

## 급변하는 한반도 주변 정세, 어떻게 볼 것인가

Prospects on the Regional Changes around Korean Peninsula

- 일시 | 2010년 2월 9일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 대한출판문화회관 4층 강당
- 주최 | 평화재단(02-581-0581)

### ● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	법 료 평화재단 이사장
	사 회	이수혁 전 주독일대사
14:15	발 표 1	<b>미·중 관계의 변화와 한반도</b> 이희옥 성균관대 정치외교학과 교수
	발 표 2	<b>미국의 새로운 국방전략과 한반도 정세 파급영향</b> 조성렬 국가안보전략연구소 연구위원
	발 표 3	<b>최근 북한의 평화협정 공세 배경과 향후 전망</b> 김연수 국방대학교 안전보장대학원 교수
15:00	주제토론	
15:30	휴 식	
15:45	질의응답 및 전체토론	
16:50	닫는말	법 료 평화재단 이사장
17:00	폐 회	

● 차례 ●

---

03 모시는 글

05 발 표 1 **미·중 관계의 변화와 한반도**  
이희옥 성균관대 정치외교학과 교수

11 발 표 2 **미국의 새로운 국방전략과 한반도 주변정세 파급영향**  
- 『QDR2010』을 중심으로  
조성렬 국가안보전략연구소 연구위원

27 발 표 3 **최근 북한의 평화협정 공세배경과 향후 전망**  
김연수 국방대학교 안전보장대학원 교수

평화재단 제36차 전문가포럼

**급변하는 한반도 주변 정세, 어떻게 볼 것인가**

Prospects on the Regional Changes around Korean Peninsula

폐년날 2010년 2월 9일 | 폐년곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (우 137-875)

전 화 02-581-0581 | 전 송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

2 평화재단 제36차 전문가포럼

2010년에는 남북관계는 물론 동북아 전체에 영향을 끼칠 사안들이 줄줄이 대기하고 있습니다. 한국의 경우, 한국전쟁 발발 60주년이고 6·15공동선언 10주년이 되는 해입니다. 4월에는 핵안보 정상회의, 5월에는 핵무기비확산조약(NPT)평가회의가 각각 예정되어 있습니다. 6월이면 한국에서는 지방자치 선거가 있고, 7월에 일본에서는 참의원 선거가 있습니다. 또 11월에는 미국 오바마 정부의 중간선거가 치루어 집니다. 이들 일정들은 각 나라의 국정 운영뿐 아니라 동아시아 정세에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보입니다.

특히 북핵문제와 평화체제 논의에 있어 획기적인 전개가 예상되는데, 북미관계가 긍정적으로 진전되면 한반도 평화와 비핵화, 북미관계 정상화도 가능할 것으로 보입니다. 이미 평화체제에 대한 이야기가 흘러나오면서 관련 국가들의 신경전 또한 치열한 상태입니다. 이와 함께 미국과 중국은 동북아시아의 새로운 질서 형성에 상호협력적 관계를 구축해나가고 있으며, 일본의 하토야마 정부는 미국과는 새로운 관계를 설정하려 하고 있고 중국과는 협력적 관계를 강화해나가려 합니다. 이렇듯 한반도를 비롯한 주변 국가들이 동북아 질서의 새 판을 짜려 하고 있습니다.

이러한 형국에서 2010년 한반도의 정세는 다른 어떤 때보다 새로운 동북아 질서가 만들어지는 데에 결정적 영향을 미칠 것으로 예상됩니다. 그런 면에서 지금은 우리가 2010년 한반도의 정세를 정확하게 진단하고 예측하여 통일을 이루어가는 데 유리한 환경을 조성해야 할 때입니다.

평화재단에서는 변화하는 한반도 정세 속에서 우리는 어떤 역할과 일들을 할 것인지 관심과 지혜를 모아 평화와 통일을 함께 준비하고자 합니다. P

2010년 2월  
평화재단 이사장 법륜



## 미·중 관계의 변화와 한반도

이희옥 성균관대 정치외교학과 교수

## 미·중 관계의 변화와 한반도

이희옥 성균관대 정치외교학과 교수

- 한반도에 새로운 변화가 나타나고 있다. 북핵문제의 원인과 해법을 둘러싼 현격한 인식의 차이에도 불구하고 남북정상회담의 가능성이 논의되고 있고 북한도 핵보유가 최종국면(end state)이 아니라고 보고 상황을 타개하는 데 비교적 적극적이기 때문이다. (이것인 국제공조에 의한 대북압박의 결과인지 북한 스스로 대외정책을 조정한 결과인지에 대한 평가는 여전히 검토가 필요하다) 또한 한반도를 둘러싼 국제환경도 ‘2012년’이라는 새로운 환경변화를 앞두고 한반도 문제해결에 적극적인 것도 일단 고무적이다. 이런 점에서 현재의 동북아질서는 냉전의 유산과 근대적 국제질서가 착종되었던 과도기적 판이 새로운 국면을 맞이하고 있고, 관련 당사국들의 노력 여하에 따라서는 이러한 ‘임시적 안정성(metastability)’을 극복하고 한반도 평화체제를 구축하는 기회가 열려있다고 볼 수 있다.
- 현재 동북아질서는 미국발 금융위기 이후 많은 변화를 겪고 있는 중이다. 그 변화는 대체로 패권과 부상 그리고 다자협력 속에서 진행되고 있다. 즉 미국의 패권이 상대적으로 하락하는 반면 중국이 부상하고 있으며, 미국발 금융위기 이후 미국의 동북아에 힘을 투사할 수 없다는 점에서 이러한 간극을 해결하기 위한 다자협력의 필요성도 점증하고 있다. 물론 이것은 미중사이의 세력전이(hegemony transfer)가 현실화되고 있다. G-2체제가 도래했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만 중국의 이 지역에서의 매력공세(charm offensive)와 경제협력이 강화되면서 동북아에서 미국이 주도하던 질서(American centric hub and spokes model)에 변화가 나타나고 있는 것은 분명

하다. 한미동맹의 강화와 중국과의 '전략관계'가 동시에 나타나는 한반도에서도 미중관계는 핵심변수의 하나가 되고 있다.

