

停戰體制의 平和體制 전환문제

白 珍 鉉*

I. 머리말

분단사상 최초로 개최된 남북정상회담을 계기로 한반도 평화체제 구축에 관한 기대와 관심이 그 어느 때보다 높아지고 있다. 지난 반세기 동안 지속되어온 한반도의 불안한 停戰體制를 보다 항구적인 평화체제로 전환하는 문제는 남북한이 당면하고 있는 가장 절박한 문제임은 두말할 필요도 없다. 그러나 남북정상회담이 한반도에 진정한 평화를 정착시키는 계기가 될 수 있을 것인지는 불투명하다. 정상회담에도 불구하고 북한은 여전히 한국과 평화문제를 논의하는 것을 외면하고 있으며, 그 결과 남북한은 아직도 한반도 평화정착을 위한 본격적인 대화에 착수하지 못하고 있다. 한반도 평화문제에 대한 북한의 의도가 여전히 분명치 않은 상황에서 설부른 기대는 금물이지만, 정상회담에 따른 화해와 협력의 분위기로 한반도의 공고한 평화정착을 위한 계기로 삼는 노력을 소홀히 할 수는 없다. 결국 이 시점에서 중요한 것은 근거없는 낙관론이나 지나친 회의론을 피하고, 한반도의 평화정착을 달성할 수 있는 조건을 정확히 이해하고 이를 바탕으로 남북간 가능한 합의의 기반을 찾는 것이다.

이 글은 한반도 평화체제 구축에 관한 남북한 양측의 기본시각을 비교하고 특히 남북한간에 쟁점이 되고 있는 주요문제에 대한 평가를 통해 한반도 평화체제 구축의 기본조건은 무엇인지를 가늠하고 또 평화체제 구축을 위한 가장 효과적이고 현실적인 방안을 모색해 보기 위한 것이다. 이러한 비교분석은 남북한 양측 중 어느 일방의 입장을 옹호하기 위한 것이 아니라 양측 입장의 진정한 의도를 가늠하여 한반도 평화체제 구축의 걸림돌과 문제점이 무엇인지를 밝혀 보기 위한 것이다. 글머리에 특히 강조해 두고자 하는 것은 지금까지 북한이 주장해온 있는 평화협정은 미국과 북한 사이의 평화협정이라는 점이다. 북한은 한국은 정전협정의 당사자가 아니며, 따라서 정전협정을 대체하는 평화협정은 정전협정의 당사자인 북한과 미국

* 서울대학교 國際地域院 教授

간에 체결되어야 한다는 것이다. 한편 우리 정부는 정전협정의 대체문제는 기본적으로 남북한간의 문제이며 1992년 체결된 남북기본합의서의 정신에 따라 여건이 성숙되면 평화협정은 남북한간에 체결되어야 한다는 입장이다. 남북한 양측이 똑같이 평화협정이라는 용어를 쓰고 있지만 그 실제 의미와 내용은 전혀 다른 셈이다. 북한이 미국과의 평화협정을 주장하는 근본 의도에 대해서는 다양한 견해가 있지만 어쨌든 분명한 것은 한반도의 진정한 평화란 이러한 방식으로는 달성될 수 없다는 것이다. 따라서 북한의 대미평화협정체결 주장과 관련된 논의와 한반도의 진정한 평화구축을 위한 남북한 평화체제 구축 논의는 구별되어야 할 것이다.¹⁾

II. 정전체제 전환에 관한 남북한의 기본입장

정전체제의 평화체제로의 전환에 관한 남북한의 시각은 매우 대조적이다. 특히 정전체제 대체 논의의 주체, 현 정전협정 및 정전기구와 유엔사의 역할, 그리고 정전협정 대체 방식 및 시기 등에 관하여 남북한은 거의 상반된 입장을 취하고 있다. 대체 논의의 주체(당사자), 정전협정의 역할, 대체 방식 및 시기 등 세 가지 핵심문제에 관한 남북한 양측의 입장을 비교 검토하면 아래와 같다.²⁾

1. 당사자 문제

한반도 정전체제의 대체와 평화체제의 구축은 남북한 당사자간에 논의되어야 한다는 것이 한국의 기본시각이다. 남북한은 한국전쟁의 교전당사자로 한국전쟁을 매듭짓는 평화체제의 구축은 의당 남북한간에 논의되어야 하며 또 한반도 문제의 본질은 결국 남북한 관계이며 이 문제는 남북한만이 풀 수 있다는 것이다. 남북한 당

-
- 1) 이를 명확히 구별하지 않고 있어 평화체제 논의에는 항상 적지 않은 혼선이 뒤따른다. 과거의 예를 볼 때, 평화협정 논의는 대체로 두 가지 상황 또는 맥락(context)에서 대두되어 왔다. 첫째는 남북대화에 진전이 있어 남북관계를 휴전협정이라는 낡은 틀로 규제하는 것이 더 이상 적절하지 못하다는 인식이 확산될 때이다. 남북한이 유엔에 동시에 가입하고 남북고위급회담에 상당한 진전이 있었던 1991년에 대두되었던 휴전협정 대체 논의가 이러한 상황에 따른 것이었다. 이러한 맥락에서 평화협정 논의가 대두되는 것은 자연스러운 현상이며 당연하다고 하겠다. 둘째는 북한이 대미평화협정 체결 주장을 꺼낼 때마다 우리 사회-정부 및 여론-에서는 반사적, 습관적으로 평화체제 논의가 대두된다. 그러나 이 경우 북한은 “미국과의 평화협정”을 주장하는 데 대해 우리는 “남북한간의 평화협정” 주장으로 대응하여 평화협정이라는 명칭외에는 전혀 공통점이 없는 소모적인 논의에 그치게 된다. 또 이러한 논의는 자칫하면 북한의 대미평화협정 주장에 판을 벌려 주는 결과를 초래하는 등, 적지 않은 혼선을 초래할 우려가 있어 신중한 자세가 요망된다.
 - 2) 한반도 평화체제 구축과 관련한 남북한 양측의 입장에 대해서는, 통일원, 북한의 “평화협정” 제의관련 자료집, 1994. 12 참조.

사자 해결의 원칙은 이미 기본합의서와 화해부속합의서에도 명백히 규정되어 있다는 것이 한국의 입장이다. 즉 기본합의서 제5조는 “남과 북”은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력한다고 규정했으며, 화해부속합의서 역시 마찬가지로 취지로 규정하고 있다.³⁾ 1996년 4월 한국은 미국과 함께 한반도 평화구축을 위한 남북한·미·중간 4자회담을 제안하였지만, 이러한 제안에도 불구하고 남북한 당사자 해결의 원칙은 여전히 고수하고 있다.

한편 북한은 1960년대에는 남북한간 평화협정 체결을 주장하였으나 1970년대 이후부터는 미·북한간 평화협정 체결을 일관되게 주장해 왔다. 1974년 3월 25일 북한의 최고인민회의가 美 의회에 보낸 서한에서부터 제기되어 온 북한의 이러한 주장은 1973년 1월의 베트남 평화회복에 관한 미국과 北베트남간의 파리협정의 체결 방식에 깊은 영향을 받은 것으로 보인다. 북한의 주장에 따르면 정전협정의 실질적 당사자는 미국, 북한, 중국인데 중국인민지원군은 이미 북한에서 철수했으므로 정전협정을 대체할 평화협정은 미국과 북한간에 체결되어야 한다는 것이다. 특히 1984년 이후에는 남북한간 불가침선언을 채택하고 미국, 북한간에는 평화협정을 체결하자는 소위 3자회담 방식을 주장해 왔으며 현재까지 북한이 이러한 도식(formula)을 수정하였다는 증거는 없다.⁴⁾ 1996년 한·미가 제안한 4자회담에 북한은 우여곡절 끝에 참가하였지만 4자회담에서도 북한은 여전히 북·미간 평화협정 체결을 주장하고 있다.

