

한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제

도경옥 · 안준형

한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제

연구책임자

도경옥 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

안준형 (국방대학교 안전보장대학원 조교수)

한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(1/5년차)

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상-평화협력

KINU 연구총서 19-03

발행일 2019년 12월 30일
저자 도경욱, 안준형
발행인 임강택
발행처 통일연구원
편집인 평화연구실
등록 제2-02361호 (97.4.23)
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화 (대표) 02-2023-8000
(FAX) 02-2023-8296
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처 (주)계문사(02-725-5216)
ISBN 978-89-8479-963-9 93340
가격 8,500원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	7
I. 서론 도경옥	13
1. 연구의 배경 및 목적	15
2. 논의의 전제	19
II. 한반도 평화협정 체결방안 도경옥	25
1. 평화협정 전(前)단계로서의 '종전선언' 문제	27
2. 평화협정 당사자와 체결방식	37
III. 한반도 평화협정 체결과 남북한 특수관계론	
도경옥	53
1. 평화협정의 법적 성격	55
2. 국가승인 문제	59
3. 적대적 법제의 개폐 문제	67
IV. 유엔군사령부 존속 문제 안준형	79
1. 유엔군사령부 해체 논의의 역사적 경과	81
2. 평화협정 체결 시 유엔군사령부의 존속 여부에 관한 견해대립	88

3. 유엔군사령부의 법적 성격	93
4. 평화협정 체결 이후 유엔군사령부 존속 시의 법적 쟁점	98
5. 평화협정 체결 이후 유엔군사령부 해체 시의 법적 쟁점	106

V. 주한미군 주둔 및 상호원조조약 개폐 문제

안준형	123
1. 주한미군 주둔 문제	125
2. 「한·미 상호방위조약」 및 「조·중 우호조약」 개폐 문제	129

VI. 결론 | 도경옥·안준형

참고문헌	147
------------	-----

최근 발간자료 안내	165
------------------	-----

요 약

한반도에서 지속적이고 안정적인 평화체제를 구축하기 위해서는 견고한 법적 틀을 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 이 연구에서는 한반도 평화체제의 법적·제도적 기초인 한반도 평화협정과 관련하여 제기될 수 있는 법적 쟁점을 심도 있게 분석하고 주요 고려사항을 제시하였다. 본 연구는 모두 6개의 장으로 구성되어 있는데, 서론인 제1장과 결론인 제6장을 제외한 나머지 장의 주요 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 한반도 평화협정 체결방안 관련 법적 이슈를 검토하였다. 먼저 평화협정 체결 전 단계에서 종전선언을 하는 것이 어떠한 의미를 갖는지 규명하였다. 다음으로 평화협정의 당사자와 체결방식 문제를 논하였다. 특히 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보증하는 방식을 취할 경우와 남·북·미·중이 대등한 조건과 자격으로 평화협정을 체결하는 방식을 취할 경우를 구분하여 각각의 경우에 제기될 수 있는 법적 쟁점을 살펴보았다.

제3장에서는 분단국의 구성체인 남·북이 당사자로 포함되는 한반도 평화협정의 특수성의 측면에서 제기되는 법적 문제를 고찰하였다. 구체적으로, 「헌법」상 ‘조약’과 「남북관계발전법」상 ‘남북합의서’로 이원화되어 있는 체계에서 평화협정의 법적 성격이 무엇인지 살펴보았다. 그리고 평화협정 체결에 따른 남북 간 묵시적 국가승인 문제와 명시적 국가승인 문제를 논하였다. 나아가 남한과 북한이 각자의 국내법상 상대방을 적대시하고 있는 현실을 고려하여 평화협정 체결과 적대적인 법제의 개폐 문제를 검토하였다.

제4장에서는 한반도 평화협정 체결 시 유엔군사령부의 존속 또는 해체 문제를 법적인 측면에 초점을 맞춰 분석하였다. 먼저 유엔군사령부

를 둘러싸고 전개되어 왔던 논쟁을 살펴보고, 유엔군사령부의 법적 성격이 무엇인지 검토하였다. 다음으로 평화협정 체결 후 유엔군사령부가 유지될 경우와 유엔군사령부가 해체될 경우를 구분하여 각각의 경우에 제기될 수 있는 법적 쟁점을 살펴보았다.

제5장에서는 한반도 평화협정 체결에 따라 제기될 수 있는 주한미군 주둔 문제와 「한·미 상호방위조약」 및 「조·중 우호조약」 개폐 문제를 검토하였다. 구체적으로, 평화협정 체결과 외국군 철수의 논리 필연적 관계 여부를 살펴보고, 평화협정 체결 이후의 주한미군의 지위와 역할 문제를 논하였다. 그리고 상호원조조약의 국제법적 의미를 분석하고, 이에 기초하여 「한·미 상호방위조약」과 「조·중 우호조약」의 개정 필요성과 그 범위를 논하였다.

주제어: 한반도 평화체제, 평화협정, 종전선언, 남북한 특수관계, 국가승인, 유엔군사령부, 주한미군, 상호원조조약

Abstract

The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges

Kyung-ok Do and Jun-hyeong Ahn

In order to build a sustainable, stable peace regime on the Korean Peninsula, it is imperative to establish a solid legal framework. In line with this, this study gives an in-depth analysis on legal issues which can be raised regarding a peace agreement—the legal and institutional basis for the peace regime on the Korean Peninsula—and proposes major issues to for consideration. The study has six chapters. The first and last chapters are introduction and conclusion, and the four other chapters address main issues as follows.

Chapter II reviews legal issues related to the conclusion of a peace agreement. It examines the meaning of having the End-of-War Declaration, as the previous step to the conclusion of the peace agreement, which is followed by discussions on who becomes the parties to the peace agreement and how it should be concluded. For the two possible structures of the peace agreement, that is, South Korea and North Korea become the parties to the peace agreement with the support and guarantee from the U.S. and China, and South Korea, North Korea, the U.S. and China become the parties to the peace agreement with the equal conditions and

entitlement, legal issues that can arise for each case are reviewed.

Chapter III looks into legal issues raised from distinct characteristics of the peace agreement having South and North Korea as the parties, two political entities on the peninsula. Specifically, this chapter examines the legal nature of the peace agreement under the existing binary structure: treaty under the Constitution and the South–North Korean Agreement under the Development of Inter–Korean Relations Act. It also reviews the implied recognition and explicit recognition of the state between South and North Korea that may be raised when concluding the peace agreement. Furthermore, considering the reality that the two Koreaes deem each other a hostile entity under their respective national law, the amendment or abolition of such hostile laws in line with the conclusion of the peace agreement is reviewed.

Chapter IV analyzes from the legal perspective the issue of maintaining or abolishing the United Nations Command when the peace agreement is concluded. It first outlines the controversy surrounding the UN Command and examines its legal nature. After that, potential legal issues are discussed for each scenario of the UN Command remaining or being abolished.

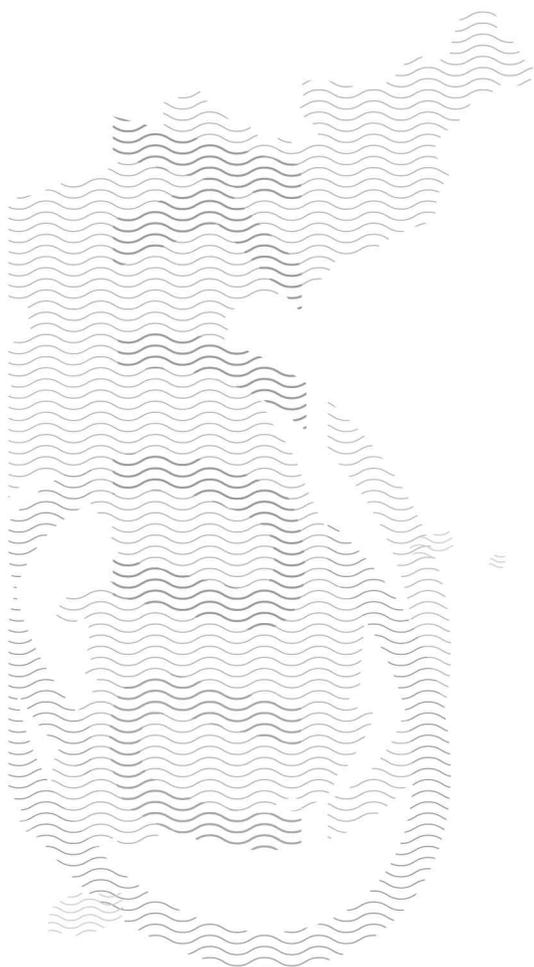
Chapter V discusses the issues of the United States Forces Korea (USFK) and the amendment or abolition of the ROK–U.S. Mutual Defense Treaty and the Sino–North Korean Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty. More specifically, it assesses whether the peace agreement and withdrawal of foreign troops are logically inevitably intertwined, and discusses the status and role of the USFK after the peace agreement is concluded. It also analyzes the

meaning of the mutual assistance treaties from the international legal perspective, based on which discussions are made on the need for, and the scope of, revision of the ROK–U.S. Mutual Defense Treaty and the Sino–North Korean Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty.

Keywords: peace regime on the Korean Peninsula, peace agreement, end-of-war declaration, special relationship between South and North Korea, recognition of the state, United Nations Command, United States Forces Korea, mutual assistance treaties

I. 서론

도경옥 (통일연구원)



1. 연구의 배경 및 목적

1953년 7월 27일에 체결된 「한국정전협정」¹⁾은 제60항에서 “한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 규정하였다. 이에 따라 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 제네바 정치회담이 개최되었으나, 동 회담은 별다른 성과 없이 종료되었다. 이후 남과 북을 비롯한 한반도 문제의 관련 당사자들은 평화체제 수립 문제를 논의해 왔으나, 상호 간의 입장 차이로 진전을 이루지 못하였다. 특히 평화협정²⁾의 당사자 문

-
- 1) 정식명칭은 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」이다.
 - 2) 국제법 주체들이 국제법의 규율하에 일정한 법률효과를 발생시키기 위하여 체결한 국제적 합의라면 어떠한 명칭(‘조약’, ‘헌장’, ‘협약’, ‘협정’, ‘규약’, ‘의정서’ 등)으로 불리든 모두 국제법상의 조약에 해당한다. 다만 조약체결 관행상, ‘조약’은 가장 격식을 따지는 정식의 문서로서 정치적·외교적 기본관계나 지위에 관한 실질적 합의를 기록하는 경우에 주로 사용되고, ‘협정’은 당사자의 수도 적고 그 규율대상도 비교적 제한적인 특정한 문제를 상호 호혜적으로 다루는 경우에 주로 사용된다. 한국의 경우에는 ‘평화조약’으로 사용하든 ‘평화협정’으로 사용하든 별다른 차이가 없으며, 북한의 경우에도 관련 문헌들에서 ‘평화조약’과 ‘평화협정’을 구분 없이 사용하고 있다. 미국의 경우 상원의원 2/3 이상의 동의에 의하여 체결하는 이른바 ‘조약(treaty)’ 방식으로 처리하고자 한다면 ‘평화조약(peace treaty)’을 사용할 가능성이 높고, 의회의 참여 없이 대통령의 고유권한에 근거하여 체결하는 이른바 ‘단독행정협정(sole executive agreement)’ 방식으로 처리하고자 한다면 ‘평화협정(peace agreement)’을 사용할 가능성이 높다. ‘조약’ 방식은 상호방위, 범죄인인도, 인권, 무기 통제 및 감축, 환경보호, 조세, 국경분쟁 해결 등의 분야에서 주로 사용된다. 합의의 지속성을 높이기 위해서는 ‘조약’ 방식으로 처리하는 것이 바람직하지만, 행정부가 의회에 신속한 처리를 요청할 수 있는 권한이 없기 때문에 상원에서 표결이 지연되는 경우가 다반사이며, 합의의 내용에 따라서는 상원의원 2/3 이상의 동의 확보를 장담하기 어렵다는 문제가 있다. 한편, ‘단독행정협정’ 방식은 군대해외파견, 정전, 군사 등의 분야에서 주로 사용된다. 참고로, 미국은 1951년 「샌프란시스코 평화조약(Treaty of San Francisco)」은 ‘조약’ 방식으로, 그리고 1973년 「베트남 평화협정(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)」은 ‘단독행정협정’ 방식으로 처리한 바 있다. 다만

제, 주한미군 철수 문제, 비핵화와 평화체제 전환의 선후 문제를 두고 관련 당사자들은 첨예하게 대립하였다.³⁾ 그럼에도 불구하고 관련 당사자들의 입장 차이는 조금씩 좁혀져 왔다고 할 수 있다.

특히 2018년은 한반도 평화체제 논의에서 의미 있는 진전을 이룬 해로 평가될 수 있을 것이다. 2018년 4월 27일 판문점에서 열린 남북정상회담의 결과로 채택된 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 “4·27 판문점선언”이라 한다)은 제3조 제3항에서 “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”할 것을 명시하였는데, 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 이로써 한국의 평화협정 당사자 문제에 대한 논란은 해소된 것으로 볼 수 있다. 그리고 주한미군 문제에 있어서도 북한이 과거에 비해 유연한 입장을 보임에 따라 평화체제 논의에도 불구하고 주한미군 문제를 둘러싼 갈등이 재연되지는 않았다.⁴⁾

결국 한반도 평화체제 구축의 최대 관건은 북한의 비핵화 문제가 될 것이다. 이와 관련해서는 두 가지 사항을 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 첫째, 비핵화 문제와 평화체제 문제가 밀접하게 연동되어 전개됨에 따라 비핵화 논의가 교착상태에 빠지면 평화체제 논의

처리 방식에 따른 조약명칭의 사용이 완전히 일관되게 나타나는 것은 아니다. 여하튼 ‘평화조약’인가 ‘평화협정’인가의 문제는 추후 논의가 구체적으로 진전이 되면 자연스럽게 해결될 것이다. 본 연구에서는 국내적으로 보다 일반적으로 사용되는 것으로 보이는 ‘평화협정’이라는 용어를 사용하기로 한다.

3) 한반도 평화체제 논의의 전개과정에 대해서는 진재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006), pp. 33~66; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009), pp. 53~93; 서보혁, “북한의 평화 제안 추이와 그 특징,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009), pp. 61~82; 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호 (2012), pp. 35~61; 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” 『법학연구(인하대학교)』, 제19집 제2호 (2016), pp. 243~276 등 참조.

4) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 33.

도 진전되지 못하는 상황이 발생하는데, 이는 달리 말하면 비핵화 프로세스의 진전에 따라 평화체제 수립 논의가 언제든지 다시 수면 위로 부상할 수 있다는 것을 의미한다. 둘째, 그동안 북한과 미국은 각각 선 평화협정 후 비핵화, 선 비핵화 후 평화협정과 같이 경직된 접근방식을 취해 왔는데, 국제사회의 강도 높은 대북 제재라는 변화된 정세는 양측의 입장 변화를 가져올 수 있다. 즉, 미국이 북한에 대한 제재 완화나 해제에 대하여 강경한 입장을 고수하고 있는 상황에서 북한은 비핵화 조치에 상응하는 것으로서 종전선언, 평화협정 등을 통한 안전보장을 요구할 수 있고, 미국이 부분적으로라도 이에 호응할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 점들에 비추어 볼 때, 한반도 평화체제 수립 문제에 대해서는 지속적인 관심과 논의가 요구된다.

통상적으로 전쟁을 종결하고 평화체제를 수립하는 문제는 광범위한 문제들을 내포한다. 특히 한국전쟁은 국제법상의 전쟁이나 국내법상의 내란 중 어느 하나로 규정짓기 어려우며 여러 주체들이 관련되어 있는 점, 정전체제가 60년 넘게 지속되고 있으나 사실적으로는 평시라는 이중성을 갖는 점, 남·북한이 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계”를 형성하고 있는 점 등을 고려할 때, 한반도에 평화체제가 구축되기까지는 많은 난관이 예상된다. 여기에 더하여 북한의 비핵화 문제는 한반도 평화체제 전환 문제를 더욱 복잡하고 어렵게 만들고 있다. 따라서 한반도 평화체제 수립 문제는 다각적이고 심도 있는 검토를 요한다.

한반도 평화체제의 지속성과 안전성을 담보하기 위해서는 견고한 법적 틀을 확립하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이에 본 연구는 한반도 평화체제, 그 중에서도 한반도 평화체제의 법적·제도적 기초를 형성하는 한반도 평화협정과 관련하여 제기될 수 있는 법적 쟁점들

을 심도 있게 분석하고 주요하게 고려되어야 할 사항을 제시하고자 한다. 정전상태가 오랜 기간 지속되어 온 만큼 한반도 평화체제 전환의 법적인 문제들에 대해서는 많은 연구 성과가 축적되어 있는 편이다.⁵⁾ 다만 2008년 이후 상당기간 한반도 평화체제에 관한 논의가 중단되면서 비교적 최근에는 관련 연구가 활발히 진행되지 못한 측면이 있다.⁶⁾ 본 연구는 특히 다음과 같은 세 가지 측면을 염두에 두고 논의를 전개하고자 한다. 첫째, 최근 한반도 정세 변화를 고려하여 기존의 논의를 종합적으로 재검토하고, 새롭게 제기되는 문제들을 살펴볼 것이다. 둘째, 평화협정 체결 문제는 관련 당사자 간 협상을 통하여 정치적으로 결정될 사항들을 광범위하게 포함하고 있으므로, 여러 가지 경우를 상정하고 각각의 경우에 제기될 수 있는 법

5) 예컨대, 배재식, “한국휴전의 법적 제문제,” 『서울대학교 法學』, 제16권 제1호 (1975); 김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (서울: 국제법출판사, 1994); 이장희, “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” 『국제법학회논총』, 제39권 제1호 (1994); 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』 (서울: 지평서원, 2000); 백진현, “정전체제의 평화체제전환문제,” 『서울대학교 法學』, 제41권 2호 (2000); 이장희, “한반도평화체제에 대한 국제법적 검토와 그 해결방안,” 이장희 편, 『북미관계정상화와 한반도평화체제모색』 (서울: 아시아사회과학연구원, 2001); 최철영, “법 체제를 통한 한반도 평화연구,” 『성균관법학』, 제17권 제3호 (2005); 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” 『서울국제법연구』, 제12권 제2호 (2005); 신범철, “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점,” 『서울국제법연구』, 제14권 제2호 (2007); 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의,” 『서울대학교 法學』, 제49권 제2호 (2008); 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” 『국제법평론』, 통권 제27호 (2008).

6) 2018년 세 차례의 남북정상회담과 북·미 정상회담이 개최되면서 법학계에서도 한반도 평화체제 수립에 대한 연구가 다시 활성화되고 있는 추세이다. 예컨대, 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향,” 『서울국제법연구』, 제25권 제2호 (2018); 이기범, “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고: 한적적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로,” 『외교』, 제126호 (2018); 최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제,” 『성균관법학』, 제30권 제4호 (2018); 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『주요국제문제분석』 2018-19 (2018); 김민욱, “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 통권 제36호 (2018); 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』, 통권 제37호 (2019); 도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제,” 『통일정책연구』, 제29권 제1호 (2019).

적 문제들을 구체적으로 검토할 것이다. 셋째, 평화협정과 관련되는 국제법 일반 이론과 사례를 분석하고, 이로부터 한반도 평화협정 관련 시사점을 도출할 것이다.

2. 논의의 전제

가. 현재 한반도의 법적 상태

먼저 본 연구는 한국전쟁이 법적으로 종료되지 않았으며, 따라서 한반도는 아직도 전쟁상태에 있다는 것을 전제로 한다. 주지하다시피 한반도의 법적 상태가 무엇인가에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 한반도의 법적 상태에 대한 견해들은 크게 두 가지로 구분된다.

첫째, 고전적인 정전 개념에 입각하여 한반도는 아직도 법적으로 전쟁상태에 있다고 보는 입장이다. (i) 1907년 헤이그 제4협약에 부속된 「육전 법규와 관례에 관한 규칙(Regulation concerning the Laws and Customs of War on Land)」 제36조가 “교전당사자 간의 상호 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지되며 휴전기간이 정하여지지 아니한 경우에는 교전당사자는 언제든지 작전을 재개할 수 있다”고 규정하고 있는 점, (ii) 대다수 국가의 관행 및 법원도 고전적인 정전 개념을 지지하고 있는 점, (iii) 「한국정전협정」 전문에서 동 협정이 “최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지” 정전을 확립하는 것을 목적으로 하며 순전히 군사적 성질에 속한다고 명시하고 있고, 제62항에서 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정 등에 의하여 명확히 교체될 때까지 정전협정의 조항들이 계속 유효하다고 규정하고 있는 점 등이 주요 근거로 제시된다.

둘째, 제2차 세계대전 이후 등장한 새로운 정전 개념에 입각하여 정전협정의 체결 또는 정전협정 체결 후 상당한 기간의 경과에 의하여 현재는 한반도에서 전쟁상태가 종료되었다고 보는 입장이다. (i) 전쟁은 다양한 방식에 의하여 종료될 수 있으며 현대적 추세에 따르면 정전협정도 그러한 방식 중 하나에 해당한다는 점, (ii) 「한국정전협정」 전문에서 동 협정이 “한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전”을 확립하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있는 점 등이 주요 근거로 제시된다. 다만 정전협정의 체결에 의하여 전쟁이 종료될 수 있다고 보는 견해는 다시 ‘정전협정이 사실상의 전쟁 종료(*de facto* termination of war) 효과가 있다’고 보는 시각과 ‘정전협정이 법적인 전쟁 종료(*de jure* termination of war) 효과가 있다’고 보는 시각으로 구분된다. 따라서 한국전쟁의 경우에도 「한국정전협정」에 의하여 사실상 전쟁이 종료된 것이라는 주장⁷⁾과 법적으로 전쟁이 종료된 것이라는 주장⁸⁾이 각각 존재한다.

학문적인 차원에서 이 문제에 대한 논의의 필요성 및 중요성이 인정되나, 본 연구는 한반도 문제의 관련 당사자들이 한반도가 법적으로 전쟁상태에 있다는 전제하에 정전체제를 평화체제로 전환하려는 의사를 가지고 있는 점, 그리고 「한국정전협정」상의 군사분계선 규정이나 비무장지대 규정이 한반도의 땅에 객관적이고 현실적인 법질서로 고착되어 있는 점⁹⁾에 주목한다. 또한, 설사 한반도에서 전쟁

7) 「한국정전협정」이 한국전쟁을 사실상 종료시킬 수 있다는 견해로는 Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart, 1959), p. 644; Byung-Hwa Lyou, “Peace and Unification in Korea and International Law,” *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, no. 2 (1986) p. 43.

8) 「한국정전협정」이 한국전쟁을 법적으로 종료시킬 수 있다는 견해로는 Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p. 46; 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의,” p. 182.

상태가 종료된 것으로 간주될 수 있다고 하더라도 공고한 평화상태가 수립된 것은 아니므로 어떠한 형태로든 당사자들 간의 우호관계 수립을 위한 절차는 필요하다는 점도 고려되어야 할 것이다. 따라서 이하에서는 한반도에서 법적으로 전쟁상태가 지속되고 있다는 전제 하에 「한국정전협정」을 평화협정으로 대체하는 데 있어서 제기될 수 있는 법적 문제들을 살펴보기로 한다.

나. 평화 프로세스와 평화협정

다음으로 본 연구는 한반도 평화 프로세스가 일정한 단계를 거쳐 진행되며 평화협정 체결이 한반도 평화 프로세스의 핵심 단계라는 것을 전제로 한다. 평화 프로세스마다 그것이 논의되는 배경, 상황, 조건 등이 다르기 때문에 구체적인 양상은 다양하게 나타날 수 있다. 다만 기존의 사례들을 보면 평화 프로세스는 일정한 단계를 거쳐 진행된다는 점, 그리고 단계별로 유사한 성격의 문서들이 생산된다는 점에서 어느 정도의 경향성이 존재한다고 할 수 있다. 이와 관련하여 널리 사용되고 있는 Christine Bell 교수의 ‘단계-기능(stage-function)’ 기준에 따른 분류를 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다. 먼저 Christine Bell 교수는 ‘평화합의서’를 “군사적 충돌의 종료 문제를 다루는 문서로, 충돌 주체 일부 또는 전부의 논의 결과 생산된 문서”라고 정의한다.¹⁰⁾¹¹⁾ 그리고 이러한 문서를 ‘사전협상 합

9) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” pp. 121~122.

10) Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 48~53. 어느 범위까지를 ‘평화합의서’로 분류할 수 있을 것인가의 문제와 관련하여, Christine Bell 교수는 먼저 ‘평화’에 대한 합의라는 요건이 충족되어야 하고 이는 결국 충돌 또는 전쟁의 정의 문제와 관련된다고 하면서, 군사적 충돌(military violent conflict)을 다루는 문서로 평화합의서의 범위를 한정하였다. 다음으로는 평화에 대한 ‘합의’라는 요건이 충족되어야 하는데, 유엔 안전보장이사회의 결의나 중재자가 제안한 평화계획도 ‘합의’에 포함될 수 있다고 보았다.

의서(Pre-negotiation agreements), '실질/기본 합의서(Substantive/framework agreements), '이행 합의서(Implementation agreements)'로 분류하고 있다.

구체적으로, 사전협상 합의서는 관련자들이 합의된 안건을 가지고 협상 테이블에 앉도록 하려는 것으로, 탐색적 차원의 합의서, 장래의 협상에 대한 약속과 신뢰 구축에 관한 합의서, 절차적 이슈에 대한 합의서 등이 여기에 해당한다.¹²⁾ 이 단계의 합의서는 법적 성격보다는 정치적 성격을 띠는 경향이 있으며, 그 성격을 의도적으로 모호하게 두는 경우도 있다.

다음으로, 실질/기본 합의서는 정화(ceasefires)를 지속시키고 충돌의 근본원인을 다룰 거버넌스의 기본 틀을 마련함으로써 군사적 충돌을 보다 영구적으로 종식시키려는 것으로, 'peace agreements'라는 표현에 가장 부합하는 단계라고 할 수 있다.¹³⁾ 이 단계의 합의서는 1998년 영국과 아일랜드 간에 체결된 평화협정(Belfast Agreement)과 같이 모든 문제를 다루는 포괄적 합의서가 될 수도 있고, 권력 배분이나 자원 배분과 같은 일부 주요 문제를 다루면서 남아 있는 문제를 처리하기 위한 절차를 규정하는 부분적 합의서가 될 수도 있다. 이 단계의 합의서에는 보다 많은 수의 주체들이 참여하는 경향이 있다. 또한, 공식적인 법적 문서의 형식을 취하는 것이 일반적이다.

11) Christine Bell 교수의 분류법을 소개하고 있는 국내문헌들은 대체로 'peace agreements'를 '평화협정'으로 번역하고 있다. 그러나 Christine Bell 교수는 평화 프로세스 각각의 단계에서 이루어지는 정치적 성격의 합의서와 법적 성격의 합의서를 모두 포함하는 용어로서 'peace agreements'를 사용하고 있기 때문에 '평화협정'보다는 '평화합의서'라고 번역하는 것이 적절하다. 통상 '평화협정'은 국제법 주체들이 국제법의 규율하에 일정한 법률효과를 발생시키기 위하여 체결한 국제적 합의인 조약을 지칭한다.

12) Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, pp. 56~60.

13) *Ibid.*, pp. 60~62.

마지막으로 이행 합의서는 기본 틀을 발전시키고 세부사항을 완성시키는 것을 목표로 하며, 따라서 이 단계의 합의서에는 대체로 실질/기본 합의서의 모든 당사자들이 참여한다.¹⁴⁾ 구체적인 이행 합의서, 검증 및 모니터링 합의서, 관계 정상화 프로세스(조약체결, 지역안정협정, 입법 등)가 여기에 해당한다. 이행 합의서 단계에서 재협상과 새로운 합의가 이루어질 수도 있다.

실질/기본 합의서 단계에서는 평화체제의 법적·제도적 기초가 형성된다. 평화체제의 법적·제도적 기초가 평화협정의 체결을 통해서만 형성되는 것은 아니며, 평화협정을 체결하지 않고도 평화체제로의 전환이 이루어진 사례들을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 미국과 중국의 경우만 보더라도 1979년 외교관계 수립에 관한 공동성명 채택으로 관계를 정상화하였고, 한국과 중국도 1992년 외교관계 수립에 관한 공동성명 채택으로 평화 상태로 전환되었다. 그러나 남한과 북한의 경우에는 남·북한 특수 관계로 인하여 이러한 방식을 고려하기 어렵다. 국제사회에서 남한과 북한은 각각 국제법적 의미의 국가이며 국제법 주체로 간주되고 있으나,¹⁵⁾ 남한과 북한은 서로가 서로를 국가로 승인하고 있지 않다. 외교관계의 수립은 언제나 국가승인을 전제로 하므로,¹⁶⁾ 평화체제로의 전환 이후에도 남·북한 특수 관계를 계속 유지하고자 하는 한, 상기 한중 공동성명이나 미중 공동성명과 같은 방식은 적용될 여지가 없는 것이다. 한편, 일각에서는 「한국정전협정」을 수정·보완하여 평화체제로 전환하는 방안도 제시된 바 있으나,¹⁷⁾ 「한국정전협정」을 수정·보완하기 위한 법적

14) *Ibid.*, pp. 62~63.

15) 국제법상 북한의 국가성(statehood)에 대한 자세한 검토는 임예준, “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰,” 『안암법학』, 제46권 (2015) 참조.

16) 김대순, 『국제법론』 (서울: 삼영사, 2017), p. 409.

17) 예컨대, 허만호, “한반도군축과 평화정착의 제도화방안,” 『통일문제연구』, 제9집 (1997).

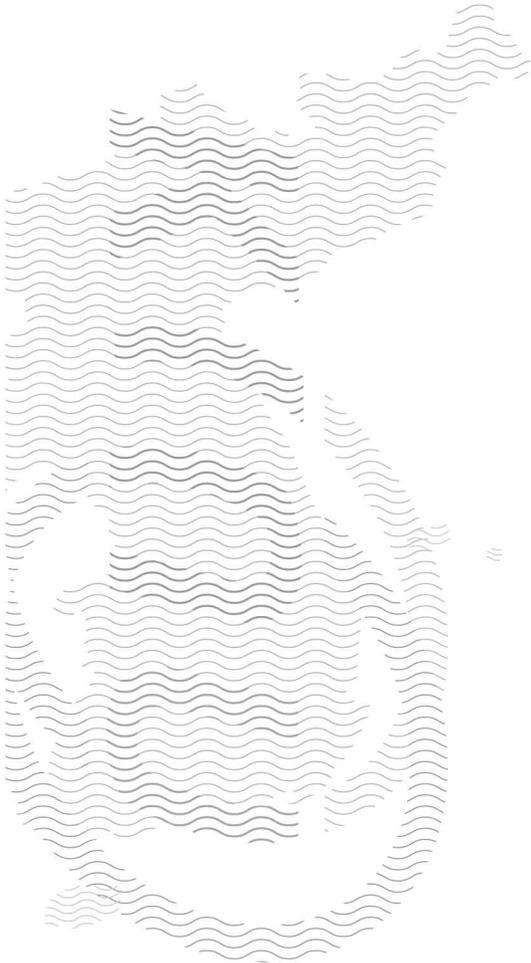
행위가 수반되어야 한다는 점에서 이 같은 방안 역시 간단하게 실현될 수 있는 것은 아니다. 이미 사문화되어 있는 「한국정전협정」의 여러 조항들을 활성화하기 위해서는 새로운 협정을 체결하는 것만 큼이나 많은 시간과 노력이 필요하게 된다.¹⁸⁾ 또 다른 일각에서는 「남북기본합의서」의 수정·보완을 통한 한반도 평화체제 구축 방안도 제시되었으나,¹⁹⁾ 이 같은 방안은 평화체제 전환 문제가 남북 간의 사안으로 한정된다는 점에서 한계를 가진다. 설사 수정·보완된 「남북기본합의서」에 대하여 국제적 지지와 보장이 이루어진다고 하더라도 「남북기본합의서」의 법적 효력이 모호하다는 문제는 여전히 남는다. 이러한 점들에 비추어 볼 때, 한반도의 상황에서는 평화협정의 체결이 가장 효율적이고도 명확한 방안임을 부인하기 어려울 것이다. 따라서 이하에서는 한반도 평화협정을 한반도 평화체제 구축의 핵심 단계로 상정하고, 한반도 평화협정 체결과 관련하여 제기될 수 있는 법적 문제들을 살펴보기로 한다.

18) 최철영, “법 체제를 통한 한반도 평화연구,” p. 493.

19) 예컨대, 이장희, “남북기본합의서를 통한 한반도 평화체제 구축 방안,” 『외법논집』, 제20집 (2005).

II. 한반도 평화협정 체결방안

도경옥 (통일연구원)



1. 평화협정 전(前)단계로서의 ‘종전선언’ 문제²⁰⁾

가. 종전선언과 평화협정의 단계적 추진 구상

한반도 종전선언은 2006년 11월 한미정상회담에서 처음 등장하였다. 다만 당시 부시 대통령은 ‘안전보장협정,’ ‘평화협정,’ ‘종전선언,’ ‘전쟁종식’ 등의 용어를 구분 없이 사용한 것으로 알려지고 있다.²¹⁾ 즉, 이때 언급된 종전선언은 한국전의 공식적 종결로서 평화협정과 동일한 개념이었다고 할 수 있다.²²⁾ 한국 정부는 부시 대통령의 발언에 착안하여 평화협정 체결 전 단계에서 종전선언을 하는 방안을 검토하였고, 2007년 10월 남북정상회담의 결과로 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 “10·4 선언”이라 한다)에는 “남과 북은 … 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다”는 내용이 포함되었다. 「10·4 선언」에 종전선언이 포함된 것은 한국 정부의 설득에 따른 결과였다고 한다.²³⁾ 이후 종전선언의 당사자의 범위, 종전선언의 시기, 종전선언의 형식 등을 둘러싸고 많은 논란이 제기되었다. 그러나 종전선언 구상은 2008년 이후 정권이 교체되고 남북관계가 경색되면서 더 이상 진전되지 못하였다. 그리고 2018년 「4·27 판문점선언」으로 종전선언 구상은 11년 만에 부활하였다. 특히 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담을 앞두고 종전선언에 대한 기대감이 증폭되었다. 미국의 한 인터넷매체는 합의초안에 북·미가 “한국전쟁을 상징적으로 끝내기 위한 평화

20) 이에 대한 자세한 검토는 도경욱, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제.”

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

22) 윤덕민, “한반도 평화체제와 미·북관계,” 『주요국제문제분석』, 2007.11.2., p. 6.

23) 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” p. 270.

선언(a peace declaration to symbolically end the Korean War)”을 하는 내용이 포함되었다고 보도하기도 하였다.²⁴⁾ 그러나 하노이 북·미 정상회담이 결렬되면서 종전선언 구상은 실현되지 못하였다.

2007년으로 되돌아가서 「10·4 선언」 직후의 논의들을 살펴보면, 당시에는 종전선언의 성격이 명확히 정리되지는 않았던 것으로 보인다. 백종천 당시 청와대 외교안보실 실장은 한 포럼에서 “남북정상선언문에 담긴 3자 또는 4자 정상회담을 통한 종전선언은 평화협상을 이제 시작하자는 관련국들의 정치적, 상징적 선언을 의미한다”고 설명하였다.²⁵⁾ 반면, 김만복 당시 국정원장은 국정브리핑 특별기고문에서 “종전선언은 국제법적 효력 여부와 상관없이 내용상 ‘전쟁의 종결을 선언하는 행위’를 통칭[하며] 따라서 채택 형식은 조약 등 국제법 형태, 공동선언 형식의 신사협정, 교전 당사자의 일방적 선언 등으로 다양하게 나타날 수 있다”고 하면서, 한반도 평화체제를 구축하는 데 기여할 수만 있다면 종전선언의 형식과 시기 등에 얽매일 필요는 없다고 설명하였다.²⁶⁾ 이에 따르면 종전선언은 정치적 성격

24) “Exclusive: here’s the tentative deal Trump and Kim Jong Un may strike in Vietnam,” *Vox*, February 26, 2019.

25) “靑·외교부 ‘종전선언’ 시작차,” 『동아일보』, 2007.10.24.

