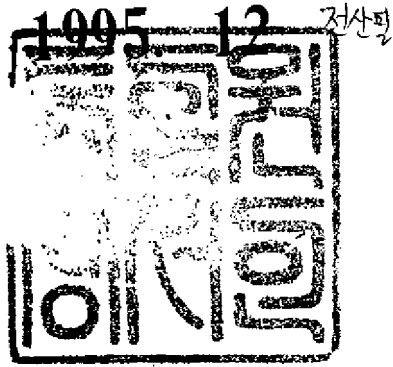


한반도 평화체제 문제



3120
통남95 (3042 P)

136 p
26 can

{
 통일위원회
 통일정책실
 통일정책실장

통 일 원
 (남북회담사무국)

본 자료집에 수록된 내용은 우리국의 공식
전해가 아님을 밝혀둡니다.

목 차

I. 개 요	5
II. 기본방향	9
1. 한반도 평화체제 구축을 위한 전략	9
가. 논의의 전제	9
나. 정책추진방향	13
다. 단계별 접근방안	16
2. 한반도 평화체제 전환방안	18
가. 정전협정의 수정·증보방안	18
나. 민족공동체헌장(또는 남북연합헌장) 채택	18
다. 기본합의서 이행·실천방법	19
라. 새로운 평화협정 체결방법	23
3. 「평화협정」 체결시 포함되어야 할 내용	30
III. 남북당사자 해결원칙	35
1. 당사자 문제 관련 북한측 주장에 대한 반론	35
가. 법리적 측면	35
나. 역사적 측면	37
다. 정전협정 체결후의 추후관행	38
라. 현실적 측면	39
2. 당사자 문제 해결방안	41

IV. 주변국 협조원칙	46
1. 한반도 평화체제 구축에 대한 관련국 입장	46
가. 미국	46
나. 중국	50
다. 일본	54
라. 러시아	56
2. 한반도 평화체제 국제적 보장방안	60
가. 미국에 의한 보장방안(2+1)	60
나. 미·중에 의한 보장방안(2+2)	61
다. 미·중·일·러에 의한 보장방안(2+4)	63
라. 참전16개국과 중·러에 의한 보장방안(2+16+2)	65
마. 동북아 안보협의체에 의한 보장방안	66
바. 바람직한 정책방향	69
3. 한반도 평화체제 구축을 위한 내외정책방향	80
가. 유엔 등 국제사회에 대한 외교정책방향	80
나. 대미 외교정책방향	81
V. 남북간 합의 존중원칙	85
VI. 정전체제 관리문제	89
1. 현 정전체제의 문제점	89
가. 정전기구 유명무실화의 논리	89
나. 정전협정의 법적 논쟁점	90
다. 전쟁억지 및 위기관리체제로서의 정전협정체제 평가 ..	91

라. 정전협정체제의 문제점 및 전망	94
2. 정전체제 무력화에 대한 대응책	96
3. 중간조치문제	114
가. 북한의 중간조치문제의 분석	114
나. 대응방향	118
4. 유엔사 문제	123
가. 유엔사의 역할과 문제점	123
나. 유엔사 해체문제	125
다. 대응방향	131
수룩논문명	134

I. 개요

- 본 자료집은 1995년 1년동안 각종 세미나와 학술지에 평화체제 문제에 관해서 발표되었거나 남북회담사무국에서 외부 전문가에게 위촉한 논문 33편의 주요내용 중에서 각 세부분야별 정책 대안을 중심으로 발췌한 것임.
- '94.4.28 북한의 새로운 대미 평화협정 주장이 발표된 이후 한반도 평화체제 전환문제가 남북간에 시급히 해결되어야 할 현안으로 대두됨에 따라 예년보다 활발한 논의가 있었음.
 - 평화협정 체결을 통한 평화체제 전환의 적실성·현실성에 대한 논의와 평화체제 구축과정에서 어떤 방식의 국제적 보장방안을 추진하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 주류를 이루었고, 최근 북한의 정전협정 무실화 책동과 관련해서 평화체제 구축 이전의 정전체제 관리문제가 새로운 이슈로 떠오르고 있음.
 - 대체적인 내용을 종합하자면, 한반도 평화체제 구축을 위한 전략으로 광복50주년 대통령 경축사에서 제시된 3원칙을 견지하면서, 협정의 체결이라는 형식보다 실질적 평화의 구축을 추진하고, 북한의 평화협정 공세에 조급하게 대응하지 않으면서 점진적·단계적으로 접근해야 한다는 것임.
 - 그 구체적인 내용은 다음과 같음.

기본방향

- 평화체제 구축을 위한 기본방향에 대해서는 올바른 전략의 수립과 평화협정 체결에 대해 법리 및 현실적인 측면에서 신중한 접근을 요구하는 의견이 많았음.
- 한반도 평화체제 전환방안으로는 기본합의서를 이행·실천하는 방법과 새로운 평화협정을 체결하는 방법 등 두가지 의견이 팽팽하게 대립하고 있으나, 몇가지 선행조건을 만족시킨다는 조건하에 새로운 평화협정을 체결하자는 의견이 약간 우세함.

남북당사자 해결원칙

- 당사자 문제에 있어서 북한측의 실질적 당사자론은 법리적·역사적·현실적 측면에서 볼 때 전혀 타당성이 없는 주장이라는데 의견이 완전히 일치되고 있고, 북한의 거부로 당사자간 해결원칙의 관철이 어렵기 때문에 원칙을 훼손시키지 않는 범위 내에서 융통성 있는 자세를 촉구하는 소수의견도 있었음.

주변국 협조원칙

- 평화체제 구축에 있어 주변국들의 입장에 대해서는 4국 모두 자국이 참여한다는 전제하에 한반도의 평화체제로의 전환을 지지하고 있고, 그 이전에는 정전협정의 유지가 바람직하다는 인식을 가지고 있다는 분석이 대다수임.
- 국제적 보장방안으로는 「2+2」 방식이 법리적 측면과 실효성

등의 관점에서 타당하고 실현가능성도 있다는 주장이 많았음.

- 그러나 소외되는 러·일에 대한 우려 때문에 「2+4」 방식이나 「2+2+2」 방식이 타당하다는 주장도 있으며, 실현성은 가장 적지만 동북아 안보협의체를 통한 보장을 장기적으로 추진하는 것이 바람직하다는 의견도 제기되었음.
- 이러한 논의에 대해 바람직한 방안을 미리 준비하는 것이 필요하기는 하나, 실제 상황이 대두되기 이전에 정부 입장을 밝히는 것은 국익에 도움이 되지 않는다는 지적이 있었음.
- 대외정책방향으로는 확고한 한·미결속을 통해 북한의 대미 평화협정 체결주장을 무력화시켜야 한다는 것이 절대 다수의 입장이었음.

남북간 합의 존중원칙

- 남북간 합의 존중원칙과 관련해서는 별다른 문제제기나 뚜렷한 정책대안이 제시되지는 않았고, 다만 기본합의서 이행이 무엇보다 중요하다는 데에 대부분 입장을 같이했음.

정전체제 관리문제

- 한반도의 정전체제에 대해서 위기관리 체제로서는 문제점을 보이고 있지만 전쟁억지라는 기능에 있어서는 나름대로 그 역할을 해오고 있는 것으로 대부분 평가하고 있음.

북한의 정전협정 무실화 기도에 대한 대응방안으로는 유엔을 통한 압력, 군정위의 군사공동위로의 대체, 대미 협조를 통한 북한의 대미 직접 군사접촉 저지, 우발적 무력충돌시 신중한 대처, 의연한 입장견지 등을 주문하는 의견이 많았음.

북한이 구상하고 있다는 중간조치 문제에 대해서는 미·북 평화협정 체결이 사실상 어려워진 상황에서 우회전략으로 중간 목표를 설정한 것으로 보고 있고, 이러한 상황에서 미국의 양보 가능성에 대해 정계의 목소리가 높아지고 있음. 이에 대한 대응방안으로는 한·미 공조체제를 기초로 강력히 저지하는 방법밖에 없다고 대다수 논문에서 지적하고 있음.

유엔사 해체문제에 대해서는 유엔사가 정전협정의 집행기관으로서 정전협정체제의 필수불가결한 역할을 하고 있기 때문에 이를 승계하는 기관에 대해 북한측과 합의가 이루어지지 않은 상황에서의 해체는 곤란하다는 지적이 많았으나, 유엔사의 군사적 의미는 미미하고 주한미군 철수문제와 연계될 수 있는 문제도 아니기 때문에 우리측이 충분한 정치적 재량과 여유를 갖고 접근할 수 있는 문제라고 보는 시각도 없지 않았음.

II. 기본방향

1. 한반도 평화체제 구축을 위한 전략

가. 논의의 전제

- 6 한반도 평화체제 구축의 관건은 평화에 대한 의지의 문제이지 정전체제를 여하히 평화체제로 전환할 것인가 하는 방안의 문제는 아님.
 - 북한이 한국을 배제하고 내미 평화협정을 고집하는 한 북한은 한반도의 진정한 평화구축에 대한 의지가 있다고 볼 수 없음.
 - 따라서 아무리 적절한 평화체제 전환방안을 제시한다고 해도 성사될 가능성은 거의 없음.
- 6 평화체제 전환의 핵심은 실질적 평화의 구축에 있음.
 - 특히 현재와 같은 남북한간 군사적 대결구조를 그대로 둔 채 평화협정만 체결하면 평화가 온다고 생각하는 것은 오류임.
 - 따라서 평화체제 구축의 진정한 기준은 남북한간 정치적·군사적 신뢰구축과 군사적 대결구조의 완화 내지 해소를 통한 평화의지의 확인이라고 할 수 있음. <백진현(외교안보연구원 교수), 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」(한국정치학회 광복50주년 기념 학술대회, '95.11.11)>

- 진정한 평화체제는 남북한이 군사력의 우위에 의해서가 아니라 타협과 협력에 의해 자신의 안보가 보장됨을 인식해야 함.
- 남북한은 접촉을 통해 상대방의 위협에 대한 두려움을 극복해야 함. <백진현(외교안보연구원 교수), 'Approach to Peace Regime-Building on the Korean Peninsula.' (외교안보연구원 세미나, '95.11) >
- 평화체제는 평화에 대한 위협요소(군사력 규모, 전진 배치, 적대국간의 예측가능한 정치적 합의나 약속의 부재 등)의 제거를 전제로 함.
- 남북간 신뢰와 한반도 평화체제 구축을 위해 다음 조건이 충족되어야 함.

... 남북한간의 대화 재개 및 상호 인정

- 미·북한, 일·북한간의 상호 승인 <Pollack, Jonathan(RAND연구소 선임 연구원), 'Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:U.S. Policy.' (외교안보연구원 세미나, '95.11)>
- 한반도 평화정착의 핵심은 협정의 체결이 아니라 체제의 구축에 있음.
- 특히 체제구축 과정에서 중요한 것은 협정의 체결과 같은 형식적인 문제가 아니라 남북한 양측간 평화의지의 확인, 군사적·정치적 신뢰구축, 군비통제, 교류협력 등과 같은 실질적 평

화의 구축임.

✓ 정전협정을 평화협정이나 여타 협정으로 대체하는 것은 평화 체제 구축과정의 한 단계이며, 특히 실질적 평화가 어느 정도 구축된 후에 이루어지는 것이 바람직함. <백진현(외교안보연구원 교수), 「남북한 평화체제 전환대책」(국방부 군비통제 세미나, '95.8)>

✗ 남북한간에 다음과 같은 분위기 내지 여건 조성이 이루어지지 않는 한, 한반도에서 실질적이고도 공고한 평화체제 구축은 사실상 불가능함.

- 남북한의 상호 실체 인정·존중

- 북한의 남조선 혁명전략 포기와 남한에 의한 북한 흡수통일에 대한 우려 불식

- 남북기본합의서 및 부속합의서의 불가침관련 조항들의 성실한 이행·실천을 통한 정치적·군사적 신뢰구축

- 남북 교류협력을 통한 신뢰조성과 민족동질성 회복

- 한반도 비핵화공동선언의 성실한 이행·준수(한반도 비핵화 실현 등) <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」(민족통일연구원 연구보고서, '95.9)>

✓ 평화협정을 체결하여 현행 “정전협정”을 폐기함으로써 정전체

제를 평화체제로 전환하는 것이, 그리고 미국과 북한이 국교를 정상화하는 것이 우리가 당면한 국가적·민족적 기본과제인 “평화”와 “통일”의 양 관점에서 보아 국가와 민족의 이익에 합치하는 것인지를 먼저 자주적으로 결정해야 함.

√ 이러한 기본 입장의 자주적인 정리 없이 북한의 평화협정체결 제의에 대한 어떠한 외교·안보·통일정책도 수립될 수 없고, 설혹 그것을 수립한다 해도 그것은 가상이 될 수밖에 없음. <김명기(명지대 교수), 「남북기본합의서와 평화협정의 체결」(『한반도 군비통제』 1995.10)>

- 평화상태의 구축에 있어 어떤 획기적인 방안이나 협정체결보다는 평화상태 구축을 위한 정치지도자와 자국민의 강력한 의지와 열망이 중요함.
 - 이집트와 이스라엘 평화협정 사례를 볼 때 전쟁종결과 평화상태 구축을 향한 정상간의 강한 열망과 평화를 위한 합의에 대한 강력한 실천의지가 있었기 때문에 평화협정의 합의는 물론 그 이행도 가능했음.
- 평화는 협정이 보장하는 것이 아니라 평화를 보장할 수 있는 강력한 힘, 즉 군사력의 뒷받침이 있어야 함.
- 평화는 단기적, 순간적으로 이루어지는 것이 아니라 점진적이고도 단계적인 대화와 교류협력을 통한 신뢰증진을 바탕으로 이루어질 수 있으며, 실천 가능한 단순한 내용의 합의와 이행이 이루어질 때 실질적인 평화를 보장할 수 있음.

- 이집트·이스라엘 평화협정의 경우나 중국과 일본, 중국과 미국의 관계정상화의 경우에서도 각각 6-7년간의 대화와 교류협력을 바탕으로 실질적인 평화와 관계정상화를 이룰 수 있었음.

ㄹ 평화를 위한 합의는 적대쌍방 당사자간 직접 대화를 통해서 이루어져야 함.

- 쌍방간 긴밀한 대화와 협상을 통해 양국간의 이해와 입장을 충분히 반영한 상태에서 합의가 이루어지고 이를 이행하는 과정에서 신뢰가 증진될 수 있음.<문성묵(국방부 군비통제관실 중령, 정치학 박사) 「평화협정개념과 주요사례 연구」 (『한반도 군비통제』 '95.10)>

나. 정책추진방향

- 광복50주년 대통령 경축사에서 제시된 다음과 같은 3가지 기본 원칙을 견지하면서 평화체제로 전환해 나가야 할 것임.

ㄹ 남북당사자 해결원칙

ㄹ 관련국의 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장원칙

ㄹ 남북간 기합의사항 존중원칙 <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」>

- 우리내부의 자기합리화를 위한 논리개발이 아니라 국제사회(미국 등 서방과 중·소)를 설득하고 북한이 논리적으로 대응하기

어려운 대안개발이 필요

- 대응방안을 모색하기 위해서 북한의 조치를 무력화시킬 수 있는 직접적이고 실제적인 수단이 있는가 하는 질문을 스스로 던져볼 필요가 있음.

만약 그러한 수단을 갖고 있지 못하다면 우회전략을 구사해야 함. <이종석(세종연구소 연구위원), '북한의 53성명 관련 새로운 평화보장체계수립 주장에 대한 대처방안' (회담사무국 위촉과제, '95.5)>

- 아직도 무엇하나 제대로 풀려나가지 못하고 있는 북한 정권과 평화의 문제들을 다루는데는 각론적 세부방안이 있을 것이라고 기대하기보다는 총론적 원칙을 지키는 것이 더욱 효과적
- 군사력의 차분하고 내실있는 보장과 세련되고 유연한 외교적 노력이 합쳐져 있을 때 국가안보는 가장 확실하게 보장될 수 있음.
- 정부는 북한의 신정권이 등장하고 북한이 기본 군사정책을 변화시킬 기미를 보일 때까지 북한의 냉전체제 무실화 채동과 대미 평화협정 공세에 대해서 조급하게 대응할 필요는 없음.
- 북한내 반약의 급변사태에 대비해서라도 한·미 연합방위체제를 더욱 공고히 하면서 북한의 정책변화를 예의주시해야 함.
- 중·단기적 차원에서 미국의 대한 방위공약과 안보정책의 보호하에서 한국방위의 한국화를 착실히 진전시켜 나아가야 함.

○ 북한의 한반도 평화체제에 관한 대남 협상의지를 타진하여

- 북한이 한국과 일거에 평화협정을 체결하기를 원하면, 한국전쟁 청산·종료, 위기관리, 군비통제, 협력, 평화통일원칙에 관한 일괄타결을 시도함.
- 북한이 대미 평화협정 요구 자체는 포기하였으나 중간조치를 주장하면서 한편으로는 한국과도 평화체제에 관한 타협 의사를 보일 경우에는 정전체제의 일부 유효조항을 지키면서 위기관리 체제의 수립, 군비통제 조치의 합의, 협력을 단계적으로 추진해 나가면서 협력 단계에서 지금까지의 평화구축 노력을 완결짓는 형태로 평화협정을 체결함.
- 북한이 계속 한국을 배제시키면서 대미 평화협정 체결을 주장한다면, 과감한 국방비 투자를 통해서 대북 군비경쟁과 체제경쟁을 지속해 나가면서 한·미동맹을 더욱 강화하는 등 주변국과 군사외교를 강화하는 한편, 북한을 더욱 봉쇄하는 전략을 구사해 나가야 할 것임. <한용섭(국방대학원 교수), 「한반도 평화체제 구축방안」(민족통일연구원 학술회의, '95.6.21)>

- 한국정부는 북한의 대미 평화협정 체결 주장에 민감하게 대응하기보다는 「선 평화체제 기반 조성, 후 남북평화협정 체결」 및 당사자해결 원칙을 견지하는 등 의연하게 대처하는 것이 필요함. <허문영(민족통일연구원 책임연구원), 「남북한 관계개선을 위한 남북대화 추진방향」(남북기본합의서 채택 4주년 기념 워크샵, '95.12.13)>

다. 단계별 접근방안

- 평화체제 구축은 점진적·단계적 방법으로 진행되어야 함.
 - 정치·경제·군사분야에서의 남북한 교류를 통해 상대방의 의도를 확신한 이후에야 진정한 평화체제 구축이 가능
 - 기본합의서가 이행되면 평화체제의 토대가 될 수 있음. <백진현, 「Approach to Peace Regime-Building on the Korean Peninsula」 >

- 「선 평화체제 기반 조성, 후 남북 평화협정 체결」이라는 정책기조를 견지하되, 상황에 따라서는 「선 평화협정 체결, 후 평화체제 구축」 정책을 추진함.

이와 함께 「민족공동체 통일방안」이 규정하고 있는 「화해·협력→남북연합→통일」의 단계별 통일기도를 견지하되, 각 단계별 정책을 신중적으로 운용함으로써 평화체제 구축에 효율적인 기반을 조성하도록 함.

- 북한의 태도 변화를 유도할 수 있는 점진적이고도 단계적인 접근이 필요하다는 인식에서 다음과 같은 3단계 접근기도를 설정하여 정책을 추진함.

- 1단계(정전체제 유지)에서는 현재의 정전체제를 유지하고 기본합의서를 이행·실천함. 군사정전위 기능을 정상화하기 위한 노력을 경주함.

- 2단계(불가침 부속합의서 실천)에서는 남북간의 정치·군사적

신뢰구축 및 군축을 위한 제반 조치를 시행함. 이와 함께 한국군 작전통제권을 환수하고 미·북 불가침협정과 한·중 불가침협정을 체결하는 등 남북 평화협정 체결을 위한 분위기를 조성함.

- 3단계(남북 평화협정 체결)에서는 남북 평화협정을 체결함으로써 휴전체제를 평화체제로 전환함. 이를 위해 당사자 자격을 확인하고 남북 정상회담을 추진함. 이와 함께 남북 평화협정에 대한 국제적 보장방안을 강구·추진함.
- 단계별 발전구도를 선행단계가 완료된 후 다음 단계로 이행해 가는 경직적인 성격의 것이 아니라 탄력적으로 운영함.
- 남북 정상회담 개최를 적극 추진하여 한반도 정치·군사문제를 일괄타결하는 방안도 모색·강구할 필요가 있음.
 - 북한의 경우, 남북 정상회담 개최를 김일성의 유훈차원으로 인식하고 있을 뿐만 아니라 정상회담을 통해 김정일 정권의 정통성을 홍보하려 할 것인 바, 정상회담에 적극적으로 임할 가능성이 큼.
 - 정상회담에서 실질적인 대북 경제지원을 약속하고 반대급부로 북한이 남북간 평화협정 체결에 호응해 오도록 유도함. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

2. 한반도 평화체제 전환방안

가. 정전협정의 수정·증보방안

- 정전협정 제62항을 근거로 한 정전협정의 수정·증보방안을 고려할 수 있음.
 - 그러나 이미 정전협정이 상당부분 제 기능을 수행하지 못하고 있는데다가 북한의 정전협정 사문화 전략에 비추어 정전협정을 약간 보완함으로써 평화체제로 전환할 수 있다는 것은 이론상으로는 가능하나, 남북한 관계의 현실에 맞지 않는 것일 뿐만 아니라 실현가능성도 거의 없는 것으로 판단됨. <제성호(민족통일연구원 연구위원), 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」(국방군사연구소 세미나, '95.10.10)>
- 이 방안은 우선 정전협정에 남한이 서명당사자가 아니라는 이유로 북한은 미국과 평화협정 체결논의를 하는 등 정전협정 당사자 문제를 강하게 제기할 것임.
- 더구나 이 방안은 어디까지나 현행 정전협정체제 유지라는 전제하에 평화체제 유도를 위한 과도방안에 불과함. <이장희(한국외대 교수), 「남·북한 평화체제 구축방안」(국제문제조사연구소 '95연례정책토론회, '95.11.21)>

나. 민족공동체헌장(또는 남북연합헌장) 채택

- 우리의 통일방안이 예정하고 있는 바와 같이 민족공동체헌장 내지 남북연합헌장을 채택하는 방법에 의해서도 현 정전체제를 평화체제로 전환시킬 수 있음.
- 남북간 정치관계 규정과 함께 평화협정으로의 핵심내용을 포함시킴으로써 실질적인 평화체제를 구축하는 방안임.
- 그러나 북한이 우리의 통일방안을 흡수통일방안으로 규정하는 입장에 비추어 볼 때 단기적으로 실현되기는 쉽지 않음. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

다. 기본합의서 이행·실천방법

- 남북한이 민족 앞에서 엄숙히 합의한 남북기본합의서를 존중하는 원칙 위에서 평화체제 전환을 모색하는 것은 법리적으로 타당하고 민족사적 요구에도 부합함.
- 최근 북한은 「새로운 평화보장체계가 수립되면」이라는 조건을 달기는 했지만 남북기본합의서의 이행이 불가능한 것은 아님을 주목할 필요가 있음.
- 이러한 점을 감안하여 정부는 기본적으로 남북기본합의서의 성실한 이행·실천을 전제로 당사자 해결원칙에 입각하여 점진적으로 평화체제 전환을 모색해 나가야 할 것임. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

- 새로운 평화협정을 체결하지 않고도 기합의된 기본합의서를 근간으로 하여 동 기본합의서 및 불가침 부속합의서의 성실한 이행·실천을 통해 실질적인 평화체제로의 전환을 모색할 수 있음.

- 이 방안을 추진할 경우 다음과 같은 장점이 있음.

