

한반도 평화와 다자안보협력 방안

국방부 장영재

The Institute for Unification Education

26

목 차

제1장. 서 론	203
제1절. 연구 목적 및 문제 제기	203
제2절. 연구 방법	204
제2장. 한반도 주변 정세 및 동북아 안보구조 변화	206
제1절. 주변 4국(미·중·일·러)의 동북아 및 한반도 정책	206
제2절. 주변 4국(미·중·일·러)의 한반도 통일에 대한 이해관계	212
제3장. 한반도 평화체제 구축을 위한 대주변 4국 외교안보전략	215
제1절. 한반도 평화체제 구축 논의	215
제2절. 한반도 평화체제와 평화협정	216
제3절. 한반도 평화체제 구축 관련 쟁점	218
제4절. 한반도 평화체제 구축 단계	228
제5절. 한반도 평화체제 구축에 대한 주변 4국의 입장	230
제6절. 한반도 평화의 국제적 보장과 제도적 장치	234
제7절. 대주변 4국 외교안보전략 및 다자안보협력방안	236
제4장. 결 론	242
참고문헌	244

표 목차

〈표 2-1〉 러시아의 ‘북핵문제 해결 3단계 로드맵’	211
〈표 2-2〉 미국과 중국의 한반도 정책 비교	213
〈표 3-1〉 한반도 평화 프로세스(PPKP) 로드맵	228
〈표 3-2〉 한반도 평화체제 구축 단계별 동북아 다자안보 협력 시나리오 ..	241

제1장. 서 론

제1절. 연구 목적 및 문제 제기¹⁾

동북아 정치 지형의 판이 요동치고 있다. 바야흐로 20세기 냉전 질서가 해체되면서 비로소 21세기 동북아의 새로운 질서가 구축되고 있는 중이다.²⁾ 북핵 문제 해결과 한반도 평화구축을 위한 2018년 4월 27일 남북 정상회담과 그 산물인 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’, 5월 26일 남북 정상회담, 9월 18일부터 20일까지 평양 남북정상회담과 그 산물인 ‘9월평양공동선언’, 그리고 6월 12일 북미 정상회담 합의를 통해 한반도와 동북아의 안정과 평화는 새로운 국면을 맞이하였다.

동북아의 평화와 안정을 위한 한반도 평화체제 논의는 2005년 제4차 6자회담 ‘9·19 공동성명’에서 비롯된다. 이 성명에서 6자회담 참가국은 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 공약하면서, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 합의하였다. 이후 2007년 6자회담 ‘2·13합의’에서 다시 한번 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 한반도 평화체제에 관한 협상을 재확인함으로써 한반도 평화체제 구축은 실질적인 과제로 부각되었다.

한반도에서 평화를 증진시켜 통일을 실현하는 일은 역대 한국정부의 일관된 국가 목표였다. 그러나 북한 핵문제에 가로막혀 의미있는 성과를 이루어내지 못하다가 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 남북정상회담에서 ‘판문점 선언’이 채택된 것을 계기로 돌파구가 열렸다. ‘판문점 선언’은 2018년 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 명시하였다. 이후에도 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다. 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를

1) 본 연구는 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스(조민, 통일연구원, 2007)과 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색(이종석, 세종연구소, 2008)의 내용을 중심으로 하고 2018년 한반도 평화체제 논의 진전 상황을 반영하여 수정·재구성

2) 조민, 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스, 통일연구원, 2007. p80

새로운 높은 단계로 진전시켜 나가며, 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다.

이제 한반도 평화체제 구축은 남과 북이 상호 신뢰하에 합의사항을 성실하게 이행하는 문제만 남아있다고 볼 수있다. 2018년 세 차례의 남·북 정상회담과 6.12 북·미 정상회담을 통해 2018년 한반도는 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 위한 다시없는 호기를 맞이하고 있다. 지금이 바로 한반도 평화체제에 대한 주변 4국의 입장을 분석하고 한반도 평화정착을 위한 주변 4국과의 한반도 통일지향적인 다자안보협력 방안을 연구해야할 적기라고 할 수 있다.

제2절. 연구 방법

본 연구는 한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 구축과정에서의 대주변 4국 외교안보 전략과 다자안보협력 방안을 모색하고자 한다. ‘한반도 평화’라는 광범위하고 일반적인 내용을 ‘한반도 평화체제 구축방안’으로 구체화하여 중점적으로 연구하려고 하였으며, ‘다자안보협력’을 ‘주변 4국과의 다자안보협력’ 중심으로 연구함으로써 ‘선택과 집중’ 효과를 제고하려고 하였다.

이 연구는 먼저 2018년 현재 급변하고 있는 한반도 주변 정세 및 동북아 안보구조 변화를 정리하고 분석해 보았다. 그리고 한반도 평화체제 구축을 위한 대주변 4국 외교안보전략을 정리하고 평가해 보았다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

제2장 한반도 주변 정세 및 동북아 안보구조 변화에서는 주변 4국(미·중·일·러)의 동북아 및 한반도 정책과 한반도 통일에 대한 이해관계를 정리하였다.

제3장 한반도 평화체제 구축을 위한 대주변 4국 외교안보전략에서는 우선 정전협정의 당사자문제, 평화협정의 당사자 문제, 한반도 비핵화 문제 등 한반도 평화체제 구축 관련 쟁점을 정리하고 분석해 보았다. 다음으로 한반도 평화체제 구축 단계를 남북 평화 공존을 위한 기반 구축 단계(1단계), 남북 화해 협력을 통한 평화 공존 단계(2단계), 한반도 평화체제 전환을 통한 통합 단계(3단계)로 구분하고 단계별로 동북아 다자안보협력의 형태와 구체적 논의 의제를 도출하였다. 또한 한반도 평화체제 구축에 대한 주변 4국의 입장과 한반도 평화의 국제적 보장과 제도적 장치를 검토하였

고 마지막으로 대주변 4국 외교안보전략 및 안보협력방안을 제시했다. 연구방법과 관련해서는 연구보고서, 논문, 관련 서적, 각종 간행물, 언론보도 기사 등의 자료 분석과 역사적 고찰 결과를 근거로 연구하였다.

제2장. 한반도 주변 정세 및 동북아 안보구조 변화

제1절. 주변 4국(미·중·일·러)의 동북아 및 한반도 정책

2018년 남북정상회담과 뒤 이은 북미정상회담에 대한 주변 4국(미·중·일·러)의 입장은 각국의 동북아 및 한반도 정책을 압축해서 보여주고 있다.

문재인 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 2018년 4월 27일 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에 서명하고 이를 발표하였다. 이후 북한은 2018년 4월 21일부터 핵실험과 미사일 시험발사를 중단하겠다고 선언하고, 5월 24일 풍계리 핵실험장을 폐기함으로써 비핵화와 관련된 첫 번째 조치를 취하였다. ‘판문점 선언’에 대해 주변 4국은 전반적으로 환영 입장을 표명하면서도 미묘한 온도차를 드러냈다. 미국은 환영하면서도 북한의 구체적인 비핵화 실행을 촉구하였으며, 중국은 남북 간 화해·협력과 한반도 평화와 안정 측면에서 성과를 강조하면서도 중국 역할을 강조했다. 일본은 “그간 남한 측의 노력에 긍정적인 평가를 내린다”면서도 북한의 구체적인 행동이 따라야 한다”고 다소 유보적인 태도를 취했다. 러시아는 “남북정상회담의 결과가 앞으로 한반도에서 확고한 평화를 구축하는 데 튼튼한 기반이 될 것”이라며 긍정적으로 평가했다. 2018년 6월 12일에는 1948년 북한 정권 수립 이후 처음 마주한 북미 정상이 적대와 대결의 관계를 공존과 협력의 관계로 바꿀 첫걸음을 내딛고 한반도 평화 구축을 위한 공동성명에 합의하였다. 성명에는 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화체제 구축, 북한의 완전한 비핵화 등 북한과 미국의 대결관계를 변화시키기 위해 무엇을 해나갈 것인지에 대해 명시했다. 한반도의 완전한 비핵화를 약속한 북미정상회담 결과를 놓고 한반도 주변 4국은 일제히 “중요한 걸음”이라며 긍정적으로 평가했다. 중국은 “북미회담이 순조롭게 개최되고 적극적인 성과를 거뒀다”면서 “이는 한반도 비핵화와 정치적 해결 프로세스 추진에서 중요한 진전이다”라고 평가했다. 일본은 북미정상회담과 관련해 “북한을 둘러싼 제현안의 포괄적 해결을 위한 한걸음이 될 것이다. 지지한다”고 논평했다. 러시아는 “중요한 행보이자 역사적 사건”이라고 높이 평가하면서 6자회담 재개를 희망하기도 했다.

1. 미국의 동북아 및 한반도 정책³⁾

가. 미국의 동북아 정책

미국의 동북아정책 기조는 미·일동맹 등 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범 지역적 안보 체제 추진에 중점을 두고 있다. 트럼프 정부는 역대 정부와 마찬가지로 동아시아 지역을 군사 안보 및 정치경제적 이해관계 측면에서 미국의 미래 번영과 안보를 위한 핵심지역으로 간주하고 있다. 미국의 동북아정책에서 가장 중요한 부분은 대중국 정책이다. 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제 체제 속으로 더 깊이 끌어들이어 정치, 경제, 환경, 안보 등 전 분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 미국과 중국의 대외정책의 경우 일부 선언적인 목표에 있어서는 공감대를 표시하면서도 실질적 이익 문제에서는 다른 입장을 취하고 있다.

나. 미국의 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 가장 중요한 것은 북핵문제 해결과 한·미동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵문제가 제기된 이래 미국은 오랜 기간 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 미국은 북핵문제 해결을 위해 지속적으로 중국에 대북제재 강화를 요구하는 등 국제사회의 대북제재가 실질적으로 이루어질 수 있도록 노력해 왔다. 그리고, 미국은 한미동맹이 한반도와 동북아 안정에 중요하다는 입장을 견지하고 있다. 미국의 한반도에서의 당면목표는 한반도 통일이라기 보다 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이다. 결국 미국의 대한반도 정책은 한국의 경제적·지정학적 중요성을 인식하여 한국과의 유대관계를 확고히 하는 동시에 북한에 대해서는 군사적 억제력을 유지하고 아울러 포용정책을 통해 북한의 위협을 완화함으로써 한반도의 평화와 안정을 도모하는 것이라고 볼 수 있다.

3) 통일부 통일교육원, 2018 통일문제 이해. 2018. p80~82

2. 중국의 동북아 및 한반도 정책⁴⁾

가. 중국의 동북아 정책

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위한 대외환경을 조성하는 것을 넘어 글로벌 강대국에 걸맞는 역할을 맡아 중국의 핵심이익을 유지·확대하는 것이다. 중국은 현재 동아시아에서는 물론 글로벌 차원에서도 강대국으로의 변환을 모색하고 있다. 2012년에 출범한 시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려해 ‘신형대국관계’를 강조하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존·공영하는 미중관계의 정립을 주장해 왔다. 중국은 동아시아를 대국외교, 선린외교, 경제외교, 개도국외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역으로 인식하고 있다. 중국의 동아시아 정책목표는 역내 불안 요인을 안정적으로 관리함으로써 경제발전의 주력할 수 있는 평화로운 환경을 창출하는 한편, 경제협력을 통해 자국에 유리한 동아시아 질서를 구축하는 것으로 요약될 수 있다.

나. 중국의 한반도 정책

중국은 오랫동안 자국의 안정적이고 지속적인 경제발전을 위해 주변지역의 평화와 안정을 대외관계의 최우선 목표로 유지해왔다. 이러한 정책기조는 한반도에서도 지속되어 왔다. 중국은 여전히 대북정책의 중심을 강경·압박보다는 우호 지원에 두고 있는 것으로 알려져 있다. 이는 중국이 미중의 전략적 경쟁구도에서 북한을 상당한 유용성을 가진 ‘전략적 자산’으로 여기고 있다는 것을 의미한다. 중국은 북한을 통해 동북아에서의 영향력을 확대하면서도 북한의 핵·미사일 개발로 인한 부담을 최소화하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 중국은 한반도 정세의 안정이 중국의 이익에 유리하다고 보고, 이를 위해서는 북한체제의 안정화를 추구하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정 추구, 자국체제의 안정을 위한 완충자로서의 북한의 생존 지원, 미국과 일본의 영향력 강화 방지 및 중국의 영향력 강화라는 대한반도 정책을 수행하고 있는 것이다. 중국이 한반도에서 안정이 유지되기를 바라는 것은 단기적 차원의 정책목표이며 한반도에 대

4) 통일부 통일교육원, 2018 통일문제 이해. 2018. p83~86

한 영향력 확대 추구는 중장기적 차원에서 달성하고자 하는 목표라고 할 수 있다.

3. 일본의 동북아 및 한반도 정책⁵⁾

가. 일본의 동북아 정책

21세기 새로운 국제정치와 경제적 환경 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책은 다음과 같다. 첫째, 일본은 동북아 지역에서 세력균형의 변화에 따른 갈등 및 위협역지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요 정책기조로 하고 있다. 둘째, 일본은 중국의 군사대국화를 경계하고 있다. 셋째, 일본은 동북아 지역에서 자국의 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 ‘보통국가’로 나아가려 하고 있다.

