

남북교류협력의 자주적 이행과 유엔사(UNC)기능 재검토

이장희 한국외대 명예교수

- 목차 -

- I. 한반도 평화를 가로막는 유엔사
- II. UNC의 창설 연혁 및 실체
 - 1. UNC 창설의 법적 지위
 - 2. UNC 설치와 작전지휘권
 - 3. UNC의 물리적 실체
 - 4. UN기 사용문제
- III. UNC의 법적 성격
- IV. UNC와 군사분계선과 비무장지대 통과문제
 - 1. 법거 근거
 - 2. 군사분계선과 비무장지대 통과문제
- V. UNC와 주권침해 문제
 - 1. 영토주권 침해문제
 - 2. 군사주권 문제 침해
 - 3. 일본자위대의 한반도 개입문제
- VII. UNC와 한반도 평화 문제
 - 1. 4.27 남북판문점선언의 국내외적 실효성확보
 - 2. UNC해체와 정전체제 당사자 교체 문제
 - 3. 작전통제권 환수문제
 - 4. 한미상호방위조약의 개정
- VIII. 남북교류협력의 자주적 이행과 유엔사(UNC)기능 재검토

I. 한반도 평화를 가로막는 유엔사(UNC)

최근 남북관계의 발전에 따라서 1950년 한국전쟁에 참전하고 1953년 정전협정 남측 서명 주체이지만 창설 자체부터 유엔안전보장이사회의 결의를 참칭한 미국의 군대인 주한 '유엔사'(United Nations Command: 이하 UNC)의 지위와 기능에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있다. 2018년 들어 UNC의 문제는 427판문점선언을 포함한 남북정상간합의 이행을 노골적으로 지연시키거나 방해하고 있다는 점이다. 이는 한국정부가 추진하는 한반도 평화프로세스를 매우 어렵게 만들고 있다. 이로 인해서 도대체 UNC의 실체와 그 기능에 큰 관심이 쏠리고 있다.

지난 2018년 9월 평양 정상회담 직후 문재인 대통령은 평화협정에 앞서 종전선언이 이루어지더라도 유엔사와 주한미군의 지위에는 영향을 주지 않을 것이며, 이에 김정은 위원장도 동의했다고 밝혔지만 평화협정 체결과 종전선언 발표 과정을 통해 미군이 전권을 위임받아 운영하는 유엔사가 군사적 목적¹⁾이 아닌 남북교류협력 목적의 비무장지대(DMZ) 출입조차도 지나치게 방해하는 사례가 계속 이어지고 있다.

2018년 4.27 판문점선언 제1조 6항은 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위해서 ...1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화...”를 명시하였다. 남북은 2018년 9.19평양공동선언 제2조 1항(금년내 동서해선 철도 및 도로연결 착공식)을 통해서도 주요 철도와 도로를 연결하기 위한 착공식을 합의하였으며, 지난 2018년 11월 15일 열린 남북고위급회담에서 11월 말 착공식을 갖기로 일정을 잡았다. 그런데 지난 2018년 8월 22일 남북철도 현대화를 위한 공동조사 사업의 일환으로 서울에서 출발한 남측 열차 6량이 군사분계선을 넘어 개성을 거쳐 신의주까지 운행하고 다시 귀환하려던 계획이 UNC의 불허로 인해 무산되었다.

정전협정상 '비무장지대 통행 관할권(jurisdiction)'을 앞세운 UNC는 우리 정부가 48시간 이전에 군사분계선 통행계획을 통보(비무장지대 관리 절차 규정²⁾)하지 않았다는 걸 이유로 들었지만 사실은 남북관계 발전의 속도 조절을 요구하는 UNC 배후 미국의 입김이 강하게 작용한 것이라고 해석이 유력하다.

미국은 당시 핵협상 국면에서도 한미간 원활한 공조라는 명분을 내세워 한-미 워킹그룹(working group)을 2018.11. 20. 공식출범했다. 이 워킹그룹은 한반도 비핵화-대북제재, 남북협력의 포괄적, 세부적인 논의를 위한 실무 협의체로서, 이를 통해서 427판문점선언 및 9.19 평양공동선언에 의한 남북정상회담의 이행에 관여하려는 것이다. 다시말해 미국은 워킹그룹과 UNC를 통해서 2018년 이후 향후 모든 남북교류협력의 수위를 조절하려는 속셈이다. 2018년 11.20일 외교통상부에 의하면, 한국측은 미국 워싱턴DC를 방문하여 제1차 회의에서 남북이 추진하는 북한철도 공동조사 및 착공식 관련 논의에 대한 한미간 시각차가 해소될지 관심을 끌었다. 남북은 경의선 철도 현지 공동조사를 지난 2018년 10월 하순부터 진행하기로 합의했지만, 미국이 부정적 입장을 피력해 일정을 잡지 못한 것으로 알려졌다. 마침 UN안보리가 11월 23일 남북경협 사업중의 하나인 철도에 대한 대북제재를 처음으로 승인하였다. 이어 우여곡절을 거쳐서 다행히도 12월 26일 남북 철도와 도로를 연결하기 위한 착공식을 가지기는 했다. 2018년 8월 22일 남북철도 도로 연결 현대화 공동조사차 출발한 열차가 4개월이 지연된 2018년 12월 26일에 착공식이 이루어졌다.

가장 최근에는 문재인 대통령 2020년 1월 7일 신년사³⁾에서 UN안보리 제재국면 속에서 남북관계 돌파구 마련을 위해 북한 개별관광⁴⁾시대를 열겠다는 자주적 남북협력사업을 천명

1) 정전협정 전문: “... 이조건과 규정들의 의도는 순전히 순전히 군사적 군사적 성질에 속하는 것이며...”
2) 비무장지대 전반적 관리 절차 규정은 원래 군사정전위가 정하는데(정전협정 24 및 25-ㄷ), 1994년 이후 군사정전위 기능마비 이후 UNC가 미국 태평양사령부 직접 지시를 받고 임의로 비무장지대 출입 규정을 개폐한다. 엄격히 보면 정전협정 위반이다.
3) 2020년 문재인대통령 신년사 전문 및 해설, 통일뉴스,2020.1.7.
4) 통일부는 “개별관광은 대북제재에 해당하지 않으므로 센컨더리 보이콧도 적용되지 않는다”고

했다. 그런데 바로 이어 1월 18일 주한 미국 해리스대사가 북한 개별관광에 대한 한국의 대북 정책은 한-미 워킹그룹(working group)틀 내에서 논의되어야 한다며 이를 정면 반박하는 외신 기자 간담회를 했다. 이어 1월 21일 미국무부는 남북협력이 한-미 워킹그룹을 통해 다뤄져야 한다는 해리스 주한 미국대사의 발언이 미국정부의 공식 입장임을 밝혔다.⁵⁾ 이제까지 유엔사와 미국은 남북 철도·도로 연결 점검이나 비군사적 목적으로 비무장지대를 출입할 때 조차도 번번히 방해한 바 있다.

뿐만아니라 2020년 1월 28일, 로버트 에이브람스 유엔사령관은 그동안 '유엔사'에 별도 사전 통보없이 비무장지대(DMZ)를 출입했던 한국군의 과거 관행에 공식적으로 문제제기를 한 것으로 알려졌다. '유엔사'가 한국군의 DMZ 출입과정을 문제삼은 건 대단히 이례적인 것으로 북한 개별관광을 놓고 최근 드러난 한미간 균열상과 무관하지 않다는 해석이 나오고 있다.⁶⁾

2019년 8월 9일 유엔사는 김연철 통일부장관이 비무장지대 안에 유일한 민간인 거주지인 대성동 마을을 방문하려했지만 동행취재진의 방문을 불허하면서 결국 방문이 좌절되었다.

2019년 6월 제9차 한독 통일자문회의에 참석한 독일 정부대표단이 강원도 고성 비무장지대내에 감시초소(GP)를 방문하려고 했지만, '유엔사'가 방문을 위한 출입을 승인하지 않아서 행사가 실패했다. 당시 정경두 국방장관이 UNC 사령관인 로버트 에이브람스 주한미군사령관에게 협조요청까지 했지만 받아들여지지 않았다.

2020년 1월 18일 주한 미국대사의 이러한 발언 및 유엔사의 남북교류협력사업 방해는 한국국민의 공분을 사기에 충분했다. 남북합의가 이행이 안 되는 최우선 이유가 북핵이 아니라, 유엔사 및 미국이라는 점을 국민들이 어렴풋이 깨닫기 시작했다. 그래서 '유엔사'의 존재자체에 문제제기를 하는 한국에서 비판여론이 점점 높아가고 있다.

