

**남북한 평화체제 구축방안에 관한 연구**

**남북한 평화체제 구축방안에 관한 연구**

치안정책연구소 안보대책연구실

연구관 송 경 호

## 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 연구의 목적 .....	11
제3절 연구의 범위 및 방법 .....	16
<b>제2장 평화체제의 이론적 고찰</b> .....	<b>18</b>
제1절 평화 및 평화체제의 개념.....	18
1. 평화의 개념.....	18
2. 평화체제의 개념.....	21
제2절 평화체제의 구성 및 유형.....	24
1. 평화체제의 구성.....	24
1) 신뢰구축.....	24
2) 군비통제.....	26
3) 조약.....	26
2. 평화체제의 유형.....	27

**제3장 정전협정의 성립배경과 주요내용..... 29**

제1절 정전협정의 성립배경..... 29

제2절 정전협정의 체결..... 34

    1. 정전협정의 진행과정과 주요쟁점..... 34

    2. 정전협정의 주요내용..... 39

제3절 정전협정체제의 의미와 평가..... 45

**제4장 평화체제 전환에 따른 남북한 및 미국의 시각..... 53**

제1절 한반도 평화체제 구축의 필요성..... 53

제2절 평화체제에 관한 남북한 및 미국의 기본 입장... 57

    1. 평화체제 논쟁과 통일문제..... 57

    2. 정전협정 폐지 및 평화협정 체결에 관한  
        남북한과 미국의 입장..... 61

    3. 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요 현안문제..... 87

**제5장 한반도 평화체제 구축방안 ..... 94**

**제6장 결 론 ..... 104**

**참고문헌 ..... 111**

## 표 목 차

<표 1-1> 새로운 평화보장체제 주장 일지.....	4
<표 3-1> 휴전회담의 주요쟁점.....	38
<표 3-2> 군사정전위 편성.....	42
<표 3-3> 북한의 주요 도발사건과 군정위 활동.....	48
<표 4-1> 통일단계별 기본 규범과 국가형태.....	81

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경

북한의 남침으로 시작된 한국전쟁은 3년간의 치열한 공방 속에서 1953년 7월 27일 썩방의 고통과 유혈적 충돌을 정지시키고 최후적인 평화적 해결이 달성 될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체무력 행위의 정지보장을 위한 정전체제에 돌입하였다.

그러나 정전협정의 진정한 당사자인 한국이 배제된 채 국제연합군 사령관(미국)을 일방으로 하고 북한 인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관 또는 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 한 정전협정을 체결하고 정전체제의 원활한 관리를 위해 군사정전위원회(Military Armistice Commission)<sup>1)</sup>를 공동기구로 설치했다.

남과 북은 정전협정 체결 이후 현재까지 한반도의 평화체제를 구축하기 위해 본 협정 제60조에 명시되어 있는 “썩방이 고위급 정치회담을 개최해 평화협정을 맺고 정전협정을 폐기한다”는 조항을 실현해 나가기 위해 무수한 노력을 강구하여 왔다. 하지만 현실적으로 남북한의 현격한 정치·군사적 견해 차이와 주변 강대국들의 이해관계 상충 등으로 말미암아 한반도의 항구적인 평화체제는 그 결실을 맺지 못한 채 평화와 전쟁의 양 측면에서 국제사회와 동북아 지역의 갈등 및 군사적 긴장의 요

---

1) 군사정전위원회는 정전협정을 근거로 설립되었고, 정전협정 이행 감독 및 위반 사건을 처리하는 공동기구이다.

남북한과 유엔사, 중국군이 참여하여 왔다. 썩방은 각 5명씩(유엔사측은 미군 소장·한국군 소장·한국군 준장·영국군 준장·유엔참전국 중 1개국 대령이 위원으로, 북측은 중장·소장·중국군 장군·북한군 영관급 장교 2명) 총 10명으로 구성되었다.

북한은 1991년 3월 군사정전위원회 유엔사 측 수석위원을 미군 장성에서 한국군 황원탁 소장으로 교체하자 군사정전위원회 불참을 선언하였고 1994년 4월 28일 판문점 북측 대표단을 일방적으로 철수시켜 현재에 이르고 있다.

인으로 작용하고 있다.

지금까지 한반도에서 논의되어 온 평화협정 체결 주장들을 간략하게 요약·정리하면 다음과 같다.

북한의 경우 시종일관 자주적 입장을 강조 하면서 남·북 평화협정 체결 및 북·미 평화협정을 지속적으로 추진하여 왔다. 이와 함께 남·북 불가침선언, 3자회담, 단계적 무력감축 등 군축제안을 비롯하여 포괄적인 평화방안과 평화강령, 평화보장체계 등을 제기하였다. 이를 관철하기 위한 북한의 노력은 주한미군 철수를 중심으로 한 유엔군 사령부 해체, 남·북 군비감축, 북·미 장성급 접촉채널 개설 등으로 나타났다.

1960년대에는 남북한 간의 평화협정 체결을 주장하였다. 그러나 1974년부터는 평화협정 체결의 ‘실제적 당사자론’을 거론하기 시작하면서 북·미 평화협정 체결<sup>2)</sup>을 제안하고 이를 강력하게 추진했다.

미국의 경우는 한반도 평화체제 구축문제에 있어 원칙적으로 남북 당사자 간의 해결이 필요하다는 입장을 견지하여 왔다.

1975년 9월 22일 키신저 국무장관의 유엔총회연설을 통해 남북한과 미·중이 참여하는 4자회담을 제의 하였으나, 북한은 4자회담이 한반도 영구분단 희책을 위한 미국의 술책이라고 강력하게 항의하면서 이를 거부했다.

한국의 경우 1979년 7월 1일 한·미 정상회담에서 채택된 공동성명을 통해 남북한과 미국이 참여하는 3당국 회담을 공식적으로 제의 하였다. 이에 대해 북한은 1979년 7월 10일 외교부 성명에서 한국의 당사자 자격 거부를 밝힌 바 있다. 그 후 북한은 북미간의 회담을 통해서 주한미군 철수 및 평화협정 문제를 논의할 수 있음을 강조하여 왔고, 한국을

2) 북한은 1973년 1월 27일 월남 평화협정(파리)의 영향을 받아 1974년 3월 25일 최고인민회의에서 미 의회 앞으로 보내는 북·미 평화협정 체결에 관한 서한을 공식 채택함.

회담의 옵서버로 참여시키는 방안을 제의 하였으나, 한국은 이를 받아들일 수 없었고 강력한 거부 입장을 표명하였다.

1980년대에 들어서 북한은 지속적으로 남북한과 미국이 참여하는 3자 회담을 통해 북·미 평화협정을 먼저 체결한 후 남북한 간의 불가침선언을 체결해 나갈 것을 촉구하면서 평화협정 체결문제에 있어 불가침문제와 평화문제를 이원화시켜 나갔다.

특히 1984년 1월 10일 미국정부와 의회에 보내는 편지에서 “남북한과 미국이 동등한 자격으로 3자회담을 개최할 것”을 공식적으로 제의하면서도 여전히 한국의 당사자 자격을 배제시켰다. 이에 대해 한국 정부는 1984년 1월 11일 3자회담 제의를 공식 거부하였으며 남북한 간의 직접대화를 통해 한반도 평화문제를 실현시켜 나갈 것을 제의했다.

동년 3월 7일 북한은 진위중 국무총리 앞으로 서한을 보내 한국이 국군통수권을 회복하고 주한미군이 철수할 경우 남·북 직접대화가 가능하다는 입장을 제의하였다. 김일성은 1985년과 1986년 1월 1일 신년사에서 남북한과 미국이 참여하는 3자회담 수락을 한미에 거듭 촉구한 바 있다.

1990년대에 들어서 남북한은 남·북 고위급회담(1990.9.4)을 개최하는 한 단계 성숙된 모습을 보여주며 본격적으로 새로운 평화보장체제 주장을 촉구하였다. 그 후 1992년 1월 20일 남북 기본합의서를 채택하였으며, “평화상태가 이룩될 때까지 현 정전협정을 준수한다”는 데 합의하였다.

그러나 북한은 여전히 한반도 평화협정 당사자 문제에 관한 남한 배제의 원칙을 강조하여 왔다. 북한은 한국의 실질적인 군통수권을 미군이 장악하고 있기 때문에 남·북한 간에는 더 이상 논의할 것이 없으며, 북·미 평화협정을 체결해야 한반도 평화체제를 구축할 수 있다는 입장을 강도 높게 표명하였다.

<표 1-1> 새로운 평화보장체제 주장 일지

일 시	주요 내용
1994. 4. 28 외교부 성명	북미 간 적대관계를 해소하고 조선반도에 진정한 평화와 안전을 보장하자면 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제의 수립이 필요
1995. 2. 24 외교부 대변인	조선반도에서 정전협정을 대신하는 새로운 평화보장체제 수립문제는 우리와 미국사이에 해결할 문제임. 북남 합의서를 통하여 불가침을 확약하고 그 이행을 위한 군사공동위원회 까지 구성해 놓은 남조선당국이 분수없이 평화보장체제 수립에 간참 하는 것은 북남 합의서를 백지화하려는 시도 외에 아무것도 아님
1995. 6. 29 외교부 비망록	정전체제는 복구할 수도 재생활 수도 없는 존재로 되었으며 이제는 새로운 체계로 교체하는 길 밖에 없음. 미국은 남조선에서 미군을 철거시키고 우리와 평화협정을 체결할 용단을 내려야 함. 미국이 당장 그렇게 할 수 없는 형편이라면 유엔군사령부라도 해체해야 할 것임.
1995. 7. 3 김영남 외교부장의 갈리 UN사무총장 앞 서한	조선반도에서 낡은 정전체제를 대신하는 새로운 평화보장체제를 세우는 데서 방해로 되고 있는 중요 요소는 여기에 유엔이 개입되어 있는 것임.
1995. 8. 4 로동신문 논평	북남 사이에도 이미 불가침을 확약한 남북 합의서가 채택되었고 그에 따르는 제도적 장치가 있는 조건에서, 이제 남은 것은 조미 사이에 평화보장에 대한 법률적 및 제도적 장치를 마련하는 것임.
1995. 8. 14 외교부 대변인	우리와 미국사이에 새로운 평화보장체제가 수립되게 되면 조선반도 정세는 국제적인 완화 추세에 맞게 근본적으로 개선되게 될 것이며, 북남합의서의 이행에도 긍정적인 영향을 주게 될 것임.
1995. 9. 8 외교부 대변인	현 시기 조선반도에서 평화와 안정을 보장하고 통일을 앞당기는데 선차적으로 해결해야 할 문제는 미군이 남조선에서 철수하는 것이며 새로운 평화보장체제를 수립하는 것임.
1995. 10. 11	남 · 북한 평화보장체제는 1991년 12월 합의서 채택으로

최수현 외교부 부부장 유엔총회 연설	사실상 문건으로는 마련된 것이나 다름없음. 이제 남은 것은 우리와 미국 간에 새로운 평화보장체계를 수립하는 것임. 미국이 핵문제 토의에서 보여준 것처럼 진지한 태도로 나온다면 한반도 평화보장체계 문제도 능히 해결될 수 있을 것임.
1996. 1. 1 신년사(당보, 군보, 청년보 공동사설)	조선반도에서 평화와 안전을 보장하고 통일을 실현하는데서 선차적으로 해결하여야 할 문제는 우리와 미국 사이에 새로운 평화보장체계를 수립하는 것. 우리와 미국사이에 새로운 평화보장체계를 세우면 북남합의서 이행도 순조롭게 될 것.
1996. 2. 22 외교부 담화문 (평화보장체계 수립 제안)	미북 간 잠정협정 체결, 잠정협정을 이행 감독하기 위해 판문점 군정위를 대신하는 미북 간 공동 군사기구를 조직 운영, 상기 문제를 협의하기 위한 북미 간 협상진행.
1996. 3. 9 조선인민군 판문점 대표부 비망록	미국이 북한의 새로운 평화보장체계 협상 제의에 응해 오지 않으면서 시간을 질질 끄는 경우 북한은 낡은 정전체계를 새로운 장치로 바꾸기 위한 최종적이고 주동적인 조치를 취하는 데로 나가게 될 것.
1996. 3. 12 이삼로 주태국 북한대사 기자회견	북한이 미북 간 잠정협정을 미국이 수락할 것을 촉구하면서, 만약 동 협정이 체결 될 경우 북한은 앞으로 평양측과 워싱턴측간에 열릴 평화회담에 한국이 업저버로 참가하는 문제를 검토할 것.

이와 같이 북한이 탈냉전 이후 북·미간의 새로운 평화보장체제를 들고 나온 이유는 북·미 평화협정 체결만이 한반도에서 항구적 평화체제를 이룩할 수 있다고 판단했기 때문이다. 또한 북·미 관계의 개선을 통해 김정일 체제의 안전보장과 국제적 고립을 타파하면서 어려운 경제난을 동시에 해결 하겠다는 강력한 의지가 담겨져 있다. 그러한 이유로 북한은 미국과의 직접적인 협상을 촉구하면서 지속적으로 북·미 관계 개선을 요구하여 왔던 것으로 판단된다.

북·미 평화협정 체결 문제는 향후 동북아 지역의 질서 재편과 남북관계 개선에도 지대한 영향이 미칠 것으로 전망된다.

따라서 이를 소홀히 여겨서는 안 될 것이며, 급변하는 국제정세의 변화와 북한의 태도를 예의주시 하면서 한반도 평화체제 구축의 실질적 당사자인 한국이 배제됨이 없이 주도적인 역할을 수행해 나가야 한다.

전술한 바와 같이 지난 반세기 동안 한반도 평화협정 체결 논의에 있어서 북한이 시종일관 공세적 입장을 추구해 온데 비해 한국은 수세적이고 방어적인 입장을 견지하여 왔다. 그것은 남한이 남·북 상호 불가침 협정 및 3당국 간 회담, 평화 시 건설 구상(비무장지대의 평화적 이용), 남북기본합의서를 근간으로 한 실질적인 평화체제 구축, 4자회담, 6자회담 등으로 대응해 왔다는 데에서도 입증되고 있다.

이와 같은 한반도 문제가 1876년 개항이후 세계적 전쟁<sup>3)</sup>의 중심축에서 엄청난 전란의 시대를 겪어오게 된 주요 원인으로서는 대내적 측면과 대외적 측면에서 분석이 가능하다.

대내적 측면에서는 정치세력권의 분파로 인해 사회가 혼잡하고 국민적인 총 결집을 이룩하지 못하여 결국은 외세의 침입과 한국동란의 민족적 고뇌를 겪게 되었다.

대외적 측면에서는 한반도가 위치한 지정학적 위치의 중요성 때문에 주변 강대국들의 세력 쟁패에 초점으로 작용 하였을 것으로 판단된다.

북한은 한반도 적화통일 목표를 실현하기 위해 호시탐탐 한국사회의 혼란을 조성하면서 혁명의 결정적 시기 조성을 위한 갖은 도발책동을 획책하여 왔으며 최근까지도 대남전략은 근본적인 변화를 보이지 않고 있다.

북한의 대표적 도발사건으로는 1968년 김신조 일당의 청와대 기습사건<sup>4)</sup>, 울진·삼척 무장공비사건<sup>5)</sup>, 1968년 1월 23일 푸에블로호 납치사

3) 한국은 청일전쟁과 중일전쟁, 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남전쟁을 비롯한 주요전쟁에 연루되어 왔다.

4) 민족보위성 정찰국장 김정태는 1968년 1월 13일 124군부대 소속 무장 게릴라 31명으로 하여금 1968년 1월 21일 청와대 습격 명령을 하달했다.  
18일 자정 서부전선을 돌파한 습격조는 미군담당 군사지역과 고양군 법원리 삼봉산에서 각각

건<sup>6)</sup>, 1976년 8.18 판문점 도끼 만행 사건 등을 들 수 있다. 그러나 북한은 대규모 사건을 도발하고도 그때마다 무장간첩 사건 등을 남한에서 조작한 허위사건이라며 한국에 책임을 전가시키는 만행도 서슴없이 자행했다.

1990년대 이후부터는 외형상(1960~80년대에 비해)으로 다소 완화된 변화를 보이기 시작하였다.

1991년에는 남북 기본합의서를 채택하고, 1994년에는 북·미 기본합의를 도출하였다. 2000년 6월에는 남북 정상회담을 개최해 6.15공동선언을 채택하여 남북한 관계의 새로운 화해와 협력의 시대를 열어나가기 되었다. 특히 2007년 남·북 정상 선언에서는 6.15공동선언 고수 구현을 확인하는 등 한반도 문제의 직접적 당사자인 3자 또는 4자 정상이 한반도의 종전선언을 추진하기로 합의하였다.

따라서 현 시기의 한반도 평화체제를 구축해 나가는 문제는 시대적인 요청임과 동시에 7천만 우리 겨레의 한결같은 숙원인 평화적 통일을 앞당겨 나가기 위한 현실적인 과제이기도 하다.

---

숙영을 마친 후 그날 밤 서울로 진입하는데 성공하였다.

이들은 북악산 부근에서 청와대 현황을 관측한 후 밤 8시 습격을 개시하여 당일 복귀한다는 작전계획을 갖고 있었다. 구체적 임무는 총6개조로 나누어 진행하였다.

제1조는 청와대 2층, 제2조는 청사 1층, 제3조는 경호실, 제4조는 비서실, 제5조는 정문초소 및 기타 초소, 운전조는 탈출 차량을 준비하여 문산지역으로 복귀한다는 임무가 부여되었다.

그러나 이들 부대의 습격작전은 군경합동작전에 의해 1월 31일까지 28명 사살, 1명 생포, 2명 도주로 작전이 종료되었다.

- 5) 북한은 1968년 10월 30일부터 11월 2일까지 3차에 걸쳐 120명의 무장공비를 침투하였다. 군·경·예비군 합동토벌작전을 전개하여 12월 28일까지 약 2개월 동안 무장공비 113명 사살, 7명 생포하고 작전이 완료되었으나, 무장공비 소탕 과정에서 군·경 38명을 비롯하여 민간인 23명이 사망하였다.
- 6) 미국의 정보 수집함 푸에블로호를 원산항 앞 공해상에서 북한 초계정 4척과 미그기 2대에 의해 강제로 납치된 사건으로 11개월간의 북·미 협상 끝에 미국이 북한영해침범 사실을 시인하였고 북한은 사망자 1명의 유해와 생존자 82명을 판문점을 통해 미국에 송환조치 하였다. 북한은 푸에블로호를 1999년 평양 대동강 충성의 다리 근처에 옮겨 대미 항전 승리 전리품으로 주민 교육용 선전도구로 활용하여 왔다. 최근에는 북미관계 개선을 촉구하면서 미 하원의 반환 결의안에 따라 북한도 푸에블로호를 미국에 반환할 의사가 있음을 밝힌바 있다.

한반도 평화체제를 구축해 나가는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 첫째, 한반도의 군사질서를 북미 주도에서 통일 지향적 남북한 주도의 군사질서로 개편해 나가는 것이다. 둘째, 한반도의 평화정착을 위한 북한의 태도변화와 아울러 북핵문제를 둘러싼 북·미 관계 개선을 선행시키는 문제이다. 특히 북·미 관계개선은 한국의 정치·경제·군사·안보적으로도 밀접하게 연계되어 있다.

따라서 21세기 한반도의 평화정착 문제를 해결해 나가는데 있어서 북·미 관계의 개선은 주한미군 문제, 평화체제 전환문제, 군비통제, 경제 등 한·미 관계에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

남북분단체제 하에서 정전협정은 한반도에서 전쟁과 각종 도발을 억제하는 위기관리체제로서의 역할을 충분히 수행하여 왔다.

정전협정의 목적은 전쟁을 일시 중지하고 군비통제를 통해 자연스럽게 평화협정으로 대체하는데 있다. 그러나 54여년이 경과한 지금 한반도는 평화체제의 도입은 물론, 군비통제도 제대로 이루어 놓지 못한 것이 오늘의 현실이다. 오히려 북한은 NPT 재 탈퇴와 핵 실험 및 대량살상무기의 개발, 실전배치로 인하여 한반도와 동북아지역의 군사적 긴장을 고조시켜 왔다.

특히 북한은 “현 시기 민족 앞에 닥쳐 온 전쟁위험을 막고 나라의 평화와 민족의 안전을 지키며 조국 통일 운동을 힘차게 벌려나가기 위해서는 6.15공동선언의 기치를 더욱 높이 들고 민족공조를 백방으로 강화하여야 한다. 북과 남, 해외의 온 겨레는 6.15북남공동선언의 기치, 우리 민족끼리의 리념아래 하나로 굳게 단결 하여야 한다”<sup>7)</sup>고 촉구하였다. 또한 “북남 관계개선의 최대의 장애물이며 민족공동의 흥적인 미국의 횡포와 도전을 단호히 물리치고”<sup>8)</sup>, “남조선 인민들이 자주정치를 실현하려면 남조선에 대한 미제의 식민지 예속화 정책을 끝장<sup>9)</sup> 낼것과 “남조

7) 「로동신문」, 2003. 6. 25.

8) 「로동신문」, 2004. 6. 11.

선 주둔 유엔군 사령부를 해체하고 미군을 하루발리 철수시켜 나갈 것”<sup>10)</sup>것을 지속적으로 추진하여 왔다.

최근 몇 년 동안 북한은 북·미 평화평정체결 주장의 강도를 높이고 있는 반면 미국은 핵 불능화<sup>11)</sup> 조치 이후 관계정상화를 모색하고 있다.

2007년 10월 3일 베이징 6자회담에서는 핵 불능화 시한을 2007년 12월 31일 이전으로 정하고 북한의 핵 프로그램 목록 신고, 대북 정치·안보적 보상(테러지원국 및 적성국교역금지법 적용해제), 대북경제보상을 한·미·중·일·러 5개국이 중유 95만 톤 상당의 지원방안에 합의하였다.

현재 남·북한 간에는 정전협정 외에도 남북기본합의서(1991.12)가 채택되어 문서상으로는 남북한 간의 화해와 협력, 불가침이 약속되어 있다. 또한 제1~2차 남북정상 회담을 통해 평화통일을 지향하는 남북한의 의지와 기본방향이 재차 확인되었다. 2007년 남북정상 선언에서 남북한은 6자회담의 9.19공동성명과 2.13 합의 이행에 대한 공동노력 한반도 평화체제와 직접 관련된 3자 또는 4자 정상회담을 통해 한반도에서 종전을 선언하는 내용에 포괄적 합의를 도출하는 성과를 이루어 내었다. 하지만 이를 실현해 나가기 위한 남북한의 구체적이고도 현실적인 후속조치가 아직은 미흡하다.

중요한 것은 정전체제유지의 바탕위에 남북한 간의 신뢰구축, 긴장완화 조치, 정전협정을 평화협정으로 전환시키고 이에 대한 국제적 보장장치 확보, 핵 불능화를 해결해 나가는 것이다.

특히 북한이 핵을 포기함으로써 남과 북이 평화협정을 맺은 후 국제사

9) 「로동신문」, 2004. 5. 10.

10) 「로동신문」, 2004. 9. 28.

11) 핵 불능화는 다시 가동하기 어려운 불구 상태로 만드는 것을 의미함.

회가 북한에 대해 경제지원과 체제보장, 국교정상화를 위해 협력하여 남북한이 평화의 주체가 되고 이를 보장하기 위한 국제사회의 노력이 강구되어야 한다.

정전체제의 가장 큰 문제점으로는 남북한과 미국이 동시에 참여하여 안보문제를 광범위하게 논의하고 상호 신뢰를 구축할 수 있는 채널이 구축되지 못한 점이다.

최근에는 냉전구조 해체 및 평화체제로의 전환과 관련하여, 다양한 의견들이 국내외적으로 확산되고 있는 가운데 2007 남북정상 선언은 정전체제 종식 후 평화체제를 구축할 데 대해 원칙적으로 합의하였다. 따라서 한반도 정전체제를 평화체제로의 전환에 따른 개념 정립과 아울러 이를 추진할 수 있는 구체적인 방안을 종합적으로 검토하여 정부의 통일된 방안을 제시하는 것이 시급하다.

노무현 대통령은 2007년 남북정상 회담 직후 가진 귀한 보고에서 “김 위원장에게 부시 미국 대통령이 제안한 종전선언 방안을 설명하였고 김 위원장도 정전체제의 평화체제 전환에 기본적으로 동의하였다”고 밝혔다. 또한 북핵 폐기는 6자회담에서 같이 풀어 나가기로 정리하였고 김 위원장도 비핵화 공동선언은 중요한 선언으로 앞으로 지켜야 할 원칙으로서 재확인 했다고 밝힌 바 있다.

그러나 북한이 주한미군 철수를 강력하게 요구하고 있고 북미 적대적 조치가 중지되어야 가능하다는 입장을 천명하고 있는 상황에서 남북한과 한·미, 북·미 관계의 획기적 조율이 필요한 시점으로 보여 진다.

따라서 정부가 한반도 평화체제 구축을 조급하게 추진하기 보다는 차분하고 치밀한 계획 하에서 하나하나 단계적 절차에 의해 한반도의 항구적 평화체제를 구축해 나가야 할 것이다.

## 제2절 연구의 목적

한반도 평화체제 구축문제가 2007 남북정상 선언을 통해 그 어느 시기보다 본격적으로 추진되고 있다. 이러한 상황에서 남과 북은 정전협정 체결 이후 54년 동안 한반도 평화의 조건 창출에 소홀하였던 문제점 등을 다시 한 번 깊이 반성하고 북핵 위기 해소와 한반도 평화체제 구축을 위한 실질적인 대안을 마련하고 이를 실천에 옮겨야 한다.

평화체제(peace regime)는 현재 국가들 간의 전쟁의 위협을 제거하고, 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력을 해 나가도록 국가들 간에 합의하는 절차, 원칙, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미한다.<sup>12)</sup> 특히 한반도 평화체제 구축은 시대적 요청임과 동시에 교착상태에 빠져있는 남북한 관계를 화해와 협력의 동반자관계로 발전시켜 나갈 수 있는 현실적인 과제이다.

평화체제 구축에 있어서 가장 핵심적인 문제는 북·미 주도의 한반도 군사질서를 통일 지향적이며 남·북한 주도의 군사질서로 전환시켜 나가는 문제이다.

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 제3항에는 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 합의하였다. 또한 서로 적대시 하지 않고 군사적 긴장을 완화하며, 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였으며, 한반도에서 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나

12) 한용섭, “한반도 안보현안해결과 평화체제 구축”, 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울 : 통일연구원, 2003), 106면.

가기로 하였다.

그동안 북한은 정전협정을 평화협정으로 대체해 나가는 데 있어서 한국을 완전히 배제한 채 북·미 평화협정 체결을 주장하여 왔다.

그러나 2.13합의 이후 북핵문제의 해결 실마리가 보이자 북핵 불능화 추진과 아울러 6자회담의 틀 속에서 한반도 평화체제 구축을 위한 본격적 논의가 활기를 띠게 되었다. 또한 2000년 남북 정상회담 이후 미·일이 북한에 대한 접근을 가속화 시키고 있는 가운데 최근에는 중국을 비롯한 러시아의 역할이 확대되면서 주변 강대국들이 한반도 문제에 대해 적극적인 모습을 보이면서 남북한의 주도적 역할 증대와 더불어 한반도 문제의 국제화 현상도 두드러지게 나타나고 있다.<sup>13)</sup>

북한은 김일성 사망 이후 북한의 대내·외적인 환경 변화가 김정일 정권으로 하여금 외교의 다양화와 실익 추구를 불가피하게 만든 것으로 판단된다. 따라서 북한은 남북한의 협상보다 미국과의 협상을 통한 대미관계 개선에 주력하여 왔던 것이다. 또한 국제적 고립과 미국의 계속되는 군사 위협, 경제 봉쇄와 남북한 간 벌어진 국력의 차이를 극복해 나가기 위해 통미봉남(通美封南), 친미배남(親美排南)의 전략을 구사하였다.

북한의 대미접근은 1974년 3월 북·미 평화협정 체결 주장을 비롯하여 1986년 3자 군사당국자회담, 1988년 3자 국회대표회담 등을 제의한바 있으며, 1993년 3월 12일 제1차 NPT탈퇴 이후에도 한반도의 중요한 문제들을 남한을 배제한 채 대미접촉을 통해 논의해 왔다. 또한 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 “현 정전협정이 이미 빈종이장에 불과하다”고 주장하면서 “북·미 평화협정체결을 포함한 한반도의 새로운 평화보장체제 구축을 위한 포괄적 협상을 제의”하였다.

그 후 정전협정을 사문화 시키고 정전기구들을 무력화시키는 행동을

13) 박영호 외, 『한반도 평화정착 추진전략』 (서울 : 통일연구원, 2003), 3면.

단계적으로 추진하여 왔다. 1996년 4월 4일에는 비무장지대 유지·관리임무 포기 선언을 하였고 5일부터 7일 사이에는 200여명의 무장인원을 동원하여 관문점 공동 경비구역 주위에 박격포진지 및 참호를 구축했다. 이에 대응하여 한미 양국은 1996년 4월 16일 한반도에 공고한 평화체제 구축을 위한 방안의 일환으로 4자회담을 제의하였다.

1997년 12월 9일 남북한과 미·중이 참여하는 4자회담이 제네바에서 개최 되었으며 한반도의 항구적 평화를 정착시키기 위한 4자회담이 수차에 걸쳐 진행 되었지만 가시적인 결실은 이루어내지 못하였다.

