

유엔사 군사관할권의 실상

사진가 이시우

차 례

- | | |
|----------------------|-------------------|
| (1) 머리말 | (3) 위기시 관할권 |
| (2) 정전시 관할권 | 1) 위기관리권 |
| 1) 영토 | (4) 전시 관할권 |
| 1. 38선 이북 군사분계선 이남지역 | 1) 개전권 |
| 2. 대성동 | 2) 주일미군기지 사용권 |
| 3. 남북관리구역 | 3) 자위대 동원권 |
| 2) 영해-NLL, 작전허가구역 | 4) 점령권 |
| 3) 영공-비행금지구역 | (5) 평화협정과 유엔사 관할권 |

유엔사 군사관할권의 실상

(1) 머리말

유엔사는 미국통합사령부의 가짜 이름이다. 군사관할권은 주권의 행사를 위한 작전권, 교전권, 점령권, 군정권등을 말한다. 유엔사의 주권은 한국의 것이 아니라 미국의 것이다. 여기에서 모든 문제가 비롯된다. 일본은 유엔사와 소파, 즉 행정지위협정을 체결했다. 그러나 정작 한국은 주한미군과의 행정지위협정은 있지만 유엔사의 법적지위를 정한 협정은 없다. 역사적 상황에 따라 형성된 실질적인 관계는 있지만 법적관계가 없는 것이다. 이 글에서는 한국전쟁 시 통과된 유엔결의와 정전협정에 근거해서 유엔사가 행사하고 있는 군사관할권에 대해 알아본다. 정전시, 위기시, 전쟁시의 관할권의 개요를 설명하면 다음과 같다.

정전시 유엔사의 관할권은 정전협정 준수를 위한 군사통제권과 정전시점령권이다. 즉 정전상태를 유지하는 활동이다. 위기 시와 전쟁 시에 대비한 규정과 절차를 만들고 훈련과 연습을 실시한다. 군사통제는 군인만 포함되지 않는다. 민간인에 대해서도 민사행정을 펼칠 수밖에 없다. 대민지원이라고 알려진 임무들이다. 민정은 아무리 느슨해보여도 점령활동의 일환이다. 이들 활동은 위기시와 전시를 대비하는 것이 최종 목적이다.

위기사 유엔사의 관할권은 정전상태를 파괴할 여지가 있거나 파괴하는 행동에 대응하여 빠른 시간 내에 정전상태로 회복시키는 위기관리권이다. 군사위기상황에서는 통치권 차원에서 유래하는 정치적 요인들이 영향력을 발휘하게 되며, 유엔사/연합사에서 위기관리를 전담하더라도 군사적 목적과 요인들은 대체로 정치적 결정의 제한을 받게 된다. 통치와 군사의 결합, 그 중에서도 통치의 우위가 전시와 구별되는 특징이다. 따라서 위기가 전시보다 상황전개는 더 복잡하다. 정전시의 느슨했던 관할권은 위기단계에 돌입하며 위기관리권을 통해 급속히 확대 강화된다.¹⁾

전쟁시 유엔사의 관할권은 승전과 점령을 위한, 유엔안보리의 결의도 없이 전쟁을 시작할 수 있는 개전권, 일본의 유엔사후방기지 자유사용권, 자위대 심지어 16개 참전국 군대에 대한 동원권, 이복을 점령통치할 수 있는 점령권 등이다. 정전은 파괴되고 사실상의 전쟁이 시작되며, 정전시 점령은 전시점령으로 전환된다. 군사작전의 수행단계에서는 군사지휘관들이 전권을 위임받아 상황을 주도하는 것이 일반적이다. 따라서 유엔사의 전시관할권은 가장 배타적이고 폐쇄적이고 강력해진다. 정치적 결정은 군사적 전문성에 더 많이 의존한다. 과거 한국전쟁의 경험이 말해주듯이 이 단계에서 한국의 주권은 고려대상에서 밀려난다. 한국전쟁에서 한국주권을 회복해주기 위해 싸워주는 줄 알았던 유엔사가 한국주권에 가장 심각한 도전세력이 될 수도 있음을 보았다.

유엔사관할권을 비유한다면 정전시의 유엔사관할권은 잘 드러나지 않고 유충처럼 잠자고 있다가 위기란 봄을 만나 부화하고 전쟁이란 여름을 만나 사방팔방으로 활개 쳐나간다. 이글은 정전시부터 전시까지 유엔사관할권이 발전하는 과정을 보이고자 한다. 그럼으로써 평화협정회담에서 왜 유엔사문제가 해결되어야 하는지 필요성을 강조하고자 한다.

<표 1> 유엔사의 군사관할권

구 분	임 무	주요활동	관할권
정전시	정전유지	-정전협정준수 -정전위반금지 위한 통제 -민사행정	정전유지용 육해공 군사통제권 정전시 점령권 ²⁾
위기사	위기관리	-위기조치 -전쟁억제 및 위협제어	위기조치권 한미연합사 동원권
전쟁시	전쟁승리	-전면전쟁 -점령통치	개전권 점령권 일본기지 자유사용권 자위대 및 외국군 동원권

1) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.38

2) 점령은 전쟁법에서 다루는 개념이다. 평시점령이란 말은 성립되지 않는다. 그러나 정전은 전쟁의 연장 이기에 점령상태도 유지된다. 다만 그 성격에는 변화가 있다. 따라서 필자는 '정전시 점령'이란 개념

(2) 정전시 관할권

전쟁을 통해 태어난 유엔사의 광범위한 관할권은 정전과 함께 그 관할권의 범위가 축소된다. 정전협정 준수와 집행책임의 핵심은 자국군대가 정전협정을 위반하지 않도록 통제하는 것이다.³⁾ 전투를 독려하는 것이 아니라 통제하는 것이다. 더구나 1978년 전략지시 1호에 의해 한미연합군사령부가 창설되면서 유엔사관할하의 전투부대는 정전 유지업무에 필요한 인원으로 축소되었으며, 1994년 전략지시 2호 ‘정전시작전통제권 환수’시 연합위임사항으로 남은 잔여위임권 중에 ‘정전유지와 위기관리’로 명맥만 유지하는 듯하다. 전투원인 군인들에게 정전기간은 마치 공무원이나 자원봉사자처럼 행동해야하는 지루하고 정체성을 유지하기 힘든 기간일 수 있다. 드론에 대한 민원처리, 판문점관광을 요청하는 경로당 노인회원들의 민원처리등이 그들의 일상업무가 된다. 그럼에도 불구하고 정전시관할권은 평화를 위해서가 아니라 전쟁을 위해 정확히 준비 되어야하고 승전과 점령을 전제로 한 것이다. 1943년 12월 22일 간행된 ‘미 육해군 야전교범 27-3(FM27-3)’은 민정의 목적을 다음과 같이 정의했다.

‘(민정은) 군사작전을 지원하는 것이며, 국가정책을 추진하는 것이며, 국제법 아래에서 점령군의 의무를 완수하는 것이다. 위의 세 가지 목적 가운데 첫 번째 고려해야 할 점은 성공적 결론에 도달할 때까지 군사작전을 실행한다는 것이다. 군사적 필요는 군정의 운영보다 기본적으로 우선하는 원칙이다.’⁴⁾

유엔사령관의 통제범위에 군인뿐 아니라 민간인까지 포함되는 것은 이런 이유이다. 민간인과의 접촉공간이 넓어진다는 것은 한국주권과의 문제에서 조정할 일이 많아진다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 전쟁수행을 위한 법적관할권을 유지해야하는

을 사용한다. 이한기는 정전협정을 전쟁을 종료시키는 휴전으로 볼 경우, 그 유엔사의 점령은 전시점령과는 다른 것으로 보아 ‘우호적 점령’이란 표현을 썼다. 한편 1943년 12월 22일판 ‘미 육해군 합동교범(FM27-5)’인 「군정과 민사업무」에 의하면, 민정조직의 두 가지 일반적인 유형을 ‘작전형(operational)’과 ‘지역형(territorial)’으로 분류했다. 참고로 해방 후 인천에 첫발을 내디딘 미군은 향후 몇 달 동안 충분한 전면 경계를 해야 한다는 예상에 따라 군정부대들이 도착하기 전까지 전투부대들이 군정업무를 수행했다. 따라서 남한 점령 초기에는 ‘전투형 점령(the combat of occupation)’ 방식을 적용하기로 결정하였다. 그리고 24군단이 진주하고 나서야 ‘지역형 점령’으로 전환했다. 미군이 사용한 개념에서 정전시 점령에 가장 유사한 개념은 ‘지역형 점령’으로 보인다. 이한기, 『국제법강의』 (신정판 중판, 박영사, 2006), p.749 참조; interview with Col. Brainard E. Prescoff, Civil Administrator, 30 Nov, 1945 [HUSFIK, Part3, Chapter 1, footnotes no. 44]/정병준, 『한국전쟁』, p.134재인용

3) 정전협정 제2조 17항은 다음과 같이 규정하고 있다.

‘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 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다.’

4) U.S. Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs, 22 DEC, 1943 [FM27-3 OPNAV50 E-3], p.5 ; 정병준, 『한국전쟁』, p.134인용

것이 정전시 유엔사의 중요임무이다.

1) 영토

1. 38선 이북 군사분계선 이남지역

수복지구라 불리는 이 지역은 한국전쟁 전에는 38선 이북으로 북한에 속했고, 전시에 는 유엔군의 점령상태에 있었으며, 전후인 1954년 11월 17일 한국정부로 행정권이 이양된 지역이다. 행정구역상 강원도 고성·양양·인제·양구·화천·철원(김화), 경기도 연천⁵⁾을 포함한다. 한국정부는 전쟁기간 동안 이 지역이 “대한민국의 영토”임을 지속적으로 주장했지만, 1948년 11월과 1950년 10월의 유엔 결의안에 따라 이 지역은 점령자인 유엔사령관이 통제하게 되었다. 1954년에 이르러 유엔사령부는 원칙적으로 38선 이북 지역에 대한 한국의 법적지배권을 인정하지 않는 가운데, 그 작은 지역에서 터져 나오는 문제들을 처리하기 위해 행정권만 한국정부에 이양하였으며⁶⁾ 오늘에 이르고 있다. 한모니까의 연구에 의하면 38선 이북 소위 ‘수복지구’에 대한 유엔군정의 실시와 행정권 이양문제는 통치권문제, 즉 주권문제라 할 수 있다.⁷⁾ 이는 정전협정체결 이전인 1950년 10월 유엔총회결의에 의해 성립된 유엔사의 기능으로 유엔사의 정전협정준수 책임과는 다른 종류의 것이다. 평화협정체결이 지연되며 초래된 정치문제인 것이다. 1954년 38선 이북과 비무장지대 사이에 위치한 지역에 대한 유엔사의 한국정부로의 행정권이양시 유엔사령관 헐(J. E. Hull)이 이승만에게 보낸 공문을 보자.

‘유엔사는 지금 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 38선 북쪽지역을 한국의 행정권(administrative control)아래 이양하기 위한 준비가 되어 있다.’⁸⁾

미국은 우선 유엔사령관을 통해 이곳이 점령지임을 분명히 했다. 미국의 구상이 반영되어 행정권 이양의 기초가 된 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)결의문(1954.8.9)은 이 지역을 유엔통제(United Nations control)하에 있다고 했으나 미국은 하루만에 ‘유엔사의 군사점령’아래 있다고 수정하였다. ‘군사점령’이란 단어에서 미국의 솔직한

5) 연천 고랑포리는 38선과 군사분계선이 겹치는 곳으로 분단과 정전의 역사가 두 번이나 관통한 상징적인 곳이다.

6) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, (역사비평, 2008), p.361

7) 여기서 통치권(sovereignty)은 영토 안의 모든 사람과 물건에 대한 지배권의 의미로, 주권과 동일한 의미이다. 즉 국제법상 국가의 가장 기본적인 권리로, 속지(영토)적인 것이며, 다른 권력에 종속되지 않는 최고의 지배권력이다. 행정권(administrative control)혹은 administrative authority)은 통치권 행사의 여러 영역 가운데 행정에 국한되는 의미이다. 國際法學會 編, 『國際法事典』, 鹿島出版會, 1975 중 ‘主權’항목.

8) Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message)

고 노골적인 의도가 드러난다. 이곳은 미군 점령지이므로 한국주권과 관할권의 포기 즉 주권이 면제되는 곳임을 의미한다. 그러나 한국정부의 제안을 받아주면서도 군대가 복잡한 행정업무의 수렁에 빠지는 것을 피하기 위해 행정권만을 이양하겠다는 것이었다. 한국은 일단 반발했다. 1954년 9월 1일 한미 간의 마라톤협상에서 변영태외무장관의 입장은 다음과 같이 행정권과 주권을 명확히 구분하고 주권의 이양을 주장했다.

‘한국은 행정권(administrative control)뿐만 아니라 주권(sovereignty)을 가져야 한다. 이곳은 한국 영토이다.’⁹⁾

행정권이란 분명히 행정부의 통치권, 즉 주권이 아니며 하위의 실무적 개념인 것이다. 이와 관련 정전협정의 군사분계선 이남에 대한 ‘군사통제(military control)’란 표현에 주목할 필요가 있다. 군사용어사전에서 ‘군사통제’란 ‘점령’을 뜻한다.¹⁰⁾ 그렇다면 정전협정은 남한전역을 점령지역으로 보고 있다는 것이다. 38선 북측지역이 점령지구냐, 수복지구냐 하는 논쟁과 충돌이 있었지만 정작 38선 이남지역을 유엔군이 점령지로 간주하고 있었다는 사실에 대해선 주의와 관심이 돌려지지 않았다.

1954년 11월 17일로부터 정확히 46년 뒤의 같은 날인 2000년 11월 17일 유엔사는 한국군의 비무장지대 내 경의선지구 ‘남북관리구역’(the area under the administration of the south and north)합의서에서 ‘관할’(Jurisdiction)과 대비되는 ‘관리’(administration)란 개념을 사용하였다. 2년 뒤 유엔사는 남북관리구역에 대한 관할권은 유엔사에게 있고 한국군은 관리권만을 갖는다고 주장하였다. 이해관계가 첨예하게 대립하는 법적 용어는 용어사용의 기원과 역사적 맥락을 이해하지 않으면 오리무중이 되기 십상이다. 이들 용어는 38이북지역 행정권 이양 시 정확한 의미를 가지고 사용된 말들이다. 행정권을 뜻하는 표현으로 미국은 ‘administrative control’을 언커크(UNCURK)는 ‘administration’¹¹⁾을 사용하였다. 관할과 관리를 구별하는 용례 역시 이 행정권이양 논쟁과 일치한다.¹²⁾ 따라서 ‘administration’은 관리라는

9) Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State SEOUL, September 1, 1954-8p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington :United States Government Printing Office, 1984), p.1867

10) Military Control: The control of a country by military forces of a foreign power - occupation (<http://www.wordwebonline.com/en/MILITARYCONTROL>) 이를 번역하면, 군사통제: 외세의 군대에 의한 한나라의 통제-점령

11) ‘UNCURK adopted a resolution recommending transfer of administration of the area to the Republic of Korea.’(UNCURK Report, 1954, United Nations document A/2711, pp.4-7); *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington:United States Government Printing Office, 1984), p.1866

12) “우리는 한국의 행정적이고 최종적인 관할권하에 38선 이북지역을 효과적으로 이양하기 위한 언커크의 조치에 신속히 동의해야한다.”(we should promptly agree with UNCURK measures to effect transfer area north of 38th parallel to ROK control, administratively and ultimately juridically), Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department

번역보다는 행정권이란 번역이 역사적 맥락과 일치한다. 미국 점령지의 행정권이양문제는 앞으로 있을 평화협정의 의제로 다루어져야 할 것이다. 만약 평화협정이 또다시 지연된다면 미국은 46년 전 사용했던 방침을 그대로 적용하려 할지 모른다. 당시를 복기해보자.

유엔군사령관과 미 국무부가 관련국들에게 한국으로의 행정권 이양의사를 밝히기 시작한 것은 1954년 3월부터였다. 1954년 3월 2일, 미 국무부의 맥컬킨(Robert J. G. McClurkin)은 “군사적 경계선 이하 38선 이북 지역에서의 한국행정”에 대한 미국정부의 구상을 다음과 같이 밝혔다.

- 이 지역의 사실상의 행정을 한국에 공식적으로(formally)이양하는 것
- 미국정부는 한국정치회담 후까지 그 지역에 대한 법적 행정권을 확대할 의도가 없음
- 유엔에 이 지역에 대한 한국의 법적통제권을 부여하거나 인정하도록 요청하는 것은 바람직하지 않음¹³⁾ (밑줄-원문)

한국의 주권이나 법적통제권에 대한 논쟁이 일어나지 않게 하면서 정치공학에 의해 사실상의 행정만을 이양하자는 것이다. 미국은 제네바정치회담이 결렬될 것을 예상했지만 미리 행정권을 이양해서 불필요한 논쟁을 막으려는 세심함을 보였다. 1954년 6월 초, 미 국방부가 유엔군사령부에게 한국으로의 행정권 이양을 지시하려 했을 때 미 국무부가 국방부를 제지한 것도 제네바 회담이 진행 중이었기 때문이다.¹⁴⁾ 정치회담에서 한국통일 문제가 논의될 텐데, 회담장 밖에서 별도로 38선 이북지역에 관한 정치적 변화가 이루어지는 것은 바람직하지 않다는 주장이었다.¹⁵⁾ 그러면서도 미국은 1954년 12월 개최될 유엔총회에서 이 문제가 결정되기를 바라지도 않았다. 왜냐하면 이 문제 자체에 세간의 이목이 집중되어 논쟁되는 것을 원치 않았기 때문이다. 따라서 유엔총회에서 법적논쟁이 있기 전에 선수를 치는 전략을 썼고 결국 미국은 성공했다. 제네바 회담(1954.4.26.~6.15)결렬과 유엔총회 개최(12월)사이에 미국은 본격적으로 행정권 이양을 추진하여 11월 17일 이양을 완료했다.¹⁶⁾ 그 뒤 유엔은 물론 한국정부의 주권에 대한 문제제기는 없었다. 그러나 상기컨대 38이북지구는 사실상의 행정권이양이 있었을 뿐 법적이양은 이루어진 적이 없다.

상상도 잘 안되지만 38이북 경기도, 강원도 지역은 아직까지 유엔사의 법적점령지이

of State SEOUL, June 18, 1954-6p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington: United States Government Printing Office, 1984), p.1809

13) 「Department of State, Memorandum of conversation Subject: Republic of Korea Administration of the Area North of the 38th Parallel and south of the Military Demarcation line」 1954.3.2.

14) The Secretary of State to the Embassy in Korea, June 9, 1954

15) 「Department of State, Memorandum of conversation, Subject: Territory North of the 38th Parallel in Korea」 (1954. 3. 16)

16) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, (역사비평, 2008), p.372

다. 이 문제는 앞으로 예상되는 평화협정에서 해결되어야 할 것이다. 그러나 판문점선언으로 높아진 통일요구와 평화협정을 지연시키려는 의도가 충돌한다면 미국은 다시 64년 전의 지침을 만지작거릴 것이다. 즉 남북교류, 군사적신뢰구축 등을 위해 비무장지대의 행정권을 대폭이양하면서도 법적점령상태에 대해서는 논쟁이 되지 않도록 조정하는 전술 말이다. 이제는 이승만과 변영태와 손원일이 주장하다 포기한 주권문제를 집요하게 물어야 할 것이다.

2. 대성동

박정희대통령도 집권초기 이승만과 유사하게 행정권이양 문제에 부딪친다. 이번엔 대성동 자유의 마을이었다. 1963년 7월 1일자 주한미대사관이 미8군에 보낸 전문에는 6월 22일 유엔사령부가 대성동의 행정권을 한국정부에 위임하는 문제에 반대하는 국무성의 지시가 분명히 밝혀져 있다.¹⁷⁾ 이번에는 이양이나 환수가 아니라 위임이다. 즉 정전협정상 비무장지대에 대한 행정권은 유엔사령부의 것이고, 한국정부에 일부라도 위임되어서는 안된다는 것이다. 군사분계선이남 38선 이북지역의 행정권이양과정에서 주목해서 볼 것은 비무장지대 ‘남방한계선 이남’이 아니라 ‘군사분계선 이남’이란 점이다. 한국정부로서는 군사분계선이남 비무장지대남측 지역도 당연히 행정권이양지역에 포함될 수 있다고 생각하는 것은 당연했다. 그러나 미 국무성은 정전협정상 비무장지대에 대한 행정권은 한국에 위임될 수 없는 유엔사령관의 권한임을 분명히 했다. 권한의 주체도 바뀌었다. 38선 이북은 원래 한국의 영토이므로 행정권만이라도 이양한다는 것이었지만 대성동은 원래 정전협정에 의해 부여된 유엔사령관의 권한이므로 위임해서는 안된다는 것이었다.

이 문건에서 또 하나 중요하게 밝혀진 것은 정전협정에 대한 해석은 유엔사령관과 한국정부의 합의에 의해 결정될 수 없고 오직 미국무성의 법률고문실을 포함한 워싱턴 법무당국(legal authorities in Washington, including the Office of the Legal Advisor, Department of State)의 해석에 따라야 함을 명시한 것이다. 유엔사의 관할권이 미국의 관할권임을 분명히 한 것이다.

잘 알려져 있듯이 대성동주민들은 대한민국 국민의 4대 의무 중 납세와 국방의 의무가 면제된다. 한편 주민들은 토지소유권을 가질 수 없고 경작권만 허용된다. 시설물 및 농지를 포함한 대성동의 영농 혹은 재산권을 타인에게 양도하려 하는 경우에는 언제나 유엔사령관의 사전 승인을 반드시 받아야 한다.¹⁸⁾ 한국의 관할권이 미치지 못하는 것이다. 달리 말하면 포기된 것이다. 유엔사의 대성동민사행정규정에는 이같은 입장이 다음과 같은 문장으로 표현되어 있다.

17) To Colonel James Taylor, Jr. Assistant Chief of Staff, G-5 Eighth United States Army From American Embassy, Seoul (July 1, 1963) SUBJECT: TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, REF: Your Memorandum of 22 June 1963

18) 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.8

“대성동은 정전협정 추후합의서에 의거 허가되었으며 대한민국 정부의 동의와 지원 하에 유엔사가 설립하였다.”¹⁹⁾

한국의 관할권을 포기하는 내용이므로 법적문서가 있어야겠지만 역시 38선 이북 행정권이양과 마찬가지로 실무적으로만 처리된 것으로 보인다. 대성동 주민에게 투표권이 주어진 것은 1967년부터이다. 마을입주초기 14년간은 참정권이 제한된 채 살아왔다.²⁰⁾ 사법권과 관련해서는 1953년 7월 30일 제3차 군사정전위원회 회의에서 합의된 추후합의서 “Q” 비무장지대 내에서 헌병이 민간경찰의 기능을 수행하도록 허가한 문서²¹⁾가 있다. 사법관할권이 어떻게 작동하는지를 보여준 대표적인 사례가 김훈중위 사건이다. 당시 조선일보 기사를 보자.

군 관계자들은 유엔군사령관은 JSA지역에 대한 작전통제권을 행사할 뿐 한국군 장병에 대한 인사-행정권은 한국측에 있으며 수사권에 대해선 명문규정이 없기 때문에 미군측의 행위에 대해 주권침해 시비를 초래할 수 있는 것이라고 지적하고 있다. 미군측은 또 한국측의 수사 협조요청에도 소극적이거나 부정적인 반응을 보여 한국측이 수사에 어려움을 겪었다. 지난 6월 11일 육군 검찰부는 미8군사령관 법무참모에게 소대원조사, 현장검증, 총성실험 등을 위한 JSA출입협조 공문을 발송했으나, 미군측 현장검증과 소대원 조사는 가능하지만 총성실험은 이미 실시했다는 이유로, 유족들은 군 작전지역 특성상 출입이 불가능하다는 이유로 각각 거부했다.²²⁾

한국군은 유엔사의 주권침해에 대해 격앙되어 있었고 조선일보에서도 이같은 군내부의 기류를 여과 없이 보도했다. 2012년 유엔사규정 개정 이전 JSA와 같은 규정이 적용되는 대성동 마을도 유엔사가 범죄자를 마을에서 추방한 뒤에야, DMZ 밖에서 경찰이 체포할 수 있었다.²³⁾ 이는 1982년 4월 6일자로 개정되어 2012년까지 지속된 유엔사규정과 민사예규에 의거한 것이었다. 2012년부터 유엔사 규정이 완화되었다.