26) 김만복, “한반도 종전선언 논란의 시작과 끝: 종전선언 누가·언제·어떻게...,” 『대한민국 정책브리핑』, 2007.10.30. 이 기고문의 주요 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다:

첫째, 종전선언은 평화체제 구축을 위한 하나의 과정으로, 종전선언은 한국전 종결을 선언함과 동시에 새로운 한반도 평화체제 협상을 시작한다는 의미를 내포한다;

둘째, 종전선언 합의는 북한이 우리를 종전선언의 당사자로 공식 인정하고 남·북·미 또는 남·북·미·중이 종전을 선언한다는 것이 주요 취지이다;

셋째, 종전선언은 국제법적 효력 여부와 상관없이 내용상 ‘전쟁의 종결을 선언하는 행위’를 통칭하며, 따라서 채택 형식은 조약, 공동선언 형식의 신사협정, 교전 당사자의 일방적 선언 등 다양하게 나타날 수 있다;

넷째, 종전선언은 신뢰구축이 더 필요한 당사자 간에는 본격적인 평화체제 구축에 앞서 선행적 신뢰구축 도구로 상당히 유용한 측면이 있는데, 한반도의 특수한 상황을 볼 때 미·북 및 남·북 간 불신이 여전히 잔존하고 있고 남북 간 평화관리체제 구축 등 쉽지 않은 과제가 필요하다는 점에서 선행조치로서의 종전선언 추진의 당위성을 생각해 볼 수 있다;

일 수도 있고 법적 성격일 수도 있다는 것으로 이해된다. 사실 법적 관점에서 본다면 종전선언은 그것이 정치적 성격이든 법적 성격이든 간에 논란의 소지를 내포하는 것이었다. 정치적인 성격만을 가지는 종전선언이라면 기존의 법적 질서에 어떠한 변화가 수반되는 것이 아니므로 공허한 선언이 될 수밖에 없고, 법적인 성격을 가지는 종전선언이라면 관련 당사자들 간의 기존의 관계를 대체하는 새로운 관계가 구체적인 내용으로 창출되어야 하기 때문이다.²⁷⁾

「4·27 판문점선언」에 종전선언이 포함된 이후에도 종전선언의 필요성 여부, 시기, 파급효과 등에 대해서 논란이 있었으나, 2007년과 비교하였을 때 최소한 종전선언의 성격 문제는 정리가 되었다고 볼 수 있다. 문재인 대통령과 청와대는 종전선언이 정치적 선언이라는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다. 그리고 정부 관계자들은 정치적 선언으로서의 종전선언에 대하여 미국과 논의하였으며, 종전선언의 취지에 대한 미국의 이해가 훨씬 더 깊어졌다고 설명하였다. 북한 역시 『노동신문』을 통해 정치적 선언으로서의 종전선언을 언급한 바 있다.²⁸⁾ 앞서 언급한 것처럼 정치적 성격의 종전선언에 의해 정전체제가 폐기되는 것은 아니며, 어떠한 법적 효과가 발생하는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 일각에서는 종전선언이 법적 효력에 준하는 의미를 가질 수 있다거나 ‘준평화협정’ 효과를 낼 수 있다는 견해를 제시하기도 하고, 종전선언이 「한국정전협정」을 수정·대체하거나 종전선언으로 인해 「한국정전협정」이 유명무실화될 수 있다고

다섯째, 한반도 종전선언은 북핵 문제에 강력한 추동력을 부여하여 북한의 핵폐기를 견인하는 역할을 할 수 있다;

여섯째, 종전선언을 추진하는데 정석은 존재하지 않으며, 진정으로 한반도 평화체제를 구축하는 데 기여할 수 있다면 종전선언의 형식과 시기 등에 얽매일 필요는 없다.

27) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” p. 123.

28) “조미관계는 미국내 정치싸움의 희생물이 될 수 없다.” 『노동신문』, 2018.8.18.

인식하기도 한다. 또 다른 일각에서는 ‘종전’만을 분리해서 정치적 선언으로 채택하는 것이 국제관례에 맞지 않는다는 평가를 내리기도 한다.²⁹⁾ 이는 종전선언의 개념과 성격을 보다 명확히 할 필요성을 제기한다.

나. 종전선언의 개념 및 성격

전쟁의 종료는 다양한 방식에 의하여 이루어질 수 있다. 평화협정 체결이 전쟁상태를 종식시키는 가장 전통적이고 이상적인 방식으로 간주되나, 전쟁상태를 종식시키는 유일한 방식은 아니다. 평화협정 외에도 정전협정, 묵시적 상호동의, 일방적 선언, 완전한 패배에 따른 어느 일방 교전당사자의 소멸(*debellatio*), 적대행위의 중지 또는 군사작전의 일반적 종료 등이 전쟁 종료 방식으로 제시되고 있다.³⁰⁾ 다만 이와 관련해서는 두 가지 사항을 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 먼저 이미 살펴본 것처럼 정전협정이 전쟁을 종료시키는가에 대해서는 견해 대립이 있으며, 정전협정에 의해 전쟁이 종료될 수 있다는 입장을 취하는 학자들의 경우도 반드시 법적인 전쟁의 종료를 의미하는 것은 아닐 수 있다는 점이다. 다음으로 평화협정은 전쟁의 종료라는 소극적 측면 뿐 아니라 관계의 정상화라는 적극적 측면도 내포하고 있기 때문에 평화협정과 여타 전쟁 종료 방식이 완전히 동일한 것은 아니라는 점이다. 다시 말해, 다른 방식에 의하여 전쟁이 종료되었다고 하더라도 평화협정 체결 문제는 여전히 중요

29) 예컨대, 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향,” p. 150; 이기범, “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고: 한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로,” p. 48.

30) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., pp. 36~54; Wolff Heintschel von Heinegg, “Factors in War to Peace Transitions,” *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 27, no. 3 (2004), pp. 854~855.

한 과제로 남을 수 있다. 상기 전쟁의 종료 방식에 비추어 볼 때 종전선언으로 간주될 수 있는 경우는 다음과 같다.

첫째, 통상적으로 평화협정에는 전쟁의 종료에 대한 규정이 들어 가는데, 이러한 규정을 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다.³¹⁾ 전쟁 종료 규정은 ‘당사자들 간 전쟁상태가 종식되었음을 확인한다’와 같이 과거형으로 규정될 수도 있고,³²⁾ ‘협정이 발효되는 시점에 또는 비준서가 교환되는 시점에 전쟁이 종료될 것이다’와 같이 미래형으로 규정될 수도 있다.³³⁾ 평화협정은 법적 문서이기 때문에 여기에 규정된 전쟁의 종료는 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다.

둘째, 교전당사자들이 전쟁을 공식적으로 종료하기로 하면서 공동선언의 형식을 취하는 경우도 있는데, 이 역시 종전선언이라고 볼 수 있을 것이다.³⁴⁾ 전쟁의 공식적 종료라는 점에서 법적 구속력 있는 종전선언에 해당하는데, 1956년 「소련과 일본 간 공동선언(Joint Declaration by the Union of Soviet Socialist Republics and Japan)」이나 1994년 「이스라엘과 요르단 간 공동선언(Washington

31) 도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제,” pp. 31~32.

32) 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).” 전쟁의 종료가 과거형으로 규정된 경우 이는 맥락에 따라 창설적 효력을 가지는 것일 수도 있고 확인적·선언적 효력을 가지는 것일 수도 있다. 즉, 전쟁의 종료는 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 확인적·선언적으로 규정한다고 할 수 있다.

33) 예컨대, 1979년 이스라엘과 이집트 간 평화조약은 제1조 제1항에서 다음과 같이 규정하였다: “이 조약의 비준서가 교환되는 시점에 당사국 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).”

34) 도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제,” pp. 32~33.

Declaration)」을 예로 들 수 있다. 다만 1956년 「소련과 일본 간 공동선언」은 제1조에서 “소련과 일본 간 전쟁상태는 이 선언이 발효하는 일자에 종료되며 평화우호·근린 관계가 회복된다”고 규정하고 있고, 외교관계 및 영사관계, 청구권 문제, 억류자 문제 등을 다루고 있어, 이를 평화협정의 한 형식으로 보는 견해도 있다.³⁵⁾ 실제로 동 선언을 통해 통상적인 평화협정의 대부분의 목적을 달성하였다고 볼 수 있다. 그러나 양국은 남부 쿠릴열도 4개 도서(북방4도) 영유권에 대한 견해 차이로 인하여 제9조에서 “소련과 일본은 양국 간 정상 외교관계 회복 후에 평화협정 체결을 위한 협상을 지속한다”고 규정함으로써 평화협정 체결 문제를 명시적으로 남겨 놓았다. 당사국들의 의도를 고려할 때 소련과 일본 간 공동선언은 평화협정이라고 분류하기 보다는 법적 구속력 있는 종전선언으로 분류하는 것이 보다 적절할 것이다. 1994년 이스라엘과 요르단 간 공동선언은 형식상으로는 정치적 성격의 합의인 것처럼 보이나, 3개월 뒤 체결된 평화조약(「Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan」)의 내용을 보면 전쟁의 공식적 종료는 공동선언을 통해 이루어진 것으로 해석된다. 평화조약은 전문에서 이스라엘과 요르단이 “워싱턴 선언에서 교전상태의 종결을 선언했음을 유념한다”고 언급하였고, 제1조에서는 “이스라엘과 요르단 간의 평화 수립은 이 조약의 비준서과 교환됨과 동시에 효력을 발휘한다”고 규정하였다.

셋째, 일방 교전당사자가 공식적 선언으로서 전쟁을 종료시키는 경우도 있는데, 이러한 선언도 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다.³⁶⁾ 물론 교전당사자 중 어느 일방이 전쟁의 종료를 희망하여 이

35) 이장희, “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” p. 64.

36) 도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제,” p. 33.

리한 의사를 표시한다고 해서 전쟁이 종료될 수 있는 것은 아니다. 전쟁을 종료한다는 일방적 선언은 승패가 가려진 전쟁에서 승리한 측이 패배한 측을 상대로 전쟁의 종료를 선포하는 경우처럼 특정한 상황에서만 유효한 효과를 가질 수 있으며,³⁷⁾ 이것은 법적으로 전쟁을 종식하는 의미를 가진다. 즉, 승리한 측의 일방적 전쟁 종료 선언은 법적 구속력 있는 종전선언에 해당한다. 미국이 1951년 10월 24일 독일과의 종전을 선언한 것이 대표적인 예이다.³⁸⁾ 동 선언에서는 미국의 정책은 통일된 자유 독일과 평화조약을 체결하는 것이나 소련의 반대로 이를 이루지 못하였고, 그럼에도 불구하고 독일과의 전쟁상태를 종료시키는 것이 바람직하다는 고려가 있었다고 밝히고 있다. 동 선언은 1951년 10월 19일 미국 의회가 합동결의(joint resolution)로써 미국과 독일 간의 전쟁 종료를 결의하고, 트루먼 대통령이 합동결의에 의거하여 미국과 독일 간의 전쟁 종료를 선포하는 형식으로 이루어졌다. 한편, 일방 교전당사자의 전쟁 종료 선언에 대하여 타방 교전당사자의 동의가 존재하는 경우 전쟁의 종료라는 법적 효과가 발생하는데,³⁹⁾ 이 경우에는 결국 쌍방 교전당사자의 의사의 합치를 통하여 전쟁이 종료되는 것이므로 일방적인 종전선언 그 자체를 법적 구속력 있는 종전선언이라고 할 수는 없을 것이다.

넷째, 교전당사자들이 전쟁이 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언도 종전선언이라고 지칭할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾ 2018년 에티오피아와 에리트레아 간의 「평화·우호 공동선언(Joint Declaration of Peace and Friendship)」이 이러한 경우에 해당한다고

37) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, pp. 642~643.

38) "Proclamation 2950: Termination of State of War with Germany(October 24, 1951) by the President of the United States of America," *Federal Register*, vol. 16, no. 210, October 27, 1951.

39) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 54.

40) 도경욱, "종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제," pp. 33~34.

볼 수 있다. 양국은 2018년 7월 9일에 공동선언에 서명하고, 2018년 9월 16일에 평화협정(「Agreement on Peace, Friendship and Comprehensive Cooperation Between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the State of Eritrea」)을 체결하였다. 다만 「평화·우호 공동선언」은 단순히 ‘종전’만을 선언한 것은 아니었으며, 평화협정의 전체적인 윤곽을 제시하였다.⁴¹⁾ 정치적 성격의 종전선언에 의하여 어떠한 법적 효과가 발생하는 것은 아니나, 국제사회에서는 정치적 합의도 매우 중요한 의미를 가지며 이 같은 합의는 조약에 못지않게 잘 준수되기도 한다. 한편, 1978년 이스라엘과 이집트 간의 「캠프데이비드 합의(Camp David Accords)」도 정치적 성격의 종전선언의 예로서 언급되어 왔는데, 「캠프데이비드 합의」 자체에는 전쟁의 종료에 관한 내용이 포함되어 있지 않다는 점에서 이를 종전선언이라고 지칭하는 것이 적절한지는 의문이다. 「캠프데이비드 합의」는 이스라엘과 인접 아랍국 간 분쟁의 평화적 해결, 지역안보를 위한 국제평화유지군 주둔, 이스라엘과 아랍국 간 평화조약 체결 추진, 평화조약에 적용되어야 할 기본원칙 등을 규정하였으며, 전쟁의 종료는 1979년 「이스라엘과 이집트 간 평화조약(Peace Treaty Between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt)」 제1조에 규정되었다.

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 종전선언은 전쟁의 종결을 선언하는 행위를 통칭하는 것으로, 법적 효력 유무에 따라 다시 법적 종전선언과 정치적 종전선언으로 구분할 수 있다. 평화협정상 전쟁의 종료에 관한 규정, 전쟁의 공식 종료에 대한 교전당사자들의 공동선

41) 「평화·우호 공동선언」에는 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 등이 규정되었으며, 이러한 내용들이 평화협정에 거의 그대로 반영되었다.

언, 승패가 가려진 전쟁에서 승리한 측의 일방적 종전선언 등이 법적 종전선언에 해당한다.

다. 한반도 상황의 특수성

이미 언급한 바와 같이 한반도 문제의 관련 당사자들이 고려하는 종전선언은 상기 종전선언 유형 중 네 번째 유형에 해당한다. 즉, 한반도 종전선언은 한국전쟁이 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언이다. 평화체제 수립 과정에서 정치적 성격의 종전선언이 반드시 필요한 것은 아니지만, 이 같은 선언을 할 수 없는 것도 아니다. 다만 한반도 종전선언 구상은 몇 가지 특징적인 면들이 있다. 첫 번째로, 「4·27 판문점선언」에서 “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환”한다고 규정하고 있는 것처럼 평화협정의 체결을 예정하고 있는 상황에서 ‘종전’만을 분리하여 정치적 선언으로 채택하고자 한다는 점이다. 두 번째로, 2018년 12월 발간된 『문재인 정부의 국가안보전략』에서 “북한의 비핵화 초기 조치와 함께 종전선언을 추진하고, 비핵화가 완전히 해결되는 단계에서 평화협정 체결을 추진한다”⁴²⁾고 밝힌 것처럼 비핵화 문제와 평화체제 문제가 연동되어 진행될 경우 종전선언과 평화협정 사이에 상당한 시간차가 발생할 수 있다는 점이다.

이처럼 상당히 독특하다고 할 수 있는 종전선언과 평화협정의 2단계 구상은 한반도 상황의 특수성의 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 본래 평화협정은 정전협정이 체결된 후 비교적 단기간 내에 체결되는 것이 일반적이는데,⁴³⁾ 한반도에서는 비정상적인 정전상태가 60년이 넘게 지속되어 왔다는 점에서 한반도 평화체제 전환 문제는 여타

42) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018.12.), p. 40.

43) 유병화, 『국제법 II』 (서울: 박영사, 1990), pp. 715~718.

평화체제 전환 문제와 구별되는 측면이 있다. 여기에 더하여 비핵화 문제까지 결부되면서 한반도 평화체제 수립 문제는 한층 복잡한 성격을 띠게 되었다. 한반도 종전선언 구상은 상호 뿌리 깊은 적대감을 가지고 있는 당사자들 간에 본격적인 평화체제 구축에 앞서 선행적 신뢰구축이 필요하다는 인식과 더불어, 비핵화 과정이 일정한 단계를 거쳐 진행될 수밖에 없기 때문에 이에 상응한 또는 이를 촉진할 조치인 평화체제 구축 역시 단계적으로 추진될 수밖에 없다는 현실적인 고려에서 나온 방안이라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 즉, 한반도 종전선언은 통상적인 평화 프로세스의 한 단계라기보다는 이른바 ‘한반도 비핵평화 프로세스’의 한 단계로서의 의미를 가진다고 할 것이다.

그러나 북한은 종전선언 문제와 비핵화 문제가 연계되는 것에 거부감을 보여 왔다. 북한은 「4·27 판문점선언」 이후 종전선언에 적극적 입장을 표명하였는데, 예컨대 2018년 7월 7일 외무성 대변인 담화에서 종전선언 채택이 “조선반도에서 긴장을 완화하고 공고한 평화보장체제를 구축하기 위한 첫 공정인 동시에 조미사이의 신뢰 조성을 위한 선차적인 요소이며 근 70년간 지속되어온 조선반도의 전쟁상태를 종결짓는 역사적 과제”라고 주장하였다. 그리고 2018년 8월에도 『노동신문』을 통해 여러 차례 종전선언의 필요성을 강조하였다. 그러나 2018년 10월 2일 『조선중앙통신』은 “종전은 누가 누구에게 주는 선사품이 아니다”라는 제목의 논평을 통해 종전선언은 비핵화의 대가가 될 수 없으며 북한은 종전선언에 연연하지 않을 것이라는 입장을 표명하였다.⁴⁵⁾ 이처럼 북한은 표면적으로는 종전선언

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

45) 구체적인 내용은 다음과 같다: “최근 미국의 이른바 조선문제 전문가들 속에서 미국이 종전선언에 응해주는 대가로 북조선으로부터 핵계획신고와 검증은 물론 영변핵시설폐기나 미사일시설폐기 등을 받아내야 한다는 황당무계하기 짝이 없는 꾀변들이 나오고 있다. 종전은 정전협정에 따라 이미 반세기전에 해결되었어야 할 문제로서

과 비핵화의 연계를 거부하면서 평화체제 수립을 위한 과정으로서 종전선언을 강조하고 있는데, 현실적으로 본다면 비핵화 협상 국면과 완전히 무관하게 정치적 성격의 종전선언이 이루어질 가능성은 많지 않아 보인다. 우리 입장에서는 현재의 한반도 상황에서 종전선언이 선행적 신뢰구축과 비핵화 견인의 측면에서 어느 정도로 유용한지, 남남갈등 심화 등 부정적 파급효과는 없는지 등을 종합적으로 검토하여 종전선언의 필요 여부를 판단하여야 할 것이다.

2. 평화협정 당사자와 체결방식

가. 평화협정 논의의 주체

「4·27 판문점선언」은 “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”한다고 함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 다자협상의 틀을 제시하였다. 이후에도 남북 정상은 다자협상을 통한 평화체제를 거론하였다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “[한국]정전협정 당사자들과의 긴밀한 연계 밑에 조선반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진하여 항구적인 평화보장토대를 실질적으로 마련해야” 한다고 밝혔다.⁴⁶⁾ 문재인 대통령도 2019년 신년기자회견에

미국도 공약한 새로운 조미관계수립과 조선반도의 평화체제수립을 위한 가장 기초적이고 선차적인 공정이다. ... 조미쌍방뿐 아니라 조선반도의 평화를 원하는 동북아시아 지역 나라들의 이해관계에 다 부합되는 종전은 결코 누가 누구에게 주는 선사품이 아니며 우리의 비핵화조치와 바꾸어 먹을 수 있는 흥정물은 더더욱 아니다. 조미가 6.12 공동성명에 따라 새로운 관계수립을 지향해나가는 때에 조미 사이의 교전관계에 종지부를 찍는 것은 당연한 것이지만 미국이 종전을 바라지 않는다면 우리도 구태여 이에 연연하지 않을 것이다. ...”

서 평화협정에는 그 전쟁에 관련됐던 나라들이 함께 참여할 필요가 있으며, 평화협정 이후에 평화를 담보해내는 일을 위해서도 다자체제가 필요하다고 밝혔다.⁴⁷⁾ 이러한 점들에 비추어 본다면, 남북 간에는 한국전쟁 혹은 「한국정전협정」과 관련성을 가지는 국가들이 한반도 평화체제 논의의 주체라는 점, 그리고 남·북·미 3자가 여기에 포함된다는 점에 대해서 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

다자 평화협상의 참여범위를 논하기 위해서는 먼저 「한국정전협정」의 당사자 문제를 살펴볼 필요가 있다. 그동안 「한국정전협정」의 당사자에 대해서는 여러 견해들이 제시되어 왔는데, 이러한 견해들은 크게 미국과 북한이 당사자라는 입장, 한국과 참전 16개국들과 북한 및 중국이 당사자라는 입장, 유엔과 북한 및 중국이 당사자라는 입장, 한국과 유엔과 북한 및 중국이 당사자라는 입장으로 구분될 수 있다.⁴⁸⁾

첫 번째로, 「한국정전협정」의 당사자를 미국과 북한이라고 보는 입장은 북한이 오랫동안 견지해 왔던 입장으로, 북한은 「한국정전협정」의 서명자인 클라크 유엔군 총사령관이 미국 군인이었을 뿐 아니라 대부분의 유엔군은 유엔군의 모자를 쓴 미군이었으므로 미국이 정전협정의 당사자라고 주장하였다. 그리고 중국은 1958년에 북한에서 완전히 철수하였기 때문에 결국 미국과 북한이 「한국정전협정」의 당사자라는 것이다.

두 번째로, 「한국정전협정」의 당사자를 한국 및 참전 16개국들과 북한 및 중국이라고 보는 입장은 국내 국제법학계의 다수설로, 2차

46) “신년사,” 『노동신문』, 2019.1.1.

47) “2019년 문재인 대통령 신년기자회견(질의응답),” 대한민국 정책브리핑, 2019.1.10.

48) 이에 대한 자세한 검토는 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국국방연구원, 2010), pp. 76~87.

세계대전 당시 연합군의 최고사령관이 연합군에 소속한 전 교전당사국 군대를 대표하여 정전협정에 서명하고 이것이 모든 교전당사국에 적용된 것에 비추어 한국전쟁의 경우에도 유엔군 총사령관은 한국 및 참전 16개국들을 대표하여 「한국정전협정」에 서명한 것이고, 따라서 한국 및 참전 16개국들이 「한국정전협정」의 당사자라는 것이다. 이 입장은 한국이 1950년 7월 14일 유엔군 총사령관에게 이양한 한국군에 대한 작전지휘권(operational command authority)에 정전협정 체결권이 포함된다고 본다.

세 번째로, 「한국정전협정」의 당사자를 유엔과 북한 및 중국이라고 보는 입장은 유엔군 총사령관은 어디까지나 서명자일 뿐이며 법인격을 갖는 국제법 주체인 유엔만이 「한국정전협정」의 당사자가 될 수 있다는 것이다. 이 입장은 한국이 협정 체결에 반대하여 협정에 서명하지 않았으며 유엔군 총사령관이 협정에 서명하면서 대한민국을 위한 서명임을 밝히지도 않았기 때문에 한국은 「한국정전협정」의 당사자가 아니라고 본다.

네 번째로, 「한국정전협정」의 당사자를 한국 및 유엔과 북한 및 중국이라고 보는 입장은 한국군과 참전 16개국들 군대가 연합군을 형성하였다고 보는 두 번째 입장과는 달리 한국군과 유엔군이 연합군을 형성하였다고 본다. 한국군과 참전 16개국들 군대가 연합군을 형성하였다고 보는 두 번째 입장은 2차 세계대전의 경우와 한국전쟁의 경우를 동일시하고 있으나, 한국전쟁에서의 유엔군사령부는 유엔 안전보장이사회의 결의에 의하여 설치된 유엔 안전보장이사회의 보조기관이라는 점을 간과하고 있다는 것이다.

기본적으로 조약의 당사자(party)란 조약에 의하여 구속을 받게 되는 국제법 주체이며, 조약의 서명자(signatory)는 이러한 당사자를 대표하여 조약에 서명을 하는 사람이므로, 두 개념은 구별되어야

한다. 「한국정전협정」에는 유엔군 총사령관 마크 웨인 클라크, 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령원 평더화이가 서명을 하였는데, 이들이 각각 어떠한 국제법 주체를 대표하여 서명을 했는가가 문제의 핵심이다. 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원은 북한과 중국을 대표하여 서명한 것이고, 따라서 북한과 중국이 「한국정전협정」의 당사자라는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다. 결국 유엔군 총사령관의 서명을 어떻게 볼 것인가가 문제인데, 클라크 유엔군 총사령관은 한국군과 참전 16개국들 군대를 지휘하였고, 그러한 직책에서 한국과 참전 16개국들을 대표하여 교섭 및 서명을 한 것이므로, 국내 국제법학계의 다수설처럼 「한국정전협정」의 당사자는 한국과 참전 16개국들과 북한 및 중국이라고 보는 것이 타당할 것으로 생각된다. 이는 1954년 제네바 정치회담에 한국, 남아공을 제외한 모든 참전국들(즉, 15개국들), 북한, 중국, 간접 당사자인 소련 등 총 19개국이 참여한 사실에 의해서도 뒷받침된다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 유엔군사령부는 안전보장이사회 결의에 의하여 설치되기는 하였지만 유엔 헌장 제29조에 따른 안전보장이사회의 공식적인 보조기관이라고 보기는 어렵다. 따라서 유엔 자체가 「한국정전협정」의 당사자가 될 수는 없다고 본다.

「한국정전협정」은 제62항에서 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지 계속 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 「한국정전협정」은 쌍방 당사자, 즉 한국 및 참전 16개국들과 북한 및 중국의 합의에 의하여 평화협정으로 대체될 수 있다. 참전 16개국은 미국, 캐나다, 콜롬비아, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 남아공, 에티오피아, 영국, 벨기에, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 터키

이다. 그런데 이 중 미국을 제외한 여타 참전국들은 정전 유지 역할을 수행하지 않았기 때문에 교전당사자로서의 지위를 상실하였다고 보는 견해가 있다.⁴⁹⁾ 무엇보다도 현 시점에서 본다면, 참전 16개국들과 중국 간에는 각각 수교가 이루어졌고, 미국 및 프랑스를 제외한 참전 14개국들과 북한 간에는 각각 수교가 이루어졌다는 점이 고려되어야 할 것이다. 수교를 한 국가들 간에는 이미 법적으로 평시 관계가 수립된 것이라는 점에서 정전협정의 평화협정으로의 대체가 실질적인 의미를 지니지 못한다. 이는 한반도 정전체제와 같이 여러 주체들이 관련되어 있으면서 정전체제가 장기간 지속되고 있는 경우에는 다자 평화협상의 참여범위를 정함에 있어 정전협정과의 관련성이라는 요소가 상대적으로 제한적인 의미를 지닐 수밖에 없음을 보여준다.

결국 평화체제 논의의 주체 문제는 정전협정과의 관련성, 즉 법리적 타당성의 관점에서만 접근할 수는 없으며, 그 밖의 다른 요소들에 의하여 좌우되는 측면이 크다고 할 수 있다. 그동안 평화체제 논의의 주체 또는 평화협정의 당사자에 관한 고려 요소로는 관련 주체들의 의사, 당사자 해결 원칙의 구현 및 외세의 과도한 개입 방지, 실현 가능성, 평화보장력의 확보, 평화가 파괴될 경우 개입 가능성, 효과적인 국제협력 유도 등의 요소들이 제시된 바 있다.⁵⁰⁾ 이러한 요소들을 종합적으로 고려한다면, 남·북·미·중 4자가 평화체제 전환

49) Patrick M. Norton, "Ending the Korean Armistice," *NAPSNet Policy Forum* (March 29, 1997), <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/napsnet-policy-forum-online-2-norton-ending-the-korean-armistice/>> (검색일 2019. 8. 16.).

50) 예컨대, 백진현, "정전체제의 평화체제 전환문제," p. 287; 제성호, "남북평화협정의 체결방향과 법적 문제," 심지영·김일영 편, 『한미 동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』 (서울: 백산서당, 2004), p. 250; 백승주, "한반도평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안," 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), p. 266; 이종석, "한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색," 『세종정책연구』, 제4권 1호 (2008), p. 18; 장용석, "한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향," p. 138.

문제를 논의하는 것이 가장 적절할 것으로 생각된다. 한국과 중국 간에, 그리고 미국과 중국 간에는 이미 수교가 이루어졌기 때문에 전쟁상태의 종료라고 하는 소극적 평화의 측면만 놓고 본다면 중국이 반드시 포함되어야 하는 것은 아니다. 그러나 한반도에서의 지속 가능한 평화체제 구축을 위해서는 중국이 평화협상에 참여하는 것이 바람직할 것이다. 주지하다시피 북한과 중국은 1961년 유사시 자동개입 조항이 포함된 「조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국 간의 우호협조 및 호상원조조약(이하 “조·중 우호조약”이라 한다)」을 체결한 바 있다.⁵¹⁾ 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 국내의 일각에서는 동 조약의 유효성이 약화되었고 특히 제2조의 자동개입 조항은 사실상 사문화되었다고 보기도 한다. 과거에 비해 북·중 동맹이 약화되었다고 하더라도 중국은 한반도와 국경을 접하고 있는 만큼 한반도에 평화가 파괴된 경우 국경지대 안정 확보를 위하여 군사적 개입에 나설 가능성이 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

한편, 2005년 제4차 6자회담에서 발표된 9·19 공동성명에 비추어 본다면 6자회담의 틀에서 평화협정 체결 문제를 논의하는 방안도 검토될 수 있으나, 무엇보다도 일본과 러시아는 「한국정전협정」의 당사자가 아니라는 점에서 참여 근거나 명분이 미약하다. 「4·27 판문점선언」 직후 러시아 외무차관은 한반도 평화협정은 참전국들의 문제라면서 러시아는 평화협정에는 참여할 뜻이 없다고 밝히기도 하였다.⁵²⁾ 일본의 경우 2018년 5월 도쿄에서 열린 한일 정상회담에서 아베 총리가 「4·27 판문점선언」을 거론한 뒤 “평화체제가 구축

51) 동 조약 제2조는 “체약 쌍방은 체약 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다. 체약 일방이 어떠한 한 개의 국가 또는 몇 개 국가들의 연합으로부터 무력침공을 당함으로써 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 체약 상대방은 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다.”고 규정하고 있다.

52) “러시아 평화협정 참여 뜻 없어.” 『한겨레』, 2018.4.29.

되려면 지역 안전보장이라는 중요한 내용이 담겨야 한다”며 “동북아 안전보장 논의에 일본도 참여하고 싶다”는 의사를 밝힌 바 있다.⁵³⁾ 일본이 한반도 평화협정 체결 논의에 참여할 의사가 있다는 것인지는 불분명하나, 설사 그런 의사가 있다고 하더라도 이에 대해서는 한국과 북한이 강력히 반대할 가능성이 크다.

나. 평화협정의 당사자와 체결방식

남·북·미·중 4자가 평화체제를 논의한다고 해서 반드시 남·북·미·중 4자가 평화협정의 ‘당사자’가 되는 것은 아니다. 여기서의 ‘당사자’는 ‘직접적인 제1당사자(direct first party)’를 의미한다. 서론에서도 언급한 것처럼, 과거 한반도 평화체제 논의가 진전되지 못하였던 주된 이유 중 하나는 평화협정 당사자에 관한 남북 간 입장 차이가 컸기 때문이다. 북한은 1970년대 초반까지는 남·북 평화협정 체결을 제안하였으나, 1970년대 중반부터는 북·미 평화협정 체결을 주장하였고 이때부터 이러한 입장을 고수하였다.⁵⁴⁾ 한국은 남·북 평화협정 체결을 주장해 왔으며, 미국은 한국 정부의 입장을 대체로 지지하였다. 그러나 북한은 2000년대 중반부터 남한

53) “청와대, 한·일 정상회담 및 오찬 결과,” 대한민국 청와대, 2018.5.9. <<https://www.1.president.go.kr/articles/3276>> (검색일 2019.8.30.).

54) 1973년 12월 31일 김일성은 당 중앙위원회 정치위원회에서 북·미 평화협정 체결 방침을 내놓았고, 이에 따라 허담 외교부장은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북·미 간 “직접” 평화협정 체결을 제안하였으며, 같은 날 최고인민회의는 이를 공식화하는 대미 서한을 채택하였다. 허담은 평화협정에 대한 한국 당국의 무성의, 한국의 군사통수권을 실질적으로 미군이 쥐고 있는 점, 그리고 정전협정의 서명당사자 중 현재 한반도에 군대를 보유하고 있는 당사자는 북한과 유엔군이며, 유엔군의 실체는 미군이라는 점 등을 입장 변경의 이유로 들었으나, 1973년 1월 27일 베트남전쟁을 종식시킨 「파리 평화협정(Paris Peace Accord)」이 체결되고 북한이 1973년 제28차 유엔 총회부터 옵서버 자격으로 참석이 가능해지는 등 국제정세의 변화와 관련이 크다는 분석이 있다. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 66~68.

의 당사자 지위를 인정하는 듯한 모습을 보였는데, 구체적으로 2005년 7월 22일 외무성 대변인 담화는 “미국을 비롯한 유관세력들”이 평화체제 수립의 당사자라는 취지를 내포하였으며,⁵⁵⁾ 이는 2005년 「9·19 공동성명」의 “직접 관련 당사자들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라는 조항으로 반영되었다. 그리고 2007년 「10·4 선언」은 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다”고 명시하였다. 일각에서는 이것을 두고 북한이 남한의 평화협정 당사자성을 인정한 것으로 해석하기도 하였지만,⁵⁶⁾ 3자 또는 4자에 포함되는 주체가 구체적으로 특정된 것은 아니었다는 점에서 논란의 여지는 남아 있었다. 또한, 동 선언에서는 종전선언만 언급되었기 때문에 엄밀히 말하면 「10·4 선언」을 통해 한국의 평화협정 당사자 문제가 해결되었다고 하기는 어렵다. 그러나 「4·27 판문점선언」을 통해 한국의 평화협정 당사자 문제에 대한 논란은 종식되었다고 볼 수 있다.⁵⁷⁾ 그동안 평화협정 체결방식으로 여러 가지 안들이 논의되어 왔는데, 이하에서는 특히 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보장하는 방식과 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 평화협정을 체결하는 방식을 중점적으로 살펴보기로 한다.

남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보장하는 방식, 즉 이른바 ‘2+2’ 방식은 지지·보장의 형식에 따라서 다시 두 가지로 구

55) 『조선중앙통신』, 2005.7.22. 2005년 8월 한성렬 북한 유엔대표부 차석대사는 미국과의 비공식 접촉에서 남·북·미 3자를 언급한 것으로 알려지고 있다. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 85.

56) 예컨대, 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향,” p. 138.

57) 같은 견해로는 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 20; 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 35; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 13.

분될 수 있다. 하나는 남·북이 평화협정을 체결하고 그 협정 자체에 미·중이 서명하는 형식으로, 이 경우에는 기본적으로 1개의 문건이 만들어진다. 이 같은 형식을 취한 예로는 1995년 체결된 「데이턴 평화협정(Dayton Peace Agreement)」⁵⁸⁾이 있다. 동 협정의 ‘당사자들’은 보스니아-헤르체고비나 공화국, 크로아티아 공화국, 유고슬라비아 연방공화국이며, 유럽연합특별협상관, 프랑스, 독일, 러시아, 영국, 미국은 증인자격으로 하기서명하였다. 다른 하나는 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 이를 지지·보장하는 별도의 선언 또는 의정서를 채택하는 형식으로, 이 경우에는 기본적으로 2개의 문건이 만들어진다. 이 같은 형식을 취한 예로는 1988년에 체결된 「제네바 평화협정(Geneva Accord)」⁵⁹⁾이 있다. 동 협정은 몇 개의 문서들로 구성되어 있는데, 이 중 가장 중요한 문서라고 할 수 있는 「아프가니스탄과 파키스탄 간의 상호관계 원칙, 특히 불개입 및 불간섭에 관한 양자협정」⁶⁰⁾의 경우 협정의 ‘당사자들’은 아프가니스

58) 정식명칭은 *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (14 December 1995)이다. 동 협정은 기본협정과 11개의 부속서로 구성되어 있는데, 기본협정 하단에 “Witnessed by: European Union Special Negotiator, For the French Republic, For the Federal Republic of Germany, For the Russian Federation, For the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, For the United States of America”라는 문구가 포함되어 있다.

59) 정식명칭은 *Geneva Accords on the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan* (14 April 1988)이며, 다음의 문서들로 구성되어 있다.

- i) *Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the Principles of Mutual Relations, in Particular on Non-Interference and Non-Intervention* (signed by Afghanistan and Pakistan)
- ii) *Declaration on International Guarantees* (signed by the USSR and the USA)
- iii) *Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the Voluntary Return of Refugees* (signed by Afghanistan and Pakistan)
- iv) *Agreement on the Interrelationships for the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan* (signed by Afghanistan and Pakistan and witnessed by the Soviet and the United States)

60) 동 협정은 평화협정이라는 용어를 사용하고 있지는 않으나, 양국 간의 관계 정상화 및 선린 증진과 더불어 상대방에 대한 불개입 및 불간섭을 확약하고 있어 평화협정의

탄 공화국과 파키스탄 이슬람공화국이며, 미국과 소련이 보장자로서 「국제적 보장에 관한 선언」을 채택하였다. 동 선언에서 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄이 양국 간 관계 정상화 및 선린 증진, 그리고 지역 내 국제평화와 안전 강화를 위하여 정치적 타협에 도달한 것을 지지하며, 양국이 그들의 주권·독립·영토보전·비동맹의 존중을 확보하기 위해 설정한 목표의 달성에 기여하기를 희망한다는 입장을 표명하였다. 나아가 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄의 국내 문제에 대한 개입과 간섭을 삼갈 것을 약속하였다.

1995년 「데이턴 평화협정」에서 증인의 자격으로 서명한 유럽연합 특별협상관·프랑스·독일·러시아·영국·미국이나 1988년 「제네바 평화협정」에서 「국제적 보장에 관한 선언」에 서명한 미국·소련은 평화 프로세스에 관여하고 있는 것은 분명하나, 이들에게 협정의 발효와 동시에 어떠한 권리나 의무가 자동적으로 발생하는 것은 아니라는 점에서 평화협정의 ‘당사자들’과는 구별된다. 평화협정 사례들을 보면, 특정국 정부나 국제기구가 단순히 서명자로서 협정 하단에 서명을 하기도 하고, 증인(witness), 보증인(guarantor), 감시자(observer), 도의적 보증인(moral guarantor) 등의 자격으로 서명을 하기도 하는데, 이 같은 서명이 법적으로 어떠한 의미를 가지는지, 그리고 증인, 보증인, 감시자, 도의적 보증인 등 사용되는 용어에 따라 어떠한 차이가 있는지 불분명하며, 이러한 문제들에 대해서는 아직까지 심도 있는 논의가 이루어지지 않았다. 다만 근래 들어 외국의 국제법 학자들은 ‘제3당사자(third parties)’라는 개념하에 평화협정에 관여하는 여러 주체들의 역할을 검토하고 유형화하려는 시도를 하고 있다.⁶¹⁾ 여기서 ‘제3당사자’는 평화협정의 교섭과 이행

실질을 갖추고 있다. 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』, p. 230.

