제7장 | 자유주제

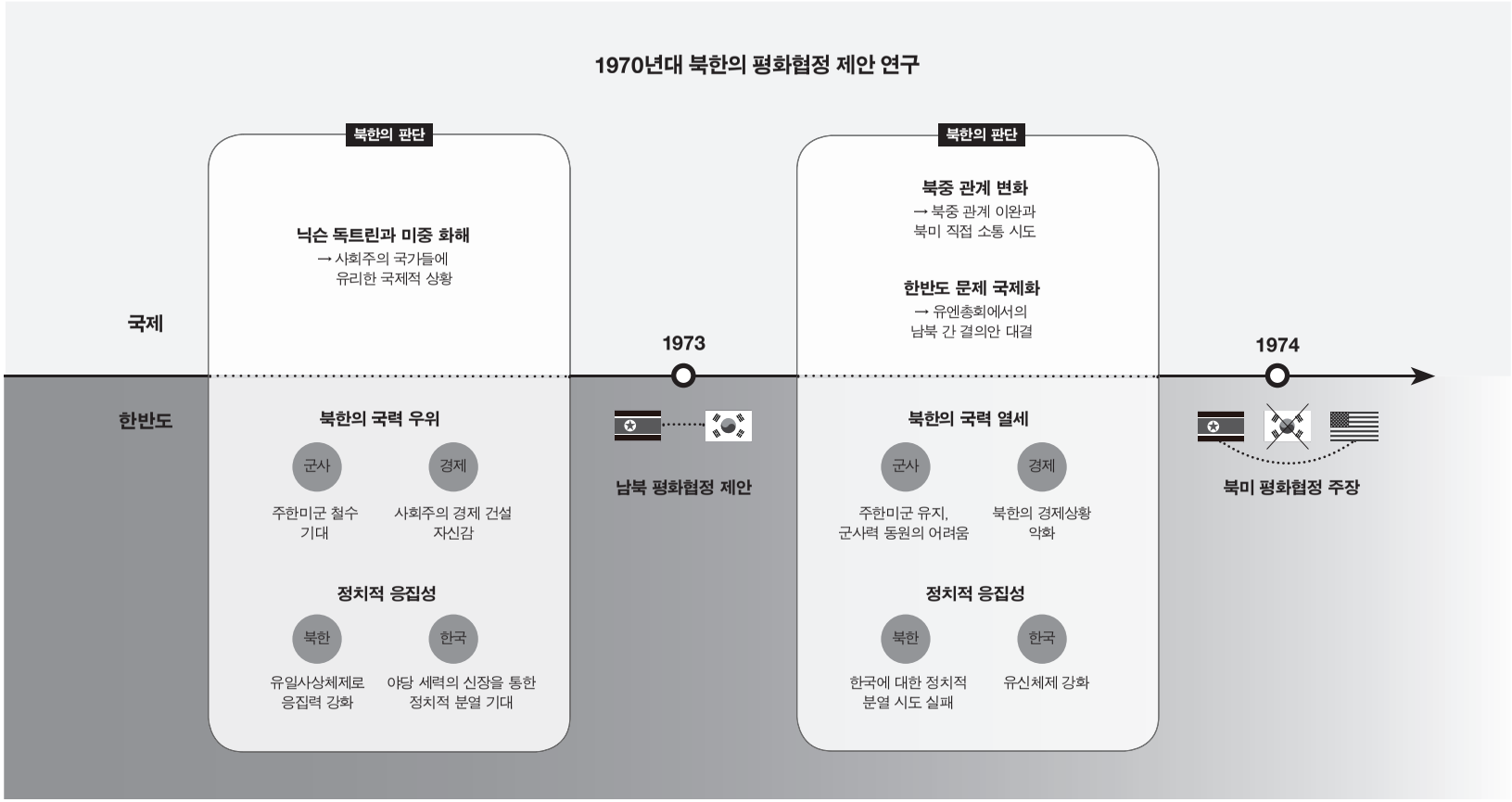
1970년대 북한의 평화협정 제안 연구

— 한국 배제의 시원

A Study of North Korea's proposal for a Peace Agreement in the 1970s

이보미 | 서울대학교 외교학과 석사

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 323 14. 5. 9. 오후 12:27



ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 324 14. 5. 9. 오후 12:27

한국과 북한은 정전상태를 종결짓기 위하여 각기 노력을 기울였으나, 양측의 이견으로 인해 논의가 진전되지 못하였다. 남북이 대립하고 있는 사안 중 하나는 평화협정의 체결당사자가 누구인가 하는 것으로, 북한은 1974년에 평화협정의 제안 대상을 한국에서 미국으로 전환하면서부터 이 의제에서 한국을 배제하였다. 이 글은 1974년 이전까지 북한이 한국에 남북평화협정 체결을 제안하였다는 것에 주목하여 이러한 전환이 나타난 원인을 고찰한다.

위의 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 1970년대에 국제체제 및 한반도 차원에서 나타난 네 가지 요인에 초점을 맞추어 살펴본다. 먼저 국제체제의 측면에서 데탕트의 조류와 베트남전쟁의 역학이 북한에 미친 영향을 확인할 수 있다. 북한은 데탕트의 분위기가 확산되면서 남북대화를 시작하였고 한국에 평화협정을 제안하였다. 그러나 1973년에 북베트남은 미국과의 직접 협상을 통하여 파리평화협정을 체결하였는데, 이는 북한이 미국에 평화협정을 제안하게 된 원인으로 작용하였다.

이러한 국제사회의 변화는 북한의 전환을 일면 설명할 수 있지만, 한국을 배제한 원인에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못한다. 때문에 이 글에서는 평화협정의 당사자 문제가 가시화되었던 유엔총회의 영향을 두 번째 요인으로 살펴본다. 북한이 한국에 평화협정을 제안할 때에는 남북의 양자적 관계에 국한된 것이었다. 그러나 유엔총회에서 한반도 문제가 다루어지게 되면서 북한은 한국 정권의 정당성을 부정하는 입장을 보였고, 이로 인해 평화협정의 당사자 문제가 촉발되었다.

한편, 북한은 한국에 평화협정을 제안하는 것이 한국 내부의 분열을 촉진할 것으로 기대하였다. 북한은 1971년에 실시된 한국의 대선과 총선의 결과를 토대로 한국의 야당세력이 신장되었다는 것을 확인하였고, 평화협정 제안을 통해 이

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 325 14. 5. 9. 오후 12:27

세력과의 연합을 도모하였다. 그러나 한국에서 유신체제가 공고화되면서 북한은 야당세력의 역량을 재고하였고, 이들과의 연합가능성을 재평가하게 되었다.

마지막으로 1970년대 초반에 나타난 남북 간의 국력 변화를 살펴본다. 한국에 평화협정을 제안한 시기에는 주한미군이 일부 철수하면서 한반도에 군사적 변화가 나타났다. 북한은 이러한 변화를 기회로 인식하였고, 한국에 대한 자신감을 표출하였다. 그러나 1974년을 전후로 군사적 · 경제적 변화가 나타나면서 힘의 균형이 전환되었고, 이러한 변화는 북한의 자신감 상실로 이어졌으며 한국에 대한 배제를 야기하였다.

위의 요인들이 종합적으로 작용한 결과로 북한이 한국을 평화협정 체결 대상에서 배제하게 되었다는 결론을 도출하였다. 기존의 연구들이 상대적으로 국제체제의 역학에 주목하였던 것과 달리 한반도 차원의 요인을 검토하였다는 점에서 이 글의 의의를 찾을 수 있다. 특히, 이 글에서 활용한 구 공산권 국가들의 외교문서는 한국에 대한 북한의 평가를 파악하는 데 유용한데, 이러한 점에서 북한과 관련된 새로운 자료의 발굴과 지속적인 연구가 필요하다.

This study attempts to explain the reasons for the exclusion of South Korea in the bargain for a Peace Agreement proposed by North Korea in the 1970s. For the analysis, this study presents a research framework focused on four explanatory factors. The first factor considers the dynamics of the international system. After the reconciliation between the United States and China, the North began to have a more conciliatory attitude with South Korea by proposing a Peace Agreement. However, the forging of the Paris Peace Treaty encouraged North Korea to contact the United States directly.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅣㅇㅊㅣ20_5.indb 326 14. 5. 9. 오후 12:27

The second factor refers to the competition of both Koreas in the UN General Assembly. As the Korean issue was introduced in the 28th UN General Assembly, North Korea denied South Korea's political legitimacy and brought about an attitude of exclusion of South Korea on the subject of the Peace Agreement.

The third factor considers the domestic politics of South Korea. North Korea expected an internal division in South Korea as a result of the proposal for a Peace Agreement. Contrary to their expectations, the Southern regime increasingly gained control over the divided political positions. As their attempts failed, North Korea shifted its position by excluding the South from the bargaining of the agreement.

The final factor refers to the changes in the relative power capabilities within the Korean Peninsula. North Korea's first political calculation was based on a self-confident attitude of their superior power. Contrary to their calculations, the military cooperation between South Korea and the United States got strengthened and the Southern economy saw a rapid economic development in the 1970s. The result of these changes influenced North Korea's shift regarding to the proposal for a Peace agreement.

KEYWORDS 북한 North Korea, 평화협정 Peace Agreement, 남북대화 Inter-Korean Talks, 남북관계 Inter-Korean Relations, 북한-미국관계 North Korea-U.S. Relations

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 327 14. 5. 9. 오후 12:27

I 서론

한반도에서 정전협정이 체결된 후 60년이 흘렀다. 60주년을 맞이했던 지난 2013년에는 북한이 정전협정 파기를 선언하며 평화협정 체결을 주장하였고, 한국 내에서도 각계각층에서 평화협정에 대한 논의가 활발히 일어났다. 종전이 선언되지 않고 정전체제가 유지되고 있는 것에 대한 문제의식은 지속적으로 제기되어 왔고, 이에 따라 평화협정 체결을 포함한 여러 대안들이 제시되었으나 한국과 북한의 이견이 좁혀지지 않으면서 현재에 이르렀다. 한국과 북한이 대립하는 의제 중 하나는 평화협정의 체결 당사자가 누구인가 하는 것이다. 북한은 1974년에 미국에 평화협정 체결을 제안하면서 정전협정의 서명 당사자를 근거로 미국이 평화협정 체결의 실제적인 당사자라고 주장하였다. 이에 대하여 한국은 한국전쟁에서 북한의 실제적인 교전국이 한국이었다고 말하며 한국과 북한이 중심이 되는 평화협정 체결을 주장하고 있다. 북한이 평화협정 당사자에서 한국을 배제하기 시작한 것은 1974년부터이며 그 전까지는 한국에 직접 평화협정 체결을 제안한 바 있다. 이 글에서는 북한이 평화협정의 체결 대상을 전환한 1974년에 초점을 맞추어 이 시기에 북한이 평화협정 체결 당사자에서 한국을 배제한 원인이 무엇인지 고찰하고자 한다.