대성동 작전지역의 경우, 대한민국 당국은 유엔사 통제 하에서 요구되고 수행되는 민사행정 및 구제사업 기능을 제외하고는 현재 지방정부의 기본적인 기능 대부분을 제공한다. 따라서 미국정부는 대성동 작전지역에서 민사작전을 허가하고 있지 않으며 유엔사는 현재의 정전기간 동안에는 이러한 작전에 관여하지 않을 것이다. ²⁴⁾

19) 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.7

20) 김학순, “Tales of Two Koreas”, *KOREANA*, 2015 가을

21) 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.12

22) 조선일보 1998.12.11.;

<http://www.chosun.com/w21data/html/news/199812/199812110371.html>

23) 한국의 여론을 반영한 듯, 2012년 개정된 유엔사규정에는 다음과 같이 바뀌었다. “한국의 유관 경찰조사당국이 현장에 도착할 때까지 범죄발생지점으로 의심되는 현장을 보존하기 위해 파주경찰서와 협조 및 지원제공”. 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.10

24) 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.10

그러나 유엔사의 대성동민사행정규정의 제목에는 ‘군사작전’이란 단어가 여전히 붙어 있다. 민정업무는 점령정책이며 점령정책은 최종적으로 군사작전을 목표로 한다.

3. 남북관리구역

2000년 6.15선언에서 합의한 남북철도연결사업을 실현하기 위해 양측이 노력해온 결과 2000년 11월 17일 유엔사와 인민군사이에 비무장지대 경의선연결구간의 관리권을 남한에 이양하는 문서에 합의했다. 그러나 2002년 지뢰제거작업을 상호검증하기 위한 남북조사단의 군사분계선통과를 앞두고 유엔사는 갑자기 남한군에게 유엔사의 승인 절차를 밟으라고 요구하였다. 유엔사의 주장은 관리권은 남한군에게 이양되었지만 관할권은 여전히 유엔사가 행사한다는 이유였다. ‘관할권’이란 말이 논쟁의 중심으로 솟아 올랐다. 유엔사는 도라산전망대 검문소 입구에 하늘색바탕에 선명한 글씨로 여기서부터 유엔사령부의 ‘관할지역’이라고 표시한 안내판을 설치했다. 그 뒤 통일부의 승인을 받고 방북하려던 청년단체들 중 2명을 유엔사가 현장에서 방북 불허하는 일이 벌어졌다. 유엔사의 비무장지대남측에 대한 정전시 점령권이 주권과 충돌할 수 있음이 현실화된 것이다. 2007년 노무현대통령이 군사분계선을 넘는 순간에도 도라산의 유엔사상황실로부터 최종승인을 받아야 했다. 대통령도 유엔사관할권행사 대상의 예외가 되지 않았다.

1992년 8월에 있었던 남북군사분과위원회 회의에서 ‘남북기본합의서’의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 작성하기 위해 논의하는 과정에서 ‘불가침 경계선 및 구역의 준수’의 안건을 취급할 때 지상불가침경계선에 대해 남측은 “남과 북의 지상불가침경계선은 1953년 7월 27일자 군사정전협정 제1조 2항에 규정된 군사분계선으로 한다”라는 초안을 제시하고 북측은 “지상불가침경계선과 구역은 현 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 한다”라고 제시해서 별다른 이견 없이 북측 안에 합의했다.

여기에서 ‘쌍방이 관할하여 온 구역’이란 ‘상대방의 군사통제 하에 있는 코리아의 구역’을 말한다고 유엔사특별고문을 지낸 이문항씨는 해석한다. 또한 그는 말하길, “정전협정 14,15,16항은 상대방의 영토, 영해, 영공을 존중하고 침입하지 않는다는 의미인데 휴전협상 중에 유엔사 측이 Korea를 북이 주장하는 조선민주주의인민공화국으로 호칭할 것을 거부하고, 북측이 Korea를 대한민국으로 호칭하는 것을 거부해서 장기간 논의했지만 별다른 방법이 없어서 남한과 북한을 상대방의 ‘군사통제(관할) 하에 있는 지역’으로 표현하기로 타협을 본 것이다”²⁵⁾라고 했다. 국호사용문제는 영토문제이자 국가승인문제였으므로 정전협정에선 다루어질 수 없는 문제이고 평화협정을 논의하는 정치회담에서 해결될 수밖에 없는 문제였다. 논점은 다른데 있다.

25) 이문항, 『JSA-판문점』 (소화, 2001), p.94.

군사통제는 군사점령을 전제한다는 것이다. 1945년 해방시 미·소점령 직후 미소군정이 실시된 것과 비교한다면 정전 이후는 군정 없는 점령상태란 점에서 차이가 있을 뿐이다. 그러나 미군정은 점령보다 정복에 가까웠다. 미군정의 법률전문가 어니스트 프랑켈(Ernst Frankel)은 1948년 초 미군정이 주권정부, 군사점령자(군정), 자치정부의 3중 정부 역할을 했다고 스스로 자인했다.²⁶⁾ 따라서 미군정을 기준으로하면 현 상황을 점령이라고 규정하는 것이 실감되지 않을 것이다. 그러나 프랑켈의 정의에서 주권정부와 자치정부가 빠진 점령군만이 남은 것이 유엔사의 실체이다. 주권 중에서 전 영토가 아닌 일부영토, 전 관할권이 아닌 군사관할권을 행사하기에 정전시의 상태에서는 실감이 덜 한 것이다.

유엔사관할권의 성격과 내용에 관련하여 주목해야 할 기준은 배타성이다. 배타성의 적용정도에 따라 통제의 범위나 강도가 달라지기 때문이다.²⁷⁾ 비무장지대에 대한 사전승인제도는 미군정기 38선에 대한 통과제도보다도 더 배타적이다.²⁸⁾ 즉 쌍방사령관은 비무장지대라는 영역에 대해 출입자체를 배제하는 배타적 관할권을 통해 이 지역을 지배하고 있는 것이다.²⁹⁾ 북의 경우는 총사령관과 주권정부가 일치하지만 남의 경우는 유엔사령관이 한국주권정부의 지휘와는 별개로, 미국정부의 지휘를 받으므로 한국정부의 국가관할권에 대해서도 배타적인 권리를 행사할 수 있다. 이런 이유로 유엔사령관의 배타적관할권 행사는 한국정부의 영토주권, 영토관할권과 충돌할 수 있고,

26) Ernst Frankel, "Structure of United States Army Military Government in Korea"; 정용욱 편, 『해방직후 정치사회사 자료집』, 2권, (다락방, 1994).

27) 해양에서의 통항제도와 관련하여 비교한다면, 허가승인제도는 사전통고제도(Prior-notice of passage)보다 훨씬 강력하고 배타적이며, 사전통고제는 통과통항제도(Transit Passage)나 무해통항(Innocent Passage)제도보다 배타성이 강하다. 김달중 외, 『한국과 해로안보』, (법문사), p344, 552. 참조 .

28) 미소공동위원회에서 미국 측 의제의 원안 중에는 38선을 따라 설치된 모든 군사요새를 철거하고 관측초소만을 설치하며 통제허용제도(System of Controlled Permits)에 따라 다음과 같은 사람이나 물건이 미소군사책임분계선을 통과하도록 허용한다고 했다.

a. 다음과 같은 사람

1. 영주를 위해 귀향하는 사람
2. 상업에 종사하는 사람
3. 공무를 수행중인 사람
4. 특별한 사명을 띤 사람
5. 특별히 합의된 사람

b. 생산재와 소비재

c. 모든 종류의 운송수단

(Report of POLAD H. Merrell Benninghof, Feb 15, 1946, sub : United States-Soviet Joint Conferenc, Transmission of copies of certain documents in connection therewith-To Secretary of State : 740.00119 Control(Korea)/2-1546; C.L.호그, 『한국분단보고서 상』(풀빛, 1992), pp.392-394.) 이 안이 합의되진 않았지만 당시 38선 통과제도가 통제허용제도를 표방하면서도 실제 내용에선 거의 모든 민간인에 대한 자유왕래를 보장해주고 있는 점에서 정전협정의 사전허가 제도보다 훨씬 덜 배타적이었음을 알 수 있다. 즉 제도를 어떻게 운영하느냐에 의해서도 배타성은 달라진다고 할 수 있다.

29) Democracy는 Demos(지역민)와 cracy(정치)의 합성어인데 지역의 거주와 통가가 자유로운 사람들이 정치의 주체로 상정된 것이다. 따라서 한 지역의 거주, 통가가 배타적권력에 의해 거부된다면 정치를 통해 권리를 실현할 수 있는 길이 봉쇄되는 것이다. 황태연, 『지역패권의 나라』, (서울: 무당미디어, 1997), p.29참조

실제 수차례 위기를 넘기며 충돌해 왔다. 유엔사가 관할이나 관리냐는 논쟁 틀을 만들었지만 이는 실상 한·미간 관할권의 충돌문제이다. 이에 대해 정태욱은 다음과 같이 말한다.

“비무장지대의 일부구역을 개방하여 관리권을 넘겼다면, 그 왕래에서 군사적 적대행위가 발생하지 않는 이상 유엔사의 관할권이 사전(事前)에 발동될 여지는 없다고 보아야 할 것이다. 남한 군으로부터의 사후(事後) 보고라면 모를까, ‘사전’승인권을 주장하는 것은, 비무장지대를 일부 개방하여 그 부분은 남북의 관리구역으로 정한 정전협정 후속합의서를 무로 돌리는 처사가 아닌가 한다.”³⁰⁾

2) 영해 - NLL. 작전허가구역

NLL을 둔 한미 간 입장 차이는 1973년 12월 1일 제346차 군정위 전후에 부각되었다. 미국 관리들은 NLL이 정전협정에서 언급되지 않았을 뿐만 아니라 일방적으로 성립된 것을 주목하여 NLL 월선을 정전협정 위반이라고 보지 않은 반면, 남한 정부는 NLL이 정전체제(혹은, “정전협정의 근본취지”)에 의해 성립되었기 때문에 NLL월선을 정전협정 위반이라고 보았다. 이러한 입장 차이는 1973년 말 발생한 이른바 “서해사태”때부터 1976년 서해 5도 지역에서 남북간 충돌 및 NLL월선사건이 줄어들 때까지는 물론, 현재까지 지속되고 있다.

73년 서해사태의 배경을 정치적 측면에서 볼 수 있다. 7.4남북공동 성명으로 남북 긴장이 풀리는 듯 하였으나 이는 일시적이였다. 무엇보다 1973년 6월 26일 남한정부가 유엔동시가입을 지지한다고 선언함으로써 남북대화가 크게 흔들리기 시작하였다. 북한은 남북분단을 영구화할 것이라며 유엔동시가입을 강력하게 반대하였다. 6.26선언 이후 북한은 김대중 납치사건을 이유로 1973년 8월 28일에 남북대화를 공식적으로 중단시켰다. 그리고 얼마 뒤인 1973년 10월 23일부터 북한 경비정들이 NLL을 넘나들기 시작했다.³¹⁾ 1974년 2월 15일 북측 경비정 한 척이 남측어선 두 척(수원 32,33호)을 공격하여 한 척을 침몰시키고, 한 척을 피납하였던 것이다. 사건이 알려지자 전국적으로 수천 명이 서울시청 앞에 모여 북한의 도발행위를 규탄하였고 방위성 금모금이 처음 시작되었다. 성금액이 많은 것은 아니었지만 결국 이 사건은 남한국민

30) 정태욱, 「한강하구에 관한 유엔사의 관할권」, 통일뉴스 2007.07.01

31) 외교적 측면에서 보면 남북대화 중단이후 북한은 미국과 직접적으로 접촉하고자 하였다. 중·미회담에서 중국의 경우 일본의 재무장을 우려하여 주한미군 지속적인 주둔을 원했던 반면에 북한의 경우 특히 유엔사가 종결됨에 따라 즉각적인 주한미군 완전철수와 정전협정에서 평화협정으로의 전환을 희망하였다. 1973년 12월부터 북한관료들이 미국관료들과 활발하게 접촉을 시도하였다. 1974년 3월에는 북한정부가 미 의회에 양국 간 평화협정체결을 제안하는 서한을 보냈다. 한편 지리상 서해 5도는 중국과 매우 가깝고 옛날부터 중국어선이 어업하던 곳이었다. 북한은 미국뿐만 아니라 중국과도 긴장을 고조시킴으로써 일석이조의 효과를 보려고 했을 것이다. 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (파주: 창비, 2012) pp.360-361; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.33재인용

의 안보심리를 자극하여 안보국가화 하는데 중요한 계기가 되었다. 즉 남북간 정치문제가 정전협정상의 문제와 겹친 사건이었다. 서해사태가 발생한 뒤 작성된 미 중앙정보부의 보고서는 NLL이 갖고 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하였다.

