

**제 36 회**

**한반도 미래비전과 동북아 평화구축  
전문가 정책포럼**

**한반도 평화의 새로운 모색: 평화전략과 종전**



**한반도미래전략연구원**  
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

## 목 차

|                    |    |
|--------------------|----|
| 행사일정 및 참석자 명단..... | 3  |
| 발표문.....           | 4  |
| 지정 토론자 토론문.....    | 17 |
| 참석자 프로필.....       | 33 |

## 행사일정 및 참석자 명단

2:30-2:50 환영 다과회

2:50-3:00 환영사 (서인택 회장, GPF Korea)

3:00-6:15 주제: **한반도 평화의 새로운 모색: 평화전략과 종전**

발표자: **김진향 박사** (전 개성공업지구 지원재단 이사장)

기획진행. 사회: **곽태환 박사** (미국 이스턴 켄터키대 명예교수/한반도미래전략연구원 이사장/전 통일연구원 원장)

지정토론자 (가나다 순)

1. **김광수 박사** (사)부산평화통일센터 하나 이사장 )

2. **김영준 박사** (국방대 안전보장대학원교수/청와대 국가안보실 정책자문위원)

3. **이기동 박사** (국가안보전략연구원 전 부원장/수석연구위원)

4. **이정우 박사** (21세기안보전략연구원 안보연구실장/성균관대 글로벌창업대학원 특임교수)

5. **조찬현 박사** (경남대 극동문제연구소 초빙연구위원)

6. **왕선택 박사** (한평정책연구소 글로벌 외교센터장 )

GPFKorea 참석자: **서인택 회장**, **라인길 사무총장**, **최형규 차장** 등

6:30-8:30 만찬

## 한반도 평화의 새로운 모색: 평화전략과 종전

김진향 박사(전 개성공업지구지원재단 이사장)

### <목차>

1. 문제 제기
2. 분단체제의 본질
3. 북핵문제의 본질과 해법
4. 한반도 평화프로세스의 실패
5. 평화의 해법
6. 평화전략의 수립
7. 평화의 실천: 종전

### <요약문>

분단은 국민 불행의 구조적 근원이다. 분단이 국민 불행의 근원인 것은 분단의 본질적 속성이 전쟁상태이기 때문이다. 바로 전쟁 적 상태가 국민 불행과 우리 사회의 총체적 비정상의 물적 토대이자 근본 환경이다.

분단 극복은 결국 전쟁 상태를 끝내고 평화를 실현하고 통일로 나아가는 것이다. 전쟁을 끝내는 것이 평화의 시작, 평화의 실천이다.

이런 관점에서 분단체제에 갇힌 안보전략을 평화-통일 지향의 평화전략으로 바뀌어야 한다. 안보 패러다임을 평화 패러다임으로 바뀌어야 한다. 안보전략은 결론적으로 분단체제 현상 유지전략으로 귀결되었다. 평화를 위해서는 평화전략이 필요하다. 전쟁과 분단의 안보전략을 평화와 통일의 평화전략으로 바뀌어야 한다.

마찬가지로 한반도 평화정책, 대북정책의 핵심정책인 비핵화정책과 관련해서도 비핵화정책 프레임을 평화정책 프레임으로 바뀌어야 한다.

지난 30여년 동안의 비핵화정책이 진짜 평화정책으로 작동했는지 의문을 갖지 않을 수 없다. 비핵화정책은 평화실현 정책인가, 분단유지 정책인가? 한반도 비핵화는 한반도 평화의 필수조건인가? 비핵화라면 진짜 평화가 보장되나?

이런 의문들 앞에 지난 30여년의 비핵화정책의 결과는 오히려 평화의 위기와 적대적 분단체제를 심화시키는 결과를 초래했다. 사실 비핵화정책은 평화와 동전의 양면처럼 존재하지 않는다. 비핵화와 한반도 평화 사이에는 당위적 연결고리가 크게 작동되지 않는다. 비핵화 정책이 곧 평화정책은 아니라는 것이다. 북한 핵문제의 본질을 들여다보면 좀 더 잠영해진다.

북한의 핵이 문제가 되는 것은 남과 북이 상호 적대관계의 전쟁상태를 유지하고

있기 때문이다. 마찬가지로 북측과 미국이 상호 적대관계, 전쟁상태이기 때문에 북핵문제는 위기의 원인이 된다. 북한핵이 우리와 미국에게 위협 이듯이 미국의 핵도 북에게는 위협이다. 미군의 핵전력이 한반도에 진주하는 상황이 북에게는 위협인 것이다. 적대와 전쟁이 사라진 평화의 상황이면 이미 존재하는 북한핵과 한반도에 진주하는 미군 핵무력은 통상적 상황일 뿐 위기요인이 아니다. 중국과 러시아의 핵이 일상적 위기가 아녜듯이 말이다. 문제는 적대적 관계의 전쟁 상황이 위기의 핵심요인이라는 것이다.

결국 한반도 문제의 핵심인 전쟁상태를 평화상태로 전환시키기 위해서는 평화를 직접 실천해야 한다. 즉 평화가 목적이면 평화를 실천하면 되는 것이다. 평화의 실천은 다른 것이 아니다. 전쟁상태를 끝내고 적대관계를 끝내는 것이 평화의 시작이고 평화의 구체적 실천이다. 평화의 시작, 평화의 실천 바로 종전이다. 종전을 전면화하자.

종전이 되면 남북간, 북미간 다양한 교류협력들이 진행될 것이다. 적이 아닌 관계에서 교류협력은 상호 차원이 다른 신뢰관계들을 구축하게 되는 것이다. 경제협력도 마찬가지다. 그 모든 평화의 정상성들을 회복하는 계기에 전쟁상태의 종식, 종전이 자리한다.

## 1. 문제 제기

### 비핵화정책/안보전략을 포괄하는 평화정책/평화전략의 필요성

2018년 4.27 판문점선언과 6.12싱가폴합의, 9.19 평양선언으로 상징되는 한반도 평화프로세스는 2019년 2월 하노이 노딜과 이후 교착국면 장기화, 위기 국면의 지속으로 실패했다.<sup>1</sup> 한반도 평화의 대장정이었던 평화프로세스의 실패는 비핵화정책의 실패라고 해도 과언이 아니다.<sup>2</sup>

상기의 정상회담들은 ‘비핵화회담’이었을까, ‘평화회담’이었을까? 미국의 인식은 비핵화회담에 입각해 있을 것이고 북측은 평화회담, 우리는 비핵화를 통한 평화회담으로 인식했을 것이다.

일상적으로 늘 되뇌었던 ‘한반도의 완전한 비핵화를 통한 평화정착’<sup>3</sup>은 현실적으로 가능하며 논리적으로도 아무런 문제가 없는 것일까? 한반도의 완전한 비핵화는 평화의 선결과제 혹은 전제처럼 인식되었는데 과연 비핵화와 평화 문제가 동전의 양면처럼 존재하는 것인가, 아니면 상호 충돌하는 것인가?

<sup>1</sup> 연구자는 2018년 4.27 판문점선언과 9.19 평양공동선언, 6.12 싱가포르 합의의 약속과 합의들이 지켜지지 못함으로써 발생한 위기와 교착국면의 장기화가 실패를 나타낸다고 본다. 북측은 2019년 12월 28~31, 조선노동당 제7기 제5차 전원회의를 통해 2018년의 이후의 평화협상이 최종적으로 성과를 내지 못한 상황에서 강력한 정치외교, 군사력을 바탕으로 ‘정면돌파전’을 결의하게 된다.(조선중앙통신 2019.12.31.)

<sup>2</sup> 북, 조선노동당 제7기 제5차 전원회의의 결과(자주시보, 2020.1.1.) <http://jajusibo.com/48559>

<sup>3</sup> 문재인 정부의 대북정책 혹은 한반도 평화프로세스의 핵심기조가 바로 ‘완전한 비핵화와 평화정착’ 혹은 ‘완전한 비핵화를 통한 평화정착’이다. ‘문재인 대통령 베를린 평화구상’(연합뉴스, 7.6.)

필자는 한반도 문제의 본질, 목표를 비정상적 전쟁상태의 분단체제를 평화체제와 통일로 바꾸는 것이라고 생각한다. 즉 전쟁 종식 평화 실현, 분단 극복 통일 실현이 국민행복의 관점에서 국가전략적 과제라고 판단한다. 그런데 우리에게 지난 시기 평화 실현과 통일 실현을 위한 제대로 된 진짜 평화정책, 통일전략이 있었는지 의문을 갖지 않을 수 없다. 정책의 좌표가 정확했는지, 전략기조는 평화/통일 지향적이었는지, 정책과 전략이라는 것이 대부분 분단체제 프레임 안에 갇힌 분단 유지전략은 아니었는지 진지하게 의문을 제기하는 것이다.

일상적으로 우리는 ‘평화전략’이라는 단어보다 ‘안보전략’을 일반화해서 사용했다. 안보전략은 통일 지향의 평화전략이 맞는가? 안보전략은 북에 대한 적대를 기조로 하는 결국엔 분단체제 유지전략으로 작동된 것은 아닌가? 평화와 통일은 국가의 헌법 정신이고 가치였지만 관념상 헌법정신일뿐 현실에서는 대북 적대와 전쟁적 상황을 법제화, 구조화 한 분단체제가 엄격히 작동되면서 분단체제 유지를 위한, 북에 대한 적대를 구조화하는 안보전략만 있었다.

안보전략은 결론적으로 분단체제 현상 유지전략으로 작동되었다. 2차 대전 이후 냉전 수립의 과정에서 잉태된 한반도의 분단은 1990년대 이후 탈냉전 30여년의 오랜 시간 속에서도 전 세계에서 마지막 남은 냉전의 섬으로, 냉전체제의 마지막 유물로, 온전히 남과 북 우리 공동체의 난제로 남아 있다.

## 국제정치 패러다임의 변화

포스트 코로나 시대 국제질서의 특징은 세계화 후퇴, 국가 간 장벽 상승, 자국 중심주의 강화, 자유무역 축소, 보호무역 강화, 인적-물적 교류 감소, 마이너스 경제 성장 등이다.<sup>4</sup>

무엇보다 미국 일방주의의 퇴조와 함께 미/중 양국 중심 패권주의 퇴조 또한 도드라진 경향성이다. 국제정치를 바라보는 전통적 패러다임의 변화, 프레임 전환, 인식의 전환이 필요하다. 소위 우리 사회의 전통적 인식인 강대국 패권, 일방주의, 약소국 논리는 분단체제가 강요한 구시대적 비주체적 논리다. 분단 극복, 평화 실현의 과정에서 정상성을 회복하고 대한민국 국익 중심의 외교를 당연히 강화해야 한다. 정부의 능동적 역할이 필요하다. 대한민국의 경제력이 세계 4~5%에 해당하고 군사력 또한 3~4%에 포함된다. 약소국 콤플렉스를 넘어 책임 있는 중견국가로서의 위상에 맞는 능동적, 주체적 국제외교와 한반도 평화전략 추진이 필요하다.

그럼에도 불구하고 안타깝게도 우리는 여전히 냉전적 사고와 패러다임에 갇혀 전쟁상태의 분단체제가 지속되고 그에 기반한 불평등 한미관계가 70여년 변함없이 유지되고 있다.

국제정치 질서와 시대변화를 반영하는 새로운 국가전략이 필요하다. 안보전략을

---

<sup>4</sup> 김준형, 『영원한 동맹이라는 역설』, (창비, 2021)

넘어서는 평화전략이 필요하다. 전쟁 극복 평화 실현, 분단 극복 통일 실현이 진짜 한반도의 과제이고 국가전략적 과제라면 분단체제 안에 갇혀 관성과 매너리즘에 빠져 맹목적이었던 냉전주의와 반공/반북의 분단체제 유지전략, 안보전략을 넘어서는 평화전략을 짜야 한다.

비핵화정책을 포괄하는 평화정책, 안보전략을 포괄하는 평화전략이 필요하다. 그것이 분단을 넘어 평화로 통일로 나아가는 새로운 국가전략으로 자리매김되어야 한다.

## 2. 분단체제의 본질: 전쟁 상태

한국전쟁은 1953년 7월27일 ‘정전협정’ 체결을 통해 중단되었다. 정전협정을 달리 ‘휴전협정’이라고 부르기도 한다. 협정문 원문은 ‘Armistice’, 즉 휴전이라고 명시하고 있는데 비해 한국어 번역본에는 ‘정전’(Ceasefire)이라는 표현이 등장한다. 우리는 주로 ‘정전협정’이라고 하고 미국은 ‘휴전협정’이라고 보는 것이다.<sup>5</sup>

행정안전부 국가기록원 설명에 따르면 ‘정전’은 휴전의 전제로서 짧은 기간의 적대 행위 중단을 의미한다. 반면 ‘휴전’은 전쟁의 중단을 의미하지만 전쟁 원인의 해결에 합의하지 않은 채 전쟁을 종료한다는 점에서 ‘평화조약’과는 구분된다. 엄밀히 따지면 다른 개념이지만 사실상 정전과 휴전의 구분이 무의미 해졌다.

분명한 것은 한반도는 휴전협정-정전협정 체제로서 엄밀히 보면 여전히 전쟁을 끝내지 못한 적대적 관계의 전쟁상태인 것이다. 전쟁 상태의 지속, 이것이 비극의 원인이다. 한반도는 여전히 전쟁 상황인 것이다.

정전협정 4조60항은 “3개월 내 정치회의를 소집해 한반도로부터 모든 외국 군대의 철수 및 한반도 문제의 평화적 해결 문제를 협의할 것을 건의한다”<sup>6</sup>고 규정한다. 그러나 이를 위한 1954년 제네바 정치회담이 미국의 소극적 태도와 회피로 성과 없이 끝나면서 종전선언이나 평화협정 체결로 이어지지 못했다.

남과 북을 비롯하여 미국과 중국의 한국전쟁 당사자들은 ‘휴전’을 선언하고 쉬고 있을 뿐, 문서상으로 전쟁은 끝나지 않았고 한반도는 전쟁도 평화도 아닌 상시적인 불안정 상태에 놓여 있다. 이런 전쟁상태가 분단체제의 가장 핵심적인 본질적 성격이다. 전쟁상태의 유지가 바로 분단인 것이다.

냉전의 유령 전쟁위기는 냉전이 끝난 현재에도 일상적으로 한반도를 지배한다. 휴전협정-정전협정 때문이다. 전쟁이 끝나지 않았기 때문이다. 바로 분단체제의 한반도 전쟁위기는 언제나 쉽게 반복되는 구조적 문제이다. 이러한 전쟁위기의 반복은 분단체제가 낳는 필연적인 근본모순이다. 분단체제를 떠받치는 휴전협정 체제가 전쟁을 종식시키지 못하고 오히려 전쟁을 내포하고 전쟁 적 위기를 구조적으

<sup>5</sup> 박태균, <정전협정인가 휴전협정인가>, 『역사비평. 통권 73 호』 (역사비평사, 2005), pp 88~92.