- 남북한이 기합의한 기본합의서를 이행·실천함으로써 실질적으로 신뢰를 구축하고 다른 분야에 있어서도 남북 합의사항의 이행분위기를 조성할 수 있음.
- 평화체제 전환과정에서 남북한의 첨예한 입장 대립으로 사실상 합의하기 어려운 사안들, 예컨대 전쟁의 원인 제거 및 전쟁책임 규명문제(전범처벌 포함), 배상·보상문제 등의 논의를 우회할 수 있음.
- 정전협정의 군사분계선을 남북기본합의서의 불가침정계선으로, 또한 군사정전위원회를 남북군사공동위원회로 대체할 경우 자연스럽게 분단의 평화적 관리와 한반도 평화체제 전환을 이룩할 수 있음.

- 그러나 이 입장은 다음과 같은 문제점을 갖고 있음.

- 기본합의서 제5조의 규정 내용에 비추어 동 합의서의 이행·실천만으로는 법적인 의미에서의 평화체제로의 전환은 불가능함. 따라서 남북한이 전쟁을 법적으로 종결하고 평화체제로 전환하기 위해서는 기본합의서 제5조를 사문화 시키고 휴전협정의 종료 또는 전쟁상태의 종결과 평화상태로의 회복을 선언하는 내용의 기본합의서 수정과정 또는 별도의 부속합의서 채택과정이 필요함.
- 현재 북한의 태도로 볼 때 점진적·단계적으로 기본합의서를

이행·실천하는 방법은 현실성을 결여한 경직된 것이라는 비판을 받을 수 있음.

- 기본합의서의 국내법적 효력과 국제법적 효력이 모호한 상태인 바, 이를 근거로 평화체제 전환을 모색하는 데에는 한계가 있음. 특히 남북한이 이 방식에 동의한다고 하여도 국제사회가 기본합의서의 국제적 효력을 인정하는 데에는 어려움이 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

○ 정전협정을 평화협정으로 꼭 전환할 필요가 있느냐하는 문제에 대해서 개인적 견해로는 필요가 없다고 생각함.

- 남북기본합의서와 비핵화선언만 충실히 이행되면 그것으로써 족함.

- 남북한은 모두 자주국가이기 때문에 독일처럼 통일의 외적 조건을 충족시키기 위하여 꼭 한반도와 관련되는 미·일·중·소의 최종승인을 받을 필요가 없음. <이영기(독일문제연구소장), 「한반도 정전체제의 장래와 평화보장」 (민주평통 정책포럼 정책안, '95.5.15)>

○ 남북한 정상이 남북기본합의서를 화해·협력 단계의 법적 기초로 보고 이 문서에 근거, 이를 구체화시키는 기본합의서 세부부속문서로서 「남북평화공동선언」을 채택하는 정치적 결단을 내리는 방안이 가장 합리적인 방안임.

- 남북기본합의서 제5조 및 화해부속합의서 제19조는 한반도의 평화상태 전환문제를 제3자의 개입 없이 직접 당사자인 남과

북이 협상해 해결하겠다는 최초의 쌍방간의 약속이며, 평화체제로의 전환의 당사자가 남북한임을 명시하고 있음. 이 조항은 남북화해부문의 핵심조항으로 민족자결원칙의 좋은 구체적 모습임.

- 또 남북기본합의서 제11조는 현행 군사분계선을 불가침경계선 및 쌍방 관할구역으로 할 것을 합의했음. 그런데 쌍방은 이 조항들에 따른 별도의 구체적인 평화협정체제 부속문서를 아직도 마련하지 못하고 있음. 문제는 쌍방 정상이 이것을 그대로 실천한다는 정치적 의지에 달려 있음. 그 정치적 결단이란 쌍방 정상이 정전협정체제상의 군사분계선을 남북기본합의서체제상의 불가침선으로 전환, 관리하겠다는 결단임.

그리고 여기서 「남북평화공동선언」은 영토문제, 전범처벌, 전후배상문제를 규정하는 전형적인 평화조약의 내용이 아니고 '기본관계를 정상화하는 평화조약'이 되어야 할 것임. 그 예로 1956년 일본·소련은 전형적인 평화조약을 체결하지 않고 「일·소 평화 공동선언」을 통해 양국간 관계를 정상화하여 외교관계를 교환했음. 우리도 남북 정상 「남북평화공동선언」으로 현행 정전협정체제하에 법적인 적대관계를 종결하고 남북기본합의서에 기초하여 평화체제로 완전히 정상화하여 모든 분야에서 교류·협력을 한다는 정치적 결단을 내려야 함.

- 더구나 이와 같이 남북기본합의서에 기초한 평화협정체제로의 전환방안은 남북합의서 전문이 남북관계는 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 평화적 통일로 가기 위한 특수관계'임을 명문화했음을 볼 때, 평화체제로의 전환이 분단을 고착화시키지

않도록 하는 법적 장치가 될 수 있음을 인식해야 함. <이장희,
「남·북한 평화체제 구축방안」>

라. 새로운 평화협정 체결방법

- 평화협정의 체결을 통해 전쟁을 종결하는 방식은 국제법의 가장 고전적이고 전통적인 제도의 하나라고 할 수 있음.
 - 전통적인 평화협정은 전쟁의 원인과 책임의 규명, 이에 따른 배상 또는 보상, 전범처리 내지 사면 등을 통해 전쟁을 완전히 종결하고 우호관계를 회복한다는 두 가지 기능을 가짐.
<백진현, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」>
- 평화협정의 체결은 전쟁상태의 종료와 함께 평화상태의 회복을 의미하며, 평화협정 체결이 전쟁을 종료하는 가장 고전적이고 전통적인 방법일 뿐만 아니라 가장 바람직한 방법으로 간주됨.
 - 이 방안을 추진할 경우 다음과 같은 장점이 있음.
 - 남북한이 명시적으로 평화협정을 체결함으로써 공식적이고 분명하게 평화체제로의 전환을 이룩하고 평화를 정착시킬 수 있음.
 - 아무런 조건없이 즉각 평화회담을 개최하여 평화상태를 수립할 수 있음.

그러나 일반적으로 다음과 같은 어려움이 있는 것으로 지적되고 있음.

- 한국은 남북한이 평화협정의 당사자라고 주장하는데 비해, 북한은 미국과 북한이 평화협정 당사자라고 주장하고 있는바, 남북 평화협정 체결에 대한 북한의 동의를 얻기 어려움.
- 통상 평화협정의 내용으로 제시되는 전쟁의 원인을 규명하고 이를 해소한다든지, 전범처벌 등 전쟁책임문제와 배상·보상문제 등을 남북한간에 논의하기 어려움.
- 평화협정은 전쟁의 원인이 되었던 정치적 분쟁을 해결하고 양국관계를 항구적인 토대에서 완전 타결하는 성격을 가지고 있음을 고려할 때, 통일을 목표로 하는 분단국간의 잠정적 관계를 규율하기에 적합한 형태가 아님.
- 남북 평화협정은 현재 남북한간에 기합의된 기본합의서의 존재와 그 이행 및 실천을 무시하는 측면이 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」>

○ 장차의 “통일”을 위해 평화협정을 체결하되 “평화”를 위해 국제감시제 등을 도입하는 것을 조건으로 “평화협정체결의 방안”이 타당하다고 봄. <김명기, 「남북기본합의서와 평화협정의 체결」>

○ 새로운 평화협정 체결방안의 경우, 남북한이 평화협정을 체결할 수만 있다면 매우 바람직한 평화체제 전환방식임.

- 그러나 북한이 미국과의 평화협정을 고집하고 있고 남북한이 통상 평화협정의 주요내용을 이루는 전쟁의 원인 규명과 책임

문제, 배상·보상문제 등을 협상을 통해 해결할 것을 거의 기대할 수 없는 상황이기 때문에 현재로서는 남북 평화협정 체결의 실현가능성은 낮음. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」>

- 휴전협정은 본질상 전쟁의 종료가 아니라 단순히 적대행위의 정지를 내용으로 하는 잠정적 성격의 군사적 협정에 불과하므로 한반도에서의 항구적인 평화를 정착시키고 보장하기 위해서는 휴전협정체제를 공고한 평화체제로 전환시키는 조치가 필요함.
 - 이 점은 특히 현재 북한이 휴전협정을 사문화하는 일방적인 조치를 취하고 있다는 점에서 매우 시급한 사안이라고 할 수 있음.
- 남북 평화협정 체결방법을 추진하되, 기본합의서 이행·실천방법의 장점을 취하고 상기 전통적 평화협정 체결방법의 단점을 보완하는 방향으로 정책을 강구·추진할 필요가 있음.
 - 불안정한 정전협정의 틀 속에서 모색되는 평화분위기는 결국 불안정한 평화일 뿐이라는 점에서, 정전협정을 대체하는 안정적인 평화협정의 틀 속에서 항구적인 평화를 모색·추진하는 것이 바람직 <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」>
- 평화협정만이 전쟁을 종식시키는 유일한 방법은 아님.

- 외교관계 수립 또는 여타 조약체결 등 상호 평화관계를 약속한 행위를 통해서도 전쟁종식이 가능

평화의지에 대한 확고한 증거없이 평화협정을 체결한다면, 이것은 안보에 대한 그릇된 인식을 조장하며, 결국 기존의 대북 억지력이나 안보체제를 약화시킬 위험성이 있음. <백진현, 「Approach to Peace Regime-Building on the Korean Peninsula」 >

- 평화협정문제는 현 시점에서 제네바 합의 이행상황을 면밀히 평가, 한국형 경수로가 채택되는 등 합의이행이 어느 정도 안정권에 들어간 후에 새로운 제안을 고려해 볼 수 있을 것임. <이서항(외교안보연구원 교수), 「한반도 평화체제 구축을 위한 3자회담 문제 검토」 (회담사무국 위촉과제, '95.6)>
- 평화협정에는 반드시 구체적인 감시·검증방법과 위반시 제재를 위한 합의가 포함되어야 함.
 - 쌍방간 합의사항의 이행상태 감시를 위한 구체적인 감시·검증 방법, 즉 자동탐지기 및 공중정찰과 같은 고도의 기술집약적 검증방법의 사용은 실제적인 신뢰구축과 평화정착의 진전에 중요한 역할을 함.
 - 위반시 제재 또는 분쟁의 평화적 해결을 위한 구체적 합의 및 실천이 평화정착을 가능케 함.
- 주변 관련국, 특히 강대국의 적극적인 지원과 보장은 적대 쌍

방간의 평화증진에 효과적인 역할을 할 수 있음

- 강력한 의지가 결여된 중재는 보장에 도움이 되지 않음. <문성
득, 「평화협정개념과 주요사례 연구」 >
- 협정을 체결한다고 해서 저절로 실질적인 평화가 보장되는 것
은 아니며, 특히 실질적 평화에 대한 상대방의 분명한 의지가
확인되기 전에 평화협정을 체결할 경우, 안보의식의 이완을 초
래하여 오히려 한반도의 안전을 위태롭게 할 우려가 있음. <백
진현, 「남북한 평화체제 전환대책」 >
- 새로운 평화협정 체결은 당사자 문제의 논쟁을 다시 제기할 가
능성이 있고, 이로 인해 6.25에 참전한 16개 외국국가들의 개입
가능성, 전쟁 종결작업으로서 한국전 책임자 처벌문제, 영토문
제, 배상문제 등 많은 문제들이 제기될 것이 분명함. 다시 말
해, 독립된 전형적 평화협정 체결은 가장 이상적이긴 하지만,
현실적으로 분쟁의 근본원인 제거란 간단한 것이 아니기 때문
에 불가능함.
- 특히 영토문제는 잠정적으로 불가침으로 해결할 수 있지만,
최종적 결정은 분단고착을 가져올 수도 있음.
- 뿐만 아니라 이것은 북한 및 중국 외에도 참전 16개국의 동의
를 필요로 하며, 이는 민족문제에 외세에 의한 간섭을 초래할
우려가 있음. <이장희, 「남·북한 평화체제 구축방안」 >

- 미국은 남한을 배제하고 쌍무 평화조약을 맺겠다는 북한의 요구에 굴하지 말아야 함. 그러나 '53년 7월 27일 정전협정이 조인된지 이제 42년이 지났음. 냉전이 끝나고 워싱턴과 평양과 연락사무소를 교환하겠다고 약속하는 등 분명히 정전협정을 한반도에서 평화를 보장할 수 있는 더 안정적인 틀로 바꿀 때가 왔음.
- 워싱턴과 서울이 한반도내의 평화는 엄격히 남과 북의 문제이고 평화는 단순히 '91년 12월 마무리된 남북기본합의서를 존중함으로써 인정될 수 있다고 말하는 것만으로는 충분하지 않음. '91년 합의서가 지켜져야 하는 한편으로 미국을 포함한 더 폭넓은 틀이 수반되어야 함.
- 평화와 통일에 이르는 길은 쌍무적인 미·북한 평화협정 또는 남·북 협정에 배타적으로 있는 것이 아니라, 북한이 「새로운 평화보장기구」, 「새로운 평화체제」 그리고 「새 평화틀」 등으로 다양하게 부르고 있는 것을 만들고 이행하는데 미국이 참여하는 3각 형태의 협상에 있음. <Harrison, Selig(미 카네기 평화재단 수석연구원), 「정전협정과 평화보장」 (한겨레신문 특별기고문, '95.7.24)>
- 한국의 평화조약은 무엇을 의미하는가? 한국의 평화조약이란 한국전쟁의 원인인 한반도의 분단을 해결하는 것임. 한반도의 분단을 해결하는 가장 원칙적 방법은 한반도의 통일임. 그러나 소극적인 면에서 남북한이 두개의 국가로 완전 정리하는 것도 이에 해당될 수 있을 것임.
- 그러므로 한국의 평화조약이란 한국의 통일이나 두개의 국가

로 분리하는데 완전히 합의를 하여 전쟁의 원인이 되었던 한반도 분단을 중국적으로 해결하는 것을 전제로 함. 따라서 한반도의 분단을 해결하지 않은 평화조약이란 있을 수 없고 다만 관계정상화를 법적 지식의 결여로 그렇게 부를 뿐임.

- 북한이 주장하는 평화조약이나 한국이 북한 주장에 따라 말하는 평화조약은 모두 법적인 의미의 평화조약이 아니라 단지 관계정상화 정도로 생각하면 타당할 것임. 그렇다면 이러한 관계정상화는 이미 1992년 남북기본합의서로 어느 정도 실현되었다고 생각함. 이제와서 평화조약을 체결한다면 그 내용에 무슨 특별한 것을 규정하겠는가? <유병화(고려대 교수), 「군사분계선에 대체할 남북경계선 설정의 법적 문제와 대책」(회담사무국 위촉과제 '95.9.6)>

3. 「평화협정」 체결시 포함되어야 할 내용

- 전통적인 평화협정에는 일반적으로 다음의 내용이 포함됨.
 - 적대관계 및 전쟁상태 해소와 평화상태로의 회복을 규정하는 조항
 - 전쟁책임조항
 - 정치·영토조항(상호불가침 및 무력행사 포기, 경계선의 상호 존중, 전쟁의 원인이 되었던 분쟁 처리, 전범 처리 등)
 - 경제·재정조항(배상·보상문제, 전쟁발발 이전의 계약 및 협정 이행문제 등)
 - 보장조항(비무장의무, 비무장지대 설치, 군비통제, 국제평화군 배치, 국제보장 등)
- 남북 평화협정의 내용은 이미 전쟁이 종결되어 있는 상황에서 전쟁책임이나 배상·보상 등 전쟁종결보다는 남북관계개선 및 통일지향이라는 평화회복에 중점을 두는 것이 바람직함.
 - 남북 평화협정은 과거 처리문제보다는 향후의 평화정착과 이를 위한 제도적·운용적 틀의 마련에 주안점을 두고 내용이 구성되어야 할 것임.
- 남북 평화협정은 남북간 기합의사항을 존중하는 바탕 위에서

성안되어야 하는 바, 기본합의서를 보완하는 방향으로 이루어져야 함. 따라서 남북 평화협정의 주요 내용으로는 다음과 같은 사항이 포함되어야 함.

- 남북 평화공존조항

- 남북한간의 상호 실체인정을 전제로 전쟁상태의 종결과 평화공존관계로의 이행을 천명
- 이와 관련, 민족내부의 특수관계를 고려하여 주권, 국경, 내정불간섭 등의 국가승인의 의미를 갖는 용어 사용은 피함.

- 평화관리기구 설치조항

- 기본합의서에서 명시하고 있는 분과위원회와 공동위원회를 비롯한 각급 기구를 활용하는 등 정전협정체제하의 관리기구를 해체하고 새로이 형성되는 남북 평화체제를 관리할 기구를 명시

- 무력불행사 및 불가침조항

- 기본합의서의 불가침조항을 재확인하여, 무력행사 포기 및 상호 불가침을 규정
- 특히 무력의 개념에 테러, 파괴 및 전복행위 등을 포함시켜 이에 관한 명시적 규정을 설치

- 경계선조항

- 정전협정상의 군사분계선을 경계선으로 하되, 정전협정에 명

시되지 않은 서해상 경계선에 대해서는 현행 북방한계선을 현실화하는 방안과 중간선을 불가침경계선으로 하는 방안을 고려함.

- 이와 관련 민족내부의 특수관계를 감안하여, 불가침경계선은 영토보존을 위한 국경선이 아니라 평화공존을 위한 잠정적 성격의 것임을 명시

- 군사적 신뢰구축조항

- 무력불행사 및 불가침의 실효성을 확보하기 위해 군사적 신뢰구축 조치를 명시하고, 이를 바탕으로 쌍방이 군축문제를 성의있게 협의한다는 기본원칙을 규정함.
- 이를 위해 군사정보 교환, 부대 이동 및 기동훈련의 사전통보·참관, 현장검증과 상호 감시체제 교환 운영, 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용, 군사력 불균형 시정 및 군비축소 논의 등에 관한 신뢰구축 조치를 규정함.

- 한반도 비핵화조항

- 핵무기의 제조·보유·저장·배비·사용 금지의 비핵5원칙을 명시

- 국제적 보장조항

- 남북 평화협정에 대한 국제적 보장을 확보하는 근거규정을 마련함.

- 분쟁의 평화적 해결조항

- 남북간 의견대립 및 분쟁 발생시, 일차적으로 남북간 직접협상에 의한 해결을 모색하고 이차적으로 국제적 조정·중재에 의한 해결을 도모하는 등 분쟁의 평화적 해결을 모색할 수 있는 근거 규정을 명시
- 기체결조약과의 관계조항
 - 동서독 기본조약 제9조와 같이 남북 평화협정이 남북한이 각각 제3국과 체결한 기존 정치·군사조약에 영향을 주지 않는다는 점을 확인하는 규정을 설치함.
- 통일조항
 - 한반도 통일의 당사자 원칙을 천명하면서, 남북한이 통일을 위해 적극 노력할 것임을 명시하는 동시에, 남북 평화협정이 남북한이 통일되기까지 남북관계를 잠정적으로 규율하는 것임을 천명하도록 함.
 - 한편 필요한 경우, 남북 평화협정과 기본합의서와의 관계를 규정하는 조항도 마련하며, 유엔사 해체문제 등 기타 관련사항이 있을 경우에도 명시함. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 대체협정의 핵심은 남북한관계 정상화가 되어야 할 것임.
 - 남북한관계 정상화는 새로이 규정하기보다는 기본합의서와 부

속합의서의 부족한 부분을 보강하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직함.

- 특히 기본합의서는 평화 상태에 걸맞는 제도적 장치의 마련이라는 점에서 미흡한 부분이 많기 때문에 이러한 사항을 보강할 필요가 있음.

- 대체협정의 주요내용으로는 다음 사항을 상정할 수 있을 것임.

- 평화 의지의 확인
- 평화관리기구 설치
- 경계선 문제
- 통행 및 통신 문제
- 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치
- 통일 조항(한반도 통일의 당사자 자주적 해결원칙 천명)
- 기본합의서의 내용 수용
- 여타 관련사항(유엔사 문제 등) <백진현, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」 >

Ⅲ. 남북당사자 해결원칙

1. 당사자 문제 관련 북한측 주장에 대한 반론

가. 법리적 측면

- 북한의 주장은 조약 당사자(party)와 서명자(signatory)의 개념을 혼동한 데서 비롯된 오류에 불과함.
 - 조약 당사자와 조약 서명자는 명백히 구별되는 개념이고, 또한 조약 당사자와 조약 서명자의 국적은 전혀 별개의 사항임.
 - 보통 정전협정이란 군사적 사항에 국한되는 협정으로, 교전자가 협정의 당사자가 되며, 교전 쌍방의 군사령관이 교전자를 대표하여 체결하는 것이 통례임.
 - 연합군을 구성한 경우, 정전협정은 연합군 사령관이 관련국을 대표하여 서명하는 것이 통례이고, 이 경우 협정은 모든 관련국에 적용됨.
 - 이렇게 볼 때 정전협정은 엄격히 말해 한국과 참전 16개국이 일방 당사자가 되고 북한과 중국이 타방 당사자가 되는 것임.
<백진현, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」>
- 「실질적 당사자론」은 대미 평화협정을 체결하기 위해 북한이

의도적으로 만든 비정상적인 이론으로서 국제법상의 근거와 타당성이 없음.

- 왜냐하면 당사자 개념은 본래 법적 개념이므로 평화체제 전환은 당연히 정전협정의 법적 당사자간에 논의되고 체결되는 것이 법리적으로 타당하기 때문임.
- 유엔군사령관은 유엔의 보조기관인 유엔군사령부의 장으로서 자신에게 부여된 권한에 입각하여 정전협정을 교섭·서명한 것에 지나지 않음.
- 즉 유엔군사령관은 정전협정의 서명자(서명기관)에 지나지 않으며, 어떤 경우에도 유엔군사령부나 유엔군사령관이 정전협정의 당사자는 될 수 없음.
- 요컨대 유엔군사령관이 미국인이라는 근거로 미국이 당사자라는 북한의 주장은 정전협정 서명자의 국적문제와 그가 행한 법률행위가 귀속되는 당사자문제를 혼동한 것임.
- 연합군이론에 입각할 경우, 미국도 정전협정의 당사자이기 때문에 이론상으로 미국도 평화협정의 당사자가 될 수 있으며, 따라서 북한과 미국이 평화협정을 체결할 수 있음.
- 그러나 이 경우 북·미 평화협정의 효력은 북한과 미국, 양자에 게만 미칠 뿐이지 제3자에게는 미칠 수 없음.
- 그 결과 북·미 평화협정에도 불구하고 남북한간, 그리고 참전 15개국과 북한간에는 여전히 정전상태가 지속됨. <민족통일연구

원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

- 한국은 1950년 7월 14일 한국군 작전지휘권(여기에 당연히 정전협정 체결권이 포함됨)을 유엔군사령관에게 이양하였는 바, 이에 따라 유엔군사령관은 한국과 16개 참전국을 대리하여 정전협정에 서명하였으므로 한국은 엄연히 정전협정의 법적 당사자임. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

나. 역사적 측면

- 정전회담 기간중 한국이 취한 협정체결 반대입장은 정전협정의 당사자 문제와는 아무런 상관이 없는 사항임.
 - 실제 협정 체결 직전 한·미협상에서 한미상호방위조약 체결, 미국의 장기적 군사 및 경제 원조, 한국군 증강 등의 주요 현안이 타결되자, 한국은 반대를 철회하고 정전협정 체결에 동의했음.
 - 만약 한국이 당사자가 아니라면 협정 체결에 한국의 동의를 얻어내려 노력할 필요도 없었을 것임.
 - 정전협정 체결 후 개최되었던 제네바 정치회담에 한국이 참가했었다는 사실도 한국의 당사자성을 입증해 주는 근거가 됨. <백진현, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」 >

- 한국은 제네바 정치회담에 한국문제의 협의주체로 참가한 바 있음.
 - 따라서 한국은 정전체제를 대체하는 문제를 논의하는 정치회담(평화회담)에 참가할 자격과 함께 평화체제 전환(평화협정 체결 포함)의 당사자 자격을 갖게 됨. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >
- 남북한 당사자 해결의 원칙은 이미 기본합의서와 화해부속합의서에도 명백히 규정되어 있음.
 - 즉 기본합의서 제5조는 “남과 북”은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력한다고 규정했으며, 화해부속합의서 역시 마찬가지로 규정하고 있음. <백진현, 「남북한 평화체제 전환대책」 >

다. 정전협정 체결 후의 추후관행

- 한국이 정전협정의 당사자라는 것은 협정 체결 이후 지금까지 38년간 협정상 의무에 따라 협정을 이행해 온 사실에서 명확히 나타남.
 - 한국이 당사자가 아니라면 이 협정에 구속될 이유가 없을 것이며, 북한이 지금까지 한국의 정전협정 위반을 항의하지도 않았을 것임. <백진현, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」 >

- 북한도 1974년 3월 25일 이전에는 남북간 평화협정 체결을 주장한 바 있음.
- 정전협정 체결 후 한국은 동 협정의 적용을 받아 왔고 북한도 이를 묵시적으로 존중하였음.
- 1991년 3월 25일 한국군 장성이 군사정전위원회 유엔군측 수석대표로 임명되기 전까지 지난 40여년간 한국군 대표 1명이 동 위원회의 유엔군측 대표로 참가하여 왔으나, 이를 문제삼지 않았음. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

라. 현실적 측면

- 한국전쟁의 주된 교전국, 주된 피해자인 남북한이 당연히 평화체제 전환문제에 있어서 직접 당사자가 되어야 하며, 북한과 미국이 될 수는 없는 것임. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >
- 북한이 처음 공격을 감행한 대상은 남한이며, 주된 교전당사국도 남북한이었고, 한국전쟁으로 가장 많은 피해를 본 것도 남북한이었음.
- 따라서 한국전쟁의 주된 당사자, 실질적 당사자는 북한과 미국이 아니라 남북한이라고 보아야 할 것이므로 남북한이 당연히 평화체제 전환문제에 있어서도 직접 당사자가 되어야 함.

