IFANS
주요국제문제분석 2018-19

한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점

김덕주

국립외교원 외교안보연구소

이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나 일자 **2018. 5. 30.**
발 표 **김덕주** 교수
토 론 **심상민** 조교수
도경옥 통일연구원 연구위원
이정우 평화체제과 과장

발 행 일 **2018년 6월 7일**
발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**
편 집 **한미희 연구원**
디 자 인 **역사공간**
인 쇄 **웃고문화사**
발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소
(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572
http://www.ifans.go.kr
E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

IFANS 주요국제문제분석
2018-19

한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점

CONTENTS

평화협정의 개념 및 유형 01
주요 평화협정 사례 04
남북 간 평화협정 논의 전개 10
한반도 평화협정의 필요성 15
관련 쟁점 및 고려사항 19

1. 평화협정의 개념 및 유형

» 평화협정이란 분쟁당사자 간 무력 분쟁을 종결하고 화해와 공존을 제도화하며 향후 관련된 모든 당사자들이 평화를 보장하게 하도록 하는 법적, 정치적 장치의 포괄적인 합의문으로 정의할 수 있음.

- 세계적 냉전구조 해체 이후 동유럽과 중동 그리고 아프리카 등 세계 각국에서 전개되던 내전의 50%가 평화협정을 통하여 종료되었으며 40여개 국가에서 300여 개의 평화협정이 체결되었음. 이는 과거 200년 동안 전개되었던 내전의 단 20% 만이 협상을 통해 해결되었던 경험과 비교되는 수치임.
- 정전협정이 광범위한 정치적 문제들을 다룰 수 있다고 하더라도 이는 정전을 위한 군사적 합의의 기본 틀에서 가능한 평화의 상태 유지를 목적으로 함. 반면 평화협정은 적대관계와 폭력의 전면적 종식, 절충 또는 포기를 통한 분쟁당사자 간의 상충된 주장의 해소, 그리고 안정을 보장하는 새로운 질서 수립이라는 미래지향적, 법적 합의를 내포함.
- 전통적 의미의 평화협정은 적대 행위, 폭력 행위, 살상 행위 등을 행했던 당사자 간 영속성 있는 타협과 화해 그리고 상대 국가 국민에 대한 용서를 달성하는 것을 목적으로 하였음. 그런데 현대에 있어 평화 개념은 단지 무력적 적대관계의 부재 또는 교전이 없는 상태라는 평화의 현상유지를 넘어 교전 당사자 간 상호 주권 평등의 인정으로 발전되고 있음. 이에 따라 근대의 평화협정은 적대관계 종료 이상의 것을 달성하고 새로운 정치질서의 수립을 시도함.
- 한편 북한에서는 '평화조약'이란 "전쟁상태를 법적으로 종결하고 정상적인 관계를 회복하기 위하여 맺는 정치군사조약, 강화조약 또는 협정이다. 평화조약의 체결은 교전국들 사이의 전쟁상태가 끝났다는 것을 법적으로 확인하는 가장 일반적인 법률 행위이다."라고 정의하고 있음.

평화협정을 전통 국제법 범주 내에서 파악하는 것은 쉽지 않고, 분쟁 종료 후 평화협정 체결을 의무화하는 일반적 조약도 존재하지 않는 것이 현실임

» 법적 합의의 모습을 갖고 있음에도 불구하고 평화협정을 전통 국제법 범주 내에서 파악하는 것은 쉽지 않고, 분쟁 종료 후 평화협정 체결을 의무화하는 일반적 조약도 존재하지 않는 것이 현실임.

- 평화협정은 내용상 역사적, 정치적, 법적 주제가 혼재되는 복합성을 가지고 있고 형식상 당사자 일방이 비국가적 실체인 경우와 같은 서명 주체의 이질성을 가지고 있는바, 전통적 의미의 조약으로 분류하는 데 어려움이 있음. 반면 제 3자 서명국이나 국제기구와 같은 다수 당사국의 존재는 평화협정을 국내적 법문서로 분류하기도 어렵게 만드는 요인임.
- 다만 국제사회에서 평화협정 체결 협상이 다발적으로 진행됨에 따라 유엔(UN: United Nations)의 총회지침, 유엔 사무총장의 지침 및 권고, 유엔 안전보장이사회(UNSC: United Nations Security Council)의 결의 등을 통해 평화협정 체결을 규율하는 국제적 기준 논의 및 국제조약에 있어 평화협정을 별도의 형식범주로 다루기 위한 노력이 진행되고 있음.

» 한편 전쟁상태에서 평화체제 구축 과정이 단계적으로 전개됨에 따라 각 단계별로 체결 당시의 상황과 조건에 따라 '평화협정'이라 거명될 수 있는 다양한 법적, 정치적 문서들이 만들어지기도 함.

- 정전상태를 기초로 본격적인 협상을 시작하기 이전에 상호 간 이해 기반을 조성하는 교류와 협력 그리고 신뢰를 구축하는 평화모색 단계를 시작으로, 분쟁당사자가 평화형성을 위한 실질적 규범을 만들어가는 소극적 평화단계를 거쳐 종국적으로 평화협정을 통해 적극적 평화상태를 내면화하고 심화하는 단계로 발전함.
- 분쟁당사국 간 상호 수용 가능한 갈등의 문제를 해결하기 위한 공감대 형성 및 신뢰구축을 위한 예비적 기초협정, 갈등이 발생한 원인을 해결하고 분쟁 상태를 항구적으로 정지하는 목적으로 체결하는 실질적 기본협정, 실질적 기본협정에서

체결된 포괄적인 합의 사항을 구체적으로 이행하고 실천하기 위한 보완적 이행협정이 단계별로 체결됨.

2. 주요 평화협정 사례

가. 샌프란시스코 평화협정

≫ 제 2차 세계대전을 종료하기 위한 샌프란시스코(San Francisco) 평화협정에는 52개국이 참가하였으나, 소비에트 연방(Soviet Union, 소련), 폴란드, 체코슬로바키아를 제외한 49개국이 1951년 9월 8일 서명함으로써 미군의 일본 점령이 종료되고 일본은 주권과 독립을 회복하였음.

- 샌프란시스코 평화협정은 패전국으로서 일본에게 영토할양, 전쟁배상 등의 책임을 묻고 있으나, 아시아에서 냉전의 심화로 인해 일본을 처벌의 대상이 아니라 반공 전선의 주요 동맹으로 간주하는 미국의 인식을 반영하여 전쟁배상 관련 구체적인 액수를 요구하지 않고 추후 양자협상을 통해 해결하도록 함.

