

〈제7주제〉

## 韓國停戰協定の 履行實態

諸 成 鎬\*

### I. 序論

1950년 6월 25일 북한의 무력남침으로 시작된 한국동란은 3년 1개월간의 치열한 전투에도 불구하고 어느 일방도 확실한 승리를 거두지 못한 채 1953년 7월 27일 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국군사정전에 관한 협정」<sup>1)</sup>(이하 한국정전협정 또는 정전협정이라 함)이 조인됨으로써 정지되었다. 이로써 한반도의 정치·군사질서를 규정하는 정전체제가 성립되게 되었다.

정전협정이 조인되었을 당시 아무도 정전체제가 지금과 같이 오래 지속되리라고는 예상하지 않았다. 그러나 한반도에서의 정전은 동서 냉전이라는 국제질서와 적대적·대결적인 남북한관계에 영향을 받으면서 장기화되기 시작하였고, 시간이 갈수록 戰時도 평시도 아닌 제3의 상태로서의 독특한 성격을 갖게 되었다.<sup>2)</sup>

정전체제 하에서 지난 시기 동안 크고 작은 무력충돌은 간단없이 계속되어 왔고 지금도 不安한 平和가 지속되고 있기는 하지만, 우리의 입장에서 볼 때에는 정전협정이 한·미 동맹관계 및 연합방위체제의 법적 근거문서인 한·미상호방위조약과 함께 한반도에서 전쟁재발을 막는 제도적 장치로 기능해 온 것을 부인할 수 없다. 하지만 앞으로도 계속해서 이 정전협정으로 전쟁을 억제하고 한반도위기를 관리하는데에는 한계가 있다. 무엇보다 북한의 정전협정 死文化 전략으로 인해 정전협정이 상당부분 기능을 수행하지 못하고 있고 이러한 상황이 호전될 가능성은 거의 없기 때문이다.

말하자면 오늘날 정전협정은 단지 명맥만을 유지하고 있을 뿐 더 이상 남북한관

---

\* 中央大學校 法科大學 教授

1) 한국정전협정의 한국어 정본(원문)과 및 영문 정본은 國土統一院, 「停戰協定 文本 <국·영문>」(서울: 國土統一院, 1988.8) 참조.

2) 하지만 事實的 側面이 아니라 엄격하게 法理的 側面에서 본다면 정전체제는 평화체제로 명확히 대체되지 않는 한 戰時的 延長이라 할 것이다.

계를 규율하기에는 대단히 미흡한 것으로 되어 가고 있는 것이다. 정전협정이 形骸化되고 있는 것이 사실이기는 하지만, 그렇다고 해서 많은 사람들이 피상적으로 생각하는 것처럼 협정의 모든 조항이 사문화된 것은 아니다. 정전협정 중에는 부분적으로 실효성을 갖는 것도 있고, 합의사항을 근거로 언제든지 협정의 기능을 회복할 수 있는 부분도 있다.

따지고 보면 정전협정의 현주소를 알지 못하는 상황에서 정전협정의 대체 내지 평화체제로의 전환을 논한다는 것은 本末이 전도된 것이라고 하지 않을 수 없다. 그러한 점에서 우리는 정전협정의 이행실태를 올바르게 점검해 볼 필요성을 느끼게 된다. 이하에서는 먼저 정전협정의 이행실태를 사항별 주요위반실태와 조항별 이행실태로 나누어 고찰하고, 정전협정의 유효성 여부를 검토하기로 한다. 기술내용 중에서 일부 중복되는 것이 있을지라도 검토의 차원이 다르기 때문에 그대로 기술하기로 한다.

## II. 정전협정의 事項別 주요위반실태

### 1. 비무장지대의 원형 상실: 4km 거리유지의무 위반

북한은 1970년대 초부터 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)<sup>3)</sup>를 침범하여 북방한계선 이남에 제2의 철책선을 구축하기 시작하였다. 이것은 한치의 땅이라도 더 갖는 동시에 기습공격시 유리한 고지를 점하겠다는 발상에서 비롯된 행위였다. 이와 함께 북한은 남한사회 교란을 위해 무장간첩 또는 무장공비 남파를 확대하였다. 한국은 북한의 대남침투에 대비하는 차원에서 1960년대 초부터 비무장지대 내로 진입하여, 주로 남방한계선에 연하여 지형에 따라서는 그보다 훨씬 이북의 지역에 철책선을 만들기 시작했다.

이렇게 하여 오늘날 정전협정에서 규정된 바대로 군사분계선을 중심으로 남북 양측 각각 2km의 거리(4km의 직선거리)가 유지되고 있는 비무장의 지역은 거의 존재하지 않는다. 이처럼 비무장지대가 제대로 유지되지 않고 원형을 상실한 것은 일차적으로 북한의 책임이다. 북한이 먼저 그들의 관할 하에 있는 비무장지대를 침

3) 비무장지대를 설치한 목적은 ‘완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지’하려는 데 있다(제1항 후단). 즉 비무장지대의 역할은 첫째, 군사적 완충지대화를 통해 직접적인 무력충돌을 방지하는 것이며, 둘째, 상호 감시체제하의 隔離空間을 둠으로써 기습의도를 억제하려는 데 있다. 諸成鎬, “非武裝地帶의 平和的 利用方案에 관한 研究”, 연구보고서 95-16(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.48-50; 비무장지대의 구성요소는 ① 비무장화, ② 일정한 완충적 공간의 존재, ③ 군사력의 분리 또는 군대의 이격배치, ④ 감시기구의 설치 등이다. 諸成鎬, “非武裝地帶의 平和的 活用 및 人道的 事業 推進方案”, 人道法論叢, 제16호(1996), p.184 참조.

범하여 그 곳에 무장인원과 시설을 설치하였기 때문이다.<sup>4)</sup>

## 2. 비무장지대의 重武裝地帶化: 비무장화 의무위반

정전협정에는 비무장지대 내에서의 시설의 설치와 관련된 조항이 없다. 그럼에도 불구하고 남북한은 현재 전투진지와 교통호 등 다수의 군사시설물과 중화기를 배치해 놓고 있다. 그래서 오늘날 비무장지대가 더 이상 현실적인 비무장의 지대(Actually Demilitarized Zone: ADMZ)가 아니라 중무장지대(Heavily Militarized Zone: HMZ)化되어 있다고 함은 널리 잘 알려진 사실이다.

일찍부터 북한은 비무장지대 북방한계선을 초과하여 군사분계선 直後方에 이르는 지역까지 다수의 중화기 진지를 구축하고 무장전투병력을 배치하여 왔다. 그 결과 북한은 현재 각종 진지 66개소(박격포진지 28개소, 대공포진지 25개소, 야포진지 4개소, 대전차포진지 9개소), 4개의 갱도(땅굴), 29.4km의 지뢰지대, 283개소의 감시소(Guard Post: GP) 및 관측소(Observation Post: OP), 100개소의 방송시설, 철책선, 막사 등의 시설을 설치·운영하고 있다. 이러한 행동은 정전협정 제13항에 구체적으로 명시되어 있는 비무장화 의무, 즉 비무장지대로부터 군사인원, 무기, 장비, 물자의 철수 및 철거의무의 중대한 위반이라 할 수 있다.

한편 우리측도 북한측의 강화된 기습공격능력에 대응하기 위한 방어목적에서 비무장지대 내 주요지점에 제한된 수의 GP 및 OP를 설치·운영하고 있다. 즉 우리측은 96개소의 GP 및 OP와 10개소의 방송시설을 설치하고 있다. 이는 수적으로 볼 때 북한측의 약 3분의 1 수준에 지나지 않는다.<sup>5)</sup>

## 3. 비무장지대 유지·관리의무 위반

비무장지대의 설치는 당연히 비무장지대의 유지 및 관리의무를 수반하는 것이다. 그러나 북한은 계속해서 비무장지대를 잠식하더니 마침내 1996년 4월 4일 「조선인민군관문점대표부」 대변인 명의로 군사분계선과 비무장지대 유지·관리임무를 포기하겠다고는 폭탄적인 선언을 하기에 이르렀다.

북한은 1996년 4월 4일 비무장지대 유지·관리임무 포기선언과 함께 관문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착중지를 선언하였다.<sup>6)</sup> 이

- 4) 유엔군사령부와 함께 우리측도 북한의 행동을 지지하지 못하고 이를 묵인한 채 우리 역시 -비록 국제법상 復仇(reprisal)의 조치였기는 하지만- 북한과 비슷한 행동(철책선의 전진추진)을 한 것은 북한으로 하여금 대남 비방 및 선전공세를 할 수 있게 하는 구실을 제공한 것이 사실이다. 그 동안 북한은 우리의 행동을 빌미로 하여 마치 정전체제가 무력화된 것이 유엔군측의 귀책사유 때문인 것처럼 호도하여 왔던 것이다.
- 5) 통일원, 「비무장지대의 평화적 이용 관련 자료집」(서울: 통일원, 1994), p.44; 제성호, 「DMZ의 평화조성방안」, 김인영·김재한 편, DMZ -발전적 이용과 해체(서울: 소화, 1999), p.103 참조.

같은 선언은 정전협정 제1조와 함께 1953년 9월 16일 군사정전위원회(Military Armistice Commission: MAC) 제19차 회의에서 비준된 「군사정전위원회 및 종속 기관과 각 해당기관 인원의 증명서, 휘장 및 식별표식에 관한 합의」에 대한 위반이라 하겠다. 또한 이 선언을 한 다음날인 1996년 5일부터 7일까지 사흘동안 계속해서 기관총 등으로 무장한 200명 내외의 인원을 판문점 공동경비구역에 투입, 박격포진지와 교통호를 구축하는 등 무력시위를 하기도 하였다. 이러한 행동은 비무장지대 내에서의 적대행위 금지의무에 대한 중대한 위반이라고 할 것이다. 특히 기관총과 박격포 등 중화기의 반입은 판문점 공동경비구역 본부구역 내에서는 “언제나 각각 장교 오(5)명 사병 삼십(30)명을 초과하지 못하며”, “본부구역 경비 인원이 휴대하는 무기는 매인 보총 1정 또는 권총 1정에 한 한다”고 하는 보안규정, 즉 1953년 10월 19일 군사정전위원회 제25차 회의에서 비준된 「군사정전위원회 본부구역, 본부구역의 안전 및 본부구역 수축에 관한 합의」 중 제2항(본부구역의 안전) ㄷ목 4문과 ㄱ목에 대한 중대한 위반이라 하겠다.<sup>7)</sup>

비무장지대가 정전협정의 근간을 이루는 것이라고 할진대, 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언은 곧 정전협정을 事實上 破棄(*de facto nullification*)하겠다는 정책선언으로서의 의미를 갖는다. 하지만 이러한 선언은 정전협정의 제1항, 제61항 및 제62항에 대한 중대한 위반에 해당된다.

일부에서는 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언을 법률상의 협정과기(*de jure nullification*)로 간주하지만, 그렇게 단정하는 것은 정당한 해석론이라고 할 수 없다. 그 이유는 첫째, 정전협정의 근간인 비무장지대는 어느 일방의 독단적 조치에 의해 폐지되는 것이 아니라 정전협정 제61항에서 명시하듯이 ‘반드시 적대 쌍방 사령관의 호상 합의’를 통해서 또는 협정 제62항에 따라 대체협정 체결에 의해서만 폐지될 수 있기 때문이고, 둘째, 북한이 비무장지대 유지·관리 임무의 포기를 선언하였기는 하지만, 명시적으로 정전협정의 무효화를 선언한 적이 없으며, 셋째, 군사

6) 이에 관한 보다 자세한 내용은 통일원 정보분석실, 주간 북한동향, 제274호('96.3.30~45), pp. 3~5 참조.

7) 판문점 공동경비구역의 경우 출입인원과 휴대무기는 비무장지대의 여타 지역보다 가중된 제한을 받는다. 1953년 10월 19일 군사정전위원회에서 채택된 「군사정전위원회 본부구역, 본부구역의 안전 및 본부구역 수축에 관한 합의」 중 제2항(본부구역의 안전)에서는 “본부구역 내의 안전은 쌍방이 각각 십(10)명을 넘지 않는 장교와 구십(90)명을 넘지 않는 사병을 파견하여 이를 책임지고 경비케한다(ㄱ목)”, “공동경비구역의 경비는 쌍방이 각각 파견한 상기의 십(10)명의 장교와 구십(90)명의 사병 중 그 일부가 이를 공동으로 담당한다. 단 언제나 각각 장교 오(5)명 사병 삼십(30)명을 초과하지 못한다”(ㄷ목 3문 및 4문). “공동경비구역의 경비 인원은 공동경비구역을 넘어 본부구역의 다른 일방의 구역에 가지 못한다(ㄷ목)”, “본부구역 경비 인원이 휴대하는 무기는 매인 보총 일(1)정 또는 권총 일(1)정에 한 한다(ㄱ목)”고 규정하고 있다.

분계선과 비무장지대를 더 이상 유지할 수 없는 상황에서 응당한 자위적 조치로써 비무장지대 유지·관리업무를 포기한다고 하고 있기 때문이다.

