

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



2019년 12월 17일(화) 오전 10시
국회의원회관 제2세미나실

공동주최 | 국회의원 **설 훈**

(사)평화통일시민연대 · 평화어머니회 · 코리아국제평화포럼 · AOK
아시아사회과학연구원 · 유라시아평화의길 · 불평등한SOFA개정국민연대
촛불대헌장제정범국민협의회 · 평화재향군인회

프로그램

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?

2019년 12월 17일(화) 오전 10시

국회의원회관 제2세미나실

시간	식순
개회식 및 인사말	
10:00 ~ 10:10	<ul style="list-style-type: none">• 국민의례 내빈소개• 인사말 : 설 훈 국회의원 주최단체 대표님
사례발표	
10:10 ~ 10:40	<p>좌장 이장희 한국외대 명예교수</p> <p>발제</p> <ul style="list-style-type: none">• 유엔사와 남북관계 이해영 한신대학교 부총장• 유엔사 DMZ 출입 허가에 대한 법적 고찰 김종귀 민주사회를 위한 변호사모임 미군위
토론 및 질의응답	
10:40 ~ 11:50	<p>지정토론</p> <ul style="list-style-type: none">• 유엔사 문제 3단계 해법 정육식 평화네트워크 대표• 유엔군사령부의 '수복지구' 점령정책과 행정권 이양 한모니까 서울대 통일평화연구원 교수• 유엔사 DMZ 출입 통제 문제점 이시우 「유엔군사령부」 작가• 이창성 통일부 남북접경협력TF팀 과장
11:50 ~ 12:00	<ul style="list-style-type: none">• 폐회

목 차



인사말

설 훈 국회의원 4

발제

유엔사와 남북관계
이해영 한신대학교 부총장 07

유엔사 DMZ 출입 허가에 대한 법적 고찰
김종귀 민주사회를 위한 변호사모임 미군위 23

지정토론

유엔사 문제 3단계 해법
정육식 평화네트워크 대표 31

유엔군사령부의 '수복지구' 점령정책과 행정권 이양
한모니까 서울대 통일평화연구원 교수 23

유엔사 DMZ 출입 통제 문제점
이시우 「유엔군사령부」 작가 45

유엔사 DMZ 출입 허가에 대한 법적 고찰
이창성 통일부 남북접경협력TF팀 과장 67

인사말

안녕하십니까?

더불어민주당 최고위원 설훈입니다.

「유엔사, 비군사적 출입 통제, 무엇이 문제인가」토론회에 참석해주신 것을 진심으로 환영합니다. 오늘 토론회 좌장을 맡아주신 이장희 한국외대 명예교수님, 그리고 발제를 위해 많은 준비를 해주신 한신대 이해영 부총장님과 김종귀 변호사님, 그리고 정육식 평화네트워크 대표님, 한모니까 서울대 통일평화연구원 교수님, 이시우 「유엔군 사령부」작가님의 노고에 진심으로 격려의 박수를 보냅니다.

유엔군사령부(UNC, United Nations Command)는 정전협정의 서명 당사자로 정전협정을 이행, 감독하는 역할을 수행하고 있습니다. 어디까지나 한반도에서의 군사적 충돌과 적대행위 방지 임무에 한정되어 있음에도 현재 군사분계선(MDL) 통과와 비무장지대(DMZ) 출입 허가권을 갖고 남북 교류, 도로와 철도 연결 사업에 많은 지장을 주고 있습니다.

지난 8월 9일 김연철 통일부 장관이 비무장지대 안 유일한 민간인 거주지인 대성동마을을 방문하려 했지만 유엔사가 동행 취재진의 방문을 불허하면서 결국 대성동마을 방문을 포기했던 사례는 유엔사의 출입통제 문제가 심각하다는 것을 여실히 보여주고 있습니다. 이외에도 독일 정부 대표단이 지난 6월10일 강원도 고성 '829 보존 지피'를 둘러보고자 했지만 유엔사가 “안전상 이유로 불허”한 사건도 있었습니다.



더불어민주당 최고위원
설 훈

당면하여 남북철도를 연결하기 위해서도 유엔군사령부 문제부터 빠르게 해결해야 합니다. 2000년 7~8월 남북한 간에 경의선 철도 및 도로연결이 합의된 후 유엔사가 이를 승인하지 않아 한 때 사업이 중단위기를 맞았던 사례, 2018년 8월 남북철도연결도 유엔사가 승인하지 않아서 정부의 계획보다 석 달 넘게 흐른 11월30일에야 가까스로 성사된 사례 등을 볼 때 유엔사가 남북철도연결과 교류확대의 큰 걸림돌로 작용하고 있습니다.

오늘 토론회를 통해 유엔사의 역사와 지위, 유엔사가 비군사적 목적의 교류를 막는 행위와 그 법적 문제 등을 구체적으로 살펴보고자 합니다. 그리고 토론회에서 나온 여러 해법을 통해 유엔사 문제를 해결하여 한반도 평화번영과 통일이 보다 한걸음 앞당겨 지기를 간절히 희망합니다.

감사합니다.

2019년 12월 17일

더불어민주당 최고위원 **설 훈**

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



발제 1

유엔사와 남북관계

이 해 영

한신대학교 부총장

UN사와 남북관계

이해영 (한신대학교수)

1

문제의 소재

- 한국 내 유엔사령부의 존재가 회자되고 있다. 남북철도 연결공사에 대해 DMZ의 관할권이 유엔사에 있다는 구실로 제동을 걸고, DMZ내 경계초소를 줄이고 긴장을 낮추자는 남북간 군사적 합의에 대해서도 마찬가지다. 2018년 9월 17일 유엔주재 러시아대사가 유엔 사무국에 한국주재 유엔사의 법적 지위와 역할에 대하여 답변을 요구하였을 때, 사무총장을 대신하여 **Rosemary DiCarlo** 사무차장은 한국전이 발발했을 당시 유엔 결의에 의해 미군이 중심이 되어 유엔참전국을 지휘하도록 결의한 바는 있으나 유엔사는 미군에 의해서 일방적으로 결성되었으며, 휴전 이후 단 한번도 미국으로부터 유엔사에 대해 보고를 받은 적도 없고, 협의를 요청받은 사실도 없다면서 자신이 파악하는 한, 유엔과 유엔사는 직접적인 관련이 없다고 언급했다.
- 미국이 한반도의 종전선언 또는 평화협정을 대비하여 대중국의 군사적 봉쇄를 강화하고 동아시아 역내국가들과 군사적 동맹을 결속하기 위하여 한국 내 유엔사의 역할을 더욱 강화할 것이라는 전망과 관련 Abrams 주한미군사령관 지명자가 과거 미 상원 인사청문회에서 “남북대화가 계속되더라도 모든 관련 사항은 유엔사에 의해 중개·판단·감독·집행돼야 한다”고 발언했다.

2

Security Council Briefing on Non-Proliferation/Democratic People's Republic of Korea, Under-Secretary-General Rosemary DiCarlo

- "I have been asked to brief today on the "United Nations Command" which is also referred to as the "Unified Command".
- Security Council resolution 84 of 7 July 1950 recommended that all Member States providing military forces and other assistance to the Republic of Korea should "make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America" and requested the United States to designate the commander of such forces. The same resolution also authorised the unified command at its discretion to use the United Nations flag in the course of its operations concurrently with the flags of the various nations participating.
- In its first report to the Security Council on the operation of the Command, the United States informed the Security Council that on 25 July 1950 the Unified Command was established and the Security Council first used the name "United Nations Command" in resolution 88 of 8 November 1950. **Notwithstanding its name, the "United Nations Command" is not a United Nations operation or body, nor does it come under the command and control of the United Nations. Furthermore, it was not established as a subsidiary organ of the Security Council and is not funded through the United Nations budget.**
- **As such, there are no reporting lines between the "United Nations Command" and the United Nations Secretariat.**
- **(17 September 2018, Security Council Briefing on Non-Proliferation/Democratic People's Republic of Korea, Under-Secretary-General Rosemary DiCarlo)**
-

3

언론보도

- "For former UNC officers and military experts, however, the "revitalisation" campaign serves **a deeper purpose than just protecting against North Korea**; it serves to bolster and enhance the US's position in north-east Asia at a time when China is rising and the traditional dynamics of the Korean peninsula are in flux.
- "The US's efforts to revitalise the UNC lie more in their strategic interest in north-east Asia than the threat from North Korea," said a former top official, who spoke on condition of anonymity." And the US seems to have the intention to use the UNC for combat purposes along with its current mission of overseeing the armistice."
- **S Korea peace drive complicated by 'revitalisation' of UN Command**, US-backed military force re-emerges as potentially provocative player in tense region by Bryan Harris and Kang Buseong in Seoul, October 3, 2018

4

UNSCR 84 Complaint of aggression upon the Republic of Korea 1950

- 3. Recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to **a unified command under the United States of America**;
-
- 4. Requests the United States to designate the commander of such forces;
-
- 5. Authorizes the unified command at its discretion to use the United Nations flag in the course of operations against North Korean forces concurrently with the flags of the various nations participating;
-
- 6. Requests the United States to provide the Security Council with reports as appropriate on the course of action taken under the unified command.

5

<군사정전협정>, 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정 1953년 07월 27일

- 제1조 군사분계선과 비무장지대
- ...
- 7. 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.
- 8. 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어 감을 허가하지 않는다.
- 9. 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어 감을 허가하지 않는다
- 10. 비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어 서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어 갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천명을 초과하지 못한다. 민사행정 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.

6

THE KOREAN WAR ARMISTICE AGREEMENT, Panmunjom, Korea, July 27, 1953

- 7. No person, military or civilian, shall be permitted to cross the military demarcation line unless specifically authorized to do so by the Military Armistice Commission.
- 8. No, person military of civilian, in the demilitarized zone shall be permitted to enter the territory under the military control of either side unless specifically authorized to do so by the Commander into whose territory entry is sought.
- 9. No person, military or civilian, shall be permitted to enter the demilitarized zone **except persons concerned with the conduct of civil administration and relief** and persons specifically authorized to enter by the Military Armistice Commission.
- 10. Civil administration and relief in that part of the demilitarized zone which is south of the military of the military demarcation line shall be the **responsibility of the Commander-in-Chief, United Nations Command**; and civil administration and relief in that part of the demilitarized zone which is north of the military demarcation line shall be the joint responsibility of the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's volunteers. The number of persons, military or civilian, from each side who are permitted to enter the demilitarized zone for the conduct of civil administration and relief shall be as determined by the respective Commanders, but in no case shall the total number authorized by either side exceed one thousand (1,000) persons at any one time. The number of civil police and the arms to be carried by them shall be a prescribed by the Military Armistice Commission. Other personnel shall not carry arms unless specifically authorized to do so by the Military Armistice Commission.

7

LETTER DATED 27 JUNE 1975 FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES OF AMERICA TO THE UNITED NATIONS ADDRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL 미유엔대표부대사가 유엔안보리의장에게 보낸 1975년 6월 27일자 서한

- "In co-sponsoring and supporting the draft adopted as resolution 3333 (XXIX), the representative of the Government of the United States expressed a willingness to see the dissolution of the United Nations Command in conjunction with appropriate arrangements to maintain the Armistice Agreement. The Government of the United States is prepared to take concrete measures consistent with this resolution.
- In this regard, the Government of the United States, in consultation with the GOvernment of the Republic of Korea, wishes to bring to the attention of the Security Council that it is ready to terminate the United Nations Command and, together with the Republic of Korea, to designate military officers of the United States and the Republic of Korea as successors in command, as provided for in paragraph 17 of the Armistice Agreement of 27 July 1953, who would ensure iinplementation and enforcement of all provisions of the Armistice Agreement, which are now the responsibility of the Commander-in-Chief of the United Nations Command.
- The Government of the United States **will terminate the United Nations Command and simultaneously, together with the Republic of Korea, implement the alternative arrangement** outlined above on 1 January 1976, subject only to the prior agreement of the Korean People's Army and the Chinese People's Volunteers, as signatories to the Armistice Agreement, that the Armistice Agreement will continue in force.
- 75-13016 / ..."

8

"United Nations General Assembly Resolution 3333, "Question of Korea"," December 17, 1974

- 2. Expresses the hope that the Security Council, bearing in mind the need to ensure continued adherence to the Armistice Agreement and the full maintenance of peace and security in the area, will in due course give consideration, in consultation with the parties directly concerned, to those aspects of the Korean question which fall within its responsibilities, including the dissolution of the United Nations Command in conjunction with appropriate arrangements to maintain the Armistice Agreement which is calculated to preserve peace and security in the Korean peninsula, pending negotiations and conciliation between the two Korean Governments leading to a lasting peace between them.
- 2322nd plenary meeting 17 December 1974

9

"United Nations General Assembly Resolution 3390A/3390B, "Question of Korea"," November 18, 1975

- **3390A**
- "3. Urges all the parties directly concerned, as a first step, bearing in mind the need to ensure continued observation of the Armistice Agreement and the full maintenance of peace and security in the region, to embark on talks as soon as possible so that **the United Nations Command may be dissolved concurrently with arrangements for maintaining the Armistice Agreement**"
- **3390B**
- "2. Calls upon the real parties to the Armistice Agreement to replace the Korean Military Armistice Agreement with **a peace agreement** as a measure to ease tension and maintain and consolidate peace in Korea in the context of the **dissolution of the "United Nations Command"** and the withdrawal of all the foreign troops stationed in South Korea under the flag of the United Nations"

10

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 1

- (1) Termination of the UNC. Termination would have serious legal consequences in terms of the 1953 Armistice Agreement, the 1954 UN SOFA with Japan and a 1960 U.S.-Japan secret understanding regarding the use of Japanese bases, and under present circumstances it would appear inadvisable for the USG to seek termination of the UNC in the absence of an over-all settlement of the Korean question. Even if the UNC were not terminated, many of the same legal consequences would result from removal of the Thai contingent and ROK forces from UNC operational control.
- (2) UNCURK. Termination of UNCURK would have no legal implications in terms of the UN presence in Korea and related questions.

11

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 2

- (3) The UN SOFA with Japan and the Acheson-Yoshida Understanding Withdrawal of the Thai Contingent. The departure of the Thai military contingent from Japan would result in the termination of the UN SOFA with Japan, which in turn would cause the termination of a 1951 USG-GOJ understanding (the Acheson-Yoshida understanding) regarding use of Japanese facilities and areas by UN members in support of UN operations in Korea.
- (4) South Korean Representative on the Korean Military Armistice Commission (MAC). Although there is probably no legal barrier to appointing a ROK general as Senior Member on the UNC side of the MAC, such a move might unnecessarily sacrifice advantages for the U.S. in the present procedure. There are alternative ways of strengthening the ROK role in the MAC machinery.
- (5) Deactivation of the Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC). There are legal and other difficulties with the proposal to deactivate the NNSC.

12

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 3

- 1. 유엔사종료의 메커니즘
- - UNSCR 84를 취소하거나 84호 3항을 취소 또는 미정부가 안보리에 유엔사종료 일방적으로 보고하면 가능
- 2. 주한유엔사와 유엔군
- - 미군주둔은 한미상호방위조약에 근거함, 유엔과 전혀 무관함. 유엔사가 주한미군의 지위에 하등의 영향을 미치지 않는 것임 Neither is the presence of ROK forces in Korea dependent upon any UN resolution. However, they are considered UN forces in Korea because they are under the operational control of the Commander in Chief, UN Command (CINCUNC). Termination of the UNC would result in the loss of UNC, and thus US, operational control, over ROK forces. If upon termination of the UNC, ROK forces would no longer be "United Nations forces" as that term is used in the UN SOFA with Japan and a secret U.S.-Japan agreed minute of June 23, 1960.
- The same result would obtain if ROK forces were removed from UNC operational control, apart from any action taken, to terminate the UNC.

