

한반도 문제의 해결과 3단계 평화론

: 적극적 평화론을 중심으로

조성렬(국가안보전략연구원)

논문 요약

최근 북한이 핵보유국임을 주장하며 한반도의 군사적 긴장을 높여가고 있다. 이러한 안보상황 속에서 한반도 평화정착의 필요성은 더욱 커진다. 이를 위한 방안으로 소극적 평화와 적극적 평화, 항구적 평화로 이어지는 3단계 한반도 평화론을 제시한다. 3단계 한반도 평화론 가운데 협력적 남북관계를 형성하기 위해 주목해야 할 것은 적극적 평화의 실현이다. 적극적 평화는 전쟁의 가능성을 낮출 뿐 아니라 전쟁을 구조적으로 없애려는 일련의 노력을 가리킨다. 적극적 평화의 실현을 위해서는 북한의 안보우려를 해소해 줄 수 있는 우리 측의 안보인센티브 제공이 필요하다. 그것이 바로 한반도 군비통제와 함께 평화조약의 추진이다. 한반도 평화조약에 이르는 시나리오는 크게 남북관계기본협정을 통한 2단계 시나리오와 남북기본협정→남북평화협정을 통한 3단계 시나리오로 나뉘볼 수 있다. 북한의 핵무기 개발과 같은 변화된 한반도 안보환경을 고려할 때 후자의 3단계 시나리오가 보다 현실적이라고 볼 수 있을 것이다.

주제어 : 소극적 평화, 적극적 평화, 군비통제, 남북기본협정, 한반도 평화조약

I. 문제제기

2015년은 일본 제국주의로부터 해방된 지 70년을 맞이하는 해이면서, 동시에 한민족이 남북으로 분단된 지 70년 되는 해이기도 하다. 특히 남북한은 해방된 지 채 5년도 되지 않아 동족상잔의 한국전쟁을 겪음으로써 같은 민족임에도 불구하고 아직까지도 서로를 적대하며 살아오고 있다. 이처럼 오랫동안 남북이 분단된 채 살아오고 있지만, 최근 년에 들어 군사적 긴장이 고조되면서 오히려 통일의 가능성이 멀어지고 있는 느낌이다.

냉전종식 이후 남북관계는 두 차례의 남북정상회담을 개최하면서 해빙무드를 맞기도 했다. 교류협력이 활성화되면서 한 때 남한이 북한의 최대 교역 파트너가 되기도 했다. 하지만 일시 개선됐던 남북관계는 또다시 냉각되고 악화일로로 걷고 있다. 더욱 염려스러운 것은 최근 한반도를 둘러싼 국제정세가 남북관계에 한층 부정적인 영향을 미치고 있다는 점이다.

미국은 상대적 쇠퇴와 그에 따른 여러 도전들에도 불구하고 여전히 막강한 국력을 바탕으로 세계패권국의 지위를 유지하고자 하고 있다. 특히 미국은 중국의 부상에 맞서 자국의 해군력 가운데 60%를 동아시아로 이동 배치하고, 일본, 한국, 호주 등 동맹국들의 국방자산을 활용하여 중국의 영향력 확대를 차단하고자 하고 있다.

이에 맞서 중국은 군사력을 급속히 강화하는 한편, 대중 경제협력과 남북분단에 따른 북한카드를 최대한 활용하여 한국이 미국 주도의 해양연대에 편입되는 것을 막기 위해 한국과의 관계격상을 위한 외교적 노력을 기울이고 있다. 일본은 재무장을 위한 법률 개정과 새로운 군사기구의 창설을 서두르는 한편, 북-일 협상을 통해 한반도문제에 대한 관여의 폭을 넓히려고 있다.

이처럼 주변국들이 기존 동아시아질서에 대한 현상변경 시도를 하고 있는 상황 속에서 남북한의 대립과 갈등은 강대국의 각축전 속에서 희생양이 되기 쉬울 뿐만 아니라 분단영구화의 위험성도 안고 있다. 이와 같이 강대국

의 이익을 위한 희생양이 되지 않고 분단영구화를 막기 위해서는 무엇보다 협력적 남북관계를 구축할 필요성이 증대하고 있다. 협력적 남북관계가 형성되기 위해서는 무엇보다 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하고 평화공존을 제도화해야 한다.

이와 같은 최근 동아시아 국제정세에 대한 인식 아래, 이 글은 협력적 남북관계를 실현하기 위한 당면한 한반도문제의 해법을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 3단계의 한반도 평화론을 제안하고, 특히 적극적 평화의 실현을 위한 접근법으로 안보-안보 교환론을 제안한다. 이 접근법에 입각하여 한반도 군비통제의 추진과 한반도 평화조약의 체결 방안을 모색해 본다. 그리고 한반도 군비통제와 평화조약의 종합 로드맵을 제시함으로써 이 논문의 결론에 대신하고자 한다.

II. 3단계 한반도 평화론과 적극적 평화

1. 한반도문제의 해결을 위한 3단계 평화론

한국전쟁의 포성이 멈춘 지 60년이 넘었지만 아직 남북관계는 여전히 분단된 채 국제법적으로는 전쟁상태(state of war in international law)에 놓여있다. 그런 점에서 한반도 평화에 관한 논의를 빼놓고 한반도문제를 논의할 수 없다. 한반도 평화는 크게 소극적 평화와 적극적 평화, 그리고 항구적 평화로 나뉘 살펴볼 수 있을 것이다. 박근혜 정부가 내놓은 한반도 신뢰 프로세스를 정책적으로 구현하기 위해서는 이 같은 소극적 평화와 적극적 평화, 항구적 평화와의 관계를 올바르게 설정하고, 이를 바탕으로 정책 목표와 수단들을 마련해야 한다.

먼저, 소극적 평화(Passive Peace)는 국제정치학자 한스 모겐소(Hans

J. Morgenthau)가 『국가 간의 정치(Politics among Nations)』에서 말한 세력균형에 의해 “전쟁이 없는 상태”를 가리킨다. 그런 점에서 평화학자인 요한 갈통이 그의 논문 「폭력, 평화 그리고 평화연구」(1969)에서 말하는 ‘개인적 폭력이 없는 상태’를 의미하는 소극적 평화(Negative Peace)와는 다소 다른 개념이다.¹⁾

단순히 전쟁이 일어나고 있지 않은 상태인 소극적 평화는 기본적으로 국가 간 힘의 균형에 의해 가능하다. 그러나 평화는 대개 동일한 힘에 의한 균형으로만 이루어지는 것은 아니며, 일반적으로 다른 국가를 압도할 수 있는 힘을 가진 소수 우월한 지위의 국가에 의해 평화가 성립한다. 이러한 소극적 평화의 개념을 한반도문제에 적용한다면, 이는 군사적 억제에 의해 전쟁이 발생하지 않는 정전체제의 유지를 의미한다.

김대중 정부가 제시한 햇볕정책의 제1원칙도 ‘무력사용 불용의 원칙’이다. 또한 박근혜 정부도 ‘튼튼한 안보’를 바탕으로 남북한 사이에서 ‘신뢰’를 만드는 프로세스를 추진한다고 밝혀, 군사적 억제력의 중요성을 강조하고 있다. 이처럼 한반도문제의 해결을 위해 역대 한국정부는 소극적 평화에서 출발하고 있다.

다음, 적극적 평화(Active Peace)는 소극적 평화와 달리 ‘평화를 만들어 가는 능동적 과정’으로 정의된다. 이는 요한 갈통이 “구조적 폭력이 없는 상태”라고 정의한 적극적 평화(Positive Peace)를 국제정치학의 안보개념으로 발전시킨 것이다.²⁾ 존 윌머딩(John Wilmerding)은 적극적 평화를 세분해 평화창출(Peace-making), 평화유지(Peace-keeping), 평화구축(Peace-building)의 세 단계로 구성된다고 설명하고 있다.³⁾

1) Galtung, Johan, "Violence, Peace and Peace Research." *Journal of Peace Research*, vol. 6, No. 3, 1969, pp. 183-186.

2) Galtung, *ibid.*

3) Wilmerding, John, "The Theory of Active Peace." *Peace, Conflict and Development Research*, January 4, 2009, <http://www.internationalpeaceandconflict.org/forum/topics/the-theory-of-active-peace#.VFE6DdEcTb0>(검색일: 2014.01.10).

적극적 평화는 한반도문제에 적용한다면 정치적·군사적 신뢰구축 조치를 의미한다. 평화창출이란 갈등의 전환을 가리키는 것으로, 군사대화 등을 통해 군사적 긴장의 상태를 평화공존의 상태로 바꾸는 것이다. 평화유지란 남북 간의 무력충돌이 발생하지 않는 것으로 우발적 무력충돌 방지조치나 공격무기 배치제한, 나아가 군비축소와 같은 것이 이루어지는 것이다. 평화구축은 지속가능한 평화에 무게를 두고 있는 것으로, 평화협정의 체결을 통한 평화체제 구축처럼 평화정착의 제도화를 가리킨다.

한반도에서 고조된 남북한 군사적 긴장을 완화하기 위해 대북 억제력에 바탕을 둔 소극적 평화를 바탕으로, 다음 단계에서는 적극적 평화를 추진한다. 이를 위해 남북군사대화를 통해 지난 시기에 합의·이행해 왔던 남북군사당국 간 합의를 복원할 필요가 있다. 또한 남북 교류·협력을 원활히 할 수 있도록 하기 위한 군사적 보장의 법적·제도적 장치를 다시 마련한다.

끝으로, 항구적 평화(perpetual peace)는 ‘전쟁의 원인이 구조적으로 제거된 상태’로 정의될 수 있다. 항구적 평화는 독일 철학자 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)가 자신의 저서 『항구적 평화: 철학요강(Perpetual Peace: A Philosophical Sketch)』 (1795)에서 제기한 개념으로, 국제사회의 각 국가들이 이해대립으로 전쟁을 일으키지 않고 평화를 지속할 수 있는 조건으로 “공화정을 실시하는 국가들의 국제조직을 만들고, 지속적인 평화를 유지하기 위해 세계공민법을 만들 것”을 주장한 데서 비롯되었다.

