

No. 40

# IIRI Online Series (Working Paper)

## 평화협정의 의미와 사례: 한반도에의 시사점

황수환

고려대 일민국제관계연구원 연구교수

2017. 7

# 평화협정의 의미와 사례: 한반도에의 시사점

황 수 환

(고려대 일민국제관계연구원 연구교수)

2017. 7

## 1. 들어가며

- 역사적으로 평화협정은 전쟁 및 분쟁을 종결짓는 중요한 수단으로 기능
  - 대표적 평화협정 사례로는 1973년 베트남 전쟁을 종결하는 ‘파리평화협정’, 1979년 ‘이스라엘과 이집트 간의 평화협정’, 1993년 ‘이스라엘과 팔레스타인 간 오슬로 협정’(Oslo Agreement), 1995년 보스니아 내전사태를 종결짓는 ‘데이튼 협정’(Dayton Accord), 1998년 북아일랜드의 평화협정인 ‘성금요일 협정’(Good Friday Agreement) 등이 있음.
  - 1975년부터 2011년까지 분쟁을 해결하기 위한 수단으로 216개의 평화협정이 체결<sup>1)</sup>
  
- 남북한 간에도 평화협정 체결을 통해 60여 년간 지속된 분단체제를 극복하고 한반도 평화체제를 구축하자는 주장 존재
  - 문재인 대통령은 2017년 7월 6일 독일 베를린에서 북한의 비핵화와 이를 통한 한반도 평화협정 체결을 북한에 제안하는 ‘베를린 구상’을 발표
  - 북한은 남북한 간 6·15 남북공동선언과 10·4 남북정상선언의 이행을 촉구하고, 미국과의 합동군사연습 중지 및 주한미군 철수 등을 주장하며 북미 간 평화협정 체결을 주장
  - 남북한 간 평화협정 체결을 주장하면서도 그 구체적인 내용과 방법에 차이가 존재하며 국내외적인 상황과 조건에서도 수많은 제약요인이 존재
  
- 다른 국가의 평화협정 체결사례를 통해 평화협정의 의미를 도출하여 한반도 평화협정에 대한 시사점을 제공할 필요가 있음.
  - 평화협정의 사례연구를 통해 그 경향성과 한계점을 파악하여 한반도 평화협정에 대한 의미 있는 전략적 시사점 도출 가능
  - 한반도 평화협정에 대한 국내외적 합의 도출 방안 강구 필요

1) [http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/c\\_61533-1\\_1-k\\_peace-agreements-1975-2011final.pdf](http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/c_61533-1_1-k_peace-agreements-1975-2011final.pdf) (검색일 2017.7.16).

## 2. 평화협정의 의미

### (1) 평화협정의 역사

- 역사상 알려진 최초의 평화협정은 B.C. 1280년 경 이집트의 파라오 람세스 (Rameses) 2세와 히타이트의 하투실리스(Hattusilis) 3세 간에 체결된 협정
  - 메소포타미아에서 아시리아가 신흥 강대국으로 성장하며 이집트와 히타이트를 위협하자 히타이트의 하투실리스 3세가 이집트의 람세스 2세에게 평화협정을 제안하여 체결됨.
- 고전적 의미의 평화협정은 고대 메소포타미아, 북인도, 그리스 등 소규모 독립국가들이 서로 유사한 종교적, 문화적 가치체계를 가진 지역에서 자국의 평화와 안보를 담보하기 위해 외교관계를 맺는 방법으로 사용되었고, 주로 국경선의 불가침과 중재에 관한 조항을 포함한 협정을 체결
- 17세기 초반 유럽에서 근대국제법이 등장하면서 유럽 국가들 사이의 전쟁을 종결짓고 평화를 회복하기 위한 제도로서 평화협정을 체결
  - 1648년 유럽의 30년 전쟁을 종식시킨 베스트팔렌 조약은 역사상 최초로 세력균형 원리에 입각한, 오늘날 의미의 집단적 안전보장협약의 형태를 가진 평화협정으로 평가
- 19세기 이후는 근대적 관점에서 전쟁과 관련한 수많은 국제법들이 등장하여 발전하게 되면서 평화협정, 동맹, 보증 등의 정치적 협약뿐만 아니라 무역협정, 영사문제 등에 대한 별도의 협약과 법률 지원 등이 중요한 위치를 차지하게 됨.
  - 국가 간의 합의문 작성을 위한 세부 기술적인 사항 및 관습법에 대한 식견 등이 근대적 의미의 평화협정을 작성하는데 중요한 역할을 담당함.
  - 19세기에는 국가 간 평화협정을 통해 전쟁이 종식되는 관행이 자리잡음.