#### 4. 적대행위 금지의무 위반

정전협정 체결 이후 북한은 지금까지 크고 작은 총격사건 등 무력적대행위를 끊임없이 행하여 왔다. 1968년 1월 21일의 청와대기습미수사건, 1968년 10월 30일~11월 3일간의 울진·삼척 무장공비침투사건, 1973년 11월부터 1974년 2월까지 계속된 일련의 서해 5도 침범사건, 1974년 8월 15일 대통령 저격미수사건, 1976년 8월 18일의 판문점 도끼살인만행사건(미류나무 도끼만행사건), 4개의 남침땅굴 굴착 등은 그 대표적인 예들이다.<sup>8)</sup> 북한의 대남 무력도발은 비무장지대 안팎을 불문하고 자행되어 왔다. 합참정보참모본부가 1999년 8월 집계한 통계에 의하면 1953년 7월~1999년 6월간의 기간 중 북한측이 정전협정을 위반한 건수는 모두 430,822건이라고 한다. 이 위반 건수를 유형별로 세분하면 공중위반 건수는 102건, 해상위반 건수는 108건, 그리고 지상위반 건수는 430,612건이라고 한다.<sup>9)</sup>

이 중에는 비무장지대내에서 우리측을 향한 총격을 포함한 도발행위가 상당수 포함되어 있는데,<sup>10)</sup> 이와 같은 적대행위는 정전협정 제1조 6항에 규정된 적대행위 금지의무의 위반이라 하겠다. 한반도의 기타 지역에서 북한이 행한 적대행위는 정전협정 제12항에 명시된 바와 같이 한반도 내에서 적대행위의 완전정지 보장의무 위반이라고 볼 수 있다.

#### 5. 정전감시기구 무실화: 정전체제<sup>11)</sup> 유지의무 위반

8) 한국전쟁 이후 비무장지대내에서 남북한간에 소규모 총격전과 군사적 충돌이 끊임없이 계속되어 왔다. 북한의 주요 대남도발 사례에 관해서는 內外通信, 北傀의 對南挑發史(1945.8~1980.4)(서울: 內外通信, 1980) 참조.

9) 合同情報參謀本部, 軍事停戰委員會 便覽, 제4집(서울: 合同情報參謀本部, 1999.8), pp. 512~513 참조.

10) 예컨대 1975년 6월 30일 제364차 분회담시 미 전방지원부대 부부대장 헨더슨 소령과 북한기차간의 사소한 언쟁으로 난투행위가 벌어졌는데, 이때 부근에 배치되었던 북한군의 집단폭행으로 헨더슨 소령은 현장에서 의식불명상태가 되어 후송되었다. 1976년 4월 7일 북한군 전차 2대가 북방한계선을 넘어 비무장지대내의 300m까지 남진했다가 사라진 일이 있었다. 또 1977년 10월 20일에는 비무장지대내의 군사분계선 일대에서 사계청소를 하던 우리측 장교와 사병 1명이 북한군 매복조에 의해 납치되었다. 內外通信, 北傀의 對南挑發史, pp.112~113, 116.

11) 정전체제 또는 정전협정체제라고 할 때 이는 정전협정 및 이에 따라 체결된 후속문서, 정전감시기구, 비무장지대와 군사분계선, 정전기구의 각종 회의(군사정전위원회의 경우 본회의, 비서장회의, 언어장교회의, 경비장교회의 및 공동일직장교회의, 그리고 중립국감독위원회의 경우, 전체회의와 유엔측 지명 중립국감독대표회의 및 공산측 지명 중립국감독대표회의를 포함함) 등을 총괄하는 개념이라 하겠다.

## (1) 군사정전위원회 회의 개최의무 불이행

정전협정의 이행 및 준수, 특히 비무장지대의 감시를 위한 핵심기구로 군사정전위원회가 설치되었으나,<sup>12)</sup> 50년대 중반부터 공동감시소조의 활동이 중단된 이래 조금씩 無實化되기 시작하여 90년대에 들어 와서는 거의 기능마비에 이르게 되었다.

북한은 90년대에 들어와서 미국을 평화협정 협상테이블로 끌어들이기 위해 한반도 평화유지의 기본 틀인 정전체제, 특히 정전감시기구를 조직적으로 무력화시켜 왔다.

북한은 한국이 1991년 3월 25일 한국군 장성(당시 황원탁 소장)을 군사정전위원회 유엔사측 수석대표로 임명하고, 이를 북한측에 통보하자 군사정전위원회 본회의를 보이콧하기 시작하였다. 제459차 군사정전위원회 본회의를 마지막으로 하여 이후 본회의는 북한측의 불응으로 인해 더 이상 열리지 않고 있다.<sup>13)</sup> 이후 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 미국에 대해 새로운 ‘평화보장체계’ 수립을 제의<sup>14)</sup>한 이래 대미 평화협정을 체결하기 위한 선전공세를 강화하는 한편, 정전감시기구 무실화를 치밀하게 추진하고 있다.<sup>15)</sup>

북한은 군사정전위원회 대표를 일방적으로 철수(1994.4.28)한 데 이어 비서장회의의 참가까지도 거부하고 있다. 그 결과 1992년 9월 24일 제508차 비서장회의가 열린 이래 공식적인 비서장회의는 북한측의 불응으로 아직까지 소집되지 않고 있다. 다만 북한은 간간히 유엔사측과 공식적인 비서장회의는 아니나 그에 유사한 비서장급(대령급) 접촉을 유지해 오고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대 북한은 1994년 6월부터 10월까지의 기간중 수 차례 의 비서장급 접촉을 통해 장성급회의를 제의한 바 있다.<sup>16)</sup>

12) 군사정전위원회는 정전협정 제2조 제20항에 따라 유엔측의 장성급 대표 5명과 공산측의 장성급 대표 5명 등 모두 10명의 고급장교로 구성된다. 실제로 유엔측 군사정전위원회는 한국군 소장을 수석대표로 하고, 한국군 준장 1인, 미군 준장 1인, 영국군 준장 1인과 기타 참전국 대표 1인(현재 캐나다, 호주 및 태국 등이 기타 참전국을 대표하고 있는데, 한국에 주재하는 이들 국가의 武官들이 돌아가며 대표직을 수행하고 있음) 등 5인으로 구성된다. 이에 비해 공산측 군사정전위원회는 북한측 중장(한국의 소장에 해당)을 수석대표로 하고, 북한소장(한국의 준장에 해당) 2인, 중국군 소장 1인, 북한측 대좌 1인으로 구성되어 있다. 한편 한국군 장성은 1954년 실항사민문제 취급 시부터 최근까지 군사정전위원회에 참여하여 왔다.

13) 북한측은 유엔군사령부측의 제460차 군사정전위원회 본회의 소집 요구(1991년 5월 29일)를 거부한 바 있다. 남북회담사무국, 판문점수첩(서울: 통일원, 1995), p.67 참조.

14) 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 정전협정을 ‘조선반도에서 평화를 보장할 수 없는 빈종이장’이라고 규정한 바 있다. 통일원, 월간 북한동향, 통권 제154호(1994.4), pp.244~246 참조.

15) 군사정전위원회 회의는 본회의와 이를 실무적으로 지원하기 위한 회의로 나누어 운영되고 있다. 실무적인 회의에는 「비서장회의」, 「공동일직장교회의」, 「언어장교 회의」, 「경비장교회의」가 있다. 남북회담사무국, 판문점수첩, p.67.



「공동일직장교회의」는 군사정전위원회 쌍방의 행정사항 전달 등을 목적으로 수시로 개최되어 왔다. 북한은 지난 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 대미 평화 보장체계 수립을 미국에 대해 제의하고, 같은 날 군사정전위원회에서 철수하기로 결정한 후에도 「공동일직장교회의」는 계속 갖기로 하는 방침을 통보해 온 일이 있다.<sup>17)</sup>

이 외에도 군사정전위원회 본회의나 비서장회의 등 주요 회의의 회의록이나 합의서의 언어 문안 통일을 협의하기 위해 「언어장교회의」가 소집되고, 공동경비구역의 쌍방 경비장교간의 회의로 공동경비구역내 긴장완화 문제를 논의하기 위해 필요시 「경비장교회의」가 소집되도록 되어 있다. 그러나 현재 군사정전위원회가 정상적으로 가동되지 못함에 따라 「언어장교 회의」와 「경비장교회의」도 기능이 정지되고 있다.

북한의 군사정전위원회 무실화전략은 이에 그치지 않고 1994년 5월 24일 군사정전위원회 대신에 아무런 법적 근거가 없는 유령기구로 이른바 「조선인민군판문점대표부」라는 것을 설치하는 데까지 발전하였다.<sup>18)</sup> 북한은 1994년 11월 이래 미국에 대해 미·북한간 「장성급회담」(general officer-level talks)을 제의하여 왔다. 이러한 제의는 미·북한 양자간에 고위군사접촉 채널을 개설하여 한국을 배제한 가운데 직접대화를 통해 한반도 군사문제를 처리해 나가겠다는 의도로 분석된다. 이와 관련, 1994년 12월 예기치 않게 발생한 헬리콥터 군사분계선 월경사건(소위 흘준위 사건)의 처리과정에서 유엔군사령부 기획참모부장 스미스 소장과 「조선인민군판문점대표부」 대표인 이찬복 중장(우리의 소장에 해당)간의 접촉이 이루어진 바 있었다. 당시 스미스 소장은 급작스럽게 군사정전위원회 대표로 임명받아 군사정전위원회 대표 겸 유엔군사령관 특별대표의 자격으로 회담장에 나가 이찬복과 협상을 하였었다. 경위가 어떻든 간에 이러한 접촉은 북한측의 군사정전위원회 무실화 기도가 어느 정도 실현된 면이 있다.<sup>19)</sup>

16) 1995년 3월 2일 군사정전위원회 회의실에서 미국과 북한의 대령급 접촉이 이루어졌는데, 북한은 여기에서도 장성급 접촉을 제의하여 군사정전위원회 이외의 별도의 대화채널 개설을 요구하였다. 통일원, 주간 북한동향, 제218호('95.2.26~3.4), p.17.

17) 북한은 군사정전위원회의 불인정 및 향후 비서장회의 개최 거부를 유엔측에 통보하면서도 미·북한간의 평화협정이 체결될 때까지는 정전협정을 계속 준수하겠다는 것과 공동일직장교회의는 당분간 계속 유지하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 이 같은 내용의 통보는 판문점에서 열린 비서장급 접촉(공식 비서장회의는 아님)에서 유엔군측에 전달된 것으로 알려지고 있다. 「동아일보」, 1994년 5월 3일, pp.1, 3; 「조선일보」, 1994년 5월 3일, p.1 참조; 그러나 이러한 입장은 법리적으로 일관성이 없는 모순되는 행동이라 하겠다. 왜냐하면 정전협정의 준수사항을 표명하는 한 동 협정에 의해 설치된 모든 회담기구를 즉각 정상화해야 하기 때문이다.

18) 북한의 조선인민군 판문점대표부 설치의 위법성에 관해서는 諸成鎬, 「北韓의 對美 平和協定 締結戰略: 內容·意圖 및 問題點」, 韓半島 平和體制 構築方案 摸索, 세미나 보고서 95-01(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.65~66 참조.

19) 이러한 장성급 접촉의 성격에 관해 우리 정부와 유엔군사령부는 정전체제 내에서 유엔

이후 유엔사측은 북한의 장성급회담 제의를 일축해 오다 1998년 6월 북한의 동해안 잠수정 침투사건을 계기로 6월 23일 유엔사측과 북한군간의 「장성급회담」을 공식적으로 수락하기에 이르렀다. 그로부터 지금까지 유엔사-북한군간의 「장성급회담」이 군사정전위원회와는 별개의 한반도 위기관리기구로 가동되고 있다. 유엔사-북한군간의 「장성급회담」은 2000년 6월 30일 현재 모두 11차례 개최되었다.<sup>20)</sup>

한편 북한은 1994년 12월 15일 군사정전위원회 공산측 대표단을 구성하는 중국측 군사정전위원회 대표를 본국으로 소환시키기에 이르렀다.<sup>21)</sup> 이와 같이 북한의 군사정전위원회 철수와 「조선인민군판문점대표부」 설치, 그리고 중국측 군사정전위원회 대표단의 소환 등으로 인해 군사정전위원회는 ‘반쪽의 기구’로 전락하고 말았다. 이렇게 해서 오늘날 군사정전위원회는 정전협정의 이행·실천기구로서 제 기능을 수행하지 못하고 있다.

## (2) 중립국감독위원회의 기능마비

중립국감독위원회(Neutral Nations Supervisory Commission: NNSC)<sup>22)</sup>의 기능은 50년대 중반 이후 중립국 시찰소조부터 마비되기 시작하여, 오늘에 와서는 공산측 중립국감독위원회 위원국이 모두 철수하는 상황에까지 이르게 되었다.

중립국 시찰소조는 1953년 8월 19일 조직되어 활동을 개시하였다. 그러나 북한은 공산측 중립국감독위원회 체코슬로바키아, 폴란드 요원들과 결탁하여 남한 내에서 이들이 간첩행위를 자행하도록 사주하였다. 또한 북한지역내에서는 중립국감독위원회 유엔측 위원국인 스위스·스웨덴의 요원들의 활동을 봉쇄한 가운데 중립국 시찰소조가 주재하지 않는 출입항을 통해 중국과 소련으로부터 각종 무기와 장비들을 반입하기 시작하였다. 이와 같이 공산측이 정전협정의 주요항목을 위반함으로써 쌍

---

사측 군사대표와 북한측 군사대표간의 접촉으로 보는데 비해, 북한은 정전체제 밖에서 미·북한간의 고위군사접촉으로 간주하고 있어 양측이 전혀 다른 해석을 하고 있다.