13

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 4

- - 여타 6개국 이 연락장교로 주둔. 태국보병대 168명이 - 1971년 5월 31일 기준 태국 168명, 영국 24, 캐나다 2 호주 2 이티오피아 3 필리핀 2 - 유엔사 작전권하에 배치되어 있음. 유엔사종료는 유엔사상실을 의미하고 미국은 한국군과 함께 태국군에 대한 작전권 상실을 의미.
- Therefore, termination of the UNC, or removal of ROK forces and the Thai contingent from UNC operational control, would create a situation where the 168 man Thai contingent would be the only force with an arguable claim to the label "United Nations forces in Korea."
- - 유엔군종료가 휴전협정에 미치는 영향은 분명치 않음. 휴전은 3당사자간의 효력. 다른 쪽과의 협정이 없이 유엔사가 종료된다면 우리쪽 어느 단위가 휴전협정 조건을 준수할 지 여부 모름. 유엔사 작전권하에 있을 때는 법적 의무가 발생. 상대측이 이를 수용할 것인지가 유엔사종료의 중요한 요소. 상대측은 한국군이 휴전협정을 준수할 것인지 여부를 우려할 것임. 고하거에는 한국군이 유엔사 작전권하에 있었기 때문에 가능. 유엔사종료시 한미상호방위조약 1조에만 한국군이 구속됨. 1조의 협상역사를 볼 때 한국군이 휴전을 위반하지 않는다는 것은 미국에 대한 약속이지 북한이나 중국에 대한 약속은 아님. 한국군에게 이것은 legal formality에 불과. 그러므로 북한과 중국이 이를 수용한다는 명확한 합의없이 유엔사를 해체하는 것은 심각한 부작용을 초래할 수도 있음

14

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드 행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 5

- 유엔사종료는 한국에 대한 무장공격시 일본정부와의 일차협의 없이 주한 미군이 대응할 수 없음을 의미. 1960년 미일상호방위조약 제 6조의 적용에 대한 Herter 국무장관과 기시총리와의 비밀교환각서에 따르면 "일본내 군사시설과 부지를 군사적 전투작전의 기지로 사용하기 이전에 미정부는 일본정부와 사전 협의를 거쳐야만 함. 그러나 이 의무에는 예외가 존재. 즉 주한 유엔군이 공격받을 시에는 유엔 통합사령부 산하 일본의 시설과 부지를 즉각 수용할 수 있음. 즉 1. 주한 유엔군이 공격받았을 때 2. 유엔 통합사령부 휘하 주일미군에 의해 사용되는 시설 3. 휴전협정 위반시 이를 격퇴하기 위한 군사적 전투작전, 미정부는 유엔군 종료가 일본정부 협의없이 한국에 대한 공격에 대응할 수 없게되는 실질적인 결과를 고려해야만 함"
- - 유엔사종료와 한국군과 태국군을 유엔사 작전통제권에서 제외하는 것이 UN-일 SOFA 제 24조 ("모든 주한 유엔군이 철수한 날로부터 90일 이내에 모든 주일 유엔군은 철수해야만 한다 shall"), 즉 주한 유엔군의 철수는 유엔소파 24조의 발동을 초래함
- * "전문가들은 유엔사가 정전체제 유지, 관리 외에 한반도 유사시 유엔 회원국들의 참전을 유도하는 창구로서 중요한 역할을 해왔다고 말한다. 일본 주일미군 기지에 있는 유엔사 후방 기지가 대표적이다. 이 기지들은 한반도에서 전면전이 났을 때 병력과 무기, 보급물자 등을 지원하는 역할을 한다. 이들은 주한 유엔군사령부 휘하에 있지만 일본에 주둔하고 있어 '유엔사 후방 기지'라고 한다. 유엔사 후방 기지는 요코스카 기지 외에 오키나와 가데나 공군 기지, 후텐바 해병대 기지 등 7곳이 있다.

요코스카 기지는 한반도 유사시 '약방의 감초'처럼 출동하는 항공모함과 이지스함을 비롯한 미 7함대 소속 함정들의 모항이다. 함정 10여척이 한반도 유사시 48시간 내 출동 태세를 갖추고 있다. 아시아 최대 미 공군기지인 가데나 기지에는 F-15 전투기, E-3 공중조기경보통제기, KC-135 급유기, RC-135 전략정찰기 등 한반도 위기 때마다 등장하는 항공기 120여대가 배치돼 있다. 오키나와 기지엔 한반도 위기 때 가장 먼저 출동해 전쟁을 억제하거나 북한의 공격을 저지하는 미 제3해병원정군도 배치돼 있다. 사세보 기지엔 한반도 유사시에 사용할 수백만 t 에 이르는 탄약이 저장돼 있다."

(<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002505100004&ctcd=C03>)

15

LEGAL ASPECTS OF THE UN PRESENCE IN KOREA

(Digitized from Box 35 of NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977 at the Gerald R. Ford Presidential Library) 포드 행정부(1974-1977) 유엔사 관련 NSC 기밀 보고서 6

- 결론
- The above discussion indicates that termination of the UNC would have **serious legal consequences**. Under
- present circumstances it would appear inadvisable for the USG to seek termination of the UNC in the absence of an over-all settlement of the Korean question. Even if the UNC were not terminated, many of the same
- legal consequences would result from removal of the Thai contingent and ROK forces from UNC operational control.

16

정전협정과 유엔사의 권한문제1

- ‘현재’ 주한 유엔사: 유엔의 ‘활동단체(operation)’도 ‘기구(body)’도 아니며, 유엔의 ‘지휘(command)’ 나 ‘통제(control)’하에 있지도 않으며, 안보리의 ‘보조기구(subsidiary organ)’도 아니며 유엔예산 지원도 받지 않음. 즉 일종의 국제적 임의기구에 불과한 것임
- 현 유엔사의 권한의 범위는 다수 결의중 특히 안보리결의 제84 호 미군이 지휘하는 ‘통합사령부’조항에 근거하며 유엔안보리나 미국은 이후 이 결의의 전부 혹은 일부를 취소한 바 없으며, 미국 역시 일방 취소하는 조치를 취한 바 없음. 위 유엔사무차장의 언급에도 불구하고 유엔사의 각종 조치는 약 70년전인 1950년 안보리결의에 근거하는 것임. 하지만 정전협정의 당사자로서 유엔군 사령관의 지위와 역할은 직접적으로 정전협정문에 근거. 하지만 별도의 상세규정은 없음.
- 남북공동성명이후인 1975년 유엔총회 결의 3390 A/B에서 보듯 유엔사해체는 냉전기 양대진영의 암묵적 합의, 하지만 포드행정부당시 미 NSC기밀문서가 입증해 주듯 당시 미행정부는 유엔사해체에 따른 ‘심각한 법적 결과’를 우려. 그것은 특히 1. 유엔사해체로 인한 전작권소멸로 한국군의 독자 군사행동가능성과 그로 인한 한반도 긴장격화 2. 유엔사해체로 인해 유사시 주일 유엔군의 철군 및 군사기지/ 시설 사용문제등인데 이에 근거해 내부적으로 미국은 유엔사해체에 반대함. 이 문제를 미국은 한미연합사 창설과 연합사로의 전작권이양을 통해 일시적으로 봉합함

17

정전협정과 유엔사의 권한문제2

- “서언(preamble)
- ‘국제연합군총사령관을 일방으로 하고 북한인민군최고사령관 및 중국인민지원군 사령관 및 중국인민지원군사령관을 다른 일방으로 하는 하기의 서명자들은 쌍 방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국총돌을 정지시키기 위하여 서로 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일제 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 하기조항에 기재된 정전조건과 규정을 접 수하며 또 그 제약과 통제를 받는데 개별적으로나 공동으로나 또는 상호간에 동 의한다. 이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며 이는 오직 한국에서의 교전쌍방에만 적용한다.”
- “PREAMBLE
- The undersigned, the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, on the other hand, in the interest of stopping the Korean conflict, with its great toil of suffering and bloodshed on both sides, and with **the objective of establishing an armistice which will insure a complete cessation of hostilities and of all acts of armed force in Korea until a final peaceful settlement** is achieved, do individually, collectively, and mutually agree to accept and to be bound and governed by the conditions and terms of armistice set forth in the following articles and paragraphs, which said conditions and terms are intended to be **purely military in character and to pertain solely to the belligerents in Korea:”**

18

정전협정과 유엔사의 권한문제3

- “17. 본 정전협정의 조건과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정 에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다. 적대 쌍방 사령관들은 상호 적극 협력하며 군사정전위원회 및 중립국감독위원회와 적극 협력함으로써 본 정전협정 전체규정의 문구와 정신을 준수하도록 한다.”
- 17. Responsibility for compliance with and enforcement of the terms and provisions of this Armistice Agreement is that of the signatories hereto and their successors in command. The Commanders of the opposing sides shall establish within their respective commands all measures and procedures necessary to insure complete compliance with all of the provisions hereof by all elements of their commands. They shall actively co-operate with one another and with the Military Armistice Commission and the Neutral nations supervisory Commission in requiring observance of both letter and the spirit of all of the provisions of this Armistice Agreement.

19

유엔사와 한국정부 또는 한국민의 권리구제1

- 정전협정만 놓고 보더라도, 유엔사가 정전협정 제 10조 “비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 중사령관이 책임진다”를 들어 한국 통일부장관의 DMZ출입을 통제하거나 DMZ내 경계초소 철거등을 방해. 에이브람스 주한미사령관은 미의회인준청문회에서 “남북대화가 계속되더라도 모든 관련 사항은 유엔사에 의해 중개·판단·감독·집행돼야 한다”고 발언.
- 그러나 이는 명백한 월권행위라 할 것임.
- 1) 유엔군 사령관의 ‘책임’범위는 정전협정 제17조에 명시된 것처럼 “정전협정의 조건과 규정을 준수하며 집행하는 책임”에 한정되는 것이며
- 2) 또한 정전협정 ‘서언Preamble’에서 명시하듯이 “이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것”이며
- 3) 이 조건과 규정을 ‘접수’하는 이유는 마찬가지로 ‘서언’에 명시되어 있듯이 “서로 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”에 있는 것이며
- 4) DMZ이남 역시 대한민국의 주권적 관할권(jurisdiction)이 미치는 영역임이 자명하며 따라서 유엔사 혹은 사실상의 주한미군측이 여기에 대해 관할권을 주장하는 것은 정전협정의 목적, 취지 그리고 문언에 비추어 ‘군사적통제권’ 을 심각하게 확대해석한 억측에 불과하다고 할 것임.
- 5) DMZ이남에 대한 유엔사의 역할로서 혹은 남은 것이 있다면 그것은 ‘정전협정의 준수와 집행’ 을 위한 군사적 통제 그 이상도 이하도 아닐 것임.

20

유엔사와 한국정부 또는 한국민의 권리구제2

- •UN사에 의한 '민사행정'기구로서의 대한민국 통일부등의 권리행사 방해에 대한 구제수단은 무엇인가
- 1) 유엔사의 행위책임은 어디에 있는가. 즉 유엔사는 최근 코소보나 소말리아등에서의 유엔평화유지군과 같은 의미에서의 국제평화유지활동이라고 보기 어려움. 즉 유엔의 보조기관이라고 볼 수 없다고 할 것임. 그 가장 중요한 이유는 유엔의 '실효적 통제effective control' 혹은 '사실적 통제'하에 있지 않음. 그렇다면 주한 유엔사의 행위책임으로부터 유엔은 일단 자유롭다고 볼 수 있음 (그럼에도 유엔이라는 명칭사용을 계속 허용하고 있는 점은 논외로 함) 그리고 주한 유엔사의 활동과 관련 현재 통용되는 표준 PKO SOFA나 MOU등은 전혀 존재하지 않음. 주한 유엔사의 유엔귀속성이 입증될 수 없을 때 남는 것은 그 파견국에 대한 책임여부가 될 것임
- 2) 유엔사가 국제기구로서 국제법상 독립적인 주체 혹은 법인격으로서 승인받기 위한 필수적 전제로 '기관적 장막institutional veil'을 들 수 있음. 예컨대 NATO는 엄연한 독립된 국제법상 주체. 하지만 주한 유엔사의 경우 이른바 '17개 전력제공국' 을 말하지만, 유엔사사령관=주한미군사령관=한미연합사사령관 으로서 핵심 회원국인 미국이 '모자'만 바꿔 쓴 형태. 기관적 장막이 존재하지 않음.
- 3) 따라서 대한민국의 주권적 영역인 DMZ이남에 대한 대한민국 정부의 권리행사 또는 권리구제를 위해서는 UN이 아니라 미국과의 정치협상이 관건이 될 것임.

21

남북관계와 유엔사1

- 1. 정전협정과 남북교류협력법:
- 남북교류협력법
- 제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다
- 제3조(다른 법률과의 관계) 남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 업무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 "남북교류·협력"이라 한다)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

남북간 교류, 협력과 정전협정상 유엔사의 기능인 정전협정의 준수 및 집행을 위한 군사적 통제권은 현실적으로 상호간섭하는 영역과 회색지대가 존재하기 마련임. 더군다나 한국군은 정전협정의 당사자가 아니며 한미연합사의 작전통제권을 통해 통제되고 있음. 권한쟁의와 해석상충의 경우 특히 유엔사가 유엔기구가 아니기 때문에 권리구제가 매우 복잡한 상황

22

남북관계와 유엔사 2

- 2. 남북간 '9.19군사합의'와 정전협정
- •유엔사 협의 사안
- - DMZ내 GP11곳 시범철수
- - 판문점 비무장화
- - 한강하구 공동이용
- - DMZ공동유해발굴
- •DMZ인근 20-40km 비행금지구역설정(주한미군사령관 협의사안)
- •에이브럼스, "남북은 대화를 계속할 수 있지만, 모든 것은 유엔군 사령부에 의해 중개(brokered), 심사(adjudicated), 사찰(observed), 이행(enforced)돼야 한다", "DMZ내 모든 활동은 유엔군 사령부 소관"
(출처 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/27/2018092700269.html)
- • 결국 정전협정상 유엔사 위임mandate 범위를 훨씬 넘어서는 월권적 발상

23

남북관계와 유엔사 3

- 3. 관할권jurisdiction vs. 관리권administration
- • 남북협력사업
- - 경의선 철도 남북 공동조사 무산
- - 통일부장관 고성 통일전망대 방문 불허
- - 타미플루 대북지원 제동 등등
- • 경의선 연결사업 개성-문산간 DMZ구간 '남북관리구역' 으로 지정 유엔사와 한국이 관할권과 관리권 분할, 행사 모델을 판문점 JSA공동운영에도 적용하고자 시도.