한반도에서 항구적 평화가 이룩되기 위해서는 하나의 통일국가를 만들어 전쟁의 위협을 구조적으로 제거해야 한다. 통일국가를 건설하기 위해서는 이에 앞서 한국전쟁의 법적 종식이 필요하므로, 남북경제공동체의 건설과 함께 한반도 평화체제의 구축에 박차를 가한 필요가 있다. 중간단계에서 남북연합을 수립하여 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 이룩한 뒤 ‘법적인 통일(de jure unification)’을 달성함으로써 항구적 평화를 실현할 수도 있을 것이다.

<표 1> 3단계 한반도 평화론의 정의와 안보분야 과제

	정 의	안보분야 과제
소극적 평화 (Passive Peace)	▶ 군사적 억제력을 통해 전쟁의 발생 가능성을 봉쇄하는 것	▶ 대북 억제력 강화 ▶ 6자회담을 통한 북한 핵의 관리 ▶ 남북대화를 통한 긴장완화
적극적 평화 (Active Peace)	▶ 전쟁 가능성을 낮추고 구조적으로 전쟁을 없애려는 노력 ▶ 평화창출, 평화유지, 평화구축	▶ 군사적 신뢰구축, 군비통제 ▶ 북한 핵문제의 진전
항구적 평화 (Perpetual Peace)	▶ 전쟁 위협이 구조적으로 제거된 상태	▶ 평화체제+남북연합 ▶ 한반도 비핵화

<출처> 조성렬, “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보 및 평화 분야.” 『한반도 군비통제』 제53집, 국방부, 2013년 6월, p.43의 <표>를 일부 수정한 것임.

2. 적극적 평화의 추진과 안보-안보 교환론

북한은 핵개발 초기에 에너지 부족을 명분으로 내걸며 전력생산을 위해 원자료를 가동하고 있다고 주장했다. 그리하여 미·북 양국은 영변 핵시설들의 해체 대가로 북한에 경수로 2기 제공하기로 한 「제네바 기본합의」에 동의했다. 이러한 합의에 따라 북한지역에 경수로를 지어주기 위한 협상이 시작되고, 그와 동시에 영변지역의 핵시설이 동결되었다. 하지만 북한이 비밀리에 우라늄농축시설을 가동하고 있다는 사실이 드러나면서 이 합의는 깨지고 말았다.

노무현 정부에 들어와 6자회담이 시작되면서 북한 핵문제를 풀기 위해 다양한 방안이 제기되었다. 특히 노무현 정부는 경제적인 보상을 통한 북한 핵문제의 해결에 관심을 갖고 매우 적극적으로 6자회담을 운영하였다. 그리하여 「9·19공동성명」 및 「2·13합의」, 「10·3합의」를 통해 경제적 보상이 제공되는 동안 한반도비핵화 프로세스의 제1, 2단계인 동결, 불능화를

진전시킬 수 있었다. 하지만 협상이 결렬되면서 북한의 핵개발이 재개되었다.

이명박 정부는 노무현 정부의 대북 접근방식을 비판하면서, 북한주민 1인당 국민소득 3,000달러의 보장을 약속하면 북한당국이 '비핵'과 '개방'을 받아들일 것이라는 '비핵·개방·3000 구상'을 내놓았다. 하지만 이 구상은 북한이 '선 비핵화' 요구라며 거부반응을 보이는데다가 금강산관광객 피격사망사건으로 시작도 하지 못하였다. 결국 임기 1년차도 넘기지 못하고 6자회담이 중단되는 등 북핵문제의 해결에 아무런 성과를 거두지 못하였다.

이명박 정부의 북한 핵문제 접근전략은 노무현 정부의 정책에 대한 비판에서 시작했기 때문에 겉으로 보기에는 상반된 것으로 보인다. 하지만 보상의 제공시점은 달랐지만 두 정부가 내세운 북한 핵문제 접근전략이 공통적으로 '경제적 보상으로 비핵화를 달성한다'는 것이라는 점에서 공통점이 있다. 이것이 바로 필자가 제시했던 '경제-안보 교환' 접근법이다.⁴⁾

노무현 정부와 이명박 정부의 접근전략은 북한 핵문제의 해결과 경제적 보상의 제공을 어느 순서대로 하는가 하는 점에서 서로 상반된 것처럼 보일 수 있다. 노무현 정부의 접근법은 '선 보상, 후 비핵화'라는 점에서 선불제(先拂制) 접근법이라고 할 수 있는 반면, 이명박 정부의 접근법은 '선 비핵화, 후 보상'을 제시했다는 점에서 후불제(後拂制) 접근법이라고 부를 수 있다. 결과적으로 볼 때, 선불제든 후불제든 '경제-안보 교환'에 의한 해법은 성공을 거두지 못했다.

이러한 '경제-안보 교환' 접근법의 한계를 지적하며, 그 대안으로 제시된 것이 바로 '안보-안보 교환' 접근법이다. 이 접근법은 북한의 최대 안보자산인 핵을 포기시키기 위해서는 그에 상응하는 안보적 보상을 제공해야만 된다는 관점에 입각해 있다. 다시 말해, 북한이 핵을 포기하도록 만들기 위해서는 핵무기 없이도 체제안전을 지킬 수 있다는 확신을 갖도록 해주는 것이 중요하다. 2009년 7월 제1차 미·중 전략 및 경제 대화에서 중국 측이

북핵문제의 해결을 위해 북한의 '합리적 안보우려(reasonable security concerns)'를 해결해 주라고 미국에게 촉구한 것도 이 접근법에 따른 것이다.⁵⁾

그런데, 필자는 최근의 연구에서 미국과 북한의 안보적 관심사를 협상을 통해 해소해 주는 안보-안보 교환 접근법을 크게 경성균형(hard balancing)과 연성균형(soft balancing)의 두 가지로 나눠살펴 볼 수 있다고 밝힌 바 있다.⁶⁾

먼저, 안보-안보 교환을 통한 경성균형 방안은 미국의 핵우산 또는 확장억제력 전개에 대한 북한의 안보우려를 해소해 주기 위해, 중국이나 러시아 같은 핵강대국이 북한에게 핵우산을 제공해 주거나 또는 미국의 핵우산이나 확장억제력 전개를 철회하여 한반도의 군사력 균형을 맞추는 방식이다.

다음, 안보-안보 교환을 통한 연성균형 방안은 외교, 국제법, 국제제도 등의 방식으로 북한의 안보우려를 해소해 주는 방식이다. 연성균형 방안으로는 북한의 상하이협력기구(SCO)·집단안보조약기구(CSTO) 가입, 동북아안보기구 창설을 통한 다자안보기구의 간접적인 안전보장, 미·북 불가침조약이나 한반도 평화조약의 체결을 통한 직접적인 안전보장 방안 등이 있다.

미국의 남한에 대한 핵우산 정책이 단순히 북한만을 겨냥한 것이 아니고, 중국의 북한에 대한 핵우산 제공도 북·중 양국의 상호불신 때문에 경성균형 방식은 실현되기 어렵다. 이에 비해, 연성균형 방안은 핵심당사국인 북한과 미국이 이 거래를 '등가'로 인식하느냐 하는 것이 성패의 관건이다. 다자안보기구를 통한 간접적인 안전보장은 실효성을 담보할 수 없기 때문에 현재로서는 북한이 받아들일 가능성이 거의 없고, 미·북 불가침조약은 세계패권국가인 미국의 정책 상 전례도 없고 수용할 가능성도 희박하다.

그런 점에서 안보-안보의 연성교환 방안으로 가장 현실적인 것이 바로 한반도 평화조약을 통한 북한 핵문제 해결방식이다. 그런데 한반도 평화조

5) Xinhua, "China Urges U.S. to Accommodates DPRK's 'Resonable Security Concerns'." July, 2009.

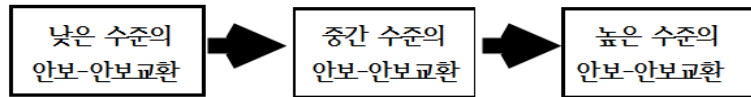
6) 조성렬, "북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 제개논의를 중심으로." 『국제관계연구』 제19권 2호, 2014년 가을호, pp. 72~73.

4) 조성렬, 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 서울: 백산서당, 2012, pp. 120~122.

약을 체결하기 위해서는 북한 핵문제와 같은 위협요인 제거뿐만 아니라 해상군사분계선 확정, 유엔사를 비롯한 외국군 철수 문제와 같이 정전협정상의 미해결과제들도 어떤 형태로든 해결해야 한다.

따라서 한반도에서 적극적 평화를 추진하기 위해서는 우선 훼손된 남북 간의 군사적 신뢰관계를 최우선적으로 복원한 뒤, 북한 핵문제나 해상경계선, 주한미군 문제와 같은 민감한 안보사안들의 완전한 해결을 우회하여 낮은 수준의 안보-안보 교환에서 점차 중간 수준, 높은 수준의 안보-안보 교환을 통한 군비통제를 단계적으로 시행할 필요가 있다. 그리하여 최종단계에서 한반도 평화체제의 구축을 통해 민감한 안보사안들을 일괄적으로 해결함으로써 항구적 평화를 실현해 나가야 할 것이다.

<그림 1> 수준별 안보-안보교환을 통한 한반도 군비통제의 추진



III. 적극적 평화와 한반도 군비통제

1. 적극적 평화의 실현과 군비통제의 추진

남북한은 정전체제 아래에서 여러 차례 군사적으로 충돌했다. 특히 서해 5도 주변해상에서 잇단 군사충돌로 한반도의 긴장이 한창 고조되었다. 대북 군사적 억제력만으로 평화를 지킬 수는 없다. 이제부터라도 소극적 평화를 한 단계 높이 발전시켜 적극적 평화를 실현해 나가야 할 것이다. 이를 위해 현재와 같은 군사적 대립을 완화하고 군사적 신뢰구축과 군비통제의 추진을

통해 평화정착의 기반을 마련하지 않으면 안 된다.

군비통제란 “잠재적 적국 간에 전쟁가능성과 전쟁이 발발할 경우에 전쟁의 확산범위와 파괴력을 제한하고, 평화 시에는 전쟁에 대비한 정치경제적 기회비용을 감소시키기 위한 다양한 형태의 군사협력”을 의미한다.⁷⁾ 이러한 군비통제는 일반적으로 운용적 군비통제(operational arms control), 구조적 군비통제(structural arms control)로 구분된다.