- 20) 유엔사-북한군간의 장성급회담에 참여하는 북한측 대표는 이찬복 중장(수석대표) 등 4명이며, 유엔사측 대표는 미군 소장(수석대표), 한국군 준장, 영국군 준장, 기타 참전국 대표(태국, 필리핀, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 프랑스, 콜롬비아 등 7개국 대표) 1명 등 4명이다. 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회에서는 수석대표만이 발언권을 가지나, 장성급회담에서는 모든 대표가 동등한 발언권을 행사하고 있다.
- 21) 중국정부는 군사정전위원회 중국측 대표를 철수했다고 하지 않고 소환에 해당한다는 調會라는 용어를 사용하였다. 이것은 그들이 필요시 중국대표를 다시 판문점에 파견할 수 있다는 것을 암시하는 것으로 분석된다.
- 22) 정전협정 준수여부 감독을 주임무로 하여 1953년 7월 27일 설치된 중립국감독위원회는 정전협정 제37항에 따라 유엔군사령관이 지명하는 스위스·스웨덴 대표부와 북한·중국에 지명하는 체코·폴란드 대표부등 4개국 대표단으로 구성된다. 그동안 각국 대표 위원들은 모두 장군급 고급장교들로 임명되었고, 이들이 철수하기 전까지 각각 남북한에 상주하였었다.



방간 군사력에 균형이 파괴되자 중립국 시찰소조운영의 불필요하다는 주장이 대두되게 되었다.<sup>23)</sup>

이에 1955년 4월 13일 제189차 중립국감독위원회 회의에서 스웨덴 대표는 중립국 시찰소조의 철수를 제의하였으며 군사정전위원회 유엔사측은 1956년 5월 31일 개최된 제70차 군사정전위원회 본회의에서 정전협정 제40항(중립국 시찰소조 설치 및 인원구성)의 기능중지(즉 중립국 시찰소조의 활동중지)를 선언하였다. 이에 따라 동년 6월 9일 중립국 시찰소조는 활동을 중지하고 쌍방 군사통제지역내 5개 출입항에서 판문점으로 철수하였다.

중립국감독위원회는 중립국 감시소조의 활동중지 이후에도 정전협정 기구중의 하나로 활동을 계속하면서 매주 화요일 오전 11시에 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 정례적으로 회의를 개최하여 왔다. 그런데 1985년 이후 동구와 소련 등 공산권의 몰락과 함께 중립국감독위원회 체코 및 폴란드가 북한이 참관을 거부하였던 팀스피리트 훈련에 참관단을 파견하는 등으로 북한과의 불협화음이 나타나기 시작하였다. 북한은 1991년 3월 25일 군사정전위원회 유엔사측의 수석대표가 한국군 장성으로 임명되자 중립국감독위원회가 이를 막지 못했다는 억지 이유를 들면서 중립국감독위원회 무용론을 주장하였다.

북한의 중립국감독위원회에 대한 적대적인 태도는 이후 1991년 5월 22일 중립국감독위원회에 대해 공식활동 중단을 통보하고, 중립국감독위원회가 군사정전위원회에 보고하는 중립국감독위원회 월간 보고서의 접수를 거부하는 것으로 나타났다. 또한 북한은 1991년 8월 28일 중립국감독위원회 요원의 평양방문을 금지시켰으며,<sup>24)</sup> 1992년 1월 1일부터 체코슬로바키아 연방공화국이 체코(국명: 체크) 공화국과 슬로바키아(국명: 슬로바크) 공화국으로 분리되자 중립국감독위원회 체코슬로바키아 대표단의 지위를 승계하고자 하는 체코공화국의 중립국감독위원회 자격을 부인하면서, 1993년 4월 3일 체코슬로바키아 대표단을 판문점에서 철수시켰다.<sup>25)</sup>

북한은 중립국감독위원회 체코슬로바키아 대표단의 철수에 이어 중립국감독위원회 폴란드 대표단도 축출하려고 기도하기 시작하였다. 북한은 외교부 명의서한을

23) 國防情報本部, 軍事停戰委員會 便覽, 제2집(서울: 공인공제회 제1인쇄사업소, 1993.12), pp. 395~396.

24) 이와 함께 북한은 1991년 6월 개성에 있는 중립국감독위원회 대표단 宿所에 대해 가스공급을 중단하였고, 1991년 10월 15일 수도·전기·생필품 등에 대한 공급을 중단하였다. 1991년 9월 17일 남북한 유엔동시가입 직후부터 북한은 체코 및 폴란드 대표부에 대해 개성~판문점간 교통편의를 더 이상 제공하지 않았다. 특히 1993년 1월 중순 이후부터는 체코출신의 중립국감독위원회 대표 및 관련요원 4명에게 관례적으로 해오던 교통(차량지원 등), 식량·전기·수도·의류 제공 등의 지원을 완전히 중단한 것은 물론, 의료지원까지 제한하고 외국인과의 접촉마저 불허하기에 이르렀다.

25) 남북회담사무국, 판문점수첩, pp. 68~69 참조.

폴란드 정부에 보내 중립국감독위원회 폴란드 대표단의 자진 철수를 요청하였다. 폴란드정부는 중립국감독위원회는 한국정전협정이라는 국제조약에 의해 설립된 기관으로 정전협정 쌍방의 합의에 의해서만 폐지될 수 있음을 근거로 하여 중립국감독위원회 고수입장을 밝혔다. 그러자 북한은 1995년 2월 28일까지 폴란드 대표단이 판문점에서 철수할 것을 최후통첩하고, 이에 응하지 않을 경우 폴란드 대표단을 비무장지대내의 불법 외국인으로 체포하겠다고 위협하였다. 이러한 북한의 강제로 인해 중립국감독위원회 폴란드 대표단은 할 수 없이 1995년 2월 28일 판문점에서 철수하였다.<sup>26)</sup>

그 후 폴란드 정부는 여전히 중립국감독위원회 지위를 유지하겠다는 입장을 밝히고, 중립국감독위원회 폴란드 대표가 서울을 방문하여 스위스, 스웨덴 대표단과 함께 중립국감독위원회 기능을 유지할 것을 공동으로 천명하기도 하였다. 또한 중립국감독위원회 3국 대표들은 폴란드 대표단이 참석하지 않는 중립국감독위원회 회의에서는 중립국감독위원회와 관련한 어떤 결정도 내리지 않기로 합의하였으며, 폴란드 대표단은 바르샤바에 주재하되 필요시 訪韓하기로 하였다.<sup>27)</sup> 하지만 한국전 교전 쌍방의 고급장교로 구성되는 군사정전위원회가 사실상 마비된 상태에서 자연스럽게 중립국감독위원회의 기능도 한계를 가질 수밖에 없다.

이후 북한은 1995년 5월 3일 「조선인민군판문점대표부」 명의의 성명을 통해 중

26) 1995년 2월 28일 북한은 폴란드 대표단의 철수를 합리화하는 외교부 대변인 담화를 발표한 바 있다.

27) 이와 관련, 1995년 10월 5일 스위스 베른에서 중립국감독위원회의 스위스, 스웨덴 및 폴란드 대표단이 회동하여 共同聲明(Joint Communique)을 발표한 바 있음은 주목을 요한다. 동 공동성명은 모두 7개 항으로 되어 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 정전협정은 한반도의 정전상태를 법적으로 규율하는 국제적으로 인정된 도구이며 평화를 유지하는데 기여하고 있다(1항). 둘째, 한반도에서 중립국감독위원회의 존재와 기능은 정전체제 유지를 위한 본질적인 요소이다(2항). 셋째, 중립국감독위원회는 유엔과 국제사회가 확고하게 지지하는 정전협정의 주춧돌이다(3항). 넷째, 중립국감독위원회의 위원국들은 폴란드대표를 철수시킨 북한의 행동이 정전협정의 문언과 정신에 대한 중대한 위반(in serious contradiction to the letter and spirit of the Armistice Agreement of 1953)임을 재천명한다(4항). 다섯째, 북한의 중립국감독위원회 활동 제한 조치는 대표들의 임무수행을 제한하고 있으며, 이러한 제한들은 정전협정의 문언과 정신에 반한다. 정전협정이 유효하게 존재하는 한 중립국감독위원회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 북한의 활동제한은 조속히 중지되어야 하며 중립국감독위원회의 활동은 즉각 재개되어야 한다(5항). 여섯째, 중립국감독위원회 위원국들은 관련 당사국의 요청이 있을 경우, (정전협정의 준수·감독 등) 본연의 임무와 직접 관련이 없는 문제의 해결을 위해 남북한간의 접촉채널을 제공하는 등 보다 적극적인 역할을 수행할 용의가 있다. 이러한 점에 비추어 중립국감독위원회 대표의 역할은 향후 한반도평화의 정착과정에서 더욱 막중해 질 것이다(6항). 일곱째, 중립국감독위원회 위원국들은 지금과 같은 어려움에도 불구하고 앞으로 계속 중립국감독위원회 대표직을 유지하며 정전협정상의 임무를 수행해 나갈 것임을 결정한다(7항). 상기 내용은 1995년 10월 필자가 合同參謀本部로부터 입수한 자료에서 인용한 것이다.

립국감독위원회 사무실 폐쇄, 군사정전위원회 및 중립국감독위원회 요원들의 관문점 공동경비구역 출입금지를 발표하여, 미국이 북한과의 평화협정 체결에 응하지 않을 경우 추가적인 조치를 취하겠다고 위협하기도 했다.

이와 같은 행위는 기본적으로 대미 평화협정 체결전략의 일환으로 행해지는 것으로 분석되나, 동시에 내부 체제 단속, 북한군부의 불만 무마, 한·미관계 이간 등 다목적인 포석 하에 치밀하게 이루어지는 것으로 보인다.

## 6. 북방한계선 불가침의무 위반

정전협정은 육지에서는 한반도를 가르는 길이 155마일의 육상 군사분계선을 설정하고 있으나, 바다에서는 해상분계선을 설정하고 있지 않다. 단지 서해의 경우 “황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서 群들을 유엔군 총사령관의 군사통제하에 둔다”는 규정(제2조 13항 ㄴ목)과 “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상군사력량에 적용되며, 이러한 해상군사력량은 비무장지대와 상대방의 군사통제 하에 있는 한국지역에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”(제2조 15항)는 규정을 두고 있을 뿐이다.

이에 유엔군사령부(United Nations Command: UNC, 이하 필요시 유엔사로 약칭함)는 1953년 8월 30일 유엔군 병력 및 한국어민의 북한을 방지하고 공산군 병력의 남하를 차단하기 위해 일방적으로 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)을 설정하였다.<sup>28)</sup> 북방한계선은 서해 5도, 즉 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도와 북한연안 사이에 그어진 중간선이다.

이 북방한계선은 전시에 교전국의 해군력(군함 또는 기타 수단)으로써 모든 선박에 대해 당해 선박이 선적한 화물의 국적 및 형태를 불문하고 적의 항 또는 해안선과 외부로 출입·교통하는 것을 차단하는 봉쇄선(blockade line)이 아니다.<sup>29)</sup> 봉쇄는 이를 침파하는 중립선박도 나포하여 몰수할 수 있는 데 비해, 북방한계선은 그것을 넘어 해주항에 드나드는 제3국의 선박에 어떠한 제재도 가하지 않고 있기 때문이다.<sup>30)</sup>

28) 유엔군사령관에 의해 설정된 북방한계선의 구체적인 내용은 당시 유엔군사령부 정전교전규칙(2급비밀)에 수록되었다. 한국국방연구원, 「북한의 서해도발 가능성 및 대책」, 북한 군사동향과 대북정책방향 10(서울: 한국국방연구원, 1999.9.3), p. 2.

29) 전시 국제법상 봉쇄의 개념에 관해서는 Ludwig Weber, “Blockade,” Rudolf Dolzer et al, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3(Use of Force · War and Neutrality, Peace Treaties)(Amsterdam · New York · Oxford: North Holland Publishing Company, 1982), pp. 47~51 참조.

30) 金燦奎, “北方限界線과 韓半島 休戰體制”, 國際法評論, 통권 제7호(1996-II), pp. 101~105 참조.

북방한계선은 설정목적이 정당한 것이었고 설정방법이 합리적인 것이었으며, 또한 1953년 8월에 설정된 후 1999년 9월 이전까지 한 두 번의 예외를 제외하고는 40년 이상 북한이 이를 줄곧 묵인·준수해 왔다.<sup>31)</sup> 이 북방한계선은 전시국제법상 戰爭水域, 作戰水域 또는 防禦水域의 범리, 해양법상 대항하는 국가간에 있어서 영해의 경계선으로 인정되고 있는 中間線의 원칙, 일반국제법상 實效性의 원칙 (principle of effectiveness), 默認의 원칙(principle of acquiescence), “默示的 合意의 존중원칙”(pactum tacitum sunt servanda), 凝固의 원칙(principle of consolidation) 등에 의해 그 합법성이 인정될 수 있다.<sup>32)</sup> 북방한계선은 북한의 계속적인 묵인·존중으로 인해 그에 관한 쌍방의 默示的 合意가 이루어진 것으로 볼 수 있고, 따라서 정전협정 제2조 13항 ㄴ목과 제2조 15항을 보충하는 성격의 해상 군사분계선이 되었다고 할 수 있다. 이로써 북방한계선은 정전협정의 불가분의 일부가 되었으며, 또한 정전협정과 동일한 효력을 갖는 관습법으로 성립되었다고 하겠다.<sup>33)</sup> 그러므로 북한은 법적 구속력 있는 북방한계선을 준수해야 한다.

그러나 북한은 지난 시기에 간헐적으로나마 해상에서 무력도발을 일으키는 한편,<sup>34)</sup> 북방한계선을 무시하는 태도를 보여 왔다. 북한은 1973년 10월 북방한계선을 43회에 걸쳐 의도적으로 월선하는 서해5도 사건을 일으켜 이 문제를 의도적으로

31) 그러한 사례로는 1963년 5월 군사정전위원회 제168차 본회의에서 북한 간첩선의 격퇴 위치와 관련하여 유엔군측과 공산측간에 언쟁이 오고 갔을 때 북한이 북방한계선을 간접적으로 인정하였고, 1984년 9월 수해물자 인도 시에도 상봉점을 북방한계선으로 합의한 바 있다. 또 현재 해주를 출입하는 북한 상선들이 북방한계선 이북항로를 이용하고 있는 사실도 북방한계선의 효력을 간접적으로 인정한 것이라고 볼 수 있다. 통일부 정보분석국, “서해 해상경계선문제”, 보도참고자료, 1999.6.14, p. 6 참조. 이 밖에 북한은 조선중앙년감, 1959년도판에 북방한계선을 명시하여 사실상 이 선을 해상 군사분계선으로 인정해 왔다.