2. 정전협정 및 정전기구의 역할

정전협정과 정전기구의 역할에 대한 남북한의 시각 역시 상반된다. 한국은 정전협정과 정전기구가 비록 최선의 선택은 아니지만 한국전쟁 이후 한반도 분단을 관리하는데 긴요한 역할을 해왔다고 보고 있다. 특히 군정위는 지난 40여년간 적대쌍방간의 유일한 고정적인 의사소통의 채널로서 우발적인 사건의 악화를 막고 오해의 소지를 방지하여 적대행위의 재발을 막는 위기관리체제로서 나름대로의 기능을 수행한 것으로 평가되고 있다. 바로 이러한 이유에서 기본합의서는 새로운 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다고 규정했으며⁵⁾, 화해부속합의서도 같은 취지로 규정하고 있다.⁶⁾

3) 화해부속합의서, 제18조 및 19조.

4) 그동안 북한은 수차례 남북한간에는 이미 불가침합의서가 채택되었기 때문에 미북한간 평화협정만 체결될 경우 한반도의 공고한 평화보장체계가 수립될 수 있다는 주장을 반복해왔다.

5) 기본합의서 제5조

6) 화해부속합의서 제20조는 “남과 북은 남북 사이의 공고한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 성실히 준수한다”고 규정하고 있다.

한편 북한은 정전협정은 미국의 계속되는 협정 위반으로 인해 마비되었으며 쓸모없는 장치로 변했다고 주장한다. 북한측 주장에 의하면 따라서 군정위는 유명무실해졌으며, 정전협정은 “한반도의 평화를 보장할 수 없는 빈 종잇장”으로 전락하였다는 것이다. 냉전시대 정책의 산물로 판명된 공허한 정전기구로는 무력증강이나 전쟁재발을 막을 수 없을 뿐 아니라 한반도의 평화와 화해에 걸림돌로 작용하고 있으므로 냉전시대의 전형적 유산인 정전협정체제를 즉각 종결짓고 새로운 평화보장체제를 만들어 나가야 된다고 주장하고 있다. 즉 정전협정은 한반도의 평화와 안정에 장애가 되므로 가장 시급한 과제는 정전협정을 미북간의 새로운 평화보장체제로 대체해야 한다는 것이다. 마찬가지로 맥락에서 북한은 1999년, 정전협정에 따라 지난 40여 년간 서해에서 남북한간 사실상의 경계선 역할을 해온 북방한계선(NLL)을 무효화하고 소위 “해상군사분계선”을 일방적으로 선포하기도 하였다.⁷⁾

3. 정전체제전환에 대한 접근방법

한반도 정전체제를 평화체제로 대체하는 문제에 대한 한국의 기본시각은 한반도 평화란 협정이나 조약의 체결로 즉각 해결될 수 있는 문제가 아니며 장기간에 걸쳐 실질적, 단계적, 점진적으로 해결될 문제라는 시각이다. 이런 이유에서 한국은 평화협정이라는 용어보다는 평화체제라는 용어를 선호한다. 즉, 한반도의 평화정착의 핵심은 협정의 체결(treaty-making)이 아니라 체제의 구축(regime-formation)에 있다는 것이다. 특히 체제구축 과정에서 중요한 것은 협정의 체결과 같은 형식적인 문제가 아니라 남북한 양측간 평화 의지의 확인, 군사적·정치적 신뢰구축, 군비통제, 교류협력 등과 같은 실질적 평화의 구축이라는 점이다. 정전협정을 평화협정이나 여타 협정으로 대체하는 것은 평화체제 구축 과정의 한 단계이며 특히 실질적 평화가 어느 정도 구축된 후에 이루어지는 것이 바람직하다는 입장이다. 협정을 체결한다고 해서 저절로 실질적인 평화가 보장되는 것은 아니며, 특히 실질적 평화에 대한 상대방의 분명한 의지가 확인되기도 전에 평화협정을 체결할 경우, 안보의식의 이완을 초래하여 오히려 한반도 안보를 위태롭게 할 우려가 있음을 지적하고 있다.

한편, 북한은 남북한간의 실질적 평화구축보다는 미북간의 평화협정의 체결을 강조하고 있다. 즉 미북간에 평화협정만 체결되면 과거의 대결과 불신의 관계로부터 벗어나서 화해와 상호신뢰의 관계를 수립할 수 있다는 것이다. 그 동안 북한은 평화보장장체계라는 새로운 용어를 제시하여 그들의 종래의 입장에 전술적 수정을 피하

7) 그러나 이 문제에 관해서도 불가침에 관한 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다”고 명백히 규정하고 있다.

기도 하였다. 이에 의하면 지금 당장 미북평화협정의 체결이 어렵다면, 중간단계의 잠정조치로 미북간 평화보장체계를 우선 수립하자는 것이며, 또 이러한 평화보장체계의 수립을 위한 미북 장성급 접촉이 필요하다는 것이다. 그러나 미북간 평화보장체계가 기존의 평화협정과 과연 어떻게 다른 것인지에 대해서는 명확한 언급이 없다.⁸⁾ 북한이 남북정상회담에 응해 온 것이 이러한 기존입장의 변화를 의미하는 것인지 여부는 정상회담 과정에서 어느 정도 드러날 것이다.

Ⅲ. 남북한 기본입장의 평가: 당사자 문제

1. 문제점

정전체제의 평화체제로의 대체에 관한 남북한의 입장을 대체 논의의 당사자, 정전협정의 역할, 체제전환에 대한 접근방법 등 세 가지 측면에서 비교, 검토해 보았다. 위에서 살펴보았듯이 남북한은 세 가지 측면 모두에서 거의 상반된 입장을 취하고 있다. 그러나 남북한의 입장 차이의 핵심에는 역시 정전체제를 대체하는 주체가 누구냐의 문제가 있다. 특히 대체 논의의 당사자가 누구인지에 대한 합의가 없을 때 평화체제 구축문제는 논의의 시작조차 할 수 없는 상황이므로 한반도 평화체제 구축방안을 모색하는데 가장 우선 규명되어야 할 문제는 정전협정의 당사자 문제, 즉 한반도 평화체제 구축 논의의 당사자 문제가 될 것이다.

앞서 지적했듯이 한국은 한반도 정전체제의 대체와 평화체제의 구축은 남북한 당사자간에 논의되어야 한다는 입장인데 반해 북한은 한국은 정전협정의 당사자가 아니므로 이 문제는 미·북한간에 논의되어야 한다고 주장하고 있다.⁹⁾ 결국 문제의 핵심은 과연 한국이 정전협정의 당사자인가로 모아진다. 한국의 당사자 자격을 배제하는 북한 주장의 근거는 명확치 않으나 우선 정전협정에 나타난 서명자가 UN군 사령관인 美 육군대장 마크 클라크, 조선인민군 사령관 金日成, 중국인민지원군 사령관 彭德懷로 되어 있는 사실에 기인하고 있는 듯하다. 뿐만 아니라 UN군의 대

8) 북한은 한동안 평화보장체계라는 용어를 빈번히 사용하였으나 최근 들어서는 별로 사용하지 않고 있다. 북한측 주장에 의하면 미국과의 평화협정이 당장 실현될 수 없다면 평화협정에 이르는 중간단계로 일단 미북 장성급 접촉을 통한 평화보장체계를 먼저 수립하자는 것이다. 이와 함께 이러한 새로운 평화체계가 수립될 경우 기본합의서에 따른 남북군사공동위원회를 가동할 용의가 있다는 점과 평화보장체계가 수립되더라도 주한미군 주둔을 양해하겠다는 점을 밝히기도 하였다. 그러나 이러한 주장을 액면 그대로 받아들이기 어려움은 말할 필요도 없다.

