

한반도 평화체제 구상: 10대 쟁점 ***

서보혁

(코리아연구원 기획위원, 이화여대 평화학연구소 연구교수)

- I. 여는 말
- II. 한반도 평화체제에 대한 관련국들의 입장
- III. 한반도 평화체제 관련 10대 쟁점
- IV. 맺음말

I. 여는 말

문익환 목사님 일행의 평양 방문 21주년을 맞이하여 작금의 남북관계를 생각할 때 ‘역사 발전’이라는 말을 생각해본다. 문익환 목사가 방북 중 허담 조평통 위원장과 채택한 ‘4.2 남북공동성명’은 남북관계 일대 진전의 길을 열어놓았고, 남한 시민사회의 통일 열의와 대안 제시 능력을 과시하였고, 오늘날에도 통일운동에 많은 영감을 가져다주고 있다. 특히 문 목사의 김일성 주석과의 대화를 통해 확인된 협상 능력, 설득력은 연구자는 물론 통일운동 및 정책 관련자들에게 많은 귀감을 주고 있다.

문익환 목사 일행의 평양 방문 이후 한반도에서 많은 일들이 발생하였고 남북관계는 전진과 후퇴를 오가며 오늘에 이르렀다. 냉전 질서가 붕괴되었고, 남북 간 역학관계에 변화가 일어났고, 북한의 핵개발이 이어졌고, 시간의 흐름에 따라 새 세대가 등장하였다. 한반도 통일은 민족의 문제이자 세계의 관심사가 되었고, 민족의 하나됨을 회복하는 일이자 평화를 정착시키는 일이기도 하고, 민족자결을 실현하는 일이자 세계 보편의 가치를 구현하는 문제와 무관하지 않고, 오늘의 당면 과제이자 새 세대와 후대가 완성할 미래의 사명이기도 하다.

그 가운데서 근래 한반도와 주변 정세를 고려할 때 민족통일은 한반도 평화 정착과 대단히 긴밀한 관련을 갖는다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 평화체제에 관한 논의는 특히 한반도 비핵화 논의와 관련지어 관련국 정부와 전문가들로부터 다각적으로 검토해왔다. 급기

*** 이 글은 (사)통일맞이 주최 ‘4.2공동성명 21주년 기념 토론회’ 에서 발표되었다.(대한상공회의소, 2010년 4월 1일)

야 2007년 10월 남북정상회담에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 항구적인 평화체제 구축의 필요성을 공동 인식하고 그 일환으로 3자 또는 4자에 의한 종전선언 문제를 추진하는데 협력하기로 합의한 바 있다. 또 집권 초기 북한정권의 교체를 추구하던 조지 W. 부시 행정부조차 말기에 들어 북핵 포기를 전제로 북한과 평화조약 체결을 검토할 용의를 표명한 바 있다. 남한 시민사회에서도 평화체제 논의는 활발하게 전개되었고 북핵문제의 평화적 해결 노력의 연장선상에서 혹은 그와 병행하여 평화체제 구축의 필요성과 방안이 논의되었다. 그럼에도 한반도 평화체제의 전체적인 틀, 주요 구성 요소, 실현 방법, 주요 사안별 정책을 망라하여 남한 시민사회, 특히 통일운동 진영의 입장은 뚜렷하게 제시되어 있지 않다. 이 글은 그에 대한 하나의 문제제기이며 관련 주요 사안들에 대한 종합적 논의를 위한 촉진제로 작용하길 기대하고 준비되었다.

본론에서는 한반도 평화체제를 둘러싼 주요 관련국들의 입장을 소개해 국가 간 이해관계를 개략적으로나마 이해할 수 있도록 하였고, 이어서 평화체제와 관련된 주요 사안 10가지를 선정하여 그동안 시민사회 차원에서 제시된 평화협정안을 검토하면서 논의를 전개하고 있다. 이를 위해 박명림 교수, 조성렬 박사, 그리고 강정구 교수 등 12명이 기안한 것 등 세 개의 평화협정안을 10개의 사안들과 관련지어 다룰 것이다.¹⁾ 다룰 10개 사안은 그간 평화체제 논의에서 반복해서 거론되었던 사안들을 중심으로 구성하였지만 10개를 선정한 것은 필자의 임의 기준에 따른 것임을 밝혀둔다. 10개 사안은 다음과 같다.

- 1) 평화체제의 법적 성격과 구성
- 2) 평화협정의 당사자
- 3) 전쟁 종식 및 전후 처리 방안
- 4) 군비통제 방법론
- 5) 한반도 비핵화와의 관계
- 6) 평화 관리 및 보장 방법
- 7) 한미동맹관계
- 8) 동북아 안보협력과의 관계
- 9) 남북관계와 통일 문제
- 10) 대내 개혁 과제

박명림 교수의 안【이하 A안】은 2004년 ‘한반도 평화협정(초안)’으로 발표되었고 전문과 13장 47개조로 구성되어 있다.²⁾ 조성렬 박사의 안은 2007년 평화재단(이사장: 법륜) 평화법제 모임이 작성한 초안을 바탕으로 하여 한반도 비핵화를 전제로 몇 개 조항을 삭제하여 ‘한반도 평화협정’【이하 B안】이란 이름으로 제시되었다.³⁾ ‘주한미군 내보내는 한반도 평화협정(시안)’【이하 C안】은 2008년 1월 작업을 주도한 평화·통일연구소 소장인 강정구 교수에 의해 발표된 바 있다.⁴⁾ 세 평화협정안 모두 제목을 ‘한반도 평화협정’으로

하고 있는데, 이는 협정의 적용 범위를 중시하고 그에 비해 당사자 문제는 주요 쟁점 중 하나라는 점을 고려했기 때문으로 보이는데, 필자도 그에 동의하여 이 글에서 ‘평화협정’으로 통칭하기로 하였다.(다만 인용의 경우 구분 없이 ‘평화조약’으로도 대응하고 있다.)

II. 한반도 평화체제에 대한 관련국들의 입장

한반도 평화체제 구축과 관련한 각국의 입장은 자국의 국가전략 혹은 대한반도정책의 하위개념으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 이를 전제로 당사자 문제, 주한미군 문제를 포함하여 평화체제 구축 방법 및 방법들 간의 우선순위, 그리고 한반도 비핵화와와의 관계를 중심으로 각국의 입장을 간략히 살펴보도록 하자. 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요 당사국은 남북한, 미국, 중국 등 4개국으로 볼 수 있는데 실제 1990년대 후반 4자회담이 수차례 개최된 바 있다.

한국은 한반도 평화체제의 당사자는 남북이라는 인식 하에 평화협정 체결의 당사자도 남북으로 보고 있다. 그러나 평화체제가 수립되기 위해서는 평화협정 체결 보다는 남북 간 상호 신뢰구축과 군축이 선행되어야 한다는 것이 한국의 일관된 입장이다. 또 한국은 주한미군 문제는 기본적으로 한미 간의 문제로서 평화체제 구축과 별개로 간주하고 있다. 한국은 1990년대 중후반 열린 4자회담에서 미국과 중국은 중재자 역할을 담당하고 평화체제 관련 실질적 논의는 남북한이 주도한다는 ‘4-2’ 구상을 갖고 있었다. 지금까지 남한은 평화체제 구축의 당사자임을 주장하면서 신뢰구축, 단계적 군비통제를 거친 후에 평화체제로의 전환이 가능하다고 보고 있다.⁵⁾ 한반도 평화체제와 비핵화에 대해 역대 정부는 분리(김영삼, 김대중 정부) 혹은 병행(노무현 정부) 접근해 왔으나, 현실적으로 북핵문제가 해결의 결정적 돌파구를 찾기 못하는 상태에서 평화체제 논의는 어려워 보인다.⁶⁾

북한은 전통적으로 평화체제 구축 문제를 미국으로부터의 안전보장 확보, 궁극적으로는 북한체제로의 통일 달성을 위한 전략적 과제로 파악해왔다. 그 주요 내용이 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결, 그리고 남북 불가침 선언 및 군축이다. 북한이 4자회담이나 6자회담에 불가피하게 참여하는 가장 큰 이유도 미국과의 접촉을 확대하여 남한을 소외시키고 북미 양자관계를 부각하기 위함이라고 하겠다. 북한은 정세 변화를 고려하여 평화협정과 주한미군 철수 사이의 관계를 변경하거나,⁷⁾ 평화체제를 구축하는 제도적 방안을 제시해왔으나 기본 입장은 북한과 미국을 당사자로 하는 평화협정 체결이다. 한편, 북한은 두 차례의 핵실험을 하면서 평화체제 수립을 더욱 강조하고 있다. “평화체제수립은 조선반도의 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정”이라거나,⁸⁾ 오바마 행정부 등장을 겨냥해 미국과의 ‘관계정상화를 통한 비핵화’ 입장을 공식화 하였다.⁹⁾ 이는 북한이 북미 평화협정 체결 혹은 관계정상화를 통해 미국으로부터의 안보위협 제거를 명분으로 핵 보유 및 능력 강화를 지속할 것임을 시사해주고 있다.