그러면 도대체 유엔사의 법적 지위 및 그 기능은 무엇인가? 또 남북교류협력을 자주적 이행을 위한 향후 출구전략을 어떻게 짤 것인가. 이를 위해 유엔사의 연혁과 법적 지위를 우선 알아본다.

아울러 이 일과 관련하여 UNC가 행사하고 있는 비무장지대 관할권(jurisdiction) 및 38도선 이북지역/비무장지대 이남지역에 대한 관할권 행사 및 그 주권침해의 속성과 문제점 등 검토와 대책이 근본적으로 필요하다.

II. UNC의 창설 연혁 및 실체

1. 창설의 법적 근거:

UNC는 6.25 전쟁 발발에 대처하기 위해서 설치되었다. 세 가지 UN 안보리 권고 결의가 있었다.

-UN안보리 결의 제82호(1950.6.25. 14:00)⁷⁾: 안보리는 북한당국의 대남 군사행위를 UN헌장 제39조의 “평화파괴(breach of peace)” 로 결정하고, 북한당국에게 “적대행위를 정지할 것. 38선 이북으로 철수할 것” 권고함. 그러나 북한의 남측에 대한 군사행동은 지속 되었다.

-UN안보리 결의 제83호(1950. 6. 27)⁸⁾: 안보리는 국제평화와 안전의회복을 위해서 긴급한 군사적 조치가 필요하다고 결의하고, 회원국들에게 “군사적 공격을 받는 대한민국에 원조를

공식화했다. 통일뉴스,2010.1.20.

5) 미국의 소리, Voice of America (VOA)(2020.1.20.)(<http://www.tongilnews.com>)

6) 2020.1.29. 동아일보

7) 82(1950), Resolution of 25 June 1950[s/1501]

8) 83(1950), Resolution of 27 June 1950[s/1511]

제공하고 북한에 원조를 하지 말 것” 결의하였다. 동 결의에 의거, 21개국은 대한민국에 군사적 원조를 제공하였다.

- UN안보리 결의 제84호(1950.7.7.)⁹⁾ : 21개국에서 파견된 병력으로 “통합군사령부(United Command)를 설치케 하고, 통합군사령관 임명과 지휘권을 미국에 위임하였다. 그리고 ”북한군과의 작전과정에서”(in the course of operations against North Korea forces) 필요에 따라 UN 旗(기) 사용¹⁰⁾을 개별 참가국의 국기와 동시에 사용하도록 허용하였다. 이와함께 UN안보리는 통합군사령부가 수행한 작전에 대하여 안보리에 보고서를 제공하도록 하였다. UNC(United Nations Command)이란 명칭도 1950.7.24.일 동경에서 공식적으로 부대 창설시 미국이 UN과 전혀 상의 없이 명명하여 오늘에 이른다. 더구나 UNC는 안보리에 그 활동 보고도 하지 않았다.

2. UNC의 설치와 작전 지휘권 이양 문제

1950.7.7. 결의에 의거, 유엔 안전보장이사회 결의 S1511호에 따라 미국을 비롯한 21개국으로 다국적군이 구성되었으며, S1588호에서는 회원국들의 병력 및 기타 지원을 미국 주도하의 통합군사령부(Unified Command)가 이용할 것을 권고하면서 미국에게 사령관의 임명 및 그 작전지휘와 유엔기의 사용 권한을 동시에 부여하였다. 그런데 그 후 7월 24일 동경에서 공식 출범시에 미국은 UN과 아무런 상의없이 통합군사령부의 명칭을 국제연합군사령부(United Nations Command: UNC)로 결정했다. 원래 안보리 결의 84는 동시에 유엔군사령부 지휘하에 취해지는 활동과정에 관하여 적절한 시기에 안보리에 보고서를 제출할 것을 요구하고 있다. 이러한 결의에 따라 미국의 트루만 대통령은 1950년 7월 8일 맥아더(Douglas MacArther) 장군을 통합군 사령관에 임명하였고, 유엔 사무총장은 유엔기를 미국 측에 이양하였으며, 이에 따라 1950년 7월 24일 일본 동경에서 유엔군사령부(UNC)가 창설되었다. UNC가 창설되기 열흘 전 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 한국군에 대한 작전지휘권(operational command Authority)을 조약이 아닌 서한을 통해서 통합군(그 뒤 UNC)사령관에게 이양했다¹¹⁾. 이로써 한국군에 대한 작전지휘권이 “현 적대행위 지속중(‘during the period of the continuation of present state of hostilities’)”이라는 시간적 조건부로 UNC에 이양되었다. 이에 UNC가 전시, 평시의 한국군에 대한 작전지휘권을 행사하게 되었으나, 1994년 평시 작전통제권은 한국군에 이양되었다. UNC는 1950년 7월 24일 창설 이후 한국군을 비롯한 16개 참전군에 대한 작전지휘권을 행사하였으며, 1953년 북한, 중국과 함께 정전협정(1953.7.27.) 남측 서명당사자가 되었다. 정전협정의 남측의 서명자는 UNC사령관 미

9) 84(1950),Resolution of 7 July 1950[s/1588]

10) 1950.7.7. 유엔기 사용을 참전국에 허용했으나, 1947년 처음 만들어진 유엔기발법에는 군사작전에서 유엔기 사용에 대한 조항자체가 없었다. 군사작전에서의 유엔기사용은 20여일이 지난 후인 1950년 7월 28일 유엔기발법에 추가되었고, 사후입법인 셈이다. 또 유엔기발법에는 사용승인 권한이 오직 유엔사무총장에게만 있다. 안보리는 유엔기사용 승인 권한이 없다. 가짜 ‘유엔사’해체를 위한 국제캠페인, ‘유엔사령부’의 정체와 문제점(2020.8.15.),pp.9-10.

11) 이승만 대통령 통합군사령관 맥아더 사령관에게 보낸 서한: “in view of the common military effort of the United Nations on behalf of the Republic of Korea,in which all military forces ... of all the United nations fighting in or near Korea have been placed under your operational command and in which you have been designated Supreme Commander, United Nations Forces, I am happy to assign to you command authority over all land, sea and air forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of present state of hostilities...”.

국육군대장 Mark W. Clark, 북측 서명자는 북한의 김일성과 중국인민군지원군사령관 彭(팽)德(덕)懷(회)이다. UNC는 대한민국과 16개군을 대신하여 서명하였고, 정전협정의 남측을 대표한 집행기관역할을 맡고 있다.

요약하면 UNC는 1950.6.27. 유엔안전보장이사회 결의 제83호(유엔의 대북한 적대행위 잠정중단 결의)와 1950년 7월 7일 유엔 안보리결의 제84호(통합군사령부 설치 결의)의 근거에 따라 창설되었다.

1957년 7월 1일에는 일본 동경에 있던 UNC 본부가 서울로 이동하였다.(현재까지도 유엔사의 7개 후방기지는 일본 오키나와에 잔류 중). 그 이후 1974년 7월 1일 유엔군사령부와 주한미군사령부 그리고 미8군의 참모부가 통합되어 단일 참모부가 되었다. 1978년 11월 7일에 "한-미 연합군사령부 설치에 관한 교환각서(1978)"에 근거하여 한·미 연합사령부가 창설됨에 따라, 유엔사의 한국군에 대한 작전지휘권(1950.7.14.)은 한·미 연합사령부로 '이양'이 아닌 '위임'이 되었다. 그 위임배경은 1975년 유엔총회결의로 언젠가는 UNC가 해체될 것을 염려한 미국은 한국군에 대한 작전통제권을 계속 유지할 방법을 골몰한 나머지 1978년 10월 17일 한미연합사 창설을 합의하였다. 현재 유엔사에는 미국을 비롯해 호주, 벨기에, 캐나다, 콜롬비아, 프랑스, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 태국, 영국, 그리스, 터키, 벨기에, 남아공화국 등 한국전쟁시 유엔사 17 개 전력 제공국 참전국들이 참여하고 있다. 그러나 유엔사는 미국이 실질적인 대리인 노릇을 하고 있으며, 주한미군사령관(육군대장)이 한미연합사령관, 유엔군사령관을 모두 겸하고 있다.

'유엔사'는 다시 1978년 한미연합사령부에 한국군에 대한 작전 지휘권을 넘긴 이후 정전협정과 관련한 임무만 현재 맡고 있다.

