ASAN
REPORT

아산 국제법 인포커스 2018

한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토

이기범

2018년 11월

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

Asan Report

아산 국제법 인포커스 2018

한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토

이기범 | 2018년 11월

아산정책연구원

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

저자

이 기 범

이기범 박사는 아산정책연구원의 연구위원이자 국제법센터장이다. 연세대학교 법과대학에서 법학사, 연세대학교 대학원에서 법학석사, 영국 에딘버러대학교 로스쿨에서 법학박사 학위를 취득하였다. 법학박사 학위 취득 후 연세대학교, 서울대학교, 가톨릭대학교, 광운대학교, 전북대학교 등에서 국제법을 강의하였다. 주요 연구분야는 해양경계획정, 국제분쟁해결제도, 영토문제, 국제기구법, 국제법상 제재(sanctions) 문제 등이다.

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

목차

한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토 필요성 06

종전선언 08
1. 종전선언 관련 논의가 제기되고 있는 이유 08
2. 다양한 종전 수단 09
3. 종전선언의 법적 지위 및 내용 10
4. 한국 정부, 어떤 종전선언을 추진할 것인가 18

평화협정 체결 20
1. 왜 평화협정인가 20
2. 평화협정 체결 주체 21
3. 평화협정에 포함될 내용 22
4. 평화협정 형식 26
5. 한국 정부, 평화협정 체결을 어떻게 추진해야 하는가 27

서해 평화수역 창설 및 운용 29
1. 북방한계선(NLL) 29
2. 서해 평화수역 창설 관련 논의의 전개 32
3. 서해 평화수역의 법적 지위 및 논의 전개 방향 36
4. 한국 정부, 서해 평화수역 창설에 대하여 어떤 전략을 가져야 하는가 40

유엔군사령부는 해체될 것인가 42
1. 왜 유엔군사령부 해체 문제가 지금 거론되는가 42
2. 유엔군사령부의 기원 42
3. 유엔군사령부의 변천 43
4. 종전선언 또는 평화협정 체결은 유엔군사령부 해체의 근거가 되는가 45
5. 오로지 미국의 의사에 달려 있는 유엔군사령부 해체 46
6. 한국 정부, 유엔군사령부 해체 문제에 대하여 어떤 전략을 가져야 하는가 48

결론 50

그림

[그림 1] NLL과 북한 주장 조선 서해 해상군사분계선 비교 33

부록

[부록 1] 2018년 4월 27일 판문점선언 52
[부록 2] 2018년 6월 12일 싱가포르 공동성명 55
[부록 3] 2018년 9월 19일 평양공동선언 57

한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토 필요성

2018년은 2017년과 연속선상에 있지 않은 한 해로 평가된다. 2017년에는 한반도를 둘러싼 위기가 정점에 달했었다면 2018년에는 갑자기 평화에 대한 논의가 쉴 새 없이 전개되고 있다. 2018년 들어 2018년 4월 27일 남북 정상회담 '판문점선언', 2018년 6월 12일 북미 싱가포르 정상회담 '공동성명', 2018년 9월 19일 남북 정상회담 '평양공동선언' 등 굵직굵직한 합의가 이어지고 있다. 이와 같은 합의는 종전선언, 평화협정 체결 등 국제법적 이슈를 검토해야 할 필요성을 증폭시킨다. 국제법에 대한 심도 있는 이해 없이는 종전선언, 평화협정 체결 등과 관련된 논의가 공전(空轉)될 가능성이 높기 때문이다.

판문점선언 제3조 제3항은 "남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다."고 명시했다. 2018년 주요 합의 중 첫 번째 합의인 판문점선언부터 '정전협정', '종전선언', '평화협정' 등 국제법에 대한 깊은 이해를 전제로 하는 개념들을 열거했다. 정전협정이 무엇인지, 종전선언은 어떤 법적 성격을 가졌는지 등에 대한 잘못된 이해는 논의의 방향을 왜곡한다. 예를 들어, 판문점선언에 따라 남북이 주도적으로 추진하고 있는 종전선언은 정전협정을 평화협정으로 대체하기 이전에 추진되는 법적 구속력 없는 '신사협정' 또는 '정치적 합의'에 불과함에도 과도한 의미 부여로 북한은 최대한 빠른 종전선언을 미국에 요구하는 데 그리고 중국은 종전선언에 중국 자신이 반드시 참여해야 한다는 입장을 관철시키고자 하는 데 각자의 정치력을 무의미하게 소진하거나 소진했었다.

종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용 등의 궁극적인 목적은 북한의 완전한 비핵화를 전제로 한반도에 항구적이고 공고한 평화체제를 구축하는 것이다. 그런데 종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용 등 각각의 구체적인 이슈는 정치한 국제법적 이해를 기반으로 논의되어야 한다. 국제법적 이해가 부족한 채 이루어지는 이와 같은 이슈에 대한 논의는 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축을 지연시키거나 논의를 잘못된 방향으로 이끌어 갈 뿐이다.

본 보고서는 종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용, 유엔군사령부 해체 문제 등과 관련된 국제법적 이슈를 깊이 있게 그리고 포괄적으로 검토하고자 한다. 이는 남북, 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 간 관련 논의가 효율적으로 이루어지고 논의의 주제가 궤도로부터 벗어나지 않을 것을 기대하기 때문이다.

종전선언

1. 종전선언 관련 논의가 제기되고 있는 이유

'종전선언'(declaration for the termination of war)의 의미를 정확히 이해하기 위해 먼저 '전쟁'의 국제법상 정의가 논의되어야 한다. 종전은 전쟁의 종료를 의미하기 때문이다. 하지만 전쟁 정의를 포함하고 있는 다자조약을 찾기는 쉽지 않다.[1] 더구나 1945년 발효된 유엔 헌장 제2조 제4문[2]이 국가의 무력사용을 포괄적으로 금지했기 때문에 전쟁 발발 가능성은 이전보다 낮아졌고, 이는 전쟁 정의를 연구하고자 하는 시도 자체를 감소시켰다. 그럼에도 1950년 일어난 한국전쟁이 1953년 7월 27일 정전협정 체결 및 발효 이후 2018년 현재까지 '법적' 종전으로 이어지지는 않았기 때문에 종전선언 관련 논의를 위해서는 편의상 전쟁 정의가 필요하다.

본 보고서는 전쟁 정의를 소개하고 있는 다자조약을 찾을 수 없는 이상 일단 국가의 무력사용, 국제인도법(또는 전쟁법) 등의 분야에서 상당한 명성을 가진 이스라엘 출신 국제법학자 요람 딘스타인(Yoram Dinstein)이 국제법학자의 입장에서 제시한 전쟁 정의를 소개하고자 한다. 딘스타인의 정의에 따르면 "전쟁은 기술적이든 실질적이든 둘 이상 국가들 간의 적대적 상호 작용이다."(War is a hostile interaction between two or more States, either in a technical or in a material sense.)[3] 이어서 딘스타인은 '기술적'(technical) 차원의 전쟁과 '실질적'(material) 차원의 전쟁이 구분된다는 것을 전제로 기술적 차원의 전쟁을 실제적인 무력사용 여부에 관계없이 이미 발생한 전쟁의 '공식적인' '현재' 상태로 그리고 실질적 차원의 전쟁을 실제적인 무력사용의 존재로 이해했다.[4]

1. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 6th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p. 7.
2. "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations."
3. Dinstein, *supra* note 1, p. 17.
4. *Ibid.*

이와 같은 딘스타인의 이해는 실제적인 무력사용이 존재하지 않더라도 평화협정 체결 등과 같은 방법으로 법적 종전이 이루어지지 않은 이상 기술적 차원의 전쟁은 지속될 수 있다는 해석으로 이어진다. 그리고 이러한 해석은 1953년 7월 27일 이후 실제적인 무력사용이 존재하지 않고 있으나 법적 종전이 이루어지지 않았기 때문에 한반도는 여전히 기술적 차원의 전쟁 상태라는 결론을 도출시킨다.

기술적 차원의 전쟁을 종료시키기 위해서는 어떤 특정 절차 또는 수단이 필요하다는 주장이 가능한데, 그 절차 또는 수단으로 '종전선언'이 논의되고 있다. 그러나 종전선언이 '법적' 종전으로 이어질 수 있는지는 의문이다. 이에 대하여는 아래에서 다시 논의하기로 한다.

2. 다양한 종전 수단

종전선언은 유일한 종전 수단이 아니다. 오히려 종전선언이 이루어진다 하더라도 아래에서 언급할 것처럼 법적 종전으로 이어지지 않을 가능성이 높다. 즉, 종전선언은 종전 수단에 해당하지 않을 수 있다는 것이다.[5] 법적 종전이 수반되지 않는 종전선언의 경우 교전당사국들 간 법적 관계에 영향을 주지 못한다. 예를 들어, 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 (정치적 함의를 가지는) 종전선언을 하는 경우 그럼에도 한반도를 규율하는 법적 체제는 여전히 1953년 7월 27일 체결되고 발효된 '정전협정'이 된다.

종전선언이라는 용어 자체도 적절한 용어라 보기 어렵다. 종전이 '선언'에 의해 이루어진다는 선입견만 불러일으키기 때문이다. 전쟁에 참여한 교전당사국들 중 일방이 '단독으로(일방적으로)' 종전선언을 하거나 교전당사국들이 '공동으로' 종전선언을 함으로써 국제법적으로 종전이 이루어진 사례를 찾기란 쉽지 않다. 오히려 평화협정 체결을 통해 법적 종전이 이루어진 경우가 훨씬 더 빈번하다.

평화협정 체결은 종전 수단 중 가장 대표적인 수단이다. 특히 평화협정 체결은 법적 구속력 있는 조약 체결이므로 법적 종전으로 이끄는 가장 확실한 수단에 해당된다. 평화협정 체결 이외에도 전쟁에서 확실히 승패가 결정되고 패전국 정부가 소멸한 경우, 즉 '*debellatio*'도 종전 수단 중 하나로 논의되고 있다. 1945년부터 1949년까지 독일의 상태가 바로 '*debellatio*'

5. 2018년 9월 25일 문재인 대통령도 종전선언은 정치적 합의이므로 북한의 태도에 따라 언제든지 '취소'될 수 있다는 입장을 밝혔다. http://news.donga.com/3/all/20180927/92155930/1.

로 설명된다.[6]

이에 반해, 법적 종전을 가져오지 못하는 종전선언은 정치적 함의만 가지는 신사협정 또는 정치적 합의일 가능성이 상당하다. 이에 대하여는 아래에서 다시 한 번 논의하고자 한다.

3. 종전선언의 법적 지위 및 내용

(1) 일방적인 종전선언

교전당사국들 중 일방이 단독으로 행하는 '일방적인' 종전선언이 존재할 수 있다. 이 경우 그 일방적인 종전선언은 타방 교전당사국(들)이 어떻게 반응하는지에 따라 두 가지로 구분된다. 첫째, 일방적인 종전선언에 대해 타방 교전당사국(들)이 명시적이든 묵시적이든 동의하는 경우이다. 둘째, 일방적인 종전선언에 대해 타방 교전당사국(들)이 동의하지 않는 경우이다.

가. 일방적인 종전선언에 대한 타방 교전당사국(들)의 동의 존재

일방적인 종전선언에 대해 타방 교전당사국(들)이 동의하는 경우에도 무조건 법적 종전이 수반되지는 않는다. 그러한 타방 교전당사국(들)의 동의가 법적 차원의 동의인지 정치적 차원의 동의인지가 구분되어야 한다. 정치적 차원의 동의라면 설령 동의가 존재한다 하더라도 법적 종전으로 이어지지는 않는다.

타방 교전당사국(들)이 일방적인 종전선언에 대해 법적 효과를 가져오는 동의를 표시한 경우 이와 같은 종전선언은 법적 지위를 가진다. 즉, 법적 종전이 된다는 것이다. 하지만 일방적인 종전선언 그 자체는 아직 법적 구속력 있는 종전선언에 이르지 못한다. 일방적인 종전선언을 통해 명시적으로 표현된 교전당사국들 중 일방의 종전 의사와 이러한 종전 의사에 대한 타방 교전당사국(들)의 종전 의사가 '합치'하여 법적 종전이라는 법적 효과가 도출되는 것이다.[7]

6. Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 162.
7. Dinstein, *supra* note 1, p. 54.

나. 일방적인 종전선언에 대한 타방 교전당사국(들)의 동의 부재

위에서 언급한 것처럼 일방적인 종전선언 그 자체는 교전당사국들 중 일방의 의사표시에 불과하다. 즉, 타방 교전당사국(들)의 종전 의사와 함께 발생할 법적 효과를 기대할 수는 있으나 아직은 법적 효과가 발생되었다고 간주될 수 없는 의사표시라는 것이다. 만약 그러한 일방적인 종전선언에 대해 타방 교전당사국(들)이 동의를 거부한다면 일방적인 종전선언 그 자체는 기대했던 법적 효과, 즉 법적 종전으로 이어지지 못한 '일방적인' '의사표시'로 끝난다.

