2026 INSS
PEACE FORUM

북핵 중단과 평화공존, 그리고 평화체제

26. 10. 26 MON | 웨스틴 조선 오키드룸

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2026 INSS
PEACE FORUM

북핵 중단과 평화공존, 그리고 평화체제

26. 10. 26 MON | 웨스틴 조선 오키드룸

INSS
유튜브 중계

시 간	세부 내용
13:30~13:50	**개회식** • **개 회 사** 김성배 국가안보전략연구원장 • **축 사** 김남중 통일부 차관
14:00~15:30	**1세션** **북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안** 1. 북핵 중단과 평화공존 상관관계(전제조건 또는 병행과제 여부) 2. '상호주의 vs. 선제적 조치' 등 북한 견인을 위한 접근법 3. 국내 사회적 합의 및 초당적 지지 확보 방안 등 • **사 회** 김정섭 세종연구소장 • **발 표** 이정철 서울대학교 교수 김형진 前 주EU 대사 정한범 한국국제정치학회장 양무진 前 북한대학원대학교 총장
15:30~15:50	• **Coffee Break**
15:50~17:30	**2세션** **핵중단 및 평화공존에 기초한 한반도 평화체제 제도화 전략** • **사 회** 오태규 서울대학교 일본연구소 객원연구원 • **발 표** 1. 평화체제 구축의 경로와 단계별 전략 전봉근 국립외교원 비확산연구센터 고문 2. 평화체제의 국제적 보장과 다자협력 김용현 前 주이집트 대사 • **토 론** 안경모 국방대학교 교수 이기동 前 국가안보전략연구원 수석연구위원 진희관 인제대학교 교수

1세션

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안 7

사회 김정섭 세종연구소장

발표

이정철 서울대학교 교수 ····· 9

김형진 前 주EU 대사 ····· 21

정한범 한국국제정치학회장 ····· 27

양무진 前 북한대학원대학교 총장 ····· 35

2세션

핵중단 및 평화공존에 기초한 한반도 평화체제 제도화 전략 47

사회 오태규 서울대학교 일본연구소 객원연구원

발표

전봉근 국립외교원 비확산연구센터 고문 ····· 49

김용현 前 주이집트 대사 ····· 59

토론

안경모 국방대학교 교수 ····· 69

이기동 前 국가안보전략연구원 수석연구위원 ····· 75

진희관 인제대학교 교수 ····· 79

프로필 85

개 회 사



김 성 배
국가안보전략연구원장

존경하는 내외 귀빈 여러분, 안녕하십니까.
국가안보전략연구원장 김성배입니다.

가을이 깊어가는 이때, 귀한 걸음으로 올해 세 번째 피스포럼을 빛내 주신 여러분께 깊이 감사드립니다. 특히 바쁘신 일정 중에도 축사를 맡아 주신 김남중 통일부 차관님께 각별한 감사의 말씀을 올립니다.

오늘 포럼의 주제는 「북핵 중단과 평화공존, 그리고 평화 체제」입니다.

이재명 대통령은 8·15 경축사에 이어 제81차 유엔 총회 연설에서도 한반도 평화 체제 구축을 위한 당사자 간 대화를 제안하면서 그 과정에서 북한의 핵능력 고도화를 중단시키자는 한반도 평화공존 구상을 밝혔습니다. 평화 체제 구축을 추진하면서 북핵 중단을 유인하려는 전략적 전환으로 해석됩니다.

지금 한반도의 현실은 평화공존과는 거리가 먼 것이 사실입니다. 북한은 핵·미사일 능력의 고도화를 이어 가며 '적대적 두 국가론'을 제도화하고 있고, 남북 간 대화의 문은 여전히 닫혀 있습니다. 우발적 충돌을 막아 줄 최소한의 안전장치마저 작동하지 않고 있습니다. 최근 북한의 국경선 요새화 움직임을 배경으로 발생한 DMZ 지뢰 폭발사고는 한반도에서

의 우발적 충돌과 확전의 위험성을 보여주고 있습니다. 그러나, 이는 평화 체제 구축이 얼마나 시급한가를 방증한다고 하겠습니다.

한반도 평화 체제 구축은 아직은 먼 이야기 같지만 한반도 정세 변화에 따라 언제든지 현안이 될 수 있는 사안입니다. 트럼프 대통령이 강한 의지를 가지고 있는 북미대화가 재개되면 평화 체제 구축 문제는 현안으로 떠오를 가능성이 높습니다. 주지하다시피 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 서명한 싱가포르 북미 공동성명의 2항이 평화 체제 수립 문제입니다.

북미대화의 재개까지는 피스메이커-페이스메이커 전략기조가 주가 되겠지만 평화 체제 구축 논의가 시작되면 우리는 당사자로서 한반도 문제 해결에 참여하게 될 것입니다.

올해는 남북 유엔 동시가입 35주년입니다. 남북이 국제법적으로 2개의 국가로서 공존하고 있는 것이 현실인 만큼, 우선 적대적 2국가가 아니라 평화적 2국가로서 자리매김하는 것이 시급한 과제입니다. 그래서 올해를 평화 체제 구축의 원년으로 만들어 가야 하겠습니다.

오늘 포럼은 이러한 문제의식 속에서, 복합위기의 시대에 한반도 평화 체제를 어떻게 구축할 것인가라는 근본적인 질문을 던지고, 구체적이고 실효성 있는 해법을 모색하고자 합니다.

북미대화 재개 이후 평화 체제 구축을 본격적으로 추진하기 위해서는 핵심 당사자인 우리가 먼저 평화 체제 구축의 경로와 로드맵을 설계할 필요가 있습니다. 우리는 이제 페이스메이커를 넘어 폴리시메이커(POLICY MAKER)로서 역할을 수행해야 합니다.

국가안보전략연구원은 앞으로도 정책 현장과 학계를 잇는 가교로서, 한반도 평화를 위한 실천적 해법을 제시하는 데 모든 역량을 기울이겠습니다. 오늘 이 자리가 서로 다른 시각이 만나 공동의 해법을 찾아가는 의미 있는 출발점이 되기를 바랍니다.

끝으로 귀한 발제와 토론을 맡아 주신 전문가 여러분, 그리고 포럼을 준비하느라 애써 주신 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다. 오늘의 논의가 한반도의 평화로운 미래를 앞당기는 소중한 밑거름이 되기를 기대합니다.

다시 한번 귀한 시간을 내어 함께해 주신 모든 분께 감사드립니다.

축 사



김 남 중
통일부 차관

안녕하십니까. 통일부 차관 김남중입니다.

'북핵 중단과 평화공존, 그리고 평화체제' 포럼에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 김성배 국가안보전략 연구원장님과 사회를 맡으신 김정섭 세종연구소장님, 오태규 박사님을 비롯해 발표와 토론을 해주실 전문가 여러분께 감사드립니다.

이와 함께 바쁘신 중에도 시간을 내어 참석해주신 모든 분들께 각별한 반가운 인사를 전합니다.

잘 아시다시피 한반도는 73년째 정전상태입니다.
이 오랜 정전 상태가 북미간 적대와 대결 관계로 고착화되어 북핵 문제 등 한반도 안보 위기의 배경이 되었습니다.

지난 30여년을 돌아보면 대화와 관여의 시기에는 북한의 핵 개발이 중단되었고, 제재와 압박의 시기에는 오히려 북한의 핵능력이 고도화되었습니다.

북핵 고도화 중단 없는 한반도 평화공존은 불안정하며, 평화공존 없는 한반도 비핵화는 지속가능하지 않습니다.

북핵 중단과 평화공존이 상호 진전을 촉진하며 함께 나아가야 하는 이유입니다.

과거 북핵협상 경과를 돌아보면 상호 신뢰가 구축되지 않은 상황에서 포괄적 합의를 통한 북핵해결 방식은 합의 도출 및 이행에 난관의 요인으로 작용하고, 북핵 위기를 재발시키는 원인이었습니다.

따라서 정치 · 외교 · 군사 · 경제 등 여러 의제를 평화체제라는 하나의 큰 틀에서 병행추진하고, 작은 성과를 점진적으로 축적하여 신뢰를 쌓고 협상의 동력을 이어가는 단계적 접근이 필요합니다.

단계적 · 점진적 접근법을 통해 쌓인 결실을 흔들리지 않는 틀로 담아내는 것이 평화체제의 제도화입니다.

정전협정을 대체하는 평화협정, 군사적 신뢰구축과 소통채널, 북미 · 북일 관계 정상화가 그 핵심 축입니다.

이를 위해 정부는 북미대화가 우선 이루어지고, 북미대화가 평화체제 논의를 위한 남북미 중 4자 대화로 이어질 수 있도록 최선을 다해 나갈 것입니다.

이 모든 전략의 토대는 국민적 합의입니다.

평화체제는 정부 혼자 만들 수 없고, 국민의 지지가 없으면 지속될 수 없습니다.

정부는 국회, 시민사회, 학계와 함께하는 숙의과정을 통해 한반도 평화공존 정책에 대한 국민적 공감대를 더욱 넓혀가도록 하겠습니다.

가는 길이 쉽지 않아도, 가만히 있으면 달라지는 것은 없습니다.

오늘 모아주시는 지혜가 한반도 평화로 가는 디딤돌이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

1세션

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안

이정철
서울대학교 교수

1. 평화공존 3대 청사진과 페이스메이커

한반도 평화 체제는 시대와 상황에 따라 그 목표가 달라진다. 어떤 때는 열전에서 승리하는 것이 목표였다면, 어떤 때는 냉전을 관리하고 그 뒤뜰에서 경쟁 우위를 점하는 것이 목표가 되기도 했다. 근자에는 대북 압박과 억제를 병행하며 북한을 시장 경제 행위자로 유도하여 화해 협력을 강제하는 것이 평화 체제의 목표가 된 시절도 있었다. 안타깝게도 북한을 시장으로 바라보고 이익을 나누어 평화 체제를 확장시키는 전략은 그러나 우리 내부의 분열과 북한의 군사적 야욕 탓에 실패의 길로 들어서고 말았다. 북한의 잦은 도발에 맞추어 강화되어 온 대북 제재 체제가 워낙 강력했던 탓에 북한의 시장화와 자유화는 더 먼 길이 되고 말았다.

현재는 어떠한가? 북한은 군사력에서의 절대 열세를 극복하고 사실상의 핵국가임을 자처하며 핵전쟁 위협에 근거한 대남 대미 억제력을 갖추었다고 공언하고 있다. 나아가 북한이 두 국가 체제 운운하며 통일과 민족 담론을 폐기하고 있는 상황이어서 다가올 평화 체제의 상이 익숙하지 않다. 앞선 시기의 평화가 항상 통일과 씨줄, 날줄의 관계로 얽혀 있었다면 이젠 북한의 두 국가론 탓에 통일이 평화와 분리된 목표로 비치기 시작했기 때문이다.

유엔 총회에서 이재명 대통령은 새로운 평화 체제의 상에 대한 답을 평화공존 3대 청사진이라는 이름으로 제시했다. 포용적 평화공존, 안정적 평화공존, 책임 있는 평화공존이 그것이다. 3대 청사진은 무엇보다도 남과 북의 평화공존이 통일보다 우선이라는 대전제에서 출발한다. 윤석열 정부 시기 재개된 주적 공방과 드론 공방의 아찔했던 대립을 치유하고 다시 통일로 가는 신뢰를 회복하기 위해서는 당분간 평화공존이라는 치유의 시간이 필요하다는 것은 상식에 속하는 지혜이다.

대통령이 제안한 포용적 평화공존은 상호 존중과 인정의 원칙을 내포하고 있다. 통일이라는 이름으로 상대를 무시하고 흡수의 야망을 공공연히 드러내는 야만의 시대를 접겠다는 문명적 의지의 표시이다. 안정적 평화공존은 우리의 평화가 지속가능한 평화 즉 불가역적인 평화, 그

래서 싸울 필요 없는 평화여야 함을 의미한다. 안정적 평화를 위해서는 합의 불가능한 최종 목표를 앞세우기보다는 작더라도 달성가능한 목표를 설정하고 하나하나 작은 것이라도 합의해 나가 성과를 축적할 수 있는 실천적 지혜가 필요하다. 그럼으로써 우발적이든 의도적이든 남북 모두 확전의 사다리를 오르지 못하게 하고 핵 사용의 문턱을 높여 재앙으로 가는 길을 원천봉쇄하는 조치가 필요하다. 책임 있는 평화공존은 전쟁과 분쟁으로부터 자유로운 세계, 이를 위한 동북아 평화 모델을 만드는 데서 각자의 책임이 시작된다는 뜻이다. 책임 있는 평화공존의 가장 핵심적인 과제는 한반도의 오래된 전쟁을 종식하고 평화 체제를 구축하는 일이다. 한반도 평화 체제는 오랜 기간 남북은 물론 미국, 중국 등 관련국들도 그 필요성에 대해 함께 공감하고, 논의해 온 핵심 과제이다. 다행히 트럼프 대통령의 결단으로 변화의 가능성이 높아지고 있는 현 상황에서 우리는 멈춰있던 북미 대화가 조속히 재개되고 한반도 전쟁 종식과 평화 체제 전환을 위한 당사자 간 대화로 발전할 수 있는 발판을 마련해 나가야 한다. 한반도 전쟁 종식과 평화 체제 전환을 위한 4자 회담을 성공시키는 것은 그래서 우리에게는 책임의 영역인 것이다.

한편 한반도 평화공존을 위한 열쇠는 한미동맹의 강건함에 있음도 잊어서는 안 된다. 우리가 앞서서 미국의 대북 협상을 반대해 온 역사가 재현되는 것을 경계해야 한다. 북미대화와 남북대화, 그리고 한미협상은 앞서거니 뒤서거니 하면서 상호 상승 작용을 통해 평화를 공고화시켜가는 것일진대, 항상 남북대화가 앞서야 한다고 생각하는 것은 동맹에 대한 불신일 뿐이다. 북미대화를 한국 패싱으로 간주하고 반대하기보다는, 대화의 부재가 가져올 긴장과 갈등의 위험을 경계하는 것이 더 중요함을 잊어서는 안 된다는 의미이다.

대화가 안보의 50%라는 말이 있다. 전쟁 중에도 외교는 있어야 한다고들 한다. 57개의 핵탄두를 확보한 북한과 아무런 연락 채널도 없고, 200만 대군이 대치하고 있는 휴전선을 북한이 일방적으로 국경화하는 과정에 어떤 접촉도 없으며, 불과 1년 전까지 쌍방 드론이 날아다닌 한반도의 평화를 위해 미국이 북한과 대화를 시작한다면 '환영' 외에 다른 대안이 있는가? 이를 위해 음으로 양으로 발품을 팔아 환경을 조성하는 것이 페이스메이커요, 북한의 야심을 다독여 평화의 장을 세우는 역할이 피스메이커일진대, 한국과 미국이 역할 분담하는 것을 문제 삼을 이유는 하나도 없다.

향후 시작될 북미대화의 가장 시급한 주제는 북한의 핵 고도화 중단이다. 전략적 인내 운운하며 하노이 노딜 당시 20개에 불과했던 핵무기가 60여 개에 달하도록 방치하고, 지금도 연간 7-10개 이상 증산되고 있는 핵무기에 눈감는 것은 과오이다. 나날이 고도화되고 있는 북한의 핵 전력을 우선 중단시키는 것은 남북 간의 부질없는 드잡이를 훌쩍 뛰어넘는 우선 과제임은 분명하다. 그것은 대북 자강력과 억제력을 약화시키는 것이 아니라 한반도에 평화공존의 입구를 여는 것임을 잊지 말아야 한다. 이에 실패했던 지난 시기 미국 정부들에 비하면 지금의 트럼프 대통령이 보이고 있는 적극성은 고무적이다. 공과를 따지다 기회를 놓치지 않기 위

해서는 페이스메이커라도 제대로 하는 것이 중요하다. 지금은 좌고우면하기보다는 스퍼트에 나설 때이다.

2. 평화 선도형 북핵 중단 프로세스

촉발조치: 선제적, 일방적 행동과 마중물 전략

한반도와 동북아의 평화는 신뢰 구축에서 시작된다. 그리고 그것은 동시 행동으로 이루어지는 것이 아니라 의지를 가진 누군가가 먼저 시작해야 한다. 그것을 시작할 수 있는 책임 국가는 대한민국이다.

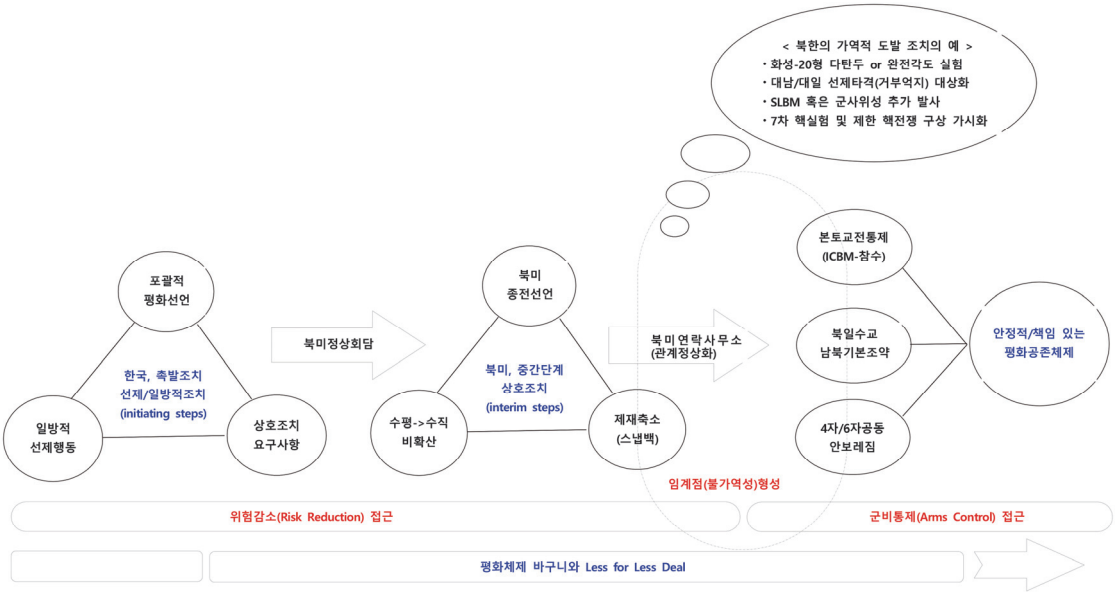
신뢰는 공동체적 유대(bond)와 정체성 형성을 통해 만들어지는 높은 단계의 신뢰(trust)와 그 이전 단계에서 절차적 예측 가능성(predictability)에 따라 형성되는 초기 단계의 신뢰 구축(confidence-building)이라는 두 단계로 나누어 접근되어야 한다.

높은 단계의 신뢰 구축은 상호주의와 동의어이다. 따라서 앞서 보았듯이 신뢰 구축을 상호주의와 동의어로 이해하는 것은 단견이다. 높은 단계의 신뢰 구축이 그렇듯이 상호주의 역시 낮은 단계의 신뢰 구축이 쌓인 결과로 이루어지는 것이다. 높은 단계의 신뢰인 상호주의는 선제적 일방주의적 조치를 통해 낮은 단계의 신뢰와 예측 가능성을 만드는 과정에서 자연스럽게 이루어진 결과이다. 누군가가 선제적 일방적 평화 행동 조치를 통해 의지를 확산시키지 않는 한 상호주의는 작동하지 않는다는 뜻이다. 즉 일방주의가 상호주의로 발전한다는 의미이다.

절차로서의 신뢰는 예측 가능성에서 오는 것이므로 상호 예측 가능한 관계를 맺기 위한 출발점으로서 전략적 자제와 화해를 의도하는 일방의 선제적 조치는 불가피하다. 이 점에서 평화를 염원하는 측이 먼저 신뢰 구축의 촉발단계(initiating steps)에서 선제적으로 일방주의적인 조치를 단행해 평화를 촉발해야 한다.

이런 전제하에서 안정적 평화공존의 촉발을 위해서는 다음과 같은 세 가지 조치가 필요하다. 먼저 대한민국 대통령의 평화 철학을 담은 포괄적이고 일관된 평화 선언이 제시되어야 한다. 국익 중심의 실용 외교가 복잡한 현실에서 자칫 모순적 시그널을 보낼 수도 있기 때문에 이재명 정부의 평화 철학이 얼마나 확고한가를 제대로 제시하는 것은 매우 절박하다. 두 번째는 일방적 선제 행동이다. 이미 이재명 정부는 일방적 선제 행동 조치를 통해 대북 평화 제스처를 시작했고 일촉즉발의 위기 상황을 진정시켜 온 것은 사실이다. 하지만 아직도 부족하다. 우발적 충돌과 위기는 언제 어디서 시작될지 알 수 없다. 따라서 위험 관리를 위한 선제적 조치와 확전 방지를 위한 일방적 행동은 계속되어야 한다. 세 번째는 북한에 대한 상호 조치를 질서 있게 요구하는 것이다. 북한 스스로도 관리할 수 없는 상황을 제시하고 우발적 확전이

없게 행동해야 하는 가드레일을 제시하고 통제된 행동을 요구하는 것은 2단계로 북미 중간단계 조치를 끌어내는 마중물이 될 것이다.



〈중간단계 조치와 임계점 돌파 구상〉

중간단계 조치: 평화 선도형 북핵해법을 위한 북미협상 전략

지난 30년 북핵문제 해법의 본질은 북한이 먼저 선비핵화 행동 조치를 취하게 하는 것이었다. 하지만 북한이 핵무기를 50개 이상 보유한 것이 공인된 마당에 북한이 먼저 핵무기를 해체하는 비핵화 프로세스는 현실적이지 않다는 인식이 확산되었다. 동시 행동 또는 평화가 선도하는 북핵 해법을 마련하는 것이 불가피하게 된 것이다. 미국 역시 트럼프 대통령 2기의 대북 정책이 본격화되기 전인 바이든 행정부 시절에 국무부를 중심으로 이미 중간단계조치(interim steps)라는 개념을 제시해 선비핵화 프로세스가 불가능하다는 속내를 드러내왔다.

위 3단계 프로세스의 핵심은 2단계 중간단계 조치에 있다. 북미가 직접 협상을 통해 빅딜과 같은 합의 불가능한 해결책이 아니라, 중간단계 조치라는 이름하에 서로에 대한 직접적 위협을 해소하는 입구론적 합의를 진행하는 것이기 때문이다. 나아가 외교와 군사행동을 병행하는 이른바 '탈외교(Post Diplomacy)'의 시대에 이란전쟁에서 목도한 불필요한 샅바 싸움과 무한 소모전에 빠지는 함정을 피해 작은 협상이 추가의 새로운 협상을 만들어 내는 지혜를 주는 길이기 때문이다.

동 단계의 시작은 북미 정상회담에서 출발한다. 미국과 북한의 정상이 회동하는 Top-Down 프로세스가 실무회담 재개를 선언함으로써 북미 양자가 하노이 회담에서 제기된 많은 논의들을 다시 시작하는 것이다.

이 중간단계 조치는 하노이 회담에서 많은 내용을 가져올 수 있다. 하노이 회담 당시 북미 간 공유된 초안에서 북한과 미국은 연락사무소 설치와 종전선언에 합의한 바 있으므로 그것을 되살리는 것은 어렵지 않은 일이다. 현 단계에서는 이 같은 이벤트성 합의만으로도 유의미한 동력이 된다.

한편 중간단계 조치의 핵심은 북한이 핵 고도화 중지 즉 수직적 비확산에 동의하는 것이다. 수평적 비확산 즉 국외 수출 중단은 북한이 수차례 공언한 만큼 더 이상 논의 사항이 될 이유가 없다. 중요한 것은 수직적 비확산에 대한 합의를 이끌어내는 것이다. 이를 위해서 트럼프 대통령이 이미 하노이에서 제안한 부분적 비례적 (유엔) 제재 해제를 사전에 실행한다면 북한 또한 미국의 선의에 응해 나설 것으로 보인다.