24

남북관계와 유엔사 4

- 그러나 유엔사의 DMZ 관할권 논란은 관할권과 주권이 불가분의 관계라는 점을 망각. (아래 유엔헌장 제2조) 정전협정 어디에도 한국이 DMZ에 대한 주권과 관할권을 포기하고 이를 유엔사에 이양했다는 조항은 전혀 없음. 궁극적 평화를 위한 정전협정 준수를 위한 군사적 통제권을 가지고 있을 뿐임. 정전협정의 상위 목적인 평화유지를 위한 활동은 유엔사 소관이 아님.
- 유엔헌장
- 제2조 이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.
- 1. 기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.
- The Organization is based on **the principle of the sovereign equality** of all its Members.
- ...
- 7. 이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 유엔에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다. 다만, 이 원칙은 제7장에 의한 강제 조치의 적용을 해하지 아니한다.
- Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which **are essentially within the domestic jurisdiction of any state** or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

25

맺는 말

- 두루 살펴건대 유엔사 및 나아가 그 상급기구라할 정전위, 중감위의 역할을 사실상 종료된 것임. 미국 역시 1953년 체제를 보장할 목적으로 교전당사국이었던 북한, 중국 나아가 한국이 동의할 수 있는 대안협정하 유엔사해체에 공식적으로는 이미 동의함. 지금의 유엔사 재활성화의 목적은 정전협정 준수를 통한 평화유지가 아니라 동아시아에서 자신의 반증 패권유지에 있음.
- 이미 유엔사는 업그레이드하기에도 너무 낡은 냉전의 유물, 설사 재활용한다 하더라도 국제기구로서의 법인격을 부여받기 힘든 그저 미국의, 미국에 의한, 미국을 위한 '고스트 아미ghost army'이자 위장막에 불과.
- 유엔사는 현재 남북한 평화프로세스의 족쇄이자 걸림돌. 유엔사의 주장 자체도 검증되지 않은 과도한 억지주장이 대부분임. 사안에 따라 국내법원을 통해서나 나아가 대미 직접협상을 통해 새로운 출로를 개척해 나가야 함

26

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



발제 2

유엔사 DMZ 출입 허가에 대한 법적 고찰

김종귀

민주사회를 위한 변호사모임 미군위

유엔사 DMZ 출입 허가에 대한 규범적 고찰

민주사회를 위한 변호사모임 미군위 김종귀

1. 유엔군사령부의 비무장지대 출입 불허, 어떻게 볼 것인가?

지난 6월 우리 정부는 제9차 한·독 통일자문위원회에 참가한 독일 정부 대표단을 위해 강원도 고성 비무장지대 내 GP를 방문하는 일정을 마련하였다. 당시 정부는 ‘9·19 남북 군사 합의’에 따라 비무장지대 내 감시 초소를 철거한 사실을 기념하려고 영구 보존하기로 한 강원도 고성 ‘829 보존 지피’를 독일 대표단과 함께 방문하여, 남북 군사합의 이행 정도를 직접 보여주고 군사 긴장의 완화와 평화 과정의 진전을 위한 국제적 협력을 구하려 했다. 그러나 유엔사가 이 방문을 위한 출입을 승인하지 않아 불발된 것으로 알려졌다. 국방부 장관이 유엔군사령부 사령관인 로버트 에이브럼스 주한미군사령관에게 협조요청까지 했음에도 불구하고 받아들여지지 않았다고 한다.¹⁾

지난 10월 국회 국정감사에서 통일부 장관이 비무장지대에 비군사적 성질의 출입에 대해 제도적 보완이 필요하다는 의견을 냈다. 정전협정상 허가권은 군사적 성질에 속한 것으로 제한되며, 환경조사나 문화재 조사, 감시초소 방문 등 비군사적 성질의 것에 대한 허가권의 법적 근거가 미흡하다는 지적이 있다고도 밝혔다.

이에 대해 유엔군사령부는 언론에 보도자료를 배포하여, “2018년 이후, 유엔사는 2,220여 건의 비무장지대 출입신청을 받아 93% 이상을 승인하였다.”며, “유엔사는 비무장지대 내 안전하지 않은 지역에 대한 출입신청이나 모든 필요한 정보나 서류가 갖추어지지 않았을 경우에만 불허하였다.”고 밝혔다. 유엔사는 “대한민국의 주권을 전적으로 존중하면서 정전협정 준수와 집행에 관한 책임을 유지하고 있다.”고 했다.²⁾

1) 한겨레 2019. 11. 19. 「장관 일행·외교 사절 DMZ행까지 막는 ‘유엔사 횡포」

2) UNC Maintains Access and Control of the DMZ 유엔군사령부의 비무장지대 출입 및 통제 유지에 대하여. PA-006-19 | Oct. 22, 2019

과연 유엔사는 대한민국의 주권을 전적으로 존중하면서 정전협정에 따라 정당하게 권한을 집행하고 있는 것인가?

2. 비군사적 성질의 출입은 허가대상이 아니다.

정전협정의 공식 명칭은, “국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정”이다. 정전협정은 서언, 제1조 군사분계선과 비무장지대, 제2조 정화 및 정전의 구체적 조치(군사정전위원회, 중립국감독위원회 등), 제3조 전쟁포로에 관한 조치, 제4조 쌍방 관계정부들에의 건의, 제5조 부칙으로 구성되어 있다.

1953년 7월 27일 체결된 정전협정은 전투행위를 중지하는 휴전이 주요 목적이었다. 정전협정 서언³⁾에서 밝히고 있는 것처럼, 이 협정은 ‘쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국 충돌을 정지시키기 위하여’, ‘적대행위와 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립’하는 것을 목적으로 체결되었다. 전투 쌍방 군 사령관 사이의 이 협정은, ‘최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지’ 정전을 확립하는 것을 목적으로 한다. 정전의 확립을 위해 협정은 군사정전위원회와 중립국감독위원회 등을 설치하여 교전이 재발하지 않도록 관리하고 감독하는 데에 집중하였다. 또한 휴전에 따른 전쟁 포로와 실항민에 대한 조치, 유해 발굴 협의도 주요하게 다루어졌다. 따라서 정전협정은 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’으로 태생적으로 비군사적 성질의 것을 다룰 수 없다.

게다가 정전협정 체결 후 3개월 이내에 정치협상을 열어 평화적 해결을 달성할 것을 규정한 만큼 정전협정은 임시적 성격을 갖는다. 정전협정 체결을 위한 협상에서, 70년 가까이 유지할 것을 염두에 두고 협상하지는 않았다. 따라서 1953년에 체결된 임시적 성격의 정전협정을 근거로 최근 남북 교류와 협력을 위한, 즉 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 비군사적 성질의 정치 협의 활동을 제한하는 것은 잘못된 규범 적용이다.

.....

3) 정전협정 서언 : 국제연합군총사령관을 일방으로 하고 북한인민군최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 하기의 서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국 충돌을 정지시키기 위해서와 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 하기 조항에 기재된 정전 조건과 규정을 접수하며 또 그 제약과 통제를 받는 데 각자 공동 호상 동의한다. 이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며 이는 오직 한국에서의 교전 쌍방에만 적용한다.

한편, 정전협정 제10항에 “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다.”고 규정되어 있음을 근거로 유엔사의 비무장지대 출입 허가권은 군사적 성질뿐만 아니라 비군사적 성질에도 미친다는 주장이 있다. 그러나 정전협정의 서언에서 “이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것”이라고 명시한 만큼 정전협정의 세부조항들은 모두 군사적 성질에 속하는 것으로 해석할 수밖에 없다. 아울러 정전협정 제9항과 제10항의 체계적 해석상 유엔사 사령관은 정전협정 제9항⁴⁾의 “민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원” 구성에 대한 권한을 가질 뿐 비무장지대에 출입하는 모든 인원에 대한 허가권을 가진다고 볼 수 없다. “특정한 허가를 얻고 들어가는 인원”에 대한 판단은 군사정전위원회가 갖는 것으로 규정되어 있다.

3. 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 행동에 간섭할 권한이 없다.

정전협정은 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 조치들이나 그에 대한 권한을 다루지 않고 있다. 이 협정은 협정 서명자인 쌍방 군사령관이 각국 정부에 대하여 정전협정 발효 후 한국 문제의 평화적 해결을 위한 협의에 나설 것을 건의하는 조항을 담고 있을 뿐이다.⁵⁾ 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 관계 각국 정부의 정치 협의는 정전협정의 내용에 포함되지 않는다는 것을 확인할 수 있다.

남북 정상은 2018년 4.27 판문점 선언으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어가고, 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 합의하였다. 2018년 9월 평양공동선언에서도 비무장지대를 비롯한 대치지역에서 군사적 적대관계 종식을 선언하고 부속합의서에서 육해공 완충구역을 설정하고 비무장지대의 실질적 비무장화 추진을 합의하였다. 이처럼 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 조치는 정전협정의 규율대상에 해당하지 않으므로 합의 이행을 위해 출입하는 행위에 대해서는 유엔사가 정전협정

.....

- 4) 정전협정 제9항 : 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 사민이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.
- 5) 제4조 쌍방 관계정부들에의 건의
 정전협정 제60항 : 한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.

에 근거하여 출입 허가권을 발동할 수 없다.

4. 유엔사가 승인 권한을 행사하는 것이 정당한지 검토가 필요하다.

정전협정 제9항 문언상 군사정전위원회가 비무장지대 출입에 대한 허가권을 가지는 것으로 되어 있다. 정전협정이 정하고 있는 군사정전위원회는 유엔사와 북한군 동수로 10명의 고급장교로 구성되는 합의제 기구다(정전협정 제20항 참조). 북한은 1992년 3월 군사정전위원회 본회의에 불참하였고, 1994년 4월 군사정전위원회 북측 대표부를 철수하였으며, 같은 해 9월 중국 대표부도 철수하였다. 이후 정전협정에 따른 군사정전위원회는 운용되지 못하고 있다. 정전협정상 군사정전위원회는 사실상 해체되었다. 정전협정에는 존재하지 않는 조선인민군 판문점대표부나 장성급회담을 통해서 정전협정과 관련한 사항을 협의하고 있는 실정이다.

정전협정 제7항은 “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 사민이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.”고 규정하고 있지만, 군사분계선을 통과하는 문제도 군사정전위원회를 통해서 결정되지 않고 있다. 「비무장지대 일부 구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간의 합의서」 등의 약정을 통해 군사분계선을 통과하는 문제들을 해결하고 있는 것으로 알려져 있다.

정전협정상 비무장지대 출입 허가권을 가진 군사정전위원회가 유명무실화된 상황에서 유엔사가 그 권한을 행사하고 있다. 유엔사가 출입 허가를 승인하는 것이 정당한지 검토가 필요하다. 한국 정부와 미국 정부 및 주한미군사령부와의 관계를 반영하여, 또는 존재하는지 알 수 없지만 한국 정부와 유엔사 간의 어떤 약정⁶⁾에 근거하여, 그간 유엔사의 지위와 권한 행사를 존중하고 수용해왔던 점을 반영한다 하더라도, 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 정부의 행동과 시민들의 참여를 제한하는 유엔사의 태도는 주권 침해라 하지 않을 수 없다.

.....

6) 유엔사와 우리 정부 사이에 2003. 1. 20. 체결된 「2000. 11. 17.과 2002. 9. 12. 그리고 2002. 9. 17. 각각 체결된 정전협정의 추가 합의서들에 명시된 “군사적인 문제들”에 관한 약정⁶⁾이 존재하는 것으로 알려져 있지만 그 구체적인 내용은 확인되지 않고 있다.

5. 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 비군사적 행동에 대한 유엔사의 간섭은 규범적 근거가 없다.

한반도 문제의 평화적 해결을 위한 정부와 시민사회의 비군사적 행동은 애초부터 정전협정의 규율 대상이 아니다. 유엔의 기구는 아니지만 유엔안보리의 결의에 따라 활동을 유지하는 유엔사는, 유엔 회원국인 대한민국이 자신의 영토에서 주권을 행사하는 데 간섭해서는 안 된다. 한반도 평화 노력에 대한 유엔사의 간섭은 정전협정에 없는 사항이며, 유엔헌장에 명시된 주권 존중의 원칙에 위배되는 행위로서 당장 중단되어야 한다.

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



토론 1

유엔사 문제 3단계 해법

정육식

평화네트워크 대표

유엔사 문제 3단계 해법

평화네트워크 대표 정육식

유엔사 문제를 개선하기 위해서는 3단계 접근이 필요하다. 1단계는 한국 정부와 유엔사가 긴밀한 협의를 거쳐 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입과 관련된 명확한 기준을 세우고 한국의 실질적인 권한과 책임을 증대하는 것이다. 유엔사는 이 단계에서 한국 정부의 입장을 최대한 반영해야 할 것이다. 2단계는 평화협정 체결 이전이라도 군사분계선 이남의 비무장지대에 대한 관할권을 한국군이 행사토록 하는 것이다. 3단계는 평화협정 체결시 유엔사의 임무는 종결되는 만큼 유엔사를 공식적으로 해체하는 것이다.

이러한 단계적 접근은 한반도의 평화체제 구축 및 이와 연동된 완전한 비핵화 달성에도 유용하다. 한반도 평화협정 체결은 평화체제 구축의 법적·제도적 기반이자 비핵화를 추동할 수 있는 유력한 방식이다. 그런데 유엔사 임무의 점진적인 변경이 없는 상황에서 평화협정 체결이 추진되면 유엔사 해체 문제가 쟁점으로 부상해 평화협정 체결이 지연되고 비핵화의 동력도 상실될 수 있다. 반면 지금부터 유엔사의 역할을 점진적으로 축소하면서 그 권한을 한국군에게 이양하면 이러한 문제를 사전에 예방할 수 있게 된다.

1단계에서 적극적으로 추진할 수 있는 개선 방안은 현행 허가제를 신고제로 바꾸는 것이다. 현행 유엔사의 허가제는 허가 여부를 미리 알 수 없기 때문에 앞서 언급한 여러 가지 문제를 양산하고 있다. 그런데 이를 신고제로 바꾸면 이러한 문제를 해소할 수 있다. 구체적으로는 한국 정부와 유엔사가 신고제 운영에 필요한 매뉴얼을 공동으로 작성하고, 유엔사는 매뉴얼에 부합하는 신고 접수시 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입을 허용한다는 것을 미리 양해하는 것을 의미한다. 또한 한국 정부의 이러한 권리 행사시 수반되는 기술 및 실무적인 문제에 대한 책임을 한국 정부가 진다는 것을 명시하면 권리와 더불어 의무도 갖게 된다. 물론 이를 위해서는 북한 측과도 협의를 거쳐야 하며, 신고제 운영시에도 정전협정의 준수 여부를 감독할 권한은 유엔사가 계속 행사할 수 있다. 이렇게 하면 유엔사 본연의 임무는 유지하면서도 남북한 협력 사업 및 평화안보 교육의 안정적이고 예측 가능한 발전에 크게 기여할 수 있다.

2단계는 군사분계선 이남의 비무장지대 관할권을 한국군이 실질적으로 보유하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 이북의 비무장지대는 북한군이 관할권을 갖고 있기에 이러한 개선은 남북한의 비대칭적인 권리 행사를 해소하는 데에 기여할 수 있다. 물론 이러한 대안은 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가 권한 보유자를 유엔사 사령관으로 명시한 정전협정의 조항과 충돌할 수 있다. 그러나 시대와 조건의 변화에 따라 정전협정 조항 가운데 일부는 이미 유명무실화되었다. 시대의 변화 및 “최종적인 평화”를 목표로 하는 정전협정의 취지에 따라 일부 조항의 탄력적인 적용 및 예외 인정은 얼마든지 가능하다.