9) 국제관행상 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자가 반드시 일치하는 것은 아니다. 그러나 북한이 한국이 정전협정의 당사자가 아니므로 평화체제 문제는 한국과 논의할 수 없다고 주장하고 있으므로 한국의 정전협정 당사자 여부가 우선적으로 검토되어야 할 문제이다.

부분이 미군이었고 미국이 UN군 사령관을 임명하는 등 실질적 교전국이었으므로, 他方 교전국인 북한, 중국과 함께 정전협정의 실질적 당사자라는 것이다. 그러나 중국군은 이미 북한에서 철수하였으므로 미국과 북한만이 정전협정의 당사자로 남아 있고, 따라서 정전협정을 대신할 평화협정은 미·북한간에 체결되어야 한다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 북한의 주장이 과연 법리적, 역사적, 정치적으로 타당성이 있는가?

2. 北韓主張의 檢討

그러나 북한의 주장은 다음과 같은 이유에서 전혀 정당성이 없는 것으로 판단된다.

첫째, 법리적 측면에서 볼 때 북한의 주장은 조약당사자(party)와 서명자(signatory)의 개념을 혼동한 데서 비롯된 오류에 불과하다. 조약 당사자란 “조약에 의해 구속을 받게 되는 국가”를 의미하는 반면, 조약 서명자는 “이러한 당사자를 대표하여 조약을 서명하는 사람”으로, 두 개념은 우선 명백히 구별되어야 한다. 또 조약 당사자와 조약 서명자의 국적은 전혀 별개의 사항이다. 따라서 정전협정의 당사자 문제는 UN군 사령관 클라크와 조선인민군 사령관 金日成 및 중국지원군 사령관 彭德懷가 각각 어느 국가를 대표하여 이 협정을 서명했는가 문제가 핵심이다.

보통 정전협정이란 군사적 상황에 국한되는 협정으로, 交戰者가 협정의 당사자가 되며, 교전 쌍방의 군사령관이 교전자를 대표하여 체결하는 것이 통례이다. 한국전의 교전 당사자는 한국과 UN 안보리 결의 83(1950. 6. 27) 및 84(1950. 7. 7)에 의해 참전한 16개국이 일방이 되고, 북한과 중국이 적대 진영을 이루었다. 한편 적대 쌍방의 작전지휘체계는 상이한 양상을 띠었다. 우선 UN 안보리 결의 84는 한국을 돕고자 참전한 16개국을 지휘할 통합사령부(Unified Command)를 구성하고 미국으로 하여금 그 사령관을 임명케 해 지휘 체계를 통일시켰다. 또 한국은 1950년 7월 14일의 이승만 대통령의 서한을 통해 작전지휘권을 UN군 사령부에 위임했다.¹¹⁾ 이

10) 1994년 5월 6일 북한 외교부 대변인은 “공화국정부가 이번에 새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 미국에 제기한 것은 정전협정에 서명한 실제적 당사자도 미국이고 현실적으로 남조선에서 군사통수권을 쥐고 있는 것도 바로 미국이라는 “법률적 및 현실적” 조건을 고려한 데 있다. 남조선 당국자들은 조선정전협정 체결시 그것을 한사코 반대하였고 또 실제상 남조선에서 완전한 군사통수권을 가지고 있지 못한 조건에서 평화협상에 참여할 아무런 권능이나 자격도 가지고 있지 못하다”라고 하여 미북간 협상을 주장하는 근거로 첫째, 정전협정의 서명자, 둘째 군사통수권 행사문제, 셋째 정전협정체결에 한국이 반대하였다는 사실을 들고 있다. 북한 외교부 대변인, 조선중앙통신기자 질문에 대한 답변, 1994. 5. 6.

11) 이승만 대통령이 유엔군 총사령관 맥아더에게 보낸 서한은 다음과 같다. “in view of the common military effort of the United Nations on behalf of the Republic of Korea, in which all military forces ... of all the United Nations fighting in or near

에 따라 UN군 사령관은 한국과 참전 16개국을 지휘했고, 정전협정도 이들 국가들을 대표하여 교섭, 서명했던 것이다. 이러한 단일 지휘 체계를 감안하면, 정전협정에는 UN군 사령관만이 서명한 것이 당연하다고 하겠다.

연합군을 구성한 경우, 정전협정은 연합군 사령관이 관련국을 대표하여 서명하는 것이 통례이다. 이 경우 협정은 모든 관련국에 적용된다. 가령, 2차 세계대전 당시인 1943년 9월 3일, 연합군 총사령관인 미국의 아이젠하워 장군은 미, 영 등 연합국을 대표하여 이태리군 사령관 Badoglio와 정전협정을 체결하였으며(시실리 정전협정), 이는 물론 모든 연합국에 적용되었다. 또 1차 세계대전중인 1918년 11월 11일, 연합군 총사령관인 프랑스의 Foch 장군은 1차 대전 참전 연합국을 대표하여 독일 대표와 정전협정을 체결한 바 있다.¹²⁾ 한편 북한 및 중국은 별도의 단일 지휘 체계를 구성하지 않았고, 따라서 정전협정에도 동시에 참여, 서명했던 것이다. 이렇게 볼 때 정전협정은 엄격히 말해 한국과 참전 16개국이 일방 당사자가 되고 북한과 중국이 타방 당사자가 된다고 하겠다.

둘째, 역사적, 정치적 측면에서도 북한의 주장은 타당성이 없다. 정전회담 기간중 한국이 정전협정에 대해 거의 회담 막바지까지 반대의 입장을 취했으며, 또 회담 기간중 사실상 미국 주도의 회담 진행으로부터 상당히 소외되었던 것은 사실이다. 그러나 정전협정이 직접 적용될 한국의 궁극적인 동의 없이는 협정은 체결될 수 없었을 것이다. 실제 협정 체결(1953년 7월 27일) 직전에 급파된 미 대통령 특사 월터 로벗슨(Walter Robertson) 국무성 東아시아 담당 차관보와 이승만 대통령간의 2주일 여에 걸친 협상 끝에 韓美相互防衛條約 체결, 미국의 장기적 군사 및 경제 원조, 한국군 증강 등의 주요 현안이 타결되자, 한국은 그 동안의 반대를 철회하고 정전협정 체결에 동의했던 것이다.¹³⁾ 협상 직후 발표된 1953년 7월 11일의 이승만 대통령과 특사 로벗슨의 공동 성명에는 이러한 취지가 잘 반영되어 있다.¹⁴⁾

Korea have been placed under your operational command and in which you have been designated Supreme Commander, United Nations Forces, I am happy to assign to you command and authority over all land, sea and air forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of present state of hostilities ...”

12) 이러한 국가관행에 관해서는 Oppenheim, *International Law: Disputes, War and Neutrality*, Vol. II, 549 쪽 이하 참조.

13) 이에 대한 자세한 내용은 *Foreign Relations of the United States(1952-1954)*, Vol. XV (Korea), Part 2 참조.