평화협정은 적대행위를 종결짓는 교전 당사자 간의 합의로 그 내용은 일정하지 않고 당사자 간의 합의로 결정된다(김명기 1994, 22-23; 29). 평화협정은 국제법적 개념이지만 정전체제하에 있는 한국과 북한이 평화협정을 제안하는 행위는 정책의 일환이라고 이

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 328 14. 5. 9. 오후 12:27

해할 수 있다. 한국과 북한은 각각의 국가전략을 추진하는 과정에서 평화협정 및 평화체제를 제안하였는데, 상위전략의 목적이 변화함에 따라 평화제안의 대상 및 내용이 변화하였다(전재성 2006). 다시 말해, 북한이 평화협정 체결을 제안한 대상이 한국에서 미국으로 전환된 것과 그 이후 이 의제에서 한국을 배제한 것은 전략적 목표에 따라 북한의 대외정책이 변화했기 때문이라고 할 수 있다.

북한의 평화협정 제안에 대해서는 이를 통시적으로 살펴보면서 그 양상을 시기별로 구분하는 연구가 이루어졌고, 1970년대 북한의 대외정책에 관한 연구에서도 북한의 평화협정 제안 사례를 부분적으로 다루었다.[1] 이러한 연구들에서 북한이 미국에 평화협정 체결을 제안한 원인을 일각 제시하고 있지만, 여전히 한국에 평화협정을 제안하였다가 그 주장을 뒤집어 협정 체결 대상에서 제외한 것에 대해서는 설명하고 있지 않다. 이 글에서는 북한이 평화협정 의제에서 한국을 배제한 원인을 종합적으로 검토하기 위하여 국제체제 수준에서의 변수는 물론 한반도 내부에서의 군사력과 경제력의 추이, 정치적 응집성의 변화, 한반도 문제의 국제화 등의 요인을 살펴보고자 한다. 특히 한국과 북한의 경쟁이 전략적으로 군사적, 경제적, 국내정치적, 외교적 측면에서 다각적으로 이루어졌다는 것을 고려하여 북한이 한국에 평화협정을 제안한 시기와 미국으로 제안 대상을 전환한 시기를 비교하여 분석한다.

북한의 정책적 변화를 연구하는 것은 정책결정자는 물론 관련 기록물의 접근에 한계가 있기 때문에 타당성을 확보하는 데에 한

1 북한의 평화협정 제안에 대해서는 고유환(1997)과 서보혁(2009)을, 1970년대 북한의 대외정책 변화는 홍석률(2005)과 최명해(2008)를 참조할 것.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 329 14. 5. 9. 오후 12:27

계가 있다. 그럼에도 북한의 정책적 변화와 그 요인을 탐색하는 것은 한반도의 상황을 고려할 때 여전히 유의미한 작업이라 할 수 있다. 이 글에서는 자료의 한계를 보완하기 위하여 여러 문서를 검토하는 역사적 연구 방법을 활용한다. 역사적 연구 방법은 적절한 사료를 탐색함으로써 어떠한 증거가 더욱 확실한 증거인지 파악하며 이를 토대로 어떠한 조건에서 일련의 사건이 전개된 것인지를 확인하고 더 나아가 사건 간의 관계를 모색하는 것이다(모세스·크누트센 2011, 199; 205). 1차 자료를 확보하는 것에는 한계가 있지만, 최근에 발굴된 동구권 국가들의 외교문서는 북한에 대한 새로운 증거를 제공하였다. 때문에 이 글에서는 북한의 공간문헌과 더불어 공산권 국가들의 외교문서를 활용하여 문서의 교차분석을 시도한다. 이 글에서는 최근 미국 우드로윌슨 센터의 북한국제문서프로젝트(NKIDP: North Korea International Documentation Project)에서 영문으로 번역하고 정리한 문서를 활용한다.

II 평화협정 논의의 쟁점

북한은 1963년 9월 국가 창건 15주년 기념보고에서 평화협정을 언급하였고, 1969년 10월 유엔 비망록에도 남북 간 평화협정 체결을 그 내용에 포함하였다. 이어 1972년에는 김일성이 외신 기자들과의 인터뷰를 통해서 남북평화협정 체결을 주장하였고, 1973년 3월에 개최된 남북조절위원회의 제2차 회의에서 남북평화협정 체결을 제안하였다(외교통상부 1979; 통일원 1996). 그러나 1974년부

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 330 14. 5. 9. 오후 12:27

표 1. 한반도 평화협정 제안 추이(●: 북한 제안, ○: 한국 제안)

시기	남북평화협정	북미평화협정	비고
1963년	●		
⋮			
1969년	●		
1970년			
1971년			
1972년	●		
1973년	●		
1974년	●	●	
1975년		●	
1976년			
1977년			
1978년			
1979년	○		3자회담
⋮			
1984년		●	3자회담(한국과는 불가침조약)
1985년		●	〃
⋮			
1990년	○		
1991년			
1992년			
1993년		●	
1994년		●	
1995년		●	
1996년	○		4자회담
1997년		●	
1998년		●	
1999년			
2000년	○		4자회담
2001년	○		4자회담

자료: 외교통상부 1979; 통일연구원 2011의 내용을 참고하여 정리.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 331 14. 5. 9. 오후 12:27

터 평화협정 체결 대상을 전환하여 미국에 평화협정 체결을 제안하기 시작하였고, 이후 북한과 미국 간의 양자 평화협정 체결에 대한 입장을 고수하였다. 한국은 북한과의 협상을 위하여 미국을 포함한 3자 회담과 여기에 중국을 더한 4자회담을 제안하며 다자의 틀에서 평화협정을 논의하려 하였지만 북한은 평화협정 논제에서 북미 양자 간의 협정 체결을 지속적으로 주장하였다. 북한은 1984년을 전후로 한국과 미국에 3자회담을 제안하기도 하였지만 이 경우에도 평화협정 체결의 대상은 미국으로 제한하였고, 한국과는 불가침협정을 논의할 것이라 말하였다.

북한은 평화협정 체결 대상에서 한국을 제외하는 근거로 한국이 정전협정의 서명 당사자가 아니라는 사실을 들고 있다. 정전협정에 북한인민군, 중공군, 유엔군의 사령관이 서명하였기 때문에 한국은 평화협정의 체결 당사자가 아니라는 것이다. 이에 대하여 김명기는 평화협정의 서명자는 국가 원수이기 때문에 군사령관이 서명했던 정전협정과 평화협정은 본질상 다르며, 제1차, 제2차 세계대전의 경우에도 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자가 반드시 일치해야 하는 것은 아니라고 주장하였다(김명기 1994).

한편 평화협정과 관련된 국제법에서의 논의를 살펴보면, 적대행위는 평화협정을 체결하는 방식이 아니어도 다양한 방식으로 종결될 수 있다. 특히 한반도의 경우 정전협정이 장기간 지속되었기 때문에 평화협정이 반드시 필요한 것은 아니라는 주장이 제기되었다. 이근관은 백스터의 저작을 인용하면서 정전협정이 준평화조약(quasi-treaty of peace)에 해당한다고 주장하였고, 남북기본합의서와 6·15 공동선언 등이 평화조약에서 취급하는 내용을 다수 포

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 332 14. 5. 9. 오후 12:27

함하고 있기 때문에 한반도에서의 평화협정 체결은 '이미 종료된 전쟁상태를 확인 및 선언'하는 것에 불과하다고 말하였다(이근관 2008).

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 평화협정은 다수의 당사자 간에 채택될 수 있으며, 다른 형태의 협정으로 대체될 수 있다. 그러나 북한은 한국과 남북기본합의서를 비롯한 다양한 형태의 합의를 도출하였음에도 평화협정 체결은 별개로 취급하며 미국과의 평화협정 체결을 지속적으로 주장하였다. 평화협정이 다자 간에 체결된 사례가 다수 있음에도, 북한은 한국을 포함한 상태에서 평화협정을 논의하는 회담에는 참석을 거부하였고 이 논제에서 한국을 계속 배제하였다. 이러한 북한의 행동을 살펴볼 때 평화협정을 제안하는 북한의 행동은 한국과 미국에 대한 전략적 목적을 고려한 것으로 이해할 수 있다.

III 한반도의 미니데탕트와 북한의 남북평화협정 제안

북한이 남북평화협정을 체결하자는 주장을 적극적으로 제기한 것은 1972년부터이다. 김일성은 외신 기자들과의 인터뷰를 통하여 남북평화협정 체결을 주장하였다. 1월 10일에는 요미우리신문 기자와의 인터뷰에서 "4단계 한반도 평화체제 구축안(이하 4단계안)"을 제시하였는데, 그 내용은 한국과 북한이 평화협정을 체결하고 상호 공격하지 않는다는 선언을 한 이후 주한미군을 철수시키고, 남북한의 군대를 대폭 감축하는 것이었다. 이러한 김일성의 제안

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 333 14. 5. 9. 오후 12:27

은 기존의 '선(先)주한미군 철수, 후(後)평화협정 체결'의 입장에서 '선 평화협정 체결, 후 주한미군 철수'로 전환한 것이다. 이후에도 김일성은 남북평화협정 체결을 빈번하게 언급하였는데 동년 5월 26일 뉴욕타임스 기자와의 인터뷰와 1973년 신년사에서도 이와 같은 언급을 확인할 수 있다(김일성 1974; 조선중앙통신사 편 1974).

북한이 한국에 공식적으로 평화협정 체결을 제안한 것은 1973년 3월에 개최된 남북조절위원회 제2차 회의에서였다. 평화협정의 체결과 관련한 내용은 조절위의 북측 위원장이 제시한 "남북 사이의 긴장상태를 완화하고 군사적 대치상태를 해소하기 위한 대책" 중 다섯 번째 항목에 언급되었으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

> 첫째, 무력증강과 군비경쟁을 그만둘 것.
>
> 둘째, 북과 남의 군대를 각각 10만 또는 그 아래로 줄이며 군비를 대폭 축소할 것.
>
> 셋째, 외국으로부터의 일체 무기와 작전장비 및 군수물자의 반입을 중지할 것.
>
> 넷째, 우리나라에서 미군을 포함한 일체 외국군대를 철거시킬 것.
>
> 다섯째, 이상의 문제들을 해결하며 북과 남 사이에 서로 무력행사를 하지 않을 데 대하여 담보하는 평화협정을 체결할 것.

위에서 제시된 다섯 개의 항목은 1972년에 김일성이 제시한 4단계안과 순서상의 차이가 나타나지만 전반적인 내용은 유사하다고 할 수 있으며, 이 내용은 1974년 3월 북미평화협정 체결을 제안할 때까지 지속되었다. 다음에서는 먼저 북한이 한국에 평화협정

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 334 14. 5. 9. 오후 12:27

체결을 제안한 국제정치적 상황 및 한반도의 상황을 살펴보고 이에 대한 북한의 평가를 검토함으로써 북한이 남북평화협정을 제안한 목적을 고찰한다.

1. 미중화해와 북한의 국제정세 인식

미국의 닉슨 대통령은 1969년에 괌을 방문하면서 이른바 닉슨독트린을 발표하였다. 북한은 이에 대하여 "아세아에서는 아세아 사람들끼리 싸우게 하고, 아프리카에서는 아프리카 사람들끼리 싸우게 하는 보다 교활하고 음흉한 침략정책"이라고 비판하였다. 그러나 닉슨독트린에 이어진 미중관계의 개선에 대하여 북한은 이례적으로 환영하는 태도를 보였다. 북한의 이러한 반응은 소련과 북베트남이 미국과 대화한 중국의 태도를 공개적으로 비판하는 성명을 발표한 것과 대비되는 것으로, 당시 주한미국대사 하비브에 따르면 북한은 미중대화에 환영을 표시한 유일한 국가였다(홍석률 2005, 328).

