


북한 지역 개별 관광 실현을 위한 법적·제도적 검토

- 일시 | 2020. 2. 19. (수) 오전 10시 30분
- 장소 | 국회의원회관 제8간담회의실

주최 :  설훈의원실, (사)평화의길, (사)남북역사문화교류협회
(사)평화3000, 통일TV, Action One Korea, (사)평화철도

북한 지역 개별 관광 실현을 위한 법적·제도적 검토

▣ 일시 : 2월 19일(수) 오전 10시30분

▣ 장소 : 국회의원회관 8간담회의실

▣ 세부일정

시 간		내 용	
10:30~ 10:40	10분	축 사	- 설 훈 최고위원
		인사말	- 김창현 통일부 남북교류협력실장
10:40~ 11:00	20분	발 제	2020 한반도 정세와 개별 관광이 가지는 의미 - 김용현 동국대 북한학과 교수
11:00~ 12:00	60분	토 론	<p>좌 장 : 정용일 평화의길 대외협력위원장</p> <p>[토론1] 북과 개별관광의 길을 열려면, 우리 정부는 발상을 전환해야 한다. - 김이경 남북역사문화교류협회 상임이사</p> <p>[토론2] 정부의 개별적인 방북관광 등에 대한 문제점과 해결책 검토 - 이기묘 6.15남측위 서울 공동대표 겸 AOK한국 대표</p> <p>[토론3] 북한 관광 - 중국 연변지역을 중심으로 - 박창일 신부(평화3000 운영위원장)</p> <p>[토론4] 북한 지역 개별관광과 유엔사의 비무장지대 군사통제권 - 이시우 사진작가</p> <p>[토론5] “평화는 행동 없이 오지 않는다.” - 진천규 통일TV 대표</p> <p>[토론6] 개별 관광 성사를 위한 통일부의 의지와 방침 - 박상돈 통일부 남북협력과장</p>
12:00~ 12:20	20분	질 의 응 답	
12:20~ 12:30	10분	폐 회	

목 차

축 사

설 훈 최고위원 6

인사말

김창현 통일부 남북교류협력실장

발 제

2020 한반도 정세와 개별 관광이 가지는 의미 9

김용현 동국대 북한학과 교수

토 론

토론1. 북과 개별관광의 길을 열려면, 우리 정부는 발상을 전환해야 한다. 19

김이경 남북역사문화교류협회 상임이사

토론2. 정부의 개별적인 방북관광 등에 대한 문제점과 해결책 검토 25

이기묘 6.15남측위 서울 공동대표 겸 AOK한국 대표

토론3. 북한 관광 - 중국 연변지역을 중심으로 35

박창일 신부(평화3000 운영위원장)

토론4. 북한 지역 개별관광과 유엔사의 비무장지대 군사통제권 41

이시우 사진작가

토론5. “평화는 행동 없이 오지 않는다.” 63

진천규 통일TV 대표

토론6. 개별 관광 성사를 위한 통일부의 의지와 방침 69

박상돈 통일부 남북협력과장

· 축 사 ·



안녕하십니까?

더불어민주당 부천 원미(을) 국회의원 설훈입니다.

‘북한 지역 개별관광 성사를 위한 법적·제도적 검토’ 토론회를 여러 단체들과 함께 국회에서 개최할 수 있어 뜻 깊게 생각합니다.

북한 지역 관광에 대한 세계적 관심이 높아지고 있습니다. 작년 수많은 외국인들, 해외 동포들이 북한을 방문해 백두산, 칠보산, 묘향산, 평양, 금강산, 개성 등을 찾았습니다. 올해 초에는 북한의 주요 건설대상인 삼지연, 양덕, 원산·갈마 지역 관광에 대한 이슈가 부각되기도 하였습니다. 세계 유일의 분단국가 남쪽, 우리 국민들도 많은 외국인들처럼 북한을 관광할 수 있게 된다면 얼마나 큰 평화의 발걸음, 통일의 진전이겠습니까.

개별관광은 유엔 대북제재 대상이 아닌 만큼 가장 현실성이 높은 남북협력방안입니다. 문재인 대통령께서도 올해 신년사에서 ‘남북 간의 관광 재개와 북한의 관광 활성화’를 언급하신 바 있습니다. 당면하여 개별관광은 남북관계신뢰구축·한반도평화번영의 모멘텀으로 작용할 가능성이 높습니다.

개별관광을 추진하기 위해서는 개별관광을 추진해야 할 당사자인 단체들, 시민들의 역할이 매우 중요합니다. 따라서 실질적인 법적·제도적 방안들을 민·관이 함께 모색하고 그 결과를 도출하는 것이 필요합니다. ‘개별관광 시대’를 주도적으로 준비하기 위해 <북한 지역 개별관광의 법적·제도적 검토> 토론회를 전문가, 시민단체 활동가, 관심 있는 시민들을 모시고 개최하게 되었습니다. 오늘 나온 많은 방안들이 반드시 현실로 꽃피 개별관광의 시대, 한반도 평화번영의 시대가 펼쳐질 수 있기를 진심으로 바랍니다.

끝으로, 오늘 토론회에 참석해주신 정용일 평화의길 대외협력위원장님, 김용현 동국대 교수님, 김이경 남북역사문화교류협회 상임이사님, 이기모 AOK(Action One Korea) 대표님, 박창일 평화3000 운영위원장님, 이시우 작가님, 진천규 통일TV 대표님, 김창현 통일부 교류협력실장님, 박상돈 통일부 남북경협과장님을 비롯해 많은 귀빈 여러분들께 감사의 인사를 드립니다. 참석하신 여러분 모두의 가정에 행복이 가득하고 늘 건강하시길 기원합니다.

감사합니다.

2020년 2월 19일
더불어민주당 최고위원 **설 훈**

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

발 제

2020 한반도 정세와 개별 관광이 가지는 의미

김용현 동국대 북한학과 교수

2020 한반도 정세와 개별관광이 가지는 의미

김용현 동국대 북한학과 교수

1. 2019년 평가

□ 북미 비핵화 협상의 담보상황 지속되면서 북측 ‘자위적 국방력 강화’에 초점

- 하노이회담(제2차 북미정상회담) 및 스톡홀름 실무협상 등이 합의점 없는 가운데 북미 간 살바싸움 지속
- 북측은 ‘연말 시한’ 강조 및 ‘새로운 길’ 가능성 위협을 병행하며, 미국의 ‘대북 적대시 정책’ 철회 요구 등 대미 압박에 총력 집중

※ 스톡홀름 실무협상 이후 김계관·김영철 등 북 고위인사의 연쇄 대미 입장 발표 19차례

- ‘자위적 국방력 강화’ 명목 하에 13차례의 발사체 시험 실시. 국방과학기술을 바탕으로 신형 미사일 개발 등 ‘주체무기’ 개발에 주력하면서 저장도 무력 시위 - ‘선제적 중대조치(핵실험·ICBM 시험 중단 등)’ 재고 지속 언급 및 동창리 발사장 내 ‘중대 시험’ 진행(12.7, 12.13) 등 ‘새로운 길’ 준비 행보 전개

- 김정은 위원장 군사 분야 공개 현지도도 대폭 확대(‘18년 6회 → ’19년 23회)를 통해 군 사기진작 등 내부 결속 도모 및 대미 압박

※ △제5회 중대장·중대정치지도원 대회(3.25~26) 참석 △신형 잠수함 시찰(7.23) △「전투비행술경기대회 2019」(11.16) 참석 △공군 강하훈련 지도(11.18) 등

□ 북, '자력갱생' 바탕으로 '경제건설 총력집중 노선'의 가시적 성과 도출 노력

- 당 중앙위원회 제7기 4차 전원회의(2019.4.10) 개최를 통해, '자립경제 토대 하에 자력갱생' 관철 결정
 - 또한, 김정은 위원장 집권 이후 첫 최고인민회의 시정연설(4.12)을 통해 경제 제재에 '자력갱생'으로 대응 등 강조
- 삼지연·양덕·원산 등 관광지구와 발전소 등 대형 건설 공사 진행에 총력
 - * △삼지연 읍지구 준공식(12.2), 증평남새온실농장·양묘장 조업식(12.3), 양덕 온천문화휴양지 준공식(12.7) 등 김정은 위원장 현지도 △함북 어랑천발전소 팔향언제 준공식(12.4) 개최 등
- UN과 미국의 제재에 따른 국가경제 침체는 지속되나, 민생경기는 안정세 유지
 - 대북제재가 본격화된 2017~2018년 2년 연속 마이너스 성장, 산업별로는 긍정분야(경공업, 서비스업)와 부진분야(광업, 제조업)가 상존
 - * 北 GDP 성장률 추정 : 2014년 1.0% → 2015년 -1.1% → 2016년 3.9% → 2017년 -3.5% → 2018년 -4.1%(통일부)
 - 2019년 대외무역 총규모가 전년대비 증가(19.43억달러 → 22.45억달러, 15.5%↑)하였으나, 무역수지 적자폭도 확대(16.24억달러 → 18.96억달러, 16.8%↑)
 - 시장 물가(쌀값, 유가 등)와 환율은 안정세 유지
 - ※ 북한 해외 노동자의 송환 시한(2019. 12. 22) 도래에 따른 영향 주목하였으나, 아직 큰 변화는 보이지 않음.
- 2019년 북한 곡물 생산량은 최근 3년 평균(469만톤) 보다 낮은 464만 톤으로 추정, 식량부족 상황 지속 예상

□ 김정은 위원장 권력 공고화

- 두 차례 최고인민회의(4.11-12, 8.29)에서 「사회주의헌법」을 개정, '국무위원장' 권한 강화를 통한 김정은 위원장의 '국가대표 지위' 명확화
 - * (제14기 1차회의) △국무위원장에 '국가대표' 지위 부여 △'선군사상'·'선군혁명노선' 삭제 △'사회주의 기업책임관리제' 명시

** (제14기 2차회의) 국무위원장에 △법령 공포권, 대사 파견(임명·소환)권, 내각 인사권(최고인민회의 휴회 중) 부여 △인민 총의에 따른 최고인민회의 선거 조항 신설

○ 최고인민회의, 당 전원회의 등 주요행사 계기 인사 교체를 단행하여 내부 결속 도모 및 김정은 위원장의 당·군 장악력 강화

* △김영남(전 최고인민회의 상임위원장)·최태복(전 최고인민회의 의장)등 원로인사 퇴진 및 세대 교체 △최룡해·김재룡(내각 총리)·최선희(외무성 제1부상, 국무위원회 위원) 등 약진 △총참모장 교체(리영길 → 박정천, 2019.9월)

○ 김정은 위원장 공개 활동은 감소했으나, 전년 대비 군사·경제 집중 경향

- 두 차례의 백두산 등정(10.16, 12.4 보도)을 통해 △김정은 위원장의 백두혈통 정통성과 지도력 선전 △‘백두의 혁명전통교양 강화’ 강조

- 삼지연(3회), 양덕온천문화휴양지(5회) 및 남새온실농장·양묘장(2회) 등 공개활동, 애민지도자상 부각 및 ‘인민대중 제일주의’ 선전

* 2019.12.16 현재 총 80회로 작년(97회) 대비 15% 감소 : 경제(24회), 군사(23회), 정치(20회), 대외(10회), 사회문화(3회) 순

□ ‘선미후남(先美後南)’ 기조 하 남북관계 어려운 국면 지속

○ 하노이 회담 이후 ‘선미후남’으로 대남기조 전환

- 한미연합훈련, F35-A 등 신규무기 도입 등 군사·안보 분야 중심 압박

- ‘민족자주’ 하 우리 정부 태도 변화를 촉구하는 한편, 민간교류에서도 소극적 태도를 견지하면서 최소한의 협력 여지는 남겨둠.

○ 남북공동연락사무소 기능 유지(코로나19로 남측 잠정 폐쇄), 관영매체보다는 주로 대외 선전매체 활용 비난 등 주목

□ 중·러와의 관계 강화를 통해 대외 여건 개선 모색

○ 중·러와는 다양한 분야의 교류·협력을 통해 관계 증진 도모

- (중국) 북중 정상회담(1월·6월) 및 시진핑 주석의 첫 북한 국빈 방문(6.20~21)

을 통해 전통적 친선관계 강화 발전

- * △북중 사법협력 양해각서 체결(7.16, 베이징), △북중 군사회담(8.16 베이징, 10.14 평양), △북중 외교장관 회담(9.2, 평양), △中 랴오닝성 대표단 방북 (11.6~9) 등
 - (러시아) 김정은 위원장 집권 이후 첫 북러 정상회담(4.25)을 통해 북러 연대 복원, 분야별 인사교류 활발 진행
 - * △북러 국방차관 회담(7.3, 평양) △북러 경제공동위 실무회의(7.17, 모스크바) △북러 외무차관 회담(8.14~16, 평양) △북러 외무차관간 「전략대화」 (11.20, 모스크바) 개최 등
- (일본·기타) 아베 총리의 ‘조건 없는 정상회담’ 제의 관련 강하게 비난 거부

2. 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 평가

“우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자”

□ 총평

- ‘새로운 길’에 대한 특별한 내용 없이 트럼프행정부가 적극적으로 대화에 나서지 않는다면, 대조선적대시정책을 버리지 않는다면, 장기전과 그 대비, 버티기로 나아갈 것임을 천명. 공을 트럼프행정부에 던졌음.
- 트럼프행정부의 행동에 따라 모라토리엄 유지 여부 결정
- 정면돌파전은 첨단무기체계 개발과 고강도 무력시위라기보다, 제재 하 경제 어려움 정면 돌파를 통해 극복

□ 대외·군사·대남

- ‘국방력 강화, 새로운 전략무기 개발’ 언급, 대미 입장 발표
- 향후 미국의 ‘대북 입장’에 따라 ‘한반도 비핵화’가 가변적임을 언급
- ※ “미국이 대조선적대시정책을 끝까지 추구한다면 조선반도 비핵화는 영원히

없을 것” “미국의 대조선적대시가 철회되고 한반도 평화체제가 구축될 때까지”, “핵 억제력 강화의 폭과 심도는 미국의 대북 입장에 따라 상향 조정(영문은 ‘적절히 조정’)될 것”

- 남북관계는 통상 당 전원회의에서 다루지 않음. 대남 부분에 대한 언급을 피하면서, 대미 부분에 집중

□ 경제

- ‘장기적 제재국면 기정사실화’, ‘자력갱생·자력강화’로 정면 돌파 강조
 - ‘제재압박을 무력화’, 사회주의 건설의 새로운 활로를 위한 ‘정면돌파전’ 강행을 강조하며 경제가 기본전선임을 재확인
- 결국 정면돌파전은 ‘허리띠를 졸라매는’ 각오로 증산과 절약을 통해 2020년 올해를 버티기로 가자!
 - ※ “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며…”(‘12.4.15, 태양절 100주년 연설) → “허리띠를 졸라매더라도 기어이 자력부강, 자력번영하여…”(‘19.12.31, 전원회의)
- 당의 영도력 강화 및 간부들의 역할 제고를 강조하며 제재 장기화 대비를 위해 인민들의 희생과 정면돌파 의지 호소
 - ※ “경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔 수는 없다”
- 경제사업체제와 질서 정돈을 위해 ‘내각책임제·내각중심제’ 강화, 상업봉사사업·절차와 제도·사회주의기업책임관리제 관련 경제관리 개선 방안 제시
 - ※ “대담하게 혁신하지 못하고 침체되어있는 국가관리사업과 경제사업”, “경제 전반을 정비보강하고 활성화하여 장성단계로 이행하기 위한 사업에서 심각한 문제들 발생”