미국의 대북정책은 한반도의 긴장완화와 북한 변화의 안정적 관리를 통해 미국의 지속적인 영향력 확대를 꾀하고 있다 할 것이다. 한반도 평화체제 구축과 관련해서도 미국은 한국과 같이 긴장완화와 신뢰구축이 우선이라는 입장을 견지해왔다. 과거 4자회담은 미국은 북한이 강력히 제기한 주한미군 문제에 대해 한반도의 전반적 군사 상황과 남북관계 그리고 동북아 상황을 고려하여 장기적으로 논의할 수 있지만 협상대상은 아니라고 하였다.¹⁰⁾ 북핵문제와 한반도 평화체제에 관해 미국은 북핵문제 우선 해결 기조를 유지해왔다. 그러나 북핵문제 해결을 위한 구체적인 방법에 있어서 핵동결 후 궁극적 폐기(클린턴 정부), 급진적 핵문제 해결(조지 W. 부시 행정부 초기), 북미수교를 연계한 ‘신포괄구상’(조지 W. 부시 행정부 말기), 평화체제 구축과 연계한 ‘포괄적 패키지’(오바마 행정부 초기) 등 다양하게 나타나고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

중국은 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환하는 것을 지지하면서 다만 평화체제 확립 이전까지는 정전체제가 유지되어야 한다는 입장이다. 그리고 평화체제 전환 문제가 남북한의 합의에 의해 이루어져야 한다는 입장도 갖고 있다. 이는 중국이 평화체제 전환과 관련하여 남북한의 입장을 동시에 고려하는 이중적 자세를 보여주고 있음을 의미한다. 중국은 또 평화체제 당사자 문제에 있어서도 남북한이 일차적 당사자이고 중국과 미국은 이차적 당사자에 불과하다고 보고 있다.¹¹⁾ 중국은 지난 4자회담에서 북미 평화협정과 주한미군 문제에 대해 명확한 입장 표명을 유보한 바 있다.¹²⁾ 2000년대 들어 중국은 지속적이고 안정적인 경제발전과 국제적 지위 향상을 위해 세계적 관심사들에 대해 미국 등 서방국가들과 협력하는 자세를 취하고 있다. 중국이 한반도 비핵화를 지지하고 4자회담과 6자회담을 통해 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장을 지지하고 있는 것도 그런 맥락에서 볼 수 있다.¹³⁾ 2009년 11월 17일 베이징에서 가진 미중 정상회담 직후 양국 정상은 공동성명을 통해 “9·19 공동성명의 정신을 실현하기 위한 회담을 계속 추진하며, 중국은 미국과 조선 간의 고위급 접촉에 환영을 표시”한다고 밝혔다. 중국은 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 한반도의 안정과 평화라는 거시적 틀에서 포괄적 접근이 필요한 동시병행 과제로 파악하고 있다.

이상 한반도 평화체제 구축과 관련한 4개국의 입장을 살펴본 결과, 한국과 미국이 긴장완화 및 신뢰구축을 우선시 하고 남북한 당사자 원칙과 주한미군 문제의 연계 반대, 그리고 북한의 선 핵포기 등 공동 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 그 반대편에 북한이 평화협정 체결 및 미국의 대북 안전보장 우선, 북미 당사자론, 주한미군 철수, 평화체제 수립까지 핵 옵션 유지 입장을 취하고 있다. 그 가운데 중국이 평화체제 구축 관련 우선 과제 및 당사자 문제에 있어서 한국과 미국의 입장과 가까운 반면 주한미군 문제에 대해서는 유보적 입장을 취하고, 북핵문제 해결과 평화체제 구축을 병행 과제로 파악하고 있다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 관련 10대 쟁점

국제관계론에서 국제체제(international regime)란 특정 문제 영역에서 관련 이해 당사자들의 기대가 합치되거나 예측 가능한 행위를 가져오는 명시적·묵시적 원칙, 행위 규범 혹은 의사결정 절차 등을 말한다. 그렇다면 평화체제는 평화를 보호, 달성하는데 요구되는 원칙, 규범 및 관련 제도를 통칭하는 용어라 할 수 있다. 예를 들어 주권 평등 규범, 분쟁의 평화적 해결 원칙, 국제연합(유엔)과 평화조약 같은 것이 평화체제의 구성 요소라 할 수 있다. 요컨대, 평화체제는 관련 당사자 간에 평화 유지 및 회복을 위한 공약을 준수, 이행하여 지속가능한 평화가 이루어진 상태를 말한다.

1. 평화체제의 법적 성격과 구성

평화체제에 있어서 평화는 평화의 보호를 의미하며, 평화의 보호는 평화유지와 평화회복으로 이루어진다. 즉 평화는 전쟁 발발 방지와 발발시 적대행위의 종지(終止)에 의해 보호되는 것이다. 평화유지와 관련한 조치로는 안전보장조약, 불가침조약이 있고, 평화회복과 관련해서는 휴전조약과 평화조약이 있다. 유엔 헌장 제39조는 안전보장이사회에 평화보호를 위해 평화 회복 및 유지를 위한 관련 조치를 취할 권한을 부여하고 있다.¹⁴⁾

평화조약은 교전 당사자들이 전쟁 종료를 목적으로 문서를 통해 취하는 명시적 합의를 말하는데, 국제법상 그 명칭에 관계없이 동일한 효력을 갖는다.¹⁵⁾ 평화조약은 전시상태를 평화상태로 변경시킨다는 점에서 현상유지 하의 불가침조약과 구별되고, 조약의 체결권자가 국가원수라는 점에서 체결권자가 군사령관인 휴전조약과도 구별된다. 평화조약의 당사자와 휴전조약의 당사자는 반드시 일치하지 않는 것이 관행이다. 더욱이 연합군을 편성하여 작전하는 경우 휴전조약 당사자와 평화조약 당사자는 각기 정해지며, 양자의 당사자가 일치하지 않는 것이 오히려 일반적이다. 평화조약은 비준을 요하고 서명시 효력이 발생한다. 또 서명되었으나 비준되지 않은 평화조약(통상 평화협정)은 ‘신법 우선의 원칙’에 따라 휴전조약으로서의 효력을 갖는다. 평화조약의 내용은 조약 당사자가 임의로 합의하여 정하는 것으로 일정한 유형이 있는 것은 아니다. 그러나 “적대행위를 종료하고 평화상태를 회복한다”는 내용은 반드시 포함되어야 할 사항이다.¹⁶⁾

한편, 평화유지 조치에는 제3국에 공동 대항하는 동맹조약과 조약 체결국 상호간에 침략을 하지 않을 의무를 부담하는 불가침조약이 있다. 불가침조약에는 영토의 불가침성, 중재재판, 전쟁포기, 내정불간섭, 평화공존 등이 담긴다. 평화조약과 비교할 때 불가침조약은 평시 상태와 접경을 전제로 하고 있고 영토를 포함하여 기존 질서를 인정하는 바탕 하에서 체결된다. 즉 평화조약이 전쟁상태에서 체결되는데 비해 불가침조약은 평화상태에서 이루어지는 것이다. 그러나 평화조약을 체결하면서 그 평화조약 내에 불가침 규정이 포함되어 있으면 그 평화조약은 불가침조약의 성격도 갖게 된다. 이 경우는 평화조약에 의해 평화가 회복되는 순간 불가침조약을 체결하는 것으로 된다.¹⁷⁾

그렇다면 한반도 평화체제를 담을 적절한 방식의 법적 방안은 무엇인가? 공약의 범위와

성격에 따라 평화유지 혹은 평화회복을 강조할 수 있고, 또 정치적 선언 혹은 국제법적 구속력에 초점을 둘 수도 있다. 그에 따라 위에서 살펴본 바와 같이 불가침선언(조약), 평화선언(조약)이 있을 수 있고 정전체제의 장기성과 평화체제 수립의 복잡성을 감안하여 평화조약에 앞서 종전선언(협정)도 제시되고 있다. 이때 불가침선언, 종전선언 등은 평화조약을 대체하는 것이 아니라 평화조약 체결을 촉진하는 과도적 조치로 판단된다. 이와 달리 평화조약이 불필요하다는 주장도 가능하다. 평화조약은 쉽게 휴지조각이 될 수 있기 때문에 그 보다는 국교 수립과 정치, 군사, 경제 교류를 통한 우호관계 증진 방안이 평화체제 정착에 더 유용하다고 볼 수도 있다. 그렇지만 지금까지 관련 당사국과 전문가들의 논의는 대개 과도적 조치가 있을 수 있으나 정전체제를 평화체제로 전환함에 있어서 어떠한 형태로든 평화조약이 필요하다는 주장이 우세해 보인다. 문제는 평화조약의 방향과 범위, 당사자 문제이다.

