학술회의 총서 2002-01

●

한반도 평화정착의 현황과 전망

남북기본합의서 발효 10주년 기념 학술회의(2002.2.18)
발표논문집

통 일 연 구 원

○본 논문집은 2002년 2월 18일 통일연구원 국제회의실에서 개최된 남북기본합의서 발효 10주년 기념 학술회의에서 발표 및 토론된 내용을 정리한 것입니다.

○본 논문집에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해를 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

학술회의 총서 2002-01

◆개 회 사 서병철(통일연구원 원장)

◆사 회 박영호(통일연구원 통일정책연구실장)

◆발 표

「남북기본합의서 이후 남북관계 전개와 전망」/ 1
박종철(통일연구원 선임연구위원)

「남북기본합의서와 한반도 평화체제 구축 방안」/ 39
이장희(한국외국어대학교 법과대학장)

◆토 론

조건식(남북회담사무국 상근위원) / 70, 80

제성호(중앙대학교 법학과교수) / 73, 83

박영규(통일연구원 선임연구위원) / 74, 86

송문홍(동아일보 논설위원) / 75, 88

남북기본합의서 이후 남북관계 전개와 전망: 국제요인과 남북관계의 상호작용

박 종 철
(통일연구원 선임연구위원)

<요 약>

남북관계의 전개과정을 통해서 다음과 같은 잠정적 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 남북관계는 북·미관계와 일정한 상관관계를 맺으면서 전개된다. 남북관계와 북·미관계의 진전 속도 및 범위에서 어느 정도 간격이 있을 수는 있다. 남북관계나 북·미관계 가운데 어느 한 쌍의 진전속도가 빠를 경우, 다른 한 쌍이 뒤떨어진 간격을 메우려고 시도하였다. 그런 면에서 남북관계와 북·미관계는 한편으로는 보완관계에 있으면서 다른 한편으로는 경쟁관계에 있다고도 할 수 있다. 그러나 남북관계와 북·미관계 가운데 어느 한 쌍의 관계가 완전 단절되고 긴장이 고조되었을 경우, 다른 한 쌍에서 관계진전을 기대하기는 어렵다. 이처럼 남북한, 미국이 균형된 삼각관계를 지향하지 않을 수 없는 구조적 관계가 형성되어 있다.

둘째, 대량파괴무기 및 군사·안보문제와 경제문제가 밀접한 관련을 맺고 있다. 이론적으로나 실제적으로 대량파괴무기 및 군사·안보문제로부터 경제문제를 완전히 분리하기는 어렵다. 평화·안보문제의 위기 정도가 높지 않거나 적어도 잠정적으로 긴장해소를 위한 타협구도가 마련된 토대 위에서 경제협력이 진전될 수 있다. 물론 경제분야의 교류·협력의 축적이 긴장고조를 완화하는 역할을 하는 측면이 있지만, 평화·안보문제의 위기정도가 클 경우, 경제문제는 군사·안보문제에 종속되지 않을 수 없다. 이것은 한반도상황에서 실제적으로 정경분리원칙을 적용하기에는 일정한 한계가 있다는 것을 의미한다.

남북기본합의서는 탈냉전체제의 화해·협력분위기에 대해서 남북한이 공존을 모색한 결과였다. 그러나 북한 핵문제가 대두함

으로써 한반도는 위기에 휩싸이고 남북기본합의서의 이행은 전면 중단되었다. 제네바합의에 의해 북한핵이 동결되고 페리프로세스에 의해 북한미사일의 모라토리엄이 합의됨으로써 남북정상회담과 6·15 공동선언이 가능하였다. 남북정상회담과 그후 남북관계 진전은 클린턴행정부의 대북 포용정책과 보조를 맞추면서 전개되었다. 그러나 부시행정부의 등장 이후 북한의 핵·미사일문제가 다시 중요한 이슈로 등장하면서 남북화해·협력의 폭이 제약되고 있다.

부시 행정부의 등장 이후 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 조정국면을 맞고 있다. 남북관계가 북·미관계 및 한·미관계의 복합적 틀속에서 전개되고 있다는 점을 감안하면, 한·미간 정책조율이 절실하게 필요하다. 이것은 남북관계와 북·미관계, 한·미관계의 균형적 관계가 형성되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해 북한에 대한 인식, 대북정책의 원칙, 절차, 속도 등에 있어서 한·미간 공통분모를 확대하는 것이 일차적 과제이다. 한반도의 안정과 평화를 유지하고 대북협상을 위해서 한·미공조의 기본 골격이 유지되어야 한다. 한·미공조는 한반도의 안정을 유지하는 안전판이며, 대북협상의 효과를 높이는 지렛대이다.

한국과 미국은 김대중대통령이 방미시(2001.3) 제안한 포괄적 상호주의의 구체적 이행방안을 마련해야 한다. 북한문제를 포괄적으로 해결하기 위해서 북한에게 제네바합의 준수, 미사일문제 해결, 대남무력도발 중단 등을 요구하는 대신 북한에게 체제보장, 관계개선, 경제협력, 북한의 국제사회 진출 및 국제차관 제공을 제안하는 구체적 이행계획이 마련되어야 한다. 이를 위해 관련 현안들을 구체화하고 단계별로 로드 맵을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 그 과정에서 한·미의 역할분담에 대

한 청사진이 마련되어야 한다.

한·미정책 협조를 위해 한·미는 정부 차원의 협의채널 뿐만 아니라 민간 전문연구기관 및 전문가간 협의창구를 확대해야 한다. 이를 위해 미국의 전문연구기관과 한국의 관련 연구기관간 세미나와 협의 채널을 다양화하고 한·미전문가 공동으로 한반도문제 특별연구팀을 구성하여 정기적으로 한반도상황에 대한 평가와 정책대안을 공동으로 제시하는 것도 바람직하다.

한·미정책 협조 가운데 가장 중요한 사항으로 북·미제네바 합의의 골격이 유지되어야 한다. 북한은 제네바합의에 따라 핵시설들을 동결하고 있으며, 금창리 지하핵의혹 시설에 대한 사찰을 수용하였다. 북미제네바합의는 이행과정에서 여러 가지 시행착오가 있음에도 불구하고 아직까지 북한핵개발을 억지하기 위한 목적을 잘 수행하고 있다. 그러나 경수로사업을 추진하는데 있어서 공사기간의 지연, 재원충당, 송배전망 건설, 북한의 과거핵활동의 규명문제, 경수로 핵심부품의 북한이전에 따른 법적·기술적 문제 등을 검토하고 이에 대한 대책을 모색하는 것은 필요하다.

그리고 미국이 미사일방어 계획을 추진한다고 하더라도 대북미사일협상을 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 미사일방어계획이 실행되기까지는 여러 가지 기술적·재정적 문제들이 있기 때문에 미국은 그 기간동안 상대적으로 비용과 위험부담이 적은 북한과의 협상을 병행 추진하는 것이 합리적이다. 만약 미사일협상이 실패할 경우 미국은 미사일방어계획을 위한 명분을 확보할 수 있기 때문에 미리부터 기회의 창을 닫아버릴 이유는 없다. 그리고 북한의 미사일수출 및 개발중단에 대해 보상을 제공하는 방안에 대한 구체적 검토가 이루어져야 한다. 대북미

사일 보상은 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등에 의해서 우선적으로 제공되어야 하며, 한국의 부담은 최소한에 그쳐야 한다.

그리고 국제적 차원에서 영향을 미치고 있는 미테러사태와 남북관계를 분리시키는 것이 필요하다. 테러방지를 위해 국제적 차원에서 협력하는 한편, 이것이 남북관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 지혜가 필요하다. 남북관계 차원에서 이산가족문제와 남북경협, 경의선 연결 등 구체적 사안을 중심으로 합의사항을 이행해야 한다. 국제적 요인의 비중과 구조적 제약에도 불구하고 남북한 차원에서 신뢰구축과 협력을 축적함으로써 테러사태와 같은 국제적 이슈로부터 가급적 영향을 받지 않고 남북관계를 진전시킬 수 있는 자율성을 확보하기 위한 노력은 경주되어야 한다.

남북기본합의서 이후 남북관계 전개와 전망:
국제요인과 남북관계의 상호작용

박 종 철 (통일연구원 선임연구위원)

<목 차>

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 냉전체제의 붕괴와 남북기본합의서 체결
Ⅲ. 북한 핵문제와 남북관계의 단절
Ⅳ. 남북정상회담과 6·15 공동선언의 채택
Ⅴ. 부시행정부의 등장과 남북관계
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

한반도문제는 문제의 성격, 관련 이슈, 주요 행위자의 측면에서 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 한반도문제는 한반도차원의 문제일 뿐만 아니라 국제적 환경과 밀접한 관련을 맺고 있다. 이것은 한반도문제의 국제화와 한반도문제의 한반도화 간의 상호작용으로 나타난다.

냉전체제의 국제적 구속력은 세계적 차원의 성격을 지녔었다. 한반도 지역에서의 지역냉전구조는 세계적 차원의 냉전구조와 위계적 관

계를 맺으면서 진행되었다. 세계적 냉전구조의 역학관계가 변할 때마다 한반도 냉전구조는 변화된 국제환경에 대한 적응을 모색하였다. 남북관계의 교착 상태와 돌파구는 국제환경의 변화와 남북한간 상호작용에 의해서 결정되어 왔다.

1970년대 초 남북대화는 미·소 데탕트, 미·중 접근, 아시아 문제의 아시아화를 천명한 닉슨 독트린 등에 의해 야기된 국제 환경 변화에 대해 남북한이 대응하고자 한 결과였다. 1990년대 초 남북기본합의서 및 한반도 비핵화 공동선언의 채택도 사회주의권의 붕괴라는 세계적 차원의 격변에 대한 남북한의 대응이었다. 그러나 북한핵문제의 돌출로 말미암아 국제적 규정력이 다시 한반도의 운명을 지배하였다. 북한 핵문제의 해결구도가 마련된 뒤, 남북한은 남북정상회담 등 화해·협력을 가동함으로써 국제환경으로부터의 자율성을 시험하고 있다.

둘째, 한반도문제는 대량파괴무기문제, 안보·군사문제, 경제·문화협력 등 여러 가지 이슈들을 망라하고 있다. 이 가운데 대량파괴무기문제는 일차적으로 국제적 차원의 문제이다. 그리고 안보·군사문제와 경제협력문제는 남북한차원의 문제임과 동시에 국제적 차원의 성격을 복합적으로 지니고 있다.

대량파괴무기는 탈냉전후 세계적 차원에서 가장 중요한 안보문제이다. 냉전시대에는 미·소에 의해서 대량파괴무기가 독점적으로 관리되었으나, 사회주의권의 붕괴후 핵·미사일 등 대량파괴무기가 소위 불량국가나 테러단체로 확산될 가능성이 우려되고 있다. 북한의 핵·미사일문제는 한반도문제에 대한 국제적 관심을 불러 일으킨 동시에 한반도문제에 대한 국제적 규정력을 여실히 보여주었다. 북한 핵·미사일문제가 국제적 관심사로 부각되면, 동북아의 지역적 요인이나 한반도 차원의 안보요인, 그리고 남북한의 관심사항 등은 고려대상에서 제외되었다. 북한 핵·미사일문제가 발생하면, 세계적 차원의 비확산이라는

국제적 규정력이 다른 모든 요인을 압도한다.

한반도평화체제 전환도 한반도문제의 국제적 성격을 분명하게 보여준다. 분단과 한국전쟁과정에서 국제적 요인이 중요하게 작용했기 때문에, 한국전쟁의 처리와 관련된 평화체제전환은 국제적 차원의 조정을 필요로 한다. 한반도평화체제 전환과 관련된 어려운 한가지 문제는 남북한 당사자 원칙과 국제적 조정 역할을 조화시키는 것이다. 한반도평화체제 전환문제에서 남북한 당사자 원칙과 국제협조와의 타협점을 찾은 것이 4자회담이다. 그러나 4자회담에서 평화체제전환의 절차, 당사자 자격, 국제적 보장방안 등에 관한 합의가 아직 이루어지지 않고 있는 것은 이러한 타협안이 실제로 작동하기 어렵다는 것을 입증한다.[1)]

셋째, 한반도문제에는 여러 행위자가 참여하고 있다. 우선 남북한이 일차적 당사자로서 한반도문제에 참여하고 있다. 그리고 국제사회의 주요 국가, 특히 미·일·중·러가 중요한 행위자로 관여하고 있다. 국가간 관계는 양자관계 뿐만 아니라 한·미·일, 북·중·러 등 삼자관계도 포함한다. 그리고 유럽연합(EU)과 같은 지역통합기구도 한반도문제에 대해서 영향을 미치고 있다. 또한 유엔, 국제원자력기구, 세계식량기구, 국제금융기구 등 제도화된 국제기구가 한반도문제에 관여하고 있다. 그리고 한반도에너지개발기구(KEDO), 4자회담과 같이 한반도문제의 해결을 위한 특정한 임무를 지니고 있는 국제기구도 한반도문제에 관련되어 있다.

한반도문제의 이러한 복합적인 성격을 토대로 남북기본합의서 체결 이후 10년 동안의 남북관계를 점검하고자 한다. 우선 10년 동안 남북관계가 국제적 요인과 어떤 관계를 맺으면서 전개되었는지를 검토

1) 4자회담의 배경과 의제, 전망 등에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박영호, 박종철, 「4자회담의 추진전략: 분과위원회의 운영방안을 중심으로」(서울: 통일연구원, 1999)

하고자 한다. 첫째, 남북기본합의서 체결이 가능하였던 국제적 요인과 동시에 그 이행을 좌절시킨 국제적 요인을 검토하고자 한다. 둘째, 남북정상회담과 6·15 공동선언이 가능하였던 요인과 이후 남북관계가 교착상태에 빠지게 된 국제적 요인을 살펴보고자 한다. 셋째, 향후 남북관계를 전망하고 앞으로의 과제를 제시하고자 한다.

II. 냉전체제의 붕괴와 남북기본합의서 체결

냉전체제의 붕괴는 소련 및 동유럽 사회주의체제의 누적된 구조적 문제와 국제적 요인이 결합되어 발생하였다. 소련의 고르바쵸프는 '글라스노스트'와 '페레스트로이카'를 표방함으로써 사회주의체제의 구조적 문제들을 개혁하고자 하였다. 그러나 고르바쵸프의 개혁·개방은 체제붕괴로 귀결되었다. 사회주의권의 패권국가이자 냉전체제의 한 축이었던 소연방은 1991년 12월 해체되었다. 소련의 붕괴를 전후하여 동유럽 사회주의국가들이 빠른 속도로 붕괴하였다. 이 과정에서 냉전의 상징이었던 베를린장벽이 무너지고 1991년 독일이 통일되었다.

사회주의권의 붕괴는 세계적 냉전체제를 근본적으로 뒤흔들었다. 1989년 미·소 정상은 몰타회담에서 냉전체제의 종식과 평화공존을 선언하였다.

1991년 7월 미·소간 전략무기감축협정(START)이 체결되었으며, 9월 부시 미대통령의 전술핵 폐기선언, 10월 고르바쵸프의 전술핵무기 전면 폐기선언 등 국제적 군축이 뒤따랐다. 미·소는 1992년 2월 동반자관계를 선언하고 6월 전략핵무기 감축협정을 확대적용하기로 합의하였다.

동북아 국가간 양자관계에서도 화해분위기가 조성되었다. 1991년 일본과 소련은 우호관계를 확대하고 북방도서문제에 대한 협상을 시

작하였다. 중국과 러시아도 양측 지도자의 교환방문을 통해 양국간 국경문제, 경제·군사협력 등에 대해서 협의하였다. 중국과 일본간에도 일본천황의 중국방문 등을 통해 과거사에 대한 화해와 양국관계 진전에 대한 합의가 이루어졌다.

한국은 냉전체제 해체과정에서 사회주의 국가들에 대해 적극적인 외교정책을 실시하여 상당한 성과를 거두었다. 한국은 북한의 변화 및 한반도긴장완화 여건을 조성하기 위해 사회주의 국가들과의 관계를 개선하는 북방정책을 추진하였다. 한국은 1989년 사회주의국가 가운데 최초로 헝가리와 수교한 이후 여타의 동구권 국가들과 수교를 확대하고 소련과 국교를 수립하였다. 그리고 한국은 1992년 중국과 국교를 수립함으로써 거의 모든 사회주의국가들과 국교수립을 달성하였다.

한국은 이러한 국제환경 변화에 발맞추어 남북관계를 개선하기 위한 조치들을 취했다. 한국은 1988년 「7·7선언」에서 남북한간 상호교류와 자유왕래를 포함한 남북한 협력방안을 제안함으로써 남북대립을 종식시키고 화해·협력을 추진할 것을 제안하였다. 그리고 한국은 1989년 「남북교류·협력에 관한 기본지침」 발표, 1990년 「남북교류·협력에 관한 법률」 제정 등 남북교류·협력을 실질적으로 촉진하기 위한 법적 장치들을 마련하였다.

한편 북한은 냉전체제의 붕괴로 위기에 직면하였다. 북한은 이미 생산성저하, 고질적 관료주의, 폐쇄사회의 경직성 등 사회주의체제의 구조적 결함을 안고 있었다. 더욱이 사회주의권의 붕괴는 북한의 구조적 문제들을 악화시키는 결정타였다. 북한은 이념적·군사적 동맹세력을 상실했을 뿐만 아니라 대외적 경제망을 상실하였다. 북한과 사회주의권과의 무역량이 급격하게 감소하였다. 특히 소련 및 중국이 군사·경제원조를 중단하고 석유공급에 대해서 경화결제를 요구함으로

써 북한의 산업구조는 거의 마비상태에 이르렀다.

이러한 위기 상황에서 북한의 대남 혁명전략은 비현실적인 것으로 여겨졌다. 북한 자체의 혁명 역량은 경제난과 체제위기로 약화되었으며, 경제성장과 민주화를 이룩한 남한은 혁명의 온상이 될 수 없었고, 국제적으로 사회주의국가들은 붕괴하였다. 이러한 대내외적 위기에 직면하여 북한은 남한과의 관계개선에서 활로를 찾고자 했다.

냉전체제 해체, 한국의 북방정책, 북한체제의 위기 등이 복합적으로 작용하여 1991년 남북한의 유엔 동시가입, 남북기본합의서 채택, 한반도 비핵화공동선언 채택 등이 가능하였다. 이것은 냉전체제가 붕괴하고 남북한의 상대적 위상이 변화한 현실에서 남북한이 공존전략을 택한 것이었다.

남북대화는 1990년 9월 남북한의 총리를 대표로 하는 남북고위급회담에 의해서 시작되었다. 그 결과 1992년 2월 평양에서 개최된 6차 남북고위급회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)가 채택되었다. 남북기본합의서는 「7·4 남북공동성명」이후 남북한이 공식적으로 합의한 가장 중요한 문건으로 남북관계의 기본원칙과 화해, 불가침, 교류·협력 등 각 분야별 추진과제를 총망라하였다.

남북기본합의서는 남북한이 상호 실체를 인정하고 민족화해를 공식적으로 천명함으로써 남북평화공존을 명문화했다는 점에서 의의를 지니고 있다. 7·4공동성명과 비교할 때, 남북기본합의서는 남북한의 대표가 공식적 접촉을 통해서 합의를 도출하였으며, 남북한의 정식 국호와 서명자의 직함이 명시되었다는 점에서 의미를 지니고 있었다. 그리고 남북기본합의서는 남북한이 통일을 결과가 아닌 하나의 과정으로 전제하고 남북관계 개선과 평화공존을 기본적인 틀로 제시했다는 의미를 지니고 있다. 특히 남북기본합의서 서문에서 “쌍방 사이의

관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"라는 점이 명시됨으로써 남북관계의 과도적 성격이 명문화되었다.[2)]

남북기본합의서는 화해, 불가침, 교류·협력 등 각 분야별로 남북관계를 총망라한 포괄적인 합의서였다. 그리고 화해분야, 불가침분야, 교류·협력분야별로 구체적 이행사항에 관한 부속합의서가 채택되었다. 더욱이 각 분야별로 남북기본합의서의 이행방안을 논의하기 위해 남북정치분과위원회, 남북군사분과위원회, 남북교류·협력분과위원회가 구성·운영되었으며, 각 분야별로 구체적 실행기구인 공동위원회가 구성되었다. 이에 따라 1992년 상반기 중 각 분과위원회가 개최되어 분야별 추진사업이 논의되었다.

그러나 북한은 1992년 11월 '93팀스피리트훈련 재개 결정 등을 이유로 분야별 공동위원회 및 남북고위급회담에 불참한다고 통보하였다. 이로써 남북기본합의서 및 각 분야별 부속합의서가 채택되고 분야별 분과위원회 및 공동위원회가 가동되어 본격적인 화해·협력단계로 진입할 것으로 기대되었던 남북관계는 경색국면을 맞았다.

2) 정세현, "기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의," 통일연구원 학술회의 발표 논문, 「남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제」, 1992. 2.

III. 북한 핵문제와 남북관계의 단절

남북기본합의서가 이행되지 못하고 남북관계가 단절상태로 접어들게 된 가장 큰 이유는 북한 핵문제였다. 1990년대 초반부터 북한의 핵개발 문제가 국제적 관심사로 대두하였다. 남북한이 남북고위급회담을 진행시키는 과정에서 북한 핵개발문제의 중요성이 점차 증대하였다. 특히 미국은 북한핵문제가 방치된 채 남북화해·협력이 논의되는 상황을 우려하였다. 이러한 배경 하에 남북고위급회담과 병행하여 북한 핵문제를 해결하기 위한 회담이 개최되어, 1991년 12월 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되었다.

「한반도 비핵화공동선언」은 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용 금지, 핵에너지의 평화적 이용, 핵재처리시설 및 우라늄 농축시설의 보유 금지 등을 규정하였다. 북한이 한반도 비핵화공동선언에 동의한 것은 1991년 9월 부시대통령의 전술핵 폐기선언에 따른 남한지역에서의 전술핵무기 폐기를 긍정적으로 평가한 측면이 있었다. 또한 북한은 한반도 비핵화공동선언을 수용함으로써 북한 핵개발에 대한 국제적 압력을 희석시키는 한편, 남북대화를 통해 활로를 모색하고자 했다.