≫ 샌프란시스코 평화협정에서 영토문제를 이유로 서명하지 않은 소련을 승계한 러시아와 일본 사이에는 아직까지도 평화협정이 체결되지 못하였으나, 1956년 국교정상화 이후 양국관계를 관리·발전시켜 오고 있음.

- 1950년 2월 얄타회담(Yalta Conference)에서 쿠릴열도(Kuril Islands)를 소련에 할양하기로 하고 샌프란시스코 평화협정에서 이를 확인하였으나, 쿠릴열도의 개념으로 북방 4개도서(하보마이 군도, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬, 에토로후 섬)의 포함 여부에 대하여 논란이 있었고 이를 명시하지 않은 채 평화협정이 체결됨.
- 1956년 일·소 양국은 '평화협정이 체결된 후에 하보마이 군도와 시코탄 군도를 일본에 할양한다'는 내용의 공동성명을 체결하며 영토문제를 뒤로 미룬 채 관계 정상화에 합의함.

나. 베트남 평화협정

» 1954년 영국과 소련이 소집한 제네바회의(Agreement on the Cessation of Hostilities in Vietnam)에서 프랑스와 북베트남은 17도선을 경계로 비무장지대를 설정하고 정전에 합의함.

- 동 합의는 인도차이나 주둔 프랑스군 사령관, 북베트남인민군 사령관, 북베트남 국방차관 등 3명이 서명하였으며 남베트남은 프랑스로부터 완전히 독립하지 못한 상태여서 서명하지 못하였음.

» 제네바회의 최종선언문은 2년 후인 1956년 7월 베트남 총선을 촉구하였으나 동 총선은 실시되지 않았고, 1956년 5월 프랑스가 철군한 이후 미국이 책임을 맡게 되면서 베트남 사태는 새로운 국면으로 돌입함.

- 최종선언문은 캄보디아, 북베트남, 프랑스, 라오스, 중국, 남베트남, 소련, 영국, 미국 등이 참가하였으나, 누구도 서명하지 않고 구두합의만 하였음.

» 1973년 파리 평화협정(Paris Peace Accords)으로 미군은 철수하고 미군포로는 송환되었으나 전투는 지속되었고, 1975년 4월 30일 북베트남군이 사이공을 함락하여 베트남을 통일함으로써 전쟁이 종료됨.

- 파리 평화협정은 종전, 평화관리, 통일에 이르기까지를 규정한 단계적이며 포괄적인 협정으로 남북 베트남, 남베트남 임시혁명정부, 미국이 서명함.
- 통일베트남 정부는 미국과 국교를 단절하였으나, 29년이 지난 1994년 양국은 국교정상화에 합의함.

다. 보스니아 헤르체고비나 평화협정

» 유고슬라비아 사회주의 연방 공화국이 반세르비아 민족주의로 인해 해체되면서 유혈사태가 시작된 지 3년이 지난 1995년 5월 나토(NATO: North Atlantic Treaty

Organization, 북대서양조약기구)군은 세르비아 군사거점에 대한 공습을 시작함. 이후 1995년 11월 10일 미 공군기지인 데이턴에서 세 당사자 간 데이턴 협정이 가조인되었고, 마침내 1995년 12월 14일 파리에서 '보스니아 헤르체고비나 평화협정(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)'이 체결됨.

- 정전 감시, 외국군 철수 감시, 평화정착 활동 지원, 인도적 활동 지원, 지뢰제거 등 협정 준수 및 이행을 감시하고 촉진하기 위해 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아 등 총 25개국 6만 명으로 구성된 '다국적 평화집행군(The Implementation Force)'을 배치함.
- 동 협정은 분쟁의 직접 당사자라 할 수 있는 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아 그리고 유고연방에 의해 서명되었으나, 평화협정 이행의 담보를 위해 유럽연합특별협상관(European Union Special Negotiator), 프랑스, 독일, 러시아, 영국, 미국 등이 증인으로 서명함.

라. 코소보 평화협정

» 1998년 세르비아가 코소보 내 알바니아 게릴라에 대한 대대적 공격과 '인종청소'를 자행함에 따라 코소보 위기가 악화되었고, 나토군은 러시아의 격렬한 반대에도 불구하고 유엔 안보리 결의 없이 1999년 3월 24일 세르비아에 공습을 단행함.

» 1999년 6월 9일 세르비아는 나토군의 공습에 굴복하여 코소보로부터 세르비아군의 즉각 철수와 유엔평화유지군(UN Peace Keeping Force)의 코소보 주둔을 골자로 하는 '군사협정문(Military Technical Agreement between the International Security Force("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia)'에 합의함.

- 동 협정의 당사자는 나토 평화유지군(KFOR: The Kosovo Force)과 신유고연방인바, 국가가 아닌 국제군사기구에 의한 합의로서 그 명칭 또한 "Military Technical

Agreement"을 사용함. 또한 동 협정은 코소보의 독립이 아닌 코소보 내전 중단을 목표로 교전 행위 및 인권탄압을 중단하는 데 중점을 두고 있음.

마. 걸프 전쟁

≫ 1990년 8월 2일 이라크가 쿠웨이트를 침공하자 유엔 안보리는 1991년 1월 15일까지 쿠웨이트에서 철군하지 않을 경우 이라크에 대한 무력사용을 승인하는 결의안을 통과시킴. 이후 미국·영국·프랑스 등 34개 다국적군이 이라크를 상대로 한 걸프전(Gulf War)을 전개하였는바, 지상전을 개시한 지 100시간 만인 2월 28일 쿠웨이트로부터 이라크군을 축출하고 전쟁종식을 선언하는 세계 전쟁사에 유례가 드문 일방적 승리를 거두었음.

- 유엔 안보리 결의 687은 평화협정이나 이를 대체하기 위해 작성된 것은 아니었음. 그러나 당시 패전이 확정된 이라크에게 종전을 위한 특정한 조건들을 제시하였고, 이라크가 이를 받아들임으로써 사실상 걸프전의 평화협정과 같은 역할을 수행함.

바. 이라크 전쟁

≫ 이라크 전쟁은 대량살상무기의 해체와 압제에 시달리는 이라크 국민 해방이라는 명분을 갖고 2003년 3월 20일 미군의 이라크 공격으로 시작되었으며, 43일 만인 5월 1일 부시(George Bush) 미대통령이 주요 전투의 종료를 선언함으로써 종료된 것으로 간주됨.