다. 국내적 목적만 가진 일방적인 종전선언

일방적인 종전선언이 국제법적 종전이 아닌 '국내(법)적' 목적만 가지고 이루어지는 경우도 존재한다는 것에 주의해야 한다. 대표적인 사례로는 1951년 10월 24일 천명된 해리 트루먼 미국 대통령의 대통령 선언 제2950호 '독일과의 전쟁 상태 종료'(Termination of the State of War With Germany)를 들 수 있다. 미국 대통령 선언 제2950호는 소련 때문에 하나의 통일된 자유 독일과 평화협정 체결이 불가능하다는 것을 언급하면서 독일의 '적국 지위'(enemy status)를 제거함으로 (미국 내에 있는) 독일 국민들에게 부과된 (미국 국내법상) 제한을 없애고자 한다는 일방적인 종전선언의 미국 '국내적' 목적을 분명히 제시했다.[8] 그리고 이 대통령 선언은 독일 내에서 미국을 포함한 (영국, 프랑스 등) 점령국들의 권리, 특권, 지위 등이 미국 대통령 선언 제2950호를 통해 천명된 일방적인 종전선언에 의해 영향을 받지 않는다는 점도 언급했다.[9] 즉, 1951년 미국에 의해 이루어진 일방적인 종전선언은 독일의 법적 또는 정치적 동의를 기대한 교전당사국들 중 일방의 일방적인 의사표시조차 아니었다는 것이다.

라. 소결

일방적인 종전선언은 타방 교전당사국(들)이 그 일방적인 종전선언에 대해 법적 효과를 가

8. "Whereas it has nevertheless been considered desirable to bring the existing state of war with Germany to a close and to remove Germany from its present enemy status, thus eliminating certain disabilities affecting German nationals; ..." Visit http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13969.
9. "Whereas the rights, privileges, and status of the United States and the other occupation powers in Germany, and the rights and privileges of the United States and its nationals to which it or they have become entitled as a result of the war, as well as the right to exercise or enforce the same, derive from the conquest of Germany and the assumption of supreme authority by the Allies and are not affected by the termination of the state of war; ..." Visit http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13969.

져오는 법적 동의를 표시한 경우에만 법적 종전으로 이어진다. 그러므로 타방 교전당사국(들)이 법적 효과를 수반하는 동의를 할 것인지 분명하지 않은 이상 법적 효과를 기대하고 교전당사국들 중 일방이 일방적인 종전선언을 시도할 가능성은 낮다.

오히려 일방적인 종전선언은 1951년 10월 24일 미국 대통령 선언 제2950호와 같이 국내(법)적 목적을 가지고 이루어진다. 이러한 국내적 목적을 가진 일방적인 종전선언은 (국제)법적 종전으로 이어지지 않으므로 교전당사국들 간 관계를 변화시키지 않는다. 즉, 국내적 목적을 가진 일방적인 종전선언에도 불구하고 교전당사국들은 여전히 기술적 차원의 전쟁 상태에 있게 된다는 것이다.

(2) 공동 종전선언

교전당사국들이 공동으로 행하는 종전선언이 존재한다. 즉, 공동 종전선언이다. 이와 같은 공동 종전선언은 두 가지로 구분될 수 있다. 법적 구속력 없는 '신사협정' 또는 '정치적 합의'에 불과한 공동 종전선언과 법적 구속력 있는 공동 종전선언 두 가지이다.

가. 정치적 합의에 해당하는 공동 종전선언

정치적 합의에 해당하는 공동 종전선언의 사례를 찾기는 쉽지 않다. 정치적 합의에 불과한 공동 종전선언은 법적 종전으로 이어지지 않는데, 굳이 교전당사국들이 협상력을 낭비하면서 정치적 합의에 해당하는 공동 종전선언을 추진할 실익이 없기 때문이다. 오히려 같은 협상력을 동원하여 법적 종전을 가져오는 평화협정 체결을 추진하는 것이 합리적이다.

그리고 정치적 합의 성격을 가진 공동 종전선언은 법적 종전을 위해서는 평화협정 체결로 이어져야 하므로 필연적으로 법적 종전까지 2단계 과정을 거치게 된다. 즉, 정치적 합의에 해당하는 공동 종전선언은 "법적 종전 추진을 위한 정치적 종전선언"에 불과한 것이다.[10]

나. 법적 구속력 있는 공동 종전선언

법적 구속력 있는 공동 종전선언도 존재한다. 이러한 공동 종전선언의 대표적인 사례는 1956년 '소련과 일본 간 공동선언'이다. 그런데 '소련과 일본 간 공동선언'을 사례로 들면서

10. 김선표, "남북한 특수관계 하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고", 『국제법평론』, 제27호 (2008), 118면 참조.

종전선언이 법적 구속력을 가진다는 주장을 펼쳐서는 안 된다. '소련과 일본 간 공동선언'은 그 명칭만 '(종전)선언'이지 억류자 문제, 청구권 문제 등 사실상 평화협정에 포함될 수 있는 내용을 가지고 있는 조약이기 때문이다.[11] 즉, '소련과 일본 간 공동선언'은 '(종전)선언'이라는 명칭에도 불구하고 법적 구속력 있는 조약이다.

1969년 '조약법에 관한 비엔나협약' 제2조 제1항(a)는 조약을 "단일 문서 또는 둘 이상의 관련 문서로 되어 있고, 그 특정 명칭이 어떠하든 서면형식으로 국가들 간에 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의"라고 정의[12]한다. 이는 어떤 특정 합의의 명칭이 '선언'이라 하더라도 그 명칭에 관계없이 법적 구속력 있는 조약에 해당할 수 있다는 의미이다. 그러므로 '소련과 일본 간 공동선언'의 명칭은 그 (종전)선언의 법적 구속력 존재 여부를 알려주는 지표가 되지 않는다.

명칭 문제를 넘어 '소련과 일본 간 공동선언'이 법적 구속력 있는 조약임을 알려주는 지표로 두 가지가 제시된다. 첫째, '소련과 일본 간 공동선언' 제1조[13]는 "소련과 일본 간 전쟁 상태는 이 선언이 발효하는 일자에 종료되어야 하며, …"라고 규정하고 있는데, 'will'이 아니라 법적 구속력을 예정하는 'shall'로 번역[14]되는 조동사가 사용되었다는 점에서 이 공동선언은 법적 구속력 있는 조약으로 예정된 것이다. 둘째, '소련과 일본 간 공동선언' 제10조[15]는 이 공동선언이 '비준서' 교환 일자에 발효할 것을 규정하고 있는데, 이 점도 이 공동선언이 법적 구속력 있는 조약임을 함축한다.

11. Dinstein, *supra* note 1, p. 37.
12. 이 정의는 기본적으로 1969년 '조약법에 관한 비엔나협약'이 적용될 수 있는 조약이 무엇인지에 대한 정의이다. 하지만 이 정의를 통해 국제법상 어떤 특정 합의의 명칭은 법적 구속력 있는 조약인지 아닌지를 판단하는 데 결정적인 지표가 되지 않음을 알 수 있다. 즉, '조약법에 관한 비엔나협약' 제2조 제1항(a) 중 '그 특정 명칭이 어떠하든'(whatever its particular designation)이라는 표현에 주목한다면 어떤 특정 합의가 법적 구속력이 있는지 여부는 그 합의의 명칭과 관계가 없다는 것이다.
13. "The state of war between the Union of Soviet Socialist Republics and Japan shall cease on the date on which this Declaration enters into force …" Visit http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19561019.D1E.html.
14. 1956년 '소련과 일본 간 공동선언'의 정본은 러시아어 및 일본어로 작성되었다.
15. "This Joint Declaration is subject to ratification. It shall enter into force on the date of the exchange of instruments of ratification. The exchange of the instruments of ratification shall take place at Tokyo as soon as may be possible." Visit http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19561019.D1E.html.

(3) 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 종전선언의 법적 지위

가. 정치적 합의에 불과한 한국전쟁 종전선언

남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하고자 하는 종전선언은 일방적인 종전선언이 아닌 '공동' 종전선언이다. 그런데 이 공동 종전선언은 정치적 합의에 불과하다. 그 이유는 기본적으로 판문점선언 제3조 제3항이 '종전선언'과 '평화협정 체결'을 구분하여 언급하고 있기 때문이다. 이 조항의 의미에 대하여 2018년 5월 2일 통일부장관도 2018년에는 평화협정 체결까지는 나아가지 않고 종전선언만을 추진하고자 한다고 명확히 설명했다.[16]

판문점선언의 해석과 통일부장관의 설명을 종합적으로 고려하면 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하는 종전선언은 평화협정 체결 이전 단계에서 '별도로' 추진되는 것이다. 이는 한국전쟁 종전선언이 법적 구속력 있는 1956년 '소련과 일본 간 공동선언'과 달리 정치적 합의에 불과한 공동 종전선언이라는 것을 의미한다. 법적 구속력 있는 평화협정 체결을 예정하고 있는 이상 그 이전 단계에서 마찬가지로 법적 구속력 있는 공동 종전선언을 추진할 필요는 없기 때문이다.

남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하는 한국전쟁 종전선언은 정치적 합의에 불과하므로 법적 결과 또는 변화를 수반하지 않는다. 즉, 종전선언이 이루어진다 해도 한반도를 규율하는 법적 문서는 여전히 '정전협정'이라는 것이다.

나. 한국전쟁 종전선언 추진 이유

남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하는 한국전쟁 종전선언이 정치적 합의에 불과하다면 그럼에도 이와 같은 법적 구속력 없는 종전선언을 추진하고자 하는 이유를 언급하지 않을 수 없다.

일반적인 '정전협정'은 '잠정적'(provisional) 성격만을 가진다. 평화협정 체결을 전제로 정전협정은 정전협정의 한정적인 발효 기간, 즉 한정적인 정전 기간을 명시한 채 체결되어 왔다. 예를 들어, 제1차 세계대전 종전을 위해 1918년 11월 11일 체결된 정전협정 제34조[17]는 비록 그 기간이 이후 여러 차례 연장되기는 했으나 정전 기간을 오로지 36일로 명시했

16. Visit http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180502_0000298174&cid=.
17. "The duration of the armistice is to be 36 days, with option to extend."

었다. 이는 기본적으로 정전협정이 이후 체결되는 평화협정의 발효와 함께 구축되는 새로운 법적 체제가 운용되기 이전에 한시적으로 존재하는 '잠정적' 법적 체제를 창설하고자 하는 목적만 지니고 있다는 것을 의미한다.

1953년 7월 27일 체결되고 발효된 정전협정 제4조는 "한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국 군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다."라고 규정하고 있다. 즉, 1953년 7월 27일 이후 열릴 정치회의의 결과로 한반도 평화체제가 구축되기 이전에 한시적으로만 정전협정이 운용될 것을 스스로 예정했었다는 것이다. 하지만 1954년 제네바 회담에서 여러 제안이 있기는 했으나 정치회의를 통한 한반도 평화체제 구축은 무산되었고, 잠정적 성격만을 예정했던 정전협정은 약 65년 동안이나 계속되고 있다.

정전협정이 비정상적으로 지속되고 있는 이례적인 상황에서 법적 결과를 수반하지는 않으나 향후 평화협정 체결을 향한 논의의 시작을 공식적으로 공표하기 위해서라도 종전선언의 정치적 또는 사실상 필요에 대한 인식이 존재한다는 점은 충분히 수긍할 수 있다. 다만 이와 같은 정치적 합의에 과도한 의미 부여를 할 필요는 없다는 단서는 반드시 필요하다. 결국 한국전쟁 종전선언이 추진되고 있는 가장 큰 이유는 정전협정이 비정상적으로 존속하고 있는 상황에서 이 정전협정이 한반도를 규율하는 유일한 법적 문서라는 현실 때문이다.

(4) 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 종전선언에 포함될 내용

가. 기본적인 종전선언과 포괄적인 종전선언

한국전쟁 종전선언에 반드시 포함되어야 하는 내용은 당연히 종전을 선언하는 내용이다. 즉, 종전선언이 "관련 국가들 간 전쟁 상태는 종료될 것이며, 그 국가들 간 평화가 구축될 것이다."(The state of war between the Parties concerned will be terminated and peace will be established between them.)라는 내용만 포함하면 이 종전선언은 포함해야 하는 핵심적인 내용을 모두 포함하게 되는 것이다.

지금 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하고 있는 종전선언이 정치적 합의인 이상 종전을 선언하는 내용 이외에 다른 내용을 반드시 포함해야 할 필요는 없다. 하지만 두

가지 종류의 종전선언을 고려해볼 수는 있다. 즉, '기본적인' 종전선언과 '포괄적인' 종전선언이다.

첫째, 기본적인 종전선언, 즉 한국전쟁의 종전을 선언하는 내용만 들어간 종전선언을 추진하는 것이다. 이러한 종전선언의 장점은 종전선언의 내용을 놓고 지난한 협상 과정을 통과할 필요가 없다는 점이다. 즉, 협상의 주제가 종전선언의 주체와 시기로만 한정된다.