평화조약은 통상 일반조항과 특수조항을 포함하는데, 일반조항은 적대행위 종료, 점령군 철수, 압류재산의 반환, 포로 송환, 조약의 부활 등이 포함되고, 특수조항은 손상 배상, 영토 할양, 요새 파악 등이 포함된다.¹⁸⁾ 그런데 한반도 평화조약(협정)의 경우 장기간의 정전체제로 말미암아 재산, 포로, 손상 배상 등의 문제를 다루는 것이 타당한지를 두고 논란이 있을 수 있다. 그와 달리 특수조항으로 한반도 평화통일 지향, 동(북)아시아 평화 기여, 한반도 비핵화, 주한 외국군 문제 등이 관련국들 사이에 검토 대상이 될 수 있다.

박명림 교수의 A안은 제1장 전쟁 종결과 평화의 수립, 제2장 일반 원칙, 제3장 경계선, 관할 구역 및 불가침 경계, 제4장 평화지대의 설치, 제5장 무력 불사용 및 위협 포기, 제6장 평화관리기구, 제7장 군비통제 및 군축, 제8장 핵 및 대량살상무기의 포기, 제9장 전쟁과 정전상태의 종결에 따르는 전후 처리, 제10장 타 조약 및 법률과의 관계, 제11장 협정 이행과 통일을 위한 기구와 대표의 설치, 제12장 한반도 평화협정의 국제적 보장, 제13장 발효 등으로 되어 있다. 이 안은 협정의 일반원칙으로 인간존중, 체제인정, 내정불간섭, 무력사용 금지, 침략전쟁 포기 및 참여 금지, 분쟁의 평화적 해결 등을 제시하고 있다. A안은 평화협정 체결을 남북 당사자론에 입각해 접근하고 있고 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 포기를 별도의 장으로 다루고 있는 점이 인상적이다.

조성렬 박사의 B안은 남북미중 4개국이 참여해 한국전쟁의 종전을 선언하고 평화관리 방안을 담은 ‘한반도평화기본협정’과 남북한, 미북 간의 두 부속협정으로 구성되어 있다. 기본협정은 총 5장으로 전쟁종료, 한반도 비핵화, 평화관리방안, 다른 조약과의 관계, 부칙 등의 조항으로 이루어져 있다. 남북간 부속협정은 통일 노력, 불가침, 군비통제, 정상회담의 정례화 등 11개 조항으로, 그리고 북미간 부속협정은 평화공존, 국교정상화, 주한미군 등 6개 조항이 담겨 있다. B안도 평화협정 체결을 통해 한국전쟁 종식은 물론 완전한 한반도 비핵화를 달성을 통해 평화적 통일을 지향하고 있다. 특히 B안은 평화협정은 남북미 3자에 의한 ‘종전선언’ 채택→ 그것을 공식화 하고 평화관리기구 등을 명문화 한 ‘종전협정’ 체결→ 한반도 비핵화의 중간단계 조치의 마무리, 서부 NLL 유지 및 공동어로구역 설정, 유엔사의

기능 전환, 국가보안법, 노동당 규약 개폐 등→ 평화협정 체결로 이어진다. 결국 B안은 평화 프로세스를 유지하는 모멘텀을 발전시켜 평화협정 체결을 거쳐 평화체제를 구축하자는 구상으로 판단된다. B안은 평화협정의 구성이 단일 문서 형식이 아니라 다양할 수 있음을 시사해주고 있다.

한편, C안은 “주한미군 철수와 북핵 폐기, 남북 평화군축을 평화협정이라는 틀 안에서 상호 연동하여 해결”하는 것으로 되어 있다. C안은 3조에 한국전쟁의 완전 종료를 확인하고 “군사정전협정은 이 평화협정으로 대체된다”고 밝히고 있다. C안은 전문, 1장 한(조선)민족의 기본 권리, 2장 전쟁종료와 국제연합군사령부 해체 및 외국군 철수, 3장 조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 관계 정상화와 불가침, 4장 남북(북남) 불가침과 경계선, 5장 평화지대와 군사적 신뢰구축 및 군축, 6장 평화협정의 이행을 위한 공동위원회, 7장 국제평화감시단, 8장 한(조선)반도 통일, 9장 부칙 등을 담은 포괄기본협정과 관련 조항의 이행에 관한 별도의 부속합의서로 구성되어 있다. 이 협정안의 특징은 북한과 미국의 관계정상화와 한반도 통일문제를 다루고 있다는 점에서 포괄적이고, 외국군 철수와 동북아 비핵지대화를 담고 있다는 점에서 급진적이라고 말할 수 있다.

2. 평화협정의 당사자

평화체제 수립에 있어 가장 민감한 주제 중 하나인 평화협정 체결 당사자 문제는 협정의 성격, 범위에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그리고 평화협정을 체결하는 대신 협정에 포함할 내용을 나누어 가령, 불가침조약, 종전선언, 우호조약 등의 방식으로 한다면 당사자들은 해당 조약(선언)에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그러나 여기서는 검토하고 있는 세 협정안이 전쟁 종결 및 평화 회복, 한반도 평화통일 지향, 동북아 및 세계 평화 기여 등을 포함하고 있기 때문에 평화협정 하나를 놓고 생각해보고자 한다.

A안은 한반도 ‘평화의 주체’는 남북한과 관련 강대국들이라고 할 수 있다고 보면서도 ‘평화협정의 주체’는 남과 북이라고 주장하고 있다. 박명립 교수는 그 근거로 ① 정전협정의 주체 문제, ② 제네바 평화회담에서의 북한의 주장, ③ 한국전쟁 시기 북한의 작전지휘권의 상실, ④ 남북평화협정 체결에 대한 김일성의 반복적인 제안, ⑤ 남북기본합의서의 합의 내용과 정전협정 당사자 문제, ⑥ 북한의 대남 정전협정 준수 요구의 논리 등 6가지를 꼽고 있다. 19)

B안은 종전선언의 당사자는 남북미 3자로 볼 수 있지만, 평화협정의 당사자는 정전협정 당사자이자 한반도 평화체제 구축에 실질적으로 관여하는 나라를 포함해야 한다는 점에서 중국을 포함한 4자로 보고 있다. 나아가 B안은 한반도 평화체제 실현은 남북간 군비통제와 북미간 적대관계 청산이 관건이라는 점을 감안하여 이들 쌍방간의 두 부속협정을 제시하고 있다. 20)

C안은 남북 평화협정문을 “실질적인 평화정착을 이행하기 힘든 구도가 되어 휴지협정으로 귀착될 위험”이 있고, 2(남북 당사자)+2(북·중 보증자) 구상을 “정전협정의 핵심 당사자

인 미국”에 “평화상태 회복이라는 의무와 책임에 면죄부를 안겨주는 셈”이라고 비판한 뒤, 1990년대 후반 개최된 4자회담을 상기하면서 남·북·미·중 4자를 당사자로 보고 있다. C안을 설명하면서 강정구 교수는 “전쟁위협을 제도적으로 방지하는 성격을 가진 평화협정에서 핵심적인 직접 행위 당사자인 미국이 협정주체나 당사자에서 제외된다면, 그 협정은 평화의 제도화라는 조건을 제대로 갖추지 못한 속빈 강정이 되고 말 것이다”라고 주장하였다. 21)

그러나 이 설명과 협정안은 중국이 협정의 당사자인 점을 뚜렷하고 설득력 있게 제시하고 있지 못한 것으로 보인다. C안에서 중국은 미국과 함께 남북의 권리 인정(1조), 남북의 합의 존중(19조, 24조), 통일 존중(39조)을 하도록 되어 있는데 거기서 중국은 보증자 역할을 하고 있는 것으로 간주해도 무방할 것이다.(단, 29조 동북아 비핵지대화 실현 노력은 제외)

한편, 국방연구원의 백승주 박사는 ‘한반도평화협정’의 당사자를 남북미 3자로 보고 있다. 22) 그는 평화협정의 당사자 문제에서 가장 우선적으로 고려해야 할 것은 과거 법적 당사자가 아니라 미래 교전 당사자, 미래 평화유지 당사자라고 말하면서, 거기에 평화보장의 측면을 가미하여 남북미 3당사자론을 펴고 있다. 그는 평화보장의 측면에서 중국을 협정 당사자에 포함시킬 수도 있으나 한미연합방위태세, 한반도에 중국군이 철수한 점을 고려할 때 한반도 평화유지와 관련하여 미국과 중국의 위상과 역할에는 분명한 차이가 있다고 판단하고 있다. 23)

결국 평화협정의 당사자가 누구냐 하는 문제는 ‘당사자’의 개념을 정의하기에 따라 달라질 수 있다. 그리고 평화협정 체결의 당사자와 협정 내 특정 분야(가령, 평화보장)에서의 역할을 구분하느냐에 따라 달라질 수 있다. 그런 점에서 평화협정을 반드시 단일문서 형식으로 전제하거나, 평화협정 체결로 모든 문제를 해결하는 발상을 고집할 필요는 없을 것이다. 평화협정 체결 그 자체보다는 그 내용의 실질 이행이 훨씬 더 중요하기 때문이다.