적극적 평화를 실현하기 위해서는 군비통제가 추진되어야 하지만, 이에 대한 남북한의 입장은 상이하다. 남한은 ‘선 신뢰구축, 후 군비축소’의 원칙에 따라 점진적이고 단계적인 군비통제 방식을 선호하고 있다. 이에 비해 북한은 주한미군문제가 남북한 군축협상의 선결과제라고 주장하며, 한반도 평화체제 구축과정 및 북-미관계 개선 과정에서 유엔사령부(UNC)의 해체와 주한미군의 단계적 철수를 요구하고 있다.⁸⁾

이처럼 군비통제를 바라보는 남북한의 입장이 상이하기 때문에 1953년 「정전협정」이 체결된 이래 진전이 없다가, 1992년에 와서야 「남북기본합의서」를 통해 군비통제의 범위의 대상에 대해 원칙적인 합의를 이끌어냈다. 그나마 합의된 군비통제의 내용도 실제로는 제대로 이행되지 못했다. 2000년 제1차 남북정상회담 이후에 남북경협이 활발히 이루어지면서, 교류·협력의 군사적 보장 차원에서 군사적 신뢰구축 조치와 운용적 군비통제가 제한적으로 이루어졌다.

지금까지 합의되고 제한적으로 이행된 남북 간의 군비통제는 북한이 필요로 하는 남한과의 교류·협력 때문에 마지못해 우리 측의 군비통제 접근법인 ‘선 신뢰구축’을 따른 것으로 보인다. 이와 같이 한국형 군비통제는 한반도의 첨예한 군사대립 때문에 직접적인 군비통제가 이루어지기보다는 이러한 교류·협력의 군사적 보장이나 우발적 충돌방지를 위한 군사조치 등을

7) Schelling, Thomas C. and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*. 2nd edition. Washington, DC: Pergamon-Brassey, 1985, p. 2.

8) 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 한국국방연구원, 2004, pp. 311~321.

통해 점차적으로 이루어지는 특징을 보이고 있다.

현재 남북한의 군사적 합의가 정전협정을 제외하고 사실상 모두 파기된 상태이다. 한반도 군사적 긴장완화를 위해 앞으로도 군비통제 협상은 재개될 수밖에 없을 것이다. 앞으로 군비통제 협상이 재개될 경우에도 지금까지와 같이 교류·협력의 군사적 보장이나 우발적 충돌을 막기 위한 군사조치를 중심으로 한 한국형 군비통제의 발전형태가 될 가능성이 높다.

재래식 분야는 대칭적인 군사력 균형이 이루어져 있기 때문에, 향후 군비통제 협상은 안보-안보 교환의 경성교환 방식으로 전개될 가능성이 높다. 이에 비해 핵 군비통제의 경우에는 기본적으로 북한 핵문제의 해결을 목표로 하는 것이기 때문에, 북한의 안보우려를 해소해 주는 차원에서 안보-안보 교환의 연성교환 방식으로 접근하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

2. 재래식 군비통제와 단계적 안보-안보 교환

1) 재래식 군비통제의 과제 : 군사적 긴장완화와 군비감축

냉전의 해체와 함께 군사적 긴장완화를 위해 남북대화가 시작되었다. 1990년 9월부터 1991년 10월까지 네 차례의 남북고위급회담 끝에 제5차 회담에서 「남북기본합의서」를 채택되어 ‘남북불가침’ 항목에서 △무력불사용, △분쟁의 평화적 해결, △우발적 무력충돌 방지, △불가침 경계선 및 구역, △남북군사공동위원회 구성·운영, △군사직통전화 설치·운영, △남북군사분과위원회 구성·운영 등에 합의한 바 있다.

이러한 합의에 따라 남북군사분과위원회가 열려 「남북기본합의서」에서 규정한 남북불가침에 관한 합의의 이행·준수와 군사적 대결상태의 해소에 관한 대책을 협의하였다. 1992년 9월 17일 제8차 고위급회담에서 합의된 「불가침 부속합의서」는 △무력불사용, △분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, △불가침경계선 및 구역, △군사직통전화의 설치·운영,

△협의·이행기구 등 5가지를 규정하고 있다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 군사대화도 활발히 전개되었는데, 같은 해 9월에 개최된 제1차 남북 국방장관회담에서는 경의선 복원과 개성-문산 간 도로개통 문제가 합의되었다. 그 뒤에 비무장지대(DMZ)를 관할하는 유엔사북한군 장성급 회담을 열어 DMZ의 통행을 위해 DMZ내에 남북관리 구역을 설정하기로 합의했다. 이를 바탕으로 2002년 9월 남북군사실무회담에서 「DMZ관리구역 공동규칙」을 만들고, 공사기간 동안에 최초로 군사직통전화를 개설하기로 합의하였다.

남북장성급회담(2004.6.4)에서는 ‘서해상 우발적 충돌방지’와 ‘선전활동 중지, 선전수단 제거’의 두 가지 사항에 대해 합의하였다. 이러한 군사적 신뢰구축조치를 이행하기 위한 군사실무회담이 여러 차례 개최되었다. 북측의 관심사였던 선전수단의 제거는 2005년 8월까지 모두 이행했으나, 우리 측의 관심사였던 서해상의 우발적 충돌방지 조치는 북측의 약속불이행으로 파행을 겪었다.

2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 해상경계선 문제에 대한 해법으로 ‘서해협력특별지대’의 설치가 합의되었다. 정상회담 뒤에 개최된 제3, 4차 남북장성급회담에서 공동어로구역과 평화수역 설정에 관한 논의가 있었으나, 공동어로수역의 위치를 둘러싸고 등거리로 할 것인지, 등면적으로 할 것인지에 대해 이견을 해소하지 못하고 중단되었다.

이처럼 그 동안 남북 사이에 합의됐으나 이행되지 못하거나 중단된 재래식 군비통제의 과제들을 정리하면 다음과 같다. 첫째로 우발적 충돌 방지를 위한 대책, 둘째로 선전활동 중지 및 선전수단 제거, 셋째로 교류협력의 군사적 보장 방안, 넷째로 불가침 경계선 및 구역의 설정, 다섯째로 남북 간 군사협의 상설기구의 설치 등이다. 이 중에 첫째와 둘째는 남북장성급회담의 ‘6·4합의’에서 채택된 것이고, 셋째는 2000년 6월 남북정상회담 이후 각종 군사회담의 합의사항이고, 넷째와 다섯째는 남북기본합의서 및 2차 남북정상회담에서 합

의된 사항이다. 주요 합의사항들을 정리한 것이 <표 2>이다.

<표 2> 한반도 군사적 신뢰구축 및 군비통제 관련 합의

합의서		주제	합의 내용
I	남북기본 합의서 (1991.12.31)	남북 불가침	△무역불사용, △분쟁의 평화적 해결, △우발적 무력충돌 방지, △불가침 경계선 및 구역, △남북군사공동위원회 구성·운영, △군사적통전화 설치·운영, △남북군사분과위원회 구성·운영
II	남북군사 실무회담 (2002.9.17)	철도·도로 연결사업	△남북관리구역 설정, △철도·도로작업 군사보장, △남북관리구역 임시도로 통행 군사보장, △남북관리구역 경비초소 설치·운영
III	남북정상급 군사회담 (2004.6.4)	서해상 우발적 충돌방지	△국제상선 공동망 운용, △쌍방 경비함정간 가류 및 발광신호 운용, △쌍방 관련 군사당국간 불법 조업선박에 대한 정보 교환, △새로운 통신선로 및 통신연락소 설치·운영, △통신운용
		선전활동 중지, 선전수단 제거	△2004.6.15. 0시부터 군사분계선 지역에서 모든 선전활동 중지, △8.15까지 군사분계선 지역에서 모든 선전수단 제거, △합의사항에 대한 구체적 이행방안 마련을 위해 후속회담 개최
IV	남북정상회담 * (2007.10.4)	서해협력 특별지대 설치	△남북공동어로구역과 평화수역 설정, △해주 경제특구 건설, △해주항의 평화적 활용, △민간선박의 해주직항로 통과, △한강하구 공동이용

<출처> 황진환, “남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제 추진 방향.” 『한반도 군비통제』 제49집, 국방부, 2011년 6월, p.44, p.48, p.53을 참고로 작성. (*)은 필자가 추가한 것임.

2) 제1단계 : 서해해상 및 DMZ일대 평화정착 등 낮은 수준의 재래식 군비통제 당면한 재래식 군비통제의 최대과제는 서해해상의 평화정착 방안이다. 이 방안으로 나온 것이 바로 제2차 남북정상회담의 합의사항인 서해평화협력특별지대 구상이다. 이 구상의 핵심을 이루는 공동어로수역 설정방안은 1982년 1월 22일 전두환 대통령이 국정연설에서 밝힌 ‘민족화합민족통일방안’에 기초해, 2월 1일 손재식 국토통일원 장관이 20개 시범사업의 하나로 처음 제안했으며, 1994년 김영삼 대통령이 8·15 광복절 경축사에서 거듭 제안하였다.

그러나 이명박 정부에 들어와 서해평화협력특별지대는 추진되지 않았으며, 그 뒤 서해 5도 부근에서 여러 차례의 군사적 충돌이 발생하면서 공동어로수역의 설정을 비롯한 서해평화정착 문제는 진전되지 못하였다. 그러던 중, 2014년 10월 15일 남북군사고위급 특사접촉에서, 북측 김영철 정찰총국장은 서해해상의 군사적 긴장완화와 우발적 충돌방지를 위해 몇 가지 군사적 신뢰구축조치를 제안하였다.

북측의 제안내용을 보면, △쌍방은 그 어떤 경우에도 서남해상의 예민한 수역, 예민한 선을 넘지 않는다. △쌍방은 고의적인 적대행위가 아닌 이상 절대로 선제공격하지 않는다. △이와 관련하여 쌍방은 충돌을 야기할 수 있도록 규정된 현 교전규칙을 수정한다. △쌍방은 불의적이며 복잡한 정황이라도 해도 대화와 접촉으로 해결한다. △불법어선에 대한 단속활동을 하는 쌍방 함정들이 약속된 표식을 달아 우발적인 충돌을 미리 막는다는 것 등이다.⁹⁾

남북 간에는 서해해상의 군사적 긴장완화뿐만 아니라, 비무장지대(DMZ) 부근에서의 평화정착이 필요하다. 지금까지 남북한의 군사력이 밀집되어 있는 휴전선 일대에서는 사소한 우발적 충돌이라도 국지전으로 발전할 가능성을 안고 있기 때문이다. 무엇보다 남북한이 모두 ‘선(先)조치, 후(後)보고’의 교전수칙을 갖고 있어 일선 병사의 실수나 지휘관의 오만에 의해서도 우발적 충돌이 전쟁으로 확대될 수 있다.¹⁰⁾ 그런 점에서 우발적인 군사적 충돌이 국지전으로 확대되는 것을 막기 위해 현재와 같은 남북한의 교전규칙을 서로 협의하여 수정할 필요가 있다.