“NLL은 국제법에 의한 근거가 부재할 뿐만 아니라 주변해역에 관한 최소한의 규정에 어긋난 부분이 있다…북한측이 공식적으로 NLL을 인정한다는 근거가 없으며…남한은 북한이 1953 년부터 NLL을 존중(respects)해왔다고 주장하고 있으나 NLL이 1960년 이전에 성립되었다는 근거를 찾지 못하였다.”³²⁾

제347차 군정위가 열리기 전에 북한 경비정들이 NLL을 여러차례 월선하여 서해 5도 주변해역도 침범하였는데 정작 군정위에서는 유엔사가 NLL을 월선한 경우는 제외하고 서해 5도 3 해리 주변해역을 침범한 경우만을 정전협정 위반이라고 주장하였다.³³⁾ 유엔사는 한국군을 통해 남측해역에서의 정전시 관할권을 행사하고 있었기 때문에 NLL문제는 한국과 갈등요인이 되었다.

한국해군은 「해본 기밀 1235호(1953.08.30) 휴전기간 중 한국해군 함정에 대한 작전지시」에 근거하여 북방한계선을 표시하고, 이를 기준으로 작전을 수행하기 시작했다고 하면서, 클라크 사령관이 NLL을 설정했다는 것을 기정사실로 전제했다. 그러나 서해해상분계선을 선포했다는 클라크 문서는 국방부의 전방위적인 노력에도 아직까지 찾지 못했다.³⁴⁾ 한국해군은 1956년 4월 유엔군사령관으로부터 동·서·남해의 해상작전권을 위임받아 우리해역에 대한 해상작전권을 행사하게 되었다. 당시 한국해군의 작전구역은 NLL이남 해역에서 평화선 이내를 작전구역으로 해상작전을 수행하였다. 이후 유엔군사령부는 정전시 교전규칙을 제정하면서 한국군의 작전인가구역(AAO)³⁵⁾을 설정하였는데, 북쪽으로는 NLL과 일치하여 유엔군사령관의 허가 없이 넘을 수 없는 선으로 인식되었고, 동·서·남쪽으로 이 구역을 이탈할 때에는 유엔군사령관에게 보고하도록 하였다. 유엔군사령관이 설정한 작전인가구역(AAO)은 1994년 정전시작전통제권의 한국합참 환수 이후 합참 통제아래 운용중이며, 2007년 합참예규 개정시 지금의 작전구역(AO)³⁶⁾으로 명칭이 변경되었다.

32) “The West Coast Islands,” January 1, 1974, Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, The Origins of the Northern Limit Line Dispute: New Evidence from Romanian and American Archives, NKIDP e-dossier, p.16. 이 문건은 1974년 작성되어 2000년에 비밀 해제되었으며, 서재정에 의해 처음 소개되었다.(서재정, 「남북 군사충돌의 뇌관, 북방한계선의 역사적 진실」, 『창비주간논평』, 2011년)

33) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.337; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.38인용

34) 조성훈, 『군계선과 남북한 갈등』, 국방부 군사편찬연구소, 2011, pp.98~99; 김보영, 「유엔군의 해상 봉쇄·도서점령과 NLL」, 『한국군현대사연구』제62집, (2012.9), p.167

35) AAO: approved area of operations. 개략적으로 중국과 일본의 중간해역에 설정했는데, 안보상황 변화에 따라 일부구역의 변동이 있었다. 사전적 의미를 살펴보면, 1994년 한국 합참에서 간행된 『연합·합동작전군사용어사전』에 AAO는 ‘해군구성군사령관의 작전통제를 받는 유엔사/연합사 해군부대의 작전인가해역’이라고 기술되어있다. 그러나 2003년 12월에 간행된 사전에는 ‘평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합참의장이 설정하는 구역’이라고 설명하고 있다.

그러나 합참예규에 규정되어 있는 작전구역은 작전의 필요에 따라 편의상 설정한 구역에 불과하므로 설정행위 자체는 대외적 구속력 없으며, 제3국의 선박은 우리나라의 평화와 질서·안전보장을 해하지 않는 한 항해의 자유를 누린다.³⁷⁾ 그러나 남·북한간 정전상태라는 특수성과 북한의 50해리 군사경계수역³⁸⁾ 운영에 대한 대응, 그리고 북한의 지속된 해상 침투에 대비한 자위권 차원에서 북한선박에 대해서는 통제기준구역이 되어왔다. 현재의 작전구역은 우리군 내부에서만 군사상으로 통제되고, 외부에 공표되지 않아 국제적인 일반적 요건³⁹⁾을 충족하지 못하고 있으며, 동해 및 남해 원해상에서 북한선박 통제 간 수시 마찰요인이 되고 있다.⁴⁰⁾

유엔사/연합사 교전규칙에 의거한 북한선박의 영해, NLL침범 시 대응지침의 모호함을 이용하여 한국군은 자의적으로도 적용해왔다. 1991년 우리나라의 유엔가입이전까지는 군함을 포함하여, 일반선박에 대해서도 승선·검색·정선·나포·필요시 격침 등의 군사적 강권을 행사하여 왔던 것이다. 그러나 1991년 유엔 가입으로 비군사적 활동에 대해서는 국제법과 일반적 국제규범을 우선적으로 고려해야 하는 상황이 되었다. 2001년 북한상선의 제주해협 통과시 예전의 기준만을 적용하기는 어려웠다.⁴¹⁾

해군과 해양경찰의 평상시 작전구역에서의 선박에 대한 통제권은 유엔해양법 협약상 부여된 임검권⁴²⁾과 추적권⁴³⁾이다. 그러나 북한의 군함을 제외한 일반선박에 대해서는 직접적으로 적용하기에 제한사항이 많다. 이런 경우 국민의 안보정서와 국내법을 동원하는 경우가 있다. 해군의 경우 1953년 12월 12일 제정된 어업자원보호법 4조(범죄의 수사)에서 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원에게 사법경찰관리의 직무를 부여했다. 해경의 경우 2012년 해양경비법 제정을 통해 검문검색·추적·나포 등의 권한을 해양경찰이 수행하는 것으로 명시했다.

해군과 해경과의 작전지휘권 관계는 1967년 규정된 대통령 훈령 제28호에 의해 처음으로 규정된다. 대통령 훈령에 따라 해군의 각 함대사령부는 해당 해역내의 해양경찰 통제를 통해 해경함정에 대한 정전시·위기시 작전통제를 수행해왔다. 해경에 대한 통제권은 북한의 해상도발 감소와 해경의 작전통제완화 요구로 1995년 통합방위법에

36) AO(area of operations)는 작전지역으로도 번역·사용되어 왔다. 2003년에 간행된 『연합/합동 군사 용어사전』에 작전구역은 ‘부여된 임무를 완수하기 위하여 지휘관에게 권한과 책임이 부여된 지역이며, 지상과 해상에서 지역구분시 사용된다’로 설명되어 있다.

37) 이는 내부구성원에게만 하달되는 명령이기 때문에 법적 성질은 행정규칙에 해당한다.

38) Song, B. J., *A Study on the North Korea's Position towards the UNCLOS*, (Graduate School of Hankuk University of Foreign Studies, 2014), pp.127

39) 무력충돌방지법과 유엔헌장 제51조 자위권의 요건: 1. 군사수역 설정 목적이 방위에 그쳐야 한다. 2. 지리적 범위가 명확해야 한다. 3. 선포국의 행위가 국제관행이나 일반원칙에 맞고 합법적이어야 한다. 4. 선박통제의 내용 및 그 형태를 타국에서 인식할 수 있도록 명시적으로 공표하여야 한다. 5. 설정 즉시 유엔안전보장이사회에 보고해야 하며, 필요성·합리성·비례성에 따른 의무를 준수해야 한다.

40) Lee, J. K., *A Legal State of Military Zones in Korean Peninsula*, (Graduate School of Korea National Defense University, 1997), pp.26-28.

41) Lee, Y. H., “International Legal Aspects on the Use of Force against Foreign Ships for Maritime Law Enforcement by Coastal States”, *Korean Institute of Maritime Law*, Vol.21, No.1, (2009), pp.137-141.

42) 공해상에서 해적행위에 종사, 노예거래에 종사, 무허가방송, 무국적, 외국의 국기를 게양하고 있거나 선박의 국기 제시 거절시 임검권을 가진다.(유엔해양법협약 제110조)

43) 연안국의 법령을 위반한 선박에 대해 추적권을 가진다.(유엔해양법 협약 제111조)

의해 동·서해접적해역(1.2함대)에서만 해군이 해경을 통제하도록 개정되었다. 그리고 2000년 3월 1일 개정된 통합방위법에 따라 평시 해경함정에 대한 작전통제권은 완전히 소멸되었다. 결국, 현행 국내법상 해군의 해경세력 통제는 법률상 통합방위태세가 발효될 때에만 시행하도록 되어있다.⁴⁴⁾ 해군과 해경간 관할권의 변경에도 불구하고 유엔사교전수칙은 여전히 대응의 기준이 되고 있다.

북방한계선에 대해 유엔사가 한국정부의 군사분계선 혹은 영해선 주장에 호응하지 않고 침묵하는 것은 정전협정 유지의 임무를 충실히 수행한다는 측면이 있다. 하지만 다른 한편으로는 북방한계선이 영해선이란 남한의 논리를 인정하면 역으로 북의 영해도 인정하는 결과를 초래하므로 유사사태 발생 시 이북해역으로의 진입에 장애가 될 수 있다. 즉 유엔사는 NLL의 존재에 침묵함으로써 실질적으로는 한국군을 통한 해양에서의 관할권을 유지하고 법적으로는 유사시 북 진입의 장애를 제거하는 효과를 갖게 되었다. 실질적 행정권은 부여하고 법적통제권에 대한 논쟁은 차단한 육지에서의 사례와 같은 것이다.

3) 영공-비행금지구역

2018년 4월 27일 남북정상회담에 참가하기 위해 판문점으로 가는 대통령의 행렬을 방송사는 공중에서 촬영하며 쫓아가고 있었다. 민통선검문소인 통일대교를 건너 통일촌 입구까지 쫓던 비행촬영은 갑자기 중단되었고 육지에서의 취재차량도 화면을 더 이상 내보내지 않았다. 그리고 잠시 뒤 대통령이 판문점에 도착한 장면이 이어졌다. 10여분정도 취재가 불가능한 구역이 있었던 것이다. 전날 방송사들은 경의선 출입사무소 앞에 데스크를 차리고 준비하고 있었다. 판문점과 가장 가까운 곳으로 승인되지 않은 취재진이 마지막으로 취재할 수 있는 장소라고 생각했기 때문이다. 그러나 경의선출입사무소에서 판문점으로 가는 길은 없다. 판문점으로 갈 수 있는 길은 오직 유엔사경비대 캠프 보니파스를 통과하는 길 밖에 없다. 그러나 캠프 보니파스에서 판문점헬기장(H-128)까지는 비행금지구역으로, 승인되지 않은 군사헬기나 비군사헬기의 비행은 금지된다. 군사정전위의 허가를 받아야 할 뿐 아니라 이 공중회랑(20A)의 비행자격을 가진 항법사가 캠프 보니파스 헬기장(H-127)에서 동승한 뒤에 비행승인이 떨어진다.⁴⁵⁾ 방송사취재헬기들은 유엔사비행금지구역규정 앞에서 방송을 포기해야 했던 것이다.