김일성은 닉슨독트린과 미중화해를 백기론으로 설명하였다. 구체적으로 닉슨의 베이징 및 모스크바 방문에 대해 닉슨 대통령이 "백기투항한 것으로 평가"한다고 언급하였고 "그가 예전처럼 강국의 입장에서 출발했다면 베이징과 모스크바에 가지 않았을 것"이라고 말하였다.[2] 김일성이 백기론의 근거로 제시한 것은 베트

2 "정치국에 보내는 정보 94/72: 동독 주재 북한 대사 리장주와 1972년 7월 31일에 가진 정치국 위원이며 독일 사회주의통일당 중앙위원회 서기인 헤르만 악센 동지의 대담"(통일연구원 편 2006, 253).

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 335 14. 5. 9. 오후 12:27

남전쟁에서 미국이 수세적 위치에 놓였다는 것이었다. 1972년 9월 일본의 마이니치신문 기자들과의 면담에서 김일성은 닉슨독트린을 베트남전쟁과 연관시키며, 미국이 사회주의진영과의 전쟁에서 수세적인 상황에 있다고 설명하였다(김일성 1974, 282-283). 이러한 북한의 인식은 1973년 3월 몽골의 체덴발 서기장과 외교부 부장 허담의 대화에서도 확인할 수 있다. 허담은 사회주의 국가들에게 유리한 국제환경이 조성되었고, 닉슨이 소련과 협상을 한 이유는 미국이 불리한 입장에 있기 때문이라고 말하였다.[3]

북한은 닉슨독트린과 미중화해로 인한 국제정세의 변화를 북한에 유리한 상황이라고 판단하였고, 이를 기회로 주한미군의 철수를 촉진하려 하였다. 북한은 미중대화를 환영한다는 입장을 발표하면서, 중국을 통해 미국에 '8개 항목'을 전달하였다. 이 내용은 1971년 10월 저우언라이가 키신저와 만난 자리에서 언급되었는데, 키신저가 이에 대한 논의를 거절하면서 논의가 진전되지는 않았다. 그러나 미국과 중국의 문헌에 따르면 8개 항목 중 제1항은 "미국과 유엔군 깃발 아래 일체의 외국군대는 반드시 남조선에서 철수해야 한다"는 것으로 북한이 중국을 통해 주한미군 철수를 도모하였다는 것을 알 수 있다.

2. 남북대화 이면의 한반도 정세 평가

북한은 사회주의국가로서 국가전략의 하위항목으로 혁명전략을

3 The Record of the Conversation between Foreign Minister of North Korea and the First Secretary of Mongolian People's Republic. 1973. 3. 15. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 336 14. 5. 9. 오후 12:27

수립하고 있으며, 이는 국가전략 중에서도 중심 부분을 차지한다(정성장 2003, 11-23). 김일성은 혁명전략의 일환으로 1964년부터 조국통일을 실현시키기 위한 '3대 혁명역량 강화'를 강조하기 시작하였는데, 3대 혁명역량은 북한(북조선)의 혁명역량, 한국(남조선)의 혁명역량, 국제적 혁명역량을 말한다. 이에 따르면 북한은 혁명의 기지로서 정치·경제·군사적 영역에서 역량을 강화해나가고, 한국 내의 혁명을 지원하여 혁명임무를 완수하며, 이를 토대로 한반도의 통일을 실현하고 전국적인 혁명을 완수하는 것을 목표로 한다. 이러한 북한의 혁명전략은 남북대화가 성사되었던 1970년대에도 유지되었고, 같은 맥락에서 정치·경제·군사적 측면에서 한국에 우위를 점하기 위한 노력도 지속되었다.

1) 군사력 및 경제력

북한은 닉슨독트린에 따라 아시아에 주둔하고 있던 미군이 감축되자 주한미군 철수에 대한 기대를 갖게 되었다. 1971년 3월에는 닉슨독트린에 따라 한국에서 미군 2만여 명이 철수하였고, 이후에도 북한은 중국과 긴밀하게 소통하며 미국에 주한미군 철수 메시지를 전달하였다. 미국은 한국 정부에 주한미군 철수의 대가로 한국군 현대화와 경제원조를 약속하였으나 미국 내에서는 주한미군의 적정 규모에 대한 논의가 지속되고 있었고, 한국 내에서도 주한미군이 추가로 감축될 수 있다는 우려가 나타나고 있었다. 때문에 남북대화가 시작되었던 1971년 8월에도 북한은 주한미군의 철수를 낙관적으로 전망하고 있었다.[4]

북한은 주한미군을 고려하여 한국과 북한의 군사력을 평가하

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 337 14. 5. 9. 오후 12:27

였는데, 주한미군이 철수할 경우 북한이 군사력에서 유리한 상황이 된다고 진단하였다. 1973년 3월 노동당 비서인 김동규는 루마니아의 차우셰스쿠(Nicolae Ceausescu) 대통령과의 대화에서 한국에 미군과 유엔군의 주둔할 때에야 한국이 군사력에서 북한보다 우위를 차지할 수 있다고 언급하였다.

> 남북공동성명에서 그들(한국)은 조국의 외세의 간섭 없는 평화·자주 통일에 동의하였다. 그러나 지금 그들은 미군과 유엔군을 외국세력이 아니라고 말하면서 (한국에) 유지시키고 있다. 힘의 균형에서 그들의 우위(superiority)를 보장하기 위해서는 미군과 유엔군이 유지되어야만 한다(must be kept in South Korea). 그들은 군사력을 강화할 필요를 주장하고 있다. 소위 한국의 국무총리라고 하는 자는 최근의 미국 방문에서 조국 통일은 1980년 전에 이뤄질 수 없다고 말하였는데, 1980년은 그들이 북에 대하여 힘의 우위를 차지할 수 있다고 생각하는 시기이다.[5]

경제적인 측면을 살펴보면, 한국과 북한은 1960년대에 각각 경제개발계획을 수립하였다. 북한은 1960년에 경제개발 7개년 계획을 시작하였고, 본래 계획보다 3년 늦어진 1970년에 마무리하

4 Note on a Conversation with the 1st Secretary of the USSR Embassy, Comrade Kurbatov, on 10 March 1972 in the GDR Embassy. 1972. 3. 13. NKIDP.

5 Minutes of Conversation taken on Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Workers' Party of Korea, 1973. 3. 8. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 338 14. 5. 9. 오후 12:27

였다. 계획에 차질이 있었음에도 김일성은 7개년 계획을 총화하면서 북한이 "현대적 공업과 발전된 농촌 경리를 가진 사회주의 공업국가로 전변되었다"고 선언하였고, "세계 선진국가 대렬의 당당한 성원이 되었다"고 주장하였다(김일성 1972). 즉 북한은 스스로 사회주의 건설단계에서 일정한 궤도에 올랐다는 판단하에 경제적인 자신감을 보였다.

1970년을 전후로 한국 역시 뚜렷한 경제적 성장세를 보였으나, 북한은 사회주의 경제건설을 기준으로 경제성과를 평가하였고, 이에 기초하여 북한의 경제 역량이 한국보다 우위에 있다고 주장하였다. 동구권 국가들의 외교문서를 살펴보면, 북한 외교부 부부장 김재봉은 1972년 10월 19일 평양주재 동유럽 대사들에게 한국의 경제 상황에 대하여 언급하면서 박정희 대통령이 반동분자이기에 한국은 경제적으로 큰 어려움을 겪고 있다고 말하였다. 한국의 중소기업은 파산하였고, 최근의 흉작으로 인해 농업 상황도 좋지 않아서 한국 내에서 사회주의체제에 대한 열망과 기대가 점점 높아지고 있다는 것이었다.[6] 루마니아의 문서에서는 북한의 평가를 반영하여 북한이 정치적으로는 물론 경제적으로도 한국보다 우위에 있다고 언급하기도 하였다.[7]

6 Information Concerning: 1. The First Conference of the Co-chairs of the Committee on Regulation of the Issue between North and South Korea, which was held on October 12th in the Panmunjeom Area, and 2. The Announcement of "Martial Law" in South Korea on the 12th of this Month. 1972. 10. 19. NKIDP.

7 Telegram from Pyongyang to Bucharest. No.061.009. 1973. 1. 13. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 339 14. 5. 9. 오후 12:27

2) 정치적 응집성

김일성이 제시한 혁명전략에 따라 북한은 한국 내에서 혁명세력이 신장되어 혁명이 일어나는 것을 기대하였고, 이를 통해 박정희 정권이 물러나고 민주세력이 권력을 장악한 이후에 새로운 정권과 통일에 대한 논의를 하는 것을 구상하였다.[8] 1960년대 후반에는 이를 실현하기 위해 간첩 및 게릴라 부대를 남파하기도 하였으나 1971년 8월에는 이러한 방향에서 전환하여 박정희 정권과의 대화를 결정하고 적십자회담을 개최하였다. 그러나 북한은 남북적십자회담 이후 동유럽 국가들에게 '평화공세는 한국 내에서 혁명이 일어나게 하기 위한 조건을 마련하기 위한 것'이라고 언급하였다.[9] 즉 북한은 한국 내에서 혁명이 일어나게 하려는 전략을 그대로 유지하면서 남북대화를 통해 남조선혁명에 유리한 정치적 환경이 조성되는 것을 기대한 것이다.

이 시기에 북한은 유일사상체계를 확립하면서 정치적 응집성이 강화되어 있었다. 1967년에는 갑산파로 알려진 조국광복회 출신의 박금철과 이효순이, 1969년에는 군부세력인 허봉학과 김창봉이 숙청되었고, 이후 김일성에 대한 개인숭배가 본격화되면서 사상 및 제도의 측면이 정비되었다. 1970년 11월에 개최된 제5차 당대회에서는 김일성의 주체사상이 마르크스·레닌주의와 동격으로 격상되어 당의 지도이념으로 채택되었고, 1972년에는 헌법을 개

8 Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry. 1970. 12. 12. NKIDP.

9 Note on Information Provided by Head of 1st Department of DPRK Foreign Ministry, Comrade Kim Jaesook, about 1st Main Negotiation of Red Cross Committees from DPRK and South Korea on 12th September, 1972. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 340 14. 5. 9. 오후 12:27

정하면서 주석제를 신설하여 김일성을 주석으로 추대하였다(유호열 2004). 북한은 "자기 수령의 혁명사상, 자기 당 정책으로 전(全)당을 무장시키고, 모든 당원들을 수령(김일성)과 당중앙(김정일)의 주위에 굳게 묶어 세워 혁명사업을 해나가도록" 해야 한다고 주장하며, 김일성 중심의 체제를 공고화하였다.

