

한반도 평화 만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로

Online Series

2018. 05. 03. | CO 18-14

박 종 철 (통일연구원 위촉연구위원)

판문점 선언에 의해 한반도는 분단과 냉전의 시대에서 벗어나 평화의 새로운 시대로 접어들었다. 판문점 선언 3조는 평화정착을 위한 과제를 불가침, 단계적 군축, 종전선언과 평화협정 체결, 비핵화로 설정하고, 항구적 평화정착을 위해 이러한 핵심 이슈들이 서로 연계되어 병행적으로 추진되는 선순환 관계를 상정하였다. 앞으로 평화체제 구축을 위해서는 종전선언을 거쳐 평화협정을 체결하는 단계적 접근을 추진하면서 회담형식, 종전선언과 평화협정 내용, 평화협정 체결방식 등에 대한 사항을 고려해야 할 것이다.

한반도 평화의 새 틀 만들기

올해는 6.25 전쟁의 포성이 멈춘 지 65주년이 되는 해이다. 그동안 한반도는 정전체제의 틀 안에서 불안정한 평화를 유지해 왔다. 정전체제는 정전협정과 이를 이행·관리하는 정전위원회와 중립국감독위원회의 골격으로 이루어져 있다. 이번에 남북한의 정상은 군사정전위원회 건물 사이로 손을 맞잡고 건너오고 건너가며 분단의 장벽을 허물었다. 군대막사로 임시로 지어진 군사정전위 건물들은 건물 명칭에 임시(temporary)의 약자인 T를 사용했는데 임시라고 생각했던 것이 65년이 되었다.

정전 65년이 지나면서 재래식 군사적 대결에서 시작된 군사적 위협은

핵억지력 대결로 확대되었다. 한반도 평화는 핵위협과 재래식 군사력 위협이 중첩된 이중적 위협에 직면하였다. 북한이 핵개발을 한 이후 한반도 평화는 한반도 비핵화와 평화체제 구축이라는 이중 목표가 밀접하게 연관되어 전개된 것이다. 이번 남북정상회담에 의해 핵위협과 재래식 군사적 위협이라는 이중 위협에서 벗어날 수 있는 발판이 마련되었다.

남북정상회담은 핵위협 상황에서 남북한이 평화·번영의 주춧돌을 놓고 남북관계 발전의 새로운 틀을 마련했다는 의미가 있다. 몇 달 전까지만 해도 우리의 머리 위에 드리워져 있던 전쟁의 먹구름을 걷어내고 평화의 나무를 심는 역사적 기회가 마련되었다.

남북정상회담은 한반도 냉전구조와 동북아 냉전구조를 해체하는 주춧돌을 놓았다. 북핵문제의 뿌리는 남북분단과 냉전구조에서 기인한다. 이번 정상회담에 의해 비핵화, 평화체제 전환, 남북관계 발전을 병행 추진함으로써 한반도와 동북아에 질게 깔린 불신과 냉전의 잔재를 거둘 수 있게 되었다.

또한 남북정상회담은 남북한이 주도적으로 한반도의 운명을 개척하고 주변국과의 관계를 이끌어가면서 동북아 지형을 변화시킬 수 있다는 자신감을 입증하였다. 남북정상회담이 한반도 평화·번영의 디딤돌을 놓고 주변국과 협력하는 역동적인 그림이 가능하게 되었다.

한반도 평화정착을 위한 노력의 시사점

1953년 이후 한반도는 교전을 중단한 정전상태에 있다. 정전체제는 본질적으로 임시적이며 불안하고 평화상태로 전환되어야 한다. 그동안 한반도 평화정착을 위한 세 번의 노력이 있었다.

첫 번째, 남북한이 비핵화와 평화문제를 동시에 해결하고자 하였다. 남북한은 1992년 ‘한반도 비핵화 공동선언’과 ‘남북기본합의서’를 채택하고 남북핵통제공동위원회에서 북핵사찰에 대해 협의하는 한편, 남북군사분과위원회에서 군사적 신뢰구축 문제를 논의하였다. 그러나 1차 북핵 위기로 인해 모든 남북협의를 중단되었다.