<sup>6</sup> 정전협정 전문, <https://blog.naver.com/kalbawi/221059434157>

로 양산하고 있기 때문이다.

전쟁을 끝내지 못한 휴전상황은 협정의 당사자인 북한과 미국을 비롯해, 남과 북을 일상적으로 정치/군사적 적대관계로 규정한다. 즉 모든 적대관계의 제도적 뿌리가 휴전협정에 있다. 그래서 적대를 내려놓고 정상적인 평화관계로 바꾸기 위해서는 휴전 상황을 공식적으로 끝내는 종전(終戰)을 하고 평화협정을 체결해야 한다.

국가의 존재 이유와 정치의 목적은 국민행복이다. 전쟁위험이 일상적인 분단체제에서 국민행복의 근본조건은 평화다. 그런데 국민행복과 평화를 구조적, 일상적으로 흔드는 것이 분단체제다. 그러한 남/북, 북/미간 적대적 분단체제를 유지하는 제도적 형식이 휴전체제라는 것이다. 남/북, 북/미간 적대를 내려놓고 정상적/평화적 관계 정립이 필요하다. 바로 휴전협정을 대체하는 종전선언과 평화협정 체결이다. 한반도 문제의 가장 핵심적 과제가 전쟁상태의 극복, 평화 실현인 이유다.

### 3. 북핵문제의 본질과 해법

#### 1) 북핵문제의 본질: 북미 적대관계

북핵/미사일 문제가 발생한 원인이 뭘 까? 북은 왜 핵/미사일을 보유하고자 했으며 결국 보유하게 되었는가? 전쟁을 하자는 것인가 아니면 안보용 인가? 답은 자명하다. 북측의 핵과 미사일은 선제적으로 전쟁을 하자는 것이 아니라 국가 보위, 소위 말하는 안보용이다.<sup>7</sup> 전 세계 최강의 압도적 군사 패권국가인 미국이 자신들과 전쟁 중인 상황에서 미국이 자신들에 대한 핵 선제공격 전략을 숨기지 않는 상황 속에서 자신들도 미국에게 핵/미사일을 사용할 수 있다는 군사적 공포의 균형을 맞추기 위해 갖게 된 것이다.<sup>8</sup> 북측에게 미국은 휴전협정의 당사자, 즉 전쟁의 상대방이다. 남측의 전시작전권을 가진, 실질적인 군사적 적대의 실체가 미국이라고 보기 때문에 미국을 향해 핵과 미사일을 준비하는 것이다.

이렇듯 북핵/미사일 문제가 발생한 문제의 발단은 북-미 간 전쟁상황의 지속, 적대관계가 원인이다.<sup>9</sup> 적대관계가 사라지고 평화가 오면 자연스럽게 핵문제도 사라진다.

북에 대한 제재와 압박은 결국 창과 방패의 모순을 심화시키는 정책이다. 남측의 핵보유/전술학 배치 주장도 문제해결이 아닌 문제 악화, 평화와 통일이 아닌 분단 심화와 전쟁위기를 고조시킨다. 한마디로 반 평화, 반통일, 반공동체적 주장이다.

<sup>7</sup> ‘북한, 전원회의서 경제핵무력 병진노선 채택’(연합뉴스 2013.4.1.)  
<https://news.v.daum.net/v/20130401085004685>

‘북, 당 7기 3차 전원회의 결정’(플러스코리아, 2018.4.21.)

[https://www.pluskorea.net/sub\\_read.html?uid=121940](https://www.pluskorea.net/sub_read.html?uid=121940)

<sup>8</sup> 김정은 국무위원장 2018년 신년사(조선중앙통신, 2018.1.1)

<sup>9</sup> 임동원, 『피스메이커』, (창비, 2017), pp 504~554.

## 2) 북핵문제의 해법: 북미 평화관계 수립

이렇듯 북핵/미사일 문제의 본질은 북-미 적대관계가 만들어낸 산물이다. 그렇다면 해법은 모순의 근원을 제거하는 것이다. 창과 방패의 모순구조 심화가 아닌, 북이 창(북은 방패라고 주장한다), 즉 핵을 내려놓을 수 있는 상황을 만들면 되는 것이다.

바로 북미 적대관계를 청산하고 평화적 관계정상화를 하면 된다. 종전, 평화협정을 통한 적대관계의 청산, 상호 교류하고 연락사무소를 만들고 관계를 정상화하면 핵/미사일을 가질 필요가 없게 되는 것이다. 평화를 통한 비핵화의 해법이다. 그렇지 않고 미국이 적대적 관계를 지속하면서 한반도 분단체제 유지를 목적으로 북에 대한 적대정책, 즉 평화협정 체결 회피를 지속하는 한, 북한의 핵/미사일 고도화는 계속될 수밖에 없다.<sup>10</sup> 즉 비핵화를 통한 평화는 이론적으로는 가능할 수 있어도 현실적으로는 성립 불가능하다.

이렇듯 북핵문제 해법의 가장 확실한 대안은 북이 핵을 갖지 않아도 되는 조건을 만들면 된다. 북에게 군사적으로 공격하지 않겠다는 실질적인 평화의 조건을 보장하면 북핵문제는 시나브로 평화 속에서 사라지게 되는 것이다.

## 4. 한반도 평화프로세스의 실패: 비핵화정책의 실패

한반도 평화프로세스로서의 평화 대장정이었던 4.27 판문점선언, 6.12 싱가포르 합의, 9.19 평양선언은 결국 실패했다. 이것은 결론적으로 비핵화정책의 실패이며, 좀 더 중요하게는 비핵화 프레임에 갇힌 정부 정책이 실패가 평화의 실패를 곁과 한 측면이 없지 않다.

비핵화 정책에 매몰된 정책 실패가 평화의 실패를 노정한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 상기 회담들은 광의적으로 평화회담이었지 비핵화회담이 아니었다. 비핵화 회담의 실패가 비핵화를 통해 이루고자 했던, 궁극의 목적인 평화의 출입구에도 못 들어가게 한 것이다.

무비판적-맹목적 비핵화정책 프레임에 갇힌 인식의 오류, 정책실패를 극복해야 한다. 핵문제의 본질을 들여다보고 인식의 전환을 통해 실질적인 평화정책, 평화의 실천에 나서야 한다.

우리 정부가 반복적으로 주장했던 비핵화 우선론<sup>11</sup>, 즉 “핵문제의 진전이 없이는 남북관계는 한 발짝도 못 나가?”라는 주장은 미국의 네오콘들이 주장했던 정책담

<sup>10</sup> 역설적으로 북핵/미사일 고도화는 실은 지난 30 여년간 북미평화협상이 실패할 때마다 진전되었다.

<sup>11</sup> 문재인 정부의 비핵화우선론, ‘선비핵화 후평화’ 정책기조는 2017 년 7 월 베를린 평화구상에서 시작해 2019년 이후 각종 기념사, 연설에 일관된 기조로 반복적으로 나타난다. ‘문재인 대통령 6.15 20주년 기념사’, (연합뉴스, 2020. 6.15.)

론이다. 이것을 무비판적으로 갖고 와서 우리의 대북정책에 적용한 것은 뼈아픈 정책 실패였다.

비핵화 우선론은 평화적 남북관계 전체를 발목 잡았다. 4.27과 9.19의 엄청난 약속과 합의들이 거의 대부분 실천되지 못했던 것은 ‘비핵화 우선론’이라는 인식의 오류에 빠져 있었기 때문이다. 좀 더 근본적으로 비핵화 문제를 평화의 선결과제, 전제조건으로 오해한 인식의 오류/한계가 더 큰 문제였다.

우리 정부가 미국측 이해관계에 입각한 비핵화 우선론, 비핵화 프레임에 빠져 있었기 때문에 핵문제의 중재자역을 자처했다. 우리 정부가 북미간 핵협상의 중재자는 맞지만 평화의 당사자, 주체로서 우리의 당면 문제인 평화의 문제를 방기하는 결정적 실수를 한 것이다. 오히려 비핵화의 중재자역을 기본으로 평화의 당사자로서 남북 간 평화적 관계 수립을 위한 다양한 합의의 실천들을 능동적으로 했으면 비핵화 정책 추진과 무관하게 평화적 남북관계를 실현할 수 있었을 것이다. 오히려 평화적 남북관계가 북미 간 비핵화 협상의 교착국면들을 다시 추동하는 견인차 역할을 할 수 있었을 것이다.

한반도의 평화는 비핵화정책의 연장선에 있는 문제가 아니다. 비핵화와 평화를 동격의 범주로 두는 것 자체가 인식의 오류다. 비핵화의 목적이 평화다. 비핵화는 평화를 만들어가는 다양한 과정의 한 부분일 뿐이다. 그렇기 때문에 ‘비핵화를 통한 평화’가 아니라 ‘평화를 통한 비핵화 추동’이 오히려 더 적실성이 있다.

그래서 지난 30여년 간의 비핵화 정책/담론이, 사실은 분단 유지를 위한 유령의 덫은 아니었을 까라는 문제의식을 진지하게 던져본다. 미국의 ‘선비핵화 후 평화’의 비핵화 우선론과 CVID(완전하고 검증 가능하면 불 가역적인 비핵화)는 핵문제 해결이 아닌, 해결 불가능한 방법을 제시하여, 오히려 핵문제를 항구적 갈등요인화 하여 분단체제를 유지, 심화시켰다는 분석을 가능케 한다. 이것은 미국의 북한 비핵화 정책이 현실적으로는 분단체제 유지를 위한 허구적 명분으로 작동된 것을 의미한다. “북이 과연 핵을 포기할 것인가?”라는 질문은 “미국이 과연 북에 대한 적대정책, 전쟁상황, 분단체제 유지전략을 포기할 것인가?”로 되물어 봐야 한다. ‘완전하고 검증 가능하면 불 가역적인 비핵화’(CVID)는 ‘완전하고 검증 가능하면 불 가역적인 평화’(CVIP)가 담보될 때 가능해진다. 평화와 비핵화 두 가지 난제를 가장 확실히 해결할 수 있는 전략이 이렇듯 분명한데 왜 미국은 한사코 종전-평화는 언급하지 않고 비핵화만 주장할까?

문제의 해법은 간단하다. 한미동맹의 궁극적 목적이 한반도의 평화라면 평화의 보장, 실현을 통해 비핵화를 추동하면 된다. 그것이 6.12 싱가포르합의의 정신이었다. 6.12 싱가포르 합의에서 북미는 ‘상호 신뢰구축의 과정이 한반도의 비핵화를 증진한다’고 합의하고 평화적 관계 수립을 약속했다.<sup>12</sup> 신뢰구축과 평화적 관계 수립을 추진하는 과정에서 비핵화를 추동 한다는 것이었다. 그런데 정작 6.12 싱가포르 합의의 내용들을 미국 국내정치적 역학관계 속에서 트럼프 대통령은 추동할 힘이

<sup>12</sup> ‘북미공동성명 전문, 북미 통큰 주고받기 첫발 뗐다.’, (프레스리언, 2018.6.12.)  
<http://www.pressian.com/pages/articles/200086>

없었고 결국 2019년 2월 하노이 노딜로, 지난한 비핵화-평화 협상의 틀을 깨 버린 것이다.

문제의 본질은 미국의 한반도 전략이 비핵화가 목적이 아니라 비핵화보다 분단체제 현상 유지가 더 큰 목적이었기 때문에 비핵화 문제를 빌미로 평화의 협상 틀 자체를 깬 것이다.<sup>13</sup> 전쟁 중인 상황에서 상대방에 대한 적대를 유지하면서 상대방의 무장해제를 요구하는 것은 평화협상에 대한 의지가 없는 것으로 해석할 수 있다.

결론적으로 미국이 주도한 비핵화 정책은 결국 속성상 실패할 수밖에 없는 정책이었다. 그때 그때 비핵화 정책의 실패가 오히려 평화의 위기를 촉발하는 반평화적 정책 요인으로 작동한 것이 사실이다. 이러한 평화의 실패는 분단체제를 오히려 심화시키는 결과를 초래했다. 비핵화 정책/담론이 반평화적 담론으로 작동되는 악영향을 초래한 것이다.

지난 30여년 간 반복적으로 지속되었던 수많은 전쟁 위기들, 그 위기의 원인이 되었던 북핵/미사일 문제를 둘러싼 협상의 분기점들을 보면 북에 대한 미국의 선제공격전략, 예방전쟁, 스마트폭탄 투하, 킬-체인, 참수작전 등으로 점철되었다. 그런 위기가 반복될 때마다 우리 군은 미국의 군사무기들을 천문학적 수준에서 수입하는 패턴이 반복되었고 결과적으로 군사적 긴장과 대립적 분단구조는 체계적으로 더욱 공고화되는 악순환의 연속이었다. 그 속에서 우리 국민들의 불행은 심화되었다.

비핵화 정책이 분단을 넘어가는 평화-통일전략으로 작동되지 않고 분단체제 심화로 귀결되었다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 미국의 북핵 문제 해법, 비핵화 정책의 본질이 한반도 평화전략의 일환이 아니라 오히려 분단체제 현상 유지 혹은 심화 전략으로 귀결되었음을 부정할 수 없다.<sup>14</sup>

앞서 살펴본 바와 같이 북핵 문제의 근원, 즉 북이 핵을 갖게 된 이유는 미국의 대북 적대정책이 원인인데, 북에 대한 미국의 적대정책-전쟁 적 상황을 그대로 둔 채 북에게 핵/미사일을 포기하라고 하는 것은 실효성 있는 비핵화 해법이 되지 못한다. 형식상 말로는 비핵화를 촉구하면서도 한편에서는 적대정책을 강화하면서 오히려 북이 핵을 고 도화할 수밖에 없는 결과를 초래한 것이다. 그렇게 분단체제는 더욱 공고화, 심화되면서 우리 국민들의 구조적 불행만 강화된 것이다.

김성 駐유엔 북한대사는 유엔총회 연설(2021년 9월27일)에서 “우리가 핵을 가져서 미국이 적대시하는 것이 아니라, 세계 최대 핵보유국인 미국이 우리를 적대시해 우리가 핵을 갖게 된 것”이라며 북이 핵을 가지게 된 배경을 미국의 대북 적대정책에 있음을 분명히 했다.<sup>15</sup>

북핵 문제의 원인과 본질을 제대로 인식해야 온전한 정책을 만들 수 있다. 그런

<sup>13</sup> 존 볼턴, 『그 일이 일어난 방』, 박산호 역, (시사저널사, 2020)

<sup>14</sup> “미국은 한반도 통일 원하지 않아” 위키리크스 폭로, 브릿지경제(2017.4.26.)

<sup>15</sup> ‘북 유엔대사, 대립 악순환 근본원인은 미국의 적대정책’, 이데일리(2021.9.28.)