<민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

○ 한국은 한국전쟁의 주요한 교전당사자이며, 현재도 정전협정에 직접 구속받으며 협정을 이행·준수하고 있음.

- 엄격히 볼 때 정전협정은 남북한, 참전 16개국 및 중국이 당사자임. 그러나 어떠한 정전협정의 대체논의도 정전협정이 양자조약임을 볼 때 수개국일 수 없으므로, 남북한이 주된 주체적 당사자임이 명백함.

정전협정의 성격이 과거의 군사적 측면보다 정치적 측면으로 바뀌고 있다는 것을 감안, 남북한이 당사자임이 논리적임. 정전협정의 당사자가 정치적 성격, 다시 말해 민족문제 해결의 당사자로 변하고 있다는 것을 감안할 때, 남북한이 민족문제의 당사자임이 더욱 논리적임. <이장희, 「남·북한 평화체제 구축방안」 >

2. 당사자 문제 해결방안

- 한국의 당사자자격은 법리적으로 당연한 것으로서 이를 시시비비할 것이 아니라, 한국이 마땅히 휴전협정의 당사자이며 평화협정의 당사자라는 점을 논리정연하게 내외적으로 천명하여 이 해시키는 것이 중요함.
 - 북한 주장의 부당성과 우리 주장의 정당성을 논리적으로 대내외에 설득하기 위해 북한 주장을 반론하는 내용을 세계의 각종 간행물에 게재하는 등 적극적으로 정책을 개발하고 홍보함.
 - 미국이 북한의 주장에 동조하지 않고 한국의 당사자성을 인정하는 것이 중요하기 때문에, 한·미간의 긴밀한 공조체제를 유지하고 공동입장을 정립함.
- 유엔군사령관을 한국군 장성으로 임명함으로써 휴전협정 시행기관 대체를 추진함.
 - 북한은 휴전협정 서명자가 유엔군사령관이며, 유엔군사령관이 미국인이라는 논리에서 미국이 휴전협정의 당사자인 동시에 평화협정의 당사자가 된다고 주장하고 있기 때문에 북한의 주장에 정면 대응하는 동시에 평화협정 체결 당사자자격을 확인할 필요가 있음.
- 유엔군사령관이 한국을 대리하여 휴전협정에 서명하였다는 논거에서 유엔총회 또는 안보리 결의를 통해 한국이 평화협정의 당사자임을 확인함.

- 이와 함께 미·중이 한국의 휴전협정 당사자자격을 확인하고 천명하도록 만드는 방안도 고려될 수 있음.
- 우선 분리접근방식에 입각하여 일차적으로 남북 평화협정을 체결하고 이어 국제적 보장이 이루어지도록 함으로써 남북당사자 해결원칙을 완벽하게 준수하도록 함.
 - 이를 위해 북한을 남북대화의 장으로 유도하기 위한 전향적인 중간조치들을 강구·제시함.
- 만일 북한이 평화체제 전환을 위한 남북간의 대화를 거부할 경우에는 동시해결방식도 신중히 연구·검토할 필요가 있음.
 - 동시해결방식을 추진할 경우, 당사자 해결원칙에 다소 위배되는 측면이 적지 않으나, 북한이 북·미 평화협정 체결만을 고집하는 상황에서 북한을 남북대화의 장으로 끌어낸다는 차원에서 효과적일 것으로 보임.
 - 예컨대 3자회담 또는 4자회담을 개최함으로써 남북 평화협정과 국제적 보장을 동시에 해결하는 방안을 모색할 필요가 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 북한이 주장하는 미북간 평화협정체결은 한반도 문제에 있어 우리측의 협상당사자로서의 지위를 훼손시킬 수 있다는 점에서 신중을 기해야 하겠으나, 남북한 관계에 있어 우리측이 당사자적 위치를 확립할 만한 적절한 예비조치가 마련될 경우 평화협정체결을 반드시 협상불가능한 사항으로 고집하는 데는 한계가

있다고 봄. <윤진표(성신여대 교수) 「북한의 정전협정 무실화에 따른 군사 분계선 관리 및 대응방안」(회담사무국 위촉과제 '95.5)>

- 당사자 원칙은 민족자주와 민족자결정신의 발현이라는 점에서 명분상 의당 추구되어야 할 원칙이며 범리적인 면에서도 타당함.
 - 특히 냉전시대 한반도의 운명이 당사자의 손을 떠나 좌우되고 결정될 수밖에 없었던 점을 감안하면 냉전 종식에 따른 국제 환경의 변화와 함께 당사자 해결원칙이 대두된 것은 당연함.
 - 또 이 원칙은 한반도의 궁극적인 통일에 이르는 과정에 주변 국들의 개입이나 관여를 차단하고 자주적으로 문제를 풀어 나갈 수 있는 근거가 될 수 있음.
- 그러나 당사자 해결원칙은 우선 당사자간에 스스로 문제를 해결하겠다는 합의가 있을 것을 전제로 함.
 - 북한이 한국을 배제하고 미국과의 평화협정체결을 고집하고 있는 상황에서 당사자원칙의 실현가능성은 사실상 없으며, 결과적으로 평화체제 구축논의의 시작조차 불가능한 실정임.
 - 또 당사자원칙은 평화체제 전환시까지 정전협정을 고수한다는 입장과 연결되는데, 최근 북한의 정전협정 무력화 동향에 비추어 볼 때 이러한 입장의 설득력이 다소 약화되는 측면이 있음.

- 이러한 상황에서 정부는 남북한 당사자원칙을 고수할 것인가, 아니면 상황변화를 적절히 감안하여 기존 원칙의 취지는 유지하면서 상황에 부합하는 유연한 대응책을 새로이 모색할 것인가를 검토해 볼 필요가 있음.
- 기존 방식의 변화를 모색할 경우, 기존 원칙의 취지(한반도 문제의 자주적 해결과 외세 간섭의 배제), 실현가능성(북한 주장과의 타협 가능성), 실효성(평화보장력), 법리적 타당성(정전협정의 대체라는 점에서 당사자 문제 등에 관한 법리적 제약이 있음) 등의 사항을 적절히 고려해야 할 것임.
- 당사자원칙을 한반도 평화구축 문제는 반드시 남북한 당사자간에만 논의되어야 한다고 지나치게 좁게 해석할 필요는 없다고 생각됨.
- 경우에 따라서는 관련국의 적절한 역할과 협조가 필요할 수도 있으며, 또 한국정부는 관련국이 한반도 평화구축에 긍정적으로 기여하도록 유도해야 할 것임. <백진현 「남북한 평화체제 전환대책」 >
- 평화협정의 당사자를 “남북한 2당사자”로 할 것인가, “남한·미국, 북한·중국의 4자”로 할 것인가, “남한·미국·일본, 북한·중국·러시아의 6자”로 할 것인가의 방안을 검토해야 함.
- 남북한의 당사자 문제를 정리하고 한국동란에 참전한 모든 국가의 평화상태의 회복을 위해 “남북한 2당사자”로 하되 1954년의 제네바회담 참가국 모두가 공동성명의 형식으로 평화협

정을 확인하는 방안이 타당하다고 봄. <김명기, 「남북기본합의서와 평화협정의 체결」 >

- 이러한 국제상황에서 우리는 남북문제에서 정전협정의 유효성이나 당사자원칙이나 당국간의 대화만 경직되게 고집하는 추상적 명분논리보다는 좀 더 남북 모두에게 실질적으로 도움이 되는 현실적이고 유연한 접근이 필요한 것 같음.
- 그 예로 남북대화에서도 경직된 상호주의를 지양하고 유연한 상호주의로 대화 전략을 바꿀 수도 있고, 소극적 기능주의보다는 적극적 신기능주의로 비논리적 문제 해결의 돌파구인 정상회담 추진도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있음. <이장희, 「남북한 평화체제 구축방안」 >

IV. 주변국 협조원칙

1. 한반도 평화체제 구축에 대한 관련국 입장

가. 미국

- 한반도 평화체제 전환과 관련, 평화체제 구축시까지의 현 휴전체제가 이행·준수되어야 한다는 기본 입장을 견지하면서, 북한이 주장하고 있는 북·미 평화협정 체결은 불가능하다는 입장을 취하고 있음.
- 남북 평화협정에 대한 국제적 보장방식으로서 미국은 미·중이 남북 평화협정을 보장하는 「2+2」 방식을 선호할 가능성이 높으며, 북·미 기본합의문 이행을 위한 협상과정에서 북한이 북·미 평화협정 체결을 고집할 경우, 미국은 협상 진전을 위해 3자회담 또는 4자회담 방식에 의한 평화체제 구축을 제의할 가능성도 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 미국 정책입안자들은 40년간 한반도 평화를 유지해온 기존 안보체제를 위협하지 않는 한, 미국·북한간 직접적인 대화채널을 유지하는 것이 전혀 접촉이 없는 것보다 낫다고 결론을 내렸음.
- 평화체제 구축은 우선 남북한간의 문제라는 것이 미국의 변함 없는 입장임. <Pollack, Jonathan 「Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:U.S. Policy」 >

- 한반도의 불확실성을 감안, 미국은 점진적인 과정을 통해 평화와 통일을 달성하려는 한국정부의 입장을 지지함.
 - 미국은 북한의 개혁·개방, 국제규범준수에 상응하여 북한과의 경제·정치관계를 정상화해 나갈 것임.
 - 그러나 남북관계 개선이 병행되어야 함.
- 현 정전체제는 대화와 위기관리를 위한 수단으로 유지되어야 함.
- 남한을 배제하고, 미국과 북한간에 평화협정을 체결하자는 북한의 제의는 미국으로서는 수용할 수 없는 비현실적인 제안임.
 - 형식이 “2+1”, “2+2”, “2+4” 어느 것이 되든, 공통분모는 “2”, 즉 남한과 북한이 되어야 함. <Brown, David G.(미 국무부 한국과장) 「Regional States’ Policies on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula:US Position and Perspective」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)>
- 미국은 남한과 북한만이 한반도의 분단상황을 해결할 수 있으며, 정전협정의 대체문제는 남북대화에 의해서만 모색될 수 있다는 입장을 분명히 하는 동시에, 남북간의 합의에 의해 정전협정이 대체될 때까지는 정전협정이 유지·준수되어야 한다는 기본 입장을 취하고 있음.
- 미국은 한·미 안보관계의 유지가 한반도와 동북아의 안정에 중요하며 미국의 국익에 절대적으로 필요하다고 인식하고 있기

때문에, 북·미 관계개선과정 또는 평화체제 전환과정에서 한·미 동맹관계 변질문제가 제기되더라도 이러한 입장을 견지할 것임.

특히 북한이 주한미군 철수를 목표로 대미 평화공세를 적극화할 가능성이 크지만, 그럼에도 불구하고 주한미군의 위상과 성격이 북·미 관계개선과 연계되어 변화될 가능성은 크지 않음.

○ 미국은 기본적으로 남북 군비통제협상이 진전되어 한반도의 군사적 긴장이 완화되어야 한다고 인식하고 있으나, 북한이 남북 간 군사대화에 소극적인 태도를 견지할 경우, 한·미관계가 아니라 미국의 동북아 전략 차원에서 한반도 긴장완화를 위해 북·미간의 포괄적 관계개선과정에서 북·미간의 부분적 군비통제협상에 임할 가능성을 배제할 수 없음.

○ 한반도 평화체제의 국제적 보장문제와 관련, 미국은 유일초강대국으로서 역내 균형자적 역할을 수행하고 있는 미국의 국제정치적 위상 및 주한미군이 주둔하고 있는 한반도의 안보현실을 고려할 때, 미국이 배제된 형태의 국제적 보장유형을 고려할 수 없을 뿐만 아니라, 상정가능한 여하한 방식의 보장유형일 경우에도 미국의 국익이 담보될 수 있다고 인식하고 있는 것으로 보임.

이런 점에서 베이커 전 국무장관의 경우 「2+4」 방식을 지지하였으나, 1995년 8월 레이니 주한 미국대사는 한국이 원한다면 남북 평화협정을 「2+2」 방식으로 추진할 의사가 있다는 점을 밝혔던 것임.

- 한편 미국은 냉전이후시대 아·태지역의 다양한 위협과 기회를 효율적으로 관리하기 위하여 역내국가들과 협력하는 다자간 안보대화를 모색하고 있는 바, 동북아지역 또는 아·태지역 차원에서 다자간 안보협력체를 구성하여 다자간 틀 속에서 한반도의 평화와 안전문제를 관리한다는 중장기 구상에는 기본적으로 찬동할 것으로 평가됨.
- 한편 북·미간 직접적인 정치·군사회담이 개최될 가능성을 배제할 수 없음.
 - 미국은 남북대화를 통한 평화체제 전환을 기본입장으로 견지하고 있으나, 그럼에도 불구하고 북한이 정전협정을 유명무실화하면서 북·미간의 직접협상을 지속적으로 모색할 경우, 특히 군사정전위원회가 개최되고 있지 않는 상황에서 정전협정 위반사건이 발생하여 미국의 국익이 손상되거나 한반도의 군사적 긴장이 고조될 경우, 미국이 정치인 방북 또는 북·미간 고위급회담 채널 가동 등을 통해 부정기적 대화채널을 시도할 가능성이 있음.
- 미 카네기평화재단 수석연구원 셀릭 해리슨(Selig Harrison)이 1995년 9월 방북후 가진 기자회견을 통해, 북한이 ①주한미군의 무기한 주둔 양해, ②북·미 평화협정 체결 포기, ③ 「북·미 상호안보협의회와 남북군사공동위원회」 병행추진 등 「새로운 평화체제」 수립전략을 추진하고 있다고 밝혔듯이, 북한은 미국과의 직접적인 정치·군사접촉을 지속적으로 모색하고 있으며, 이에 대해 미국도 북한의 제안을 긍정적으로 검토할 가능성이 큰 것으로 평가됨. <강원식(민족통일연구원 연구위원), 「한반도 평화체제 구축을 위한 관련국 보장문제」(회담사무국 위촉과제, '95.12.5)>

나. 중국

- 중국은 한반도문제 해결을 위한 북·미 회담의 필요성을 강조하는 등 일반적으로 북한의 입장에 동조하여 왔으며, 북한의 요청에 따라 판문점 군정위 중국대표를 소환하였음.
- 그러나 중국은 북·미 평화협정 체결이 북한에 대한 미국의 영향력을 확대시키는 반면, 중국의 영향력 약화를 초래할 수 있다고 판단, 북·미 평화협정 체결에 반대입장을 보이고 있음.
- 즉 중국은 한반도 정전체제의 평화체제 전환과정에서 중국이 직접 당사자로 참여해야 하며, 한국도 일정 지분을 확보해야 한다는 입장을 취하고 있음.
- 따라서 중국은 평화협정 체결방식과 관련, 「2+2」 방식 또는 4자회담을 가장 선호할 것으로 전망되며, 동북아 다자간 안보협의체 형성 필요성에는 공감하고 있으나, 동 기구가 한반도 평화체제 구축에 직접 관여하는 것에는 소극적 입장임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 보장방안」 >
- 현재 남북한 관계가 극도로 긴장되어 있기 때문에 한반도 평화구축은 역내 국가들이 참가·보증하는 동북아 평화체제 구축의 틀 속에서 추진되어야 함.
- 동북아 평화체제는 장기적이고, 단계적으로 추진되어야 함.
- 동북아 평화체제는 지정학적 견지에서 일본, 중국, 남북한간에

협의될 수 있음.

- 역내 국가간의 양자관계의 증진이 중요하지만, 특히 중국과 한국이 중추적 역할을 담당해야 할 것임. <Ji Guoxing(중국 국제문제연구소 아태연구실 주임), 「Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:Chinese Policy」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)>
- 군사정전위 중국측 대표가 철수했지만, 중국 정부는 새로운 평화체제가 구축되기 전까지는 정전협정이 유효하며, 관계당사국은 동협정을 준수해야 한다는 입장을 분명히 밝혔음.
- 현 정전체제의 전환문제는 협정에 관련된 모든 당사자들 간의 협의를 통해 해결되어야 함.
- 우선, 관계 당사국들은 인내심을 갖고 대화와 협상을 통해 모든 당사국들이 수용가능한 합의에 도달해야 함.
- 남한과 북한은 한반도 문제의 주체이기 때문에 한반도에 관한 모든 문제는 우선 남북한간에 결정되어야 함.
- 중국을 비롯한 여타 당사국은 남북한간의 합의를 존중하고, 지지해야 할 것임. <Zhou Xingbao(중국 국제문제연구소 부소장) 「Regional States' Policies on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula:Chinese Position and Perspective」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)>
- 중국은 냉전이후시대 동아시아에서 주도권을 확보하기 위해서

는 한국과의 협력이 요구되는 사안이 많기 때문에, 한반도 평화체제 구축문제와 관련하여 구태여 한국의 입장을 정면 부정할 필요가 없다고 판단하고 있음.

- 이에 따라 중국은 한반도 평화체제 전환문제에 대해 한국의 입장과 북한의 입장을 동시에 고려하는 이중적인 정책자세를 취하고 있음.
- 중국은 한반도의 정세 불안정이 중국 안보에 대한 위협요인이 될 수 있다는 인식에서, 평화체제 구축시까지 정전체제가 유지·존속되어야 한다는 입장을 보이고 있음.

이와 관련, 중국은 1994년 9월 북한의 요구로 판문점 주재 군사정전위 중국대표단 소환결정을 내리면서, “새로운 평화체제가 수립되기 이전까지 한반도 정전협정은 유효하며 관련국들 모두가 이를 준수해야 한다”고 천명함으로써 중국군의 정전위 철수가 한반도의 안정을 저해하는 결과를 가져오는 것을 방지하고자 하였음.

- 중국은 한반도의 긴장상황이 안정적으로 관리되기 위해서는 궁극적으로 평화체제가 구축되어야 한다는데 기본적으로 동조하고 있으나, 북한과 미국뿐만 아니라 한국과 중국도 한반도 평화체제 전환의 당사자로 참여해야 한다는 입장을 보이고 있음.

- 중국이 한반도 평화체제 전환의 당사자문제에 대한 북한의 입장에 적극 동조하지 않고 있는 직접적인 이유는 북·미 평화협정을 통하여 한반도 평화체제가 구축될 경우 한반도에서 미국의 영향력이 과도하게 확대되는 반면, 중국의 영향력 감소가

불가피할 것으로 판단하고 있기 때문인 것으로 보임.

- 중국은 일본과 러시아 등이 한반도 평화체제 구축과정에 참여하는데 반대하고 있음. 중국은 일본과 러시아의 참여는 상대적으로 한반도에서 중국이 행사할 수 있는 영향력을 감소시킬 수 있고, 한반도문제를 복잡하게 할 우려가 있다고 판단하고 있음.
 - 특히 중국은 냉전이후시대 동아시아에서 일본의 역할증대 움직임에 우려하고 있는 바, 한반도 평화체제 전환과정에 일본이 당사자로서 참여하는 것을 지지하지 않고 있음.
- 중국은 북한에 대한 미국의 적대정책이 북한의 고립을 심화시키고, 나아가 남북한간 직접접촉을 어렵게 하는 요인이 되고 있다고 인식하여 북·미간 상호 불신해소 차원의 북·미관계 개선에 대해서는 반대하지 않고 있음.
- 역내 다자간 안보협력과 관련, 과거 중국은 구소련에 의해서 제기되어 온 아·태 및 동북아 다자안보협력체 형성 주장이 중국을 포위하기 위한 전략적 의도를 가지고 있다고 판단하여 반대하여 왔음.
 - 그러나 냉전이후 지역분쟁 발생 가능성이 증대되고, 아·태지역에서 중국의 영향력이 확대되는 반면 미국과 러시아의 발언권이 감소되는 등 다극화 추세가 심화됨에 따라 중국은 점차 지역 다자안보협력체 형성문제에 공감하는 태도를 보이고 있음.
 - 특히 중국은 자국의 군사력 증대에 대한 주변국의 우려를 불

식시키고 일본의 군사대국화를 견제할 필요성을 갖고 있으며, 경제발전을 위해 주변환경의 안정을 요구하고 있다는 점에서, 도 아·태지역 다자안보협력체 형성 구상을 지지하는 입장을 보이고 있음.

그러나 현단계에서 중국은 한반도문제에 대한 강대국들의 개입가능성을 우려하여 한반도 평화체제가 다자안보대화과 같은 메커니즘을 통해서 유지되어야 한다는 주장에 대해서는 유보적인 입장을 보이고 있으며, 한반도 평화체제 전환·유지 등 한반도문제는 일차적으로 남북한 당사자에 의해서 해결되어야 한다는 태도를 보이고 있음. <강원식, 「한반도 평화체제 구축을 위한 관련국 보장문제」 >

다. 일본

○ 일본은 한반도 평화체제 전환문제에서 자국이 직접적인 당사자가 아니라는 사실을 인정하여 특별한 제의를 하지 않고 있지만, 한반도의 안정과 한·일 관계를 고려하여 남북 평화협정 체결을 통한 평화체제로의 전환을 지지하고 있음.

- 일본은 한반도문제 해결과정에서 자국이 배제된 「2+2」 보다는 「2+4」 구도를 선호할 것으로 전망되며, 궁극적으로 한반도 평화보장국으로서의 확실한 지위를 확보하기 위해 자국의 참여를 제도화할 수 있는 동북아 다자간 안보협의체 또는 유엔을 통한 평화보장에 적극적인 입장을 보일 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 보장방안」 >

- 한반도 평화구축을 위해 일본이 할 수 있는 역할은, 제한적이지만, 한국과의 긴밀한 협의하에 북한과의 경제협력을 촉진하고,일본주둔 미군에 대한 일본의 지원을 증가(부담금 증액)시키는 일임.
 - 미·일간 안보조약은 동북아 지역안보를 위해서 필요하다, 탈냉전시대에 일본 여론은 이것에 대해 소극적으로 변하고 있는 추세임. <Shigekatsu Kondo(오사카 국제대학 교수), 「Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:Japanese Policy」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)>
- 일본은 한반도 평화체제 전환문제에서 자국이 직접 당사자가 아니라는 사실을 인정하여 특별한 제의를 하고 있지 않음.
 - 그러나 일본은 한반도의 평화와 안정, 그리고 한반도 전체에 대한 영향력 확대라는 대한반도 안보목표에 따라 한반도에서 평화체제가 구축되기를 희망하고 있으며, 한반도 평화체제의 국제적 보장에 참여하기를 희망하고 있음.
- 일본은 남북 평화협정 체결을 통한 평화체제로의 전환을 지지하고 있으며, 한반도에 평화체제가 구축될 경우 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장에 참여하기 위한 외교적 노력을 기울이고 있음.
 - 이러한 노력의 일환으로 일본은 북·일 수교를 적극 추진하고 있으며, 북·일 수교를 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 한반도 평화에 대한 국제적 보장에 적극 참여할 수 있는

기반을 마련하고자 하고 있음.

