

남북한 화해를 위한 정치·군사협력 방향

서 주 석
한국국방연구원

이 글의 내용은 발표자의 개인적 견해이며 발표자가 소속된 기관의 입장을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

<요 약>

새 정부의 출범 이후 적극적인 대북 화해·협력 정책이 추구하고 있는 가운데 실제로 남북 당국간 대화는 거의 이루어지지 못하는 '기대 밖'의 상황이 계속되고 있다. 우리의 변화에도 불구하고 남북관계의 의미 있는 전진이 억제되는 현 상황의 의미는 무엇인가.

이 글은 남북 교류 및 협력에서 정치·군사 문제가 갖는 상황의 전반적 규정력 내지 선결성을 감안하여 보다 적극적인 대책 마련이 중요하다는 인식에서 출발했다. 여기에는 현재 극도로 경색되어 있는 남북한간의 정치·군사관계를 회복하고 장차 협력을 증진시키기 위한 나름대로의 정책 방향과 제도적 장치들이 서술되어 있다.

남북간 직접 대화의 단절과 더불어 정치·군사 문제의 해결을 위한 여러 수단이 무력화된 원인은 물론 북한의 경직된 태도에 있다. 특히 새 정부가 화해·협력에 입각한 전향적 대북 정책을 추진하고 있는 가운데 북한의 책임은 더 두드러져 보인다. 북한은 냉전 종식으로 외부 후견 세력이 사실상 소멸한 데다가 내부의 경제적 활력도 거의 소진되어 계속해서 심각한 경제 위기를 겪고 있으며, 이를 위해 대서방 관계 개선을 추구하면서 동시에 매우 적대적인 대남 태도를 보이고 있는 것이다. 최근 김정일 체제가 공식 출범하면서 기대되었던 유연한 대내외 정책이 거의 나타나지 않고 있는 점에 비추어 당분간 이같은 상황은 지속될 것이다.

그렇지만, 이처럼 문제를 어려운 상황 탓과 상대방에 대한 비난으로부터 접근한다면 해결책은 있을 수 없다. '발상의 전환'을 통한 과감한 정책이 필요한 것이다. 그동안 상대방에 대한 남북한의 정책이 매우 고정화되어 있는 것 같으면서도 상당한 변화와 수용의 자세를 보여 왔다는 점을 교훈으로 삼아 보다 유연한 접근을 추구해야 할 때이다.

여기에서 정치·군사 문제의 해결을 위한 중요한 수단으로서 특히 강조된 것은 남북기본합의서와 4자 회담이다. 물론 두 수단 모두 현재는 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다. 1990년대초 고위급 회담의 결과 탄생한 남북기본합의서 체제는 거의 모든 남북 문제를 쌍

방의 합의된 의사로 풀기 위해 매우 중요한 장치였으나, 현재 북한의 거부로 가동되지 못하고 있다. 1996년에 북한의 정전체제 무실화 기도에 적극 대처하기 위해 한·미가 공동 제의하여 1997년말부터 본회담이 개최되기 시작한 4자 회담은 한반도의 평화체제 구축을 위한 매우 중요한 장소이지만 현재까지 일부 절차상의 진전을 제외하고는 의미 있는 합의를 이끌어내지 못하고 있다.

그렇지만, 정치·군사 협력을 위한 새로운 접근에서 우리가 기초로 삼아야 할 것은 결국 남북기본합의서 체제이다. 이 문서의 역사적 중요성과 더불어 거의 모든 분야를 포괄하는 현실적 유의성을 감안해서 이 체제의 재가동을 위한 정책적 노력을 더욱 강화해야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 1994년에 추진되다가 중단된 남북 정상회담의 재추진 문제도 검토할 필요가 있다.

또한 4자 회담을 통한 평화체제 구축 노력 역시 지속적으로 추진되어야 한다. 여기에서 특히 강조할 것은 4자 회담으로 한반도 평화 문제가 '국제화'되기는 하였지만, 결국 평화관리 체제의 구축은 남북간에 이미 합의된 군사공동위가 중심이 되어야 한다는 것이다. 주한 미군 문제 등 기타 문제들은 우리 안보를 위해 진실로 유용한 수단이고 심각한 문제이기는 하지만, 직접 당사자인 남북한이 중심이 되는 구도로 미래를 위한 실계를 진행해 나가야 하는 것이다. 장차 통일 구도까지 염두에 둔 신뢰 구축과 군축 문제를 위한 유연한 접근도 충분히 재검토되어야 한다.

I. 문제의 제기

'국민의 정부'가 출범하면서 이른바 '햇볕론'에 입각한 대북 포용정책이 추진되고 있다. 물론 상황에 따라 적극적인 남북 교류·협력이 가끔씩 유보될 때도 있지만, '평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계 개선'이라는 정책 목표 아래 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 불용(不容)하고 흡수통일을 배제하며 화해·협력을 적극 추진한다는 '대북 3원칙'은 간단없이 유지되고 있다.¹⁾ 새 정부의 적극적 포용정책은 과거 우리 정부의 강경한 대북 정책이 남북관계의 경색과 대화의 단절을 초래했다는 세간의 지적을 수용한 것일 뿐더러 '3단계 통일론'으로 대표되는 김대중 대통령의 확고한 대북관 및 통일 의지를 반영한 것이다.²⁾ 특히 김 대통령은 1999년초 벽두부터 한반도 냉전구조의 해체와 더불어 대북 문제 해결의 일괄타결을 위한 장기 포괄적 접근 방안을 제시함으로써 한·미간의 새로운 공조의 화두(話頭)를 제시한 바 있다.

이같은 정책적 전환은 당초부터 상당한 기대를 불러 일으켰다. '문민의 정부' 시절에 북한 핵 문제와 김일성 사망 등을 거치면서 남북관계가 최악의 국면으로 치달았던 데 비추어 이같은 저간의 사정으로부터 비교적 자유로우면서 대북 문제에 대해 비교적 합리적으로 접근하는 것으로 인정받아 오던 김 대통령의 집권으로 남북 관계의 물꼬가 조만간 트일 것으로 판단되었던 것이다.

물론 부분적으로 이같은 판단이 모두 그른 것은 아니다. 새 정부 들어 1998년 3월에 적

1) 통일부, 「'국민의 정부' 대북정책 추진 기초」, 국무회의 보고자료, 1998. 3. 26.

2) 아·태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론 : 남북연합을 중심으로」, 아태평화출판사, 1995; 서주석·김규섭, 「'98 대북정책 방향과 군사대책 조정 방안」, 한국국방연구원 연구보고서, 1998. 4. 등 참조.

십자 회담이 추진된 데 이어 4월에는 베이징에서 차관급 회담이 열렸다. 또 6월에는 정주영 현대그룹 회장이 소떼를 몰고 방북해서 금강산 관광에 대한 과거의 합의를 재확인하고 조만간의 사업 추진에 합의했다. 이에 따라 11월부터는 금강산 관광 사업이 본격 추진되어 1999년 4월 현재 5만여명이 북녘의 금강산을 방문했고, 이밖에도 현대그룹은 북한의 조국평화통일위원회와 서해 지역의 공단 조성 및 수리조선업과 자동차조립 사업, 평양 체육관 건립 등을 추진하기로 합의한 바 있다. 또 작년 10월에는 제네바에서 4차 회담 제3차 본회담이 열려 그동안 걸림돌이던 분과위원회 구성 문제를 타결시켰고, 1999년 1월에는 제4차, 4월에는 제5차 본회담이 후속적으로 열린 바 있다.

그렇지만, 이같은 성과에도 불구하고 남북 관계는 여전히 당국간 대화의 중단이라는 국면에 머물러 있으며, 이 점에서 아직도 평화 정착과 본격적 교류·협력을 위한 돌파구가 열리지 않고 있다. 작년 4월의 차관급 회담이 결렬된 이래 아직까지 당국간 회담이 추진되지 못하고 있는 가운데, 6월에 강릉 잠수정 침투 사건이 발생했고 7월에도 침투공비 시신 발견이 있었다. 또 지난 8월에는 일부 언론에서 영변 북서쪽 금창리 지역에 대한 지하시설 건설이 핵의혹과 관련된 것이라는 보도가 나왔고, 그무림 북한이 '인공위성'이라고 주장하는 대포동 1호 미사일(로켓 추진체) 시험발사가 있어 우리뿐 아니라 일본 및 미국 등 주변국으로 하여금 극도의 경계감을 유발했다. 11월과 12월에는 북한의 반잠수 무장 간첩선이 우리 경기 서해안 지역과 여수 앞바다 지역을 침투하려다 실패했고, 후자의 경우에는 군의 경계망에 걸려 격침되기도 했다.

이처럼 우리쪽의 변화에도 불구하고 남북 관계의 경색이 지속되는 것은 무슨 이유이며, 이 문제를 풀어갈 방법은 과연 어떤 것이어야 하는가? 현재 상황에서 볼 때 상황이 이처럼 꼬이게 된 데에는 북한이 구태의연한 '통미봉남'(通美封南) 정책을 버리지 못하고 있을 뿐더러 오히려 김정일 체제를 현재의 성격 그대로 강화하고자 하는 데에 근본적인 원인이 있다고 하겠다.

잘 알려진 대로 북한은 장기간의 대미 협상 끝에 작년 6월에 기존의 군사정전위원회(이하 군정위) 기능을 상당 부분 대행하는 '유엔사·북한군 장성급 회담'의 개최에 합의했고, 8월말부터 9월초까지 열린 뉴욕 고위급 회담에서는 제네바 미·북 핵합의의 근본 구도인 쌍방의 핵 동결과 경수로·중유 지원 부담을 재확인하면서 그동안 중단되어 온 핵연료봉의 봉인 작업 재개 및 최근 문제시된 지하 핵시설의 사찰을 위한 협의에도 응하겠다고 밝혔다. 또 북한은 앞에서 언급한 대로 4차 회담 3차 본회담에서 미측과의 단독 회담을 통해 분과위 구성에 합의하기도 했다. 결정적으로 북한은 앞에서 언급한 금창리 지하핵의혹 시설에 대한 사찰 문제를 둘러싸고 미국과 다섯 차례의 협상 끝에 1999년 3월에 2회 이상의 현장 방문조사와 이에 대한 미국의 이면(裏面) 식량 제공 등이 타결된 바 있다.

이처럼 북한이 한반도 '식민지화'의 주범으로까지 비난하는 미국과는 여러 협상 테이블을 가지면서도 남북 관계를 굳이 경색시키는 점에 대해 심각히 검토할 필요가 있다. 요컨대 남북관계 경색의 근본적 원인으로서 북한쪽의 입장 내지 사정은 그들 체제의 근본적 성격과 관련한 정치적 문제이며, 더 나아가 북한을 개혁과 개방으로 나아가지 못하게 하는 현재의 김정일 중심의 '군부의존 위기관리 체제'와 관련된다는 점에서 군사적 문제이기도 하다.³⁾ 이 점에서 이 글은 현재 우리 정부가 주로 경제 교류·협력을 대북정책의 가장 중

3) 현재의 북한 체제에서 군부의 위상이 매우 제고한 사실에 대해서는 거의 모든 논자들의 견해가 일치하며, 다만 김정일의 절대 권력과의 관계에 관해서는 ① 김정일이 군부를 완전 통제하면서 이용하고 있다

요한 수단으로 간주하고 있음에도 불구하고, 여전히 남북 관계를 근본에서부터 규율하는 정치·군사 문제에 대한 상황 인식 및 나름대로의 해결책 제시의 방법을 제시하고자 하였다.