- 16, 17세기에는 전체 전쟁의 3분의 1정도가, 18세기에는 절반 이상이, 19세기에는 3분의 2가, 1920년 이전에 발생한 전쟁의 대부분은 평화협정을 통해 종식됨.
- 탈냉전 이후 국제사회는 민족, 종교, 인종 등 새로운 갈등 구조로 인해 내전(civil war)의 형태로 나타난 분쟁이 전체의 3분의 2를 차지했으며, 이 중 절반가량은 평화협정의 체결을 통해 해결됨.<sup>2)</sup>

## (2) 평화협정의 정의

- 둘 혹은 그 이상의 분쟁 당사국 간 전쟁 및 분쟁을 종결하고 모든 당사자가 협정의 조건에 따라 의무를 준수하도록 하는 공식적인 협정
  - 분쟁을 해결하기 위해 교전국 간에 체결되는 공식적인 협정으로 그 내용에는 당사국 간 분쟁 해결을 위한 계획과 과정이 전체적 혹은 부분적으로 명확하게 마련되어야 함.
  - 분쟁당사국 간 갈등을 극복하고 평화를 구축하기 위한 과정에서 체결되는 법적, 제도적 장치로 적대행위의 중지, 조약의 체결 등 그 명칭에 상관없이 분쟁을 종결하기 위한 목적으로 체결되는 문서에 의한 합의로 정의 가능
- 전통적인 입장에서 평화협정의 주요 기능은 상대국과의 적대관계 청산, 폭력의 종식, 상호 안정을 보장하는 관계를 수립하는 데 있다고 본다면, 현대적인 입장에서는 단지 비폭력적인 상태, 무력적 적대관계의 부재, 교전이 없는 상태 등과 같이 소극적 의미를 넘어선 적극적인 평화협정의 체결이 요구됨.
  - 현대적 의미에서 평화협정의 임무와 기능은 과거 적대관계에 있던 당사국 간에 연속성 있는 타협과 화해 그리고 적대행위, 폭력행위, 공격행위, 상해 또는 손상행위 등을 행하였던 상대방 국가의 국민에 대한 용서와 사면

2) Christine Bell, *On the Law of Peace—Peace Agreement and the Lex Pacificatoria* (New York: Oxford Press, 2008), p.27.

을 달성하는 것을 목적으로 우호 및 선린관계의 회복을 의미하게 됨.

- 즉 현대적인 입장에서 평화협정은 단순히 적대관계의 종료뿐만 아니라 새로운 정치질서의 수립을 시도하고 있음.

### (3) 평화협정의 내용

- 전쟁상태의 법적, 공식적 종료는 평화협정의 한 요소에 불과
  - 평화협정이란 분쟁 당사자 간 여러 형태로 존재하는 갈등과 반목을 해결하고 그 결과 실효적으로 안정상태를 담보하기 위한 형식적 틀임.
  - 정전협정, 휴전협정이 군사적 목적으로 분쟁을 멈추는 의미를 지닌다면, 평화협정을 군사적인 문제뿐만 아니라 정치·경제·사회 등 제반문제들의 안정을 추구하기 위한 목적으로 체결
- 각 평화협정 체결 사례마다 다양한 합의 내용이 존재
  - 이스라엘-팔레스타인 간 체결한 여러 평화협정은 국경선, 수자원, 자유통행, 이스라엘군 철군, 통상 및 경제사회 분야 협력 등 규정
  - 북아일랜드는 자치정부 수립, 준군사조직 무장해제 등을 규정
  - 보스니아 평화협정은 통치구조, 영토, 인권, 난민, 전쟁범죄 등을 규정

⇒ 각기 평화협정에 대한 구체적인 내용은 상이하지만, 다양한 분쟁요인들에 대해 해결해나가는 정치적 협상의 과정으로 이해할 필요 있음.
- 평화협정의 내용을 군사, 정치, 경제적 요소로 구분 가능
  - 군사적 내용에는 정전, 군비 축소, 군대 통합, 사면, PKO 배치, 외국군 철수 등의 조항이 포함
  - 정치적 내용에는 선거, 임시정부, 정부통합, 정치적 권리 보장, 권력 공유, 자치권, 인권보장, 문화적 자유 등의 조항이 포함
  - 경제적 내용에는 지역 개발, 무역 등의 조항이 포함
  - 월렌스틴(Peter Wallensteen)의 연구에 따르면 1989년부터 2005년까지

체결된 평화협정의 군사적 조항에서 정전이 60%, 군비 축소 44%, 군대 통합 38%를 차지함.<sup>3)</sup>

- 보통 분쟁을 해소하기 위해 군사적 조항이 반드시 포함되는 것으로 알고 있지만 군사적 조항이 포함되지 않은 평화협정이 전체의 26%를 차지하고 있다는 점임.

