스라엘과의 화친이 필요했고, 이스라엘로서도 아랍권 국가들과의 전쟁이라는 악순환을 끊기 위해서 아랍권의 종주국이었던 이집트와의 화해가 불가피했다. 다시 말해, 이집트 국민과 이스라엘 국민간의 진정한 화해가 없었던 것이다.

둘째, 중동평화는 단지 이집트-이스라엘 간의 화해만으로 이루어질 수 있는 것이 아니었다. 시리아, 요르단 등 이스라엘 주변국가들과의 관계정상화, 특히 팔레스타인 문제와 같은 지역현안을 포함하는 포괄적 해법이 마련되지 못하였다. 지금도 팔레스타인 문제가 해결되지 않고 있어 이집트-이스라엘 관계 개선에 장애요인이 되고 있다.

우리는 이스라엘, 이집트간의 '차가운 평화'를 교훈 삼아 한반도 평화체제의 추진과정에서 다음 두 가지를 고려해야 한다.

첫째, 한반도 평화체제의 구축은 협정의 체결뿐만 아니라 다방면에 걸친 남북관계의 개선과 병행해서 추진해야 한다. 남북관계 개선의 핵심은 군사적 신뢰구축과 군비통제이지만, 이것 외에도 사회문화적 인적 교류와 경제협력의 확대도 동시에 추진되어야 한다. 그렇게 해야 진정한 의미의 '따뜻한 평화'가 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 평화체제의 구축은 동북아 다자안보협력과 병행 추진되어야 한다. 한국전쟁은 세계 차원에서 진행되던 냉전구조의 산물이면서 동시에 한반도 및 동북아의 냉전구조를 만들어낸 원인이기도 하였다. 따라서 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해서는 한반도 차원을 넘어 지역 차원에서의 안보협력이 필요불가결하다.

우리에게는 한반도 평화프로세스를 제대로 추진하기 위해 중동 평화프로세스의 교훈 말고도, 빼놓아서는 안 될 중요한 문제가 있다. 그것은 한반도 평화체제의 구축이 분단의 항구화로 귀결되지 않도록 철저히 대비해야 한다는 점이다. 평화체제의 구축은 남북간의 평화공존을 보장해 줄 수는 있지만, 민족의 통일까지 보장해 주는 것이 아니다. 도리어 평화체제의 구축은 어떤 방향으로 이루어지느냐에 따라 분단 항구화를 가져올 위험성도 안고 있다.

그러므로 중요한 것은 한반도 평화체제의 구축 못지않게 어떤 방향으로 평화체제가 이루어지느냐 하는 점이다. 만약 평화체제의 구축이 단순히 북한 사회주의 체제의 강화로 귀결될 뿐이라면 분단 항구화로 이어질 가능성이 높아진다. 반면, 북한의 개혁·개방으로 나아가는 계기가 된다면 민족경제공동체의 형성이 촉진될 수 있고, 나아가 평화적인 통일을 기대할 수 있게 될 것이다. 그런 점에서 차기정부의 대북정책도 포용정책의 양대 기조인 '병행론'과 '시장평화론'을 철저히 지켜나가는 방향으로 추진되어야 할 것이다.(2007/07/02)





## 2.13합의 이행에 따른 남북경협 효과 및 과제<sup>1)</sup>

이영훈  
(한국은행 동북아경제연구실 과장)

- I. 2.13합의와 북미관계 개선
- II. 북미관계 진전에 따른 남북한의 변화
- III. 남북경협의 단기적 효과
- IV. 남북경협의 장기적 효과
- V. 주변국과의 경제협력 확대전망
- VI. 향후 실천과제

### I. 2.13합의와 북미관계 개선

2.13합의를 전후로 한반도를 둘러싼 동북아의 환경이 변화하고 있다. 악화일로로 치닫던 북미관계가 2.13합의 이후 점차 개선될 조짐을 보이고 있는 것이다. 그동안 미국정부는 BDA 북한자금문제를 해결하기 위해 대북 강경과의 반발을 무릅쓰고 뉴욕연방준비은행까지 동원하였다. 그리고 미국정부는 2007년 연말까지 핵 불능화를 완료하고 부시가 임기를 마치는 2009년 초까지는 한반도 비핵화와 북미관계정상화를 목표로 하고 있음을 시사하고 있다.