나. 일본의 한반도 정책

일본의 한반도 정책목표는 한반도에 대한 영향력을 확보·증대시키면서 자국의 정치·군사적 위협을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 소원해진 한·일관계의 복원을 추진하면서 핵·미사일 등 북한 문제에 대해 지속적으로 관여하려고 시도하고 있다. 일본은 핵을 포함한 북한 군사적 위협의 점진적 제거와 개혁·개방을 통한 한반도 평화정착이 최선책이라고 보고 있다. 또한 기본적으로 동북아의 평화와 번영을 위해서는 굳건한 한·미·일 협력관계가 구축·운영되어야 하며, 한·일관계도 긴밀하게 유지되어야 한다는 정책목표를 갖고 있다. 일본은 한반도에서 정치·경제·안보문제 전반에 걸쳐 영향력을 확대하기 위해 북한과의 수교를 추진하고 있다. 이를 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 한반도 평화에 대한 국제적 보장에 적극 참여할 수 있는 기반을 마련하고자 하고 있다.

5) 통일부 통일교육원, 2018 통일문제 이해. 2018. p86~89

4. 러시아의 동북아 및 한반도 정책⁶⁾

가. 러시아의 동북아 정책

러시아의 대동북아 및 대한반도 정책의 주목적은 한국을 비롯한 아·태국가들의 원조 및 협력을 통한 경제재건, 국내 안정을 도모하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 한반도를 포함한 아·태지역의 긴장완화를 적극 지지하고 있는 것이다. 러시아는 동북아에서 미·중 양강 구도로 인한 자국의 존재감 약화에 위기감을 느끼고 있으며, 향후 세력균형 향배를 결정할 한반도에 대한 자국의 입지를 강화하고 전통적인 영향력을 복구하려 하고 있다. 러시아는 중국의 경제·안보적 힘의 과도한 팽창은 경계하지만, 다른 한편으로 중국과의 전략적 동반자 관계를 공고하게 다져나감으로써 미국의 일방주의를 견제할 수 있는 기반을 구축하고자 한다. 서방세계의 러시아에 대한 제재와 미·러 관계의 악화는 향후 상당기간 동안 중·러간 전략적 연대를 유지시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 러시아의 동북아 정책목표는 역내 신국제질서 재편과정에 적극 동참, 일본의 재무장 및 군사 대국화 견제, 중국과의 전략적 동반자 관계 유지, 한반도 문제에 대한 영향력 확대, 다자간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다. 러시아는 ‘유라시아주의’와 ‘신동방정책(New East Asia Policy)’⁷⁾이라는 대외정책 노선 하 실리와 안보중심의 전방위 외교를 지속하면서 신국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 또한 종전의 ‘강한 러시아’에서 ‘잘사는 러시아, 비전있는 러시아’로 정책을 선회하면서 동북아국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력 파트너로서 관계를 강조하고 있다. 이처럼 러시아의 동북아 정책은 향후 이 지역 국가와의 경제협력, 역내 국가들의 시베리아 개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에의 참가, 동북아 경제권への 참여 등과 같이 경제적 이익을 우선하는 정책을 당분간 지속할 것으로 보인다.

나. 러시아의 한반도 정책

러시아의 한반도에 대한 기본 입장은 대남북한 등거리외교를 통한 현상유지에 있다고 볼 수 있다. 러시아는 북핵문제는 글로벌 차원에서 중대한 안보 이슈이기 때문

6) 통일부 통일교육원, 2018 통일문제 이해, 2018. p89~92

7) 성장하고 있는 동아시아 시장에 참여하여 유럽으로 경사(傾斜)된 경제구조를 바로잡고 국토의 균형발전을 통해 장기적으로 강력한 러시아의 재건을 도모하고자 하는 정책

에 궁극적으로 관련 이해당사국이 참여하는 다자 대화, 즉 6자회담을 통해 해결되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 북핵문제에 있어 ‘북핵 불용, 한반도 비핵화’ 등 원칙적 입장을 견지하며 지금까지 6자회담 당사국이자 유엔안보리 상임이사국으로서 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 적극 관여하는 가운데 ‘대화를 통한 문제 해결’을 강조하는 입장을 취해왔다. 한반도 비핵화를 위한 대북 제재를 지속하면서도 대북 물밑외교를 통해 국제사회에서 북한의 입장을 일정 부분 옹호하는 ‘북한 끌어안기’ 정책을 지속해 왔다.⁸⁾

러시아는 북한 핵·미사일 문제를 해결하기 위해서는 북한의 핵과 미사일 개발 동인을 없애야 한다면서 2003년 1월 체제 보장·경제 보상과 핵 폐기를 동시에 실행하는 ‘일괄타결 방안’을 제안하고, 2017년 5월 <표 2-1>와 같은 ‘북핵문제 해결 3단계 로드맵’을 제시하였으며, 이같은 북핵 해법을 제시한 후 7월 4일 중국과 정상회담을 갖고 한반도 관련 공동성명을 발표하였다.⁹⁾

<표 2-1> 러시아의 ‘북핵문제 해결 3단계 로드맵’

단 계	주요 내용
1단계	- 북한의 추가 핵실험·탄도미사일시험 중단 발표(자발적 정치적 결정) / 핵미사일 기술 비확산 공약 - 한미 연합훈련 축소(또는 중단)
2단계	- 남북, 북미, (북일)평화 공존, 군사력 불사용 원칙 관련 양자협정 체결 - 정전협정→ 평화협정 대체 및 한반도 통일문제는 비핵화 프로세스에서 제외 합의
3단계	동북아 지역안보체제 수립 위한 다자협정 체결 / 동 협상에서 비핵화, 제재 해제, 군비통제, 주한미군 등 복합적 이슈 논의

출처 : 외교부

이처럼 미국, 중국, 일본 등 한반도 주변 강대국들과 마찬가지로 한반도의 평화와 안정을 최우선 목표로 추진하고 있으며, 합의되고 질서있는 통일을 위해서는 한반도의 평화와 안정 유지가 필수적이라는 입장을 일관되게 유지하고 있다. 상대적으로 낙후된 극동지역 개발을 위한 경제협력과 북핵문제 해결을 통한 한반도에 대한 영향력

8) 차문석, 한반도 주변 정세와 통일환경. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 통일교육원. 2018.

9) 중국과 러시아가 공동 발표한 북핵 해법의 내용은 i)북, 핵실험 및 탄도미사일 시험발사 동결 - 한미, 이에 부합하도록 대규모 군사훈련 자제 ii) 이와 병행하여 대립 당사자간 협상을 개시하고, 무력 불사용, 공격 중단, 평화적 상생, 핵 포함한 모든 문제 해결을 목표로 한 비핵화를 위한 노력 의도 등 상호관계의 공동 원칙 확인 iii) 아울러 한반도 및 동북아 평화안보 메커니즘 구축 및 결과적으로 해당 국가간 관계 정상화 추진임.

북원도 주요 목표로 삼고 있다. 남북 통일시 시베리아 횡단철도 연결 및 남·북·러 가스관 연결, 그리고 시베리아 연해주 개발이 탄력을 받을 수 있다는 점이 러시아가 통일에 대해 매우 실용적인 입장을 견지하는 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

러시아는 한반도 군사적 긴장 완화와 평화정착, 남한과의 경제교류를 통한 실익 추구, 북한에 대한 영향력 견지 등을 주요한 정책목표로 추진하고 있다고 할 수 있다.

제2절. 주변 4국(미·중·일·러)의 한반도 통일에 대한 이해관계¹⁰⁾

1. 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계

미국은 분단된 한반도에서 전략적 균형상태를 유지함으로써 동북아지역 정치 전반의 안정적 환경을 유지하고자 하나, 한반도 통일이 실현되는 상황이 오게되면 한반도 통일에 적극적인 입장을 취할 가능성이 높다. 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계를 상정해보면 다음과 같다. 첫째, 역내 최대 불안정 변수인 북한 요인이 해소됨으로써 동북아 역내 정세의 안정을 가져올 수 있다. 둘째, 한반도 통일 이후에도 주한미군이 계속 주둔하게 된다면 대북 억지력을 목표로 하는 주한미군의 성격이 변화되면서 역내 다른 국가의 패권화를 억지하는 역할을 맡게 될 것이다. 셋째, 한반도가 통일될 경우 미국은 북한지역 경제복구를 주도하고 이를 통해 통일한국에 대한 영향력을 유지·강화할수 있을 것이다.

2. 중국의 한반도 통일에 대한 이해관계

중국은 한반도의 자주적·평화적 통일방식을 선호한다.¹¹⁾ 중국은 한반도의 통일환경이 성숙할 경우, 통일 이후를 고려하여 한국과의 관계발전에 주력하고 한반도의 평화적이고 점진적인 통일 실현을 위해 적극적인 노력을 경주할 가능성이 크다. 장기적인 안목에서 보면 중국은 한반도와의 장기적인 우호관계가 중국의 동북아지역에서의 전략에는 가장 필요한 요소이므로 제도적 차원을 벗어난 협력관계를 구축해야 된다는 점에서 평화적 통일을 원하고 있다. 한편 미국과 중국의 한반도 정책을 비교하면 <표 2-2>와 같다.

10) 한반도 통일환경 조성을 위한 대4각 외교전략 방안 연구: 주변4강의 동북아 및 한반도정책을 중심으로(류재근, 한양대학교 행정대학원, 2000)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완, 전면 재구성

11) 이희욱, 중국의 이해, 제13기 통일정책지도자과정 교육자료, 통일교육원, 2018.

〈표 2-2〉 미국과 중국의 한반도 정책 비교

구 분	미 국	중 국
북한문제	불량국가, 압박을 통한 변화, 북한정권 변화, 군사옵션 배제	정상국가 대 국가 관계, 북한체제 안정, 협력을 통한 변화
북핵문제	제재강화, 중국역할론	핵 동결 후 협상, 미국역할론
통일문제	국제협력 강화, 중국역할론, 급변사태 대비	자주적·평화적 방식 선호, 급변사태 협력 반대

자료 : 이희욱, 중국의 이해. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 통일교육원. 2018.

3. 일본의 한반도 통일에 대한 이해관계

일본이 적극적인 역할을 수행하면서 한반도 통일과정에 관여하고, 그 결과로 한반도 통일이 실현될 경우 일본의 이해관계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경제적 측면에서 통일한국이 부담하게 될 통일비용과 관련하여 통일한국에 대해 적극적으로 재정 지원을 할 경우 정치적·경제적 영향력을 제고할 수 있다. 둘째, 안보적 측면에서 북한이 일본의 최대의 잠재적 위협이 되고 있는 상황에서 한반도 통일은 일본의 안보에 유리하다.

4. 러시아의 한반도 통일에 대한 이해관계

러시아는 한반도 통일로 자국에 적대적인 통일국가가 탄생하지 않는 한 러시아의 국익에 도움이 될 것으로 판단하고 한반도 통일을 주변 어느 국가보다도 지지하고 있다. 또한 통일한국은 경제강국으로 부상할 가능성이 있고, 이는 러시아의 시베리아 지역의 발전은 물론 러시아의 아·태지역으로의 진출에 긍정적으로 작용할 것으로 보고 있다. 다시 말해, 통일한국은 러시아 극동지역의 안보위협 국가라기 보다는 동반자적이고 호혜적인 관계를 유지해 갈 수 있는 국가로 파악하고 있다. 러시아는 미국과 중국의 개입을 최소화하려는 동시에, 한반도 문제의 다자주의적 접근을 주장할 것이다. 남북대화가 진전되고 러시아를 포함한 다자주의적 접근이 이루어질 경우, 남북 관계가 화해협력 단계를 거쳐 통일에 접근할 수 있을 것이며, 이 과정에서 러시아는 한반도 통일에 대한 적극적인 지지를 천명하고 나아가 한반도 통일 실현을 위해 적극적인 외교노력을 기울일 가능성이 있다. 러시아가 한반도 통일과정에 적극 관여하고 한반도 통일이 실현될 경우 러시아의 이해관계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째,

아·태지역에 진출할 수 있는 돌파구를 확보할 수 있으며, 한반도 통일로 인한 한반도 정세의 안정 그 자체는 러시아 극동지역 주변 정세의 안정이라는 점에서 극동지역 개발의 중요한 외적 환경이 된다. 둘째, 러시아의 경제적 실리이다. 통일과정에서는 북·러 경제협력, 남·북·러 3각 경제협력을 통해 북한 경제에 관여하고, 통일 이후에는 통일한국과의 경제협력을 통해 공동번영을 구가할 수 있다. 셋째, 통일한국이 중국과 일본의 패권화를 견제하는 역할을 하게 된다. 중국과 일본은 통일한국이 강대국으로 등장하는 것을 우려하는 동시에 통일한국이 다른 경쟁국과 동맹 또는 연합관계를 맺는 것을 견제하게 된다.