14) “During the past two weeks we have had many frank and cordial exchanges of views ... and have gone far toward achieving mutual understanding of the troubled questions which have arisen in connection with arrangements for an armistice, the exchange of prisoners, and the forthcoming political conference. These discussions have cemented our determination to continue and extend in the post-armistice period the close collaboration for our common objectives ...”, US Department of

정전회담 기간중 한국의 취한 협정 체결 반대 입장은 정전협정의 당사자 문제와는 아무런 상관이 없는 사항이며, 특히 협상을 염두에 둔 정치적 제스처와 협정에 대해 구속 동의(*consent to be bound*)의 부여를 거부하는 법적 태도는 구별되어야 한다. 만약 한국이 당사자가 아니라면 협정 체결에 한국의 동의를 얻어내려 노력할 필요도 없었을 것이며, 한국의 동의 취득을 위한 최종 순간까지의 노력이 한국의 당사자 자격을 잘 반영해 주고 있다. 협정 체결에 대한 한국의 동의 여부는 당시 미국뿐 아니라 교전 상대국이었던 북한에게도 최대의 관심사였던 것은 주지의 사실이다. 한국이 정전협정에 서명을 거부했다는 것은 역사적으로 근거 없는 주장이다. 앞서 지적했듯이 정전협정은 원래 군사령관이 서명하게 되어 있는 군사적 성격의 협정이며, 따라서 의당 유엔군 사령관이 참전국 및 한국을 대표하여 서명해야 할 상황이었던 것이다.

셋째, 정전협정 체결 후의 追後慣行(*subsequent practice*)을 검토해 볼 때도 한국이 정전협정의 당사자임이 분명히 드러난다. 1953년 7월 27일 협정 체결 이후부터 지금까지, 정전협정은 남북한 관계를 규율하는 유일한 법적 문서로 남북한에 직접 적용되어 왔다. 정전협정은 전문에 이 협정의 적용 대상이 “한국(Korea)에서의 교전쌍방”임을 명시하고 있다. 한국은 교전 당사자로 이 협정의 적용 대상임이 협정상 분명히 규정된 셈이다. 조약법 원칙상, 조약은 당사국이 아닌 제3국에는 영향을 미치지 않는다. 물론 예외적으로 제3국이 ‘명시적’으로 동의하는 경우 제3국이 조약상의 의무를 부담하는 경우도 있으나 한국정전협정의 경우는 여기에 해당되지 않음이 분명하다. 따라서 한국이 정전협정의 적용 대상이 된다는 사실이 바로 한국이 협정의 당사자라는 것을 반영해 주고 있는 것이다.

한국이 정전협정의 당사자라는 것은 협정 체결 이후 지금까지 협정상의 의무에 따라 협정을 이행해 온 사실에서 명확히 나타난다. 한국이 당사자가 아니라면 이 협정에 구속될 이유가 없을 것이다. 또 북한이 지금까지 한국의 정전협정 위반을 항의한 경우가 수없이 많은데 이는 한국이 협정 당사자로 협정에 구속되고 있음을 스스로 시인한 것이라고 하겠다. 왜냐하면 한국이 협정의 당사자가 아니라고 하면서 협정 위반을 주장하는 것은 自家撞着에 해당되기 때문이다.

마지막으로 정전협정 체결 후 개최되었던 정치회의에 한국이 참가했었다는 사실도 한국이 정전협정의 당사자임을 입증해 주는 근거가 된다. 정전협정 제60항은 한국 문제의 평화적 해결을 위한 정치회의를 정전 후 3개월 내에 소집할 것을 규정하고 있다. 이 정치회의는 정전 후 최종적 평화를 타결하기 위한 강화회의 또는 평화회의(*peace conference*)에 해당되는 셈이다. 이에 따라 1954년 4월 26일부터 개

최된 “제네바회의”에 한국은 참전 16개국과 함께 교전 당사자로 참가했으며 한국의 참가에 아무런 반대도 없었다.¹⁵⁾ 한국이 정전협정 당사자가 아니라면 정전체제를 대체할 새로운 체제를 논의하는 정치회의의 당사자 자격도 없을 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 한국은 정전협정의 당사자가 아니며 따라서 정전협정을 대체하는 평화협정은 미북한간에 논의되어야 한다는 북한의 주장은 법적, 역사적, 정치적 측면에서 전혀 정당성이 없는 것이며 정전협정의 이행과 관련된 관행과도 맞지 않는다. 보통 정전협정이란 교전국이 당사자가 되며, 군사령관이 교전국을 대표, 협정에 서명하는 것이 관행이다. 또 연합군을 구성한 경우, 연합군의 총사령관이 연합국을 대표하여 서명하게 된다. 한국은 한국전쟁의 가장 중요한 교전 당사자이며, 현재도 정전협정에 직접 구속받으며 협정을 이행, 준수하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 주장은 법적·역사적·정치적 측면에서나 또 정전협정 체결 이후의 관행의 측면에서 전혀 근거가 없는 것으로 하나의 선전적 주장(propaganda)에 지나지 않는다. 정전협정은 엄격히 볼 때 남북한, 참전 16개국 및 중국이 당사자이나, 역시 가장 주요한 당사자는 남북한임에 틀림없다. 따라서 정전협정을 대체하는 평화협정은 의당 남북한간에 논의되어야 할 문제이다.¹⁶⁾

IV. 한반도 평화체제 구축방안: 전환방식

1. 평화체제 전환의 기본 고려사항

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제에 대해 그 동안 적지 않은 연구와 논의가 있었으며 이에 따라 다양한 대체방안이 제시되기도 했다. 그러나 이러한 논의와 방안제시에 앞서 다음 두 가지 점에 대한 분명한 이해가 필요하다.

15) 제네바 정치회의에 관해서는 Foreign Relations of the United States(1952-1954), Vol. XVI(The Geneva Conference) 참조.

16) 미북간 평화협정을 주장하는 북한의 의도에 대해서는 여러 가지 분석이 있다. 생각컨대 북한의 대미평화협정 주장은 1973년 1월에 체결된 베트남 평화회복에 관한 미국과 북베트남(Democratic Republic of Vietnam)간 파리협정의 접근방식에 깊은 영향을 받았던 것으로 보인다. 파리협정은 외국군 철수 등 군사적 문제는 협정을 통해 즉각 해결한 반면, 정치적 문제는 남베트남과 인민해방전선(남베트남 과도혁명정부) 등 당사자간에 해결하도록 남겨 두었다. 이러한 접근방법 때문에 파리협정 가운데 지켜진 것이 라고는 결과적으로 협정체결 후 60일 내 외국군의 완전철수를 규정한 조항뿐이었던 셈이다. 또 파리협정 직후 유엔 사무총장은 협정의 내용을 인정하고 전쟁종결을 보장하는 국제회의를 소집했고, 南·北 베트남, 인민해방전선, 미국, 영국, 프랑스, 중국, 폴란드, 캐나다, 인도네시아 등이 참석, 협정을 보장하는 의정서를 채택한 바 있다. 그러나 이러한 이중, 삼중의 보장에도 불구하고 사이공은 결국 파리 평화협정 체결 2년여 후인 1975년 4월 함락되었던 것이다.

첫째는 한반도 평화체제 구축의 관건은 “평화에 대한 의지”의 문제이지 정전체제를 여하히 평화체제로 전환시킬 것인지를 “방안”의 문제는 아니라는 점이다. 북한이 한국을 배제하고 대미평화협정 체결을 고집하는 한 북한은 한반도의 진정한 평화구축에 대한 의지가 있다고 볼 수 없다. 따라서 우리가 아무리 적절한 평화체제 전환방안을 제시한다고 해도 성사될 가능성은 거의 없다. 그것은 결코 방안이 부적절해서가 아니라 의사 내지 의지가 아예 없기 때문이다. 평화체제가 구축되지 못하고 있는 이유가 상대의 의지 부재 때문임에도 불구하고 평화체제 구축을 위한 묘안(magic formula)을 찾는 것은 허상을 좇는 데 불과하다고 할 것이다.