32) 金明基, “西海 5島嶼의 法的 地位”, 國際法學會論叢, 제23권 1·2호 합병호(1978), pp. 332~336 참조.

33) 裴裁湜, 現 休戰協定體制에서 본 西海5島嶼의 問題點 發生原因 및 對策, 국통정 77-10-1184(서울: 국토통일원, 1977), p. 20; 朴鍾聲, 韓國의 領海(서울: 法文社, 1985), pp. 385~388 참조. 이와 같은 북방한계선의 유효성은 「남북기본합의서」 제11조(남북불가침)와 「남북불가침분야 부속합의서」 제3장(불가침 경계선 및 구역) 제10조에서도 재확인되고 있다. 「남북기본합의서」 제11조에서는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다”고 하고 있고, 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조에서는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상 불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고 있다. 이러한 조항들은 새로운 해상불가침 경계선이 설정되기 전까지는 그 동안 남북한간에 묵시적으로 합의·존중되어 온 북방한계선의 효력을 인정하고 이를 준수하겠다는 의사를 표명한 것이라고 볼 수 있다.

34) 북한측이 자행한 주요 해상도발 사례에 관해서는 國防情報本部, 軍事停戰委員會 便覽, 제2집, pp. 424~429 참조.

부각시키려고 기도하였다.<sup>35)</sup> 특히 서해사태 발생 약 2개월 후인 12월 1일, 제346차 군사정전위원회 본회의에서 서해 5개 섬의 수역을 포괄하는 해변은 북한측의 沿海라고 주장하면서, 이 5개 섬을 출입할 때는 북한측에 사전 신청하여 승인받을 것을 요구하였다.<sup>36)</sup>

그 후 조선인민군 최고사령부는 1977년 8월 1일 “경제수역을 보호하고 민족이익 및 자주권을 군사적으로 철저히 지키기 위하여 동해 및 서해에 해상군사경계수역(Military Boundary Zone)을 설정한다”고 발표하였다. 이때 북한은 북방한계선보다 약 0도3분 남쪽방향의 구역까지 해상군사경계수역을 설정하였다.<sup>37)</sup> 그 결과 북한은 북방한계선으로부터 약 3마일 남방까지의 우리측 수역을 그들의 해상군사경계수역에 포함시켜 버렸다.

그럼에도 불구하고 북한은 이후 상당기간 동안 북방한계선 침범을 자제해 왔다. 북한은 1990년대 중반까지는 연 평균 10건 이하의 북방한계선 침범을 하는 데 그쳤다. 예컨대 북한의 경비정들은 꽃게잡이 어선 보호를 내세워 1994년에는 4차례, 1995년에는 8차례, 1996년에는 5차례 북방한계선을 월경하여 남하해 왔었다. 하지만 1997년에는 11차례, 그리고 1998년에는 35차례에 걸쳐 북방한계선을 월선하여 그 침범 횟수가 상당히 증가하였다.<sup>38)</sup>

북한은 1999년 6월 7일부터 꽃게잡이 조업을 명분으로 15척의 어선과 경비정 6척을 북방한계선 아래로 남하시킴으로써 무리하게 해상침범을 해 왔다. 우리 해군은 북한의 의도적이고 지속적인 도발에 단호하게 대처하기 위해 6월 11일 함정에 의한 밀어내기식 충돌격퇴작전에 돌입하였다. 북한함정은 이에 대한 보복으로 6월 15일 북한 함정은 남한함정에 대한 충돌공격을 시작했고, 남한함정이 이를 저지하

35) 제성호, “북한의 국제법인식체계와 사례연구”, 統一院, 北韓·統一研究論文集 -(VI) 國際關係分野-, 國統調 90-12-95(서울: 統一院, 1990), pp. 105~112 참조.

36) 國防情報本部, 軍事停戰委員會 便覽, 제2집, p. 181.

37) 북한은 해상군사경계선 내의 수상, 수중, 공중에서 외국인, 외국군용선박, 외국군용 비행기들의 행동을 금지하는 한편, 민용선박, 민용비행기들은 사전협의 혹은 승인 하에서만 해상군사경계선 구역을 항행 및 비행할 수 있도록 하였다. 또한 북한은 이 구역 안에서 민용선박, 민용비행기들이 군사적 목적의 행동과 경제적 이익을 침해하는 활동을 할 수 없다고 주장하였다. 金燦奎, “北韓의 經濟水域에 대한 考察”, 北韓法律行政論叢, 제5집(1982), p. 97; 朴鍾聲, 北傀의 海洋法政策에 관한 研究, 國土統一院 政策企劃室, 77-12-1370(1977), 24~37; 金楨鍵, “海洋法에 대한 北韓의 態度에 관한 考察”, 法律研究, 제4집(1986), pp. 333~336; Choon-Ho Park, “The 50-Mile Military Boundary Zone of North Korea,” *American Journal of International Law*, vol. 72, pp. 866~875 참조.

38) 「조선일보」, 1999년 9월 9일, p. 1. 그런데 이와 관련하여 특기할 것은 우리 국방부가 북한함정의 북방한계선 침범을 정전협정 위반 건수에 모두 산입하지 않고 있다는 점이다. 우리 정부는 북한측이 명백히 해상에서 무력도발을 한 경우만을 정전협정 위반건수에 포함시키고 있는 것으로 보인다. 아래 <표 2> 참조.

는 과정에서 남북한 함정간에 이른바 서해교전이 발생하였다.

당일 사태 해결을 위해 개최된 유엔사-북한군간 장성급회담에서 북한은 남한의 선제사격으로 쌍방간에 교전이 발생, 북한함정 1척이 침몰하고 3척이 파손되었다고 주장하였다. 또 북한은 유엔군사령부가 임의로 설정한 북방한계선은 인정할 수 없다고 강변하면서 새로운 서해 해상경계선의 획정을 요구하였다.<sup>39)</sup>

급기야 북한은 1999년 9월 2일 조선인민군 총참모부 명의의 「특별보도」(‘조선 서해해상 군사분계선을 선포함에 대하여’) 발표를 통해 북방한계선이 무효라고 선언하였다. 이 특별보도문의 내용은 다음과 같다.

“1. 조선 서해 해상군사분계선은 정전협정에 따라 주어진 선인 황해도와 경기도의 도경계선 가-나선의 가점과 우리측 강령반도 끝단인 등산곶, 미군측 관할하의 섬인 굴업도 사이의 등거리점 북위 37도18분30초, 동경 125도31분00초, 우리측 섬인 응도와 미군측 관할하의 섬들인 서격렬비도, 소협도 사이의 등거리점 북위 37도1분12초, 동경 124도32분30초를 지나 우리나라와 중국과의 해상경계선까지 연결한 선으로 하며, 이 선의 북쪽 해상수역을 조선인민군 해상군사통제수역으로 한다.

2. 조선 서해해상 우리의 영해안에 제멋대로 설정한 미군측의 강도적인 북방한계선은 무효임을 선포한다.

3. 조선 서해해상 군사분계선에 대한 자위권은 여러 가지 수단과 방법에 의하여 행사될 것이다.”<sup>40)</sup>

그리고 2000년 3월 23일 북한 해군사령부는 1999년 9월 2일자 서해해상 군사분계선 선포에 따른 후속조치로서 ‘5개섬 통항질서를 공포함에 대하여’를 「중대보도」 형식으로 발표하였다. 이 발표에서 북한은 백령도, 대청도, 소청도를 포괄하는 수역을 제1구역, 연평도 주변수역을 제2구역, 우도 주변수역을 제3구역으로 하고, 미군측 함정과 민간 선박·항공기들은 지정된 항로로만 운항해야 한다고 주장하였다. 이 같은 ‘5개섬 통항질서의 공포’조치는 북한이 주장하는 해상 군사분계선의 정당성 확보를 위한 명분 축적의 측면이 강한 것으로 분석된다.<sup>41)</sup>

39) 손기웅·허문영, 「“서해교전” 분석과 향후 북한태도 전망」, 統一情勢分析 99-06(서울: 통일연구원, 1999.8), pp. 1~2.

40) 1999년 9월 2일자 조선중앙방송 및 평양방송 보도. 통일부 정보분석국, 주간 북한동향 제450호(1999.8.28~9.3), pp. 1~5; 「중앙일보」, 1999년 9월 3일, pp. 1, 3; 「조선일보」, 1999년 9월 3일, p. 4 참조.



위에서 살펴 본 바와 같이 북한은 북방한계선의 유효성을 부정하고 황해도와 경기도의 도계선으로부터 중국과의 해상경계선까지 연결한 선 이북의 해상수역을 조선인민군 해상군사통제수역으로 선포하였다. 그러나 북한측이 관습법으로 확립되어 정전협정과 불가분의 일부를 구성하는 북방한계선을 일방적으로 무효화시킬 수는 없다고 하겠다. 또한 조선인민군 총참모부 명의의 「특별보도문」을 통해 황해도와 경기도의 도계선 연장선 이북의 수역을 그들의 해양관할권 하에 두겠다는 북한당국의 선언은 섬도 영해를 갖는다는 유엔해양법협약 제121조 2항을 정면으로 위반하는 것일 뿐 아니라,<sup>42)</sup> 남북한간에 확립된 지역관습법인 북방한계선제도를 침해하는 것이며 정전협정체제를 유린하는 것이라고 하겠다.

더욱이 1992년 2월 19일 이후 북한이 북방한계선을 무단 침범·월경하는 행위는 명백히 「남북기본합의서」 제11조 및 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조의 중대한 위반을 구성하는 것이라고 하겠다. 그러므로 북한은 일방적으로 선포한 해상군사통제수역을 즉각 폐기하고, 남북한 당국간의 대화(특히 남북군사공동위원회 회의)를 통해 북방한계선을 대체할 새로운 해상경계선 협상을 개시해야 한다. 새로운 해상경계선이 채택되기 전까지는 현재의 북방한계선이 남북한간의 해상경계선인 것이다. 앞으로 북한은 더 이상 북방한계선 침범을 비롯한 해상 무력도발을 되풀이 해서는 안될 것이다.

### Ⅲ. 정전협정의 條項別 이행실태

#### 1. 현재까지 유효한 조항

정전협정 중 아직까지 유효한 조항(합의 자체만 유지되고 있는 조항 포함)으로는 ① 제2항, ② 제6항, ③ 제13항 ㄴ목, ④ 제17항, ⑤ 제25항 ㄱ목, ⑥ 제35항, ⑦ 제49항, ⑧ 제61항, ⑨ 제62항, ⑩ 제63항 등 모두 8개 항과 2개 목이 있다.

첫째, 제2항에 명시된 바와 같이 군사분계선 위치에 관한 사항이다. 정전협정 중 지금까지 유지·준수되고 있는 몇 안되는 사항의 하나는 바로 이 군사분계선의 위치이다. 그 동안 북한측이 군사분계선을 수 차례 불법월경하고 비무장지대의 존립을 위태롭게 하는 행동을 하고는 있으나, 그럼에도 불구하고 군사분계선 155마일의 위치는 협정 부록에 명시된 바대로 여전히 유지되고 있다. 1996년 4월 4일 북한은 비무장지대 유지·관리임무 포기를 선언한 바 있었는데, 이때에도 북한은 군사분계

41) “북한, ‘서해 5도 통항질서 공포’(종합)”, 「연합뉴스 속보」, 2000년 3월 23일자; 통일부 정보분석국, 주간 북한동향, 제479호(2000.3.18~3.24), p. 18.

42) 유엔해양법협약 제121조 2항은 “... 도서의 영해는 본 협약의 규정에 따라 결정된다”고 규정하여 섬도 12해리의 영해를 가질 수 있음을 분명히 하고 있다.

선 자체를 부인하지는 않았다.

둘째, 제6항의 비무장지대 내 적대행위 금지사항이다. 이것은 평상시 엄격하게 잘 준수되고 있다. 적대 쌍방 사령관은 이를 위해 비무장지대 내에서의 교전규칙을 제정·실시하고 있다. 다만 이따금 의도하지 않은 우발적인 총격사건이 발생하기도 하지만, 그 대부분이 경미한 것들이다. 그러므로 전체적으로 이 조항은 잘 준수되고 있다고 평가할 수 있다.

셋째, 적대 쌍방 사령관이 상대측 사령관이 관할하는 지역의 연안도서에서 해상 의 군사력을 철거하되, 서해 5개 도서는 유엔군사령관의 군사통제하에 둔다는 제13항 1-목이다. 이 조항은 정전협정 발효 직후 실시되기 시작하여 지금까지 계속 유효하다. 북한이 지난 1973년 12월부터 3개월간 백령도 주변의 해면을 그들의 영해라고 주장한 적이 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 북한은 서해 5개 도서에 대한 유엔군사령관의 관할권을 부인하지는 않았다. 서해 5개 도서는 현재 대한민국의 관할 하에 있다.

넷째, 제17항에 명시된 바와 같이 정전협정 집행책임에 관한 사항이다. 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 정전협정 조인자와 그 후임사령관에게 있다. 정전협정이 상호 회의와 협의를 거쳐 수정 또는 증보되거나 새로운 협정에 의해 대체될 때까지는 어느 일방의 일방적 조치에 의해 실효되지 않는바, 현재의 유엔군사령관과 조선인민군 최고사령관은 정전협정의 집행할 법적 책임을 갖는다. 그러나 이러한 법적 책임 유지에 관한 사항은 그 실효성은 별개로 하고, 합의 자체는 유효하다고 봄이 타당하다. 왜냐하면 양측 사령관들에게 정전협정 이행을 위한 실질적 협력을 기대할 수 없는 것이 현실이기 때문이다.

