

종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제*

도 경 욱**

I. 서론

II. 종전선언과 평화협정의 의미

III. 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상

IV. 결론

국문요약

‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에서 남북 정상은 “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최” 추진에 합의하였다. 관련 당사자들에 의하여 고려되고 있는 한반도 종전선언은 정치적 선언으로, 이 같은 선언이 이루어진다고 하더라도 정전체제로 대표되는 기존의 법질서에 어떠한 변화가 수반되는 것은 아니다. 평화체제 수립 과정에서 정치적 성격의 종전선언이 반드시 필요한 절차는 아니며, 일각의 지적처럼 ‘종전’만을 분리해서 정치적 선언으로 채택하는 것은 오히려 이례적인 경우에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 한반도 평화체제 전환 문제는 비핵화 문제와 밀접하게 연동되어 전개되고 있다는 점에서 여타 평화체제와는 상황과 맥락이 다르다는 점이 고려되어야 할 것이다. 일정한 단계를 거쳐 진행될 수밖에 없는

비핵화 과정에 조응하여 종전선언과 평화협정 2단계 구상이 출현한 것이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 종전선언은 통상적인 평화프로세스에서 평화예비단계로서의 의미보다는 비핵화 교섭수단으로서의 의미가 더 크다. 따라서 종전선언 문제는 기존의 사례에 비추어 그 적절성 여부를 판단하기보다는 동 선언이 비핵화 교섭수단으로서 어느 정도로 유용한가의 관점에서 검토되어야 할 것이다. 우리 내부적으로는 종전선언과 평화협정 사이에 상당한 시간차가 발생할 경우 남남갈등이 심화될 가능성이 있으며, 종전선언의 국내적 처리 과정에서도 첨예한 논쟁이 예상되므로, 이러한 문제들에 대해서도 고려가 필요할 것이다.

주제어: 전쟁의 종료 방식, 종전선언, 평화협정, 한반도 평화체제, 비핵화

* 이 글은 2019년 4월 17일 개최된 통일연구원 개원 28주년 기념 학술회의(「4·27 판문점선언」 1주년 성과와 향후 과제) 발표문(“한반도 평화체제의 법적 과제”)의 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 통일연구원 연구위원

I. 서론

2018년은 한반도 평화체제 논의에 있어서 의미 있는 진전을 이룬 한 해였다. 남북 정상은 2018년 4월 27일 판문점에서 열린 남북정상회담의 결과로 채택된 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 “4·27 판문점선언”이라 한다)’에서 “현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제”임을 확인하면서, “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”하기로 하였다. 그리고 2018년 6월 12일 싱가포르에서 열린 제1차 북미정상회담의 결과로 채택된 공동성명에는 북미 간 새로운 관계 수립, 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제 구축 노력, 판문점선언 재확인 등의 내용이 포함되었다.

전쟁이 국내적 성격과 국제적 성격으로 명확히 분류되기 어려운 복합적인 성격을 띠고 있고 여러 주체들이 관련되어 있는 경우 이를 종결하고 평화를 수립하는 과정은 여러 가지 어려움을 수반한다. 한반도의 경우에는 정전체제가 65년 넘게 지속되고 있는 점, 남북한이 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계”를 형성하고 있는 점, 평화체제 논의가 비핵화 문제와 밀접하게 연결되어 있는 점으로 인하여 평화체제 전환 문제가 더욱 더 복잡하고 난해할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 큰 흐름에서 본다면 관련 당사자들의 입장 차이는 조금씩 좁혀져 왔다고 할 수 있다. 특히 4·27 판문점선언은 한반도 평화체제 문제를 논의하기 위한 주체를 특정함으로써 오랫동안 논란이 되었던 한국의 평화협정 당사자 문제를 해결하였다는 점에서 그 의미가 크다고 할 것이다. 또한, 종전선언, 정전협정의 평화협정으로의 전환, 항구적이고 공고한 평화체제 구축이라는 단계적 접근을 명시함으로써 기존의 논의에서 한 걸음 더 나아갔다고 볼 수 있다.¹

¹ 1997년 12월부터 1998년 8월까지 한반도 평화체제 구축 논의를 위한 남·북·미·중 4자회담이 개최되었으나, 4자회담은 평화협정 당사자 문제, 주한미군 문제 등을 둘러싼 견해 차이로 성과 없이 종료되었다. 2005년 6자회담 9·19 공동성명에서는 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”임을 밝혔고, 9·19 프로세스는 2007년 2·13 합의와 10·3 합의를 통해 구체화되었다. 그리고 2007년 10월 4일 평양에서 열린 남북정상회담의 결과로 채택된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’에서 남과 북은 3자 또는 4자회담에서 종전을 선언하는 문제를 추진하기로 합의하였다. 그러나 2008년 이후 남북관계가 경색되고 북핵 6자회담도 중단되면서 한반도 평화체제 문제는 더 이상 논의되지 못하였다. 한반도 평화체제 논의의 전개과정에 대해서는 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정

비핵화 협상이 교착상태에 빠지면서 현재 한반도 평화체제에 관한 논의는 진전되지 못하고 있다. 그러나 상황 변화에 따라 한반도 평화체제 문제는 언제든지 수면위로 부상할 수 있다. 미국이 대북 제재 완화나 해제에 대하여 강경한 입장을 고수하고 있는 상황에서 북한의 비핵화에 대한 상응조치의 무게중심이 경제적 인센티브에서 다시 안보적 인센티브로 이동할 가능성이 있다.² 한국 정부는 전쟁을 종식한다는 정치적 선언을 먼저 하고 그것을 평화협정 체결을 위한 출발점으로 삼아서 북한이 비핵화를 이룰 때 평화협정을 체결한다는 구상을 여러 차례 밝힌 바 있는데, 이 같은 구상의 적절성 여부는 그동안 논란의 대상이 되어 왔다. 이에 이 글에서는 종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제를 심도 있게 살펴보고자 한다. 한반도 평화체제 수립 문제는 다각적인 측면에서 다루어져야 하는데, 이 글은 특히 법적인 측면에 초점을 맞출 것이다. 이 같은 검토는 한반도 평화체제 수립 문제를 둘러싼 소모적인 논쟁을 방지하는 데 기여할 수 있으며, 종전선언이나 평화협정의 형식과 내용의 측면에서도 참고자료가 될 수 있을 것이다.

II. 종전선언과 평화협정의 의미

1. 전쟁의 종료 방식

평화협정의 체결은 전쟁을 종료하는 가장 전통적이고 이상적인 방식으로 간주되나, 이 외에도 다양한 방식이 있을 수 있다. 다시 말해, 전쟁상태의 종식이라고 하는 소극적 측면만 본다면 평화협정의 체결이 유일한 방식은 아니다. 다만, 전쟁 종료 방식에 대한 분류는 학자마다 조금씩 차이가 있다. 예컨대, 평화협정, 정전협정, 묵시적 상호동의, 완전한 패배에 따른 어느 일방 교전당사자의 소멸(*debellatio*), 일방적 선언을 제시하는 학자도 있고,³ 전쟁의 종료를 창설적·형성적으로 규정하

치연구』, 제18집 제2호 (2009), pp. 53~93; 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” 『법학연구(인하대학교)』, 제19집 제2호 (2016), pp. 243~276 등 참조.

² 김정은 북한 국무위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 제14기 제1차 회의 시정연설에서 제재 해제 문제에 집착하지 않을 것이라고 언급하였다(『조선중앙통신』, 2019.4.13.). 이후 조선신보는 “조선이 제재 해제 문제를 제기하지 않는다면 미국은 다른 행동조치로 저들의 적대시 정책 철회 의지와 관계개선 의지, 비핵화 의지를 증명해 보이지 않으면 안 되게 된다”고 밝혔다(『조선신보』, 2019.4.14.). 이와 관련하여 북한이 제재 완화·해제 조치에서 종전선언, 평화협정 등 체제 안전보장 조치 요구로 선회할 가능성이 있다는 분석이 제시되었다(『경향신문』, 2019.4.15.; 『한국일보』, 2019.4.16. 등).

³ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense, Fourth edition* (Cambridge:

는 평화협정, 정전협정, 완전한 패배에 따른 어느 일방 교전당사자의 소멸 (*debellatio*), 적대행위의 중지 또는 군사작전의 일반적 종료(교전당사자들이 교전의 중단이 지속된다는 점에 대하여 명시적으로 또는 묵시적으로 합의한 경우를 전제로 함)를 제시하는 학자도 있다.⁴

이러한 견해들과 관련해서는 두 가지 사항을 보완적으로 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 첫 번째 사항은 정전협정의 성격 및 효력에 관한 것으로, 전통국제법에 의하면 정전은 적대행위를 잠정적·일시적으로 정지시킬 뿐 전쟁을 종료시키는 법적 효력을 지니지는 못한다는 점이다. 1907년 헤이그 제4협약에 부속된 육전법규와 관례에 관한 규칙(Regulation concerning the Laws and Customs of War on Land) 제36조는 “교전당사자 간의 상호 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지된다. 휴전기간이 정하여지지 아니한 경우에는 교전당사자는 언제든지 작전을 재개할 수 있다. 다만, 휴전조건에 따라 합의된 기한 내에 이를 적에게 경고하여야 한다”고 규정하고 있다. 저명한 국제법학자인 Lassa Oppenheim도 “일반적 정전 기간 중 교전국들 간에 그리고 교전국과 중립국 간에 적대행위의 정지 이외의 모든 점에 있어서 전쟁의 제 조건이 계속된다”고 주장하였다.⁵ Howard S. Levie는 “정전은 법적으로든(*de jure*) 사실상으로든(*de facto*) 교전자 간 전쟁상태를 종료시키지 않는다”고 하면서, 대다수의 학자들이 이러한 결론에 동조하고 있으며 미국과 영국의 군사 매뉴얼에서도 일관되게 정전은 적대행위의 정지이며 일시적 또는 부분적 평화로도 간주되지 않는다는 입장을 취하고 있다고 강조하였다.⁶ 국내 국제법학자들도 대체로 고전적인 정전 개념을 지지하고 있다.⁷ 2차 세계대전 이후 정전협정에 의해서도 전쟁이 종료될 수 있다는 견해가 등장하였는데, 이러한 입장을 취하는 학자들이 모두 정전협정만으로도 법적인 전쟁의 종료 효과가 발생한다고 주장하는 것은 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 예컨대, Julius Stone은 정전

Cambridge University Press, 2005), pp. 42~50.

⁴ Wolff Heintschel von Heinegg, “Factors in War to Peace Transitions,” *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 27, No. 3 (2004), pp. 854~855.

⁵ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law*, 7th ed. by H. Lauterpacht (London: Longmans, 1952), pp. 546~547.

⁶ Howard S. Levie, “The Nature and Scope of the Armistice Agreement,” *The American Journal of International Law*, Vol. 50, No. 4 (1956), pp. 884~885.

⁷ 배재식, “한국휴전의 법적 제문제,” 『법학(서울대학교)』, 제16권 제1호 (1975), p. 35; 김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (서울: 국제법출판사, 1994), pp. 70~71; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색-법규법적 접근을 중심으로』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 38~48.

협정이 사실상의 전쟁의 종료 효과가 있다는 입장을 취하였다.⁸ Yoram Dinstein의 경우에는 정전협정이 법적인 전쟁의 종료 효과가 있다는 입장을 취하고 있는 것으로 보인다.⁹

두 번째 사항은 전쟁의 종료에 의하여 소극적 평화가 달성될 수는 있으나 그것이 당사자들 간의 관계의 정상화라는 적극적 평화를 의미하는 것은 아니므로,¹⁰ 전쟁을 종료하는 동시에 당사자 간 우호관계를 수립하거나 회복하는 것을 특징으로 하는 평화협정과 여타 전쟁 종료 방식이 완전히 동일한 것은 아니라는 점이다. 따라서 여타 방식에 의하여 전쟁이 종료된 것으로 간주될 수 있는 경우에도 평화협정 체결 문제는 여전히 중요한 과제로 남을 수 있다. 평화협정에 대해서는 뒤에서 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 종전선언의 개념 및 성격

이 글의 목적상 필요한 것은 종전선언의 개념을 파악하는 것인데, 이를 위해서는 앞에서 살펴본 다양한 전쟁 종료 방식에 비추어 볼 때 종전선언으로 간주될 수 있는 것은 무엇인가라는 질문에서 출발해야 할 것이다.

먼저 평화협정에 포함된 전쟁의 종료 규정을 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다. 평화협정상 전쟁 종료 규정은 ‘협정이 발효되는 시점에 또는 비준서가 교환되는 시점에 전쟁이 종료될 것이다’와 같이 미래형으로 규정될 수도 있고,¹¹ ‘당사자들 간 전쟁상태가 종식되었음을 확인한다’와 같이 과거형으로 규정될 수도 있다.¹² 이와 관련하여 전쟁의 종료가 과거형으로 규정된 경우 이는 맥락에 따라 창설

⁸ Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart, 1959), p. 644.

⁹ Yoram Dinstein은 “현재의 국가관행에서 정전은 주로 적대행위의 종료를 의미하며 군사작전을 재개할 당사자들의 권리를 박탈한다”고 언급하면서, 이런 성격의 정전은 전쟁을 종료시킨다는 견해를 제시하고 있다. 그리고 이 같은 새로운 정전 개념에 기초하여 1953년 한국정전협정은 한국전쟁을 종료시켰으며 ‘법적으로 한국전쟁은 여전히 계속 중이다’라는 명제는 그릇된 것이라고 주장한다. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense, Fourth edition*, pp. 42~44.

¹⁰ Wolff Heintschel von Heinegg, “Factors in War to Peace Transitions,” p. 847.

¹¹ 예컨대, 1979년 이스라엘과 이집트 간 평화조약은 제1조 제1항에서 다음과 같이 규정하였다: “이 조약의 비준서가 교환되는 시점에 당사자 간의 전쟁상태는 종결되고 평화가 수립될 것이다 (The state of war between the Parties will be terminated and peace will be established between them upon the exchange of instrument of ratification of this Treaty).”

¹² 예컨대, 1983년 이스라엘과 레바논이 서명한 평화조약(레바논의 비준 거부로 미발효)은 제1조 제2항에서 다음과 같이 규정하였다: “당사자들은 이스라엘과 레바논 간 전쟁상태가 종료되었으며 더 이상 존재하지 않음을 확인한다(The Parties confirm that the stage of war between Israel and Lebanon has been terminated and no longer exists).”

적 효력을 가지는 것일 수도 있고 확인적 효력을 가지는 것일 수도 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 즉, 전쟁의 종료가 평화협정에 의하여 이루어지는 경우라면 평화협정은 전쟁의 종료를 창설적으로 규정한다고 할 수 있지만, 여타 방식에 의하여 전쟁의 종료는 이미 이루어졌고 평화협정은 이를 확인하는 경우라면 평화협정은 전쟁의 종료를 선언적으로 규정한다고 할 수 있다. 어느 경우이든지 간에 여하튼 평화협정 자체에 전쟁의 종료가 규정된 것이라면 이는 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다.