그 후 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 진행되면서 선 북핵문제 해결을 전제로 한 북·미 평화협정 체결문제가 논의되기도 하였다.

한반도 평화체제 구축에 대한 북한의 입장은 북·미 평화협정을 통해 현 정전협정체제를 새로운 평화보장체제로 대체하자는 주장이었다.

북한은 한국전쟁에 대해 조선전쟁을 감행한 것도, 정전협정 체결 당사자도, 교전관계에 있는 법적 당사자도, 정전체제를 파괴한 것도 미국이기 때문에 조선반도에서 공고한 평화를 이룩하기 위해서는 조·미 사이의 낡은 정전체제를 대신하는 새로운 평화보장체제 수립문제가 해결되어야 한다.<sup>14)</sup>고 강조하고 있다. 또한 “미국이 남조선을 강점한 첫날부터 인민들의 창의에 의하여 수립된 인민위원회들을 강제로 해산하고 악독한 식민지 군사 통치를 실시하면서 정치를 저들의 완전한 지배와 통제 밑에 두었다. 남조선 인민들의 정치적 자유와 민주주의를 허용하지 않는 미국에 의해 역대 정권들은 친미주구들이 장악되었으며 그들에 의해 동족보다 외세를 더 우선시하는 치욕스러운 굴종정치, 예속정치가 실현되어 왔다<sup>15)</sup>고 운운하면서 한국에서 자주정치를 구현하기 위한 필수적 요구로 외세의존, 예속정치를 끝장 낼 것을 선동하여 왔다.

특히 한국주둔 유엔군 사령부는 철두철미 미국의 강압적인 요구에 의

14) 「로동신문」, 1995. 8. 18.

15) 「로동신문」, 2004. 5. 10.

해 조작된 것이라고 강변하였다. “남조선주둔 유엔군은 지난 조선전쟁을 도발한 미국이 유엔헌장과 규정에 배치되게 조작한 것이다. 당시 유엔안전보장리사회 상임리사국인 소련대표가 조선전쟁과 관련한 유엔안전보장리사회 회의에 참가하지 않았었다.

유엔헌장 제27조 3항에는 절차상외의 모든 문제들에 대한 유엔안전보장리사회의 결정은 전체 상임리사국들의 허락표결을 요구한다고 규제되어 있다....남조선주둔 유엔군사령부는 철두철미 비법적이고 시대착오적인 기구이며 그것은 실제상 미군사령부로서 오직 미국의 전략적 목적 실현을 위한 침략도구에 불과하다.

미국은 정전협정 파괴에 대해 론할 자격을 이미 상실하였다. 다 아는 바와 같이 정전협정을 파기한 것은 미국이다. 미국에 의하여 군사정전위원회는 완전히 마비되고 중립국감독위원회도 파괴되었다....미국은 국제사회의 요구대로 남조선에서 유엔군사령부를 해체하고 미군을 지체 없이 전면 철수시켜야 한다”<sup>16)</sup>는 주장이다.

북한은 한국전쟁의 정전협정 당사자가 북한과 중국 대 미국이라는 주장을 강조하여 왔는데 그 배경에는 한국전쟁에 참전하였던 중공군이 1954년 9월 철수하기 시작하여 1955년 4월 6개 사단이 철수하였으며, 1958년 10월 26일 완전철수 하였지만 유엔군 측에서 아직까지 한국에서 철수하지 않고 남아있는 상황에서 정전협정의 실질적 당사자는 북한 대 미국이라는 것이다. 또한 북·미 평화협정 체결<sup>17)</sup>을 주장하면서 양국 관계를 정상화시켜 나갈 것을 촉구하여 왔다.

따라서 한반도의 평화체제를 구축해 나가는데 있어서 북한이 강력하게 추구하고 있는 북·미 평화협정 체결을 통한 북미 관계의 개선문제는 그동안 한·미가 축적하여 온 한미 동반자적 관계와 경제 및 주한미군 문제, 한반도 평화체제 전환 문제, 군비통제 문제 등 군사·안보적 문제와

16) 『로동신문』, 2004. 9. 28.

17) 『國土統一院』, 『北韓最高人民會議 資料集』(서울: 國土統一院, 1988), 858면.

도 직결되어 있기 때문에 향후 그 귀추가 주목된다.

지금까지의 한반도 평화체제 구축에 관한 연구는 전쟁과 평화 통일문제에 관한 연구가 활발하게 추진되어 온데 비해 저저한 연구실적을 나타내었다. 더구나 한반도 평화체제 구축에 관한 선행 연구는 대부분이 한반도 평화문제를 군사적 안보차원에 국한시켜 왔고 남북한과 주변 4강의 국가이익 및 정책목표가 고정 불변한 것을 전제로 이루어졌다.

특히 법적 외교적 문제에서 가장 중요한 것을 평화협정 체결 문제와 주한미군 문제, 정전협정을 대체할 평화협정 체결을 위한 도구로 4자회담 및 6자회담을 가장 유용한 것으로 보고 있다.

때문에 한반도의 평화체제를 구축해 나가기 위해서는 북한이 처해있는 국내외적 어려움을 자극시키기 보다는 북·미 관계 정상화를 위한 협상과 타협을 유도하고, 북핵문제와 한반도 평화체제구축을 연계시켜 나가면서 민족공조 실현, 한반도 평화체제 구축의 다각적인 접근과 항구적 평화체제 구축을 점진적으로 추진해 나가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

현 시점에서 남과 북은 한반도 평화체제에 관한 상호간의 입장과 논쟁의 차이를 조정하고 타협하면서 한반도의 군사적 긴장을 해소시켜 나가는데 국민적인 결집과 지혜를 모아야 한다.

특히 북핵문제를 중심으로 복합적인 이슈들의 다차원적인 접근, 다시 말하여 남북한, 주변국 그리고 주요 현안별로 한반도 평화를 유지함에 있어 현안 및 적용을 규명하는 것이 또한 중요한 문제로 대두하고 있다.

따라서 본 연구는 한반도 위기 극복과 평화정착의 방법론을 모색하는데 그 목적을 두었다.

### 제3절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 목적이 한반도 위기 극복과 평화정착의 방법론을 모색하는데 있으므로 이를 달성하기 위한 연구방법으로는 문헌 중심적 서술방법을 택하였다.

주요 자료로는 본 연구와 관련된 단행본과 정부기관의 간행물, 연구보고서, 논문, 세미나 자료, 신문 및 인터넷 기사 등을 참고자료로 활용하였다.

연구 범위는 1953년 7월 27일 정전협정 체결 이후 북한이 한반도 평화문제에 대한 구체적인 주장을 제기하기 시작한 1962년 10월 남북 평화협정 체결 제의로부터 2007년 10월 현재까지로 한정하였다.

본 연구는 다음과 같은 체계로 나누어 구성하였다.

제1장 ‘서론’에서는 본 연구를 시작하게 된 배경과 연구목적, 연구방법, 연구범위를 간단하게 기술하였다.

제2장 ‘평화체제의 이론적 고찰’에서는 평화 및 평화체제의 개념과 평화와 분쟁관계에 대한 이론을 검토하였다.

제3장 ‘평화체제 전환에 따른 남북한 시각’에서는 한반도 평화체제 구축의 필요성, 평화에 대한 남북한 및 주변 4강의 기본 입장으로 나누어 살펴보았다.

또한 한반도 평화체제에 관한 남북한의 시각과 주변 4강의 입장을 비교·분석하였고 이를 통해 정전협정, 주한미군, 한미동맹, 북핵문제, 군비통제 등을 주요 이슈로 설정하여 한반도 평화체제 구축의 근본적이고 종합적인 해법을 제시하였다.

제4장 ‘한반도 평화체제 구축방안’에서는 북미 주도의 한반도 군사질

서를 통일 지향적인 남북 주도의 군사질서로 전환하기 위한 한반도 정세 구도 변화와 합리적인 평화체제 구축방안을 모색하였다.

재5장 ‘결론’에서는 본 연구의 성과를 요약하고 이를 토대로 실천적 방안을 제시하였다.

## 제2장 평화체제의 이론적 고찰

### 제1절 평화 및 평화체제의 개념

#### 1. 평화의 개념

평화란 일반적으로 “평온하고 화목한 상태” 혹은 “전쟁 없는 세상이 잘 다스려지는 상태”<sup>18)</sup>로 정의하고 있다.

피카소(Pickus)는 평화에 대해서 소극적 평화(협회의 평화)와 적극적 평화로 나누어 정의하였다. 그는 소극적 평화를 “the nonviolent resolution of international conflict”라고 정의하였으며, 적극적 평화를 첫째는 정신적 평온상태(special tranquillity), 둘째는 인간 사회의 건설적 통합상태(the constructive integration of human society), 셋째는 조직폭력에서 해방된 상태(public order or security from mass organizational violence)로 정의하였다.<sup>19)</sup>

셀스(David L. Silla)도 평화를 소극적측면의 평화(negative peace)와 적극적 측면의 평화(positive peace)로 나누었다. 또한 적극적 측면의 평화를 전쟁요인이 제거되고 비전쟁 질서가 형성된 상태로 보았다.

아롱(Raymond Aron)은 평화를 양국 간의 힘의 관계를 토대로 힘의 균형에 의한 평화, 지배적인 힘에 의한 평화, 제국내의 평화로 구분하였다.

18) 삼성문화사, 『국어대사전』 (서울 : 삼성문화사, 1986), 1386면.

19) Robert Pickus, "New Approaches," W.Scott Thompson et al.(eds), Approaches to Peace : An Intellectual Map(Washington D.C. : United States Institute of Peace, 1991), pp. 228~252.

역사적으로 볼 때 평화는 전쟁의 반대 개념으로 인식되어 왔으며, 그 기원과 의미에 있어서는 다양하게 전개되어 왔다. 현재의 국제 사회에서도 전쟁은 제거할 수 없는 필요악으로 존재하고 있는 것이다. 따라서 국제사회의 평화를 도모해 나가는데 있어서 전쟁과 평화문제는 인류가 직면하고 해결해 나가야 할 가장 큰 과제의 하나이기도 하다.

평화의 개념은 제2차 세계대전을 전후한 시점에서 “평화조약에 따른 일시적 평화가 평화일 수 있는가?”의 의문점이 강력하게 제기되면서 평화조약의 보완책으로 적극적인 평화 개념으로 발전되어 왔다.

적극적인 평화개념은 라이트와 리차슨으로 대표되고 있다. 이들은 미국과 영국에서 전쟁에 대한 최초의 계량적 분석을 실시하였으며, 그 결과 과거 단순히 도덕주의적인 권면을 뛰어넘어 실증적으로 전쟁의 원인과 평화의 조건에 접근하기 위한 실증적 방법론을 제시했다.

적극적 평화의 정의는 평화건설과 조화롭고 비 착취적인 사회의 성립을 의미하고 있다. 켈만(Herbert Kelman)은 평화를 체계적이고 광범위한 집단폭력이 부재할 뿐 아니라 이러한 폭력이 존재할 가능성이 없는 안전감이 수반되는 상태로 정의하였으며, 갈통(Johan Galtung)은 사회에서 구조적 폭력의 부재를 적극적 평화개념으로 인식하였다. 구조적 폭력에는 한 사회의 구조나 체계가 갖는 폭력성으로 빈곤, 공포, 억압, 폭력, 인간이 만든 재해 및 전쟁을 포함<sup>20)</sup>시켰다.

볼딩(Kenneth E. Boulding)은 전쟁이 없는 상태, 즉 평화는 안정된 평화(stable peace)와 불안정한 평화(unstable peace) 두 가지 존재 양식으로 나타난다고 정의 하였다. 여기서 안정된 평화는 상호존중의 원칙에 의해 연구적인 평화관계를 유지하는 것을 말하며, 불안정한 평화는 휴전, 불가침협정, 군비통제 등을 통하여 적대관계를 잠정적으로 중단하는 것을 의미한다<sup>21)</sup>고 밝혔다.

20) 황병무, 『전쟁과 평화의 이해』(서울 : 도서출판 오름, 2001), 20면.

고병철 교수도 평화의 개념을 이원화하여 ‘소극적 평화’와 ‘적극적 평화’로 구분하여 정의 하였다. 그에 따르면 소극적 평화는 ① 전쟁의 부재, ② 테러행위나 소규모 무력충돌 등 폭력행사의 부재, ③ 상호 비방 및 적대적 심리전의 중지 상태를 의미한다. 반면 적극적 평화는 소극적 평화에 그치지 않고 상호간의 접촉과 협력이 이루어지는 상태까지를 포함<sup>22)</sup>시키고 있다.

한반도 평화는 한반도 내에서 적대행위가 종료되고 남북한 사이에 화해와 불가침 및 교류협력이 균형적으로 추진됨으로써 실질적인 평화(소극적 평화 포함)가 공고하게 구현되는 상태를 말한다고 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 다시 말하여 한반도의 평화는<sup>24)</sup> 크게 세 가지를 상정해 볼 수 있다.

- ① 정전협정을 그대로 유지하면서 적대행위의 재발을 방지하는 불안정한 평화
- ② 전쟁의 이전상태로 돌아가거나 전쟁이 부재한 상태의 소극적 평화
- ③ 전쟁이 없는 상태에서 나아가 전쟁의 구조적 원인을 제거 내지 봉쇄하는 상태의 적극적 평화이다.

그러나 한반도의 평화는 궁극적으로 정전협정을 평화협정으로 대체하고 한반도의 항구적인 평화체제를 구축함으로써 가능하다.

따라서 한반도 평화는 다음의 몇 가지 조건을 충족시킬 때 안정성과 지속성을 갖게 될 것이다.

첫째는 남북한 간의 군사력 균형을 통해 상대방의 적대적 의도와 행위

21) Bruce Russett and Harvey Starr, World Politics : The Menu for Choice 4th edition (New York : Freeman, 1992), p.377.

22) 高秉喆, “南北韓 平和體制的 接近方法 및 방안”, 具永錄 외2인, 『南·北韓의 平和構造』(서울 : 法文社, 1990), 332면.

23) 남북기본합의서 제5조에는 ‘남북 사이의 공고한 평화상태’라는 용어를 사용하고 있다.

24) 함택영, “한반도 평화의 정치경제”, 『21세기 평화학』(서울 : 풀빛, 2002), 398~401면.

를 사전봉쇄 할 수 있는 정도의 효과적인 억지상태를 유지하는 것이다.

둘째는 쌍방 간의 적대행위를 유발시킬 수 있는 공세적인 군사력 배치나 운용이 적절하게 제한되어야 한다.

셋째는 오해나 불신으로 인한 소규모의 우발적인 충돌이 대규모의 무력충돌로 확대되는 것을 방지할 수 있는 적절한 분쟁 해결 장치가 마련되어야 한다.<sup>25)</sup>

넷째는 남북 교류·협력의 본격적 추진 확대를 통해 남북한 간에 상호의존성을 심화시킬 수 있는 제도적 장치가 설치되어야 할 것이다.

## 2. 평화체제의 개념

평화체제(peace system)는 평화를 유지하는 체제로서 그 개념 정의는 학자들에 따라 다소 차이를 보이고 있다.

한반도의 평화체제는 한반도에서 전쟁의 위험을 제거하고 상호 불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력을 해 나가도록 남북한 간에 또는 남북한과 다른 국가들 간에 합의하는 절차, 원칙, 규범, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미한다고 볼 수 있다. 국제 정치학적 측면에서 볼 때 평화체제는 포괄적인 개념으로 2개 또는 그 이상의 국가 간에 설치된 기관 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 그리고 규칙을 의미<sup>26)</sup>한다.

이장희 교수에 따르면 “한반도의 평화체제란 긴장완화, 군비통제, 그리고 불가침조약 등 남북 사이에 평화구축을 포괄적으로 제도화하는

25) 車榮九, “南北韓 平和體制로의 轉換을 위한 軍事的 方案”, 『21世紀를 대비한 韓國의 當面課題 : 改革, 環境 그리고 統一』 아사연 법·언론 연구총서 제4권(1995), 173면.

26) Joseph Nye Jr., "Nuclear and U.S. Soviet Security Regimes", International Organization, vol. 41. no. 3 (Summer 1987), p.391.

것”<sup>27)</sup>으로 정의하였다.

한반도 평화체제를 구축해 나가기 위해서는 안정된 평화를 구축하기 위한 평화체제의 구축과 불안정한 평화를 관리하기 위한 평화체제의 구축으로 나누어 볼 수 있다. 한반도는 현재 불안정한 평화체제에 놓여 있다. 남북한은 정전협정을 그대로 유지하고 있으며, 적대행위의 재발을 방지하기 위한 제 방안을 강구하여 왔다. 그러나 한반도의 군사적 균형을 통해 전쟁을 억지 시키는 것을 제외하고는 특별한 전쟁 재발 방지책이 제정되어 있지 못하다.

불안정한 평화를 관리하기 위한 평화체제의 구축을 위해서는 크게 세 가지 방안을 강구해 나갈 수 있을 것이다.

- ① 억지, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등을 통하여 현상을 유지하거나 긴장을 완화하여 분쟁을 중지 또는 종식시키려는 전통적 접근방안
- ② 국제법, 국제기구, 그리고 제3자 중재개입을 통한 분쟁의 타결을 시도해야 한다는 국제법적 시각<sup>28)</sup>
- ③ 최근 활성화 되고 있는 제2선 외교와 같이 비정부 기구(NGO)의 개입을 통한 분쟁의 타결과 해소 노력이다.

2007년 남북정상 선언에서 3자 또는 4자 정상들이 한반도 종전선언을 추진해 나갈 데 대해 원칙적인 합의를 도출하였다. 특히 미군의 전력 재배치 계획의 일환으로 주한미군의 재배치가 본격화되고 있고 북한의 군사력 증강이 지속되고 있는 현 시점에서 한반도의 군사적 위협을 총체적으로 감소시키면서 종전선언을 위한 실질적이고도 합리적인 방안을 강구해 나가는 것이 시급하다.

하지만 분단체제를 극복하기 위해서 절실하게 요구하고 있는 것은 남

27) 이장희, “남북기본합의서와 한반도 평화체제 구축방안”, 『한반도 평화정착의 현황과 전망』 남북기본합의서 발효 10주년 기념 학술회의(2002.2.18) 발표논문집, (서울 : 통일연구원, 2002), 47면.

28) 이리에 아키라 저/이종국·조진구 역, 『20세기의 전쟁과 평화』(서울 : 을유문화사, 1999), 236면.

북한 통합을 통한 공동체의 수립 및 분단체제의 안정화 등이나, 현실적으로는 소극적 평화개념에서 적극적으로 대처해 나가지 못하고 있다. 중요한 것은 상호억지에 의존하는 현재의 불안정한 정전체제를 남·북한이 먼저 평화협정을 체결하고 주변 4강의 남북한 교차승인, 혹은 북·미 평화협정의 체결, 불가침조약 체결, 군비통제 및 군축을 실현시켜 한반도를 안정화시키는 작업이 평화체제의 필수적 요건이다.

1991년 발표한 남북기본합의서 제5조에서는 한반도의 평화체제를 ‘남북 사이의 공고한 평화상태’로 규정하고 있다. 한반도 평화체제의 필수적인 구성요건에는 평화상태 회복 및 평화의지의 확약, 불가침 의무, 한반도 평화의 국제적 보장 등과 이 외에 남북기본합의서 제1조 내지 제4조 상호 실체 인정·존중, 내부분쟁 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴·전복 활동 중지 등이 포함된다.

전술한 바와 같이 한반도 평화란 한반도 평화가 실질적인 면에서나 제도적인 면에서 공고하게 뿌리내릴 수 있는 평화체제를 의미한다. 다시 말하여 한반도 평화체제란 결국 남북한 간의 군사적 대결상태를 종식시키고 화해·공존과 협력의 남북한 관계를 지향하기 위하여 상호간의 관계를 질서 있게 규율하고 평화적 민족통합과 같은 일정한 방향으로 발전을 유도할 규범, 규칙, 기관, 제도의 총체<sup>29)</sup>라고 정의를 내릴 수 있다.

이러한 한반도 평화를 공고화시켜 나가기 위해서는 남북기본합의서 제2장의 합의내용이 성실하게 이행될 때 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

29) 韓用燮, “韓半島 平和體制 構築方案”, 『韓半島 平和體制 構築方案 摸索』 세미나시리즈 95-01(서울: 민족統一研究院, 1995), 97~98면.

## 제2절 평화체제의 구성 및 유형

### 1. 평화체제의 구성

평화체제의 구축은 일반적으로 신뢰구축과 군비통제, 조약(안전보장조약, 불가침조약, 평화조약 등)과 같은 일련의 명시적 조치 및 제도적 장치를 통해 이루어지게 된다.

특히 긴장완화를 위해서는 신뢰구축이 선행 되어야 하며, 신뢰구축의 경로를 거쳐야만 현상유지와 전략적 안정을 가져올 수 있는 군비통제, 그리고 평화의 명시적 징표로서의 군축 또는 무장해제가 이루어질 수 있다. 평화협정 또는 강화조약은 신뢰구축, 군비통제, 군축, 무장해제 등을 선별적 또는 총체적으로 제도화 한 것으로 규정할 수 있다.<sup>30)</sup>

#### 1) 신뢰구축

신뢰구축은 긴장완화의 필수적 요건이며, 긴장완화를 위해 개발된 개념이다. 학자들에 따라 다양한 견해를 보이고 있으나, 가장 보편적인 정의로는 “분쟁 당사국들 간의 정치·군사적 긴장을 완화하고 일련의 실질적 수단을 통해 상호신뢰를 구축하려는 노력”으로 해석하고 있다.

신뢰구축의 목적으로는 불가침, 투명성, 예측성의 보장을 실현하는데 두고 있다. 현 시기 신뢰구축의 문제는 군사 분야 뿐 아니라 정치, 경제, 사회·문화 분야로 이해를 증진시켜 나가고 있는 실정이다.

- ① 정치적 신뢰구축은 우호협력조약, 불가침조약 등을 통해 상호 정치적 실체를 인정하고 고위층 인사들의 인적 교류에 의해서 정치 분

30) 문정인, “남북한 신뢰구축 : 그 가능성과 한계”, 함택영 편, 『한반도 군비경쟁과 군축』 (서울 : 경남대 극동문제연구소, 1992), 183~215면.

야에서 이해를 증진시키는 것을 의미한다.

- ② 경제적 신뢰구축은 무역, 투자 등에 의해서 경제적 상호의존 관계가 증가함으로써 달성된다.
- ③ 사회문화적 신뢰구축은 문화, 예술, 체육 등의 분야에서 인적 교류와 공동행사 등을 통해서 상대방의 사회문화적 배경에 대한 이해를 증진시키고 상대방의 문화에 대한 수용성을 높이는 것을 의미한다.<sup>31)</sup>

가장 바람직하게는 경제 및 사회적 신뢰를 구축한 다음 정치 및 군사적 신뢰구축으로 발전하는 것이다.

군사적 신뢰구축에 있어 매킨토시(Macintosh)는 크게 세 가지로 분류하고 있다.<sup>32)</sup>

첫째는 정보교환, 통신, 통보, 참관조치이다. 정보교환은 부대의 편성, 장비, 국방예산에 관한 정보를 교환하는 것을 말하며, 통신조치에서는 주요 군 사령부간 작전전화 설치와 공동위기관리센터 설립, 통신망 구축 등을 포함시키고 있다. 통보조치에는 기동 및 훈련 참관을 목적으로 초청받은 참관자들은 초청국의 군사정보수집과 교육적 차원에서 참관하는 것을 뜻한다.

둘째는 제한 및 기습공격방지용 신뢰구축조치이다. 사찰조치와 특정행위금지를 통한 긴장 감소조치, 제한조치가 포함된다. 예를 들면 부대 및 장비이동 감시, 공세전력의 배치제한지대 설치, 대규모 기동훈련 제한 및 조기경보확보조치 등을 들 수 있다.

셋째는 선언적 조치이다. 무력의 선제사용금지 및 불가침선언과 핵, 화생무기 등 대량살상무기 사용금지가 포함된다.

---

31) 문정인, 위의 논문, 188~191면.

32) James Macintosh, Confidence Building in the Arms Controls Process : Transformation View, Ottawa, Canada : Department of Foreign Affairs and International Trade, 1996.pp.113~117.

## 2) 군비통제

군비통제는 전쟁의 가능성을 감소시키면서 전쟁발발 시 그 범위나 피해를 감소시키기 위해 잠재적 국가 간에 상호군사행동의 자제를 약속하는 공동의 행위로 정의할 수 있다. 무기의 감축보다는 위협의 감축에 초점을 맞추며 군사적 대결상태를 관리하는 것을 주목적으로 하고 있다.<sup>33)</sup>

군비통제는 운용적 군비통제<sup>34)</sup>와 구조적 군비통제로 대별되고 있으나, 운용적 군비통제는 구조적 통제와 병행하여 실시된다.

## 3) 조약

조약은 평화체제의 마지막 구성요소로 문서적 합의라고 할 수 있다. 조약에는 안전보장조약, 불가침조약, 불가침보장조약, 평화조약 등이 포함된다.

- ① 안전보장조약은 개개의 국가가 이기적 입장에서 개별적인 안전을 보장하려는 동맹조약과 관계국 정부가 상호불가침을 약속하고 만약 침략이 발생하면 관계국 정부가 제재조치를 취하는 집단안전보장조약으로 구분할 수 있다.
- ② 불가침조약은 국가와 국가 간에 상호평화를 위하여 군사적 침략을 하지 않을 것을 약속하고 영토의 보전을 규정하는 조약을 말한다.<sup>35)</sup>
- ③ 평화조약 또는 강화조약은 전쟁의 종료를 목적으로 하는 교전 당사

33) 군비통제는 1950년대 후반 미소 간의 핵 군비 균형의 대비책으로 고안되었다.

34) 운용적 군비통제란 군사력의 배치와 운용을 통제하여 투명성을 높이고, 상호확인 및 감시를 통해 기습공격을 방지함으로써 전쟁 발발의 위험성을 감소시키고자 하는 군비통제의 형태로 신뢰구축조치와 군비제한조치를 포함한다.

군비제한조치는 군사력의 사용·배치·운용을 규제함으로써 긴장을 감소하고 무력충돌 가능성을 줄이기 위한 것으로 훈련규모의 축소 및 중단, 군사적 대비태세 및 전투력의 제한, 전방배치 병력의 후방 재배치, 평화지대 설치 등이 포함된다.

35) 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관”, 광태환 편, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울 : 경남대 극동문제연구소, 1997), 4~19면.

자 간의 문서에 의한 명시적인 합의를 말한다.

## 2. 평화체제의 유형

평화체제의 유형은 분쟁 당사자와 기능적 성격에 따라 구분된다. 따라서 분쟁 당사자에 따른 평화체제의 유형은 평화체제 구축에 참여하는 국가의 수 및 참여형태에 따라 달라지게 된다.

국가 간의 분쟁은 지금까지 세계대전을 제외하고는 두개의 국가들 사이에서 발생하였고 평화구축도 양자 간의 협의와 합의에 의해 이루어져 왔다. 때문에 외부적인 개입을 통해 자생적 행위자들이 스스로 화해와 협력을 촉진할 수 있는 절차의 토대를 만드는데 있어서 제3자의 개입이 뒤따르기 마련이다.<sup>36)</sup>

한반도 평화체제의 문제는 남북한 당사자가 주도적으로 풀어 나가야 할 과제이면서 현실적으로 볼 때 미국과 중국을 포함한 동북아 관련국의 협조와 보장을 요하는 국제적 성격을 지니고 있다. 특히 평화체제로의 전환을 위한 회담 형식은 평화체제 전환과 국제적 보장을 분리하여 접근하는 방식과 동시에 해결하는 방식으로 대변할 수 있다.<sup>37)</sup>

- ① 분리접근방식은 한반도 평화체제 구축의 실질적 당사자인 남북한이 먼저 평화협정을 체결하고 이를 관련국이 추인, 지지, 보장하는 방식이다. 크게 세 가지 방식으로 2+2(남북한, 미, 중), 2+4(남북한, 미, 중, 러, 일), 2+UN(남북한, UN) 등으로 나누어 볼 수 있다.
- ② 동시해결방식은 남북한 관련국이 동시에 대등한 당사자로 참여하여

36) John Paul Lederach 저/이석수 역, 『평화구축의 논리』, 안보총서 제93권(서울 : 국방대학원 안보문제연구소, 2002), 참조.

37) 「민족통일연구원」, 『한반도 평화체제 구축방안』, 연구보고서 95-04(서울 : 민족통일연구원, 1995), 141~142면.

평화체제 전환과 국제적 지지를 동시에 해결하는 방식이다.

참여국에 따라 3자회담(남북한, 미국), 4자회담(남북한, 미, 중), 6자회담(남북한, 미, 중, 일, 러), 20자회담(1954년 제네바 회담형식 : 남북한, 중, 러, 참전 16개국) 등의 방식을 고려할 수 있다.

가장 현실적인 방식으로는 남북한이 평화협정을 체결하고 한국전쟁의 직접적 관련국인 미국과 중국이 한반도 평화체제 전환과 국제적 지지를 동시에 해결해 나가는 것이라고 판단된다.

## 제3장 정전협정의 성립배경과 주요내용

### 제1절 정전협정의 성립배경

1950년 6월25일 북한은 예고 없이 대한민국을 향해 전면적인 기습공격을 감행하였다. 구체적인 남침준비는 동년 6월초 대규모의 기동훈련을 가장하여 전개되었다. 제5사단은 나남에서 양양으로 이동배치 하였고, 제7사단은 원산에서 양구로, 제2사단은 함흥에서 화천으로, 766유격부대와 549육전부대는 각각 속초로 이동하여 대기하도록 하였다.