이에 대해 북한도 1단계 이행조치로 영변 핵시설의 가동중단과 IAEA사찰을 허용하였다. 북한은 취약한 경제상황을 고려할 때 지금과 같은 기회를 놓쳐버리고 싶지는 않을 것이다. 현재 대외의존도가 높아 외부의 지원과 무역이 축소되면 북한이 경제위기에 직면할 가능성이 높다. 올해 신년사에서도 예년과 달리 국방력강화 이전에 경제문제를 다루고 있으며 ‘경제강국 건설’을 어느 해보다 강조하고 있다. 따라서 비핵화를 대가로 최대한의 이득을 얻기 위해 노력할 것이다.

그러나 그 과정은 BDA자금문제가 해결되는 과정에서 확인되었듯이 간단하지는 않을 것이다. 최근 북한의 인터넷사이트 ‘우리민족끼리’는 핵보유를 의미하는 “‘자위적 전쟁억제력’이 통일된 다음에

1) 본 내용은 필자의 개인의견이며 한국은행의 공식견해와 무관합니다.



도 우리 민족의 힘이 될 것” 이라고 주장하고 있다. 이는 완전한 비핵화를 부정하는 논리로서 향후 북미간 협상이 순탄치만은 않을 것임을 예고하고 있다. 이 글은 이러한 최근의 변화와 관련하여 한반도 비핵화의 의미와 그에 따른 실천과제를 경제부문을 중심으로 검토해보고자 한다.

## II. 북미관계 진전에 따른 남북한의 변화

우선, 한반도 비핵화는 남한 내의 남남갈등을 해소하게 될 것이다. 최근 한나라당 평화통일특위는 ‘북한의 핵폐기와 남북관계 진전을 분리’ 하는 것을 골자로 하는 새로운 대북정책을 발표했다. 先안보 後교류협력이라는 과거의 정책에서 양자를 병행 추진하는 방향으로 전환한 것으로서 교류협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도하는 기존의 포용정책과 크게 다르지 않다고 평가되고 있다. 대선을 감안한 정책전환이란 평가도 있지만 과거 대선에서 전례가 없던 것을 보면 2.13합의 이후 북미관계 변화의 영향이 큰 것으로 보인다. 따라서 향후 남북경협에 있어 여야가 과거처럼 심각한 갈등은 보이지 않을 전망이다.

다음으로, 북미관계 개선을 토대로 북한은 경제건설에 보다 주력하게 될 것이다. 올해 북한의 신년사는 군사문제에 앞서 경제문제를 다루고 있으며 ▲먹는 문제(식량문제) 해결, ▲경공업혁명, ▲전력, 석탄, 금속, 철도운수 부문 강화 등을 밝히고 있다. 이는 모두 남한의 직간접적인 지원과 연관이 있어 있고 그 경제적 효과가 적지 않아 남북경협에 대한 기대가 커질 것이다. 더욱이 대북제재가 완전히 해제되는 데는 상당한 시간이 소요되는 반면 남북경협은 북한당국의 비핵화 노력 여하에 따라 곧바로 확대될 수 있는 여지가 크다. 이러한 남북한의 변화가 남북경협을 보다 확대하는 요인으로 작용하게 될 것으로 보인다.

## III. 남북경협의 단기적 효과

여기서는 적어도 올해 내에 이루어질 경협을 대상으로 효과를 분석하기로 한다. 첫째, 식량 및 비료 지원은 1990년대 중반과 같은 심각한 식량난의 재발을 억제하는데 크게 기여해 왔다. 남한은 매년 쌀 40만톤과 옥수수 10만톤, 그리고 비료 30만톤을 지원해 왔는데, 비료의 증산효과까지 감안하면 남한의 지원은 북한 자체 곡물생산량(약 400만톤)의 약 1/4에 해당하는 식량난 해소효과가 있다. 최근 북한의 곡물생산 증대의 가장 큰 요인은 비료투입량의 증가에 있다고 평가되고 있으며 남한의 비료지원은 북한 총공급의 약 70%를 차지하고 있다. 향후 비료증산, 선진농법 도입 등의 남북경협이 추가되면 북한의 식량자급도 가능할 것으로 보인다.

둘째, 그동안 남북경협을 통해 북한은 연평균 약 2억달러 정도의 외화를 획득해 왔다. 2000년 이



후 거래성 교역으로 연평균 약 1.5억달러, 나머지는 금강산관광수입, 방북관련 수입, 개성공단 근로자 수입 등에서 획득하고 있다. 이는 북한의 무역적자를 보전하는데 투입됨으로써 북한무역의 확대에 기여하고 있다. 향후 한강하구 채취골재의 판매, 금강산관광 및 개성공단사업 등이 확대되면 외화수입은 크게 확대될 것이다.