제3장. 한반도 평화체제 구축을 위한 대주변 4국 외교 안보전략

제1절. 한반도 평화체제 구축 논의¹²⁾

한반도에서 평화를 증진시켜 통일을 실현하는 일은 역대 한국정부의 일관된 국가 목표였다. 특히 ‘국민의 정부’ 때부터는 한반도 평화체제 구축을 당면 기본 목표로 삼았으며, ‘참여 정부’에서는 “불안정한 정전상태 종식을 통해 한반도 평화를 실현”하겠다는 비전 아래 이를 국정과제로까지 제시하였다. 그러나 북한 핵문제에 가로막혀 의미있는 성과를 이루어내지 못하다가 2005년 9월 ‘9·19 공동성명’ 채택을 계기로 돌파구가 열렸다. 6자회담 참가국들이 한반도 평화체제 구축의 필요성에 뜻을 같이 하면서 공동성명 제4항에 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 관심을 가질 것”이라는 점을 명기한 것이다. ‘9·19 공동성명’의 이 내용은 2007년 ‘2·13 합의’에서는 한 걸음 더 나아가 국제질서 수준에서 실천해야 할 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요 사항들을 거의 다 포괄하여 명시하였다. 한반도 평화체제 구축은 남북한 간의 군사적 대치와 북미간의 적대 상태로 특징되는 대결구조의 해체를 통해서만 실현 가능한데, ‘2·13 합의서’는 미국과 북한이 양국관계를 정상화하기로 하고 이를 위한 초기 조치들을 명기하였으며, 북한-미국 및 북한-일본간의 관계 정상화와 동북아 평화안보체제 형성을 논의할 실무그룹을 설치하기로 하였다. 이렇듯 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’는 평화체제의 논의와 방법론에 대해 일정수준의 합의를 이루어냄으로써 관련 당사국들이 한반도 평화체제 구축 관련 사항을 정책의제로 추진할 수 있는 실질적인 기반을 제공하였으며, 한국정부는 ‘9·19 공동성명’의 합의 과정에서 적극적이고 주도적인 역할을 함으로써 이후 평화체제 논의의 핵심 당사자로서의 입지를 굳히기도 하였다. 그리고 2018년 6월 12일 북미 정상은 한반도 평화체제 구축을 명시한 공동성명에 합의하였다.

남북관계도 2000년의 ‘6·15 공동선언’을 계기로 한반도 평화체제 구축에 긍정적인

12) 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색(이종석, 세종연구소, 2008)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완

방향으로 발전해왔다. 2007년 10월에 열린 남북정상회담에서 남북정상은 “남과 북은 현 정전상태를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로” 합의하였다. 2018년 4월 27일 ‘판문점 선언’은 “2018년 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”해 나가기로 명시하였다. 2018년 ‘9월 평양선언’에서 남북 정상은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가기 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가기로 합의하였다. 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하고 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.

제2절. 한반도 평화체제와 평화협정¹³⁾

한반도 평화체제는 ‘비핵화’와 불가분의 관계가 있다. 지금까지 ‘선 비핵화/후 평화체제’ 논리와, ‘선 체제보장/후 비핵화’ 논리로 평행선을 그어왔다. 전자는 미국의 입장이자, 후자는 북한의 주장이었다. 그러나 양국은 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조의 측면에 주목하기 시작했다. 마침내 2005년 ‘9·19 공동성명’과 2007년 ‘2·13 합의’, 그리고 2018년 6월 12일 ‘북미정상회담’에서 양자의 조응관계를 발견했다. 그에 따라 양측 모두 한반도 평화체제 구축 문제 해결에 한발 다가서게 되었다.

한반도에서 평화협정 체결은 평화체제 실현을 위해 즉 평화체제 구축과정에서 정전협정을 종료시키기 위해 반드시 거쳐야 하는 필수 단계이다. 한반도 평화체제 구축은 장기간의 긴장상태 완화와 신뢰구축을 거쳐 군비통제 및 군축 등 평화정착의 실질적 과정이 진행된 최종단계를 의미한다. 평화협정의 핵심 구성요소는 비핵화 등 군비통제 사항이며, ‘현실적 대립관계의 해소’를 위해서는 북핵문제의 해결과 북미관계의 정상화라는 외재적 전제조건들을 충족시켜야 한다.

13) 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스(조민, 통일연구원, 2007. p83)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완

한반도 평화체제의 세 측면을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 「과정(Process)」으로서의 평화체제이다. 이는 전쟁의 법적 종결을 넘어 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장 요인의 포괄적 해결을 통한 평화의 제도화를 정착시켜 나가는 장기적 과정을 의미한다. 즉 평화체제 구축은 평화협정 체결을 포함한 포괄적이고 장기적인 과정이다. 둘째, 「한반도 문제의 국제적 사안」으로서의 평화체제이다. 이는 한반도 평화문제는 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 민족 내부적 요소와 북·미/북·일간 안보 현안 등 국제적 요소들의 상호 작용을 의미한다. 즉 관련 당사국들간 국제적 협력 및 조화 요구이다. 셋째, 「단계적·점진적 통일의 제도적 기반」으로서의 평화체제이다. 이는 평화체제는 남북 평화공존 실현과 남북연합으로의 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제를 의미한다. 즉 한반도 문제의 과도한 국제화 지양, 통일지향적 평화체제 구축이다. 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 수 밖에 없다. 그리고 평화체제가 한반도 분단의 영구적 제도화로 나아가는 것은 허용될 수 없다. 그런즉 한반도 평화체제 구축은 반드시 통일 추진 과정과 함께 접근되어야 한다.

한반도 평화체제 개념에 대한 남북간 공유된 인식은 “남과 북은 현 정전 상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 적절한 대책을 강구한다.”는 1992년 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북 기본합의서)’에 처음 나타났다. 이 합의문에서 평화체제는 ‘공고한 평화상태’로 파악되었다.

우선 평화체제의 구성 요소인 전쟁의 법적 종결과 제도적 장치는 평화협정으로 마련될 수 있다. 그와 함께 국제적 차원에서 북·미/북·일관계 정상화가 이루어져야 한다. 마지막으로 남북간에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축 등의 문제가 평화체제 구축의 실질적 요소가 된다. 한반도 평화협정(Korean Peace Agreement 가칭)의 체결은 한반도 평화구축을 위한 법적·제도적 차원의 환경 조성 차원에서 추진될 수 있다. 한반도 평화 협정은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식이다. 이는 한반도 평화구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하자는 제안이다. 즉, 평화협정을 통해 평화정착의 토대를 마련하고 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다는 논리이다. 2018년 4월 27일 ‘판문점 선언과’ 과 6월 12일 북미 정상회담 합의문에서는 ‘한반도의 항구적이고 공고한 평화체제’를 명시함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘직접 관련 당사국’ 간의 평화협정 문제가 가시화되었다. 평화협정은 북

핵문제를 넘어 지체된 20세기적 냉전 유제(遺制)를 청산하는 분수령이 되면서, 비로소 동북아의 21세기를 여는 막을 올리게 된다. 평화협정 접근 방향에 있어서는 단순한 안보 중심적 방식을 지양하고 ‘안보와 경제협력’ 두 축을 중심으로 접근해야 한다. 안보는 비핵화와 군축 문제를 중심으로 논의될 수 있으며, 경제협력은 궁극적으로 북한의 시장경제로의 전환을 통한 한반도 경제통합을 추구하는 데 초점을 맞추어야 한다. 따라서 평화협정은 안보를 한축으로 한다면, 또 다른 하나의 축은 경제, 과학·기술 그리고 환경 등 다양한 분야에서의 협력의 틀을 갖추어야 한다.¹⁴⁾

제3절. 한반도 평화체제 구축 관련 쟁점¹⁵⁾

오늘날 한반도 평화체제 구축 논의는 평화체제의 성격, 조건, 실현전략 등을 둘러싸고 활발하게 전개되고 있다. 한반도 평화체제 구축을 적극적 평화라고 한다면 한반도 냉전구도 해체는 소극적 평화라고 할 수 있다. 한반도 평화체제 구축은 ‘전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 전쟁상태를 평화상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화, 해결함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전이 실현된 상태’를 의미한다.¹⁶⁾ 즉 한반도에서 정전체제의 평화체제로의 전환은 ‘정전 상태의 종식이라는 과거사 정리의 의미와 함께 평화를 구축해 나간다는 미래지향적 의미’를 중첩적으로 지니고 있다. 그렇다면 한반도 평화체제 구축의 기본적인 조건은 법적·제도적 차원에서는 정전협정의 평화협정으로의 대체이며, 실질적 차원에서는 남북한간의 군사적 대결상태 해소와 북미 간 적대관계 해소 및 관계 정상화가 되리라고 본다.¹⁷⁾ 물론 이러한 한반도 평화체제 구축이 실현되기 위해서는 그 전에 북핵문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 그리고 남북한간의 적대적 대결해소는 현재의 휴전선과 북방한계선(NLL)이 평범한 남북경계선으로 전환되는 것을 의미한다. 나아가 남북한 상호간에 평화상태에서 필요한 적정 군사력에 합의하고, 이에 맞추어 군비축

14) 조민, 북핵을 넘어, 동북아 21C 질서의 개막. 국가안보전략연구소. 2007. p6~7

15) 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색(이종석, 세종연구소, 2008.)과 한반도 평화체제 구축을 위한 주변 4국 외교 정책 조율 전략(대통령자문 정책기획위원회. 2007)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완, 전면 재구성

16) 조민, 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스. 통일연구원. 2007. p83

17) 이종석, 한반도 정세의 변화와 국가전략의 모색『급변하는 통일환경과 대북정책의 모색』서울대학교 통일연구소. 2007. p23

소를 포함한 군비통제를 실현하는 상태를 의미한다. 이러한 과정에서는 남북한의 경제·사회적 교류와 통합의 증대를 수반할 것이다. 중요한 점은 통일되지 않은 분단체제 하에서 통일을 지향하는 평화체제를 구축해야 한다는 것이다. 결코 분단을 고착시키는 평화체제가 되어서는 안된다.¹⁸⁾

북미관계 정상화 과정에서는 양국 간에 기존의 적대관계를 상징했던 제반요소들을 제거하는 것이 1차적인 과제가 될 것이다. 남북관계와 마찬가지로 북미 간에도 인적, 경제적 교류가 동반하여 증대할 것으로 예상된다. 한편 비핵화와 관련하여 미국은 불가역적인 비핵화를 강조하고 북한은 불가역적인 체제보장을 요구한다. 한국은 항구적인 평화정착을 역설한다. 비핵화·체제보장·평화정착 등 세 가지 문제를 하나의 테이블 위에 올려놓는 포괄적·단계적 접근이 현실성을 지닌다고 볼 수 있다.

1. 한반도 평화체제 전환문제의 특성

평화체제 문제를 포함, 한반도 문제는 남북한 관계의 한반도(민족) 축과 동북아 지역질서라는 국제정치 축 두 개의 축에 의해 좌표가 결정된다. 1972년 ‘7·4 남북공동성명’, 1992년 ‘남북 기본합의서’, 2000년 ‘6·15 남북공동선언’, 2007년 ‘10·4 정상선언’, 2018년 ‘판문점 선언’과 ‘9월 평양 선언’ 등이 한반도 축을 구성하는 요소들이다. 남북한이 공동으로 합의하고 추진하는 화해협력의 동력이 동북아 평화질서를 촉진시키는 역할을 하는 한편, 동북아 평화질서의 메카니즘이 한반도 평화체제 구축을 강화하는 요인으로 작동해야 한다. 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제에 접근하고 이에 대한 적절한 방안을 모색함에 있어서는 먼저 한국 정전체제의 특성을 포함하여 한반도 평화체제 전환 문제가 갖는 특성에 대한 이해가 선행되어야 한다.

한반도 평화체제 전환문제가 갖는 특성은 대략 다음과 같다. 첫째, 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 한반도에서는 정전체제 내지 정전상태(법적으로는 전시의 연장)가 65년간 지속되어 왔다. 본래 평화협정은 정전협정이 조인·실시된 후 비교적 단시간 또는 적당한 기간이 경과되기 전에 전쟁상태를 종결하고 전쟁 이전의 정상적인 평시체제로 전환되기 위해 체결되는 것이 일반적이다. 둘째, 이 기간 동안 불안정 하기는 했으나 남북한 군사력 균형에 의해 전쟁이 억지됨으로써 정전체제 하

18) 임동원, ‘2018 한반도평화 심포지엄’ 특별강연 내용 중. 2018년 6월 29일

에서도 ‘사실상의 평화’가 유지될 수 있었다. 셋째, 한반도 평화체제 전환 문제는 어떤 방안의 문제라기 보다는 평화공존에 대한 정치적 의지의 문제가 있는가의 여부와 연결되어 있다. 넷째, 남북한은 ‘7·4 남북공동성명’과 ‘남북 기본합의서’, ‘6·15 남북 공동선언’, ‘10·4 정상선언’, ‘판문점 선언’, ‘9월 평양 선언’ 등 남북 당사자간 불가침 및 평화를 확약·보장하는 합의문을 채택한 바 있다. 중요한 것은 정전협정 및 ‘남북 기본합의서’ 정신으로 돌아가서 그 조항들을 제대로 실천하고 이행여부를 쌍방이 검증하는 것이 더욱 시급히 요구된다 하겠다. 한반도 평화체제 구축은 북한이 비핵화의 조건으로 요구하는 체제 안전보장과 닿아 있다.