'유엔사'는 정전협정 서명당사자로서 정전협정에 따라 군사정전위원회의 가동, 중립국 감독위원회 운영, 판문점 공동경비구역(JSA) 관할 경비부대 파견 및 운영, 비무장지대(DMZ) 내 경제초소 운영, 북한과의 장성급 회담 등을 맡고 있다.

3. UNC의 물리적 실체

UNC는 초기에 21개국으로 구성된 UN군과 한국군으로 구성되었다. 가장 많았을 때 740,000명, 그중 300,000만이 한국군이였다. 그런데 1953년7월 정전협정 이후 다른 참전국들은 군대를 철수. 1975.10.23. 제30차 UN총회 제1위원회에서 P. Moynihan 미국 대표가 한국군이 아닌 UN군은 300명 정도이고, 대부분은 UNC의 간부로 임명된 미군, 나머지는 행사로 임명된 의장명이라고 보고했다. 한국에 근무하고 있는 2만 8천명 미군은 한미상호방위조약(1954)에 의한 것으로 UNC 요원이 아니다. 요약하면 현재의 UNC는 30명 정도이며, 200여명이상 확대추진중이다. UNC신분의 전투병력은 없으며, 미군이 담당하는 UNC간부, 연락장교단, 행정병, 의장병 등 인적 구성은 주로 주한 미군으로 되어있다. 2018년 6월 용산 기지에서 경기도 평택 캠프 험프리스로 이전하였다. 전력제공국은 6.25전쟁에 참전했던 17 개 회원국이며, 유사시 미군 등 전력제공국의 병력장비가 들어오는 일본 요코스카 등 7개 유엔사 후방기지가 있다.

원래 UNC의 초기 주 기능은 창설의 근거가 된 1950년 6월 27일 UN 안보리 결의 83에 기초한다. 국제평화와 안전의 회복을 위해 '긴급한 군사적 조치'가 필요하다고 결의하고, 회원국에게 '무력공격의 격퇴(REPEL)'를 위해서 필요한 지원을 한국에 제공하도록 권고하였다.

즉, UNC의 초기 기능은 북한의 침략에 대한 적대행위중단을 위한 군사작전인 것이다. 그렇다면 현재 그러한 병력은 존재하지 않는다. 전투병력이 아닌 사령부 간부와 의장대를 포함한 300명 정도는 안보리 결의 83, 84에 의한 초기 UNC가 아니다. 결국 UNC는 순수하게 상징적 의미만 있다. 참전국 군대철수로 사실상 그 실체는 사라졌다. 또 1978년에 한미연합사에 한국군에 대한 작전지휘권을 이양한 이후, UNC는 그 존재감에 위협을 느끼고 2014년 부터 재활성화(revitalization)조치로 만회하려고 안간힘을 써고 있다. 현재 UNC 자체는 실체는 매우 미약하다.

그런데 2019년 들어 UNC는 그동안 숨겨온 2014-2018 프로그램을 미국의 대 중국 패권주의 견제의 일환으로 재활성(revitalization)화라는 이름으로 군사전력을 강화하고 유럽의 NATO 같은 것을 구상하는 조짐을 최근에 보이고 있다. 즉 UNC 사령관은 주한미군사령관, 한미연합사령관을 겸임하지만, 미군장성으로 임명되던 UNC부사령관을 제3국 출신 장성(2018년 7월 캐나다 출신 육군중장에 이어, 2019년 호주 해군중장이 UNC 부사령관직을 수행함)으로 보임하여, UNC를 다국적화, 독립적 존재로 만들기 위한 기반과 명분을 준비하고 있다.

4. UN기 사용문제

앞서 UN 안보리 결의84호(1950.7.7.)가 통합군사령부에게 UN기 사용권한을 조건부로 부여하였다.

그 조건이란 "북한군과의 작전과정에서"(in the course of operations against North Korea forces) 필요에 따라 UN 旗(기) 사용허용이다.

그런데 UN총회 결의 167(II)에의해, 결의 92(I)에서 UN사무총장에게 깃발 사용에 관한 일체의 규정을 작성하도록 지시하였다. 그 결의에 따라 사무총장은 1947년 12월 19일 유엔 깃발법(United Nations Flag Code)을

처음 발표하였다. 그후 1952년 11월 11일 수정, 1967년 1월 1일에 추가로 개정되었다.

UN깃발법의 기본취지는 군사작전에서의 유엔기사용을 승인할 수 있는 "법적 자격을 갖는 기구"는 오로지 UN 사무총장이다. 사무총장이 위임하지 않는 한 어떠한 UN기구도 UN기사용에 대한 승인권을 갖지 않는다. UN안보리는 UN깃발 사용승인권이 없다. 물론 1947년 처음 만들어진 깃발법에는 군사작전에서의 유엔기사용에 대한 조항은 없었다. 군사작전에서의 유엔기사용에 대한 규정은 1950년 7월 28일 유엔깃발법에 처음 추가되었다. 사후 입법이다. 1950.7.7. 안보리 결의 84호가 통합군사령관에 UN깃발사용을 승인한 것은 UN 깃발법 명백한 위반이다. 1950년 7월 7일 UN 안보리가 유엔기사용승인 권한이 없으며, 그 당시 UN사무총장도 안보리에 위임한 적이 없다. 늦지만, 모두 바로 잡아야 한다. 1993sus 12월 24일 부트로스 부트로스 갈리 UN 사무총장은 판문점을 방문할 당시 UN깃발을 보고, 자신은 그 사용을 승인한 적이 없다고 하였다.

III. UNC와 법적 성격

유엔사의 법적 성격을 보면, UN과 무관하다는 것이 UN사무처의 공식 입장이다. UN은 UNC에 지휘권을 행사하지도 않고 예산도 배정하지 않고 있다.

이미 언급한 UNC 명칭도 UN과 전혀 상의한 바 없으며, 1950년 7월 24일 창설이후 UN에 아무런 활동보고도 하지 않고, 통제도 받지 않는다는 것이다. 1994년 6월 24일 부트로스 부트로스갈리 UN사무총장은 유엔사의 법적 성격에 대한 질의에 대한 공식

답변에서 유엔사는 UN 산하기구가 아니고 미국통제를 받는 기구라고 답변한 바 있다. 1998년 12월 21일 코피 아난 사무총장도 “나의 전임자들은 누구도 유엔 이름을 사용하도록 어떠한 국가에 어떤 권한도 위임한 적이 없다”고 유사한 답변을 하고 확인했다. 2004년 7월 27일과 2006년 3월 6일 반기문 사무총장의 대변인 역시 “유엔 사령부는 그 이름에도 불구하고 유엔이 아닌 미국이 주도하는 군대이다”이라고 확인했다. 따라서 UNC의 행위는 UN의 행위로 간주되지 않는다.¹²⁾

또 2018년 9월 17일 UN 주재 러시아대사가 UN사무국에 UNC의 법적지위와 역할에 대해서 답변을 요구하였을 때, 사무총장을 대신하여 Rosemary DiCarlo 사무차장은 한국전이 발발했을 당시 유엔안보리 결의에 의해 미군이 중심이 되어 UN 참전국을 지휘하도록 결의한 바는 있으나 UNC는 미군에 의하여 일방적으로 결성되었으며, 휴전이후 단 한번도 미국으로부터 UNC에 대해서 보고를 받은 적도 없고, 협의를 요청 받은 사실도 없다면, 자신이 파악하는 한, UN과 UNC는 관련이 없다고 언급했다.¹³⁾

이처럼 UNC는 유엔의 주요기구(main organs)도, 전문기구(specialized agency)도, 보조기구(subsidiary Organ)도 아니다. 국제법적으로 UN과는 무관하며, 미국주도의 다국적군으로 볼 수 있다.¹⁴⁾ 실제로 유엔사 간부 전부를 미군당국이 임명한다. 즉, 미국이 유엔사 모자를 쓰고 한반도 기득권유지 및 동북아 패권유지에 적절히 이용하고 있는 것이다. ‘유엔사’ 7개 일본 주재 지부는 한반도 유사시 자위대의 한반도 재침략 통로를 제공하고 있다. 그러므로 ‘유엔사’는 현재 진행되고 있는 유엔 안보리 및 미국 대북 제재에 편승하여 비군사적 분야 남북교류협력사업을 방해하거나 지나치게 통제해서는 안 된다.

혹자는 UNC를 정전협정 이후에는 분쟁지역내 무력충돌의 재발로 인한 불안정성을 관리하기 위한 전형적인 평화유지군(PKO)으로 보기도 한다¹⁵⁾. 그러나 필자는 동의하기 어렵다.

