

한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망

조성렬 (국가안보전략연구소 연구위원)

올해는 한국전쟁 발발 60주년이 되는 해이지만, 법적으로는 아직 전쟁상태이다. 정전협정도 일부만 효력을 유지하고 있을 뿐이다. 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 북핵문제의 발생 이전부터 제기된 것이지만, 북핵문제가 대두하면서 비핵화와 연계된 과제로 재등장하였다. 「9.19 공동성명」에서 평화협정 문제를 논의하기로 했지만, 포럼이 언제, 어떠한 조건에서 개최될 것인지 참가국 간에 이견을 드러내고 있다.

오바마 미 행정부의 출범 직후 북한이 2차 핵실험을 하면서 북핵문제는 또다시 최대 안보현안으로 떠올랐다. 북한은 추가적인 안전보장조치로서 평화협정의 체결을 요구하기 시작했다. 결국 작년 12월 8일 보즈워스 특별대표가 평양을 방문하여 비핵화와 평화협정, 경제지원 등을 포괄적으로 해결한다는 데 원칙적으로 합의하였다.

하지만 한반도평화포럼이 개최되더라도 협정이 체결될 때까지 여러 가지 어려움이 예상된다. 평화협정의 당사자 문제와 북방한계선(NLL)을 포함한 협정의 내용, 그리고 한미동맹 관련사항 등이 주요의제로 떠오를 것으로 보인다. 북한이 6자회담에 복귀하는 대로 한반도평화포럼이 개최될 것으로 보이지만, 북핵문제의 해결만큼이나 평화협정을 둘러싼 논의도 쉽게 합의에 이를 것으로 보이지는 않는다.



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

「JPI 정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

목 차

1. 정전협정의 실태 및 평화협정 논의 경과

- 가. 정전협정의 무실화 실태
- 나. 북한의 정전협정 무실화에 대한 한·미의 대응
- 다. 평화협정 논의의 새 단계: 북핵문제와의 연계

2. 최근 북한의 평화협정 집중 공세

3. 최근 평화협정 논의의 재등장 배경

- 가. 북한의 핵보유국 지위 굳히기
- 나. 중국의 '북한 안정화' 우선정책 선회
- 다. 미국의 비핵화-평화협정 병행논의 수용 자세

4. 평화협정 논의 재개시 예상쟁점

- 가. 평화협정의 당사자 문제
- 나. 평화협정의 내용 문제
- 다. 주한미군 및 유엔사 문제

5. 향후 평화협정 논의 전망

1. 정전협정의 실태 및 평화협정 논의 경과

가. 정전협정의 무실화 실태

○ 교전당사자(군사령관) 간에 군사작전을 정지하기 위해 맺은 군사적 잠정협정인 「정전협정」은 현재 '군사분계선, 비무장지대 관련 조항' (제1조) 등 일부 조항만 제한적으로 효력을 유지하고 있으며 총 63개 항 가운데 32개 항은 기능정지 및 미준수

○ 유엔사령부가 북한의 정전협정 위반을 집계한 결과('53.7.27.~'94.4.30.), 무려 42만 5271 건으로, 육상에서의 위반건수 42만 5057건 (99.9%), 해상과 공중을 통한 위반건수는 각각 104건, 110건 기록

- 북한이 주장하고 있는 같은 기간 남측의 협정 위반건수는 83만 5563건

※ 주요 위반사례 262건을 보면, 60년대 82건으로 가장 많고, 70년대 32건, 80년대 21건, 90년대 42건, 2000년대 72건으로 다시 증가

○ 1991년 유엔사 군사정전위 수석대표에 한국군 장성이 임명된 뒤, 북한측이 정전협정 위반이라고 주장하면서 1992년 8월 북한 군사정전위 수석대표를 소환함으로써 정전체제를 유명무실화하려는 시도를 본격화

- 1993년 4월 체코 중립국감독위 대표단이 철수한 데 이어 94년 12월엔 중국 군사정전위 대표단, 95년 2월엔 폴란드 중립국감독위 대표단이 차례차례 한반도 철수

○ 그 뒤 북한은 1994년 4월 '새로운 평화보장체제'를 내세우며 북·미 평화협정 체결을 요구하기 시작

- 1994년 5월 군사정전위 공산측 대표부 대신 '조선인민군 판문점 대표부'를 설치함으로써 정전체제의 무력화 시도를 가속화했고,

급기야 1996년 4월 북한은 '정전협정 준수 임무포기선언'을 발표

나. 북한의 정전협정 무실화에 대한 한·미의 대응

○ 북한이 군사정전위에 불참하고 공산측 중립국감독위 대표단을 추방한 데 대해, 한·미 두 나라는 △남북한과 미국, 중국이 참가하는 '4자회담', △'유엔사-북한군 판문점 장성급회담'의 잠정적 대안을 제시

○ 한·미 정상회담의 공동제언('96.4.6.)를 북한이 받아들임으로써 43년만에 평화체제 수립을 위한 4자회담이 시작되어 '평화체제', '긴장완화'의 두 분과위원회를 설치했으나 북한의 주한미군 철수 요구로 5차례 본회담으로 종결('97.12.~'98.4.)