둘째는 그 동안의 평화체제 구축 논의가 지나치게 정전협정 대체문제에 초점을 맞추어 진행되어 마치 정전협정을 평화협정으로 대체하기만 하면 평화체제가 구축된다는 식으로 이해되고 있다는 점이다.¹⁷⁾ 이는 사실 북한식 문건주의(또는 문건 채택 위주의 접근방식)에 적지 않게 영향받은 결과이기도 하다. 그러나 북한과의 관계에서 문건주의식(또는 형식주의적) 접근은 별로 의미가 없다는 것은 과거의 예에서 충분히 알 수 있다. 결국 문제의 핵심은 실질적 평화의 구축 여부에 있다는 것을 명심해야 한다. 정전협정이 존재한다고 해서 평화체제가 구축될 수 없는 것은 아니며, 평화체제의 구축을 위해서 정전협정을 폐기 또는 대체해야 한다고 하는 것은 論理의 顛倒이다. 실질적인 평화가 구축되면, 또 그러한 평화에 대한 진정한 합의가 형성되면 정전협정은 사실상 저절로 용도폐기될 것이다. 그러한 합의가 없는 데도 불구하고 정전협정을 폐기하거나 대체하려고 하는 것은 또 하나의 허상을 좇는 것에 불과하다는 점을 유념해야 한다.

2. 논의의 주제

앞서 살펴보았듯이 정전협정의 가장 주요한 당사자는 남북한이며 따라서 정전협

17) 한반도의 휴전체제의 평화체제로의 전환방안을 다루기에 앞서 먼저 휴전협정과 휴전체제, 평화협정과 평화체제 등의 용어에 대해 간략히 검토해 볼 필요가 있다. Krasner는 레짐 또는 체제를 국제관계의 주어진 한 영역에서 행위자(actor)의 기대가 합치되는 명시적 묵시적 원칙, 규범, 의사결정절차 등의 총합체라고 정의한 바 있다. Keohane과 Nye도 마찬가지로 레짐을 “행위를 예측가능하게 하는 규범, 규칙 및 절차의 네트워크를 포괄하는 장치(arrangement)”라고 정의했다. 레짐은 법적 규범이나 규칙이 중심을 이루나 이밖에도 묵시적 행위규범 및 절차 등을 포함하는 넓은 개념이라고 하겠다. Krasner나 Keohane의 견해를 빌려본다면, 휴전체제나 평화체제란 정전협정이나 평화협정보다는 포괄적인 개념이 분명하다. 한반도의 휴전체제는 1953년의 휴전협정을 바탕으로 지난 40여년간 유지되어 온 체제로, 그 주요 특징은 군사정전기구의외의 남북한 간 공식적 대화채널의 부재, 신뢰의 결여, 정치적 군사적 대결구조, 군비경쟁 등을 들 수 있다. 이는 “행위를 예측가능하게 하는 규범, 규칙 및 절차의 네트워크”가 결핍되어 있어 불안정하고 긴장된 체제인 셈이다. 이에 반해 평화체제란 행위를 예측가능하게 하는 규범, 규칙 및 절차 등의 네트워크를 구축, 평화를 보장하는 안정된 체제를 의미하며, 이러한 평화체제를 구축하는 데 바탕이 되는 것은 평화협정이라고 할 수 있다.

정의 대체문제는 당연히 남북한간에 논의되어야 한다. 이러한 시각은 우리정부의 당사자 해결원칙에 잘 나타나고 있으며, 이 원칙은 민족자주와 민족자결 정신의 발현이라는 명분적 측면에서뿐만 아니라 법리적인 면에서도 타당하다. 특히 냉전시대 한반도의 운명이 당사자의 손을 떠나 좌우되고 결정될 수밖에 없었던 점을 감안하면 냉전 종식에 따른 국제환경의 변화와 함께 당사자 해결 원칙이 대두된 것은 당연하다고 하겠다. 또 이 원칙은 한반도의 궁극적인 통일에 이르는 과정에 주변국들의 개입이나 관여를 차단하고 자주적으로 문제를 풀어 나갈 수 있는 근거가 될 수 있다.

다만 당사자 해결원칙이 다른 관련국의 역할을 완전히 배제하는 것은 아니라는 점을 유념해야 한다. 법리적으로 뿐 아니라 현실적으로도 당사자 원칙은 남북한만이 한반도 문제를 논의해야 한다는 식으로 배타적으로 이해해야 할 이유는 없으며, 오히려 주어진 여건 하에서 관련국의 역할을 능동적으로 활용할 수 있는 실용적 자세가 필요하다. 1996년 한국정부가 제안한 남북한·미·중간의 4자회담이 바로 이러한 맥락에서 나온 것으로 이해할 수 있다. 또 4자회담 방식이 정전체제 전환의 유일한 방식이 아닌 것 또한 분명하며 상황에 따라 여러 가지 전환방식이 모색될 수 있다.¹⁸⁾ 무엇보다도 중요한 것은 구체적으로 어떤 전환방식을 채택한다고 하더

18) 정전협정 대체의 구체적 방식과 관련, 당사자 해결원칙의 취지(한반도 문제의 자주적 해결), 실현 가능성(북한 주장과의 타협 가능성), 실효성(평화보장력), 법리적 타당성(정전협정의 대체라는 점에서 당사자 문제 등에 관한 법리적 제약이 있음) 등의 기준을 적절히 고려해야 한다. 이러한 기준에 근거, 평화체제 전환 방식은 평화체제 전환과 국제지지(또는 보장)를 분리하여 접근하는 방식(2+2 방식, 2+4 방식, 2+UN 방식 등)과 동시 해결하는 방식(3자회담, 4자회담, 6자회담, 20자회담 등)의 두 가지로 대별할 수 있다. 분리 접근은 남북한간에 평화체제 구축에 합의(평화협정 체결 등)하고 이를 관련국들이 추인(endorse), 지지(support) 내지 보장(guarantee)하는 방식이다. 추인 내지 지지국이 어느 국가냐에 따라 2+2(남북한+미·중), 2+4(남북한+미·중·러·일), 2+유엔(남북한+유엔 지지) 등의 방식을 고려해 볼 수 있다. 세부 방안에 관해서는 2+4 방식은 실효성 면에서는 바람직할 수 있으나 법리적 타당성이 약한 면이 있다. 2+유엔 방식은 한반도 문제를 지나치게 국제화하는 면이 있고 실효성, 법리적 타당성 면에서도 문제점이 있다. 2+2 방식은 러·일을 소외한다는 정치적 부담은 있으나 법리적으로 합당하고 절차가 비교적 간편할 수 있다는 장점이 있다. 동시해결 방식은 남북한과 관련국이 대등한 당사자로 참여하여 평화체제 전환과 국제지지를 동시에 해결하는 방식으로 참여국에 따라 3자회담(남북한 및 미국), 4자회담(남북한·미·중), 6자회담(남북한·미·중·러·일), 20자회담(1954년 제네바 회담 방식; 남북한·참전 16개국·중·러) 등이 있을 수 있다. 동시 해결 방식은 당사자 원칙의 취지가 다소 손상되는 것은 사실이나 실현 가능성은 분리접근 방식보다 높은 것으로 판단된다. 세부 방안과 관련, 3자회담은 북한 주장을 감안할 때, 상당히 실현 가능성은 있으나 회담이 남북회담과 북미회담으로 이원화되어 결국 북한의 대미평화협정 주장이 우회적으로 실현될 위험이 있으며, 중국의 배제에 따른 정치적 부담, 법리적 어려움도 적지 않다. 6자회담이나 20자회담은 2+4, 2+유엔 등의 방식과 유사한 문제점을 지닌다. 이에 비해 현재 정부가 추진중인 4자회담은 실현가능성, 법리적 타당성, 절차적 간편성 등의 면에서 바람

라도 정진체제 전환논의의 핵심 당사자는 남북한이며 가장 중심적인 의제는 남북한 관계가 되어야 한다는 것이다. 즉 문제의 핵심은 남북한간의 긴장완화와 신뢰구축, 또 이를 통한 남북한간의 항구적인 평화정착이며 이를 논의하는 틀이나 논의의 결과를 담는 형태는 유연하게 접근할 수 있다.