다음으로 교전당사자들이 법적인 전쟁의 종료에 합의하고 이를 공동으로 선언하는 형식을 취하는 경우에도 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다. 이러한 문서는 공동선언의 형식을 띠고 있더라도 기본적으로는 조약에 해당한다고 할 수 있다. 대표적인 예로는 1956년 소련과 일본 간 공동선언('Joint Declaration by the Union of Soviet Socialist Republics and Japan')을 들 수 있을 것이다. 동 선언은 제1조에서 “소련과 일본 간 전쟁상태는 이 선언이 발효하는 일자에 종료되며 평화·우호·근린 관계가 회복된다”고 규정하였다. 동 선언은 더 나아가 양국 간 외교관계 및 영사관계, 억류자 문제, 청구권 문제 등을 다루고 있기 때문에 통상적인 평화협정의 대부분의 목적을 달성하였다고 할 수 있다. 하지만 당시 양국은 남부 쿠릴열도 4개 도서(북방4도) 영유권에 대한 견해 차이로 평화협정 체결 문제를 남겨 놓았고,¹³ 평화협정은 아직까지 체결되지 못하고 있다. 당사국들의 의도를 고려한다면 1956년 소련과 일본 간 공동선언은 평화협정으로 명확히 분류되기 어려운 측면이 있으나, 동 선언이 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없을 것이다. 또 다른 예로는 1994년 이스라엘과 요르단 간 공동선언('Washington Declaration')을 들 수 있을 것이다. 이스라엘과 요르단은 1994년 7월 25일 워싱턴 선언에 서명하였는데, 동 선언은 “양국 간 오랜 충돌이 이제 종료된다”는 규정을 포함하고 있다. 그리고 3개월 뒤인 1994년 10월 26일 체결된 평화조약('Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan')은 전문에서 “양국이 1994년 7월 25일 워싱턴 선언에서 교전상태의 종결을 선언했음을 유념한다”고 언급하였고, 제1조에서는 “이스라엘과 요르단 간의 평화 수립은 이 조약의 비준서가 교환됨과 동시에 효력을 발휘한다”고 규정하였다. 워싱턴 선언은 형식적인 측면에서 본다면 법적 구속력

¹³ 소련과 일본 간 공동선언 제9조는 “소련과 일본은 양국 간 정상외교관계 회복 후에 평화협정 체결을 위한 협상을 지속한다”고 규정하였다.

없는 합의의 모습을 띠고 있다. 그러나 워싱턴 선언과 이후 체결된 평화조약을 함께 고려하면 당사국들은 워싱턴 선언에서 전쟁의 공식적 종료를 합의한 것이라는 점이 명확하게 확인되므로, 워싱턴 선언 역시 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

교전당사자들 중 일방이 단독으로 전쟁의 종료를 선언하는 경우도 있는데, 이 같은 선언도 종전선언으로 지칭될 수 있다. 다만, 이것이 전쟁의 종료를 희망하는 일방 교전당사자의 의사표시만으로 전쟁이 종료될 수 있다는 의미는 아니다. 전쟁을 종료한다는 일방적 선언은 승패가 명확히 가려진 전쟁에서 승리한 측이 패배한 측을 상대로 전쟁의 종료를 선포하는 경우나, 일방 교전당사자의 전쟁 종료 선언에 타방 교전당사자가 따를 의사가 있는 경우에 유효한 효과를 가질 수 있다.¹⁴ 전자의 경우에는 승리한 측의 일방적 전쟁 종료 선언 자체가 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 후자의 경우에는 결국 쌍방 교전당사자의 의사의 합치를 통하여 전쟁의 종료라는 효과가 발생하는 것이므로 일방 교전당사자의 전쟁 종료 선언 자체를 법적 구속력 있는 종전선언이라고 볼 수는 없을 것이다.

한편, 경우에 따라서는 법적 구속력 없는 종전선언이 행해질 수도 있다. 즉, 교전당사자들이 전쟁상태가 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언 또는 신사협정도 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다. 일례로, 에티오피아와 에리트레아는 2018년 7월 9일 ‘평화·우호 공동선언(Joint Declaration of Peace and Friendship)’에 서명하였는데, 동 선언은 제1조에서 “에티오피아와 에리트레아 간 전쟁상태가 끝났으며 평화와 우호의 새로운 시대가 열렸다”고 규정하였다. 그리고 2018년 9월 16일 양국은 정식으로 평화협정(‘Agreement on Peace, Friendship and Comprehensive Cooperation Between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the State of Eritrea’ 또는 ‘Jeddah Peace Agreement’)을 체결하였고, 동 협정 제1조는 “양국 간 전쟁상태가 끝났으며 평화, 우호, 포괄적 협력의 새로운 시대가 시작되었다”고 규정하였다. 에티오피아와 에리트레아의 경우에는 평화협정 체결 전에 평화협정의 윤곽을 제시하는 정치적 성격의 문서를 채택한 것으로 이해되며, 그런 점에서 앞에서 살펴본 이스라엘과 요르단 간의 워싱턴 선언과는 구별되는 측면이 있다. 다시 말해, 에티오피아와 에리트레아 간 ‘평화·우호 공동선언’은 법적 구속력 없는 종전선언에 해당한다고

¹⁴ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, Fourth edition, pp. 49~50.

볼 수 있다. 일각에서는 1978년 이스라엘과 이집트 간의 ‘캠프데이비드 합의(Camp David Accords)’¹⁵를 법적 구속력 없는 종전선언으로 분류하기도 한다. 그러나 캠프데이비드 합의에 전쟁의 종료가 규정된 것은 아니었으며, 전쟁의 종료는 1979년 이스라엘과 이집트 간 평화조약 제1조에 규정되었다. 따라서 캠프데이비드 합의를 종전선언이라고 지칭하기는 어려울 것으로 보인다.

요컨대, 종전선언은 다의적인 개념이다. 평화협정에 포함되는 전쟁의 종료에 관한 규정을 의미할 수도 있고, 법적인 전쟁의 종료에 대한 교전당사자들의 의사에 따른 전쟁 종료 선언을 의미할 수도 있고, 승패가 명확히 가려진 전쟁에서 승리한 측의 일방적 전쟁 종료 선언을 의미할 수도 있다. 또한, 교전당사자들이 전쟁상태가 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언 또는 신사협정을 의미할 수도 있다. 따라서 종전선언이라는 용어 자체보다는 그것의 실제적 성격과 내용에 주목하여야 할 것이다.

3. 평화협정의 개념 및 성격

전쟁을 종료하고 평화를 수립하는 과정에서는 다양한 문서들이 만들어지며, 이러한 문서들은 평화합의서라고 통칭될 수 있을 것이다. 이 주제에 대한 심도 있는 연구를 수행해 온 Christine Bell은 평화합의서를 단계-기능(stage-function) 기준에 의하여 분류한 바 있으며,¹⁶ 이 같은 분류는 널리 사용되고 있다.

첫 번째 유형은 ‘사전협상 단계에서의 합의서(pre-negotiation agreements)’로, 당사자들이 합의된 아젠다를 가지고 협상 테이블에 앉도록 하는 것을 목표로 하며, 탐색적 차원에서의 합의서, 향후 협상에 대한 약속 표명과 신뢰 구축에 관한 합의서, 미팅·일정·아젠다 등 절차적 이슈에 대한 합의서 등으로 세분화할 수 있다.¹⁷ 이 단계의 합의서는 법적 구속력 있는 합의보다는 정치적 합의의 성격을 띠는

¹⁵ 캠프데이비드 합의는 ‘중동평화 계획(Framework for Peace in the Middle East)’과 ‘이집트와 이스라엘 간 평화조약 체결 계획(Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel)’으로 구성되어 있다. 캠프데이비드 합의에서는 당사국 간 분쟁의 평화적 해결, 지역안보를 위한 국제평화유지군 주둔, 중동분쟁의 포괄적이고 항구적인 해결을 위한 이스라엘과 아랍국 간 평화조약 체결 추진, 평화조약에 적용되어야 할 기본원칙, 서안지구 및 가자지구 문제의 최종적 해결을 위한 단계적 조치의 시행 등을 규정하고 있다.

¹⁶ Christine Bell은 평화합의서(peace agreements)를 “documents produced after discussion with some or all of the conflict’s protagonists, that address militarily violent conflict with a view to ending it”라고 정의 내리고 있다. Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 53.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 56~60.

경향이 있으며, 의도적으로 법적 성격을 모호하게 두는 경우도 있다.

두 번째 유형은 ‘실질/기본 합의서(substantive/framework agreements)’로, 정화(ceasefires)를 유지하면서 충돌의 근본원인을 다룰 거버넌스의 기본 틀을 제시하는 것을 목표로 하며, 일부 문제를 다루는 부분적 합의서, 모든 문제를 다루는 포괄적 합의서 등으로 세분화할 수 있다.¹⁸ 이 단계의 합의서는 법적 구속력이 있는 공식적인 합의의 형식을 취하는 경향이 있으며, 보다 많은 주체들이 합의에 참여한다.