둘째, 포괄적인 종전선언, 즉 종전을 선언하는 내용 이외에도 체결될 평화협정의 내용 또는 방향을 언급하는 종전선언을 추진할 수 있다. 이와 관련하여서는 1979년 이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결 이전에 그 방향을 제시했던 1978년 9월 17일 '캠프데이비드합의'(Camp David Accords) 사례를 참고해야 한다. 포괄적인 종전선언에 대하여는 아래에서 다시 논의하기로 한다.

나. 포괄적인 종전선언의 구체적인 내용

지미 카터 미국 대통령의 노력으로 이집트 대통령 안와르 사다트와 이스라엘 총리 메나헴 베긴은 1978년 9월 17일 캠프데이비드합의에 서명했다. 그리고 캠프데이비드합의는 1979년 3월 26일 이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결로 이어진다.

캠프데이비드합의는 두 가지 '틀'(framework), 즉 '중동 평화를 위한 틀'(Framework for Peace in the Middle East)과 '이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결을 위한 틀'(Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel)로 이루어졌다.

1978년 9월 17일 합의된 '중동 평화를 위한 틀'에는 이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결 시 반영되어야 할 원칙 또는 취해져야 할 조치 등이 포함되어 있다. 예를 들어, 승인(recognition), 경제제재 해제, 상대국 국민에 대한 적법절차 보호 제공 등이 열거되었다. 그리고 이는 1979년 이집트와 이스라엘 간 평화협정 제3조 제3항[18]을 통해 실현되었다.

18. "The Parties agree that the normal relationship established between them will include full recognition, diplomatic, economic and cultural relations, termination of economic boycotts and discriminatory barriers to the free movement of people and goods, and will guarantee the mutual enjoyment by citizens of the due process of law."

이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결은 중동 평화를 위한 틀 내에 포함된 하나의 주제였다. 그러나 평화협정 체결 및 이행 시기 등 평화협정 관련 문제에 대한 좀 더 상세한 합의 내용이 필요했으므로 중동 평화를 위한 틀 이외에 '이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결을 위한 틀'도 함께 만들어졌다.

'이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결을 틀' 내용 중 가장 주목할만한 내용은 평화협정 체결 및 이행 시기에 대한 내용이다. 즉, 캠프데이비드합의에 서명한 1978년 9월 17일부터 3개월 이내에 평화협정 체결을 목표로 했으며,[19] 평화협정 체결 시로부터 2~3년 이내에 평화협정 내용이 실제로 이행될 것을 목표로 했다.[20] 이집트와 이스라엘 간 평화협정 체결을 위한 틀 내에는 국제적으로 승인된 국경까지 이집트의 주권 존중, 시나이반도로부터 이스라엘의 철군, 수에즈운하를 통항할 수 있는 이스라엘의 권리 등이 언급되어 있다.[21] 이와 같은 내용은 1979년 이집트와 이스라엘 간 평화협정 제1조부터 제5조를 통해 구현되었다.

종전선언이 정치적 합의에 불과하다 하더라도 포괄적인 종전선언은 향후 체결될 평화협정의 내용 또는 방향에 영향을 줄 수 있다는 점에서 포괄적인 종전선언의 '정치적' 의미를 간과할 수는 없다. 그러므로 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 포괄적인 종전선언을 추진하고자 하는 경우 1978년 캠프데이비드합의는 반드시 연구되어야 하는 문서이다.

19. "In order to achieve peace between them, Israel and Egypt agree to negotiate in good faith with a goal of concluding within three months of the signing of this framework a peace treaty between them."
20. "Unless otherwise mutually agreed, terms of the peace treaty will be implemented between two and three years after the peace treaty is signed."
21. "The following matters are agreed between the parties:
    (a) the full exercise of Egyptian sovereignty up to the internationally recognized border between Egypt and mandated Palestine;
    (b) the withdrawal of Israeli armed forces from the Sinai;
    (c) the use of airfields left by the Israelis near El Arish, Rafah, Ras en Naqb, and Sharm el Sheikh for civilian purposes only, including possible commercial use by all nations;
    (d) the right of free passage by ships of Israel through the Gulf of Suez and the Suez Canal on the basis of the Constantinople Convention of 1888 applying to all nations; the Strait of Tiran and the Gulf of Aqaba are international waterways to be open to all nations for unimpeded and nonsuspendable freedom of navigation and overflight; …"

다. 소결

무엇보다 기본적인 종전선언과 포괄적인 종전선언 중 어떤 종전선언을 선택할지가 먼저 결정되어야 한다. 기본적인 종전선언의 장점은 종전선언 자체와 관련한 협상 과정이 길지 않다는 것이다. 다만 기본적인 종전선언은 법적 구속력이 없으므로 '정치적 이벤트' 그 이상의 의미는 없다. 이는 종전선언을 왜 추진하고 있는지에 대한 근본적인 의문을 다시 불러일으킬 것이다.

포괄적인 종전선언은 그 합의에 이르기가 쉽지 않다는 것이 단점이다. 많은 내용을 담아야 하기 때문이다. 다만 포괄적인 종전선언은 정치적 합의임에도 체결될 평화협정의 '가이드라인' 역할을 할 수 있다는 점에서 정치적 이벤트 이상의 의미는 있다. 물론 포괄적인 종전선언을 위한 노력과 평화협정 체결을 위한 노력 간 비교형량은 필요하다. 만약 전자가 더 크다면 굳이 포괄적인 종전선언을 추진할 필요 없이 곧바로 평화협정 체결로 나아가는 것이 더 효과적인 전략이 된다.

4. 한국 정부, 어떤 종전선언을 추진할 것인가

2018년 10월 현재 한국 정부는 판문점선언 제3조 제3항 내용 및 북미 간 대화의 교착 상태에 상당히 압박감을 느끼고 있는 것으로 보인다. 이는 한국 정부가 북한과 미국 사이에 끼인 상태에서 2018년 내에 종전선언을 반드시 이루어내야만 한다는 목표에 쫓기고 있다는 인상을 줄 뿐이다. 그러나 분명한 것은 위에서 언급한 것처럼 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 추진하는 종전선언은 평화협정 체결 이전 단계에서 별도로 추진되고 있는 '정치적 합의'에 불과하다는 것이다. 이는 한국전쟁 종전선언으로 법적 결과 또는 변화가 수반되지 않는 이상 종전선언이 이루어진다 해도 여전히 정전협정이 한반도를 규율하는 유일한 법적 문서로 남는다는 의미이다.

정전협정이 살아 있게 되는 이상 오히려 한국 정부는 종전선언 '내용'의 취사선택을 고민해야 한다. 예를 들어, 상당한 협상력을 투자하여 포괄적인 종전선언을 추진하고 이후 최대한 짧은 시간 내에 평화협정 체결에 도달하는 것도 가능하다. 아니면 단순히 종전을 언급하는 몇 줄짜리 기본적인 종전선언만 추진하고 이후 북한의 비핵화 정도에 따라 실효성 있는 평화협정 체결을 구상할 수도 있다.

한국 정부가 종전선언 자체가 법적 구속력 없는 정치적 합의에 불과하다는 것을 최우선적으로 고려한다면 시간과 협상력을 절약하기 위해 기본적인 종전선언만 추진하는 것이 합리적이다. 그리고 불필요한 논란을 방지하기 위해 기본적인 종전선언에 평화협정 체결 시까지 여전히 정전협정이 한반도를 규율한다는 단서를 부가하는 것도 의미가 있다.

평화협정 체결

1. 왜 평화협정인가

평화협정은 법적 종전을 이루기 위한 가장 대표적인 수단이다. 평화협정 체결 및 발효로 인해 교전당사국들 간 관계는 전쟁에서 평화로 전환된다. 1945년 이전에는 국가들 간 관계가 '전쟁'과 '평화'로 명확히 나누어져 있었기 때문에 '선전포고'(declaration of war)는 (국가들 간 관계를) 평화에서 전쟁으로 전환시키는 가장 대표적인 수단이었으며,[22] 이와 반대로 '평화협정'은 전쟁에서 평화로 국가들 간 관계를 전환시키는 대표적인 수단 중 하나였다.

하지만 1945년 유엔 헌장 발효와 함께 국가의 무력사용이 극도로 제한되어 있기 때문에 오늘날은 국가들 간 관계가 선전포고와 같은 수단을 통해 평화에서 전쟁으로 전환되지 않는다. 유엔 헌장은 무력사용 금지 원칙의 예외로 제7장에 의거한 '유엔 안보리 결의에 따른 군사적 조치'와 제51조에 따라 무력공격을 받은 국가의 '자위권 행사'라는 두 가지만을 허용하고 있다. 이는 기본적으로 유엔 헌장 체제에서는 (선전포고를 한다 하더라도) 전쟁을 개시하는 행위를 한다는 것 자체가 불법에 해당한다는 의미이다. 다시 말해, 전쟁의 개시, 즉 불법에 대하여 유엔 헌장은 그 불법에 대한 대응으로 '유엔 안보리 결의에 따른 군사적 조치'와 '자위권 행사'라는 두 가지만을 인정하고 있는 것이다.

유엔 헌장 체제에서 선전포고 개념이 인정되지 않는다 하더라도 평화협정 개념조차 인정되지 않는 것은 아니다. 불법적으로 전쟁이 개시되었다 하더라도 그 전쟁을 법적으로 종료시키기 위해 평화협정이 체결될 수 있기 때문이다. 대표적으로 한국전쟁은 북한의 불법 침략[유엔 안보리는 정확히 침략이 아닌 '평화의 파괴'(breach of the peace)로 정의하고 있음[23]]으로 개시되었으나 전쟁 상태가 존재하게 되었고 기술적 차원에서 여전히 존재하고 있기 때문에 이 전쟁 상태를 법적으로 종료시키기 위해서는 평화협정 체결이 가장 적절한 방법이라 할 수 있다.

22. Lassa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Volume II (War and Neutrality), 2nd ed. (London: Longmans, Green and Co., 1912), § 94.
23. S/Res/84 (1950), preamble.

2. 평화협정 체결 주체

정전협정 체결 주체와 평화협정 체결 주체가 동일해야 하는지는 오래된 논란 중의 하나이다. 쉽게 말해, 1953년 정전협정 체결 주체를 미국, 중국, 북한으로 전제하고 평화협정은 이들 3자 간에만 체결될 수 있다는 주장이 존재한다는 것이다. 하지만 이는 1953년 정전협정을 꼼꼼히 읽지 않고 주장되고 있는 단견에 불과하다. 정전협정 체결 주체는 정전협정 전문(preamble)에도 언급되어 있는 것처럼 일방은 '유엔군사령관'이고 타방은 '조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원'이다.

정전협정은 군(軍)사령관들 간에 체결되어 왔다. 그리고 정전협정은 '특정 기간 동안' 전(全) 군대 간에 그리고 전(全) 전선에서 적대행위(hostilities)를 중지하기 위해 체결된다.[24] 이에 반해, 평화협정은 교전당사국들(즉, 국가들) 간에 전쟁에서 평화로 그 관계를 전환시키기 위해 체결되고 있다.

정전협정과 평화협정은 그 개념 및 목적이 다르기 때문에 논리적으로 이어지지 않는다. 즉, 정전협정이라는 틀 내의 종속적인 맥락에서 평화협정이 체결되지 않기 때문에 주체의 동일 여부에 관한 논란은 관련 국제법 개념에 대한 오해로부터 나타난 공허한 논쟁에 불과하다.

정전협정 체결 주체와 평화협정 체결 주체가 반드시 일치할 필요가 없다는 점의 좋은 사례로는 제1차 세계대전 정전을 위해 체결된 정전협정과 법적 종전을 이룩한 평화협정을 들 수 있다. 1918년 11월 11일 체결된 정전협정에는 일방 당사자로 당시 연합군 총사령관이었던 프랑스 출신 페르디낭 포슈(Ferdinand Foch) 및 영국 출신 로슬린 위미스(Rosslyn Wemyss)가 그리고 타방 당사자로 4명의 독일 대표들이 서명했다. 하지만 법적 종전을 완성한 평화협정, 즉 1919년 6월 28일 베르사이유조약에는 독일을 포함하여 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본 등 무려 28개국이 서명하게 된다. 이는 정전협정 체결 주체와 평화협정 체결 주체가 논리적으로 연결될 필요가 없다는 것을 보여준다.

한국전쟁을 법적으로 종전시키기 위해 체결되는 평화협정 체결 주체로는 기본적으로 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 예상된다. 하지만 평화협정 체결 주체에 러시아 또는

24. Oppenheim, *supra* note 22, § § 290-293.

일본을 포함시키는 것도 불가능하지 않다. 1919년 베르사이유조약에 28개국이 서명한 사실은 좋은 사례이다. 다만 평화협정 체결 주체에 남·북·미·중 4자 이외의 다른 국가가 추가되는 것은 일장일단이 있다. 장점으로는 동북아 평화를 촉진하고 보장하는 하나의 '체제'(regime)가 여러 국가들에 의해 법적인 차원에서 만들어지고 보장될 수 있다는 점을 들 수 있다. 이에 반해, 단점으로는 평화협정 내용에 남·북·미·중 4자를 제외한 다른 국가(들)의 의사가 반영될 가능성이 높다는 것이 제시된다.

