

한반도 평화정착 이전의 평화

이 석 수(국방대학교 국제관계학처 교수)

| 요약 |

현재 한반도 평화공존과 평화정착을 위해 다양한 수단을 동원한 다차원적 접근방법들이 시험되고 있다. 그리고 2002년 북한의 농축우라늄 개발문제로 다시 부상한 북한 핵문제로 인해 한반도 평화가 불안정해지면서 언제 위기상황으로 악화될지 모르는 시점에 한반도의 평화에 대해 논의하는 매우 시의적절하고 중요한 것이다. 본 연구는 이처럼 남북한과 주변국들이 한반도에 평화가 완전히 정착되기 이전까지 직접 당사자인 남북한과 간접 당사자인 주변국들이 한반도에서 평화와 안정을 유지할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 즉 연구의 시간적 범위가 한반도 평화정착 이전으로 제한되어 있다는 것이 특이한 점이다. 본 연구는 평화정착 이전의 평화를 다루기 때문에 임의적으로 평화과정 제 1단계(현재부터 평화협정 체결까지)를 연구 범위로 설정했다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다.

첫째, 한반도의 평화과정을 갈등의 주기 상에서 단계별로 분별하고 각 평화과정의 단계에서 평화를 위한 조치들에 대해 개괄적으로 살펴볼 것이다. 둘째, 북한 대량파괴무기의 중요성을 감안하여 한반도에서 평화정착 이전에 평화를 유지하기 위한 관건으로서 북한 핵문제의 성격과 해결방안에 대해 논의할 것이다. 셋째, 한반도 평화를 위한 남북한간의 조치들에 대해 논할 것이다. 넷째, 주변국과 함께 추진해야 할 과제들을 검토할 것이다. 마지막으로 본 연구에서 논의된 과제와 그 과제들을

해결하기 위한 평화조치들을 요약할 것이다.

본 연구는 한반도 평화정착 이전의 평화와 안정을 위한 평화조치들을 검토했다. 평화방안을 논의하는데 있어서 두 가지 사항을 유의했다. 첫째, 한반도는 현재 불안정한 평화상태에 놓여 있으며 한반도 평화과정은 2단계로 되어 있다는 점이다. 평화과정의 첫 단계는 불안정한 평화를 안정적 평화로 전환하는 것이고 그 다음 단계는 안정적 평화를 항구적 평화로 전환하는 일이다.

따라서 안정적 평화는 평화협정 체결을 통해 달성된다고 보고 항구적 평화는 평화가 정착된 상태로 파악했으며 이는 통일을 통해 가능하다고 보았다.

둘째, 한반도 평화의 이중성에 주목했다. 이중성은 두 가지 측면에서 나타나는데 우선 목표의 이중성이다. 한반도 평화과정이란 쌍방향에서 진행되어야 하는데 우선은 불안정한 평화가 위기나 전쟁으로 악화되지 않도록 하기 위한 조치들이 필요하다. 그 다음으로 불안정한 평화를 안정적 평화로 전환하기 위한 평화조치들이 필요하다. 이러한 쌍방향의 평화조치들이 평화과정 1단계에 포함된다. 다음은 한반도 평화와 관련된 행위자의 이중성이다. 한반도의 평화와 안정은 남북한 직접 당사자들만의 노력으로 충분하지가 않다. 한반도 분단부터 분단이 지속되는 동안 직간접적으로 영향을 미친 주변국들(미, 중, 일, 러)이 간접 당사자로서 역할을 한다. 또한 한반도 평화의 문제는 세계안보질서와도 관련이 있다. 따라서 한반도 평화는 대내외적 연계구조를 지니고 있는 것으로 파악했다.

본 연구는 한반도 평화정착 이전의 평화과정을 포괄적 동태적으로 파악하고 평화방안들을 제시하여 정책적 시사점을 제공했다. 더욱이 핵문제, 억제, 신뢰구축, 군비통제, 평화협정, 동북아 다자간 안보협력, 국제체제 등 개별 사안들을 살펴봄으로써 남북한이 합의하고 이행할 수 있는 방안과 주변국 및 국제체제와 협력할 수 있는 사안 등을 분별했다.

I. 서론

남북한이 첨예하게 군사적으로 대치하고 있기 때문에 한반도에는 항상 일정 수준의 군사적 긴장이 존재해왔다. 군사적 긴장구조 하에서 남 북한은 군사능력의 확보를 통해 자국의 안전을 보장하려는 전통적 방식에 크게 의존해온 것이 사실이다. 남북한은 상대방으로부터 군사력 균형 내지는 우위를 확보하기 위해 자체 군사력을 증강하거나 동맹관계를 강화하는 등 다각적으로 노력했다. 군사적 대립과 긴장의 심화 그리고 이에 따른 군비경쟁으로 인해 한반도에서 평화의 조건은 더욱 악화되는 방향으로 전개되어 세계에서 가장 중무장된 지역의 하나가 되었다. 한반도의 안정과 평화를 위협하는 군사적 긴장과 군비경쟁의 악순환은 7천만 한민족의 생존과 관련된 중차대한 문제이다.

6·25 전쟁을 경험한 남한은 북한이 언제라도 다시 전쟁을 일으킬 수 있다는 전제 하에 이를 억제할 수 있는 수준의 군사능력을 확보하는 것을 안보의 가장 중요한 선결요건으로 간주했다. 즉 남한은 6·25 전쟁 이후 군사적 억제력을 유지함으로써 북한의 남침 위협을 저지하고 한반도에서 평화를 유지하려는 군사중심적인 전통적 정책을 일관되게 추진해왔다. 그러나 유럽에서 사회주의 국가들이 붕괴되고 결과적으로 세계적 냉전질서가 종식됨에 따라 새로운 상황과 새로운 상황에 대처하는 발상의 전환이 나타하기 시작했다. 한반도 평화의 위협조건에 대한 인식이 변화하기 시작한 것이다. 이미 북한이 제기하는 군사위협외의 기본속성으로 파악되어져온 ‘전 한반도의 공산화’를 위한 남침의 가능성에 생존을 위협하는 수준의 경제위기에 직면하여 자포자기식의 전쟁을 기도할 가능성과 북한정권의 붕괴로 야기되는 안보위협을 추가로

고려하게 되었다. 최근에는 북한이 쉽게 핵 포기 결정을 내리지 않는 상황에서 미국의 북한에 대한 선제공격에 따른 전쟁발발 가능성이 제기되기도 한다. 이처럼 북한으로부터 제기되는 한반도 평화위협요인이 확대됨에 따라 이에 대응하기위한 정책적 대안도 다차원적으로 논의되기 시작했다.

이러한 역사적 맥락에서 1980년대 말부터 남북한 소모적 군비경쟁의 악순환을 단절하고 한반도 평화를 실현하기 위한 대안적 방안으로서 군비통제가 활발히 논의되기 시작했다. 그동안 북한의 군사위협에 대처하기 위한 유일한 방안으로서 군사력 증강을 강조했던 점을 감안하면 군비통제 논의는 사실 새로운 시도였다. 남북한은 1990년 9월의 제1차 남북고위급회담에서 한반도의 평화정착을 위한 군축제안을 구체적으로 제시했다. 마침내 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 남북한이 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 협의서(이하 「기본합의서」)에 서명하게 되었다. 남북한은 「기본합의서」의 불가침 부분에서 군비통제 추진을 위한 기본원칙에 합의하였고 1991년 12월 31일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 합의했다. 제8차 고위급회담(1992. 9. 15-18)에서 「불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 채택한 것을 끝으로 북한의 핵개발 문제로 인해 남북한의 군비통제 논의는 한동안 중단되었다.¹⁾

한반도 평화구축을 위한 적극적 노력은 국민의 정부가 출범하면서 다차원적으로 전개되었다. 김대중 정부는 일명 ‘햇볕정책’으로 일컬어지는 대북 화해협력정책을 일관성 있게 추진했다. 이러한 남한 정부의

1) 「기본합의서」, 「한반도 비핵화 공동선언」, 「불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」의 전문은 국방부, 『국방백서 1998』, pp. 232-239 참조.

대북정책 전환은 한반도 평화를 위한 새로운 모색의 구체적 표현이라 할 수 있다. 즉 군사적 수단에 의한 전쟁억제가 한반도 평화유지의 핵심방안이었으나 비군사적 수단에 의한 긴장완화 방안을 조심스럽게 추진해 나가기 시작했다. 가장 괄목할만한 성과는 2000년 남한의 김대중 대통령과 북한의 김정일 위원장이 만난 6·15 정상회담이다. 6·15 정상회담과 6·15 선언은 남북한 긴장완화와 한반도 평화정착의 첫 발걸음이라 할 수 있는 남북한 정치적 신뢰구축을 위한 상징적 이벤트였다. 이후 남북한은 다양한 주체와 영역에서 대화를 진행하면서 남북관계를 개선해 나갔다. 특히 남북한 당국자간의 장관급회담이 남북한 화해협력의 과정을 주도했으며 여타 적십자 회담, 실무회담, 민간교류협력 등이 활발히 전개되었다. 남한 내에서 화해협력이 가져온 남북관계의 성과에 대한 평가가 대립하고 있으나 대다수는 남북관계의 안정성이 제고된 것으로 파악하고 있다. 특히 남북한간의 활발한 교류는 남북한간 신뢰의 기반이 구축되는 과정으로 파악할 수 있다.

한반도 평화는 남북한 직접 당사자만의 노력으로 완전히 보장되지는 않는다. 한반도에서 남북분단구조의 생성, 유지, 악화에 직간접적으로 영향을 미친 주변국가도 한반도 평화에 밀접히 관련된 간접 당사자이다. 남북한간의 화해협력이 증진되고 주변국가가 이를 보장해 주어야 한반도의 평화는 안정적으로 보장될 수 있을 것이다. 특히 외부 행위자들 중에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 국가는 남한과 군사동맹관계를 유지하면서 군대를 주둔시키고 있는 미국이다. 현재 주변국들이 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담에 참여하고 있는 것을 보더라도 한반도의 평화는 주변국들의 영향으로부터 자유로울 수 없는 구조적 속성을 지니고 있다.