3. 대체 협정

(1) 전통적 평화협정

평화협정의 체결을 통해 전쟁을 종결하는 방식은 국제법의 가장 고전적이고 전통적인 제도의 하나라고 할 수 있다. 전통적인 평화협정은 전쟁의 원인과 책임의 규명, 이에 따른 배상 또는 보상, 전범 처리 내지 사면 등을 통해 전쟁을 완전히 종결하고 우호관계를 회복한다는 두 가지 기능을 가진다. 이러한 맥락에서 전통적인 평화협정은 보통 적대관계 및 전쟁 상태의 종결과 평화 상태로의 회복(*general peace clause*), 전쟁 책임 조항(*war guilt*), 정치적·영토 관련 조항,¹⁹⁾ 경제적·재정적 조항,²⁰⁾ 보장조항²¹⁾ 등이 포함된다.

그러나 이러한 전통적인 평화협정은 승전국과 패전국이 확연히 구별되는 것을 전제로 승전국이 패전국에 대해 부과하는 형식(불평등조약)으로 체결되어 왔다. 따라서 2차대전 이후의 대부분의 전쟁에서처럼 승전국과 패전국이 확연히 구별되지 않고 따라서 전쟁의 원인이나 책임 규명이 사실상 불가능한 상황에서 전통적 평화협정 방식을 적용시키는 것은 상당한 어려움이 있다. 이러한 이유로 평화협정을 통한 전쟁 종결 방식은 이미 1차 세계대전 이후부터 퇴조하고 있는 경향이다.²²⁾ 그 결과 전쟁을 종결하는 방식은 평화협정 체결 외에도 다양한 방식, 즉 국교 회복, 일방선언과 묵시적 수락, 공동선언 등이 이용되고 있다. 따라서 전쟁을 종결시키기 위하여 굳이 평화협정이라는 형식의 협정을 맺을 필요는 없다고 하겠다. 또 평화협정을 체결한다고 해도 협정에 담겨져야 할 내용은 협정이 추진되는 배경이나 상황, 협정 추진의 당사자 등의 요인에 따라 달라질 수밖에 없으며 일률적으로 포함되어야 할 유형의 내용이 있는 것은 아니다.

직한 것으로 판단된다.

19) 이와 관련한 사항들로는 상호 불가침 및 무력 행사의 포기, 경계선의 상호존중, 전쟁의 원인이 되었던 영토문제의 처리, 전범처리 등이 포함된다.

20) 관련사항으로는 전후배상·보상문제, 전쟁발발 이전의 계약 내지 협정이행문제 등이 있다.

21) 관련사항으로는 비무장 의무 내지 지대설치, 군비통제, 국제평화유지군 배치, 국제보장 등이 있다.

22) Quincy Wright, "How Hostilities Have Ended: Peace Treaties and Alternatives," *Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 392(1970), p. 51-61.

(2) 대체협정의 기본방향 및 주요내용

한반도 현실을 감안할 때, 전쟁 상태는 사실상 종료되었으며 또 남북한간에 전쟁 책임이나 보상·배상 문제를 다루거나 타결한다는 것은 현재로서는 기대할 수 없을 뿐 아니라 가장 당면한 문제는 남북한간에 실질적인 평화를 구축하는 것이므로 정전협정을 대체하는 협정의 기본 취지도 전쟁 종결에 초점을 맞추기보다는 남북한관계의 개선 내지 정상화라는 정치적 측면에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 즉 대체협정은 과거의 처리 문제보다는 향후의 평화정착과 이를 위한 제도적·운용적 틀의 마련이 주요 내용이 되어야 할 것이다.

우선, 대체협정의 핵심은 남북한관계 정상화가 되어야 할 것이다. 남북한관계 정상화는 새로이 규정하기보다는 기본합의서와 부속합의서를 재수용하고 합의서의 부족한 부분을 보강하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 기본합의서는 평화 상태에 걸맞는 제도적 장치의 마련이라는 점에서 미흡한 부분이 많기 때문에 이러한 사항을 보강할 필요가 있다. 대체협정의 주요내용으로는 평화 의지의 확인, 평화 관리 기구 설치, 경계선 문제, 통행 및 통신 문제, 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치, 통일 조항(한반도 통일의 당사자 자주적 해결 원칙 천명), 기본합의서 내용 수용, 여타 관련사항(유엔사 문제 등) 등을 생각해 볼 수 있다.

V. 유엔군 사령부 해체 및 주한미군 철수문제

1. 問題點

정전체제 대체와 관련하여 반드시 검토되어야 할 사항으로 유엔군 사령부 해체 문제가 있다. UN군 사령부(UNC)는 정전협정 체제와 밀접한 관련을 가지고 있다. 정전협정 제17항은 동협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 동협정에 서명한 자와 그의 후임 사령관에 속한다고 규정하고 있다. 이에 따라 UNC 사령관은 우리측을 대표하여 정전협정을 준수, 집행하는 책임을 지며, 또 군사정전위원회(MAC)의 우리측 대표를 임명한다. 북한은 1954년 제네바회의 이래, UNC는 창설부터 UN과 무관한 불법적인 국내 문제 간섭 도구라는 입장을 견지해 왔다. 특히 1973년 UNCURK 해체 이후 UNC 해체에 총력을 기울여, 1975년 11월 18일의 UN 총회에서 UNC 해체 및 UN 깃발하의 주한 외국군 철수를 주장하는 결의²³⁾를 통과 시키기도 했다. 이에 대한 우리측의 기본 입장은 1970년대 초반까지는 UNC의 계속 유지였으나, 1970년대 중반부터는 정전협정 체제를 유지한다는 전제 아래 UNC

23) Resolution 3390 A/B(XXX) Adopted by the General Assembly on 18 November 1975.

를 대체할 기관이 마련된다면 이를 해체할 용의가 있다는 쪽으로 선회했다. 서방측이 제안하여 채택되었던 1975년 11월 18일의 UN 총회 결의 3390(A)는 이러한 입장을 반영하고 있다.

UNC 해체 문제는 다음 세 가지 중요한 사항에 대한 검토를 필요로 한다. 첫째는 UNC의 해체와 정전협정과 관계이다. 즉, UNC가 해체되면 정전협정 체제는 종료되든가, 아니면 UNC의 해체는 정전협정의 존속 또는 이행과는 무관한가의 문제이다. 둘째는 UNC의 해체가 군사적, 정치적으로 어떠한 영향을 미칠 것인지의 문제이며, 이러한 관점에서 볼 때 가장 적절한 해체시기는 언제인가 하는 점이다. 즉 UNC 해체의 안보 과급 효과와 관련된 문제가 있다. 마지막으로 UNC 해체 문제는 주한 외국군 철수 문제와 연계되어 주장해 왔으므로 이에 대한 검토도 필요하다. 그 동안 북한은 UNC 해체, 주한 외국군 철수, 정전협정의 미·북한간 평화협정으로의 대체를 하나로 묶어서 일괄적으로 주장해 왔다. 따라서 이러한 제반 사항이 과연 연계될 수 있는 성격의 것인지, 아니면 별개의 이슈인지 분명히 밝히고, 체계적인 입장을 제시해야 할 것이다.