한편 이 같은 프로세스는 서로가 할 수 있는 작은 조치들을 모아 나가 단계적 합의를 진행하는 협상(Less for Less Deal)이라 불릴 만하다. 하노이에서 미국은 한 번에 모든 것을 교환하는 빅딜 즉 All for All 조치를 제안했다가 실패했고 바이든이나 오바마 정부는 북한에 대한 압박 전략 즉 전략적 인내인 None for None 조치에 머물렀다. 따라서 양측이 작은 진전이라도 이루자는 뜻에서 Less for Less Deal에 나선다면 중간단계 조치의 진전에 매우 중요한 방법론이 마련될 것이다.

이재명 대통령은 취임 1주년 기념연설에서 중단-'감축'-폐기의 3단계 방안을 재론하고 중단의 내용으로는 북한의 핵물질 생산 중단과 해외 반출 예방 등 이른바 '모라토리엄'이 중요하다고 짚었다. (유엔 총회 당시 뉴욕타임스 인터뷰에서는 '폐기'를 핵 없는 한반도로 수정) 이에 더해 북한의 핵무기 또는 탄도미사일 기술의 해외 수출을 막는 것이 국제사회의 이익이라고 덧붙였다. 이는 평화 선도형 북핵 해법의 하나로 한국 정부의 요구 사항을 북한에 제시한 것이다. 북미 간 중간단계 조치의 한 내용으로 제시된 가드레일이라는 점에서 향후 북미 간 협상에서 다루어질 북핵 우선 중단론의 한 제언으로 평가된다.

임계점: 불가역성과 지속가능성 추구 전략

평화를 안정적 평화와 불안정한(Uncertain) 평화 그리고 위태로운(Precarious) 평화로 나눌 때 안정적 평화의 특징은 구조화된 평화이자 불가역적이고 지속가능한 평화라는 특징이 있다.

한반도의 평화는 정권 교체 시마다 흔들리는 경향이 있어서 지속가능성이 없었고 그러다

보니 이룩한 성과를 스스로 흔드는 경우가 많았다. 따라서 한반도의 평화공존체제는 평화공존이 일정한 수준에 달한 경우에 다시 긴장 관계로 되돌아가지 않는 것이 중요하다. 스스로 생태계를 만들어 지속가능한 동력을 창출하고 외부 환경을 적극적으로 평화 지향적 분위기로 조성하여 상호 상승 작용을 하는 구조적이고 생태적인 평화 체제를 만드는 것이다.

그러기 위해서는 정권의 향배에 따라 다른 정책이 들어서는 것을 방지하고 이어달리기를 통해 평화가 정착하고 제도화하여 구조화될 수 있게 해야 한다.

또한 임계점을 설정하고 그 임계점을 넘어서는 경우 되돌아갈 수 없는 장치를 마련하는 것이 중요하다. 불가역성의 임계점이 무엇인지를 사전에 파악하고 임계점을 의도적으로 돌파하는 전략을 구상하는 것이 필요하다.

현재로서는 위 3단계 전략의 세 번째 단계를 불가역적인 단계로 구상하고 3단계에 불가역적인 임계점을 적절히 배치하여 평화공존체제가 후퇴하지 않게 해야 한다. 이를 위해서는 3가지 방안이 검토된다. 우선 미국에서 제기된 ICBM 실험 중단과 참수작전 폐기 협상은 북미 각자에게 제기된 최고 위협을 동결하는 것으로서 불가역적 협상의 첫발이 될 가능성이 높다. 다음으로는 북미수교와 북일수교를 통해 1990년대 초반 실패한 전략인 교차승인 체제를 완성하는 것이다. 북한이 구조적으로 고립되어 온 지난 30년을 재평가하고 새로운 국제환경을 만듦으로써 북한의 피포위의식(Siege mentality)을 해체하여 북한의 고립감을 제거하고 북한을 국제사회로 나오게 하는 것이다. 끝으로 한반도와 동북아의 긴장을 관리하는 장치로 4자 혹은 6자 등의 다자간 안보체제를 만들어 동북아 모든 국가가 관여하는 책임 있는 안전장치와 평화관리 체제를 구축해야 한다. 불가역적인 안보공동체로 나아가는 첫발을 내딛는 것이다.

3. 포용적 평화공존과 상호존중

상호존중

혐오와 무시가 있는 곳에 존중이 설 자리는 없다. 지구적으로 몰아치는 혐오와 편견의 광풍에 맞서는 그 자체로 한반도에서의 공존의 서사는 유의미하다.

먼저, 있는 그대로의 북한(North Korea as it is)을 인정하는 것이 상호존중 전략의 출발점이다. 우리가 북한의 현실을 인정하고 존중하기 시작할 때 북한도 우리를 인정하고 존중할 것이다. 현 단계에서 '상호' 존중은 우리가 앞서 저들을 존중한다는 진의를 보일 때 비로소 시작된다. 상호주의는 처음부터 가능한 것이 아니다.

존중은 또한 악의냐 선의냐의 문제가 아니다. 악의가 없음을 보인다고 해서 존중이 시작되

는 것은 아니다. 못살고 가난한 이웃을 돕겠다는 선의가 빈자의 마음을 다치게 할 수 있음을 모르지 않는다. 지원과 협력은 오른손이 하는 것을 왼손이 모르게 하라는 비유에 적절하게 인도적이어야 한다. 우리 국민총소득이 북한의 58배라는 주장으로 가난한 북한의 국방비가 위협이 되지 않는다는 주장은 억제 충분성의 논리로는 더없이 중요한 선의의 진실이지만, 그것이 북한인들의 마음을 다치게 하고 있지는 않은지 되돌아볼 일이다. 정권과 주민의 피해를 가리지 않는 전방위 제재의 위력을 말하기 전에 피해받는 북한 주민들의 애환을 헤아릴 수 있어야 한다. 대량살상무기의 개발을 막겠다는 선의에서 출발한 제재이지만 그렇다고 그것이 상호존중의 도구는 아님을 명심해야 한다. 우리가 더 잘 살고 더 도덕적이라는 시혜적 시각만으로는 저들의 닫힌 마음을 열기 어렵다.

항시 저들의 도발에 위협받고 있지만, 우리가 도발한 드론도 있고 우리가 파기한 합의문도 있다는 점을 잊어서는 안 된다. 위협의 상호주의라는 소극적 평화에 익숙한 우리 스스로가 변할 때가 되었다. 북한 체제 존중과 흡수통일 불추구, 적대 행위 중단이라는 대북 3원칙이 중요한 것은 그래서이다. 이것들은 단순한 양보가 아니라 공존의 출발점이다. 상호 존중을 위한 서사의 시작이다.

이를 위해 상호 대결, 혐오 조장 언어를 대체하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 때로는 그들이 원하는 이름도 불러주고 그들이 절실히 필요로 하는 민생 물품도 지원해야 한다.

북한의 안전권과 생존권을 인정해야 한다. 우리 스스로도 대북 억제 태세가 과잉으로 치닫지 않게 적절한 조절에 나서야 한다. 북한이 끊임없이 감행해 온 인정 투쟁(recognition struggle)에 화답해 줄 때가 되었다. 우리는 일찌감치 할슈타인 원칙을 폐기하고 공존을 추진했지만 완전하지는 못했다. 교차승인의 기회를 잡지 못하고 대결의 시대를 마감하지 못했다. 김대중 대통령의 햇볕정책 이후에 북미 · 북일 수교를 지지하고, 북한의 세계은행(WB)/국제통화기금(IMF) 등 국제기구 가입을 지지하는 등 다방면으로 존중과 공존을 위한 정책을 실행했지만, 북한의 핵실험으로 모든 것이 원점으로 돌아갔다.

이제 북한의 안전권과 생존권을 인정함으로써 핵이 필요 없는 한반도를 만들어야 한다. 그럴 때 비로소 우리도 북한이 남북 간의 상호존중에 나서고 정상국가로서 국제 사회에 대한 의무를 다할 것을 요구할 수 있을 것이다.

호혜협력과 공동성장

호혜협력은 공동성장의 밑거름이 되는 기본 원칙이다. 남과 북의 공존은 그 자체로 의미가 있지만 이 공존이 지속되기 위해서는 또 다른 추진 동력이 있어야 한다. 안보와 발전의 넥서스가 남북 공동 성장의 방향으로 움직여야 하는 이유이다.

남북 공동성장은 안보 위기의 해소를 동반한다. 상호존중의 틀이 마련될 때 서로의 안보가 보장되고 안보가 보장되면 상호 협력의 공간이 열린다. 하지만 상호협력이 항상 성장과 발전을 보장하는 것도 아니고 협력이 때로는 분배의 갈등을 낳아 충돌로 이어지는 경우도 있다. 따라서 남과 북이 이익의 상대적 크기에 집착하여 서로를 불신하는 상대수익 개념에 집착하지 않고, 이익 있는 곳에 협력 있다는 절대수익의 원칙으로 서로를 대할 때 윈윈하는 공동 성장의 문이 열리게 된다.

상대수익(relative gain)과 절대수익(absolute gain)

이익 있으면 협력 있다는 자유주의 협력이론에 반대해 이익의 비대칭성이 존재하면 상대수익이 적은 상대방은 이익이 있더라도 협력을 반대하게 된다는 신현실주의적 시각에 근거한 개념이 상대수익 개념이다.

국제정치에서 이익이 있더라도 협력이 쉽게 발생하지 않는 이유를 설명하는 데는 유용한 개념이나, 남북 간 소득 격차가 58배에 달하는 상태에서 한국이 북한과 상대 이익을 따져서 협력 여부를 결정한다는 것은 논리에 어긋나는 접근이기도 하다.

평화경제론은 평화적 노력과 안보 위기 해소가 협력의 조건을 만들고 이런 기능적 협력이 통합을 통해 다시 평화를 정착시킨다는 선순환 전략에 기반하고 있다. 기존의 기능주의 통합전략이 경제협력을 도구로 해서 평화를 만드는 것이었다면, 평화경제론은 통합전략이 가능할 수 있는 전제로서의 안보 위기의 해소와 평화 투자의 배당금 전략에 눈을 뜨게 하는 시각을 제공한다. 평화라는 매몰 비용의 장기 배당금은 단기 손익계산서로 평가하기 어려운 복리 계산을 동반한다. 평화 자린고비들의 단견을 벗어나 평화와 발전의 넥서스에 눈 뜨게 하는 구상인 것이다.

평화경제론의 관점에서 볼 때, 개성공단의 폐쇄는 뼈아프다. 한국의 국력이 개성공단 같은 남북협력에 목맬 시대는 지났다는 자신감을 나무랄 일은 아니지만, 평화 투자의 안전핀을 뽑아버린 대가는 두고두고 우리를 옥죄고 있다. 북한과의 샅바 싸움은 무한지옥의 소모전에 자진해서 들어가는 길임을 잊어서는 안 된다. 더 큰 성장을 누리지 못하고 있는 현재에 자만하고 있을 일이 아니다. 코리아 디스카운트가 없다는 자만심은 위기 안정성이 무너지고 확전의 사다리가 눈앞에 펼쳐진 시대를 사는 우리 모두에 대한 자기 기만이다.

GTI, 남-북-중 고속철, 보건협력, 원산-갈마 평화관광의 4대 경협 제안은 그래서 평화경제론의 무한한 가능성을 현재화시키기 위한 공동성장전략의 고리이다. 남과 북이 모두 성과를 누리는 협력이고 모두가 체감하는 협력의 마중물이 될 것이다.

이미 오래전부터 북한은 발전권을 강조해왔다. 글로벌 사우스 국가들이 한결같이 요구하는

기본권이기도 하다. 저들의 발전권을 인정하는 가운데 호혜적 협력의 길을 여는 지혜에 공동 성장의 미래는 저절로 문을 열 것이다.

4. 안정적 평화와 위기안정성 회복

위험감소-군비통제 프로세스

위험감소-군비통제 프로세스는 선제적 일방주의 조치에서 시작되는 위험감소 조치와 상호주의 단계의 군비통제 협상 단계로 넘어가는 전 과정을 의미한다.

위험감소-군비통제 프로세스의 특징은 힘의 균형에 있다는 점에서 군축과는 다른 개념이다. 북한의 선비핵화(매파) 아니면 북핵 인정과 핵군축(비둘기파)이라는 두 개의 극단적 프레임과 달리, 위험감소-군비통제 프로세스는 힘의 균형을 통한 평화 관리 프로세스를 출발점으로 삼는다는 점에서 부엉이파 접근법으로 알려져 있다.

앞서 평화 선도형 북핵 해법 구상에서 보았듯이 중간단계 조치는 북핵문제의 최종상태(end state)에 집중하지 않고 위험감소를 통해 평화관리에 나서는 것을 핵심으로 한다. 최종상태에 대한 소모적인 논쟁보다는 위험감소의 성과를 바탕으로 본격적인 군비통제 협상을 시작하는 것이다. 따라서 본 조치는 하노이에서처럼 북한이 모든 것을 포괄적으로 신고하는 것을 시작으로 한다는 '포괄적 합의'를 요구하지 않는다는 점에서 소위 Big Deal 즉 All for All 조치와는 다른 것이다. 협상 시작의 문턱을 낮춘 것으로 북미가 협상으로 들어가는 입구를 현실화시킨 제안이다.

하노이의 핵심 논의를 평가해서 북미가 각각 합의할 수 있는 조치를 일부 동결과 일부 제재 해제라는 등가성 조치를 통해 안전관리를 시작하면 임계점을 넘는 불가역적 프로세스로 넘어갈 수 있는 기반이 마련된다. 이미 트럼프 대통령이 실행에 옮긴 한미연합연습 중단으로 최소한의 선제행동이 시작된 마당이므로 보다 정교한 바게닝 프레임을 마련하는 데 이 같은 논의들은 유용하다.

가드레일을 통한 확전방지 전략

마지막 프로세스의 불가역적 조치들이 합의될 때까지 남북미 혹은 주변 관련국들은 각각의 노력을 통해 안전장치와 가드레일을 마련해 협상이 이탈하지 않도록 노력해야 한다. 확전 방지를 위한 가드레일은 그래서 중요한 안전장치인 셈이다.

앞서 보았듯이 불가역성을 위한 임계점 형성이 ICBM-참수작전 협상, 북일 북미 수교 그리

고 공동안보 체제라면, 그때까지의 가드레일은 북한의 남북 국경선 획정 과정에서 발생할 수 있는 충돌과 그 충돌이 확전 사다리를 밟아 통제를 벗어나는 경우를 대비하는 제반 조치들을 의미한다. 9·19 군사합의 선제 복원 등이 1단계 조치에 해당된다면 2단계 중간단계조치에서는 본격적인 가드레일 마련을 위한 남북미 등 무력 당사자들의 직접 협상이 필요할 것이다. 접경지역에서 군사적 긴장을 낮추고 DMZ에서의 평화 관리를 위한 대책 마련은 신뢰 구축의 마중물이자 안전한 한반도와 동북아 평화로 가는 길에 우발적 변수들이 발생하는 것을 방지하는 장치가 될 것이다.

5. '책임 있는' 평화 공존과 공동안보

핵 없는 한반도를 넘어 핵 없는 세계를 향한 이정표 구축

북핵 중단과 동시에 핵 없는 세계를 향한 글로벌 연대를 추진하는 것이 필요하다. 동북아 평화와 글로벌 평화 체제를 향한 대량살상무기 사용 방지를 추진하고 비확산을 비핵화보다 우선적 가치로 제기하는 것도 중요하다.

비확산은 수평적 비확산 즉 핵무기 및 핵물질 그리고 기술 수출의 방지를 목표로 하는데, 북한은 수평적 비확산을 약속한 바 있으므로 이를 준수할 것을 촉구하면서 나아가 수직적 비확산(핵능력 고도화 중단)으로 요구의 초점을 이동해야 한다.

제3의 핵시대로 불리는 현 시대에 핵 선제 공격 유혹이 증대되고 있는 만큼 핵 선제 공격 옵션을 통제하는 방안을 고민해야 한다. 특히 북한의 핵무력정책법이 핵을 갖지 않은 국가인 한국에 대해서도 핵선제 사용을 명기한 만큼 이에 대한 대책을 마련하는 것도 중요하다. 남북 주적론 공방 → 북한 핵무력정책법 → 캠프 데이비드 협정과 한미 NCG(핵협의그룹) 창설 및 한미 CNI(핵재래식 통합) 조치 → 북한의 CNI 조치와 같이 남북 간 긴장이 에스컬레이션을 밟아온 만큼 이 사다리를 중단시키는 조치를 고민해야 한다.

이 점에서 이번 한미군사연습 중단은 에스컬레이션 중단과 관련해 북한에 주는 매우 중요한 시그널이 될 것으로 보이므로 추가의 대책을 마련하는 것이 중요하다. 핵 없는 한반도를 위한 첫 조치로 제기되고 있는 것이 한국정부의 핵우선 중단론이므로 이를 통해 북한의 핵능력 고도화를 멈출 실효적 방안을 모색하기 위해 주변국들이 모두 머리를 맞댈 필요가 있다. 현재로서는 중단-감축-폐기의 3단계 전체 방안을 유지하면서 안보 딜레마를 관리하는 것이 중요하다.

핵 없는 한반도를 향한 조치는 핵 없는 세상과 병행되어 주거니 받거니 선순환 관계를 형성해 글로벌 평화의 기폭제가 되어야 할 것이다.

동북아 평화 체제 아키텍처 구축과 공동안보 추진

한국은 한반도 정전체제의 변화에 열린 자세로 대처하고, 페이스메이커이자 한반도 평화의 당사자로서, 그리고 평화 체제 아키텍처인 공동안보체제의 주창자이자 종국적 수혜자로 자리매김해야 한다.

또한 한국은 (남북) 기본조약, (북미) 수교협상, (남북미중) 한반도 평화협정, (남북미중일러) 동북아 평화협력 등의 다층적·다자적 평화공존 아키텍처를 열린 자세로 주도해야 한다.

과거 한국은 북한의 대외 관계개선에 '서울경유론' 원칙을 고집한 바 있으나 이제는 더 이상 이 같은 원칙을 경직되게 고집할 시기는 지났다. 한국 없는 북중미 종전선언이나 북일수교 등을 반대했던 과거 경험을 성찰하고 북한의 초기단계 관계 개선의 다양한 매개 변수들을 적극 지원하여 북한의 글로벌화와 한반도 평화관리를 주동하는 데 소홀함이 없어야 한다. 코리아 패싱 논란을 두려워할 이유가 없다는 점이다.

적대와 대결의 에너지를 평화 공존과 공동 번영의 동력으로 바꿔내며 페이스메이커이자 한반도 평화의 당사자로서 북미 관계 개선에 역할과 책임을 다할 것을 선언하는 것 또한 중요하다.

공동안보라 함은 적과의 동침 체제를 의미한다. 적대성이 남아 있는 관계일지라도 상호간에 공동 이해관계를 추출하고 안보 상황의 공유를 통해 불필요한 적대와 충돌을 방지할 수 있는 체제이다. 동북아에 그런 체제를 만들 수 있는가 의문 부호가 제기되기도 하지만 남과 북의 적대 관계나 신냉전적 전망을 고려하면 이 지역에서 공동안보 체제를 만드는 것은 대한민국의 책임이자 공약임이 분명하다.

4자 혹은 6자회담 그리고 기타 다자간 협력 체제를 복합적으로 가동하여 동북아 평화 아키텍처를 선도하고, 그 과정에 한국은 매개자이자 중재자 그리고 때로는 당사자로서의 유연한 대처를 통해 동북아와 동아시아를 안전 지대로 전환시켜야 한다. 한국은 평화 아키텍처 즉 동아시아 다자간 공동안보체제의 최대 수혜자가 될 것임이 분명하기 때문이다.

6. 마치며

요컨대 평화 선도형 북핵해법의 3단계 구상의 특징을 재론하면, 동 구상이 기존의 한반도 비핵화 구상과 차이를 보이는 두 가지 점에 주목하지 않을 수 없다.

하나는 동 구상이 중단 그 중에서도 '핵 고도화 중단'을 우선적 과제로 제기하고 있다는 점이다. 핵 고도화 중단은 단순한 동결이 아니고 수직적 비확산의 원칙을 출발점으로 한다는 점에 특징이 있다. 나아가 수직적 비확산 프로세스는 북한의 일방적 행동에 의해서 가능한 것이

아니고, 상호간 군비통제 조치를 통해 핵 사용 문턱을 높이는 것이라는 점에서 그리고 '위기 안정성', '전략적 안정성' 그리고 '군비경쟁 안정성'을 회복하는 프로세스이다. 이는 일방주의-선제 행동 논의를 넘어서는 포괄적 조치를 내재하고 있다.

둘째는 마지막 단계가 폐기에서 핵 없는 한반도로 수정되었다는 점에도 주목해야 한다. 폐기를 북한 비핵화라고 부르는 것은 북한과 협상의 문을 닫는 것이다. 실제 북 외무상 최선희는 북한 비핵화와 핵 없는 한반도 시그널링이 충돌하고 있음을 비판하였다. 이 점에서 핵 없는 한반도는 우선적으로 북한 비핵화와 한반도 비핵화의 차이인 동시 행동과 동시 의무 원칙을 견지한다.

이 점에서 핵 없는 한반도는 최종상태(end state)에 대한 논란과 연결된다. 이를 북한의 선행동론에 가두어 두지 않는다는 선언이자, 하노이 당시의 빅딜론이나 그 아류인 담대한 구상이 전제하고 있는 〈포괄합의, 단계이행〉 논의를 벗어나, 최종상태(end state)를 모호하게 함으로써 기차를 출발하게 하는 〈단계적 합의, 단계적 이행〉의 논의 방식으로 나아가자는 것이다. 최종상태가 분명해져야 기차가 출발한다는 논리보다는 기차가 다음 정거장까지, 종착점은 아니라도 한 정거장이라도 나아가는 게 중요하다는 논리에 가점을 주자는 것이다.

이런 점에서 평화 선도형 북핵 해법은 북핵 해법이라는 큰 바구니 안에 작은 바구니를 구성하고 이들 간의 교환 관계를 통해 기계적 선후가 없는 협상을 통한 진전의 정치 공간을 만들자는 뜻이다. 그 바구니의 구성과 논의는 아직 구체화되지 않고 있지만 큰 틀에서의 방향이 제시된 만큼 더 많은 논의들이 진전될 것으로 기대된다.

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안

김형진
前 주EU 대사

1. 북핵 중단과 평화공존 3대 청사진

이재명 대통령과 트럼프 대통령은 유엔총회 참석을 계기로 지난 9월 22일 뉴욕에서 정상회담을 가졌다. 작년 8월 워싱턴과 10월 경주에 이은 세 번째 회담에서 양 정상은 양국 간 전략투자, 핵추진 잠수함 연료 등 분야에서 협력을 심화하기로 하였다. 특히 트럼프 대통령은 북한과의 대화 의지를 재확인하였으며 양 정상은 한반도의 지속 가능한 평화 정착을 협의하였다.

한국의 대미 전략투자 프로젝트가 원자력 발전 및 에너지와 관계되어 있다는 부분에 주목할 필요가 있다. 한국은 한미 FTA 체결국임에도 불구하고 관세 15%를 확보하기 위하여 3,500억 달러를 투자하기로 약속하였지만 그 대가로 특히 원자력과 관련한 분야에서 기회도 부여받고 있다.

트럼프 대통령은 한국의 핵추진 잠수함 건조를 승인하고 우라늄 농축, 사용후 핵연료 재처리에 긍정적인 입장을 표명하고 한반도 비핵화를 가동할 수 있는 북미 정상회담을 성사시킬 의지를 표명한 것이다. 특히 북한과 대화의 물꼬를 열어줄 수 있는 것은 트럼프 대통령의 북미 정상회담 제의이다.