의미에서 비핵화는 한반도 평화의 당연한 전제가 아니다. 비핵화는 평화를 구성하는 수많은 과제들 중의 하나일 뿐이다. 북핵 문제의 근본 해법이 평화인 것은 비핵화의 목적이 평화인 것과 일맥상통한다. 평화는 평화를 이야기하고 평화를 주장하고 평화를 실천할 때 비로소 오는 것이다. 비핵화는 평화의 필요조건이지 필요충분조건은 아니다.

## 5. 평화의 해법: 전략기조-정책프레임 전환

한반도 문제의 본질인 전쟁 극복 평화 실현과 분단 극복 통일 실현을 위해서는 기존의 분단체제 안에 갇힌 인식으로서는 불가능하다. 인식의 대전환이 필요하다. 국가 전략기조를 분단 유지전략인 안보전략을 포괄하는 평화전략으로 바뀌어야 한다. 정책프레임을 비핵화 프레임에서 평화정책 프레임으로 바뀌어야 한다. 안보 패러다임을 평화 패러다임으로 바뀌어야 한다.

전략기조, 정책프레임, 정부역할, 정책중심축의 전환이 필요하다.

우선 국가전략의 핵심기조를 안보전략에서 평화전략으로 바뀌어야 한다. 안보전략은 평화전략의 하위 개념이다. ‘안보는 평화를 위한 수단’이다. ‘안보의 목적이 평화’다. 즉 ‘평화를 위한 안보’이지 ‘안보를 위한 평화’가 아니다.

전통적으로 북을 적으로 규정하는 안보전략은 결국 분단 유지전략으로 고착화된다. 분단의 본질적 속성이 전쟁 상황이고 이 전쟁 상황이 모든 비정상의 원인이라면, 분단/전쟁체제를 종전/평화체제로 바꾸는 것이 국가 기본 전략이어야 한다. 앞서 본 바와 같이 안보전략은 분단/전쟁 유지전략으로 귀결되므로, 통일/외교/국방의 기본전략을 종전/평화협정으로, 결국 평화전략을 평화/통일 실현 전략으로 자리매김시켜야 한다.

핵심 정책프레임의 전환도 필요하다. 비핵화정책 프레임을 평화정책 프레임으로 전환해야 한다. 평화정책-평화프레임 안에 비핵화정책이 포함되는 것이다. 비핵화는 평화의 전제가 아닌 평화정책을 구성하는 다양한 정책과제들 중의 하나일 뿐이다. 평화를 위해서는 비핵화정책도 추진하고 종전-평화협정도 추진하고 남북간 교류협력도, 인적 왕래와 경제협력도 다양하게 진행하는 것이다. 그 모든 것이 평화를 위한 노력들로 자리매김되는 것이다.

비핵화정책 프레임을 평화정책 프레임으로 바꾸면 정부의 역할변화가 생긴다. 정부는 북/미간 핵문제의 중재자에서 한반도 평화문제의 주체/당사자로 능동적 역할을 하게 되는 것이다.

평화프레임을 가동하면 관계 중심축의 탄력적 변화도 따라온다. 비핵화프레임은 한미관계를 중심축(제재의 틀)으로 북한 문제를 푸는 것이었지만 평화프레임은 한미관계와 남북관계를 다양하게 가져갈 수 있다. 때에 따라서는 남북관계(민족공조)를 중심축(화해의 틀)으로 미국을 만나고 중국을 만나고 일본을 만나는 것이다. 한반도 평화의 전략적 가치를 중심으로, 분단 극복 통일 실현의 과정에서 남북관계를

중심축으로 대외관계를 풀어갈 수 있는 것이다. 이것이 인식의 전환이고 패러다임과 프레임의 변화다.

이러한 인식의 대전환 이면에는 분단체제가 구조화 한 미국 중심적 사고를 여하한 간에 대한민국 국익, 대한민국 국민들의 행복을 중심에 두고 정책을 추진하고자 하는 철학적 사고가 깔려 있다.

## 6. 평화전략의 수립

평화와 통일이 헌법 정신이고 국가전략의 기본과제라면 통일/외교/국방의 포괄 개념을 ‘안보’로 치환한 것은 인식의 오류로 평가된다. 안보전략은 북에 대한 ‘주적’ 인식을 전제, 북을 화해와 협력의 대상으로 보지 않고 적대와 극북의 대상으로 본다. 결국 안보전략은 분단 유지전략으로 귀결되고 평화전략으로 나아가지 못한다. 평화와 통일을 위해서는 안보전략을 포괄하는 평화전략이 필요하다.

‘평화를 위한 안보’이지 ‘안보를 위한 평화’가 아니다. 안보는 ‘소극적 평화의 상태’이고 평화가 ‘적극적 안보의 상태’이다. 안보의 목적이 평화인 것이다. ‘평화프레임’은 분단(전쟁) 극복, 통일(화해) 실현 담론이다. 전쟁 상태(휴전)인 분단체제를 넘어 화해협력, 교류, 신뢰구축의 평화체제 실현을 위해서는 안보전략을 포괄하는 평화전략이 필요한 것이다.

분단의 본질적 속성이 바로 전쟁 상황(휴전)이다. 전쟁 상황이 모든 비정상의 원인이었다. 전쟁 상황이기 때문에 북은 적(enemy)으로 대상화 되었고, 평화적 관계 진전에 늘 한계가 있었다. 분단-전쟁체제를 끝내고 통일-평화체제로 바꾸는 것이 국가의 기본전략이 되어야 한다. 통일/외교/국방의 최우선 정책을 종전-평화에 두고 즉 종전/평화협정을 기본과제화해야 한다.

‘평화전략’은 우리 국가의 공식 통일방안인 <민족공동체 통일방안>의 통일 구현 과정에도 부합한다. 통일의 실제적 과정이 1단계(화해협력)-2단계(남북연합)-3단계(완전통일)로 나아가는 ‘오랜 평화의 과정’<sup>16</sup> 이므로 평화전략이 해당 기조에 부합하는 것이다.

나아가 ‘평화전략’은 6.15 공동선언 2항에서 남북이 합의한 통일방안의 원칙적 노정과도 부합한다. 6.15선언 2항은 “남과 북은 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시키기로 하였다.”고 합의했다.<sup>17</sup> 즉 남북은 통일의 과정/절차를 큰 틀에서 ‘화해협력’을 거쳐 ‘남북연합’으로 가는 평화공존-평화번영이 오랜 과정으로 합의한 것이다. 이러한 노정에 부합하는 전략이 바로 평화전략이다.

<sup>16</sup> 민족공동체 통일방안, 통일부 홈페이지,

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>

<sup>17</sup> 6.15 남북공동선언, 임동원, 『피스메이커』, (창비, 2017), p.612.

분단체제의 관성에 젖어 안보전략을 일반화했는데 부지불식간에 분단체제의 일상적 프레임에 갇혀 있었기 때문이다. 상징적으로 청와대에서 대통령을 보좌하는 ‘국가안보실’을 ‘국가평화실’로 바꾸면 어떨까? ‘국가안보회의(NSC)’를 ‘국가평화회의(NPC)’로 바꾸면 어떨까? 분단체제의 안보프레임에 갇히면 평화체제의 평화와 통일을 구현할 수 없기 때문에 가져보는 진지한 문제의식이다.

## 7. 평화의 실천: 종전

전쟁 상황(휴전)이 분단체제의 본질적 속성이었다. 이러한 전쟁 상황이 모든 비정상적 원인으로 국민 불행의 기본 환경이었다. 전쟁은 그 자체로 완벽한 악이며 완벽한 무의 상태로 규정된다. 전쟁을 끝내는 종전은 국민행복의 기본조건이자 절대선에 가깝다. 이 땅을 살아가는 모든 공동체 성원들의 생존권, 기본권을 유린하는 전쟁 상태의 방치는 국가의 기본 책무 방기에 가깝다. 여 하한 간에 최소한 전쟁 상태는 끝내야 한다. 2차 세계대전 이후 전 세계에서 가장 오래된 전쟁 상태를 유지하고 있는 땅이 바로 이 한반도다. 70여년 전쟁 상태의 지속, 누구를 위한 전쟁이며 누구를 위한 분단인가? 종전은 그 자체가 평화의 시작이자 평화를 위한 구체적 실천이다.

종전이 선언되면 적대 상황이 끝나고 적이 사라진다. 우리가 한 번도 살아보지 못한 환경이 전쟁이 끝난 종전의 상황이다. 우리는 진짜 평화로운 한반도를 살아보지 못했다. 종전 이후의 평화는 우리에게 실질적 평화를 위한 더 높은 단계의 새로운 국면을 창출해줄 것이다. 종전(선언)으로부터 평화가 시작되고 높은 평화의 제도화로 나아간다.

한편 종전 문제는 교착상황의 남/북/미 관계 회복의 단초이기도 하다. 종전은 4.27 판문점선언, 6.12 싱가포르 합의, 9.19 평양선언의 합의다. 약속이 지켜지고 합의가 실천될 때 신뢰가 회복되고 평화적 관계가 정상화된다.

종전은 포괄적 분단 문제 극복, 분단체제가 잉태한 수많은 난제들을 해결할 수 있는 결정적 핵심 고리이기도 하다. 종전은 남북간 합의(6.15/10.4/4.27/9.19, 군사분야 합의)의 실천 문제일 뿐만 아니라 평화경제 실천(개성공단/금강산, 철도/도로), 남북교류협력 실천(사회문화, 인도주의협력, 5.24조치 해제), 이산가족상봉, 군사적 적대관계 청산 등 포괄적인 남북관계 전반을 풀어갈 수 있는 단초가 바로 가장 상징적인 종전이다.

종전은 북측이 일관되게 주장하는 평화적 남북관계 복원의 원칙적 해법과도 부합된다. 근본문제 해결, 적대관계 청산, 남북합의 실천의 공통분모가 바로 종전 문제인 것이다.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> ‘김정은, 남북관계 활성화여부는 남측 당국에 달려 있다.’, (통일뉴스, 2021.1.9.)

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=200882>

‘국방발전전략회의에서 밝혀진 북한 국방정책의 진수는?’, (통일뉴스, 2021.10.13.)

한편 종전은 불평등 한미관계를 조정해갈 수 있는 단초를 마련하기도 한다. 전쟁 상태의 지속이 불평등한 한미상호방위조약의 기본 환경이었다. 종전을 통해 한미상호방위조약을 미-일상호방조약, 미-필리핀상호방위조약 수준에서 새롭게 할 수 있을 것이다. 나아가 전작권 환수 문제 또 한 전쟁 상태의 종식을 통해 수월하게 전환할 수 있는 근본환경을 바꿔 놓을 것이다. 방위비문제와 SOFA 등 불평등 한미관계의 비정상성들을 정상화시키는 과정에서 종전이라는 환경변화는 결정적으로 작용할 것이다.

종전은 사실 우리 국민들의 주권적 문제이다. 전쟁의 당사자인 우리 스스로가 이 땅에서 동족상잔의 전쟁을 끝내겠다는 선언은 누구의 눈치를 볼 문제가 아니다. 우리의 생존권을 우리 스스로가 지키는 주권적 행위이다. 휴전협정의 조인 당사자가 미국이지만 이 땅의 주권 위에 있는 것은 아무것도 없다. 주권자의 권리로써 종전을 선언하고 그 연장선에서 4자 종전선언을 추진하는 것도 방법이다.

전쟁은 악이다. 완벽한 지옥이다. 전쟁상태를 끝내는 것은 이론의 여지가 있을 수 없다. 전쟁상태를 유지하자는 것 자체가 이 땅의 주권자인 국민들을 전쟁의 불모로 삼는 것이다. 여 하한 간에 전쟁은 끝내야 한다. 절대악에 가까운 종전 문제를 협상의 조건과 카드로 간주하는 것은 주권재민의 민주주의를 부정하는 것이다.

남북협상, 한미협상, 남북미 협상의 난제들을 풀어가는 과정들에 전쟁 상태의 종식, 종전을 조건이 아닌 기본 상수로 두고 추진해야 한다.

비핵화 담론을 종전-평화의 담론으로, 안보전략을 평화전략으로!

한반도의 평화는 평화를 주장하고 평화를 실천할 때 오는 것이지 관념과 생각으로 책상 위에서 만들어지지 않는다. 비핵화 담론의 자리에 종전의 담론을 자리매김시키고 종전을 주장하고 종전을 실천하는 것, 그 자체가 평화의 시작이고 평화의 실천이 된다./끝/

#### <참고자료>

- ‘남북정상공동선언 발표문’, 청와대 홈페이지,  
<https://www1.president.go.kr/articles/3159>
- ‘문재인 대통령 베를린 평화구상’, (뉴스핌, 2017.7.6.),  
<https://www.newspim.com/news/view/20170706000278>
- ‘북미 평창히 포괄적 합의문 성공’, (오마이뉴스, 2018.6.12.),  
<http://omn.kr/rm8t>
- ‘북미공동성명, “미-북, 한반도 평화체제구축”’, (오마이뉴스, 2018.6.12.),  
<http://omn.kr/rm8t>
- ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’, 청와대 홈페이지,  
<https://www1.president.go.kr/articles/3138>
- <문재인의 한반도정책>, 통일부 홈페이지,

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/koreanpeninsula/>

- <민족공동체 통일방안>, 통일부 홈페이지,  
<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>
- ‘2017년 북측 신년사’, (통일뉴스, 2017.1.2)
- ‘2018년 북측 신년사’, (중앙일보, 2018.1.1.),  
<https://www.joongang.co.kr/article/22250044#home>
- ‘2019년 북측 신년사’, (민중의소리, 2019.1.1.),  
<http://www.vop.co.kr/A00001367348.html>
- ‘6.15 남북공동선언 20주년 기념사’, 청와대 홈페이지(2020.6.15.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/8764>
- ‘9.19 평양공동선언 2주년을 맞았습니다’. 청와대 홈페이지(2020.9.19.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/9188>
- <9월 평양공동선언>, 청와대 홈페이지(2018.9.19.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/4323>
- ‘공동성명 전문, 북미 통큰 주고받기 첫발 뗐다.’, (프레시안, 2018.6.12.),  
<http://www.pressian.com/pages/articles/200086>
- 김준형, 『영원한 동맹이라는 역설』, (창비, 2021)
- ‘남북, 일체의 적대행위 중지키로’, 청와대 홈페이지(2018.9.19.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/5991>
- ‘문재인 대통령 75차 유엔총회 기조연설’, 청와대 홈페이지,  
<https://www1.president.go.kr/articles/9213>
- ‘문재인 대통령 76차 유엔총회 기조연설’, 청와대 홈페이지,  
<https://www1.president.go.kr/articles/11119>
- ‘문재인 대통령, 2018 평양정상회담 결과보고’, 청와대 홈페이지, (2018.9.20.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/4345>
- 박태균, ‘정전협정인가 휴전협정인가’, 《역사비평. 통권 73 호 (2005 겨울)》
- ‘북, 조선노동당 제7기 제5차 전원회의 결과’, (자주시보, 2020.1.1.),  
<http://jajusibo.com/48559>
- ‘수석보좌관회의 모두발언’, 청와대 홈페이지(2020.9.28.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/9246>
- 임동원, 『피스메이커』, (창비, 2017)
- ‘전쟁 없는 한반도가 시작되었습니다.’, 청와대 홈페이지(2018.9.19.),  
<https://www1.president.go.kr/articles/4330>
- ‘조선노동당 8차 당대회 사업총화 보고’, (노동신문, 2021.1.9.)