- 냉전이 끝난 후 미중관계는 세력균형의 논리와 이익균형(balance of interests) 논리를 반복하면서 동상이몽(同床異夢)과 롤리코스트를 타기도 했다. (그러나 중요한 것은 한 침대에서 생활하고 있다는 것이고 롤리코스트는 추락하지 않는다는 특징을 가지고 있다.) 그러나 '부시의 실패' 이후 미중 양국은 갈등보다는 협력을 추구했다. 이것은 양국관계가 전략적 경쟁자에서 '책임있는 이익상관자(responsible stakeholder)'로 자리매김하였다. 이런 점에서 현 단계 미중관계는 이익균형이 세력균형을 지배하는 국면이라고 볼 수 있다. 더구나 세력균형의 논리는 시장이론으로 개별 기업의 행태를 설명하는 것과 같은 과도한 일반화의 오류가 있다.
- 역설적인 것은 중국과 미국은 이데올로기와 체제는 물론이고 외교행태를 달리한다. 그럼에도 불구하고 이익균형을 추구하는 현실을 설명할 필요가 있다. 단순하게 일반화하면 미중관계는 행위자의 특성(국제정치학에서 말하는 제1, 제2의 이미지)이 아니라, 양국이 함께 해결해야 하는 세력관계의 변화하는 구조(제3의 이미지) 속에서 작동한다는 것을 의미한다. 이것은 미국패권의 쇠퇴와 중국의 부상으로 인해 세력균형을 통한 견제의 동인이 발생했음에도 불구하고 협력을 유지할 수 밖에 없는 이유이다. 특히 미국은 국내의 개혁과제를 추진하고 패권을 유지하는 비용을 줄이기 위해 중국과 이익균형을 추구할 필요가 있었다. 무엇보다 부상하는 중국을 국제사회의 규범에 적극적으로 참여하게 함으로써 이익을 극대화하고자 했다. 특히 오바마의 아시아정책의 핵심을 중국에 두었고 "미국은 더 이상 중국을 봉쇄(contain)하지 않는다"고 선언했다. 스타인버그는 이를 '전략적 보증(strategic reassurance)'이라고 밝히기도 했다. 즉 "미국은 부강하고 성공한 강국으로 받아들일 준비가 되어있다. 이와 동시에 중국의 역할증대가 국제무대에서 다른 국가의 안보와 행복을 희생하지 않아야 한다는 점을 보증해야 한다"는 것이었다.
- 중국의 대외정책도 방어적 현실주의에 기초해 있다. 물론 대미인식에서 자신감과 밀로부터의 국가주의와 애국주의의 요구에 조용하여 미국을 '대등하게 보기(平視)' 시작했고 미국예외주의에 대한 부정적 기류가 확산되었다. 그러나 중국당정은 미국패권이 상대적으로 쇠퇴하는 것과 중국의 부상 사이에는 여전히 뚜렷한 간극이 존재하고 있다는 것을 인식하고 있다. 또한 중국의 국가목표도 장기적으로 '중화의 위대한 부흥'이지만, 중단기적으로는 중국의 '지속가능한 발전'을 필요로 한다. 더구나

실업, 농업, 사회적 격차, 소수민족, 부패, 환경오염 등 국내적 병목(bottlenecks)은 중국의 안정과 발전을 저해하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 안정적인 국제환경이 필요했고 그 핵심을 미중관계의 안정화에서 찾을 수밖에 없었다. 이러한 협력기조는 중국의 존재론적 안보(ontological security)가 위협받지 않는 상황에서는 대체적으로 관철되고 있다. 중국정부가 'G-2'체제나 '차이메리카(Chimerica)'와 같은 '중국뛰우기'에 부정적일 뿐 아니라 이를 '음모'로 간주하는 흐름도 이러한 맥락이라고 볼 수 있다. 따라서 일각에서는 이러한 중국의 부상을 "나머지 국가의 부상(the rise of the rest)"이라고도 평가하기도 했다.

○ 물론 이러한 미중관계가 이익균형을 유지하면서도 갈등적 요소가 상존하고 있다. 더구나 중국의 부상, 미일관계의 조정, 동아시아 협력이 적극적으로 논의되면서 이 지역에서의 미국주도 질서가 약화되고 있다. 더구나 단기적으로 오바마 행정부는 더 많은 이익을 추구하면서 균형에 도달하기 위해 새로운 대중정책의 흐름도 나타나고 있다. 미국은 64억달러에 달하는 대만에 대한 무기판매를 결정했고, 달라이라마의 미국방문과 오바마 면담가능성, 미국의 무역적자해소를 위한 인민폐 절상요구, 구글의 정보민주화를 둘러싼 갈등이 광범하게 확산되고 있다. 이에 대해 중국은 수세적으로 대응하기 보다는 '맑은 얼굴을 한 헤게모니'를 추구한다는 오바마정부에 대해 적극적으로 반발하고 있다. 특히 '가라앉지 않는 항공모함'인 대만에 대한 무기판매와 달라이라마의 미국방문 등은 중국의 존재론적 안보를 위협하는 요소라고 인식하고 있다. 중국 국방부는 군부인사들의 교류중단을 선언했고, 오바마의 '핵없는 세상'의 일환으로 추진중인 비핵화를 위한 차관급 전략대화를 연기했다. 더 나아가 중국은 국제사회의 주요 이슈에 대한 양국간 협력(예컨대 북핵, 이란 핵, 기후변화 등)에도 영향을 줄 것이라고 공개적으로 밝혔다. 이러한 미중간 '힘겨루기'는 후진타오 체제의 권력이양과 맞물려 어느 일방이 성과를 독점하지는 못할 것이다. 북한도 인민최고회의 김영남 위원장이 밝힌 바와 같이 6자회담 복귀의 전제로 '미국-중국과의 평화협정 체결'을 요구하기도 했다.

○ 물론 이러한 미중관계가 단기적으로 한반도문제, 특히 북핵해법을 둘러싼 갈등이 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 우선 '제재 속에서 대화'를 모색하는 미국과 '대화 속에서 제재'를 추구하는 중국 사이에 입장차이가 확대될 가능성이 있다. 사실 그동안 북핵문제는 미중협력이 결정적인 변수였다. 중국은 미국을 고려하여 북핵실험에 대한 대북제재에 참여했고 뿐만 아니라 북핵문제를 풀어나가는 과정에서도 미중협력은 결정적이었다. 실제로 2009년 7월 31일 미국과 중국은 워싱턴에서 열린 '전



략과 경제대화(과거는 전략경제대화)’를 통해 양자관계를 넘어 국제문제와 지역문제를 협의하면서 북한문제에 대해서도 ‘전략적’ 입장을 교환했다.

- 미중관계의 악화는 최근 회복(rapproachment)하고 있는 북중관계를 더욱 공고화할 가능성이 있다. 최근 중국의 북한문제의 해법을 둘러싸고 '전통파(traditionalists)'가 '전략파(strategists)'와의 경쟁에서 우위를 점했다. 중국당정도 재외공관장회의와 외사영도소조(조장 후진타오)등을 잇달아 개최하고 북한안정론으로 정리했고 언론과 학계의 논조도 백가쟁명을 벗어나 비교적 통일된 대오를 갖추기 시작했다. 실제로 2009년 8월 우다웨이 외교부 부부장, 9월 중국외교정책의 컨트롤 타워인 파이빙귀 국무위원, 10월 원자바오 총리가 북한을 방문하면서 북핵실험 이후 소강상태에 놓여있던 양국관계를 인상적으로 회복시켰다. (특히 북중관계의 발전은 과거 북미대화가 상황을 주도하는 과정에서 나타났던 중국패싱China Passing현상이 나타날 가능성도 크게 줄었다). 한편 북핵문제의 직접적 당사자인 미국의 행보에도 일정한 변화가 있었다. 2009년 11월부터 시작된 오바마의 아시아 순방도 동북아 '새판짜기'와 대북정책에서의 변화가능성을 보여주었다. 또한 북미는 지난 해 보즈워스의 방북을 통해 비핵화와 평화체제 프로세스의 병행 논의에 대해 일정한 의견교환을 이룬 것으로 보이지만, 6자회담 복귀 입장을 먼저 밝히려는 미국의 요구와 제재 완화를 먼저 밝히려는 북한의 요구 사이의 입장정리가 남아있는 국면이다.
- 미중관계의 또 하나의 변수는 일본이다. 특히 하토야마 내각은 대등한 미일관계를 추정하면서 태풍의 눈으로 나타나고 있다. 따라서 후텐마 미군 비행장 이전문제는 미국예외주의와 미일관계의 조정의 하나의 단초라고 할 수 있다. 이러한 일본의 변화는 미국에게 새로운 부담을 안겨주고 있으나 중국으로서는 동아시아 협력의 우군을 확보한 셈이다. 실제로 중일관계는 후진타오의 표현대로 “중일관계가 새로운 단계로 발전하고 있다”. 민주당 오자와 간사장의 방중이벤트와 시진핑 국가부주석의 일본방문에 대한 환대는 중국의 전 국무위원 탕자쉬안의 회고록의 제목대로 ‘세찬비(勁雨)’가 지나고 ‘따뜻한 바람(煦風)’이 불고 있다고 할 수 있다.
- 이러한 미중관계의 변화는 우리에게도 새로운 전략적 선택을 요구하고 있다. 우선 구조적 차원에서 미중간 이익균형이 유지되고 단기적 정치현안이 쉽게 해소될 경우는 경우이다. 최근 일련의 미중간 갈등도 중장기적 공동비전을 모색하는 과정에서 불가피한 조정과정으로 보기도 한다. 이 경우는 북핵문제의 해결에 좀 더 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 미중관계가 세력균형으로 변화하거나 또는 이익균형이 유지되면

서도 미중간 현안이 해결국면을 찾지 못할 경우 북핵문제 해결은 보다 많은 행위자들이 나타나면서 문제해결 과정이 보다 복잡해질 것이다.

