

# 한반도 급변사태와 국제법

인쇄/1997년 12월 27일

발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/장세현

편집인/통일환경연구소

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2527 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-14-1

4,000원

학술의총서 97-05

# 한반도 급변사태와 국제법

민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최  
학술회의(97.11.8) 발표논문집

**민족통일연구원**

- 차례 -

開會辭 ..... i  
丁世鉉(민족통일연구원 원장)

◆ 회의

I. 미·일 新「방위협력지침」과 한반도 급변사태 ..... 1  
배정호(민족통일연구원 연구위원)

제1분과 토론 ..... 21

II. 北韓 急變事態時 韓國의 介入에 따른 法的 問題 ..... 33  
金明基(명지대학교 교수)

제2분과 토론 ..... 52

회의일정 ..... 66

<부록> 민족통일연구원 발간자료 목록 ..... 67

## 開 會 辭

오늘 우리나라 국제법학계의 석학과 통일문제 전문가 여러분들을 모시고 「한반도 급변사태와 국제법」이라는 주제하에 민족통일연구원과 대한국제법학회가 공동으로 학술회의를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

여러분들이 익히 아시는 바와 같이 지금 북한은 총체적인 위기 상황에 직면해 있습니다. 무엇보다 북한은 94년의 냉해, 95년과 96년 2년간 계속된 수해, 금년의 가뭄과 해일피해로 인해 극심한 식량난에 허덕이고 있습니다. 생필품난, 에너지난, 외화난도 날로 심화되고 있습니다.

이와 같은 식량난·경제난에 편승하여 당 간부들의 부정부패가 늘고 있고, 각종 범죄의 만연과 탈북자의 증가 등 체제일탈, 민심이반현상이 가속화되고 있습니다. 특히 황장엽비서, 장승길대사의 망명 등 고위층의 탈북행렬은 북한 지배엘리트 계층의 위기의식, 장래에 대한 불안감을 잘 반영해 주는 증거라고 생각합니다. 한마디로 지난 반세기 동안 북한체제를 지탱해 왔던 기둥이 뿌리채 흔들리고 있다고 할 수 있습니다.

북한은 김일성 사후 지난 3년간 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 표방하면서 식량난·경제난을 해결하려 했으나 아직까지 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있습니다. 김정일이 지난 10월 8일 당 총비서에 추대됨으로써 권력승계를 공식화했지만, 북한이 처한 어려움을 타개하는 데는 큰 도움이 되지 못할 것으로 보입니다.

북한이 본격적인 개혁·개방을 추진하지 않는다면 김정일체제는 밑으로부터 서서히 허물어질 수밖에 없다고 생각합니다. 이와 같은 시

각에서 최근 많은 국내외의 전문가들이 북한붕괴론을 논의하고 있습니다. 북한이 당장 붕괴한다고 보기는 어렵지만, 북한체제내부의 모순으로 인해 예기치 않은 시점에 급변사태가 일어날 가능성은 배제할 수 없습니다. 따라서 우리는 지금부터 이같은 가능성에 대해 만반의 대비를 해야 할 필요가 있다고 하겠습니다.

북한의 붕괴는 한반도에서의 급격한 현상변경을 초래할 것입니다. 직접 당사자인 우리로서는 먼저 한반도 위기상황을 평화적으로 관리하고 이를 통일로 연결시킬 수 있는 전략을 수립하고, 이를 추진할 수 있는 능력을 배양해야 합니다. 아울러 북한붕괴와 같은 한반도 급변사태에는 정치적·경제적·사회적 문제들 외에도 법적 문제들이 발생하게 될 것입니다. 따라서 지금부터 그러한 법적 문제들에 대한 충분한 검토와 함께 그에 대한 대비책을 마련해야 할 것입니다.

한반도 급변사태는 동북아지역에서의 역학관계 변화를 가져오는 매우 민감한 국제문제라고 하겠습니다. 최근 개정된 미·일 신방위협력지침도 한반도 급변사태를 상정하고 있는 것으로 알려져 있습니다. 우리는 한반도 급변사태 발생시 주변국들이 수행할 수 있는 역할과 그에 따른 문제점을 정확하게 분석하고 대응책을 준비해야 할 것입니다. 이런 관점에서 볼 때 한반도 급변사태와 관련된 법적 논의는 매우 시의적절하다고 생각합니다.

이제 통일문제는 정치·경제·사회·문화·법률 등 총체적인 시각에서 학제적으로 접근하고 종합적으로 연구해야 할 현실문제로 등장하고 있습니다. 그동안 민족통일연구원은 이러한 기본입장에서 한국개발연구원 등 여타 국제연구기관과 공동으로 국내학술세미나를 개최하였고, 대학·기업체·연구기관 등에서 북한문제, 통일문제를 연구하는 각 분야의 전문가들과 4차례의 집중워크숍을 가진 바 있습니다. 이번에

대한국제법학회와 「한반도 급변사태와 국제법」에 관한 학술세미나를 공동으로 개최하게 된 것도 학제적 연구의 일환으로 이루어진 것이라고 할 수 있습니다.

앞으로 시간이 갈수록 남북문제, 통일문제에 대한 법적 접근의 필요성과 중요성이 더욱 증대될 것으로 전망됩니다. 여러 국제법 교수님들과 관계 전문가들께서 좋은 연구를 해 주셔서 저희들이 통일정책을 연구·개발·입안하는 데 많은 보탬이 되주시기를 기대합니다.

아무쪼록 오늘 세미나가 성공적으로 개최되어 많은 결실을 맺을 수 있기를 바라면서 환영사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

1997년 11월 8일  
민족통일연구원장  
원 장 정 세 현

# I

---

## 미·일 新「방위협력지침」과 한반도 급변사태

---

배 정 호

(민족통일연구원 연구위원)

### 1. 문제제기

탈냉전시대의 신국제질서기에 미국과 일본은 1992년에 아시아·태평양 지역 차원(regional level) 및 세계 차원(global level)에서 ‘동반자 관계’를 천명하였고, 나아가 아시아·태평양지역의 안보환경 변화에 대응할 수 있는 새로운 미·일 안보체제 구축을 위하여 1996년 4월 17일 「미·일 안전보장 공동선언: 21세기를 향한 동맹」(이하 「미·일 신 안보공동선언」이라 약칭함)을 채택하였다. 그리고 미국과 일본은 후속조치의 일환으로서 미·일 「방위협력지침」(Guide Line 1978.11)의 내용을 대폭 개정하는 한편, 제1차 중간보고안, 제2차 중간보고안, 그리고 최종확정안인 신(新)「방위협력지침」을 작성·발표하였다.

미·일 신(新)「방위협력지침」은 미·일 안전보장체제의 강화 및 광역화와 더불어 일본의 군사적 역할을 증대시키고 있다. 즉 한반도에 급변사태가 발생했을 경우에 일본은 주일미군을 지원한다는 명분 아래 공해상에 자위대를 파견할 수 있게 된 것이다.

따라서 본 논문에서는 (1) 미·일 「방위협력지침」 개정의 배경, (2)

## 2 한반도 급변사태와 국제법

미·일 신(新)「방위협력지침」의 주요내용과 특징, (3) 한반도에 미치는 영향 등에 관하여 분석하고, 나아가 한국의 대응에 관하여 연구하기로 한다.

### 2. 미·일 新「방위협력지침」의 배경

#### 가. 미국의 세계전략 및 아시아·태평양지역 전략과 일본

미국의 국가목표는 미국의 안전보장과 국제패권의 확립이므로 미국의 세계전략은 ‘초강국 미국’에 도전할 수 있는 강대한 세력이 등장하지 못하도록 하는 것이다. 그러므로 미국은 세계전략 차원에서 냉전시대의 ‘미·소 양극 대결체제’를 미국이 주도하는 ‘미·일·독 3극 협력체제’로 전환시키고자 하고 있고 이를 위하여 ‘포용·확대전략’(engagement-enlargement strategy)을 전개하고 있다.<sup>1)</sup> 즉 미국은 과거 공산주의였던 국가들을 포용해서 이들 국가들에게 미국의 국가이익을 최대한 신장시킬 수 있는 미국의 가치와 민주주의, 자유시장경제체제 등을 확대시킴으로써 미국의 안보에 대한 위협을 최소화하고 미국의 정치적 영향력을 극대화하고자 하고 있으며, 나아가 미국주도의 ‘미·일·독 3극 협력체제’를 지향하고 있는 것이다. 이와 같은 미국의 세계전략은 국제패권을 유지하면서 그 부담을 줄이겠다는 전략적 계산이 반영된 것이기도 하다.

따라서 탈냉전시대의 도래와 더불어 미국과 일본은 아시아·태평양 지역 차원 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 동반자의 관계라는 것을 천

---

1) 구종서, “21세기의 동북아 정치질서,” 「삼성경제」, 1996년 7월호, pp. 27~34.



명하였는데,<sup>2)</sup> 미국에 있어서 일본은 세계전략 및 아시아·태평양전략을 전개해 가는데 있어서 아주 주요한 동반자인 것이다.<sup>3)</sup>

미국에 있어서 일본의 전략적 존재가치에 대해서 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 일본은 미국이 세계전략 및 아시아·태평양전략을 추진해 가는데 있어서 재정적 지원자이다. 일본은 UN 안전보장이사회의 비상임이사국이면서도 미국 이외의 상임이사국보다도 더 많은 통상예산을 분담하고 있다. 즉 일본의 UN 통상예산분담률은 미국에 이어 두번째인 것이다(<표 1> 참조). 또 일본의 주일미군 지원금을 보면, 1995년도에 45억 달러 이상을 지출하였고, 1995년 이후 5년동안에는 약 250억 달러를 지원하고 있다고 한다.<sup>4)</sup>

- 
- 2) 부시 미국대통령은 1992년 1월 8일 미·일정상회담을 가진 뒤 9일 발표된 「東京宣言」을 통하여 미·일간 ‘세계적 동반자 관계’를 수립할 것을 천명하였다.
  - 3) 미국 국무부 윈스턴 로드 東아시아·태평양지역 담당차관보는 “책임분담의 성숙된 균형에 바탕을 둔 글로벌차원의 동반자관계”를 형성할 것을 강조하였다. *Economist*, April 3, 1993, pp. 34~35.
  - 4) 일본은 주일미군 군인 및 군속의 인건비와 잡운영 유지비를 제외한 주둔비용을 사실상 전액 지원하고 있다.

#### 4 한반도 급변사태와 국제법

<표 1> UN 통상예산분담률

	국 명	1995	1996	1997
1	미 국	25.00%	25.00%	25.00%
2	일 본	13.95%	15.4350%	15.65%
3	독 일	8.94%	9.0425%	9.06%
4	프 랑 스	6.32%	6.4075%	6.42%
5	러 시 아	5.68%	4.4500%	4.27%
6	영 국	5.27%	5.3150%	5.32%

출처: 「外交青書 1997」(東京: 大藏省印刷局, 1997), p. 371.

둘째, 미국이 아시아·태평양전략을 전개하는데 있어서 일본은 지전략적(地戰略的)으로 중앙거점이다. 따라서 주일미군은 미국이 아시아·태평양전략을 추진하는데 중요한 역할을 한다. 「아시아·태평양지역 전략기조 보고서 1992」(Asia-Pacific Strategic Framework 1992)에서 언급하였듯이 일본은 미국의 가장 핵심적인 태평양지역의 동맹국이며 아울러 미국의 전진배치 안보전략의 주춧돌이다.

셋째, 미국은 미·일 동맹체제를 통하여 아시아·태평양지역에 보다 깊이 연결되어 있다. 즉 미·일 동맹체제는 미국이 아시아국가로서 보다 자연스럽게 행동할 수 있도록 해주고 있고 나아가 아시아에서의 미국의 행동능력을 높여 주고 있다.<sup>5)</sup>

넷째, 미국이 세계전략 및 아시아·태평양전략 차원에서 중국을 견제하여 봉쇄하거나 또는 포용할 경우에 일본은 미국의 가장 핵심적인

5) 후나바시 요이치, “나이(NYE) 이니셔티브의 내막,” 「사상」(1996년 여름호), p. 218.

전략적 파트너이다.

미국 역시 일본에게 있어서 전략적으로 매우 중요한 존재이다. 일본은 국제사회에서의 역할증대를 통하여 정치대국으로 성장하는데 미·일 동맹체제를 지렛대로 활용하고 있다. 즉 일본은 UN의 깃발 아래 미국의 세계전략 및 아시아·태평양전략에 응하여 미국과의 책임분담을 이행하면서 아시아를 거점으로 삼아 정치대국으로의 성장을 추구하고 있는 것이다.

이와 같은 미·일의 전략적 상호의존은 미국 국방부가 1995년 2월에 발표한 「동아시아·태평양지역에 관한 미국의 안전보장전략」<sup>6)</sup>이나 동년 11월 일본이 발표한 「新防衛大綱」에서 그 중요성이 재차 강조되었고, 1996년 4월에 발표된 「미·일 신안보공동선언」을 통하여 미·일 안전보장체제의 확대발전으로 나타났다.

그리고 미·일 안전보장체제의 확대발전에 따른 미·일의 군사적 협력 방안은 미·일 「방위협력지침」(Guide Line 1978.11)의 개정을 통하여 보다 구체적으로 나타났다.

#### 나. 「미·일 신안보공동선언」과 미·일 「방위협력지침」의 개정

탈냉전시대의 도래와 더불어 일본국내에서 냉전의 산물인 미·일 안보체제가 분기점을 맞고 있는 가운데 1995년 9월 오키나와에서 발생한 미군병사의 일본 소녀 성폭행 사건으로 인하여 반(反)주일미군 여론은 전국적으로 확산되기 시작하였다.

따라서 미국으로서는 그와 같은 반미(反美) 분위기를 진화시키면서

---

6) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington D.C. : Government Printing Office, February 1995).

## 6 한반도 급변사태와 국제법

미·일 안전보장체제를 확고하게 재정의(再定義)시켜야 했다. 즉 1996년 4월 14~15일 Perry 미국 국방장관은 일본을 방문하여 하시모토 총리, 우스이 방위청 장관과 회담을 갖고 미·일 안전보장체제가 아시아·태평양지역 안보의 기반임을 확인하였고, 클린턴 미국 대통령은 1996년 4월 17일 東京 미·일정상회담에서 미·일 안보체제가 탈냉전시대 아시아·태평양지역의 평화와 안정을 위한 기본틀이라고 규정하면서 「미·일 신안보공동선언」을 채택, 발표하였다.

「미·일 신안보공동선언」에서는 미·일안전보장체제의 핵심적 요소인 주일미군에 대해서 일본국민의 지지와 이해가 불가결하다는 인식을 나타내면서 미·일안전보장체제가 아시아·태평양지역의 안정을 위한 기초임을 재차 강조하였고, 아울러 미·일간의 정책조정 필요성과 더불어 미·일 「방위협력지침」의 개정작업에 착수할 것임을 언급하였다.

1978년에 제정된 미·일 「방위협력지침」의 개정작업은 「미·일 신안보공동선언」의 후속조치로서 시작된 것이다. 이는 걸프전과 북한 핵개발문제의 대응에 미·일의 실질적 협력이 한계를 드러냄에 따라 21세기의 새로운 정치·안보 환경에 적절하게 조정된 미·일의 전략적 협력체제를 만들기 위한 작업이라고 볼 수 있다. 더욱이 새로운 안보공동선언인 「미·일 신안보공동선언」을 통하여 구축되는 미·일 안전보장체제가 양국의 협력범위를 기존의 ‘필리핀 이북의 극동’에서 ‘아시아·태평양’ 지역으로 확대함에 따라 미·일 양국간에는 방위협력을 위한 투명하고도 효과적인 지침이 필요하게 된 것이다.

따라서 일본자체 방위에 중점을 둔 미·일 「방위협력 지침」을 일본의 안보에 영향을 주는 주변유사사태에 대응할 수 있는 새로운 미·일 「방위협력지침」으로 개정하려는 작업이 1996년 6월부터 착수되었다.

이와같은 미·일 「방위협력지침」의 개정작업은 미·일 양국의 국익에 따른 것이기도 하다.

미국은 (1) 아시아·태평양지역에서 안보비용의 경감에도 불구하고 일본과의 책임 및 역할분담을 통하여 대중국 견제능력의 강화와 더불어 지속적인 영향력을 확보하여 정치·경제·군사적 역할을 주도해 나갈 수 있고, 다른 한편에서는 (2) 미·일 안전보장체제의 틀속에서 일본의 군사대국화를 억제할 수 있기 때문이다.

또 일본으로서는 (1) 북한의 핵 미사일, 중국의 패권주의 추구 및 군사력 증대 등 주변 정세변화에 능동적으로 대처하는데 미국과의 안보협력이 필요하고, (2) 일본의 군사대국화에 대한 주변국가들의 우려가 크므로 일본이 정치대국화를 지향하여 국제사회에서 군사적 역할의 증대를 추구하고 있는데 미·일 안보협력이라는 명분이 필요한 것이다.