남북한간의 정치 및 군사 문제 가운데 특히 중요한 것은 1990년대 초반에 체결한 남북 기본합의서 체제의 재가동 문제와 더불어 1994년에 추진되다가 김일성 사망으로 인해 중단되어 버린 남북 정상회담 문제, 그리고 남북기본합의서 체제의 한 부분으로 구성되기로 합의한 남북군사공동위원회 및 그 뒤 1996년 한·미의 제의로 진행되고 있는 4자 회담에서의 한반도 평화 문제에 대한 논의 등이 될 것이다. 여기에서는 주로 남북기본합의서의 재가동 및 4자 회담 등을 통한 평화체제 구축 문제에 대해 주된 관심을 기울이고자 한다.⁴⁾

II. 한반도의 정치·군사상황과 남북한 화해의 필요성

1. 남북간의 정치·군사 상황

현재 남북한간에는 정치·군사 면에서 극도의 적대 관계가 자리잡고 있다. 물론 50여년 동안의 대립 구도 속에서 1950년의 한국전쟁과 1960년대말의 대규모 무장공비 침투 사건, 1983년의 아웅산 폭파사건 등 북한에 의한 대남 도발이 끊임없이 전개되는 가운데, 한반도에는 전쟁의 위험이 가신 적이 없었다. 그렇지만, 최근의 적대 관계는 1990년대초의 냉전 종식 이후 상호 관계가 어느 정도 안정될 것이라는 전망이 있었고, 실제로도 1992년의 남북기본합의서에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계라는 것을 인정”한 뒤에 나온 것이라는 점에서 과거와 다소 다른 독특한 ‘탈냉전적 의미’를 내포하고 있다.

이는 한 마디로 냉전 종식으로 미국이 유일 초강대국이 된 상황에서 두 공산 후견세력의 몰락 또는 변신으로 국제적 고립이 심화된 데다 사회주의 체제의 근본적 한계에 더해 주체사상의 폐쇄성으로 국내적 위기 타개가 쉽지 않은 북한 정권의 나름대로의 생존 전략의 결과라고 할 수 있다. 북한은 중·러와의 전통적 우호 관계를 회복함과 동시에 미·일 등 대서방 관계를 정상화하여 체제 생존을 국제적으로 보장받는 동시에 극심한 경제 위기와 식량난에 허덕이는 자국 경제를 부양할 외부 지원을 갈구하고 있다. 사실 주체사상이 자기 활동의 원리로까지 규정되어 있는 북한의 특성상 어쨌든 이같은 ‘대외 지향적’ 또는 더 나아가 ‘대외 의존적’ 태도는 여러 면에서 자존심이 손상받는 일이며, 이 점에서 그들은 체제 생존을 위한 ‘대안적’ 위협 세력이자 현실적으로도 ‘흡수 통일’을 추진할 만하고 보는 한국을 적대시하고 당국과의 관계를 단절함으로써 내부적 결속을 도모하고 있다.

는 입장과, ② 김정일과 군부가 상호 ‘공생 관계’에 있다는 입장, ③ 사실상 김정일이 군부에 절대 의존하면서 ‘꼭두각시’와 같다는 입장 등 여러 가지가 제시되고 있다. 김구섭·서주석·고성윤, 『북한 군부의 위상과 대외 정책 전망』, 한국국방연구원 보고서, 1997. 1. 참조.

4) 이 문제들에 더해 주한미군과 한·미 동맹 문제도 한반도의 주요한 군사문제의 하나인 것이 사실이다. 최근에는 이 문제를 둘러싸고 북한의 태도가 변한 것이 아닌가 하는 논란도 국내에서 제기된 바 있었으나, 우리 당국도 한반도 평화체제가 구축된 뒤에 한·미가 해결할 문제라는 입장을 밝혔고 북한 역시 당국자 성명과 4자 회담 제5차 본회담에서의 발언 등을 통해 주한미군 철수 입장을 과거와 같이 천명함으로써 논란이 과거로 돌아간 느낌이다. 여기에서는 이 문제를 별도로 따지지 않고 한반도 평화체제의 구체적 실현 모습에서 고려한다는 구상을 제시하였다.

이같은 북한의 대남 태도는 '태생적'인 것이기도 하지만, 그동안 보여준 북한의 비일관적인 자세를 고려할 때 정책적 선택의 결과이기도 하다. 즉, 북한은 체제 생존의 의미를 '우리식 사회주의의 고수 및 완전 승리'에 두고 있으며, 이를 위해 가장 심각한 위협을 제기한다고 보는 한국과의 적대 관계를 계속 끌고 나감으로써 체제의 생존을 소극적이거나 보장받는 것으로 판단하고 있는 것 같다.

북한은 이를 위해 전통적인 대남 통일전선을 1993년 무렵부터 다시 재강조하기 시작했다. 즉 남북관계가 북한의 NPT 탈퇴를 계기로 최악의 위협 국면으로 치닫던 때였던 그해 4월 7일에 김일성은 이른바 「조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령」(이하 「10대 강령」)을 제시하여 “북과 남은 현존하는 두 제도, 두 정부를 그대로 두고 각당·각과·각계 각층의 모든 민족성원들을 대표할 수 있는 범민족 통일국가를 창립하여야 (하고) … 서로 다른 사상과 이념·제도의 존재를 인정하고 존중하며 … 주의·주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 (하고) … 접촉·왕래·대화를 통해 전민족이 서로 이해하고 신뢰하여 단합해야 한다”고 주장하였던 것이다.⁵⁾

1994년 6월에 북한 핵문제에 의한 '전쟁 일보직전'의 상황에서 반전되어 급작스럽게 남북 정상회담을 위한 대화 재개를 추진하던 북한은 김일성의 사망으로 일단 이를 연기했고 그 뒤로는 이 문제를 전혀 언급함이 없이 '조문 파동'에 대한 당시 김영삼 정부의 태도를 극렬히 비난하는 자세로 일관했다. 후계자인 김정일에 의한 대남 적대 정책의 계승은 이같은 현실적 입장과 더불어 1997년 8월에 발표된 이른바 「8.4 로작」에서 더욱 분명해졌다. 이 문건에서 김정일은 김일성이 제시한 「민족대단결 3원칙」과 「고려민주연방공화국 창설안」, 그리고 앞에서의 「10대 강령」을 '김일성의 조국통일 3대 현장'이라고 규정하면서, “남조선 당국자들이 온 민족의 기대에 맞게 오늘의 반민족적이며 반통일적인 대결정책에서 벗어나 실지 행동으로 긍정적인 변화를 보인다면 우리는 그들과 아무 때나 만나”겠다고 선언함으로써 남북 대화를 위한 우리의 우선적 입장 변화를 요구하고 나섰다.⁶⁾ 이같은 북한의 태도는 1998년 당보·군보의 「신년 공동사설」이나 4월 19일의 김정일의 「대남 관계 개선 5원칙」에 거의 그대로 되풀이되고 있으며, 올해 2월초에 우리 국내의 주요 정치 및 사회계 인사에게 보낸 고위급 정치회담 개최 제의에서도 여전히 제시되고 있다.

특히 북한은 최근 김정일의 국방위원장 재취임을 계기로 더욱 분명하게 구체제 고수를 강조하고 있다. 「노동신문」은 작년 8월 22일자 정론 '강성대국'에서 “주체의 강성대국 건설은 위대한 장군님께서 선대 국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다진 맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내려는 담대한 설계도(로서) … 사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 장군님의 주체적인 강성대국 건설방식이다”고 규정함으로써 기존의 주체사상과 군사우선주의를 계속 견지할 것임을 분명히 했다.⁷⁾ 북한은 그 직후인 8월 31일에 로켓 발사체를 쏘아 올려 자신들의 기대대로 주변국을 “깜짝 놀라게” 한 뒤 이를 9월 4일에 '인공 위성' 발사였다고 주장했고, 9월 5일에는 최고인민회의 제10기 1차 회의를 통해 국가주석

5) 노중선 (편), 「남북한 통일정책과 통일운동 50년」, 사계절, 1996, 418~420쪽.

6) 이 문건에서 한국 정부에 대해 구체적으로 요구하고 있는 것은 반복대결 정책의 연북화해 정책으로의 전환과 더불어, 전쟁정책 포기 및 긴장 완화를 위한 군비 증강과 외부로부터의 무기 반입의 중지, 외국군과의 합동군사연습 금지, 군사도발의 금지, 그리고 국가보안법의 철폐 등이다. 김정일, 「위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자」, 평양 : 조선로동당출판사, 1997, 제3부.

7) 통일부 정보분석실, 「주간 북한동향」, 제397호, 1998. 8. 22 ~ 8.28., 6~7쪽.

직을 폐지하여 김일성을 '영원한 주석'으로 추대하고 국가의 최고 직책을 김정일이 맡는 국방위원장으로 규정하며 최고인민회의 상임위원회와 내각이 과거의 주석 권한의 일부를 이양받는 형태의 헌법 개정을 단행하였다.⁸⁾ 이번 개헌은 기본적으로 최고 통치자인 김정일에게 가장 편리한 형태의 권력구조를 선택한 것으로 평가된다.

대부분 북한이 이번 개헌에서 일부 경제 분야에서 변화하는 현실을 반영한 측면이 있다는 점을 평가하기는 하지만, 실제로 북한 당국은 경제정책에서도 기존의 입장을 고수하고 있다. 9월 17일의 「노동신문」과 「근로자」 공동논설 '자립적 민족경제건설 노선을 끝까지 견지하자'에서는 "(북한은) 주체사상 원리에 기초하여 경제관리 체제와 방법을 끊임없이 개선하여 왔으며 지금도 개선하고 (있고) ... 당의 혁명 노선에 대한 긍지와 자부심을 가지고 앞으로도 변함없이 자립의 한 길로 나갈 것(이며) ... 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 사회주의 경제건설의 기본 노선을 견지할 것임"을 분명히 하고 있다. 특히 이 논설은 "오늘날 외세의존 경제의 붕괴 사태가 연이어 벌어지고 있으며 그 쓴 맛을 톡톡히 보고 있는 것이 남한 경제(로서) ... 세계 경제의 '일체화' 흐름이라는 간판을 걸고 감행되는 제국주의자들의 민족말살 정책의 위험성을 경계해야 (한다)"고 강변함으로써 자기 노선을 합리화하려 시도하고 있다.⁹⁾ 북한의 주체사상과 자립경제 노선의 고수는 이미 탈냉전 국제자본주의 질서에 완벽하게 편입되어 있고 최근의 경제위기로 뒤늦게나마 '발상의 전환'에 따른 글로벌리즘 경제정책을 적극적으로 추구하고 있는 우리와 크게 대비되는 것으로서 탈냉전기 양쪽의 대응전략의 차이를 극명하게 보여주고 있다.¹⁰⁾

어쨌든 최근 남북관계, 보다 정확하게 남북한 당국간 관계는 극도의 경색 국면을 유지해 왔다. 1992년의 남북기본합의서 체제가 북한의 IAEA 사찰 거부와 이에 대한 한·미의 팀스피리트 훈련 재개로 그 해 10월말에 사실상 와해된 뒤, 북한 핵 문제를 둘러싼 위기의 증폭과 더불어 이를 계기로 대미 직접 접촉을 추진하기 위해 북한이 이른바 '정전협정 무실화' 정책을 추구하고면서 나타난 일련의 도발과 긴장, 그리고 김일성 사망후 '조문 파동'을 둘러싼 감정 싸움과 국가보안법·장기수 문제 등 체제 갈등 등이 모두 합쳐져 더욱 불거져 왔던 것이다. 1998년초 한국의 새 정부 등장에 따라 한때 북한의 태도는 다소 '관망적'이었으나 베이징 차관급 회담 등을 거치면서 다시금 냉소적 자세로 변화했고 이같은 상황이 지속되는 가운데 앞에서 설명한 해상 도발 사태 등이 이어지고 있다. 아직까지도 남북간 정치·군사관계의 악화가 지속되고 있는 것이다.