- 이라크 전쟁을 공식적으로 종료하는 정전협정이나 평화협정이 체결된 적은 없으며, 2006년 5월 20일 이라크 정부가 출범하였으나 권력과 이권을 둘러싼 종파 간 갈등은 해소되지 않고 있음.

사. 이스라엘-이집트 평화협정

≫ 수차례 전쟁을 치룬 이스라엘과 이집트 간 양자 직접 교섭이 중단되자 미국 카터(Jimmy Carter) 대통령은 사다트(Muhammad el-Sadat) 대통령과 베긴(Menachem Begin) 수상을 캠프 데이비드(Camp David)로 초치함. 3국 정상은 13일간의 회담 끝에 1978년 9월 16일 중동 평화의 포괄적 틀을 담은 '중동평화의 틀(Framework for Peace in the Middle East)'과 이스라엘군의 시나이 철군과 국교정상화를 담은 '이집트-이스라엘 평화협정 체결의 틀(Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel)'을 채택함.

- 캠프 데이비드 틀에 입각하여 이집트와 이스라엘은 1978년 10월 워싱턴에서 협상을 개시하여 다음해인 1979년 3월 26일 '이집트-이스라엘 평화협정(Peace Treaty between Egypt and Israel)'을 체결함. 동 협정의 당사자는 이집트와 이스라엘 양국이며 미국은 증인 자격으로 조약에 하기 서명(post script)하였음.

아. 이스라엘-요르단 평화협정

≫ 이스라엘과 요르단은 1948년 이스라엘 건국 이래 줄곧 극단적 대결관계를 유지해 왔으며, 특히 이스라엘이 요르단강 서안지대(West Bank, 웨스트 뱅크)를 점령하면서 적대관계는 최고치에 달하였음.

≫ 1994년 양국은 미국의 중재로 평화협정에 조인함으로써 이스라엘은 자신이 점령하고 있는 요르단 영토를 반환하고 요르단은 자국 내 하마스 조직을 불허하는 등 역사적 적대관계를 청산하고 군사적 충돌 없는 관계를 유지하고 있음.

- 총 30조항으로 구성되어 있는 동 협정은 평화의 성립(제1조), 국가승인(제2조), 국경(제3조), 안보협력(제4조), 난민(제8조) 등 전통적인 평화협정 내용 외에도 부족한 수자원의 활용 및 협력 등을 제6조에서 독립적으로 다룸으로써 이로 인한 분쟁 가능성을 예방하고 있음.

○ 동 평화협정은 이스라엘과 요르단 양국만이 당사국으로 참여하였으며, 미국은 평화협정 체결을 돕기 위한 워싱턴 정상회담을 개최하는 등 적극적인 지원에도 불구하고 조약 당사자로서는 참여하지 않았음.

자. 주요 사례의 평가

» 주요 평화협정의 사례를 고찰하면 체결 형식, 방법, 내용 등에 있어서 정형화된 유형을 찾아보기 어려우며 각기 협정 체결 시 법적 환경 및 상황에 따라 이에 적합한 모습을 시현하고 있음.

체결 형식, 방법, 내용 등에 있어서 정형화된 유형을 찾아보기 어려우며 각기 협정 체결 시 법적 환경 및 상황에 따라 이에 적합한 모습을 시현하고 있음

○ 아무런 협정이나 합의 없이 일방적 행위로 분쟁이 종료되는 경우부터, 어려운 협상 과정을 거쳐 평화협정을 체결하였으나 분쟁이 지속되는 경우도 있음. 반대로 이미 당사자 간 분쟁은 종료되고 국교 정상화까지 이루어졌으나 평화협정은 체결되지 못하고 있는 사례도 발견됨.

○ 국제기구의 결의와 같이 당사자 간 합의가 아닌 모습으로 분쟁이 종료되는 경우도 있으며, 당사자 간 합의의 표출도 문서의 형식뿐만 아니라 구두합의에 그치는 경우 등 그 태양(態樣)이 다양함.

○ 분쟁 발생 시 당사자와 추후 협정 체결 시 당사자가 일치하지 않는 경우가 적지 않으며, 하기 서명 등 다양한 방법으로 제 3자가 협정에 참여하는 경우도 다수 발생함.

○ 분쟁 발생의 원인 및 상황에 따른 독자성과 협정 체결 협상과정에서 발생하는 특수성에 따라 각 협정이 담고 있는 내용도 각기 상이한 것이 현실임.

3. 남북 간 평화협정 논의 전개

» 정전 이후 남북 간 평화협정에 관한 논의를 제기·주도한 것은 북한이었는데 이는 전후 북한의 국력이 남측보다 우세하였다는 사실을 반영한 것으로 보임.

- 1954년 제네바회담 최종회의 제1차 연설에서 당시 북한의 남일 외상은 "외국 군대의 철거와 남북조선의 군대를 축소함에 관한 제 대책의 실천을 감독하기 위한 위원회" 조직을 제안함. 아울러 "이 위원회는 전쟁상태를 점차적으로 퇴치하며 남북조선의 군대를 평화상태로 전환시키며 조선민주주의인민공화국 정부는 남조선 정부에 해당한 협정을 체결할 것"을 제의하면서 처음으로 평화협정에 대한 문제를 제기함.
- 김일성은 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 제1차 회의 연설에서 "미국 군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을 데 대한 평화협정을 체결하며 남북조선의 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소"할 것을 제시하면서 평화협정이라는 용어를 처음 사용함.

» 1970년대 들어 국제적인 데탕트(detente, 긴장완화) 분위기 속에서 1971년 남북 적십자 회담이 열리고 이듬해인 1972년에는 '7.4 공동성명'이 발표되었는바 남북 간에 한국전쟁 이후 최초로 평화 관련 합의가 이루어짐.

- 1973년 최고인민회의 제5기 제2차 회의 시 정무원 총리 김일의 보고에서 "남북 사이의 긴장상태를 완화하고 군사적 대치상태를 해소하기 위한 대책으로서 무력증강과 군비경쟁을 그만두며 미군을 포함한 모든 외국군대를 철거시키며 북과 남의 군대를 각각 10만 또는 그 아래로 줄이고 군비를 대폭 축소하며 외국으로부터의 일체 무기와 작전장비 및 군수 물자의 반입을 중지하며 이상의 문제들을 해결하며 북과 남 사이에 서로 무력행사를 하지 않을 데 대하여 담보하는 평화협정을 체결한 데 대한 5개 항목의 제안"을 제시함.

- 북한은 남북한이 주체가 되며, 상호불가침과 군대 축소를 주요 내용으로 하는 남북 사이의 평화협정 체결을 주장함.

