한반도 평화협정(안)을 제안한다

평화재단
제8차 전문가 포럼

식순

14:00 개회	사회	김동균 (법무법인 다산 변호사)
14:05 인사말		법 륜 (평화재단 이사장)
14:10 주제발표	한반도 평화협정(안)	
		윤영환 (법무법인 덕수 변호사)
14:40 지정토론		이경주 (인하대학교 법대 교수)
		백승주 (한국국방연구원 연구위원)
		박정원 (국민대학교 법대 교수)
		김성한 (외교안보연구원 교수)
		김형기 (전 통일부 차관)
15:40 종합토론		
16:50 닫는말		법 륜 (평화재단 이사장)

모시는글

지난 번 평화재단 제7차 전문가포럼에서는 2·13 합의 이후 동북아 질서가 한국은 소외된 채 강대국들만이 주도하여 새롭게 재편될 경우, 한반도 평화체제 구축과 동북아의 새로운 질서가 분단고착화와 국제적 고립으로 이어질 위험성에 대해 우려했습니다. 그에 따라 한반도 평화체제 로드맵과 구축방안이 제안되기도 했습니다.

제8차 전문가포럼은 제7차 전문가포럼에 이어 종전선언과 한반도 평화협정(안)을 제안하고자 합니다. 한반도 평화협정(안)은 변호사, 학자 중심의 평화법제 연구 전문가모임의 연구 성과물입니다. 이 시안을 통해 당사국인 한국의 위상과 역할을 잃지 않고, 주변 강대국과의 이해를 해치지 않으며, 남북한 통일로 이어질 수 있는 방안을 함께 찾아보고자 합니다. 이번 포럼이 한국이 나아가야 할 바람직한 방향과 과제를 구체화하고 각계각층의 여론을 수렴해가는 출발점이 되었으면 하는 바람입니다.

부디 오셔서 여러분의 지혜를 모아주시기 바랍니다.

2007. 4. 평화재단 이사장 **법륜(法輪)**

목차

주제발표

한반도 평화협정(안) **4**

- 윤영환 (법무법인 덕수 변호사)

토론문

1. 이경주 (인하대학교 법대 교수) **45**
2. 백승주 (한국국방연구원 연구위원) **53**
3. 박정원 (국민대학교 법대 교수) **57**
4. 김성한 (외교안보연구원 교수) **66**
5. 김형기 (전 통일부 차관) **71**

질문 & 메모 75

발표문

한반도 평화협정(안

윤영환 (법무법인 덕수 변호사)

Ⅰ. 평화협정(안) 제안 배경 및 요지
Ⅱ. 제1안
1. 한반도 평화 기본협정(안)
2. 남, 북한간의 부속협정(안)
3. 북한, 미국간 부속협정(안)
Ⅲ. 제2안
1. 한반도 종전선언(안)
2. 한반도 평화협정(안)
Ⅳ. 평화협정(안) 해설

Ⅰ. 한반도 평화협정(안) 제안 배경 및 요지

1. 제안 배경

남북, 북미간에는 1991년 남북기본합의서, 1992년 한반도비핵화에 관한 공동선언, 1994년 제네바 북미합의, 1990년대 후반의 4자회담, 2000년의 북미 공동성명 등 무력화된 정전체제를 평화체제로 대체하기 위한 일련의 시도가 있어왔으나, 북한 핵무기 개발 문제 등이 대두되면서 가시적인 성과를 거두지 못하고 좌절되었다. 현재의 상황은 9.19 공동성명→북한 핵실험→ 2.13합의로 이어지는 일련의 과정에서 북한 핵 문제 해결의 가능성이 높아지면서 다시 한 번 한반도에 평화체제 구축에 대한 관심과 행동을 불러일으키고 있다.

부시 미국 대통령이 2006. 11. 18. 하노이 한미정상회담에서 북한이 핵을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 언급하고, 연이은 6자회담에서의 2.13 합의 이후 단계적으로 비핵화 조치가 이행되면서, 종전선언 혹은 평화협정의 문제가 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 실현과 관련하여 현실적이고 구체적인 과제로 논의되고 있다.

이하에서는 현재까지 진행되어온 한반도에서의 평화협정 관련 논의와 쟁점들을 2.13 합의 이후 전개될 것으로 예상되는 상황과 결부시켜 검토한 후, 구체적인 평화협정안을 제안함으로써, 평화체제와 평화협정에 관한 논의를 보다 구체화, 현실화시키는 계기로 삼고자 한다.

2. 제안된 평화협정안의 요지

(1) 2.13 합의 이후 북핵 해결 경로와 평화협정의 기능, 평화협정의 당사자 문제와 관련시켜 종합하여 검토할 때, 다음과 같은 네 가지 정도의 경로가 예상된다.

당사자 \ 협정 체결 경로	포괄적 평화협정	종전선언 +평화협정
남,북,미,중 4자 당사자[1]	①	②
남,북 당사자+미,중 보장	③	④

1) 한반도에 군대를 주둔시키지 않고 있는 중국을 평화협정의 당사자로 할 것인가에 대하여는 논란이 있으나, 이 글에서는 중국을 당사자로 포함시켜야 한다는 견해를 취하고 있는 점을 감안하여, 중국을 당사자로 포함시키고 도식화하였다.

기존에 주되게 현실성 있는 대안으로 논의된 안은 ①, ③안이었다. 2.13합의 이후 종전선언이 유력하게 검토되면서, 현실을 반영하여 종전선언(잠정협정) 단계를 거쳐 종국적인 평화협정을 체결하는 안이 유력하게 제안되고 있다.

발표자는 ①안을 지지하고 있다. ②안은 평화협정 체결의 시기가 방식이 달라질 뿐 평화협정안의 내용에 있어서는 ①안과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다.

평화재단 법제팀에서는 ④안 또한 유력한 대안을 놓고 검토한 바 있다. ③안은 남북 당사자 주도성을 강조하는 면에서 ④안과 문제의식을 공유하고 있어, 대체로 ④안에 포괄하여 논의되어도 무방하다고 판단된다.

이에 본 발표문에서는 ①안과 ④안을 경로와 당사자를 반영한 구체적인 평화협정안을 함께 제안하게 되었다.

(2) 제안된 평화협정안 개요 및 비교

	제1안	제2안
기본 내용	남북미중 4국 당사자가 2.13합의에 따른 핵불능화 조치가 완료되는 시점에 종전선언을 포함하는 포괄적 평화협정 체결, 부속협정으로 남북, 북미간의 관계를 별도로 규율	초기조치 이행 혹은 불능화조치 이행 완료 시점에 남북미중 4자 종전선언을 하고, 북핵 문제 완전 해결되는 시점에 남북이 당사자가 되고, 미국과 중국이 보장하는 남북 평화협정 체결. 종전선언 후 평화협정 체결 전까지 종전상태를 규율하는 잠정협정체결.
평화협정과 평화체제의 관계	북한의 비핵화 조치가 일정 시점에 이르는 시점에 한반도의 분쟁 및 평화문제의 당사자가 되는 4국이 평화협정을 통하여 북한 체제를 보장함으로써, 한반도 비핵화를 촉진하고, 한반도 평화체제를 앞당긴다는 입장(평화협정 수단론)	평화협정은 핵문제가 완전 해결 된 후에 체결이 가능하므로, 4자 종전선언을 통해 북한의 비핵화조치가 계속 이행되는 전제조건을 형성하고, 핵폐기 완료후 평화협정 체결한다는 입장(평화협정 결과론)
평화협정 체결 시기	2. 13.합의에 따른 불능화 조치가 완료되는 시점에 평화협정 체결이 현실적으로 가능하고(근거: 부시정부의 정책 변화, 북한의 태도), 적극적으로 평화협정을 체결할 필요성이 있다고 판단	북한 핵문제가 완전 해결되고, 주한미군 문제, 유엔사 해체 문제, 경계선 문제 등이 해결되기 전에는 완전한 평화협정 체결은 어렵다고 보고, 종전선언(잠정협정) 단계를 상정

<table>
<tr><td>당사자 문제</td><td>미국과 중국이 당사자로 참여하는 것이 한반도 문제의 현실에 부합하고, 평화보장의 실효성 측면에서 유리하다는 입장.

통일문제는 4자 평화협정 내에서 남북 통일 노력 지지선언을 포함시키는 방식을 도입하고 평화체제 관리에서 남북 주도성을 관철시키는 방식으로 해결/ 통일 문제는 평화 문제와 다른 민족내부 문제로서 남과 북 당사자 간에 해결해야 할 별도의 문제이므로 4국이 평화협정의 당사자가 되는 것이 민족 문제 해결 및 통일에 장애가 된다고 볼 수 없다는 입장.</td><td>4자가 당사자가 되는 경우, 한반도 문제의 국제화, 외세의 개입이 우려된다. 미중 및 북한의 이해관계가 분단체제 현상유지라는 점에서 일치할 가능성이 있다.

종전선언 및 북미수교로 북한 체제를 보장하고, 핵폐기를 유도한 후, 핵폐기가 완료되는 시점에 남북 중심의 평화협정 및 평화체제를 완성. 남북 주도 평화협정 체제에서 통일(국가연합 단계)을 준비</td></tr>
<tr><td>기본 원칙</td><td colspan="2">① 현상 유지적 평화체제에 대한 경계, 외세 개입의 최소화, 한반도 평화와 통일문제의 연관성 부각
② 남북, 북미간의 기존 합의된 내용(남북기본합의서 등)의 계승성 강조</td></tr>
<tr><td>주요 내용</td><td colspan="2">① 종전선언
② 한반도 비핵화
③ 체제보장(북미, 남북 불가침 합의, 각종 제재 해제, 관계정상화), 에너지, 경제지원
④ 미국과 중국의 남북한 특수관계의 인정 및 한반도 통일 노력 지지, 지원
⑤ 군사경계선 확정의 문제
⑥ 전후청산 문제
⑦ 남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 문제
⑧ 주한미군 문제, 쌍무적 군사동맹의 유지 문제
⑨ 경제교류협력 확대
⑩ 평화관리방안
⑪ 국제적인 평화보장 방안
⑫ 평화협정에 위반되는 남과 북의 법률, 제도의 개폐 문제
⑬ 남북한 상주대표부의 설치 및 정례적인 정상회담 개최</td></tr>
</table>

Ⅱ. 제 1 안

1. 한반도 평화 기본협정

제1장 전쟁의 종료 등

제1조(전쟁의 종료)

대한민국, 조선민주주의인민공화국, 중화인민공화국(이하,'중국'), 미합중국(이하'미국')(네 당사자를 모두 지칭할 때, 이하'당사국'이라 한다)은, 1950. 6. 25. 시작하여 1953. 7. 27. 정전협정의 체결로 일시 정지되었던 한반도에서의 전쟁상태가 종료되었음을 선언한다.

제2조(불가침 및 평화적 공존 등)

(1) 당사국은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하고, 상대방의 내부 문제에 간섭하지 아니한다.

(2) 당사국은 한반도 안에서의 어떠한 전쟁과 상호 적대행위에도 반대 한다[2].

(3) 당사국은 일체의 분쟁을 평화적인 방법으로 해결한다.

(4) 당사국은 한반도 및 동북아시아의 평화와 안정을 위해 공동 노력 한다[3].

(5) 당사국은 상호관계에 있어서 국제연합헌장의 목적 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것을 약속 한다[4].

제3조(한반도 통일에 대한 지지)

당사국은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 통일을 지향하는 민족 간의 특수 관계임을 인정하고, 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 통일을 위한 자주적, 평화적인 노력을 지지, 지원한다.

제2장 한반도 비핵화

2) 중국과 미국이 당사자가 되기 때문에, 불가침의 범위를 한반도 내로 제한하였음.
3) 동북아 평화체제에 대한 지향을 반영
4) 9. 19 공동성명 2항 참조

제4조(비핵화선언)

당사국은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 한반도 및 동북아의 평화와 안전에 이바지할 것을 선언한다[5].

제5조(조선민주주의인민공화국의 비핵화조치에 따른 당사국의 조치)

(1) 조선민주주의인민공화국은 이 협정 체결 시까지 이행하기로 당사국이 포함된 6자회담에서 약속한 비핵화 관련 조치를 완료하였음을 확인한다. 조선민주주의인민공화국은 향후 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기하고[6], 관련 핵시설의 폐기를 비롯한 검증 가능한 비핵화 조치를 취할 것을 확약한다.

(2) 나머지 당사국은 조선민주주의인민공화국의 핵 포기 절차 진행에 상응하여 6자 회담에서 합의된 에너지, 경제지원을 신속하게 제공한다.

(2) 당사국은 조선민주주의인민공화국의 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 확대, 증진하기로 약속한다[7].

제6조(상호사찰)

대한민국과 미국은 당사국간의 합의에 따른 적절한 절차에 의하여 대한민국 내의 핵무기 및 핵무기 제조 가능 물질의 존재 여부에 대한 조선민주주의인민공화국의 사찰을 허용한다[8].

제3장 평화관리방안

제7조(평화지대의 설치)

(1) 기존 비무장지대를 평화지대로 전환한다.

(2) 평화지대의 면적은 기존 비무장지대보다 축소될 수 없다.

(3) 평화지대에는 일체 무력을 배치할 수 없으며, 평화지대 내에서는 어떠한 군사훈련도

---

5) 2005. 9. 19 공동성명에서 원용

6) 북한의 비핵화조치가 완료(핵무기 폐기)되었을 때 평화협정을 체결한다면, 동 조항은 필요 없게 된다. 동 조항은 2. 13합의에 따른 핵불능화 조치가 완료된 후 미북의 급격한 관계정상화 논의가 진행되는 상황을 전제하고 있다.

7) 9. 19 공동성명 3항 원용.

8) 2. 13합의에 의하여 북한 지역에 대한 핵사찰이 시행되는 것에 대한 형평을 맞추기 위하여 북한이 남한 내 핵무기를 문제삼을 경우, 사찰을 허용하도록 하는 안을 협정안에 포함시켰다.

금지된다.

(4) 평화지대의 관리는 한반도 평화관리 공동위원회가 담당한다.

제8조(한반도평화관리공동위원회)

(1) 이 협정 체결 이후 한반도의 평화와 안전을 유지하고, 이 협정의 이행과 평화관리를 위하여 한반도평화관리공동위원회를 둔다.

(2) 동 위원회는 이 협정의 이행, 준수 과정을 감독하며, 이 협정에 위반하는 어떤 사건이라도 조사, 협의, 조정함으로써 평화적으로 해결하는 것을 주된 임무로 한다.

(3) 동 위원회는 대한민국과 조선민주주의인민공화국 대표 동수로 구성한다.

(4) 동 위원회에서의 협의에도 불구하고 해결되지 않는 사건은 협정 위반 관련자 혹은 동 위원회에 의하여 한반도평화관리국제보장위원회에 조정을 의뢰할 수 있다.

(5) 기타 동 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 이 협정에 근거하여 당사국간 합의에 의하여 결정한다[9].

제9조(한반도평화관리국제보장위원회)

(1) 이 협정의 이행, 준수, 보장과 관련된 한반도에서의 분쟁 해결 및 평화관리를 보조, 지원, 조정하기 위하여 한반도평화관리국제보장위원회를 둔다.

(2) 동 위원회는 ① 한반도평화관리공동위원회가 조정을 의뢰한 사건에 대한 심사, 조정, 권고 ② 이 협정의 이행, 준수 여부에 대한 감시 ③ 한반도에서의 분쟁 해결 및 평화관리와 관련하여 당사국간에 발생한 이견의 조정 ④ 기타 이 협정의 이행을 보장하기 위하여 필요한 임무를 수행한다.

(3) 동 위원회는 미국 대표자, 중국 대표자, 대한민국이 추천한 제3국 대표자, 조선민주주의인민공화국이 추천한 제3국 대표자 각 1명으로 구성한다.

(4) 기타 동 위원회의 구성과 운영은 이 협정에 근거하여 당사국간 합의에 의하여 결정한다.

제4장 다른 조약과의 관계 등

제10조(타 조약과의 관계)

9) 정전협정 12-31항과 남북군사공동위원회구성·운영에 관한 합의서를 참조할 필요가 있다. 정전기구는 군관계자 위주로 구성되었으나, 평화협정의 성격상 군 관계자 외에 민간인 전문가의 참여를 확대할 필요성이 있다.

이 협정은 당사국이 체결한 제3국과의 조약, 협정에 영향을 미치지 않는다.

제11조(외국군의 주둔)
한반도 내에 외국군의 주둔은 이 협정의 정신과 목적을 구현하고 보장하는 범위 내에서 허용된다.

제5장 부칙

제12조(효력의 발생)
이 협정은 당사국이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제13조(유엔 사무국에의 등록)
이 협정은 그 효력이 발생한 이후 즉시 유엔 사무국에 등록한다[10].

제14조(유효기간)
이 협정은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 통일을 이룩할 때까지 유효하다.

제15조(수정, 보완)
이 협정에 대한 수정과 증보는 당사국의 대표권을 위임받은 권한 있는 자에 의한 상호 합의를 거쳐야 한다.

제16조(부속협정과의 관계)
이 협정과 함께 체결된 당사국간 부속협정은 이 협정의 불가분한 부분으로서 이 협정과 동일한 효력이 있다.

2008. . .

대한민국 대표 서명 조선민주주의인민공화국 대표 서명
중화인민공화국 대표 서명 미합중국 대표 서명

10) 유엔헌장 제102조 : 1. 이 헌장이 발효된 후 국제연합회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 가능한 한 신속히 사무국에 등록되고, 사무국에 의하여 공표된다. 2. 이 조 제1항의 규정에 따라 등록되지 아니한 조약 또는 국제협정의 당사국은 국제연합의 어떤 기관에 대하여도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다.