지금까지 한반도 평화를 위해 다양한 수단을 동원한 다차원적 접근 방법들이 시험되었다. 그리고 2002년 북한의 농축우라늄 개발문제로 다시 부상한 북한 핵문제로 인해 한반도 평화가 불안정해지면서 언제 위기상황으로 악화될지 모르는 시점에 한반도의 평화에 대한 논의는 매우 시의적절하고 중요한 것이다. 본 연구는 이처럼 남북한과 주변국들이 한반도에 평화가 완전히 정착되기 이전까지 직접 당사자인 남북한과 간접 당사자인 주변국들이 한반도에서 평화와 안정을 유지할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 즉 연구의 시간적 범위가 한반도 평화정착 이전으로 제한되어 있다는 것이 특이한 점이다. 그러면 평화정착 이전의 기간을 어떻게 설정하느냐하는 문제가 자연이 대두된다. 사실 평화정착이란 한반도에서 전쟁의 위험이 실질적·제도적으로 사라진 상황이 고착된 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 좀 더 구체적으로 얘기하면 평화정착의 완성된 형태가 한반도 통일이다. 평화체제가 구축되었다는 것과 평화정착은 구분할 필요가 있다. 그러나 여기서는 좁은 의미로서 평화정착이라는 개념을 분단상황에서 평화의 제도화(평화체제 구축)와 동일하게 간주하고자한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 한반도의 평화과정을 갈등의 주기 상에서 단계별로 분별하고 각 평화과정의 단계에서 평화를 위한 조치들에 대해 개괄적으로 살펴 볼 것이다. 둘째, 북한 대량파괴무기의 중요성을 감안하여 한반도에서 평화정착 이전에 평화를 유지하기 위한 관건으로서 북한 핵문제의 성격과 해결방안에 대해 논의할 것이다. 셋째, 한반도 평화를 위한 남북한간의 조치들에 대해 논할 것이다. 넷째, 주변국과 함께 추진해야할 과제들을 검토할 것이다. 마지막으로 본 연구에서 논의된 과제와 그 과제들을 해결하기 위한 평화조치들을

요약할 것이다.

Ⅱ. 한반도 평화과정의 이중성

한반도 평화정착 이전의 평화라는 것은 두 가지 작업을 포함하는 과정이다. 우선은 전쟁이 없는 상태를 유지하는 것이고 그다음은 전쟁 위험이 상존하는 가운데 일시적으로 전쟁이 없는 상황에서 영구히 전쟁이 없는 상황으로의 전환을 제도적으로 보장하는 것이다. 그리고 이미 언급한 바와 같이 한반도 평화는 남북한과 주변국들의 역할이 동시에 요구되는 포괄적 과정이라는 점이다. 이처럼 한반도 평화과정은 주체와 방안에서 크게 이중적 성격을 띠고 있다. 한반도 평화를 논의하기 위해 우선적으로 남북한 관계의 기본성격을 평화의 관점에서 규명하고 평화구축을 위해 필요한 조치들을 파악해야 한다. 더욱이 한반도 평화와 지역(동북아) 평화 및 국제체제의 연계성도 함께 논의되어야 한다. 평화정착은 최종목표이고 이를 추구하는 과정을 평화과정으로 볼 수 있다. 즉 여러 실질적인 평화보장 방안들이 관련 당사자들에 의해 합의되고 단계적으로 이행된 후 종국적으로 한반도가 통일되었을 때 평화가 정착되는 것이다.

1. 한반도 차원의 평화조치

갈등 개념으로 남북한관계의 성격을 파악할 수 있다. 남북한 갈등의 가장 독특한 행태적 특징은 갈등의 지속성이다. 남북한 갈등은 해방과

더불어 남북이 분단된 이후 시작되어 현재까지 지속되고 있다.²⁾ 갈등의 생명주기(life cycle)를 통해 살펴보면 남북한 갈등은 단기적 갈등이 보여주는 분명한 갈등의 제 단계(연원, 성숙, 쇠퇴, 종결)를 보여주지 못한다. 남북한은 분단 이후 불안정한 평화상태와 위기상태를 거쳐 1950년 6·25전쟁을 치르면서 갈등의 심도가 최고조에 달했다. 6·25전쟁이 끝난 후 평화구축의 제 단계를 통해 갈등을 해소시키지 못하고 거의 40년 이상 불안정한 평화상태(unstable peace)와 위기상태를 오고 갔다. 현재 남북한은 불안정한 평화상태에 놓여 있다. 불안정한 평화상태란 당사자간에 긴장과 의구심이 고조되고 폭력이 부재하거나 혹은 간헐적으로 발생하는 상황을 의미한다. 이 상황에서 당사자들은 서로를 적으로 인식하고 군사적 억제력을 유지한다.³⁾ 힘의 균형이 유지되는 경우 어느 한쪽이 침략을 기도하기 어렵지만 힘의 불균형상태가 초래될 시, 위기와 전쟁이 여전히 가능한 상황이다.

갈등생명주기에 기초해서 당위론적으로 보면 50여 년 동안의 남북한 갈등이 갈등말기의 평화구축의 방향으로 진전되어야 하나 현재 남북한의 불안정한 평화상태는 여전히 위기와 전쟁으로 진전될 개연성이 존재한다. 따라서 한반도에서 평화를 보장하기 위한 평화과정은 두가지 방향에서 추진되어야 한다. 첫째, 불안정한 평화상태가 위기나 전쟁으로 진전되는 것을 방지해야 한다. 둘째, 평화구축을 위해 불안정한 평화상태를 안정된 평화상태로, 중국적으로는 평화가 정착된 영구적 평

2) 남북한 갈등의 특성에 관해서는 이석수, “남북한 갈등의 행태적 특성과 결정요인,” 『통일문제연구』, 제5권 3호(1998년 가을), pp. 202-213 참조.

3) Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*(Washington, D. C.: US Peace Institute, 1996), p. 39.

화상태로 전환해야 한다. 한반도에서와 같은 장기화된 군사적 긴장구도 하에서 전쟁을 방지하면서 평화정착의 틀을 구축해 나가기란 쉬운 일이 결코 아니다.⁴⁾ 평화과정의 제1단계에서 우선적으로 평화상태가 위기나 전쟁으로 발전하지 않도록 하면서 불안정한 평화상태를 유지하기 위해 여러 가지 조치들이 모색될 수 있다. 즉 1 단계에서는 폭력의 발생을 사전에 미리 봉쇄하고 서로 적대감을 완화하는 것을 목표로 한다. 이러한 목표를 달성하기 위한 과제는 갈등의 근원을 축소하고, 긴장을 완화하며, 긍정적 의사소통을 활성화하여 관계를 개선하는 것 등이다. 부수적인 과제는 기본적으로 안보를 유지할 능력을 보유하는 것과 군비경쟁을 중단하는 것 등이다. 위기와 전쟁을 방지하기 위한 긍정적인 조치(수단)로는 비군사적인 조치와 군사적 조치가 있다. 비군사적인 조치는 경제교류·협력, 사회·문화교류 등이다. 비군사적인 조치는 예를 들어서 군비제한(arms limitation), 군비감축(arms reduction), 군비통제(arms control), 군사적 신뢰구축방안(Confidence Building Measures; CBMs), 군비철폐(disarmament)협약 등과 같은 모든 형태의 무기 제한 방안들이 포함된다. 한편, 억제제는 강제나 위협

4) 여기에 소개되는 갈등관리의 유형분류는 주로 Muthiah Alagappa, "Regionalism and conflict management: A framework for analysis," *Review of International Studies*, 21(1995), p. 369; Muthiah Alagappa, "Regional institutions, the UN and international security: a framework for analysis," *Third World Security*, Vol. 18, No. 3(1997), pp. 426-430; Chris Mitchell, *The Structure of International Conflict*(New York: St. Martin's Press, 1981) 참조. 갈등관리의 여러 가지 기술에 대한 논의는 John Burton, "The History of International Conflict Resolution" in Edward Azar and John Burton eds., *International Conflict Resolution: Theory and Practice*(Sussex: Wheatsheaf, 1986); Edward Azar, *The Management of Protract Social Conflict: Theory and Cases*(Hampshire: Dartmouth, 1990) 등을 참조.

을 통해 바람직하지 않은 행위를 금지시키는 것이다. 전쟁의 발발을 예방하고 불안정한 평화상태를 좀 더 안정화하기 위한 억압적인 조치도 군사적인 것과 비군사적인 것이 있다. 군사적인 것은 막강한 무력증강을 통한 억제와 강압적인 방법 등이 있다. 비군사적인 수단은 경제제재, 강압외교 등이 있다.

그러나 한반도 평화를 제도화하는 과정에 앞에서 열거한 모든 조치들이 적용될 수 있는 것은 아니다. 한반도 평화체제구축은 전쟁을 방지하면서 평화를 제도화하여야 한다는 이중적 성격을 지니고 있기 때문이다. 불안정한 평화상태에서 위기나 전쟁으로 갈등이 진전되는 것을 막기 위해 모든(협조적, 대결적) 수단을 동원할 수는 없다는 것이다. 한반도 평화체제 구축을 목표로 설정할 때, 강제적 수단(무력행사, 경제제재 등)이라도 동원하여 전쟁을 방지만하면 되는 것이 아니다. 전쟁이 없는 상태를 유지하면서 평화가 보장되는 방향으로 진전이 있어야 한다. 여기서 필수요건은 남한이 기본적인 안보를 유지하고 있어야 한다는 점이다.⁵⁾ 따라서 평화체제 구축을 지향하는 조치로는 서로가 합의해서 협조적으로 추진할 수 있는 경제교류·협력, 사회·문화교류 등 비군사적인 것과 신뢰구축, 군비통제 등 군사적인 것들이 효과적일 것이다.

현재 한반도의 안보상황은 북한의 핵무기와 미사일 등 대량파괴무기로 인해 언제라도 불안정한 평화상태에서 위기로 치달을 수 있는 상황

5) 평화 유지를 위해 군사력에 의존하는 경우, 북한의 군사도발을 억제하여 한반도에서 위기와 전쟁 상황을 방지할 수 있으나 쌍방이 군사력에 의존해서 불안정한 평화상태를 유지할 경우, 군사적 대립이 첨예화되는 상황에서 남북한이 평화지향적인 조치들을 합의·이행하여 평화체제로 이행하는 과정은 진전이 어려울 것이다.

이다. 따라서 1단계에 불안정한 평화상태가 위기나 전쟁으로 발전하지 않도록 하기 위한 여러 가지 조치들을 열거했으나 현재의 한반도 상황을 감안할 때 가장 중요한 조치는 북한 핵 및 여타 대량파괴무기를 폐기하거나 통제하는 방안이다. 9·11 테러 이후 미국은 불량국가들이 개발한 핵무기가 테러리스트들에게 이전되어 미국이 테러리스트들의 핵공격을 받은 것을 본토에 대한 가장 심각한 위협으로 간주하고 있다. 따라서 미국은 이란과 북한의 핵개발을 좌시할 수 없는 상황이다. 평화정착 이전의 한반도 평화를 유지하기 위해서는 북한 핵문제가 해결되어야 한다.

평화과정의 2단계는 불안정한 평화상태가 안정된 평화상태로 진전되도록 하는 것을 목적으로 한다. 2단계는 정전협정에 의해 정의된 일시적 전쟁 중지상태를 제도화된 평화상태로 전환하는 조치를 포함한다. 가장 대표적 조치가 평화협정 체결이다. 그러나 문제는 평화협정을 체결함으로써 갈등의 근본원인을 제거할 수 없다는 데 있다. 왜냐하면 당사자들의 기본적인 목적들이 변화하지 않았고 갈등적인 태도와 인식이 수정되지 않았기 때문이다. 갈등의 근원을 제거함으로써 평화를 정착시키는 최종방안은 경쟁하는 당사자들이 통합되는 것인데 동서독 통일, 장차 남북한 통일 등이 이에 해당한다. 그러나 본 연구는 평화과정의 마지막 단계인 평화협정 체결 이후는 연구범위에 포함시키지 않았다.