가령 정전협정을 엄격히 적용하거나 이를 상위법으로 간주하면 한미상호방위조약과의 충돌은 불가피해진다. 정전협정 2조 13항 ㄷ에 따르면 “한국 경외로부터 증원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 드려올 것을 정지한다. 단 정전기간에 파괴, 파손, 손모 또는 소모된 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약은 같은 성능과 같은 유형의 물건을 일(1) 대 일(1)로 교환하는 기초 위에서 교체할 수 있다”고 되어 있다. 이에 따르면 주한미군의 전력을 고성능 무기와 장비로 교체해온 미국과 한미동맹은 정전협정을 위반하는 셈이 된다. 그러나 주한미군의 전력 변화는 한미상호방위조약에 따른 것이기 때문에 정전협정과 무관하다는 것이 한미 양국의 입장이다.

또한 제4조 60항에서는 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 되어 있다. 이 가운데 “모든 외국군대의 철거”는 협의 대상이지만, 한미동맹은 상호방위조약 체결 이후 이에 응하지 않고 있다. 이는 주한미군은 한미상호방위조약에 따른 것이기 때문에 “정전협정과 무관하다”는 입장에 따른 것이다. 한미상호방위조약에 따른 주한미군은 정전협정의 예외라는 의미이다.

이러한 해석에 따르면, 군사분계선 통과 및 비무장지대 관할권을 한국군으로 이양하는 것도 얼마든지 가능해질 수 있다. 남북한 및 유엔사 3자 합의에 따라 한국군으로의 권리 이양을 정전협정의 적용에 구애받지 않는 별도의 합의로 처리할 수 있기 때문이다. 정전협정을 개정하는 방안도 검토해볼 수 있지만, 현실가능성에 비춰볼 때 별도의 합의 추진이 적합하다고 할 수 있다.

2000년대 초반에 비무장지대 일부구역의 관리권을 한국군으로 전환한 사례도 있다. 2000년 11

월 17일 체결된 ‘국제연합군과 조선인민군 간 합의서’에서는 “쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다”고 합의한 바 있다. 2002년 9월 12일에 체결된 이들 사이의 합의서에서도 “저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로가 통과하는” 구역에도 마찬가지로 합의가 내용이 담겼다. 또한 두 합의서에서는 “비무장지대 안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의처리 하도록 한다”고 규정했다.

여기서 주목할 점은 상기한 합의가 “정전협정에 따라” 이뤄진 것으로 명시함으로써 시대와 조건의 변화에 따라 정전협정을 유연하게 적용한 전례가 되었다는 것이다. 이에 따라 군사분계선과 비무장지대 전체에 대한 관할권이나 관리권을 유엔사에서 한국군으로 이양하는 것은 남북한 및 유엔사의 합의를 거쳐 이뤄질 수 있다. 정부는 이점에 주목해 본 사안에 대한 유엔사와의 협의를 거쳐 3자 사이, 혹은 유엔사와 북한군 사이의 합의를 추진해야 할 것이다.

끝으로 3단계, 즉 유엔사 해제 문제를 살펴보자. 이는 정전협정을 평화협정으로 전환하는 것이 유엔사 해체의 필요충분조건인지, 아니면 필요조건에 불과한 것인지에 대한 판단과 직결되어 있다. 이와 관련해 유엔사는 2018년 7월 27일 개정된 ‘유엔사 규정 551-4’을 통해 유엔사의 존재 이유는 “정전협정 준수라는 유일한 목적의 달성을 지원함에” 있다고 규정하고 있다. 또한 “정전협정은 한국과 북한 간 평화협정이 각측 동맹들과의 공조를 통해 수립될 때까지 한반도의 지속적인 안정을 뒷받침하는 문건”이라고 규정하고 있다.

“유엔의 깃발을 사용하는 통합 사령부,” 즉 유엔사령부 구성을 명시한 유엔 안보리 결의 84호, 정전협정문, 그리고 유엔사 규정 어디에도 유엔사 해체의 조건을 명시적으로 규정하지는 않았다. 그러나 유엔사의 존재 이유는 “정전협정 준수라는 유일한 목적”에 있고, 정전협정은 평화협정이 수립될 때까지 존재하는 ‘한시적인 협정’이다. 이에 따라 평화협정 체결과 함께 유엔사는 해체되는 것이 타당하다고 할 수 있다. 이는 유엔사를 부정한다는 관점이 아니라 그 임무를 완수했다는 판단에서 비롯된 것이다.

한편 유엔사 해체를 줄곧 요구했던 북한은 법률(Legal)을 다루는 유엔총회의 6위원회 2018년 10월 18일 회의에서도 이를 거듭 주장했다. 유엔주재 북한대사관 소속 김인철 서기관은 “긴장완

화와 평화를 향한 한반도 상황전개에 근거해 가능한 빠른 시일 내에 유엔사는 해체돼야 한다”고 주장했다. 그는 유엔사는 유엔의 기구가 아니라 미국의 책임 하에 운영되고 있고, 1975년 유엔 총회에서 유엔사 해체 결의가 만장일치로 채택되었다는 점을 근거로 제시했다. 하지만 유엔사는 북한도 서명자로 참여한 정전협정 체결의 당사자라는 점에서 이러한 주장은 설득력이 떨어진다.

반면 2019년 4월 18일 평택 캠프 험프리스 유엔사에서 열린 기자회견에서 웨인 에어 유엔사 부사령관(캐나다 육군 중장)은 유엔사의 해체 방식으로 두 가지가 있을 수 있다고 소개했다. 첫째는 “유엔사가 창설됐던 것과 마찬가지로 유엔 안보리에서 유엔사를 해체하기로 하는 결의가 통과되면 해체될 수 있다”는 것이다. 둘째는 “유엔사에서 주도적 역할을 하는 미국 정부가 유엔사를 해체하겠다는 어떠한 정치적 결심을 내리면 해체될 것으로 보인다”는 것이다. 그러나 첫째 방식은 둘째 방식에 구속된다. 미국 정부가 정치적 결심을 하지 않는 한, 유엔 안보리에서 유엔사 해체 결의가 채택될 가능성은 없기 때문이다.

그렇다면 유엔사 해체의 현실적인 경로는 무엇일까? 남북미중 한반도 평화협정 체결시 유엔사를 해체한다는 합의에 기초해 후속 조치로 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 유엔 안보리 결의 없이 미국의 정치적 결정에 따라 해체하는 것이다. 통합사령부 창설의 법적 근거가 되었던 안보리 결의 84호는 “미국에게 통합 사령관의 지명(Requests the United States to designate the commander of such forces)”과 “통합사령부 하에 취해진 적절한 행동 과정에 관한 보고서를 안보리에 제출할 것을 요구”했다. 여기서 주목할 점은 두 가지이다. 하나는 유엔 안보리가 통합사령부 구성을 미국에게 요구하면서 “유엔기 사용을 승인(Authorizes the unified command at its discretion to use the United Nations flag)”한 것이지 유엔사의 명칭을 사용한 것은 아니라는 점이다. 또 하나는 통합사령부 권한 및 책임 주체를 유엔이 아니라 미국으로 명시했다는 것이다. 이에 따라 유엔사 해체는 미국이 안보리에 보고서를 제출하는 것으로도 가능하다.

또 하나는 한반도 평화협정 체결 직후에 유엔사 해체에 관한 유엔 안보리 결의를 채택하는 것이다. 이 방식을 취할 경우 유엔 안보리가 한반도 평화협정을 지지하는 내용도 포함하는 것이 바람직하다. 이렇게 하면 한반도 평화협정이 국제규범으로서의 위상도 강화될 수 있기 때문이다.

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



토론 2

유엔군사령부의 '수복지구' 점령정책과 행정권 이양

한 모 니 까

서울대 통일평화연구원 교수

유엔군사령부의 '수복지구' 점령정책과 행정권 이양¹⁾

서울대 통일평화연구원 교수 한모니까

1. 한국전쟁기 38선 이북지역에 대한 유엔군정 실시

□ 1950년 10월 이후 북한지역 점령통치 문제 발생

– 한국, 미국, 프랑스·영국 등의 인식 차이

– 38도선 이북 유엔군 점령지역의 임시행정조치에 관한 결의문(유엔 소총회 결의, 1950. 10. 12)

‘38선 이북지역에 국제연합이 승인한 합법적인 정부가 없음.’

‘현재 유엔군이 점령하고 있는 한국지역의 모든 정부와 민간의 행정책임은 유엔한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지는 통합군사령부(Unified Command)가 잠정적으로 맡는다.’

→ 대한민국의 통치권 38선 이남으로 제한. 유엔군사령부의 북한지역 군정 실시.

– 1950년 10월 미국의 북한지역 軍政(military government) 지침들

- 미 육군, 북한지역에 대한 군정 세부안(1950. 10. 3)
- <작전명령 제2호 부록 1 : 민사지침>(10. 7)
- 미 8군, <북한에서의 행정명령 제26A호>(10. 9)
- 미 합참·국무부·국방부·대통령이 승인한 <북한점령지침>(10. 28)

□ 1951년 전선 교착 상태 이후, 동부전선 점령지에 대한 통치 문제 발생

– 미 국무부의 세 가지 안

- ① 정전협정이 서명되자마자 그 지역에 대한 한국의 법적 권한 확대를 유엔이 완전히 승인(recognition)하는 것.
- ② 군 점령 책임의 구조를 넘어서는 유엔 임시민정이라는 특별한 형태의 설립
- ③ 유엔군사령관의 통제 아래 사실상의 상황에 대한 암묵적 인정(acceptance)

1) 이 글은 한모니까, <유엔군사령부의 '수복지구' 점령 정책과 행정권 이양(1950~54)> 《역사비평》, 2008을 발췌한 것임.

- 38선 이북 중동부지역에 대한 군정: 미 합참의 지시를 받는 유엔군사령부의 통제 아래, 미8군이 민사군정(civil affair/military administration) 관리 책임을 맡고, 한국군단장이 집행함.
- 1953. 8. 15 현재, 미 제9,10군단 철군. 연천·북부포천·철원·김화-한국 5군단, 화천-2군단, 인제·양구-3군단, 양양·고성-1군단

2. 행정권 이양 구상과 배경

□ 한국의 행정권 이양 주장 및 요청

- 1952. 12. 국회, 군정이 실시되고 있던 강원도 양양에 대한 행정권 이양과 강원도 양구, 인제, 화천 및 경기도 일부 지역에 대한 주민들의 귀농을 유엔군사령부에 건의하기로 결정.
- 1953. 3. 2. 한국정부, 군사적 허용범위에서 조속히 이 지역의 수복을 단행할 것을 요구.
- 유엔군사령부와 미 국무부, 1950년 10월 12일 유엔결의안에 의거하여 계속 점령권을 가질 것이라 답함.
- 한국정부, 군사정전협정 체결 계기로, 행정권 이양 재요청.

□ 1954년 3월 이후 유엔군사령부와 미 국무부가 행정권 이양 의사를 밝히기 시작.

- 이양 성격: 법적인 이양이 아니라 사실상의 이양을 한다.
- 이양 시기: 1954년 제네바 한국정치회담이 끝날 때까지는 이 지역에 대한 변화가 없을 것. 정치회담에서 한국통일 문제가 논의될 예정인데, 회담장 밖에서 38선 이북지역에 대한 정치적 변화가 이루어지는 것은 바람직하지 않다.

- 주체 및 형식:

- ① 유엔으로 이 문제를 가져가지 않아야 한다. “제네바 회담 이후, 유엔총회 개최 전”에 행정권이 이양되어야 한다.
- ② 언커크(유엔한국통일부흥위원단. UNCURK)가 행정권 이양을 유엔군사령부에게 권고하는 형식.
- ③ 미국무부, 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결정을 근거(유엔이 한국전쟁에 관해 미국에 권한을 위임한다.“)로, 통합사령부(unified command) 자격으로 유엔군사령관에게 한국으로의 행정권 이양을 지시할 수 있다는 입장.

- 배경:

- ① 군정이라는 임시행정 문제의 해결: 토지등기, 교육, 관개, 납세 등 군사와 관계없는 사무시설 및 기관의 필요. 유엔군사령부가 이 복잡한 행정적 문제들의 처리와 비용 문제를 감당해야 함을 의미. 군정의 지속은 바람직하지 않으나 독립된 민정기관을 설치하는 것도 효과적이지 않다고 판단됨. 경제적 실체로 존재할 수 없을 것.
 - ② 이미 한국군 장교들이 행정에 역할을 하고 있다.
 - ③ 한국의 이 지역 편입을 위한 돌발행동의 가능성이 존재한다.
 - ④ 북한이 개성·용진 지역을 편입했다.
- 한국으로의 행정권 이양이 가장 효과적인 방법으로 제시됨.

3. 이양 절차 및 행정권 이양식

□ 유엔한국통일부흥위원단의 결의문 채택과 전달

- 1954. 8. 9. 언커크, 행정권 이양에 관한 결의문 채택. 유엔총회에서의 논쟁 없이 38선 이북 중동부 점령지역을 간단히 처리 가능하게 됨.

유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)은

1950년 10월 12일 한국소총회(Interim Committee on Korea)에서 재결되고 그후 언커크에 의해 확인된 결의문을 상기한다. 동 결의문은 언커크가 한국통일독립민주정부를 수립하는 책임에 입각하여 고려하는 동안, 유엔군(United Nations forces) 점령 아래 점차 들어오게 될 지역, 즉 유엔이 합법적이고 효력 있는 통치를 시인하지 않았던 38도선 이북 지역의 통치와 민간 행정(government and civil administration)의 모든 책임을 잠정적으로 인수할 것을 통합사령부(Unified Command)에 권고한 바 있다.

통합사령부가 유엔군사령부(United Nations Command)를 통해 1951년부터 유엔 통제(United Nations control) 아래 있는 38선 이북의 작은 지역을 전기 결의에 의거해 행정해왔음을 주목한다.

1953년 7월 27일 체결된 휴전협정에 따라 전투가 종식되었다. 본 위원단은 피난민 문제를 완화시키고 경제를 돕는 방도로 민간인 수복계획이 적절하다고 생각했다. 유엔군사령부는 이 계획 아래서 남한에 피난했던 해당 지역의 원주민을 가능한 한 복귀시킬 수 있었다.

2,300평방마일에 걸친 당 지역의 민간인 인구는 약 13만 명에 도달했다. 민사행정의 시설이 필요하고 복잡한 행정적 과제가 조성되고 있음을 인정한다.

유엔군사령부가 실천할 수 없다고 생각되는 행정에 대한 책임을 면하고자 하는 희망을 본 위원단에 표명했음을 명심한다. 여하간 민간인을 전투가 종식된 뒤에도 계속 군정(military administration) 아래 두는 것은 좋지 않다고 믿는다.

동 문제는 행정권을 대한민국 정부에 이양함으로써 적절하게 해결될 수 있다고 생각한다.

나아가 이러한 행정권 이양(transfer of administrative control)은 영토의 종국적 처리에 있어서 공평하고 한국 문제를 위한 미래의 어떠한 협상에도 불리한 영향을 주지 않을 것이다.

이에 통합사령부(Unified Command)가 가급적 속히 현 유엔 통제(United Nations control) 아래 있는 38선 이북 비무장지대 이남 지역의 행정권을 대한민국 정부에 이양할 것을 권고한다.