북한 내부가 통합된 것에 비하여 한국은 정치적으로 응집성이 약한 상황이었다. 박정희 대통령의 집권이 장기화되면서 한국 내에서는 그에 대한 문제의식과 정부에 대한 비판이 고양되었고 이를 기반으로 야당세력이 신장되었다. 이러한 분위기는 1971년에 실시된 대통령선거와 총선거에 반영되었다. 대선에 출마하였던 김대중 후보는 근소한 차이로 당선되지 못하였지만, 높은 지지율로 박정희 대통령과 치열한 경합을 벌였고, 동년 5월에 실시된 총선에서는 야당이 큰 선전을 보였다. 북한은 이러한 선거 결과에 주목하며, 한국 내에서 야당세력이 신장되었고, 통일에 대한 열망이 높아졌으며, 박정희 정권에 대항하는 민주화 운동이 활발해졌다는 평가를 내렸다.[10] 야당세력이 신장되자 북한은 야당 및 사회단체들과 접촉지점을 넓히려는 노력을 기울였다. 김일성은 1972년 1월 요미우리신문 기자들과의 인터뷰를 통해 1964년 이후 처음으로 '남북 정당들의 쌍무적·다무적 협상'을 제의하였고 5월에는 뉴욕타임스와의 기자회견에서 한국과 북한 국회의원들의 자유로운 왕래를 제

10 Minutes of Conversation on the Occasion of the Party and Government Delegation on behalf of the Romanian Socialist Republic to the Democratic People's Republic of Korea. 1971. 6. 10. NKIDP; Telegram, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry. 1971. 11. 1. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 341 14. 5. 9. 오후 12:27

안하였다(김일성 1974).

북한은 여러 정당과 사회단체들 간의 교류가 필요하다고 주장하면서 이는 남북 간에 총체적인 신뢰 회복이 필요하기 때문이라고 하였다. 그러나 구 공산권 국가의 문서에서는 야당의 세력이 신장된 한국의 상황을 북한이 스스로에게 유리한 것으로 인식하였기 때문에 이러한 제안을 했다고 기록하고 있다. 김동규 비서는 차우셰스쿠와의 면담에서 북한의 정치 상황을 한국과 비교하면서 "북한은 전 구성원이 중앙위원회를 중심으로 연합되어 있기 때문에, 그 어느 때보다도 정치적·이념적 일체성이 강하다"고 언급하였다. 한국의 내부 상황에 대한 평가는 체덴발에게 보낸 김일성의 전언에서도 동일하게 나타난다. 김일성의 전언에는 박정희 대통령이 내부의 분열을 두려워하고 있다는 내용이 포함되어 있는데, 특히 김일성은 박정희 정권과 2:1로 대진하는 상황을 염두에 두고 있었다.

> 박정희가 계엄을 선포한 이유는 다른 정당이 남북대화에 참여할 가능성이 높아졌기 때문이다. 지금의 회담은 (한국 정부와 북한의) 1:1 상황이지만 다른 정당이 참여할 경우, 북한에 유리한 2:1 상황으로 전환될 것이다. 때문에 박정희는 모든 정당의 (회담)참여를 금지하고 있다.[11]

11 Information Concerning: 1. The First Conference of the Co-chairs of the Committee on Regulation of the Issue between North and South Korea, which was held on October 12th in the Panmunjeom Area, and 2. The Announcement of "Martial Law" in South Korea on the 12th of this Month. 1972. 10. 19. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 342 14. 5. 9. 오후 12:27

김일성이 언급한 2:1 대진은 야당인 신민당을 중심으로 박정희 정권에 대항하는 민주세력이 한 축이 되고, 그들이 북한과 연합하면서 두 세력이 함께 박정희 정권에 대항하는 것이다. 이처럼 북한은 야당세력이 성장함에 따라 박정희 정권을 함께 압박할 수 있다는 가능성을 고려하고 있었다.[12] 김대중 후보가 대선에서 주장했던 내용이나, 야당이 박정희 정권에 대항한 목적은 북한과 상이한 것이었다. 그러나 북한은 이러한 야당의 주장에 지지를 보내면서 지속적으로 반공법의 폐지 등 한국의 민주화를 주장하였다. 이는 국가보안법이 철폐될 경우 통일혁명당의 활동이 합법화되는 등 한국에서의 혁명역량이 강화될 수 있다는 기대에 따른 것이었다.[13]

3. 남북평화협정 제안의 목적

1) 한국의 정치적 분열 기도

북한이 한국에 제안한 평화협정의 내용에 대한 평가를 살펴보면, 이 내용은 한국 정부가 받아들이기 어려운 것이라는 평가가 나타난다. 루마니아 외교관은 북한의 제안을 언급하면서, 이는 한국정부가 통일에 대하여 어느 정도의 충성도를 보이는지에 대한 북한의 시험(test)이라고 설명하였다.[14] 또 다른 루마니아 외교관의 경

12 The Record of the Conversation between Foreign Minister of North Korea and the First Secretary of Mongolian People's Republic. 1973. 3. 15. NKIDP.

13 Minutes of Conversation between Nicolae Ceausescu and the Economic Delegation from the Democratic People's Republic of Korea. 1972. 9. 22. NKIDP.

14 Telegram from Pyongyang. No.061.087. Urgent. Secret. 1973. 3. 22. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 343 14. 5. 9. 오후 12:27

우 남북조절위에서 논의한 내용을 보고하면서 남측 대표가 점증적인 접근방식을 취하는 반면 북측 대표는 '전부 아니면 전무(all or nothing)'의 방식으로 전면적인 교류를 주장했기 때문에 의미 있는 성과가 도출되기 어려웠다고 평가하였다. 또한 북한의 의도에 대해서는 대외적으로 한국 정부의 위신을 깎아내리기 위한 것으로 보인다고 말하였다. 루마니아의 다른 문서에서도 남북조절위에서 북한이 제안한 내용이 급진적이어서 한국이 받아들이기 어렵다고 평가하였고, 한편으로 한국이 북한의 제안 의도를 알고 있기에 이 제안에 대한 수용도가 낮다고 언급하였다.[15] 이러한 정황을 종합하여 봤을 때, 1973년에 한국과 북한이 평화협정 의제를 구체적으로 논의하기 어려웠다는 것을 알 수 있다.

한편, 구 공산권 국가의 문서 내용을 고려할 때 북한의 제안 목적이 평화협정 체결보다는 다른 것에 있었을 가능성을 제기할 수 있다. 북한은 당시 한국의 국내정세를 불안정하다고 인식하고 있었고, 한국에 평화협정을 제안하는 것이 한국을 정치적으로 분열시키는 것에 도움이 된다고 파악하고 있었다. 조선노동당 중앙위원회 국제부장 김영남은 4월 3일 루마니아 외교관과의 만남에서 평화협정 제안을 통해 한국이 정치적으로 분열될 것이라고 언급하였다.[16] 이와 같은 맥락에서 북한은 한국의 야당세력을 지원하면서 박정희 정권을 위협하고자 하였고, 각 정당 및 사회단체의 연석회의를 제안한 것도 같은 목적이 있었다는 것을 알 수 있다. 이상

15 Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. Regular. No.061.224. 1973. 6. 7. NKIDP.

16 Telegram from Pyongyang. No.061.113. Urgent. Secret. 1973. 4. 4. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 344 14. 5. 9. 오후 12:27

의 내용을 종합하여 볼 때, 북한의 평화협정 체결 제안은 그 의제를 박정희 정권과 논의하기 위한 것으로 보기에 무리가 있다. 오히려 당시 한국 내에서 '민족'과 '통일'이 정치적인 화두로 떠오르고 있었고, 이에 대한 다양한 주장이 표출되고 있었기 때문에, 북한의 평화협정 체결 제안은 한국의 야당세력과 여론을 염두에 두고 이루어진 것으로 생각된다.

2) 국제사회에서의 정당성 확보

북한은 한국에 평화협정 체결을 제안한 이후 그 사실을 외부에 공표하면서 국제사회에 자신의 정당성을 피력하였다. 북한은 평화협정을 제안하고 20여 일 후에 이와 관련한 내용을 최고인민회의의 결정사항이라고 명시하며 1973년 4월 6일자로 미국 의회 상·하원과 세계 각국의 국회 및 정부에 서한을 발송하였다. 먼저, "미국에 보내는 편지"에서 북한은 한반도에 통일과 평화가 이룩되지 못하는 원인이 미국에게 있음을 지적하였다. 북한은 한국이 자신의 제안을 받아들이지 않은 배후에 미국이 있다고 말하며 미국이 한반도 문제가 평화적으로 해결되기를 원한다면 한국에 주둔하고 있는 군대를 철수하고, 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK: United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)을 해체시키며, 한국에 대한 군사원조를 중지해야 한다고 말하는 등 미국의 정책전환을 촉구하였다. 이러한 논조는 "세계 각국 국회와 정부들에 보내는 편지"에서도 동일하게 나타나는데, 북한은 한국과 북한 사이에 갈등이 지속되는 원인이 미국에게 있다고 밝히면서 미국이 자신의 지배적인 위치를 이용하여 한국 당국

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 345 14. 5. 9. 오후 12:27

자들에게 군사적 대결을 부추기고 있다고 주장하였다.

이처럼 북한은 세계 각국의 의회 및 행정부에 서한을 보냄으로써 국제사회에서 자신의 주장에 대한 정당성을 확보하고자 하였다. 한 달여 후, 루마니아 외교관은 사회주의 국가들이 북한의 서한에 대한 반응으로 주한미군의 철수와 UNCURK의 폐지를 주장하였고, 외세의 간섭을 배제한다는 북한의 기조에 지지를 표명하였다고 보고하였다.[17] 특히 북한은 국제사회에 '긴장 완화와 평화를 지향하는 현 추세'를 언급하면서 주한미군 철수를 촉구하였고, 이 주장이 받아들여질 경우 병력을 감축할 의사가 있음을 말하였다. 이는 군축이 진행되는 데탕트의 추세를 반영하면서 자신의 입장에 정당성을 확보하고자 한 것으로 이해할 수 있다. 이 시기 루마니아 외교문서에서는 북한의 외교관들이 국제사회의 지지를 얻기 위해 이전보다 활발하게 활동하고 있다는 언급을 하였는데,[18] 이를 통해서도 북한이 미국에 대한 목적 달성을 위하여 국제사회의 지지를 얻고자 했음을 알 수 있다.

17 Telegram from the 1st Directorate to Moscow, Budapest, Prague, Warsaw, Berlin, Tirana, Belgrade, Sofia, Beijing, Ulanbator, Hanoi, Pyongyang, Hanava, analysis division. No.01/04595. 1973. 5. 4. NKIDP.

18 Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. No.061072. 1973. 3. 1. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 346 14. 5. 9. 오후 12:27

IV 남북대화 중단 이후 북한의 북미평화협정 제안

남북관계가 경색된 이후 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 외교부장 허담의 보고 형태로, '대미국 의회서한'을 채택하였고 이를 통해 공식적으로 미국에 평화협정 체결을 제안하였다. 이 서한의 수신자는 1973년과 마찬가지로 미국의 상·하원이었고, 발신자는 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 의장 황장엽이었다. 그러나 허담은 북미평화협정 체결 제안이 김일성의 '직접 지시'에 의한 것이라고 언급하였다.[19]

북한은 이 서한에서 '방대한 무력이 서로 대치하고 있는 조건'에서는 평화통일이 실현될 수 없다고 말하면서, 북한은 정전을 평화로 전환시키기 위한 방안을 한국에 제기하였으나 한국 당국자들은 이에 응하지 않았다고 말하였다. 북한은 이러한 원인이 미국에 있다고 언급하는데, 미국은 남북대화가 시작된 후에도 한국에 대한 군사원조와 무력지원을 강화하면서 군사적 긴장상태를 심화하였다는 것이다. 이러한 내용은 1973년과 동일한 것이나, 북한은 여기에서 더 나아가 통일문제를 해결하기 위해서는 한국에 군대를 주둔시키고 있는 미국과 북한이 직접 평화협정을 논의해야 한다고 주장하였다. 또한, 정전협정은 '그 자체가 이미 낡았으며 많은 면에서 현실에 적응하지 못하고 있'기 때문에 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 더 이상 미룰 수 없다고 덧붙였다. 북한이 제안한 평화협정의 내용은 상호불가침 및 미국의 내정간섭 중지, 군

19 Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. Urgent. No.060.180. 1974. 4. 22. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 347 14. 5. 9. 오후 12:27

축과 무기 반입 중지, 외국군 철수 등으로 요약된다. 다음에서는 북한이 북미평화협정을 제안한 대내외적 환경을 살펴보고, 이를 바탕으로 평화협정의 체결 대상을 전환한 원인을 고찰한다.