이미 살펴본 바와 같이 한반도 평화정착 이전의 평화는 우선 전쟁을 방지하고 불안정한 평화를 안정적 평화로 전환하는 조치들을 통해 가능하다는 것이 확인되었다. 특히 북한 핵문제가 선결되지 않고는 한반도 평화가 계속 불안정하거나 군사적 위기가 도래할 수도 있다. 따라서 북한 핵문제를 평화적·외교적 방법으로 가능한 빨리 해결하는 것이

가장 급하다. 평화체제 구축까지의 평화과정은 긴장완화와 평화체제구축을 위한 여러 방안들이 상호 긴밀하게 관련되어 있는 역동적인 과정이다. 구체적으로 얘기하면 한반도 비핵화, 억제력의 확보, 신뢰구축, 군축, 평화협정 등이 남북한 상호합의에 의해 포괄적, 체계적, 효과적으로 이행되어야 한반도에서 평화가 유지될 수 있다.

2. 지역·세계적 차원의 평화조치

한반도의 평화는 남북한의 주도적 노력과 주변국의 지원에 의해서만 가능하다. 한반도의 평화와 안보가 주변국들의 안보 이익과 밀접히 연계되어 있기 때문이다. 따라서 평화체제의 대내적 관련구조에 대한 이해가 없으면 한반도에서 군사적 긴장을 해소하고 진정한 평화의 회복을 위한 방안을 모색하고 실천하기가 어려울 것이다. 남북한 평화체제 수립 노력이 주변국들에 의해 지연되거나 촉진되지 않을 것인가? 그리고 남북한 상호 합의와 실천에 의한 평화체제의 성공적인 수립이 반드시 한반도에서 평화를 보장할 것인가? 이러한 의문을 해소하기 위해서는 대외적 변수의 고려가 불가피하다. 특히 2002년 북한 농축우라늄 문제로 북한 핵문제가 다시 표면에 부상한 이후, 주변국들의 한반도에 대한 영향력은 증가 추세에 있다는 평가가 있다. 주변국들이 6자회담(남북한, 미, 중, 일, 러)에서 북한의 핵문제 해결을 위해 발언권을 행사하는 것이 이러한 평가를 뒷받침하고 있다.

남북한 갈등의 연원은 분단이라고 볼 수 있는데 분단이 미·소 강대국의 개입에 의해 구획되었다는 것은 주지의 사실이다. 한반도가 분단된 이후 주변국들이 직·간접적으로 한반도의 평화와 안정에 영향을

미쳤다. 따라서 한반도 평화에 개입된 행위자는 남한과 북한에 국한되지 않는다. 미국은 남한과 상호방위조약을 체결, 군사동맹관계를 유지하고 있으며 중국은 북한과 우호협력조약을 체결하고 전통적 우호관계를 유지하고 있고 러시아도 기존의 우호협력조약을 개정하였으나 여전히 북한과 긴밀한 우호적 관계를 유지하고 있다. 러시아와 중국은 가능한 한 한반도에 대한 영향력을 확대하려고 하며, 일본도 탈냉전 이후 북한의 위협을 주된 위협으로 상정하고 한반도 문제에 지대한 관심을 가지고 있다.

지역안보정세를 살펴보면 구소련의 붕괴와 탈냉전시대의 도래로 인해 동북아의 안보환경은 급격한 변화를 겪었다. 이 지역에서 소련의 위협이 사라지고 미국의 개입과 확장정책이 표면화되기 시작했다.⁶⁾ 명백한 적이 존재하지 않기 때문에 협조와 공동번영의 지역안보질서가 부상할 것이라는 낙관주의가 지배적이었다. 하지만 유럽과는 달리 구소련이 붕괴되었으나 역내 국가들의 군비경쟁⁷⁾, 영토분쟁 등으로 인해 지역안보의 불안전성이 나타나고 있다. 특히 북한 핵문제와 미사일문제, 일·중 지역패권 경쟁 등이 동북아 지역의 평화와 안정을 저해하고 있다.

탈냉전시대의 점증하는 지역안보 불확실성에 대처하기 위한 노력이 구체화되었다. 탈냉전시대의 새로운 안보위협에 대비하여 역내국가들은 신뢰구축과 지역 군비통제 등 포괄적인 안보협상의 필요성을 절감하고 효율적 평화조치들에 대한 관심이 증가했다. 이러한 관심과 필요

6) 탈냉전시대 미국의 대아시아 안보정책변화는 U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for East Asia-Pacific Region*(Washington D.C.: Government Printing Office, 1995) 참조.

7) 이에 관해서 Andrew Mack and Desmond Ball, "The Military Build-up in Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 5, No. 3 참조.

성에 의해 동북아 다자간 안보협력체의 구성에 관한 논의가 활발해졌다. 동북아 다자간 안보협력이 아직 제의 혹은 민간 수준의 모임에 머무르고 있지만 가까운 장래에 어떤 형태로든 제도화되리라는 전망이 우세하다.⁸⁾ 최근에는 6자회담을 동북아 지역 다자안보체로 전환하는 방안에 대한 관심이 커지고 있다.⁹⁾

한반도와 동북아의 갈등관리 및 평화구축은 상호 긴밀히 연계되어 있다. 예를 들어 한반도 차원과 동북아 차원의 신뢰구축 및 군축 실현은 상호 배타적이 아니라 상호 보완적이다. 역으로 지역차원에서 갈등관리가 실패할 경우 한반도에서의 갈등관리도 부정적 영향을 받을 수 있다. 그리고 한반도에서 평화체제가 남북한 합의와 주변국의 도움으로 인해 성공적으로 수립된 후에도 이것의 유지를 위해서는 역시 동북아에서 군사적 긴장을 완화하고 평화와 안정을 증진시키는 조치가 필수적이다.

한반도 평화과정은 지역적 차원과의 연계에 그치지 않고 국제적 차원의 대량파괴무기 비확산체제와도 밀접한 연관이 있다. 북한은 현재 재래식 무기와 병력뿐만 아니라 대량파괴무기를 보유, 개발하고 있는 것으로 평가된다. 북한 핵문제를 일시 봉합했던 제네바 핵합의가 무력화되고 북한의 농축우라늄을 이용한 핵개발 의혹이 제기되면서 북한

8) 동북아 다자간 안보협력에 관해서는 이석수, “동북아 안보협력의 문제점과 전망: 총론적 평가,” 이기택 외 지음, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』(서울: 일신사, 1996), pp. 467-492; “다자간 안보협력과 아·태 안보질서의 재구축,” 김달중, 문정인, 이석수 편, 『새천년 한반도 평화구축과 신지역질서론』(서울: 오름, 2000), pp. 271-302; 홍현익, 이대우 공편, 『동북아 다자안보협력과 주변 4강』(서울: 세종연구소, 2001) 참조.

9) 미국은 이 문제에 대해 소극적이다. 그 이유는 북한 핵문제라는 이슈에 대한 초점을 흐리지 않을까 우려하고 있다. 중국, 러시아도 적극적이지는 않고 한국과 일본은 6자회담의 동북아 다자안보협력체화에 적극적인 입장이다.

핵문제는 다시 한번 한반도의 평화에 위협요인으로 부상했다. 현재 6자회담을 통해 북한 핵문제의 평화적·외교적 해결방안을 모색하고 있다. 또한 북한은 미사일 시험발사를 통해 대륙간 탄도미사일(ICBM)도 머지않아 개발할 수 있는 기술수준에 와있음을 입증했다. 핵, 미사일무기와 함께 북한의 생화학무기도 심각한 위협이 되고 있다. 따라서 이러한 대량파괴무기를 통제 및 철폐하기 위해서는 국제적 수준의 대량파괴무기 비확산체제가 가동되어야 한다. 북한의 대량파괴무기가 무제한적으로 용인될 경우, 9·11 테러이후 세계질서는 심각한 도전을 받게 된다. 이러한 점을 고려할 때, 한반도 평화체제 구축과정은 국제적 수준의 비확산체제와도 연계되어 있다.

한반도 평화정착 이전의 평화를 유지하기 위해서는 여러 가지 효과적 방안들이 검토되어야 한다. 이상의 논의를 요약하면 첫째, 한반도의 평화과정은 남북한간에 평화조치들이 합의·이행되어야 가능하다는 점이다. 둘째, 한반도의 평화체제 구축은 남북한간의 조치를 통해서만 달성될 수 있는 것이 아니라 지역체제, 국제체제 등으로 분석의 수준을 확장하여 살펴보아야 한다는 점이다. 한반도 평화에 기여하는 방안을 크게 남북한이 추진할 수 있는 신뢰구축 및 군축, 평화협정 등의 조치와 지역적, 국제적 수준에서 추진할 수 있는 지역안보협력 제도화, 대량파괴무기 비확산체제의 효과적 활용 등이 있다.

Ⅲ. 남북한 평화조치

한반도 평화정착 이전단계에서 남북한은 한반도 평화와 안정을 위해

여러가지 평화조치를 취할 수 있고 이러한 조치들이 평화과정의 기본 요소를 구성한다. 여기서는 대표적 평화조치로서 북한 핵문제 해결, 억제력 유지, 신뢰구축, 구조적 군비통제, 평화협정 등을 살펴볼 것이다.

1. 북한 핵문제

1990년대 초반에 북한의 핵개발 의혹이 제기되어 1차 북한 핵 위기가 초래되었다. 1차 핵위기는 1994년 북한과 미국이 양자협상을 통해 제네바 핵합의를 이끌어 냄으로써 일단 일단락되었다. 그러나 1990년대 후반부터 북한이 제네바 핵합의를 준수하지 않고 은밀하게 핵개발을 추진하고 있다는 주장이 꾸준히 제기되었다. 특히 2000년대 접어들어 북한이 농축우라늄계획을 추진하고 있다는 여러 정황적 증거가 포착되었다. 이러한 맥락에서 미국은 2002년 10월 켈리 특사 방북 시, 북한의 농축우라늄 개발 의혹을 제기하였고 북한이 이에 격렬하게 반발함으로써 소위 2차 핵 위기가 부상했다. 현재 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자 회담이 세 차례 개최되었으나 여전히 북한과 여타 참가국의 기본 입장을 개진하는 수준에 머무르고 있다.