국제적 차원에서도 유엔사 해체문제가 이미 논의된 바 있다. 제30차 UN총회(1975.11.18.)에서 해체결의(북측,3390B)와 조건부 해체반대 결의(서방측,3390A)가 동시 통과되어 유엔사 권위가 많이 손상되었다. 후자인 유엔사 해체반대 결의의 핵심은 정전협정을 유지하면서 단계적으로 평화협정으로 대체하는 것을 조건부로 강조한다.¹⁶⁾ 미국이 제시하는 정전협정유지라는 이러한 해체 충족은 현재 충분하게 되고 있

12) Richard Baxter, “Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command.”, BYIL., vol.29, 1952, p.336.
13) 17 September 2018, Security Council Briefing on Non-Proliferation/Democratic People’s Republic of Korea, Under-Secretary-General Rosemary DiCarlo
14) Rosalyn Higgins, United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II. Asia),(Oxford University Press,1970),p.178 -180. 정태욱, “주한 유엔군사령부의 법적 성격”, 민주법학 34권,(민주주의 법학연구회,2007),p.214.
15) 최철영, “UN군사령부와 한반도 평화의 국제법적 문제”, 제39회 국제인도법적 세미나 자료집,(대한적십자사/대한국제법학회 공동주최/2020.11.27.), pp.22-23.

다.

그런데 미국은 UNC 해체 총회결의에 근본적 법적 문제를 제기하고 있다. 즉 평화의 문제는 안보리의 권한인데, 총회는 2차적 권리라고 해체결의 근본적 성격을 폄하하고 있다.

현재 '유엔사'의 핵심역할은 초기의 대북억지기능보다는 정전협정의 유지관리를 통한 한반도 평화프로세스를 적극적으로 돕는 일이다. 정전협정 쌍방사령관(UNC 포함)은 정전협정 전문 및 제60항에서 한국문제의 평화적 해결을 거듭 강조하고 있다. 이런 맥락에서 정전협정의 해석 및 적용도 우선적으로 남북한 4.27판문점선언 및 9.19 평양공동선언에 입각하여 융통성을 가지고 한반도 평화프로세스에 도움이 되게 운용되어야 한다.

IV. UNC와 군사분계선과 비무장지대 통과문제

1. 법적 근거

1) 한국 정전협정(1953.7.27.) 전문: "...서명한 자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국충돌을 정지시키기 위하여 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 ...하기 조항에 기재된 조건과 규정을 접수하며 또 그 제약과 통제를 받는데 각자 공동 상호 동의한다. 이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며, 이는 오직 한국(Korea)에서의 교전 쌍방에만 적용된다."

2) 한국정전협정 제1조: 군사분계선과 비무장지대

-7항: 군사정전위원회의 특정한 허락 없이는 어떠한 군인이나 민간이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.

-8항: 비무장지대의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.

-9항. 민사행정(civil) 및 구제사업(relief)의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대(DMZ)에 들어감을 허가하지 않는다.

-10항. 비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군사령관(UNC)이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군최고사령관과 중국인민지원군사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가 받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일 천명을 초과하지 못한다. 민사행정 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사

16)“United Nations General Assembly Resolution 3390A/3390B.”Question of Korea“. November 18,1975.

정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위의 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.

2. UNC의 군사분계선과 비무장지대 출입통제 및 허가 문제

- 제1조 8항: 비무장지대의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가없이 어느 일방의 군사통제하 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.

- 제1조 9항: 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.

* 8항과 9항을 유엔사가 비무장지대에 대한 관할권(jurisdiction)을 보유 한다는 근거로 활용한다.

- 제1조 10항: 비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군사령관이 책임진다.

*이 조항의 해석과 적용에는 문제가 많다.

- 정전협정 전문: “이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며”로 되어 있다.

*인도적 문제,생태문제,재난,재해 등에 대해서는 한국의 관할권을 확보하는 문제가 필요하다.

위에서 보듯이 비무장지대의 군사분계선 이남의 부분에 군인 및 민간인의 출입은 UNC가 허가사항으로 규정되어 있다. 문제는 이것을 UNC가 정전협정 초기처럼 엄격하게 해석, 적용해서는 안 된다. 2000.6.15 공동선언, 2007년 10.4 공동선언, 2018년 4.27 판문점선언 이후 최소한 3-4차례 남북정상회담을 통해서 신뢰가 쌓였다. 적어도 UNC의 원래 창설시 북한에 대한 제재 및 대북 억지기능보다는 정전협정의 유지, 관리를 통한 한반도 평화협정으로 유도가 최우선이다. 정전협정 전문 및 목적¹⁷⁾ 차원에서 적용하고 해석해야 할 것이다.

3. 총평가

정전협정 전문은 정전협정의 최종 목적이 평화이고, 하기 조항들은 “순수한 군사적 사항들에만 적용한다”고 명백히 밝히고 있다. 남북한간 인도적 협력분야,재난, 재해, 생태보호 등 분야는 예외로 함을 의미한다.

17) 정전협정 전문: “...최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지...”

비무장지대 군사분계선(MDL)은 통과는 군사정전위 통제사항이다. 비무장지대 군사분계선 이남구역은 유엔사의 출입허가사항이고, 이북구역은 북한과 중국의 출입허가사항이다.

다만 정전협정의 전문은 정전협정의 최후 목적이 평화유도이고, 정전협정 조건과 규정은 순수한 군사적 성질에만 적용되고, 순수 비군사적 성질인 인도적문제, 생태, 재난, 재해 등 분야에서 남북교류협력을 촉진하는 분야는 출입허가를 신고제로 전환해서 허용해 주어야한다.

그런데 UN의 허락없이 미국 합참의장이 유엔사령관에게 유엔사규정을 임의로 만들도록 위임하였다. 위임받은 유엔사령관은 정전협정과 동 부속합의서를 무시하고, '유엔사규정'(UNC Reg)¹⁸⁾을 일방적으로 제정하여, 정전협정의 원래 취지보다는 미국의 한반도 정책 이해에 맞게 정전협정 규정을 자의적으로 운용하고 있다. 그래서 남북한 교류협력을 포함한 순수 민간사항도 유엔사가 엄격하게 통제하는 것은 정전협정 원래취지에 부합하지 않는다.

유엔사의 허가권의 범위에 대하여, 1950.7.14. 이승만 대통령이 이전한 것은 “이 전투가 지속하는 동안” 조건부로 군사적 지휘를 UNC 사령관에 이양한 것에 불과하다.¹⁹⁾ 상기조건이 충족한 현재에서 정전협정 조항을 한반도의 평화유지 및 회복에 도움이 되는 남북교류협력사업 경우에는 비무장지대 출입에 대해 엄격한 허가사항으로 운용되어서는 아니된다고 본다.

V. UNC와 주권 침해 문제

1. 영토주권 침해문제

1950년 10.7. UN 총회 및 10. 12. UN 소총회 결의²⁰⁾: 38선 이북 UNC 임시 관할권은 1950.10.26. UNCURK 서울도착이후 소멸한다. 따라서 UNC의 38선 이북 관할권 주장은 불법이다.

- 1950.6.25. 한국전 발발시, 10.1. '유엔사'가 38선을 넘어 북측에 진입하려는 시점,
- 1950.10.7. 제5차 UN총회 북진 결의 및 유엔 한국통일부흥위원회(UNCURK)²¹⁾ 창설, 38선 이북은 UN이 지배한다는 관할권(Jurisdiction) 결의.
- 1950.10.12. 한국관계 UN소총회(The Interim Committee on Korea), UNCURK가 한국 도착시(10.26) 까지, 통합사령부가 38선 이북 지배 결의를 UNC에게 임시로 위임.
- UNCURK 한국도착 1950.10.26. 이후에도 2020.12.17. 현재 까지 통합군사령부의 관할권 행사는 불법임.
- UNCURK는 1973년 12월 28일 해체. UNCURK는 UN의 보조기구이므로 해체이후

18) 이시우, “유엔사(UNC)의 비군사적 목적출입통제의 문제점과 출구전략”, 2020년 제65회 아사연학술시 민포럼(2020.7.28.) 논문집, pp. 88-90.

19) 김태현, “유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토”, 통일과 법률(2019.8.), 연구논문(3), pp.85-86.

20) The Interim Committee on Korea: The Administration of the Territories Occupied by the United Nations Forces(October 12, 1950), 6. invites the Unified Command to keep the Interim Committee informed of the steps taken in response to this resolution, pending the arrival of the Commission in Korea.