- 이런 점에서 미중관계의 갈등이 장기화되면 한반도문제 해결을 지체시키거나 악화시킬 가능성이 내재해 있다. 그 대안은 ‘한국발’ 평화적 접근을 추구하는 것이다. 남북정상회담의 그 모멘텀의 하나가 될 수 있을 것이다. 무엇보다 미중관계의 갈등에도 불구하고 미국과 일본 그리고 중국의 ‘평화적 접근(peaceful approach)’가능성이 있기 때문이다. 특히 2010년은 미국의 중간평가, 일본의 참의원 선거, 한국의 지방자치제 선거 등이 한반도 문제해결에 기회와 제약요인으로 동시에 작용하고 있으나, 핵 없는 세계를 향한 오바마의 적극적 이니셔티브, 6.15 공동성명 10주년, 한국전쟁 60주년, 한일강제병합 100년의 사건을 통해 새로운 모멘텀을 찾기 위한 시도가 본격화될 가능성이 크다.
  
- 따라서 우리 정부도 ‘북한 길들이기’가 일정한 성과를 거두었다고 자평한다면 북한을 굴복시키려는 대상으로 보지않는 진정성을 보일 필요도 있고, 그동안 북핵문제가 북한의 핵폐기에만 집중되었고 한반도 평화체제 논의는 4자 종선선언 구상까지 진도가 나갔다는 점을 고려한다면 비핵화와 평화체제 논의의 동시병행 방침을 간단하게 치부할 일은 아니다. 이런 점에서 한국정부의 새로운 고민이 필요하다. 더구나 담론이 정책을 결정해 온 남북관계의 지식정치학적 속성에 비추어 보면 ‘평화담론’에서 그 상상력을 찾을 필요가 있다. 전쟁을 방지하는 가장 확실한 방법은 두 손을 놓고 있기 보다는 적어도 한 손은 잡는 것이다. 이것은 상대가 주먹을 사용할지 악수를 청할지를 예측할 수 있는 만큼 위험을 크게 줄일 수 있기 때문이다. P

## 미국의 새로운 국방전략과 한반도 주변정세 파급영향

### - 『QDR2010』을 중심으로

조성렬 국가안보전략연구소 연구위원

- I. 탈냉전기 미국 국방전략 개요
- II. 미국의 새로운 국방전략 『QDR2010』의 특징
- III. 주한미군의 재편과 『QDR2010』
- IV. 몇가지 쟁점사항

## 발 표 2

# 미국의 새로운 국방전략과 한반도 정세 파급영향 - 『QDR2010』 을 중심으로

조성렬 국가안보전략연구소 연구위원

## I. 탈냉전기 미국 국방전략 개요

- 미 국방부는 탈냉전 이후 국방전략과 소요전력 개선책의 일환으로 1991년 「기본 전력구상(Base Force)」과 1993년 「전력편성의 전반적 검토(BUR)」를 발표
  - 리버만(J. Lieberman) 상원의원과 코츠(D. Coats) 상원의원이 QDR/ NDP 권한부여법을 공동 발의하여 「1997회계년도 국방수권법」에 포함시킴에 따라 미 국방부가 작성하여 발표
  
- 그 뒤 2000년의 「국방수권법(Defense Authorization Act)」에 따라 4년마다 작성하도록 의무화<sup>1)</sup>
  - QDR은 미국의 잠재적인 위협과 그에 대한 국방전략, 전력구성 등에 대하여 포괄적인 개선을 행하기 위해 마련
  - QDR은 4년마다 미국 대통령이 취임하는 해에 국방전반을 검토하고 미국의 국방전략과 정책을 제시
  
- QDR은 클린턴 행정부 때인 1997년 5월에 처음 발표하였으며,
  - 부시 행정부에 들어와 9.19테러사태 직후인 2001년 10월과 이라크 침공 이후인 2006년 등 두 차례 발표

1) 김일영, 조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 한울아카데미, 2003.

- 지난 2월 1일 미 국방부는 향후 4년간 미국의 새로운 국방전략을 담은 「QDR2010」 보고서를 발표
  - 이번에 발표된 미국 국방전략문서의 특징은 기존에도 발표됐던 QDR과 「핵태세 검토(NPR)」 외에 「탄도미사일방어 검토(BMDR)」와 「우주태세 검토(STR)」가 추가되어 4종 1세트로 구성되어 있다는 점이 특징
  - NPR은 오는 3월 1일 발표될 예정이고, STR은 아직 발표 일정이 미정

## II. 미국의 새로운 국방전략 「QDR 2010」의 특징

### 1. 탈냉전 후 미국 세계군사전략의 변화양상

- 「QDR 1997」은 ‘2개 전구 동시승리 전략’(Win-Win전략)을 명시하고, 특정지역의 위협을 상정한 군사전략(위협기초전략 threat-based strategy)을 상정
- 「QDR 2001」은 ‘2개 전구 동시승리 전략’을 삭제하고, 폭넓은 사태에 대응할 수 있는 미국의 군사능력(능력기초전략 capability-based strategy)을 상정
  - ※ ‘1-4-2-1전략’은 윈-윈 전략을 구체화한 것으로, 미국 본토방어와 4개 핵심지역(유럽, 동북아, 동아시아연해, 중동-서남아)에서 침략과 강압을 억제하고, 2개의 전구(theater, 중동과 한반도)에서 침략을 격퇴하며, 1개 전구에서 결정적인 승리를 거둔다는 전략
- 「QDR 2006」은 기본적으로 ‘1-4-2-1전략’을 유지하면서 안보도전의 유형을 전통적, 비정규적, 재앙적, 파괴적 도전 등 네 가지로 유형화

### 2. 새로운 미국의 국방전략의 특징: 「QDR 2010」

□ 미국은 ‘전쟁 중’