3. 전쟁 종식 및 전후 처리 방안

앞서 평화협정에서 담는 일반조항을 언급하였지만, 전쟁 종식 및 전후 처리 방안은 전쟁의 승패 여부와 정전상태의 기간에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다.

A안은 평화협정에서 한국전쟁의 공식 종료를 선언하고, 별도로 전후처리의 장(9장)을 두고 전쟁 과정에서 발생한 인적 물적 피해에 대해 문제를 제기하지 않되, 인도적 문제의 해결 노력을 밝히고 있다. 이런 입장은 남북이 진실과 화해, 미래지향, 그리고 통일의 정신을 바탕으로 하고 있다. 다만, A안은 남북의 합의 하에 전후처리 특별위원회를 설치하여 전쟁과 정전상태에서 발생한 문제를 다룰 수 있다고 밝히고 있다.

B안도 남북간 부속협정 6조에 남북은 전쟁과 그 후 서로에게 가한 일체의 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않고, 그 과정에서 발생한 문제를 “진실과 화해, 통일의 정신에 입각하여 해소될 수 있도록 노력”하고 이를 위해 상호 합의 하에 ‘남북화해공동위원회를 설치, 운영’할 것을 명시하고 있다. 그리고 A안과 B안 모두 남북 주민들의 자유 왕래와 접촉을 보장

하되 거주이전의 자유는 통일까지 유보하는 것으로 하고 있다.

C안도 한국전쟁 발발 및 피해에 대한 문제를 다루지 않는다고 명시하면서(8조), 특히 전쟁 ‘책임’문제는 언급을 하지 않는 방식으로 우회하고 있다. 다만 “당사자들은 한국(조선)전쟁 중 또는 정전 기간 중 발생한 인도주의 문제는 지속적으로 해결하기 위해 노력한다”고 덧붙이고 있다.

이상을 살펴볼 때 한반도 평화협정에 교전 책임 및 인적, 물적 피해 배상 등의 문제를 다루지 않는 것이 평화체제 구축에 유익할 것으로 판단된다. 그러나 교전 및 피해 관련 실태 조사와 민간인 피해자들에 대한 명예회복과 배상을 위한 공동 노력을 명문화 하는 것은 검토할 필요가 있을 것이다.

4. 군비통제 방법론

평화협정이 평화체제 수립의 법적 수단이라고 한다면, 군비통제는 그 실질적 방안이라고 말할 수 있다. 평화협정에 군비통제 방법을 어느 수준과 범위에서 다룰 것인지는 매우 어려운 일이다. 당사국간 ‘군비통제’에 관해 합의된 개념을 갖고 있지 않은데다가 주요 접근방법에 있어 입장의 차이가 존재하기 때문이다.

A안은 2장(일반원칙)에 무력사용 금지, 침략전쟁 포기, 분쟁의 평화적 해결을 명시하고 있다. 박명림은 기존의 주요 남북, 북미간 군사 관련 합의가 실패한 것을 “군축의 실패”로 보고 군사적 신뢰구축을 “평화협정의 궁극적 성패”로 인식하고 있다. 그러나 군비통제 방법상의 우선순위를 밝히지 않고 “남과 북은 상호 군사적 신뢰조성 및 군비통제와 군비감축의 실현을 위해 적극 노력한다”고 명시하고 있다.(23조) 이어 구체적인 방안을 제시하면서 거기에 “이행의 상호 검증 문제”를 포함하고 그 담당 기구로 ‘한반도 평화관리 남북공동위원회’를 제안하고 있다. 즉 한반도 군비통제는 남북이 당사자로 주도한다는 것이다. 다만 이 위원회에서 합의되지 않는 사항의 경우 남북간 합의 하에 또는 단독으로 ‘한반도 평화관리 국제조정위원회’에 조정을 의뢰하는 방법을 언급하고 있다. A안은 핵무기를 포함한 대량살상무기와 중장거리 미사일 통제 문제도 ‘한반도 평화관리 남북공동위원회’가 담당하고 유엔 등 관련 국제기구의 감시, 감독을 받도록 하고 있다.

B안은 군비통제와 관련해 기본협정과 남북, 북미간 부속협정에 불가침, 평화공존, 분쟁의 평화적 해결 등을 제시한 후, 남북간 부속협정 5조에 남북이 군사적 신뢰조성과 군비통제의 실현을 위해 노력하고 그에 관한 문제는 남북군사공동위원회가 담당한다고 밝히고 있다. 군비통제와 관련해 조성렬 박사는 대량살상무기의 경우, 주한미군의 생화학무기까지 대상으로 삼기에 어려움이 있으므로 미국과 남북이 국제무기통제레짐에 가입하는 방식을 제안하고 있다. 또 재래식무기 군비통제의 경우 일차적으로 휴전선 일대 전진배치된 병력과 무기의 후방 재배치가 필요하다고 강조하면서 원거리 정밀공격무기에 대한 논의도 있어야 한다고 덧붙이고 있다. 24)

C안은 군비통제 방안으로 단계적, 기능적 접근과 포괄적, 급진적 방법을 병행하는 방식을 취하고 있는데, 남북간 비공격형 군사체제로의 변환, 신뢰구축, 군축 등을 진행시켜야 할 과제로 보고 있다. 이는 남한과 북한의 기존 입장을 모두 반영한 것으로서 C안 제안자들은 “두 입장 모두 남북기본합의서와 6·15공동선언에서 양 접근법을 동시에 병행하기로 합의했다”고 보고 있다. C안의 군비통제 방안의 특징은 남북이 “평화협정이 발효된 때부터 주한미군 철수와 연동하여 상호 군축을 실시한다”(28조)고 밝히고 있는 점이다. 그에 따라 이 협정안은 부속합의서의 하나로 “제5장이 규정한 평화지대 설치와 군사적 신뢰구축과 군축을 위한 남북 사이 합의서”를 두고 있다. 남북한 군비통제와 평화협정 체결을 주한미군 철수와 연계하는 방안은 주요 쟁점이 될 것이 분명하다.

평화체제 실현도 관련 당사국의 협력이 필수적이고 그렇게 되려면 상호간 ‘이익 균형’이 이루어져야 할 것이다. 25) 그러므로 한반도 평화체제를 실질적으로 보장하는 군비통제 협상도 당사국이 제기하는 모든 문제를 의제로 채택하고 포괄적인 회담을 진행하는 것이 필요하다. 같은 맥락에서 군비통제를 촉진하기 위해서는 신뢰구축, 제한조치, 군축 등 여러 방안을 동시에 활용할 필요가 있다. 26) 그러나 그보다 더 우선적인 일은 관련 당사국들이 한반도 군비통제에 관한 기본원칙을 수립하는 것이다. 이와 관련해 남북기본합의서와 불가침 부속합의서를 이행하고 남북군사공동위원회를 가동하는 일이 유용할 것이다. 그러나 한반도 군비통제가 남북 쌍방에 의해서만 실현가능한지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 냉전기 유럽에서의 군비통제 회담에 미국이 참여한 사례가 있고, 실제 한반도 평화 정착에 미국의 비중이 크기 때문이다. 그래서 남북 양자회담과 함께 남북미 3자 군비통제 회담도 필요하다는 지적도 나오고 있다.