다섯째, 제25항 1-목에 규정된 바와 같이 군사정전위원회 본부구역을 판문점 부근에 설치하는 사항이다. 군사정전위원회 본부구역은 갑구와 을구로 설치되어 현재 까지 유지·준수되고 있다.

여섯째, 군사정전위원회는 적대 쌍방 사령관들에게 정전협정 수정·증보에 대한 건의를 제출할 수 있다는 제35항이다. 이 조항은 현재는 합의 자체만 유효한 상태이다. 따라서 어느 측이라도 항상 이 조항에 의거하여 정전협정의 문제점을 인식하고 이를 보완하기 위한 수정·증보를 타방 사령관에게 제의할 수 있다.

일곱째, 중립국감독위원회는 군사정전위원회에 대해 정전협정 수정·증보에 대한 건의를 제출할 수 있다는 제49항이다. 현재 중립국감독위원회가 파행적으로 운영되고 있기는 하지만, 이 조항도 역시 합의 자체는 유효하다고 보는 것이 타당하다.

여덟째, 제61항에 명시된 바와 같이 정전협정은 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐 수정·증보될 수 있다. 이는 양측의 협의와 합의에 의해서만 정전협정의 내용이 변경될 수 있음을 의미한다. 이 조항도 여전히 유효하다고 보아야 한다.

아홉째, 정전협정의 유효기간에 관한 조항이다. 제62항에서는 정전협정은 수정·증보 또는 정치적 수준에서 평화적 해결을 위한 적당한 협정에 의해 명확히 대체될 때까지 계속 효력을 갖는다고 명시하고 있다. 아직까지 정전협정을 대체하는 평화협정의 체결과 같은 새로운 조치가 이루어지지 않고 있다. 그러므로 이 조항도 현재 유효하다고 보는 것이 타당하다. 즉 합의 자체는 유지되고 있다고 보아야 한다.

열째, 효력발생에 관한 조항이다. 정전협정의 발효, 3개 국어로 된 정본의 동등효력은 아직까지 존속되고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 제한적으로 기능을 유지하는 조항

정전협정상 현재 제한적으로 기능을 유지하거나 또는 유엔사측만 준수(부분준수)하는 조항으로는 ① 제4항, ② 제5항, ③ 제7항, ④ 제8항, ⑤ 제12항, ⑥ 제13항 제목 ⑦ 제14항~제16항, ⑧ 제18항, ⑨ 제19항~제22항, ⑩ 제25항 제목, ⑪ 제34항, ⑫ 제36항~제39항, ⑬ 제44항~제48항, ⑭ 제50항 등이 있다.

첫째, 정전협정 제4항에 명시한 바와 같이 군사분계선 및 비무장지대와 각자의 지역간의 경계선에 적당한 표식물을 설치하고 군사정전위원회가 이를 감독하는 사항이다. 정전 직후부터 군사분계선 표식물이 설치되기 시작해서 총 1292개의 군사분계선 표식물이 건립되어 오늘에 이르고 있다.<sup>43)</sup> 따라서 군사분계선 표식물 설치 는 이미 정전협정의 규정대로 이행·완료된 상태이다. 그러나 1973년 이래(특히 1994년 4월 이후에는 군사정전위원회의 기능마비로 인해) 군사분계선 표식물의 유지·감독업무가 제대로 실시되지 못하고 있다.<sup>44)</sup> 단지 유엔사측 군사정전위원회만이 그에 대한 감시업무를 수행하고 있을 뿐이다.

한편 비무장지대와 각자의 지역간의 경계선(남방 및 북방한계선)에 적당한 표식물을 설치하고 군사정전위원회가 이를 감독하도록 한 사항은 제대로 준수되지 않고 있다. 결국 전체적으로 볼 때 제4항은 부분준수(1문은 이행·완료, 2문은 상호 위반, 3문은 전반적으로 미준수상태이나 유엔사측만 제한적으로 준수)되고 있다고 평

43) 군사분계선은 지도상에 표시된 선으로서 이 군사분계선을 따라 철책선이 가설되어 있는 않다. 단지 남북한의 경계를 표시하기 위한 표식물이 군사분계선 155마일(약 248km)을 따라 매 200미터 간격으로 설치되어 있을 뿐이다. 서부전선부터 동부전선까지 설치된 표식물의 수는 모두 1,292개이다.

44) 1973년 3월 7일 유엔측은 군사분계선 표식물의 유지작업을 위해 비무장지대에 들어갈 것을 공산측에 사전통고하고 작업을 위해 진입하다가 공산측의 매복기습공격으로 2명이 사망하고 1명이 부상하는 사건의 발생으로 유엔측은 제337차 본회의(1973년 3월 12일 개최)에서 이 사건에 대하여 강력하게 항의하고 공동조사를 요구하였으나, 공산측은 공동조사는 유엔측의 죄상을 숨기기 위한 파렴치한 책동이라고 거부함으로써 그 이후 군사분계선 표식물작업이 완전히 중단되어 정전협정 제4항의 기능이 중지되었다. 國防情報本部, 軍事停戰委員會便覽(서울: 광진문화사, 1986), p. 162.

가할 수 있다.

둘째, 한강하구에서의 민용선박의 자유로운 통행은 정전협정 제5항 대로 실시되지 않고 있다. 북한측은 이 지역에서의 선박통항의 수요가 없고 정전체제의 무실화 전략에 입각하여 대남 적대적 입장을 견지하고 있는 상황에서, 굳이 이 조항을 준수할 필요를 느끼지 않는 것으로 보인다. 우리측도 한강하구에서 민간선박의 자유통항을 허용할 경우, 북한의 침투작전 대비 등 군사적 활동을 수행함에 있어서 적지 않은 어려움이 발생할 것으로 판단하여 민용선박의 통행을 허용하지 않는 것으로 분석된다.

그러나 이 조항이 완전히 기능정지되어 있다거나 또는 전혀 이행되지 않는 것은 아니다. 우리측은 1990년 11월과 1991년 11월 자유로 건설용 모래채취 선박 출입, 1999년 8월 남한의 민간준설선 예인 등 준설·측량·예인 등의 목적에서 예외적이고 단발적으로 한강하구에서의 민용선박 통행을 허용한 일이 있다. 이때 북한측이 이러한 행동을 시비하지 않았다. 그러므로 제5항은 유엔사측만 극히 제한적으로만 준수 내지 이행하고 있다고 평가할 수 있다.

셋째, 군사정전위원회의 허가 없이 군사분계선 통과금지를 규정한 제7항은 엄격하게 적용되지는 않고 있다. 지금 북한측은 군사정전위원회 무실화 전략의 일환으로 남한 밀입북자의 판문점 통과(남하), 정주영 현대그룹 명예회장 일행의 판문점 통과사실을 유엔사측 군사정전위원회에 통보하지 않고 있다. 그러나 유엔사측은 남한 방북자의 방북사실을 공산측 군사정전위원회에 통보함으로써 이 조항을 부분적으로 준수하고 있다.<sup>45)</sup>

넷째, 제8항은 비무장지대 내 상대지역 출입시 해당지역 사령관의 특정한 허가가 없을 경우 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에 들어감을 불허하는 조항이다. 북한측은 이를 준수하지 않고 있으나, 유엔사측은 이를 준수하고 있다. 따라서 이 조항은 부분준수되고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 제12항의 한반도 내 적대행위 완전중지 및 보장은 제한적으로나마 준수되고 있는 것으로 평가된다. 서해5도 주변수역침범, 우리 어선의 납치, 동해안 잠수정침투 등 북한이 간헐적으로 대남 도발행위를 그치지 않고 있으나, 전체적으로 부분준수되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

여섯째, 제13항 ㄱ목은 적대 쌍방사령관들이 군사정전위원회 본부 부근에 비행장을 건설·관리 및 유지한다는 규정이다. 유엔사측은 이 조항에 따라 판문점 공동경

45) 외형적으로는 군사분계선 통과는 군사정전위원회와는 무관하게 남북한간의 합의가 있으면 허용되고 있는 것으로 보인다. 그러나 우리 정부는 사전에 유엔군사령부측과 협의하고 군사정전위원회 유엔측 대표단에 대해 군사분계선 통과사실을 통고하는 요식행위를 거치고 있다. 이러한 점에서 우리측은 정전협정을 준수되고 있다고 하겠다.

비구역내에 H128 헬기장을 건설하여 지금까지 운영하고 있다. 특히 유엔사측은 이곳에서 월 1회 비행장 출입비행훈련을 하고 있다. 반면 북한측은 아직 이 곳에 헬기장을 건설하지 않고 있다. 하지만 전체적으로 볼 때 이 조항은 부분준수되고 있다고 평가할 수 있다.

일곱째, 제13항 조항은 중립국감독위원회의 인원이 자기의 직책을 적당히 집행함에 필요한 자유와 편리를 갖도록 보장하는 한편, 이들에 대해 외교관이 국제관례상 향유하는 특권, 대우 및 면제권을 부여하도록 하는 규정이다. 북한은 1993년 4월 중립국감독위원회 체코 대표단을 추방한 데 이어 1995년 2월 중립국감독위원회 폴란드 대표단을 축출하여 이들에게 외교관에 준하는 특권 및 면제를 인정하지 않고 있다. 그러나 유엔사측은 중립국감독위원회의 스위스와 스웨덴 대표단의 인원들에게 그러한 특권 및 면제를 인정하고 있다. 결국 이 조항도 유엔사측에 의해서만 부분준수되고 있다고 할 것이다.

이 밖에 정전협정 중에서 유엔사측만이 준수(부분준수)하고 있는 조항들은 주로 군사정전위원회와 중립국감독위원회에 관한 규정들이다. 예컨대 군사정전위원회의 세부임무와 관련하여 적대 쌍방 사령관간에 통신을 전달하는 중개역할(제25항 조항)과 군사정전위원회 인원의 증명, 문언, 휘장과 그 임무집행 시에 사용하는 일체의 차량, 비행기 및 선박의 식별표식을 발급하는 역할(조항)은 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 이에 관한 자세한 설명은 생략하기로 한다.

### 3. 합의가 이행되거나 또는 기타 사유로 인해 종료된 조항

정전협정에서 종료된 조항으로는 제3조(제51항~제59항), 제4조(제60항) 등을 들 수 있다.

첫째, 정전협정 제3조의 「전쟁포로에 관한 조치」 중 전쟁포로 송환에 관한 규정(제51항 내지 제58항)들은 정전 직후부터 실시되기 시작하여 상당 부분 이행된 것이 사실이다. 따라서 지금까지 일반적으로 이 조항은 합의 이행으로 종료된 것으로 간주되어 왔다. 그러나 조창호 소위의 귀순을 계기로 북한이 정전 직후 그들이 억류한 국군포로를 송환하지 않았음이 밝혀지게 되었다. 따라서 앞으로 이 조항을 근거로 남북한간(엄격히 말하면 적대 쌍방사령관들간)에 정전협정 의무 위반의 문제가 새로이 제기될 수는 있을 것이다.<sup>46)</sup> 앞으로 정전체제의 틀 내에서 미귀환 국군포로의 송환을 실현시키기 위해서는 적대 쌍방 사령관들간에 새로운 합의가 도출되어야 할 것이다. 그러나 북한의 정전체제 무실화전략에 비추어 이러한 합의가 도출될 수 있을지는 극히 의심스럽다. 오히려 남북화해와 인도주의 차원에서 미귀환 국

46) 이에 관해서는 諸成鎬, “北韓의 國軍捕虜에 대한 待遇의 人道法的 考察”, 人道法論叢, 제15집(1995), pp. 119~120 참조.

군포로문제의 해결을 추진함이 타당하다고 하겠다.<sup>47)</sup>

둘째, 제3조 제59항의 실향민귀향조치에 관한 규정도 정전직후 역시 합의내용대로 상당부분 이행된 것이 사실이며, 따라서 이 조항도 역시 종료된 것으로 간주되고 있다. 그러나 북한이 한국전쟁 기간 중 납북자 등 상당수 남한주민들을 강제억류하고 이들을 귀향조치하지 않았기 때문에, 이 조항을 근거로 역시 의무위반의 문제는 별도로 남는다고 볼 수 있다.

이와 관련, 일부 국제법학자들은 이 조항에서 남북이산가족들의 재회 및 재결합의 근거를 찾기도 한다.<sup>48)</sup> 그러나 주지하는 바와 같이 그 후 남북한은 남북적십자회담을 통해 이산가족문제의 해결을 모색하여 왔다. 정전협정의 관련규정들이 이산가족문제의 원초적 내지는 간접적인 근거가 될 수는 있을지라도 현실적으로 이 규정들을 원용하여 이산가족문제를 다루기는 어렵다고 하겠다.

셋째, 정전협정 제60항은 3개월 내에 한반도에서 외국군대의 철수 및 한반도문제의 평화적 해결을 위한 정치회의 소집을 관계 각국정부에 건의하는 내용이다.<sup>49)</sup> 이를 위해 유엔총회는 1953년 8월 28일 한반도 정치회담 개최를 권고하는 결의를 채택하였고, 이에 입각하여 1954년 4월부터 6월까지 제네바에서 한반도의 평화와 통일을 위한 정치회담이 개최되게 되었다.<sup>50)</sup> 그러나 이 제네바회담이 결렬됨으로 인하여 제60항의 효력은 종료되게 되었다.