- 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장방식과 관련, 일본은 자국이 참여할 수 있는 「2+4」 방식을 선호하고 있는 것으로 평가됨.
- 일본은 한반도 군비통제를 남북한이 주도하더라도 그 실천에 대해서는 국제적 검증이 이루어져야 한다고 인식하고, 이러한 한반도 군비통제에 대한 국제적 검증에 자국이 참여할 수 있다는 입장을 군사전문지를 통해 시사하고 있음.
- 일본은 동북아 및 아·태지역의 다자간 안보대화 구성에 적극적인 입장을 표명함으로써 한반도 안보문제에 직접적으로 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 하고 있음. <강원식, 「한반도 평화체제 구축을 위한 관련국 보장문제」 >

라. 러시아

- 러시아는 기본적으로 한반도 평화정착과 안정을 희망하고 있는 바, 한반도 휴전체제의 평화체제로의 전환 필요성을 인식하고 있으나, 평화체제로의 전환방식, 특히 평화협정의 체결주체에 대해서는 명확한 입장 표명을 자제하고 있음.
- 그러나 러시아는 미국의 영향력 확대 우려, 러시아의 개입여지 확보 등의 이유에서 실질적으로 북·미 평화협정 체결을 반대하고 남북 평화협정 체결을 선호하고 있는 것으로 평가됨.

- 한편 한반도 평화의 국제적 보장과 관련, 러시아는 한반도문제에 직접·적극 개입하기를 원하고 있는 바, 미·중만에 의한 「2+2」 방식에는 반대할 것이며, 궁극적으로는 다자간 안보협 의체를 통한 한반도 평화보장을 선호할 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 보장방안」 >

○ 정전협정은 한반도의 평화를 보장하는 국제적으로 인정된 유일한 문건인 만큼, 이를 대체하는 문제는 신중을 기해야 함.

- 따라서 모든 당사국들의 이익에 부합되는 새로운 평화체제가 마련되기 전에는 현 정전협정이 준수되어야 함.

○ 한반도 평화체제 구축을 위한 3단계 방안을 제시함.

① 북한과 미국이 군사적 사고 및 전쟁 방지, 군사활동 통제를 포함한 한반도 안보구조(security structure)에 합의

- 북한이 미국과의 평화조약 체결을 고집할 경우, 동조약이 평화체제의 일부를 구성한다는 조건으로 수용

② 남북한간에 고위급회담을 통해 평화보장체제(peace keeping system)에 합의, 가서명

③ 남북한과 미·일·중·러가 참석하는 국제회의를 통해 한반도 평화체제(peace system)에 합의

- 동합의에 남북한이 서명, 주변 4개국은 이를 보증 <Moiseyev,

Valentin I.(러시아 외무부 한국과장) 'Regional States' Policies on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula:Russian Position and Perspective.' (외교안보연구원 세미나, '95.11)>

- 러시아는 한반도에서의 군사적 긴장완화와 평화정착을 주요한 정책목표로 추진하고 있으며, 이런 점에서 러시아는 최근 북한의 휴전협정 사문화전략이 한반도의 군사적 긴장을 고조시킨다는 차원에서 부정적인 입장을 견지하고 있는 것으로 보임.
- 러시아는 한반도에서의 휴전협정 대체문제와 관련하여 남북평화협정 체결을 선호하고 있는 것으로 평가됨.
 - 러시아는 한국전쟁의 실질적 배후였음에도 불구하고, 휴전협정의 서명 당사자가 아니었다는 이유로 현재 한반도 정치·군사문제 해결과정에서 완전히 소외되고 있는데 불만을 갖고 있으며, 이런 점에서 러시아가 배제된 평화체제 전환방식에 반대하고 있음.
 - 남북 평화협정이 체결될 경우, 남북한 쌍방에 대한 러시아의 우호관계를 활용하여 교섭과정 뿐만 아니라 국제적 보장과정에도 참여할 수 있다고 인식하고 있는 것으로 보임.
- 특히 러시아는 한반도를 아·태정책 추진의 돌파구로 인식하고 있음.
- 러시아는 국제적 보장문제와 관련하여 한반도문제에 직접·적극 개입하기를 원하고 있는 바, 어떠한 형태의 국제적 보장이든

간에 러시아가 배제되어서는 안된다는 입장을 견지할 것이고, 이런 점에서 미·중만에 의한 「2+2」 방식 등에는 반대할 것이며, 궁극적으로 다자간 안보협력체를 통한 한반도 평화보장을 선호할 것임.

- 다만 주변4국에 의한 국제적 보장을 주장하기 어려울 경우 러시아는 유엔보장형을 주장함으로써 유엔 안보리 상임이사국으로서의 유리한 입지를 활용하고자 할 것임. <강원식, 「한반도 평화체제 구축을 위한 관련국 보장문제」 >

2. 한반도 평화체제 국제적 보장방안

가. 미국에 의한 보장방안(「2+1」)

- 「2+1」방안은 유일 초강대국인 미국이 남북한의 불가침 및 평화협정을 보장하는 방식으로 한반도 정치·군사문제에 대한 중국의 영향력이 최소화되면서 한·미 공조체제를 통해 한반도 평화를 공고화하는 동시에 미국의 대북한 영향력 확대를 통해 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있다는 장점을 안고 있음.

그러나 다음과 같은 단점도 있음.

- 휴전협정의 일방 당사자인 중국이 배제됨으로써 「2+1」방식에 반대할 것이므로 보장력이 저하될 우려가 있음.
 - 미국이 남북한 평화협정의 중립적 보장자로 참여하게 될 경우 전통적 한·미 동맹관계의 이완을 초래할 가능성이 있음.
 - 국제적 보장자의 수가 적을수록 보장자의 대한반도 영향력이 과도하게 확대될 우려가 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 보장방안」>
- 북한이 미국과의 직접협상을 고집하고 있기 때문에 남북한이 평화협정에 합의하고 이를 미국이 실질적으로 보장하는 「2+1」방식을 채택할 가능성은 희박함.
 - 다만 남한을 형식적으로 참여시킨 채 실질적으로 북·미간 직접협상을 보장해 주는 형식의 「2+1」방안은 수용할 가능성이 있음.

- 이 방안의 장점은 북한이 지속적으로 주장해 온 미국과의 직접 협상의 길이 열려 한반도 안보문제에 대한 북·미간 실질적인 협의가 가능할 수 있다는 점임.
- 그러나 북한의 대미 직접협상 고집으로 한국이 실질적인 한반도문제 논의에서 소외될 가능성이 있으며, 미국이 한국의 입장을 보다 더 반영하여 북한의 입장이 불리하게 될 경우 북한은 단기간 내에 회담을 거부하고 무산시킬 가능성이 높음. 이 경우 북한을 회담에 복귀시키기 힘들 것임. <박영호(민족통일연구원 정책연구실장), 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」(『통일』 95.9)>

나. 미·중에 의한 보장방안(「2+2」)

- 「2+2」 방안의 장점은 휴전협정의 실질적인 당사자가 모두 참가하는 방식으로 법리적 타당성, 실현가능성, 보장력을 갖추고 있다는 점임.
- 특히 북한은 다음과 같은 이유로 국제적 보장방식 가운데 「2+2」 방식을 가장 선호할 가능성이 큼.
 - 북한은 대미 관계개선 차원에서 미국의 참여·보장이 필수적이라고 인식하고 있음.
 - 국제적 보장자로서 중국이 참여함으로써 대미 견제 및 북한의 국익을 증진할 수 있음.
 - 북한은 한반도문제에 대한 의제개입을 가능한 한 최소화하

기를 희망하고 있기 때문에 러시아와 일본의 참여를 바람직하지 않다고 인식하고 있음.

○ 반면 「2+2」 방안의 단점은 다음과 같음.

한반도 정치·군사문제에 일정한 영향력을 갖고 있는 러시아를 보장자에서 제외시킴으로써 러시아의 반발을 초래할 가능성이 있고, 이에 따라 평화보장력도 약화될 수 있음.

- 정치·군사적 역할중대를 모색하고 있는 일본은 한반도 문제 해결과정에서 여타 주변국에 상응하는 영향력을 확보하기를 희망하고 있기 때문에 일본이 배제된 한반도 평화보장에는 반대할 것임.

- 한반도 평화보장에 일본이 배제될 경우 한반도 통일과정에서 일본의 경제·외교적 협조를 기대하기 어려울 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 보장방안」 >

○ 이 방안은 주변국들중 남북한에 대하여 각기 가장 실질적인 영향력을 보유하고 있는 두 강대국의 보장이기 때문에 가장 실효성이 있는 보장이 될 수 있음.

- 더욱이 한국전 참정전 당사자인 미·중을 보장자로 하고 있기 때문에 정전체제를 평화체제로 전환하는 데에 공헌할 수 있음. 특히 한·중관계의 발전추세를 활용하여 중국을 통해 북한에 대해 남북간 직접협상의 당위성을 설득할 수 있을 것임.

- 그러나 북한에 대한 영향력에서 한계가 있는 중국이 한국의 기대만큼 긍정적인 역할을 기대하기 어려우며, 러시아와 일본이 제외된다는 단점이 있음.
- 이러한 단점을 보완하기 위하여 「2+2」 방식을 먼저 추진하고 추후 러·일을 보장자로 추가하는 방식(「2+2+2」)을 고려할 수 있을 것임. <박영호, 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 >

다. 미·중·일·러에 의한 보장방안(「2+4」)

- 「2+4」 방안의 장점은 다음과 같음.
 - 「2+4」 방식은 한반도문제에 대한 주요 관련 당사국이 모두 참여함으로써 실효성 있는 한반도 평화보장이 가능함. 특히 일·러를 한반도 평화보장자로서 포함시킴으로써 미·중의 과도한 영향력 확대를 견제할 수 있고, 일본의 실질적인 경제적 공헌을 유도할 수 있음.
 - 「2+4」 방식은 보장국들 가운데 특정 쌍무관계가 악화되었을 경우에도 여타 국가가 한반도분쟁을 조정·중재할 수 있기 때문에, 남북한간 분쟁발생시 분쟁의 조정·중재가 「2+2」 방식보다는 상대적으로 용이함.
 - 「2+4」 방식은 모든 동북아 역내 국가들이 참가하는 방식이기 때문에 동북아 다자간 안보협력체로 발전될 가능성이 큼. 역내 국가들은 「2+4」 방식을 한반도에 적용하는 과정에서 동북

아 지역내 군사적 신뢰구축 분위기를 확산시킬 수 있을 것이고, 이것이 역내 군축문제를 다루는 소지역적 집단안보기구로 확대·발전될 가능성이 있음.

○ 「2+4」 방안의 단점은 다음과 같음.

「2+4」 방식은 통일문제를 포함한 한반도의 정치·군사문제에 대한 주변4국의 개입을 인정·제도화함으로써 「한반도문제의 한반도화」에 부정적인 영향을 미칠 것임. 「2+4」 방식은 한반도 주변4국의 대한반도 영향력을 실질적으로 인정하는 방식이기 때문에, 한반도문제에 대한 주변4국의 개입을 합법화할 가능성이 큼.

- 「2+4」 방식은 한반도 평화보장문제 뿐만 아니라 통일과정에도 외세가 개입할 가능성이 증대됨.

- 한국은 주변4국을 상대로 한반도 평화보장 및 통일과정상의 외교적 지원을 획득하기 위한 외교를 전개해야 하기 때문에 외교적 부담이 증가함. <민족통일연구원 「한반도 평화체제 구축방안」>

○ 북한과 서방국간의 관계가 일정수준 개선되지 않는 한 북한의 보장체제에 대한 우려를 완화하기 어려울 것으로 보이며, 북·미 간 직접협상 기회를 희석시킬 수 있는 2+4 보장방식의 실현가능성도 단기적으로 높지 않음.

- 그러나 중장기적으로 북한과 서방과의 관계개선이 이루어진

후에 북한은 「2+4」 회담 형식을 한반도의 진정한 평화공존 체제 보장 기구로 인정하여 수용할 가능성도 있음.

- 일본과 러시아가 한반도문제 해결에 깊이 관여함으로써 통일 단계에 돌입할 경우 또 다른 장애요인이 발생할 가능성이 있는데, 일본은 이를 계기로 북한과의 관계개선을 가속화하여 남북한 등거리외교를 통해 대한반도 영향력 확대를 모색할 가능성이 있음. <박영호, 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 >

라. 참전16개국과 중·러에 의한 보장방안(「2+16+2」)

- 이 방안의 장점은 1954년 제네바 정치회담의 당사국을 모두 포함하여 이들 당사국에게 모두 만족을 줄 수 있고, 한국전쟁 참전16개국과 중·러가 참여하는 해결방안이므로 유엔의 지지를 받을 수 있고, 평화조약의 당사자와 보장조약의 당사자를 일치시킬 수 있는 장점이 있음.
- 이 방안의 단점은 다음과 같음.
 - 한국전 이후 오랜 세월이 지남에 따라 한반도문제에 대한 실질적인 보장력이 약화될 가능성이 있음.
 - 러시아는 한반도 평화의 국제적 보장에 참여하는 반면 일본이 제외됨으로써 일본의 반발을 초래할 가능성이 높음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

○ 탈냉전시대에 들어서 유엔의 기능이 강화되고 있다는 맥락에서 유엔의 평화유지 활동의 일환으로서 평화보장체제를 상징해 볼 수 있음.

- 그러나 북한이 미국과의 직접협상을 주목표로 하고 있고, 유엔을 미국의 대북한 압력수단으로 간주하는 만큼 실현 가능성은 희박함. 다만 미·중의 보장후 유엔 안보리에 의한 2차적인 보장은 그 가능성을 고려할 수 있음.

- 이 방안은 한국전쟁 상황을 평화체제로 전환하는 단계에서 한국전 참전당사자가 전쟁상태를 종결한다는 국제법적 형식면에서 유용성이 있는 방안임.

그러나 한반도문제에 대한 실질적인 당사자의 수락과 보장 합의가 있는 후어나 중장기적으로 보완적인 보장방안이 될 수 있음. 또한 문제의 실질적 당사국 이외의 역외 국가들이 참여함으로써 실효성이 저하될 위험성이 있음. <박영호, 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 >

마. 동북아 안보협력체에 의한 보장방안

○ 동북아 안보협력회의는 동북아라는 제한된 지역에서 제한된 국가들 간에 안보문제 협의를 위한 소지역주의적 집단안전보장체제를 구축한다는 구상으로 주변당사국들의 수락여부에 따라서는 실현 가능성이 높은 것으로 보이며, 이 기구를 통해 동북아 안보문제의 일환으로 한반도의 평화를 장기적인 신뢰구축 차원

에서 보장받을 수 있을 것으로 보임.

- 또한 이 같은 다자간 동북아회의가 구체화되는 경우 처음에는 이 기구의 협의회적 성격으로 말미암아 한반도를 포함한 동북아의 평화에 대한 초보적인 신뢰구축 수준의 합의만을 도출할 수 있을 것이나, 이 기구가 협의회적 성격의 기구로부터 집단안보기구로 발전하여 한반도 군축문제를 비롯한 동북아지역 전반의 안보문제에 대한 상호 신뢰구축조치들을 축적시켜 나아가는 경우, 장기적으로는 보다 효율적인 안전보장기구로서의 역할을 기대할 수 있을 것임.
- 이 방안의 단점은 동북아 안보대화가 동북아지역의 소지역 다자간 협력체로 조직화되어야 하기 때문에 장기간의 시간이 필요할 것이며, 따라서 한반도의 평화를 직접적으로 보장하기 위한 단기적인 추진방안으로는 바람직하지 못한 것으로 판단됨.
- 더욱이 이 방안은 남북한간에 평화협정이 체결되고 한반도 평화보장을 위한 「2+2」 혹은 「2+4」 방안이 실행된 이후 한반도 군비통제를 동북아지역 군비통제와 연계시키기 위해 장기적으로 추진해 볼 수 있는 방안임.
- 따라서 이 방안은 남북한 당사자들이나 주변4국이 합의하고 보장한 사항을 추진 혹은 추가적으로 보장하는 제한적 효과밖에 가지지 못할 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 한국의 시각에서 볼 때 동북아 다자간 안보협력레짐의 구축은 우리에게 유리한 한반도 통일환경의 조성에 기여할 것임.

- 동북아 다자간 안보협력레짐 구축과정 및 구축을 통한 동북아 4강에 대한 적극적인 참여정책은 한국의 통일외교에 순기능적으로 작용할 것으로 기대됨.
- 한국은 다른 동북아 강대세력과는 달리 영향력이 증대되고 있는 ‘중위권 세력’으로 비교적 자유로운 입장, 즉 강대세력이 아니기 때문에 다른 강대세력으로부터 의혹과 의구심을 적게 받는다는 유리한 입장을 바탕으로 21세기 동북아의 새 지역질서 창출을 겨냥한 다자간 안보협력레짐 구축에 적극적 이니셔티브를 취할 수 있음. <김국진(외교안보연구원 교수), 「동북아 다자간 안보협력레짐과 한반도 안보」 (『한반도 군비통제』, '95.10)>
- 다음과 같은 3가지 측면에서 다자간 안보협력체를 통한 보장이 가장 바람직함.
 - 특정국에 의한 것이 아니라 집단적 안전보장이므로 한반도문제에 대한 특정국가의 영향력 증대 가능성을 배제하고 있음.
 - 집단적 공동제재를 통해 평화침해사례를 규제하게 되므로 여타 방식보다 보장력이 좋음.
 - 남북한 군비통제가 역내의 전반적인 군비통제과정과 연계되어 운용되는 바, 남북한의 군사력이 역내 정세 변동요인 또는 위협요인으로 작용하는 것이 아니라 조화요인으로 될 수 있음. 따라서 통일한국의 군사력에 대한 주변국가들의 우려를 최소화하고 나아가 주변국가의 통일지지를 유도할 수 있음. <박영

호, 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 >

- 협력안보론에 기초한 다자안보협력은 다음과 같은 점에서 한반도 안보 확보 방안으로서 적실성을 지니고 있음.
 - 주변국들로부터 제기되는 한반도에 대한 안보위협을 감소시키는 한편, 한반도 평화체제에 대한 주변 강대국들의 보장과 지지를 확보하는데 유리함.
 - 남북한만의 일방적 군축을 방지하고 지역차원에서 군비통제 및 군축을 실시함으로써, 남북한과 주변국들간의 군사력 격차를 줄일 수 있음.
 - 남북한과 주변국들간의 관계를 다변화하고 균형화함으로써, 한반도를 둘러싼 갈등을 사전에 예방하고 한반도에 대한 주변국들의 무력개입 가능성을 방지할 수 있음.
 - 주변 핵보유국들로부터 한반도 비핵화상태에 대한 실질적인 존중과 보장을 얻는데 유익함. <이철기(동국대 강사), 「집단안보·집단방위·협력안보의 동북아 적용가능성에 관한 비교 고찰」 (『통일문제연구』 95 하반기)>

바. 바람직한 국제적 보장방안

- 남북한 평화체제 구축을 위한 국제적 보장방안은 북한 핵개발

과 관련해 진행중에 있는 현안들이 순조롭게 이행되고 중·장기적으로 남북한 평화공존체제가 형성되었을 때, 이를 유지·보장하기 위해 고려할 수 있는 방안임.

현실적으로 한반도 평화체제는 북한 핵문제가 해결되는 과정에서 북한에 제공할 수 있는 안전보장 및 경제원조에 의해 정치적으로 타결될 수밖에 없음. 따라서 한국 주도하에 다차원의 평화보장 장치를 수립하여 점진적인 평화체제 전환을 추진해야 할 것임.

- 구체적인 방안으로는 우선 남북한간에 평화체제문제를 협의하기 위한 대화의 장을 열어야 할 것임.

○ 어떠한 국제적 보장방안을 채택하더라도 일방에 의한 조약위반 사항이 인정되면 즉각적인 제재조치가 가동될 수 있는 체제를 완비하여야 할 것임.

○ 또한 북·미관계 개선과정에서 한반도 평화보장체제의 수립논의가 한·미 안보동맹관계의 기본틀을 손상시키지 않도록 해야 할 것임. <박영호, 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 >

○ 북한의 최근 움직임은 한반도의 평화구축을 위한 것이 아니라 한미관계를 분열시키고 궁극적으로 한미 군사동맹관계를 와해시키기 위한 공세의 성격이 강하므로, 한국이 유연하게 대응한다고 해도 진정한 평화체제 구축에 진전이 있을 것이라고 기대하기 어려움.

- 따라서 한국정부는 기존의 당사자 원칙·단계적 및 점진적 접근 등의 취지를 유지하면서도 주변 상황 변화를 감안한 보다 신축적이고 적극적인 대응책을 모색하여 남북관계 전개에 있어 주도권을 장악해야 할 것임.
- 이러한 점을 감안할 때 3자회담보다는 남·북한·미국·중국이 순차적으로 또는 동시에 참여하는 「2+2」 방식이나 4자회담을 고려해 볼만하며, 이러한 회담이 경우에 따라서는 남북한관계의 돌파구를 여는 계기가 될 수도 있을 것임. <이서항, 「한반도 평화체제 구축을 위한 3자회담 문제 검토」 >
- 한반도 평화체제 구축을 위하여 주변 국가들을 포함시키는 회의를 개최하는 문제는 한반도문제의 국제화를 촉진하는 결과를 초래함.
 - 주변국가들의 개입을 최소화하는 것이 통일에 도움이 되지만 한반도의 안정을 유지하기 위해서는 주변 국가들의 개입과 보장이 필요하다는 상호 대립적인 면이 있는 만큼, 주변국가들을 참여시키는 문제는 동북아 안보체제의 구축이라는 큰 틀에서 논의되는 것이 보다 바람직함. <김덕중, 「핵연계전략으로서의 '평화협정' 제기와 대응책」 >
- 첫째, 현존하는 휴전협정을 워싱턴과 북경의 중재역할을 활용하여 '지역안보제도'로 전환하는 것임.
 - 휴전협정 당사자인 미국과 중국이 극동에서 긴장 완화를 추구

하면서 지역안보체도로 전환한다고 하면 선택된 협력으로 평화를 가져오는데 중요한 역할을 할 것임. 지역안보제도 방안은 남북대화 재개, 남북한에 있는 핵시설 상호감시, 남북 상호간의 연락사무소 개설을 포함함.

- 둘째로, 남·북한과 미국과 삼각관계에서 동시에 평화협정을 중간단계(신평화보장제도나 신평화장치)를 겪지 않고 맺는 방법을 의미함.

- 평양과 워싱턴 관계에는 많은 애로점이 있는 것을 감안하여 (안보위협해소, 경제난 극복, 대미·일 관계정상화) 서울이 중간 브로커 역할을 하는 것임. 남북한이 동시에 평화협정을 맺고 따로 평양과 워싱턴이 평화협정을 맺는 것을 의미함.

- 그 동안 미국의 입장은 평화협정은 한국전의 당사자인 남북한이 중심역할을 하면서 풀어야할 한반도 평화와 안보라는 측면에서 평양과 별개 협상을 회피해 왔고, 서울 역시 평화협정을 워싱턴이 평양과 개별적으로 남한의 안보이익을 생각지 않고 맺을까 의심하는 것 같은 인상임.

- 상호간의 의심이나 회피를 넘어 서울이 워싱턴과 평양에 호감을 주면서 관여한다고 하면 북한의 공세적인 평화협정 주장에 쐈기를 박는 일이 되겠음.