» 북한은 남한의 유엔 동시 가입론은 분단의 영속화라고 비난하며, 남북대화의 결렬을 선언하고, 1973년 12월 대미 평화협정을 제안함. 이어 북한 최고인민회의는 1974년 3월 25일 이를 공식화하는 대미 서한을 채택하였고, 이후 북한은 남북이 아닌 북미 간의 평화협정을 지속적으로 주장함.

- 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 채택된 미합중국 국회에 보내는 편지에서 "군수통수권을 갖지 못한 남조선 당국자들이 남조선에 미국군대를 그냥 남겨둔 채 불가침조약을 맺자고 하는 것은 평화에 대한 아무런 담보도 할 수 없는 빈말공부에 지나지 않으며 따라서 논의할 가치조차 없다"고 하면서, "남조선에 자기의 군대를 주둔시키고 모든 군수통수권을 틀어쥐고 있는 미국과 직접 평화협정 체결에 관한 문제를 해결할 것"을 제의함.

» 북한의 정치공세는 국제무대에서도 어느 정도 효과를 보았는바, 1975년 유엔 총회의 결의로서 평화협정 논의와 유엔사령부(United Nations Command, 유엔사) 해체 문제를 공론화하는 데 성공함.

- 1975년 제30차 유엔 총회 결의 3390 A호는 한반도의 정전협정을 대체하고 항구적 평화를 보장하는 새로운 협정을 위한 교섭에 임할 것을 요구하고 있으며, 정전체제 유지를 위한 대안이 마련된다면, 유엔사는 해체될 수 있다고 선언함.
- 반면 결의 3390 B호는 유엔사를 해체하고 남한에 주둔하는 모든 외국군 철수를 권유함. 이어 정전협정을 평화협정으로 대체하고 남북 군축, 무력 충돌 방지 대책, 자주 평화 통일의 항구적 평화를 권고함.

» 남북 간에는 불가침 선언을, 북미 간에는 평화협정 체결을 모색하는 북한의 전략은 이후에도 꾸준히 지속됨.

남북 간에는 불가침 선언을, 북미 간에는 평화협정 체결을 모색하는 북한의 전략은 이후에도 꾸준히 지속됨

- 1984년 1월 북한 중앙인민위원회 및 최고인민회의 상설회의 연합회의는 서울 당국에 보내는 편지를 통해 미국과 남북한의 3자 회담에서 "조선 정전협정의 체약 쌍방인 우리(북한)와 미국 사이에 정전협정을 대신할 평화협정을 체결하는 문제를 논의할 수 있으며, 북과 남 사이에 불가침 선언을 채택하는 문제를 토의할 수 있을 것"이라고 주장함.
- 1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입 시에는 "북한과 유엔 간의 비정상적 관계는 더 이상 지속되어서는 안되며 이를 청산하기 위해 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔군 사령부 해체, 조미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 이행할 것"을 주장함.

» 한편 1991년 12월 남북기본합의서에 따라 남북한 간 불가침 선언이 채택됨에 따라 이후 북한은 북미관계에 더욱 치중하게 됨.

- 북한은 북미 고위급 회담의 제1단계, 제2단계, 제3단계, 제48차 유엔 총회 등에서 '남한 배제와 대미 평화협정 체결'을 제의하였고, 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 미국에 정전협정을 평화협정으로 교체하기 위한 회담을 제의하였음.
- 1994년 5월부터 북한은 '새로운 평화체제'를 들고 나왔는데 미국과 북한 사이의 양자 협정을 강조하는 것이 아니라 미군과 북한군 사이 평화보장기구 설치를 제안함. 또한 주한미군의 즉각적 철수보다는 어느 시점까지 장기간 주둔하면서 미국과 북한이 함께 한반도의 안전보장을 책임져야 한다고 주장함.
- 1996년 2월 북한 당국은 외교부 대변인 담화를 통해 정전협정에서 평화협정으로의 전환과정이 장기화될 것을 대비하여 평화협정 체결 전까지 북미 잠정협정으로 대체하자고 제안함.
- 1999년 제6차 회담까지 진행된 4자 회담에서 평화체제의 형식과 내용을 구분하고 용이한 문제부터 해결하자는 한미 양국과는 달리, 북한은 평화협정 체결부터 의제로 삼을 것을 주장하면서 북미 평화협정을 지속적으로 주장함.

» 2003년 8월 제1차 6자 회담이 개최된 이후 6자 회담이라는 틀은 북핵 문제는 물론 평화협정을 포함한 한반도 문제에 대한 다양한 논의를 진행시키는 장으로서의 역할을 수행함.

- 2005년 9.19 공동성명에서 6자는 동북아의 항구적인 평화와 안전을 위해 공동 노력하며 별도의 적절한 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 추진하고 동북아 안보협력 증진 방안을 모색하기로 함.
- 2007년 2.13 합의에서는 '직접 관련 당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 대하여 협상', '9.19 성명 이행 확인과 동북아 안보협력 증진을 위한 6자 장관급 회담 개최', '동북아 평화 안보 체제를 위한 실무그룹 설치' 등이 제안됨.

» 2007년 10월 4일 평양에서 개최된 제2차 남북 정상회담에서 합의된 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 10.4 선언)'에서는 정전체제 종식 및 종전 선언에 대해 언급함.

- 동 선언에서 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로" 합의함.

» 2018년 4월 27일 판문점에서 개최된 제3차 남북 정상회담에서는 '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 판문점 선언)'이 채택되었는데, 양국 정상이 합의한 문서에서 처음으로 정전협정의 평화협정으로의 전환을 명문화함.

- 동 선언에서 "한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제"임을 언급하고 "남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에

남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며...

종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 적극 추진해 나가기로" 합의함.

4. 한반도 평화협정의 필요성

가. 한반도의 법적 상황

≫ 현재의 한반도를 규율하는 법적인 토대는 1953년 한국전쟁을 종식시켰던 '정전협정'임. 그런데 동 정전협정은 여전히 법적으로 유효한 상태이고 '정전'은 '종전'이 아니기 때문에 한반도는 법률적으로는 전쟁의 지속상태임.

- "고전적인" 의미의 정전은 적대 행위를 잠정적·일시적으로 정지시킬 뿐 결코 전쟁 자체를 종료시키는 법적 효력을 지니지 못하였는바, 정전 기간이 약정된 경우에는 기간의 만료와 더불어, 정전 기간이 약정되지 않은 경우에는 일정한 절차적 요건의 충족과 더불어 적대 행위의 재개가 가능하였음.
- 이러한 개념에 기반하여 한반도 문제를 다루는 외국의 논문이나 신문기사가 "법·기술적으로는 아직도 전쟁상태인(technically still at war)"이라는 표현을 흔히 쓰고 있고, 우리나라에서도 한반도의 국제법적 상태와 관련하여 "준전시상태", "전쟁상태의 연장"이라는 표현이 사용됨.