3. 2020년 전망

□ 북미협상 전망은 불투명, 중러와 관계 강화 등 추구 가능성

- ‘연말 시한’ 내 북미협상 진전이 없는 가운데, 북미협상 중단 등 선언 없음 주목
 - 2017년과 같은 극단적 대립국면은 지양하며, 미국의 대북정책 변화에 따라 대화 계기를 지속 모색할 것으로 예상
- 트럼프행정부와 협상 성과가 조기 가시화하지 않으면, 올 1년은 체제 튼튼, 국방력 강화하면서 간헐적으로 대화, 압박, 무력시위 등 강온 전략
- 중국·러시아와의 관계 강화를 통해 우호적 대외여건 조성 및 대미 지렛대로 활용할 가능성

□ 자력갱생 기조를 강화하며 제재 국면 속에서의 경제 활로 모색 부심

- 당 창건(‘45.10.10) 75주년 및 ‘국가경제발전 5개년(‘16~‘20) 전략’ 종료 시한에 따라 동원가능한 모든 역량 집중, ‘자력부강’·‘자력번영’ 추구
 - 관광인프라 확충을 위한 건설사업 지속 및 해외 관광객 유치 활동 등
- 코로나19 확진자 제로 유지를 위한 국경 폐쇄 등 전방위적 방어체계 구축, 전국국가적 차원의 대응 나서고 있음. 이 사태가 장기화할 경우 북측 경제에 미치는 영향 가늠하기 어려움
 - 대중 경제 의존도가 절대적인 북측 입장에서 올 상반기까지 코로나19사태가 지속될 경우, 심각한 어려움에 처할 것임.
- 제재 극복을 위한 중국·러시아 등과의 경제협력 강화 노력

□ 남북관계 현 국면 지속 및 대외관계 영향 심화

- 남북관계 어려운 국면 지속
 - 북미관계 개선을 위한 우리 정부의 독자적 역할이 없다고 판단하는 한 대남 태도 변화 유인요인 찾기 어려움

- 북미협상 미진전시, 군사적 긴장 점진적으로 고조 전망
 - 한미연합훈련, 신규무기 도입 중단 등 안전보장 이슈 쟁점화
- 4월 총선 앞두고 반보수 비난 강화

4. 현 정세 돌파를 위한 한국의 역할과 개별관광의 의미

□ 한국의 역할

- 한미 최고당국자 간 모든 한미군사훈련 1년 중단(스냅백) 조기 선언. 주민생활과 관련 대북 제재 유예조치 적극 모색
- 탑다운 방식의 대북 접근 요구. 북미정상회담, 남북정상회담 등 추진
 - 11월 대선을 앞두고 미측은 최소 북측의 모라토리엄 유지 수준에서 현 상황을 적절히 관리하는 대북정책을 추진할 것임.
 - 대북, 대미 특사 파견 등을 통해 북측의 핵실험, ICBM 발사 등 고강도 무력시위를 자제시키는 가운데 현상 관리 및 점진적인 개선
 - 구동존이의 자세로 점진적인 현상 돌파와 함께 ‘북미워킹그룹’ 정도의 구조를 만드는데 집중
- 코로나19 남북공동 대응. 우리 정부의 종합적인 남북협력 모색.
 - 민간단체 등이 국제사회와 함께 인도적 차원 대북 보건물품 지원 적극 모색
 - 사태가 악화할 경우 남북 전염병대응 핫라인 개설과 남북 공동코로나19대응관리본부 설립도 제안할 필요
- 2032년 남북공동올림픽 개최를 위한 협력, 2020 하계 동경올림픽 협력, 이산가족상봉 등 협력 적극 모색
- 중, 러의 대북제재완화 유엔결의안을 적극적으로 활용

□ 개별관광이 갖는 의미

- 금강산 개별관광은 유엔과 미국의 제재 범위 밖에서 가능한 남북협력 사업,
 - 미측과의 충분한 대화 필요. 미측도 개별관광에 대한 동의를 통해 그것이 간접적으로 북미관계를 풀어가는 윤활유 역할을 할 수 있을 것이라는 점을 부각
- 김정은 위원장의 가장 중요한 경제 업적으로 부각시키고 있는 동해안 국제관광 벨트(금강산, 원산, 마식령, 양덕온천) 사업이 위기에 처한 지금, 개별관광에 대한 북측의 요구는 커질 가능성 높음.
 - 2월 16일 북측 선전매체 ‘조선의오늘’은 개별관광과 관련, “남북 문제 해결 능력을 가진 것은 우리 민족”이라면서 전향적인 보도.
 - 북측, 코로나19 때문에 금강산 관광 시설 철거 문제에 대한 문서 협의도 당분간 중지하자고 제안
- 코로나19로 중국인 관광객 전면 봉쇄된 상황에서 북측의 개별관광에 대한 요구는 현실적으로 보다 커질 것임.

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 1

**북과 개별관광의 길을 열려면,
우리 정부는 발상을 전환해야 한다.**

김이경 남북역사문화교류협회 상임이사

북과 개별관광의 길을 열려면, 우리 정부는 발상을 전환해야 한다.

김이경 남북역사문화교류협회 상임이사

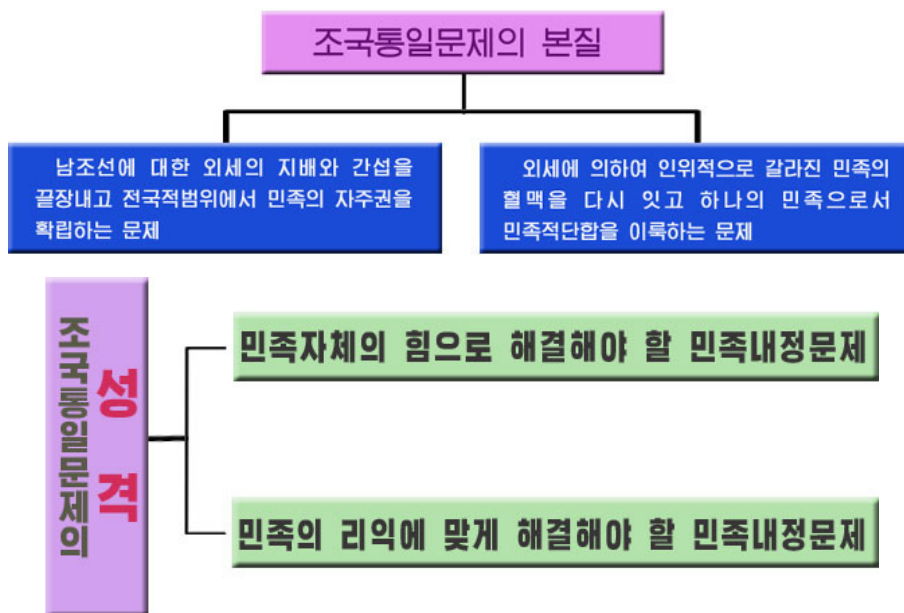
1. 정부는 북이 개별관광에 대해 어떤 판단을 한다고 예측할까?

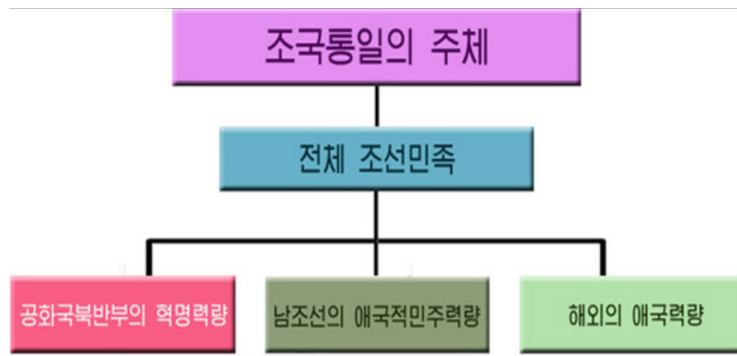
- ① 남측 정부가 미국의 반대를 무릅쓰고 할 수 있는 최대치이니만큼, 만일 이것을 북이 거부한다면 남북관계를 풀 수 있는 계기를 만들지 못할 것 같다?
- ② 관광객 유치에 외화벌이의 유력한 수단이므로 남측 관광객을 속으로 환영하나 적절한 명분이 없어 즉각 환영할 수 없다?

2. 북은 실제 어떻게 생각할까?

- ① 북의 남쪽에 대한 기본 입장 : “함께 통일해야 할 조국통일의 주체”

《《 북의 통일과 남쪽에 대한 기본 입장 》》





- 국제 관계의 원칙인 '친선과 평화'의 관점으로 보지 않는다.
- 남쪽의 역할이 '제재해제를 위한 국제여론을 만들어 주는 보조적 수단'으로 생각하지 않는다.
- 남북관계는 북·미관계와 무관한 독자적 범주이다. 즉 남측이 북·미관계의 중개자가 아닌 조국통일의 주체의 입장을 견지해줄 것을 절실히 바란다.
- 남북공동선언에도 명시되어 있듯이 북은 남쪽에게 관광이 아닌 다양한 교류협력의 전면화를 원한다. 이는 정부와의 신뢰구축을 전제로 한다.

② 개별관광에 대한 예상되는 북의 입장.

(1) 전례에 비추어본 객관적 평가

가) 일단 새로울 것이 없다고 느낄 것으로 예측

- 이제까지도 민간이 북 초청장을 받은 경우, 정부는 방북을 대체로 승인. 즉 남쪽은 사실상 늘 북쪽 관광을 정책적으로 추구해왔다고 볼 수 있다. 경제적으로 남쪽이 우월한 조건에서 방북은 남쪽에게 체제의 위협이 되지 않으며 오히려 북의 개혁개방 분위기를 조성할 수 있다고 보았음.

나) 남쪽 일반인의 북 관광은 2005년 9월말~11월초 '아리랑'공연이 유일함.

- 중국 경유가 아닌 서해직항이었으므로 비자는 필요 없었음: 아시아나항공·대한항공·고려항공 등이 전세기로 매일 운항.
- 일반 관광 신청을 받았으나, 여행사가 아니라, 남북 협력단체들이 남측의 관광객을 모집하여 여행사 업무를 대행함.
- 북에서는 남측에게 최초로 열어준 관광이었으나 남쪽에서는 관광으로 의식하지 않고 협력단체들의 사회문화교류로 받아들였음.
- 이 사업은 북과 당시 정동영 통일부 장관과의 합의 하에 진행되었음.
- 하루 1,000여 명이 북을 방문했으나 북은 신청자 전원 신원 조회 후 초청장발급

- 1박 2일, 2박 3일의 패키지 관광이었으며 개별 자유 관광은 북에서는 불가능. 이를 제어할 수 있는 통일단체가 아니고 여행사를 통한 관광은 불가능.
- 유럽처럼 여행을 통한 개별관광, 자유관광은 어렵다는 것을 보여줌.

(2) 이 견해에 대한 북의 심층적 평가와 분석의 예상지점

- * 북은 일상적으로 남쪽 국민이 북을 방문할 수 있다면, 현재 남쪽의 준비 정도에 비추어 볼 때, 더 이상 분단체제를 갑갑해하지 않을 것이라고 본다. 즉, 여러 정치·군사적 쟁점의 해소 없이도 마치 분단이 해소된 듯이 느낄 수 있는 여지가 훨씬 크므로 분단의 영구화에 기여할 것이며
- ** 북의 개혁개방이라는 미국의 정책과 잇닿아 있다고 생각할 듯
- *** 또한 북은 범민족통일전선의 구축을 중시하는데, 만일 관광이 활성화되면 보통 사람들이 관광을 통해 돈만 주면 북을 올 수 있으므로 북과의 교류협력단체들이 동력을 잃을 것으로 예측할 듯
- **** 그러므로 통일부가 대표적인 통일단체들에게 아무리 북을 설득해달라고 주문해보았자, 성과가 없을 것으로 예상. 근본적인 발상의 전환이 필요.

3. 개별관광을 위해서도 남북 간 신뢰구축이 절대적 관건이다.

- 관광으로 북을 가보고 싶어하는 남쪽 국민들의 열망이 강한 만큼 정부가 개별관광을 부각시켜 남북관계 개선을 추진하는 것은 긍정적으로 평가한다. 그러나 개별관광을 연결시킬 수 있는 곳은 북과의 교류협력단체들일 수밖에 없으므로 실제로는 사회문화교류 활성화에 기여할 것이다.
- 그러나 이런 형태의 관광의 성사를 위해서도 남북 정부 간의 신뢰구축이 반드시 전제되어야 한다. 만일 우리 정부가 지금처럼 남북관계를 여는데, 한미동맹을 앞세우는 경향을 극복하지 않는다면 북은 개별관광조차 북을 길들이려는 미국의 요구에 부응하는 것으로 인식할 것이며, 우리 정부에 대한 기대를 완전히 접을 것이다.
- 나아가 북에 개별관광을 제안했음에도 북이 답이 없는 것처럼 남북관계 단절의 책임을 북에게 넘김으로써, 미국의 분단 체제 공고화에 부응하는 반동적인 정책이라고 평가할 소지가 있다.

- 또한 북은 우리 정부의 허락을 받은 사회문화교류사업조차 의심의 눈초리로 볼 것이며, 민간교류 단절은 더욱 심각해질 것이다.
- 지금은 개별관광을 위한 법·제도적 개선 대책도 필요하지만, 북이 최소한의 요건으로 내세우고 있던 4.27판문점공동선언과 9.19평양공동선언에서 천명한 두 정상외 합의사항 이행에 대한 적극적인 메시지를 보내는 것이 매우 중요하다. 이것을 고려하지 않은 그 어떤 제안도 북으로부터 답을 얻지 못할 것이다.
- 문재인 대통령이 한미동맹을 고려해 적극적인 발언과 행동을 하지 못한다면 남북관계 주무부처인 통일부라도 앞장서서 대담하게 정책과 발상을 전환하고, 개별관광 성사를 위한 여건 마련에 나서야 할 때이다.

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 2

정부의 개별적인 방북관광 등에 대한 문제점과 해결책 검토

이기묘 6.15남측위 서울 공동대표 겸 AOK한국 대표

정부의 개별적인 방북관광 등에 대한 문제점과 해결책 검토

이기묘 6.15남측위 서울 공동대표 겸 AOK한국 대표

1. 토론에 앞서서

토론참여에 대하여 감사하다는 말씀부터 드리고 시작합니다. 감사합니다.

2020년 초 정부는 남북협력의 절실한 현실적 방안으로 북에 대한 관광을 목적으로 하는 개별방문 허용을 검토하기로 했다고 발표했다. 방북 관광은 대북제재에 저촉되지 않는다는 이유도 함께 발표했다. 이 발표를 놓고 우선은 반가움을 전하면서 남북협력의 절실성과 그 이행 및 현실성과 대북제재의 저촉여부를 고민하는 것들에 대한 생각들과 질의사항들을 함께 제시해 의견을 나누어 보고자 한다.

