

김포시 염하수로 항행 해설안

이시우

들어가는 말

베르그송은 ‘자유의 반대는 구속이 아니라 관성이다’라고 했다. 구속에 맞서는 무기는 총칼이 될 수 있지만 관성에 맞서는 무기는 반성과 성찰이다.

비무장지대라는 말을 들으면 우리는 대부분 머릿속에 중무장지대를 떠올린다. 사과란 단어를 들으면 사과가 떠올라야 정상인데 우리 마음 속 분단의 심리는 왜곡되어 있고 비정상이다. 문익환목사는 그의 시 비무장지대에서 처음으로 비무장지대는 무장하지 않는 곳이라는 너무나 자명한 사실을 일깨웠다. 비무장지대와 서해5도와 달리 한강하구는 아직까지 그런 고약한 관성이 형성되지 않은 곳이다. 한강하구란 명칭은 정전협정이전까지는 존재하지 않았고 조선시대 이곳의 명칭은 조강이었다. 김포시는 한강하구란 명칭에서 더 나아가 조강이란 이름까지 복원해냈다. 관성대신 사실이, 상처보다는 희망이, 총돌보다는 평화가, 절망보다는 낙관을 더 기대할 수 있기에 한강하구는 주목받고 있다.

한강하구 배 띄우기의 시작

비무장지대사진작업을 하며 정전협정을 공부하게 된 필자는 정전협정1조 5항 한강하구항행조항을 알게 되었다. 2000년 6월 25일 필자는 선후배예술가들과 합심하여 처음으로 한강에서 서해로 평화의 배 띄우기 행사를 시작했다. 처음에 반신반의하던 분들에게 정전협정을 펼쳐 ‘한강하구는 민간선박에 이를 개방한다’는 규정을 보여주자 분위기가 반전되어 ‘그럼 뗏목이라도 띄우자’고 해서 성사된 행사였다. 그런데 이때 국방부로부터 한강하구는 유엔사허가 없는 못 들어간다는 말을 듣고 모두가 놀란 기억이 생생하다.

그래서 2005년 한강하구 평화의 배 띄우기를 준비하면서는 유엔사를 직접 만나기로 계획했다. 그리고 당시 유엔사 2인자였던 캐빈 매든대령과의 만남이 성사되었다. 캐빈 매든은 우리 앞에서 ‘한강하구는 민간선박이 항행할 수 있고 우리들의 행사는 가능할 뿐 아니라 원더풀한 행사’라고 칭찬까지 했다.

우리는 고무되었고 언론사에 ‘한강하구에 민간선박 항행이 가능하다는 것을 유엔사가 인정했다’는 내용을 보도자료로 알렸다. 다음날 캐빈 매든이 직접 전화를 걸어왔다. 신문 기사를 보았는데 자기 말을 오해 한 것 같다고 했다. 자기는 인정한 적 없고 선박항행은 유엔사의 허가를 받아야 한다는 것이었다. 그래서 우리는 유엔사의 허가권이 어떤 근거에 입각한 것인지를 물었다. 그러자 대령은 정전협정 부속합의서 한강하구항행수칙에 항행선박은 유엔사에 등록한다는 조항을 읽어주며 그것이 유엔사의 허가권이라고 했다. 그래서 우리가 사용할 선박들은 이미 등기와 등록을 마친 선박들인데 유엔사에 등록을 받으라니 유엔사가 정부냐. 지금 대령님이 하시는 말씀은 유엔사를 미군정 같은 정부로 오해하게 할 수 있는 논쟁적인 표현이라고 답했다. 그러자 매든 대령은 난처해진 듯 ‘어쨌든 정전협정에 대한 해석은 유엔사만이 할 수 있다’고 하며 전화를 끊었다.

그리고 이후 평화의 배 띄우기 행사는 한강하구에 한 번도 진입하지 못한 채 그 입구까지 만을 항행하는 행사로 굳어졌다. 그래서 유엔사가 말하는 ‘허가권’ ‘관할권’의 실체를 밝히기 위한 진 여정이 시작되었다.

유엔사관할권

설명의 편의를 위해 시간순서대로 유엔사주장의 근거를 요약해보자.

1950년 10월 7일 유엔총회는 북한통치를 염두에 둔 유엔한국통일부흥위원단의 설치를 결의했다. 그리고 UNCURK가 창설되어 한국에 도착할 때까지 임시위원회가 유엔통합군사령부에 대하여 협의하고 조언하도록 했다. 그러나 1950년 10월 12일 열린 언커크임시위원회는 협의, 조언이 아닌 유엔사에로의 권한위임을 결정한다. 그러나 이는 UNCURK 도착 전까지 한 달 정도 과도기 임무를 부여받은 임시위원회의 내부결정일 뿐이었다. 설사 유엔사가 언커크의 점령통치권을 넘겨받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 ‘임시’였다. UNCURK위원단은 11월 26일 서울에 도착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다. 따라서 UNCURK가 서울에 도착한 11월 26일에 유엔사는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그러나 그 ‘임시’는 아무 근거없이 지속되었고 기정사실화되었다. 그리고 다시 1954년 38선 이북지역 행정권이양 때 부활했다.