두 번째는 북미 핵협상과 4자회담이 추진된 것이다. 북미협상에 의해 제네바합의가 채택(1994.10.)되고, 4자회담(남한, 북한, 미국, 중국)에서 한반도 평화체제 전환이 논의되었다. 양자회담 및 다자회담의 결합에 의한 비핵화와 평화체제 전환 노력도 실패로 끝났다.

세 번째, 2차 북핵 위기 이후 6자회담에서 비핵화와 평화체제 전환 문제가 논의되었다. 9.19 공동성명(2005)은 비핵화와 한반도 평화체제 전환을 공식적으로 연계하고, 한반도 평화체제 문제를 논의하기 위한 별도 포럼을 구성하기로 규정하였다.

과거 세 번의 협상 경험을 돌이켜 보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 핵문제와 평화체제 전환 문제가 시간이 지날수록 밀접하게 연결되었다. 북한 핵문제를 비핵화라는 시각에서 바라보던 관점이 점차 한반도 냉전의 구조적 문제와 관련되어 있다는 관점으로 변화했다.

둘째, 비핵화를 경제적 보상이나 경제적 제재라는 경제카드에 의해 해결하려는 시도가 1차, 2차 협상에서 실패하였다. 따라서 비핵화를 평화체제 전환, 관계 정상화라는 안보카드로 해결해야 한다는 인식이 공감대를 얻었다.

셋째, 한반도 문제의 주체인 남북한과 주변 4국의 역할을 어떻게 설정할지에 대해 복잡한 쟁점이 작동하였다. 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 남북한의 주도와 주변국의 협력을 새로운 방식으로 조합해야 할 필요성이 생겼다.

평화정착에 이르는 새로운 길

전쟁 이후 평화에 이르는 길에는 여러 가지 경로가 있다. 전쟁을 치른 많은 나라들은 각기 지정학적 상황, 전략적 이해관계, 정치적 상황 등에 따라 다양한 경로를 거쳐 평화상태를 만들었다.

정전에서 평화로 전환하는 일반적인 방법은 평화협정을 체결하는 것이다. 평화협정(peace treaty)은 전쟁종식 선언, 전쟁 배상, 전후처리, 평화정착 등을 포함하고, 양자, 또는 다자 형식으로 체결된다.

그러나 평화협정을 체결하는 과정이 복잡하고 오랜 시간이 걸릴 경우, 종전선언 또는 종전협정을 거칠 수도 있다. 종전선언에 의해 전쟁의 종료를 선언한 후, 신뢰구축 과정을 거친 후 평화협정을 체결하는 것이다.

한편, 평화체제(peace regime)는 평화협정 체결, 평화보장 방안 마련, 실질적 평화보장 방안 등 평화정착에 관련된 절차, 규범, 법제도 등이 제도화되는 것이다. 특히 평화체제를 공고화하기 위해서는 실질적으로 평화를 정착시키는 것이 필요하다. 군비통제(arms control)는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 운용적 군비통제(병력 및 장비의 운용에 관한

신뢰구축 조치), 구조적 군비통제(병력 및 장비의 감축 조치)에 의해 전쟁을 방지하며, 평화를 보장하는 실질적 조치이다.

판문점 선언 3조는 평화정착을 위한 과제를 불가침, 단계적 군축, 종전선언과 평화협정 체결, 비핵화로 설정하였다. 그리고 항구적 평화정착을 위해 이러한 핵심 이슈들이 서로 연계되어 병행적으로 추진되는 선순환 관계를 상정하였다.

앞으로 평화체제 구축을 위해 다음과 같은 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 종전선언을 거쳐 평화협정을 체결하는 단계적 접근을 추진하는 것이다. 해외 사례를 보면, 한 번에 평화협정을 체결하기보다 관련 행위자와 이슈별로 순차적으로 선언, 또는 협정을 채택한 경우들이 있다. 중동평화를 가져온 캠프데이비드 협상은 「중동평화를 위한 기본합의」(1978.9.)와 「이집트·이스라엘 평화조약」(1979.3.)을 순차적으로 이끌어 냈다. 몇 십 년 동안 분쟁이 지속된 북아일랜드의 경우, 여러 차례의 협정¹⁾을 거쳐 평화가 뿌리 내렸다.