중부지역에서는 강원도 평강에 배치하였던 제3사단을 운천리로, 진남포의 제4사단을 연천으로, 105전차사단은 남천과 철원으로 진출시켰으며, 서부지역에서는 1사단이 남천에서 고랑포 남방의 구화리로, 6사단이 사리원에서 개성으로 이동하는 등 병력의 남진배치를 끝내고 공격 명령만을 대기하고 있었다.<sup>38)</sup>

폭우가 쏟아지는 6월 25일 새벽 4시 북한군은 소련제 탱크와 대규모 포병의 지원 아래 치밀하게 계획된 군사작전으로 한국군 부대를 강타했다.<sup>39)</sup> 주력부대인 제1군단과 제2군단(7개의 보병사단과 1개의 전차사단으로 구성)은 용진, 개성, 동두천-의정부, 포천-의정부, 춘천, 주문진-강릉의 6개 지상 접근로와 강릉 남쪽의 해상 접근로를 따라 남쪽으로 공격해 왔다.

북한은 8시 30분 평양방송을 통해 대한민국 국군이 북한군을 향해 공격을 하였다고 발표하면서 국군이 즉각적으로 적대행위를 중지하지 아니하는 한 북한군은 군사작전을 감행할 것이며 이로 인한 모든 책임은 대

38) 「극동문제연구소」, 『이념교육 지도전서(상)』(서울 : 극동문제연구소, 1988), 628면.

39) The Republic of Korea, The Ministry of National, Defense, The History of the United Forces in Korean War, Vo1. III(Seoul : The Ministry of National Defence, 1973), p.67.

한민국 측에 있음을 강조하였다. 또한 9시 30분에 김일성은 대한민국 국군이 용진반도로 공격하여 왔으며 남한이 평화제의를 거절했기 때문에 북한군은 공격 중에 있다고 발표하였다.

그러나 한국군이 북한을 먼저 공격하였다는 북한의 주장은 다음과 같은 증거로도 허위라는 사실을 입증할 있다.

첫째, 최초의 승리가 한국군이 아니라 북한군에 의해 이루어졌다는 사실이다.

둘째, 1950년 6월 9일부터 23일까지 38선 일대를 시찰하고 돌아간 피치(F. S. B. Peach) 소령과 랭킨(R. J. Rankin) 부대장이 작성한 보고서에 따르면 한국군이 전적으로 방어를 목적으로 편성되어 있었으며 이는 전적으로 북한에 대해 전면적 공격을 할 능력이 없다고 판단<sup>40)</sup>하였다는 보고서를 통해서도 입증된다.

셋째, 1950년 6월 18일 북한군 제4사단 참모장에게 하달된 “정찰명령 제1호”에는 공격이전에 한국군 위치와 병력에 관한 정보를 수집하도록 명령 한바 있다. 또한 6월 22일에는 공격사단의 구체적인 진격목표를 설정하고 이에 대한 공격계획과 6월 23일 12시까지 공격준비를 완료토록 한 ‘전투명령제1호’를 하달한 바 있다.

넷째, 6월 25일은 일요일이었고 한국군의 경우 1/3의 병력과 미고문단의 대부분이 주말을 이용하여 서울에서 휴가와 외출, 외박을 보내고 있었다. 해군참모총장 손원 제독과 정일권 육군참모차장은 하와이 호놀룰루에서 알파하 파티에 참석하고 있었다.

당시 한국군은 북한군 병력과 장비에 비해 열세에 놓여 있었으며, 탱크를 보유하지 못한 채 항공기에 있어서도 북한군이 9.6배 우세한 것으로 나타났다.<sup>41)</sup>

40) Robert O' Neill, *Australia in The Korean War, 1950-53*, Vo1. 1(Canberra : The Australian War Memorial and the Australian Government Publishing Service, 1981), pp.12~14.

북한이 6월 25일을 남침시기로 채택한 이유는 크게 세 가지 측면에서 분석이 가능하다.

첫째는 1948년 12월 초 소·중·북한이 참가한 ‘전략회의’에서 ‘모든 전쟁준비를 18개월 이내에 완료한다.’는 비밀협정에 따라 이때부터 개전 시기가 1950년 6월로 내정되어 있었다.

둘째는 한반도 주변정세가 북한의 남침을 유혹하고 있었다.

대외적으로는 소련이 ‘전조선의 자주적 통일정부 수립을 위하여’라는 허울 좋은 명분을 내세웠으며 중국과 북한은 조·중 방위협정으로 중공의 약속이 보장되어 있었다. 이 시기 미국은 국무장관 애치슨이 미국의 극동 방위권을 일본 오키나와와 필리핀을 연결하는 선으로 결정하여 자동적으로 한국과 대만이 미국의 극동 방위권에서 제외시켰다.

셋째는 남한 내부의 정세가 정계혼란 및 소요의 장기화 등으로 혼미한 상황이 지속되는 가운데 국방태세 미흡, 군 지휘부의 실책으로 북한의 공격에 대비한 대응태세가 미비하였다. 이에 비해 북한은 상당한 수준의 군사력을 확보하고 있었다.

1950년 6월 25일 미국의 요청으로 유엔 사무총장은 긴급 안전보장이사회를 소집했다. 안전보장이사회에서는 찬성 9(중국, 쿠바, 에쿠아도르, 이집트, 프랑스, 인도, 노르웨이, 영국, 미국), 반대 무, 기권 1(유고슬라비아), 결석 1(소련) 행해 졌다.<sup>41)</sup> 그로스(Ernest A. Gross) 미 대사가 결의안을 낭독하였다. 총회는 북한의 대남적대행위가 평화의 파괴를 구성한다고 결의 했으나, 침략행위를 이룬다는 표현이 없는 것을 감한한다면 당시 무력을 내란으로 간주한 것이라고 할 수 있다.

1. 북한당국에 대해 (a) 앞으로 적대행위를 정지할 것, (b) 그리고 이 결의의 이행을 안전보장이사회에 보고할 것을 요구한다.

41) Burton I. Kaufman, *The Korean War*(New York : Alfred A. Knopf, 1986), p.32 ; The Relations Association of Korea, op. cit, supra note 9, p.44.

42) Y. B. U. N., 1950, p.222.

2. 국제연합 한국위원단에 대해 (a) 38선으로 북한군의 철수를 감시할 것, (b) 그리고 이 결의의 이행에 있어서 국제연합에 조력하고 북한당국에 조력을 주는 것을 삼갈 것을 요구한다.

3. 모든 회원국은 이 결의의 이행에 있어서 국제연합에 조력하고 북한당국에 조력을 주는 것을 삼갈 것을 요구한다.

북한군은 안전보장 이사회의 결의에도 불구하고 적대행위를 정지하지 않았으며, 또한 38선으로 철수하지도 않았다.

6월 26일 김일성은 라디오 방송을 통해 “조선민주주의 인민공화국 정부를 대표해서 나는 여러분들에게 다음과 같이 호소한다. 매국역적 이승만 괴뢰군은 6월 25일을 기해 38선 전역에 걸쳐 이북 지역에 대한 전면적인 공격을 개시했다. 조선민주주의 인민공화국 정부는 조성된 정세를 토의한 결과 우리 인민군에게 결정적인 반격전을 개시하여 적의 무장력을 소탕할 것을 명령했다. 우리 조국의 모든 애국적 민주 세력은 평화적인 방법에 의한 조국 통일을 위해 투쟁 했음에도 불구하고 이승만 매국도당은 마침내 동족상쟁의 내란을 도발했다”<sup>43)</sup>고 마치 한국전쟁을 대한민국이 도발한 것처럼 날조하기도 하였다. 6월 26일 대한민국 국회는 국제연합총회에 대해 대한민국을 원조해 줄 것을 요청 하였으며, 6월 27일 오후 3시 회의를 소집한 안전보장이사회는 소련 대표가 결석한 가운데 중국, 쿠바, 에쿠아도르, 이집트, 프랑스, 인도, 노르웨이, 영국, 미국 찬성, 반대 1(유고슬라비아), 결석 1(소련)의 결의안을 수락했다.<sup>44)</sup>

국제연합총회의 결의에서 51개국 회원국이 지지 의사를 표명하였고, 소련, 중공, 북한을 포함한 5개국(소련과 중공은 참석하지 않음)이 동 결의의 위법성을 주장했다. 7월 7일 안전보장이사회는 영국과 프랑스의 공동결의안을 찬성 7(중국, 쿠바, 에쿠아도르, 프랑스, 노르웨이, 영국, 미국), 기권 3(유고슬라비아, 이집트, 인도), 결석 1(소련)을 채택하였다.<sup>45)</sup>

43) 「극동문제연구소」, 앞의 책, 646면.

44) Y. B. U. N., 1950, p.223.

동 결의안 내용은 다음과 같이 구성되어 있다.

- ① 무력적 공격에 대하여 자기 방위를 하고 있는 대한민국을 협조하며 따라서 그 지역에 있어서의 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 1950년 6월 25일 및 27일의 결의에 대하여 국제연합 회원국들의 정부 및 인민이 제공한 신속하고 열의 있는 지지를 환영한다.
- ② 국제연합의 회원국들이 대한민국을 위한 협조의 요청을 국제연합에 전달하였다는 것을 주목한다.
- ③ 전술한 안전보장이사회의 군고에 의거하여 군대와 기타 협조를 제공하는 모든 회원국들은 이러한 군사력 및 협조를 미국이 통제하는 통합사령부에 가용하도록 할 것을 권고한다.
- ④ 이러한 군대의 사령관을 미국이 임명하도록 요청한다.
- ⑤ 통합사령관에 그의 재량에 따라 비 부여에 대한 작전과정에서 제 각 참전국의 기와 국제연합 기를 사용할 권한이 부여된다.
- ⑥ 미국에게 통합사령부에 의해 취해진 조치의 과정을 안전보장이사회에 적당한 보고를 제공할 것을 요청한다.

7월 8일 사무총장은 안전보장이사회에서 미국 대표에게 국제연합 기를 수여 했으며, 투르먼 미국 대통령은 맥아더 장군에게 국제연합군 사령관으로 임명하였다. 이승만 대통령은 7월 15일 맥아더 장군에게 한국군의 작전 지휘권을 이양했다.<sup>45)</sup> 당시 38선 전역에는 북한군 7개 사단과 1개 연대 및 1개 경비여단의 병력으로 맹렬한 포사격을 가하면서 소련제 T-34형 전차를 앞세우고 기습공격을 자행하였다. 북한군에 비하여 한국군은 4개 사단, 1개연대의 빈약한 병력과 성능이 뒤떨어진 장비를 가지고 무방비한 상태에 놓여 있었다. 때문에 한국전쟁이 발발한지 불과 3일 만에 대한민국은 수도 서울을 내주지 않으면 안 되는 상황에 처하게 되었다.

45) Y. B. U. N., 1950, p.230.

46) D. W. Bowett, United Nations Forces (London : Stevens, 1964), p.40.

## 제2절 정전협정의 체결

### 1. 정전협정의 진행과정과 주요쟁점

한국전쟁은 개전초기 북한군의 총공세에 밀리면서 2개월 여간 후퇴만을 거듭하다가 8월에 들어서 연합군의 부대재편 및 인천 상륙작전을 계기로 반전하게 되었다. 9월 15일 새벽 알몬드(Edward M. Almond) 소장이 지휘하는 미 제10군단이 함포지원을 받으면서 인천항에 상륙한 연합군 제5해병여단은 월미도를, 제1해병사단 잔류부대가 인천항지역에 상륙하여 인천시를 완전 포위하면서 인천상륙작전은 성공했다.

상륙작전의 결과 북한군의 저항은 둔화되기 시작하였으며 9월29일에는 연합군이 서울을 탈환하는 전과를 올렸다. 그 후 10월 1일에는 38선을 돌파하였고 연합군은 북한군을 계속 추격하면서 북진하였다. 연합군의 38도선 진격에 대해서 10월 7일 국제연합 총회에서는 연합군이 38선을 넘는 것을 인가하는 결의를 채택한 바 있다.

연합군의 총공세로 북한군이 수세에 몰리게 되자 11월에는 중공군이 한국전에 참전하게 되었다. 한국전쟁은 또 다른 양상을 보이면서 이번에는 중공군과 북한군의 대대적인 공세로 1951년 1월부터 국제연합군은 후퇴하기 시작했다. 1951년 7월에 들어서면서 기동전은 종식되었고<sup>47)</sup> 전선이 교착상태에 상태에 빠지게 되었다.

특히 장기간의 교전에서 인적, 물적 피해를 입게 된 양측은 군사적인 방법보다는 정치적인 방법으로 해결하려는 경향을 보였고 결국 1953년 7월 27일 휴전에 조인하게 되었다. 당시 미 국무성에서는 인천상륙작전<sup>48)</sup> 시기부터 휴전에 관해 대비를 구상하기 시작한 것으로 알려졌다.

47) Walter G. Hermes, *United States Army in The Korean War ; Truce Tent and Fighting Front*(Washington D. C : U. S Government Printing Office, 1966), p.1.

9월 15일 국무성의 매튜(H. Freeman Matthew) 차관보가 국무성의 대외군사문제 및 원조담당 특별보좌관 번스(J. H. Burns)장군에게 보낸 1급 비밀문서에서는 현재 진행 중에 있는 수륙양면 작전이 성공한다면 가까운 장래에 ① 소련 또는 중공의 작전개입, ② 북한에 의한 전면 평화 또는 휴전제약이 있을 것으로 보인다고 기록되어 있다.

미국의 휴전구상에는 다음과 같은 내용들이 포함되어 있었다.

- ① 모든 북한군은 정규, 비정규를 막론하고 그 위치가 어디 있든 간에 적대행위를 중단하고 휴전과 관련되는 통합사령관의 군사적 요구에 순응해야 한다.
- ② 38선 이남의 모든 북한군은 평화조약에 관한 국제연합의 결정이 내려질 때 까지 국제연합군에 의한 행동의 전면제약을 받는다.
- ③ 국제연합군이 파견하는 특수 임무반은 38선 이북의 북한군의 무장 해제를 감시할 목적으로 입북이 허용될 것이나 38선 이북의 북한군의 신병은 억류되지 않는다.
- ④ 국제연합의 평화조건이 완성될 때 까지 북한의 공공기관은 38선 이북의 치안유지 책임을 지며 이 목적을 위해 통합사령관은 한정된 인원의 민간 경찰에게 필요하다고 생각되는 무기휴대를 허용한다.
- ⑤ 현재 북한 당국에 의해 억류되고 있는 모든 국제연합군 포로와 민간인은 즉각 석방하고 이들에 대한 보호대책이 마련되어야 하고, 통합군사령관이 지정하는 장소로 즉각 송환되어야 한다고 기록되어 있다.

1950년 12월 14일 국제연합총회는 “극동에 있어서의 사태를 염려하고 한국동란이 타 지역에 확대됨을 방지하고 한국 자체의 전투를 종식시키기 위하여 즉각적인 조치를 취하여야 하며 그 다음에 국제연합의 목적과 원칙에 따라서 현안문제의 평화적 해결을 위하여 가일층의 조치를 취할 것을 희망하며, 총회의장은 한국에서 원만한 휴전을 이루어질 수 있

48) United States, Department of State of State, op. cit, supra note 1, p.731.

는 근거를 결정하며 또한 총회에 대하여 조속한 시일 내에 권고를 행하기 위하여 자신을 포함한 3인단을 조직할 것을 요청한다”<sup>49)</sup>고 결의하였다.

이에 따라 정전 3인단은 캐나다의 피어슨 (Lester Pearson), 이란의 엔테잠(N. Enteezam)과 인도의 라우(Benegal N. Rau)로 구성되었다. 동단의 임무는 한국에 있어 만족할 만한 정전의 기초를 결정하고 이를 총회에 권고하는 것이었다.<sup>50)</sup>

그러나 동 3인단은 중공대표와의 회담교섭에 실패함으로써, 1951년 1월 1일 중공과 북한의 대규모 공세가 시작되었다. 1951년 2월 1일 총회는 미국의 제안에 따라 “평화를 위한 단결” 결의에 의거 중공은 한국의 침략자라는 결의를 채택하였다.<sup>51)</sup>

1951년 5월 18일에는 중공과 북한에 대한 전쟁물자 공급중지를 가맹국에 권고하는 결의<sup>52)</sup>를 채택한 바 있다. 1951년 5월 20일 중공군의 공세가 약화되고 국제연합군에 유리하게 전세가 역전하게 되자 6월 23일 국제연합 소련대표 마리크(Yakov A. Malik)는 상호 38선예로의 철수를 조건으로 정전협정의 가능성을 제시했다.<sup>53)</sup>

마리크의 제의에 의해 6월 25일 트루먼 대통령은 다음과 같이 성명을 발표하였다. “미국은 우리가 항상 그러했듯이 한국에 있어서의 평화적 해결에 참여할 준비가 되어 있습니다...그리고 이는 완전히 침략을 중지하고 한국과 한국민에 대해 평화와 안전을 회복하는 것이어야 합니다.”<sup>54)</sup>

49) United Nations General Assembly Resolution on 384(V).

50) Higgins, op. cit, supra note 21, p.181.

51) United Nations General Assembly Resolution on 498(V).

52) United Nations General Assembly Resolution 500(V).

53) Ibid : Wiliam H. Vatcher, Panmunjom ; The history of the Korean Militart Armistice Negotiations(westport : Greenwood, 1958), p.21.

54) Vatcher, op. cit, supra note 58, p.21.

중국도 6월 25일 인민일보 사설을 통해 “모든 외국군대가 한국으로부터 철수되고 한국 인민으로 하여금 그들의 문제를 해결하게 할 것을 조건”으로 하여 마르크의 제의를 수락한다는 의사를 표시했다.<sup>55)</sup>

1951년 6월 30일 08 : 00 릿지웨이(Matthew B. Ridgway) 국제연합군 사령관은 한국에 있는 공산군 사령관 앞으로 다음과 같이 방송 하였다. “본인은 귀하가 휴전을 유지하기 위한 적절한 보등 하에 한국에 있어서의 적대행위가 모든 무력행사를 중지할 휴전을 토의하기 위한 회담을 원한다는 소식을 들었습니다...그러나 회담은 본인의 신임대표가 준비하기를 원합니다.”<sup>56)</sup>

7월 28일 국제연합군 총사령관의 총회에 대한 보고에 의하면 1951년 6월 30일 국제연합군 사령부 본부는 공산군 사령관에게 각 사령부의 신임대표부가 원산항에 있는 덴마크 병원선에서 정전교섭을 위해 회담할 것을 반복 방송 했다고 한다. 국제연합군 총사령관의 방송이 있는 다음 날인 7월 1일 북한군 최고사령관 김일성과 중국인민지원군 사령관 팽덕회 공동명의로 38선에 있는 개성에서 회담할 것에 동의한다는 방송을 했으며 국제연합군이 이에 동의하였다.<sup>57)</sup>

전술한 바와 같이 국제연합군 사령관 릿지웨이 장군과 북한군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령관 팽덕회 간의 방송을 통한 합의에 따라 1951년 7월 8일 개성에서 회담이 시작되었다. 7월 10일에는 국제연합군의 대표와 북한 및 중공의 대표가 회담을 시작할 수 있었다. 11월 말에는 비무장지대의 설치에 관해 합의를 보았다.<sup>58)</sup>

55) Goodrich, op. cit, supra note 25, p.183.

56) Jamer F. Schnbel, United States Army in Korean war : Policy and Direction(Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1971), p.4.

57) Vatcher, op. cit, supra note 58, pp.24~25.

58) 릿지웨이의 지침아래 국제연합은 미 해군 중장 조이(C. Turner Joy), 미 공군 중장 크래지(L. C. Craigie), 미 해군 소장 하지(H. I. Hodes), 미 해군 소장 버크(Arleigh A. Burke), 한국군 소장 白善燁에 의해 수행되었다.

그러나 휴전회담에 대해 대한민국의 반응은 부정적이었다. 이승만대통령은 “분단국의 통일은 대한민국의 최소한의 요구이다”라고 주장하면서 공산국이 패망할 때까지 국제연합군의 작전은 계속되어야 함을 강조하여 왔다.

휴전교섭은 1951년 7월 26일부터 약 2년간에 걸쳐 77회의 참모장교 회의와 71회의 하급대표회담, 8회의 전체회의를 거쳐 1953년 6월 8일 최종적 합의를 도출하여 1953년 7월 27일 10:00에 판문점에서 국제연합군 사령관을 일방으로 하고 북한군 및 중공인민지원군 사령관을 타방 서명자로 하는 정전협정에 서명하였다.<sup>59)</sup>

당시 대한민국의 대표는 서명에 참석하지 않았다. 정전협정이 조인되기까지 유엔군 측과 공산군 측은 159회의 본회담(159시간 42분)과 765회의 각종 회담을 개최<sup>60)</sup>하였다. 협상의 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 휴전회담의 주요쟁점

구 분	대 립 점		합 의 점
	유엔 측	공산 측	
외국군 철수문제	순 군사문제	외국군 철수	각국에 권고
군사분계선	현 접촉선	북위 38도선	조인 시 접촉선
비무장지대 폭	3.2Km	2Km	4Km
연안 수역	12마일	3마일	3마일
병역교대 규모	월 75,000명	월 5,000명	월 35,000명
중립국 지명	스위스, 스웨덴,	소련, 체코,	스위스, 스웨덴, 체코,

59) W. D. Reeve, The Republic of Korea(London : Oxford Univ. Press, 1963), p. 34.

60) 「합동참모본부」, 『군사정전위원회 편람』(서울 : 합동참모본부, 1986), 18면.

	노르웨이	폴란드	폴란드
출입구의 수	12개소	3개소	쌍방 각 5개소
포로송환 방법	자발적 송환 (1 대 1)	강제 송환 (전체 대 전체)	귀한거부 포로는 중립국송환위원회를 통해 정치회담 후 석방
민간인 교환	포로와 동일 (1 대 1)	포로와 별도	희망에 의한 송환
정치회담시 논의사항	한국문제에 국한	한국문제와 아시아 문제	한국문제의 평화적 해결

※출처 : 합참정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 1986, 18면 참조.

## 2. 정전협정의 주요내용

정전협정은 전문 5개조 63개 조항 및 부록으로 구성되어 있다.

첫째, 제1조 1항부터 11항까지는 군사분계선 및 비무장지대의 설치와 출입제한을 규정하고 있다.

제1조에는 비무장지대 설치의 법적근거를 두었다. 비무장지대 설치를 기준선으로 군사분계선(정전협정에 첨부된 지도에 의해 표시)을 설치 확정하였고, 군사분계선<sup>61)</sup>을 따라 적당한 표식물을 세울 것을 약속하였다. 또한 군사분계선으로부터 쌍방이 각기 2Km씩 후퇴함으로써 적대 군대 간에 1개의 비무장지대를 설정한다고 제1항에 명시하였다.

비무장지대를 설치한 목적은 완충지대를 둠으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하려는 것이다. 다시 말하여 비무장지대의 역할은 ① 군사적 완충지대화를 통해 직접적인 무력충돌을 방지하는 것이며, ② 상호 감시체제 하의 격리공간을 둠으로써 기습 의도를 억제하려는데 있다.<sup>62)</sup>

61) 군사분계선은 155마일(약 248Km, 면적으로 환산하면 992km<sup>2</sup>)이며, 서부전선부터 동부전선까지 설치된 표식물은 총 1,292개이다.

제6항에는 비무장지대의 유지·관리 차원에서 “쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터, 또는 비무장지대를 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다”는 적대행위 금지를 의무화 했다.

제7항부터 11항까지는 비무장지대의 출입 및 군사분계선 통과 제한을 두고 있다.

제7항에는 어떠한 군인이나 사민도 군사정전위원회의 특정한 허가를 받지 않으면 군사분계선을 임의로 통과할 수 없으며, 제8항은 비무장지대 내의 어떠한 군인이나 사민도 그가 진입하려고 하는 비무장지대를 관할하는 사령관의 특정한 허가를 득하지 않으면 당해 비무장지대로 출입할 수 없다는 조항을 두었다.

제9항에는 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻어 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 사민이거나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다고 밝히고 있으며, 제10항에는 어떤 경우에도 출입인원의 수와 그가 휴대할 수 있는 무기는 군사정전 위원회가 정한 규칙에 복종할 것을 강조하고 있다.

제11항은 군인과 사민의 비무장지대 출입제한은 정전협정 감시·감독 관련인원에 대해서는 적용되지 않는다고 규정하였다. 즉 군사정전 위원회와 그 보조인원, 중립국감독위원회와 그 보조인원 등 비무장지대로 들어갈 것을 허가받은 기타의 인원, 물자 및 장비는 비무장지대 내에서 자유로운 이동을 보장한 것이다.

둘째, 제2조 12항부터 50항까지는 평화 및 정전의 구체적 조치를 규정하고 있다.

정전협정은 비무장지대를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위해 적대 사령관들이 비무장지대로부터 군사역량 등을 철거할 의무를 두었다.

제12항에는 적대 쌍방 사령관들은 육·해·공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제 하에 있는 모든 무장병력이 한국에 있어서의 일

62) 제성호, 『비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구』, 연구보고서 95-16(서울 : 민족통일연구원, 1995), 48~50면.

체의 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다고 한반도내 적대행위 완전 중지·보장을 명시하였다.

제13항 ㄱ목에서는 본 정전협정 중에 따로 규정한 것은 제외하고 본 정전협정의 효력을 발생한 후 72시간 내에 그들의 일체 군사역량, 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거한다...그 다음에 더 많은 통로를 청소하여 안전하게 만들며 결국에는 72시간의 기간이 끝난 후 45일 내에 모든 이러한 위험물은 반드시 군사정전위원회 지시에 따라 또 그 감독 하에 비무장지대 내로부터 이를 제거한다고 명시하고 있다.

제13항 ㄴ목에서는 서해 5도의 경우 예외적으로 해상군사력의 철거의 무가 면제되고 현상변경의 대상에서 제외된다. 즉 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서에서 군들을 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨 두는 것을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관의 군사통제하에 두고, 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 섬들은 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨 둔다는 것이다.

제13항 ㄷ목에서는 본 협정 43항에 열거한 출입항에서 상기의 허가된 부대 및 인원의 순환을 감독하며, ㄴ목에서는 적대 쌍방사령관들은 한국 경외로부터 증원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 들여오는 것을 정지한다. 단 정전기간에 파괴, 파손, 소모된 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약은 같은 성능과 같은 유형의 물건의 1대 1로 교환하는 기초 위에서 교체할 수 있다고 명시하였다.

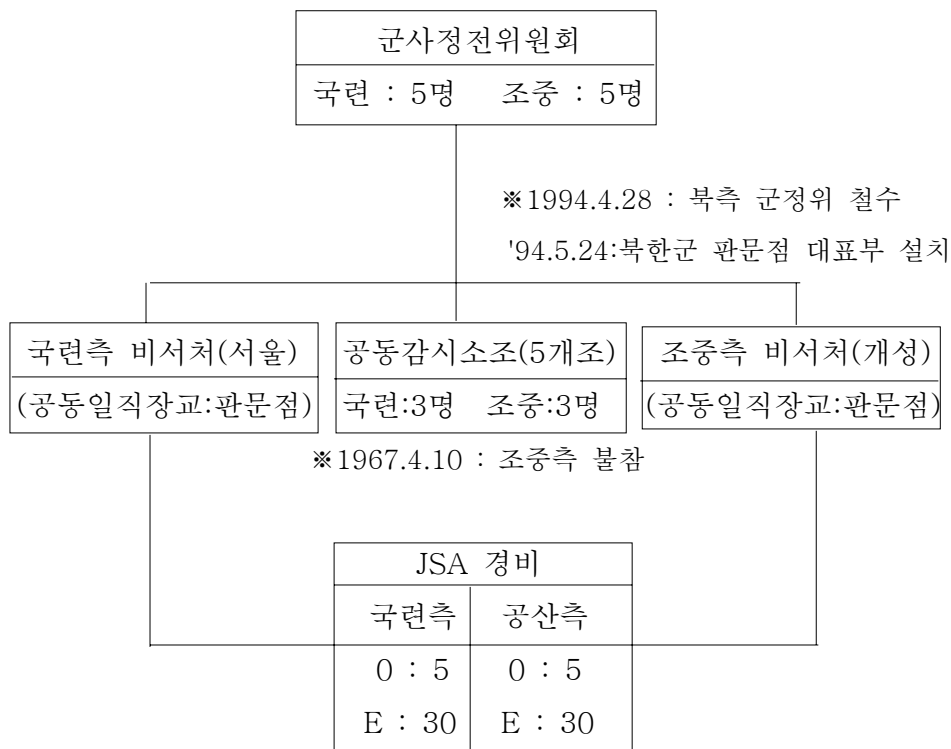
정전협정은 동 협정의 이행·준수 및 비무장지대 감시를 위한 국제적 기관을 설치하고 있다. 즉 19항에는 군사정전위원회와 공동감시 소조를 제36항에는 중립국감독위원회와 시찰소조로 대별된다.

군사정전위원회는 정전협정 제2조 제20항에 따라 10명의 고급장교로 구성되어 있다. 그 중의 5명은 국제연합 총사령관이 임명하며, 그 중의

5명은 북한군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관이 공동으로 이를 임명한다.