1954년에 이르러 유엔사령부는 원칙적으로 38선 이북지역에 대한 한국의 주권을 인정하지 않는 가운데, 그 작은 지역에서 터져 나오는 민원사항들을 처리하기 위해 행정권만 한국정부에 이양하였으며 오늘에 이르고 있다. 1954년 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)아래로 이양하기 위한 준비가 되어 있다.’

미국은 우선 유엔사령관을 통해 비무장지대남측을 포함하여 이곳이 점령지임을 분명히 했다. 또한 미국은 행정권을 뜻하는 표현으로 ‘administrative control’을 사용하고 언커크(UNCURK)는 ‘administration’을 사용하였다. 그러면서 행정권을 최종적 지배권(ultimately juridically control)과 구분하여 사용했다. 또한 한국이 주권을 달라고 요청했다는 보고를 하면서 이에 해당하는 단어로 Jurisdiction을 사용했다. Jurisdiction에 대해 1954년 9월 1일 한미 간의 마라톤협상에서 변영태외무장관의 입장은 다음과 같이 행정권과 주권을 명확히 구분하고 주권의 이양을 주장하는 것이었다.

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

1963년 7월 1일자 주한미대사관이 미8군에 보낸 전문에는 그해 6월 22일 유엔사령부가 대성동의 행정권을 한국정부에 위임하는 문제에 반대하는 국무성의 지시가 분명히 밝혀져 있다. 즉 남측비무장지대는 유엔사령관의 점령지역이며, 행정권은 유엔사령관의 권한이고, 한국정부에 일부라도 위임되어서는 안된다는 것이었다.

유엔사가 46년 뒤인 2000년 경의선지구 남북관리구역창설시 Jurisdiction과 Administration을 구별하는 용례 역시 이 행정권이양 논쟁과 일치한다. 따라서 남북관리구역창설시 유엔사가 표명한 입장을 1954년 수복지구행정권 이양의 연장선에서 본다면 관할권Jurisdiction주장은 이승만정부 변영태총리가 비판했던 한국주권에 대한 제약임을 부정하기 어렵다.

9.19남북군사합의서

정전협정은 한국이 서명하지 않았으므로 어떤 법적지위도 적용되지 않으나, 다른 대안이 없어 정전협정, 정전협정부속합의서, 특히 유엔사규정을 존중하고 준수해온 상황이었다.

그런데 2018년 9.19남북군사합의서의 한국 내 비준발효로 국내법적 근거가 마련됨으로서 정전협정에 모든 것을 의존하던 상황변화가 일어났다. 9.19남북군사합의서 붙임5 규정은 기존 정전협정부속합의서의 한강하구항행수칙과 크게 다르지 않으나 당사자가 바뀌었다는 점에 주목해야 한다. 대통령의 말처럼 이는 실질적 종전선언이라고 할 수 있었고, 개인적으로 해석하기에는 남북정전협정이라고도 할 수 있었다. 정전협정에 의해 유엔사의 결정만을 바라볼 수밖에 없었던 상황에서 우리가 직접 결정할 수 있는 법적 근거를 헌법과 법률의 절차에 의해 마련한 것이다.

이는 9.19남북군사합의서 붙임5에 따라 한강하구수로조사가 시작된 첫날 현장 상황에 맞게 규정의 변경을 직접 결정함으로써 9.19합의서의 위력이 입증되었다. 정전협정부속합의서와 유엔사규정551-4에 따르면 쌍방은 부표등 표식물을 강 위에 설치할 수 없고, 서로 연락·통신할 수 없으며, 물건을 쌍방의 배에 옮겨 실을 수 없고, 무엇보다 사람이 상대방 배에 옮겨 탈 수 없다. 그러나 수로조사가 시작되자 짙은 해무 속에서 남북이 만나는 지점을 확인하기 위해 부표를 설치했고, 남북간 서해통신선을 통해 통신을 했으며, 강 위에서 인사를 나누는 등 소통했고, 북측의 물자와 사람이 남측 선박으로 옮겨 태워졌다. 공동조사니 이런 장면의 연출은 너무 당연한 것이었다. 그러나 이 자연스러운 장면이 탄생하기까지 우리가 돌아온 길은 엄청나다. 현장의 특수상황에 따라 붙임5규정은 융통성 있게 적용되었고 이에 대한 북측의 반대는 전혀 없었다.