## 제 36 회 전문가 정책포럼 토론문 (무순: 제출 순서대로 편집)

### 1. 김영준 박사

(국방대학교 교수/청와대 국가안보실 정책자문위원)

#### 1) 총론

김진향 박사의 문제제기 즉, 분단체제의 본질과 북핵문제의 본질과 해법, 평화의 해법과 평화전략의 수립 모두 이론과 깊은 정책적 경험을 바탕으로 차후 5년간 전개할 한반도 평화 모색을 위한 매우 생산적인 전략을 제시하였다. 특히, 김진향 박사는 노무현 정부 시절 청와대와 문재인 정부 시절 개성공업지구지원재단 이사장으로 한반도 문제의 현장과 남북관계에 대한 치열한 해결 방안 모색을 오랫동안 고민하고 경험한 매우 깊이 있는 시행착오 극복에 대한 담대한 제안을 제시하였다. 분단 극복은 결국 전쟁 상태를 끝내고 평화를 시작, 실현하기 위하여 기존의 전쟁과 분단의 안보전략에서 평화와 통일의 평화전략으로의 전환을 제안하였다. 한반도 평화정책과 대북정책의 핵심인 비핵화 정책과 관련해서도 비핵화 정책 프레임은 평화정책 프레임으로 바꾸어야 한다고 주장하면서, 30년 비핵화 정책의 결과는 오히려 평화의 위기와 적대적 분단체제를 심화시켰다고 지적한다. 비핵화 정책이 곧 평화 정책이 아니라는 핵심적인 문제의식을 바탕으로, 전쟁 상태를 평화상태로 전환을 위한 종전을 통한 남북간 북미간 다양한 교류협력을 통하여 신뢰관계를 구축하고, 평화의 정상성 회복을 위한 전쟁상태의 종식, 종전을 제안하였다. 패러다임의 전환을 제안하는 근본적인 해법 제시로 기존의 비핵화 과정의 디테일에서 충돌이 일어나면 모든 협상이 백지화되었던 경험을 바탕으로 문제 해결의 패러다임 전환을 제시하였고, 매우 바람직한 문제제기이다.

#### 2) 논평

김진향 박사의 평화 해법 제안 모든 것에 강력하게 동의하고 이를 위한 방법론이 매우 중요하다. 남북은 판문점 선언과 평양 공동 선언의 정신에서 이를 실천할 의지와 국민의식 전환, 컨센서스의 확충이 이루어진다면 추진력을 갖고 진행될 수 있다. 문제는 주변국, 특히 미국이 갖고 있는 북한의 핵문제에 대한 북한문제 해법이다. 비핵화가 모든 것을 결정하는 최근까지의 협상 패턴을 근본적인 변화가 없이는, 남북은 동의하더라도 (남한의 반쪽이라도) 미국의 정부와 국민들의 패러다임 전환과 해법 모색의 전환이 없다면, 모든 문제가 매번 교착상태와 실패를 반복한다. 비핵화 협상 과정에서의 검증 문제, 중국의 참여 방식, 비핵화-평화를 넘어선 미중 갈등의 모든 요소들에 대한 (평화 협정 이후 주한 미군, 연합훈련, 유엔사 문제 등) 문제들이 복합적으로 뒤엉킨다면 남북이 동의하는 평화 해법도 미국의 인식전환과 동일한 해법 전환이 없으면, 실행이 힘을 받지 못할 것이다. 핵심은 남북이 평화적 해법에 동의하더라도, 미국의 정권과 정부가 최소한 동의할 수 있는 인식 전환이 동시적으로 이행되어야하고, 한반도 문제가 대중 정책과 밀접한 이슈들도 포함되어 있기 때문에, 이러한 문제들이 함께 병행 논의되면서, 평화 전략으로의 전환이 필요한 시기이다. 대미 공공외교, 미국의 평화 전략 전환을 위한 동기부여, 인권문제에 대한 출구전략, 중국의 지원, 일본의 지원 등 평화 전략으로의 전환을 위한 패러다임 전환을 위한 고려요소를 함께 이끌어 내야 하며, 물론 한반도 운명의 주인은 남북이 주도권을 끌고 미국의 지지를 이끌어 내야 할 것이다.

#### 3) 정책 건의

차기 정부는 평화 전략의 패러다임 전환을 시행하려면, 미국 정권과 정부, 언론 및 여론

주도층의 인식 전환을 함께 이끌어 내야한다. 미국 정권만 동의했던 트럼프 행정부 시기, 국방부, 합참, 정보기관, 의회, 싱크탱크, 미디어의 냉소적이고 소극적인 참여를 기억한다면, 북한의 악마화가 된 현 시점에서 인권 문제 등을 어떻게 미국 여론 주도층과 정부 관계자들의 동의를 얻고, 한미 연합훈련 및 평화 협정 이후 주한미군, 유엔사 문제 등에 대한 이슈에 미국의 국방부 등의 동의를 이끌어 낼 수 있어야, 지속가능한 한반도 평화에 대한 미국과 중국의 지지가 지속될 수 있다. 중국 문제가 복잡하게 엉켜있는 현 시점에서 대미 공공외교를 통한 남북이 주도하고, 한미가 긴밀히 협의하여, 중국이 지지할 수 있는 한반도 평화 전략의 인센티브와 인권 탄압 독재자와 협상한다는 미국의 죄의식을 덜어줄 수 있는 평화 논리를 제공해야 한다.

## 2. 왕선택 박사

(한평정책연구소 글로벌 외교 센터장)

### ■ 총평

- 비핵화 프레임으로 북핵 문제를 포함해 한반도 평화와 번영을 담보하는 구조를 만들기 어려운 만큼 평화 프레임을 채택해서 문제 해결을 추구해야 한다는 주장은 참신하고 혁신적인 구상으로 평가
- 그러나 비핵화 논의를 외면하고 평화 프레임으로 한반도와 주변에 적용 가능한 문제 해결 대안이 있는지는 불투명하고 평화 프레임이 무엇인지에 대한 논의도 정교한 설명 필요
- 북핵 문제를 단순하게 비핵화 프레임으로 풀기 어렵다는 주장에 공감하지만, 대안을 제시하기 위해서는 외교 인력과 예산 확대와 초당적 대외정책 협력 체제 구축 등 다양한 종류의 외교 인프라 확대 필요

### ■ 세부 논평

#### 1. 비핵화 프레임이 한반도 평화 논의 진전에 가장 큰 걸림돌이었을까?

- ▶ 한반도 비핵화와 평화 체제 구축을 위한 협상 역사를 보면 주요 변수는 미국의 협상 의지, 북한의 협상 의지, 남과 북의 협상 채널 유지, 한-미 정책 공조, 한국 정부의 북-미 협상 촉진 전략 등
- ▶ 북핵 문제 협상 변수 5가지 가운데 상대적으로 중요한 변수는 남과 북의 협상 채널 유지와 한국의 협상 촉진 전략, 미국의 협상 의지 등으로 미국의 협상 의지를 제외하면 한국 정부의 상황 관리 역량이 핵심적인 변수로 정리 가능
- ▶ 미국 정부가 북핵 문제 협상과 관련해 비핵화 프레임만으로 접근한 것은 어느 정도 사실이라고 볼 수 있지만 한국 정부는 비핵화 협상과 한반도 평화 체제 구축 노력을 분리, 또는 연계해서 추진하는 등 한반도 평화 체제 구축 문제를 중대한 부분으로 인식한 것으로 평가
- ▶ 결론적으로 북한은 북핵 문제 협상을 평화 프레임으로 접근했고, 미국은 비핵화 프레임으로 접근했고, 한국의 경우 이명박 정부와 박근혜 정부의 경우 비핵화 프레임으로 접근했지만, 노무현 정부와 문재인 정부의 경우는 비핵화 프레임과 평화 프레임을 병행한 것으로 평가
- ▶ 북핵 문제 협상이 성과를 거두지 못한 것은 비핵화 프레임 문제라기보다는 한국 정부

의 전략 미흡과 상황 관리 역량 부족으로 평가

## 2. 비핵화 논의 없이 평화 프레임으로 이동 가능성은 희박

- ▶ 문재인 대통령 발언처럼 한미 동맹이 한국의 외교안보 정책의 근간인 조건에서 미국이 절대적으로 중시하는 비핵화 문제를 외면하고 평화 프레임을 채택할 경우 미국이 협조하지 않을 것으로 예상되고, 그럴 경우 한국의 안보 정책에 중대한 허점이 발생할 가능성 우려
- ▶ 한미 동맹에 균열이 생기고 안보 정책에 허점이 발생할 경우 국내 보수 진영에서 안보 불안을 앞세워 격렬한 반대에 나설 수 있고, 이런 경우 통제하기 어려울 정도의 남남 갈등 발생 가능성 우려
- ▶ 국내 여론이나 한미 동맹 등을 고려할 때 비핵화 문제를 외면하고 평화 체제를 논의하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 전망되는 만큼 비핵화 문제와 평화 체제 논의는 병행하는 것이 합리적인 방안

## 3. 평화 프레임을 선택한다면 구체적인 플랫폼은 무엇인가?

### [4자회담 변용]

- ▶ 비핵화 문제를 병행해서 논의한다는 것을 전제로 평화 프레임을 적용해서 한반도 평화 체제 구축 문제를 논의한다면 과거 사례 중에서는 남북미중이 참여하는 4자 회담이 적절한 것으로 판단
- ▶ 1996년부터 1999년까지 진행된 4자회담에서 참가국들은 비핵화 문제가 북미 기본 합의문 채택으로 어느 정도 정리된 것으로 보고, 평화 체제 구축 문제를 중점으로 논의하는 것을 목표로 했지만, 실제로는 제대로 된 협상을 진행하지 못하고 흐지부지
- ▶ 당시 문제점을 보완하고, 새로운 상황을 고려한다면, 종전 선언을 핵심 의제로 4자 정상회담을 진행해서 종전선언을 성사시킨 다음 평화 협정 체결을 목표로 4자 회담 실무 협상을 출범하는 방안이 가능할 것으로 분석

### [6자회담 변용]

- ▶ 비핵화 문제를 병행해서 논의한다는 것을 전제로 6자회담을 부활하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다고 판단
- ▶ 2007년 2월 합의된 ‘2.13 합의’에 따르면 6자회담 참가국은 5개의 특별 분과위원회를 조직해서 별도 협상을 진행하기로 하고 분야별로 몇 차례 분과 위원회 개최. 5개의 분과는 △한반도 비핵화, △북-미 관계 정상화, △북-일 관계 정상화, △경제 및 에너지 협력, △동북아 평화 안보 체제
- ▶ 당시 한반도 비핵화는 5개의 분과 가운데 하나고, 나머지 4개는 한반도 평화 체제 구축의 주요 요소라는 점에서 6자회담을 부활하고 5개의 특별 분과위를 재가동한다면 평화 프레임이 적용된 것으로 평가 가능

### [남북미 3자 회담]

- ▶ 과거에 시도해본 적은 없지만, 한국과 북한, 미국 3자가 모여서 비핵화 문제를 포함한 한반도 평화 체제 구축 문제를 논의하는 방안도 진지하게 검토 필요
- ▶ 남북미 3자 협상은 2003년 4월 베이징에서 개최된 북미중 3자 회담을 변용한 형식
- ▶ 장점으로는 한반도 평화 체제 구축의 핵심 당사자가 모여서 핵심 사안에 대해 효과적인

인 협상 가능. 특히 한국이 협상장에서 촉진자 역할을 수행함으로써 협상 타결 가능성을 획기적으로 높인다는 점이 장점

▶ 단점으로는 북한이나 미국이 받아들일 가능성이 희박하다는 점

#### [북미 양자 회담]

▶ 2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담처럼 북한과 미국이 정상 차원 또는 고위급 실무 협상을 열어서 비핵화 문제와 한반도 평화 체제 구축 문제를 논의

▶ 장점으로는 협상에 참여하는 세력이 적은 만큼 협상 타결 가능성이 높다는 점

▶ 단점으로는 한국이 참여하지 않은 상태에서 협상 의지가 부족한 북한과 미국이 타협점 모색 가능성 희박

#### 4. 평화 프레임을 채택한다면, 핵심적인 과제는 무엇인가?

▶ 과거 30년 가까이 진행된 북핵 문제 협상을 보면 한국의 협상 촉진 의지가 핵심 변수. 이에 따라 한국 정부 스스로 북핵 문제 해결과 북미 협상 촉진 의지가 있는지 확인하고, 의지를 증강하는 노력 필요

▶ 한국 정부 정책 의지 다음으로 중요한 변수는 미국의 협상 의지인 만큼 북핵 문제 해결이 미국에 구체적으로 어떤 이익이 있는지 구체적으로 제시하는 것이 한국 정부의 핵심 과제

▶ 과거 북핵 문제 협상 역사에서 보면 북한도 협상 타결의 결과 기대할 수 있는 이익이 무엇인지 명확하지 않아서 소극적인 태도를 보인 사례가 많았던 것으로 분석. 따라서 안보 분야와 경제 분야에서 구체적으로 북한이 어떤 이익을 얻을 수 있는지 구체적으로 제시하고 설득하는 노력 필요

▶ 과거 북핵 문제 협상 역사를 보면, 국내 정치 차원에서 보수 진영이 북한과 미국의 협상에 대해 불안감, 또는 불쾌감을 갖고 있다는 점이 미국의 한반도 문제 전문가 집단이나 정책 당국자들에게 영향을 미쳐서 북한과의 대화에 소극적인 대응을 하는 근거로 작용. 결국 보수 진영이 협조하지 않으면 북핵 문제 협상이 긍정적으로 전개될 수 없는 만큼 보수 진영의 협조를 얻기 위한 정부 차원의 노력 필요.