유엔 측 군사정전위원회는 한국군 소장을 수석대표로 하고, 한국군 준장 1인, 영국군 준장 1인과 기타 참전국대표 1인(현재 참전국 한국주재 연락단 중 현역장교 무관들이 6개월 단위로 순회대표직을 수행) 등 5인으로 구성되어 있으며, 공산 측 군사정전위원회는 북한 측 중장을 수석대표로 하고, 소장 2인, 중국군 소장 1인, 북한 측 대좌 1인으로 구성되어 있다. 이를 도표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 군사정전위원회 편성



군사정전위원회는 비무장지대의 주된 관리책임을 맡은 기구로서 정전

협정의 실시를 감독하고 정전협정 위반사건을 협의·처리하는 전반적인 임무를 수행한다.

중립국 감독위원회는 군사정전위원회와 함께 정전감시를 위한 양대 기구 중의 하나로 그 구성은 4명의 고급장교로 구성하되, 그 중 2명은 국제연합 총사령관이 지명한 중립국 즉 스웨덴 및 스위스가 이를 임명하며, 그 중의 2명은 북한군 최고사령관과 중국 인민지원군 사령관이 공동으로 지명한 중립국, 즉 폴란드 및 체코슬로바키아가 이를 임명한다.<sup>63)</sup>

정전협정 제2조 42항은 중립국 감독위원회의 임무를 다음과 같이 명시하고 있다.

- ① 한국 경외로부터 증원되는 군사인원과 작전물자(작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약)의 반입을 감독·시찰 실시
- ② 비무장지대 이외의 지역에서 발생한 정전협정 위반사항에 대한 감시와 시찰 활동
- ③ 중립국 시찰소조의 사업(편성, 운영 및 지도·감독, 동 시찰소조 활동결과의 군사정전위원회에 대한보고)의 임무를 수행하며, 수시로 필요하다고 인정되는 절차 규명을 채택한다.

제2조 50항에는 중립국감독위원회는 매일 회의를 열며 동 위원회 또는 매개 위원은 군사정전위원회의 임의의 위원과 통신연락을 취할 권한을 가진다고 규정하였다.

셋째, 제3조 51항부터 59항에는 전쟁 포로에 관한 조치를 규정하고 있다.

전쟁포로의 석방과 송환은 본 정전협정 서명 전에 쌍방이 합의한 규정에 따라 집행할 것을 약속하였다. 즉 각방은 정전협정 효력발생 후 60일 이내에 그 수송 하에 있는 송환을 견지하는 전체 전쟁포로를 포로 된 당시에 그들이 속한 일방에 집단적으로 나누어 직접 송환, 인도해야 한다.

63) 정전협정 제2조 제37항.

51항 1목에는 이 기간 내에 각방은 책임지고 그가 수용하고 있는 상  
기 전쟁포로의 송환을 가능한 신속하게 완료해야 하며, 54항에는 특히  
전쟁포로 중 전체 병상 포로를 우선적으로 송환하며, 송환 도중 의료와  
간호를 제공하도록 하였다.

제3조 59항에는 본 정전협정의 효력발생 당시 조선인민군 최고사령관  
과 중국인민지원군 사령원의 군사통제지역에 있는 자로서 1950년 6월  
24일에 군사분계선 이남에 거주한 전체 사민에 대해서는 그들이 귀향하  
기를 원할 경우, 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원은 그  
들이 군사분계선 이북지역에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다. 각방 사  
령관은 책임지고 본 항목 규정의 내용을 그의 군사통제지역에 광범히 선  
포하며 또 적당한 민정 당국을 시켜 귀향하기를 원하는 이러한 전체 사  
민에게 필요한 지도와 협조를 주도록 한다고 규정하고 있다.

또한 동 위원회가 그 임무를 완수할 때에는 군사정전위원회가 즉시 이  
를 해산시킨다고 명시하고 있다.

넷째, 제4조 60항에는 쌍방 관계 정부들의 건의사항을 규정하였다.

주요 내용은 “한국문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군 사  
령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후  
3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집  
하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국문제의 평화적 해결  
등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.”고 되어 있다.

다섯째, 제5조 61항부터 63항에는 부칙을 두고 있다.

제61항은 “본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령  
관들의 호상합의를 거쳐야 한다.”고 명시하여 그 어느 일방의 독단적 조  
치에 의한 정전협정의 수정·변경을 금지하고 있다.

제62항은 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정  
및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협  
정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때 까지는 계속 효력을 가진다.”

라고 규정하였다.

이상과 같은 정전협정의 내용은 한반도의 항구적인 평화체제가 구축될 때까지 현재의 정전협정이 유효하다는 점을 다시 한 번 확인해 주고 있다.

### 제3절 정전협정체제의 의미와 평가

정전협정체제는 크게 세 가지 의미를 지니고 있다.<sup>64)</sup>

첫째, 정전협정 체제하에서는 남북한 관계가 미국을 가운데 두고 간접화 되어 있다는 점이다.

둘째, 정전협정체제는 전쟁중지체제로서의 의미를 지니고 있다. 다시 말하여 정전협정의 목적은 전쟁중지에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

셋째, 정전협정체제는 정전상태 하에서 위기관리체제로서의 의미를 갖는다.

지난 반세기 동안에 걸쳐 정전협정체제는 전쟁을 억지하고 위기를 관리하는 체제로서의 역할을 충분하게 수행하여 왔다는 평가를 내릴 수 있다. 그것은 정전협정의 본래적 목적이 정치적 해결을 통하여 완전한 평화가 정착될 때까지 전쟁을 억제하는 것이기 때문에 이를 달성함에 있어서 매우 성공적이었다고 볼 수 있다.

- ① 총체적으로 볼 때 북한의 대남 공격능력이 상대적으로 저하되었다는 점이다. 한국전쟁이 끝날 무렵 북한의 군사력은 거의 궤멸상태에 있었기 때문에 한국군과 유엔군의 연합전력을 격파할 정도의 군

64) 이기택, 『한반도 통일과 국제정치』 (서울 : 삼영출판사, 1991), 51면.

사력을 갖추지 못하였다. 따라서 북한은 1962년 12월 4대 군사노선을 제시하고 군사력 증강과 전쟁체제에 박차를 가했던 것이다. 그러나 북한의 끈질긴 대남적화전략에도 불구하고 북한의 군사력은 한국군과 미군의 연합전력을 압도할 정도로 충분치 못하였다. 또한 주변 열강들도 냉전체제 하에서 현상유지적인 외교정책을 추구하였기 때문에 중국과 소련으로부터 군사적 지원이 어려운 상황에서 사실상 제2의 한국전쟁을 시도하기에는 어려웠다고 평가된다. 그러나 현실적으로 북한은 핵무기를 비롯하여 대량살상무기를 보유하고 있기 때문에 언제라도 그들이 바라고 있는 한반도 적화통일을 위한 결정적 시기가 도래한다면 정전체제를 파괴하고 도발적 행위를 감행할 가능성도 배제할 수 없다.

- ② 한국의 평화 및 전쟁중지 의지가 정전상태를 유지하는데 중요한 요인이 작용되었다.
- ③ 한국 국민의 투철한 반공정신과 안보의지를 바탕으로 한 안보 및 경제우선 정책이 강력한 정치 지도력과 경제적 기적을 이룰 수가 있었다.
- ④ 주한미군의 전쟁중지 역할을 들 수 있다. 정전 이후 전쟁억지가 지속할 수 있었던 것은 주한미군의 역할이 있었기 때문이다. 특히 북한이 하나의 조선정책을 표방하면서 주한미군 철수를 강조하는 것도 주한미군의 전쟁억지 역할을 인식하고 있기 때문으로 보인다. 따라서 향후 국제정세의 변화와 미국의 대외정책 및 북한의 변화 등, 제 요소에 따라 주한미군의 규모와 위치는 변화할 수 있을 것이지만 주한미군의 한반도 전쟁억지 역할에는 큰 변화가 없을 것으로 판단된다.

지금까지 북한은 남한의 군사력의 직접적인 압력을 받음이 없이 정치체제를 확립할 수 있었고 군사력을 증강시킬 수 있다는 점에서 정전협정

체제가 유리 하다고 판단하여 왔다.<sup>65)</sup>

현재 북한이 미국과 평화협정체결을 위해서 정전협정 파기를 위한 책동을 계속하고 있지만 현실적으로 정전상태를 파기한다는 데에는 한계가 있으므로 이와 같은 북한의 시각은 적어도 미국과의 관계개선이 이루어질 때까지는 변화하지 않을 것으로 예상된다.

정전협정체제는 위기관리체제로서 군사정전위원회 기구가 정전협정의 실시를 감독하며 정전협정 위반사건의 발생 시 협의, 처리하는 임무를 수행하여 왔다. 정전협정에는 군정위가 10개의 공동 감시 소조를 두어 운영토록 하였으나, 북한은 1967년 이후부터 이를 거부하여 감시소조의 운영은 중단되었다.

1991년 3월 유엔사 군정위 수석대표를 한국군 장성으로 임명한 이래, 북한의 거부로 인해 쌍방 사령관의 주 통신 수단이라고 할 수 있는 군정위 본 회담은 열리지 못하고 있으며, 앞으로도 본래의 모습대로 군정위 본회담이 열릴 전망은 희박한 실정이다.

북한은 일방적으로 군정위의 접촉을 부인하고 정전협정체제는 폐기되었다는 주장과 함께 한국군을 철저히 배제시키고 미군과의 단독접촉을 성사시키려는 의도를 보여 왔다.

정전협정 체결 이후 1994년 현재 쌍방의 정전협정 위반이라고 주장한 건수는 약 126만여 건(북측 주장 아 측 위반 835,563건 : 아 측 주장 북측위반 425,271건)에 달한다.<sup>66)</sup>

북한의 주요 도발사건과 군사정전위원회의 역할을 연대별로 정리하면 다음과 같다.

65) 이기택, 『한반도의 통일과 국방정치』 (서울 : 삼영출판사, 1991), 77~81면.

66) 「합동참모본부」, 『군사정전위원회 편람 제6집』 (서울 합동참모본부, 2003), 139면.

<표 3-3> 북한의 주요 도발사건과 군정위 활동

연대	주요사건	군정위 활동 내용
1950년대 군정위 본회의 1~113차 (113회) (년 19회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 남북한 전부 복구사업에 몰두,</li> <li>● 북한의 대남전략이 미처 수립되지 못한 기간</li> <li>· 1954.6.15 정전협정 60항에 의해서 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 제네바 정치협상 결렬</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초기에는 상호 협조적인 자세 견지</li> <li>※ 정전협정의 불충분한 부분을 보완하기 위해서 21건의 보족합의서 채택</li> <li>· 후반기부터 주로 전력증강문제를 가지고 마찰을 빚기 시작하면서 상호 비방</li> <li>· 1956.5.31 제70차 본회의에서 중립국 감독위원회 사찰소조 기능 중지 선언(유엔사측)</li> <li>· 1957.6.21 제75차 본회의에서 상대적으로 군사역량이 균형이 유지될 때 까지 피·아 쌍방이 무기, 탄약, 장비 등의 외부반입을 규제하고 있는 정전협정 제13항 2목의 기능 중지 선언(유엔사측)</li> <li>· 1959.4.27 제100차 본회의에서 북측은 외국군 철수 주장을 미군철수 주장으로 바꾸면서 인신공격, 유엔사측 대표단 퇴장</li> </ul>
1960년대 군정위 본회의 114~297차(184) (년 8.4회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남한에서는 4.19 및 5.16 혁명 발생, 북한은 월남전 측면지원 및 통일전선전술로 대남도발 격화</li> <li>· 무장공비 침투 및 비무장지대 일대에서의 도발 자행</li> <li>· 1968.1.21 청와대 기습사건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 군정위 본회의 활동은 1960년대와 1970년대 전반기까지는 활발하게 개최되었으나 이후 회의 간격이 늘어나기 시작</li> <li>-주요의제 : 북한의 도발사건</li> <li>· 군정위 본회의는 북한의 정치선전, 평화공세 강화, 모략, 비방, 억지주장으로 정치선전 강화</li> <li>· 공동감시소조 기능 중단</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1968.1.23 푸에블로호 남북사건</li> <li>· 1968.12 울진 · 삼척지역 대규모 무장침투 사건</li> <li>· 1969.3 군사분계선 표지물 작업 중인 한국측 인원에 총격</li> <li>· 1969.4. 미군첩보기 EU-121 격추</li> <li>· 1969.8 한국측 헬기 1대 시계불량으로 월선, 북한측 총격으로 격추</li> </ul>	
<p>1970년대 군정위 본회담 298~397 차(100회) (년 10회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 대화와 도발의 이중전략을 본격화한 시기</li> <li>· 북한 통일전선전술에 의한 도발 격화</li> <li>· 1970.6.5 한국 측 해군함정 공격, 승무원 20명 납치</li> <li>· 1972.7.4 남북 간 공동성명 발표</li> <li>· 1974.11 북한 남침용 땅굴 발견</li> <li>· 1975.6 JSA 경비대내 부대대장 해리슨 소령 북한군의 집단 구타</li> <li>· 1976.8.18 판문점 도끼만행사건 발생</li> <li>· 1979 팀 스피리트 훈련 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 후반기에 군정위 기피, 연간 3-6회 본회의 소집으로 소강상태 유지(북측)</li> <li>· 비무장지대 긴장격화로 군사분계선 표지물 작업 완전중단 : 정협 제4항의 중지</li> <li>· 서해 5도 통과 선박항해 신청 주장(북측)</li> <li>· 1971.7.9 제318차 본회의에서 6.25 전쟁은 미국이 일으킨 전쟁이라고 주장(북측)</li> <li>· 1971.7.29 제319차 본회의에서 정전을 평화로 전환하기 위한 7개항제의(북측)</li> <li>· 1971.8.25 제320차 본회의에서 비무장지대의 평화적 이용을 위한 개간 사업 제의(유엔사측)</li> <li>· 1973.4.10 제338차 본회의에서 평화협정 체결을 주장(북측)</li> <li>① 미군을 포함한 외국군대 철수</li> <li>② 남북한 군대를 각각 10만 이하</li> </ul>

		<p>로 축소</p> <p>③ 작전 및 군수 물자 반입금지</p> <p>④ 남북한 무력행사 금지</p> <p>※ 1976.8.25 제380차 본회의에서 현 재까지 최초이자 마지막인 북한군 최고사령관(김일성)의 판문점 도끼 만행 사건관련 유감 표명 메시지 전달</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· JSA 지역 군사분계선 분할, 관리방안 채택</li> <li>· 상호 DMZ 무장화에 대한 항의 및 비난</li> <li>· SR-71 정찰활동에 대한 항의</li> <li>· 땅굴 부정 및 팀 스피리트 훈련관련 항의</li> </ul>
<p>1980년대 군정위 본회담 398~452 차(55회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 남한 : 10.26, 12.12사태 발생</li> <li>● 북한 : 대남 통일전선전술 차원의 국제적 테러 자행</li> <li>· 1983.10 버마 량군 테러 사건</li> <li>· 1984.11.23 판문점 소련인 관광객 안내 특파원 마투조크의 망명시 총격전 발생</li> <li>· 1988.2 대한항공 858기 폭발 테러사건 발생</li> <li>· 1989.8 대학생 임수경 판문점 경유 귀국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 북한 : 1980년대 초기에는 대남 유화정책 채택</li> <li>· 1980.5.16 제401차 본회의에서 미 제국주의 군대를 미군으로, 남조선 괴뢰군대를 남조선 군대로 호칭하고 중국군 통역장교는 대한민국 국토를 호칭</li> <li>· 1980년대 후반기에 들면서 강경정책으로 선회</li> <li>-주요의제 : 팀 스피리트 훈련 공방, 유해송환 문제 거론</li> </ul>
<p>1990년대 군정위</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1989 구공산권 붕괴와 동구 공산권의 몰락</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1991.3 북한의 남북한 대화 기피 노골화 및 대미 접근정책 적극화</li> </ul>

본회담 453~460 차(8회)	1994.7.8 김일성 사망	-한국군 장성의 유엔사 측 군정위 수석대표 임명 -북한의 정전협정기구 폐기 조치 및 선언 · 중립국감독위원회 체코슬로바키아 및 폴란드 대표단 강제 축출 · 군정위 중국군 대표단 철수 · 북한 군정위 해체 -북한의 군정위 본회담 거부 ※ 군정위 기구의 파행적 운영 거부
-------------------------	-----------------	--

현재 북한은 군정위 수석 대표직을 없애고 소위 판문점 대표부라는 명칭으로 장성급 회담을 진행하여 왔다.

정전협정 체결 이후 50여 년 동안 북한의 도발 사건을 종합적으로 분석하여 보면 그 목적이 다음에 있음을 확인할 수 있다.<sup>67)</sup>

- ① 대남적화 전략으로 통일전선전술 차원에서 남한 내의 사회혼란을 조성하고 소위 혁명역량을 강화시켜 직, 간접적으로 자유민주주의 체제를 파괴 시키려는데 있었다.
- ② 대내적으로는 남한 주민들에게 끊임없는 대미, 대남 적개심을 고취하고 사상무장을 강화함으로써 체제를 강화시키기 위함이었다.
- ③ 정전체제 하에서 접촉하고 있는 쌍방 군대 간에 군사작전의 주도권 장악 및 유지를 위한 순수한 군사적 성격의 목적이 있었다고 판단된다.

그러나 이러한 목적 하에 수많은 대남 도발사건에도 불구하고 북한의 도발이 전면전으로 확대되지 않은 것은 그들이 의도적으로 전면전 구실을 만들어 내기 보다는 정전협정체제를 외부의 위협으로부터 안전을 보장 받을 수 있는 확실한 체제로 인식하면서 이를 대미 접촉창구로 활

67) 「국토통일원 통일연구원」, 『민주통일론』 (서울 : 농원문화사, 1990), 201면.

용<sup>68)</sup>하였기 때문으로 보인다. 또한 판문점 회담을 이용하여 평화공세를 위한 정치 선전장으로 활용하여 왔던 것이다.

전술한 바와 같이 정전협정체제는 전쟁중지 체제로서 성공적인 역할을 수행하여 왔다는 평가를 내릴 수 있다.

그러나 군사적 긴장상태를 완화하고 대소 사건들을 협의 처리하는 과정에서 오히려 본래의 정전협정 기구의 기능을 왜곡하고 잘못된 방향으로 이용되는 문제점을 도출하기도 하였다.

---

68) 이기택, 『한반도 통일과 국방정치』, 앞의 책, 54면.

## 제4장 평화체제 전환에 따른 남북한 미국의 시각

### 제1절 한반도 평화체제 구축의 필요성

2007 남북정상 선언은 6.15공동선언 고수 구현과 3자 또는 4자 정상 이 한반도 종전선언을 추진한다는 데 원칙적인 합의를 이루어냄으로써 한반도 정전체제를 종식시키고 평화체제 구축을 위한 새로운 전기를 마련하였다.

현재 남과 북은 남북공동 선언의 이행 및 실천을 위한 후속조치들을 취해 나가고 있으며, 화해와 협력의 분위기가 고조되는 가운데 남북한 교류·협력이 활성화되고 있다. 더구나 우리민족이 그토록 염원하고 바라는 한반도의 평화통일을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 정전협정체제를 평화공존체제로 발전시키는 것이 필요하다. 또한 남북연합의 단계로 한 단계 발전해 나가기 위해서는 반드시 휴전협정과 이와 관련된 헌법조항 등에 대한 검토 및 법제정비가 필요한 시점이다.

북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 현재의 정전협정은 이미 빈 종이장이 되었다고 강변하면서 미국에 대해 평화협정 체결을 포함한 새로운 평화보장체제 수립을 위한 포괄적인 협상을 제의한 바 있다.

1996년 4월 4일에는 비무장지대 유지·관리임무를 포기 선언 하였고, 4월 5일부터 7일까지 200여명의 무장군인들을 동원하여 비무장지대 내에서 박격포진지와 교통호를 구축하는 무력시위를 전개하였다.

이에 대해 한미 양국은 동년 4월 16일 북한의 정전체제 무력화전략에 대응하여 한반도의 공고한 평화체제를 구축하기 위한 방안으로 4자회담을 제의한 바 있다.

한반도 평화체제 전환문제는 기본적으로 법적(특히 국제법상의) 문제 이면서 동시에 정책선택의 문제(또는 남북한의 정책대결의 문제)라고 할 수 있다. 지금까지 한반도 평화체제구축 문제는 북·미 평화협정 체결과 남·북한 평화협정 체결 문제에서 많은 논란을 거듭하여 왔다.

그러나 남·북한 평화협정 체결이 한반도 평화체제를 이룩할 수 있고 전쟁의 참화를 미연에 방지할 수 있다는 점에서 남북한 모두는 총력을 경주 하여 적극적으로 추진 완성해 나가야 할 것이다.

과거 북한은 한반도 문제 해결에 있어서 실질적 당사자인 한국을 배제한 채 미국과 북·미 평화협정을 체결해야 한다는 입장을 견지하여 왔다. 특히 정전협정은 그 목적이 “최종적인 평화적 해결이 달성 될 까지 한반도에서 적대행위와 모든 군사적 행위의 완전한 중단”을 보장하는 휴전의 설정이라고 명시하고 있으며, 1992년 1월 20일 발효된 남북기본합의서에도 “평화상태가 이룩될 때까지 현 정전협정을 준수한다”고 규정하고 있다.

일반적으로 볼 때 전형적인 평화조약은 첫째, 이미 존재하는 전쟁상태를 끝내고, 둘째, 당사국 간에 의좋은 관계를 시작하거나 재개한다는 내용을 담는다.

평화조약의 핵심적 내용은 당사국간 분쟁의 무력단계에 대해서 뿐만 아니라 분쟁 전체에 대해서 유언장(finis)을 쓴다는 점이다. 그러므로 평화조약의 체결은 적절한 환경에서 체결 당사자를 국가로 인정한다는 의미를 가지며, 그 내용도 일정치 않고 당사자의 합의에 의해 정해지는 특징을 지니고 있다.

이러한 의미에서 남북한 간에는 이미 7.4남북공동성명, 남북기본합의서 및 6.15공동선언, 2007 남북정상 선언 등 평화조약에 가늠하는 합의서와 성명, 선언문 등이 수차례 체결되었고 실질적으로 유엔에 동시 가입함으로써 정상국가로서 인정받고 있을 뿐 아니라 남북한의 교역관계가 설정되어 활발하게 진행되고 있다. 단지 평화조약이나 평화협정이라는

명칭만을 사용하고 있지 않을 뿐이다. 따라서 북한이 남북한이 합의한 합의 사항들을 지키겠다는 강한 의지를 가지고 국제규범에 맞는 행위만 실행에 옮긴다면 사실상 한반도에서 평화조약 내지는 평화협정이 체결된 것이나 다름이 없다 할 것이다. 그것은 북한이 진정으로 자신이 설정한 전쟁상태에서 벗어나려고 한다면, 전쟁을 강조하지 않고서도 얼마든지 평화 상태를 유지할 수 있기 때문이다.

북한이 미국과의 평화협정을 주장하는 가장 큰 이유는 “조국 해방 전쟁이 미 제국주의자를 상대로 싸워 이긴 전쟁”이라고 자평하고 있지만 휴전으로 인해 패자인 미국으로부터 항복을 받지 못했기 때문이다. 더구나 항복의 주요조건인 상대방의 무력, 즉 주한미군을 한반도에서 제거하지 못하였기 때문에 이를 중점적으로 해결하고자 하는데 있다.

특히 제네바 정치회담이 실패한 이후 정전협정을 교체할 수 있는 아무런 협정이 체결되지 못하였기 때문에 정전협정은 한반도에서 정전체제를 유지시키는 유일한 제도적 장치가 되었다.<sup>69)</sup>

현재 우리 국민들은 정전체제가 정전관리 기능만을 유지하고 있다고 주장하고 있다. 실질적으로도 한·미 동맹체제에 의한 대북억제력을 인식하면서도 보다 적극적인 남북관계의 조화를 이룩해 나가기 위해서 유엔사와 한미연합 체제상의 작전통제권 문제, 주한미군 등 현안과 관련해 적절한 변화를 추진해 나갈 것을 요구하고 있으며 정부도 이를 단계적으로 추구해 나가고 있다.

중요한 것은 북·미 중심의 정전체제를 남·북한 주도의 한반도 평화체제로 전환해 나가는데 있어서 한반도의 완전한 평화체제가 정착될 때

69) 전정환, “한반도 평화정착을 위한 제도적 장치”, 『남북한 평화체제 확립의 여건 조성』(서울 : 경희대학교 국제평화연구소, 1995), 4면.

까지 한미동맹을 약화시키지 않는 범위 내에서 작전통제권과 유엔사 역할의 조정이 필요하다. 특히 한반도 평화와 안정의 관건은 북한이 대남 전략을 포기하고 핵문제를 포함한 군축문제, 그리고 북한을 국제사회로 편입하기 위한 의지와 실천적 노력 등을 통해 실질적 긴장완화와 위협 감소에 달려 있기 때문에 강력한 전쟁억제를 바탕으로 점진적이고 단계적으로 한반도 평화체제 구축을 추진해 나가는 것이 바람직 할 것이다.

한반도의 정전상태는 지금도 불안정한 상태를 유지하고 있다. 그것은 한반도의 평화가 남북관계 및 주변 4강의 정세 변화에 따라서 유동성을 지니고 있기 때문이다. 때문에 한반도 평화는 크게 보아 평화문화, 평화레짐, 평화 메카니즘, 평화 거버넌스, 평화제도, 평화 기구이든 간에 한반도 평화에 대한 3층수준의 중층 접근이 갖는 적실성으로 논의되어야 할 것이다. 즉, 남북한 내부 수준에서의 민주주의와 평화 문제의 창출, 남북관계 수준의 평화협정과 대북 지원, 국제 수준의 평화체제, 이 셋이 오케스트레이션처럼 화음하여 어우러지는 것이 한반도 평화 거버넌스의 핵심 요체<sup>70)</sup>이다.

따라서 한반도 평화는 최소한 주변 4강과의 관계 속에서 파악<sup>71)</sup> 되고 실현해 옮겨 나가야 할 문제이다.

70) 박영림, “한국의 평화 구상 : 정전 50년, 평화 100년”, 『정전체제를 넘어 평화 체제로』, 문화일보·학술단체협의회주최, 한국전쟁 정전 50년 국제 평화 학술 심포지움 발표 논문집, 2003. 7. 25 참조.

71) 배찬복, 「풀어쓰는 정치학」(서울 : 한국학술정보, 2002), 329~340면.

## 제2절 평화체제에 관한 남북한 및 미국의 입장

### 1. 평화체제 논쟁과 통일문제

사전적 의미에서 “평화체제란 남북한 쌍방이 상대방에 대하여 선의를 바탕으로 아무런 적대행위를 하지 않을 뿐만 아니라 적대의도 조차도 가지지 않는 상태”로 해석되며, 법률적 의미에서는 “현행의 정전협정이 새로운 평화협정으로 대체되면서 도래하는 국면으로 정의”될 수 있다.

북한은 1991년 3월 25일 한국군 장성을 유엔사 군정위 수석대표로 임명하는데 대해 한국이 정전협정의 서명국이 아니기 때문에 한국군 장성이 수석대표의 지위를 맡을 권한도 정당성도 없다고 주장하여 왔다. 또한 동년 5월 중립국 감독위원회가 그 기능을 상실 하였으므로 더 이상 임무를 수행 할 수 없다고 강조하면서 체코슬로바키아와 폴란드 대표단을 해체하기에 이르렀고, 1993년 4월 3일에는 이들 중감위 대표단이 판문점을 떠나게 되었다.

그 후 1994년 4월 중감위 참모장교들을 소환하였고 판문점으로부터 군정위 철수계획 및 정전협정을 대체할 북·미 평화협정 체결을 요구하는 성명서를 발표하기도 하였다.

결국 1994년 12월에는 판문점 중국대표단이 본국으로 소환 되었으며 1995년 폴란드 중감위대표단이 판문점에서 강제로 철수되었다.

1995년 3월 2일 북한은 평화 보장 조치를 토의하기 위해 미군과 북한군간의 장성급회담을 개최하자고 제의하였고, 1996년 1월 22일에는 무력분쟁을 억제할 새로운 제도적 장치 및 비무장지대와 군사분계선을 감독할 북·미 군사기구를 포함하는 새로운 양자 간의 북·미 잠정협정을 체결하자고 제안한 바 있다.

1996년 9월 잠수함사건 등 우여곡절 끝에 1997년 6월에는 한반도에서 분쟁의 해결 및 방지를 위한 기초로서 정전협정과 함께 장성급 회담을 실시하기로 합의하였다.

주요 의제로는,

- ① 유엔사 및 북한군의 군사력이 포함되는 정전관련 사건을 해결
- ② 정전협정과 후속협정들의 조문해석상의 불일치를 해결하는 것으로 설정했다.<sup>72)</sup>

6월에 개최된 제1차 장성급 회담에서는 정전협정이 낡았으며 더 이상 군사 분쟁을 방지할 장치가 존재하지 않는다고 주장하면서 훼손된 군정위를 대체할 새로운 평화장치의 설립, 북·미 간 평화협정의 서명, 그리고 주한미군의 철수를 강력하게 요구하였다.