한미 정상회담은 이재명 대통령이 유엔총회 연설을 통해 한반도 평화공존 3대 청사진을 제의한 직후이어서 더욱 주목을 받았다. 이 대통령이 제시한 포용적 평화공존, 안정적 평화공존과 책임 있는 평화공존과 북한 핵 · 미사일능력 고도화 중단, 중기적 축소, 장기적 핵 없는 한반도 달성이라는 북핵 문제 해결 방안은 서로 연계되어 있다.

트럼프 대통령이 유엔총회 연설에서 북핵 문제나 한반도 평화공존을 특정하여 발언하지는 않았지만 이란이 핵무기를 보유하도록 결코 허용하지 않을 것이라거나 서반구에서 미국의 사활적 국익을 확보하기 위해 최상의 무력을 사용할 것이라는 것 등의 발언은 한반도 및 동아시아와도 연계되어 있다.

2. 북핵 중단과 평화공존 상관관계

평화적 공존 3대 청사진은 북한이 남북대화를 거부하는 상황에서 우선 대화의 물꼬를 트면서 중장기적으로 위기를 방지하고 한반도에서 전쟁을 종식시키는 평화 체제를 구축하는 방안이다. 이에는 북핵 문제의 해결이 병행되어야 한다. 북한의 핵무기 증대는 평화적 공존의 기반을 취약하게 만들 것이기 때문이다.

트럼프 대통령은 지난 8월 19일 북한이 57기의 강력한 핵무기를 갖고 있다고 말하였다. 숫자를 꼭 집어 말하였기 때문에 주목을 받았다. 그런데 트럼프 대통령은 불과 한 달 반이 지난 10월 3일 북한이 핵미사일 112기를 갖고 있다고 말하였다. 숫자가 달라진 근거는 설명하지 않았다.

이재명 대통령은 “북한이 현재 매년 10-20개의 핵무기를 추가로 생산할 능력을 갖췄거나 이미 그렇게 생산하고 있을 가능성이 있다”고 밝혔다. 스톡홀름 국제평화연구소는 북한이 보유한 핵탄두 수 추정치를 작년 50기에서 금년에는 60기로 상향조정하였다.

북한은 지금까지 여섯 차례에 걸쳐 핵무기 실험을 실시하였다. 2017년 9월 3일 북한이 수소폭탄을 시험하였다는 6차 핵무기 실험에서는 폭발 위력이 히로시마 원폭의 10배 규모로서 만탑산의 지표면이 3.5미터 팽창하였다가 붕괴하였는데 결국 산의 높이가 50센티미터 낮아진 것으로 파악되었다.

북한이 미국에 대해 신뢰할 만한 2격 능력을 보유하게 되는 것은 쉽지 않은 일이지만 핵무기를 보유하고 있지 않은 한국에 대해서는 2격 능력을 갖고 있다는 뜻이다. 북한의 어려움은 핵무기 보유를 증대함에 따라 한계 효용은 감소하지만 한계 비용은 계속 증가한다는 점이다.

여타국에서도 우려가 증대한다. 이재명 대통령이 밝힌 바와 같이 북한이 “자국의 생존을 보장할 만큼 충분한 핵무기와 미사일을 확보했다고 판단되면 돈을 벌기 위해 이를 수출하려는 유혹에 빠질 것”이라는 점이다. 북한의 핵무기 보유 증대는 핵무기 확산의 가능성을 높인다.

3. ‘상호주의 vs 선제적 조치’ 등 북한 견인을 위한 접근법

북미 정상회담은 북한 비핵화 협상의 단초를 열 수 있다. 기본적으로 북미 정상회담은 시간과 공간의 함수이다. 북한은 러시아-우크라이나 전쟁 종전 이후를 대비할 수 있다. 트럼프 대통령과 같이 북미 정상회담에 적극적인 미국 정상을 다시 만나기도 쉽지 않다.

회담 장소로 김정은 위원장이 미국을 방문하는 것이나 트럼프 대통령이 북한을 방문하는

것은 쉽지 않다. 커다란 성과를 담보하기 쉽지 않기 때문이다. 이런 이유로 트럼프 대통령이 참석할 예정인 11월 18-19일 중국 선전에서 개최되는 APEC 정상회의가 주목받는다.

2018년 싱가포르, 2019년 하노이 북미 정상회담의 교훈은 무엇일까? 우선 변곡점이 갑자기 올 수 있다는 것이다. 북한은 2017년 말까지 핵실험, 미사일 발사 도발을 계속하였다. 2018년 김정은 국무위원장은 돌연 남북대화에 응하고 북미 정상회담을 제의하였으며 트럼프 대통령은 이를 수용하였다.

둘째 북한과의 협상에서 톱다운 접근이 효과적일 수 있다. 2018년 6월 싱가포르 공동성명은 지금도 협상의 기초가 될 수 있다. ①새로운 북미관계 수립 ②항구적이며 공고한 한반도 평화 체제 구축 ③한반도의 완전한 비핵화 ④전쟁포로 및 행방불명자들의 유골 송환은 지금도 적절한 의제이다.

셋째 북한이 당초 북미 정상회담에 응한 이유가 아직도 남아 있다. 북한은 여타국과 마찬가지로 안보와 함께 경제 발전을 원한다. '총과 빵' (gun and bread)의 문제이다. 안보와 경제 발전은 서로 연계되어 있다. 북한은 4세대 정권 계승을 준비하며 정권 생존을 위해 안보와 경제 발전의 기반을 튼튼히 할 필요가 있다.

북한은 러시아에 포탄, 미사일, 병력을 제공함으로써 받은 원유, 현금, 군사기술 등 지원으로 경제 상황을 개선하였지만 철도 등 인프라에서 근본적인 개선을 이룩하지는 못하였다. 북한에게는 제재 해제가 필요하며 이를 위해서는 미국의 입장이 중요한 상황이 올 수 있다.

4. 북한에 대한 전략 공감대 확산

북한은 현실주의자가 아니면 아무것도 아니다. 북한은 냉정하게 자신의 이익을 계산하여 행동한다. 북한은 이미 러·우 전쟁이 종료되어 북한의 러시아에 대한 효용이 저하되는 시점을 대비하고 있을 가능성이 있다. 북한이 작년과 금년에 걸쳐 중국과의 관계를 개선하고자 하는 모습을 보이는 것도 한 가지 증표이다.

오바마 행정부의 '전략적 인내'와 바이든 행정부의 '잘 조율된 실용적 접근'은 북한과의 대화 가능성을 허용하지 않았다. 트럼프 대통령이 기회를 줄 수 있다. 통상적인 미국 협상자는 같은 말(馬)을 네 번째 구입할 수는 없다면서 북한과의 협상에 나서려 하지 않지만 트럼프 대통령은 이와 다른 접근을 취할 수 있다.

북한이 극도로 남북 대화를 거부하고 있는 상황은 우리의 선택지를 제약시키는 것이 사실이다. 북한의 대화 거부는 내부 취약성 인식에 기인하고 있기 때문에 우리가 어떠한 선의를

보여도 이를 두려운 위협으로 인식한다. 한국이 북한을 지원하는 모습은 북한 정권에는 더욱 두려운 일로 다가온다.

북한이 남북 대화를 거부하고 있는 상황에서 주변국을 통한 접근이 효과적일 수 있다. 우선 트럼프 대통령의 북미 정상회담 제의가 진지하게 추진될 수 있는 상황을 만들어야 한다. 우리 정부가 중국과의 관계를 지속적으로 정상화하면서 고위급 전략대화가 이루어지고 있음을 보이는 것은 북한에 압박이 될 수 있다.

미국이 이란과의 전쟁을 종료하고 러시아와 우크라이나 간 전쟁 종료에 노력을 기울이게 지원할 필요가 있다. 한국이 단독으로 미국이 이러한 방향으로 이동하도록 하기는 어렵지만 한·미·일 외교장관 회담, 국방장관 회담 등의 기회를 활용할 수 있다. 한·미·일 정상회담이 개최된다면 더욱 효과적일 수 있다.

또한 러시아와 전쟁 종료 이후 상황에 대한 대화를 추진하는 것이다. 러시아가 북한에 대해 게임 체인저가 될 수 있는 첨단 무기 기술을 이전하는 것은 자제하도록 계속해서 압박해 나갈 필요가 있다. 러·우 전쟁은 종료될 수밖에 없는데 그런 시점에는 러시아가 한국과의 협력 필요성을 절실히 느낄 것이다.

러시아와의 협의는 어렵다. 러시아가 서방의 제재를 받고 있어 우리의 선택지가 제한을 받는다. 러시아의 북한에 대한 지원이 계속되는 상황에서는 북한은 현재 상황을 감내할 수 있다고 생각할 수 있다. 다만 현 상황이 변화되는 시점이 올 것이라는 것을 보이는 것만으로도 북한의 미국과의 대화를 채근할 수 있다.

5. 국내 사회적 합의 및 초당적 지지 확보 방안

"정치는 국경선에서 멈춘다"는 아서 반덴버그 전 미국 상원 외교위원장의 말은 더 이상 통용되지 않는다. 그보다 칼 폰 클라우제위츠의 "전쟁은 다른 수단에 의한 정책의 연장" 발언을 원용한 "외교안보 정책은 국내 정치의 연장" 언급이 통용되는 시대이다. 국민의 지지를 받지 못하는 정책은 장기적 생존력이 없다.

국내외에는 제2차 세계대전을 막지 못한 원인이 된 네빌 체임벌린의 유화정책과 같은 정책에 대한 거부감이 있다. 한국 국민, 특히 젊은 층의 고양된 자존심과 자신감이 배경에 있다. 상대국이 어떤 나라이든 관계없이 일방적 양보로 비치는 정책을 장기간 추진할 수 없다. 특히 북한에 대하여 시혜적으로 비치는 정책은 국내뿐만 아니라 북한도 극도로 반발할 가능성이 높다.

국민외교의 시대이다. 국민과 함께 호흡하는 외교의 모습을 보일 필요가 있다. 국민이 관심

과 우려를 갖는 사항이 무엇인지를 정부가 듣고 이를 정책에 반영하는 모습을 보일 필요가 있다. 정부의 정책은 강단 있게 비치되 상대국에 대해서도 그들의 의견을 듣고 있음을 보이며 윈윈의 공간을 찾아야 한다.

현재의 상황이 계속 똑같은 방향으로 전개되리라는 단선적 예측을 하기 쉽다. 국제 정세는 예측하기 어려운 많은 변수에 의하여 영향을 받는다. 현재 상황이 연장될 것이라는 단선적인 예측을 경계하면서 많은 가능성을 열어두고 미래를 조망해야 한다.

많은 현안이 서로 연계되어 있다. 바둑판에서 포석을 하는 것과 같다. 어디에 돌이 놓이든 돌들이 서로 연계된다. 북한 문제는 미국 국내정세, 러·우 전쟁과 이란 전쟁과 연계된다. 당면한 현안을 "커다란 체스판"과 같이 보면서 내일을 예측하고 정책을 수행해야 한다. (끝)

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안

정한범
한국국제정치학회장

1. 북핵 중단과 평화공존을 함께 추진해야 하는 이유

❍ 북핵 중단과 평화공존은 서로를 기다려야 하는 과제가 아니라 동시에 진전시켜야 할 과제임. 핵문제의 복잡성을 인정하되 이를 대화의 선행조건으로 삼지 않고, 상호 존중에 기초한 접촉과 위기관리부터 복원해야 함. 군사적 위험을 수반하는 조치는 충분한 협의와 검증을 거쳐 단계적으로 추진하되, 신뢰 형성의 기회는 적극적으로 열어둘 필요가 있음.

1) 정책 목표와 당면 과제

❍ 정부는 2026년 광복절 경축사에서 포용적 평화공존, 안정적 평화공존, 책임 있는 평화공존의 3대 청사진을 제시했음. 이어 9월 22일(현지시간) 유엔총회 연설에서는 북한의 핵·미사일 능력 고도화 중단, 중기적 축소, 장기적인 핵 없는 한반도라는 단계적 방향을 밝혔음.

- 3대 청사진은 각각 상호 존중, 위기와 갈등의 제도적 관리, 세계 평화에 대한 기여라는 방향을 담고 있음. 이를 구체화하려면 북한의 안보 우려와 협력 수요도 협상 의제로 인정하고, 남북이 실현 가능한 과제부터 함께 정하는 유연한 이행 경로가 필요함.

❍ 협상의 지연에도 비용이 발생함. 국제원자력기구는 2026년 9월 7일 강선과 영변의 농축시설이 계속 가동되고 있으며, 북한의 무기급 핵물질 생산이 추가로 확대되었다는 보고도 우려스럽다고 밝혔음. 영변 5MW(e) 원자로도 계속 가동 중인 것으로 보인다는 징후를 보고했음.

- 이러한 상황은 핵실험이나 공개적인 발사 감소만으로 핵위협의 변화를 판단하기 어렵다는 점을 보여줌. 동시에 협상 공백이 장기화될수록 상호 불신이 심화될 수 있음

을 시사함. 외부 관측과 현장 검증의 차이를 분명히 하면서, 핵능력 증강을 억제할 실질적 협의와 신뢰 구축 조치를 병행해야 함.

2) 정책 판단의 기준

○ 정책의 우선 기준은 국민의 생명과 안전, 전쟁 방지, 한반도 주민 모두의 평화로운 삶임. 필요한 방위태세를 유지하는 동시에 북한의 안보 우려를 경청하고, 우발적 충돌·오판·핵사용 위험을 낮출 직접 대화를 꾸준히 제안해야 함. 회담의 개최뿐 아니라 적대적 언행과 위험행동의 감소, 소통의 지속 여부도 성과로 평가해야 함.

○ 평화공존은 체제와 입장의 차이를 인정하면서도 상대를 적대의 대상이 아닌 대화와 협력의 당사자로 대우하고, 갈등을 평화적으로 관리하는 관계를 뜻함. 북한의 핵능력이라는 현실을 협상에서 다루는 것과 핵보유를 법적·규범적으로 승인하는 것은 구분할 수 있음. 초기의 핵활동 제한은 상호 안전보장과 신뢰 회복을 통해 장기적 비핵화로 이어지도록 설계해야 함.

○ 협력의 지속 가능성을 높이려면 일방적 요구보다 상호 관심사를 함께 다루는 접근이 중요함. 북한이 대화에 참여해 얻을 수 있는 안전과 발전의 전망을 구체적으로 제시하고, 이행의 어려움이 발생할 경우에도 협의와 조정을 통해 해결할 여지를 제도화해야 함. 국내적으로도 초당적 공감대를 형성하여 정책의 일관성을 높일 필요가 있음.

2. 북핵 중단과 평화공존의 단계별 연계

1) 대화의 시작과 관계의 심화를 구분

○ 북핵 중단을 대화의 선행조건으로 삼으면 정작 그 중단을 논의할 통로까지 닫힐 수 있음. 연락채널 복원, 군사적 충돌 방지, 이산가족·보건·재난 관련 협의는 핵협상 진전과 별도로 적극 추진해야 함. 우리 정부가 먼저 제안할 수 있는 조치를 지속하고, 북한이 참여할 수 있는 다양한 수준의 접촉 형식을 열어둘 필요가 있음.

○ 관계 개선만으로 핵문제가 곧바로 해결되지는 않지만, 신뢰가 축적되지 않은 상태에서 핵문제의 포괄적 해결을 기대하기도 어려움. 따라서 주민 생활과 안전에 관한 협력은 가

능한 범위에서 먼저 시작하고, 이와 병행하여 핵능력 증강을 제한하는 별도의 협상을 단계적으로 발전시켜야 함.

- 일상적 접촉과 인도적 협력이 대화의 기반을 넓히고, 핵위험 감소에 관한 합의가 더 큰 교류의 여건을 조성하는 선순환을 지향해야 함. 이 과정에서 단기 성과에 집착하기보다 합의의 지속성과 신뢰 회복을 함께 평가할 필요가 있음.

❍ 2005년 9·19 공동성명은 검증 가능한 비핵화, 관계 정상화, 경제협력, 별도 포럼에서의 평화 체제 협상을 함께 다루었으며, 단계적 이행과 행동 대 행동 원칙을 제시했음. 이는 안보 우려 해소와 관계 개선을 동시에 논의할 수 있음을 보여주는 선례로서, 오늘날에도 상호 존중과 포괄적 대화의 참고점이 될 수 있음.

2) 중단의 범위와 다음 단계의 조건을 명시

❍ 첫째, 위기관리 단계에서는 긴급 연락과 우발충돌 방지 절차를 우선 협의해야 함. 남북이 서로의 우려를 직접 전달하는 군사·외교 실무접촉을 복원하고, 핵실험과 탄도미사일 시험발사 자제 등 긴장완화 조치를 논의해야 함. 시험발사 중단과 핵물질 생산 제한은 구별하되, 초기부터 모든 항목의 일괄 합의를 요구하기보다 합의 가능한 부분부터 진전시킬 필요가 있음.

❍ 둘째, 능력 증강 제한 단계에서는 합의 가능한 시설과 활동부터 확인 방법을 공동 설계해야 함. 핵물질 생산 관련 시설의 가동 제한, 감시 및 현장 접근을 단계적으로 협상하고, 북한의 안보 우려와 상응하는 신뢰 구축·관계개선 조치를 함께 논의함으로써 지속 가능한 참여 동기를 마련해야 함.

- 일부 시설의 동결이 핵프로그램 전체의 중단을 의미하지는 않으므로 합의 성과를 정확히 설명해야 함. 다만 초기 합의가 불완전하다는 이유로 그 성과를 폄하하기보다, 추가 시설과 핵탄두 관련 활동을 논의하는 후속 협상으로 연결하는 점진적 접근이 필요함.

❍ 셋째, 핵능력 축소 단계에서는 기존 핵물질과 핵무기의 신고·검증·감축을 구체화하면서 관계 정상화와 경제·인도적 협력의 폭도 확대해야 함. 초기 합의에 후속 협상 일정과 공동 검토 절차를 마련하여 이견이 발생해도 협상 동력이 끊어지지 않도록 해야 함.

❍ 평화 체제 협상은 핵협상의 최종 결과를 기다리지 않고 병행할 수 있음. 남북이 주도적으로 평화공존의 원칙을 확인하고 미국·중국 등 관련국과 종전 및 평화 체제 문제를 논

의해야 함. 정치적 선언과 군사적 신뢰 구축, 분쟁 조정 절차, 핵위험 감소를 상호 보완적으로 발전시키는 것이 중요함.

3. 선제적 조치와 상호주의를 결합하는 방법

1) 선제적 조치의 범위를 분명히 설정

❍ 선제적 조치는 상대의 양보를 미리 요구하지 않고 대화의 신뢰를 쌓는 출발점이며, 상호주의는 그 협력을 안정적으로 확장하는 원칙임. 정부는 일방적으로도 추진 가능한 긴장완화·인도적 제안을 적극 내놓고, 이후 협력의 수준과 속도는 남북이 협의하여 유연하게 조정할 필요가 있음.

❍ 우선 조치로는 적대적 표현의 자제, 대화 의사의 지속적 전달, 연락채널 복원 제의, 재난·감염병 정보 교환, 이산가족 접촉 지원, 국제기구를 통한 긴급 구호 준비 등을 검토할 수 있음. 북한의 즉각적 호응이 없더라도 제안의 진정성과 일관성을 유지하고, 적절한 시기에 재협의할 수 있도록 통로를 열어두어야 함.

- 인도적 지원은 주민의 필요와 긴급성을 최우선으로 판단해야 하며 정치·군사적 협상의 보상이나 압박 수단으로 다루지 않는 것이 바람직함. 수혜자 접근과 분배 확인은 상호 협의를 통해 현실적인 방법을 마련하고, 협력의 지속성을 높이는 방향으로 추진해야 함.

❍ 유엔 안보리 1718위원회는 대북 인도적 지원을 위한 제재 면제 절차를 운영하고 있음. 다만 이 면제는 제재의 일반적 해제와 다르며, 관련국의 국내 규제나 허가 요건까지 면제하지도 않음. 정부는 사업별로 적용되는 규정과 승인 절차를 확인하고 실제 집행 가능한 제안만 제시해야 함.

2) 이행을 확인할 때마다 상응조치를 확대

❍ 경제협력과 군사적 긴장완화는 일방의 조치에 대한 기계적 보상보다 양측이 신뢰를 함께 쌓는 과정으로 설계해야 함. 작은 합의라도 상호 이행을 확인하면서 다음 단계로 나아가고, 초기부터 협력 확대의 가능성을 제시하여 북한이 대화의 실익을 체감하도록 할 필요가 있음.

- 예컨대 합의 대상 핵시설의 가동 제한과 현장 확인이 진전된다면, 필요한 국제적 결정과 국내 승인 절차를 거쳐 한시적·목적 제한적 협력 사업을 확대할 수 있음. 동시에 보건·재난·이산가족 등 비군사 분야에서는 가능한 협력을 선행하여 상호 신뢰의 기반을 강화하는 방안도 검토해야 함.

❍ 상호주의는 양측이 같은 조치를 동시에 취해야 한다는 의미가 아님. 서로의 정치·안보적 여건과 수용 가능성을 고려해 조치의 순서와 수준을 유연하게 조정할 수 있음. 이행의 차이가 생기더라도 곧바로 협력을 중단하기보다 협의·보완·재조정 절차를 우선 활용해야 함.

❍ 연합방위태세에 영향을 주는 조치는 한미 간 충분한 협의와 군사적 평가를 거쳐야 함. 아울러 남북 간 직접 소통을 통해 한반도에서의 군사적 긴장과 상호 안보 우려를 함께 다루고, 북미협상과 남북대화가 서로를 촉진하도록 의제를 조율할 필요가 있음.

❍ 합의 이행에 이견이 발생할 경우에는 의심 징후에 대한 공동 확인, 해명, 추가 협의, 보완 조치의 순서를 마련해야 함. 중대한 위협에 대한 필요한 대응 원칙은 유지하되, 한 차례의 갈등이 전체 대화의 단절로 이어지지 않도록 위기 연락과 인도적 협의는 최대한 지속해야 함.

4. 평화공존 3대 청사진의 구체적 이행

1) 포용적 평화공존을 위한 상호 존중과 주민 협력

❍ 상호 존중은 서로의 체제와 입장 차이를 인정하고, 상대를 대화의 주체로 대우하는 데서 출발함. 정부는 흡수통일이나 적대적 체제변경을 추구하지 않는다는 평화적 공존의 메시지를 일관되게 전달하고, 군사적 긴장 완화와 실무 협의를 위한 접점을 지속적으로 마련해야 함.

❍ 보건·재난 협력, 이산가족 상봉과 서신 교환, 접경지역 환경 협력 등 주민의 삶과 직결되는 의제를 우선 추진할 필요가 있음. 작은 규모의 공동사업을 통해 상호 이해와 접촉 경험을 축적하고, 북한 측의 수요와 제안을 충분히 반영하여 단계적으로 확대해야 함.
- 주민의 권리와 인도적 필요를 정책의 중심에 두면서도 북한 당국과의 대화와 협력을 존중하는 접근이 요구됨. 이견이 있는 사안은 적절한 채널에서 꾸준히 협의하되, 모

든 현안의 일괄 해결을 개별 인도적 협력의 선행조건으로 만들지 않아야 함.

2) 안정적 평화공존을 위한 위기관리의 제도화

❍ 연락채널은 단순한 개설을 넘어 일상적으로 신뢰를 쌓는 수단이어야 함. 정기 시험통신, 긴급 상황의 응답 절차, 담당자의 권한, 대체 연락 경로를 협의하고, 실무급 대화를 정례화해 작은 갈등도 직접 확인하고 조정할 수 있도록 해야 함.