### 3. 미·일 新「방위협력지침」의 주요내용과 특징

미·일 「방위협력지침」은 제1차 중간보고안이 1996년 9월 19일, 제2차 중간보고안이 1997년 6월 8일, 최종보고안이 1997년 9월 23일(현지시간) 발표되었다. 따라서 제1차, 제2차, 최종안의 주요내용을 살펴보고 그 특징에 관하여 분석하기로 한다.

#### 가. 제1차 중간보고안

1996년 9월 19일 미국 국무성에서 ‘외무, 방위각료에 의한 안보협의회(2+2)’가 개최되어 ‘미·일 방위협력 소위원회’가 작성한 「방위협력지침」 개정의 제1차 중간보고안을 승인하였다.

## 8 한반도 급변사태와 국제법

제1차 중간보고안은 미·일간의 주요한 연구협의 사항을 (1) 평시의 협력, (2)일본에 대한 무력침공시의 대처능력, (3) 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 일본주변의 유사사태에 대한 협력이 라는 세항목으로 대별하였다.

즉 현행 「방위협력지침」의 ‘극동’이라는 표현 대신 ‘일본주변’이라는 용어를 채택함으로써 미·일의 협력범위가 확대되었음을 나타낸 것이 주요특징이라고 지적할 수 있다.

<표 2> 「미·일 방위협력 소위원회」(SDC)의 참가자

일본 측	미 국 측
방위청 방위국장(공동의장)	국방차관보(국제안전보장정책 담당, 공동의장)
외무성 북미국장(공동의장)	국무차관보(동아시아 담당, 공동 의장)
통합막료회의 대표	통합참모본부 태평양군의 대표

### 나. 제2차 중간보고안

1997년 6월 7일(현지시간) 하와이의 호놀룰루에서 개최된 ‘미·일 방위협력 소위원회’는 「방위협력지침」 개정의 제2차 중간보고안을 결정하고 발표하였다.

「방위협력지침」의 실효성을 어떻게 확보할 것인가에 역점을 둔 제2차 중간보고안은 일본에 대한 무력공격은 물론 일본주변지역에서의 유사에 대한 미·일협력의 기본구상을 제시하였는데, 미·일 방위협력의 중점이 종래의 ‘일본유사’ 및 ‘극동유사’에서 ‘일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변유사’로 이행한 것임을 명백하게 한

것이 가장 큰 특징이다. 그리고 그 당시까지 공백상태에 있었던 일본 주변지역의 유사시에 대비하여 미·일은 주변공해 및 그 상공에서 자위대의 미군에 대한 광범위한 협력사항을 6개 분야 40개의 검토항목으로 제시하였다.

이와 같은 제2차 중간 개정작업이 진행되는 도중, 자민당 안보조사회(회장 카와라 전 방위청 장관)는 자위대의 미군지원 분야를 <표 3>과 같이 구별하기도 하였고, 일본정부는 미·일 「방위협력지침」 개정의 제2차 중간보고안에 대한 국회 논의과정에서(1997.6.10~16) 일본 주변해역에서의 미군지원이 가능하다고 답변하였다.

<표 3> 자민당 분류 자위대의 미군 후방지원 분야

Red Zone (현행 헌법상 지원 가능 영역)	遺棄 기뢰제거, 일본방위를 위해 수집된 정보제공, 재외일본인 구출을 위한 일본 항공기내 미군 동승, 불시착 미군기 연료보급, 주일 미군기지 경비 등
Gray Zone (애대한 영역)	미국 함정·항공기 호위, 전투지역 부근 보급, 정비·수송활동, 전투지역내 의료활동, 탄약보급·보관, 초계·감시·정찰활동에 기초한 정보제공 등
White Zone (불가능한 영역)	전투행동 참가, 전투해역 기뢰제거, 전투지역내 후방지원

다. 최종보고안: 미·일 新「방위협력지침」

1997년 9월 23일(현지시간) 뉴욕에서 개최된 ‘미·일 안전보장협의 위원회’(<표 4>참조)는 「방위협력지침」의 개정내용을 최종적으로 확정하여 발표하였다.

<표 4> 「미·일 안전보장협의위원회」(SCC)참가자

일 본 측	미 국 측
외무대신, 방위청 장관 등	국무장관, 국방장관 등(1990년 12월 26일 이전까지는 주일 미대사, 태평양사령관이 참가하였음)

최종보고안 즉 미·일 신(新)「방위협력지침」은 평시의 협력, 일본에 대한 무력공격이 감행될 경우의 대처행동, 일본의 평화와 안정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 주변사태에 대한 대응시 협력, 효과적인 방위협력의 추진을 위한 향후 계획 등을 주요내용으로 하고 있다.<sup>7)</sup>

(1) 평시의 협력

미국은 아시아·태평양지역의 전방병력을 유지하고, 미·일은 안보대화 및 방위협력·교류를 촉진한다. 특히 미·일 양국은 정확한 정보 및 정확한 분석이 안전보장의 기초라고 인식하여 아시아·태평양지역의 정세를 중심으로 쌍방이 관심을 가지고 있는 국제정세에 대하여 정보 및 의견을 교환한다. 그와 같은 정보교환 및 정책협의는 미·일 안전보장협의회(SCC) 및 미·일 안전보장실무협의회(SSC) 등을 포함한 모든 기회를 활용하고 광범한 수준 및 분야에서 행한다.

또 미·일 양국은 국제평화유지활동(PKO)이나 인도적 국제구원활동에서 상호협력을 한다.

7) 미·일 신(新)「방위협력지침」의 전문은 1997년 9월 24일 「朝日新聞」에 게재된 것을 참조.



## (2) 일본유사

일본에 대한 무력공격에 대해서 공동대처할 경우, 미·일 방위협력은 핵심적 기반이다. ① 무력공격이 임박했을 경우, 미·일 정부는 정보교환 및 정책협의를 강화함과 더불어 미·일간의 조정기능을 신속히 시작한다. 그리고 미·일간의 합의에 따라 준비된 선택단계에 의거 준비를 진행한다. 그리고 ② 무력공격을 당했을 경우에는 일본은 주체적인 판단에 따라 조기에 침략을 격퇴하고 자위대는 일본 및 그 주변 지역에 대한 방어작전에 돌입한다. 미국은 일본에 적절한 협력을 제공하는 한편, 자위대의 활동을 지원하는 각종 조치를 취한다.

## (3) 일본 주변 유사

일본 주변지역의 사태는 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태이다. 따라서 일본 주변사태의 개념은 지리적 개념이 아닌 사태의 성질에 파악되는 개념이다. 미·일 양국은 주변사태가 발생하지 않도록 외교적 노력을 포함한 모든 노력을 기울인다. 미·일 양국은 개개의 사태의 상황에 대해 공통의 인식에 도달한 경우 각자의 행동을 효과적으로 조정한다.

그리고 ① 주변지역에 급변사태가 예상되는 경우, 미·일은 정보교환 및 정책협의를 강화하고, 사태가 확대되지 않도록 억제하기 위해 외교적인 노력을 포함한 모든 노력을 기울이며 아울러 미·일간의 조정메카니즘을 조기에 개시한다. ② 주변지역에 급변사태가 발생한 경우, 일본은 난민구호·이송, 피난민에 대한 응급물자 지원 등 인도적 조치와 일본 주변해역에서의 수색 및 구난활동·선박검사 활동, 국제

평화와 안전유지에 필요한 경제적 제재조치의 실효성을 확보하기 위한 보조활동, 미군활동에 필요한 각종 지원활동 등을 전개한다.

#### (4) 향후의 계획

효과적인 방위협력의 추진을 위하여 「포괄적인 메카니즘」, 「조정메카니즘」을 설치한다. 그리고 공동작전계획(일본 유사시) 및 상호협력계획(일본주변 유사시)의 수립에 착수한다.

이상과 같은 신(新)「방위협력지침」의 특징은 제2차 중간보고안과 비교해 볼 때, 첫째, 중국을 자극하지 않기 위해 ‘일본주변지역 유사시의 범위’를 지리적 개념이 아닌 ‘사태의 성질’에 의해 파악되는 상황적 개념으로 규정한 점이고, 둘째, ‘선박 임검’에 대해 “UN결의에 따라 실시한다”는 단서를 붙였다는 점이며, 셋째, ‘비전투원 수송’문제는 미·일이 각기 자국민의 소개에 우선적인 책임을 지도록 하되, 적절하다고 판단되는 사태시에는 양국이 협력토록 조정, 미국측의 협력을 명시하였다는 점이다. 그리고 제2차 중간보고안에서 제안되었던 6개 분야 40개 항목을 검토하여 <별첨 1>과 같은 ‘일본주변 유사시 협력항목’을 제시하였다.

요컨대, 신(新)「방위협력지침」의 특징은 1978년에 제정된 구(舊)「방위협력지침」과 비교해 볼 때 <표 5>와 같이 대비되는 것이다.

<표 5> 신구(新舊) 「방위협력지침」의 비교

상황	구(舊)지침('78.11)	신(新)지침('97.9)
평상시 (침략 미연 방지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본은 자위를 위한 필요한 범 위내에서 방위력을 보유하고 미 군시설의 안정적 사용을 위해 노력</li> <li>○ 미국은 핵억지력을 보유하고 동 시에 즉각 대응부대 전방 전개, 증원병력 보유</li> <li>○ 양국은 무력공격 대비, 작전·정 보·후방지원분야 협력태세 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본은 자위력을 유지, 미국은 핵억지력과 전방전개 병력유지 및 지원병력 보유</li> <li>○ 국제정세 정보교환 확대, 방위정 책·군사태세 관련 협의 및 공동 훈련 강화, 미·일간 협력 메커니 즘 구축</li> <li>○ PKO 및 인도적 국제기원활동 협력</li> </ul>
일본 유사시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본은 한정적·소규모 침략을 자력 격퇴하고 자체역량으로 격 퇴 곤란시 미국의 협력으로 격퇴</li> <li>○ 자위대는 주로 일본의 영역 및 주변해역 방어, 미군은 자위대 작전 지원 및 기능 보완</li> <li>○ 자위대와 미군은 각기 지휘 계 통에 따라 행동</li> <li>○ 보급·수송·정비·시설제공 등 후 방지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본은 주도적으로 침략을 조기 배제하며 미국은 일본에 대해 적절히 협력(최초단계부터)</li> <li>○ 좌동</li> <li>○ 자위대와 미군은 적시에 적절하 게 각기 방위력 운용</li> <li>○ 좌동 및 C4I시스템(지휘·통제·통 신·컴퓨터·정보) 향상 노력</li> </ul>

#### 4. 일본의 군사적 역할증대와 한반도 급변사태

##### 가. 일본의 군사적 역할증대와 한반도 급변사태

미·일 신(新)「방위협력지침」의 가장 큰 특징은 (1) 미·일 방위협력의 중점이 종래의 ‘일본유사’ 및 ‘극동유사’에서 ‘일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변유사’로 이행한 것과 (2) ‘주변지역 유사시의 범위’를 지리적 개념이 아닌 ‘사태의 성질에 파악하는 개념’

으로 규정하였다는 점이다.

이는 구체적으로 미·일이 양국의 방위협력을 종래의 ‘옛 소련의 위협’에 대한 대응에서 ‘중국위협’이나 ‘대만유사’ 그리고 ‘한반도 유사’에 대응하는데 초점을 두면서 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 그 이상으로 확대하겠다는 전략적 의도를 시사하는 것이기도 하다. 즉 일본의 군사적 역할이 아시아·태평양지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 확대될 수 있다는 것이다.

<표 7>에서 나타나 바와 같이 일본주변 유사시 일본 자위대는 1980년대 1,000해리 SEA LANE방위 범위보다 훨씬 확대된 영역에서 활동을 펼치는 것이다. 그리고 한반도 급변사태시에는 <표 8>과 같이 일본 자위대는 (1) 일본 영해·공해상 역할과 (2) 국내역할을 수행하는 것이다. 즉 한반도에서 전쟁이 발발하게 되면, 일본은 주일미군을 지원한다는 명분 아래 공해상에 자위대를 파견하게 되는 것이다.

<표 6> 일본 주변 유사시 자위대의 주요활동

상황	구(舊)지침('78.11)	신(新)지침('97.9)
일본 주변 유사시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 이외의 극동지역 사태가 일본의 안전에 영향을 미치는 경우 미군에 대한 편의제공 방법 공동연구를 추진</li> <li>- 구체적 협력방안 미 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동방위범위: 극동 → 일본주변지역</li> <li>- 주변사태 개념에 대해서는 대만문제 개입을 우려하는 중국측 반발을 고려, 지리적 개념이 아닌 상황에 근거(not geographic but situational)함을 명시</li> <li>○ 주변유사시 협력내용</li> <li>- 군사정보 제공, 영해 및 일본선박의 안전향해 등을 위한 공해상 기뢰 소해, UN결의에 따른 수상한 선박 임검 실시 등 작전협력</li> <li>- 기지·시설 추가 제공, 민간공항·항만사용, 보급·수송·정비·의료·경비 등 후방지원</li> <li>- 일본 영토내 또는 전투지역에서 벗어난 해역에서의 조난 병사 수색·구난</li> <li>- 분쟁시 양국이 각자 자국민 소개를 우선하고 사태에 따라 양국이 협력하여 대응</li> </ul>
향후 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양국 정부는 공동작전계획, 상호협력계획에 대해서 검토하고, 공통의 기준과 실시요령 등을 확립하기 위해 「포괄적인 메카니즘」을 구축함. 양 정부의 관계기관이 관여함.</li> <li>○ 양국 정부는 긴급사태시의 활동에 관한 조정을 위하여 평시부터 「조정 메카니즘」을 구축해 둠.</li> </ul>

<표 7> 한반도 급변사태시 일본 자위대의 역할

일본영해·공해상 역할	국내역할
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선박 검문·검색<sup>*</sup></li> <li>○ 기뢰제거</li> <li>○ 미군에 탄약·무기수송</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미군에 인원·물자·연료수송</li> <li>○ 미군의 공항·항만 이용</li> <li>○ 미군에 의료·통신지원</li> </ul>

\* 선박의 검문·검색에는 유엔안전보장이사회의 결의가 필요함.

#### 나. 일본의 군사적 활동을 위한 후속조치

일본의 군사적 활동을 뒷받침하기 위해 일본정부와 정치권은 자위대법을 비롯한 후속법령의 정비작업을 추진하고 있다. 제2차 중간보고안이 발표된 직후인 1997년 7월에 발간된 「97年度 防衛白書」에서는 일본 방위백서로서는 처음으로 일본 주변국가에 대한 자위대의 작전지침과 관련되는 긴급대응책을 언급하였고, 아울러 일본 주변유사에 대비한 유사법제의 정비를 서둘 것을 주장하였다.

요컨대 신(新)「방위협력지침」이 실제상황에서 시행되려면 자위대법, 유엔평화유지활동(PKO)법, 해상보안청법, 항만법, 항공법 등 최소한 20여개의 법령을 개정하거나 제정해야 한다는 것이다.<sup>8)</sup>

### 5. 결론: 한국의 대응방안

‘일본주변지역의 유사시’에 대비한 미·일간 군사협력의 강화를 한국의 입장에서 보면 북한의 군사적 위협을 사전에 억제하고 사후에 효과적으로 대응할 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 일본의 군사적 역할의 증대가 일본의 정치대국화 전략에 따른 것이기도 하므로 한반도에 대한 일본의 영향력 증대로 귀결되는 부정적인 측면도 있다.

특히 한·일간에 신뢰관계가 조성되지 않은 상태에서 일본 자위대가 한반도 유사시 선박의 검문·검색, 기뢰제거, 미군의 탄약·무기 수송 등의 임무를 수행한다는 명분 아래 한국의 영해·영공으로 들어올 경우 한·일간에는 미묘한 긴장관계가 조성될 수도 있다.

---

8) 예컨대 자위대법의 경우는 제82조, 제83조, 제89조, 제93조, 제95조, 제99조, 제100조 6, 제100조 7, 제100조 8, 제100조 9가 개정될 것이다.

또 미·일의 군사협력 강화는 ‘미·일 대 중국의 대립구도’의 조성 등으로 동북아 지역내 갈등요인으로 작용하는 부정적인 측면도 있다.<sup>9)</sup> 동북아지역에서 ‘미·일 대 중국’을 축으로 하는 군사적 대립구도의 형성은 한반도의 통일환경 조성에도 매우 부정적인 영향을 미치는 것이다.

따라서 한국은 가능한 한 부정적인 측면은 최소화시키고 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 전략을 전개하여야 할 것이다.