61) 예컨대, Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex*

에 관여하는 여러 외부 행위자들을 포괄적으로 지칭하는 용어라고 할 수 있다. ‘제3당사자’는 평화협정에 서명자로 참여할 수도 있고 참여하지 않을 수도 있다.

이와 관련하여, Christine Bell 교수는 평화협정에 서명한 ‘제3당사자’를 다시 외부 보증인(external guarantor)로서의 ‘제3당사자’, 셀프 보증인(self-guarantors)로서의 ‘제3당사자’, 규범촉진자(norm promoters)로서의 ‘제3당사자’로 구분하고 있다.⁶²⁾ 먼저 외부 보증인으로서의 ‘제3당사자’는 전통적으로 평화정착과 전쟁방지를 위하여 힘 있는 행위자들이 수행해 온 역할로서, 평화를 유지하고 평화협정의 준수 여부를 감시하고 확인하는 외부 행위자를 의미한다. 다음으로 셀프 보증인으로서의 ‘제3당사자’는 추후 개입하지 않겠다는 것을 스스로 약속하는 행위자를 의미한다. 사실 이러한 행위자는 앞의 경우처럼 명확하게 ‘제3당사자’에 해당한다고 보기 어려운데, 그렇다고 해서 ‘제1당사자’에 해당한다고 보기도 어렵다. 전쟁에 직접 관여한 외부 행위자들이 증인이나 감시자로서 평화협정에 서명하는 경우에는 ‘제3당사자’ 개념과 ‘제1당사자’ 개념 간의 관계는 더욱 더 모호해진다. 마지막으로 규범촉진자로서의 ‘제3당사자’는 민주적 참여, 비폭력, 인권과 같은 글로벌 가치에 뿌리 내린 규범의 내재화를 통하여 평화합의에 대한 준수가 이루어지도록 함으로써 지속적인 규범촉진 컨텍스트를 창출하는 역할을 수행하는 행위자를 의미한다. 그러나 ‘제3당사자’ 관여의 규범적 근거와 ‘제3당사자’ 거버넌스 기능에 규범이 적용되는 정도가 불분명하기 때문에 ‘제3당사자’ 관여의 규범촉진이론에 대해서는 계속해서 논란이 있다.

그렇다면 평화협정에 대한 ‘제3당사자’의 서명은 법적으로 어떠

Pacificatoria, pp. 175~195; Cindy Wittke, *Law in the Twilight* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2018), pp. 15~22.

62) Christine Bell, *ibid.*, pp. 177~181.

한 의미를 가지는가? 앞에서 언급한 것처럼 이 문제에 대해서는 많은 논의가 이루어지지 않았으나, 2004년 시에라리온 특별재판소(Special Court for Sierra Leone) 상소심재판부에서 간략하게 검토된 바 있다. 시에라리온 특별재판소 상소심재판부는 ‘Kallon 사건’에서 1999년에 시에라리온 정부와 반군인 혁명연합전선(Revolutionary United Front) 간에 체결된 「로메 평화협정(Lomé Accord)」⁶³⁾에 유엔을 비롯한 여러 행위자들이 서명한 것과 관련하여 “도의적 보증인은 법적 의무가 없다(The moral guarantors assumed no legal obligations)”고 판시한 바 있다.⁶⁴⁾ 또한, 상소심재판부는 「로메 평화협정」은 국제법상의 조약이 아니며 따라서 협정에 따른 권리 및 의무는 국제법이 아닌 시에라리온 국내법에 의하여 규율된다고 보았는데,⁶⁵⁾ 이는 상소심재판부가 유엔을 비롯한 여러 행위자들의 서명에 어떠한 법적 의미도 부여하지 않았다는 것을 의미한다. 다만 「로메 평화협정」의 경우 협정 본문에서 유엔을 비롯한 여러 행위자들을 “도의적 보증인”이라고 명시하고 있다는 점에서,⁶⁶⁾ 여타 평화협정 사례에서 증인, 보증인, 감시인 등의 자격으로 서명한 주체들에 대해서도 동일한 판단이 가능하다고 단정할 수 없다. 실제로 이 문제에 대해 학자들의 견해는 엇갈린다. 예컨대, ‘제3당사자’의 서명은 정치적으로 중요한 조약에 첨부될 수 있으나 법적으로는 어떠한 의미도 없다고 보는 견해가 있으며,⁶⁷⁾ ‘제3당사

63) 정식명칭은 *Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone* (18 May 1999)이다.

64) *Prosecutor v. Morris Kallon, Brima Bazzy Kamara*, Case No. SCSL-2004-15-AR72(E), Case No. SCSL-2004-16-AR72(E), 13 March 2004, para. 41.

65) *Ibid.*, para. 42.

66) 「로메 평화협정」 제34조는 “토고 공화국 정부, 유엔, 아프리카통일기구, 서아프리카 경제연합 및 영국연방은 이 평화협정이 양 당사자들에 의하여 성실하게 이행되도록 하기 위한 도의적 보증인이다”라고 규정하고 있다.

67) Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd ed. (New York: Cambridge

자'의 서명은 아무것도 보장하지 않으며 정치적 의미와 약간의 법적 의미가 있을 뿐이라고 보는 견해가 있다.⁶⁸⁾ 반면에 평화협정 당사자들은 상대방 당사자에 대해서만 의무를 지는 것이 아니라 평화협정에 서명한 '제3당사자'에 대해서도 의무를 진다고 보는 견해도 있다.⁶⁹⁾ 한편, '제3당사자'의 서명의 의미와 '제3당사자'의 역할은 각각의 평화협정에 따라 다를 수 있다고 보는 시각도 있다.⁷⁰⁾

이상의 논의에 비추어 본다면, 미·중이 한반도 평화협정 하단에 서명함으로써 협정을 지지·보장하는 형식이든 한반도 평화협정을 지지·보장하는 별도의 선언 또는 의정서를 채택함으로써 협정을 지지·보장하는 형식이든 간에 '2+2' 방식으로 평화협정을 체결할 경우 미·중의 서명의 의미와 미·중의 역할은 모호하게 남을 수밖에 없다. 구체적으로, 미·중은 '제1당사자'인가 '제3당사자'인가, 미·중은 한반도 평화협정하에서 어떠한 권리나 의무를 가지는가, 남북은 서로에 대해서 뿐만 아니라 미·중에 대해서도 어떠한 권리나 의무를 가지는가, 남한이나 북한에 의한 협정 위반이 발생할 경우 미·중은 어떠한 대응을 할 수 있는가, 그리고 그러한 대응의 성격은 무엇인가 등의 문제가 제기된다. 또한 보다 근본적으로는 미·중이 보장자로서만 참여하는 평화협정이 「한국정전협정」을 법적으로 대체할 수 있는가라는 의문이 제기될 수도 있다. '2+2' 방식으로 평화협

University Press, 2013). pp. 93~94.

68) Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War* (New York: St Martin's Press, 1995), p. 49.

69) Pieter H. Kooijmans, "The Security Council and Non-State Entities as Parties to Conflicts," in *International Law, Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, ed. Karel Wellens (Hague: Martinus Nijhoff, 1998), pp. 333~346.

70) Cindy Wittke, *Law in the Twilight*, pp. 19~20. 저자는 「데이턴 평화협정」의 경우에는 '제3당사자'가 분쟁 당사자들의 대리인(proxies)으로서 행동한 것으로 보고 '제3당사자'가 사실상 '제1당사자'의 역할을 한 것으로 평가한 반면, 「로메 평화협정」의 경우에는 '제3당사자'가 '제1당사자'와는 구별되는 외부적 '제3당사자'의 역할을 한 것으로 평가하였다.

정을 체결할 경우 이러한 문제들로 인하여 새로운 논란이 초래될 수 있는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

한편, 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 평화협정을 체결하는 방식은 한반도 평화에 관한 미·중의 권리와 의무를 명확히 하고 미·중에 대해서도 상대적으로 강한 구속력을 담보하는 측면이 있다. 일각에서는 이 같은 방식이 한반도 문제의 국제화를 제도화한다는 우려가 제기되었던 것도 사실이다. 강대국들이 한반도 평화 문제에 과도하게 개입하게 되는 결과를 초래하며, 통일 문제의 향방 역시 강대국들에게 영향을 받을 수밖에 없게 되는 위험을 내포하고 있다는 것이다.⁷¹⁾ 그러나 평화협정 체결 목적이 전쟁의 종료와 관계의 정상화라는 점에서 한국전쟁 참전 주체이자 「한국정전협정」의 당사자인 미국과 중국의 참여를 외세의 개입이라는 관점에서 접근하는 것이 적절한지는 의문이다. 또한, 통일 문제는 기본적으로는 남북 간에 해결해야 할 별도의 문제이기 때문에 남·북·미·중 4자가 평화협정을 체결한다고 해서 그것이 통일 문제에 부정적으로 작용할 것으로 단정짓기 어렵다. 오히려 미국과 중국이 당사자로 참여하는 평화협정에 통일 관련 내용이 포함되게 된다면 평화협정은 한반도 통일에 대한 미국과 중국의 지지와 협력을 이끌어낼 수 있는 중요한 근거가 될 수 있을 것이다.

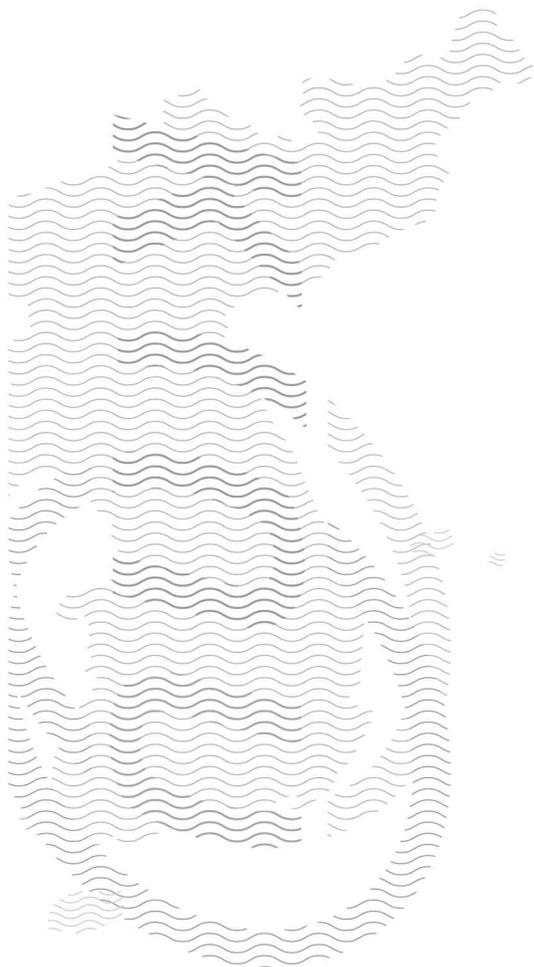
남·북·미·중 4자가 대응한 당사자로 평화협정을 체결하는 방식을 취할 경우에는 4자 모두가 합의의 주체가 되는 것이 적절하지 않은 부분이 있을 수 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 남북 간의 경계선에 관한 조항이 대표적인 예일 것이다. 평화협정이 체결된다고 하더라도 남북 분단 상황에 근본적인 변화가 초래되는 것은 아니

71) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』, p. 311; 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화,” 『민주법학』, 제25권 (2004), p. 286.

기 때문에 기존의 군사분계선은 성격만 달리하여 평화협정에 규정되어야 하는데, 평화협정의 체결에 따라 전쟁이 법적으로 종료되는 상황에서 남북 경계선 획정의 주체에 미·중이 포함되는 것이 과연 적절한가라는 문제가 제기될 수 있다. 기존의 비무장지대의 평화적 활용에 관한 조항과 관련해서도 동일한 문제제기가 가능할 수 있다. 군비통제에 관한 조항도 구체적으로 들어가면 합의의 주체를 설정하는 문제가 간단치만은 않을 것이다. 이러한 점을 고려하여 평화협정에 포함될 것으로 예상되는 내용별로 합의의 주체 문제를 심도 있게 검토하고 한국이 취할 입장을 정리해둘 필요가 있다. 기술적으로는 합의의 내용을 하나의 협정으로 구성하되 조항별로 주체를 특정하는 방식도 가능할 수 있고(이른바 ‘4’ 방식), 남·북·미·중 4자 모두와 관련되는 사항은 본 협정에 포함시키고 이 중 어느 두 당사자만 관련되는 사항은 부속협정들에 포함시키는 방식도 가능할 수 있다(이른바 ‘4+2+2’ 방식).

Ⅲ. 한반도 평화협정 체결과 남북한 특수관계론

도경옥 (통일연구원)



1. 평화협정의 법적 성격⁷²⁾

한반도 평화협정 체결은 우리 내부적으로는 평화협정의 법적 성격 문제를 제기한다. 현행 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있다. 그리고 제73조에서 대통령의 조약 체결·비준권을 규정하고 있고, 제60조 제1항에서 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권을 규정하고 있다. 한편, 「남북관계 발전에 관한 법률(이하 “남북관계발전법”이라 한다)」은 ‘남북합의서’의 체결에 관한 사항을 별도로 규율하고 있다. 구체적으로, 동 법은 제4조에서 ‘남북합의서’를 “정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”라고 정의하고 있으며, 제4장에서 ‘남북합의서’의 체결·비준(제21조),⁷³⁾ ‘남북합의서’의 공포(제22조),⁷⁴⁾ ‘남북합의서’의 효력범위(제23조)⁷⁵⁾ 등을 규정하고 있다.

72) 이 부분은 2019년 4월 17일 개최된 통일연구원 개원 28주년 기념 학술회의(「4·27 판문점선언 1주년 성과와 향후 과제」 발표문(“한반도 평화체제의 법적 과제”)의 일부를 수정 및 발전시킨 것임.

73) 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 발표시킬 수 있다.

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

75) 제23조(남북합의서의 효력범위 등)

① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

이 같은 법체계하에서 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보장하는 방식, 즉 이른바 ‘2+2’ 방식을 취할 경우 동 문서는 ‘남북합의서’에 해당하는가의 문제를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 「남북관계발전법」 제23조 제1항은 “남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다고”고 규정하고 있고, 이 규정에 대한 국회 논의 과정에서 ‘남북합의서’는 기본적으로 양자조약의 성격을 가진다는 점이 언급된 바 있다.⁷⁶⁾ 이런 점에 비추어 본다면, 「남북관계발전법」상의 ‘남북합의서’는 남·북 양자 간에만 체결된 합의를 의미하는 것으로 보는 것이 타당하다. 그런데 앞에서 살펴본 것처럼 평화협정에서 이른바 보장자가 의미하는 바가 무엇인지 명확하지 않은 측면이 있다. ‘직접적인 제1당사자’에만 초점을 두고 본다면 ‘2+2’ 방식의 평화협정이 남·북 양자 간의 합의서에 해당한다고 볼 여지가 전혀 없는 것은 아니나, 한국전쟁 참전 주체이자 「한국정전협정」의 당사자인 미·중이 참여한 문서를 남·북 양자 간의 합의서로만 보기도 어려운 것이 사실이다.

‘2+2’ 방식의 평화협정이 「남북관계발전법」상 ‘남북합의서’에 해당하는 것으로 해석된다면, 「남북관계발전법」 제21조 제3항에 따라 평화협정에 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 사항이 있거나 입법사항이 있는 경우에만 국회가 동의권을 가지게 되는데, 이는 헌법 제60조 제1항에 따라 ‘강화조약’은 그 자체로 국회 동의 대상 조약인 것과는 차이가 있다. 이 경우에는 ‘2+2’ 방식의 평화협

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.

76) 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원, 「남북관계발전기본법안(임재정의원 등 125인 발의) 검토보고서」 (2004), p. 11.

정의 국내법적 효력 문제도 제기된다. 헌법은 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약’의 국내법적 효력에 대해서만 규정하고 있으며, 「남북관계발전법」에는 ‘남북합의서’의 국내법상 효력을 명시적으로 밝혀주는 조항은 없기 때문이다. 한편, ‘2+2’ 방식의 평화협정이 「남북관계발전법」상 ‘남북합의서’에 해당하지 않는 것으로 해석된다면, 동 문서의 법적 성격은 무엇이며 어떠한 규정이 적용되어야 하는가의 문제가 제기된다. 사실 이 문제는 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 참여하는 방식으로 평화협정을 체결하는 경우에 보다 본격적으로 대두될 것이다.

결론부터 말하면, 현행 법체계하에서는 ‘4’ 방식이나 ‘4+2+2’ 방식처럼 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 참여하는 방식으로 평화협정을 체결하는 경우에는 동 협정에 대하여 헌법상 조약으로서의 지위를 인정하는 것 외에는 별다른 방안이 없어 보인다. 이는 헌법상 조약 체결 당사자로서의 북한의 지위를 인정하는 것으로, 북한이 당사자로 포함되어 있는 합의서에 대하여 헌법에 따른 조약의 체결·비준 절차가 적용되고, 조약번호가 부여된다는 것을 의미한다. 물론 그동안도 ‘남북합의서’를 사실상 헌법상 조약에 해당하는 것으로 이해하고 「남북관계발전법」 제4장의 규정들을 헌법의 조약 관련 규정의 확인적 성격으로 간주한 측면이 있었다. 그러나 이 같은 해석하에서도 ‘남북합의서’가 모든 면에서 조약과 동일한 절차를 거친 것은 아니었으며, ‘남북합의서’에 조약번호가 부여된 것도 아니었다.

조약은 국제법 주체들이 국제법의 규율하에 일정한 법률효과를 발생시키기 위하여 체결한 국제적 합의이다. 종래 국가를 기본단위로 하는 국제사회에서는 국가만이 국제법의 주체로 간주되었으나, 오늘날에는 국제기구, 교전단체, 반란단체, 민족해방기구 등과 같은 비국가실체도 제한된 범위 내에서 조약체결능력을 향유하는 것으로

인정되고 있다. 헌법에서 규정하는 조약을 국가 사이의 합의에 국한하여야 할 근거를 찾을 수 없으며, 국제법에서와 마찬가지로 헌법에서도 조약을 국제법 주체 사이에서 권리·의무를 창설·변경·소멸시키려고 체결한 합의문서로 보는 것이 타당하다.⁷⁷⁾ 실제로 한국 정부는 유엔, 유네스코, 국제적십자위원회 등 여러 국제기구와 조약을 체결하였으며, 퀘벡, 홍콩, 마카오 등과도 조약을 체결하였다. 이러한 조약들은 통상적인 조약 체결 절차를 거쳐서 조약번호를 부여 받았다. 이처럼 조약이 반드시 국가를 상대로만 체결되는 것은 아니라는 점에서 당초에도 ‘남북합의서’의 조약성 문제와 남·북한 특수관계라는 두 가지 사안이 필연적으로 연계될 필요는 없었다.⁷⁸⁾ 그럼에도 불구하고 북한과 조약을 체결함으로써 북한의 국가성을 간접적 혹은 묵시적으로 인정하게 되는 것이 아닌가 하는 우려,⁷⁹⁾ 정치적으로 민감한 문제가 야기될 가능성⁸⁰⁾ 등이 크게 작용하여 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 「남북합의서」라는 이원화된 체계가 만들어진 것이라고 할 수 있다. 남·북·미·중 4자간 평화협정을 계기로 우리 헌법상 조약의 체결당사자로서 북한의 지위를 인정하게 된다면 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 「남북합의서」라는 이원화된 체계를 계속 유지하는 것에 대해서도 근본적인 재검토가 필요할 것으로 생각된다.⁸¹⁾

77) 허완중, “한국 헌법체계에 비춘 헌법 제3조의 해석,” 『저스티스』, 통권 제154호 (2016), p. 47.

78) 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』 (서울: 삼우사, 2009), pp. 238~239.

79) 위의 책, p. 239.

80) 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” 『통일과 법률』, 제5호 (2011), p. 97.

81) 「남북관계발전법」상 ‘남북합의서’의 정의를 문자 그대로 해석하여 법적 구속력 있는 합의서와 법적 구속력 없는 합의서를 모두 포함하는 개념으로 해석해야 한다는 입장에 따르면, 「남북관계발전법」 제4장을 준치시킬 필요성이 인정될 수도 있을 것이다. 즉, 법적 구속력 있는 ‘남북합의서’는 헌법을 적용하고 법적 구속력 없는 ‘남북합

문제는 헌법상 조약 체결 당사자로서의 북한의 지위를 인정할 수 있다고 하더라도 해당 조약이 ‘평화협정’이라면 그 본질적인 성격상 상대 당사자를 국가로 승인하는 효과를 발생시키는 것이 아닌가 하는 우려가 여전히 있을 수 있다는 것인데, 이 문제에 대해서는 이하에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 국가승인 문제⁸²⁾

가. 승인의 개념 및 방법

어떠한 실체가 국가로서의 객관적 요건을 갖추고 있는가의 문제, 즉 국가성의 문제와 특정 국가가 해당 실체를 국가로 승인하는가의 문제, 즉 국가승인의 문제는 구별된다.⁸³⁾ 주지하다시피, 남한과 북한, 그리고 북한과 미국은 서로가 서로를 국제법적으로 승인하고 있지 않다. 남한과 북한, 그리고 북한과 미국은 상대방이 국가로서의

의서는 「남북관계발전법」을 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 남북 간에 법적 구속력이 없는 것으로 의도된 합의에 대하여 국내적으로 법적 효력을 부여하는 것의 의미를 명확하게 설명하기 어려울 뿐 아니라 북한은 아무런 조치도 취하지 않는데 한국만 법적 효력을 부여하는 것이 적절한가의 문제도 제기된다. 보다 근본적으로는 법적 구속력 없는 합의가 국회 동의를 받는다고 해서 국내적으로 법적 효력을 창출할 수 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 이에 대한 자세한 검토는 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” pp. 103~104; 정인섭, “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의,” 『국제법 현안 Brief』, 2018-제3호 (2018).

82) 이 부분은 2019년 4월 17일 개최된 통일연구원 개원 28주년 기념 학술회의(「4·27 판문점선언 1주년 성과와 향후 과제」 발표문(“한반도 평화체제의 법적 과제”)의 일부를 수정 및 발전시킨 것임.

83) 일례로, 서독연방헌법재판소는 동서독 간의 기본조약에 관한 판결에서 “동독은 국제법적 의미의 국가이고 국제법 주체이나 이런 확정은 동독의 서독에 의한 승인과는 별개의 문제이다. 그러한 승인을 서독은 공식적으로 선언하지 않았고 오히려 반대로 반복하여 명시적으로 이를 거부하였다.”라고 판시하였다. *BVerfGE 36, 22*. 재인용: 나인균, “대북정책의 변화와 북한의 법적 지위,” 『통일문제연구』, 통권 제 16호 (2000) p. 31.

요건을 갖추지 못했기 때문에 불승인하고 있다기보다 전쟁과 분단이라는 한반도의 법적 상태로 인하여 불승인하고 있다는 점에서 한반도 평화협정 체결 시 남·북 상호 간에 그리고 북·미 상호 간에 국가승인 문제가 제기될 수 있다.

국제사회에는 국가의 성립을 통일적으로 인정하는 절차나 기관이 존재하지 않기 때문에 개개의 국가의 승인을 통하여 국가의 성립이 인정된다. 승인의 의미에 대해서는 두 가지 이론적 대립이 존재한다. 하나는 창설적 효과설(constitutive theory)로서, 승인을 국가의 성립을 위한 필수적 조건으로 보는 입장이다. 다른 하나는 선언적 효과설(declaratory theory)로서, 어떤 실체가 국가로서의 요건을 갖추고 있으면 승인 여부와 관계없이 존재하는 것이며 승인은 단지 사실을 확인하는 행위에 불과하다고 보는 입장이다. 오늘날의 현실에 비추어 보면 승인은 선언적 효과를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 국가의 성립 여부가 논란이 되는 경우 승인은 국가 성립에 관한 결정적 증거가 되기도 하며, 반면 불승인은 문제된 국가의 국제적 활동을 봉쇄시키는 역할을 하기도 한다.⁸⁴⁾ 따라서 일정한 상황에서는 또는 특정 국가들 간의 관계에서는 승인이 여전히 창설적 기능을 수행할 수 있다.⁸⁵⁾

승인은 승인을 부여하는 국가의 ‘일방적 재량행위’이다.⁸⁶⁾ 즉, 어

84) 정인섭, 『신국제법 강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2019), p. 180.

85) 북한은 국가승인에 있어서 창설적 효과설을 인정하지 않고 있다. “제국주의자들이 국제무대에서 주인행세를 하던 낡은 시대의 그릇된 사고방식에 기초한 궤변에 지나지 않는다”는 것이다. 흥미로운 것은 북한의 존재와 국제적 지위는 미국의 승인 여하에 달려 있는 것이 아니라는 점을 분명히 하면서도, “미제는 무장간첩선 <푸에블로>호 사건과 관련하여 1968년에 그 조직집행에 대한 책임을 인정하고 다시는 그러한 행위를 하지 않을 데 대한 서약을 담은 미합중국 정부의 사죄문을 조선민주주의인민공화국 정부에 제출함으로써 사실상 우리 공화국을 승인하였다”고 주장하고 있다는 점이다. 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988), pp. 68~70.

86) 김대순, 『국제법론』, p. 404.

떠한 실체에 대하여 승인을 부여할 것인지, 그리고 그러한 승인을 언제 부여할 것인지에 대한 결정은 전적으로 개개의 국가에 달려 있다. 따라서 국가승인은 ‘상대적’ 성격과 ‘가변적’ 성격을 가지게 된다. 구체적으로, 승인의 효과가 승인을 한 국가와 승인을 받은 국가와의 관계에서만 발생한다는 점에서 ‘상대적’이며, 애초에 승인을 부여하지 않았던 국가가 추후에는 승인을 부여할 수 있다는 점에서 ‘가변적’이다.⁸⁷⁾ 승인은 정치적·정책적 결정이라고 할 수 있지만, 일단 승인이 부여되면 그에 따른 법적 효과가 발생한다.

통상적으로 승인의 의사는 국제회의, 조약 규정, 선언, 통고 등에 의하여 직접적으로 표시되나(명시적 승인), 경우에 따라서는 사실상 승인으로 간주되는 행위를 함으로써 간접적으로 승인의 의사가 표시되기도 한다(묵시적 승인). 전통적으로, 독립을 획득한 신(新)국가에게 국가원수가 축전을 보내는 것, 정식의 외교관계를 수립하는 것, 신국가와 장기간에 걸쳐 포괄적 사항을 규율하는 정규의 양자 조약을 체결하는 것 등은 묵시적 승인에 해당하는 것으로 간주되어 왔다. 다만 현실에 있어서는 명시적 승인과 묵시적 승인 간의 구분이 생각만큼 명확하지 않을 수 있다. 오늘날 국가들이 국가승인과 외교관계의 수립을 구분 없이 하는 경향이 증가하면서 명시적 승인과 묵시적 승인 간의 구분은 더욱 모호해진 측면이 있다. 한편, 다자조약이나 국제기구에 함께 가입하는 것, 통상대표부의 설치를 허용하거나 무역사절단을 교환하는 것, 신(新)국가의 국민에게 입국사증을 발급하는 것 등은 묵시적 승인에 해당하는 것으로 간주되지 않는다.

87) 김명기, “북한의 국제법상 지위와 남북평화협정 체결,” 『고시계』, 통권 제483호 (1997), pp. 115~118.

나. 평화협정 체결과 국가승인 문제

그렇다면 평화협정 체결은 당사자 간 상호 묵시적인 국가승인으로 해석될 여지가 있는가? 앞서 살펴본 바와 같이 국가만이 조약체결능력을 갖는 것은 아니기 때문에 모든 조약의 체결이 그 자체로 묵시적 국가승인으로 인정되는 것은 아니다. 일례로, 1920년에 영국과 소련 간에, 그리고 프랑스와 소련 간에 포로교환협정이 각각 체결되었는데, 영국과 프랑스는 그로부터 수년 뒤에 소련을 국가로 승인하였다. 과거 이스라엘과 아랍 국가들 간에도 여러 차례 정전협정들이 체결된 바 있지만, 상당수의 아랍 국가들은 이스라엘을 국가로 승인하지 않고 있다. 그러나 양자 간의 관계를 포괄적으로 그리고 불확정한 기간 동안 규율하기 위한 조약의 체결은 명백히 국가만을 상대로 취할 수 있는 행위라는 점에서 묵시적 승인에 해당하는 것으로 간주되어 왔다. 우호통상항해조약과 기본관계조약이 대표적인 예이다.⁸⁸⁾ 우호통상항해조약은 우호관계에 있는 국가 간의 통상과 항해에 관한 권리·의무를 설정하는 조약으로서, 대개 당사국 국민의 입국·거주·영업 등에 관하여 규정하며 영사의 교환을 규정하는 경우도 있다. 기본관계조약은 국가 간의 정치적·외교적 기본관계를 수립하는 조약이다.⁸⁹⁾

일각에서는 평화협정의 체결도 당사자 상호 간 묵시적 국가승인으로 간주될 수 있다고 보기도 한다. 대표적인 예로서 Yoram

88) Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, vol. 1 (London: Longman, 1992), p. 174; 이한기, 『국제법강의』 (서울: 박영사, 2000), p. 207; 김대순, 『국제법론』, p. 409.

89) 구체적인 예로서, 1965년 12월 18일 발효한 「대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」은 제1조에서 “양 계약당사국 간에 외교 및 영사 관계를 수립한다”고 규정하고 있다. 1993년 7월 7일 발효한 「대한민국과 러시아연방간의 기본관계에 관한 조약」은 제1조에서 “대한민국과 러시아연방은 주권·평등·영토보전 및 정치적 독립 존중, 국내문제 불간섭 등의 제원칙과 기타 일반적으로 확립된 국제법 원칙에 따라 우호관계를 발전시킨다”고 규정하고 있다.

Dinstein 교수는 다음과 같은 견해를 제시한 바 있다:

“평화조약의 특징은 그것이 소극적 성격의 문서만이 아니며(전쟁의 종료라는 의미에서) 적극적 성격의 문서이기도 하다는 것이다(교전당사자들 간의 전후 관계를 규정한다는 점에서). 전쟁을 종결하는 것으로서 평화조약은 계약당사자들 간의 새로운 경계 획정(전쟁 이전과 이후에 영토적 변경이 있는 경우), 배상 청구에 대한 피해 구제 및/또는 메커니즘 등 무력분쟁의 해결에 관한 여러 규정들을 포함할 수 있다. 그러나 또한 평화조약은 교전당사자들 간의 우호적인 관계의 정상화를 수립하거나 회복한다. “정상화”는 법적인 용어는 아니며, 문화교류 및 외교관계부터 관광 및 무역에 이르는 다양한 사안들로 구성된다. 계약당사자 간 관계의 정상화를 초래함으로써 평화조약에는 과학교류, 항해와 비행 등 여러 일상적인 내용들이 포함될 수 있다. 평화조약의 본질은 계약당사자들 간의 무력분쟁 뿐 아니라 갈등 전체를 끝내는 것이다. 그러므로 적절한 상황에서 평화조약의 체결은 계약당사자에 대한 묵시적 국가승인을 구성한다.”⁹⁰⁾

이는 평화협정이 전쟁상태의 종식 뿐 아니라 당사자 간의 정상적이고 우호적인 관계의 수립 또는 회복이라는 특징을 갖기 때문에 이러한 협정의 체결이 당사자 간의 관계를 장기간에 걸쳐 포괄적으로 규율하기 위한 조약의 체결에 해당할 수 있다는 취지로 풀이된다. 물론 여기서의 평화협정은 국가로서의 객관적 요건을 갖추고는 있으나 상호 국가승인을 하지는 않은 실체들 간의 평화협정을 전제로 하고 있다고 보아야 할 것이다. 반군과 같이 국가성 자체가 인정될 수 없는 비국가실체를 상대방으로 하여 평화협정을 체결하는 경우에는 국가승인 문제가 대두될 여지가 없기 때문이다.⁹¹⁾

90) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 38.

91) 유엔은 1990년 이래로 내전(civil wars)의 50퍼센트 정도가 평화협정 체결에 의하

그런데 기존의 평화협정 사례를 보면, 체결 형식, 방법, 내용 등에 있어 정형화된 유형을 찾아보기 어려우며 협정 체결 시의 환경 및 상황에 따라 각기 다른 모습을 띠고 있음을 알 수 있다.⁹²⁾ 이런 점에서 본다면 평화협정의 체결이 그 자체로 묵시적 국가승인으로 해석될 수 있다고 말하기는 어려우며, 형식과 내용에 따라서 묵시적 국가승인으로 간주될 수도 있는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 한반도 평화협정은 기본적으로 분단국의 구성체인 남·북한이 당사자로 포함된다는 점에서 특수성을 지닌다. 즉, 남북 분단체제라는 기본적인 전제가 유지되는 상황에서 체결되는 것인 만큼 한반도 평화협정은 형식이 독특할 수밖에 없으며 내용도 제한적일 수밖에 없다. 실제로 그동안 학계 혹은 시민단체 차원에서 제안된 평화협정 시안들을 보면 대체로 남·북한 특수관계를 전제로 한반도에서 긴장을 완화하고 평화를 보장하는 내용이 주를 이루고 있음을 알 수 있다.⁹³⁾ 이는 한반도 상황에서는 당사자 간 상호 묵시적인 국가승인으로 해석될 수 있을 정도로 포괄적인 성격의 평화협정이 체결될 가능성은 크지 않다는 것을 의미한다. 더욱이 오늘날에는 묵시적 승인의 방법이 자주 사용되지 않으며 묵시적 승인의 인정도 과거보다는 엄격한 경향을 보이고 있다.⁹⁴⁾

그럼에도 불구하고 한반도 평화협정 체결 시 이 문제에 대한 입장을 보다 명확히 하고자 한다면 이 협정의 체결로 당사자 상호 간 국가승인의 효과는 발생하지 않는다는 점을 협정 자체에서 명시하거나 별도의 선언으로 밝히면 될 것이다.⁹⁵⁾ 남·북한의 경우만 국한해서

여 종료된 것으로 파악하고 있다. Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, p. 27.

92) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 9.

93) 전쟁의 종료, 경계 및 평화지대, 불가침 및 안전보장, 한반도 비핵화, 군비통제, 평화관리기구에 관한 내용은 거의 공통적으로 포함되어 있다.

94) 정인섭, 『신국제법 강의: 이론과 사례』, p. 184.

본다면 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계”라는 표현에 의해서도 동일한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 승인은 기본적으로 ‘의사의 문제(a matter of intention)’이며, 행위로부터의 추론이 의사를 대체할 수는 없다.⁹⁶⁾ 따라서 승인의 의사를 명백히 유보하는 경우에는 묵시적 국가승인으로 간주되지 않는다. 대표적인 예로서, 1963년 「핵실험 금지조약」에 동독이 참여하는 것과 관련하여 미국과 서독 일각에서는 이것이 동독에 대한 ‘묵시적 승인’으로 간주될 수 있다는 우려가 제기된 바 있다. 이에 대하여 케네디 대통령은 외교관례·관습·법에 따르면 승인은 의사의 문제라는 점을 강조하면서, “우리는 동독 체제를 승인할 의사가 없다”는 입장을 명확히 밝혔다.⁹⁷⁾

한편, 일각에서는 남한과 북한이 그리고 북한과 미국이 평화협정을 체결하고 평화체제로 전환함에 있어 상대방을 국가로 승인하는 것이 필요하다는 견해를 제시하기도 한다.⁹⁸⁾ 이 견해는 국가승인을 통하여 특정 실체를 국제법상의 주체인 국가로 인정함으로써 국제 의무의 실효적 이행을 담보할 수 있다는 점을 주된 근거로 제시하면서, 기존의 몇몇 평화협정 사례에서 국가승인에 관한 규정이 포함된 것도 이러한 이유라고 주장한다. 실제로 이스라엘과 이집트는 1979년에 평화협정을 체결하였고, 이스라엘과 요르단은 1994년에 평화협정을 체결하였는데, 이 국가들은 평화협정을 통하여 상호 국가승

95) 다수의 학자들이 이 같은 의견을 표명하고 있다. 예컨대, 김명기, “북한의 국제법상 지위와 남북평화협정 체결,” p. 123; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』, p. 316; 조성렬, 『한반도 평화체제』 (파주: 푸른나무, 2007), p. 373; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 16.

96) Hersh Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1947), p. 371.

97) President John F. Kennedy, *New Conference 59*, 1 August 1963.

98) 신법철, “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정의 시사점,” p. 218.