한반도 평화의 가장 커다란 걸림돌로 등장한 북한 핵개발 의혹은 반드시 철저하게 규명되어야 하고 북한 핵은 완전히 폐기되어야 한다. 북한이 핵무기를 개발·보유하는 상황에서 한반도의 평화는 불가능하며 한반도 비핵화는 한반도 평화의 기본조건이다. 북한의 핵무기는 한반도 평화에만 영향을 미치는 것이 아니라 동북아 지역의 평화와 안정에 지대한 영향을 미칠 것으로 평가되고 있다. 일본은 운반수단(미사일)능력을 보유한 북한이 핵무기를 보유하는 것을 치명적 군사위협으로

인식하고 있다. 이미 일본은 잠재적 핵무기 보유국가로서 분류될 정도로 핵무기 개발 기반능력이 견고하고 결심만 하면 단시일 내에 핵무기를 제조할 능력을 보유한 것으로 평가된다. 따라서 북한의 핵개발은 동북아지역의 핵확산을 야기할 가능성이 대단히 높다. 중국과 군사적 긴장관계를 유지하고 있는 대만도 핵개발을 고려할 가능성이 크다.

북한 핵문제와 관련한 정책목표는 북한이 반드시 핵을 완전히 폐기해야 한다는 것이다. 이는 6자 회담에 참여하는 북한을 제외한 나머지 5개국이 공유하는 목표라는 평가다. 북한이 핵을 폐기하도록 하기 위한 정책과제는 다음과 같다. 우선 북한 핵개발 현황을 완전히 파악해야 한다. 특히 제네바 핵합의에서 과거 핵투명성은 거론하지 않았는데 북한의 핵능력을 철저히 파악하기 위해서는 과거 및 현재의 핵투명성이 동시에 보장되어야 한다. 플루토늄을 이용한 핵능력과 고농축우라늄 프로그램의 진척도 등이 사찰을 통해 확인되는 것이 중요하다. 그 다음으로 북한 핵 폐기를 어떻게 실현할 것인가하는 문제이다. 먼저 고려되어야 할 것이 접근방식으로서 크게 평화적·외교적 접근방식과 군사적 접근방식으로 나누어 볼 수 있다. 남한의 입장에서는 한반도의 안정과 평화를 위해 핵문제의 근본적 해결을 추구하고 있기 때문에 한반도 평화를 파괴하면서 북한 핵문제를 해결하려는 것은 논리적으로 모순에 빠지게 된다. 따라서 평화적·외교적 접근을 통해 북한 핵문제를 해결하는 것이 필요하다. 여기서 중요한 것은 평화적·외교적 접근에 대한 관련국들의 이해 공유이다. 이는 평화적·외교적 접근의 범위와 관련된 것으로서 강압외교(coercive)를 이 접근방식에 포함여부에 대해 관련국들이 입장을 조율할 필요가 있다는 것이다. 강압외교란 평화적 해결을 위해 구사한다 할지라도 항상 군사적 충돌로 비화될 수 있는 가능

성이 있다는 점이 지적된다. 앞으로 북한 핵문제에 대한 이해 당사자들인 6자 회담 참가국들이 평화적·외교적 접근방식에 대한 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 문제해결 여부와 속도가 결정될 가능성이 높다.

둘째로, 북한과 협상을 통해 핵문제를 풀어 간다고 할 때, 무엇을 어떻게 주고받을 것 인가하는 과제가 남아있다. 우선 북한 핵 폐기의 대상에 관한 것이다. 현재 북한은 고농축우라늄프로그램에 대해 부정하고 있는 상황이고 이는 북한이 고농축우라늄 핵프로그램은 대상에서 제외하겠다는 입장으로 해석할 수 있기 때문이다. 그리고 북한은 원자력의 평화적 이용문제를 언급하고 있는데 이것도 핵 폐기 대상의 범위에 관련이 있다. 그 다음에 기술적 문제로서 핵 폐기 소요시간과 단계, 검증, 핵폐기 단계별 상응하는 보상의 내용과 주체 등이 있다. 6자 회담의 성공적 운영을 통해 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 이러한 정책과제들에 대한 참가국들의 합의 형성이 대단히 중요하다. 따라서 남한은 북한과 함께 북한 핵문제의 직접 당사자로서 결연한 의지를 가지고 ‘한반도 평화를 위한 평화적 핵 해결’ 원칙에 입각해서 적극적 역할을 도모·수행하면서 북한 핵 폐기라는 결과를 산출해야 하는 엄중한 부담을 가지고 있다.

2. 억제(기본적 안보; basic security)

평화체제가 단시일 내에 구축되기 어렵기 때문에 평화체제 구축과정의 초기단계에서 남북한은 억제력을 유지함으로써 쌍방간의 군사갈등을 방지할 수 있다. 그 이유는 첫째, 남북한간에 갈등을 규제할 수 있는 합의된 구체적인 방안(기본원칙에는 합의)들과 그 이행을 감시·보장

하는 제도적 장치가 없기 때문이다. 둘째, 냉전체제 하에서 남북한은 군비경쟁의 악순환을 통해 막강한 군사력을 건설하였고 장기간의 군사 대립으로 인해 상호신뢰의 정도가 매우 미흡하기 때문이다. 억제전략은 탈냉전시대의 안보에 더 이상 효과적이지 못하다는 주장이 대두되고 있으나 한반도 상황에서는 단기적으로 위협에 대처하기 위해 군사적 보복능력에 기초한 상호 억제전략이 지속적으로 효용성을 발휘할 것이다. 따라서 국민의 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 한 화해협력정책을 추진하면서 안보와 포용정책을 병행 추진하였으며 참여정부도 협력적 자주국방과 평화번영정책을 동시에 추진하고 있다.

남한은 자체 군사력이 열세이기 때문에 대북 억제력을 유지하기 위해 당분간 한미동맹관계에 의존할 것이다. 냉전시기에도 남북한은 주로 억제력에 기초한 대칭적 군사균형을 유지하면서 한반도에서 전쟁의 재발을 방지하여 왔다. 이 기간동안 남한이 대북억제력을 견지하는데 주한미군이 가장 중요한 역할을 했다. 평화체제 구축과정에서 주한미군의 규모와 역할이 조정될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 북한은 일차적으로 '자위'의 노선에 입각해서 자체 군사력에 의존할 것으로 보인다. 북한은 재래식 군비경쟁에서 우위를 점하기가 어렵다는 판단 하에 비대칭적 전력(핵, 미사일, 화생방 무기 등 대량파괴무기)의 보강에 주력하고 있는 것으로 평가된다. 북한의 이러한 수정된 군비증강 노력과 함께 중국과의 전통적 우호관계 강화, 러시아와 관계 회복, 미국과의 관계개선 등 다각적 외교노력을 경주하고 있다.

남한도 대북 억제력 유지를 위한 전략을 조정하고 있는 것으로 보인다. 특히 참여정부는 억제력 유지를 위한 대미 의존도를 장기적으로 완화시켜야 한다는 판단 하에 '협력적 자주국방'을 추진하고 있다. 참여

정부는 한반도 평화체제 구축과 협력적 자주국방을 동시에 추진하고 있다. 얼핏 보면 두 가지 작업은 서로 충돌하는 것처럼 보이나 이는 북한이 화해의 대상이나 군사적으로는 엄연히 적이라는 이중적 성격에서 기인한다. 정부는 평화체제 구축을 위해 무엇보다 중요한 것은 안보역량을 키워 나가는 것이며 특히 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 우선 대북 억제력에 중점을 두어야 한다는 인식을 하고 있다.¹⁰⁾ 이 기간에 한미 양국은 한미동맹관계를 유지하면서 평화과정의 진전에 따른 동맹구조의 조정을 도모해야 할 것이다. 자연히 동맹구조 조정은 한국안보에 있어서 한국군의 주도적 역할 확대와 미국의 역할 재조정에 초점이 두어질 것이다.

그동안 남한의 주한미군 철수를 절대 찬성할 수 없는 입장과 북한의 주한미군의 철수를 끈질기게 주장하는 입장이 첨예하게 대립해왔다. 사실 남북한문제 해결에 자주적 입장을 내세우는 북한의 주한미군 철수에 대한 완강한 입장이 한반도에서 군사력 대립을 평화적으로 해결하려는 어떤 노력도 불가능하게 만든 측면이 있다. 북한이 신뢰구축과 군축의 선결조건으로 항상 미군철수를 주장하였기 때문에 평화체제 구축을 위한 어떠한 조치도 남북한간에 진전을 볼 수가 없었다. 그렇게 완강하던 북한이 1987년 7월 23일에 발표한 「단계적 무력감축 제안」에서 주한미군도 단계적으로 철수할 것을 제의하였고 1990년 「조선반도의 평화를 위한 군축」제안에서 단계적 철수를 재확인하면서 뚜렷한 변화의 기미를 보였다. 이것은 주한미군 철수문제가 최소한 신뢰구축의 선결조건이 아니라 군축의 범주에 편입된 것을 의미한다. 2000년

10) 국방부, 『참여정부의 국방정책』(2003), p. 28 참조.

남북정상회담에서 김정일 위원장이 주한미군 묵인 발언을 한 것으로 전해진다. 그러나 북한은 지금까지 공식적으로는 주한미군 철수를 주장하고 있으며 한반도 문제는 민족공조를 통해 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

한반도 평화과정에서 한미동맹의 재조정은 피할 수 없을 것이다. 그 이유는 한반도 평화의 조건이 변화하고 미국의 세계전략이 변화하기 때문이다. 이미 미국은 군사변환(military transformation)의 일환으로 세계미군기지정책을 검토하여 수정해나가고 있다. 이 결과, 주한미군의 감축과 역할 재조정, 기지이전 등이 현재 한미간에 추진되고 있다.¹¹⁾ 최근 주한미군의 한강이남 이전계획에 대해 일부 전문가들은 북한의 전방배치전력의 후방이전과 연계해야 한다는 주장도 있었으나 한국과 미국은 현재 주한미군 재조정을 북한의 군비통제와 연계하지 않고 있다. 주한미군의 재조정과 북한의 군축을 연계시키는 제안은 주목할 만하다. 그 이유는 한반도의 군사적 대립은 북한 전력 대 한미연합 전력의 대립으로 규정되기 때문이다.

3. 신뢰구축

적정수준의 억제력이 유지되는 상태에서 남북한은 신뢰구축을 통해 긍정적인 의사소통을 활성화하고 긴장을 완화함으로써 불안정한 평화

11) 여기에는 두 가지 주장이 있다. 첫째, 참여정부가 자주국방을 강조하여 미국이 주한미군 재조정에 착수하게 되었다고 평가한다. 둘째, 미국이 세계적 전략변화에 따라 우리의 자주국방의지와 상관없이 미국이 해외기지주둔정책을 조정하고 있다는 시각이다.