#### (4) 평화협정의 특징

- 평화협정은 갈등을 해결하고 평화과정을 진전시키는 전환기적 협정임.
  - 평화협정을 통해 전쟁상태를 종식시킬 수 있으나, 내외부적 갈등이 해결되지 않은 문제는 추가협정을 통해 극복하려고 시도
  - 평화협정은 과거의 문제를 극복하고 미래로 나아가는 전환기적 특징을 지님.
- 평화협정은 동맹조약과 같은 정치·군사적 조약에 영향을 끼침.
  - 평화협정과 동맹조약의 상호작용은 근본적인 상황의 변화로 간주되는 특정 정부의 지향성의 변화를 의미하며 조약형성의 기초가 되는 국제관계를 변화시킬 수 있음.
  - 예를 들어 한반도 평화협정이 체결된다면, UN사령부의 해체를 요구할 수 있게 되고 나아가 동맹조약으로서의 한미상호방위조약의 변화가 발생할 수 있게 됨.
- 평화협정은 후속적인 무력분쟁이나 내부적 선거, 국민투표에 쉽게 영향을 받아 지속성이 유지되지 않을 수 있음.<sup>4)</sup>
  - 평화협정이 반드시 평화를 담보하는 것이 아니기 때문에 이행과정에서 분쟁이 발생할 수 있다는 점에 유의해야 함.

3) Peter Wallensteen, *Peace Research: Theory and Practice*, (New York: Routledge, 2011), pp. 149-150.

4) 2016년 10월 2일, 콜롬비아 정부와 최대 반군 콜롬비아무장혁명군(FARC)이 52년 동안의 내전 종식을 위해 체결한 평화협정의 찬반을 묻는 국민투표 개표 결과(투표율 37%) 찬성 49.78%, 반대 50.21%로 부결됨.

- 따라서 평화협정은 분쟁 당사국 간 평화 상태로 나아가기 위한 과정으로 이해할 필요가 있음.

#### (5) 평화협정의 형식

- 평화협정은 전쟁상태의 종식과 더불어 전쟁으로 인해 야기된 문제들의 해결에 기초한 정상적인 평화의 회복이라는 의미를 담고 있음. 전쟁상태의 종식과 평화의 회복간의 관계에 따라 평화협정의 형식을 3가지로 구분 가능<sup>5)</sup>

##### ① 전쟁상태의 종식과 평화의 회복을 하나의 협정과 조약 속에 포괄적으로 규정하는 방식

- 교섭당사자의 쌍방이 1개의 문서에 서명하는 조약형과 공동성명이나 교환공문의 형식을 취하는 공동성명형, 교환공문형로 구분 가능
- 조약형의 대표적 사례로는 ‘영국-아일랜드 조약(Anglo-Irish Treaty)(1921.12.6), ‘샌프란시스코 강화조약(1951.9.8) 등이며, 공동성명형 혹은 교환공문형으로는 ‘파리평화협정’(베트남에서의 전쟁종결 및 평화회복에 관한 협정, 1973.1.17), ‘캄보디아 평화협정’(1997.10.23) 등이 있음.

##### ② 전쟁상태의 종식을 먼저 선언한 후 평화를 회복하기 위한 조치를 위하는 방식

- 전쟁상태의 종식선언을 종전선언이나 잠정적인 평화협정을 발표한 뒤 평화협정을 체결하여 단계별로 평화의 과정을 추진하는 방식
- 이는 세부적인 내용을 구분하여 해당 사항에 대해 단계를 두어 순차적으로 해결하는 단계강화형 방식임.
- 주로 이스라엘과 중동지역 국가 간의 분쟁을 해결하기 위한 방식으로 사용되었으며, 대표적으로 이스라엘과 중동 간에 체결된 1978년 ‘캠프데이비드 협정’, 1979년 ‘이집트-이스라엘 평화협정’ 및 1994년 ‘워싱턴 선언(The Washington Declaration)’, 1994년 ‘이스라엘-요르단 평화협정’ 등이 있음.

5) 김명기, 1994, 「한반도 평화조약의 체결:휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여」(서울: 국제법출판사), pp.28-29; 조성렬, 2012, 「뉴한반도 비전:비핵·평화와 통일의 길」(서울:백산서당), pp. 206-212.