#### 4. 기능정지(미준수 또는 중대한 위반상태)된 조항

현재 정전협정의 많은 조항과 세부적인 규정들은 북한측의 중대한 위반으로 그 기능이 정지되거나 또는 전혀 준수되지 않고 있다. 여기서는 지면관계상 자세한 설명은 피하고 중요한 부분만 지적하기로 한다.

첫째, 제1항 1문 후단은 적대 군대간에 하나의 비무장지대를 설치하도록 하고 있다. 이 규정은 지금까지도 잘 준수되고 있다. 동시에 제1항 1문 전단에서는 비무장지대가 군사분계선을 중심으로 남북 방향 각각 2km를 유지하도록 하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 현재 이 거리가 유지되고 있는 곳은 거의 없다. 이는 남북한 공히 협정 제1항을 중대하게 위반한 결과라고 하겠다.

둘째, 남북한은 제1항 위반의 결과로 당연히 제3항의 남경계선(남방한계선) 및

47) 제성호, 「미귀환 국군포로문제 해결방안」, 연구총서 99-01(서울: 통일연구원, 1999), pp. 66~91 참조.

48) 예컨대 金明基, 李長熙 교수 등은 그 대표적인 학자들이다.

49) 정전협정 제60항에 관한 연구로는 金明基, “韓國軍事停戰協定 第60項에 관한 연구 - 南北韓의 法的 當事者를 中心으로 -”, 國際法學會論叢, 제25권 1·2호 합병호(1980), pp. 55~72 참조.

50) 제네바 정치회담에 관해서는 金明基, 「후전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여-」, 한반도평화조약의 체결(서울: 국제법출판사, 1994), pp. 72~92 참조.



북경계선(북방한계선)의 위치를 준수하지 않고 있다. 예컨대 강원도 양구군 해안면의 이른바 펀치볼(punch bowl)로 불리는 지역의 비무장지대에서는 남북한이 모두 1km씩 철책선을 앞으로 추진하고 있다고 한다. 즉 비무장 및 군대 이격의 기준선인 남방한계선과 북방한계선이 준수되지 않고 있는 것이다. 따라서 남북한 쌍방이 정전협정 제3항을 중대하게 위반하고 있다고 볼 수 있다. 물론 이러한 위반이 전 비무장지대에 걸쳐 존재하는 것은 아니고, 일부 지역에서는 남방한계선과 북방한계선이 유지되고 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 북한은 1950년 후반부터 중국과 소련으로부터 각종 무기와 장비들을 무단 반입함으로써 한반도 외부로부터 무기·장비·물자 반입중지와 소모시 1:1로 교체의무(제13항 ㄱ목)를 위반하기 시작하였다. 이에 대응하여 유엔사측은 군사정전위원회 제75차 본회의(1957년 6월 21일 개최)에서 ‘相對적으로 軍事力量의 균형이 유지될 때까지’ 쌍방의 무기·탄약·작전장비 등의 외부반입을 규제하고 있는 정전협정 제13항 ㄱ목의 기능중지를 선언하기에 이르렀다.<sup>51)</sup> 이와 같은 유엔사측의 기능중지 선언은 그 후 40여 차례의 군사정전위원회 본회의에서 논쟁의 주제가 되기도 하였으나, 아직까지 기능을 회복하지 못하고 있다.

넷째, 정전협정은 비무장지대 내 출입인원을 1천명 이하로 제한하는 한편, 휴대무기도 엄격히 규제하고 있으나, 이것이 제대로 지켜지지 않고 있음은 비무장지대의 비무장화 의무위반에서 본 바와 같다.

이 외에도 정전협정의 중대한 위반으로 기능이 정지된 조항들이 적지 않게 있다. 군사정전위원회 허가 하에 비무장지대 출입(제9항),<sup>52)</sup> 정전협정 감시·감독 관련인원의 비무장지대 내 이동보장(제11항),<sup>53)</sup> 45일내 군정위 감독 하에 비무장지대내 장애물·폭발물 제거(제13항 ㄱ목), 한반도 외부로부터 인원증원 중지와 교체시 1개월 내 35,000명 이상 금지(제13항 ㄴ목), 정전협정 위반자 처벌보장(제13항 ㄷ목),

51) 國防情報本部, 軍事停戰委員會 便覽, p. 161.

52) 이와 관련, 우리측의 경우 비무장지대의 유지·관리와 무관한 인원의 비무장지대 출입 시에는 유엔측 군사정전위원회의 승인을 받고 있기 때문에 이 조항을 준수 내지 부분 준수에 포함시키는 것이 옳다고 판단하는 국방부 실무자도 있다. 그러나 제9항의 근본 취지는 원칙적으로 군인이나 사민의 비무장지대 출입을 금지하는 데 있는 것인데, 다수의 군인이나 사민이 이미 비무장지대에 출입, 오랜 기간 잔류하고 있다. 이는 동 조항의 취지에 반하는 조치라고 할 것이다. 또 동 조항은 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회는 특정한 허가를 받은 인원은 비무장지대에 들어갈 수 있도록 하고 있다. 그러나 현재 군사정전위원회가 정상적으로 가동되고 있지 않아 군사정전위원회의 출입허가 권한은 행사되지 못하고 있다. 이러한 이유 때문에 필자는 제9항을 총체적으로 기능정지 내지는 중대한 위반에 포함시켰다.

53) 단 유엔사측 군사정전위원회 특별조사반은 우리측 비무장지대를 정기적으로 방문·조사하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 이러한 방문·조사가 군사정전위원회의 합의를 통해 이루어지지 않고 유엔사측 군사정전위원회에 의해 일방적으로 실시되기 때문에 필자는 이 조항을 부분준수 대신에 중대한 위반의 사례로 들었다.

군사정전위원회의 공동감시소조 설치·구성(제23항)과 운용(제27항), 군사정전위원회의 임무(제24항),<sup>54)</sup> 군사정전위원회와 공동감시소조 및 중립국감독위원회와 중립국시찰소조의 임무수행을 위한 협력(제13항 八목), 공동감시소조의 임무(제26항),<sup>55)</sup> 군사정전위원회의 중립국감독위원회 활동에 필요한 통신·교통편 제공(제13항 〇목),<sup>56)</sup> 군사정전위원회의 중립국감독위원회 조사요청(제28항), 협정위반사건 발생시 군사정전위원회의 쌍방 군사령관에게 보고(제29항), 위반사건 시정시 군사정전위원회의 쌍방 군사령관에게 보고(제30항), 군사정전위원회의 매일 개최(제31항), 회의 기록 및 보고서 처리(제32항), 공동감시소조의 군사정전위원회 보고의무(제33항), 중립국감독위원회의 중립국시찰소조 설치·인원 구성(제40항)과 임무(제41항),<sup>57)</sup> 중립국감독위원회의 임무·기능규정(제42항 ㄴ목~八목),<sup>58)</sup> 쌍방 5개 출입항에 중립국시찰소조 상주(제43항) 등은 이미 기능정지되거나 또는 준수되지 않고 있는 조항들이라고 볼 수 있다.

위에서 살펴 본 정전협정의 조항별 이행실태를 도표화하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1: 정전협정의 기능유지 조항 분석표>

| 조   | 항 | 내 용              | 평 가    | 비 고  |
|-----|---|------------------|--------|--|
| 제1조 | 1 | 비무장지대 설정(쌍방 2km) | ○<br>× | 비무장지대는 유지<br>단 양구군 해안면(편치불)에서 남북 쌍방 1km 등, 여러 곳에서 상호 위반                            |
|     | 2 | 군사분계선 위치         | ○      |  |
|     | 3 | 남방·북방한계선 위치      | ×      | 전반적으로 심각한 위반상태(극히 제한적으로만 준수)   |
|     | 4 | 군사분계선 표식물 설치·감독  | △      | 군정위 지시에 의한 군사분계선 표식물설치는 완료, 단 감독은 현재 UNC측만 실시<br>비무장지대와 각 지역간의 경계선에 표식물 설치·감독은 미준수 |

54) 이와 관련하여 현재 유엔사측만 일방적으로 군사정전위원회를 구성하여 운영하고 있는 중이다. 그러나 이를 두고 정전협정에 입각한 군사정전위원회의 정상가동이라고 볼 수는 없다.

55) 군사정전위원회의 공동감시소조는 1967년 4월 8일 이후 그 기능이 정지된 상태이다.

56) 제13항 〇목 중 통신에 관한 부분은 이미 종료되었고, 교통편에 관한 규정은 현재 준수되지 않고 있는 상황이다.

57) 중립국시찰소조의 설치 및 인원 구성은 1956년 5월 31일 이후 기능이 정지되었고, 동소조의 임무는 1957년 6월 21일 이후 기능이 정지된 상태이다.

58) 이들은 정전협정 제40항과 제41항의 효력중지에 따라 현재 그 기능이 정지된 상태이다.

| 조                                  | 항  | 내 용   | 평가 | 비 고   |
|------------------------------------|----|---|----|---|
| 제1조                                | 5  | 한강하구의 민용선박 통행                                   | △  | UNC측만이 간헐적으로 제한 준수                              |
|                                    | 6  | 비무장지대 내 적대행위 금지                                 | ○  | 전반적으로 준수(다만 단발성의 위반사례는 존재)                      |
|                                    | 7  | 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지                        | △  | 부분준수(현실적으로는 군정위와 무관하게 군사분계선통과가 실시중, 단 UNC측은 준수) |
|                                    | 8  | 비무장지대 내 상대지역 출입시 해당지역 사령관 허가(절차)                | △  | 부분준수<br>(UNC측만 준수)                              |
|                                    | 9  | 군정위 허가하에 비무장지대 출입                               | ×  | 미준수   |
|                                    | 10 | 비무장지대내 출입인원 1천명 이하·휴대무기 제한                      | ×  | 미준수   |
|                                    | 11 | 정전협정 감시·감독 관련인원 비무장지대 내 이동 보장                   | ○  |   |
| 제2조<br>정화<br>및<br>정전의<br>구체적<br>조치 | 12 | 한반도 내 적대행위 완전중지·보장                              | △  | 부분준수(서해사태 등 위반사례 간헐적으로 존재)                      |
|                                    | 13 | ㄱ 45일내 군정위 감독하에 비무장지대 내 장애물·폭발물 제거              | ×  | 미준수   |
|                                    |    | ㄴ · 상대지역 연안도서, 해상의 군사력 철거<br>· 서해 5개도서 유엔군 통제규정 | ○  |   |
|                                    |    | ㄷ 한반도 외부로부터 인원증원 중지(교체시 1개월내 3만5천명 이상 금지)       | ×  | 미준수   |
|                                    |    | ㄹ 한반도 외부로부터 무기, 장비, 물자 반입 중지(소모시 1:1로 교체)       | ×  | 기능 정지 상태<br>('57.6.21 이후)                       |
|                                    |    | ㅁ 위 사항 위반자 처벌 보장                                | ×  | 미준수   |
|                                    |    | ㅂ 전사자 분묘자료 제공·전사자 반출 허용                         | △  | 부분준수(미군유해 송환 등)                                 |
| 총칙                                 |    | ㅅ 군정위, 공동감시소조, 중감위, 중립국시찰소조의 임무수행을 위한 협력        | ×  | 기능 정지상태<br>('67.4.8 이후)                         |
|                                    |    | ㅇ 군정위, 중감위 활동에 필요한 통신 교통편 제공                    | ×  | 일부 상황 종료(통신), 일부 미준수(교통편)                       |
|                                    |    | ㅈ 군정위 본부 부근 쌍방 비행장 건설·관리                        | △  | UNC측만 준수  |
|                                    |    | ㅊ 중감위 인원에 대한 특권 및 면제 부여                         | △  | UNC측만 준수  |

| 조                     | 항                     | 내 용  | 평 가        | 비 고   |
|-----------------------|-----------------------|--|------------|---|
|                       | 14-16                 | · 정전협정 적용 대상: 지상, 해상, 공중의 군사력<br>· 경계선 존중·해상봉쇄 금지, 경계선에 따른 영공 존중 | △          | 북한의 불법 침투(육·해·공)자행  |
|                       | 17                    | 정전협정 집행 책임: 조인자와 후임사령관   | ○<br>×     | 법적 책임 유지<br>실질적 협력 전무   |
|                       | 18                    | 군정위·중감위 활동비용 쌍방부담  | △          | 조·중측 철수로<br>UNC측만 유지  |
| <군정위<br>책 임 과<br>권 한> | 19                    | 군정위 설치   | △          | 조·중측 철수로<br>UNC측만 유지  |
|                       | 20                    | 군정위 구성   | △          |   |
|                       | 21                    | 군정위 참모보조 인원 운영   | △          |   |
|                       | 22                    | 비서처 설치   | △          |   |
|                       | 23                    | 공동 감시소조 설치·구성  | ×          | 기능 정지상태<br>(‘67.4.8 이후)   |
|                       | 24                    | 군정위 임무   | ×          | 사실상 기능 정지 상태(‘91.3.25 이후) 단<br>UNC측은 일방적으로<br>군정위 구성, 역할수행<br>중 |
|                       | 25                    | ㄱ 군정위 본부구역 위치(판문점 부근)<br>ㄴ<br>~<br>ㄷ 세부 임무 규정                    | ○<br><br>× | 전반적인 기능정지<br>단 통신전달(ㄱ목) 및<br>식별표식 발급(ㄷ목)은<br>제한적 준수             |
|                       | 26                    | 공동감시 소조 임무 규정  | ×          |   |
|                       | 27                    | 군정위, 공동감시 소조 운용  | ×          | 미준수   |
|                       | 28                    | 군정위, 중감위 조사 요청   | ×          | 미준수   |
|                       | 29                    | 군정위, 위반사건 발생시 쌍방 군사령관<br>에게 보고                                   | △          | 사실상 기능 정지<br>(UNC측만 준수)   |
| 30                    | 군정위, 위반사건 시정시 쌍방에게 보고 | ×  | 미준수        |   |
| <군정위<br>총 칙>          | 31                    | 군정위 회의 매일 개최   | ×          | 사실상 기능 정지<br>(‘91.3.25 이후)                                      |
|                       | 32                    | 회의기록·보고서 처리 규정<br>(상대방에게 송부·보관)                                  | ×          |   |
|                       | 33                    | 공동감시소조의 군정위 보고 의무  | ×          | 미준수   |
| <군정위<br>총 칙>          | 34                    | 군정위, 보고 및 회의기록의 문건철 보<br>관                                       | △          | UNC측만 유지·준수   |
|                       | 35                    | 군정위, 쌍방 사령관에게 정전협정 수정·<br>증보에 대한 건의 제출                           | ○          | 합의 자체만 유지   |