상태가 위기와 전쟁의 상황으로 전개되는 것을 방지하고 평화체제를 구축하는 방향으로 나아갈 수 있다. 남북한은 「기본합의서」의 남북화해부문에서 상호체제인정·존중, 상호 내부분쟁 불간섭, 상호 비방·중상중지, 상호 파괴·전복기도 중지 등을 채택한 바 있다. 이러한 합의사항을 준수하면서 정치적 신뢰를 우선적으로 구축해야 할 것이다. 상당한 수준의 정치적 신뢰가 부재한 상태에서 군사적 신뢰구축과 군축이 추진되기 어렵다는 것이 일반적인 견해이다.¹²⁾ 여러 군비통제사례들은 군비통제 자체가 하나의 정치적 과정이며 정치적인 문제가 해결되기 전에는 그 어떤 군비통제 시도도 성공할 수 없다는 교훈을 던져주고 있다. 정치적인 문제로는 남북한간의 상호 정치적인 적대적인 관계, 남과 북의 기본적인 전략과 정책, 남북군사대결을 지속시키는 국내 정치적 요인 등을 열거할 수 있다. 이러한 맥락에서 2000년 6월의 남북정상회담은 남북한의 최고지도자들이 대면함으로써 남북한 정치적 신뢰구축의 중요한 계기를 만든 것으로 평가할 수 있다. 정치적 신뢰구축에 가장 효과적인 것이 정상회담이며 남북한 정치적 신뢰를 유지·제고하기 위해서는 남북한 정상회담의 정례화가 필요하다. 남북정상회담이 정례적으로 개최될 경우, 남북한 당국자간 불신은 상당부분 감소될 수 있을 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 여러 수준의 남북한 당국자간 회담은 정치적 신뢰구축의 좋은 계기로 작용하고 있다고 평가할 수 있다. 그동안 14차에 걸쳐 남북장관급회담이 개최된 것은 정치적 신뢰구축의 좋은 과정으로 평가된다.¹³⁾

12) 이에 관한 문정인, “남북한 신뢰구축,” 함택영 외, 『남북한 군비경쟁과 군축』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1992), p. 204; 이정민, “한반도 군비통제: 전망과 과제,” 『북한연구』, 제3권 제3호(1992년 가을호), p. 126 참조.

13) 남북한간에 다양한 분야와 수준의 대화채널이 가동되고 있다. 대표적으로 남북정상

군사적 신뢰구축이란 군사적 투명성을 증대시키고 군사활동과 군사력을 규제하여 전쟁의 위협을 감소시켜 나가는 과정을 의미한다.¹⁴⁾ 군사적 신뢰구축은 크게 투명성 확보 방안과 군사력 및 군사활동 규제 방안 두가지로 나눌 수 있다.¹⁵⁾ 전자는 정보교환, 통신, 통보, 참관 등을 포함하며 후자는 사찰, 방해금지(non-interference), 물리적 제한조치, 제한배치지역(LDZ: Limited Deployment Zone)¹⁶⁾ 등으로 이루어져 있다. 특히 군사배치통제는 배치될 무기의 형태(공세형 대 방어형)을 제한할 뿐 아니라 비무장지대, 비핵지대, 비잠함전투지대 등 무기배치지대의 성격을 재규정한다. 물론 이러한 분류는 유럽의 신뢰구축 경험에 근거한 것이다.

군사적 신뢰구축조치 가운데 정보교환, 사찰, 사전통보, 군사연습 규제 등의 방안이 가장 효용도가 높은 것으로 평가된다. 기존 남북한 제안을 검토하여 서로 의견의 일치를 보고 있는 것을 먼저 추진하고 효용성이 높은 방안들을 검토하여 실행에 옮기는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 북한의 신뢰구축 방안이 가장 체계화 된 것은 1990년 5

회담, 남북장관급 회담, 남북국방장관회담, 남북경제협력추진위원회, 남북사회협력분과회의, 남북적십자회담 등이 있다. 통일부, 『평화와 번영의 길』, p. 9 참조.

14) 여기서 군사적 신뢰구축조치는 운용적 군비통제(operational arms control)를 포함하는 개념으로 간주한다. 군비통제의 개념체계에 관해서는 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』(서울: 아태평화출판사, 1995), pp. 104-105 참조.

15) Young-Koo Cha and Choi Kang, "Land-Based Confidence-Building Measures in Northeast Asia: A South Korean Perspective," Prepared for the Conference on "Northeast Asian Cooperation Dialogue," in Toko, May 16-17(1994), p. 20.

16) 비무장지대 후방으로 일정 거리 내의 지역을 제한배치지역으로 정하고, 이 지역내에는 공세 전력의 배치를 금지하도록 함으로써 군사충돌의 가능성을 제거하고 조기경보 능력의 향상을 꾀할 수 있을 것이다.

월 31일 발표한 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」이다. 이를 통해 북한은 투명성 보장과 관련하여 쌍방군사고위당국자 사이에 직통전화설치운영, 군사훈련과 군사연습을 상호 통보·제한할 것 등을 제의했다. 한편 군사활동 제한에 관하여 북한은 비무장지대의 평화지대화, DMZ 내에서의 군사도발행위 금지, 외국군의 군사활동 금지·철폐 등을 주장했다.

남한은 제1차 고위급회담에서 신뢰구축에 관한 가장 구체적인 제안을 발표했다. 남한은 투명성과 관련하여 군인사의 상호교류 및 방문, 군사정보의 상호공개·교환, 군부대의 이동 및 기동훈련을 사전에 통보하고 상대방을 참관·초청하는 등의 방안을 제시하고 있다. 군사활동규제와 관련하여 남한은 비무장지대의 진정한 비무장지대화를 실현하고 이를 평화적 목적으로 이용할 것을 제의했다. 남북한의 군사적 신뢰구축 제안들은 공통점과 상이점을 가지고 있다.

이러한 의견교환을 거쳐 남북한은 「기본합의서」에서 합의서 발효 후 3개월내에 남북군사공동위원회를 개최하여 군사적 신뢰조성과 군축을 위한 5개항을 협의·추진하기로 했다. 이중 군사 신뢰조성과 관련된 조항은 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등이다. 이 3개항이 남북한이 공통적으로 관심을 가지고 이행하고자 하는 신뢰조치들이다. 이어 남북한은 「부속합의서」를 채택할 때 군사직통전화 설치·운영에 대해 합의한 바 있다.

군비통제의 합의·이행이 쉽지 않다는 점을 고려할 때 평화체제를 성공적으로 구축하는 평화과정에서 군사적 신뢰구축이 차지하는 비중은 대단히 크기 때문에 이를 통하여 투명성을 제고하고 군사활동과 군

사력을 규제하여 쌍방에 대한 기습공격의 위협을 제거하여야 한다. 민간차원에서도 군사신뢰구축의 여러 가지 방안이 논의되어 왔으나 기본 원칙은 남북한간에 합의·실천가능성이 높은 것부터 우선적으로 실행에 옮기는 것이다. 따라서 다양한 신뢰구축 조치들 중에서 「기본합의서」에서 지적된 3개항과 「부속합의서」에서 합의된 사항에 대한 구체적 방안들을 마련하여 남북한이 먼저 추진하는 것이 바람직한 순서라고 본다. 사실상 대규모 군사활동의 사전통보, 군사정보교환, 그리고 이들의 가능한 검증 등이 군사적 신뢰구축의 핵심이기 때문에 남북한은 이러한 방안들을 조속히 이행할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 현재 남북한 군사적 신뢰구축과 관련하여 남북한이 합의한 문건인 「기본합의서」를 준거로 삼는 것이 효과적일 것이다.

유럽의 신뢰구축과정은 1975년 헬싱키 협정체결을 시작으로 1986년 스톡홀름협약을 거쳐 1992년 비엔나 협약의 체결로 매듭지어 졌다. 거의 30년 가까운 신뢰구축과정은 그것이 얼마나 어려운가를 잘 나타내주고 있다. 위에서 언급한 남북한간의 합의 가능한 신뢰조치들 중에서 군사직통전화 설치운영, 비무장지대 평화적 이용문제, 군인사교류 등은 의지에 따라 신속히 실행에 옮겨질 수 있으나 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제와 정보교환문제는 실천하는 데에 여러 가지 절차적인 어려움이 있다.¹⁷⁾ 예를 들어 통보방안은 사정통보 기간의 문제, 규제대상 군사활동의 규정문제, 통보시점의 문제, 검증의 문제 등을 내포하고 있고 정보교환조치는 정보의 내용, 범위, 형식, 검증의 방법 등의 문제가 제기되는데 이러한 문제들이 신뢰구축 방안의 신속한 이행

17) 이에 관해서는 전성훈, 『한반도 군비통제 방안연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

에 걸림이 될 것이다.

이처럼 군사적 신뢰구축은 쌍방이 가능한 군사정보를 최대한 공유함으로써 상대방의 군사능력이나 의도에 대한 잘못된 인식의 영역을 최소화하고 서로 군사적으로 신뢰를 쌓아 나가는 조치라 하겠다. 쌍방의 군 인사들이 서로 접촉의 기회를 늘이는 것이 가장 기본적이고 초보적인 군사적 신뢰구축의 방법으로 평가된다. 대북 화해협력정책의 성과에 대해 상반되는 평가가 공존하고 있는데 하나는 화해협력정책의 결과 모든 분야에서 남북한관계에 진전이 있었다는 평가고 다른 하나는 한반도 평화와 군사부문에서는 대북 화해협력정책의 성과가 거의 없거나 미미하다는 부정적 평가이다. 군사부문의 성과는 남북국방장관회담, 남북장성급군사회담, 남북장성급군사회담 실무대표회담, 남북군사실무회담 등이 개최되었다는 점이다. 사실 남북한 군사당국자들이 만나서 한반도 군사문제를 논의한다는 것은 군사적 신뢰구축을 위해 매우 중요하고 의미 있는 일이다.

특히 2004년에는 분단 이후 처음 개최된 남북장성급군사회담에서 서해상 무력충돌 방지, 군사분계선 부근에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 합의했다. 그 첫 단계로서 2004년 6월 14일 서해 북방한계선(NLL) 인근해상에서 남북 해군 함정간 무선교선이 성공적으로 실시되었고 6월 15일 0시를 기해 군사분계선 지역에서의 모든 선전활동이 중지되었다. 향후 장성급회담을 정례화하여 서로 우발적 무력충돌의 가능성을 줄이기 위한 통신, 정보교환 등의 조치에 합의하고 이행하는 것이 필요할 것이다. 그리고 국방장관급회담을 정례화하여 한반도 긴장완화와 신뢰구축조치들을 협의하는 것이 군사적 신뢰구축을 위해 중요할 것으로 평가된다.

4. 구조적 군비통제(structural arms control)

실질적 긴장완화와 평화정착은 갈등 당사자들이 군비경쟁을 중단하고 군비통제협약에 의해 군비통제를 이행해야만 달성될 수 있다. 그러나 항상 신뢰구축이 선행하고 군축이 나중에 실행에 옮겨지는 것은 아니다. 이행되지 못한 신뢰구축조치들을 실행에 옮기면서 군축의 추진을 병행하여 추진할 수도 있을 것이다. 신뢰구축과 합의·이행이 비교적 용이한 군비통제 방안들이 동시에 추진되는 것이 보편적인 현상이다.