- 게이츠 미 국방장관은 「QDR 2010」을 발표하면서, 미국이 이라크와 아프간에서

현재 ‘전쟁 중(at war)’에 있다고 밝히면서 미국의 국방전략은 전쟁대비전략이 아닌 ‘전쟁수행전략’에 무게를 두어야 한다고 천명

- 함께 발표된 2011회계연도 국방예산은 7,082억 달러(경상예산 5,489억 달러, 아프간이라크 전비 1,593억 달러)로 역대 최대 금액을 기록<sup>2)</sup>
- o 현재 미국은 이라크와 아프가니스탄에 17만 명 이상의 군대를 주둔시키며 6년 이상 ‘2개의 전쟁’을 동시에 수행
  - 이라크와 아프간은 전통적인 관점에서 결코 미국의 가공할만한 적은 아니지만, 두 나라에서 미군은 2차 대전 당시보다도 더 오랜 시간 발이 묶여있는 등 어려움에 직면
- o 작년 3월 로버트 게이츠 미 국방장관은 “‘2개의 전쟁 수행’ 전략이 기획, 예산편성, 무기구매의 지침으로 과연 21세기에도 유효한지에 대해 미 국방부가 재검토를 시작할 것”이라고 언급<sup>3)</sup>
  - 미국이 2개 전쟁을 동시에 수행하는 것이 병사들을 지치게 하고 각종 장비에 무리가 가게하고 있을 뿐 아니라, 이대로는 미군이 다른 어떤 곳에서 심각한 작전을 추가로 수행하기는 어려울 것이라고 진단<sup>4)</sup>

#### □ 새로운 국방전략의 방향과 원칙

- o 미국은 이라크 침공과 아프가니스탄의 비정규전, 부상하는 중국에 대한 군사대응, 아프리카에서 동반자관계를 구축하는 능력 등 서로 다른 차원의 군사적 위협과 필요에 대응하는 새로운 전략을 필요로 하는바,
  - “복수의 전쟁, 복수의 작전, 복수의 전선, 한 번에 몇 가지를 할 수 있는 구조”가 필요
- o 이에 따라 「QDR 2010」은 다음 두 가지 목표를 제시<sup>5)</sup>

2) DoD, *Defense Budget/QDR Announcement*, February 01, 2010.  
(<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1416>)

3) Thom Shanker, "Pentagon Rethinking Old Doctrine on 2 Wars", *The New York Times*, March 14, 2009.

4) *ibid.*

5) *QDR*, p. iii.

- 첫째, 현재 전쟁에서의 우세와 미래 위협을 다룰 능력의 구축
  - 둘째, 전투병의 긴급수요를 잘 뒷받침해 주기 위한 미 국방부 제도와 과정의 개혁
- 협력적이고 맞춤형의 태세를 위한 원칙 제시
- 첫째, 미군의 전진주둔(forward stationing)과 교대배치(rotational deployment)<sup>6)</sup>
  - 둘째, 영구적인 해외현시(overseas presence)와 위기·범지구적 안보소요에 대응할 수 있는 유연능력(flexible ability) 사이의 균형<sup>7)</sup>
  - 셋째, 진행 중인 작전을 지원할 보장된 접근과 끊기기 쉬운 통신선을 도입하는 데 따른 위험성 사이의 균형
  - 넷째, 미 방위태세가 해외에서 안정화에 기여하고, 주재국(host nation)의 환영을 받을 것
  - 다섯째, 미 방위태세가 변화하는 전략환경 속에서 지속적으로 적응할 것

### 3. 미국의 아태지역 국방전략

- 미국은 한 세기 이상 태평양세력으로 존재해 왔지만, 태평양의 방대함과 성기게 있는 미군의 기지와 기반시설 때문에 미군의 전방주둔 및 전방배치를 중시
- 아울러 긴급상황에 대한 대응태세를 높이기 위해 역내 동맹 및 동반자국들과 안보협력을 강화
- 미국은 한국, 일본에 대한 확장억제(extended deterrence)와 같은 방위현시(defense presence)를 지역안정의 유지와 동맹국 안정의 보장에 적응하도록 동맹국 및 동반자국들과 함께 노력
- 미국은 주일미군의 장기주둔을 보장하고 미국의 최서단 영토인 괌을 역내 안보활동의 중심(hub)으로 변환하기 위해 쌍무적인 ‘재조정 로드맵 협정’을 지속적으로 이행
- 미국은 지역적 억제력과 대응능력을 확대하고, 미국의 아시아 동반자국가들이 인도주의적 위기나 자연재해 등의 위기사태에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 능력을

---

6) QDR, p. 63.

7) QDR, p. 64.

## 구축할 기회를 모색

- 끝으로, 미국은 인도적 지원, 재난구조, 해양안전을 위한 합동작전을 수행하도록 미군의 지속적인 대비태세에 응하기 위해 서태평양지역에서 합동 및 연합 훈련을 추가적으로 실시할 기회를 모색
- 합동 및 연합 훈련은 태평양 내 가용한 토지와 시설의 희소함, 그리고 다자간 안보관계와 역내 국가들 간의 작전능력을 구축하기 위해 미국이 동맹국 및 동반자국 군대에 관여할 잠재적 지렛대를 제공

### III. 주한미군의 재편과 「QDR 2010」

#### 1. 「QDR 2010」와 한반도의 ‘2012년 안보체제’

##### □ 미국의 확장억제

- 미국은 “한국, 일본에 대한 확장억제(extended deterrence)와 같은 방위현시(defense presence)를 지역안정의 유지와 동맹국 안정의 보장에 적용하도록 동맹국 및 동반자국들과 함께 노력”<sup>8)</sup>
- 한국에 대한 확장억제에 관한 구체적인 내용은 오는 3월 1일에 발표될 NPR에 반영될 예정
  
- 동북아지역에서 북한의 핵무기 개발로 새로운 위협세력으로 등장했기 때문에 미국이 확장억제력을 제공함으로써 세력균형을 회복하려는 조치
- 현재 북한은 자국의 핵폐기 전제조건으로 미국의 대(對)한국 핵우산 제거를 요구(2008.2. 보즈워스 등 미국 전직관료 및 핵전문가 방북 때)
  
- 북한의 핵무기 개발 시도에도 불구하고, 한국과 일본은 각각 ‘비핵화 공동선언’ 및 ‘비핵3원칙’의 준수 입장을 재확인

---

8) *op. cit.*, p. 66.



## □ 유연한 한미연합군 태세

- 미국은 “한반도에서 동맹국의 억제력과 방위능력, 지역 및 범세계 방위협력을 위한 장기적 능력을 강화하기 위해 보다 적응력 있고 유연한 한미연합군 태세를 발전시켜 나갈 것”임을 천명<sup>9)</sup>
- 2006년 1월에 한미 외무장관급 전략대화(SCAP)에서 합의한 ‘전략적 유연성’의 개념이 모호하고 적용방안이 구체적이지 못하기 때문에 실제 적용을 위한 구체화 작업이 필요
  - 한미간 합의 당시 ‘전략적 유연성’의 적용대상이 주한미군인지, 아니면 한국군도 포함되는지 한 때 논란
- 주한미군의 해외차출 가능성을 나타내는 주한미군의 전략적 유연성은 주한미군의 북무정상화의 여건조성과 연계하여 중장기적으로 적용
  - 그 외에 진출입 때 사전협의 절차, 한국내 상시주둔 전력의 규모, 방위비 분담금 조정 등의 문제도 고려

## □ 2012년 전시작전권 전환

- 미국은 동맹국의 장기적 능력을 강화하기 위해 “한반도의 한미연합방위에서 한국의 주도적 역할을 진전시켜 나가면서, 2012년 전시작전통제의 전환”을 추진<sup>10)</sup>
- 예정대로 전환되든 연기되든 전작권 전환이 이루어졌을 때 새로 재편되는 미군의 모습은 ‘미국 한국사령부(The US Korea Command, KORCOM)’로 2010년 6월 출범할 예정
  - 미국 한국사령부는 ‘한국 내에 있는 미군 사령부’라는 의미로, 독립적인 계획과 작전을 수행하는 부대임을 암시
- 지금까지 2012년 4월 17일에 예정대로 전시작전통제권 전환이 추진되고 있는 가운데, 최근 한미 외교당국 간에 전작권 전환의 연기를 둘러싼 논의가 시작될 전망

---

9) QDR, p. 66.