5. 한반도 비핵화와의 관계

현재 평화협정 체결과 한반도 비핵화(사실상 북한의 핵무기 및 관련 프로그램 제거?)의 우선순위를 둘러싸고 관련국간 외교전이 활발하게 전개되고 있다. 정체되어 있는 6자회담 재개가 늦어지고 있는 것도 이 문제가 크게 작용하고 있기 때문이다. 한반도 비핵화의 개념에 대해서도 관련국간 입장이 통일되어 있지 않은 것도 한반도 비핵화와 평화체제의 관계 설정을 어렵게 하고 있다.

A안은 완전한 한반도 비핵화는 물론 생물학무기, 화학무기 등과 같은 대량살상무기와 중장거리 미사일의 포기에 관한 사항을 하나의 장(8장)에 담고 있다. 담당기구로는 한반도 비핵화에 관한 사항은 남북 핵통제공동위원회가, 그 외 대량살상무기와 중장거리 미사일 통제에 관한 사항은 ‘한반도 평화관리 남북 공동위원회가 담당하도록 하고 있다. A안은 한반도 비핵화를 평화협정의 내용으로 담고 있지만, 평화협정 체결의 전제조건인지 체결 후 완성할 과제인지에 대해서는 그 입장이 분명해보이지 않는다.

그에 비해 B안은 한반도 비핵화와 관련해서 북한이 6자회담에서 공약한 바를 평화협정 체결까지 완료해야 한다고 보고 있다. 물론 그에 상응하여 다른 6자회담 참여국들은 대북 에너지, 경제 지원과 경제협력을 증진할 것을 명시하고 있다.(기본협정 5조) 이는 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 문제가 2.13합의를 거치면서 선후 관계가 아니라 병행 추진할 문제로 파악하고 있기 때문이다. 또 남북간 부속협정 3조에서는 남에서 핵무기가 부재함을 확인하고 있다. 나아가 북미간 부속협정에서는 미국의 한반도 내 핵무기 비보유, 핵무기를 이용한 대북 위협 금지, 쌍방의 한반도 비핵화 보장, 북한의 비핵화 조치 완료 확인을 각각 담고 있다.

C안은 역사적으로 볼 때 평화체제 구축이 먼저 해결했어야 할 문제로 보면서도 현실적으로는 비핵화와 긴밀히 관련되어 있으므로 동시행동 원칙에 의거해 해결해야 한다고 보고 있다. 그런 맥락에서 C안은 평화협정이 마치 비핵화 협정인 것처럼 비핵화에 주안점을 두는 협정시안은 본말을 전도한 것이라고 비판하고, 다만 큰 틀에서 미국과 북한의 한반도 비핵화 공약 준수(12조)와 미국의 주한미군 철수와 북한의 핵무기 폐기(13조)를 다루고 있다. 그러나 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 북미간의 문제로 파악하고 남한을 배제하고 있는 것은 논란의 소지가 있다. 그리고 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 북미 양자간의 문제로 파악하는 점과, 군사적 신뢰구축과 군축 조치의 당사자로 남북미 3자로 하고 있는 점(22조)도 대조를 보이고 있어 보다 깊은 검토가 필요하다.

한반도 비핵화와 평화체제 전환의 관계를 우선순위로 판단하는 문제는 6자회담에서 극단적인 두 입장(선 비핵화 혹은 선 평화체제 전환)보다는 양자를 연계하여 “합의의 이행을 위해 상호조율된 조치를 취할 것을 합의하였다.” 그렇기 때문에 향후 과제는 둘 사이의 우선순위를 둘러싼 논란을 불식시키고 둘을 병행 추진할 시간표와 방식을 협의하는 일이 될 것이다. 북핵 포기가 불능화 단계를 완료하지 못한 상태이고 한반도 평화포럼이 한반도 개최되지 않은 가운데 한반도 비핵화와 평화체제 전환을 어떻게 엮어갈지는 단정하기 어렵다. 지금과 같이 6자회담과 남북, 북미회담 등 모든 대화의 창이 닫혀있는 것은 두 문제 모두에 무익한 것만은 분명하다.

6. 평화 관리 및 보장 방법

평화체제의 안착은 평화협정이 체결되는 때로부터 한반도의 평화를 관리하고 보장하는 실효적 방법이 작동하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 이 문제는 평화협정에 반드시 포함되어야 할 사안이다. 누가, 어떻게 하느냐가 쟁점이 되고 있다.

박명림은 남북 공동관리에 일차 책임을 부여하고 국제조정위원회를 설치하여 이차 책임을 부여하는 이중접근을 가장 적실성 있는 방법으로 보고 있다. 그에 따라 A안은 군사정전위원회는 한반도 평화관리 남북공동위원회로 대체하고, 중립국감독위원회는 한반도 평화관리 국제조정위원회로 대체하는 방안을 제시하고 있다.(20-21조) 한반도 평화관리 국제조정위원회의 구성은 남북미중 4자가 협의하여 결정하는 것으로 되어 있다. 국제보장의 주체

및 방식으로는 미국과 중국이 평화협정에 남북한 당사자 다음으로 하기(下記) 서명하는 방식을 제시하고 있다.(41조) A안은 남북이 협정의 이행을 보장하는 상설협의기구와 그 아래 정치, 경제, 군사, 체육 등 7개의 분야별 공동위원회의 설치 운영(38조)과 상주 대표부의 설치 교환(39조)을 제안하고 있다.

B안은 기본협정 3장에 3가지 평화관리방안을 제시하고 있다. 비무장지대를 평화지대로 전환하여 남북이 관리하고, 한반도평화관리공동위원회는 평화협정 이행을 감독하는 기관으로서 남북 동수로 구성하고, 한반도평화관리국제보장위원회는 평화협정 이행을 감시하는데 미국과 중국 대표자, 그리고 남북이 각각 추천하는 제3국 대표자로 구성된다.

C안은 평화협정의 이행을 확인, 점검하는 기구로 남북미 3자 공동군사위원회와 남북 공동평화관리위원회 등 두 기구를 두는 한편(6장), 평화협정 이행을 감시 감독하는 기구로 국제평화감시단을 설치할 것을 제안하고 있다(7장). 3자 공동군사위원회는 유엔군사령부 해체, 외국군 철수 및 외국군 기지 철거, 한반도 비핵화 준수 등 7가지 사항을, 남북 공동평화관리위원회는 비무장지대의 평화지대로의 전환, 서해 평화수역 및 공동어로구역의 관리 등 6가지 사항을 담당한다. 국제평화감시단은 “평화협정이 이행되는 것을 감독하고 이행 과정에서 당사자들의 이견을 조정”하는 역할을 하는데, 스위스, 스웨덴, 인도, 말레이시아, 브라질 등 5개국 대표로 구성하도록 되어 있다.

한반도 평화를 관리하고 이를 보장하는 것이 평화체제의 확립을 목적으로 한다는 데 이견이 없겠지만, 그 주체와 방법에 있어서 다양한 의견이 있을 수 있다. 그 점에서 하나 고려할 원칙으로 ‘한반도’ 평화체제 수립에서 주체성과 현실성을 꼽을 수 있다. 이 점을 평화관리와 보장에 각각 적용해보는 것도 검토 대상이 될 수 있을 것이다.

평화 관리 및 보장 방안에서 현실적으로 검토할 또 하나의 사안은 경계선 문제이다. 남북 기본합의서와 화해 부속합의서는 정전상태 준수 및 평화상태로의 전환 노력을 병기하면서, 경계선을 정전협정이 규정한 군사분계선과 남북이 관할해온 구역으로 정해놓고 있다. 평화체제 전환시에도 기본합의서가 명시하고 있는 경계선을 유지할 것이지, 분쟁구역(서부NLL 등)을 공동관리구역으로 전환할 것인지도 논의 대상이 된다.

7. 한미동맹관계

한반도 평화체제 수립에 따라 그동안 정전체제 관리 임무를 맡아온 유엔군사령부가 해체된다고 보는 것이 국제법리에 합당하다고 보인다. 그와 달리 한국과 미국은 평화체제 전환과 한미동맹관계는 직접적으로는 무관하므로 양국간 군사협력관계와 주한미군 문제를 평화체제 전환 논의에 포함하는 것에 반대할 것으로 예상된다. 이를 둘러싼 논의는 관련국은 물론 한국 시민사회에서도 뜨거운 쟁점이 될 것이다.