1963년 5월 17일 미 육군 소형 헬기가 2명의 조종사를 태우고 비무장지대 남쪽에

44) 이재규, 「우리나라 관할해역 내 북한선박 통항통제제도와 개선방안」, 『해양환경안전학회지 제20권 제5호』, 2014.10, p.577

45) H-128 및 회랑 20A로의 모든 비행은 최소 임무 7일 전까지 승인 받아야 된다. 요청계통은 미8군 항공처를 경유하여 유엔사 군사정전위원장 승인으로 이루어진다. 모든 임무는 정전협정, 유엔사 규정 551-4 (휴전협정 준수) 및 본 규정을 준수해야 한다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.48

설치한 비행금지경고 표식판을 점검하다가 행로를 잃고 한강하구수역을 넘어가서 북측 상공에 진입했다가 총격을 받고 판문점 부근 림하리에 강제 착륙 당했다.⁴⁶⁾

오래 전인 위의 사례에서 보듯이 유엔사는 비행금지구역을 설정하고 운영해왔다. 비행금지구역은 군사분계선에서부터 남쪽으로 약 5NM(약9.3km)에 해당하는 비행금지선을 포함한 지역이다. 비행금지구역의 목적은 비우호국 경계사이의 불필요한 군사마찰을 방지하기 위함이라고 되어있다. 이 지역에 비행을 실시하는 전 항공기는 사전승인을 받아야하며 비행 간 적절한 절차를 준수해야 한다. 비행승인 및 항공추적의 단순화 및 효율적인 관리를 위해 비행금지구역은 6개의 소구역으로 구분한다.⁴⁷⁾ 비행금지선(NFL)은 한반도를 횡단하는 선으로 비행금지구역의 남쪽경계이며, 비행금지구역에 포함된다. 비행금지선은 인공지물(도로 등) 및 쉽게 확인할 수 있는 지형지물(강, 계곡, 산등성이 등)을 최대한 따라서 설정되어 있다.⁴⁸⁾

유엔군사령부(UNC)/한미연합사령부(CFC)/주한미군(USFK) 95-3 규정이다. 그러나 이는 유엔사의 내부규정일 뿐 정전협정과는 무관하다. 이 규정은 정전기간 동안 비행금지구역을 포함한 한국전술지대(RK)P-518에서의 지상고도(AGL) 600피트(182m)이하의 한국군 및 미군의 항공작전을 위한 비행절차와 훈련필요조건을 수립한다. 유엔사는 이 규정의 의도가 지상고도 182m(600피트)이하에서의 비행을 금지 또는 제한하고자 함이 아니라 관계기관들 간의 협력을 증진하고 효율적인 항공교통 및 영공관리를 하는 것이라고 설명한다.⁴⁹⁾ 그러나 유엔사의 해명에도 불구하고 비행금지를 포함한 통제라는 본질이 사라지진 않는다.

비행금지구역은 고도와 구역⁵⁰⁾을 분리하여 운영한다. 헬기작전은 통상 182m(600피트)이하에서 수행되며, 182m(600피트)에서 243m(800피트)까지의 고도범위는 고도분리를 위한 완충구역으로 사용된다. 고도 182m(600피트)이상에서의 임무는 지상관제를 받아야한다. 이는 3단계를 거친다. 용인과 원주의 비행협조소(FCC), 성남의 비행협조소(FCC-GUARDIAN)를 통하여 오산의 중앙방공통제소(MCRC)와 협조하고 중앙방공통제소(MCRC)의 레이더 및 무선교신 하에 비행하여야 한다.⁵¹⁾ 물론 이는 개념적 절차일 뿐 실제로는 동시에 이루어진다. 결국 모든 항공기는 오산기지의 통제하에 있는 것이다. 비행금지구역과 한국전술지대(P-518)에서의 비행임무는 긴급작전과 긴급호송, 재난구제 등에 엄격히 제한된다.⁵²⁾ 즉 그 외의 목적으로는 비행승인이 나질 않

46) 이문항, 『JSA-판문점』, (서울: 소화, 2001), p.122

47) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.97

48) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.98

49) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.10

50) 비행인가와 효과적인 비행추적 및 통제를 위하여 비행금지구역은 6개 구역(구역 I~VI)으로, 한국전술지대(RK)P-518 또한 6개 구역(S, T, V, W, X 및 Y)으로 세분되어 있다.

51) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.24

52) 비행금지구역에 승인된 비행임무는 다음과 같다. (1) 긴급작전 임무. (2) 한국군/유엔사/주한미군을 직접 지원하는 필수적인 항공 임무. (3) 탐색 및 구조, 의무호송, 산불진화 및 긴급재해재난 등의 재난 지원 임무. (4) 긴급한 보급, 행정, 군수지원 임무. (5) 비행금지구역에서의 임무수행에 필요한 비행자격을 위한 훈련비행. (6) 한국 1,3군 사령관에 의해 해당 관할구역 내 인가된 필수적인 전술훈련 임무. (7) 비행금지구역 내의 야간비행(일몰~일출)은 금지한다. 단 군사헬기에 의한 긴급작전, 긴급구

는 것이다.

63년 당시 미군헬기가 수행하던 임무는 유엔사군정위의 조사업무였기에 비행인가가 낮았던 것이다. 그러나 미군 헬기 조종사들의 훈련미숙으로 사건이 발생하였던 것이었다. 조종사 특히 교관조종사는 비행금지구역 및 비행금지선과 해당 구역 내 관심지역 및 주요 지형지물을 숙지하고 있어야 한다. 또한 필요 시 항법지도 없이 해당구역비행을 실시할 수 있어야 한다. 또한 통신두절 및 방향상실 시 비행절차, 'HOT DOG' 및 'JACK RABBIT' 발령 시 절차를 숙지하고 있어야 했다.⁵³⁾ HOT DOG는 청각경보 방송의 하나로 위급상황이 해제될 때까지 일정한 시간간격으로 비상주파수 및 주요 비행추적 주파수로 계속 반복 전송된다. 비행금지선이나 군사분계선의 실제 침범 또는 침범위험 임박을 경고하기 위하여 항공기를 비행금지구역에서 철수하기 위한 'HOT DOG' 소환을 실시한다. 'HOT DOG' 소환절차는 지상요원 또는 비행 중인 요원에 의해서도 발령될 수 있다. 이 소환방송은 항공기가 기수를 남쪽으로 선회할 때까지 필요한 만큼 계속 반복 실시한다. 매 30초 간격으로 'HOT DOG'란 음어에 이어 해당 비행금지구역 번호와 기수방향을 긴급상황이 종료될 때까지 방송된다. 이때 오산 MCRC는 UHF와 VHF, 그리고 가능하면 FM주파수를 사용하여 HOT DOG 소환을 발령한다. 필요 시 비행협조소(FCC) 또는 체공중인 항공기에 HOT DOG 호출을 중계시킬 수도 있다.

'JACK RABBIT'은 비상상황 시 비행금지구역과 한국전술지대 내 공역에서 모든 항공기를 이탈시킬 목적으로 사용된다. 공군구성군사령관이나 그의 권한위임자가 한국 또는 미국 전투상황장교에게 'JACK RABBIT'절차를 시행하도록 지시한다. 그러면 오산의 MCRC는 비행협조소, 전 한국군 및 주한미군 지휘소, 항공부대 작전과로 통보한다. MCRC는 UHF, VHF, FM의 모든 주요 주파수와 비상주파수를 통하여 'JACK RABBIT' 음어를 반복해서 방송한다. 필요 시 MCRC는 비행협조소(FCC)에 JACK RABBIT의 재전송을 요청할 수 있다. 이 발령은 전술전투기 또는 헬리콥터 요격이 필요할 수도 있는 비상상황을 위해 설정되었으며, 이는 분명히 'HOT DOG' 절차와 다르기에 상호 혼동하여 사용해서는 안된다.⁵⁴⁾

지상의 초소 근무자는 항공기가 남방한계선 상공을 침범할 가능성이 있다고 보이면 적색/백색 오성신호탄 및 적색/백색 낙하조명탄을 우선 사용한 이후 적색 지상 연막

조 및 의무후송, 유엔사군사정전위(UNCMAC)의 특별한 조사임무에 한하여 1,3군 사령관의 승인 하에 비행이 가능하다. 이 경우, 중앙방공통제소(MCRC)와 적극적인 협조가 요구되며, 한국 육군 1,3군 항공과 및 지상부대까지 최단시간에 전파되어야 한다. (8) 정부기관 및 민간항공기의 경우 비행금지구역 비행을 위해 2-6 항에서부터 2-9항까지에 명시된 추가 요구조건이 충족되어야 한다. 정부기관 및 민간항공기는 비행금지구역에서 야간 비행을 금지한다. 이 같은 임무는 비행금지구역을 제외한 지역 한국전술지대(RK)P-518)에도 거의 그대로 적용된다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.16

53) 조종사 특히 교관의 자격요건은 유엔사/연합사/주한미군 규정 95-14, 주한미군 규정 95-1(미측), 육군 규정 323(한측) 및 본 규정을 완전히 숙지해야 한다. 한·미군은 그들의 업무지침에 따라 전입교육, 훈련 및 자격평가 등에 대한 사항을 문서화하여 유지해야 한다. 미8군 조종사들에 대한 문서화는 미군규정 95-1에 근거해서 유지될 것이며, 다른 모든 조종사들에 대한 문서화도 적절한 업무 지침규정을 따라야 한다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.30

54) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.55-56

탄을 사용한다. 공중 조명신호탄 및 지상연막탄발사 후에도 비무장지대(DMZ) 남방한 계선으로 접근 또는 월경 시에는 마지막 수단으로 5.56밀리 영광탄을 발사한다.⁵⁵⁾ 군용기의 비무장지대 및 한강하구지역에 대한 침범은 정전위반사항으로 유엔사 군사정전위원회비서처에 즉각 보고해야 한다. 비무장지대 또는 한강하구지역에 대한 위반은 정전협정 및 유엔사규정551-4에 의거 조사한다.⁵⁶⁾

63년 이전과 달리 이 헬기월경사건에서부터 북의 태도가 강경해졌고 유사한 사건 때마다 최소한 유엔사군정위 수석대표가 사과문에 서명하게 되었다. 심지어 그 내용이 사실과 다르다고 해도 인원의 송환을 위해서는 별 수 없이 사과문에 서명하게 됐다. 가히 푸에블로호사건 승무원송환절차의 전조였다.

63년 월경헬기의 임무였던 오렌지색 항공기 경고표지판의 점검은 유엔사 군정위와 지구사령부 작전처 전투지원과가 매 반기마다 실시하지만 항공기 경고표지판의 유지작업은 1984년 1월 10일에 서명한 한국육군 및 주한미군 간 합의각서에 의거 경고판이 위치한 지역의 한국군지상부대가 실시하고 있다.⁵⁷⁾ 유엔사/연합사가 임무를 덜기위해 권한일부를 조정한 것이다.

비군사헬기(정부 및 민간헬기)의 경우에 대해 살펴보자.

2005년 4월 8일 북이 11일째 타고 있던 강원도 고성군 비무장지대 산불 진화를 위한 남측 산림청 헬기의 진입을 전격 허용하였다. 이 지역 관할 육군울곡부대가 국방부에, 국방부가 유엔사군사정전위원회에, 군정위비서장인 캐빈매든대령이 전화통지문을 통해 북측에, 비무장지대 소방헬기 투입에 대한 협의를 요청했다. 북측은 이에 대해 당일 오후 비무장지대 안 군사분계선이남 남쪽 지역에서 산불진화작업을 하겠다는 유엔사 쪽 요청을 수락하는 내용의 전통문을 보내왔다. 북측은 “산불 진화작업 도중 동원된 인원과 소방기재들이 군사분계선을 넘지 않도록 대책을 취해 달라”고 요청했을 뿐이다. 군 관계자는 “필요시 비행금지지역을 넘어 비무장지대 안에 소방헬기를 투입할 수 있는 길이 열리게 됐다”고 평가했다.⁵⁸⁾ 이같은 사례가 반영되었는지 2006년 1월 1일자로 유엔사/연합사/주한미군 규정 95-3은 수정되었다.