3. 평화협정에 포함될 내용

(1) 종전

평화협정은 법적 종전을 달성하기 위해 체결되고 있다. 이를 위해 "관련 국가들 간 전쟁 상태는 종료되며, 그 국가들 간 평화가 구축된다."(The state of war between the Parties concerned shall be terminated and peace shall be established between them.)라는 내용이 포함되면 된다. 특히 법적 구속력을 함축하는 조동사 'shall'의 사용이 필요하다.

역사적으로 평화협정은 종전을 이룩하고 평화가 도래했음을 법적으로 확인하기 위해 체결되었다. 이런 이유로 체결된 평화협정은 역사적으로 매우 중요한 조약인 경우가 대부분이었다. 주권평등을 전제로 근대 국제법의 시작을 알린 1648년 베스트팔렌조약도 제1조[25]를 통해 30년 전쟁을 끝내고 법적 차원에서 평화를 선언했다.

다른 사례를 들어보면, 영국과 청나라 간 벌어진 아편전쟁을 법적 차원에서 종료시킨 1842년 난징조약 제1조 역시 "이후 영국 여왕과 청나라 황제 간에 그리고 영국 신민과 청나라 신민 간에 평화와 우호가 있어야 한다…"(There shall henceforward be Peace and Friendship between Her Majesty the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and His Majesty the Emperor of China, and between their respective Subjects, …)라고 규정하고 있다.

그러나 모든 평화협정이 제1조에 법적 차원에서 종전을 확인하는 내용을 포함하는 것은 아

25. "There shall be a Christian and universal peace, and a perpetual, true, and sincere amity, between his Holy Imperial Majesty, and his most Christian Majesty; as also, between all and each of the allies …"

니다. 예를 들어, 1919년 베르사이유조약 제1조[26]는 어떤 국가가 '국제연맹'(League of Nations)의 회원국인지를 규정하고 있을 뿐이다. 단지 그 전문(preamble)에서 "이 조약의 발효 시점부터 전쟁 상태는 종료될 것이다."(From the coming into force of the present Treaty the state of war will terminate.)라고 선언하고 있다. 즉, 베르사이유조약의 발효가 전쟁 상태의 종료를 함축한다는 것을 당연한 전제로 삼았다는 것이다.

남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정은 법적 종전을 확인하는 내용을 포함해야 한다. 이는 종전을 법적으로 명확히 언급해야 한반도를 규율하는 법적 전제가 명확해지고, 이후 남북관계 또는 북미관계 등에 대한 논의가 전개될 수 있기 때문이다.

(2) 군사분계선의 국경선(또는 경계선) 전환 문제

1953년 정전협정 제1조 제1항은 군사분계선과 비무장지대에 대하여 규정하고 있다. 즉, "한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 이(2)킬로미터씩 후퇴함으로써 적대 군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다."

정전협정으로 설정된 군사분계선과 비무장지대는 한국전쟁이 아직 끝나지 않았다는 것을 보여주는 가장 상징적인 물리적 표식이다. 그런데 평화협정 체결을 통해 군사분계선을 남북 간 국경선으로 전환시키는 것은 그리 간단한 문제가 아니다. 이는 남북관계의 정의 문제와 연계되어 있기 때문이다.

1991년 12월 13일 남북은 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서', 즉 '남북기본합의서'를 채택했다. 남북기본합의서는 전문, 4개의 장, 총 25개 조문으로 구성되어 있다. 즉, 제1장은 남북화해, 제2장은 남북불가침, 제3장은 남북교류·협력, 제4장은 수정 및 발효를 다루고 있다.

26. "The original Members of the League of Nations shall be those of the Signatories which are named in the Annex to this Covenant and also such of those other States named in the Annex as shall accede without reservation to this Covenant. Such accession shall be effected by a Declaration deposited with the Secretariat within two months of the coming into force of the Covenant. Norice thereof shall be sent to all other Members of the League. …"

남북기본합의서 전문은 남북관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 정의한다. 우리 헌법재판소도 1997년 1월 16일 결정(89헌마240)을 통해 다음과 같이 남북관계 및 남북기본합의서의 법적 성격을 바라보고 있다.

"… 1991. 12. 13. 남·북한의 정부당국자가 소위 남북합의서("남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서")에 서명하였고 1992. 2. 19. 이 합의서가 발효되었다. 그러나 이 합의서는 남북관계를 "나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"(전문 참조)임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인 바, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다. …"

우리 헌법재판소가 남북관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 바라보고 있다는 것은 향후 체결될 평화협정에 군사분계선을 국경선으로 전환시키는 내용이 포함될 경우 발생할 헌법적 논란을 예고한다. 가장 먼저 논란이 될 수 있는 문제로 남북관계가 국가와 국가 사이의 관계가 아님에도 국경선이 창설될 수 있는지 문제가 제기될 것이다.

결국 남북이 국가와 국가 간 관계를 지양하는 경우 국경선이 아닌 (특수한 지위의) '경계선'이 설정되어야 한다. 그리고 그 경계선의 성격도 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계의 독특한 지위를 반영하는 경계선으로 규정된다.

(3) 남북기본관계 규정 문제

남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정은 북한의 비핵화 여부에 대한 미국의 검증 또는 최소한의 확신 이후에 체결될 것으로 예상되므로 비핵화 문제가 평화협정 내에서 상당 부분을 차지하지는 않을 것으로 예상된다. 오히려 남북관계를 어떻게 정의할 것인지 또는 남북관계를 규율하는 기본적인 원칙이 무엇인지 등이 평화협정 내에 포함되어야 한다.

이와 관련하여 서독과 동독이 지난 1972년 12월 21일 체결한 'Treaty on the Basis of Relations Between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic'(이하, '동·서독기본조약')이 많은 시사점을 던져주고 있다. 동·서독기본조약 제1조는 "서독과 동독은 동등한 권리에 기초하여 상호 간 정상적인 선린관계를 발전시켜야 한다."(The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic shall develop normal good neighbourly relations with each other on the basis of equal rights.)고 규정하고 있다. 남북기본합의서는 남북관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 정의하고 있는 반면에 동·서독기본조약은 동서독관계를 국가와 국가 간 정상적인 관계로 예정하고 있다.

서독과 동독은 양국 간 관계를 특수관계로 정의하지 않았기 때문에 양국 간 경계선도 국경선으로 간주했다. 이는 동·서독기본조약 제3조가 "… 서독과 동독은 양국 간 국경의 현재 및 미래의 불가침성을 재확인하고, 양국의 영토 보전을 존중할 것을 확약한다."(… They reaffirm the inviolability now and in the future of the border existing between them and undertake fully to respect their territorial integrity.)라고 규정하고 있는 것에서 알 수 있다.

그렇다면 남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정이 남북기본합의서의 입장을 이어받아 여전히 남북관계를 국가와 국가 간 정상적인 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 볼 것인지의 문제가 제기된다.

정상적인 관계로 본다면 우리 헌법 제3조[27]를 고려했을 때 체결될 평화협정은 위헌이 될 가능성이 크다. 우리 헌법은 북한을 국가로 승인하지 않고 있기 때문이다. 그러나 이는 체결될 평화협정이 한국 헌법 질서 내에서 위헌이라는 의미이지 국제법적으로 무효라는 의미가 아니다. 즉, 국내적으로는 위헌인 평화협정이 국제적으로는 합법인 상태가 발생할 수 있다는 것이다.

남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 간주하는 경우 체결될 평화협정 자체의 위헌 문제는 발생하지 않는다. 하지만 남북관계를 특수관계로 본다

27. "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다."

는 것은 북한을 국가로 승인하지 않는다는 의미이기 때문에 국경선, 영토 보전 등의 개념이 평화협정 내에 포함되기 어렵다.

4. 평화협정 형식

남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정의 형식도 고민해야 한다. 단순히 하나의 평화협정을 만들고 이 협정에 4자가 서명한 후 비준 등과 같은 후속 절차를 거쳐 발효시킬 것인가?

역사적으로 체결된 평화협정을 살펴보면 단순한 내용만 가진 평화협정부터 매우 복잡한 내용을 포함하고 있는 평화협정까지 다양하다. 예를 들어, 1842년 난징조약은 총 13개의 조문만 가진 단순한 평화협정인데 반해, 1919년 베르사이유조약은 총 440개의 조문을 포함하고 있는 방대한 평화협정이다. 이는 남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정이 수백 개의 조문을 가진 평화협정이 될 수도 있다는 의미이다.

몇 백 개의 조문을 가진 조약의 체결은 협상의 난이도 또는 협상 기간 모두 상당하다. 1919년 베르사이유조약의 경우 승전국들이 일방적으로 평화협정 내용을 만들었기 때문에 협상의 난이도 또는 협상 기간이 그리 문제되지는 않았다. 하지만 남·북·미·중 4자가 추진할 것으로 예상되는 평화협정 체결은 승전국 또는 패전국 개념이 존재하지 않는 가운데 협상 과정을 거쳐야 하므로 과연 수백 개의 조문을 가진 '단일' 평화협정 탄생이 가능한지에 대한 의문으로 이어진다.

그러므로 '단일' 평화협정 체결이 비효율적인 과제라면 다른 형식의 평화협정 체결이 추진되어야 한다. 예를 들어, '골격협정'(framework agreement)을 체결한 후 추가적인 합의가 이루어질 때마다 '의정서'(protocol)를 체결하는 방식이다. 즉, 일단 골격협정을 발효시킨 후 예를 들어, '서해 평화수역 창설 및 운용에 대한 제1의정서', '한반도 군축 문제에 대한 제2의정서' 등을 추가적으로 체결하고 그때그때 발효시킬 수 있다.

'골격협정' 내에는 평화협정에 들어갈 일반적인 내용이 포함되어야 한다. 첫째, 종전에 대한 내용이다. 둘째, 군사분계선의 성격 또는 비무장지대의 활용에 대한 내용이 포함되어야 한다. 셋째, 1953년 정전협정에 포함되어 있는 군사정전위원회를 대체할 수 있는 분쟁해결절차를 포함해야 한다. 이는 기본적으로 골격협정이 정전협정에 포함된 내용을 대체해야 한다는 의미이다. 그러므로 정전협정이 종료되었을 때 공백이 발생하지 않도록 그 내용이 구성될 필요가 있다.

그러나 '의정서'에 포함될 내용은 상당한 협상을 필요로 하는 내용들이다. 위에서 잠시 언급한 서해 평화수역 창설 및 운용, 한반도 군축 문제, 남북기본관계 정의 등은 의정서를 이용하여 법적 구속력 있는 형태로 정리할 수 있는 내용이다.

추가적으로 유념해야 하는 점은 골격협정과 의정서의 서명국들이 반드시 동일하지 않을 수 있다는 것이다. 예를 들어, 골격협정에 남·북·미·중 4자가 서명한다 하더라도 서해 평화수역 창설 및 운용에 대한 제1의정서에는 관련 당사자들인 남북만 서명할 수 있다.

5. 한국 정부, 평화협정 체결을 어떻게 추진해야 하는가

남·북·미·중 4자가 체결할 것으로 예상되는 평화협정은 위에서 논의한 것처럼 주체, 내용, 형식과 관련하여 논란의 소지가 상당하다. 그런데 한국 입장에서는 체결될 평화협정의 '실효성' 문제도 생각하지 않을 수 없다. 완벽하다고 평가할 수 있는 평화협정도 당사국들이 지키지 않는다면 아무런 쓸모가 없기 때문이다.

한국 입장에서 가장 우려하는 시나리오는 한국과 미국은 평화협정 내용에 얽매이고 북한은 평화협정 내용을 (과거 정전협정상 여러 조문을 상당수 위반하듯) 위반하는 상황의 발생이다. 북한의 평화협정 위반 문제는 한국 또는 미국의 통제 범위 내에 있는 문제가 아니다. 그러므로 두 가지 전략이 제시된다.

첫째, 종전 관련 내용과 함께 정전협정이 종료되었을 때 공백이 발생하지 않는 수준의 평화협정만 체결하는 것이다. 이는 종전, 군사분계선의 국경선(또는 경계선) 전환 문제 등 북한이 평화협정 위반을 시도하기 쉽지 않은 최소한의 내용만 포함하는 방법이다.

둘째, 평화협정 내에 실효성 있는 분쟁해결절차를 포함하는 방법이다. 즉, 협상과 같은 절차의 경우 북한의 일방적인 불참으로 무산될 가능성이 있기 때문에 (북한의 참여에 관계없이) 법적 구속력 있는 분쟁해결방안을 도출하는 절차를 만드는 것이다. 예를 들어, 서해 평화수역 관련 분쟁이 발생하는 경우 그 분쟁을 (법적 구속력 있는 결정을 도출하는) 중재위원회에 회부하도록 하는 내용 등을 제시할 수 있다.