실질적인 한반도 평화체제 논의는 20 여년 전으로 거슬러 올라간다. 북한은 1990년대 제1차 북핵위기 국면에서 정전협정 폐기와 북미 평화협정 체결에 이은 주한미군 철수, 항구적 평화체제 구축 수순의 평화체제 수립 방안을 제시했다. 그러나 북한이 한국을 배제한 북미 평화협정 체결을 요구하고, 주한미군 철수 등을 주장하면서 협상은 결실을 맺지 못했다. 사그라졌던 평화체제 논의는 2005년 6자회담 ‘9·19 공동성명’을 통해 부활했다. 공동성명은 “직접 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라는 문구를 포함함으로써 비핵화 프로세스와 병행해 다자간의 평화체제 논의를 진행할 수 있는 ‘근거’를 만들었다. 이후 2007년 남북정상회담에서 이루어진 ‘3자 또는 4자 정상의 종전선언 추진’ 합의는 평화체제 논의에서 하나의 이정표로 기록됐다. 북핵 폐기 절차와 병행해 진행할 평화체제 협상의 ‘입구’에서 남·북·미 또는 남·북·미·중 정상이 종전을 선언함으로써 북핵 폐기와 평화체제 협상에 동력을 공급한다는 구상이었다. 이 구상은 2018년 ‘판문점 선언’에서 부활하고, ‘9월 평양선언’을 통해 이행력을 담보하였다. 만약 평화체제 협상이 시작되면 북미간 국교 정상화, 주한미군의 역할, 남북간 해상 불가침 경계선 확정, 군비통제 등이 의제로 오를 것으로 보인다.

2. 정전협정의 당사자 문제

1953년 7월 27일 체결된 정전협정은 조선인민군최고사령관 김일성 원수, 중국인민지원군사령관 팡덕회, 유엔군사령부총사령관 마크 클라크 미국 육군대장 세 명이 공식 서명자로 명시되어 있다. 이에 대해 일부에서는 한국이 정전협정의 당사자가 아니라고 주장하고 있다. 그러나 한국이 정전협정에 서명하지 않은 것은 한국군이 유엔

군 사령부 지휘하에 있었기 때문이지 한국정부가 서명을 거부한 것은 아니었다. 실질적인 측면에서도 정전협정의 당사자가 북한과 중국을 일방으로 하고 미국과 한국을 타방으로 하고 있다고 할 수 있다. 우리나라는 정전협정의 당사자이다. 정전협정의 서명 주체가 아닐 뿐이다.

3. 종전선언의 성격과 당사자 문제

종전선언이란 전쟁상태의 종식을 선언하는 행위로 역사적으로 종전을 선언하는 행위는 기본적으로 평화협정 체결과정에서 그 안에 포함될 수 있는 것이지 독립적으로 하나의 이벤트를 구성한 적은 없었다. 그런데 오늘날 이 종전선언이 한반도 평화체제 구축과정에서 중요한 계기적 행사로 부각되어 있다. 그 발단은 2006년 11월 하노이 한미정상회담에서 당시 부시 대통령이 “북한이 핵 포기를 결심한다면 자신과 노무현 대통령, 김정일 국방위원장이 만나 전쟁을 종결시키는 협정을 체결할 용의가 있다”고 발언하고, 이것이 ‘종전선언 용의’로 알려지면서 부터였다. 이 발언 뒤 종전선언은 평화협정에 앞서서 성사될 수 있는 중요한 행사로 부각되기 시작했으며, 2007년 10월 남북정상회담에서 양 정상은 종전선언 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 함으로써 당면 이슈가 되었다. 현재 한반도적 의미에서 종전선언은 지난 65년 간 정전협정에 기초하여 불안정한 평화를 유지해 온 정전체제를 해소하고 항구적인 평화체제를 구축해 나아가는 과정을 결정적으로 촉진하기 위한 정치적 행위라고 할 수 있다.

종전선언은 평화협정 체결 사전 단계로서의 의미를 가져야 한다. 다만 평화체제 구축에 이르는 과정에서 유의해야 할 것은, ‘종전선언’을 하고 곧바로 평화협정을 체결할 수 있는 것이 아니라는 사실이다. 평화협정을 체결하기까지는 평화를 담보할 수 있도록 비핵화와 북미 적대관계 해소 등 냉전을 해체하고 평화를 만들어가는 과정을 거쳐야 하는 것이다.¹⁹⁾

아울러 종전선언의 명칭과 시기를 두고 벌어지는 논란에 대해 노무현 전 대통령은 “한반도에서 ‘전쟁종식과 평화구축을 위한 정상선언’이라면 취지만 맞다면 명칭은 문제되지 않을 것” 이라고 말한 바 있다. ‘10·4 정상선언’ 중 종전선언을 위해 3자 또는 4자 정상회담을 통해 종전선언을 강구하기로 공동합의하고 한반도 평화체제 이행을 위한 구체적 방도까지 명시하고, ‘판문점 선언’에서 이를 다시한번 확인한 사실은

19) 임동원, ‘2018 한반도평화 심포지엄’ 특별강연 내용 중. 2018년 6월 29일

정전체제를 넘어 새로운 시대로의 이행을 위한 남북 공동의 합의를 담은 대목이었다. 종전선언과 평화협정 문제에 대해서는 “평화협정은 법적·제도적 장치를 마련하는 것이고, 종전선언은 전쟁을 끝내고 적대관계와 대립관계를 해소하겠다는 그야말로 정치적 선언”이라고 할 수 있다. 그러나 종전선언은 비록 법적 구속력이 없는 정치적 선언이라고 할지라도 정전협정이 평화협정으로 전환되는 중간 단계에서 국제적인 대북 안전보장책이라고 할 수 있다. 북한이 종전선언에 대해 큰 관심을 두는 이유이다.²⁰⁾ 북미협상 맥락에서 보면 비핵화 완료 이전 과도기 단계의 대북 안전보장 조치로 볼 수 있다. 비핵화 최종단계에 북한이 보유한 핵무기와 핵물질의 폐기와 평화협정 체결 및 북미수교 등의 맞교환이 이뤄진다고 가정할 때 북한 비핵화의 입구 또는 초기단계에서 한국전쟁의 종식을 선언함으로써 비핵화와 평화체제 구축 협상에 동력을 불어넣자는 것이 종전선언 구상의 취지이다. 북한은 종전선언을 한반도 긴장 완화와 공고한 평화보장체제 구축의 첫 공정인 동시에 북미 신뢰조성을 위한 ‘선차적 요소’라고 의미를 부여하기도 했다.²¹⁾

‘당사자 문제’도 쟁점이다. 2007년 남북정상회담 계기에 3자 또는 4자 종전선언이 추진될 당시 중국은 자신들이 당사자에서 제외될 가능성에 민감한 반응을 보이는 등 그동안 남·북·미·중 4자 종전선언을 공식화하지는 않으면서도 북한 비핵화 협상이 교착상태를 보이는 가운데 가능한 모든 외교채널을 통해 종전선언 참여에 적극적으로 나서왔다. 그러나 시진핑 국가주석은 2018년 9월 12일 러시아 동방경제포럼에서 “국제사회가 함께 (한반도 평화체제를) 보장해주는 것이 필요하다. 이 문제를 해결할 주인공은 당사자”라며 “당사자는 북한, 한국, 미국이다”라고 발언하였다. 이는 종전선언에서 중국이 당사자가 아니라는 점을 피력한 것으로 해석할 여지가 있다.

4. 평화협정의 당사자 문제

한반도 평화체제 구축 참여 행위자의 쟁점을 구분하면 양자형(한국, 북한), 3자형(한국, 북한, 미국), 4자형(한국, 북한, 미국, 중국), 6자형(한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아) 등으로 구분할 수 있다. 양자형 평화체제는 현실성이 낮으나 평화체제로의 이행 과정에서 남북한의 합의와 실천이 국제정치적 환경 조성을 유도할 수 있는

20) “북미정상회담 한 달…종전선언, 비핵화 회담 첫 승부처로 부상”, 연합뉴스 2018년 7월 10일

21) “北 강력 제기로 종전선언 핫이슈 부상…남북미중 복잡한 ‘셈법’”, 연합뉴스 2018년 7월8일

창안자(initiator) 역할은 수행할 수 있을 것이며 그러한 평화지향적 합의와 실천은 중요한 의미를 가진다. 3자형 평화체제는 한반도 평화체제의 핵심은 남북한 간에는 이미 기본합의서와 불가침 합의가 이루어졌기 때문에 북미간 평화협정만 체결하면 평화체제로 이행될 수 있다는 전략 구상이다. 그러나 이 방식은 중국이 반발할 가능성이 높다. 4자형 평화체제는 남북한 평화협정을 미국과 중국이 보장하고 지원한다는 구상이다. 다만, 미국과 중국이 평화체제 수립 초기부터 직접적 당사자로 참여하느냐, 북한의 주도적 역할을 인정하면서 국제적 보장자로서 보조적 역할을 하느냐의 쟁점이 있다. 이 방식은 한반도 평화체제 구축 과정에서 당사국들의 범위가 좁을수록 효율적이라는 관점에서 볼 때 일본과 러시아를 배제한다는 이점은 있다. 6자형 평화체제는 ‘9·19 공동성명’이 6자회담의 산물이며 여기서 한반도 평화체제 구축을 위한 제반 조치들이 합의되었기 때문에 6자회담의 연장선에서 한반도 평화체제를 간주하는 방안이다. 동북아 6개국에 참여하게 되므로 평화보장의 실효성이 높아지며 동북아 지역 수준의 군비통제와 협력적 안보를 보장하는 동북아 다자안보협의체로 발전시킬 수 있다는 장점이 있다.

일부에서는 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 주장의 연장선상에서 정전협정을 대체하는 평화협정도 한국을 배제하고 북미간에 체결되어야 한다는 주장이 있다. 정전협정의 서명자는 유엔군사령관, 조선인민군최고사령관, 중국 인민지원군사령관인데 유엔군사령관은 미국을 대표하여 정전협정에 서명하였기 때문에 정전협정의 일방 당사자는 북한과 중국이고, 타방 당사자는 미국이라 주장한다. 중국 인민지원군은 오래 전에 한반도에서 완전 철수였고 유엔군 측에서 남아있는 군대도 미국뿐인 상황에서 이제 정전협정의 실질적 당사자인 북한과 미국이 평화협정을 체결하여 양국간 적대 관계를 해소해야 한다고 주장한다. 그러나 유엔군측의 경우 유엔군사령관이 17개국의 대표로서 서명한 것으로 한국 및 참전 16개국 모두가 조약 당사자 자격을 보유한 것이다. 또한 한국이 정전협정 체결 이래 실질적인 협정 당사자로서 동 협정의 구속을 받아왔고 1954년 제네바 평화회담에도 참가했다는 점을 볼 때 한국의 정전협정 당사자 자격을 부인하는 주장은 타당하지 않다.

평화협정에 대한 북한의 입장은 1973년 이래 시종일관 북미평화협정 체결이었다. 그러다가 ‘9·19 공동성명’을 계기로 공식적으로는 여전히 북미평화협정을 주장하면서도 사실상 남한 혹은 남한과 중국이 참가하는 평화협정에 대해 탄력적인 입장을 보이기 시작했다. 정부는 2005년 평화협정의 참여 주체를 남·북·미·(중)으로 하고 협

상의 최종 결과물로서 남·북·미·(중)간 기본협정을 체결하며, 필요시 부속협정으로 남·북, 북·미간 협정 등 쌍무협정을 체결할 수 있다는 개념을 담은 페이퍼(concept paper)를 준비하여 미측과 협의하였으며, 미국도 이에 동의하였다. 특히 미국은 중국의 참여에 대해 공감하였다.

평화협정에 담겨야 하는 내용은 남북한 적대관계 및 전쟁상태의 해소, 평화상태의 회복, 내정불간섭, 상호불가침 및 무력행사 포기, 경계선의 상호 존중, 분쟁의 평화적 해결에 관한 의지와 방법, 한반도 평화보장 관리구역의 구성과 운영, 남북한 간 상주 대표부 설치, 비무장지대의 평화지대화 등이다.²²⁾

이번 판문점 선언이 2018년 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 명시한 점도 북한이 평화협정의 주체로 우리를 인정하겠다는 뜻으로 해석된다는 점에서 의미가 크다.

결론적으로 평화협정의 방식과 관련하여 미국과 중국이 엄연히 정전협정 당사자이며, 지금도 한반도 문제에 중대한 변수로 영향을 미치고 있다는 점에서 남북과 미중 4자(혹은 3자)가 당사자가 되어 체결하는 것이 합리적이라고 하겠다. 남·북한과 미·중이 4자 기본협정을 맺고, 4자 안에서 남·북간, 북·미 간 혹은 다른 필요한 당사자 끼리 부속협정식의 쌍무협정을 함께 맺는 이원적 방식도 고려해볼직하다. 또한 평화의 직접 당사자인 남과 북이 주체가 되고 정전협정 체결 당사자인 미국과 중국이 보증하고 유엔 안전보장이사회가 추인하는(2+2+안보리) 방식이 바람직하다는 주장도 제기된바 있다.²³⁾

정전협정의 해소와 평화협정의 체결 전까지는 미·중이 함께 책임지고 나아가지만, 그 이후의 한반도 평화체제의 심화과정과 통일진입 단계에서 발생하는 제반 국제적 요소들은 미·중 보장이 아니라 동북아 다자안보협력 질서 속에서 논의되는 것이 타당하다고 본다. 이는 평화협정 이후 평화체제 심화 단계에서는 명실상부하게 남북한만이 주체이자 당사자이며, 이때부터 한반도 문제는 동북아 안보협력구도 속에서 논의되는 것이 합리적이고 전략적으로 유리하기 때문이다.²⁴⁾

한반도 평화체제 실현의 주체와 평화협정 당사자는 구별할 필요가 있다.