특히 군사적으로 볼 때, 북한이 1991년 3월의 군정위 수석대표의 한국군 장성 취임을 계기로 이를 보이콧하다가 1994년 4월에는 '새로운 평화보장체계'를 주장하면서 북·미평화협정 체결을 주장하고 그 해 5월에 군정위 북측 대표부 대신 판문점 인민군대표부를 설치함으로써 군정위 무력화에 의한 군사관리 기구 부재의 상태에 접어들어 들었다.¹¹⁾ 또 1996년 2월에는 북한이 '북·미잠정협정'의 체결을 요구하고 이를 압박하기 위해 그 해 4월에 DMZ 관리 책임 부재 선언과 이를 뒷받침하는 판문점과 중부 전선, 서해상 등에서의

8) 통일부 정보분석실, 『주간 북한동향』, 제398호, 1998. 8. 29. ~ 9. 4., 8~12쪽.

9) 통일부 정보분석실, 『주간 북한동향』, 제400호, 1998. 9. 12. ~ 9. 18., 3~4쪽(전문은 45~57쪽).

10) 우리의 '세계화' 주장과 북한의 '자본주의 일체화' 주장과의 관념적 괴리와 그에 대한 해소 필요성은 1998년 2월 20~21일에 베이징에서 열린 '남북해외학자 통일회의'에서 하영선 교수가 제기한 바 있다. 한국통일포럼, 『남북해외학자 통일회의 보고서』, 1998.4. 참조.

11) 북한의 정전체제 무실화 조치의 구체적 내용은 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제3집, 1997 참조.

일련의 무력 시위를 감행하면서 위협이 더욱 고조되기에 이르렀다. 또 그런 가운데 1996년 9월의 강릉 잠수함 침투 사건과 1998년 6월의 속초 잠수정 침투 사건, 그해 11월과 12월의 강화 및 여수에 대한 반잠수정 무장간첩성 침투 사건 등에서 보듯이 당·군의 대남 사업 기구에 의한 침투 행위가 여전히 자행되고 있어 또 하나의 '걸림돌'이 되고 있다.

남북간 군사 문제의 해소 노력을 위해 북한의 대남 군사위협을 선결적으로 재규정해 볼 필요가 있다. 남북한간의 군사력 균형 문제에 대해서는 학계를 중심으로 논란이 이어지고 있으나, 현실적으로 군사력 균형 문제는 군사위협의 한 요소일 뿐 전부는 아니다.¹²⁾ 당장 현대전의 가공할 파괴력을 감안해 볼 때 전쟁의 방지 내지 억제력을 위해서는 과거 공자(攻者) 대 방자(防者)의 비율이 3:1이라는 식의 논리 역시 타당할 수 없으며, 실제로 포괄적인 전쟁 억제를 위한 전략 수립과 더불어 전쟁이 발발할 경우 가장 위협이 되는 세력을 면밀히 분석하는 노력이 필요한 것이다.

그 경우 북한의 군사위협중에 실제로 위협이 되는 것은 무엇보다 그들의 공세적인 군사 전략 그 자체라고 할 수 있다. 특히 북한이 그들 자신의 주장대로 '김일성·김정일 공화국'으로 가는 상황에서 김정일이 모험주의적인 전쟁관을 가지고 있다는 논란과 더불어 최근의 군부 위상 강화 추세가 이를 부추길 위협이 있다는 점이 문제인 것이다.¹³⁾ 이를 감안할 때 북한의 대남 전격전(Blitzkrieg) 도발 위협과 이를 가능하게 하는 제반 사항들이 주요 위협 요인이 되고 있다. 즉, 북한군이 가진 전진배치 장사정 화포 및 전투기, 화생무기와 중거리 탄도미사일, 침투작전을 위한 특수전 세력과 AN-2/상륙함/잠수정 등이 우리 안보에 가장 위협이 되고 있는 것이다.¹⁴⁾

2. 남북한 화해를 위한 정치·군사협력의 필요성

남북한의 진정한 평화·화해의 실현과 장차 통일 과정으로의 진입을 위한 총체적 노력의 과정에서 정치·군사협력이 갖는 중요성과 필요성을 검토해 보자.

무릇 정치체간 관계에서 정치·문제가 갖는 의미에 대해서는 두말 할 나위가 없으나, 그렇다고 정치·군사협력이 모든 것을 주관하지는 않는다. 잘 알려진 대로 국가통합의 모델에서 유추되는 통일의 방법론에는 크게 보아 연방주의와 기능주의의 두 접근이 있으며, 후자의 방법을 선택할 경우 정치·군사협력은 오히려 분단을 해소하고 통합을 결정짓는 최종적 과정 내지 요건으로서 의미를 갖는다. 그동안 우리 정부가 장기간 추구해 왔던 통일 방안이 바로 이같은 방식이었다.

그렇지만, 현실적으로 보아 이 문제는 그렇게 미루어 둘 만하지 못하다. 남북한을 포함

12) 이와 관련하여 우리의 대북 군사력이 아직 북한에 미치지 못하고 있는 점을 들어 국방비의 비경제성을 지적하는 논의가 있다. 국방부는 우리가 북한보다 10여년 늦게 군비증강에 나섰고 북한의 저렴한 무기 구입 및 운영비 부담, 전체적 비용 은폐 등으로 인해 1996년까지도 군사투자비 누계가 92% 수준에 불과한 현상이 불가피하게 나타났다고 설명하고 있다. 국방부, 『국방백서 1998』, 159쪽. 한편, 남북한 군사력 균형 문제에 관련한 최근의 좋은 논의로서 함택영, “남북한의 군사력 : 사실과 평가방법,” 『국제정치논총』, 제37집 1호, 1997, 27~60쪽 참조. 이 문제에 대한 그간의 논의에 대해서는 서주식, “북한 군사연구의 현황과 과제,” 북한연구학회 창립학술회의 발표문, 1997. 7. 6.[북한연구학회 (편), 『북한 연구 50년사』에 수록 예정] 참조.

13) '주체사상의 대부'인 황장엽(黃長燁)은 이전에 기술하였다는 「조선문제」에서 절대자인 김정일은 '전쟁 불가피론자'로서 그의 의지와 판단에 따라 언제든지 전쟁 도발이 가능하며, 특히 히틀러를 숭배하는 그가 전격전을 감행할지 모른다고 주장한 바 있다. 「조선일보」, 1997. 4. 21.

14) 국방부, 앞의 책, 37~47쪽 참조.

한 분단국의 상황에서 상대방에 대한 정책이나 분단 해소의 문제는 항상 최우선적 정책으로 인식되며 그만큼 국내정치적으로 민감한 부분이다. 정치·군사적 대결 상태가 이어지는 가운데 경제·사회적 교류·협력이 계속 발전하기는 쉽지 않다는 것이다. 물론 너무 과도하게 국내정치의 영향을 받고 국내정치 논리의 연장선상에서 분단해소 정책을 추구해서는 곤란하겠지만, 적어도 국민 여론의 총체적 지지를 받고 필요시 정치권과 관련 전문가 그룹 등과의 의견 교환이 진행되는 가운데 정책이 추진되어야 한다. 이 점에서 정치·군사 문제는 단순히 남북관계 개선을 위한 최종적 해결 과제라기보다 관계개선의 전 과정에서 심각하게 고려되어야 하며 최소한 '걸림돌'이 되지 않도록 제대로 관리해 나가는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 적극적 대북 교류·협력을 추구하는 새 정부가 대북 3원칙의 맨 처음에 '북한의 대남 도발 불용'을 넣은 것은 필요한 균형적 조치라고 하겠다.

최근 외견상 북한의 고식적인 통일전선 추구 노력과 우리 정부의 적극적 대북 교류·협력이 외면상 맞아떨어지면서 인적·물적 교류의 상당한 증대로 나타나고 있지만, 경제·사회 교류를 근본적으로 규정짓는 것은 결국 정치·군사 문제라고 할 수 있다. 정치·군사적 대 관계가 이어지는 상황에서 교류·협력은 비록 당장에는 활성화되더라도 언제라도 중단될 수 있는 '불안정한 상태'에 놓여 있기 마련이기 때문이다.

남북간 정치·군사 문제의 중요성은 이 문제가 갖는 선결적(先決的) 성격과 더불어 장차 남북관계가 개선되어 통일 과정에 진입하게 되는 경우를 생각해 보면 더욱 두드러진다. 남북 교류·협력의 과정이 상당 기간 진행되고 그 결과로서 평화 공존 및 실질적 통일 논의가 이루어지게 되는 경우라면 조금 나올 수 있지만, 상대적으로 더 짧은 기간에 이같은 상황이 도래하거나 흔히 거론되듯이 북한 체제의 급변사태의 결과로 이렇게 될 경우에 정치·군사 문제가 갖는 의미는 가히 결정적일 것이다.

무엇보다 남북간의 해빙 분위기를 우리가 염원하는 통일의 길로 이끌어가기 위해서는 상호 신뢰가 필수적이다. 남북한이 서로 불신·반목하고 상대방의 체제와 이념을 전적으로 무시하는 가운데 체제 통합은 올 수 없으며 설령 가능하더라도 예멘의 경우에서 보듯이 쉽사리 깨어질 수 있다. 또 북한 급변사태시의 우리의 국제법적 위상과 역할에 대해서는 현재 일부 논란이 있지만,¹⁵⁾ 적어도 민족주의적 입장에서 우선적으로 개입한다고 할 경우에도 북한 사람들의 대남 인식, 특히 정치적 인식은 사태의 궁극적 귀결에 가장 중요한 의미를 갖게 될 것이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

다음으로 남북 군사관계가 제대로 해결되어 나갈 경우의 쌍방의 이익은 실로 클 것이다. 당장의 경제적 이익도 그렇거니와 이로 인한 심리적 안정감, 그리고 더 나아가 이로 인한 양쪽의 국가 신인도 제고 등 여러 면에서의 이득을 예상할 수 있다.¹⁶⁾ 1998년 현재 우리의 국방예산은 13조 8천억원으로서 GNP 대비 3.1%, 정부재정 대비 20.0%를 차지하고 있고, 북한의 경우는 55억 달러 이상으로서 GNP의 25%를 상회하고 있다. 주로 상대방을 대적하기 위해 사용되는 이같은 국방비 부담이 상당 부분 해소될 경우 경제 및 사회 발전에도 돌려질 수 있을 뿐 아니라 장차 통일 한국과 미래전 양상을 염두에 둔 첨단 정예군으로의 변모도 보다 손쉬워질 수 있을 것이다.

15) 민족통일연구원 (편), 『한반도 급변사태와 국제법』, 학술회의 자료집, 1997. 11. 참조.

16) 민족통일연구원·한국개발연구원 (공편), 『분단비용과 통일비용』, 학술회의 자료집, 1997. 6. 참조.

Ⅲ. 남북 화해를 위한 대북 정치·군사협력 방향

1. 정책 변화의 선례(先例)와 인식 전환

주지되듯이 남북간의 적대 관계와 긴장 상태가 여전한 가운데 이를 해소하고 한반도에서 보다 공고한 평화와 안정을 이끌어내기 위한 남북의 노력은 그동안 평행선을 달렸다. 한국은 교류·협력의 증대를 통한 민족적 동질성의 확보를 매개 변수로 하여 화해·협력 관계에 진입하는 것을 기본 정책으로 추진해 왔고, 북한은 '정치적 결단'을 통해 일거에 단일 정치체를 구성하고 군사 문제도 해결한다는 정책을 추구해 왔던 것이다. 이같은 전통적인 노선 차이로 쌍방간의 대화는 1970년대 초반과 1980년대 중반, 그리고 1990년대 초반의 세 경우를 제외하고는 의미 있는 결과를 산출할 수 없었으며, 그나마 1972년의 7.4 공동성명이나 1992년의 남북기본합의서도 현재 사실상 '효력 정지' 상태에 있다.

