

「남북교류협력의 자주적 이행과 “유엔사”기능 재검토」에 대한 토론문

사진가 이시우

노규덕 한반도평화교섭본부장이 추진하는 의제는 비핵화, 종전선언, 남북협력가시화로 보인다. 이인영통일부장관 역시 비핵화, 평화체제, 남북협력은 동시에 진행되어야 한다고 했다. 이처럼 외교부와 통일부의 입장은 대체로 일치하고 있는 것으로 보인다. 이중 우리 의지에 따라 가장 빠르게 성과를 낼 수 있는 영역은 비핵화와 종전선언보다는 남북협력일 것이다. 남북협력에서 돌파구를 마련해야 다른 두 의제도 힘을 받을 것이다. 그런 점에서 발제의 주제설정이 매우 좋다. 그리고 남북협력을 가로막고 있는 현실적 장애물로 유엔사문제에 집중하도록 의제를 설정한 것 역시 탁월하다.

발제자인 이장희교수님께서서는 유엔사의 창설부터 현재까지에 이르는 광범위한 법적 쟁점을 일목요연하게 정리해 주셨다. 그러면서도 발제를 통해 현재 교착된 평화정세를 돌파하기 위한 독자적 견해를 상세하게 제시해주고 있다. 참으로 보편과 개별, 추상과 구체, 대담한 가설과 상세한 논증의 통일을 탁월하게 보여주는 발제이다. 토론자는 발제자의 논리에 대한 충실한 읽기의 일환으로 떠오르는 의문에 대해 질문하고자 한다.

1. 신고제전환 요구의 무익성

발제문은 1950년 10월 12일 언커크 임시위원회의 유엔사로의 점령통치권 위임결정 자체의 불성립과 11월 26일 언커크 서울 입성과 동시에 무효화되었음을 잘 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 1954년 11월 17일 38선이북-비무장지대이남지역에 대한 행정권이양과 1962년 11월 21일 대성동마을에 대한 행정권이양시도실패사례에서 유엔사는 일관되게 이들 지역이 점령지임을 확인하고 있다.

이들 사례에서 등장한 '관할권'(Jurisdiction), '행정권'(Administration)이란 단어가 2000년 11월 17일 경의선남북관리구역에 대한 인민군-유엔사합의서 채택에서 그대로 재연되고 있음을 잘 보여주었다. 즉 유엔사는 현재 남측 비무장지대를 자신들의 점령지로 보고 있으며 『유엔사규정』은 점령지에 대한 군정교범과 민정교범의 성격을 확인해주는 문서이다. 2000년 남북관리구역합의 후 한국정부는 유엔사의 관할권주장에 당황하면서도 2년간의 협의를 거쳐 신고제라는 편법을 합의하기에 이르렀고 북이 눈감아 줌으로서 간신히 비무장지대를 통한 교류를 유지해왔다. 그러다가 2018년 이후 유엔사는 신고제운영의 융통성을 완전히 폐기한 듯 보였다. 이같은 상황에서 정부와 여당은 이미 실패한 허가제의 신고제로의 전환을 주장하였는데 발제자 역시 다시 이를 반복하여 주장하고 있다. 이러한 요구는 가능하긴 한지, 또한 바람직한지 의문이다.

2. 유엔사교체 준비위TF 팀

유엔사를 통해 강하게 전파되고 있는 유엔사강화론과 이에 대응하는 유엔사해체론의 중간지점에 유엔사로부터의 주권환수론이 위치할 수 있다. 그 내용의 핵심은 비무장지대등에 대한 유엔사의 정전관리권을 배제하고 영토주권을 정립하며 전작권 환수 후에도 유엔사의 개입을 배제하는 것이다. 이를 위한 준비위를 만들자는 제안은 매우 현실적이다.

유엔사재활성화의 목표는 발제에서 지적하듯 한반도에서의 나토화로 보인다. 외국군대를 끌어 들여 전투사령부화하고 북 점령통치권을 부활시키는 것이다. 유엔사는 전자를 위해 한국-유엔

사행정지위협정(SOFA)이나 방문군지위협정(VFA)을 필요로 한다. 유엔사의 강정해군기지 방문 행사나 영국전함의 부산기항 등은 이와 관련 유엔사가 목적하는 바가 무엇인지를 잘 보여주는 징후이다.

후자를 위해서는 1950년 10월 12일 언커크임시위원회의 38선이북에 대한 점령권위임 결정의 재정립을 필요로 한다. 이를 위해서 유엔사는 다시 비무장지대에 대한 점령권·관할권을 재확인하고 재정립하는 것을 필요로 한다. 2018년 이후 돌변한 유엔사의 비무장지대통과 불허는 유엔사의 목적하는 바가 무엇인지를 잘 보여주는 징후이다. 유엔사의 정전체제유지는 현존하는 업무이지만 그 범위가 작다. 앞의 두 기능에 종속된 기능이다. 따라서 유엔사가 정전협정 유지업무의 한국으로의 이양을 이들과 구분해서 바라보고 있을지 의문이다. 즉 그렇게 되게 하려면 유엔사가 정전업무를 점령권·관할권과 구분해서 보도록 설득해야 한다.