1. 파리평화협정의 체결과 북중관계의 이완

닉슨 대통령이 취임한 1969년부터 미국은 북베트남과 베트남전쟁에 대한 평화협정을 체결하기 위하여 논의하였다. 막후접촉이 이루어지고 있었음에도 북베트남은 번번이 미국의 제안을 거절하면서 난항이 거듭되었다(매클리어 2002). 이에 미국은 중국과의 대화를 통하여 베트남전쟁을 해결하려 하였으나 중국은 "베트남전쟁은 베트남 사람들의 문제"라고 말하며 중국이 해결할 수 있는 것이 아니라는 입장을 보였다. 중국이 직접적인 해결책을 제시하지 않았지만 미중관계의 개선을 통하여 미국은 중국이 베트남전쟁에 대한 개입을 확대하지 않을 것이라고 확신하게 되었다.[20] 이러한 인식하에서 미국은 베트남전쟁에 집중할 수 있었고, 1973년 1월 27일 베트남공화국(남베트남), 베트남민주공화국(북베트남), 남베트남 임시혁명정부의 합의로 "베트남전쟁 종결 및 평화회복에 관한 파리협정(이하 파리평화협정)"을 체결하게 되었다. 이 내용은 3월 2일 "베트남에 관한 국제회의 결의(The Act of the International Conference on Viet-Nam)"라는 명칭으로 12개국이 공동선언하면서 공식화되었고,[21] 협정의 결과로 미군을 비롯한 연합군은 베트남에서 전면철

20 베트남문제에 대한 미국과 중국의 논의는 홍석률(2012) 참조.

21 *International Legal Materials*, Vol.XII, No.2, 1973, pp.392-396.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 348 14. 5. 9. 오후 12:27

수하게 되었다. 파리평화협정이 체결된 이후 김일성은 이전과 같이 베트남과의 연대를 언급하였지만 이전과 같이 적극적인 지지를 표명하지 않았다.

파리평화협정이 체결된 1973년을 전후로 북한은 중국을 통해 미국에 자신의 의사를 전달했던 방식에서 전환하여 직접 접촉을 시도하였다. 일각에서는 파리평화협정이 체결되던 시기에 김일성의 동생인 김영주가 파리에 체류하면서, 키신저를 비롯한 미국의 주요 인사들과 접촉한 것으로 파악하였고,[22] 동년 8월에는 북경에 있는 미국 연락사무소에 접촉을 시도하기도 하였다(홍석률 2005, 341-342). 북한은 미중대화를 기회로 주한미군의 철수를 위해 중국과 긴밀하게 공조하였으나 1973년을 전후로 중국과의 관계에서 변화를 보였다. 표면상으로는 중국이 북한의 통일정책에 동의를 표명하는 등 북중공조가 지속되는 것으로 보였으나, 1973년 3월 즈음부터 이미 북한이 중국의 공조정책에 의구심을 갖고 있다는 의문이 제기되었다. 루마니아 외교관은 이전에는 북한이 중국을 통하여 주한미군을 철수시킬 수 있을 것이라고 낙관적으로 기대하였으나, 이제는 그렇지 않다고 전하였다.[23]

한편, 1974년에 북한이 미국에 제안한 북미평화협정 초안은 1973년 1월에 합의된 파리평화협정의 내용과 유사한 측면이 있다. 한반도에서는 정전협정이 체결되어 있는 상태이기 때문에 이 초안에는 평화협정의 일반조항에 해당하는 '적대행위의 종식', '포로

22 Telegram from Pyongyang to Bucharest, Secret, Urgent, No.061.041. 1973. 2. 7. NKIDP.

23 Telegram from Pyongyang. No.061.119. Urgent. Secret. 1973. 4. 11. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 349 14. 5. 9. 오후 12:27

표 2. 북한의 북미평화협정 제안 내용과 파리평화협정 내용 비교

북한의 북미평화협정 제안 내용	베트남전쟁 종결 및 평화회복에 관한 파리협정(1973. 1. 27)
첫째, 쌍방은 서로 상대방을 침범하지 않을 것을 서약하고 직접적 무력 충돌의 모든 위험성을 제거할 것이다. 미국은 남조선 당국자들의 전쟁도발 책동과 남조선 인민들에 대한 파쇼적 탄압행위를 사주하지 않고 비호하지 않으며 조선의 북과 남이 남북공동성명에 따라 자주적으로, 평화적으로 나라를 통일하는 것을 방해하지 않으며 조선의 내정에 일체 간섭하지 않을 데 대한 의무를 질 것이다.	(제1조) 미국과 모든 다른 나라들은 베트남에 관한 1954년 제네바 협정에 의해 인정된 베트남의 독립, 주권, 단일성 및 영토적 보전을 존중한다. (제4조) 미국은 군사적 개입을 계속하지 않으며 남베트남의 내정에 간섭하지 않는다.
둘째, 쌍방은 무력증강과 군비경쟁을 그만두며 조선 경외로부터의 일체 무기와 작전장비, 군수물자의 반입을 중지할 것이다.	(제7조) 휴전의 발효로부터 본 협정의 제9조(B) 및 제14조에 규정된 정부의 구성에 이르기까지 남베트남의 두 당사자는 병력 · 고문 · 기술군사 요원을 포함한 군사요원 · 장비 · 탄약 및 전쟁물자의 남베트남 도입을 수락치 않는다. (제13조下) 두 베트남 당사자들 간에 토의되어야 할 문제 가운데는 전투병력의 감축과 각군 병력의 동원 해제 등을 위한 조치도 포함된다.
셋째, 남조선에 있는 외국군대는 '유엔군'의 모자를 벗어야 하며 가장 빠른 기간 내에 일체 무기를 가지고 모두 철거하도록 할 것이다.	(제5조) 본 협정 조인 후 60일 안으로 미군과 제3조(A)에 규정된 외국은 남베트남에서 군대 · 군사고문단 · 평정계획에 관련된 기술 및 군사요원 · 군장비 · 탄약 및 군수물자를 모두 철수한다.
넷째, 남조선에서 모든 외국군대가 철거한 후 조선은 그 어떤 외국의 군사기지나 작전기지로도 되지 않을 것이다.	(제15조D) 남북 베트남은 1954년 제네바협정에 따라 쌍무 또는 집단 군사동맹에 가입하지 않으며 외국이 각자의 영토 내에 군사기지 · 군부대 · 군사고문단 · 군사요원들을 두지 못하도록 한다.

자료: 한국 통일원 1996, 113-116; 225-237을 토대로 정리.

송환' 등의 내용이 포함되어 있지 않다. 그러나 외국군의 철군(제2장)과 '베트남 인민의 기본적 국민 권리(제1장)', '남베트남 국민의 자결권 행사(제4장)'의 내용과는 유사한 형태를 취하였다. 파리평화협정이 체결될 당시 미국 정부는 베트남전쟁의 종식을 요구하는 여론에 민감하게 반응하고 있었고, 이러한 여론과 의회의 영향력

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 350 14. 5. 9. 오후 12:27

이 작용하여 아시아 주둔 미군이 큰 폭으로 감축된 상태였다. 북한은 파리평화협정과 유사한 내용의 평화협정 초안을 미 의회에 전달하였는데, 이를 통해 미국과의 직접 대화를 통하여 주한미군 철수를 촉진하고 한반도에서의 군사적 우위를 점하려 한 것으로 이해할 수 있다.

2. 남북대화 중단의 한반도적 연원

1973년 8월 28일 남북조절위 북측 대표 김영주는 남북대화를 중단하겠다고 발표하였다. 김영주는 대화 중단의 이유로 박정희 대통령의 '평화통일 외교정책 선언(6·23선언)'과 김대중 납치사건을 언급하였다. 먼저 6·23선언에 대해서는 한국이 "남북대화의 간판으로 인민을 기만하고 민족분열을 고정화하여 두 개의 조선을 조작하려"는 의도를 공개적으로 드러낸 것이기 때문에 민족을 분열시키려는 박정희 정부와 대화할 수 없다고 주장하였다. 김대중 납치사건에 대해서는 한국이 "평화통일을 주장하는 애국적 민주인사를 탄압하고 있기 때문에 대화를 지속할 수 없다"고 언급하였다(마상윤 2010, 136-137). 동년 11월 16일에 북한은 대화를 재개하는 조건을 제시하였는데, 유장식 남북조절위 부위원장은 한국이 6·23선언을 취소하고, 반공법 및 국가보안법 위반자들에 대한 단속을 중지하며, 남북조절위를 각 정당 사회단체 대표들로 구성하는데 동의할 경우 대화 재개를 협의하겠다고 주장하였다.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 351 14. 5. 9. 오후 12:27

1) 한반도 문제의 국제화: 유엔총회에서의 정당성 경쟁

북한이 남북대화 중단의 원인으로 지목한 박정희 대통령의 6·23 선언은 7개 항목으로 구성되어 있다. 그중 북한이 문제를 삼은 내용은 제4항과 제5항으로 국제기구 및 국제연합의 가입과 관련된 것이다.[24] 북한은 6·23선언을 비판하면서 국제기구 및 국제연합에 한국과 북한이 공동으로 가입하는 것은 분단을 영속화하는 것이라고 말하였고 단일국호에 의한 유엔 가입을 주장하였다. 이러한 주장은 대외적으로도 동일하게 나타나는데 김일성은 동년 8월에 동독의 호네커에게 서한을 보내면서 6·23선언은 남북분단을 영구화하는 것이라고 비판하였고, 북한은 조국의 통일을 위하여 평화협정 체결을 비롯한 기존의 정책노선을 힘써 추진할 것이라고 말하였다.[25]

북한은 6·23선언을 비판하면서도 1973년부터 유엔을 비롯한 국제기구에 적극적으로 가입하기 시작하였고 제3세계 국가들을 비롯한 여러 국가들과 국교수립에 노력을 기울이면서 외교의 측면에서도 한국과 경쟁을 벌였다. 1973년 7월에는 유엔의 옵저버(observer) 자격을 획득하였고, 이어서 9월에는 유엔본부에 상주대표부를 개설하였다. 유엔 산하기구와 기타 국제기구에도 가입하기 시작하였는데, 1973년에는 세계보건기구(WHO)와 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 가입하였고, 1974년에는 만국우편연합(UPU),

24 제4항은 "긴장 완화와 국제 협조에 도움이 된다면 북한이 우리와 같이 국제기구에 참여하는 것을 반대하지 않는다"는 것이고, 제5항은 "국제연합의 다수 회원국의 뜻이라면 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과 함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다"는 것이다. 『경향신문』 1973년 6월 23일자.