그와 같은 전략적 차원에서 고려해 볼 수 있는 사항은 첫째, 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력과 더불어 안보협력대화를 제도화시키는 것이다. 예컨대 1996년 4월 14일 한·일 양국 외무장관간에 창설키로 합의한 바 있는 양국 정부간의 안보협의기구인 「한·일 안보대화」를 실질적으로 운용하여 한반도 유사시 미·일간 군사협력에 한국의 입장이 가능한 한 충분히 반영되도록 하는 것이다.

한국의 국방부는 1997년 10월 22일 「공동작전」(일본 피침시)과 「 상호협력계획」(일본주변지역 유사시)을 수립할 때 한국 주권과 관련된 내용은 반드시 사전 협의를 해줄 것을 요구하였고, 아울러 <별첨 1>의 ‘일본 주변 유사시 40개 항목의 미·일간 협력활동’에 대해 일본 자위대의 한국 영해·영공내에서의 작전활동 불허, 공해상의 한국 작전지역과 방공식별 구역내에서 작전시 사전협의, 한반도 유사시 민간인 철수작전 때에는 민간수송수단을 이용하는 것을 원칙으로 하는<sup>10)</sup>

9) 제2차 중간보고안 발표 이후 중국은 미·일 안보체제의 대상범위 확대에 강한 경계감을 표출하였고, 최종안 발표 후에는 매우 민감하고도 부정적인 반응을 보였다. 특히 1997년 9월 25일 중·일 뉴욕 외무장관 회담에서 중국외교 부장은 일본외상에게 “대만해협이 적용범위 대상일 경우 이를 받아들이지 않겠다”는 의사를 명확히 밝혔다. 그리고 중국은 미·일 新「방위협력지침」을 ‘중국포위망’ 구축의 일환으로 파악하고, 미·일견제를 위한 러시아와의 전략적 연대를 추진하기도 하였다. 이에 러시아는 공식반응을 보이지 않은 채, 일본과의 경제협력에만 최대한의 관심을 표명하였다.

10) 자위대의 항공기와 함정을 활용하는 경우는 상황을 고려해 검토키로 하였다.

등의 입장을 표명하였다.

이와 같은 한국측의 입장을 미·일이 수용하도록 하기 위해서도 「한·일 안보대화」내에 실무자 차원의 전문가 그룹(Working Group)을 둘 필요가 있다. 즉 한·일간에 (1) 군수준, (2) 관료수준, (3) 정책관계 전문가 수준의 ‘안보대화의 장(場)’을 두는 것이다.

둘째, 동북아 및 아시아·태평양에서 전개되는 미·일간의 군사협력이 한국의 협조에 대한 의존도가 질적으로 증대되도록 하는 전략을 추구하여야 할 것이다. 이는 ‘한·미·일 3각 안보협력체제’의 구축에서 한국의 입장을 강화시킬 것이며 아울러 중국·러시아의 군사교류 및 대화에서도 한국의 교섭능력을 제고시킬 것이다.

셋째, 중국·러시아와 우호관계를 유지할 수 있는 차원에서 군사교류를 추진할 필요가 있다. 한국과 미·일·중·러와의 양자간 차원에서 신뢰구축은 동북아지역에서의 다자간 안보협의체의 창설로 발전할 수 있기 때문이다. 동북아 안보협의체가 설립되면 그 틀내에서 북한의 군사적 위협을 억제하고 관리할 수 있으며 아울러 중국, 일본 등 관계 국가들의 군사력 및 국방정책의 투명성을 제고시킬 수 있을 것이다.

그러므로 한국은 동북아지역의 다자간 안보협의체의 창설을 위하여 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력도 기울여야 할 것이다.



<별첨 1> 일본주변 유사시 협력대상이 되는 기능·분야·협력항목

기능·분야		협력항목의 예
미·일 양국정부가 각자 주체적으로 행하는 활동 에서의 협력	구원활동 및 피난민 대응 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재해지역으로 인원 및 보급품 수송</li> <li>○ 재해지역에서의 위생, 통신 및 수송</li> <li>○ 피난민 구호 및 수송활동, 피난민에 대한 응급물자 지급</li> </ul>
	수색·구난	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본영역 및 일본주변 해역에서의 수색·구난활동 및 이에 관한 정보교환</li> </ul>
	비전투원을 대피시키기 위한 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보교환, 비전투원과의 연락, 비전투원의 집합·수송</li> <li>○ 비전투원 수송용 미항공기·함선의 자위대시설 및 민간공항·항만 사용</li> <li>○ 비전투원의 일본입국시 통관, 출입국관리 및 검역</li> <li>○ 비전투원의 일본내 일시 숙박, 수송 및 위생에 관한 지원</li> </ul>
	국제 평화안 정 유지를 목적으로 하는 경제제재의 실효성 확보를 위한 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제제재 실효성을 확보하기 위해 유엔안전보장이사회 결의에 입각하여 행하는 선박검사 및 선박검사에 관련된 활동</li> <li>○ 정보교환</li> </ul>
미군의 활동에 대한 본의 원	시설 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보급 등을 목적으로 한 미항공기·선박의 자위대시설 및 민간공항·항만 사용</li> <li>○ 자위대시설 및 민간공항·항만에 있는 미국의 인원 보호 및 물자하적에 필요한 장소 및 보관시설 확보</li> <li>○ 미항공기·선박사용을 위한 자위대시설 및 민간공항·항만 운용시간의 연장</li> <li>○ 미항공기의 자위대 비행장 사용</li> <li>○ 훈련·연습구역 제공</li> <li>○ 미군시설·구역내 사무소·숙박소 등 건설</li> </ul>
	후방 지역 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자위대시설 및 민간공항·항만에서 미항공기·선박에 대한 물자(무기·탄약 제공) 및 연료·유지·윤활유 제공</li> <li>○ 미군시설·구역에 대한 물자(무기·탄약 등은 제외) 및 연료·유지·윤활유 제공</li> </ul>

20 한반도 급변사태와 국제법

기능·분야		협력항목의 예
미군의 활동에 대한 일본의 지원	후방지역 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인원, 물자 및 연료·유지·유탄유를 일본국내에서 육상·해상·항공으로 수송</li> <li>○ 공해상의 미군선박에 대하여 인원, 물자, 연료·유지·유탄유를 해상으로 수송</li> <li>○ 인원, 물자 및 연료·유지·유탄유 수송을 위한 차량 사용</li> </ul>
	정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미항공기·선박·차량의 수리·정비</li> <li>○ 수리부품 제공</li> <li>○ 정비용 기자재의 일시제공</li> </ul>
	위생	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본국내에 있는 부상병자 치료</li> <li>○ 일본국내에 있는 부상병자 수송</li> <li>○ 의약품 및 위생기구 제공</li> </ul>
미군 활동에 대한 일본의 지원	후방지역 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미군시설·구역 경비</li> <li>○ 미군시설·구역 주위의 해역 경계감시</li> <li>○ 일본국내 수송경로 경비</li> <li>○ 정보교환</li> </ul>
	통신	○ 미·일양국 관계기관간의 통신을 위한 주파수(위성통신용 포함) 확보 및 기재 제공
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국 선박 출입항에 대한 지원</li> <li>○ 자위대시설 및 민간공항·항만에 있는 물자하적</li> <li>○ 미군시설·구역 오수처리, 급수, 급전 등</li> <li>○ 미군시설·구역 종업원의 일시 증원</li> </ul>
운용면에서의 미·일협력	경계감시	○ 정보교환
	기뢰제거	○ 일본영역 및 일본주위의 공해 기뢰의 제거 및 기뢰 정보의 교환
	해·공영역 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본영역 및 일본주변해역의 교통량 증대에 대응한 해상운항 조정</li> <li>○ 일본영역 및 일본주변 공역에 있는 항공교통관제 및 공역정비</li> </ul>

## 제1분과 토론

● 사회자: 박치영(한양대 명예교수)

● 토론자: 백진현(서울대 교수)

김창수(국방연구원 지역연구실장)

백진현: 발표 잘 들었습니다. 방위협력지침은 어떻게 보면 상당히 논란이 있을 수 있는 주제라고 생각하는데, 상당히 균형잡힌 견해를 보여주신 것 같습니다. 전반적인 취지에 동감을 하고 있습니다. 방위협력지침은 작년에 논의가 시작된 이후부터 우리 국내에서도 많은 논의가 있었고 금년 5월 중간보고서가 나온 이후에 학회를 비롯한 모임에서 많은 논의가 있었습디만, 국제법학회에서 이런 주제를 정한 것은 상당히 의미가 있다고 생각합니다. 지금까지는 주로 국제정치적인 측면, 일본의 대응이라는 측면에서 논의가 이루어져 왔던 데 반해 법적인 측면에서 살펴보자는 것이 이번 세미나 개최의 취지가 아닌가 여겨집니다.

배 박사님은 국제정치학자이고 김창수 박사도 군사문제를 전공하신 정치학자이기 때문에 제가 국제법의 관점에서 이야기를 해야 될 것 같은데, 방위협력지침에는 두가지 법적 측면이 있다고 생각합니다. 먼저 일본헌법상의 측면이 있을 수 있는데 가이드라인이 일본헌법에 비추어볼 때 헌법에 합당한 것인지의 문제라고 할 수 있습니다. 여러분도 잘 아시다시피 일본 평화헌법 제9조에 따르면 individual

self-defense는 가능하지만 collective self-defense는 허용이 안되는 것으로 되어 있습니다. collective self-defense는 국제법에서 말하는 집단적 자위권인데, 이 자위권 행사와 관련하여 미·일 안보협력지침의 범위가 제3국으로 확대되는데 대해서 굉장한 경계심과 거부감이 있습니다. 이 가이드라인이 일본 주변의 유사시 협력방향을 정한 것이기 때문에 일본헌법상의 해석문제가 있다고 생각합니다. 평화헌법의 개정 문제는 일본의 정치적·경제적 역할의 변화와 관련하여 항상 제기되어 온 문제이기 때문에 그런 점에서 중요한 사안이라고 생각하지만 여기서 제가 다룰 문제는 아니라고 생각합니다.

두번째는 국제법적인 측면이 있습니다. 일본 주변의 유사시 미·일이 협력하는 여러 내용이 들어 있는데, 국제법적인 측면에서 문제가 있는지 없는지 검토해 볼 수 있겠습니다. 기본적으로 미·일 방위협력지침이 채택된 국제정치적 컨텍스트를 무시하고 하늘에서 그냥 떨어진 것인양 하면서, 이 부분은 문제가 없고 이 부분은 잘못된 것이라고 하는 식으로 접근할 문제는 아니라고 봅니다. 미·일 방위협력지침은 유사시 그야말로 미·일 협력의 방향을 정한 것이고 그 자체로 조약도 아니고 법적인 문서도 아니기 때문에 이것을 순수하게 법적인 문제로 해석해서는 안되지 않을까 생각합니다. 그런 전제를 깔고 보아야지 그야말로 진공상태에서 분석할 경우에는 자칫 엉뚱한 결과가 나올 수도 있고 현실과 전혀 괴리된 결과가 나올 수가 있기 때문에 이런 점을 조심할 필요가 있다고 생각합니다. 국제법을 어떻게 보아야 하는가라는 근본적인 문제와 관계가 있는 것이기는 하지만 너무 지나치게 법리적으로 접근하는 것은 우리가 뒤따른다고 생각합니다.

그래서 이것이 태동하게 된 컨텍스트를 정확히 이해해야 한다는 말씀을 드리고 또 한가지는 조약이 아닌 가이드라인이기 때문에 내

용을 보면 아주 모호한 부분들이 많습니다. 핵심개념이 법적 개념이 아니고 어떻게 보면 의도적으로 모호한 용어들이 많습니다. 핵심개념이라고 할 수 있는 일본 주변유사라고 할 때 유사가 전쟁을 의미하는지 그렇지 않으면 다른 갈등상황을 이야기하는지 법률적으로 접근할 경우 핵심개념이 모호하기 때문에 상당한 어려움이 있습니다. 그리고 주로 해상에서의 협력과 관련하여 일본주변해역이라고 하는 경우 일본주변해역이 과연 무엇을 의미하는지 모호합니다. 경제수역과 영해를 의미하는 것인지, 공해라고 하더라도 일본과 가까운 해역을 의미하는지 모호합니다. 그래서 방위협력지침의 내용을 보면 그 안에 굉장히 모호한 개념이 많기 때문에 엄격히 법률적인 접근을 하기에는 어려움이 많다는 것입니다. 컨텍스트를 정확히 이해하고 전반적으로 보아야 할 문제라고 생각합니다.

컨텍스트라고 하는 것은 발표자께서도 말씀하셨습니다만 국제정치적 의미가 있을 것입니다. 냉전 종식 이후에 미국과 일본의 안보관계가 상당히 흔들렸는데 큰 틀을 새로 짰다고 생각합니다. 그 가운데 이러한 가이드라인이 나왔는데, 중요한 점은 이것이 우리에게 미칠 영향이라고 할 수 있습니다. 특히 일본주변의 유사시 특히 한반도 유사시 주한미군 뿐만 아니라 주일미군, 본토의 미군이 대규모로 이동할 수밖에 없는 상황을 가정했을 때 일본의 협력이라고 하는 것이 굉장히 중요한 것이라고 할 수 있습니다. 그렇다면 컨텍스트라고 하는 것은 한반도에 급변사태가 발생했을 때 지원을 용이하게 하는 것이 골격인데, 우리와 관계된다는 점에서 중요한 측면이 있다고 할 수 있습니다. 가이드라인은 1994년 한반도에 핵문제로 일촉즉발의 위기가 왔을 때 미국과 일본이 검토하기 시작했는데 협력이 이루어질 수 있는 부분은 없었습니다. 그야말로 회색지대로서 한반도 유사시 협력문

제가 필요하다는 취지에서 나온 것이기 때문에 이 가이드라인이 우리에게 갖는 의미는 한반도 유사시에 한국을 지원하는 큰 컨텍스트에서 나오는 것이라는 점입니다. 따라서 이러한 컨텍스트를 감안해서 해석해야 할 것입니다. 지난번 중간보고서가 나온 이후 외무부에서 국제법적으로 어떤 문제가 있는지를 검토해달라는 요청을 받기도 했습니다. 다만 최종보고서는 사실 국제법적인 측면에서 많이 개선되었습니다. 2차보고서에서 가장 문제가 되었던 것이 공해상에서의 임검이었는데 유엔의 authorization이 있어야 가능하다고 하여 법적으로 많이 개선되었다고 생각합니다. 아직도 문제가 되는 포인트들은 남아 있습니다만 해석을 하는 컨텍스트가 굉장히 중요하다고 생각합니다.

발표논문에는 경제수역에 대해서 전혀 언급이 없습니다. 경제수역에서 군사활동을 하는 문제는 지금 많은 논란이 되고 있는 문제입니다. 즉 한국의 경제수역에서 사전 동의없이 기뢰를 제거하는 것이 가능한 일인지 문제가 있을 수도 있습니다. 또한 수색하고 구조하는 문제도 중요한 문제입니다. 한국영해상에서 일본이 수색하고 구조한다면 국제법적으로 문제가 되는데, 여기에 대해서는 한국과 일본간에 협정도 있고 이미 상당한 정도로 협력이 이루어지고 있습니다. 물론 국제법적으로 문제가 될 수는 있지만 컨텍스트상으로 보면 이것도 해결할 수 있는 여지가 있지 않나 생각합니다. 그리고 민간인 수송, 자국민 구조를 위한 개입의 문제인데 이것도 동의없이 일방적으로 했을 때는 국제법적으로 얼마든지 문제가 생길 수 있을 것입니다. 이처럼 여전히 내용이 모호한 데서 나오는 이슈들도 있고 그 자체로도 법적으로 논란의 여지가 있는 문제들이 있습니다.

끝으로 발표자께서 결론 부분에서 너무 앞서간다고 생각하는 표현이 있는데, 한·미·일 3각안보협력체제의 구축이라는 표현이 그것입니다.

다. 물론 동북아에서 이미 존재하고 있는 한·미, 미·일안보동맹을 어떻게 조화시키고 나아가 한·일간에 어떻게 안보협력을 해나갈 것인가가 중요한 문제이긴 한데, 마치 3각협력체제가 결론이 난 것처럼 쓰는 것에 대해서는 다소간 신중을 기해야 되지 않느냐 하는 것이 제 생각입니다.

**김창수:** 저는 정치학을 전공했고 국방연구원에서 실무와 관련하여 연구하고 있기 때문에 그런 관점에서 말씀드리겠습니다. 백 교수께서 컨텍스트를 보아야 한단다가 한반도 유사시에 지원해 주는 긍정적인 면이 있다는 점을 잘 지적해 주셨습니다. 만약 그 배경을 모르면 일본이 군사대국화, 군국주의로 나가고 중국을 자극한다고 생각할 수도 있습니다. 그러나 그러한 점을 우려하고 있는 것이 바로 미국과 일본이라고 할 수 있습니다. 이러한 배경을 모르고 언론의 보도만을 보면 잘못 해석할 수도 있습니다. 최근 어떤 분은 저에게 미·일 방위협력지침이 제2의 가스라태프트조약이 아니냐고 충격적인 말을 하는 것을 들은 적이 있습니다.