셋째, 섬유, 신발, 비누 등의 경공업제품을 생산하는 데 필요한 8천만 달러 규모의 원자재 지원(북한 광물자원과 교환)이다. 이러한 지원은 북한이 이를 효율적으로 활용할 경우 경공업을 회생시키고 생필품난을 개선하는 데 크게 기여할 수 있다. 이와 함께 생필품의 대부분을 공급하는 중국에 대한 의존도도 줄일 수 있게 될 것이다. 그러나 원자재 지원만으로는 한계가 있으며 지원의 효과를 제고하기 위해서는 경공업 생산실태에 대한 사전조사, 전력공급, 효율적인 생산관리 등의 방안이 보완되어야 한다.

#### IV. 남북경협의 장기적 효과

비핵화가 진전되면 2.13합의에 따라 북한은 적성국교역법 및 테러지원국지정의 적용에서 해제될 가능성이 크다. 그에 따라 한미FTA에 의해 개성공단은 ‘역외가공지역’으로 인정될 수 있으며 북미간 무역정상화와 국제금융기구로부터의 차관도입도 가능해질 것이다. 물론 이러한 일이 이루어지려면 미국 국회의 동의 절차를 거쳐 관련 세부 규정들이 폐지되어야 하기 때문에 상당한 시간이 소요될 것이다. 그러나 개성공단의 ‘역외가공지역’ 인정 문제는 정치적 타결의 성격이 강하여 북미 관계가 개선되면 정상적인 대외무역이나 금융지원에 앞서 해결될 수도 있을 것으로 보인다.

이처럼 비핵화가 진전된다면, 개성공단은 전략물자반출 제한규정 해제, FTA타결에 따른 무관세 혜택, 정치군사적 리스크 완화 등의 혜택을 얻게 될 것이다. 그 결과 남한의 자본과 기술에 의한 비가격경쟁력(품질/기술력, 브랜드, AS 등)과 북한의 저임금에 의한 가격경쟁력(제조원가)이 결합된 개성공단 제품의 수출경쟁력은 중국을 능가하게 된다. 따라서 수요는 충분하므로 향후 개성공단의 생산 및 수출은 개성공단의 노동력, 인프라 공급 등 생산능력에 달려있게 될 것이다. 3단계 공사가 완료되어 가동되면 개성공단의 생산(또는 수출) 규모는 약 160억달러를 예상하고 있다. 그러나 현재로서는 노동력 공급부족, 북한의 미흡한 개혁·개방 등으로 인해 계획대로 사업이 진행되기 어려울 것으로 평가되고 있는 실정이다.

둘째, 북한이 비핵화를 이행하면 대규모 대북전력 지원이 이루어질 가능성이 크다. 북한의 핵폐기를 대가로 1994년 북미간 제네바합의에서의 경수로 제공과 2005년 남한정부의 ‘중대제안’에서 200만kW의 전력지원이 제시된 바 있다. 북한의 실제 전력수요는 400만~450만kW이고, 2004년



의 경우 230만~240만kW를 생산한 것으로 추정되기 때문에 향후 남한을 비롯한 국제사회로부터 200만kW의 전력을 제공받게 되면 북한의 전력난은 거의 해소된다. 전력산업은 전방연쇄효과가 큰 산업부문인데다가 특히 북한에서는 병목현상이 가장 심각하게 나타나는 부문이어서 대북 전력지원의 과급효과는 매우 클 것이다. 북한의 신년사는 거의 매년 전력, 석탄, 금속, 철도 등의 순서로 주공전선을 언급하고 있다. 실제 ▲석탄 위주의 에너지 공급체계(석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%), ▲코크스와 전력부족으로 제1차 가공품생산조차 어려운 금속공업 현황, ▲높은 철도운송 및 전철화비율(화물수송의 90%, 여객수송의 60%)을 철도가 담당, 철도노선의 80% 이상이 전철화) 등을 고려하면 전력지원이 북한경제에 미칠 영향을 보다 실감할 수 있다.

## V. 주변국과의 경제협력 확대전망

러시아는 ‘시베리아 극동 개발전략’을, 중국은 ‘동북지방 부흥전략’을 토대로 양국간 경제교류를 활발하게 전개하는 한편 나진항 개발 등 북한으로의 진출을 모색하고 있는 상황이다. 따라서 향후 비핵화로 북한이 개방되면 남북경협은 점차 중국 및 러시아와의 경협으로 확대될 가능성이 크다.