이에 대해 유엔사<sup>73)</sup>는 “정전협정은 세월과 함께 존재의미를 입증했으며, 적대행위가 재발하지 않았다는 사실로 정전협정의 변함없는 가치를 과시하고 있다.”고 응수하였다. 그리고 유엔사와 북한군은 정치 지도자들이 영구적인 평화를 만들어 낼 때까지 협정을 유지시킬 의무가 지속된다고 강조했다.

회담을 끝내면서 북한군 대표는 훼손된 군정위를 대체할 새로운 평화장치를 설립하고, 북·미 평화협정을 체결하여 한반도에서 미군을 철수시키는 것이 장성급회담에서 북한군의 목표라는 점을 분명히 밝혔다.

결국 북한이 주장하는 평화체제의 포함내용은 정전협정은 낡아서 대체되어야 한다는 것이며, 유엔사를 해체하여 주한미군을 철수시키고 북·미 평화협정을 체결하려는 의도를 갖고 있다.

하지만 북한은 지속적으로 유엔사와의 접촉을 유지할 것으로 예상되고 있는데 그 이유는 다음에서 찾아 볼 수 있다.

72) Procedures for UNC-KPA General Officer-Level Dialogue on Armistice Issues, 8 June 1998, pp.1~2.

73) Transcript of first UNC-KPA General Officer-Level Meeting, 23 June 1998, pp.1~8.

- ① 북한은 정전협정 및 군정위와 중감위가 더 이상 존재하지 않음을 강조하고 있지만 북미 평화협정을 실현해 나가기 위해서는 판문점이라는 접촉 창구가 여전히 필요함을 느끼고 있는 것이다.
- ② 북한도 한반도에서의 위기관리장치를 원하고 있기 때문이다. 다만 미국과 북한간의 쌍무적인 장치이기를 원하고 있다.

앞으로도 북한은 군정위와 중감위 및 유엔사가 더 이상 존재하지 않기 때문에 정전협정은 그 기능을 상실 하였으며, 낡고 무기력한 정전협정을 대체할 미·북 평화협정이 필요하다는 주장을 반복할 것이다. 이를 위해 지속적인 압력을 가할 수 있는 토대로 장성급 회담을 이용하려 할 것이다.

즉, 현 단계에서는 주한미군을 확실하게 축출할 수 있는 장치는 북·미 평화협정이라고 판단하고 정치적 통로로는 3자회담이라는 과도단계를 거쳐 결국 북미 군사회담으로 발전시켜 정치·군사 양면에서 정전협정을 북·미 평화 회담으로 대체하려는 노력을 할 것<sup>74)</sup>으로 판단된다.

역사적으로 볼 때 국가 간의 조약이나 약속은 제반환경 및 여건의 변화에 따라 언제든지 파기될 수 있으며, 법률의 준수라는 도덕적 제약보다는 힘의 논리가 언제나 우위를 차지하여왔다. 따라서 중요한 것은 법률적으로 어떠한 장치를 취하여야 평화체제가 성립될 것인가가 아니라 평화상태가 지속적으로 보장되며, 이를 위반하려는 일방의 의지를 효과적으로 억지할 수 있는 체제를 구축하는 것이 우선이라고 할 수 있다.<sup>75)</sup>

이러한 점을 감안할 때 남북한 간의 군사적 균형과 상호의 효과적인 평화체제의 개념이 도출되어야 할 것으로 판단된다. 또한 분쟁의 평화적 해결을 위해 제도적 장치의 존재에서 평화체제의 개념이 설정되어야 한다.

74) 문광근, 『한반도 정전협정의 본질과 평화조약의 필요성』 (서울 : 국방정책연구 2000년 여름호 특집논문, 2000), 91~95면.

75) 차영구, 『남북한 평화체제로의 전환을 위한 군사적 방안』, (제13회 통일문제학술시민포럼, 1994. 11. 18), 2~3면.

현재 한반도는 군사력에 의한 전투 행위가 잠시 중단된 상태가 54년 지속되어 온 것이며 정전협정 이행이 과행적으로 이루어지고 있는 것도 현실이다. 한국의 지속적인 전력증강에도 불구하고 남북한 간에는 재래식전력의 격차가 북한이 여전히 우세한 상황에 놓여있으며, 최근 수년간 핵실험과 대량살상무기의 개발 및 실전배치로 한반도 및 동북아지역에서 군사적 위기가 고조되어 왔다.

남북한 간의 불안정적인 대치상황은 쌍방 간의 우발적인 분쟁을 조정할 제도적 장치가 부재 한다는 점에서 더욱 증폭되고 있다. 따라서 남북한 간의 진정한 평화체제를 논의하기 위해서는 적어도 다음과 같은 세 가지 요건을 충족시켜 나가야 할 것이다.

- ① 남북한 간의 군사력 균형을 통한 효과적인 억지 상태가 이루어져야 한다.
- ② 쌍방 간의 적대행위를 유발시킬 수 있는 공세적인 군사력의 배치나 운용이 적절하게 제한되어야 할 것이다.
- ③ 우발적인 분쟁 과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 행위로 확산 되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁 조정장치가 마련되어야 한다.

전술한 바와 같이 남북한의 평화체제는 현상 타파보다는 현 체제유지의 측면이 강하게 작용하여 왔다. 특히 통일을 논하는 일은 한반도 미래의 꿈을 펼치는 것이기에 신명나는 작업이지만, 다른 측면에서는 통일과 갈등되는 개념으로, 평화를 논하는 일은 분단을 고착화하는 반통일적인 작업으로 인식되어 오기도 하였다.

결국 평화적인 합의 통일과 북한체제 급변과 붕괴에 따른 흡수통일이라는 대립되는 개념을 함께 포용하는 모순을 잉태하기도 하였다.

현실적으로 한반도의 통일을 단시간 내에 도래하기를 원한다면 흡수통일을 제외하고는 기대를 충족시키기가 어렵다. 그러나 독일의 경험이 말해주는 바와 같이 흡수통일은 엄청난 비용을 수반하고 있는 것이므로 한

국이 이러한 경제적 역량을 단기간 내에 축적하는데도 한계가 있는 것이다.

더욱이 지난 반세기 동안 이념을 달리한 두 체제를 하나로 통합하였을 때 사회전반에 미치는 영향은 지대할 것으로 보인다.

하지만 장기적인 측면에서의 평화체제와 통일은 결코 같등되는 개념이 아니라고 판단된다. 따라서 그동안 누적된 남북한 간의 정치·군사적 불신과 대치의 시간을 감안 시 남북한이 안정적인 통일을 위한 기반을 조성하려면 현 정전체제의 확고하고도 안정적 유지 상태에서 충분한 시간을 두고 접근해야 할 것이다.

이와 같은 평화체제의 구축은 궁극적으로 흡수 통일이건 합의 통일이건 간에 한반도 통일에 긍정적인 요소로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 정전협정 폐지와 평화협정 체결에 관한 남북한과 미국의 입장

### 1) 정전협정 폐지에 관한 남북한 입장

① 남한은 정전협정 폐지에 대해 정전협정이 본래의 제 기능을 원만하게 수행하지 못함을 인식하면서도 여전히 법적문서로서 유효하다는 입장을 견지하고 있으며, 북한의 일방적인 정전협정 파기선언에 대해 인정할 수 없음을 강조하여 왔다. 또한 한반도 평화체제 구축에 있어서 현재의 정전협정을 성실하게 이행·준수함으로써 한반도의 평화체제를 점진적으로 구축해 나갈 수 있다는 주장이다.

특히 북한이 강력하게 주장해 온 정전협정 당사자에 있어 남한 배제문제가 부당한 것임을 강력하게 항의하면서 “유엔군 사령관이 미국이라는 근거로 미국이 정전협정의 당사자라는 북한의 실질적 당사자론은 정전협정 서명자를 혼동한 것”<sup>76)</sup> 이라는 판단 하에 법적·현실적 측면에서 한

국이 정전협정의 진정한 당사자임을 밝혀 왔다.

현재 정전협정체제는 불완전하게 파행적으로 수행되고 있는 것이 현실이다. 그러나 전쟁억제 및 위기관리 체제로서의 기능을 수행하고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 즉 정전협정은 정치적 해결을 통해 한반도에서 완전한 평화가 정착될 때까지 전쟁의 재발을 억제하고 방지하고 있다. 현재까지도 이러한 목적을 비교적 성공적으로 달성하고 있는 것이다. 또한 정전기구의 기능이 작금에 왜곡되고 제대로 운용되고 있지는 못하지만 유사시 쌍방 간에 각 측의 의지를 전달할 수 있는 대화와 접촉 창구의 역할을 하고 있다는 점 또한 높게 평가되어야 한다.<sup>76)</sup>

② 북한의 경우 정전협정의 정치적 의의를 다음과 같이 두고 있다. 첫째는 조국해방 전쟁에서의 조선인민의 위대한 승리이며, 둘째는 조선 문제의 평화적 해결의 첫걸음, 셋째는 세계평화 수호에의 기여<sup>78)</sup> 등으로 찾아 볼 수 있다.

북한은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정 서명자가 국제연합군을 대표한 미국의 릿치웨이 사령관, 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령관 팡덕회이며 대한민국은 대표로 서명하지 않았기 때문에 정전협정 서명의 당사자가 아니라는 점을 강조하여 왔다. 또한 중국인민지원군의 경우 이미 북한에서 오래전에 철수하였으나, 미군이 유엔군의 모자를 쓰고 아직까지 남한에 남아 있기 때문에 결국 미국이 정전협정의 실질적 당사자라는 점을 내세워 왔던 것이다.

따라서 정전협정을 폐지하고 한반도의 항구적인 평화체제를 구축하기 위해서는 북·미 평화협정을 체결해야 한다는 논리를 지속적으로 전개하

76) 제성호, “북한의 대미 평화협정 체결 전략 : 내용 의도 및 문제점”, 47~50면.

77) 황원탁, 『현 정전체제의 문제점과 대책』, (국방군사연구소, “한국의 정전체제 유지와 평화체제 구축 방향”, 군사세미나 발표 자료집, 1995. 10. 10), 15~24면.

78) 김영철·서원철, 『현대 국제법 연구』, (평양 : 과학백과출판사, 1988), 158~162면.

고 있다.

또한 미국이 정전협정을 파괴하였기 때문에 이에 대한 책임을 전적으로 미국에 있음을 주장하고 있다. 이에 대해 북한은 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 “오늘 정전협정은 조선반도에서 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장으로 되고 군사정전위원회는 사실상 주인이 없는 기구로써 유명무실하게 되었다”고 밝혔다.

## 2) 평화협정 체결에 관한 남북한 입장

한반도 평화체제를 구축하는데 있어서 가장 중요한 문제는 남북한이 평화를 어떻게 인식하고 있는가 하는 점이다.

쌍방은 “평화에 대해 무력충돌과 군사적인 행동이 없다”는 데에는 공통된 입장을 견지하고 있다. 그러나 전제조건으로 남한은 “북한이 대남 공산화통일 전략을 포기”함을 완벽한 평화로 해석하고 있으며 북한은 “한반도로부터 주한미군이 철수되고 외국군이 없는 상태”를 평화의 상태로 해석하고 있다.

이와 같은 남북한의 근본적인 차이점은 지금까지 한반도 평화체제 구축을 위한 합의 도출에 어려움으로 작용하여 왔다.

### (1) 북한의 입장

북한은 평화에 대해 두 가지 견해를 갖고 있다. 하나는 노예의 평화이고 다른 하나는 항구적 평화인데 전자는 제국주의자들의 착취계급에 의한 외부적 평화이고 후자는 제국주의의 섬멸종식과 세계혁명의 완수 이후에 오는 평화라는 것이다.

김일성은 “노예적 굴종이 가져다주는 평화는 평화가 아니다. 평화의 파괴자들을 반대하여 투쟁하며 노예의 평화를 반대하여 억압자들의 통치를 뒤집어엎지 않고서는 진정한 평화를 달성할 수 없다”<sup>79)</sup>고 밝혔다.

79) 김일성, 『김일성저작선집 4권』, 521면.

따라서 항구적인 평화를 달성하기 위해서는 자기 민족을 해방하기 위한 민족해방 전쟁과 프롤레타리아 계급을 해방하기 위한 혁명전쟁 같은 전쟁을 인정한다는 것이다. 다시 말하여 “제국주의자들과 착취계급의 평화는 그들의 약탈적인 정책의 연장이며 자기나라 근로자들과 식민지 인민들을 노예화하기 위한 평화이다. 이러한 평화는 평화가 아니다. 진정한 평화는 평화의 교란자들을 반대하여 투쟁하며 억압자들의 통치를 뒤집어 엮을 때에만 달성될 수 있다. 평화를 유지·공고화하기 위해서는 무엇보다 먼저 우리의 주체적 역량을 강화해야 한다”<sup>80)</sup>는 논리이다.

결국 북한이 주장하고 있는 평화는 전쟁이 없는 상태가 아니라고 볼 수 있다. 그 이유로는 한반도에서 외세가 배제되고 민족이 자주적인 입장에 설 때 평화의 기본적인 조건을 갖춘다는 입장에서 객관적으로 볼 때 북한에게 힘이 유리한 상황이 조성되면 한반도가 북한에 의해 사회주의식으로 통일이 되어야 진정한 평화가 올 수 있다는 입장을 갖고 있기 때문이다.

따라서 이와 같은 평화의 조건을 창출하기 위해서는 남북한 간에 불가침협정을 맺어야 하고 북·미 평화협정을 체결해야 한다는 점을 지속적으로 강구하여 왔다.<sup>81)</sup>

평화협정에 관한 주요 내용은 북미 협상을 통해 한국전쟁으로 입은 피해에 대한 손해배상문제, 전범자 처단문제, 한국전쟁의 법적종결선포, 미군철수문제, 군축과 긴장완화를 위한 대규모 군사연습의 중지 제안을 담고 있다. 또한 남한에서 미국의 무력증강, 무기반입 중지, 미군기지의 폐쇄를 해결하여 한미상호안보조약과 미국의 남한에 대한 정치, 경제, 군사 등 모든 분야의 결정적 영향력을 제거함으로써 한반도의 자주화 달성을 최종목표로 두었다.

80) 사회과학출판사, 『정치사전』(평양 : 사회과학출판사, 1973), 1163면.

81) 한용섭, 『한반도 평화체제 수립방안』, (통일연구원, “분단국 통합과 평화협정”, 제42차 국내 학술회의 발표 논문집, 2001. 10. 19), 86~87면.

1995년 8월 18일자 노동신문의 “미국은 용단을 내려야 한다”에서는 “조선전쟁을 감행한 것도, 정전협정체결 당사자도, 교전관계에 있는 법적 당사자도, 정전체제를 파괴한 것도 미국이기 때문에 조선반도에서 공고한 평화를 이룩하자면 조미 사이의 낡은 정전체제를 대신하는 새로운 평화보장 체계 수립문제가 해결되어야 한다”<sup>82)</sup>고 강조하였다.

북한이 제의한 평화보장체제의 내용은 다음과 같다.

- ① 북한식 평화구상의 실현을 위해 복무하는 기구(조선인민군 관문점 대표부)
- ② 한반도 평화협상을 위한 북미 간 상설적인 협의체(북미 장성급회담 등 고위 군사접촉 채널 등)
- ③ 북한식 평화의 제도화를 뒷받침하는 법제도(특히 북·미 평화협정)
- ④ 주한미군철수, 남북 간 군축 및 불가침, 미국의 핵우산 제거 등을 이행하고 감시하는 장치
- ⑤ 유엔군 사령부 해체 등의 조치를 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 새로운 평화체제 수립의 핵심은 북·미 평화협정 체결에 있다고 볼 수 있다.<sup>83)</sup>

따라서 북한이 강력하게 추구하여 온 대미 평화보장체제 수립 주장은 북한의 생존전략, 대남전략 및 북미 간 협상전략의 측면에서 다각적으로 검토할 수 있는 문제이지만 궁극적으로는 주한미군 철수 및 연방제통일 여건을 조성하려는데 그 의도가 있는 것으로 판단된다.

1974년 이전 까지만 하여도 북한은 여러 차례에 걸쳐 한국에 평화협정 체결을 주장하여 왔다. 그 후 최고인민회의 제5기 3차 회의

82) 「노동신문」, 1995. 8. 18.

83) 백진현, 『미 북 관계개선과 남북관계 발전방향』, (서울 : “정전체제의 평화체제 전환방안”, 통일원 남북회담사무국, 1994), 59면.

(1974.3.20~25)에서 허담 외교부장은 ‘조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련한데 대하여’에서 미국과의 직접 평화협정 체결을 제기하고 미합중국 국회에 보내는 편지에서 북·미 평화협정 체결을 공식 제의하고 나섰다.

“조선민주주의 인민공화국 최고인민회의는 미합중국과의 사이에 체결된 평화협정이 다음과 같은 조치를 예견할 수 있을 것이라고 인정한다. 첫째, 쌍방은 서로 상대방을 침범하지 않을 것을 서약하고 직접적 무력충돌의 모든 위험성을 제거할 것이다. 미국은 남조선 당국자들의 전쟁도발 책동과 남조선 인민들에 대한 파쇼적 탄압행위를 사촉하지 않고 비호하지 않으며 조선의 북과 남이 북남공동성명에 따라 자주적으로 평화적으로 나라를 통일하는 것을 방해하지 않으며 조선의 내정에 일체 간섭하지 않을 데 대한 의무를 질 것이다. 둘째, 쌍방은 무력증강과 군비경쟁을 그만두며 조선 경외로부터 무기와 작전장비, 군수물자의 반입을 중지할 것이다. 셋째, 남조선에 있는 외국군대는 유엔군의 모자를 벗어야 하며, 가장 빠른 기간 내에 일체 무기를 모두 철거하도록 할 것이다. 넷째, 남조선에서 모든 외국군대가 철거한 후, 조선은 그 어떤 외국의 군사기지나 작전기지로도 되지 않을 것이다. 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의는 이와 같은 조치들을 전제로 하고 조선민주주의 인민공화국과 미합중국 간에 평화협정을 체결하기 위한 회담을 진행할 것을 정식으로 제기한다”<sup>84)</sup>고 공식적으로 발표하였다.

북한은 남한을 미국의 식민지로 매도하여 왔다. 그 이유는 남한에 미군이 주둔해 있고 한국의 내정에 간섭하고 있으며, 군사통치권을 틀어쥐고 있기 때문에 미국의 식민지 통치를 해소시키기 위해 주한미군 철수 및 유엔군 사령부 해체를 강력하게 주장하는 한편 미국과의 직접 평화협정을 체결하여 한반도의 긴장상태를 해소해 나가야 한다고 주장하고 있다.

84) 「국토통일원」, 『북한최고인민회의자료집』 3집(서울 : 국토통일원, ), 857~859면.

1970년대 이전까지만 하여도 강력한 대미 적대정책을 추구하여 오던 북한이 점진적으로 대미 유화정책을 추진하고 있는 배경에는 미국의 한반도정책의 변화에 따른 북한 지도부의 판단 결과로 보여 진다. 더구나 북한은 1970년대 데탕트로 시작된 국제사회의 화해분위기가 그들이 제기한 북미 평화협정 체결을 미국이 수용해 줄 것이고 판단하여 왔다. 북한은 미국이 미·베트남 간의 협상 모델을 한반도에도 적용할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것이다.

미국은 1988년 10월 31일 북한에 대한 대북 완화방안을 표명하였고, 12월 6일에는 북미 참사 급 회담을 북경에서 시작하였다.

북한은 1990년 5월 28일 판문점을 통해 미군 유해 5구를 미국 측에 인도하였고, 1991년 9월 17일에는 남북한 유엔동시가입을 결정했다. 1991년 12월 13일 남북기본합의서를 채택하고 1992년 2월 5일 한(조선)반도 비핵화에 관한 공동선언을 채택하였다.

북한은 “조미관계를 개선하는 것은 조선반도에서 공고한 평화를 보장하는 데서 매우 중요하며,”<sup>85)</sup> “만약 미국이 부당한 전제 조건을 내세우지 않고 자주성을 지향하는 길로 나온다면 우리도 과거를 돌아보지 않고 앞을 내다보며 지난날과 마찬가지로 앞으로 조미관계의 개선을 위하여 노력할 것”<sup>86)</sup>임을 피력하여 왔다.

또한 1974년부터 1984년까지 약 10년에 걸쳐 전쟁협정을 평화협정으로 대체 한 후 무력을 감축하자는 평화협정 체결을 주장하여 오다가 1988년 11월에는 포괄적 평화방안을, 1990년 5월에는 조선반도의 평화를 위한 군축제안을 제안하였다.

이와 같이 주한미군 철수를 전제로 하고 있는 북한의 북·미 평화협정 체결 주장은 동구 사회주의권의 변화와 미국 중심의 국제질서 변화에 따른 체제 생존 차원에서 추구하고 있는 전술상의 변화를 불과한 것으로

85) 「로동신문」, 1992. 8. 25.

86) 「로동신문」, 1992. 9. 9.

판단된다.

지금까지 주장하여 온 북·미 평화협정 체결 주장을 연대별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 1960~1970년대

1960년대 초에는 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정체결(1962년 10월 22~23일 최고인민회의 제3기 1차 회의)을 제의하였다. 1960년대 중반부터는 남조선 혁명과 조국통일 이론에 입각하여 대남혁명 통일전략을 본격적으로 추진함으로써 남북관계는 경색되었다.

1970에는 선 미군철수 후 남·북 평화협정 체결이 선 남·북 평화협정 체결 후 미군철수로 바뀌었다가 1973년부터는 다시 이전 주장을 되풀이하였다. 특히 1969년 닉슨(Richard Nixon) 독트린과 1972년 닉슨의 중국 방문으로 시작된 미소 긴장완화(detente), 미·중 화해의 데탕트<sup>87)</sup>에 편승하여 북한도 대미 외교전을 본격적으로 전개하였다.

1973년 9월에는 북한 유엔대표부를 개설하여 대외 외교기반을 다져나갔다. 북한의 이러한 변화는 국제정세의 변화와 주한미군 감축, 남한의 경제성장, 북한의 유일적 지배체제 구축, 지도부의 현실 타협적 정세인식이 함께 작용한 것으로 판단된다.

또한 닉슨 독트린에 따라 미국과 소련이 화해를 모색하고 미국과 중국의 관계 개선, 중일의 국교가 정상되어 북한으로 하여금 대서방 국가들과의 관계 개선이 절실하게 요구되면서 북한 지도부로 하여금 국제정세의 변화에 따라 대외적 유화정책을 취할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

따라서 1973년 이전까지만 하여도 남·북 평화협정 체결을 주장하였던 북한이 북·미 평화협정체결을 주장하고 나온 데는 무엇보다도 주한미군 철수 및 남북한 군축을 포괄적으로 내세우면서 한반도의 통일을 위

87) 서정갑 외, 『미국정치의 과정과 정책』(서울 : 나남, 1994), 444~448면.

해 평화협정을 중간단계로 인식한 것으로 보인다.

1979년 7월 16일에는 동년 7월 1일 한미 공동성명에서 밝힌 3당국 회의 제의를 외교부 성명을 통해 “극히 비현실적이며 사리에 맞지 않으며 이것도 아니고 저것도 아닌 혼탕한 제의”라고 공식 거부하는 등 주한 미군 철수, 정전협정을 평화협정으로 대체하는 방안을 미국과 협상할 것임을 분명히 하였다.

이 시기 북한은 남·북 평화협정 체결 주장에서 북·미 평화협정 체결 주장으로 기존의 입장을 바꾸면서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 북·미 평화협정 체결을 한반도 통일을 위한 중간단계로 인식한 것으로 판단된다. 또한 당의 유일사상 및 유일적 지도체제를 확립하고 김일성 중심의 유일 지배체제를 구축 하였으며, 남한은 1971년 주한미군 제7사단 철수, 미국의 한국 경제원조에 힘입어 고도성장을 이룩하는 계기를 마련 하였다.

#### 나. 1980년대(북·미 평화협정과 남·북 불가침선언의 분리)

1980년대에 들어서 북한은 한·미 간 정치 군사적 강화를 상전과 주구의 추악한 결탁이라고 강도 높게 비난하였다. 그러나 제6차 당 대회에서 김일성은 “우리는 우리나라를 우호적으로 대하는 자본주의 나라들과도 친선 관계를 맺고 경제 문화 교류를 발전시킬 것입니다. 우리는 남조선에서 미군을 철거하고 우리나라의 통일을 방해하지 않는다면 미국과도 좋게 지낼 용의를 가지고 있습니다”<sup>88)</sup>라고 대미 관계 개선에 용의가 있음을 천명하면서, 고려 민주 연방공화국 창설안을 제의하고 정전협정을 평화협정으로 대체할 데 대해 미국에 제의했다.

그러나 1983년 10월 9일 버마(현 미얀마) 랭군 폭발사건으로 남북한 간 관계가 경색되었다.

1984년 1월 10일에는 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합

88) 『북한조선로동당대회 주요문헌집』, 앞의 책, 407면.

회의에서 남한과 미국에 각각 서한을 보내 미국과 북한, 남한이 참가하는 3자회담을 제의하였다. 북한은 3자회담을 통해 북·미 평화협정을 먼저 체결하고 남북한 간 불가침선언을 하겠다는 평화협정과 불가침선언을 분리추진하려 하였으나 남한의 거부로 성사되지는 못하였다.

1984년 1월 25~27일 개최된 최고인민회의 제7기 3차 회의에서 “조·미 사이에 평화협정이 체결되고 남조선에서 미군이 철거하게 되면 우리나라의 평화를 위협하고 조국의 자주적 평화통일을 가로막는 근원이 없어질 것이며 조선 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 담보가 마련되게 될 것입니다...이러한 불가침선언이 채택되면 우리나라의 평화는 공고한 것으로 되고 이른바 미군철수 후 문제는 믿음직하게 담보되게 될 것”<sup>89)</sup>이라고 주장하면서 남북한 불가침선언 체결을 제의하였다.

1987년 12월 KAL기사건 이후 1988년 노태우 대통령의 7.7선언에서 북한의 대미, 대일관계 개선을 희망한다는 입장을 표명하였다. 동년 11월 7~8일에는 북한이 중앙인민회의와 최고인민회의 상설회의 및 정무원 등의 연합회의를 평양에서 소집하고 평화보장 4원칙<sup>90)</sup>과 함께 ‘조선의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 포괄적인 평화방안을 제시했다.

주요 내용은 첫째, 조선반도의 공고한 평화를 실현하기 위한 단계적인 미군 무력의 철수와 북남사이의 군축 방안으로 여기서는 미군 무력의 단계적인 철수, 남북 무력의 단계적인 감축, 미군 무력의 철수와 남북무력의 감축에 대한 통보와 검증, 북한과 미국 및 남한 사이의 3자회담을 제시하고 있다. 둘째, 북과 남 사이에 당면한 정치군사적 대결상태를 완화하기 위한 방안으로 정치적 대결상태의 완화, 군사적 대결상태의 완화,

89) 허담, “조선에서 평화의 담보를 마련하여 조국의 자주적평화통일을 촉진할데 대하여”, 「국토통일원」, 『최고인민회의자료집』 제4집(서울 : 국토통일원, 1988), 581면.

90) 첫째로, 조선반도의 평화는 나라의 통일을 지향하는 것으로 되어야 한다. 둘째로, 조선반도의 평화는 외국 무력의 철수에 의하여 담보되어야 한다. 셋째로, 조선반도의 평화는 북과 남의 군축에 의하여 보장되어야 한다. 넷째로, 조선반도의 평화는 긴장격화에 책임이 있는 당사자들의 대화를 통하여 실현되어야 한다.

남북 사이의 고위급 정치군사회담을 제시하고 있다.<sup>91)</sup>

이 시기 북한은 북·미 평화협정을 먼저 체결하고 남북한 간의 불가침 선언을 채택한다는 입장을 견지하여 왔다. 더구나 제6차 당 대회에서 고려민주연합공화국 창설방안을 제의하는 한편 다른 한편으로는 버마 랭군 폭발사건을 감행함으로써 남북관계는 다시 경색극면을 가져왔던 시기로 평가된다.

#### 다. 1990년대(새로운 평화보장체계와 잠정협정 체결 제의)

1990년대에 들어서면서 북핵문제가 국제적인 이슈로 작용하였고 북한은 북미관계 개선에 역점을 두기 시작하였다.

1990년 5월 24~25일 개최된 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서도 미국이 한반도 문제에 책임 있는 당사자로서 북미관계 개선의사를 밝혔다. 더구나 북한은 IAEA의 결의안 채택과 이행 촉구에 대해 북한의 주권 침해이며 내정간섭이라고 강력하게 규탄하고 나섰다.

1991년 9월 미국 부시 대통령이 남한 내에서 전술 핵무기 폐기를 선언하고 북한의 핵문제 해결방법을 모색하게 되면서 남한도 1991년 11월 18일 한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언을 하였다.

1991년 남북기본합의서가 채택되어 기존의 선 북·미 평화협정 체결 후 남·북 불가침선언 채택의 구도가 선 남북 불가침선언 채택 후 북·미 평화협정 체결로 수정되었다.

1992년 1월 7일 대한민국 국방부가 팀스피리트 훈련 중지를 발표하자 북한은 외교부 성명을 통해 핵안전조치협정에 서명할 것임을 발표했다. 1월 30일에는 북한 내 모든 핵시설에 대한 전면사찰을 수용하고 이에 따라 IAEA는 6차에 걸친 임시사찰을 단행하였다.

미 군사위성이 영변의 미신고 핵시설을 포착하게 되자 1993년 1월 14일 리스크시 한미연합 사령관은 팀스피리트 훈련 재개를 발표했고

91) 노중선 편, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』 (서울 : 사계절, 1996), 340~343면.