세 번째 유형은 ‘이행 합의서(implementation agreements)’로, 기본 틀을 발전시키고 세부사항을 완성시키는 것을 목표로 하며, 구체적인 이행 합의서, 검증 및 모니터링 합의서, 관계 정상화 과정 등으로 세분화할 수 있다.¹⁹ 이 단계의 합의는 구두합의나 비밀합의와 같이 서면형식을 띠지 않는 경우도 있지만 법적 문서의 형식을 갖추고 있는 경우도 있는 등 다양한 모습을 띠고 있다.

평화협정은 이 중 두 번째 유형인 실질/기본 합의서에 해당한다. 즉, 평화협정은 평화체제 구축의 한 단계로서, 평화체제의 법적·제도적 기초를 형성한다. 따라서 평화협정의 체결은 평화체제 구축 과정에서 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 그러나 이것이 평화체제 구축을 위해서는 평화협정의 체결이 반드시 필요하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 평화협정 체결을 평화체제 구축의 필수적 단계로 인식하는 경우도 있으나, 평화협정 이외의 방식을 통해서도 평화체제로의 전환이 가능하며 이는 기존의 여러 사례를 통해서도 확인되는 바이다. 한편, 평화협정이 체결된 경우에 있어서도 정형화된 유형을 찾아보기 어려우며, 협정 체결 시의 환경 및 상황에 따라 각기 다른 모습을 취하고 있음을 알 수 있다.²⁰ 형식의 측면에서 본다면 조약의 형식으로 체결되는 것이 일반적이나, 교환공문의 형식이나 공동성명의 형식을 취하는 경우도 있다.²¹ ‘조약’의 일반적 정의에 합치된다면 그 형식이나 명칭에 관계없이 국제법상의 조약임에는 차이가 없다. 내용적인 측면에서는 군사적 요소, 정치적 요소, 경제적 요소 등이 모두 포함되는 경우도 있고, 이 중 일부 요소만 다루어지는 경우도 있다.

중요한 것은 평화협정이 단지 소극적인 성격의 문서가 아니라 적극적 성격의 문서라는 점이다. 앞서서도 언급한 것처럼 평화협정은 전쟁을 종료하는 동시에 당사

¹⁸ *Ibid.*, pp. 60~62.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 62~63.

²⁰ 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 국립외교원 외교안보연구소, 주요국제문제분석, 2018년 6월 7일, p. 9.

²¹ 김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』, p. 28.

자 간 우호관계를 수립하거나 회복하는 것을 특징으로 한다. 평화협정을 통한 관계 정상화가 외교관계, 문화교류, 항해와 비행, 무역, 과학교류 등 다양한 영역에서 반향을 일으키므로, 평화협정 체결이 당사자 상호 간의 묵시적 국가승인을 초래할 수 있다고 보는 견해도 있다.²² 다만, 이러한 견해는 당사자 간의 관계를 장기간에 걸쳐 포괄적으로 규율하는 평화협정이 체결되는 경우를 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 포괄적 성격의 평화협정의 대표적인 예로는 1994년 이스라엘과 요르단 간 평화조약을 들 수 있을 것이다. 동 조약에서는 경계, 지역안보, 외교·영사 관계, 물 관련 문제, 경제관계, 난민 및 실향민, 문화·과학 교류, 교통·도로, 항해·비행, 우편·통신, 관광, 환경, 에너지, 보건, 농업 등 거의 모든 주제가 다루어졌다. 이스라엘과 요르단은 평화조약을 체결하면서 상호 간에 명시적으로 국가승인을 하였기 때문에 동 조약이 묵시적 국가승인으로 간주될 수 있는 사례는 아니지만,²³ 이 정도 수준의 평화협정이 체결된다고 한다면 묵시적 국가승인으로 인정될 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상

앞에서 살펴본 바에 따르면, 고전적 정전 개념에 입각하여 한국전쟁은 종료되지 않은 것으로 보아야 하는가, 아니면 제2차 세계대전 이후 정전 개념의 진화에 비추어 한국전쟁은 종료된 것으로 보아야 하는가에 대한 논란이 있을 수 있다. 또한 설사 정전협정 또는 그 이후의 시간의 경과에 의하여 한국전쟁이 종료된 것으로 볼 수 있다고 하더라도 관련 당사자들 간 우호관계의 수립 또는 회복을 위하여 평화협정을 체결하는 것이 적절한 것인가, 아니면 그 밖의 다른 방식을 강구하는 것이 적절한 것인가의 문제는 여전히 남는다. 그러나 그 동안의 논의 과정과 관련 합의서들에 비추어 본다면, 이 문제에 대한 관련 당사자들의 입장은 분명해 보인다. 한반도가 법적으로 전쟁상태에 있기 때문에 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이 필요하며, 평화협정 체결은 평화체제 수립의 핵심적인 방안이라는 것이다. 이하에서는 이와 같은 전제를 바탕으로 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상을 구체적으로 살펴보기로 한다.

²² Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, Fourth edition, p. 38.

²³ 이스라엘과 요르단 간 평화조약 제2조는 “당사국들은 상대국의 주권, 영토 보전, 정치적 독립을 인정하고 존중한다”고 규정하고 있다.

1. 논의의 전개 과정

2006년 11월 베트남 하노이 APEC 정상회의를 계기로 열린 한미정상회담에서 조지 부시 대통령은 북한의 핵 폐기를 전제로 종전선언과 평화협정 체결 용의가 있다고 밝혔으며, 이러한 제안이 노무현 정부에서 종전선언과 평화협정의 단계적 추진이라는 구상으로 발전하게 되었다.²⁴ 부시 대통령이 실제로 종전선언이라는 표현을 사용했는지를 둘러싸고 국내에서 논란이 일기도 하였는데, 당시 청와대 통일외교안보정책실장이었던 송민순 전 외교부 장관은 회고록에서 부시 대통령이 “안전보장협정, 평화협정, 종전선언, 전쟁종식 등의 용어를 특별한 개념 구분 없이 혼용했다”고 밝히고 있다.²⁵ 즉, 이 때 언급된 종전선언은 한국전의 공식적 종결로서 평화협정과 동일한 개념이었다고 할 수 있다.²⁶ 이후 한국 정부는 부시 대통령의 발언을 활용하여 북핵 폐기와 북미관계 진전을 유도하기 위한 방안으로 평화협정 체결 전 단계에서 종전선언을 추진하는 것을 검토하였고, 남북정상회담을 앞둔 2007년 9월 호주 시드니 APEC 정상회의를 계기로 열린 한미정상회담에서 종전선언을 부각시키고자 노력하였다.²⁷

²⁴ 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근,” 『통일과 평화』, 4집 1호 (2012), p. 20.

²⁵ 송민순, 『빙하는 움직인다』 (서울: 창비, 2016), p. 324.

²⁶ 윤덕민, “한반도 평화체제와 미·북관계,” 외교안보연구원, 주요국제문제분석, 2007.11.2., p. 6.

²⁷ 정상회담 직후 기자회견의 내용을 보면 부시 대통령은 여전히 안전보장협정, 평화협정, 종전선언을 사실상 동일한 개념으로 이해하고 있음을 알 수 있다. 부시 대통령과 노대통령의 대화 내용 중 관련 부분은 다음과 같다:

President Bush: “... And in our discussions I reaffirmed our government’s position that when the North Korean leader fully discloses and gets rid of his nuclear weapons programs, that we can achieve a new security arrangement in the Korean Peninsula, that we can have the peace that we all long for. ...”

President Roh: “... President Bush also reaffirmed in November of last year in Vietnam of his willingness and his resolve to end the Korean War officially, once and for all. Today we revisited this issue. President Bush reaffirmed his determination to replace the current status in the Korean Peninsula with a permanent peace regime, and he would be processing with this move after the North Korean nuclear issue is resolved. ... I think I did not hear President Bush mention a declaration to end the Korean War just now. Did you say so, President Bush?”

President Bush: “I said it’s up to Kim Jong-il as to whether or not we’re able to sign a peace treaty to end the Korean War. He’s got to get rid of his weapons in a verifiable fashion. ...”