1992년 상반기 남북기본합의서를 이행하기 위한 각종 세부합의서가 채택되고 분과위원회 및 공동위원회가 구성·운영됨으로써 남북화해·협력과 북한핵문제 해결이 병행될 수 있을 것으로 간주되었다. 한반도 비핵화공동선언을 이행하기 위해 구성된 남북 핵통제공동위원회는 핵사찰 대상의 선정, 사찰방법, 사찰절차 등에 대해서 협의하였다. 그러나 구체적 사항에 대한 남북한의 현격한 입장차이로 말미암아 핵사찰에 대한 합의가 이루어지지 않았다.[3] 이 때까지만 해도 미국은 남

3) 남북 핵통제공동위원회는 1992년 말까지 21회 개최되었다. 전성훈,

북 핵통제공동위원회의 협의를 통해 북한핵개발을 저지시킬 수 있을 것으로 예상했었다고 할 수 있다.

그러나 남북회담을 통한 북한 핵문제의 해결 기미가 보이지 않게 됨에 따라 한반도에 어두운 그림자가 드리워지고 남북대화도 전면 중단되지 않을 수 없게 되었다. 북한은 1992년 1월 국제원자력기구와 「핵안전협정」에 서명하고 핵물질과 핵시설 등 핵사찰 대상 목록에 관한 최초보고서를 제출하였다. 이에 따라 북한은 국제원자력기구의 사찰을 받았으나, 사찰 결과 북한의 핵활동에 대한 의혹이 제기됨에 따라 국제원자력기구는 2개 미신고시설에 대한 특별사찰을 요구하였다. 그러나 북한은 국제원자력기구의 특별사찰을 거부하고 1993년 3월 NTP에서 탈퇴하였다. 이로써 북한 핵개발문제가 국제안보 및 한반도 안보를 위협하는 초미의 관심사가 되었다.

북한 핵문제는 남북한의 손을 떠나 북한과 미국의 협상에 의해서 논의되었다. 북·미 핵협상은 핵문제라는 특정한 이슈에 한정된 것이었지만 북·미관계와 한·미관계, 남·북관계에도 영향을 미쳤다. 북한과 미국은 한국전쟁 후 처음으로 테이블에 마주 앉아 대화하였으며, 지루한 줄다리기 과정을 통해 서로를 이해하는 상호 학습과정을 겪었다. 북한과 미국은 핵협상을 계기로 대화창구를 확보하고 각 분야에서 접촉을 유지할 수 있게 되었다.

북·미 대화과정에서 북·미대화와 남북대화의 연계 여부, 대북사찰의 종류와 범위, 북한에 제공할 보상의 종류 및 규모 등을 둘러싸고 한·미간 견해차이가 존재하였다. 북한은 한·미간 견해차이를 교묘하게 이용함으로써 자신의 협상력을 높이는 한편, 남한의 영향력을 배제하고자 하였다.[4)]

"남북핵협상의 현황과 전망," 「통일연구논총」, 1권 1호 (1992), pp. 131~157.

4) 박종철, "북·미핵 협상에 대한 다차원적 접근," 「현대 북한연구」, 3권

북·미 핵협상이 진행되는 동안 한국의 주된 관심사는 북·미협상 과정에서 가능한 한 간접적 영향력을 행사하고 더 나아가서 남북대화를 복원시키는 것이었다. 특히 북·미 핵협상 과정에서 남북대화 재개는 민감한 쟁점가운데 하나였다. 북한 핵문제의 해결과정에서 한반도 비핵화공동선언의 이행 및 남북대화 재개를 위한 남북한 특사파견이 시도되었으나 성사되지 못했다. 북한이 NPT를 탈퇴한 후 남한은 남북고위급회담 대표 접촉을 북한에게 제안하였으며, 북한이 이에 대해 특사교환을 역제의하였다. 이후 1994년 4월까지 남북특사교환을 위한 수 차례의 실무접촉이 있었으나 끝내 특사교환은 성사되지 못했다. 결국 남한이 남북대화를 통한 북한핵문제 해결에 한계가 있음을 실감하고 특사교환문제를 철회함으로써 이 문제는 일단락되었다. 이로써 북한핵문제는 형식적으로나 실질적으로 남북한의 손을 떠나서 북·미 협상에 의해서 논의되게 되었다. 남한은 남북특사교환을 고수함으로써 북·미대화의 걸림돌을 제공하기보다는 이 제안을 철회함으로써 북·미대화를 수용하는 입장을 택했다. 이처럼 북·미 핵협상 과정에서 남북대화는 부수적이거나 보조적인 변수로 취급되었다.[5]

북한 핵문제 해결과정에서 예기치않게 남북정상회담이 추진되었다. 1994년 6월 18일 북한을 방문하여 김일성과 회담하고 서울에 온 카터 전 미대통령은 김일성주석이 김영삼대통령과의 정상회담을 수용했다는 내용을 밝혔다. 이에 따라 남북정상회담 개최를 위한 부총리급 예비접촉과 실무접촉이 개최되었다. 그러나 김일성주석이 7월 8일 갑자기 사망하는 돌발상황이 발생하였다. 이에 따라 남북정상회담은 무산되고 남북관계는 다시 경색국면으로 돌입하였다.

우여곡절을 거쳐서 북한 핵문제는 결국 북·미협상에 의해서 해결방

1호 (2000), pp. 370~372.

5) 길정우 외, 「북한핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」 (서울: 통일연구원, 1994), pp. 16~24.

안이 마련되었다. 북한은 대미협상을 통해 핵개발을 경제적 실리 확보와 북·미관계개선을 위한 협상지렛대로 활용하였다. 북·미협상 결과 1994년 10월 제네바합의문이 채택되었다. 북·미제네바합의문은 북한 핵문제의 해결과 북·미관계 개선, 한반도평화 등에 관한 일괄타결방안으로, 북한이 핵개발을 동결하는 대신 북한에게 경수로건설, 중유 제공, 북·미관계 개선 등의 보상을 제공하는 내용으로 구성되었다.[6)]

북·미제네바합의문은 북한 핵문제의 잠정적 해결구도를 마련했을 뿐만 아니라 북·미관계 개선을 포괄적으로 언급함으로써 한반도문제 해결의 이정표가 되었다. 이후 북·미관계는 기본적으로 제네바합의문의 틀위에서 진행되었다. 그러나 제네바합의문은 과거 핵활동 규명, 경수로건설의 기술적 타당성, 비용, 경수로의 안전 및 운영 등 여러 가지 문제들을 미해결과제로 남겨놓았다. 제네바합의문이 안고 있는 이러한 미해결문제들에 대해서 적절한 후속조치가 마련되지 않을 경우 북한 핵문제가 다시금 한반도의 운명에 결정적 영향을 미칠 수 있는 여지가 남겨졌다.

6) Richard P. Cronin and Zachary S. Davies, *The U.S.-North Korean Nuclear Accord of October 1994: Backgrounds, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law*, CRS Report for Congress (Washington D.C.: Congressional Research Service, April 11, 1997)

IV. 남북정상회담과 6·15 공동선언의 채택

북·미제네바합의에 의해 북한 핵문제가 일단락된 뒤, 주변국의 관심은 북한체제의 존속 가능성에 대해서 집중되었다. 주변국은 북한체제의 위기나 급격한 붕괴가 미칠 불안정을 우려하여 북한체제의 안정화에 우선순위를 두었다. 이러한 방침 하에 중국은 북한에 대해 식량 및 전략물자 원조를 재개하였으며, 일본도 인도적 차원의 식량원조를 제공하였다. 미국의 클린턴행정부는 북한에게 인도적 지원을 제공하는 한편, 북한과의 접촉을 통해서 북한을 국제사회의 틀 속으로 끌어들이는 포용정책을 채택했다.

북한은 김일성 사망으로 인한 위기를 수습하고 김정일체제를 공고화하는 한편, 대외관계 확대와 남북관계 개선을 추진하였다. 북한은 1998년 헌법 개정을 통해 김정일체제의 권력구조를 정비하는 한편, 경제난 극복을 위해 소규모 경작지의 허용, 협동농장에 분조관리제의 도입, 농민시장의 허용 등 농업생산성 향상을 위한 조치들을 실시하였다. 북한은 이러한 대내적 체제정비를 바탕으로 유럽국가들과 국교를 수립하는 한편, 북·미관계 진전과 북·일수교교섭을 추진하였다.

그리고 북한은 남한과의 관계개선을 통해 경제적 실리를 확보하고자 한다. 특히 북한은 경제난 극복을 위해 남북경협을 절실하게 필요로 하고 있다. 북한의 경제난 극복을 위해서는 자본 및 기술도입이 필수적이다. 그러나 미국으로부터 경제지원을 획득하기가 용이하지 않으며 일본으로부터 경제보상을 받기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 북한은 실질적으로 경제지원을 받을 수 있는 나라는 남한밖에 없다는 점을 인식하고 있다. 다른 나라들이 대북투자의 시금석으로 남북경협의 성과를 주시하고 있는 것도 북한으로 하여금 남북경협을 중시하게 하는 요인이다.

이상과 같이 주변국의 북한안정화정책, 북한의 체제정비 및 제한적 개방 등을 배경으로 남한이 남북화해·협력을 적극적으로 주도하였다. 김대중정부는 출범과 함께 대북화해·협력을 제시하고 북한과의 관계개선을 추진하였다.

첫째, 대북화해·협력정책은 교류·협력을 확대함으로써 남북한간 신뢰구축과 관계개선을 추구하는 기능주의적 접근을 시도하는 한편, 정치·군사문제의 해결도 병행추진하고자 한다. 둘째, 대북화해·협력정책은 단기간내에 통일을 목표로 하기보다는 남북화해·협력을 통해서 남북연합의 여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 셋째, 대북화해·협력정책은 북한을 정치적 실체로 인정하고 북한과의 공존을 모색한다. 넷째, 대북화해·협력정책은 분단상황의 관리와 북한의 변화유도를 위해서는 봉쇄정책보다 상호 실리적인 분야에서부터 교류·협력을 확대하는 실용주의적 정책이 효과적이라고 판단한다. 다섯째, 대북화해·협력정책은 주변국의 북한안정화정책과 공조체제를 형성하는 한편, 한반도문제의 국제화현실을 인정한 바탕 위에서 한반도문제를 해결하고자 한다.[7]

그런데 1998년 상반기 북한의 금창리 지하 핵의혹시설 문제가 제기되고 1998년 8월 말 북한이 장거리미사일을 발사함으로써 한반도 안보에 대한 우려가 고조되었다. 이것은 북한핵·미사일문제와 같은 국제적 안보문제가 대두하면, 남북관계는 국제적 안보요인의 영향하에서 전개될 수 밖에 없다는 것을 다시 한번 입증하였다. 금창리 핵의혹 시설과 북한의 미사일발사는 한국의 대북화해·협력정책의 노력을 무산시키고 1993년 북한의 NPT 탈퇴상황과 비슷한 위기상황으로 한반도를 몰아넣을 가능성이 있었다.

북한과 미국은 뉴욕의 실무회담을 통해 1999년 3월 금창리지역의

7) Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework, and Conditions," *Korea and World Affairs*, Vol. XXIII, No. 1 (Spring 1999), pp. 5~25.

지하핵의혹 시설에 대한 미 전문가들의 현장방문에 대해서 합의하였다. 금창리지역에 대한 2차례의 사찰 결과(1999.5; 2000.5) 지하시설이 핵개발과 직접 관련이 없는 것으로 판명됨으로써 이 문제는 일단락되었다.

한편, 북·미 제네바합의의 미비점과 북한의 미사일 발사에 대해서 비판적 입장을 지닌 미의회는 대북정책을 전반적으로 검토하기 위해서 한시적으로 대북정책조정관(coordinator)을 임명할 것을 건의하였고, 이를 받아들인 클린턴대통령은 1998년 11월 전 국방부장관인 윌리엄 페리(William Perry)를 대북정책조정관에 임명하였다. 페리 대북정책조정관은 한국, 중국, 일본 등을 방문하여 대북정책의 포괄적 구상에 관한 견해를 수렴하였으며, 북한을 방문(1999.5.25~5.28)하여 고위층을 면담하고 페리구상의 기본골격에 대한 북한측 의사를 타진하였다. 이러한 과정을 거쳐서 작성된 페리보고서는 1999년 9월 15일 의회에 제출되었다. 페리보고서는 북한체제가 존속할 수 있다는 가정에 근거하여 북한에 대한 포괄적·통합적 접근법(comprehensive and integrated approach)을 채택하였다. 페리보고서의 단기 목표는 북한의 미사일 재발사를 중단시키는 것이며, 중기 목표는 북한의 핵개발 계획 중단, 북한 미사일의 시험·생산·배치·수출 중단이다. 그리고 장기 목표는 한반도의 안정과 장기적으로 동아시아 냉전종식에 기여할 수 있는 환경을 조성하는 것이었다.[8)]

8) William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations, October 12, 1999; 페리보고서의 내용에 대한 분석과 한·미·일공조에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Jongchul Park, "U.S.-ROK-Japan Trilateral Coordination in the Implementation of the Perry Report," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XI, No. 2 (Winter 1999), pp. 97~119.

페리보고서의 구상에 따라 미국과 북한은 일련의 접촉을 통해 1999년 9월 12일 베를린합의를 도출하였다. 베를린합의에 의해 북한은 미사일 추가 발사를 유예하는 대신 미국이 대북경제제재를 일부 해제하고 북·미 고위급회담을 개최하기로 하였다. 이로써 페리보고서의 단기 목표였던 미사일의 추가 발사 유예는 일단 달성되었다. 미국은 9월 17일 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등에 근거하여 대북한 수출입, 투자, 항공 및 해상운송 등에 대한 대북경제제재 완화를 위한 실무작업에 착수하였다. 그러나 테러국 조항에 근거하여 무기수출 및 이중사용 가능 첨단기술과 국제경제기구의 대북지원에 대한 규제는 지속되었다.[9] 이러한 과정을 통해 2000년 6월 19일 상무성의 수출관리국(BXA), 교통성, 재무성의 해외자산규제청(OFAC) 명의로 대북한 경제제재 완화조치가 연방관보에 게재되었다.[10]

미국의 대북경제제재 해제조치에 상응하여 북한 외무성은 1999년 9월 24일 북·미 회담기간동안 미사일 발사를 하지 않을 것이라는 미사일발사 모라토리움을 발표하였다. 백남순 북한 외무상은 제54차 유엔총회 기조연설(1999.9.25)에서 북·미관계 개선을 위한 고위급 회담이 진행되는 기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하고, 미국과의 관계개선 노력에 신의 있게 호응할 것이라고 밝혔다.

이처럼 1999년 하반기에 금창리 지하시설에 대한 의혹이 해소되

9) Easing Sanctions Against North Korea, Washington, D.C., Office of the White House Press Secretary, September 17. 1999.

10) 그 내용은 민간용 상용 품목의 대북한 수출 및 제3국 경유 재수출, 미국의 항공사 및 해운사의 북한과의 운송, 북·미간 금융·무역·투자 교류를 위한 자산의 이동 등을 허용하는 것이었다. 이에 따라 군수물자 및 군수품으로의 전용이 가능한 첨단기술 제품을 제외한 상업 품목의 대북한 수출입이 허용되었으며, 이와 관련된 금융거래와 물자수송이 가능하게 되었다. *Federal Register*, Vol. 65, No. 118/Monday, June 19, 2000, Rules and Regulations.

고, 북·미 미사일협상에 의해서 북한이 미사일발사를 잠정중단하기로 함으로써 한반도위기가 해소되었다. 북한 핵·미사일문제로 인한 위기가 해소됨으로써 김대중정부의 대북포용접근이 본격화될 수 있는 여건이 마련되었다.

2000년 3월 김대중대통령은 베를린선언을 발표하여 인도적 지원 및 교류차원에 한정되었던 남북경제관계를 북한의 경제발전을 지원할 수 있는 종합적 개발지원전략으로 전환할 것을 제안하였다. 베를린선언은 북한에게 농업협력과 도로·철도·항만 등 사회간접자본 건설을 제안한 한반도형 마샬플랜이라고 할 수 있었다. 북한에게 경제공동체 건설방안을 제시한 베를린선언은 남북정상회담에 대해서 북한이 호응할 수 있는 여건을 조성했다.[11]

이러한 대내외 요인에 힘입어 2000년 6월 15일 분단 반세기만에 최초로 남북정상회담이 성사되었다. 남북정상회담은 남북한이 각각 상대방의 정치적 실체와 대화상대자로서의 위상을 인정한 것이다. 남북정상회담은 한반도문제의 당사자원칙을 재확인하고 남북한이 한반도문제의 해결을 위해 적극적으로 주도권을 행사할 수 있는 계기가 되었다. 남북한은 정상회담을 통해서 한반도문제 해결의 당사자임을 과시하였으며, 국제사회는 남북정상회담의 추이에 따라 대북 관계진전을 추진하게 되었다. 그리고 남북정상회담이 남북한의 직접 접촉에 의해서 성사되게 되었다는 것도 주목할만하다. 1994년 남북정상회담 합의가 카터 전 미대통령의 중재에 의해 가능했다는 점을 감안하면, 남북한 당국이 직접 접촉에 의해서 합의를 이끌어 낸 것은 큰 의미가 있었다.[12]

---

11) 박종철, "남북정상회담의 의의와 전망," 통일연구원 학술회의 총서 2000-03, 「남북정상회담의 의의와 전망」(서울: 통일연구원, 2000. 5)

12) 박형중, "남북정상회담의 성과," 오승렬, "정상회담 이후 남북관계 전망과 과제," 통일연구원 학술회의 총서 2000-04, 「남북정상회담

남북정상회담에서 합의된 6·15 공동선언은 통일원칙, 통일방안, 인도적 문제, 교류·협력, 남북대화의 5가지 사항에 대한 합의를 도출하였다. 6·15 공동선언은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 6·15 공동선언은 민족내부문제와 국제문제를 분리하였다. 평화체제전환, 북한의 핵·미사일문제, 주한미군문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제 등은 남북한간 문제임과 동시에 국제적 문제이다. 또한 이러한 문제들은 단기간에 해결되기도 힘든 문제이다. 따라서 6·15 공동선언은 국제문제이면서 합의도출이 어려운 문제는 일단 합의에서 제외하고 남북한간 문제이면서 동시에 합의도출이 용이한 실제적인 문제를 중심으로 논의하였다.

둘째, 6·15 공동선언은 현 상황에서 남북관계를 진전시키기 위한 중점 분야와 함께 남북협력의 중·장기적 목표인 통일방안도 언급하였다. 바꾸어 말하면 현상유지의 틀 위에서 가능한 협력방안을 모색할 뿐만 아니라 현상변경적이고 목표지향적인 통일방안도 언급하였다. 1항 통일원칙과 2항 통일방안은 통일문제에 관한 기본적인 목표와 방향을 제시한 것이다. 3항 인도적 문제와 4항 교류·협력문제는 협력이 가능한 분야에 대한 것이다. 아울러 협력을 추진하기 위한 장치로서 남북 당국간 대화가 명시되었다.

셋째, 6·15 공동선언은 남북한의 입장이 절충된 결과라고 할 수 있다. 남한이 의제로 설정하고자 하였던 과제 가운데 평화정착과 냉전종식문제를 제외한 사항들은 모두 6·15 공동선언에 포함되었다. 반면 북한의 관심사항 가운데 통일원칙문제와 통일방안문제가 6·15 공동선언에 포함되었다. 북한은 경제적 실리 확보에 못지 않게 통일문제에 높은 우선순위를 둠으로써 정통성강화 및 대내외 위상강화를 목표로 했다.

의 성과와 남북관계의 전망」(서울: 통일연구원, 2000. 6)

넷째, 6·15 공동선언의 합의사항은 구체적 사업을 명시하기보다는 항목별 원칙에 대한 기본방향을 언급하였다. 따라서 각 항목의 구체적 해석과 후속조치이행에 관한 회담이 뒤따르게 되었다.

다섯째, 6·15 공동선언은 실질적으로 7·4남북공동성명 및 남북기본합의서의 연장선에서 이루어졌다. 「남북정상회담개최 합의서」에서 7·4남북공동성명만 언급되고 남북기본합의서는 언급되지 않았다. 북한은 남북관계의 제도화를 명시한 남북기본합의서 체제의 이행에 대해서 부정적 입장을 보여왔다. 남북공동선언에서도 남북기본합의서는 언급되지 않았다.

형식적 차원에서는 6·15 공동선언은 남북기본합의서와 직접적 관련이 없다. 그러나 실질적 내용과 이행실천이라는 면에서 보면, 6·15 공동선언은 남북기본합의서와 관련되지 않을 수 없다. 남북기본합의서가 민족의 장전이며 남북관계의 모든 문제에 대해서 언급하였으며, 각 분야별로 4개 공동위원회가 구성되었음에도 불구하고 실질적인 조치는 이행되지 않았었다. 따라서 남북기본합의서의 외형적 이행방침을 고수하기보다는 현실적으로 남북기본합의서의 내용을 실천할 수 있는 현실적인 방법을 찾는 것이 바람직하다.

6·15 공동선언은 남북기본합의서 가운데 실현가능하며 남북한이 우선적으로 관심을 지니고 있는 사항을 중점적으로 언급했다. 남북기본합의서의 기계적 이행을 강조하기 보다는 가능한 분야에서 협력을 진전시킴으로써 결과적으로 남북기본합의서가 이행되는 결과가 되도록 했다고 할 수 있다.