평화와 통일에 대해서는 정치나 제도적 해결에만 머물지 말고 사람의 통일을 함께 추진하는 것이 중요하다고 본다. 올바른 평화통일교육이 없었던 가운데 간접적으로 전해지는 남과 북의 이야기는 잘못된 선입견과 편견과 왜곡을 만들어 오해를 부추겨 오기도 했다. 직접적인 만남과 어울림을 통해 거짓을 지워내고 진실을 발견시켜 주는 일을 위해 개별관광 문제가 잘 풀리고 통신과 왕래가 이루어지는 것은 중요한 일이다.

2. 토의사항

가. 남북협력의 절실성과 방북관광의 발표에 대하여

정부에 대하여 우선 반갑다는 말을 먼저 전한다. 한편 이 일을 발표하기까지 얼마나 고생이 많았을까를 생각할 때는 답답하고도 이해가 잘 안 간다는 뜻도 전하고 싶다.

남북경색이 오래가는데 아무 것도 않고 있으니 걱정이 컸는데 남북협력의 절실성을 갖고 있었다는 것이 발표이유인 점이라도 반가운 일이다. 그나마 다행스럽다는 생각이 다. 두 번째, 절실성이 있었지만 아무 것도 못하던 가운데 그 현실적 방안으로 방북관광을 목적으로 하는 개별방문 허용이 선택되었다는 발표이유가 대북제재의 저촉이 아니라는 점을 발표하기까지 고생이 많았겠다고 싶으면서도 이해가 가지 않는 것이 솔직한 느낌이다. 아직도 미완성을 뜻하는 검토예정이라는 점은 무얼까? 나름대로 많은 방

안을 열심히 찾고 제시한 사람은 누구였으며, 누군가 방안을 찾아 제시할 때마다 대북 제재 대상 등을 이유로 안 된다고 했을 사람들은 누구일까?

나아가 남북의 협력이 절실한 특수한 관계에 놓여 있는 남북이 대북제재를 이유로 화해협력을 바탕으로 평화를 증진시키는 일을 제한당하는 것은 타당한 것인지도 궁금하다. 남북이 다른 나라들처럼 특별한 이해관계가 없는 제3자와 같은 존재에 해당된다고 보는 것은 잘못된 출발이라 생각된다. 이해가 안가는 일은 끝도 없다. 도대체 일제강점기에 이어 연이어 분단과 점령을 당한 남북관계가 어려운 상황에 도달한 것까지는 남북의 책임은 거의 없다고 보아야 할 일이다. 따라서 남북관계를 발전시켜 평화와 공존을 이루어 가는 일은 대북제재의 근원을 없애는 일이기도 하다고 볼 일이다. 그 일에 대북제재가 작동해서 평화적 관계 발전을 지연시키고 방해한다면 매우 어리석은 일이 될 것이다.

남북협력의 절실성에 대하여는 대통령부터 장관을 포함하여 관계부처 공무원들은 일사불란한 모습을 보이고 있기는 할지? 그래서 방안을 찾는 일에 모두가 적극적이었을 것인지? 혹시라도 대립을 잘못 배운 구태에 빠져서 남북협력을 반대나 하며 소극적인 자세를 보이는 사람들이 많아서 일의 진척이 늦어진 일은 없다고 보아야 할지도 염려가 된다.

개별방문에 대하여는 아직도 언제 다 마칠지 모르는 검토사항이 남아 있는 것일까? 사소하고 과민한 문제로 보일 수도 있지만 그냥 지나치기에는 석연찮은 점이 너무 많은 건 남북문제와 공권력내부에서 벌어지는 사례와 비교해 볼 때 간과할 일만은 아니라고 본다. 늦은 만큼 방북 관광은 잘 될 것이라는 복안이 있었기를 바란다. 나아가 방북 관광의 현실성은 상대방인 북의 입장도 충분히 반영해서 실천되도록 하기를 바란다. 민간의 채널을 인정하지 않았던 문제는 정부가 도와서 해결할 일이고 아니면 방법을 잘 가르쳐 주어서 민간차원의 일이 해결되도록 돕는 일도 있겠다. 아울러 더 다양한 남북협력 방안들이 이어지길 기대한다. 정부는 힘에 부칠 때는 과감하게 주권자인 국민에게도 믿음을 바탕으로 한 역할을 나눠주어서 주권자인 국민들도 남북협력의 동반자로 키워나가길 바라며 토의사항도 제시하고자 한다.

나. 남북협력을 가로 막아온 국가보안법의 위헌소지 등 문제 해결

남북협력의 문제를 가로 막아온 으뜸은 국가보안법일 것이다. 남과 북에 흩어져 살게 된 부모형제라도 만나거나 통신하는 걸 포함해서 그 사실을 곧바로 말해서 고발하지 않으면 간첩으로 처벌해서 죽음까지 몰고 가고 그 집안을 괴멸시키던 가정파괴적인 참혹한 일이 얼마 전까지 계속되어 왔었고, 아직도 그 흔적이 다 사라졌다고 장담하기

는 어려운 상황이다.

분단과 전쟁에 따른 이산에 대해서는 70년대는 감시와 처벌대상이 될 수 있어 말도 하지 못하던 시절이 한동안 계속되어 왔다.

1948년 분단정부가 들어서면서 만들어진 국가보안법은 일제강점시절 독립운동을 말살하던 치안유지법의 연장으로 불리면서 만들어진 악법으로 봐도 큰 잘못이 없다고 보인다. 그 때 이후 국가보안법은 여러 번 개정 되고 적용이 엄격해 졌다지만 일반 사람들의 생각에는 아직도 그저 두렵기만 한 무서운 법이라는 생각을 듣게 한다.

국가보안법은 언제 또 어떻게 가정을 파괴시키고 어느 누구를 사회나 가정으로부터 격리시켜낼지 알 수 없는 법이다. 국가보안법보다 무서운 것이 국가보안법적 상황이라는 지적이 있다. 유죄가 입증되지 않으며 무죄로 보는 것이 헌법규정인데 무죄가 입증되지 않으면 유죄가 되는 법이 바로 국가보안법의 적용이었다는 점이다. 남북협력의 절실성을 잘 이행해 가기 위해서는 국가보안법 폐지에 대한 적극적인 검토가 필요하다고 본다.

국가보안법을 그대로 두고는 원만하고도 순조로운 남북의 협력과 그 협력에 일반 사람들이 동참하기는 부담이 클 수밖에 없음은 유념한다면 국가보안법을 폐지하거나 방북관광의 최소한 요건을 지킨다면 면책한다는 조치를 검토할 일이다.

국가보안법의 존재는 근본적으로 남북협력이라는 생각을 어렵고 두렵게 만드는 남북 대립과 가정파괴법에 불과할 것이기 때문이다.

지금도 평화와 통일에 반대적 입장을 보이는 입장에서 있다고 보이는 정당의 선배 정당이 정권을 잡고 있던 시절인 1987년 10월에 헌법 개정이 있었다. 바로 현행 헌법인데 헌법은 조국의 평화적 통일을 규정하고 있다.

헌법 전문은 ‘평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족이 단결을 공고히 하고’ 라 했고,

헌법 제4조는 ‘통일을 지향함에 평화적 통일 정책을 수립’하라고 한다.

헌법 제6조와 제69조는 ‘대통령에게 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 성실히 수행하도록’ 명령하고 대통령은 주권자인 국민이 직접 선출하도록 하고 있다.

헌법 제14조에 거주 이전의 자유를 규정하고, 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않으며, 제18조는 통신의 비밀도 침해받지 않는다고 한다. 국가보안법은 이러한 헌법규정들을 무시하듯 유지되는 시대에 뒤떨어진 잘못된 법이다.

1950년대 진보당의 조봉암선생은 대립과 전쟁의 위협으로부터 국가와 국민을 지키자는 뜻으로 평화통일을 주장한 것만으로 이승만대통령의 명령으로 사형을 시킨 일에 비하면 격세지감이다. 나중 재심에서 무죄를 선고받았지만 되돌릴 수 없는 일이다. 국가보안법은 유독 재심에서 무죄로 밝혀진 점이 많았던 것만으로도 잘못된 법이다.

헌법개정의 요구가 큰 상황에서 1987년에 바뀐 헌법규정만으로도 대통령이 조국의 평화적 통일 의무를 성실히 수행하자면 평화적 통일의 분위기를 조성해 나가야 할 일이다. 그러자면 정치와 제도는 물론이고 구성원인 사람들도 평화적 통일의 분위기를 맞보도록 해야 할 것이다. 직접 만나지 못해 엉터리로 들어온 선입견과 편견과 왜곡을 벗어나도록 만들어주어야 할 일이다. 대한민국 내에서 마저도 오랫동안 만나지 못하고 통신마저도 두절된 사이가 되면 남이 되기도 하고 서먹해지고 오해가 쌓일 수 있기 때문이다.

남북협력의 절실성이 요구되는 과정에서의 어울림에 대하여 언제 어느 때 무슨 꼬투리를 내세워 또 다시 꼬투리를 잡을 모르는 국가보안법을 그대로 두는 것은 위험천만하고 걱정스러운 일이다. 폐지와 함께 방북관광이 추진되고 남북협력의 절실성이 이행되는 것이 순리에 맞을 것이다. 그렇지 않으면 우선적으로 개별관광에 대하여 사후 면책조항을 둘 일이다, 나아가 국가와 국민을 지키자면 국가보안법대신 평화보장법을 두어 남북협력 촉진활동 보장과 대립과 전쟁을 부추기는 행위금지를 두는 것이 국가와 국민을 보다 더 안전하게 지키는 길이라고 보는 것 또한 남북협력의 절실함을 실천하는 일에 도움이 될 것이라 본다.

다. 남북협력은 남북정상 합의의 진전을 통해 우리 스스로 해결해 온 일임을 망각하지 말고 보다 적극적으로 발전시켜가길 바란다.

일찍이 4.19혁명을 뒤엎고 쿠데타로 집권한 이후 일제로부터는 아무런 사과도 안 받고 배상도 받지 않은 채 일제를 용서하고 수교를 하며 일제 강점기 같은 피해를 당 해오면서 독립투쟁을 함께 해왔던 같은 동포를 대상으로 해서는 반공과 멸공의 기치를 내세워 남북대립을 기반으로 정권안보를 지켜오던 사람이 있었다. 바로 박정희대통령이다.

그 박정희대통령마저 간접적인 남북정상회담을 통해 1972년 7.4공동성명에서 자주, 평화, 민족대단결이라는 3대원칙을 발표한 일이 있다. 그 이전에 해 오던 행위에 비추어보면 경천동지할 일이었다. 발표직후 기자회견 등을 통해 해석을 달리하는 등 문제는 많았지만 분단이후 남북정상 간에 최초로 합의한 사실과 발표한 내용 그 자체의 역사적 의의는 부인할 수 없는 일이다.

뒤이어 전두환대통령과 함께 쿠데타를 일으켜 박정희독재의 종식과 민주화의 꿈을 뒤집었던 사람도 있었다. 그는 바로 노태우대통령인데 그마저 1988년 7월7일 '민족자존과 평화번영을 위한 특별선언'을 발표하였다. 이 선언만으로 당시 정부는 한국적을 보유한 해외동포들의 방북을 허용하여 한국적을 갖고 해외에 거주하는 해외동포는 북

측과의 접촉만으로도 방북이 이루어지고 있다. 이에 대해서는 한국 정부가 별다른 조건이나 제한이 없이 다른 나라에 여행하듯이 북의 사정만으로 방북이 이루어지도록 하고 있는 일이다. 노태우대통령의 7.7선언의 후속조치로 1989년 2월13일 「남북교류협력에 관한 특별법안」이 국회에 제출되고 1990년 7월14일 국회 본회의를 통과한 법률에 대하여 1990년 8월1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 공포되었다.

이 남북교류협력법은 지금까지 16차례나 개정되면서 남북경협활성화 조치가 취해지고 금강산관광과 개성공단사업이 추진되면서 규정이 보완되었다. 2005년 5월 31일에는 “남북 간의 거래를 민족내부 거래로 본다”는 내용을 남북교류협력법에 포함시켰다. 남북교류협력법은 남북관계를 적대관계로 보던 기존의 입장을 바꾸도록 하여 남북을 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 국내법이라는 평가를 받는다. 노태우대통령은 간접적인 남북정상회담을 통해 1991년 12월13일 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’인 ‘남북기본합의서’를 발표하기도 하였다. 이것은 나중 김대중대통령이 6.15공동선언을 발표할 당시 남북기본합의서의 정신을 이행하기 위한 구체적인 합의였다고 발표하면서 남북정상의 합의는 발표직후 효과가 미흡한 경우에도 그 내용이 살아남아서 훗날이라도 남북관계 개선에 도움을 주는 효과가 있어 간과하거나 폄하할 일은 아니라고 할 것이다. 2000년 6.15공동선언의 결과에 이어 2007년 10.4선언으로 남북은 관광과 경협과 학술교류 등의 교류협력이 활발했었다. 사실상 그 이상의 자유왕래 정도는 기정사실화되었다고 볼 일이었다. 이제 어려운 질곡을 넘어 그 정도 수준까지 왔으니 어떤 이유로도 그 뒤로 후퇴하리라는 생각은 하지 못했다. 언제라도 가면 되겠다고 생각했던 방북은 어이없는 일로 중단되고 말았다. 증거도 불명확한 일로 외세에 의한 분단을 넘어 분단이 몰고 온 대립이 끌고 온 전쟁과 학살을 넘어 온갖 어려움을 헤쳐서 만들어낸 교류협력을 중단시킨 일은 문제가 있어서 되돌려야 할 일이다.

라. 이명박대통령의 5.24조치를 통한 교류협력 중단발표사유를 극복하고 남북 협력은 보다 더 발전되어야 한다.

이명박 정권시절 2010년 3월26일 서해안 백령도 부근에서 군사훈련 중이던 천안함의 침몰에 대하여 초기에는 북이 관련된 일로 볼 수 없었던 정부가 미국에 친한 영국, 호주 등의 나라들이 참여한 가운데 이루어진 조사결과를 토대로 하는 발표결과 천안함은 북의 어뢰정에 의한 폭침이라고 한 것에 이은 남북협력중단발표가 5.24조치였다. 북은 그런 사실이 없는 특대형 모략극이라 했고 중국과 러시아도 북이 한 일이라 볼 수 없다고 했는데 이명박대통령은 5.24조치라는 발표를 통해 모든 남북관계를 단절시킨 것이었다.

북의 배가 어떠한 경로를 통해 어떻게 들어와 그런 일을 벌였는지는 아무 것도 밝혀

지지 않은 가운데 발표된 일이다. 천안함 침몰은 기설치 된 기뢰의 폭발로도 볼 수 있거나, 주변에 항행하던 다른 배들과의 접촉 등으로도 예견될 수도 있다는 것이었다. 당시 군사훈련중이어서 미국 등 외국의 군함도 있는 상태에서 그 배들 사이를 뚫고 하필 천안함만을 대상으로 피격을 하는 일이 쉽지 않다는 이야기도 있다. 다각도로 진상조사가 진행되었으면 좋았을 일인데 민주국가에서 아무 소리도 하지 말라면서 대통령이 그렇다고 발표하면 그렇게 듣고 판소리하지 말라고 발표한 것이 5.24조치이다.