배 박사님께서 본문에서 방위협력지침이 나오게 된 배경이라든가 1차, 2차, 3차보고서의 차이점도 잘 지적해 주셨고 결론에서도 비교적 잘 말씀해 주셨다고 생각합니다. 다만 국제법이라는 것은 사실에 입각해야 하는데 사실과 틀린 것이 있어서 몇가지 지적하고자 합니다.

우리 신문의 보도에 의하면 9월경에 우리 국방부의 입장을 요구했다고 했는데, 벌써 5, 6월에 큐마장관이 우리나라에 왔을 때 국방부 장관님이 분명히 입장을 밝히면서 주권침해의 우려를 아울러 전달했습니다. 우리의 영공을 침해하는 일은 어떤 경우에도 있을 수 없고 특히 한국정부와의 상의에 의해서만 가능하다는 점을 분명히 하였습니다.

또 한가지 말씀드리고 싶은 것은 이러한 방위협력지침이 미·일 두 나라간의 상의에 의해서만 된 것이 아니고 우리도 관여해서 이루어진 것이라는 점입니다. 한반도유사시, 특히 북한에서 급변사태가 발생했을 때 한국과 미국이 연합작전을 해야 하는데 일본이 후방기지로서 얼마나 역할을 해줄 수 있을 것인지가 문제의 핵심이라고 할 수 있습니다. 일본의 지원을 얻는 것이 핵심이기 때문에 우리가 빠질 수 없죠. 당연히 한국정부가 관련되어 있었고 저도 개인적으로 많은 회의에 참여하였습니다. 제가 말씀드리고 싶은 것은 일본이 투명성에 대하여 굉장히 신경을 쓰고 있다는 점입니다. 우리에게 와서 지난번 중간보고서를 발표할 때 장관도 갔고 국장도 갔었습니다. 그리고 나서 중국에 가서도 똑같은 브리핑을 한 바 있습니다. 저는 분명 일본을 두둔하는 것은 아닙니다만 과거 일본과는 다르다는 점을 분명히 아셔야지만 정확한 판단을 할 수 있고 우리의 대응책을 마련할 수 있기 때문에 이런 말씀을 드린 것입니다.

미·일 방위협력지침에 대해서는 인터넷에 들어가 보면 누구나 알아볼 수 있습니다. 이 정도로 일본사람들은 모든 것을 공개하고 있고 가이드라인은 일반적인 방향성, 큰 틀이라는 말을 쓰고 있습니다. 그리고 기본적인 생각 및 방법 그리고 전제라는 말을 쓰면서 몇가지 전제조건을 달고 있는 등 투명성 확보에 노력하고 있습니다. 저는 가이드라인은 이제 시작에 불과하다고 생각합니다. 문제는 앞으로 있을 공동작전계획이라든가 특히 우리와 관련해서는 상호 협력계획이라고 볼 수 있습니다. 배 박사님께서서는 40개 항목에 대해서 하나하나 분석하셨는데, 여기서 가이드라인과 관련하여 중요한 사실은 입법상, 예산상, 행정상의 조치를 취할 의무는 부과하지 않는다고 하여 현재까지는 의무사항이 전혀 없다는 것입니다. 앞으로 입법상, 예산상, 행정상 필



요한 조치들을 취할 것인데 여기서 우리 정부는 이것이 진행되는 과정에서 우리의 입장을 분명히 밝히고 가능하다면 중국에게도 투명성을 제고해서 오해를 받거나 기우를 사지 않도록 해야 할 것입니다.

또한 여기서 제가 제안하고 싶은 것은 신방위협력지침이 갖는 의미입니다. 아까 말씀드린 것처럼 방위협력지침이 나오게 된 배경에는 북한의 붕괴론을 우려하기 때문입니다. 미국의 고위관리, 특히 도이취 국장은 북한의 붕괴여부는 더 이상 문제가 되지 않고 붕괴시기가 문제될 뿐이라는 얘기를 여러번 한 적이 있습니다. 그런데 최근에는 국무성을 비롯해서 입장이 바뀌고 있습니다. 북한이 생각보다 오래 갈 것이다, 특히 중국과 미국 등의 요인으로 북한이 쉽게 붕괴하지 않는다는 것입니다. 제가 드리고 싶은 말씀은 가이드라인이 최악의 상태를 대비해서 있는 것이기는 하지만 여기에 너무 집중하고 여기에 너무 큰 의미를 주다 보면 오히려 주와 종이 바뀌지 않을까 염려된다는 점입니다. 왜냐하면 북한이 붕괴한다는 전제에 모든 것을 맞추고 있는데 3 내지 5년 사이에 북한이 붕괴되지 않는다면, 여기에 연연해서 우리의 주권이 침해되거나 제한받는 일이 없도록 해야 한다는 것입니다.

그래서 우리는 미국과 일본을 만날 때마다 이것의 배경이 북한의 붕괴론 때문에 나온 것이기는 하지만, 미 국무부의 입장이 북한의 붕괴론이 아니고 연착륙 쪽으로 점차 바뀌어 가고 있다는 점을 지적하고 있습니다. 따라서 과연 2년전에 생각했던 것처럼 실효성이 있는지를 미국과 일본에 따져야 할 것 같습니다. 백 교수는 외무부와 관련이 되어 있기 때문에 외무부 입장에서 말씀하셨습니다만, 사실 이 가이드라인을 제시한 것은 방위청이고 미 국방부 동아시아담당 부차관보가 주축이 되어서 작업을 했습니다. 우리쪽에서도 국방부가 중심이 되어 있습니다. 이것이 나오게 된 배경을 이해하고 저희가 원하는 입

장을 분명하게 미국과 일본에게 말해도 좋을 것 같습니다.

또 한·미·일 3각 안보협력체제에 대하여 제안하셨습니다. 어떻게 정의하느냐에 따라 문제가 될 수 있습니다만, 지금 정말 북한의 붕괴 가능성이 있고 단순히 붕괴로만 끝나는 것이 아니라 도발을 감행해서 엄청난 피해가 있다면 한·미·일의 3각 협력체제가 필요합니다. 중국은 국내적으로 자기 경제문제가 있어 도와줄 능력이 없습니다. 물론 개입하여 자신의 권익을 찾으려고는 하겠지만 실제로 한반도에서 일어나는 문제를 해결할 수 있는 나라는 한국과 미국과 일본밖에 없습니다. 이러한 의미에서 방위협력지침 개정과 관련하여 체제까지는 거창하다고 할지라도 한·미·일 3국간의 안보협력은 바람직하다고 생각합니다.

마지막으로 한·일간에 안보대화라고 쓰고 있는데요. 군, 관료차원, 정책관계전문가의 세차원의 대화가 필요하다고 제시하셨습니다. 이 문제와 관련하여 한국과 일본 국방부간에는 이미 정책실무회의가 4차례나 개최된 바 있습니다. 금년에는 동경에서 4번째 회의를 가졌습니다.

**고끼타:** 만약 북한붕괴와 같은 유사사가 발생했을 때 그것에 대비해서 일본정부가 한국정부에 방위협력을 제의할 경우 한국국민들의 반일감정과 관련하여 한국국내에서 어떤 논의가 있을 것인지에 대하여 듣고 싶습니다.

**배정호:** 두분 토론자의 말씀 잘 들었습니다. 그런데 저한테 구체적인 질문은 없었다고 생각합니다. 오히려 외무부와 국방부의 입장에서 저의 발표를 보충하여 주셨다고 생각합니다. 제가 느낀 것 중의 하나가 대개 일본관계를 발표하게 되면 일본이 군사대국이라고 해야 결론이

빨리 난다는 점입니다. 92년 PKO문제가 나왔을 때 국내언론이 일본제국주의의 부활, 황군의 진출이라고 대서특필했었습니다. 제가 일본이 군사대국화를 지향하는 것이 아니라는 것을 설명해도 이에 대해 아무도 수궁을 하려 하지 않았습니다. 군사대국을 지향하지 않는다고 주장하면 상당히 논란이 이루어지는 것이 현실입니다. 따라서 일본의 안보관계 문제를 발표할 때는 고충이 따릅니다.

제가 안보대화의 장을 두자고 제안하였는데 군은 이미 두고 있습니다. 그렇지만 아직 미미한 수준에 머물러 있습니다. 한국에서도 우려의 문제가 있듯이 일본에서도 우려의 문제가 있습니다. 만일 한반도에 급변사태가 발생하여 일본이 미군을 지원하기 위해 한반도에 가까이 접근할 때 과연 한국국민들이 어떻게 볼 것인가? 지금까지 한국언론의 보도 등을 볼 때 한국국민들은 상당히 의구심을 가지게 될 것입니다. 일본도 이 문제를 잘 알고 있습니다. 제가 일본에 갔을 때 가이도라인 일본측 집필자들을 만났었습니다. 그 사람들 이야기도 두가지 측면이 있다고 말하였습니다. 한국에 급변사태가 발생했을 때 일본이 측면 지원하는 것은 당연히 필요합니다.

일본측에서 보면 과거 36년간 한국을 지배했기 때문에 한국의 대통령이 바뀌어서 일본에 올 때마다 일본의 천황은 사과를 해야 합니다. 노태우대통령이 왔을 때 일본기자가 우리 천황이 또 사과해야 되느냐며 눈물을 글썽일 정도였습니다. 한국국민들이 일본의 지원에 대해서 부정적인 시각을 가지고 있는 것처럼 일본국민들도 한국급변사태시에 국민적 합의를 가지고 만든 것도 아닌 것을 가지고 왜 진출하려 하느냐 하는 문제에 대하여 우려를 가지고 있습니다. 그러니까 지금 유사법제의 정비가 시급한 문제임에도 불구하고 하시모토의 정권이 취약한 상태에 있다 보니까 지연되고 있는 상태입니다. 양측의 이

런한 부정적인 측면이 있기 때문에 부정적인 측면을 극소화하고 긍정적인 측면을 극대화하기 위하여 양국 정책실무자들이 아주 공개되고 투명한 상태에서 의견을 조율할 수 있는 대화의 장이 필요하다고 생각합니다.

한·미·일 3각안보협력체제는 지금 구축되어 있다고 하는 것이 아니라 한·미·일 안보협력체제 구축의 방향으로 나간다면 우리는 이 틀 속에서 어떻게 우리의 교섭능력을 제고시킬 것인가라는 문제의식에서 이것을 제기했습니다. 지금 전시작전통제권은 미군이 가지고 있습니다. 기본적으로 가이드라인이 한반도 급변사태를 상정해 놓고 있는 것으로 보입니다. 급변사태시에 우리의 작전통제권은 미군이 가지게 되는 것이고 일본도 미국의 지휘를 받게 되므로 한·미·일 연합사령부의 총사령관은 미국이 되는 것이고 한국과 일본은 부사령관이 될 것입니다. 이럴 경우 그때 가서 어떻게 하면 우리의 입지를 강화시킬 수 있을 것인지 앞으로 연구할 사항으로 제가 이 문제를 제기한 것입니다. 이제 일본도 가이드라인의 후속조치를 마련하는 데 접어들었기 때문에 이제부터 본격적인 작업이 시작된다고 하겠습니다.

**백진현:** 저는 외무부 쪽과는 아무런 상관이 없고 외무부 입장을 대변하는 것이 아니라는 점을 분명히 해두고 싶습니다. 한·일 안보협력을 논할 때 흔히 국민감정 이야기를 많이 하고 있는데 물론 그런 요인이 있는 것은 사실입니다. 그렇지만 작년부터 해군교류가 시작되어 처음으로 일본함정이 한국에 왔을 때 저는 언론반응을 유심히 살펴보았는데 반응이 괜찮았습니다. 이런 문제에 있어서 여론이 감정에만 치우치지 않고 합리적인 반응을 하고 있다는 것을 느꼈던 적이 있습니다. 한국에 유사사태가 일어났을 때 일본의 협력요구에 대해서 특히 방위

협력지침에 나와 있는 내용 중에서 한국의 동의를 필요로 하는 내용들이 몇가지 있는데 한국정부가 굳이 동의를 마다할 이유가 없다고 생각합니다. 이 문제에 대해서는 비교적 긍정적으로 보고 있습니다.

**김창수:** 가이드라인은 그야말로 가이드라인이고 이제부터 입법화작업이 많이 필요합니다. 그런데 일본내에서도 반대가 많고 특히 일본정부로서도 아시다시피 엄청나게 적자가 많습니다. 미국이 적자가 많다고 그랬는데 미국은 지금 줄어들고 있지만 일본정부야말로 지금 엄청난 빚을 지고 있습니다. 한반도 유사시에 지원한다는 것이 엄청나게 부담되는 것이기 때문에 저는 쉽게 잘 진전되리라고 생각하지 않습니다. 시간이 많이 걸릴 것이라고 생각합니다.

그리고 한·미·일 3각 안보협력체제에 대해서는 왜 중국과 러시아를 빼느냐 하는데 어디까지나 북한의 급변사태에 대비한 3각협력이고 자세히 말씀드릴 수는 없지만 3개국이 배타적으로 하자는 것은 아닙니다. 미국측에서는 러시아와 중국까지도 다 초청했는데 내년을 두고 보자고 자꾸 미루고 있습니다.

**오승렬:** 발표와 토론과정에서 미·일 방위협력지침에 대해서 긍정적인 측면을 많이 부각시키는 것 같은데 그런 것도 의미있다고 생각합니다만 계속 들으면서 의구심이 있었습니다. 비유적으로 말한다면 방위를 위하여 취한 조치들이 방위를 위협할 수도 있다는 것입니다. 미·일 방위협력지침 개정과정을 보면서 이런 느낌을 지울 수 없었습니다. 사실 60~70년대 냉전시대에 비해 전쟁위협이 많이 감소했고 그렇다면 이 지역에서도 각 국가들이 운신의 폭을 넓혀갈 수 있는 절호의 기회인데 이 방위협력지침 40개 항목을 읽어보면 우리에게 좋은 것

같다고 하는데도 불구하고 왠지 답답한 느낌이 듭니다. 이것은 최근 미국이 아시아지역에 대하여 가하고 있는 경제적 압력을 염두에 둘 때 우리의 주권을 침해당할 소지도 있다고 생각합니다. 김창수 박사는 미·일 가이드라인이 북한의 유사시, 붕괴에 대비한 측면이 주안점이라고 계속 강조하시는데 거기에 대하여 이해가 안가는 점이 있습니다. 왜냐하면 신가이드라인이 극동유사에서 일본주변 유사로 한다는 변경인데 일본주변의 유사라고 하는 것이 곧 미국과 일본의 작전권의 확대를 의미하는데 굳이 북한의 사태에 대비하기 위한 것이라고 할 때 한국과 미국의 군사력을 합한다면 과연 그것을 대응하지 못할 만큼 약한 것인가 그래서 구체적으로 지침까지 정해서 그것을 방지할 수밖에 없는 것인가라는 질문입니다.

40개 항목에 걸친 지침은 어떻게 보면 우리의 주권을 침해할 소지가 있다고 봅니다. 앞으로 이를 해결할 수 있는 방안이 있는지 답변해 주셨으면 좋겠습니다. 일부 언론에서는 일본도 유사시에 선제공격을 할 수 있는 권한에 대해서도 이야기하고 있습니다. 지난달 31일 미국방부 보고서에 의하면 미군의 목적이 평화와 안정, 전쟁 억지에 있던 것이 조기격퇴라는 보다 공격적인 어휘로 바뀌고 있습니다. 사실 일본은 가이드라인으로 일본의 활동영역을 확대시켰다는 데 안주하고 있는 것 같습니다. 물론 일본국내에 반발이 있습니다만 전반적으로 일본의 적극적인 역할을 강조했다는 데서 자위를 하고 있는 것 같은데, 배 박사님이 마지막으로 코멘트하였듯이 자세히 내용을 들여다 보면 미군이 움직이는데 지원하는 것입니다. 과연 이런 식의 구체적인 작전지침이 변화하는 새로운 탈냉전의 상황에서 뭔가 새로운 지역질서를 형성해 나가야 할 시점에서 일본이 이러한 구체적인 작전지침에 미국과 동의할 필요가 있는가라는 의문이 듭니다.