그밖에도 DMZ 부근의 평화정착과 관련해 선전수단의 제거 문제가 있다. 이미 지난 2004년의 ‘6·4합의’가 있었지만, 현재는 사문화된 상태이다. 천안함 사태의 발생 이후 우리 측은 김포의 애기봉 등탑에 크리스마스트리를 다시 점등했고 탈북자단체의 대북 전단 살포를 막지 않았다. 2014년 10월 10일

9) 조선중앙통신사, “북남관계개선분위기를 흐리게 하는 부당한 처사의 진상을 밝힌다.” 『조선중앙통신』 2014년 10월 16일.

10) 평화재단, “휴전 60년, 개성공단 10년 그리고 새 정부의 출범.” 『현안진단』 제 70호, 2013, p. 2.

북측은 대북 진단용 풍선을 향해 고사총을 발사하는 등 군사행동을 취하고, 10월 15일 남북군사교위급 특사접촉에서는 우리 측에게 대책을 촉구하고 진단 살포가 지속된다면 남북대화가 성사되지 않을 수 있다고 경고하였다.¹¹⁾ 군사적 신뢰구축을 위해 어떤 방식이 됐든 이 문제의 해결이 필요하다.

DMZ 일대의 평화정착을 위한 방안의 하나로 박근혜 대통령이 제안한 DMZ 세계평화공원의 건설문제가 있다. 이 제안에 대한 북한 조평통은 “북남사이의 첨예한 군사 정치적 대결상태를 해소하지 않고 어떻게 분계선지역에 ‘평화공원’을 건설할 수 있으며, 설사 건설한다 해도 누가 이 위험한 곳에 오겠다고 하겠는가”라고 비난하며 냉담한 반응을 보인 바 있다.¹²⁾

그렇지만 DMZ 세계평화공원 구상을 활용해 평화체제 구축을 촉진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. DMZ 내에 공원을 건설하기 위해서는 남북한 당국이 먼저 부지 선정 작업을 해야 하고, 다음으로 지뢰제거 및 건설 작업을 위해 유엔사-북한군 장성급회담을 열어 남북한 인원의 통과와 체류를 허용하는 「정전협정 보충합의서」를 채택해야 한다. 완공된 뒤에는 평화공원의 관리와 방문객 안전을 책임질 남북군사공동관리위원회(가칭)의 설치 필요하다. 이처럼 남북한 군대가 DMZ 내에 같은 공간에서 공동 관리의 경험을 쌓는 것도 군사적 신뢰구축의 중요한 걸음이 될 수 있다.

3) 제2, 3단계 : 중간 및 높은 수준의 재래식 군비통제

이명박 정부 때 단절됐던 남북관계가 박근혜 정부에 들어와 재개될 움직임을 보이고 있다. 그런 가운데, 청와대 국가안보실은 『희망의 새 시대 국가안보전략』을 발간하고 재래식 군비통제에 관한 기본입장을 제시하였다. 북한 측에게 천안함·연평도 도발에 대한 책임 있는 조치를 촉구하면서 기존 합의사항을 준수하라고 요구하고, 단계적으로 군사적 신뢰구축 위한

협의를 진행할 것을 제안하였으며, 남북한 군사적 신뢰구축이 진전되면 군비통제를 실질적으로 추진할 것임을 밝혔다.¹³⁾

남북한 군사당국은 군사적 긴장완화와 평화정착을 위해 군사적 신뢰구축과 운용적 및 구조적 군비통제 협상을 본격화해야 한다. 군사적 신뢰구축을 위한 구체 조치들로는 「남북기본합의서」 제12조에서 규정하고 있는 교류협력의 군사적 보장, 상호통보체제 구축, 군사 분야의 투명성과 예측성 확보, 군비통제 회담의 제도화, 실제적인 운용적·구조적 군비통제 추진기반의 조성 등을 추진하도록 해야 할 것이다.

재래식전력의 군비통제는 △군사력 재배치 및 운용의 통제와 상호간의 전면적인 공격을 방지하기 위한 △군사력 규모 및 구조의 통제로 나누어 실시할 필요가 있다. 군사력 재배치 및 운용의 통제는 기습공격을 방지하기 위한 것으로 공격무기의 전방배치 제한과 같은 운용적 군비통제에 중점을 둔다. 무엇보다 최근 몇 년 동안 군사충돌이 빈번히 발생했던 서해 5도 주변구역에 상호 군사력을 감축하는 방안을 협의해야 할 것이다.

서해 5도의 평화정착을 제도화하기 위해서는 정전협정에서 미해결된 서해 군사분계선의 설정문제를 조속히 마무리 지어야 한다. 서해상에서 군사충돌방지의 제도화를 위해서는 서해평화협력특별지대 방안의 재검토를 포함해 해상경계선을 확정하는 문제에 대해 협의를 재개해야 한다. 협의의 틀로서 기존의 2성급 남북장성급회담이나 2014년 10월의 남북고위군사접촉 때처럼 한 단계 높은 군사당국자가 직접 나서는 방안도 가능할 것이다.

중국의 군사적 급부상과 일본의 재무장화와 같은 주변국들의 가파른 군비증강 추세를 고려할 때, 군사력 규모 및 구조의 통제는 비례성 원칙에 따른 병력 감축에 국한시킬 필요가 있다. 남북한의 과도한 상호군비감축은 오히려 주변국들과 비교해 한반도의 군사태세를 약화시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 남북한의 전면적인 군비감축은 동북아지역에서

11) 『조선중앙통신』 2014년 10월 16일.

12) 『조선중앙통신』 2014년 9월 26일.

13) 국가안보실, 『희망의 새 시대 국가안보전략』, 청와대, 2014, p. 68.

중·일의 군비추세에 맞춰 진행하는 것이 바람직하다.

남북한의 군사적 신뢰구축 및 군비통제 조치들이 성과를 거두고 한반도 평화조약에 이르는 평화정착 방안들이 약속대로 이행된다면, 한반도 군사 구조에 관해 남북한 및 한·미 사이에 협의를 개시한다. 남북한의 군비통제 협상에 따른 재래식군사력의 규모 및 구조의 통제는 재래식 군사력의 감축 조정을 통해 통일에 대비한 남북한의 군사통합 기반을 조성한다. 그밖에 남북한의 군사력 규모 및 구조는 통일한국의 방위충분성 원칙과 적정군사력 규모의 산정에 따라 남북한이 협의하여 추진하도록 해야 할 것이다.

3. 핵 군비통제와 단계적 안보-안보 교환

1) 핵 군비통제의 목표 : 연성균형의 실현

한반도의 핵 군비통제를 위한 협상은 남북한뿐만 아니라 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변강대국들이 참가하는 6자회담으로 진행된다. 「9·19공동성명」 제1항에서 밝히고 있듯이, 6자회담이 내건 공식목표는 “한반도의 검증 가능한 비핵화”이다.

그리고 「9·19공동성명」의 핵심내용은 △북한이 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀하여 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 포기하면 그 대가로 △미국이 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않고 대북 소극적 안전보장(NSA)을 제공하는 것이다. 그밖에 △한국이 핵무기를 접수 또는 배치하지 않겠다는 것과 △북한의 핵에너지 평화적 이용권리 인정, △북한에 대한 경수로 제공 등도 담고 있다.

하지만 북한이 2012년 4월 헌법 전문(前文)을 일부 수정해 핵무기보유국임을 헌법전문에 삽입한 데 이어, 2013년 3월 31일 당 중앙위원회는 김정은 시대의 전략노선이라고 할 수 있는 ‘경제건설-핵무력건설 병진노선’을 발표하고 4월 1일 최고인민위원회는 핵무기 사용의 교리를 담은 「자위적

핵무력을 강화할 데 대하여」에 대한 법령을 제정하였다. 이러한 북측의 조치들 때문에 「9·19공동성명」이 밝힌 ‘한반도의 검증 가능한 비핵화’라는 목표가 공중에 떠버렸다.

따라서 핵 군비통제가 이루어지기 위해서는 무엇보다 6자회담의 목표를 다시 한 번 분명히 하는 데서 출발해야 할 것이다. 2015년 6월 22~24일 개최된 제7차 미·중 전략경제대화()에서 양국은 「9·19공동성명」이행의 중요성을 재확인하고 6자회담 재개를 위한 조건을 만들기 위한 노력을 강구할 것임을 밝히고 있다.¹⁴⁾ 다시 말해, 북한이 정성균형 전략을 포기하고 「9·19공동성명」의 합의로 되돌아가 한반도 평화체제와 북·미 수교를 대가로 핵을 포기하는 연성균형 전략으로 복귀토록 하는 것이 우리의 전략목표가 되어야 할 것이다.

<표 3> 한반도 핵 군비통제 관련 합의

합의서	주제	합의 내용
I 한반도비핵화 공동선언 (1991.12.31)	한반도 비핵화	△핵에너지의 시험·제조·생산·보유·저장 금지, △핵재처리 시설 및 우라늄 농축시설 보유금지, △남북 핵통제 공동위원회 구성, △남북 핵통제공동위원회에 의한 비핵화 검증
II 6자회담 9.19공동성명** (2005.9.19)	한반도 비핵화	△북한: 모든 핵무기와 핵프로그램 포기, NPT 및 IAEA 복귀, △미국: 한반도 내 핵무기 부재 및 대북 불가침, △남북·미·중 4자: 한반도 평화조약 추진

2) 제1단계 : ‘동결’을 통한 낮은 수준의 핵 군비통제

2008년 12월 6자회담 수석대표회의를 끝으로 6년 넘게 6자회담이 열리

14) Office of the Spokesperson, “U.S.–China Strategic and Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track.” U.S. Department of State, Washington D.C. June 24, 2015, <http://www.state.gov/r/prs/ps/2015/06/244205.html> (검색일: 2015.07.31).