- 평화체제 분과위원회에서는 평화협정의 당사자 문제를 놓고 남북한이라는 우리측 주장과 북·미라는 북한측 주장이 대립

- 긴장완화 분과위원회에서는 긴장완화의 방안을 놓고 우리측의 남북간 군사적 긴장완화 주장, 미국측의 북·미간 신뢰구축조치(CBM) 주장, 북한측의 주한미군의 철수 주장 간에 입장차 노정

○ 1994년 12월에 미군 헬기의 군사분계선 월선 추락사고가 발생하자 북측이 북·미 장성급회담을 제의하였으나, 이를 정전협정 무력화 시도로 판단한 한국정부의 반대로 북·미접촉이 무산되었다가 김대중 정부 출범 직후 정전협정 틀 내에서 장성급회담을 받아들일기로 합의

- '유엔사-북한군 판문점 장성급회담'은 사실상 군사정전위원회 회의를 대체한 것으로 14차례 개최('98.6.~'02.9.)되던 중 남북 장성급 회담이 개최되면서 중단되었다가 거의 7년만에 북측의 요청으로 최근 두 차례 개최('09.3.2. 및 3.6.)

- 남북한 장성급 군사회담은 2차 연평해전 이후 서해해상의 긴장완화와 남북교류의 활성화에 따른 군사보장조치의 필요성 때문에

'유엔사-북한군 판문점 장성급회담'은 사실상 군사정전위원회 회의를 대체한 것

4자회담에서 있었던
 평화협정의 내용과 형식을
 넘어 한반도 평화체제 구축과
 비핵화 프로세스를 어떻게
 결합하여 풀어갈 것인가 하는
 문제가 과제로 등장

시작되었으며, 장성급 군사회담의 개최기간(2004.5.~2007.7.)
 중에는 '유엔사-북한군 판문점 장성급회담'이 열리지 않음

- 제1차 남북정상회담 이후 조명록 차수의 방미 때 북·미 양측은 평화협정 체결, 관계 정상화, 경제협조와 교류, 장거리미사일 발사유예, 제네바기본합의 준수, 인도주의적 지원 등을 담은 「북·미 공동코뮌니케」(2000.10.12.)를 발표
 - 「북·미 공동코뮌니케」는 “1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이 하였다”고 천명

다. 평화협정 논의의 새 단계: 북핵문제와의 연계

- 평화체제 문제는 북핵문제 발생 이전부터 제기된 과제이지만, 북한 외무성은 자신의 핵개발 이유를 한반도 냉전구조와 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 주장하면서 평화협정 체결을 요구('05. 7.22.)
 - 북한 외무성은 대변인 담화문을 통해 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것”이라고 주장
- 북한측의 주장이 전적으로 타당하다고 볼 수는 없지만, 북핵의 평화적 해결을 위해서는 북한측 주장을 전혀 무시할 수 없다는 점에서 한반도 비핵화와 연계한 평화협정 체결이 새로운 과제로 대두
 - 4자회담에서 있었던 평화협정의 내용과 형식을 넘어 한반도 평화체제 구축과 비핵화 프로세스를 어떻게 결합하여 풀어갈 것인가 하는 문제가 과제로 등장
- 2005년 「9.19공동성명」과 2007년 「2.13합의」에서 한반도 평화협정 문제가 본격적으로 거론된 이후, 비핵화와 평화협정 체결이 선

순환 역할을 하는 방향으로 조정

- 6자회담에서 북핵문제 해결을 위한 제반 과정과 함께, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 합의
- 그 이후 6자회담의 비핵화 논의와 함께 별도 포럼에서 개최하기로 한 한반도 평화체제 논의가 언제, 어떠한 조건에서 개최될 것인가를 놓고 참가국 간에 이견 노정
 - 한국 정부는 북핵문제의 해결이 일정 궤도에 올랐을 때 가능하다고 주장하면서 ‘선(先)비핵화 진전, 후(後)평화협정 논의’의 원칙을 유지해 왔으나, 북한은 ‘선 평화체제, 후 비핵화’를 주장하여 이견을 노정

한국정부는 ‘선(先)비핵화
 진전, 후(後)평화협정’
 북한은 ‘선 평화체제,
 후 비핵화’