▶ 보수 진영이 집권할 경우 야당 세력인 진보 진영이 북한과의 대화와 협상을 지지한다는 점에서 북한과의 대화와 협상을 추진한다고 해도 국내 정치 차원의 반발을 걱정할 필요가 없는 것으로 분석

#### ■ 정책 건의

##### 1. 초당파적 대외 정책 협력 체제 구축

- 과거 북핵 문제 협상 역사를 보면 협상이 성공할 수 있었지만 실패한 사례의 배후에는 한국 내부에서 북한과의 협상에 대해 불만을 제기하는 세력의 반대 여론, 또는 반대 행보가 치명적인 요인으로 작용

- 국내 보수 진영의 반대 행보는 미국의 한반도 전문가 집단의 호응을 유도하면서 영향력을 키워가고 진보 진영 정부는 북한과 미국의 대화를 촉진하는 외교 노력을 전개하기도 전에 국내 반대 여론을 제압하기 위해 정책 역량 소모

- 예를 들어 2018년 2월 하노이 북미 정상회담 이전 한국 정치인들이 워싱턴을 방문하면서 여당 의원들은 미국 정치인들에게 당시 쟁점이었던 영변 핵 시설 폐기와 유엔 안보리 대북 제재 일부 해제 방안을 지지해달라고 요청한 반면, 야당 의원들은 문제의 방안이 ‘스몰딜’이며 ‘배드딜’이라고 주장하면서 거부할 것을 요청

- 2021년 9월에도 문재인 대통령이 유엔 총회 연설에서 한반도 종전선언 행사를 제안했

는데, 같은 기간에 미국을 방문한 야당 대표는 종전선언에 대해 반대한다는 입장을 강하게 피력

- 국내 정치 차원에서 초당적 대외 정책 협력 체제가 구축되지 않은 조건에서 정치적으로 매우 민감한 북미 북핵 협상이 성사되고, 타협점을 찾는 시나리오는 거의 불가능
- 따라서 진보 정부든 보수 정부든 북핵 문제와 관련해 성과를 얻으려면 초당적 협력 체제를 구축하는 것이 선결 과제

## 2. 한국 외교 역량 강화와 수준 격상을 위한 인프라 대폭 증대

- 북핵 문제는 30년 가까이 협상과 파국을 경험한 사안으로, 북한과 미국은 물론, 중국과 일본, 러시아, 나아가 유엔 안보리 상임이사국이나 유럽 연합 등 다양한 국제 무대 주요 행위자들이 개입하는 복잡한 사안
- 국제적인 주요 행위자들이 각기 다른 계산법을 갖고 개입하는 사안에 대해 한국 정부가 개발도상국 시절에 책정했던 외교 조직과 인력을 바탕으로, 보수와 진보로 양분 국내 정치에 반응하는 단선적인 접근 방법으로, 정교한 외교 전략을 마련하거나, 최상의 외교 협상력을 발휘한다는 것은 현실적으로 불가능
- 북핵 문제 해결을 원한다면 외교 인력 100% 증원, 외교 예산 100% 증액을 통해 최고 수준의 북핵 문제 해결을 위한 로드맵 작성과 최고 수준의 협상가 양성 프로그램 즉시 가동 필요

## 3. 김광수 박사

(사, 부산평화통일센터 하나 이사장)

### 1)총평

0. 임기가 끝나는 마지막 해인 2021 년 문 대통령은 유엔에서 종전선언 제안 연설을 하였다. 꺼져가던 한반도 평화체제에 대한 불씨를 조금이나마 살려보려 했던 듯하지만, 결과는 딱 거기까지 인 듯하다.

0. 왜냐하면 김진향 이사장의 발제문에도 잘 나와 있듯이 기간 대한민국 평화전략, 사실상의 안보전략 문제점 지적과 종전선언을 포함하는 문재인 정부의 외교안보 국정과제인 한반도 평화프로세스가 완전 실패했기 때문이다.

0. 그런 점에서 김진향 이사장의 위 발제문은 향후 그 어떠한 정부가 들어서더라도 한반도 평화전략 수립과 남북관계 전망에 대해 ‘깊은’ 철학적 영감과 접근 제시를 시도한 매우 정돈된 발언인 듯하다. 하지만, 좀 아쉬운 것은 종전선언이 갖는 정치-군사적 의미를 너무 많이 미화하고 있다는 점이다.

0. 물론 종전이 평화로 가는 입구이고, 평화체제수립의 전제조건임을 부인할 필요는 없다. 하지만, 비정상적인 분단체제가 종식되지 않은 모든 원인이 종전에 있고, 그래서 종전만이 한반도 평화체제를 열 수 있다는 식의 만능열쇠라는 과도한 인식도 좀 문제가 있어 보이는 마찬가지이다.

0. 그러나, 그렇다 하더라도 김진향 이사장의 위 발제문은 작금의 ‘잘못된 ’분단프레임을 평화프레임으로 바꿔 나가는데 있어 매우 늦은 감은 있지만, 시의 적절하고도 다음 그

어떠한 정부가 들어서더라도 차기 정부가 귀담아듣고 시대적, 민족적 소명을 다하는데 있어 충분한 국정철학 좌표가 됨에는 틀림없다. 그런 점에서는 매우 고마움과 감사를 드린다.

## 2)논평

### (1) 문제제기

0. 전쟁과 분단을 전제한 안보전략과 평화와 통일을 전제한 평화전략이 양립할 수는 없으며, 대한민국 모든 불행의 근원이 분단체제에 기인하고 있다는 김 이사장의 진단에는 전적인 동의를 표한다. 그래서 향후 정부의 전략기조가 분단을 넘어 평화-통일 지향적으로 성립시켜야 된다는데 대해서도 전적인 동의를 한다.

0. ‘국제정치의 패러다임 변화’ 부분에서도 70 여년 분단체제에 기초한 한미동맹체제에 대한 변화 필요. 해서 비정상성의 정상성회복이 시급. 즉, 분단체제의 극복, 한미동맹체제의 정상화가 반드시 수반되는 방향으로 국제정치의 패러다임 변화에 조응할 필요성 대두에도 전적인 동감을 표시한다.

### (2) 분단체제의 본질: 전쟁 상태

0. 김진향 이사장이 이 장에서 분단체제의 본질이 ‘현재’까지 종결되지 않는 전쟁 상태에서 그 원인을 찾는 것에 대해서는 많은 동의를 표하면서도, 좀 아쉬운 부분은 크게 2 가지이다. 서술하면 아래와 같다.

0. 첫째는, 분단체제의 근본 원인을 너무 단선적으로 보는 측면이 있는 것 같다. 뭘 말인가 하면, 물론 분단체제의 본질이 전쟁 상태에 있는 것은 맞지만, 이 시각 또한 김 이사장이 비판하고 있는 군사주의적-안보주의적 시각의 접근방식 한계 문제가 남아 있어서 그렇다.

0. 둘째는, 위 ‘첫째는’의 문제의식 연장선상에 분단체제의 본질이 다각적이고도 입체적 접근이 필요하다. 즉, 분단체제는 위 안보주의적 시각에서 발생한 전쟁의 문제와 함께, 일제강점기 상태에서 해방되면서 파생된 민족 분열, 즉 민족분단 문제도 있고, 또 48 년 미군정과 이에 결탁한 이승만 세력에 의해 만들어진 체제분단의 성격도 있다. 이렇게 한반도 분단문제는 크게 3 개의 분단체제가 중층적으로 복합해서 형성된 것이기에, 이 문제 해결방식 또한 중층적이기도 입체적일 수밖에 없다. 해서 굳이 백범 양보해 김진향 이사장의 인식을 이해하자면 너무 ‘종전’을 강조하다 보니 나온 인식학적 오류인 것 같다.

### (3) 북핵문제의 본질과 해법

0. 김진향 이사장의 북핵문제의 본질 진단에 “이렇듯 북핵/미사일 문제가 발생한 문제의 발단은 북-미 간 전쟁상황의 지속, 적대관계가 원인이다. 적대관계가 사라지고 평화가 오면 자연스럽게 핵문제도 사라진다”고 한데 대해 100%, 아니 120%동의한다. 왜냐하면 이는 제가 이미 2017 년부터 일관되게 “북핵 대결 3 라운드, ‘담대한’ 시각이 절대적으로 필요하다: <기고> 담대한 구상: 한반도 평화체제 수립을 위하여(3)”

(<통일뉴스>, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=122811>. 2017.11.17)에서 그렇게 북핵 해법으로 담대한 대응전략 마련을 제안하고 있었기 때문이다. “그 첫째가, 북한의 전략노선인 핵과 경제의 병진노선을 북한 스스로 폐기할 수 있는 전략적 조건을 확보해 주는 대응전략으로 전환해야 한다.”

0. 정치-군사적 의미로서의 해법은 분명 그러하겠지만, 하지만, 그것이 정말 북핵해결의 전부일까? 그런 물음에는 좀 다른 차원의 접근법이 필요하다. 안타깝게도 그러한 측면에서는 김진향 이사장의 인식한계도 명확하다. 참고로 그 인식한계는 다음과 같다.

북핵은 이미 그런 정치-군사적 의미를 함의하고 있기도 하겠지만, 그런 의미를 훨씬 뛰어넘는다. 철학적 의미까지 부여되어져서 그렇다. 그건 바로 ‘수령의 위대성’과도 직결되어있고, 경제전략-인민생활 향상과도 직결되어 있어서 그렇다. 또 당 규약의 문제이기도 하다. 그렇기 때문에 바로 이 모든 조건들이 충족되어져야만 폐기되어 질 수 있는 매우 고도화된 전략적 의미이다. 이 지점까지 봐야만 북핵문제는 완전 풀린다. 그래서 평화체제문제를 훨씬 넘어서는 말이다.

0. 하지만, 바로 그렇기 때문에 역설적이게도, 김진향 이사장의 발언대로 ‘평화와 북핵’을 연계하지 않아야만 북핵문제가 풀려질 수 있다. 담대한 전략과 인식이 그렇게 필요하다.

#### (4) 한반도 평화프로세스의 실패: 비핵화정책의 실패

0. 문제인 정부의 한반도 평화프로세스가 실패했다는데 백분 공감한다. 하지만, 다음과 같은 진단에는 동의할 수 없다. “거의 대부분 실천되지 못했던 것은” 이 아니라 아예 ‘전부’ 실천되지 못했던 것이기 때문이다. 이명박-박근혜 정부보다 더 못한 정부였다.

0. 다음과 같은 반론, ‘전쟁은 막아내지 않았냐’ 고. 과연 그런 가? 물론 그렇게 진단하고, 이해할 수 있다. 하지만 그 ‘희망적 진단’의 눈꺼풀이 걷혀지고 나면, 정말 전쟁위기를 넘긴 것이 과연 이 정부-문제인 정부의 능력과 힘이었던가 묻지 않을 수 없다. 그리고 그 결론에는 ‘북핵의 역설’이 존재한다. 북이 핵을 보유했기 때문이고, 그 전쟁억지력으로 한반도에서의 전쟁이 일어나지 않은 것이다. 냉엄한 현실이 그렇게 보인다. (미군의 아프가니스탄 철수가 뭘 보여주고 있는가? 오직 ‘미국의 이익’만 있다.)

0. 해서 불편하지만, 우린 이 실체와 인식을 해야 한다. 북핵문제를 푸는 ‘진짜’ 단초가 거기에 있음을 수용해야 한다. 즉, 북핵문제 해결의 주체는 북미이고, 남의 ‘어쭙잖은’ 중재자 역할 환상에서 철저하게 벗어나야 한다. 그것만이 북핵문제를 풀 수 있다. (다시 말하면, 북핵문제에 집착하면 집착할수록 헤어날 수 없는 ‘늪’이다. 남북문제, 한반도 평화체제, 통일문제는 절대 헤어날 수 없다. 의도하든 의도하지 않던 미국의 ‘영구·permanence’이익에만 복무하게 된다. 해서 ‘북핵해법’은 미국의 단어이고, 미국의 논리인 뿐이다.)

#### (5) 평화의 해법: 전략기조-정책프레임 전환

0. 100% 동의. 해서 따로 언급할 내용이 없음.

#### (6) 평화전략의 수립

0. 이 부분도 대체적으로 동의한다. 특히, ‘상징적으로 청와대 안보정책실을 평화정책실’로 바꾸는 상상력은 매우 좋은 듯하다. 차기 정부는 반드시 이 정책 아이디어를 수용했으면 좋겠다. 다만 한 가지 아쉬운 점은 이 부분이다.

0. “분단의 본질적 속성이 바로 전쟁 상황(휴전)”이라는 개념 규정에는 좁게는 동의하지만, 넓게는 동의하지 않는다. 이는 저의 토론 문, “2) 분단체제의 본질: 전쟁 상태”에서 이미 지적하고 있듯이 분단의 근본속성이 전쟁의 결과물인 민족분단만으로 이해되어져서는 안되기 때문이다. 그러함에도 불구하고, 토론 전개를 여기 까지만 하려 한다. 왜냐하면 이 외의 부분으로 논지를 확장 해버리면 본 토론회 주제 성격을 훨씬 벗어나버리게 때문에, 이렇게 문제의식만 남겨 놓는다는 말이다.

한반도 분단체제에는 민족분단 뿐만 아니라, 국토분단, 체제분단의 성격도 함께 들어가 있기에 분단문제를 푸는데 있어서는 이 세가지 총합이 매우 입체적으로 조합되고 연결시켜 나가야 한다. 즉, 전쟁의 종식과 함께 남북 체제의 문제, 자주의 문제도 함께 들여다봐야 하는 것이다. 그래서 매우 어렵고 중층적이다.

### (7) 평화의 실천: 종전

0. 김 이사장의 발제처럼 종전, 그 자체를 반대할 이유도 반대해서도 안된다. 때문에 종전은 반드시 되는 것이 안 되는 것보다 훨씬 낫다. 하지만, 문제는 그 다음이다. 왜냐하면 다음과 같은 진단에는 동의할 수 없기 때문이다. “종전은 그 자체가 평화의 시작이자 평화를 위한 구체적 실천”이라는 인식과 “종전은 포괄적 분단 문제 극복, 분단체제가 잉태한 수많은 난제들을 해결할 수 있는 결정적 핵심 고리” 이다는 규정에는 동의할 수가 없다는 말이다.

0. 왜냐하면 종전 그 자체가 아무것도 해줄 수는 없다. 다시 말하면 종전 그 자체가 안돼서 한반도 평화가 오지 않은 것이 아니라, 한반도에서의 전쟁문제 그 본질이라 할 수 있는 북과 미국과의 적대관계가 종식되지 않았기 때문에 오는 문제이기에 청산되고 해결되어야 할 것은 한반도 평화체제 수립의 문제이지, 정전 문제 그 자체는 아니기 때문이다,

0. 즉, 종전은 한반도 평화체제로 가기 위한 한 과정이자 전술적 개념일 뿐이다. 그런 ‘과정’ 과 ‘전술적’ 개념이 어떻게 “결정적 핵심 고리” 가 될 수 있으며 모든 문제해결의 만능 열쇠가 될 수 있단 말인가? 해서 종전으로 한반도 전쟁상태 문제가 저절로 해결될 수 있다는 것은 하나의 환상일 뿐이다.