22) 김용현, 2007 정상회담과 한반도 평화체제 구축 방향. 한국정치학회 2007., 문정인, 김대중 정부와 한반도 평화체제 구축. 국가전략 제5권 2호. 1999. p143~44

23) 임동원, '2018 한반도평화 심포지엄' 특별강연 내용 중. 2018년 6월 29일

24) 이종석, 2.13 합의와 한반도 냉전구조 해체. 정세와 정책. 2007.

5. 한반도 비핵화 문제 등 군사적 긴장 완화

정전협정과 평화협정에 관련된 문제들은 군사적 긴장완화 문제와 불가분의 관계를 갖고 있다. 정전상태의 유지와 평화 보장은 종전의 교전국 간에 군사적 긴장 완화 내지 해소를 필요로 한다. 일반적으로 군사적 긴장완화의 구성요건 내지 조건으로 신뢰구축과 군비통제를 제시하고 있다. 신뢰구축 방안은 적어도 문서상으로는 공감대가 형성되어 있는 바 남북한은 ‘남북기본합의서’를 통해 “상대방의 제도를 인정하고 존중”(제1조), “상대방에 대한 비방·증상증지”(제3조) 등 정치적 신뢰구축에 합의한 바 있다. 군사적 신뢰구축방안으로는 남한과 북한은 남북기본합의서를 통해 상호불가침(제9조)과 분쟁의 평화적 해결원칙(제10조)을 수용·확인하고 “현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동 노력하며 이러한 평화상태가 이룩 될때까지 현 군사정전협정을 준수한다.”고(제5조) 약속했다.

1980년대 말 북한 핵 개발 문제가 불거진 뒤 남북한 간에 이를 논의하고 합의를 이룬 것은 1991년 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 사실상 처음이자 마지막이었다. 그 후 북한은 미국과만 핵 문제를 논의하겠다고, 남북 간 의제로는 기피해왔다. 남북 핵 합의의 ‘최고봉’으로 꼽히는 ‘한반도 비핵화 공동선언’은 모두 6개 항으로 구성되어있다. 선언은 “남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여 다음과 같이 선언한다”는 전문에 이어 “남과 북은 핵무기를 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비(配備), 사용하지 아니한다”고 규정했다. 이 공동선언을 계기로 당시 주한미군에 배치된 전술 핵무기가 철수하고 일시적으로 북핵을 통제할 수 있었지만, 북한이 영변 원자로 재가동에 돌입하고 2006년 제1차 핵실험을 감행하면서 선언은 사실상 사문화되었다. 이후 1994년 ‘북미 제네바 합의’, 2005년 ‘9·19 공동성명’, 2012년 ‘북미 2·29 합의’ 등 북한 비핵화를 위한 여러 주요 합의가 있었으나 결과적으로 북한의 핵능력 향상을 막는 데는 한계를 보여왔다.

남과 북은 2018년 4월 ‘판문점 선언’에서 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하고, 비무장지대(DMZ)를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다. 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

2018년 9월에는 평양 남북정상회담을 계기로 군사적 긴장을 완화하고 우발적 충돌을 방지하기 위해 육상과 해상, 공중을 포함한 모든 공간에서 일체의 적대행위를 금지하는 내용을 골자로 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 채택했다. 이 합의서에는 서해 상에 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정한다는 내용과 함께 비무장지대(DMZ) 내 GP(감시초소) 시범철수, 공동유해발굴, 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화 등 DMZ의 평화지대화를 위한 방안도 담겼다. 합의서에 따르면 남북은 육해공을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원이 되는 상대에 대한 일체의 적대 행위를 전면 중지하기로 했다. 양측은 군사적 충돌을 야기할 수 있는 모든 문제를 평화적 방법으로 협의·해결하며 어떠한 수단과 방법으로도 상대방의 관할 구역을 침입 또는 공격하거나 점령하는 행위를 하지 않기로 했다.

2018년 ‘9월 평양선언’에서 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 한다고 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다고 하는 데 인식을 같이 하였다. 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하고, 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.

장기적으로는 북한의 비핵화 이후에 주한미군이 핵전략 자산을 갖지 않고 한반도에 핵무기와 관련된 전략자산도 전개하지 않는 것이 전제되는 한반도 비핵지대화 비전을 정립해야 한다.²⁵⁾

6. 주한미군 주둔 문제

북한은 대외 선전용으로 주한미군 철수를 주장해 왔으나, 한반도와 동북아의 안정과 평화를 위해서는 한반도 주둔이 필요하다는 전략적 판단을 하고, 그 철수가 아니라 지위와 역할 변경을 요구하고 있다. 2000년 남북정상회담당시 김정일 국방위원장은 ‘통일이 되어도 주한미군이 있어야 한다’는 김대중 대통령과 같은 견해를 갖고 있다고 밝혔다. 또한 이러한 입장을 2007년 남북정상회담을 통해 또 다시 직접 미국측에 전달한 것으로 알려져 있다.²⁶⁾

25) 이종석, ‘2018 남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망’ 외교안보포럼 기초연설 내용 중

26) 임동원, ‘한반도 평화의 길’ 한반도 평화체제 구축을 위한 대토론회 기초 연설 중. 2007.

북한은 주한미군 주둔과 한미 합동군사훈련이 북한뿐 아니라 중국과 러시아도 고려한 미국의 동아시아 전략 중 하나라는 사실을 간파하고 있는 것으로 보인다. 북한이 주한미군 지위와 역할 변경을 요구하는 데에는 미국과 동북아 패권 경쟁을 벌이고 있는 중국의 영향력이 직·간접적으로 작용할 가능성도 있어 보인다.

최근 정세현 전 통일부 장관은 “북한은 주한미군 주둔을 용인하는 조건으로 미국과 수교하려고 할 것”이라고 전망한 바 있으며,²⁷⁾ 2018년 9월 평양 남북정상회담을 앞두고 김정은 국무위원장은 “한미동맹이 악화한다거나 주한미군이 철수해야 한다는 것은 종전선언과 전혀 상관이 없다”고 언급한 것으로 알려지고 있다.²⁸⁾

우리 정부는 평화협정 체결 이후에도 주한미군의 국내 주둔이 지속돼야 할 필요가 있다는 입장을 밝혔으며, 중국과 일본 등 주변 강대국들의 군사적 긴장과 대치 속에 중재자로 역할을 하는 데에도 주한미군이 필요하다는 것이라고 거듭 강조했다. 또 평화협정이 체결된다고 해도 북한의 비핵화 검증을 위해서는 긴 과정을 거쳐야 하며, 중국의 세력 확대에 따른 잠재적 위협과 안보에 대해 미국과 한국 정부 간의 대화가 뒤따라야 한다며 주한미군 감축 논의가 시기상조임을 지적했다.

미국이 북한을 비롯한 전쟁 당사국과 한반도 평화협정을 체결하면 북한의 남침 억제를 일차적 목적으로 하는 주한미군의 임무는 변할 수 밖에 없다. 주한미군의 향후 임무와 관련해 ‘동북아 기동군’ 또는 ‘평화유지군’으로 바뀔 가능성도 제기된다. 한국에 고정되어 임무를 수행하는 군이 아니라 동북아 지역의 분쟁이나 대규모 재해·재난 발생시 구호에 투입될 수도 있다는 것이다.²⁹⁾

향후 우리 정부는 한미동맹을 질적으로 성장시켜 나가는 전략을 추진함으로써 평화체제 이후 주한미군 문제에 대한 우려를 불식시켜야 한다.

27) 정세현, ‘남북정상회담 이후 정세 변화와 전망’ 특강 내용 중. 2018.6.14

28) “김정은 ‘종전선언, 주한미군 철수 등과 전혀 상관없어’”, 연합뉴스 2018년 9월 6일

29) 임동원 전 통일부 장관은 평화체제 구축을 위해 주한미군은 북한에 대한 적대적 군대로부터 한반도와 동북아의 안정과 균형을 통해 평화를 유지하는 군대로 그 지위와 역할을 변경해 나가자 않으면 안 될 것이라고 강조한다.

제4절. 한반도 평화체제 구축 단계³⁰⁾

1. 한반도 평화체제 로드맵: 한반도 평화 프로세스

북한의 비핵화에 따른 단계별 접근과 각국의 상응조치 즉 미국의 대북 체제보장, 한국의 대북 개발협력 및 통일준비 그리고 중국·일본·러시아의 경우 동북아 다자안보 및 경제협력 체제를 추진해 나가는 구도를 표로 표시하면 <표 3-1>과 같다.

한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula)는 그 과정에서 북한의 비핵화와 그에 대한 상응조치로서의 미국의 체제보장과 북미수교 문제가 핵심 사안이다. 한국은 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 준수의 원칙 하에 북한 핵 포기과 한반도 평화체제 구축을 연계·조응시키는 ‘비핵화 평화’ 전략을 추진해야 한다.

<표 3-1> 한반도 평화 프로세스(PPKP) 로드맵

	북한 비핵화	미국: 대북 체제보장 및 북미수교	한국: 대북개발 협력 및 통일 준비	중국·일본·러시아: 동북아다자안보 협력체 추진
제1 단계	- 비핵화 초기조치 이행 - 다음 단계 조치 이행 - 핵시설 불능화 - 현존 핵프로그램 완전 신고(사찰 및 검증 완료)	- 북미관계 정상화 협의 - 미사일 및 생·화학 무기 협상 시작 - 한반도 평화협정 논의/체결	- 군사당국자 회담 개최 - 군사적 긴장 완화 방안 논의 - 한반도 평화 협정 논의/체결 - 군축방안 협의 - 대북 개발협력 프로젝트 가동	- 중국: 한반도 비핵화 W/G운영 - 일본: 북일관계 정상화 W/G운영 - 납치문제 해결 - 러시아: 동북아 평화안보체제 W/G운영
제2 단계	- 핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/ 폐기 시작 - 핵무기 및 핵물질 완전 신고	- 한반도 평화협정 체제 개막 - 수교협상 개시	- 군축 추진 - 남북 경제공동체 형성	- 북일수교 - 동북아 안보·경제 협력 기구 출범
제3 단계	핵무기 완전 폐기 및 핵물질 반출 완료	- 북미수교 - 주한미군 평화유지군 전환	- 남북연합 단계 진입 - 유엔 보장	동북아 안보·경제 공동체 형성

30) 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스.(조민, 통일연구원, 2007)을 중심으로 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제 구축(홍수영, 연세대학교 행정대학원, 2000)의 내용을 참고하고 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완

가. 제 1단계: 남북 평화공존을 위한 기반 구축 단계

1단계에서는 평화협정 논의·체결 문제가 가장 중요한 사안으로 부각될 것이다. 첫째, 평화협정 접근의 원칙으로 한국은 반드시 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 국제적으로 공인받으면서 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 합의 이행·실천을 재확인해야 한다. 이는 한국 안보의 사활적 이익과 관련된 문제이기 때문이다. 둘째, 평화협정 접근 방향에 있어서는 단순한 안보 중심적 접근 방식을 지양하고, ‘안보와 경제협력’의 두 축을 중심으로 접근해야 한다. 안보는 비핵화와 군축 문제를 중심으로 논의될 수 있으며, 경제협력은 궁극적으로 북한의 시장경제로의 전환을 통한 한반도 경제통합을 추구하는 데 초점을 맞춰야 한다.

나. 제 2단계: 남북 화해·협력을 통한 평화 공존 단계

2단계에서는 미국의 체제보장에 대한 북한의 확신과, 핵무기 포기에 대한 북한의 ‘역사적 결단’ 여부가 결정적인 변수이다. 북한의 비핵화 조치는 핵무기 및 핵물질의 신고/검증/사찰/폐기에 이르는 전 과정을 포괄한다. 이 단계에서 우리는 통일기반의 확충을 위해서 ‘남북 경제공동체’ 형성을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화체제를 구축하는 과정이나, 평화체제 수립 자체가 한반도의 영구한 ‘평화적 분단’을 제도화하는 것으로 귀결될 수 없다는 점은 반드시 환기되어야 하므로 평화체제 수립·전환과정에서 한민족의 통일 문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 한다.

다. 제 3단계: 한반도 평화체제 전환을 통한 통합 단계

3단계에서는 핵폐기의 최종적 완료와 북·미수교가 맞교환되는 단계이다. 북한은 핵무기 완전폐기와 핵물질의 북한 밖으로의 반출을 완료해야 한다. 북핵의 완전폐기 확인 시 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 한반도 평화체제로의 제도적·공식적 전환이 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. 마치

막으로 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 6자(남·북·미·중·일·러)회담에서 국제적인 보장 방안과 평화체제 관리방안 등이 마련된다. 이미 북·미수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점에서, 국제적 보장 아래 한반도 평화체제의 법적·제도적 구축 상태를 완료한다. 동북아 차원에서는 6자회담 관련국들은 ‘동북아 안보·경제공동체’ 형성을 완료함으로써 동북아의 새로운 시대를 열어 나간다. 한반도 평화체제 수립으로 북한은 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여 받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 또한 통일 추진에 대한 남북한의 합의 속에서 통일의 방법과 절차 등에 대해 상당한 수준의 합의가 마련되어야 한다. 한반도의 군사적 신뢰구축과 군비통제는 그것을 뒷받침하는 국제정치적 안보환경 조성하고 병행되어야 한다. 이를테면 한반도 군비통제는 동북아 지역의 군비통제를 촉진하는 계기적 사건이 되어야 한다. 그래야만 한반도 평화체제가 동북아 평화질서를 선도하는 역할을 수행할 수 있다. 한반도 평화체제는 반드시 동북아 안보협의체의 구축과 연동되어야 한다.