- 셋째로, 현재 제네바협의 틀인 2자회담(미국과 북한)에서 6자회담(미국, 한국, 일본, 중국, 북한과 러시아)으로 전환하도록 탈냉전 시대의 주위환경을 적극 활용해야 함.

- 북한의 한국 배제전략도 한계가 있고 한반도 주변국가도 극동의 평화와 안보에 공동관심이 있는 한 6자 안보협조에 동참이 갈 것으로 분석됨.
- 북한은 평화협정을 통하여 미국과 수교정상화를 원하고 있을 뿐만 아니라 인접국가와 관계개선도 원하는 고로 남한과 중국, 일본과 개방을 하면서 적대관계에서 협력관계로 전환을 시도해야 함. <김용제(미 퍼시픽스태이트대 총장), 「미·북 관계개선 과정에 있어 북한의 공세적 평화협정주장, 봉쇄방안」 (민주평통 정책포럼, '95.5.15)>
- 남북한 갈등관리, 그리고 더 나아가서 한반도 통일의 실현과정에 있어 미국의 역할은 절대적인 반면, 그 밖에 역내국가들(러시아, 중국, 일본)의 역할은 극히 제한되어 있음.
 - 이러한 시각에서 조망해 볼 때, 한반도 갈등 및 통일과 관련된 기존의 논의 중 「2+4」 제안이나 다자간 안보협력 제안 등 주변국가 전부를 참여시키는 한반도 갈등규제나 타결방안은 현실적으로 그 설득력이 약하다 하겠음.
 - 때문에 한반도 갈등관리, 그리고 더 나아가서 통일의 돌파구를 마련하는데 있어 주요 관건은 남북한과 미국, 3자의 문제로 귀결된다고 볼 수 있음. <문정인(연세대 교수), 「국제질서 개편과 남북관계의 재평가 - 전략적 공세주의를 위한 제언」 (『통일경제』 95.5)>
- 로카르노 협정처럼 지역분쟁 당사국의 평화유지에 대한 강력한 의지와 분쟁에서 실질적인 보장력을 행사할 수 있는 소수의 강

대국이 평화보장에 대한 적극적인 열의를 가지고 있을 경우, 국제적 보장이 성공적으로 이루어 질 가능성이 높으나, 아프가니스탄 협정에서처럼 분쟁의 실제 당사자가 불참하거나 베트남 평화협정의 경우처럼 실제적 보장능력이 없는 다수의 국가가 보장자로서 참가할 경우 실패 가능성이 높은 것으로 평가됨.

- 또한 동북아 안보협약체 등에 의한 보장은 협약체적 성격상 장기적인 신뢰구축에는 도움을 줄 수 있으나, 한반도 평화에 대한 직접적이고 즉각적인 보장에는 제약점이 많을 것으로 판단됨.
- 결론적으로 한반도의 평화와 안정을 위한 국제적 보장방안은 휴전당사자라는 법적 지위, 남북한에 대한 실질적인 영향력과 실효성 있는 보장력 등을 고려할 때 다음과 같은 형태로 추진되는 것이 바람직할 것으로 생각됨.
 - 즉 남북한간 실제인정을 전제로 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 참여하는 4자간(남북한·미·중)조약이나 별도의 미·중간 조약으로 보장하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.(「2+2」)
 - 남북한간 평화협정을 미·중이 보장하는 것이 바람직한 이유는 미·중은 휴전협정 조인 당사자로서 남북한에 실질적인 영향력을 보유한 강대국이기 때문임.
 - 특히 최근 북한이 대미 평화협정 체결을 추진하는 데에 대해 중국이 공식적으로 반대의 입장을 밝힌 점에서도 알 수 있는 바와 같이 중국을 제외한 「2+1」 방식은 중국의 강력한 반대

에 직면할 것이며, 미국도 조셉 나이 국방차관보의 발언에서 알 수 있는 바와 같이 「2+2」 방식을 가장 적절한 방식으로 인식하고 있음.

○ 그러나 「2+2」 방식을 추진함에 있어 한국은 한반도에 대한 영향력 확대와 한반도의 평화에 대한 보장자로서의 지위확보를 희망하는 일·러에 대해 배려하지 않을 수 없음.

- 따라서 남북한 평화협정을 미·중이 보장하는 하는 「2+2」 방식을 추진한 후 이를 일·러가 다시 추진하는 「2+2+2」 방식을 추진할 필요도 있는 것으로 평가됨.

- 일·러의 추진이라는 개념에는 일·러 양국이 한반도 평화를 위한 「2+2」 보장 방식에 대해 2차적으로 보장을 확인하고, 그 실행과정에서 필수불가결한 실천사항(평화감시 및 중재 역할 등)에 대한 일·러의 참여를 선언하는 내용이 포함될 수 있을 것임.

○ 이와 같은 보장방안이 실행·완결되면 중·장기적으로 동북아 안보협력체를 통한 3차적 보장도 고려해 볼 수 있을 것이며, 유엔 안보리의 추진 내지 지지결의를 모색할 수도 있을 것임.
<민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

○ 평화체제 논의주체에 관한 옵션을 당사자원칙의 취지 유지, 실현 가능성, 실효성, 법리적 타당성 등의 면에서 평가해 볼 때 「2+2」 방식이나, 남북한과 미·중이 동시에 참여하는 4자회담 방식이 현시점에서는 바람직할 것으로 판단됨. <백진현, 「남북한

평화체제 전환대책」 >

- 남북한의 당사자문제를 정리하고 한국동란에 참전한 모든 국가의 평화상태의 회복을 위해 “남북한 2당사자”로 하되 1954년의 제네바회담 참가국 모두가 공동성명의 형식으로 평화협정을 확인하는 방안이 타당하다고 봄.
- 평화협정의 보장을 위하여 또 장차의 “국제적 보장체제”를 도입하되 감시군은 4강 이외의 군대로 구성하는 방안이 타당하다고 봄. <김명기, 「남북기본합의서와 평화협정의 체결」 >
- 주변 관련국, 특히 강대국의 적극적인 지원과 보장은 적대쌍방간의 평화증진에 효과적인 역할을 할 수 있음.
 - 이스라엘과 이집트의 경우 미국의 적절한 중재와 이를 위한 보장이 매우 적절한 기여를 하고 있음.
 - 반대로 강력한 의지가 결여된 중재는 보장에 도움이 되지 않는다는 사실도 베트남의 경우를 통해서 확인할 수 있음. <문성묵, 「평화협정개념과 주요사례 연구」 >
- 국제적 보장은 남북간의 군사충돌을 방지하고 평화를 공고화한다는 점에서 필요하지만, 한반도문제에 대한 보장국의 간섭을 제도화한다는 단점을 갖고 있음.

- 즉 여하한 형식의 국제적 보장이든 간에 「한반도문제의 한반도화」와 상치되는 측면이 있으며, 한반도 평화유지를 명분으로 한 외세개입 여지를 제공하게 됨.
- 따라서 국제적 보장을 추진하되, 실현가능성과 보장력 및 법적 타당성뿐만 아니라 외세개입 가능성을 최소화한다는 측면을 필수적인 고려사항으로 감안하여 최적의 방안을 강구·제시할 필요가 있음.
- 한반도 평화에 대한 국제적 보장은 사실상 남북관계 발전과정 속에서 남북관계의 일정한 진전을 전제로 한 남북 평화협정 체결에 대한 국제적 보장을 상정하고 있으므로 남북 평화협정이 체결되는 당해 시점의 남북관계에 따라 제반 국제적 보장방안들이 검토되어야 할 것인 바, 미리부터 특정 보장방안을 절대적인 것으로 확정하여 추진할 필요는 없음.
- 예컨대 남북관계가 교착상태에 빠져 있는 상황에서 남북관계 발전의 돌파구로서 남북 평화협정이 추진되는 경우, 유동적인 남북관계를 안정화하기 위한 제도화된 강고한 국제적 보장은 필수적일 것임.
- 그러나 민족공동체통일방안의 구도에서 나타나고 있듯이 남북 간의 교류·협력이 진전되어 남북화해·협력시대가 개막되고 남북연합을 목전에 두고 있는 상황에서 또는 남북연합에 진입하는 상황에서 남북 평화협정이 체결될 경우, 전자의 경우보다는 느슨한 형태의 국제적 보장만으로도 충분하거나 또는 국제적 보장의 필요성 자체가 없을 수도 있음.

- 남북한간의 실제인정을 전제로 남북 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 보장하는 「2+2」 방식을 추진하는 것이 바람직함. 보장력과 실현 가능성에 있어서 「2+4」 방식이 유리하지만, 외세개입 가능성의 최소화라는 측면을 감안하여 「2+2」 방식을 추진하도록 함.
- 「2+2」 방식을 추진함에 있어서 남북회담에서 남북한이 당사자로서 평화협정을 체결하고, 미국과 중국이 이를 추진하는 보장조약을 체결하는 형태가 바람직할 것이나, 남북회담 보다는 북·미회담을 선호하고 있는 북한의 입장을 고려하여, 남북한·미·중의 4자회담을 주선하고 여기에서 남북 평화협정과 미·중의 보장을 일괄타결하거나 또는 불가피할 경우, 남북한·미·중이 당사자로 되는 평화협정을 고려할 필요가 있음.
- 한국정부가 「2+2」 방식을 추진하고 있다는 내용이 대내외적으로 공개되는 것은 결코 우리의 국익에 바람직하지 못함. 즉 불확실한 미래의 사안으로 인해 미리부터 보장유형에 배제되는 국가들을 자극하고 참여국가의 권한을 인정할 필요는 없는 것임.
- 한편 「2+2」 방식을 추진할 경우, 일·러의 반발이 불가피할 것인 바, 한·일, 한·러간의 쌍무적 외교관계·경제관계를 통해 일·러를 위무하는 정책을 추진하는 동시에, 미·중 참여의 법리적 측면을 강조함으로써 「2+2」 방식의 법리적 타당성에 대한 일·러의 이해를 촉구하도록 함.
- 역내 다자간 안보협의체를 통한 방식은 단기적으로 실현 가능성이 희박하다는 점에서 중장기적 구도 속에서 「2+2」 방식에

대한 추인의 형태로 추진할 필요가 있을 것임.

- 그러나 남북 평화협정을 체결하는 당해 시점에서 역내 다자간 안보협력체가 형성되어 있다면, 여타 어떤 방안보다도 동 방안에 의한 평화보장을 모색하는 것이 가장 최선일 것임. <강원식, 「한반도 평화체제 구축을 위한 관련국 보장문제」 >
- 북한이 미국에게 제의한 '평화보장체제 수립'협상도 미·북 평화협정 체결 및 남한배제 논리라는 이유로 무조건 묵살할 것이 아니라 유럽안보협력회의(CSCE)처럼 남북한, 미, 러시아, 중국, 일본이 포함되는 동북아 6개국 평화회의로 발전시킬 수 있도록 모든 외교력을 발휘해야 할 것임. <이정희, 「남·북한 평화체제 구축방안」 >

3. 한반도 평화체제 구축을 위한 대외정책방향

가. 유엔 등 국제사회에 대한 대외정책방향

- 안보리가 북한에 대해 한반도의 평화와 안전을 위협하는 행위를 즉각 중지하도록 경고·촉구하는 동시에, 남북한이 직접당사자로서 대화와 협의를 통해 한반도 평화체제 전환을 모색하도록 권고하는 결의를 채택하도록 해야 함.
 - 단, 유엔차원의 집단적 제재의 경우에는 현실적으로 많은 어려움이 예상되므로 신중한 검토가 요망됨. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」>
- 한반도 평화체제 구축과정에 국제적인 의미를 부여하고, 한국 주둔 유엔군의 철수를 위해, 유엔 안보리 의장이 다음과 같은 성명서를 발표하는 것이 바람직함.
 - 새로운 평화체제가 마련될 때까지 정전협정이 유효
 - 유엔은 남북한이 기본합의서의 이행을 위한 실질적 조치를 취하도록 촉구
 - 남북한 화해공동위원회와 군사공동위원회를 개최하여, 새로운 평화체제를 협의
 - 유엔은 한반도문제와 관련된 국가간의 양자 및 다자간 접촉을 환영

- 모든 관계당사국들이 수용할 수 있는 평화체제가 마련된 후에 유엔은 한국 주둔군을 공식적으로 철수할 의무를 이행할 것임. <Moiseyev, Valentin I. 「Regional States' Policies on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula: Russian Position and Perspective」 >
- 한반도 평화체제 전환과정에서 유엔의 역할을 완전히 무시할 수는 없을 것임.
 - 그러나 1954년 당시 유엔의 역할과 동일할 필요는 없으며 또 그렇게 될 수도 없는 것이 국제정치의 현실임. 향후 열릴 한반도 평화회담의 개최 및 평화체제 전환은 한국전쟁의 주된 당사자인 남북한이 당연히 주체가 되어 추진되어야 함.
 - 다만 이 과정에서 유엔은 한반도 평화문제의 주된 당사자가 남북한임을 확인해 주고 직접 대화와 협상에 의한 해결을 권고하는 결의안을 채택할 수 있을 것임.
 - 또한 한반도 평화체제 전환을 위한 남북한간의 합의를 지지·추진하는 방법으로 유엔이 제 역할을 수행해 준다면 유엔의 역할은 끝날 것으로 생각됨. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환 방안」 >

나. 대미 외교정책방향

- 가장 역점을 두어야 할 과제는 공고한 한·미 안보유대를 보다

확실하게 다지는 일임.

- 여기서 우리가 가장 경계해야 할 상황은 우리 정부나 마찬가지로 미국 행정부도 지나치게 '치적주의'의 차원에서 정치적 목적을 가지고 북한문제에 접근할 위험이 있다는 것임.
- 여기에 대처하는 우리의 대미 외교는 종래처럼 정부대 정부간의 공식 외교통로에 의존하는데 집착해서는 안된다는 점이 강조되어야 함.
- 앞으로의 대미 안보외교는 이스라엘이나 대만의 경우에서 보는 것처럼 학계와 언론계 및 합법적 로비스트 등 미국사회 특유의 전문가 및 이익집단의 활용을 통하여 Grass Root 차원의 저변에서 우리의 국익을 미국의 국익으로 치환시키는 Coalition-Building 개념의 차원으로 이를 승화시키는 노력에 치중할 필요가 있음.
- “막히면 돌아가라”는 속담처럼 오늘의 남북관계에서는 미국을 확실히 잡아두는 것이 가장 효과적인 대북 협상‘전략’임을 알아야 함. <이동복(민족통일연구원 초청연구원), 「평화체제로의 전환을 위한 협상전략」(국방군사연구소 세미나, '95.10.10)>
- 미국과 북한이 한반도에서의 평화체제 구축에 대해 논하는 것 자체를 막을 수는 없을 것임.
- 그러한 경우 미국으로 하여금 북한과의 평화협정 체결을 위한 회담 개최의 전제조건으로 대남 적화전략의 포기, 전진 배치

된 무력의 감축 혹은 후방 이동, 남북대화의 조속한 재개와 남북한간의 평화협정 체결 등을 요구하도록 한·미간의 협조를 강화해야 할 것임. <김덕중, 「핵연계전략으로서의 '평화협정' 제기와 대응책」 >

- 북한의 대미 평화협정 공세에 대한 한국의 대응의 핵심은 궁극적으로 한미결속의 강화에 있음.
 - 한미 양국은 한반도 문제의 당사자 해결이라는 기존의 원칙을 최근에도 이미 수차례 확인하는 등, 북한의 평화 협정 공세에 대해 확고한 자세를 견지하고 있음.
 - 이와 함께 한국정부도 북한이 평화협정 문제를 꺼낼 때마다 습관적, 반사적으로 새로운 남북한 평화체제 구축방안을 제시하는 것을 자제해야 함. 의도야 어떻든 결과적으로 북한 주장에 판을 벌려 주는 모양이 될 가능성이 있기 때문임.
 - 저의가 훤히 내다보이는 대미 평화협정이나 평화보장체계 제안에 왈가왈부하며 미련을 남기거나 불필요한 오판을 야기해서는 안됨. 단호히 그 부당성을 지적하고 그러한 문제가 미 북회담에서 의제로 포함되는 것을 배격해야 함.
- 북한의 위장된 평화공세에 대해 한미 양국은 긴밀한 협의를 통해 공동의 입장을 견지하고 틈을 보여서는 안됨.
 - 분단 40여년간 한반도의 평화를 지켜온 것은 한미 양국의 억지력이자 정전협정과 정전기구 그 자체는 아님. 마비된 정전

체제에 대한 대안으로 한미 양국의 억지력에 손을 대는 것은 본말이 전도된 선택이 아닐 수 없음.

또 미국의 의도에 대한 과도한 우려와 의혹도 자제되어야 함. 이는 자칫하면 한미간에 불신과 갈등을 유발, 궁극적으로 자기완성적 예언으로 발전할 가능성이 있다는 점을 유념해야 함. <백승주, 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」>

V. 남북간 합의 존중원칙

- 주변4강이 기본합의서 등 남북한이 체결한 합의를 공동으로 승인함으로써 평화구축과정에서 북한이 한국을 배제하려는 시도를 효과적으로 차단
 - 4개국이 공동선언을 통해 남북한이 기합의한 사항을 성실히 이행하도록 촉구할 경우, 북한 지도부는 한반도 긴장완화를 위한 효과적인 조치를 거부하는 결과에 대해 저울질해보지 않을 수 없을 것임. <Pollack, Jonathan 「Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:U.S. Policy」 >

- 한반도 평화체제 전환을 명시하고 있는 남북기본합의서 제5조에서는 「남북 사이의 공고한 평화상태」라는 표현이 나오는데, 남북한이 아직 이것이 어떠한 상태인지에 관해 합의한 바가 없음.
 - 우리 정부가 먼저 「남북간 공고한 평화상태」에 대한 우리의 입장(청사진)을 천명하고 그러한 평화상태를 실현하기 위해 남북한이 각자 해야 할 일을 분명히 제시해야 한다고 생각함. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

- 정전체제를 평화체제로 전환시키는 문제뿐 아니라 남북간의 모든 현안문제에 관하여 북한과 대화함에 있어서 우리가 반드시 지켜야 할 황금률은 모든 문제를 1992년 남북한이 합의하여 발

효시킨 남북 '기본합의서'의 테두리 안에서 다루어야 한다는 '철의 원칙'을 비타협적으로 고수해야 한다는 것임.

사실상 '정전상태'를 '평화상태'로 전환시키는 문제는 문제의 '기본합의서'를 전면적으로 실천·이행할 경우 자동적으로 원천적으로 해결되는 것이고, 그러한 뜻에서 본다면 '기본합의서'는 남북간에 언젠가 체결될 '평화협정'의 모든 '실체'를 갖추고 있는 문서임. 따라서 '기본합의서'가 충실히 이행된다면 별도의 '평화협정'은 불필요할 것이라고 말해도 과언이 아님.

- 역으로 말하여 '기본합의서'가 이행되지 않는다면 설사 '평화협정'이라는 제목의 또 하나의 '합의문서'가 생산된다고 해서 그것이 이행되리라는 보장은 없음. 따라서 우리는 만약 북한이 '기본합의서'의 이행을 보이콧하고 있는 상황이 지속되는 동안은 북한과 또 다른 '합의문서'를 논의할 것이 아니라 북한 내부의 변화에 의하여 '기본합의서'의 이행 쪽으로 북한의 태도가 바뀔 때까지 의연하게 지켜보며 기다리는 인내가 필요함.

- 과거 남북대화의 과정에서 북한은 '원칙'은 배타적으로 고수하고 다만 '원칙'을 실현시키는 '방법'만을 흥정의 대상으로 삼았던 반면, 우리는 '대화'를 하는 외양에만 집착한 나머지 우리가 제시한 '원칙'을 항상 흥정의 제물로 삼아 버리는 주객전도의 '사석'작전을 일삼아 왔다는 점을 깊이 자성해야 함. <이동복, 「평화체제로의 전환을 위한 협상전략」 >

○ 현재 남북기본합의서의 불가침 조항을 준수하는 것만으로도 평

화협정 못지 않은 효과를 발휘할 것임. 또한 기본합의서가 평화체제로 가는 유일한 통로는 아닐 것임.

- 남북관계 개선에 따라서는 남북 정상회담 개최 후에 채택되는 남북 정상간의 공동성명이나 남북연합헌장과 같은 새로운 합의서의 채택이 얼마든지 가능하며 그것은 많으면 많을 수록 좋음. < 김덕중, 「핵연계전략으로서의 '평화협정' 제기와 대응책」 >
- 우리도 남북 정상이 「남북평화공동선언」으로 현행 정전협정 체제하에 법적인 적대관계를 종결하고 남북기본합의서에 기초하여 평화체제로 완전히 정상화하여 모든 분야에서 교류·협력을 한다는 정치적 결단을 내려야 함.
 - 더구나 이와 같이 남북기본합의서에 기초한 평화협정체제로의 전환방안은 남북합의서 전문이 남북관계는 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 평화적 통일로 가기 위한 특수관계'임을 명문화했음을 볼 때, 평화체제로의 전환이 분단을 고착화시키지 않도록 하는 법적 장치가 될 수 있음을 인식해야 함.
 - 그러므로 이를 위해서라도 국내적으로 남북기본합의서는 최소한 국회지지결의를 받아 국민적 합의라는 민주적 정당성 확보와 국내법규화되어야 함. <이장희(한국외대 교수), 「평화체제 전환에 따른 법적 문제점과 대책」(민주평통 정책포럼, '95.5.15)>
- 이미 기본합의서 상에서 남북한 공고한 평화상태까지 남북한 스스로가 주체가 되어 정전협정체제를 준수하기로 약속한 원칙

을 분명히 지켜나가야 함.

- 기본합의서상의 내용들이 하나씩 실천되면서 남북한은 자연스럽게 정전협정을 평화협정이든, 그 어떤 다른 이름의 협정이든, 그 어떤 다른 이름의 협정이든 전환할 수 있음.
- 문제의 핵심은 문서상의 협정만을 만들어 내는 것이 능사가 아니고 실천성이 보장된 실제적인 진전이 남북한 당사자간에 축적되어 가는 과정이 중요함. <윤진표, 「북한의 정전협정 무실화에 따른 군사분계선 관리 및 대응방안」 >

VI. 정전체제 관리문제

1. 현 정전체제의 문제점

가. 정전기구 유명무실화의 논리

- 북한은 평화협정 체결 내지 평화보장체계 수립을 제의하면서 이를 위한 사전정지작업으로 정전협정에 의해 설치된 양대 군사정전기구들을 무력화시키는 한편, 정전협정의 핵심적 요소인 비무장지대와 군사분계선을 침범하고 있음.
- 그러나 북한은 정전협정의 사문화 및 정전기구의 기능 상실의 책임이 미국에게 있다고 주장하고 있음.
- 즉 북한은 미국이 페트리어트 신형 미사일 등 작전물자를 반입하는 등 정전협정 제13장 2목 및 제61항을 위반하였으며, 아무런 실권도 없는 남한 장성을 군정위 수석위원으로 임명함으로써 정전협정 이행의 유일한 감독기구인 군사정전위를 마비시켰기 때문에, “체약일방인 미국에 의해 정전협정이 유명무실하게 되고 거기에 기대를 걸 수 없는 조건에서 … 대응한 조치를 취하지 않을 수 없었다”는 것임.
- 따라서 북한은 ‘부득이 취하지 않으면 안되게 된 조치’로서 군정위로부터 북한측 인원과 중국측 대표를 철수시키고 중립국 감독위로부터 체코와 폴란드 대표를 강제 철수시킬 수밖에 없었다고 강변하고 있음. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」>

나. 정전협정의 법적 논쟁점

- 북한은 현재의 정전기간을 전시로 보고, 미국과의 평화조약에 의한 전시상태의 종결을 주장하고 있음.