비군사헬기(정부 및 민간헬기)는 비상재해 시 구조 구난 및 산불진화, 의무후송 관련 긴급임무 수행을 위해 한국전술지대(RK)P-518 내에서 비행할 수 있으며 단, 비무장지대(DMZ) 및 한강하구 지역의 긴급임무수행 시에는 유엔사군사정전위원회 수석대표의 승인을 득하기 위해 정전위비서처로 비행승인을 요청한다. 이를 제외한 비군사헬기(정부 및 민간헬기)의 비행은 비행금지선(NFL) 이남 지역까지의 주간비행만 가능하다. 이를 위해서 비군사헬기 승무원은 사전에 한국 합참의 승인을 득한 후(월 단위로 인가), 실제 비행이 계획되면 해당 군 항공과에 비행 1일전 12:00까지 비행에 필요한

55) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.54

56) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.52

57) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.54

58) 한겨레신문 2005.4.8

협조 및 승인/인가번호를 부여받아 비행한다. 이때 지상 600피트 이상의 고도를 비행하기 위해서는 공군구성군사령부규정(ACCR)60-8에 의거 공군구성군사령관의 추가승인이 요구된다.

비상재해 시 구조구난 및 산불진화, 의무후송 관련 비군사헬기의 비행계획 및 운항승인은 해당 지역 1, 3군 사령관에게 있다. 이때 1, 3군사령부의 지휘통제실에서는 비군사헬기의 비상재해 시 구조 구난 및 산불진화, 의무후송 관련 운항내용을 즉시 한미연합사령부 서울지휘소에 있는 한·미 비상작전본부(지휘통제실) 및 한국 합참 군사종합상황실에 보고하여야 하며, 남방한계선 이북지역 비행 시는 추가적으로 군사정전위원회에 통보해야 한다. 또한 중앙관제본부(AMCC)를 경유하여 중앙방공통제소(MCRC)에 전파해야 한다. 한국 비군사헬기가 긴급임무를 수행할 경우, 해당 지역 작전지휘관(사단장/연대장) 및 군 공중통제기의 지휘통제를 받아야 한다. 또한 한국군 헬기의 선도비행이나 비군사헬기에 항법사를 탑승시켜 임무를 수행하고 선도헬기의 조종사나 항법사는 반드시 해당 비행금지구역에 대한 비행자격을 보유하여야 한다. 단, 어떠한 경우에도 비행금지구역 내의 야간비행은 금지된다. 한국전술지대P-518 내에는 육군 고각사격이 수시로 실시되므로 비행계획 작성 시 비행경로 및 임무지역에서의 고각사격계획을 확인하고, 비행 시에는 군 관제기관(FCC 및 MCRC)과 지속적인 교신으로 비행정보를 제공받아야 한다.⁵⁹⁾

서울시 역시 비행금지구역(P-73)으로 설정되어 있어 이 구역의 드론 사용이 금지되어 있다. 육지나 바다와 달리 하늘은 일반인들의 생활영역이 아니었다. 그러나 드론의 일상화로 유엔사의 공역관할권규정과 충돌이 체감되기 시작했다. 유엔사규정에는 무인항공기(UAS)도 P-518한국전술지대 600피트 이하에서 운용하는 고정익항공기와 같이 취급되어 임무 1일 전 관제계통으로 비행계획을 전파하고, 공군구성군사령부규정 60-8에 의거 중앙방공통제소(MCRC)레이다 감시 및 무선 교신 하에 비행해야 한다.⁶⁰⁾ 드론 한번 띄우기 위해서 밭을 절차치고는 엄두가 안 나는 일이다. 비행금지구역에 포함된 강화군은 농업용 방제드론의 경우 고도 3m 이내에서만 비행가능한 제약을 가했다는 것을 설득하여 2017년 12월 15일 유엔사 규정이 개정되었다. 따라서 2018년 1월 1일부터 강화북단 민통선 지역에서도 농업용 드론을 사용할 수 있도록 규제가 개선됐다. 합참 관계자는 “강화지역 P-518내 NFL에서 농업용 드론 비행승인 신청 시 군 작전에 큰 지장이 없으면 최대한 승인 처리하겠다”고 말했다.⁶¹⁾

과거에는 군사적 위기만이 위기의 대상이었으나 국가체계가 발전할수록 위기의 범위가 확대된다. 경제, 재난 등 국가차원의 통합위기관리체계가 정답인 것을 모두 알고 있지만 정전시 군사위기 위주로 고착된 우리의 상황에서는 위기판단결정이 통합될 수

59) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.18

60) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.38

61) 「강화군, 민통선 내에서도 농업용 드론 비행 가능」, 『강화뉴스』, 2018.01.05.

<http://www.ganghwanews.com/news/articleView.html?idxno=4295>

없다는 구조적 한계를 가지고 있는 것이다. 비행금지구역과 한국전술지역의 유엔사비행규정은 ‘정전기간 동안 만’이란 대전제가 붙어있긴 하다. 그러나 육지와 해상에서도 다 하늘에서는 더 강화된 점령과 군사관할규정이 작동하고 있다.

(3) 위기시 관할권

정전에서 전쟁으로 가는 중간단계에 위기가 있다. 위기를 잘 관리하면 정전시로 다시 복귀되지만 위기는 전쟁으로 가는 지름길이 되기 쉽다. 때문에 위기관리가 중요한 것이다. 정전 이후 전쟁으로까지 확산될 가능성을 지녔던 위기가 16건이나 발생하였다.⁶²⁾ 68년 푸에블로호사건, 69년 EC-121격추사건, 76년 판문점 미루나무 벌채사건 등은 위기 시 관할권이 작동한 사례이다. 유엔사조직은 정전협정의 세 가지 기능인 ‘강제(enforcement)’, ‘검증(verification)’, ‘의사소통(communication)’중 강제 및 의사소통을 수행토록 구성되어 있다.⁶³⁾ 이중 강제기능은 정전협정의 이행을 감독하고 위반을 시정하는 책임을 비롯한 한반도의 위기관리를 포함한다.⁶⁴⁾ 정전시관할권의 범위는 위기상황을 맞아 위기관리조치권이라는 새로운 범위가 추가되며 비약적으로 확대된다. 위기조치의 향방에 따라 미 국방부, 미 국무부를 거쳐 백악관까지 한반도의 무대 위에 등장한다. 유엔사령관으로서의 주한미군사령관의 존재감이 투사되는 시기이다. 연합사의 협조와 지원을 받는 형식이지만 위기에 대한 판단과 결정은 ‘정전시 위기관리’권을 가진 유엔사의 몫이다.

실제에서는 위협이 큰데도 불구하고 위기로 발전하지 않는 경우도 있고, 위협이 크지 않은데도 위기로 발전하는 경우가 있다. 이를 가름하는 것이 바로 통치권자의 결정이다. 예컨대 1968년 1월 23일 푸에블로호 나포사건의 경우 객관적으로는 심각한 위협에 해당하지 않았지만 미국의 강경대응이 결정되면서 심각한 위기가 형성되었다. 이틀 전인 1968년 1월 21일 발생한 청와대 기습사건은 한국에게는 가장 심각한 위협이었지만 미국이 위기관리를 주도하면서 위기상황으로서 관리되지 않았다.⁶⁵⁾ 이는 단 한가지의 이유, 미국과 한국이 위기를 바라보는 인식의 기준, 즉 국가이익에 대한 관점이 달랐기 때문이다.⁶⁶⁾ 청와대 기습사건은 한국에겐 치명적인 국익의 위협이었지만 미국에겐 주변적인 이익이었다. 이처럼 정치와 군사가 융합되는 위기관리의 핵심은

62) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.59참조

63) 검증(verification)은 중립국감독위원회의 기능이다.

64) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.10

65) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.12

66) 국가이익의 분류방식과 관련 미국의 국가안보전략서 1999년판에서는 국가의 물리적 생존에 해당하는 가치를 치명적 이익(vital interest), 국가의 안녕과 세계평화에 영향을 주는 가치를 주요이익(major interest), 인도주의 및 기타 이익에 해당하는 것을 주변이익(peripheral interest)으로 구분하고 있다. The White House, 「Introduction」, 『National Security Strategy』, (1999); 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.37

통치권자의 국가이익에 대한 판단과 결정이다. 따라서 위기관리과정에서 유엔사의 관할권으로 외화되어 있던 미국의 주권이 한국의 관할권과 직접 조우하고 충돌하게 된다.

1) 위기관리권

1994년 12월 한미연합사의 정전시(평시)작전통제권이 한국합참에 이양되었으나 연합관리위임사항(CODA:Combined Delegation Authority)에 의해 6가지는 제외되었다. 위임사항이란 정전시 작통권에서 환수 받지 않고 계속 미군에 맡겨두겠다는 것을 의미한다. 즉 환수포기사항이다. 작통권을 전시와 정전시로 나누는 것도 유례를 찾기 힘들지만 그 중에서 다시 안 받겠다고 위임하는 것도 유례를 찾기 힘든 일이었다. 6가지 관리위임사항은 다음과 같다.

1. 전쟁억제·방어 및 정전협정준수를 위한 한미연합위기관리 권한
2. 전시 작전계획 수립
3. 한미연합 3군 합동교리개발
4. 한미연합 3군 합동훈련 및 연습의 계획과 실시
5. 조기경보를 위한 한미연합정보관리
6. C4I 상호운용성등 전시업무 수행을 위해 연합사가 정전시에 준비해야할 사항

이중 1번 위기관리권에 주목하자. 1994년 래피드썬더 연습당시 게리 렉 사령관은 본인이 주한미군사령관이자 한미연합사령관이자 유엔사령관이자 위기조치관리관이라고 말함으로써 위기조치관리관이란 직책이 처음 알려지게 되었다.⁶⁷⁾ 게리 렉 사령관은 정전시작전통제권 환수 준비 막바지에 자신이 위기조치관리관으로서의 직무를 수행해야 한다는 이유를 들어 위임권 목록에 정전위기관리권을 추가시키도록 지시했다. 1994년 정전시작통권 환수의 연합위임권에 대한 실무작업을 해왔던 미군과 한국군의 작전담당 참모들도 위기관리권은 전혀 예상치 못한 개념이었던 듯하다. 연합사령관이 직접 나서서 한국 합참의장에게 공문을 보내고, 실무진은 어쩔 수 없이 다시 만나 연합사령관의 지시를 반영하기로 합의하였다. 결국 정전시작통권 환수 서명 직전에 정전위기관리권이 연합사령관의 연합위임권한의 첫 번째 항목으로 추가되었다. 1995년 위기관리에 대한 시행세칙이 합의됐지만 현재와 같은 한미연합위기관리체계가 구체화된 것은 1998년, 작전계획 5027-98과 개념계획 5029를 만든 존 킬리리 사령관 당시이다.⁶⁸⁾ 두 나라는 한반도에서 위기상황이 발생하는 경우 동일한 시각에서 일관된 조치를 강구하기 위한 목적아래 분기에 1회 정기적인 위기조치연습과 수시훈련을 통해

67) 황의청, 「한미동맹의 수평적 관계모색」, (국방대 석사논문, 2004), p.61참조

68) 이시우, 「미국에게 작통권보다 중요한 것은 위기관리권」, (통일뉴스, 2007.4.17.)재인용

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=72282>

위기관리에 필요한 임무수행에서 공조체제를 유지하고 있다.⁶⁹⁾

한미연합위기관리구조에 의하면 유엔사/연합사령관이 데프콘3을 먼저 선포하고, 나중에 한국군의 승인을 받아 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사하는 것으로 되어 있다. 구조상으로는 한국군과의 협의절차를 그런대로 공평하게 거치는 것처럼 보인다. 그러나 기능의 관점에서 보면 이는 매우 불평등한 관계임을 알 수 있다.

미국이 데프콘 상향을 결정한 시점이면 이미 미국 대통령까지 위기회의체계에 들어와 초기조치를 실행한 상태이고, 절차대로라면 전군에 경계명령이 발효되어 경계태세에 들어가 있는 상황이다. 한국군은 바로 그 시점에서 합참의장에게 통고되고, 합참의장이 대통령에게 그때서야 보고하게 된다. 이미 미군에 총 경계태세가 내려진 상황에서 한국정부가 이를 거절하는 일이 용이할까?