그런데, 남북의 접근 방식의 기본적인 차이가 문제 해결을 어렵게 하고 있다는 일반적인 판단과 달리 실제로 쌍방의 전통적인 견해 차이는 이미 상당 부분 해소되었다. 한국은 과거 교류·협력의 증대를 우선시하던 입장에서 벗어나 정치·안보 문제의 동시적 해결도 시도하고 있으며 이는 1990년대 초반 남북 대화의 경험에서 쉽게 확인할 수 있다. 또 우리 정부가 1994년에 발표한 「민족 공동체 통일 방안」을 통해 화해·협력 단계를 거쳐 남북의 지역 정부가 광범위한 권한을 갖는 '남북 연합'을 형성하자는 제의를 한 데 이어, 김대중 대통령도 과거에 자신의 지론인 「3단계 통일론」을 전개하면서 정치적 결단에 의해 언젠가 남북 연합이라는 다소 느슨한 형태의 단일 정치체를 구성할 수 있다고 주장함으로써 교류·협력과 정치 통합의 동시 추진 가능성을 제시한 바 있다.¹⁷⁾

북한의 정책 변화 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 북한은 비록 '우리식 사회주의 건설'과 통일전선 정책을 기본으로 하고 있지만, 경제 문제를 해결하고 발전을 도모하기 위해 남북간의 경험을 적극적으로 수용하고 있으며 그동안 교역의 성과도 적지 않다. 현재 북한은 나진·선봉 경제특구 사업과 더불어 남포 등지에서의 남북 협력을 추진하고 있고, 사실상 남북 직접 협력으로 진행되는 신포 지역의 경수로 건설사업도 계속 추진되고 있다. 1997년의 남북간 교역량은 3억 달러를 상회하는 수준으로서 남한은 일본, 중국에 이어 북한의 세 번째 교역 상대국이다.

또 북한은 늘 주장해 오던 연방제 하에서도 남북 자치정부가 과도기적으로 상당한 권한을 가질 수 있다는 점을 밝힌 바 있다. 김일성은 1991년의 신년사에서 "잠정적으로 (고려) 연방공화국의 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙 정부의 기능을 더욱 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다"고 분명히 밝혔는데,¹⁸⁾ 이는 한국측 통일 방안의 점진적 변화와 더불어 쌍방의 통일 방안간의 실질적 차이가 많이 줄어들었음을 의미하는 것이라고 하겠다. 바로 이 점에서 쌍방의 정책은 이미 문제 해결의 접점을 어느 정도 공유하고 있다고 할 수 있다.

17) 물론 「3단계 통일론」에서는 남북 연합의 성립이 남북한 주민의 지지와 정치적 결단에 의해 언젠가라도 가능한 것이지만, 이를 촉진하는 요인으로서 남북간 정치적 신뢰 조성, 군사적 긴장 완화 조치의 실행, 주변 4강의 남북한 교차 승인 등을 제시하고 있다. 김대중, 「공화국연합제」, 학민사, 1991; 아·태평화재단, 앞의 책 등 참조.

18) 당초 1980년에 제시된 「고려민주연방공화국 창설안」에서는 "북과 남의 지역 정부들은 '연방 정부의 지도 밑에 신 민족의 근본 이익과 요구에 맞는 범위에서' 독자적인 정책을 실시"한다고 되어 있다.

같은 입장에서 남북 군사 문제도 차분히 살펴 보면, 문제 해결의 열쇠를 찾을 수 있다. 오랫동안 급속 군축안을 제기해 왔던 북한은 1980년대 후반부터 군사적 신뢰 구축 및 단계적 군축 방안을 제시했고, 같은 무렵 불가침 협정 체결과 정치적 신뢰구축 수준의 대북 제의를 거듭해 오던 한국도 점진적·단계적 추진의 원칙 하에 보다 구체적인 대안들을 검토하기 시작했다. 다음의 <표>에서 보듯이 북한의 입장 변화는 1987년 7월에 발표된 「단계적 무력축감」 제안시 확인되었으며, 이는 그 뒤 1988년 11월의 「평화보장 4원칙」 및 「포괄적 평화 방안」과 1990년 5월의 「조선반도 평화를 위한 군축」 제안시에도 되풀이되었다. 한국의 입장 완화도 1988년 7월의 「민족 자존과 통일 번영을 위한 특별 선언」에서 비롯되어 1989년 9월의 「한민족 공동체 통일 방안」에서 확연히 드러났다. 이 때부터 우리 정부도 군사적 신뢰 구축과 군비통제 문제를 남북한 당국간에 협의할 수 있다는 입장을 취하게 된 것이다.

<표> 남북한의 군사관계 제안 변화(1980년대 이후)

한 국		북 한	
82. 1.22.	「민족화합민주통일 방안」 발표 - 남북간 무력 사용 지양 * 82. 2 「20개 시범사업」 제의시 군비통제 협의, 직통전화 설치 등 제의	80.10.10.	「고려민주연방공화국」 창설안 - 남북군대 10~15만명으로 축소 - 미군 철수, 평화지대/비핵지대화
		84. 1.10.	「3자회담」 제의 - 외군 철수, 남북군축 문제 논의 * 86.6. 「3자 군사당국자 회담」, 86.12. 「남북고위급회담」 제의시 유사 제안
		86. 6.23.	「조선반도 비핵평화지대 창설」 제의 - 핵개발, 무기반입/사용계획 중지
		87. 7.23.	「단계적 무력축감」 제안 - 88~91 3단계 군축(10만이하 유지) - 91까지 주한미군 철수
87. 7. 7.	「민족자존/통일번영특별선언」 발표 - 교차적 관계개선 추진		
89. 9.11.	「한민족공동체 통일방안」 발표 - 군사적 신뢰구축, 군비통제 추진 * 94.8. 「민족공동체통일방안」 제의시 유사 제안		- 다국적 군축협상 개최, 일방 감군 * 88.11. 「포괄적 평화방안」과 유사
		90. 5.31.	「조선반도 평화를 위한 군축」 제안 - 신뢰 조성 및 단계적 무력축감 - 비핵지대화 및 주한미군 철수
		94. 4.28.	「새로운 평화보장체계 수립」 제의 - 대미 평화협상 제안 * 96. 2. 「잠정협정」 제안시 유사제의

(출처) 노중선, 앞의 책; 평화연구원, 「북한군사문제 제의 자료집 (1948~1988)」, 1989 등.

잘 알려져 있듯이 1990년부터 92년까지 진행된 역사적인 남북 고위급 회담 및 제반 하위 분과 위원회에서의 논의에서 양측의 입장 변화는 극적으로 확인되었다. 또 당시 진행된

일련의 협의 결과, 양측이 그 동안 발전시켜 온 긴장 완화 및 군비 통제 부분의 정책을 조정하여 하나의 대안을 만들어냈다는 점에서 매우 의의가 크다. 현재 우리 정부가 남북기본합의서 체제의 재가동을 당면 정책 목표로 적극 추진하는 상황에 비추어 우리가 이 협상의 선례를 따라 또다른 협상과 타협을 이끌어 낼 여지를 완전히 배제할 필요는 없는 것이다.

결국 남북간의 문제가 상당 부분 구조적 문제이며 당분간 북한의 태도 변화 가능성이 그다지 크지 않지만, ‘얼마만큼 차이가 있는가’로부터 ‘얼마만큼 유사한가’로의 인식의 전환이 필요하며, 이를 바탕으로 하여 보다 적극적인 화해·협력의 길로 접어들 수 있는 것이다.

2. 한반도 평화를 위한 남북기본합의서와 군사공동위 체제의 재가동

흔히 남북기본합의서는 냉전 종식 초기에 북한이 느끼던 엄청난 체제 불안으로 인해 체결될 수 있었다고 평가된다. 북한의 대외 전략상 기본합의서는 1차적인 대남 불안 해소용이었고, 일단 이 목적이 성취된 이후 대미 직접 접촉과 제네바 핵합의에 매달리고 있는 북한의 입장을 고려해 볼 때 이 문서는 사실상 ‘사문화’(死文化)되었다는 것이다.¹⁹⁾

그렇지만, 남북기본합의서가 갖는 의미를 그렇게 단기적으로만 속단할 수 없다. 무엇보다 이 문서는 남북 당국이 상호 관계의 거의 전 분야에 걸쳐 포괄적이면서도 구체적으로 관계개선의 의지를 표현한 최초의 문건이다. 또 이 문서에는 1980년대말에 전세계적으로 진행되던 관계개선과 분단국 통합, 군비통제 협상들의 교훈이 총체적으로 담겨 있으며, 이 점에서 이 문건의 규정은 지금도 현실적 설득력을 충분히 가지고 있다.²⁰⁾

또 그동안의 논의를 면밀히 관찰할 경우 한국은 당면한 군사 위협이 실질적으로 감소될 경우 상호 군사력의 점진적 감축 자체에는 원칙적으로 반대하지 않되 감군 규모에 대해서는 우리 민족 전체의 안보 여건을 감안하여 추가적 논의가 필요하다는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 군비통제와 군축의 구체적 추진을 위해서는 기본합의서에서 언급한 사항의 실천을 위한 세부 협의가 있어야 한다는 것이다. 이에 비해 북한은 기본합의서로 남북한간의 문제가 일단락되었고 이제는 북·미간의 평화협정 체결만 남아 있다는 입장을 취하고 있다. 북한측은 북·미평화협정이 체결될 경우 기본합의서 체제가 재가동될 수 있다고 주장하고 있고, 이 점에서 기본합의서의 완전 종료를 상정하고 있는 것은 아니다. 재타협의 여지가 남아 있는 것이다.²¹⁾

19) 북한 스스로도 남북기본합의서로 남북 문제가 일단락된 만큼 이제 평화체제 수립과 북·미평화협정 체결이 급선부라고 밝히고 있다.

20) 또한 남북기본합의서의 협의 과정이 현재의 북한 지도자인 김정일이 군부를 공식적으로 장악하는 과정과 겹치어 나타났다는 점도 간과할 수 없다. 기본합의서는 1991년 후반기에 급진전을 보아 그해 12월에 조인되었고, 그 하위의 군사분과위원회는 1992년 9월까지 군사공동위 관련 규정을 합의하였다. 김정일은 1990년 5월에 국방위원회의 제1 부위원장에 선출되었고, 1991년 12월에 조선인민군 최고사령관으로 추대되었다. 이 점에 비추어 기본합의서의 내용은 김정일로서도 충분히 양해한 사항인 것이다.

21) 물론 이같은 주장은 선(先) 북·미평화협정, 후(後) 남북기본합의서라는 점에서 당장의 기본합의서 체제 재가동과는 거리가 멀다. 또 북한 당국이 기본합의서에 따른 남북 군사공동위원회의 가동을 꺼리는 것은 당시의 합의 내용이 그대로 실천될 경우 그 쪽 체제의 ‘군사주의적 성격’이 훼손될 수 있다는 우려와 관련되어 있는 것으로 보이며, 이 점에서 쉽사리 입장이 바뀔 것 같지는 않다. 그렇지만, 북한 체제의 생존과 민족 전체의 발전을 위해서 ‘상호 대결적’인 군비 경쟁은 종식되어야 할 것이라는 인식은 상기적인 차원에서 불가피한 선택이 될 것이다.