통상 군축과 관련하여 군비통제(arms control), 군비제한(arms limitation), 군비감축(arms reduction), 군비철폐(disarmament) 등의 유사용어들이 혼동을 일으키고 있다. 특히 군비철폐(disarmament)와 군비통제에 관한 불분명한 구분은 일부 학자들이 같은 의미로 사용하는 경우도 유발하고 있는 실정이다.¹⁸⁾ 그러나 어떤 개념정의도 학계에서 통일되어 있지 않고 각 군비통제 관련기관의 성격에 따라 자의적으로 개념들을 정의하는 경향이 있다는 사실을 유념해야 한다. 남북한 제의에서 북한은 무력감축과 군축이라는 용어를 혼용하고 있고 남한은 무력감축, 병력감축이라는 용어를 사용하고 있다. 이러한 용어의 불일치가 협상을 어렵게 하는 측면이 있기 때문에 협상 시 용어에 대해 협상 당사자들이 정의를 공유하는 것이 우선적으로 필요하다.

운용적(operation) 군비통제¹⁹⁾는 군사적 신뢰구축의 군사력과 군사

18) 문정인, “남북한 신뢰구축,” pp. 193-196; 윤정식, “한반도 군축에 대한 기본입장과 군축안 비교”; 이호재, 『한반도 군축론』(서울: 법문사, 1989), pp. 169-201 참조.

19) James Goodby, “Operational Arms Control in Europe: Implication for Security Negotiation in Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 2, No. 1(Summer 1990) 참조.

활동 규제방안에서 언급되었기 때문에 여기서는 구조적 군비통제를 다루려 한다. 구조적 군비통제란 무기와 병력의 질과 양을 규제(증가/감소)하는 것을 의미하며 상호 대칭적 군사균형을 달성하는 것을 목적으로 한다. 남북한의 제안들을 살펴보면 군비감축·축소와 그 검증 방안들만을 제시하고 있어서 군축(arms reduction)이라는 용어가 한반도 사례에 더욱 적절한 것 같지만 CFE(Conventional Forces in Europe)의 경험에서도 알 수 있듯이 모든 유형의 무기를 줄이는 것만이 안정적인 군사력의 균형을 달성하는데 도움이 되는 것이 아니기 때문에 구조적 군비통제라는 용어를 택했다. 또 다른 이유는 통일한국이 주변국들로부터 안보를 유지하기 위한 군사력소요를 감안할 때 모든 유형무기를 감축하는 것이 한반도 평화체제구축을 위해 도움이 되지 않을 수 있다는 고려 때문이다. 북한이 대량파괴무기를 개발함에 따라 한반도 군비통제는 재래식 전력과 비대칭적 전력을 대상으로 해야 한다. 여기서 비대칭적 전력이란 핵, 미사일, 생화학 무기 등을 의미한다. 이미 한반도 평화의 선결조건으로 핵문제는 다루었고 여기서는 재래식 전력만 대상으로 논의하고자 한다.

신뢰구축과 마찬가지로 군비통제의 당사자가 남북한이기 때문에 이들의 기존 제안과 별개의 군비통제 방안들을 제시하여 그 가능성, 효율성, 타당성, 추진방법 등을 논의하기 보다는 양측의 제안을 중심으로 남북한이 그동안 제안한 군비통제에 대한 방법과 그 구체적 절차의 내용을 비교분석하여 당사자가 합의 가능한 방안을 논의하는 것이 한반도의 군비통제의 실현을 위해 선행되어야 한다. 북한은 1990년 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」에서 그리고 남한은 제1차 남북고위회담에서 군축에 관한 가장 구체적인 제안들을 하고 있다.

남북한의 제안들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북한은 병력감축을 먼저하고 그에 상응한 군사 장비를 축소 폐기할 것을 주장하고 있는 반면에 남한은 군비를 감축한 다음 병력을 감축하는 방안을 제의했다. 둘째, 북한은 미군철수를 주요 목표로 삼고 있다. 셋째, 예비전력에 대해 북한은 모든 민간 군사조직과 민간무력감축을 정규무력감축의 첫 단계에서 해제할 것을 제의하였고 남한은 상비전력 감축에 상응하여 예비전력과 유사군사조직도 함께 감축할 것을 주장한다. 넷째, 북한은 남북한 군축정형을 상호 통보하며 상대측 지역에 대한 상호 현지사찰을 통하여 군축합의 이행 정형을 검증할 것을 제의하였고 남한은 합의사상의 이행을 보장하기 위하여 반드시 현장검증과 감시를 할 수 있도록 공동검증반과 상주감시반을 구성 운영해야 할 것이라고 주장했다. 마지막으로 남북한은 가장 우선시하는 안에 대해 구체적 절차·방법을 제시하고 있는데 북한은 병력을 3단계로 쌍방이 30만, 20만, 10만으로 줄여 나갈 것을 주장하고 남한은 군사력 감축에 있어서 공격형 전력부터 먼저 구축해 나가는 것과 상호 동수원칙을 적용할 것을 제의했다.

이와 같이 남북한의 군비통제 방안이 신뢰구축조치보다 기본적인 접근방식과 그 구체적 내용에 있어서 더욱 뚜렷한 상이점을 나타내고 있음을 알 수 있다. 조금 희망적인 것은 남북한이 군축의 대상으로서 군비, 병력, 예비병력, 검증 등을 공통적으로 언급했다는 것이다. 남북한이 가장 현격한 의견의 차이를 보이는 것은 이러한 대상의 감축 순서와 주한미군 문제이다. 또한 주목을 요하는 것은 북한은 모든 분야에서 급격하고 적극적인 감축을 주장하는 반면, 남한은 쌍방 군사력의 최종 유지수준은 통일국가의 군사력 소요를 감안하여 쌍방합의하에 결정하여야 할 것이라고 언급한 것이다. 한반도의 평화를 위해 남북한은 기존

입장의 조정을 통해 합의점을 도출·이행해야 할 것이다. 이러한 남북한의 제의가 합의점을 찾지 못하면 명분축적을 위한 선언에 지나지 않고 실질적 군비통제가 실현되지 않으면 한반도의 평화에 대한 어떠한 선언이나 협상도 지켜지기 어려울 것이기 때문이다.

남북한이 군비통제에 관해 합의하고 성공적으로 이행하기 위해 아래와 같은 사항이 고려되어야 할 것이다. 첫째는 원칙의 문제이다. 남북한이 얘기하는 군축이라는 용어는 현재 수준의 군사력과 병력을 쌍방이 일관되게 줄여 나간다는 것을 의미한다. 군축의 목표는 군사력을 줄이는 그 자체가 아니라 군사적 위협의 제거를 통한 평화의 정착이다. 평화를 정착시키기 위해서는 쌍방의 비대칭적 군사력을 대칭적 군사력으로 적정수준에서 조정하여야 하는데 이 과정이 군축(엄밀히 말하면 군비통제)이라는 인식을 양측이 공유하여야 한다. CFE의 사례에서 합의된 군사력 상한선을 보면 NATO는 WTO와의 군사력균형을 유지하기 위해 장갑차는 2,700대에서 30,000대로 늘이고 전투기도 6,300대에서 6,800대로 늘이도록 되어 있다.²⁰⁾ 따라서 남북한간의 안정적 군사균형과 통일 이후의 한반도 군사력 소요에 대비하여 남북한은 협상시 무기의 성격에 따라 쌍방의 소유 상한선이 상향·하향 조정될 수 있는 군비통제 개념을 전제해야 한다. 이러한 전제는 기존의 엄밀한 감축(arms reduction/limitation)개념에서 탈피하여 협상시 상호 유연성이 증대되고 상호 협상의 공간이 확장되는 효과를 수반할 수 있다.

둘째는 군비통제의 대상과 그것을 통제하는 순서의 문제이다. 군비통제의 대상은 군비, 상비병력, 예비병력으로 나눌 수 있는데 군비는

20) "Treaty on Conventional Armed Forces in Europe," *Arms Control Today* (January/February 1991), Supplement, p. 9.

성격에 따라 공격형 무기와 수비형 무기로 나누어 진다. 현대전에서 병력보다는 무기의 역할이 승패를 좌우한다는 사실은 이제 상식이 되어 버린지 오래다. 또한 한반도에서 과도한 군비경쟁을 감안하면 남북한이 우선 무기통제에 착수하여 공격형무기를 어떻게 정의하느냐하는 문제는 CFE의 경우(탱크, 장갑차, 야포, 전투기, 공격형헬기, 등을 공격형 무기로 분류함)를 참고로 할 수 있을 것이다. 상비병력 감축은 공격형 무기의 통제와 연계하거나²¹⁾ 그 후에 시행하는 방법이 적절할 것이다. 북한은 상대적으로 예비병력이 막강하기 때문에 예비병력도 상비병력과 동시에 감축하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

마지막으로 원칙과 대상선정 및 그 이행순서를 어떻게 실천에 옮기느냐 하는 문제이다. 이것은 각 대상의 통제 적정수준, 각 대상의 통제 절차, 군비통제 논의기구(제도), 법적근거(합의서, 조약), 준수(검증) 등을 포함한다. 사실 전문적이고 구체적인 군비통제 논의는 이 연구의 범위를 벗어나기 때문에 간략히 기구, 법적근거, 준수에 관해 언급하겠다. 남북한간의 군비통제를 논의하기 위한 기구는 남북한 국방장관회담을 정례화하여 활용하고 군비통제의 이행은 남북한 장성급회담을 활용하는 것이 좋다고 본다. 필요하다면 업무의 효율적 추진을 위하여 남북한 장성급회담 산하에 각 분야별(신뢰구축, 군축)로 실무위원회를 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 군비통제의 법적 근거는 필수 불가결한 것이므로 이행·검증·준수 가능한 내용을 포함해야 하고 그 형태는 남북한간의 정치적 신뢰구축의 정도에 따라 결정될 것이다.

합의된 사항을 이행하기 위해서 검증이 군비통제에서 차지하는 중요

21) 군사장비 감축시 그 단위부대를 동시에 감축하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.²²⁾ 검증이란 군비통제 조약 당사국들의 군사행위가 조약과 일치하는가를 결정하는 정치적 과정으로 조약 조항에 대한 해석과 획득한 증거를 상호 협의함으로써 군사적 신뢰를 증진하고 조약을 준수하게 하는 것이다.²³⁾ 검증은 상대방의 조약이행 여부의 확인을 통하여 상호간의 신뢰를 구축하는 기능, 상대방의 조약 위반을 조기에 탐지하고 적발하는 안전장치의 기능, 조약 위반을 억제함으로써 조약의 준수를 유도하는 기능, 군사적 투명성 및 예측 가능성의 증대로 새로운 안보를 구축하는 기능 등을 수행한다.²⁴⁾ 그러나 검증은 군비통제의 엄격한 이행을 보장해 주는 반면에 군비통제에 대한 혐의도출 자체를 저해하기도 하는 이중적인 성격을 지니고 있기 때문에 조심스럽게 접근하여야 한다. 즉 이행의 구속력을 담보하기 위해 까다로운 검증방법을 고집할 경우 군비통제 협상자체가 무산될 수 있다. 따라서 합의와 이행의 두가지 목표를 동시에 적절히 충족시킬 수 있는 현명한 선택이 요구된다.