10) QDR, p. 66.

- 하지만 미 국방부와 주한미군 측은 예정대로 전작권 전환을 완료해야 한다는 입장이 확고하여 성사 여부는 불확실<sup>11)</sup>

## 2. 주한미군의 지위변화

### □ 주한미군 28,500명 체제

- 2008년 4월 19일 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 기자회견을 통해 “우리는 한반도에서 주한미군을 현 수준에서 유지하기로 합의하였다. 그 시행은 양국 국방장관이 협의할 것이다”라고 밝혀 주한미군을 28,500명 수준으로 유지할 것임을 천명
- 당초 주한미군은 2단계로 나누어 감축하기로 하였는데, 제1단계(2004년)에서 5,000명이 감축되어 32,500명으로 줄었다가 제2단계(2005~06년)에서는 당초 계획됐던 5,000명 가운데 실제로는 4,000명만 감축되어 28,500명이 잔류
- 2008년 6월 3일에 열린 한·미 국방장관회담에서 “한·미 정상 간에 합의한 ‘주한미군 현 수준 유지’가 연합대비태세 강화에 기여한다는 데 공감하고 이를 준수하기로 합의”<sup>12)</sup>

**<표-1> 주한미군의 감축 경과**

구분	감축이전	1단계	2단계		3단계	
		2004	2005	2006	2007	2008
감축	37,500명	-5,000명 (32,500명)	-3,000명 (29,500명)	-2,000명 (27,500명)	-2,500명 (25,000명)	
대상		● 2사단 ● 지원부대	● 미8군·공군 ● 미 육·공군 지원부대		● 미8군·공군 ● 미 육·공군 지원부대	

\* MLRS 대대 및 대화력전 자산은 한반도 잔류하기로 합의

<출전> 국방부 기획조정관실, 『국방정책자료집(증보판)』, 국방부, 2009년 11월, 60쪽.

11) Evan Ramstad, "U.S. Commander Defends South Korea Military", *The Wall Street Journal*, January 25, 2010.

12) 국방부 기획조정관실, 『국방정책자료집(증보판)』, 국방부, 2009년 11월, 60쪽.

## □ 한반도의 '비전투지역' 및 '가족동반 전진주둔지' 지정

- 새로 출범할 미국 한국사령부(The U.S. Korea Command, KORCOM)는 GPR의 용어에 따라 표현하면, '주요작전기지(MOB)'로 분류가 가능<sup>13)</sup>
  - 주요작전기지(MOBs)란 미군전투부대가 항구적으로 주둔할 수 있도록 기간시설과 가족부양시설, 보안시설이 갖춰진 곳으로 독일 람슈타인 공군기지, 일본 카테나 공군기지과 오키나와, 한국의 캠프 험프리가 대표적
  - 전진작전기지(FOSs)란 미군 지원이나 단기간 군사훈련을 위해 전개할 수 있는 곳으로 싱가포르의 썬방왕 항구시설, 온두라스의 소토 카노 공군기지가 대표적인 사례
  - 협력안보기지(CSLs)란 항구적인 미군 주둔은 없고 계약이나 주재국의 지원으로 일시적, 정기적인 훈련을 위해 사용되는 기지로서 세네갈의 다카가 대표적
- ※ GPR(Global Posture Review)의 원래 명칭은 '범지구적 태세 및 기지 조정 통합전략(Integrated Global Posture and Basing Strategy)'
- 주한미군의 평택기지 이전계획이 확정되면서 현재 '잠재 전투지역(potential combat zone)'으로 규정되어 있던 한국을 독일, 일본 등 기타 해외미군 주둔국처럼 '비전투지역(non-combat zone)'으로 재분류<sup>14)</sup>
  - 이로써 2만 8,500명의 대부분을 차지하는 주한미군이 가족들을 동반하고 3년간 장기 복무할 수 있는 길이 열림
- 「QDR 2010」은 “주한미군의 지위는 전진배치(forward-deployed)에서 가족동반 전진주둔(forward-stationed with family members)으로 변화할 것이다”고 규정<sup>15)</sup>

## □ 복무정상화 3단계와 주한미군의 해외차출

- 「QDR 2010」은 미군들이 한국 내에서 2~3년 동안 복무하고 가족들을 동반할 수 있도록 되는 것을 의미하는 주한미군의 복무정상화(Tour Normalization)를 특

13) Michael O'Hanlon, *Unfinished Business: U.S. Overseas Military Presence in the 21st Century*, Center for a New American Security(CNAS), June 2008, pp.11~12.

14) Eric Schmitt, "Gates Approves of 3-Year Tours for U.S. Troops in South Korea", *The New York Times*, June 4, 2008.

15) *QDR*, p. 51.

별히 강조<sup>16)</sup>

- 「QDR2010」은 “주한미군은 가족 비동반 복무에서 가족동반 복무로 주한미군의 주둔이 정상화되면, 대략 5,000명의 군인 및 그 가족들이 한반도에 전진주둔하게 될 것이다. 미 국방부의 장기목표는 한반도에서 비동반 주둔을 해소하는 것이다”라고 천명<sup>17)</sup>
- 미 국방부는 2008년 12월 1일자로 미군의 한국 복무를 정상화해달라는 주한미군의 요청을 승인
  - 주한미군 당국은 주한미군의 ‘복무정상화’가 완성되기까지 10~15년이 걸릴 것으로 추정하고 있는데, 그 이유는 새로운 정책이 새로 배치되는 미군들에게 적용될 예정이고, 이미 주둔하고 있는 주한미군에게는 연장복무 형태로 적용할 예정이기 때문<sup>18)</sup>
- 이와 같은 주한미군의 ‘복무정상화’가 중요한 것은 이것이 ‘전략적 유연성’에 따른 주한미군의 해외차출과 맞물려 있기 때문
  - 실제로 「QDR 2010」에서는 주한미군의 복무정상화가 전면적으로 이행되면 “주한미군은 한국에서 차출되어 다른 지역으로 전개될 수 있고, 지구적 비상사태에 대처하는 유용한 풀(pool)로 확대될 수 있다”며 주한미군의 해외차출 가능성을 시사<sup>19)</sup>
- 주한미군 측의 계획에 따르면 이와 같은 주한미군의 복무정상화는 다음과 같이 3단계로 나뉘어 실시될 예정(<표-2> 참조)

---

16) U.S.F.K., *The New Korea: U.S. Forces Korea Strategic Digest 2009*, June 2009, p.16.

17) *QDR*, p. 52.

18) U.S.F.K., *op. cit.*, p.16.

19) *QDR*, p. 51.