한국 정부는 평화협정 체결에 다소 시간이 걸리더라도 그 평화협정의 '실효성'을 높이는 방향을 모색해야 한다. 만약 한국 정부 스스로 평화협정 체결 시한을 설정하는 경우 협상력을 대폭 상실한 채 협상에 임할 수밖에 없다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

서해 평화수역 창설 및 운용

1. 북방한계선(NLL)

'서해 평화수역'을 논하기에 앞서 '북방한계선'(Northern Limit Line, 이하 'NLL')에 대한 논의가 정리되어야 한다. 지난 2002년 6월 29일 제2연평해전 당시 우리 해군 참수리 357호정에 승선했다 산화한 6명의 해군 장병들은 바로 이 NLL을 수호하고자 했었다.

(1) NLL의 기원 및 전개

1953년 7월 27일 체결되어 발효된 정전협정은 군사분계선을 설정하고 비무장지대를 창설했다. 하지만 정전협정은 오로지 한강 하구의 수역까지만 군사분계선을 설정했을 뿐 '해상' 군사분계선에 대한 내용을 포함하는 데는 실패했다.[28]

해상 군사분계선에 대한 내용이 정전협정 내에 포함되지 못한 가장 큰 이유는 당시 유엔군 사령부와 북한이 서해에서 양측이 '군사적' 관할권을 행사할 수 있는 수역의 범위에 대한 합의에 이르지 못했기 때문이다.[29] 이러한 상황에서 1953년 8월 30일 마크 클라크 유엔군 사령관은 NLL을 선포하고 오로지 NLL까지만 우리 해군의 초계활동이 가능하도록 만들었다.[30] 서해는 물론 동해에도 NLL이 선포되었다.[31] 동해에 존재하는 NLL은 군사분계선의 연장이었고,[32] 서해에 존재하는 NLL은 그 당시 여러 연안국들에 의해 주장되던 '3해리' 영해 개념을 기초로 대략 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도, 즉 서해 5도와 북한 해안의 중간선에 위치하게 되었다.

1953년 8월 30일 이후 약 20년 동안 북한은 서해에 존재하는 NLL에 대하여 문제를 제기

28. 정전협정 제1조 제5호 및 제2조 제13호 제ㄴ목 참조.
29. 정민정, "북방한계선(NLL) 문제에 관한 국제법적 검토와 대응방안", 『국제법학회논총』, 제58권 제2호 (2013), 64면.
30. 이재민, "북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토", 『서울국제법연구』, 제15권 제1호 (2008), 43면.
31. 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국국방연구원, 2010), 214-216면.
32. 1953년 당시 동해에 설정된 NLL은 'Northern Boundary Line'이라 불렸다.

하지 않았다.[33] 이는 북한 해군력이 서해 NLL을 침범할 정도로 강하지 않았기 때문이다. 그러나 1973년부터 북한은 해군력을 강화하여 의도적으로 서해 NLL을 빈번하게 침범하면서 이의를 제기하기 시작했다. 그리고 급기야는 지난 2002년 6월 29일 제2연평해전과 같은 비극까지 일어나게 된 것이다.

(2) NLL의 국제법적 근거

가. 정전협정 내 관련 규정

1953년 정전협정 내 관련 규정을 살펴보면, 정전협정 제2조 제13호 제ㄴ목은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도, 즉 서해 5도를 유엔군사령관의 군사 통제 하에 두는 것을 명문화했다. 이어서 제2조 제15호는 상대방의 군사 통제 하에 있는 육지의 '해면'을 존중할 것을 규정하고 있다. 따라서 정전협정 내 규정들에 의거하여 서해 5도의 해면은 존중되어야 한다.

하지만 '해면'의 정의도 불분명하고, 존중되어야 하는 해면의 구체적인 범위도 명확하지 않다. 그러나 서해 5도의 해면을 존중하기 위해 NLL을 정전협정의 '해석' 차원에서 바라볼 필요가 있다. 서해 5도의 해면이 영해를 의미하지는 않는다. 그리고 1953년 당시에는 영해의 범위가 3해리인지 또는 12해리인지에 대하여 국제법적으로 명확히 정리되지 않았었다. 이는 해면을 영해로 정의하고 영해의 범위가 어느 정도인지를 알아내기 위한 노력은 무의미하다는 것을 의미한다.

1953년 정전협정의 '해석' 차원을 넘어 정전협정 체결의 '목적'과 발효된 정전협정의 '이행'이 무엇인지를 정확히 이해한다면 NLL 개념은 더욱 올바로 정리된다. 정전협정이 군사분계선을 설정하고 비무장지대를 만들었던 가장 중요한 이유는 양측 간 군사력의 '분리'에 있었다.[34] 다시 말해, 이와 같은 군사력의 분리가 정전협정 체결의 '목적'이었다. 이런 이유로 NLL 선포는 양측 군사력의 분리라는 목적 달성을 위한 정전협정의 이행이라는 측면에서 이해되어야 하는 것이다.

더구나 정전협정 제2조 제17호는 "본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속 부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다. …"고 규정하고 있다. 즉, 당시 유엔군사령관은 정전협정을 준수하기 위해 모든 필요한 조치와 방법을 취했어야 했는데, 그 중 하나가 바로 NLL 선포였던 것이다. 이는 NLL 선포는 정전협정을 '이행'하기 위한 하나의 조치 또는 방법이라는 의미이다.

33. 정민정, 전게논문, 65면.
34. 이재민, 전게논문, 50면.

나. 정전협정 이외의 국제법적 근거

북한은 현재 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) 당사국이 아니다. 그러므로 유엔해양법협약 자체는 북한에 대하여 법적 구속력이 없으므로 NLL을 정당화시키기 위한 근거로 사용되기 어렵다. 더구나 NLL 이북을 (주권 개념을 함축하고 있는) 북한의 '영해'라고 표현하는 것도 우리 헌법이 북한을 국가로 승인하지 않고 있는 이상 그 표현이 당연한 것으로 받아들여지기가 쉽지 않다.

그렇다면 NLL의 유효한 법적 지위에 대한 북한의 '묵인'(acquiescence)이 존재한다고 볼 수 있는가? 이 질문에 긍정적으로 답할 수 있다면 북한의 (법적 효과를 발생시키는) 묵인을 근거로 NLL의 유효한 법적 지위를 주장할 수 있다.

1953년 NLL 선포 이후 약 20년 동안 북한은 NLL을 침범하지 않았다. 오히려 NLL을 이용해 NLL 이북에 대한 자신의 관할권을 확인받았을 뿐이다. 예를 들어, 1963년 군사정전위원회 회의에서 북한은 북한 간첩선의 NLL 월선을 부인하며 NLL 존재 및 NLL 이남에 대한 관할권이 유엔군사령부에 속한다는 것을 인정했다.[35] 1973년이 되어서야 북한이 NLL을 실제로 침범하기 시작했다는 것을 고려하면 이는 약 20년 동안 북한의 (행동으로부터 추론할 수 있는) '묵인'이 있었다는 의미가 된다.

'묵인'과 관련하여 국제사법재판소(International Court of Justice)가 판결을 내린 1962년 *The Temple of Preah Vihear* 사건[36]은 큰 시사점을 주고 있다. 이 사건은 Preah Vihear 사원이 태국과 캄보디아 중 어느 국가의 주권 하에 있는지를 다룬 사건이다. 태국은 (당시 캄보디아를 지배하고 있던 프랑스와 태국이 체결한) 1904년 조약 제1조에 따라 Preah

35. 제성호, 전게서, 228면.
36. *The Temple of Preah Vihear (Cambodia* v. *Thailand), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962*, p. 6.

Vihear 사원이 태국에 속해야 한다고 주장했다.[37] 하지만 이 사건에서 조약 체결 이후 (기술적인 능력이 부족했던 태국의 요청으로 프랑스에 의해) 제작된 지도에는 Preah Vihear 사원이 캄보디아에 속하고 있었고 이 지도에 대하여 태국이 그 어떤 반응도 보이지 않았다는 점이 주요 쟁점이 되었다.

국제사법재판소는 태국이 만약 제작된 지도에 대하여 문제를 제기하고자 했었다면 합리적인 기간 내에 어떤 반응을 했어야만 했다고 언급했다.[38] 즉, 이의를 제기했었어야 했다는 것이다. 하지만 태국은 제작된 지도의 내용도 인지하고 있었고 오히려 지도를 제작한 프랑스에게 감사를 표시하며 추가 사본을 요청하기까지 했다.[39]

태국은 제작된 지도에 대하여 1958년까지 어떤 문제도 제기하지 않았고, 따라서 국제사법재판소는 1908~1909년경 문제의 지도를 인지한 태국이 이후 행동(conduct)을 통해 Preah Vihear 사원이 캄보디아에 속하고 있다는 것을 인정했다는 취지의 결론을 내렸다.[40]

1962년 *The Temple of Preah Vihear* 사건은 NLL에 대한 북한의 묵인이 국제법적 함의를 가져왔다는 주장을 뒷받침하는 근거 중 하나로 제시된다. 즉, 1953년 NLL 선포 이후 약 20년 동안 북한이 NLL의 존재를 인지하고 인정한 상태에서 연이은 행동을 취함으로 NLL은 법적 함의를 가진 해상 군사분계선이 되었다는 것이다.

2. 서해 평화수역 창설 관련 논의의 전개

(1) 2018년 판문점선언 이전에 있었던 논의

가. 1999년 제1연평해전 전·후 논의

1991년 남북기본합의서 제11조는 "남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다."고 규정하고 있다. 남북기본합의서가 법적 구속력 있는 조약은 아니나 1991년 당시는

37. *Ibid.*, p. 22.
38. *Ibid.*, p. 23.
39. *Ibid.*, p. 24.
40. *Ibid.*, pp. 32-33.

북한이 NLL에 대한 인정과 부인을 반복하던 시기이므로 제11조에 규정된 내용은 NLL 이남에 대한 한국의 군사적 관할권을 인정한 하나의 결정적 '사례'로 제시된다. 즉, NLL에 대한 북한의 인정 또는 묵인을 보여주는 하나의 증거라 할 수 있다.

1999년 6월 15일 발생한 제1연평해전 이후 북한의 태도는 급변한다. 1999년 9월 2일 북한은 조선인민군 총참모부 명의로 '특별보도' 형식을 통해 소위 '조선 서해 해상군사분계선'을 선포했다.[41] 특히 이 특별보도 제2항은 "조선 서해 해상 우리의 영해 안에 제멋대로 설정한 미군 측의 강도적인 북방한계선은 무효임을 선포한다."고 언급했다. 이는 단순 NLL 침범 이상의 북한의 명백한 NLL 부인이 1999년에야 시도되었다는 것을 의미한다.

북한은 '조선 서해 해상군사분계선' 선포에 대한 후속조치로서 2000년 3월 23일 조선인민군 해군사령부 명의로 '5개 섬 통항질서를 공포함에 대하여'를 선언하면서 1999년 선언된

[그림 1] NLL과 북한 주장 조선 서해 해상군사분계선 비교

장성구 기자 / 20180427 @yonhap_graphics(트위터)

41. https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004455735.

'조선 서해 해상군사분계선'을 정당화하려는 시도를 지속하고 있다.[42]

나. 2007년 남북 정상회담 전·후 논의

2007년 10월 4일 남북 정상회담 직후 남북 정상은 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언' 제5조를 통해 공동어로구역, 평화수역 등 관련 논의의 필요성을 제기했었다. '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언' 제5조는 "남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다."고 언급했다.

이와 같은 남북 간 합의는 2005년 7월 25일부터 27일까지 개성에서 열린 남북수산협력실무협의회 제1차 회의 합의서를 기초로 하고 있다. 이 합의서 제1항은

"1. 남과 북은 평화정착과 공동이익의 원칙에서 서해상의 일정한 수역을 정하여 공동어로를 진행하기로 한다.

① 공동어로 수역과 공동어로 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는데 따라 확정하기로 한다.

② 공동어로에서의 어로기간, 어선 수 및 어구이용, 입어료 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다."고 언급했다.

즉, 아직까지 실현되지는 않았으나 남북 간 '일정한' 수역을 창설할 의도가 함축되어 있었다. 특히 공동어로 수역 그 자체를 남북군사당국회담의 합의 문제로 보았다는 점에서 NLL 관련 논의는 거론될 수밖에 없는 주제였다.

(2) 2018년 판문점선언 내 관련 언급

2018년 판문점선언 제2조 제2항은 "남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을

42. 제성호, 전게서, 255면.

세워나가기로 하였다."고 선언했다. '평화수역'이라는 용어 자체는 2007년 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언' 제5조에서도 발견할 수 있으나 그 평화수역의 위치에 대하여는 이번 판문점선언이 최초로 'NLL 일대'라고 명시적으로 언급했다.

(3) 2018년 평양공동선언 내 관련 언급

2018년 9월 19일 남북 정상회담 '평양공동선언'의 부속합의서로 '역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서'가 채택되었다. 군사분야 합의서 제3항은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

"3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다."