- ③ 전쟁상태의 종식만 선언하거나 수교협정으로 평화의 회복을 대신하는 방식
- 평화협정 체결을 하지 않고 단순히 전쟁상태의 종식을 선언만으로 교전당사국 간의 평화를 회복하는 방안과 단순 수교조약만으로 평화를 회복하는 방안으로 구분 가능
  - 전쟁상태의 종식을 선언하여 평화를 회복하는 방안에는 대표적으로 소련과 일본 간의 ‘소·일 공동선언’(1956.10.19)이 있음.
  - 이와 달리 단순히 수교조약만으로 평화를 회복하는 방안에는 ‘대한민국과 중화인민공화국의 외교관계 수립에 관한 공동성명’(1992.8.24)에 따른 한국과 중국 간의 수교가 있음.
- 평화협정은 항상 같은 방식으로 구성되지 않으며, 체결 형식과 내용에 따라 완전 협정(full agreement), 부분적 협정(partial agreement), 평화과정 협정(peace process agreement)으로 구분이 할 수 있음.<sup>6)</sup>
- ① 완전 협정(full agreement)
- 하나의 포괄적 형식에 따라 체결되는 완전 협정은 항구적인 평화를 실현하기 위해 평화협상의 모든 관련 당사자를 포함하여 최종적으로 실현가능한 협정을 맺는 경우를 말함.
  - 평화의 과정에서 포괄적 합의에 도달하는 것을 목적으로 이해당사자 간 모든 주요 문제를 협정 체결을 통해 해결하는 방식
  - 1975년부터 2011년까지 체결된 완전 협정은 60개
- ② 부분적 협정(partial agreement)
- 협상과 관련한 일부 당사자가 부분적인 몇 가지 문제에 관해 협정을 체결하는 것을 말함.
  - 모든 당사자의 이해관계가 충돌하여 전체적으로 의견을 수렴하기 어렵거나, 동시에 모든 문제를 해결할 수 없어 부분적 동의사항에 대해 합의하기 위해 사용
  - 부분적 협정은 전체의 합의를 추구하기 위한 중간 단계의 역할을 수행할 수 있음.

6) Peter Wallensteen, *Peace Research: Theory and Practice*, (New York: Routledge, 2011), p. 148.

- 또한 어느 정도 지속 가능한 평화협정을 체결하는 경우도 존재하지만 대체로 항구적 평화로 이어지지 않기에 배제된 당사자를 포함한 나머지 문제를 해결하기 위한 후속 협정이 필요함.
- 1975년부터 2011년까지 체결된 부분적 협정은 115개

### ③ 평화과정협정(peace process agreement)

- 분쟁 당사자 간 분쟁의 해결을 위해 절차를 마련하고 협상을 위한 의제 설정 및 세부 사항을 정하는 것을 말함.
- 주로 본격적인 평화협정을 체결하기 위한 협상에 앞서 분쟁 당사자 간 핵심 사항에 대해 의견을 조율하는 과정을 말하며 합의된 사항은 공동선언문이나 합의서 같은 형식으로 나타남.
- 1975년부터 2011년까지 체결된 평화과정 협정은 41개

## (6) 평화협정의 유형

### ○ 예비적 기초협정

- 분쟁 당사국 간의 평화와 안정을 위한 논의가 시작되어 서로 평화를 구축하기 위한 공감대를 형성하고 이를 보장하기 위한 기초적 합의를 하기 위해 체결되는 협정
- 일반적으로 평화를 구축하는 과정의 시작단계에서 체결되며 분쟁 당사자 간 상호 확신 및 신뢰 구축을 목표로 함.

### ○ 실질적 기본협정

- 전문, 개별조문, 부속합의서 등의 법적인 구조와 형태를 갖춘 합의문으로 보통 '평화협정'으로 불림.
- 분쟁 당사자 간 더 이상의 무력충돌이 발생하지 않도록 안정적인 평화상태를 형성하기 위한 제도를 만들어 갈등이 발생한 원인을 해결하고 분쟁상태를 항구적으로 정지하는 것을 목적으로 체결
- 통치 및 자치권, 선거, 사법, 인권문제 등을 포함한 새로운 법질서 제도를

확립하고 군사적 대치를 종료하기 위해 군대의 재배치, 해체, 철군 절차와 방법을 마련하는 등 분쟁 과정에서 발생한 정치, 문화, 경제적인 포괄적인 문제를 해결하여 평화상태로 진입하기 위한 제도화 시도

- 보완적 이행협정
  - 실질적 기본협정에서 포괄적으로 합의된 사항을 구체적으로 이행하고 실천하기 위한 협정
  - 협정의 실천과정에 나타난 당사자 간 이견을 조정하고 협정의 세부이행 지침을 마련

### 3. 평화협정의 체결 사례: 이스라엘·팔레스타인, 북아일랜드

#### (1) 이스라엘·팔레스타인

##### ■ 분쟁 배경 및 연혁

- 1차 세계대전 당시 영국이 전쟁에 아랍의 협력을 받는 대가로, 팔레스타인 지역에 대한 아랍국가의 독립을 약속하고 유대인에게도 팔레스타인에서의 유대국가 건설지원 약속
- 1947년 UN이 팔레스타인 분할안을 채택하여 이스라엘이 건국되면서 이에 대한 아랍국가의 반발로 전쟁과 갈등이 격화됨.
  - 1차(1948), 2차(1956), 3차(1967), 4차(1973) 중동전쟁 발발