- 1954. 8. 12. 언커크 결의문은 미8군사령관을 통해 통합사령부(unified command)에 전달.
 “통합사령부가 한국정부에게 가능한 한 빨리 DMZ 이하 38선 이북지역에 대한 행정권을 이양하라.”
- 1954. 8. 12. 헐 미육군사령관은 이승만 대통령에게,
 “통합사령부의 권한으로, 유엔군사령부는 현재 유엔군 점령 아래 있는 38도선 이북 지역의 행정권을 대한민국 정부에 이양할 준비가 되어 있다.”
- 1954. 8. 12 미8군사령관 테일러, 한국 국무총리 변영태에 편지.
- 1954. 8. 12. 변영태 국무총리, 언커크에 결의문에 대한 논평 담은 편지

□ 행정권 인수이양식

- 1954. 11. 15~11. 16. 수복지구 소재 각 군단본부에서 한미 당국자들이 참석한 가운데 거행. 현지에서 행정권을 인수.



- 11. 17. 행정권 인수이양 공동성명 발표. 변영태 국무총리 겸 외무장관과 통합사령부를 대표하는 테일러 미8군사령관.
 “대한민국 정부와 통합군사령부는 북위 38도선 이북 지구의 행정사무 이양에 관한 필요한 절차를 완료하고 1954년 11월 17일부터 대한민국 정부가 그 행정사무를 개시할 수 있게 되었음을 이에 인정한다.”
- 11. 17 ‘수복지구 임시행정조치법’ 시행. 약 13~15만 명의 주민이 귀환한 2,300평방마일의 38선 이북지역이 한국에 편입됨.

4. 38선 이북지역에 관한 군사적 권한

- 행정권 이양과 군사적 권한의 분리
- 미 8군사령관 테일러, 언커크와의 회의(1954. 7. 16)에서 행정권 이양과 군사적 책임을 분리

하여 앞으로도 군사적 책임을 보유할 것임을 강조.

- 테일러, 한국정부에도 유엔(1950. 10. 12)의 38선 이북지역의 임시행정조처에 관한 결의문을 전제로 이 지역에 대한 군사적 권리를 주장. 변영태 수락. 이날 회의 결과는 변영태와 유엔군 사령관을 거쳐 미 국무장관에게 전달.

“38선 이북 수복지구에서도 38선 이남의 전투지구와 마찬가지로 유엔군사령관들이 군사용무상 그곳을 관리하는 힘, 특권, 권한을 향유한다.”

□ 한미상호방위조약, 한미합의의사록

- 한미상호방위조약 조인(워싱턴. 1953. 10. 1), 국회 인준(1954. 1 한미 양국 국회), 발효(1954. 11. 17).

국무장관 덜레스, “한국으로 행정권이 이양될 때 미국은 한미상호방위조약이 발효되면 그것의 범위가 그 지역에 대해 확장될 것이라는 상황을 인정하고 수락”한다.

- 한미합의의사록 체결(1954. 11. 17).
- 한미상호방위조약 조인에서 한미합의의사록 체결로 가는 과정에서 38선 이북지역에 대한 행정권 이양과 군사적 관할권 문제가 다뤄짐.

※ 점령주체 및 군정체계에 대한 문제

- 38선 이북지역은 한국전쟁 중에는 물론 휴전 이후에도 유엔군사령부가 점령.
- 근거: 1950년 7월 7일(유엔은 미국이 한국전쟁을 주도할 수 있게 했고, 미국 통합사령부가 유엔군사령부를 설치할 수 있게 함)과 10월 12일 유엔 결의.
- 군정의 주체는 유엔군사령부였지만, 한국정부와 교섭하는 대표는 미8군사령부, 최종적인 선언의 주체는 통합사령부
- 점령 주체 및 군정체계가 사실상 미국(군)에 의해 주도되었다고 해서, 미국이나 유엔(군)이 38선 이북 수복지구의 통치권(sovereignty)을 가진 것도, 통치권이 부여된 것도 아니었음. 유엔군사령부가 부여받은 권한은 잠정적인 통치 혹은 군정이라는 임시행정.
- 법률상(de jure)과 사실상(de facto) 이양 문제: 행정권 이양-법적 처리의 보류-군사적 권한의 연계 처리

[참고문헌]

한모니까, <유엔군사령부의 '수복지구' 점령 정책과 행정권 이양(1950~54)> 《역사비평》 겨울호, 2008

한모니까, 《한국전쟁과 수복지구》, 푸른역사, 2017

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



토론 3

유엔사 DMZ 출입 통제 문제점

이 시 우

「유엔군사령부」 작가

유엔사의 DMZ출입통제 문제점

「유엔군사령부」 작가·사진가 이시우

www.leesiwoo.net

(1) 정전협정상 유엔사 군사통제의 성격

유엔사가 비무장지대의 출입을 불허하면서 사용하는 Jurisdiction을 한국은 관할이란 단어로 번역하고 있다. 정전협정에는 ‘Jurisdiction’이나 ‘관할’이란 단어가 어디에도 등장하지 않는다. 오직 ‘군사통제’(military control)라는 단어만이 있다. 유엔사특별고문을 지낸 이문항씨는 “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 하에 있는 지역’으로 표현하기로 타협을 본 것이다”¹⁾라고 했다. 즉 정전협정에서는 주권과 군사통제, 영토와 군사통제지역이 동의어로 사용되고 있는 것이다.

실제로 정전협정 13항 ㄴ목은 서해5도에 대해 “일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 島嶼”라고 하여 점령과 군사통제를 연관지어 서술하고 있다. 또한 뒤에서 보겠지만 미국은 실제 공식문서를 통해 한국일부에 대해 ‘군사점령지역’이란 표현을 사용하였다. 군사영어사전에서도 ‘군사통제’란 ‘점령’을 뜻한다.²⁾ 점령의 개념을 정확하게 하기 위해 미군정과 비교해 보자. 미군정의 법률전문가 어니스트 프랑켈(Ernst Frankel)은 1948년 초 미군정이 주권정부, 자치정부, 군사점령자(군정)의 3중 정부 역할을 했다고 스스로 자인했다.³⁾ 즉 미군정은 점령보다 정복에 가까웠던 것이다. 점령은 주권이 인정되지만 정복은 주권이 부정된

.....

- 1) 이문항, 『JSA-판문점』(소화, 2001), p.94.
- 2) 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
- 3) Ernst Frankel, “Structure of United States Army Military Government in Korea”; 정용욱 편, 『해방직후 정치사회사 자료집』, 2권, (다락방, 1994).

다. 프랑켈의 정의에서 주권정부와 자치정부 역할을 뺀 것이 본래 국제법상의 점령군이다. 따라서 미군점령기를 기준으로하면 현 상황을 점령이라고 규정하는 것이 실감되지 않을 것이다. 그러나 주권정부가 있는 상황에서도 점령은 법적으로 가능하다. 그러나 점령을 법적으로 인정하더라도 구체적 현실과 상황에 따라 그 강도나 방식은 다양한 차이가 있다.

유엔사 군사통제의 성격과 관련하여 주목해야 할 것은 배타성이다. 주권의 본질도 배타성에 있기에 결국 배타성의 적용 범위나 강도에 따라 주권과의 관계가 규정된다.⁴⁾ 정전협정후속합의서 중 ‘사민의 비무장지대 출입에 관한 합의’3항에 의하면 유엔사령관의 허가권은 사령관 개인이 원하는 대로이다.⁵⁾

비무장지대에 대한 사전승인제도는 미군정기 38선에 대한 통과제도보다도 더 배타적이다.⁶⁾ 즉 쌍방사령관은 비무장지대라는 영역에 대해 출입자체를 배제하는 배타적 관할권을 통해 이 지역을 지배하고 있는 것이다.⁷⁾ 북의 경우는 총사령관과 주권정부가 일치하여 배타적 군사통제가 이루어지는 것은 계엄상태 뿐이다. 그렇지만 남의 경우는 유엔사령관이 한국주권정부와는 별개로, 미국정부의 지휘를 받으므로 한국정부에 대해 배타적 군사통제를 행사할 수 있는 경우는 점

4) 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. 즉 허가가 신고보다 훨씬 배타성이 강하다. 김달중 외, 『한국과 해로안보』, (법문사), p.344, 552참조.

5) 3. 일방의 군사통제지역에 들어가며 다시 돌아오는 데 대한 허가는 정전협정 제8항의 규정에 의하여 이를 부여하며 각방 사령관이 개별적으로 또 그들이 각기 원하는 대로 이를 처리한다.
“AGREEMENT ON ENTRY INTO AND DEPARTURE FROM THE DEMILITARIZED ZONE BY CIVILIANS” INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT TAB “F”(Revised 23 March 2017)

6) 미·소공동위원회에서 미국 측 의제의 원안 중에는 38선을 따라 설치된 모든 군사요새를 철거하고 관측초소만을 설치하며 통제허용제도(System of Controlled Permits)에 따라 다음과 같은 사람이나 물건이 미·소군사책임분계선을 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』(폴빛, 1992), pp.392-394.) 이 안이 합의되진 않았지만 당시 38선 통과제도가 통제허용제도를 표방하면서도 실제 내용에선 거의 모든 민간인에 대한 자유왕래를 보장해주고 있는 점에서 정전협정의 사전허가제도보다 훨씬 덜 배타적이었음을 알 수 있다. 즉 제도를 어떻게 운영하느냐에 의해서도 배타성은 달라진다고 할 수 있다.

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

정상상태이다. 군사통제나 점령에 대한 법적근거 못지않게 그것이 실현된 역사적 근거를 확인해야 그 실체에 더 가까이 접근할 수 있을 것이다. 다음은 역사적으로 유엔사가 군사통제권에 대해 스스로 드러낸 논리를 통해 그 성격을 파악해보자.

1) 남북관리구역 창설시 드러난 유엔사의 논리

2000년 6.15선언에서 합의한 남북철도연결사업을 실현하기 위해 양측이 노력한 결과 2000년 11월 17일 유엔사와 인민군은 비무장지대 내 경의선지구 ‘남북관리구역’(the Area under the Administration of the South and North)에 대해 합의했다.⁸⁾ 그러나 2002년 지뢰제거작업을 상호 검증하기 위한 남북조사단의 군사분계선통과를 앞두고 유엔사는 갑자기 한국군에게 유엔사의 승인절차를 밟으라고 요구하였다. 유엔사의 주장은 관리권(Administration)은 한국군에게 이양되었지만 관할권(Jurisdiction)은 여전히 유엔사가 행사한다는 이유였다. ‘관할’이란 말이 논쟁의 중심으로 솟아올랐다. 유엔사는 도라산전망대 검문소 입구에 하늘색바탕에 선명한 글씨로 여기서부터 유엔사령부의 ‘관할지역’이라고 표시한 안내판을 설치했다. 그 뒤 통일부의 승인을 받고 방북하려던 청년단체들 중 2명에 대해 정치성향을 이유로 유엔사가 현장에서 방북 불허하는 일이 벌어졌다. 군사적성격이 아닌 정치적성격의 조치였다. 2007년 노무현대통령이 군사분계선을 넘는 순간에도 도라산의 유엔사상황실로부터 최종승인을 받아야 했던 것으로 알려졌다. 대통령도 유엔사관할권행사 대상에서 예외일수 없었던 것이다. 당시 언론은 물론이고 법학자들도 관할과 관리의 차이에 대해 뜬구름 잡는 주장만 내놓을 수밖에 없었다. 이해관계가 첨예하게 대립하는 법적 용어는 용어사용의 기원과 역사적 맥락을 이해하지 않으면 이처럼 오리무중이 되기 십상이다.

2000년 11월 17일로부터 정확히 46년 전 같은 날인 1954년 11월 17일 이들 용어는 군사분계선 이남 38선 이북지역 행정권이양 시 정확한 의미를 가지고 사용된 말들이다. 수복지구라 불리는 이 지역은 한국전쟁 전에는 38선 이북으로 북한에 속했고, 전시에는 유엔군의 점령상태에 있었으며, 전후인 1954년 11월 17일 한국정부로 행정권이 이양된 지역이다. 행정구역상 강원도 고성·양양·인제·양구·화천·철원, 경기도 연천⁹⁾을 포함한다. 한국정부는 전쟁기간 동안 이 지역이 “대한민국의 영토”임을 지속적으로 주장했지만, 1947년 11월과 1950년 10월 7일의 유

8) “Agreement between the United Nations Command and the Korean Peoples Army on Opening Some Area of the DMZ (West Side - 17 November 2000)”, INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT TAB “W” (Revised 23 March 2017)

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

엔총회결의와 50년 10월 12일 언커크임시위원회 결의에 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 이양하였으며¹⁰⁾ 오늘에 이르고 있다. 1954년 유엔사의 한국정부로의 행정권 이양시 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.’¹¹⁾

미국은 우선 유엔사령관을 통해 비무장지대남측을 포함하여 이곳이 점령지임을 분명히 했다. 미국의 구상이 반영되어 행정권이양의 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. 언커크는 유엔조직이지만 유엔사는 미국조직이다. 따라서 유엔사의 점령이란 미국의 점령이다. ‘군사점령’이란 단어에서 미국의 노골적인 의도가 드러난다. 미국 점령지란 한국주권의 일부가 배제되는 곳임을 의미한다. 그러나 한국정부의 제안을 받아주면서도 유엔사가 복잡한 행정업무의 수렁에 빠지는 것을 피하기 위해 행정권만을 이양하겠다는 것이었다. 한국은 당연히 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.’¹²⁾

.....

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

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

12) 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

변 외무장관의 언급에서 분명히 읽히듯이 행정권이란 통치권이나 주권보다는 하위의 개념이다. 행정권을 뜻하는 표현으로 미국은 ‘administrative control’을 언커크(UNCURK)는 ‘administration’¹³⁾을 사용하였다. 그러면서 행정권을 최종적 지배권(ultimately juridically)과 구분하여 사용했다. 최종적 지배권이란 모호한 개념에 대해 한국에선 변영태장관이 명확히 표현했듯이 주권으로 이해되었다. 유엔사가 46년 뒤인 남북관리구역창설시 Jurisdiction과 Administration을 구별하는 용례 역시 이 행정권이양 논쟁과 일치한다.¹⁴⁾

따라서 ‘Administration’은 관리라는 번역보다는 행정권이란 번역이 역사적 사례와 일치한다.¹⁵⁾ Jurisdiction을 주권으로 번역하기는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 1960년에 다시 불붙은 국회논쟁에서 한국은 여전히 이를 주권으로 이해하고 있음을 발견할 수 있다. 신인우의원의 항변에 함중빈의원이 난처해하면서도 조용히 타이르는 대목을 보자.

신인우: 우리가 논의하는 수복지구임시행정조치법도 대한민국에서 작성한 법률입니다.
대한민국 주권행사에 의해서 작성한 법률이에요.

함중빈: 휴전선과 삼팔선 이북 사이는 하나의 국제법상으로 볼 것 같으면 교전지역 같이 이렇게 되어 있습니다...그래서 엄격히 따져가지고 완전한 대한민국의 주권이, 행정이 거기 적용되지 못하고 있습니다.¹⁶⁾

따라서 남북관리구역창설시 유엔사가 표명한 입장을 1954년 수복지구행정권 이양의 연장선에서 본다면 비무장지대는 군사점령지역으로 간주하고 있으며 Jurisdiction주장은 한국에서 주권으

.....