인을 하였다.⁹⁹⁾ 1995년 「데이턴 평화협정」도 유고슬라비아 연방공화국과 보스니아-헤르체고비나 공화국 간의 국가승인에 관한 내용을 포함하고 있다.¹⁰⁰⁾ 승인은 정치적·정책적 결정이기 때문에 평화협정을 체결하면서 당사자들이 국가승인을하기를 원한다면 국가승인을 할 수 있다. 그러나 ‘국가승인을 할 수 있다’는 것과 ‘국가승인을 해야 한다’는 것은 전혀 다른 문제이다. 조약의 당사자는 국가이든 여타 국제법 주체가든 간에 기본적으로 조약을 성실하게 이행할 의무가 있다. 따라서 국가로 인정이 되어야만 평화협정의 실효적 이행이 담보된다는 논리는 설득력이 약하다. 또한, 상기 사례와 같이 평화협정에 국가승인에 대한 규정이 포함된 것은 정치적·정책적 판단에 따른 당사자들 간의 합의사항이라고 보아야 할 것이다. 북한과 미국 상호 간에 있어서는 평화협정을 체결하면서 국가승인을 하는 것을 고려해 볼 수 있겠으나, 분단국의 구성체인 남북 상호 간에 있어서는 이 문제에 대해 신중하게 접근할 필요가 있다. 남·북한 교차승인은 분단을 법적으로 고착화시키는 결과가 될 수 있다.¹⁰¹⁾ 한편, 우리 내부적으로는 헌법 3조 영토조항과 제4조 평화통일 조항이 북한에 대한 불승인을 전제로 한 규정들이라는 점에서 북한에 대한 국가승인은 헌법 개정 문제를 제기할 것이다.¹⁰²⁾

99) 1979년 「이스라엘-이집트 평화협정」은 제3조에서 “당사국들은 서로의 주권, 영토 보전, 정치적 독립을 인정하며, 이를 존중할 것이다”라고 규정하였으며, 1994년 「이스라엘-요르단 평화협정」도 제2조에서 “당사국들은 서로의 주권, 영토 보전, 정치적 독립을 인정하며, 이를 존중할 것이다”라고 규정하였다.

100) 1995년 「데이턴 평화협정」은 제10조에서 “유고슬라비아 연방공화국과 보스니아-헤르체고비나 공화국은 그들의 국제적인 국경 내에서 독립적인 주권국가로서 서로를 인정한다. 상호 승인에 관한 추가적인 사항에 대해서는 추후에 논의할 것이다.”라고 규정하였다.

101) 나인균, “대북정책의 변화와 북한의 법적 지위,” p. 31.

102) 같은 의견으로는 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규법적 접근을 중심으로』, p. 317; 이승현, “남북관계의 측면에서 본 개헌논의,” 『국가전략』, 제12권 2호 (2006), p. 169; 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관

3. 적대적 법제의 개폐 문제

가. 헌법적 차원에서의 논의

앞서 살펴본 것처럼 통일을 지향하는 분단국의 특수성상 남·북은 평화협정을 체결하고도 특수관계를 유지할 수 있다. 그런데 기본적으로 남한이나 북한은 자신만이 한반도의 유일한 합법정부라는 입장을 취하고 있고 이러한 입장에서 ‘적대관계’를 기초로 하는 남·북한 특수관계가 형성되어 있으므로, 평화체제의 수립은 기존의 적대관계를 평화체제하에서 어떻게 새롭게 정립할 것인가 하는 문제를 제기한다.¹⁰³⁾ 남한은 북한을, 북한은 남한을 각자의 국내법상 적대시하고 있다는 점은 우리의 특수관계론의 특별한 점이다.¹⁰⁴⁾

주지하다시피, 우리 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정함으로써 북한 지역도 대한민국의 영토로 보고 있다. 이에 따라 우리 대법원은 헌법에 평화통일조항이 포함되기 전까지 헌법 제3조의 규범력을 철저히 인정하여 북한이 반국가단체로서의 속성을 지닌다고 보았다. 대법원은 헌법에 평화통일조항이 신설된 이후에도 헌법 제3조의 규범력을 인정하였으나, 2000년 6·15 남북공동선언 이후 남·북한 관계의 변화를 수용하여 북한이 반국가단체 또는 불법단체로서의 성격과 함께 통일을 위한 대화와 협력의 당사자로서의 성격을 가진다고 보았다.¹⁰⁵⁾ 현행 헌

한 소고,” p. 126; 이기범·우정엽, “종전선언, 평화협정 및 불가침조약 등에 대한 국제법적 검토,” 『세종정책브리핑』, no. 2018-15 (2018), p. 10; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 29.

103) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” p. 124.

104) 위의 글, p. 128.

105) 이효원, “남북한 관계에 대한 판례 분석,” 『서울대학교 法學』, 제52권 제3호 (2011), p. 4.

법의 시행과 더불어 출범한 헌법재판소 역시 대법원과 유사한 입장을 취하고 있다.

한편, 북한은 「조선노동당규약」 서문에서 “조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는 데 있[다]”고 명시하고 있다. 북한 헌법의 경우 1948년 「조선민주주의인민공화국 헌법」에서 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울이다”고 규정하였고, 1972년 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」에서 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”고 규정하였다. 수도조항은 1972년 헌법부터 “조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다”로 수정되었으나, 통일조항은 1992년 헌법 개정 시 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”라고 함으로써 표현이 일부 수정된 후 현재까지 유지되고 있다. 한반도 전체를 뜻하는 ‘전국적 범위에서’라는 문구가 삭제됨에 따라 북한이 적화통일 노선을 수정하였다고 보는 해석도 제시되었으나, 헌법보다 상위규범의 지위에 있다고 할 수 있는 「조선노동당규약」에서 여전히 ‘전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업’을 언급하고 있다는 점에서 적화통일 노선을 공식적으로 폐기했다고 보기는 어렵다.¹⁰⁶⁾

이처럼 남한과 북한은 모두 헌법 또는 초헌법적 지위의 규범에서

106) 북한 헌법은 제11조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에서 모든 활동을 진행한다”고 규정하고 있다.

상대방을 적대시하는 규정을 두고 있는데, 이 같은 규정들에도 불구하고 평화협정을 체결하는 것이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 물론 가장 바람직한 것은 평화협정 논의 과정에서 남북 양측이 이 문제를 검토하고 적대성을 해소하는 방향으로 상호적인 조치를 취하는 것이다. 그러나 남한의 헌법 개정이나 북한의 「조선노동당규약」 개정이 현실적으로 쉬운 문제는 아니기 때문에, 여기에서는 남한 헌법과 북한 「조선노동당규약」이 유지되는 가운데 평화협정을 체결할 경우 제기될 수 있는 법적 문제에 초점을 맞추고자 한다. 다만 북한의 경우 조약이 국내법 체계상 어떤 지위를 차지하는지 분명치 않으며, 조약에 대한 규범통제가 이루어지고 있는지 여부도 명확치 않다.¹⁰⁷⁾ 무엇보다도 북한에서는 법이 최고영도자의 지시나 당의 정책을 실현하는 수단에 불과하며 법은 전적으로 정치에 예속될 수밖에 없다는 점에서, 북한의 법체계는 우리의 법체계와는 상당한 차이가 있다.¹⁰⁸⁾ 우리의 경우에는 법치국가의 실현을 기본이념으로 삼고 있으며, 이를 위하여 규범통제제도를 두고 있다. 그리고 규범통제의 방법으로 위헌법률심판이 존재하는데, 조약 역시 위헌법률심판의 대상이 된다. 따라서 우리 법체계에서는 한반도 평화협정의 헌법 합치 여부 문제가 중요한 논의 대상이다.

구체적으로 살펴보면, 우리 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있는데, 헌법재판소는 “우리 헌법은 조약에 대한 헌법의 우위를 전제하고 있으며 헌법과 동일한 효력을 가지는 이른바 헌법적 조약을 인정하지 아니한다고 볼 것”이라고 함으

107) 김찬규·이규창, 『북한 국제법 연구』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 93~98.

108) 북한사회에서의 법의 성격과 기능에 대해서는 윤대규, “북한사회에서의 법의 성격,” 『북한법연구』, 제6호 (2003); 윤대규, “북한법의 성격과 기능의 변화,” 『북한법연구』, 제13호 (2011) 참조.

로써 헌법 제6조 제1항에서 말하는 ‘국내법’에 헌법은 포함되지 않는다는 입장을 취하고 있다.¹⁰⁹⁾ 국내 학계의 일반적 견해 역시 이와 다르지 않다. 조약이 헌법보다 하위규범이라는 것은 한반도 평화협정이 헌법에 배치되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 헌법 제3조 영토조항만 놓고 본다면 북한은 반국가단체 또는 불법단체에 불과하므로 북한과의 평화협정 체결은 위헌적이라고 볼 여지도 있을 것이다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 헌법에 평화통일조항이 신설된 이후 북한은 우리 국내법상 이중적 지위를 향유하고 있으므로, 헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일조항의 조화로운 해석을 통하여 현행 헌법의 틀에서도 평화협정 체결 이후의 남·북한 특수관계가 수용될 수 있을 것으로 생각된다.

사실 이 문제는 1990년대 이후 남북 교류협력이 확대됨에 따라 남북 교류협력의 안정화·제도화를 추구하면서 이미 제기되었던 문제와 근본적으로 다르지 않다고 볼 수 있다. 헌법 제3조 영토조항에 따른다면 북한은 반국가단체 또는 불법단체에 불과하다는 점에서 이러한 실체와 교류협력 관계를 추구하는 것은 법리적 측면에서 수용되기 어려운 것이나, 이 문제는 헌법 제4조 평화통일조항의 적극적인 해석을 통하여 해결되었다. 우리 헌법재판소는 1993년부터 북한을 대화와 협력의 일방 당사자로 인정하는 헌법적 근거로서 제4조 평화통일조항을 직접적으로 제시하고 있다. 이에 따르면, 북한과 교류협력을 시행하는 것은 통일에 기여한다는 차원에서만 그 정당성을 확보할 수 있게 된다. 「남북교류협력에 관한 법률(이하 “남북교류협력법”이라 한다)」과 「남북관계발전법」이 각각 목적 조항에서 통일에 대하여 언급하고 있는 것도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있

109) 「헌재 1995. 12. 28. 95헌바3 결정」; 「헌재 1996. 6. 13. 94헌바20 결정」; 「헌재 1999. 4. 29. 97헌가14 결정」; 「헌재 2001. 9. 27. 2000헌바20 결정」; 「헌재 2013. 2. 28. 2009헌바129 결정」; 「헌재 2013. 11. 28. 2012헌마166 결정」 등.

다.¹¹⁰⁾ 즉, 남북 교류협력의 목적은 어디까지나 통일에 이바지하기 위한 것이며, 그 목적이 남북 공동의 개별적 번영은 아니라는 것이다.¹¹¹⁾ 이는 현재의 헌법적 상황에서는 평화협정이 체결된 이후의 북한의 지위도 결국은 통일을 위한 대상으로서의 실체라는 것 말고는 달리 정의하기 어렵다는 것을 의미한다.¹¹²⁾ 따라서 평화협정 체결 문제를 검토함에 있어서 우리 내부적으로는 이러한 측면을 염두에 둘 필요가 있으며, 불필요한 논란을 없애기 위해서는 평화협정을 통한 평화체제 구축이 남·북한의 최종 목표가 아니라 통일로 나아가기 위한 과정임을 명시하는 것이 바람직할 것이다. 한반도 평화는 통일에 의하여 궁극적으로 담보될 수 있다는 점에서 통일에 대한 언급은 그 자체로도 중요한 의미를 가진다.¹¹³⁾

110) 「남북교류협력법」은 제1조에서 “이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 「남북관계발전법」은 제1조에서 “이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

111) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” p. 129.

112) 위의 글, p. 137.

113) 과거에 학계 또는 시민단체 차원에서 제안한 한반도 평화협정 시안들도 대체로 통일에 관한 내용을 포함하고 있다. 예컨대, ‘박명림 안’의 경우 평화협정은 평화통일이 달성될 때까지 한시적으로 유효하다는 점을 언급하고 있으며, 평화통일 남북공동회의의 설치를 규정하고 있다. ‘4+2+2’ 방식을 취하고 있는 ‘조성렬 안’의 경우 4자 기본협정에서 한반도 통일에 대한 지지 조항을 두고 있으며, 남북 간 부속협정에서 평화통일 남북공동위원회 설치를 규정하고 있다. ‘평화와 통일을 사랑하는 사람들 안’의 경우 전문에서 평화협정이 평화통일을 이룩하는 데 기여할 것이라는 점을 언급하고 있으며, 본문에서 한반도 통일 방식을 규정하고 있다. 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화,” pp. 289~295; 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp. 437~445; 평화·통일연구소, 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』 (서울: 한울아카데미, 2010), pp. 30~39.

나. 법률적 차원에서의 논의

자신만이 한반도의 유일한 합법정부라는 입장에 바탕을 두고 있는 남한의 헌법이나 북한의 노동당 규약에 따라, ‘적대관계’를 기초로 하는 남·북한 특수관계는 남한의 법률과 북한의 부문법의 지위에도 반영되어 있다.¹¹⁴⁾ 남한의 법체계나 북한의 법체계에서 조약은 헌법이나 초헌법적 지위의 규범보다는 하위에 있다는 점에서 한반도 평화협정이 남한의 헌법이나 북한의 노동당 규약에 미치는 영향은 없으나, 법률의 단계에서는 한반도 평화협정과 기존의 법률들과의 관계의 문제가 제기된다.

앞서 언급한 것처럼 북한의 경우에는 조약의 국내법적 지위가 불분명하다. 북한은 헌법에 조약의 국내법적 효력에 관한 규정을 두고 있지 않으며, 하위법인 부문법에서 관련 규정을 두고 있는 경우가 있다. 부문법상 조약의 국내법적 효력에 관한 규정은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 “[북한이 당사자인 관련 분야의 조약은] 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있는 부문법들이 있는데,¹¹⁵⁾ 이러한 경우에는 조약이 부문법과 같은 효력을 가진다고 할 수 있다.

114) 남한의 법체계와 북한의 법체계는 차이가 있는데, 북한의 ‘부문법’이 우리의 ‘법률’에 해당한다고 할 수 있다. 2012년에 제정된 「조선민주주의인민공화국 법제정법」 제2조 제2호는 부문법을 “최고주권기관이 헌법에 기초하여 일정한 부문의 사회관계를 일반적으로 규제하는 기본적인 법형식”이라고 규정하고 있다.

115) 예컨대, 「조선민주주의인민공화국 해운법」 제10조는 “조선민주주의인민공화국이 승인한 해운관계의 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 「조선민주주의인민공화국 민용항공법」도 제9조에서 “민용항공사업과 관련하여 조선민주주의인민공화국이 승인한 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 「조선민주주의인민공화국 아동권리보장법」도 제10조에서 “조선민주주의인민공화국이 가입한 아동권리보장 관련 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 그리고 「조선민주주의인민공화국 여성권리보장법」도 제10조에서 “여성권리와 관련하여 우리 나라가 가입한 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 「조선민주주의인민공화국 민법」 제10조도 “민사활동과 관련하여 우리 나라와 다른 나라 사이에 맺은 조약에서 달리 정하였을 경우에는 그에 따른다”고 규정하고 있다.

다만 이 경우에도 조약의 내용과 부문법의 내용이 서로 다를 경우에는 어느 규범을 적용할 것인가의 문제가 남는다. 다음으로 “[북한이 당사자인 관련 분야의 조약에서] 이 법의 내용과 다르게 규정하였을 경우에는 그 조약에 따른다”고 규정하고 있는 부문법들이 있는데,¹¹⁶⁾ 이러한 경우에는 조약이 해당 부문법보다 우선적인 효력을 가진다고 할 수 있다. 한반도 평화협정을 체결하면서 관련 부문법들에서 이 같은 규정들을 별도로 두지 않는다면, 평화협정의 국내법적 효력과 관련 부문법과의 적용관계는 모호할 수 있다.

우리의 경우에는 헌법재판소와 대법원이 국회 동의를 거친 조약은 법률의 효력을 가진다는 입장을 일관되게 유지하고 있다.¹¹⁷⁾ 현행 헌법은 제60조 제1항에서 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의를 규정하고 있다. 이 중 ‘강화조약’은 전쟁을 종료시키고 평화를 회복하며 더 나아가서는 전후문제의 처리를 위한 교전국 간의 합의를 위한 조약을 의미하는 것으로 해석되어 왔으므로, 한반도 평화협정은 국회 동의 대상 조약에 해당한다. 평화협정의 구체적인 내용에 따라서는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이나 입법사항에 관한 조약에 해당할 수도 있다. 여하튼 한반도 평화협정은 헌법 제60조 제1항상의 국회 동의 대상 조약에 해당하여 그 비준을 위해 국회 동의 절차를 거칠 것이므로, 우리 내부적으로는 법률

116) 예컨대, 「조선민주주의인민공화국 국적법」 제16조는 “조선민주주의인민공화국이 국적과 관련하여 다른 나라와 맺은 조약에서 이 법의 내용과 다르게 정한 경우에는 그 조약에 따른다”고 규정하고 있다.

117) 정인섭, “조약의 국내법적 효력에 관한 한국 판례와 학설의 검토,” 『서울국제법연구』, 제22권 제1호 (2015), pp. 33~36.

과 같은 효력을 갖게 될 것이다. 평화협정이 국내법상 법률과 같은 효력을 가진다는 것은 평화협정과 기존의 법률 간에 상호충돌이 발생할 수도 있다는 것을 의미한다. 우리 헌법재판소와 대법원, 그리고 정부는 조약과 법률 간에 내용상 충돌이 있는 경우에는 특별법 우선의 원칙과 후법(신법) 우선의 원칙 등 법률해석의 일반원칙에 의하여 해결된다고 보고 있다.¹¹⁸⁾

이상의 내용을 종합해 보면, 한반도 평화협정과 남한의 법률 간에 또는 한반도 평화협정과 북한의 부문법 간에 내용상 충돌이 있을 경우를 전제로 두 가지 접근이 가능할 수 있다. 하나는 구체적인 사안에서 평화협정과 기존의 법률·부문법 중 어느 한 쪽을 우선적으로 적용함으로써 문제를 해결하는 것이다. 다른 하나는 평화협정 발효 시 상충될 소지가 있는 법률·부문법상의 규정들을 사전적으로 정비하여 평화협정의 내용과 법률·부문법의 내용이 서로 합치되도록 하는 것이다. 평화협정처럼 정치적 성격이 강한 조약의 경우에는 그 형식이나 내용이 개별 법률·부문법의 형식이나 내용과는 너무 상이하기 때문에 전자의 방식으로 처리하는 데에는 한계가 있을 뿐 아니라, 평화협정을 체결하여 전쟁이 공식적으로 종료된 후에도 이러한 상황과 부합하지 않는 규정들을 남겨 두고 있는 것은 모순적일 수 있으므로, 후자의 방식이 보다 바람직한 것으로 생각된다.

한편, 이 문제와는 구별되는 것으로서, 평화협정의 이행 차원에서 관련 당사자들의 법령 개폐가 요구될 수도 있다. 즉, 평화협정에서 상대방을 적대시하는 규정들을 개정하거나 폐지하도록 명시하고 있는 경우에는 평화협정 당사자들에게 협정을 이행하기 위한 차원에서 적절한 입법조치를 취할 의무가 발생한다.¹¹⁹⁾ 그동안 제안된 한

118) 정인섭, 『신국제법 강의: 이론과 사례』, pp. 130~134.

119) 입법조치를 통한 조약의 이행에 관한 일반적인 내용에 대해서는 도경욱, “입법조치를 통한 조약의 이행: 한국의 입법례를 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제59권 제2호 (2014).

반도 평화협정 시안들에는 대체로 관련 국내법 개폐에 관한 조항이 포함되어 있다. 다만 규정 방식은 다소 차이가 있는데, 상대방을 적대시하는 법령을 ‘개폐해야 한다’와 같이 규정하는 경우도 있고,¹²⁰⁾ 상대방을 적대시하는 법령을 ‘개폐하도록 노력한다’와 같이 규정하는 경우도 있다.¹²¹⁾ 전자는 강행규정의 성격을 가진다고 할 수 있고, 후자는 권고규정의 성격을 가진다고 할 수 있다. 국내법 개폐를 상호 간에 어느 정도로 강제할 것인지는 관련 당사자들의 합의에 의하여 결정될 문제이다.

상대방을 적대시하는 법령의 개폐와 관련하여, 우리의 경우에는 특히 「국가보안법」과 「남북교류협력법」이 주된 검토 대상이 될 것이다. 「국가보안법」의 경우 제1조에서 “이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 제2조에서 “이 법에서 “반국가단체”라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다”고 규정하고 있다. 「국가보안법」에서 북한이 반국가단체라고 직접적으로 규정하고 있지는 않지만, 동 법 위반으로 처벌된 사례는 주로 북한과 관련이 있었다. 다만 「국가보안법」이 북한만을 대상으로 하고 있는 것은 아니라는 점에서, 평화협정 체결에 따라 「국가보안법」이 자동적으로 개정되거나 폐기되어야 하는 것인지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 일각에서는 북한이 우리와 전쟁상태에 있지 않더라도 대남 적화노선을 고수하고 자유민주주의

120) 예컨대, ‘평화와 통일을 사랑하는 사람들 안’은 “대한민국과 조선민주주의인민공화국은 각기 상대방을 적으로 규정한 법률이나 규정은 개정 또는 폐지한다”고 규정하고 있다. 평화·통일연구소, 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』, pp. 30~39.

121) 예컨대, ‘박명림 안’과 ‘조성렬 안’은 “남과 북은 본 협정의 정신과 내용에 저촉되는 제반 국내 법률과 규정을 개정하도록 노력한다”고 규정하고 있다. 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화,” pp. 289~295; 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp. 437~445.

체제 전복을 획책하면 우리에게 반국가단체가 될 수 있기 때문에 전쟁상태 여부는 북한의 반국가단체성 판단의 핵심 근거가 아니라는 견해를 제시하기도 한다.¹²²⁾

다음으로 1990년에 제정된 「남북교류협력법」의 경우 여러 가지 한계로 인하여 이미 개정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔는데, 평화협정 체결로 남북관계가 질적으로 변화한다고 한다면 동 법에 대해서는 근본적이고 전면적인 재검토가 필요할 것이다. 「남북교류협력법」은 남한 주민이 북한을 방문하거나 북한 주민이 남한을 방문하려면 통일부 장관의 승인을 받도록 하고 있고, 남한 주민이 북한 주민과 접촉하려면 통일부 장관에게 사전신고를 하도록 하고 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장·질서유지·공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우 신고의 수리를 거부할 수 있도록 하는 등 ‘포지티브 방식(원칙적으로 모두 금지하고 예외적으로 허용하는 방식)’을 취하고 있는데, 이를 ‘네거티브 방식(원칙적으로 모두 허용하고 예외적으로 금지하는 방식)’으로 변경할 필요가 있다.

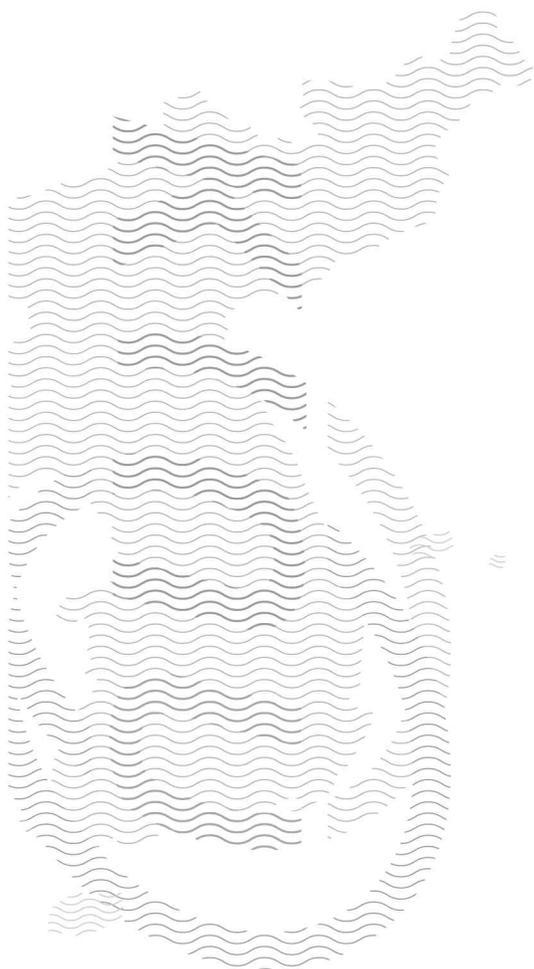
북한의 경우에는 특히 「조선민주주의인민공화국 형법」의 규정들이 문제가 될 것이다. 동 법은 제3장에서 반국가 및 반민족 범죄를 규정하고 있는데, 반국가범죄에는 국가전복음모죄, 테로죄, 반국가선전·선동죄, 조국반역죄, 간첩죄, 파괴·암해죄, 무장간첩 및 대외관계단절사촉죄, 외국인에 대한 적대행위죄가 포함되며, 반민족범죄에는 민족반역죄, 조선민족해방운동탄압죄, 조선민족적대죄가 포함된다. 그리고 반국가 및 반민족 범죄에 대한 은닉죄·불신고죄·방임죄를 별도로 규정하고 있다. 이러한 규정들은 우리의 「국가보안법」에 대응되는 것으로 간주되고 있으며, 실제로 한국인들을 억류하거

122) 홍중기, 『국제법을 알아야 논쟁할 수 있는 것들』 (파주: 한울, 2013), p. 244.

나 한국행 기도 등 한국 관련 활동을 한 북한 주민들을 처벌하는 데 적용되고 있다. 다만 「조선민주주의인민공화국 헌법」의 경우에도 법 자체에서 남한을 직접적으로 언급하고 있지는 않기 때문에 평화 협정 체결에 따라 동 법의 해당 규정들이 자동적으로 개정되거나 폐기되어야 하는 것인가에 대한 문제제기가 있을 수 있다.

IV. 유엔군사령부 존속 문제

안준형 (국방대학교 안전보장대학원)



1. 유엔군사령부 해체 논의의 역사적 경과

남북 정상이 「4·27 판문점선언」에서 종전선언 및 평화협정 체결 추진에 합의하면서, 유엔군사령부의 존폐 여부에 대해서도 관심이 집중되고 있다. 이와 관련하여 탈북자인 태영호 전 영국 주재 북한공사는 남북 평화체제 구축과정에서 유엔군사령부 해체 문제가 “반드시 통과해야 할 관문”이라고까지 언급하기도 하였다.¹²³⁾ 평화협정이 체결되면 유엔군사령부가 반드시 해체되어야 하는가에 대해서는 법적인 논란이 적지 않으나, 평화체제 구축과정에서 유엔군사령부의 존속이나 지위 및 역할 조정에 대해서는 어떤 식으로든 재검토가 요구될 수밖에 없을 것이다. 이 같은 유엔군사령부 존속에 관한 논의는 평화협정의 체결 추진을 계기로 부각된 것이나, 역사적으로 유엔군사령부 해체 논의가 반드시 평화협정 체결과 결부되어 이루어진 것은 아니었다.

평화협정의 체결은 한반도 평화와 번영의 실현을 위한 수단 가운데 하나임에도 불구하고, 그 동안 북한에 의한 평화협정 체결 제안의 최종 목표는 주한미군 철수였으며 그 결과 유엔군사령부 해체는 북한이 역사적으로 시종일관 주장해 왔던 ‘전술’이었다. 북한의 주한 외국군 철수 주장 역시 북한 정권 수립 이전부터 제기된 바 있었다. 소련은 1947년 미·소 공동위 제61차 본회의에서 이미 미·소 양국군의 동시 철수를 제의한 바 있으며, 김일성은 1948년 북조선민전 중앙위원회 제25차 회의에서 미국이 이를 거부한 것을 비난하면서 선거의 조건으로 또 다시 외국군 동시 철수를 주장하였다.¹²⁴⁾ 정권 수립 직후인 1948년 9월 10일에도 북한은 ‘소련정부와 미합중국에

123) “태영호, 국민들 잘 모르지만, 유엔사 해체 이미 시작됐다.” 『문화일보』, 2018.9.14.

124) 김일성, 『김일성저작집: 1992.12-1994.7 (44권)』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 174~175.

보내는 요청서'를 통해 주한미군의 동시 철수를 강력히 주장하고 나섰다.¹²⁵⁾

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발하자 유엔 안전보장이사회는 북한의 행위가 '평화의 파괴(breach of the peace)'를 구성한다고 결정하고,¹²⁶⁾ 동년 6월 27일에는 그 회원국들에게 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 원조를 제공할 것을 권고하였다.¹²⁷⁾ 이어 7월 7일에는 미국 주도하에 '통합사령부(unified command)'를 구성하고 작전 수행 간 유엔기를 사용하도록 승인함으로써,¹²⁸⁾ 주한유엔군사령부가 창설되었다. 당초 유엔 현장의 입안자들은 회원국과 안전보장이사회가 사전에 특별협정을 체결하여 병력을 구성하고 안전보장이사회 상임이사국 대표로 구성된 군사참모위원회가 이를 지휘할 것을 상정하고 있었으나(현장 제 43조, 제47조), 그 당시는 물론 현재까지도 그와 같은 특별협정은 단 한 건도 체결되지 않았다. 즉, 유엔군사령부는 당시 유엔 현장이 예정하지 않고 있었던 특수한 성격의 군대였던 만큼, 그 창설은 현장상의 근거가 없는 것이라거나 심지어 현장 위반에 해당할 수 있다는 주장도 제기되고 있었다.¹²⁹⁾ 이에 공산군 측에서도 유엔군사령부가 창설된 지 얼마 되지 않은 시점부터 유엔군 철수 문제를 거론하고 나섰다. 1950년 10월 2일, 비신스키 소련 유엔대표는 유엔의 결의에 따라 행동하고 있는 미국 및 각국의 군대가 즉시 한국으로부터 철수해야 한다는 내용의 5개국 공동결의안을 유엔 정치위원회에 제

125) 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집 (제1집)』 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 97~101.

126) UN Doc. S/RES/82 (1950).

127) UN Doc. S/RES/83 (1950).

128) UN Doc. S/RES/84 (1950).

129) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, p. 232.

출하였던 것이다.¹³⁰⁾ 소련은 한국을 지원하는 일련의 안전보장이사회 결의들이 상임이사국인 자신의 참여 없이 채택되었으므로 국제법상 무효라고 주장함으로써,¹³¹⁾ 애당초 유엔군사령부의 유효성 자체에 문제가 있음을 지적하였다.

이 같은 공산군 측의 유엔군 철수 주장은 휴전회담이 진행되는 과정에서도 지속되었다. 미국은 외국군 철수 문제는 정치적 문제이므로 휴전회담에서는 군사적 휴전 문제만 토의되어야 한다는 입장이었으나,¹³²⁾ 결국 공산군 측의 요구를 어느 정도 절충하여 휴전 이후 정치회담에서 협의하기로 하면서 다소 애매모호한 문구를 추가하는 방식으로 외국군 철수문제를 의제 가운데 하나로 포함하는 데 동의하였다.¹³³⁾ 유엔 총회가 1953년 8월 28일자 결의를 통해 「한국정전협정」 제60항에 예정된 정치회담의 조속한 개최를 권고한 것을 계기로,¹³⁴⁾ 동년 10월 26일부터 개최된 판문점 예비회담에서도 “한국에서 모든 외국군대를 철수하는 문제”는 북·중이 제시한 정치회담의 주요 의제였다.¹³⁵⁾ 1955년 4월 27일부터 6월 15일까지 본격적으

130) UN Doc. A/C.1/567 (1950), 재인용; “Political and Security Questions,” *International Organization*, vol. 5, no. 1 (1951), p. 66.

131) UN Doc. S/1517 (1950).

132) 전사편찬위원회 역, 『미국 합동참모본부사: 한국전쟁(하)』 (서울: 국방부전사편찬위원회, 1991), pp. 33~34.

133) 「한국정전협정」 제60항은 공산군 측의 요구대로 외국군 철수 문제를 반영하였으나, 정치회담의 의제 설정 문제는 유엔군측에서 ‘건의한다’라는 ‘의도적 모호성’을 갖는 문언을 추가하여 그 구속력을 약화시킴으로써 봉합되었다. 동 조항의 내용은 다음과 같다: “한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.” (밑줄: 필자 추가)

134) UN Doc. A/RES/711(VII) (1953).

135) 국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 18: 미 국무부 한국정치회담 문서—Records of the Korean Political Conference of the US State Department』 (서울: 국방군사연구소, 1998), p. 115.

로 진행된 제네바 정치회담에서는 한반도 통일방안이 핵심 의제로 다루어졌고, 논의 과정에서 단연 외국군 철수 문제가 핵심 쟁점으로 부각되었다.¹³⁶⁾ 이와 관련하여 양측 모두 선거에 의한 평화통일 방식에는 견해를 같이 하였으나,¹³⁷⁾ 공산군 측은 중공군과 유엔군을 비롯한 모든 외국군의 철수를 주장하였다.¹³⁸⁾ 공산군 측에서는 외국군 철수 주장의 논거로 “외국군대의 한국 주둔이 필연적으로 한국의 국내문제에 대한 외국의 간섭을 초래하게 될 것”이라는 점을 내세웠으나,¹³⁹⁾ 실제로는 미군 철수 시 남측에서 일정기간 정치운동을 진행함으로써 적화통일을 달성할 수 있으리라는 전략적 계산이 깔려 있었다.¹⁴⁰⁾ 특히 공산군 측의 유엔군 철수 주장은 한국문제의 해결에 있어서 유엔의 권능을 인정할 수 없다는 점을 기본적으로 전제한 것이었다. 실제로 1954년 5월 11일 몰로토프 소련 대표는 한국 전쟁에서 유엔이 교전단체로 전환됨으로써 국제기구로서 공정하게 행동할 능력을 스스로 박탈하였으며, 그 결과 한국문제의 해결에 있

136) 1953년 12월 31일, 결국 판문점 예비회담은 아무런 성과 없이 결렬되었다. 그러나 1954년 1월 25일 독일 및 오스트리아 문제를 논의하기 위해 베를린에서 개최된 미·영·프·소 4국 외상회의에서 4국 외상들은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 1954년 4월 26일 제네바에서 개최하기로 합의하였다. 외무부, 『한국통일문제: 역사와 문헌(1943년~1960년)』 (서울: 외무부정무국, 1961), pp. 20~21.

137) 제네바 정치회담 당시의 주요 쟁점에 대한 상세한 논의는 홍용표, “1954년 제네바회담의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” 『한국정치외교사논총』, 제28권 1호 (2006), pp. 41~50 참조.

138) 이와 달리 대한민국 정부와 유엔군 측은 중공군 철수에 대해서는 동의하면서도, 유엔군은 “통일되고 독립된 민주한국정부를 수립하여 유엔이 그 사명을 완수할 때까지 한국에 계속 잔류하여야 한다”는 입장을 고수하였다. 이에 대하여 변영태 외무부장관은 유엔군이 침략국들을 처벌하기 위한 경찰조치를 취하기 위해 파견된 만큼 그 경찰조치가 이행되기 전까지는 결코 철수할 수 없으며, 특히 중공군은 엄연히 침략국이라는 점에서 중공군 철수를 유엔군 철수와 결부 짓는 것은 전혀 이해할 수 없는 행위라고 주장하였다. 외무부, 『한국통일문제: 역사와 문헌(1943년~1960년)』 (서울: 외무부정무국, 1961), pp. 21, 125~130.

139) 위의 책, p. 138.

140) 이신철, “1954년 제네바 정치회담시기 남북의 통일론,” 『사림』, 제25권 (2006), p. 56.

어서도 공평한 기능을 수행할 수 없게 되었다고 하면서 한국문제의 해결을 위한 유엔의 권능 자체를 전적으로 부정하였다.¹⁴¹⁾

1957년 제10차 유엔 총회부터 1975년 제30차 유엔 총회에 이르기까지 거의 매년 반복된 유엔 총회에서의 한국문제 토의 과정에서 공산 측은 유엔군사령부 해체를 비롯한 외국군 철수 주장을 거듭 반복해 왔다. 대표적으로 1962년 제17차 유엔 총회에 제출한 보고서에서 북한 측은 “한국의 통일문제는 외부의 간섭 없이 한국민 스스로에 의해 평화적으로 해결되어야 하는 국내문제”임을 강조하면서, “만일 유엔이 현장에 따른 본연의 임무를 수행하고자 한다면, 무엇보다 미국으로 하여금 남한에서 유엔군을 즉각 철수시키게 하고 유엔한국통일부흥위원회(United Nations Commission for Unification and Rehabilitation of Korea: UNCURK)를 해체해야 한다”고 주장하였다.¹⁴²⁾ 다만 1960년대 중반까지는 유엔 총회에서 서방측이 다수를 점하고 있었으므로, 공산 측의 외국군 철수 제안이 총회결의로 채택되는 일은 없었다.¹⁴³⁾ 그러나 1960년대 후반부터 공산측에 동조하는 제3세계 신생동맹국들과 비동맹국들이 유엔에 대거 유입되면서, 1966년부터는 유엔군사령부의 철수조건으로 기존의 “항구

141) 외무부, 『한국통일문제: 역사와 문헌(1943년~1960년)』 (서울: 외무부정무국, 1961), p. 22.

142) The United States of Public Information, “Questions Concerning Asia and the Far East,” *The Yearbook of the United Nations*, vol. 16 (1962), p. 119.

143) 이 시기 한국문제에 대한 유엔 총회 결의는 유엔한국통일부흥위원단(UN Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea: 이하 UNCURK)의 연차보고를 승인하면서 UNCURK의 존속과 유엔군의 한국 주둔을 인정하는 내용이 주를 이루고 있었다. 한국문제에 대한 유엔 총회 결의 중 친 대한민국 결의안은 UN Doc. A/RES/1180(XII) (1957); UN Doc. A/RES/1264(XIII) (1958); UN Doc. A/RES/1455(XIV) (1959); UN Doc. A/RES/1740(XVI) (1961); UN Doc. A/RES/1855 (XVII) (1962); UN Doc. A/RES/1964(XVIII) (1963); UN Doc. A/RES/2132(XX) (1965); UN Doc. A/RES/2224(XXI) (1966); UN Doc. A/RES/2269(XXII) (1967); UN Doc. A/RES/2466(XXIII) (1968); UN Doc. A/RES/2516(XXIV) (1969); UN Doc. A/RES/2668(XXV) (1970); UN Doc. A/RES/3333(XXIX) (1974) 참조.