**<표-2> 주한미군의 '복무정상화' 3단계 추진일정**

	시 기	내 용
제1단계 (즉각)	08.12.1~2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울, 오산, 평택, 대구, 진해 등 5개 지역 미군 4,320명: 복무기간 2년→3년 연장</li> <li>○ 동두천, 의정부 주둔 미군: 1년→2년 연장</li> </ul>
제2단계 (중간)	2011~2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3년 복무인원: 4,320명에서 35% 늘어난 5,700명으로 확대 (2015년까지 5,000명)*</li> <li>○ 동두천, 의정부 주둔 미군→ 평택(험프리 요새) 이전</li> <li>○ 기반시설 신축에 따라 3년 복무인원 점차 증원</li> </ul>
제3단계 (최종)	2017년 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주한미군의 50%인 14,250명이 정상복무</li> <li>○ 평택, 오산, 대구, 군산, 진해 등 5개 지역</li> <li>○ 모든 미군은 2년 내지 3년 복무</li> </ul>

<출전> U.S.F.K., *The New Korea: U.S. Forces Korea Strategic Digest 2009*, June 2009, p.16에서 필자가 작성 (\* QDR 2010, p. 52)

**3. 「QDR 2010」 과 한반도 평화체제**

**□ 미 국방부의 對북한 인식변화: '위협국가'에서 '위협국가'로**

- 북한의 탄도미사일 위협에도 불구하고, 「QDR 2010」 작성과정에서 북한을 국가 차원의 위협국가라기보다는 급변사태의 위험이 커 재건안정화가 필요한 국가로 분류
  - 플루노이 국방차관이 이끄는 QDR팀은 5개 현안팀을 운영하면서 △이라크 및 아프간에서의 작전수행, △파키스탄 내 핵무기에 대한 통제상실과 함께 △북한의 정권붕괴를 「QDR 2006」의 '비정규적 도전'에 해당하는 제1현안팀에서 작업<sup>20)</sup>
  - 이는 「QDR 2006」의 '전통적', '파괴적' 도전으로 간주하여 중국-대만, 러시아-발트해 연안국 간의 갈등, 핵무장을 추진중인 이란 문제를 제2현안팀에서 다룬 것과 대조적
  
- 그럼에도 불구하고, 「QDR 2010」은 북한을 이란과 더불어 국제규범을 거부하고 새로운 탄도미사일 시스템을 시험하고 실전배치하는 국가로 보고 억제 및 도발격퇴의

20) Erin Fitzgerald and Anthony Cordesman, *The 2010 Quadrennial Defense Review: A+, F, or Dead on Arrival?*, CSIS, August 27, 2009, p. 27.

대상으로 규정<sup>21)</sup>

- 현재 북한의 탄도미사일 성능을 1991년 걸프전 당시 이라크가 쿠웨이트, 이스라엘에 발사했던 스킨드급 미사일보다 정확도와 사거리가 뛰어난 것으로 평가
- o 결국 미 국방부는 북한의 소형핵무기 탑재 장거리 탄도미사일이 장기적으로 위협 요인이지만, 당장은 북한을 실패국가로 보고 이에 군사적으로 대비하는 것이 우선이라고 판단

#### □ 미국의 대북인식과 주한미군 재편

- o 「QDR2010」에서 드러난 미 국방부의 한반도 인식은 한반도에서 재래식 전쟁이 일어날 가능성이 높지 않지만, 중장기적으로는 북한의 핵무기 개발 가능성에 대비해야 한다는 인식을 노정
  - 미 국방부는 이러한 한반도 안보상황 인식을 바탕으로, 한국에 대해 확장억제력의 제공을 약속하면서도 미 한국사령부 창설(2010), 전시작전통제권 전환(2012), 주한미군의 해외차출(2017년 이후)을 예정대로 추진
- o 따라서 미국의 주된 전략방향은 △한반도 차원, △지역 및 범지구적 차원으로 구분하여 대응하는 것으로,
  - 북한의 재래식 군사위협에는 한국군이 주도적으로 대응하고 주한미군이 지원역할을 담당
  - 북한의 핵 위협에 대해서 미국은 핵우산을 포함한 확장억제 제공으로 한반도의 군사균형을 확보
  - 주한미군은 범지구적인 현안에 대응하기 위해 적응성과 유연성을 가지고 독립적으로 작전을 구사할 수 있는 ‘미 한국사령부’로 재편

#### □ 주한미군 재편의 성립조건: 한반도 평화체제 구축

- o 미국은 새로운 군사력 재편구상을 한반도에 적용하기 위해 △전방지역 미군기지의 한강이남 이전, △전시작전통제권 전환, △주한미군의 복무정상화를 단계적으로 실시
  - 하지만 이와 같은 미국의 주한미군 재편구상에 최대 걸림돌이 북한의 군사위협에

---

21) QDR, p. 31.

대한 한국국민들의 불안감이라는 점에서 이를 해소할 수 있는 ‘남북분단체제의 안정적 관리’ 방안을 강구<sup>22)</sup>

- 미국은 한국(민)의 안보불안을 해소하기 위해 다음과 같은 조치를 취하고 있는 것으로 분석되는바,
  - 첫째, 한국(민)의 안보불안감을 해소하기 위해 한국에 대한 방위공약 및 확대억제력 제공을 명문화
  - 둘째, 주한미군의 해외차출이 이루어질 경우 이들이 되돌아오지 않을 수 있다는 불안감을 해소시키기 위해 주한미군의 복무정상화를 통해 가족들의 동반체류를 허용(전투지역→비전투지역)
  - 셋째, 주한미군의 전략적 유연성 확보를 위해 전시작전권의 한국군 이양을 예정대로 실시하는 대신, 남북분단체제의 안정적 관리를 위해 한반도평화체제의 구축을 모색

※ 최근 미 행정부 내에서도 한반도평화체제 논의에 긍정적인 태도를 보이는 것도 이러한 자세를 반영

#### IV. 몇 가지 쟁점사항

##### □ 북핵문제와 주한미군 재편

- 한국의 입장에서 보면 북핵문제 해결과 주한미군 재편이 모두 최대 안보현안이라는 점에서 우선순위를 매기기 어려우나, 미국측은 상황에 따라 정책우선순위를 달리하는 것으로 분석
- 2차 북핵실험 이후 미국 내에서 북핵문제 해결을 위해 중국을 대북 제재에 적극 동참시켜야 하며 이를 위해 주한미군이 38선을 넘지 않고 필요하면 철수까지도 고려하겠다는 약속이 필요하다는 주장도 대두<sup>23)</sup>

---

22) 김종대, “전시작전통제권과 한반도 평화체제”, 『D&D Focus』 2010년 1월호, 58쪽,

23) Stephen J. Solarz and Michael O'Hanlon, “A new North Korea strategy”, *USA Today*, June 25, 2009.

- 반면, 비정규전 및 하이브리드(Hybrid) 위협에 대처하기 위해 주한미군의 전략적 유연성 확보 등 미국의 전세계 군사력 재편을 우선할 것이며 이를 위해서는 한반도평화협정 체결을 받아들일 것이라는 주장도 존재<sup>24)</sup>

#### □ 전략적 유연성과 한국군

- 일각에서는 전략적 유연성의 적용대상이 주한미군뿐만 아니라 한국군도 포함된다 고 해석하여 한미연합군의 해외 합동작전 가능성도 거론하고 있으나 사실과 다를 가능성이 높음
- 지금까지 한미간의 논의를 보면, 전략적 유연성은 주한미군에 대한 것이며 아직까지는 한국군에 대해 적용하려는 움직임은 없는 것으로 관측
- 다만 국정목표인 ‘글로벌 코리아’ 차원에서 한국군이 독자적으로 평화유지활동이나 실패국가에서의 재건안정화 작전을 전개할 가능성은 불배제

#### □ 한반도평화협정과 유엔사의 존폐

- 일각에서는 한반도평화협정이 체결되면 한국전쟁 때문에 만들어진 유엔사가 자동적으로 해체될 것이라고 주장
- 하지만 유엔사의 성립근거가 유엔안보리 결의인 만큼, 한반도평화협정이 체결된다 고 해서 자동적으로 유엔사가 해체되는 것이 아니며 별도의 유엔안보리 결의가 있거나 유엔사 자체의 해체 결의가 필요할 것으로 판단
- 따라서 한반도평화협정이 체결되더라도 유엔사령부는 곧바로 해체되기보다는 과도기적으로 평화유지군으로 성격이 바뀌어 평화체제 관리기능을 담당하게 될 가능성이 높으며, 장기적으로 해소될 것으로 전망