우선, 에너지와 물류부문에 대한 주변국과의 협력이다. 러시아는 극동지역의 풍부한 에너지자원을 토대로 동시베리아 송유관(타이셰트-빠레보즈나야) 건설, 정유공장 및 석유화학단지 건설, 잉여 전력 수출 등을 추진하는 한편, 동시베리아 송유관의 한반도지선 연결 및 TSR(Trans Siberian Railway: 시베리아횡단철도)-TKR(Trans Korea Railway: 한반도종단철도) 연계 등 가능성을 한국 정부에 타진하고 있다. 이미 일본과 중국은 러시아의 에너지 개발을 둘러싸고 각축을 벌이면서 일정한 지분을 확보해 왔으나 남한은 북한에 가로막혀 적극적으로 참여하는 데 한계가 있었다. 그러나 비핵화가 진전되면 북한은 러시아의 전력을 지원받을 가능성도 있을 뿐만 아니라 남북이 공동으로 대형건설 프로젝트에 참여하게 되면 부가가치 및 고용창출, 송유관 통과지역의 지대사용료 수입 등 북한경제를 획기적으로 발전시킬 수 있는 기회를 확보하게 될 것이다. 또한 남한도 안정적인 에너지 확보 및 동북아물류 중심으로의 도약을 모색하고 있어 이들 대형 건설 프로젝트에의 참여, TSR 및 동시베리아 송유관의 한반도 연결 등은 남한 경제에도 엄청난 영향을 미치게 될 것이다.

다음으로 신의주와 단동, 그리고 두만강하구(북한의 나진·선봉-중국의 琿春·敦信·放川-러시아의 포시에트·자루비노 등에 대한 두만강개발계획)에 대한 주변국들과의 경협이다. 이들 지역은 한반도가 대륙으로 연결되는 교통요지로서 수출자유무역지대를 건설하기에 적합한 조건을 갖고 있다. 이들 지역에서는 남한을 비롯한 주변국의 자본 및 기술이 북한의 노동력과 결합하여 경쟁력 높은 제품들을 생산해낼 수 있으며 교통의 요지로서 판로를 확보하는 데도 유리한 이점을 갖고 있다.



## VI. 향후 실천과제

비핵화 개방을 전제할 때 이상에서와 같이 남북경협이 효과를 발휘할 경우 향후 북한이 체제전환기의 중국보다 높은 경제성장률을 실현하는 것은 결코 불가능한 일은 아님을 알 수 있다. 이와 함께 장기적으로 북미관계의 정상화 및 대북제재의 전면해제가 이루어짐으로써 국제기구로부터의 지원과 북일수교에 따른 50억~100억달러 상당의 청구권자금 등을 확보하게 되어 북한경제의 발전 가능성은 더욱 높아질 것이다.

문제는 무엇보다 한반도의 평화와 남북한 공동번영을 위한 북한의 '완전한' 비핵화 의지이다. 비핵화에 따른 경제적 이득이 아무리 크다 하더라도 급격한 변화의 부작용을 우려하여 핵무기를 완전히 포기하지 않을 가능성도 있다. 또한 체제붕괴를 우려하여 적극적인 개방을 주저할 수 있고 개혁·개방을 추진한다 하더라도 관련 경제전문가도 매우 부족하다고 평가되고 있다. 이런 측면에서 보면 앞에서 제시한 비핵화의 효과는 매우 제한적으로 나타나거나 오랜 시간이 지나야 현실화될 가능성이 크다.

따라서 남북한의 평화와 공동번영을 위해 첫째, '완전한' 비핵화가 이루어질 수 있도록 대안을 마련하는 한편 한미간, 한중간, 그리고 남북한간 협력을 보다 강화하여야 할 것이다. 또한 완전한 비핵화가 조기에 달성되면 다행이겠으나 장기화될 경우에 대한 대비도 마련해야 할 것이다.

둘째, 남북경협의 효율을 높이기 위해 경협 전반에 대한 검토가 있어야 한다. 이를 위해 경협의 효과분석과 함께 경협의 효과를 제고하기 위한 방안이 보다 면밀하게 검토되어야 한다. 대북 식량 및 경공업원자재의 지원 효과를 높이기 위한 방안, 개성공단을 비롯한 경제특구의 활성화 방안 등과 함께 북한 경제전문가의 양성 및 교류 방안이 적극 검토되어야 한다.

2.13합의는 남북한의 군사적 대립을 종식시키고 경협을 통한 남북한 공동번영의 계기를 제공했다. 이제 현실화의 여부는 누구보다도 남북한 당사자에 달려 있다. 남북한은 이러한 절호의 기회를 적극 활용하여 세계시장으로의 공동진출, 주변국들과의 경제협력을 통한 공동번영을 모색하는 과정에서 남북한 경제를 민족경제의 차원으로 끌어올릴 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 동시에 북한이 경제개혁·개방을 본격화하는 과정이자 국제사회와의 협력을 확대하는 과정이기도 하다.

(2007/07/11)