❍ 군사적 신뢰 구축은 접경지역과 우발적 충돌 가능성이 높은 활동부터 단계적으로 추진해야 함. 위험한 근접행동의 자제, 훈련 관련 사전 통보, 사건 발생 시 공동 협의 절차를 검토하고, 남북이 상호 수용할 수 있는 방식으로 대칭성과 실효성을 확보해야 함.
- 핵 관련 검증은 대상별 전문성과 권한에 맞추어 설계해야 함. 핵물질과 시설에 대한 국제원자력기구의 역할을 협의하고, 핵무기나 미사일 관련 조치는 별도 합의와 검증 체계를 검토해야 함. 특정 기구가 모든 군사적 의무를 일괄 검증할 수 있다고 전제해서는 안 됨.

3) 책임 있는 평화공존을 위한 국제적 협력

❍ 한국은 한반도 평화의 직접 당사자로서 남북관계의 자율적 발전과 북미 대화의 재개를 함께 뒷받침해야 함. 북미 간 접촉을 환영하고 이를 촉진하면서도, 남북이 독자적으로 추진할 수 있는 인도적·사회적 협력의 공간을 넓혀 대화의 동력을 다층적으로 확보해야 함.

❍ 중국과 러시아를 포함한 주변국에는 핵위험 감소, 충돌 방지, 인도적 협력이라는 구체적 의제에서 건설적 역할을 요청할 필요가 있음. 강대국 간 이해가 엇갈리더라도 한반도의 긴장 완화라는 공동이익을 중심으로 접점을 찾고, 동북아의 지속 가능한 평화협력으로 연결해야 함.

❍ 3대 청사진의 성과는 핵 관련 지표와 더불어 관계 회복의 변화를 함께 살펴야 함. 포용적 평화공존은 주민 교류와 상호 인식의 개선, 안정적 평화공존은 연락체계의 지속성과 충돌 위험 감소, 책임 있는 평화공존은 주변국 협력과 역내 평화 증진에 대한 기여를 중심으로 평가할 것을 제안함.

5. 국내 합의와 초당적 지지를 확보하는 방안

❍ 국내 합의는 개별 대북정책에 대한 만장일치보다 전쟁 방지, 상호 존중, 남북 간 지속적 대화, 주민의 인도적 필요에 대한 대응이라는 공통 원칙에서 출발해야 함. 핵위협 감소와 평화 체제 구축을 함께 추구한다는 장기적 방향에 대해 정권을 넘어 공감대를 형성할 필요가 있음.

❍ 여야가 협상 성과를 사후 평가하는 데 그치지 않고 정책의 설계 과정부터 참여할 수 있도록 정례 협의 체계를 마련해야 함. 안보상 우려와 평화협력의 기대효과를 균형 있게 공유하고, 공개 가능한 정보는 국민에게 설명하여 대북 대화가 국내 정치적 대립의 대상이 되지 않도록 해야 함.

- 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서는 관련 법률에 따른 국회 동의를 거쳐야 함. 그 밖의 합의도 법적 성격에 맞는 심의·예산 절차를 준수해야 함. 이러한 법적 절차와 초당적 지지 확보는 별개이므로, 야당의 우려에도 실질적으로 답해야 함.

❍ 접경지역 주민, 군 복무자와 가족, 이산가족, 청년 등은 남북관계의 변화에 서로 다른 기대와 우려를 가짐. 안전과 생계, 만남과 교류의 기회를 중심으로 현장의 의견을 듣고, 평화가 일상에 가져올 구체적인 변화를 설명하는 참여형 소통이 필요함.

❍ 정부는 합의 이행 상황을 정기적으로 설명하되 회담 횟수와 가시적 성과뿐 아니라 신뢰 회복과 적대감 완화 등 장기적 변화도 함께 평가해야 함. 확인된 사실과 정책적 기대를 구분하고, 어려움이 생기면 대화를 통해 개선 방향을 찾는 유연한 평가 체계를 마련할 필요가 있음.

❍ 우선 추진할 과제는 남북 실무대화의 지속적 제안, 위기 연락 복원, 인도적·생활밀착형 협력의 선제적 준비, 단계적 핵위험 감소 구상의 한미 조율, 여야 협의의 정례화임. 북한의 호응 여부에 따라 접근 방식은 조정하되, 대화의 문을 닫지 않고 평화공존의 의지를 일관되게 보여야 함.

❍ 북핵 중단과 평화공존의 진전은 상호 존중과 지속적 접촉, 실천 가능한 합의의 축적에서 나옴. 정부는 북한의 즉각적 변화만을 기다리기보다 스스로 시작할 수 있는 긴장완화와

인도적 조치를 추진하고, 남북이 대화를 통해 작은 성과를 쌓아 장기적 비핵화와 평화체제로 나아가도록 해야 함.

북핵 중단과 평화공존 3대 청사진 이행방안

양무진
前 북한대학원대학교 총장

1. 배 경

❍ 지난 광복절 경축사에서 이재명 대통령은 2025년 제시한 북한체제 존중/흡수통일 불추구/적대행위 불추구 등 3대 원칙의 실천대안으로 한반도 평화공존 3대 청사진을 제시
- ① 서로를 존중하는 포용적 평화공존, ② 싸울 필요가 없는 안정적 평화공존, ③ 세계평화에 기여하는 책임 있는 평화공존으로 구성
- 대통령은 정전체제를 평화 체제로 전환하기 위한 당사자 논의와 북한 핵능력 고도화를 멈출 실효적 방안 논의도 함께 제안

❍ 동 제안의 정책적 특징은 남북관계 개선, 군사적 위기관리, 북핵위험 감소, 평화 체제 전환을 서로 분리된 정책이 아니라 상호 연계된 구조로 인식
- 이에 정부는 3대 청사진 이행 종합학술회의 등을 통해 한반도 전쟁 종식 · 남북 평화공존 제도화 · 북미/북일 관계 정상화 · 북핵 고도화 중단 · 경제협력과 공동번영을 포괄하는 '한반도 평화 체제 바구니' 구상을 제시
- 이행방안은 단기적으로 '위기관리 및 대화환경 조성', 중기적으로 '상호 신뢰조치의 제도화', 장기적으로 '평화 체제와 핵 없는 한반도 구축' 등 단계적 로드맵으로 설계할 필요가 있음.

2. 평화공존 3대 청사진의 주요 내용

1) 포용적 평화공존

○ 상호 체제 존중 및 적대성 완화
- 서로의 존재와 체제를 존중하고, 인식 · 규범 · 제도 차원에서 적대성을 단계적으로 완화하는 평화공존

○ 평화적 관계 전환
- 상대방의 존재를 인정하되 헌법상 통일 지향성을 폐기하는 것이 아니라, 충돌과 적대를 줄이고 미래 통일 가능성은 열어두는 데 중점

○ 주요 과제
- 북한의 정식 국호 사용, 통일방안 재정립, 사회적 대화 확대 등

2) 안정적 평화공존

○ 다층적 위기 관리 구축(단계별 · 부문별 위기관리)
- 상호 선의에만 의존하지 않고, 긴장과 갈등을 통제할 제도와 위기 · 확전 방지 안전장치를 다층적으로 구축하는 평화공존

○ 실용적 안보 접근
- 북한에 대한 판단 기준을 양보 여부보다 우리 국민의 생명 · 재산 보호와 우발적 충돌 위험 감소에 실질적으로 기여하는지에 두는 것이 타당

○ 주요 과제
- 군 통신선 · 판문점 연락채널 복원, 우발적 충돌 방지 절차 마련, 9 · 19 군사합의의 복원 · 보완, DMZ의 평화적 이용, 접경지역 주민의 안전 보장 등이 실행 과제로 대두

3) 책임 있는 평화공존

○ 동북아 및 세계평화 기여
- 한반도 평화를 동북아 안정과 세계 평화의 일부로 보고, 정전체제를 평화 체제로 전

환하면서 북핵 위험 감소까지 포괄하는 평화공존

❍ 병행적 접근
- 비핵화·평화협정·관계 정상화·경제협력을 단일 선후관계로 고정하지 않고, 분야별 진전을 상호 연동시키는 병행적 접근이 핵심

※ 통일부 장관은 2026년 9월 17일 종합학술회의 기조연설에서 전쟁 종식, 평화공존 제도화, 북미·북일 관계 정상화, 북핵 고도화 중단, 경제협력과 공동번영을 포괄하는 큰 틀을 제시[1)]

3대 청사진 관련 목표와 수단, 쟁점요소

구분	정책 목표	핵심 수단	쟁점 요소
포용적 평화공존	적대성 완화· 상호 존중	사회적 대화, 민간교류, 비정치적 협력	체제 인정 논란, 국내 이념갈등
안정적 평화공존	군사적 충돌· 확전 방지	연락채널, 군사회담, 9·19 합의 보완	일방 양보 논란, 대비태세 우려
책임 있는 평화공존	평화 체제· 북핵 위험 감소	당사국 협의, 북미대화, 단계적 핵위험 감소	핵보유 고착화, 제재·동맹 조정 문제

3. 청사진별 세부 이행방안

1) 포용적 평화공존 이행방안

❍ 적대적 언어와 상징의 완화
- 북한의 군사적 위협에 대한 객관적 평가는 유지하되, 북한 주민과 체제 전체를 혐오·비하의 대상으로 규정하는 표현은 분리해서 다룰 필요
- 정부 차원의 공식 명칭 사용 원칙을 정립하되, 군사·안보 문서에서의 위협평가 용어와 일반 행정·외교 용어를 기능적으로 구분

❍ 민간·사회문화 교류의 단계적 복원
- 스포츠·문화·학술·종교 등 비정치적 분야의 교류부터 단계적으로 재개하고, 대북

1) https://www.korea.kr/briefing/speechView.do?newsId=132039067

접촉 승인·신고 절차를 예측 가능하게 운영
- 보건·산림·재난·기후변화 등 상생형 협력 사업을 우선 추진하여 정치·군사 협상과 별도의 신뢰축적 통로 확보

❍ 통일방안의 사회적 재정립
- 미래 통일의 방향을 정부가 일방 제시하기보다 청년·접경지역 주민·북향민·전문가·정당·시민사회가 참여하는 숙의형 공론화 방식으로 전환
- '제도적 통일'보다 '평화적 공존과 공동성장'을 중간 단계의 국가적 목표로 설정하는 데 있어 국민적 합의 필요

2) 안정적 평화공존 이행방안

❍ 위기관리 인프라 구축
- 판문점 연락채널·군 통신선 복원을 최우선 과제로 설정. 연락채널은 정치적 화해의 상징이 아니라 위기관리 인프라로 접근
- 핫라인이 정상 작동할 경우 서해 NLL, DMZ, 공중·해상에서의 오인·오판에 따른 확전 가능성을 낮출 수 있음

❍ 9·19 군사합의의 단계적 복원
- 9·19 군사합의의 전면 복원보다 우발충돌 방지와 직결되는 통신·완충·통보 절차부터 우선 적용하고, 북한의 이행 여부를 점검하면서 단계별 확대
- 감시·정찰 능력과 대비태세에 미치는 영향은 국방부·합참 차원의 군사적 검증을 병행하여 '평화조치=안보약화'라는 국민적 불신 최소화

❍ DMZ 긴장 완화 및 접경지역의 평화적 이용
- 북한은 DMZ 요새화를 위한 월선, 지뢰매설 등 정전협정 위반 행위를 지속하고 있으므로 이에 대한 원칙적이고 단호한 대응
- 중장기적으로 생태·재난·문화유산 공동관리, 지뢰·유해발굴, 접경지역 평화관광 등 군사적 긴장 완화와 주민 편익이 동시에 실현되는 사업 추진

3) 책임 있는 평화공존 이행방안

❍ 북핵 고도화 '우선 중단' 협상
- 핵동결 이전 핵활동 중단 선언을 시작으로 핵실험·ICBM 시험 중단, 핵물질 추가 생산 동결, 신규 핵시설 가동 중단 등 측정 가능한 지표를 초기 협상 대상으로 설정
- 단순 선언이 아니라 신고·사찰·원격감시 등 검증 장치를 단계적으로 결합하여 중단의 실효성을 확보

❍ 북미대화와 다자협상의 병행
- 북핵의 핵심 당사자인 북미 간 대화를 촉진하되, 한국이 협상 로드맵을 설계하여 한미공조를 통해 페이스메이커 역할 수행
- 중국 등 주변국을 포함한 평화 체제 논의는 종전·관계 정상화·경제협력·군비통제를 포괄하는 다자 틀로 확장 가능

❍ 기본협정 체결 및 평화 체제 전환
- 중장기적인 한반도 비핵화 프로세스 전개, 북미/북일 관계 개선 등 한반도 평화 체제 구축의 여건이 조성되는 것과 병행한 남북기본협정 및 평화협정 체결로 확대.

4. 쟁점과 해법

1) 북핵 중단과 평화공존의 상호 관계

(1) 비핵화 선결론: 북핵 중단과 비핵화가 평화공존의 전제조건이라는 논리

❍ 북한 핵개발은 한반도 군사적 불안정의 가장 직접적·구조적 요인이라는 전제에서 출발
- 북한의 핵능력이 유지·증강되는 상태에서 종전·평화 체제만 먼저 진전할 경우, 정치적 평화 선언과 실제 군사위협 사이의 불일치가 커질 수 있다는 우려
- 핵 감축 없이 제재 완화·관계 정상화를 제공하면 북한이 핵무기를 유지한 채 경제·외교적 이익을 획득하는 핵보유 고착화 위험이 존재
- 협상의 되돌릴 수 없는 비대칭성 문제. 경제제재 완화나 관계 정상화는 실시하는 순간 북한이 즉각적인 이익을 얻지만, 핵무기 폐기 여부는 장기간의 검증이 필요

❍ 그러나 이러한 논리는 완전한 비핵화를 대화의 입구에 두면 비핵화 자체를 거부하는

북한이 협상을 거부한 채 핵능력만을 증강시킬 수 있어 북한의 핵질주를 억제하기 어렵다는 한계와 비판 존재

- 북한이 이미 상당한 핵능력을 보유한 상황에서 단기간의 완전한 비핵화를 모든 관계 개선의 전제조건으로 설정하면 협상 자체가 시작될 가능성이 매우 낮음.

(2) 병행론: 북핵문제와 평화공존을 병행해야 한다는 논리

❍ 비핵화를 선행조건으로 고정한 접근이 장기간 협상 교착과 북한 핵능력의 증가를 막지 못했다는 경험적 문제의식에서 출발

- 현재 북한이 보유한 핵을 즉시 제거할 수 없다면 최소한 추가 핵물질 생산, 핵탄두 증가, ICBM 능력 발전을 멈추게 하는 것이 아무런 합의 없이 핵능력이 계속 증가하도록 두는 것보다 위험 감소 측면에서 의미가 있다는 주장
- 이 논리의 핵심은 비핵화 포기가 아니라 핵위험을 우선 줄이는 현실적 단계 설정(북한 핵위협을 '고도화 중단→통제→단계적 감축'의 방식으로 감소)
- 협상 진입 문턱을 낮추고 핵위험의 즉각적 관리 가능성을 높일 수 있다는 장점

❍ 다만, 비핵화 프로세스로 연결시키기까지 북미 간 신뢰관계가 유지되어야 하며 전개되더라도 단계적 접근이 장기화될 경우 사실상 핵보유를 용인하는 상태로 굳어질 우려.

❍ 정책 대안: 조건부 병행+평화 체제 연계

❍ 관건은 "선 비핵화냐, 선 평화냐"의 이분법을 피하고, 어느 수준의 평화조치를 어느 수준의 핵위험 감소와 교환할 것인가를 정교하게 설계하는 데 있음

- 비핵화를 모든 대화의 선행조건으로 두지 않되, 평화조치의 수준이 높아질수록 북한에 요구하는 핵위험 감소·검증 수준도 높이는 방식
  · 초기: 대화 재개·인도협력·연락채널 복원은 핵폐기를 전제하지 않으며 초기 신뢰 구축에 기여
  · 중기: 대규모 경협·제재 일부 완화는 핵·미사일 모라토리엄과 생산동결, 검증 수용 등과 연동
  · 장기: 평화협정·관계 정상화의 완성 단계는 실질적 핵능력 축소와 장기적 핵 없는 한반도라는 목표와 결합

❍ '비핵화 우선론'이 강조하는 안보와 검증의 필요성을 유지하면서도 '병행론'이 강조하는 협상 진입의 유연성을 확보

- 대화와 위험관리 → 핵 고도화 중단 → 검증 가능한 동결 → 일부 관계개선 및 상응조

치 → 핵능력 감축 → 평화 체제·관계정상화 심화 → 장기적 핵 없는 한반도 수순[2)]

❍ 북한의 핵무기가 북미 적대관계, 체제안전 우려, 제재해제 등과 연계되어 있다는 점에서 비핵화 협상과 평화 체제 협상을 묶어 포괄적인 교환구조를 형성
- '평화 체제 바구니론' 역시 전쟁 종식·관계 정상화·북핵 고도화 중단·경제협력을 한 틀에서 병행 논의하려는 접근

※ 북핵문제 해결 접근법 정리

접근	핵심 논리	장점	위험/보완
비핵화 선결	핵위협 제거가 평화 체제의 안전성 전제	검증·안보·동맹 신뢰 확보	협상 교착, 핵 고도화 지속 가능
병행 추진	평화 체제·관계 개선과 핵위험 감소를 동시 추진	대화 진입 용이, 위험의 조기 관리	핵보유 고착화 우려
조건부 병행	낮은 수준 조치는 선행, 높은 수준 조치는 검증 가능한 핵감축과 연동	현실성과 안전장치 결합	복잡한 단계설계·국제공조 필요

2) 선제조치와 상호주의의 비교

(1) 선제조치론

❍ 남북관계가 극도로 경색되어 서로를 신뢰하지 못하는 상황에서는 어느 한쪽이 먼저 작은 행동을 취하지 않으면 관계가 움직이지 않는다는 논리에 기초
- 남북이 상호 불신 때문에 모두 "상대방이 먼저 움직이라"고 요구하면 교착이 장기화되므로, 비용이 낮고 우리에게도 독자적 이익이 있는 조치를 먼저 취해 신호를 보내자는 접근

❍ 선제적 접근의 장점은 북한이 대화에 복귀할 수 있는 정치적 명분 제공, 한국이 긴장완화를 주도함으로써 국제사회에서 평화 주도권을 확보, 북한의 반응과 관계없이 접경지역 주민의 위험을 줄이는 조치는 편익을 갖는다는 점

2) 이재명 대통령 유엔총회 연설(9.22)도 같은 맥락으로 이해("...한반도 평화 체제 구축을 위한 대화는 당사자 간 관계 정상화뿐만 아니라 다자협력을 통한 공동 성장, 동북아의 안정과 협력을 촉진하는 매우 유용한 틀이 될 것이라고 확신합니다. 이러한 과정에서 우선 북측의 핵·미사일 능력 고도화를 중단시키고, 중기적으로 축소를 거쳐 장기적으로 핵 없는 한반도를 향해 나아갈 수 있을 것으로 생각합니다...", 출처: https://www.president.go.kr/speeches/VWrWhWnq)

- 정부가 지금까지 취해온 대북 확성기 방송 중단, 접경지역 긴장완화 시도, 9·19 군사합의 단계적 복원 논의 등은 북한에 주는 양보라기보다 우리 국민의 안전을 확보하기 위한 조치로 평가, 선제적 위기관리에 의미를 부여

❍ 상대방도 먼저 움직이지 않는 '죄수의 딜레마' 상황에서는 제한적인 선제 행동이 교착을 해소하는 신호가 될 수 있음

(2) 상호주의론

❍ 상호주의론은 북한의 변화가 없는 상태에서 한국이 계속 양보하면 북한이 이를 협상의 인센티브가 아니라 압박의 성과로 해석할 수 있다고 우려[3)]

- 상호주의론에서는 한국의 조치에 대해 북한도 상응행동을 해야 다음 단계로 진전할 수 있다고 주장. 예를 들어 한국이 접경지역 훈련을 축소한다면 북한도 장사정포 훈련이나 군사활동을 일정 수준 줄이고, 한국이 확성기 방송을 중단한다면 북한도 유사한 대남 심리전 행위를 중단해야 한다는 식
- 이러한 방식은 국내적으로도 정책의 정당성을 설명하기 쉽고 협상에서의 불균형과 비대칭을 방지한다는 장점이 있을 수 있음.

❍ 다만 엄격한 상호주의는 문제 및 상황을 평화적으로 해결할 수 있는 협상이나 중재의 여지를 좁힌다는 단점

- 경제적·정치적 체급이 전혀 다른 두 나라가 동등한 수준의 조치를 요구받으면, 국력이 약한 국가에게 일방적으로 불리한 결과를 초래한다는 것이 상호주의에 대한 일반적 비판론에서 제기
- 경험적으로도 엄격한 상호주의, 선비핵화 등의 선행조건 등을 남북관계에 적용할 경우, 한반도의 특수한 역사적·구조적 상황과 맞물려 부작용을 낳은 경험칙 존재
- 북한이 미사일 도발이나 군사합의 위반을 저질렀을 때 남한 역시 상호주의로 강 대 강 맞대응을 펼치게 되면 한반도의 위기 지수는 걷잡을 수 없이 높아질 수밖에 없고 남한이 엄격한 조건을 걸고 경제협력과 지원을 끊으면, 북한은 중러와의 밀착을 통해 생존을 도모하는 등 레버리지 상실.

3) 보수 진영에서는 북한에 대한 선의가 일방적이었다는 점을 비판하였고 실제로 2026년 8월 정부 업무보고 과정에서도 대통령은 9·19 군사합의의 선제적 복원이 "일방적으로 양보하는 것이냐", "안보를 포기하는 것이냐"는 반발을 낳을 수 있고, 우리의 선의만으로 조치를 계속하는 것이 실제 한반도 안정에 도움이 되는지 검토할 필요가 있다는 취지로 속도조절을 주문한 것으로 보도 (https://www.jajusibo.com/70670)

(3) 정책 대안: ‘선제적 최소조치+단계적 호혜성’

❍ 양 주장을 결합하여 비대칭적 선제조치가 아니라 ‘작은 조치는 먼저, 큰 조치는 상호적으로’라는 원칙으로 설계
- 선의에만 의존하지 않으면서도 엄격한 상호주의로 인해 대화가 시작조차 되지 않는 상황을 방지하는 것
- ‘일방 양보’와 ‘교착 응고’라는 두 극단을 피하면서 대화의 입구를 열고 협상의 지속 가능성을 확보할 수 있는 절충

❍ 첫 단계에서는 북한의 상응조치와 무관하게 우리 국민의 안전에 직접 도움이 되거나 비용이 크지 않은 조치를 한국이 먼저 시행
- 상호 윈윈이 되는 상시 소통채널 복원, 이산가족 생사 확인, 기후변화 및 보건·재난 협력, 우발충돌 방지 절차 등이 우선 대상

❍ 이후 군사훈련의 대폭 축소, 대규모 경제협력, 대북제재 조정 등 전략적 비용이 큰 조치부터는 북한의 실질적 행동과 연동시키는 것
- 합의 위반 시 자동 중단·복귀가 가능한 스냅백 장치를 설계하여 선제조치의 정치적 부담을 완화하는 조치도 모색.