25 Letter to Erich Honecher from Kim Il Sung. 1973. 8. 7. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 352 14. 5. 9. 오후 12:27

유엔교육문화기구(UNESCO), 세계지적재산권기구(WIPO)에 가입하여 활동하기 시작하였다(김계동 2012, 421). 국교수립의 측면에서는, 1973년 4월부터 7월까지는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 아이슬란드 등 북유럽 국가들과 국교를 수립하였고, 이어서 오스트리아, 스위스, 포르투갈과도 수교하였다(홍석률 2005, 333).

중국이 대만을 축출하고 유엔에 가입한 이후, 북한 역시 유엔을 비롯한 국제기구에서 활발히 활동하면서 한국과 북한의 경쟁은 이 영역까지 확대되었다. 또한, 북한이 유엔의 옵저버가 되면서부터는 유엔총회에서 한반도 문제의 결의안을 두고 대결이 가시화되었다. 1973년 제28차 유엔총회부터 북한이 한반도 문제에 대한 토의에 참여하기 시작하였는데, 한국과 북한은 이에 대한 결의안을 각각 제출하였다. 이전에 한국과 북한이 남북대화의 양자협상을 하던 것과 달리 유엔총회에서의 결의안 대결이라는 형태로 경쟁의 양상이 전환된 것이다. 남북경쟁의 무대가 변화함에 따라 북한은 한반도에서 정당한 정권은 북한뿐이라는 입장을 피력하였다. 한국과 공동으로 가입되어 있는 국제기구의 경우에도 북한이 한반도에서 유일하게 정당한 정권이기 때문에 한국은 축출되어야 한다고 주장하기도 하였다.[26] 이와 관련하여 김사무엘은 북한이 정통성 추구를 위해 세 가지 영역에 관심을 집중시켰다고 말하는데 이 세 가지 영역은 외교적 승인, 국제기구로의 대표 파견, 한반도 문제에 관한 유엔에서의 지속적 논의이다(김사무엘 1986, 94).

유엔총회에서 한반도 문제를 논의하게 되면서 북한은 제3세

26 Information about a visit by Comrades Gericke and Stritzke to the DPRK. 1974. 9. 9. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 353 14. 5. 9. 오후 12:27

표 3. 제30차 유엔총회에서 한반도 문제에 대한 제3세계 국가들의 표결 결과

		한국 측 결의안			합계
		찬성	반대	기권	
북한 측 결의안	찬성	-	41	3	44
	반대	24	-	-	24
	기권	12	-	25	37
합계		36	41	28	105

자료: 김사무엘 1986, 102-103을 토대로 정리.

계 국가들에게 북한에 대한 지지를 호소하였고, 더 많은 국가들과 수교하기 위해 노력하였다. 그 결과 1973년에는 한국보다 더 많은 제3세계 국가들과 국교를 수립하였다. 북한은 비동맹 외교의 노력과 제3세계 국가들의 지지를 기반으로 1975년 제30차 유엔총회에서 공산 측 결의안을 한국이 제출한 서방 측 결의안과 동시에 통과시킬 수 있었다. 공산 측 결의안은 찬성 54표, 반대 43표, 기권 42표로 통과되었는데, 이 중 제3세계 국가들이 던진 찬성표가 44표였다. 이러한 결과는 제29차 유엔총회에서 한국 측 결의안이 채택되고 북한 측 결의안이 부결되었던 것과 대비되는 것으로 제3세계 국가들의 지원이 있었기에 가능했던 결과였다(김사무엘 1986, 100-101; 김계동 2012, 422).

2) 한국의 정치적 변화: 유신체제의 영향

앞서 살펴본 바와 같이 김일성은 혁명전략의 일환으로 한국 내에서의 정치적 분열에 주목하였다. 그리고 1971년 이후 야당세력이 신장되자 야당 및 사회단체들을 포함한 연석회의를 제안하는 등 남북의 접촉지점을 확대하려 하였다. 이러한 목적이 있었기에 북한은 박정희 정권이 유신을 단행한 이후에도 이듬해 8월까지 남북

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 354 14. 5. 9. 오후 12:28

대화를 지속하였다. 외교부 부부장 김재봉이 동유럽 대사들에게 보고한 내용에 따르면 북한은 유신헌법이 선포되기 전인 12일에 이미 한국으로부터 이에 대한 언질을 받았고, 한국이 남북대화를 중단할 의도가 없다는 것을 알고 있었다.[27] 11월에 개최된 남북조절위 공동위원장 제2차 회의에서 이후락은 유신체제가 "남북대화를 합법적으로 뒷받침하기 위한 과감한 개혁"이라고 피력하였다. 김지형은 당시 회의에 배석하였던 북한의 리경석 보좌역이 한국의 개헌을 평화통일문제와 관련하여 긍정적으로 평가하였다고 말하면서 당시까지 북한이 유신체제를 긍정적으로 이해했다고 설명하였다(김지형 2008, 228-229).

그러나 공동위원장 제2차 회의와 인접한 11월 8일, 외교부 부부장 이만석은 북한이 한국의 유신 선포에도 불구하고 대화를 지속한 이유는 야당과 남조선혁명 때문이라고 밝혔다.

> 북한이 한국의 비상조치를 비판하면 야당이 더 탄압받게 될 것이고, 그렇게 되면 평화통일과 남조선 혁명을 전개할 수 있는 입지와 공간을 잃게 될 것이다. 그나마 열려 있는 대화의 문이 다시 꽉 닫혀 버리고 (중략) 여타 반정부단체들은 활동을 전개할 수 있는 모든 기회를 상실하게 될 것이다.[28]

27 Information Concerning: 1. The First Conference of the Co-chairs of the Committee on Regulation of the Issue between North and South Korea, which was held on October 12th in the Panmunjeom Area, and 2. The Announcement of "Martial Law" in South Korea on the 12th of this Month. 1972. 10. 19. NKIDP.

28 Note on an Information by DPRK Deputy Foreign Minister Comrade Lee Manseok on 8 November 1972 for the Ambassadors of Czechoslovakia and

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 355 14. 5. 9. 오후 12:28

이만석은 이러한 까닭으로 북한이 한국에 대한 비난성명을 내려고 하였던 본래의 계획을 수정하였다고 말하며, 평화통일과 남조선혁명을 위해 인내하며 기존의 정책노선을 지속하기로 결정하였다고 전하였다. 이와 같은 발언의 시점을 볼 때, 일주일 사이에 북한 내에서 유신헌법에 대한 평가가 바뀌었을 가능성도 있지만, 이만석의 주장이 기존에 북한이 주장했던 바와 일관성을 보인다는 측면에서 남북대화에서의 발언을 재평가할 필요가 있다. 야당에 대한 탄압을 줄이기 위해 남북대화를 지속한다는 북한의 주장은 1973년 3월 김동규가 차우셰스쿠를 방문한 자리에서도 동일하게 나타난 바 있는데, 김동규는 현재 상황에서 많은 인내와 끈기를 요하는 어려운 투쟁이 될 것 같지만, 대화를 통한 평화공세를 지속할 것이라는 북한의 입장을 분명히 하였다.[29] 즉 북한은 유신체제 선포 이후에도 한국의 야당과 연합하여 박정희 정권을 압박하고, 한국의 민주화를 도모한다는 기존의 전술을 지속하였던 것이다.

그러나 북한의 기대와 다르게 한국 내에서 야당의 입지는 점점 줄어들었다. 이듬해 2월에 실시된 국회의원 선거에서는 공화당이 73석, 신민당이 52석을 얻었으나, 개정된 헌법에 따라 통일주체국민회의에서 선출한 73명의 전국구 의원들이 준여당의 기능을 수행하면서 결과적으로 여당이 압도적인 우위를 점하게 되었다(중앙선거관리위원회 1981, 40). 이 선거 결과에 따라 북한은 대화 상대가

Poland and the Acting Ambassadors of the GDR in the Foreign Ministry. 1972. 11. 9. NKIDP; 『동아일보』 2012년 10월 16일자에서 재인용.

29 Minutes of Conversation taken on Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Workers' Party of Korea, 1973. 3. 8. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 356 14. 5. 9. 오후 12:28

박정희 정권 하나로 귀결되었다고 언급하며, 이전보다 통일정책을 수행하기가 어려워졌다는 평가를 내렸다.[30] 이후 북한은 박정희 정권 이외의 대화통로를 확보하고자 여러 형태의 회담을 제의하였으나, 한국 정부의 호응을 얻지 못하면서 성사되지 않았다.

북한은 민주화운동의 중심축으로 한국의 야당이 영향력을 행사할 것을 바랐지만, 위에서 살펴본 바와 같이 점차 야당의 입지는 좁아졌다. 이에 따라 북한은 자신이 기대하였던 민주화세력에 대하여 점차 재평가를 내리게 되었다. 구 공산권 국가의 문서 내용에 따르면 북한은 한국에 긴급조치가 시행되면서부터 더 이상 한국 정부와 대화할 수 없다는 입장을 표명하였다. 긴급조치가 시행된 후 외교부장 허담은 한국 국민들이 '통일'이라는 단어조차 사용할 수 없게 되었다고 말하며, 이러한 정권과는 대화를 지속할 수 없다는 입장을 피력하였다.[31] 이는 긴급조치로 인해 민주화운동이 지속되기 어렵다는 평가가 반영되어 있는 것이다.

3. 북미평화협정 제안 이후 한국 배제의 고착화

북한은 미국에 평화협정 체결을 제안하면서 자신에게 우호적인 국제여론을 조성하려 하였다. 허담은 루마니아 외무장관과의 대화에서 북한으로서는 미국의 반응이 긍정적이든 부정적이든 일단 반응

30 Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. No.061072. 1973. 3. 1. NKIDP.

31 The Official Visit Paid by the Minister of Foreign Affairs of the Social Republic of Romania to the Democratic People's Republic of Korea. No.01/09962 Secret. 1974. 8. 19. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 357 14. 5. 9. 오후 12:28

을 하면 북한에게 좋은 것이라고 말하였다. 미국이 제안을 받아들인다면 북한은 미국과 협상할 준비가 되어 있고, 만약 미국이 제안을 거절한다면, 미국은 스스로 자신의 진의를 세계에 공개하는 것이라고 언급하였다. 즉 미국이 거절할 경우, 국제 여론은 북한의 평화협정 제안을 지지할 것이며, 미국은 여론의 압력으로 인해 북한의 제안을 받아들이게 될 것이라는 주장이었다.[32] 이러한 주장은 북한이 국제사회의 지지를 확보하는 것에 관심을 가지고 있었다는 것을 알려주며, 특히 유엔에서의 대결을 염두에 두고 있었던 것을 보여준다.