## II

---

# 北韓 急變事態時 韓國의 介入에 따른 法的 問題

---

金明基

(명지대학교 교수)

### 1. 서론

남북분단 이후 북한의 대내적 상황은 모든 분야에서 최악의 사태에 처해 있는 것으로 보인다. 현 최악의 상태에서 일보 더 악화되는 상태를 '급변사태'(situation of sudden change)라고 하기도 하고, 더러는 '붕괴'(collapse)라고 하기도 한다. 이와 같이 '급변사태'를 '붕괴'와 동일한 의미로 사용하기도 하고 또는 '급변사태' 다음의 악화상태를 '붕괴'라고 부르기도 하는 것 같다.<sup>1)</sup> 여기서는 '급변사태'와 '붕괴'를 동일한 의미로 사용하기로 한다.

혹자는 북한의 붕괴는 이미 시작되었다고 표현하기도 하고, 혹자는 북한은 붕괴 직전에 처해 있다고 논하기도 하고, 또 혹자는 북한의 붕괴는 먼 후일에야 기대해 볼 수 있는 현상이라고 주장하기도 한다.<sup>2)</sup>

---

1) 물론 '붕괴' 이후에 '급변사태'가 도래한다고 볼 수도 있을 것이다.

2) 북한이 갑자기 붕괴될 것을 예측하는 견해(John Deutch, *Worldwide Threat Assessment Brief to the Senate Select Committee on Intelligence*, February 22, 1966 ; Jim Monn, "U.S. Watches N. Korea for Signs of Collapse," *Los Angeles Times*, February 12, 1996; Bill Gertz, "U.S. Commander in Korea sees North

‘급변사태’의 개념, 즉 붕괴의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 위의 견해는 현실에 부합될 수 있고 또는 부합하지 아니할 수도 있을 것이다. 붕괴의 의미를 ‘내란상태’(state of civil war) 또는 일시적 ‘무정부상태’(state of anarchy)로 정의할 때 이러한 의미의 붕괴가 북한에 도래하게 되면 그 귀결로 통일은 당연히 도래되는 것으로 생각하는 것이 일반적인 관념인 것 같다. 그러나 이러한 일반적인 관념은 성립될 수 없는 것이다. 왜냐하면 일반 국제법상 일국가의 ‘내란상태’ 또는 일시적 ‘무정부상태’에 타국가가 개입하는 것은 타국가가 일국가의 국내문제에 간섭하는 것으로 이는 국제법상 위법으로 금지되어 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

북한이 내란상태 또는 일시적 무정부상태에 있을 경우에 남한이 북한영역에 대해 통치권을 행사하기 위해 남한의 국가기관으로 하여금 북한의 영역에 들어가도록 하는 것은 남한의 국내법상으로는 허용되나, 국제법상으로는 특히 ‘국제연합헌장’상으로는 다른 국가의 영토 보존과 정치적 독립을 침해하는 것으로 되어 이는 제2조 제4항의 규정에 따라 금지되어 있다.<sup>4)</sup>

본 연구는 북한이 붕괴되어 혼란상태에 있을 경우에 남한이 이에 개입하여 통일을 실현하는 것이 합법적인 것인지의 여부와 남한이 북

Korean Disintegration,” *Washington Times*, March 16, 1966; Stanley O. Roth, U.S. Institute of Peace, before the Sub-Committee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 19, 1996가 상당히 있다.

3) 그러나 이는 북한이 국제법상 ‘국가’(state)인 것을 전제로 한 것이다. 북한이 국제법상 국가이나 아니냐는 상대적으로 정해지게 된다. 북한을 국가로 승인한 국가(예컨대 중국·러시아)와 국제연합과의 관계에서 북한은 국가이지만 북한을 국가로 승인하지 아니한 국가(예컨대 남한·미국·일본)와의 관계에서 북한은 국가가 아닌 것이다. 그러나 비승인국의 영토도 존중되어야 한다는 입장에서 보면 결국 북한을 국가로 승인한 국가와 이를 국가로 승인하지 아니한 국가와 이 점에서 차이가 없는 것으로 된다.

4) Thomas Baty, “Can an Anarchy be a State?,” *A.J.I.L.*, Vol. 28. 1934, pp. 444~446.



한에 개입할 경우에 북한지역에 적용되는 법이 어떠한 것인가를 검토해 보고, 이에 관한 몇가지 대안을 정부당국에 제의해 보려는 것이다.

## 2. 國際法上 急變事態의 概念

일반적으로 ‘급변사태’ 즉 ‘체제의 붕괴’(collapse of regime) 또는 ‘정권의 붕괴’(collapse of political power)란 정치학적·사회학적 개념이며 법학적 개념은 아니다. 법학적 개념으로는 그것은 기존 ‘정부의 종료’(extinction of government) 또는 ‘정부의 부존재’(non-existence of government)를 의미한다.<sup>5)</sup>

그러나 모든 ‘정부의 붕괴’ 즉 모든 ‘정부의 종료’ 또는 ‘정부의 부존재’의 상태가 다 ‘국가의 종료’ 또는 ‘국가의 부존재’의 상태를 가져오는 것은 아니다. 정부의 붕괴는 이를 ‘불완전붕괴’(temporary collapse)와 ‘완전붕괴’(entire collapse)로 나누어 보아야 한다.

### 가. 不完全崩壞

불완전 급변사태 즉 ‘불완전붕괴’는 불완전하나마 수개의 경쟁적 정부가 존재하는 붕괴로, 이는 ‘국가의 종료’ 또는 ‘국가의 부존재’의 결과를 가져오지 아니한다.<sup>6)</sup>

따라서 불완전붕괴의 경우 타국은 불완전붕괴된 국가의 영역고권을 존중하여야 한다. 불완전붕괴란 종래의 정부는 중앙적 통치력을

5) W. E. Hall, *A Treatise on International Law* (London: Stevens, 1909), p. 21; Ti-Ching Chen, *The International Law of Recognition* (London: Stevens, 1951), P. 66; Baty, *op.cit.*, *supra* n. 4, p. 444.

6) *Ibid.*, pp. 444, 445.

상실하고 이에 대항하는 하나 또는 그 이상의 반도단체가 종래의 정부와 투쟁하는 내란상태에 있거나, 종래의 정부가 붕괴되었으나 이를 대체하기 위한 둘 이상의 반도단체가 각기 자기의 정통성을 주장하면서 상호 투쟁하는 내란상태에 있는 붕괴를 말한다. 이는 완전무정부(entire anarchy) 상태가 아니라 불완전무정부(temporary anarchy) 즉 ‘내란상태’에 있는 것을 의미한다. 이러한 불완전붕괴의 경우 타국은 그 불완전상태에 있는 국가의 영역고권을 존중해야 한다.<sup>7)</sup>

#### 나. 完全崩壞

완전급변사태 즉 ‘완전붕괴’란 종래의 정부가 중앙적 통제력을 상실하고 이에 대항하는 반도단체가 하나도 없거나, 종래의 정부가 붕괴되었으나 이를 대체하기 위한 반도단체 상호간의 투쟁도 없는 무정부상태에 있는 붕괴를 말한다. 이는 내란상태에 있는 불완전무정부(temporary anarchy) 상태가 아니라 완전무정부상태에 있는 것, 즉 하나의 정부도 존재하지 아니하는 것을 의미한다. 그러나 정부가 단지 일간 잠정적으로 부존재하는 경우에는 완전붕괴가 아니다. 이러한 완전붕괴의 경우는 불완전한 정부도 존재하지 아니하므로, 이는 ‘국가의 종료’ 또는 ‘국가의 부존재’의 결과를 가져오게 한다.<sup>8)</sup>

따라서 완전붕괴의 경우 완전붕괴된 국가는 국가가 아니므로 타국은 그 붕괴된 국가의 영역을 존중해야 할 의무가 없는 것이다.<sup>9)</sup>

7) *Ibid.*, p. 444; Ann V.W. Thomas and A. J. Thomas, *Non-Intervention* (Dallas: Southern Methodist University Press, 1959), p. 220; Hall, *op. cit.*, *supra* n. 5, p. 21.

8) Baty, *op. cit.*, *supra* n. 4, pp. 444, 454.

9) ‘교전단체’란 전쟁의 주체로 승인된 국제법상 법인격자를 말한다 (Robert Jennings and Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, Vol. 2, 9th ed. (London: Longmans, 1992), pp. 161~162.

### 3. 國際法上 北韓急變事態에 대한 南韓介入의 合法性·違法性

#### 가. 國際法上 崩壞에 대한 他國의 義務

##### (1) 不完全崩壞에 대한 他國의 義務

##### (가) 原則的 介入 禁止

##### 1) 平時의 介入

##### 가) 交戰團體로 承認되기 以前의 義務

일국의 내란에 있어서 중앙정부에 대항하는 내란의 주체가 교전단체로<sup>10)</sup> 승인되기 이전에 타국의 의무도 이를 ‘반도에 대한 타국의 의무’와 ‘정통정부에 대한 타국의 의무’로 구분하여 보아야 한다.

첫째로, 반도에 대한 타국의 의무를 보기로 한다. 일국의 내란에 대해 타국은 새로운 의무를 부담하지 않는다. (i) 특히 정통정부를 지원하지 않아야 할 ‘중립의 의무’가 없다.<sup>11)</sup> 왜냐하면 중립은 전쟁을 전제로 한 것이며 내란과는 무관한 것이기 때문이다.

(ii) 그리고 타국은 반도를 교전단체로 승인해야 할 승인의 의무도 없다.<sup>12)</sup> 왜냐하면 승인은 본래 승인국의 주권의 행사이며 또 승인여

---

10) Hersch Lauterpacht (ed.), *Oppenheim's International Law*, Vol. 3, 7th ed. (London: Longmans, 1955), pp. 660~661.

11) *Ibid.*, p. 661.

12) Gerard J. Mangone, *The Elements of International Law* (Illinois: Dorsey Press, 1963), p. 55; D. P. O'Connell, *International Law*, Vol. 1 (London: Stevens, 1970), p. 132.

부의 결정은 승인국의 자유재량에 속하기 때문이다.<sup>13)</sup> 오히려 교전단체로의 승인의 요건이 구비되지 않은 경우 타국이 반도를 교전단체로 승인하면 이는 정통정부에 대한 내정간섭으로 국제법 위반행위를 구성한다.

둘째로, 정통정부에 대한 타국의 의무를 보기로 한다. 일국의 내란에 대해 타국은 정통정부에 대해 (i) 반도를 지원해서는 안되는 ‘지원금지의 의무’를 부담한다. 만일 타국이 반도를 지원하면 이는 정통정부에 대한 내정간섭이 된다.<sup>14)</sup> 왜냐하면 내란은 일국의 국내문제이며 국내문제에 대해 타국은 간섭하지 않을 ‘불간섭의 의무’가 있기 때문이다.

(ii) 타국은 반도를 교전단체로 승인할 수 있다. 그러나 반도가 교전단체의 승인요건을 구비하기 전에 교전단체로 승인하지 말아야 할 의무를 부담한다.<sup>15)</sup>

그러나 문제되는 것은 승인요건의 구비여부를 판단할 유권적 중앙기관이 없는 국제사회에서 승인요건의 구비여부는 결국 승인국의 판단에 의할 수밖에 없다는 점이다. 따라서 강대국에 의한 ‘시기상조의 승인’은 이 승인에 대해 약소국인 본국정부가 이는 ‘시기상조의 승인’으로 위법한 것이라는 주장을 압도하게 되는 것이 국제사회의 현실이다. 여기 국제법의 한계가 있음을 인식하게 된다.

13) Roger H. Hull and John C. Novogrod, *Law and Vietnam* (New York: Oceana, 1968), pp. 75~79.

14) Hans Kelsen, *Principles of International Law*, 2nd ed. (New York: Holt, 1967), pp. 412~413.

15) James W. Garher, "Questions of International Law in the Spanish Civil War," *A.J.I.L.*, Vol. 31 (1937), p. 70; Hull and Novogrod, *op. cit.*, *supra* n. 13, p. 77.

나) 交戰團體로 承認된 以後의 義務

일국가의 붕괴, 즉 내란에 있어서 중앙정부에 대항하는 내란의 주체가 교전단체로 승인된 이후에는 국내적 무력충돌은 그 이후 '내란'이 아니라 '전쟁'인 것이다. 이 경우도 '교전단체에 대한 타국가의 의무'와 '정통정부에 대한 타국가의 의무'로 구분하여 고찰해 볼 필요가 있다.

첫째로, 교전단체에 대한 타국가의 의무를 보기로 한다. 교전단체의 승인으로 타국은 (i) 교전단체에 대하여 정통정부를 지원하지 말아야 할 '중립의 의무'를 부담한다.<sup>16)</sup> 그것이 타국 자신에 의한 승인이든, 본국정부에 의한 승인이든 불문한다. 후자의 승인의 효력은 절대적이므로 타국도 중립의 의무를 부담하는 것이다. 전쟁에 대한 제3국의 중립의 의무는 전쟁당사자에 대하여 공평하여야 하기 때문에 타국은 정통정부를 지원할 수 없는 것이다.

(ii) 교전단체의 승인이 제3국에 의해 행해진 경우이든 또는 정통정부에 의해 행해진 경우이든 타국은 교전단체로 승인해야 할 '승인의 의무'가 없다.<sup>17)</sup> 전자의 경우 승인의 효력은 상대적이며, 승인은 주권의 행사이므로 타국은 교전단체에 대하여 제3국의 승인에 구속되어 승인의 의무를 부담하는 것이 아니다. 후자의 경우 승인의 효력은 절대적인 것이지만, 전자의 경우와 마찬가지로 타국이 교전단체에 대해 승인의 의무를 부담하는 것이 아니다.

둘째로, 정통정부에 대한 타국가의 의무를 보기로 한다. 타국은 (i) 정통정부에 대하여 교전단체를 지원하지 말아야 할 '중립의 의

16) Thomas and Thomas, *op. cit.*, *supra* n. 7, p. 220.

17) Hull and Novogrod, *op. cit.*, *supra* n. 13, p. 77.

무'를 부담한다.<sup>18)</sup> 전쟁에 대한 제3국의 중립의 의무는 공평성을 내용으로 하기 때문이다. 이 점 교전단체에 대한 타국의 의무의 경우와 아주 같다.

(ii) 그리고 타국은 반도를 교전단체로 승인해야 할 '승인의 의무'를 정통정부에 대해 부담하지 않는다.<sup>19)</sup> 이미 교전단체로 승인된 것이 정통정부에 의한 경우이든, 제3국에 의한 경우이든 불문한다. 이 점 교전단체에 대한 타국의 의무의 경우와 아주 같다.

요컨대, 평시의 붕괴의 경우 타국은 그 내란주체가 교전단체로 승인되기 이전에는 이를 지원해 주지 말아야 할 국내문제 불간섭의 의무를 부담한다.

## 2) 戰時의 崩壞

전시의 내란에 관해 타국은 정통정부에 대해 반도 또는 교전단체를 지원해 주지 아니해야 할 의무를 부담하지 아니한다.<sup>20)</sup> 따라서 타국이 반도 또는 교전단체를 지원해 주는 것은 합법적인 것으로 인정되며, 타국은 중립의 의무 또는 국내문제 불간섭의 의무를 부담하지 아니한다. 그러므로 '전시의 붕괴'의 경우는 '평시의 붕괴'의 경우와 달리 타국은 중립의 의무 또는 반도단체를 지원해 주지 말아야 할 국내문제 불간섭의 의무를 부담하지 아니한다.

18) Thomas and Thomas, *op. cit.*, *supra* n. 7, p. 220.

19) Lawerpacht, *op. cit.*, *supra* n. 10., pp. 660~661.

20) Jennings and Watts, *op. cit.*, *supra* n. 9, p. 444.

(나) 例外的 介入 許容

이상에서 '평시의 붕괴'의 경우 종래의 중앙정부에 대항하는 내란의 주체가 교전단체로 승인되기 이전에 타국은 그 내란의 주체를 지원해 주지 말아야 하는 국내문제 불간섭의 의무를 종래의 중앙정부에 대해 부담한다. 그러나 일반국제법상 이 예외에 해당되는 경우의 국내문제 간섭행위는 국제법상 적법한 행위로 인정되게 된다. 이 예외는 물론 붕괴에 대한 타국의 국내문제 불간섭의 원칙에도 적용된다.

이상과 같이 간섭은 원칙적으로 국제법상 위법이나 예외적으로 적법한 경우가 있다. 일국의 내란에 대해 '자위를 위한 간섭',<sup>21)</sup> '정통정부의 요청에 의한 간섭',<sup>22)</sup> '국제연합에 의한 제재를 위한 간섭'<sup>은23)</sup> 예외적으로 적법한 간섭으로 인정되어 있다.

따라서 붕괴에 대한 간섭도 위의 예외에 해당되는 경우는 적법한 것으로 인정되게 된다.