북한은 3월 12일 “중대한 국가이익 보호를 위해 NPT를 탈퇴한다”고 선언하였다.

그 후 미국과 북한은 약 1년 반 동안 고위급 예비, 본 회담을 거쳐 1994년 10월 21일 역사적인 북미 기본합의서를 제네바에서 채택했다.

북미 합의서의 기본 내용은 2003년까지 1,000MWe급 경수로 2기를 제공하는 대신 북한이 핵시설을 동결하고 궁극적으로는 해체하며 핵시설 동결에 대한 보상으로 대체에너지 중유를 매년 50만 톤(1994년 5만 톤, 1995년 10만 톤, 1996~2003년 매년 50만 톤)씩 제공하는 내용을 담고 있다.

이 밖에도 북한은 북미 고위급회담과는 별도로 미국과의 평화협정 체결을 지속적으로 추진하여 왔다. 1994년 4월 28일에는 외교부 성명을 통해 “조선 정전협정은 조선반도에서 평화를 보장할 수 없는 빈종이장으로 되고 군사정전위원회는 사실상 주인이 없는 기구로서 유명무실하게 되었다.<sup>92)</sup>고 주장하면서 새로운 평화보장체계 수립을 미국에 제의하였다.

북한이 추진한 정전협정 무력화 조치는 다음과 같은 의도를 내포하고 있다.

① 군사정전위원회의를 무력화 시키고자 함이다.

유엔군 사령부는 1991년 3월 25일 한국군 소장 황원탁을 군사정전위원회 수석대표로 임명하였다. 이에 대한 북한의 입장은 강경하였다. 북한은 한국이 정전협정 체결 서명의 당사자가 아니기 때문에 한국군 장성을 군사정전위원회 수석대표로 임명한 것이 부당하며 인정할 수 없다고 발표하였다. 또한 군사정전위원회 본회의 참석을 거부하였고 정전협정 무력화 책동을 본격적으로 추진하였던 것이다.

1994년 4월 28일 군사정전위원회 북한 측 대표를 일방적으로 철수하

92) 「로동신문」, 1994. 4. 28.

였고, 5월 24일에는 소위 ‘조선인민군 관문점대표부’를 군사정전위원회를 대신할 새로운 협상기구로 설치하는 한편 12월 15일에는 군사정전위원회 중국군 대표단을 철수시켰다.

② 중립국감독위원회의 무력화 조치이다.

북한은 1993년 4월 3일 중립국감독위원회로부터 체코대표단을 철수시켰고, 1995년 2월 28일에는 폴란드 대표단을 철수시키기에 이르렀다. 또한 동년 5월 3일에는 중립국감독위원회 북측 사무실을 폐쇄하면서 유엔군 측의 군사정전위원회와 중립국감독위원회 요원들에 대한 공동경비구역 출입금지 조치를 발표하였다.

③ 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리임무의 포기를 선언한 것이다. 북한은 1996년 3월 29일 김광진 인민무력부 제1부부장의 담화에서 “미국의 평화보장 체결 제의 거부에 대한 대응책으로 군사분계선과 비무장지대의 지위를 더 이상 유지할 수 없게 된 상황에 따른 조치들이 행해질 것” 이라고 경고하면서 동년 4월 4일 ‘조선인민군 대표부’를 통해 ‘비무장지대 불인정선언’을 전격 발표했다. 이어 4월 5일부터 7일 사이에는 무장군인 200여명을 동원하여 박격포 진지를 비롯한 진지 구축 등 관문점 공동관리 경비구역 내에서 무력시위를 벌였다.

④ 미국에 대한 정전체제 와해 위협이다.

1995년 10월 18일 북한은 외교부 대변인을 통해 미국이 평화보장체제 협상을 거부할 시에는 현 정전체제를 완전히 청산하는 조치를 취하겠다고 경고하고 나섰다. 또한 1996년 3월 8일에는 미국이 ‘잠정협정’ 체결 제의에 호응하지 않을 경우 정전체제를 새로운 체제로 바꾸기 위한 최종적이고 주동적인 조치를 취하겠다고 강조한 바 있다.

이와 같이 북한이 한반도에서 새로운 평화보장체제 수립의 필요성을 주장하고 있는 것은 현재의 정전협정이 사문화 되었고 정전기구가 그 기능을 상실하고 있다는 데서 찾고 있다. 따라서 하루빨리 정전협정을 평화협정으로 전환시키고 정전 기구를 평화보장체제로 대체해야 한다는 입

장을 견지하고 있다.

북한은 1995년 2월 24일 외교부 대변인 담화를 통해 평화보장체제 수립문제에 관해 미국과의 직접협상을 제의하였고, 3월 2일에는 중앙방송을 통해 “지금 정전 기구는 미국 측의 정전협정을 체계적으로 유린, 파괴했기 때문에 완전히 마비상태”에 있으며, “사실상 오늘 조선반도에서 새로운 평화보장체제를 수립하는 것은 더는 미룰 수 없는 초미의 문제로서 제기되고 있다.”고 주장하고 미국 측이 성실한 자세로 ‘새로운 평화보장체제’수립을 위한 협상에 임할 것을 촉구하여 왔다.<sup>93)</sup>

1996년 2월 22일에는 외교부 대변인 성명을 통해 새로운 평화보장체제를 수립하기 위해서는 “첫째, 완전한 평화협정이 체결될 때까지 잠정협정을 체결하며, 이 잠정협정에는 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한, 잠정협정의 수정 보충 등 안전질서 유지와 관련되는 문제들이 포함되어야 한다. 둘째, 잠정협정을 이행, 감독하기 위하여 판문점에 군사정전위원회를 대신하는 조미 공동 군사기구가 조직·운영 되어야 한다. 셋째, 잠정협정을 채택하며, 조미 공동 군사기구를 내오는 문제를 토의하기 위하여 해당 쪽에서 협상을 진행 하여야 한다<sup>94)</sup>고 밝혔다.

북한이 그동안 강조하여 온 북·미 평화협정 체결주장을 미루면서 과도적 조치로서 잠정협정 체결을 주장하고 있는데 이는 표면적으로는 한반도의 무력충돌과 전쟁을 막기 위한 최소한의 제도적 장치의 마련이라고 강조하고 있지만 실제에 있어서는 북·미 평화협정 체결주장이 현실성이 없다는 판단에 따른 것으로 미국으로 하여금 선택의 폭을 넓히고 미국을 협상테이블로 끌어내기 위한 의도에서 비롯된 것으로 보여 진다.

따라서 북한은 대미 평화협정 체결이 현실적으로 어려운 상태에서 과

93) 이기동, “북한의 평화협정 체결 주장 변천과정” 『건국대민족통일연구』 제9호(1995), 118면.

94) 「로동신문」, 1996. 2. 23.

도적 조치로서의 잠정협정 체결제의를 통해 북미 간 군사채널을 확보하고 나아가 미국과의 관계개선을 추진하기 위한 적대 관계의 해소에 비중을 둘 것으로 판단된다.

그러나 군사정전위원회의 기능을 무시하고 그 기능을 대신할 공동 군사기구의 설치를 주장하고 있는 것은 이미 제의한 평화협정의 내용과 별 다를 바 없을 것으로 보인다. 때문에 북한의 잠정협정 체결주장은 비무장지대의 공동관리라는 명분을 내세워 미국을 협상 테이블로 불러내 미국과의 직접접속 채널을 확보, 확대함으로써 기존의 정전협정을 무력화시키면서 남한을 완전히 배제시키려는 의도에 있는 것이다.

또한 북한은 잠정협정 체결주장에 대해 미국은 평화협정 체결문제는 남북 당사자가 해결할 문제이고, 또한 평화협정 체결 이전까지는 현 정전협정이 유지되어야 한다는 입장으로 일관하여 왔다. 김정일은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”의 논문에서 다음과 같이 밝힌 바 있다. “조선반도에서 평화를 보장하고 나라의 평화적 통일을 이룩하자면 침략과 전쟁 책동을 반대하고 전쟁위험을 제거하여야 한다. 침략과 전쟁책동을 반대하는 투쟁을 떠나서는 평화를 보장할 수 없으며 평화통일에 대하여 생각할 수 없다...우리나라에서 긴장상태를 완화하고 전쟁의 위험을 제거하는 문제는 무엇보다도 미국이 우리 공화국에 대한 적대시 정책을 버리고 조미사이에 평화협정을 체결하여야 해결될 수 있다. 우리 공화국과 미국은 아직도 일시적인 전쟁상태에 놓여있으며 우리나라에서 전쟁의 위험은 가셔지지 않고 있다. 전쟁위험을 제거하고 평화를 담보하기 위해서는 우리와 미국사이에 평화협정을 체결하여 새로운 평화보장체계를 세워야 한다. 이와 함께 이미 세상에 공포된 북남 불가침에 관한 합의를 재확인하고 철저히 리행하여야 한다”<sup>95)</sup>는 점을 강조하였다.

95) 김정일, 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자』(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 19~20면.

특히 평화보장체계 수립과 관련하여 북미가 정전협정을 대체할 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 주장을 되풀이 하고 있는데 남북한 간에는 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서에 이미 남북한 간에는 불가침에 관한 합의가 형성되어 있는 것과 마찬가지로이다. 다만 북한이 이를 준수할 강력한 의지가 필요할 뿐이다.

노동신문은 1995년 3월 3일자 논평을 통해 “...그 당사자는 어디까지나 우리와 미국이다. 정전협정에 도장을 찍은 것도 미구이며, 남조선에 있는 전반적인 무력에 대한 작전 지휘권을 장악하고 행사하고 있는 것도 미국이다. 남조선 괴뢰들은 미국의 허수아비에 불과하다. 더욱이 남조선 괴뢰들은 남조선 강점 미군에 대해서는 그 어떤 권한도 행사하지 못하고 있다. 이렇게 놓고 보면 새로운 평화보장체계 수립의 당사자가 다른 아닌 미국이라는 것은 더 론의 할 여지도 없으며,”<sup>96)</sup> “새로운 평화보장체계를 수립하는 문제는 정전협정 체결의 당사자인 우리와 미국사이에 협의해서 해결할 문제이지 괴뢰들이 끼어들 문제가 아니다”, “남조선 괴뢰들은 거기에 끼어 들 초보적인 권능도 자격도 없다”<sup>97)</sup>고 강력하게 촉구하고 나섰다.

1997년 12월 9일부터 1999년 8월 9일까지 6차에 걸친 4자회담을 추진하여 왔지만 북한은 4자회담 기간 내내 주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결문제를 의제로 논의할 것을 요구하여 왔다. 즉, 북한은 주한미군 철수 문제가 남북 화해를 위한 가장 초보적인 조치이며, 미국의 대북 신뢰조성 의지의 척도라고 강조하면서 이 문제가 해결되면 한반도의 모든 문제는 남북한 간에 해결될 수 있다고 주장하고 있는 것이다.

이 시기 북한은 새로운 평화보장체계와 잠정협정체결을 주장하면서 정전협정 무력화 조치 및 북미 간의 평화협정 체결과 잠정협정 체결을 강

96) 강철수, “미국은 리성적으로 행동해야 한다”, 「로동신문」, 1995. 3. 3일자.

97) 「로동신문」, 1995. 3. 3, 1997. 6. 25.

력하게 추진하여 왔다. 따라서 현재 정전협정체제는 북한 측의 군사정전 위원회 대표부 철수 및 중립국 감독위원회 강제 철수, 사무실 폐쇄 등으로 말미암아 그 기능이 마비되어 있다.

#### 라. 2000년대(2003년 북·미 불가침조약 체결 및 다자 안전보장 요구)

2001년 6월 6일 부시 행정부는 대북재개 성명에서 “북한의 핵 계획 동결에 관한 기본 합의의 이행, 미사일 개발 억제 및 미사일 수출금지, 재래식 군사력 등의 문제가 완화되면 미국이 북한에 대한 적절한 조치를 취할 것”이라고 발표했다.

이에 대해 북한은 “미국이 미제 침략군을 남조선에 못박아두고 공화국을 압살하려는 계획 밑에 상용(재래식)무력 감축문제를 들고 나왔는데 이는 어리석은 망상이며 북한의 무장해제를 노린 것”이라고 비난하였다.

또한 주한미군 철수와 2000년 북미 공동코뮈니케의 정신을 강조하면서 북한을 테러지원국 명단에서 제외시킬 것을 거듭 요구하여 왔다.

2002년 9월 17일에는 김정일 국방위원장과 일본의 고이즈미 준이치로 총리대신의 정상회담을 통해서 북일 간의 불미스런 과거를 청산하고 현안 사항을 해결하며 빠른 시일 안에 국교정상화의 실현을 위해 모든 노력을 기울이기로 합의한 바 있다.

그러나 북한이 핵무기 개발계획을 계속 추진하고 있다는 미 국무부의 발표(2002년 10월 17일) 이후 2003년 1월 10일 북한은 NPT 재 탈퇴한다고 공식 선언하였다.

그리고 4월 24일에는 “핵을 보유하고 있다”고 언급하면서 2004년 1월 10일에는 “미국이 시간을 끌면 끝수록 조선은 핵 억지력을 양적으로 질적으로 보다 강화할 것”임을 경고했다.

2004년 6월 제3차 6자회담에서는 북한은 핵동결에 대한 반대급부로

① 200만 KW의 에너지 지원

## ② 테러지원국 명단 삭제

## ③ 대북 경제제재 및 봉쇄 해제 등을 요구하고 나섰다.

2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 “자위를 위해 핵무기를 만들었고 우리의 핵무기는 어디까지나 자위적 핵 역지력으로 남아있을 것”<sup>98)</sup>이라고 공식적으로 핵보유를 선언했다.

2006년 10월 9일에는 국제적인 압력에도 불구하고 함경북도 길주군 풍계리 만담산에서 소규모 핵폭발 실험에 성공하였다.<sup>99)</sup>

북한이 주장하고 있는 북·미 평화협정 체결 주장은 논리적으로나 현실적으로도 지극히 위험한 발상이다. 그것은 북한이 한반도 평화문제의 당사자인 한국을 배제하고 북·미 평화협정을 체결하겠다는 것인데 이는 그동안 북한이 주장하여 왔던 자주적 평화논리에도 상반되는 것이라 아니할 수 없다.

중요한 것은 한반도 평화문제를 해결하는데 있어서 북한이 한국과 먼저 논의해야 하는 것이 선차적인 것이다. 북한이 주장하고 있는 북·미 평화협정 체결의 문제점을 직시하면 다음과 같다.

## ① 정전협정 당사자 문제이다.

당시 정전협정의 서명은 클라크 사령관이 유엔군 사령관으로서 서명한 것이지, 미군 사령관으로 서명한 것은 아니다.<sup>100)</sup> 또한 유엔군의 대부분이 한국의 국군이었기 때문에 북한의 한국 당사자 배제론은 설득력이 희박하다.

## ② 정전협정 이후 1954년 제네바에서 최초로 평화회담을 개최 하였던

98) 「동아일보」, 2005. 2. 11.

99) 송경호, “북한의 핵무기와 미사일전략에 관한 연구” 치안정책연구소, 2006년 연구보고서, 77~78면.

100) (Proposal by Mr. Nam II, Democratic People's Republic of Korea June, 15, 1954), The Korean Problem at the Geneva Conference, April 26-June 15, 1954(the Department of State, 1954), p. 175.

데 당시 한국이 당사자 자격으로 참여하였으나, 북한은 이에 대해 아무런 문제를 제기하지 않았다. 더구나 남일 외상은 평화회담에서 정전협정을 대체할 평화협정의 주체를 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부로 제시한 바 있다.

③ 조·중 연합사령부의 설치문제이다.

북한은 1950년 12월 4일 조·중 연합사령부의 설치를 통해 군 정권과 군령권을 전부 중국 측(평덕회 당시 중국인민지원군 사령관에게 권한을 넘겨주었다)에 넘겨주었다.

1950년 10월 19일 중공군의 참전 후 모택동은 평덕회와의 긴밀한 협의를 통해 12월 3일 김일성의 중국 극비방문 후 중국인민지원군과 조선인민군의 연합사령부를 발족하였다.

당시 연합사령관과 정치위원은 평덕회가 맡았고 부사령관은 김웅, 부정치위원 박일우, 또 한명의 부사령관은 중국의 등화가 맡았다.

결국 조·중 연합군의 최고지휘자는 북경 모택동이었고, 그의 지휘를 받아 전쟁을 실제로 지휘한 것은 평덕회였다. 북한 측이 중국의 명령을 전한 것은 박일우였고, 김일성은 최고 사령관이란 이름을 가질 뿐 군사적으로는 완전히 소외<sup>101)</sup>되어 있었던 것으로 판단된다.

④ 정전협정 체결 이후 1972년까지 북한은 남·북 평화협정을 제안하여 왔고 1974년부터는 북·미 평화협정 체결을 주장하고 있는데 이는 북한의 한반도 평화정책의 상반됨을 보여줌과 동시에 그동안 김일성이 주장하였던 평화문제와 민족공조 문제와도 상반되는 것이다.

김일성은 “남북조선 사이에 평화협정을 맺고 군대를 줄이는 것은 무엇보다도 먼저 남조선 인민들의 무거운 군사비 부담을 덜어주게 될 것이며 남북 사이에 인위적으로 조성된 긴장 상태를 없애고 호상 신뢰의 분위기를 조성할 것입니다. 남조선으로부터 모든 외국 군대를 물러가게 하고

101) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, 226면.

남북 사이에 평화협정을 체결하며 무력을 줄이는 것은 조국통일로 나아가는 길에서 중요한 첫걸음이 될 것이며,<sup>102)</sup> 우리나라에서 긴장상태를 완화시키기 위하여서는 나라를 평화적으로 통일하며 남북 사이에 서로 무력행사를 하지 않을 데 대하여 담보하는 평화협정을 체결하여야 합니다. 우리는 여러 기회에 남북 사이에 평화협정을 체결할 데 대하여 제의하였으나 남조선 당국이 응하지 않기 때문에 아직도 평화협정이 체결되지 못하고 있다”<sup>103)</sup>는 점을 강조하여 왔다.

⑤ 북한은 지난 반세기 동안 남한이 42만 건에 달하는 정전협정 위반 사례를 지적하였다. 이는 역설적으로 남한의 당사자성을 인정하고 있다는 점의 반증하고 있는 것이다.

⑥ 남북 기본합의서에서도 북한은 사실상 남한의 당사자성을 인정하고 있다.

남북 기본합의서 제1장 제4조에는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 밝히고 있다. 제2장 제11조에는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관해 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관찰하여 온 구역으로 한다”고 명문화하였다.

전술한 바와 같이 북한의 북·미 평화협정 체결제의를 1974년 이후 지속적으로 주한미군 철수를 전제 조건으로 제의하여 왔으나, 한미 양국은 한반도에서 주한미군 주둔의 필요성을 강조하면서 이를 거부하여 왔다.

1996년 2월 22일에는 잠정협정 체결을 제의하였고 2003년 4월 27일에는 북·미 불가침조약 체결을 요구하여 왔다.

102) 김일성, 『김일성 저작집 16권』 (평양 : 조선로동당출판사, 1982), 478면.

103) 김일성, 『김일성 저작집 27권』 (평양 : 조선로동당출판사, 1984), 325면.

## (2) 남한의 입장

일반적으로 평화는 전쟁이나 무력충돌 없이 국내적, 국제적으로 사회가 평온한 상태라고 정의한다. 전쟁 없는 상태를 의미하며, 헌법 제5조에 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 명시하고 있다. 이것은 만약 외부로부터 침략을 받았을 경우에 한하여 자위목적의 방어적인 전쟁을 인정한다고 볼 수 있다.<sup>104)</sup>

정부는 1992년에 발효된 남북기본합의서에 따라 한반도의 평화를 구축하기 위한 단계적 접근방법을 추구하여 왔다.

〈표4-1〉 통일단계별 기본 규범과 국가형태

단 계	기본 규범	국가 형태
화해 · 협력	기본합의서	분단 국가
평화체제/남북연합	민족공동체 헌장	남북 연합
민족통일	통일헌법	통일 국가

※ 출처 : 통일원, 『남북기본합의서 해설』 (1992), 27면 참조.

남북기본합의서에 의하면 남북한은 화해 · 협력의 단계를 거쳐 평화체제에 이르며 종국적으로는 민족통일로 나간다는 3단계 접근법을 명시하고 있다.

그러나 남과 북이 정치적 · 군사적 대결상태에 놓여 있고 정전체제 하에서 화해와 협력증진을 위한 실천적 능력이 부족한 실정이다. 이를 실천해 나가기 위해서 남북한은 상호 불신과 반목을 해소하고 신뢰를 구축해 나가야 할 것이다. 또한 민족적 화해를 도모하고 다각적인 인적 · 물적 교류를 증대시키면서 쌍방의 체제와 이념간의 격차를 해소하고 민족공동의 이익과 번영을 도모함으로써 한반도의 진정한 평화가 정착될 수

104) 한용섭, 『한반도 평화체제 수립방안』, (통일연수원, “분단국 통합과 평화협정”, 제42차 국내 학술회의 발표 논문집, 2001. 10. 19), 80면.

있다.

정부는 남북한 간의 화해와 협력단계에서는 지속적으로 정전협정을 준수해야 하며, 남북한 당사자가 정전협정을 평화협정으로 전환시킬 때까지 현재의 정전협정이 유효함을 강조하여 왔다. 특히 남북기본합의서 제 5조에 명시되어 있는 바와 같이 기본합의서, 화해분야 부속합의서, 불가침 분야 부속합의서, 교류협력분야 부속합의서를 남북한이 강한 의지를 갖고 제대로 이행해 나간다면 한반도에 공고한 평화 상태를 정착시켜 나갈 수 있다는 입장이다.

또한 현 정전상태를 남북사이의 평화 상태로 전환한다는 규정의 의미에 대해서는 현 정전상태가 국제연합과 북한·중공 간의 상태이든 남과 북간의 상태이든 불문하고 장차 한반도의 평화 상태는 남과 북의 평화 상태로 전환되어야 하며 남과 북이 당사자로 정전협정을 대체할 평화협정을 체결해야 함을 촉구하여 왔다.

한반도에서 평화를 지키는 전략으로는 자주 국방력과 한미 연합전력을 통해 안보태세를 강화시키는 것이다. 또한 평화를 만들어 나가기 위해서는 남북한 간의 화해와 협력의 토대 하에 냉전을 종식시키고 북한의 개방과 변화를 통해 그들이 추구하여 온 대남 적화전략 포기를 유도하는 것이 중요하다.

이를 실천하기 위해서는 선차적으로 남북한의 관계를 화해와 협력으로 증진시키고 상호 신뢰를 구축해 나가야 한다. 또한 북미, 북일 관계를 개선하고 국교를 정상화 함으로써 북한의 국제사회 참여폭을 넓혀주어야 할 것이다. 이와 아울러 북한의 개혁과 개방을 유도하면서 핵 불능화 및 대량살상무기 위협해소, 군비통제, 정전체제를 평화체제로의 전환이 필수적이다.

참여정부도 한반도의 평화체제 구축을 국정과제로 제시하고 평화정착을 본격적으로 추진한다는 입장을 밝힌바 있으며, 당면하게는 북한의 핵 문제를 해결하여 한반도에서 평화체제의 기반 구축에 강력한 입장을 피

력하여 왔다.

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환시키는 데에 있어서 북한의 변화와 남북관계 진전 상황, 그리고 동북아 정세와 주변국의 이해관계를 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 한반도 평화체제 구축은 지난 반세기 동안 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 평화체제로 전환시키는 과정이므로 성급하게 추진하기 보다는 점진적이고 단계적으로 치밀하게 하나하나 추진해 나가야 할 것으로 판단된다.

이를 위해서 정부는 먼저 북핵문제 해결과 평화증진을 가속화 하고, 다음으로 남북한 제 분야에서 협력을 심화시키고 평화체제의 토대를 마련하여 최종적으로 평화협정 체결과 평화체제 구축을 실현해 나가야 한다. 특히 평화체제로의 완전한 전환 이전까지는 현재의 정전협정이 준수되어야 한다는 입장을 강조하고 있다.<sup>105)</sup>

평화체제는 국제정치학의 이론상 체제론자들이 주장하는 개념과 동일하게 사용하고 있다. 즉 체제(regime)란 포괄적인 개념으로서 2개 또는 그 이상의 국가 간에 설치된 기관, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 그리고 규칙을 의미한다.<sup>106)</sup>

남한은 전쟁을 통해 국가이익을 추구하기 보다는 평화공존을 통해 상호안보를 추구하고 꾸준히 협력해 나갈 수 있는 평화체제의 구축이 절실하게 요구된다고 보고 있다.<sup>107)</sup> 따라서 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 북한의 평화공존 의지가 확고하고 한반도 대내외적 여건이 성숙된다면 평화협정 체결이 얼마든지 가능할 것으로 판단된다.

정부는 북한의 평화협정 체결주장과 실제적 행동에는 많은 모순점이 있다고 지적하여 왔다. 그것은 북한이 한편으로는 평화협정 체결을 주장

105) 「국가안전보장회의 상임위원회」, 『평화변명과 국가안보 : 참여정부의 안보정책 구상(한반도 평화체제 구축)』(서울 : 세기문화사, 2004. 3. 1), 36~37면.

106) Joseph Nye., "Nuclear and U.S. Soviet Security Regimes", International O vol. 41, No.3(Summer 1987), p. 391.

107) 한용섭, "한반도 평화체제 구축방안", 앞의 책, 81면.

하면서 다른 한편으로는 정전체제의 무력화와 평화과괴행위를 서슴치 않았기 때문이다. 따라서 북한의 도발행동 등 남북한 간에 정치적·군사적 대결과 불신이 상존하고 있고 더욱이 지금까지 합의한 사항도 제대로 이행하지 않는 상황에서 정전협정을 폐기하고 평화협정을 서둘러 체결한다고 해서 당장 한반도에 평화가 조성될 수 있는 것인가에 대해서 남한은 강한 의문을 제기하여 왔다.

한국정부의 공식입장은 남북한 간의 평화협정을 체결하고 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축<sup>108)</sup>해 나가는 것이 가장 바람직하다는 입장을 견지하고 이를 추진해 나가고 있다.

정전협정의 당사자 문제에 있어서도 북한이 주장하는 이른바 실질적 당사자론에 대해 한국은 조약서명과 조약 당사자를 혼동한 것이라는 입장을 견지하여 왔다. 또한 법적·현실적 측면에서 정전협정의 당사자는 미국과 북한이 아니라 어디까지나 남북한이라는 점을 분명히 하고 있을 뿐 아니라 북한의 주장대로 남한이 정전협정의 당사자가 아니라 하더라도 ① 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자가 반드시 일치하지 않는 국제관행, ② 1953년 8월 28일자 유엔총회 결의, ③ 한반도 평화구축을 위한 1954년의 제네바 회담의 당사자로 참가한 사실, ④ 남북기본합의서 제5조에 비추어 볼 때 남한은 마땅히 남·북 평화협정 체결 시 그 당사자가 되어야 한다<sup>109)</sup>는 입장이다.

노무현 대통령도 2003년 광복절 경축사를 통해 “앞으로 북한 핵문제가 해결되면 남과 북은 평화체제의 구축과 군사적 신뢰구축을 위한 협의를 본격적으로 추진해 나갈 것”임을 밝히면서 한반도 평화구축 과정에서 남북 당사자 원칙을 확고히 견지하며 평화협정 체결은 남북이 중심이 되고 국제사회가 이를 지지·보장하고 적극 동참하는 방향이 되어야 할

108) 「국방부」, 『국방백서 2000』(서울: 국방부, 2000), 76~77면.

109) 김명기, 『한반도 평화조약의 체결-휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여-』(서울: 국제법 출판사, 1994), 124~125면.

것이라고 하였다.<sup>110)</sup>

### (3) 미국의 입장

미국은 한반도 평화체제에 관해 남북 직접협상에 의거, 합법적인 평화체제로 대체될 때까지 정전협정체제를 존속시킨다는 한국정부의 입장을 지지해 왔다. 그러나 어떤 내용으로 한반도의 평화체제를 구축할 것인가에 대해서는 아직 밝히지 않고 있다. 다만 미국은 한미연합 억지력에 의해 한반도에서 전쟁을 억지하며 전쟁 도발 시 북한을 격퇴한다는 국방정책은 분명한 것으로 보인다. 그것은 미국도 한반도에서 안정된 평화를 유지하는 것이 미국의 국익에도 도움이 되기 때문이다.

때문에 미국은 남북한이 한반도 문제의 합의를 도출하여 공고한 평화체제를 구축하기 전까지는 현재의 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 고수하고 있으며, 한·미 동맹과 주한미군에게 큰 영향을 미치는 급격한 변화가 한반도에서 일어나지 않기를 바라고 있을 뿐이다.

그러나 최근 한미 동맹은 과거에 비해 빠른 속도로 변화되는 양상을 보여주고 있다. 그것은 미국의 입장에서는 한반도에 영향력을 유지하면서 북핵문제와 안보체제를 양립하지 않고 일괄적으로 동시에 해결하려는 입장을 강구하고 있기 때문에 많은 어려움이 뒤따르고 있는 것이다.