≫ 한편 한반도 정전 당사자 간 국제법적 관계는 교전 행위의 영속적인 중지의 기초 위에서 평화관계의 회복을 지향하는 과도기적 또는 부동적(浮動的)인 상태에 놓여 있다는 주장이 있음.

- 제 2차 세계대전 이후 등장한 유력한 국제법 이론에 의하면 일반적 정전(general armistice)은 장래를 향한 교전의사의 영속적인 포기로 해석할 수 있음에도 불구하고 아직껏 상당수의 국제법학자가 정전의 의미와 효력을 축소적으로 이해하는 데는 "고전적"인 정전 개념의 강력한 자력(磁力)과 관성이 작용하고 있다는 견해가 있음.
- 당해 협정 체결 이후 상당한 시간이 경과했다는 객관적 사실과 정전협정 일부 당사자 간 외교관계 수립 등과 같은 관련 당사자의 실행 등을 고려할 때 최소한 부분적

으로는 이미 전쟁상태가 종료된 것으로 보아야 하는바, 한반도 상에 전쟁은 이미 종료하였지만 아직 평화는 수립되지 않은 '제3의 법적상태'가 성립하고 있다는 것임.

금번 '판문점 선언'에서 "한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태"라고 언급하였는 바, ... 기본적으로는 여전히 정전상태임을 명시적으로 규정하였다고 보아야 함

≫ 금번 '판문점 선언'에서 "한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태"라고 언급하였는바, 문리적 해석상 현재 한반도의 상황이 비록 비정상적이기는 하지만 기본적으로는 여전히 정전상태임을 명시적으로 규정하였다고 보아야 함.

나. 정전협정의 실효성

≫ 현 정전협정은 전쟁 행위의 종식이라는 원초적 기능만 수행하고 있을 뿐이고 상당 부분 실효성을 상실한 것이 사실임.

- 정전협정은 체결 직후부터 3가지 근본적 실패에 직면하였음. 첫째, 정전협정의 핵심이라고 할 "비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 적대 행위도 감해하지 못한다"(제1조 6항)는 가장 기본적인 합의사항은 지켜지지 않았으며 비무장지대로부터 멀리 떨어진 지역에서조차 군사적 충돌이 완전히 멈추지 않았음. 둘째, 정전 이후 군비 증강은 한반도 전역에서 외부로부터의 무기 도입(지원과 수입)과 내부에서의 무기 개발·생산이라는 형태로 지속됨. 셋째, "군사정전의 확고성을 보장함으로써 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 진행하여 평화적 해결을 달성"한다(제2조 13항)는 정전협정의 목표는 1954년 제네바회의 실패 이후 현재까지 실현되지 못하고 있음.
- 경계획정의 경우 해상 경계가 명확하지 않아 서해 북방한계선을 둘러싸고 남북 간 군사적 충돌이 발생하였으며, 북한의 일방적 조치에 의하여 군사정전위원회와 중립국감독위원회의 기능 및 존재 의의가 사라짐.

» 그럼에도 불구하고 정전협정은 전면적 무력충돌 재발 방지와 육상 경계선 획정이라는 차원에서 '완전한 실패'라고 평가할 수는 없으며, 한반도에서 소극적 평화를 보장하는 최소한의 제도적 장치로서 여전히 작동하는데 의미를 부여하는 견해도 있음.

다. 평화협정 체결 필요성

» 규범의 영역을 떠나 사실의 문제로서 남북 간의 교류와 협력을 확대해 나가면서 통일을 달성하는데 반드시 '평화협정'이라는 규범적 틀이 필수불가결한 것인지에 대한 의문이 제기되기도 함.

- 전쟁상태의 종료라고 하는 소극적인 측면만 본다면 평화협정의 체결이 가장 고전적이고 통상적인 방식임에는 이론이 없음. 하지만 전술한 평화협정의 예에서 알 수 있듯이 전쟁을 끝맺는 데는 다양한 방식이 가능한 바, 반드시 새로운 평화협정의 체결이 필요한가에 대한 문제제기임.
- 평화협정의 약 50%가량은 5년 이내에 파기되며 10년 이내에 파기되는 협정은 더 많고, 10년 이상 유지되는 협정의 경우에도 평화도 전쟁도 아닌 어중간한 상태를 유지하는 규범으로 남아있는 경우가 많은 점을 고려할 때 평화협정 자체의 실효성에 의구심을 제기하기도 함.
- 별도의 평화협정이 존재하지 않는 남북 간 긴장관계가 지속되는 것은 사실이나, 다양한 분야에서 더욱 활발한 교류와 협력이 발전되어 사실상의 안정과 평화국면이 장기간 지속된다면 실질적으로는 평화협정이 체결되는 것과 동일한 결과를 초래한다는 것임.
- 나아가 남북 간에는 정전협정 이외에도 여러 합의문서들이 존재하고, 특히 '남북기본합의서'를 활용 내지 개정하면 별도의 평화협정을 체결한 것과 유사한 효과를 볼 수 있는바, 기존의 법체제 하에서도 충분히 한반도의 평화가 정착될 수도 있다는 견해임.

평화협정 자체로 평화가 구축되는 것은 아니지만, 평화협정 체결의 필요성은 부정될 수 없음

» 평화협정 자체로 평화가 구축되는 것은 아니지만, 비정상적인 정전체제를 타파하고 한반도 평화정착의 법적, 제도적 환경 조성을 위한 평화협정 체결의 필요성은 부정될 수 없음.

○ 현 정전협정은 전술한 바와 같이 많은 부분 실효성을 상실하였으며, 정전협정 자체가 평화 정착을 위한 적절한 협정을 상정하고 있는바, 한반도 평화를 위한 새로운 법적 틀의 마련이 필요함.

○ 북한도 관계 문헌에서 "정전협정을 평화협정으로 바꾸어야 할 필요성은 정전협정이 조선반도의 평화를 보장할 수 있는 법적 문건으로서의 생활력을 충분히 발휘하지 못하고 있다는 데만 있는 것이 아니라 교전국 사이의 전쟁상태의 법적 종결을 의미하는 것으로는 되지 않기 때문이다."라고 규정하고 있음.