〈표 1〉 한국전쟁 이후 남북한의 평화체제 관련 제의

연대	남한	북한
'50년대		○ 남북간 평화협정 제의 - '54.6.15. 북한 외무성 남일, 「제네바정치회의」 최종회의
'60년대		○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정 제의 - '62.10.23. 최고인민회의 제3기 제1차회의 김일성 연설 - '69.10.8. 북한 정부 비망록
'70년대	○ 남북 불가침협정 체결 제의 - '74.6.18. 박정희 대통령 연두 기자회견 ○ 정전협정 효력유지를 조건으로 UNC 해체 동의 표명 - '75.10.21. 김동조 외무부장관 제30차 UN총회 정치위원회 연설 ○ 남북한 당사자해결 원칙에 입각한 정전협정 대체방안 모색 동의 표명 - '76.5.13. 박동진 외무부장관 성명 ○ 남북한 및 미국이 참여하는 3당국회담 제의 - '79.7.1. 한미정상회담 공동성명	○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정 제의 - '70.6.22. 북한 정부 비망록 - '73.4.15. 최고인민회의 제5기 제2차 회의 김일 보고 ○ 북·미 평화협정 체결 - '74.3.25. 최고인민회의 제5기 제3차 회의 채택 대미 서한 - '79.7.10. 외교부 대변인 성명
'80년대	○ 정전협정 유지 이래 군비경쟁 지양 및 군사 대치상태 해소 - '82.1.22. 전두환 대통령 ○ 정전협정을 항구적 평화체제로 대체 동의 표명 - '88.10.18. 노태우 대통령 제43차 UN 총회 연설	○ 북·미 평화협정 체결 및 남북 불가침선언 동시체결을 위한 3자 회담 제의 - '84.1.10. 중앙인민위원회·최고인민회의 연합회의 - '86.1.1. 김일성 신년사 - '88.11.7. 중앙인민위원회·최고인민위원회 상설회의·정무원 연합회의 「포괄적 평화방안」 제의
'90년대	○ 남북 평화협정 체결 - '90.8.15. 노태우 대통령 광복절 45주년 경축사 - '91.7.12. 노태우 대통령 평통자문회의 제5기 출범식 개회사 ○ '92.2.19. 「남북기본합의서」 5조 - “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 합의	○ 북·미 평화협정 체결 - '91.1.1. 김일성 신년사
	○ △남북 당사자해결 △남북합의서 존중 △관련국의 협조와 뒷받침 등 한반도 평화체제 구축을 위한 3원칙 제시 - '95.8.15. 김영삼 대통령 광복절 50주년 경축사 ○ 정전체제의 남북간 평화체제로의 전환을 한반도 냉전구조 해체의 과제로 제시 - '99.5.5. 김대중 대통령 CNN회견	○ 새로운 평화보장체계 수립을 위한 북미 협상 제의 - '94.4.28. 외교부 성명 ○ 대미 잠정협정 제의 - '96.2.22. 외무부 대변인 담화문 ○ 비무장지대(DMZ) 불인정 - '96.4.4. 북한군 판문점대표부 대변인 담화문
2000년대	○ 당면목표는 통일보다는 냉전종식과 평화정착 - '00.3.9. 김대중 대통령 베를린선언 ○ 한반도평화의 제도적 정착 - '03.2.25. 노무현 대통령 취임사 ○ 북핵 해결과정이 평화체제 수립에 중요한 기초 - '05.11.17. 한미 정상공동선언 ○ '07.10.4. 「10.4 남북정상선언」 - “현 냉전체제의 종식과 평화체제 구축을 위해 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”하기로 약속	○ 미국의 핵불사용 약속 등 북미 불가침조약 제의 - '02.10.25. 외무부 대변인 담화문 ○ 불가침 조약을 위한 북미 직전대화 촉구 - '04.4.30. UN 특별위원회 회의 북측대표 연설 ○ 평화체제 수립은 한반도비핵화를 위한 필수 노정 - '05.7.22. 외무성 대변인 담화문
		○ PSI 전면참여는 선전포고, 정전협정 구속력 상실 - '09.5.27. 북한군 판문점대표부 성명 ○ “정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의” - '10.1.11. 외무성 성명 ○ 6자회담 복귀와 평화협정의 동시 논의 - '10.1.18. 외무성 대변인 담화

2. 최근 북한의 평화협정 집중공세

○ 북한은 오바마 행정부 출범 직후인 2009년 2월에 방북한 보즈워스 전 주한미대사 등 전직관료 및 핵전문가들에게 자신들의 핵무기 보유의사를 피력

- 북측은 핵무기 포기의 대가로 기존의 △대북 적대시정책 외에 △한국에 대한 핵우산 제거, △한국과의 동맹종료(미군철수 의미)와 같이 미국이 받아들이기 어려운 조건을 제기

○ 북한은 장거리로켓발사(4.5), 2차 핵실험(5.25)을 통해 핵무기 보유전략을 구체화하는 한편, 유엔안보리의 대북제재 결의에 강하게 반발

- 4월 9일 최고인민회의를 통해 국방위원회 권한을 강화하는 헌법 개정, 혁명적 군중노선을 재현하는 ‘150일 전투’를 통해 체제안정을 도모하며 국제사회의 제재에 정면 맞대결 자세를 노정

○ 북한외무성은 성명('09.6.13)을 통해 △우라늄농축 착수, △플루토늄 전량 무기화, △봉쇄시 군사작전 대응 등 3개 조치를 발표하였으며, 유엔대표부 신선호 대사는 우라늄농축이 마무리단계에 진입했다는 서신을 유엔안보리 의장에게 발송('09.9.3.)