21) 유엔 한국통일부흥위원회(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea: UNCURK)의 임무: 유엔한국위원회(United Nations Commission On Korea, UNCOK) 임무를 이어 받아 대한민국의 통일, 독립, 민주정부 수립과 경제재건 및 평화회복을 위해 설치된 기관. 1971년 남북대화를 계기로 '한국의 주체적인 노력에 의한 목표달성'이라는 방향전환이 이루어져 1973년 12월 28일 제28차 UN총회에서 해체.

UNCURK의 남은 향후 임무는 한국관련 UN 소총회 또는 UN 총회의 권한사항.

- 유엔사의 1950.10.26 이후 2021.10. 15.현재까지 38선 이북에 대한 관할권행사 및 주장은 모두 불법.
- 최근 UNC의 38선 이북 남북 철도, 도로 연결 불허 행태는 1950.10.12. UN소총회 결의 근거를 명분으로 내 세우나. 그러나 UNC 38선 이북에 대한 관할권은 1950.10.26.이후에는 소멸.
- 1954년 11월 17일 대한민국정부와 미국무부는 38선 이북-비무장지대 이남지역(경기도 연천에서 강원도 양양에 이르는 38선 이북지역, 즉 철원,학천,인제,양구,고성)에 대한 행정권(adminstration)이양에 합의. 한국 정부가 이 지역의 주권이양을 요구하자 미국은 관할권(jurisdiction)대신 행정권(administration)만을 이양함. 이는 한국정부가 미국의 불법적인 권한행사를 묵인해준 결과. 미국무부는 그러한 권한이 없음. 엄격히 말하면 해체된 UNCURK 대신 한국 관련 UN소총회 및 UN총회가 행사해야 할 권한. 권한없는 미국도 UNCURK 임시결정에 근거, 38선 이북-비무장지대 남측지역을 UNC의 점령지역으로 간주, 군정을 실시한 것임.

*결론적으로 UNC(미국)은 남북교류협력을 막을 때마다 1950년 10월 12일 UNCURK 임시결의 및 1954년 11월 17일 한-미 행정권 이양서를 내세우고 있다.²²⁾ 1962년 11월 21일 박정희의 국가재건최고회의에서 비무장지대 민간인 마을 대성동을 경기도의 파주군의 관할구역에 편입하려하자, 미국은 38선 이북 비무장지대 남측지역이 유엔사의 합법적인 점령지역임을 분명히 하였다.

UNC는 원칙적으로 1950.10.12. UN소총회결의에 근거, 38선 이북지역에 대한 대한민국의 법적 지배권을 인정하지 않는다. 38선 이북-비무장지대 남측에 대해서는 한국의 강한 요구도 있고, UNC의 행정적 부담을 줄이기 위해서 1954년 11월 17일 미국-한국사이에 행정권 이양만 합의하였다.

국제법적으로 현시점 UNC는 38선 이북-비무장지대 남측지역에 대한 점령권이 없다. 이 지역에 대한 UNC의 관할권 행사는 대한민국의 영토주권의 명백한 침해이다.

2. 군사주권 문제 침해

-한-미 연합사 설치에 관한 교환각서 (1978.10.17.)

1950년 7월 14일 리승만 대통령이 한국군에 대한 작전지휘권을 이 전투가 수행동안 ('during the period of the continuation of present state of hostilities')이라는 조건부로 UNC에 이양, UNC는 다시 작전지휘권을 1978년 한미연합사에 이양하여, 현재 한미연합사가 한국군에 대한 작전지휘권을 가짐.

-한미는 1978년 10월 17일 당시 외교부 장관과 주한 미국대사가 각국을 대표해 "한-미 연합사령부 설치에 관한 교환각서"를 체결하였다. 이 문서의 주요한 이유는 이 각서가 당시 전 작권위임 등을 언급한 "약정"의 실효성을 규정하고 있기 때문이다.

-UNC가 작전지휘권을 1978년 한-미 연합사에 이양한 시대적 배경은 1975년 유엔총회의 유엔사 해체결의를 염려하여, 한국군에 대한 작전지휘권을 계속 유지할 방법의 우회방안이다.

22)한모니카, "유엔군사령부의 '수복지구' 점령정책과 행정권 이양((1950-1954)".역비논단 (2008.11),pp.368-370.

- 한-미 연합사 설치에 관한 교환각서(1978.10.17.)에서는 : 동 약정은 한미연합사령관이 미군 4성 장군으로서 국제연합사령관 및 주한 미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해함을 통보 한다“고 명기되어 있다.

- 따라서 당시 유엔사에서 연합사로 넘기기로 합의한 전작권 위임마저도 미군이 연합사령관을 맡지 않는 상황에서는 무효라는 해석이 충분히 가능하다. 향후 한국 장성이 연합사령관이나 미래사(가칭)사령관을 맡아 전작권을 회수해 온다는 국방부의 방침도 심각한 문제가 있다는 우려가 나온다.²³⁾

-유엔사의 '재활성화(revitalization)' 프로그램

이 프로그램은 비밀로 2014년부터 운용해 2018년 완료하였다고 한다. 유엔사가 2019년 4월 18일 '미디어데이'(언론사초청 설명회) 행사에서 처음 밝힌 내용이다. 그 자리에서 유엔사의 웨인에어 부사령관은 평화협정을 맺는다고 유엔사를 해체할 수 없다“고 했다. ”북핵문제가 완전히 해결되고 한반도 평화가 정착될 때까지 유엔사는 존속할 것“이라고 했다. 새로운 이야기는 물론 아니다. 로버트 에이브람스 유엔사령관이 2018년 9월 내정자 신분으로 발언한 내용이다. 그는 ”남북사이에 진행되는 비무장지대 내 모든 활동은 유엔사 소관사항으로 유엔사와 논의하고 합의를 거쳐야 한다“는 말도 했다. 미 합참이 유엔사를 체계적으로 강화하고 있음을 보여준다.

미합참은 유엔사 세가지 임무를 확정해 놓고 있다. 첫째, 대북 전쟁억지력이다. 둘째로 정전협정 유지.관리 임무이다. 셋째는 통일한국건설 임무이다.

결론적으로 유엔사는 1950.7.14.한국군에 대한 전시작전통제권 유지를 잃지 않기 위해서 갖가지 방법으로 한국의 군사주권을 침해하고 있다. 2019년 유엔사 재활성화조치도 작통권을 놓치지 않으려는 생존책의 대표적인 예이다. 첫째 임무는 427판문점선언으로 퇴색했고, 셋째 통일한국건설은 유엔사의 월권행위이다. 한반도 평화통일문제는 남북한의 자주적 민족 역량에 의해 행해진다. UNC는 아직도 해체된 1950.10.12. UN 소총회결의로 탄생된 UNCURK에 연연하고 있다. UNC의 남은 유일한 임무는 둘째 정전협정유지관리 임무가 유일하다.

그런데 유엔사는 한국군에 대한 전작권을 놓지 않기 위해서 그의 생존을 위해 모든 노력을 다하고 있다.

3. 유엔사는 일본자위대의 한반도 군사적 문제에 개입의 인계철선

-1951년 9월 8일 요시다-애치슨 교환공문: 일본정부는 한국에서 유엔활동을 지원하기 위하여 모든 시설과 역무를 지원한다고 합의하였다.

-미-일 방위협력을 위한 가이드라인(Guideline for U.S.-Japan Defense Cooperation, 1998) :‘미일 방위협력가이드라인’²⁴⁾의 일본자위대의 참가 방위협력조건을 일본 유사시-극동유사시-한반도 유사시-전세계 평화활동으로 넓혀갔다. 이로 인해 일본 평화헌법 제9조는 사실상 무력화되었다. 이에 대한서는 미국의 책임도 크다.

-요코스카 등 주일 유엔사 후방기지 7개 지부: 유엔사본부가 한반도에서 군사작전시 자동적

23)<비공개라던 ‘한-미’각서 전두환 정권이 이미 공표했다.>(민중의소리, 김원식 전문기자, 2019.9.30.)

24)Jang-Hie Lee, "The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation and Their Revision Debates Since 2013", Korean Yearbook of International Law, Vol.2, The Korean Branch of International Law Association(2015.9.), pp.250-256.

으로 일본7개 지부의 병참 협력이 필수적이다. 유엔사의 두 번째 기능이 한반도 유사시 주일 후방 7개 기지를 통해서 17개 전력제공국으로부터 병력, 장비 제공받아 한미연합사 지원을 한다.