1954년 38선이북·비무장지대이남지역에 대한 행정권이양 당시 유엔사는 이를 스스로 구분했다. 그런데도 우리 정부가 원하던 주권회복에 이르지 못한 것은 1950년 10월 12일 언커크준비위원회 결정의 무효성을 관철시키지 못했기 때문이다. 따라서 유엔사로부터 비무장지대·한강하구에 대한 일부 행정업무를 배제하기 위한 국방부의 실무적 노력과 유엔차원에서 언커크준비위원회 결정의 무효성을 확인하기 위한 외교부의 노력이 결합되어야 한다. 따라서 이를 성공시키기 위한 요소들의 결합이 무엇인지 어떤 우선순위에 따라 진행되는 것이 가장 성공 확률을 높일 수 있는지 질문한다.

3. 9.19남북합의서와 정전협정

발제자는 한국이 정전협정의 당사자라고 규정하고 있다. 정전협정전문은 서명자만을 명시하고 있지 당사자, 즉 당사국을 명시하고 있지 않다. 미국 역시 정전협정의 당사국인지 의심된다. 미국행정부는 한국전쟁참전을 결정한 적이 없다. 트루먼은 선전대신 유엔의 경찰조치라고 규정했다. 이에 선전권을 가진 미의회 역시 선전포고를 한바 없을 뿐 아니라 오히려 유엔참여법의 위반이 구성된다. 연방법원 역시 영스타운철강회사판례에서 미국은 한국과 전쟁상태에 있지 않다고 확정했다. 법적 전쟁이 아닌 사실상의 전쟁이라고 유추해석하는 것 말고는 이러한 의심을 해소할 논리가 있는지 의문이다. 따라서 정전협정에 서명한 것은 미군장군이지만 법적으로 미국이 당사국지위를 가질 수 있는지는 의심된다.

한국은 서명조차하지 않았다. 한국 국내법령체계 어디에도 정전협정의 준수와 이행의무에 대한 근거를 찾아볼 수가 없다. 이같은 상황에서 70여년 정전협정이 유지되어 온 것이 기적과도 같다. 유엔사도 뒤늦게 이러한 허점을 깨닫고 2011년 한민구합참의장을 설득하여 「정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서」를 체결했다. 그리고 이는 『유엔사규정』551-4 개정시 반영되어 한국군통제의 법적 근거처럼 삼고 있다. 그러나 이 각서에서도 명기되어 있듯이 ‘이 각서는 국제법적 효력을 발생’시키지 않는다. 따라서 한국군이 정전협정을 준수하고 있는 것은 법적지위와 역할에 따른 책임의무에 의한 것이 아니라 자발적 규제, 자발적 제약일 뿐이다. 정전협정 준수이외에 다른 대안이 없는 현실적 측면도 반영된 것이다. 그러나 2018년 9.19남북군사합의서와 함께 이같은 현실은 획기적 전환을 맞게 되었다. 자발적 규제를 종료할 수 있게 된 것이다. 이 합의서는 내용상 남북정전협정의 성격을 갖고 있다. 그리고 다른 남북합의서와 달리 남북관계발전법에 따라 남북합의서 25호로서 비준·발효되었다. 즉 국내법령이 된 것이다. 기존의 북미정전협정과 내용에 있어 큰 차이가 없으나 북중미서명자에서 남북당사자로 주체가 바뀌었다는 점에서 획기적 의미를 갖게 되었다. 이는 발제자가 주장하는 경로, 즉 북중미정전협정 제61조의 수정증보를 거치지 않고 남북간 직접

합의에 의해 바뀐 것이다. 낡은 정전협정의 수정증보형식 속으로 다시 들어가 자발적 규제를 반복하는 것은 종전선언이나 평화협정추진의 역방향이 될 수 있다. 그럼 평화협정까지의 공백을 어떻게 할 것인가가 문제된다.