| 조                 | 항     | 내 용  | 평가 | 비 고                         |
|-------------------|-------|--|----|-----------------------------|
| <중감위 구성>          | 36    | 중감위 설치   | △  | 북·중측 대표단 철수로<br>UNC측만 유지·준수 |
|                   | 37    | 중감위 구성   | △  |                             |
|                   | 38    | 중감위 필요 참모보조 인원 임명  | △  |                             |
|                   | 39    | 중감위 비서처 설치   | △  |                             |
|                   | 40    | 중감위, 중립국 시찰소조 설치·인원 구성   | ×  | 기능정지 상태 ('56.5.31 이후)       |
| <중감위 총칙>          | 41    | 임 무  | ×  | 기능정지 상태 ('57.6.21 이후)       |
|                   | 42    | ㄱ 본부 설치 위치   | △  | 북·중측 대표단 철수로<br>UNC측만 유지·준수 |
|                   |       | ㄴ~ㄷ 임무·기능 규정   | ×  | 기능정지 상태(40항 및 41항 중지예 따라)   |
|                   | 43    | 쌍방 5개 출입항에 중립국 시찰소조 상주   | ×  | 미준수                         |
| <중감위 총칙>          | 44~48 | 중감위 개최·기록·보고절차 규정  | △  | UNC측만 준수                    |
|                   | 49    | 중감위, 군정위에 정전협정 수정·증보에 대한 건의 제출                                 | ○  | 합의 자체만 유지                   |
|                   | 50    | 중감위 군정위에 통신대책 지원·보장  | △  | UNC측만 준수                    |
| 제3조 전쟁포로에 관한 조치   | 51~58 | 전쟁포로 송환에 관한 규정   | □  | 종료된 조항                      |
|                   | 59    | 실향민 귀향 조치  | □  | 종료된 조항                      |
| 제4조 쌍방 관계 정부들의 건의 | 60    | 3개월내 한반도로부터 외국 군대 철수 및 한반도문제의 평화적 해결을 위한 정치회의 소집을 관계 각국 정부에 건의 | □  | '54. 6 Geneva 회담 결렬로 종료된 조항 |
|                   | 61    | 쌍방 사령관 합의하에 수정과 증보   | ○  | 합의 자체만 유지                   |
| 제5조 부칙            | 62    | 정전협정 효력기간: 수정·증보 또는 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 협정에 의거                | ○  |                             |
|                   | 63    | 효력발생('53.7.27, 22:00 이후)                                       | ○  |                             |

\* 범례 ○ : 기능유지, △: 제한적 기능유지, ×: 기능정지(또는 중대한 위무위반 상태), □: 종료된 조항(단 의무위반의 문제는 남아 있음)

## IV. 정전협정 不履行에 따른 결과

### 1. 비무장지대의 緩衝機能 약화 및 긴장고조

이미 지적인 바와 같이 비무장지대를 설치한 목적은 남북한간의 무력이 대치하는 접촉선을 중심으로 일정한 거리를 유지토록 하고, 이 가운데의 공간을 비무장의 완충지대화함으로써 적대행위의 재발을 예방하려고 함에 있었다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 현재 남북한은 각기 철책선을 앞으로 추진시켜 놓고 있고, 이 철책선 안팎의 비무장지대를 무장하고 있다. 따라서 비무장지대가 정전협정에 명시된 바대로 엄격히 유지되지 못하고 있다. 양측 군사력간의 이격거리는 4km이내 -가장 좁은 지역은 강원도 화천군 내 비무장지대로 700~800m에 지나지 않는다-로 줄어들었다. 그 때문에 남북한간에 우발적·비의도적인 무력충돌의 가능성이 그 만큼 증대하고 있다. 이것은 결국 비무장지대가 완충지대로서의 성격과 기능을 거의 상실하고 있음을 의미하는 것이다.

정전협정에서는 “적대 쌍방이 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대를 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다”고 규정하여 군사적 도발행위를 금지하고 있으나, 지금까지 크고 작은 무력 적대행위가 비무장지대 내에서 끊임없이 행해져 왔다. 더욱이 최근 북한이 ‘한반도가 지금 전쟁전야’라는 등 호전적인 발언을 서슴지 않고 있고, 비무장지대 유지·관리임무를 포기한다고 선언하고 있는 상황이므로 지금 한반도는 그 어느 때보다도 군사적 긴장이 고조되고 있다고 볼 수 있다.

### 2. 정전체제의 限界 露呈

현재의 정전체제로는 더 이상 한반도의 위기상황을 효과적으로 관리하기가 힘들게 되었다. 그것은 정전협정을 근간으로 하는 정전체제에 여러 가지 문제점(제도적 한계)이 확연하게 드러나고 있기 때문이다. 정전체제의 문제점으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, 정전협정 내에 협정위반사건의 억제와 시정을 위한 강제규정 및 그 方法이 제도화되어 있지 않다. 1990년대에 들어와 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 본래의 기능을 수행하지 못하고 있는데도 불구하고, 정전협정의 수정 및 증보를 통해 그 기능을 회복하기 위한 구체적인 조치가 아무것도 이루어지지 않고 있다. 이처럼 정전협정 준수를 강제하는 장치가 없음으로 해서 정전협정 위반사건이 빈발하는 원인이 되고 있다.

둘째, 정전협정 내에는 이 협정의 위반여부를 객관적으로 판정할 제도적 장치



가 마련되어 있지 못하다. 그 때문에 정전협정 위반사건의 건수에 대한 주장이 남북한간에 판이하게 나타나고 있다. 진술한 바와 같이 1953년 7월부터 1999년 6월까지 북한측이 범했다고 유엔사측이 주장하는 정전협정 위반건수는 진술한 바와 같이 총 430,822건에 달하나 북한측이 인정한 위반건수는 단 3건에 불과하다. 반면 같은 기간 중 유엔사는 우리측이 실제로 위반한 건수는 16건에 불과하다고 보고 있으나, 북한은 유엔사측이 835,838건이나 정전협정을 위반하였다고 강변하고 있는 실정이다.<sup>59)</sup> 그러나 북한측이 주장하는 우리측 위반통계는 허위 날조된 통계로서 사실과 다르다. 유엔사측과 북한측이 각기 상대방이 위반했다고 주장하는 정전협정 위반건수를 연도별로 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

이와 관련하여 군사정전위원회에서 정전협정 위반사건을 협의·처리하도록 되어 있으나, 여기에서 대화와 협상을 통해 원만하게 사건이 처리된 적은 거의 없었다. 군사정전위원회가 이와 같은 본연의 임무를 수행하기보다는 오히려 북한이 자기측의 주장을 합리화하고 우리측을 비난하는 대남비방 및 선전장으로 이용된 적이 더 많았었다.

셋째, 정전협정에는 일반적인 비무장화 의무를 규정할 뿐 비무장지대 내에 시설 설치를 금지하는 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 따라서 설치가 허용되는 시설과 금지되는 시설의 한계가 분명치 않다. 이러한 허점으로 인해 현재 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 군사시설물이 다수 설치되어 있다. 정전체제로는 이와 같은 중대한 위반조치를 시정하지 못하는 것이 현실이다.

### 3. 정전체제의 平和體制 전환 요구 증대 및 한반도 平和協商의 개시

정전협정이 사문화·무실화됨에 따라 그 원인이 어디에 있는 관계 없이 현재의 정전협정체제로는 더 이상 한반도에서 안정된 평화상태를 담보할 수 없다는 인식이 널리 일반화되어 가고 있다. 그러기에 한반도에서 항구적인 평화상태를 보장할 수 있는 평화체제로 전환해야 한다는 주장이 설득력을 얻어가고 있다.

이 같은 주장은 1990년대 중반 이후 국내외에서 그 지지기반을 꾸준히 확대해 나가고 있다. 1996년 4월 16일 제주도에서 열린 한·미 정상회담에서 김영삼 전 대통령과 클린턴 미국 대통령이 북한측에 공동제의한 4자회담은 그러한 입장이 우리 정부의 정책에 반영될 수 있을 정도로 충분한 동력(momentum)을 얻었기에 가능했다고 볼 수 있다. 그 결과 1997년 12월 제네바에서 남북한과 미·중이 참여한 4자

59) 북한이 주장하는 유엔군측 위반건수인 835,838건을 유형별로 보면, 공중위반 건수 2,399건, 해상위반 건수 1,179건, 지상위반 건수 832,260건으로 구성되어 있다고 한다. 그런데 북한측은 1994년 3월 이후 피·아간 정협위반 통계 교환을 중지함에 따라 이후 우리측만 북한측 위반 통계자료를 유지해 오고 있다. 合同情報參謀本部, 軍事停戰委員會便覽, 제4집, p. 513.

회담 본회담이 처음으로 개최되기에 이르렀다.

<표 2> 정전협정 위반건수에 대한 연도별 통계  
위반/시인

| 구분<br>연도 | 북 측 위 반 |    |        |        | 북측 주장 아측 위반 |      |          |        |
|----------|---------|----|--------|--------|-------------|------|----------|--------|
|          | 공중      | 해상 | 지상     | 계      | 공중          | 해상   | 지상       | 계      |
| 1953     | 28      | 0  | 11/2   | 39     | 135/13      | 0    | 17/10    | 152    |
| 1954     | 12      | 1  | 1      | 22     | 261/13      | 0    | 14/2     | 275    |
| 1955     | 12      | 0  | 3      | 15     | 100/4       | 396  | 31       | 427    |
| 1956     | 2       | 0  | 2      | 4      | 19/2        | 0    | 3        | 22     |
| 1957     | 9       | 1  | 50     | 60     | 55          | 2    | 76       | 133    |
| 1958     | 7       | 3  | 86     | 96     | 44/7        | 0    | 28       | 72     |
| 1959     | 1       | 0  | 208    | 209    | 13          | 8    | 19       | 40     |
| 1960     | 0       | 6  | 177    | 183    | 19/9        | 6    | 200/2    | 225    |
| 1961     | 5       | 8  | 723    | 736    | 13/6        | 137  | 2,342/1  | 2,492  |
| 1962     | 0       | 3  | 608    | 611    | 15/2        | 44/1 | 1,542    | 1,601  |
| 1963     | 0       | 6  | 979    | 985    | 14/6        | 17   | 6,217    | 6,338  |
| 1964     | 0       | 1  | 1,294  | 1,295  | 14/5        | 98   | 17,797   | 17,909 |
| 1965     | 2       | 2  | 493    | 497    | 6/3         | 88/2 | 6,650    | 6,744  |
| 1966     | 0       | 3  | 708    | 711    | 1/1         | 87   | 8,201/1  | 8,289  |
| 1967     | 1       | 8  | 485    | 494    | 17/1        | 82   | 7,578    | 7,677  |
| 1968     | 1       | 2  | 777    | 780    | 18/2        | 68   | 9,002    | 9,108  |
| 1969     | 1       | 16 | 505    | 522    | 10/1        | 1    | 8,515    | 8,526  |
| 1970     | 1       | 8  | 904    | 913    | 16/1        | 1    | 9,864    | 9,881  |
| 1971     | 0       | 4  | 2,479  | 2,483  | 20/1        | 2    | 11,981   | 12,003 |
| 1972     | 0       | 0  | 5,160  | 5,160  | 8           | 1    | 8,644    | 8,635  |
| 1973     | 0       | 8  | 5,407  | 5,415  | 11          | 45   | 6,219    | 6,275  |
| 1974     | 0       | 2  | 4,983  | 4,985  | 78          | 10   | 21,997   | 22,085 |
| 1975     | 15      | 4  | 5,232  | 5,251  | 46/1        | 18   | 25,426   | 25,490 |
| 1976     | 1       | 0  | 7,220  | 7,221  | 84          | 17   | 28,507   | 28,608 |
| 1977     | 1       | 0  | 2,945  | 2,946  | 73/1        | 0    | 23,234   | 23,307 |
| 1978     | 0       | 3  | 2,256  | 2,259  | 58          | 2    | 23,173   | 23,233 |
| 1979     | 0       | 1  | 5,382  | 5,383  | 79/2        | 0    | 25,297   | 25,769 |
| 1980     | 0       | 4  | 8,307  | 8,311  | 42/3        | 1    | 13,736   | 13,779 |
| 1981     | 2       | 0  | 3,692  | 3,694  | 85/1        | 0    | 23,788   | 23,873 |
| 1982     | 0       | 0  | 11,826 | 11,826 | 161         | 1    | 26,002   | 26,164 |
| 1983     | 1       | 2  | 4,070  | 4,073  | 209/1       | 2    | 67,168/3 | 67,379 |
| 1984     | 0       | 0  | 2,130  | 2,130  | 177/2       | 3    | 26,819/1 | 26,999 |
| 1985     | 0       | 1  | 11,461 | 11,462 | 142/1       | 4    | 26,000   | 26,146 |

| 구분<br>연도 | 북 측 위반 |     |         |         | 북측 주장 아측 위반 |       |           |         |
|----------|--------|-----|---------|---------|-------------|-------|-----------|---------|
|          | 공중     | 해상  | 지상      | 계       | 공중          | 해상    | 지상        | 계       |
| 1986     | 0      | 0   | 37,404  | 37,404  | 171         | 2     | 37,041    | 37,214  |
| 1987     | 0      | 0   | 105,234 | 105,234 | 132         | 5     | 101,791   | 101,928 |
| 1988     | 0      | 1   | 96,831  | 96,832  | 38          | 7     | 115,691/1 | 115,736 |
| 1989     | 0      | 3   | 38,154  | 38,157  | 3/1         | 11    | 45,306/3  | 45,320  |
| 1990     | 0      | 0   | 24,610  | 24,610  | 1           | 8     | 33,486    | 33,495  |
| 1991     | 0      | 1   | 15,676  | 15,677  | 2           | 0     | 26,771    | 26,773  |
| 1992     | 0      | 0   | 8,726   | 8,726   | 5           | 0     | 17,426    | 17,431  |
| 1993     | 0      | 2   | 7,333/1 | 7,336   | 4           | 5     | 16,966    | 16,975  |
| 1994.1   | 0      | 0   | 525     | 525     | 0           | 0     | 0         | 1,310   |
| '94.2-12 | 0      | 0   | 2,355   | 2,355   |             |       |           |         |
| 1995     | 0      | 0   | 1,235   | 1,235   |             |       |           |         |
| 1996     | 0      | 1   | 810     | 811     |             |       |           |         |
| 1997     | 0      | 0   | 556     | 556     |             |       |           |         |
| 1998     | 0      | 2   | 474     | 476     |             |       |           |         |
| 1999.6   |        | 1   | 116     | 117     |             |       |           |         |
| 총 계      | 102    | 108 | 430,612 | 430,822 | 2,399       | 1,179 | 832,260   | 835,838 |