적 해결을 위한 조건이 형성될 경우” 이외에 “한국에 의한 철수 요청이 있는 경우”라는 표현이 추가되었다.¹⁴⁴⁾ 나아가 1971년 중국의 유엔 가입 승인과 1973년 북한의 유엔 총회 옵저버 자격 참석 허용을 계기로, 공산 측은 유엔군사령부 해체를 위한 적극적인 공세에 나섰다.¹⁴⁵⁾ 그 결과 한국문제에 대한 마지막 결의가 채택된 1975년 제30차 유엔 총회에서는 서로 모순되는 내용의 서방측 결의안과 공산 측 결의안이 동시에 채택되기에 이르렀다. 즉, 서방측 결의안은 유엔군사령부 해체를 “정전협정을 대체할 새로운 장치”가 마련될 것을 조건으로 제시한 것과 달리,¹⁴⁶⁾ 공산 측 결의에서는 어떠한 조건도 없이 “유엔군사령부를 해체하고 유엔의 깃발 아래 남한에 주둔하는 모든 외국군을 철수할 것”을 촉구하였던 것이다.¹⁴⁷⁾

유엔군사령부의 기존 권한의 대부분이 1978년 창설된 한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command: ROK-US CFC)로 이관되면서 유엔군사령부 해체 주장은 다소 완화되는 듯 보였으나, 북한은 유엔군사령부의 기능을 약화시켜 북·미 양자 간에 직접적인 군사 접촉채널을 확보함으로써 북·미 평화협정을 체결할 목적으로 1990년대에 이르러 정전체제 자체를 무력화하는 전략을 추구하게 되었다. 실제로 북한은 이를 위하여 정전의 이행을 위한 양대 기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회의 기능을 의도적으로 약화시켜 왔다.¹⁴⁸⁾ 아울러 북한은 1990년대 탈냉전이라는 구조적 변화

144) UN Doc. A/RES/2224(XXI) (1966).

145) The United States of Public Information, “Questions Concerning Asia and the Far East,” *The Yearbook of the United Nations*, vol. 27 (1973), p. 153.

146) UN Doc. A/RES/3390(XXX) A (1975).

147) UN Doc. A/RES/3390(XXX) B (1975).

148) 1992년 5월, 북한은 군정위 수석대표직에 한국군 장성이 임명된 것(1991.3.25.)을 거부하며 군정위 본회의 참석을 거부하였으며, 1994년 4월에는 일방적으로 군정위 북측 대표부를 철수하여 조선인민군 판문점대표부로 대체하였다. 또한 북한은 중감위가 실질적으로 정전협정에 기여하지 못한다고 주장하며 철수를 중용하여 그 위원

속에서 주한미군에 대한 종래의 무조건적 철수 입장에서 주한미군 단계적 철수론이나 주둔 용인론 등 다소 완화된 입장을 취하기도 하였다.¹⁴⁹⁾ 그럼에도 불구하고 1997년부터 1999년까지 진행된 남·북·미·중 4자회담과 2003년부터 2007년까지 일본, 러시아가 추가적으로 참여한 6자회담에서도 북한은 또 다시 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수를 주장하고 나섰다.¹⁵⁰⁾

물론 유엔군사령부 해체 문제가 북한의 일방적 주장에 의해서만 논의된 것은 아니었다. 1969년 미국 닉슨 대통령 집권 이후 국제적 긴장 완화 정책의 일환으로 미·중 간에 관계 개선이 모색되면서, 한 때 미국은 협상의 일환으로 유엔군사령부 해체를 독자적으로 검토한 바 있었기 때문이다.¹⁵¹⁾ 그러나 당시 유엔군사령부 해체를 검토하는 과정에서 미국은 유엔군사령부 해체가 「대한민국과 미합중국간의 상호방위조약(이하 “한·미 상호방위조약”이라 한다)」에 따른 주한미군 주둔에 어떠한 영향을 미쳐서도 아니 되며, 소련과 중국이 한반도 안정화를 위한 보장조치에 동의할 것을 논의의 전제로 삼고 있었다.¹⁵²⁾ 한국 역시 미국과의 협상과정에서 유엔군사령부

국인 체코 대표단을 1993년 4월에, 폴란드 대표단을 1995년 2월에 각각 철수시켰다. 정재욱, “전시작전통제권 전환과 한·미 동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』, 141권 (2014), pp. 3~4.

149) 윤해수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화 연구: 김정일 등장 전후의 비교 분석,” 『사회과학논총』, 제17권 (2001), p. 301; 이종선, “한반도 평화체제 구축의 문제점과 전망: 북한의 평화협정 체결 주장의 비판적 검토를 중심으로,” 『21세기정치학회보』, 제10권 1호 (2000), pp. 62~63.

150) 4자회담의 내용과 과정에 대한 상세한 설명은 이현경, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담,” 『세계지역학회보』, 제19집 (2002), pp. 179~198; 6자회담의 내용과 그 과정에서 북한의 입장은 倉田秀也, “6자회담과 한반도 평화체제수립 문제의 전망: ‘안전의 보증’의 국지·지역적 차원,” 『북한학연구』, 제1권 (2005), pp. 51~60 참조.

151) 미국의 유엔군사령부 해체안의 구체화 과정에 대한 상세한 논의는 한석표, “한미군 사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군 사령부 창설,” 서울대학교 박사학위논문, 2013, pp. 73~98 참조.

152) “Minutes of Senior Review Group Meeting, Washington, June 15, 1973, 3:03p.m.-3:45p.m.” (Washington, June 15, 1973), in *U.S. Department of*

해체에 동의하기는 했지만, 「한국정전협정」의 유효성을 재확인하고 중립국감독위원회 및 군사정전위원회의 기능을 대체할 수 있는 제반 대책이 마련되지 않은 가운데 이루어지는 유엔군사령부의 무조건적 해체에는 끝까지 반대한다는 입장을 명확히 하였다.¹⁵³⁾ 달리 해석하면 이는 곧 한반도에서 ‘북한으로부터의 위협’이 실질적으로 제거되는 등 일정한 조건이 충족되면, 미국이나 한국으로서도 유엔군사령부 해체에 대하여 충분히 고려할 수 있음을 의미하는 것이기도 하다. 다만 평화협정이 체결될 경우 유엔군사령부가 계속 존속할 수 있는지 여부에 대해서는 법적으로 별도의 검토가 요구된다고 할 것이다.

2. 평화협정 체결 시 유엔군사령부의 존속 여부에 관한 견해대립

평화협정이 체결되면 법적으로 유엔군사령부는 당연히 해체되어야 하는가? 종래 유엔군사령부와 관련된 법적 쟁점은 유엔군사령부 해체 시 「한국정전협정」 역시 종료되는지 여부에 초점이 맞춰져 있었으나,¹⁵⁴⁾ 최근에 논란이 되고 있는 것은 반대로 「한국정전협정」

States, Foreign Relations of the United States 1969-1976, vol. E-12, Document 238.

153) 한석표, “한미군사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군 사령부 창설,” p. 86.

154) 1988년 북한에서 간행된 국제법 저서에서는 1975년 유엔 총회 제30차 회의에서 UN 사 해체 결의가 채택된 이후 유엔군사령부는 이미 해체되었다고 지적하면서, “《유엔군사령부》가 해체되어 세상에 존재하지 않는것만큼 정전협정의 이행에 대해서 서명자인 《유엔군사령관》과 그의 후임자들이 책임져야 한다는 정전협정의 규정은 현실과 맞지 않는다”고 하여 정전협정의 무실화를 추구하였다. 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』, p. 167. 그러나 국제법적으로는 유엔군사령부가 해체된다고 해서 「한국정전협정」의 효력이 당연히 상실되는 것은 아니라는 견해가 지배적이다.

이 평화협정으로 대체될 경우 유엔군사령부가 계속해서 존립할 수 있는지 여부와 관계된다.

이와 관련하여 일각에서는 「한국정전협정」이 평화협정으로 대체될 경우 유엔군사령부는 자동으로 해체 내지 소멸된다고 보기도 한다.¹⁵⁵⁾ 이 같은 견해는 한국전쟁 당시 안전보장이사회 결의¹⁵⁶⁾에 의해 부여된 유엔군의 임무가 “대한민국 영역에서 무력적 공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하는 데” 있다는 점에 주목한다. 즉, 「한국정전협정」이 평화협정에 의해 대체되면 “안전보장이사회의 결의에 표시된 ‘대한민국 영역’에서 무력적 공격은 종료되고 또 ‘국제평화와 안전’은 회복되므로, 국제연합군은 그 임무를 다하고 더 이상 한국에 주둔할 근거가 없어지게” 된다는 점에서 유엔군사령부는 존립근거를 상실하게 된다는 것이다.

그러나 최근에는 이와 같은 견해를 찾아보기 어려우며, 법적인 측면에서는 유엔군사령부가 평화협정의 발효로 인해 자동으로 해체되는 것은 아니라는 견해가 오히려 다수를 차지하고 있다.¹⁵⁷⁾ 다만 평화협정으로 인해 유엔군사령부가 자동으로 해체·소멸되는 법적 효과가 발생하는 것은 아니라고 보는 견해들도 세부적으로는 다음과 같은 내용상의 차이를 보인다. 첫 번째로, 평화협정 체결로 유엔군사령부가 자동으로 해체 내지 소멸되는 것은 아니지만, 평화협정 체결의 근본취지를 고려할 때 해체수순을 밟는 것이 당연하다는 견해가 있다. 평화협정이 체결되면 유엔군사령부는 당연히 해체되어

김명기, “국제연합군사령부의 해체와 한국휴전협정의 존속,” 『국제법학회논총』, 제20권 1호 (1975), p. 75; 백진현, “정전체제의 평화체제전환문제,” pp. 291~292; 제성호, “평화체제 전환에 따른 법적 문제,” 『법학논문집』, 제24권 2호 (2000), p. 93; 유병화 외, 『국제법Ⅱ』 (서울: 법문사, 2000), pp. 731~737.

155) 김명기, 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』, p. 133.

156) UN Doc. S/RES/83 (1950); UN Doc. S/RES/84 (1950).

157) 대표적으로 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 24 참조.

야 하는 것이 논리적 귀결이라고 보는 견해들은 대체로 유엔군사령부의 존속이 「한국정전협정」의 효력 유무에 좌우됨을 전제한 것이다.¹⁵⁸⁾ 유엔군사령부는 한국전쟁을 위해 만들어진 다국적군이므로 평화협정이 체결되면 당연히 해체되어야 한다거나,¹⁵⁹⁾ 한국전쟁의 종결에 대한 법적 합의에도 불구하고 유엔군사령부의 즉각적 해체가 이루어지지 않을 경우 유엔의 각국 주권에 대한 존중원칙을 위반하게 된다는 견해¹⁶⁰⁾도 이와 궤를 같이 하는 것이다. 이 같은 견해는 평화협정이 「한국정전협정」을 대체함에 따라 정전협정의 이행이라는 유엔군사령부의 핵심적 존재이유가 상실된다는 점을 강조한다.¹⁶¹⁾

두 번째로, 유엔군사령부는 안전보장이사회 결의에 의하여 설립된 것이므로 그 해체를 위해서는 안전보장이사회 차원에서 별도의 조치가 이루어져야 하며, 따라서 평화협정이 체결되더라도 그것은 유엔군사령부 존폐와 별개의 문제라고 보는 견해도 있다.¹⁶²⁾ 이와 같은 취지에서 일각에서는 한국전쟁 당시 안전보장이사회 결의에 의해 부여된 ‘평화의 회복’이라는 임무가 평화협정 체결로 확인되는

158) 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” 『21세기 현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2001), p. 712; 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정,” 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (파주: 한울, 2003), p. 252; 엄정일, “남북평화협정의 체결에 의한 국제 연합군의 통일임무의 종료에 관한 연구,” 김명기 외, 『남북간 종전선언과 평화협정』 (서울: 한국통일법연구원·책과사람들, 2019), pp. 57~58; 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 115.

159) 정태욱, “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격,” 『민주법학』, 제34호 (2007), pp. 218~219.

160) 최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제,” p. 637.

161) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 25; 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 185; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” p. 97.

162) 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』 (서울: 국토통일원, 1978), p. 29; 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상,” 『한반도 군비통제』, 제34호 (2003), p. 316.

것이 아니며, 안전보장이사회 자신이 평화의 회복을 확인하는 또 다른 결의를 채택함으로써 가능해지는 것이라고 지적하기도 하였다.¹⁶³⁾ 이와 같은 견해는 평화협정 체결로 인해 유엔군사령부가 자동으로 소멸되는 법적 효과가 발생하지 않는다는 점을 강조하되, 유엔군사령부 해체 여부에 대해서는 신중하게 접근해야 한다는 시각을 전제하고 있는 것으로 보인다.

세 번째로, 유엔군사령부는 평화협정을 통한 ‘국제평화와 안전’의 회복으로 그 존재근거가 곧바로 상실되지 않으며, 오히려 유엔 총회 결의에 따라 한반도 통일 시까지 존속할 수 있다는 해석론이 제기되기도 한다. 1950년 10월 7일 채택된 유엔 총회 결의 제376(V)호는 그 전문(preamble)에서 총회 결의 제112(II)호, 제195(III)호, 제293 (IV)호 등 한국문제에 관한 일련의 총회 결의가 “통일되고 독립적이며 민주적인 한국정부의 수립(the establishment of a unified, independent and democratic Government of Korea)”을 본질적 목표로 하고 있음을 분명히 하고 있는 바,¹⁶⁴⁾ 이들 결의가 표방했던 한반도 통일정부의 수립이라는 목표가 여전히 미완의 과제로 남아 있다는 점에서 유엔군사령부는 한반도 통일 시까지 계속해서 존속할 수 있다고 보는 것이다.¹⁶⁵⁾ 즉, 이 같은 해석에 따르면 한국문제에 관한 일련의 유엔 총회 결의에 따라 유엔군사령부의 위임명령(mandate)은 한반도 통일 시까지 확대되었다고 볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 평화협정에 따른 법적 효과로서 유엔군사령부가 당연히 해체되는 것이 아닌 이상 유엔군사령부는 평화협정 체결 후에

163) 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토,” 『Asan Report』 (2018), p. 45.

164) UN Doc. A/RES/376(V) (1950).

165) 제성호, “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응,” 『중앙법학』, 제15집 제1호 (2013), p. 193.

도 계속 존속할 수 있으며, 그러한 측면에서 현재의 유엔군사령부를 그대로 존속시키되 한반도 평화유지활동의 수행이라는 기능 및 역할 전환을 도모하는 것이 보다 바람직하다는 견해도 있다.¹⁶⁶⁾ 이 같은 견해는 유엔군사령부의 존속을 반드시 한반도 통일 시까지로 한정하지 않으며, 평화체제 실현 후의 미래를 고려하여 유엔군사령부의 적극적 역할 변화를 모색하고 있다는 점에서 세 번째 견해와 차이를 보인다.

이상에서 살펴본 평화협정의 체결과 그에 수반되는 결과로서의 유엔군사령부 존폐 논쟁은 유엔군의 한국전 참전과 유엔군사령부의 법적 성격과 결부된 것으로, 그 논리적 결과에 따라 해체 방식과 절차 역시 달리 결정될 수 있는 매우 복잡다기한 문제이다. 따라서 이에 대한 별도의 검토 없이 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 존폐를 선불리 결론짓는 것은 적절치 않다고 본다. 그러나 유엔군사령부의 법적 성격이 무엇인지는 별론으로 하더라도 유엔군사령부의 창설이 안전보장이사회 결의에 근거한 것이 엄연한 사실인 만큼, 유엔 차원에서의 어떠한 추가적 절차도 없이 평화협정 체결 그 자체로 유엔군사령부 해체라는 법적 효과가 자동으로 발생한다고 보는 것은 법논리적으로 볼 때 쉽사리 수긍하기 어렵다. 평화협정의 체결로 유엔군사령부가 자동 해체 내지 소멸되는 것이 아니라는 점을 전제한다면, 결국 유엔군사령부 존폐 문제는 ‘법의 문제’가 아니라, 적절한 시기에 국내외 정치적 상황과 협상에서의 전략적 고려에 따라 한국과 미국의 입장이 충분히 반영된 가운데 신중히 추진되어야 하는 ‘정치적 문제’라 볼 수 있을 것이다. 다만 평화협정의 체결로 한반도에서의 “국제평화와 안전유지”가 확보되었다고 본다면, 정치적으로

166) 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할,” 『국방연구』, 제60권 4호 (2017), p. 65; 이수형, “한반도 평화체제와 한·미 동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제1권 2호 (2009), p. 55; 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, p. 390.

유엔군사령부의 해체 여론이 힘을 얻을 수밖에 없을 것임은 분명하다.¹⁶⁷⁾ 더욱이 1975년 유엔 총회 결의에서 공산측이 유엔군사령부의 무조건 해체를 촉구하였던 것과 달리 서방측에서는 “정전협정을 대체할 새로운 장치가 마련될 것”을 해체의 조건으로 제시했던 점을 고려하면,¹⁶⁸⁾ 동 결의가 향후 유엔군사령부 해체의 명분으로 활용될 여지가 많을 것이다. 물론 1975년의 서방측 결의가 유엔군사령부 해체 시한을 1976년 1월 1일로 설정하고 있다는 점에서, 동 결의가 유엔군사령부 해체의 명분으로 활용되기에는 한계가 있다는 반론도 가능하리라 본다.

3. 유엔군사령부의 법적 성격

「한국정전협정」이 평화협정으로 대체된다고 해서 유엔군사령부가 자동으로 해체 내지 소멸되는 것은 아니라고 하더라도, 향후 어떠한 방식으로든 유엔군사령부 해체가 결정된다면 어떠한 절차와 방법을 거쳐야 하는지 여부가 문제될 수밖에 없다. 결국 이 문제는 유엔군사령부의 법적 성격을 어떻게 보아야 하는지에 따라 좌우될 수밖에 없게 된다. 이 문제에 있어서는 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라면 그 해체를 위한 별도의 안전보장이사회 결의가 필요할 것이고, 반대로 보조기관이 아니라면 별도의 안전보장이사회 결의 없이도 해체가 가능하다는 데에 다수의 견해가 일치하고 있다. 이와 관련하여 일각에서는 유엔군사령부의 법적 성격을 어떻

167) 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” p. 712; 박휘탁, “6·25 종전 선언의 기회와 위협 분석: 안보의 시각,” 『의정연구』, 제24권 3호 (2018), pp. 69~70; 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향,” p. 160.

168) UN Doc. A/RES/3390(XXX) A (1975).

게 이해하든지 간에 결국 해체를 좌우하는 요소는 미국의 의사일 뿐이라는 점을 강조하며 그 논의의 실익이 많지 않음을 지적하기도 한다.¹⁶⁹⁾ 그러나 유엔군사령부의 해체가 중국적으로 미국의 의사에 좌우될 수밖에 없다고 하더라도, 그에 수반되는 절차와 형식은 결국 유엔군사령부의 법적 성격에 의존할 수밖에 없다는 점에서 이 논의가 여전히 일정 부분 실익을 갖는다고 볼 수 있을 것이다.

국내에서는 유엔군사령부가 안전보장이사회 결의에 근거하여 설립되었으므로 그 법적 성격을 유엔의 ‘보조기관’으로 보아야 한다는 견해들을 쉽게 찾아볼 수 있다. 유엔 헌장 제7조 2항은 유엔의 주요기관이 보조기관을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며 특히 헌장 제29조는 “안전보장이사회는 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다”고 명시하고 있는 바, 유엔군사령부는 관련 안전보장이사회 결의에 따라 유엔을 대신하여 전쟁책임을 맡은 안전보장이사회의 보조기관이라는 것이다. 국내외를 막론하고 이 같은 견해들은 대체로 유엔군의 한국전 참전이 북한의 침략에 대응하여 이루어진 유엔 헌장 제7장에 따른 강제조치라는 점을 전제하고 있다.¹⁷⁰⁾

그러나 일각에서는 안전보장이사회의 강제조치를 유엔 헌장상의 강제조치로 이해하면서도, 참전국들의 군사행동은 어디까지나 개별

169) 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토,” p. 47.

170) 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1990), pp. 22~23, 25~26; 박치영, 『유엔 정치와 한국 문제』 (서울: 서울대학교출판부, 1995), pp. 291, 301; 유병화 외, 『국제법II』, p. 717; 강병근, “주한유엔군사령부의 해체에 관한 법적문제,” 『한림대학교 민족통합연구총서』, 제2권 (2000), pp. 206~208; 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할,” pp. 57, 65; 배재식, “한국휴전의 법적 제문제,” p. 52; Sang-Do Lee, “Legal Problems Concerning the Suspension of Hostilities in Korea,” *Korea Observer*, vol. 14, no. 4 (1983), pp. 369, 372; Choung Il Chee, *Korea and International Law* (Seoul: Seoul Press for the Institute of International Legal Studies, 1993), pp. 86~90.

국가들의 행동일 뿐 유엔의 행위는 아니라고 보기도 한다.¹⁷¹⁾ 심지어 한국전에 참전한 국가들의 군사행동은 유엔의 강제조치가 아닌 ‘집단적 자위권’ 행사일 뿐이라는 주장들도 상당수 제기된 바 있다.¹⁷²⁾ 결국 이 가운데 어느 견해를 전제하든 안전보장이사회의 결의는 우방국들에 의한 군사행동의 합법성을 확인하고 지지해주는 의미를 갖는 데 불과하므로, 유엔군사령부는 안전보장이사회의 보조기관이 아니라는 결론에 이르게 된다.¹⁷³⁾ 1990년대 후반까지만 하더라도 국내에서는 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라는 견해가 다수를 차지했으나, 사실 해외에서 그러한 견해를 취하는 학자는 소수에 불과했다.¹⁷⁴⁾ 이를 두고 일각에서는 유엔군사령부 해체가 본래 주한미군 철수를 의도한 북한의 주장이었으므로

-
- 171) Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens, 1951), pp. 936~937, 939~940; 민경길, “국제법상 한반도 정진체제의 종결에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 제42권 제1호 (1997), p. 106; 이한기, “한국휴전협정의 제문제,” 『국제법학회논총』, 제3권 (1958), pp. 62~63.
- 172) 김정균, “남북한 간의 협정형태에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 제30권 1호(1985), p. 110; 신용호, “주한유엔군의 법적 성격,” 『전주대학교 논문집』, 제24권 1호 (1999), p. 316; 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제,” 『국제법학회논총』, 제52권 2호 (2007), p. 242; 조시현, “한국전쟁의 국제법적 성격-무력행사금지의 원칙을 중심으로,” 『서울대학교 法學』, 제41권 2호 (2000), p. 33; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 326.
- 173) Guenter Weissberg, *The International Status of the United Nations* (New York: Oceana Publication, 1961), p. 80; Finn Seyersted, “Can the United Nations Establish Military Forces and Perform Other Acts Without Specific Basis in the Charter?” *Österreichische Zeitschrift für Öffentlicher Recht*, vol. 12 (1962), p. 217; Leland M. Goodrich, et al., *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3rd ed. (New York, London: Columbia University Press, 1969), p. 236; Richard Baxter, “Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command,” *British Year Book of International Law*, vol. 29 (1952), pp. 334, 336.
- 174) 예컨대 Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 110; Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946-1967: Documents and Commentary*, vol. II: Asia (Oxford: Oxford University Press, 1970), p. 178 참조.

그에 맞서 유엔군사령부를 “아예 유엔의 공식기관으로 격상시켜 그 존재를 확고부동하게 하려는 정치적 동기가 작용”했음 것이라고 평가하기도 하였다.¹⁷⁵⁾ 실제로 2000년대에 이르러서는 유엔군사령부가 안전보장이사회 결의에 의거하여 창설되긴 했지만 안전보장이사회의 보조기관은 아니라는 견해가 오히려 주를 이루고 있다.¹⁷⁶⁾ 이 같은 주장을 뒷받침하기 위하여 최근에 공통적으로 제시되고 있는 논거로는 일반적인 유엔 평화유지활동과 달리 유엔군사령부는 전혀 유엔의 예산으로 운영되지 않으며, 유엔 연감을 비롯한 각종 공식 기록물에서도 유엔의 보조기관으로 열거되지 않고 있다는 사실, 군사적·정치적으로 유엔의 지휘나 통제를 받지 않는다는 사실 등이 제시되고 있다. 1994년 6월 16일 유엔 사무국 법률실도 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기구가 아니므로 미국만이 그 존속이나 해체에 대해 결정할 권한을 갖는다는 견해를 표명한 바 있었다.¹⁷⁷⁾ 같은 해 6월 24일에도 유엔 사무총장이었던 Boutros-Ghali는 주유엔 북한대사에게 보낸 서한을 통해 이와 같은 입장을 그대로 전달하였으며,¹⁷⁸⁾ 1998년 12월 21일 후임 사무총장 Kofi Annan 역시 북한

175) 정태욱, “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격,” p. 199.

176) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 186~187; 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” 『군사』, 제71호 (2009), p. 249; 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” pp. 709~710; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” p. 98; 민경길, “국제법상 한반도 정전체제의 종결에 관한 연구,” pp. 106~107; 박현석, “「한국정전협정」 대체문제,” 『민주법학』, 제20권 (2001), pp. 92~93; 신범철, “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정의 시사점,” p. 221; 신용호, “주한유엔군의 법적 성격,” p. 316; 정태욱, 위의 글, pp. 213~217.

177) Status of the “United Nations Command” in the Republic of Korea—Security Council Resolution 84 (1950) of July 1950, in *United Nations Juridical Yearbook* (1994), pp. 501~502.

178) Selig S. Harrison, “The Preconditions for Korean Security: US Policy and the Legacy of 1945,” in *Reconstituting Korean Security: A Policy Primer*, ed. Hazel Smith (Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press, 2007), p. 112.

최고인민회의 상임위원장에게 보낸 서한에서 전임 사무총장 가운데 그 누구도 유엔의 이름을 사용하도록 승인한 바 없다고 밝혔다. 또한 2004년 7월 27일과 2006년 3월 6일 유엔 대변인은 유엔군사령부가 그 명칭에도 불구하고 유엔의 군대가 아니며 미국 주도의 군대임을 확인하기도 하였다.¹⁷⁹⁾

그럼에도 불구하고 엄연히 안전보장이사회 결의에 근거하여 설립된 유엔군사령부의 법적 성격을 안전보장이사회 보조기관 이외의 것으로 달리 해석하기도 어려운 것이 사실이다.¹⁸⁰⁾ 1950년 안전보장이사회 결의 제84호 채택 당시 안전보장이사회 의장은 통합사령부의 구성이 엄연히 ‘유엔의 조치(a United Nations action)’에 해당한다고 밝힌 바 있으며,¹⁸¹⁾ 그와 같은 이해에 기초하여 유엔의 깃발을 사용하도록 허가했다.¹⁸²⁾ 따라서 참전국들 역시 유엔에 병력을 지원하는 것으로 인식한 것은 물론, 공산 측을 비롯한 유엔의 각종 문서에서도 ‘유엔군(UN forces)’ 또는 ‘유엔사령부(United Nations Command)’라는 용어가 일반적으로 사용되었다.¹⁸³⁾ 더욱이 유엔은 총회 결의로 한국전쟁에 참전한 병력에게 유엔 기장을 수여하고¹⁸⁴⁾ 전몰장병을 위해 부산에 유엔군 묘지를 조성함으로써,¹⁸⁵⁾ 1959년 11월 유엔과 대한민국 간에 「재한 국제연합기념묘지의 설치 및 유지에 관한 대한민국과 국제연합간의 협정」이 체결되기도 하였

179) “Briefing by H.E. Mr. Sin Son Ho, Ambassador and Permanent Representative of the Democratic People’s Republic of Korea to the United Nations,” 21 June 2013, <<http://cpml.ca/Tmlw2013/W43024.HTM>> (검색일 2019.8.16.).

180) 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』, p. 841.

181) UN Doc. S/PV.476 (1950), p. 2.

182) UN Doc. S/RES/84 (1950).

183) D.W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice* (London: Stevens, 1964), pp. 46~47.

184) UN Doc. A/RES/483(V) (1950).

185) UN Doc. A/RES/977(X) (1955).

다. 이와 같은 이유에서 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이 아니라고 단정하는 것은 지나치게 형식논리적인 것임을 비판하는 견해도 제기되고 있다. 냉전 초기에 유엔 헌장 제7장의 군사적 강제조치가 제대로 발동되지 않았던 특수한 사정으로 미국 주도로 유엔군사령부가 설치될 수밖에 없었고 그로 인해 유엔의 경비에 의해 운용될 수 없었다는 점, 안전보장이사회 결의에 의해 설치된 유엔군사령부가 유엔기의 사용을 위임받아 현재까지도 안전보장이사회에 보고하는 등 유엔과 일정한 관계가 설정되어 있다는 점 등에 근거하여 유엔군사령부를 “넓은 의미의 보조기관”으로 이해해야 한다는 것이다.¹⁸⁶⁾

요컨대, 유엔군사령부가 안전보장이사회의 공식적인 보조기관이라고 보기는 어렵겠지만, 그렇다고 해서 유엔군사령부가 집단적 자위권 행사에 따른 다국적군 가운데 하나에 불과한 것이라 보는 것도 적절한 해석이라고 보기는 어렵다. 따라서 유엔군사령부의 해체 방법과 절차를 논함에 있어서도 유엔군사령부가 안전보장이사회 결의에 의해 설치된 특수한 사정이 충분히 고려되어야 할 것이다.

4. 평화협정 체결 이후 유엔군사령부 존속 시의 법적 쟁점

가. 유엔군사령부의 지위 및 역할 조정

앞서 논의된 바와 같이, 「한국정전협정」이 평화협정으로 대체된다고 해서 유엔군사령부 역시 법적으로 자동 해체되는 것은 아니다. 이와 같은 취지에서 2018년 10월 5일 미국 카네기재단이 주관한

186) 제성호, “남북평화협정 체결에 따른 법적 제문제,” 『국제법 동향과 실무』, 제2권 4호 (2003), p. 45.

전문가 토론회의 기초연설에서 주한유엔군사령부 부사령관 역시 북한의 완전한 비핵화까지 유엔군사령부는 그대로 유지될 것이며, 반드시 적절한 시기일 때만 유엔군사령부가 해체될 수 있을 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁸⁷⁾ 2018년 제50차 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting)에서 합의된 ‘연합방위지침’에서는 전작권 전환 이후에도 유엔군사령부를 유지·지원한다고 명시하고 있으나,¹⁸⁸⁾ 현재 유엔군사령부의 핵심 기능이 정전협정의 관리임을 고려할 때 평화협정 체결에도 불구하고 유엔군사령부를 존치하게 된다면 그 역할과 임무의 조정은 어느 정도 불가피할 것이다.

이에 따라 평화협정 체결 이후에도 유엔군사령부가 존속될 경우를 전제로, 현 유엔군사령부 체제를 유지하는 방안,¹⁸⁹⁾ 한반도 평화체제 관리를 위하여 안전보장이사회 산하 공식 보조기관으로서의 유엔평화유지군(Peace Keeping Operation: PKO)¹⁹⁰⁾ 혹은 보조기관이 아닌 다국적 기관으로 그 임무를 전환하는 방안,¹⁹¹⁾ 지역적 차원의 안보동맹체제로 전환하는 방안,¹⁹²⁾ 한반도 외부로 유엔군사령

187) “유엔사 부사령관 “완전한 비핵화까지 유엔사 유지,” 『RFA』, 2018.10.5.

188) 국방부, “전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침 (2018.10.31.), 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 283.

189) 정경영, “평화협정 체결과 주한미군의 미래,” 『EAI 이슈브리핑』 (2018.7.), p. 6.

190) 김명기, 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』, p. 136; 김민욱, “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구,” p. 44; 김봉현, “평화협정 체결 과정에서의 유엔사 해체 문제,” p. 715; 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』, p. 29; 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상,” p. 36; 황원탁, “정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속이론을 중심으로,” 단국대학교 박사학위논문, 2006, pp. 173~174.

191) Ralph N. Clough, et al., *The United States, China and Arms Control* (Washington DC: Brookings Institution, 1975), pp. 122~123; 홍현익, “한반도 평화체제 구축과 한·미 동맹,” 『세종정책연구』, 제5권 1호 (2009), p. 211. 재인용: 김명기, 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』, p. 128.

192) 김성한, 『한반도 평화체제 구축과 주한미군의 역할』 (서울: 외교안보연구원, 1999), p. 33; 장삼열, “유엔사와 미래연합사 관계,” 정경영 외, 『통일을 향한 한미 동맹과 국제협력』 (서울: KCP7-27, 2018), p. 229.

부를 이전하여 그 사령관직을 인도-태평양사령관이 겸직토록 하는 방안¹⁹³⁾ 등 다양한 역할대안이 제시된 바 있다.¹⁹⁴⁾ 미국 입장에서는 한반도 유사시 안전보장이사회의 추가 결의 없이 군사적 개입이 가능하고, 일본의 사전 동의 없이 자유롭게 유엔군사령부 후방기지를 이용할 수 있으며 한국군에 대한 영향력을 지속할 수 있다는 점에서 유엔군사령부 해체보다 그 유지를 선호할 것이다.¹⁹⁵⁾ 이 같은 이유에서 역대 유엔군사령관들은 애초부터 유엔군사령부를 강화하려는 의도를 보여 왔다. 2003년 1월 당시 미 국방장관이었던 Donald H. Rumsfeld는 유엔군사령관/한미연합사령관에게 유엔군사령부 회원국뿐만 아니라 더 많은 국가가 참여하는 다국적군으로 발전될 수 있도록 증원병력을 전개하는 ‘병력 제공자(force provider)’로서의 기능을 보강토록 지시한 바 있다. 또한 2005년 4월 Burwell B. Bell 사령관이 한미연합사령관으로 취임한 이후에도 줄곧 유엔군사령부의 전시 조직의 보강 필요성을 강조함으로써 그 기능을 더욱 강화하려는 의도를 보이기도 했던 것이다.¹⁹⁶⁾ 실제로 유엔군사령부는 2014년 유엔군사령부 ‘재활성화(revitalization)’를 개시하여 2018년에는 이미 재활성화 작업이 완료되었다고 밝혔다.¹⁹⁷⁾ 최근 미군이 아닌 제3국 장성이 유엔군사령부 부사령관으로 임명된 것은 한미연합사로부터 유엔군사령부의 독립적 운영을 위한 제3국 장교의 유엔군사령부 보직 확대 차원에서 이루어진 것이며, 주한미군사령부

193) 손한별, “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체,” 『한국의 미래 안보 전략』 (2019 KAIS·ISA/IDSS 공동 하계학술대회 자료집, 2019.7.4.), p. 74.

194) 유엔군사령부의 다양한 역할대안과 그에 대한 종합적 평가로는 위의 글, pp. 72~82 참조.

195) 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향,” p. 146.

196) 정경영, “유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안,” 『2007년도 국회 국방위원회 정책연구용역과제 연구보고서』 (2007.8.8.), p. 63.

197) “유엔사, 北 완전 비핵화 때까지 한국에 남을 것,” 『뉴데일리』, 2019.4.19.; 손한별, “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체,” p. 64.

참모장이 겸직하던 유엔군사령부 참모장 역시 별도의 미군 장성으로 임명된 것도 한미연합사와 유엔군사령부의 보직 겸직을 줄임으로써 유엔군사령부의 독자적 역할을 도모하기 위한 것으로 해석된다. 그 과정에서 미국이 유엔군사령부에 독일과 일본을 참여시키려는 움직임에 대한 우려가 언론으로부터 부각되기도 하였다.¹⁹⁸⁾ 한반도 평화체제 수립으로 인한 유엔군사령부의 역할 조정의 문제는 국제법의 법리 해석에 따라 달리 결정될 수 있는 성질의 것은 아니다. 다만 미 합참의장 지시 2015.01 ‘유엔군사령부 전력제공을 위한 절차’에서 현재의 유엔 전력제공국 목록 16개국(한·미 제외)을 열거하면서 “신규 유엔사 전력제공국의 지정에는 반드시 미 국무부와 대한민국 간 협의가 선행되어야 한다”고 명시하고 있는 만큼,¹⁹⁹⁾ 유엔군사령부의 기능 강화에 한국이 어떠한 역할을 할 것인지를 심도 깊게 고민할 필요가 있을 것이다.²⁰⁰⁾

198) “‘新나토’ 구상하는 美, 독일 이어 일본까지 유엔사 참여시킬 움직임,” 『조선일보』, 2019.7.12.

199) Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command,” CJCSI 2015.01, (1 April 2019), para. 5(c).

200) 이와 관련하여 일각에서는 한국이 미국을 포함해 유엔군을 파견한 국가들과 1954년 주일유엔군지위협정과 같은 ‘주한유엔군지위협정’을 체결할 필요성을 제기하기도 한다. 이기범, “유엔군사령부의 미래 역할 변화와 한국의 준비,” 『이슈브리프』, p. 11. 같은 취지에서 유엔군사령부가 존속하면서 독자적 역할을 모색한다면, 한국으로서는 유엔군사령부의 틀 내에서 한국군이 주도적 역할을 수행할 수 있는 방안을 모색해야 한다고 본다. 그 인적 구성에 한국군 장교가 대폭 참여할 수 있도록 편제 조정을 요구하는 것도 필요할 것이다. 미국이 신규 유엔사 본부 편제를 검토하면서 99개 직위 중 최소 20개를 한국군이 맡아달라고 한국 국방부에 요청한 바 있으나, 그럼에도 불구하고 한국군은 주요 지휘계선 상에 편제되어 있지 않아 구조적으로 유엔군사령부의 주요 의사결정에 영향력을 행사하는 것이 제한될 수밖에 없는 실정이기 때문이다.