A안은 평화협정 체결로 “남과 북은 본 협정의 정신과 목적에 위배되는 어떠한 조약과 군사동맹, 국제기구에도 참여하지 않는다”(34조)고 밝히고 있다. 그러나 이어서 협정이 “남과

북이 각각 타국과 체결한 기존의 조약에는 영향을 미치지 않는다”고 하고, 그러면서도 “공고한 한반도 평화체제의 수립을 위해 남과 북은 본 협정의 정신과 내용에 저촉될 수 있는 조약들을 개정하도록 노력한다”(이상 35조)고 밝히고 있다. 이는 한미동맹관계는 평화체제 구축과 무관한 양국간의 문제로 인식하면서도 평화체제 구축에 부응하는 방향으로 한미 양국의 기존 군사 합의(한미상호방위조약 등)의 개정 필요성을 간접 인정하고 있는 것으로 판단된다. 박명림은 “작전지휘권의 이양 및 환수는 (평화협정 체결의) 필수불가결한 필요조건”이라고 강조하고 있다. 또 박 교수는 평화협정 자체가 곧 주한미군 철수를 담보하는 것은 아니라고 인식하면서도 “한반도 내에 외국군의 주둔은 본 협정의 정신과 목적을 구현하고 보장하는 범위 내에서 허용된다”(37조)고 명시해 평화체제 구축 과정에서 주한미군의 위상 및 역할 조정이 필요하다고 보고 있다. 그리고 유엔군사령부에 관해서는 해체 또는 평화협정체제를 관리 감독하는 역할로 대체하는 방식을 고려할 수 있을 것으로 보고 있다. 전반적으로 A안은 평화체제 전환에 따라 주한미군, 한미상호방위조약 등 한미동맹관계의 주요 문제에 대해 모호한 입장을 보이고 있다.

B안은 한반도 평화협정이 관련 당사국이 체결한 제3국과의 조약, 협정에 영향을 미치지 않는다고 밝히고 있다.(9조) 이같은 내용은 남북간 부속협정에서도 언급하고 있으나 다만 거기에서 “남북은 이 협정의 정신과 내용에 저촉될 수 있는 조약들을 개정하도록 노력한다”고 덧붙이고 있다.(8조 1-2항) 주한 외국군에 관해서 기본협정은 협정의 정신과 목적을 구현하는 범위 내에서 허용하고 있고(10조), 북미간 부속협정에는 미국이 주한미군의 위상을 한반도 평화유지 목적에 한정하도록 하고 있다.(6조) A안과 거의 유사한 내용이다. 유엔군사령부에 관해 조성렬 박사는 종전선언 이후 새로운 평화관리기구가 정착되고 평화협정 체결 조건이 갖춰지면 해체하는 것으로 설명하고 있고, 대신 유엔 안보리의 결의안 채택을 통해 유사시 유엔의 한반도 개입 명분을 남겨둘 필요를 제기하고 있다. 27)

A안과 B안이 상대적으로 온건하고 모호한 입장이라고 한다면, C안은 급진적이고 분명한 입장을 취하고 있다. C안은 미국을 지금까지 한반도에 전쟁위협을 지속적으로 일으켜온 장본인으로 간주하고 주한미군, 한미군사동맹, 유엔사 문제, 한미상호방위조약 등을 “전쟁위협의 실체에 관한 문제”라고 규정하고 이들 문제를 해결하지 않는 평화협정은 근본문제를 방기하는 것이라고 판단하고 있다. 그에 따라 C안은 평화협정의 발효와 함께 유엔군사령부를 바로 해체하고(4조), 외국군대는 평화협정이 발효된 때부터 3년 내에 그 인원과 장비를 완전히 철수하며 외국군 기지도 모두 철거하고(5조), 그 후 남북은 외국군대의 주둔이나 외국 군사기지의 설치를 허락하지 아니하고(21조), 각기 기존 군사동맹을 해체하며 이와 관련된 조약 또는 협정을 폐기하고(20조), 비무장지대를 평화지대로 바꾸어 관리할 것(23조)을 제안하고 있다.

평화체제 수립과 관련하여 유엔사가 자동적으로 해체될 것인지는 단정하기 어렵다. 오히려 미군측은 유엔사를 ‘다국적연합군’으로 확대해 계속 존치할 필요성을 제기한 바 있다. 이는 중국, 북한의 반발을 살 것이 분명하다. 또 평화체제 전환에 따라 한미동맹관계가 국

제법적으로는 무관할지 모르겠으나 현실적으로 영향을 받아 양국간 조정이 필요한 것만은 사실이다. 무엇보다 주한미군의 대북 억지력으로서의 위상이 사라지기 때문에 철수할 것인지, 아니면 한미 양국간 새로운 동맹 비전으로 역할, 규모, 배치 변경이 주어진 가운데 계속 주둔할 것인지, 현재로서는 후자의 가능성이 높아 보인다. 또 전시작전통제권 환수와 한미연합방위체제의 변화 여부도 주목할 부분이다. 한미 양국은 작통권을 2012년 환수하기로 합의하였으나 최근 양국 내에서 다른 기류가 일어나고 있다. 이런 현상은 한미연합사령부의 대체 여부 등 연합방위체제의 변경에도 영향을 줄 것이다. 이런 구체적인 문제들에 대한 입장 차이는 한미동맹관계와 평화체제 전환을 어떤 관계로 보는지에 달려있다. 가령 둘을 상호 대체관계 아니면 보완관계로 보느냐에 따라 관련 사안들에 대한 입장이 달라질 수 있을 것이다. 또 둘을 상호보완관계로 보더라도 한미동맹관계는 동북아 안보협력질서와 어떤 관계를 갖느냐에 따라 평화체제 전환에서 동맹관계의 비중은 달리 설정될 수 있을 것이다.

8. 동북아 안보협력과의 관계

한반도 평화체제 구축은 동북아 안보협력 증진에 기여하고, 그 반대로 동북아 안보협력 증진 노력이 한반도 평화체제 확립에 도움을 줄 것이다. 이런 긍정적 상호관계는 경우에 따라서 부정적인 방향으로 반전될 수도 있다. 둘 사이의 관계를 논할 때 반드시 검토할 점은 안보의 성격을 양쪽에 동일하게 적용해야 한다는 점이다. 가령, 한반도 평화체제 논의에는 협력안보(cooperative security) 개념을 적용하는 대신 동북아 안보협력에는 억지 위주의 전통적 안보 개념을 적용하는 것은 양자의 상호관계를 적절하게 다루기 힘들게 할 수 있다. 다시 말해 한반도 평화체제와 동북아 안보협력은 동일한 안보 개념, 가령 협력안보 개념으로 파악할 때 긍정적인 상호관계를 형성함으로써 한반도와 동북아가 다같이 ‘지속가능한 평화’를 추구해나갈 수 있을 것이다.

A안은 전문에 평화협정 체결이 동아시아 평화건설에 기여함을 명시하고 있고, 협정 본문에 미국과 중국이 한반도 평화관리 국제조정위원회에 참여하고 평화협정의 국제적 보증자로서 협정에 하기 서명하는 것 외에는 동북아 안보협력과 관련한 별도의 사항을 담고 있지 않다.

B안에서는 기본협정에 “당사국은 한반도 및 동아시아의 평화와 안정을 위해 공동 노력한다”고 명시하고 있다.(2조 4항) 동북아 안보협력과 관련해 C안은 북미간 부속협정을 통해 양국간 불가침, 평화공존, 국교정상화, 주한미군의 위상 등 보다 구체적인 방안을 제시하고 있다.

나아가 C안은 29조에 남북의 한반도 비핵지대화 실현과 미국, 중국의 동북아 비핵지대화 실현 노력을 병기하고 있고, 38조에서는 미국과 중국이 “한민족의 통일이 한반도와 동북아시아의 평화와 안정에 긴요함을 인식하며 한민족의 통일 노력을 존중하고 적극 지지한다”고 밝히고 있다. 동북아 평화와 관련하여 C안은 3장에 북미관계 정상화와 불가침 등 적대관계 청산에 관한 내용을 규정하고 있다. 이를 위한 조치로 무력 행사 및 위협 금지, 상호주권 존중 및 내정불간섭, 주한미군 철수와 북한의 핵무기 폐기의 동시 이행, 평화적 분쟁

해결을 제시하고 있다. C안은 또 한미동맹의 폐기, 해체와 평화협정 체결 이후 어떤 형태의 동맹에도 불참하는 것도 동북아의 안정과 평화에 기여한다고 보고 있다.