2. UNC의 役割

UNC는 1950년 7월 7일 UN 안보리 결의 84에 의해 한국전 참전 16개국을 총괄하는 통합 사령부로 설립되었으나 이승만 대통령의 작전 지휘권 이양에 따라 한국군에 대해서도 작전 지휘권을 행사하게 되었다. 설립 당시의 명칭은 통합사령부(Unified Command)이었으나 그 이후에는 주로 UN군 사령부(United Nations Command)라는 명칭으로 불리게 되었다. 앞서 보았듯이 UNC 사령관은 참전 16개국 및 한국을 대표하여 정전협정을 서명했고, 그 이후 지금까지 우리측을 대표하여 정전협정의 준수·책임을 지고 있다. 1953년 7월 27일 정전협정의 체결로 UNC 산하의 참전 16개국 중 미국을 제외한 나머지 외국군은 모두 철수했다. 한편 한국과 미국은 1953년 10월 1일 상호방위조약을 체결했고, 이 조약에 따라 미군은 현재까지 한국에 주둔하고 있다. 따라서 한국전쟁 발발시 UN 안보리 결의에 근거해서 UN군의 일환으로 참전했던 미군과 한·미상호방위조약에 근거해 현재 주둔하고 있는 미군은 법적으로 전혀 별개이며 반드시 구분되어야 한다. 정전협정 체결 이후 UNC 산하에는 더이상 실질적인 전투 병력은 없는 실정이며 현재 약 300명 이하의 소수만이 UNC에 소속되어 있다. 이들은 대부분 사령부의 간부, 연락장교단, 행정병, 의장병 등으로 인적 구성은 주로 주한미군으로 되어 있다.

이와 같이 정전과 함께 UNC의 군사적 기능이 사실상 종료되었음에도 불구하고 UNC는 정전협정 체결 이후 최소한 두 가지 중요한 역할을 해 왔음을 간과해서는 안된다. 첫째, 정전협정이 UN군 사령부의 존속을 전제로 하고 작성된 것이며, 또

UNC 사령관이 정전협정의 준수·집행에 관한 우리측 책임자인 만큼, 정전협정 체제의 이행을 위해서는 UNC의 유지가 필요했다. 둘째, 최소한 1978년 11월 한·미 연합사령부가 발족될 때까지 UNC는 한국군과 주한미군의 지휘 체계를 연결시켜 주는 법적 매개 역할을 하였다. 앞서 지적했듯이 한국전쟁에 참전하였던 UN군으로서의 미군과 그 이후 한·미상호방위조약에 따라 주둔하는 미군은 근본적으로 다른 성격임에도 불구하고, 사실 이 때문에 그 동안 이 두 개념 사이에 많은 혼동이 있었던 것으로 보인다. 즉 한·미상호방위조약이 체결되어 주한미군의 성격이 바뀌었음에도 불구하고, 한국군과 주한미군 사이의 작전 지휘 체계는 새로이 규정되지 않고, 대신 주한미군 사령관을 UN군 사령관으로 겸임 발령하고, 1950년 7월 14일의 한국군으로부터 UN군으로의 작전권 이양 합의를 정전협정 체결 후까지 유효하도록 연장시키는 편법으로 해결해 왔던 것이다. 작전권 이양에 관한 7월 14일의 이승만 대통령의 서한 중 “현재의 전쟁 상태가 지속되는 동안” 지휘권을 이양한다는 구절에 따라, 정전에도 불구하고 전쟁 상태는 지속되므로 한국군은 UNC 산하에 남게 되었다. 이러한 합의는 1955년 한·미간의 ‘군사 및 경제 원조에 관한 합의 의사록’의 제2항에 “UN군 사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 한국군은 ‘UN司’의 작전 지휘하에 둔다.”라고 명문으로 규정되어 있다. 그러나 1978년 11월의 한·미연합사가 발족되어 한국군과 주한미군의 작전 지휘 관계가 명확히 되므로 UNC는 더이상 한국군과 주한미군의 매개 역할을 할 필요가 없게 되었으며, 정전협정의 집행 기관으로서의 기능만을 해 왔다.

3. UNC 解體와 關聯問題

(1) UNC의 解體와 休戰協定の 存續與否

정전협정상 UNC는 협정의 준수·집행을 책임지는 주체이므로 UNC의 해체는 정전협정 이행과 직결된 문제라고 볼 수 있다. 그러나 정전협정 61항은 적대 쌍방 사령관의 합의가 있는 경우, 협정의 수정과 증보가 가능하다고 규정하고 있으므로 UN군 사령관과 북한측 대표가 현재의 UNC 기능을 승계할 새로운 대표 기관에 합의하면 UNC는 해체될 수 있으며, 협정 이행 문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다. 이 경우 구체적·기술적 방법으로는 UNC 사령관과 북측 사령관이 이러한 취지의 추가의정서(additional protocol)를 채택, 정전협정에 첨부하는 방식으로 내용을 수정할 수 있을 것이다. 또 구체적 대체 기관은 양측의 합의를 필요로 하는 사항이나 우리측의 입장은 한반도 문제의 남북한 당사자 해결 원칙에 따라 한·미연합사와 같은 한·미 대표 기관보다는 한국군 단독의 대표 기관이 바람직할 것으로 판단된다. UNC가 해체된다고 해서 정전협정이 자동적으로 실효하거나 종료되는 것은 아니다. 양자조약의 경우, 통상 조약의 일방 당사자가 소멸하면 조약은 종료된

다. 그러나 이 경우 UNC가 정전협정의 ‘당사자’가 아님을 주의해야 한다. 정전협정의 당사자는 앞서 지적한 바처럼 남북한, 참전 16개국 및 중국이며, UNC는 우리측을 대표하여 협정의 준수·집행을 책임지는 하나의 행정 기관에 불과하다. 따라서 정전협정의 존속과 UNC의 해체는 법적으로 별개의 문제이다. 다만 UNC의 해체는 정전협정의 이행과 관련된 중요한 내용의 수정에 해당되므로, 이의 대체 기관에 대해서는 양측의 합의를 필요로 한다.

(2) UNC 解體의 安保波及效果: 日本內 基地使用權問題

일본은 1951년 9월에 체결된 미·일안보조약과 그에 따른 애치슨·요시다 교환공문을 통해, 한국에 있어서의 UN의 행동을 지원하기 위해 이러한 행동에 참가하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공하기로 했다. 이 의무는 한국으로부터 UN군이 철수하는 날로부터 90일 이내에 종료하게 되어 있다.²⁴⁾ 따라서 UNC가 해체될 경우 UN군의 일본내 기지 사용권 등이 소멸, 우리의 군사적 안보 구도에 입힐 우려의 문제가 제기될 수 있다. 특히 현재 일본은 위의 교환공문에 근거, 일본내의 6개의 주요 기지를 제공하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 만약 UNC가 해체될 경우, 미·일간에 기지 사용권에 대해 새로이 합의해야 할 상황이다. 이와 같이 UNC 해체 문제는 미국의 동북아 안보 구도와도 관련이 있으므로, 사전에 미·일과 충분한 협의를 거쳐야 할 사안으로 판단된다.