2. 대한민국과 조선민주주의인민공화국간의 부속협정

제1조(기존 합의의 존중 및 통일 노력)

(1) 대한민국(이하'남')과 조선민주주의인민공화국(이하'북')[11]은 쌍방이 이미 합의한 7.4 남북공동성명, 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(1991), 한반도비핵화공동선언(1992), 6.15 공동선언(2000)의 정신에 입각하여 평화공존과 민족의 자주적, 평화적 통일을 위해 노력할 것을 선언한다.

(2) 위 1991년 합의서에 따라 남북이 함께 설치하기로 한 화해공동위원회, 경제교류협력공동위원회, 군사공동위원회 등을 설치, 운영함으로써, 남북 간의 이 협정의 이행에 관한 사항을 보조하고, 남북 간의 관계 개선, 한반도의 평화 및 통일을 증진하기 위한 업무를 수행하도록 한다[12].

제2조(불가침 등)

(1) 남과 북은 상대방에 대하여 어떠한 경우에도 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 위협하지 아니한다.

(2) 무력불사용에 관한 구체적인 내용은 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에관한 합의서 제2장'남북불가침'의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 의거하여 이를 이행, 준수한다.

(3) 상호불가침 및 무력불사용에 관한 구체적인 사항의 이행보장은 한반도 평화관리 공동위원회가 담당한다.

제3조(비핵화)

남은 1992년 한반도 비핵화 공동선언에 따라 핵무기를 접수 및 배치하지 않는다는 것과 한반도 이남에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인한다[13].

---

11) 통일을 지향하는 민족 내부의 특수관계라는 점을 강조하기 위하여 남과 북이라는 표현을 사용하였다.

12) 남북관계에 관한 원칙적인 입장 및 여러 분야를 망라하여 포괄적으로 규정하고 있는 남북기본합의서를 평화협정체제에서의 남북관계를 규율하는 기본 규범으로 삼고자하는 시도.

13) 전체적인 비핵화 선언과 북한의 비핵화조치는 기본협정에서 언급되었고, 남북 부속협정에서는 남한의 비핵화 의무를 규정하고 있음.

제4조(경계선)[14]

(1) 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953. 7. 27자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

(2) 해상 불가침 경계선과 구역은 당사자 간의 협의에 의하여 확정될 때까지 협의 대상 구역을 남북공동어로구역으로 지정하고, 남북 어민들이 공동으로 어로작업을 할 수 있도록 보장한다.

(3) 남과 북의 공중 경계선과 구역은 지상 및 해상경계선과 관할 구역의 상공으로 한다.

(4) 남과 북은 이상의 지상, 해상, 공중 경계선을 불가침 경계선으로 인정하고 준수한다.

제5조(신뢰구축 및 군비통제)

(1) 남과 북은 상호 군사적 신뢰조성 및 군비통제의 실현을 위하여 적극 노력한다.

(2) 남과 북 사이의 군비통제에 관한 문제는 남북군사공동위원회에서 담당한다.

제6조(화해)

(1) 남과 북은 분단 이후 한국전쟁을 거치고, 상호 체제 경쟁을 하는 과정에서 서로에게 가한 일체의 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않는다.

(2) 남과 북은 전쟁과 정전상태에서 발생한 문제들에 대해 진실과 화해, 통일의 정신에 입각하여 해소될 수 있도록 노력하고, 이를 위하여 상호합의하에 남북화해공동위원회를 설치, 운영한다.

제7조(자유왕래)

남과 북의 모든 구성원들은 자유로운 왕래와 접촉을 보장받는다. 그러나 남과 북 주민들은 통일이 달성될 때까지 불가침 경계선을 넘는 거주이전의 자유는 보장되지 않는다.[15]

제8조(다른 조약과의 관계)

(1) 남과 북은 이 협정의 정신과 목적에 위배되는 어떠한 조약, 군사동맹, 국제기구에도 참여하지 않는다.

---

14) 남북기본합의서, 불가침이행합의서 제 3장 참조.

15) 재외 탈북자의 입국이 문제될 수 있다. 이에 대하여는 남북 상호간에 명시적으로 협정에 표기하기 곤란하므로, 구체적인 조항으로 명시하지 않되, 관행적으로 인도주의적 관점에서 입국을 허용하는 것이 바람직할 것으로 보임.

(2) 이 협정은 원칙적으로 남과 북이 각각 타국과 체결한 기존의 조약에는 영향을 미치지 않는다. 그러나 남과 북은 이 협정의 정신과 내용에 저촉될 수 있는 조약들을 개정하도록 노력한다.

(3) 남과 북은 이 협정의 정신과 내용에 저촉되는 제반 국내 법률과 규정을 개정하도록 노력한다.

제9조(상주대표부의 설치)

남과 북은 이 협정의 체결과 함께 쌍방의 정부 소재지에 양측을 대표하여 일상적인 남북 관계를 담당할 상주대표부를 설치, 교환한다.

제10조(평화통일남북공동위원회의 설치)

남과 북은 이 협정으로 조성될 평화 상태를 남북 간 통일로 발전시키기 위해 한반도의 평화통일을 준비하고 협의할 평화통일남북공동위원회를 설치한다. 동 위원회는 남북의 장관급 대표자 동수를 위원장으로 하여 구성한다.

제11조(정상회담의 정례화)

남과 북은 이 협정의 충실한 준수와 남북 간의 경제 및 교류협력, 평화적 통일을 준비하기 위하여 매년 2회 이상의 정상회담을 개최한다.

2008. . .

대한민국 대표 서명 조선민주주의인민공화국 대표 서명

3. 미합중국과 조선민주주의인민공화국간의 부속협정서

제1조(불가침)

(1) 미국은 조선민주주의인민공화국에게 미국이 한반도 내에 핵무기를 갖고 있지 않음을 확인하고, 앞으로도 한반도 내에서 어떠한 형태의 핵무기도 보유하지 않을 것임을 확인한다.

(2) 미국은 조선민주주의인민공화국에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 제공한다[16].

제2조(평화공존)

쌍방은 한반도의 비핵화 및 평화와 안전을 보장하며, 상대방의 주권을 상호 존중하고, 내정에 간섭하지 않으며, 평화적으로 공존할 것을 약속한다.

제3조(한반도 통일에 대한 지지)

미국은 한반도의 평화적 통일을 지지한다.

제4조(분쟁의 평화적 해결)

쌍방은 평등하고 공정한 기초에서 대화를 통하여 평화적으로 분쟁을 해결하기로 약속한다.[17]

제5조(국교정상화 등)

(1) 미국은 조선민주주의인민공화국이 이 협정 체결 전에 6자회담 참가국간에 합의된 비핵화 조치를 완료하였음을 확인한다.

(2) 미국과 조선민주주의인민공화국은 각자의 정책에 따라 조속한 시일 내에 국교 정상화를 위한 조치를 취하기로 한다.[18]

(3) 미국은 국교정상화가 이루어지기 전까지 조선민주주의인민공화국에 대한 테러지원국 지정을 해제하고, 대적성국교역법의 적용 대상에서 제외하는 작업을 완료한다.

---

16) 1994 제네바 합의문 제3조 제1항

17) 1993. 6. 11.자 북미 공동성명 참조

18) 이 협정안은 북핵폐기가 완전히 이루어지기 전에 평화협정을 체결하는 것을 상정하고, 수교 단계에서 실질적인 핵폐기가 이루어지는 것으로 보고 있다.

(4) 조선민주주의인민공화국은 제(1)항의 쌍방 국교관계 정상화 시점까지 6자회담 참가국 간의 합의에 따라 추가로 이행하기로 한 비핵화 프로그램을 완료한다.
(4) 미국과 조선민주주의인민공화국은 이 협정의 체결과 함께 쌍방의 정부 소재지에 양측을 대표하는 상주대표부를 설치, 교환한다.

제6조(주한미군) 미국은 한반도에 주둔하는 자국 군대의 위상을 한반도의 평화유지 목적에 한정한다.

2008. . .

조선민주주의인민공화국 대표 서명 미합중국 대표 서명

Ⅲ. 제 2 안

1. 한반도 종전선언

제1조

대한민국, 조선민주주의인민공화국, 중화인민공화국(이하,'중국'), 미합중국(이하'미국')(4국을 모두 지칭할 때, 이하'참가국'이라 한다)은, 1950. 6. 25.시작하여 1953. 7. 27. 정전협정의 체결로 일시 정지되었던 한반도에서의 전쟁상태가 종료되었음을 선언한다.

제2조

참가국은 상호간의 자주권을 존중하고 내정에 간섭하지 않으며, 평화적으로 공존할 것을 약속한다.

제3조

(1) 참가국은 한반도 안에서의 어떠한 전쟁과 상호 적대행위에도 반대한다.

(2) 참가국은 한반도 안에서 상호간에 무력을 사용하여 위협, 공격, 침략할 의사가 없음을 확인한다[19].

제4조

참가국은 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 통일을 위한 자주적, 평화적인 노력을 지지, 지원한다.

제5조

(1) 참가국은 이 선언으로 인하여 종식된 한반도 정전체제를 대체할 새로운 평화체제에 관한 참가국간 합의[20]가 이루어지기 전까지 종전체제를 관리하는 기구로서 한반도종전관리위원회를 설치하기로 한다.

---

19) 9. 19 공동성명 1항 참조

20) 평화체제에 관한 논의는 6자 회담에서 합의된 직접 관련 당사국간의 평화포럼에서 논의.

(2) 위원회는 참가국 대표자 동수로 구성한다.
(3) 위원회는 이 선언이 서명된 날로부터 60일 이내에 구성을 완료한다.
(4) 위원회의 구체적인 구성과 운영에 관하여는 참가국간 합의에 의하여 정한다.

제6조

이 선언은 참가국 정상회담에서 각국 정상이 서명한 날부터 효력이 있다.

제7조

이 선언에 의한 종전관리기구가 설치, 운영되기 전까지는 기존 정전협정에 의하여 설치된 기구의 존속 및 그 임무 수행의 유효성을 인정한다.

2007. . .

대한민국 대통령
조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장
미합중국 대통령
중화인민공화국 국가주석

2. 한반도 평화협정

대한민국(이하'남')과 조선민주주의인민공화국(이하'북')은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 쌍방이 이미 합의한 7•4 남북공동성명, 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에관한 합의서(1991), 한반도비핵화공동선언(1992), 6•15 공동선언(2000)의 정신에 입각하여 쌍방의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 것을 재확인하면서, 항구적인 한반도의 평화를 위하여 다음과 같이 합의하였다. 중화인민공화국과 미합중국은 2007. . . 자 한반도 종전선언의 참가국으로서, 이 협정의 충실한 이행을 확인하고 보장하기 위하여 하기서명하였다.

제1조(평화적 공존)

(1) 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하고, 상대방의 내부 문제에 간섭하지 아니한다.

(2) 남과 북은 한반도 안에서의 어떠한 전쟁과 상호 적대행위에도 반대한다.

(3) 남과 북은 일체의 분쟁을 평화적인 방법으로 해결한다.

제2조(불가침)

(1) 남과 북은 상대방에 대하여 어떠한 경우에도 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 위협하지 아니한다.

(2) 상호불가침 및 무력불사용에 관한 구체적인 내용은 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 제2장'남북불가침'의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 '불가침 부속합의서'라 함)에 의거하여 이를 이행, 준수한다.

(3) 상호불가침 및 무력불사용에 관한 구체적인 사항의 이행보장은 한반도 평화관리 공동위원회가 담당한다.

제3조(비핵화 등)

(1) 남과 북은 1992. 9. 17. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언의 정신이 여전히 유효함을 확인한다.

(2) 북은 2005. 9. 19. 6자 회담 공동성명에 따른 비핵화 조치를 전부 이행하였음을 확인

하고, 한반도 이북에 어떤 형태의 핵무기도 존재하지 않으며, 향후에도 핵무기를 보유하지 않을 것을 약속한다.

(3) 남은 1992년 한반도 비핵화 공동선언에 따라 핵무기를 접수 및 배치하지 않는다는 것과 한반도 이남에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인한다.

(4) 남과 북은 한반도 및 동북아시아의 평화와 안정을 위해 공동 노력한다.

제4조(경계선)

남과 북 사이의 불가침 경계선과 구역은 불가침 부속합의서 제3장에 따르기로 하되, 해상 경계의 경우, 해상 불가침 경계선이 확정될 때까지 협의 대상 구역을 남북공동어로구역으로 지정하고, 남북 어민들이 공동으로 어로작업을 할 수 있도록 보장한다.

제5조(평화지대)

(1) 남한과 북한은 기존 비무장지대를 평화지대로 전환한다.

(2) 평화지대의 면적은 기존 비무장지대보다 축소될 수 없다.

(3) 평화지대에는 일체 무력을 배치할 수 없으며, 평화지대 내에서는 어떠한 군사훈련도 금지된다.

(4) 평화지대의 관리는 한반도평화관리공동위원회가 담당한다.

제6조(신뢰구축 및 군비통제)

(1) 남과 북은 상호 군사적 신뢰조성 및 군비통제의 실현을 위하여 적극 노력한다.

(2) 남과 북 사이의 군비통제에 관한 문제는 남북군사공동위원회에서 담당한다.

제7조(화해)

(1) 남과 북은 분단 이후 한국전쟁을 거치고, 상호 체제 경쟁을 하는 과정에서 서로에게 가한 일체의 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않는다.

(2) 남과 북은 전쟁과 정전상태에서 발생한 문제들에 대해 진실과 화해, 통일의 정신에 입각하여 해소될 수 있도록 노력하고, 이를 위하여 상호합의하에 남북화해공동위원회를 설치, 운영한다.

제8조(자유왕래)

남과 북의 모든 구성원들은 자유로운 왕래와 접촉을 실시할 수 있다. 그러나 남과 북 주민들은 통일이 달성될 때까지 불가침 경계선을 넘는 거주이전의 자유는 보장되지 않는다.

제9조(다른 조약과의 관계)

(1) 남과 북은 이 협정의 정신과 목적에 위배되는 어떠한 조약과 군사동맹, 국제기구에도 참여하지 않는다.

(2) 이 협정은 원칙적으로 남과 북이 각각 타국과 체결한 기존의 조약에는 영향을 미치지 않는다. 그러나 남과 북은 이 협정의 정신과 내용에 저촉될 수 있는 조약들을 개정하도록 노력한다.

(3) 남과 북은 이 협정의 정신과 내용에 저촉되는 제반 국내 법률과 규정을 개정하도록 노력한다.

(4) 한반도 내에서의 외국군의 주둔은 이 협정의 정신과 목적을 구현하고 보장하는 범위 내에서 허용된다.

제10조(상주대표부의 설치)

남과 북은 이 협정의 체결과 함께 쌍방의 정부 소재지에 양측을 대표하여 일상적인 남북관계를 담당할 상주대표부를 설치, 교환한다.

제11조(평화통일남북공동위원회의 설치)

남과 북은 이 협정으로 조성될 평화 상태를 남북 간 통일로 발전시키기 위해 한반도의 평화통일을 준비하고 협의할 평화통일남북공동위원회를 설치한다. 동 위원회는 남북의 장관급 대표자 동수를 위원장으로 하여 구성한다.

제12조(정상회담의 정례화)

남과 북은 이 협정의 충실한 준수와 남북 간의 경제 및 교류협력, 평화적 통일을 준비하기 위하여 매년 2회 이상의 정상회담을 개최한다.

제13조(한반도평화관리공동위원회)

(1) 남과 북은 이 협정 체결 이후 발생하는 한반도에서의 분쟁해결 및 평화관리를 위해 한반도평화관리공동위원회를 둔다.

(2) 동 위원회는 이 협정의 이행과 준수 및 보장을 위한 일체의 업무를 수행하며, 이 협정 위반 사건에 관한 전속적 심사 권한을 가진다.

(3) 동 위원회는 남과 북 대표자 동수로 구성한다.

(4) 기타 동 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 이 협정에 근거하여 남과 북 사이의 합의에 의하여 결정한다.

제14조(한반도평화관리국제보장위원회)

(1) 이 협정의 이행, 준수, 보장과 관련된 한반도에서의 분쟁 해결 및 평화관리를 보조, 지원, 조정하기 위해 한반도 평화관리 국제보장위원회를 둔다.

(2) 분쟁 해결 및 평화관리와 관련하여 남과 북 사이에 이견이 있을 경우 일방은 동 위원회에 조정을 의뢰할 수 있다.

(3) 동 위원회는 미합중국 대표자, 중화인민공화국 대표자, 남이 추천한 제3국 대표자, 북이 추천한 제3국 대표자 각 1인으로 구성한다.

(4) 기타 동 위원회의 구성과 운영은 이 협정에 근거하여 남과 북 사이의 합의에 의하여 결정한다.

제15조(국제보장)

미합중국과 중화인민공화국은 이 협정에 대한 남과 북의 이행, 준수 여부를 확인하고, 국제적으로 보장하기 위하여 이 협정에 하기 서명한다.

제16조(발효)

이 협정은 당사자들이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제17조(유효기간)

이 협정은 남과 북이 통일을 이룩할 때까지 유효하다.

제18조(수정, 보완)
이 협정은 당사자 간의 합의에 의하여 추후 수정, 보완할 수 있다.

제19조(유엔 사무국에의 등록)
이 협정은 그 효력이 발생한 이후 즉시 유엔 사무국에 등록한다

2008. . .