##### ■ 쟁점사항

- 동예루살렘의 지위문제
- 팔레스타인 난민의 귀환 문제
- 유대인 정착촌 및 팔레스타인 영토에 관한 확정 방안 문제

## ■ 주요 평화협정

체결일	협정문	주요 내용
1993.9.13	오슬로 협정 I (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가자지구 및 요르단 강 서안 내 예리코시에서 이스라엘군의 철수 및 팔레스타인 임시자치정부에 관한 이양(1994년 4월까지)</li> <li>• 팔레스타인 총선거 실시(1994년 7월까지)</li> <li>• 팔레스타인 항구적 지위 확정(1995년 12월까지)</li> <li>• 잠정적 자치는 향후 5년간 실시하고, 자치지역의 최종 성격을 규정하기 위한 협상은 자치실시 2년 후 시작</li> <li>• 팔레스타인해방기구 협상대표로 최초 인정</li> </ul>
1994.5.4	가자-예리코 협정 (Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Cairo Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이스라엘군 철수 및 재배치</li> <li>• 팔레스타인 자치실시 및 각종 행정사항 이양</li> </ul>
1994.8.29	권한과 책임 예비이양에 대한 협정 (Agreement on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 행정이양 세부사항 및 일정 합의</li> </ul>
1995.9.28	오슬로 협정 II (Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요르단 강 서안지구 7개도시 및 인근마을로 자치지역 확대</li> <li>• 자치권한 확대</li> <li>• 6개월 이내 이스라엘군 완전 철수</li> <li>• 이스라엘군 철수 후 팔레스타인 총선 및 자치정부 수립</li> <li>• 팔레스타인 정치범 석방</li> </ul>
1998.10.23	와이리버 협정 I (Wye River Memorandum, Wye River I)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요르단 강 서안지구의 13.1%지역에서 이스라엘군 단계적 철수</li> <li>• 팔레스타인 현장에서 이스라엘 전복규정 폐기</li> <li>• 팔레스타인 정치범 단계적 석방</li> <li>• 팔레스타인 테러범에 대한 미국 CIA 감독하에 검거 및 무기회수</li> </ul>
1999.9.4	와이리버 협정 II (The Sharm el Sheikh Memorandum, Wye River II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘와이리버 협정 I’에 따른 요르단 강 서안지구 13% 중 이미 이스라엘 철군을 시행한 2%를 제외한 나머지 11% 철수 완료(2000년 11월 까지)</li> <li>• 팔레스타인 정치범 350명 석방</li> <li>• 팔레스타인 최종 지위 협상 2000년 9월까지 완료하기로 합의</li> <li>• 한계) 2000년 9월로 설정된 최종지위협상 미타결</li> </ul>
2000.7	캠프 데이비드 협상 (Camp David II) <sup>7)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동예루살렘 귀속문제 및 난민문제 등 입장차이로 결렬</li> <li>• 2000년 9월말 제2차 인티파다 발생으로 사태 악화 및 평화협정 이행 교착</li> </ul>

7) 중동국가들과 이스라엘 간의 평화정착을 위해 1978년 9월 17일에 체결한 이스라엘과 이집트 간 캠프 데이비드 협정(Camp David Accords)과 구별하기 위해 Camp David II로 표기. Camp David II는 결렬된 협상이지만 당시 타결되었다면 평화협정으로 의미가 있기에 표에 포함하였음.

2003.4.30	4자 로드맵 (A Performance-based Road Map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, Quartet Roadmap)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국, 러시아, UN, EU 등 4자가 팔레스타인과 이스라엘 간 분쟁을 해결하기 위한 중동평화 로드맵 제시</li> <li>• 1단계는 폭력 중단 및 신뢰회복 단계 / 2단계는 2003년 6월부터 12월까지 팔레스타인 독립국가 건설을 위해 준비 단계 / 3단계는 2004년부터 2005년까지 평화협정 체결 및 분쟁 종료 단계</li> <li>• 한계) 협정 반대세력의 테러 및 가자지구 분쟁 발생, 이스라엘과 레바논 분쟁 등으로 로드맵 폐기</li> </ul>
2007.11.27	아나폴리스 공동양해서 (Annapolis Conference Joint Understanding on Negotiations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국, 이스라엘, 팔레스타인 간 3자 메커니즘 구성하여 2008년 말까지 평화협정을 체결하기로 노력 합의</li> <li>• 평화협정이 체결될 때까지 4자 로드맵의 지속적 이행 의무 확인</li> <li>• 미국은 이행 사항에 대해 감시 및 평가</li> </ul>

- 1993년 ‘오슬로 협정 I’ 이후 수많은 평화협정이 체결되었으나, 평화과정은 순탄하지 않음.
  - 2017년 3월 30일, 이스라엘 안보내각이 25년 만에 서안지구에 새로운 정착촌 건설을 만장일치로 승인하면서 다시 팔레스타인과의 갈등이 증폭되고 있음.