이와 관련 장영수 국참대 전 총장은 “전쟁억제 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리에 대한 위기상황의 시점판단의 문제이다. 왜냐하면 그 시점에 따라 작전지휘권이 전환되기 때문이다”라고 지적하고 있다.⁷⁰⁾

결국 전작권 환수는 위기시점결정에서 한국대통령이 소외되는 구조 때문에도 불가피하다. 전쟁절차라고 이해될 수 있는 ‘숙고된 절차’에서는 위기조치를 지역총사령관이 결정하지만, 위기절차에서는 위기조치를 대통령이 직접 결정한다.⁷¹⁾ 위기의 급박성, 위기의 성격규정등은 군대에 맡길 수 없는 정치결정영역이기 때문이다. 따라서 군사위기에서는 군대에 대한 정치지도자의 통제가 강화되는 것이 필요하다고 보는 견해가 지배적이다.⁷²⁾ 따라서 군사위기에서의 작전환경은 전쟁시보다 훨씬 어려운 여건에 놓이게 된다. 이것은 전쟁절차와 위기절차의 차이를 단적으로 보여주는 예이다.

<표 2-5> 군사위기관리체계의 구조⁷³⁾

구 분	임 무	비 고
통치권	위기관리의 정치적 판단 및 결정	통치자 포함 군사안보분야 고위급책임자 포함
국 방	위기관리의 군사작전 수행	국방 및 군사분야 지휘체계
사 회	위기관리의 군사작전 지원	중앙 및 지방행정 책임자, 지원세력 동원

(4) 전시 관할권

전쟁으로 돌입하면 유엔사는 연합사도, 주한미군사도, 전세계 어떤 군대도, 갖지 못한 가장 넓은 범위의 관할권이 복원된다. 유엔안보리 결의를 필요로 하지 않는 개전권,

69) 국방부, 『1998-2002 국방정책』, (2002), p.50.

70) 국회사무처, 「1987년도 국정감사 국방위원회회의록」, (피감기관 합참본부: 1987.10.4.), p.15참고

71) Joint Staff Officers Guide AFSC Pub 1-1997 Chapter7 참조

72) 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, (서울: 인간사랑, 2005), pp.64-67

73) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.40

일본의 주일미군기지 사용권, 자위대 동원권, 북한지역에 대한 점령통치권까지 유엔사의 정전시와 위기사 관할권은 결국 이 순간을 위해 존재한다. 이들 군인이 정전시 도라산전망대를 찾은 아이들과 행복한 미소를 띠며 사진촬영에 응해주던 군인들이 맞나 싶을 정도로 낮은 모습을 보게 될 것이다. 이 단계에 이르면 유엔사는 미국패권체제와 유엔으로 상징되는 집단안보체제, 동맹으로 드러나는 세력균형체제의 모든 근대국제체제가 빚어낸 리바이어던으로 우리 앞에 나타난다. 유엔사강화를 주장하는 사람들도, 유엔사해체를 주장하는 사람들도 이 리바이어던의 실체를 알고 있기에 그런 주장을 펼치는 것이다.

1) 개전권

유엔사의 주장에 의하면 그들은 유엔안보리의 결의도 없이 당장 한반도에서 전쟁을 일으킬 수 있다. 1950년 유엔안보리의 결의에 의한 참전결정이 아직 유효하다는 논리다. 현재 한반도는 종전이 아닌 정전 상태로 여전히 1950년 이래의 전시체제가 유지되고 있다는 것을 근거로 삼는 듯하다. 때문에 이라크전처럼 골치 아프게 유엔안보리 결의를 끌어내기 위한 외교전을 펼칠 필요가 없다는 것이다.⁷⁴⁾ 이 논리에 의하면 한국 대통령이 전쟁에 대해 결정할 수 있는 권한과 기회는 이미 구조적으로 차단되어 있다. 2018년 현재까지도 작전통제권은 한미연합사사령관이 행사한다. 형식적으로는 군통수권자인 한국과 미국의 대통령이 합의하여 한미연합사사령관에게 지시를 내리도록 되어 있다. 이는 1978년 유엔사 해체에 대비하여 창설된 한미연합사 창설 공문에 근거를 두고 있다. 그러나 이 공문에 의하면 한미연합사령관의 작전통제권은 유엔군사령관직을 겸임함으로써만 그 효력이 발생한다고 명시하고 있다.

아직 작전통제권 환수절차가 마무리되지 않아 단정하긴 어렵지만 한미연합사를 해체하는 대신 유엔사를 강화하는 방향으로 미국은 지휘구조를 변환해갈 것이다. 이미 그러한 제기는 2007년부터 본격화되었다. 한국이 작전통제권을 환수하는 것과 관계없이 북에 대해 전쟁을 일으킬 수 있는 유엔사의 권한은 여전히 유효하다. 결국 유엔사의 존재만으로도 유엔안보리 결의 없이 전쟁을 일으키는 것은 얼마든지 가능한 것이다. 1994년 6월 14일 한반도 전쟁위기 때 한국의 대통령과 전혀 상의가 없는 상태에서 북에 대한 세 가지 침공 시나리오를 작성되었고, 그중 하나에 클린턴 대통령이 최종 결정 서명을 하고 있었으며, 이미 오키나와 해병대 병력이 부산에 도착해 있었다고 한다. 이런 상황에서 한국 정부와 상의 없이 유엔사체제로 전쟁을 일으켜도 아무런 법적 문제가 없는 것이다. 이런 이유로 한국의 전쟁주권 역시 제약당할 수밖에 없는 구조이다.⁷⁵⁾ 미 합참에서 유엔군사령관에게 하달한 ‘유엔군사령관을 위한 관련약정’(1983년 1월 19일)에 의하면 다음과 같이 명시하고 있다.

74) 백진현은 유엔군이 재참전하기 위해서는 새로운 유엔결의가 필요하다는 의견을 제기한다.

백진현, 「정전체제의 평화체제 전환 문제」, 『서울대학교법학』 제41권 2호, (2000), p.292

75) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.16

‘유엔군사령부는 예측된 모든 부대에 대해 작전통제권을 행사하고, 가용할 경우 제3 국군을 유엔사구성군사령부에 예측하고 필요시 적절한 미군부대에 배속시키며, 적 대적 분위기가 다시 고조될 경우 유엔사와 연합사를 독립된 법적·군사적 기관으로 유지하며 유엔군을 활용한다.’⁷⁶⁾

연합사의 전작권을 환수받아도 유엔사를 독립된 법적·군사적 기관으로 활용한다면 전 작권환수는 도루묵이 되는 것이다. 연합사해체로 유엔사는 한국군을 지휘할 필요가 없어지므로 협의할 의무도 사라진 상황이 도래할 수 있다. 전쟁을 결심하는데 있어 장애요인이 사라진 측면도 있는 것이다. 유엔사는 이런 독립된 임무를 수행하기 위해서 완전한 사령부의 형태를 지향할 수밖에 없다. 2007년 버웰 벨 사령관의 유엔사 강화론을 우연한 일시적 구상으로 보기 힘든 것이다.

2) 일본기지 사용권

유엔사령관은 전쟁에 돌입하면 주한미군과 한국군뿐만 아니라 주일미군까지 자기 휘하에 편입시키게 된다. 주일미군사령관은 평시엔 태평양사령관의 지휘를 받지만 한반도에 전쟁이 발생하면 유엔사령관의 지휘를 받게 된다.

1977년 말, 일본과 오키나와의 7개 기지가 유엔사 회원국의 제한 없는 사용을 보장하는 시설로 유지되었다.⁷⁷⁾ 그러다가 미군기지 재편 때문에 유엔사 후방기지사령부는 2007년 11월 2일 캠프 자마에서 캠프 요코타로 이전하여 현재에 이르고 있다.⁷⁸⁾ 현재 유엔사 후방기지는 기존의 7개에 아쓰기 기지가 포함되어 총 8개이다. 즉, 요코타 미 공군사령부기지, 요코스카 미 해군사령부기지, 캠프 자마, 아쓰기 해군항공대기지, 사세보 해군기지, 카데나 공군기지, 후텐마 미 해병대사령부기지, 화이트비치 해병대 기지가 유엔사 기지로 지정된 미군기지이다.⁷⁹⁾ 이들 기지는 1954년 2월 19일, 유엔사 행정지위협정에 서명한 유엔사 회원국에 의해 제한 없는 사용이 보증되었다.⁸⁰⁾ 그

76) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.49

77) Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, *1977 Annual Historical Report*, p.32

78) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release, October 26, 2007; Osakabe Yasuo, “UNC celebrates the 67th Anniversary of the United Nations in Japan” Yokota Air Base>News>2012.11.28. <http://www.yokota.af.mil/news/story.asp?id=123327915>

79) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release; Charles M. Perry and Toshi Yoshihara, *The U.S.-Japan Alliance: Preparing for Korean Reconciliation and Beyond*, (The Institute for Foreign Policy Analysis, 2003), pp.4, 7~8

80) 1954년 2월에 「유엔군 지위 협정」이 일본 정부와 주한유엔군 참가국들과의 사이에서 체결되고(「유엔군」측의 계약국은 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 남아프리카, 프랑스, 필리핀, 이탈리아. 나중에 태국과 터키도 가입하여 11개국이다) 이것을 기반으로 57년 7월에 주한유엔군 후방사령부가 개설되었다. 이 사령부에는 현재 4명이 상주하고 8개국(영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 프랑스, 필리핀, 태국, 터키)의 주재 무관이 주한유엔군 연락장교로서 도쿄에 있는 각국 대사관

러나 이것을 사용하고 있는 것은 미군뿐이다. 유엔사 회원국 중 남아있는 군대는 미국 말고는 단 하나도 없다.

1954년 유엔사 행정협정은 1951년 9월 당시 수상이었던 요시다 수장과 미국의 애치슨 국무장관 사이에 체결된 ‘유엔군 지원에 관한 교환공문’, 일명 ‘요시다-애치슨 교환공문’이라는 것에⁸¹⁾ 의해 규정되었다.⁸²⁾ 애치슨-요시다 교환공문을 통해 한국 내 유엔 행동에 참여하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공기로 합의한 것이다. 이에 기초하여 일본 내 기지를 유엔사가 자유로이 사용할 수 있도록 했다. 이들 기지는 ‘일미안보조약’에 묶여 작전출동 시 사전협의를 필요한 여타 주일미군기지와 달리 사실상 자유사용이 보장되어 있다. 일반적인 주일미군기지에는 일장기와 성조기만이 게양되지만 이들 일곱 개 기지에는 유엔기가 게양되기 위해 마련된 세 번째의 깃대가 있고, 여기에 푸른색 유엔기가 게양된다.

유엔군 지위협정에는 “유엔군의 합동회의를 통하여 일본 정부의 동의를 얻어 미일안보조약을 근거로 미국은 일본의 시설 및 구역을 사용할 수 있다.”고 규정했다. 유엔사에 대한 기지제공의무는 유엔군 철수 90일 이내에 종료하도록 되어 있어 유엔사가 해체되면 유엔군의 일본 내 기지사용권도 소멸된다. 1975년 유엔총회 결의에 따라 유엔사 해체가 결의된 이후 미국으로서는 일본 내 기지 사용권의 문제를 심각히 고민할 수밖에 없었고, 언젠가는 닥칠 유엔사 해체에 대비하여 일본과 함께 유사법제를 추진하게 된 것이다.