#### □ 한국의 BMD참여와 전작권 연기 문제

---

24) 김종대, 앞의 글,



- 이번에 발표된 「QDR 2010」, 「BMDR」에서는 북한의 탄도미사일 위협을 강조하고 있고, 또한 한국을 BMD 체제에 참여하는 데 관심을 표명한 국가로 분류하고 미 국방부 미사일방어정책국장이 한미가 논의하고 있다고 밝히는 등 미국정부는 한국의 BMD 참여를 희망
- 하지만 한국 국방부는 “한반도 안보상황과 국제정세 등을 종합 고려해 검토할 사안”이라며 종래 입장을 되풀이하면서 “현재로서 우리는 미국의 MD망에 들어갈 계획이 없다”며 미국측의 주장을 부인
- 일각에서는 미국이 한국내 전작권 전환 연기론을 수용하는 대신 BMD참여를 보장 받으려고 연계론을 구사하려는 게 아니냐는 의구심을 제기<sup>25)</sup> P

---

25) 이상현, “한미, 군사현안 ‘줄다리기’ 시작되나- MD참여, 주한미군 차출, 전작권전환 논란”, 『연합뉴스』 2010년 2월 7일.



## 최근 북한의 평화협정 공세 배경과 향후 전망

김연수 국방대학교 안전보장대학원 교수

1. 상황
2. 북한 평화협정 제의의 기본 내용
3. 북한의 평화협정 공세 배경
4. 향후 전망 및 우리의 대응방향

## 최근 북한의 평화협정 공세 배경과 향후 전망

김연수 국방대학교 안전보장대학원 교수

### 1. 상황

- 북한은 지난 1월 11일, 외무성 성명을 통해서 "위임에 따라 조선전쟁발발 60년이 되는 올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의한다"며, 한반도 평화협정 문제를 공식적으로 제기
- 이어서 북한은 지난 1월 18일 외무성 대변인 담화를 통해서 "우리는 6자회담을 반대하지 않으며 지연시킬 하등의 이유도 없으나", "평화체제를 논의하기 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패"로 끝났고, "제제 모자를 쓴 채로 6자회담에 나가는 것은 우리의 자존심이 절대로 허락지 않는다"며, 6자회담 복귀에 앞선 유엔제재 해제와 '先 평화협정 後 비핵화 구도' 입장을 제시
- 이후에도 북한은 지속적으로 「노동신문」(10. 1. 22) 등을 통해서 "조선 서해 전연 해상에서의 빈번한 군사적 충돌도 단순한 우발적 사건인 것이 아니라 낡은 정전체계에 의해 초래되는 것들"인바, "조선반도에서 대결과 충돌을 종식시키고, 항구적인 평화와 안전을 보장하기 위해서는 조-미사이의 정전상태를 끝장내고, 평화보장체계를 수립해야한다"고 주장하는 등 계속해서 평화협정 체결 문제를 제기하고 있는 상황
- 북한의 지속적인 평화협정 제기의 기본 내용, 평화협정 공세배경 등을 분석하고, 향후 전망 및 우리의 대응방향을 모색할 필요

## 2. 북한 평화협정 제의의 기본 내용

### □ 북한의 상황인식

※ "조선반도의 비핵화는 동북아시아의 평화와 안전, 세계의 비핵화를 실현하는 데 이바지하기 위하여 공화국 정부가 시종일관하게 견지해오고 있는 정책적 목표이다"(10. 1. 11, 외무성 성명)

○ 6자회담 미 복귀 이유 : 유엔의 대북제재

- "6자회담은 반공화국 제재라는 불신 장벽에 막혀 열리지 못하고 있음"

- "제재라는 차별과 불신의 장벽이 제거되면 6자회담 자체도 곧 열리게 될 수 있을 것"

○ 비핵화 프로세스 재개 조건 : 북-미간 신뢰 조성(=평화협정체결)

- "비핵화 과정을 다 시 궤도위에 올려 세우기 위해서는 핵문제의 기본 당사자들인 조-미 사이의 신뢰를 조성하는데 선차적인 주목을 돌려야한다는 것이 우리가 도달한 결론"

- "조-미사이의 신뢰를 조성하자면 적대관계의 근원인 전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야할 것"

- "평화협정이 체결되면, 조-미 적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것"

### □ 북한의 제의 내용

○ 6자회담 회담 재개 조건 : 유엔 안보리의 대북 제재 해제

○ '先 평화협정 회담 개시, 後 비핵화 과정 진행'

- "9. 19 공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는

조건에서 그 행동 순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것"

- "당사국들이 평화협정체결을 위한 협상에 나와 마주 앉기만 해도 신뢰의 출발점은 마련 될 것"(10. 1. 18, 외무성 대변인)

※ "공동성명에는 비핵화와 관계정상화, 에너르기 보상, 평화체제 수립문제들이 조화롭게 실현되어야 한다고 밝혀져 있다. 비핵화가 진척되어야 평화체제 수립문제를 논의할 수 있다는 합의사항이 없으며, 오직 공약 대 공약, 행동 대 행동원칙 만이 공동성명의 유일한 실천원칙으로 명시되어 있다"(10. 1. 18 외무성 대변인)

#### ○ 평화협정 회담의 형식

- 1) 3자회담 : "정전협정당사국간" 회담

- 2) 4자회담 : "평화협정체결을 위한 회담은 9. 19 공동성명에 지적된대로 별도로 진행될 수도 있고"

※ "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다"(9. 19 공동성명 제4항)

- 3) 2+4회담 : "그 성격과 의의를 보아 현재 진행중에 있는 조-미회담처럼 조선 반도비핵화를 위한 6자회담의 테두리내에서 진행될 수도 있다"

### 3. 북한의 평화협정 공세 배경

□ 대외적 측면 : 대미관계 개선 목적

#### ○ 대미 협상 재촉 목적

- 보스워스 방북('09. 12. 8-10) 이후 북한의 반응('09. 12. 11, 외무성 대변인 대답)

- "상봉과 회담에서 쌍방은 평화협정체결과 관계정상화, 경제 및 에너지 협조, 조선반도비핵화 등 광범위한 문제들을 장시간에 걸쳐 진지하고 허심탄회하게 논의"
- "실무적이고 솔직한 논의를 통하여 쌍방은 호상 이해를 깊이 했으며, 서로의 견해상 차이를 좁히고 공통점들도 적지 않게 찾았음"
  - "6자회담 재개필요성과 9. 19 공동성명 이해의 중요성과 관련해서 일련의 공동인식이록됨"
  - "조-미 쌍방은 남아있는 차이점들을 마저 좁히기 위하여 앞으로 계속 협력하기로 함"

○ 6자회담 복귀 관련 목적 : 복귀 대가 확대, 복귀 시 협상의제 선점

- 복귀 대가 확대
  - 6자회담 재개 통한 핵문제 통제력 확보 필요에 대한 6자회담 구성국의 국내정치적 부담감 활용 목적
  - 유엔안보리 대북 제재 중단, 대규모 식량 및 중유제공 등을 협상복귀 전제 조건화 가능
- 협상 복귀 시 의제선점
  - 평화협정문제의 우선적 의제화를 통해서 북핵 폐기 프로세스 가능한 지 체 유도하면서 실리획득