(2) 完全崩壞에 대한 他國의 義務

일국의 정부가 완전급변사태, 즉 완전붕괴되어 완전무정부상태에 있게 되면 그 국가는 소멸하게 되며,<sup>24)</sup> 따라서 타국은 아무도 책임질 자가 없는 지역에 개입하는 것을 삼가야 할 의무가 없는 것이다.<sup>25)</sup>

21) Charles G. Fenwick, *International Law*, 4th ed. (New York: Appleton Century, 1965), p. 290.

22) J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworth, 1984), p. 100.

23) Baty, *op. cit.*, *supra* n. 4, p. 444; Hall, *op. cit.*, *supra* n. 5, p. 21.

24) Baty, *op. cit.*, *supra* n. 4, pp. 444~445.

25) Thomas and Thomas, *op. cit.*, *supra* n. 7, pp. 220~221.

소멸된 국가는 국가로서 존재하지 아니하므로 그 국가의 영역고권도 당연히 주체의 소멸로 소멸되고 만 것이기 때문이다.

요컨대 완전붕괴의 경우 타국가는 이에 개입하지 말아야 할 국내 문제 불간섭의 의무는 물론이고, 그 국가의 영토고권을 존중해야 할 의무도 부담하지 아니한다.<sup>26)</sup>

#### 나. 北韓崩壞에 대한 南韓介入의 禁止와 許容

##### (1) 北韓의 不完全崩壞에의 介入

##### (가) 原則的 禁止

북한이 불완전급변사태, 즉 완전무정부 상태에 있는 것이 아니라 북한에 하나 또는 그 이상의 반도가 북한의 정통정부에 대항하는 사태가 발생하게 된 경우에 이에 대해 남한이 부담하는 국제법상 일반적 의무는 남한과 북한간의 관계가 전시관계이므로<sup>27)</sup> 전술한 ‘평시의 내란에 대한 타국의 의무’가 아니라 ‘전시의 내란에 대한 타국의 의무’의 내용에 따른 의무를 부담하게 된다.

따라서 일반국제법상 (i) 남한이 북한의 종래의 중앙정부에 대항하는 반도에 대해 그 반도를 교전단체로 승인해야 하는 ‘승인의 의

26) 남한이 한국전쟁의 법적 당사자로 되느냐에 관해 1953년 ‘정전협정’의 당사자문제와 관련하여 논의의 여지가 있다. 그러나 1992년의 ‘남북기본합의서’ 제5조는 평화협정이 체결될 때까지 남과 북은 ‘정전협정’을 준수한다고 규정하고 있으므로 남한과 북한의 법적 상태는 전쟁상태에 있는 것이다.

27) ‘남북기본합의서’ 전문은 남과 북의 관계는 ‘나라와 나라사이의 관계’가 아니라고 선언하고 있다. 이는 남도 북도 모두 국가가 아니라는 뜻이 아니라, 남한의 입장에서 보면 남은 국가이나 북은 국가가 아니며 북한의 입장에서 보면 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 의미이다. 김명기, 「남북기본합의서요론」(서울: 국제문제연구소, 1992), pp. 121~123.



무'가 없으며, 또 남한은 북한과 전쟁상태에 있으므로 반도에 대해 중앙정부를 지원해 주지 말아야 하는 '중립의 의무'도 성립의 여지가 없는 것이다. (ii) 남한은 북한의 반도가 대항하고 있는 중앙정부에 대해 북한이 그 반도를 교전단체로 승인한 이후에도 그를 교전단체로 승인해야 할 '승인의 의무'를 부담하는 것이 아니며, 그 반도단체 또는 교전단체를 지원해 주지 아니할 '중립의 의무'를 부담하지 아니한다. 즉 남한이 그 반도 또는 교전단체를 지원해 주어도 이는 북한의 종래의 정통정부에 대한 내정간섭으로 되지 아니한다. 따라서 남한은 북한의 내란에 대해 반도 또는 교전단체를 지원하여 이에 개입하는 것은 일반국제법상 합법적인 것으로 인정된다.

그러나 1992년의 '남북기본합의서'상 이는 금지되어 있다. '남북기본합의서' 제2조는 "남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다"라고 규정하고 있다. 남과 북은 상호간 국가가 아니므로(전문)<sup>28)</sup> 일반국제법상 '국내문제 불간섭의 원칙'은 남과 북 사이에 적용될 수 없으므로 '남북기본합의서' 제2조는 이러한 특별규정을 둔 것이다.<sup>29)</sup>

요컨대 일반국제법상 남한과 북한은 전쟁상태에 있으므로 남한은 북한의 내란에 개입하지 아니해야 할 의무를 부담하지 아니 하나, '남북기본합의서'상 북한의 불완전붕괴상태, 즉 북한의 내란에 개입하지 아니할 법적 의무를 부담하고 있는 것이다.

따라서 북한의 내란에 남한이 개입하는 것은 원칙적으로 금지되어 있는 것이다. 그러므로 이 금지에 대한 위반은 위법한 것으로 된다.

28) *Ibid.*, pp. 135~136.

29) Myung-Ki Kim, *The Korean War and International Law* (Claremont: Paige Press, 1992), p. 196; D. H. N. Johnson. "The Korean Question and the United Nations," *N.T.I.R.*, Vol. 20 (1956), pp. 27~28.

## (나) 例外的 許容

전술한 바와 같이 국내문제 불간섭의 원칙에 대해 몇가지 예외가 인정되어 있다. 특히 일국의 내란에 대한 타국의 불간섭의 의무에 대해 ‘정통정부의 요청에 의한 간섭’, ‘자위를 위한 간섭’, ‘국제연합에 의한 제재를 위한 간섭’은 예외적으로 허용되어 있다. 따라서 ‘남북기본합의서’ 제2조의 규정에 의해 남한은 북한의 국내문제인 내란에 간섭하지 아니할 의무를 부담하고 있으나, ‘정통정부의 요청에 의한 간섭’, ‘자위를 위한 간섭’, ‘국제연합의 제재를 위한 간섭’은 예외적으로 허용되어 있는 것이다. 그러므로 이러한 간섭은 적법한 것으로 인정된다.

그러나 상기 3개의 합법적 개입이 남한의 군사작전에 의할 경우는 현실적으로 불가능하다는데 문제가 있다. 왜냐하면 북한의 정통정부의 요청에 의한 남한 국군의 북한내란에의 개입과 북한의 무력적 공격에 대한 남한 국군의 북한내란에의 개입은 모두 국제연합군사령관의 국군에 대한 작전통제권에 의해 남한 단독으로는 사실상 실현될 수 없기 때문이다. 국제연합에 의한 북한에 대한 제재조치의 경우는 그 주체가 국제연합이므로 역시 남한에 의해 실현될 수 없는 것이다.

그러므로 북한의 내란에 대한 합법적인 개입은 국제연합의 제재조치로만 현실적으로 가능한 것이며, 1950년 10월 7일 국제연합군의 북진을 인가한<sup>30)</sup> 국제연합총회의 결의에<sup>31)</sup> 의거 국제연합군은 안전보장이사회의 새로운 결의 없이 북한의 내란에 개입할 수 있는 것이다.

30) United Nations, General Assembly Resolution 978(V).

31) Karl Doehring. "State," in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10 (Amsterdam: North-Holland, 1987), p. 426.

## (2) 北韓의 完全崩壞에의 介入

북한이 완전급변사태, 즉 완전붕괴되어 종래의 중앙정부에 대항하는 반도단체 또는 종래의 중앙정부의 정통성을 주장하는 수개의 반도단체도 존재하지 아니하는 완전무정부상태에 있게 될 경우에 이에 대한 남한의 개입은 합법적인 것으로 인정된다.

그리고 일국가의 내란상태가 더욱 악화되어 '무정부상태'(state of anarchy)로 될 경우에 타국가는 일국가의 정부의 부재로 일국가는 국가로서 더 이상 존재하지 아니한다고 결정할 수 있다.<sup>32)</sup> 그러나 그것은 시기상조적인(prematurely)것이 아니어야 한다. 왜냐하면 요구되는 정부의 실효성(required effectiveness of the government)이 재수립될 수 있기 때문이다.<sup>33)</sup> 따라서 일국가가 무정부상태에 돌입하게 된 경우 타국가의 이에 대한 개입은 정부의 영구적인 완전부존재(a prolonged entire absence of government)의 경우는 합법적인 것으로 인정되나<sup>34)</sup> 정부의 일시적인 부존재(temporary lack of government) 또는 대적하는 조직적인 당국이 존재(existence of rival organized authorities)하는 경우에는 위법한 것으로 된다.<sup>35)</sup>

그러므로 북한이 붕괴되어 북한정권이 완전무정부상태로 된 경우에 남한의 개입은 합법적인 것으로 되나, 북한정권이 일시적으로 부존재하거나 반대조직이 존재하는 경우에 남한의 개입은 내란상태에

32) *Ibid.*

33) Thomas and Thomas, *op. cit.*, *supra* n. 7, p. 221.

34) *Ibid.*

35) Eyal Benvenist., *The International Law of Occupation* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 4; George Schwarzenberger, *International Law of Armed Conflict*, Vol. 2 (London: Stevens, 1968), p. 317; Myres S. McDougal and Flerentins P. Felcaino, *The International Law of War* (New Haven: New Haven Press, 1994), pp. 732~733.

대한 개입과 같이 원칙적으로 위법한 것으로 된다.

#### 4. 北韓急變事態에 南韓介入時 北韓地域에의 適用法

##### 가. 國際法上: 自由化의 概念

‘점령’(military occupation)은 일방 교전당사자가 타방 당사자의 영토에 침입하여 타방 당사자의 통치권을 배제하고 일방 교전당사자가 통치권을 행사하는 것을 뜻한다.<sup>36)</sup> 이에 반해 ‘자유화’(liberation)란 적의 점령을 배제하고 자기 또는 동맹국의 영토를 회복하는 것을 의미한다.<sup>37)</sup> 즉 일방 교전당사자가 타방 교전당사자의 영토에 침입하여 타방 교전당사자의 통치권을 배제하고 일방 교전당사자가 통치권을 행사하는 것을 다시 타방 교전당사자가 일방 교전당사자의 통치권의 행사를 배제하는 것을 말한다. 그리고 ‘자유화 지역’은 적에 의해 점령된 자기 또는 동맹국의 지역을 적의 점령으로부터 회복한 지역을 말한다.<sup>38)</sup>

##### 나. 國際法上: 自由化地域에의 適用法

자유화지역에 적용되는 법은 그 자유화 지역이 일방 교전당사자인

36) Morris Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare* (Berkeley: California University Press, 1959), p. 212.

37) *Ibid.*

38) United States, Department of Army, *The Law of Land Warfare* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1956), para. 12; 육군본부, 「육전법해설」 (서울: 육군본부, 1983), 제12항; Michael Bothe, “Belligerent Occupation,” in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (Amsterdam: North-Holland, 1982), p. 66.

반도단체에 의해 점령되었던 지역인가, 교전단체에 의해 점령되었던 지역인가, 국가에 의해 점령되었던 지역인가에 따라 다르므로 세 경우를 나누어 보기로 한다.

(1) 叛徒團體로부터의 自由化 地域

일방 교전당사자의 지역을 점령한 타방 교전당사자가 반도단체에 불과한 경우 그 점령지역이 자유화될 때, 그 점령지역을 점령한 일방 교전당사자인 반도단체와 점령을 당한 타방 교전당사자인 국가와의 상태는 내란이며 전쟁이 아니다. 교전단체는 전쟁의 주체이나 반도단체는 전쟁의 주체가 아니기 때문이다. 따라서 점령을 한 반도단체와 점령을 당한 국가와의 사이에는 점령을 당한 국가의 국내법이 적용되며, 여기에 전쟁법인 국제법이 적용되지 않는다.<sup>39)</sup> 그러므로 반도단체에 의한 점령지역과 그 점령에 대한 자유화지역에는 점령을 당했던 국가의 국내법 특히 계엄법이 적용되며 국제법이 적용되는 것이 아니다.<sup>40)</sup>

(2) 交戰團體로부터의 自由化地域

점령을 한 일방 교전단체와 점령을 당한 타방 당사자인 국가와의 사이에는 점령을 한 교전단체의 국내법 또는 점령을 당한 국가의 국내법이 적용되는 것이 아니라 전쟁법인 국제법이 적용된다.<sup>41)</sup> 그러므

39) United States, Department of Army, *op. cit.*, *supra* n. 38, para. 12.

40) Gerhard von Glahn, *Law Among Nations*, 3rd ed. (New York: Macmillan, 1970), p. 666.

41) *Ibid.*; United States, Department of Army, *op. cit.*, *supra* n. 38, para.12; 육군본부, *op. cit.*, *supra* n. 38, 제12항.

로 교전단체에 의한 점령과 그 점령에 대한 자유화에는 점령을 한 교전단체의 국내법 또는 점령을 당한 국가의 국내법이 적용되는 것이 아니라 국제법이 적용된다.<sup>42)</sup>

### (3) 國家로부터의 自由化地域

점령지역을 점령한 일방 교전당사자가 국가인 경우 그 점령지역이 자유화될 때 그 점령지역을 점령한 일방 당사자인 국가와 점령을 당한 타방 교전당사자인 국가와의 투쟁상태는 가장 전형적인 형태의 전쟁이다. 따라서 점령한 일방 당사자인 국가와 점령을 당한 타방 당사자인 국가와의 사이에는 전쟁법인 국제법이 적용되게 된다. 그러나 타방 당사자의 영토인 자유화된 지역에도 점령에 관한 전쟁법이 적용되는지는 명백하지 않다.<sup>43)</sup>

## 다. 南韓介入時 北韓地域에의 適用法

### (1) 北韓地域의 法的 性格과 適用法

북한지역을 북한이 점령한 지역으로 볼 것이냐 또는 점령한 지역이 아닌 것으로 보느냐에 따라 그 지역에서의 적용법이 달라지게 된다.

첫째로, 북한이 현재 지배하고 있는 북한지역을 대한민국의 영토를

42) 미국의 「육전법」(Law of Land Warfare)은 국가로부터의 자유화지역에 어떤 법이 적용되느냐에 관해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 한국의 「육전법해설」도 이에 관해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 영국의 「육전법」(*The Manual of Military Law: The Law of War on Land*)도 이와 같다. 그러나 자유화된 지역의 통치에도 점령에 관한 전쟁법이 적용되는 것으로 본다; 김명기, “국제법상 자유화지역에서의 적용법,” 「월간고시」, 1987년 3월호, pp. 161~162.

43) 이 경우는 북한을 ‘국가’로 보는 경우이다.

북한이 점령한 지역이 아니라 본래 북한당국의 지역으로 본다면<sup>44)</sup> 우리측의 지배하에 있게 되는 지역은 국제법상 점령지역이며 자유화 지역이 아니다. 따라서 대한민국 국군 또는 국제연합군이 지배하게 된 북한지역에는 국제법이 적용되며 즉 육전법에 의한 군정권이 행사 되게 되며, 직접적으로 국내법이 즉 계엄법이 적용되는 것이 아니다.

둘째로, 북한이 현재 지배하고 있는 지역을 북한이 대한민국의 영토를 점령한 지역이고 본래부터 북한당국의 지역이 아니라고 본다면,<sup>45)</sup> 북진으로 우리측의 지배하에 있게 되는 지역은 국제법상 자유화지역이며 점령지역이 아니다. 이 경우 북한당국을 반도단체로 보면 우리에게 의해 자유화된 지역에는 국내법이 적용되며, 북한당국을 교전단체 또는 국가로 본다면 자유화지역에는 국제법이 적용되게 된다. 전술한 바와 같이 오늘에 있어서 교전당사자로서의 북한의 국제법상 지위는 우리의 입장에서 볼 때 반도단체도 국가도 아니며 교전단체이다.<sup>46)</sup> 그러므로 우리에게 의해 자유화된 지역에는 국제법이 적용되게 된다. 국군에 대한 작전통제권이 국제연합군 사령관에 있으므로 자유화된 북한지역에는 국제연합군 사령관이 군정권을 행사하게 되며 대한민국의 통치권이 당연히 행사되게 되는 것은 아니다.<sup>47)</sup>

44) 이 경우는 북한을 '국가'로 보지 아니하는 경우이다.

45) 김명기, 「남북기본합의서요론」(서울: 국제문제연구소, 1992), pp. 100~102, 120~123; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart, 1954), p. 230.

46) 국제연합군사령관이 얼마간의 기간 군정권을 행사할 것인지 예측하기 어려우나 일정기간이 경과한 다음에는 대한민국에 통치권을 이양하는 협정을 체결하여 통치권을 이양할 것이다.

47) 이는 군사비밀에 속하므로 자세한 언급을 피하기로 한다. 과거 1950년 북진 당시 미국의 38선 이북지역에 대한 통치의 구상은 국제연합군사령관의 군정권을 인정하고 대한민국의 통치권을 부정하는 것이었다. U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950, Vol. VIII, Korea* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1976), pp. 755~756, 762, 785~786.