5. 평화협정

한반도 평화를 정착시키기 위해 평화를 공고히 하는 과제가 대두된

22) 검증에 관하여 전성훈, 『군비통제 검증 연구: 이론 및 역사와 사례를 중심으로』(서울:민족통일연구원, 1992); Ivan Oclrich, *Conventional Arms Control: The Limits Their Verification*(Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990); Richard Kokoski and Sergey Koulik, eds., *Verification of Conventional Arms Control in Europe*(New York: Westview Press, 1990)을 참조.

23) 홍종만, “남북한 군비통제의 검증방안,” 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』(서울: 통일원, 1990), p. 183.

24) 전성훈, “군비통제 검증연구,” p. 21.

다. 남북한은 남북관계를 평화지향적으로 추진하는 한편, 평화협정 체결을 모색해야 한다. 평화협정과 관련된 쟁점은 평화협정의 당사자 문제, 평화협정 체결의 시기, 평화협정의 내용 등이다. 북한은 미국과의 평화협정 체결을 계속 주장하고 있고 남한의 입장은 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것이 기본적인 입장이다. 최근 6자회담에서 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하는 협의를 할 수 있다는 의견이 개진된 바 있다.²⁵⁾

그 다음이 평화협정 체결의 시점문제이다. 평화협정이 평화체제 구축과정에서 그 순서가 어디에 위치해야 하는가 하는 문제와 관련하여 두가지 입장으로 대별된다.²⁶⁾ 첫째는 남북한의 평화협정을 체결하여 정치적 신뢰를 공고히 한 다음 평화협정의 틀 내에서 군사적 신뢰구축, 군비통제 등을 추진해야 한다는 입장이다. 둘째는 군사력에 대한 통제 없이 평화협정을 체결하는 자체가 아무런 구속력이 없고 더욱이 평화협정 체결 이후 일시적 위기가 고조될 수 있다고 주장하면서 군사적 신뢰구축과 군비통제가 만족할 수준에 이르렀을 때 자연스럽게 평화협정을 체결해야 한다는 주장이다.

남한은 1990년 남북한 고위급 회담에서 남북한 군비감축이 진척됨에 따라 현 휴전체제를 남북한 평화체제로 전환시키는 노력을 하여야 할 것이라고 제안했다. 남한은 평화협정을 군사적 신뢰구축과 군비통제 다음의 단계로 생각하고 있다. 그러나 역사적으로 추적해 보면 북한의 입장은 일관성이 결여된 채 상황에 따라 변화하고 있음을 알 수 있

25) 『동아일보』, 2004년 11월 24일자.

26) 진보주의자들은 전자의 입장을 취하고 보수주의자/온건주의자들은 후자의 입장을 취한다.

다. 북한은 1972년, 1974년, 1984년에 정전협정을 평화협정으로 대체한 후 무력을 대폭 줄일 것을 제의하였으나 1988년부터 입장을 바꿔 무력감축을 먼저 한 다음 평화협정을 체결할 것을 주장했다. 북한은 1990년 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」에서 군축이후의 평화보장을 위해 정전상태를 평화상태로 전환하고 평화협정 체결을 위한 북한-미국간 회담이나 3자회담을 개최할 것을 제의했다. 이 포괄적 군축안을 보면 북한의 입장이 신뢰구축 → 북남무력감축 → 주한미군철수 → 평화협정으로 되어 있다.

북한은 핵문제가 대두된 후 지난 1993년에 외교부장 김영남은 북한을 방문한 갈리 유엔사무총장에게 평화협정 문제를 제기한 것을 시작으로 급기야 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 정전협정을 대체할 평화협정체결을 미국측에 제의한 다음 판문점에 상주하는 북한측 군사정전의 관계자들을 철수시키겠다고 일방적으로 선언했다.²⁷⁾ 다시 평화협정 체결 우선을 주장하고 나온 것이다. 최근 북한은 4자회담 본회의에서 미국과의 평화협정 체결문제를 우선 의제로 선정하자고 주장했다.

휴전협정의 평화협정 전환은 남북한의 합의를 근거로 평화체제수립과정의 한 단계로 다루어져야 마땅하다. 「기본합의서」제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전 협정을 준수한다”고 되어 있다. 평화협정의 정의가 전쟁의 원인이 소멸한 상태에서 전쟁의 종결을 선언하는 것이라는 점에서도 평화협정은 신뢰구축·군축이 이행된 후 체결되는 것이 바람직하다고 본다. 마지막으로 평화협정의 내용은 단순히 전쟁 상태의 종식을 선언하

27) 『주간조선』, 1994년 5월 19일자; 『중앙일보』, 1994년 5월 3일자.

는 것이 아니라 평화와 통일의 의지를 확인하고 평화를 관리하는 조치들을 망라하는 것이 되어야 할 것이다.

IV. 지역적 · 국제적 평화조치

이미 살펴본 바와 같이 한반도 평화정착을 지향하는 평화과정은 지역적 · 국제적 요인에 의해 촉진되거나 억제될 수 있다. 동북아 주변국들이 형성하는 지역안보질서의 성격이 중 · 장기적으로 남북한 평화체제 수립과 중국적 평화정착에 상당한 영향을 미칠 것이다. 그리고 북한의 대량파괴무기 개발 등은 한반도 및 지역차원의 문제이자 국제적 차원의 확산(proliferation)문제이기 때문에 국제레짐과도 관련이 있다.

1. 지역 안보협력

주한미군 문제와 함께 탈냉전시대의 동북아 지역안보질서도 한반도 평화체제구축 과정, 유지에 영향을 미치는 대외적 요인으로 작용한다. 탈냉전시대의 동북아 지역정세는 유럽과는 달리 여전히 불안정한 요인들이 공존하고 있다. 보편적으로는 불확실성의 증대로 표현되어 지고 있다. 이러한 불확실성을 제거하여 지역평화를 구축하고 유지하려는 방안이 근년에 지역국가들에 의해 활발히 논의되고 있는 실정이다. 한반도의 평화과정에 주변국들의 도움과 지역안정이 필수적이라 할 때 현재 추진중인 지역평화체제인 다자간 안보협력체제가 한반도에 미치는 영향이 간과될 수 없으나 아직 구상단계이기 때문에 분석의 한계를

인정하지 않을 수 없다.

동북아 다자간 안보협력체제는 구성국가의 일탈적 행동을 방지하고 국가간 신뢰성을 제고하기 위한 하나의 지역평화체제이다. 현재 안보협력체제 논의는 의제, 구성국가, 제도화과정 등에서 이견을 노출하고 있으나 어떤 형태로든 구체화될 것으로 보인다. 안보협력체제의 목적은 첫째, 포괄적 안보문제에 대한 협의를 통한 참가국 상호간의 이해증진·신뢰구축·투명성 제고 등을 바탕으로 지역 불안정, 불확실성 요인을 감소시키거나 제거하는 것이다. 둘째, 공통관심사를 논의하면서 역내국가간의 대화습관을 축적하고 공통규범의 공유를 추구하여 국가간 행동양식의 예측 가능성을 높이는 것이다. 셋째, 초보적 신뢰구축 조치의 시행을 통해 구조적 군비통제의 실현을 위한 기반을 조성하는 것이다. 넷째, 분쟁을 평화적으로 해결하는 것이다.

이러한 지역평화체제가 성립되었을 경우 중장기적으로 한반도 평화 정착에 긍정적 영향을 미칠 것은 자명하나 그 시점이 문제가 될 것이다. 늦어도 평화체제로 이행되는 말기에 다자간 안보체제의 구상이 실천된다고 가정하면 다자간 안보체제라는 지역평화체제는 한반도 평화체제의 수립과 이에 대한 국제적 보장을 확보하여 유지하는데 결정적 기여를 할 수 있을 것이다. 다행히 동북아 다자간 안보협력체제가 좀 더 빨리 수립되면 남북한이 한반도와 지역의 평화와 안정에 이중적으로 개입하여 남북한간의 합의·이행이 쉽지 않은 문제들을 지역안보체제의 틀 속에서 해결할 수도 있다.

냉전 종식 이후 안보협력을 위한 노력들이 아태지역에서는 구체적인 성과가 있었으나 상대적으로 동북아지역에서는 성과가 미흡했다. 아태지역 안보협력대화로서 아세안 지역포럼(ARF), 아태안보협력이사회

(CSCAP), 아시아 안보대화(Shangri-La Dialogue) 등이 출현했다. 동북아 다자안보대화의 성공적 사례는 지금까지 15차례 회의를 개최한 민간차원(관료들도 개인차원으로 참여)²⁸⁾의 동북아협력대화(NEACD)가 있다. 그러나 동북아 6개국이 참여하는 공식적 안보협력기구가 제도화되어야 동북아 및 한반도 평화를 위한 활동이 가능할 것으로 판단된다. 동북아 안보협력체 창설을 위해 6자회담을 활용하는 것이 효과적일 것이다. 이를 위해 '3중적 접근'이 필요하다. 우선 기존의 NEACD, 제주평화포럼, 동북아 제한적 비핵지대화(LNWFZ-NEA) 등과 같은 기존의 비공식적(트랙 2) 동북아 안보대화를 활성화하여 6자회담의 지역 안보협력체화를 적극 지원하고 동북아 군사대화를 모색한다. 그리고 6자회담에서 북한 핵문제에 대한 합의에 이르는 시점에 6자회담을 지역 안보협력체로 전환할 수 있도록 추진하는 것이다. 한반도 평화과정의 직접 당사자가 남북한 쌍방이라는 사실을 감안할 때 남한만의 주변국가와의 포괄적 다변외교 노력이 북한이 외교적으로 고립된 상황에서는 평화체제 구축에 순기능을 하기 어렵다고 보여 진다. 따라서 북한도 주변국과의 관계를 활성화하거나 아니면 남북한이 동시에 지역안보협의체제에 참여하는 것이 한반도 평화체제 수립과 그 유지·보존에 기여할 것이다.

2. 국제레짐

한반도 평화체제 구축과정에서 국제레짐이 중요한 역할을 할 것이

28) 사실은 트랙 1.5 성격의 회의로 볼 수 있다. 왜냐하면 각국의 외무부 대표단이 참여하고 있기 때문이다. NEACD에 각국 당국자의 참여도가 증가하고 있는 추세이다.