한반도 유사시에 일본자위대는 한반도 유사사태시에 미군 및 유엔사의 군사작전을 위한 병참을 지원하기로 합의한 문서이다.

그러나 이것을 근거로 일본 자위대가 한국의 동의 없이도 한반도 군사적 문제에 개입할 개연성이 매우 높다. 유엔사는 바로 일본자위대가 한반도 군사문제에 개입하게 하는 인계철선 구실을 할 수 있다.

특히 한반도 유사시 일본자위대의 북한지역 진입문제는 남북한 특수관계를 규정한 1992년 남북기본합의 상 대한민국 정부와 사전 충분한 협의가 반드시 있어야 한다.

VII. UNC와 한반도 평화 문제

1. 4.27 남북판문점선언의 국내적 국제적 외적 실효성 확보

UNC가 한반도 평화와 교류협력을 방해하는 경우에, 어떠한 논거로 그것을 막을 것인가. 남북이 합의한 427 판문점선언과 9.19평양공동선언의 “자주와 평화의 정신”에 기초한 남북한의 교류협력 및 군사적 신뢰구축 강화를 가지고 맞서야 한다. 그런데 이 문서가 현재처럼 선언적 성격에 머물러서는 안 되고, 국내외적으로 법제화되어야 한다. 국내에서는 국회비준동의를 받아 법률에 버금가는 법문서화로, 국제적으로 UN에서 UN총회지시 결의 및 UN사무처 등록(UN헌장 제102조)을 통해서 UN안보리를 비롯한 국제기구에 원용(appeal)할 수 있는 국제법적 문서화로 만들어야 한다.

1) 4.27 판문점선언의 법적 실효성 확보- 국회비준 동의문제.

- 4.27판문점선언은 명칭이 “선언”이라고는 하지만, 남북 양정상이 가장 진정성 있는 의지를 가지고 합의한 실천문건으로서 조약으로 보아야 한다. 본래 조약은 명칭, 문건수에 관계없이 문서로서 합의한 것으로서 국제법에 의하여 규율을 받는 문건.

- 위 기준에서 보았을 때, 명칭이 선언이라는 것은 문제가 안 되고, 문건수도 문제가 안 되고, 국제법에 의하여 규율되어지고 있고, 양 정상(조약당사자)이 합의에 대한 강한 진정한 실천 의지를 갖고 있으므로 광의의 조약으로 봄이 타당. 조약은 반드시 서면에 의한 것만 아니라 구두적인 합의도 조약으로 보아 법적 구속력을 가진 국제판례가 있었다. 조약의 여부 판단은 조약 당사자가 조약에 구속을 받겠다는 진정한 실천의지가 관건.

- 북한은 조약 체결능력자인 정치적 실체임. UN의 회원국이고, 북한과 맺은 모든 합의는 국제조약.

- 남북한은 UN동시가입(1991), 국제적 차원에서 42개국 이상에 대사관설치, 외교관계 수립.

- 국회비준동의를 받은 국제합의는 법률과 동등한 효과.

- 국회비준동의를 받지 않는 국제 합의는 명령 정도 수준.

- 헌법 60조: “국가 및 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약.강화조약 등 국회비준동의..”

- 남북관계발전에 관한 법률(2005.12.29. 제정/2018.3.13개정) 제21조 3항: “국회는 국가

나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결. 비준에 대한 동의권을 가진다”.

2) 427 판문점선언의 UN사무처에 등록- 국제기구에서 원용 가능한 국제문서화

- UN헌장 102조 1항: " ...UN 회원국이 체결하는 모든 조약과 국제협정은 가능한 한 신속히 UN사무국에 등록되고 공표 된다“.

* 이번에는 UN 총회에서 회람만 시킴(외교부 보도자료,2018.9.7.)

- UN 헌장 102조 2항: “...등록되지 아니한 조약 또는 국제협정의 당사국은 UN의 어떠한 기관에 대하여서도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다”(원용 사유)

(국제연맹 규약 제18조는 서무국에 등록하지 않는 조약은 무효)

2. UNC 해체와 정전체제 집행기관 교체 문제

북한은 유엔군사령부가 실질적으로는 미군이면서도 가짜 유엔군의 이름을 빌려 존재한다며, 유엔군사령부의 해체를 UNC 창설 초기부터 주장해왔다. 그러나 실제로 주장한 것은 1960년대에 와서 44개 신생국들이 대거 독립하여 UN에 가입하면서 부터이다. UN총회의 세력 판도가 미국 주도하에서 있었던 데서, 이들 신생가입국들은 정치적으로 비동맹(Non Alliance)을 주장하였지만, 실제로는 이념적 좌편향이였다. 1970년대 초 신생국이 더욱 늘어나자 북한에 더욱 유리하였다. 1971년 10월 25일 중공이 UN안보리 상임이사국이 되자, 더욱 공세적으로 나왔다. 북한은 1972부터 Algeria를 대변자로 선택하여, 좀 더 적극적으로 자세로 UNC 해체, UN기 사용금지, 외국군대 철수를 주장하였다.

가장 결정적인 상황변화는 남한이 1973.6.23 평화와 통일에 대한 대통령특별선언에 뒤따라 일어났다. 이 선언은 1971.8. 이산가족 재회를 위한 시작된 남북적십자회담을 촉진하고 한반도 긴장을 완화하여 통일의 길을 모색해보자는 데 그 목적이 있었다. 이 선언의 핵심은 북한의 국제기구 가입을 반대하지 않는 것, 외교 문호를 모든 국가에 개방한다는 것 등이다. 이 선언이 있자, 북한은 1973.9 UN에 상주대표부를 두고 동시에 UN 전문기구 및 각종 국제 기구에 가입하였다. 이후 북한은 1973년 제28차 총회부터 참석하였으며, 한국문제에 대하여 북대표는 적극적이였다. 이어 1975년에는 제30차 UN 총회(1975.11.18)는 2개의 상반된 결의(해체반대339A, 해체찬성339B)²⁵⁾를 모두 채택, UN의 권위마저 손상시켰다.

다른 한편 UNC 해체를 주장하는 측의 가장 반대이유는 정전체제의 붕괴에 대한 두려움이다. 확실한 평화체제가 확실하게 구축하기 전에는 정전체제의 남측 서명당사자로서 UNC를 유지시키자는 것이다. 즉 정전체제유지가 유지된다는 조건이 핵심이다. 그런데 UN 안보리는 1950.7.7. 결의에서 미국에게 모든 것을 위임하였고, 미국이 UN과는 상의없이 UNC를 창설, UNC는 바로 실제 미국이다. UNC 간부를 모두 미국이 현재 임명하고 있고, UN안보리에는 아무런 보고도 하지 않고, 감독도 받지 않고 있다. 1950.7. 안보리 결의는 통합사령부가가 취한 모든 조치는 안보리에 보고하기로 되어있다.

미국이 결단을 내려서 정전협정 제61조에 따라서 UNC의 모든 임무를 한국군사령관으로 위

25) United Nations General Assembly Resolution 3390A/3390B, “Question of Korea”.

임하고, 정전협정 서명당사자 및 그 임무를 한국군사령관으로 교체하면, 정전체제 붕괴에 대한 문제도 해소된다. 다만 이 문제는 북측 서명자인 북한측과 충분한 협의를 조건으로 한다. 남북한은 2007년 10.4 정상선언에서 제7항²⁶⁾에서 평화체제 주당사자를 남북으로 하고 3자 혹은 4자(미국과 중국)라는 다자적인 평화체제를 시사하고 있다.²⁷⁾

북한은 처음부터 미국이 정전협정의 당사자라고 주장해왔다. 1975년 제30차 UN 총회에서 한국문제와 관련하여 제출한 문건에서 북한은 “정전협정은 원래 인민군사령관과 중공군사령관을 한쪽 당사자로 하고, UNC 사령관을 다른 당사자로 하여 체결하였는데, 중국은 철수하였고, UN 군이란 실제로 미군이므로, 정전협정의 당사자는 미국과 북한이다”라고 하였다.

한편 이에 대한 한국과 미국의 입장은 분명하지 않다. 1975.7.27.UN 주재 미국 대표가 UN 안보리의장에게 보낸 공한에 의하면 미국정부는 한국정부와 상의하여 UNC를 해체하고 한국 및 미국대표를 임명하여 UNC를 계승하고 모든 정전협정을 계속 이행토록 할 용의가 있다고 했다. 미국이 UNC를 대신하여 주된 당사자이고, 그 이행은 한국과 미국이 담당하여 온 것이 실제관행이라는 것이다.