□ 대내적 측면 : '선군 강성대국'의 핵 능력 증강 위한 시간벌기 목적 vs  
포스트 김정일체제의 체제보장 목적

○ 김정일 후계체제 국가전략비전: '선군의 길' + '사회주의 고수'

- '선군의 길' : "경사스러운 10월의 하늘가에 터져오를 장엄한 축포성은 당을 따라 선군의 길을 끝까지 가려는 천만군민의 맹세의 축포성"(신년공동사설)
  - ※ "당당한 핵 보유국으로 권위와 위용을 만방에 떨치고 있는 것은 전적으로 위대한 김정일 동지를 조선인민군최고사령관을 높이 모시어 이룩된 역사의 기적"(리영호, 인민군총참모장 경축보고문, '09. 12. 23)
  - ※ "제2차 지하 핵 시험을 성공적으로 진행한 것은 강성대국건설에서 장쾌한 승

리의 첫 포성을 올린 역사적 사변"(신년공동사설)

※ "침단돌파전의 기본전선인 국방공업부문에서 강성대국의 대문을 두드리는 승리의 포성이 계속 올려나오게 해야한다"(신년공동사설)

※ "제3차 핵 시험"(010. 1. 22, 29, 노동신문)

※ "조선은 이미 강성대국의 대문을 두드렸다. 우주강국이며 천하무적의 억제력을 갖춘 강대국이라는 부인할 수 없는 엄연한 현실"(2010. 1. 29, 노동신문)

- '사회주의 고수' : "전체인민이 참된 사회주의 복을 누리는 환희의 축포성으로 온 누리를 진감하게 될 것"(신년공동사설)

※ "집단주의에 기초한 우리나라 사회주의 농촌경리 제도야말로, 가장 우월한 경리 형태, 이 훌륭한 제도를 옹호 고수하고 더욱 빛내어야함"(김정일, 함주군 동봉협동농장 현지지도 시 발언, 2009. 11. 7)

○ 포스트 김정일 체제의 안정적 구축 위한 체제보장 유도 목적

## □ 대남적 측면 : 남남갈등 유도, 한미갈등 유도 → 대북정책 전환

○ 평화협정 공세는 국가보안법 문제, 주한미군문제, 유엔사 해체문제 등을 부각시킬 것

- "민족의 공리공영을 위한 사업을 저해하는 온갖 법적, 제도적 장치들은 철폐되어야 하며, 광범한 인민들의 자유로운 통일논의와 활동이 보장되어야한다"(신년공동사설)

- "외세가 없는 통일된 인민의 세상을 위해 자주통일의 기치, 반전평화의 기발을 높이 들고 나가야한다"(신년공동사설)

- "남조선 인민들은 미국-남조선 사이에 체결된 호상방위원조 협정이라는 것이 식민지 노예문서라는 것을 똑똑히 인식하고 식민지 노예의 수치와 치욕을 떨어버리기 위한 반미자주화 투쟁에 한 사람같이 떨쳐나서야할 것입니다"(조선중앙방송, 평양방송, '10. 1. 26)

○ 6. 15공동선언, 10. 4 정상선언 이행 압박

- "북남관계개선의 길을 열어나가야 한다. 역사적인 6. 15공동선언과 10. 4선언에 기초하여 북남관계를 개선"(신년공동사설)

- "6. 15공동선언발표 10돌과 고려민주연방공화국창립방안 30돌을 맞으며 전민족



적 범위에서 자주통일기운과 화해와 협력, 단합의 분위기를 더욱 고조시켜야한다"(신년공동사설)

- "남조선에서 자주, 민주, 통일을 위한 투쟁의 불길을 세차게 지펴 올려야한다"(신년공동사설)
- "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고, 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다 데 인식을 같이하고 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언 하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 했다"(10. 4정상선언, 제4항)

#### 4. 향후 전망 및 우리의 대응방향

※ 북핵문제의 향방이 평화협정의 경로를 결정

□ 북핵문제와 평화협정의 진로: 3가지 시나리오<sup>26)</sup>

① 6자회담 재개 및 일괄타결 입장 적용 경우

<성립조건>

- 북한의 명백한 핵 포기 전략적 결단을 전제
- 김정일의 리더십 작동 하 포스트 김정일체제 구축과정 안정성 확보
- 북한군부의 지지
- 한국을 비롯한 주변국의 북한체제 존속에 대한 커미트먼트

<핵 폐기 프로세스와 평화협정>

- 신고 및 검증체계 합의 → 신고내용 검증 및 핵 시설 폐기 → 핵무기 폐기 및 검증
- 평화협정은 2단계에서 3단계 진입 시 협정체결 가능

② 6자회담 재개 및 단계적 접근 적용 경우

---

26) 김연수, "북핵문제해결을 위한 지역협력전략과 우리군의 역할", 한국정치학회 발표논문(2009. 11. 19) 참조.

<성립조건>

- 6자회담 구성국 모두 북핵문제 해결의 장기성 인정 전제
- 북한체제의 진화 가능성과 아울러 체제전환의 가능성을 동시에 전제

<핵 폐기 프로세스와 평화협정>

- 북핵 시설 동결 → 북핵시설 검증 합의서 합의 및 불능화 조치 → 북핵 신고서 검증 및 북핵 시설의 폐기검증 → 북한의 핵무기 폐기 및 검증
- 평화협정은 3단계에서 4단계로 진입 시 체결

③ 핵 협상국면 이탈 지속과 강압전략 적용 경우

<성립조건>

- 6자회담 협상구도 이탈 국면 지속 하 핵 보유 공식화 노골적 시도
- 핵 군축 차원의 북-미협상 구도 고집, 대미 압박 위한 핵 능력 증강 책동
- 북한의 핵 능력 증강 위협고조 행위 불구, 국제사회가 유화정책 불 채택
- 북한 내부적으로 김정일 지도력 쇠퇴, 포스트 김정일체제가 강경군부 중심으로 구축

<핵 폐기와 평화협정>

- 체제전환 전략 차원의 강압적 북핵 폐기 정책 추진

□ 북한의 평화협정공세 전망

- '先 북-미관계 개선(평화협정 체결) 後 핵문제 해결' 입장 고수  
※ 중국변수('09. 10월 원자바오 평양방문시 김정일 언급 "조-미회담 결과 보고 6자회담 포함한 다자회담 진행용")
- 핵 보유 공식화 명분 축적 차원 지속 제기
- 대미·대남 협상국면 창출 및 협상력 확보 목적 하 압박수단으로 지속제기

□ 우리의 대응방향

- 포스트 김정일체제의 핵심 안보전략에 대한 인식의 공감대 마련

- 핵 보유 자신감, 북한군의 대남 주적관념 유지, 대미 평화공세, 남남갈등 유도
- 포스트 김정일체제 전환과정의 대북 전략적 관리 방안 구축 및 실행
  - 김부자 세습체제의 북한정권 정통성 문제 검토 필요
- 북한체제의 급격한 정치적 변동상황 발생 가능성에 유의
  - 북한의 체제위기는 내부로부터 오고 있는 것
- '평화협정' 논의의 남남갈등 상황 촉발 가능성에 유의하면서 평화협정 관련 이슈 점검

P

| 평화재단 제36차 전문가포럼 |

## 급변하는 한반도 주변 정세, 어떻게 볼 것인가

Prospects on the Regional Changes around Korean Peninsula

# NOTES

| 평화재단 제36차 전문가포럼 |

**급변하는 한반도 주변 정세, 어떻게 볼 것인가**  
Prospects on the Regional Changes around Korean Peninsula

# NOTES