유엔사 후방지휘소의 중요성에 관해 벨 유엔군사령관은 2007년 전작권 전환과 관련하여 ‘유엔사의 구조와 역할·임무’에 관하여 ‘유엔사의 전시와 같은 조직구성 필요성’과 ‘미래 한반도 유사시 병력지원을 위한 일본 내 기지접근의 중요성’을 강조했다. 그는 “일본 내 유엔사 후방기지 사용이 불가능 할 경우 한국이 필요로 하는 다국적군의 한반도 전개가 불가능하다”고 강조하며, “동맹국의 신속한 지원을 위한 메커니즘은 억제력에 기여하기 때문에 유지돼야 하며 이는 유엔사를 통해서만이 가능할 것”이라고 주장했다. 이처럼 일본 내 후방기지는 한국군과 유엔군이 한반도에서의 전쟁을 수행하는 데 중요하고 결정적인 역할을 한다.⁸³⁾

3) 자위대 동원권

에 상주하고 있다. 다카바야시 도시유키(高林敏之), 「植民地主義的戦争としての朝鮮戦争と日本-アメリカの朝鮮国連軍参加と朝鮮国連軍後方司令部」, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), pp.43-45

81) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.16

82) “The World and Japan” Database, “Exchange of Notes Regarding Exchange of Notes between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson, January 19, 1960”, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19600119.T3E.h>

83) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.23-24

유엔사 통제 아래 일본 자위대가 한국전쟁에 동원·개입할 수 있다. 이 역시 요시다-애치슨 교환공문에 의해 규정된다. 일본은 유엔군 활동을 지원하기 위해 위에서 언급한 ‘시설’뿐만 아니라 ‘역무’(Service)까지도 제공하도록 되어 있다. 현재 일곱 개 기지에는 일본 자위대가 거의 예외없이 상주하고 있는 것을 발견할 수 있다. 그리고 미군의 요청에 언제든지 응하고 있다. 이미 이런 협정이 없었던 한국전쟁초기에도 유엔군의 인천상륙작전과 원산상륙작전에 일본의 소해부대를 동원하여 투입한 전례가 있다. 유사법제가 논쟁될 당시 일본 국회 공청회에 참석한 관방장관은 한 의원이 요시다-애치슨 공문은 아직 유효한가, 라고 질문하자 “여전히 유효하다.”고 대답함으로써 유사법제와는 관계없이 자위대가 유엔사에 의해 작전통제 될 수 있음이 확인되었다⁸⁴⁾ 일본 사회에서 자주 무시(또는 망각)되는 것은 일본이 그 후방기지로서 주한유엔군 체제의 일익을 담당하는 북한의 「적국」이라는 현실이다. 유엔군 후방사령부는 개설 이래 주일미육군사령부가 있는 캠프 자마에 있었으나 2007년에 주일미군사령부·주일미공군사령부가 있는 요코타(横田)비행장으로 이전했다. 요코타비행장에는 미일 군사 일체화 정책의 일환으로서 2012년 3월에 항공자위대 항공총대사령부등이 이전했다. 즉 요코타 비행장을 거점으로 주일미군, 자위대, 주한유엔군의 삼위 일체화가 진행되고 있다는 것이다. 애초부터 미국은 1975년 유엔총회에서 유엔군사령부 해체 결의의 채택이 일본 국내의 주일미군에 의한 기지사용 문제에 끼치는 영향을 심각하게 받아들이고, 유엔군사령부의 해체에 대비해서 일본정부와 협력하여 유사법제의 정비에 착수했다고 지적받고 있으나⁸⁵⁾ 현재 상황은 더욱 진행되어 자위대를 미일군사동맹 강화를 통해 직접적으로 주한유엔군에 연결시키는 단계에 달했다. 유엔사행정협정에 의한 「합동회의」는 「일본국 정부를 대표하는 한 사람 및 이 협정의 그 외의 당사자를 대표하는 한 사람, 이 두 사람이 대표자로 조직하고, 각 대표자는 한 사람 또는 두 사람 이상의 대리 및 직원단을 가지게 한다」 「합동 회의는 어느 쪽 한 편의 대표자의 요청이 있었을 때는 언제든지 회합이 가능하도록 조직 한다」(제 20조 제2항)라고 규정되어 있다. 요컨대 일본 정부를 대표하는 전권을 위임받은 고급 관료와 유엔군 후방사령관이 필요에 따라 임의 협의를 하고 주한유엔군의 이용가능시설을 지정·변경할 수 있도록 유연한 제도로 설계되었다.⁸⁶⁾ 집단적자위권과 유엔의 안전보장활동에 대한 적극적인 협력을 제도화하고 지리적 제한이 없는 해외군사전개를 가능하게 하는 「안보법제」가 성립한 지금, 한반도의 구식민지종주국인 일본과 주한유엔군과의 군사적 일체화의 진행이, 구 식민지인 북한과의 긴장을 높이는 일은 불가피한 것이다.⁸⁷⁾

84) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.18

85) 김두승(金斗昇), 「유엔군 사령부 체제와 한미일 관계-이른바 한반도 유사에 초점을 맞춰(「国連軍司令部体制と日米韓関係-いわゆる朝鮮半島有事に焦点を合わせて」)」, 『立憲法學』第86號,(2012), p.289

86) 주한유엔군 지위 협정 일본 외무성 홈페이지
http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/fa/page23_001541.html 및 일본국에서의 국제연합 군대의 지위에 관한 협정 전문(데이터 베이스 세계와 일본 도쿄대학 동양문화연구소 다나가 아키히코 연구실)
<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19540219.T1J.html> 참조

87) 다카바야시 도시유키(高林敏之), 「植民地主義的戦争としての朝鮮戦争と日本-アフリカの朝鮮国連軍参加と朝鮮国連軍後方司令部」, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), pp.43-45

그러나 요시다-애치슨교환공문의 대전제인 한국에서의 군사작전은 ‘유엔의 활동’이 아니며, 유엔의 군대라는 의미에서 ‘유엔군사령부’는 존재하지도 않는다. 그것은 유엔의 활동이 아닌 회원국의 활동일 뿐이며,⁸⁸⁾ 유엔군사령부가 아닌 미국통합군사령부일 뿐이다. 따라서 요시다-애치슨교환공문은 샌프란시스코평화조약에서 합의한 유엔활동의 지원의무와 일치하지 않는다. 또한 이미 한국전쟁초기에 이루어진 소해대등의 유엔군활동은 사후입법금지원칙에 의해 불법이며, 일본의 56년 유엔가입이전까지 유엔회원국으로서의 의무 또한 없었다고 봄이 타당하다.⁸⁹⁾

4) 점령권

1950년 10월 7일 유엔총회 결의안에 의거해 미국은 북 점령 시 유엔군이 점령과 통치의 주체임을 주장했다.⁹⁰⁾ 즉 “한국의 역할은 인정하나 총선 실시 전에 주권이 확대되는 것은 곤란하다.”고 하면서 북 점령계획을 일방적으로 밀어붙였다. 평화적으로든 무력으로든, 심지어 북의 붕괴이든 유엔군사령부가 존속한다면 북쪽 지역에 대한 점령통치자가 된다. 점령통치가 영구적인 주권의 찬탈은 아니다. 그러나 점령통치는 새로운 국가건설의 기초를 결정하기에 점령통치기간 외에도 상당기간 영향력을 행사할 수 있음은 재론의 여지가 없다. 하지만 이는 대한민국 헌법 3조 영토조항과 정면충돌한다. 헌법 3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’로 되어 있다. 이 조항은 북을 반국가단체로 규정하는 모순을 담고 있어 그 문제점이 심각히 제기되어왔으나, 유엔사의 존재는 이 조항과도 대립·충돌하는 요건을 가지고 있다. 한국의 보수적 국제법학자들도 이 점을 우려하고 있다. 남측 정부의 주권포기와 북의 점령통치를 전제하고 있는 유엔사야말로 가장 큰 반국가단체가 될 수 있는 역설이 작동하기 때문이다. 북의 점령을 상정하고 있는 남측의 호전세력조차도 북 점령 후 유엔사가 점령과 군정주체가 된다는 것만큼은 받아들이기 어려운 듯하다. 유엔사 문제가 진보진영이 아닌 보수진영에서 꾸준히 논의된 배경에는 이 같은 문제의식이 있는 것이다. 이처럼 보수세력, 나아가 호전세력조차도 유엔사의 북에 대한 점령통치권에 대해서는 우려하거나 반대하고 있다.

이는 북을 대단히 자극할 내용이지만 남측으로서는 남측대로 주권의 문제로서 풀지

88) 에케허트(Michael Akehurt)도 한국전쟁에 파견된 군대가 유엔헌장에서 규정된 의미의 유엔군이 아니라 개별국가의 군대로 보아야 한다고 주장한다. 그 근거로는 다음 3가지를 지적하고 있다. ① 군사작전에 관한 모든 사항이 미국정부에 의해 취해졌다는 점, ② 유엔군사령관이 유엔으로부터가 아니라 미국정부로부터 명령을 받았고 맥아더 장군의 경질도 미국정부가 일방적으로 취한 조치라는 점, ③ 제네바 개최 한국 통일문제를 위한 국제회담에 참석했던 연합군측이 유엔의 대표로 구성된 것이 아니라 한국에 군대를 파견한 개별국가들의 대표로 구성되었다는 점 등이다.(Michael Akehurt/박기갑역, 『현대국제법개론』, (춘천: 한림대학교, 1997), p.128

89) 이시우(李時雨), 『國連システムと國連軍司令部』, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), pp.13-14

90) U.N. document A/376(V), 1950.10.7; UNGA, OR, sess. 5, comm. 1-2, 1950, 51, 54, 56 and sup\plement no. 20, 1950, 9~10. Pearson to Reid, 5 October 1950, Vol.11, WBCF, DEA 참조.

않으면 안 되는 문제가 있는 것이다. 10여 년 전 국정감사에서 폭로된 통일부의 충무 계획은 북 붕괴 시 통일부장관이 북을 통치하는 계획이다. 그러나 이는 유엔사가 주장하는 점령권과 정면충돌한다. 미국입장에서는 북 점령이나 붕괴 시 군정주체는 통일부장관이 아닌⁹¹⁾ 유엔군사령관이기 때문이다. 38이북지역의 주권을 한국정부에 법적으로 이양하지 않고 행정권만을 실무적으로 이양한 이유가 여기에 있으며 한국이 NLL을 영토선인 것처럼 주장하는 데도 침묵을 유지하는 것도 그 이유가 여기에 있다고 봄이 타당하다.

(5) 평화협정과 유엔사 관할권

평화협정은 정전협정과 외양에서는 큰 차이가 없어 보일 수 있다. 정전협정대로만 준수된다면 평화는 아니어도 위기나 전쟁위협은 없을 것이기 때문이다. 따라서 판문점 선언의 군사신뢰조치와 군축의 첫걸음은 정전협정대로 하기가 된다. 그러나 평화협정이 필요한 것은 정치적 법적인 문제를 매듭짓기 위함이다. 일상 속에 파고들어 체념화되고 관성화된 유엔사의 정전시 점령은 정확히 평화가 아닌 전쟁을 향하고 있다. 어떤 미사여구를 사용해도 점령은 전쟁을 위한 것이다. 정치적·법적결정에 의해서만 군사적 점령이 종식되고 법적인 평화가 정착된다. 평시라는 말은 정확히 평화협정과 평화체제하에서만 사용할 수 있는 말이다. 평화협정체결과과정에서 군사통제를 매듭짓지 못하면, 그리하여 전쟁당사자인 군사기구가 어떤 식으로든 유지된다면 그것은 여전히 미완의 평화이다.

-약어해설-

AAD	(Army Aviation Department) 육군 항공과
ACC	(Air Component Command) 공군구성군사령부
AGL	(Above Ground Level) 지상고도
AMCC	(Army Aviation Master Control Center) 육군항공중양관제본부
CA	(Corridor Areas) 회랑지역
CFC	(Combined Forces Command) 연합사
FCC	(Flight Coordination Center) 비행협조소
HDTA	(High Density Training Area) 고밀도훈련지역
HRE	(Han River Estuary) 한강하구
KTZ	(KOREAN TACTICAL ZONE) 한국전술지대
MCRC	(Master Control Reporting Center) 중앙방공통제소
MDL	(Military Demarcation Line) 군사분계선
NFA	(No Fly Area) 비행금지구역

91) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.13

NFL (No Fly Line) 비행금지선
NLL (Northern Limit Line) 북방한계선
(RK)P-518 (Republic of Korea) Prohibit-518 (한국)금지-518
UHF (Ultra High Frequency) 극초단파
UNC (United Nations Command) 유엔사
UNCMAC(United Nations Command Military Armistice Commission)유엔사군사정전위
U.S. (United States of America) 미국
USFK (United States Forces, Korea) 주한미군