정전협정은 원래 군사령관이 서명하게 되어 있는 군사적 성격의 협정이며, 따라서 UNC 사령관은 16개 참전국 및 한국을 대표하여 서명해야 할 상황이었다. 서명은 하되 그 법적 효력은 당사자인 한국과 16개군에 귀속한다. 정전협정체결 후의 추후관행(subsequent practice)을 볼 때, 한국이 정전협정의 당사자임이 분명하다. 또 북한도 한국의 정전협정위반을 한국에 항의한 경우가 수 없이 많은데, 이는 한국이 당사자로 협정에 구속되고 있음을 북한도 스스로 인정한 것이다.

국제관례도 많다. 연합군을 구성한 경우, 정전협정은 연합군사령관이 관련국을 대표하여 서명하는 것이 통례이다. 이 경우 협정은 모든 관련국에 적용된다. 예를들어 2차대전 당시인 1943년 9월 3일, 연합군 총사령관이 미국의 아이젠하워 장군은 미,영, 등 연합국을 대표하여 이태리군 사령관 Badoglio 와 정전협정(시실리 협정)을 체결하였다.²⁸⁾

정전협정상 UNC는 협정의 준수. 집행을 책임지는 주체이므로 정전협정의 해체는 정전협정의 이행과 직결된 문제이다. UNC는 한국군과 16개군을 위해서 정전협정을 실제로 이행하는 기관이다. UNC가 서명하였지만, 그 효력은 한국군과 16개국에 영향을 미친다. 정전협정 제 61조에 의하면, “정전협정의 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방사령관의 상호 회의를 거쳐야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 UNC 사령관과 북측 대표가 현재 UNC 기능을 승계할 새로운 대표기관에 합의하면 UNC는 해체될 수 있으며 협정이행문제는 해결될 수 있다. 이 경우 구체적 기술적 방법으로는 UNC 사령관과 북측 사령관이 이러한 취지의 추가의정서(additional protocol)를 채택, 정전협정에 첨부하는 방식으로 내용을 수정할 수 있을 것이다. 구체적 대체기관은 양측의 합의를 필요로 하는 사항이나 남북한 당사자 해결원칙에 따라 한국군 단독 기관이 바람직 할 것이다.

결론적으로 UNC는 16개군과 한국측을 대표하여 협정의 준수.집행을 책임지는 하나의 행정기관에 불과하다. 따라서 정전협정의 UNC해체는 법적으로 별개의 문제이다. 미국이 UNC

26) 10.4 남북정상선언(2007.10.4.) 제7항: “ 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해...직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 만나 종전을 선언하는 문제를 ...”.

27) 4.27판문점선언 제3조 3항: “ 남과 북은 ...종전선언하고, 공고한 평화체제 구축을 위한 남.북.미 3자 또는 남.북.미.중 4자 회담 개최를 적극추진 ...”

28) Oppenheim, International Law: Disputes, War and Neutrality, Vol II,pp.549

대신 한국군 단독기관으로의 서명당사자 교체는 정전협정의 소멸로 바로 가지는 않는다는 것이다. 남측 서명자로서 한국군 사령관은 실질적 정전협정의 집행기관이다. 더구나 UN은 미군에 UNC 사령관임명을 비롯하여 모든 것을 위임하였고, 실제로 그렇게 하여왔다. 또 그동안 UN은 실제로 UNC창설 이후 한국정전협정에 전혀 관여하지 않고 있다.

UNC 대체기관을 포함하여 관련된 복잡한 법적 문제 출구전략으로 4.27 판문점선언의 자주와 평화정신에 입각해 북측과의 충분한 협의후 현재 정전협정 서명당사자인 유엔사를 한국군 사령관으로 교체가 이미 제안되고 있다. 만약 향후에도 ‘유엔사’가 남북교류협력을 방해한다면, ‘유엔사’는 정전협정의 서명당사자 임무를 한국군 사령관에 위임하고, 종료하는 방안이 가장 현실적이다. 이제 한미간에 공식으로 이 문제를 진지하게 검토할 실무전문가팀을 구성해야한다.

만약에 정전협정 서명자가 UNC에서 한국군사령관으로 교체하면, 상기의 법적인 모든 문제의 해결의 실마리가 보인다.

3. 전시 작전통제권 환수문제

한국군에 대한 작전지휘권은 안보리결의(1950.7.7.)에 의해 창설된 “UNC와의 관계에서 작전지휘권”과 “한-미 상호방위조약에 의해 주둔한” 주한 미군과의 관계에서의 그것으로 2원적인 법구조로 분화되어있다. 전자의 근거는 “작전지휘이양에 관한 공한”이며, 후자의 근거는 상호방위조약의 부속협정인 “한미합의의사록”이다. 양자 작전권이양의 공통점은 대한민국과 UNC간에 이루어진 것이고, 대한민국과 미국간에 이루어진 것은 아니다. 양자의 차이점은 첫째, 작전지휘양공한에는 “현 적대행위가 지속되는 동안”으로 되어있으나, “한미합의의사록”에는 “대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안”으로 지속 조건이 다르다. 둘째, 전자 작전권은 작전지휘권(operational command)을 지칭한데 반해, 후자 작전권은 순수 군작전의 의미가 강조하는 작전통제권(Operational Control)을 의미한다.

1978년 11월 한미연합사령부가 청설되면서 한국군의 작전통제권은 다시 UNC사령관으로부터 한미연합사령관으로 위임되었다. 29)

이미 언급했듯이 UNC가 사실상 행사하려는 한국군에 대한 전시작전통제권을 조속히 환수해야한다. 비록 한미합참이 겉으로는 작전통제권을 갖고 있는 것 같지만, 실제로는 유엔사가 실세이다. 지금 한미합참이 한국군에 넘기기로 약속한 전작권을 유엔사는 재할성화 명분으로 차일 피일 연기하고 있다. 한국이 군사주권의 핵심인 전시작전통제권을 완전 환수하여야 자주적 평화통일의 대장정에 들어설 수가 있다.

4. 한미상호방위조약의 개정

“유엔사”는 미국이다. 우리는 미국과의 불평등한 군사관계를 바로 잡아야한다. 그 대표적인 법적 근본 틀은 1954년 한-미 상호방위조약이다. 1953년 7월 정전협정 협상하에서 한반도 군사안보 보장이라는 급박한 시점에 우리측의 요청으로 불가피하게 체결된 것은 충분히 이해될 수 있다.

29) 이장희, ‘전시 작전통제권 환수의 본질과 논쟁’, 국제법과 한반도의 현안 이슈들, 도서출판 아사연 (2015), pp.309-319.

그러나 21세기 현재는 다르다. 한미관계에서 일제시대 그리고 냉전시대를 거쳐오면서 본의 아니게 한국의 주권을 제약당한 부분이 너무 많다. 이제 한국이 자주적인 바른 평화통일국가를 만들기 위해서 한미관계에서 불평등한 법적 요소를 점차적으로 걷어내야 한다. 그 출발은 1954년 체결된 한미 상호 방위조약이다. 21세기 현재 한미관계는 비록 상호방위조약이 체결되던 50년대와는 전혀 다르다. 이제 한미관계는 평등호혜로 나아가야한다. 일본도 불평등한 1952년 미일안보조약을 1960년대에 획기적으로 평등하게 개정하였다. 한미관계도 1954년 당시와는 다르다. 평등하고 호혜적인 차원에서 한미상호방위조약도 평등한조약로 재개정되어야한다.

예를 들면, 개정된 1960년 미일안보조약 제6조는 미군의 주일 시설, 구역의 사용(use)권만을 허용하였는데, 한미상호방위조약 제4조는 주한 시설과 구역에 대한 배치권(disposal)을 포괄적으로 허용하였다. 이러한 한-미 방위조약의 근본적 불평등한 주권 침해조항으로 인해, 많은 문제가 현재 발생한다. 주한미군은 대한민국의 안전에 기여하기위한 것이나 주한미군의 사용목적에 관하여 명시적으로 규정된 바가 없기 때문에, 그 사용목적은 미군자체의 판단에 의존하게 되는 것이다. 또 이 군대의 배치와 장비에 관한 중요한 변경 내지 작전행동에 관해 일본의 경우와 달리 어떠한 합의 사항이 없는 까닭에 전적으로 미군이 일방적으로 조치할 수 있고 미군은 한국에서 어떠한 제한이나 협조를 얻음이 없이 작전이 가능하며 또 한국으로부터 임의로 그들 군대의 일부를 철수할 수 도 있게 된 것이다.

5.