미국의 세계전략 변화에 따른 한미동맹의 재조정은 크게 세 단계를 거쳐 진행되어 왔다.<sup>111)</sup>

첫 번째 단계는 냉전 붕괴의 와중에 있던 부시행정부와 냉전의 종언 이후 새로운 패권전략을 아직 확실하게 수립하지 못한 클린턴행정부 1

110) 「국가안전보장회의 상임위원회」, 『평화변영과 국가안보 : 참여정부의 안보정책구상』(서울 : 세기문화사, 2004. 3. 1), 32~37면.

111) 이해정, “한미동맹의 변화”, 『한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 전략』(서울 : 제2차 한국학술연구원 코리아 포럼, 2003. 9. 19), 1~3면.

기의 “탈 냉전기” 혹은 “탈냉전 1기”이다.

이 시기 한미동맹의 주요한 현안은 부시행정부의 동아시아 전략구상에 따른 주한미군 철수와 “제1차 북핵 위기”로 인한 주한미군 추가 철수의 연기였다.

한미동맹의 재조정에는 주한미군의 추가 철수가 중지 되었음에도 한국의 방위책임과 부담 증가의 방향으로 꾸준히 진행 되었으며, 동맹의 장기적인 미래에 대한 공동연구가 이루어지기도 했다.

두 번째 단계는 1997년의 국가안보전략 4개년 검토(QDR)를 기반으로 미국의 새로운 패권전략과 방위전략이 구체화된 클린턴행정부 2기의 “탈·탈 냉전기” 혹은 “탈냉전 2기”이다.

이 시기 한미동맹의 현안은 북한의 미사일 개발 및 2000년 6월의 남북 정상회담을 정점으로 하는 남북관계의 진전이였다. “탈냉전 1기”에 한미동맹이 북핵 위기로 인한 한반도의 새로운 안보위협에 의해 도전 받았다면, “탈냉전 2기”에는 남북 정상회담이 상징하는 북한 위협의 감소 가능성이 한미동맹의 장기적 미래에 대한 도전이였다. 한국의 민주화를 배경으로 남북관계의 진전이 이루어지면서, 주한미군문제를 중심으로 한 미동맹에 대한 비판적 시각이 한국 정치의 주요 이슈로 등장한 것이다.

이에 따라 동맹의 재조정 문제는 이전 시기의 기초인 한국의 방위책임 증가를 지속적으로 추진하면서, 한반도에서 북한의 안보위협에서 벗어나 동맹의 범위와 성격을 확대하는데 중점을 두었다.

세 번째 단계는 일방주의 외교노선의 부시행정부 출범과 9.11테러 및 “제2의 북핵 위기”로 점철된 9.11 이후의 시기이다.

9.11테러 이후 미국 부시행 정부는 대테러전쟁이라는 새로운 패권전략의 맥락에서 북한 문제를 규정하고 전 세계적 차원에서 기존의 동맹 체제를 재조정하였다.

한편 한국에서는 노무현정부의 탄생으로 한미동맹에 비판적인 목소리가 더욱 커지면서 “남남 갈등”이 심화되었으며, “미래 한미동맹 정책구상”이 동맹의 재조정을 원칙으로 설정한 미국의 세계전략과 한국의 민주화가 더 이상 간과할 수 없는 동맹의 균열 요인으로 작용하여 왔다.

2003년 4월 제1차 “미래 한미동맹 정책구상” 회의에서는 세계안보환경의 변화에 적응하고 한국의 민주화를 반영하는 한미동맹 재조정의 기본방향으로 설정하고, 6월의 제2차 회의에서는 한미동맹 재조정의 기본과제를 세 가지로 규정하였다.

첫째는 연합전력의 증강, 둘째는 한국군에게 한국방위의 책임을 증가시키고, 셋째는 주한미군이 지역안정 역할에 중점을 두는 동맹의 새로운 역할 분담의 형성이다. 이에 따라 주한미군 기지의 통폐합 및 재배치가 이루어지고 있는 실정이다.

남한의 경우는 양립론적 입장을 가지고 있으며 북한의 핵문제를 해결하면서 북미 국교정상화를 생각하고 있다. 따라서 한미동맹의 급격한 재편에 적절하게 대응하면서 다자간 협력을 증진시키고 남북간의 지속적인 회담 및 북한의 노력이 절실하다.

### 3. 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요 현안문제

#### 1) 주한미군 철수 문제

북한은 1954년 4월 27일 제네바 정치회담에서 북한 외무상 남일이 “6개월 안에 조선영토로부터 모든 외국 군대가 철수해야 할 필요성을 인정한다”고 주장한 이래 반세기 동안 주한미군 철수를 강력하게 요구하여 왔다.

주한미군의 주둔은 1953년 10월 1일 서명되고 1954년 11월 13일 발

효한 한미 상호방위조약에 법적 근거를 두고 있다. 그에 반해 유엔군은 1950년 7월 7일 유엔안보리결의에 의거 파한되었다.<sup>112)</sup> 지난 반세기 동안 북한이 주장하여 온 것처럼 한반도의 평화체제를 구축하는 데 있어서 주한미군이 필연적으로 철수되어야 하는 것은 아니다. 역사적으로 볼 때 외국군의 철수를 명기하고 평화협정을 체결한 경우는 1973년 1월 월남 평화협정이 그 대표적인 사례이다. 1979년 3월 체결된 이집트와 이스라엘간의 평화조약에서도 외국군의 후방철수를 명시하고 있다.<sup>113)</sup>

그러나 일본의 경우 제2차 세계대전에서 패배하고 미군이 일본에 진주하였지만 아직까지도 미군(1951년 미·일 평화조약을 체결)은 일본에서 철수 하지 않았고 오히려 1960년 1월 미일간의 상호협력 및 안전보장조약에 따라 미군의 주둔을 명시적으로 허용하고 있는 것이다.

한국의 경우 1953년 7월 27일 정전협정의 체결로 전쟁이 중지되어 있는 상태이다. 북한의 계속되는 군사적 위협에 대응할 수 있는 미군의 적극적인 지원이 필요 하였기에 한국정부는 주한미군의 주둔을 요청하였고 1953년 10월 1일 한·미 상호방위조약 제4조에 이를 법적으로 확약하게 되었다.

김일성은 “미제의 남조선 강점과 그의 식민지 통치는 남조선 인민들이 겪고 있는 모든 불행과 고통의 근원이며 우리조국의 통일을 가로막고 있는 기본 장애입니다. 남조선에서 미 제국주의 침략 세력을 몰아내어 그의 식민지 통치를 분쇄하지 않고는 남조선 인민들이 식민지 노예의 처지에서 벗어날 수 없으며 우리나라의 통일도 실현 할 수 없습니다. 남조선 인민들은 미국 침략 군대의 남조선 강점을 반대하고 그들을 남조선에서 몰아내기 위하여 미제의 식민지 통치를 청산하기 위하여 완강하게 투쟁하여야 할 것”<sup>114)</sup>임을 지속적으로 강조하여 왔다.

112) 金明基, 『駐韓國際聯合軍과 國際法』 (서울 : 국제문제연구소, 1990), 64~70면.

113) 金明基, 『分斷韓國의 平和保障論』 (서울 : 法志社, 1988), 247~253면.

또한 1997년 12월부터 1999년 8월까지 6차례 열린 4자회담에서도 주한미군 철수문제를 본회담 의제로 설정할 것을 강력하게 요구 하였으나, 한국정부는 주한미군이 북한을 공격하기 위한 군대가 아니라 외부의 침략으로부터 남한을 방위하기 위해 한미 상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로 기본적으로 주한미군 철수문제는 한미 간에 논의할 사안임을 분명하게 밝혔다.

주한미군이 유사시 인계철선(Trip-wire)역할을 하여 미국의 증원전력은 크게 세 가지 종류가 있다.

첫째는 신속억제방안(Flexible Deterrence Option ; FDO)이다. 한반도 전쟁위험 고조시 또는 위기 시에 시행되는 정치·경제·외교·군사적 방안으로 약 150개의 항목으로 구성되어 있으며, 감시·정찰용 전력이 포함된다.

둘째는 전투력증강방안(Force Module Package ; FMP)이다. FDO를 통한 전쟁억제에 실패를 대비하여 초전에 긴급하다고 판단되는 주요 전투부대 및 전투지원부대를 증원하는 계획으로 여기에는 항모전투단 등이 포함된다.

셋째는 FDO와 FMP 전력을 포함하는 시차별 부대전개 제원(TPFDD)에 의한 증원전력이다.

현재 한반도에 배치되어 있는 증원 전력은 (In-Place) 전력, 상황발생시 시차별로 전개하도록 되어있는 (Pre-Planned) 전력, 요청 시 추가로 전개되는 (On-Call)전력 및 국외지원(OFF-Peninsula) 전력으로 구분된다.

미국의 이러한 증원전력에는 유사시 개전 초 전방에 밀집한 포병을 타격하기 위한 전력, 최신예 전투기를 탑재하고 입체적인 해상작전을 구사할 수 있는 수개의 항모전투단, 공중 우세확보, 방공, 적지타격을 위한

114) 돌베개, 『북한 조선로동당대회 주요 문헌집』(서울 : 돌베개,1988), 473~474면.

공중 전력과 대량살상무기에 대응하기 위한 전력들이 포함되어 있다.

미국은 한반도 유사시 미 해군의 40% 이상, 미 공군의 50% 이상, 미 해병대의 70% 이상의 대규모 증원전략을 전개시킬 계획을 가지고 있는 것은 한반도 방위에 대한 미국의 강력한 의지의 표명으로 해석할 수 있다.<sup>115)</sup>

따라서 주한미군은 현재 북한의 남침 억제를 통한 한반도 평화유지 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안전을 보장하는 안정자 내지 균형자로서의 역할을 수행하고 있기 때문에 현실적인 측면을 감안하여 볼 때 타당하다고 볼 수 없다. 때문에 주한미군의 철수 문제는 한반도의 항구적 평화통일을 이룩한 후에 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

## 2) 유엔군 사령부 해체문제

북한은 유엔군 사령부를 ‘사실상 유엔 밖에 존재하면서 실질적인 교전 실체를 가려주고 있는 유령기구’라고 하면서, 동 사령부는 한국동란에의 미군개입과 한반도 강점을 은폐하고 합리화하기 위한 목적에서 설치되었다고 강변하여 왔다. 또한 유엔군은 실제로 유엔의 모자를 쓴 미군이라는 점을 강조하면서 주한미군 철수와 함께 유엔군 사령부 해체를 위한 선전공세를 적극적으로 전개하였다.

그러나 실제로 주한미군은 한미 연합방위체제를 유지하기 위하여 일부 병력만이 유엔군 사령부 및 한미 연합사령부의 보직을 겸임하고 있는 것이다. 따라서 북한이 주장하는 유엔군 사령부 해체 문제는 주한미군의 유엔군사령부 보직 겸직을 해제한다면 특별한 문제는 없는 것으로 보여진다.

1970년대부터 유엔군 사령부 해체를 위한 대유엔 외교를 본격적으로 추진한 북한은 1975년 11월 18일 제30차 유엔총회에서 공산 측 결의안

115) 「국방부」, 『한미동맹과 주한미군』(서울 : 국방부, 2002. 4. 30), 58~59면.

을 총회 결의 제3390-B호로 채택하는 성과를 거두기도 하였다. 그러나 한국은 베트남 패망 이후 한미 연합군 사령부 창설(1978. 11. 17)이라는 결과를 가져왔다.

1991년 9월 17일 남북한의 유엔 동시가입을 계기로 북한은 유엔과 북한간의 비정상적인 관계 청산을 구실로 해서 유엔군 사령부 해체문제를 다시 거론하기 시작하는 한편 1994년 4월 28일 대미 평화보장체제 수립을 제의한 이후 미국과 유엔에 대해 유엔군 사령부 해체를 강력하게 촉구하고 있다.

반면 남한은 유엔군 사령부가 1950년 7월 7일 유엔안보리결의 제84호에 따라 합법적으로 설치한 안보리의 보조기관으로서 유엔군과 미군은 별개의 존재로 보고 있다.

남한은 오늘에 와서 유엔군 사령부 해체가 실질적인 측면보다는 상징적인 의미를 갖는 것이 사실이지만, 평화체제 구축과 유기적으로 연결되어 있고 주한미군의 위상에 적지 않은 영향을 줄 수 있다는 점에서 이 문제에 상당히 신중하게 접근하고 있다.

### 3) 군사장비 반입금지 및 한미합동군사훈련 문제

북한은 1950년대 후반부터 중국과 소련으로부터 각종 무기와 장비들을 무단 반입하여 왔다. 이는 정전협정 제13조 2항에 규정한 “한반도 외부로부터 무기·장비·물자 반입중지와 소모 시 1 : 1로 교체할 의무”를 위반한 것이다. 그러면서도 기회가 있을 때 마다 외부로부터의 무기반입금지를 주장하였다.

김일성은 1973년 6월 23일 조국통일 5대강령을 제시하면서 “통일을 촉진시키기 위해 모든 외국군대의 철거와 외국으로부터의 무기반입을 중지시켜야 한다”<sup>116)</sup>고 강조한 바 있다.

특히 1994년에는 “패트리엇 미사일 등 공격용 신형무기 반입중지”

116) 「로동신문」, 1973. 6. 24.

를, 1996년 10월 28일 외교부 대변인 담화를 통해 1996년 독수리 합동 군사훈련이 “조미 기본합의문과 조선반도에서 군사장비와 작전 물자의 반입과 군사적 적대행위를 금지하고 있는 조선정전협정과 양립할 수 없는 것”이라고 발표했다.

1997년 9월 18일 4자회담 제2차 예비회담에서는 본회담의 의제로 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결문제 외에 남과 북의 한반도 외부로부터 군사장비 도입 금지문제를 추가할 것<sup>117)</sup>을 요구하면서 “외국군대와 의 모든 합동군사훈련 영구중지 및 외부로부터의 무기반입금지”를 강조하고 있다.

북한은 한미합동 군사훈련이 핵전쟁 연습이며 공격전쟁 연습이라고 주장하고 있으나, 한국은 한미합동 군사훈련이 핵전쟁 연습이 아니며 모든 나라들이 국토방위와 생존권 수호차원에서 실시하는 통상적인 방어훈련이라고 대응하면서 만약 북한이 남북 기본합의서 제12조에 따라 남북 군사동맹 위원회를 먼저 개최하여야 한다는 입장을 천명하였다.

또한 패트리엇 미사일은 방어를 무기로서 노동 1호 및 노동 2호 등 북한의 스커드 미사일에 대응하기 위한 것임을 강조하면서 북한의 군사적 위협이 가중되고 있는 상황에서 미군 자체의 방위태세 보장은 불가피하다고 대응하여 왔다.

#### 4) 한미 상호방위조약 및 전시작전권 환원 문제

북한은 한미 상호방위조약이 미군의 남한주둔에 법적근거를 제시하고 있다고 비난하고 있다. 또한 동조약이 북한을 주적으로 규정하고 남조선 강점을 합법화하기 위한 수단에 지나지 않는다고 강변하면서 남한의 외세의존정책 포기여부는 한미 상호방위조약 폐기여부에 달려있음을 강조하여 왔다.

때문에 남북 또는 북미 간의 평화협정이 체결되면 한미 상호방위조약

117) 「통일원」, 『주간북한동향』 제348호(1997.9.13~9.19), 11~12면.

은 이와 모순되고 있으므로 반드시 폐기되어야 한다고 입장이다.

그러나 남한은 한미 상호방위조약을 체결한 것은 북한의 대남 군사위협에 대응하기 위한 것이라고 반박하고 있다. 더구나 남북한의 평화협정이 체결된다 하여도 기존의 제3국과 체결된 조약(한미 상호방위조약)에 대해서는 어떠한 영향도 주지 않는다는 법리 해석이다. 아울러 같은 법리에 의해 남북기본합의서의 채택·발효에도 불구하고 한미 상호방위조약에는 아무런 영향이 없을 것<sup>118)</sup>으로 판단된 판단된다.

특히 한국군의 작전권 환원문제는 1994년 12월 1일 전시 작전통제권을 제외한 모든 평시 작전통제권은 한국에 환원되어 있는 실정이다. 전시 작전통제권 반환문제는 기본적으로 한미 연합군 사령부와 한국군과의 관계, 한미 연합방위체제의 틀 속에서 풀어나가야 할 문제로서, 한국의 독자적인 방위능력 확보, 남북한 관계 발전 등 대내외적인 환경과 보조를 맞추어 추진할 사항이며, 유엔군 사령부 해체와는 연계될 사안이 아니다.<sup>119)</sup>

118) 「통일원」, 『제5차 남북고위급회담 결과보고』, 『통일속보』, 제91~28호(1991.12.16), 19면.

119) 제성호, “한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략”, 52~55면.

## 제5장 한반도 평화체제 구축방안

한반도에서 냉전체제를 종식시키고 평화체제를 구축하는 것은 전쟁의 위험을 해소하고 군사적 위협 제거를 통한 신뢰 구축으로 항구적인 평화를 실현하는 것이다.

남과 북은 2000년 6.15 정상회담을 계기로 화해와 협력의 새 시대를 열어나가고 있다. 하지만 북한의 점진적인 개방 정책과 남북의 꾸준한 교류협력 활성화에도 불구하고 북한의 핵 실험 및 대량살상무기의 개발, 실전배치로 인해 북미관계가 악화되고 동북아 지역에서 군사적 위협이 고조되어 왔다. 하지만, 특이한 것은 북미 관계의 악화에도 불구하고 한반도의 분쟁 가능성은 현저하게 낮아지고 있다는 점이다.

그것은 2007년 남북정상 선언을 통해 밝힌 바와 같이 남북한이 정전협정을 평화협정으로 전환시키는 문제에 대해 원칙적인 합의를 도출하였고 이를 실천하기 위한 방안이 모색되고 있는 데서도 입증해 주고 있다.

따라서 남북한은 북한의 군사적 위협을 해소시킴과 아울러 쌍방의 적정수준의 군축 및 군비감축을 실현하여 그동안 국가 경제에 큰 부담을 주었던 재래식 군비체계를 개선하여 통일 후 미래 한국의 안보에 철저하게 대처해 나가는 것이 무엇보다 중요한 과제의 하나이다.

한반도 평화체제 구축<sup>120)</sup>을 위해서는,

- ① 한반도 내 무력충돌의 법적 종결
- ② 남북한 간 화해 공존의 제도화
- ③ 1953년 정전협정의 당사자를 포함한 관련 주변 국가들이 평화체제를 보장할 수 있는 국제적 보장 장치가 마련되어야 한다.

120) 윤덕민, “한반도 평화협정에 관한 연구”, 『국제문제』 (서울 : 2000. 12), 45면.

이를 위해서는 우선 남북이 당사자로서 평화보장 또는 불가침에 대한 실질적 의지가 담긴 합의가 선행되어야 하며, 정전협정의 실질적 당사자인 미국과 중국이 보장 또는 지지하는 방안이 가장 바람직 할 것으로 판단된다.

2020년까지 한반도 통일이 이루어져 있을 것이라는 미래 예측서의 전망<sup>121)</sup>에 따르면 21세기 한국은 국가적·민족적 차원에서 세계중심 국가의 일원으로 도약한다는 비전을 가져야 한다고 밝히고 있다. 또한 21세기 비전을 실현하기 위해 7천만 우리 민족이 대륙 및 해양세력의 틈 속에서 머물러 있을 것이 아니라 한반도의 평화통일을 실현하고 동북아의 평화와 공동번영에 이바지 해 나갈 것을 강조하고 있다.

한반도 정전협정을 평화협정으로 전환 시키는데 있어서 가장 중요한 문제는 조약이나 문서의 합의도 중요하지만 평화협정에 관한 북한의 강한 의지가 선행되어야 하며, 남북한 간의 신뢰구축이 필연적이다. 다시 말하여 평화협정이 체결되어 문서화 되어 있을지언정 이를 북한이 준수하지 않으면 무용지물에 불과하기 때문에 확고한 평화시스템을 우선적으로 구축해 나가야 한다.

특히 한반도 평화체제 구축은 현재보다 진일보한 항구적인 평화 상태를 만들어 나가는 과정이므로 국민적 의사를 반영하여 목표 지향적인 의지를 갖고 객관적이고 합리적인 판단 하에 신중을 기해 나가야 할 것이다.

과거 베트남이 평화협정을 체결한지 불과 2년 3개월 사이에 무력에 의하여 공산화 통일이 된 교훈을 절대로 잊어서는 안 되며, 한반도가 주변 강대국들로부터 직접적으로 정치·군사적 영향을 받아 왔다는 사실을 놓쳐서도 안 될 것이다.

121) Hamish, Mcrae, The World in 2020(Boston : Harvard Business School Press, 1994), p. 256.

일본의 경우는 한반도를 36년간이나 식민지로 지배 하였으며, 미국과 러시아, 중국도 한반도 분단에 직접적 · 간접적으로 관여하여 우리 민족의 고통과 분담의 아픔을 가증시켜 왔다.

한반도가 지정학적 위치의 중요성 등으로 주변 4강의 정치 · 군사 · 경제적으로 관심이 고조되고 있는 현 상황에서 이들 국가들을 적절하게 관리해 나가야 한다. 따라서 주변 4강이 한반도의 평화정착을 위한 남북한의 평화정착 노력에 공감대를 형성하고 적극적인 지지를 도모해 나가면서 다각적인 외교활동을 전개해야 한다.

다시 말하여 강대국들로 하여금 한반도 평화체제 구축과 관련한 문제를 우리민족 자족원칙과 당사자 화해원칙에 입각하여 남북한 간에 직접 해결 되어야 한다는 사실을 설득시키는 노력을 기울임과 동시에 전쟁위험을 제거하기 위한 북한의 핵 불능화 및 대량살상무기 감축 문제 해결이 시급하다. 때문에 정전협정을 평화협정으로 전환시켜 나가는데 있어서 평화협정 체결 문제는 남북한이 평화협정을 체결하고 이에 대한 국제적 보장을 확보하는 차원으로 최소한 정전협정 서명 당사국인 미국과 중국을 참여시키는 방안(2+2)이 가장 합리적인 실천방안으로 판단된다.

그러나 한반도 문제에 대한 주변 강대국의 영향력을 제도화할 위험성도 함께 내재되어 있다.<sup>122)</sup>

한반도에 평화를 정착시키기 위해서는 남북한 간의 상호 신뢰를 바탕으로 진정한 평화구축 상태 하에 통일을 위한 염원의 공감대를 형성하고 국제적으로는 이를 보장하는 뒷받침이 됨과 아울러 정전협정 체제가 준수되는 상태 하에서 그 다음에 남북한 평화협정을 논하는 것이 바람직할 것이다.

그 이유는 현재의 정전협정만으로는 항구적인 평화상태 내지 평화체제

122) 박영호, 정연태, 조민, 조한범, 허문영 공저, 『한반도 평화정착 추진전략』(서울 : 통일연구원, 연구총서 03-09, 2003. 12. 29), 69~71면.

로의 전환이 이루어질 수 없기 때문이다. 평화협정은 전쟁상태 내지 정전상태를 종료하는 가장 대표적인 법형식이다. 그러나 평화협정은 평화체제로의 전환을 위한 하나의 수단일 뿐이며 평화협정을 체결해야만 전쟁상태가 종결된다는 국제법규는 존재하지 않는다.

전쟁을 종결하는 방식은 국제법상 평화협정 체결방식과 전쟁상태 종결 선언, 국교수립에 관한 합의(공동성명, 의정서 등) 방식 등 다양하게 선택할 수 있다. 따라서 한반도에서 전쟁을 종결시키고 평화협정을 체결하기 위해서는 다음과 같은 방식을 채택할 수 있다.

- ① 남북 정상회담을 통해서 한반도 평화선언을 채택하고 전쟁상태 종결을 선언함으로써 전쟁종결 및 한반도 평화체제로의 전환을 실현시켜 나갈 수 있다.
- ② 민족공동체 헌장 또는 남북연합 헌장을 채택하여 전쟁상태를 종결함과 동시에 평화체제로의 전환이 가능하다.
- ③ 남북 기본합의서(1992년 2월 19일 발효)를 활용하는 방식을 채택할 수 있다. 이 경우 남북 기본합의서 제25조의 수정조항에 의거하여 남북 기본합의서 제5조와 부칙을 수정함으로써 평화체제로의 이행을 강구하거나 추가 의정서를 체결하여 동시에 남북 기본합의서 제5조를 실효시키는 방법으로도 평화체제로의 전환을 모색<sup>123)</sup>할 수 있는 것이다.

그러나 정전협정을 평화체제로의 전환문제는 우리의 안보 및 생존과 직결되어 있기 때문에 선불리 취급하기 보다는 객관적이고 합리적인 원칙을 견지하면서 장기적인 관점에서 의연하게 대처해 나가야 한다. 또한 남북한이 진정한 평화공존의지를 갖고 상호 실체 인정·존중하는 기반

123) 제성호, “북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대처방안”, 『서울국제법연구』, 제1권 1호(1994, 125~133면 : 이장희, “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안”, 『국제법학회논문집』, 제39권 1호(1994), 68~69면.

위에서 평화체제 전환문제를 협의해 나가야 할 것이며, 기본적으로 한반도에 공고한 평화상태가 달성 되었을 때 그것을 확인하고 정전협정은 더 이상 불필요하게 되었음을 선언하는 내용의 것이 되어야 할 것이다.

한반도 평화체제는 어느 날 갑자기 남북한이 평화협정이라는 문건에 서명했다고 해서 이루어지는 것은 결코 아니며, 꾸준히 남북한 간에 기합의 한 문건들을 실천할 경우에 또한 그 기초 위에서만 자연스럽게 가시화 될 수 있다. 또한 평화체제 전환은 창설적인 것 보다는 공고한 평화상태 구현의 사실에 대한 사후 확인적 성격을 따르도록 하는 것이 타당하다.

따라서 남북한이 정전체제를 평화체제로 전환해 나가는데 있어서 다음과 같은 원칙을 견지해 나가야 할 것이다.

첫째는 당사자 해결원칙에 입각하여 남북한이 주도적으로 논의해 나가야 한다.

둘째는 기존에 합의된 정전협정과 남북 기본합의서를 유지·준수하는 것이 중요하다. 다시 말하여 1992년 발효된 남북 기본합의서를 근간으로 한반도 평화체제를 모색해 나가는 것이 바람직하다.

셋째는 점진적이고 단계적인 접근방식에 의거하여 한반도의 평화체제를 구축해 나가야 한다.

넷째는 한반도 평화의 실효성을 보장하는 문제이다. 정전협정이 평화협정으로 전환될 시에는 항구적이고도 실질적인 평화가 유지될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 남북한 간에 불가침의무 이행을 감시하고 보장하는 체제가 마련되어야 한다.<sup>124)</sup>

다섯째는 남북한이 각기 제3국과 맺은 기존의 정치 군사적 관계가 존

124) 제성호, “평화체제 전환시 한국이 견지해야 할 기본원칙과 조건”, 민주평화통일자문회의, 『미 북 관계 속의 평화협정 제기, 그 대응방안』(서울 : 민주평화통일자문회의, 1995. 5. 15), 131~133면.

중되어야 한다.

또한 남북 기본합의서를 근간으로 점진적인 남북한 간의 정치 군사적 신뢰구축과 교류협력을 병행추진하고 이것이 충분히 이루어져 한반도의 실질적인 평화상태가 실현되었을 때 이를 법적으로 확인함으로써 문서상의 정전상태를 청산하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

한반도 평화협정의 체결 방식은 남북 평화협정 체결방식과 4자 평화협정 체결방식으로 나누어 볼 수 있다.

남·북 평화협정의 체결방식은 남북한이 남·북 평화협정을 체결하고 미국과 중국이 이를 지지, 추인, 보장하는 2+2 방식이다. 이 경우 남·북 평화협정 외에 미·중의 평화보장문서(남·북 평화협정과 별도의 문건 채택방식)로 행해질 수도 있고 미중이 지지, 추인, 보장의 취지를 명기하는 방식으로 단일문건화 할 수도 있다.

① 남·북 평화협정은 남북 평화협정, 남북 평화합의서, 남북 평화헌장, 남북 평화선언, 남북 평화에 관한 공동성명 등 다양하게 표현할 수 있으나, 가장 바람직하게는 남북 평화협정을 합의서의 명칭으로 체결하는 것이 바람직하다.

② 미중간 보장문서(별도문건)의 형식으로는 남북 평화협정을 미중이 지지, 추인, 보장하는 뜻을 천명하는 문서로 양자가 남북 평화협정에 대한 부속 의정서로 채택될 수 있다. 그러나 미중이 평화보장문서를 평화보장협정이라는 명칭으로 채택할 가능성은 희박하다.

③ 단일문건 채택방식은 미중이 별도로 평화보장문서를 채택하지 않고 보증인(또는 입회인)의 입장에서 남·북 평화협정문에 평화보장의 취지를 명기하는 방식이다.