어떻게 여기까지 왔는데 너무 비통한 일이었다. 당시 이명박대통령의 단정된 발표는 국가보안법상 북에 대한 고무찬양이라는 이야기도 나왔다. 북의 어뢰정이 많은 배들 사이로 눈에 띄지 않고 신출귀몰하게 접근해 들어와 하필이면 천안함만을 폭침하고는 다른 배들에게 발견되지 않고 증거도 남기지 않은 채 귀신처럼 사라졌다는 것이었으니 말이다. 아직도 이 문제는 의혹이 많고 개운치 않은 일로 남아 있다.

당시 천안함에 대한 민군합동조사위원(서프라이즈대표, 진실의 길 대표)으로 참가하였던 신상철은 조사내용에 이의를 제기하였고 기자회견도 한 것에 대해 재판은 10년이 다 되도록 아직도 끝을 맺지 못하고 있다. 재판정에서 들은 이야기 중 중요한 하나는 검찰측 증인이 북측 어뢰에 의한 것이라고 단언한 이유는 미국에서 제시한 것이었다는 것에서 그렇다고 믿게 되었다는 부분이다. 여하튼 재판은 결론을 내리지 않고 있다.

당시 이명박정권의 단호함과 너무 대조적인 재판으로 보인다. 이렇게 오래 재판을 끈다는 것은 단정할만한 자료가 없거나, 오히려 다른 이유로 그랬다고 보기가 더 타당하다고 볼 수 있는데 당시 정권의 입장과 그 후유증을 두려워하는 분위기가 남아 있다보니 입장이 어렵기 때문은 아닌지 의구심이 든다.

마. 남북을 대립시키고 적대시해온 분단과 전쟁의 원인은 남북의 책임보다 외세의 책임임을 간과하지 말고 남북은 평화적 해결의 특수한 관계임을 깨달았으면 한다.

역사적 관계를 대략적으로 추슬러본다. 남북관계가 분단되고 전쟁에 이르고 아직 종전과 평화도 이루지 못하며 대립하는 근본적인 원인들은 어디에 있는 것일까? 그것을 제대로 조명하고 비교해 본다면 그건 모두 근원적으로는 우리 남북의 책임이 아니라고 단정할 수 있다는 것이다. 그런 엄연한 사실을 가르치지 않는 학교나 지적하지 않는 정치는 문제가 아닐 수 없다.

사실이 이렇다면 정부나 국회는 남북협력의 절실성을 실행하는 일에 더 이상 주저하고 지연시킬 일이 아니라 보겠다. 일제의 강점과 수탈과 학살과 생체실험과 문화유산들에 대한 도적질로 만신창이가 된 조선이었다. 인터넷을 조사하면 누구나 발견할 수 있는 일이다. 그 일의 배후에는 당시 일제의 카쓰라와 미국의 태프트간의 밀약에 의해

진행된 것이다. 일제는 조선을 강점하였고 배후에 있는 미국 등은 조선의 외교적 협조 노력을 차단시켜 일제의 강점유린을 비호하였다.

더 놀라운 일이 있다. 일제의 조선에 대한 강점밀약의 당사자인 미국의 태프트는 미국의 대통령까지 되었다는 것이다. 미국의 책임은 무한대인 것이다. 매우 놀랍고 무서운 일이다. 미국의 대통령까지 개입된 일제의 만행에 대해 미국의 책임은 무한하다고 볼 것이다. 당시 세계열강의 비호에 따른 일제의 강점이라는 사실도 모르는 독립투쟁은 역부족일 수 밖에 없는 가운데 다각적인 방법이 동원되었다고 본다. 조선의 독립투쟁에 도움이 된다면 무엇을 마다할 수 있었을 것인가? 내부적으로는 민족주의의 가치를 내세워 싸우고 소련이라도 도움을 줄 것을 기대했다면 사회주의 혁명을 배워서라도 싸우는 일 모두가 비난의 대상일 수 없다. 불가피한 일이라 볼 수 있지 않겠는지 말이다. 이해할 수 있어야 한다. 엄청난 수난속에 고통과 희생을 당하며 싸우셨던 분들에게 고개를 숙이며 상식과 양심이 존중받는 정상적인 세상을 위한 노력을 약속드린다.

일제의 무모한 욕심으로 벌어진 세계 2차 대전의 결과 일제가 패전해서 해방된 이후 느닷없이 미국의 조선에 대한 38선 분할 점령안이 소련에 제기된 이후 미군은 38선 남측으로 진주해 들어왔다. 이 땅의 주권자를 대상으로는 아무런 양해도 구하지 않은 채 이루어진 점령임이 나중 밝혀지게 되었다. 맥아더의 점령포고문은 이 땅의 그 누구도 어떤 단체도 활동을 허락하지 않으며 오직 본관의 명령에 따르지 않으면 처벌한다는 간명한 포고문이었다. 또 다시 미국에 의해 무서운 일이 발생한 것이다. 그러한 미국은 아직도 남쪽 땅에 3만의 군대를 주둔시켜오고 있다.

누구를 위한 것일까? 아직도 이 땅에는 그 분명한 사실을 놓고 견해가 갈린다. 어처구니없는 일이 계속되고 있는 이유는 무엇일까? 해방 당시 미국을 잘 몰랐던 많은 사람들은 미국이 원수였던 일제를 쫓아내고 조선의 완전한 독립을 도와줄 고마운 나라로 보았다는 것이었다. 일제강점은 미국의 간접침략이었고 해방이후는 미국의 직접 침략이었다. 우리 스스로 우리 문제를 해결하려 하지 않으면 우리는 계속 더 큰 위험에 빠질 소지가 클 수 있을 것이다. 남북협력의 절실성은 그래서 더 중요한 일이다.

바. 대북제재의 원인에 대해서도 짚어보고 남북은 대북제재의 대상에서 재량권을 발휘해서 남북협력의 증진을 바탕으로 공존의 기틀을 마련할 수 있어야 한다.

핵은 미국이 가장 많이 갖고 있으며 한반도를 둘러싸고 열강들은 모두 핵을 보유하고 있으며 유엔의 안보리 상임이사국들도 예외가 아니다. 나라에 따라 누가하면 핵실험이 되고 핵도발이 된다는 용어의 사용도 형평성을 갖추어 사용하고 인식되길 바란다. 한반도에 핵은 없어야 하는 일에 적극 동의한다. 그렇다면 오래전에 사실상 종료된 전쟁에 대한 종전선언과 평화협정이 함께 이루어지면서 핵에 대한 문제가 함께 거론될 일라고 본다.

더 많은 토의사항들은 시간상 생략하기로 하고 질문을 끝으로 마무리한다.

3. 질의사항

1) 개별방문에는 개인이나 소수만을 말하는 것인지? 단체라도 상관없다는 것인지요?

2) 개별방문에 대하여 정부는 어떻게 관여할 예정인가요?

가) 한국적을 가진 해외동포에 준하여 민간차원에서 알아서 대북접촉을 하고 방북 초청을 받거나 비자를 받으면 정부는 국민이 다른 나라를 방문하는 것처럼 해 주는 일 정도를 할 예정인지?

나) 방북 과정에 어느 정도를 관여한다면? 무엇에 대하여 얼마나 관여한다는 건지요? 정부의 심사도 받아야 한다면 지금의 제도와 차이가 없을 수 있다고 보는데 어떤지요?

다) 정부는 언제쯤 모든 검토를 마치고 개별방문에 대한 방북관광을 실시할 계획인지요?

3) 추가적으로 검토할 일중에 남북간에는 DMZ처럼 군인들이 중무장을 하고 대치하는 지역이 있는가하면 서해안 강화군 이북 지역의 경우에는 남북의 군대는 물론 미군도 없는 곳이 있는데 이 지역을 이용해서는 방북관광이 이루어지기가 용이할 수 있다고 보여서 긍정적인 검토를 바라는데 의견은 어떤지요?

참고사항

정부의 개별방문 발표에 대한 네티즌들의 댓글을 일부 소개한다.

1. 개별방문은 북을 실질적으로 변화시키는 방법이다.→남도 실질적으로 변화시키는 방법이다.
2. 서로 왕래가 가능해지면 10~20년 지나서 정말로 통일이 가능해진다.
3. 독일 통일 전 동서독은 서로 교류하고 방문을 해왔는데 남북은 왜 안 되나?
4. 중국과 대만도 정권은 적대시하고 군사적 대립도 있지만 국민들은 상호 자유왕래한다.
5. 통일은 요원하다고 본다. 한 번에 다 하려하지 말고 자유왕래부터 해서 분단을 후손에게 물려주지 않도록 하자

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 3

북한 관광 —중국 연변지역을 중심으로

박창일 신부(평화3000 운영위원장)

북한 관광

- 중국 연변지역을 중심으로

박창일 신부(평화3000 운영위원장)

1. 여행사 소개

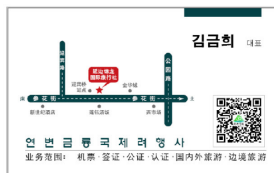


2020 새해 첫 해돋이 관광
새해 첫 해돋이
 조선희망-청진-경성
 조선에서 보는 새해 첫 해돋이

1288 원
 12월31일-1월2일

0자費

1. 2020년 1월 1일 조선동맹일대에서 새로운 공화
 2. 2020년 1월 1일 조선에서 새해
 3. 2020년 1월 1일 평양내외관광객
 4. 2020년 1월 1일 평양내외관광객
 5. 2020년 1월 1일 평양내외관광객
 6. 2020년 1월 1일 평양내외관광객
 7. 2020년 1월 1일 평양내외관광객



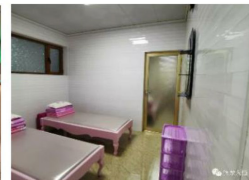
김금희 대표

연변금룡국제여행사

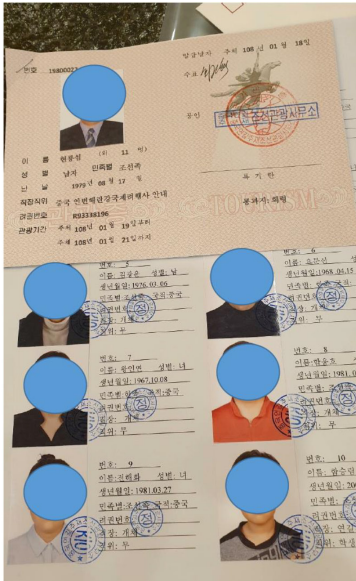
业务范围: 机票·签证·公证·认证·国内外旅游·边境旅游

○ 연변 금룡국제여행사 (대표: 김금희)

- 연변지역 북측 관광 선두주자
- 2019년 조선 관광 약 2,000여명 송객
- 평양 관광: 조선국제여행사 계약
- 청진/칠보산 관광: 칠보산 여행사, 함경북도 관광국 한철수 국장 (함경북도 관광국은 남양/회령/무산/장백/쌍목봉 관광)
- 나진/선봉 관광: 라진관광국



2. 비자발급 및 준비절차



구분	방법	비고
북중 접경 부근 비자 발급처	○ 연길: 연길시 하남가 원항 상무대하 1305호 / 연길 조선대표부(0433-252-1960) ○ 블라디보스톡: St. Nevskaya 12a, Vladivostok	
소요기간 (연길기준)	○ 3일 전 신청 ○ 당일 오전 10시 제출, 익일 오후 3시경 발급	
준비물	○ 여권, 사진, 한글 입력 사증신청서	
절차	○ 연길소재 연변 금통국제여행사 김금희 대표 - 청진 칠보산여행사 혹은 평양 조선국제여행사에 메일로 신청 (일시, 인원, 명단, 일정 등 첨부) - 평양에서 연길대표부에 승인 - 승인 확인 후 사증발급신청서, 사증명단 등 제출 - 사증명단에 승인 도장 날인 - 국경 제출	○ 사증비용(중국인기준) - 청진관광 100위안 - 평양관광 150위안

※ 비자는 연길 조선대표부에서 담당

3. 북한 관광 코스(1)



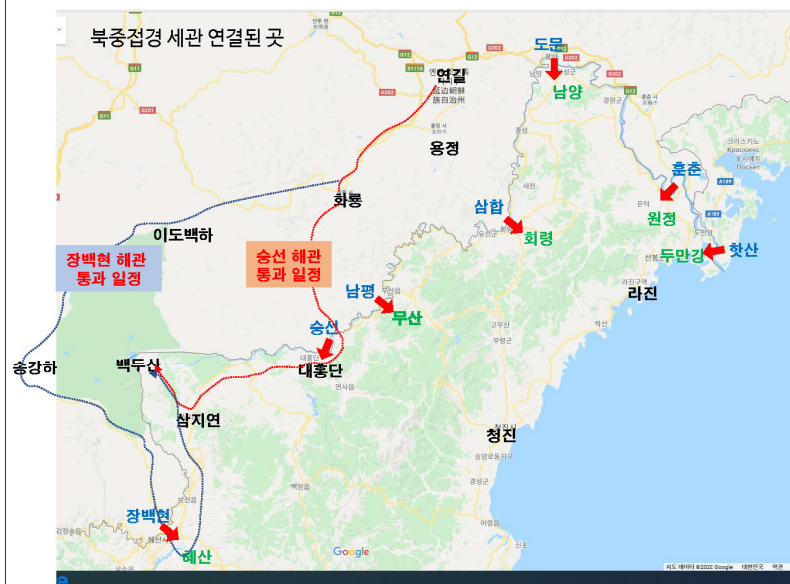
- ① 일정 1. 당일 관광
연길 → 훈춘 → 원성 → 나진 → 훈춘 → 연길
- ② 일정 2. 2박 3일
연길 → 도문 → 남양 → 청진(1) → 경성(1) → 남양 → 도문 → 연길
- ③ 일정 3. 1박 2일
블라디보스톡 → 핫싼 → 나진(1) → 원성 → 훈춘 → 연길
철도이용 버스이용

※ 각 출발지에서의 소요시간 기준임
※ 비자 발급을 위해 출발 1일전 현지 도착 필요

3. 북한 관광 코스(1)

구분	간략 일정	기간	상세 일정
일정 1	연길 → 훈춘 → 원정 → 나진 → 훈춘 → 연길	당일	<ul style="list-style-type: none"> 06:00 연길출발 → 08:30 훈춘도착 출입경수속 : 중국 후추 귀허세관 - 도보 죽조국경다리 이동 - 북측 워치세관 12:00 라진시 도착 해산물 중식 후 유치원 어린이공연, 혁명사적지 관람 16:00 원정 이동 → 17:30 훈춘세관 통과 후 연길 이동 20:30 연길 도착
일정 2	연길 → 도문 → 남양 → 청진(1) → 경성(1) → 남양 → 도문 → 연길	2박 3일	<p>[1일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 07:00 연길 출발 → 08:10 도문 도착 출입경수속 : 중국 도문세관 - 도보 죽조국경다리 이동 - 북측 남양세관 남양 왕재산 혁명사적지관광 후 점심 식사 13:00 청진 이동 15:00 청진 도착 후 유치원 어린이 공연, 고말산 혁명사적지, 함경북도 도미술관 관람 해산물 특식 저녁식사 후 청진 외국인 숙소 투숙 <p>[2일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 영분진 이동 동해바다 조망 경성이동 후 김경숙 혁명사적지 참관 경성여관 이동, 중식 후 온천욕 등 휴식, 석식 후 경성여관 투숙 <p>[3일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 집삼바다 일출 감상 경성 여관 조식 후 집삼 혁명사적지 관람 기념품가게 방문 후 중식, 남양세관으로 이동 후 도문 통과 연길이동
일정 3	블라디보스톡 → 핫산 → 나진(1) → 원정 → 훈춘 → 연길	1박 2일	<p>[1일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 09:00 블라디보스톡 역 출발 → 기차로 2시간 이동 후 핫산 도착 핫산 세관 - 기차 이동 - 두만강세관 통과 후 버스탑승 라진 이동 후 중식 유치원 어린이공연, 혁명사적지 관람 해산물 특식 석식 후 호텔 투숙 <p>[2일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 비파도 유람선, 물개 관광 중식 후 기념품가게 방문 후 15:00 원정세관 통과 후 훈춘세관 통과, 중식 후 연길 이동