북한이 이러한 논리로 보는 것은 현재의 그들의 주민에 대한 철저한 통제를 통한 체제유지강화에 도움이 되고, 미국과 직접 정치적 수교를 하여 국제적 고립을 일시에 해결하는 동시에 민족문제해결에 그들의 이해를 반영하는데 도움이 되기 때문임.

- 우리의 입장에서 보았을 때도 과거 군사정권시에는 정전기간을 전시로 보는 것이 권위주의체제를 유지하는데 유리했음. 또 국가안보에 대한 담보장치 없이 정전기간을 평시로 보는 것도 현실을 지나치게 단순화시키고 무시한 것이기도 함.

- 그러나 1980년대 중반이후 탈냉전에 기초한 국내외정세로 볼 때 현 정전기간을 전시로 보는 것은 국민생활과 통일·외교정책에 많은 제약을 줌.

- 그러나 이론적으로 볼 때 한국정전은 일반정전에 해당되기에는 어려움이 있음.

- 한국정전협정은 한국전에 참가한 적대세력 쌍방간의 정전을 합의한 군사적 협정에 불과하며, 한반도의 통일 등 정치문제가 다루어지지 않고 있음. 즉 정전협정 제60항에서 외국군대의 철수 및 정치문제 해결은 별도의 정치회담의 소집을 예정하는 것으로 보아 한국정전협정은 군사적 정전협정에 불과함.

- 또 남북한이 군사적 신뢰가 구축되지 않은 현시점에 양편이 전쟁종결의 명백한 의사가 있다고 볼 수 없음. 현실적으로도 현재의 정전체제에 대한 확실한 대안이 없는 한 현 정전체제(전시상태)를 유지한다는 전제하에 평화공존체제의 착실한 제도화장치 및 정치·군사적 신뢰구축을 제도화함으로써 평화협정으로 점진적으로 이행하는 것이 합리적으로 보임. 이러한 평화상태로의 전환은 지난 1991년 12월 남북기본합의서 제1장 남북화해의 핵심과제임.
- 따라서 남북한은 현 남북한의 법적 상태를 전시상태로 보고 어떠한 형식이든 평화상태 회복을 위한 명백한 법제도적 절차가 필요함을 인정하고 있음. <이장희, 「남북한 평화체제 구축방안」 >

다. 전쟁억지 및 위기관리체제로서의 정전협정체제 평가

- 정전협정 본래의 목적은 정치적 해결을 통하여 완전한 평화가 정착될 때까지 전쟁을 억지하는데 있음.
 - 지금까지의 정전협정체제는 이와 같은 목적을 달성함에 있어서 매우 성공적이었다고 볼 수 있음.
- 정전협정은 어느 일방이 파기하려 든다면 파기될 수밖에 없음. 지난 42년 동안 결코 대소 정전협정 위반사건들이 없었던 것은 아니지만 이들 사건들이 전쟁으로 확대되지 않고 단순히 도발에만 그칠 수 있었던 것은 다음과 같은 요인들에 기인한다고

볼 수 있음.

- 총체적으로 볼 때 북한의 대남 침략능력이 상대적으로 부족했다는 점을 들 수 있음. 북한의 대남 적화전략에도 불구하고 북한의 군사력은 한국군과 미군의 연합전력을 압도하기에는 충분하지 못했고, 더욱이 주변 열강들의 외교정책은 현상유지 정책을 택하여 왔기 때문에 북한으로서는 비록 남침을 재개한다 하더라도 과거의 동맹국이었던 소련과 중공으로부터 지원을 보장받을 수 없었기 때문에 제2한국전쟁의 모험을 하기가 사실상 어려웠음. 설상가상으로 탈냉전 이후 국제사회 속에서 고립과 경제적 파탄을 겪고 있는 북한은 정상적인 논리로 보면 승리할 것을 기대하고 전쟁을 일으키기에는 한계가 있을 것임.
- 한국의 평화 및 전쟁억지 의지가 정전상태를 유지하는데 중요한 요인이 되었음.
- 한국 국민의 투철한 반공정신과 안보의식, 그리고 이를 바탕으로 하여 안보 및 경제 우선의 정책을 펴 온 과거 정부의 역할과 강력한 정치 지도력을 들 수 있음.
- 주한미군의 전쟁억지 역할을 들 수 있음. 북한이 지금까지 “하나의 조선” 정책을 표방하고 대남전략을 구사하면서 한결 같이 끈질기게 주한미군의 철수를 주장하는 이유도 이와 같은 주한미군의 전쟁억지 역할을 인식하고 있기 때문임.
- 과거 북한은 정전협정체제를 파괴하려 한다가 보다는 정전협정체제를 견지하는 입장을 취해 왔었음. 북한은 남한의 군사

력의 직접적인 압력을 받음이 없이 정치체제를 확립할 수 있었고 군사력을 증강시킬 수 있다는 점에서 정전협정체제가 유리하다고 판단하여 왔음. 북한이 현재 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 것임.

- 위기관리 기능을 하고 있는 군사정전위원회는 1991년 3월 유엔사 군정위 수석대표를 한국군 장성으로 임명한 이래, 이 또한 북한의 거부로 인해서 쌍방 사령관의 주 통신수단이라고 할 수 있는 군사정전위원회 본회담이 열리지 못하고 있으며, 앞으로도 본래의 모습대로 열릴 전망은 거의 없음.
 - 다만, 군정위 본회담을 제외한 기타 참모장교의 접촉, 즉 비서장급회의, 실무참모장교회의 및 일직장교 접촉은 계속될 것이며, 쌍방간에 통신수단도 그대로 유지될 것임.
- 정전협정체제는 전쟁억지체제로서는 성공적이었다고 평가됨.
 - 역사적으로 가장 긴 정전기간이라고 할 정도로 42년간의 정전상태 유지가 이를 입증함.
- 그러나 정전상태하에서 군사적 긴장상태를 완화시키고 대소사건들을 협의 처리하는 위기관리체제로서는 크게 성과를 거두지 못하였고 오히려 본래의 정전협정기구의 기능들이 왜곡되고 잘못된 방향으로 이용되어 왔음.

다만 정협기구가 쌍방간에 유사시 각방의 의지를 전달할 수 있는 대화와 접촉창구 역할을 해오고 있다는 점은 평가되어야 할 것임.

- 쌍방의 군사관계가 쌍방간의 정치관계와 연계되어 있기 때문에 군사대화의 성과는 남북한간의 정치적 상황의 호전 여하에 따라 결정될 수밖에 없는 한계가 있음을 또한 간과할 수 없음. <황원탁(전 군정위 수석대표), 「현 정전체제의 문제점과 대책」(국방 군사연구소 세미나, '95.10.10)>

라. 정전체제의 문제점 및 전망

- 정전협정체제는 두가지 문제점을 가지고 있음.
 - 첫째 문제는 정전협정체제는 당연히 새로운 평화체제로 대체하여 남북간에 적대관계를 청산하고 공고한 평화상태를 이룩해야 함에도 불구하고, 현실적으로 평화체제로 전환될 수 있는 여건이 아직도 조성되지 못하고 있음.
 - 둘째 문제는 정전상태하에서 위기관리기능을 수행해야 할 정협기구가 와해되고 쌍방 사령관간의 주 통신수단이라고 할 수 있는 군정위가 파행적으로 운영되고 있다는 점임.
- 이와 같은 문제들은 근본적으로 북한의 평화협정 공세에서 비롯됨.

- 북한의 저의가 분명하고 이에 대한 한·미의 입장이 확고한 이상, 북한의 평화협정 공세가 강화된다 하더라도, 북한이 변화되어 남북간에 군사적 위협이 소멸될 때까지는 현재와 같은 정전 상태가 상당기간 지속될 수밖에 없으며 위기관리체제의 파행적인 운영이 불가피할 것임. <황원택, 「현 정전체제의 문제점과 대책」 >

- 그간의 국내외 정세변화에 따라 현행 정전협정 시행기관 교체 문제, 내용상 남북기본합의서와의 중복부분(예:이산가족문제가 남북합의서에는 적십자사 소관으로 하고 있는 반면, 정전협정은 실향사민귀향협조위원회의 소관으로 되어 업무한계가 불분명)의 수정 및 개정, 그리고 서해상 해상경계선 획정문제 등을 포함하고 있음. <이정희, 「남·북한 평화체제 구축방안」 >

2. 정전체제 무력화에 대한 대응책

- 해결책의 한 예로서 정전협정 당사자 및 시행기관의 교체안으로서 유엔 안보리가 유엔사 대신에 대한민국을 남측의 당사자 및 시행기관으로 권고결의하는 유엔외교를 꾀도록 하는 것도 고려해 볼 수 있음.
- 향후 대북관계의 모든 정책은 기본합의서에 기초하여 추진하는 관행을 축적해야 함. 설사 북한이 응하지 않더라도 기본합의서상 이미 합의·구성된 남북한 분과위, 공동위 기능 회복을 위해 모든 노력을 다해야 함.

북한의 정전협정 위반조차도 우리는 기본합의서에 입각, 비판하고 요구해야 함. 한 예로 정전협정상 군사분계선 침범행위도 기본합의서상 불가침선 위반으로 비판하는 관행을 쌓아야 함. 그래서 북한을 정전체제에서 기본합의서 체제 안으로 점진적으로 유도해야 함.

- 유엔 차원에서 볼 때, 북한의 정전협정 무력화는 유엔 헌장 제 39조의 '평화에 대한 위협'에 해당됨. 따라서 유엔사가 이를 안보리에 즉시 보고해, 안보리로 하여금 북한이 조속히 군사정전위원회로 복귀, 정전협정 정상화에 협조하도록 할 것을 권고하는 잠정조치를 유도함.

다음으로 북한이 응하지 않을 경우 북한의 정전협정 위반에 대한 안보리의 경고를 담은 결의를 외교적으로 유도하는 방법이 있음. 이는 국제사회가 북한의 정전체제 준수를 강제하는데 무난한 방안임. 그러나 남북문제를 너무 국제화하여 외

세의 개입을 초래할 우려도 유념해야 함. <이장희, 「남·북한 평화 체제 구축방안」 >

- 남북 쌍방 차원에서는 군사정전위를 남북기본합의서 부속합의서('92.5.7)에서 합의한 남북군사공동위원회로 대체하는 방안이 있음.
 - 남북기본합의서 제12조에서 군사공동위는 군사적 신뢰구축 조치를 포함한 비무장지대의 평화적 관리를 주요 임무로 하고 있음. 이것이야말로 평화체제의 과도기적 방안으로 남북한이 정전협정체제에서 남북기본합의서체제로 자연스럽게 전환하는 것으로 남북한 모두에 가장 합리적이고 현실적이라고 생각됨. <이장희(한국외대 교수), 「정전체제 무력화에 대한 대응책」(중앙일보 시론, '95.5.24)>
- 평화협정이 체결되기 위해서는 그 전제가 되는 정전협정체제의 성실한 이행·준수가 선행되어야 함.
 - 즉 북한이 평화협정 체결을 말하려면 먼저 정전기구를 정상적으로 가동시킴으로써 정전협정을 성실히 유지·준수할 것임을 행동으로 보여야 함.
- 따라서 「평화체제 전환시까지 정전협정의 유지·준수원칙」에 따라 군사정전위 기능을 유지하도록 하며, 이를 위해 다음과 같은 조치를 강구·추진함.

- 첫째, 한국은 당분간 유엔사와의 협조하에 북한에 대해 군정 위 소집을 요구함. 이와 관련, 북한의 군사정전위 철수와 휴전협정 무력화 시도가 휴전협정(61항, 62항), 기본합의서(5조), 화해부속합의서(19조, 20조) 위반임을 엄중히 항의하고 준수를 촉구함.

- 둘째, 유엔사와의 협조를 통해 북한의 대미 직접 군사접촉 기도를 저지함.

- 셋째, 북한측의 정전협정 및 군사정전위 무실화 기도를 유엔 안보리에 보고하고 국제공조를 통한 대북 압력과 설득을 병행함으로써 북한측의 태도 변화를 유도함. 특히 미국 등 참전 16개국과 중립국감독위원회 3개국과의 공조체제를 구축하고, 중국을 통한 대북 영향력 행사도 모색함.

- 특히 북한이 군사정전위를 대체하는 기관으로 일방적으로 설치한 「조선인민군 판문점대표부」는 다음과 같은 정전협정 및 남북기본합의서를 위반하는 것으로서 한국은 동 대표부 해체를 요구해야 함.
 - 첫째, 「조선인민군 판문점대표부」라는 기구는 정전협정은 물론 남북기본합의서와 불가침분야 부속합의서 등에 명시되지 않은 법적 근거가 없는 유명기구임.

 - 둘째, 북한은 「조선인민군 판문점대표부」가 군사정전위원회를 대체하는 기구라고 일방적으로 주장하고 있으나, 정전협정 당사자들이 기존의 군사정전위를 이 기구로 대체하기로 합의한 바 없기 때문에, 「조선인민군 판문점대표부」는 군사정전

위를 대체하는 합법기구가 될 수 없음.

- 만일 군사정전위를 대체할 새로운 기구를 설치하려면 먼저 군사정전위를 개최하여 현 정전협정체제의 문제점을 면밀히 검토한 기초 위에서, 쌍방 사령관에게 동 문제에 관한 회담 개최를 건의하여야 함. 이에 따라 쌍방 사령관의 회의와 합의를 통해 새로운 기구를 창출하는 것이 합리적인 수순이라 할 것임.
 - 그러나 정전관리를 대체할 새로운 기구는 마땅히 남북한이 합의한 바 있는 남북군사분과위원회 또는 남북군사공동위원회가 되어야 할 것임.
- 정전기구 정상화를 위한 수단이 모두 무위로 될 경우에도 지나치게 우려하거나 성급하게 반응할 필요는 없을 것으로 보임. 그 이유는 다음과 같음.
 - 군사정전위원회는 1991년 3월 유엔측 수석대표를 한국군 황원탁 소장으로 교체한 이래 단 한번도 본회의를 개최하지 않는 등 사실상 기능을 상실하여 왔음.
 - 북한은 1994년 4월 28일 군사정전위 비서장 접촉에서 평화협정이 체결되기까지는 현 정전협정을 준수하여 적대행위를 하지 않을 것이며, 비무장지대 일대에는 현 상태로 평화를 유지하고 판문점 직통선(군사정전위 공동일직장교간 직통전화)을 계속 유지하겠다는 입장을 보인 바 있음. 북한이 정전협정의 유효성을 인정하는 한 정전기구 무력화는 정전협정 위반으로서 어떠한 방법으로도 정당화될 수 없음. 따라서 북한의 군정위 무실화에도 불구하고 휴전체제가 즉각 와해되지는 않음.

- 정전협정은 당사자 일방이 정전기구로부터 철수했다고 해서 또는 그 무력화를 위해 노력한다고 하여 무효화되는 것은 아님. 북한의 조치로 인해 군사정전위원회 등 정전기구가 사실상 기능정지 또는 유명무실화될 수는 있으나, 그럼에도 불구하고 법적 문서로서의 정전협정이 폐기되는 것은 아님.
- 결국 북한의 최근 움직임에도 불구하고 적어도 1991년 3월 이후의 상황과 크게 차이가 없이 정전체제가 유지될 것임.
- 따라서 북한이 대미 평화협정 체결을 위한 여건 조성 차원에서 추진하고 있는 휴전협정 사문화 기도에 과민하게 반응하기보다는 정전기구 정상화를 적극 촉구하는 등 원칙론적으로 대응하는 것이 효율적일 것으로 평가되며, 궁극적으로 휴전체제 정상화보다는 평화체제 전환을 위한 노력을 경주하는 것이 바람직한 것으로 보임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 판문점을 포함한 전 휴전선지역을 이미 한국군이 관할하고 있는 상황에서 판문점이나 비무장지대 내에서의 우리군과 북한군 간의 무력충돌은 북한에게 정전협정체제가 가동이 안되어 이런 문제가 생긴다는 빌미를 제공하기 때문에 우리군의 신중한 대응이 필요하다고 봄.
- 북한의 의도된 작금의 정전협정 위반행위에 대해서는, 우리측이 대대적인 대북한 심리전 강화로 맞서는 수밖에 없으며, 지휘 및 감시기능을 더욱 강화하여 무력충돌로 확대되지 않도록 유의해야 함.

- 북한의 전 휴전선지역에서의 도발적 행위 증가는 우리의 간접 맞대응이 계속된다면 지금 이상으로 확대되지는 않으리라고 생각함. 북한도 결코 사태가 그들이 통제할 수 없게 되기를 바랄 수 없으며, 미국과의 직접대화를 가능하게 하는 전술적 차원의 자극행위의 한계를 벗어나지는 않을 것으로 봄.
- 한편 우리는 해상에서의 어선납북이나 한강하구 및 서해 5도상에서의 무력충돌의 가능성에도 대비해야 함.
 - 북한이 주장하는 해상경계선이 우리와 차이를 보이고 있는 점을 이용하여 고의적인 침범과 우리측 선박의 통행방해와 납북 사태로 이어질 징후가 높음.
 - 해상경계 강화와 함께 민간선박에 대한 보호활동을 확대하여 무력충돌로 이어지는 상황이 발생하지 않도록 특히 유의해야 할 것임.
- 북한의 예상되는 무력시위에 대해 우리가 현상황을 이해하고 신중한 대처를 하는 것과 더불어 우리는 미국과의 협조체제를 강화하여 정보정찰임무를 확대하고 북한에 대해 강력한 메시지를 보내는 조치도 병행해야 함.
 - 북한이 어떤 수를 쓰려고 해도 우리와 미국이 단호한 원칙 아래 움직이면서 협조한다면 북한이 의도하는 것은 실행될 수 없다는 점을 계속해서 북한에게 깨닫게 해 주어야 함. 이런 점에서 문제의 핵심은 오히려 북한보다는 미국과의 공조체제가 제대로 가동될 수 있는가 하는 데로 귀결됨.

- 미국은 수시로 우리와의 공조를 강조하고 있지만 미국 나름의 판단과 전략에 의해 움직이는 나라인 만큼 미국을 설득하여 우리와의 관계를 예측가능한 틀 속에 묶어놓기 위해서는 우리의 외교적 노력이 훨씬 다양하게 강화되어야 한다고 생각함. 현재에 와서는 어쩌면 한미관계는 남북한관계를 종속변수로 만드는 가장 강력한 독립변수가 되었다는 생각을 떨칠 수 없음.
- 북한은 앞으로도 정전협정체제의 무실화를 위해 다양한 시도를 할 것이라고 생각하며, 경우에 따라 비무장지대에서의 군사적 도발과 긴장을 야기하여 우리와 미국의 의지를 시험하리라고 예상함.
 - 이에 대해 첫째, 군사적 긴장 유발사태에 대해서는 매우 신중하게 대처하되 군사적 충돌로 발전되지 않도록 예방조치에 만전을 기하고 대북 심리전을 강화하는 등 우회적인 전략을 사용하는 것이 좋겠음.
 - 둘째, 우리는 북한이 일방적으로 자초한 군정위와 중립국감독위의 기능마비를 기정사실로 받아들여서는 안됨. 정전협정체제가 한반도의 군사적 충돌과 분쟁발생을 방지하고 조정·해결하는 기능을 해 온 이상 우리와 미국은 동 기능의 일방적인 지속을 통해 북한이 노리는 어떠한 빌미도 허용해서는 안됨. 원칙에 충실하면서 단계적인 접근을 하는 것만이 한반도의 불안정한 군사상황에 현명하게 대처하는 지혜임.
 - 정전협정체제상의 군사정전위는 남북간 분쟁해결장치로서 군사분계선과 관련한 남북한 군사적 안정성을 유지하는 기구로

서 기능해야 하며, 기본합의서와 부속합의서상의 남북군사공동위는 남북한간 구체적인 신뢰구축과 군축을 실현하여 구조적인 군사적 안정성을 증진하는 장치로서의 기능을 각각 수행해 나가야 함. <윤진표, 「북한의 정전협정 무실화에 따른 군사분계선 관리 및 대응방안」 >

- 한반도의 정전상태는 정전협정이 아니라 한국군과 주한미군이 보유한 전쟁억지력과 이에 토대를 둔 남북한간의 군사력 균형에 의하여 계속 유지될 수 있었음. 우리가 유념해야 할 중요한 사실은 오늘까지 평화를 지켜 준 전쟁억지력이 오늘도 존재하고 있고 또 앞으로도 존재한다는 것임.
 - 따라서 이미 사실상 오랜 기간 동안 실효상태가 지속되어 온 정전체제가 더 이상 마비된다고 해서 우리 사이에서 ‘공황’이 일어나서는 안됨. 우리에게서 ‘공황’이 발생하지 않고 우리의 대처가 의연할 때 구속력이 있는 제도적 장치로서의 정전체제가 마비되어 있는 상황으로 인하여 보다 큰 불안감을 갖게 되는 쪽은 당연히 북한일 수밖에 없음.
- 북한의 정전협정 무력화 기도에 대해 초조해 하는 태도를 보여서는 안되며 의연한 입장을 견지하여야 함.
 - 사실 지난 40여년 동안 정전협정이 제대로 준수되지 못했던 것이 사실임. 현재의 국제환경은 북한의 대남정책을 추진함에 있어서 선택의 폭을 제한하고 있기 때문에 극단적인 행위를 할 것으로 보기는 어려움.