VIII. 남북교류협력의 자주적 이행과 유엔사(UNC)기능 재검토

남북정상은 2018년 4월 27일 우리민족의 운명에 대해서 판문점선언 제1조와 평양공동선언 서문에서 협의를 통해서 “자주의 원칙과 민족자결권”에 기초할 것이라는 것을 전 세계와 인류에게 천명하였다. 역대 남북합의문서들 중에서 가장 진정성과 실천성이 있는 평화와 자주의 원칙을 약속한 합의문서이다.

현재 UNC의 가장 큰 문제는 법적 정통성 문제는 별개로 하고 2018.4.27 판문점선언의 “자주의 원칙과 민족자결권” 행사를 통한 대한민국정부의 한반도 평화프로세스에 UNC가 사사건건 방해를 하고 있다는 것이다. 물론 여기에는 한국정부도 그 책임에서 자유롭지 못하다.³⁰⁾

심각한 문제는 명분상으로는 UNC 이지만, 미군이 뒤에서 이에 실제로 직접 개입하고 있다. 향후 4.27 판문점선언에서 합의한 특히 남북철도, 도로 연결을 포함하여 남북교류협력사업을 책임있게 신속히 수행하려면 UNC가 정전협정에 대한 엄격한 해석 및 적용은 한반도 평

30) 2020년 10월 미국워싱턴에서 진행된 SCM(한미안보협의회의)회의에서 한국정부의 의제였던 전시작전권은 거부되고, 오히려 1)유엔사유지,2)상주사드기지안정적 주둔,3)선제공격 포함한 작계5025지지,4)한미합동군사훈련지속,5)한미연합사 본부 및 용산미군기지 조건부 이전,6)전작권환수무기한 연기,7)지소미아연장 등 한-일 군사동맹강화,7)방위비분담금 특별협정 개정을 통한 인상안 마련등 미국의 요구사항만 안고 돌아왔다. “ 한미안보협의화 결과, 불평등한 한미동맹 추종하겠다는 것”, 오마이뉴스,2020.11.18.일자.

화프로세스에 전혀 도움이 되지 않는다. UNC 임무는 초기 대북역제기능보다는 4.27판문점선언이후에는 정전체제를 잘 관리하여 한반도에 평화협정체결에 도움을 주는 기능에 더 큰 비중을 두어야 한다. 최근 2018.8.22. 남북철도 현대화를 위한 공동조사 사업에 대한 UNC 불허행태는 정전협정에 대한 너무 경직된 해석적용이며, 명백한 주권 간섭 행위이며, 이것은 한반도 평화정착에 오히려 큰 걸림돌이다.

그리고 유엔사(UNC)기능을 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 1950년대(1950.7.7.)의 <대북역제기능> 이다. 둘째는 1978년 작전지휘권 한미합참 이양후 <정전협정 유지관리> 이다. 셋째로 1950년 10월 2일 UN총회 결의 및 UNCURK 창설(1950.10.12.)이후에는 <북한 점령권과 통일한국 건설>이다. 1950년 10월 12일 결의에 근거한 38선 이북 관할권행사를 주장한다. 이 위험한 주장³¹⁾이 통일한국이라는 조건의 성취가 없을 경우 “무기한으로 지속되는 영속성”을 갖는다 것이다. 이 결의에 근거하여 한반도 유사시 UN안보리 새로운 결의없이도 UNC는 자신의 판단으로 군사력을 사용할수 있는 권리가 있다고 강변한다.

2021년 10월 현재 UNC는 자신의 임무가 정전체제 유지 관리 임무라고 표면적으로는 표방하면서도, 속내로는 이를 넘어서 1950년대 한국전 발발시기의 ‘대북 적대적 행위저지’와 “한반도 민주평화통일국가건설”이라는 UNCURK 임무를 행해야한다고 착각하고 있다. 그 대표적인 조짐이 38선이북 및 -비무장지대 이남지역 관할권행사(1950.107 및 10.12 총회결의 임시 위임)에 집착하여 비무장지대를 횡단하는 남북 철도.도로 연결작업 및 비무장지대내에 남측 인사 방문에 출입허가를 고집한다. 그러한 잘못된 시대착오적인 발상은 38선 이북지역에 대한 관할권 행사와 남북교류협력과 연결되어 한반도 평화를 심각하게 방해하고 있다.

더구나 1994년 이래 정전협정의 핵심기구인 군사정전위가 전혀 가동하지 않고 있다. 변칙적으로 판문점인민대표부 및 북미장성급회담이라는 비정상적 방법으로 정전체제를 정전협정의 남측(미국)과 북측이 소통하고 있다. 모두 불안하고 비정상적 방법이다. 그러는 중에 미국합참의장의 위임을 받아 남측 서명당사자인 유엔사가 일방적으로 만든 유엔사규정(UNC Reg.)에 근거하여 미국의 한반도 이해에 맞추어 정전협정 규정 운영을 임의로 좌우시키고 있다. 이는 미래 한반도 평화프로세스에 매우 바람직하지 못한 조짐이다. 조속히 정전협정의 남측 서명자인 유엔사의 행태를 철저히 통제하든지 아니면 해체시켜 교체시키는 절차에 착수해야 한다. 특히 미국은 2019년 들어 유엔사를 별도의 작전을 수행할 수 있는 “독립전투사령부화”역할(예: NATO)까지 염두에 두고있고, 동북아지역에서 국제질서를 주도하려는 유엔사 재활성화(revitalization) 작업을 치밀하게 추진하고 있다.³²⁾

아마도 이것은 UNC의 재활성화 몸부림은 한미연합사에 이양한 한국군 작전통제권의 대한민국정부의 강한 환수요청과도 밀접한 관계를 갖고 있는 것 같다.

결론적으로 UN 안보리 권고결의(1950) 83과 84의 북한군 격태 및 한반도 평화회복이라는 ‘UNC’의 초기 임무는 완료됐다. 그렇다면 UNC 스스로 해체절차로 들어가야 한다. 물론 한미상호방위조약(1954년)에 근거한 주한미군의 문제는 UNC해체 절차와는 별개의 사항이다. 그러한 UNC가 최근 재활성화 조치로서 유럽의 NATO 같은 ‘동북아 독립연합군대’를 구상한다는 것은 1950년 안보리 권고결의 83 및 84를 명백히 위반한 국제법 위법이다. 이것은 UNC

31) 제성호, “유엔사의 법적 지위와 재활성화”, 서울국제법연구(2019), 제26권 2호, p.6.

32) 연합뉴스, 2020.11.17.; 헤럴드, 2020.11.18.

의 법적성격을 미국 주도의 다국적군으로 보는 경우에는 UNC 주둔국인 대한민국의 동의를 새로이 얻어야하고, 그 법적성격을 유엔 관련 기구로 보는 경우에는 새로운 UN 안보리결의를 얻어야 한다.

그럼에도 불구하고 한반도 평화를 위한 UNC의 출구전략은 장단기로 분석하면 다음과 같다.

단기적으로 UNC 해체전까지는 한반도의 자주와 평화통일을 약속한 판문점선언실천에 최대한 지원하도록 압박해야한다. 한 예로 군사적 목적인 아니고 순수한 남북교류협력을 위한 남북교류협력에 대해서는 유엔사 규정을 과감히 개정하여 정전협정의 군사분계선과 비무장지대 출입통과의 허가사항을 점진적으로 신고제로 전환해야 할 것이다.

그리고 장기적으로 정전협정 제61조에 근거하여 미국(UNC)은 북한 군사령관과 협의하여 정전협정 남측 서명자를 UNC에서 한국군사령관으로 교체해야 할 것이다.³³⁾ 이를 위해서 대한민국 정부는 미국측에 “정전체제의 평화체제전환을 위한 UNC교체 준비위TF 팀”을 공식 의제로 제시해야 할 것이다. 차제에 우리는 지속가능한 한반도 평화를 위해서 UNC의 해체를 포함한 자주적 평화통일을 위한 남북한의 주권침해 해소 정책 방안에 대한 로드맵이 범정부차원에서 체계적으로 마련되어야 할 것이다.

결론적으로 한반도 평화와 동북아평화는 UN이라는 이름을 도용한 UNC를 앞세운 미국이 자신의 동북아에서 중국을 견제하는 패권주의 야욕을 포기하는 여부에 달려 있다.

33) 백진현, “정전협정과 평화협정체제 전환문제”, 6.25의 법적 조명, 6.25 50주년 학술심포지움, 학술논문집(서울대 법학연구소, 2000.6.13.), pp.228-229.