대한민국 대표 서명 조선민주주의인민공화국 대표 서명

하기서명
중화인민공화국 대표 서명 미합중국 대표 서명

Ⅳ. 한반도 평화협정(안) 해설

1. 한반도 평화협정안을 제안하게 된 배경

북핵 문제 해결을 위한 2.13 합의 이후 한반도 주변 정세는 새로운 국면에 접어들고 있다. 2005. 9. 19. 제4차 6자 회담 공동성명에서 북핵 해결을 위한 원칙적인 합의가 이루어졌음에도 불구하고, 미국의 대북 금융제재에 뒤이은 북한의 미사일 발사, 2006. 10. 9. 핵실험, 유엔 제재 등이 이어지며 한반도 정세는 한치 앞을 내다보기 어려운 위기 상황으로 진행되는 듯하였다.

그러나 이후 6자 회담이 재개되면서, 2007. 2. 13. 제5차 3단계 6자 회담에서는 '9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)'에 합의하였다. 9.19 공동성명이 한반도 비핵화 및 동북아시아 냉전 구조 해체, 한반도 및 동북아의 항구적 평화와 안정의 제도화에 관한 원칙적인 방향성을 천명하였다면, 2.13 합의는 9.19 공동성과의 연속성을 인정한 전제하에 행동대 행동의 원칙에 따라 비핵화를 위한 북측의 이행조치에 대응한 관련국의 보상조치를 초기 단계와 불능화 단계로 나누어 정하고, 이와 병행하여 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화안보체제 등 5개 실무그룹을 설치하는 한편, 직접 관련 당사국들이 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관하여 협상을 진행하기로 하였으며, 조기 조치 이행 완료 후 동북아 안보협력 증진 방안 모색을 위한 6자 외교장관회담을 신속히 개최하기로 하였다.

2.13 합의 이후 IAEA 의장의 북한 방문, BDA 계좌의 동결 해제, 실무그룹 회의 개최, 2007. 3. 19. 제6차 6자 회담 개최 등이 연이어 이루어졌다. 미국과 북한의 전향적인 태도 등을 감안하면, 9.19 공동성명 및 2.13 합의에 바탕을 둔 북미 관계 및 북핵 해결 로드맵은 특별한 돌발 사태가 없는 한 당분간 한반도 주변 정세를 규정할 것으로 전망된다.

9.19 공동성명과 2.13합의는 북한의 핵무기 및 핵프로그램 포기, 핵확산방지체제 복귀(한반도 비핵화)에 대응하여'행동 대 행동'의 원칙에 따라 남한과 미국의 대북안전보장(남한 내 핵무기의 부존재 확인, 핵무기 또는 재래식 무기를 이용한 대북 위협 및 공격을 하지 않는다는 미국의 대북안전보장)이 이루어지고, 북미, 북일 관계 정상화를 거쳐, 한

반도 평화체제 및 동북아평화체제를 수립하는 경로를 기본 틀로 상정하고 있다.

이와 같은 합의는 북한 핵문제의 해결에 그치지 않고 한반도 및 동북아의 평화체제라는 지향점을 분명하게 있다. 한반도 및 동북아 평화체제 구축이나 북미관계정상화 등이 북한의 안전 및 체제를 보장함으로써 핵 포기를 유도하기 위한 것이기도 하지만, 북핵 문제의 해결 과정이 비핵화에 그치지 않고, 한반도 및 역내 평화체제 구축으로 귀결되는 것은 우리 민족이나 역내 국가 모두에게 공동의 이익이 될 것이다.

남북, 북미 간에는 1991년 남북기본합의서, 1992년 한반도비핵화에 관한 공동선언, 1994년 제네바 북미합의, 1990년대 후반의 4자회담, 2000년의 북미 공동성명 등 정전체제를 대체하는 평화체제를 실현하기 위한 일련의 시도가 있어왔으나, 북한 핵무기 개발 문제가 대두되면서 가시적인 성과를 거두지 못하고 좌절되었다. 현재의 상황은 북한 핵문제 해결의 가능성이 높아지면서 다시 한 번 한반도에 평화체제 구축에 대한 관심과 행동을 불러일으키고 있다.

부시 미국 대통령이 2006. 11. 18. 하노이 한미정상회담에서 북한이 핵을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 언급하고, 연이은 6자회담에서의 2.13 합의 이후 단계적으로 비핵화 조치가 이행되면서, 종전선언 혹은 평화협정의 문제가 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 실현과 관련하여 현실적이고 구체적인 관심사 및 과제로 대두하고 있다. 이 글에서는 현재까지 진행되어온 한반도에서의 평화협정 관련 논의와 쟁점들을 2.13 합의 이후 전개될 것으로 예상되는 상황과 결부시켜 검토한 후, 구체적인 평화협정안을 제안하고자 한다.

2. 한반도 평화체제와 평화협정의 관계

한반도 평화체제란"전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화 상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적재적인 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화, 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 포괄적이고 장기적인 과정"을 의미한다. 한반도 평화체제는 한반도에서 평화가 완전히 정착된 상태를 뜻하는 결과적 상황이 아니라 평화의 제도화 과정 그 자체

를 의미한다. 한반도의 평화는 동북아 안정과 평화와 불가분의 관계라는 점에서 국제적 사안일 수밖에 없다. 한반도의 경우, 평화체제의 구성요소인 전쟁의 법적 종결과 제도적 장치는 평화협정으로 마련될 수 있고, 그와 함께 국제적인 차원에서 북미, 북일 관계 정상화 및 동북아 평화안보협력체제가 뒷받침되어야 하고, 남북 간에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축 등의 문제가 평화체제의 실질적 요소가 된다[21].

한반도에서의 평화체제는 국제사회의 보편적 평화 프로세스와는 달리, 남북 평화공존 실현과 남북연합 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제가 될 수밖에 없다. 그런 의미에서 한반도 문제의 과도한 국제화는 지양되어야 하고, 남북 당사자 간 해결 노력과 국제적 협력간의 조화가 중요하다. 평화체제가 한반도 분단의 영구적 제도화로 나아가는 것은 허용될 수 없다. 평화체제 구축은 반드시 통일 추진과정과 함께 접근되어야 한다[22][23].

현재의 경로에 의하여 미북 및 북일 관계개선이 급속하게 진행되고 평화협정이 체결되면 동북아의 냉전질서가 해체되고 급격한 질서 재편이 있을 것이 예상된다. 이와 같은 질서재편이 한반도의 평화와 통일의 기회가 될 수도 있지만, 남한이 소외된 채 강대국들만이 주도할 경우 자칫 한반도의 평화체제 구축과 동북아의 새로운 질서가 분단의 고착화와 국제적인 고립으로 이어질 위험성도 배제할 수 없다. 실제 현재의 북핵 문제 해결 과정이 북미 직접 대화에 의하여 주도되고 있는 점과 미국, 중국 등의 주변 강국들의 기본 이해관계가 북핵 불용과 현상유지에 있고, 북한 역시 당면한 핵심 과제가 체제보장이라고 하는 점을 감안하면, 이와 같은 우려가 단순한 기우라고 치부해 버리기는 어렵다. 한반도 및 동북아 평화체제는 어찌 보면 한민족의 통일과는 관련은 있으되 논의의 평면을 달리하는 것으로서 남과 북의 별도의 주체적인 노력이 필요한 부분이다. 변화된 한반도 정세와 현상유지적 평화체제 실현 경향이라는 외부적 조건 하에서, 한반도의 실질적인 평화와 통일로 상황의 전개되도록 하기 위해서는 남과 북의 지난한 노력과 지혜가 필요하다.

평화협정은 평화체제의 하위 요소로서 반드시 평화협정이 체결되어야 한반도 평화체제가 구축되는 것은 아니다. 한반도 평화체제는 평화협정, 북미 수교, 동북아 다자안보협력

---

21) 조민, "한반도 비핵화와 평화 프로세스", 평화재단 전문가 포럼(2007. 3. 13.) 발표문. 59-60쪽
22) 조민 위 1)과 같은 글, 59쪽.
23) 통일 이전 또는 통일 과정에서 남북한 사이에 제도적이고 실질적인 평화체제를 구축하는 것은 통일을 실질적으로 준비하고 촉진시키는 필요불가결한 전제조건이 된다.

등이 함께 실현되어야 현실화 될 수 있다. 평화체제가 평화협정 자체로 구축되는 것은 아니지만, 평화협정의 체결은 한반도 평화정착의 법적, 제도적 환경조성을 위한 유력한 방도이다. 평화협정 체결을 중시하는 것은 평화구축을'협정'이라는 정치적 결단을 통해 앞당길 수 있다는 논리에 기반하고 있다. 북미 관계가 급속하게 진전되고, 북핵 문제 해결의 가능성이 높아지고 있는 현 상황에서 평화협정 체결은 북한에 대한 강력한 체제안전보장 수단으로써 북한이 핵을 포기할 수 있도록 하는 유인책이 될 수 있다. 궁극적으로 평화협정은 분쟁 상태의 종료 후 수립될 새로운 평화보장체제의 법적, 제도적 결과물로서 남, 북한은 물론 한반도를 둘러싼 국제관계를 규율하는 규범의 역할을 하게 될 것이다.

전통적으로 평화협정은 전쟁을 종결하는 방식이라고 볼 수 있지만, 정전협정 체제하에서 50여년의 세월이 흐르고, 전쟁책임이나 배상문제를 다루는 것이 정치적으로 불가능한 상황이라고 볼 때, 정전협정을 대체하는 새로운 평화협정은 한반도 평화 정착을 위한 제도적 틀을 마련하는 것이 주된 목적이 되어야 할 것이다[24].

3. 2.13합의 이후 한반도 평화프로세스와 평화협정 체결 경로

(1) 2.13합의 이후 평화협정 논의의 전개

과거 선핵폐기/후평화협정이냐, 선평화협정/후핵폐기냐의 논란이 있었으나, 9.19 공동성명과 2.13 합의를 거치면서, 핵문제와 평화협정의 문제는 선후의 문제에서 병행 추진하는 방향으로 일정한 합의가 이루어졌다고 평가된다. 다만, 구체적인 이행과정에서는 여전히 평화협정으로 대표되는 평화체제 완성은 북핵 폐기 종료를 통해 북한의 위협이 상당부분 사라진 이후 이뤄져야 한다는 입장과 평화체제 구축이 비핵화를 촉진하는 수단으로 기능할 수 있다는 입장 사이에 상당한 간극을 드러낼 가능성을 배제할 수 없다.

향후 평화협정 논의는 2.13합의에 따른 북한 핵폐기 로드맵 이행 정도와 대응적 관계를 가지면서 진행될 것으로 예상된다. 평화협정에 담기게 될 내용도 체결 시기의 북한의 비핵화 조치 이행 정도 및 관련국들 사이의 관계에 의하여 그 수위가 정하여질 것이다. 그

24) 윤덕민, 「한반도 평화협정에 관한 연구. 평화협정의 쟁점 사항을 중심으로」, 외교안보연구원 정책보고서 (2000), 29쪽

렇다고 하더라도 평화협정이 체결되는 단계는 당사자 간에 분쟁의 종결 및 평화의 제도화에 대한 일정한 합의에 도달한 상태 일 것이므로, 표준화된 내용의 평화협정안을 구상하는 것이 불가능한 것은 아니고, 현실에서의 논의를 구체화하고 풍부하는 기능을 할 수도 있다.

(2) 2.13 합의 이후 평화프로세스 로드맵에 따른 평화협정 체결 경로에 대한 검토

최근"한반도 평화체제 문제를 내년 상반기 종료하겠다는 것이 부시 대통령의 생각"이라는 미국부 네그로폰테 부장관의 발언이 언론에 보도되었으며(경향신문, 2007. 3. 23자), 크리스토퍼 힐 6자회담 미국 수석대표 또한 2007. 2. 5.경"부시 대통령이 임기 중에 한국전 종전을 선언하려는 강한 열망을 갖고 있다"고 언급한 바 있다. 이는 미 국무부'2008 회계연도 업무보고서'에 제시된 북핵폐기 시한과도 일치한다. 이와 같은 사실에서, 부시 행정부는 북핵문제의 일정한 진전이 이루어진 상태에서의 종전선언 혹은 평화협정을 구상하고 있음을 알 수 있다.

미국의 체제보장을 북핵문제 해결의 핵심 전제조건으로 요구해왔던 북한으로서는 현재의 2.13합의를 이행함으로써 체제를 보장받을 수 있다고 판단하는 한 우여곡절을 겪을 수는 있어도 큰 틀에서는 합의 이행의 방향으로 움직일 것으로 보인다. 북한이 이미 개발하여 보유하고 있는 핵무기까지 포기할 것인지, 미국이 북한의 핵보유를 용인할 것인지에 따라서 여러 가지 경우의 수가 있을 수 있다. 핵무기의 포기 문제는 최후 단계에서 논의될 것이다.

다만, 현재의 북미관계의 흐름은 북한 핵무기의 존재에도 불구하고 평화협정이 먼저 체결될 가능성을 배제할 수 없다[25]. 이와 같은 경로에 의하면 평화협정의 체결은 한반도 비핵화와 냉전구조의 해체를 촉진하기 위한"수단으로서의 기능"을 하게 된다.

한편, 향후 평화협정 체결의 과정이 종전선언, 잠정협정, 평화협정의 2~3단계를 거칠 것으로 예상하는 견해[26]가 있다. 북핵 문제가 단기간에 해결되기 보다는 북미의 입장 변

25) 미국의 정책이 핵불용에서 비확산으로 전환된 것이 아닌가 하는 분석이 설득력 있게 제기되고 있다.

26) 조성렬, 「한반도 평화체제 구축과 동북아 질서 재편」,평화재단 7차 전문가 포럼 발표문, 38쪽
이 견해는 북한이 2. 13 합의에 따른 초기 단계 이행조치를 완료한 뒤 다음 단계의 모든 핵프로그램의 신고를 완료하고 핵불능화 조치에 착수한다면, 남북미 3자 정상회담을 개최하여 '종전선언' 서명식을 가질 수 있고(2007. 7. 정도를 예상), 초기 조치 완료 이후 핵 불능화 시점(2007. 11. -2008. 4. 사이)에 정전협정을 대체하는 '잠정협정'을 체결하고, 북핵문제가 완전한 해결에 도달하는 때, 즉 북한이 이미 추출해서 가지고 있는 플루토늄과 제조해 놓은 핵무기의 해결이 완료되는 시점에 북

화에 따라 유동성이 큰 복잡한 문제인 만큼 현실적으로는 종전선언이 먼저 이루어지고 이후 실질적인 북핵 문제 해결 단계에서 본격적인 평화협정이 체결될 가능성 또한 배제할 수 없다.

현재의 상황은 어떤 경로로 상황이 진전될지 예측하기가 어렵다. 상황의 진전에 따라서는 ▷ 미국 정부 관련자들에 의하여 언급되고 있는 종전선언이 법적 구속력이 없는 신사협정 수준의 정치선언에 그칠 수도 있고[27], ▷ 종전체제 후 평화협정 전까지의 잠정적인 종전관리 및 평화보장에 대한 내용이 포함된 조약에 준하는 구속력을 가질 수도 있고, ▷ 핵문제 해결 및 북미관계의 급격한 진전이 있을 경우에는 실질적인 평화협정 수준에까지 이를 수도 있다.

결국 형식은 실질관계에 조응하여 취하여 질 것이다[28]. 이 글에서는 핵문제 해결이 급진전되어 조기에 종전선언과 평화협정이 포괄적으로 체결되는 경우(제1안)와 종전선언(잠정협정)과 평화협정이 단계적으로 체결되는 경우(제2안) 모두 일정한 실현가능성이 있다고 보고, 두 가지 경로에 따른 평화협정안을 동시에 제안하고 있다.

4. 평화협정의 당사자 문제

(1) 기존의 논의

평화협정의 당사자[29]에 관하여는 기존에 남북미 평화협정, 남북미중 평화협정, 남북미 평화협정+중(보장), 남북 평화협정+중미 보장[30] 등의 방안이 유력하게 논의되어 왔다. 이에 더하여 2.13합의 이후 진행되는 현실을 반영하여, 종전선언과 평화협정이 단계

미수교가 되고 평화협정이 체결될 것으로 본다. 이 견해는 한반도 평화협정 체결이나 미북수교 협정의 체결에 앞서 미북 적대관계의 철폐를 위해 종전선언을 통한 공식적인 전쟁종결이 요구된다고 본다. 한편, 종전선언은 신사협정으로서 법적 효력이 없기 때문에, 평화협정 체결 시까지 정전체제를 대체할 수 있는 잠정협정이 필요하다고 본다.

27) 비록 법적 구속력은 없으나 그 실질에 있어서는 정전체제의 해체를 선언하는 것으로서 지대한 역사적인 사건이자 향후 한반도 문제를 규정하는 현실적인 준거 틀이 될 것이다(예:615 공동선언)

28) 이와 같은 경로는 북미 및 6자간의 합의 이행과정에서 의견 불일치나 대립이 생긴다면 실현되기 어려울 수도 있다. 그러나 2. 13. 합의에 정해진 경로가 한반도 평화체제 구축과 북핵문제 해결을 위한 실현가능한 유력한 방도인 한, 일단은 그 이행을 전제로 할 수밖에 없다.

29) 보장의 문제 또한 중미의 당사자 지위와 관련하여 동시적으로 논의되어 왔으나, 엄밀히 말하면 보장의 문제와 당사자의 문제는 논의의 평면을 달리하는 문제이다.

30) 박명림 교수가 구체적인 안을 작성하여 발표한 적이 있음. "정전체제에서 평화체제로, 평화협정 문제를 중심으로",「평화프로세스」제9장, 2005. 건국대학교출판부.