13) ‘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

14) “우리는 한국의 행정적, 최종적인 지배권에 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 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 최종적 지배권(ultimately juridically control)이 사법관할권이 아님은 분명하다. 당시엔 행정권을 뛰어넘는 상위개념으로 논쟁되었기 때문이다. 한국에선 주권-행정권구도로 이해하고 논쟁했기에 최종적 지배권정도로 번역함이 타당할 것이다. 그러나 언커크의 권고와는 달리 미국의 유엔사는 주권 전체가 아닌 행정권만을 이양하였다.

15) 아직도 학계에서는 관리권이란 용어가 통용되고 있다. 예를들면 “유엔사로부터의 비무장지대 통행에 대한 권리 이양과 남북 협력사업의 관리권 이양”은운이 그렇다. (이진태, 「남북육로통행 활성화를 위한 통행보장조치에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원석사논문, (2012), p.73)

16) 「임시행정조치법폐지제외」, 「국회회의록 5대 37회 65차 국회본회의」, (1960년 12월 29일), p.21

로 이해되어온 개념임을 알 수 있다. 따라서 유엔사가 관할권의 이름으로 행사하고 있는 군사통제권이 한국의 주권을 침해한다는 표현은 공연한 억측이 아닌 셈이다.

2) 대성동에 대한 유엔사규정에서 드러난 유엔사의 논리

1962년 11월 21일 국가최고재건회의에서 ‘경기도 파주군 립진면의 관할구역에 군내면을 편입한다.’는 「수복지구와 동인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」(법률 제1178호)이 제정되었다. 그러자 군내면에 속한 대성동마을이 문제가 되었다. 대성동은 38선이남이지만 군사분계선이남 비무장지대 남측지역이므로 유엔사의 군사통제하에 있었다.

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 주목해 볼 것은 ‘비무장지대 이남’이 아니라 ‘군사분계선 이남’이란 점이다. 한국정부로서는 군사분계선이남 비무장지대남측 지역도 당연히 행정권이양지역에 포함될 수 있다고 생각했을 것이다. 그러나 미 국무성은 정전협정상 비무장지대에 대한 행정권은 한국에 위임될 수 없는 유엔사령관의 권한임을 분명히 했다.

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.

대성동에 대한 유엔사규정 525-2(UNC Regulation 525-2)은 민사행정을 다음과 같이 정의하고 있다. “미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착 민간정부가 수립될 때까지 외국정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 외국정부가 수립하는 행정”¹⁸⁾ 여기서 외국정부란 당연히 미국 정부이다. 이어서 다음과 같이 서술하고 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.14

“한국의 유관 정부기관이 대성동에 대한 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지 대성동 작전 지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다.”

즉 한국정부는 현재 대성동에 대한 모든 책임 즉 입법, 사법, 행정권을 인수하지 못하고 있는 상태인 것이다. 실제로 대성동 주민에게 투표권이 주어진 것은 1967년부터이다. 마을입주초기 14년간은 참정권이 제한된 채 살아왔다.¹⁹⁾ 사법권과 관련해서는 1953년 7월 30일 제3차 군사정전위원회 회의에서 합의된 추후합의서 “Q” 비무장지대 내에서 헌병 즉 군인이 민간경찰의 기능을 수행하도록 허가한 문서²⁰⁾가 있다. 사법관할권이 어떻게 작동하는지를 보여준 대표적인 사례가 김훈중위사건이다. 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.²¹⁾

한국군은 유엔사의 주권침해에 대해 격앙되어 있었고 조선일보에서도 이같은 군내부의 기류를 여과 없이 보도했다. 2012년 유엔사규정 개정 이전엔 JSA와 동일규정이 적용되는 대성동 마을도 유엔사가 범죄자를 마을에서 추방한 뒤에야, DMZ 밖에서 경찰이 체포할 수 있었다.²²⁾ 이는 1982년 4월 6일자로 개정되어 2012년까지 지속된 유엔사규정과 민사예규에 의거한 것이었다. 2012년부터 유엔사 규정이 완화되었다.

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

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

21) 조선일보 1998.12.11.;
<http://www.chosun.com/w21data/html/news/199812/199812110371.html>

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

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.²³⁾

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.²⁴⁾ 한국의 주권이 완전히 미치지 못하는 것이다. 달리 말하면 완전한 주권의 행사가 배제된 것이다. 유엔사의 대성동민사행정규정에는 이같은 입장이 다음과 같은 문장으로 표현되어 있다.

“대성동은 정전협정 추후합의서에 의거 허가되었으며 대한민국 정부의 동의와 지원 하에 유엔사가 설립하였다.”²⁵⁾

한국의 영토일부에 유엔사가 창설하고 법적으로 지배하는 지역이 대성동인 것이다. 이는 한국 정부의 주권을 포기하는 내용이므로 당연히 국회비준을 받은 법적문서가 있어야겠지만 그런 문서는 어디에도 없다. 오히려 1962년 11월 21일 대성동을 행정구역으로 편입시킨 법률과 충돌하고 있다. 유엔사규정은 완화되고 있지만 이는 언제든 강화될 수 있다는 것을 주민들은 잘 알고 있다. 유엔사의 대성동민사행정규정의 제목에는 ‘군사작전’이란 단어가 여전히 붙어있다. 민정 업무는 점령정책이며 점령정책은 최종적으로 군사작전을 목표로 한다.

이처럼 한국민의 희망과는 달리 유엔사는 군사통제권, 즉 점령권을 주장하고 있는 것이다. 이를 냉철하게 보지 않으면 땀질처방에 그칠 뿐이다. 문재인대통령이 취임사에서 밝혔듯 주권을 수호하고 동맹을 강화시키기 위해서는 정전협정에 대한 냉철한 상황인식이 전제되어야 목표와 준비과제와 이정표를 설정할 수 있을 것이다.

.....

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

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

25) “AGREEMENT ON ENTRY INTO AND DEPARTURE FROM THE DEMILITARIZED ZONE BY CIVILIANS” INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT TAB “F”(Revised 23 March 2017); 유엔사규정 525-2, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.7

3) 유엔사 군사통제지역의 성격구분

문제해결에 조금이라도 유리하다면 사안을 잘게 썰어서 구분하고 순서를 정해야 한다. 연천 고랑포리는 38선과 군사분계선이 만나는 지점이다. 따라서 고랑포리를 중심으로 동서의 군사통제 규정에 미묘한 차이가 있다. 고랑포리 서부의 육지와 한강하구 서해5도는 정전협정만이 적용되고 고랑포리 동부는 정전협정과 54년 38이북행정권이양서한이 적용된다. 추가로 비무장지대이남 즉 한국지역은 주권이 수립되어 있지만 정전협정상 여전히 유엔사령관의 군사통제지역이다. 유엔사의 정전협정업무라는 것은 오직 비무장지대만을 대상으로 하진 않는다는 점이다. 유엔사령관의 군사통제지역이 비무장지대이남측과 한강하구, 서해5도뿐 아니라 한국지역전체라는 것은 정전협정 13항과 43항, 59항등을 통해 명백히 확인된다.²⁶⁾

38이북지역 행정권이양 당시 변영태 총리겸 외무장관의 국회질의에 대한 답변을 보면 38이남에 대한 유엔사령관의 군사통제권한까지 인정해 주었음을 알 수 있다.

“38선 이북 수복지구에 있어서도 38이남의 전투지구에 있어서와 마찬가지로 유엔사령관들이 그 군사용무상 거기를 관리하는 특권 권한을 거기에서 향유한다. 이런 양해 밑에서 또 교섭을 다시 진행시키자. 이런 회답이 와서 그것은 당연한 일이기 때문에…… 그거야 문제가 되지 않으니까 전투지구인 이상에는 이남 이북을 구별할 것이 없이 전투사령관으로써 권리를 갖게 하는 것은 당연한 일이다. 그렇게 대답을 하고 곧 교섭을 다시 열자고 하였든 것입니다. 그런데 이것을 혹시 얼른 보면 주권에 관계가 없느냐 하시겠지만 사실 전투지역에 있어서는 유엔사령관에게 위임을 했습니다. 그러기 때문에 그런 점에 있어서는 우리가 회답을 열어서 이야기한 뒤에 이양을 하자해서 그에게 다시 그쪽 대표 세 분하

26) 다음은 정전협정상 군사통제라는 단어가 사용된 조항들 일부이다. 강조는 필자가 한 것이다.

5항. 漢江 河口의 水域으로서 그 한쪽 江岸이 일방의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 江岸이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 民用선박의 航行에 이를 개방한다...각방 民用선박이 航行함에 있어서 자기측의 군사통제하에 있는 육지에 배를 대는 것은 제한받지 않는다.

8항. 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.

13항-목. 沿海島嶼라는 용어는 본 정전협정이 효력을 발생 할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 島嶼중...

13항-부목. 埋葬지점이 기록에 있고 墳墓가 확실히 존재하고 있다는 것이 판명된 경우에는 본 정전협정이 효력을 발생한 후, 일정한 기한내에 그의 군사통제하에 있는 한국지역에 상대방의 분묘등록인원이 들어오는 것을 허가...

14항. 본 정전협정은 쌍방의 군사통제하에 있는 敵對 中의 일체 地上軍事力 量에 적용되며, 이러한 지상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역을 존중한다.

43항. 중립국감시소조는 下記한 각 출입항에 주재한다. 국제연합군의 군사통제지역 인천, 대구, 부산, 강릉, 군산”

59항-목. 본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 국제연합군총사령관의 군사통제지역에 있는 자로서 1950년 6월 24일에 본 정전협정에 확정된 군사분계선 이북에 거주한 전체 私民에 대하여서는 그들이 귀향하기를 원한다면 국제연합군총사령관은 그들이 군사분계선 이북지역에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다.

-목. 각방 사령관은 책임지고 본 목 규정의 내용을 그의 군사통제지역에 광범히 선포하며 또 적당한 민정당국을 시켜 상대방 사령관의 군사통제지역으로 가기를 원하는 이러한 전체 외국적의 사민에게 필요한 지도와 협조를 주도록 한다.

고 이쪽 대표 세 분하고 만나서 완전히 이양절차를 다 끝냈습니다.”²⁷⁾

변영태는 ‘38선이북도 38이남의 전투지구처럼 유엔사령관들이 군사용무상 특권을 향유한다’는 말이 무엇을 의미하는지 간과하고 유엔사의 입장에 동의해준 것으로 보인다. 덕분에 미국은 1950년 11월 17일을 기해 한미상호방위조약이 발효되고, 한미합의의사록이 체결되면서 군사분계선이남 전체에 군사통제권을 확대하게 되었다. 이처럼 정부당국자의 무지로 유엔사의 군사통제권을 주권의 범위 안으로 축소시킬 수 있었던 기회를 놓쳐 온 것이다.

〈표1〉 군사통제지역과 통제근거

군사통제지역 구분	군사통제의 근거
고랑포 동부 비무장지대	정전협정+38이북지역행정권이양서한+유엔임시위원회결정 ²⁸⁾
고랑포 서부 비무장지대	정전협정
비무장지대이남 38선이북지역	정전협정+38이북지역행정권이양서한+유엔임시위원회결정
비무장지대이남 한국전지역	정전협정

(2) 38선이북 유엔사 군사통제권의 법적 무효성

1954년 11월 17일 수복지구 행정권이양은 국회비준이 없었으므로 법적효력을 갖지 못한다. 따라서 이 문제는 주권차원에서만 보면 논리적으로는 단순·명확하다. 논리문제가 아닌 결심 문제인 것이다. 그러나 유엔사령관이 38선이북지역에 대한 법적관할권 내지 최종적 지배권을 주장하는 유엔관련 두 개의 근거에 대해서는 고찰이 필요하다. 하나는 1950년 10월 7일 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)창설에 대한 유엔총회결의이고 두 번째는 이 결의에 의해 다시 창설된 언커크임시위원회의 10월 12일 내부결정이다. 충분한 논의는 차후로 미루고 이 두 결의의 법적무효성을 옹호하는 논지에 대해서만 살펴보자.

27) 『국회회의록 3대19회4차 국회본회의』 (1954년 09월 06일) p.25

28) 유엔임시위원회결정이란 1950년 10월 12일 유엔한국통일부흥위원단 임시위원회에서 유엔사령관에게 임시로 유엔한국통일부흥위원단의 통치권을 이양한 내부결정을 말한다. 이것에 근거하여 유엔사가 38이북지역 행정권이양의 주체가 된 것이다.

1) 1950년 10월 7일 유엔총회결의의 법적무효성

1950년 10월 1일 38선 이북으로의 북진이 이루어지면서 북한점령과 점령지역의 통치문제가 과제로 나섰다. 1950년 8월 1일 이후 안보리의장국이 된 소련이 참가하면서 거부권을 행사하자 안보리는 마비상태가 되었다. 이에 미국은 안보리를 대신하여 총회를 이용할 방법을 생각하기 시작했고 유엔헌장을 기묘하게 해석하여 총회를 준비하였다. 그 결과 총회에서 10월 7일 결의가 채택되었다. Gross는 이에 대해 내정불간섭을 천명한 헌장 제2조 4항 위반이라는 견해를 표명했다.²⁹⁾ 어쨌든 이 총회결의는 정치적 문서일 뿐 헌장상의 법적문서는 아니다.

내용을 둘째로 하고 헌장규정의 충돌만을 살펴보면 두가지 문제로 압축된다. 첫 번째는 총회결의가 안보리의 1차적 책임을 규정한 제24조 1항을 대신할 수 있는가의 문제, 두 번째는 총회결의가 권고가 아닌 조치, 즉 헌장7장의 군사적 강제조치를 결정할 수 있는가의 문제이다.

첫째, 헌장 제24조 1항은 안보리의 국제평화와 안전유지에 대한 일차적 책임을 명기하고 있다. 그러나 안보리가 상임이사국 일부의 반대로 일차적 책임을 다하지 못하는 경우, 미국은 총회가 이에 대하여 관여할 권한 내지 책임이 있다고 해석하였다. 일차적이 배타적임을 의미하지 않으며 헌장 제14조가 총회에 “평화적 조정을 위한 조치를 권고”할 권한을 인정하고 있기 때문이라는 것이다.³⁰⁾ 미국의 이같은 입장은 10월 결의를 사후정당화하기 위하여 제출한 11월 3일 ‘평화를 위한 단결’결의안에 잘 표현되어 있다.

그러나 이는 잘못된 해석이다. 왜냐하면 상임이사국의 거부권행사를 허용한 헌장 제27조 3항이 있기 때문에 거부권행사가 반드시 안보리의 일차적 책임의 실패라고 볼 수는 없기 때문이다. 안보리 스스로가 안보리의 일차적 책임의 실패여부를 판단하기 전까지는 합리화될 수 없는 의견이다.³¹⁾

.....