한편, 북한은 데탕트 초기 한국에 평화협정을 제안하는 것을 통해 한국 내부의 분열을 기대하였고, 한국 국민들에게 자신의 정당성을 피력하였다. 즉 북한은 박정희 정권에게 평화협정을 제안함으로써 한국 내에서 평화를 주장하는 세력의 지지를 확보하고자 한 것이다. 이러한 측면을 보았을 때, 1974년 이후 북한이 평화협정에서 한국을 배제한 것은 이전처럼 평화협정 제안에 따른 한국 내부의 반응을 고려하지 않게 된 것이라 할 수 있다. 이후 북한은 한국 정부에 정당성이 없으며, 평화협정을 실행할 실권이 없다고 주장하면서 한국을 배제하는 이유를 설명하였다.[33]

미국은 1974년에 북한의 양자 평화협정 체결 제안을 거부하였으나, 1975년에는 한국·북한·미국·중국을 포함하는 4자회담

32 The Official Visit Paid by the Minister of Foreign Affairs of the Social Republic of Romania to the Democratic People's Republic of Korea. No.01/09962. Secret. 1974. 8. 19. NKIDP.

33 1976년 8월 17일 박성철의 비동맹국 수뇌회의 연설문 참조.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 358 14. 5. 9. 오후 12:28

을 북한에 역으로 제안하였다. 이 제안은 9월 22일에 키신저가 유엔총회에서 연설을 하는 형태로 이루어졌다. 키신저가 본격적으로 제안하기 전인 7월에 이미 북한 인사들은 4자회담에 대한 내용을 언급하고 있었는데, 이를 통해 사전에 언질이 있었던 것을 유추해 볼 수 있다. 7월 12일에 허담은 미국이 제안한 내용을 북한이 수용할 수 없다고 언급하였고, 미국의 제안을 거절하면서 세계 여러 국가에 특사를 파견하여 유엔총회에서의 지지를 부탁하였다.[34]

미국은 1975년에 이어 1976년에도 한국을 포함한 4자회담을 북한에 지속적으로 제안하였다. 1976년 7월에 키신저는 4자회담, 교차승인, 유엔 동시가입을 북한에 제안하였고, 이어 9월 제31차 유엔총회 연설에서는 단계적 4자회담을 제의하였다. 북한은 1974년을 전후로 미국에의 직접접촉을 도모해 왔고, 일본과의 관계 개선에도 노력을 기울여 왔다. 미국은 북한의 움직임을 고려하여 남북 교차승인을 제안하였으나 북한은 이러한 조건에도 4자회담에서 평화협정을 논의하는 것을 거절하였다. 북한은 제30차 유엔총회에서 통과된 결의안이 이행되지 않자 비동맹회의에서 북미평화협정 체결을 주장하였고, 이후 1979년에는 한국과 미국이 공동으로 제안한 3자회담 역시 거절하였다. 결과적으로 1974년 이후 평화협정의 제안 대상은 미국으로 변화하였으며 한국에 대한 배제가 고착화되었다고 할 수 있다.

34 Telegram from Pyongyang to Bucharest, No.059/219. 1975. 7. 15. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 359 14. 5. 9. 오후 12:28

4. 1975년 이후 군사력 및 경제력 평가의 변화

남북대화를 시작하던 때에 북한은 한국에 대하여 군사적으로나 경제적으로 자신감을 갖고 있었고, 이를 기반으로 한국에 여러 제안을 하였다. 그러나 1975년에 이르러서는 북한이 군사적으로나 경제적으로 수세에 있다는 언급이 증가한다. 이 시기에 베트남에서 상황이 급박하게 전개되면서 한국과 미국에서는 북한의 남침에 대한 우려가 고조되었고 그에 따라 군사력 증강이 이루어졌다. 그러나 북한은 오히려 한국과 미국의 이러한 태세를 위협으로 간주하였다. 구체적으로 김일성은 미국이 한국을 '전선방위지역'으로 선포하였고, 이에 따라 군사력을 확대하고 있다고 말하며 우려를 표명하였다(김일성 1985b, 651). 또한, 김일성은 지프코프와의 사적인 대담에서 북한이 한국에 대하여 군사적으로 열세라고 직접적으로 언급하였다. 군대 규모를 비교할 때 한국 군인의 규모는 76만 명 정도인데, 이는 50만 명 정도인 북한보다 많고, 미군 역시 4천 명 증가해서 현재는 4만 2천 명이 한국에 주둔하고 있다고 말하며 수적으로나 장비의 질적으로나 북한이 열세에 있다는 것이었다. 또한 북한 국민은 1천 600만 명 정도인데, 노동자가 부족한 상황에서 젊은 사람들을 군대로 동원하는 것은 매우 어려운 일이라고 군대 유지의 어려움을 피력하였다.

1975년 4월에 이루어진 김일성의 중국 방문은 베트남 공산화와 결부되어 주변 국가들을 긴장하게 하였지만, 김일성은 7월 우쓰노미야 도쿠마 의원과의 면담에서 베트남전쟁 이후에 북한의 정책에는 변화가 없다고 언급하였다. 오히려 김일성은 도쿠마 의원

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 360 14. 5. 9. 오후 12:28

에게 북한이 평화협정 체결을 원하고 북한과 한국의 상호군축을 바란다고 주장하였고, 일본 수상에게도 그렇게 전해달라고 요청하였다. 김일성의 언급에 따르면 미군이 여전히 한국에 주둔해 있고, 한국은 60만 명 규모의 군대를 보유하고 있기 때문에 북한은 현재의 군대 규모를 유지할 수밖에 없는 상황인데, 그로 인해 경제 영역에서 인력 부족이 발생한다는 것이었다. 때문에 남북 양쪽의 군대를 10만 명 규모로 감축한다면 경제 발전에 도움이 될 것이라고 말하였다.[35]

김일성의 언급 이외에도 이 시기에 북한의 경제 상황이 악화되었다는 평가는 여러 국가들의 문서에서 찾아볼 수 있다. 1975년 10월에 기록된 미 국무부의 문서에 따르면 미국은 이 시기에 들어서 한국이 북한보다 전략적으로 더 유리한 위치에 있다고 판단하였고, 그 근거로 한국이 북한에 비해 급속한 경제성장을 하고 있다는 것과 최근 북한의 대금결제(international payment)에 문제가 있다는 것을 언급하였다.[36] 북한의 대서방 교역은 1975년부터 주춤하였으며 이 시기 북한의 외채는 서방 국가에 5억 5천만 달러, 사회주의 국가에 7억 5천만 달러 정도였던 것으로 알려져 있다. 북한은 차관을 주로 경제 발전에 사용하였지만, 그것을 갚을 만큼의 이익을 내지 못하였고, 결국 지불유예(모라토리엄)을 선언하게 되었다는 것이다(홍석률 2012, 307). 이러한 정황은 구 공산권 국가들의

35 Record of Conversation Between Kim Il Sung and Tokuma Utsunomiya. 1975. 7. 15. NKIDP.

36 Memorandum for Henry Kissinger from Thomas J. Barnes, "Follow-Up to Our Korean Strategy at the U.S." 1975. 10. 15. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 361 14. 5. 9. 오후 12:28

문서에서도 확인할 수 있는데, 1976년 4월에 작성된 루마니아의 외교문서에서는 한국과 북한의 경제력과 군사력을 비교하면서 한국의 경제 상황이 북한에 비하여 우월하며, 군사적으로도 군사들의 훈련 정도나 군사장비 면에서 더 뛰어나다는 평가를 내렸다. 루마니아의 외교관이 1973년에 내린 평가와 상반된 내용이 나타난 것이다.[37] 다른 외교문서에서는 북한의 경제 상황이 '극심히 어렵고 복잡하다(extremely difficult and complicated)'라고 직접적으로 기록하기도 하였다.[38]

V 결론

이 글에서는 1970년대에 북한이 평화협정의 체결 대상을 미국으로 전환한 이후 한국을 이 논의에서 배제하게 된 원인을 살펴보았다. 구체적으로 북한이 남북평화협정을 제안한 1973년과 북미평화협정을 제안하기 시작한 1974년의 사례를 비교하였다. 또한 이러한 변화를 분석적으로 파악하고자 데탕트와 베트남전쟁에 따른 국제정치적 변화와 한반도 문제를 다루는 무대의 변화, 한국 내부의 정치 상황 변화, 그리고 남북한의 국력 변화를 각각 살펴보았다.

37 Telegram from Pyongyang to Bucharest. No.061.009. 1973. 1. 13. NKIDP.

38 Report from the GDR Embassy in the DPRK, "Note Concerning a Conversation in the Ministry for Foreign Affairs in Moscow on 12 May, 1976, with the Head of the Far East Department, Comrade Kapitsa, and the Head of the Southeast Asia Department, Comrade Sudarikov." 1976. 5. 27. NKIDP.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 362 14. 5. 9. 오후 12:28

1970년대 초기는 미중화해가 이루어지는 등 진영논리가 변화한 시기였다. 북한은 데탕트 초기에 백기론을 주장하면서 중국의 대미접촉을 환영하였고, 주한미군이 감축되자 중국과의 공조를 통하여 이를 촉진하고자 하였다. 그러나 이러한 북한의 기대는 실현되지 않았는데, 1973년 이후에는 중국과의 이해관계 차이가 표면화되면서 북한은 중국을 통해서 한반도 문제를 해결할 수 없다는 것을 깨닫게 되었다. 이 시기에 베트남전쟁에서 북베트남은 미국과 직접 협상을 하였고, 그 결과 미군이 베트남에서 철수하게 되었다. 파리평화협정의 결과는 북한이 미국에의 직접 접근을 시도하고 북미평화협정을 제안하는 것에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

데탕트의 조류 속에 북한은 적극적으로 국제기구에 진출하고 국교를 수립하는 노력을 기울였고, 이에 따라 남북대결은 외교의 측면까지 확대되었다. 그리고 한국과 북한이 모두 참석한 유엔총회에서 한반도 문제를 다루기 시작함에 따라 평화협정을 논의하는 무대가 전환되었다. 북한은 한국이 제안한 유엔 공동가입안을 거절하는 등 국제사회에서 한국과 북한이 모두 정식국가로 인정되는 것을 비판하였다. 공식적으로는 유엔 공동가입이 분단을 영속화하기 때문이라고 언급하였지만, 동시에 북한은 국제사회에서 북한 정부가 한반도에서 유일한 합법정부라고 피력하면서 한국 정권의 정당성을 약화시키려 하였다. 결과적으로 북한이 평화협정 체결의 당사자를 북한과 미국으로 한정하고 한국을 교전 당사국으로 인정하지 않게 된 것은 이 시기 한반도 문제가 유엔총회에서 다루어지면서 국제사회에서의 정당성 경쟁이 심화되었기 때문이라고 할 수 있다.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 363 14. 5. 9. 오후 12:28

한편, 북한이 한국에 남북평화협정을 제안한 시기를 살펴보면, 당시 한국 내부의 정치적 상황은 북한에 비하여 불안정하였고, 북한이 이를 전략적으로 고려하였던 것을 알 수 있다. 북한은 한국의 불안정한 정치적 상황을 자신에게 유리한 것으로 인식하였고, 평화협정을 제안하는 것이 한국 내부의 분열을 촉진한다고 판단하였다. 김일성은 구체적으로 한국 내부에서 박정희 정권에 대항하는 민주세력이 성장하고, 이 세력과 북한이 연합하여 박정희 정권을 압박한다는 2:1구도를 언급하였다. 이에 따라 북한은 지속적으로 한국의 야당인사들과 접촉지점을 넓히려는 시도를 하였고, 반정부세력에 대한 지지를 표명하였다. 박정희 정권의 유신선포 이후에도 일정 기간 남북대화를 지속한 것은 이들 세력을 신장하기 위한 목적이 반영된 것이었다. 그러나 북한의 기대는 박정희 정권이 내부를 통제하고 그 위치를 공고히 하면서 실현되지 않았고, 결과적으로 평화협정에서 한국 내부에 대한 고려가 감소하면서 북한은 한국을 이 의제에서 배제하게 되었다.