3. 북한 관광 코스(2) - 백두산 관광(안)



3. 북한 관광 코스(2) – 백두산 관광(안)

구분	기간	상세 일정	비고
백두산 관광(안) ① 승선 해관 통과 일정	3박 4일	<p>[1일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 09:05 인천출발 → 10:35 연결도착 (대한항공 기준) 중식 후 비자 수령, 호텔 체크인 / 석식 후 사전 오리엔테이션 <p>[2일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 06:00 연결출발 → 08:00 승선도착 09:00 중국 측 승선해관 통과 10:00 북측 CIQ 통과 후 삼지연으로 이동 중식 후 백두산 등경 / 하산 후 주변 관광 및 호텔 투숙 <p>[3일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 이명수 폭포, 삼지연 등 관광 중식 후 국경으로 이동 / 15:00 북측 CIQ 통과 16:00 중국 측 승선해관 통과 후 연결로 이동 / 석식 후 호텔 투숙 <p>[4일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 공항으로 이동 11:45 연결출발 → 15:15 인천공항 도착 후 해산 	2일차는 개별관광의 날 북측 CIQ 통과시 개인별 관광비용 현금 지불
백두산 관광(안) ② 장백현 해관 통과 일정	5박 6일	<p>[1일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 09:05 인천출발 → 10:35 연결도착 (대한항공 기준) 중식 후 비자 수령, 호텔 체크인 / 석식 후 휴식 <p>[2일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 08:00 연결출발 → 12:00 이도백하 도착 후 중식 장백현 도착 / 호텔 체크인 / 두만강변 산책 / 저녁식사 후 사전 오리엔테이션 및 휴식 <p>[3일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 장백현 해관 이동 08:00 중국 측 장백현 해관 통과 / 09:00 북측 해산 CIQ 통과 후 삼지연으로 이동 중식 후 백두산 등경 <p>[4일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 이명수 폭포, 삼지연 등 관광 / 중식 후 국경으로 이동 15:00 북측 해산 CIQ 통과 → 16:00 중국 측 장백현 해관 통과 후 이도백하로 이동 석식 후 호텔 투숙 <p>[5일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 조식 후 연결로 출발 / 연결 도착 후 중식 / 연변박물관, 연변대 강의 등 진행 / 북한식당 저녁식사 후 호텔 <p>[6일차]</p> <ul style="list-style-type: none"> 호텔 조식 후 공항으로 이동 11:45 연결출발 → 15:15 인천공항 도착 후 해산 	2일차는 개별관광의 날 북측 CIQ 통과시 개인별 관광비용 현금 지불

3. 북한 관광 코스(2) – 백두산 관광(참고자료)



북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 4

북한 지역 개별관광과 유엔사의 비무장지대 군사통제권

이시우 사진작가

북한 지역 개별관광과 유엔사의 비무장지대 군사통제권

이시우 사진작가
www.leesiwoo.net

목 차

- | | |
|--|---|
| <p>1. 쉬운 길</p> <p>1) 서해</p> <p>2) 한강하구</p> <p>3) 비무장지대</p> <p>4) 정전업무이양</p> | <p>2. 쉬운 길에 대한 미국의 예상되는 반응</p> <p>1) 신고제에 대한 미국의 예상되는 반응</p> <p>2) 정전업무이양에 대한 미국의 예상되는 반응</p> <p>3. 어려운 길</p> <p>1) 예외상태</p> <p>2) 정상상태</p> |
|--|---|

북한 지역 개별관광을 위한 가장 큰 걸림돌은 유엔사령관의 비무장지대와 군사분계선 통과 허가권이다. 이 문제를 해결하기 위한 쉬운 길과 어려운 길을 고민해보고자 한다. 쉬운 길은 현상유지적 개량을 의미하고, 어려운 길은 현상변경적 전환을 의미한다. 쉬운 길이라고 해서 결코 만만한 것은 아니다. 상대적으로 쉽다는 뜻일 뿐이다. 그러나 쉬운 만큼 원점으로 회귀할 가능성과 실패가능성도 많다.

어려운 길은 큰 정치적 결심이 필요하지만 결국 미국과 협상하려면 반드시 준비해야할 전체적이고 근본적인 문제들이다. 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것이 가장 근원적인 해법이 되겠으나 여기서는 그 전 단계에서 우리가 할 수 있는 구체적 조치를 모색해 보고자 한다.

1. 쉬운 길

1) 서해

정전협정은 세 개의 관리구역을 설정하고 있다. 바다와 강과 육지이다. 육지보다는 강

이, 강보다는 바다가 유엔사의 권한이 약하다. 따라서 우리가 가장 수월하게 찾을 수 있는 길은 바다이다.

1974년 2월 15일 북한 경비정 한 척이 남한 어선 두 척(수원32, 33호)을 공격하여 한 척을 침몰시키고, 한 척을 납치하는 사건이 발생했다.¹⁾ 이에 한국은 정전협정위반을 주장했으나 주한미국 대사는 다음과 같이 확연하게 다른 태도를 보였다.

“엄밀하게 따지면 NLL 북쪽 공해에서 일어난 이번 어선 사건은 정전협정에 위반이 될 사항이 없다. 다만, 정전협정 제 17조항의 문맥을 감안하여 보았을 때 이러한 사건은 적대적인 행위를 금지하는 제 12조항을 위반하는 것이라고 볼 수도 있다…(그러나 군정위 차원에서보다) 남북 간 직접적인 접촉이 어선과 어부들을 석방시키는 데 더 효과적일 것이다…(이것이 된다면) 남한정부가 요청하고 있듯 군정위 차원에서 문제 해결하는 것을 진지하게 고려해야 할 것이다.”²⁾

이때로부터 지금까지 미국과 유엔사는 NLL의 존재를 공식적으로 시인한 바가 없다. 정전협정상 유엔사령관이 군사적으로 통제하는 곳은 오직 섬 자체일 뿐 바다는 아니다. 유엔군사령부는 정전시 교전규칙을 제정하면서 한국군의 작전인가구역(AAO)³⁾을 설정하였는데, 이 구역을 이탈할 때에는 유엔군사령관에게 보고하도록 하였다. 유엔군사령관이 설정한 작전인가구역(AAO)은 1994년 정전시작전통제권의 한국합참 환수 이후 합참 통제아래 운용중이며, 2007년 합참예규 개정시 지금의 작전구역(AO)⁴⁾으로 명칭이 변경되었다. 유엔사의 군사통제권이 육지와 강에 비해 가장 미약하다. 따라서 정전협정상 서해5도 해역에서는 남북 간 개별관광을 위한 항행과 비행, 다리건설을 통한 통행을 시도할 수 있을 것이다. 이전까지 서해에 대한 관심주제는 공동어로활동이었으나 공동관광을 위해서도 서해는 가장 열린 곳이다. 서해5도 해역은 한강하구의 끝인 말도에서 시작되므로 한강하구마저 유엔사가 고압적으로 나올 때 말도로의 우회 항

1) 한국 전쟁 이후 남한 어선을 납치하는 사건이 벌어진 것은 이 사건이 처음이 아니었다. 1950년 후반 남한 어선들이 북쪽으로 올라가 북한 당국에게 잡혔다가 풀려나는 사건이 빈번히 있었다.

2) “ROK-NK Fishing Boat Incident,” February 15, 1974, Cable from American Embassy in Seoul to Secretary of State, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.

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

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

행과 다리통행, 비행은 훨씬 수월한 선택이 될 것이다.

2) 한강하구

정전협정 5조에 의해 한강하구는 민간선박 항행에 개방되어 있고 육지처럼 군사분계선도 비무장지대도 없다. 오로지 군정위의 항행규칙에 대한 합의만이 존재할 뿐 유엔사와 인민군사령관이 가진 권한은 ‘선박등록에 대한 절차’를 규정하는 것이다. 나머지는 정전협정조문이 아닌 ‘유엔사’의 일방적 규정일 뿐이다. 따라서 한강하구는 육지인 비무장지대에 비해 유엔사의 배타적 권한행사가 제약된다.

또한 한강하구에서의 열기구 등을 이용한 비행을 상상해볼 수 있다. 유엔사규정95-3 비행금지구역비행절차에 따라 유엔사는 한강하구공역에 대한 통제권을 갖는다. 그러나 이는 유엔사규정일 뿐 정전협정부속합의서에는 한강하구항행규칙⁵⁾만 있지 비행규칙은 없다. 따라서 유엔사규정95-3은 한강하구 비행을 통제하는데 있어 정전협정상 직접적 근거규정이 되진 못한다. 역대 정부들도 계획한 바 있는 다리통행 역시 한강하구항행 규칙의 범주에 들어있지 않기에 유엔사군사통제규정의 신설보다 남북이 먼저 주도할 수 있는 영역이다.

3) 비무장지대

정전협정에 따라 유엔사는 육지 부분인 군사분계선 이남을 군사통제한다. 비무장지대 출입과 군사분계선 통과에 대한 군사통제는 유엔사령관의 ‘허가’로 구체화된다. 유엔사령관은 불허함으로써 ‘허가권’을 배타적으로 행사한다. 허가권 행사시에 주권과의 충돌이 발생한다. 불허의 유형은 ① 유엔군 자체 규정을 준수하지 아니한 경우와 ② 뚜렷한 이유 없는 이른바 ‘재량권 행사’로 나뉘볼 수 있다. 남북의 개성-문산 간 경의선 철도 현지조사를 위한 MDL 통과요청(2018.8.21)에 대하여 유엔사규정에 따라 출발일 48시간 이전에 통행계획을 제출하지 하지 않았다는 이유로 유엔사가 불허한 사례가 ①에 해당하고, 강원도 고성군 보존 감시초소(Guard Post)출입(2019.6.9.)을 이유 없이 불허한 사례가 ②에 해당한다.⁶⁾

유엔사의 MDL과 DMZ 통과에 대한 허가권은 정전협정과 유엔사 규정상 무제한적으로 보인다. 우리 국법은 유엔사의 허가권 행사에 대한 한계는 물론, 불복 절차에 대하여도 아무런 법적 규정을 마련하고 있지 않다. 김태현은 정전협정상 유엔사의 허가권에 대해 다음과 같이 해석한다.

5) “Rules for Civil Shipping in the Han River Estuary and Related Matters,” *INDEX TO AGREEMENTS SUBSEQUENT TO THE SIGNING OF THE ARMISTICE AGREEMENT*, (3 October 1953), pp.A1~A4

6) 「남북 경의선철도 공동조사, 유엔사에 막혀 일단 무산」, 『연합뉴스』, (2018.8.30.); 「유엔사, 전방 고성 GP 민간인 출입제한... “안전조치 필요”」, 『뉴스1』, (2019.6.10.)

① 대한민국의 유엔사에 대한 수권범위는 군사지휘권에 한정되고, ② 유엔사 설립근거인 유엔 안보리 결의는 국제평화회복을 위해 대한민국을 지원하기 위한 보충적 측면을 가지고, 허가권을 규정한 정전협정은 군사적 성격에 관한 것이 분명한 점을 종합할 때 유엔사 허가권 행사의 대상은 순전히 군사적 성격에 한정되고, 비군사적 통과는 허가권 행사의 대상이 아니므로 비군사적 방문의 경우에는 일의적으로 다툼의 여지없이 신고만으로 충분하다고 봄이 합리적 해석이라고 한다.⁷⁾

북한 측은 1954년 11월 20일 제20차 군정위 본회의에서 처음으로 이산가족 상호방문, 남북교역과 문화교류를 위한 군사분계선 왕래허용 등 비군사적 문제를 제기하였으나 유엔사 측은 이들 문제가 군정위의 권한 밖이라는 이유로 의제 상정에 반대한 바 있다.⁸⁾ 유엔사 스스로 시인했듯이 비군사적 분야의 교류는 정치적 사안으로서 유엔사가 개입할 문제가 아니다.

따라서 유엔사 스스로 허가권의 배타적 사용을 자제함이 가장 쉬운 길이겠으나 이는 2000년 남북관리구역 설립 이래 믿을 수 없는 길임이 확인되었다. 그러므로 최소한의 법적통제를 마련함이 유효할 것으로 보인다. 형식적으로는 정부와 유엔사 사이의 별도협정의 체결 또는 「유엔군사령부 규정 551-4」 개정을 통한 방법 등이 가능할 것으로 보인다.

김태헌과 정육식은 ‘순전히 군사적 성질(purely military in character)’에 해당하는 극히 예외적인 사유에 해당하지 않는 이상 통지만으로 완료되고 별단의 수리 처분 등을 요구하지 않는 신고제⁹⁾로 규정을 바꿀 것을 제안한다.¹⁰⁾ 당연히 가장 먼저 추진할 조치이다. 그리고 안전성만 확고하게 보장된다면 많은 고민을 덜 수 있다.

4) 유엔사 정전관리업무 이양

한·미동맹 간의 정전관리책임 조정 문제는 2006년 7월 제9차 한·미 안보정책구상회의(SPI)에서 미국 측에서 최초로 문제를 제기하였으며, 이듬해인 2007년 1월에 벨 전 유엔군사령관이 외신기자클럽 초청회견에서 재차 문제를 제기함으로써 비롯되었다. 벨 사령관의 발언 의도는 전작권이 반환되면 유엔군사령관이 정전관리에 필요한 병력 제공이 제한되므로, 전작권이 전환된 이후에도 유엔사가 고유의 군사적 권한과 책임을 수행하는데 제약이 생기지 않도록 대책을 강구해야 하며, 정전협정관리에 있어서도 유

7) 김태헌, 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』 제39호, (2019년 8월), pp.77, 80참조

8) 최철영, 「전후법으로서의 정전협정의 역할과 한계」, 『민주법학』43권, (2010.7), p.169

9) 행정절차법 제40조에서 신고에 관하여 규정하고 있다.

10) 김태헌, 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』 제39호, (2019년 8월), pp.80-85, 정육식, 「유엔사문제 3단계해법」, 『유엔사의 비군사적목적출입통제 무엇이 문제인가?』(민주당설현의원주최토론회자료집), (2019.12.17.,국회의원회관제2세미나실), p.33

엔사군정위와 증감위의 역할이 특히 중요하므로 이에 대해 한·미 간 진지한 논의가 필요하다는 취지였다.

또한 유엔사가 한반도 전쟁억제 및 전쟁수행에 있어 중요한 역할을 감당하므로 그 정전체제 유지에 관한 권한은 유지하더라도, 정전관리를 위한 세부수행기능은 전작권 전환과 함께 한국군에 넘기겠다는 의사를 표시한 바 있다.¹¹⁾ 2008년 3월 11일 버릴 벨 사령관은 미국 상원군사위원회 청문회에서 다시 유엔사의 정전관리기능의 일부 또는 전부를 한국 측에 위임하거나 전환하는 것을 포함한 해결책을 강구하고 있다고 밝힌 바 있다.