남·북 평화협정의 주요내용으로는,

- ① 남북한 특수 관계의 인정·인간존중, 내정불간섭
- ② 한국전쟁의 종결 및 평화회복 수립 선언,<sup>125)</sup>

- ③ 남북 쌍방 간의 평화의지 확인, 무력사용 금지, 분쟁의 평화적 해결에 공동 노력
- ④ 불행한 과거사 정리와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언, 전후 청산의 문제에 있어서 포용과 보상의 원칙에 대해 심층검토가 필요
- ⑤ 비무장지대 평화 지대화 및 평화적 이용 추진
- ⑥ 남북한 평화관리기구<sup>126)</sup>
- ⑦ 불가침의무 확인 및 이행 보장, 무력 불사용 및 위협 포기
- ⑧ 불가침 경계선의 설정 및 군사분계선의 불가침경계선으로의 대체하고 이를 준수
- ⑨ 통행·통신·통상 분야에서의 포괄적인 남북 협력의지 및 원칙 천명<sup>127)</sup>
- ⑩ 우발적 무력충돌의 해결방법과 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치<sup>128)</sup>
- ⑪ 남북기본합의서의 즉각적인 이행·실천 및 분야별 남북 공동위원회의 정상화 확약 등의 내용이 포함되어야 한다.<sup>129)</sup>

남·북 평화보장문서의 부속 의정서는,

- ① 남북 평화협정 체결지지

125) 전쟁의 책임논리를 지나치게 강조하다 보면 논쟁의 재연을 불러일으킬 수 있기 때문에 남북한이 전쟁을 하지 않겠다는 입장을 견지할 경우 그 대안으로 한반도 정전상태 종결 및 평화체제 정의와 구성요건을 명시하는 것이 바람직함.

126) 평화지대의 관리 및 한반도 평화관리 공동위원회 설치, 병력감축 등.제,

127) 경제 및 사회문화, 자유왕래와 접촉, 이산가족 상봉, 철도와 도로의 연결, 우편과 전기통신 교류, 국제협력 등.

128) 군사적 신뢰구축과 군비감축의 구체적 사항에는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 군 인사 교류 및 정보교환, 대량살상무기와 공격 능력의 단계적 제거, 이행의 상호검증 문제 등이 포함되어야 함.

129) 백진현, “남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점”, 한국정치학회 광복 50주년 기념학술대회 발표논문, 1995. 11. 11 : 「통일원」, 『한반도 평화체제문제』 통남 95-12-91(서울 : 통일원, 1995. 12), 30~34면.

- ② 한반도 평화보장을 위한 공동노력 명시
- ③ 한반도 평화 관리기구의 구성에 능동적 참여의사 등을 표명할 것으로 예상된다.

이 외에도 미·중의 보장문서에는,

- ① 한민족의 자결권과 자결에 입각한 한반도 평화와 통일노력의 존중
- ② Korea의 주권과 독립 존중과 남북한 내부문제에 대한 불간섭
- ③ 남북한에 대한 평화협정의 성실한 이행·준수의 권고
- ④ 남북 평화협정(또는 한반도 평화 및 영토보전)의 존중 및 미·중의 불가침 보장
- ⑤ 남북한이 상호간의 분쟁을 유엔헌장에 따라 평화적으로 해결할 것을 권고
- ⑥ 남북 평화협정 위반 당사자에 대한 원조 불제공 등이 명시될 수 있을 것이다.

4자 평화협정 체결방식은 1973년 1월 27일 체결된 베트남에서의 전쟁종료 및 평화회복에 관한 협정의 선례를 따르는 것이라고 볼 수 있는데, 조약이나 협정 그 어느 것도 무방할 것이다.

4자 평화협정의 서명자는 남북한과 미중의 외무장관으로 하되 서명 후 각국의 대표권을 갖고 있는 국가수반 등의 비준을 받아 발효하는 것이 바람직하다.

4자 평화협정 체결방식의 경우 주요 내용은

- ① 한국전쟁의 법적 정리(전쟁종결 및 평화상태 회복 명시)
- ② 상호 불가침의무의 확약
- ③ 현 군사분계선의 존중 및 군사분계선의 불가침경계선으로 대체
- ④ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용
- ⑤ 비무장지대의 비무장화 준수 및 감시를 위한 평화 관리기구 설치
- ⑥ 한반도 군비통제 등의 내용이 포함되어야 한다.

또한 남북기본합의서 이행에 대한 미중의 지원의지 표명 등을 포함시켜 나가는 것이 바람직하다.

그러나 4자 평화협정에 의해 평화지대 관리기구가 설치될 경우 동 기구는 군사정전위원회를 대체하는 기구가 될 것으로 보인다. 특히 4자 간 평화협정을 통해 전쟁종결을 선언하고 평화관계를 설정하는 한편 상호간의 불가침의무를 확약한 이상 논리적으로 4자 중 일방을 적극 또는 가상국으로 하는 동맹조약의 체결은 평화협정 체결과 배치된다는 주장이 제기될 수 있기 때문에 기 체결된 조약의 무영향에 관한 조항을 두는 것이 필요하다. 더구나 4자 평화협정에서는 남북한 간의 통일문제에 대해 자세하게는 명시하지 않을 것이지만 다자간 협상에 의한 한반도 평화문제 해결방식은 통일과정에서 외세개입의 기정사실화 또는 그에 대한 선택을 남기는 중대한 정치적 의미를 갖기 때문에 한반도의 통일문제는 민족문제로서 당사자 해결원칙에 따라 남북한이 협의 해결한다는 취지의 원칙적인 입장만을 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

그러나 북한이 대미 불가침 협정 체결을 주장하고 있는 상황에서 과연 미국과의 불가침 협정을 원하고 있는지, 불가침 협정을 맺은 후 핵개발 카드를 과연 포기할 수 있을 지에 대해서는 많은 의문을 남기고 있다.

따라서 정부는 남북 관계의 진전에 따라 한반도의 실질적인 평화체제를 정착시키는 목표 하에 남북한 간의 평화협정 체결을 위한 분위기를 조성하고 북한에 대한 설득과 국제적 지원을 유도하기 위한 구체적인 방안들을 강구해 나가야 할 것으로 보인다.

특히 북핵문제와 한반도의 평화적 해결을 위해서는 북한이 핵을 포기하도록 인센티브를 제공하고, 남북 협력과 한미 공조를 병행하여 한반도 문제의 실질적인 당사자로서 역할을 담당 수행해 나가야 한다.

한반도의 평화체제 구축을 위한 단계적 접근 전략은 크게 세 단계로 나누어 제시 될 수 있다.

첫째 단계는 북한의 핵 불능화 조치 이후 남북한의 평화증진을 가속화시키는 단계이다. 남북한의 경제, 사회, 문화, 체육 등 다방면적인 협력을 모색하고 북한의 핵 및 미사일, 대량살상무기 및 남북한의 군비 축소, 남북 군사 및 정상회담을 정례화 하여 평화정착의 토대를 마련할 수 있다.

둘째 단계는 남북협력의 심화와 평화체제의 토대를 마련하는 단계이다. 북한의 핵 및 미사일 해결 합의사항을 구체적으로 이행하고 남북한의 실질적 협력 및 군사적 신뢰구축 조치를 추진해 나가는 것이다. 특히 남북한 간의 경제협력을 통해 경제 공동체를 마련하고 사회문화적 교류의 확대를 통해 민족 동질성을 회복해 나가면서 평화체제 구축에 관한 국민의 공감대를 형성할 수 있다.

셋째 단계는 남·북 평화협정 체결과 평화체제의 구축단계이다. 남북한 간의 평화협정 및 국제적 보장 장치를 확보하여 평화체제 전환에 따른 제반 사항들을 추진해야 한다. 더구나 남북한 경제공동체 및 운용적 군비통제를 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

남북한 평화협정을 체결하여 한반도의 평화체제를 구축하기 위해서는 남북 관계의 개선과 병행하여 한반도의 긴장완화 및 신뢰구축의 조치를 단계적으로 추진하면서 남북협력을 심화시키고 군사적 긴장완화 및 신뢰구축으로 한반도의 평화가 실질적으로 보장된 이후 제도적 장치가 마련되어야 하며, 남과 북이 한반도의 평화협정을 체결하고 유관국들이 이를 보장하는 제도적 장치를 마련하여 한반도의 항구적 평화체제를 구축해 나가야 할 것으로 판단된다.

## 제6장 결 론

지금까지 남북한 평화체제 구축방안에 관하여 살펴보았다. 본 연구를 통해 달성한 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 평화 및 평화체제의 개념을 정립하고 평화와 분쟁관계를 검토하였다.

먼저 평화는 “평온하고 화목한 상태” 혹은 “전쟁 없는 세상이 잘 다스려지는 상태”로 정의 하였으며, 평화체제는 2개 또는 그 이상의 국가 간에 설치된 기관 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 등의 의미로 평화를 유지하는 체제로 개념을 정의하였다. 역사적으로 볼 때 평화는 전쟁의 반대 개념으로 인식되어 왔고, 그 기원과 의미도 다양하게 전개되고 있으며, 제2차 세계대전을 전후한 시점에서 평화조약의 보완책으로 적극적인 평화개념으로 발전되어 왔음을 밝혔다.

또한 한반도 평화체제는 남북한 간의 군사적 대결 상태를 종식시키고 화해와 공존, 협력의 남북관계를 지향하기 위해서 상호간의 관계를 질서 있게 규율하고 평화적 민족통합과 같은 일정한 방향으로 발전 유도할 규범, 규칙, 기관 제도의 총체로 정의했다.

평화체제의 구성은 신뢰구축, 군비통제, 조약과 같은 명시적 조치 및 제도적 장치를 통해 이루어지며 분쟁 당사자의 기능적 성격에 따라 구분할 수 있으며, 한반도 평화체제의 유형은 분리접근 방식과 동시해결 방식을 채택할 수 있으나, 궁극적으로는 정전협정 체제를 평화협정으로 대체하고 한반도의 항구적 평화체제를 구축함으로써 실현될 수 있음을 강조하였다.

둘째, 정전협정의 의미와 성립배경, 현재적 상황 등을 종합적으로 분석 평가하였다.

정전협정은 전쟁중지를 목적으로 한 전쟁중지 체제로써 남북한 관계가 미국을 가운데 두고 간접화 되어 있으며, 위기관리 체제로서의 의미를 지니고 있다. 특히 1951년부터 한국전쟁은 기동전이 종식되었고, 연합군이 인천상륙작전을 개시하면서 정전에 대한 구상이 구체화 되었다. 약 2년간에 걸친 77회의 참모장교 회의, 71회의 하급대표회담, 8회의 전체 회의를 통해 1953년 6월 8일 최종적 합의에 도달하였으며 7월 27일 정전협정이 체결되었다.

그러나 한국전쟁의 실질적 당사자인 대한민국이 정전협정에 서명하지 않고 북한과 미국, 중국만이 서명함으로써 북한의 지속적인 남한 당사자 배제론이 야기되어 왔다.

정전협정은 전문 5개조 63개 조항 및 부록으로 구성되어 있으며, 동협정의 이행 준수 및 비무장지대 감시를 위해 군사정전위원회와 공동 감시 소조, 중립국감독위원회와 시찰소조를 설치하고 지난 반세기 동안 한반도에서 전쟁을 억지하고 위기를 관리하는 체제로서의 역할을 충실히 수행하여 왔다고 평가하였다.

또한 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환 할 때까지 정전협정의 필요성을 강조하였다.

셋째, 한반도 평화체제 구축의 필요성과 정전협정을 평화협정으로 전환하는데 있어서 남북한 및 미국의 시각을 종합적으로 분석 검토하였다.

현재 한반도는 불안정한 평화 상태를 유지하고 있다. 그것은 정전협정 체제 하에서 적대행위의 재발 방지를 위한 제 방안들이 강구되어 왔지만 한반도의 군사적 균형을 통해 전쟁을 억지 시키는 것을 제외하고는 아직 까지도 특별한 전쟁 재발 방지책이 제정되어 있지 못하기 때문이다. 더구나 분단체제를 극복하고 남북한 통합을 통한 공동체의 수립 및 분단체

제의 안정화를 위한 한반도 평화체제의 구축은 시대적 요청임과 동시에 7천만 우리 민족의 한결같은 숙원인 평화적 통일을 앞당기기 위한 현실적인 과제이다.

중요한 것은 남북한 간의 군사적 균형과 상호의 효과적인 평화체제의 개념이 도출 되어야 하며, 남북한 간의 군사력 억지, 쌍방 간의 적대행위를 유발할 수 있는 공세적인 군사력 배치나 운용의 적절한 제한, 우발적 분쟁과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 행위로 확산되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁 조정장치가 마련되어야 한다.

지금까지 남북한과 미국은 정전협정을 폐지하고 평화협정을 체결하는 문제에 있어서 평화에 관한 남북한의 인식과 정전협정의 당사자, 주한미군 철수, 유엔군 사령부 해체, 군사장비 반입금지, 한미 합동 군사훈련, 한미 상호방위조약 등의 문제에 대립되는 입장을 보여 왔다.

한반도 평화에 관한 남북한의 인식은 쌍방이 “평화에 대해 무력충돌과 군사적인 행동이 없다”는데 공감하면서도 전제조건으로 남한은 북한의 대남 적화통일 전략을 포기할, 북한은 한반도에서 주한미군이 철수되고 외국군이 없는 상태를 평화의 상태로 해석하고 있다는 점이다. 이와 같은 남북한의 근본적인 차이점으로 지난 반세기 동안 한반도 평화체제 구축을 위한 합의 도출에 어려움으로 작용하였다.

정전협정 폐지 및 평화협정 체결에 있어서 남한은 정전협정이 본래의 제 기능을 원만하게 수행하지 못하고 있는 것은 사실이지만 여전히 법적 문서로 효력을 갖고 있고 북한이 주장하는 정전협정 당사자 배제 및 일방적인 정전협정 파기선언은 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

따라서 북한의 정전협정 당사자 배제 문제의 부당함을 항의하면서 한국이 법적 현실적 측면에서 정전협정의 진정한 당사자이며 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 남북한이 평화협정을 체결하자고 강조하여 왔다.

이에 대해 북한은 정전협정 체결이 북한, 미국, 중국에 의해 서명되었

고, 따라서 한국은 정전협정 체결의 당사자가 아니라는 입장이다. 더구나 중국의 경우 오래 전에 철수하였기 때문에 남한에 남아 있는 미국이 정전협정 체결의 실질적 당사자라는 논리이다.

따라서 북한은 한반도에서 정전협정을 폐지하고 평화협정을 체결하는데 있어서 북미 간의 평화협정이 체결 되어야 한다고 주장하여 왔던 것이다.(북한은 1960년 대 초부터 1973년 이전까지는 남·북 평화협정 체결을 주장하여 오다가 1973년부터는 북·미 평화협정 체결을 강조하여 지속적으로 추구하여 왔다.)

북한이 북·미 평화협정 체결을 주장하고 있는 것은 북·미 평화협정 체결을 한반도 통일을 위한 중간 단계로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

1980년대에는 북·미 평화협정을 먼저 체결하고 남·북한 불가침선언을 채택하자는 입장을 견지하기도 하였다. 1990년대에 들어서서는 새로운 평화보장 체계와 잠정협정 체결을 주장하는 한편 2003년에는 북·미 불가침조약 체결 및 다자간 안전보장을 요구하고 나섰다.

또한 정전협정을 파기한 것은 미국이며 이에 대한 책임은 전적으로 미국에 있음을 주장하면서 정전협정 무력화 책동으로 북한 측의 군사정전위원회 대표부와 중립국감독위원회가 철수 폐쇄되어 그 기능이 마비되어 있는 상태이다.

주한미군 철수 문제에 있어서 북한은 한반도의 평화체제를 구축하는데 있어서 주한미군이 필연적으로 철수되어야 함을 강조하여 왔지만 한국은 주한미군 주둔 자체가 북한의 군사적 위협으로부터 시작되었고 1953년 한미 상호방위조약 제4조에 의해 법적 근거를 두고 있을 뿐 아니라 현재의 북한의 군사적 위협과 한반도 평화유지 및 동북아지역의 안전보장에 커다란 역할을 수행하고 있기 때문에 현실적으로 타당하다는 입장을 견지하고 있다.

유엔군 사령부 해체 문제에 있어서 북한은 유엔군 사령부가 사실상 유

엔 밖에 존재하는 미국의 유령 기구라고 주장하면서 동 사령부는 한국전쟁에 미국의 개입과 한반도 강점을 은폐하고 이를 합리화하기 위한 목적에서 설치되었다고 주장하면서 이를 해체할 것을 강력하게 추구하고 왔으나, 한국은 주한미군은 실제로 한미연합 방위체제를 유지하기 위해 일부 병력만이 유엔군 사령부 및 한미 연합 사령부의 보직을 겸직하고 있기 때문에 이들의 보직 겸직을 해제한다면 특별한 문제가 없다고 반박하고 있다.

군사장비 반입금지와 한미 합동 군사훈련 문제 관해서 북한은 미국이 남한에 패트리엇 미사일 등 첨단장비를 지속적으로 끌어들이고 한미 합동 군사훈련으로 북한을 공격하기 위한 핵전쟁 연습을 감행하고 있다고 주장하고 있으나, 한국은 이에 대해 북한이 1950년대 후반부터 중국과 소련으로부터 각종 무기와 장비를 무단 반입하였다고 반박하면서 한미 합동 군사훈련은 모든 나라에서 국토방위와 생존권 수호차원에서 실시하는 통상적인 방어훈련임을 강조하면서 북한이 남북기본합의서 제12조에 따라 남북 군사동맹위원회를 먼저 개최해야 한다는 점을 강조하여 왔다.

한미 상호방위조약에 대해서도 북한은 동 조약이 미군의 남한 주둔의 법적 근거를 제시하고 있으며, 북한을 주적으로 규정, 남한 강점을 합법화하고 있으며, 한반도 평화협정 체결에도 모순되고 있음으로 반드시 폐기되어야 함을 주장하고 있으나, 한국은 동 조약이 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 것임을 강조하였다.

미국은 한반도 평화체제에 관해서 남북한이 직접적인 협상으로 합법적 평화체제로 대체될 때 까지 정전협정 체제를 존속시킨다는 한국의 입장을 지지하고 있다. 미국은 한반도의 안정된 평화를 바라고 있으며, 한미 동맹에 큰 영향을 미치는 급격한 변화는 미국의 국익에도 도움이 되지 않는다는 입장이다. 더구나 한반도에서 현재와 같은 영향력을 유지하면서 북핵문제와 안보체제를 양립하지 않고 일괄적으로 해결하겠다는 입장

을 강구하고 있다.

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는데 있어서 북한의 변화와 남북관계 진전 상황, 그리고 동북아 정세와 주변국의 이해관계를 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직 할 것으로 판단하였다. 또한 한반도에서 완전한 평화체제가 정착될 때까지 한미동맹을 약화시키지 않는 범위 내에서 작전통제권과 유엔사 역할의 조정이 필요함을 강조하였다.

평화협정 체결은 한반도에서 평화체제를 이룩할 수 있고 전쟁의 참화를 미연에 방지할 수 있다는 점에서 남북한 모두는 총력을 경주하여 이를 추진해 나가야 할 것이다.

넷째, 한반도 평화체제 구축방안을 제시하였다. 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 한반도 내 무력충돌의 법적 종결, 남북한 간의 화해와 공존의 제도화, 평화체제의 국제적 보장 장치가 마련되어야 함을 밝혔다.

이를 실천하기 위해서는 남북한이 평화협정을 체결하고 미국과 중국이 이를 보장 지지하는 방안을 가장 바람직한 방안으로 제시하였다. 특히 정전협정을 평화협정으로 전환하는데 있어서 조약이나 문서의 합의에 못지않게 평화협정에 관한 북한의 강한 의지가 선행 되어야 하며 남북한의 신뢰구축이 필연적임을 강조하였다.

한반도에서 전쟁을 종결하고 평화협정을 체결하기 위한 방식으로는,

- ① 한반도 평화선언
- ② 민족공동체헌장 또는 남북연합 헌장 채택
- ③ 남북기본합의서 활용방식을 제안하였다.

평화협정의 주요내용으로는,

- ① 남북한 특수 관계의 인정 · 인간존중, 내정불간섭

- ② 한국전쟁의 종결 및 평화회복 수립 선언
- ③ 남북 쌍방 간의 평화의지 확인, 무력사용 금지, 분쟁의 평화적 해결에 공동 노력
- ④ 불행한 과거사 정리와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언, 전후 청산의 문제에 있어서 포용과 보상의 원칙에 대해 심층검토가 필요함
- ⑤ 비무장지대 평화 지대화 및 평화적 이용 추진
- ⑥ 남북한 평화관리기구
- ⑦ 불가침의무 확인 및 이행 보장, 무력 불사용 및 위협 포기
- ⑧ 불가침 경계선의 설정 및 군사분계선의 불가침경계선으로의 대체하고 이를 준수
- ⑨ 통행 · 통신 · 통상 분야에서의 포괄적인 남북협력의지 및 원칙 천명
- ⑩ 우발적 무력충돌의 해결방법과 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰 구축 조치
- ⑪ 남북기본합의서의 즉각적인 이행 · 실천 및 분야별 남북공동위원회의 정상화 협약 등의 내용을 포함하였다.

특히 한반도의 평화체제를 구축함에 있어 남북한이 실질적 당사자로서 주도적인 역할을 수행해 나갈 것과 남북 기본합의서에 입각한 점진적이고 단계적인 한반도 평화체제의 모색, 한반도 평화의 실효성 보장 및 남북한이 각기 제3국과 맺은 기존의 정치 군사적 관계가 존중되어야 함을 주장하였다.

단계적 접근 전략으로는 북한의 핵 불능화 조치를 선행시키고 남북한의 평화 및 협력 증진의 토대 하에 남·북 평화협정을 체결하여 한반도의 항구적인 평화체제를 구축해 나갈 것을 제안하였다.

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 高秉喆, “南北韓 平和體制의 接近方法 및 방안”, 具永錄 외2인, 南·北韓의 平和構造. 서울 : 法文社, 1990.
- 국가안전보장회의 상임위원회, 평화번영과 국가안보 : 참여정부의 안보정책 구상(한반도평화체제 구축). 서울 : 세기문화사, 2004.
- 국방부, 국방백서 2000. 서울 : 국방부, 2000.
- \_\_\_\_\_, 한미동맹과 주한미군. 서울 : 국방부, 2002.
- 國土統一院, 北韓最高人民會議 資料集. 서울 : 國土統一院, 1988.
- 국토통일원 통일연구원, 민주통일론. 서울 : 농원문화사, 1990.
- 극동문제연구소, 이념교육 지도전서(상). 서울 : 극동문제연구소, 1988.
- 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관”, 광태환 편, 한반도 평화체제의 모색. 서울 : 경남대 극동문제연구소, 1997.
- \_\_\_\_\_, 한반도 평화조약의 체결-휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여. 서울 : 국제법 출판사, 1994.
- \_\_\_\_\_, 駐韓國際聯合軍과 國際法. 서울 : 국제문제연구소, 1990.
- \_\_\_\_\_, 分斷韓國의 平和保障論. 서울 : 法志社, 1988.
- 노중선 편, 남북한 통일정책과 통일운동 50년. 서울 : 사계절, 1996.
- 문광근, 한반도 정전협정의 본질과 평화조약의 필요성. 서울 : 국방정책연구 2000년 여름호 특집논문, 2000.
- 문정인, “남북한 신뢰구축 : 그 가능성과 한계”, 함택영 편, 한반도 군비

- 경쟁과 균축. 서울 : 경남대 극동문제연구소, 1992.
- 민족통일연구원, 한반도 평화체제 구축방안(연구보고서 95-04). 서울 : 민족통일연구원, 1995.
- 박영립, “한국의 평화 구상 : 정전 50년, 평화 100년”, 정전체제를 넘어 평화 체제로. 문화일보 · 학술단체협의회주최, 한국전쟁 정전 50년 국제 평화 학술 심포지움 발표 논문집, 2003.
- 박영호, 정연태, 조민, 조한범, 허문영 공저, 한반도 평화정착 추진전략. 서울 : 통일연구원(연구총서 03-09), 2003.
- 배찬복, 풀어쓰는 정치학. 서울 : 한국학술정보, 2002.
- 백진현, 미북 관계 개선과 남북관계 발전방향. 서울 : 통일원 남북회담사무국, 1994.
- \_\_\_\_\_, “남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점”, 한국정치학회 광복 50주년 기념학술대회 발표논문, 서울 : 통일원, 1995.
- 삼성문화사, 국어대사전, 서울 : 삼성문화사, 1986.
- 서정갑 외, 미국정치와 과정과 정책. 서울 : 나남, 1994.
- 송경호, “북한의 핵무기와 미사일전략에 관한 연구” 치안정책연구소, 2006년 연구보고서, 2006.
- 윤덕민, “한반도 평화협정에 관한 연구”, 국제문제. 서울 : 2000.
- 이기동, “북한의 평화협정 체결 주장 변천과정”. 서울 : 건국대민족통일연구(제9호), 1995.
- 이기택, 한반도 통일과 국제정치. 서울 : 삼영출판사, 1991.
- 이리에 아키라 저/이종국 · 조진구 역, 20세기의 전쟁과 평화. 서울 : 을유문화사, 1999.
- 이장희, “남북기본합의서와 한반도 평화체제 구축방안”, 한반도 평화정착

- 의 현황과 전망. 남북기본합의서 발효 10주년 기념 학술회의 발표논문집. 서울 : 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안”, 국제법학회논문집 (제39권 1호), 1994.
- 이혜정, “한미동맹의 변화”, 한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 전략. 서울 : 제2차 한국학술연구원 코리아 포럼, 2003.
- 임승남, 북한 조선로동당대회 주요 문헌집. 서울 : 돌베개, 1988.
- 전정환, “한반도 평화정착을 위한 제도적 장치”, 남북한 평화체제 확립의 여건 조성. 서울 : 경희대학교 국제평화연구소, 1995.
- 제성호, “북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대처방안”, 서울 국제법 연구(제1권 1호), 1994.
- \_\_\_\_\_, 비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구(연구보고서 95-16). 서울 : 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_, “평화체제 전환시 한국이 견지해야 할 기본원칙과 조건”, 민주평화통일자문회의, 미 북 관계 속의 평화협정 제기 그 대응방안. 서울 : 민주평화통일자문회의, 1995.
- 車榮九, “南北韓 平和體制로의 轉換을 위한 軍事的 方案”, 21世紀를 대비한 韓國의 當面課題 : 改革, 環境 그리고 統(아사연 법·언론 연구총서 제4권), 1995.
- \_\_\_\_\_, 남북한 평화체제로의 전환을 위한 군사적 방안(제13회 통일문제 학술시민포럼), 1994.
- 통일원, 주간 북한동향(제348호), 1997.
- \_\_\_\_\_, 제5차 남북고위급회담 결과보고(통일속보 제91-28호), 1991.
- 韓用燮, ‘韓半島 平和體制 構築方案’, 韓半島 平和體制 構築方案 摸索( 세

- 미나시리즈 95-01). 서울 : 民族統一研究院, 1995.
- \_\_\_\_\_, 한반도 평화체제 수립방안. 통일연구원, “분단국 통합과 평화협정”(제42차 국내학술회의 발표 논문집), 2001.
- \_\_\_\_\_, “한반도 안보현안해결과 평화체제 구축”, 박종철 외, 평화변영정책의 이론적 기초와 과제. 서울 : 통일연구원, 2003.
- 함택영, “한반도 평화의 정치경제”, 21세기 평화학. 서울 : 풀빛, 2002.
- 합동참모본부, 군사정전위원회 편람 제6집. 서울 합동참모본부, 2003.
- \_\_\_\_\_, 군사정전위원회 편람. 서울 : 합동참모본부, 1986.
- 허담, “조선에서 평화의 담보를 마련하여 조국의 자주적 평화통일을 촉진할 데 대하여”, 국토통일원, 최고인민회의자료집 제4집. 서울 : 국토통일원, 1988.
- 황병무, 전쟁과 평화의 이해. 서울 : 도서출판 오름, 2001.
- 황원탁, 현 정전체제의 문제점과 대책. 국방군사연구소, “한국의 정전체제 유지와 평화체제구축 방향”(군사세미나 발표 자료집), 1995.

## 2. 북한 문헌

- 강철수, “미국은 이성적으로 행동해야 한다”, 로동신문, 1995. 3. 3.
- 김영철 · 서원철, 현대 국제법 연구. 평양 : 과학백과출판사, 1988.
- 김일성, 김일성 저작집 16권. 평양 : 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_, 김일성 저작집 27권. 평양 : 조선로동당출판사, 1984.
- 김정일, 위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자. 평양 : 조선로동당출판사, 1997.

사회과학출판사, 정치사전. 평양 : 사회과학출판사, 1973.

### 3. 외국 문헌

- Bowett, D. W., United Nations Forces, New York : Praeger, 1964.
- Hermes, Walter G., United States Army in The Korean War :  
Truce Tent and Fighting Front, washington D.C : U.S  
Government Printing Office, 1966.
- Kaufman, Burton I., The Korean War : Challenger in Crisis,  
Credibilit and Command, New York : Konpt, 1986.
- O'Neill, Robert, Australia in The Korean War, 1950-53, Vo1. 1,  
Canberra : The Australian War Memorial and the Australian  
Government Publishing Service, 1981.
- Reeve, W. D., The Republic of Korea : A Political and Economic  
Study, London : Oxford Univ. Press, 1963.

### 4. 기타 자료

- 동아일보, 2005. 2. 11.
- 로동신문, 2003. 6. 25.
- \_\_\_\_\_, 2004. 5. 10, 6. 11. 9. 28.
- \_\_\_\_\_, 1995. 8. 18.
- \_\_\_\_\_, 1992. 8. 25, 9. 9.

\_\_\_\_\_, 1994. 4. 28, 4. 29.

\_\_\_\_\_, 1996. 2. 23.

\_\_\_\_\_, 1973. 6. 24.

조선일보, 2007. 7. 10, 7, 11.

책임연구보고서 2007-13

## 남북한 평화체제 구축방안에 관한 연구

---

---

2007년 12월 발행

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

---

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



Police Science Institute