- 이는 ‘제재와 대화’라는 미국의 투트랙 접근에 대해, ‘핵무장력 강화와 대화’라는 북한식 투트랙 접근을 의미

○ 북한은 2009년 8월 클린턴 전 대통령의 방북 이후, 대미대화를 적극적으로 모색하는 가운데 ‘북핵문제가 해결된다면 북·미 사이에 평화협정을 체결해야 한다’고 주장하기 시작

- 유엔총회 박길연 외무성 부상 연설, 한반도비핵화, 정전협정의 평화협정 전환, 북·미 불가침조약 체결 요구 등 북한의 평화 노력 강조(9.28.)

북측은 핵무기포기의 대가로 기존의 △대북 적대시정책 외에 △한국에 대한 핵우산 제거, △한국과의 동맹종료(미군철수 의미)와 같이 미국이 받아들이기 어려운 조건을 제기

보즈워스 특별대표의 방북 이후, 북·미간 대화 내용을 공개하는 형식으로 평화협정 체결 문제를 재차 거론

- 김정일, 원자바오 중국 총리 면담 때 “미·북 양자 회담을 통하여 미·북 사이의 적대관계는 반드시 평화적인 관계로 전환되어야 한다”고 언급(10.5.)
- 한·미 정상 회담에 즈음하여 보즈워스 특별대표의 방북이 발표되자, 북한은 한반도 평화체제 논의의 시급성 제기
 - 「노동신문」(11.14. “조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다”, 11.23. “평화보장체제 수립이 급선무이다”) 논평을 통해 ‘대청해전(11.10.) 등 무장충돌 가능성 및 핵전쟁 위험 등 한반도의 불안정 상황을 부각시키며, 평화협정 체결의 시급성을 강조
 - 「조선신보」(12.2. “비핵화 첫 절차는 ‘평화보장체제 수립’”, 12.5. “교전국들간의 직담판, 주제는 ‘평화’”) 논평을 통해 북·미간 평화보장체제의 수립을 주장
- 보즈워스 특별대표의 방북 이후, 북·미간 대화 내용을 공개하는 형식으로 평화협정 체결 문제를 재차 거론
 - 외무성 대변인은 기자회견(12.11.)을 통해 “보즈워스 미 대북정책 특별대표와 평화협정 체결과 관계 정상화, 경제 및 에너지 협조, 한반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 논의” 했다고 공개
- 2010년 1월 11일, 외무성 성명을 통해 “평화협정 체결을 위한 정전협정 당사국간의 회담”을 공식 제의하였으며, 외무성 대변인이 담화(1.18.)를 발표하여 평화협정 체결을 재차 촉구
 - 북한 및 조총련계 언론들도 조선신보 논평(1.14.)과 민주조선 논평(1.16.) 등을 통해 정전협정 당사국들의 평화협정 논의를 지속적으로 촉구하였고, 그 뒤 노동신문 논평들(1.19., 1.22.)과 조선신보 논평들(1.25., 1.27., 1.30.)을 통해 평화협정 공세를 지속
- 북한은 김계관 외무성 부상의 방중을 통한 북·중 회담에서 그동안

6자회담 재개의 전제조건으로 내건 대북제재 해제와 평화협정 체결문제 등 기존 입장을 재확인

3. 최근 평화협정 논의의 재등장 배경

가. 북한의 핵보유국 지위 굳히기

- 북한은 항구적인 핵보유국이 되어 미국과 다른 나라들을 압박해 핵을 보유한 북한을 받아들이고 핵보유국이 된 북한과 교류하도록 만들기 위한 ‘C계획’을 추진중(張璉瑰, 『내일신문』 2009.12.23.)
 - 1단계로 핵프로그램을 빠르게 진전시켜 명실상부한 핵보유국 지위 확보
 - 2단계로 국제사회가 핵확산문제로 타협하도록 유도하면서 핵폐기 문제를 망각하게 하고 우호협력을 하는 것으로, 이 과정에서 북한은 핵보유국 지위를 ‘묵인’으로부터 ‘승인’받는 데로 진전
- 북한은 오바마 미 행정부 출범 직후 미국의 대북 정책라인 및 정책이 확정되기 이전에 핵무기 보유를 확고히 하려는 전략을 의도된 수순대로 추진
 - 장거리 로켓을 발사('09.4.5.)한 뒤, 유엔안보리가 의장성명을 통해 유엔안보리 결의 1718호를 부활시키자, 이에 반발하여 북한의 무성이 6자회담 탈퇴 및 기존 합의 무효화 선언(4.13.)한 뒤 2차 핵실험을 단행(5.25.)
 - 기본합의 무효화 선언 뒤, 핵시설 봉인제거 등 불능화작업을 중단하고 냉각조에 보관 중이던 8,000여 개 사용후연료봉의 재처리를 완료('09.8.)
 - 북한외무성, 우라늄 농축착수 선언(6.13.)한 뒤, 3개월이 채 못돼

북한은 오바마미 행정부 출범 직후 미국의 대북 정책라인 및 정책이 확정되기 이전에 핵무기보유를 확고히 하려는 전략을 의도된 수순대로 추진

북한은 지난 「2.13합의」와 「10.3합의」가 고작 중유 100만 톤(경제인센티브)과 핵시설 불능화(안보자산)를 맞바꾸는 불공정 거래였다고 판단

유엔 북한대표부 유엔안보리 의장앞 서신에서 우라늄농축이 마무리단계에 진입했다고 주장(9.3.)