0. 결론: 그러니 의미가 매우 작은 solution 에 100%의 힘을 쏟기보다는 의미가 100%인 미국의 적대정책 해소에 100% 힘을 쏟는 것이 훨씬 더 합리적이고, 효율적이다.

### 3)정책건의

0. 김진향 이사장의 발제처럼 평화체제 수립과 종전의 상관관계는 분명 있다. 하지만, 보다 더 중요하게 들여다봐야 하는 것은 종전보다 평화체제 수립이다. 그렇다면 한반도문제의 근원적 해법으로서 종전보다 평화체제수립으로 접근되어야만 한다.

0. 이를 위해서는 몇 가지 넘어서야 할 문제가 있을 수 있다. 중심에 바로 (평화체제로)직행할 수 없으니, 그 입구에 종전을 놓고 이 문제해결을 통해 평화체제로 들어가자는 논리도 엄연히 타당하고, 일정한 정당성을 획득한다. 그렇지만, 여기에서도 절대 간과하지 말아야 할 몇 가지가 있다. 첫째는, 평화와 종전의 각각 문턱이 만들어진다는 점이다. 둘째는, 북이 주장하고 있는 종전선언의 선결조건, 즉 적대정책 철회와 선(先)상호신뢰 구축 그 자체가 종전선언이기 때문에 보기에 따라서는 ‘답이 먼저냐, 달걀이 먼저냐’는 ‘쓸데없는’ 답과 달걀의 논리가 만들어진다는 점이다. 불필요한 형식논리적 접근이라는 것이고, 지극히 정치관계적 접근이라는 것이다.

0. 이로부터 종전선언에 대한 너무 과도한 의미 부여를 할 필요는 없다. 또한 지금의 북미, 남북 역관계와 신뢰구축 정도에 비춰볼 때 현실적으로 전혀 가능하지도 않는 해법에 너무 많은 에너지를 소모할 필요도 없다. 연장선상에 바로 위 논리대로만 종전선언이 또 다른 의미에서 한반도 평화체제 수립의 걸림돌이자 발목잡기로 작동될 가능성도 농후한 상태에서는 더더욱 그렇다. 선비핵화 후평화체제 논리에 포박돼 한 발짝도 한반도 문제해결에 나가가지 못했듯이, 같은 논리로 <先종전선언 後평화체제> 논리에 포박돼 종전선언이 이뤄질 때까지 아무것도 진전될 수 없는 그런 정치-군사적 의제화가 된다면 이 또한 의도한 바가 아니지 않겠는가? 결과, 나아가야 될 남북관계, 통일문제 등에 엄청난 영향을 미친다면 더더욱 그렇다.

0. 해서 지금과 같이 매우 경색된 북미관계, 남북관계의 상황에서 가능하지도 않는 종전선언 추진보다 그 종전선언을 가능하게 하는 여러 선행조건들에 집중해야 할 때이다. 예하면, 남북합의서 이행, 한미합동군사훈련 중지, 전략자산 무기수입 중지 등을 통해 남북간 신뢰회복과 그 관계에 기초해 미국을 설득 병행하는 대북접근 전략을 가져가야 한다는 말이다. 그렇지 않고- 그러한 선행조건을 하나도 이행하지 않으면서 종전선언에 제아무리 매달려 봐도 이는 북으로부터 도 미국으로부터도 둘 다 환영받지 못하는 ‘계륵’ 과 같은 천덕꾸러기이다.

## 0. 해서 결론

하나, 정말 이 정부-문재인 정부와 다음의 차기 정부가 종전선언에 대한 정치-군사적 의미 부여를 해내고, 실현시켜 나가려면 종전선언 그 자체에 매달리기보다는 한미동맹에 대한 전략적 이해를 새롭게 설정하고, 모든 문제를 미국의 입장에서 북을 설득하려는 접근방식 보다는, 그 미국에 기대는 만큼 북 과도 민족공조를 통해 똑같이 미국을 설득하려는 병행전략이 꼭 필요하다.

둘, 이 정부-문재인 정부와 차기 정부가 한반도 평화체제 수립으로 나아가기 위해 정말 놓쳐서는 안 되는 또 다른 정책적 지점이 바로 비핵화 담론에서 하루빨리 빠져나와야 한다는 점이다. 이는 김진향 이사장이 위 발제문에서 잘 지적하고 있듯이 북핵담론은 북미담론이다. 뿐만 아니라, 북핵과 평화의 상관관계가 절대적이지도 않다. 그렇다면 너무 과도한 북핵담론에 정부가 관여하거나 매달릴 필요가 전혀 없는 것이다. 해서 되려 남북관계 복원을 통해 북핵담론을 넘어가려는 자세와 태도가 훨씬 더 필요하다. 남과 북이 합의한대로 6.15 방식으로의 남북관계 진행프로세스를 작동시켜 남과 북의 적대성을 약화시켜 내고, 그에 기초해 통합성을 높여 나간다면 북핵은 반드시 그에 비례해 풀려져 나간다. 그러니 (북과 미국의 근본문제는 북핵이 될 수 있지만) 남과 북의 근본문제는 북핵문제점을 두고, 여기에 미국 등 관련국들의 개입을 최소화하는 전략이

짜여야 한다. 북핵문제는 그렇게 접근해야만 풀려질 수 있다. 말 그대로 담대한 전략적 사고가 그렇게 절대적으로 필요할 때이다.

그 전제로 종전선언 갖는 의미와 정책적 수용 발상을 다음과 같이 제언하면서 저의 토론을 마칠까, 한다.

두 가지 측면이다.

0. 첫째는, 정치적 의미부분이다. 종전선언은 분명 한반도 평화체제로 들어가는 입구임에는 틀림없기에, 종전선언이 실제 성사만 될 수 있다면 남북 군비경쟁 축소는 물론, 북의 입장에서는 미국과의 관계개선, 남북관계의 획기적 개선 등이 동반될 수 있다.

0. 둘째는, 위 '첫째'의 의미의 정량적 표현이다.

구체적으로는 (1)국방예산을 평화복지로 되돌릴 수 있는 정책전환이 가능하다. 2021 년 기준 국방예산이 55 조원쯤 되는데, 이 중 전력운영비가 36 조 원가량이다. 만약, 이 예산의 절반만이라도 기본소득으로 돌리더라도 1 인당 연간 36 만원의 전 국민 기본소득이 증세 없이 가능하다. 이름하여 국민복지가 가능해지는 것이다. (2)이뿐만이 아니다. 종전선언은 한반도 경제를 실현시켜 낼 수 있는 힘(추동력)이 있다. 남북철도가 연결되어 물류가 대이동이 시작될 수 있고, 사장 되어있는 남-북-러 가스관 연결도 이뤄질 수 있다. 해서 연간 1200 억원의 운송료 절감효과와 함께, 기후온난화 해소에도 상당한 효과를 거둬낼 수 있는 1 석 2 조의 효과도 톡톡히 본다. 나아가 이를 특수목적화하여(특별법 제정을 통해) 당국의 의지만 있다면 전 국민 기본난방도 가능하다. (3)외에도 개성공단 2 단계 추진, 서해유전, 북의 희토류 협력 등 북의 풍부한 자원을 남과 북이 서로 유무상통하게 되어 그 경제의 파급효과는 가히 천문학적일 수밖에 없다. 청년실업 문제, 한국경제의 미래성장 전략, 수출지향적 경제구조에서 내수시장 중심의 자립형 경제구조 등 대한민국 경제는 블루오션을 맞이하게 되는 것이다.

결론적으로 이 모든 토대는 결국, 남북관계도 급 물살을 탈 수 있게 하고 남북 간 맺어진 각급 선언도 이행될 수 있고, 6.15 합의정신의 2 단계 진입이 가능하다. 그렇게 종전선언은 한반도 평화를 넘어 통일로 나아갈 수 있는 분명한 리트머스 시험지이다. <<끝>>

#### 4. 이기동 박사

(국가안보전략연구원 수석연구위원)

##### 1)총평: 신뢰형성 조치의 필요성

- 협상 당사자간의 불신상태에서 협상과 합의이행이 얼마나 위약한 것인지는 지난 비핵화와 평화체제 협상이 보여준 뼈저린 교훈
- 협상 당사자들 간의 불신은 협상과정에서는 상대방의 선양보를, 합의이행과정에서는 선행동을 요구하는 단초일 뿐만 아니라, 호혜주의가 아닌 일방주의적 협상행태를 보이게 하는 원인으로 작용

- 따라서 비핵화와 평화체제 협상과정(단계)에 진입하기 전에 신뢰형성과정(단계)을 거침으로써 이행 가능한 합의도출과 지속 가능한 합의이행을 보장할 뿐만 아니라 협상의 회복탄력성을 증대시키는 것이 중요
- 비핵화협상단계와 신뢰형성단계의 분리 접근
- 현실적으로 볼 때, 상정 가능한 여러 신뢰형성 조치들 중에서 종전선언이 가장 실현 가능한 조치로 판단
- 북한의 선비핵화 조치의 경우, 북한은 이미 신뢰형성조치를 취했다는 입장(모라토리움 이행, 핵실험장 폐기, 동창리 미사일발사대 폐기 공약, 미국인 범죄자(납북자) 석방, 미군 유해송환)이고 미국의 상응하는 조치가 없는 한 추가 양보조치가 없다는 강고한 입장을 견지하고 있어 미국의 상응조치가 따르지 않는 한 가능성이 적음
- 제재완화의 경우, 북한과의 외교적 관여를 주장하고 있는 미국이 북한을 움직일 수 있는 유일한 레버리지로 인식하고 상황에서 북한의 선 비핵화 조치 없이는 선택하기 어려운 구조적 제약이 존재
- 적대시정책 철회의 경우, 한미연합군사훈련과 군비증강은 조속한 전작권 전환을 위해 지속할 수밖에 없는 불가피한 측면이 있고, 확장억제력 제공 차원에서의 전략자산 전개는 한반도에만 국한된 것이 아니라 전세계 차원에서 진행하는 군사전략이므로 한반도만 예외로 하기 어려운 측면이 존재
- 따라서, 현실적으로 실행 가능한 신뢰형성 조치로는 종전선언과 인도적 지원을 상정할 수 있음.

## 2) 논평: 신뢰형성 조치로서 종전선언의 의미와 종전선언에 답아야 할 내용

### 가. 신뢰형성 조치로서의 종전선언의 의미

- 종전은 유엔을 비롯한 정전협정 체결 당사국의 의무
- 정전협정 4조 60항은 한국전쟁 당사자들이 한국문제의 평화적 해결책을 협의하기 위한 정치회담 개최를 건의하였으나, 1954년 제네바 정치회담 이후 지난 67년간 정치회담 개최를 미개최
- 이는 한국전쟁 당사자들의 의무 방기에 해당하는 행위이므로 하루빨리 종전선언과 같은 책임 있는 자세가 필요
- 종전은 전쟁 당사자 간의 효과적인 신뢰형성 조치
- 종전의 현재적 의미는 전쟁상태의 지속으로 인한 전쟁 당사자 간의 불신을 해소하고 신뢰를 형성함으로써 한반도 비핵화와 평화체제 구축으로 가는 효과적인 신뢰구축 조치

- 종전은 어느 일방이 타방에게 양보하거나 선물을 주는 시혜적 조치가 아니라 모두에게 이득을 주는 보편적 호혜조치(공공재)이자 공동선
- 신뢰를 바탕으로 하지 않는 협상과 합의가 얼마나 깨지기 쉬운 것인지를 알려주는 많은 사례들을 역사적 경험과 교훈을 통해 체득
- o 종전선언은 한반도 비핵화와 평화체제로 가기 위한 입구
- 정전협정에서 건의한 종전선언을 포함한 평화적 해결책을 만들지 못한 이후 남북한은 2007년 10.4 정상선언과 2018년 판문점선언에서 종전선언을 체결하기로 이미 합의
- 한국이 구상하고 있는 종전선언은 법적 선언이 아니라 정치적 선언이므로 평화협정이 체결되기 전까지 정전협정의 효력을 인정
- 일각에서 우려하는 유엔사 해체, 한미동맹 해체, 그리고 주한미군 철수와 같은 급격한 현상변경을 초래하는 것이 아니라 정치적 신뢰형성의 일환
- 따라서 종전선언은 전쟁상태를 평화상태로 점진적으로 대체하는 과정에서 정치적 해결을 시작으로 법적 해결로 나아가기 위한 입구이자 중요한 신뢰형성 조치 / 법적인 접근을 선행할 경우 종전선언은 어려우므로 정치적 접근에서 법적 접근으로 발전시켜나가는 것이 필요

#### 나. 종전선언의 형식과 내용

- o 일반적으로 전쟁 당사자들이 진행중인 전쟁상태를 서로 합의된 기간 내에 중단하는 방식을 휴전(cease fire)과 정전(armistice)으로 구분
- o 휴전은 종전을 전제하지 않지만 정전은 종전을 전제한다는 점에서 차이
- 휴전은 대개 협정이나 조약 체결 과정을 거치지 않지만 정전은 대개 협정이나 조약 체결의 과정을 거친다는 점에서도 차이
- 이러한 맥락에서 정전협정 60조 '평화적 해결' 조항이 포함
- o 평화적 해결은 종전선언을 경유하여 평화협정으로 가는 방식과 평화협정으로 직행하는 방식으로 구분하는 데 후자의 사례들이 일반적이고 보편적 방식
- 보통 평화협정으로 직행하는 경우는 정전상태 또는 휴전상태와 평화협정 사이의 시간적 간극이 크지 않으므로 전후 처리에 집중할 수 있다는 공통점이 존재
- o 그러나 한반도는 평화협정으로의 직행보다는 종전선언을 경유하는 방식이 적절(평화협정 직행론 <종전선언 경유론)
- 정전협정 체결 이후 70년의 시간이 경과하는 동안 전후 처리뿐만 아니라, 전쟁과 정전이 파생시킨 후속처리 과제(주한미군 등 불신의 심화)들이 산적하므로 평화협정으로 직행하기보다는 종전선언을 통해 평화상태로 가기 위한 신뢰를 형성하는 것이 필요
- o 따라서 종전선언 안에는 종전의 성격과 한반도 비핵화 및 평화체제 지향성을 명확히

규정하는 것이 중요

- 종전의 성격은 평화협정 체결 이전까지 정전협정의 효력을 유지한다는 과도기적 성격과 종전에 따라 부득이 정전협정을 변경해야 하는 경우 정전협정이 정한 절차에 따라 변경할 수 있다는 규정을 담보
- 예컨대 현 상태에서 추가적인 군비증강을 동결하고 제한한다는 군비제한조항을 보완할 필요
- 또한 종전선언은 정전협정이 정하지 않은 종전 당사국들의 주권적 영역을 침해하거나 제약해서는 안된다는 점을 명시함으로써 한미동맹과 주한미군 주둔 문제와의 연계를 방지
- 종전 당사국들은 한반도 비핵화 진전에 맞추어 평화상태로 전환하기 위한 노력을 조속히 재개한다는 평화체제 지향성을 보장

### 3) 정책 건의

o 9.19 군사합의서 이행을 위한 군사공동위 가동 추진

- 9.19 군사합의는 초보적인 운용적 군비통제조치로서 높은 수준의 운용적 군비통제와 구조적 군비통제로 발전하여 종전선언 이후 안보공백 우려를 보완할 수 있는 메카니즘으로 효과적

o 종전선언 이후 지속 가능한 평화 동력 확보

- 종전선언의 후속 과제로 남북 상주연락사무소 설치와 북미 연락사무소 개설 비전을 제시함으로써 궁극적으로 북미수교에 대한 희망을 제고. (끝)

## 5. 조찬현 (Cho, Chanhyun)박사

(경남대학교 극동문제 연구소 초빙연구위원)

### 1)총평

지난 30여년 가까이 미국주도로 추진된 북한 비핵화 정책은 결과적으로 북한을 사실상 (de facto)의 핵보유국으로 만듦으로써, 70여년 넘게 지속되는 정전체제에 더해 한반도의 안보불안을 더욱 가속화시킨 총체적인 실패작이다. 북한 비핵화를 위한 목적을 설정한 뒤 강압과 회유, 당근과 채찍, 관여와 비 관여, 제재와 압박 등 수사(rhetoric)만 달리했던 수단 혹은 갈등관리정책 (conflict management)은 한미 양국모두 핵 보유국 북한을 상대해야 하는 역설적인 상황을 만들고 말았다. 발제자는 비 대칭적인 한미동맹 체제하에서 미국주도의 비핵화노력에 보조를 맞추어 온 한국은 핵보유국 북한을 마주해야 하는 가장 큰 안보불안의 피해자가 된 시점에서, 기존의 비핵화 정책에 대한 대안으로 한국이 주도하는 평화전략의 수립과 함께 이에 대한 실천적 방안으로 적극적인 ‘종전선언’의 추진을 제안한다

## 2) 세부논평

북한이 비핵화 되면 한반도에 평화는 오나?