3) 국내 갈등과 사회통합 방식

(1) 예상되는 국내 갈등

❍ 평화 우선 vs 안보 우선(긴장완화 vs 억지력 약화 우려): 군사적 긴장완화를 안보의 일부로 보는 시각과 억지력 약화를 우려하는 시각의 충돌

❍ 북한의 국가성 인식: 북한을 사실상 국가로 존중해야 한다는 입장과 헌법상 통일의 대상이라는 틀을 약화시켜서는 안 된다는 입장의 충돌

❍ 비핵화와 평화 체제의 순서: 북핵 해결 선행론과 병행론 간의 정책 우선순위 갈등

❍ 정권교체에 따른 정책 급변: 남북 합의와 대북정책이 정권별로 급격히 바뀌면서 정책 신뢰성과 지속성이 약화되는 문제

❍ 세대 변화: 청년층에서 통일 자체보다 평화·안전·경제적 실익에 대한 관심이 상대적

으로 높아지는 변화에 대한 인식 차이

(2) 사회통합 방식 설계

❍ 기존 대국민 설명 방식은 대북·통일정책 관련, 전통적으로 정부가 정책을 결정하고 국민에게 설명하는 방식으로 추진

- 남북관계 문제는 진보·보수 간 가치관 차이가 크고 정책효과를 단기간에 확인하기 어렵기 때문에 일방적 홍보만으로 사회적 합의를 만들기 어려움
- 따라서 사회통합은 '찬반 중 어느 한쪽을 설득하는 방식'보다 서로 다른 집단이 같은 정보와 시나리오를 바탕으로 정책의 비용과 편익을 함께 판단하도록 하는 방향으로 발전할 필요

❍ 창의적 통합방식 설계

① 한반도 평화공존 사회적 대화: 국민숙의회의

- 일반시민, 접경지역 주민, 청년, 북향민, 군·안보 전문가, 남북교류 전문가 등이 함께 참여
- 단순 찬반이 아니라 "북한이 ICBM 시험 중단을 약속하면 한국은 무엇을 할 수 있는가"와 같은 시나리오 기반 숙의를 실시
- 숙의 결과는 법적 구속력보다 정책 권고와 사회적 합의 지표로 활용

② 레드팀-블루팀 공동검증

- 평화·교류 관점의 전문가 집단과 억지·안보 관점의 전문가 집단이 같은 정책을 각각 검증
- 정부는 두 분석을 동시에 공개하고 최종 선택의 근거와 보완조치를 설명하여 정책결정의 투명성을 높임.

③ 평화공존 초당적 사회협약

- 정당·정부·시민사회가 세부정책이 아니라 최소 원칙에 합의: 북한 핵·미사일 위협 대비, 무력에 의한 현상변경 반대, 연락채널 상시 유지, 우발충돌 방지, 인도협력의 정치적 악용 최소화, 핵위험 감소 지속 추구 등
- 정권교체에도 유지할 최소 공통분모를 만들고, 세부정책은 성과지표를 구체화하여 성과가 난 부분은 인정하고 부족부분은 보완하는 민주적 경쟁 방식 지향.

5. 결 론

1) 단계별 정책 로드맵

단계	핵심 목표	주요 조치	검증/안전장치
1단계 위기관리	대화환경 조성 · 충돌 방지	연락채널 복원, 접경 긴장완화, 인도 · 재난협력, 핵 · 미사일 추가 고도화 중단 제안	군 통신 복구 여부, 시험발사 · 핵실험 동향
2단계 신뢰제도화	상호 조치의 제도화	군사회담, 9 · 19 합의 보완, 핵 · 미사일 모라토리엄 검증, 북미대화 지원	공동검증, 국제기구 활용
3단계 핵위험감소	동결 · 감축과 관계 개선의 교환	핵물질 생산동결, 일부 시설 폐쇄, 조건부 제재 조정, 경협 확대	신고 · 사찰, 스냅백 조항
4단계 평화 체제	제도적 평화 정착	평화협정/평화 체제, 관계 정상화, 핵능력 실질 축소, 동북아 다자안보 협력	다자 보증 · 국회 동의 · 국제검증

2) 정책추진 체계

■ 국가안보실: 전체 전략 · 미국 및 주변국 공조 · 위기관리 총괄
■ 통일부: 남북대화 · 교류협력 · 사회적 공론화 · 평화 체제 구상 총괄
■ 외교부: 북미 · 다자외교, 제재 · 관계 정상화 · 국제기구 협의 담당
■ 국방부/합참: 군사합의, 대비태세, 검증 가능한 긴장완화 조치 설계
■ 국회 · 초당적 자문기구 · 시민사회: 중요 합의와 단계 전환에 대한 민주적 정당성 부여/확보

3) 종합 평가

■ 첫째, 평화공존 3대 청사진은 대북 유화정책의 단일 패키지가 아니라 '상호 존중-군사 위기관리-평화 체제와 북핵 위험 감소'의 3층 구조로 이해해야 함
■ 둘째, 북핵 문제는 평화공존의 선결조건으로도, 평화와 무관한 별도 문제로도 볼 수 없음. 낮은 수준의 평화 · 위기관리 조치는 선행하되, 높은 수준의 평화 체제 · 제재 완화는 검증 가능한 핵위험 감소와 연동하는 '조건부 병행'이 현실적 정책대안이 될 수 있음
■ 셋째, 선제조치와 상호주의는 분야별로 달리 적용해야 함. 연락채널 · 인도협력 · 충돌방

지는 선제적으로 추진 가능하지만, 대규모 경협·군사태세 조정·제재 완화는 단계적 호혜성을 적용할 필요

■ 넷째, 정책 지속성을 위해 국내 사회통합은 대북정책의 부속 과제가 아니라 독립된 핵심 과제로 설정해야 함. 국민숙의회의, 레드팀-블루팀 검증, 초당적 사회협약 등 시민참여형 구조를 결합하는 방식이 효과적일 수 있음

■ 다섯째, 정부는 "평화냐 안보냐"의 이분법을 피하고, 억지와 대화, 위험관리와 비핵화, 선제조치와 상호주의를 어떤 조건과 순서로 조합할 것인지 구체적인 단계표와 성과목표를 국민에게 공개할 필요가 있음

■ 결론적으로 평화공존 3대 청사진의 성패는 선언의 포괄성보다, 북핵 위험을 실질적으로 낮추면서 군사적 충돌을 방지하고 국내적으로 정권 교체에도 지속 가능한 합의를 구축할 수 있는지에 달려 있음. (끝)

2세션

핵중단 및 평화공존에 기초한 한반도 평화체제 제도화 전략

평화 체제 구축의 경로와 단계별 전략

전봉근
국립외교원 비확산연구센터 고문

1. 평화공존 기반 평화 체제 구축 필요성과 배경

가. 남북은 분단국 간 영합적 세력경쟁인 '통일 경쟁'과 상시적 전쟁상태의 구조에 포획

❍ 남북은 분단 이후 통일을 국시로 채택하여 서로 상대를 부정하고 통일의 대상으로 간주하여, 자신의 방식과 체제로 남북 통일을 추구하는 이른바 '통일 경쟁'의 구조에서 벗어나지 못했으며, 이로써 남북은 상시적인 전쟁상태에서 벗어나지 못함.
- 이런 통일 경쟁은 단순한 이념과 체제의 우월성 경쟁을 넘어 상대 체제의 약화·붕괴·흡수통일을 추진하는 제로섬적 안보경쟁의 성격을 가졌고, 그 결과 남북한은 군사적 대치, 군비경쟁, 체제경쟁을 지속함.
- 탈냉전기에 체제위기·경제위기·정권위기의 함정에 빠진 북한은 스스로 "한국의 흡수통일"과 "미국의 정권교체·체제전환" 기도에서 벗어나고 국가 생존을 도모하기 위한 동기에서 핵무장을 추진함.
- 그 결과, 탈냉전기 한반도에서 남북 통합·통일의 가능성이 열리면서, 전쟁위기와 핵위기가 고조되는 모순적인 상황이 발생함.

❍ 북한이 최근 통일정책을 폐기하고 '적대적 두 국가' 노선을 제기했지만, 이 조치는 남북 간 적대와 군사 경쟁을 더 강화하고 고착하는 방향으로 작용하고 있음.

나. 1991년 평화공존 제도화의 시도와 실패

❍ 1991년 남북 유엔 동시가입과 남북기본합의서는 한반도에서 평화공존 질서를 제도화할 수 있는 가장 중요한 전환점이었음.
- 1991년 9월 남북한이 유엔에 동시 가입하면서 대한민국과 조선민주주의인민공화국

이 국제법적으로 별개의 주권적 행위자로 공존하는 사실상의 '2국 체제'가 형성되기 시작했음.

- 이어 같은 해 12월 남북기본합의서에서 남북은 상호 체제 인정과 존중, 내정 불간섭, 무력 불사용과 불가침, 비방 중지, 상대방 전복·파괴 중지 등에 합의하였음.
- 당시 한국 정부의 민족공동체 통일방안 역시 즉각적인 통일보다는 상당 기간 두 체제가 공존·협력하며 통일 여건을 조성한다는 점에서 사실상 '2국 공존'의 과도적 질서를 상정하고 있었음.

❍ 탈냉전 초 통일원 장관이었던 이홍구 전 총리는 1990년대 초 남북 '2국 체제'의 추진 경과를 다음과 같이 회고함(이홍구, "평화 통일을 위한 분단 체제의 제도화," 중앙일보, 2015. 9. 14.).

- "민족공동체 통일방안은 한반도에서 두 국가 체제가 상당 기간 공존하고 협력하는 제도화를 처방한 것이었다. 이 한국판 '2국 체제' 해결안에 따라 91년 남북 기본합의서, 유엔 동시 가입, 비핵화 공동선언이 이뤄졌다."

❍ 그런데 남북기본합의서 협상 과정에서 "분단 고착화"를 반대하는 북한의 요구 때문에 남북관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 특수관계"로 규정함.

- 평화공존의 2국 체제를 제도화하지 못한 결과, 이후 통일 경쟁과 체제 경쟁의 틀이 지속되었음.

다. '선 비핵화, 후 평화 체제' 접근의 한계와 북핵 문제의 악화 지속

❍ 북핵문제가 본격화한 이후 한미 정부는 대체로 북한 비핵화를 우선 달성한 뒤 관계 정상화와 평화 체제를 추진한다는 '선 비핵화, 후 평화 체제' 접근을 유지해 왔음.

- 제네바 기본합의와 6자회담에서는 핵동결, 관계 개선, 안전보장 등을 병행하려는 시도가 있었지만, 여전히 "선 비핵화"의 원칙은 견지되었음.

❍ 지난 30여 년의 북핵 외교에도 불구하고 북한 핵능력은 오히려 지속적으로 증가하였으며, '완전한 비핵화'라는 최종 목표와 실제 정책수단 사이의 간극도 확대되었음.

- 오늘날 북한은 이미 핵무장을 완료한 상태이며, '완전한 비핵화'는 가까운 미래에 달성할 수 있는 현실적인 단기 목표라기보다 (통일 목표처럼) 장기적인 미래 목표로 간주되기 시작함.

❍ 현재와 같은 남북 단절과 경쟁 상황에서 북핵의 '현상 유지'는 북한이 마음껏 핵물질과 핵무기를 증산하도록 방치하는 결과를 초래하므로, 실제는 '현상 악화'임.

- '선 비핵화' 입장을 견지하는 이 순간에도 북한의 핵역량은 계속 증강되고 있으며, 이

에 대해 한미와 국제사회는 사실상 속수무책 상태임.

2. 단계별 평화 체제 구축 전략

가. 기본 원칙: 평화적 · 포괄적 · 호혜적 · 단계적 · 동시행동 추진

❍ 한반도 평화 체제 구축은 하나의 협정이나 정상회담으로 완성할 수 없으며, 비핵화 · 남북관계 정상화 · 북미관계 정상화 · 군사적 긴장완화 · 경제협력 · 지역안보체제를 포괄하는 장기적이고 복합적인 과정으로 접근해야 함.
- 평화적 해결 원칙에 따라, 군사적 강압이나 체제 붕괴를 통한 문제 해결보다 외교와 협상을 통한 관리와 해결을 일관되게 추진함.
- 포괄성 원칙에 따라 한반도 평화 체제와 관련된 당사국과 주변국의 우려와 관심 사항을 가능한 한 협상 테이블에 함께 올려야 함.
- 호혜성 원칙에 따라, 역내에서 일방적 강요가 불가능한 지정학적 구조를 감안하여 '이익 관점'에서 상호적이고 등가적인 조치를 교환하여 합의의 이행 가능성을 높여야 함.
- 단계성 원칙에 따라, 북미와 남북 간 불신이 매우 깊다는 점을 감안하여 긴급하고 타결 가능한 사안부터 합의 · 이행해야 함.
- 동시행동 원칙에 따라, 과거 극심한 상호 불신 관계 속에서 실패한 일방적인 선행조치 요구 방식을 벗어나, 등가적 조치를 동시행동으로 교환해야 함.

❍ 이런 새로운 접근 원칙은 기존 대북 입장에서 크게 후퇴한 것인데, 이런 '불편한 진실'을 외면하면, 북핵사태와 전쟁위기는 더욱 악화될 수 있다는 점에서, 불가피하게 현실 타협적인 입장임.
- 그런데 과거 대북 입장이 옳고 지금은 후퇴한 것이 아니라, 과거 대북정책이 한반도와 동북아의 지정학적 현실을 경시한 비현실적 · 이상주의적 · 이념적인 접근법이었으며, 새로운 접근법이 더 현실적 · 실용적 · 위기관리적 접근법이라는 점을 인식해야 함.

나. 제1단계: 북핵 중단과 군사적 위기관리로 정세 악화 우선 차단

❍ 평화 체제의 출발점은 문제의 '완전한 해결'이 아니라 정세의 추가 악화를 차단하는 데 있음.
- 완전한 비핵화를 최종 목표로 유지하되 초기 단계에서는 '중단–축소–폐기'의 단계적 접근에 따라 우선 '북핵 중단'을 확보할 필요가 있음.

❍ (중단의 범위) '북핵 중단'은 우선 북핵위기의 촉발 요인인 핵실험 및 ICBM 시험발사 중단에서 시작하여, 북미 협상의 진전에 따라 무기용 핵물질 생산, 핵무기 추가 제조를 중단하여 핵역량의 양적·질적 증강을 차단함.
- 한국 정부는 북핵 중단이 동결과 무엇이 다른지 설명하지 않고 있음. 핵동결은 모든 핵시설의 동결과 폐쇄, 그리고 신고와 검증을 요구하고 있는데, 현 상황에서 북한이 이런 요구를 수용할 가능성이 거의 없으므로 불가피하게 더 낮은 단계의 비핵화 조치로서 북핵 중단을 요구하는 것으로 이해함.

❍ (북핵 검증 문제) 북핵 중단은 동결과 달리 동결한 모든 핵시설의 신고와 검증을 요구하지 않고 있는데, 이는 IAEA 핵활동 신고와 사찰에 대한 북한의 강한 불신과 거부감을 감안하여, 초기 북핵 중단 단계에서는 일단 신고·사찰을 유보하고 합의된 핵활동 중단에 집중하려는 의도로 해석됨.
- 북핵 검증을 말할 때, 흔히 NPT 회원국에 대한 IAEA의 전면안전조치에 따른 핵사찰을 연상하는 경향이 있는데, 이를 북한에 적용하는 것이 이상적이지만, 북한은 일관되게 이를 거부해 왔고, 국제사회도 이를 강요할 방법을 찾지 못한 게 현실임.

❍ 북핵 중단에서 시작하는 단계적 접근이 북한을 핵보유국으로 인정하거나 북미 간 '핵군축 협상'으로 전환하는 것은 아니라는 원칙을 명확히 유지해야 함.

❍ 북핵 중단과 동시에 군사적 충돌 방지와 핵사용 리스크 감소를 추진해야 함.
- 북한의 공세적·선제적 핵교리와 즉각적인 핵사용 태세로 인해 사고·오판·오해와 제한적 충돌이 핵위기로 확전될 위험성이 커지고 있음.
- 남북 군 통신선과 위기관리 채널을 복구하고, 군사활동 사전통보, 미사일 시험 사전통보, 우발적 충돌 방지 및 확전 통제 절차 등을 마련해야 함.
- 남북 군사회담, 북미 군사회담과 함께 남북미중 4자 정치·군사회담을 추진하여 군사적 긴장완화, 위기관리, 핵 리스크 감소를 논의하는 제도적 틀을 구축할 필요가 있음.

❍ (잠정합의, 스몰딜) 과거에는 핵활동 중단이 북미 협상의 전제조건이었는데, 현재 북한이 핵보유국 지위 인정을 협상의 조건으로 내세우며 핵협상을 거부하며 핵역량 증강에 집중하고 있어, 지금은 이전 입장에서 후퇴하여 북핵 중단을 확보하기 위해 정치·경제적 상응조치를 제공하는 것이 불가피함.

다. 제2단계: 북미·북일 관계 정상화로 '정치적 평화 체제' 구축 추진

❍ 북한 핵무장과 한반도 전쟁위기의 근원이 되는 남북 및 북미 적대관계의 해소가 한반도 평화 체제 구축의 시작점이자 핵심 조치임.
- 특히 북미관계 정상화는 북한이 지속적으로 주장해 온 미국의 '대북 적대시정책' 문

제를 완화하고 북한의 체제 안전에 대한 우려를 줄이는 가장 직접적인 조치가 될 수 있음.

- 구체적으로, 북미 수교협상 개시 선언 및 협상 추진, 정상 간 소통, 상호 연락사무소 개설 등 관계 정상화 조치를 추진하도록 미국을 적극 지원함.
- 북일 관계 정상화도 병행하여 남북한과 주변 주요국 사이의 미완성된 교차승인 구조를 완성할 필요가 있음.

❍ 북미 수교, 북일 수교, 그리고 남북관계 정상화가 병행될 경우 종전선언이나 평화협정이 당장 체결되지 않더라도 한반도에는 사실상의 '정치적 평화 체제'가 구축될 것임.

- 이러한 접근은 평화협정을 평화 체제 구축의 독립변수로 보는 기존 접근과 차이가 있음.
- 사실 종전선언과 평화협정은 한미동맹, 주한미군, 유엔사 등 미국의 민감한 지역 안보전략과 연계되어, 이를 출발점으로 설정할 경우 전체 평화과정이 무산 또는 정체될 가능성이 높음.
- 특히 미중 전략경쟁 시대에 미국은 유엔사와 역내 주둔미군을 적극 활용한다는 구상을 갖고 있어, 이를 훼손할 가능성이 있는 조치는 반대할 가능성이 크며, 사실 문재인 정부의 '종전선언' 요구를 미국이 거부한 것도 이런 맥락에서 해석됨.

❍ 비핵화와 평화 체제를 독립변수 또는 선행 조치로 추진하기보다, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제·에너지 협력, 동북아 안보협력 등을 독립변수 또는 선행 조치로 추진하고, 비핵화와 평화 체제 조치를 종속변수 또는 후행 조치로 추진함.

- 즉 종전선언과 평화협정을 통해 평화를 만드는 방식보다 관계 개선으로 평화의 실체를 먼저 축적한 뒤 평화협정으로 이를 확인하는 접근이 더 현실적임.

라. 제2.5단계: '잠정적 2국 평화공존체제'와 남북기본조약의 제도화

❍ 정치적 평화 체제가 진전되면 남북관계 자체를 제로섬적 '통일 경쟁'에서 평화공존 관계로 전환하여 제도화해야 함.

- 평화통일이라는 장기적 목표는 유지하되, 통일 여건이 조성될 때까지 남과 북이 서로의 존재와 체제를 인정하고 평화롭게 공존하는 '잠정적 2국 체제'를 수용할 필요가 있음.
- 이는 북한의 '적대적 두 국가론'을 거부하고, '평화공존의 2국'으로 전환하는 한국적 접근법임.
- 잠정적 2국 체제는 분단을 영구화하는 것이 아니라 통일 경쟁과 군사적 적대를 중단하고 장기적으로 자발적·평화적 통일이 가능한 여건을 조성하는 과도적 질서임.

❍ 이를 위해 1991년 남북기본합의서를 발전시킨 '남북기본조약'을 체결해야 함.
- 기본합의서의 상호 체제 인정과 존중, 내정 불간섭, 무력 불사용, 불가침, 상대방 전복·파괴 중지 등의 원칙을 계승함.
- 기존 합의보다 정치적·법적 구속력과 지속성을 강화하여 정부 교체나 남북관계 악화에도 쉽게 무력화되지 않는 제도로 발전시키기 위해, 남북 정상이 서명하고 각자의 국내 절차에 따라 비준하며, 필요할 경우 유엔헌장 제102조에 따라 유엔에 등록하는 방안을 제기함.
- 남북기본조약에 따라 남북 간 군사회담, 상주대표부 설치, 정상회담 정례화, 운용적·구조적 군비통제도 병행함으로써 평화공존을 실질적으로 뒷받침해야 함.

마. 제3단계: 비핵화와 법적 평화 체제의 완성

❍ 관계 정상화와 평화공존이 충분히 축적되고 북한의 안보 환경이 실질적으로 개선될 경우, 비핵화의 심화와 평화 체제의 법제도적 완성을 추진함.
- 북핵 중단 단계에서 출발하여, 정치적 평화 체제 단계에 들어 핵시설 폐쇄·불능화, 핵무기 생산 중단을 추진하고, 제3단계에서는 기존 핵무기와 핵물질의 폐기 등으로 비핵화를 단계적으로 심화함.
- 최종적으로 북한의 핵폐기와 NPT 복귀 등 완전한 비핵화 목표를 추진함.

❍ 평화협정을 한반도 문제를 해결하는 수단으로 사용하기보다, 남북·북미·북일 관계가 충분히 정상화되고 사실상의 평화 체제가 구축된 이후 이를 법적으로 확인하고 완성하는 조치로 추진하는 것이 현실적임.
- 이 과정을 안정적으로 추진하기 위해 동북아 다자안보협력, 경제·에너지 협력, 국제경제기구 참여 등 경제협력과 지역적 평화 질서도 병행하여 발전시킬 필요가 있음.

3. 평화 체제 구축 시 쟁점과 고려 사항

가. 법적 평화 체제 추진의 한계에 따라, '정치적 평화 체제' 추진 필요성

❍ 그동안 한국 정부(특히 진보 정부)는 종전선언과 평화협정을 평화 체제 구축 및 모든 한반도 문제를 해결하는 핵심 조치로서 추진해 왔으나 성과를 거두지 못했음.
- 종전선언과 평화협정은 정전체제를 법적으로 종료한다는 상징적·법률적 의미가 크지만, 한미동맹, 주한미군, 유엔사, 북핵 문제 등 주요 군사·안보 문제와 연계되어

있어 국내외 정치적 저항이 있음.

- 특히 미국은 2010년대 후반부터 미중 전략경쟁에 집중하면서, 역내 주한미군과 유엔사를 주요 전략자산으로 활용하려는 구상에 따라, 종전선언, 평화협정이 이런 구상에 장애요인이 될 것을 우려하여, 한국 정부의 종전선언, 평화협정에 비협조적인 태도를 보이는 것으로 분석함.
- 또한 북한의 대남 적대 정책 강화와 핵무장 고도화에 따라, 이런 안보위협 요인을 두고, 종전선언과 협정을 추진하는 데 대해 국내 보수그룹의 반발도 있음.

❍ 한편, 2018년 싱가포르 북미 공동성명은 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화 체제 구축, 한반도 비핵화를 병렬적으로 제시함으로써 비핵화와 평화 체제를 상호 연계하여 추진할 수 있는 가능성을 보여주었음.

- 따라서 실현되기 어려운 종전선언과 평화협정이라는 법적 평화 체제를 고수하기보다 남북기본조약, 북미 수교, 북일 수교, 군사적 긴장완화 등을 통해 사실상의 평화 체제 또는 '정치적 평화 체제'를 먼저 구축하는 현실적인 접근이 필요함.

나. '선 비핵화, 후 평화 체제' 원칙의 유연화

❍ 평화 체제 구축의 핵심 쟁점의 하나는 비핵화와 평화 체제 구축의 선후관계임.