남북기본합의서가 이상적인 합의문건이었음에도 불구하고 실행되지 않은 것은 국제적 환경과 남북한 내부의 여건이 조성되지 않았기 때문이었다. 돌이켜 보면, 북한은 사회주의붕괴로 인해 체제붕괴의 위협에 직면하여 체제생존을 남북관계 진전에서 찾고자 했다. 그러나 북

한이 국제적으로 소외되어있는 상황에서 북한은 남북관계 개선이 체제붕괴로 연결될 가능성을 염려하지 않을 수 없는 측면이 있었다. 또한 남북한이 여러 분야의 관계개선에 대해서 포괄적으로 합의했지만 사실상 분야별 우선순위의 선정이나 각 사업을 추진할 수 있는 분위기가 형성되어 있지 않았었다.

그러나 변화된 대내외적 상황으로 인해 6·15 공동선언이 이행될 수 있는 가능성이 증가하였다. 북한이 대미관계 및 대일관계를 개선하기 위해 노력하고, 대중·러관계를 돈독히 하는 한편, 국제사회의 여러 나라들과 국교를 수립하는 등 국제사회에서 활동반경을 넓히고 있다. 북한은 대외관계 개선과 이미지개선에 의해 국제사회로부터 체제보장을 받음으로써 남북관계 개선을 수용할 수 있는 자신감을 획득했다고 할 수 있다. 아울러 북한은 경제난으로 인해 남북경협을 절실하게 필요로 하고 있으며, 구체적으로 우선순위를 두고 있는 사업을 선정했다. 더욱이 남한의 대북포용정책은 일관되게 북한에 대한 화해·협력을 추진함으로써 남북협력사업을 이행하려는 적극적 의지를 지니고 있다. 이러한 점들을 감안하면, 6·15 공동선언은 각 사업별로 남북협력을 추진함으로써 결과적으로 남북기본합의서가 이행된 것과 동일한 상황을 만들려고 했다.

남북정상회담 이후 다양한 형태의 남북회담이 개최되고 교류·협력이 확대되는 등 남북관계가 진전되었다. 우선 남북특사회담, 남북장관급회담, 남북국방장관회담이 개최되었다. 그리고 경의선 철도 연결, 경협, 전력지원, 임진강 수재공동방지 등 각 분야별로 실무회담이 개최되었다. 남북장관급회담은 남북관계의 현안을 점검하고 이정표를 협의하는 상위 조정기구의 역할을 한다. 그리고 각 실무회담은 해당 분야별로 사업의 구체적 추진일정과 절차를 협의한다.

남북정상회담 이후 이루어진 남북관계의 성과로는 우선 이산가족의

시범상봉을 들 수 있다. 그리고 남북관계에서 실질적으로 진전이 기대되는 것은 경제분야의 교류·협력이다. 남북경협 가운데 남북한의 공동이익을 도모할 수 있는 대표적인 사업이 경의선철도 연결이다. 경의선 연결로 물류비용의 30%가 절감되는 효과가 있으며, 북한측은 운임수수료를 받는 등 남북한 모두에게 실질적 이익이 있다. 더욱이 경의선이 유라시아철도와 연결됨으로써 한반도가 동북아 물류 중심지로 부상할 것으로 기대된다. 임진강 공동 수해 방지사업도 남북한 모두에게 이익이 되는 사업이다. 그리고 남북경협 실무접촉에서 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁절차 등 4개 합의서가 타결됨으로써 남북경협을 위한 법적 토대가 마련되었다. 남북경협의 제도적 기반이 마련됨으로써 남북한의 공동이익과 민족경제의 균형발전을 도모하고 장기적으로 남북경제공동체를 형성할 수 있는 토대가 구축되었다. 한편, 사회·문화분야에서 각종 민간교류와 협력사업이 확대되었다. 예를 들면, 예술단공연, 스포츠 교류, 관광사업 확대, 언론인 방북 등이 이루어졌다.[13]

13) 김용호, "정상회담 이후 남북관계에 대한 평가," 통일연구원 학술회의 총서 01-02, 「제2차 남북정상회담과 평화체제 구축」 (서울: 통일연구원, 2001. 4)

V. 부시행정부의 등장과 남북관계

1. 부시행정부의 등장과 남북관계의 교착상태

남북정상회담 이후 획기적인 진전을 이룩했던 남북관계가 2001년 이후 답보상태를 보이고 있다. 남북장관급회담과 적십자회담, 경제추진협력위원회 등 남북회담이 지연되고 금강산육로관광, 경의선 연결사업, 개성공단 건설 등이 계획대로 추진되지 않고 있다. 남북관계가 정체상태에 놓이게 된 데에는 여러 가지 이유가 있다. 대북 포용정책에 대해서 비판적인 남한의 보수적 견해와 대북 지원의 경제적 부담이 남북관계 진전의 제약요인이 되고 있다. 북한이 부시행정부 등장 이후 대미정책 조정에 초점을 두고 남북관계를 북·미관계의 틀 속에서 접근하고 있는 것도 남북관계를 정체시키고 있는 요인이다. 그러나 남북관계 정체의 가장 큰 이유는 대북 강경책을 구사하고 있는 부시행정부의 등장이다. 부시행정부의 등장으로 인한 북·미관계의 소강상태가 남북관계 정체의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다.

부시행정부의 대북정책의 기본방향은 부시대통령에 의해서 2001년 6월 6일 발표되었다. 부시대통령은 대북회담을 재개하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 북·미관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여 대북지원, 제재 해제, 북·미관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.[14]

14) Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001, USKOREA@PD.

부시행정부의 대북정책의 골격은 북한에 대한 인식, 협상원칙, 합의결과 이행, 한국의 대북포용정책에 대한 지지 등에 있어서 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대해서 부정적인 평가를 하고 있다. 부시대통령은 한·미정상회담시(2001.3) 김정일에 대해 개인적인 의구심(skepticism)을 갖고 있으며 북한에 대해 환상(illusion)을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다. 둘째, 부시행정부는 대북협상의 원칙으로 엄격한 상호주의를 강조한다. 셋째, 부시행정부는 합의사항 이행의 원칙으로 점검(monitoring)과 검증(verification)을 강조한다.[15] 넷째, 부시행정부는 북·미협상에 관한 클린턴 정부의 대북 정책을 이어받을 의도가 없으며, 모든 문제를 처음부터 재검토하겠다는 입장을 표명하였다. 특히 부시행정부는 클린턴행정부의 업적인 1994년 제네바합의에 의한 북한핵동결 및 1999년 북한미사일발사 중단 합의를 재검토하고자 한다.[16] 다섯째, 부시행정부는 한국정부의 대북 포용정책을 지지하고 남북정상회담 이후의 성과를 긍정적으로 평가한다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 포용정책의 성과, 북한의 변화 평가, 대북정책 등에 있어서는 미국이 한국정부의 입장과 견해차이를 보이는 측면이 있다.[17]

부시행정부의 대북 강경정책은 남북관계 진전에 대해서 다음과 같은 영향을 미치고 있다.

STATE.GOV

15) Joint Press Conference by US President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung, March 7, 2001. http://usinfo.state.gov

16) 콜린 파월 미국무장관은 북한의 위협을 평가하고 대북정책을 재검토하고 있음을 밝혔다. Colin Powell's Remarks to the Pool after Meeting with South Korean President, Kim Dae-jung, March 7. 2001. http://usinfo.state.gov

17) 김성한, "미국 부시행정부의 대한반도정책," 한·미안보연구회, 한국국제정치학회, 2001년 춘계학술회의 발표논문, 2001. 4. 14.

첫째, 부시행정부의 등장으로 인해 한반도문제의 국제적 성격이 강화됨으로써 남북한의 주도적 역할이 제약되었다. 남북정상회담은 한반도문제에 대한 남북한의 활동반경을 확대시켰으나, 부시행정부의 등장으로 인해 한반도문제에 대한 국제적 규정성이 커졌다.[18]

둘째, 이슈를 기준으로 하면, 부시행정부의 등장 이후 핵·미사일문제의 비중이 커짐에 따라 남북화해·협력의 영역이 제약되었다. 이것은 핵·미사일문제의 전개양상이 남북화해협력에 영향을 미치는 독립변수의 역할을 하고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 남북한, 미국의 3자 관계에서 북·미관계의 비중이 증가하였다. 북·미 핵협상 기간동안 남북대화는 단절되었으나 남북정상회담 이후 남북관계가 북·미관계를 앞서는 현상이 나타났다. 그러나 부시행정부의 등장으로 인해 북·미관계의 진전없이 남북관계가 진전되기 힘든 상황이 발생하였다.

넷째, 한반도평화문제에 있어서도 북·미대화의 중요성이 증대하였다. 김대중대통령은 한·미정상회담(2001.3)시 남북한은 한반도긴장완화방안을 강구하는 데 주력하고, 한반도평화체제 전환은 4자회담에서 추진할 것이라는 입장을 밝혔다. 더욱이 부시행정부가 한반도긴장완화와 북한의 재래식군사력의 감축을 강조함으로써 한반도군사·안보문제에서 미국의 입장이 중요해졌다.

다섯째, 한·미동맹의 결속력이 강조됨에 따라 남북관계의 자율성이 제약되었다. 남북화해·협력과 한반도평화체제 정착은 필연적으로 한·미동맹의 성격을 변화시킬 것이다. 그러나 부시행정부는 남북관계 진전과 한반도평화체제 전환이 한·미동맹과 주한미군의 위상에 대해 통제할 수 없을 정도로 급격하게 영향을 미치는 것을 바라지 않고 있다.

18) 김기정, "미국 신행정부의 한반도정책과 남북한관계," 동아일보 21세기 평화연구소 국제학술회의, 「동북아시아의 평화와 협력」, 2001. 4. 13.

따라서 남북관계와 한반도평화정착에 있어서 남북한의 자율적 영역보다 한·미동맹의 규제력이 강해졌다.

여섯째, 미국의 대북 경제제재 해제 지연은 북한의 경제개방 및 차관도입, 남북경협을 제약하고 있다. 북한의 경제개방과 남북경협을 활성화하기 위해서는 국제사회의 대북투자가 필요하다. 특히 남북합작 생산품의 대미수출을 위해서는 테러지원국에서 생산된 제품의 대미수출을 규제하고 있는 미국의 대북 경제제재가 해제되어야 한다. 첨단산업분야에서 남북경협이 이루어지려면 테러지원국에 대해서 자국기술의 이전을 금지하고 있는 바세나르협정의 규제대상에서 북한이 제외되어야 한다. 더욱이 북한이 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구에 가입하고 이 기관으로부터 차관을 도입하기 위해서는 북한이 테러지원국 명단에서 제외되어야 한다. 따라서 미국의 대북 경제제재 해제 지연은 북한의 개방 및 남북경협을 제약하고 있다.[19]

부시행정부의 등장으로 남북관계가 교착상태에 빠지고 있는 상황에서도 북한은 남북대화의 가능성을 열어 놓았다. 김정일 위원장은 페르손 스웨덴총리와의 면담(2001.5.3)에서 6.15 공동선언 이행에 대한 의지를 표명하였다. 또한 김정일 위원장은 2차 남북정상회담에 대해 긍정적 입장을 지니고 있지만 미국의 대북정책 검토가 남북대화를 지연시키는 요인이라고 주장하였다. 김정일 위원장은 한·미정상회담에서 남한이 미국의 입장을 수용한 것에 대해 불만을 나타냈다.[20] 북한은 부시행정부의 등장 이후 미국의 대북정책 검토과정에서 한국이 미국의 의사를 존중하기보다는 북한의 입장을 적극적으로 대변하기를 기대하고 있다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 북한은 남한이 남북관계 진전을 희망한다면, 이를 위해 미국의 대북 강경정책을 완화하도록

19) 박종철, "북·미경제관계: 적성국관계에서 경협관계로의 변화 전망," 「통일문제연구」, 제 11권 제 2호(1999 하반기), pp. 139~148.
20) 「중앙일보」, 2001. 5. 4

설득하여 북한에게 우호적인 분위기를 조성해 줄 것을 희망한다고 할 수 있다. 북한은 남한에게 한·미동맹 보다는 민족적 차원에서 자율성을 지니고 남북문제에 접근하기를 주문하고 있다고 할 수 있다.

2. 테러사태 이후 북·미관계와 남북관계 전망

9·11 테러발생 직후 5차 남북장관급회담이 개최(9.15~18)됨으로써 남북관계는 테러의 여파와 무관한 것으로 여겨졌다. 5차 남북장관급회담에서 남북한은 경의선 철도 및 도로 연결 공사의 조기 착수, 개성공단 건설 추진, 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도의 연결 등을 추진하기로 합의하였다. 그리고 5차 남북장관급회담에서 남한은 반테러에 대해 북한과 공동전선을 펼 것을 제안하였다. 이것은 남북한이 평화의지를 세계에 천명하고 신뢰구축을 할 수 있는 기회가 될 수 있었다. 그러나 북한은 남한의 제안을 거절하였다. 북한은 테러문제는 미국과의 협상의제라고 판단하였기 때문에 남한과 공동보조를 취하는 것을 거절한 것으로 보인다.

그런데 북한은 2001년 10월 12일 테러에 대비한 남한의 비상경계 태세를 이유로 4차 이산가족 방문단 교환을 보류한다고 발표하였다. 6차 남북장관급회담이 개최(11.9~14)되었으나 성과없이 종결되었다. 이것은 남북관계가 테러사태의 여파와 이로 인한 북·미대결 국면에서 자유로울 수 없다는 것을 시사한다. 미국이 대테러전에 우선순위를 두고 테러 및 대량파괴무기와 관련된 문제에 대해서 강경 대응조치를 천명함에 따라 북·미관계가 어려운 국면으로 치닫고 있다. 북·미관계의 긴장국면은 불가피하게 남북관계의 운신의 폭을 제약한다. 반테러 연대에 동참하고 있는 남한의 입장에서 테러지원국가로 분류되고 있는 북한과 관계진전을 하기에는 일정한 한계가 있다.

그리고 9·11 테러사태를 계기로 한반도에 긴장이 고조되는 현상이 나타났다. 북한은 테러사태 이후 한·미공조가 강화되고 남한에 비상경계령이 내려지는 상황을 위협적인 상황으로 인식했다. 북한은 미국의 군사작전에 따른 첨단병기의 이동과정을 비롯해서 태평양지역의 병력이동과 대체병력 증원 등에 대해서 민감한 반응을 보였다. 북한은 노동신문 사설(2001.10.21)에서 한반도에 대한 미전투기의 추가배치가 한반도긴장을 악화시키고 있다고 비난하였다.[21] 북한은 이에 대응하여 테러사태 이후 지상군은 물론 해공군에 경계근무 강화 지침을 내리고 위기관리 태세로 전환했다.

미국의 아프가니스탄 개입이 마무리국면에 접어들었으나, 미국이 대테러전의 확대를 천명함에 따라 한반도에 미칠 파장이 더욱 커지고 있다. 부시대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한과 이란, 이라크를 대량파괴무기 개발에 의해서 세계안보를 위태롭게 하는 '악의 축'(axis of evil)이라고 지칭하였다.[22] 북한은 이에 대해 북한에 대한 '사실상의 선전포고'로 받아들인다고 반발함으로써 미국과 북한간의 대결국면이 악화되고 있다. 앞으로 북·미관계의 향방이 한반도의 장래에 대해서 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이것은 대량파괴무기의 압도적 비중이 남북화해·협력의 활동반경을 제약한다는 것을 입증한다. 그리고 이것은 세계적 차원의 안보요인이 한반도의 지역적 요인이나 남북관계 측면보다 상위의 층에서 영향력을 행사하고 있다는 것을 의미한다.

북·미간 긴장이 고조될 경우 1993년 북한의 NPT 탈퇴나 1998년 북한의 미사일 발사 때와 같은 위기가 조성될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 미국이 대북 경제제재를 강화하거나 무력제재를 동원하기

21) 「로동신문」, 2001년 10월 21일.
22) The President's State of The Union Address, January 29, 2002, USKOREA@STATE.GOV

어렵다는 점은 북한 핵문제 해결과정에서 이미 드러났다.[23] 미국의 대북 경제제재는 실효성이 적으며, 중국과 일본, 유럽연합의 반대에 직면할 것이다. 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성으로 인해 막대한 손실을 수반한다. 특히 중국과 한국은 대북 무력제재를 강력하게 반대할 것이다. 북한도 핵동결 파기나 미사일발사 재개와 같은 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다. 북·미간 긴장국면이 조성되더라도 일정기간 동안의 냉각기를 거친 후 북한과 미국이 협상을 재개하여 최대의 공통분모를 찾기위해 노력할 것이다. 북·미대화가 교착상태에 빠질 경우, 카터 전 미대통령이 북한핵문제 해결의 돌파구를 열었듯이 고위급인사가 국면전개를 위한 비공식 역할을 수행할 수도 있다.

따라서 우여곡절을 거치더라도 어떤 형태로든지 북·미대화가 재개될 가능성이 있다. 그러나 북·미대화가 재개되더라도 첨예한 의견대립이 예상된다. 부시행정부가 대북정책에 있어서 상호주의, 검증, 점검 등을 강조하고 있으며, 북한에 대한 물질적 보상에 대해서 비판적 입장을 지니고 있기 때문에 협상이 순조롭지 않을 것이다. 북한도 핵·미사일을 체제수호의 최후 보루로 인식하고 있기 때문에 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다. 따라서 북·미 핵협상과정에서 나타난 바와 같이 협상, 회담결렬, 긴장고조, 협상 재개 과정이 반복될 수도 있다.[24]

---

23) 1994년 6월 16일 카터·김일성회담이 평양에서 진행되고 있는 순간 백악관안보회의에서 대북공격의 가상 시나리오가 검토되었다. 그러나 이것은 가상공격에 대한 검토였으며 실제로 대북공격이 실행되기 위해서는 여러 가지 제약요인이 존재하였다. 하버드대학교 케네디스쿨 편, 서재경 옮김, 「한반도운명에 관한 보고서」 (서울: 김영사, 1998), pp. 120~133.

24) 북·미협상의 결렬, 긴장고조, 재협상의 반복적 과정에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Leon U. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998)

그럼에도 불구하고 북한과 미국은 대화에 의한 해결방안을 모색하지 않을 수 없을 것이다. 북한과 미국은 최종적으로 핵·미사일문제, 생화학무기, 북·미관계 개선, 북한에 대한 보상 등을 총망라한 포괄적 형태의 합의를 도출할 가능성이 있다. 이것은 북·미제네바합의문에 버금가는 새로운 포괄적 틀이 될 것이다.

북·미관계의 일차적인 의제는 테러문제가 될 것이다. 북한은 1987년 KAL기 폭파사건으로 1988년 미국의 테러지원국 명단에 포함되었다. 북한은 현재 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 7개 테러지원국에 포함되어 있다. 테러지원국 명단에 포함되게 되면 국제금융기구의 차관도입 금지 등 각종 경제적 제재를 받게 된다. 미국의 「2000년 세계 테러리즘 유형」(Patterns of Global Terrorism) 연례보고서는 북한이 테러조직들과 연계를 유지하고 있으며 이들에게 직·간접적으로 무기를 판매한 증거가 있다고 지적하고 있다. 더욱이 1999년 연례보고서는 북한이 빈 라덴 및 그의 조직과 연계를 유지하고 있다고 명시하였다. 이런 점을 감안할 때 북한과 이슬람국가 및 단체들과의 연계 여부가 핵심적 문제가 될 것이다.

북한과 미국은 2000년 3차례(3월, 8월, 10월)에 걸쳐 테러지원문제에 대해서 협의하였으며, 2000년 10월 「국제테러에 관한 북·미공동성명」이 발표되기도 하였다. 북·미공동성명에서 북한은 반테러리즘 입장을 표명하고 반테러리즘 조치를 위해 협력하기로 하였으며, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 것을 고려하기로 하였다.[25] 그리고 북한은 2001년 11월 테러자금 억제에 관한 국제테러협약을 비롯한 2개의 관련 국제협약에 가입하였다.[26]

북·미관계는 미국이 주도하고 있는 대테러전에 대해서 북한이 어떤

25) Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism, October 6, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV

26) 「중앙일보」, 2001. 11. 4.

입장을 취하느냐 하는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 북한이 국제적 테러망에 대한 정보를 제공하는 데 협조하고 일본 적군파를 추방하는 등 테러방지책에 대해서 적극적인 입장을 보일 경우, 북·미관계가 예상보다 빨리 진전될 수도 있다. 북한이 협력적인 입장을 보일 경우, 북한이 테러지원국 명단에서 해제되고 북한에 대해 금융기구의 차관이 제공될 수도 있을 것이다. 그러나 북한이 반테러 연대에 대해서 소극적인 입장을 보일 경우, 미국은 북한을 계속 테러지원국 명단에 포함시키고 대북경제제재도 유지할 것이다.

그리고 북한의 생화학무기도 북·미대화의 의제에 포함될 것이다. 특히 북한이 테러단체들에게 생화학무기를 제공했을 수도 있었을 것이라는 것에 대한 의혹이 제기되고 있다. 따라서 북한의 생화학무기 능력과 이것이 중동지역에 보급되었을 가능성이 집중적으로 검토될 것이다.

또한 북한의 미사일 수출 및 개발문제도 중요한 이슈이다. 북한은 이집트, 이란 등과 미사일협정을 체결하고 이들 국가로부터 자금을 지원받는 대신 개발한 미사일의 완제품 및 부품을 이들 나라에 수출해 왔다. 이러한 점을 고려할 때 북한미사일의 완제품 및 부품의 중동지역 수출에 대한 문제가 집중적인 논의 대상이 될 것이다.

미국과 북한간의 대결양상이 지속될 경우 남북관계의 전망은 어둡다. 미국의 대북 강경책이 계속되고 미·북대화 단절이 지속될 경우, 남북관계는 기로에 놓일 것이다. 남한은 한·미동맹의 차원에서 북한의 대량파괴무기의 위험에 대해서 공감하지 않을 수 없는 측면이 있다. 동시에 남한은 북·미대결이 최악의 상황으로 확대되어 한반도에 위기가 조성되고 남북관계가 단절되는 상황을 방지하기를 희망한다. 남한은 미국과 북한사이에서 어려운 선택을 해야 할 것이다.