군사분야 합의서도 판문점선언과 마찬가지로 'NLL 일대'라는 표현을 사용하고 있다. 다만 '평화수역'과 '시범적 공동어로구역'을 별도의 개념으로 사용함으로 두 수역의 위치가 다를 수도 있음을 내포한다. 군사분야 합의서에 포함된 서해 평화수역 관련 내용은 불법어로 차단을 명시하여 제3국, 특히 중국의 어로활동을 금지하고자 하는 방향은 잘 세운 것으로 보인다. 다만 남북 공동순찰 방안에 대하여는 의문이 따른다. 한국은 해경을 가지고 있으나 북한은 해경을 가지고 있지 않기 때문이다. 한국 해경과 북한 해군이 공동순찰을 하는 다소 어색한 그림이 그려질 수 있다는 것이다.

3. 서해 평화수역의 법적 지위 및 논의 전개 방향

(1) 법적 지위

남북이 '합의'에 이른다면 서해 평화수역을 만드는 것 자체는 국제법적으로 큰 문제를 발견하기 어렵다. 다만 서해 평화수역의 법적 지위에 대하여는 논란의 여지가 상당하다. 과연 서해 평화수역은 남북 각각의 12해리에 이르는 '영해'에 대한 권원이 중첩하는 수역인가? 아니면 남북 각각이 군사적 관할권을 행사하는 수역 중 일부에 해당하는 '특별하고 독특한'(special and unique) 지위를 가진 특별 수역이 되는가? 두 가지 질문에 대한 답을 전개하고자 한다.

가. 영해에 대한 권원이 중첩하는 수역

(유엔해양법협약 당사국이든 아니든) 연안국이 12해리에 이르는 영해에 대한 권원(entitlement)을 가지는 것은 '국제관습법'상 인정되고 있다.[43] 이는 북한이 유엔해양법협약 당사국이 아닌 점은 문제가 되지 않는다는 것을 의미한다.

일단 제기할 수 있는 문제는 북한이 영해를 주장할 수 있는지 여부이다. 국제법상 북한은 영해를 주장할 수 있다. 이는 '국제법상' 북한도 국가이기 때문이다. 하지만 한국 헌법 질서 내에서 남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 간주하는 경우 그리고 북한을 국가로 승인하지 않는 우리 헌법 제3조의 내용을 고려한다면 주권을 전제로 하는 북한의 영해 개념을 우리 스스로 인정하기는 어렵다. 따라서 평화수역을 영해에 대한 권원이 중첩하는 수역으로 정의하는 경우 국제법에서는 어떤 문제도 일어나지 않으나 한국 헌법 질서 내에서는 위헌적 결과가 도출된다.

더 나아가 서해 평화수역이 남북 간 영해의 경계획정 대상수역이라고 주장하는 것도 비약에 가까운 주장이다. 이는 남북관계를 국가와 국가 간 관계, 즉 정상적인 관계로 전제했을 때 이어질 수 있는 논의이기 때문이다.

43. Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. 85.

나. 특별하고 독특한 지위를 가진 특별 수역

서해 평화수역을 국제해양법 체제에서 예외적으로 인정될 수 있는 '특별하고 독특한' 지위를 가진 특별 수역으로 정의한다면 이는 오히려 설명되기 쉽다. 국제해양법이 영해, 배타적 경제수역, 공해 등 이외의 그 어떤 수역도 인정하지 않는 것은 아니기 때문이다.

2017년 6월 29일 크로아티아와 슬로베니아 간 영토 및 해양 분쟁에 관한 최종적인 중재재판소 중재결정[44]은 특별하고 독특한 지위를 가진 특별 수역이 창설될 수 있다는 좋은 사례로 제시될 수 있다. 크로아티아와 슬로베니아는 '아드리아 해'(Adriatic Sea)에 인접한다. 그런데 슬로베니아 해안선 길이는 약 47km에 불과하여 슬로베니아는 해양으로 진출하기 어려운 상태에 놓여 있다. 더구나 슬로베니아 해안은 상당히 오목한 모양을 지니고 있기 때문에 슬로베니아가 설령 12해리에 이르는 영해를 가진다 해도 크로아티아의 영해에 막혀 공해로 나아가기가 쉽지 않다.

2017년 크로아티아-슬로베니아 사건에서 중재협정 제3조 제1항(b)에 따라 슬로베니아의 'Junction to the High Sea'를 결정해야 하는 것이 중재재판소의 임무 중 하나였다. 슬로베니아는 크로아티아의 영해 내에 슬로베니아를 위한 3해리 너비의 'corridor'가 창설되어야 함을 제안했다.[45]

중재재판소는 일단 'High Sea'가 '공해'를 의미한다고 결론지었다.[46] 그리고 지중해에는 관련 국가들 간 거리가 400해리를 넘는 곳이 없으므로 (연안국들의 배타적 경제수역 선포를 전제로) 공해가 존재하지 않을 수도 있으나 크로아티아는 아직 배타적 경제수역을 선포하지 않았다. 따라서 현재 크로아티아의 영해 이원의 수역은 공해의 지위를 가진다고 결론지어졌다.[47] 결국 중재재판소는 약 2.5해리 너비의 'Junction Area'를 창설했다.[48]

44. Arbitration under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia, Signed on 4 November 2009, *Final Award* (29 June 2017), https://pcacases.com/web/sendAttach/2172.
45. *Ibid.*, para. 1060.
46. *Ibid.*, para. 1063.
47. *Ibid.*, para. 1065.
48. *Ibid.*, para. 1083.

중재재판소에 의하면 창설된 'Junction Area'에서 보장되어야 하는 자유는 슬로베니아를 향하여 그리고 슬로베니아로부터 중단되지 않고 중단될 수 없는 접근을 위한 'Freedoms of communication'이다.[49] 이와 같은 'Freedoms of communication'은 항행 및 상공비행의 자유 등을 포함하나 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리의 자유 또는 인공섬 등 설치의 권리 등을 포함하지는 않는다.[50] 'Freedoms of communication'은 민간 선박(항공기) 또는 군함(군용기)에 관계없이 향유할 수 있으나 오로지 슬로베니아로 향하거나 슬로베니아로부터 나올 때만 향유할 수 있다.[51] 이와 같은 자유는 '무해'와 같은 조건도 부과되지 않으며 무해통항과 달리 정지되지도 않는다.[52] 'Junction Area' 내에 있는 동안 크로아티아에 의한 임검, 나포 등이 허용되지 않음에도,[53] 중재재판소는 비(非)크로아티아 선박 및 항공기에 적용할 수 있는 법령의 제정권은 여전히 크로아티아에게 속한다고 언급했다.[54] 그리고 중재재판소는 'Junction Area' 체제는 유엔해양법협약에 포함된 기본 원칙들과 일치하고, 따라서 유엔해양법협약 당사국들은 이와 같은 기본 원칙들의 적용에 영향을 주는 협정을 체결하지 말아야 한다고 언급했다.[55] 이는 크로아티아와 슬로베니아 양국의 합의에 의해서도 'Junction Area' 체제를 없애는 것이 불가능하다는 것을 의미한다.

2017년 크로아티아-슬로베니아 사건에서 만들어진 'Junction Area'를 참고로 하면 서해 평화수역의 법적 지위 및 평화수역에서 어떤 행위가 가능한지에 대한 논의가 전개될 수 있다. 이에 대하여는 아래에서 다시 논의하기로 한다.

(2) 서해 평화수역의 논의 전개 방향

위에서 언급한 것처럼 서해 평화수역을 남북 간 영해에 대한 권원이 중첩하는 수역으로 정의하고 논의를 전개한다면 이러한 논의는 한국 헌법 질서 내에서 받아들여질 수 없다. 이는 우리 헌법 제3조가 북한을 국가로 승인하지 않고 있기 때문이다. 결국 서해 평화수역은

49. *Ibid.*, para. 1123.
50. *Ibid.*, paras. 1123, 1126.
51. *Ibid.*, paras. 1124-1125.
52. *Ibid.*, para. 1127.
53. *Ibid.*, para. 1129.
54. *Ibid.*, para. 1130.
55. *Ibid.*, para. 1140.

'특별하고 독특한' 지위를 가진 특별 수역으로 정의되어야 한다.

서해 평화수역을 '특별하고 독특한' 지위를 가진 특별 수역으로 정의하는 경우 두 가지 문제가 제기된다. 첫째, 서해 평화수역은 어디에 위치해야 하는가? 둘째, 서해 평화수역에서 보장되어야 하는 자유는 무엇인가?

첫 번째 질문에 대한 답은 서해 평화수역이 NLL을 기준으로 남북으로 만들어져야 한다는 것이다. 판문점선언 제2조 제2항은 "남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다."고 언급했다. 이 조항은 매우 잘 만들어진 조항으로 보인다. 그 이유는 한국 입장에서 서해 평화수역 창설의 기준을 NLL이라 주장할 수 있기 때문이다. 2018년 9월 19일 군사분야 합의서가 판문점선언과 마찬가지로 'NLL 일대'라는 표현을 사용하고 있는 점은 긍정적 측면이다.

서해 평화수역의 범위 설정 시 주의해야 하는 문제는 남북 각각의 주장을 등가적인 주장으로 평가해서는 안 된다는 것이다. 즉, NLL을 한국 주장의 최대 범위로 그리고 1999년 북한이 선포한 소위 '조선 서해 해상군사분계선'을 북한 주장의 최대 범위로 간주해서는 안 된다. 만약 전제가 이렇게 성립된다면 NLL과 소위 '조선 서해 해상군사분계선' 간 수역에 평화수역이 위치하게 되는 결과로 이어질 수 있다. 그러므로 NLL을 기준으로 남북 간 일정 범위의 'buffer zone'을 형성하는 방식으로 평화수역이 설정되어야 한다.

두 번째 질문에 대한 답은 전략적인 차원에서 접근해야 한다. 즉, 제3국, 특히 중국의 어로활동을 금지할 수 있는 방향으로 또는 타국 해군 함정의 무해통항이 금지될 수 있는 방향으로 서해 평화수역에서 보장되어야 하는 자유가 선택되어야 한다는 의미이다. 2018년 9월 19일 군사분야 합의서에 의하면 중국의 어로활동을 금지하고자 하는 방향은 이미 제시되어 있다.

서해 평화수역에서 보장되어야 하는 자유가 무엇인지를 구체화하기 위해서는 2017년 크로아티아-슬로베니아 사건에서 만들어진 'Junction Area'에서 보장되고 있는 자유가 무엇인지가 연구되어야 한다. 그리고 2001년 6월 30일 발효한 '대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 어업에 관한 협정'(이하 '한중어업협정')상 '잠정조치수역'(provisional measures zone)에서 관할권이 행사되는 방식도 고려될 필요가 있다.

판문점선언에 의하면 서해 평화수역을 창설하는 목적은 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하는 것이다. 이는 제3국 선박의 통항에 대하여는 최소한만 인정하는 방향을 취해야 함을 의미한다. 즉, 제3국 선박에 대하여는 광범위한 'freedoms of communication'을 인정할 필요 없이 민간 선박에 한하여 무해통항만 인정해야 한다는 결론에 도달할 수 있다. 그리고 제3국 민간 선박에 대하여는 남북 모두 관할권을 행사할 수 있어야 한다. 제3국 민간 선박에 대하여 무해통항만 인정된다는 의미는 어로활동은 허용되지 않는다는 것이다. 어로활동은 무해통항이 아니기 때문이다.

남북 어선에 대하여는 조업 허가를 부여받은 선박에 대하여만 일정 쿼터를 부여하여 어로활동을 하도록 해야 한다. 이는 서해 평화수역 내 조업 허가 절차 및 쿼터 부여를 위해 '남북어업공동위원회'와 같은 기구가 만들어질 필요가 있다는 것을 의미한다.

4. 한국 정부, 서해 평화수역 창설에 대하여 어떤 전략을 가져야 하는가

남북은 서해 평화수역 창설 문제와 관련하여 '우발적인 군사적 충돌 가능성'을 제거하는 것을 최우선 목표로 삼고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 문제의 본질을 너무 단순히 보고 있다는 우려를 지울 수 없다.

우발적인 군사적 충돌 가능성을 없애기 위해 NLL 일대에 서해 평화수역이라는 'buffer zone'을 형성하고 남북 해군 함정이 평화수역에 들어갈 수 없도록 하면 군사적 충돌 가능성 자체는 사라질 수 있다. 그러나 그 평화수역은 중국 어선들의 불법조업으로 가득차게 된다. 지금도 한국 해경은 불법조업 적발 시 NLL 이북으로 도주하는 중국 어선들에 대하여 관할권을 행사하지 못해 곤란을 겪고 있다.

물론 서해 평화수역의 관할권을 남북 해군이 아닌 해경 등 '경비세력'에게만 행사하도록 하는 방향도 있다. 그러나 경비세력만 평화수역에 진입할 수 있다고 하여 군사적 충돌 가능성이 사라지게 되는지는 의문이다. 더구나 위에서도 지적한 것처럼 북한은 해경을 가지고 있지 않다.

서해 평화수역이 'buffer zone'으로 제대로 기능하기 위해서는 평화수역 내에서 제3국을 배제하고 오로지 남북만 '어로활동'을 할 수 있어야 한다. 그리고 평화수역 내에서 조업 허가 및 쿼터를 부여받지 못한 (제3국은 물론 남북) 어선들에 대하여 남북 경비세력이 관할권을 행사하여 '임검' 등을 하도록 할 필요가 있다. 이는 실질적인 어로활동이 가능하도록 하는 조치이기 때문이다.