- 북한은 지난 「2.13합의」와 「10.3합의」가 고작 중유 100만 톤(경제인센티브)과 핵시설 불능화(안보자산)를 맞바꾸는 불공정 거래였다고 판단하여, 추가적인 안보조치로서 평화협정을 체결하자고 요구하기 시작
 - 북한은 박길연 부상의 유엔총회 연설을 시작으로 한반도비핵화를 위해서는 미국의 대북 핵위협이 제거되어야 한다면서, 이는 미국의 대북 적대시정책에 해소되어 평화협정이 체결되어야만 가능하다고 주장
 - 보즈워스 방북 당시, 강석주 제1부상은 “외교관계는 언제든지 깨질 수 있다”면서 “우리는 당분간 (미국과 관계정상화에) 관심이 없다”면서 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것이 우선이라는 입장을 미국 측에 전달

나. 중국의 ‘북한 안정화’ 우선정책 선회

- 중국은 북한의 핵무기가 자국에 대한 안보위협일 뿐 아니라 소수민족에 대한 핵유출 위협성과 한국, 일본, 대만으로 핵도미노 현상이 일어날 것을 우려해 북한의 비핵화 및 핵확산방지에 적극적인 자세를 시현
 - 하지만 북한이 1차 핵실험에 이어 2차 핵실험까지 단행하자 중국 지도부는 기존의 대북정책을 재검토하는 자리를 마련
- 2009.7.15. 중국공산당 중앙위 외사영도소조(조장: 후진타오)에서 중국의 대북정책이 ‘비핵화’와 ‘안정화’ 가운데 비핵화 쪽으로 경도되어 북한체제의 안정을 훼손했다고 판단, 북한체제의 안정을 해치지 않으면서 비핵화를 추진하는 쪽으로 대북정책의 방향을 정리

- 전현직 북한대사, 외교부장 등을 소집(2009.7.17~20.)하여 중국공산당 외사영도소조의 대북정책 방향전환에 관한 결정을 통보

- 이처럼 중국이 북한 핵문제 해법에 대해 방향을 전환한 것은 다음과 같은 세 가지로 분석이 가능
 - 첫째, 과거 중국의 핵개발 경험을 미루어보더라도 체제위기에 몰린 북한을 압박하면 할수록 사태만 악화될 뿐 북한의 핵포기를 얻어내는 것은 불가능
 - 둘째, 중국이 대북압박에 동참하여 북한정권을 붕괴시켜 북핵문제를 해결할 경우 북한지역에는 친한정권 내지 한국에 의한 통일정권이 들어설 것이기 때문에 결과적으로 전략적 요충지인 북한을 미국에게 내어주는 결과만 초래
 - 셋째, 두 차례의 북한 핵실험 직후 미국이 한국과 일본에 확장억제력 제공을 약속하였고, 이로 인해 한국, 일본이 각기 한반도비핵화 선언과 비핵 3원칙을 준수하겠다는 입장을 밝히는 등 핵도미노가 일어나지 않을 것을 보면서 안도
- 미·중 전략경제대화('09.7.27~28.)에서 왕광야(王光亞) 외교부 부부장은 △북한의 이유 있는 안보우려(reasonable security concerns)의 반영, △북·미 직접대화 등 중국측 입장을 미국에 전달
 - 중국을 동참시켜 대북압박을 가해 북핵문제를 해결하려 했던 미국의 북핵전략이 전환되는 계기를 제공
- 북한의 핵실험 이후 소원했던 북·중관계는 중국의 정책전환 이후 회복단계로 진입
 - 다이빙귀 대북특사(9.16.~18.), 원자바오 총리(10.4.~5.), 량광례 국방부장(11.22.~26.) 방북으로 북·중 경제관계의 심화 및 군사협력관계의 복원