U.S. Department of State Archive, President Bush Meets with South Korean President Roh, Sydney, Australia, September 7, 2007. <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/91842.html>> (검색일: 2019.4.22.).

2007년 10월 4일 평양에서 열린 남북정상회담에서는 종전선언 문제가 논의되었고, 동 정상회담의 결과로 채택된 ‘남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(이하 “10·4 선언”이라 한다)’ 제4조는 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다”고 명시하고 있다. 이후 종전선언의 주체, 시기, 형식 등을 둘러싸고 논란이 제기되자 정부는 이러한 논란을 해소하고자 노력하였는데, 일례로 김만복 당시 국정원장은 국정브리핑 특별기고문을 통하여 종전선언에 대하여 구체적으로 설명한 바 있다.²⁸ 이 글의 취지는 한반도 평화체제 구축에 기여할 수 있다면 종전선언의 형식, 시기 등에 얽매일 필요는 없다는 것으로 요약될 수 있다. 이 글에서는 종전선언의 형식이 조약, 신사협정 등 다양할 수 있다고 언급하고 있기 때문에 ‘형식에 얽매일 필요가 없다’는 것은 종전선언이 정치적 합의일 수도 있고 법적 합의일 수도 있다는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 백종천 당시 청와대 외교안보실 실장은 한 포럼에서 “남북정상선언문에 담긴 3자 또는 4자 정상회담을 통한 종전선언은 평화협상을 이제 시작하자는 관련국들의 정치적, 상징적 선언을 의미한다”고 밝혔다.²⁹ 이처럼 정부 내에서도 종전선언의 성격에 대하여 서로 다른 견해가 제시된 가운데, 종전선언 문제는 당시 국내 국제법 학계에서도 많은 관심과 논란의 대상이 되었다.³⁰ 법적 구속력 있는 종전선언이라고 한다면 한반도를 규율하고 있는 법질서의 근본적인 변화를 의미하기 때문이다.

이후 한국의 정권교체와 남북관계 경색 등으로 인하여 종전선언 구상은 더 이상 추진되지 못하였다. 그러나 2017년 7월 6일 베를린선언에서 문재인 대통령은 “한

²⁸ 김만복, “한반도 종전선언 논란의 시작과 끝-종전선언 누가·언제·어떻게...,” 대한민국 정책브리핑, 2007년 10월 30일. 특별기고문의 주된 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다: 첫째, 종전선언은 그 자체가 목적이 아니라 평화체제를 구축하기 위한 하나의 과정이며, 종전선언 합의는 북한이 우리를 종전선언의 당사자로 공식 인정하고 남·북·미 또는 남·북·미·중 등 직접 당사자 간 종전을 선언한다는 것이 주요 취지이다; 둘째, 종전선언은 국제법적 효력 여부와 상관없이 내용상 ‘전쟁의 종결을 선언하는 행위’를 통칭하는 것이며, 따라서 채택 형식은 조약, 공동선언 형식의 신사협정, 교전당사자의 일방적 선언 등 다양하게 나타날 수 있다; 셋째, 종전선언은 당사자들의 의지와 상황의 특수성 등을 고려하여 추진해야 하며 특히 신뢰구축이 더 필요한 당사자 간에는 본격적인 평화체제 구축에 앞서 선행적 신뢰구축 도구로 상당히 유용한 측면이 있다; 넷째, 한반도 종전선언은 북한의 핵폐기를 견인하는 역할을 할 것으로 기대된다.

²⁹ 『한겨레』, 2007.10.24.

³⁰ 예컨대, 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의,” 『법학(서울대학교)』, 제49권 제2호 (2008), pp. 164~192; 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” 『국제법평론』, 통권 제27호 (2008), pp. 109~139.

반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 [한다]”는 입장을 밝혔으며, 2018년 4월 27일 열린 남북정상회담에서 종전선언 문제가 다시금 논의되었다. 그리고 4·27 판문점선언 제3조 제3항은 “남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다”고 규정하였다.

2. 한반도 종전선언의 성격

4·27 판문점선언 이후에도 종전선언의 필요성 여부, 시기, 파급효과 등에 대해서는 논란이 제기되었으나, 2007년과 비교하였을 때 종전선언의 성격의 모호성 문제는 해소되었다고 볼 수 있다. 문재인 대통령은 2018년 7월 12일 싱가포르 일간지인 ‘더 스트레이트 타임스(The Straits Times)’와의 서면 인터뷰에서 “종전선언은 상호 적대관계를 종식하고 평화적으로 공존하는 관계로 나가겠다는 공동의 의지를 표명하는 정치적 선언”이라고 언급하였고, 청와대 역시 종전선언은 정치적 선언이라는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다. 또한, 정부 관계자들은 이러한 성격의 종전선언에 대하여 미국 측과 충분히 논의하였다고 밝혔으며, 문재인 대통령도 2018년 10월 12일 영국 BBC와의 인터뷰에서 “북한이 일정한 조치를 취할 경우에 오랜 북미 간의 적대 관계를 이렇게 종식시키겠다는 하나의 정치적 선언으로 종전선언이 바람직하다”는 점에 대해서 한미 간에 공감대가 있었다고 언급하였다. 북한 역시 노동신문 등을 통해 정치적 선언으로서의 종전선언 채택을 거론한 바 있다.³¹

그런데 정치적 선언으로서의 종전선언이 반복적으로 강조되었음에도 불구하고 일각에서는 종전선언이 ‘준평화협정’ 효과를 낼 수 있다거나 법적 효력에 준하는 의미를 가질 수 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 이는 다음과 같은 이유에 기인하는 것으로 보인다. 첫째는 법적 구속력 있는 종전선언과 정치적 선언에 불과한 종전선언에 대한 개념상의 혼선이다. 앞에서 살펴본 것처럼 종전선언이라는 용어는 다양한 맥락에서 사용될 수 있는데, 법적인 전쟁의 종료 방식으로서의 종전선언의

³¹ 예컨대 2018년 8월 18일자 『노동신문』 제6면에서 “반대파들이 득세하여 대통령이 서명한 싱가포르 공동성명도 외면하고 대통령이 약속한 한갓 정치적 선언에 불과한 종전선언마저 채택 못하게 방해하는데 우리가 무슨 믿음과 담보로 조미관계의 전도를 낙관할 수 있겠는가”라고 하면서 트럼프 대통령의 결단을 촉구하였다.

성격 및 효력을 정치적 선언으로서의 종전선언에 그대로 대입하는 오류를 범하는 경우가 있다. 둘째는 정치적 성격의 합의가 미칠 파장 또는 파급효과와 법적 구속력 있는 합의에 따른 법적 효과를 명확히 구별하지 않는데 따른 혼란이다. 국제사회에서는 법적 구속력 없는 합의도 적지 않은 합의를 가지는 것은 사실이나, 이 같은 합의에 의하여 법적 권리·의무가 창출되는 것은 아니다.

물론 정치적 성격의 종전선언이 이루어지는 경우 관련 당사자들은 그 취지에 부합되는 조치를 일정 부분 취할 수는 있을 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 자율성의 영역에 있는 것이다. 즉, 종전선언이 그 자체로 정전체제를 폐기하지 못하는 것은 분명하다. 따라서 법적으로 전쟁을 종료시키기 위해서는 평화협정에 전쟁의 종료에 관한 조항이 포함되어야 한다. 그렇다면 법적 의미를 갖지 못하는 종전선언을 하려는 이유는 무엇인가. 실제로 일부 학자들은 정전상태를 대체하는 질서 수립이 동반되지 않는 종전선언에 대하여 회의적인 입장을 표명하기도 하였다.³² 이 문제에 대해서는 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

3. 한반도 상황의 특수성

정전체제를 평화체제로 전환하는 데 있어서 정치적 성격의 종전선언이 반드시 필요한 단계는 아니라는 점은 모두가 인정하는 바일 것이다. 오히려 일각의 지적처럼 관련 당사자들이 ‘종전’만을 분리해서 정치적 선언으로 채택하는 것은 이례적인 경우에 속할 수 있다.³³ 이와 관련하여 한반도 종전선언의 참고사례로 캠프데이비드 합의가 종종 거론되는데, 캠프데이비드 합의는 평화협정 체결 전 단계에서 채택된 정치적 성격의 문서라는 점에서 현재 논의되고 있는 종전선언과 유사성을 가진다. 그러나 앞에서도 언급한 것처럼 캠프데이비드 합의에 전쟁의 종료가 규정된