한국 정부는 서해 평화수역이 NLL을 기준으로 남북 간 일정 범위의 'buffer zone'을 형성하며 만들어져야 한다는 것을 전제로 평화수역 내에서의 조업 허가 및 쿼터 등과 같은 어로활동 방식을 구체화하는 전략을 수립해야 한다. 군사적 관할권의 자제를 평화수역의 성격으로 규정하는 것은 평화수역 관련 문제들을 정확히 직시하지 못하는 것이다.

유엔군사령부는 해체될 것인가

1. 왜 유엔군사령부 해체 문제가 지금 거론되는가

종전선언 또는 평화협정 체결과 유엔군사령부 해체 문제는 법적으로 관련이 없다. 그러나 종전선언 등이 이루어지면 북한이 유엔군사령부 해체를 주장할 것이라는 우려가 여기저기서 들려온다. 즉, 종전선언이 임박해 보이는 지금 상황에서 유엔군사령부 해체 문제가 부각되는 것이다. 더구나 종전선언이 법적 구속력 없는 정치적 합의라 하더라도 종전선언이 이루어진다면 중국 또는 러시아가 유엔군사령부 해체 문제를 유엔 안보리에서 논의할 가능성이 있다는 주장도 펼쳐지고 있다.[56] 이러한 주장은 종전선언을 조심스럽게 추진해야 한다는 주장과 궤를 같이 한다.

하지만 종전선언의 실효성에 의문을 제기하고 종전선언의 추진 속도를 조절하자는 의견에는 동의할 수 있어도 종전선언 더 나아가 평화협정 체결이 법적으로 유엔군사령부 해체와 연결될 수 있다는 주장에는 동의하기 어렵다. 유엔군사령부의 기원, 변천, 법적 지위 등을 고려하면 종전선언 또는 평화협정 체결과 유엔군사령부 해체 문제는 법적 연결고리를 찾을 수 없다. 아래에서는 유엔군사령부의 기원부터 논하기로 한다.

2. 유엔군사령부의 기원

유엔군사령부(United Nations Command)는 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의 제84호에 근거하여 창설되었다. 결의 제84호는 정확히는 미국 주도 하에 '통합군사령부'(unified command)를 창설하고, 그 통합군사령부가 유엔 회원국들이 제공하는 군대와 원조를 이용할 수 있도록 할 것을 법적 구속력 있는 권고로 채택했다.[57] 결의 제84호에 의하면 미국은 통합군사령부사령관, 즉 유엔군사령관을 임명할 수 있다.[58] 더구나 이 결의는 북한군에 대한 작전 시 유엔기(United Nations flag)를 사용할 수 있도록 허가했다.[59]

56. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/27/2018092702247.html.
57. S/Res/84 (150), para. 3.
58. *Ibid.*, para. 4.
59. *Ibid.*, para. 5.

1953년 7월 27일 정전협정 체결 시 유엔군사령관은 정전협정에 일방당사자로 서명했다. 더구나 정전협정 제2조 제17항은 "본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속 부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다. 적대 쌍방 사령관들은 상호 적극 협력하여 군사정전위원회 및 중립국 감독위원회와 적극 협력함으로써 본 정전협정 전체 규정의 문구와 정신을 준수하도록 한다."고 규정하고 있다. 이는 유엔군사령관에게 정전협정 준수 및 이행 책임을 부여되어 있음을 의미한다. 위에서 언급한 것처럼 NLL도 유엔군사령관이 정전협정을 준수하고 이행하기 위해 선포된 것이다.

3. 유엔군사령부의 변천

유엔군사령부는 일본 도쿄에서 창설되었다. 즉, 한국전쟁 기간 동안 유엔군사령부는 도쿄에 위치하고 있었다. 그런데 한국전쟁 도중 오랜 협상을 거쳐 샌프란시스코평화조약이 체결됨에 따라 일본의 주권 회복이 예정되었다.[60] 이는 도쿄에 위치하고 있는 유엔군사령부가 계속적으로 기능하기 위해 추가적인 법적 조치가 필요하다는 의미로 이어졌다. 따라서 1951년 9월 8일 서명된 '애치슨-요시다 교환각서'[61]는 중요한 의미를 가진 문서가 된다.

애치슨-요시다 교환각서에는 샌프란시스코평화조약 발효 이후에도 일본이 유엔 안보리 결의 제84호와 관련이 있는 군대의 지원을 허락하고 그 지원을 용이하게 할 것이라는 내용이 포함되어 있다.[62] 즉, 애치슨-요시다 교환각서에 따라 일본은 유엔군 활동과 관련 있는 군대가 일본 내에 주둔하는 것을 허용했다. 도쿄에 위치한 유엔군사령부를 인정하고 있는 것이다.

더 나아가 1954년 2월 19일 '주일유엔군지위협정'(Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan)이 체결된다. 이 주일유엔군지위협정 제5조 제2항은 미일안보조약 하에서 미국에 제공된 시설물과 기지를 일본의 동의와 함께 유엔군

60. 샌프란시스코평화조약이 발효된 1952년 4월 28일 일본의 주권은 회복되었다.
61. Notes Exchanged between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson at the Time of the Signing of the Security Treaty between Japan and the United States of America, http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19510908.T3E.html.

이 사용할 수 있음을 규정하고 있다.[63] 이는 유엔군이 '주일미군' 기지를 사용할 수 있는 법적 근거가 된다.

그런데 1957년 7월 1일 유엔군사령부는 도쿄로부터 서울로 이전하게 되었다. 이는 심각한 법적 문제를 야기할 수 있었는데, 만약 주일유엔군이 더 이상 존재하지 않게 된다면 주일유엔군지위협정 제25조[64]에 따라 이 협정 자체가 종료된다. 그렇다면 이는 유엔군이 주일미군 기지를 사용할 수 있는 법적 근거를 잃게 된다는 것으로 이어진다. 이런 이유로 일본 내에 '유엔군후방사령부'(United Nations Command-Rear)[65]가 창설되었다. 유엔군후방사령부는 오로지 주일유엔군지위협정의 종료를 막기 위해 만들어졌으며, 이는 유엔군이 여전히 주일미군 기지를 사용할 수 있는 법적 근거를 유지하고 있다는 의미이다.

1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설되면서 유엔군사령부의 기능 또는 역할에 큰 변화가 일어났다.[66] 즉, 유엔군사령부가 맡았던 한국의 안보에 대한 책임이 한미연합사령부로 이전되었고, 유엔군사령부는 정전협정 관련 임무만 담당하게 되었다. 유엔군사령관이 보

62. "As we know, armed aggression has occurred in Korea, against which the United Nations and its members are taking action. There has been established a unified command of the United Nations under the United States pursuant to Security Council Resolution of July 7, 1950, and the General Assembly … has called upon all States and authorities to lend every assistance to the United Nations action and to refrain from giving any assistance to the aggressor. With the approval of SCAP, Japan has been and now is rendering important assistance to the United Nations action in the form of facilities and services made available to the members of the United Nations, the Armed Forces of which are participating in the United Nations action. Since the future is unsettled and it may unhappily be that the occasion for facilities and services in Japan in support of United Nations action will continue or recur, I would appreciate confirmation, on behalf of your Government, that if and when the forces of a member or members of the United Nations are engaged in any United Nations action in the Far East after the Treaty of Peace comes into force, Japan will permit and facilitate the support in and about Japan, by the member or members, of the forces engaged in such United Nations action; …"
63. "The United Nations forces may, with the agreement of the Government of Japan through the Joint Board, use those facilities and areas the use of which is provided to the United States of America under the Security Treaty between Japan and the United States of America."
64. "This Agreement and agreed revisions thereof shall terminate on the date by which all the United Nations forces shall be withdrawn from Japan in accordance with the provisions of Article XXIV."
65. 2018년 10월 현재 유엔군후방사령부는 일본 요코타공군기지에 위치하고 있다.

유하고 있던 한국군의 작전통제권도 한미연합사령관에게 이전되었다. 하지만 유엔군사령부의 기능 또는 역할 축소가 실질적인 문제를 야기하지는 않았는데, 이는 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸임하게 되었기 때문이다.[67]

4. 종전선언 또는 평화협정 체결은 유엔군사령부 해체의 근거가 되는가

종전선언 또는 평화협정 체결로 인해 유엔군사령부가 해체될 수 있다거나 해체되어야 한다는 논의가 여기저기서 이루어지고 있다. 하지만 이는 법적 논리를 결여한 정치적 공세에 불과하다. 법적인 차원에서 보다 정교하게 논의할 필요가 있다.

(1) 종전선언

정치적 합의인 종전선언이 이루어진다 해도 한반도를 규율하는 법적 문서는 여전히 1953년 정전협정이다. 이는 정전협정 관련 임무를 담당하고 있는 유엔군사령부가 여전히 존속해야 함을 의미한다. 종전선언으로 한국전쟁이 종료되었고, 유엔군사령부가 해체되어야 한다는 주장이 나타난다면 이는 종전선언이 정치적 합의에 불과하다는 점을 도외시하는 잘못된 견해에 불과하다. 종전선언은 정치적 합의에 불과하고, 따라서 종전선언만으로는 유엔군사령부 해체를 포함하여 그 어떤 법적 변화도 야기되지 않는다.

(2) 평화협정 체결

평화협정 체결은 유엔군사령부의 해체를 주장하는 입장에서 가장 강력한 근거가 된다. 유엔 안보리 결의 제84호가 만들어졌던 전제는 북한의 남침으로 '평화의 파괴'가 존재했다는 것이다. 이는 역으로 평화가 회복되는 경우 유엔군사령부의 해체가 그 논리적 귀결이라는 주장을 가능하게 한다. 하지만 이는 단견이다.

유엔 안보리 결의 제84호가 언급하고 있는 평화의 회복은 평화협정 체결로 확인되는 것이 아니라 유엔 안보리 자신이 평화의 회복을 확인하는 또 다른 결의 채택으로만 가능하다.

66. 박휘락·김병기, "한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안", 『신아세아』, 제19권 제3호 (2012), 85면.
67. 박휘락·김병기, 상게논문, 85면.

유엔 안보리 결의 제84호와 향후 체결될 평화협정은 논리적 연결선상에 있는 법적 문서가 아니기 때문이다. 즉, 유엔 안보리 결의 제84호와 향후 체결될 평화협정은 상호 간에 어떤 법적 영향을 줄 수 없다. 이는 만약 미국이 (한반도에서의) 평화의 회복을 확인하는 유엔 안보리 결의 채택에 대하여 거부권을 행사하는 경우 유엔군사령부는 북한 또는 중국의 정치적 공세에도 불구하고 존속하는 데 있어 법적 장애물에 부딪히지 않는다는 것을 의미한다.

(3) 소결

종전선언 또는 평화협정 체결로 당연히 유엔군사령부가 해체되는 것은 아니다. 특히 종전선언은 정치적 합의이므로 정전협정 체제가 유지되는 한 유엔군사령부는 존속한다. 향후 체결될 평화협정은 법적 구속력 있는 합의이므로 종전 및 평화를 법적으로 확인한다는 차원에서 유엔군사령부 해체 주장에 힘을 실을 수 있는 가능성이 높다. 하지만 평화협정이 법적으로 확인하는 평화와 유엔 안보리가 확인해야 하는 평화의 '회복'이 동일한 개념은 아니라는 것을 고려한다면 평화협정 체결이 자동적으로 유엔군사령부 해체로 이어지지는 않는다.

5. 오로지 미국의 의사에 달려 있는 유엔군사령부 해체

(1) 유엔군사령부의 법적 지위

유엔군사령부를 유엔 헌장 제29조[68]에 언급되어 있는 유엔 안보리의 '보조기관'(subsidiary organ)으로 간주할 수 있는지에 대하여는 의견이 갈리고 있다.

유엔군사령부가 유엔 안보리의 보조기관에 해당한다고 보는 견해는 유엔군사령부가 유엔의 예산에 의해 운영되지 않고 있다는 사실만으로 보조기관이 아니라 할 수는 없다고 전제한다.[69] 그리고 (유엔군사령부 자신은 아니지만) 미국이 유엔 안보리 결의 제84호에 근거하여 유엔 안보리에 유엔군사령부의 활동에 대하여 '보고'하고 있기 때문에 유엔 안보리의 보조기관이라 볼 수 있는 여지가 있다고 주장한다.[70]

68. "The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions."
69. 제성호, 전게서, 392면.

이에 반해, 유엔군사령부가 유엔 안보리의 보조기관이 아니라 주장하는 입장은 1994년 6월 24일 유엔 사무총장이 북한에 보낸 편지[71]를 근거로 삼고 있다. 이 편지에는 유엔 안보리가 자신의 통제 하에 있는 보조기관으로 유엔군사령부를 창설하지 않았다는 내용이 포함되어 있다. 그리고 유엔군사령부가 유엔의 예산에 의해 운영되지 않고 있다는 점도 지적한다.