수로조사선박이 정부선박이긴 하나 군용선박은 아니었으므로 이는 한강하구 민간선박항행에 우리의 결정권을 확인한 역사적 사건이 되었다. 이러한 자신감은 정부, 한강하구접경지자체, 시민단체마다 한강하구 공약이 붓물을 이루는 현상으로 나타났다. 9.19남북합의서는 다른 합의서와 달리 비준되어 남북합의서 24호와 25호로 대한민국전자관보에 게재됨으로서 발효되었다. 국내법령의 지위를 갖게 된 것이다. 조약이 발효되면 조약의 이행을 위한 이행법률의 제정이 필요하듯 남북합의서 24호, 25호의 이행법률의 성격을 갖는 비무장지대법이 발의되었고 한강하구법과 서해5도법을 준비 중인 것으로 알려졌다. 미국은 한국전쟁에서 한국을 위해 피를 함께 흘린 동맹이고 역대 한국정부는 해마다 이에 정중히 감사를 표해왔다. 그러나 이러한 감사의 마음을 유지하면서도 유엔사가 주권을 제약하는 요소에 대해서는 단호한 입장을 취하는 것이 당연할 것이다. 유엔사와의 협조를 유지하되 궁극적으로는 한강하구에 대한 우리의 관할권을 수립하는 것이 우리의 국력에 걸 맞는 일일 것이다.

한강하구 법

풍차를 통하여 바람의 흐름을 이용할 수 있지만 풍차를 가진 자가 바람의 흐름을 점유하는 것은 아니다. 배를 통하여 강물의 흐름을 이용할 수 있지만 배를 가진 자가 물의 흐름을 점유하는 것은 아니다. 오직 이용할 뿐이다. 풍차가 차지하는 면적만큼의 바람은 한 사람이 이용할 때는 다른 사람이 이용할 수 없고, 배가 차지하는 면적만큼의 수류를 한사람이 이용하는 동안은 다른 사람이 이용할 수 없지만 이용이 끝나면, 바람과 물결이 스쳐 지나가면 그 바람결과 물결은 다른 사람에게 의해 곧바로 이용될 수 있다. 땅의 비옥도와 관련 황폐화의 책임은 점유자에게 있다. 이점이 권리의 발생에 있어서 땅과 물의 자연적 차이이다.

김정호의 대동여지도는 산맥이 아닌 산경에 의거해 제작되었는데 산은 사람의 생활과 문화를 가르고 강은 모은다는 사상에 기반하고 있었다. 헤겔에 의하면 '하천은 이전에는 자연적 경계를 이루는 것으로 간주되어 왔지만 하천은 결코 자연적 경계가 아니고 그것은 해양과 마찬가지로 오히려 인간을 결합시키는 것'이라고 했다. 헤겔은 여기서 산업과 상업의 엄두에 두고 있다. 산업은 영리를 추구하면서도 동시에 영리를 초월하여 토지라든가 시민적 생활의 제한된 범위에 고착하지 않고 개척·모험의 요소를 드러내기에 이른다. 그리하여 상업도 그 세계사적 의의를 발견하는 것이다.

육지인 비무장지대에 대한 이용은 그 점유와 분리되지 않지만 한강하구에 대한 이용은 점유와 분리된다. 따라서 유럽의 주요국경하천제도는 공동관할권으로 정착되었다. 따라서 강의 자연적 속성과 남북간 평화적 이용의 개념은 추상법과 국제법 차원에서 잘 일치한다.

9.19군사합의서 붙임5에는 남북이 각각 통행검사소를 설치하도록 되어 있고 이는 유엔사와의 관할권협의이전이라도 공사가 시작될 수 있는 부분이다. 여기에 더하여 법제도가 정비되고 민간인들의 민원요구가 폭증하면 군 조직인 유엔사가 이러한 행정수요를 감당하기 어려울 것이다. 1954년 38선 이북지역에 대한 행정권이양을 유엔사가 먼저 제기하고 추진한 상황과 유사해진다.

한강하구법이 9.19합의서의 이행법률로서 제 역할을 하려면 동시에 한국의 관할권이 정립되어야 할 것이다. 비무장지대통행과 관련 한국정부가 유엔사를 존중하여 관리권만을 적용하여 유엔사의 관할권에 잘 협조하여 왔으나 2018년의 여러 경험으로 관리권, 즉 행정권이양만으로는 주권적 요구의 제약을 피할 수 없음이 드러났다. 유엔사를 설득하여 관할권을 이양받아야만 우리의 주권적 결정권을 제약받지 않을 것이다.

1963년 박정희정부의 대성동마을 행정권이양시도 사례에서 배울 수 있는 것은 유엔사문제의 최종결정권이 미국무성에 있다는 사실이다. 따라서 국방부, 통일부와 더불어 외교부가 반드시 하나의 팀을 꾸려야 이 과정이 원활할 것이다.

그리하여 겉으로 보기에는 별다른 변화도 없어 보일 한강하구의 풍경은 수백년 동안 유라시아와 세계체계가 우리를 압박해온 과거를 벗고 우리의 의지에 의해, 우리의 결정으로 배를 띄우고 남북을 오갈 수 있게 될 것이다. 이 모든 정치·외교적 노력의 끝은 평범한 일상의 회복이다.

이슬이 모여 강을 이룬 것이라면
풀잎에 담던 세계보다 훨씬 더 큰 세상을 담으리라
눈물이 모여 강을 이룬 것이라면
두 눈에 머금던 슬픔보다 더 큰 슬픔을 머금으리라
마음이 모여 강을 이룬 것이라면
가슴에 품었던 뜻보다 더 큰 뜻을 품고 흐르리라.