다. 첫째, 북한의 대량파괴무기를 통제하는 데 국제 대량파괴무기 비확산 레짐, 지역 안보협력 레짐, UN 등이 개입할 것이다. 둘째, UN이 한반도 평화체제를 승인하고 지지하는 역할을 할 것이다. 사실 한반도 평화체제 구축과정에서 가장 문제가 되는 것은 북한의 대량파괴무기를 어떻게 처리할 것인가의 문제이다. 궁극적으로는 북한의 대량파괴무기가 마땅히 폐기되어야 할 것이다. 그러나 그 전단계로서 북한의 대량살상무기를 관리·통제해야 한다. 북한 핵문제는 현재 중층적 구조로 다루어지고 있다. 북한과 여타 5개국이 참여하는 6자회담을 통해 북한의 핵무기가 논의되고 통제되고 있다. 또한 국제적 비확산레짐을 북한에 적용하려는 노력도 동시에 이루어지고 있다. 지역안보협력체제가 수립되면 북한의 대량파괴무기에 대한 통제레짐이 하나 더 추가되는 셈이다.

평화협정이 체결되면 이를 승인하고 지지하는 국제적 절차가 필요하다. 가장 바람직한 방법은 UN을 활용하는 방법이다. UN의 지지 절차는 평화협정의 준수를 더욱 강요하는 부수효과도 있을 것으로 판단된다. 이상에서 논의한 바와 같이 한반도, 동북아, 전세계적 차원의 평화조치들이 종합적으로 추진될 때, 한반도에서 평화가 성공적으로 정착될 수 있을 것이다.

V. 결 론

본 연구는 한반도 평화정착 이전의 평화와 안정을 위한 평화조치들을 검토했다. 평화방안을 논의하는데 있어서 두 가지 사항을 유의했다. 첫째, 한반도는 현재 불안정한 평화상태에 놓여 있으며 한반도 평화와

정은 2단계로 되어 있다는 점이다. 평화과정의 첫 단계는 불안정한 평화를 안정적 평화로 전환하는 것이고 그 다음 단계는 안정적 평화를 항구적 평화로 전환하는 일이다. 따라서 안정적 평화는 평화협정 체결을 통해 달성된다고 보고 항구적 평화는 평화가 정착된 상태로 파악했으며 이는 통일을 통해 가능하다고 보았다. 본 연구는 평화정착 이전의 평화를 다루기 때문에 평화과정 제 1단계(현재부터 평화협정 체결까지)를 연구 범위로 설정했다. 즉 평화협정 체결이후 통일까지는 범위에 서 제외했다.

둘째, 한반도 평화의 이중성에 주목했다. 이중성은 두 가지 측면에서 나타나는데 우선 목표의 이중성이다. 한반도 평화과정이란 쌍방향에서 진행되어야 하는데 우선은 불안정한 평화가 위기나 전쟁으로 악화되지 않도록 하기 위한 조치들이 필요하다. 그 다음으로 불안정한 평화를 안정적 평화로 전환하기 위한 평화조치들이 필요하다. 이러한 쌍방향의 평화조치들이 평화과정 1단계에 포함된다. 다음은 한반도 평화와 관련된 행위자의 이중성이다. 한반도의 평화와 안정은 남북한 직접 당사자들만의 노력으로 충분하지가 않다. 한반도 분단부터 분단이 지속되는 동안 직간접적으로 영향을 미친 주변국들(미, 중, 일, 러)이 간접 당사자로서 역할을 한다. 또한 한반도 평화의 문제는 세계안보질서와도 관련이 있다. 따라서 한반도 평화는 대내외적 연계구조를 지니고 있는 것으로 파악했다.

본 연구는 한반도 평화정착 이전의 평화과정을 포괄적 동태적으로 파악하고 평화방안들을 제시하여 정책적 시사점을 제공했다. 더욱이 핵문제, 억제, 신뢰구축, 군비통제, 평화협정, 동북아 다자간 안보협력, 국제체제 등 개별 사안들을 살펴봄으로써 남북한이 합의하고 이행할

수 있는 방안과 주변국 및 국제체제와 협력할 수 있는 사안 등을 분별했다. 그러나 본 연구는 동시에 한계도 노정하고 있는 데 평화과정 연구구조의 각 구성요소들을 포괄적으로 다룸으로써 보다 심도 있는 연구가 어려웠다는 점일 것이다. 한반도 평화체제 구축과정에서 쟁점이 될 수 있는 평화과정 추진의 기구문제, 북한의 대량살상무기 처리문제, 주한미군문제 등은 향후 좀 더 심도 있는 연구가 요구된다 하겠다.

| Abstract |

Exploring the Peace Process before the Institutionalization of Permanent Peace on the Korean Peninsula

For peaceful coexistence and permanent peace on the Korean peninsula, South Korea has adopted multi-dimensional approach combining peaceful and military means for peace. However, following the reemergence of North Korean nuclear problem in 2002, peace and stability on the Korean peninsula has been volatile. North Korean nuclear program could translate unstable peace situation into a crisis and war on the Korean peninsula. In the midst of North Korean nuclear quagmire, which is created by North Korean highly enriched uranium program, it is timely and significant to discuss about peace and stability on the Korean peninsula. This study is designed to explore peace measures to maintain peace and stability before peace is consolidated on the Korean peninsula. Therefore, the time scope of the study ranges from the present to conclusion of the peace treaty.

The analysis consists of five parts. First part is devoted to analytical overview of peace process and peace measures. Each stage of

the peace process is defined by the degree of peace on the Korean peninsula and each stage includes own peace measures. Second one discusses inter-Korean measures for peace on the Korean peninsula, which mobilize military and peaceful means. Third one investigates measure for peace on the Korean peninsula, which can be implemented by regional countries and international regimes for nonproliferation of weapons of mass destruction. Fourth one summarizes research findings and policy implications and discusses limitation of the research.

The study focuses on measures for peace until the peace treaty is reached. It predicates on the two research premises. First of all, The Korean peninsula is under the situation of unstable peace and the peace process on the Korean peninsula includes two stages. The first stage of peace process is aimed at preventing escalation of unstable peace into a crisis and war and transforming unstable peace into stable one as well. The second stage concerns the evolution of stable peace to permanent peace. In this vein, stable peace can be achieved by conclusion of the peace treaty and permanent peace attained by reunification.

The study elucidates two-fold nature of peace on the Korean peninsula, which is demonstrated in the two aspects: objectives and actor. In terms of objective, it is of importance that the current situation should not be escalated to a crisis and war. Such measures as resolution of North Korean nuclear problem, deterrence, military CBMs, structural arms control, and verification serve the objective. On the other hand, the peace process is aimed at development of unstable peace to permanent peace through stable peace. Unstable peace can be institutionalized by the peace treaty. Concerned actors

of peace process on the Korean peninsula are not confined to North and South Korea, Neighboring countries including the United States, China, Japan, and Russia have interests in and influence on peace on the Korean peninsula. In other words, peace on the Korean peninsula is closely related to peace on the region and international regimes.

This study investigates the structure and nature of peace process. Furthermore it presented various peace measures such as resolution of nuclear problem, deterrence, military CBMs, arms control, regional security cooperation, and non-proliferation regime of WMD. It also reveals shortcoming stemming from integrated and comprehensive nature of the research. In-depth study of each peace measure should be conducted in future.

〈참고문헌〉

- 길정우, “한반도 냉전구조 해체 방안: 포괄적 논의를 위한 시론,” 『한반도 냉전구조 해체방안(I)』, 민족통일연구원, 제29차 국내학술회의 발표논문(1999. 2. 26).
- 이석수, “남북한 갈등의 행태적 특성 및 결정요인 분석,” 『통일문제연구』, 제 5권 3호(1993년 가을).
- _____, “동북아 안보협력의 문제점과 전망: 총론적 평가,” 『전환기의 국제정치 이론과 한반도』(서울: 일신사, 1996).
- _____, “북미관계의 인과구조 분석: 정책, 정책능력, 정책성과,” 『통일연구』, 연세대 통일연구원, 제2호(1997년 가을).
- _____, “김정일정권의 위기구조에 관한 다차원적 분석: 근원, 관리, 양상,” 『통일연구』, 연세대 통일연구원, 제2호(1997년 가을).
- _____, “남북관계현황과 접근방법,” 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』

- (서울: 법문사, 1998).
- _____, “남북한 정치·군사교류 활성화 방안,” 『평화연구』, 고려대 평화연구소, 제7호(1998 겨울).
- _____, “분단과 대립을 넘어서: 한반도 평화체제의 모색,” 연세대학교 통일연구원 제4차 정기학술회의(1998. 11. 7).
- 이석수, 이기택 외 “한반도 평화체제의 연계구조: 갈등관리의 다차원적 분석,” 『국제관계연구』, 제7집(1994).
- 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론),” 민족통일연구원, 제29차 국내학술회의 발표논문(1999. 2. 26).
- Allan, Pierre and Goldmann, Kjell, eds., *The End of the cold war*(M. Nijhoff, 1995).
- Bowker, Mike and Brown, Robin, eds., *From cold war to collapse: theory and world politics in the 1980s*(Cambridge University Press, 1995).
- Crotty, William, ed., *Post-Cold war policy: the social and domestic context*(Nelson-Hall, 1995).
- Gaddis, John Lewis., *The United States and the end of the cold war: implications, reconsiderations, provocations*(Oxford University Press, 1992).
- Geissler, Erhard and John P. Woodall, eds., *Control of dual-threat agents: the vaccines for peace programme*(Oxford University Press, 1994).
- Hauss, Charles, *Beyond Confrontation*(Praeger, 1996).
- Hogen, Michael J., ed., *The end of cold war: its meaning and implications*(Cambridge University Press, 1992).
- Keohane, Robert O., Nye, Joseph S., Hoffmann, Stanley, eds., *After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*(Harvard University Press. 1993).

- LaFeber, Wallter, *America, Russia and the Cold War, 1945-1992* (MaGraw-Hill, 1993).
- Lee, Seoksoo, "Historical Evolution of Comprehensive Security in South Korea," presented at the International Workshop held at Japan Productivity Center in Japan(January 23-25, 1998).
- Miller, T. B. and James Walter, eds., *Asia-Pacific in the new world order*(Allen & Unwin, 1993).
- Moon, Chung-in and Lee, Seoksoo, "The post-cold war security agenda of Korea: inertia, new thinking and assessment," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 1(1995).
- Nagai, Yonosuke and Akira Iriye, eds., *The Origins of the cold war in Asia*(University of Tokyo Press, 1977).
- Pillar, Paul R., *Negotiating Peace*(Princeton University Press, 1983).
- Reynold, David, ed., *The origins of the cold war in Europe: international perspectives*(Yale University Press, 1994).
- United Nations, *Disarmament: new realities, disarmament, peace-building and global security*(U.N., 1993).
- United Nations Center for Disarmament Affairs, *Cooperation in the maintenance of peace and security, and disarmament*(U.N., 1994).