중국을 동참시켜 대북압박을 가해 북핵문제를 해결하려 했던 미국의 북핵전략이 전환되는 계기를 제공

북한의 2차 핵실험 직후
미국내 여론은 영변 핵시설
폭격론에서 중국을 끌어들이
대북압박론까지 강경분위기가
지배적

다. 미국의 비핵화-평화협정 병행논의 수용 자세

- 북한의 2차 핵실험 직후 미국내 여론은 영변 핵시설 폭격론에서 중국을 끌어들이 대북압박론까지 강경분위기가 지배적
 - 윌리엄 페리 전 국방장관(AFP, '09.5.29.)은 영변 핵시설 등에 대한 제한적 폭격을 주장
 - 헨리 키신저 전 국무장관(Washington Post, '09.6.8.), 솔라즈 전 하원 군사위원장, 마이클 오헨런 부르크스 연구원(USA Today, '09.6.25.) 등은 북핵폐기 과정에서 중국의 협력을 얻기 위해 주한미군 감축을 포함해 중국의 이해에 맞는 방안 강구를 촉구
- 하지만 제1차 미·중 전략 및 경제 대화(S&ED, '09.7.28~29.)에서 중국측의 입장을 전달받은 미국은 미·중 대화 직후에 클린턴 전 미국 대통령의 방북('09.8.3~4.)을 결정하여 클린턴이 김정일 국방위원장과 면담하고 미국국적 여기자 2명과 함께 귀국하는 등 북·미간 접촉을 개시
 - 이후 북한측이 보즈워스 북한정책특별대표의 방북을 초청했으나, 미국측은 북한의 「9.19공동성명」의 이행 약속과 강석주 제1부상과의 면담을 확대해 줄 것을 요구하며 초청 수락을 지연
- 한·미 정상회담 기자회견 자리에서 보즈워스 특사의 방북 계획이 공개(11.19.)된 직후, 클린턴 미 국무장관은 북한이 비핵화를 약속하면 관계정상화와 평화협정 체결을 검토하겠다고 표명(11.21.)
- 보즈워스 특별대표는 강석주 외무성 제1부상을 만나 “오바마 대통령 친서”를 전달하고, “비핵화와 평화협정 등” 문제를 협의(12.8.~10.)
 - 보즈워스 대표는 “6자회담 당사국들은 정전협정을 평화협정으로 언젠가 대체해야 한다는 것을 인식하고 있다”면서 “6자회담이 재개되면 비핵화 논의에 추진력이 생기고, 우리 모두 한반도 평화체

제를 논의할 준비가 될 것”이라고 표명(12.10.)

4. 평화협정 논의 재개시 예상쟁점

가. 평화협정의 당사자 문제

- 한국
 - '90.8.15. 「남북 평화협정」 제의와 함께 일관되게 남북 당사자 해결 원칙을 견지
 - '95.8.15. ①남북 당사자해결 ②남북합의서 존중 ③관련국의 협조와 뒷받침 등을 ‘한반도 평화체제 구축 3원칙’으로 천명
 - 4자회담 과정에서도 이러한 남북 당사자 해결 원칙에 입각, 남북 평화합의서 체결 및 미·중의 지지·보장선언 채택을 추진
 - 그간의 남북관계 진전과 정세변화 등을 감안하여 평화체제 당사자 문제에 대한 신축적 입장을 통해 변화된 정세에 능동적으로 대처해 나가야할 필요성
 - 기존 '2+2' 방안은 이상적인 방향이나, 북한과 미·중 등 관련국 입장을 종합적으로 고려할 때 신축적인 대응이 필요
 - 구축될 평화체제의 주체가 남북한이 되는 방향에서 형식(당사자)은 4자 기본협정과 남북 및 북·미간 부속협정 채택 등 대안적 방안도 검토
- 북한
 - '74.3. 이후 북·미 평화협정 체결 입장을 견지했으며, 4자회담('97.12.~'99.8.)을 통해서도 북·미 평화협정 체결 주장을 지속
 - 2005.7.22. 외무성 담화 및 6자회담을 통해 “평화체제 문제는

한국은 '90.8.15.
「남북 평화협정」 제의와
함께 일관되게 남북 당사자
해결원칙을 견지

한국은 평화협정의 내용으로
 △전쟁의 법적 종결 △불가침
 및 무력불사용 △분쟁의 평화적
 해결 △체제 존중 및 불간섭
 △기존합의서 준수 이행 등이
 반드시 포함되어야 한다는 입장

북·미간에 논의되어야 하나, 남·북·미 3자도 가능”, “정전협정에 서명한 중국도 당사자”라고 밝히는 등 당사자 문제와 관련한 다소 진전된 입장 변화 가능성 시사

- 이러한 북한의 진전된 입장은 평화체제 문제와 관련한 남한의 당사자 지위를 인정하는 것으로 평가가능하나, 남한 참여의 구체적인 폭과 범위에 대해서는 향후 관련 입장 변화를 주목할 필요
 - 현재까지의 북측 언급만으로는 이러한 발언이 남한을 평화협정의 당사자로 인정한다는 의미인지, 아니면 4자회담과 같은 평화체제 관련 논의에 참여하는 것을 인정한다는 의미인지 여부가 불확실
 - 향후 논의 진전과정에서 북·미 대화에 중점을 두며, 남한의 참여 제한 가능성 불배제

나. 평화협정의 내용 문제

- 한국
 - 평화협정의 내용으로 △전쟁의 법적 종결 △불가침 및 무력불사용 △분쟁의 평화적 해결 △체제 존중 및 불간섭 △기존합의서 준수 이행 등이 반드시 포함되어야 한다는 입장
 - 남·북·미, 남·북·미·중 등의 다자화된 평화협정 추진 때에도 위의 요소들이 포함되어야 할 것이며, 특히 경계선 및 평화보장관리 등 평화제도화의 핵심 조항은 남북간 합의 필요
 - 남북간 군사적 긴장상태와 신뢰부족 등을 감안할 때 실질적 평화보장관리와 제도적 평화보장관리가 조화롭게 진전되어야 전쟁방지와 공고한 평화상태 실현 가능
 - 실질적 평화보장관리를 위해 남북 군사대화를 통한 기본합의서 수준의 긴장완화와 신뢰구축 조치를 진전시키는 것이 중요