그러나 이러한 부정적 전망에도 불구하고 북한이 남북관계를 완전

히 도외시 할 수 없는 측면이 있다. 북한은 경제난 극복을 위해서 남한과의 협력을 필요로 하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 대외개방을 추진하고 대외관계를 개선하기 위해서 남북대화를 필요로 하고 있다. 북한은 남한이 북한의 국제사회 진출을 지원하고 있으며 남북정상회담 이후 남북관계 진전이 북한의 대외관계 개선의 발판이 되었다는 점을 주목해야 할 것이다. 따라서 북·미관계가 경색된다고 하더라도 남북한간에는 인도적 문제, 남북경협 등과 관련된 실무적 차원의 대화가 진행될 가능성은 있다.

한편 북·미관계의 교착상태에서 남북대화가 중재역할을 할 수 있다. 남북대화가 전면 중단되었던 1994년 미·북핵협상 때와는 달리 남북대화 창구가 있기 때문에 남북대화가 북·미 대립을 완화하고 북·미대화 재개에 긍정적인 역할을 할 수도 있다. 북한에 대해서 미국이 악역(bad cop)을 맡는 반면, 한국은 좋은 역할(good cop)을 맡는 역할분담이 이루어질 수 있다. 북한도 북·미관계의 경색상황에서 남북대화를 추진함으로써 부시행정부의 대북 강경 입장을 완화시키고 남한이 북·미관계 개선을 위한 중개역할을 하기를 기대할 수 있다. 북한은 남북회담을 통해서 남한 및 국제사회에서 김정일과 북한에 대한 이미지를 긍정적으로 변화시킬 수 있다는 점도 고려할 것이다.

VI. 맺음말

남북관계의 전개과정을 통해서 다음과 같은 잠정적 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 남북관계는 북·미관계와 일정한 상관관계를 맺으면서 전개된다. 남북관계와 북·미관계의 진전 속도 및 범위에서 어느 정도 간격이 있을 수는 있다. 남북관계나 북·미관계 가운데 어느 한 쌍의 진전속도가 빠를 경우, 다른 한 쌍이 뒤 떨어진 간격을 메우려고 시

도하였다. 그런 면에서 남북관계와 북·미관계는 한편으로는 보완관계에 있으면서 다른 한편으로는 경쟁관계에 있다고도 할 수 있다. 그러나 남북관계와 북·미관계 가운데 어느 한 쌍의 관계가 완전 단절되고 긴장이 고조되었을 경우, 다른 한 쌍에서 관계진전을 기대하기는 어렵다. 이처럼 남북한, 미국이 균형된 삼각관계를 지향하지 않을 수 없는 구조적 관계가 형성되어 있다.

둘째, 대량파괴무기 및 군사·안보문제와 경제문제가 밀접한 관련을 맺고 있다. 이론적으로나 실제적으로 대량파괴무기 및 군사·안보문제로부터 경제문제를 완전히 분리하기는 어렵다. 평화·안보문제의 위기정도가 높지 않거나 적어도 잠정적으로 긴장해소를 위한 타협구도가 마련된 토대 위에서 경제협력이 진전될 수 있다. 물론 경제분야의 교류·협력의 축적이 긴장고조를 완화하는 역할을 하는 측면이 있지만, 평화·안보문제의 위기정도가 클 경우, 경제문제는 군사·안보문제에 종속되지 않을 수 없다. 이것은 한반도상황에서 실제적으로 정경분리원칙을 적용하기에는 일정한 한계가 있다는 것을 의미한다.

남북기본합의서는 탈냉전체제의 화해·협력분위기에 대해서 남북한이 공존을 모색한 결과였다. 그러나 북한 핵문제가 대두함으로써 한반도는 위기에 휩싸이고 남북기본합의서의 이행은 전면 중단되었다. 제네바합의에 의해 북한핵이 동결되고 페리프로세스에 의해 북한미사일의 모라토리엄이 합의됨으로써 남북정상회담과 6·15 공동선언이 가능하였다. 남북정상회담과 그후 남북관계 진전은 클린턴행정부의 대북 포용정책과 보조를 맞추면서 전개되었다. 그러나 부시행정부의 등장 이후 북한의 핵·미사일문제가 다시 중요한 이슈로 등장하면서 남북화해·협력의 폭이 제약되고 있다.

부시행정부의 등장 이후 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 조정국면을 맞고 있다. 남북관계가 북·미관계 및 한·미관계의 복합적 틀

속에서 전개되고 있다는 점을 감안하면, 한·미간 정책조율이 절실하게 필요하다. 이것은 남북관계와 북·미관계, 한·미관계의 균형적 관계가 형성되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해 북한에 대한 인식, 대북정책의 원칙, 절차, 속도 등에 있어서 한·미간 공통분모를 확대하는 것이 일차적 과제이다. 한반도의 안정과 평화를 유지하고 대북협상을 위해서 한·미공조의 기본 골격이 유지되어야 한다. 한·미공조는 한반도의 안정을 유지하는 안전판이며, 대북협상의 효과를 높이는 지렛대이다.

한국과 미국은 김대중대통령이 방미시(2001.3) 제안한 포괄적 상호주의의[27] 구체적 이행방안을 마련해야 한다. 북한문제를 포괄적으로 해결하기 위해서 북한에게 제네바합의 준수, 미사일문제 해결, 대남무력도발 중단 등을 요구하는 대신 북한에게 체제보장, 관계개선, 경제협력, 북한의 국제사회 진출 및 국제차관 제공을 제안하는 구체적 이행계획이 마련되어야 한다. 이를 위해 관련 현안들을 구체화하고 단계별로 로드 맵을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 그 과정에서 한·미의 역할분담에 대한 청사진이 마련되어야 한다.

한·미정책 협조를 위해 한·미는 정부 차원의 협의채널 뿐만 아니라 민간 전문연구기관 및 전문가간 협의창구를 확대해야 한다. 이를 위해 미국의 전문연구기관과 한국의 관련 연구기관간 세미나와 협의 채널을 다양화하고 한·미전문가 공동으로 한반도문제 특별연구팀을 구성하여 정기적으로 한반도상황에 대한 평가와 정책대안을 공동으로 제시하는 것도 바람직하다.

한·미정책 협조 가운데 가장 중요한 사항으로 북·미제네바 합의의 골격이 유지되어야 한다. 북한은 제네바합의에 따라 핵시설들을 동결

27) 김대중대통령이 2001년 3월 8일 미 상하원 외교위원장 주최 간담회에서 제안함.

하고 있으며, 금창리 지하핵의혹 시설에 대한 사찰을 수용하였다. 북미제네바합의는 이행과정에서 여러 가지 시행착오가 있음에도 불구하고 아직까지 북한핵개발을 억지하기 위한 목적을 잘 수행하고 있다. 그러나 경수로사업을 추진하는 데 있어서 공사기간의 지연, 재원충당, 송배전망 건설, 북한의 과거핵활동 규명문제, 경수로핵심부품의 북한 이전에 따른 법적·기술적 문제 등을 검토하고 이에 대한 대책을 모색하는 것은 필요하다.

그리고 미국이 미사일방어 계획을 추진한다고 하더라도 대북 미사일협상을 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 미사일방어계획이 실행되기까지는 여러 가지 기술적·재정적 문제들이 있기 때문에 미국은 그 기간동안 상대적으로 비용과 위험부담이 적은 북한과의 협상을 병행 추진하는 것이 합리적이다. 만약 미사일협상이 실패할 경우 미국은 미사일방어계획을 위한 명분을 확보할 수 있기 때문에 미리부터 기회의 창을 닫아버릴 이유는 없다. 그리고 북한의 미사일수출 및 개발중단에 대해 보상을 제공하는 방안에 대한 구체적 검토가 이루어져야 한다. 대북미사일 보상은 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등에 의해서 우선적으로 제공되어야 하며, 한국의 부담은 최소한에 그쳐야 한다.

그리고 국제적 차원에서 영향을 미치고 있는 미테러사태와 남북관계를 분리시키는 것이 필요하다. 테러방지를 위해 국제적 차원에서 협력하는 한편, 이것이 남북관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 지혜가 필요하다. 남북관계 차원에서 이산가족문제와 남북경협, 경의선 연결 등 구체적 사안을 중심으로 합의사항을 이행해야 한다. 국제적 요인의 비중과 구조적 제약에도 불구하고 남북한 차원에서 신뢰구축과 협력을 축적함으로써 테러사태와 같은 국제적 이슈로부터 가급적 영향을 받지 않고 남북관계를 진전시킬 수 있는 자율성을 확보하기 위한 노력은 경주되어야 한다.

남북기본합의서와 평화체제 구축 방안

이 장 희
(한국외국어대학교 법과대학장)

<요 약>

6·15 남북공동선언이 제대로 실천되려면 현 정전협정에 근거한 전시상태가 조속히 평화상태로 전환되어야 실질적인 화해·협력을 이룰 수 있다.

그런데 한반도의 평화관리기구인 정전협정체제는 1994년이후 법적으로는 유효하지만 북한의 군사정전위원회의 참여거부로 인해 실제로 가동이 중단됐다. 그래서 정전협정의 이행·실천 감독기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회도 그 기능을 하고 있지 않다. 만약에 비무장지대에서 우발적 무력 충돌이 있는 경우 군사적 충돌을 조정할 공식적인 대화의 창구가 현재 없다. 미·북한 장성급회담이 있지만 이것은 법적인 기구가 아니다. 그래서 한반도의 평화는 항상 불안하기 그지 없다. 6·15 남북공동선언은 직접적인 평화문제를 다루지는 않았지만, 공동선언의 실천이후 남북한 간에는 보이지 않는 상호신뢰가 싹트고 있다. 비록 북미관계가 현재 매우 악화되고 있지만, 남북은 6·15 남북공동선언의 실천에는 의지가 매우 강하다. 우리는 남북한간에 못처럼 틔운 이 평화의 싹을 국내외적인 정치적 기류에 의해 영향을 받지않고 제도화 할 필요가 있다. 그것의 선결조건이 평화체제로의 전환이다. 비록 남북기본합의서가 남북쌍방이 정치적 이유로 합의한 것이기는 하지만, 내용이나 형식에서 남북이 합의한 문서중에는 평화체제구축을 위한 현상유지적인 법적 장치로서 매우 적합하다. 이를 위해 남북한이 전쟁상태를 법적으로 종결하고 평화상태를 국제법적으로 보장받기 위해서는 평화조약형보다는 평화체제의 일환으로, 남북기본합의서 제5조의 세부합의서의 일환으로 현상유지적 성격을 지닌

“남북기본합의서 평화의정서”라는 양정상에 의한 평화공동선언을 채택한 다음, 각자의 국회에서 비준동의서를 교환하는 것이 적합하다. 동시에 이것을 미국과 중국을 포함한 4자회담 속에서 지지와 보장을 동시에 받는 “한반도 평화보장조약”을 채택하는 것이 현실적이다. (2+4 model) 그리고 이 평화체제구축은 6·15 남북공동선언 후 지나치게 한건주의적인 이벤트성 교류협력을 지양하고 이제 모든 교류·협력 그리고 평화를 남북기본합의서에 기초하여 체계적으로 제도화한다는 차원에서 큰 의미를 지닌다. 이를 위해서는 한반도 평화체제 구축에 가장 큰 힘을 발휘하고 있는 미국과의 긴밀하고 현명한 의견조율이 시급하다. 분단국 사례 중에는 독일의 조약정책을 참고하는 하는 것이 좋겠다. 유럽안보협력회의(CACE) 최종결의에 의한 동서독 기본조약의 국제적 보장 및 관철사례를 연구할 필요가 있다. 또 평화문서와 보장문서의 후속 법적 조치를 위해서는 동서독 기본조약과 그 부속협정 체결사례의 검토가 요망된다. 이스라엘·이집트 평화협정 및 베트남 평화조약의 내용도 모델로서 연구·참조할 필요가 있다.

그리고 평화문서와 보장문서 체결의 통합 및 분리에는 장단점이 있다. 전자는 정책의 효율성을 올릴 수 있으나, 민족문제에 외세의 개입을 초래할 우려가 있다. 후자는 민족문제해결에 자주성을 가지나, 보장성과 현실성이 약하다. 평화 및 보장 문서의 실천은 남북기본합의서의 법규성을 높이기 위한 작업에서 출발하여야 할 것이다.

평화체제 구축문제는 상대인 북한의 상황을 감안, 평화체제와 위기 관리체제의 적절한 조화가 필요하다. 북한은 지금까지 남한과는 남북기본합의서로 통한 불가침협정문제를 논했고, 미·

북한간에는 평화협정을 체결하자고 주장해왔다. 그러나 북한의 이러한 주장의 깊은 배경에는 그들 체제와 생존권 보장이 깔려 있기 때문에 미·북한 평화협정주장도 다소 융통성이 있을 수 있다고 본다.

이제부터 남북관계의 구도를 정전협정(1953)과 북·미 제네바 합의서(1994)체제에서 남북기본합의서체제로 전환하는 것이 6·15 공동선언의 실천과 남북문제의 자주적인 발전에도 부합된다. 향후 모든 대북 정책의 기조는 남북기본합의서에 입각한 논리전개가 국내외사회에서 논리성과 도덕성을 가질 수 있을 것이다. 조속히 남북한 당국은 향후 제2차 남북국방장관회담에서 남북기본합의서에서 합의한 남북군사공동위원회의 가동과 군사적 신뢰구축을 포함하여 남북한 평화문서준비를 본격적으로 다루어 주길 바란다. 이러한 평화체제구축을 위해서는 남북정상회담의 제도화가 반드시 되어, 어려운 고비마다 양정상이 정치적 결단을 내려 매듭을 풀어주어야 할 것이다.

그리고 정전체제종결에 따라 국제법적으로 UNC해체문제, 비무장지대 관리문제, 주한미군철수문제, 작전지휘권 획수문제 등도 검토가 필요하다.

남북기본합의서와 한반도 평화체제 구축 방안

이 장 희 (한국외대 법과대학장)

<목 차>

Ⅰ. 남북기본합의서와 평화체제 구축
Ⅱ. 한반도 평화체제 구축의 기본방향
Ⅲ. 남북간「평화문서」의 국제법적 문제 검토
Ⅳ. 평화보장문서의 구체적 내용 관련사항
Ⅴ. "남북기본합의서 평화의정서" 및 "한반도 평화보장조약"의 법적 고려사항
Ⅵ. "정전협정", "남북기본합의서 평화의정서" 및 "한반도 평화보장조약"의 서명자·당사자와의 관계
Ⅶ. 정전체제 종결에 따른 국제법적 문제
Ⅷ. 맺음말

I. 남북기본합의서와 평화체제 구축

내일은 남북기본합의서가 1992년 2월 19일 발효된 지 꼭 10년이 된다. 남북기본합의서는 형식이나 그 내용면에서 남북한이 함께 합의

하고 체결한 주요한 문서중[1]에 법규범성이 가장 높은 문서이다. 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 발효된 남북기본합의서는 수개월 동안 그 실천기구인 남북 군사공동위원회와 핵통제공동위원회 등이 순조롭게 개최되었다. 그런데 기본합의서와 함께 발효된 "비핵화공동선언"의 이행을 위한 남북 상호 핵사찰을 북한이 거부하면서 그 동안의 대화와 합의는 어려움에 봉착하였다. 북한의 핵사찰거부[1]는 한미 양국이 1992년 10월 8일에 "1993년도 팀스프리트 훈련"을 재개하겠다고 선언하게 만들었고, 이에 대해 북한은 1992년 10월 27일 "남조선 당국과의 모든 대화와 접촉을 동결할 것"이라고 발표함으로써 그 동안의 대화는 중단되었다. 그리고 1992년 11월 3일에 북한은 화해·군사·경제·사회문화공동위원회 명의로 각 분야별 공동위원회의 불참을 선언하고, 남북고위급회담대표단의 명의로 남북당국간 대화를 재개하지 않을 것임을 선언함으로써 오랜기간의 대화는 종지부를 찍었다. 그 결과 당시까지 합의된 남북기본합의서와 그 부속합의서들은 구체적인 실행내용을 정하지 못한 채 지금까지 사장되는 결과를 초래하였다. 이처럼 1992년 11월 북한이 남측의 미군 T/S 훈련중단요구를 시작으로 마침내 1993년초 북한의 영변 핵문제가 불거지자 남북기본합의서에서 합의한 실천기구인 모든 공동위원회의 가동이 중단되었다.[2] 특히 1994년을 기점으로 북한이 1953년 정전협정체제의 완전 무력화를 시도하고, 이어 1996년 4월 4일 북한이 선언한 "비무장지대 유지, 관리 임무포기선언" 이후 비무장지대의 평화적

1) 남북한이 직접 합의한 평화관련 문서 중에는 72년 7·4 남북공동성명서, 2000년 6·15 공동선언이 있다. 1953년 정전협정과 1994년 10월 북미 제제바 합의서는 간접적으로 한반도의 평화에 영향을 주고 있다.

1) 통일연구원, 「통일백서」, 1992, pp. 198~203 참조.

2) 이영선 외, "[남북기본합의서]의 실천방안: 회고와 전망", 「통일경제」, 1998년 5월호, pp. 49~50 참조.

관리를 위해 남북기본합의서에 입각한 한반도의 평화적 관리의 중요성이 다시 높아지기 시작하였다. 다시말해 비무장지대의 평화적 관리를 지탱해준 양대 감독 기둥인 정전협정상 군사정전위원회(Military Armistice Commission:MAC)[3]와 중립국감독위원회(Neutral Nations Supervisory Commission:NNSC)[4]가 1994년 이후 북한의 참여거부로 철수되거나 해체되었다.

이제 1953년 정전협정체제에 의해 유지된 한반도의 평화관리기구(군사정전위원회, 중립국감시위원회)가 1994년이래 더 이상 가동되지 않고 있다. 반면에 남북기본합의서에 의한 남북군사공동위원회의 기능의 중요성이 높아져갔지만 역시 제대로 가동되지 않고 있다. 이 시점에 비무장지대에 군사적 우발적 충돌문제가 야기되면 군사적 충돌문제를 해결할 대화의 공식창구가 전혀 없다. 미·북한 장성급 회담이 열리고 있지만 이것은 법적인 기구는 아니다.

2000년 6·15 남북공동선언의 6개항 내용이 평화보장문제와 군사적 신뢰구축문제를 직접 언급하지 않으며, 이것을 관리할 기구에 대해서도 전혀 언급하고 있지 않다. 그러나 6·15 남북공동선언의 실질적인 실천을 위해서는 한반도의 현 정전상태인 전쟁상태를 평화상태

3) 군사정전위원회는 정전협정 제2조와 제20항에 따라 유엔측 장성급 5명과 공산측 장성급 5명 등 모두 10명의 고급장교로 구성되고 있다. 핵심기능은 정전협정의 이행 및, 특히 비무장지대의 감시를 위한 데 있다.

4) 정전협정 준수여부·감독을 주임무로 하여 1953년 7월 27일 설치된 중립국감독위원회는 정전협정 제37항에 따라 유엔군사령관이 지명하는 스위스·스웨덴 대표부와 북한, 중국이 지명하는 체코·폴랜드 대표부 등 4개국 대표단으로 구성된다. 이들은 철수하기 전까지 각각 남북한에 상주하였다. 북한은 1955년 5월 3일 [조선인민군판문점대표부]의 이름으로 성명을 통해 중립국감독위원회의 사무실을 폐쇄, 군사정전위원회 및 중립국감독위원회 요원들의 판문점 공동경비구역 출입금지를 발표하였다.

로 전환하여 평화를 회복하는 평화협정의 체결이 요구된다. 사실 6·15 남북공동선언의 실천이 평화체제의 기반조성에 큰 기여를 하였다. 실제로 6번의 장관급회담과 1번의 국방장관회담과 이에 기초한 4번의 군사실무회담은 비무장지대를 통과하는 경의선 철도 및 도로 연결이라는 큰 성과를 가져왔다. 6·15 공동선언의 대부분이 남북기본합의서 내용을 좀더 구체화하고 실천하는 차원으로 볼 수 있다. 1998년 11월 금강산합의서의 내용도 기본합의서의 내용이 대부분이다.

작년 3월 집권한 미국 부시대통령의 대북 강경정책으로 한반도의 평화가 매우 불안정해 지고 있다. 이럴 때일수록 남북 쌍방은 남북기본합의서의 정신 및 실천기구인 공동위원회의 가동 그리고 이것을 법제도적으로 실천, 담보하는 것이 한반도의 화해와 협력 그리고 공고한 평화상태유지의 관건이 될 것이다. 6·15 남북공동선언이후 진행된 제1차 국방장관회담 후속으로 진행된 4차례 남북군사실무회담이 남북기본합의서의 실천기구인 남북군사공동위원회의 가동으로 발전되도록 노력을 하는 것도 생각해 볼 수 있다.[5] 그래서 남북이 합의한 남북기본합의서가 남북한 각각의 국내적 차원, 남북한의 민족적 차원과 국제적 차원에서 모두 협조적으로 실천이 되어야만 한다. 1992년 남북기본합의서에 해당하는 1972년 동서독기본조약은 UN과 유럽안보협력회의(CSCE)에 의해 실천성이 담보된데 비해, 반면 남북기본합의서의 가장 큰 약점은 위반시에 그 보장성이 매우 약하다는 점이다. 여기서 한반도의 긴장완화와 신뢰구축은 남북한 당사자간의 문제로, 대량살상무기와 미사일문제는 북미간의 협상의제로 분명히 할 필요가 있다. 이것은 6·15 남북공동선언의 당사자해결원칙에도 부합된다. 다시 말해 한반도 평화체제는 남북이 당사자가 되고, 미국,중국,남북한이 함께 이것을 보장하고 협력하는 소위 "2+4"의 다자회담 형식이 바람직할 것이

5) 통일부, 「2001년 통일백서」, pp. 87~92 참조.