기본합의서 및 하위 문건들을 살펴 보면 이를 더욱 분명히 확인할 수 있다. 기본합의서에는 ① 상대방에 대한 무력의 사용 및 무력 침략을 금지하고, ② 의견 대립과 분쟁을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하며, ③ 남북간의 경계선과 구역을 정전 협정에 규정된 군사 분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 규정하고, ④ 불가침의 이행과 보장을 위해 3개월 이내에 남북 군사공동위를 구성·운영하도록 규정되어 있다. 이와 별도로 우발적인 무력 충돌과 그 확대를 방지하기 위해 쌍방 군사 당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영토록 하고 있다(9조~14조).

기본합의서의 이행을 위해 구성된 남북군사분과위원회에서 쌍방이 합의·서명한 불가침부속 합의서에는 보다 구체적 조치들이 명시되어 있다. 부속합의서에는 ① 군사분계선 일대를 포함하여 관할구역 밖의 상대방 인원, 물자, 수송 수단 등에 대한 모든 형태의 무력 사용 행위와 상대방에 대해 피해를 주는 일체의 무력 도발 행위를 금지하고, ② 무력으로 상대방의 관할 구역을 침입·공격하거나 그 일부 또는 전부를 점령하는 행위, 상대방 관할 구역에 대한 정규 무력이나 비정규 무력의 침입을 금지하며, ③ 상대방의 무력 침공 징후를 발견했을 때에는 경고 및 해명 요구를 할 수 있고 오해, 오인, 실수 또는 불가피한 사고로 인한 우발적 무력 충돌이나 우발적 침범 가능성을 발견했을 때에는 상대방에 즉시 통보하며 무력 충돌로 확대되지 않도록 필요한 사전 대책을 수립하고, ④ 무력 집단이나 개별 병력·장비가 자연 재해나 항로 미실(迷失) 등 불가피한 사정에 의해 상대방의 관할 구역을 침범했을 경우에는 상대측에 사유와 '적대 없음' 의사를 즉시 알리고 상대측의 지시에 따르며 상대측은 확인후 대피 보장 및 1개월 이내 귀환 조치를 취하며, ⑤ 우발적 침범 및 우발적 충돌 등 분쟁이 발생했을 때에는 쌍방의 군사 당국자는 즉각 자기측 무장 집단의 적대 행위를 중지시키고 군사 직통전화 등을 통해 즉시 상대측 군사당국자에게 통보하고, ⑥ 군사 분야의 모든 의견 대립과 분쟁 문제를 쌍방 군사 당국자가 합의하는 기구에서 해결하며, ⑦ 합의를 위반했을 때에는 공동 조사와 더불어 위반 사건에 대한 책임 규명 및 재발 방지 대책을 강구한다는 내용 등이 들어 있다(2조~8조).

이처럼 남북이 이미 합의한 남북기본합의서와 불가침부속합의서에는 쌍방간의 군사적 긴장 완화와 추후의 군비 통제를 위한 제반 조치들이 사실상 거의 모두 망라되어 있다. 쌍방의 군사 당국자, 즉 한국 국방부 장관과 북한 인민무력부장 및 그들의 위임을 받은 자는 우발적 충돌 및 우발적이거나 불가피한 침범시 군사 직통 전화를 통해 상대방에 통고함과 아울러 분쟁 해결을 위한 기구의 구성 권한을 보유함으로써 분쟁 방지를 위한 현실적인 조치를 취할 수 있다.

남북간에 구성·운영하기로 되어 있는 남북 군사공동위원회는 군사적 긴장 완화를 위해 더욱 긍정적인 기여를 할 수 있다. 남북 군사분과 위원회에서 합의한 「남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」에는 군사공동위원회가 ① 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책을 협의하고 ② 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책 협의에 따라 필요한 합의서를 작성·실천하며 ③ 군사적 대결 상태를 해소하기 위한 합의 사항을 실천하는 기능을 수행한다고 규정하고 있다(2조).

군사공동위원회의 구체적인 협의 사항으로 남북기본합의서에는 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사 교류 및 정보교환 문제, 대량 살상무기와 공격 능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰 조성 과 군축을 실현하기 위한 문제 등으로 규정되어 있고(12조), 불가침부속합의서에는 북

측이 제기한 군사 분계선 일대의 무력 증강 금지 문제, 상대방에 대한 정찰 금지 문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제, 남측이 제기한 서울과 평양 지역의 안전보장 문제 등 쌍방간의 미합의 사항들도 계속 협의하도록 규정되어 있다(3조). 요컨대 군사적 긴장 완화를 위한 남북간의 '협의 기구'로서 군사공동위원회가 중요한 역할을 수행할 수 있는 제도적 기반은 마련되어 있는 셈이다.

따라서 남북간의 공식 대화가 재개되고 남북기본합의서 체제가 복원됨에 따라 남북 군사공동위원회가 재개될 경우 군사적 신뢰 구축 및 군축에 이르는 제반 문제가 논의될 것이며, 양측의 주장이 일치하는 부분에 대한 추가적 합의 및 구체적 추진도 가능하다. 결국 현 상태에서 군사적 긴장 완화 문제의 궁극적 귀결점은 군사공동위원회의 가동 여부이며, 이는 곧 기본합의서의 재확인과 관련 체제의 전면 재가동을 통해서만 이룩될 수 있다고 하겠다.

3. 4자 회담과 한반도 평화체제 구축

남북한 정치·군사 문제의 해결을 위해 한반도 평화체제의 구축은 가장 중요한 과제이다. 사실 남북기본합의서 제5조에는 “평화 상태로의 전환 때까지 현 정전협정을 준수한다”고 명시적으로 규정되어 있지만, 북한이 정전체제 무실화 조치를 통해 한반도 군사관리 기구를 사실상 실종시키고 있는 상황에서 1996년 4월에 한·미 양국이 한반도 평화 문제를 해결하기 위한 4자 회담을 제의함으로써 이 문제의 선결 장소가 4자 회담이 되었다. 우여곡절 끝에 1차 본회담이 1997년 12월에 열린 이후 여태까지 제5차 본회담까지 열렸고, 특히 1998년 10월에 개최된 제3차 본회담에서는 분과위원회 구성이라는 최소한의 실무 문제에 합의함으로써 주된 정책적 관심을 불러 일으키고 있다.²²⁾

4자 회담의 개최에 따라 1953년 이래 40년을 넘어 유지되어 온 정전체제는 커다란 전환기에 봉착해 있으며, 정전협정을 대체할 평화조약의 체결에 따른 한반도 평화체제로의 전환은 이제 불가피한 추세가 되었다. 그렇지만, 이는 북한의 북·미평화협정 체결 요구와 연결된 사안으로서 우리의 입장에서 ‘자존심’ 문제와 직결되기도 하거니와 그동안 우리 안보의 주춧돌이었던 한·미 안보협력 체제 자체를 훼손할 수 있는 사안으로서 적극적 대처가 필요하다.

이와 관련하여 한국전쟁의 정전체제에 중지부를 찍고 전쟁을 종결짓는 평화회담에서의 한국의 당사자적 성격에 대한 논의는 잘 알려져 있다. 요컨대 군사령관 사이에 체결된 정전협정은 “전쟁을 일시 중지하고 장차 관련국 정부 사이에 정치회담을 거쳐 평화조약을 체결할 목적으로” 조인된 임시적인 조치였으며, 1953년 8월에 유엔 총회 결의로 한국전쟁 종결회담의 당사국으로서 남북한과 미국을 비롯한 유엔 참전 16개국, 중국이 결정되고, 이에 따라 그해 10월에 정치예비회담, 이듬해 4월에 제네바 정치회담에서도 한국의 당사자로서의 지위는 전혀 문제시되지 않았다는 것이다. 한국과 미국은 1979년 7월에 남북한 및 미국이 참가하는 3자 회담을 제의한 때를 제외하고는 줄곧 직접 당사자인 남북한간 합의에 의한 전쟁 종결 방안을 주장해 왔다. 또 사실 북한도 처음에는 주한미군 철수후 남북한간

22) 강원식 외, 「한반도 평화체제 구축 방안」, 민족통일연구원 연구보고서, 1995. 9.; 김구섭·서주석, 「한반도 평화체제 전환시 군사적 영향 평가 및 대응 방향」, 한국국방연구원 연구보고서, 1996. 9.; 박태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」, 경남대학교 국방문제연구소, 1997 등 참조.

평화협정 체결에 의한 전쟁 종결을 내세우다가 1974년 3월부터 미국과의 직접 합의에 의한 평화협정 체결을 주장했다.

어쨌든 일단 한·미가 기존의 입장을 크게 수정하여 4자 회담을 제의하고 이를 중국과 북한이 반응으로써 4자 회담이 개최되고 그 결과 작은 결실로서 현재 분과위 구성이 합의된 상황이다. 북한의 모호한 태도와 아울러 4자 회담에 앞서 미·북간 협상을 우선적으로 중시하는 협상 관행을 감안할 때 장차 이 회담이 의미 있는 결실을 거둘 것으로 기대하기는 쉽지 않다. 북한으로서는 4자 회담에 응하는 것이 곧 기존의 북·미평화협정 주장을 철회하는 것을 뜻하지 않으며, 이 점에 비추어 4자 회담의 부분적 진전 하나하나에 시간을 두어 가며 매우 조심스럽고 점진적인 접근을 해 나갈 가능성이 크고 궁극적으로는 4자 회담을 유산시킬 가능성도 배제할 수 없다.

그러나, 우리의 입장에서 정치·군사분제의 해결을 위해 4자 회담을 무시할 수는 없다. 현 시점에서는 4자 회담의 성공적 개최를 통해 한국전쟁의 법적 종결과 아울러 한반도에서 평화와 안정을 보장하기 위한 평화체제의 구축과 그 구체적 수단으로서의 긴장 완화가 적극적으로 추진되어야 하는 것이다. 만약 한반도 4자 회담을 통해 한반도의 전쟁 종결을 선언하고 평화체제를 규정할 평화조약이 체결될 경우 이는 우리 민족의 공존·공영과 장차 통일 과정으로의 발전을 보장할 중요한 문서가 될 것이다. 이 문서는 남북한과 미·중이 일단 서명한 국제조약이지만, 이 내용의 실질적 준수를 위한 국제 협력을 보장받는 방편으로 기타 관련 국가, 즉 일본과 러시아가 반드시 추인토록 하는 절차가 필요하며, 더 나아가 유엔 안보리 등에서 공식 결의를 통해 지지토록 하는 방안도 아울러 추진되어야 한다.

그런데, 한반도 평화회담의 결과로 산출될 평화조약에서는 관련 현안 모두의 기본적 해결 방향이 제시될 수도 있고 아니면 전쟁 상태의 종식과 평화 유지를 위한 각국의 의지와 공약만을 담을 수도 있다는 점을 주목해야 한다. 평화조약의 특성상 양자 모두가 가능한 것이다. 만약 후자의 경우에서 평화조약이 체결될 경우 한반도에서의 안보 위기는 원천적으로 해소되지 못할 가능성이 크다. 평화조약 체결 이후에도 '차가운 평화'(cold peace)의 시대가 이어질 수 있는 것이다. 더욱 우려되는 것은 이같은 방향으로의 해결이 결국 미·북관계의 완전한 정상화로 이어질 것이며, 그 결과 우리는 한·미 안보협력 관계의 견고성만 상실한 채 북한으로 하여금 주한미군의 계속 주둔 등 주요 사안에 대한 '시비 거리'만 제공해주는 최악의 상황에 빠질 수도 있다. 따라서 우리의 입장에서서는 되도록 이 회담을 통해 많은 관련 문제들을 원칙 차원에서라도 해결하고 이를 관련국이 참여하는 후속 실무 협상을 통해 보다 구체화하는 데 노력을 집중할 필요가 있다.