※ 북측은 '94년 3월 이후 피·아간 정협위반 통계 교환을 중지함에 따라 이후 우리측만 북측 위반 통계 자료를 유지해 오고 있다.

출처: 合同情報參謀本部, 「軍事停戰委員會便覽」, 제4집(서울: 군인공제회 제1 문화사업소, 1999.8), pp. 512~513.

그 동안 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 목표로 4자회담 본회담이 제네바에서 6차례나 개최되었지만, 아직까지 가시적인 성과를 거두지 못한 채 지금 교착상황에 빠져 있다. 평화체제 구축에 관한 남북한의 입장이 현격한 차이를 보이고 있어 좀처럼 타협의 실마리를 찾지 못하기 때문이다.<sup>60)</sup>

## V. 정전협정의 효력 존속 여부

앞에서 살펴 본 바와 같이 북한은 1990년대에 들어와 대미 평화협정 체결을 주장하는 한편, 이를 위해 정전협정과 정전감시기구를 조직적으로 무실화시키는 전략을 구사해 왔다. 그리고 북한은 적만하장격으로 북한은 정전협정이 ‘빈 종이장’으로

60) 평화체제 구축에 관한 남북한의 기본입장, 4자회담에서의 주요쟁점과 회담 진전경과에 관해서는 諸成鎬, “한반도 평화구축에 관한 남북한의 입장 비교”, 法學論文集(중앙대), 제24집 제1호(2000), pp. 189~230; 박영호·박종철, 「4자회담의 추진전략: 분과위 운영 방안을 중심으로」, 연구총서 99-17(서울: 통일연구원, 1999), pp. 21~49 참조.

되어 사문화되었다고 강변하고 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 현재 정전협정의 63개 항 중에서 제대로 기능을 하는 것은 얼마되지 않고, 그 대부분이 기능정지 내지는 심각한 의무위반의 상태라 남아 있다.

여기서 정전협정과 정전감시기구를 무실화시키는 북한의 일련의 행위로 인해 정전협정은 종료 내지 실효된 것으로 볼 수 있는 것인가 하는 점이 문제로 제기될 수 있다. 주지하는 바와 같이 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나협약」 제60조에 따라 북한도 정전협정 타방 당사자인 유엔사측의 의무위반을 이유로 정전협정을 정지 또는 종료시킬 수 있다. 그런데 이 문제와 관련해서는 먼저 몇가지 점이 규명되어야 한다.

첫째, 조약법상 어느 일방이 조약을 종료시키기 위해서는 타방이 당해 조약을 중대하게 위반 grave breach, material breach한 사실이 있어야 한다.<sup>61)</sup> 이러한 전제 조건이 충족되지 않으면 조약의 일방적 폐기는 유효한 법률행위가 될 수 없다. 결론부터 말한다면 북한이 정전협정을 일방적으로 폐기할 만큼 유엔사측이 이 협정을 중대하게 전면적으로 위반했다고 보기는 어렵다고 하겠다. 설령 한국군 또는 유엔군측의 정전협정 위반(예컨대 유엔군측은 1956년 5월 31일 제70차 군사정전위원회 본회의에서 중립국 시찰소조의 설치를 규정한 정전협정 제40항의 기능중지를 선언하였고, 1957년 6월 21일 제75차 본회의에서 ‘상대적으로 군사역량의 균형이 유지될 때까지’ 쌍방의 무기·탄약·작전장비 등의 외부반입을 규정한 협정 제13항 ㄱ목의 기능중지를 선언하였다)이 일견 중대한 위반이라고 할지라도 북한이 유엔사측보다 먼저 정전협정을 중대하게 위반하였는 바, 그러한 위반에 상응하는 復仇(reprisal)에 해당하는 것으로서 위법성이 조각된다고 할 것이다. 그러므로 북한측은 그들의 위법행위에 대한 유엔사측의 복구를 이유로 정전협정을 일방적으로 폐기할 수는 없다고 하겠다.

둘째, 1994년 4월 28일자 북한 외교부 대변인 성명은 정전협정의 정지 또는 종료를 의도한 법률행위(또는 법적 문서)인가, 즉 동 성명에 정전협정을 정지 또는 종료시키려는 의사가 객관적으로 표시되어 있는가, 아니면 단순히 북한의 정책방향을 설명하고 대미 평화보장 체계수립을 위한 협상을 미국에 제의한 정치적 선언(정책 표명으로서의 선언)에 불과한 것인가? 필자는 기본적으로 후자의 입장이 옳다고 본다.

셋째, 북한이 북한측 대표를 군사정전위원회로부터 철수시킨 것은 정전협정 전부

61) Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed.(Manchester: Manchester University Press, 1984), pp. 188~190; 조약의 종료에 관한 국제법이론과 국제사례에 대해서는 Arie E. David, *The Strategy of Treaty Termination*(New Haven and London: Yale University Press, 1975) 참조.

에 대한 시행정지 또는 종료조치를 의미하는 것인가, 아니면 일부의 시행정지를 의미하는가? 이에 관해 일부의 시행정지 내지 종료를 의미한다고 봄이 타당하다는 견해가 있다.<sup>62)</sup>

그러나 이에 관해서는 좀더 세심한 검토가 필요하다고 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 정전협정 제61항에 따르면 정전협정에 대한 수정과 증보는 ‘반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거치도록 되어 있다. 이 조항은 「조약법에 관한 비엔나협약」상의 조약종료에 관한 법규에 대해 특별법의 지위에 있다고 볼 수 있다. 그러므로 유엔군사령관과 공산측 사령관이 상호 합의를 거치지 않은 상태에서 북한이 일방적으로 취한 조치는 법적 효력을 가질 수 없다. 더욱이 북한은 자신이 정전협정을 조직적으로 무실화하고 그에 대한 중대한 위반행위를 하면서 그 책임을 타방에게 전가시키는 한편, 정전협정이 실효되었다고 주장하는 것은 자가당착으로서 정당성을 갖는다고 할 수 없다. 요컨대 정전협정은 북한이 일방적 폐기나 종료조치를 선언한다고 해서 당연히 효력을 상실하지 않는다고 할 것이다.

더욱이 북한이 정전감시기구에서 철수했다고 해서 또는 그것의 무력화를 위해 집요하게 노력한다고 해서 무효화되는 것도 아니다. 북한의 조치로 인해 군사정전위원회 등 정전기구가 현재 사실상으로 기능이 정지 또는 유명무실화된 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 법적 문서로서의 정전협정이 당연히 폐기되는 것은 아니라고 하겠다.<sup>63)</sup> 이와 관련 故 배재식 교수도 북한측의 정전협정에 대한 중대한 위반과 그에 대한 유엔사측의 협정 일부조항의 폐기에도 불구하고, 어느 일방 당사자가 정전협정 전체의 폐기를 명시적으로 선언하거나 적대행위를 전면적으로 재개할 때까지는 협정의 효력은 계속된다고 주장한 바 있다.<sup>64)</sup>

또한 전술한 바와 같이 1996년 4월 4일자 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언도 法律上 정전협정을 파기 내지 종료한 조치로 보기 어렵다고 할 것이다. 정전협정의 근간인 비무장지대의 존립은 어느 일방의 독단적인 조치에 의해 좌우되는 것이 아니라 정전협정 제61항에서 명시하듯이 ‘반드시 적대 쌍방사령관의 호상 합의를 통해서’ 또는 동 협정 제62항에 의거한 대체협정 체결에 의해서만 폐지될 수 있기 때문이다. 북한측의 일방적인 비무장지대 유지·관리임무 포기선언이 유엔군사령관과의 합의를 거치지 않은 것으로서 유효성을 인정받을 수 없고, 따라서 그

62) 金明基, “北韓의 軍事停戰委員會에서의 撤收와 國際法,” 北韓學報, 제18집(1994), pp. 109~137 참조.

63) 정전기구는 정전협정에 의해 설치된 것이고 양자는 불가분의 일체를 이루고 있다. 정전협정이 여전히 법적으로 유효한 이상 북한측의 정전감시기구에의 불참은 어떠한 이유로도 합리화·정당화될 수 없다. 북한측으로서는 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 포함한 모든 정전감시기구를 정상화시킬 의무만이 있을 뿐이다.

64) 배재식, 「現 休戰協定體制에서 본 西海5島嶼의 問題點 發生原因 및 對策」, p. 14.

것이 정전협정을 법률상으로 파기하는 것이 될 수 없다면, 오히려 그러한 선언은 정전협정의 제1항, 제61항 및 제62항에 대한 중대한 위반이 되는 것이라고 하겠다. 그러므로 북한은 이같은 위반행위를 즉각 시정하고, 관련자의 처벌 및 재발방지 보장 등 위반에 따른 응분의 책임을 져야 한다고 할 것이다.

## VI. 結語

앞에서 살펴 본 바대로 현재 정전체제는 몇 가지 조항만이 준수되는 것 외에는 전반적으로 그 기능이 정지되거나 또는 제한적으로만 준수되고 있다. 전체 63개 항 27개 목 중 8개항 2개 목만이 실효적으로 준수되거나 또는 법리적 측면에서 불합의사항이 유지되고 있을 뿐이다. 이러한 관점에서 일부 학자들이 ‘정전협정을 사실상 사문화되었다’고 평가하는 것도 무리는 아니라고 하겠다. 그러나 법리적인 견지에서 불합의사항이 정전협정은 여전히 유효하다고 보아야 한다. 정전협정의 전반적인 불이행 내지 실효성 미약이 곧 정전협정의 효력 상실을 의미하지는 않기 때문이다.

하지만 북한의 정전체제 무력화전략이 지속되는 한, 정전체제를 계속 붙들고 한반도의 평화를 유지하려는 자세는 설득력을 갖기 어렵다. 이미 시대가 그러한 수구적 입장의 고수를 더 이상 허용하지 않고 있기 때문이다. 여기에서 자연스럽게 정전체제를 평화체제로 전환하려는 노력의 당위성과 필요성이 인정되게 된다.

한·미 양국은 이러한 시대적 추세와 요구를 감안하여 1996년 4월 16일 제주도 정상회담에서 한반도 평화체제 구축을 위한 방안으로 남북한 및 미·중이 참여하는 4자회담을 제의하였다. 그 동안 한반도 평화구축을 위한 4자회담이 1997년 12월 제네바에서 첫 본회담이 열린 이래 지금까지 모두 6차례의 본회담이 개최된 바 있다.

정부의 4자회담 추진은 북한의 정전협정 사문화전략에 능동적으로 대응하면서 우리 주도하에 한반도 평화체제 구축을 이룩해 나가겠다는 의지와 정책의 표명이라는 점에서 시의적절한 것으로 평가된다. 문제는 앞으로 4자회담의 운영방식과 합의 내용에 있다. 우리로서는 당사자해결원칙에 입각, 남북한이 정전협정을 대체하는 새로운 평화협정을 체결하고, 미·중이 이를 지지·보장함으로써 한반도 평화를 정착시켜 나가도록 해야 한다.

하지만 이와 관련하여 우리는 한가지 점에 유념해야 한다. 정전협정은 그 내용이 썩 잘 구성된 협정이며, 협정감시를 위한 제도적 장치도 그런대로 잘 마련되어 있다. 하지만 아무리 좋은 내용이라 하더라도 지킬 의사가 없다면 또한 북한이 남한과 평화공존하려는 정치적 의지가 없다면 그것은 공수포에 불과하다는 것이다. 이 점을 직시하여 한국은 남북평화협정의 실효성을 확보하고 그 이행보장장치를 마련

하는 데 노력을 경주해야 한다. 또한 현재의 정전협정이 평화협정으로 대체되기 전까지는 계속 유지·준수되어야 한다는 정부의 입장은 계속 견지되어야 함이 마땅하다 할 것이다.