- 사실 북한의 핵무장은 북한이 인식하는 체제와 안보에 대한 위협과 밀접하게 연결되어 있으므로, 북한의 안보환경과 대외관계를 전혀 변화시키지 않은 채 핵무기를 먼저 완전히 포기하도록 요구하는 데 구조적인 한계가 있음.
- 핵확산 연구의 대가인 스탠퍼드대 스콧 세이건 교수에 따르면, 국가는 안보 · 정치 · 위신의 3대 동기에 따라 핵무장한다고 했는데, 북한은 누구보다 강력한 3대 동기가 있어, 한미의 대북 제재 · 압박 중심 비핵화 정책과 북핵 대응의 군사력 증강은 북한의 핵무장 동기를 오히려 강화하는 효과가 있음.
- 특히 북한이 이미 상당한 핵무기와 핵물질을 확보하고 북중러 협력까지 강화된 동북아 진영화 구도 속에서 제재압박으로 선 비핵화를 강제하기가 더 어려워졌음.

❍ 따라서 비핵화를 위해 북미 · 북일 관계 정상화, 남북 평화공존, 군사적 긴장완화 등 가능한 평화 체제 조치를 선행하거나, 또는 병행 추진할 필요가 있음.

- 평화 체제는 비핵화 이후 제공되는 단순한 '보상'이 아니라, 북한의 안보 불안을 완화하고 핵무장의 효용과 동기를 낮추어 비핵화를 가능하게 하는 '여건'으로서 기능할 것임.
- 이는 비핵화를 포기하는 것이 아니라, 비핵화와 평화 체제의 관계를 일방적 선후관계에서 상호보완적 관계로 전환하자는 전략적 사고의 결과임.

다. 단계적 접근과 스몰딜의 경우 '핵군축' 논란 확산 차단 필요

○ 북한의 완전한 비핵화를 달성하는 것이 어렵다는 현실을 인정하더라도, 북한의 핵보유국 지위는 인정해서는 안 될 것이며, 사실 인정할 수도 없음.
- 북한은 NPT상 핵보유국이 아니므로 국제법적으로 합법적 핵보유국으로 결코 될 수 없음.
- 따라서 '핵 동결' 또는 '중단-축소-폐기'와 같은 단계적 비핵화 접근을 채택하더라도, 이를 북미 간 공식적인 '핵군축 협상'으로 규정할 이유가 없으며, 다만 그런 논란이 확산되는 것을 사전에 차단해야 할 것임.
- 예를 들면 제네바 기본합의와 6자회담도 핵동결에서 시작하는 단계적 비핵화를 추진했지만 이를 핵군축 협상으로 규정하지 않았음.

라. 평화 체제 추진의 지속성을 위한 국민합의와 한미 공조의 중요성

○ 평화 체제 구축은 국가적, 장기적 과제이므로 정치 합의를 확보하여 지속성을 보장토록 함.
- 종전선언, 평화협정, 남북 2국 체제, 스몰딜 비핵화, 북미 회담 등은 정쟁화될 소지가 큼.

○ 따라서 보수·중도·진보를 망라한 전문가와 정치세력이 참여하여 최소한의 국가적 원칙과 전략을 사전에 정립할 필요가 있음.
- 특히 북미 대화가 재개될 경우, 미국이 독자적으로 북핵 합의를 추진하여 한국의 안보 우려가 충분히 반영되지 않는 이른바 '한국 패싱' 가능성에도 대비해야 함.
- 이를 위해 한미 정부가 사전에 비핵화와 평화 체제의 주요 원칙과 단계별 조치를 조율하고, 필요하다면 공동의 '평화·비핵 로드맵'을 마련해야 함.

마. 한반도 문제와 동북아 지정학의 연계

○ 한반도 평화 체제는 남북 간 합의로만 완성하기 어렵고, 미국·중국·일본·러시아 등 주변국의 지전략적 이해관계와 긴밀하게 연계되어 있음.
- 미·중 전략경쟁과 역내 진영화가 심화할수록 북한이 한국과 관여하기를 거부할 것이므로, 한반도 평화 체제를 위한 분위기 조성 차원에서 동북아 차원의 안보협력과 다자대화를 추진할 필요가 있음.
- 과거 6자회담이 비핵화뿐 아니라 동북아 평화안보체제 문제를 함께 다루려 했던 경험을 참고하여, 향후에도 남북미중 4자 협의와 6자 또는 역내 다자안보협력의 가능

성을 열어둘 필요가 있음.

❍ 중국의 역내 영향력 확대와 미중 경쟁을 고려할 때 한반도 평화 체제 구축 과정에서 한국 또는 한미의 평화 체제 구축 주도권에 한계가 있어, 역내국의 협력 분위기 조성이 필수적임.

- 분위기 조성을 위해 한국이 주도하여 미중 전문가와 관련국이 참여하는 한반도 평화 체제와 동북아 평화협력에 대한 공동연구를 제안함.

❍ 종합하면, 한반도 평화 체제 구축은 '완전한 비핵화 후 평화협정 체결'이라는 단선적 경로보다, 북핵의 추가 악화와 군사적 위험을 우선 차단하고, 북미 · 북일 관계 정상화를 통해 정치적 평화 체제를 형성하며, 남북기본조약을 통해 잠정적 2국 평화공존을 제도화하고, 최종적으로 비핵화와 법적 평화 체제를 완성하는 단계적 · 복합적 경로가 더 현실적이며, 동북아 지정학적 구조에 부합함.

- 이러한 접근은 평화통일과 완전한 비핵화라는 장기적 목표를 포기하는 것이 아니라, 달성하기 어려운 최종 목표와 현재 실현 가능한 중간 목표를 구분하는 전략임.
- 그 핵심은 '완전한 해결'보다 안정적 관리, '통일 경쟁'보다 평화공존, 법적 평화협정보다 정치적 평화 체제 우선, '선 비핵화–후 평화 체제'보다 비핵화와 평화 체제의 병행, 억제 일변도보다 억제와 위험 감소의 병행에 있음.

〈첨부: 한반도 비핵평화 체제 전략로드맵(2017. 11., 전봉근)〉

핵심 프로세스	사전단계 -동결 예비협상	북핵 동결 -비핵평화공존체제 기반조성	북핵 불능화 -비핵평화공존체제 심화	비핵화 완성 -비핵평화공존체제 완성
비핵화	· 북, 핵 · 미사일 시험 일시중지 선언	· 북, 9 · 19 6자성명 확인 · (비핵화목표 확인), · 핵물질생산 동결 · (미래핵 중단), · IAEA 감시	· 북핵시설 신고, 폐쇄 · 불능화, · 핵무기생산중단 · (현재핵 중단), · IAEA 감시	· 북핵 폐기 (핵시설 · 핵무기 제거), NPT 복귀
평화협정	· 한, 한반도 평화 정착 구상 선언 · 10 · 4 정상선언, · 9 · 19 합의 확인	· 평화포럼 가동 · 공동성명 발표 · 한반도평화선언	· 4자 정상회담 개최 평화 체제 잠정조치 –예비협정 체결	· 2+2 한반도평화 협정 체결 · (미북수교 대체 추진)

미북관계	· 미북 외상회의	· 미북수교협상 개시선언 · 대북제재 완화	· 미북정상회담 · 상호연락사무소 개설	· 미북수교 · 미북제재 철폐
남북관계/ 군비통제	· 특사교환, · 고위급회담, · 군사회담 개최	· 남북기본협정 체결 · 군사회담 가동 · 운용적 군비통제	· 정상회담 정례화 · 상주대표부 설치 · 남북군비통제회담	· 남북경제공동체 가동 · 구조적 군비통제 · 주한미군 역할 조정
한미동맹	· 한미연합훈련 조정	· 한미연합훈련 축소	· 미군 역할 · 규모 조정 · 전작권 이전	· (유엔사 해체)
동북아 안보협력 · 평화 체제	· 6자 대표회담 개최, 동북아 평화협력플랫폼	· 6자 장관회담	· 6자정상회담 개최 · 다자안보협력선언	· 지역안보협력체 가동
경제 · 에너지 협력	· 구호지원	· 상응 경제제재 완화 · 구호지원 재개 · 남북경협 일부재개	· 남북러 · 남북중 에너지 수송망 연결 · 경수로 제공 논의	· 국제금융 · 경제기구 가입 · 경제제재 전면 해제 · 경수로제공

평화 체제의 국제적 보장과 다자협력

김용현
前 주이집트 대사

Ⅰ. 문제 제기: 핵 중단과 평화공존을 평화 체제 제도화로

○ 한반도 평화 체제 구축은 단순히 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것을 넘어, 핵 위협과 군사적 대결을 완화하고 남북한의 평화공존을 지속가능한 제도로 정착시키는 과정임.
○ 핵 중단 · 위협 감소, 남북 간 군사적 신뢰 구축, 북미관계 개선, 평화협정 논의 및 국제적 보장체계를 상호 연계된 과정으로 추진할 필요가 있음.
○ 북한 핵 · 미사일 능력 고도화, 미 · 중 전략경쟁, 한반도 주변국 이해관계의 차이는 한반도 평화가 남북관계만의 문제로 해결되기 어려움을 보여줌. 북 · 러 밀착, 북 · 중 유대 복원, 이에 따른 블록화 심화 가능성, 적대적 두 국가론 등이 한반도 평화와 안정에 큰 도전이 되고 있음.
○ 이재명 정부는 글로벌 · 지역적 정세 및 남북관계의 패러다임 전환에 대응한 돌파구로 평화 체제에 관한 논의 시작을 제안한 것으로 보임. 핵문제와 평화 체제 논의에 대한 오랜 선후 문제에 관한 문턱을 낮추어 유연하고 현실적 · 실용적 외교를 추진하는 것으로 보임. 평화 체제 제도화는 핵문제 해결과 평화공존을 연결하는 핵심 고리이며, 국제적 보장 및 다자협력과 상호 연계되어야 실효성이 있을 것임.

Ⅱ. 한반도 평화 체제 논의의 역사적 경험과 교훈

1. 1954년 제네바 회담 이후 당사자 문제

○ 한반도 문제의 당사자와 협상 형식은 오랜 기간 논쟁의 대상이었음.
○ 북한은 시기별로 남북한 당사자 논리와 북미 간 평화협정 논리를 주장해 왔으며, 한국과 미국도 유엔의 역할, 남북한의 주도성, 미국 · 중국의 참여 범위를 둘러싸고 접근법

을 조정해 왔음.

❍ 평화 체제 논의에서 당사자 문제는 단순한 형식 문제가 아니라 남북한의 지위, 한미동맹, 정전협정의 구조 및 주변국의 역할과 연결되어 있음.

2. 1990년대 4자회담의 경험

❍ 남북한과 미·중을 포함하여 한반도 평화 체제를 논의하려는 중요한 시도였음.

❍ 그러나 평화협정의 당사자와 체결 방식, 주한미군 및 한미동맹 문제, 의제의 우선순위와 이행체계에 관한 이견을 해소하지 못했음.

❍ 교훈은 특정 회담 형식의 설정만으로 협상이 진전되는 것은 아니라는 점임.

❍ 당사자·의제·단계별 조치·이행 검증·분쟁해결 절차에 관한 공통의 틀이 필요함.

3. 6자회담과 포괄적 접근의 가능성

❍ 2005년 9·19 공동성명은 비핵화와 평화 체제를 연계하고, 적절한 별도 포럼에서 직접 관련 당사자들이 한반도의 항구적 평화 체제를 협상하도록 제시했음.

❍ 2007년 2·13 합의에 따라 비핵화, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제·에너지 협력, 동북아 평화·안보체제 등 5개 실무그룹이 구성되었음.

❍ 이는 핵 문제와 평화 체제 문제를 하나의 포괄적 목표 아래 두면서도 분야별 협상을 병행할 수 있음을 보여주는 경험임.

❍ 향후에도 별도 평화 체제 회담을 유일한 통로로 고집하기보다, 남북대화·북미협상·다자협의 및 분야별 실무협상을 유기적으로 연결할 필요가 있음.

4. 2018년 종전선언 구상

❍ 종전선언은 정전협정을 대체하는 최종 합의가 아니라, 평화 체제 구축 의지를 표명하는 정치적 조치로 구상되었음.

❍ 선언의 법적 성격과 안보적 파급효과에 대한 인식 차이, 비핵화와 종전선언의 선후관계, 후속 이행체계의 불명확성이 논란으로 남았음.

❍ 교훈은 종전선언 자체의 성사 여부보다 선언을 실질적인 비핵화 조치와 평화협정 협상으로 연결할 수 있는 실행계획이 중요하다는 점임.

Ⅲ. 평화 체제 구축의 기본 원칙과 단계별 접근

1. 남북한 주도성과 국제협력의 결합

○ 한반도 평화의 직접 당사자인 남북한이 평화공존의 기본 원칙과 실천 방향을 주도적으로 설정해야 함.
○ 그러나 정전협정의 역사적 구조, 북미 간 군사·정치적 대립, 중국을 비롯한 주변국의 안보 이해관계를 고려할 때 국제적 협력과 보장 없이 지속 가능한 평화 체제를 구축하기는 어려움.
○ 남북한의 주도성을 국제적 보장 및 협력과 결합하는 다층적 접근이 필요함.

2. 단계별 접근과 상호주의

○ 1단계: 핵활동 동결, 핵·미사일 위험감소, 군사적 긴장 완화 및 소통채널 복원
○ 2단계: 검증 가능한 비핵화 조치와 상응 조치, 남북 군사적 신뢰 구축, 북미관계 개선 병행
○ 3단계: 평화협정의 당사자·내용·이행체계 협상, 국제적 보장 및 위기관리 장치
○ 4단계: 평화협정 발효와 함께 평화 체제의 이행·검증·분쟁 해결 절차를 제도화
○ 각 단계는 기계적인 선후관계가 아니라 상호 연계된 협상 과정으로 설계하되, 단계별 이행 기준과 상응 조치를 명확히 설정해야 함.

Ⅳ. 평화 체제의 국제적 보장: 핵심 쟁점과 제도화 방안

1. 국제적 보장의 개념과 범위

○ 국제적 보장은 단순히 평화협정을 지지하거나 서명하는 것에 한정되지 않음.
○ 평화협정의 정치적 지지, 당사국의 의무 이행, 군사적 긴장 완화, 합의 위반 시 협의절차, 위기관리 및 분쟁해결을 포괄하는 개념으로 접근할 필요가 있음.
○ 정치적 보장, 법적 보장, 군사적 보장, 이행·검증 및 위기관리 장치를 중층적·상호보완적으로 설계해야 함.

2. 평화협정 당사자와 국제적 보장 주체

○ 남북한은 한반도 평화공존의 직접 당사자로서 평화 체제의 기본 원칙과 실천 의무를 합

의해야 함.

❍ 미국은 북미관계와 한반도 안보구조에서 중요한 역할을 수행하므로 평화 체제 협상에 실질적으로 참여할 필요가 있음.

❍ 중국은 정전협정과 한반도 안보환경의 역사적 · 전략적 맥락을 고려할 때 중요한 협력 주체임.

❍ 다만 협정의 서명 당사자, 협상 참여자, 국제적 보장 주체를 반드시 동일하게 설정할 필요는 없으며, 각자의 법적 지위와 실제 역할에 맞게 구분해야 함.

❍ 평화협정의 당사자 문제는 역사적 정당성뿐 아니라 협정의 이행 가능성과 지속성을 기준으로 생각해야 함.

3. 국제적 보장체계의 다층적 구성

❍ 정치적 보장: 정상급 합의, 정례적 고위급 협의, 관련국 간 공동 원칙 확인

❍ 법적 보장: 평화협정의 당사자 · 의무 · 발효 조건 · 개정 및 종료 절차의 명확화

❍ 군사적 보장: 군사 핫라인, 우발 충돌 방지, 군사훈련 및 병력 관련 소통, 위기관리 절차

❍ 이행 보장: 합의사항별 이행 일정, 검증 방식, 공동 점검 및 이견 조정 절차

❍ 국제협력 보장: 유엔 및 관련 국제기구의 적절한 역할, 주변국의 정치적 지지, 필요시 다자협의체를 통한 분쟁 예방

❍ 각 장치는 평화협정의 법적 성격과 당사자 간 합의에 부합하도록 설계해야 하며, 외부 행위자의 역할이 남북한의 주도성을 대체해서는 안 됨.

4. 남북미중 4자 협의의 전략적 의미

❍ 한반도 평화 체제 논의에서 남북한은 핵심 당사자이며, 미국과 중국은 정전체제와 한반도 안보환경에 중대한 영향을 미치는 주요 관련국임.

❍ 남북미중 4자 협의는 한반도 당사자의 역할을 중심에 두면서도 정전체제와 관련된 주요 이해관계를 협상 틀 안에 포함할 수 있다는 점에서 유용함.

❍ 최종 평화협정 체결을 목표로 하기보다, 우선 평화 체제 구축의 기본원칙, 협상의제, 단계별 조치, 관련국 역할을 사전에 조율하는 협의체로 출발할 수 있음.

❍ 과거 4자회담 경험에서 보듯, 평화협정 당사자 문제와 주한미군 문제 등 핵심 쟁점에 대한 입장과 관련하여 초기부터 의제와 절차에 대한 사전 조율이 필요함.

5. 미국의 역할: 동맹 조율과 평화협상의 연계

❍ 미국은 한미동맹의 핵심 당사자이자 북한과의 직접 협상 주체로서, 한반도 평화 체제 구축에 중요한 역할을 수행함.
❍ 한국은 평화공존 구상과 핵 중단·감축 접근이 미국의 대북정책과 충돌하지 않도록 긴밀한 정책 조율을 유지해야 함.
❍ 한미 간에는 핵·미사일 능력 고도화 중단의 범위, 검증 방식, 단계별 상응 조치, 협상 목표와 시간표를 사전에 조율할 필요가 있음.
❍ 한국은 미국의 대북 협상 여지를 확대하는 동시에, 한반도 문제의 당사자로서 남북관계와 평화 체제 구축에 관한 주도적 역할을 확보해야 함.
❍ 북·미 정상외교가 재개될 경우, 정상 간 정치적 합의가 실무협상과 이행체계로 이어질 수 있도록 한국이 의제와 후속 협의의 연결고리를 마련해야 함.

6. 중국의 역할: 정전체제 관련 협의와 전략적 소통

❍ 중국은 북한과의 관계, 한반도 정세에 대한 이해관계, 유엔 안보리 상임이사국 지위 등을 고려할 때 평화 체제 구축 과정에서 중요한 관련국임.
❍ 한국은 중국이 평화 체제 논의를 자국의 전략적 영향력 확대 문제로만 인식하지 않도록, 한반도 긴장 완화와 안정이 중국의 장기적 이익에도 부합한다는 점을 설명할 필요가 있음.
❍ 중국과는 평화 체제의 기본 원칙, 북한의 핵·미사일 능력 고도화 중단, 위기관리 및 군사적 긴장 완화에 관한 소통을 강화해야 함.
❍ 다만 중국의 참여가 미국과의 경쟁 구도에 종속되거나, 한미동맹의 역할을 약화하는 방향으로 작용하지 않도록 협의의 범위와 원칙을 명확히 해야 함.

Ⅴ. 다자협력의 확대: 참여국 수보다 기능적 역할 분담

1. 다자협력은 무엇을 위해 필요한가?

❍ 4자협의가 핵심적인 정치·안보 협의의 틀이라면, 보다 넓은 다자협력은 평화 체제의 국제적 지지 기반 확대와 구체적 이행 지원 역할을 해야 함.
❍ 각국이 가진 이해관계와 전문성, 기여 가능 분야에 따라 참여 방식을 달리하는 것이 현실적임.

○ 핵심적인 정치·안보 협의, 분야별 협력, 국제적 이행 지원이라는 세 가지 층위로 중층화할 필요가 있음.

2. 유엔과 국제기구의 역할

○ 유엔은 국제적 정당성과 평화·안보 논의를 뒷받침하는 중요한 플랫폼이 될 수 있음. 국제적 의무와 합의의 정합성 확보 및 국제사회 지원을 연결할 수 있음.
○ 특히, 북한의 핵·미사일 관련 활동에 대한 유엔 안보리 결의와 대북제재는 평화 체제 논의에서도 고려해야 할 중요한 요소임. 정치적 합의만으로 기존의 국제적 의무가 자동으로 변경되는 것은 아니며, 제재의 조정이 필요할 경우에는 해당 결의와 적법한 절차를 따라야 함.
○ 따라서 북한의 구체적인 조치와 국제사회의 상응 조치를 연계할 때에는 조치의 범위와 조건, 이행 확인 방식, 필요한 국제적 절차를 함께 검토해야 함.
○ 인도적 지원은 제재 문제와 구분하여 검토할 필요가 있음. 유엔과 관련 국제기구의 전문성을 활용하되, 적용되는 제재 요건과 면제 절차, 지원의 투명성과 모니터링을 확보해야 함.
○ 핵 중단과 감축의 검증 역시 중요한 과제임. 국제원자력기구 등 전문기구의 역할은 관련 합의와 법적·기술적 조건에 따라 검토하되, 초기 합의부터 검증 가능성과 후속 감축으로의 연결을 고려해야 함.
○ 결국 유엔과 국제기구의 역할은 평화협상의 당사자를 대체하는 것이 아니라, 합의의 국제적 정당성과 이행 가능성을 높이는 데 있음.

3. 일본과 러시아의 역할: 선택적 참여와 실질적 기여

○ 일본은 북한의 핵·미사일 위협과 동북아 안보에 직접적인 이해관계를 가지고 있으며, 북일관계와 납치문제 등 연계될 수 있는 현안도 보유하고 있음.
○ 일본의 참여는 동북아 안보대화, 제재 이행, 인도적 현안 및 관련 경제협력 등 구체적 분야를 중심으로 추진할 수 있음.
○ 러시아 역시 한반도와 동북아 안보에 이해관계를 가지고 있으나, 국제정세와 대러 제재 등 현실적 제약을 고려해야 함.
○ 러시아와의 협력은 국제법과 제재 체계를 준수하는 범위에서 검토하되, 초기부터 러시아의 참여를 평화 체제 협상의 필수조건으로 설정할 필요는 없음.

○ 핵심은 참여국의 숫자가 아니라, 각국이 평화 체제의 지속성과 이행에 실질적으로 기여할 수 있는 분야를 찾아내는 것임.

4. 몽골 및 동북아 다자대화의 활용

○ 울란바토르 대화 등 기존의 다자대화 플랫폼은 핵심 정치·안보 협상을 대체하기보다는, 관련국 간 접촉과 의견 교환, 비전통 안보협력 및 신뢰 구축을 보완하는 수단으로 활용할 수 있음.
○ 한반도 평화 체제 논의가 남북한과 미·중 간의 제한된 협의에만 머물지 않도록, 동북아 차원의 대화와 협력 기반을 점진적으로 확대할 필요가 있음.
○ 다만 새로운 다자기구의 창설 자체를 목표로 삼기보다는, 기존 플랫폼의 기능을 강화하고 실질적 성과를 축적하는 방향이 바람직함.

Ⅵ. 북미·북일 관계정상화와 동북아 다자안보의 연계

1. 평화 체제와 관계정상화의 상호보완성

○ 평화 체제 협상은 한반도의 군사적 대결 구조를 완화하는 과정이며, 북미·북일 관계정상화는 이를 뒷받침하는 대외적 환경을 조성하는 과정임. 두 과정은 구분하되 상호 연계되어야 함.
○ 관계정상화의 진전이 비핵화 및 평화 체제 협상을 촉진할 수 있도록 하고, 평화 체제 구축의 진전이 관계정상화의 지속성을 뒷받침하도록 설계할 필요가 있음.

2. 동북아 평화·안보 협력의 제도화

○ 한반도 평화 체제는 남북한과 미국·중국 간 협력에서 출발하되, 장기적으로는 동북아의 군사적 신뢰 구축과 위기관리 협력으로 확대될 수 있음.
○ 다자안보협력은 동맹을 일률적으로 대체하는 구상이 아니라, 우발적 충돌 방지와 상호 이해 증진을 위한 보완적 장치로 추진할 필요가 있음.
○ 단계적으로 군사적 소통, 재난·보건·환경 등 비전통 안보 협력, 군비통제 및 위기관리 논의로 확장할 수 있을 것임.