지 못하고 있으며 점차 회담 재개를 위한 동력마저도 소진해 가고 있다. 하지만 6자회담이 열리기 위해서는 무엇보다 북한이 '선 핵무기 보유, 후 핵군축회담 개최'라는 경성균형 전략을 버리고 연성균형에 따른 '한반도의 검증 가능한 비핵화'라는 목표를 받아들여야만 할 것이다.

그러나 북한이 「9·19공동성명」의 정신을 존중하여 안보-안보 교환에 의한 연성균형을 수용한다고 해도, 「9·19공동성명」의 채택 당시에 비해 크게 변화된 안보상황을 고려해 넣어야만 6자회담이 성과적으로 진행될 수 있을 것이다. 2005년 당시와 비교할 때, 북한은 3차레나 핵실험을 실시했고 우라늄농축을 공식화했으며 핵탄두를 소형화·경량화해 가고 대륙간탄도미사일(ICBM)에 응용할 수 있는 장거리 로켓발사에 성공하는 등 핵능력을 고도화했기 때문이다.

따라서 이제는 북한의 고도화되고 있는 핵 군사전략과 균형을 맞추기 위해 한·미 양국이 맞춤형 억제전략에 따라 핵 확장억제력 전개연습을 실시하지 않을 수 없다. 과도할 경우 오히려 북한의 핵무기 보유를 정당화해 줄 위험도 없지 않지만, 한반도의 전략적 핵 균형을 위해 최소한도의 한·미 군사연습을 통한 대북 핵 확장억제력은 불가피하다. 이와 같은 한반도 전략적 핵균형을 유지한 가운데, 6자회담을 재개하여 한반도 비핵화에 착수해야 한다.

지금까지 한·미·일 3국 외무장관회담(2011.7.)에서 합의했고 미·북 고위급접촉에서 합의한 「2·29합의」에 따른 6자회담의 재개조건은 다음 사항들이다. 즉, △우라늄 농축시설의 가동중단, △핵 및 미사일 모라토리엄, △국제원자력기구(IAEA) 사찰관 복귀, △9·19공동성명의 이행의지 재확인, △정전협정 준수의지 천명 등을 6자회담 개개의 전제조건으로 제시하였다. 그러나 북한은 어떠한 전제조건이 붙은 6자회담 재개에 응할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

미국도 "지금의 코스를 바꾸는 어떠한 대안도 상황을 악화시킬 뿐"이라며 당분간 6자회담 재개를 위해 문턱을 낮추지 않겠다는 입장을 분명히 했

다.¹⁵⁾ 하지만 최근 미국 내에서 입장변화가 보이고 있다. 시드니 사일러 북핵 특사는 6자회담의 재개조건으로 'Three NOs'(No more bombs, No testing, No export)로 요약되는 "핵과 미사일 실험을 유예하고 현행 핵프로그램 활동을 중단하는 시나리오"를 제시했다.¹⁶⁾ 만약 북한이 조건을 받아들인다면 낮은 수준의 안보-안보 교환을 통한 제1단계 핵 군비통제가 시작될 수 있을 것이다.

3) 제2, 3단계 : 불능화·비핵화의 단계적인 핵 군비통제

제1단계인 낮은 수준의 안보-안보 교환에 이어 제2, 3단계 핵 군비통제 조치를 통해 중간 수준(불능화-수직적 비확산)에서 높은 수준(검증 가능한 비핵화)으로 안보-안보 교환을 단계적으로 실현해 나가야 한다. 이에 맞물려 한·미 양국의 확장억제력 전개연습은 단계적으로 수위를 낮춤으로써 핵협상에 동력을 불어넣어야 할 것이다.

첫째, 제2단계 핵 군비통제 조치를 중간 수준의 안보-안보 교환을 통해 수직적, 수평적 비확산을 실현하도록 한다. 북한은 추가핵실험을 유예하고 제3국에 핵물질 및 관련기술들을 제공하지 않는다는 약속에 이어, IAEA의 의무를 준수하고 NPT에 재가입하도록 한다. 또한 재처리 또는 농축과 관련된 시설들을 불능화해야 할 것이다. 보관중인 핵분열물질들은 높은 수준의 안보-안보 교환이 완료될 때까지 IAEA의 감시 하에 북한지역 내에 보관하도록 하는 것이 필요하다.

북한은 보유 핵무기를 제외하고 추가로 가동한 영변원자로 및 우라늄농축시설의 내용 등 모든 핵프로그램을 신고해야 할 것이다. 북한의 보유 생화학무기에 대한 군비통제를 위해서는 남북한의 쌍부적 노력보다 국제비확산 체제를 활용하도록 한다. 북한이 이미 가입한 「제네바 의정서」와 「생물무기

15) Sanger, David E., "U.S. Confronts Consequences of Underestimating North Korean Leader." *The New York Times*. April 25, 2014.

16) 『연합뉴스』 2014년 10월 21일.

금지협약(BWC)」의 의무를 준수할 뿐만 아니라, 아직 가입하지 않은 「화학 무기금지조약(CWC)」에 가입해 국제적인 의무를 다하도록 함으로써 대량 살상무기의 포기 의지를 한국 및 국제사회에게 보이도록 한다.

둘째, 제3단계 핵 군비통제 조치로서 검증 가능한 비핵화를 완료하도록 한다. 북한군이 보관하고 있던 핵탄두를 해체해 핵분열물질과 분리해 낸 뒤, 이것을 IAEA 감시 하에 북한지역에 보관하고 있던 핵분열물질과 함께 해외반출을 시작한다. 그리고 한반도 평화조약과 북·미 및 북·일 수교협정의 체결과 함께 핵분열물질의 해외반출을 완료하도록 한다.

그밖에도 북한이 이미 비준한 CWC, BWC, MTCR, AG 등 비확산 레짐의 규정에 따라 의무준수 및 폐기 등의 조치를 완료하도록 한다. 또한 대량살상무기의 운반수단인 탄도미사일을 통제하기 위해 북·미 미사일 협의체널을 재가동하여 북한의 미사일 개발과 시험·배치·수출을 통제한다. 미사일기술통제체제(MTCR)의 기준안에서 「남북한 미사일 통제협정」(가칭)을 체결하여 MTCR의 범위를 벗어난 탄도미사일의 개발·생산 및 보유를 금지시킨다.

북한의 대량살상무기 통제 협조에 상응하여, 남한을 비롯한 6자회담 참가국들은 북한에 대해 안전보장을 약속하고 이행방안을 모색한다. 북한에 대한 포괄적 안전보장 방안으로 한반도 평화협정의 논의와 함께 북·미 및 북·일 관계정상화를 이룩한다. 이 때 미 의회는 북한의 비핵화 프로세스에 상응해 북·미 수교를 법적으로 보장하도록 하는 ‘북한관계법’(가칭)의 입법화를 병행 추진한다. 북·미 및 북·일 수교협상 진전에 따라 워싱턴과 평양, 도쿄와 평양에 설치했던 연락사무소를 외교대표부로 승격하고 최종적으로 국교를 정상화하도록 한다.

IV. 적극적 평화와 한반도 평화조약

1. 적극적 평화의 실현과 평화조약의 체결

소극적 평화를 넘어 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 만들어진 적극적 평화가 지속가능하기 위해서는 이를 제도화하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 한반도 평화조약의 체결을 추진해야 한다. 이를 통해 항구적 평화로 나아갈 수 있는 발판을 만들 수 있을 것이다.

「정전협정」이 체결된 지 60년이 넘었지만, 협정 내용들은 대부분 유명 무실하게 된 채 여전히 남북한은 군사적으로 첨예하게 대치하고 있다. 1953년 유엔군 측과 공산측은 「정전협정」을 체결하면서, 앞으로 “한반도문제에의 평화적 해결과 외국군 철수”를 협의하기로 합의하였다. 이에 따라 정전체제를 종식하기 위해서는 한반도 평화조약의 체결과 주한미군의 철수 문제를 어떤 방식으로든 해결하지 않으면 안 된다.

그 동안 한반도 평화조약 논의는 두 차례 있었다. 첫 번째가 1954년의 제네바 정치회의였고, 두 번째가 1997~99년의 4자회담이다. 그 동안 진행됐던 두 차례의 논의들은 주로 평화조약의 당사자문제와 전쟁종식 방안에 초점을 맞추었다. 이 자리에서 북측이 한국의 당사자 자격 결여와 주한미군의 철수를 지속적으로 요구하는 바람에 회담은 결렬되었다.

가장 최근에 한반도 평화조약이 언급되었던 것은 지난 2005년 「9·19공동성명」에서 이루어진 합의(북한 핵 포기⇔한반도 평화체제 구축, 북·미 및 북·일 수교)이다. 「9·19공동성명」의 3단계 가운데, 제1, 2단계(동결, 불능화)가 완료되어 제3단계(비핵화)로 진입할 때 남북한과 미·중이 참가하는 한반도 포럼을 개최해 평화조약 문제를 논의하기로 했었다. 하지만 제2단계 작업이 완료되지 못한 상태에서 검증문제에 대한 이견을 좁히지

못함으로써 한반도 포럼이 열리지 못했다.

이렇게 6자회담이 중단된 가운데, 북한은 두 차례나 핵실험을 추가 실시하였고 헌법 전문에 핵보유국임을 명시하고 경제-핵 건설 병진노선을 선포한 데 이어 육해공군에 이은 제4군인 전략군을 창설하는 등 핵무기 보유국의 지위를 굳혀오고 있다. 이로 인해 국내에서는 평화조약의 체결보다는 대북 핵 억제력 구축이 필요하다는 여론이 힘을 얻었다. 이러한 분위기 속에서 한반도 평화체제에 대한 논의가 물밑으로 가라앉았을 뿐만 아니라, 다음과 같이 한반도 평화체제/평화조약이 아예 불필요하다는 주장도 나오고 있다.