나. 전시작전통제권 환수 문제

2018년 제50차 한·미 안보협의회의에서 합의된 ‘연합방위지침’에서 전시작전통제권(Wartime Operational Control, 이하 “전작권”이라 한다) 전환 이후에도 유엔군사령부를 유지·지원한다고 명시하면서, 전작권 전환 이후 유엔군사령부의 권한에 대한 우려가 또다시 제기되고 있다. 사실 이 같은 논란은 한미연합사가 해체될 경우를 전제했기 때문에 발생한 것이었다. 주지하듯 당초 유엔군사령관에게 부여되었던 작전통제권이 1978년 한미연합사령관에게 이양되었지만, 미군 4성장군인 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸임하여 왔기 때문에 전작권 행사 주체에 관한 한 특별히 문제될 사항은 없었다. 그런데 한미연합사가 해체되고 나면 작전통제권을 유엔군사령관에게 이양했던 당초의 합의가 여전히 유효하기 때문에, 전작권 전환에도 불구하고 유엔군사령관이 한국군에 대한 전작권을 계속해서 보유·행사할 수 있는 것 아니냐는 우려가 제기된 것이다.²⁰¹⁾

이 같은 주장의 법적 논거는 크게 두 가지로 구분된다. 그 첫 번째는 유엔군사령관에게 전작권을 이양한 1954년의 「한국에 대한 군사 및 통제 원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록(이하 “한미합의의사록”이라 한다)」이 여전히 유효하므로 이와 관련된 유엔군사령부의 책임해제 등의 추가 조치가 없는 이상, 한미연합사의 전작권 전환과 함께 이는 다시 유엔군사령부로 되돌아간다는 것이다.²⁰²⁾ 한미연합사가 창설되고 한국군에 대한 작전통제권이 한미연합사령관에게 전환되었다고 하더라도 한국군의 작전통제권 이양

201) 이상현, “한반도 평화체제와 한·미 동맹,” 이수훈(편), 『조정기의 한미 동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대학교 출판부, 2009), p. 338.

202) 안광찬, 『헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로』, 동국대학교 박사학위논문, 2002, p. 122.

의 법적 근거에는 아무런 변화가 없었기 때문에 유엔군사령부의 한국군에 대한 작전통제권은 여전히 법적으로 유효한 것으로 볼 수 있다는 견해도 이와 이해를 같이 하는 것이다.²⁰³⁾ 두 번째는 1950년 작전지휘권 이양 공한의 경우 ‘대한민국과 유엔’ 간에, 1954년 「한미합의의사록」과 1978년 한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서는 ‘대한민국과 미국’ 간에 각각 체결된 것이므로, 전작권 환수 역시 각각 별개의 합의를 요한다는 점에서 한미연합사에 의한 전작권 환수에도 불구하고 유엔군사령부에 의한 전작권은 계속 유지된다는 것이다.²⁰⁴⁾ 이와 같은 견해에 따를 경우, 전작권 환수에도 불구하고 유엔군사령부는 여전히 한국군에 대하여 전작권을 행사할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

그러나 먼저 「한미합의의사록」과 한미연합사 설치에 관한 교환각서는 모두 미국과 체결한 것으로서, 적어도 전작권 전환에 관한 내용에 있어서는 신법우선의 원칙에 따라 한미 간의 전작권 전환 합의가 보다 우선하게 된다고 보아야 할 것이다. 뿐만 아니라, 1950년 작전지휘권 이양공한에 따른 작전지휘권은 1954년의 「한미합의의사록」에 따라 작전통제권이라는 용어로 변경되어 유엔군사령관이 한국군에 대한 작전통제권을 지속적으로 행사하는 근거가 되었다는 점에서, 1950년 작전지휘권 이양공한을 유엔군사령부의 전작권 행사 근거로 주장하는 것 또한 설득력이 있다고 보기 어렵다.²⁰⁵⁾

203) 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마: 비대칭 동맹이론과 한미 동맹』 (서울: 연경문화사, 2004), p. 162. 같은 취지의 견해로는 이명철 외, 『유엔군사령부 후방기지의 의미와 활용방안』 (서울: 한국국방연구원, 2007), p. 61; 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할,” 『세종정책연구』, 제6권 2호 (2010), pp. 226~227 참조.

204) 김명기, “국제법상 국군에 대한 작전지휘권 환수에 따라 제기되는 법적 문제에 관한 연구,” 『인도법논총』, 제34호 (2014), p. 29.

205) 일각에서는 1950년 작전지휘권 이양공한의 시간적 범위는 “현 적대행위의 상태가 계속되는 동안”으로 국한되어 있으므로 「한국정전협정」 체결로 인해 그 효력 또한

주한미군 역시 공식 보도자료를 통해 유엔군사령관은 전작권 이양 이후 한국군에 대한 전작권을 행사할 수 없게 된다는 입장을 표명한다. 206) 이로써 전작권 환수에도 불구하고 유엔군사령부가 한국군에 대한 전작권을 보유하리라는 우려는 이미 해소된 것으로 보아야 할 것이다. 특히 ‘조건에 기초한 전시작전통제권 전환계획 (Condition-based OPCON Transition Plan: COTP)’에 따라 기존의 한미연합사를 폐지하는 것이 아니라 그 기본구조를 그대로 유지한다는 것이 이미 한미 간에 합의된 내용이므로, 한미연합사 해체를 전제로 한 이상의 논란은 더 이상 실익이 없는 논의에 불과하다.

문제는 한반도 유사시 유엔군사령부가 향후 구성될 미래연합사에 대하여는 전작권을 행사할 수 없다 하더라도, 전력제공국을 통합하여 별개의 전투사령부 역할을 할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 물론 국방부는 한반도 유사시 유엔군사령부의 역할이 전력제공국을 통합하여 미래연합사를 지원하는 것에 한정된다고 하면서, 미래연합사의 단일지휘체계 아래 작전을 수행하는 방향으로 유엔군사령부와의 관계 설정을 모색하고 있다. 207) 최근 Robert Abrams 유엔군사령관이 유사시 “유엔군사령부의 역할은 전력 제공국들의 협조본부”임을 강조하고 나선 것²⁰⁸⁾도 유엔군사령부의 전투사령부화에 대한 일각에서의 우려를 의식했기 때문으로 보인다. 그러나 2018년 제

일단 종료된 것으로 보아야 한다고 보기도 한다. 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, p. 40. 다른 한편 1950년 작전지휘권 이양은 당시 헌법상의 국회 동의를 받지 않았으며 대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하되 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 하는 바, 이를 위반한 이승만 대통령의 독단적 행위는 원인무효의 행정행위에 불과하다는 견해도 제기되고 있다. 최창동, 『법학자가 본 통일문제 I』 (서울: 푸른세상, 2002), pp. 147~150; 최철영, “한반도 평화협정체결을 위한 법제정비 방안,” 『법과 정책연구』, 제5권 2호 (2005), pp. 888~889.

206) “전작권 이양 후 유엔하에는 위기상황 대처할 권한 없어,” 『조선일보』, 2007.1.24.

207) 이용민, “전작권 전환 후 미래연합사 편성방향 고찰: 제50차 한미안보협의회의(SCM) 합의안을 중심으로,” 『이슈브리핑』, 2018-32호 (2018), p. 6.

208) “유엔군사령관 “유엔사→작전사령부, 비밀계획 없다,” 『국민일보』, 2019.10.17.

50차 한·미 안보협의회의에서 전작권 전환 이후 한국군 장성이 사령관직을 수행하는 연합사 체제에 합의하면서, 유엔군사령부가 지원사령부 역할에 국한될 것이라는 표현이 직접 명시된 것은 아니라는 점에서 여전히 논란의 소지는 남아 있다. 연합방위지침에서 한미 국방부가 “유엔군사령부를 지속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다”는 문구를 명시한 것만 고려하면, 전작권 전환 이후 미국이 취할 수 있는 유엔군사령부의 역할대안 범위는 여전히 광범위하다고 볼 수 있다.

현 시점에서 특히 우려되는 부분은 ‘유엔군사령부와 미래연합사 간의 지휘관계’를 설정하는 문제로서, 최근에는 미국이 전작권을 한국군으로 전환한 이후에도 일정한 경우 「한국정전협정」을 매개로 유엔군사령부를 통해 미래연합사를 통제할 수 있다는 우려가 계속해서 제기되고 있다는 점이다.²⁰⁹⁾ 현재 한미 간에 관계관련약정(Terms of Reference: TOR) 및 전략지시(Strategic Directive: SD) 제3호의 내용을 확정하기 위한 협의가 진행되고 있는 만큼, 추후 그 해석과 적용에 있어 한·미간에 이견이 노출되지 않도록 유엔군사령부와 미래연합사 간의 관계는 명확히 정리해둘 필요가 있을 것이다.²¹⁰⁾

209) “유엔사 지위·권한 어디까지? … 한미, 살바싸움,” 『YTN』, 2019.9.14.

210) 현재 유엔군사령부와 한미연합사령부 간의 지휘관계는 1994년 제26차 한·미 안보협의회의에서 체결된 「한미연합군사령부 관련약정(TOR)」 및 1994년 제16차 한미군사위원회(Military Committee Meeting)에서 체결된 「전략지시(SD) 제2호」, 2018년 제50차 한·미 안보협의회의에서 체결된 「대한민국 합동참모본부-유엔군사령부-한미연합군사령부 관계관련약정(TOR-R)」에 명시되어 있다. 이 문서들은 모두 군사 II급 비밀로 분류·관리되고 있으므로 그 세부적 내용에 대한 언급은 피하기로 한다.

5. 평화협정 체결 이후 유엔군사령부 해체 시의 법적 쟁점

가. 유엔군사령부 해체 시 구체적 방식과 절차

유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라고 보는 입장에 서는 그 해체를 위하여 반드시 새로운 안전보장이사회의 해체 결의가 필요하며, 미국이나 한국의 단독적·임의적 결정만으로는 결코 해체될 수 없다는 태도를 견지하고 있다.²¹¹⁾ 안전보장이사회를 비롯한 유엔의 ‘주요기관’²¹²⁾에 의해 설립된 ‘보조기관’이 해체되기 위해서는 현장상의 규정을 준수해야 하는 바, 유엔 현장은 보조기관의 해체에 관하여 별도의 규정을 두지 않고 있다. 그러나 보조기관은 주요기관에 종속되므로, 현장에 별도의 규정이 없는 경우 보조기관은 그 모체(parent body)에 해당하는 주요기관에 의한 적절한 형식의 결정에 따라 해체될 수 있다.²¹³⁾ 안전보장이사회 결의에 근거하여 설치되는 유엔평화유지군은 현장 제29조에 따라 설치되는 대표적인 안전보장이사회의 보조기관에 해당하는 바,²¹⁴⁾ 예컨대 유엔 중앙

211) 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』, p. 29; 박치영, 『유엔 정치와 한국 문제』, p. 301; 강병근, “주한유엔군사령부의 해체에 관한 법적 문제,” p. 219; 김성한, “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용,” 『전략연구』, 제7권 2호 (2000), p. 128; 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할,” p. 66; 백진현, “정전체제의 평화체제전환문제,” p. 293; 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상,” p. 316; 이서향, “유엔과 한국전쟁의 휴전과정,” 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』 (서울: 리북, 2004), pp. 74~75.

212) 유엔의 주요기관으로는 총회(General Assembly), 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(Economic and Social Council), 신탁통치이사회(Trusteeship Council), 국제사법재판소(International Court of Justice), 사무국(Secretariat) 등 모두 6개 기관이 있다(유엔 현장 제7조 1항).

213) C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2nd ed. (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2005), p. 141.

214) *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 177.

아프리카-차드 임무단(United Nations Mission in the Central African Republic and Chad: MINURCAT)의 경우 2007년의 안전보장이사회 결의(제1778호)에 의거 설립되어 2010년의 또 다른 해체 결의(제1923호)에 따라 그 임무가 종료되었다.²¹⁵⁾ 이에 비추어 볼 때 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라고 본다면, 그 설립이 안전보장이사회 결의에 기초한 것인 이상 그 해체 역시 안전보장이사회 결의에 따르는 것이 일반적으로 예상되는 절차라고 할 수 있을 것이다.

일각에서는 안전보장이사회 상임이사국 중 하나가 유엔군사령부 해체 결의 채택 시 거부권을 행사하는 상황을 우려하기도 하는데, 이와 관련하여 안전보장이사회 보조기관의 설립 또는 해체가 상임이사국의 거부권이 적용되는 실질사항(현장 제27조 3항)인지, 아니면 그 거부권이 적용되지 않는 단순한 절차사항(현장 제27조 2항)에 불과한지에 대해서도 간략한 검토가 필요할 것으로 보인다. 유엔 현장 제28조부터 제32조까지의 규정이 ‘절차’라는 부제 아래 위치해 있고 안전보장이사회의 보조기관 설치에 관한 규정인 제29조가 여기에 포함되어 있음을 고려하면, 안전보장이사회 보조기관의 설치 는 일반적으로 거부권이 적용되지 않는 절차사항이라고 해석할 수 있을 것이다.²¹⁶⁾ 그러나 안전보장이사회 차원의 실행을 살펴보면, 모든 보조기관 설치가 일률적으로 실질사항 또는 절차사항 어느 하나로 다루어진 것은 아니었다. 안전보장이사회는 위임명령을 통해 보조기관에게 부여되는 권한의 성질을 기준으로 실질사항과 절차사항을 구분하여 왔던 것이다.²¹⁷⁾ 그 결과 최근에는 제재위원회, 대테

215) UN Doc. S/RES/1778 (2007); UN Doc. S/RES/1923 (2010).

216) Andreas Paulus, “Article 29,” in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., vol. I, eds. Bruno Simma, et al. (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 993.

러위원회, 국제재판소, 아동 및 무력충돌 담당 실무그룹 등 대부분의 보조기관에 실질적인 권한이 부여된다는 점에서, 그 보조기관의 설립 결의는 대개 거부권이 적용되는 실질사항으로 처리되고 있다.²¹⁸⁾ 이 점에 있어서 유엔군사령부의 해체 결의에 있어서도 상임이사국의 거부권이 적용될 수 있을 것이다.

그러나 안전보장이사회의 보조기관을 설립하거나 해체함에 있어서 반드시 안전보장이사회 ‘결의(resolution)’라는 형식이 요구되는 것은 아니라는 점에 특별히 주의할 필요가 있다. 사실 안전보장이사회가 보조기관을 창설함에 있어서는 안전보장이사회 ‘결의’라는 형식 이외에도 안전보장이사회 의장성명(presidential statement)이나 의장 명의 서한(letter) 또는 각서(note), 안전보장이사회 이사국들의 ‘미기록 컨센서스(unrecorded consensus)’ 등 다양한 방식을 취하기도 한다.²¹⁹⁾ 이와 같은 형식상의 차이가 존재한다고 해서 안전보장이사회 보조기관의 법적 지위가 보다 향상되거나 손상되는 것도 아니다. 때문에 일반적으로는 보조기관의 위임명령을 수정하거나 종료함에 있어서도 해당 보조기관 수립 당시에 사용되었던 것과 동일한 방식의 결정형식이 활용되는 경향이 있다.²²⁰⁾ 실제로

217) D.W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice* (London: Stevens, 1964), p. 67; Leland M. Goodrich and Edvard Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 2nd ed. (London: Stevens, 1949), p. 222; Zbigniew M. Klepacki, *The Organs of International Organizations* (Warsaw: Polish Scientific Publishers, 1973), pp. 16~17.

218) Loraine Sievers and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 329.

219) 안전보장이사회가 그 의도를 표현하는 다양한 행위 방식에 대해서는 Michael C. Wood, "Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45 (1996), p. 153 참조.

220) Loraine Sievers and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th ed., pp. 462~463.

2006년 5월 유엔 사무총장에게 보낸 안전보장이사회 의장 명의 서한에 따라 설립된 ‘위임명령 검토를 위한 특별위원회(Ad Hoc Committee on Mandate Review)’는 2007년 12월 발송된 유사한 형식의 서한을 통해 해체되었다.²²¹⁾

그렇다면 설립 당시와는 다른 형식에 의해서도 보조기관이 해체될 수 있는가? 만약 그렇다고 한다면, 안전보장이사회 결의에 근거하여 설립된 보조기관이라 할지라도 그 해체는 의장서명이나 의장명의를 서한 등과 같이 설립 당시와는 다른 형식에 의해서도 가능하다는 결론에 이르게 될 것이다. 이와 관련해서는 1947년 안전보장이사회에서 이루어진 보조기관의 해체 절차에 관한 논의가 유용한 시사점을 제공할 것으로 보인다. 당시 안전보장이사회는 그리스 국경사건 조사를 위해 수립된 ‘그리스 국경위원회(Greek Frontier Commission)’를 해체할 경우 그 보조기관인 ‘보조그룹(Subsidiary Group)’에 어떠한 결과가 수반되는지를 논의하였다.²²²⁾ 여기에서의 ‘보조그룹’은 안전보장이사회의 보조기관인 그리스 국경위원회 자체 설립한 또 다른 보조기관이었으며, 이사국 대표들은 국경위원회가 해체되면 보조그룹 역시 존속할 수 없다는 데 견해를 같이 하고 있었다. 1947년 8월 19일에 소집된 안전보장이사회 제188차 회의에서 영국 및 미국 측 대표는 상기 두 기관이 해체되기 위해서는 안전보장이사회의 명시적 결정이 있어야 한다는 입장을 표명하기도 하였으나, 결국 동년 9월 15일 안전보장이사회 제202차 회의에서 단순히 그리스 문제를 안전보장이사회가 다루고 있는 사태 목록에서 제외시키는 결의를 채택하는 것만으로 두 기관의 임무는 종료된 것

221) UN Doc. S/2006/354 (2006); UN Doc. S/2007/770 (2007): Loraine Sievers and Sam Daws, *Ibid.*, p. 462에서 재인용.

222) 그리스 국경위원회와 보조그룹은 각각 안전보장이사회 결의 제15호 및 제23호에 따라 설치되었다. UN Doc. S/RES/15 (1946); UN Doc. S/RES/23 (1947).

으로 간주되었다.²²³⁾ 이는 곧 보조기관의 실효적 해체에 있어 중요한 것은 해체의 ‘형식’이 아니라, 해당 보조기관을 해체하려는 ‘의도’가 주요기관에 의해 명확히 표출되었는가에 있음을 시사하는 것이다. 그렇다면 유엔군사령부가 안전보장이사회 결의에 따라 설립된 보조기관이라고 보더라도 그 해체를 위해 반드시 안전보장이사회 ‘결의’라는 형식이 필요한 것은 아니라고 할 수 있을 것이다. 1981년 발생한 세이셸공화국에 대한 용병 침략의 원인과 배경 및 그 경제적 피해를 조사하기 위해 1981년 12월 15일 안전보장이사회 보조기관으로 수립된 조사위원회(Commission of Inquiry) 역시 안전보장이사회 ‘결의’에 근거하여 설립되었으나,²²⁴⁾ 그 해체는 조사위원회의 위임명령이 완수되었다는 내용의 안전보장이사회 의장 명의 ‘각서(note)’를 통해 이루어졌다.²²⁵⁾

다른 한편 설립 당시 보조기관에게 위임되었던 임무가 완수되었다는 사정만으로는 보조기관의 ‘묵시적’ 해체가 허용될 여지도 없을 것이다. 이와 관련하여 1990년 나미비아가 독립을 달성하자, 그 독립을 위해 유엔 총회 보조기관으로 설립된 바 있었던 ‘유엔 나미비

223) *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1946-1951* (United Nations, 1954), pp. 207~208.

224) UN Doc. S/RES/496 (1981).

225) UN Doc. S/15860 (1983). 재인용: *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1981-1984* (United Nations, 1985), p. 64. 근래에는 안전보장이사회가 보조기관을 창설하는 결의에서 그 위임명령을 통해 명시적으로 보조기관의 존속기간을 설정하는 경향이 있다. 이 경우 그 존속기간을 연장하는 내용의 별도 결의가 채택되지 않는 이상, 해당 보조기관은 해체되는 것으로 간주된다는 점에서 최근에는 별도의 해체결의 없이 보조기관이 해체되는 사례가 증가하고 있다. 2015년 안전보장이사회 결의에 따라 설립된 ‘화학무기 금지기구(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons: OPCW)’의 경우에도 두 차례의 결의를 통해 그 존속기간이 갱신되었으나(UN Doc. S/RES/2314 (2016), para. 1; UN Doc. S/RES/2319 (2016), para. 1), 그 이후에 추가적인 연장 결의가 채택되지 않고 존속기간이 만료됨에 따라 해당 보조기관은 공식 해체되었다. *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 2016-2017* (United Nations, 2019), pp. 37~38.

아 위원회(UN Council for Namibia)'가 자동으로 해체된다고 보아야 하는지 여부에 대하여 유엔 법률고문(UN Legal Counsel) 역시 유사한 접근방식을 취하였다. 즉, 유엔 법률고문은 “유엔 총회의 1996년 5월 19일자 설립결의(2248(S-V))와 그 이후의 결의들이 실질적으로 위원회의 임무가 성취되었고 나미비아의 독립으로 위원회가 소멸되었음을 암시하고 있으나, 이들 결의로 인해 위원회의 자동해체가 예정된 것은 아니다. 따라서 나미비아의 독립은 ... 자동으로 위원회의 해체를 유발하지 않는 바, 순전히 법적인 관점에서는 유엔 총회가 스스로 달리 결정할 때까지는 계속해서 존재하게 될 것이다. ... 그러므로 지위의 문제에 관한 한, 유엔 총회 보조기관으로서의 나미비아 위원회의 법적 지위는 유엔 총회가 달리 결정할 때까지 달라지지 않는다”²²⁶⁾라는 답변을 통해, 보조기관의 실효적 종료를 위해서는 주요기관이 그 보조기관을 해체하려는 의도가 어떠한 방식으로든 명시적으로 표출되어야 한다고 본 것이다. 이에 비추어 볼 때, 「한국정전협정」이 평화협정으로 대체되면 한국전쟁 당시 안전보장이사회 결의에 의해 부여되었던 유엔군의 임무가 종료되므로 유엔군사령부 역시 자동으로 해체된다는 주장은 전혀 근거가 없는 것이라 할 수 있다. 일각에서는 평화협정 체결로 유엔군사령부가 자동 해체되는 것은 아니며, 그 해체를 위해서는 안전보장이사회 자신이 ‘평화의 회복’을 확인하는 또 다른 결의를 채택해야 한다는 견해를 제시하기도 한다.²²⁷⁾ 그러나 이상에서의 논의를 종합해보면, ‘평화의 회복’ 확인 역시 유엔군사령부 해체를 위한 명시적 의도 표출에 해당한다고 보기에 다소 무리가 있을 것으로 보인다. 따라서 유엔군사령부 해체를 위해서는 단순히 ‘평화의 회

226) *United Nations Juridical Yearbook* (1990), p. 271.

227) 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토,” p. 45.

복'을 확인하는 데서 더 나아가 보다 명시적인 형식의 의도 표출 행위가 존재해야 할 것이다.

결국 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라고 전제한다면, 그 해체에 있어 결정적으로 작용하는 요소는 안전보장이사회가 그 보조기관을 해체하고자 하는 의도가 표출되었는지 여부라 할 것이다. 이와 관련하여 일각에서는 유엔군사령부 설립 기초가 된 안전보장이사회 결의를 통해 유엔군사령부에게 군사행동을 종료할 시기를 결정할 권한까지도 위임되었다는 견해가 제기되기도 하였던 바,²²⁸⁾ 이를 달리 해석하면 미국의 단독 결정에 의해서도 유엔군사령부 해체가 가능할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 그러나 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이라고 전제할 때, 미국에게 유엔군사령부의 설립 권한이 위임되었다고 해서 이를 일방적으로 해체할 권한까지 보유하게 되었다고 해석하는 것은 법적으로 타당하지 않다. 이는 안전보장이사회가 유엔 평화유지군을 창설할 때에도 헌장 제7장에 따라 그 군대를 구성할 권한을 유엔 사무총장에게 위임하는 형식을 취하지만, 그렇다고 해서 사무총장이 평화유지군을 일방적으로 해체할 권한을 보유하지 못하는 것과 동일한 것이다. 실제로 1961년 유엔 사무총장은 평화유지군의 해체는 오로지 안전보장이사회에 의해서만 가능하다고 언급한 바 있으며, 같은 취지에서 이집트에서 유엔 긴급 평화유지군-I(UNEF-I)을 철수하도록 명령한 사무총장의 일방적 결정 역시 '권한남용(*ultra vires*)'에 해당하는 것으로 평가되고 있다.²²⁹⁾ 따라서 유엔군사령부는 미국의 일방적 결정만으로는 해체될 수 없으며, 어떠한 형식으로도 그 해체의도

228) Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 111.

229) Danesh Sarooshi, "The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Operations," *Australian Year Book of International Law*, vol. 20 (1999), p. 288, n. 48.

가 안전보장이사회에 의해 표출되어야만 가능한 것이다.

한편, 이상의 논의와는 정반대로 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이 아니라고 전제한다면, 그 해체를 위하여 반드시 안전보장이사회의 의도가 표출될 것이 요구되지 않는다. 따라서 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관임을 부정하는 견해들은 안전보장이사회가 아닌 미국의 의사가 그 해체를 위한 결정적 요소라고 보는 것이다.²³⁰⁾ 한국전쟁 당시 채택된 안전보장이사회 결의가 우방국들에 의한 군사행동의 합법성을 확인하고 지지해주는 의미를 갖는 데 불과하다고 한다면, 이는 결국 다국적군의 무력사용을 승인하는 방식의 안전보장이사회 결의와 별반 다를 것이 없게 된다. 이와 같은 취지에서 일각에서는 1990년 걸프전 당시의 안전보장이사회 결의가 모든 상임이사국의 표결 아래 채택되었고 유엔의 기를 사용하지 않았다는 점을 제외하면, 기본적으로 그 강제조치는 한국전쟁과 동일한 방식이었다고 평가하기도 한다.²³¹⁾ 이라크전에 참전했던 다국적군은 이를 주도했던 미국이 이라크와의 양자 협정을 통해 유엔 헌장 제7장에 따른 위임명령과 다국적군에 대한 무력사용 승인이 종료되었음을 확인하는 방식으로 그 임무를 공식 종결하였던 점을 고려하면,²³²⁾ 유엔군사령부 역시 평화협정이나

230) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 187; 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” p. 259; 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” p. 710; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” p. 98; 정태욱, “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격,” pp. 217~218.

231) Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 5th ed. (Hague: Martinus Nijhoff, 2011), p. 951.

232) “Agreement between the United States of America and the Republic of Iraq on the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq” (November 17, 2008) in *The Iraq War: A Documentary and Reference Guide*, by Thomas R. Mockaitis (ABC-CLIO/Greenwood, 2012), p. 314, art. 25 (“Recognizing [...] the threat to international peace and security posed by the Government of Iraq no longer exists, the Parties affirm in this regard that with the

기타 협정의 내용에 한국전쟁 당시 채택된 일련의 안전보장이사회 결의가 종료되었음을 확인하는 것만으로 해체될 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 앞서 언급한 바 있듯이, 유엔군사령부는 그 설립 당시의 사정으로 인해 안전보장이사회와 매우 밀접한 관계가 설정되어 있는 특수한 지위를 가지고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 가장 최근에 출간된 유엔 현장 주석서에서도 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관인지 여부에 대하여는 여전히 논란이 있음을 지적하면서, 유엔 웹사이트상의 보조기관 목록에 누락되어 있음에도 불구하고 적어도 안전보장이사회에 의해 설립된 이상 그 보조기관으로서 평화협정 체결 시까지는 존속하게 될 것이라고 설명하고 있다.²³³⁾ 이에 비추어 보더라도 형식논리적 측면에서 유엔군사령부가 안전보장이사회의 보조기관이 아니라고 단정하거나 더 나아가 이를 다국적군 가운데 하나로 치부하면서 유엔과 거리를 두는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 이와 같은 취지에서 안전보장이사회가 적극 개입하지는 않더라도 최소한 한·미 간의 합의하에 유엔군사령부 해체가 결정되면, 이를 참전국들에게 통보하고 이와 관련된 유엔군사령부 최종보고서를 안전보장이사회 문서로 회람하는 방안이 제시되기도 한다.²³⁴⁾

유엔군사령부는 그 법적 성격이 안전보장이사회의 보조기관인지 여부에 대해 공식적인 입장을 표명한 바 없으나, 2019년 4월 경기도 평택 험프리스에 있는 유엔군사령부 본부에서 진행된 기자 설명회

termination on December 31, 2008 of the Chapter VII mandate and authorization for the multinational force contained in Resolution 1790 [...]”).

233) Andreas Paulus, “Article 29,” p. 1013.

234) 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” p. 710; 제성호, “남북평화협정의 체결방향과 법적 문제,” p. 264.

에서 “어떤 상황이나 조건이 충족되어야 유엔사 임무가 완성되었기 때문에 한국을 떠날 수 있을 것이라고 판단하는가”에 대한 질문에 대하여, 유엔군사령부 부사령관은 안전보장이사회 결의가 있거나 미국 정부의 정치적 결정이 있을 경우에만 유엔군사령부 해체가 가능하다는 원론적인 수준의 답변만 제시했을 뿐이다.²³⁵⁾ 이는 곧 유엔군사령부의 해체 결정이 중국적으로는 미국의 의사에 의존할 수밖에 없다는 사실을 강조한 것이라 볼 수 있다. 그러나 유엔군사령부가 안전보장이사회 결의에 의해 설립된 특수한 사정을 고려하면, 결국 유엔군사령부를 해체함에 있어서는 유엔군사령부 해체가 결정되기 전이든 그 이후이든 간에, 안전보장이사회 결의까지는 아니더라도 안전보장이사회 의장성명이나 의장 명의 서한 또는 각서, 안전보장이사회 이사국들의 미기록 컨센서스 등 안전보장이사회가 유엔군사령부의 해체 의사를 표출하는 유사 형식을 취하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

나. 유엔군사령부 해체 이후 한반도 위기관리

주지하듯 현재의 유엔군사령부는 한반도 유사시 안전보장이사회의 추가 결의 없이 기존 한국전쟁 참전국들의 군사적 개입을 정당화시켜주는 매개체 역할을 하므로, 유엔군사령부가 해체된 상태에서 그에 준하는 안전보장 장치가 마련되어 있지 않을 경우에는 별도의 추가적인 안전보장이사회 결의가 채택되지 않는 이상 국제사회로부터 군사적 지원을 받기 어렵게 될 우려가 있다.²³⁶⁾ 달리 말하자면, 기존 한국전쟁 참전국들의 군사적 개입이 정당화되기 위해서는 유

235) “유엔사 부사령관 “유엔사 해체, 미국의 정치적 결심 없이 불가능.” 『VOA』, 2019.4.22.

236) 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정,” p. 254.

엔군사령부가 어떠한 형태로든 존속하고 있어야 한다는 것이다. 1950년 한국전쟁 개전 직후 회원국들에게 군사적 조치를 포함하여 “필요한 원조”를 제공하도록 권고한 일련의 안전보장이사회 결의들²³⁷⁾과 38선을 넘어 북진할 수 있는 법적 근거를 제공하였던 유엔 총회 결의 제376(V)호²³⁸⁾를 적극적으로 해석하여 이들이 여전히 유효한 것으로 볼 경우, 한반도 유사시 추가적인 결의안 없이 유엔 회원국들의 병력을 파견하고 그 군사적 지원을 받을 수 있는 논거로 활용될 수 있을 것이기 때문이다.²³⁹⁾

물론 이에 대하여 일각에서는 기존의 결의가 이미 효력을 상실하였다고 보아 이를 다시 활용하는 것은 무리한 해석이라는 비판이 제기되기도 한다.²⁴⁰⁾ 이와 유사한 상황으로, 무력행사를 승인하는 안전보장이사회 결의를 획득하기 어려운 경우 그 효력에 논란이 있을 수 있는 ‘과거의 결의’가 재활용된 사례들을 참고할 필요가 있다.

237) UN Doc. S/RES/83 (1950); UN Doc. S/RES/84 (1950).

238) UN Doc. A/RES/376(V) (1950).

239) 이와 같은 취지의 견해들로는 Selig S. Harrison, “The Preconditions for Korean Security: US Policy and the Legacy of 1945,” p. 112; Jungsup Kim, *International Politics and Security in Korea* (Cheltenham, Glos.: Edward Elgar, 2007), p. 135; Seong-Ryoul Cho, “Peace Regime Building on the Korean Peninsula: Process and Impact,” in *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*, eds. Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo (London, New York: Routledge 2016), p. 76; 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제,” 통일한국연구실 편, 『한반도 급변사태와 국제법』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 44; 제성호, “북한 급변사태시 한국의 국제법적 대응,” p. 193; 노동영, “한국문제와 국제법상 UN의 역할-북한 위기상황을 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제62권 제2호 (2017), pp. 68~69 참조. 다만 김명기 교수는 유엔 총회 결의 제367(V)호의 경우 유엔군에게 북진의 근거를 부여한 것이지 대한민국 국군에게 그 근거를 제공한 것이 아니므로, 이 결의를 활용하여 북진의 근거로 삼기 위해서는 국군이 유엔군사령관의 작전통제하에 있어야 한다는 입장을 취하고 있다. 김명기, “국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토,” 『전략연구』, 제23권 제1호 (2016), p. 86.

240) 김명기 교수의 논문에 대한 민경길 교수의 토론 내용, 통일한국연구실 편, 『한반도 급변사태와 국제법』, pp. 63~64.

미국은 2003년 이라크 공격 시 안전보장이사회 결의를 얻는 데 실패하자 1990년에 채택되었던 기존의 결의를 ‘재활용’하여 자국의 무력행사를 정당화한 바 있다. 미국과 영국은 별도의 추가적인 결의 없이도 기존의 안전보장이사회 결의 제678호와 제687호 및 제1441호의 결합적 해석을 통해 그 무력행사가 정당화될 수 있다고 보았던 것이다.²⁴¹⁾ 이에 더하여 일각에서는 안전보장이사회 결의 제687호가 ‘휴전협정’의 성격을 갖는 것으로 해석되어야 하며 1907년 헤이그 육전규칙 제40조에 의거, 이라크의 휴전협정 위반으로 타당사국에게 즉각적으로 적대행위를 재개할 권리가 부여되었다는 논리를 제시하기도 하였다.²⁴²⁾ 물론 이 같은 주장에 대해서는 기존의 안전보장이사회 결의 제678호에 따른 무력행사의 최종 목적이 쿠웨이트의 주권회복과 걸프 만 지역의 평화회복이었고, 이러한 목적들이 걸프전 종전으로 이미 성취된 이상 무력행사가 적법하게 허용되기 위해서는 안전보장이사회의 새로운 결의가 요구된다고 보아야 한다는 비판이 있었다.²⁴³⁾ 그러나 한반도의 경우에는 이라크 사례와 달리 공식적인 휴전협정이 유효하게 체결되었으므로 북한의 무력공격시 적대행위의 재개를 주장할 수 있을 뿐 아니라 1950년에 채택되었던 유엔 총회 결의 제376(V)호에서 그 본질적 목표로 언급되었던 “한국에서 통일되고 독립적이며 민주적인 정부의 수립”이 여전히 미완의 과제로 남아있음을 고려할 때, 한반도 유사시 미국은 2003년의

241) William H. Taft IV & Todd F. Buchwald, “Preemption, Iraq, and International Law,” *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3 (2003), pp. 557~563; Ruth Wedgwood, “The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense,” *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3 (2003), p. 578.

242) John Yoo, “International Law and the War in Iraq,” *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3 (2003), p. 569.

243) Thomas M. Franck, “What Happens Now? The United Nations after Iraq,” *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3 (2003), pp. 611~612.

이라크 전 당시보다는 좀 더 수월하게 한국전쟁과 관련된 일련의 결의들을 ‘재활용’하여 유엔군사령부를 재활성화시킬 수 있을 것으로 보인다. 따라서 평화협정의 체결로 유엔군사령부가 해체된다면 유엔군사령부의 설립 근거가 되었던 기존의 결의들도 모두 효력을 상실하게 될 것이므로, 한반도 유사시 새로운 안전보장이사회 결의 없이는 유엔 회원국들로부터 군사적 지원을 받을 수 없게 된다는 점을 주지하고 이에 대한 대비책을 강구할 필요가 있다.

아울러 유엔군사령부가 해체되면 유엔군 후방사령부 역시 해체되므로, 추후 주일 미군 기지를 활용할 수 있는 법적 근거를 상실하게 될 것이라는 우려도 고려할 필요가 있다.²⁴⁴⁾ 일본은 1951년 9월 8일의 ‘애치슨-요시다 교환각서’²⁴⁵⁾에 의거하여 유엔군에게 시설과 역무를 제공하기로 합의하였으며, 이는 1954년 2월 19일 도쿄에서 서명된 ‘주일 유엔군 지위협정’²⁴⁶⁾에 반영되었다. 여기서 특별히 주목을 요하는 사항은 동 협정 전문에 명시된 “대일강화조약의 발효 이후 유엔 회원국 군대가 극동지역에서 일체의 유엔 활동을 수행하고자 할 경우, 일본 정부는 회원국 군대에 의한 일본 인근에서의 활동을 허용 및 지원한다”는 내용에 따라, 유엔군사령부 회원국의 병력과 함정 및 항공기는 한반도 유사시 일본 내에 지정된 7개 소의 후방기지를 군수기지로 활용하여 유엔군의 ‘전력투사기지(Power Projection Hub)’로 이용할 수 있다는 점이다. 실제로 주일미군의 작계 지원임무를 보장하기 위하여 대부분의 한반도 출격 항공기와

244) 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토,” p.49; 정경영, “평화협정 체결과 주한미군의 미래,” p. 6.