적으로 체결된다는 전제하에, 북한에 대한 체제 및 평화보장은 북한이 2.13합의에 따른 초기조치 혹은 불능화 조치를 완료하였을 때 남북미중 종전선언과 북미 수교의 방식으로 하고, 종전선언 이후 핵문제가 해결되는 시점에 남북이 평화협정을 체결하고 미중이 보장하는 방안 또는 4국이 협정 당사자가 되는 방안 등이 제안되고 있다.

평화협정의 당사자 문제는 ▷ 남한이 당사자가 될 수 있는지, ▷ 미국과 중국을 협정의 당사자로 하여야 하는지, ▷ 북미 간 직접 평화협정의 타당성 문제 등을 중심으로 논의되어 왔다.

남한과 미국이 모두 당사자가 되어야 한다는 견해는 분쟁의 현실적 담지자가 협정의 당사자가 되어야 실효성있는 협정이 체결될 수 있다고 입장에 서 있다.

남북이 협정 당사자가 되고, 미중의 경우는 보장자 혹은 증인으로서의 지위를 가져야 한다는 견해는 강대국이 평화협정으로 대표되는 한반도 평화체제에 당사자로 참여하게 될 경우 민족 문제의 국제화를 야기함으로써 강대국의 이해관계에 따라 민족의 이익이 좌우되거나, 분단이 고착되는 현상유지적 평화에 머물고 말 가능성이 있다고 본다. 이 견해는 협정의 실효성 문제는 평화협정 외에도 동북아 다자간 안보체제나 북미 수교, 중국과 미국의 보장 등을 통하여 중층적으로 해결되어야 하는 것이므로, 평화협정에 미국과 중국이 당사자로 포함되어야 실효성이 보장되는 것은 아니라고 본다. 종전선언과 북미수교로 북한 체제를 보장하고, 평화협정은 남북 간에 체결하고 미중이 보장하자는 견해는 평화 구축의 실효성은 4국 종전선언과 북미수교로 확보하고, 평화협정을 남북 당사자가 체결함으로써 민족문제의 국제화를 방지하고, 남북 주도의 통일을 지향하는 평화체제를 구축할 수 있다고 본다.

(2) 검토

1) 남한의 경우

기존에 북한은 북미평화협정을 주장하면서 남한을 당사자에서 배제하고자 하였다. 남한이 정전협정에 직접 서명하지는 않았으나 ① 한국전쟁의 직접 교전 당사자였으며, 정전체제 유지 및 북한과의 군사적 대치상태의 일방으로서 ② 실질적인 분쟁 당사자의 위치에 있었고, ③ 장래의 교전당사국이 될 수 있으므로, 평화협정의 직접 당사자가 되는 것은

당연하다. 남한이 배제되고 북한과 미국이 직접 평화협상을 체결하는 것은 북한 체제의 보장에는 도움이 될지 모르나, 북한조차 미국에 의존하여 평화를 보장받는 것으로서 자주를 강조하는 북한의 기존 주장과도 모순된다. 남한의 배제는 통일을 지향하는 특수 관계의 일방을 소외시키는 것으로서 통일의 관점에도 배치된다. 북한도 현재는 남한이 평화협정에 참여하는 것을 용인하는 것으로 평가되고 있으며, 미국 또한 남한이 배제된 평화협정을 인정하지 않고 있다.

2) 북한과 미국의 경우

북한과 미국은 교전당사자이자 정전협정 체결 당사자이고, 정전협정 체결 이후 현재까지 한반도에서 군사적 대치 상태를 유지하고 있으므로, 평화협정 당사자가 된다. 남북한 주도의 원칙에 따라 미국을 보장자로 해야 한다는 의견이 있으나, 최근 북핵 실험 이후 북미 직접 협상이 본격화되면서, 한반도 평화협정에서 미국을 당사자가 아닌 보장자 지위로만 놓을 수 없는 상황이 되었다. 미국이 당사자에서 빠진 평화협정은 실효성이 없고, 남북만으로는 한반도 평화협정을 통한 핵문제의 포괄적인 해결이 어렵다. 북한은 미국이 당사자가 되지 않는 평화협정을 받아들이지 않을 가능성이 높다. 미국은 북미평화협정에 대하여 원칙적으로 반대하는 입장이었으나, 북한 핵실험 이후에는 북한과의 대화를 개시하면서, 실질적으로는 북한을 평화협정의 당사자로 인정하고 있다.

3) 중국의 경우

중국은 정전협정 당사자이긴 하나, 한반도에 군대를 주둔하고 있지 않고, 이미 남한과 수교를 맺었기 때문에 평화협정 당사자로서 부적절하다는 견해가 있다. 이 견해는 평화체제 수립과정에서 지나친 국제화를 경계한다는 의미에서 중국을 당사자에서는 배제시키되, 장래의 평화체제 형성에서 차지하는 지위와 역할을 감안하여 보장자로 참여하도록 하자는 견해이다. 그러나 정전체제의 법적 종료를 위해서는 정전협정 서명자인 중국의 참여가 있어야 하고[31], 평화협정이 동북아 냉전구도 해체와 동북아 다자간 안보협력 체제 형성을 지향한다고 할 때, 동북아시아의 주요 안보 관련 당사자인 중국을 평화협정 당사자로 참

31) 중국이 한반도 이북에서 군대를 철수하고, 군사정전위원회에서도 철수하였으며, 한국전쟁 당시의 인민지원군 부대 자체가 해산되었기 때문에 중국이 정전협정상의 국제법적 당사자 지위를 상실하였다는 견해도 있다.

여시킴으로써 평화체제에 대한 책임성과 협정의 실효성을 높일 필요가 있다고 본다.

(3) 소결론

평화협정 체결 과정에서의 남북 당사자 주도성은 궁극적으로는 남북의 주체적 역량에 의하여 좌우되는 문제라고 할 것이므로, 장래의 위험을 고려하여 현실에서 평화체제의 직접 관련 당사자가 되고 있는 미국과 중국(특히 미국)을 배제하는 방식으로 소극적으로 접근을 할 것은 아니다. 뿐만 아니라 현실적으로도 평화체제로의 이행은 한반도 평화체제의 직접 당사국이 되는 남북미중 4자 포럼을 통하여 논의가 진행될 것으로 예상된다. 결과적으로 남북미중 4국이 모두 평화협정 체결의 당사자가 될 가능성이 높다. 미국과 중국을 평화협정의 당사자로 포섭하는 것이 보장자로 역할을 한정하는 경우보다는 평화에 대한 두 나라의 책임성과 협정의 실효성을 높일 수 있을 것이다. 미국이 당사자에서 배제되는 평화협정을 북한이 수용할 지도 의문이다[32]. 중국과 미국의 한반도 문제에 대한 과도한 영향력은 남북 주도성 및 통일 지향을 협정에 명시하는 등 다른 방식 등으로 해결할 수 있을 것이다.

결론적으로, 이 글에서는 실질적인 분쟁의 당사자인 남북미와 더불어 정전협정 당사자이자 한반도 평화체제 구축의 실효성 보장을 위한 역할이 기대되는 중국을 모두 당사자로 하는 평화협정안을 구성하였다**(제1안)**.

다만 아래의 **[보론]**에서 검토하는 '남북미중 종전선언 후 남북 당사자(미중 보장)가 되는 평화협정안'의 경우는 북핵 해결 로드맵과 한반도 평화프로세스가 진행되는 경과에 따라서는 충분히 예측 가능한 대안으로 보고, 별도의 협정안을 구성하여 보았다**(제2안)**.

위 두 가지 협정안을 동시에 제안함으로써, 평화협정에 관한 논의를 공론화하고 구체화시킬 수 있기를 기대한다.

[보론] 남북미중 종전선언과 북미수교를 통하여 북한 체제보장 및 핵문제를 해결하고,

32) 이에 대하여는 북한이 기존에 평화협정을 요구한 것은 체제보장을 위한 것인데, 4국 종전선언과 북미수교로 체제가 보장되면, 기존의 북미 직접 평화협정 주장을 고집하지 않을 것이라는 견해도 유력하다.

평화협정은 종전선언 후 한반도의 위험 부담자이자 분쟁 당사자인 남북이 직접 맺고, 미중이 이행을 보장하는 방안에 대한 검토

▶ 내용 : 위 방안은 북한의 체제보장 문제와 평화체제의 남북 주도성, 한반도 문제의 국제관계화 방지 등을 2.13합의 이후 진행되고 있는 현실 상황에 맞추어 절충하고자 하는 취지에서 제안되고 있다.

이 방안에서는 현실에서 진행되고 있는 북핵문제 해결 과정이 북미 주도로 이루어지면서 남한이 배제되고, 평화체제 논의가 현상유지나 분단고착화 방향으로 진행될 가능성이 높아지고 있다고 본다. 주변 강대국의 이해관계와 부합되지 않으면 남북이 어떤 것도 할 수 없게 되는 결과를 우려하는 것이다.

위 방안은 북한 또한 당장의 체제보장이 절박하기 때문에 평화체제하에서의 현상유지를 선호할 수 있다고 본다. 위 방안은 핵포기에 따른 북한 체제의 보장이 4국 혹은 3국 종전선언과 북미수교로 대치될 수 있고, 북한이 평화협정에 미국이 꼭 포함되어야 한다고 주장하지 않을 수도 있다고 한다.

이 견해는 종전선언 이후에 체결되는 종국적인 한반도 평화협정 혹은 평화체제는 한반도에서의 생존과 평화에 가장 이해관계가 큰 남한과 북한이 당사자가 되어야 한다고 본다. 미, 중은 평화협정의 이행과 관련하여 보장자의 역할을 하면 충분하다는 것이다.

분단은 외세에 의하여 이루어졌다고 해도 통일은 민족 내부 역량의 결집에 의하여 하고, 전쟁은 외세가 개입했다고 하더라도 평화는 민족 내부의 에너지로 한다는 입장에 서 있다.

결국 이 입장은 한반도 평화체제가 남북 주도로 구축되는 것을 목표로 한다. 남북 주도의 평화체제가 구축되어야 통일을 전제로 한 남북연합 단계로의 이행이 용이하다고 본다. 이 입장에 의할 때는 종전선언이후 평화협정 체결 전까지 기간 동안의 종전체제 관리 문제, 유엔사의 지위에 관한 문제 등을 잠정적으로 정하여야 한다.

▶ 검토 : 우선 위 방안은 현실의 평화체제 논의가 남북중미를 당사자로 하여 진행되고 있는 마당에 평화협정을 남북만이 당사자가 되어 체결하는 것이 가능할 것인지가 문제가 된다. 4국 당사자 방식의 평화협정에서 남과 북의 이익이 반드시 배제된다고 볼 근거도 분명하지는 않다. 오히려 현실적으로 가능한 경로인 4자 평화협정안에서 남북 당사자의 공동이익이나 특수 관계에 따른 내용을 적극적으로 관철시키는 방법을 모색하는 것이 민

족문제를 남북이 주도적으로 풀어나가는 현실적이고 가능한 방식일 수 있다. 4국 평화협정이 통일로 나아가느냐 분단의 고착화로 나아가느냐는 결국 남북 간의 관계의 성숙도와 민족 문제 해결의 의지, 역량에 달린 문제라고 할 것이다. 4국 당사자 평화협정을 체결하더라도 통일 문제는 당사자 간의 합의에 의하여 분단 극복의 방향으로 진행될 수 있다.

▶ 평화협정안 제2안의 제안 : 위 방안은 북한이 기존에 주장하던 평화협정을 통한 미국의 체제보장이 4국 종전선언(불가침 선언 포함)과 북미수교를 통하여 이루어지고, 북한이 북미 평화협정을 고집하지 않는 방식으로 현실이 진행되어 갈 경우에, 적극적으로 검토해볼 만한 대안이 될 수 있다. 여기에 더하여, 평화재단 법제팀에서 위 방안에 대한 적극적인 검토와 토론이 이루어진 적이 있는 바, 평화협정에 관한 실천적 논의를 활성화하기 위하여 평화협정 제2안을 작성하여 함께 제안하게 되었다.

5. 평화협정안의 체계 및 주요 내용

(1) 평화협정안의 체계

1) 제1안

종전선언과 비핵화 원칙, 평화관리기구 등 당사국 공동의 합의가 필요한 부분에 대한 4국 기본협정과 남북한, 미북 간의 당사국간 부속협정으로 구성하였다. 하나의 문서로 작성하여 장을 나누어 각 당사자간 합의를 기술하는 방식을 채택할 수도 있겠으나, 개별 당사국간의 합의를 각 부속협정에서 명확하게 부각한다는 취지에서 주된 기본협정과 더불어 별도의 부속협정을 체결하는 방식을 취한 것이다. 세분하면, 기본협정에는 제1장 전쟁종료 및 평화선언, 제2장 한반도 비핵화, 제3장 평화지대의 설치, 제4장 평화관리기구, 제5장 다른 조약과의 관계, 제6장 한반도평화협정의 국제적 보장, 제7장 발효 및 기타 등의 항목이 포함되고, 남북간 부속협정, 미북간 부속협정에는 기본 협정에 포함되지 않는 당사국간의 관계를 규율하였다.

2) 제2안

종전선언과 남북간 평화협정으로 분리하여 내용을 구성하였다. 종전선언에는 불가침에 관한 내용을 포함시켜 미국이 북한에 대한 불가침을 문서로 확약하는 방식을 취하였다. 남북간의 평화협정 내용은 제1안의 기본협정 부분과 남북관계에 대한 부분에서 남북 사이에 규율되어야 하는 부분을 종합하여 정리하였다. 미국과 중국이 보장자로서 하기 서명함으로써 협정의 실효성과 국제적 이행보장을 도모하는 방식을 취하고 있다.

(2) 주요 내용에 관한 검토

1) 개요

평화협정은 한반도에서 평화체제를 수립하는 과정에서 제기될 수 있는 문제들을 국제법적 효력을 가지는 당사자간 합의로 규율하고, 제도화하는 것으로서 관련 조항의 내용을 정하기 위하여는 구체적인 조항 하나마다 전문적이고 방대한 검토가 필요하다. 이 글에서는 기존에 논의되어 온 쟁점을 정리하되, 제안하고 있는 평화협정안의 구체적인 조항의 문언에 국한시켜 그 취지를 기술하는 정도로 그치고자 한다. 평화협정안의 문언 및 기본적인 틀에 관하여는 박명림 교수의 앞의 글에서 제안된 협정안에서 많은 부분 인용하였음을 밝힌다. 이 글에서 제안하는 협정안 제1안은 4국이 당사자가 되면서 기본협정과 부속협정의 체계를 취하였고, 북핵 로드맵을 협정안에 구체적으로 반영하였다는 점에서 박명림안과 차별성이 있다. 제2안은 종전선언을 분리하였다는 점에서 차별성이 있다.

2) 제안된 평화협정안을 작성하며 유의하였던 점

▶ 제안된 협정안은 모두 현재의 국면이 현상유지적 평화로 귀결되어서는 안된다는 전제하에, 미국과 중국이 남북이 통일을 지향하는 특수관계임을 인정하고 남북의 통일 노력을 지지한다는 내용을 일관되게 관철시키는 입장을 견지하였다. 남북간의 합의에 있어서는 7.4남북 공동성명, 남북기본합의서, 6.15 남북정상회담 공동선언 등에서 핵심적으로 관류하고 있는 자주, 평화, 민족 대단결에 기반한 통일 지향성을 계승한다는 입장을 강조하였다.

▶ 한편, 협정안의 문안을 작성함에 있어서는 기존에 남북간, 북미간에 합의되었던 문서들을 기본적으로 참조하였다. 이는 현재의 평화협정 및 평화체제 논의가 기존의 남북간, 북미간 평화체제 전환 논의와 연장선상에 있다는 점을 강조하기 위한 것이다. 과거의 합의를 현재에 살리는 것이 현실적으로 당사자 간에 유의미한 구속력이 있다고 보았다. 특히 정전협정[33], 1991년 남북기본합의서[34], 1992년 비핵화 공동선언, 1994년 제네바 북미합의문[35], 2000년 북미공동코뮤니케[36], 9. 19 공동성명[37] 등의 내용을 참조하였다.

3) 주요 내용에 대한 검토

① 종전선언

정전상태의 종식을 선언함으로써 한국전쟁은 국제법적으로 종료되었으며, 정전체제 또한 그 효력이 상실되었다. 상호불가침, 무력 불사용, 상호 체제 존중, 내부문제 불간섭 등 평화체제의 기본 원칙을 천명하였다.

② 한반도 비핵화

한반도 비핵화에 관한 당사국의 의지를 천명하였으며, 북핵문제의 해결 과정에 따른 당사국의 대응 조치를 협상안에 반영하였다. 제1안은 북핵이 2.13합의에 규정된 불능화 상태에 이르고, 이후 종국적인 핵문제의 해결을 지향하는 상황을 상정하고 해당 내용을 반영하였다. 제2안은 핵문제가 완전 해결된 후에 평화협정이 체결되는 것으로 보았다.

비핵화 문제에 대하여는'비핵지대화'개념을 적극적으로 도입하여야 한다는 의견도 있

33) 정전협정 62조 : 본 정정협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적정한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.

34) 남북기본합의서 5조 : 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정정협정을 준수한다.

35) 제네바북미합의문 3항 : 양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다. 1)미국은 북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 제공한다. 2) 북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성있게 추진한다. 4항 : 양측은 국제적 핵비확산체제 강화를 위해 함께 노력한다.