이상 3개의 평화협정안을 살펴보면, 한반도 평화체제와 동북아 안정이 긴밀히 관련되어 있고, 실제 양쪽에 모두 관련되는 중첩되는 부분이 있다는 것을 발견할 수 있다. 북미관계 정상화와 한반도 비핵화를 한반도 평화체제와 동북아 안정 모두에 긴요한 과제로 볼 수 있다. 그러나 세 안은 동북아(혹은 주변 강대국)를 한반도 평화체제 구축의 외적 환경(혹은 지지 역할) 정도로 파악하고 있을 뿐 동북아 안보협력의 과제를 구체적이고 적극적으로 제시하지 못하고 있다는 지적을 받을 수 있다. 가령, 남북한과 동북아 국가들은 한반도의 비핵화, 군비통제를 동북아 지역으로 확대하여 동북아의 평화와 안정을 가져오도록 협력한다는 공감대가 있어야 한다. 그렇지 못할 때 국수주의 혹은 극우주의 세력의 반평화 책동에 틈을 줄 수 있다.

또한 한반도 평화체제와 동북아 안보협력을 함께 추구할 경우, 그 현실적 방안으로 공동 관심사부터 역내 협력을 발전시켜 해당 분야에 관한 지역레짐을 형성하는 방식을 검토해볼 수 있다. 지역 안보협력과 관련지어 ‘북한 핵문제’를 둘러싼 사태 전개가 주는 교훈은 특정 국가의 문제를 대상화 하여 접근할 때 문제 해결은 커녕 갈등을 조장할 뿐 지역 협력은 더 요원하다는 점이다. 한반도의 지정학적 여건을 감안할 때 한반도 평화체제는 동북아 안보협력의 제도화 노력과 함께 하지 않을 때 불안정성을 면하기 어렵다는 점에 유의해야 할 것이다. (냉전기 유럽에서 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험을 상기해보자.)²⁷⁾

9. 남북관계와 통일 문제

한반도 평화체제는 남북의 분단을 전제하지만 역으로 분단 상태에서 이루어지는 한반도 평화체제는 불안전할 수밖에 없다. 한반도 평화체제의 태생적 한계라 할 것이다. 그러므로 한반도 평화체제의 완성은 평화통일의 실현으로 가능할 것이고 그에 대한 주변 강대국들의 지지를 받아낼 필요가 있다. 아래 3개의 평화협정안에서는 이 점을 적절하게 담고 있다.

적어도 한반도에서 평화체제는 분단고착형 체제와 통일지향형 체제, 두 가지로 나누어 생각할 수 있을 것이다. 한일 강제병합 100년, 한국전쟁 60년을 맞이하는 시점에서 한반도에서 분단과 전쟁과 관련된 강대국의 역사적 책임을 상기하고 한반도 평화와 통일 과정에서 주변국들의 긍정적 역할을 고취하는 노력이 필요한 이유도 여기에 있다.

A안은 협정 전문에 남북이 통일을 지향하고 있음을 남북관계가 특수관계이고 “이 협정은 향후 평화통일이 달성될 때까지 한시적으로 유효함을 인정”한다고 밝히고 있다. 그리고 40조에 ‘평화통일 남북공동회의’를 설치해 “평화협정으로 조성될 평화상태를 평화통일로 발전”시킬 것을 명시하고 있다.

B안은 기본협정 3조에 당사국들이 남북간 특수관계를 인정하고 남북의 통일 노력을 지

지, 지원한다고 밝히고 있고, 13조에는 이 협정이 통일까지 유효하다고 말하고 있다. 또 남북간 부속협정은 1조에 기존의 각종 합의 정신을 존중하고 합의 기구를 가동해 평화공존, 남북관계 개선, 통일 노력을 공약하고 있다. 나아가 9-11조에 걸쳐 남북 상주대표부 설치, 평화통일남북공동위원회 설치, 정상회담의 정례화(매년 2회 이상) 등을 통해 평화협정으로 조성될 평화상태를 남북 통일로 발전시킬 것으로 제시하고 있다. 이는 북미, 북일 관계정상화에 상응하는 남북관계 발전을 위한 포석으로 볼 수 있다. 또 북미간 부속협정 3조에는 미국이 “한반도의 평화적 통일을 지지한다”고 밝히고 있다.

C안은 평화협정이 평화통일을 성취하기 위한 과정으로서의 위상을 갖고 있다고 보고, 1장에서 분단을 극복하고 통일을 이루는 것을 한민족의 권리로 규정짓고 미국과 중국은 이를 존중할 것을 분명히 했다. 또 8장에서는 남북은 기존 남북간 합의 존중 하의 자주적, 평화적 통일 노력을 전개하고 통일문제에 대한 외세의 간섭과 무력통일을 지지하는 조약을 폐기하고, 미국과 중국은 남북한의 통일을 지지하고 남북한 특수관계를 인정하도록 하고 있다.

위에서 보았듯이 세 방안은 평화협정에 평화통일을 명기하고 그에 대한 주변국들의 지지를 담고 있어 긍정적으로 평가할만하다. 평화체제 정착을 전후로 한 구체적인 통일방안은 당연히 남북관계에 달려있다. 평화체제 전환을 평화통일로 연결시키기 위한 남북의 노력은 의당 평화와 통일을 지향하는 대내개혁을 동반할 때 정당성과 현실성을 더 높여줄 것이다.

10. 대내 개혁 과제

A안은 평화협정 체결을 남북간 적대관계 청산과 화해협력 증진을 위해 남북간 인도적 문제 해결, 협정의 정신과 내용에 저촉되는 제반 국내 법률 및 규정의 개정, 그리고 남북 합의 하의 ‘전후 처리 특별위원회’ 설치를 제안하고 있다. 특히 전후 처리 위원회는 “진실과 화해, 미래지향, 통일의 정신에 입각해” 전쟁과 그 후에 발생한 인도적 문제의 해결을 다루도록 하고 있고, 국내 법률과 규정의 개정 노력은 내정불간섭의 범위 내에서 주체적으로 할 수 있도록 하고 있다. B안도 남북간 부속협정에서 “남북은 평화협정의 정신과 내용에 저촉되는 제반 국내 법률과 규정을 개정하도록 노력한다”(8조 3항)고 밝히고 있다. 두 안 모두 대내개혁의 필요성을 인정하고 있지만 내정불간섭 원칙을 적용하여 그 수준과 범위를 남북 각기의 판단으로 맡겨두고 있는데, 그럴 경우 남북 모두 기득권 세력의 저항으로 개혁이 부진할 우려를 안고 있다. 그에 비해 급진적 성격의 C안은 예상 외로 평화체제를 위한 국내 개혁의 과제를 거론하지 않고 있다.

평화체제가 평화협정 체결, 군비통제 협상과 같은 국제적 측면과 함께 평화친화적인 방향으로의 법제도의 제개정, 의식 및 관행 확립 노력과 같은 대내적 측면을 함께 갖는다고 할 때, 그간 평화체제 논의에서 대내개혁의 문제가 소홀히 다루어져온 점을 성찰할 필요가 있다. 통일외교안보와 관련한 대내 갈등의 구도, 예컨대 자주냐 동맹이나, 북한 및 대북정책에 관한 이분법적 시각과 접근, 그리고 국가보안법과 통일방안을 둘러싼 갈등을 넘어 ‘신 좌우합

작'의 정치 혹은 운동을 전개할 수 있는지 검토해볼 일이다.

평화체제 수립을 평화협정 체결과 같은 국가간 공약으로만 한정하지 않는다면, 평화체제는 관련 국가의 발전전략과 국가상의 변화를 동반한다. 평화외교, 협력안보, 그리고 평화통일을 지향하는 국가, 대중의 삶의 질 향상을 안보의 궁극적 목표로 하는 컨센서스의 형성, 안보정책에서 문민통제, 그리고 평화문화를 기반으로 한 평화주의적 정치제도 확립과 같은 대내개혁을 필요로 한다. 만약 평화체제 수립 논의가 권력집단이 주도하고 관련 국가간 합의 중심으로 추진하여 '소극적 평화'에 초점을 두고 전개될 때 시민사회는 어떻게 개입할 것인지, 아니 그런 구도의 등장을 방지하고 평화국가와 평화체제 수립을 병행추진 할 길을 찾아나가야 할 것이다.

IV. 맺음말

한반도 평화체제 수립은 단기간에 달성될 문제가 아니다. 이상 살펴본 것처럼 한반도 평화체제 수립은 관련 국가간 입장 차이와 관련 사안들에 대한 다양한 견해를 고려할 때 대단히 복잡한 절차를 거칠 구조적 차원의 과제이다. 현실에 있어서 평화체제는 종전체제의 종식, 북핵문제의 해결, 남북관계의 제도화 등을 필요조건으로 하고 있다. 따라서 이에 대해 정부는 물론 시민사회의 준비 역시 정세 혹은 특정 사안에 대한 임기응변식 대응보다는 차분하고 체계적인 준비가 필요하다. 그런 점에서 본 논의에서 검토한 3개의 평화협정안은 일부 연구자를 포함한 시민사회의 부단한 노력의 결과로 향후 보다 적실성 있는 방안을 모색하는데 유용한 자료로 활용될 가치가 크다. 다만, 평화체제 관련 시민사회 전반의 입장을 준비한다는 의미를 감안할 때 개별 연구자 혹은 특정 단체 중심의 논의 방식은 생각해볼 필요가 있다 하겠다.