³² 예컨대, “종전선언을 하더라도 정전협정상의 군사분계선은 그대로 남아 있고, 비무장지대도 그대로 남아 있고, 군인들의 경계선 철책근무도 그대로 수행되고, 남북한 통향에 아무런 변화가 없고, 해상에서 북방한계선을 둘러싼 군사적 대치가 계속된다면 ‘종전선언’은 아무런 의미가 없는 공허한 것”이라는 지적이 있다. 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” p. 123. 약간은 다른 관점에서 “한국전쟁 종전선언이 정치적 성격을 갖는다고 하더라도 한국전쟁의 최후적 종료를 위한 협상의 시작과 구체적 원칙을 선언하고, 절차 이행을 위한 선언당사자들의 이행의지가 강력하게 담보되는 연성법적 성격을 보유해야만 한국전쟁의 종료와 관련해서 의미를 갖게 된다”는 주장도 있다. 최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제,” 『성군관법학』, 제30권 제4호 (2018), p. 646.

³³ 이러한 견해로는 이기범, “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고-한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로,” 『외교』, 제126호 (2018), p. 48; 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 대응방향,” 『서울국제법연구』, 제25권 2호 (2018), p. 150.

것은 아니었으며, 전쟁의 종료는 1979년 이스라엘과 이집트 간 평화조약 제1조에 규정되었다. 이런 점에서 본다면 캠프데이비드 합의는 현재 논의되고 있는 한반도 종전선언과는 차이가 있다. 캠프데이비드 합의는 평화협정의 윤곽을 제시하는 평화예비문서(peace preliminaries)의 대표적 사례이기 때문에 한반도 평화협정 체결 논의가 본격화되는 시점에서 참조할 수는 있을 것이다. 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상과 관련해서는 2018년 에티오피아와 에리트레아 사례가 보다 적절한 선례가 될 수 있을 것으로 보이는데, 양국은 정치적 성격의 선언을 먼저 채택하고 그 다음에 평화협정을 체결하였으며, 두 문서 모두에서 전쟁의 종료를 규정하고 있기 때문이다. 다만, 에티오피아와 에리트레아 간 ‘평화·우호 공동선언’은 전쟁의 종료 외에도 양국 간 정치·경제·사회·문화·안보 협력 구축 노력, 양국 간 통신·무역·교통 재개, 국경에 대한 결정 이행, 지역의 평화·발전·개발을 위한 공동의 노력 등을 규정하였고, 이러한 내용들은 두어 달 뒤 체결된 평화협정에 그대로 포함되었다.

앞서 평화협정들이 협정 체결 시의 환경 및 상황에 따라 각기 다른 모습을 띠고 있음을 언급하였는데, 평화체제 수립 과정 전체를 놓고 본다면 그 양상은 더욱 더 다양하게 나타날 것이다. 평화협정 체결 전 단계에서는 여러 종류의 정치적·상징적 의미의 문서들이 생산되며, 일반적인 경우는 아니라고 하더라도 상황에 따라서는 전쟁의 종료에 관한 내용이 포함될 수도 있다. 다만, 관련 당사자들이 평화협정 체결을 의도하고 있다는 점을 전제로 한다면, 전쟁의 종료에 관한 합의서는 설사 그것이 정치적·상징적 차원이라고 하더라도 평화협정 체결이 임박한 시점에 채택되는 것이 자연스러운 일일 것이고, 그렇기 때문에 전쟁의 종료 뿐 아니라 평화협정에 들어갈 수 있는 여타 사안들이 함께 다루어질 가능성이 높다. 그런 면에서 본다면 현재 논의되고 있는 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상은 분명 독특한 것일 수는 있다. 2018년 12월 발간된 『문재인 정부의 국가안보전략』에서는 “북한의 비핵화 초기 조치와 함께 종전선언을 추진하고, 비핵화가 완전히 해결되는 단계에서 평화협정 체결을 추진한다”고 밝힌 바 있다.³⁴ 이처럼 종전선언을 비핵화의 입구에서 채택하고 평화협정을 비핵화의 출구에서 체결한다고 한다면, 기본적으로 종전선언과 평화협정 사이에는 상당한 시간차가 발생할 수밖에 없을 것이다.³⁵ 일각에서는 종전선언에 평화협정에 들어갈 수 있는 내용, 평화체제의 원

³⁴ 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (2018.12.), p. 40.

³⁵ 북한이 비핵화를 완수하는 데 걸리는 기간은 짧게는 1~2년에서부터 길게는 10~15년까지 다양

칙과 방향, 평화체제 구축을 위해 적용되어야 할 원칙, 지역안보기구의 창설, 분쟁 해결수단 구축 등을 포함시킴으로써 한반도 평화체제의 큰 틀이 설계될 수 있도록 해야 한다는 견해도 제시되나,³⁶ 현재 한반도 상황에서 논의되는 종전선언에는 이처럼 구체적인 내용을 담는 것은 어려울 것으로 생각된다. 전쟁의 종식을 선포하고 항구적인 평화체제 수립에 대한 확고한 의지를 대내외적으로 표명하는 정도의 비교적 간략한 내용으로 구성될 수밖에 없을 것이다. 종전선언의 성격에 대한 논란을 차단하기 위하여 ‘정전협정을 대체하는 것으로서의 평화협정 체결 추진’과 같은 표현을 삽입하는 것은 필요할 수 있다.

서론에서도 언급한 바와 같이 비핵화 문제까지 결부되면서 한반도 평화체제 전환 문제는 한층 복잡해졌다. 북한은 2005년 3월 31일 외무성 대변인 담화에서 “조미가 기술적으로는 전쟁상태에 있고 남조선이 미국의 핵우산 밑에 있는 조건에서 그전까지는 우리가 핵무기를 가지는 것이 오히려 조선반도에서 전쟁을 막고 평화와 안정을 보장하는 기본 억제력으로 된다”고 주장하였다.³⁷ 그리고 2005년 7월 22일 외무성 대변인 담화에서는 “조선반도의 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 될 것”이라고 하면서, “결국 평화체제 수립은 조선반도의 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐야 할 노정으로 된다”고 주장하였다.³⁸ 즉, 비핵화의 전제조건으로 평화체제 수립을 요구한 것인데, 이는 2005년 9월 제4차 6자회담에서 채택된 ‘9·19 공동성명’에서 비핵화와 함께 “직접 관련 당사자들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”는 조항으로 반영되었다.³⁹ 한반도 평화체제 문제와 북핵 문제가 종합적 구도 속에서 추진될 필요가 있다는 인식에 따른 미국의 정책 전환이 중요하게 작용하였다.⁴⁰ 한반도 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상은 비핵화 과정이 일정한 단계를 거쳐 진행될 수밖에 없기 때문에 이에 상응한 또는 이를 촉진할 조치인 평화체제 구축 역시 단계적으로 추진될 수밖에 없다는

한 예측이 존재한다. 전성훈, “북한의 ‘비핵화 국가전략’과 韓美의 ‘비핵화 외교’-북핵 장기화에 대비한 중장기 국가전략의 필요성,” 『국가전략』, 제25권 1호 (2019), p. 112.

³⁶ 이기범, “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고-한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로,” pp. 52~53.

³⁷ 『조선중앙통신』, 2005.3.31.

³⁸ 『조선중앙통신』, 2005.7.22.

³⁹ 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 84.

⁴⁰ 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』 제22권 1호 (2006), pp. 111~114.