다. 한국정부도 1995년 광복 50주년 대통령 경축사에서 남북당사자해결 원칙, 관련국의 협조를 통한 실효성 보장, 남북기본합의서의 존중을 내용으로 한 "한반도 평화체제 전환의 3대원칙"을 제시하였다. 물론 북한은 북-미간의 평화협정[6]을 종전까지 주장해왔지만, 최근 많은 유동성이 있다. 이러한 문제의식에서 김대중 정부가 취임초에 중시한[7] 남북기본합의서를 중심으로 한반도 평화체제 구축에 따르는 국제법적인 문제를 재검토하고 그에 대한 해결방안을 모색해 본다.

Ⅱ. 한반도 평화체제 구축의 기본 방향

2001년 3월 미국 부시정권의 집권이래 현재 이 시점까지 북미관계의 악화는 한반도의 평화를 매우 불안하게 만들고 있다. 그러나 2000년 6·15 남북정상회담 후 2001년 1월말 까지만 하더라도 북미관계의 진전으로 교차승인의 가능성이 높아지자 4자회담이 구체적으로 가시화 되면서 구체적인 한반도의 평화문서내용을 어떻게 법제도적으로 합의하고 그것을 보장할 것인가 하는 문제가 현실적으로 대두하였다.

1996년 4월 15일 제의된 4자회담의 일반적 목표는 한반도의 긴장완화를 국제적으로 지지하고 보장하는 "평화체제"구축에 있다. 4자회담의 구체화는 남북한 그리고 중국과 미국을 포함한 4자회동의 목표와 남북한 2자회동의 목표로 구분해서, 구체적으로 추진한다. 4자회

6) 평화협정에 대한 북한 입장의 변화추이에 대해, 이장희, "남북한 평화체제구축방안", 「교수논총」, 제5집, 국방대학원, 1996년 8월, pp. 262~266 참조.

7) 김대중 대통령은 취임연설에서 대북관계에서 구체적 실천을 추구할 의사를 밝히고 그 기본 방향은 남북기본합의서를 따를 것이라고 밝혔다.

동의 구체적 목표는 남북기본합의서가 한반도의 정전협정을 평화체제로 전환하기 위한 기본틀이 된다는 국제적 합의(공인)를 얻어내는데 있다. 2자회동의 목표는 "남북기본합의서에 입각한 항구적 평화체제구축"에 있다. 그래서 한반도에 단기적으로는 평화, 장기적으로는 통일이라는 2가지 목표를 염두에 두면서, 우선적으로 평화 공존의 제도화에 중점을 두어야 할 것이다. 한반도 문제는 분단원인, 한국전쟁의 발발원인 등 민족적 내부문제인 동시에 국제적인 성격도 띄고 있다.

남북간의 법적관계는 1992년 2월 발효된 남북기본합의서 전문에 명시된 "나라와 나라사이의 관계가 아닌 평화통일로 가기 위한 잠정적인 특수관계"라고 남북간에 합의하였다. 향후 남북간의 법적 관계는 평화통일시까지 "잠정적인 특수관계"임을 항상 유념해야 한다. 그러므로 남북평화 합의문서는 남북한간에, 평화보장문서는 남북한, 미국·중국 4자 사이에 체결이 적합할 것이다. 그리고 두 문서의 조약 체결은 별개로 하되 시간은 동시에 하는 것이 좋다. 물론 북한은 지금까지 남한과는 남북기본합의서를 통한 불가침협정을 논했고, 미·북한간에는 평화협정을 체결하자고 주장해왔다. 그러나 북한의 이러한 주장의 깊은 배경에는 그들의 체제유지와 생존권보장이 깔려있기 때문에 미·북한 평화협정의 주장에도 다소 융통성이 있다고 본다.

그래서 한반도문제를 해결하는 당사자로서 남북한이 평화체제의 주체이어야하고, 한반도 평화정착은 동북아질서의 안정과 밀접한 연관 때문에 주변국과의 협력관계 속에서 추진하는 것이 바람직하다.[8)]

그렇다면 남북기본합의서 발효 10돌을 계기로 우리의 할 일은 정전체제를 종결짓고 남북기본합의서 제5조에 기초한 남북간 [평화의정서]와 미국·중국, 남북한 4자간 [한반도평화보장조약]이 동시에 성공

8) 박영호, 「한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향」, 통일연구원, 1996. 12. pp.55~56 참조.

적으로 이루어지는 기반을 조성하는 일이다. 그것의 핵심은 이미 약속한 서울에서 제2차 남북정상회담의 조속한 성사이다. 이를 위해서 국내적으로는 제2차 정상회담에 대한 국민적 공감을 얻는 성숙된 분위기를 조성하고, 국제적으로는 특히 미국이 북미관계의 정상화에 적극 노력, 협력하도록 미국정부를 설득시켜야 할 것이다.

끝으로 정전협정 종결에 따르는 평화체제구축에 따라 야기되는 국내법적·국제법적 문제에 대한 검토와 구체적 대안마련이 필요하다.

Ⅲ. 남북간「평화문서」의 국제법적 문제 검토

1. 평화합의문서의 형식

1) '조약(Treaty)'은 가장 격식을 따지는 것으로서 정치·외교적 기존관계나 지위에 관한 실질적 합의를 기록한 것이다. 그 예로서 한일 기본관계에 관한 조약(1965)이 있고, 이 조약 명칭은 잠정적 특수관계인 남북간의 평화문서에는 부적합하다.

2) '협정(Agreement)'은 비정치적인 전문적 기술적 주제를 다루는 경우에 사용, 남북간 평화내용은 매우 정치적인 성격을 다루는 것이므로 협정이란 용어는 부적합하다. 그 예로 한·중 원자력협정(1995)이 있다.

3) '선언(Declaration)'은 보통 국제법적 구속력이 없고 정치적 의지를 표명하는 데 많이 사용, 남북간의 평화문서의 중요성에 비추어 볼 때 정치적 의지 표명만으로는 미흡하다.

4) '의정서(Protocol)'은 기본적인 문서에 대한 개정 또는 보충적인 성격을 띠는 조약에 사용된다. 의정서에 대한 예: 한·프랑스 이중과세방지협약 개정 의정서(1992)는 한국·프랑스 친선우호조약을 보충

시킨 조약이다. 동서독간 상주대표부에 대한 의정서(1974)는 1972년 12월 동서독 기본조약 제8조에 근거하여, 이것을 구체화시키고 보충시킨 의정서이다. 또 제네바 국제인도법 협약(1949)에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 의정서(1977)가 있다.

5) 교환각서(Exchanges of Notes)란 조약의 서명절차를 체결주체간의 각서교환형식으로 간소화함으로써 기술적 성격의 합의에 있어 폭주하는 행정수요에 부응하기 위해 사용된다. 한 예로 한·인도네시아 EDCF 차관공여 교환각서(1995)가 있다.

6) 양해각서(Memorandum of Understanding)란 이미 합의된 사항 또는 조약본문에 사용된 용어의 개념을 명확히 하기 위해 당사자간 외교교섭의 결과 상호 양해된 사항을 확인·기록하는 경우에 사용된다. 최근에는 독자적인 전문적·기술적 내용의 합의에도 많이 사용된다. 그 예로 한·호주 취업관광사증 양해각서(1995)가 있다.[9]

향후 구체적인 평화문서를 남북간에 채택해야 할 것이므로 그것은 남북기본합의서 제5조[10]를 구체화하고 보충하는 문서이어야 한다. 따라서 "의정서"명칭이 타당하며, 그 명칭은 "남북기본합의서 평화의정서"라 하는 것이 적합할 것이다.

2. 평화문서에 포함될 내용

1) 분단국가인 남북한사이에 전형적인 "평화조약(peace treaty)"체결보다는 "평화체제 구축(peace regime building)"을 하는 것이 더 적합하다. 여기서 평화조약과 평화체제구축은 다르다. 평화조약이란

9) 외무부, 「알기쉬운 조약업무」, 1996년 3월 참조.

10) 남북기본합의서 제5조: "남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩 할 때까지 현 군사정전협정을 준수한다."

전승국과 패전국사이에 전쟁의 법적인 종결을 의미한다. 즉 평화조약의 목적은 전쟁에서 발생한 문제를 해결하기 위해 교전국사이에 전시상태를 종결하고 정상적 우호관계의 회복에 있다.[11] 반면 평화체제구축이란 포괄적 개념으로서 한반도에 항구적이고 안정적인 평화체제를 수립, 구축하는 것을 말한다.[12] 여기에는 이해 당사국사이에 군사적 신뢰구축과 군축을 포함한 광의의 평화의 제도화를 보장받는 것이다.

2) 국제법상 전쟁의 종결인 평화조약에도 조약형 외에도 교환공문형과 평화공동성명 등의 다양한 형식이 있다.[13] 교환공문형의 예로서 1952년 인도는 전쟁상태를 종결한다고 일본에 통고하고 일본은 이를 수락한다는 동의통고를 발함으로써 양국간의 전쟁을 종결했다. 또 공동성명형으로는 1956년의 10월 19일 일-소 공동성명이 있다. 이 일-소 공동선언은 양국간에 민감한 사항인 영토문제를 제외하고는 일-소간에 전쟁상태를 종료하고 국교를 정상화하였다. 남북한의 경우 전형적인 조약형과 교환공문형보다는 평화공동선언형이 적합하다.

3) 전형적인 평화조약(peace treaty)에는 보통 영토조항, 전범처벌조항, 손해배상조항이 포함된다.[14] 또 전승국과 패전국이 명백해야한다. 그런데 문제는 남북한간에 맺는 평화문서가 전형적인 평화조약에 해당하는 것인가 하는 기본적인 의문이 있다. 한국사변에 과연 누가 전

11) Wilhelm G. Grewe, "Peace Treaties", Encyclopedia of Public International Law, 4 Use of Force. War and Neutrality. Peace treaties, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1982, pp. 104~105 참조.

12) 제성호, 「한반도 평화체제의 모색」, 지평서원, p. 198 참조.

13) Ibid.,; 김명기, 「분단한국의 평화보장론」, 법지사, 1988년 8월, pp. 109~111 참조; 제성호, 상게서, pp. 202~212 참조.

14) H.Lauterpacht/Oppenheim's International Law, Vol.Ⅱ, Disputes, War and Neutrality, 7th ed. Longman, London, 1952, pp. 471~476 참조.

승국이고 누가 패전국이며, 대한민국은 과연 이 사변에서 어떠한 지위에 서는가 하는 한국전의 법적 성격을 묻는 기본적이고 복잡한 문제가 제기된다. 한 예로 과연 남북사이에 전범처벌조항과 손해배상조항 그리고 확정적인 국경선 조항을 넣을 수 있는 평화문서를 체결할 수 있겠는가? 이 문서 작성자체로 남북은 또 다시 50년대 냉전적 분위기로 돌아갈 수밖에 없다. 따라서 남북간의 평화문서는 전형적인 평화조약을 체결할 수 없고, 평화체제(peace regime)를 구축하는데 있다. 평화체제란 긴장완화, 군비통제 그리고 불가침조약 등 남북사이에 평화구축을 포괄적으로 제도화하는 것이다. 따라서 남북사이에는 국제법상 전형적 평화조약체결보다는 평화체제를 제도화하는 '평화체제'의 구축이 현실성 있고 효과적이다. 그 유형은 남북정상의 평화공동선언이 좋을 것이다.

4) 이런 관점에서 볼 때 가장 합리적이고 현실성 있는 방안은 남북한이 남북기본합의서 제5조에 근거, 이것을 보완하는 좀더 구체적이고 세부적인 평화체제를 제도화하고 이것을 가능한 소수의 주변 이해국에 의해 국제적 보장을 받는 길이다.

5) 이런 점을 감안해 볼 때 남북사이에 맺는 "남북기본합의서 평화의정서"에는 전시상태의 법적 종결, 모든 분야에서 남북한 기본관계의 정상화 그리고 분단과정의 평화적 관리를 목표로 다음의 요소는 최소한 포함되어야 할 것이다: (1) 평화의지의 확인 (2) 전시상태의 법적 종료 (3) 남북한간의 경계 상호존중 (4) 포로의 송환 (5) 압류재산의 반환 (6) 군비축소 (7) 군비통제 (8) 상호 불가침 (9) 평화의 국제적 보장 규정 (10) 1953년 정전협정은 종결한다는 규정 (11) 정전협정상 군사분계선을 남북기본합의서의 남북불가침경계선으로 대체한다는 합의 (12) 정전협정상 군사정전위원회의 기능을 기본합의서상 남북군사공동위원회로 이관한다는 평화관리기구 합의를 명문화 (13) 『잠정적 특수관계』인 남북관계의 재확인

Ⅳ. 평화보장문서의 구체적 내용 관련사항

1. 보장문서작성시 고려요소: 보장성, 자주성 그리고 현실성의 조화

1) 남북간의 평화문서의 국제적 보장과 관련하여, 보장성과 자주성 그리고 현실성을 항상 염두에 두어야 할 것이다.
2) 보장국이 많을 수록 보장성은 강하되 민족문제에 외세의 개입이 강해 민족자주성이 약화될 가능성이 있고, 동시에 동의를 받아야 할 국가가 많기 때문에 합의도달의 어려움으로 현실성이 떨어진다.
3) 남북간에 이미 『남북기본합의서 제2장 불가침』이 합의되고, 또 상기 “남북기본합의서 평화 의정서”가 체결된다 하더라도 상호불신 때문에 실천성이 문제가 된다.
4) 이러한 불신을 담보하고 상기문서를 다자간에 국제적으로 담보하는 보장문서가 추가적으로 필요하다.

2. 보장문서의 형식

1) 보장국가: 미국과 중국

그 이유는 정전협정과 관련된 당사자이면서 동시에 남북한에 실제로 영향력을 줄 수 있는 국가로 미국과 중국이 제일 적합하다.

2) 보장문서의 명칭: “한반도 평화 보장 조약”

이 문서는 전형적인 격식을 갖추고 구속력 있는 외교적 문서이어야 하기 때문에 ‘조약’이라는 명칭을 붙여야 한다. 특히 남북한을 포함하여 미국, 중국이 체약 당사국이 되는 국제법적인 다자조약이다. 이것은 명백히 불가침을 담보하는 순수한 보장적 성격을 지녀야 한다. 이 보장조약은 현 남북한 전시상태를 평시상태전환하는 성격의 현상변경적 성격을 지니지 않는다. 다시 말해 이 조약은 남북한 사이에 이미 평시상태의 회복을 확인하는 현상 확인적 성격을 지닌다.

3) 불가침조약의 보장방법

불가침을 보장하는 방법에는 4가지 유형이 있다[15]:

(1) 동맹조약형: 이는 불가침의 당사국이 각기 우방과 동맹조약을 체결하여 피침시 ‘집단적인 자위권’을 행사하는 유형이다.

(2) 지역적 안전보장형: 이는 불가침조약의 당사국을 포함하는 지역적 안전보장조약을 체결하여 피침시 ‘지역적 안전보장기구의 강제조치’를 이용하는 유형이다.

(3) 보장조약형: 이는 불가침을 보장하는 보장국이 보장조약을 체결하여 불가침조약 당사국의 불가침을 ‘보장국이 보장’하는 유형이다.

(4) 교차불가침조약형: 이는 불가침조약의 당사국이 각기 상대방 당사국을 지원할 수 있는 강대국과 ‘불가침조약’을 체결하여 불

15) 김명기, 전게서, pp. 145~148 참조.

가침조약 상대방의 '침략배경의 약화'를 시도하는 유형이다.

(5) 다자간 조약형

이 중에 (3)보장조약형 (4)교차불가침조약형 (5)다자간 조약형이 한반도 상황에서 검토할 가치가 있다. 우선 (3)보장조약형의 경우 중국과 미국이 남북간의 상호불가침을 약속한 "남북기본합의서 제2장 불가침" 및 "남북기본합의서 평화 의정서" 와는 독립된 독자적 "미·중 국 한반도 평화보장조약"을 체결하자는 것이다. (3)의 장점은 민족내부문제에 외세의 직접개입을 배제한다는 장점이 있는 반면, 실제 현실성이 없다. 그 이유는 현재 미국과 중국사이에 한반도에 대한 이해가 매우 다르기 때문이다. (4)교차승인불가침조약형의 경우, 북한에 아직도 영향을 주고 있는 중국과 한국, 한국에 영향을 주는 미국과 북한사이에 각각 남북상호불가침을 보장하는 조약을 체결하자는 것이다. 그 좋은 예가 서독의 동구제국과 불가침조약은 동서독의 불가침을 규정한 "동서독 기본조약"의 교차불가침조약이다. 1970년 8월 12일 '독소 불가침조약', 1973년 12월 11일의 '서독·체코간의 상호불가침조약', 1970년 12월 7일 '서독·폴랜드간 상호관계정상화조약' 등은 동서독간의 불가침을 보장하기 위한 교차불가침조약이다. 현재 남북의 현실을 볼 때, 한국과 중국, 미국과 북한간(최근 관계의 악화가 있긴 하지만?) 에는 남북상호불가침을 보장하는 조약의 체결이 현실적으로 가능하다. 그러나 가장 좋은 것은 불가침의 당사국인 남북한 보장국인 미국과 중국 4자가 함께 참여하고, 4자중 어느 한쪽이 피침시 '집단적 자위권'을 행사하는 다자간 '조약형'이 적합하다. 4자회담도 유럽 안보 협력회의(CSCE)처럼 이러한 다자간 안보협력체제의 가능성의 장을 제공하고 있다. 따라서 4자회담에서 4자의 기능은 남북기본합의서 및 "남북기본합의서 평화의정서"의 국제적 지지 내지 보장에 있다.

3. 보장문서의 내용

남북기본합의서는 이미 제2장 남북불가침(제9조-제14조)을 약속하고 있다. 그러나 기본합의서에는 이것을 위반할 때, 국제적 보장이 없다는 것이 큰 약점이다. 같은 분단국인 동서독은 1972년 기본조약에서 UN헌장 (기본조약 제3조) 및 유럽안보협력회의(기본조약 제5조)에 의한 국제적 보장을 명시하고 있다. 따라서 남북기본합의서 불가침조항에 대한 국제적 보장 장치는 필수적이다.

1) 보장하려는 핵심내용: 남북기본합의서 제2장 남북불가침, 남북기본합의서 제2장 불가침 이행과 준수를 위한 부속합의서, 그리고 남북기본합의서 평화의정서.
2) 상기문서 위반시 위반국에 대한 집단제재조치에 참여, 협력할 의무.
3) 침략으로부터의 보호, 독립과 영토의 보전, 분쟁의 평화적 해결.
4) DMZ 관리 및 불가침의 문제는 1차적으로는 남북기본합의서 12조 상 남북군사공동위원회[16]가 관장(군사정전위원회 대체)해야 할 것이다.
5) 불가침보장 및 비무장지대(DMZ)를 구체적으로 감독하기 위해 5자(남북한,미국,중국,UN) 한반도평화감시위원회의 설치(중립국 감독 위원회 대체)가 필요하다.

4. 보장문서체결을 위한 회담형식: 동시해결방식

16) 남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 5. 7 발효) 참조.

평화체제로의 전환을 위한 회담형식은 평화체제전환과 국제적 보장을 분리하여 접근하는 방식과 동시에 해결하는 방식으로 대별할 수 있다. 분리접근방식은 남북한이 평화협정을 체결하고 이를 관련국이 추인(endorse), 지지(support), 보장(guarantee)하는 방식으로서 어떤 국가가 보장하느냐에 따라 2+2(남북한,미,중), 2+4(남북한,미,중,러,일), 2+UN(남북한,UN) 등의 방식을 고려할 수 있다. 동시해결방식은 남북한 관련국이 동시에 대등한 당사자로 참여하여 평화체제 전환과 국제적 지지를 동시에 해결하는 방식으로서 참여국에 따라 3자회담(남북한,미국), 4자회담(남북한,미,중), 6자회담(남북한,미,중,러,일), 20자회담(1954년 제네바회담형식: 남북한,중,러,참전 16개국) 등이 있을 수 있다.[17] 원칙적으로 분리접근방식을 일차적으로 시도한다. 만일 북한이 평화체제전환을 위한 남북간의 대화를 거부한 경우에는 동시해결방식도 신중히 연구, 검토할 필요가 있다.

17) 민족통일연구원, 「한반도 평화체제구축방안」, 연구보고서 95-04, 1995. 9, pp. 141～142 참조.