- 뿐만 아니라 남북한이 유엔에 가입되어 있고, 한반도의 주변 환경 및 동북아의 안보구조가 안정화를 향해 나아가고 있기 때문에 한반도에서의 불안한 평화를 어느 정도 메울 수 있는 것임. 또한 KEDO를 통한 대북 경수로 지원, 남북간 경제교류·협력 및 북·미관계 진전 등도 북한의 행동범위를 제한할 수 있을 것임.
- 정부는 힘의 우위를 과시하여 북한의 무력도발을 사전에 예방함으로써 국민들의 불안감을 해소하는 한편, 북한의 평화협정 체결기도에 대한 대응책 마련에 있어서 우리 사회 내의 국론 분열을 방지하여야 함.
- 정부는 평화체제 전환시까지 현 정전협정체제가 존속한다는 기본입장을 견지하고, 동 체제의 존속을 국제적으로 과시함으로써 북한의 정전체제 무력화 전략에 대응할 필요가 있음.
- 이를 위해 우리 정부는 현 정전협정체제의 문제점과 개선방향을 논의하기 위한 군사정전위 개최를 북한에 지속적으로 요구하는 한편, 스위스·스웨덴 대표와 공산측 대표인 폴란드 대표가 참여한 가운데 중립국 감독위원회를 개최할 필요가 있음.
- 정전협정체제 와해와 관련, 북한이 1995년 2월 24일 외교부 대변인 담화에서 미국이 새로운 평화보장체제 수립을 위한 협상에 응해 오지 않을 경우 '추가적 조치'를 취하겠다고 위협한 바 있는데, 그에 대한 상응조치를 사전에 준비해 두어야 할 것임.
<제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

- 정전상태를 유지하는 것이 가장 중요함. 이것은 전쟁억지차원의 문제임. 정전상태의 파기는 곧 전쟁을 의미하기 때문임. 전쟁은 세력균형이 파괴되었을 때 일어남. 정전상태는 정전협정에 의해서 유지됨.
- 남·북간에 최소한도 세력균형을 유지하기 위해서는, 남한은 북한보다도 상대적 우위에 있는 다음과 같은 세가지 힘의 요소를 강화시켜 나가는 것이 무엇보다도 중요함.
 - (1) 군사적 요소로서 한미군사동맹체제(한미공동방위체제)임. 정전협정체제의 전쟁억지 기능은 한미공동방위체제에 의해서 달성되고 있다는 점을 간과할 수 없음.
 - (2) 한국의 경제력임. 어떠한 군사력이나 정치력도 경제력의 뒷받침 없이는 지속되기 어려움.
 - (3) 자유민주주의 체제에 대해서 국민들이 확고한 신념을 가질 수 있도록 정치 및 사회적으로 체제와 삶의 질을 향상시켜 나가야 함.
- 이 세가지 국력의 요소를 계속 강화시켜 북한보다도 상대적 우위를 지켜 나간다면, 아무리 남침기회를 찾는다 하더라도 결단코 북한에 기회를 주지는 않게 될 것임.
- 정전상태가 확실하게 세력균형 논리에 의해서 보장이 되는 한, 북한의 사소한 도발이나 우발적인 충돌은 크게 문제삼을 것이 못됨. 따라서 이와 같은 정전상태하에서 위기관리기능을 유지하기 위해서는,
 - (1) 군정위에서는 쌍방간에 대화와 접촉통로를 유지하면서,

(2) 군 작전 부대에서는 어떠한 북한의 도발에 대해서도 단호한 대응자세를 견지하는 것이 중요할 것임. <황원택, 「현 정전체제의 문제점과 대책」 >

- 국가간의 관계개선은 안보적 우려가 없는 상태에서 신의로 이루어 질 수 있다는 논리로 미북 관계개선의 진전은 현안이 핵 문제뿐만 아니라 정전체제의 원상회복과 연계하고, 정전체제의 파기 및 미북 평화협정 체결은 남북한 평화체제의 도래가 전제 조건이라는 입장을 고수, 이에 대하여 미국과 공동보조
- 국제공조체제에 의한 대북 압력 가중
 - 우방국의 대북 경협시 한반도 안정의 물증과 국제협약 이행의 담보로서 군사정전위 재가동을 요구하도록 협조
- 군사정전위 재가동의 논리적 정당성 및 북한의 협정위반에 대한 대북 및 대외 홍보 강화
 - 군사정전위는 현행 정전체제하에서 한·미와 북한간의 군사적 분규를 조정하도록 국제적으로 규정된 유일한 기구(정전협정에 명시)
 - 기본합의서에도 「현행 정전상태의 안정적 유지」가 기본정신으로 명시된 이상, 동 위원회의 참여거부는 기본합의서의 규정위반
 - 공동경비구역에 대한 안보관광의 정책적인 확대

- 북한측 불참으로 인한 군사정전위 공전을 유엔 안보리에 회부
 - 북한의 복귀에 대한 국제여론 조성
 - 본 대안은 민감한 사안으로 심층 연구가 필요
- 「정전체제의 엄존」 원칙 준수 및 의연한 대처
 - 비무장지대에서 발생하는 모든 현안은 군정위로만 해결
 - 「홀 준위」 사건의 해결방식 지양
 - 적극적으로 북한의 입장에서 긴요한 사안 발굴
 - 남북경협 확대시 육로를 통한 물자교역은 정전위 규정에 의거 처리
 - 남북한 경제인을 포함 각계 인사의 판문점 통과 규정을 신중히 검토
 - 남북대화가 재개될 경우 군사공동위의 기능중 군사정전위와 중복되는 기능(예 : 우발사태 발생시 상호 협의·해결)의 잠정 유보
 - 북한의 대남 무력적화의지 명시적 포기 선언
 - 이에 상응하는 북한 헌법, 노동당 규약 등 해당조항 수정·삭제
 - 기본합의서에 명시된 제반 군사협상 채널의 정상가동
 - 공세전력의 후방배치, 감축을 포함하는 군사적 신뢰구축조치

및 운용적·구조적 군비통제 실현

· 정치, 경제, 문화, 인도적 측면의 교류협력 정상화

- 근본적인 문제는 북한의 대남인식에서 출발하는 것임. 북한의 시대 착오적인 환상을 깨뜨릴 적극적인 조치가 필요함.

국방태세의 획기적인 개선 및 한미동맹체제 과시로 실질적으로 북한이 군사적인 위협을 느껴야 정전체제 유지의 필요성을 절감할 것임.

· T/S의 연례적 실시(최소한 매년 계획 후 융통성 있게 실시)
· 북한의 핵의혹 해소시까지 한국에 대한 핵우산 재천명

- 국민의 확고한 안보의식 및 단호하고 일관성 있는 대북정책

- 적극적이고 공세적인 대북제의

· 공세적 군사력에 대한 감축(강력한 시찰·검증이 필수)
· 통일과정상의 문제점 반감을 위한 평화지대·시범적 평화공존 지대 설정

- 북한의 전술적인 공세에 과민하게 반응하는 것은 결과적으로 북한의 주장에 판을 벌여주고 아축의 여론의 혼선을 초래할 우려가 있어 다음과 같은 조치로 한정

- 판문점대표부 설치가 정전협정 61항(쌍방사령관의 합의후 수정 및 증보) 및 62항(명확한 교체시까지 효력계속)의 위반임을 공식적으로 엄중히 경고

- 한미양국이 판문점대표부의 존재를 철저히 무시
- 북한의 예상되는 무력화 조치 유형에 대한 한미간의 대응책 강구 및 초기 제압 <문광건(국방연구원 선임연구원), 「북한의 새로운 평화보장체계 주장 관련, 정전체제 관리방안」 (회담사무국 위촉과제, '95.2)>
- 미국이 동의한 미·북한 장군급 접촉은 분단체제 관리를 위해서 어느 정도 필요성이 인정됨. 즉, 정전체제 유지라는 전제가 유지되는 한 미·북한 장군 접촉은 비무장지대의 긴장조성을 제어하기 위해서 필요한 사항으로 볼 수 있음.
- 비무장지대 긴장유발 가능성에 대비하며 나아가 비무장지대의 긴장완화책을 모색할 필요가 없음.
 - 비무장지대에서의 우리측이 북한에게 빌미를 줄만한 일체의 행동을 자제함.
 - 비무장지대의 긴장완화책의 하나로 이 지역을 관광단지로 남북이 공동 개발하는 방안을 제시할 필요가 있음. 예컨대 금강산-설악산 연계 관광특구, 비무장지대 특정지역 관광단지화 등을 제안함.
- 정전체제의 변화필요성은 인정하되 그 모든 주체중의 하나가 한국이며 한국과 협의없는 어떤 북한의 조치도 무시하겠다는 결연한 의지 표명
- 북한이 기존의 정전체제를 준수한다면 북미관계개선에 적극 협

력하겠다는 의사표시를 할 필요가 있음. <이종석, 「북한의 5.3성명 관련 새로운 평화보장체계 수립주장에 대한 대처방안」 >

- 북한의 정전기구 무력화 기도에 대해 우리 정부는 「평화체제 전환을 위한 분위기 조성론」을 정립하여 북한에 대해 역공을 가해야 함.
- 먼저 우리는 「조선인민군 판문점대표부」의 일방적 설치가 위법한 조치임을 분명히 하면서 북한이 만일 군사정전위원회를 대체할 새로운 기구를 설치하길 희망한다면, 먼저 군사정전위원회를 개최하여 현 정전협정체제의 문제점을 면밀히 검토한 기초 위에서 쌍방사령관에게 동 문제에 관한 회담개최를 건의하고, 이후 쌍방사령관의 회의와 합의를 통해 기존의 정전관리기구를 대체하는 것이 합리적인 절차임을 분명히 해야 함.

정전관리를 담당할 기구로는 별도의 기구를 다시 설치하기보다는 남북한이 남북기본합의서체제 내에서 설치하기로 이미 합의한 바 있는 남북군사분과위원회 또는 남북군사공동위원회가 되도록 하는 것이 합리적인 방안이라 생각됨.

정부는 이와 같은 정전관리기구 대체를 이룩하기 위해 유엔군사령부와의 긴밀한 협조하에 공동으로 노력하여야 할 것임.

- 정부는 정전체제 무력화 차원에서 북한이 앞으로 새로운 추가적 조치를 단행할 경우에 대비하여 그에 대한 강력한 상응조치를 마련해 두어야 할 것임. <제성호, 「북한의 대미평화협정 체결 전략」 >

- 한국정부는 남북관계 진전에 따라 자주적인 입장에서 한반도 평화체제 구축을 위한 보다 주도적이고 실질적인 노력을 경주해 나가야 할 것임.
- 따라서 이와 관련, ① 전시작전 통제권 환수, ② UNC 해체, ③ 군사정전위원회(MAC) 철수 및 공동경비구역(JSA)의 한국군 관할 등의 조치를 통해 남북간 직접적인 군사접촉 상황을 조성, 한반도 평화체제 구축을 모색하는 방안을 적극 검토하는 것이 필요함.
- 한국의 반대에도 불구하고 북·미간에 직접 군사협상채널이 불가피하게 개설될 경우, 정부는 남북간 군사적 긴장완화 및 군비통제협상을 위하여 남북군사공동위원회 개최가 병행될 수 있도록 적극 추진하여야 할 것임. 이 경우, 한·미간에 안전의 범위 및 대응방안과 관련하여 긴밀한 정책협약이 요구됨. <허문영, 「남북한 관계개선을 위한 남북대화 추진방향」 >
- 만일 지금 북한과 협상을 하여 무력충돌방지 협정을 체결한다고 가정한다면 현재의 휴전협정 이상의 내용을 마련할 가능성이 있을까? 거의 가능성이 없음.
- 그 당시 북한측이 전세가 불리한 상황에서도 겨우 그 정도의 내용을 마련하였는데 지금 그러한 위협을 전혀 느끼지 않는 상황에서 북한이 무슨 양보를 하겠는가?
- 한국이 북한과 대화의 통로를 유지하는 것은 좋은데 치밀한 대책없이 달려드는 것은 경계해야 함. <유병화, 「군사분계선에 대

- 전략적 공세주의란 우리정부가 외교의 주도권을 잡으면서 북미 관계 및 남북관계의 성격과 방향을 조정하려는 공격적 정책 노력이라 정의내릴 수 있음. 종래와 같은 수세적 방어주의 또는 즉흥적 대응주의로는 외교적 난국을 극복할 수 없음. 새로운 발상의 전환을 근거로 하여 북한측의 의표를 찌르는 동시에 남북한 관계의 전기를 마련할 수 있는 전략적 공세주의가 한국외교의 지침으로 등장해야 할 것임.

- 전략적 공세주의의 제일원칙은 북미 평화협정의 저지에 있음. 북미 평화협정의 저지와 당사자주의에 입각한 남북한 갈등관리를 위해 한국정부는 휴전협정의 일방적 파기를 신중히 고려해야 함. 여기서 휴전협정의 일방적 파기라 함은 유엔군사령부 및 정전위의 해체를 의미하는 동시에 주한미군의 유엔사 성격을 배제하는 것을 의미함. 이 경우 주한미군의 존재 이유는 정전협정이 아니라 한미동맹이란 맥락에서 정당화되어 짐.

휴전협정의 일방적 파기는 북미 평화협정이 한국정부에 대해 아무런 구속력을 가질 수 없다는 데서도 그 정당성을 찾을 수 있음. 물론 휴전협정의 일방적 파기를 축으로 하는 전략적 공세주의는 국내외적 여건으로 보아 그리 쉬운 정책적 대안이 아님. 그러나 그동안 제한적이거나 한반도에 전략적 안정이 유지되어 왔던 것은 휴전협정체제 그 자체 때문이 아니라 남북한간의 군사억제력 때문이었음. 이제 범률적인 형식논리에서 벗어나 현실적인 대안을 모색할 때가 왔다고 보여짐. 이

같은 맥락에서도 전략적 공세주의는 현실적 의미를 갖는다 하겠음. <문정인, 「국제질서 개편과 남북관계의 재평가 - 전략적 공세주의를 위한 제언」 >

3. 중간조치문제

가. 북한의 중간조치 제의 분석

- 금년 초('95.1.14-21), 미국의 조지워싱턴대 동아시아연구소 북한방문단이 북한 외교부의 평화군축연구소의 초청으로 학술교류의 목적으로 입북하여 북측 고위인사 면담
 - 미측 : 김영진(연구소장, 방북단장), 제임스 릴리(전 주한미대사), 돈 오버도퍼(전 WP지 동경지국장), 포엘 패터슨(전 NSC 아시아부장)
 - 북측 : 김용순(노동당 대남담당비서), 김영남(외교부장), 김정우(대외경제협력추진위원장), 송현경(평화군축연구소장) 등
- 당시 북한 외교부 미주국장 이형철이 “미·북간의 평화협정 체결이 가장 바람직하지만, 그것이 잘 안된다면 어떠한 「중간조치」도 검토 가능하며, 차후 미·북간 정부대표단이 만날 때 제기할 예정”이라고 언급
- 북한이 「중간조치」를 제기한 배경으로, 현 여건 하에서는 미·북 평화협정 체결이 사실상 어렵다고 판단하고 중간목표를 설정한 것으로 판단
 - 미·북 평화협정체결 관련 한·미의 확고한 입장 인지('94.12.20, 한·미 정상외 미북평화협정 불가 입장 재확인)
 - 남북관계 및 미북관계 사이의 연계고리 우회가 필요

- 김정일 취임 전후에 미북관계에서 주요한 외교적인 성과 필요 (미·북 제네바 합의후 정치·경제적 관계개선의 진척이 미미)
- 과거 베트남 평화협정('73.1) 및 미·중 관계개선(상해 공동성명: '72.9, 수교공동성명: '79.1)의 선례를 참작하여 미·북간 군사관련 주요 갈등문제를 해결하고 교류를 확대
 - 북한의 예상 요구사안 : 미·북 관계개선 기본합의서 체결·공동성명 주장
 - 정전협정 파기 및 유엔사 해체, 한반도 안정을 위한 정례적인 군사협상기구 설치
 - 상호불가침 선언 및 대북 NSA 보장
 - 북한을 적성국·테러국 목록에서 삭제
 - 남북한 단계적 감축 및 연합훈련 폐지·축소
 - T/S 영구중단 및 연합훈련 폐지·축소
 - 무역사무소 설치 및 최혜국 대우
 - 북한이 제시할 예상카드
 - 제네바 합의의 성실한 이행
 - 남북회담의 활성화 및 한반도 문제의 남북당사자 해결원칙 존중
 - 미군유해의 북한내 조사 및 발굴 허용
 - 미국 언론 및 투자에 대한 개방 및 협조
- 북한은 「중간조치」를 미북 평화협정 체결을 위한 「최근임무」로써 가부간 공식화 예정

· KEDO를 에워싼 이견 및 갈등을 최대한 증폭

· 남북한 관계의 의도적인 긴장조성

· NPT 연장회담 이전에 승부수로써 「핵위기」를 다시 조성

- 북한이 핵문제 해결에 중간조치를 연계하거나 집요하게 요구시 또한번 미국이 양보할 가능성을 배제할 수 없음. 이 경우 한국은 다시 소외감을 느끼고 미국은 북한의 보장없는 약속을 담보로 북한에게 외교적인 승리를 안겨 줄 우려가 있음. <문광건, 「북한의 새로운 평화보장체계 주장관련, 정전체제 관리방안」>

- 그 동안 북한은 남한을 배제한 평화협정 체결을 요구했음. 그러나 이번 방문에서 만난 북한 관리들은 한결같이 평화협정의 실현은 극히 복잡한 문제이기 때문에 북·미 관계개선을 피하고 있는 현 국면에는 맞지 않는다면서 '새로운 평화보장체계'라는 안을 제기했음.

· 현재의 한반도의 군사분계선상의 평화를 보장하기 위해 북·미 사이의 '상호군사위원회'를 구성해 군사정전위원회를 대체하고 이어 91년 남북기본합의서에서 규정했던 남북군사공동위원회 설치를 위한 협상을 시작하자는 것임.

· 북한은 새로운 평화보장 체계가 주한미군의 철수를 전제로 하는 것은 아니며, 오히려 주한미군이 한반도 전역에 대한 안전보장 구실을 하는 것이 필요하다는 뜻을 피력했음.

- 남한과 미국은 북한의 이런 자세를 신중히 고려해 새로운 역제안을 통해 남북 긴장완화 길을 모색할 필요가 있다는 것이 나의 생각임. <Harrison, Selig(미 카네기평화재단 수석연구원), (한겨레신문 인터뷰, '95.10.4)>
- 북한이 선 미·북 안보협의체제(SCM) 구축, 후 남북한간 군사공동위 가동을 제의('95.9 Selig Harrison 방북시)하고, 주한미군이 즉각 철수할 필요는 없다고 유화적인 주장을 했지만 3가지 결함을 갖고 있음.
 - 미국과 북한간의 별도의 평화체제 구축을 제의함으로써, 북한은 한·미 동맹체제 약화를 기도하고 있음.
 - 북한은 미국을 남북한간의 “정직한 중재자”의 위치에 놓고 있으나, 미국은 남북한을 결코 동등한 입장에서 취급할 수 없음.
 - 북한의 제안은 한반도 평화를 위협해온 정치적, 군사적 상황을 제거하기 위한 방안을 제시하지 못함. <Pollack, Jonathan 「Regional Cooperation for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia:U.S. Policy」>
- 미군 주둔을 반대하지 않는다고 하여 평화보장체제나 평화협정의 체결이 주한미군 철수문제와는 무관하다는 점을 부각하려 한 것 같으나, 이를 액면 그대로 받아들이기 어려움은 말할 필요도 없음. <백진현, 「남북한 평화체제 전환대책」>

나. 대응방향

- 미북관계 개선에 관련된 기존의 입장을 견지하면서, 북한의 정 식 제의 이전에 언급 자제
 - 남북대화의 활성화로 남북관계의 실질적인 개선이 있을시 미 북관계 개선도 가능입장 견지
 - 북한의 사전탐색을 위한 언급에 대한 과민한 반응으로 현재 계류중인 주요 현안들의 초점상실 방지
- 주요예상 현안에 대한 안보적 영향평가 및 대비책 강구
 - 불가침선언 : 한미 공히 주적을 상실, CFC의 존립에 의문제기 (군사동맹체제 정비 및 자주국방)
 - 대북 NSA 보장 : 핵억지력 상실 및 형평성 결여(북한의 과거 핵 규명 및 중·러의 대남 NSA 요구)
 - 적성국 조항 삭제 : 첨단, 전략물자 교역 확대(북한의 인권문 제 제기)
 - 군축 및 주한미군철수 : 연합방위태세 혼란 및 불확실성 증대 (군사적 신뢰구축이 전제)
 - 연합훈련의 폐지 : 군사동맹체제의 유명무실화(주권국가에 대 한 내정간섭)

- 필요시 최소한의 한미간 사전조율 및 본격 거론시 긴밀한 공동 보조
 - 최근 일련의 정치적, 경제적 대북제재 완화는 핵문제 해결 및 긴장 완화를 위한 조치일 뿐, 북한의 위협이 소멸되지 않는 양상을 상호 재확인
 - 그러나 본질적으로 중간조치는 한미간의 갈등을 야기할 소지가 크기 때문에 부처간 사전연구 및 대비가 필요 <문광건, 「북한의 새로운 평화보장체계 주장관련, 정전체제 관리방안」 >
- 정부는 기본합의서 제5조에 따라 현 정전협정체제를 유지·준수하면서, 북한의 유엔사 해체 및 정전협정 무효화 등 선언적 차원의 공세는 묵살하고, 북한이 대미 유인책으로서 정전협정과 평화협정 사이의 「중간조치」를 제의할 경우 한·미 공조체제를 통해 이를 단호히 차단해야 할 것임. <허문영, 「남북한 관계개선을 위한 남북대화 추진방향」 >
- 현재 정전협정 체제에서 공고한 한반도 평화체제 전환으로 가기 위한 중간조치, 우리가 고려할 수 있는 과도적 조치는 북한이 말하는 조선인민군 판문점 대표부와 미군과의 고위군사접촉과 같은 변칙적 대화나 회담을 정례화하는 것이 아니라 남북한이 기합의한 불가침분야 부속합의서 체제로의 진입과 그 이행을 이끌어 내는 것임.
 - 이 문제에 관해서는 머리를 짜내어 새로운 대안을 모색할 것

이 아니라 불가침 부속합의서 체제와 그것을 담당할 남북군사공동위원회의 정상적인 가동이라고 할 것임. 아무리 남북간에 위기관리기능과 우발적 무력충돌을 해결할 채널이 없다고 해서 우리 정부 또는 미국이 변칙적인 방법으로 북한과의 접촉을 서두르는 것은 정도가 아님.

다시금 강조하거나 군사정전위원회의 정상화를 강조하면서 남북대화 재개를 통해 동 기구를 남북군사공동위원회로 대체하도록 유도해 나가는 것이 타당한 해결방식이라 하겠음. 이를 위해 우리 정부가 남북대화 재개를 선제의할 필요가 있으며, 동시에 남북간 직접적인 군사접촉이 불가피한 상황을 조성하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

- 아울러 북한이 이른바 '중간조치'라는 구실하에 미국과의 장성급 접촉을 시도할 경우 우리 정부는 한·미 공조체제를 기초로 이를 강력히 저지해야 함.

이와 관련, 미국이 북·미간 장성급 대화에 어느 정도 호응해 주면서 대북 경수로협상에서 북한측의 양보를 얻어내려 하거나 현안문제를 일괄타결하려고 할 가능성을 배제할 수 없음.

그러나 이러한 방식은 북·미 기본합의문의 순조로운 이행·실천을 돕는 것이 아니라 오히려 북한측의 기세만을 올려 줌으로써 향후 합의문 이행과정에서 계속해서 새로운 난관이 조성될 가능성이 높기 때문에 북·미관계는 물론 남북관계 개선에 아무런 도움이 되지 않음을 분명히 하여야 함. <제성호, 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」 >

- 남북 평화협정 체결의 분위기 조성 차원에서 중간조치를 모색할 필요도 있는 것으로 평가되는 바, 북·미 불가침협정과 한·중 불가침협정 체결 등의 조치를 마련함으로써 한반도 군사정세를 안정화함.
 - 특히 북한이 대미 핵협상과정을 활용하여 대미 평화협정 체결을 목표로 할 경우, 한·미와의 입장 충돌로 인해 북한 핵문제 해결과정이 교착상태에 빠질 가능성이 있다는 점에서, 이와 같은 북·미 불가침협정 및 한·중 불가침협정 체결은 관련국의 입장을 조화시킬 수 있는 대안이 될 수 있음.
 - 즉 미국은 북한의 대미 평화협정 체결공세를 우회하는 한편, 기본합의문의 순조로운 이행을 담보할 수 있음. 중국은 군정위 철수로 야기될 수 있는 한반도의 군사적 불안정을 완화하는 동시에, 미국의 대한반도 영향력 확대를 견제할 수 있음. 또한 북한은 대미 관계개선의 장애요인으로 작용할 북·미 평화협정 체결문제를 일단 유보함으로써 대미 관계개선을 촉진하는 동시에, 미국으로부터 체제를 인정·보장받을 수 있음.
 - 따라서 북·미 및 한·중 불가침협정 체결은 북한의 북·미 평화협정 체결 주장을 우회한다는 점에서 우리측의 입장에서 유리할 뿐만 아니라, 북한의 수용 가능성도 큰 것으로 평가됨.
- 이와 같은 교차불가침협정 체결을 실현하기 위해서는 다음과 같이 순차적 접근이 필요할 것임. 즉 첫째, 먼저 교차불가침협정 체결에 대한 한·미간의 합의를 도출함. 둘째, 교차불가침협정 체결의 필요성을 중국측에 설명, 중국의 협조·지원을 확보함. 셋째, 미·중의 대북한 설득을 통해 교차불가침협정 체결에

대한 북한의 호응을 유도함. 이와 관련, 필요시 대북한 설득을 위한 일·러의 협조를 요청함.

- 교차불가침협정 체결시 북·미 불가침협정 및 한·중 불가침협정에는 전쟁예방 또는 불가침에 관한 내용, 즉 상호 불가침 및 무력행사의 폐기, 주권 존중 및 내정불간섭, 우발적 무력충돌 방지를 위한 군사당국자간 핫라인 설치, 한반도의 평화 유지를 위한 공동 노력, 일방이 제3국과 기체결한 조약의 존중 등이 포함될 수 있을 것임.