첫째, 이렇게 수십 년간 존속된 정전체제의 사례가 없다는 점을 들면서 명칭과 상관없이 사실상 평화체제가 성립하므로 더 이상 전쟁상태의 종결을 논의할 평화체제의 구축이 필요 없다는 견해이다.¹⁷⁾ 둘째, 평화협정을 체결한다고 해도 북한이 이를 준수하지 않으면 휴지조각에 불과하므로, 협정보다 대북 억제력 건설에 힘을 쏟아야 한다는 견해이다. 셋째, 북한의 평화협정 주장이 주한미군 철수를 노린 것이므로 이에 말려들지 않으려면 아예 평화협정 문제를 논의해선 안 된다는 견해이다.¹⁸⁾

이러한 불필요론의 견해 가운데 정전체제가 사실상의 평화체제 역할을 해왔다는 주장은 1990년대 말 이후 일련의 서해상 무력충돌로 인해 주장의 현실적 근거가 없어지면서 무의미해졌다. 대북 억제력을 키워 힘의 우위를 확보해야 한다는 주장은 타당하지만, 평화조약 체결을 통해 법적으로 전쟁을 종식시키는 노력이 불필요하다는 의미는 될 수 없다는 점에서 이 견해는 근본적으로 한계가 있다. 평화체제 구축과 주한미군 철수론을 연계시키는 견해는 북한의 일방적인 주장일 뿐이며, 주한미군 철수 없이 평화체제를

구축하는 방안이 다양하게 제시되고 있음을 간과해서는 안 된다.

한반도 평화조약을 맺었다고 문서만으로 한반도 평화가 저절로 보장되는 것은 아니다. 하지만 평화조약의 체결 없이는 한국전쟁의 국제법적 종식, 북한 핵문제의 평화적 해결, 통일과정에서 남북한의 군사충돌 예방 및 민족자결권 확보 등이 어렵다. 그런 점에서 적극적 평화의 실현을 위한 한반도 평화조약의 추진이 불가피하다는 인식이 필요하다. 한반도 평화체제/평화조약의 불가피성은 다음 네 가지로 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 현 북한의 핵보유 전략을 전환시켜 외교적으로 해결할 수 있는 길을 열기 위해서는 한반도 평화체제/평화조약 논의가 필요하다. 현재와 같은 경제-핵 병진노선 대(對) 맞춤형 핵억제전략과 같은 경성균형으로는 자칫 북한의 핵보유를 정당화시켜 줄 명분을 줄 위험성도 있다. 그렇기 때문에 북한의 핵포기와 평화조약의 연성균형을 이루기 위해서는 평화체제/평화조약에 대한 논의가 필요한 것이다.

둘째, 민족자결의 원칙에 따라 한반도문제를 관리하고 해결하기 위해서도 평화체제/평화조약이 필요하다. 동서독이 전범국가로서 연합국들의 국제적 승인이 있어야 통일이 될 수 있었던 것과 달리, 남북한은 오히려 전범국가인 일본의 식민지배를 받았기 때문에 통일의 국제법적 장애는 없다. 다만, 남북한이 전쟁을 했고 여기에 미국, 중국이 참전했기 때문에, 정전체제 아래에서 미국과 중국은 한반도문제에 개입할 국제법적인 권리를 갖고 있다. 따라서 평화조약의 체결을 통해 한반도문제 해결의 민족자결 원칙을 관철해야 한다.

셋째, 한반도 평화조약은 단지 전쟁의 법적인 종식만이 아니라 평화정착의 제도화라는 의미도 갖고 있기 때문에, 북한 급변사태 시 남북한의 군사적 충돌을 예방하고 관리하기 위해서도 필요하다. 평화조약의 체결과정에서 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제가 이루어진다면, 설사 북한 내부에 급변사태가 발생해 중앙정부의 통제를 받지 않은 일부 군부대가 대남 국지도

17) 김찬규, “한국 휴전협정, 종전선언이 필요한가?” 『세계일보』, 2007년 8월 1일.

18) 김성욱, “평화협정 제안은 주한미군철수 주장일 뿐.” 『인터넷신문 New Daily』, 2010년 6월 1일; 김필재, “北 핵공갈 목표는 미-북 '평화협정' 체결.” 『인터넷신문 New Daily』, 2013년 3월 18일. 이들은 북한의 『백과전서』(평양: 과학백과사전출판사, 1983)에서 밝힌 ‘평화협정’에 관한 정의 등을 근거로 제시하고 있다.

발을 자행하더라도 이를 법제도적으로 통제·관리할 수 있게 된다.

끝으로, 남북군사통합을 실현해 평화통일을 실현하기 위해서도 평화조약이 필요하다. 동서독의 통일이 군사적 충돌 없이 평화적으로 이루어진 큰 이유는 동독군의 감축과 서독군 편입이 성공적으로 이루어졌기 때문이며, 반면 남북예멘에서 통일 이후 반복적으로 군사쿠데타와 내전이 발생한 이유는 그렇게 못했기 때문이다. 따라서 진정으로 통일을 준비하고자 한다면 정치적, 경제적, 사회적 대비에 앞서 한반도 평화체제/평화조약을 실현함으로써 120만 명에 달하는 북한군의 감축과 재래식·핵 군비통제를 실시해야 한다.

2. 한반도 평화조약 추진의 두 가지 시나리오

한국전쟁을 법적으로 종식하고 평화정착을 제도화하기 위해 한반도 평화조약의 체결이 불가피하다. 한반도 평화조약에 관한 논의는 1997~99년에 열린 4자회담에서 다시 거론되었지만, 본격적인 실행준비는 노무현 정부 때부터 시작되었다. 이명박 정부에 들어와 논의가 완전히 중단됐으나, 박근혜 정부에 들어와 국가안보실이 “여건히 성숙될 경우 평화체제 구축문제의 논의도 가능”하다고 밝힘으로써 7년 만에 이 문제가 공식적으로 거론됐다.¹⁹⁾ 2014년 7월 발족한 통일준비위원회도 신평화체제 TF를 만들어 이 문제를 연구하고 있다.

오랜 분단에 따른 대립·갈등과 침예한 군사적 대치 때문에 남북한이 단번에 한반도 평화조약의 체결로 나아가는 것은 무리일 것이다. 따라서 평화조약에 이르기 전에 중간단계가 필요하다. 중간단계가 한 차례인 경우와 두 차례인 경우를 상정해 볼 수 있다. 첫 번째 시나리오는 ‘남북관계기본협정’의 체결을 거쳐 ‘한반도 평화조약’의 체결로 완성되는 2단계 방안이고, 두 번째 시나리오는 ‘남북기본협정’의 체결에서 시작해 ‘남북 평화협정’을 체결

한 뒤 ‘한반도 평화조약’의 체결로 완성되는 3단계 방안이다.²⁰⁾

1) 시나리오 I : 남북관계기본협정→한반도평화조약의 2단계 방안

먼저, <시나리오 I>은 한반도 평화조약을 체결하기 이전에 ‘남북관계기본협정’(가칭)을 체결하여 남북 간의 평화공존을 제도화하고, 이를 통해 신뢰구축과 군비통제를 이룩해 평화조약의 여건을 조성하는 2단계 방안이다. ‘남북관계기본협정’은 1992년의 ‘남북기본합의서’와 같이, 화해·협력 단계로부터 남북연합 단계에 이르는 과도기의 남북관계를 규율하는 법규범의 성격을 갖는다. 이와 같이 남북한의 ‘남북관계기본협정’ 체결 뒤에 남북한과 미·중이 참여하는 ‘한반도 평화조약’을 중장기적으로 추진한다.

<시나리오 I>에서 채택할 ‘남북관계기본협정’은 변화된 안보상황과 그 간의 남북합의들을 반영하여 무실화된 「남북기본합의서」를 복원하는 방식으로 제2의 남북기본합의서와 같은 성격을 갖는다. 「남북기본합의서」와 마찬가지로 ‘남북관계기본협정’에는 주한미군 문제를 거론치 않고 우회하되, △군사정전위원회를 대체하는 유엔사-북한군 장성급회담의 명문화, △해상경계선 논의와 함께 군비통제 차원에서 △북한 핵문제의 완전한 해결 노력을 포함시킨다.

남북한 간에 군사적 신뢰구축이 이루어지고 한반도 비핵화를 포함한 군비통제가 커다란 진전을 보게 된다면, 항구적 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘한반도 평화조약’의 체결 단계로 진입한다. 「9·19공동성명」에서 합의한 대로, 북핵문제의 진전과 함께 남북한과 미·중 양국이 참가하는 4자회담 형태의 한반도평화포럼을 개최한다. 4자회담에서 한반도 군사현안들에 대한 포괄적인 타협을 이룬 뒤, 북한의 핵무기 해체 및 핵물질 해외반출에 맞춰 남북한과 미국, 중국의 4자 정상회담을 열고 ‘한반도 평화조약’을 체결한다.

20) 평화협정과 평화조약의 구분은 주로 국회의 비준 여부로 판단한다. 평화체제는 일반적으로 국제법(평화협정, 평화조약), 국제관계(수교), 군비통제(WMD, 재래식무기)의 3가지로 이루어지며 가치, 규범, 제도의 총합을 지칭한다.

19) 국가안보실, 『희망의 새 시대 국가안보전략』, 청와대, 2014, p. 69.

<표 4> 「시나리오 I」에 따른 한반도 평화조약의 2단계 추진

	남북관계기본협정	한반도평화조약
의미	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기능 정지된 기존합의의 창조적 복원 ▶ 화해·협력 단계에서 남북연합 단계에 이르는 과도기 남북관계를 규율하는 포괄적인 법규범 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 한국전쟁의 국제법적 종식
진제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교류·협력의 군사적 보장, 우발적인 충돌 방지 등 낮은 수준의 군비통제 ▶ 서해5도 주변의 긴장완화 등 중간수준의 군비통제 포함 ▶ 북핵문제의 협상 체계 및 일정한 진전 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 적정수준으로 쌍방 군비축소, 북한 핵무기 폐기 등 높은 수준의 군비통제
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 7.4성명, 남북기본합의서, 6.15선언, 10.4선언 등 존중 및 이행 ▶ 핵심쟁점인 해상경계선의 유보, 단 해상경계선문제의 협상 지속 ▶ 평화관리기구 규정 (유엔사-북한군 장성급회담 공식화) ▶ 상호불가침, 경제협력, 사회문화 교류·협력 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 전쟁 종식 및 평화정착 방안 규정 ▶ 해상경계선 확정, 주한미군 주둔 문제 해결 ▶ 평화관리기구(군사정전위 / 유엔사-북한군장성급회담 → 남북군사공동위로 이관)
형식	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 총리회담 ▶ 남북한 국회의 비준 동의 ▶ 평화협정의 유엔사무국 기탁 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 및 미·중 참가 ▶ 평화조약의 유엔사무국 기탁

2) 시나리오II: 남북기본협정→남북평화협정→한반도평화조약의 3단계 방안
 다음으로, <시나리오II>는 비정상적인 남북관계의 정상화에 우선 초점을 맞춘 ‘남북기본협정’(가칭)을 체결한 뒤, 급변하는 동아시아 질서재편 과정에서 한반도문제가 강대국들의 담합대상이 되고 민족자결로 해결해 나가도록 하기 위해 ‘남북평화협정’(가칭)을 추진한다. 국제법적으로 한국전쟁을 종식하고 항구적인 평화정착을 위해서는 ‘한반도 평화조약’의 체결이 필요하다. 하지만 산적한 현안들 때문에 쉽지 않은 점을 감안하여 남북한이 할 수 있는 일과 국제협력이 필요한 일을 구분하여, 전자에 해당하는 ‘남북 평화협정’을 먼저 추진하는 3단계 방안이다.