V. “남북기본합의서 평화의정서” 및 “한반도 평화보장조약” 의 법적 고려 사항

1. 양문서 법적 성격; “남북기본합의서 평화의정서”는 분단국내에서 체결한 특수조약이므로 그 서명자는 통일부장관이 서명하는 것이 좋다. “한반도평화보장조약”은 분명히 국제조약으로서 외교통상부 장관이 서명한다.
2. 강화조약은 헌법 제60조 1항에 근거, 국회비준동의를 반드시 받게 되어 있으므로 양문서는 국회비준동의를 받아야 한다. 북한도 마찬가지이다.
3. 국회비준동의를 받는 조약은 국내법상 법률에 버금가는 구속력이 있다.
4. 양문서의 내용에 따라 남북 당사국정부는 적대관계를 종식하고 민족간 평화분위기를 조성하기 위해 과거 냉전적인 국내법령을 정비해야한다.
5. 양문서는 UN헌장 102조에 따라 UN 사무처에 등록해야 UN을 비롯한 관련 국제기구에서 원용이 가능하다.
6. “남북기본합의서 평화의정서”는 기본 합의서 제5조에 근거하므로, 이에 앞서 모법인 남북기본합의서의 국회비준동의를 통해 국내적 법규성을 인정하는 선행조치가 절실히 필요하다. 그렇게 해야 남북기본합의서에 기초하여 체결되는 “남북기본합의서 평화의정서”를 비롯한 향후 여타 세부합의서도 법적 효력을 가지게 될 것이고, 별도의 국회비준이라는 번거로운 절차를 생략할 수 있다. 현재 남북기본합의서의 국회비준동의를 받지 않는 관계로 남북교류협력상 입법체계에 많은 혼선이 제기되고 있다. 한 예로 남북기본합의서의 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행을 위한 부속합의서 제1조 12항은 “남과 북이 이중조세방지에 대한 합의를 하기로”규정하였다. 이에 따라 쌍방이 작년에 이중조세방지협정을 맺었는데, 이것을 국회비준동의를 받아 국내법적 효력을 인정한다면, 그 상위법인 남북기본합의서가 국내적으로 효력이 없다는 것은 명백히 모순이다.[18]

Ⅵ. “정전협정”, “남북기본합의서 평화의정서” 및 “한반도 평화보장조약”의 서명자 ·당사자와의 관계

1. 조약의 서명자(signatory)와 당사자(parties)는 구분된다. 서명자는 실제로 조약에 서명을 하는 자를 말하고, 당사자는 서명자가 서명한 법적 효력이 귀속되는 국제법 주체이다. 정전협정의 경우 서명자는 북측은 북한·중국, 남측은 한국을 포함한 16개군을 대신해 서명한 UNC(UN司)이다. 따라서 남측의 당사자는 비록 UN司가 한국을 포함한 17개군의 소속국가를 위해 서명했고, 그 17개국 중에서 한국이 가장 피해가 많았고, 한국영토에서 교전이 있었기 때문에 주교전국이므로 한국이 남측의 당사자이다. 북측도 북한이 주교전국이므로 정전협정의 실질적 당사자는 남북한이다. 원래 정전협정은 양자조약이므로 당사자가 반드시 둘이어야 한다.
2. 남북사이에 맺은 “남북기본합의서 평화의정서”는 정전협정을 종결시키고 “남북기본합의서 제5조”에 근거하므로 “남북기본합의서 평화의정서”의 서명자와 당사자는 모두 당연히 남북한이다.
3. 이에 앞서 보다 확실한 것은 UN안보리가 1950년 7월 7일 결의(북한을 평화파괴자로 결의)의 종료를 확인하고, 정전협정의 서명자 및 당사자를 대한민국으로 교체한다는 새로운 권고 결의를 채택하는 것이 가장 바람직하다.
4. 단지 보장문서의 당사자는 남북한, 미국, 중국이다. 물론 여기서 한국과 중국과의 적대관계 종결문제, 미국과 북한간의 적대관계 종결문제가 미결 과제이다. 그러나 이미 한중간에는 국교가 1991

18) 이에 대한 상세한 논리는, 김명기, “남북관계 및 남북간 합의문서·후속문서의 법적 성격”, 「제2회 한국법률가대회 자료집」, 한국법학교수회, 2000년 10월 27-28일, pp. 18～19 참조.

년에 재개되어 정상적으로 평화관계가 수립되어 적대관계는 해결되었다고 보여진다. 또한 미국과 북한간의 적대관계 종결문제도 미국 부시행정부의 보수적 대북강경정책으로 난항을 겪고 있다. 북한은 미국에게 적성국 법령의 폐지 및 테러국가명단에서의 삭제를 요구하고 있어 미국과 북한간의 정상적인 국교정상화가 간단하지만은 않다. 북한의 입장에서 탈냉전후 대한민국은 중국과 러시아와의 관계에서 국교를 정상화하였는데, 반면 북한은 중국과 일본과의 관계에서 교차승인을 받지 못하고 있어 불공평하다고 느끼고 있는 것 같다.

5. 미국과 북한간에 거론되는 평화보장체제는 반드시 전형적인 평화협정만을 의미하지 않는다. 북한은 평화문제와 관련하여 미국에게 2가지를 요구한다. 하나는 북한에 대한 적대관계를 법적으로 종결시켜 줄 것과 다른 하나는 북한에 대한 불가침을 보장하여 달라는 보장성 조약을 요구한다. 전자는 미국 국내법인 적성국가 법령(enemy act)의 폐지와 동시에 북한의 일방적인 미국에 대한 전쟁종결선언으로 가능하다. 후자는 4자에 의한 “한반도 평화 보장조약”으로 수용이 가능하다. 지난 2000년 10월 9~12일 미국을 방문한 조명록 국방위원회 제1부위원장은 “미국이 북한의 생존과 체제를 보장한다면, 김정일 위원장은 중대한 결심을 내릴 수 있다”라고 한 바 있다. 이처럼 북한이 미국에 우선적으로 원하는 것은 북한의 생존과 체제보장이다. 미국의 북한에 대한 요구는 핵문제와 미사일문제에 대한 투명성 보장이다.

Ⅶ. 정전체제종결에 따른 국제법적 문제

조약인 정전협정이 소멸되면[19] 조약 서명자 및 당사자도 그 자격을 잃는다. 이에 따른 국제법적 문제가 제기된다. 우선 한국정전협정의 서명당사자인 UN司의 해체문제가 제기될 수 있다. 둘째, 평화상태가 회복된 이상 주한미군철수문제가 제기된다. 셋째, 평화문서("남북기본합의서 평화의정서")와 보장문서("한반도 평화보장조약")의 체결은 남북한이 이전에 체결한 양자 및 다자조약과의 충돌문제가 제기될 수 있다.

1. 유엔軍司令部(United Nations Command: UNC) 해체문제

UN司해체문제는 오래 전부터 제기되었다. 1991년 9월 남북한의 UN동시가입으로 가장 먼저 제기된 것이 UN司해체문제였다. 그 이유는 1991년 9월 17일 남북한 UN동시가입 안보리 결의로 인해, UN이 북한을 평화애호국(peace-loving state)으로 인정한 것이 되어, 이로 인해 유엔군사령부 설치의 법적 토대인 북한이 평화파괴자임을 전제로 한 1950년 7월 7일 UN안보리 권고 결의는 그 존재의의가 희박해졌기 때문이다. 여기서 UN사령부의 해체문제가 북한에 의해 더욱 강하게 제기되었다. 북한은 1954년 제네바회의 이래 UNC는 창설부터 유엔과 무관한 불법적인 국내문제 간섭의 도구라는 입장을 견지해왔다. 특히 1973년 UNCURK해체 이후 UNC해체에

19) 정전협정의 폐지는 정전협정 제61항에서 명시하듯이 "반드시 적대쌍방 사령관의 호상 합의"를 통해서 또는 협정 제62항에 따라 대체협정 체결에 의해서만 가능하다. 따라서 북한이 1996년 4월 4일 비무장지대 유지·관리임무 포기선언을 한 것은 정전협정의 위반은 될 수 있어도 정전협정의 폐기는 아니다.

총력을 기울여, 1975년 11월 18일에는 유엔총회에서 UNC해체 및 유엔깃발하의 駐韓외국군 철수를 주장하는 결의(3330-B)를 통과시키기도 했다.[20] 그리고 1991년 9월 UN동시가입 후 북한은 그들의 논거가 더 확실해지자 停戰협정의 미·북한간 평화협정으로의 대체, 주한미군철수논리로 강하게 발전시키고 있다.

이에 대해 한국의 입장은 1970년대 초반까지는 UNC의 계속유지였으나, 1970년대 중반부터는 停戰협정체제를 유지한다는 전제아래 UNC를 대체할 기관이 마련된다면, 이를 해체할 용의가 있다는 쪽으로 선회하였다. 1975년 11월 18일 유엔총회결의 3390(A)은 이러한 입장을 반영하고 있다. 그리고 1991년 9월 UN 동시가입과 1991년 12월 남북기본합의서채택 이후 한국은 더욱 UN司해체대안 마련과 停戰체제를 평화협정체제로 전환하는 방안을 다각도로 신중히 검토하고 있는 것으로 알려졌다.

그러나 이러한 UNC해체문제는 우선 법적으로 停戰협정의 존속여부의 문제를 제기한다. 停戰협정의 존속과 UNC해체는 停戰협정의 이행과 관련된 중요한 내용의 수정에 해당되므로 이의 대체기관에 대해서는 정전협정 제61항에 의거 양측의 합의를 필요로 한다. 그래서 UNC해체는 군사停戰위원회에서 UNC를 승계해서 남한측을 대표할 대체기관만 합의되면, 停戰협정체제를 유지하면서 개별적으로 처리할 수 있는 문제이다. 따라서 UN사령부 해체에 대체할 국제법적 대책이 필요하다. 여기에는 UN안보리가 停戰협정의 남측 당사자를 UN사령부에서 대한민국으로 위임·교체하는 새로운 결의도 생각해 볼 수 있다. 이 결의를 통해 과거 停戰협정 당사자에 구속됨이 없이 남북한은 새로운 평화조약의 실질적 당사자로서 부상하게 될 것이다. 이 방안

20) Resolution 3390 A/B(XXX) Adopted by the General Assembly on 18 November 1975.

은 한반도의 정치·군사문제의 당사자를 법적으로 남북한으로 정상화시켜, 평화공존의 제도화에 기여할 수 있을 것이다. 둘째로 UNC 해체의 군사적 정치적 영향에 대한 문제의 고려이다. UN司해체문제는 UN군의 후방사령부인 주일미군기지의 철수와 연관되어 유사시 한반도의 방위지원에 큰 차질을 가져올 우려가 있으므로 신중을 요한다는 견해도 있었다.[21] 그러나 일본내 기지사용권과 관련된 문제만 해결된다면 UNC의 형식적 존속을 통해서 얻을 수 있는 군사적 실익은 없다고 한다.[22]

결론적으로 UNC는 UN안보리에 의해 설립되었으므로, 안보리결의에 의해서만 해체될 수 있다. 따라서 북한의 해체 주장에도 불구하고 안보리가 동의하지 않는 한 법적으로는 해체할 수 없는 것이다. 따라서 UNC해체는 한국과 안보리상임이사국인 미국의 동의가 결정적인 요소이다.

2. 비무장지대의 관리문제

UNC해체에 따른 비무장지대 관리체계 대안의 마련이 매우 긴요하다. 이미 남북기본합의서 제12조는 남북군사공동위가 비무장지대의

21) UNC 존재는 일본내 미군기지사용권과 관련이 있다. 즉 1951년 9월에 체결한 미·일 안보조약과 이에 따른 에치슨·요시다 공문은 주한 UN군의 행동을 지원하기 위하여 일본이 시설과 역무를 제공하고 주한 UN군 철수후 90일 이내 동의무가 종료되는 것으로 규정하고 있는바, UNC가 해체될 경우 일본내 6개 기지사용권이 소멸될 수 있다. 따라서 기지사용에 대한 미·일간의 새로운 합의가 필요하다. 백진현,"휴전협정체제 대체에 대한 소고",「통일문제연구」제3권 4호, 1991년, pp. 70~71 참조.

22) 백진현, "정전협정의 평화체제 전환문제", 「6·25의 법적 조명」, 6·25 50주년 학술심포지움, 서울대학교 법학연구소 주최 심포지움 자료집, 2000년 6월 30일, p. 238 참조.

평화적 이용문제를 협의추진하기로 규정돼 있다. 또 남북기본합의서의 [제3장 남북교류협력] 부속합의서 제15조 3항은 “남과 북은 흩어진 가족, 친척들의 상봉면회소설치문제를 쌍방 적십자단체들이 협의, 해결하도록 한다”고 규정하고 있다. 여기서 남측은 상봉면회소 장소로 비무장지대 안의 판문점, 북측은 금강산을 상정하고 있다. 비무장지대의 관리주체나 구체적 평화적 이용방안 등에 따르는 법제도적 지원조치가 강구되어야한다.[23] 불가침보장 및 비무장지대(DMZ)를 감독하기 위해 5자(남북한,미국,중국,UN) 평화감시위원회의 설치(중립국 감독위원회 대체)나 혹은 동아시아 군소국으로 구성된 평화유지군(PKO)도 그 대안으로 고려해 볼 수 있다.

3. 주한미군철수문제

UNC해체와 주한미군철수와 관련해 북한은 UNC해체와 주한미군철수가 불가분의 관계에 있는 것으로 주장한다. 그러나 이는 법적 근거가 없다. 한국에 주둔하고 있는 美軍은 한·미방위조약(1953)에 근거하여 주둔하고 있으며, UNC와는 무관하다. 한·미 방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 군사동맹이기 때문에 제3국은 이에 대해 개입할 권리가 없는 것이다. 남북기본합의서 『제1장 남북화해』의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제6조는 “남과 북은 상대방의 대외관계에 대해 간섭하는 행위를 하지 아니한다”라고 합의한 바 있다. 미군은 궁극적으로는 철수해야 하지만, 현재 동북아 다자간평화회의라는 대안이 마련될 때까지 평화통일 후에도

23) 이장희, “비무장지대의 평화지대건설시 국제법적 문제”, 「탈분단의 DMZ」, 2000년 5월 13일 한림대학교 개교기념 국제학술회의 논문집[1], pp. 108~115 참조; 제성호, 「한반도 비무장지대론」, 도서출판 서울 프레스, 1997년 7월, pp. 167~178 참조.

미군철수문제는 동북아에서 일본과 중국의 패권주의를 야기할 우려를 고려, 신중하게 다루어야 할 것이다. 최근에는 북한조차도 미군철수문제는 언급하고 있지 않다. 실제로 북한은 1989년부터 단계적 철수론을 주장하기 시작했다. 다만 통일이후 미군주둔의 법적 근거인 한미상호방위조약은 국제법상 조약 승계에 해당된다. 1978년에 체결된 조약의 국가 승계에 관한 비엔나조약 제12조 3항에 의하면, 원칙적으로 외국군대기지협정은 자동적으로 승계할 의무는 없다. 따라서 통일한국이 통일 당시 달라진 국제정세를 참조하여 기지사용국인 미국과 재협상을 통해 해결할 문제이다. 만약 미군이 계속 주둔하는 경우에는 통일독일의 경우에서와 같이 그 영역은 남한지역에만 국한되어야 할 것이다.[24] 그리고 통일 이전에도 주한미군의 규모와 성격이 재정립되어야 할 것이다. 주한미군은 이제 명실공히 동북아와 한반도의 세력균형자로서 그리고 평화유지자로서(중립군으로서) 새로운 자리매김을 해야 할 것이다.[25] 남북정상회담 후에도 미국은 북한방어를 주요 목표로 출발한 국가미사일방어체제(NMD) 추진과 관련하여 적극적 태도를 취하고 있다. 이것은 미국이 북한을 빙자해 중국과 러시아를 견제하려 한다는 의혹을 갖게 하고 있다.

---

24) 이장희, "남북한 통일이후 국가승계에 관한 국제법적 과제",「제1회 한국법학자대회 논문집」한국법학교수회, 1998년 12월, pp. 300~391 참조.

25) 이장희, "6·15 공동선언과 통일지향적 국제법적 정비방향", 이장희 외 공저,「6·15 남북공동선언과 통일지향적 법제정비방향」, 아사연 학술포럼 시리즈 2001-2, 2001.7. 아시아사회과학연구원, pp. 48~49 참조.

4. 양문서와 한미방위조약/한일기본조약/조·중우호조약/조·러조약과의 충돌문제

남북쌍방이 맺고 있는 동맹적 성격의 조약은 양문서의 채택으로 조정이 불가피하다. 그러나 이러한 조정은 간단한 문제가 아니다. 이러한 양문서와 남북 쌍방이 기 체결한 조약과의 충돌을 막기위한 근원적 해결은 동서독 기본조약 제9조와 같은 기체결조약 상호존중의 원칙[26]을 양문서에 명문화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 북한이 체결한 양자조약[27]과 다자조약에 대한 연구와 검토가 매우 필요하다.

5. 군축과 군비경쟁중단 선언 세부합의서 채택

남북한 긴장의 가장 큰 원인중의 하나가 군비경쟁인데, 군비경쟁을 중단하는 등 군사적 신뢰조치와 군축에 대한 합의가 남북기본합의서 제12조에 있기는 하다. 그러나 6·15 남북공동선언에는 직접적으로는

---

26) 동서독 기본조약 제9조: "독일연방공화국과 독일민주공화국은 과거 양국이 각기 직접 체결한 조약, 또는 양국에 관계되는 2국간 조약 및 다자간의 조약은 이 기본조약의 저촉을 받지 않는 데 합의하였다." 이 양립조항은 사회주의 국가간 또는 동서 긴장완화조약에 포함되어 있는 것이 특색이다. 1982년 [남북한 기본관계에 관한 잠정협정]의 제의 제6항도 이 양립조항을 포함하고 있다. 이장희, "동서독 기본조약에 관한 연구",「국제법학회논총」제35권 2호, 1990년 12월, pp. 99~100 참조.

27) 북한의 경우에도 1961년 7월 11일 북한과 중국간에 체결된 [조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국간의 우호협조 및 상호원조에 관한 조약](약칭 조.중 동맹조약)이나 2000년 2월 11일 북한과 러시아간에 체결된 [러시아련방공화국과 조선민주주의인민공화국간의 우호, 친선 및 협조에 관한 조약](조.러 기본관계조약)이 문제가 될 수 있다.

없다. 군사적 신뢰구축과 군축은 쌍방이 가장 절박하게 원하는 것인데, 향후 2차 남북국방장관회담에서 심도 있는 조치가 필요하다. 더구나 북미관계의 정상화는 남북한이 군축과 군사적 신뢰구축조치를 하는 분위기를 만들어줄 수 있다. 이제 남북한은 가장 근본적인 군사적 신뢰조치와 군축문제에 대해 명시적이고 투명한 자료를 교환하는 협상을 시작해야 한다.

6. 국군에 대한 작전 지휘권 회수 법리 개발

국군에 대한 작전지휘권이 UN사령관에게 이양되어 있는 상황에서 한반도의 정전체제 유지권한이 UN사령관에게 귀속되어 있으나, 정전협정체제를 대체하는 평화협정이 체결되면 UN 사령관의 국군에 대한 작전지휘권이 당연히 대한민국의 국군통수권자에게 회수된다는 법리를 개발해야한다.

Ⅷ. 맺음말

6·15 남북공동선언이 제대로 실천되려면 현 정전협정에 근거한 전시상태가 조속히 평화상태로 전환되어야 실질적인 화해·협력을 이룰 수 있다.

이를 위해 분단국인 남북한이 전쟁상태를 법적으로 종결하고 평화상태를 국제법적으로 보장받기 위해선 평화조약형보다는 평화체제의 일환으로, 남북기본합의서 제5조의 세부합의서의 일환으로 현상유지적[28] 성격을 지닌 "남북기본합의서 평화의정서"라는 양 정상에 의한 평화공동선언을 채택한 다음, 각자의 국회에서 비준동의서를 교환하는 것이 적합하다. 동시에 이것을 미국과 중국을 포함한 4자회담 속에서 지지와 보장을 동시에 받는 "한반도 평화보장조약"을 채택하는 것이 현실적이다.(2+4 model) 그리고 이 평화체제구축은 6·15 남북공동선언 후 지나친 한건주의적인 이벤트성 교류협력을 지양하고 이제 모든 교류·협력 그리고 평화를 남북기본합의서에 기초하여 체계적으로 제도화한다는 차원에서 큰 의미를 지닌다. 이를 위해서는 한반도 평화체제 구축에 가장 큰 힘을 발휘하고 있는 미국과의 긴밀하고 현명한 의견조율이 시급하다. 분단국 사례 중에는 독일의 조약정책을 참고하는 하는 것이 좋겠다. 유럽안보협력회의(CSCE) 최종결의에 의한 동서독 기본조약의 국제적 보장 및 관철사례를 연구할 필요가 있다. 또 평화문서와 보장문서의 후속 법적 조치를 위해서는 동서독 기본조약과 그 부속협정 체결사례의 검토가 요망된다. 이스라엘·이집트 평화협정 및 베트남 평화조약의 내용도 모델로서 연구·참조할 필요가 있다.

---

28) 한반도의 상황을 감안할 때 평화협정은 진취적인 '평화선언'보다는 현상유지적인 "남북기본합의서"에 의한 불가침의 확인이 더 가능성이 있다.

그리고 평화문서와 보장문서 체결의 통합 및 분리에는 장단점이 있다. 전자는 정책의 효율성을 올릴 수 있으나, 민족문제에 외세의 개입을 초래할 우려가 있다. 후자는 민족문제해결에 자주성을 가지나, 보장성과 현실성이 약하다. 평화 및 보장 문서의 실천은 남북기본합의서의 법규성을 높이기 위한 작업에서 출발하여야 할 것이다.

평화체제 구축문제는 상대인 북한의 상황을 감안, 평화체제와 위기관리체제의 적절한 조화가 필요하다. 북한은 지금까지 남한과는 남북기본합의서로 통한 불가침협정문제를 논했고, 미·북한간에는 평화협정을 체결하자고 주장해왔다. 그러나 북한의 이러한 주장의 깊은 배경에는 그들 체제와 생존권 보장이 깔려있기 때문에 미·북한 평화협정주장도 다소 융통성이 있을 수 있다고 본다.

이제부터 남북관계의 구도를 정전협정(1953)과 북·미 제네바합의서(1994)체제에서 남북기본합의서체제로 전환하는 것이 6·15 공동선언의 실천과 남북문제의 자주적인 발전에도 부합된다. 향후 모든 대북정책의 기조는 남북기본합의서에 입각한 논리전개가 되어야 국내외사회에서 논리성과 도덕성을 가질 수 있을 것이다. 조속히 남북한 당국은 향후 제2차 남북국방장관회담에서 남북기본합의서에서 합의한 남북군사공동위원회의 가동과 군사적 신뢰구축을 포함하여 남북한 평화문서준비를 본격적으로 다루어 주길 바란다. 이러한 평화체제구축을 위해서는 남북정상회담의 제도화가 반드시 되어, 어려운 고비마다 양 정상이 정치적 결단을 내려 매듭을 풀어주어야 할 것이다.