○ 평화협정의 체결은 '법률적으로는 전쟁의 지속상태'로부터 연유하는 긴장과 불안을 타파하고 '제3의 법적 상태'라는 과도기적·부동적(浮動的)인 상태를 안정화시키기 위한 유일무이한 방법은 아닐지 몰라도 가장 효율적이면서도 실효성이 확보될 수 있는 방안임.

5. 관련 쟁점 및 고려사항

가. 고유한 한반도 평화협정

» 비정상적인 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제 수립의 법적 토대 마련을 위한 한반도 평화협정 체결은 '고전적', '교과서적'인 방식이라는 틀에 사로잡히지 말고, 한반도 상황이 갖는 특수성에 착목한 유연하고도 기능적인 시각에서 접근해야 함.

- 한반도에서는 정전협정 체결 이후 50년이 넘는 장구한 기간이 흘렀고, 승자와 패자가 구별되기 힘든 상황이며, 설혹 평시로의 복귀라는 목적에 합의하더라도 구체적인 시기를 특정하기 용이하지 않는 등 유사한 사례를 찾기 힘든 법적 환경임.
- 통상적인 평화협정이 전쟁 또는 무력분쟁 이전 시점으로의 복귀를 의미함에 비하여 한반도 평화협정의 경우에는 전쟁의 법적인 종식이라는 의미뿐만 아니라 새로운 평화체제의 출발이라는 미래지향적 성격을 포함하여야 함.
- 이러한 배경 하에서 한반도 평화협정은 그 방식·절차·내용 등에 있어서 전통 국제법상의 형식적 틀에 구애받음이 없이 실질적 이행의 담보를 위한 가장 효율적인 '한반도 평화협정 모델' 창출을 모색해야 함.

한반도 평화협정은 전통 국제법상의 형식적 틀에 구애받음이 없이 실질적 이행의 담보를 위한 가장 효율적인 '한반도 평화협정 모델' 창출을 모색해야 함

나. 당사자 적격

» 정전협정 체결 시 한국이 서명 당사국이 아니었기 때문에 정전협정상의 대체라는 측면에서 한국의 평화협정 체결 당사자 적격에 대하여 적지 않은 논란이 전개되었음.

- 북한은 한국의 정전협정 당사자 적격을 문제 삼고 정전협정의 '실질적 당사자'인 북미 간 평화협정이 체결되어야 한다는 주장을 지속적으로 제기해 왔음.
- 북한의 이러한 주장은 정전협정의 서명 당사자(signatory)와 조약 당사자(party)의 개념 혼동에 기인하는 것인바, 정전협정의 우리 측 당사자는 유엔 진영 측의 한국과 미국 및 기타 15개 참전 국가들 모두이며 다만 유엔군 사령관이 교전 당사국들의 국가 주권을 대표하여 서명한 것임.

1992년 남북기본합의서 등 이후 체결된 남북 간 문서에 의하면 한국의 당사자 적격에 대한 논란이 해소된 것으로 해석됨

» 그러나 탈냉전 이후 체결된 평화협정 사례는 당사자 적격을 판단함에 있어서 형식적 해석의 틀에서 벗어나 실질적 당사자에 중점을 두는 경향을 보이고 있으며, 1992년 남북기본합의서 등 이후 체결된 남북 간 문서에 의하면 한국의 당사자 적격에 대한 논란이 해소된 것으로 해석됨.

- 1992년 '남북 합의서' 제5조에서는 "남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다."고 규정함.
- 2007년 '10.4 선언'에서는 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다."고 언급함.
- 상기 선언에서 "관련된 3자 또는 4자"라고 규정하여 한국의 참여에 대한 부정적 해석의 여지가 있다는 비판적 시각도 있었으나 금번 '판문점 선언'에서는 "남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다."고 규정함으로 논란의 여지를 종식시킴.

» 금번 판문점 선언에 따르면 향후 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담에서 평화협정의 당사자가 결정될 것임.

- 판문점 선언 직후 러시아는 한반도 평화협정 논의에는 참여자가 될 의사가 없음을 천명하였는바, 결국 남북이 평화협정을 체결하고 미·중이 하기 서명하거나 별도의 지지·보장 선언을 하는 경우(2+2)와 남북한과 미·중 4개국이 협정을 체결하는 경우를 예상할 수 있음.

다. 비핵화와 평화협정

» 한반도 평화에 가장 큰 위협은 북핵 문제인바, 비핵화와 평화협정 체결에 대해서 관련국 간 입장 차이가 존재하고 많은 논의가 전개됨.

- 한국과 미국은 북한의 핵폐기가 선행되어야 평화협정을 체결할 수 있다는 '선 핵폐기 후 평화협정'을 주장하고, 북한은 이와 반대로 자신의 체제안전이 보장되어야 핵폐기 절차를 진행할 수 있다는 '선 평화협정 후 핵폐기'를, 중국은 비핵화와 평화협정을 단계별로 동시에 추진하자는 '병행추진론'을 주장함.
- 평화협정을 단순히 정전협정의 대체라고 본다면 이론상 북핵 문제는 평화협정 체결과는 무관한 별개의 사안으로 볼 수도 있음. 이러한 배경 하에 북핵 문제 해결의 어려움과 비핵화 달성을 위해서는 상당한 시간이 필요함을 고려할 때 비핵화와 평화협정의 상호 부정적 시너지 효과를 우려하여 양자 분리 대응이 필요하다는 주장도 가능함.
- 비핵화 문제는 관련 당사국 특히 북미 간 정상회담 결과 및 향후 북미 수교 협상 등에 따라 전개될 것이나, 전술한 바와 같이 항구적 평화를 목적으로 하는 한반도 평화협정의 미래지향적 성격을 고려할 때 북핵 문제의 해결은 평화협정 체결의 필수 전제 요건이라고 판단됨.

북핵 문제의 해결은 평화협정 체결의 필수 전제 요건이라고 판단됨

» 한편 남북정상은 평화협정을 체결하기에 앞서 종전선언을 추진하기로 합의함.