29) L. Gross, *American Journal of International Law*, vol. 52 (1958), pp.164-165. ; 조시현, 「한국전쟁의 국제법적 성격」, 『서울대학교 법학』 41권 2호, (2000), p.34

30) *Certain expenses of the United Nations(Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion of 20 July 1962*, ICJ Reports 1962, p.163; 김현정·김소연, 「국제법과 국제정치:의 접점으로서 소프트웨어의 역할 - 유엔총회 ‘평화를 위한 단결’ 결의의 조약법상 효과를 중심으로」, 『東亞法學』, Vol.0 No.76, (2017), p.152

31) 이같은 입장은 Bruno Simma등에 의해서도 주장되었다. Bruno Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.1, (Oxford University Press, 2012), supra note 43, p.512 ; 김현정·김소연, 「국제법과 국제정치:의 접점으로서 소프트웨어의 역할 - 유엔총회 ‘평화를 위한 단결’ 결의의 조약법상 효과를 중심으로」, 『東亞法學』, Vol.0 No.76, (2017), p.152

다만 2000년 이후 국제사법재판소(ICJ)는 안보리의 의제에 남아있지만 안보리가 최근 결의를 채택하지 않고 있는 사건들에 대하여 권고권한이 있는 것으로 제12조의 해석을 변경한 일은 있다. 당시 유엔법률고문(Legal Counsel of the United Nations)은 총회가 현장 제12조의 “임무를 수행하고 있는 동안에는”의 의미를 “이 시점에 임무를 수행하고 있는 동안에는”으로 해석하였다는 의견도 제시했다.³²⁾ 이러한 사실들을 토대로 재판소는 “총회와 안보리가 국제평화와 안전의 유지에 관한 동일사항을 동시에 다루는 것이 시간이 지나면서 증가하는 경향이 있다”고 지적하고, “변화된 총회의 수락된 관행은 현장 제12조 1항과 양립한다”고 결론 내렸다.³³⁾ 성문화된 경성법(유엔헌장)이 아닌 정치적 결의를 통한 추후합의나 추후관행에 의한 연성법(Soft Law)이론이다. 그러나 ICJ가 총회의 “수락된 관행”이라고 적시한 결의는 1960년대 총회결의들로서 그 이전의 결의는 이에 해당하지 않는다. 따라서 언커크창설 결의는 물론이고 평화를 위한 단결 결의 등 한국전쟁 당시 총회결의들이 소위 2차적책임으로 해석될 여지는 없다고 봄이 타당하다.

두 번째는 총회결의의 범위에 군사조치가 포함되는가의 문제이다.

1950년 6월 27일 안보리 권고결의는 북한의 무력공격을 38선까지 격퇴하기 위한 것이었다.³⁴⁾ 38선 이북으로의 북진을 위한 군사적 강제조치에 대한 안보리 결의는 없었다. 10월 7일자 유엔 결의안도 특별히 38선 횡단을 승인하지는 않았다.³⁵⁾ 그럼에도 이 결의는 이미 북진한 유엔군사령부의 38선이북 점령을 전제하고 있었다. 점령을 위한 군사작전 없이 북에 새로운 정부를 세울 방법은 없기 때문이다. 말하는 논쟁보다 말하지 않는 묵인방법을 선택한 것이다. 따라서 이

32) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004*, p.149, para.27.

33) ICJ는 1962년 ‘유엔의 일정경비사건’에 관한 권고적 의견에서 이같은 취지로 해석하였다. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004*, pp.149-150, paras. 27-28.

34) “...38선까지 군대를 철수시키지도 않았으며 또한 그 보고가 국제평화와 안전을 위하여 시급한 군사적 조치를 요청하고 있다는 사실을 주목하며, 또한 평화와 안전을 얻기 위하여 유엔의 즉각적이고 효과적인 조치를 요청하는 대한민국 정부의 호소를 받아들여, 유엔 회원국에게 무장공격을 격퇴시키고 국제평화와 안전을 회복하는 데 필요하게 될 원조를 대한민국에게 제공해 줄 것을 권고한다.” U.N. document S/1508 Rev 1, June 27, 1950

35) 미국대표는 38선 횡단 승인은 이미 6월27일자 안보리 결의안에 의해 은연중에 이루어졌다고 주장했다. 인도대표는 유엔헌장에 따라 유엔총회는 “권고”만 할 뿐이지 무력수단을 승인할 권한이 없다는 사실을 지적하면서 “안보리나 총회의 특별승인 없이는 어렵도 없다”고 횡단에 강경하게 반대했다. 10월 7일 통과된 결의안에는 “한국전역에 안정상태를 확실하게 하기 위한 모든 적절한 조치가 취해져야 하며 유엔군은 한국의 어느 곳에서도 필요이상으로 오래 남아 있어서는 안된다고 충고하는 바이다”라고 쓰여 있다. 워싱턴은 이 두 문장이 38선횡단 승인의 의미로 해석했다. 왜냐하면 38선을 넘는 것이 안정상태를 확보하는데 “적절한 조치”일 것이며 또한 유엔군은 그곳에 주둔해 있으라는 허가를 받지 않았다면 한국의 “어느 곳”에서도 필요이상 있지 말라는 요청을 거의 받지 않을 것이기 때문이다. *New York Times*, 1950.9.29(Lake Success 발 급보); I. F. Stone, *The Hidden History of the Korean War* (New York: Monthly Review Press, 1952)/ 백외경 역, 『비사 한국전쟁』, (서울: 신화문사, 1988), p.151

결의는 무엇을 말했는가 아니라 무엇을 말하지 않았는가가 중요하다. 따라서 미국은 이를 사후 정당화해야 할 처지에 놓였고 이에 미국은 한 달 뒤 ‘평화를 위한 단결 결의’에서 총회의 이차적 책임수행을 위해 집단적 조치(collective measures)에 관한 적절한 권고를 해야 한다고 규정하였다. 그리고 이러한 조치에는 평화의 위협 또는 침략행위에 대응하기 위해 필요한 경우, 무력을 사용하는 것을 포함하고 있었다. 미국의 의도는 10월 7일 총회결의에 묵시적으로 포함된 유엔사의 ‘군사적 강제조치’를 정당화하기 위한 것으로 보였다. 그러나 헌장 제11조 2항의 “조치”는 오직 안보리만이 취할 수 있는 것으로, 유엔헌장 제7장에 따른 안보리의 조치인 “강제조치(coercive or enforcement action)”만을 의미한다.³⁶⁾ 헌장 39조에 의하면 조치는 권고할 수 없으며 결정해야 한다.³⁷⁾ 이후로도 총회결의는 평화유지활동결의를 위해서만 원용되었으며, 평화의 위협 또는 침략행위에 대한 무력사용을 위해서는 사용된 바가 없다.³⁸⁾ 따라서 10월 7일 유엔총회결의가 묵인하고 있는 유엔사의 38선이북 점령을 위한 군사작전은 유엔헌장에 의해 법적근거를 가질 수 없다.

이는 결의문구만이 아니라 역사적 사실근거에 의해 더욱 명징하게 확인된다. 국무성의 한국 담당관 에머슨(John K. Emmerson)은 1950년 9월 22일 「한국전 종전계획」(Program for Bringing Korean Hostilities to an End)을 작성하였다.³⁹⁾ 맥아더는 10월 1일 북진을 명령했고, 10월 2일 에머슨은 ‘북한점령(The Occupation of North Korea)’이라는 제목의 지침을 작성했다. 이 기획안은

36) *Certain Expenses of the United Nations(Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, pp.164-165.*

37) 헌장 기초자들의 의도를 표현한 것으로 보이는 ‘권고’란 단어는 어떤 구속력 있는 병력도 안보리의 조치에 참가하지 않았다. 제7차 III/2위원회 회의에서 ‘벨기에 대표는 4항에서 사용되고 있는 “권고”란 단어의 법적 효력에 대해 발기한 국가들에게 해석을 요청했다. 미국 대표는 4항[헌장37조 해당]의 해결에 대한 권고는 8장, B섹션, 1항[39조에 해당]에서 상정한 평화의 위협이 포함된 분쟁이 없다면 의무적이지 않다. 만약 분쟁의 해결이나 안보리의 권고를 실행하는 것이 실패한다면, 안보리가 “국제평화와 안전의 유지를 위해 필요한 어떤 조치를 취하고” 그런 다음 “기구의 목적과 원칙에 따라” 행동해야 할 평화의 위협이 구성된다.’고 했다(U.N.C.I.O. document 433, III/2/15, p.2). 이 같은 미국 대표의 해석은 덤버튼 오우크스 제안 중 8장, 섹션 B(1) 조항에 포함되었는데 그 내용은 다음과 같다. “안보리가 섹션 A의 3항[헌장33조에 해당]에 표현된 절차나 섹션 A의 5항 [36조 1항에 해당]에 따른 분쟁의 해결이 실패했다고 생각되면, 국제평화와 안전의 유지에 대한 위협을 구성하며 그것은 기구의 목적과 원칙에 따라 국제평화와 안전의 유지에 필요한 어떤 조치를 취한다.” 그러나 헌장은 이 조항을 포함하지 않았다. 대신 같은 결과가 39조의 적용에 의해 성취되었다. 다시 제9차 III/2위원회 회의(U.N.C.I.O. document 498, III/2/19, p.2)에서 벨기에 대표는 그가 전에 제출했던 문제, 즉 8장, A섹션[헌장 6장에 해당하는 덤버튼 오우크스의 제안]의 “권고”란 단어가 분쟁국과 당사자들의 의무를 수반하는지, 또는 안보리가 수락하거나 수락하지 않거나 해도 되는 제안된 충고를 의미할 뿐인지에 대해 더 명확한 대답을 요청했다. 미국 대표는 영국 대표의 관점에 합의하여 말하길, A섹션은 강요나 강제 없음을 상징했다는 것을 명백히 하기 위한 의도였다고 했다(Cf. also U.N.C.I.O. document 1027, III/2/31(I), p.4.); Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* [New York: Frederick A. Praeger, 1950], p.444 인용).

38) Christian Tomuschat, “United Nations, General Assembly”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>, para.24.; 김현정·김소연, 「국제법과 국제정치의 접점으로서 소프트웨어의 역할 - 유엔총회 ‘평화를 위한 단결’ 결의의 조약법상 효과를 중심으로」, 『東亞法學』, Vol.0 No.76, (2017), p.156

39) *FRUS*, 1950. Vol. VII Korea, pp.756-759

점령정책을 세단계로 나누었다. 1단계에서는 조직적인 저항이 종식되고 유엔한국위원단이 북한에 도착할 때까지, 북한의 주요도시를 유엔군이 점령하고 이곳에서 북한군을 무장해제하고 일반인에 대한 구호, 기초적 행정업무 재개, 필수 정부인사 충원등의 업무를 수행하는 것이었다. 2단계는 유엔한국위원단이 북한에 도착해서 총선을 준비하는 단계였고, 3단계는 총선을 실시하고 유엔군이 철수하는 단계였다.⁴⁰⁾ 미국의 북한점령구상은 10월 2일의 맥아더의 유엔군사령부 작전명령 제2호 및 그 부록(10월7일)과 10월 9일의 미 8군의 행정명령을 통해 나타났다.⁴¹⁾ 미 국무부는 유엔군의 북진을 인가하고 새로운 유엔기구를 설치하는 결의안준비절차에 들어갔다. 소련이 안보리에서 거부권을 행사하는 것을 피하기 위해 총회에 제출할 안을 마련했고 미국 무부관리들은 미국의 우방국들 대표와 비공식적 접촉을 갖고 이 결의안이 통과될 수 있도록 지지해 줄 것을 요청했다.⁴²⁾

10월 3일 미육군부는 맥아더유엔사령관에게 ‘북한점령 초안’을 보냈다. 이 점령안에 제시된 ‘북한에서의 민정업무 관련 명령서’는 맥아더를 38선 이북지역의 군정관으로 위임하고 점령업무를 관장하는데 필요한 여러 정책들을 규정했다. 먼저 명령지휘관계상 유엔이 북한점령문제를 관장하는 최고권위기구이고 미합참이 이를 수행하는 기구로 선발되었으며 맥아더는 합참의 지시를 받고 보고할 의무를 갖게 되었다. 그런데 이 명령서는 맥아더로 하여금 유엔이 구성할 기구와 충분한 협조와 지원을 해주고 가능한 충고와 건의를 따르되 그 기구에 종속되는 것은 아니라고 명시했다.⁴³⁾

10월 7일 결의에는 UNCURK가 도착할 때까지 임시위원회가 유엔통합군사령부에 대하여 협의하고 조언하도록 했다. 이는 에머슨이 작성한 점령정책 1단계에서 조직적인 저항이 종식되고 유엔한국위원단이 북한에 도착할 때까지, 유엔군이 점령업무를 수행한다는 지침과 일치한다. UNCURK가 유엔사령부를 지휘하는 게 아니라 유엔사가 UNCURK를 움직여 목적을 실현시키고 있었던 것이다. 북한에서의 유엔통치는 유엔기관이 직접 민사행정을 담당하는 것으로 생각하기 쉬웠는데 실은 그것이 유엔군 사령부, 구체적으로 말하면 맥아더사령부의 군정에 불과한 것이었다. 또한 기존의 유엔위원회를 대체해서 구성된 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)는

40) 국방군사연구소, 『미 국무부 한국 국내상황 관련문서』: 한국전쟁 자료총서 49, (서울: 국방군사연구소, 1999), pp.239-241 ; 김학재, 『한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화』, 『전쟁과 사람들』, (서울: 선인, 2010), pp.42-43

41) GHQ, UNC, UNC Operations Order No.2, Annex1, 국방군사연구소, SN100:EUSAK Administrative Order No 26, 국방군사연구소, SN 1358 ; 박명림, 『한국1950 전쟁과 평화』, (서울: 나남출판, 2003), p.597

42) Schnabel, *United States Army in the Korean War: Policy and Direction* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972), p.194

43) *FRUS* 1950, Vol. VII Korea, pp.854-857

별 영향력이 없는 자문기관일 뿐이었다. 10월 28일 워싱턴정부가 맥아더에게 보낸 민사행정지침(Civil Administration Directive)은 이점을 명시하고 있다. 이 지시에 의하면 북한을 점령한 것은 분명히 유엔군사령관인 맥아더이며 단지 유엔의 이름으로 그렇게 하는 것일 뿐이었다.⁴⁴⁾ 유엔헌장2조 7항에 의하면 7장의 군사강제조치결의가 없이는 국내관할권에 간섭할 수 없었기 때문에 미국이 점령국이 되면 현장 위반국이 되는 것이다. 따라서 7장의 안보리결의도 없이 점령을 시작한 미국으로서는 유엔의 이름마저 사용하지 못하면 난처한 상황이 되는 것이었다. 그래서 유엔이 파견한 기관들에 맥아더는 협력과 지원을 하고 그들의 의견에서 지침을 얻지만 그것은 그의 임무수행에 지장이 없는 한에서였다. 더구나 맥아더는 그들의 직접적인 관할 아래 있는 것이 아니었다. 따라서 실상을 보면 10월 7일 언커크 창설결의가 현장 상 합법적 근거를 갖고 있다는 견해는 의심스럽다.

10월 7일 언커크 창설결의에서 북한정부불인정부분은 북한의 유엔가입으로, 언커크창설부분은 1973년 언커크의 해체로 실효성이 사라졌다. 아직까지 실효적으로 작동하고 있는 부분이 언커크-유엔사관계부분이다. 따라서 유엔사문제 뿐아니라 통일과정의 국제법적 근거를 마련하기 위해서라도 언커크창설결의의 무효화를 위한 유엔차원의 노력이 요구된다.