비무장지대, 한강하구, 서해5도 지역에는 기존의 정전협정과 9.19남북군사합의서가 양립, 갈등하는 상황이 될 수 있다. 현재에도 비무장지대에는 합참교전수칙과 유엔사교전수칙이 양립하고 때로 충돌하고 있다. 한 지역에 두 개의 법령체계가 양립하는 것은 바람직하지 않으므로 유엔사의 관할권은 차츰 배제되어야 한다. 유엔사의 정전협정관리자로서의 지위를 약화시켜야 한다. 또한 유엔사와 합참사이의 의제가 아니라 한미양국 외교부사이의 의제로 바뀌어야 한다. 1962년 대성동 행정권이양시도 실패사례에서 드러나듯 최종권한은 미국무성에 있기 때문이다. 따라서 정전협정의 틀 밖에서 이같은 이양은 가능하다. 이미 1954년 38이북-비무장지대이남 지역에 대한 행정권이양 사례가 있었다. 이 논의가 시작된 1954년 6월 15일경에는 대상지역이 38선이북-군사분계선이남이었다. 즉 최종적인 협상에서 군사분계선-비무장지대지역이 제외됨으로서 38이북-비무장지대이남이 된 것이다. 당시 이승만정부 변영태 총리겸 외무장관조차 이 지역이 '우리의 영토이고 따라서 행정권이 아니라 주권을 이양하라'고 요구했다. 우리는 다시 변영태의 요구를 소환해 와야 하는 것이다. 54년과 달리 우리는 남북군사합의서를 가지고 있어서 비교할 수 없이 발전된 조건을 가지고 있다. 이런 상황에서 유엔사관할권환수 방법으로 정전협정을 활용하는 것이 오히려 득보다 실이 많은 퇴보적 방법은 아닌지 의문이다.

4. 남북합의서의 국내법적 실효성 확보방법

발제자는 4.27판문점선언의 국회비준동의를 통한 국내법적 실효성 확보방안을 제시하고 있다. 헌법60조와 남북관계발전법 21조는 국회비준동의를 규정하고 있지만 그 시점에 대해서는 특정하고 있지 않다. 일반적으로는 체결과 발효사이로 추정되지만 일본국헌법 제73조 3항은 국회체결동의시기를 체결이후로도 정하고 있다. 미국도 1972년 8월 22일 “조약 외 국제협정에 대해 체결60일 이내에 국회송부를 요구하는 법”(소위 케이스-자블로키 법 the Case-Zablocki Act)을 통과시켰다. 이에 의해 미 국무부의 「Circular 175」는 발효 후 60일 이내에 국회로 송부할 것을 규정하고 있다. 국회사후동의절차인 것이다. 따라서 사후라도 국회비준동의절차는 받을 수 있고, 받아야 한다.

그러나 발제에서는 9.19남북합의서가 국무회의비준동의를 통해 발효된 사실은 언급하고 있지 않다. 발제에서 지적한대로 국회비준동의와 국무회의비준동의는 차이가 있다. 학계의 다수의 견과 법원의 판례는 분명 국회비준동의 조약에 대해 법률적 효력을, 국무회의비준동의 조약에 대해 명령적 효력만을 인정하고 있다. 그러나 비엔나조약법에 의하면 국내절차와 관계없이 체결·비준된 조약은 효력을 갖는다. 즉 지켜야 하는 것이다. 1972년에 동·서독 간에 국회비동의 조약으로 기본조약을 체결하였으나, 양국에서는 법률로서의 지위를 갖고 시행된 적이 있다. 결국 국회의 동의는 법적효력의 정당성의 근거로서 작동할 뿐 조약자체의 효력을 경감하는 역할을 하는 것은 아니라고 보아야 한다. 10.4선언은 비준되지 않았지만 그에 따른 남북경협합의서는 국회비준동의를 거쳐 발효되었다. 그러나 지금 이행되고 있지는 않다. 9.19남북합의서는 국무회의비준동의 직후 비무장지대 공동경비구역 비무장화, 한강하구 수로조사 등 가시적 조치가 즉각 실행되었다. 남북관계의 상황은 법절차나 법령지위 등 규범통제제도보다 실천의지가 더 중요하다.

물론 이러한 실천의지에는 명령을 법률로 격상시키기 위한 실천도 포함된다. 국회비준동의를 통해 남북합의서가 법률적 효력을 갖게 하는 방법도 있지만 남북합의서 이행법률을 미리 제정

함으로서 법률적 효력을 강화시키는 방법이 있다. 9.19남북합의서이행을 위한 이행법으로 통일부는 2020년 비무장지대 법을 발의했고 한강하구법과 서해5도법안을 준비하고 있다. 9.19 합의서가 명령적 효력을 갖는다지만 이행법률을 제정함으로서 국회의 동의를 얻는 효과를 갖게 되고, 필요하면 언제든지 국회비준동의 절차를 거칠 수 있는 것이다. 따라서 국회비준동의만을 추진하기보다는, 국무회의비준동의 합의서라도 실천과 이행법률의 제·개정을 통해 법적지위와 효력을 강화시킨 뒤 차후에 국회비준동의를 받아도 될 것이다. 따라서 발제문에서 제시하듯 직접적인 국회비준동의만이 아니라 간접적, 우회적인을 경로에 대해서는 어떻게 생각하시는지 의견을 듣고 싶다.