- 2007년 정상회담에서는 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제”를 추진한다고 하였고, 금번 판문점 선언에서는 “정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언”하는 것을 적극 추진하기로 함.
- 2007년에는 ‘정상’이라는 주체가 분명하고 ‘한반도 지역’이라는 장소도 구체적이었으나, 금번 판문점 선언에서는 상기 두 가지 요소가 없어지고 대신 “남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자”가 구체화되었음.
- 종전선언은 전쟁을 끝내고 대립·적대관계를 해소한다고 하는 정치적 선언으로서 구속력은 협정에 비해 떨어진다고 하더라도 전세계를 향해 책임 있는 국가 지도자들이 종전을 선언하면 그 자체로 정치적 구속력을 갖는 것으로 볼 수 있음.
- 정전협정을 평화협정으로 대체하는 과정에서 관련국 정상들이 모여 ‘앞으로 그런 방향으로 논의하겠다’는 정치적 의지를 만들어낸다는 데서도 의미가 있음. 또한 종전선언을 평화협정의 필수 전제조건인 비핵화의 마지막 단계가 아닌 ‘입구’에 놓으려는 것은 북미 정상회담에서 도출될 비핵화 합의가 향후 북한이 가장 우려하는 체제 안전보장 문제로 역행하는 것을 막기 위한 일종의 담보 장치 성격이 크다고 할 것임.

라. 협정의 주요 내용

» 전통적인 평화협정은 전쟁상태 종결과 평화상태 회복, 영토 및 경계선 확정 및 상호 불가침, 배상 및 보상 문제와 전범의 처리, 포로 및 억류자 송환, 분쟁 이전의 계약 내지 협정의 효력 확인 또는 이행, 군비 통제, 국제적 감시 또는 보장 등을 주요 내용으로 하고 있음.

- 한반도 평화협정의 경우 전쟁상태 종결 및 평화상태 회복이라는 가장 근원적 내용에 대해서는 큰 이견이 존재하지 않을 것임.

○ 육상의 경우 정전협정에서 이미 명확하게 경계선이 설정되어 있는바, 정전협정 이후 육상에서 무력 충돌이 발생한 경우가 적지 않으나 경계선 자체에 대한 도전은 없었음. 반면 해상 특히 서해 수역의 경우에는 정전협정에서 명확한 경계선 설정이 이루어지지 않았고, 이후 북방한계선과 연계되어 수차례 무력 충돌이 발생하였는바, 평화협정 체결 시 해상경계선 확정은 쟁점화 될 가능성이 있음.

○ 한국전쟁은 어느 일방의 승리 없이 정전의 형태로 마무리되었는바, 65년이 지난 시기에 개전(開戰)에 따른 법적 책임과 배상 및 보상을 포함한 전쟁 책임 추궁은 현실적으로 구체화시키기 어려울 것임.

○ 현 정전협정은 전쟁 포로 문제에 대해서는 여타 정전협정에 비해 비교적 상세하게 규정하고 있음에도 불구하고 당시 북한은 국군포로의 은폐, 강제 억류 및 불송환 등 국제법 위반 행위를 자행하였음. 이러한 배경 하에서 향후 평화협정 협상 시 북한은 포로 및 억류자 송환 문제에 대해 소극적 입장을 취할 것으로 예상되나 우리는 동 문제를 반드시 제기해야 할 것임.

○ 한국전쟁 발발 이전 남북관계는 법적으로 불명확한 측면이 적지 않고 실제로도 교류가 활발하지 않았는바, 남북한 간에 계약이나 협정이 체결된 사례를 찾아보기는 어려움. 이에 따라 분쟁 이전의 계약 내지 협정의 복원이나 이행 문제는 평화협정 체결 시 주요 내용에 포함되지 않을 것임.

○ 핵무기의 완전한 폐기는 평화협정 체결의 필수조건으로 보아 별론으로 하더라도 재래식 무기를 포함한 적정 규모의 군사력 유지 및 군사분계선 인근의 군사력 재배치에 대한 협상은 진행되어야 할 것임. 이러한 합의 도출을 통해 서로에 대한 직접적인 체감 위협을 실질적으로 감소시킴으로써 평화를 효율적으로 유지하는 기반 창출을 모색해야 함.

○ 북한은 1992년 군사정전위원회 수석대표를 소환하고 이후 공산 측 중립국 감독위원회를 철수시키는 등 정전협정 체제에서 예정하고 있던 국제적 감시 및 보장 체제를 형해화(形骸化)하였음. 향후 평화협정에서는 감시와 보장을 별개 기구로 구성할지, 미래지향적으로 분쟁 예방을 위한 제도적 장치로서의 기능까지 부여할지 여부 등에 대한 논의가 필요함.

한반도 평화협정에는 상기 전통적 내용에 더하여 한반도의 특수성을 고려한 미래지향적 내용이 추가되어야 함

» 일본의 강제병합으로부터 독립, 타의에 의한 한반도 분단, 민족 상쟁 등의 지난한 역사를 넘어 한반도에서 진정한 의미의 영구적 평화를 정착하기 위해서는 통일을 이루어야 할 것임. 그런데 통일은 새로운 체제 형성의 과정이며 남북 간의 관계 변화에 따라 단계별 추진 과제가 상이할 수밖에 없음. 이러한 배경 하에서 통일을 향한 과정의 하나인 한반도 평화협정에는 상기 전통적 내용에 더하여 한반도의 특수성을 고려한 미래지향적 내용이 추가되어야 함.

- 우선 비정상적 정전상태를 종식시키기고 한반도에서의 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하는데 있어서 법적, 제도적 기반으로 기능할 평화협정 체결의 의미와 역할에 대한 선언적 내용이 포함되어야 함. 아울러 한반도 평화체제 구축을 위한 평화협정 체결이 한반도뿐만 아니라 동북아시아 지역 발전과 번영에 이바지할 것이라는 기대에 대한 언급도 필요함.
- 통일을 위한 법규범은 단계별로 법적 규범력에 있어서 다양성이 존재하는 법체제가 요구됨. 이러한 인식을 바탕으로 남북통일을 위한 공동 노력 및 통일을 위한 기본원칙을 천명함으로써 평화협정 체결이 분단의 영구화가 아닌 통일을 위한 첫걸음임을 명시함.
- 남북관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계임을 인정·존중하고, 이미 채택된 남북선언들과 모든 합의들을 철저히 이행한다는 확고한 실천 의지의 표명이 있어야 함.

마. 유엔사 해체

» 평화협정이 체결될 경우 정전협정은 당연히 폐지될 것인바, 정전협정과 밀접한 관계를 가지고 있는 유엔사령부(United Nations Command, 유엔사)는 당연히 해체되어야 하는 것인지에 대하여 다양한 견해가 제기되고 있음.