연합사령관이 유엔군사령관을 겸임하는 체제하에서는 연합사령관의 지위에서 연합권한 위임사항 중 ‘전쟁 억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리’에 관한 지시권한을 행사하여 정전관리임무수행을 위해 일정한 범위 내에서 국군을 통제할 수 있지만 연합사가 해체되면 유엔군사령관은 더 이상 국군에 대한 지시와 통제를 할 수 없게 된다. 미국이 정전관리에 관한 유엔사의 권한과 책임의 불일치를 우려하는 것이 바로 이 부분이다. 연합사의 창설로 유엔사와 국군의 지휘관계가 단절된 상황에서 연합사가 해체되면 ‘전쟁 억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리’에 관한 지시권한마저 사라진다는 것이다.

장광현은 이러한 우려는 정전관리에 관한 유엔사의 권한과 책임을 국군이 인수함으로써 근본적으로 해소할 수 있다고 본다.¹²⁾ 김태현도 허가권을 전면적으로 대한민국 정부에 위임하는 방법을 하나의 예로 제안한다.¹³⁾ 이견태 역시 장기적 관점에서 비무장지대 및 접경지역에서 추진되는 남북협력사업에 대한 관리권을 포괄적으로 유엔사가 남한에게 위임하는 것이 바람직하다고 본다.¹⁴⁾ 벨 유엔사령관도 공언하고 있었으므로 이것은 꽤 쉬운 길처럼 보였다.

2. 쉬운 길에 대한 미국의 예상되는 반응

1) 신고제에 대한 미국예상반응

- 11) 손원제, 「유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요」, 『연합뉴스』, (2007.1.18.), <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/185112.html#csidx59d5ec05d2d6dc3b2cb06cee7468669>, (2017.4.16.); 최경운, 『조선일보』, (2007.1.19.), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/01/19/2007011900069.html, (2017.4.17)
- 12) 김동욱, 「주한 유엔사의 법적 지위와 전시작전통제권 전환」, 『군사』제71호, (서울: 국방부군사편찬연구소, 2009), pp.257; 이상혁, 「국군의 교전규칙 작성권한: 유엔사와 연합사의 작성권한 유무 및 범위를 중심으로」, 『국방정책연구』Vol.33 No.4, (한국국방연구원, 2018), p.99참조
- 13) 김태현, 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』 제39호, (2019년 8월), pp.84-85
- 14) 이견태, 「남북육로통행 활성화를 위한 통행보장조치에 관한 연구」, (중앙대학교대학원석사논문, 2012), p.74

유엔사는 2003년 1월 남북군사실무회담에서 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 체결된 이후 경의선과 동해선의 남북관리구역에 한해 출입관리를 한국 측에 위임한 바 있다. 한국의 국방부가 통일부로부터 넘겨받은 방북자 명단을 유엔사로 넘겨주면, 유엔사는 관례적으로 허가하기 때문에 사실상 ‘신고제’로 운영되고 있었다.¹⁵⁾

하지만 방북 허가절차와 관련, 유엔사가 언제든지 제동을 걸 수 있음이 드러났다. 2002년 11월 장성급회담 유엔사측 대표였던 제임스 솔리건 미군 소장이 “군사분계선을 넘으려면 버스 운전사라도 승인을 받아야 한다.”고 발언한 적이 있는데, 이로 인해 2003년 8월 「류경정주영체육관」 준공식에 참석하려던 현대아산 측 참관단 1천 명의 방북이 애로를 겪은 바 있다.¹⁶⁾

김태헌은 위에서 정부와 유엔사 사이의 별도 협정의 체결 또는 「유엔군사령부 규정 551-4」 개정을 제안했다. 그러나 유엔사는 조약의 체결주체가 아니다. 또한 「유엔사 규정551-4」의 개정은 전적으로 유엔사의 협조와 선처에 의존해야 하는 상황이며 유엔사 규정을 우리 법체계에 흡수할 방법이 없다.

따라서 신고제는 결코 새로운 대안이 아니라 이미 폐기된 대안인지도 모른다. 그러나 그 어떤 대안이라도 함부로 버릴 수는 없다. 전작권 환수로 인한 유엔사 지위가 갈등사안이 되기 이전에도 유엔사는 언제나 정전협정조문에 따라 한국 주권에 대한 관용을 포기해왔다. ‘사실상 신고제’는 유엔사의 의도에 따라 언제나 원점으로 굴러 떨어지고야 마는 시지프스의 돌이 되고 말았다.

신고제의 근거로 제시하는 정전협정의 순수한 군사적 성질에 대한 해석은 협상에서 난항을 겪을 가능성이 많다. 군사적 성격이란 헤이그 육전법에 따르면 교전에서 점령¹⁷⁾까지 포함하므로 정전협정상 비무장지대를 점령지로 보는 미국 앞에선 속수무책이 된다.¹⁸⁾ 더구나 미국은 한국전쟁 때부터 이러한 근거를 축적해 왔다.

1950년 10월 7일 유엔총회에서 유엔통일한국부흥위원단(UNCURK)창설결의가 채택되었다. 이 결의는 특별히 38선 종단을 승인하지는 않았다.¹⁹⁾ 그럼에도 이 결의는 이미

15) 김영윤, 『남북한 출입제도(통행·통신·통관)개선 및 정착방안 연구』, (통일연구원, 2008), pp.37-38.

16) 이진태, 「남북육로통행 활성화를 위한 통행보장조치에 관한 연구」, (중앙대학교대학원석사논문, 2012), p.27

17) 국방부, 『전시국제법해의』, (서울: 국방부정훈국, 1957), pp.53-61

18) 1954년 38선 이북과 비무장지대 사이에 위치한 지역에 대한 유엔사의 한국정부로의 행정권이양시 유엔사령관 헐(J. E. Hull)이 이승만에게 보낸 공문에서 이 지역을 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 지역이라고 명시했다. Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message)

19) 미국 대표는 38선 종단 승인은 이미 6월27일자 안보리 결의안에 의해 은연중에 이루어졌다고 주장했다. 인도 대표는 유엔헌장에 따라 유엔총회는 “권고”만 할 뿐이지 무력수단을 승인할 권한이 없다는 사실을 지적하면서 “안보리나 총회의 특별승인 없이는 어렵도 없다”고 종단에 강경하게 반대했다. 10월 7일 통과된 결의안에는 “한국전역에 안정상태를 확실하게 하기 위한 모든 적절한 조치가 취해져야 하며 유엔군은 한국의 어느 곳에서도 필요이상으로 오래 남아 있어서는 안 된다고 충고하는 바이다”라고 쓰여 있다. 워싱턴은 이 두 문장이 38

북진한 유엔군사령부의 38선 이북 점령을 전제하고 있었다. 점령을 위한 군사작전 없이 북에 새로운 정부를 세울 방법은 없기 때문이다. Gross는 이에 대해 내정불간섭을 천명한 헌장 제2조 4항 위반이라는 견해를 표명했다.²⁰⁾ 어쨌든 이 총회 결의는 정치적 문서일 뿐 헌장상의 법적 문서는 아니었다. 10월 7일 결의에는 UNCURK가 한국에 도착할 때까지 임시위원회가 유엔통합군사령부에 대하여 협의하고 조언하도록 했다. 그러나 1950년 10월 12일 열린 언커크임시위원회는 협의, 조언이 아닌 위임을 결정한다.

‘유엔사에 의하여 점령된 지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 유엔한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지 통합군사령부가 임시로 담당할 것을 권고하고...’²¹⁾

선 종단 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: 신학문사, 1988), p.151

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

21) 1950년 10월 12일 언커크 임시위원회의 내부결의 번역문과 원문을 소개한다.

한국관계 임시위원회는

1. 1950년 10월 7일자로 총회에서 채택된 결의문의 규정 하에 한국에 대한 임시위원회에서 동결의문에 포함된 바 결의에 따라 유엔통합군사령부와 협의하고 조언하도록 요청할 것을 고려하며,
2. 주권국가 한국에 통일되고 독립된 민주정부를 수립하기 위하여 유엔주도하에 총선거 실시를 포함한 모든 소요활동을 취할 것을 결정한 동 총회건의를 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 수 개 유엔 회원국 군대로부터의 장교와 협력하기 위한 조속한 조치를 취하도록 건의하고,
6. 통합군사령부에게 한국위원단이 도착할 때까지 본 결의에 응하여 취하여진 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

이는 총회결의를 넘어서는 월권이 아닐 수 없었다. 또한 이는 유엔총회결의가 아니었으며 UNCURK의 결의도 아니었다. UNCURK 도착 전까지 한 달 정도 과도기 임무를 부여받은 임시위원회의 내부결정일 뿐이었다. 그러나 설사 유엔사가 언커크의 점령 통치권을 넘겨받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 ‘임시’였다. UNCURK위원단은 일본에 도착해서 수차례 회의를 개최한 후 11월 26일 서울에 도착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다.²²⁾ 따라서 UNCURK가 서울에 도착한 11월 26일에 유엔사는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그러나 그 ‘임시’는 아무 근거 없이 지속되었고 기정사실화되었다. 그리고 다시 1954년 38선 이북지역 행정권 이양 때 부활했다.

1954년에 이르러 유엔사령부는 원칙적으로 38선 이북지역에 대한 한국의 주권을 인정하지 않는 가운데, 그 작은 지역에서 터져 나오는 문제들을 처리하기 위해 행정권만 한국 정부에 이양하였으며²³⁾ 오늘에 이르고 있다. 1954년 유엔사의 한국 정부로의 행정권 이양 시 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.”²⁴⁾

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)

22) 영국이 북한 통치문제에 관해 만병통치약처럼 생각했던 유엔위원회는 북한의 행정을 관철하는 것은 엄두도 못 내는 소수 약체 기관이며 이를 구성하고 있는 여러 나라 출신의 위원들도 북한에 관해서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 유엔군 측에 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

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

24) Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271,

미국은 우선 유엔사령관을 통해 비무장지대 남측을 포함하여 이곳이 점령지임을 분명히 했다. 또한 미국은 행정권을 뜻하는 표현으로 ‘administrative control’을 사용하고 언커크(UNCURK)는 ‘administration’²⁵⁾을 사용하였다. 그러면서 행정권을 최종적 지배권(ultimately juridically control)과 구분하여 사용했다. 또한 한국이 주권을 달라고 요청했다는 보고를 하면서 이에 해당하는 단어로 Jurisdiction을 사용했다.²⁶⁾ Jurisdiction에 대해 1954년 9월 1일 한미 간의 마라톤 협상에서 변영태 외무장관의 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.’²⁷⁾

유엔사가 46년 뒤인 2000년 경의선지구 남북관리구역 창설 시 Jurisdiction과 Administration을 구별하는 용례 역시 이 행정권 이양 논쟁과 일치한다.²⁸⁾ 따라서 남북관리구역 창설 시 유엔사가 표명한 입장을 1954년 수복지구행정권 이양의 연장선에서 본다면 비무장지대를 군사점령지역으로 간주하고 있으며 Jurisdiction 보유 주장은 한국 주권에 대한 제약을 의도한 것임을 알 수 있다. 따라서 유엔사가 관할권이란 번역어로 행사하고 있는 군사통제권이 한국의 주권을 침해한다는 표현은 공연한 억측이 아닌 셈이다. 1963년 7월 1일자 주한미대사관이 미8군에 보낸 전문에는 6월 22일 유엔사령부가 대성동의 행정권을 한국정부에 위임하는 문제에 반대하는 국무성의 지시가 분명히 밝

Aug 10, 1954 (Army Message)

- 25) ‘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
- 26) ‘Beginning in August 1953, the Republic of Korea requested that it be given jurisdiction over territory north of the 38th Parallel under United Nations Command control.’ *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington: United States Government Printing Office, 1984), p.1865
- 27) 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
- 28) “우리는 한국의 행정적, 최종적인 지배권 하에 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-행정권 구도로 이해하고 논쟁했기에 최종적 지배권정도로 번역함이 타당할 것이다. 그러나 언커크의 권고와는 달리 미국의 유엔사는 주권 전체가 아닌 행정권만을 이양하였다.

혀져 있다.²⁹⁾ 즉 정전협정상 비무장지대에 대한 행정권은 유엔사령부의 것이고, 한국 정부에 일부라도 위임되어서는 안 된다는 것이다. 대성동에 대한 「유엔사규정525-2」(UNC Regulation 525-2)은 민사행정을 다음과 같이 정의하고 있다. “미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착 민간정부가 수립될 때까지 외국 정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 외국 정부가 수립하는 행정”.³⁰⁾ 여기서 외국 정부란 당연히 미국 정부이다.

2000년 11월 17일 남북관리구역 창설 후 관리권(Administration)만 한국군에 이양했고 관할권(Jurisdiction)은 유엔사가 여전히 가지고 있다고 했을 때, 관리권은 행정권이며 관할권은 주권이라고 해석함이 적절하다.

1950년 10월 7일, 1950년 10월 12일, 1954년 11월 17일, 1963년 6월 22일, 2000년 11월 17일까지의 공문서를 통해 미국은 비무장지대와 같은 한국의 일정지역을 점령지역으로 일관되게 해석하고 있음을 알 수 있다. 미국이 이처럼 비무장지대에 대해 군사적 성격의 범위를 점령으로까지 확대하여 기정사실화 하고 있는 이상 신고제와 같은 대안은 언제나 조마조마하고 불완전한 것임이 거듭 확인되었다.

2) 정전관리업무 이양에 대한 미국예상반응

미국이 제기한 ‘정전관리책임과 권한의 불일치문제’ 해결을 위해 한·미 양국은 2007년부터 ‘고위급 회의’와 ‘과장급 실무회의’를 구성하여 정전관리책임조정에 관한 논의를 시작하였으며, 이러한 양자 간의 논의는 2010년 6월에 전작권 전환 일정이 한 차례 연기됨에 따라서 일시 중단되었다가 2012년부터 다시 재개되었다.

한·미동맹은 이후 수차례에 걸친 논의와 공동 현장 확인을 거친 끝에, 전작권 전환 이전 유엔군사령관의 책임과 권한이 불일치하는 63개 항목 추가 합의사항 30건을 식별하였다. 2011년 10월 24일, 당시 한민구 합참의장과 썬(James D. Thurman) 유엔군사령관은 ‘정전협정과 관련 약정³¹⁾, 그리고 전략지시 제2호³²⁾에 명시된 유엔군사령관의 정전관리책임과 권한을 인정할 것과, 정전관리가 지속적이고 일상적인 책임임을 인식하고 지속적으로 이행하고 준수할 것’을 포함하는 『정전관리책임조정 기록각

29) 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

30) 「유엔사규정525-2」, 군사작전 대성동민사행정, 2012년 3월 23일, p.14

31) 유엔군사령관을 위한 관련약정(US CJCS Terms of Reference for Commander UNC, 1983.1.19) 그 핵심 내용은 한국군, 미군이 아닌 제3국군을 유엔사에 예속시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속하며 유엔사로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사하며, 전쟁이 재발할 경우 연합사와 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용한다는 것이다. 이것을 수용하면 연합사해체를 통한 전작권 환수 후에도 다국적사령부가 된 유엔사의 독자적 작전이 가능해진다.