- 제도적 평화보장관리를 위해 「비무장지대」를 평화지대로 전환하고 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 남북한이 공동으로 관리

- 우리측은 정전협정에서 평화협정으로 전환하기 위해 해상군사분계선을 긋는 문제를 다루어야 한다는 점을 인정하면서도 북방한계선(NLL)이 실질적인 해상군사분계선의 역할을 해왔기 때문에 존중되어야 한다는 입장을 견지
 - 「남북기본합의서」 ‘불가침부속합의서’ 제10조에서 “해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고 있어 NLL을 잠정적 해상불가침구역으로 인정
- 북한
 - 평화협정 당사자 문제에 대한 우선 논의를 주장하며, 평화협정의 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제
 - 다만, 보도매체를 통해 △전쟁의 법적 종결 △북·미간 불가침 △주한미군 지위문제 △무력증강 중단 △남한의 군사기지화 반대 등 북·미간 적대관계 해소 사안을 개괄적으로 언급하였으며, 전쟁책임 및 손해배상은 불제기 ('94.4.30. 외교부 비망록 등)
 - 평화협정에 앞서 잠정협정의 체결 및 이행·감독을 위해 판문점에 군사정전위원회를 대체하는 ‘조·미 공동군사기구’ 설치를 제의 ('96.2.28. 외교부 담화)
 - 잠정협정은 군사분계선·비무장지대 관리, 우발적 충돌발생시 해결수단, 군사공동기구 조직·운영 방안을 담고 있으며, 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대체
 - 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자간 군사안전보장위원회 설치 제의 ('98.10. 북한군-유엔사 장성급회담 비공식접촉)

북한은 평화협정 당사자 문제에 대한 우선 논의를 주장하며, 평화협정의 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제

「정전협정」 제17항에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 하지만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장 관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능

○ 북한은 평화협정으로 전환하기 위해 정전협정에서 규정하고 있지 않은 해상 불가침경계선을 긋는 문제를 조속히 협의하자고 주장하면서 유엔사에 의해 일방적으로 설정된 북방한계선(NLL)이 비법적이기 때문에 인정할 수 없다고 선언

- 북측은 정전협정과 유엔해양법과 같은 법적인 측면을 통해 NLL을 거부하다가, 1999년부터는 서해해상에서의 무력충돌을 통해 분쟁구역으로 만들으로써 현실적 차원에서 NLL을 무력화하고 해상경계선 문제를 부각시키려는 노력을 지속

다. 주한미군 및 유엔사 문제

□ 한국

○ 주한미군 문제는 기본적으로 쌍무조약인 「한미 상호방위조약」에 따른 것으로 남북 또는 북·미간 협의 의제가 될 수 없음.

- 주한미군 재조정 역시 한반도 안보환경 변화에 따라 한·미 양자간에 결정될 사안

○ 「정전협정」 제17항에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 하지만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능

- 유엔사는 정전협정 당사자가 아닌 서명자이자 집행기관에 불과하므로 정전협정의 실효 및 평화협정 체결에 따른 법적효과로써 당연히 해체되는 것은 아니나, 설치목적에 비추어볼 때 정치적으로 그 존속에 어려움이 존재

□ 북한

○ 북한은 한반도의 평화실현에서 가장 주된 장애가 되고 있는 미군철수 문제가 평화협정 체결과 병행하여 이루어져야 한다고 요구

- 전쟁을 법률적으로 종식시키는 평화협정을 체결할 때에는 의례히 외국군대 문제를 어떻게 하겠는가를 논의하는 것이 하나의 국제관례적인 요구라고 주장(4자회담)

○ 유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 평화협정과 무관하게 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연

- 유엔총회는 유엔사령부를 해체하고 유엔 기치 하에 한국에 주둔한 모든 외국군을 철수시키는 것이 필요하다고 결의('75.11.18. 유엔사 해체에 대한 UN 총회 결의)

5. 향후 평화협정 논의 전망

○ 2010년 1월 11일 북한외무성은 성명을 통해 정전협정 당사국들이 만나 평화협정 문제를 논의하자고 제의하고, '6자회담 복귀의 전제조건'으로서 국제사회의 대북제재 해제를 요구

- 북한은 평화협정을 논의하기 위해 「9.19공동성명」에서 합의한 6자회담 밖의 별도포럼이든지, 6자회담 틀이든지 모두 가능하다고 밝혀 어떻게든 국제사회의 대북제재를 완화시키기 위해 노력

○ 북한외무성 성명에 대해 미 국무부는 미국의 근본적인 입장 차이에도 불구하고 북한과 타협의 여지를 남겨놓는 융통성 발휘

- 힐러리 클린턴 국무장관(1.12.)은 “6자회담에 복귀해야 대북제재 완화문제를 검토할 수 있다”며 대북제재 완화 가능성을 시사

- 캄뎔 미 국무부 동아태 차관보도 “6자회담 재개 전에는 제재를 풀 수 없다”고 재확인하면서도 6자회담 틀에서 모든 문제를 논의할 수 있다는 입장을 표명(1.19.)