<시나리오II>에서 채택하는 ‘남북기본협정’은 7·4공동성명에서 남북기본합의서, 6·15공동성명, 10·4정상선언에 이르는 남북한의 기존합의들을 계승하고 합리적 핵심내용들을 재구성한 것으로, 화해·협력 단계의 남북관계를 규율하는 낮은 수준의 법규범이라는 성격을 갖는다. ‘남북기본협정’은 기존 남북합의들을 존중·이행하는 규정을 담되 군사적 신뢰구축조치나 군비통제의 내용을 담지 않음으로써 <시나리오 I>의 ‘남북관계 기본협정’보다 다소 안보-안보 교환의 수준이 낮도록 책정한다.

‘남북평화협정’은 한국전쟁의 종식을 남북한 차원에서 합의하는 문서로서, 북한 핵 포기, 해상경계선, 외국군 문제 등 민감한 사안들은 지속적으로 협의해 나간다는 원칙을 밝히는 선에서 유보하는 대신에, 공격무기 후방재 배치, 서해5도 주변 긴장완화, 공격형 군사연습 축소 등 당면한 남북 군사현안들을 포함한다. 평화관리기구를 만들어 기존 정전관리기구인 군사정전위원회 또는 유엔사-북한군장성급회담을 대신하도록 한다. 평화관리기구는 남북한 장성급을 대표로 하는 남북군사공동위원회가 맡도록 한다.

‘한반도 평화조약’은 <시나리오 I>에서와 마찬가지로 한국전쟁의 종식을 국제법적으로 마무리하는 절차이다. 여기에는 북한의 핵 포기과 한반도 군사현안들의 포괄적 합의를 담음으로써 한반도 평화체제를 제도적으로 완결한다.

위에서 검토한 한반도 평화협정/평화체제의 <시나리오 I>과 <시나리오II> 가운데 어떤 것을 선택할 것인지 하는 향방은 우리 정부의 정책 의지와 북한의 호응 여부에 따라 좌우될 수밖에 없다. 남북한 합의로 추진 가능한 부분은 <시나리오 I>의 경우는 ‘남북관계기본협정’, <시나리오II>의 경우는 ‘남북기본협정’과 ‘남북평화협정’으로, <시나리오II>의 경우가 민족자결권 행사의 폭이 넓다는 점에서 보다 바람직할 것이다.

<표 5> 「시나리오II」에 따른 한반도 평화조약의 3단계 추진

	남북기본협정	남북평화협정	한반도평화조약
의미	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기능 정지된 기존합의의 창조적 복원 ▶ 화해·협력 단계의 남북관계를 규율하는 포괄적인 법규범 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 차원의 한국전쟁종식 합의 ▶ 핵심쟁점인 북한 핵, 해상 경계선, 외국군 문제의 유보 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 한국전쟁의 국제법적 종식
전제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교류·협력의 군사적 보장, 우발적인 충돌 방지 등 낮은 수준의 군비통제 ▶ 북핵문제의 협상 재개 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공격무기의 후방제배치, 적대적 군사훈련의 축소, 서해5도 주변의 긴장완화 등 중간 수준의 군비통제 ▶ 북핵문제의 진전 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 적정수준으로 쌍방 군비축소, 북한 핵무기 폐기 등 높은 수준의 군비통제
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 7.4성명, 남북기본합의서, 6.15선언, 10.4선언 등 존중 및 이행 ▶ 상호불가침, 교류협력, 문화협력 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 차원의 전쟁 종식 ▶ 해상경계선문제의 협상지속 ▶ 주한미군의 성격, 주둔 등 논의 ▶ 평화관리기구 규정 (유엔사 위임을 받아 남북군사공동위원회 관리) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 해상경계선 확정, 주한미군 주둔문제 해결 ▶ 평화관리기구(군사정전 위원회에서 남북군사공동위원회로 정식 이관)
형식	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 총리회담 ▶ 남북한 국회의 비준 동의 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 정상회담 ▶ 남북한 국회의 비준 동의 ▶ 평화협정의 유엔사무국 기탁 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북한 및 미·중 참가 ▶ 남북한, 미·중 국회의 비준 동의 ▶ 평화조약의 유엔사무국 기탁

‘한반도평화조약’의 체결은 <시나리오 I>, <시나리오 II>의 여부와 관계없이, 미국이나 중국 등 강대국의 동의가 필요하다는 점에서 해당시기의 동아시아 정세를 보아가며 추진되어야 할 것이다.

3. 한반도 평화조약의 체결

한국전쟁을 국제법적으로 종식시키고 한반도에 평화를 정착시키기 위한 법적·제도적 근거를 마련하기 위해서는 한반도 평화조약의 체결이 불가피하다. 「정전협정」 체결의 당사자는 유엔측(미국)과 공산측(북한, 중국)이

지만, 새로운 평화조약에는 당사자로 한국이 참여하는 것이 마땅하다. 「정전협정」에 따라 한반도 평화조약 문제를 협의하기 위한 제네바 정치회담에 북한 측 남일 외상과 함께 한국 측 변영태 외무장관이 참석한 바 있고 향후 한반도 평화조약의 실효성을 담보하기 위해 한국이 당사자로 참가하는 것이 당연하기 때문이다.

남북 간의 군사적 신뢰구축과 군비통제가 성과를 거두게 되면, 본격적으로 한반도 평화조약의 체결에 착수할 필요가 있다. 한반도 평화조약의 형식은 크게 △남·북·미·중 4자간에 기본조약(Umbrella Treaty)을 체결하고, 이와 더불어 남북한 및 북·미 사이의 쌍무협정을 부속협정으로 체결하는 방식과 △남북한이 조약을 체결하고 한국전쟁의 참전국인 미국과 중국이 이를 보증하는 방식의 두 가지가 있다. 현재까지 한국정부의 공식적인 입장은 후자이지만, 정전협정의 서명자인 미국과 중국의 입장은 다소 차이가 난다.

4자회담 기간 중인 1998년 7월 16일 한·미 양자협에서 미국 측은 4자 기본조약과 2개의 부속협정이 맞물린(interlocking) ‘4+2’ 방안을 제시한 바 있다. 이 3개의 협정은 동시에 발효되며 협정에 각각 포함되는 내용에 대해서는 융통성을 갖도록 하고 있다. 이와 관련해 1999년 8월 4일 제6차 회담 한·중 양자협에서 중국 측도 우선 원칙적 문제에 관한 평화협정을 체결하고 신뢰구축 등 여타 상세사항은 후속의정서로 협의하는 ‘4+2’ 방안을 제시하면서, 한반도 평화조약이 정전협정을 대체하는 것인 만큼 양자협정이 되기는 어려울 것이라며 사실상 남북한만의 평화조약에 부정적인 입장을 나타내기도 하였다.²¹⁾

다음으로 한반도 평화조약을 체결하기 위해 중요한 것은 남북한의 쟁점들을 어떻게 해결하느냐 하는 것이다. 남북한은 군사안보협안을 다룬 ‘남북군사공동위원회’(가칭)를 개최하여 한반도 평화조약의 체결을 위한 핵심쟁

21) 통일부, 『4자회담 주요쟁점에 대한 각측 입장 비교(제1차 4자회담~제6차 4자회담)』, 서울: 통일부, 2000년 1월, pp. 82~83.

점에 대한 합의를 도출해야 한다.

한반도 평화조약의 첫 번째 핵심쟁점은 해상경계선에 합의하는 것이다. 해상경계선을 둘러싼 최대쟁점은 우리 측이 실효적으로 지배하고 있는 서해 북방한계선(NLL) 이남해역과 북측이 주장하는 서해 경비계선 사이의 바다에 대해 북측이 우리 측 해역으로 인정하느냐 여부이다. 이에 대한 해법은 이미 「10·4정상선언」에서 합의된 바 있는 서해평화협력특별지대의 설립을 통한 평화적 공존방안이다. 하지만 이명박 정부가 들어선 후 지난 1, 2차 정상회담 합의문들에 대한 존중, 이행을 사실상 거부함으로써 원점으로 돌아간 바 있다.

따라서 해상경계선 문제를 해결하기 위해서는 북한이 일방적으로 양보한다면 모르지만, 그렇지 않다면 새로운 남북정상회담을 통해 다시 합의안을 마련하는 수밖에 없다. 이를 위해 우선 서해상에서의 우발적 충돌방지 및 공격무기 배치제한 조치를 취한 뒤, 공동어로구역과 북한 민간선박의 NLL 이남 통과해역 설정을 규정한 서해평화협력특별지대 방안을 재합의하고 이행하는 방안이 현재로서는 최선이라고 할 수 있다. 만약 남북한이 새로운 방안에 합의한다면 이에 따르면 될 것이다.

한반도 평화조약의 두 번째 핵심쟁점은 「정전협정」에 규정된 외국군 철수문제이다. 정전협정에 규정된 외국군은 사실상 중국인민지원군과 유엔군을 가리킨다. 그런데 중국인민지원군은 이미 1958년에 철수 완료했으므로, 남은 문제는 유엔군의 해체이다. 여기서 쟁점이 될 수 있는 것은 유엔사와 주한미군과 과연 같은 것인지, 아니면 정전협정에 규정된 외국군은 유엔사만 가리키는지 하는 것이다.