245) “Notes Exchanged between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson at the Time of the Signing of the Security Treaty between Japan and the United States of America” (September 8, 1951), 소토카 히데토시 외, 『미일동맹: 안보와 밀약의 역사』 (파주: 한울, 2006), p. 551.

246) “Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan”(19 February, 1954), in *Treaty Series*, by United States, vol. 214 (1955), p. 148.

선박의 유류, 정밀유도무기 및 특수탄약 등이 이미 일본에 비축되어 있으며, 유사시 유엔군의 통신·군수·항구·공항·정비·병원 등 일체의 전쟁지원이 일본의 후방기지를 이용하도록 되어 있다. 그러나 ‘주일 유엔군 지위협정’ 제24조는 “모든 주일 유엔군은 모든 주한 유엔군이 철수한 시점으로부터 90일 이내에 철수한다”고 규정하고 있으므로, 유엔군사령부가 해체되면 일본 내 기지사용권 역시 종료될 수밖에 없게 된다. 이에 대하여 일각에서는 미·일 방위협력지침의 개정으로 한반도 유사시 미군이 일본 내 기지들을 원활히 사용할 수 있는 기반이 정비되어 이제는 유엔군사령부가 해체되더라도 일본 내 기지사용은 문제가 되지 않을 것이라는 평가를 내리기도 한다.²⁴⁷⁾ 그러나 한반도 유사시 유엔군사령부 후방기지를 이용한 작전수행은 일본 정부의 별도 승인 없이 자유롭게 가능한 것과 달리, 유엔군사령부가 해체된 상태에서 주일미군이 일본 내 기지를 이용하여 작전을 수행하는 경우에는 일본 정부와 ‘사전협의(prior consultation)’를 거쳐야 한다는 제한이 따른다.²⁴⁸⁾ 이 경우 핵무

247) 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정,” p. 254; 윤덕민, 『한반도 평화협정에 관한 연구: 평화협정의 쟁점사항을 중심으로』 (서울: 외교안보연구원, 2000), p. 28. 1978년 체결된 ‘미·일 방위협력지침’은 미·소 냉전체제하에서 일본이 직접적인 무력공격을 받을 경우에만 군사적으로 대처할 수 있도록 한 것으로 그 활동영역도 일본 유사시 ‘자국방위’에 한정되는 것이었다. 그러나 1997년에 개정된 신방위협력지침은 일본 자위대의 무력행사 범위를 “일본의 유사사태”에서 “일본 주변의 유사사태”로 확대하는 한편, 미군에 대한 후방지원도 대폭 확대됨으로써 유엔군사령부와는 별개로 미·일 간의 기지사용과 후방지원의 근거가 마련되었다. 나아가 2015년에 재개정된 ‘미·일 방위협력지침’은 기존의 “일본 주변의 유사사태”를 일본의 안전에 중요한 영향을 미치는 “중요영향사태”로 개념정의하는 동시에 자위대의 후방지원 범위에 관한 지리적 제약 없이 일본 주변 이외의 지역에서도 미군 등 타국 군에 대한 후방지원을 가능케 하였다. 김두승, “평화안전법제 정비 이후 미일동맹과 한국,” 『한일군사문화연구』, 제23권 (2017), pp. 6~12. 미·일 방위협력지침 개정에 따라 관련 안보법제 역시 추가 제정 또는 개정된 가운데, 2017년 4월에는 미·일 간에 ‘상호군수지원협정(Acquisition Crossing Supporting Agreement: ACSA)’이 발효되면서 후방지원의 범위와 시기 역시 대폭 확대되었다. “자위대, 미 이지스함에 첫 평시 급유... 한반도 위기로 보폭 넓혀,” 『중앙일보』, 2017.9.14.

248) Selig S. Harrison, *Korean End Game: A Strategy for Reunification and U.S.*

기 탑재가 가능한 전략 자산들의 주일미군 기지 진입이 현실적으로 불가능하게 될 뿐 아니라, 일본의 여론에 따라 기지사용에 제약이 발생할 수밖에 없게 되는 것이다.

다른 한편, 일본의 안보 관련법 제·개정과 미·일 방위협력지침 개정 등과 연계하여 한반도 유사시 일본의 역할 확대가 예상되는 가운데, 일각에서는 한반도 유사시 유엔군사령부가 일본 자위대의 한반도 상륙의 연결고리로 작용하는 결과, 자위대가 한국의 동의 없이 개입할 수 있다는 점에 우려를 제기하기도 한다.²⁴⁹⁾ 이는 곧 유엔군사령부의 존재가 한반도 유사시 일본의 개입 명분을 제공한다는 시각이 반영된 것이다. 그러나 미군이 전쟁에 개입되는 한 일본은 유엔 헌장 제51조상의 ‘집단적 자위권’에 기초하여 미군에 군사적 지원을 제공할 수 있으므로, 일본의 집단적 자위권 행사가 반드시 유엔군사령부의 존속을 전제로 한다고 볼 수는 없는 것이다. 중립국이 교전당사국 일방에게 무기나 전쟁물자 등을 공급하는 것은 전시 중립법상의 회피의무와 공평의무에 반하는 것이므로,²⁵⁰⁾ 일본이 미군을 지원하기 위해서는 오히려 집단적 자위권 행사를 통해 교전당사국의 지위를 확보해야 한다. 즉, 유엔군사령부가 해체되더라도 일본은 여전히 미군에 대한 집단적 자위권을 원용하여 한반도, 특히 북

Disengagement (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), p. 164. 1960년 1월 19일 개정된 미·일 안보조약 제6조에 관한 교환공문을 통해 일본은 ‘사전협의’ 제도를 도입하였다. 이에 따라 “합중국 군대의 일본에의 배치에 있어서의 중요한 변경, 동 군대의 장비에 있어서의 중요한 변경 및 일본국으로부터 수행되는 전투작전행동을 위한 기지로서의 일본 국내의 시설 및 구역의 사용”은 일본과의 사전협의의 대상이 되었다. 영어 원문은 Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy, 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, 3rd ed. (Boston: Brill, 2010), p. 59 참조.

249) 이경주, “일본 안보관련법의 위헌성과 한반도 평화,” 『안암 법학』, 제49권 (2016), pp. 37~38.

250) 안준형, “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용: 한국전쟁에서의 실행과 그 시사점을 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제61권 제3호 (2016), p. 136.

한지역에 자위대를 파병할 우려가 있다. 물론 집단적 자위권 행사를 위해서는 피침국의 동의가 필수적이므로, 한국이 공격을 당한 경우 한국의 요청 없이 일본군이 한국을 지원할 수는 없을 것이다. 그러나 미군이 공격을 당하여 그 요청에 따라 한반도 내에서 일본이 집단적 자위권을 행사하게 되는 모호한 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없으며,²⁵¹⁾ 한국의 실효적 지배가 미치지 않고 있는 북한지역에서의 활동에도 한국의 동의를 받아야 하는지 여부에 있어서도 일본이 부정적인 입장을 표출하고 있다는 사실에 주의가 필요하다.²⁵²⁾ 따라서 유엔군사령부 해체 시에는 한반도 유사시 후방지원과 관련하여 한·일 안보협력 관계를 긴밀히 유지하는 한편, 자위대의 한반도 진출, 특히 북한지역에서의 활동에 있어서도 반드시 한국의 동의를 선행되도록 미국과의 별도 협상 역시 병행할 필요가 있다.

251) 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』, pp. 1133~1134.

252) 「한·미 상호방위조약」 제3조는 조약의 적용대상을 “타 당사국의 행정 지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타 당사국의 행정 지배하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토”로 한정하고 있는 바, 국내에서는 이 조항과 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라는 헌법 제3조에 따라 일본 자위대가 북한지역에서 활동하기 위해서는 한국의 사전 동의가 필수적이라는 입장을 취하고 있다. 그러나 미국이 1954년 1월 28일자로 통고하고 대한민국이 1954년 2월 1일자로 수령을 확인함으로써 한·미 상호보호조약에 첨부된 ‘미국의 양해(Understanding of the United States)’라는 문건에서는 “대한민국의 행정 지배하에 합법적으로 들어갔다고 미국이 인정하는 영역”으로 그 적용범위를 축소하고 있다. 따라서 한·미 간에 별도의 합의가 없는 한 「한·미 상호방위조약」을 통해 북한지역에 대한 일본의 자위권 행사를 제한하는 것은 사실상 한계가 있을 것이다. 이와 관련하여 2015년 10월 20일 한민구 국방부 장관이 나가타니 겐 일본 방위상과의 회담에서 일본 자위대의 집단자위권 행사 문제를 논의하면서 유사시 자위대가 북한지역에 진입할 때 한국 정부의 사전 동의가 필요하다고 주장하자, 일본 방위상은 한국의 유효한 지배가 미치는 범위는 휴전선 남쪽임을 지적하면서 사실상 이를 거부한 것으로 알려졌다. “일본, 자위대 북한 진입시 한국 동의 거부 … 국방부, 방위상 발언 고의 누락 논란,” 『한국경제』, 2015.10.21. 다음날 국방부는 일본 자위대가 북한지역에 진입할 때 한국 정부의 동의를 받는 문제는 한·미 동맹, 한·미·일 협력의 틀 내에서 협의되어야 할 사안이라고 밝히기도 했다. “국방부 ‘일본 자위대 북한진입 동의문제 한·미·일 협의사안,’” 『국민일보』, 2015.10.21.

V. 주한미군 주둔 및 상호원조조약 개폐 문제

안준형 (국방대학교 안전보장대학원)



1. 주한미군 주둔 문제

가. 평화협정 체결의 법적 효과: 외국군 철수의 당위성 여부

유엔군사령부의 존폐 여부와 별개로, 평화협정이 체결되면 주한 미군은 법적으로 당연히 철수해야 하는가? 평화협정 체결에 따른 외국군 철수 여부는 해당 협정에서 분쟁당사자들이 어떻게 합의하는지에 따라 달리 결정될 수 있으므로, 평화협정이 체결되었다는 사실 자체만으로 그 주둔 여부가 일률적으로 결정된다고 볼 수 없다. 예컨대, 1973년 1월 27일 파리에서 북베트남, 남베트남, 미국 사이에 체결된 「베트남 전쟁종결 및 평화회복에 관한 협정(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)」²⁵³⁾ 제5조에서는 외국군의 ‘전면적 철수(a total withdrawal)’를 명시함으로써 외국군의 철수라는 법적 효과를 야기하였으나, 이와 달리 1951년 9월 8일 서명된 「미합중국과 일본국간의 안전보장조약(Security Treaty Between Japan and the United States of America)」²⁵⁴⁾에서는 제1조를 통해 미군에게 일본에 주둔할 권리를 부여함으로써 정반대의 법적 효과를 발생시켰다.

최근에는 평화협정을 통해 외국군의 전면적인 철수를 명시하면서도 과도통치기구의 수립을 통해 국제군을 배치하는 경우도 쉽게 찾아볼 수 있다. 1978년 베트남 침공으로 괴뢰정권이 수립된 바 있었던 캄보디아는 1991년 10월 23일 4개 정파와 19개 관계국들이 서명한 캄보디아 분쟁의 정치적 해결에 관한 ‘파리협정(Paris Accords)’

253) *Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam* (Paris, 27 January 1973), <<https://bit.ly/2ONm5o2>> (검색일 2019.8.16.).

254) *Security Treaty Between Japan and the United States of America*, (San Francisco, September 8, 1951), <<https://bit.ly/2QeKlzk>> (검색일 2019.8.16.).

제8조에서 모든 외국군의 철수를 명기하였으나, 동시에 “캄보디아 분쟁의 포괄적 정치해결에 관한 협정문” 제2조에서 안전보장이사회에게 군사부문을 아우르는 ‘유엔 캄보디아 과도통치기구(United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)’를 수립해 줄 것을 요청하였다.²⁵⁵⁾ 이와 유사하게 크로아티아 동슬라보니아(Eastern Slavonia)에서도 신 유고연방(Federal Republic of Yugoslavia: FRY, 유고슬라비아연방공화국)의 지원을 받은 세르비아계 크로아티아인들이 ‘세르비아 크라이나 공화국(Republic of Serbian Krajina)’의 수립을 선언하여 크로아티아와의 무력충돌이 격화된 가운데, 5개국 접촉그룹의 중재 아래 1995년 11월 12일 크로아티아 에르두트(Erdut)에서 ‘기본협정’이 체결되었다. 이른바 「에르두트 협정(Erdut Agreement)」이라고도 불리는 이 협약에서는 외국군 철수에 대해 언급하지 않았으나 유엔의 과도통치기구를 수립한다는 점과 국제군을 배치한다는 내용을 포함하고 있었다.²⁵⁶⁾ 1995년 「데이턴 평화협정」의 경우에도 제3조에서 모든 외국군을 철수할 것을 명시하는 한편, 제1조에서 동 협정의 이행과 준수를 위하여 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 주도의 다국적군으로 조직된 ‘평화이행군(Implementation Force: IFOR)’을 창설할 것을 안전보장이사회에 요청하였다. 이와 같은 국제사회의 실행에 비추어 볼 때, 평화협정의 체결이 반드시 외국군의 철수를 수반하는 것은 아니며, 그와 같은 법적 효과는 오

255) 파리협정은 4건의 문서(① 캄보디아 파리회의 최종의정서, ② 캄보디아 분쟁의 포괄적 정치해결에 관한 협정, ③ 캄보디아의 주권·독립·영토적 일체성 및 불가침성, 중립성 및 국가적 통일에 관한 협정, ④ 캄보디아 복원 및 재건에 관한 선언)로 구성되어 있다. UN Doc. A/46/608-S/23177 (1991).

256) 1995년 11월 12일 세르비아 및 크로아티아 간에 체결된 동슬라보니아, 바라냐, 서시르미움 지역에 대한 기본협정, 즉 ‘에르두트 협정(Erdut Agreement)’의 내용은 UN Doc. A/50/757-S/1995/951 (1995), Annex, para. 3.

로지 당사국들 간의 합의가 있는 경우로 한정되는 것임을 확인할 수 있다.

나. 평화협정 체결 시 주한미군의 존속 여부

평화협정의 체결에 따른 유엔군사령부 존폐 논쟁은 결국 주한미군 철수 문제와도 결부된다. 북한은 유엔군사령부 해체는 주한미군 철수와 불가분의 관계에 있는 것으로 보고, 전통적으로 한반도 평화협정 체결의 전제조건으로 주한미군 철수를 주장하여 왔다. 실제로 2002년 북한에서 간행된 국제법 저서에서는 “《유엔군사령부》는 창설초기부터 지금까지 유엔의 관할하에 있지도 않았으며 그의 지령을 받은 것도 없다. 《유엔군사령부》는 철저히 미군사령부이며 미국의 대조선 전략실현의 현지 침략도구이다”고 지적하며 유엔군사령부와 주한미군을 동일시하고 있다.²⁵⁷⁾

그러나 북한이 그 근거로 삼는 「한국정전협정」 제4조 제60항은 외국군 철수 문제가 휴전 이후 예정되었던 정치회담에서 협의할 의제 가운데 하나임을 의미할 뿐이므로, 주한미군 철수를 주장하기 위한 적절한 법적 근거가 된다고 보기 어렵다.²⁵⁸⁾ 더욱이 유엔군사령부가 1950년 7월 7일자 안전보장이사회 결의 제84호에 근거하여 설립된 것인 반면, 주한미군은 1954년 11월 18일 발효된 「한·미 상호방위조약」에 의해 주둔하고 있으므로 그 법적 근거가 상이하다는 점에 별다른 이견이 제기되지도 않고 있다.²⁵⁹⁾ 따라서 평화협정 체결

257) 사회과학출판사, 『국제법 사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 551.

258) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 26.

259) 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” p. 99; 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할,” p. 65; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 27; 백진현, “정전체제의 평화체제 전환문제,” p. 293; 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, pp. 396~397.

로 유엔군사령부의 존속 여부가 달리 결정되는 경우라 할지라도, 주한미군 철수 여부는 그와 별개로 한미 간의 협의에 따라 결정되어야 하는 것이다.

다만 평화협정 체결에 따라 유엔군사령부의 역할 조정은 어느 정도 불가피할 것이므로, 어떤 방식으로든 주한미군의 변화 역시 촉진될 수밖에 없을 것이다. 한반도 평화체제 이후 주한미군의 역할과 관련하여서는 평화체제 확립과 함께 철수되어야 한다는 견해도 있으나,²⁶⁰⁾ 한반도 평화체제 유지에 중점을 두어 유엔과는 별도의 다국적 평화유지군을 구성하되 보다 중립적인 지위와 성격으로 개편하여 한반도 주변질서의 균형을 견인해야 한다는 방안도 제시되고 있다.²⁶¹⁾ 나아가 동북아에서의 다자적 안보협력체제를 창설하여 지역안보에 기여하는 안정자 역할로 동맹의 성격을 재조정해야 한다는 견해가 보다 힘을 얻고 있다.²⁶²⁾ 이 같은 견해에 따르면, 주한미군은 “아태지역에서의 재난 발생 시 인도적 지원 및 재난구조작전, 해상수색 및 구조, 해로안전 확보, 해적·마약밀매 등의 초국가적 위협에 공동 대처하는 임무” 이외에도 “지역 테러지원 국가에 대한 응징, 테러단체들의 색출 및 본거지 공격, WMD(Weapons of Mass Destruction, 대량살상무기) 개발을 추구하는 역내 국가들에

260) 김민욱, “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구,” p. 45.

261) 이철기, “한반도 평화체제: 정치·군사적 분야의 과제와 방안,” 『통일문제연구』, 제13권 1호 (2001), pp. 30~31.

262) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 196~197; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” p. 103; 김성한, “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용,” pp. 130~131; 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한 체제의 전망』, p. 207; 장삼열, “자주국방과 한미동맹,” 정경영 외, 『자립안보와 평화체제 추진전략-한미동맹과 베트남통일 교훈을 중심으로』 (서울: KCP7-27, 2018), p. 103; 전경만, “한반도 평화체제 구축 방향과 과제,” 『외교』, 제126호 (2018), p. 69; 이상현, “한반도 평화체제와 한·미 동맹 및 유엔사 문제,” 『북핵문제 해결과 한반도 평화체제』 (제17차 세종 국가전략 포럼 자료집, 2007. 10.17.), pp. 162~163.

대한 군사적 차단 등의 보다 광범위한 임무”를 수행함으로써 긴밀한 다자 안보 협조체제로 운용될 수 있을 것이다.²⁶³⁾

2. 「한·미 상호방위조약」 및 「조·중 우호조약」 개폐 문제

향후 「한국정전협정」이 평화협정으로 대체되는 과정에서 혹은 그 직후에 이르게 되면, 남·북한이 각각 제3국과 체결한 상호원조조약의 내용에 대해서도 일정한 재조정이 요구될 가능성이 크다. 그 동안 북한은 1954년 발효된 「한·미 상호방위조약」이 기본적으로 “침략군을 주둔시키는 것으로써 그 나라를 예속시키는 신식민주의정책”에 불과하다고 비난하여 왔으며, 이는 “조선의 자주적 평화통일의 기본장애이며 조선반도에서 긴장상태 격화의 근원”이므로 평화협정을 체결함에 있어서 반드시 “그 어떤 나라의 군사기지건설도 허용하지 않을 데 대한 문제를 규제”하여야 한다는 입장을 견지해 왔다.²⁶⁴⁾ 더욱이 북한은 「한·미 상호방위조약」의 “침략적 성격”을 비난하면서도,²⁶⁵⁾ 스스로 제3국과 체결한 동맹조약에 대해서는 “완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭 및 동지적 협조에 기초하여 제국주의 침략을 분쇄하고 사회주의 전취물을 공동으로 수호”하기 위한 것이라는 모순적 태도를 보여 왔다.²⁶⁶⁾ 따라서 설령 평화협

263) 정경영, “평화협정 체결과 주한미군의 미래,” p. 5.

264) 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』, pp. 172~173.

265) 2002년 북한에서 간행된 국제법 저서에서도 「남조선-미국호상방위조약」이라는 항목에서 이를 “미제가 조선의 평화적 통일을 가로 막고 조선에 대한 영구강점을 《합법화》하기 위하여 남조선괴뢰들과 조작한 침략적이며 예속적인 《불평등조약》”이라고 평가함으로써 「한·미 상호방위조약」의 침략적 성격을 지적하고 있다. 사회과학출판사, 『국제법 사전』, p. 140.

266) 김일성종합대학, 『국제법학(법학부용)』 (평양: 김일성종합대학출판사, 2002), p. 177.

정 체결 과정에서 이 문제가 거론되지 않더라도 그 이후에라도 북한은 언제든지 「한·미 상호방위조약」의 개정을 요구할 가능성이 크다. 이에 따라 평화협정 체결에 따른 「한·미 상호방위조약」의 조정에 관한 문제는 그 자체만을 놓고 평가하기 보다는, 북한이 제3국과 체결한 기타 동맹조약의 효력 및 그 국제법적 의미와 연계하여 종합적으로 검토하는 것이 필요하다고 본다.

가. 상호원조조약의 효력과 그 국제법적 의미

일반적으로 “체약국들이 그들 가운데 어느 한 국가에 대한 무력 공격을 체약국 전체에 대한 무력공격으로 선언하고 그와 같은 경우 상호 원조할 것을 약속하는 문서”를 가리켜 ‘상호원조조약(Mutual Assistance Treaties)’이라고 지칭하며, 1953년 체결된 「한·미 상호방위조약」은 그 대표적인 예로 거론된다.²⁶⁷⁾ 「한·미 상호방위조약」 제2조는 “당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하며 강화시킬 것이며 본 조약을 이행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다”라고 명시하고 있기 때문이다. 「한·미 상호방위조약」은 상호원조의 전제조건으로 ‘협의와 합의’를 명시하고 있으나, 북한이 1961년 중국과 체결한 「조·중 우호조약」 제2조는 “체약 쌍방은 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다. 체약 일방이 어

267) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 307.

떠한 1개 국가 또는 수개 국가들의 연합으로부터 무력침공을 당함으로써 전쟁상태에 처하게 되는 경우 계약 상대국은 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 규정함으로써 소위 자동개입 조항을 포함하고 있다.²⁶⁸⁾ 이는 「한·미 상호방위조약」이 그 명칭과 달리 유사시 미군의 자동적 개입을 명시하지는 않고 있는 것과 대조된다. 이에 따라 1648년부터 2008년까지의 군사동맹 사례를 천착하여 그 유형을 ① 공격을 당한 당사국 일방에 대하여 군사개입을 약속하는 ‘방위조약(defense pacts),’ ② 무력공격시 군사적 중립을 명시하는 ‘중립 및 불가침조약(neutrality and non-aggression pacts),’ ③ 무력공격을 포함한 유사시 협의 또는 협력을 약속하는 ‘우호·협력 조약(ententes)’으로 삼분한 한 연구에서는 그 명칭과 달리 「조·중 우호조약」을 방위조약(유형①)으로 열거한 데 반해, 「한·미 상호방위조약」은 단순한 우호·협력조약(유형③)에 불과한 것으로 분류하기도 하였다.²⁶⁹⁾

한편, 일각에서는 「조·중 우호조약」의 유효성과 관련하여 1992년 한·중 수교를 계기로 그 유효성이 약화되었고 특히 제2조의 자동개입 조항이 사실상 사문화되었다고 보기도 한다.²⁷⁰⁾ 그러나 『노동

268) 같은 해 북한이 구 소련과 체결한 「조·소 우호협조 및 상호원조에 관한 조약」 제1조 역시 “계약 당사국 중 일방이 어떠한 국가 혹은 국가연합으로부터 무력 침공을 받아 전쟁 상황에 처하게 될 경우, 계약 당사국 상대방은 자신의 재량하에 있는 모든 수단을 동원하여 즉각적으로 군사적 또는 기타의 원조를 제공한다”는 자동개입 조항을 두고 있었으나, 그 승계국인 러시아가 1996년 해당 조약을 갱신할 의사가 없음을 통보함으로써 공식 종료되었다. 이후 북한과 러시아 간에는 2000년 「조·러 우호선린 협력조약」이 다시 체결되었으나, 여기에서는 자동개입 조항이 아닌 경제·문화·기술 협력에 대한 내용들만 포함되었다.

269) Douglas M. Gilber, *International Military Alliances, 1648-2008* (Washington DC: CQ Press, 2008), pp. vii, 395, 423.

270) 박규태, “중국의 대북관계: 『전통적 우호협력관계』의 특성,” 『중국연구』, 제22권 (2003), p. 61; 박주진·김용호, “북중 동맹관계의 재고찰: 제도와 행태 분석을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제48권 1호 (2014), pp. 156~158; 이태환, “북·중 관계,” 세종연구소 북한연구센터(편), 『북한의 대외관계』 (파주: 한울, 2007), p. 282.

신문』을 비롯한 북한매체는 그동안 예외적인 경우를 제외하고 거의 매년 「조·중 우호조약」 체결일에 양국의 친선을 강조하는 기사와 논설을 다뤄 왔으며, 최근 시진핑 중국 국가주석이 이를 다시 강조하고 나서기도 하는 등 북·중 양국은 여전히 「조·중 우호조약」의 유효성을 전제하고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.²⁷¹⁾ 2002년 북한에서 간행된 국제법 저서에서도 ‘조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국간의 우호협조 및 호상원조조약’이라는 항목에서 그 조약의 영속성을 강조하고 있으며 그 유효성을 부인하지 않고 있다.²⁷²⁾

그러나 이상과 같이 국가 간에 체결된 상호원조조약이 유효하게 존재하고 있는 경우라 하더라도, 무력공격 발생 시 당사국 일방에게 무조건적인 군사적 지원 의무가 부과되는 것은 아니며 다른 당사국을 원조할 것인지 여부는 여전히 해당 국가의 재량에 속한다. 조약의 본질적 속성상 유사시 제공되어야 하는 군사적 지원의 규모와 속도, 취해져야 할 구체적인 조치의 형태와 같은 실질적인 문제들을 사전에 명확히 규율하는 것이 애당초 불가능하기 때문이다. 조약상의 문언이 명확한 방식으로 표현되어 일방 당사국이 군사적 지원을 거부할 만큼의 법적 허점을 찾을 수 없는 경우라도, 결국 당사국에게 항상 충분한 재량의 여지가 남게 되는 것이다.²⁷³⁾ 이 같은 허점을 보완할 수 있도록 해주는 것이 바로 ‘군사동맹(military alliances)’이다. 군 지휘부와 참모 기능의 통합, 법령의 단일화, 외국영토에서의 군

271) “‘전쟁 자동개입’ 우호조약 강조하고 나선 북·중 속내는,” 『동아일보』, 2019.7.11.

272) 사회과학출판사, 『국제법 사전』, p. 336. 「조·중 우호조약」이 여전히 유효하다고 보는 견해로는 강정일, 「북·중 동맹의 공고성에 관한 연구」, 『전략연구』, 통권 제54호(2012), p. 148; 전수미, 「조중우호협조 및 호상원조조약에 대한 고찰」, 『북한법연구』, 제19권(2018), pp. 141~142; Andrew Scobell, “China and North Korea: The Limits of Influence,” *Current History*, vol. 102, no. 665, 2003, p. 277 등 참조.

273) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 307.

사기지 수립, 합동기동기구의 조직 및 정보교환 등을 특징으로 하는 군사동맹은 그 통합사령부를 기반으로 개별 국가의 행동의 자유를 축소시키고, 무력공격의 위협을 받는 국가의 영토 내에 다른 동맹국 군대가 주둔하도록 함으로써 결속력은 더욱 강화된다.²⁷⁴⁾ 「한·미 상호방위조약」은 유사시 미군의 자동개입을 보장하지 않고 있지만, 그럼에도 불구하고 주한미군을 통한 한미군사동맹이 그 허점을 보완함으로써 상호원조조약 고유의 추상성이라는 한계를 극복할 수 있게 해주는 것이다.²⁷⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 「조·중 우호조약」은 「한·미 상호방위조약」과는 달리 자동개입 조항을 포함하고 있다는 점에서, 그 내용만 놓고 보면 북·중 동맹이 한·미 동맹에 비해 보다 높은 ‘동맹 결속도’를 갖는 것처럼 보인다.²⁷⁶⁾ 그러나 북·중 동맹의 경우 중국의 개혁개방과 한중수교 및 북한 핵개발 등으로 인해 동맹관계의 ‘이완’을 보여주고 있는 것과 달리, 제도적으로 고도화되어 있는 한·미 동맹은 주한미군을 매개로 상호원조조약의 한계를 극복함으로써 동맹관계의 ‘발전’을 이루고 있다는 점에서 오히려 질적 수준은 보다 높다고 평가할 수 있을 것이다. 중요한 것은 남·북한이 제3국과 체결한

274) *Ibid.*, p. 310.

275) 「한·미 상호방위조약」 제3조는 공통의 위협에 대처하기 위하여 “각자의 헌법상의 수속에 따라” 행동할 것을 명시하고 있다. 따라서 주한미군의 주둔에도 불구하고 한반도 유사시 미군이 자동개입되는 것은 아니다. 그러나 1973년의 ‘전쟁권한법’(War Powers Resolution; 50 U.S.C. 1541-1548) §1541 (C)(3)은 미국의 군대에 대한 공격으로 인해 발생한 국가긴급사태시 대통령이 독자적으로 60~90일간 전쟁을 수행할 수 있도록 규정하고 있으므로, 주한미군이 주둔하고 있는 동안 「한·미 상호방위조약」은 사실상의 전쟁억제력을 발휘할 수 있다. 미국의 전쟁권한법은 American Society of International Law, “Law on War Powers Legislation and Regulations: United States,” *International Legal Materials*, vol. 12, no. 6 (1973), p. 1521 참조.

276) 박병광, “북중동맹과 한미동맹의 비교: 성립배경과 조약내용을 중심으로,” 『중북우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』 (국가안보전략연구소 회의 자료집, 2011.9.1.), p. 69.

상호원조조약의 질적 수준이 어떠한 간에, 군사적 지원 여부를 결정하는 것 자체는 중국적으로 중국과 미국의 재량이라는 점이다. 결국 국제법적 시각에서 보면 상호원조조약은 ‘집단적 자위권(right of collective self-defence)’을 명문화한 것이라는 점에 1차적 의의가 있으므로, 국제법상 ‘집단적 자위권’과의 관계에 대해서도 간략한 검토가 요구된다고 할 것이다.

나. 국제법상 집단적 자위권의 행사요건

국제법상 상호원조조약은 집단적 자위권을 명문화한 것이나, 집단적 자위권은 유엔 헌장 제51조에 명시된 ‘고유한 권리’인만큼 그 행사를 위해 사전에 반드시 상호원조조약이 체결되어 있어야 하는 것은 아니다.²⁷⁷⁾ 물론 집단적 자위권이 유엔 헌장 채택 이전부터 존재하던 고유한 권리인지 여부에 대해서는 부정적인 견해가 지배적이나, 적어도 유엔 헌장이 채택되고 난 이후 집단적 자위권이 국제관습법상의 권리로 확립되었다는 점에 대해서는 이견이 없다.²⁷⁸⁾

집단적 자위권과 관련해서는 그 법적 성질, 행사요건, 효용성, 요청에 의한 개입과의 구별 등에 대한 논란이 적지 않으나, 본고에서는 상호원조조약을 체결한 제3국의 군사적 지원에 초점을 두고 있는 만큼 그 논의 범위는 집단적 자위권의 한계(허용범위)로 한정하고자 한다. 첫 번째로 강조하고자 하는 것은 유엔 헌장 제103조에 따라 헌장상의 의무가 상호원조조약을 비롯한 기타 협정상의 의무보다 우선한다는 것이다. 이는 곧 상호원조조약이 무력사용 금지의 원칙을 규정한 유엔 헌장 제2조 제4항을 위반하여 침략의 수단으로 원용

277) Institut de Droit International, “Present Problems of the Use of Force in International Law” (July 25, 2007), p. 131.

278) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., p. 305.

될 수 없음을 의미하는 것이다.

두 번째로, 집단적 자위권을 행사하기 위해서는 필요성(necessity) 및 비례성(proportionality) 요건을 비롯한 개별적 자위권의 일반적 행사요건 역시 모두 충족되어야 한다는 것이다.²⁷⁹⁾ 유엔 헌장 제51조에 따라 요구되는 자위권 행사의 일반적 요건은 개별적 자위권과 집단적 자위권을 구별하지 않고 있다. 그 중에서도 특별히 중요한 것은 자위권 행사의 전제로서 ‘무력공격(armed attack)’의 존재가 선행되어야 한다는 것이다.²⁸⁰⁾ 따라서 중국이든 미국이든 사전에 남·북한 일방에 의한 무력공격이 존재하지 않는 이상, 상호원조조약의 유무와 무관하게 집단적 자위권을 행사할 수 없게 된다.

마지막으로 집단적 자위권이 합법적으로 행사되기 위해서는 개별적 자위권의 일반적 요건 이외에, 집단적 자위권의 지원을 받는 국가가 무력공격을 당했다고 선언해야 하고 그로부터 명시적인 지원요청이 있을 것이 요구된다.²⁸¹⁾ 그러나 「한·미 상호방위조약」과 「조·중 우호조약」에 따라 미국이나 중국이 집단적 자위권을 행사함에 있어서 피해국의 요청유무는 달리 문제되지 않을 것이다. 「한·미 상호방위조약」의 경우 제2조에서 “협의와 합의”를 명시하고 있으나, 여기서 말하는 협의와 합의는 “적절한 조치”를 대상으로 하는 것이지 상호원조를 위해 별도로 피해국으로서의 요청이 있어야 함을 의미하는 것으로 보기 어렵다. 「한·미 상호방위조약」과 함께 발효된 「한미합의의사록」을 통해 한국군에 대한 작전통제권을 유엔군 사령부로 이양한 것은 이미 무력공격에 대한 공동의 대응을 약속한

279) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 103, para. 194.

280) *Ibid.*, p. 110, para. 211.

281) *Ibid.*, pp. 104~105, paras. 195, 199.

것이므로, 그 자체로 상호원조에 관한 요청에 해당한다고 해석할 수 있을 것이다.

다. 「한·미 상호방위조약」 및 「조·중 우호조약」의 개정 필요성과 그 범위

이상에서의 논의를 감안할 때, 미국이나 중국이 한반도에서 집단적 자위권을 발동하는 경우는 한국이나 북한이 어느 일방으로부터 ‘무력공격’을 당하여 자신이 그 피해국임을 선언하는 경우로 국한될 것이다. 즉, 남·북한이 각각 제3국과 체결한 상호원조조약은 피해국의 요청유무라는 요건에 영향을 미칠 뿐, 집단적 자위권 행사 자체에 결정적인 요소가 되지 않는다. 이에 비추어보면, 일각에서 주장하듯이 급격한 현상변화를 지양하고 기존의 동맹조약을 일정기간 유지하면서 점진적으로 정치적·군사적 관계를 재조정해 나가는 방안이 합리적일 수 있다. 이 같은 견해에 따르면, 남·북한은 “평화협정 체결에도 불구하고 쌍방이 제3국과 기체결한 조약에 대하여는 영향을 미치지 않는다”는 단서조항이 삽입될 필요가 있다고 본다.²⁸²⁾

그러나 「조·중 우호조약」 제2조의 자동개입 조항은 한반도 유사시 중국의 군사개입의 법적 근거가 된다는 점에서 반드시 경계할 필요가 있다. 이는 「한·미 상호방위조약」이 “적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것”이라고 규정한 것과 극명히 대비된다. 오늘날 자동개입 조항의 유효성에 대하여 논란이 있는 것은 사실이지만, 중국은 북·중 동맹에 있어서 ‘전략적 모호성’을 유지하고 있으므로 언젠든 이를 한반도 개입의 법적 근거로 활용할 수 있을 것이다.²⁸³⁾ 물론

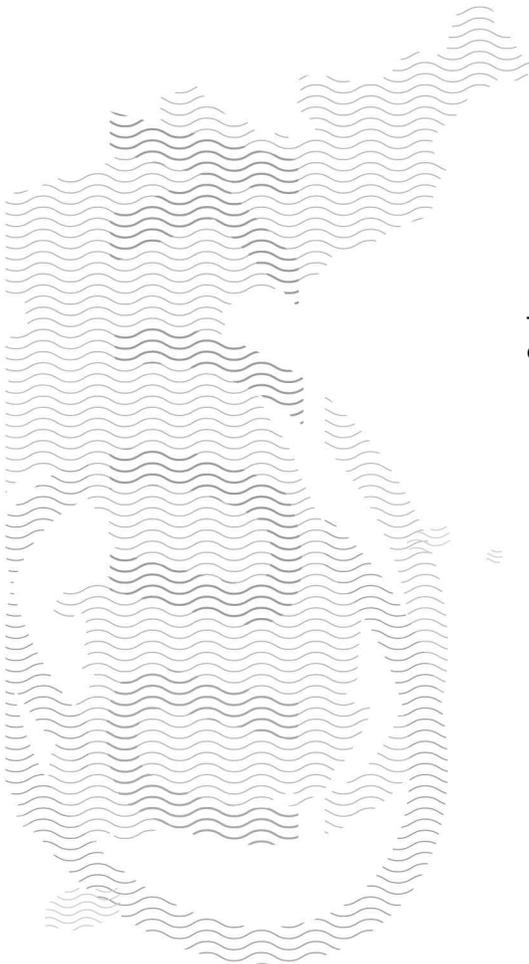
282) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, pp. 401~402.