Ⅶ. 한국의 역할과 정책 제언

1. 한국의 역할

(의제와 운영의 주도자)

❍ 한국은 북한과의 대화 여건을 조성하고, 관련국과 전략적 소통을 강화하며, 남북미중 4자 협의의 의제와 운영 방향을 주도적으로 제시해야 함.

❍ 이른바 페이스메이커 역할도 대화의 계기를 만드는 데 그쳐서는 안 됨. 정상 간 합의를 실무협상으로 연결하고, 국제적 보장과 이행체계를 설계하며, 합의가 지속될 수 있는 조건을 마련하는 역할까지 포함해야 함.

(협상 의제와 경로를 연결하는 조정자)

❍ 한국은 남북관계, 한미동맹, 북미관계 및 주변국 협력을 연결하는 외교적 조정 역할을 수행해야 함.

❍ 특정 회담 형식의 성립 여부에 협상 전체를 종속시키기보다 여러 협상 경로가 공통 목표를 향해 움직이도록 조정해야 함.

(단계별 이행과 상응 조치의 설계자)

❍ 핵 동결 · 위협감소, 검증 가능한 비핵화 조치, 군사적 긴장 완화, 관계정상화 및 평화협정 협상을 단계별로 연결해야 함.

❍ 각 단계의 목표와 검증 기준, 상응 조치, 이행 지연 또는 합의 위반 시 협의 절차를 사전에 정할 필요가 있음.

2. 국내적 합의와 초당적 지지 확보

❍ 평화협정의 법적 효과, 한미동맹과의 관계, 국제적 보장 방식, 비핵화와의 연계 원칙에 대해 초당적 설명과 사회적 논의를 강화해야 함.

❍ 협상 성과뿐 아니라 위험과 한계도 투명하게 설명함으로써 정책의 예측 가능성과 신뢰를 높여야 함.

3. 평화 체제 이행을 위한 상설 협의 구조

❍ 평화협정 협상과 이행을 지원하는 상설 또는 정례 협의 구조를 검토해야 함.
❍ 관련국의 고위급 협의와 실무그룹을 연계하고, 합의 이행 점검 · 위기 소통 · 분쟁 해결 절차를 제도화해야 함.
❍ 필요에 따라 유엔/국제기구와 협력하되, 협의체 권한 · 책임을 명확히 해야 함.

4. 우선 추진과제

❍ 첫째, 한미 사전조율을 강화해야 함. 핵 중단 · 감축의 목표와 검증 원칙, 단계별 상응조치, 기존 안보체제와의 관계에 관한 공동의 이해를 형성해야 함.
❍ 둘째, 남북미중 4자협의의 구체적인 구상을 마련해야 함. 협의의 목적과 의제, 쟁점별 선택지, 이행 점검 및 위기관리 방안을 사전에 준비해야 함.
❍ 셋째, 유엔 및 관련 국제기구와의 협의를 강화해야 함. 국제적 의무와 평화 체제 추진 간 정합성을 검토하고, 인도적 협력과 합의 이행을 지원할 수 있는 제도적 · 기술적 방안을 준비해야 함.
❍ 넷째, 기능별 다자협력 네트워크를 구축해야 함. 주변국과 국제기구의 참여를 분야별로 설계하고, 기존의 동북아 대화 플랫폼을 활용하여 국제적 지지 기반을 넓혀야 함.

Ⅷ. 결론: 국제적 보장은 평화의 지속성을 위한 장치

❍ 한반도 평화 체제 구축의 핵심 과제는 북한의 핵 · 미사일 능력 고도화 중단과 단계적 감축을 평화공존 및 항구적 평화의 제도화로 연결하는 것임.
❍ 이를 위해서는 핵 문제 해결과 평화 체제 구축을 대립적이거나 순차적인 과제로만 보지 않고, 상호 연계된 단계적 과정으로 설계할 필요가 있음.
❍ 평화 체제의 국제적 보장은 남북한의 주도성을 중심으로 미국과 중국 등 관련국의 정치적 지지, 법적 · 안보적 협의, 국제사회의 이행 지원을 결합하는 방식으로 추진되어야 함.
❍ 남북미중 4자 협의를 핵심 정치 · 안보 협의의 틀로 활용하되, 유엔과 국제기구 및 동북아 국가들과의 기능별 다자협력을 통해 국제적 지지 기반을 확대할 필요가 있음.
❍ 국제적 보장은 당사자의 합의를 대신하는 것이 아니라, 합의의 이행 가능성과 지속성을 높이는 장치가 되어야 함. 동시에 대한민국은 국제적 협력의 필요성을 강조하면서도 한반도 문제의 당사자로서 전략적 주도권을 유지해야 함.

❍ 궁극적으로 평화 체제의 성공 여부는 선언이나 협상체의 출범 자체가 아니라, 합의가 실제로 이행되고 위기가 관리되며 평화가 제도적으로 지속될 수 있는지에 의해 판단되어야 함. (끝)

2세션 토론

안경모
국방대학교 교수

Ⅰ. 들어가며

❍ 북한의 사실상 핵보유, 통일지향 철회, 현실주의적 국제정치 질서의 강화라는 새로운 환경에서 한반도 평화 체제 구축을 모색한 두 발표문의 문제의식과 현실적·실용적 접근에 전반적으로 공감.
- 특히 '선 비핵화·후 평화' 방식과 단기간 내 완전한 비핵화 달성의 현실적 한계 지적, 그리고 '현상유지'가 북핵능력의 지속적 증강을 허용하는 '현상악화'가 될 수 있다는 진단에 동의.
- 사실상의 남북 2국 공존이라는 현실을 인정하고, 잠정적 2국 평화공존체제와 남북기본조약을 제안한 취지에도 공감.
- 형식적인 종전선언·평화협정의 선행보다 관계 정상화와 실질적인 평화의 축적을 강조한 '정치적 평화 체제' 구상 역시 검토할 가치가 큼.

❍ 이하에서는 두 발표문에 공통으로 제기되는 총론적 과제와 각론적 쟁점을 구분하여 질문과 보완 의견 제시.

Ⅱ. 총론

1. 북한을 어떻게 협상으로 유인할 것인가?

❍ 현 단계에서 평화 체제 구축의 우선 과제는 이행 로드맵의 정교화에 앞서 북한이 협상에 참여하는 편이 현상유지보다 유리하다고 판단하도록 만드는 '입구전략' 마련에 있음.

- 두 발표문은 비핵화·평화 체제의 단계적 추진과 상호주의를 상세히 논의하지만, 북한이 어느 시점에, 어떤 조치를 취해야 하는지에 대한 논의에 비해 북한이 원하는 안전보장과 발전·번영의 길을 어떻게 구체화할 것인가와 관련한 유인전략에 대한 검토는 상대적으로 부족.
- 현재 북한은 핵능력 고도화와 북러, 북중 협력 강화 등을 통해 자신에게 유리한 안보환경이 형성되고 있다고 판단할 가능성이 큼.
- 군사적 긴장완화나 소통채널 복구, 더 나아가 평화 체제 자체가 북한에게 실질적인 이익으로 인식될지 자체에 대한 보다 면밀한 검토 필요.
- 따라서 평화공존과 비핵화가 남북 모두에게 이익이라는 당위적 전제보다, 북한이 어떤 조건에서 현상유지 선호를 바꾸고 협상에 나설지를 먼저 분석할 필요.

❍ 북한의 협상 유인은 적어도 ① 핵무기 없이도 생존할 수 있다는 충분한 안전보장, ② 핵보유 전략을 수정하는 데 따르는 비용을 상쇄하고도 남는 발전·번영의 기대라는 두 차원에서 설계할 필요.
- 첫째, 북미 수교·연락사무소·남북기본조약·북일 수교 등이 북한이 충분하다고 느끼는 안전보장이 될 수 있을지 검토 필요. 미국과의 수교 이후 쿠바의 현실, 이란 핵합의의 이행·변동 경험 등을 북한이 어떻게 해석할지도 고려 대상.
- 둘째, 핵보유가 국내정치적 권위, 조직·인력, 방위산업 구조 및 대외협상력과 광범위하게 연결된 상황에서 비핵화는 단순한 '활동 중지'가 아니라 막대한 정치·군사·경제적 전환비용을 수반하는 조치로서의 성격을 지님. 북한이 기대하는 편익은 이러한 비용을 상당한 폭으로 초과해야 할 가능성.
- 결국 '비핵/평화'의 길이 현상유지보다 안전하고 이익이 된다는 신뢰할 만한 선택지를 제시할 수 있는지가 관건.

❍ 두 발표자께서는 현재 북한의 전략적 이해구조를 어떻게 평가하시며, 과연 북한이 제안에 응할 가능성, 그리고 그 가능성을 높이기 위한 대책 등에 대해 어떤 생각들을 가지고 계시는지

2. 비핵화와 평화의 관계를 재구성할 필요는 없는가?

❍ 북한의 협상 유인을 실질적으로 확대하기 위해서는 개별 상응조치의 수준뿐 아니라, 비핵화와 평화 체제를 관계짓는 협상의 기본 구조 자체도 재검토할 필요.

❍ 비핵화와 평화 체제의 병행 추진은 이미 2005년 9·19 공동성명에서부터 2018년 싱가포르 북미 공동성명에 이르기까지 지속적으로 반영되어온 접근이며, 특히 9·19 공동성명은 단계적 이행과 '공약 대 공약, 행동 대 행동'의 원칙까지 명시. 따라서 이러한 접근이 북한에 새로운 제안으로 받아들여질지는 불확실.
- 선평화 후비핵화 또는 양자의 병행추진을 전제로 한 '중단-축소-폐기' 또는 '동결-축소-폐기'의 디자인은 이전에 비해 유연성을 높이지만, 각각의 명목상 의무가 여전히 북한의 핵활동에 집중되는 비대칭적 구조를 가짐.

❍ 선비핵화 후평화의 유연화, 내지는 연계와 동시이행을 넘어 양자의 동등성을 아예 해체해 평화 체제를 상위 정책틀로 두고 비핵화를 그 구성요소로 위치시키는 등 보다 근본적인 전환이 필요하지 않은지 고민 필요
- 북한과 평화 체제 자체의 구축·운용을 포괄적으로 협의하면서 그 안에 핵위협 축소, 불가침, 군비통제, 관계 정상화 및 지역안보 보장을 하위 요소로 배치하는 틀은 기존의 비핵화 중심 교환 구도와 차별화될 가능성.

3. 국내적 합의와 법적 지속성을 어떻게 확보할 것인가?

❍ 남북기본조약 등 제도적 기반 강화를 위한 초당적 합의와 동의·비준 절차는 필요. 하지만, 평화공존 합의의 지속성을 위해서는 정치권 차원의 동의와 비준을 넘어 국내 사법적 해석까지 아우르는 정치적, 제도적 기반을 함께 검토해야 함.
- 전봉근 고문께서 제안한 보수·중도·진보의 폭넓은 참여와 최소한의 국가적 원칙 정립은 적절.
- 그러나 10·4선언, 9월 평양공동선언 등에서 보듯 비준만으로 정치적·법적 지속성이 확보된다고 보기는 어려움. 국회 동의를 거치지 못한 점 등을 고려하여 법적 효과와 정치적 지속성 문제를 각각 검토할 필요.
- 남북기본합의서 또한 폭넓은 정책적 논의와 설득을 거친 성과였으나, 대법원·헌법재판소의 기존 해석에서는 조약과 동일한 국내법적 효력이 인정되지 않거나 신사협정에 준하는 합의로 평가된 바 있음.
- 새 '남북기본조약'에 법적 구속력을 부여하려면 체결·비준 및 필요한 국회 동의뿐 아니라, 남북관계의 법적 성격과 관련한 헌법적·사법적 쟁점의 선제적 정리가 중요.

❍ 두 발표자께서는 정치적 합의를 넘어 남북기본조약의 지속성과 국내적 구속력을 확보할 제도적 경로를 어떻게 구상하시는지. 특히 상호체제존중과 관련한 헌법적 제약에 대

해 어떻게 생각하시는지.

Ⅲ. 각론

1. 협상 구조와 원칙

○ 북미 · 북일 관계 정상화, 경제 · 에너지 협력, 동북아 안보협력을 평화 체제의 외부적 '여건'으로 둘 것인지, 평화 체제 자체의 구성요소로 포괄할 것인지 구분과 기준의 명료화 필요.
- 두 발표문에서 관계 정상화와 경제 · 안보 협력이 비핵화 및 법적 평화 체제의 선행여건으로 배치되는데, 9 · 19 공동성명과 같이 포괄적 패키지로 묶는 방식이 각 요소들의 동력을 강화할 가능성도 검토할 필요.

○ 전봉근 고문께서 제시한 '포괄성' 원칙과 '단계성' 원칙은 2018년 평화프로세스에서 양측의 이견을 낳은 핵심적 논점이었다는 점에서 그 개념과 정의를 보다 정확히 할 필요.
- 북한은 안보위협의 상호성을 강조하며 '단계적 합의와 동시 이행'(step by step approach)을 주장해온 데 반해 미국은 북한 핵개발의 불법성을 강조하며 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화를 최종 목표로 명시하는 '포괄적(일괄) 접근법'을 주장
- 합의는 포괄적으로 하되 이행과 관련해서는 동시행동의 원칙을 수용할 수 있다는 이른바 '국면적 접근법'(phased approach)이 부상하며 접점을 찾는 듯했으나 하노이 노딜을 기점으로 미국이 합의든 이행이든 오로지 포괄적 접근을 강조하는 원래의 완고한 입장으로 돌아섬으로써 최종 결렬

2. 행위자와 외교전략

○ 한국의 당사자 · 조정자 · 설계자로서의 역할을 강조하는 것과 실제 협상에서 한국이 전면적인 주도성을 확보해야 한다는 것은 구분할 필요.
- 김용현 대사께서 강조한 한국의 주도자 · 조정자 · 설계자 역할은 기존의 페이스메이커론과 차이가 있는 것으로 이해됨. 북미 사이의 직접적 협상이 핵심인 사안에서 한국의 실익과 영향력을 높이는 방식이 반드시 '주도성'의 확보이어야 하는지는 재검토 필요.

○ 김용현 대사께서 강조한 동북아 다자안보협력의 제도적 틀 못지않게 평화 체제에 대한

중국의 이해관계와 한중관계 관리가 핵심적인 현실 변수라는 점을 강조할 필요.
- 미중 전략경쟁과 북중·북러 협력 확대 속에서 중국의 협조 수준은 북한의 유인구조와 향후 다자협의의 작동 가능성에 직접적인 영향을 미칠 수 있음.
- 한국은 다자협의체 신설 제안과 병행하여 중국의 구체적인 우려·편익을 분석하고 한중 간 정책 협의의 지속성을 확보할 방안을 마련할 필요.

3. 이행과 검증

❍ 초기 협상에서 포괄적인 신고·검증을 유예할 수 있다는 현실론에는 공감하지만, 핵물질 생산 및 핵무기 추가 제조의 중단을 검증 없이 합의하는 것은 실효성 확보가 어려움.
- 전봉근 고문께서는 북핵 중단의 초기 단계에서 포괄적인 신고·검증을 유보할 가능성을 제기하셨으나, 이 경우 핵활동 중단의 확인 수단과 합의의 실효성을 어떻게 확보할 것인지 추가 설명 필요.
- 핵실험·ICBM 시험발사 중단은 외부 관찰이 상대적으로 가능하지만, 무기용 핵물질 생산·핵무기 제조 중단은 비공개 시설·활동에 대한 정보와 검증 수단 없이는 확인하기 곤란.

❍ 구조적 군비통제에 앞서 통신선 복구, 군사활동 사전통보, 우발적 충돌 방지 등 운용적 군비통제를 우선 추진하자는 구상에 동의하지만 남북 군사회담, 북미 군사회담, 남북미 중 4자 정치·군사회담을 모두 별도로 병행할 경우 의제 중복과 의사결정 지연 가능성 있다는 점도 고려 필요.

2세션 토론

이기동
前 국가안보전략연구원 수석연구위원

〈교차승인의 완성과 평화 체제 구축의 문제〉

❍ 전봉근 고문님은 교차승인의 완성(북미관계 정상화와 북일관계 정상화)을 평화 체제 구축의 촉진제로 보는 동시에, 교차승인의 완성을 '정치적 평화 체제', '사실상의 평화 체제'로 규정함으로써 교차승인을 평화 체제 구축과정의 일환으로 보고 있음.

❍ 또한 전봉근 고문님은 평화협정을 평화 체제 구축의 입구로 보던 기존의 보편적 인식과 달리, 평화 체제 구축의 출구(보장조치)로 보고 있음.
- 여기에는 평화협정이 미국의 대중국 견제 전략에 부정적 영향을 미치므로 미국이 이에 동의할 가능성이 낮다는 인식이 깔려 있는 것으로 보임.

❍ 그런데 교차승인, 즉 북미관계 정상화도 평화협정만큼 험난한 과정을 거쳐야 할 것으로 판단됨.
- 미국 대통령은 과거 베트남, 쿠바 등 적성국들과의 관계정상화 당시처럼, 미 의회의 까다로운 비준, 동의 절차를 거치지 않고서도 관계정상화를 결정할 수 있는 고유 권한을 갖고 있으므로 형식적으로 보면 쉬울 수 있음.

❍ 그러나 이러한 형식적 관계정상화와 달리 실질적 관계정상화, 즉 대북제재를 포함한 미국이 북한을 상대로 취하고 있는 모든 처벌조치들과 그 법률적 근거들을 철회, 소멸하는 데는 의회의 비준, 동의가 필요(행정명령이나 별도로 의회가 대통령에게 부여한 권한 조항이 있는 경우는 제외)
- 그런데 미 의회는 대통령과 행정부의 입장과 달리, 비핵화 진전, 인권상황 개선 등과 같은 다양한 조건 충족을 요구할 것이고, 이 과정에서 비핵화 진전 문제가 다시 발목을 잡을 가능성이 농후함.

- 6자회담과 북미협상에서 미국이 관계정상화를 마지막 단계에 위치시킬 만큼 난해한 문제이자, 오랜 기간 북미가 참여한 모든 협상의 단골메뉴였음에도 불구하고 아직까지 연락사무소나 상주대표부 설치도 이뤄지지 않았을 정도로 어렵고 복잡한 문제임.
- 북한이 미국과의 형식적 관계정상화만으로도 생존권과 발전권에 큰 문제가 발생하지 않았던 베트남, 쿠바 사례를 참고하여, 실질적 관계정상화를 요구하지 않을 수도 있다는 반론을 제기할 수 있으나, 이 두 국가와 북한은 핵보유 여부 및 지정학에서 확연한 차이가 있으므로 비교대상으로 적절하지 않음.

❍ 따라서 북한이 핵 중단이라는 생존권과 경제건설(인민생활 향상)이라는 발전권에서 확실한 담보 없이 형식적 관계정상화만으로 평화 체제의 문으로 들어갈 것인지는 의문임. 북한은 확실한 생존권과 발전권 약속과 보장조치, 그리고 이것들의 지속성을 보장하는 실질적 관계정상화를 원할 가능성이 매우 큼.
- 북한은 관계정상화를 비정상적인 관계를 청산하고 '새로운 관계(정상적인 관계)를 수립'하는 의미로 간주하고 실질적인 관계정상화 조치들, 즉 기존 '적대시정책'의 철회가 필수적으로 수반되는 것으로 이해하고 있을 것임.

❍ 그리고 평화협정 체결이 초래할 핵심 유관국들의 우려는 교차승인(북미관계 정상화)에서도 나타날 수 있음에 유의할 필요가 있음.
- 북미관계 정상화를 계기로 주한미군의 대북 견제 역량이 대중 견제 역량과 합세할 경우, 이에 불만을 품은 중국이 평화협정 등 평화 체제 구축에 반대하거나 소극적으로 나오면 결과적으로 미국의 반대를 피하려다 중국의 반대에 직면할 수 있음.

❍ 이와 같이 교차승인도 평화협정과 마찬가지로 평화 체제 구축에 부정적 측면을 배태하고 있다면, 평화 체제로 가는 과정에서 굳이 교차승인이라는 경유지를 거치는 것보다 평화협정으로 직행하는 전략을 더욱 정교하게 짜는 방법도 재고할 필요가 있음.

〈남북관계 없는 평화 체제 구축의 문제〉

❍ 한반도문제의 국제화 심화라는 측면에서 한반도 평화 체제 구축을 위한 다자협상과 국제적 보장틀은 당연히 필요하고, 다자주의 틀 안에서 활발한 양자대화가 이루어질 수 있음.

❍ 문제는 평화 체제 구축을 위한 다자대화를 가동하기 위해서는 마치 남북관계의 재개·개선이 전제조건인 것처럼 생각하는 경향이 있는데 남북관계 없이도 다자대화가 가능

할 수 있다는 발상의 전환이 필요한 시점임.

❍ 북한의 적대적 두 국가 주장은 한반도판 생존전략의 하나임. 발전전략도 아니고 한반도 주도권 확보를 위한 전술도 아님. 제 방면에서 대한민국의 눈부신 국력신장에 따른 두려움 속에서 '생존을 위한 단절'을 선택한 것임.

❍ 따라서 북한 스스로 대남 차단 조치와 자강력 증진을 통해 두려움에서 어느 정도 벗어났다고 판단할 때까지 문을 걸어 잠글 것임.

❍ 이러한 공포로부터의 탈피는 상당한 기간이 소요될 것이므로 다자대화 틀 안에서 남북관계 없는 평화 체제 구축을 준비해야 함. 그렇지 않고 남북관계 재개를 통한 평화 체제 구축 노력은 아까운 시간과 노력을 허비할 가능성이 큼.

❍ 한편, 북한은 적대적 두 국가 주장에 맞게 평화협정 틀(2+2, 2+2+2, 2+4) 안에서 체결 당사자를 북한과 미국으로 하자는 북미 평화협정 체결을 다시 요구할 가능성이 있으므로 대비할 필요가 있음.
  - 법적 당사자 문제는 새로운 한반도 질서 수립 이후에도 모든 한반도 문제에 관통하는 문제이므로 평화협정 체결 당사자 참여 문제에서 페이스메이커의 역할은 있을 수 없음.

〈질문들〉

❍ "남과 북이 서로의 체제를 인정하고 평화롭게 공존하는 잠정적 2국 체제"라고 하였는데 체제를 인정한다는 것과 국가로 인정한다는 것의 차이는 무엇인가? 체제를 정권(regime)이 아니라 한 국가의 헌법, 경제구조, 사회질서의 총체로 보는 system으로 보면, 체제는 국가를 내포하는 개념으로 이해할 수 있음(혁명에 의한 system transition과 쿠데타에 의한 regime change).

❍ 북한을 핵보유국으로 인정하는 핵군축협상의 형식을 피해야 한다고 하는데 핵동결과 불능화를 포함하는 6자회담도 핵군축협상의 일환이라는 일각의 주장에 대해 어떻게 생각하는가?

❍ 이재명 정부가 북핵 동결 대신 북핵 중단이라는 용어를 사용한 이유를 북한의 수용성을 기준으로 설명(동결은 신고와 검증을 포함)했는데 혹시 중단을 핵물질의 양과 핵무기

수를 더 이상 늘리지 않는 군비제한(arms limitation)의 개념으로 이해할 수는 없는가? 제한 → 축소 → 폐기로 이어지는 군비통제의 시퀀스를 상정한 것은 아닌가? 이러한 "우선 멈춘 다음 줄인다"는 시퀀스를 고려한다면, 중단 과정 앞에 늦추는 단계(지연단계)를 상정할 수도 있지 않은가?

❍ 핵군축협상을 핵보유국 인정 행위로 규정하였는데 이밖에도 북한을 핵보유국으로 인정하는 조치들은 어떤 조치들을 상정할 수 있는가?