## (2) 北韓地域의 法的 性格의 區別 實益

우리측이 지배하게 되는 북한지역이 우리의 점령지역이나 자유화 지역이나의 문제에 대한 답을 내는 것은 그리 쉬운 일이 아니며, 각자의 견해가 다를 수 있고 이에 대한 논쟁이 분분할 수 있다. 그러나 이에 대한 견해의 차이와 논쟁은 실익이 없는 것이다. 왜냐하면 우리가 지배하게 된 지역을 점령지역으로 보든 자유화 지역으로 보든 북한당국을 반도단체로 보지 않는 한 이 지역에는 국제법상 국제법이 적용되며 직접적으로 국내법이 적용되지 않는다는 점에서 동일하기 때문이다.

## 5. 결론

북한이 불완전급변사태, 즉 불완전붕괴되어 북한에 내란상태가 존속하는 한 그 내란상태는 북한의 국내문제에 속하며 남한은 '남북기본합의서' 제2조의 규정에 따라 북한의 내부문제에 개입하지 아니할 의무를 부담하고 있다. 물론 이에 대하여는 북한의 정통정부의 요청이 있는 경우, 남한의 자위권의 행사의 경우, 그리고 국제연합의 제재 조치에 의한 경우는 북한의 내란에 대한 남한의 개입의 합법성이 예외적으로 인정되나, 이들 예외의 모든 경우가 국제연합군사령관의 국군에 대한 작전통제권에 의해 현실적으로 제한을 받으므로 남한에 의한 북한 불완전붕괴, 즉 북한내란에의 개입을 통한 통일의 실현은 법적으로 불가능한 것이다. 뿐만 아니라 국제연합의 이름으로 미국이 북한의 내란에 개입할 경우 북한영역은 남한의 통치권이 회복되는 영역으로 되는 것이 아니라 국제연합군의 점령지역에 대한 군정이 행하



여지는 지역으로 되어 이는 우리의 통일을 저해하게 된다. 미국은 현재 이러한 구상을 하고 있음<sup>48)</sup> 우리는 경계해야 한다.

그러므로 북한의 불완전봉괴에 대처하기 위해 정부당국은 한편으로 국군에 대한 작전통제권을 통일을 위해 환수하는 문제와 관련하여 최소한 민사작전통제권만이라도 환수하여야 하는 문제를 조속히 검토해야 하며, 다른 한편으로 미국의 개입없이 남한이 북한과 통일조약을 체결할 수 있도록 하는 계획을 수립해야 할 것이다. 북한의 내란에 대한 미국의 개입은 그것이 비록 국제연합의 이름을 빌린다 할지라도 이는 중국과 러시아의 북한의 내란에의 개입의 기회를 제공하여 결국 또 다시 한반도를 열강의 침예한 각축장으로 만들고 우리의 자주통일은 실현될 수 없게 하는 결과를 초래하고 말 것이다.

우리 정부당국은 학자·전문가의 의견을 수렴하여 이에 대비한 대책방안을 시급히 강구하여 북한이 급변사태에 처하게 될 경우 이를 자주적 통일의 기회로 포착해야 할 것이다.

---

48) 작전통제권 환수방안, 조기통치권 인수방안, 통일조약 체결방안, 분야별 조기 통합방안, 특별법 제정방안 등

## 제2분과 토론

● 사회자: 이중범(단국대 교수)

● 토론자: 김득주(국방대학원 교수)

제성호(민족통일연구원 연구위원)

김득주: 이번 분석은 제가 80년대에 했던 틀과는 완전히 다른 분석들인데 제가 80년대에 이런 분석들을 가지고 했었으면 좋았지 않았겠느냐 하는 생각입니다. 다만 전제가 현재 한국전쟁은 종료가 되지 않고 계속되고 있으며, 남한과 북한이 국제연합에 동시에 가입했다는 점에서는 국가이지만 상호관계에서는 국가가 아니라는 입장, 그리고 대한민국의 입장에서 북한은 교전단체의 법적 지위가 인정될 수 있다는 기본적인 입장을 가지고 논지를 전개했습니다. 따라서 그것에 대해 의의가 있다면 발표자가 유도한 결론에 대해서 상이한 견해를 가질 수 있을 것입니다.

분단국가의 내부관계와 외부에서 분단국가의 관계를 보는 확실한 국제법이 있는가? 특별한 규정이 없으면 일반적인 국제법 규정을 적용하면 되지 않느냐라고 반문하면서 규정이 있다고 하는 사람도 있고, 특별한 상황에 대해서는 특별한 규칙이 마련되거나 또는 그때그때 마련되어야 한다는 견해도 있습니다.

제가 84년에 국방부에서 용역과제를 하나 맡아 글을 써낸 적이 있는데 발표논문엔 나와 있는 민사작전의 통제권에 관한 문제와 관계가

있습니다. 군작전통제권을 완전하게 환수하면 가장 바람직하지만 그것이 어렵다면 민사작전통제권만이라도 회수하는 것이 좋다는 것입니다. 점령지역에 들어가서 주민들을 통제하고 주민들의 생활을 유지시켜 주는 기능을 민사라고 합니다. 그것을 일본인들은 민정이라고도 번역합니다.

국군의 교범을 보면 처음에는 미군의 교범을 번역해서 참고하다가 우리가 새로 많이 써서 현재와 같은 교범이 나와 있습니다. 거기에서도 기본입장을 정하지 못하니깐 북한이 만일 우리의 군사적 권력하에 들어올 때 그것을 법적으로 어떤 성격으로 보아야 하느냐에 대한 확실한 입장 정립이 없는 상태에서 실무적인 이야기가 적혀 있기 때문에 교범대로 해야 할지는 그때 상황을 보아야 알 수 있게 되어 있습니다. 교육은 이렇게 시켜 놓았지만 그때 상황에 가서 민사교범대로 하라고 할지 추가적인 지침이 나갈지 그때 가보아야 알 것이라는 이야기입니다.

이와 관련해서 한가지 선례가 있습니다. 수복되는 경우 최종적인 권력자가 누구인가에 대하여 2차대전 때 런던에 망명정부가 많이 있었는데 유럽 최고사령관과 밀접히 연계되어서 망명정부에서 최고사령부에 연락관을 1명씩 보냈었습니다. 네덜란드, 벨기에, 프랑스에 연합군들이 진격해 올라 가면서 자유화된 지역에 무슨 법을 적용할 것인가? 네덜란드법, 프랑스법이 그대로 회복되어 적용이 되어야 하는가? 아니면 국제법이 그대로 적용되어야 할 것인가? 말하자면 그 집의 주체가 이들 망명정부가 추천한 혹은 임명한 사람이 가서 현지에서 민정장관을 해야 할 것인가? 미군장교가 민정장교를 해야 할 것인가? 여러 가지 문제에 대하여 민사협정을 체결해서 규정했습니다. 민사협정에 따라 민사군정이 행하여졌던 것입니다.

저는 84년의 용역과제 보고서에서도 빨리 미군과 민사협정을 체결하는 노력을 해야 할 것이라고 강조하였습니다. 그래야 6·25때처럼 평양에 시장이 들이 생기는 상황이 발생하지 않을 것이라 했습니다. 그 이후 개념이 발전해서 최근에는 평화계획, 응전자유화 계획 등이 수립되었습니다. 그 이후에 어떻게 전개되고 있는지 모르겠습니다만, 작계5028의 5개 단계가 있는데 대한민국 주도하의 통일을 달성할 수 있도록 노력한다는 단계가 있습니다. 이 작전계획이 상당히 중요합니다. 한·미양국 장관간에 합의가 있었지 않겠는가라고 생각했는데 방금 김 교수님의 이야기를 들으니 6·25때의 현상이 재판이 될 수도 있지 않겠는가 우려됩니다.

**제성호:** 김명기 교수님께서 불완전봉괴와 완전봉괴라는 표현을 쓰셨습니다. 이런 분류를 그대로 따른다고 할 때 불완전봉괴의 경우 북한의 정권이 북한주민과 북한지역에 대한 통제기능이 약화된 상황이라는 하지만 여전히 정부가 외형상 존재하는 상황입니다. 그렇기 때문에 이 경우에 개입을 하는 데 여러 가지 제약이 있을 것 같습니다. 더욱이 무력적이고 군사적인 개입은 상당히 어려울 것이고 그런 행동을 취할 경우 한반도에 제2의 6·25와 같은 무력충돌을 유발할 수 있을 것입니다. 이 경우에 한국은 북한내부의 추이를 보아가면서 긴급구호와 같은 것을 할 수밖에 없을 것으로 보입니다. 남북기본합의서에 내부분계 불간섭, 불가침경계선 존중 이러한 조항들이 있어서 휴전선을 돌파하여 북한지역에 들어가기가 어려울 것입니다.

김명기 교수님 발표문 중에 남북기본합의서가 북한의 내란(내부분계)에 관여할 수 없도록 하는 법적 의무를 부과한다고 하시는데, 기본합의서를 조약으로 보고 있지 않은 것이 현재 정부의 기본입장입니다.

다. 학리적으로나 당위적으로나 기본합의서를 조약으로 보고 법적 의무를 도출하는 것은 타당한 면이 있고, 92년도에 기본합의서가 체결될 때 조약으로 보아야 한다는 설득력 있는 주장도 있는 것으로 알고 있습니다. 그러나 지금 정부가 기본합의서를 조약으로 인정하지 않고 있는데, 앞으로 북한체제가 점점 더 붕괴되어 가는 상황에 처할 경우, 기본합의서의 내부분제불간섭 의무를 법적 의무로 수용하고 엄격하게 준수할지는 의심스러운 점이 있습니다. 어쨌든 불완전붕괴의 경우 북한 내부분제에 대한 불개입을 엄격하게 법적 의무라고 규정하기는 어려울 것 같습니다.

또한 남북한은 모두 유엔 회원국이기 때문에 유엔헌장 제2조 4항의 영토보존의 원칙과 무력 불사용의 원칙에 따라서 휴전선을 넘어가는 것이 상당히 어렵지 않겠는가 하는 점이 논란이 될 수 있을 것입니다. 이러한 원칙에 따를 때 무력개입은 어렵더라도 북한정권의 통제를 자꾸 약화시켜서 통일로 가기 위해서는 보이지 않는 심리전이라든가 북한정권과 주민을 분리시키는 정책을 추진해야 하겠지요. 이것이 북한정권에 대한 간섭이라든가 법리적으로 따지면 기본합의서의 제2조에 위반되는 것이라고 할 수도 있겠지만, 우리가 통일로 가기 위해서는 현실적으로 그러한 행동이 불가피한 것이라고 봅니다. 여기에 부분적으로 모순이 있을 수도 있지만 통일이라는 민족적 이익과 가치에 합법화·정당화된다고 생각합니다. 저는 통일이 하나의 새로운 법질서를 창출해 가는 과정이라고 보고 있습니다. 국제분쟁에서 정치적 분쟁, 법률적 분쟁을 이야기하면서 기존의 법질서를 변경해가는 요구를 정치적 분쟁이라고 하는데, 통일직전의 상황은 마치 그와 비슷한 상태이기 때문에 현실적으로 우리의 상황에 맞게 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가라는 고민을 할 필요가 있겠다는 생각을 합니다.

완전붕괴의 경우 북한이 자살적인 대남무력도발을 감행해 온다면 자위권의 발동이 가능합니다. 외부에서 무력침입이 있을 경우 방위차원에서 한국과 미국 사이에 상호방위조약이 있기 때문에 그것을 근거로 해서 북진도 하고 통일을 할 수 있기 때문에 별로 문제가 되지 않습니다.

문제는 북한의 무력도발이 없고 북한이 거의 붕괴되고 있는 상황, 통일직전 동서독의 경우와 유사한 경우입니다. 김명기 교수님은 주로 반도단체, 교섭단체의 승인여부를 이야기하였는데 동독의 경우에는 반도단체가 조직화되지도 않았고 무장하지도 않은 시민세력들의 민주화운동이라고 할까 그런 상황에서 무정부상태가 지속이 되고 서독은 동독에 대하여 보이지 않는 공작이라고 할까 원탁회의를 지원하면서 물적, 경제적 지원을 하면서 내부에서 통일의 기운을 조성했었습니다.

북한이 이런 상황에 있을 때 우리가 어떻게 개입을 할 것인가? 북한이 완전붕괴되는 상황에서 군사적 도발을 하지 않는 경우에는 군사적으로 개입할 수 있는 방법은 한두 가지밖에 없다고 생각합니다. 인도적 간섭이나 자국민보호를 위한 간섭이 바로 그것입니다. 인도적 간섭의 합법성에 대해서는 학자들간에 논란이 많이 있습니다. 그러나 북한의 완전붕괴시 우리가 북한내의 인권침해를 이유로 해서 인도적 차원의 무력개입을 할 수도 있지 않겠는가 생각됩니다. 물론 이 상황은 법률적으로만 따질 수 있는 상황은 아니라고 봅니다. 우리가 북한내 인권침해상황을 전제로 해 가지고 들어갈 때 유엔결의를 얻을 수 있다면 군사적 개입의 합법성 여하는 그리 문제되지 않을 것입니다.

한편 과거 미국은 그레나다 침공 때 자국민 보호를 이야기했고 19세기말 의화단 사건 때 독일 등이 자국민 보호를 위해 간섭한 예가 있었지 않습니까? 우리의 경우에도 경수로인력을 위시한 자국민 보호

를 근거로 한 군사적 개입을 이론상 상정해 볼 수는 있을 것 같습니다. 거기에는 물론 여러 가지 제약이 있을 수 있습니다. 우선 한국군에 대한 전시작전통제권이 한·미 연합군사령관에게 있다는 점을 들 수 있습니다. 또한 한·미 상호방위조약은 방위가 목적인데, 한·미 연합군이 북한으로부터 침공받지 않은 상태에서 북한내 급변사태를 진정시키고 평정하기 위해 휴전선을 넘어가는 데에는 법리상으로는나 현실적으로나 문제가 있을 수 있습니다.

이러한 점을 감안할 때 결국 우리가 급변사태를 통일로 연결시키기 위해서는 민족자결의 원칙을 내세울 수밖에 없을 것입니다. 외세의 개입을 배제하는 민족자결의 원칙, 남북한 특수관계, 통일, 필요시 인도적 간섭이나 자국민보호 등 여러 가지 논리들을 다 동원해가지고 우리가 개입할 수 있는 근거를 확보해야 합니다.

그런데 북한 급변사태에 대한 무력개입시 군대동원을 위해서는 그 상황이 전시이나 아니냐가 중요합니다. 지금 전시작전통제권은 한·미 연합사가 가지고 있는데 평시작전통제권은 우리에게 있습니다. 그러면 북한내 급변사태의 상황을 정전협정에 따라서 전시의 연장이라고 보아야 하는지 아니면 평시로 보아야 하는지가 문제될 수 있을 것입니다. 만일 전시의 연장으로 본다면 지금도 전시이므로 우리는 평시작전통제권을 하나도 행사할 수 없게 되는 셈이죠. 다시 말해서 통일이 되기까지는 평시작전통제권을 하나도 행사할 수 없다는 결론에 이르게 되는 것입니다. 이 부분은 앞으로 우리가 검토하고 연구해야 할 부분이라고 생각합니다. 민사작전통제권을 환수받더라도 현재 북한이 완전붕괴되는 상황에 이를 때에 그러한 상황을 정전상태의 연장이라고 한다면 우리는 아무런 행동도 하지 못하는 것이 아니겠습니까? 이에 대응할 수 있는 법리를 개발할 필요가 있다는 생각을 하게 됩니다.