2) 1950년 10월 12일 언커크임시위원회 내부결정

10월7일 총회결의에 의해 UNCURK가 한국에 도착하기 전까지 각국 정부는 한국임시위원회를 구성하도록 규정되어 있었고 한국임시위원회는 1950년 10월 10일과 11월 15일 사이에 레이크 석세스에서 회의를 개최했다. 10월 12일 호주대표는 다음과 같은 내용이 포함된 결의안을 제출했고 이는 통과되었다.

‘유엔사에 의하여 점령된 지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 유엔한국통일부흥 위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지 통합군사령부가 임시로 담당할 것을 권고

.....

44) NA, 357AD/12-1450, Administration Plan for North Korea, Washington to Seoul, October 30, 1950 ; 라종일, 「북한통치의 반성: 1950년 가을」, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, (서울: 백산서당, 2000), p.350

하고...⁴⁵⁾

UNCURK의 조언을 받아야할 유엔사가 대신 점령통치와 민사행정권을 부여받은 것이다. 그리고 그 기간도 언커크가 한국에 도착할 때까지에서, 행정을 고려할 준비가 되었을 때까지로 임의 연장되었다. 이는 총회결의를 넘어서는 월권이 아닐 수 없었다. 또한 이는 유엔총회결의가 아니었으며 UNCURK의 결의도 아니었다. UNCURK도착 전까지 한 달 정도 과도기 임무를 부여받은 임시위원회의 내부 결정일 뿐이었다.

그러나 설사 유엔사가 언커크의 점령통치권을 넘겨받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 ‘임시’였다. UNCURK위원단은 일본에 도착해서 수차례 회의를 개최한 후 11월 26일 서울에 도

45) 1950년 10월 12일 언커크 임시위원회의 내부결의 번역문과 원문을 소개한다.

한국관계 임시위원회는

1. 1950년 10월 7일자로 총회에서 채택된 결의문의 규정 하에 한국에 대한 임시위원회에서 동결의문에 포함되나 결의에 따라 유엔통합군사령부와 협의하고 조언하도록 요청할 것을 고려하며,
2. 주권국가 한국에 통일되고 독립된 민주정부를 수립하기 위하여 유엔주도하에 선거 실시를 포함한 모든 소요활동을 취할 것을 결정한 동 총회결의를 고려하며,
3. 대한민국정부는 유엔에 의하여 유엔 임시한국위원단이 감시 및 협의할 수 있었던 한국지역에 대한 효과적 지배권을 가진 합법정부로서 승인되었음과 또한 “결과적으로 한국의 기타 지역에 대한 합법적이며 효과적인 지배적인 가졌다고 유엔에 의하여 승인된 정부는 없음을 상기하며”,
4. 전쟁행위의 발발 당시 대한민국정부의 효과적 통치하에 있다고 유엔에 의하여 승인되지 않았으며 또한 현재 유엔군에 의하여 점령되어 있는 한국지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 유엔 한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지는 통합군사령부가 임시로 담당할 것을 권고하고,
5. 통합군사령부가 본 결의에 의거하여 민사행정을 위하여 설치된 모든 기관과 주한통합군사령부 휘하의 수개 유엔 회원국 군대로부터의 장교와 협력하기 위한 조속한 조치를 취하도록 건의하고,
6. 통합군사령부에게 한국위원단이 도착할 때까지 본 결의에 응하여 취하여야진 조치를 임시위원회에 계속하여 보고하도록 요청한다.

The Interim Committee on Korea,

1. *Considering* the Provisions of the resolution adopted by the General Assembly on 7 October, under which the Interim Committee on Korea is requested to consult with and advise the United Nations Unified Command in the light of the recommendations contained in that resolution;
2. *Having regard* to the General Assembly recommendation that all constituent acts be taken, including the holding of elections under the auspices of the United Nations, for the establishment of a unified, independent and democratic Government in the sovereign State of Korea;
3. *Recalling* that the Government of the Republic of Korea has been recognized by the United Nations as a lawful Government having effective control over that part of Korea Where the United Nations Temporary Commission on Korea was able to observe and consult, and that there is consequently no government that is recognized by the United Nations as having legal and effective control over other parts of Korea;
4. *Advises* the Unified Command to assume provisionally all responsibility for the Government and civil administration of those parts of Korea which had not been recognized by the United Nations as being under effective control of the Government of the Republic of Korea at the outbreak of hostilities, and which may now come under occupation by United Nations forces, pending consideration by the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea of the administration of these territories; and
5. *Recommends* that the Unified Command take immediate steps to associate with all authorities established for civilian administration in accordance with the present restoration officers from the several forces of members of the United Nations under the Unified Command in Korea;
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,

(A/1881, REPORT OF THE UNITED NATIONS COMMISSION FOR THE UNIFICATION AND REHABILITATION OF KOREA, (1951.1.1.), p.13)

착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다.⁴⁶⁾ 따라서 UNCURK가 서울에 도착한 11월 26일에 유엔사는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그러나 그 ‘임시’가 1954년 38선이북지역행정권이양 때 부활했고, 2000년 남북관리구역합의 때 다시 부활하여 오늘까지 이어지고 있는 것이다. 더구나 유엔사가 점령통치권을 이양받은 언커크는 1973년 유엔총회결의에 의해 해체되었다. 그런데도 유엔사가 점령과 민사행정권을 여전히 행사하고 있는 것은 유엔헌장과 그 정신에 대한 심각한 위반으로 의심된다.

(3) 비무장지대출입문제에 대한 단계적 해결방안

모 아니면 도, 전부 아니면 전무식의 접근은 문제해결을 위한 방법은 아니다. 상대를 설득할 수 있는 논리도 개발하고 강제할 힘도 개발해야 한다. 주권차원과 유엔차원에서 중층적 단계와 유기적 경로를 만들어 낼 필요가 있다. 단계구분을 중심으로 문제해결순서의 대략을 고민해 보자.

1) 1단계 현상유지

현상유지단계는 현재의 법적근거들을 최대한 긍정적으로 이용한다. 행정권이양문서를 활용하고 정전협정과 그 후속합의서들과 유엔사규정 등을 활용한다. 이들 규정대로만 실행되어도 지금보다 훨씬 개선된 환경을 만들 수 있기 때문이다. 일종의 준법행동이다.

이미 적용된 부분이 있다. 땅굴 등 일부 안보관광지는 비무장지대 안쪽이지만 수만명의 관광객이 유엔의 허가절차 없이 출입하고 있다. 유엔사의 행정력은 이같은 수요를 감당할 수 없는 것이다. 비무장지대의 비무장화를 위한 시범사업으로 JSA를 택한 것은 장단점이 있었다. 만약 JSA가 성공한다면 거의 유일하게 유엔사병력이 있는 곳이므로 비무장지대전체로 확산하는 것은 순식간이었을 것이다. JSA가 실패한 것은 바로 동일한 이유이다. 동서남북관리구역현장통제반을 제외하면 유일하게 유엔사병력이 있는 곳이고 따라서 점령행정이 가능한 곳이기 때문에 유엔사가 자 기원칙을 고집할 수 있었던 것이다. 그러나 다른 비무장지대와 한강하구는 유엔사병력이 전무

.....

46) 영국이 북한통치문제에 관한 만병통치약처럼 생각했던 유엔위원회는 북한의 행정을 관철하는 것은 엄두도 못 내는 소수 약체 기관이며 이를 구성하고 있는 여러나라 출신의 위원들도 북한에 관해서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 유엔군측에 불리하게 역전되기 시작할 무렵 느지막하게 한국에 도착해 불과 며칠도 지나지 않아 현지 생활의 고생을 참기 어려워 “선망의 눈길로 동경 쪽을 바라보고 있는 형편”이었다. PRO, Adams to FO, November 30, 1950, FO371/84073 ; 라종일, 『북한통치의 반성:1950년 가을』, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, (서울: 백산서당, 2000), p.355

하다. 유엔사참모장교가 1년에 한번정도씩 전방GP를 순회하며 보고를 청취하는 게 전부이다. 따라서 다음엔 유엔사의 행정력이 미치지 못하는 곳에서 시도하고 관행을 만들어 유엔사를 설득하는 순서를 고려해 볼 수 있을 것이다.

연천고랑포기준 동부지역은 수복지구행정권이양에서 아직까지 이양이 안 된 비무장지대남측지역의 행정권을 행사한다. 동부전선 비무장지대 안을 행정구역에 편입하고 원주민들을 찾아내 이주시킨다. 철원 근북면, 양구 수입면, 인제 서화면등 전쟁 전 마을이 있던 비무장지대지역에 마을입주, 출입영농 등을 실시한다. 여기에 정전협정과 정전협정부속합의서 중 사민의 비무장지대 출입에 관한 합의⁴⁷⁾를 근거로 비무장지대를 민통선화 한다. 즉 민통선 통과제도정도로 비무장지대통과제도를 완화시키는 것이다.

연천고랑포기준 서부지역은 정전협정과 정전협정부속합의서 중 사민의 비무장지대 출입에 관한 합의를 근거로 제2, 제3의 대성동마을을 만든다. 역시 비무장지대를 민통선화 한다.

한강하구는 한강하구남북관리위원회를 만들어 항행등을 시작으로 민간인의 강 이용을 실현한다. 현재 정전협정상 민간선박의 항행만이 가능하므로 우선 남북민간관리위원회부터 만든다. 북과의 합의가 이루어지기 전이라도 남측의 어장제한을 완화하고 선박안전조업수칙을 개정하며, 정전협정 5항이나 정전협정부속합의서 중 한강하구항행수칙을 적용하고 이들의 빈틈도 발견하여 유엔사규정에 존재하지 않는 실천영역을 창의적으로 개발한다. 이와 더불어 정전협정13항을 근거로 철조망과 지뢰를 철거한다.

이 단계는 정전협정 준수를 통한 준법적 조치를 기본으로 한다. 따라서 이미 합의된 9.19남북군사합의서의 규정을 현실화시키고 제도의 수준으로까지 발전할 수 있는 기반을 마련한다.

.....

47) “7. 사민의 비무장지대 출입에 관한 합의

정전협정 제8항과 제9항의 규정과 1953년 8월 3일 군사정전위원회 제6차 회의에서 도달한 원칙상의 합의에 의하여 정전 협정 발효일에 확실히 비무장지대에 거주하였거나 또는 비무장지대 내에서 농업에 종사한 사민이 생활을 유지하기 위하여 비무장지대의 북경계선 또는 남경계선을 왕복 통과할 필요가 있을 때 하기 각항에 의하여 그들에게 이러한 이동의 자유를 허용한다. 1. 정전협정 발효일에 확실히 비무장지대에 거주하였거나 또는 비무장지대 내에서 농업에 종사한 사민에게만 비무장지대 북경계선 또는 남경계선을 통과함을 본 합의의 규정에 의하여 허가한다. (1955년 6월 27일부터 배우자와 자녀들을 추가하기로 합의되었다.)...각방은 비무장지대 자기측 부분에서 거주하거나 농업에 종사하는 자격을 가지며 비무장지대의 경계선을 통과하는 이동의 자유를 허락 받고 이를 행사하고 있는 사민의 명부 두(2)벌을 늦어도 1954년 3월 15일까지 군사정전위원회 비서처에 제출한다. 이러한 명부에는 본 합의의 발효일부터 1954년 3월 1일까지의 사이에 최초의 신청을 제출하는 자격 있는 사민의 성명, 연령, 성별 및 주소를 포함한다. 1954년 3월 15일 이후 매일 같은 방식으로 보충 명부를 군사정전위원회 비서처에 제출하되 이에는 전번 명부 제출 후에 신청서를 제출하였거나 유효 기간이 지난 허가의 갱신 신청을 한 자격 있는 사민을 기입한다.” “AGREEMENT ON ENTRY INTO AND DEPARTURE FROM THE DEMILITARIZED ZONE BY CIVILIANS” INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT TAB “F”(Revised 23 March 2017)

2) 2단계 현상확장

정전협정부속합의서 중 사민의 비무장지대 출입에 관한 합의⁴⁸⁾를 근거로 1955년 6월 27일부터 당사자에서 배우자와 자녀들로 대상을 확대한 선례가 있다. 현재 대성동은 농업노동자, 작업인부등도 출입이 빈번해지고 있고 초등학교폐교를 막기 위해 비무장지대외부에서도 학생을 받기 시작했다. 또한 대성동에 대한 유엔사규정이 점차 개정되어 입법과 사법권행사의 범위를 차츰 넓혀온 선례가 있다. 비행금지구역에 대한 유엔사규정을 변경하도록 하여 농업방제용 드론의 제한적 사용이 가능해진 선례도 있다. 행정수요는 감소보다는 증가하는 경향으로 발전하는 추세이다. 행정권의 영역을 적극적으로 확장함으로써 주권의 확장을 시도하되 환경과의 조화를 고려하여 확장의 한계는 설정한다.

3) 3단계 현상변경

현상변경은 법적근거들을 소멸시키는 과정이 핵심이다. 국회에서는 38이북행정권이양문서에 대한 무효를 선언하고 유엔사와 새로운 관계를 수립하는 협정을 체결한다. 외교부에서는 1950년 10월 7일 언커크창설에 대한 유엔총회결의와 10월 12일 임시위원회결정에서 유엔사령부의 점령통치권, 민사행정권 위임부분을 무효화시키기 위한 유엔외교를 펼친다. 국방부는 각 단계마다 유엔사규정(UNC Regulation), 유엔사교전수칙(UNC Rule of Engagement)를 상황에 맞게 수정·완화하는 교섭을 진행한다. 이들 누적된 분단법제들의 무효화나 제·개정을 근거로 비무장지대에서의 행정권과 최종적 지배권의 이양작업을 완료해 간다. 이로써 유엔사가 정전협정 전문에 명시한 순수한 군사적성격의 최소한의 기구로만 남는다. 유엔사정전관련업무와 연합위기관리권등을 전작권환수 목록에 포함시켜 정전관리에서 유엔사의존성을 대폭 축소시킨다. 이들 단계적 방법과 비약적 방법을 유기적으로 배치하며 정전협정 내에서 평화협정으로 나아갈 내재적 근거를 마련해 간다. 정전협정하에서라도 비무장지대평화공원등을 실현할 기반을 조성한다.

유엔사, 평화협정, 통일등의 문제는 국제차원과 한반도차원과 국내차원의 복합구조로부터 발생했고 전개되어왔다. 따라서 그 해결도 이들 차원 각각의 영역에 주목하면서 통합하는 사고가 요구된다. 유엔사문제 역시 주권차원의 문제와 유엔차원의 문제가 동시에 해결되어야 한다. 비무장지대출입문제만을 위한, 전작권환수만을 위한, 일본의 개입저지만을 위한 해법은 존재하지

48) "AGREEMENT ON ENTRY INTO AND DEPARTURE FROM THE DEMILITARIZED ZONE BY CIVILIANS" INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT TAB "F"(Revised 23 March 2017)

않는다. 간단해 보이는 비무장지대출입문제만 해도 주권차원의 조치와 유엔차원의 조치가 병행·조율되어야 한다. 국제정세가 유리하게 전개되어도 우리의 준비가 부족하면 그 기회를 놓칠 수도 있다는 교훈을 다시 한 번 되새겨야 할 때이다.

유엔사의 비군사적 목적 출입 통제, 무엇이 문제인가?



토론 4

이 창 성

통일부 남북접경협력TF팀 과장

MEMO

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



MEMO

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing a memo.