IV. 한반도 평화체제 구축을 위한 실천적 구상

1. 평화체제 구축의 기본 방향

6·25를 법적으로 종결하고 한반도에서의 전쟁 재발 가능성을 원천적으로 억제하기 위한 한반도 평화체제의 바람직한 모습은 무엇인가. 정전체제의 평화체제로의 전환은 한반도 평화회담의 성과를 내실화하기 위해 반드시 수행되어야 할 과제라고 할 수 있다. 앞에서

언급한 남북기본합의서와 4자 회담 문제를 고려하면서 한반도 평화체제 구축을 위한 구상을 제의해 본다.

먼저 한반도 평화체제의 구축을 위해 염두에 두어야 할 기본원칙은 다음과 같다.

첫째, 평화체제의 완전한 수립이 긴요한 문제이기는 하지만, 이로 인해 한반도의 군사적 균형이 잠시라도 깨어져서는 곤란하다. ‘군사적 안정 유지’의 원칙은 평화체제 구축의 과도기에 발생할지 모르는 위급한 사태의 억지를 위해 반드시 유지되어야 한다. 또 필요시에는 이 과도기 동안 한·미 양국의 위기관리 태세를 강화하는 조치를 취해야 할 것이다.

둘째, 평화체제의 수립 과정에서 한국의 당사자적 역할은 물론 ‘주도적 입장’까지 확보할 필요가 있다. 그동안 정전체제는 주로 미국이 주도하는 것이었고 그만큼 우리의 입지는 제한적이었으며, 그 결과 북한의 ‘한국 배제’라는 입장까지 낳았다. 향후의 평화체제는 우리가 그동안 축적한 국력을 바탕으로 당당하게 주된 당사자로서 역할을 발휘할 수 있도록 구상되어야 한다.

이같은 방향에서 평화체제 전환로의 전환을 시도하는 것은 평화조약 체결이 자칫 미·북간의 관계개선만 이룩하고 말 가능성에 대한 우려에서 비롯된다. 북한의 북·미평화협정 체결과 ‘한국 배제’ 전략, 그리고 장차 미국이 추구하게 될 것으로 보이는 ‘남북한 동시수교’에 따른 필연적인 등거리 외교전략에 대응하기 위해서는 현재의 공고한 한·미 안보협력 관계를 지속하면서도 한반도 평화 문제에 대한 우리의 입지를 더욱 강화해야 한다.²³⁾

셋째, 평화체제 문제와 한반도 통일 과정의 진입 문제를 다루어 접근할 필요가 있다. 평화체제의 수립을 통해 곧바로 남북 화해·협력이 이루어지고 통일 과정에까지 진입할 것으로 기대해서는 안 된다. 평화체제는 그 자체가 향후 상당 기간 존속하면서 남북한의 공존 및 통일 과정 진입에 촉매로서 기능하게 될 것이며, 평화체제 수립을 통해 한반도 평화 문제를 일거에 해결하려는 노력은 포기해야 한다.

평화체제에 대한 ‘단계적인 접근’ 전략은 우리의 내부적 준비가 되는 대로 새로운 체제 구축에 주도적으로 나설 수 있다는 이점을 줄 수 있을 뿐 아니라, 흡수통일의 가능성을 원천 배제함으로써 이미 체제 경쟁에서의 패배를 잘 알고 있는 북한의 ‘패배주의 보상심리’로서 나타날 수 있는 대남 위협 가능성을 되도록 줄이고 평화체제의 현실적 수용 가능성을 높이고자 하는 것이다.

2. 한반도 군사관리 기구의 모색

한반도에서의 바람직한 평화관리 기구의 모습에 대해 여러 논란이 있을 수 있으나, 무엇보다 우리는 남북 군사공동위원회가 손쉽게 구체적인 군사 관리의 상당 부분을 떠맡을 수 있다는 점을 다시금 주목해야 한다. 앞에서 언급하였듯이 남북의 군사당국간에는 분쟁 발생시 해결 절차 및 재발 방지를 위한 노력 등이 합의되어 있고, 남북 군사공동위원회도 군사 분계선 및 비무장 지대 관리 부분을 제외하고 정전 체제에서 군사정전위원회가 수행하던 역할과 대동소이한 일을 해낼 수 있게 되어 있다. 또 군사정전위원회가 사실상 제대로 기능하지 못하고 있는 상태에서 우발 사태의 처리를 위해 남북간에 이미 합의된 군사 당

23) 이 점과 관련하여 자칫 한·미관계가 악화될 가능성도 있다. 우리의 입장에서는 한·미 안보협력 관계가 특히 과도기 동안 견고하게 지속되어야 하며, 이와 동시에 우리의 주도적 역할을 확보하는 ‘두 마리 토끼’를 잡아야 한다. 구조적 차원에서 우리의 상대적 자율성은 강화하면서 방위비분담이라든가 미국 무기 구매 등 현안이 되는 사안에서는 다소 양보하는 자세가 필요할지도 모른다.

국가간의 직통 전화도 일정한 역할을 할 수 있다. 굳이 새로운 기구를 만들어 내는 것보다 이미 구체적 역할까지 합의되어 있는 남북 군사공동위원회를 가동시키는 것이 한반도 평화 관리를 위한 가장 간편한 실천 방안이 될 수 있는 것이다.

물론 남북 군사공동위원회는 운영 규정상 분기별로 1회씩 회의를 개최하고 원활한 운영을 위해 실무 협의회를 둘 수 있다고 되어 있다는 점에서 아직 그 자체가 완전한 실무 관리기구라고 하기는 힘들다. 이 위원회는 기능 면에서도 남북간 불가침 합의의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책의 협의가 핵심이며 이에 따라 작성된 합의의 실천 임무는 단지 부가적으로 규정되어 있다는 점에서 기본적으로 '비상설 협의기구'로 규정된다. 그러나, 이같은 비상설 협의기구로서의 군사공동위원회와 앞서 언급된 남북 군사 당국자간 채널을 통합하여 상호간에 기능을 조정하고 산하에 군사공동위원회 상설회의 또는 연락사무소를 설치할 경우 이 기구는 불가침 및 긴장 완화, 군축에 대한 협의뿐 아니라 유사시 상호 통고, 분쟁 발생시 해결 협의 등을 동시에 담당할 수 있다.²⁴⁾

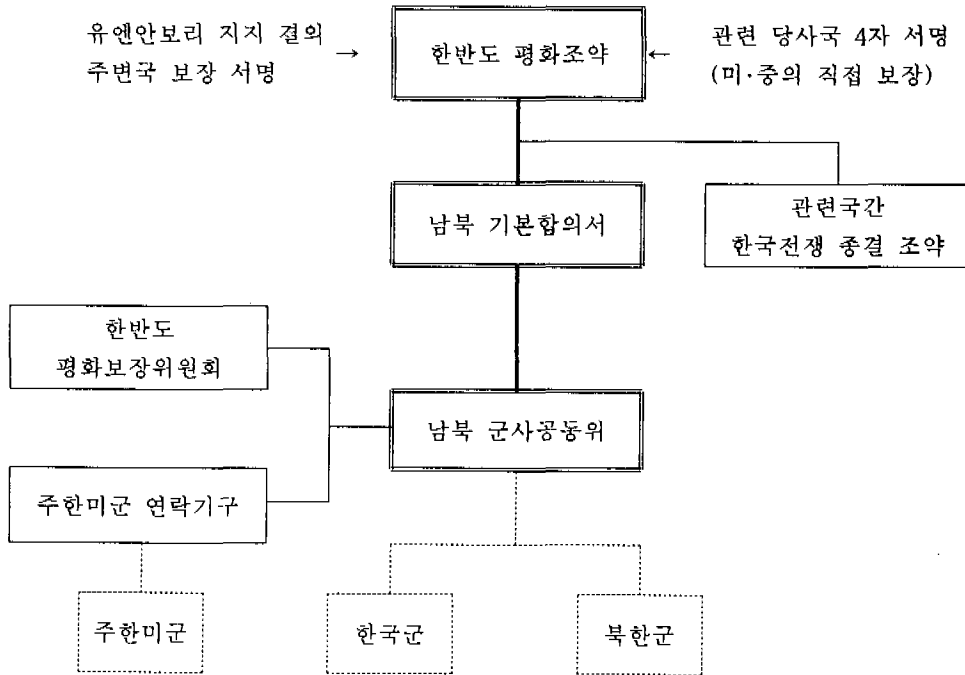
이처럼 제대로 가동만 된다면 남북 군사공동위원회 체제로도 한반도에서의 평화 관리가 가능할 것이지만, 그 국제적 보장을 위해 현재 진행되고 있는 4자 회담 등과의 연계 방안을 아울러 모색해 볼 수도 있다. 4자 회담 참가국과 러·일 등 기타 유관국들이 참여하는 이른바 '한반도 평화보장 위원회'(가칭)와 같은 협의 기구를 구성하여 남북 군사공동위원회와 협력토록 하고 이와 동시에 한시적으로 주한미군과의 연락을 담당할 기구를 별도로 구성하는 방안도 검토할 수 있다고 본다.

이와 관련해서 한반도에서의 군사적 긴장 완화와 평화체제 구축을 위해 가장 민감한 문제의 하나인 주한미군에 대해서도 전향적 정책 대안을 검토할 필요가 있다는 점을 제시하고자 한다. 주한미군 문제는 그 동안 북한측이 줄곧 거론해 왔으며, 최근 국내에서 북한의 태도 변화에 대한 새로운 관심과 더불어 4자 회담의 의제로서도 심각한 논란이 진행되고 있다. 그런데, 사실 주한미군의 존재 이유는 한반도에서의 전쟁 재발 방지에 있으며, 대로 남북의 군사적 긴장이 완화되고 평화체제가 구축될 경우 보다 유연한 입장에서 주한미군의 위상 문제도 한·미간에 고려할 수 있을 것으로 판단된다. 새로운 평화체제가 구축된 이후의 추가적 조치로서 추진될 사항이 '전제 조건'으로 제시되어 주된 논의 자체를 방해해서는 곤란하며, 이와 더불어 보다 장기적 입장에서 주변의 강대국들에 둘러싸인 우리의 지정학적 위상을 고려하여 한·미 동맹의 해체와 주한미군 철수만이 능사(能事)가 아님도 직시할 필요가 있다. 희망컨대 미국과 주한미군은 다른 주변국들과 함께 남북의 화해·협력으로부터 비롯될 통일 과정과 그 직후의 불안정 상황에서 주된 '안정화 세력'으로 작용할 수 있기 때문이다. 바로 이 점은 한반도 평화체제의 건설적 구축 과정에서 북한측에 충분히 전달되고 이해를 도모할 수도 있을 것이다²⁵⁾.

24) 남북 군사관련 합의서의 개정 방향은 기본적으로 군사 당국자와 군사공동위간의 관계를 규정함과 아울러 군사공동위의 상설화를 추진하는 것으로 요약될 수 있다. 이를 위해서는 ① 군사공동위원회의 양측 위원장이 쌍방의 군사 당국자로부터 일정 부분의 업무를 위임받는다는 사실을 적시함으로써 상호 관계를 명시하고, ② 충돌/침범 사실 통고와 분쟁 해결의 주체가 군사공동위원회의 양측 위원장임을 명시하며(이와 동시에 남북 군사당국자간 직통전화와 더불어 군사공동위원회 쌍방 위원장간의 직통전화 가설도 명시), ③ 군사공동위원회 상설회의 또는 연락사무소를 판문점에 설치하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

25) 이 같은 미국의 역할과 한·미 동맹의 장래에 대해서는 Jonnathan D. Pollack, Young Koo Cha, et al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*, Santa Monica, CA: Rand, 1995; 서주석, "21세기 한국의 국익과 한·미 안보협력 관계의 조정 방향," 『국방논집』, 제33호, 1996년 봄, pp. 113~137 참조.