283) 김백주, “북중동맹은 변화했는가?: 동맹의 형성과 유지 동인을 중심으로,” 『국가전략』, 제24권 3호 (2018), pp. 51~52.

자동개입 조항에도 불구하고 그 개입이 집단적 자위권 행사로 정당화되기 위해서는 ‘무력공격’의 존재가 필수적으로 선행되어야 한다는 점에서, 이론적으로 볼 때 「조·중 우호조약」의 개정은 불필요한 것일 수 있다. 그러나 그 동안 집단적 자위권의 원용 사례를 살펴보면 강대국에 의한 남용사례가 결코 적지 않았던 것이 사실이다.²⁸⁴⁾ 따라서 기본적으로는 남·북한이 각각 제3국과 체결한 기존의 상호원조조약을 그대로 유지하여 급격한 현상변화를 초래하지 않는 선에서 점진적으로 그 내용을 재조정해나가되, 「조·중 우호조약」의 내용에 군사적 지원 시 사전협의 제도를 도입하도록 함으로써 외세의 무분별한 개입을 차단하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

284) 그 동안 집단적 자위권이 원용된 사례들에 관해 매우 상세한 분석을 행한 Christine Gray는 국가실행에 있어서 집단적 자위권에 근거한 제3국의 무력행사는 거의 대부분 그 적법성이 의심된다고 평가하기도 하였다. 이에 따르면 대부분의 경우 그 적법성 논란은 무력공격의 존재 유무와 피해국에 의한 요청의 진정성과 관련된다고 한다. 보다 상세한 논의는 Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2018), pp. 176~180 참조.

VI. 결론



도경옥 (통일연구원)

안준형 (국방대학교 안전보장대학원)

본 연구는 한반도의 전쟁상태를 법적으로 종결하고 교전당사자들 간의 우호적인 관계를 수립하기 위하여 한반도 평화협정을 체결한다는 전제하에, 평화협정과 관련하여 제기될 수 있는 법적 쟁점들을 검토하고, 쟁점별로 주요하게 고려되어야 할 사항을 살펴보았다. 평화협정 체결 자체는 전쟁의 종료라는 법적 효과를 발생시키는 법적 행위이지만, 평화협정을 어느 시점에 체결할 것인지 또는 어떠한 조건이 충족되었을 때 체결할 것인지, 평화협정에 어떠한 내용을 포함시킬 것인지, 평화협정의 이행을 담보하기 위하여 어떠한 장치를 들 것인지 등의 문제들은 대체로 정치적 영역에 속한다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제들을 직접적으로 다루지는 않았으며, 한반도 평화협정 체결과 관련하여 특히 심도 있는 법리적 검토가 필요한 사안으로 논의를 한정하였다. 물론 이 같은 검토는 정치적 영역에 속하는 문제들에 대해서도 일정 부분 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

먼저 제2장에서는 한반도 평화협정 체결방안 관련 법적 이슈를 검토하였다. 첫 번째로 검토한 것은 종전선언과 평화협정의 2단계 구상이다. 통상적인 평화 프로세스의 관점에서 본다면 평화협정 체결 전단계에서 ‘종전’만을 분리하여 정치적 선언으로 채택하는 것은 일반적인 경우는 아니다. 그러나 이 같은 구상은 정전체제가 60년 넘게 지속되고 있고 비핵화 문제까지 해결해야 하는 한반도 상황의 특수성과 관련되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 서로 뿌리 깊은 적대감을 가지고 있는 당사자들 간에 선행적 신뢰구축이 필요하다는 인식과 더불어, 비핵화 과정이 일정한 단계를 거쳐 진행될 수밖에 없기 때문에 이에 상응한 또는 이를 촉진할 조치인 평화체제 구축 역시 단계적으로 추진될 수밖에 없다는 현실적인 고려에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 따라서 종전선언 필요 여부는 현재의

한반도 상황에서 종전선언이 선행적 신뢰구축과 비핵화 견인의 측면에서 어느 정도로 유용한가의 관점에서 검토되어야 할 것이다. 두 번째로 검토한 것은 평화협정의 당사자와 체결방식이다. 본 연구에서는 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보장하는 방식(이른바 ‘2+2’ 방식)과 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 평화협정을 체결하는 방식(이른바 ‘4’ 방식 또는 ‘4+2+2’ 방식)을 중점적으로 살펴보았다. 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 지지·보장하는 방식의 경우에는 미·중의 서명의 의미와 미·중의 역할이 모호하게 남는다는 한계가 있다. 구체적으로, 미·중은 한반도 평화협정 하에서 어떠한 권리나 의무를 가지는가, 남·북은 서로에 대해서 뿐만 아니라 미·중에 대해서도 권리나 의무를 가지는가, 남한이나 북한이 협정을 위반할 경우 미·중은 어떠한 대응을 할 수 있으며 그러한 대응의 성격은 무엇인가라는 문제가 제기된다. 이러한 측면을 고려한다면, 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 평화협정을 체결하는 방식이 보다 적절한 것으로 판단된다. 다만 남·북·미·중 4자 모두가 합의의 주체가 되는 것이 적절하지 않은 부분도 있을 수 있기 때문에 평화협정에 포함될 것으로 예상되는 내용별로 합의의 주체를 설정하는 문제를 심도 있게 검토하고 우리 정부가 취할 입장을 정리해둘 필요가 있다.

제3장에서는 분단국의 구성체인 남·북한이 당사자로 포함되는 한반도 평화협정의 특수성의 측면에서 제기되는 법적 문제를 고찰하였다. 현행 법체계는 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 ‘남북합의서’로 이원화되어 있는데, 평화협정은 이 중 어디에 해당하는가의 문제가 제기된다. 기본적으로 남·북·미·중 4자 평화협정과 같이 다자조약 형식으로 평화협정이 체결되는 경우에는 이를 헌법상 조약으로 볼 수밖에 없을 것으로 생각된다. 이는 헌법상 조약의 당사

자로서의 북한의 지위를 인정한다는 것을 의미하는데, 조약이 국가를 상대로만 체결되는 것이 아니기 때문에 헌법상 조약의 당사자로서의 북한의 지위를 인정한다고 해서 남·북한 특수관계에 어떠한 변화가 초래되는 것은 아니다. 이와 관련하여, 헌법상 조약의 당사자로서 북한의 지위를 인정할 수 있다고 하더라도 해당 조약이 ‘평화협정’이라면 그 본질적인 성격상 상대 당사자를 국가로 승인하는 효과를 발생시키는 것이 아닌가라는 의문이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 한반도 상황에서는 당사자 간 상호 묵시적인 국가승인으로 해석될 수 있을 정도로 포괄적인 성격의 평화협정이 체결될 가능성은 크지 않다. 그럼에도 불구하고 이 문제에 대한 입장을 명확히 하고자 한다면 이 협정의 체결로 당사자 상호 간 국가승인의 효과는 발생하지 않는다는 점을 협정에 명시하거나 별도의 선언으로 밝히면 된다. 이처럼 통일을 지향하는 분단국의 특수성상 남·북한은 평화협정을 체결하고도 특수관계를 유지할 수 있는데, 남·북한 간에는 ‘적대관계’를 기초로 하는 특수관계가 형성되어 있고 이것이 각자의 법제에도 반영되어 있으므로, 평화협정 논의 과정에서 남북 양측이 이 문제를 검토하고 법제 전반에 걸쳐 적대성을 해소하는 방향으로 상호적인 조치를 취하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 이것이 평화협정을 체결하기 위해서는 반드시 남한의 헌법이나 북한의 노동당 규약을 개정해야만 한다는 의미는 아니다. 남한의 법체계나 북한의 법체계에서 조약은 헌법이나 초헌법적 지위의 규범보다는 하위에 있다. 우리의 경우를 본다면, 현행 헌법을 그대로 유지하는 상태에서 평화협정을 체결할 경우 한반도 평화협정의 헌법 합치 여부가 문제가 될 것인데, 이는 헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일 조항의 조화로운 해석을 통하여 해결될 수 있을 것이다. 즉, 현행 헌법하에서 평화협정의 체결은 이것이 통일로 나아가기 위한

과도기적 과정이라는 전제하에서 헌법적으로 수용이 가능하다.

제4장에서는 한반도 평화협정 체결 시 유엔군사령부의 존속 또는 해체 문제를 법적인 측면에 초점을 맞춰 분석하였다. 유엔군사령부는 냉전 초기 유엔 헌장 제7장의 군사적 강제조치가 제대로 발동되지 않는 등의 특수한 사정으로 안전보장이사회의 공식적인 보조기관으로 인정되지 않았으나, 그 창설이 안전보장이사회 결의에 근거한 것은 엄연한 사실이므로 유엔군사령부 존속 문제를 논하면서 유엔과 거리를 두는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 법적인 측면에서 볼 때 평화협정의 체결로 유엔군사령부가 자동 해체 내지 소멸되는 것은 아니므로, 결국 유엔군사령부의 존폐 문제는 법의 문제가 아닌 정치적 문제에 속한다고 볼 수 있다. 현재 유엔군사령부의 핵심 기능이 정전협정의 관리임을 고려할 때, 평화협정 체결에도 불구하고 유엔군사령부가 계속 존속하게 된다면 그 역할과 임무의 조정은 어느 정도 불가피할 것이다. 미국이 유엔군사령부 재활성화를 통해 그 독자적 역할을 도모하고 있는 현 시점에서, 한국으로서는 미국이 취하고자 하는 유엔군사령부의 역할대안을 예의주시하면서 전작권 전환과 결부지어 미래연합사와의 지휘관계를 명확히 설정하는 데 진력할 필요가 있다. 반대로 평화협정 체결 이후 유엔군사령부가 해체 된다면 구체적 해체 방식과 절차가 먼저 문제될 것이다. 유엔군사령부의 법적 성격에 관해서는 논란이 적지 않으나 유엔군사령부가 설립 당시의 특수한 사정으로 안전보장이사회와 매우 밀접한 관계를 가지고 있다는 사실을 고려할 때, 안전보장이사회 차원에서 어떠한 형식으로든 유엔군사령부 해체 의사를 표출하는 방식을 취하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 유엔군사령부가 해체되면 한반도 유사시 새로운 안전보장이사회 결의가 필요하다는 점, 추후 주일 미군기지를 활용하는 데 일정한 제한이 불가피하다는 등의 제반 제한사항

을 주지하고 이에 대한 대비책 또한 강구할 필요가 있다.

제5장에서는 한반도 평화협정 체결에 따라 제기될 수 있는 주한 미군 주둔 문제와 「한·미 상호방위조약」 및 「조·중 우호조약」 개폐 문제를 검토하였다. 평화협정 체결에 따른 외국군 철수 여부는 당사자들이 어떻게 합의하는지에 따라 달리 결정되는 것이므로, 평화협정이 체결되었다는 사실 자체만으로 그 주둔 여부가 일률적으로 결정된다고 볼 수 없다. 주한미군은 1954년 11월 18일 발효된 「한·미 상호방위조약」에 의해 주둔하고 있으므로 주한미군 철수 여부는 한미 간의 협의에 따라 평화협정과는 별개로 별도의 협의를 통해 결정되어야 하는 것이다. 다만 평화협정 체결에 따라 유엔군사령부의 역할 조정은 어느 정도 불가피할 것이므로, 어떤 방식으로든 주한미군의 변화 역시 촉진될 수밖에 없을 것이다. 아울러 「한국정전협정」이 평화협정으로 대체되는 과정에서 남·북한이 각각 제3국과 체결한 상호원조조약의 내용에 대해서도 일정한 재조정이 요구될 가능성이 크다. 남한과 북한이 각각 제3국과 체결한 상호원조조약의 질적 수준에 대해서는 다양한 평가가 가능할 것이나, 중요한 것은 상호원조조약에도 불구하고 군사적 지원 여부를 결정하는 것 자체가 종국적으로 개별 동맹국가의 재량에 따라 결정된다는 점이다. 결국 군사적 지원의 적법성은 국제법상 집단적 자위권의 행사 요건에 부합하는지 여부에 따라 결정될 것이므로 평화협정 체결로 인해 상호원조조약의 개정 필요성이 강력히 요구되는 것은 아니라 할 것이다. 그럼에도 불구하고 그 동안 집단적 자위권은 강대국들이 타국에 개입하기 위한 수단으로 남용된 경우가 결코 적지 않으므로, 「조·중 우호조약」 제2조의 자동개입 조항에 대해서만큼은 우선적으로 재조정을 요구할 필요가 있다.

본 연구는 「한국정전협정」을 대체할 새로운 합의로서 한반도 평화협정을 상징하고 법적인 관점에서 관련 문제들을 고찰함으로써 추후 한반도 평화협정 논의가 본격화될 경우를 대비하고자 하였다. 마지막으로 강조하고자 하는 것은 평화협정은 평화체제 구축의 하나의 방법 또는 과정일 뿐이며, 한반도 평화협정의 체결만으로 한반도에 평화체제가 구축되는 것은 아니라는 점이다. 보다 중요한 것은 군사적·정치적 신뢰구축, 군비통제, 교류협력 등을 통한 실질적 평화의 구축이다.

참고문헌

1. 단행본

- 과학백과사전종합출판사. 『현대국제법연구』. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.
- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.12.
- 국방군사연구소. 『한국전쟁 자료총서 18: 미 국무부 한국정치회담 문서 -Records of the Korean Political Conference of the US State Department』. 서울: 국방군사연구소, 1998.
- 국토통일원. 『북한 최고인민회의 자료집 (제1집)』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 김대순. 『국제법론』. 서울: 삼영사, 2017.
- 김명기. 『주한국제연합군과 국제법』. 서울: 국제문제연구소, 1990.
- _____. 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』. 서울: 국제법출판사, 1994.
- 김상기·홍민·구갑우·이혜정. 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 김성한. 『한반도 평화체제 구축과 주한미군의 역할』. 서울: 외교안보연구원, 1999.
- 김일성. 『김일성저작집: 1992.12-1994.7 (44권)』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김일성종합대학. 『국제법학(법학부용)』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1992.
- 김일영·조성렬. 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』. 파주: 한울, 2003.
- 김찬규·이규창. 『북한 국제법 연구』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 노명준. 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1978.

- 박치영. 『유엔 정치와 한국 문제』. 서울: 서울대학교출판부, 1995.
- 배종인. 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』. 서울: 삼우사, 2009.
- 사회과학출판사. 『국제법 사전』. 평양: 사회과학출판사. 2002.
- 송민순. 『빙하는 움직인다』. 서울: 창비, 2016.
- 외무부. 『한국통일문제: 역사와 문헌(1943년~1960년)』. 서울: 외무부 정무국, 1961.
- 유병화. 『국제법Ⅱ』. 서울: 박영사, 1990.
- 유병화. 박노형. 박기갑. 『국제법Ⅱ』. 서울: 법문사, 2000.
- 윤덕민. 『한반도 평화협정에 관한 연구: 평화협정의 쟁점사항을 중심으로』. 서울: 외교안보연구원, 2000.
- 이명철. 차두현. 김두승. 『유엔군사령부 후방기지의 의미와 활용방안』. 서울: 한국국방연구원, 2007.
- 이상철. 『안보와 자주성의 딜레마: 비대칭 동맹이론과 한미 동맹』. 서울: 연경문화사, 2004.
- 이한기. 『국제법강의』. 서울: 박영사, 2000.
- 전사편찬위원회 역. 『미국 합동참모본부사: 한국전쟁(하)』. 서울: 국방부 전사편찬위원회, 1991.
- 정인섭. 『신국제법 강의: 이론과 사례』. 서울: 박영사, 2019.
- 제성호. 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』. 서울: 지평서원, 2000.
- _____. 『한반도 안보와 국제법』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 조성렬. 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한 체제의 전망』. 파주: 푸른나무, 2007.
- 최창동. 『법학자가 본 통일문제 I』. 서울: 푸른세상, 2002.
- 평화·통일연구소. 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』. 서울: 한울 아카데미, 2010.

허문영 외. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.

홍중기. 『국제법을 알아야 논쟁할 수 있는 것들』. 파주: 한울, 2013.

Amerasinghe, C. F. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. 2nd edition, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2005.

Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*, 3^d edition. New York: Cambridge University Press, 2013.

Bell, Christine. *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. New York: Oxford University Press, 2008.

Bowett, D. W. *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*. London: Stevens, 1964.

Chee, Choung Il. *Korea and International Law*. Seoul: Seoul Press for the Institute of International Legal Studies, 1993.

Clough, Ralph N., A. Doak Barnett, Morton H. Halperin and Jerome H. Kahan. *The United States, China and Arms Control*. Washington DC: Brookings Institution, 1975.

Dinstein, Yoram. *War, Aggression and Self-Defense*, 6th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Gilbert, Douglas M. *International Military Alliances, 1648-2008*. Washington DC: CQ Press, 2008.

Goodrich, Leland M. and Edvard Hambro. *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 2nd edition. London: Stevens, 1949.

_____ . *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3^d edition. New York, London: Columbia University Press, 1969.

- Gray, Christine. *International Law and the Use of Force*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Harrison, Selig S. *Korean End Game: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- Higgins, Rosalyn. *United Nations Peacekeeping, 1946–1967: Documents and Commentary, vol. II: Asia*. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- Jennings, Robert and Arthur Watts, ed. *Oppenheim's International Law, Volume I*. London: Longman, 1992.
- Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. London: Steven & Sons, 1951.
- Kim, Jung-sup. *International Politics and Security in Korea*. Cheltenham, Glos.: Edward Elgar, 2007.
- Klepacki, Zbigniew M. *The Organs of International Organizations*. Translated by M. Paczynska, M. Zukos-Rozmaryn and A. Adamowicz. Warsaw: Polish Scientific Publishers, 1973.
- Lauterpacht, Hersch. *Recognition in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1947.
- Ratner, Steven R. *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*. New York: St Martin's Press, 1995.
- Sarooshi, Danesh. *The United Nations and the Development of Collective Security*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Schermers, Henry G. and Niels M. Blokker. *International Institutional Law, 5th edition*. Hague: Martinus Nijhoff, 2011.

- Sievers, Loraine, and Sam Daws. *The Procedure of the UN Security Council*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Stone, Julius. *Legal Controls of International Conflict*. New York: Reinhart, 1959.
- Togo, Kazuhiko. *Japan's Foreign Policy, 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*. 3^d edition. Boston: Brill, 2010.
- Weissberg, Guenter. *The International Status of the United Nations*. New York: Oceana Publications, 1961.
- Wittke, Cindy. *Law in the Twilight*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2018.

2. 논문

- 강병근. “주한유엔군사령부의 해체에 관한 법적문제.” 『한림대학교 민족통합연구소총서』. 제2권, 2000.
- 강정일. “북·중 동맹의 공고성에 관한 연구.” 『전략연구』. 통권 제54호, 2012.
- 김동욱. “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환.” 『군사』. 제71호, 2009.
- 김두승. “평화안전법제 정비 이후 미일동맹과 한국.” 『한일군사문화연구』. 제23권, 2017.
- 김명기. “국제연합군사령부의 해체와 한국휴전협정의 존속.” 『국제법 학회논총』. 제20권 1호, 1975.
- _____. “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제.” 통일한국 연구실 편. 『한반도 급변사태와 국제법』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- _____. “북한의 국제법상 지위와 남북평화협정 체결.” 『고시계』. 제42권 제5호, 1997.

- _____. “국제법상 국군에 대한 작전지휘권 환수에 따라 제기되는 법적 문제에 관한 연구.” 『인도법논총』. 제34호, 2014.
- _____. “국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토.” 『전략연구』. 제23권 제1호, 2016.
- 김민욱. “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 제36호, 2018.
- 김백주. “북중동맹은 변화했는가?: 동맹의 형성과 유지 동인을 중심으로.” 『국가전략』. 제24권 3호, 2018.
- 김봉현. “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제.” 『21세기 현대 국제법질서-외교실무자들이 본 이론과 실제』. 서울: 박영사, 2001.
- 김선표. “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고.” 『서울 국제법연구』. 제12권 2호, 2005.
- _____. “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고.” 『국제법평론』, 2008.
- 김성한. “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용.” 『전략연구』. 제7권 2호, 2000.
- 김정균. “남북한 간의 협정형태에 관한 연구.” 『국제법학회논총』. 제30권 1호, 1985.
- 나인균. “대북정책의 변화와 북한의 법적 지위.” 『통일문제연구』. 통권 제16호, 2000.
- 노동영. “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할.” 『국방연구』. 제60권 4호, 2017.
- _____. “한국문제와 국제법상 UN의 역할-북한 위기상황을 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제62권 제2호, 2017.
- 도경욱. “입법조치를 통한 조약의 이행-한국의 입법례를 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제59권 제2호, 2014.
- _____. “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제.” 『통일정책 연구』. 제29권 제1호, 2019.

- 민경길. “국제법상 한반도 정전체제의 종결에 관한 연구.” 『국제법학회 논총』. 제42권 제1호, 1997.
- 박규태. “중국의 대북관계: ‘전통적 우호협력관계’의 특성.” 『중국연구』. 제22권, 2003.
- 박명립. “남북평화협정과 한반도 평화.” 『민주법학』. 제25권, 2004.
- 박주진·김용호. “북중 동맹관계의 재고찰: 제도와 행태 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제48권 1호, 2014.
- 박현석. “「한국정전협정」 대체문제.” 『민주법학』. 제20권, 2001.
- 박휘락. “6·25 종전선언의 기회와 위험 분석: 안보의 시각.” 『의정연구』. 제24권 3호, 2018.
- 배재식. “한국휴전의 법적 제문제.” 『서울대학교 法學』. 제16권 1호, 1975.
- 백승주. “한반도평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 백진현. “정전체제의 평화체제 전환문제.” 『서울대학교 法學』. 제41권 2호, 2000.
- 서보혁. “북한의 평화 제안 추이와 그 특징.” 『북한연구학회보』. 제13권 제1호, 2009.
- 신법철. “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점.” 『서울국제법연구』. 제14권 제2호, 2007.
- 신용호. “주한유엔군의 법적 성격.” 『전주대학교 논문집』. 제24권 1호, 1999.
- 신옥희. “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교사 논총』. 제33집 2호, 2012.
- 안광찬. 『헌법상 군사제도에 관한 연구-한반도 작전지휘권을 중심으로』. 동국대학교 박사학위논문, 2002.
- 안준형. “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용-한국전쟁에서의 실행과 그 시사점을 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제61권 제3호, 2016.

- 엄정일. “남북평화협정의 체결에 의한 국제 연합군의 통일임무의 종료에 관한 연구.” 김명기 외. 『남북간 종전선언과 평화협정』. 서울: 한국통일법연구원·책과사람들, 2019.
- 윤대규. “북한법의 성격과 기능의 변화.” 『북한법연구』. 제13호, 2011.
- 윤덕민. “한반도 평화체제와 미북관계.” 『주요국제문제분석』. 2007.11.2.
- 윤해수. “북한의 주한미군에 대한 입장 변화 연구-김정일 등장 전후의 비교 분석.” 『사회과학논총』. 제17권, 2001.
- 이경주. “일본 안보관련법의 위헌성과 한반도 평화.” 『안암법학』. 제49권, 2016.
- 이근관. “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의.” 『서울대학교 法學』. 제49권 제2호, 2008.
- 이기범. “종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고-한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로.” 『외교』. 제126호, 2018.
- 이상면. “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제.” 『국제법학회논총』. 제52권 2호, 2007.
- 이상철. “한반도 정전체제와 UNC 위상.” 『한반도 군비통제』. 제34호, 2003.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미 동맹.” 이수훈 편. 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』. 서울: 경남대학교 출판부, 2009.
- 이서향. “유엔과 한국전쟁의 휴전과정.” 강성학 편. 『유엔과 한국전쟁』. 서울: 리북, 2004.
- 이수형. “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성.” 『통일과 평화』. 제1권 2호, 2009.
- 이승현. “남북관계의 측면에서 본 개헌논의.” 『국가전략』. 제12권 2호, 2006.
- 이신철. “1954년 제네바 정치회담시기 남·북의 통일론.” 『사립』. 제25권, 2006.
- 이장희. “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안.” 『국제법학회 논총』. 제39권 제1호, 1994.

- _____. “한반도평화체제에 대한 국제법적 검토와 그 해결방안.” 이장희 편, 『북미관계정상화와 한반도평화체제모색』, 서울: 아시아사회과학연구원, 2001.
- _____. “남북기본합의서를 통한 한반도 평화체제 구축 방안.” 『외법논집』, 제20집, 2005.
- 이종석. “한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색.” 『세종정책연구』, 제4권 1호, 2008.
- 이종선. “한반도 평화체제 구축의 문제점과 전망: 북한의 평화협정 체결 주장의 비판적 검토를 중심으로.” 『21세기정치학회보』, 제10권 1호, 2000.
- 이철기. “한반도 평화체제: 정치·군사적 분야의 과제와 방안.” 『통일문제연구』, 제13권 1호, 2001.
- 이태환. “북·중 관계.” 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 대외관계』, 파주: 한울, 2007.
- 이한기. “한국휴전협정의 제문제.” 『국제법학회논총』, 제3권, 1958.
- 이현경. “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담.” 『세계지역학회보』, 제19집, 2002.
- 이효원. “남북한 관계에 대한 판례 분석.” 『서울대학교 法學』, 제52권 제3호, 2011.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18집 제2호, 2009.
- 임예준. “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰.” 『안암법학』, 제46권, 2015.
- 장삼열. “유엔사와 미래연합사 관계.” 정경영 외, 『통일을 향한 한·미 동맹과 국제협력』, 서울: KCP7-27, 2018.
- _____. “자주국방과 한미동맹.” 정경영 외, 『자립안보와 평화체제 추진전략 -한미동맹과 베트남통일 교훈을 중심으로』, 서울: KCP7-27, 2018.
- 장용석. “한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향.” 『통일문제연구』, 통권 제53호, 2010.

- 전경만. “한반도 평화체제 구축 방향과 과제.” 『외교』, 제126호, 2018.
- 전수미. “조중우호협조 및 호상원조조약에 대한 고찰.” 『북한법연구』, 제19권, 2018.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호, 2006.
- 정경영. “평화협정 체결과 주한미군의 미래.” 『EAI 이슈브리핑』, 2018.7.
- 정인섭. “조약의 국내법적 효력에 관한 한국 판례와 학설의 검토.” 『서울 국제법연구』, 제22권 제1호, 2015.
- _____. “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의.” 『국제법 현안 Brief』, 2018-제3호, 2018.
- 정철호. “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할.” 『세종 정책연구』, 제6권 2호, 2010.
- 정태욱. “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격.” 『민주법학』, 제34호, 2007.
- _____. “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점.” 『법학연구 (인하대학교)』, 제19집 제2호, 2016.
- 제성호. “평화체제 전환에 따른 법적 문제.” 『법학논문집』, 제24권 2호, 2000.
- _____. “남북평화협정 체결에 따른 법적 제문제.” 『국제법 동향과 실무』, 제2권 4호, 2003.
- _____. “남북평화협정의 체결방향과 법적 문제.” 심지영, 김일영 편. 『한·미 동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』, 서울: 백산서당, 2004.
- _____. “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응.” 『중앙법학』, 제15집 제1호, 2013.
- _____. “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향.” 『서울국제법 연구』, 제25권 제2호, 2018.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정.” 김일영, 조성렬. 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 파주: 한울, 2003.

- 조시현. “한국전쟁의 국제법적 성격—무력행사금지의 원칙을 중심으로.” 『서울대학교 法學』. 제41권 2호, 2000.
- 최철영. “법 체제를 통한 한반도 평화연구.” 『성균관법학』. 제17권 제2호, 2005.
- _____. “한반도 평화협정체결을 위한 법제정비 방안.” 『법과 정책연구』. 제5권 제2호, 2005.
- _____. “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제.” 『성균관법학』. 제30권 4호, 2018.
- 통일한국연구실 편. “민경길 교수의 토론 내용.” 『한반도 급변사태와 국제법』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 한명섭. “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안.” 『통일과 법률』. 제5호, 2011.
- _____. “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토.” 『통일과 법률』. 제37호, 2019.
- 한석표. “한미군사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군 사령부 창설.” 서울대학교 박사학위논문, 2013.
- 허만호. “한반도군축과 평화정착의 제도화방안.” 『통일문제연구』. 제9집, 1997.
- 허완중. “한국 헌법체계에 비춘 헌법 제3조의 해석.” 『저스티스』. 통권 제154호, 2016.
- 홍용표. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국 정치외교사논총』. 제28권 1호, 2006.
- 홍현익. “한반도 평화체제 구축과 한미동맹.” 『세종정책연구』. 제5권 1호, 2009.
- 황원탁. “정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속 이론을 중심으로.” 단국대학교 박사학위논문, 2006.
- 倉田秀也. “6자회담과 한반도 평화체제수립 문제의 전망: ‘안전의 보증’의 국지·지역적 차원.” 『북한학연구』. 제1권, 2005.

- American Society of International Law. "Law on War Powers Legislation and Regulations: United States." *International Legal Materials*, vol. 12, no. 6, 1973.
- Baxter, Richard. "Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command." *British Year Book of International Law*, vol. 29, 1952.
- Cho, Seong-Ryoul. "Peace Regime Building on the Korean Peninsula: Process and Impact." In *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*, Edited by Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo. London, New York: Routledge, 2016.
- Frank, Thomas M. "What Happens Now? The United Nations after Iraq." *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3, 2003.
- Harrison, Selig S. "The Preconditions for Korean Security: US Policy and the Legacy of 1945." In *Reconstituting Korean Security: A Policy Primer*, Edited by Hazel Smith. Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press, 2007.
- Kooijmans, Pieter H. "The Security Council and Non-State Entities as Parties to Conflicts." In *International Law, Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, Edited by Karel Wellens. Hague: Martinus Nijhoff, 1998.
- Lee, Sang-Do. "Legal Problems Concerning the Suspension of Hostilities in Korea." *Korea Observer*, vol. 14, no. 4, 1983.
- Lyoo, Byung-Hwa. "Peace and Unification in Korea and International Law." *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, no. 2, 1986.

- Paulus, Andreas. "Article 29." In *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 3^d edition. vol. I. Edited by Bruno Simma, et al. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Sarooshi, Danesh. "The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Operations." *Australian Year Book of International Law*. vol. 20, 1999.
- Scobell, Andrew. "China and North Korea: The Limits of Influence." *Current History*. vol. 102, no. 665, 2003.
- Seyersted, Finn. "Can the United Nations Establish Military Forces and Perform Other Acts Without Specific Basis in the Charter?" *Österreichische Zeitschrift für Öffentlicher Recht*. vol. 12, 1962.
- Taft, William H. IV and Todd F. Buchwald. "Preemption, Iraq, and International Law." *American Journal of International Law*. vol. 97, no. 3, 2003.
- Von Heinegg, Wolff Heintschel. "Factors in War to Peace Transitions." *Harvard Journal of Law & Public Policy*. vol. 27, no. 3, 2004.
- Wedgwood, Ruth. "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense." *American Journal of International Law*. vol. 97, no. 3, 2003.
- Wood, Michael C. "Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments." *International and Comparative Law Quarterly*. vol. 45, 1996.
- Yoo, John. "International Law and the War in Iraq." *American Journal of International Law*. vol. 97, no. 3, 2003.

3. 유엔문서

〈유엔 안전보장이사회 결의〉

- UN Doc. S/RES/15 (1946).
- UN Doc. S/RES/23 (1947).
- UN Doc. S/RES/82 (1950).
- UN Doc. S/RES/83 (1950).
- UN Doc. S/RES/84 (1950).
- UN Doc. S/RES/496 (1981).
- UN Doc. S/RES/1778 (2007).
- UN Doc. S/RES/1923 (2010).
- UN Doc. S/RES/2314 (2016).
- UN Doc. S/RES/2319 (2016).

〈유엔 총회 결의〉

- UN Doc. A/RES/376(V) (1950).
- UN Doc. A/RES/483(V) (1950).
- UN Doc. A/RES/711(VII) (1953).
- UN Doc. A/RES/977(X) (1955).
- UN Doc. A/RES/1180(XII) (1957).
- UN Doc. A/RES/1264(XIII) (1958).
- UN Doc. A/RES/1455(XIV) (1959).
- UN Doc. A/RES/1740(XVI) (1961).
- UN Doc. A/RES/1855(XVII) (1962).
- UN Doc. A/RES/1964(XVIII) (1963).
- UN Doc. A/RES/2132(XX) (1965).
- UN Doc. A/RES/2224(XXI) (1966).

UN Doc. A/RES/2269(XXII) (1967).
UN Doc. A/RES/2466(XXIII) (1968).
UN Doc. A/RES/2516(XXIV) (1969).
UN Doc. A/RES/2668(XXV) (1970).
UN Doc. A/RES/3333(XXIX) (1974).
UN Doc. A/RES/3390(XXX) A (1975).
UN Doc. A/RES/3390(XXX) B (1975).

〈기타 유엔 문서〉

UN Doc. S/1517 (1950).
UN Doc. S/PV.476 (1950).
UN Doc. A/C.1/567 (1950).
UN Doc. S/15860 (1983).
UN Doc. A/46/608-S/23177 (1991).
UN Doc. A/50/757-S/1995/951 (1995).
UN Doc. S/2006/354 (2006).

Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter). Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962.
Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986.

Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1946-1951. United Nations, 1954.

Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1981-1984. United Nations, 1985.

Repertoire of the Practice of the Security Council: 20th Supplement 2016-2017. United Nations, 2019.

United Nations Juridical Yearbook, 1990.

United Nations Juridical Yearbook, 1994.

4. 기타자료

“2019년 문재인 대통령 신년기자회견(질의응답).” 대한민국 정책브리핑.
2019.1.10.

국회 통일외교통상위원회 수석전문위원. 『남북관계발전기본법안
(임채정 의원 등 125인 발의) 검토보고서』. 2004.

김덕주. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점.” 『주요국제문제분석
(2018-19)』. 2018.

김만복. “한반도 종전선언 논란의 시작과 끝-종전선언 누가·언제·어
떻게....” 『대한민국 정책브리핑』. 2007.10.30.

김일성. 『김일성저작집: 1992.12-1994.7 (44권)』. 평양: 조선로동당
출판사. 1996.

도경옥. “한반도 평화체제의 법적 과제.” 통일연구원 개원 28주년 기념
학술회의: 4·27 판문점선언 1주년 성과와 향후 과제. 2019.4.17.

박병광. “북중동맹과 한미동맹의 비교: 성립배경과 조약내용을 중심
으로.” 『중북우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』. 국가안보
전략연구소 회의 자료집. 2011.9.1.

손한별. “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환,
해체.” 『한국의 미래 안보 전략』. 2019 KAIS·ISA/IDSS 공동
하계학술대회 자료집. 2019.7.4.

이기범. “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한
국제법적 검토.” 『Asan Report』. 2018.

_____. “유엔군 사령부의 미래 역할 변화와 한국의 준비.” 『아산정책
연구원 이슈브리프』. 2019.

이기범, 우정엽. “종전선언, 평화협정 및 불가침조약 등에 대한 국제법적
검토.” 『세종정책브리핑』. No. 2018-15. 2018.

- 이상현. “한반도 평화체제와 한·미 동맹 및 유엔사 문제.” 『북핵 문제 해결과 한반도 평화체제』. 제17차 세종 국가전략 포럼 자료집. 2007.10.17.
- 이용민. “전작권 전환 후 미래연합사 편성방향 고찰-제50차 한미안보 협의회의(SCM) 합의안을 중심으로.” 『이슈브리핑』. 2018-32호. 2018.
- 정경영. “유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안.” 『2007년도 국회국방위원회 정책연구용역과제 연구보고서』. 2007.8.8.
- 정재욱. “전시작전통제권 전환과 한·미 동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로.” 『JPI 정책포럼』. 141권. 2014.
- “전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침(2018.10.31.).” 국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2018.
- “Briefing by H. E. Mr. Sin Son Ho: Ambassador and Permanent Representative of the Democratic People’s Republic of Korea to the United Nations.” 21 June 2013. <<http://cpcml.ca/Tmlw2013/W43024.HTM>>
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command.” CJCSI 2015.01. (1 April 2019).
- Institut de Droit International. “Present Problems of the Use of Force in International Law.” July 25, 2007.
- “Minutes of Senior Review Group Meeting, Washington, June 15, 1973, 3:03p.m.-3:45p.m.”(Washington, June 15, 1973) In U.S. Department of States, Foreign Relations of the United States 1969-1976, vol. E-12, Document 238.
- Norton, Patrick M. “Ending the Korean Armistice.” NAPSNet Policy Forum. March 29, 1997.

“Notes Exchanged between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson at the Time of the Signing of the Security Treaty between Japan and the United States of America”(September 8, 1951). 소토카 히데토시 외, 『미일 동맹: 안보와 밀약의 역사』, 파주: 한울, 2006.

「헌재 1995. 12. 28. 95헌바3 결정」.

「헌재 1996. 6. 13. 94헌바20 결정」.

「헌재 1999. 4. 29. 97헌가14 결정」.

「헌재 2001. 9. 27. 2000헌바20 결정」.

「헌재 2013. 11. 28. 2012헌마166 결정」.

「헌재 2013. 2. 28. 2009헌바129 결정」.

『국민일보』.

『노동신문』.

『뉴데일리』.

『동아일보』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한국경제』.

『문화일보』.

RFA.

VOA.

Vox.

YTN.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주환 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)	전병국 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)	전병국 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재연, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 현황과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

한반도 평화협정의
법적 쟁점과 과제

 통일연구원

값 8,500원