이상 살펴본 10대 쟁점은 평화체제 구축을 전망하고 대비함에 있어서 반드시 정리해야 할 사안들이다. 그 중 쟁점이 뚜렷하고 민감한 부분도 있고, 상대적으로 덜한 부분도 있을 것이다. 그리고 이들 쟁점이 평화체제 구축 과정에서 차지하는 비중과 해결해야 할 시점도 판단을 요하는 부분이므로 평화체제 구축 로드맵을 작성하면서 쟁점을 정리해보는 방식도 의미가 있을 것이다. 앞으로의 연구과제가 될 것이다. 이상 논의한 쟁점의 초점을 각 사안 별로 요약하면 다음과 같다.

- 1) 평화체제의 법적 형식을 어떻게 하고 그 내용 범위를 어디까지 할 것인가?
- 2) 평화협정의 당사자는 누구이고 그들의 역할은 무엇인가?
- 3) 전쟁을 종식하고 전후 처리를 어떻게 할 것인가?
- 4) 군비통제의 범위와 방법은 무엇인가?
- 5) 한반도 비핵화는 평화체제 구축과 어떤 관계에서 접근할 것인가?
- 6) 평화 관리 및 보장의 주체와 그 방법은 무엇인가?

- 7) 평화체제 구축 과정에서 한미동맹관계는 어떤 변화가 있을 것인가?
- 8) 한반도 평화체제는 동북아 안보협력과 어떤 관계에서 추진할 것인가?
- 9) 통일지향적 평화체제 구축을 향한 남북관계의 비전은 무엇인가?
- 10) 평화친화적인 한국사회를 만드는데 필요한 개혁 과제는 무엇인가?

“문익환 목사는 민주주의는 민중의 부활이고 통일은 민족의 부활이며 민중과 민족의 부활은 자주 없이는 성취될 수 없다고 하면서 자주, 민주, 통일이 일체임을 천명하였다.” 21년 전 방북에서 “문익환 목사는 대화창구의 일원화를 반대하는 한편, 민간차원의 대화가 활발히 진행됨으로써만 남북 당국과 양측 국회사이의 대화도 성공적으로 추진될 수 있다는 견해를 표명하였다.” 그동안 평화체제를 포함한 안보관련 논의가 정부에 의해 독점되어온 점을 감안할 때 위와 같은 문 목사의 견해는 오늘에 더 빛나고 있다.

또 4.2성명은 한반도의 평화정착은 남북의 주도로, 통일을 지향하는 시각에서 추진되어야 함을 명확히 하였다. 4.2성명에서 문 목사가 강조하고 북에 의해 수용된 정치군사적 대결상태 해소와 다방면의 접촉 및 교류(3항)와 점진적 연방제 통일방안(4항)은 오랜 남북의 입장 차이를 해소하고 평화와 통일을 병행 추진할 가능성을 열어놓았다. 이제 우리는 그 가능성을 현실화시킬 사명 앞에서 서있는 것이다. 한반도에서 평화체제의 완성은 통일로 가능하고 통일은 반드시 평화적으로 이루어야 한다. 그런 점에서 평화통일은 평화와 통일, 그리고 평화적 통일이라는 이중적 의미로 해석된다. 한반도 평화체제 실현을 전망하는 통일운동의 관심과 대안 마련 노력이 더욱 절실한 시점이다.



<각주>

- 1) 평화체제 구축 논의가 평화협정 체결 논의로 축소되지는 않지만 여기서는 3개의 평화협정안에 담긴 ‘내용’을 중심으로 평화체제 관련 쟁점을 도출하여 논의하고 있음을 양해바란다.
- 2) 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화: 잠정 초안의 원칙, 내용, 비전,” 『민주법학』, 제25호(2004), 289-295쪽.
- 3) 조성렬, 『한반도 평화체제』 (과주: 푸른나무, 2007), 437-445쪽.
- 4) 평화·통일연구소, 한미관계연구회 주최 ‘주한미군 내보내는 한반도 평화협정(시안)’ 토론회(2008. 1. 17. 변호사회관) 자료집, 4-11쪽.
- 5) 박영호·박중철, 『4자회담의 추진전략: ‘분과위’ 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), 34-36쪽.
- 6) 이명박 정부는 “그랜드 바겐은 9.19 공동성명에 담긴 내용을 망라한 이행가능한 완결된 합의를 말한다”고 밝히고 북한의 핵 포기에 상응하는 조치로 불가침선언 또는 조약, 핵심 국가와의 관계정상화, 경제·에너지 지원, 평화체제 수립 등을 상정하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 북핵과 평화체제에 관해서 “한반도 비핵평화구조의 공고화”로 제시하면서 先북핵 해결 입장을 견지하고 있다. 『연합뉴스』, 2009년 9월 28일; 청와대, 『성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009), 17쪽.
- 7) 가령 북한은 1960년대까지는 ‘선 미군철수, 후 남북평화협정’을 주장해오다가 1974년부터 ‘선 남북평화협정, 후 주한미군 철수’로 바꾸었다. 고유환, “평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북·미협정,” 광태환 외, 앞의 책, 64쪽.
- 8) 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.
- 9) 『조선중앙통신』, 2009년 1월 3일, 2009년 1월 17일.

- 10) 박영호·박종철, 앞의 책, 42-45쪽
- 11) 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998), 14-18쪽.
- 12) 박영호·박종철, 위의 책, 48쪽.
- 13) 최춘흠, 『한반도 평화체제 구축과 중국』 (서울: 통일연구원, 2002), 56쪽.
- 14) 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), 15-16쪽. 한반도 평화체제 구축과 관련한 심도 있는 법적 논의는 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』 (서울: 국제법출판사, 1994) 참조.
- 15) 평화조약과 평화협정은 당사국 의회의 비준 여부로 구분되기도 하지만, 이 글에서는 혼용하고 있음을 밝혀둔다.
- 16) 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 4-7, 11쪽.
- 17) 김명기, 위의 글, 19-20쪽.
- 18) 김명기, 위의 글, 11쪽.
- 19) 박명립, “남북평화협정과 한반도 평화,” 265-271쪽.
- 20) 2007년 4월 18일 평화재단이 개최한 당시 포럼에서 재단측은 또 다른 평화협정안으로 남북과 미국, 중국 등 한국전쟁 참가 4국이 한반도 종전선언을 하고, 남북이 평화협정에 서명하는 동시에 미국과 중국이 이행을 보장하는 시안도 함께 내놓았다.
- 21) 강정구, “주한미군 내보내는 한(조선)반도 평화협정(시안)의 취지와 주요내용,” ‘주한미군 내보내는 한반도 평화협정(시안)’ 토론회(2008. 1. 17. 변호사회관) 자료집, 19쪽.
- 22) 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006 봄), 264-269쪽.
- 23) 백승주 박사는 위 논문에서 미국, 중국이 평화협정의 당사자가 되어야 한다면 그것은 국제적 보장의 책임국가로 들어가는 것을 고려할 수 있고, 다른 한편 미국과 중국이 조약상의 국제적 보장의 책임국가 역할을 담임한다면 협정 체결 당사자는 남북이 되는 것이 바람직하다고 말하고 있다.
- 24) 조성렬, 『한반도 평화체제』 (서울: 푸른나무, 2007), 376쪽.
- 25) 서보혁, “한반도 평화체제 구축의 제도적 측면: 이익균형의 탐색,” 2009 한국국제정치학회 연례학술회의 발표문 (한양대, 2009년 12월 12일) 참조.
- 26) 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006 봄), 192-193쪽.
- 27) 조성렬 박사는 종전협정 체결로 유엔사의 정전체제 관련 업무는 한국군으로 위임되지만 유엔사는 평화협정 체결까지 유지된다고 설명하고 있다. 조성렬, 『한반도 평화체제』, 375, 368쪽.
- 28) 이화여대 평화학연구소의 ‘헬싱키 프로세스의 역사적 복원과 동북아 적용가능성에 관한 연구’(학술진흥재단 지원) 결과 참조. http://peace.ewha.ac.kr/board/board_list.asp?b_id=con&nav=2_3

※코리아연구원(원장 박순성)은 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원하실 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.