32) 한·미전략지시 제2호(1994.12.1)는 정전시작전통제권을 이양한 문서로 연합사령관에게 연합권한위임사항(CODA, Combined Delegated Authority)을 명시했다. 이 중 정전시 위기관리권이 문제된다.

서』³³⁾와 『연합위기관리 합의각서』를 체결하고, 이에 서명하였다. 또한 전작권 전환 이후 유엔군사령관의 책임과 권한이 불일치하는 61개의 과제를 추가 식별하였다.³⁴⁾

정전협정이 체결된 지 58년이 경과한 시점에서 새삼 이러한 기록각서를 채택한 배경이 의심되었다. 이 두 개의 각서엔 유엔사의 정전관리책임조정의 전제로 다국적전투사령부가 포함되어 있었다. 3년 뒤 그런 의도는 유엔사재활성화란 이름으로 명확히 확인되었다.

2014년 7월 24일 스카파로티 유엔군사령관은 최윤희 한국 합참의장에게 발송한 서신을 통하여 ‘유엔사가 지향하는 비전(Revitalizing the United Nations Command)’을 설명하며, “유엔사의 기능강화는 유엔사가 정전유지위주의 기능에서 벗어나 다국적 군사기구로서의 역량을 확대함으로써, 평시에는 전략적여건 조성능력 및 적대행위에 대한 억제력강화 및 긴장완화를 촉진하고, 유사시 전력제공국들의 기여를 한반도에 집중시켜 적대행위 혹은 불안정사태에 대한 역량을 확장시킬 수 있음”을 강조하며, 유엔사재활성화를 위한 논의를 정식으로 제안하였다.³⁵⁾

한미 정부는 유엔사에 전력을 제공하는 회원국들의 연합연습 참여절차를 정립하기 위하여 2015년 5월 실무회의를 개최한 이후, 수차례 논의를 거쳐 약 1년 뒤인 2016년 4월 기본 틀을 마련하였다. 그러나 이러한 합의를 한미간에 양해각서(MOU)로 체결한 않았다.³⁶⁾ 이와 관련 2015년 9월 16일, 당시 유엔사 참모장이던 버나드 샴포우(Bernard S. Champoux) 중장이 류제승 한국 국방부정책실장에게 ‘한국과 전력을 제

33) 정전관리책임에 대한 기록각서(MFR between ROKJCS and UNC on AMR, 2011.10.24)는 단순히 정전관리만을 다룬 것이 아니라 정전협정, 관련약정, 전략지시 제2호를 전제함으로써 유엔사재활성화를 전제하고 있으며, 국제법상의 법적 권한과 의무를 창출하지 않는다고 함으로써 법적 의무를 회피했다.

34) 일반적인 책임(4), MDL 및 DMZ, 한강 하구의 관할·관리 책임(14), 부대의 정전협정 준수를 보장할 책임(7), 군정위/중감위 운영 및 지원 관련 책임(36) 등 모두 61개의 책임을 식별하여 UNC 책임(44), 한측 책임(3), 공동 책임(14)으로 조정하여 협의 중에 있으며, 세부 내용은 보안상 밝힐 수 없다. 장광현, 「전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구; 한미동맹의 쟁점과 대응전략을 중심으로」, (아주대학교 대학원 박사논문, 2019) p.111

35) 유엔사 기참부장 오웬스(Christopher S. Owens) 해병대 소장이 합참 전략기획부장에게 보낸 서한 (2015.3.23.)에 의하면 “재활성화된 유엔사는 한반도 평화와 안보를 위한 동맹의 다국적 조력자(enabler)로서 지원역할에 충실할 것임과, 현재의 유엔사권한범위 내에서 유엔사의 효과를 최적화하는 것일 뿐 기존의 유엔사 임무나 권한 면에서 일체의 확장은 없을 것이며, 재활성화와 관련된 어떠한 조치도 한미 계획 및 의사결정에 영향을 미치지 않을 것임”을 설득하고 있다.; 장광현, 「전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구; 한미동맹의 쟁점과 대응전략을 중심으로」, (아주대학교 대학원 박사논문, 2019), p.98참조

36) 전력을 제공하는 유엔사회원국들의 연합연습 참여절차는, 먼저 유엔사회원국을 비롯하여 전력제공을 희망하는 국가가 주한 대사관을 통해 연합연습 참여를 요청해올 경우, 한국 국방부가 이를 검토하여 해당 국가에 참여 가능 여부를 통보함과 동시에 법무부와 외교부에 출입국 및 외교 관련사항에 관해 협조를 요청하며, 이러한 행정처리가 완료된 후 연습에 참여하는 국가들이 들여오는 반입 장비 및 물자를 방사청에서 최종 확인하는 순으로 절차를 정립하였다. 이러한 절차는 2016년도 키리졸브(KR) 연습 때 처음으로 적용하면서 검증되었으며, 연습결과는 각 국가별 제약사항을 고려하여 전력통합절차를 보완하는데 피드백(feed back)되었다. 장광현, 「전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구; 한미동맹의 쟁점과 대응전략을 중심으로」, (아주대학교 대학원 박사논문, 2019), pp.103-105참조

공하는 유엔사회회원국들 간에 방문부대협정(VFA: Visiting Forces Agreement)을 조속히 체결해 줄 것'을 요청하는 서신을 발송한데 이어, 후임 유엔사참모장인 토마스 밴델(Thomas S. Vandal) 중장 역시 2016년 4월 6일 '방문부대협정의 부재로 신속하고 효과적인 전력통합을 저해하는 만큼 조속한 체결'을 촉구하는 서신을 재차 발송한 바 있다. 그러나 지금까지도 한국은 이에 응하지 않고 있다.

미국은 한국정부가 연습에 참가하는 유엔사회회원국들에게 연합작전계획에 대한 접근을 보다 확대해 주기를 요구하고 있다. 미국은 비록 회원국이 연합연습에 동참한다 하더라도 한국이 군사보안상의 이유를 들어 연습작전계획에 대한 접근 자체를 엄격히 통제함으로써 인하여 연합작전 수행절차 숙달 및 상호협조 등 실질적인 연합연습은 물론, 이들 연합군전력에 대한 지원계획조차 제대로 발전시킬 수 없다고 불만을 표한다.

돌이켜보면 유엔사는 정전관리조정문제를 제기하던 2011년 8월 유엔사회회원국이 한국 작전전구 내로 진입하는 전력들에 대한 통합절차를 규정하는 「유엔사 회원국전력통합예규」(2011.8.11)를 이미 발간한 상태였다.³⁷⁾ 즉 유엔사가 거듭 표명했던 정전관리업무이양은 유엔사 재활성화 특히 유엔사의 다국적통합사령부로의 전환과 연결되어 있는 문제인 것이다. 따라서 유엔사 정전관리기능의 이양만을 협상의제로 삼으면 당연히 유엔사는 다국적군으로의 재활성화 관련 요구를 교환의제로 들고 나올 것이 예상된다.

3) 어려운 길

쉬운 길이 쉽지 않을 때 우리는 쉬운 길을 촉진하기 위해서, 그리고 법적, 정치적 결단이 필요한 두 번째 단계로 어려운 길을 같이 고려할 필요가 있다.

1. 예외상태

정전협정은 유엔사의 DMZ·MDL 통과 불허가에 대한 아무런 불복절차를 마련해두지 않고 있으며 우리 헌법과 법률은 유엔사의 DMZ·MDL 통과 불허가에 대한 통제방법에 관하여도 아무런 규정을 두고 있지 않다. 불허가의 경우에는 불허가라는 집행행위의 매개가 있으므로 유엔사의 불허가 처분을 대상으로 위헌소원 청구를 제기할 수 있다는 견해도 가능하겠으나, 공권력은 대한민국 국가기관의 공권력작용이고 외국이나 국제기관의 공권력 작용은 이에 포함되지 않는다. 따라서 국내법적 효력을 갖는 조약이 유엔사와의 사이에 체결되어야 하지만 우리정부는 이러한 시도를 해본 적이 없다. 그 결과 유엔사령관은 국법 밖에 존재하는 자가 되었다. 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 이러한 상태를 예외상태라고 정의했다. 제한권력은 법의 예외문제를 잘 보여준다. 헌

37) 장광현, 「전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구: 한미동맹의 쟁점과 대응전략을 중심으로」, (아주대학교 대학원 박사논문, 2019), p.107-109참조

법이 있기 전 헌법을 만든 헌법제정 주체인 주권인민³⁸⁾은 아직 법이 부재한 상태에서 헌법을 제정하므로 법의 합법성이 부여되지 않았다. 그리하여 주권인민은 법 밖에서 법을 제정하는 권력이다.³⁹⁾ 인민의 제한권력이란 무로부터 유를 창조하는, 그러나 그 피조물에 전적으로 복속되지는 않는 조물주(demiurge)의 세속화된 개념이라고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 프랑스혁명의 이론가 시에예스(E. J. Sieyès)의 표현에 따르면 “인민은 헌법에 복속되지 않는다기보다는, 그럴 수도 그래서 안 되는 것이다.”⁴¹⁾

헌법을 만든 제한권력과 마찬가지로 헌법에 의해 만들어진 입헌권력⁴²⁾도 법 밖에 있기는 마찬가지이다. 단 입헌권력은 헌법이 수립된 뒤이므로 법 안에도 동시에 존재한다는 점에서 차이가 난다. 칼 슈미트는 다음과 같이 말한다. “주권자는 법밖에 있으면서도 여전히 법안에 있는 자로서, 즉 헌법을 완전히 효력정지 시킬 것인지 아닌지를 결정(Entscheiden)하는 자리에 있는 자이다.” 헌법 밖에 있는 ‘예외상태’는 법으로 규정할 수 없다. 오직 국가권력의 담당자, 즉 주권자만이 예외상태를 결정함으로써 법의 경계를 규정한다.⁴³⁾

슈미트의 이론에 따르면 유엔사령관은 제한권력으로서의 주권인민이나 입헌권력으로

38) 주권인민은 대부분 국가의 헌법전문에 주어로 등장한다. 예를 들어 대한민국헌법 전문은 “우리 대한민국인”으로, 미국헌법에는 “우리 합중국 인민”(WE THE PEOPLE of the United States)으로 등장한다. 1790년 프랑스 인권선언 제3조는 “모든 주권은 본질적으로 민족(nation)에게 귀속된다”고 하여 인민이 아닌 민족을 제한의 주체로 삼았다.

39) 미국의 “우리 합중국 인민”을 예로 들어 보자. 1787년 9월 8일 <헌법집필위원회>(Committee of Style)가 제출한 전문초안은 “WE THE PEOPLE of the States of (각13개 주 이름)”으로 제한권력의 주체를 규정하고 있었다.(Raymond B. Marcin, “‘Posterity’ in the Preamble and a Positivist Pro-Life Position.” *American Journal of Jurisprudence* (38 Am. J. Juris. 273), p.284) 미국헌법제정 이전에는 각 주 단위의 인민만 존재하였지, 고유명사로서의 “합중국인민”은 정치적으로도 실정법상으로도 부재하였던 것이다. 이는 헌정위기 또는 중단상황에서 “미합중국 인민”이 존재할 수 있는가하는 현실적인 질문으로 이어지며, 미국 헌정사에서 그에 대한 대답은 결국 법리가 아닌 (남북)전쟁을 통해 결정되어진다. Akhil Reed Amar, *America’s Constitution: A Biography*. (Random House, 2005), pp.21-39

40) Ernst Wolfgang Bökenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, (Suhrkamp Verlag, 1991), pp.90-112; 김성호, 「헌법제정의 정치철학-주권인민의 정체성과 인민주권의 정당성」, 『한국정치학회보』42집3호, (한국정치학회, 2008.9), p.8

41) Emmanuel-Joseph Sieyès, *What Is the Third Estate?* (1789), (Pall Mall, 1963), p.126

42) 허영은 전자를 “헌법제정권력”, “창조한 권력” 또는 “형성하는 권력”으로, 후자를 “창조된 권력” 또는 “형성된 권력”으로 번역하고 있다.(허영, 『헌법이론과 헌법』(上), (서울: 박영사, 1988), p.49) 마르크스는 라인주의 삼립벌채 문제를 다루며 법률전체가 예외라는 견해를 펼친다. ‘사람들은 심지어 법률 전체가 법률로부터의 예외라고 파악하였으며, 그래서 사람들은 모든 예외적인 규정이 법률에서 허용 가능한 것이라고 결론 내렸다...어떤 하나의 법률로부터의 예외(eine Exzeption von einem Gesetz)가 아니라 법률로부터의 예외(eine Exzeption von Gesetz)가 다루어지는 것이라는 점을 입법자가 있고 있는 곳에서는 어디에서나 우리의 주의회의 활동은 때때로 약삭빠르게 끼어들고 고치고 보충한다. 그리하여 주의회 활동은 법이 사적 이해에게 법률을 제정하게 했던 곳에서 사적이해로 하여금 법에게 법률을 제정하게끔 한다.’ 마르크스, 전태국 외 공역, 『마르크스의 초기 저작-비판과 언론』, (부산: 열음사, 1996), p.237,240,241

43) Carl Schmitt, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität* 2판, (Berlin: Duncker & Humblot, 1934)/김향 역, 『정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장』, (서울: 그린비, 2010), pp.18,22,25,16참조

서의 주권자의 지위를 누리는 자이다. 앞서 보았듯이 유엔사령관은 비무장지대에 대해 점령지의 점령관으로서 행위하는 데도 국내법 밖에 있으며 국민의 기본권 침해에 대해 법적구제수단이 전무하다. 예외상태란 그림에도 무정부상태나 혼란상태와 다른 무엇이 기 때문에 법질서 밖에 있다 해도 여전히 하나의 질서가 존속한다. 그 같은 질서가 유엔사규정이다. 우리는 어느새 유엔사령관이 유엔사규정을 바꿔주길 바란다. 그러면 새로운 법질서가 수립된다고 생각한다. 예를들면 신고제가 그렇다.

정전협정과는 별개로 유엔사령관의 예외상태를 정상상태로 전환시키는 것은 복잡하고 어려운 일이다. 일시적, 정치적 미봉이 아니라 법적 근거를 정상상태로 되돌리는 일이기 때문이다. 그러나 매번 실패를 반복해야하는 쉬운 길보다는 근본적인 해결책이 될 수 있다.

2. 정상상태

유엔사령관이 한국의 영토고권의 침해에 해당하는 집행행위를 하면서 법적권한의 근거로 삼고 있는 첫 출발점은 1950년 10월 12일 언커크임시위원회 결정이다. 38선이북 북한지역 전체에 대한 통치를 위임한 이 내부결정은 앞서 설명했듯이 그 효력 자체가 의심된다. 더구나 위임 주체인 언커크가 1973년 유엔총회결의에 의해 해체되었으므로 유엔사령관의 38선 이북지역에 대한 점령통치권을 주장할 근거는 완벽히 부인되었다. 따라서 이 결의를 근거로 한 1953년 정전협정의 군사통제권은 점령통치권이 될 수 없으며, 구체적으로 대성동에 대한 유엔사규정525-2(UNC Regulation 525-2)에서 드러난 비무장지대에 대한 점령행정권은 성립될 수 없다. 또한 1954년 11월 17일 비무장지대이남 38선 이북지역에 대한 행정권이양도 잘못된 근거를 인용하여 기만에 의해 체결된 조치가 된다. 더구나 영토주권 일부를 포기한 이 행정권이양은 국회비준도 공포도 없었으므로 무효이다. 오늘날 우리에게 문제가 되고 있는 2000년 11월 17일 남북관리구역을 통한 군사분계선 통과문제는 정확히 1954년 11월 17일 38선 이북지역 행정권이양의 개념과 근거에 기초해 있다. 따라서 외교부는 1950년 10월 12일 언커크임시위원회 결정의 무효를 전제로 국제법적, 제도적 정비조치를 취해야 할 것이다. 유엔총회에 이들 결의의 효력을 묻고 그에 기초하여 무효를 선언하는 조치가 가장 중요할 것이다. 국방부는 이들 근거에 기초한 한·미군사간 합의서들과 유엔사규정들에 대해 무효를 전제로 해당조치를 취해야 한다.