제5절. 한반도 평화체제 구축에 대한 주변 4국의 입장³¹⁾

북한은 1953년 7월 27일 정전협정 체결 이후 평화협정 체결과 정전협정 무용론을 꾸준히 주장해왔다. 평화체제는 단순히 정전협정을 평화협정으로 대체함으로써 이루어지는 것이 아니다. 진정한 평화체제는 지속적이어야 하며 나아가 한반도 통일을 이루는 체제여야 한다. 평화체제의 논의의 내용은 한반도의 군사문제나 한미동맹 뿐만 아니라 동북아 지역의 세력균형 문제와 연계되어 있다.

미국과 중국은 한반도 평화체제 구축의 당사자라는 인식을 하고 있다. 미·중·일·러 4국이 한반도에서 공통적으로 가지는 이해관계는 분단된 한반도에서 전략적 균형상태가 유지됨으로써 동북아 지역 안보환경을 안정적으로 유지하고자 한다는 데에 있다. 한반도를 포함한 동북아시아의 안정과 평화가 한국의 통일 자체보다는 더 근본적인 관심사라 할 수 있다. 한반도 통일은 남북한 간 합의와 주변 강대국들의 적극적인 지지와 호응 그리고 보장이 있을 때 가능할 것이며 한국은 이러한 과정에서 평화통일을 주도하는 역할을 담당해야 할 것이다. 이러한 기본적인 인식하에 한반도 평화체제 구축에 대한 주변 4국의 입장을 고찰해 보고자 한다.

31) 한반도 평화체제 구축을 위한 주변 4국 외교정책 조율 전략(대통령자문 정책기획위원회, 2007)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완, 전면재구성

1. 미국의 입장

미국은 2005년 '9·19 공동성명'의 '한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상'에 합의함으로써 처음으로 평화체제와 평화협정 등에 관해 공식적인 입장을 밝혔다. 당시 미국은 비로소 북한 핵 문제 해결을 위한 접근 방식의 전환을 보였다고 여겨진다. 즉, 핵 문제 해결과정과 한반도 평화체제 구축과의 연계를 시사한 것으로, 대북 '선(先) 핵포기'를 강력히 주장해 온 미국 대북정책의 획기적인 변화를 의미한다. 더욱이 북한 체제 보장을 전제로 "한반도의 현 정전체제로부터의 평화체제로의 이행"을 추구하겠다는 입장은 미국이 마침내 한국의 설득과 북한의 주장을 수용한 것으로 이해된다. 미국의 한반도 평화체제 구축 논의와 대북 평화협정 제안은 미국의 주도적 역할과 함께, 평화협정의 경우 미국의 당사자 지위뿐만 아니라 보장자로서의 역할과 지위를 향유하게 된다는 것을 의미한다. 미국이 지향하는 한반도 평화체제는 북핵문제와의 철저한 연계 구도 속에서 구상되고 추진되고 있다. 미국의 구상은 한반도 비핵화, 군비통제, 평화협정 체결 및 북미관계 정상화 등의 과제들을 포괄적으로 연계하여 병행적으로 추진하는 안이다. 남북한의 적대적 대립을 정치적, 법적으로 종식시키는 평화협정이 추진되고, 북미간의 관계정상화가 진전되고, 재래식 군비축소 노력으로 상호 안보위협이 감소될 때 한반도 비핵화의 논의는 더 큰 실행력을 수반하게 될 것이다. 그리고 동북아 안보대화 제도화, 북·미와 북·일관계를 포함하는 역내국가간 관계정상화도 미국의 기본입장이라고 할 수 있다.

동북아지역에서 행사되는 미국의 주도적 영향력을 감안할 때 한반도 평화체제 정착의 성패를 가름하는 데 미국의 역할이 매우 중요함은 의문의 여지가 없다. 한반도 평화체제는 북핵문제의 본원적 해결을 이끌어내야 하고, 한반도에서의 미국의 영향력을 현저히 제고할 수 있어야 하며, 미래 주한미군의 안정적 주둔을 확보해야 한다는 점이다.

2. 중국의 입장

한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 기본입장과 전략은 한반도 안정과 평화, 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결이다. 북핵의 선(先)폐기를 주장하지는 않지만 북핵과 북한문제가 같이 해결되어야 하는 입장이다. 북한의 경제문제와 안보문제의 적절한 해결과 북핵 문제의 해결이 한반도의 영구적 평화로 귀결되는 것으로 본다. 북

한의 안보를 위해서는 북한과 미국, 북한과 일본의 관계가 정상화 되어야 한다고 본다. 특히 중요한 것은 중국이 한반도 평화정착의 최종 완성을 동북아 평화체제의 구축 과정으로 이해하고 있다는 점이다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한반도 평화체제 구축에 가장 중요한 요소가 정전협정의 평화협정으로의 대체이다. 중국은 한국이 주장하는 정전협정의 유효성을 지지하여 왔으며 정전협정의 평화협정 대체에 대한 협의에 중국이 반드시 참여하여야 함을 주장하여 남·북·미·중의 4자회담에 참여한 바 있었다. 한반도 평화체제 수립을 위한 4자회담 참가를 통해 남북한 양측에 대한 영향력을 균등하게 유지하려 할 것이다. 또한 한반도 평화체제 정착에 있어 정전협정 체결 당사국임을 내세워 적극적인 참여를 통해 미국과 대등한 역할을 수행할 수 있는 계기를 마련하려 할 것이다. 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것은 한반도의 영구적인 평화와 동북아 지역의 안정과 축진을 보증할 수 있는 것으로 보고 있다. 둘째, 한반도 평화협정을 포함한 평화체제 구축의 당사자와 관련 중국은 정전협정 서명국으로 한반도 평화체제 구축의 당사국이라는 인식을 갖고 있다. 셋째, 한반도 평화체제와 비핵화는 동시에 이루어질 수 있다고 본다. 한반도 평화체제 및 동북아 평화체제를 구축하는 데 있어 북핵문제 선결을 가장 중요하고도 시급한 요소로 보고 있는 것이다. 또한 한반도 비핵화의 진행 과정에서 구체화될 동북아 평화체제 구축 과정에서 자국의 위상과 역할을 제고시킨다는 기본 입장을 고수하고 있다.

3. 일본의 입장

일본은 외교 수사적 측면에서는 한반도 평화체제 구축을 희망하고 있는 것으로 나타나지만 실제의 전략적 목표는 한반도 평화체제 보다는 한반도 비핵화에 놓여있다. 동북아 평화체제와 관련해서도 일본은 미일동맹의 틀이 정책구상의 최대범위이다. 중국의 잠재적 위협에 대한 두려움 때문이다. 북핵 문제 해결과정에 있어서도 일본은 철저히 미국의 전략적 구상을 수용하고 추종할 것으로 판단된다. 한반도 평화체제 구축을 위해서는 신뢰구축 및 군축이 선결되어야 한다고 보고 한반도 군비통제에 대한 국제적 검증에 참여하려고 한다. 통일 이후에도 미군이 계속 주둔함으로써 한반도에서 안정자 역할을 수행해주길 희망한다.

그리고 북·일관계 정상화는 동북아에서의 다자간 협력관계를 구축하는 데 기여할

것으로 인식한다. 또한 북·일관계 정상화를 통해 동북아시아는 냉전의 군사중심적 성격에서 경제중심 지역으로 지역문제를 해결해 나가는 글로벌화가 진행될 것이며 동북아 안전보장을 위한 다자간 협력체제 구성의 환경도 조성될 수 있다고 본다.

4. 러시아의 입장

러시아는 한반도 평화체제에 대한 구체적인 구상을 밝히지 않았으나 대체적으로 추정해 본다면 다음과 같다. 우선 현재의 한반도 정전체제를 지켜가면서 평화체제 논의를 개시하고 북핵문제 해결과 평화체제 협상을 병행하되, 평화체제 협상은 남북한이 주도하되 러시아의 참여가 보장되기를 강력히 희망하며, 한반도 평화체제 구축과 북·미 및 북·일 관계정상화가 선순환 관계로 진전되고 동북아 다자안보협력 체제도 창설하여 한반도 평화체제를 보장한다는 것이다. 첫째, 러시아는 주변 어느 나라보다도 한반도 평화통일을 지원한다는 입장이다. 전략적으로 통일한국은 동북아에서 러시아의 협상력을 증진시켜 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다. 물론 통일한국은 비핵국이어서 하고, 현재 북한지역에 미군이 주둔하는 등 한미동맹이 강화되는 것에는 적극적으로 반대할 것이다. 둘째, 러시아는 동북아 다자안보협력 체제 구축을 집중하여 추구하되 이를 통하여 한반도 평화체제 구축에도 참여를 모색하는 전략을 취하고 있다. 셋째, 러시아는 경제협력을 중심으로 한 기능적·다자주의적 동북아 전략을 추구하고 있다. 러시아는 남·북·러 3각 경제협력을 통하여 호혜적인 이익을 도모하면서 기능적으로 안보협력 분위기를 창출하는 한편 동시에 다자안보 협력에 적극 가담하고 있다.

러시아가 한반도 평화체제와 관련하여 주력하는 점은 한반도 비핵화 유도과 러시아의 참여 확보이다. 북한의 핵개발을 용납할 수 없다는 기본 입장 하에서 미국과의 제한적인 공조를 통해 한반도 비핵화를 추구하나, 그 방법은 제재나 압박이 아니라 북미간의 대화와 협상이다. 이 과정에서 필요하면 러시아가 공정한 중재자로 참여할 것이다.

러시아는 정전협정 대체 문제와 관련 북미 평화협정이 체결될 경우 한반도 문제에 대한 미국의 영향력이 과도하게 확대될 것이라는 점을 우려하고 있으며, 궁극적으로 한반도 평화와 안정이 역내 다자간 안보협력 체제 설립을 통하여 보장되어야 한다고 인식하고 있다.

제6절. 한반도 평화의 국제적 보장과 제도적 장치³²⁾

동북아 다자안보 협력체는 단계적으로 역내 대화의 관습화를 통해 국제적 환경을 조성하면서 남북한 간 평화협정 체결 시 다자회담의 체제로 한반도 평화와 군비통제를 보장하는 기구로서 기능을 할 수 있을 것이다. 한반도 군비통제를 동북아 지역 군비통제와 연계, 동북아 다자안보협력체로 발전시켜 나가는 단계를 취하면서 국제제도로서의 동북아 다자안보 협력체는 한반도 평화체제 구축과정에서 그 구체적인 모습을 드러낼 수 있을 것으로 보인다.

1. 미국에 의한 보장 방안(2+1)

이 방안은 한반도 평화체제를 미국이 보장하는 방안이다. 1978년 9월 이집트·이스라엘의 캠프 데이비드 협정과 1979년 3월 이집트·이스라엘 평화협정등 중동평화협정의 전례가 있다. 이 방안은 중국의 영향력을 최소화하고 미국의 대북한 영향력을 확대함으로써 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정전협정의 일방 당사자인 중국이 반대할 것이며, 미국의 대한반도 영향력이 과도하게 확대될 우려도 있다. 2018년 ‘판문점선언’은 ‘남과 북은 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다’라고 명시하고 있다.

2. 미·중에 의한 보장 방안(2+2)

한반도 평화체제를 미국과 중국이 보장하는 방안으로 이와 유사한 국제 사례는 1988년 4월 아프가니스탄 평화협정이 있다. 당시 내전 당사자에 대해 압도적인 영향력을 보유하고 있던 미국과 소련이 내전 격화를 막고 평화를 회복시키고자 동 협정을 체결했다. 이 방안은 중국이 참여함으로써 중국으로 하여금 미국의 과도한 영향력을 견제하게 할 수 있다. 그러나 한반도 문제에 일정한 영향력을 갖고 있는 러시아와 일본을 제외시킴으로써 러시아와 일본의 반발을 초래, 평화보장력이 약화될 수 있다. 2018년 ‘판문점선언’은 ‘남과 북은 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·

32) 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제 구축(홍수영, 연세대학교 행정대학원, 2000)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완, 전면 재구성

북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다' 라고 명시하고 있다.

3. 미·중·일·러에 의한 보장 방안(2+4)

이 방안은 남북한의 평화협정과 불가침협정을 미국, 중국, 일본, 러시아가 보장함으로써 한반도 평화체제를 보장하는 방안을 말한다. 이 방안은 한반도 문제 관련 주요 당사국 모두가 참여함으로써 실효성있는 평화보장이 가능하다는 장점이 있다. 특히 일본과 러시아를 평화보장자에 포함시킴으로써 미국과 중국의 과도한 영향력 확대를 견제할 수 있으며, 나아가 역내 군축문제까지 다루는 동북아 다자안보협력체로 발전할 가능성이 크다. 반면 통일 문제를 포함한 한반도 정치·군사문제에 대한 주변 4국의 개입을 인정, 제도화함으로써 지나치게 외세의 개입을 확대시켜 궁극적으로 통일과정에 부담을 줄 수 있다.