토 론

제1주제

「남북기본합의서 이후 남북관계 전개와 전망」

제2주제

「남북기본합의서와 한반도 평화체제 구축 방안」

제1주제 토론 및 답변

조건식(남북회담사무국 상근위원)

1. 남북관계와 북·미관계

결론 첫 부분에 「남북관계는 북·미관계와 일정한 상관관계를 맺으면서 전개된다」라고 지적을 하면서 남북관계는 북·미관계와 보완관계이기도 하고 경쟁관계이기도 하다라고 지적한 점에 대해서는 공감이 갑니다. 하지만 문민정부 당시 이들 국가들의 관계와 관련해서 나온 것은 "조화와 병행의 원칙"입니다. 즉, 남북관계와 북·미관계에 대해서 문민정부시절에는 "The spirit of harmony and parallel-조화와 병행"이었고, 국민의 정부 들어와서는 조금 변동이 있었는데 우리말로 표현하자면 "앞서거니 뒷서거니하는 정책"입니다. 이들 정책간에는 간격의 폭이 조금 있습니다. "조화와 병행"을 우리와 미국이 북한에 대해서 아주 치밀하게 협의해 가면서 하는 부분이라고 본다면, 앞서거니 뒷서거니하는 부분은 왼발이 앞으로 가서 그 다음에 바른 발이 더 앞으로 갈 수 있다는 점에서 간격의 폭이 확장되는 개념이 좀 있습니다.

남북관계, 북·미관계간에 균형이 잡혀야한다는 의견에 동의를 합니다. 특히, 한미 공조는 한반도의 안정을 유지하는 안전판이며 대북협상의 효과를 높이는 지렛대가 될 수 있다는 부분은 전적으로 동의합니다.

2. 남북기본합의서

남북기본합의서는 박박사님께서 언급하신대로 탈냉전체제에서의 화해의 분위기에 대해서 남북한이 공존을 모색한 결과라고 저도 생각합니다. 남북화해불가침, 교류협력 등과 관련해서 쌍방이 협의·해결할 수 있는 상황들을 총망라한 남북간의 기본장정, 어떻게 보면 민족의 장정이라고 볼 수 있으며, 남북이 기존의 반목과 대결의 역사를 지양하고 화해와 협력관계를 지향하기로 약속했다는 점에서 역사적 의의가 있습니다. 특히 남과 북이 공개적인 협의를 갖췄다는 점에서 7·4공동성명과는 차이가 있습니다. 남북기본합의서는 자주적인 합의를 했고, 남·북한이 정식국호를 사용했으며, 서명자의 직책도 명시했습니다.

이렇게 남북기본합의서는 상대방의 실체를 인정하는 내용들이 부각되고, 실천에 필요한 구체적인 절차와 내용들이 다 포함되어 있습니다. 그래서 91년 12월에 체결이 되고 92년 2월 남북기본합의서가 발효되었을 때 상당히 감격적이었습니다.

3. 남북기본합의서에 대한 평가

남북기본합의서가 발효된 후 벌써 10년이 지났습니다. 남북기본합의서에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 엇갈리고 있습니다. 남북관계는 92년 북한 핵문제가 대두되면서 많은 우여곡절을 겪기 시작했는데, 94년에 북미제네바합의로 일단 정리가 되었고, 같은 해에 남북정상회담이 추진되었습니다. 그러나 김일성이 7월에 사망하여 무산되고, 잇달아 조문파동이 일어났습니다. 남북정상회담은 정체 되었다가 국민의 정부 들어와서 개최되어 6·15공

동선언이 나왔습니다. 남북기본합의서는 많은 우여곡절을 겪으면서도 그 내용은 꾸준히 유지되어 오고 있는 상태라고 봅니다. 10년이라는 세월의 흐름, 그리고 큰 틀에서 본다면 속도는 더디지만 남북기본합의서가 조금씩 목표의 방향으로 여전히 진행중이라고 생각합니다.

남북관계가 여러 가지 성과를 올린 부분은 상당히 있습니다. 과소평가 할 필요는 없을 것 같은데, 지속적인 남북회담 개최, 특히 국방장관회담의 개최, 많아진 방북자의 수, 4억 달러가 넘는 남북교역량 등 많은 성과가 있었습니다. 이런 성과에도 불구하고 남북기본합의서 이행의 진전과정에서 남북관계는 특수하기 때문에 미진한 분야도 많이 있었습니다. 돌이켜 본다면 분야별 공동위원회를 운영하기로 했는데 팀스프리트훈련을 문제 삼아 실행되지 않았고, 군사정전협정도 이교수님이 말씀하셨지만 사실상, 정전협정체제의 무력화를 추구하는 부분도 있고 그 다음에 군사당국자간 직통전화설치운영 등이 안되고 있고, 사회문화교류도 본질적인 부분에서는 아직까지 부족하며, 이산가족문제도 제도적인 해결이 미흡하다고 생각합니다. 남북기본합의서는 상당부분 그 내용이 이행되었고 그렇지 못한 면도 있습니다. 합의서의 전면적인 이행을 통해서 남북한이 어떤 전면적인 변화를 가져왔다고 단언하기는 어렵지만, 상당수준의 화해협력을 이끌어내고 있고, 현재에도 남북관계를 규율하고 있는 문건임에는 틀림없다고 봅니다.

4. 남북기본합의서에 대한 정부의 정책

북한도 남북기본합의서가 발효된 이후에, 한번도 남북기본합의서의 무효를 주장한 적이 없습니다. 그래서 정부입장에서는 남북기본합의서의 이행을 대북정책 추진의 기본으로 삼고, 이행을 위

해 노력하고 있습니다. 대북화해협력정책이 바로 남북기본합의서의 정신과 일맥상통하고 있습니다. 즉 남북기본합의서 정신이 계속 정부의 대북정책에 포함되어서, 그 기본이 되어왔고 계속 추진되어 오고 있다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

제성호(중앙대학교 법학과 교수)

1. 대북정책에 대한 전략

미국은 북한을 테러지원국으로 규정하고 대테러전쟁의 개시를 선언했습니다. 우리는 동족공존과 동맹공존하여 반테러전쟁, 즉 부시의 "조화와 병행의 원칙"에 동참하는 동시에 북한에 대한 협력과 지원을 해야합니다. 북한의 미사일판매에 대해서는 미국이 북한의 미사일수출 선박에 대한 검역을 한다거나 어떤 제한적인 군사조치가 일어날 수 있습니다. 박박사 논문에 「남북한이 여러 분야의 관계개선에 대해서 포괄적으로 합의했지만 사실상 분야별 우선순위의 선정이나 각 사업을 추진할 수 있는 분위기가 형성되어 있지 않았었다」는 내용에서 볼 때, 북한은 고슴도치전략을 수행하고 있는 것으로 보이며, 핵·미사일문제는 현실적으로 해결이 어렵다고 보여집니다. 이에 우리는 중국을 변수로 하여 타결을 시도해 보는 방법도 생각할 수 있을 것입니다.

2. 남북문제에 있어서 4자회담의 가치

남북관계는 정말 어려운 문제입니다. 한국이 재래식 무기에 대한 협상을 할 때, 북한이 과연 호응을 할 것인가하는 문제가 있으며, 이와 함께 미국이 대량살상무기에 대한 협상을 할 때도 북한의 호응에 대한 확신이 없습니다. 이러한 점에서 볼 때, 4자회담

을 제의할 필요가 있습니다. 결론부분에서 햇볕정책을 통한 화해 즉, 정치적 화해와 신뢰구축에 대해서는 미숙한 부분이 많았다고 제시하고 있습니다. 정치적 화해 문제는 남한이 북미간과 같이 해야하는 문제입니다. 4자회담을 통해서 재래식무기문제를 중장기적인 문제로 논의해 나갈 필요가 있고 그렇게 한 후에 북미간의 핵·미사일문제가 거론될 수 있습니다.

박영규(통일연구원 선임연구위원)

1. 한·북·미 3자회담의 필요성

한·미관계, 남북관계, 북·미관계 이 세쌍의 관계가 균형을 이루어야된다고 하셨는데 균형을 이루기 위해서는 어떻게 되어야 한다는 얘기가 빠진 것 같습니다. 한·미관계, 남북관계, 북·미관계와 관련해서 남북한이 이미 각각 제의한 바가 있었습니다. 다시 한번 우리가 3자회담, 남·북·미간의 3자회담을 검토해야한다는 생각입니다. 이 3자회담을 거부했던 이유 중의 하나는 그 때는 대담이 개최된다하더라도 실질적으로는 이것이 북·미간의 회담이 되고 우리는 들러리가 되는 상황이 아니냐는 우려때문에 그 동안 3자회담 개최를 거부해 온 것으로 알고 있습니다. 이러한 세쌍의 관계를 조화롭게 하기 위해서는 3자회담을 개최해서 3자가 논의를 하고, 이런 논의를 통해서 좀더 이해의 폭을 넓힐 수 있고 협조할 수 있는 분위기가 조성되리라고 봅니다.

다른 측면에서 부시 행정부가 앞으로는 재래식무기를 다루겠다고 하고 있습니다. 이미 북·미간의 미사일문제, 핵문제를 다루기로 직접 군사협상을 하고 있는 상황에서 재래식무기까지도 협상에 포함시켜서 북·미간에 해결하겠다는 것은 문제를 야기합니다. 여기서

한국은 완전히 제외되는 경우가 될 수 있습니다. 한국을 제외한 북·미간의 직접적인 협상을 방지하는 차원에서라도 3자회담을 다시 한번 검토하고 추진할 필요가 있다고 생각합니다.

송문홍(동아일보 논설위원)

1. 김대중정부의 북한과 미국에 대한 정책의 문제점

김대중정부의 한미공조체제에서의 문제점들을 박종철박사님께서 말씀하신 큰 틀 속에서 말씀드리고 싶습니다. 먼저 한반도문제가 국내문제로서의 남북관계, 그리고 국제문제로서의 측면이 있다는 것은 누구나 다 알고 있는 부분인데, 현 정부가 한반도문제를 국내문제로서 그 동안 너무 몰두해 오지 않았나 하는 생각이 듭니다. 그런 결과 오늘날 놓여지고 있는 한·미간 갈등관계의 문제가 나타났다는 생각이 듭니다.

남북관계, 북·미관계가 보완관계 또는 경쟁관계라고 말씀하셨습니다. 김영삼정부시절에 한반도 정책에 관련한 미국사람들을 만나 사석에서 얘기를 들어보면 일관성문제를 얘기했습니다. 너무 일관성이 없고 오락가락한다라는 얘기를 많이 했었습니다. 그런데 김대중정부로 바뀌면서 그 사람들이 이구동성으로 했던 이야기들이 김대중정부는 일관성이 있는 것 같다, 이 점이 참 좋은 것 같다고 이야기를 한 것으로 기억합니다. 제가 보기에는 오히려 그 일관성이 너무 지켜지고 있는 바람에 우리 정부가 많은 어려움을 겪고 있는 것이 아닌가 하는 느낌을 받습니다. 작년 9·11테러 이후 대북 포용정책에서 어떤 전술적인 변화가 있었어야 한다고 봅니다. 그런데도 불구하고 계속 일관되게 북과의 대화를 촉구하는 방향으로 밀고 가다가 지금 현재의 상황으로 오지 않았는가 하는 생각이 듭니다.

2. 한·미 관계 복원의 중요성

지금 정부와 미국과의 관계는 돌이킬 수 없고, 건너설 수 없는 강을 건넜다는 얘기를 사석에서 거리낌없이 하는 사람도 있습니다. 며칠 전 외교부에서 한미정상회담실무 준비를 하는 사람을 만나서 얘기를 하는데 '미국 측에서는 아주 완고하다'는 표현을 들었습니다. 문제는 이런 상황이 남북관계, 북·미관계가 병행발전을 하되, 우리에게는 한·미관계도 거기에 못지 않게 중요하다는 것입니다.

그 동안의 햇볕정책에 대해서 이론상으로는 반대할 이유가 전혀 없습니다. 그렇지만 한반도의 평화와 안정 그리고 통일을 궁극적인 1차목표로 하는 상황에서 볼 때, 한반도의 평화를 지켜온 것은 한·미동맹체제였지 햇볕정책이 아니었습니다. 그런 차원에서 문제는 다음 정권, 즉 차기정권이 한·미관계를 복원하는데 제 기능을 다해야 하는가의 질문을 제기할 수 있습니다. 지금부터라도 준비를 잘 해나가야 하는 것이 지금 우리에게 주어진 과제가 아닌가하는 생각이 듭니다.

박종철(통일연구원 선임연구위원)

여러분이 질문해주신 것을 포괄적으로 묶어서 말씀드리겠습니다.

1. 남북기본합의서 발효 이후, 남북관계와 북·미관계

우선 지난 10년 동안을 관찰해보면, 특히 부시행정부 등장 이후 현 상황에서 앞으로 북·미관계가 어떻게 될 것인가, 그것이 또 남북관계에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것이 우리에게는 초미의 관심사입니다. 사실 10년 동안을 돌이켜보면, 반복적인 패턴이 나

타나고 있기 때문에 제가 말씀드리고 싶었던 것은 별다른 새로운 사실이 아니라는 겁니다.

이미 남북관계는 국제적인 문제, 특히 북·미관계와 밀접하게 관련되어 있고, 또 대량파괴무기문제, 군사문제, 남북간의 화해협력이 얽혀져 있습니다. 그 동안 남북기본합의서가 가능했던 것과 남북정상회담이후 6·15공동선언의 부분적인 이행이 가능했던 것은 남북관계와 북·미관계가 어떤 형태로든 병행적으로 갔었고, 또 핵문제와 미사일 문제의 해결구도가 잠정적으로 마련되어 있었기 때문입니다. 그런데 현재는 약간 불협화음이 생기면서 다시 남북관계라는 구조적 문제가 등장하고 있는 것일 뿐이다라는 것을 다시 한번 강조하고 싶었던 겁니다.

2. 북·미 관계의 전망

북·미관계의 전망에 대해서 제교수님께서 비관적인 전망을 해주셨는데 사실 지금 여러 가지 암초요인들이 많이 있습니다. 전망을 하자면, 첫째 긴장상태가 위기요인을 고조시키지 않고 지속되는 것을 상정해 볼 수 있고, 둘째 실제적으로 위기요인이 고조되는 상황이 있을 수 있습니다. 제교수님이 말씀하신 것과 같이 미국이 북한의 미사일수출 선박에 대한 검역을 한다거나 어떤 제한적인 군사조치가 일어나는 등 긴장이 고조되는 상황이 일어날 수 있습니다. 그런가 하면 대화를 통해서 직접적으로 문제를 해결하는 과정이 있을 수 있고 그렇지 않으면 대돌파구가 열릴 수 있는데 제 생각에는 위기가 발생할 가능성을 전혀 배제할 수는 없지만, 그 위기가 적절하게 통제될 가능성이 큽니다. 그렇다고 당장 한두달내에 전면적인 협상이 마련될 것 같진 않으며 일종의 긴장이 지속되어 가면서도 대화를 모색하는 구도가 병행될 것이라고 생각합니다.

우리에게 시간이 별로 없기 때문에 올해를 넘기고 내년으로 가면 경수로 사업의 진전상황이나 미사일에 대한 모라토리엄의 기한 때문에 긴장이 고조될 가능성이 있다는 것이 우려되는 상황입니다.

3. 남북관계의 전망

북한과 미국의 우려되는 관계 속에서도 남북관계에서는 이산가족 문제라든지 제한적인 몇 개의 경영프로젝트가 완전히 불가능한 것은 아니라는 희망이 있습니다. 그리고 우리가 양쪽의 두 가지 노선을 다 추구해야하는 부담을 안게 됩니다. 한쪽으로는 남북관계를 진전시키면서 미국의 세계전략에도 부응해야 하는 부담이 생깁니다. 그렇게 되면 결과적으로 우리가 경제적으로나 안보적으로 양측에서 부담을 안게되며, 대북지원도 해줘야 되고 미사일 해결에 대한 보상도 해줘야합니다. 게다가 한미동맹을 강화하는 데에 따른 군사적인 부담도 늘어날 가능성이 있지 않나 하는 우려가 됩니다.

4. 한·미 역할 분담론

한·미 역할 분담론에 대해서, 역할 분담은 어떻게 보면 한국과 미국의 역할이 완전히 분리된 것이라기 보다는 상호조정된 상태에서 협조를 전제로 하고 있는 것입니다. 한국은 전혀 대량파괴무기 문제를 모르는데 남북문제만 해결한다라는 의미의 역할 분담이라기 보다는 그것이 어떤 형태로든지 공동제품을 생산하기 위한 assembly line(일관 작업 배치)상태에 있기 때문에, 노동분업이라는 얘기를 할 수 있고 그 과정에서 한국과 미국의 협의는 불가피하다고 생각됩니다.

5. 4자회담에서 재래식 군사문제를 논의할 가능성

현상황에서는 4자회담에서 재래식 군사문제를 논의할 가능성은 상당히 낮다고 생각됩니다. 왜냐하면 4자회담 자체가 지금 동력을 잃어버렸고 또 4자회담제안 때와는 달리 남북한간에 제한된 목적이긴 하지만 군사적인 실무회담도 있고 미국이 직접 군사적인 문제에 관심을 가지고 있기 때문에 그것을 4자회담으로 다시 가지고 가서 거기서 긴장완화분과위원회에서 긴장완화문제를 논의한다는 것은 지금 상황에서는 적실성이 떨어진다고 생각합니다.

6. 3자회담

3자회담에 대해서는 한가지 대안을 낼 수 있겠지만 역시 미국이 3자회담에 대해 부시가 어느 정도 긍정적인 입장을 가지고 있을 것인가에 대해서는 유보적인 생각이 듭니다. 북한도 여전히 반대하는 입장을 하고 있습니다. 3자회담이 만약 가동된다면 가능한 형태는 3자회담 전체회의를 하고 그 틀 안에서 북미회담을 하면서 남북회담도 병행하는 이중구도가 되는 겁니다. 그야말로 3자회담 틀 내에서의 한미간 구조적인 역할분담이 이루어져야될텐데 그것도 역시 복잡한 구도를 가지게 될 것입니다. 그런데 실제적인 3자회담이 되든 안되든 여러 가지 이슈들 즉, WMD문제와 남북간의 화해협력의 문제에 대한 우선순위를 조정하는 측면에서의 한미간 역할협조나 역할분담에 대한 논의는 필요할 것이라고 생각됩니다.

제2주제 토론 및 답변

조건식(남북회담사무국 상근위원)

이교수님 발제 논문은 남북문제가 이제 총론에서 각론으로 구체화되고 있는 현실을 보여주고 있는 것이라는 느낌이 들며 몇가지 견해를 말씀드리고 싶습니다. 그런데 이렇게 대안을 제시하는 것이 아주 어려운데 이교수님께서 구체적인 대안을 제시하셔서 앞으로 진지하고 심도있게 검토하여 발전시킬 필요가 있다고 생각합니다.

1. 남북기본합의서 이행에 관한 의정서에 대한 평가

이교수님의 남북기본합의서에 대한 평가 중에서 현 정전협정체제를 평화체제로 전환할 때 법적 장치로 남북기본합의서의 틀을 이용하는 것이 바람직하다라는 견해에는 상당히 동감 합니다. 그런데 한반도 평화체제를 규정하는 문건의 형식, 여기에 대해서는 이교수님께서 제시하는 의정서가 하나의 대안으로 모색될 수 있겠지만 조금 더 구체적인 논의와 연구가 필요하다고 생각합니다.

정부입장에서는 형식보다는 내용과 이행이 더 중요하다고 생각합니다. 그래서 남북기본합의서 5조의 후속조치로 군사공동위원회의 틀 내에서 한반도 긴장완화와 신뢰구축, 평화체제 구축문제를 논의하고 합의의 형식도 정해나가는 것이 바람직하다고 생각하고 있습니다.

또 한가지는 한반도 평화체제구축과 관련하여, 불가침을 보장하는 방법으로의 집단적 자위권행사는 다자간 조약형이 적합하다고 제시하셨습니다. 여기에 대해서 저는 조금 다른 시각에서 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다. 우선 남북문제를 다자간 군사형식으로 풀어나가야 되는가에 대한 근본적인 문제를 제시할 수 있겠고, 또 북한에 가장 큰 영향력을 끼치고 있는 중국의 외교안보정책으로 추측해보면 집단적 자위권을 행사하는 조약은 성사되기 어려울 것이라는 생각이 듭니다. 따라서 이 문제는 남북이 합의하고 미국과 중국이 지지·보장하는 형식을 취하되 그 형식이 다자간 조약문서형태가 되는 것에 대해서는 조금 더 검토할 필요가 있다고 봅니다.

기본적으로 정부입장에서 조금 설명을 드리면, 평화체제 구축은 한반도 문제에 가장 중요하고 본질적인 과제입니다. 동시에 이것은 동북아질서의 근본적인 문제와 관련이 있습니다. 이 문제는 남북한을 떠나서, 주변국가들 간에 이해가 첨예해질 수 있는 아주 예민한 문제입니다. 남북정상회담 이후 남북화해협력이 진전되면서 우리 사회에 한반도 긴장완화와 평화체제 구축이 논의될 수 있다는 가능성이 증대되고 있습니다. 그러면서 이 평화협정체결 문제와 관련하여 언제할거냐는 시기문제, 서명 당사자는 누구를 할거냐 등 체결이후의 제반 국제법 문제 등이 제기되고 있습니다. 한반도 상황이 변하는 것은 이교수님께서 지적한 바 있듯이, UN사령부 해체문제, 비무장지대 관리문제, 주한미군철수문제, 작전통제권 회수문제 등 이런 복잡한 문제들이 시기에 맞지 않게 논란이 될 우려가 있습니다. 정부로서는 한반도 평화정착을 꾸준히 노력하고 있습니다. 그래서 박정희대통령시대 때 6·23선언이 있었고, 90년대 초반 남북기

본합의서가 있었으며 4자회담이 추진되었고, 6·15공동선언이 있었습니다.

2. 한반도 평화유지를 위한 단계

한반도 평화가 확고히 유지되려면 세 가지 정도가 필요합니다.

첫 번째로 대개 남북간의 실질적인 협력관계증진을 통해서 북한의 대남의존도가 높아지고 남북간 평화유지가 필요한 상황이 우선 조성되어야 합니다. 이것이 정부가 우선적으로 생각하는 것입니다. 두 번째로 군사적인 신뢰조성과 긴장완화, 거기에 따른 군비통제가 이루어지고, 전쟁위협요소가 축소되어서 조금 더 발전된 형태로 나아 가야할 것입니다. 그러므로 말로만 평화 운운하는 이 부분은 잘못하면 논쟁만 불러일으킬 수 있기 때문에 이런 단계 개념을 가졌으면 좋겠다는 겁니다.