36) 북미공동코뮤니케 : 쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선 전쟁을 공식 종식시키는데서 4자회담 등 여러 가지 방도가 있다는데 대하여 견해를 같이 하였다.

37) 2005. 9. 19. 6자회담 공동성명 : 북한 핵계획 포기 및 핵무기 비확산 조약(NPT), 국제원자력기구의 안전조치 복귀 공약/ 미국 한반도내 핵무기 부존재, 불가침의사 확인/ 대한민국 영토 내 핵무기 부존재 확인/남북 비핵화공동선언 이행 의무 확인/ 북한의 핵의 평화적 이용권 인정, 적절한 시기에 경수로 제공 문제 논의/북한과 미국은 상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속한다/ 3. 6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다/ 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다. 6자는 동북아시아에서의 안보 협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

었으나, 현실적으로 남한과 미국이 핵잠수함의 한반도 영해 및 항구 기항을 금지하는 의미의 비핵지대화 방안을 받아들이지 않을 것이라는 점과 북한도 9.19 공동성명 등의 합의 과정에서 비핵지대화 개념을 고집하지 않았다는 점을 감안하여, 협정 안에서는 비핵지대화가 아닌'한반도 비핵화'로 정리하였다.

핵문제가 완전 해결된 후에야 평화협정의 체결이 가능하다고 보는 입장에서는 평화협정안에 비핵화 개념이 들어가는 것을 인정하지 않을 수 있다. 그러나 현재의 한반도 평화체제 논의가 북한의 핵무기 개발과 대응하여 진행되고 있는 것이 현실이므로, 북핵 문제의 해결 수단(북한 체제보장 수단)으로서의 평화협정의 기능을 무시할 수 없다. 그런 의미에서 평화협정(안)에 비핵화 경로가 포함되는 것은 불가피하다고 보았다. 평화협정은 해당 시기의 구체적 상황에서 평화체제를 실현하기 위한 과제들을 규범화하는 방식으로 현실화될 수밖에 없다.

③ 체제보장(북미, 남북 불가침 합의, 각종 제재 해제, 국교 정상화), 에너지, 경제지원

북핵문제 해결 과정에서 행동 대 행동의 원칙에 따라 주변국 및 당사국이 이행하기로 합의한 내용 중 평화협정안에 담겨야 하는 내용들을 해당 시기에 예상 가능한 로드맵에 따라 조문화하여 반영하였다.

④ 미국과 중국의 남북한 특수관계의 인정 및 한반도 통일 노력 지지, 지원

한반도 평화체제가 통일을 지향하여야 하며, 분단을 고착화하는 현상유지 방식으로 이루어질 수 없다는 것과 한반도에서 평화체제를 구축하는 궁극적인 당사자는 남한과 북한이라는 것을 강조하기 위하여 관련 내용을 종전선언(제2안의 경우) 및 평화협정 기본협정(제1안의 경우)안에 조문화하여 반영하였다.

남북한 간 협정에서는 기존의 통일에 관한 합의의 연속성 아래서 평화협정이 체결되는 것임을 분명하게 명시하였다.

통일을 준비하기 위한 기구로 평화통일 남북공동위원회를 설치하는 것으로 하였다.

⑤ 군사경계선 확정의 문제

남북기본합의서 제11조[38] 및 불가침 부속의정서 내용을 원용하고, 해상분계선의 경우

남한 측이 관할해온 서부 NLL과 북측이 그 동안 주장해 왔던 해역 중 일부를 남북공동어로구역으로 지정하는 내용을 포함시켰다. 평화협정에 이를 정도면 분쟁의 불씨가 될 경계선의 문제는 이미 해결단계에 이르렀다고 볼 것이지만, 현 단계에서 구체적인 내용을 예측하기 어려워 남북기본합의서 수준에서 정리하였다. 현재 남북 군사 당국 간에 해상경계선에 관한 논의가 일정하게 진전된 것으로 알려져 있다. 실제의 평화협정안에는 경계선 문제에 관한 남북한 간 확정된 합의안이 반영되어야 할 것이다.

⑥ 전후청산 문제

한국전쟁의 책임 문제와 배상 등을 50여년이 지난 현재 시점에서 평화협정안에 반영하기 어렵다는 것은 앞서 본 바와 같다. 한반도의 경우에는 전쟁과 체제 경쟁 과정에서의 서로에게 가한 일체 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않되, 그 과정에서 발생한 문제들을 진실과 화해, 인도주의적 관점에서 해결함으로써 남북간 동질성 회복과 통일을 대비하여야 할 필요가 있다. 2005. 11. 평화재단 1주년 기념 심포지엄에서 발표된 남북화해선언[39]의 취지를 협정 안에 반영하였다. 위 남북화해선언에는 국군포로 문제, 이산가족 문제 등이 구체적으로 언급되어 있으나, 본 평화협정안에서는 구체적인 문제는 남북화해공동위원회를 설치하여 협의하도록 하였다.

⑦ 남북간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 문제

평화체제가 한반도의 평화 상태를 법적, 제도적으로 공고하게 하는 목적을 갖고 있다면, 군비통제 역시 군사적 충돌의 가능성을 감소시키는 기본 목적을 갖고 있다. 평화체제 구축을 제도적 평화장치라고 한다면, 군비통제는 실질적 차원의 평화장치 노력이라고 할 것이다.[40] 한반도 평화구축을 위해서는 북미 수교나 평화협정 체결을 넘어, 남북한 사이의 군사적 대립의 해소와 군축을 통한 실질적인 조치들이 이어져야 한다. 군사적 대립의 최대 피해자는 한반도에 거주하는 남북한 당사자이므로, 남북이 주도적으로 군비통제에 나설 필요가 있다.

북한이 핵무기와 같은 비대칭적 군사력을 보유하게 된 마당에 남북간 군비통제가 의미가 있는가라는 문제제기가 있을 수 있다. 그러나 현재의 평화협정 논의는 비핵화를 전제

38) "불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다"

39) 권용석, "남북화해시대의 법제 개선 방향", 「햇볕정책을 넘어 평화와 통일로」, 평화총서 05-1, 평화재단, 참조

40) 백승주, "한반도 평화협정의 쟁점 : 주체, 절차, 내용, 평화관리방안", 282쪽,「한국과 국제정치」, 2006년 봄.

로 한 것이므로 북한의 비핵화 조치 이행으로 인하여 군사력의 비대칭성이 완화되고, 종전선언과 평화협정, 북미 수교 등을 통하여 주한미군의 대북 적대성이 해소되는 등의 균형적 환경이 조성된 상태에서는 남북 간의 군비통제에 관한 논의가 평화체제구축의 중요 과제가 되지 않을 수 없다. 한편, 북한이 남한에 비하여 재래식 군비경쟁에서 열세에 놓이게 된 현실을 감안하면, 북한이 핵무기와 같은 비대칭 군사력을 폐기하도록 유도하기 위하여도 남북한 간의 신뢰구축과 군비통제는 필수적이다.

주한미군 및 유엔사 문제가 해결되지 않은 상태에서 북한이 남북간 군비통제에 응하기 어렵다는 견해가 있다[41]. 한반도 내에 실질적인 군사력을 보유하고 있는 미국을 제외한 군비통제 논의의 현실성이 문제가 될 수 있다. 원칙적으로는 남북한이 주도하여 군비통제 논의를 하되, 미국과 관련된 문제는 별도의 3자 협의기구를 통해 해결할 수 있을 것이다.

본 협정안에서는 남북군사공동위원회에서 군비통제를 담당하는 것으로 하였다. 한반도 평화관리 공동위원회는 평화협정의 이행, 준수와 관련된 임무를 주로 수행하고, 군비통제는 남북 사이의 별도 기구에서 논하도록 한 것이다.

⑧ 주한미군 문제, 쌍무적 군사동맹의 유지 문제

비핵화가 진행되고 평화협정이 체결되는 상황에서 주한미군의 지위와 역할에 근본적인 변화가 수반되는 것은 불가피하다. 주한미군의 장래는 한반도의 평화체제 구축과 관련해 남북한과 미국 3자간에 어떤 식으로든 일정한 협상과 합의에 의한 재정립이 필요하다. 평화협정 체제하에서 남북 간의 군비통제 협상이 실질적으로 진척되기 위해서도 주한미군 문제의 해결은 선결적인 과제가 된다. 북한 입장에서는 주한미군이 최소한 중립적인 위치에 있어야 군비통제협상에 응할 수 있을 것이기 때문이다.

주한미군 문제는 기본적으로 한미 상호방위조약에 따른 것으로 남북 및 미북간 협의 의제가 아니라는 점에서 평화협정 체결과 무관하다고 보는 견해도 있으나, 정전협정의 역사성과 미군이 한반도내에 군대를 주둔시키며 북한과 실질적으로 대치해온 점을 감안하면, 주한미군의 역할과 관련한 선언적 내용이 평화협정에 반영되는 것은 불가피하다[42]. 원칙적으로 한반도 내에 외국군대가 주둔하는 것은 허용될 수 없으나, 미군의 주둔으로 인하여 동북아 군사 균형이 유지되는 측면이 있고, 북한 또한 최근에는 주한미군의 철수를 적극적으로 주장하고 있지 않은 점을 감안하여, 제안된 평화협정안에서는 주한미군의 주둔

41) 북한은 1996. 2. 미국에 대하여 잠정협정 체결을 제안하면서, 조미 군사공동기구를 제안한 바 있다.
42) 백승주, 앞의 글, 281쪽.

을 허용하되 그 성격을 중립적인 평화유지군으로 전환시키는 내용을 포함시켰다.

한반도 평화체제가 정착됨에 따라 한미동맹은 구조적 변화를 겪게 될 것이다. 한미동맹은 대북억지력을 위주로 했던 것에서 벗어나서 포괄적인 안보협력을 지향하는 포괄적 동맹으로 변화되어 갈 것이다. 현재의 주한미군은 미국의 동북아 군사전략과 맞물려 구조적 재편과정에 있으며, 한미동맹 또한 그 연장선상에서 작전통제권 반환 등이 구체적 일정으로 현실화되고 있다.

⑨ 경제교류협력 확대

남북간 및 평화협정 당사국간의 경제교류협력의 확대는 북한을 국제사회에 통합하는데 기여하고, 평화체제 구축을 촉진시키는 중요한 역할을 할 수 있다. 제안된 평화협정안에 경제교류협력에 관한 부분을 포함시켰으며, 이후 논의 과정에서 대폭 보강되어야 할 부분이다.

⑩ 평화관리방안

평화협정이 체결된다고 하여 평화가 보장되는 것은 아니다. 평화협정이 정전협정을 대체하게 되는 것이므로, 통일 이전까지의 분단관리와 위기관리를 위한 평화관리 메커니즘이 마련되어야 한다.

평화협정 후 평화관리방안에 관하여는 기존의 각국의 평화협정 사례에 따라 다양한 유형이 있을 수 있지만, 한반도의 경우는 기존 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이므로, 정전협정의 평화관리기능을 살리면서 새로운 평화협정 상황에 맞게 조정함으로써 새로운 평화협정 체제 출범에 따른 공백과 혼선을 최소화하는 것이 바람직하다[43]. 평화보장관리기구의 세부 방안은 향후 협정 당사국간의 협의에 의하여 정해질 것이다.

평화관리기구는 유엔평화유지군에 의한 관리, 남북미중 4자에 의한 관리, 남북한에 의한 평화관리기구 구성 등을 상정할 수 있다. 이 가운데 바람직한 것은 남북한의 평화관리방안이지만, 평화보장의 국제적 필요성을 감안할 경우 4자에 의한 관리방안도 상정할 수 있다[44].

본 협정안에서는 기존의 정전협정 내용 중 비무장지대 조항과 정전기구 조항을 발전적으로 승계하여, 비무장지대를 평화지대로 전환하고, 군사정전위원회에 대응하는 남북이

43) 윤덕민, 앞의 글 25쪽 참조

44) 4자가 협정 당사자가 경우에는 미중을 제외하고 남북이 평화관리기구를 구성하는 것이 예외적이고, 남북이 협정 당사자가 되는 경우에는 중국과 미국이 평화관리기구에 참여하는 것이 예외적이라는 차이점이 있다.

당사자가 되는 한반도평화관리공동위원회를 설치하고, 중립국 감독위원회에 대응하는 한반도평화관리국제보장위원회를 설치하는 2단계로 구상하였다. 한반도평화관리공동위원회는 4자가 협정 당사자인 제1안에서도 남한과 북한을 구성국으로 하였다[45]. 한반도평화관리국제보장위원회는 제1안과 제2안 모두 미국과 중국이 중심이 되어 평화협정의 이행을 감시, 보장하도록 하였다. 한반도 평화관리의 1차적 책임을 남한과 북한이 담당하고, 협정의 이행을 감시하고 보장하는 2차적 역할을 미국과 중국 등 국제사회에 분담시키는 것으로 하였다[46].

평화협정 체제에서 최종적인 분쟁의 해결은 국제법 일반 원칙에 따라 당사자간 협의, 조정 등을 우선적으로 시도하고, 그래도 해결이 되지 않는 경우에 유엔[47]에 호소하는 방식이 될 것이다. 이와 같은 과정은 일반적인 국제법적 프로세스로 가능하기 때문에 제안된 평화협정안에는 포함시키지 않았다. 남북이 평화협정을 조인하는 상황은 양자가 평화공존에 대한 합의를 하고 실질적으로 관계개선이 이미 일정 궤도에 다다른 후라고 할 것이므로, 유엔을 한반도에 끌어들이기 보다는 평화협정 체제 내에서 남북 당사자 및 관련국과 함께 문제를 해결하는 것이 바람직하다.

⑪ 국제적인 평화보장 방안

새로운 협정에 의한 한반도의 평화체제에 정통성을 부여하고 그 이행을 보장하는 중요한 내용 중의 하나가 국제보장문제이다.

평화협정의 국제보장방안에는 여러 가지 형태가 있지만, 제안된 협정안 중 제1안은 미국과 중국을 협정 당사국으로 포함시키고, 미국과 중국이 한반도평화관리국제보장위원회의 중심 국가가 되어 협정의 이행을 감시, 보장하는 역할을 하도록 하였다. 제2안은 미국과 중국이 종전(불가침)선언의 당사자가 되고, 보장자로 남북간 평화협정에 하기서명을 한 후, 제1안과 마찬가지로 한반도평화관리국제보장위원회의 구성국이 되도록 하였다.

사실 국제보장은 한반도 평화를 실질적으로 보장할 수 있는 장치라기보다는 어디까지나

45) 4자가 당사자가 되는 경우 민족 문제에 외세의 개입이 우려된다는 점을 감안하였다. 다만, 미국과 북한간에 문제가 발생하였을 경우에, 남북이 당사자가 되는 평화관리공동위원회에서 해결이 가능한가 하는 문제제기가 가능하다. 이 협정에서 주한미군의 성격을 평화유지군으로 한정하고 있어, 미국과 북한의 적대성이 일정 정도 해소되었다는 전제하에, 미국을 평화관리기구의 당사자에서 배제하였다. 미국과 북한 간에 문제가 발생하였을 경우에는 평화관리국제보장위원회의 조정을 통하여 문제를 해결할 수 있을 것이다.

46) 기본적으로 힘의 논리가 지배하는 국제관계에서 남북한이 아닌 제3국이 한반도 평화체제에 대하여 진정성을 가지고 역할을 해 줄 것을 기대할 수는 없지만, 한반도 평화체제가 남북 및 주변국 모두에게 이익이 되는 것이 명백한 바, 주변국들의 평화보장자 역할을 강제하는 것 또한 남과 북의 주요 과업이 아닐 수 없다.

47) 안전보장이사회(헌장 제6장 분쟁의 평화적 해결: 33조, 35조, 36, 37, 38조, 제7장 평화에 대한 위협, 파괴, 침략행위에 대한 조치) 혹은 국제사법재판소(헌장 제14장)

보완하는 장치라고 할 것이다. 한반도 평화는 국제적인 평화환경의 조성과 더불어, 궁극적으로는 남북한 간의 신뢰구축과 관계개선, 억제력을 손상하지 않는 범위내에서 균형된 군비감축을 통해 이루어지는 것이지 국제적 지지에 의해 보장될 수 있는 성격의 것은 아니다[48].

⑫ 기타 문제들

이밖에도 ▷정전체제를 관리하는 역할을 해오던 유엔사의 해체 및 역할 전환 문제[49], ▷ 평화협정에 위반되는 남과 북의 법률, 제도의 개폐 문제, ▷ 평화협정 체결 이후 평화협정안을 유엔에 제출하고, 6자회담에서 지지를 확인받는 등의 국제사회의 추인 과정, ▷ 남북한 상주대표부의 설치 및 정례적인 정상회담 개최 등 남북간의 협정 체결 이후 관계 등이 평화협정과 관련하여 논의되어야 한다.

5. 결론

이상과 같이 2.13합의 이후의 한반도 상황에서 평화협정 체결과 관련하여 쟁점이 되어온 부분들을 개괄하고, 구체적인 협정안을 제안하였다. 현재 진행 중인 평화의 흐름이 한반도 평화체제의 구축과 한반도의 통일로 이어지는 초석이 될 수 있기를 기대한다.