고려에서 나온 방안이라고 할 수 있다.⁴¹ 2018년 4·27 판문점선언에는 항구적인 평화체제 구축과 더불어 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”는 내용이 포함되었다.⁴² 그리고 2018년 6·12 북미 정상회담 공동성명에도 한반도의 비핵화와 평화체제 구축이 함께 명기되었다. 비핵화 문제와 평화체제 전환 문제가 밀접하게 연동되어 전개되는 한, 관련 당사자들은 종전선언과 평화협정의 단계적 추진을 적극적으로 고려할 가능성이 높다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 한반도 종전선언은 통상적인 평화프로세스에서 평화예비단계로서의 의미보다는 비핵화 교섭수단으로서의 의미가 더 크다고 결론내릴 수 있다. 평화예비단계라는 측면만 보면 다른 종류의 평화합의를 통해서도 소기의 목적은 상당 부분 달성될 수 있을 것이다. 결국 관련 당사자들이 평화협정 전 단계에서 비록 정치적 선언일지라도 ‘종전’을 선언한다는 것은 북한의 비핵화를 추동하기 위한 측면이 크다. 따라서 종전선언을 통하여 어느 정도의 비핵화 조치를 이끌어낼 수 있을 것인가가 핵심이다. 이 같은 성격의 종전선언은 평화보장력의 확보가 특히 중요하게 고려되어야 하는 평화협정과는 달리 참여 주체나 형식에 있어서 보다 유연한 접근이 가능할 것으로 보인다.⁴³

4. 국내적 과제

종전선언을 하더라도 비교적 단기간 내에 평화협정이 체결되는 상황이라면 별 다른 문제가 없을 것이나, 종전선언이 비핵화의 입구에서 이루어진다고 한다면 종전선언과 평화협정 사이에는 상당한 시간차가 발생하게 되는데, 우리 내부적으로는 이 기간 동안 남북갈등이 더욱 심화될 가능성이 있다. 한편에서는 북한이나 중국이 한반도가 사실상 평화상태로 전환되었다는 명분 하에 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수를 요구할 수 있다는 점,⁴⁴ 냉전적·대결적 법제의 폐기 움직임이 확산

⁴¹ 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향-,” 『통일문제연구』 제53호 (2010), p. 134.

⁴² 참고로 2007년 10·4 선언의 경우에는 항구적인 평화체제 구축과 더불어 “남과 북은 한반도 핵 문제 해결을 위해 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다”는 내용이 포함되었다.

⁴³ 종전선언은 전쟁의 종료라는 소극적 평화에 국한된 것인데, 한중 간에 그리고 미중 간에는 이미 수교가 이루어졌기 때문에 종전선언에 중국의 참여가 반드시 필요한 것은 아니라고 할 수 있다. 남·북·미 3자가 종전선언을 한다고 할 경우 가급적 다자 형식의 종전선언을 채택하는 것이 바람직하겠으나, 상황이 여의치 않다면 남북 간에 그리고 북미 간에 양자 형식의 종전선언을 각각 채택하는 방안도 가능할 수 있다.

될 수 있다는 점 등과 같이 정전체제가 사문화되거나 무시되는 경향이 노정될 것이라는 주장이 제기된다.⁴⁵ 그러나 다른 한편에서는 종전선언과 평화협정 체결 사이의 기간 동안에 실질적인 조치와 준비를 취해 나가야 한다는 점을 강조하면서, 평화협정 체결 이전이라도 남북한의 군사력 및 주한미군의 감축 계획을 논의하고 일부 실행할 필요가 있다고 주장한다.⁴⁶ 전자의 견해는 후자의 견해와 같이 종전선언에 실질적 의미를 부여하면서 기존의 질서를 변경하려는 움직임을 우려하는 반면, 후자의 견해는 전자의 견해와 같이 종전선언에 형식적 의미만 부여하면서 기존의 질서를 유지하려는 움직임을 우려하는 것이다. 종전선언을 추진함에 있어서는 남북 갈등 심화와 같이 부정적 영향의 발생 가능성을 염두에 두고 이를 다소라도 완화하기 위한 노력을 경주할 필요가 있다.

한편, 실제로 종전선언이 이루어질 경우 이를 국내적으로 처리하는 절차와 관련해서도 논란이 제기될 수 있다. 4·27 판문점선언을 전후로 종전선언의 국회 동의 대상 여부를 둘러싸고 이미 여야 간에 논쟁이 발생한 바 있다. 현재 논의되고 있는 한반도 종전선언은 정치적 선언이기 때문에 대통령의 강화권과 국회의 강화조약 체결·비준에 대한 동의권을 규정하고 있는 헌법의 틀에서 검토되기 보다는 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”이라 한다)의 틀에서 검토되어야 할 것으로 보인다. 남북관계발전법은 제4조에서 ‘남북합의서’를 “정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”라고 정의하고 있으며, 제4장에서 남북합의서의 체결·비준(제21조),⁴⁷ 남북합의서의 공포(제22조),⁴⁸ 남북합의서의 효력범위(제23조)⁴⁹ 등을 규정하고 있다. 종전선언이 남북관계발전법에 따른 국회

⁴⁴ 유엔군사령부는 유엔 안전보장이사회 결의에 의하여 설립된 것이고 주한미군은 한미상호방위조약에 의하여 주둔하고 있는 것이므로, 종전선언은 물론 평화협정에 의해서도 자동적으로 유엔군사령부가 해체되거나 주한미군이 철수해야 하는 것은 아니다.

⁴⁵ 예컨대, 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 대응방향,” pp. 159~161.

⁴⁶ 예컨대, 정육식, “한반도 평화협정문(안)을 제안하다,” 평화네트워크, 2018.6.28. <<http://peacekorea.org/zbxe/1825300>> (검색일: 2019.4.26.).

⁴⁷ 제21조(남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.

② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

⁴⁸ 제22조(남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

⁴⁹ 제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

동의 대상에 해당하기 위해서는 다음의 두 가지 요건이 충족되어야 한다. 첫 번째 요건은 종전선언이 남북합의서에 해당하여야 한다는 것이다. 이와 관련해서는 다시 두 가지 문제가 제기되는데, 하나는 남북합의서에 법적 구속력 있는 합의서 외에 법적 구속력 없는 합의서도 포함되는가의 문제이고 다른 하나는 남북합의서에 남북 양자 간에 체결된 합의서 외에 남북을 포함하여 다자 간에 체결된 합의서도 포함되는가의 문제이다. 전자의 문제의 경우에는 논란이 있으나,⁵⁰ 국회는 법적 구속력을 의도하지 않은 문서도 남북합의서에 포함되는 것으로 해석하고 있다.⁵¹ 그리고 후자의 문제의 경우 “남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다”고 규정하고 있는 남북관계발전법 제23조 제1항에 비추어 볼 때 남북합의서는 남북 양자 간에만 체결된 합의서에 국한되는 것으로 보인다. 제23조 제1항에 대한 국회 논의 과정에서도 “남북합의서는 기본적으로 ‘양자조약’의 성격을 가진다”고 언급된 바 있다.⁵² 그렇다면 남북 양자의 형식으로 종전선언을 하는 경우에는 남북관계발전법의 남북합의서 관련 규정이 적용되지만, 남·북·미 3자(또는 남·북·미·중 4자) 형식으로 종전선언을 하는 경우에는 남북관계발전법의 남북합의서 관련 규정이 적용되지 않는다는 결론에 이르게 된다. 즉, 다자형식의 종전선언을 하는 경우에는 국내적 처리절차에 대한 근거 규정이 없게 되는 것이다. 두 번째 요건은 남북 양자형식의 종전선언을 하는 경우를 전제로, 동 선언이 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서에 해당하여야 한다는 것이다. 정치적 성격의 선언이 입법사항에 해당할 여지는 없으므로, 결국 중대한 재정적 부담 여부에 따라 국회 동의 대상인지가 결정될 것이다. 그러나 재정적 부담의 ‘중대성’ 여부에 대해서는 객관적인 판단이 어려운 측면이 있기 때문에 논란의 소지를 내포하고 있다고 할 수 있다.

② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

⁵⁰ 이에 대한 자세한 검토는 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” 『통일과 법률』, 통권 제5호 (2011), pp. 102~104.