## (2) 북아일랜드

### ■ 분쟁 배경 및 연혁

- 17세기 초 영국 신교도 주민들이 전통적 구교도 국가인 아일랜드 섬으로 대거 이주한 뒤, 1801년 영국의 식민지로 아일랜드 편입
- 1919년 이래 북아일랜드 구교계 준군사조직 IRA(Irish Republic Army)와 신페인(Sinn Fein)당의 독립운동 전개
- 1922년 남쪽 26개 주가 아일랜드 공화국으로 독립하였고, 북쪽 영국계 신교도가 거주하는 얼스터 지방의 민들은 영국령 자치주로 잔류
- 1960년대 이후부터 IRA 및 신페인의 무장독립 테러 투쟁 본격화 및 신·구교도 간 폭력갈등 발생
- 북아일랜드 갈등의 쟁점은 구교계 민족주의자들은 영국의 지배에 반대하고, 신교도들은 영국 잔류를 원하는 갈등 지속

■ 쟁점사항

- 북아일랜드의 신고도와 구교도 간의 영국 잔류냐 독립이냐의 갈등문제
- 북아일랜드 내의 아일랜드인들의 민족자결권 인정문제
- 준군사조직(IRA, 얼스터의용군, 얼스터방위연대(Ulster Defense Regiment: UDR 등)의 무장해제 문제

■ 주요 평화협정

체결일	협정문	주요 내용
1985.11.15	앵글로-아이리쉬 협정 (Anglo-Irish Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국과 아일랜드공화국 정부 간 기구 구성</li> <li>• 북아일랜드 문제에 아일랜드공화국이 관여할 수 있는 제도적 기반 마련</li> <li>• 한계)북아일랜드의 당사자 소외</li> </ul>
1993.12.15	다우닝가 선언 (Downing Street Declaration)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북아일랜드 내 아일랜드인의 민족자결권 인정</li> <li>• 북아일랜드 헌법적 지위인정</li> <li>• 폭력행위를 포기하는 모든 정파들에 대해 협상 참여 허용</li> <li>• 한계)북아일랜드 민족주의계에 대한 무장해제 요구 반발 및 테러발생</li> </ul>
1995.2.22	북아일랜드 신 기본협정 (A New Framework Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국과 아일랜드공화국 간, 아일랜드공화국과 북아일랜드 간에 북아일랜드 내부 문제 등 새로운 정치적 구조 계획 합의</li> <li>• 아일랜드공화국의 헌법개정 가능 시사</li> <li>• 영국은 북아일랜드의 민족자결권 인정 및 주민대다수 동의에 의한 통일 시사</li> <li>• 한계)IRA의 무장해제 우선원칙으로 논의 교착</li> </ul>
1998.4.1	성금요일 협정 (The Good Friday Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북아일랜드 의회, 북아일랜드·아일랜드 간 각료회의, 북아일랜드·아일랜드·영국 정부 간 회의기구 구성</li> <li>• 아일랜드 헌법 개정<sup>8)</sup></li> <li>• 준군사조직 무장해제<sup>9)</sup></li> <li>• 국민투표로 국내인준절차 완료</li> <li>• 한계)준군사조직의 무장해제절차 이행 난항에 따른 권력공유정부 운영차질</li> </ul>
2006.10.13	성앤드류 협정 (Agreement at St. Andrews)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북아일랜드 새로운 자치정부 즉 권력공유정부 재운영 합의</li> </ul>

8) 제2조: 아일랜드 섬에서 태어난 모든 개인은 아일랜드 민족(Irish nation))의 구성원으로서 권리 향유, 제3조: 아일랜드 섬의 통일이 ‘평화적 방법으로만’ 이루어져야 한다는 것과 통일을 위해서는 아일랜드공화국과 북아일랜드 주민 다수의 동의가 필요

9) 준군사조직의 무장해제와 관련하여 국제무장해제위원회(IICD)를 통해 지속적인 검증작업이 실시되었지만, 무장해제를 실시하는 과정에서 각 정파 간 의견 대립으로 제대로 이루어지지 못하였으며, 이는 결국 권력공유정부의 운영의 차질로 이어진 한계점이 존재

- ‘성금요일 협정’ 체결 시 영국과 아일랜드공화국은 국제무장해제위원회 (Independent International Commission on Decommissioning, IICD)와의 협력 의무를 재확인하고 2년 이내에 준군사조직의 전면적 무장해제 및 모든 무기 사용 중지하기로 합의
  - 협정 체결 이후 2005년 9월 25일 IRA, 2009년 6월 얼스터의용군, 2010년 1월 얼스터방위협회의 공식적 무장해제 선언 및 IICD의 확인.
- 2017년 현재 대부분 준군사조직들이 권력공유정부의 원활한 운영을 위해 무장해제를 완료하였지만, 여전히 일부 신고계의 강경 준군사조직 세력들이 타협안에 반발하고 있으며 극단적인 일부 민족주의계 조직에서는 북아일랜드의 완전한 독립을 요구하여 불안한 평화가 유지되고 있는 상황임.