한국에 대한 배제는 1975년을 전후로 고착화되었는데, 북한은 한국을 포함한 형태의 4자회담을 거부하면서 북한과 미국이 평화협정 체결의 실질적 당사자라는 주장을 반복하였다. 이 시기에는 한반도에서의 힘의 분포가 변화한 것을 살펴볼 수 있다. 북한이 한국에 대하여 평화협정 체결을 제안할 때, 북한은 주한미군의 추가 철수 및 전면 철수의 가능성을 점치고 있었고, 경제적으로도 한국에 대한 자신감을 갖고 있었다. 그러나 베트남의 공산화 이후 한국과 미국은 군사적으로 긴밀하게 공조하면서 한반도에의 군사력을 강화하였다. 또한, 같은 시기에 한국이 비약적인 경제발전을 이

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 364 14. 5. 9. 오후 12:28

룩하는 반면, 북한의 경제 상황은 악화되었는데 그 결과 북한의 대남 자신감은 자취를 감추었다. 이를 고려할 때 힘의 분포 및 그에 대한 평가가 변화한 것이 평화협정 의제에서 한국을 배제하는 것에 영향을 미쳤다는 것을 살펴볼 수 있다.

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 북한이 평화협정 체결의 대상을 미국으로 전환하게 된 것에는 베트남의 상황을 포함한 국제사회의 변화가 작용하였지만, 평화협정 의제에서 한국이 배제되는 과정에는 한반도 내부의 상황과 한반도 문제가 다루어지는 무대가 변화한 것이 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 북한은 북중관계가 이완되고 파리평화협정이 체결됨에 따라 미국에 직접 협상을 시도하면서 미국에 평화협정을 제안하였다. 그러나 한국에 대하여 평화협정을 제안하였다가 배제하는 방향으로 전환될 때에는 한반도 정세에 대한 평가가 변화된 것을 확인할 수 있다. 한국 내부의 정치적 상황이 북한이 기대한 것과 다른 방향으로 전개되었고, 군사력 및 경제력에 대한 평가가 달라지면서 남북대화 초기에 보였던 대남 자신감은 전환되었다. 이와 함께 유엔총회를 비롯한 국제사회에서 한국과 북한 정권 사이의 경쟁이 가시화되고 정권의 정당성 문제가 대두되면서 한국을 평화협상 의제에서 제외하는 양상이 고착된 것이다. 북한이 한반도 정세를 재평가하면서 한국을 평화협정 의제에서 배제하였다는 점을 고려했을 때, 현재에도 지속되고 있는 평화협정의 당사자 문제에서 한국 정부가 어떠한 역할을 할 수 있는지 제고할 필요가 있다.

이 글에서는 기밀 해제된 공산권 국가들의 외교문서를 검토함으로써 북한의 대외정책에 대한 연구를 보완하고자 하였다. 그러

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 365 14. 5. 9. 오후 12:28

나 여전히 북한의 1차 자료를 확인할 수 없다는 점에서 한계가 있다. 북한이 그 국민들을 대상으로 하는 담화에서는 현재까지도 북한 스스로를 사회주의 국가들의 보루로 칭하고 제국주의에 대한 투쟁을 강조하는 경향이 나타난다. 이러한 문헌들에서는 외부의 위협을 강조함으로써 내부의 통제를 강화하고 있기 때문에 북한 정권이 실제로 국제사회를 어떻게 인식하고 있으며 어떠한 요인이 북한의 정책변화를 야기하는지 북한의 공간문헌을 통해서는 파악하기 어려운 실정이다. 그러나 북한의 대외정책은 단기적으로 한반도의 군사적 안정과 연결되고, 장기적으로는 한반도의 평화정착과 관련이 있다. 때문에 이 글과 같이 구 공산권 국가들의 외교문서를 통해 북한의 대외정책을 살펴보고, 그에 대한 이해를 도모하는 것에 의의가 있다고 생각된다.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 366 14. 5. 9. 오후 12:28

참고문헌

고유환. 1997. “평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북·미협정.” 곽태환 외 지음. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.

김계동. 2012. 『북한의 외교정책과 대외관계: 협상과 도전의 전략적 선택』, 서울: 명인문화사.

김명기. 1994. 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』. 서울: 국제법출판사.

김사무엘. 1986. “북한과 제3세계, 그리고 국제정치.” 구영록 외 저. 『남북한 정치통합과 국제관계』. 마산: 경남대학교 출판부.

김일성. 1972. 『김일성저작집』 제5권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1974. 『김일성저작집』 제6권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1985a. 『김일성저작집』 제29권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1985b. 『김일성저작집』 제30권. 평양: 조선로동당출판사.

김지형. 2008. 『데탕트와 남북관계』. 서울: 선인.

마상윤. 2010. “박정희와 남북대화.” 이지수 엮음. 『박정희 시대를 회고한다』. 서울: 선인.

마이클 매클리어 저, 유경찬 역. 2002. 『베트남: 10,000일의 전쟁』. 서울: 을유문화사.

모세스·크누트센. 신욱희 외 역. 2011. 『정치학 연구방법론: 자연주의와 구성주의』. 서울: 을유문화사.

박정희. 1973. “박대통령 특별선언 전문.” 『경향신문』(6월 23일).

서보혁. 2009. “북한의 평화 제안 추이와 그 특징.” 『북한연구학회보』 제13권 제1호.

서울대학교 국제문제연구소 편. 2011. 『데탕트와 박정희』. 서울: 논형.

신석호·백연상. 2012. “북, 1972년 10월 유신 때 남 비난 안한 이유는?” 『동아일보』 (10월 16일).

외교통상부. 1979. 『외교문서 2009-36: 북한, 통일, 공산권 외교』. 서울: 외교통상부.

유호열. 2004. 『북한의 사회주의 건설과 좌절』. 서울: 생각의 나무.

이근관. 2008. “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의.” 『서울대학교 法學』 제49권 제2호.

전재성. 2006. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』 제22권 1호.

정성장. 2003. “서장.” 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 국가전략』. 파주: 한울.

조선중앙통신사 편. 1974. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사.

중앙선거관리위원회. 1981. 『대한민국정당사 제2집』 서울: 중앙선거관리위원회.

최명해. 2008. “중국의 대미 데탕트 시도와 북·중 동맹 관계의 재조명.” 『아세아연구』 제51권 3호.

통일연구원. 2011. 『남북관계연표: 1948년~2011년』.

통일연구원 편. 2006. 『독일지역 북한기밀문서집』. 서울: 도서출판 선인.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 367 14. 5. 9. 오후 12:28

통일원. 1996. 『한반도 평화체제문제 관련 주요 문건집』. 서울: 통일원 남북회담사무국.
홍석률. 2005. "1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중대화 개선과의 관련 하에서." 하영선 외 공편. 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여자대학교 출판부.
_____. 2012. 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』. 파주: 창비.

〈North Korea International Documentation Project. Digital Archive〉
(http://digitalarchive.wilsoncenter.org, 검색일: 2013. 4. 28)

1. 루마니아 문서
- Romanian National Central Historical Archives
(1971/6/10) Minutes of Conversation on the Occasion of the Party and Government Delegation on behalf of the Romanian Socialist Republic to the Democratic People's Republic of Korea.
(1973/3/8) Minutes of Conversation taken on Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Workers' Party of Korea.
- Archive of the Romanian Ministry of Foreign Affairs
(1972/9/22) Minutes of Conversation between Nicolae Ceausescu and the Economic Delegation from the Democratic People's Republic of Korea.
(1973/1/13) Telegram from Pyongyang to Bucharest. No.061.009.
(1973/2/7) Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. Urgent. No.061.041.
(1973/3/1) Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. No.061072.
(1973/3/22) Telegram from Pyongyang. NO.061.087. Urgent. Secret.
(1973/4/4) Telegram from Pyongyang. No.061.113. Urgent. Secret.
(1973/4/11) Telegram from Pyongyang. No.061.119. Urgent. Secret.
(1973/5/4) Telegram from the 1st Directorate to Moscow, Budapest, Prague, Warsaw, Berlin, Tirana, Belgrade, Sofia, Beijing, Ulanbator, Hanoi, Pyongyang, Hanava, analysis division. No.01/04595.
(1973/6/7) Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. Regular. No.061.224.
(1974/4/22) Telegram from Pyongyang to Bucharest. Secret. Urgent. No.060.180.
(1974/8/19) The Official Visit Paid by the Minister of Foreign Affairs of the Social Republic of Romania to the Democratic People's Republic of Korea. NO.01/09962. Secret.

2. 독일 문서
- Political Archive of the German Ministry of Foreign Affairs
(1972/3/13) Note on a Conversation with the 1st Secretary of the USSR Embassy, Comrade Kurbatov, on 10 March 1972 in the GDR Embassy.
(1972/9/15) Note on Information Provided by Head of 1st Department of DPRK

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 368 14. 5. 9. 오후 12:28

Foreign Ministry, Comrade Kim Jaesook, about 1st Main Negotiation of Red Cross Committees from DPRK and South Korea on 12th September, 1972.
(1972/11/9) Note on an Information by DPRK Deputy Foreign Minister Comrade Lee Manseok on 8 November 1972 for the Ambassadors of Czechoslovakia and Poland and the Acting Ambassadors of the GDR in the Foreign Ministry.
(1974/9/9) Information about a visit by Comrades Gericke and Stritzke to the DPRK.
(1976/5/27) Report from the GDR Embassy in the DPRK, "Note Concerning a Conversation in the Ministry for Foreign Affairs in Moscow on 12 May, 1976, with the Head of the Far East Department, Comrade Kapitsa, and the Head of the Southeast Asia Department, Comrade Sudarikov."
- German Federal Archives
(1973/8/3) Letter to Erich Honecker from Kim Il Sung.

3. 헝가리 문서
- National Archives of Hungary
(1970/12/12) Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry.
(1971/11/1) Telegram, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry.

4. 기타 문서
(1972/10/19) Information Concerning: 1. The First Conference of the Co-chairs of the Committee on Regulation of the Issue between North and South Korea, which was held on October 12th in the Panmunjeom Area, and 2. The Announcement of "Martial Law" in South Korea on the 12th of this Month.
(1973/3/15) The Record of the Conversation between Foreign Minister of North Korea and the First Secretary of Mongolian People's Republic.
(1975/7/15) Record of Conversation Between Kim Il Sung and Tokuma Utsunomiya.

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 369 14. 5. 9. 오후 12:28

필자 소개

이보미 Lee, Bomi

서울대학교 정치외교학부 외교학(International Relations, Seoul National University)
학사, 석사

이메일 bm1634@hanmail.net

ㅅㅔㄱㅔㅈㅓㅇㅊㅣ20_5.indb 370 14. 5. 9. 오후 12:28