48) 백진현, 「남북한 평화체제 전환대책」(외교안보연구원), 26쪽, 윤덕민 앞의 글에서 재인용. ,
49) 주한미군의 동북아 전략의 변화로 최근 한미간에 합의된 전략적 유연성 인정과 과 평화협정 체제

평화재단 제 8차 전문가 포럼

토론문

1. 이경주 (인하대학교 법대 교수)
2. 백승주 (한국국방연구원 연구위원)
3. 박정원 (국민대학교 법대 교수)
4. 김성한 (외교안보연구원 교수)
5. 김형기 (전 통일부 차관)

토 론 문 1

이경주(인하대학교 법대, 교수)

1. 들어가는 말

윤영환 변호사님의 발표 잘 들었습니다. 우선 내용의 문제를 떠나 참 어려운 작업을 해주셨다고 생각합니다. 평화협정안을 담고 있는 발표문을 접하면서, 제가 전공이 법이어서 그런지 몰라도, 우선 쟁점이 많은 법률안의 제정 및 개정과정의 어려움이 우선 떠올랐습니다. 이견이 많으면 많을수록 비록 그 조문은 20-30여개에 불과하더라도 축조심의의 과정이 몇날 며칠이 걸리고 그 기록이 방대함을 볼 때 더더욱 그렇습니다. 게다가 정치적인 문제가 법안화되는 과정은 말도 많고 어려운 작업이기 때문입니다. 하물며 54년간의 대치상태를 종료하고자 하는 종전선언 및 평화체제라는 논쟁적 정치 구상을 조문화한다는 것은 결코 쉽지 않은 작업이었으리라 생각됩니다.

2. 평화협정안 제안의 상황인식에 대한 평가

그럼에도 불구하고 이러한 논쟁적인 작업이 이루어지게 된 것은 아마 평화체제문제가 2.13합의로 인하여 막연한 미래의 일이 아니라 가시권 내의 장래의 일로 우리 앞에 다가 왔다는 발표자의 상황인식에 기초한 것이 아닌가 생각됩니다.

<병행추진>

사실 발표자의 주장처럼, 2006년 10월의 북한 핵실험에도 불구하고, 2007년 2.13 합의 이후 핵문제 해결에 대한 일정한 합의가 이루어졌다고 보입니다. 알다시피, 미국과 북한이 모두 비핵화와 평화체제를 얘기하면서도 사실은 선비핵화냐 후비핵화냐의 건너기 어려운 인식, 어떤 의미에서는 영원히 평행

선을 달릴 수밖에 없는 인식의 간극이 있었던 것이 사실입니다. 2.13합의를 바탕으로 핵문제와 평화협정의 문제가 선후의 문제에서 병행추진으로 방향을 잡았다는 것은 무엇보다도 반가운 일이 아닐 수 없으며 평화체제의 문제를 평화협정안의 형태로 가시권에 놓고 전망할 수 있는 근거가 아닌가 사료됩니다.

<행동 대 행동의 원칙>

평화체제의 문제가 장래의 일로 다가왔다는 또 다른 근거는 아마도 이번 2.13합의가 합의이행에 필요한 구체적인 이행원칙과 절차를 도출하였다는 점일 것입니다. 사실 비핵화와 관계정상화 그리고 평화체제에 대한 북미간의 합의는 이번 2.13합의가 처음이 아닙니다. 알다시피 지난 1994년 제네바합의도 이러한 세가지 큰 틀에 합의한 바 있습니다. 그런데도 불구하고 1994년 제네바합의는 실천될 수 없었습니다. 그러나 이번 합의에서는'행동 대 행동'의 원칙에 기초하여'상호 조율된 조치'를 취하기로 명문화하고 있습니다. 60일내 폐쇄(shut down)할 경우 중유 5만t에 달하는 에너지를 우선 지원하기로 했으며 불능화까지 나머지 95만t을 5개국이 균등분담하기로 했으며, 이를 합의의사록에 명시했습니다. 게다가 9.19공동성명을 파탄에 빠트렸던 BDA문제를 해결하기 위하여 비핵화문제와는 별도의 트랙을 설정하여 해결을 시도하고 있습니다. 다만, 2.13합의로부터 30일 이내의 BDA문제를 해결, 60일 이내의 핵불능화조치[50]라는 톱니바퀴에 차질이 없는 것은 아니나 핵불능화조치의 시한을 연장하는 논의가 있는 만큼 우여곡절은 있지만 전망이 반드시 어두운 것만은 아니라고 생각됩니다.

3. 평화협정의 지향점

하지만 평화협정 체결에 대한 이러한 긍정적인 전망에도 불구하고 평화협정이 실제로 체결되기까지는 다양한 경로(Road Map)가 있을 수 있습니다.

50) 불능화(disabling)-폐쇄(Shut down),봉인(Sealing),IAEA사찰단 복귀초청 등/폐기(dismantling)-완전하고도 검증가능하며 불가역적 해체,

이에 대하여서는 이미 제7차 전문가 포럼에서도 다루어진 바 있습니다. 이러한 예상가능한 다양한 로드맵 앞에서 대하여 발표자는 다음과 같은 가능성을 염두에 두고 두 가지 평화협정안을 논의하고 있다고 보여집니다.

첫째, 비핵화 조치가 평화협정의 입구일 수도 있고 출구일 수도 있다. 제1안은 비핵화조치의 제1단계라고 할 수 있는 불능화 단계까지 완료된 시점에서 당사국간에 평화협정이 체결될 수 있을 것을 전제하고 있습니다. 제2안은 비핵화조치의 2단계라고 할 수 있는 핵폐기 단계에 평화협정이 체결될 것을 전제하고 있습니다.

둘째, 종전선언과 평화협정은 이원화될 수도 있고 일원화될 수 도 있다. 제1안은 일원주의에 기초하여 포괄협정의 방식을 채택하고 있고[51], 제2안은 이원주의에 기초하여 종전선언과 평화협정을 분리추진하고 있습니다.

사실 평화체제의 문제가 가시권에 들어왔기 때문에 이러한 공론의 장이 마련되고 하는 점은 대단히 기쁜 일이지만, 사실 경계하여야 할 점도 없지 않다고 생각합니다.

사실 북한의 경우 평화협정의 체결을 요구하여 왔습니다. 아마도 이것은 평화협정의 체결을 통하여 주한미군을 철수 시킬 수 있으며 이를 거쳐 체재를 인정받을 수 있을 것이라는 외교전략이 감추어져 있었던 것으로 보입니다. 평화협정 체결을 위하여 북한은 정전체제를 무력화하려고 시도하였으며 1992년에는 군사정전위위 대표를 소환한 바 있습니다. 그리고 1994년에는 북미간의 평화협정을 적극적으로 요구한 바 있으며 90년대 후반의 4자 회담에서는 주한미군의 철수를 적극적으로 주장하다 결국 4자회담이 중단된 사실을 기억하고 있습니다.

---

51) 포괄협정(Umbrella agreement)구상이란 남북미중이 주체가 되어 포괄협정을 맺고 여기에 남북간, 북미간 부속협정을 첨부하는 방식으로 캐슬린 스티븐스 재방한(2005년말 김숙북미국장과 협의 경력)으로 주목 받은 바 있다. 또한 애틀랜틱 카운실이라는 싱크탱크가 미 한반도 전문가 46명에 의뢰하여 2007년 4월 14일 발표한 초당적 공동연구보고서도 포괄협정 방식을 제안하고 있다.

하지만, 북한은 6.15공동성명을 전후하여 성격 변화된 주한미군의 잔류를 용인할 수 있다는 쪽으로 방향을 선회하고 있는 것으로 보이며, 오늘 발표된 복수의 협정안 모두 이러한 전제에 기초하여 주한 미군의 존재를 인정하고 있습니다. 게다가 크리스토퍼 힐의 전언에 따르면, 북한은 최근 국교정상화를 위한 3단계 로드맵[52]을 과감히 뛰어넘어 곧바로 대사급 외교관계를 수립하자고 주장한 바 있습니다.

이러한 정황을 고려한다면 북한의 실질적으로 얻고자 하는 것은 결국 체재의 보장이 아닌가 사료됩니다. 주한미군의 철수는 오히려 방편에 불과하고 체재를 인정받을 수 있다면 다른 것은 용인할 수 있다는 것입니다. 이를 오늘 논의되고 있는 평화협정의 문제에 대입을 하면 평화협정이 이른바 통미봉남(通美封南)의 형태가 될 수도 있다는 것입니다. 이것은 더 나아가 경제적으로나 국제정치상의 역학관계상으로나 열세에 있는 북한으로서는 평화체재의 구축을 통하여 체재를 인정받을 수 있으면 통일은 후순위화 될 수 있다는 유추도 가능하다는 것입니다.

그렇다면 평화협정을 통하여 남북간의 협력과 군축을 진전시키고 냉전체제를 해체하고 평화체제를 구축하며, 남북문제를 남북 주도하에 결정하고 평화협정의 문제를 통일을 위한 하나의 징검다리로 삼고자 하는 평화통일의 원리에 반할 수도 있다는 것입니다.

한편, 미국의 경우 이제까지 평화협정에 대하여 소극적 태도를 넘어 냉담함으로 일관하던 태도를 바꿔 213합의에서 평화체제에 관한 Working Group 설치에 합의하고 있습니다. 또한 지난 2006년9월14일에는 노무현-부시 정상회담에서 공동의 포괄적 접근 common & broad approach 즉 북핵문제가 해결되기 전이라도 6자회담과 병행해 평화체제 구축위한 별도협상 을 개최할 수

52) 일정한 진전 progress in motion-> 연락사무소 Liaison Office/ 실질적 진전 substantive progress->상주대표부(Mission)/ 검증을 통한 핵폐기와 인권개선 irreversible denuclearization-> 상주공관(Embassy)

있다고 합의한 바 있습니다. 이러한 미국의 태도를 종합하여 보면 결국 미국의 주된 관심사는 한반도의 평화적 관리가 아닌가 생각됩니다.

이상과 같은 정세인식에 기초한다면 평화협정은 평화통일의 원칙과 남북한의 주도성이라는 지향점을 분명히 하는 것이 바람직하다고 생각됩니다. 그러한 의미에서 본다면 평화협정과 종전선언을 분리시키는 이원주의도 평화통일을 지향하는 하나의 방법이 될 수 있다고 생각됩니다.

물론 일원주의를 취하는 경우 미국의 포괄협정(Umbrella agreement)구상과도 일치할 수 있다는 점에서 미국의 동북아정책구상과 맞아떨어질 장점이 있으나 남북의 주도성이 떨어지고 경우에 따라서는 평화체제가 고착화될 가능성이 있다는 단점이 있습니다. 물론 이원주의를 취하는 경우 평화협정 체결에 있어서 남북한의 주도성이 제고되는 반면 미국과 북한을 설득해야 하는 단점을 가지고 있습니다.

4. 평화재단안의 특징

사실 평화협정안이 제기된 것은 오늘이 처음이 아닙니다. 2003년 제주평화회의 등을 통하여 박명림 교수에 의해 이미 제안이 된 바 있습니다. 박명림안은 비핵화문제가 평화체제 구축의 핵심사안으로 부각되지 않았던 시점에서 제기된 것이며, 한국정부의 평화 이니시어티브를 전제로 한 것입니다. 또한 이를 위하여 한국정부의 작전통제권 환수 문제 등을 중요한 조건으로 하고 있었습니다.

반면에 평화재단안은 핵불능화 및 핵폐기의 단계에 상응한 종전선언과 평화협정의 체결을 연계시키고 있는 등등 아래 표에서 보는 것과 같은 차이점이 있습니다.

			포괄협정안 (종전+평화협정)	양자협정안		박명림안 (종전+평화협정)
				종전선언	평화협정	
전쟁의 종료 및 평화선언			1조	1조 종전	1조 체제존중	1-3조
주체			남북미중	남북미중	남북-궁극	남북-실질
비핵화	9.19,2.13		5조 불능화+폐기약속	불능화단계	3조 폐기단계	27조
	사찰		6조			29조 상호사찰
평화	관리	평화지대	7조		5조	14-16조
		담당기구	8조 한반도 평화관리 공동위원회	5조 한반도종전관리위원회	5조4,13조한반도 평화관리공동위원회	한반도평화관리남북공동위원회
		구성	남북동수	참가국동수		남북 각1인
		임무		잠정종전관리		분쟁해결,관리
	보장	명칭	9조 한반도평화관리국제보장위원회		14한반도평화관리국제보장위원회	22한반도평화관리국제조정위원회
		구성	중,미+추천(남북 각1인 제3국)		중미+2(추천)	협의결정
통일		특수관계	3조 특수관계,			평화통일남북공동위원회
		유효기간	14조 통일까지		17조 통일까지	
타 조약		관계	10조 무관		9조 무관	군사동맹불가담
		주한미군	11조 목적범위내		9조 제한적 외국군주둔	37조-제한적 허용
협정 효력		국제보장	13조 유엔 사무국 등록		미중하기서명	미중 하기서명
		수정보완	15조		18조	파기무효
		효력발생	12조 정본교환일		16조 정본교환일	정본교환일
		서명주체	남북미중		남북+미중하	남북

				기서명	
남북관계 (부속문서)	기본선언	1조			1조 인간존중
	무력불사용	2조		2조	6조,17조
	경계선	4조		4조 기본합의서+해상-공동어로	10-13조, 해상계속협의
	군비통제	5조 남북군사공동위원회		6조 남북군사공동위원회	한반도평화관리 남북공동위원회
	주민왕래	7조 유보(통일)		8조 유보(통일)	33유보(통일)
	군사조약	8조		9조 제한적 주둔	
	법제도선	8조3항		9조3항	
	과거청산	6조 남북화해공동위원회		7조남북화해공동위	전후처리특위
	기구	9조 상주대표부		10조 상주대표부	상주대표부
		10조 평화통일남북공동위		10평화통일남북공동위	평화통일남북공동회의
		11조 정상회담 정례화		12조 정상회담 정례화	상설협의기구
북미관계 (부속문서)	무력불사용	1조	3조		7조
	평화공존	2조	2조		5조
	통일지지	3조	4조		
	분쟁 평화해결	4조	2조		9조
	국교정상화	5조	**별도추진**		별도추진
	미군	6조 평화유지			
한중관계					
		2007.2.13 → 2007-8			2003
기타		핵확산저지+수교			작전통제권

5. 의의와 과제

다양한 형태의 민간초안이 나오는 것은 매우 중요한 의미가 있다고 생각합니다. 첫째, 평화협정 논의를 둘러싼 공론화 작업의 소재가 될 수 있기 때문입니다. 둘째, 평화협정 논의의 구체적인 내용을 선점해 갈 수 있는 계기가 될 수 있기 때문입니다.

이를 촉진하기 위해서는 이제까지 언급한 몇 가지 문제들을 평화협정체결의 근본과제로서 종합정리하면서 토론을 맺고자 합니다. 첫째, 평화주의의 원칙의 견지입니다. 제2차 세계대전 이후 인류는 불가침 및 분쟁의 평화적 해결을 국제 규범화하는 한편 헌법규범화하고 있습니다. 평화협정은 이러한 규범들을 담고 있어야 할 것입니다. 동북아의 평화체제 구축을 위해서도 매우 중요하다고 봅니다. 둘째, 평화통일 원칙의 견지입니다. 평화협정은 단순히 분단을 평화적으로 관리하는 선에서 그치는 것이 아니라 통일을 평화적으로 지향한다는 남북간의 의지와 국제적 보장을 담고 있어야 할 것입니다. 셋째, 남북간의 주도성입니다. 급변하는 동북아의 국제정세 하에서 남북간이 서로를 배제하거나 또는 외세에 의한 평화체제의 수동적 구축이 아니라 남북한과 주변국이 소통하면서도 통일을 지향하는 과정이 되어야 할 것입니다.

토 론 문 2

백승주(한국국방연구원, 연구위원)

1. 평화재단이 한반도 평화협정안을 준비해 온 과정을 비교적 알고 있는 편에 속하는 토론자는 우선 평화협정안을 기획하고 오늘 그 모습을 드러내는 과정에 참여한 모든 분들께, 특히 법륜스님께 국가예산으로 관련분야를 연구해온 국책연구기관 종사자로서 깊은 경의의 마음을 전한다. 1년여 동안 각고의 노력으로 준비하여 제시한 평화협정안 발표는 시도 자체만으로 한반도평화체제 논의 체계화, 구체화에 새로운 이정표를 만들었다고 본다.

2. 평화협정 시안을 어떻게 평가해야 할 것인가? 무엇보다 기준이 중요하다. 평화협정안을 평가하는 기준은 다음 몇 가지 차원에서 착안해 볼 수 있다.
   ① 정전협정 하의 평화유지 상태 보다 평화를 제도화하는데 기여할 것인가?
   ② 평화협정, 전쟁을 종식시키는 협정으로서 일반적 내용을 어느 정도 포괄하고 있는가?
   ③ 한반도평화체제의 주요 과제 해결에 어느 정도 기여하는가? 주요과제라 함은 평화관리 차원에서 정전위원회를 대체하는 평화관리기구 설치, 국제정치적 차원에서 평화보장체제 구축에 기여하는가?
   ④ 남북군사관계 측면에서 평화를 보장하는 방향으로 실질적 군비통제를 유도할 수 있는가?
   ⑤ 관련 당사국의 동의를 받을 수 있는가?