지난 30여년 세월 가까이 기울여 왔던 비핵화노력이 평화는커녕 오히려 핵보유국 북한을 등장시킨 결과, 한반도의 안보상황이 더욱 악화된 현 시점에서 던지는 이 질문은 언뜻 도발적이지만, 미국(또는 이에 편승한 남한)의 비핵화 정책이 우리가 무의식적으로 생각하듯 평화를 견인하는 현실타당한 정책이 아님을 반증했다.

따라서, 비핵화와 평화를 동격의 범주로 두는 것 자체가 인식의 오류라는 발제자의 정책 전환의 당위론적 문제제기에 공감한다. 또한, 비핵화의 목적이 평화이지만 비핵화라는 수단만 통해 평화를 만들어가는 것은 아니며, ‘비핵화를 통한 평화’가 아니라 ‘평화를 통한 비핵화 추동’이란 말에서 정책전환의 필요성을 읽어낼 수 있다. 이를 위해 기존의 비핵화 중심 정책프레임을 ‘비핵화를 포함’ 하는 평화프레임으로 전환해야 한다는 의견을 제시하면서, 이런 과정에서 한국정부의 역할은 북미간에 핵문제 해결의 다소 수동적인 중재자에서 한반도 평화문제 - 토론자는 남북관계개선을 포함하는 것으로 이해-의 주체/당사자로서 바뀌게 된다고 주장하고 있다.

기존의 북한 비핵화 정책의 문제점과 정책전환에 대한 필요성을 제안하는 필요성과 그 당위성에 대해 본토론자도 적극적으로 동의한다. 그러나 북핵문제가 이제는 정말 풀기 어려운 상황에 다다른 이 시점에서 미국이 추진하고 남한이 일정부분 무비판적으로 추종했던 비핵화 정책은 실제로는 ‘북한 굴복시키’ 정책이었다고 판단한다. 북한이 핵보유로 내달리게 된 의도에 대한 미국 행정부의 잘못된 인식, 점진적이든 갑작스럽든 간에 붕괴론이라는 자기 만족적 사고에 바탕을 둔 장기적인 대북정책의 부재, 북미 접촉을 위해 중재자, 당사자를 자임하려 했던 한국이 남북관계 개선에 나설때 마다 ‘비핵화와 보조를 맞춰라’며 철저한 보스외교(boss diplomacy)로 일관했던 미국의 태도는 진정 핵 해결 의지가 있었는지 의심스러운 정도이다. 이런 상황에서 앞으로 남한이 평화정책 중심으로 프레임을 전환하려 한다면, 과거 트럼프 행정부가 보여준 행태를 비춰 볼 때 미국이 지지 혹은 묵인할지 회의적이다. 미국이 한국의 평화중심 정책을 견제, 반대한다면 한국은 어떻게 대응할 것인가? 그리고 대중국 억제를 위해 한반도의 불안요소를 지렛대로 활용하려는 미국의 국익 제고를 위해, 한반도의 비핵화와 평화체제 수립을 미국이 반대한다면 한국은 동맹국 미국을 상대로 어떻게 대응할 것인가? 이 질문에 대한 해답도 필요한 사항이라고 본다.

미국의 대한반도 정책과 관련해 예를 들자면, 2013년 6월 4일 힐러리 클린턴국무장관은 퇴임직후 골드만삭스 주최의 비공개토론에서 ‘미국은 남한 주도의 한반도의 통일은 원치 않으며 북한이 현재의 상황에서 더 이상의 사고만 치지 않기를 바란다’고 말했다. 아마 북핵문제와 더불어 미국의 대한반도 정책에 대한 본심을 보여주지 않았나 판단된다. 이러한 미국의 의도를 통해서 볼 때 본 토론자는 미국은 실제로는 북한의 비핵화 여부를 비롯 한반도 평화체제에 관심이 없다고 본다. 다소 거칠게 표현하자면 현재 미국의 대북(핵)정책은 북한에 대해 ‘비핵화 할래? 아니면 말고’식이라는 입장이며 해결되지 않더라도 미국의 국익에 그다지 손해가 나지 않다고 판단한다고 본다. 미국의 태도가 이렇게 바뀌게 된 가장 큰 이유는 북한의 핵보유로 인한 한반도의 안보불안의 갈등요소가 미국의 대중압박을 위한 유무형의 이익유지의 지렛대로 작용하고 있다는 점이다.

We don't want a unified Korean peninsula, because if there were one South Korea would be dominant for the obvious economic and political reasons, we don't want the North Koreans to cause more trouble than the system can absorb.

### 3) 정책건의

발제자의 의견에 공감하면서도 남북미 간에 종전협정이 체결되고, 북한의 핵보유가 점진적으로 비핵화로 이행하는 과정에서 한반도에서의 주한 미군주둔, 한미동맹의 존속여부는 한미간에 새로운 현안으로 떠오를 가능성이 크다. 이런 상황에서 미국은 과연 종전선언으로 대북적대시 정책폐기를 하고 한반도 평화체제 수립을 위한 동북아의 균형자, 안정자로서의 역할을 자임하려 들 것인가? 이에 대한 질문과 예상되는 미국의 반응도 대비하지 않을 수 없다.

북한은 핵개발 이전부터 先代 김일성 시대 1992년부터 미국에 대해 ‘주한미군 철수 요구’를 테니 수교만 해달라’는 입장이었고, 이는 김정일, 김정은 때에도 일관되게 확인된 북한의 입장이다. 그럼에도 미국은 북한의 이런 요구를 무시하거나 큰 의미를 두지 않는 듯한 태도를 보여 왔다. 2019년 1월 백악관을 방문했던 김영철 북한 노동당 부위원장도 트럼프에게 평화체제가 구축되더라도 주한 미군 철수를 요구하지 않는다고 전해졌지만, 그다지 큰 이목을 끌지 못했다 (뉴시스, 2019, 2. 17).

한반도의 평화체제이행을 위해 미국을 향해 한국은 종전협정이 한반도와 동아시아지역에서 미국의 패권유지, 확장에 더욱 도움이 된다는 것을 끈질기게 설득할 필요가 있다. 親美國가화 된 북한지역에 대한 미국의 정치적 영향권 확보, 대북 경제투자를 통한 미국 시장의 확장, 중국국경에 더 근접한 미국의 안보기지 및, 동북아의 평화와 안정을 위한 균형자로서의 주한 미군의 역할증대 등 청사진을 적극 제시하는 것 등이다. 한국의 제안과 설득에 대해 미국이 다소 불편해하더라도 장기적으로는 미국의 이익제고에 도움이 된다는 것을 각인시키고, 한미동맹의 진정한 완결은 군사력이 아닌 미국주도의 외교적 노력으로 북한을 미국편으로 끌어 들일 때 완성된다는 의견을 적극 개진해야 할 것이다.

아울러 덧붙일 것은 북한 비핵화문제가 장기적으로 표류하고, 끝내는 북한의 핵무장화라는 총체적 실패로 귀결된 데는 한미동맹 자체를 신성시한 인식에 바탕을 두고 이에 편승한 학술적 주장을 펼쳐온 한국 학자들의 책임 또한 크다는 것을 지적해 두고자 한다.  
(끝)

## 6. 이정우 박사

(21세기안보전략연구원 안보연구실장/성균관대 글로벌창업대학원 특임교수)

### ○ 총평

이 글은 기존에 관성적으로 안보적 틀 속에서 진행되어온 남북관계 및 북미관계에 대한 통렬한 비판이며, 새로운 시각을 제시하고 있음.

- 마치 1990년대 초 Sissela Bok이 *A strategy for Peace*에서 역설한 것과 같은 새로운 전략의 필요성과 평화를 위한 이해당사자들의 진정성이 필요하다는 점을 재인식.

- 문제는 이러한 남한의 인식전환을 어떻게 이루어내고 그것이 정책적으로 실천되며 또한 주변국(특히, 미국)의 이해와 어떻게 현실적으로 부합할 수 있을 것인지?

### ○ 논평

- 누가 무엇을 할 것인가? 한반도 문제는 남북한만의 문제가 아니라 국제화된 영역임. 따라서 현상의 변경을 위해서는 남북한 당사자 간의 합의뿐 아니라 주변 국가들의 동의가 중첩되어야 가능.

- 현재 북한은 형식적으로 미국뿐만이 아닌 유엔의 이름으로 제도적인 제재의 틀에 놓여 있어, 북한과의 관계 설정에 있어 유일 동맹국인 중국마저도 국제레짐의 구속에서 자유롭지 못함.

- 이런 상황에서 한국이 단독으로 북한과 ‘평화전략’을 만들어 나가는 것은 국제레짐의 틀 속에서 부분적으로 이탈하는 다분히 ‘민족주의적’ 모습으로 비춰질 것인바, 이에 대한 미국/일본 등 주변국의 비판을 어떻게 대응할 수 있을까?

- 개인적으로 글의 핵심 요지에 대해 거의 100% 동감하나, 실제로 평화를 위한 전략의 실천성이 과연 가능할까 하는 의문이 존재.

- 예를 들어, 절대 강국인 미국 및 추종 서방국들의 NPT체제 수호의지를 누그러뜨릴 논리적 해법이 쉽지 않음. 또한 해법이 있다고 하더라도 해당 국가들의 정책이 그러한 논리에 부합하는 정책으로 나올 가능성이 매우 낮음.

- 1) 평화전략 2) 안보전략 3) 평화-안보 병행전략이 선택적 옵션이라고 할 때, 그 동안 북한과 미국은 3)의 차원에서 협상을 진행해 왔으나, 상호에 대한 신뢰가 존재하지 않기에 성과를 얻지 못했음. 그런데 1)의 길을 선택하게 될 때, 북핵회담의 당사국인 미국이 그것을 수용하지 못할 것이라는 점이 문제.

- 결국 앞으로의 비핵협상/북미관계/남북관계 모두 3)의 전략 속에서 타협 공간을 확장하는 방식으로 나아갈 것이라 사료됨. 이 속에서 남북한이 작은 타협의 공간을 만들고 그것을 미국, 중국 및 국제사회로부터 인증을 받아나가는 방식이 현실적인 전망. 정서적으로 글의 논지를 아무리 수용하더라도 정책적으로는 안보의 영역을 외면할 수 없는 것이 현실의 벽. 안보확실성을 위한 국가 핵심 이익을 손실하면서 동맹의 지원과 국민의 지지를 확보하기는 힘들 것으로 판단됨.

### ○ 정책건의

- 한국의 문화 소프트웨어를 통해 남북관계 정상화와 한반도 평화를 위한 보편적 인식을 국제사회에 확산하는 것이 필요.

- 명확한 평화의 대의명분 속에서 남북한이 작은 합의들을 실천하고, 미국의 동의를 건인하면서 국제사회의 인증을 하나씩 ‘평화의 자연스러움’을 쌓아나아가야 함.

- 북경올림픽의 남북단일팀 구성 및 이후 코로나-19 이후 북한에서 전세계인이 모이는 평화의 축제를 한국이 지원하여 ‘한반도평화’의 당위성을 전세계에 인식시킬 필요 /끝/

## 제 36 회 전문가 정책포럼 <참석자 프로필>

### 총괄기획/진행: 곽태환(郭台煥) 박사

한국 외국어대 학사 (1961), 미국 Clark University 국제 관계학 석사(1963) 및 Claremont 대학원 대학교 국제 관계학 박사학위(1969). 미국 Eastern Kentucky 대학교 국제정치학 교수(1969-1999); 경남대 교수/ 극동문제연구소 소장(1995-1999); 통일연구원 원장(1999-2000), 민주평화통일 자문회의 상임위원 [정책외교 분과위원회 (2001-2005)]. (전) 통일부정책자문위원, (전)전국대학교 통일문제연구소 협의회 회장, Global Peace Foundation(GPF)이 수여하는 글로벌 혁신적 학술 평화상수상(2012.12.1). 경남대학교 명예정치학 박사 수여(2019.6.4)

현재 한반도 미래전략연구원 이사장(전문가 정책포럼 기획주관), 경남대 초빙석좌교수, Eastern Kentucky 대 명예교수, 제 19 기/제 20 기 평통자문회의 LA 협의회 상임고문, 미주민주참여 포럼(KAPAC)상임고문, 한반도 중립화 통일협의회 이사장(2010-2021), 통일전략연구 협의회 (Los Angeles) 회장 등. 32 권의 저서, 공저 및 편저자 이며 450 편 이상의 칼럼, 시론, 논평 등 학술논문을 남북한관계, 한반도 통일과 4 强의 對한반도 정책에 관하여 출판하였음. **주요 저서:** 『한반도평화, 비핵화 그리고 통일: 어떻게 이룰것인가?』 (통일뉴스, 2019), 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일구상』 (1999). 공저: 『한반도평화체제의 모색』 (경남대 극동문제연구소, 1997), 『북한의 협상전략과 남북한관계』 (경남대 극동문제연구소, 1997)와 번역서로는 K.J Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed. 國際政治學: 分析의 틀(博英社, 1990).