○ 하지만 유명환 외교부 장관은 “대북제재 해제는 유엔 안보리 결의

유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 평화협정과 무관하게 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연

북한이 「9.19공동성명」의 '궁극적 비핵화'라는 목표를 받아들였고 북·미간 공감대가 있기 때문에 북한의 6자회담과 함께 빠른 시간 내에 평화협정을 논의하기 위한 4자회담 개최 가능성 존재

- 에서 북한이 6자회담에 복귀, 비핵화의 진전이 있어야 가능하고, 평화협정 협상 또한 6자회담이 재개되면 관련 당사국들이 적절한 별도의 포럼을 통해 협상을 할 수 있다"며 북측 요구를 일축
 - 한·중·일 3국 외교장관은 도쿄 회동(1.16.) 때도 이와 같은 입장을 재확인
- 최근 미국은 6자회담 참가국과의 협의를 통해 북한이 6자회담에 복귀할 경우에 대비한 핵문제의 포괄적 해결책을 마련
 - 새로운 제안 내용은 한반도의 비핵화, 평화조약 체결, 대북 경제지원 등 3가지 사항을 동시 실현시키는 방안(讀賣新聞, '10. 1.25.)
- 북한이 「9.19공동성명」의 '궁극적 비핵화'라는 목표를 받아들였고 북·미간 공감대가 있기 때문에 북한의 6자회담과 함께 빠른 시간 내에 평화협정을 논의하기 위한 4자회담 개최 가능성 존재
 - 북한이 「9.19공동선언」 합의를 깨고 '사실상의 핵무기 보유국' 지위를 추구하고 왔지만, 이러한 요구를 전면에 내걸지 않는다면 관리차원에서 미국이 평화협정 논의를 급진전시킬 가능성 농후
- 그 동안 한국 정부가 북핵문제 해결을 최우선 과제로 제시하고 「선(先)비핵화, 후(後)평화협정」의 원칙을 견지해 왔으나 위성락 한반도평화본부장이 방미협약(1.20.~23.)을 통해 포괄적 해결책에 합의
 - 6자회담 한국측 수석대표인 위성락 본부장은 "비핵화 논의와 평화협정 논의가 相馳되지 않고 서로 시너지 효과를 낼 수 있도록 상보(相補)적으로 추동"할 것이라며 병행추진 방침을 시사
- 캄벨 차관보는 북한이 요구하는 평화체제 논의와 6자회담의 병행 가능성과 관련하여 "북한이 6자회담에 복귀하고 2005년 「9.19공동성명」과 2007년 「2.13합의」 및 「10.3합의」에 취해진 조치를 북한이 다시 약속하기 전에는 제재 해제나 평화협정과 같은 주제에

대해 논의할 준비가 돼 있지 않다"고 천명('10.2.3.)

- 미국의 입장은 북한이 먼저 6자회담에 복귀한 뒤 기존 합의의 이행을 약속한다면 평화협정 문제를 논의할 수 있다는 뜻으로 풀이
- 왕자루이 중국공산당 대외연락부장이 방북(10.2.6~9.)하여 김정일 위원장과 면담한 직후에 김계관 부상이 방중하여 북·중관계, 6자회담 재개, 한반도 평화협정 문제 등에 관해 중국측과 협의 진행
 - 중국 정부는 우다웨이 6자회담 의장 겸 전 중국외교부 부부장을 한반도사무특별대표로 임명(2.10.)하여 미국의 '보즈워스-성 킴'과 같은 '우다웨이 특별대표-양허우란 전권대사'의 구도와 조화를 이루도록 조정
- 이런 가운데 최근 변수로 떠오른 것이 남북정상회담으로, 한국은 남북정상회담을 통해 '그랜드바겐'을 관철시킴으로써 남북관계의 개선과 북핵문제의 진전이라는 두 마리 토끼를 다 잡으려고자 의도
 - 캄벨 차관보는 남북정상회담에 대한 지지의 뜻을 밝히면서도 북핵문제의 해결을 위해서는 남북정상회담과 6자회담 복귀가 필수적으로 조율되어야 한다고 강조하면서 남북정상회담 개최보다 6자회담 복귀가 우선임을 천명(2.4.)
- 따라서 북한이 6자회담에 복귀한다면, 재개되는 6자회담에서 한반도 평화협정 문제를 논의할 '한반도평화포럼'(가칭)의 소집문제가 다루어질 전망
 - 하지만 위성락 본부장이 밝혔듯이, 한반도 평화협정 논의는 비핵화 진전이 추동력을 얻어야 실질적인 협의가 가능하기 때문에 평화포럼이 만들어져도 실질 진전까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상

북한이 6자회담에 복귀한다면, 재개되는 6자회담에서 한반도 평화협정 문제를 논의할 '한반도평화포럼'(가칭)의 소집문제가 다루어질 전망

편집 이성우 (제주평화연구원 연구위원)