3. 이러한 기준을 토대 발표안을 본 기본 소감을 요약하면,
   한반도평화협정 시안에 대한 토론을 준비하면서 한반도미래에 관심을

갖는 전략가, 정치가들이 유행어처럼 쉽게 제기하는**'한반도평화협정'이란 바구니에 담을 물건을 고르기가 쉽지 않겠구나** 하는 생각을 가졌다. 생각하면 할수록 어렵다. 취향이 다르고 주머니 사정이 다르고, 체형이 다른 네 명 또는 그 이상의 주부가 백화점에 가서 누가 입더라도 멋이 나는 옷을 고르는'시장 보기'와 같다는 생각이 든다. 그 주부들은 가족 중에 있는 전문가, 정치가들의 눈치까지 보아야 한다. 이럴 경우 모두 다 만족시키는'시장 보기'보다, 모두가 불만을 적게 갖는 방법으로'시장보기'를 선택하는 것이 현명하다. **평화협정에 많은 내용을 담아서 평화를 넘어 통일까지 보장하는 평화협정을 체결하기 보다는 적대관계, 기술적 교전상태를 극복하여 남북간, 미북간 국제법적 관계를 부여하는데 초점을 맞추어 놓고 과도하게 의미를 부여하지 않는 방법을 권하고 싶다.**

4. 협정 형식 측면에서 포괄적 평화협정으로 할 것인가'종전선언+평화협정'안이 있는데 필자는 포괄적 평화 협정안이 좋다고 생각한다. 평화협정 체결은 별도로 종전선언을 하지 않더라도 종전선언의 의미가 있기 때문에 사실상 평화협정이 체결되는 상태에서 종전선언은 의미가 크게 없기 때문이다.

5. 당사자 문제에서는 현재 한반도 내부의 역량을 고려할 때 남북이 평화관리의 당사자가 되고, 미·중이 이를 보장하는 형식이 우선적으로 고려될 수 있다. 그러나 중국과 미국은 현재 한반도평화유지 역할에 질적 차이가 있다. 미국, 중국의 차별적 지위, 역할을 고려한다면 남북미가 당사자가 되고 이를 미중이 보장하는 형식도 창조적으로 검토할 필요가 있다.

6. 협정에 담을 주요 내용으로 식별된 13개 의제는 남북 간 및 한반도 안보현안 및 미래 과제를 포괄적으로 담고 있다. 이를 논의 의제와 협정안에 담을 내용으로 구분하는 노력이 추가적으로 필요하다. 논의는 하되,

평화협정 내용에 포함될 내용은 축소 지향적으로 검토할 필요가 있다.

7. 제1안에 대하여

1장 전쟁의 종료 선언 : 너무 많은 내용을 담았다는 생각을 가진다. 전쟁종료, 종료이후 남북한 및 전쟁당사자의 국제법적 지위(적대관계 청산) 등을 명료하게 담아내면 충분할 것으로 본다.

2장 한반도 비핵화 : 평화협정에 필요한지 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 평화협정 체결 환경, 여건의 문제이지 평화협정에 직접 반영할 내용은 아니라고 본다.

3장 평화관리 방안 : 한반도평화관리 공동위원회, 한반도평화관리 국제보장위원회 등 정전위원회를 대체하는 기구설치를 다루고 있다. 양 위원회의 구성과 운영에 대해서는 당사국간 합의에 의하여 결정한다는 입장에 동의한다. 부속합의서 형태로 보다 구성운영에 대한 구체적 일정이 합의된 상태에서 평화협정을 체결하는 것이 필요하다고 본다.

4장 다른 조약과의 관계 : 관련국의 주권사항으로 존중하는 원칙이 재천명되어야 현실적으로 협정체결이 가능할 것이다.

남북 간 부속협정 : 기존합의 존중, 불가침, 경계선, 신뢰구축 및 군비통제, 화해, 자유왕래, 다른 조약과의 관계, 상주대표부의 설치, 평화통일남북공동위원회의 설치, 정상회담의 정례화 중에서 평화협정과 관련된 부분만 다루는 것이 좋다고 본다. 불가침, 경계선, 통일노력 지속 등이 적절할 것이다.

미북 간 부속협정 : 불가침, 평화공존, 통일지지, 분쟁의 평화적 해결, 국교정상화, 주한미군 내용 중에서 평화협정 관련 부분만 다루는 것이 바람직하다. 교전관계 청산, 분쟁의 평화적 해결 등으로 제한할 수 있을 것이다. 미북 간 부속협정에 주한미군 문제를 다루는 것은 우리의 주권을 제한한다는 측면에서 맞지 않으며, 다룰 필요가 없다.

7. 제 2안에 대하여

한반도 종전선언 : 매우 적절하다고 본다. 그러나 종전관리위원회를 새로 설치하기 보다는 기존의 정전위원회를 '한시성이 있는 과도적 평화관리기구기구'로 활용하는 것이 효과적일 것이다.

한반도평화협정 : 평화공존, 불가침, 비핵화, 경계선, 평화지대, 신뢰구축 및 군비통제, 화해, 자유왕래, 다른 조약과의 관계, 평화통일남북공동위원회 설치, 한반도평화관리공동위원회, 한반도평화관리국제보장위원회, 국제보장, 발효, 유효기간, 수정, 보완, 유엔사무국에의 등록을 주요 조항으로 하고 있다. 주요 내용 조항과 절차 조항은 장을 나누어 다룰 필요가 있다. 그리고 평화협정에 너무 많은 내용을 담으려 한다는 느낌을 준다. 예를 들어 자유왕래, 평화통일남북공동위원회 설치 등은 다룰 필요가 없다.

8. 감사합니다.

토 론 문 3

박정원(국민대학교 법대, 교수)

□ 전제와 범위

•‘한반도 평화협정’의 체결을 전제로 하여 본 전문가포럼에서 제안된‘한반도평화협정(안)’ (이하‘협정안’이라고 함)에 대하여 상황론과 당위론에서 벗어나 1안과 2안을 포괄하여‘협정안’에 포함되어야 할 내용, 법리 및 조문체계 등을 중심으로 한 법체계적 접근을 중심으로 논의함.
• 아울러 다음의 몇 가지 점에 대하여 논의하고 의견을 말하고자 함.

□ ‘협정안’의 성격, 구성 및 체계

○ ‘협정안’의 의미와 형식

• 현 단계 평화협정 체결에 대한 협정문성안 작업의 진행은 동북아 안보환경 및 남북관계의 변화와 관련하여 매우 중요한 의미를 부여함.
•‘협정안’의 구상과 내용은 현 시기의 남북관계 및 한반도 상황, 특히 북한의 핵무기관련 협상의 전개과정에 비추어 시대적 상황과 기존의 논의와 전제조건 등(남북관계의 현실, 미국과 중국의 입장, 북한의 주장 등)을 파악하여 제안된 것으로 합리적인 분석과 접근방법에 의한 것이라고 평가됨.
• 협정의 형식과 내용상 구애받지 않음.
* ‘협정안’에 대한 당사자 간의 합의와 실천의지에 따라 그 규범의 마련은 비교적 선례와 경험적 과정을 통하여 제시될 수 있음.
– 일반적으로 교전당사국이 평화협정을 체결할 때는 제일 먼저 전쟁상태의 종결을 명문상 선언: 형식은 반드시 공식문서에 서명하는 것만이 아니라 교환공문 또는 선언 형식 등 다양함.

– 일본과 인도의 경우에는 양측이 서한 교환 형식(1952), 일본과 소련은 공동선언(1956) 형식으로 평화협정 체결한 사례 있음.

–'조약법에 관한 비엔나협약'은 제2조 1항에서 조약은 국가 간에 문서에 의한 모든 합의라고 정의함.[53]

• 평화협정은 일반적으로 전쟁 종료에 관한 내용, 교전 쌍방의 선린관계, 유엔헌장준수 규정, 휴전 및 평화감시기구(인접 당사국인 경우) 등을 규정함 (1973년 월남평화협정, 1978년 중–일 평화조약, 1979년 이집트–이스라엘 평화협정 등).

* 이에 비추어'협정안'은 이러한 형식과 내용에 충실한 것으로 보이나, 한반도의 특수한 상황임을 전제로 하여 한국적 상황을 반영하는 내용을 포함한다는 점이 더욱 중요하다는 점을 고려하여야 함.

○ 협정안의 성격과 효력

• 한반도 특유의 평화협정 ('한국형 평화협정'의 체결, 기존 평화협정체결의 국제사례와의 차별성 존재)임을 전제하여 다룰 필요가 있음.

– 여타 평화협정에 비하여 한반도의 특성(지정학적, 분단의 배경, 전쟁 후 정전협정의 지속, 특히 북한의 핵문제 등)에 다른 특유한 내용을 담아야 함.

–'협정안'은 여타 평화협정의 사례와 달리 남북한의 평화와 분단극복, 통일이라는 기본목표를 설정하는 가운데 한국전쟁의 종식과 동북아의 안보체제의 핵심적 내용을 담아야 하는 과제를 가지고 있음.

• 단계적 접근에 의한 잠정협정의 성격 유지 문제

– 1안의 경우 북한의 핵문제의 종결이 아닌 해결과정에 있음을 전제(북핵문제의 해결수단으로서의 기능 중시)로 하여 성안되었다는 점.

---

53) 1969년 '조약법에 관한 비엔나협약'(1981년 효력 발생)은 제2조 제1항 (a)에서 조약에 대하여 "국가 간에 서면 형식으로 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의"라고 정의함. 조약 체결의 주체는 원칙적으로 國家지만 국제기구나 交戰團體 사이에도 체결 할 수 있는 것으로 우리나라는 헌법 제6조에 1항에는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있음.

– 특히 2안의 종전선언과 평화협정의 체결과정에서 종전선언 후 평화협정의 체결전개과정은 평화체제의 확립을 위한 대안으로 제시되고 있음.
– 이 경우 종전선언의 성격과 효력은 신사협정이며 잠정협정의 성격을 가짐으로써 법률적 효력을 부여받지 못하는 정치적 선언으로 다루어질 가능성이 있음.

• 새로운 남북한 평화체제와 통일체제를 규율하는 규범 (통일장전)으로서의 성격
– 남북관계의 특수성에 대한 평가와 이해의 변화를 요청함.
– 평화협정의 당사자로서 북한(조선민주주의인민공화국)에 대한 미국의 수교는 바로 북한에 대한 법적 실체의 인정이라는 점에 비추어, 현실적으로 남북의 특수관계(분단의 특유관계, 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 관계로서의 이해와 남북간 합의)에 대한 재정립이 요청됨.

• '협정안'은 그 법적 구속력을 보장하는 국제법상 조약으로서의 성격 인정
– 유엔회원국의 유엔헌장준수 의무의 이행
– 발효를 위한 국내법적 절차

○ 구성과 체계

• 1안의 기본협정과 부속협정을 체결하는 체계, 2안의 종전선언과 평화협정의 단계적 채택의 체계는 모두 협정체결을 위한 진전도에 따라 가능성과 합리성을 갖추고 있다고 판단됨.
– 여기서의 고려하여야 할 사항은 지금까지의 정전협정에 의해 규율되어온 한반도의 평화적 상태를 지속한 규범적 효과를 과소평가하여서는 안된다는 점임.
– 그런 면에서 종전선언의 잠정협정적 성격의 추진은 정전협정의 대체를 위한 임시적 전개를 의미하는 것이지만, 효력면에서의 한반도의 평화체제구축을 위한 과정에서 한계를 노출할 가능성이 있음을 인식하여야 함.

• 상황전개에 따른 1안과 2안의 제시가 가능하더라도'협정안'의 구성과 체계와 관련하여 다음 사항은 고려할 필요가 있음.

* 전문 내지 서문의 보완 필요성
  – 협정체결의 역사적 과정과 동인의 표기
  – 정전체제 종식과 새로운 평화체제 구축 의지의 표명
  – 한반도의 평화와 남북통일의 지향성 강조
  – 협정 당사자의 책무와 사명의 표시

• 평화협정의 전문에 대하여 단순한 정치적 의의 내지 선언으로서 정치적 또는 선언적 효력을 부여하는 데에 그치는 것이 아니라 법적 의의를 인정함으로써 법적 효력을 부여함으로써 평화협정에 대한 법적 효과와 효력을 부여하여 협정당사자의 법적 책무를 강화하는 것이 바람직함.

□ '협정안'의 주요 내용 검토

○ '협정안'체결의 당사자 문제(법적 견지에서)

• 여러 논의에도 불구하고 중요한 것은 협정의 실효성을 보장하는 법적 기반을 구축하기 위한 것임을 인식하여야 함.
  – 현실여건을 고려하여 제시된 발표안의 1안과 2안의 가능성이 모두 있다는 점에 공감하며, 각 경우의 당사자성의 분석은 합리적이라 할 수 있음.

•'협정안'에 의한 협정체결 당사자성의 판단에서 유의하여야 할 점은 북한(조선민주주의인민공화국)이 협정당사자로서 인정되고 주된 역할을 하게 된다는 점은 그간 남북관계의 특수한 관계설정에서 북한에 대한 법적 지위문제의 재인식이 요청된다는 점을 간과하여서는 안 될 것임.
  – 여하튼 한반도 평화협정의 체결로 인하여 북한은 미국과의 수교에 의해

미국으로부터의 국제법주체로서의 법적 성격을 부여받게 되며, 이는 협정의 체결을 계기로 하여 남북관계의 특수한 관계성의 진전으로 받아들여지게 될 것임을 숙고하여야 함.

- 결과적으로 남북관계의 현재의 특성(특수관계: 국가간관계 부정, 민족내부관계), 즉 분단국특유의 잠정적 특수관계는 보다 확정적인 법적 관계로의 발전을 보이게 될 것임.
- 예컨대 남북관계의 성격을'1민족 2체제 2정부, 사실상 2국가'라고 보는 사정에서'법상 2국가'로의 관계 설정을 명확하게 하는 변화를 의미하는 것임.
- 이에 따라 현행헌법상 북한의 법적 지위와 성격을 부정하고 있는 헌법규범의 효력문제 내지 현실과의 적합성에 대한 논란의 여지가 커지게 될 것임.

○ '협정안'의 역사적, 법적 기초 문제: 기존 평화협정 및 평화체제에 대한 논의와 합의의 존중

- 남북간 및 북미간, 다자간 평화체제구축을 위한 합의의 구속력에 기반 하여 통일원칙으로 합의한 통일3원칙의 제시와 기존 합의문서로서 정전협정, 남북기본합의서, 한반도비핵화 공동선언, 제네바북미합의문, 북미 공동코뮤니케, 9.19공동선언 등의 제시는 바람직함.
- 기실 기존의 남북 간 또는 북미 간 합의는 한반도의 평화와 남북통일의 전제적 요소를 담고 있다는 점에서 평화협정은 이들 합의의 연장선에서 다루는 것은 합당함.

- 그렇지만 '협정안'은 보다 진전된 평화체제의 기반을 구축한다는 점에서 필히 변화된 남북관계와 한반도 평화상황을 보장하는 내용으로 구성되어야 함.

○ 종전종식과 평화체제의 도래의 규범화

• 한국전쟁의 국제법적 종료의 확정으로 정전협정의 효력 상실과 정전체제의 종식
 – 협정당사자간의 상호체제(제도)의 인정과 존중, 불가침, 무력불사용, 내부문제불간섭 등 명시

○ 북한 핵문제해결을 위한 상시적 대응체제 마련(북한 체제보장수단으로서의 평화협정의 기능 확보)

• 북핵문제가 단시에 해결되는 것이 바람직하나, 그 성격상 혼잡한 양상으로 발전할 가능성이 제기된다는 면에서 북한의 의도에 따른 대응방안을 모색하는 차원에서 다각도의 대응방안을 찾는 것이 필요함.
 – 북한이 체제보장수단으로서 평화협정을 통한 핵문제의 해결방안에 대해 협정 안에 수용할 수 있으면 적극 수용하는 것이 바람직함.
 – 북핵문제는 북한이 체제보호와 연계하여 다루고 있다는 점에서 상시변수로서 작용한다는 면을 고려하여 점진적인 해결방안을 마련하는 것이 효과적일 수 있음.

○ 남북의 특수관계의 인정 및 보호와 평화협정의 법적 효과와의 불일치성 교정

• 협정당사자의 남북 특수 관계의 성격에 대한 몰이해 해소
 – 국제사회의 남북관계의 민족 내부성 인정 유도[54]
 – 미국의 입장과 자세의 견지(한미 FTA상 개성공단제품의 한국제품 인정논의 사례)

•'협정안'의 성격의 잠정성 유지의 근거
 – 특수 관계론의 비국제성, 잠정성, 동태성 등의 성격에 기인

54) 현재 남북교류협력법과 남북관계발전법에 민조내부거래에 관한 근거규정이 있으나 이를 뒷받침하는 구체적인 사항은 법제화되지 않은 상태임.

• 특수 관계론의 잠정성에 머물지 않는 진전된 남북관계로의 진전사항을 담는 것을 고려할 필요가 있음.
 – 남북 연합론에 기초한 관계설정의 명시 등

○ 정전협정상 미해결문제의 해소 및 합의 도출

◆ 과거 청산적 문제 해소

▷ 전쟁책임과 배상문제의 해소: 상호 책임문제 불문에 그친다는 정치적 합의 방식으로 해결하더라도, 전시 또는 전후 발생한 인도적 문제의 해결을 위한 기본합의의 근거 제시는 중요함.

◆ 평화체제 유지를 위한 과제

▷ 군사적 측면
– 서해의 해상군사분계선의 획정문제: 평화체제에 상응한 비무장지대의 평화지대화 조성방안과 연계 해결, 남북간 구체사항에 대한 합의 필요함.
 – 남북간 비대칭적 군사력의 균형유지가 관건, 남북한간 군사적 신뢰관계 구축을 위한 과제제시의 필요성 증대
 – 향후 군비통제 문제해결 책무의 규범화 필요

▷ 평화체제의 관리와 보장(통제) 방안의 모색
 – 정전협정상의 규정에 따른 평화관리방안의 제도화 모색
 – 평화보장관리기구의 구성과 운영에 대한 당사자 간의 합의도출
 – 평화체제의 보장에는 당사자 간의 책무와 국제적 지지와 감시체제구축과 분쟁의 평화적 해결이 관건인데, 남북한은 UN의 가입국으로서의 평화보장 의무를 지고 있다는 점을 강조하는 것이 바람직함.
 – 평화보장의무 불이행에 대한 국제적 책임과 국제사회의 통제체제의 일반적 규정의 원용은 협정안 도출에 용이할 것으로 판단됨.