일본내 기지 사용권 문제를 제외하면 UNC의 해체는 다음과 같은 이유에서 우리의 군사 안보 체제에는 크게 영향을 미치지 않을 것으로 사료된다. 첫째, 기지 사용권은 이를 사용할 UN군의 존재를 전제로 한 것이나, 이 협정이 상정하는 UN군은 사실상 더이상 존재하지 않는다. 한반도에서 무력 사태가 재발할 경우, UNC가 형식상 존재한다고 해서 UN군의 자동적 재참전을 보장해 주지는 않는다. 이 경우 UN군이 개입하기 위해서는 새로운 결의의 채택이 필요할 것이다. 둘째, 주일미군의 경우, UNC의 존재와 상관없이 한반도의 유사시 한국으로 출동하고자 한다면 1960년 1월 체결된 미·일 신안보조약과 그에 따른 허터·기지 교환공문에 의해 절차적으로 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 또 같은 목적으로 미국 본토로부터 출동하는 군대도 일본내의 시설 및 역무를 제공받는데 문제가 없다. 국가간의 안보 협력은 상호 방위나 협력에 대한 정치적 의지의 存否가 관건이며 기술적인 협정이나 조약의 存否에 의해 좌우되는 것은 아니다. 우리의 안보 체제는 한·미상호방위조약에 근거한 한·미 안보 동맹을 주축으로 하고 있으며 UN과는 무관하다. 따라

24) Article 24, Agreement regarding the Status of the United Nations Forces in Japan, 19 Feb. 1954.

서 일본내 기지 사용권과 관련된 문제만 해결된다면 UNC의 형식적 존속을 통해 얻을 수 있는 군사적 실익은 별로 없는 것으로 사료된다.

(3) UNC 解體와 駐韓美軍 撤收

북한은 UNC 해체와 주한미군 철수가 불가분의 관계에 있는 것으로 주장하나 앞서 지적한 바와 같이 이는 전혀 근거가 없는 것이다. 한국에 주둔하는 미군은 한·미상호방위조약에 근거, 주둔하고 있으며, UNC와는 무관하다. 한·미상호방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 군사동맹으로, 제3국은 이에 대해 개입할 권리를 가지지 못한다.

주한미군문제는 향후 한반도 평화체제 구축 논의에 있어 핵심주제가 될 것임은 분명하다. 특히 북한은 미국과의 적대관계가 해소된 마당에 주한미군의 존재이유가 없다는 주장을 해 올 것으로 예상된다. 그러나 주한미군 문제는 기본적으로 주한미군의 존재가 한반도와 동북아의 평화와 안정에 어떠한 역할을 하는가 하는 시각에서 접근되어야 한다. 한반도에서 군사적 충돌에 대한 억지력에 관한 충분한 대안이 마련되지 않은 가운데 주한미군이 철수할 경우 한반도의 군사적 긴장이 높아질 가능성이 많으며 동북아 안정도 저해하는 결과를 초래할 것이다. 물론 중장기적으로 한미군사관계에서 한국의 자율성을 높이기 위한 노력이 반드시 필요하나 향후 상당 기간 주한미군의 존재는 한반도와 동북아 안정에 필수적이라는 사실 또한 분명히 인식해야 한다. 이러한 점에서 정전체제 대체와 주한미군 철수 또는 한미상호방위조약 문제는 분리해서 다루어져야 한다.

4. 평가

UNC는 UN 안보리에 의해 설립되었으므로, 안보리의 결의에 의해서만 해체될 수 있다. 따라서 북한의 해체 주장에도 불구하고 안보리가 동의하지 않는 한 법적으로는 해체될 수 없는 성격의 것이다. 이러한 점에서 UNC 해체에는 한국과 안보리 상임이사국인 미국의 동의가 결정적인 요소이다. 따라서 UNC 해체 문제는 우리측이 충분한 정치적 재량과 여유를 가지고 접근할 수 있는 문제라고 하겠다. UNC의 해체가 정전협정의 파기를 의미한다든가, 정전협정 일방 당사자의 소멸이라는 주장은 아무런 근거가 없는 것이다. 정전협정의 당사자는 한국 및 참전 16개국이며, UNC는 이들 당사자를 대표하여 협정의 준수를 책임지는 기관에 불과하다. 따라서 UNC 해체 문제는 UNC를 승계, 軍停委에서 우리측을 대표할 대체 기관만 합의되면, 정전협정 체제를 유지하면서도 별도 처리 가능한 문제이다. UNC는 현재 더이상 군사적 의미는 없으며, 명목상 우리측을 대표하여 정전협정의 준수·집행을 책임지고 있을 뿐이다. 이러한 점을 고려할 때, 일본내 기지 사용권 문제가 사전에

원만히 해결된다는 가정하에 이 문제는 긍정적으로 검토될 수 있을 것이다. 한국 안보 체제의 핵심은 한·미상호방위조약이며, 이에 따라 주둔하고 있는 미군은 UNC와는 아무 상관이 없으며 UNC의 해체 문제는 주한미군의 철수와는 명확히 구별되어야 할 것이다.

VI. 맺음말

한반도 평화체제 구축은 당위와 현실간의 간격이 바다처럼 넓은 주제이다. 한국 전쟁 종결 이후 지금까지 한반도의 항구적인 평화정착을 위한 모색은 계속 이어져 왔다. 이 과정에서 평화체제 구축을 위한 많은 방안과 제안이 쏟아져 나왔지만, 주지하듯이 한반도는 여전히 세척예한 군사적 대결 구조가 지속되고 있다. 남북정상 회담으로 남북간 화해와 협력의 분위기가 고조된 것은 사실이나, 다른 한편 남북간 군사적 긴장이 계속되고 있는 것도 엄연한 현실이다. 지금까지 한반도에 평화구조가 정착될 수 없었던 것은 평화구축에 관한 방법론의 부재나 차이 때문은 아니라는 것이 대다수의 시각이다. 한반도 평화의 좌절에는 보다 근원적인 이유가 존재한다. 그것은 공세적인 이유이든 수세적인 이유이든 남북한간 평화공존에 대한 진정한 의사가 결여되어 있기 때문이며, 이 점에서 한반도 평화정착의 성패는 결국 북한의 태도에 달려 있다고 볼 수 있다. 남북정상회담을 계기로 북한의 태도에 변화가 있기를 기대하지만 아직도 뚜렷한 징후는 보이지 않는다. 이와 함께 한반도 평화체제 구축에 王道는 있을 수 없다는 점을 유념해야 한다. 평화체제 전환의 핵심은 실질적 평화의 구축에 있다. 특히 현재와 같은 남북한간 군사적 대결 구조를 그대로 둔 채 평화협정만 체결하면 평화가 온다고 생각하는 것은 오류이다. 따라서 평화체제 구축의 진정한 기준은 남북한간 정치적·군사적 신뢰구축과 군사적 대결 구조의 완화 내지 해소를 통한 평화 의지의 확인이라고 할 수 있다.

말을 물가로 끌고 갈수는 있어도 물을 마시게 할 수는 없듯이 아무리 좋은 방안이나 전략도 기본적으로 의사가 없는 상대를 진정한 합의로 이끌어 낼 수는 없다. 그러나 다른 한편 그렇다고 해서 말을 물가로 끌고 가는 노력조차 안할 수는 없다. 이러한 점에서 분단사상 최초로 개최된 남북정상회담은 한반도 평화체제 구축을 위한 중요한 계기를 제공하였으며 우리는 다시 한번 말을 물가로 끌고 가는 진지한 노력을 해야 할 것이다.