**주요 영문책** 편저/공동편저 (Editor & Co-editor): *One Korea: Visions of Korean Unification* (Routledge, 2017); *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* (Ashgate, England, 2014); *Peace-Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Ashgate, England, 2010); *North Korea's Foreign Policy under Kim Jong Il: New Perspectives* (Ashgate, England, 2009); *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asia Security* (Ashgate, England, 2007) 등 통일뉴스, LA 중앙일보, 브레이크 뉴스(Break News) 고정 칼럼리스트.

**연락처:** thkwak38@hotmail.com; 02-3217-2105(Home); 070-8864-2106; 미국 +1-310-729-8383 (Kakao talk)

### <발제자: 김진향 박사>

(전)개성공업지구지원재단 이사장/관리위원장

<학력사항>

- 영진고등학교(대구)
- 경북대학교 정치외교학과
- 경북대학교 대학원 정치학박사(북한/통일)

<이력사항>

- (현)한반도 평화경제회의 상임의장
- (전)개성공업지구지원재단 이사장/관리위원장
- (전)카이스트 미래전략대학원 연구교수
- (전)청와대 인사수석실 인사제도비서관
- (전)청와대 통일외교안보정책실 행정관
- (전)청와대 국가안전보장회의(NSC)사무처 행정관

<주요 저서> 개성공단 사람들/우리 함께 살 수 있을까? /한반도 평화체제 등

연락처: 010 9114 6393 이메일: [kjhym207088@gmail.com](mailto:kjhym207088@gmail.com)

## 〈토론자 프로필〉

### 1. 김광수 박사

현 (사)부산평화통일센터 하나 이사장

학력: 경남대 정치학(북의 정치와 사상) 박사

주요경력

- (현) 부경대학교 외래교수
- (전) 민주공원 관장
- (전) 부산민주항쟁기념사업회 상임이사
- (전) 통일부 통일교육위원
- (전) 전 6.15부산본부 공동대표

주요 저서

- 주체의 후계자론과의 대화: 세습은 없다(2008)
- 사상강국: 북한의 선군사상(2012)
- 수령국가: 대한민국에서 북한의 수령체제 이해하기 (2015)
- 김광수의 통일담론: 통일로 평화를 노래하라(2021)

연락처: 손전화: 010 3174 7787. 이메일: [no-ulatari@hanmail.net](mailto:no-ulatari@hanmail.net)

### 2. 김영준 박사

현 국방대 안전보장대학원교수/청와대 안보수석실 정책자문위원

학력: BA : International Relations - Korea Military Academy

MA: Public Policy - King's College London

Ph.D: History of International Relations - The University of Kansas

약력: 김영준 국방대학교 안전보장대학원 교수는 2017 년 Routledge 에서 Origins of the North Korean Garrison State: People's Army and the Korean War 출간하였으며, 미 육군 (The U.S. Army)의 Think Tank 인 Foreign Military Studies Office (FMSO)의 국제선임연구원 (Senior International Research Fellow)이며, 한미 연합사령관 (ROK-US Combined Forces Command)의 전략자문단 위원 (Commander's Strategic Shaping Board: CSSB) 으로 활동하고 있다. 청와대 비서실과 국가안보실, 국회, 외교부, 국방부에 정책 자문을 해오고 있으며, 국방개혁 2.0 자문위원단 위원이고, 국무총리실 외교-통일 분과 정부업무평가 위원이다. 한국국제정치학회 국방안보분과 위원 및 간사, 한국핵정책학회 연구이사, 한국국방정책학회 연구이사를 역임중이며, Fox News TV, Arirang TV, 국방 TV 및 주요 일간지 등에서 전문가 해설 위원으로 활동 중이다.  
연락처: Email: bumanbake@hotmail.com, 전화: 010-3542-4265

### 3. 이기동 박사

현 국가안보전략연구원 수석연구위원(전 부원장)

학력: 정치학박사(건국대학교),  
경력: 현 국가안보전략연구원 수석연구위원(전 부원장) / 현 민주평화통일자문회의 평화법제분과위원장 / 현 북한연구학회 부회장(차기 회장)

최근 주요연구

- 한반도 평화프로세스 재가동 구상(국가안보전략연구원, 2021)
- The changing status and role of the north korean military(Global Asia, 2021)
- 김정은 정권의 통치이념 변화동향 분석(국가안보전략연구원, 2020)

연락처: [kdlee5@naver.com](mailto:kdlee5@naver.com) 전화번호: 010 9627 3114

### 4. 이정우 박사

현직: 21세기안보전략연구원 안보연구실장/성균관대 글로벌창업대학원 특임교수

학력: 성균관대학교 정치학 박사, 클레어몬트 대학원대학교(CGU) 박사과정 수학

경력: 현) 한국정치학회, 국제정치학회, 평화연구학회 이사 등  
전) 월드옥타 국제통상전략연구원 부원장  
전) 경남대학교 극동문제연구소 교수  
전) 평화문제연구소 연구위원

주요 저서/논문:

주요 논문

- 1) “An Analysis of the Utility of the ROK-U.S. Alliance and the Planning for the Future”(2021)
- 2) “다자간 안보협력과 군비통제의 모색: 이론과 유럽의 경험을 중심으로”(2018)

- 3) “평화를 향한 국제정치학 패러다임의 일고찰: 한반도 평화체제의 미래상에 대한 합의”(2018)
- 4) “통일정책의 전개와 남북한 협상공간의 변화”(2018) 등

주요 저서/공저

- 1) <동아시아 해양분쟁과 중국의 회색지대 전략>(2020, 공저)
- 2) <지속가능한 통일론의 모색 : 대북·통일정책에 대한 성찰과 남남갈등의 대안>(2014, 공저)
- 3) <(이론으로 보는)남북관계와 통일문제>(2005, 단독) 등

연락처: 82-10-5625-3436 / [afklee@daum.net](mailto:afklee@daum.net)

## 5. 조찬현 박사

(현) 경남대 극동문제 연구소 초빙연구위원

**학력:**

일본 리츠메이칸(입명관) 대학 박사 (국제관계)  
University of Victoria, Canada (정치학)  
고려대학교 신문방송학과

**경력:**

(전) Communication coordinator & drafter, Worleyparsons Calgary, Canada  
(전) 부산 국제신문 기자

**주요 저서 및 논문:**

- \*문재인, 김정은 시대의 남북관계: 짧았던 해빙, 다시 동결로 (2021년 일본 출판예정)
- \* South Korea's role and North Korea's expectations at the Six-Party talks: Focusing on the Roh Moo Hyun and Kim Jong Il era (박사논문, 2020)
- \* North Korea' first nuclear test: Balancing against Threat? (2017)

연락처:전화:010-2701-9353, 이메일: cchanhyun@yahoo.ca

## 6. 왕선택 박사

한평정책연구소 글로벌 외교센터장

**1. 인적 사항**

=성명: 왕선택 (王善澤/Son Taek Wang)  
=생년월일: 1965년 7월 15일  
=주소: (08725) 서울 관악구 성현로 80 드림타운 114-2301  
=직장: 한평정책연구소 글로벌 외교센터장  
=연락처: 010-8831-8697/stw@gwu.edu

## 2. 학력 사항

- =1981.2~1984.2: 청주 운호 고등학교 졸업
- =1984.2~1993.2: 서강 대학교 영어영문학과(정치외교학과 부전공) 학사
- =2006.8~2007.5: 조지 워싱턴 대학교 MIPP(국제정책실무) 석사
- =2008.2~2012.8: 북한 대학원 대학교 북한학 박사

## 3. 직장 경력

### 2020.9~2021.9. 여시재 정책위원

- =1994.2~2020.8 YTN 방송 기자
- =1996.1: YTN 국내 정치 담당 기자
- =2002.5: YTN 통일외교 담당 기자
- =2006.6: YTN 통일외교 전문기자 지명
- =2013.6 ~ 2016.6: 워싱턴 특파원
- =2020.8 ~ 현재까지: YTN 퇴사 이후 여시재 정책위원

## 4. 기타 경력

- =2008.1 ~ 2009.12: 한국기자협회 부회장
- =2018.1 ~ 2019.1: 언론인 친목, 연구 단체 관훈클럽 65대 집행부 임원(감사)
- =2018.10 ~ 현재까지: 민족화해협력 범국민 협의회 정책위원
- =2019.1 ~ 현재까지: 한국 세계지역학회 대외협력이사
- =2020.10 ~ 현재까지: 남북 국회회담 추진 자문위원

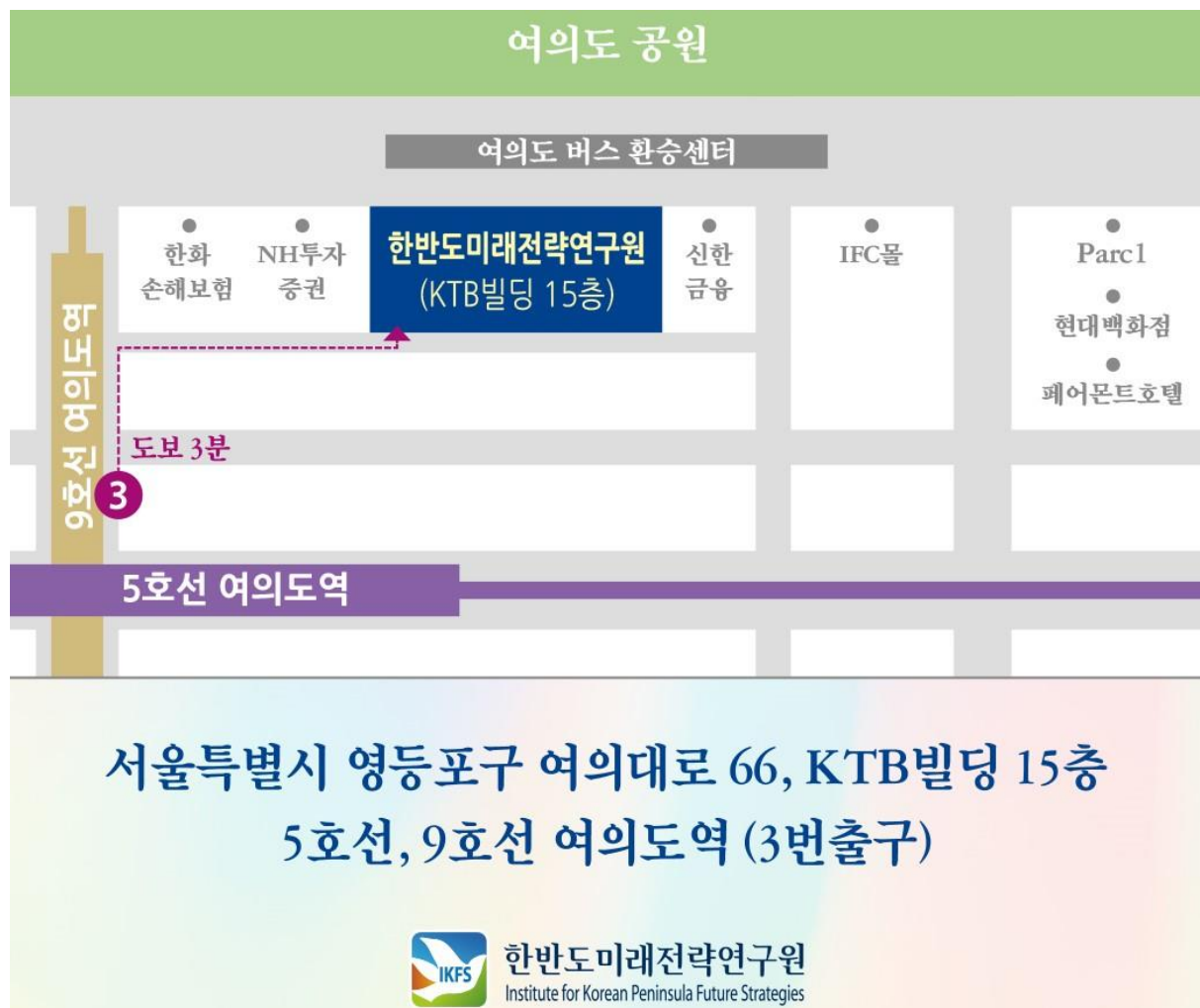
## 5. 저서 및 강의 경력

- =2013.6: 저서 출간. <북핵 위기 20년 또는 60년>
- =2014.5: 미국 조지워싱턴 대학교 <한국사> 수업 특강. <Stability of North Korean regime>
- =2015.11: KEI(Korea Economy Institute) 주최 학술 논문 발표 행사. “Legitimacy and Stability of North Korea”
- =2016.2 ~2016.6: 美 워싱턴타임즈 재단 주최 재미 동포 대상 월례 특강.
- =2018.2: 저서(공저) 출간. <북한 뉴스 취재 가이드북>
- =2018.4: 국립외교원 글로벌 리더십 과정 북핵 특강. <한반도 정세 격변과 분석틀 비교>
- =2018.6: KF/CSIS 주최 “제3회 한미 전략 포럼” 토론회 참가
- =2019.5: 저서 출간. <핵담판>
- =2019.6: KF/CSIS 주최 “제4회 한미 전략 포럼” 토론회 참가
- =2020.1: 저서(공저) 출간 <북한특강 2020>
- =2020.9: 국립외교원 7기 외교관 후보자 정규 과정 특강. <언론이 본 한국 외교>
- =2020.11: 한국언론재단 특강. <2020년 미국 대선 평가와 동북아 정세 전망>

## 6. 수상 실적

- =2017.10: 제2회 돈 오버도퍼 기자상
- =2018.2: 제22회 삼성언론상 전문기자 부문

**Special Note:** 제36회 전문가 정책포럼에서 밝힌견해와 내용은 포럼 참석자들의 개인견해이며 한반도 미래 전략연구원의 공식견해가 아님을 밝힌다.



**연락처: 한반도 미래전략연구원 전문가 정책포럼**

주소: 서울특별시 영등포구 여의대로 66, KTB 빌딩 15층, 5호선, 9호선, 여의도역 (3번출구), 한국글로벌피스재단. 사무실: 전화번호: 02-3448-8500; 070-0505-3803(직통); Fax:02-325-8509.

담당자: 최형규 차장(GPF 조직 및 대외협력실 차장). Mob: 010-4841-0082. Email: [hungkui@globalpeace.org](mailto:hungkui@globalpeace.org)

총괄기획: 곽태환 교수 (02-3217-2105; 070-8864-2106; 카카오 토크 +1-310-729-8383. Email: [thkwak38@hotmail.com](mailto:thkwak38@hotmail.com)