<그림> 한반도 평화체제의 가상적 구성



3. 남북 군사회담의 활성화를 위한 제언

현재 남북 군사회담은 전면 중단되어 있다. 1992년말 이래 북한 핵 문제가 위기 상황을 치달으면서 남북 기본합의서에 따른 고위급 회담 자체가 중단되어 있고, 이에 따라 군사분과위원회도 중단되어 있으며 군사공동위원회는 한 차례 회의도 갖지 못한 상태이다. 이같은 남북 군사회담의 전면 중단 사태는 물론 핵문제의 대두에 따른 남북대화의 단절에 기인하며, 이는 역으로 곧 이 사안이 갖는 고도의 '정치적 의미'를 보여주는 것이라고 할 수 있다. 물론 현 상태에서 남북대화의 거의 전 영역이 서로 불가분의 관계로 이어져 있으나, 특히 군사 부문의 경우에는 장차 교류·협력이 활성화된다고 하더라도 쉽사리 해결되기 힘든 분야가 되어 있는 것이다.

남북 군사회담이 활성화되기 힘든 내부적 제약 요인은 여럿을 들 수 있다. 먼저 북한의 경우에는 군비통제 노력 자체가 북한의 체제 변화를 유도하려는 한국의 '저의'를 반영한 것이라고 인식하고 있고, 이에 대해 남북한 군축의 전체 조건으로서 북·미평화협정 체결이나 주한미군 철수 등 한국이 당장 수용하지 못하는 사안을 제시하고 있다. 또 그동안의 협상 태도에서 보듯이 일방적으로 자신들에게 유리한 제안을 선택하고 상대방의 양보를 유도하는 그들의 태도는 협상의 실질적 진전에 장애 요소가 되고 있다. 한국으로서도 군비통제 노력이 자칫 대북 억지력을 확보하지 못한 가운데 북한의 우월한 군사력에 군의 취약성을 노출하거나 주한미군의 감축만 초래할지 모른다는 점에서 군축 추진의 한계가 있는 것이 사실이다. 또 국내의 일부 인사들은 군비통제가 북한 체제의 생존을 조장하는 효

과를 줌으로써 장기적인 '체제 통합'에 저해 요소가 된다는 인식도 가지고 있다.

이같은 대내외적 제약 요인을 극복하는 방법은 쉽지 않다. 무엇보다 남북대화 자체가 본격적으로 추진되지 못하고 있는 상황에서 군사회담의 추진 방법을 논하는 것은 현실적이지 못할 것이다. 우리의 입장에서 미·북관계 개선에 대해 취해야 하는 의연함과 성숙성은 곧 대북 관계에서도 추구되어야 할 원칙이라고 할 수 있다. 이미 한국의 경제력이 북한의 10배 이상에 달하고 군사적 대북 억지도 유지되는 상황에서 보다 적극적인 대북 군사정책을 추구해야 한다.

군사회담의 실질적 제약 요인들을 극복하기 위해서도 이같은 대범한 자세를 견지하는 것이 바람직하다. 남북 군사회담의 개최와 남북 군비통제 방책의 추진은 그 자체가 한반도에서의 안정과 평화를 증진하고 남북한 모두의 탈군사화와 번영을 보장할 수 있는 효과적이고도 유일한 방책이다. 또 이는 통일 과정에 진입하기 위한 예비적 노력으로서의 성격이 클 뿐 통일의 구체적 과정과 통일후의 한국의 형태를 구속한다고도 할 수 없다. 만약 남북 군비통제가 한반도 통일의 장래를 곧바로 구속하는 것이라면, 군사회담은 곧 '제로 섬'적 의미를 띠게 될 것이며, 그만큼 성공 가능성도 줄어든다. 군비통제는 그 자체로서 이해하고 추진되어야 한다.

결국 남북 군사회담의 활성화는 전반적인 남북대화의 활성화의 한 부분으로서 추구될 수밖에 없다. 이미 남북한간에는 남북 화해 및 불가침, 교류·협력에 관한 기본합의서에 따라 군사분과위원회 및 군사공동위원회에서 추구해야 할 협력 방향이 구체적으로 명시되어 있다.

그렇지만, 남북대화의 활성화에 따라 남북 군사회담도 본격적으로 추진되기 위해서는 별도의 여러 조치들이 필요한 것도 사실이다. 이와 관련하여 현실적으로 남북 군사대화의 예비적 조치로서 군사적 신뢰 구축 문제를 언제 어떻게 고려해야 하는가 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 그동안 군사적 신뢰 구축 문제와 관련된 정책적 고려는 주로 이 조치를 군사력 감축 협상과 동시에 추진해야 할 것인가 아니면 사전에 추진해야 할 것인가에 관한 데 집중되어 왔다. 그러나, 실제로 상호 불신과 대화 단절이 '악순환'되는 상황에서 이 문제를 남북대화 활성화 이후의 단계로만 두어서는 곤란하다. 군사적 신뢰 구축 문제를 포함한 남북간의 신뢰 구축을 위해서는 우리 스스로의 일방적인 조치로서 식별된 부분적 사안들에 대한 '예비적' 신뢰구축 조치의 추진도 고려할 수 있다. 이에선 물적 교류의 확대, 이산가족의 서신 왕래 및 제한적 접촉 허용, 북한 정권 담당세력에 대한 국가 수준의 대우 및 상호 비방 중지 등이 포함될 수 있을 것이다.

그렇지만, 군사적 신뢰구축 조치도 실제 협상에 들어갈 경우에 심각한 의견 대립이 불가피할 수 있다. 다음의 <표>는 1992년의 남북군사분과위원회 협상 당시 서로간에 이견(異見)을 보인 사항을 정리한 것으로서, 일단 협상 과정에서는 주요 항목에서 양측의 입장이 일치하는 부분도 쉽게 발견할 수 있었음을 알 수 있다. 이를 감안하여 실제 추진 과정에서는 남북 양측 모두가 시행 가능한 제1 단계 조치와 추후 단계적·추가적으로 추진 가능한 제2 단계 조치를 나누어서 협상에 임할 수 있을 것이다. 전자에 해당하는 것으로서는 군사훈련의 통보, 비무장지대의 비무장화, 직통전화 운영 등이 있으며, 후자로는 군사훈련의 통제, 비무장지대의 본격적 활용, 군 인사 및 정보교류 등이 있다. 이들을 각각 예비적 신뢰구축 조치, 군축 조치 등과 연계하여 추진하는 방안도 고려할 수 있다.

<표> 군사적 신뢰구축 조치와 관련한 의제별 쟁점사항

주요 의제	북한측 주장	한국측 주장	비 고
대규모 부대이동과 군사훈련의 통보 및 통제	연합(외국군) 또는 사단급 이상, DMZ 일대의 군사 연습 금지	사전 통보 및 참관 초청 의무화, 실무위원회 구성	군사공동위 사항 (합의서12조)
비무장지대의 평화적 이용	완전 비무장화, 콘크리트장벽 철거 주장	상호조사, 감시·검증, 교통망 복원, 평화시 건설	"
군인사 교류	부정적 입장	군사협상 요원부터 단계적 실시	"
정보 교환	원칙적 반대, 단 군축과 연계, 미군 관련 정보 요구	불가침 보장과 관련된 정보의 단계적 교환	"
직통전화 설치 및 운영	설치에 찬성, 전화선만 이용 가능	전신 및 팩스 등 다양한 통신수단 활용	군사분과위 사항 (합의서13조)

(출처) 박주현·김상범, 「남북 군사공동위원회 협상전략 개발」, 한국국방연구원 연구보고서, 1994. 12. 참조 작성.

V. 결 론

이상으로 현재 극도로 경색되어 있는 남북한간의 정치·군사관계를 회복하고 장차 협력을 증진시키기 위한 나름대로의 정책 방향과 제도적 장치에 관해 서술해 보았다. 특히 이 글에서는 현재 우리 정부가 적극적인 대북 정책을 추진하고 있으면서도 주로 경제·사회차원의 교류 및 협력에 치중하고 있는 상황에서, 정치·군사 문제가 갖는 상황 규정력 내지 선결성을 감안하여 보다 적극적인 대책 마련이 시급하다는 인식을 강조하고자 하였다.

정치·군사 문제의 해결을 위한 장(場)으로서 그동안 실제로 제시된 것은 남북기본합의서와 4자 회담의 두 곳이었다. 1990년대초 고위급 회담의 결과 탄생한 남북기본합의서 체제는 거의 모든 남북 문제를 쌍방의 합의된 의사로 풀기 위해 매우 중요한 장치였으나, 현재 북한의 거부로 가동되지 못하고 있다. 1996년에 북한의 정전체제 무실화 기도에 적극 대처하기 위해 한·미가 공동 제의하여 1997년말부터 본회담이 개최되기 시작한 4자 회담은 한반도의 평화체제 구축을 위한 매우 중요한 장소이지만 현재까지 일부 절차상의 진전을 제외하고는 의미 있는 합의를 이끌어내지 못하고 있다.

물론 이 모든 문제는 대부분 북한의 경직된 태도에 있다. 북한은 냉전 종식으로 외부 후견 세력이 사실상 소멸한 데다가 내부의 경제적 추동력도 거의 소진되어 계속해서 심각한 경제 위기를 겪고 있으며, 이를 위해 대서방 관계 개선을 추구하고면서 동시에 매우 적대적인 대남 태도를 보이고 있는 것이다. 최근 김정일 체제가 공식 출범하면서 기대되었던 유

연한 대내외 정책이 거의 나타나지 않고 있는 점에 비추어 당분간 이같은 상황은 지속될 것이다. 특히 새 정부가 화해·협력에 입각한 전향적 대북 정책을 추진하고 있는 가운데 북한의 책임은 더 두드러져 보인다.

그렇지만, 이처럼 문제를 어려운 상황과 상대방에 대한 비난으로부터 접근한다면 해결책은 있을 수 없다. '발상의 전환'을 통한 과감한 정책이 필요한 것이다. 일부에서는 최근의 경제·금융위기로 인해 우리의 경제적 여력이 고갈되었으므로 대북 정책도 당분간 자제해야 한다는 입장을 보이고 있다. 그러나, 역으로 보면 현재의 시기는 북한으로 하여금 그동안 가장 불안해 왔던 '흡수통일'의 위협을 덜 느끼게 한다는 점에서 또다른 기회일 수 있다. 이 글에서 보았듯이 그동안 상대방에 대한 남북한의 정책이 매우 고정화되어 있는 것 같으면서도 상당한 변화와 수용의 자세를 보여 왔다는 점을 교훈으로 삼아 보다 유연한 접근을 추구해야 할 때이다.

정치·군사 협력을 위한 새로운 접근에서 우리가 기초로 삼아야 할 것은 결국 남북기본합의서 체제이다. 이 문서의 역사적 중요성과 더불어 거의 모든 분야를 포괄하는 현실적 유의성을 감안해서 이 체제의 재가동을 위한 정책적 노력을 더욱 강화해야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 1994년에 추진되다가 중단된 남북 정상회담의 재추진 문제도 검토할 필요가 있다.