현재 주한미군은 「한미 상호방위조약」에 의거해 주둔하고 있기 때문에 유엔안보리의 결의에 따라 파견된 유엔군과는 법적 조건이 다르다. 따라서 평화조약이 체결될 경우, 유엔사는 해체하도록 하되 평화유지군으로의 성격 변화를 전제로 주한미군의 지속적인 주둔을 보장하도록 한다. 북한이 주한미

군의 주둔을 용인하는 대가로, 「9·19공동성명」 제1항의 “미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.”는 조항을 근거로 평화조약의 규정을 통해 북한에 대한 불가침을 서면 보장할 수 있을 것이다.

한반도 평화조약의 세 번째 핵심쟁점은 북한 핵무기의 완전한 폐기이다. 2005년의 제4차 6자회담에서 채택된 「9·19공동성명」은 북한이 “모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 포기”하는 대가로, 한국과 미국, 중국이 북한에게 한반도 평화조약 등을 통해 체제안전을 보장해 주기로 약속했다. 따라서 평화조약이 체결되기 위해서는 무엇보다 북한 핵문제가 완전히 해결되지 않으면 안 된다.

최종적으로 핵무기를 비롯한 북한의 대량살상무기가 완전히 폐기되었을 때 남북한과 미국, 중국의 외무장관이 참석하는 한반도평화포럼을 개최하여 한반도 평화조약에 서명한 뒤 비준 동의 절차를 거쳐 발효하도록 한다.²²⁾ 남북경제공동체의 완성과 함께, 평화협상이 원만히 진행되어 한반도 평화조약이 체결된다면 ‘사실상’ 통일 상태인 남북연합을 수립한 뒤 점진적으로 항구적 평화의 단계에 진입할 수 있게 될 것이다.

<표 6> 「한반도 평화조약」의 내용(안)

구분	남·북·미·중 조약(Umbrella Treaty)	남북한 부속협정	북·미 부속협정
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 전쟁상태 종료 및 정전협정 대체 • 한반도의 검증 가능한 비핵화 • 내정 불간섭 • 불가침 / 무력불행사 • 긴장완화 및 신뢰구축 • 기존 조약 인정 • 유엔사무국에 기탁 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 평화적 점진적 통일 지향 • 경계선 확정 • DMZ 문제 • 남북 군사공동관리기구 • 분쟁의 평화적 해결 • 신뢰구축과 군축 • 상주 대표부 설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호 주권 존중 • 내정 불간섭 • 불가침 / 무력불행사 • 분쟁의 평화적 해결 * 관계정상화 관련 사항은 별도로 협의(필요시 평화조약에 포함 가능)

22) 대량살상무기의 통제를 위한 국제레짐에는 NPT(핵확산금지조약) 외에 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 생화학무기 수출통제기구인 호주그룹(AG) 등이 있다.

V. 맺음말

새롭게 재편되는 동아시아 질서 속에서 우리 민족이 과거와 같이 이민족의 영향권 아래에 들어가거나 전쟁 재발로 인한 역사적 비극을 되풀이하지 않기 위해서는 민결자결권을 지키는 것이 절체절명의 과제이다. 특히 미국과 중국의 틈바구니에서 민족의 활로를 찾기 위해 그 동안의 원한과 갈등을 딛고 협력적 남북관계를 형성해야 한다. 협력적 남북관계를 형성하기 위해서는 무엇보다 한반도에서 군사적 긴장을 완화하고 평화정착을 제도화해야 한다. 이를 위한 방안으로 제시된 것이 3단계 한반도 평화론이다.

3단계 한반도 평화론 가운데 협력적 남북관계를 형성하기 위해 주목해야 할 것은 당면한 한반도문제를 해결하기 위한 적극적 평화의 실현이다. 적극적 평화는 전쟁의 가능성을 낮출 뿐 아니라 전쟁을 구조적으로 없애려는 일련의 노력이다. 적극적 평화를 실현해 나가기 위해서는 경제적 보상만으로는 한계가 있고, 북한의 안보우려를 해소해 줄 수 있는 우리 측의 안보인센티브를 준비해야 한다. 우리 측은 안보인센티브로서 한반도 군비통제와 평화조약의 추진을 준비해야 한다.

적극적 평화는 한반도 평화조약의 체결을 위해 안보-안보 교환 방식에 따라 단계적으로 한반도 비핵화와 군비통제 조치를 취해 나가는 과정이다. 여기서 한반도 비핵화를 실현하기 위해 6자회담을 재개하고 군사적 신뢰구축 조치를 취하기 위해 남북군사대화를 시작하지 않으면 안 된다. 그리고 낮은 수준 및 중간수준의 안보-안보 교환을 먼저 실시하고 북한의 핵 포기나 해상경계선, 주한미군 문제와 같은 민감한 안보사안들은 우회할 필요가 있다.

하지만 북한이 2014년의 '7·7 공화국 정부성명'과 2015년 '6·15공화국 정부성명'에서 핵무기 보유를 전제로 한 남북관계 정상화를 요구하고 있어, 6자회담의 재개는 물론 남북관계의 정상화조차 앞길이 불투명하다. 한국도 전시작전통제권 전환 및 한미연합사 해체를 사실상 무기한 연기하였다. 이

처럼 한반도의 전략적 환경이 급격하게 변화하고 있다. 하지만 이와 같이 한반도 안보상황이 어려워질수록 더욱더 군비통제의 추진과 평화정착의 제도화 필요성은 더욱 커지는 것이다.

그런 점에서 낮은 수준의 안보-안보 교환을 통해 군비통제를 추진하고 이에 걸맞은 평화정착의 제도화 방안을 마련해야 한다. 한반도 평화조약에 이르는 시나리오는 크게 남북관계기본협정을 통한 2단계 시나리오와 남북기본협정→남북평화협정을 통한 3단계 시나리오로 나뉘볼 수 있다. 변화된 한반도 전략적 환경을 고려할 때 3단계 시나리오가 보다 현실적인 방안이라고 볼 수 있다.

참고문헌

- 국가안보실, 『희망의 새 시대 국가안보전략』, 청와대, 2014.
- 김성욱, “평화협정 제안은 주한미군철수 주장일 뿐.” 『인터넷신문 New Daily』 2010년 6월 1일.
- 김필재, “北 핵공갈 목표는 미-북 '평화협정' 체결.” 『인터넷신문 New Daily』 2013년 3월 18일.
- 김찬규, “한국 휴전협정, 종전선언이 필요한가?” 『세계일보』 2007년 8월 1일.
- 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 한국국방연구원, 2004.
- 조국평화통일위원회 성명, “박근혜의 유엔총회연설은 반통일대결망동.” 『조선중앙통신』 2014년 9월 26일.
- 조선중앙통신사, “북남관계개선분위기를 흐리게 하는 부당한 처사의 진상을 밝힌다.” 『조선중앙통신』 2014년 10월 16일.
- 조성렬, 『뉴한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 서울: 백산서당, 2012.
- _____, “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보 및 평화 분야.” 『한반도 군비통제』 제53집, 국방부, 2013.
- _____, “북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 재개논의를 중심으로.” 『국제관계연구』 제19권 2호 2014.
- 평화재단, “휴전 60년, 개성공단 10년 그리고 새 정부의 출범.” 『현안진단』 제70호, 2013.
- 통일부, 『4자회담 주요쟁점에 대한 각측 입장 비교(제1차 4자회담~제6차 4자회담)』, 통일부, 2000.
- 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』 (개정판), 서울: 도서출판 봉황, 2003.
- _____, “남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제 추진 방향.” 『한반도 군비통제』 제49집, 국방부, 2011.
- Editorial, “Abe’s ‘proactive’ pacifism should not be used to promote collective self-defense.” *Asahi Shimbun*. September 28, 2013.
- Galtung, Johan, “Violence, Peace and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. Vol. 6, No. 3, 1969.
- Office of the Spokesperson, “U.S.–China Strategic and Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track.” U.S. Department of State, Washington D.C. June 24, 2015. <http://www.state.gov/r/prs/ps/2015/06/244205.html>(검색일: 2015.07.31).
- Sanger, David E., “U.S. Confronts Consequences of Underestimating North Korean Leader.” *The New York Times*. April 25, 2014.
- Schelling, Thomas C. and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control, 2nd edition*. Washington DC: Pergamon–Brassey, 1985.
- Wilmerding, John, “The Theory of Active Peace.” *Peace, Conflict and Development Research*, January 4, 2009. <http://www.internationalpeaceandconflict.org/forum/topics/the-theory-of-active-peace#VFE6DdEcTb0>(검색일: 2014.01.10).
- Xinhua, “China Urges U.S. to Accommodates DPRK’s ‘Resonable Security Concerns’.” July, 2009.

ABSTRACT

The Three-Stage Model on the Peace Korean Peninsula
in the perspective of Active Peace Strategy

Cho, Seong-Ryoul(Institute for National Security Strategy)

Recently North Korea continues to assert its position as a nuclear power and escalates military tensions on the Korean peninsula. As the Korean security situations are worsening, it is necessary for the two Koreas to pursue an arms control agreement with each other and to institutionalize a settlement of peace. For the peace of the Korean peninsula, we should be worthy of notice the 3-stage strategic model including passive peace, active peace and perpetual peace. The perspective of active peace is a strategy to solve a current Korean Questions. Active peace strategy is as a part of plans to reduce a possibility of new Korean war and remove a cause of new Korean war structurally. We should prepare to security incentives to clean up North Korean security concerns. Furthermore, we should also prepare to pursue Korean peace treaty with Inter-korean arms control as the security incentives. There are two scenarios which achieve the Korean peace treaty finally such as 2-stage scenario including Inter-Korean basic agreement and 3-stage scenario including Inter-Korean agreement and Inter-Korean peace agreement. Considering the changed security situations around Korean peninsula such as North Korea's nuclear weapons and severe competitions among Great powers in the North-east Asia, the later 3-stage scenario would be more reliable approach.

Keywords : Passive peace strategy, Active peace strategy, military control,
Inter-Korean basic agreement, Korean peace treaty

투고일 : 2015년 06월 30일, 심사일 : 2015년 08월 04일, 게재확정일 : 2015년 08월 07일