완전붕괴시 남한의 개입을 김명기 교수님은 합법적이라고 하였는데 완전붕괴 여부를 판정하는 것은 매우 어려운 문제라고 생각합니다. 앞으로 이 분야는 추가적으로 연구·검토할 필요가 있을 것입니다. 또 완전붕괴시 우리가 개입하는 것이 합법적이라고 보고 계시는 근거가 국제법적으로 그러하다는 것인지 아니면 국내법적으로 그러하다는 것인지 분명치 않습니다. 왜냐하면 유엔회원국인 경우 북한이 붕괴하더라도 영토보존의 원칙에 따라 영토를 보존해야 할 의무가 있고 완전붕괴상태라고 해도 남한이 회원국으로서의 의무를 준수해야 합니다. 그러면 개입하지 못한다는 논리가 나올 수도 있는데 완전붕괴 상태의 판정과 개입의 합법성을 이야기할 때 국제법적인 것인지 아니면 우리 헌법의 영토조항에 입각해서 국내법적인 합법성을 의미하는 것인지 의문이 있습니다. 국제법적으로 말할 때 북한이 무정부상태가 된다고 하더라도 무주지가 되는 것은 아니거든요. 이런 점에서 좀 더 심층적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

**김명기:** 발표문의 내용은 남북간의 관계가 전쟁이라는 것을 전제로 했는데 그런 가정이 꼭 맞느냐 반대가정을 한다면 오늘의 발표내용은 전부 무위로 돌아갈 수도 있는 것입니다. 물론 한국이 1953년 정전에 의해서 전쟁이 다 끝났는가에 대해서 학자들간에 논란이 있습니다. 공식적으로 북한이 우리에게 대하여 1960년대에 평화협정을 체결하자고 제의해 왔고 북한의 입장에서는 전쟁은 안끝났다는 것입니다. 우리정부에서는 평화협정을 체결할 필요가 없이 불가침협정을 체결하자고 했는데 이는 전제가 전쟁이 끝났기 때문에 불가침협정을 체결하자는 것이 아니었고 남북기본합의서를 체결하는 과정에서 남북한 쌍방이 모두 전쟁이 안끝났다는 것이고 제5조에서 휴전협정을 준수하자는



것, 지난 4월 한미 양국이 4자회담에서 평화협정을 체결하자고 하는 것은 한·미 양국 정상이 아직 전쟁이 끝나지 않았다는 것을 선언한 것으로 봅니다. 따라서 학자들의 주장은 전쟁이 끝났느냐 아니냐를 논의할 수 있지만, 우리정부의 공식적인 입장은 전쟁이 끝나지 않은 것으로 본다는 것을 말씀드릴 수 있겠습니다.

두 번째 제 가정 중에 북한의 법적 지위를 어떻게 보는가? 교전단체로 보느냐 만일 교전단체로 보지 않고 국가로 본다면 저의 발표가 무위로 돌아가겠습니다. 김득주 박사님 말씀과 연관되는데 분단국의 법논리가 있을 수 있으나, 북한의 지위는 국내법상 헌법 제3조의 규정에 의해서 반국가단체입니다. 국제법상 어떻게 볼 것인가는 상대적이라고 할 수 있습니다. 원래 승인이라고 하는 것이 상대적입니다. 북한이 역시 국가냐 아니냐는 상대적이라고 생각합니다. 유엔에 가입했기 때문에 유엔과의 관계에서 국가입니다. 북한을 승인한 중국과의 관계에서 국가이고 북한을 승인한 러시아와의 관계에서 국가이지만 북한을 아직 승인하지 않은 미국과 일본과의 관계에서 아직 국가가 아니고 한국과의 관계에서 물론 국가가 아닙니다. 문제는 유엔에 남북이 가입했고 국가가 아니면 헌장 4조에 의해서 유엔에 가입할 수 없는데 유엔과의 관계에 있어서는 국가이지만 유엔밖에 나와서는 국가가 아니라고 상대적으로 얘기할 수밖에 없다고 생각합니다. 동서독의 경우 동서독이 유엔에 가입했습니다만 끝내 통일이 될 때까지 서독은 동독을 국가로 보지 않았습니다. 반대로 동독은 서독을 국가로 보는 관계에 있었습니다.

제성호박사께서 남북한 특수관계라는 보고서를 냈는데 남북한의 관계는 기본합의서에 의할 것 같으면 국가간의 관계가 아닙니다. 이런 논리를 풀어나가는 데 있어서는 상대적으로 설명할 수밖에 없다고

생각합니다. 북한을 꼭 국가로 보아야 한다면 부분적으로 수정을 보아야 할 것입니다. 저 개인적으로는 북한은 국가가 아니지만 유엔에 들어가면 국가이기 때문에 유엔헌장에 따라서 영토보존을 해주어야 한다고 상대적으로 문제를 풀어나가야 되지 않겠는가 생각합니다.

자유화지역에 대한 민사작전에 관한 문제가 있습니다. 6.25 당시 북진할 때 이승만정권이 통제권을 요구했을 때 미국에서 맥아더 사령부에 통제권을 주어서는 안된다는 지령이 계속 왔었습니다. 그 근거로 작전지휘권을 들었습니다. 이를 근거로 민사작전통제권은 군작전 통제권 속에 포함된 것으로 저는 보고 있습니다.

기본합의서가 조약이나 아니냐 물론 우리정부 당국은 조약이 아닌 걸로 보고 있습니다. 조약이든 아니든지간에 합의인 것은 틀림없습니다. 그것이 국내법상 계약이든 공법상 계약이든 국제법상 조약이든 이름이 무엇이든지간에 약속임에는 틀림이 없습니다. 따라서 그 약속은 지켜야 된다고 봅니다. 다만 우리는 북한이 그것을 안지키기 때문에 벗어나려 한다는 문제는 법적인 문제가 아니라 정치적 결단의 문제라고 생각합니다. 우리도 기본합의서를 헌신짝처럼 버리겠다는 것은 정치적 결단의 문제이고 법적인 문제는 아닙니다. 그것을 법적으로 버릴 수 있는 논리를 찾는 것이 우리 법학도의 임무라고 생각합니다. 사정변경의 원칙, 조약의 중대한 위반이라는 원칙을 빌리든지 할 수 있겠지만 약속을 지켜야 한다는 문제에서 본다면 조약인지 아닌지는 문제가 아니라고 생각합니다.

완전붕괴의 경우 개입을 하는 것에서 발표문에 인도적 개입을 뺀 것은 인도적 개입의 구실을 붙이면 결국에는 미국의 개입을 조장해 주기 때문에 뺐을 뿐입니다. 인도적 이름을 붙여서 개입을 하는 것은 대개 강대국은 인도적인 간섭을 할 수 있다라고 하고 약소국은 그것

을 막으려고 인도적 개입이 허용되지 않는다고 하는데 우리의 입장에서 미국의 개입을 불러 일으키고 그것은 결국 러시아와 중국의 개입을 가져오는 것이기 때문에 조심해야 되지 않느냐 하는 것 뿐이고 법논리상 인도적 개입을 근거로 할 수 있다고 봅니다. 민족자결권을 근거로 개입할 수 있는 근거를 찾을 수 있지 않겠는가라는 제성호박사님의 견해는 타견이라고 생각하고 앞으로 좀더 공부해 보고 싶습니다.

북한이 붕괴되어 복진할 때 그것이 전시냐 평시냐 지금 작전통제권의 내용을 보면 전시냐 평시냐의 결정권은 유엔사령관에게 있습니다. 다만 한국합참의장의 권한은 전시를 선언할 수 있지만 그것은 곧 유엔군사령관의 승인을 얻도록 되어 있습니다. 유엔군사령관이 승인을 하지 않으면 평시로 돌아가게 되어 있습니다. 유엔군사령관은 그런 사태에서 아마도 전시로 선언할 것으로 예상됩니다.

완전무정부상태를 평정하기 위해 영토보존의 의무를 말씀하셨는데 옛날 자료를 검토하여 보니까 완전붕괴의 경우는 국가로서 소멸했기 때문에 영토보존의 의무가 없다라고 하고 불완전붕괴의 경우는 의무가 있다라고 설명되어 있습니다. 북한이 완전붕괴되어 정부가 없는 상태로 국가가 소멸되었을 때는 영토는 아무것도 아니므로 개입할 수 있고 이것이 완전붕괴와 불완전붕괴를 판단하는 논리가 될 것입니다. 다만 누가 판정할 것이냐는 강자일 것 같으면 완전붕괴라고 할 것이고 약자일 것 같으면 불완전붕괴라고 주장할 것 같습니다. 중양적인 판단권자가 없는 국제사회의 현실에서는 완전붕괴와 불완전붕괴의 여부는 결국 강자에게 있는 것으로 보아야 합니다.

**민경길:** 존경하는 김명기 교수님께서서는 북한의 급변사태 또는 붕괴가 법적으로 어떤 의미를 갖는 것인지 그리고 그러한 사태가 발생할 때

남한의 개입이 합법적인지의 여부에 관하여 이를 경우별로 나누어서 명쾌한 논리로 정리하여 주셨습니다. 이 부분은 현재 남북관계 및 통일문제를 다루고 있는 학자 및 실무자들에게 매우 유용한 기초자료가 될 수 있을 것으로 확신하며 김 교수님께 먼저 감사의 말씀을 드립니다. 그러나 교수님께서 말씀하신 내용중에는 평소 제가 지니고 있던 견해와 약간 차이가 나는 부분이 있어서 이를 말씀드리겠습니다.

우선 교수님께서서는 불완전봉피의 경우에는 타국은 이에 원칙적으로 개입할 수 없지만 타국가의 개입이 예외적으로 허용되는 경우가 있다고 말씀하고 계십니다. 이와 같이 개입이 허용되는 경우라 하더라도 남한의 단독적인 군사작전에 의한 개입은 한국군에 대한 유엔군 사령관의 작전통제권 때문에 남한의 단독적인 무력개입이 불가능한 것이라면, 김교수님께서 전제로 하신 경우 뿐 아니라 완전봉피나 전시의 불완전봉피의 경우에도 남한의 단독 군사개입이 불가능하다고 보아야 한다는 것이 제 생각입니다.

그러나 그 문제는 여하간에 유엔군사령관의 작전통제권 때문에 남한의 단독적 무력개입이 불가능하다는 말씀에 저는 동의하지 않습니다. 한국군에 대한 작전통제권이 유엔군사령관에게 이양된 경위를 살펴 보면 한국전쟁 당시 이승만 대통령과 맥아더 사령관간에 교환공문 형식으로 작전통제권이 이양된 이후, 1953년의 한·미상호방위조약과 1954년의 한·미합의의사록 그리고 1978년 제11차 한·미연례안보협의회(SCM)에서 채택된 ‘권한위임사항’(Terms of Reference) 및 1994년 제 16차 한·미 군사위원회 회의(MCM)에서 합의된 ‘전략지시 제2호’에 따라 한국군에 대한 작전통제권은 그 행사의 주체 및 범위에 변화가 있어 왔습니다.

세세한 설명은 생략하겠습니다만 현재는 한국군에 대한 평시작전

통제권은 한국이 보유하고 있고, 한·미 연합군사령관이 전시작전통제권을 행사할 수 있을 뿐입니다. 물론 여기서 말하는 전시가 앞서 김교수님께서 말씀하신 전시붕괴라는 용어에 있어서의 전시와 반드시 일치하는 개념은 아닐 것입니다. 또한 유엔군사령관이 한·미 연합군사령관과 동일인이기는 하지만 이 미군 장성이 유엔군사령관의 자격으로서 한국군에 대해 행사할 수 있는 작전통제권은 정전협정체제의 유지를 위한 범위내에 국한됩니다.

나아가 한·미 연합군사령관의 한국군에 대한 전시작전통제권은 1953년 한·미 상호방위조약을 비롯하여 그 이후의 한·미간 합의문서들에 따라서 한국이 북한을 포함한 외부로부터 무력공격을 받을 경우에 이를 격퇴하기 위한 범위내에서만 인정되는 권한입니다. 따라서 북한에 급변사태가 발생하고 이에 대한 개입이 허용되는 경우라 해도 한국 단독의 군사개입이 만약 법적인 이유가 아닌 정치적 이유 때문에 그야말로 현실적으로 불가능한지는 몰라도 유엔군사령관의 한국군에 대한 작전통제권 때문에 법적으로 불가능하다는 견해에는 저는 동의하지 않습니다. 김교수님 말씀중에서는 ‘현실적으로’라는 용어가 ‘법적으로’라는 용어와 동일한 개념으로 사용되고 있기 때문입니다.

또한 흔히들 한·미 연합군사령관은 작전통제권을 행사할 수 있는 시기, 즉 전시·평시의 여부를 독자적으로 결정할 수 있는 것으로 알고 있지만 이 역시 사실과 일치하지 않는 것으로 저는 알고 있습니다. 이 문제는 군사기밀과 저촉되는 부분이 있어 더 이상 언급하지 않겠습니다.

또 한가지 김교수님께서서는 북한의 내란에 대한 합법적 개입은 결국 유엔의 강제조치로만 가능한 것이며 1960년 10월 7일의 총회 결의에 따라 유엔군은 안보리의 새로운 결의가 없이도 북한의 내란에 개

입할 수가 있다고 말씀하셨습니다만 저는 이 부분에도 동의하지 않습니다. 교수님께서 말씀하신 총회 결의는 본래의 목적이 UNCURK를 설치하여 이 기구가 전 한국의 통일되고 독립된 민주정부를 수립함에 있어서 유엔을 대표하게 하기 위한 것이었습니다. 1960년 12월의 ‘평화를 위한 단결’ 결의 이전에 채택된 이 결의는 그 법적 구속력의 근거를 어느 곳에서도 찾아 볼 수 없을 뿐 아니라 다 알고 있다시피 UNCURK는 그 목적을 달성하지 못하고 해체되었습니다. 이와 더불어 1960년 6월 및 7월에 채택된 안보리의 3개의 결의들 역시 마찬가지라고 생각합니다. 이 결의들은 6월 25일의 북한의 기습공격을 평화의 파괴라고 규정하고 이를 격퇴하기 위해 채택되었던 것들로서 유엔군 사령관이 한국군에 대한 작전통제권을 행사할 수 있는 근거로서는 이미 그 효력을 상실하였다고 저는 생각합니다.

이제 마지막으로 말하고 싶은 것은 오늘 토론의 제1주제의 발표자께서는 미·일 방위협력지침과 관련하여 보고서에서는 몇가지 우려되고 있는 점을 지적하셨음에도 불구하고 발표중에는 한국에 대한 별다른 위협요인이 없는 것 같은 인상을 주는 말씀을 하셨습니다만, 우리 근대사를 되돌아 볼 때 다시 한번 눈을 크게 뜨고 검토해 보아야 할 부분이 분명히 존재한다고 저는 생각합니다. 한가지만 제 의견을 말씀드리자면 새로운 지침 속에는 ‘PKO 활동에 대한 협력’이라는 항목이 포함되어 있는데, 북한 급변사태에 대한 대비책과 관련하여 현재 미국내의 일각에서는 PKO형태의 병력과견도 하나의 방안으로 논의되고 있는 것으로 저는 알고 있습니다. 이와 관련하여 김명기 교수님께서 제2주제 발표문의 결론 부분에서 북한 급변사태시에 비록 유엔의 이름을 빌린다 하더라도 이는 중국과 러시아에게 개입의 빌미를 제공하여 또 다시 한반도를 열강의 각축장으로 만들고 우리의 자주통

일에 장애요인이 될 것이라고 지적하신 바 있습니다. 물론 북한의 급변사태가 한국에 대한 무력공격으로 발전하지 않는 경우에는 유엔의 PKO 형태의 개입이 가능할 수도 있겠지만, 만약 그렇게 된다면 일본 병력도 새로운 미·일 방위협력지침에 따라 한반도에 다시 발을 들여놓게 될 수도 있다는 점을 우리는 간과해서는 아니될 것입니다. 물론 근거없는 우려로 한국과 일본간의 우호협력관계가 손상되어서는 아니 되겠지만, 역사적 경험은 우리 국민들의 깊은 주의를 필요로 하고 있습니다.

## 會 議 日 程

- 13:30~14:00 등 록
- 14:00~14:40 개 회 사: 대한국제법학회 백봉흠 회장  
기조연설: 민족통일연구원 정세현 원장  
격 려 사: 김정균 성균관대 명예교수
- 14:40~16:00 제1주제: 미·일 新방위협력지침과 한반도 급변사태
  - 발표자: 배정호(민족통일연구원 연구위원)
  - 사회자: 박치영(한양대 명예교수)
  - 토론자: 백진현(서울대 교수)  
김창수(국방연구원 지역연구실장)
- 16:00~16:10 휴 식
- 16:10~17:30 제2주제: 북한급변사태시 한국의 개입에 따른  
법적문제
  - 발표자: 김명기(명지대 교수)
  - 사회자: 이증범(단국대 교수)
  - 토론자: 김득주(국방대학원 명예교수)  
제성호(민족통일연구원 연구위원)
- 17:30 폐 회
- 18:00 리셉션



## 最近 發刊資料 案內

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의 共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이현경 著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진 著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해 著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽 著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식 著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕 著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호 著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진 著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅 著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석	전문가 인식조사 결과 박영호 배경호 신상진 조한범외共著	4,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암 共著	6,000원
<b>■ 북한인권백서</b>		
북한인권백서 1996	옥태환 전현준 제성호외共著	10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환 진현준 제성호 외 共著	10,000원
북한인권백서 1997	김병로 송정호 共著	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997	김병로 송정호 共著	\$11.95
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997		6,000원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和		9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望		7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화		6,500원
97-02 분단비용과 통일비용		7,500원
97-03 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경		7,000원

97-04 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05 한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06 북한 경제난의 현황과 전망	7,500원

■ 통일문화시리즈

96-01 統一과 北韓 社會文化(上)	14,500원
96-02 統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	15,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	15,500원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	14,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
--	--------

## 민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