2세션 토론

진희관
인제대학교 교수

1. 들어가며

❍ 한반도 평화 체제 구축을 위한 제도화 전략은 두 발제자(전봉근 고문, 김용현 대사)의 자료에 의해 매우 구체적으로 실현 방안이 제시되었다고 할 수 있을 것임
- 전봉근 고문님은 매우 구체적인 단계별 조치와 실현 단계에서의 고려사항까지 자세히 설명하고 있으며
- 김용현 대사님은 국제적 협력과 다자협력의 중요성과 함께 방안들을 구체적으로 제시해주고 있음
- 특히 두 분 모두 북미, 북일관계 정상화와 동북아 다자안보의 중요성을 강조하고 있다는 공통점을 볼 수 있으며, 이는 매우 중요한 지적이라고 보며, 공감

❍ 아래에서는 약간의 보완적 언급을 한다면, 평화 체제라는 큰 개념과 달리 평화라는 용어와 수준(level)에서의 논의를 바탕으로 출발점과 도착점들을 찾아나갈 필요가 있어 보임
- 또한 비교적 최근 북핵 문제 해결과정에 돌입했던 2018-19년의 상황에서 무엇이 문제였는지를 원인으로 제시하고, 이후 4년 4개월(장거리 탄도체 및 핵무기 실험)간 유예했던 과정과 깨진 과정의 원인들을 살펴봄으로써 실마리가 무엇인지 좀 더 구체화할 수 있지 않을까 생각됨
- 아울러 최근 유엔안보리와 대북제재 프로그램 기능이 마비된 것으로 평가되고 있는바, 이를 복구하거나 대신할 수 있는 제도를 마련하는 것이 매우 중요할 것으로 판단됨

2. 평화라는 거대 담론의 가시화

❍ 평화는 하나의 모습이 아닌 만큼, 현재 위치와 앞으로 가고자 하는 평화의 단계를 구분

하여 목적과 방법을 설정할 필요가 있다고 생각됨

- 예컨대, 평화는 레벨 1에서 10까지 다양하게 언급할 수 있는 만큼 '막연한 평화'보다는 구체적인 이해가 가능한 평화의 모습을 그려보는 것이 필요할 것이라 판단됨
- 몇몇 학자들의 의견을 종합한 김태균 교수의 단계 구분은 우리의 평화 지형과 현실을 인지하고 목표를 설정하는 데 효과적일 수 있을 것이라 판단됨

평화활동 유형	개념 정의
평화구축 (peace building)	비폭력적 방식으로 폭력과 분쟁을 해결하고 파괴적인 갈등을 일으키는 문화적 및 구조적 조건을 변화시키는 평화활동으로서, 인종·종교·계급·언어 등 수평적 경계에 걸쳐 건설적인 개인, 집단 및 정치적 관계를 지속적으로 발전시키는 통합적 평화활동
평화유지 (peace keeping)	분쟁지역의 질서와 치안을 유지하기 위하여 UN PKO 또는 경찰인력 및 민간 전문인력을 분쟁당사자들의 합의 하에 UN 및 지역기구가 현장에 배치하는 평화작전
평화강제 (peace enforcement)	분쟁에 연루된 전투원 및 전쟁 주체의 의지에 반하여 분쟁지역에 평화를 강제하기 위하여 군사력을 투입하는 행위를 의미하며, UN 헌장 제7장에 따라 안전보장이사회는 분쟁해결과 휴전을 집행시키도록 군사력 사용을 승인할 수 있음.
평화중재 (peace making)	UN헌장 제6장에 명시된 평화적인 방법들을 통해 적대적인 분쟁당사자들이 합의에 이를 수 있도록 분쟁중재 등의 행위
위기외교 (crisis diplomacy)	분쟁이 고조되고 전쟁으로 전환될 위기 상황에서 위기 원인을 찾아내고 갈등과정에 관련된 이해당사 주체가 협상과 화해를 통해 위기가 악화될 가능성을 낮추는 행위
예방외교 (preventive diplomacy)	갈등 국면의 당사자들 사이에서 발생하는 분쟁소지를 예방하며, 현재의 갈등이 악화되지 않도록 통제하고, 갈등이 발생했을 경우 확장되지 않도록 제한하는 행위

〈출처〉: Boutros-Ghali, Boutros (1992), Lund (1996), Stewart, Frances (2008)의 내용을 종합한 것을 김태균, "평화구축과 국제개발: 단계적 결합과 결합의 포용성," 『인간과 평화』 제2권 제1호, 2021, p. 154에서 재인용.

3. 평화 체제의 출발점은 대화와 화해에서 출발해야 하는데, 방안은?

❍ 북한은 2023년 12월 '적대적 두 국가론'을 주장한 이후 여전히 고수하고 있음

❍ 다만, 2026년 상반기 대남정책을 총괄하는 것으로 판단되고 있는 김여정 부장의 발언

의 강도가 다소 유화적이라는 해석이 나오고 있음

- 2026. 4. 6. "리재명한국대통령이 6일 자기측무인기의공화국령공침범사건과관련하여 무책임하고 무모한 행동으로 불필요한 군사적긴장을 유발시킨데 대해 유감의 뜻을 표시한다고 언급하였다. 대통령이 직접 유감의 뜻을 표하고 재발방지조치를 언급한 것은 대단히 다행스럽고 스스로를 위한 현명한 처사라고 우리 정부는 평가한다. 우리 국가수반은 이를 솔직하고 대범한 사람의 자세를 보여준것이라고 평하였다."
- 2026. 2. 19. "나는 정동영 한국 통일부 장관이 18일 우리 국가의 령공을침범한 한 국측의 무인기도발행위에 대해 공식 인정하고 다시한번 유감과 함께 **재발방지의지를 표명한데 대하여 높이 평가한다.**"라고 강조
- 2026. 2. 12. "나는 …… **한국통일부장관 정동영이 10일 공식적으로 유감을 표시한 것을 다행으로 생각**한다 ……재발방지에 주의를 돌려야 할 것"이라고 주장
- 2026. 1. 10. "나 개인적으로는 한국국방부가 우리에게 도발하거나 자극할 의도가 없다는 공식 립장을밝힌데 대하여 그나마 연명을 위한 현명한 선택이라고 평하고싶다."

❍ 2026. 10. 8. 김여정 부장 담화에서 문맥과 다른 내용 첨언

- "실지로 **조한사이의 관계를 되돌려세우고싶은 생각이 있다면** 하나하나의 언동에 상대의 감정을 의식하고 최대한의 존중과 배려, 진심부터 보여야 할 것이다."
- 의료장비 지원과 관련하여 매우 날 선 비판을 이어가는 중간에 위와 같은 언급을 넣었다는 것은 대단히 중요한 행위로 볼 수 있음

❍ 남북대화 및 관계를 풀어나가고 갈등과 대립국면을 회복해 나갈 수 있는 낮은 단계의 노력부터 관심을 기울여 나갈 필요

- 위의 김여정 부장의 발언을 주목할 필요가 있으면서 또한 가장 대표적으로는 2025년 김정은의 발언에서 방안을 찾아갈 수도 있을 것임

〈2025년 9월 최고인민회의 제14기 13차 회의〉
(김정은 연설) "아무것도 새로운것이아닙니다. 사실그대로를 받아들인것뿐입니다. 가장 적대국가라고 하는것은 그들이 가장 적대적인 반공화국적대행위의 력사를걸어왔기 때문인 것입니다." (대단히 구체적으로 설명)

▷ 유엔가입 국가 ▷ 한국 헌법 영토조항 ▷ 남한의 역사적 적대행위: 한미 군사 훈련, 국가보안법 ▷ 진보, 보수 정부의 일관(흡수통일) ▷ 정치 국방(전시작전권)을 외세에 맡긴 나라와 통일할 생각이 없습니다….

❍ 김정은 위원장의 위의 발언 중에 이미 같은 생각이었던 문제들부터 하나씩 풀어나간다면 대화와 화해의 여건이 갖추어질 수도 있을 것임

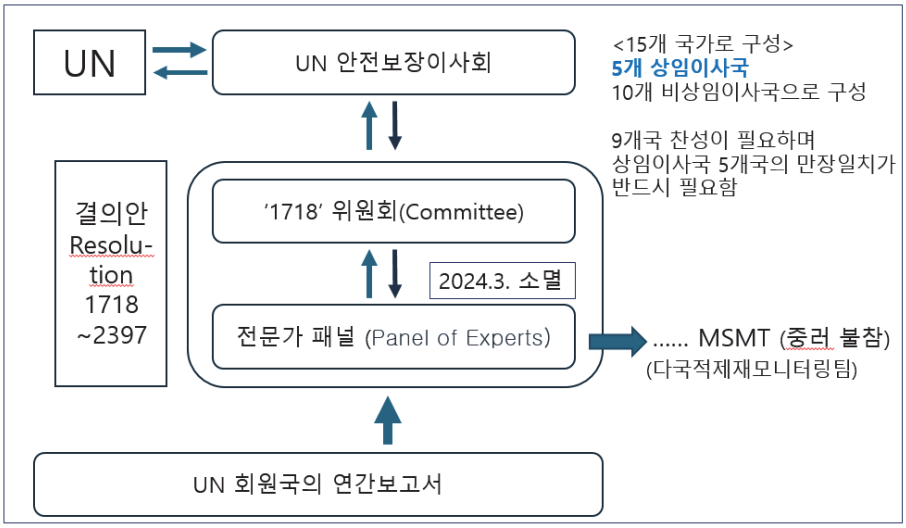
4. 북한 비핵화를 관리 및 통제할 수 있는 기구의 부재

❍ 북한의 안보리 결의안 이행을 분석하는 '전문가 패널'에 대한 임기 연장안이 부결됨(2024년 3월)에 따라 전문가 패널은 당해 4월 이후부터 존재하지 않으면서 북한에 대한 제재는 '구속력을 확보하지 못한 채 비정상적으로' 지속되는 상황이 전개되고 있음

❍ 2024년 10월 MSMT(다국적제재모니터링팀)가 설립되었으나, 11개 국가로 구성된 임의기구로서 중, 러가 불참. 즉 보고서는 구속력을 가질 수 없는바, 전문가 패널의 보고서와 달리 이사국 등의 '회람 절차'가 없음

- 현재까지 3건의 보고서를 안보리에 송부 (2025. 5. 29. / 2025. 10. 22. / 2026. 9. 16.) 했으나, 이사국들의 '주의를 당부하고 이사회 문서로 배포를 희망', '보고서에 제공된 정보를 고려할 것을 권장'하는 것이 최대치 (안보리 의장에게 보낸 서한, 2026. 9. 21.)

〈결의안의 대북 비핵화 관리 및 통제 구조〉



❍ 요컨대, 북한의 비핵화 관리 통제 기구는 부재하며, 대안으로 내세우고 있는 MSMT는 임의기구에 불과. 물론 기존의 전문가 패널이 제 기능을 다했다고 판단하기도 어려운 실정임

- 이에 대한 대안 마련이 급선무. 즉 (중국과) 러시아가 '전문가 패널'을 지속하는 것을 반대했던 원인들을 검토하고 재고해 나갈 필요

5. 맺으며

❍ 한반도의 평화 체제를 수립해 나가기 위해서 출발점을 어떻게 설정할 것인가는 실행력과 지속 가능성을 담보할 수 있다는 점에서 매우 중요할 것임

❍ 기존의 남북관계가 악화되고 한반도가 불안정해진 원인에 대해서 주지하고, 이를 바탕으로 문제를 풀어나갈 필요가 있음

❍ 지역적으로는 발제자 두 분께서 강조한 바와 같이 북미, 북일관계의 진전을 지원하고, 동북아 다자협력 체계로 갈 수 있도록 노력해 나가는 것은 대단히 중요

❍ 국제적으로는, 대북 비핵화 관리 통제 시스템의 문제점을 해소할 수 있도록 국제기구 차원에서의 대안마련에 우리 정부가 노력해 나갈 필요가 있음

❍ 아울러, 남북대화 및 군사 대화체 (남북군사공동위원회)의 부재가 가져오는 기형적 현상에 대한 조속한 해소 노력이 요구되고 있다고 할 수 있음

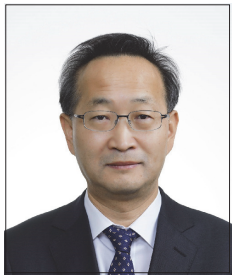
개회사



김성배 국가안보전략연구원장

제8대 국가안보전략연구원(INSS) 원장이며, 국가안보전략연구원 수석연구위원(2007-2025), 국가정보원 해외정보국 국장(2016-2020), 통일부 장관실 정책보좌관(2006-2007), 청와대 국가안전보장회의(NSC) 국장(2002-2005)을 역임하였다. 서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 다수의 연구 성과를 발표해왔다. 대표 저서로는 『북한 핵위협과 한국의 정체성 정치』(2012), 『미중 시대 북한의 국제정치 읽기와 대응』(2014), 『한국 근대국가 개념 형성사 연구』(2012) 등이 있다.

축사



김남중 통일부 차관

김남중 통일부 차관은 2025년 통일부 차관에 취임하였으며, 1990년 통일부에 입부한 이후 남북관계 및 통일정책 분야에서 주요 보직을 두루 역임하였다. 주일본대사관 통일안보관, 통일교육원 교수부장, 교류협력국장, 통일정책실장, 남북회담본부 상근회담대표 등을 거쳤으며, 남북교류협력과 통일정책, 남북회담 분야에서 실무 경험을 쌓았다. 1989년 행정고시 33회에 합격하였으며, 건국대학교에서 행정학을 전공하고 일본 나고야대학교에서 정치학 석사학위를 취득하였다.



김정섭 세종연구소장

세종연구소 소장으로 재직 중이며 핵전략, 전쟁과 지정학 질서 등 외교 · 안보 분야를 주로 연구하고 있다. 서울대학교 정치학과를 졸업한 후 미국 하버드 대학교에서 정책학 석사 학위를 받았고, 영국 옥스퍼드 대학교에서 국제관계학 박사학위를 취득했다. 세종연구소 근무 이전에는 국방부 기조실장으로 퇴직하기 전까지 27년간 국방부 및 청와대 안보실에서 안보전략, 국방개혁, 국방예산 및 조직 등 다양한 업무를 담당한 바 있다. 외교 · 안보 현장의 경험과 학문적 성찰을 결합하여, 국제정치를 이론적 · 역사적 맥락에서 짚어내기 위해 노력하고 있다. 주요 저서로 국제정치의 이론과 역사를 다룬 『외교상상력: 지나간 백년과 다가올 미래』와 의도하지 않은 전쟁 발발의 위험성을 다룬 『낙엽이 지기 전에: 1차 세계대전 그리고 한반도의 미래(2017)』가 있다. 최근엔 전쟁의 렌즈를 통해 강대국 국제정치를 통찰한 『세 개의 전쟁: 강대국은 세상을 어떻게 바라보는가』를 출간했다. 이 외 영문 단행본 『International Politics and Security in Korea』가 있고, 공저로는 『미래를 생각한다 2013+5』, 『미 · 중 경쟁과 한국의 외교 유연성』 등이 있다.



이정철 서울대학교 교수

서울대학교 정치외교학부 교수다. 서울대학교 법학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사와 박사 학위를 취득했다. 삼성경제연구소 경제안보팀장과 숭실대학교 정치외교학과 교수를 거쳐 2021년부터 서울대학교 교수로 재직 중이다. 2014년에는 조지워싱턴대학교 시거센터에서 방문학자를, 그리고 2024년에는 조지워싱턴대학교와 베를린자유대학교를 오가며 방문학자를 지냈다. 현재 서울대학교에서는 평화학, 통일학 관련 보직을 맡고 있는데, 대학원 평화 · 통일학 협동과정 전공 주임과 정치외교학부 정치학 전공 대학원 주임을 맡고 있다. 통일부 및 국가안보실 자문위원 그리고 민주평통자문회의 운영위원 등 정부 관련 자문 활동도 수행 중이다. 주요 저술로는 『북미 대립과 친서외교』가 있고, 북한 개론서로서 『수정주의 국가 북한』과 『현대 북한학 강의』를 공저했다. 그 외에 『정치란 무엇인가』라는 역서와 다수 논문이 있다.



김형진 前 주EU 대사

서울대학교 국가미래전략원 객원연구원 겸 한국원자력통제기술원 정책위원이다. 2022년 5월 퇴직할 때까지 38년여간 정부에서 근무하며 국가안보실 제2차장, 주벨기에 · 유럽연합 대사 등을 맡았다. 서울대학교 경제학과를 졸업하고 미국 프린스턴 대학교에서 정책학 석사학위를, 일본 정책연구대학원대학에서 국제관계론 박사학위를 취득하였다. 저서로는 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』(박영사, 2025년 6월) 등이 있다.



정한범 한국국제정치학회장

현재 제70대 한국국제정치학회 회장이며, 민주평화통일자문회의 상임위원과 국회의장 국익외교자문위원, 통일부, 산업통상자원부, 해병대 자문위원으로 활동하고 있다. 이재명 정부 국정기획위원회 외교안보분과위원(2025), 청와대 안보실 자문위원(2018-2022), 국가우주위원회 안보우주실무위원(2022-2025), 국방우주학회 회장(2021-2023) 등을 역임하였다. 미국 Univ. of Kentucky에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한미관계, 동아시아 국제관계, 우주안보 등에 관한 다수의 연구성과를 발표하였다. 대표 저서로는 『The Oxford Handbook of Space Security』(2024), 『The United Nations, Indo-Pacific and Korean Peninsula: An Emerging Security Architecture』(2023), 『이재명의 외교안보를 읽는다: 안정과 번영을 위한 정책 길라잡이』(2025), 〈미국의 대중 반도체 공급망 형성요인 분석: 행위자-네트워크 이론(ANT)을 중심으로〉(2026), 〈북한의 대러시아 협력 강화 요인 분석: 중 · 러 대외행동 규범의 구성주의적 비교를 중심으로〉(2026) 등이 있다.



양무진 前 북한대학원대학교 총장

현재 북한대학원대학교 석좌교수. 통일부 평화통일 고문. 민주평통 기획조정분과위원장으로 활동 중, 제9~10대 북한대학원대학교 총장(2022-2025), 통일부장관 비서관(1999-2001), 북한연구학회 부회장(2015-2020)을 역임하였다. 경남대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 다수의 연구 성과를 발표해 왔다. 주요 저서 및 연구서는『김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가, 선경인가』(2014, 공저),『동서독 통일 관점에서 본 남북통일 과정으로서의 쟁점』(2015),『북한 관련 가짜뉴스: 유형, 유통과 대응방안』(2020) 등이 있다.

2세션 ●



오태규 서울대학교 일본연구소 객원연구원

서울대학교 일본연구소 객원연구원이자, 문화방송 대주주인 방송문화진흥재단 이사를 맡고 있다. 1986년 한국일보에 입사한 뒤 1988년 한겨레신문 창간 멤버로 참여했으며, 도쿄 특파원(2001-2004), 관훈클럽 총무(2013년), 논설위원실장(2014-2017)을 지냈다. 한일 위안부 합의 검토 태스크포스 위원장(2017년)과 오사카 총영사(2018-2021)를 역임했다. 언론과 외교 현장을 드물게 경험한 외교·안보, 일본 전문가다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 일본 게이오대학교 법학부 방문연구원을 거쳤으며, 동국대학교 언론정보대학원에서 석사학위를 취득했다. 저서로는 일본 현지에서 일본어로 출판한 『총영사 일기』(2021)와 『오사카총영사의 1000일』(2021)이 있다.



전봉근 국립외교원 비확산연구센터 고문

현재 세종연구소 객원연구위원, 국립외교원 비확산연구센터 고문, 한국핵정책학회장 등으로 활동 중이며, 2005년부터 2023년까지 국립외교원 교수로 재직했다. 연구 분야는 북핵문제, 한국 외교, 군축비확산, 원자력외교, 핵정책, 동북아 국제정치, 전략 연구 등이다. 주요 저서로 『한반도 국제정치의 비극』(박영사, 2023, 2024년 세종도서 학술부문 추천도서), 『북핵 위기 30년』(명인문화사, 2023), 『비핵화의 정치』(명인문화사, 2020, 2020년 한국출판문화산업진흥원 우수출판콘텐츠 수상), 『신 국제질서와 한국 외교전략』(공저, 명인문화사, 2021), 『북한의 오늘 2』(공저, 서울대 국제문제연구소 총서, 2019) 등이 있다.



김용현 前 주이집트 대사

1990년 외무고등고시를 통해 외교부에 입부 후 36년간 봉직한 직업외교관으로 주이집트 대사(2023-2025), 청와대 국가안보실 외교정책비서관(2020-2022), 주보스턴 총영사(2017-2020), 외교부 한반도평화교섭본부 평화외교기획단장(2016-2017)을 역임하였다. 그 외 외교부 한반도평화교섭본부 부단장(2014-2016), 한미안보협력과장(2008-2009), 노무현 대통령직인수위원회 행정관(2003), 국가안전보장회의(NSC) 행정관(2003-2004) 및 주미국대사관, 주중국대사관, 주뉴욕총영사관, 주이라크대사관(아르빌 총영사), 주케냐대사관 등 외교안보 다양한 분야에서 일하였다. 서울대학교 외교학과를 졸업하였으며, 미국 펜실베이니아주립대학에서 국제정치 석사과정을 이수하였다.



안경모 국방대학교 교수

국방대학교 안보정책학부 교수이자 학부장으로 재직중이다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 동대학원에서 정치학 석사와 박사학위를 취득했다. 서울대학교 한국정치연구소 선임연구원과 국방대학교 안보문제연구소 북한문제연구센터장 및 연구기획실장을 역임했다. 현재 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 북한의 정치와 외교, 남북관계, 북미관계, 비교사회주의 등이다. 주요 연구성과로는 〈신냉전과 북한의 외교안보전략〉(2026), 『수정주의 국가 북한』(2025, 공저), 〈정전체제와 관련한 북한의 입장과 함의〉(2023), 〈'새로운 전략적 노선' 이후 북한의 국가전략〉(2023), 〈김정은 시대 북한 정치 변화의 함의〉(2021) 등이 있다.

2세션 ●



이기동 前 국가안보전략연구원 수석연구위원

前 국가안보전략연구원 수석연구위원(1998-2025)과 부원장(2018-2019), 대통령직속 민주평화통일자문회의 평화법제분과위원장(20기), 북한연구학회 회장(2022)을 역임하였다. 건국대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 북한 관련 여러 연구 성과가 있다. 대표적인 최근 연구로 〈트럼프행정부 출범 초기 북한의 대미정책〉(2025), 〈북중관계 이상기류에 대한 평가와 전망〉(2025), 〈북한 신냉전구조 활용 구상에 대한 평가〉(2023) 등이 있다.



진희관 인제대학교 교수

인제대 통일학연구소 소장이며, 인제대 통일학과 교수(2005-현재), 전 북한연구학회 회장(2021), 전 통일부 정책자문위원(2013-2015, 2006-2008), 전 외교부 정책자문위원(2018-2022), 민주평통 자문위원 및 상임위원(1999-현재)을 역임하였다. 동국대학교에서 정치학 박사학위를 취득한 후 일본 리츠메이칸대학에서 박사후 연수과정을 이수했으며 다수의 연구 성과를 발표했다. 대표저서로는 (공저) 『통일과 평화 그리고 북한』(2024), (공저) 『우리 시대를 위한 통일과 평화』(1, 2권)(2022), (공저) 『Understanding North Korea』(2014) 등이 있으며, 논문으로는 〈'전문가패널' 해소 이후 북한 핵 대응을 위한 '다국적 모니터링팀(MSMT)의 역할'〉, 『북한연구학회보』(2025), 〈김정은 정권 10년의 '혁명활동'과 대남혁명노선 변화의 의미〉, 『북한학연구』(2021) 등이 있다.

Memo

Memo

Memo

2026 INSS
PEACE FORUM

북핵 중단과 평화공존, 그리고 평화체제



INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원