한반도 평화체제에는 남한, 북한, 미국, 중국이 관련되어 있다. 일본과 러시아도 한반도 평화의 길목에서 어떤 역할을 하기를 희망한다. 또한 한반도 평화체제 전환에는 전쟁 책임, 불가침, 군비통제, 평화관리, 한미동맹, 유엔사, 통일문제 등 여러 가지 복잡한 이슈들이 직간접적으로 관련되어 있다. 여러 행위자가 관련된 복잡한 문제를 원샷으로 풀기에는 많은 어려움이 있다. 따라서 종전선언을 통해 한반도 평화 논의의 동력을 확보하고 이를 통해 평화정착에 이르는 루트를 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 회담형식(format)에 대한 것이다. 판문점 선언(3조 3항)에 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담에 의해 한반도 평화체제 문제를 논의한다고 되어 있다. 10.4 정상선언에서는 ‘3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진’하기로 한다고 명시되었었다. 판문점 선언은 3자 또는 4자를 구체적으로 명시하는 한편, 회담의 격과 회담 장소에 대해서는 여러 가능성을 열어 놓았다.

향후 상황전개에 따라 남북정상회담 또는 남·북·미 정상회담에서 종전선언이 채택될 수 있다. 가을에 남북정상회담이 예정되어 있는 만큼, 그 기회에 남북정상이 종전선언을

1) 북아일랜드의 여러 정당, 북아일랜드자치정부, 아일랜드, 영국 등이 참여한 북아일랜드 평화협정은 여러 정파 간 합의인 동시에 국가 간 협정이다. 북아일랜드 평화는 서닝데일합의(Sunningdale Agreement, 1973.12.), 힐스보로 합의(Hillsborough Agreement, 1985.11.), 북아일랜드 평화협정(Good Friday Agreement, Belfast Agreement, 1998.4.10.) 등 일련의 협정에 의해 이루어졌다.

발표할 수 있다. 또는 북·미 정상회담이 관문점에서 개최될 경우, 남·북·미 정상이 한자리에 모여 종전선언을 채택할 수도 있을 것이다.

그리고 한반도 평화협정은 중국까지 참여하는 4자회담에서 논의하는 것이 적절할 것으로 보인다. 과거 4자회담의 선례도 있으며, 9.19 공동선언에 명시된 한반도 평화포럼도 4자회담으로 추진하기로 공감대가 이루어진 점도 감안되어야 할 것이다.

셋째, 종전선언과 평화협정의 내용에 대한 것이다. 종전선언은 법적으로 정전협정을 대체한다기보다 전쟁 종료를 정치적으로 선언하는 신사협정의 성격을 띠고 있다. 종전선언은 전쟁 종료, 불가침, 향후 평화협정 추진 방식 등의 내용을 포함할 것이다. 평화협정은 정전체제의 종식, 경계선 확정, 평화관리기구, 군비통제 등의 내용을 담을 것이다.

넷째, 평화협정의 체결방식에 대한 것이다. 평화협정에는 여러 이슈와 여러 관련자가 관련되어 있기 때문에, 이슈별로 협정을 체결할 수도 있고, 관련자별로 협정을 체결할 수도 있다. 예를 들면, 남북평화협정을 체결하고, 북·미 간 불가침협정, 한·중 간 불가침협정을 각각 체결할 수 있다. 그리고 각각 체결된 여러 개의 협정을 패키지로 담아서 하나의 문건으로 일괄 채택할 수도 있다.

관문점 선언에 의해 한반도는 분단과 냉전의 시대에서 벗어나서 평화의 새로운 시대로 접어들었다. 한반도 평화에 이르는 길은 이전에 가보지 않은 새로운 루트를 개발하면서 한걸음씩 나아가는 힘든 여정이 될 것이다. 물론 앞에는 여러 가지 장애물과 예상하지 못한 돌발사태가 있겠지만 평화로 이르는 대세는 거스를 수 없을 것으로 보인다. 무엇보다 평화를 이룩하겠다는 의지와 담대함, 상상력이 뒷받침되면 한반도평화의 정상에 이르는 기회가 올 것이다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.