마지막 세 번째로는 한반도 평화체제가 제도화되어야 할 것입니다. 그래서 평화증진과 유지에 기여하는 남북간 정치·군사적 관계가 형성된 가운데 평화협정이 체결되는 것이 바람직하다는 입장에서 평화정착문제를 단계적으로 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 봅니다.

먼저 제1단계는 남북화해협력단계를 추진해나가고 있고, 제2단계로서는 관련당사자간의 상호위협이 감소되고 관계가 정상화되는 단계가 될 수 있습니다. 제3단계로서는 실질적인 평화상태가 조성되고 평화체제가 제도화되는 단계입니다. 그러나 현재의 상황은 제3단계로 가는 길이 멀다고 하겠습니다. 그래서 제1차 남북정상회담을 통해서 제1단계 과제인 화해협력이 증진된 상태이고, 이를 기반으로 해서 제2단계로의 진입을 지향하고 있다는 평가를 내릴 수 있겠습니다. 이런 점에서 볼

때, 당장 평화협정을 체결한다거나 하는 한반도 안보체제의 근본적인 변화를 가져올 상황은 아니라고 봅니다. 따라서 향후 통일헌법이 필요하다고 해서 지금부터 통일헌법을 논의한다면, 부작용이 상당히 크기 때문에 이렇게 단계별로 진전시키는 것이 좋을 것입니다.

한반도 평화체제 구축은 당연한 실천과제이고, 확고한 안보태세와 화해협력이 병행해야한다는 생각입니다. 그리고 남북기본합의서에 합의된 내용이 분명히 있는데, 이행이 용이한 군사적 신뢰구축조치, 즉 예를 들자면 직통전화를 설치하거나 쌍방간의 부대이동을 사전에 통보해주는 것을 통해서 신뢰를 구축할 수 있다고 봅니다. 이교수님께서 잘 언급해 주셨는데, 우선 군사공동위원회가 가동 되어야합니다. 그것이 상당히 중요한 문제입니다. 그렇지 않으면 남북군사당국회담을 개최해서 문제를 풀어가고, 그 전에 가능하다면 4자회담도 개최하고 관련 국가들과 논의를 하는 것도 필요하다고 봅니다.

평화체제 구축은 하나의 조약이나 협정으로 이루어지진 않고 점진적이고 단계적으로 이루어지는 것이라고 봅니다. 특히 중요한 것은 평화체제는 이러한 방안의 문제가 아니라 실천의 문제가 더욱 중요하다는 것입니다.

제성호(중앙대학교 법학과 교수)

1. 남북기본합의서의 유효성문제

이장희교수님 논문에 대해서는 실행만 된다면 좋은 아이디어라고 생각됩니다. 그런데 문제는 남북기본합의서가 살아있는지 잘 모르겠습니다. 우리 정부가 국내적으로 법적 조치를 하는

것과 별도로, 지금 북한의 김정일 국방위원장이 6·15공동선언을 채택한 이후에 “기본합의서는 너무 이상적인 얘기들이고 너무 많은 합의들을 다 늘어놓고 있는데, 과연 실행가능한가” 했다는 얘기도 들려오고 있습니다. 김대중정부가 출범초기에는 남북기본합의서 이행에 대한 얘기를 많이 했었는데 6·15공동선언 이후에는 남북기본합의서 문제에 대해 언급을 하지 않습니다. 이러한 점에서 볼 때, 기본합의서가 살아있는지 의문이 듭니다. 6·15공동선언은 남북기본합의서를 사문화시키는데 기여까지는 아니지만, 그런 의미는 혹시 없는지 생각해 볼 필요가 있습니다. 이런 점에서 남북기본합의서를 살려야하는 노력이 먼저 선행되어야하고 필요한데, 그런 노력이 미흡하다고 봅니다.

2. 평화협정문제

북한이 과연 남한과 전쟁상태 종결을 내용으로 하는 남북기본합의서의 평화의정서를 체결하려고 할 것인가 하는 문제가 있습니다. 용어상 기본합의서이지만 실질적으로 평화협정이라고 할 수 있습니다. 기본적으로 북한은 미국과 전쟁을 했고 평화문제는 미국과 논의할 상황이라고 얘기하고 있습니다. 2년전 경의선 철도연결을 위해서 실무적인 논의를 할 때도 우리가 국방장관회담을 한 후에 이것을 남북간에 할 계획이었으나 북한은 북·미간, UN사와 북한간에 하려는 의도가 있어서 합의서를 채택한 후에도 몇 차례 더 회담을 했던 적이 있습니다. 이것은 기본적으로 북한이 포로송환문제, 전쟁상태종결을 위한 평화협정을 채택하지 않으려는 것이라고 볼 수 있습니다.

3. 4자회담의 필요성

아직까지 북한의 입장에 근본적인 변화가 나타나고 있지 않는 상황에서는 4자회담이 어렵다고 생각합니다. 그래서 이런 안을 부여하기 위해서는 우리가 노력을 해야하는 만큼 어려운 문제라고 봅니다. 포로송환, 거기다가 압류재산에 관한 문제는 청구권 문제인데 이런 문제를 논의하면 평화협상, 평화의정서 체결을 더 지연시키는 역할을 할 수 있기 때문에 그 내용은 제외하고 다른 별도의 차원에서 논의하고자 합니다.

그런 의미에서 4자회담을 통한 논의가 필요합니다. 현단계에서 평화협정이 이루어진다면 긍정적으로 볼 수 있지만, 그보다는 4자회담을 통해서 UN사와 북한간에 혹은 군사정전위원회의 정상화와 이행단계를 논의하는 것이 필요합니다. 그래서 우리가 지금 평화를 얘기하려면 DMZ내 4km에서 해야한다고 봅니다(DMZ에서 남북간의 양측거리가 4km입니다). 이것조차 하지않은 상황에서 재래식 전력문제를 얘기할 수 없습니다. 제견해로는 그 자체가 신뢰구축이고 평화를 위한 노력이기 때문에 군사정전위원회의 정상화와 DMZ에서 양측간의 군사대치해소와 군비통제 노력을 해야합니다. 4자회담 속에서 군사정전위원회를 가동하고 평화체제로의 전환문제를 다루어야 할 것입니다. 그래서 장기적으로 그 틀 속에서 군사정전위원회를 군사공동위원회로 대체하는 방법과 평화의정서, 평화협정 등의 문제를 논의해야 할 것입니다.

일단 4자회담이 가동되어서 그 틀 안에서 재래식 전력문제도 논의하여야합니다. 그리고 DMZ 4km의 문제도 해결돼서 군사적인 긴장도 완화하고, 남북간에 군사적 신뢰구축의 가능성이 높아지면 그것을 군사공동위원회로 전환시키는 것입니다. 우리

정부가 생각하는 2+4방안과 이장희교수님이 말씀 하시는 것은 그 후의 얘기가 아니겠는가하는 것이 제 생각입니다.

박영규(통일연구원 선임연구위원)

1. 한·미간의 역할분담론과 당사자해결원칙, 그리고 한·미 공조

논문의 4페이지에서 “여기서 한반도의 긴장완화와 신뢰구축은 남북한 당사자간의 문제로, 대량살상무기와 미사일문제는 북·미간의 협상의제로 분명히 할 필요가 있다. 이것은 6·15공동선언의 당사자해결원칙에도 부합된다.” 이렇게 말씀 하셨는데, 한·미간의 역할분담론과 당사자해결원칙은 어떤 상관관계가 있다는 측면에서 말씀 하셨는지 거기에 대해서 부연설명을 부탁드립니다.

그리고 이러한 역할분담론을 지속하는 것이 앞으로 한·미간의 대북정책을 둘러싸고 공조 해나가는데 있어서 바람직한 것인지, 그렇지 않으면 역할분담론보다는 대량살상무기를 포함해서 한반도 신뢰구축과 재래식 군사 위협감소를 한·미가 공동으로 협조하면서 해결해나가는 것이 한·미 공조차원에서 오히려 더 바람직하고 대북정책을 더 효율적으로 추진하는 방향이 되지 않을까하는 생각도 듭니다. 제 개인적인 생각으로는 후자가 더 바람직하다고 봅니다. 왜냐하면 지금 한·미간에 대북정책과 관련한 정책공조를 위협하고 있는 것이 역할분담이라고 보기 때문입니다. 특히 9·11테러이후 대량살상무기문제는 북·미간의 문제이고 재래식무기는 남북간의 문제라는 식의 인식에 대한 불만의 표시가 최근에 나타나고 있는 것이 한미간의 갈등을 조성하고 있습니다.

9·11테러이후 대량살상무기에 대한 미국의 시각이 변화된 것을 이해하면서 한·미공조를 해야한다고 말한다면, 9·11테러이전에는 북한의 대량살상무기가 미국에게 직접적인 위협이 아니었고, 9·11테러사건이후로 미국본토를 공격하고 위협하는 테러무기가 된 것이라고 보는 겁니다. 핵무기, 미사일, 생화학무기 등이 모두 테러무기가 된 것입니다. 예를 들어 미국에서 탄저균이 확산되면서 이미 북한이 생화학무기를 보유하고 있다는 정보를 갖고 있는 미국의 입장에서는 생화학무기도 바로 테러무기라고 보는 겁니다.

이러한 상황에서 미국이 북한의 대량살상무기에 대해 촉각을 곤두세우고 있는데 우리가 신경을 쓰지 않고 각자 해결하자라는 역할분담을 한다고 할 때 과연 한·미공조체제가 제대로 이루어져서 박종철 박사께서 말씀하신 것같이 한·미공조를 대북협상에 있어서 지렛대로 사용할 수 있을 것인가라는 문제가 제기되기 때문입니다.

2. 용어상의 문제: 4자회담의 가시화, 협정, 작전지휘권

논문 5페이지의 기본 방향 세 번째줄에서 설명하는 “그러나 2000년 6·15남북정상회담 후 2001년 1월말까지만 하더라도 북·미관계의 진전으로 교차승인의 가능성이 높아지자 4자회담이 구체적으로 가시화되면서...”라고 말씀하셨는데, 제가 알고 있기로는 4자회담의 마지막 제6차 본회담이 개최되었던 것이 99년 8월로 알고 있습니다. 그런데 여기서 지금 말씀하신 것을 보면 2001년 1월까지 되고 그 후에 4자회담이 구체적으로 가시화되었다는 것으로 이해가 되는데 사건표상에 착오가 있으신 건지 표현상에 착오가 있으신 건지에 대한 설명을 부탁드립

니다.

그리고 남북간의 평화조약이란 말을 쓰지 않으신 것에 대해서는 설명을 해주셔서 이해가 되는데, 협정이란 표현을 쓰지 않으신 것에 대해서는 8페이지에서 "협정은 비정치적·전문적·기술적 주제를 다루는 경우에 사용한다"고 하시면서 협정은 적절하지 않다는 말씀을 하시는 것 같습니다. 그런데 우리가 지금 "정전협정"이란 표현을 쓰고 있는데, 그러면 정전협정은 비정치적·전문적·기술적 주제를 다루는 경우가 아니라는 의미인지 말씀해주십시오.

27페이지에서 "국군에 대한 작전 지휘권 회수"를 말씀하셨는데 현재 우리가 유엔사령관측에 이양하고 있는 것은 작전지휘권이 아닌 작전통제권으로 알고 있습니다. 다시 말씀드리면 작전지휘권이라는 것은 군에 대한 인사라든가 군운영에 대한 것을 말하는 것으로서 엄연히 우리 나라 국군통수권자에게 주어져있는 것이고, 작전통제권 중에서도 평시작전통제권은 이미 이양을 받았습니다. 현재 문제가 되고 있고 앞으로 이양을 받아야 되는 것은 전시작전통제권이라고 알고 있는데, 작전지휘권이란 개념을 쓰신 것이 다른 의미를 부여하면서 쓰신 것인지 다른 설명하실 내용이 있으신 것인지를 여쭤보고 싶습니다.

송문홍(동아일보 논설위원)

1. 한반도 평화체제 제도화에 대한 문제

개인적으로는 한반도 평화체제를 구축하기 위해 구체적으로 어떻게 해야하는지에 대해 깊이 생각을 하지 못했는데, 이 논문을 통해서 많이 배웠습니다. 한반도 평화체제를 구축하기 위

해서는 제도화가 관건인데, 그러기 위해서는 전제조건이 필요하다고 생각합니다. 첫째로 북한이 변해야한다는 겁니다. 북한의 대남적화전술 같은 것들을 포기했다는 것이 분명히 명시적으로 나타나야 합니다. 두 번째는 국내적으로도 여론의 일치가 있어야 합니다. 예를 들어 6·15공동선언에 대해서 그 동안에 말들이 많았고, 연방제와 연합제에 대해서 지금까지도 많은 얘기들이 나오고 있습니다. 그 만큼 이 문제가 민감하고 국내적으로 여론을 모으기가 쉽지 않은 과제임에도 불구하고 한반도 평화체제라는 기본틀 자체가 바뀐 것에 대해서는 앞에서도 많은 말이 있었습니다. 이런 두 가지 전제 조건에 대해서 전제로 표현은 하지 않았지만, 포함된 상태에서 구체적인 제안을 하신 걸로 이해했는데, 제 생각을 확인해 주시기 바랍니다.

2. 2+4 체제

"2+4 format"에 대해서 말씀을 하셨는데 format이 조금 다른 것 같습니다. "4"가 남북한과 미국과 중국이라고 말씀하셨는데 일반적으로 그 전에 얘기했던 미·일·중·러의 한반도 주변 4강이 한반도 평화체제를 보장하던 것과는 차이가 있는 것 같습니다. 구체적으로 설명 해주시면 좋겠습니다.

3. 한반도에서의 국제문제와 국내문제에 대한 시각차이

근본적으로 한반도문제는 국제문제와 국내문제로 생각해볼 수 있습니다. 남북관계를 더 잘 추진하는 것이 물론 중요하지만, 우리의 관건은 국제문제로서의 역학, 즉 얼마나 잘 조화를 이루며 사람들의 동의를 이루어 내고 우리가 원하는 방향으로 이끌어내느냐는 것이라고 생각합니다. 그런 측면에서 볼 때,

남북기본합의서가 체결된 지 10년이 지났지만 개인적인 판단으로는 지난 10년간 별 진전이 없다고 느껴집니다. 제자리를 맴도는 것 같은 느낌이고, 그것은 단순히 국제문제들이 우리가 어쩔 수 없는 문제이기 때문에, 우리 힘 밖의 문제이기 때문에 우리가 어쩔 수 없지 않느냐고 하기에는 우리가 너무 변화가 없는 것 같습니다. 미국으로 하여금 한국을 자기편으로 두는 것이 너무나 중요하다라고 생각하게 하고, 중국으로 하여금 마찬가지 생각을 하게 하고, 그럼으로써 우리가 우리 스스로 수준을 좀더 크게 가지고 나가는 노력이 구체적으로 이루어져야 한다고 생각합니다.

그것과 관련하여 막연한 얘기지만 제 나름대로 생각하는 한 가지 대안을 말씀드리자면, 그것은 통일부와 외교부가 분리되어 행동한다고 느낄 때가 참 많다는 겁니다. 한반도문제가 통일부에서는 '국내문제다', '남북관계문제다'라는 시각으로 보는 경향이 강합니다. 반대로 외교부 쪽에서는 이것은 국제문제이고 중국, 미국과 얘기를 해야한다는 쪽이 너무 강합니다. 이것이 지난 10년 동안 잘 조화되고 섞여오지 않았다고 느껴집니다. 그런 측면은 앞으로 발전과 조화를 위해서 자체적인 노력이 좀 더 필요하다고 생각합니다.

이장희(한국외국어대학교 법과대학장)

1. 보장문서를 다자간 조약형으로 푸는 문제

'2+4'를 다자간, 쉽게 말하면 앞에 있는 의정서 평화문서를 먼저 체결하고 그 후에 미국과 중국이 우리와 별도로 보장문서를 체결하는 독립형보다는 남북한도 포함되고 미국, 중국도 포

함된 다자간에 풀어야되는 이유는, 미국, 중국이 독립적으로 합의해서 하는 것은 실천성이 별로 없기 때문입니다. 그러므로 다자간 체제 속에서 하는 것이 실천가능성이 있다는 측면에서 제시한 것입니다.

2. 조국장님께서 정부의 입장을 기본적·단계별로 잘 설명하셨는데, 여기에 대해서 큰 이견은 없습니다.

3. 국제 조약과 본 논문에서 제시한 평화문서 내용 속에 있는 포로송환, 압류재산에 관한 내용을, 이것보다 더 약한 것도 수용하지 않는 북한이 과연 받아들일 수 있을 것인가?

이 문제에 대해서 공감은 합니다만 기본적으로 남북한간에도 얘기할 것은 얘기 해야한다고 봅니다. 따라서 낮은 차원이든 높은 차원이든 간에 그것을 모델로 제시한 겁니다. 실천문제는 여러 가지 면에서 기술적인 문제이고, 4자 회담에서 이 문제를 풀어야된다는 점은 저도 상당히 동감을 합니다.

4. 남북간의 긴장완화와 신뢰구축문제를 북미간 대량살상 무기와 미사일문제로 다뤄야한다고 쓴 이유는?

남북간에 평화문제를 다루는 것을 북한이 항상 반대해왔습니다. 남북기본합의서를 통해 불가침문제는 한반도를 통해서 하니까 평화문제는 북·미간에 하겠다고 주장합니다. 그래서 평화문제 당사자로서 항상 남쪽을 제외했습니다. 이와 관련하여 긴장완화와 신뢰구축, 즉 평화문제인데 이것은 남북한이 스스로 노력을 하면 되지 않느냐는 차원에서 정리한 것입니다.

5. “2001년 6·15 남북정상회담 후 2001년 1월말까지만 하더라도 북·미관계의 진전으로 교차승인의 가능성이 높아지자 4자회담...”에 대한 추가설명

6·15 남북정상회담 이후, 북·일관계와 북·미관계의 정상화 가능성이 상당히 높아졌습니다. 왜냐하면 우리가 90년과 92년에 한·중, 한·러수교를 이루었는데 북한의 입장에서는 북·일관계와 북·미관계가 풀리지 않았으니까 공평하지 않다고 생각했기 때문입니다. 그런데 6·15남북정상회담 이후에 북·미관계와 북·일관계에 대해 남한이 상당히 협조적으로 나왔기 때문에 이런 교차성이 높아진다는 차원에서 4자회담의 가능성이 높아졌다고 말씀 드린 것입니다. 4자회담이 말씀드린 대로 99년 8월달에 2개 분과위원회를 만들고 결정된 건 사실입니다.

6. “국군에 대한 작전지휘권이 UN사령관에게 ..”라고 했는데, “작전지휘권”이 아니라 “작전통제권”이 아닌가?

“작전지휘권”이란 말을 영어로 말하면 operational command이고 “작전통제권”은 operational control입니다. “작전지휘권”은 인사문제와 군사문제가 모두 포함되고, 작전통제권은 군사권만 포함됩니다. 여기서 우리가 2가지를 생각해봐야하는데, 작전지휘권은 50년 7월에 소위 공한을 통해서 넘겨줬습니다. 여기서 애매한 점은 우리가 UN에 넘겨준 것이지, 미국에 넘겨준 것은 아니라는 문제입니다. 미국이 작전통제권을 갖고 있다는 얘기를 많이 하는데, 사실 이것에 대한 변화가 74년과 78년에 왔습니다. 그 때 한미연합사 창설 같은 기술적인 문제가 있었습니다.

그리고 50년 7월에 작전지휘권을 넘겨줄 때 무조건 넘겨준

게 아니고 소위 말하는 '적대관계가 계속되는 동안'이라는 조건이 있었습니다. 그 다음에 합의의사록에 의해서 53년에 정전협정이 끝나고 난 뒤에 한미간에 합의의사록에 의해서 또 하나의 새로운 변화가 있었습니다. 논문에 표현된 "작전지휘권"은 "작전통제권"으로 고치겠습니다.

7. 한반도의 평화체제 구축을 위해서는 상대의 변화가 전제되어야 하는데, 과연 북한이 변화를 어떻게 보느냐는 문제.

이 부분에 대해서는 저도 상당한 공감을 하고 있습니다. 국내의 국민적 합의를 얻어야되기 때문에 제 논문의 현상유지적인 평화체제구축이란 말은 바로 그런 측면에서 92년 남북기본합의서 5조에 맞습니다. 평화상태가 공고화될 때까지는 현 정전협정 체제를 준수하자, 이것이 현상유지적인 평화체제 방법입니다. 그런 면에서 송문홍위원님의 견해와 어느 정도 일치된다는 생각이 듭니다.

8. 일반적으로 알고 있는 것과 다른데 여기서 제시하고 있는 2+4는 어떻게 정리가 될 수 있는가?

'2+4'에서 흔히들 2는 남·북한, 4는 미·일·중·러 이렇게 생각을 할 수 있는데, 제 논문에서 '2+4'는 조금 다른 의미로 보시면 되겠습니다. 제 생각으로 '4'는 남북한이 포함된 건데 앞으로 더 많은 토론이 필요하다고 생각합니다.

<행 사 일 정>

14 : 00～14 : 20 등록

14 : 20～14 : 30 개회식

● 개 회 사: 서병철 (통일연구원 원장)

14 : 30～17 : 00 학술회의: 발표 및 토론

● 사 회: 박영호 (통일연구원 통일정책연구실장)

● 발 표: 박종철 (통일연구원 선임연구위원)

『남북기본합의서 이후 남북관계 전개와 전망』

이장희 (한국외국어대학교 법과대학장)

『남북기본합의서와 평화체제 구축 방안』

● 토 론: 조건식 (남북회담사무국 상근위원)

제성호 (중앙대학교 법학과교수)

박영규 (통일연구원 선임연구위원)

송문홍 (동아일보 논설위원)