▷ 남북간 경협 및 사회문화 교류협력의 기반 확대
- 평화체제의 구축에 대한 핵심역할과 기능 유지
- 정전체제하의 남북교류협력의 중추적 기능 발휘(북한의 경제개방 유도)
- 경협과 함께 사회문화교류의 확대도 평화협정의 내용에 포함하는 것이 필요함.
- 인도적 문제의 해결방안의 모색과 제도화에 기여(전시 또는 전후발생한 인도적 문제: 국군포로, 납북자문제 등의 해소를 위한 기초 마련)

◆ 평화협정체제의 미래적 과제

▷ 한반도 외국군 주둔 문제(주한미국문제), 유엔사령부의 정비문제는 남북한의 각기의 안보 및 조약상 효력문제임.

▷ 평화협정에 저촉되는 당사자의 법제도의 개선
- 남북관련법제, 통일법제의 체계와 내용상 문제점 개선
- 분단시대 내지 냉전체제하의 적대적 관계에 입각한 법제의 개선
- 헌법과 관계법률의 정비(남북교류협력시대에 상응한 법체계의 개편)

○ 협정안의 발효 및 구속력 확보

▷ 대내적 발효절차
• 협정안 채택 후 국내적 발효절차(현행헌법 제60조[55])에 따른 국회비준동의 절차 거치는 조약사항에 해당)
- 이 과정에서 형행 헌법상 북한의 법적 지위 내지 남북관계의 법적 성격과 관련한 헌법적 쟁점에 대한 논쟁의 가능성이 상존하고 있음을 고려하여야 함.

55) 한국헌법은 제60조에서 "國會는 相互援助 또는 安全保障에 관한 條約, 주요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 主權의 制約에 관한 條約, 講和條約, 國家나 國民에게 중대한 財政的 負擔을 지우는 條約 또는 立法事項에 관한 條約의 締結.批准에 대한 同意權을 가진다." 라고 규정하고 있음.

* 남북관계의 진전에 따른 헌법 및 관계법령상의 체계와 문제는 전반적인 정비과정이 요청되고 있는 현실임: 평화협정의 체결과 발효는 기존의 남북관계를 규율하고 있는 법령체계의 변화를 요구하게 될 것임).

▷ 국제적 보장체제 확보

- 일반적인 조약의 발효절차로써 유엔사무국에 조약의 등록절차를 거침으로써 국제사회에 대한 협정의 발효와 구속력을 보장하게 됨.

□ 전망

- 평화협정의 체결은 바람이지만, 그 내용의 방대함에 따라 합의까지 이르는 데에는 많은 시간과 노력이 수반되므로 성급한 접근보다 인내의 자세가 요청됨.

  –'한반도 비핵화,''북·미 관계정상화,''북·일관계 정상화,' '경제 및 에너지 협력' 등에 대한 관계당사국간 합의의 과정을 수반하게 됨.

  – 한반도의 주변 4국에 대한 협력구도를 포괄적으로 설정하여 한반도평화체제의 형성이 자국의 이익에 순기능하고, 국제협력기반을 확고히 하여 동북아의 질서재편과정에서의 각국의 역할 재조정과 협력기조를 조화시켜 나아갈 수 있는 방안의 제도화 조치가 반영되어야 할 것임(북한경제개방의 이익창출 등).

- 북핵문제해결을 위한 6자회담의 성공적 추진을 계기로 한 평화협정의 채택과 발효는 결국 남북한의 당사자 간의 합의와 구속력 확보로 그 성패가 결정된다는 점을 인식하여야 함

토 론 문 4

김성한(외교안보연구원, 교수)

1. 평화협정 체결 방식

○ 남북한이 한반도 평화체제 구축의 직접 당사자로서 정부당국간 대화와 협의를 통해 정전체제의 평화체제로의 전환을 추진해 나가야 함.

○ 평화협정 체결 방식은 4자 평화포럼 틀 속에서"2+2"즉, 남북한이 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 지지하는 형식이 바람직할 것임.

– 미·중이 남북평화협정을 지지하는 방식은 남북평화협정과 별도로 미·중의 추가의정서(additional protocol) 혹은 공동 커뮤니케를 만들거나 남북평화협정 서명시 남북 대표 서명 하단에 하기서명(postscript)하는 방식을 고려할 수 있음.

○ 문제는 한반도 문제해결 과정에서 소외되는데 대해 불만을 가질 수 있는 러시아와 일본의 건설적 역할을 유도하는 방안은;

– 남북한 평화협정에 대한 미·중의 지지가 하기서명 형태로 이루어진 후에 미·일·중·러 4강이 따로 만나 남북한 평화협정 체결을 상징적으로 확인하는 공동선언에 서명하는 방식이 있을 수 있으며,

– 남북 평화협정 체결 전후에 동북아다자안보회의(NEASED)가 출범하게 되면, 이 회의에서 남북 평화협정을 주변 4강이 확인하는 공동선언에 서명하는 방식도 고려할 수 있을 것임.

2. 평화협정의 내용

1) 전문

○ 전문에서는 평화협정 체결로 인해 전쟁상태가 종결되었음을 선언함과 동시에 남북화해 및 협력관계로의 이행의지가 천명되어야 하며, 남북관계가 일반적인 국제관계와는 다른 특수관계라는 점이 언급되어야 할 것임. 아울러 남북 쌍방 간의 평화의지를 확인하고, 불행한 과거사를 정리한다는 선언이 있어야 함.

○ 전쟁상태가 종결되면 한국전 책임규명 문제가 제기되나, 남북관계가 정상화되는 시점에서 전쟁책임 규명은 후세의 역사에 맡길 수밖에 없을 것임.

2) 관할권 및 경계선 설정

○ 현 정전협정상의 군사분계선 및 비무장지대를 존중해야 할 것임. 다만, 기본합의서 제11조 불가침 경계선을 원용하여 국가간 경계선이 아닌 평화공존을 위한 잠정적인 성격임을 명시함.

○ 해상 경계선의 경우 남북평화협정 체결이전에 서해 북방한계선(NLL) 문제가 해결되면 합의된 경계선을 명기하되, 그렇지 않을 경우 쌍방이 지금까지 관할해온 구역을 경계선으로 설정함.

3) 내정불간섭, 상호불가침, 분쟁의 평화적 해결

○ 91년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」의 '제1장 남북화해'의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 핵심 내용을 재차 확인할 필요가 있음. 즉, 남과 북은 서로 상대방의 정치·사회·문화 체제를 인정하고, 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대해 간섭하지 않는다는 내용이 포함되어야 할 것임. 그리고 남북기본합의서의 불가침 의무를 재확인하고, 상호 불가침 이행보장 및 무력행사 포기 규정이 포

함되어야 할 것임.

○ 분쟁의 평화적 해결에 관한 구체적 사항은 기본합의서의'제2장 남북 불가침'의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 의거하여 남과 북이 이를 이행·준수해야 할 것임.

- 91년 기본합의서에서는 남북 군사분야의 모든 의견대립과 분쟁문제들을 쌍방 군사당국자가 합의하는 기구(군사공동위)를 통해 협의·해결한다고 하였으므로, 평화협정에 구체적인 분쟁해결기구를 명시하는 방안도 고려할 수 있음.
- 분쟁해결을 유엔에게 맡기는 것은 바람직하지 않으며, 아태지역 안보협력기구인 아세안지역포럼(ARF)이 예방외교기구의 단계를 지나 지역분쟁해결기구로 발전할 가능성이 현재로선 크지 않으므로, 한국 전 4개 당사자간 합의하에 '국제상설조정위원회'(International Conciliation Standing Committee)를 설치하는 방안을 고려할 수 있음.

4) 군사적 신뢰구축 등 제반 군비통제 및 대량살상무기 포기

○ 92년 5월 7일 양측이 합의한'남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'에 의거하여'남북군사공동위원회'가 담당하면 될 것임.

○ 대량살상무기의 포기 문제는 매우 민감한 사항으로서 양측 협상과정에 미국과 중국의 이해가 함께 맞물려 들어가는 상황이 될 가능성이 크나, 협정문 안에 명기하는 것이 타당할 것임.

- 정전체제가 평화체제로 전환되기 위해서는 북미 및 북일관계 개선이 수교단계로까지 발전되어야 하고, 북한이 이 과정에서 핵무기는 물론 생화학무기 그리고 운송수단인 중장거리 미사일을 포기해야 함. 이를 위해 91년'한반도 비핵화에 관한 공동선언'과 94년 제네바합의의 준수는 물론 화학무기 국제통제 레짐인 화학무기금지협정(CWC)에 북한이 가입해야 할 것임.

5) 평화관리기구

○ 평화협정에 의해 평화지대 관리기구가 설치될 경우 동 기구는 군사정전위원회를 대체하게 될 것임.

○ 한반도 평화지대 관리기구의 구성방식은 두 가지로 압축됨.

– 하나는, 이스라엘-이집트 평화협정 사례처럼 단일의 공동기구를 설치하는 방안임. 그러나 이 경우에서와 같이 유엔안보리 상임이사국 이외의 국가들로만 평화관리기구를 구성하는 것은 어려울 것이며, 미·중을 포함한 국가들로 구성된 유엔국제평화감시위원회를 창설하여 한반도 평화관리 책임을 맡길 수 있을 것임.

– 다른 하나는, 파리평화협정의 사례처럼 2원화하는 방안임. 현 군사정전위원회를 대체하는 남북한 간의 '군사공동위원회'와 평화협정의 이행을 감시보장하기 위해 미·중 등을 포함하는 감독기구(현 중립국감독위원회 대체)로 2원화하는 것임. 한반도 문제의 지나친 국제화를 방지한다는 차원에서 2원화 방안, 즉 남북군사공동기구가 주된 역할을 하고 미·중의 감독기구가 보조지원 역할을 담당하도록 하는 것이 타당할 것임.

6) 남북 교류협력

○ 이 문제는 남북 기본합의서에 잘 규정되어 있으므로 중요한 부분들을 재차 확인하는 차원에서 평화협정에 포함시킬 수 있을 것임.

7) 한반도 통일과 지역 평화를 위한 노력

○ 평화협정 체결은 남북한 분단의 고착화가 아닌 평화공존, 즉 실질적 통일을 통해 분단 해소로 가기 위한 첫 단추를 끼우는 것이므로, 평화적 통일을 이룩하기 위한 노력을 계속해 나갈 것임을 양측이 천명하는 것은 필수적인 사안임.

○ 한국의 입장에서는 평화협정 체결에도 불구하고 한미동맹체제를 지역

평화에 기여하는 지역동맹의 형태로 유지하기 위해서는 평화·협정 체결 이후 한국이 지역평화를 위해 노력한다는 내용이 협정에 들어가는 것이 좋을 것임.

8) 타조약과의 관계

○ 동북아의 안보현실을 고려할 때 평화협정의 체결만으로 동북아의 안정과 평화가 확보되었다고 볼 수는 없으므로, 평화협정 속에 평화협정 체결이 기존의 조약에 영향을 미치지 않는다는 조항을 두는 것이 타당할 것임.

9) 남북간 고위급상설협의기구 설치

○ 평화협정이 체결되게 되면 협정의 충실한 이행을 위해 남북간 고위급 상설협의기구(가칭: 남북 고위급 협의회)를 설치할 필요가 있을 것임.

○ 양측 총리급 대표가 공동대표를 맡고, 남북기본합의서와 부속합의서들에 입각하여 구성하기로 합의된'남북화해공동위원회', '남북군사공동위원회', '남북문화사회교류협력공동위원회'를 두고 협력방안들을 구체화해 나갈 수 있을 것임. 물론 평화협정 체결이전에 상기 공동위원회들이 열려야 하며, 평화협정 체결 후 이러한 공동위의 역할은 신뢰구축 차원을 넘어 보다 구체적인 사안들을 협의해 나갈 수 있는 대화채널이 되도록 해야 할 것임.

10) 한반도 평화정착을 위한 국제적 확인

○ 남북 평화협정이 미·중의 하기서명과 더불어 체결된 이후에는 러시아와 일본의 건설적인 역할을 유도하는 방안은, 미·중의 지지가 있은 후에 미·일·중·러 4강이 따로 만나 남북한 평화협정의 효력을 확인하는 공동선언에 서명하도록 하거나, 남북평화협정 체결 이전에 동북아다자안보회의(NEASED)가 출범하게 되면, 이 회의에서 남북평화협정을 주변 4강이 확인하는 공동선언에 서명하는 방안을 고려할 수 있음. (끝)

토 론 문 5

김형기(전 통일부 차관)

1. 평화협정(안)에 대한 기본 인식

○ 포괄성

–단순한 정전협정의 대체가 아닌 평화를 실질적으로 보장하는 제도적 장치

–정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 전반적인 남북관계를 규율

○ 과정상의 문제

–평화체제를 구축하기 위해 평화공존단계를 심화시켜 나가는 과정에서 상황에 부응하여 필요시 채택, 그 자체가 목적이 아님

○ 국제사회 협력의 중요성

–한반도 평화의 이중성에 따른 실효성 확보

○ 검증과 투명성 보장이 필수

–상응성에 기초한 호혜주의로 합의사항을 철저 이행

○ 분단 고착의 가능성 제거

–궁극적으로 통일로 진입하기 위한 토대 마련에 필요한 협정으로서 남과 북의 주체적 결정 공간을 절대적으로 확보

2. 평화협정(안)에 포함될 필수 요소

○ 전쟁종결 선언

○ 경계선과 평화 중립지대

○ 평화관리를 위한 제도와 기구

○ 협정 위반이나 돌발상황 발생 시 해결 방안

○ 남북관계 발전방향
–상호 체제존중과 불가침, 내정불간섭
–화해, 군사, 교류협력 등 분야별 관계 활성화 조치
○ 상주 연락대표부 설치
○ 협정의 효력 및 수정•보충 문제

3. 제안내용별 검토사항

가. 체결경로

○ 종전선언은 정치적 상징성이 있어 평화협정에 선행할 수는 있겠으나 잠정협정은 북핵문제와 결부해볼 때 고려하지 않는 것이 바람직함

나. 체결 당사자 문제

○ 법적 형식면에서 정전협정의 당사자는 유엔군 사령관과 조선민주주의인민공화국 최고사령관, 중국인민지원군 사령관임
○ 종전선언은 이 3자가 각기 또는 함께 할 수도 있고 실질당사자인 우리도 할 수 있음. 그러나 국제법적으로 평화협정은 정전협정의 당사자와 일치할 필요가 없음
○ 평화협정 당사자는 그 기본 인식면에서 남과 북이 되고 미•중이 보장하는 것이 가장 바람직함

다. 체계

○ 제1안의 경우
–북미간 부속협정서는 기본협정 및 6자회담 진행과정과 중복되거나 수교합의 시 양국간 합의할 사항으로 필수적이 아니라고 봄
–기본합의 중 한반도 비핵화는 4조 외에는 불필요
–장 편성이 필요치 않음
○ 제2안의 경우
–평화관리기구와 제도가 5조 다음 연결되는 것이 바람직

라. 종전선언

○ 종전관리위원회의 설치 필요성과 그 기능에 대한 논의 필요

마. 한반도 비핵화

○ 6조 상호 사찰을 굳이 포함할 경우 미국은 빼고 남한의 북쪽 사찰도 병기

바. 평화통일남북공동위원회

○ 평화협정의 성격상 무리가 따를 것이며, 통일 노력 조항에 따른 사후 조치로 상황 전개에 맡기는 것이 바람직

사. 군사경계선 확정 문제

○ 북측이 주장해온 지역만의 공동어로구역 지정은 영토 문제가 민감한 사안임에 비추어 문제로 될 수 있음. 남북기본합의서 정도가 좋으며 굳이 지정한다면 북측 관할지역을 포함해야 할 것임

아. 평화 관리방안

○ 제1안의 경우 평화관리공동위원회, 평화관리국제보장위원회의 임무와 구성 운영은 좋으나 국제보장위원회는 우리의 자주성을 감안, 한반도평화관리국제검증단으로 명칭을 바꾸고 상위기구적 성격을 조정해주는 것이 필요

○ 제2안의 경우 남과 북이 체결하는 협정에 특정국의 대표를 구성요원으로 한다는 것이 부적절

○ 우발적 무장충돌과 돌발사태 등을 해결하기 위한 절차와 기제를 별도 포함시킬 필요

자. 기타 문제

○ 유엔사 해체는 당사자 합의사항이 아니며, 종전선언에 따라 유엔이 스스로 결의할 문제임

○ 협정에 불일치하는 법률, 제도의 개폐문제는 이 협정으로 운영될 화해공동위원회에서 추후 협의될 사안임

○'일상적인 남북관계를 담당'한다고 규정한 상주대표부의 기능을 조정할 필요

질문&메모

1. 선생님의 성함과 소속을 알려주세요.
   이름 :　　소속 :
2. 질문하고 싶은 발표자나 토론자 :

3. 질문 또는 토론 내용 (1)

4. 질문 또는 토론 내용 (2)

질문&메모

1. 선생님의 성함과 소속을 알려주세요.
   이름 :　　소속 :
2. 질문하고 싶은 발표자나 토론자 :

3. 질문 또는 토론 내용 (1)

4. 질문 또는 토론 내용 (2)