- 유엔사의 법적인 설립근거는 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의안(S/1588)임. 동 결의안은 미국 주도하의 통합군 사령부(unified command)를 설립하고, 미국에 대하여 이러한 군대의 사령관을 임명할 것을 위임하였으며, 통합군 사령부에 대하여는 북한군에 대한 작전 중 참전 각국의 국기와 함께 국제연합기를 임의대로 병용할 권한을 부여함.
- 유엔사는 군사분계선 이남 비무장지대에 대한 통제권한 및 정전협정의 준수 및 이행의 의무를 부여받았으며, 이후 1978년 설치된 한미연합군사령부가 유엔사가 가지고 있던 한국군 작전통제권을 대신 행사하고 있음.

» 평화협정이 체결된다면 유엔사가 정전협정에 의하여 부여받은 임무는 소멸될 것이고 유엔사 설립의 근거가 되는 안보리 결의도 더 이상 효과를 가지기 어려울 것이므로 유엔사 해체는 당연한 논리의 귀결이라는 주장이 있음.

- 반면 유엔사는 정전협정의 당사자가 아니며 한국 측을 대표하여 정전협정의 준수·집행을 책임지는 하나의 행정기관으로서 정전협정의 존속과는 별개의 문제로 보아야 하며 나아가 평화협정이 체결되면 현재의 유엔사를 그대로 존속시키면서 그 역할만을 변경하여 한반도 평화체제의 감시기구로 하여야 한다는 견해도 있음.
- 특히 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있는 미국은 유엔 안보리가 유엔사 설치권을 미국에 위임했던 만큼 유엔사의 해체 문제도 최우선적으로 미국 정부가 결정할 사항이며, 동 기관의 해체 문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안으로 인식하는 경향이 있음.

» 새로운 '평화관리기구'의 설립 필요성 여부와 한미연합사령부와의 연관성은 별론으로 하고 평화협정의 체결은 유엔사 존립의 법적 근거인 정전협정의 대체를 전제로 한다는 의미에서 해체의 수순을 밟는 것이 자연스러울 것임.

» 유엔사를 해체할 경우에도 그 절차 및 형식에 있어서 유엔 안보리의 결의가 필요하다고 보는 입장과 유엔사 해체는 오로지 미군과 한국군의 의지에 달려 있는 문제라고 보는 입장이 상존함.

- 이 문제는 유엔사의 법적 성격과 관련된 것으로 만약 유엔사를 유엔의 산하기관으로 본다면 이의 해체를 위해서는 반드시 새로운 안보리의 '해체결의'가 필요하다는 것임.
- 반면 유엔사는 유엔의 평화유지활동과는 달리 유엔의 예산으로 운영되고 있지 않고, 유엔 연감에 보조기관으로 등재되고 있지 않는 등 유엔 자체가 유엔사를 자신의 보조기관으로 인식하고 있지 않음을 근거로 유엔사를 유엔의 공식기구로 보기 어렵다는 주장이 있음.
- 유엔사를 유엔의 공식기구로 보기에 무리가 있다고 하여 유엔으로부터 특별한 지위를 부여받은 유엔사 해체 문제를 단순히 미군과 한국군의 문제로 국한하는 것은 바람직하지 못함. 최근 평화협정 체결 사례에서 보듯이 유엔 헌장상 아무런 지위를 확보하지 못한 다국적군도 안보리와의 밀접한 관계 유지를 모색하는바, 유엔사가 해체될 경우 추후 이를 안보리에 보고하고 추인을 받는 정도의 절차는 필요할 것임.

유엔사가 해체되더라도 주한미군의 법적 지위에는 아무런 영향을 미치지 못한다고 보아야 함

» 한편 주한미군 철수 주장에 대해서는 유엔사 해체와는 별개의 문제로 접근해야 함. 미국이 주도하는 유엔사와 주한미군이 인적 연계를 가지고 있는 것은 사실이나, 주한미군 주둔의 법적 근거는 정전협정과는 전혀 무관한 한미상호방위조약에 기반하고 있음. 따라서 유엔사가 해체되더라도 주한미군의 법적 지위에는 아무런 영향을 미치지 못한다고 보아야 함.

- 다만 일본이 한국에서 유엔 행동에 참가하는 군대에 대한 시설 및 역무 제공 의무는 유엔군 철수 90일 이내에 종료하도록 되어 있는바, 군사전략상 유엔사 해체에 따른 대책이 선행되어야 한다는 지적은 적절함.
- 또한 정전협정에서 '한국으로부터의 모든 외국군대의 철수'(4조 60항)를 규정하고 있는 것은 사실이나, 문리적 해석상 동 규정은 외국군대의 철수 문제가 '한 급 높은 정치회의'에서 협의할 의제임을 의미하는 것이지 협정에 따른 이행을 담보하는 규정이라고 보기는 어려운 측면이 있음.

바. 북한에 대한 국가승인

» 북한과 평화협정을 체결할 경우 이는 북한에 대한 묵시적 국가승인의 효과를 유발할 수 있다는 주장이 있음.

- 이러한 견해는 영구적 성격을 갖는 양자조약을 체결할 경우 이는 묵시적 승인을 부여한 것으로 추정되며, 평화협정이란 국가 간에만 체결되는 것이라는 전통 국제법에 기반하고 있음. 그러나 2차 세계대전 후에는 비국가적 실체와도 평화협정을 체결하는 사례가 적지 않으므로 북한과 평화협정을 체결하는 것이 반드시 국가승인의 효과를 초래한다고 보기는 어려움.
- 그러나 국가승인의 목적이 다른 국제적, 정치적 실체를 국제법상의 주체인 국가로 인정함으로써 국제법상 권리 의무를 부과한다는 측면에서, 향후 평화협정의 일방 당사자로서 국제법상 권리 의무의 이행 확보를 위해서라도 북한에 대한 국가승인에 적극적 입장이 필요하다는 견해도 있음.

» 한편 평화협정 체결이 헌법의 영토조항을 무력화하고 분단을 고착화한다는 견해가 있음.

- 영토조항에 따라 북한은 반국가단체로 간주되나(대법원 판례) 평화통일조항에 따라 북한의 정치적 실체를 인정하여(헌재 판례) 논리적으로 모순되는 두 조항의 조화로운 해석을 모색하고 있는 것이 현실임.
- 그런데 평화협정을 체결하여 북한이 더 이상 적 또는 반국가단체의 지위에서 벗어날 경우 상기 조화로운 해석의 틀이 무너지고 영토조항의 폐지 내지 개정 논란이 거세질 수 있음.
- 또한 평화협정 체결이 자칫 한반도 분단 영구화의 단초를 제공할 수도 있다는 우려가 있으므로, 평화협정 내에 명확한 통일 조항을 두어 평화협정과 통일의 공존을 모색해야 함.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

Institute of Foreign Affairs & National Security
Korea National Diplomatic Academy

IFANS