### (3) 평화협정 사례의 함의

- 평화협정의 체결로 평화가 달성되는 것은 아니라는 사실을 발견됨.
  - 이스라엘·팔레스타인과 북아일랜드의 평화협정 체결과정은 성공과 실패를 거듭한 부침의 연속임.
  - 주요 쟁점 이슈에 대한 입장차는 여전히 존재하고 평화협정을 반대하는 세력들로 인해 합의사항이 제대로 지켜지지 못하기도 함.
- 평화협정은 어느 하나의 평화협정 체결로 완성되는 것이 아니라 이해관계가 있는 각 당사자 간 여러 협정이 체결되는 과정이 거듭 진행되어야 함.
- 분쟁의 핵심 쟁점 사항에 대한 논의를 추후로 미루어 결국 타결하지 못한 상태에서 다시 다른 평화협정을 체결하는 과정이 발견됨.

- 평화협정이 체결되었다고 하더라도 이를 보완하고 이행하기 위한 후속 합의들이 보장받을 수 있는 또 다른 제도적 장치가 필요하며 끊임없는 의견 조율과정과 합의사항의 이행노력이 필요하다는 점 발견됨.

※ 이스라엘 · 팔레스타인, 북아일랜드의 사례로 모든 평화협정을 일반화하기 어려운 복잡한 문제라는 한계 존재

#### 4. 한반도에의 시사점

- 다른 국가의 평화협정 체결 사례 및 분류 기준으로 볼 때, 1972년 ‘7·4 남북공동성명’을 비롯하여 1991년 ‘남북기본합의서’, 2005년 ‘9·19 공동성명’ 등을 한반도 평화협정에 대한 예비적 기초협정으로 분류 가능
  - 한반도의 정전체제를 극복하기 위해 시도된 과정 속에서 체결된 합의문서이며, 진정한 의미의 평화협정으로 구분할 수 있는지에 대한 논란 존재
  - 1993년 1차 북핵위기 발생 등으로 ‘남북기본합의서’의 합의 내용들이 무용지물이 되었지만, ‘남북기본합의서’의 경우 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 포괄적으로 남북한 간 화해, 불가침, 교류협력 등의 내용을 담고 있어 향후 남북한 간 평화협정의 준거가 될 수 있음.

체결일	협정문	당사자	주요 내용
1972.7.4	7·4 남북공동성명	남북	• 자주, 평화, 민족대단결
1991.12.31	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	남북	• 남북 간 상호 체제 인정 및 존중, 내부문제 불간섭, 상호 비방·중상 중지, 파괴·전복 행위 금지, 현 정전상태를 평화상태로의 전환, 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정 준수, 국제무대에서의 대결·경쟁 중지 등을 규정 • 남북한 평화협정을 통해 평화체제로의 전환을 위한 상호 화해 및 신뢰구축을 위한 기본 틀을 마련
1992.9.17	‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 부속합의서	남북	• ‘남북기본합의서’의 실질적인 이행을 위한 실천방안을 규정 • 한반도 평화체제로의 전환을 위한 실질적 내용과 방안 합의

2000.6.15	6·15 남북공동선언	남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 간 분단이후 최초로 정상간 체결된 합의문</li> <li>• 통일문제의 자주적 해결, 통일방안 공통점 확인, 이산가족 문제 해결 및 남북간 교류 활성화</li> </ul>
2000.10.12	조·미 공동코뮤니케	북미	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도의 긴장상태를 완화하고 정전협정을 공고한 평화체제로 전환하여 전쟁을 종식시키는 데 입장 공유</li> </ul>
2005.9.19	9·19 공동성명	남북 미중 일러	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 약속</li> <li>• 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상하기로 합의</li> </ul>
2007.2.23	2·13 합의	남북 미중 일러	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인</li> <li>• 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상 노력 합의</li> </ul>
2007.10.4	남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언	남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 간 상호존중, 신뢰구축, 내정불간섭, 화해·협력·통일 지향 등의 원칙에 합의</li> <li>• 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식 공유</li> <li>• 3자 또는 4자 정상들이 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력하기로 합의</li> </ul>