다음으로 4자 회담을 통한 평화체제 구축 노력 역시 지속적으로 추진되어야 한다. 여기에서 특히 강조한 것은 4자 회담으로 한반도 평화 문제가 '국제화'되기는 하였지만, 결국 평화관리체제의 구축은 남북간에 기합의된 군사공동위가 중심이 되어야 한다는 것이다. 주한미군 문제 등 기타 문제들은 우리 안보를 위해 진실로 유용한 수단이고 심각한 문제이기는 하지만, 직접 당사자인 남북한이 중심이 되는 구도로 미래를 위한 설계를 진행해 나가야 하는 것이다. 여기에는 장차 통일 구도까지 염두에 둔 신뢰 구축과 군축 문제를 위한 유연한 접근과 합의 모색도 포함되는 것은 물론이다.

“남북한 화해를 위한 정치·군사협력 방향”에 대한 논평

허만호

경북대학교 정치외교학과

본 논문은 대북정책 결정과정에 참여할 기회가 없는 일반학자들이 접하기 힘든 정보를 많이 제공하고 있어서 학계에 적지 않은 기여를 했다고 생각한다. 본 논문을 통해 최근의 대북정책에 대한 보다 구체적인 지식과 방향감각을 가질수 있게 되었다는 면에서 큰 의의가 있었다.

그러나, 본 논문이 다루고 있는 남북한간의 핵심현안들에 대한 인식과 대안들에 대해서는 몇가지 논쟁점들을 안고 있는 것이 사실이다.

본 논문의 제2장에서 제시하고 있는 “남북한 화해의 필요성”에 대해서 한국측 입장에서는 누구나 공감할 것이다. 그러나 이에 대해 좀 더 엄밀히 따져보면 북한의 위정층의 입장에서는 그렇게 확연한 것만은 아닐 것이다. 북한이 현재 당면하고 있는 경제위기와 그로부터 비롯되는 체제위기를 극복하는데 필요한 투자자원을 마련하기 위해서는 남북한간의 화해가 필요하다. 그러나 본 논문에서도 몇 차례에 걸쳐 지적하고 있듯이, 북한의 현 체제가 추구해온 정책방향은 前者보다 後者에 더 매달리고 있는 것 같다.

본 논문의 핵심주제는 “한반도 평화체제 구축을 위한 실천적 구상”이다. 즉, 4자회담에서 논의·결정될 “평화조약”의 내용과 성격, 그리고 본 논문에서는 구체적으로 언급하고 있지 않지만, 이 평화조약과 기존의 협정 내지 합의서들간의 관계가 될 것이다.

그런데 본 논문에서 전반적으로 보여지는 인상은 평화조약에 대해 너무 큰 기대를 하고, 비중을 두고 있는 것으로 보인다. (예:43면 상단, “만약 한반도 4자회담을 통해... 평화조약을 체결할 경우 이는 장차 우리 민족의 공존·공영과 통일과정으로의 발전을 보장할 중요한 문서가 될 것이다.”) 너무 제도론적, 규범론적 시각에 편중된 인상이다. 국제사회에서 제도적, 규범적 규정이 한계를 갖고 있는 것은 공유된 인식이다. 그리고 실제 북한은 그 어떠한 규범에도 얽매었던 적이 없다. 그리고 한국의 입장에서조차 실제 통일이 이루어지는 급격한 상황에서 이와 같은 규범은 지켜지리라 기대하기 힘들 것이다. 그리고 이 평화조약이 북한의 국가엘리트들로 하여금 흡수통일의 불안감에서 해방시켜 줄 것이므로, 그들로 하여금 대남 정책변화에 적극적으로 임하게 하는 긍정적 효과가 있을 것으로 판단하고 있다. 그러나 긍정적 효과만 있는 것은 아닐 것이다. 북한의 국방엘리트들이 과연 흡수통일의 노파심에서 현재의 대남정책을 취하고 있는가? 또, 실제 급격한 변화가 발생하여 통일의 好期가 왔을 때, 한국이 통일을 위해 이니셔티브를 취하는 데 이 평화조약이 장애요인은 되지 않겠는가?

43면 중간에 언급하고 있는 평화조약의 내용에 관해 신중하게 생각해야 된다. 남북기본

합의서와 부속합의서들은 남북한간에 평화정착과 화해·협력을 위한 실천내용을 담고 있는 최초의 합의문으로서 ‘남북한관계의 제도화’라는 의미에서 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이 문서가 제대로 이행되지 않으면 향후 어떤 합의문도 실천되리라 보장할 수 없다. 따라서 4자회담에서 논의될 한반도 평화체제 구축문제는 이 두 합의서가 논의의 기초가 되어야 한다. 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제도 당사자 문제에만 집착하여 남북한간에 평화협정을 체결하게 되면 그 협정내용은 남북기본합의서 및 부속합의서 내용과 중복되고, 이를 피하자면 평화협정은 위임사항만 나열하는 선언적 협정에 머물고 말 것이다. 따라서 북한과 중국 및 미국에 대해 남북기본합의서와 부속합의서가 실천성을 확보할 수 있도록 시행세칙을 만들어서 남북한관계의 실질적 진전이 있으면, 정전협정을 남북기본합의서와 하위합의서들로 대체하는 방법을 취하는 것이 가장 합리적이고, 현실적이며, 적법하다는 것을 주시시켜야 될 것이다.

그런데, 한국전쟁을 종결시킨다는 의미에서 4자회담에서 반드시 다루어져야 될 주제 중의 하나가 미송환 국군포로문제다. 한국전쟁이 종료되면서 8만명 전후한 한국군 포로들이 돌아오지 못했다. 이들 중 2-3만명이 전쟁중 사망했고, 3만명 정도가 휴전후 현재까지 사망했을 것으로 추정된다면 2-3만명 가량이 현재 생존해 있을 가능성이 있다. 그간 열악한 환경속에서 생활해 왔고, 대부분 현재 70세 이상의 고령이어서 생존자 수는 이보다 훨씬 적을 수 있다. 설령 수백, 수천명이 생존해 있다하더라도 그들을 귀환시켜야 되는 우리의 의무는 결코 가벼울 수 없다. 그들은 공산측이 戰時人力으로 쓰기 위해, 혹은 정치선전의 목적에서 고의적으로 포로교환 대상에서 누락·은폐시킨 사람들이다. 그들은 공산측에 의해 총알받이로 전선에 내몰리거나, 폭격중인 철로 및 군용비행장 보수공사에 내몰렸다. 50년대 후반부터는 광산, 제철소 등에서 힘든 노역을 하며 비참한 삶을 살아왔다. 조창호씨의 귀환 이전까지 이들에 대한 한국정부의 노력은 거의 전무했다고 해도 과언이 아니다. 이제 한국전쟁을 종료시키기 위한 회담으로서의 4자회담은 이 문제를 다룰 마지막 기회가 아닌가 생각한다.

“남북한 화해를 위한 정치·군사협력 방향”에 대한 논평

김주홍

울산대학교 정치외교학과

1. 서주석 박사는 논문에서 남북한간의 정치·군사적 문제의 해결의 장으로서 1991년의 남북 기본합의서와 4자회담을 적시하고, 양자 모두가 북한의 경직된 태도로 인하여 합의에 진전을 보이지 못하고 있다고 지적하고 있다. 특히 김대중 정부의 등장 이후 북한에 대한 화해와 협력의 전향적인 대북정책이 추진되고 있는 만큼 북한의 책임이 더 두드러지는 것으로 보고, 이러한 상황을 타개하기 위하여 ‘발상의 전환’을 통한 과감한 정책의 필요성을 제시한다. 그러면서 해결책으로 남북 기본합의서 체제로의 복귀와 남북한 정상회담 개최를 제시한다. 또한 4자회담을 통한 평화체제 구축노력의 지속을 주장하면서도, 남북한 당사자간의 중심적 역할을 강조하고 있다.

2. 이러한 서박사의 논지는 대체로 찬성할 만한 것이다. 특히 남북한의 문제는 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 만큼, 국제화의 부담이 있을 수밖에 없지만, 장차 통일구도까지 염두에 둔다면 서박사가 제시한 신뢰구축과 군축문제에 대한 유연한 접근과 합의모색 방안은 가치가 있다고 생각된다.

3. 그러나 서박사의 논문은 논리적으로 문제가 없지 않다. 우선 현실적으로 북한이 남북 기본합의서와 4자회담에 있어서 부정적태도로 일관하고 있는 것은 우리의 대응방식이 변한다고 해서 해결될 문제가 아니라 북한 스스로 해결해야 할 문제라는 점을 지적하고자 한다. 남북한 간에 체결된 기본합의서의 정신과 그 내용은 한반도 문제를 해결하기 위하여 거의 교과서와도 같은 내용을 담고 있다. 그러나 북한은 기본합의서로 남북한 간의 문제는 해결되었다고 주장하면서 북·미 간의 문제만 해결되면 한반도 문제가 해결되니, 북한과 미국간의 직접협상과 대북경제제재 해제 및 수교가 필요하다는 입장을 견지하고 있으며, 이 때문에 남북한 관계이건, 4자회담이건 해결되지 않고 있는 것이다. 따라서 기본합의서로 돌아가자는 주장이 설득력을 갖기 위해서는 이러한 북한의 입장이 변화될 수 있는 방안에 대한 논의가 포함되어야 한다.

4. 특히 북한은 소위 ‘광명성 1호’를 발사한 이후, 이를 ‘강성대국’으로 나아가는 신호탄이라고 자화자찬하고 있다. 이 ‘강성대국’이라는 개념을 두고 상당히 이견이 분분했었던 것이 사실이다. 정치군사적인 것을 우선하는 것이라느니 또는 경제를 우선시하겠다는 정책의 전환이라느니 서로 상반된 해석이 교차하였다. 그러나 정론 및 노동신문 사설에 나타난 정확한 의미를 분석해 보면, 전당, 전민, 전군이 일심으로 뭉친 사상의 강국, 일당백, 일당천

의 무적강군을 자랑하는 군사의 강국을 바탕으로 경제와 문화에서 당당한 사회주의 강성대국으로 나아가야 한다고 주장함으로써 이데올로기에 기초한 주체조선의 고수를 주장하고 있다. 중간중간에 마치 경제를 우선시하는 듯한 문구가 있기는 하지만 이전의 정책노선에 문패만 바꿔 달아놓은 것이라고 할 것이다. 따라서 이러한 북한이 우리가 원하고 국제사회가 제시하는 기준에 맞게 행동을 취할 가능성은 없는 것으로 보인다.

5. 또한 현 정부에서 추진하고 있는 대북유화정책은 이러한 북한을 변화시키는 데에 한계가 있을 수밖에 없다고 생각된다. 그동안 북한의 어리광을 너무 봐주었다는 느낌이다. 북한이 벼랑끝 협상전략으로 일관해도 이에 대한 우리나라 미국의 대응은 너무나 무책임했다. 한 번도 북한이 가지고 있는 카드를 완전히 보았던 적이 없었다. 북한 핵에 대한 의혹도 사실 완전히 풀린 것은 아니다. 그것은 단지 경수로 건설 완료 시점까지 연기되었을 뿐이다. 그러면서 북한의 인민들이 굶고 있다는 점을 부각시켜 북한에 대한 지원을 해야 한다는 입장에 명분을 더해주고 있다. 협상에 있어서 기본은 협상목표의 정의와 달성에 있다. 그러나 한국과 미국은 이러한 기본을 전혀 지켜본 적이 없다. 다만 북한이 광란하는 대로 끌려다닐 뿐이다. 이제는 이러한 실수가 반복되어서는 안된다. 기본합의서로 돌아가는 것이 당연하지만 북한이 이에 동의하지 않고 있고, 그러면 그것은 불가능한 것이다. 따라서 북한에 대한 보다 강경한 대응과 한반도 유사시 이를 담보할 수 있는 국제적 보장장치의 강구를 위하여 노력할 때인 것으로 생각된다.