4. 동북아 안보협의체에 의한 보장 방안

이 방안은 동북아 안보협력체계를 구축, 지역 문제에 대한 협의와 국제적 협조를 정례화함으로써 한반도 평화체제 수립의 유도과 그 보장을 도모할 수 있다는 것이다. 이와 관련 유럽안보협력회의(CSCE)는 1975년 헬싱키협정을 통해 제2차 세계대전 이후 유럽에 형성된 동서 양진영간의 국경 불가침을 인정하고 정치적 현실인정과 유럽의 안전 및 평화를 위해 서로 협력기로 하는 등 유럽 전반에 정치적 신뢰구축 조치를 마련함으로써 대립되는 양 진영간 신뢰기반을 조성한 것으로 평가받고 있다. CSCE가 한반도 평화체제의 국제적 보장방안에 주는 교훈 및 시사점과 관련 한반도 문제의 해결을 남북협상만이 아니라 지역협력 차원에서 모색하는 한편 이를 위해 남북한 및 주변국간에 동북아 안보협의체 등의 다자간 지역협력 체제를 구축, 지역문제에 대한 협의 및 국제적 협조를 정례화하여 한반도 내의 분쟁방지와 위기 극복을 도모할 수 있을 것이다. 이 기구를 통해 동북아 안보문제의 일부분으로서의 한반도의 평화를 장기적인 신뢰구축 차원에서 보장 받을 수 있을 것으로 보인다. 그러나 CSCE는 법적 구속력이 없는 정치적 성격이 강한 회의체적 기구로서 중요한 문제해결에는 합의 도출에 어려움이 있었고 독자적 군사수단을 갖고 있지 못하기 때문에 분쟁 예방 또는 불가침을 즉각적이고 효과적으로 보장하거나 지역안보를 구체적으로 보장하기에는 조직체계와 운영상 많은 문제점도 가지고 있었다.

제7절. 대주변 4국 외교안보전략 및 다자안보협력방안³³⁾

한반도 평화 정착과 평화통일을 위해서는 주변 4국(미·중·일·러)의 적극적인 지지와 협력이 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 한국은 한반도의 평화와 안정을 유지하고 통일국가를 조성하기 위해서는 주변 4국 대상 남북통합의 기초를 닦는 통합지향의 외교를 한 축으로, 경제 안보의 확보를 다른 한 축으로 삼는 종합적 전략으로 주변 4국 대상 외교안보 전략을 펼쳐나가야 한다. 한반도 평화체제 구축 없이는 동북아 평화와 안정도 어렵고 새로운 동북아 질서를 정립하기도 어려울 것이다. 한반도 평화체제 수립은 미중을 비롯한 강대국의 협력을 이끌어 낼 수 있는 동북아 역내 다자간 안보 대화 및 협력체제 구축이 병행되어야 한다. 우리정부는 한반도 문제의 당사국으로서 북미긴장 수위 조절 등 한반도 안보 상황의 안정적 관리를 위한 노력을 지속해왔다. 한미관계는 두말할 필요도 없이 우리외교의 가장 중요한 축이다. 동북아 평화 및 양국간 실질 협력에 이르기까지 우리의 중요한 외교정책 추진 전반에 걸쳐 핵심적인 협력 파트너임에 틀림없다. 일본은 동북아 지역에서 유일하게 우리의 민주주의와 시장경제 체제를 공유하는 국가로서 한일간 긴밀한 상호협조가 이 지역의 안정과 평화 유지, 양국의 공동이익 증진을 위해 필수적이라는 인식하에 기존의 양국간 우호협력 관계를 한층 강화시켜 나아가야 한다. 러시아는 한반도 평화 유지, 동북아 시아와 아·태 지역에서의 평화와 공동번영을 위해 빼놓을 수 없는 중요한 협력 파트너이다.

1. 대미국 외교안보전략 및 안보협력방안

미국은 현실적으로 한국의 안보를 담보하는 국가이며, 한국은 미국에게 중요한 경제파트너로 인식되고 있다. 미국과의 동맹관계의 기초는 흔들림이 없어야 하며, 미국과의 안보동맹을 견고히 지속해 나가야 한다. 사실 우리가 필요로 하는 안정적인 동북아 질서 및 한반도 정세는 미국과 우리가 공통으로 공유할 수 있는 이해관계이기 때문이다. 앞으로도 한반도의 평화와 안정이라는 목표를 상호 이익 증진과 협력이라는 명분 아래 서로 의견과 입장을 조율해 나가면서 달성해야 한다.

33) 한반도 통일환경 조성을 위한 대4각 외교전략 방안 연구: 주변4강의 동북아 및 한반도정책을 중심으로(류재근, 한양대학교 행정대학원, 2000)의 내용을 2018년 한반도 정세를 반영하여 수정·보완, 전면 재구성

2. 대중국 외교안보전략 및 안보협력방안

중국과의 안보협력은 장기적 관점에서 동북아 평화체제를 구축하기 위한 신뢰구축의 초석을 놓는다는 차원에서 구상되어야 할 것이다. 한편 한반도 문제 해결을 위해 중국과의 전략적 협력을 더욱 강화해 나아가야 할 것이다.

한반도를 둘러싼 안보외교는 두 가지 차원에서 생각할 수 있다. 남북한 대립 상태의 종결과 통일을 위한 통일 외교의 측면과, 동아시아 국가들의 경제 안보 외교 차원 두 가지 면을 모두 고려하여 추진되어야 한다. 중국이 한반도의 안정뿐 아니라 통일에 적극 협조하도록 해야 하며, 통일 한국에 대해 중국이 우려할 소지를 줄여나가고 통일기반을 확보하기 위해서는 한·중 양국간 현안부터 세계 정치질서와 동북아 지역 질서에 이르기 까지 종합적인 안목과 분석을 토대로 하여 정책이 수립되어야 할 것이다. 중국의 역할이 미국의 입장과 충돌할 수 있는 경우도 고려하면서 중국 및 미국과의 의제 조율이나 입장 조율에 있어 한국의 적극적인 역할이 필요하다. 한국은 미국 및 중국과의 의견조율을 통해 성공적으로 평화체제를 만들어 나가는데 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 대일본 외교안보전략 및 안보협력방안

한·일 양국은 경제협력, 동반자관계 및 공동번영이라는 구호를 외치면서도, 우호의 증진보다는 불신의 골만 넓히는 경우가 많았던 것도 사실이다. 일본과의 관계는 전통적 협력관계를 더욱 강화하는 차원에서 추진되어야 할 것이다. 안보 영역에서 한일관계는 미국을 중심축으로 상호 결합되어 있으므로, 공통 이해관계를 갖는 부분이 있으며 협력의 공간이 열려있다. 다만 한국으로서는 일본이 미국과의 동맹의 틀 속에서 군사강국으로 급부상할 수 있는 가능성을 견제해야 할 것이다. 장기적으로는 일본의 군사적 역할 확대와 강화는 역내 안보정세에 불안정 요인으로 작동할 가능성이 크기 때문이다. 일본은 북·미관계의 진전속도에 따라 북·일관계의 정상화를 추진해 나갈 것으로 보인다. 남북관계 개선에서 우리의 선도권을 확보하면서 일본의 대북정책에 대해서도 전향적 태도를 취할 필요가 있다. 일본으로서도 북한과의 적대적 관계를 장기적으로 유지하기 보다 북한의 변화를 유도하면서 한반도 평화체제에 기여하려는 노력을 경주하는 것이 우리나라와의 우호적인 관계를 강화하는데 도움이 될 수 있음을 설득해야 할 것이다. 양국은 상호 신뢰를 쌓아 나가며 한반도 나아가 동북아 평화

와 안정을 위한 협력을 강화함으로써 자유민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 ‘변영의 동반자’가 될 수 있을것이다.

4. 대러시아 외교안보전략 및 안보협력방안

러시아는 동북아의 안정과 남북한 긴장완화, 나아가서는 한반도 통일에 중요한 영향을 미칠 수 있는 국가이다. 극동지역에서 현상유지를 원하고 있다는 의미에서 일본이나 중국이 역내 패권을 잡는 것을 예방하는 것이 러시아의 국익이다. 또한 북핵 문제에 있어 ‘존재감’을 확인하고 싶어하는 러시아의 ‘대국 자존심’도 건설적으로 활용할 필요가 있다.³⁴⁾ 한국은 러시아에 대해 국가전략 및 안보부문에서는 한미동맹을 보완하는 차원에서 협력을 도모하되 경제협력 분야에서는 보다 적극적인 태도를 보이는 전략을 추구하는 것이 바람직하다. 한반도 문제에 있어 러시아의 대북 영향력 확대 노력은 당분간 지속될 것으로 전망되므로, ‘북·러 관계’ 개선을 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 기회로 활용하는 전략이 필요하다. 특히 주목할 점은 러시아가 한반도 비핵화를 포함한 한반도의 안정과 평화를 지지하고, 다자안보협력을 지지하고 있을 뿐 아니라 어느 주변 강국보다 남북한 당사자 간 대화·협력을 통해 한민족의 통일이 달성되기를 바라고 있다는 것이다.

우리 정부의 대러시아 외교전략 방향을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 러시아의 한국 중시정책을 지속적으로 유도해야 할 것이다. 둘째, 주변 4국 외교의 균형과 조화를 추구해야 할 것이다. 셋째, 경제협력과 투자를 통해 러시아의 체제 전환을 지원해야 할 것이다. 넷째, 양국간 신뢰회복 등 포괄적 관계개선 방안을 마련, 이를 실천해 나갈 필요가 있다.

2017년 9월 6일 러시아 푸틴 총리는 문재인 대통령과의 정상회담에서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 위한 우리 정부의 입장과 노력에 대해 전폭적인 이해와 지지를 표명한 바 있다. 또한 메드베데프 총리도 2017년 11월14일 문재인 대통령과의 회담에서 북한의 핵과 미사일 프로그램을 결코 용납할 수 없다며 한반도의 안정은 러시아 안보와 직결되는 만큼 한반도 평화와 안정을 위한 한국의 입장을 지지하며 러시아도 한반도 평화와 안정을 위해 적극 노력하겠다고 언급하였다.

따라서 우리는 러시아의 전략적 가치를 재인식하고 강대국에 상응하는 대우를 제

34) 이성현, 동북아 국제관계의 구조와 전망. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 통일교육원. 2018.

공하는 한편 한미동맹 관계의 고려에서 오는 제약을 슬기롭게 극복하면서 동북아 다자안보 협력 구축을 위한 동반자 관계를 강화할 뿐 아니라 한반도 평화체제 구축 과정에서 협력을 증진해 나가야 할 것이다.

5. 동북아 다자안보협력 방안

한국은 동북아 및 한반도 평화체제 구축과정에서 ‘수동적 메신저’가 아니라 ‘능동적·적극적 행위자’로서 가교외교를 해나갈 수 있도록 전략적 입지를 선정하고 지렛대를 확보할 필요가 있다.³⁵⁾ 동북아 안보는 한반도를 중심으로 공동 안보를 지향하는 동북아 다자안보협력을 추구하고 실현해야 한다.³⁶⁾ 한반도 평화체제 구축 과정에서 동북아 다자안보협력의 효용성과 한반도 평화체제 구축 단계별 역할에 대해 논의해 보고자 한다.³⁷⁾

가. 제 1단계: 남북 평화공존을 위한 기반 구축 단계

남북 평화공존을 위한 기반 구축 단계에서 동북아 다자안보협력체는 남·북한과 미·중·일·러간 TrackII 협의체 단계에서 각국 간 외교협력을 강화하고 대화를 관습화함으로써 남북한이 대화하고 협상할 수 있는 유리한 국제환경을 조성하는 데 기여할 것이다.

나. 제 2단계: 남북 화해·협력을 통한 평화공존 단계

남북 화해협력을 통한 평화공존 단계에서는 남·북한과 미·중·일·러가 참여하는 체제를 가동하여 한반도 정전상태의 평화체제로의 이행문제, 한반도 군사적 신뢰구축 및 대량살상무기 확산방지 문제 등 의제를 본격 논의해 나아갈 수 있을 것이다.

다. 제 3단계: 한반도 평화체제 전환을 통한 통합 단계

한반도 평화체제 전환을 통한 통합 단계에서는 한반도 평화체제가 구축되고 6자회

35) 이성현, 동북아 국제관계의 구조와 전망. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.

36) 이종석, ‘2018 남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망’ 외교안보포럼 기초연설 내용 중

37) 홍수영, 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제 구축. 연세대학교 행정대학원. 2000. p77~92

담이 한반도 평화체제의 국제적 보장 역할을 담당함과 동시에 6자 회담을 동북아 역내의 전반적인 안보 현안을 논의하는 동북아 다자안보협력체로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 한반도 평화체제 구축 단계별 동북아 다자안보 협력 시나리오의 구체적 내용은 <표 3-2>와 같다.

동북아 다자안보협의체는 단기적 성과를 기대하기 보다는 남북한 간에 평화협정이 체결되고 한반도 평화보장을 위한 남북한과 미·중·일·러의 협력이 진행되는 과정에서 점차 그 역할을 확대시켜 나아가면서 장기적인 관점에서 본격적으로 한반도 군비통제를 동북아지역 군비통제와 연계시키는 데 주도적 역할을 할 수 있도록 하는 방안을 모색해 나아가는 것이 바람직하다 하겠다.