유엔군사령부를 유엔 안보리의 보조기관으로 간주할 것인지 여부는 유엔군사령부 해체를 위해 별도의 유엔 안보리 결의가 필요한지 문제와 관련이 있다. 즉, 유엔 안보리의 보조기관이라면 해체를 위해 별도의 유엔 안보리 결의가 필요하고 보조기관이 아니라면 해체를 위해 별도의 유엔 안보리 결의는 필요하지 않다는 이분법이 제시된다. 하지만 해체를 위해 별도의 유엔 안보리 결의가 필요한지 여부는 논의의 핵심이 되지 못한다. 그 이유로는 두 가지가 제시된다.

첫째, 유엔 안보리의 보조기관으로 간주된다 할지라도 해체 이후 유엔 안보리에 사후 보고만 하면 된다는 견해가 있다.[72] 즉, 해체를 좌우하는 요소는 미국의 의사일 뿐이라는 견해이다.

둘째, 유엔 안보리의 보조기관이 아니라 하면 1994년 6월 24일 유엔 사무총장이 북한에 보낸 편지에 "그러므로 유엔군사령부 해체는 어떤 유엔 기관의 책임에 속하지 않고 미국 정부의 권한 내에 있는 문제이다."(Therefore, the dissolution of the unified command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the Government of the United States.)라는 내용이 포함되어 있는 것처럼 해체는 오로지 미국의 의사에 달려 있게 된다.

70. 제성호, 전게서, 392-393면.
71. "... the Security Council did not establish the unified command as a subsidiary organ under its control, but merely recommended the creation of such a command, specifying that it be under the authority of the United States. Therefore, the dissolution of the unified command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the Government of the United States."
72. 제성호, 전게서, 393면.

(2) 미국의 유엔군사령부 해체 의사 존부의 중요성

위에서 언급한 것처럼 유엔군사령부 해체를 위해 별도의 유엔 안보리 결의가 필요한지 여부는 중요한 논의의 주제가 아니다. 미국이 해체 의사를 가지고 있는지가 결정적 요소이기 때문이다.

유엔군사령부는 유엔의 예산으로 운영되고 있지 않기 때문에 만약 미국이 유엔군사령부 운영 예산을 편성하지 않는다면 유엔군사령부 운영은 즉시 형해화된다. 즉, 미국은 유엔군사령부를 미국의 의사만으로 사실상 해체할 수 있다.

만약 미국이 유엔군사령부를 해체하고자 하지 않는 상황에서 중국 또는 러시아가 유엔군사령부 해체 관련 유엔 안보리 결의안 채택을 시도한다 하더라도 미국은 '거부권' 행사로 이를 막을 수 있다. 즉, 미국의 해체 의사 없는 유엔군사령부 해체 시도는 유엔 내에서도 불가능하다는 것이다.

물론 향후 체결된 평화협정 내에 유엔군사령부 해체 관련 내용이 포함될 수 있다. 그러나 그 평화협정에 미국이 (협상 과정에서 관련 내용의 평화협정 내 포함에 동의하고) 서명 또는 비준 등의 절차를 거쳐 당사국이 된다는 것을 전제로 유엔군사령부가 해체될 수 있을 뿐이다. 만약 미국이 협상 과정에서부터 평화협정 내에 유엔군사령부 해체 관련 내용의 포함을 거부하는 경우 향후 체결될 평화협정 내에 유엔군사령부 해체 관련 내용이 담길 수는 없다.

6. 한국 정부, 유엔군사령부 해체 문제에 대하여 어떤 전략을 가져야 하는가

무엇보다 한국 정부는 유엔군사령부 해체 문제에 대한 입장을 정해야 한다. 물론 이러한 입장을 공개적인 토론 과정을 통해 정할 필요는 없다. 그러나 한국 정부가 종전선언 또는 평화협정 체결 이후에도 유엔군사령부가 존재해야 한다고 판단한다면 유엔군사령부 해체가 법적인 차원에서 종전선언 또는 평화협정 체결과 자동적으로 연결되어 있지는 않다는 논리를 정교하게 다듬을 필요가 있다.

위에서 언급한 것처럼 유엔군사령부 해체 여부는 오로지 미국의 의사에 달려 있다. 다만 한국 정부가 유엔군사령부 해체가 법적인 차원에서 종전선언 또는 평화협정 체결과 자동적으로 연결되어 있지 않다는 논리를 확립하고 그 논리를 미국에 제시했을 때 미국은 유엔군사령부를 존속시키는 방향으로 전략을 수립할 수 있다.

한국 정부의 기본적인 입장 정리 없이 종전선언 또는 평화협정 체결 이후 상황 논리에 유엔군사령부 해체 여부를 맡긴다면 미국 역시 한국 정부와 전혀 조율되지 않은 전략을 세우게 될 것이다. 유엔군사령부 해체는 유엔군후방사령부 해체를 수반한다. 그리고 이는 추후 주일미군 기지를 활용할 수 있는 법적 근거를 잃게 만든다. 이와 같은 전략적인 면을 고려하여 유엔군사령부의 존재 가치에 대한 판단이 필요하고 만약 존재 가치가 더 높다고 판단하는 경우 이를 법적 논리와 함께 미국에 제시할 필요가 있다.

결론

2018년은 격동의 한 해로 기억될 것이다. 그리고 지금까지 살펴본 것처럼 한반도 평화체제 구축을 위한 몇몇 중요한 국제법적 이슈가 수면 위로 드러났다. 본 보고서는 종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용, 유엔군사령부 해체 문제 등 네 가지 국제법적 이슈를 선별하여 논의하고 한국 정부가 취해야 할 전략을 제시했다.

2018년 4월 27일 판문점선언 이후 가장 먼저 이슈가 된 주제는 종전선언이다. 종전선언은 법적 구속력 없는 정치적 합의임에도 한국 정부는 북한과 미국 사이에서 소위 '중재자'를 자처하며 종전선언을 이끌어내기 위해 최선의 노력을 다하고 있다. 하지만 종전선언이 이루어진다 해도 1953년 정전협정이 존속하는 이상 한국 정부는 단순히 종전을 언급하는 기본적인 종전선언만 추진하여 시간과 협상력을 최대한 절약할 필요가 있다. 특히 종전선언에 평화협정 체결 시까지 여전히 정전협정이 한반도를 규율한다는 단서를 부가하여 한반도를 규율하는 법적 문서가 무엇인지를 분명히 해야 한다.

종전선언이 2018년 내에 이루어진다면 그 다음 이슈가 될 수 있는 주제는 평화협정 체결이다. 평화협정 체결 주체는 물론 평화협정에 포함될 내용과 평화협정의 형식에 대한 상당한 논란이 발생할 것이다. 특히 한국 정부는 현재 한국 헌법 제3조와 충돌되지 않는 평화협정 체결에 만전을 기해야 한다. 국내법적 논란과 국제법적 유효성이 공존하는 혼란을 방지해야 하기 때문이다. 그리고 위에서 언급한 것처럼 북한이 평화협정 위반을 시도하기 쉽지 않은 내용과 함께 실효성 있는 분쟁해결절차를 포함할 필요가 있다. 그리고 이번 종전선언 추진 과정에서 교훈을 얻을 수 있듯이 한국 정부 스스로 평화협정 체결 시한을 설정하는 우를 범하지 말아야 한다. 평화협정 체결 시 한국은 소위 중재자가 아닌 '당사자'이므로 협상력을 최대한 유지해야 하기 때문이다.

서해 평화수역 창설 및 운용과 관련하여 우발적인 군사적 충돌 가능성을 제거하는 것보다 최우선 목표는 바로 'NLL 수호'이다. 이런 차원에서 2018년 4월 27일 판문점선언 및 2018년 9월 19일 군사분야 합의서에 'NLL 일대'라는 표현이 사용된 것은 긍정적이라 판단된다. 그리고 서해 평화수역 운용 시 제3국을 배제하고 남북이 어로활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 정교한 전략도 지금부터 마련해야 한다. 다시 말해, 구체적인 절차, 즉 조업허가 및 쿼터 부여 기구 혹은 방식 그리고 남북이 어선들에게 관할권을 행사하는 방법 등에 대한 현실적인 방안이 필요하다.

종전선언 이후부터 제기될 수 있는 유엔군사령부 해체 문제에 대하여도 한국 정부는 분명한 논리를 준비해야 한다. 위에서 정리한 것처럼 유엔군사령부 해체는 법적인 차원에서 종전선언 또는 평화협정 체결과 자동적으로 연결되어 있지 않다. 해체 여부는 오로지 미국의 의사에 달려 있을 뿐이다. 그러므로 한국 정부는 유엔군사령부의 존재 가치에 대한 냉철한 판단을 내린 후 한미동맹을 고려하여 법적 논리에 근거하여 미국에 유엔군사령부 존속을 제안할 수 있다.

종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용 등은 결국 북한의 완전한 비핵화를 전제로 한반도에 항구적이고 공고한 평화체제를 구축하는 과정에서 제기되는 이슈이다. 그런데 이와 같은 구체적인 이슈는 정밀한 국제법적 이해를 바탕으로 논의되어야 한다. 종전선언만 보더라도 그 성격이 정치적 합의에 불과하고, 중국은 주체에 포함되지 않을 수도 있다는 것에 대한 공감대가 형성되는 데 무려 약 5개월 정도가 소요되었다. 국제법적 이해가 부족한 채 이루어지는 논의의 공전을 보여주는 것이다.

앞으로도 본 보고서에 정리된 내용을 바탕으로 종전선언, 평화협정 체결, 서해 평화수역 창설 및 운용, 유엔군사령부 해체 문제 등에 대한 논의가 효율적으로 그리고 궤도로부터 벗어나지 않을 것을 기대한다.

[부록 1] 2018년 4월 27일 판문점선언

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결 같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.

양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어 나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다.

남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.

④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬

기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다.

당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다.

한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다.

① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원이 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력하기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판 문 점

대한민국 대통령 문재인
조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은

[부록 2] 2018년 6월 12일 싱가포르 공동성명

Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit

President Trump and Chairman Kim Jong Un conducted a comprehensive, in-depth, and sincere exchange of opinions on the issues related to the establishment of new U.S.-DPRK relations and the building of a lasting and robust peace regime on the Korean Peninsula. President Trump committed to provide security guarantees to the DPRK, and Chairman Kim Jong Un reaffirmed his firm and unwavering commitment to complete denuclearization of the Korean Peninsula.

Convinced that the establishment of new U.S.-DPRK relations will contribute to the peace and prosperity of the Korean Peninsula and of the world, and recognizing that mutual confidence building can promote the denuclearization of the Korean Peninsula, President Trump and Chairman Kim Jong Un state the following:

1. The United States and the DPRK commit to establish new U.S.-DPRK relations in accordance with the desire of the peoples of the two countries for peace and prosperity.

2. The United States and the DPRK will join their efforts to build a lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula.

3. Reaffirming the April 27, 2018 Panmunjom Declaration, the DPRK commits to work toward complete denuclearization of the Korean Peninsula.

4. The United States and the DPRK commit to recovering POW/MIA remains, including the immediate repatriation of those already identified.

Having acknowledged that the U.S.-DPRK summit - the first in history - was an epochal event of great significance in overcoming decades of tensions and hostilities between the two countries and for the opening up of a new future, President Trump and Chairman Kim Jong Un commit to implement the stipulations in this joint statement fully and expeditiously. The United States and the DPRK commit to hold follow-on negotiations, led by the U.S. Secretary of State, Mike Pompeo, and a relevant high-level DPRK official, at the earliest possible date, to implement the outcomes of the U.S.-DPRK summit.

President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea have committed to cooperate for the development of new U.S.-DPRK relations and for the promotion of peace, prosperity, and security of the Korean Peninsula and of the world.

DONALD J. TRUMP
President of the United States of America

KIM JONG UN
Chairman of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea

June 12, 2018
Sentosa Island
Singapore

[부록 3] 2018년 9월 19일 평양공동선언

평양공동선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국 간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적 민간교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장 완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다.

양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다.

양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도 있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁 위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어 나가기로 하였다.

① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 '판문점선언 군사분야 이행합의서'를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다.

① 남과 북은 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.

② 남과 북은 조건이 마련되는데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.

④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 하였다.

① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일 내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.

② 남과 북은 적십자회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해 나가기로 하였다.

4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.

① 남과 북은 문화 및 예술분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울 공연을 진행하기로 하였다.

② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력하기로 하였다.

③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의 있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는데 인식을 같이 하였다.

① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.

② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해 나갈 용의가 있음을 표명하였다.

③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 하였다.

6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다.

2018년 9월 19일

대한민국 대통령 문재인
조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은

ASAN
REPORT

아산 국제법 인포커스 2018

한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토

발행일 2018년 11월
지은이 이기범
펴낸곳 아산정책연구원
주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11
등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호
전화 02-730-5842
팩스 02-730-5849
이메일 info@asaninst.org
홈페이지 www.asaninst.org
편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-200-0 93340 비매품

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

아산정책연구원

93340
9 791155 702000 비매품
ISBN 979-11-5570-200-0