⁵¹ 예컨대, 국회 외교통일위원회 전문위원은 4·27 판문점선언 비준동의안 검토보고서에서 “합의주체가 정부와 북한 당국이고 합의 형식이 구두가 아닌 문서인 경우 구체적 내용 및 효력과 상관없이 남북합의서로 간주한다고 볼 수 있[다]”고 기술하고 있다. 국회 외교통일위원회 전문위원, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 비준동의안 검토보고서, 2018, p. 12.

⁵² 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원, 남북관계발전기본법안(임채정의원 등 125인 발의) 검토보고서, 2004, p. 11.

IV. 결론

종전선언은 다의적인 개념이다. 평화협정에 포함되는 전쟁의 종료에 관한 규정을 의미할 수도 있고, 법적인 전쟁의 종료에 대한 교전당사자들의 의사에 따른 전쟁 종료 선언을 의미할 수도 있고, 승패가 명확히 가려진 전쟁에서 승리한 측의 일방적 전쟁 종료 선언을 의미할 수도 있다. 또한, 교전당사자들이 전쟁상태가 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언 또는 신사협정을 의미할 수도 있다. 관련 당사자들에 의하여 고려되고 있는 한반도 종전선언은 정치적 선언에 해당하며, 따라서 종전선언이 이루어진다고 하더라도 정전체제로 대표되는 기존의 법질서에 어떠한 변화가 수반되는 것은 아니다. 종전선언이 ‘준평화협정’ 효과를 낼 수 있다거나 법적 효력에 준하는 의미를 가질 수 있다고 보는 견해도 있으나, 이는 법적 구속력이 있는 종전선언과 법적 구속력이 없는 종전선언에 대한 개념상의 혼선, 정치적 성격의 합의가 미칠 파장 또는 파급효과와 법적 구속력 있는 합의에 따른 법적 효과의 불분명한 구별 등에 기인한 것으로 판단된다.

정전체제를 평화체제로 전환하는 데 있어서 정치적 성격의 종전선언이 반드시 필요한 것은 아니며, 일각의 지적처럼 ‘종전’만을 분리해서 정치적 선언으로 채택하는 것은 오히려 이례적인 경우에 속한다고 볼 수 있다. 이러한 점이 부각되면서 종전선언에 대한 불안과 우려가 증폭된 측면도 없지 않아 보인다. 그러나 한반도 평화체제 전환 문제는 비핵화 문제와 밀접하게 연동되어 전개되고 있다는 점에서 여타 평화체제와는 상황과 맥락이 다르다는 점이 고려되어야 할 것이다. 일정한 단계를 거쳐 진행될 수밖에 없는 비핵화 과정에 조응하여 종전선언과 평화협정 2단계 구상이 출현한 것이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 종전선언은 통상적인 평화프로세스에서 평화예비단계로서의 의미보다는 비핵화 교섭수단으로서의 의미가 더 크다. 따라서 종전선언의 필요성 여부는 동 선언이 비핵화 교섭수단으로서 어느 정도로 유용한가의 관점에서 검토되어야 할 것이다. 우리 내부적으로는 종전선언과 평화협정 사이에 상당한 시간차가 발생할 경우 남남갈등이 더욱 심화될 가능성이 있으며, 종전선언의 국내적 처리 과정에서도 첨예한 논쟁이 예상되므로, 이러한 문제들에 대해서도 고려가 필요할 것이다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 23일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 김명기. 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』. 서울: 국제법출판사, 1994.
- 송민순. 『빙하는 움직인다』. 서울: 창비, 2016.
- 제성호. 『한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로』. 서울: 지평서원, 2000.
- Bell, Christine. *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Dinstein, Yoram. *War, Aggression and Self-Defense, Fourth edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Oppenheim, Lassa Francis Lawrence. *International Law, 7th ed.* by H. Lauterpacht. London: Longmans, 1952.
- Stone, Julius. *Legal Controls of International Conflict*. New York: Rinehart, 1959.

2. 논문

- 김선표. “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고.” 『국제법평론』. 통권 제27호. 2008.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호. 2006.
- 배재식. “한국휴전의 법적 제문제.” 『법학(서울대학교)』. 제16권 제1호. 1975.
- 이근관. “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의.” 『법학(서울대학교)』. 제49권 제2호. 2008.
- 이기범. “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고-한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로.” 『외교』. 제126호. 2018.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』. 제18집 제2호. 2009.
- 장용석. “한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향-.” 『통일문제연구』. 제53호. 2010.
- 전성훈. “북한의 ‘비핵화 국가전략’과 韓美의 ‘비핵화 외교’-북핵 장기화에 대비한 중장기 국가전략의 필요성.” 『국가전략』. 제25권 1호. 2019.
- 정태욱. “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점.” 『법학연구(인하대학교)』. 제19집 제2호. 2016.
- 제성호. “한반도 종전선언의 법적 성격과 대응방향.” 『서울국제법연구』. 제25권 2호. 2018.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근.” 『통일과 평화』. 4집 1호. 2012.
- 최철영. “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제.” 『성균관법학』. 제30권 제4호. 2018.
- 한명섭. “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안.” 『통일과 법률』. 통권 제5호. 2011.

Heintschel von Heinegg, Wolff. "Factors in War to Peace Transitions." *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 27. No. 3, 2004.

Levie, Howard S.. "The Nature and Scope of the Armistice Agreement." *The American Journal of International Law*. Vol. 50, No. 4, 1956.

3. 평화합의서

‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ (2007.10.4.).

‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ (2018.4.27.).

Agreement on Peace, Friendship and Comprehensive Cooperation Between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the State of Eritrea (16 September 2018).

Camp David Accords (17 September 1978).

Joint Declaration by the Union of Soviet Socialist Republics and Japan (19 October 1956).

Joint Declaration of Peace and Friendship Agreement on Peace, Friendship and Comprehensive Cooperation Between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the State of Eritrea (9 July 2018).

Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit (12 June 2018).

Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks (19 September 2005).

Peace Agreement Between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Lebanon (17 May 1983).

Peace Treaty Between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt (16 March 1979).

The Israel-Jordan Washington Declaration (25 July 1994).

Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan (26 October 1994).

4. 기타자료

국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 2018.12.

국회 외교통일위원회 전문위원. 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 비준동 의안 검토보고서. 2018.

국회 통일외교통상위원회 수석전문위원. 남북관계발전기본법안(임채정의원 등 125인 발의) 검토보고서. 2004.

김덕주. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점.” 국립외교원 외교안보연구소. 주요국제문제분석. 2018.6.

김만복. “한반도 종전선언 논란의 시작과 끝-종전선언 누가·언제·어떻게...” 대한민국 정

책브리핑. 2007.10.

윤덕민. “한반도 평화체제와 미·북관계.” 외교안보연구원. 주요국제문제분석. 2007.11.

정옥식. “한반도 평화협정문(안)”을 제안하다.” 평화네트워크. 2018.6.

『경향신문』.

『노동신문』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

『한겨레』.

『한국일보』.

U.S. Department of State Archive Websites.

A Two-phased Approach of the End-of-War Declaration and Peace Agreement

Kyung-ok Do

In the Panmunjeom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula, the two leaders of South and North Korea agreed to actively pursue trilateral meetings or quadrilateral meetings with a view to declaring an end to the Korean War, turning the armistice agreement into the peace agreement, and establishing a permanent and solid peace regime. The declaration to end the 1950-53 Korea War considered by relevant parties is a joint political statement. Such a declaration, therefore, does not entail any changes to the existing legal order represented by the armistice regime. In fact, political declaration terminating a war belongs to a somewhat unusual case. However, it should be emphasized that the peace regime on the Korean Peninsula is closely related to the denuclearization issue, which makes it different from any other peace regime. A two-phased approach of the end-of-war declaration and peace agreement on the Korean peninsula has emerged in response to the denuclearization process, which can be achieved through certain stages. In other words, political declaration terminating a war has meaning as a means of negotiating the denuclearization rather than the meaning of peace preliminaries in the normal peace process. Therefore, it is necessary to review a two-phased approach from the viewpoint of the particularity of the Korean Peninsula rather than merely discussing whether it is proper in light of existing cases.

Key Words: Means of Terminating War, End-of-War Declaration, Peace Agreement, Peace regime on the Korean Peninsula, Denuclearization