즉 동북아 다자안보협의체는 단기적으로 한반도 통일을 위한 환경 조성 역할을 하고 한반도 평화체제 구축 과정에서 6자회담의 형태로 한반도 평화체제를 보장할 수 있을 것이며 한반도 평화체제 구축을 통한 통합단계에 이르러서 본격적으로 동북아 다자안보 형태로 동북아 지역의 안보문제를 포함한 모든 현안들을 협의할 수 있는 논의의 장으로서 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 현재 한반도 주변 4국이 한반도 통일과 관련하여 가장 우려하고 있는 점은 강력한 통일한국의 출현이라기 보다는 통일과정의 불확실성이라고 보는 것이 정확하다.³⁸⁾ 동북아 다자안보협력체는 주변국들의 우려를 상쇄하고 상호 신뢰를 심화시키는 장이 될 수 있을 것으로 기대되며 이를 통해 통일국가는 주변국들에게 위협이 되지 않을 것이고 선린우호관계를 적극 추진할 것이라는 점을 밝혀야 할 것이다. 장기적 관점에서도 한반도 더 나아가 동북아의 안정을 위해서도 다자간 안보협력체제가 이 지역의 비핵화와 군축문제 논의를 위한 대안이 될 수 있다. 이로 볼 때 동북아 다자안보의 역할은 남북한의 평화공존과 통일에 있어 남북한 당사자 간의 협의와 문제해결을 지원·보장하며 한반도 문제를 논의할 수 있는 국제적 장을 마련한다는 차원에서 매우 중요하다. 이것이 한반도 평화체제 구축에 있어서 동북아 안보협력체의 주된 역할이라 하겠다. 또한 한반도 평화체제를 국제제도적으로 보장함으로써 한반도 평화를 정착시킨다는 측면에서 동북아 다자안보 협의체는 유용한 역할을 할 것으로 기대된다. 한반도의 평화정착은 궁극적으로 동북아 평화와 안정과 밀접하게 연관되어 있으며 한반도 평화의 제도적 보장을 통하여 한반도 평화체제가 구축되어 가는 과정에서 동북아 다자간 안보협력 제도도 점차 그

38) 백진현, 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력, 한반도 평화체제의 모색, 경남대 극동문제연구소, 1997 p175

모습을 드러낼 수 있을 것으로 보인다.

동북아 다자간 안보협력체 구축의 성공여부는 한반도 평화체제 구축과 밀접하게 관련되어 있으며 이로 볼 때 한반도 평화체제 구축은 동북아 평화 정착의 시금석이 될 수 있다고 하겠다.

〈표 3-2〉 한반도 평화체제 구축 단계별 동북아 다자안보 협력 시나리오

한반도 평화체제 구축 단계	동북아 다자안보협력의 형태	구체적 기능(논의 의제)
남북 평화 공존을 위한 기반 구축 단계	• 동북아 다자안보협력의 초기 단계 • 4자회담+일·러(업저버): 6자회담을 위한 기반 마련 • 남북한·미·중·일·러 참여 하의 TrackII 협의체 구성	• 각국의 정보교환 및 투명성 강화, 상호안심의 정도 증대를 통한 대화의 관습화 • TrackII 차원의 포괄적 안보개념에 입각한 안보협력 문제 협의 • 한반도 정전체제 유지와 남북기본합의서 이행 등 한반도 현안 논의, 남북한간 정치적 신뢰관계 구축의 장 마련
남북화해·협력을 통한 평화공존 단계	• 동북아 다자안보 협력체 중간 단계 • 남북한·미·중·일·러의 6자회담체제 본격가동	• 한반도 정전상태의 평화체제로의 이행문제 논의 • 남북한과 주변 4국간 신뢰구축 및 주한미군 문제, 평화협정 당사자 문제 등 한반도 평화체제 구축의 쟁점 사항 논의 • 한반도 군비통제 체제의 제도적 검증 장치 마련, 한반도 비핵지대화 실현을 위한 방안 협의
한반도 평화체제 전환을 통한 통합 단계	• 6자회담체제 → 동북아 다자안보협력체로 발전 • 동북아 다자안보협력체 제도화	• 한반도 평화협정 체결에 대한 제도적 보장 실행 • 한반도 군비통제를 동북아지역의 군비통제로 확대, 역내 핵 비확산, 투명성 문제 등 안보문제 협의

자료 : 홍수영, 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제 구축, 2000

제4장. 결 론

한국은 한반도 평화체제를 구축하기 위해 두 가지의 중요한 원칙을 세워두고 있다. 하나는 평화체제의 축을 점진적이고 단계적으로 실천해 나가겠다는 원칙이며, 두 번째는 남북한 당사자 해결원칙을 지키면서도 주변국들과 협력을 모색하겠다는 원칙이다. 한국으로서는 한반도 평화체제 구축의 창안자로서의 역할을 자임하면서 동시에 한반도 평화체제 구축과 성립과정이 주변 국가들의 이익확대에 순기능을 하는 것으로 설득과 조율의 전략을 추구해야 한다. 한반도 평화체제 구축과 관련 미국과 적극적인 공조체제를 유지하면서, 종전선언 등의 과정에서 중국의 역할이 축소되지 않도록 배려할 필요가 있다. 한반도 평화체제의 성공여부는 동북아 지역수준의 협력적 안보환경과 필연적 관계를 가지고 있다. 한반도 및 동북아 평화체제 구축에 경제협력 전략을 강조하고 있는 러시아와의 전략적 제휴도 북한 핵 폐기 프로세스와 북미관계 정상화 등의 과정에서 유익한 방도가 될 것이다. 중국과 러시아는 공히 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보협의체와의 연계성에 관심을 갖고 있음에 유의하여 전략적 조율을 시도할 수 있다.

평화적 통일 기반을 구축하고 북한의 ‘변화’를 이끌어내기 위해서는 국제적인 지지 확보가 매우 중요하다는 점에서, 우리는 강대국 정치의 부정적인 영향을 최소화하고 한반도의 평화와 안정 및 통일을 이루기 위한 치밀하고 선제적인 통일외교전략을 추진해야 한다. 첫째, 한반도 통일이 역내 현상 변경을 의미하지 않을 뿐만 아니라 강대국의 ‘핵심이익’을 침해할 의사도 없다는 점을 각국에게 확인하는 ‘재보장(reassurance)’ 전략을 수립해야 한다. 통일한국의 탄생이 이들 4국에 도전을 제기할 만한 강국의 출현을 의미하지 않는다는 점을 적극적으로 강조한다면 통일 추진에 유리한 환경을 조성할 수 있다. 둘째, 통일 문제의 국제이슈화 전략이 필요하다. 제도화된 국제기구 및 국제사회의 다양한 채널을 활용하여 한반도 통일 문제를 국제이슈화함으로써 개별 국익에 기초한 강대국 정치의 한반도에 대한 부정적인 영향을 최소화해야 한다. 셋째, 과잉 민족주의 및 통일지상주의를 극복하는 동시에 국제사회가 인정하는 보편적 가치에 기초한 시민국가적 통일관 확립이 필요하다. 또한 통일이 안정적이고 평화적인 한반도의 주변 정세 유지 및 지속적인 국가발전을 위한 중요한 관문이라는 점을 인식하는 방향으로 통일외교가 진행되어야 한다.

이제 냉전 시대는 냉전기 최대 희생자였던 한반도에서 마지막 종언을 고하려 하고

있다. 그러므로 한반도에서 전쟁 종식을 선언하고 평화협정을 통해 평화체제가 수립된다면 비극적 세계사의 한 단락을 마감한다는 의미를 가진다, 비핵화와 한반도 평화체제 구축과정에서 문재인 정부 ‘한반도 운전자론’에 입각하여 한국이 ‘평화 이니셔티브’가 관철되도록 해야 한다. 나아가 한반도 비핵화와 평화체제 구축뿐만 아니라 남북 경제협력을 활성화하고 남북경제 공동체 형성까지 가는 비전을 가져야 한다.³⁹⁾

한반도에 평화와 안정을 정착시킴으로써 한민족의 생존과 번영을 확보하는 일은 한국이 당면한 지상 과제이다. 한반도 정세는 한민족 내부문제임과 동시에 국제적 관심사이기도 하다. 21세기 동북아의 새로운 질서를 구축하는 관건은 바로 한반도 문제의 평화적 해결에 있다. 한국 정부는 남북간 화해와 협력을 통해 북한을 평화와 개혁·개방의 길로 유도해 나가는 노력을 추진해 나가고 있다. 주변 4국은 한반도의 긴장 완화와 평화정착이 각국의 국익에 유리하다고 인식하고 있기 때문에 북한이 개혁·개방 등 실용주의 정책을 채택·추진하도록 유도함으로써 한반도에서 전쟁 재발 가능성을 미연에 방지하고, 나아가 남북한 대화가 진전되어 남북관계가 화해와 협력에 입각한 평화공존 관계로 발전할 것을 희망하고 있다. 이러한 상황에서 동북아 역내질서와 남북관계의 변화에 효율적으로 대처하면서 한반도의 안전을 보장하고 평화통일을 이루기 위해서 한국의 국익을 극대화 할 수 있는 종합적인 구상의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 동북아시아에 속한 성숙한 민주주의 국가의 일원으로서 주변 4국과의 관계를 미래지향적이고 우호적인 동반협력관계로 강화하고 발전시켜 나가는 외교를 적극 추진해 나아가야 할 것이다. 국제적 차원의 문제는 주변 4국과 병행하여 논의를 능동적으로 주도해 나아가되, 상대적 독자성을 가지고 있는 남북 군사문제에 대해서는 2018년 ‘9월 평양선언’ 합의를 바탕으로 평화협정 체결이 가능한 수준으로까지 개선시키는 노력을 꾸준히 할 필요가 있는 것이다.⁴⁰⁾ 한국전쟁이 끝난 후 지난 65년 동안 한반도는 정전체제를 유지해왔다. 비록전쟁은 잠정적으로 중단되었지만, 적대와 대립의 관계가 한반도 안보질서를 규정해왔다. 그러나 지금 이 불안정한 평화를 종식시키려는 노력이 과거 어느 때 보다도 활발하게 전개되고 있다. 2018년 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 한반도 비핵화와 평화체제 구축 논의가 급진전 되어가며, 한반도에서 새로운 평화질서를 구축하고자 하는 움직임이 본격화되고 있다. 바야흐로 한반도는 ‘정전체제의 평화체제로의 전환’이라는 새로운 기회의 공간을 맞이하고 있다.⁴¹⁾

39) 이종석, ‘2018 남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망’ 외교안보포럼 기초연설 내용 중

40) 이종석, 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색, 세종연구소, 2008. p28~29

■ 참고문헌

- 통일부, 2018 통일백서. 2018.
- 통일부, 문재인 정부의 한반도 정책. 2017.
- 통일부 통일교육원, 2018 통일문제 이해. 2018.
- 통일부 통일교육원, 2018 북한 이해. 2018.
- 차문석, 한반도 주변 정세와 통일환경. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 김지영, 국제정치질서의 재편과 전망. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 고영환, 북한외교의 목표와 변천 과정. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 이성현, 동북아 국제관계의 구조와 전망. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 이희옥, 중국의 이해. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 김준형, 미국 대외정책과 국제정치. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 민정훈, 트럼프 행정부와 한미관계. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 이관세, 역대정부의 통일정책. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 김호흥, 북한의 대남전략. 제13기 통일정책지도자과정 교육자료. 2018.
- 조민, 한반도 평화체제 구축방향: 평화프로세스. 통일연구원. 2007.
- _____, 북한 핵실험과 동북아 전략구도. 통일연구원. 2009.
- _____, 북핵을 넘어, 동북아 21C 질서의 개막. 국가안보전략연구소. 2007.
- 조민 외, 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색. 통일연구원. 2011.
- _____, 평화통일을 위한 통일외교 전략. 통일연구원. 2011.
- 성기영 외, 신동북아질서 시대의 중장기 통일 전략. 통일연구원. 2014.
- 대통령자문 정책기획위원회, 한반도 평화체제 구축을 위한 주변 4국 외교 정책 조율전략. 2007.
- 이태환, 미국, 중국과 한반도 평화체제 구축. 세종연구소. 2009.

41) 이종석, 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색. 세종연구소, 2008. p6

- 이종석, 한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색. 세종연구소. 2008.
- 백진현, 한반도 평화체제와 동북아 다자안보 협력, 한반도 평화체제의 모색, 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 김진무, 한반도 평화체제 구축의 안보적 대비방향. 한국국방연구원. 2007.
- 박성화, 한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 북핵해결과 다자협력을 중심으로. 동국대학교 대학원. 2007.
- 박건영, 한반도 평화체제 구축과 동북아다자간안보협력을 위한 한국의 전략. 동북아시대 위원회. 2006.
- 이대우 외, 한반도 평화체제 구축방안: 다자안보체제를 중심으로. 통일외교통상위원회 수석전문위원실. 2002.
- 홍수영, 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제 구축. 연세대학교 행정대학원. 2000.
- 김규륜 외, 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대. 통일연구원. 2013.
- 김진하 외, 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점. 통일연구원. 2015.
- 통일연구원, 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향. 제7차 KINU 통일포럼. 2015
- 신아시아연구소(편), 통일시대를 향한 동아시아 협력 방안. 통일부. 2009.
- 김강복, 동북아 주변4국의 정책변화와 남·북한 통일정책. 경희대학교 행정대학원. 2005.
- 이준엽, 주변4국의 대한반도정책과 한국의 통일정책 방향. 경희대학교 행정대학원. 2003.
- 류재근, 한반도 통일환경 조성을 위한 대4각 외교전략 방안 연구: 주변4강의 동북아 및 한반도정책을 중심으로. 한양대학교 행정대학원. 2000.
- 배정호 외, 전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략. 통일연구원. 2008.
- 배정호 외, 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략. 통일연구원. 2014.
- 배정호 편, 한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할. 통일연구원. 2011.