## ■ 평화협정 사례가 한반도 평화협정에 주는 함의

### (1) 평화협정 체결 자체보다는 이행과 실천 의지가 중요

- 평화협정은 내전이든 국제전이든 분쟁을 종결하고 평화의 길로 나아가는 필요조건의 역할을 한다고 보면, 평화협정은 전쟁의 종결이라는 사실을 확인하는 역할뿐만 아니라 부단한 평화의 과정 속에서 분쟁을 최소화하는 장치적 역할 담당
  - 평화협정이 체결되었다 하더라도 반드시 평화가 보장되는 것이 아니라 협정을 어떻게 이행하고 실천하느냐의 과정이 더욱 중요

### (2) 평화협정 체결 이후의 쟁점사안을 해결하기 위한 노력과 과정 중요

- 평화협정이 체결되었다고 해서 반드시 평화가 달성되는 것이 아니기에, 분쟁을 해소하기 위한 가장 핵심 쟁점문제를 해결하기 위한 노력이 중요
  - 이스라엘·팔레스타인 평화협정 과정을 보면, 동예루살렘문제, 유대인 정착촌 문제 등이 해결되지 않으면 부차적인 다른 문제 역시 교착상태에 빠지는 경우를 볼 수 있음.

- 한반도에서 평화협정 논의는 북핵문제에 대한 해결이 어느 정도 진전되느냐에 따라 가능하다는 점을 인식해야 함.

(3) 하나의 평화협정보다 복수의 협정 체결 가능 인식

- 평화협정 체결과정을 보면 단순히 하나의 상징적인 평화협정으로 평화에 도달하는 것이 아니라 상호실체인정, 신뢰구축, 제도마련, 이행기구 설치 등 다양한 형태와 내용이 담긴 여러 가지의 협정 체결
  - 포괄적 형태의 기본적인 평화협정뿐만 아니라 각 정치, 경제, 사회문화 등 분야별 실천합의서 형태의 협정 체결 가능

(4) 이행감시기구 및 제3자의 감독 필요

- 평화협정의 규정 사항에 대한 효율적 이행을 확보할 수 있는 이행감시기구 설치와 함께 이행감시기구의 지속성 보장 및 담보를 위한 제3국 혹은 3자의 역할 필요
  - 특히 군사적 문제에 대한 이행을 감독할 독립적 이행감시기구의 존재는 평화협정의 성공적 이행에 대한 핵심적 요소임.
  - 이스라엘·이집트 간 평화협정의 경우, 협정 당사국 주도의 다국적 감시군이 시나이반도에서의 군사적 이행 및 평화유지 활동에 기여
  - 북아일랜드 평화과정에서 준군사조직의 무장해제를 지속적으로 감독하는 별도의 독립기구인 국제무장해제위원회(IICD)를 설치
  - 보스니아 평화협정 이행기구인 고위대표부(Office of the High Representative, OHR)는 국제사회의 참여를 통해 평화관리기구로의 독립성이 보장되어 활동

(5) 평화협정 체결의 당사자 문제에 대한 집착 지양

- 평화협정의 당사자에 집착하기 보다는 여러 당사자들이 연관된 문제를 해결하기 위한 과정 속에서 평화를 구축하는 방법의 하나로 인식할 필요
  - 남북, 북미, 북일 등 양자간 평화협정이든 남북미중, 남북미중일러 등 한반도와 이해관계가 있는 4자 혹은 6자가 모두 참석하여 체결되는 평화협정이든 모두

가 한반도 평화협정의 한 부분으로 인식할 필요

- 당사자 문제 등 평화협정의 체결 방식 문제에 집착하기보다는 한반도의 평화구축과 실현방법에 집중할 필요
- 남북한 주도하에 한반도 평화체제를 추진해 나가되, 주변국의 역학관계와 전략적 이해관계 등을 면밀히 검토할 필요

(6) 평화협정 체결과정에서 국민적 지지 확보 노력

- 평화협정 체결 과정에서 협정에 따른 이익과 손실을 국민들에게 명확히 제시하여 국민적 합의 및 공감대 형성 필요
- 2016년 콜롬비아 정부와 콜롬비아무장혁명군(FARC) 간 체결된 평화협정이 국민투표에서 부결된 사례에서 보듯, 평화협정 체결과정에서 국민적 소통과 지지 확보를 위한 국내 정치적 대응이 중요

(7) 평화협정 체결 이후 내부적 갈등 치유 노력 병행 필요

- 평화협정이 체결되었다하더라도 내부적으로 과거사에 대한 화해, 용서, 치유 등의 관념적 문제 해결 노력의 병행 필요
- 반세기 이상 지속된 분단체제로 인해 발생한 이산가족, 탈북자 문제 등 한반도 내부의 특수한 상황을 고려할 필요

/끝/

\* 본 페이퍼는 초안이므로 저자의 허락 없이 인용하는 것을 삼가주시기 바랍니다.