그러나 북·미 불가침협정은 평화협정과 달리 북·미간의 불가침을 약속하는 것일 뿐인 바, 법리상 한반도의 휴전상태를 평화상태로 전환할 수는 없음. 따라서 불가침협정의 내용에 전쟁 종결 및 평화상태 회복, 고려연방제 통일방안 지지, 유엔군사령부 해체, 미군철수 또는 감축 등 불가침과 직접 관련이 없는 정치·군사적 문제가 명시되어서는 안됨. 특히 북한이 북·미 불가침 협정을 평화협정으로 분식·선전할 가능성을 감안할 때, 북·미 불가침협정이 휴전협정을 대체하는 성격의 것이 아님을 분명히 하여야 할 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >

4. 유엔사 문제

가. 유엔사의 역할과 문제점

- 정전과 함께 유엔사의 군사적 기능이 사실상 종료되었음에도 불구하고 유엔사는 정전협정 체결 이후 최소한 두가지 중요한 역할을 해왔음을 간과해서는 안됨.
 - 첫째, 정전협정이 유엔군사령부의 존속을 전제로 하고 작성된 것이며, 또 유엔사 사령관이 정전협정의 준수·집행에 관한 우리측 책임자인 만큼, 정전협정 체제의 이행을 위해서는 유엔사의 유지가 필요했음.
 - 둘째, 최소한 1978년 11월 한·미연합사령부가 발족될 때까지 유엔사는 한국군과 주한미군의 지휘체계를 연결시켜 주는 법적 매개역할을 하였음.
- 한국전쟁에 참전하였던 유엔군으로서의 미군과 그 이후 한·미 상호방위조약에 따라 주둔하는 미군은 근본적으로 다른 성격임에도 불구하고, 사실 이 때문에 그 동안 이 두 개념 사이에 많은 혼동이 있었던 것으로 보임.
 - 즉 한·미상호방위조약이 체결되어 주한미군의 성격이 바뀌었음에도 불구하고, 한국군과 주한미군 사이의 작전 지휘 체계는 새로이 규정되지 않고, 대신 주한미군 사령관을 유엔군사령관으로 겸임 발령하고, 1950년 7월 14일의 한국군으로부터 유엔군으로서의 작전권 이양 합의를 정전협정 체결 후까지 유효하도록 연장시키는 편법으로 해결해 왔던 것임.

- 그러나 1978년 11월의 한·미연합사가 발족되어 한국군과 주한미군의 매개역할을 할 필요가 없게 되었으며, 정전협정의 집행기관으로서의 기능만을 해왔음. <백진현, 「남북한 평화체제 전환 대책」 >
- 유엔군사령부는 북한의 무력남침 저지 및 한반도에서의 평화상태 회복을 위해 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의 제84호(S/1588)에 의거하여 설치되었으며, 현재 한국정전협정의 시행기관인 군사정전위원회의 유엔측 당사자로서 정전협정체제와 불가분의 일부를 구성하고 있음.
 - 그러나 정전협정 체결이후 유엔군사령부 산하에 북한과 교전했던 참전국의 실질적인 병력은 거의 남아 있지 않음. 더구나 유엔군사령부에는 현재 소수의 인원(300명 이하: 사령부 간부, 연락장교단 및 의장병 등)만이 소속되어 있어 군사전략상으로는 큰 의미가 없음.
 - 이런 점에서 유엔군사령부 해체가 갖는 상징적 의미 외에는 군사적인 면에서는 실질적인 변화가 없다는 해석이 가능하며, 이 때문에 북한의 태도 변화를 유도하고 남북평화협정 체결을 위한 분위기 조성차원에서 유엔군사령부를 해체할 필요성이 제기됨. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 >
- 휴전이 성립된 이후, 유엔사의 주 임무는 군사정전위원회(이하 “군정위”로 약칭)의 활동을 통해 정전협정을 집행·감독하는데 있으며, 부가적으로 유사시를 대비하여 유엔회원국의 재참전과

통제임무를 수행하면서, 일본에 있는 후방사령부를 통해 주일 유엔기지 사용권을 계속 확보하는데 있음.

- 군정위 운영으로 대변되는 유엔사 활동은 지난 91년 3월 유엔측 수석대표가 한국측 장성으로 교체됨에 따라, 460회(95.5.29) 본회의부터 북한이 불참함으로써 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정임. <김명진(국방연구원 선임연구원), 「북한의 UNC 해체주장 의도와 대비방향」 (『국방강론』 제3집 6권, '95.10.1)>

나. 유엔사 해체문제

- 유엔사 해체문제는 3가지 관점에서 검토되어야 함. 첫째, 유엔사 해체와 정전협정의 존속여부이고, 둘째 유엔사 해체와 주한미군 철수문제, 셋째 유엔사 해체와 안보과급효과임.
 - 보조기관이자 조약서명자에 불과한 유엔사가 해체되어도 유엔사가 대표하고 있는 조약당사자인 한국과 참전16개국이라는 법인격체는 그대로 존속하므로 정전협정의 남측 일방이 자동적으로 소멸되는 것은 아님. 따라서 정전협정의 존속과 유엔사 해체는 정전협정의 이행과 관련된 중요한 내용의 수정에 해당되므로, 이의 대체기관에 대해서는 정전협정 제61항에 의거 양측의 합의를 필요로 함. 여기에는 유엔 안보리가 정전협정의 남측 당사자를 유엔사에서 대한민국으로 위임·교체하는 새로운 결의도 생각해 볼 수 있음. 이 결의를 통해 과거 정전협정 당사자에 구속됨이 없이 남북한은 새로운 평화조약의 실질적 당사자로서 부상하게 될 것임. 이 방안은 한반도

의 정치·군사문제의 당사자를 법적으로 남북한으로 정상화시켜, 평화공존의 제도화에 기여할 수 있을 것임.

유엔사 해체와 주한미군 철수와 관련해, 북한은 유엔사 해체와 주한미군 철수가 불가분의 관계에 있는 것으로 주장함. 그러나 이는 법적 근거가 없음. 한국에 주둔하고 있는 미군은 한·미 방위조약에 근거, 주둔하고 있으며, 유엔사와는 무관함. 한·미 방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 군사동맹이기 때문에 제3국은 이에 대해 개입할 권리가 없는 것임. 남북기본합의서 제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제6조는 “남과 북은 상대방의 대외관계에 대해 간섭하는 행위를 하지 아니한다”라고 합의한 바 있음.

- 유엔사의 존재는 일본내 미군기지 사용권과 관련이 있음. 즉 1961년 9월에 체결된 미일 안전보장조약과 이에 따른 에치슨·요시다 공문은 주한 유엔군의 행동을 지원하기 위해 일본이 시설과 역무를 제공하고 주한미군 철수후 90일 이내에 동의무가 종료되는 것을 규정하고 있는 바, 유엔사가 해체될 경우 일본내 6개 기지사용권이 소멸될 수 있음. 따라서 기지사용권에 대한 미·일간의 새로운 합의가 필요함. 이는 동시에 우리의 군사안보에 손상을 줄 수 있는 문제임.

○ 생각컨대, 유엔사는 현재 300명 이하의 인원, 그것도 전투병력이 아닌 사령부 간부, 연락장교단 및 의장병으로 구성되어 있어 군사전략상으로는 큰 의미가 없음. 유엔사 해체는 상징적 의미가 크며, 군사적 면에서 의미가 적음. 따라서 유엔사 해체 문제는 위의 3가지 점을 유념, 대비하면서 대북한 태도변화를

유도하고 남북한 평화협정체결 분위기 조성 차원에서 전향적으로 대처하는 것이 좋을 것 같음. <이장희, 「남·북한 평화체제 구축방안」>

- 군정위를 통해 정전협정의 준수를 감독하고 있는데, 유엔사가 해체되면 이러한 기능이 정지됨으로써 결국 정전협정의 종료와 같은 결과를 가져온다고 북한은 보고 있음.
- 물론 이 경우 유엔사가 해체되더라도 군정위 기능을 계속 수행하도록 하기 위해, 협정수해기관을 유엔사로부터 한미측으로 수정하면 되겠지만 정전협정 자체를 종료시키고자 의도하고 있는 북한이 이에 응할 리가 없음. 그렇기 때문에 이 경우에도 정전협정의 종료와 다름없는 상황에 도달하게 됨.
- 요컨대, 북한의 유엔사 해체주장 의도는 유엔사 해체를 통해 미국과 평화협정을 체결하고 선린관계를 유지함으로써, 궁극적으로는 한국에 대한 미국의 안보지원을 차단하려는 것이라고 볼 수 있음. 한마디로 한미연합방위체제의 와해를 겨냥한 것이라 하겠음.
- 유엔사가 해체되면 근본적으로 정전협정 서명자로서의 일방이 소멸됨에 따라 정전협정의 존폐에 대한 법적 문제가 제기됨.
- 한편 유엔사는 한반도 정전체제 유지의 관건인 정전협정의 준수·이행을 감독하기 위해 군정위 활동이라는 핵심기능을 수행토록 되어 있는데, 만약 유엔사가 해체된다면 이같은 기능을 수행할 수 없게 됨.

- 따라서 유엔사가 해체될 경우 정전협정을 시행·감독하고 위반 시 협의·처리할 기관이 없어지게 됨으로써, 지금까지 유지되어 온 한반도의 정전체제가 심한 도전을 받게 되며, 결과적으로 군사적 긴장이 고조되고 무력분쟁의 발생가능성이 커지게 될 것임.

○ 한반도의 평화보장장치로서 유엔에 의해 설치된 유엔사가 해체되게 되면, 한반도의 평화와 안전에 대한 국제적 공약이 소멸되는 것과 같은 결과를 초래함으로써, 지금까지의 전쟁 억지력으로서의 기능과 유사시 한국방위에 대한 지원체제가 약화될 것은 틀림없는 사실임.

○ 정전체제가 지속되고 있는 상황에서 정전협정 준수와 관련된 군사활동에 관한 한, 한국군의 작전 통제권한은 연합사가 행사하게 되었음. 비무장지대내의 활동과 휴전선 부근에서의 부대 이동이나 작전 훈련에 있어서, 유엔사의 사전허가를 받는 것이 그 예임.

- 따라서 유엔사가 해체될 경우 정전체제 유지와 관련된 제반 군사작전시 한미연합사령관과 한국군 수뇌부중 어느쪽이 한국군을 지휘하느냐 하는 한국군에 대한 작전 통제권 문제가 거론될 수 있음. <김명진, 「북한의 UNC 해체주장 의도와 대비방향」 >

○ 유엔사가 해체될 경우 유엔군의 일본내 기지 사용권이 소멸, 우리의 군사적 안보 구도에 입힐 우려의 문제가 제기될 수 있음.

- 이와 같이 유엔사 해체문제는 미국의 동북아 안보구도와도 관련이 있으므로, 사전에 미·일에 충분한 협의를 거쳐야 할 사안으로 판단됨.
- 일본내 기지 사용권 문제를 제외하면 유엔사의 해체는 다음과 같은 이유에서 우리의 군사안보 체제에는 크게 영향을 미치지 않을 것으로 사료됨.
 - 첫째, 기지 사용권은 이를 사용할 유엔군의 존재를 전제로 한 것이나, 이 협정이 상정하는 유엔군은 사실상 더 이상 존재하지 않음. 한반도에서 무력사태가 재발할 경우, 유엔사가 형식상 존재한다고 해서 유엔군의 자동적 재참전을 보장해 주지 않음. 이 경우 유엔군이 개입하기 위해서는 새로운 결의의 채택이 필요할 것임.
 - 둘째, 주일미군의 경우, 유엔사의 존재와 상관없이 한반도의 유사시 한국으로 출동하고자 한다면 1960년 1월 체결된 미·일 신안보조약과 그에 따른 히타·기시 교환공문에 의해 절차적으로 큰 문제가 없을 것으로 보임. 또 같은 목적으로 미국 본토로부터 출동하는 군대도 일본내의 시설 및 역무를 제공받는데 문제가 없음. 국가간의 안보 협력은 상호 방위나 협력에 대한 정치적 의지의 존부가 관건이며 기술적인 협정이나 조약의 존부에 의해 좌우되는 것은 아님. 우리의 안보체제는 한·미상호방위조약에 근거한 한·미안보동맹을 주축으로 하고 있으며 유엔과는 무관함. 따라서 일본내 기지 사용권과 관련된 문제만 해결된다면 유엔사의 형식적 존속을 통해 얻을 수 있는 군사적 실익은 별로 없는 것으로 사료됨.

- 유엔사는 유엔 안보리에 의해 설립되었으므로 안보리의 결의에 의해서만 해체될 수 있음. 따라서 북한의 해체 주장에도 불구하고 안보리가 동의하지 않는 한 법적으로는 해체될 수 없는 성격의 것임. 이러한 점에서 유엔사 해체문제는 우리측이 충분한 정치적 재량과 여유를 가지고 접근할 수 있는 문제라고 하겠음.
- 유엔사의 해체가 정전협정의 파기를 의미한다던가, 정전협정 일방 당사자의 소멸이라는 주장은 아무런 근거가 없는 것임. 정전협정의 당사자는 한국 및 참전 16개국이며, 유엔사는 이들 당사자를 대표하여 협정의 준수를 책임지는 기관에 불과함. 따라서 유엔사 해체문제는 유엔사를 승계, 군정위에서 우리측을 대표할 대체기관만 합의되면, 정전협정 체제를 유지하면서도 별도 처리 가능한 문제임.
- 유엔사는 현재 더 이상 군사적 의미는 없으며, 명목상 우리측을 대표하여 정전협정의 준수·집행을 책임지고 있을 뿐임. 이러한 점을 고려할 때, 일본내 기지 사용권 문제가 사전에 원만히 해결된다는 가정하에 이 문제는 긍정적으로 검토될 수 있을 것임.
- 한국 안보체제의 핵심은 한·미상호방위조약이며, 이에 따라 주둔하고 있는 미군은 유엔사와는 아무 상관이 없음. 따라서 유엔사의 해체문제는 주한미군의 철수와는 반드시 구별되어야 할 문제로 이의 연계에 대해서는 단호히 대처할 필요가 있음. <백진현, 「남북한 평화체제 전환대책」 >

다. 대응방향

- 유엔군사령부를 해체할 경우 다음과 같은 절차와 방법에 따름.
 - 첫째, 한·미간의 긴밀한 협의하에 유엔군사령부 해체를 합의함. 즉 유엔군사령부 해체는 유엔군사령관의 임명국인 미국과 유엔군사령부가 주둔하는 한국의 입장이 충분히 반영되는 가운데 유엔 안보리의 긴밀한 협의하에 추진되어야 함.
 - 둘째, 북한에 대해 유엔군사령부 해체문제를 논의하기 위한 회담 개최를 제의하고, 유엔군사령부와 북한측과의 회담에서 유엔군사령부 해체와 구체적인 대체기관에 대한 추가의정서(additional protocol)를 채택하여 정전협정에 첨부함. 이 같은 경우, 대체기관은 남북당사자 해결원칙에 따라 한·미연합사와 같은 한·미 대표기관보다는 한국군 단독의 대표기관이 바람직하며, 궁극적으로 남북군사분과위원회 및 남북군사공동위원회가 군사정전위원회가 담당했던 기능을 흡수하도록 함.
 - 셋째, 최종적으로 유엔 안보리 결의를 통하여 유엔군사령부를 해체함. 이 경우, 유엔안보리 결의를 통하여 유엔군사령부 해체 결의는 남북한과 미국의 합의를 유엔 안보리가 추인하는 성격의 것이 될 것임. 다만 유엔 안보리의 결정에 따라 유엔군사령부가 해체될 경우, 유엔 사무국은 유엔군사령부의 국제연합기 사용을 정지하고 유엔군사령부에 파견되어 있는 참전국 연락장교단을 철수하는 등 해체에 필요한 부수적 조치를 취하게 될 것임.
- 유엔군사령부 해체시 한·미 연합군사령부의 존속 및 주한미군

사령부와의 관계조정이 문제로 제기됨. 이것은 상당히 기술적인 사항으로서 주한미군의 유엔군사령부 보직 겸임을 해제하는 조치만 취하면 특별한 문제가 없는 것으로 보임.

- 이를 위해 한국과 미국은 「군사위원회 및 한·미 연합군사령부에 관한 교환각서」를 개정할 필요가 있음. 요컨대 우리는 유엔군사령부 해체에도 불구하고 한·미 연합군사령부가 한·미 연합방위체제의 중추적인 역할을 지속적으로 수행하도록 하던 됴.
- 주한미군은 1953년 10월 1일 조인된 한·미 상호방위조약 제4조에 따라 주둔하게 되었으며, 유엔군은 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의에 의거하여 파한되었는 바, 주한미군과 유엔군은 법적으로 별개의 존재임. 따라서 양자를 연계시키려는 북한의 기도는 부당한 것임을 주장해야 할 것임.
- 특히 주한미군은 북한의 남침 억제를 통한 한반도 평화유지 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안전을 보장하는 안정자(stabilizer)로서의 역할을 수행하고 있으므로 남북평화협정이 체결된 이후에도 주한미군 철수를 주장하는 것이 타당하다고 볼 수 없음.
- 즉 주한미군 철수를 위해서는 단순히 남북한간의 평화체제 전환만으로는 불충분하고, 그러한 평화가 지속적으로 유지되어 한반도에서 항구적이고도 실질적인 평화체제가 구축된 후에나 가능할 것임. <민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」>

- 최선책으로 한반도에 평화보장체제가 구축될 때까지 유엔사를 존속시키는 일임.
 - 북한의 2중정책을 예로 들어, 1950년 ‘침략자’로 규정한 유엔 결의를 소멸시킬 아무런 현실적 변화가 없음을 강조하고, 유엔사 해체주장 제기 자체를 봉쇄토록 해야 할 것임.
 - 현재와 같은 안보상황하에서는 유엔이라는 국제적 평화보장 장치가 한국안보의 일차적 방패막이가 되도록 하는 것이 국익상 유리하기 때문임.
- 한편 정전협정체제가 계속 유지된다는 전제하에 유엔사가 해체될 경우를 상정하여 차선책도 강구해 둘 필요가 있음.
 - 우선 정전협정의 실행과 감독을 위한 군정위 활동과 정전체제 유지를 위한 군사활동시 작전통제권 행사를 한미연합사측으로 이양하는 방향으로 유엔(유엔사) 및 미측과 사전 협의를 해둬야 할 것임.
 - 또한 한반도에 전쟁발발시 유엔군 후방사령부에 의거 한국지원을 위한 일본내 기지 사용이 보장된 것처럼, 유엔사 해체 이후에도 그같은 전쟁지원체제가 계속 유지되도록 한·미·일간에 사전 협의가 이루어져야 할 것임. <김명진, 「북한의 UNC 해체 주장 의도와 대비방향」 >

수록논문명

- 김국진(외교안보연구원 교수), 「동북아 다자간 안보협력레짐과 한반도 안보」 (『한반도 군비통제』, '95.10)
- 김덕중(세종연구소 연구위원), 「핵연계전략으로서의 '평화협정' 제기와 대응책」 (민주평통 정책포럼, '95.5)
- 김명기(명지대 교수), 「남북기본합의서와 평화협정의 체결」 (『한반도 군비통제』 '95.10)
- 김명진(국방연구원 선임연구원), 「북한의 UNC 해체주장 의도와 대비방향」 (『국방강론』 제3집 6권, '95.10.1)
- 김용재(미 퍼시픽스태이트대 총장), 「미·북관계개선 과정에 있어 북한의 공세적 평화협정주장, 봉쇄방안」 (민주평통 정책포럼, '95.5.15)
- 문광진(국방연구원 선임연구원), 「북한의 새로운 평화보장체제 주장 관련, 정전체제 관리방안」 (회담사무국 위촉과제, '95.2)
- 문성묵(국방부 군비통제관실 중령, 정치학 박사) 「평화협정개념과 주요사례 연구」 (『한반도 군비통제』 '95.10)
- 문정인(연세대 교수), 「국제질서 개편과 남북관계의 재평가 - 전략적 공세주의를 위한 제언」 (『통일경제』 95.5)
- 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」 (민족통일연구원 연구보고서, '95.9)
- 박영호(민족통일연구원 정책연구실장), 「한반도 평화체제 구축을 위한 대안모색」 (『통일』 95.9)
- 백진현(외교안보연구원 교수), 「남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점」 (한국정치학회 광복50주년 기념 학술대회, '95.11.11)
- 백진현(외교안보연구원 교수), 「남북한 평화체제 전환대책」 (국방부 군비통제 세미나, '95.8)
- 백진현(외교안보연구원 교수), 「Approach to Peace Regime-Building on the Korean Peninsula」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)
- 유병화(고려대 교수), 「군사분계선에 대체할 남북경계선 설정의 법적 문

- 제와 대책」(회담사무국 위촉과제 '95.9.6)
- 윤진표(성신여대 교수) 「북한의 정전협정 무실화에 따른 군사분계선 관리 및 대응방안」(회담사무국 위촉과제 '95.5)
- 이동복(민족통일연구원 초청연구원), 「평화체제로의 전환을 위한 협상전략」(국방군사연구소 세미나, '95.10.10)
- 이서항(외교안보연구원 교수), 「한반도 평화체제 구축을 위한 3자회담 문제 검토」(회담사무국 위촉과제, '95.6)
- 이영기(독일문제연구소장), 「한반도 정전체제의 장래와 평화보장」(민주평통 정책포럼, '95.5.15)
- 이장희(한국외대 교수), 「남·북한 평화체제 구축방안」(국제문제조사연구소 '95연례정책토론회, '95.11.21)
- 이장희(한국외대 교수), 「정전체제 무력화에 대한 대응책」(중앙일보 시론, '95.5.24)
- 이장희(한국외대 교수), 「평화체제 전환에 따른 법적 문제점과 대책」(민주평통 정책포럼, '95.5.15)
- 이종석(세종연구소 연구위원), 「북한의 5·3성명 관련 새로운 평화보장체제 수립 주장에 대한 대처방안」(회담사무국 위촉과제, '95.5)
- 이철기(동국대 강사), 「집단안보·집단방위·협력안보의 동북아 적용가능성에 관한 비교 고찰」(『통일문제연구』 95 하반기)
- 제성호(민족통일연구원 연구위원), 「정전체제의 평화체제로의 전환방안」(국방군사연구소 세미나, '95.10.10)
- 한용섭(국방대학원 교수), 「한반도 평화체제 구축방안」(민족통일연구원 학술회의, '95.6.21)
- 허문영(민족통일연구원 책임연구원), 「남북한 관계개선을 위한 남북대화 추진방향」(남북기본합의서 채택 4주년 기념 워크샵, '95.12.13)
- 황원탁(전 군정위 수석대표), 「현 정전체제의 문제점과 대책」(국방군사연구소 세미나, '95.10.10)
- Brown, David G.(미 국무부 한국과장) 「Regional States' Policies on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula:US Position and Perspective」(외교안보연구원 세미나, '95.11)

- Harrison, Selig(미 카네기 평화재단 수석연구원), 「정전협정과 평화보장」
(한겨레신문 특별기고문, '95.7.24)
- Ji Guoxing(중국 국제문제연구소 아·태연구실 주임) , 「Regional
Cooperation for Peace and Stability in the Korean
Peninsula and Northeast Asia:Chinese Policy」 (외교안보연구
원 세미나, '95.11)
- Moiseyev, Valentin I.(러시아 외무부 한국과장) 「Regional States'
Policies on Peace Regime-Building on the Korean
Peninsula:Russian Position and Perspective」 (외교안보연구원
세미나, '95.11)
- Pollack, Jonathan(RAND연구소 선임연구원), 「Regional Cooperation for
Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast
Asia:U.S. Policy」 (외교안보연구원 세미나, '95.11)
- Zhou Xingbao(중국 국제문제연구소 부소장) 「Regional States' Policies
on Peace Regime-Building on the Korean
Peninsula:Chinese Position and Perspective」 (외교안보연
구원 세미나, '95.11)

한반도 평화체제 문제

인쇄일 1995년 12월 27일

발행일 1995년 12월 27일

발행처 통일원 남북회담사무국
운영1부 정치회담과
전화 735-1261

인쇄처 (주) 삼신인쇄

비매품