또한 유엔사재활성화 프로그램에 예측되지 않으면서 비무장지대 정전관리임무와 위기관리임무를 이양 받아야 한다. 예를 들면 2011년 10월 24일, 당시 한민구 합참의장과 썬(James D. Thurman)유엔군사령관이 합의한 『정전관리책임조정 기록각서』와 『연합위기관리 합의각서』를 폐기하거나 무력화할 수 있는 대안적 합의를 이끌어 내야 한다.

그러나 유엔사령관은 우리의 법체계 밖에, 즉 예외상태에 있기에 법만을 통해서 어떤 통제도 할 수 없는 것이 현실이다. 약간의 긴장을 유발하더라도 행동으로 통제할 수밖에 없다. 이미 국군은 몇 가지 조치를 취하고 있다.

첫째, 유엔사회원국임을 거부하였다.

일반적인 의미로 ‘유엔사회원국’은 6.25전쟁 당시에 전투병력 또는 의료지원부대를 파견한 나라들 중에서 현재 유엔사 군정위에 연락단을 운영하고 있으면서, 유사시 전력을 제공하기로 약속한 국가(Sending States)들을 지칭한다. 한국은 유엔사령관에게 작전지휘권을 이양했기에 통상 유엔사회원국으로 이해되어 왔다. 미국은 내심 한국이 ‘유엔사회원국의 일환’으로서 유엔사와 관련한 제반 활동에 능동적으로 참여해 주기를 원하고 있으나, 정작 한국은 스스로를 유사시 유엔사가 제공하는 전력을 운용하는 ‘전쟁수행 당사국(Host Nation)’이지, 전력을 제공하는 ‘유엔사회원국’들과 동일하게 간주되는 것은 적절치 않다는 입장으로 정리하였다. 또한 한국은 ‘Sending States’란 용어를 ‘유엔사회원국’이 아닌 ‘전력제공국’으로 해석하는 것이 더 적절하다는 입장이며,⁴⁴⁾ 양국 간의 어떠한 공식적인 합의문서에도 이를 규정한 것이 없음을 들어 공식적으로 유엔사회원국임을 부정하였다.

둘째, 유엔사 재활성화의 핵심인 다국적전투사령부 건설에 부정적, 소극적으로 대응하고 있다. 미국이 한미연합연습에 유엔사회원국들을 참여시키려면 한국정부와 참여국간에 방문부대협정(VFA)을 체결 해야하나 이를 거절하고 있다. 또한 이들 회원국에게 연합C4I시스템(Centrix-K)내에 구축된 연습작전계획 등 비밀자료에 대한 접근권한과 정보공개범위 확대해야 하는데 이를 차단함으로써 전시 한미공동작전계획과 관련된 핵심정보 유출을 막고 있다.

유엔사가 ‘전투력을 공급하는 전쟁지원사령부’가 아니라, 전시에 별도의 지휘조직을 가지고 미 합참 또는 미 인도태평양사령관의 지시를 받아 미래사와는 별개로 특정의 작전을 수행하는 ‘독립된 전투사령부’로서 변모⁴⁵⁾한다면 한반도내에 두 개의 사령부가 존재하는 상황이 되어 지휘의 통일이 붕괴될 수 있다. 애써 전작권환수를 하는 목적이 퇴색되는 것이기에 국군으로서는 당연한 조치이다.

셋째, 유엔사교전규칙과 별개로 독자적 교전규칙을 작성하여 운영하기 시작했다.

한미 연합방위체제하에서 국군에 대한 지휘관계의 기본적인 골격은 방어준비태세(데프

44) 장광현·최승우·홍성표, 「한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로」, 『국방연구』제60권제4호, (2017.12), pp.108-109

45) 「미, 유엔사 ‘전시임무’ 복원한다」, 『내일신문』, (2012.7.24.),
http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=12970, (2018.4.2)

콘) 3단계를 기준으로 5단계, 4단계에서는 대한민국 합참의장이 국군을 작전지휘하고, 3단계부터는 연합사령관이 국군을 작전통제한다. 따라서 유엔군사령관과 국군 사이에는 지휘관계가 존재하지 않는다. 그럼에도 지금까지는 평시에도 유엔사교전규칙을 따라야 했다. 그러나 두 개의 교전규칙이 현장에서 충돌하면 심각한 혼란을 초래할 수 있다.

이상혁은 현 지휘관계를 바탕으로 국군의 교전규칙작성 방향에 대해 다음과 같이 제안한다.

‘우선 국군의 교전규칙작성에 유엔사가 관여할 수 없다는 점을 분명히 해야 한다. 유엔사와 국군 사이의 지휘관계는 연합사의 창설로 인해 더 이상 존재하지 않게 되었으므로 유엔사는 유엔사 예하 부대에만 적용되는 교전규칙을 작성할 권한은 있으나 국군에 적용되는 교전규칙은 작성할 권한이 없다. 연합권한위임사항의 “연합위기관리”의 의미를 합리적으로 해석하고 이에 근거한 연합사령관의 지시권한범위를 그에 맞게 설정해야 한다. 연합사령관의 지시 권한은 위기발생 시 이에 효율적으로 대응하고 사태 악화를 방지하기 위해 국군과 미군의 군사적 대응을 적정한 수준으로 통제하는 개별적·구체적 지시권한을 의미하는 것으로 해석해야지 평시 교전규칙 작성을 통해 국군의 무력행사를 전반적으로 통제한다는 의미로 이해해서는 곤란하다. 상황전개에 따라 다른 교전규칙을 적용해야 하므로 교전규칙 적용부대의 입장에서 혼란을 초래할 가능성도 있다. 하지만 이러한 혼란은 동일한 시점에 동일한 부대에 대하여 상이한 내용의 두 개의 교전규칙이 적용됨으로 인해 발생하는 혼란보다는 크지 않을 것이다.’⁴⁶⁾

넷째, 유엔사령부의 인력 파견요구에 응하지 않았다.

유엔사는 2019년 평시직위 99개중 최소 20개를 맡아달라고 국방부에 요청했다. 한미 연합사에 파견된 국군이 유엔사업무를 겸직해왔으나 유엔사만을 위해 일할 독립적 장교인력을 요청한 것이다.⁴⁷⁾ 그러나 국방부는 이를 거절했다. 이와 더불어 비무장지대 경계업무에 투입되는 국군병력을 운영적군축의 개념으로 축소하는 것도 고려해 볼만한 조치이다. 정전관리업무를 실제 담당하고 있는 것은 국군장병들이다. 유엔사는 지휘참모조직에 불과하기에 국군의 절대적인 협조 하에서만 해당임무수행이 가능하다는 것을 실감케 하는 것도 중요한 지렛대가 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 필자는 몇가지 행동조치를 제안한다.

46) 이상혁, 「국군의 교전규칙 작성권한: 유엔사와 연합사의 작성권한 유무 및 범위를 중심으로」, 『국방정책연구』 Vol.33 No.4, (한국국방연구원, 2018), pp.100-102

47) 「“유엔사역할확대” 주문에 머뭇거리는 한국」, 『중앙일보』 (2019.7.7.)

다섯째, 유엔깃발 내리기이다.

한국군GP에 걸린 유엔기를 내리는 것이다. 국군과 유엔사령관 사이에는 어떤 지휘관 계도 설정되어 있지 않다. 그럼에도 유엔사시설이 아닌 국군시설에 유엔기를 게양한 것은 의무가 아니라 일종의 상징이었다. 유엔기사용은 다음과 같은 근거에서 심각한 위법성이 있다.

1950년 7월 7일 안보리결의 84호에 의해 권고된 유엔이 아닌 미국통합사령부에 유엔기의 사용을 승인하는데 있어서 중대한 오류를 범했다. 아마도 당시 몇몇 안보리회원국들은 안보리에 그런 권한이 있다고 믿었을지도 모른다. 그러나 당시 유엔현장과 유엔법에 대한 최고의 국제법학자였던 한스 켈센 교수에 의하면 그러한 견해는 “유엔헌장이나 총회결의167(II)호 어디에도 근거가 없다”⁴⁸⁾고 말했다. 유엔기법은 1947년 12월 19일 처음 공표되었고 그 8항에 “유엔기는 이 유엔기법에 따라서만 사용할 수 있다”고 적혀있다. 그러나 이 법은 군사작전에서의 깃발사용을 승인하는 조항이 아예 없었다. 1950년 7월 28일 트리그브 리 유엔사무총장은 “군사작전중 유엔깃발사용은 유엔관할기구가 구체적으로 이를 승인했을 때만 사용할 수 있다”⁴⁹⁾고 규정된 6항의 새로운 문장을 깃발법에 추가하였다. 켈센 교수는 이 새 조항에 대해 안보리결의 84에 대한 “사후정당화”라고 비판했다.⁵⁰⁾

1972년 9월 15일 28개 회원국이 유엔사무총장에게 보내는 서한에서 이 국가들은 제 27차 유엔총회에 “한반도의 자주적, 평화적 통일을 촉진시키기 위한 우호적인 여건의 조성”이란 결의문 초안을 사무총장에게 제출하였고 이 결의문 제2항에 의하면 총회는 “한국에서의...유엔깃발사용권의 폐기를 고려할 것”⁵¹⁾을 주장했다. 그 후 미국은 안보리에 보낸 서한에서 “유엔기사용의 자제를 포함하여 ‘유엔군사령부’의 노출을 줄이는 조치를 취할 것”⁵²⁾을 약속했다. 약 석달 후 미국은 안보리에 보낸 다른 서한에서 “1975년 8월 25일부터 유엔기”는 “1953년 7월 27일 정전협정실행과 직접 관련된 시설을 제외하고는” 한국의 모든 군사시설에서 더 이상 게양하지 않을 것이라고 통지했다.⁵³⁾ 1993년 12월 24일, 비무장지대의 남·북간 경계선을 넘은 부트로스 부트로스 갈리 (Boutros Boutros Ghali) 유엔사무총장은 자신이 판문점에 유엔기를 게양할 수 있는 권한을 승인하지 않았다고 말했다.⁵⁴⁾ 유엔사의 유엔기사용금지에 대한 지시권한을 가

48) Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.938.

49) ST/AFS/SGB/89, The United Nations Flag Code (as amended), 28 July 1950.

50) Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.939.

51) A/8752/Add. 9.

52) S/11737 (27 June 1975).

53) S/11830 (22 September 1975).

54) Shawn P. Creamer (U.S. Army Colonel), “The United Nations Command and the Sending States,”

진 유엔사무총장을 상대로 유엔소속 NGO인 국제민주법률가협회가 작년부터 캠페인을 시작했다. 따라서 이는 유엔과 비무장지대에서 병행추진된다. 사무총장의 공식지시가 내려지면 유엔사의 모든 유엔기를 내려야겠지만 그전에라도 유엔사와 무관한 한국군시설의 유엔기를 내림으로써 유엔사에게 큰 압박행동이 될 것이다.

여섯째, 유엔사/연합사 위기관리권의 완전한 환수이다.

노무현대통령에게 어려운 결심은 전작권을 환수한다는 것 자체였지 연합사해체를 통한 것인가 유엔사해체를 통한 것인가는 상대적으로 중요하지 않았다. 한국군은 78년 연합사창설과 유엔사와의 지휘관계는 정리되었기에 연합사해체를 통한 전작권환수면 충분하다고 오만한 측면이 있다. 그러나 미국은 유엔사를 통해 전작권환수를 무의미하게 만들 수 있는 작업을 진행 중인 것으로 의심된다. 1994년 12월 한미연합사의 정전시(평시)작전통제권이 한국합참에 이양되었으나 연합관리위임사항(CODA: Combined Delegation Authority)에 의해 6가지는 제외되었다. 위임사항이란 정전시 작통권에서 환수 받지 않고 계속 미군에 맡겨두겠다는 것을 의미한다. 즉 환수보류사항이다. 작통권을 전시와 정전시로 나누는 것도 유례를 찾기 힘들지만 그 중에서 다시 안 받겠다고 위임하는 것도 유례를 찾기 힘든 일이었다. 이 6가지 연합관리위임사항 중 첫 번째가 정전협정준수를 위한 한미연합위기관리권한이다.

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

미국이 데프콘 상향을 결정한 시점이면 이미 미국 대통령까지 위기회의체계에 들어와 초기조치를 실행한 상태이고, 절차대로라면 전군에 경계명령이 발효되어 경계태세에 들어가 있는 상황이다. 한국군은 바로 그 시점에서 합참의장에게 통고되고, 합참의장이 대통령에게 그때서야 보고하게 된다. 이미 미군에 총 경계태세가 내려진 상황에서 한국정부가 이를 거절하는 일이 용이할까? 이와 관련 장영수 국참대 전 총장은 “전쟁 억제 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리에 대한 위기상황의 시점판단의 문제이다. 왜냐하면 그 시점에 따라 작전지휘권이 전환되기 때문이다”라고 지적하고 있다.⁵⁵⁾

결국 전작권 환수는 위기시점결정에서 한국대통령이 소외되는 구조 때문에도 불가피하다. 전쟁절차라고 이해될 수 있는 ‘숙고된 절차’에서는 조치를 지역총사령관이 결정하지만, 위기절차에서는 위기조치를 미국대통령이 직접 결정한다.⁵⁶⁾ 위기의 급박성, 위

International Journal of Korean Studies, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.2

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

기의 성격규정 등은 군대에 맡길 수 없는 정치결정영역이기 때문이다. 따라서 군사위 기에서는 군대에 대한 정치지도자의 통제가 강화되는 것이 필요하다고 보는 견해가 지배적이다.⁵⁷⁾ 따라서 한민구함참의장과 유엔사령관 사이에 합의된 「연합위기관리각서」의 폐기를 고려해야 한다. 위기관리권은 작통권환수에서 누락되어선 안되는 권한이다.

일곱째, 일본의 유엔사후방기지를 통한 유사시 자위대참전을 막을 법적장치를 마련해야 한다.

유엔사를 통한 자위대참전 문제가 논란이 된바 있다. 유엔사가 아니면 자위대가 한국 상황에 개입할 가능성은 거의 전무하다. 유엔사의 일본후방기지사용은 요시다-애치슨 교환공문과 유엔사-일본정부간 소파를 법적 근거로 하고 있다. 또한 이들은 1950년 6월 27일과 7월 7일 유엔안보리 결의에 근거하여 한국에서의 ‘유엔의 활동’을 지원함을 전제로 하고 있다.

그러나 요시다-애치슨교환공문의 대전제인 한국에서의 군사작전은 ‘유엔의 활동’이 아니며, 유엔의 군대라는 의미에서 ‘유엔군사령부’는 존재하지도 않는다. 유엔 군사조치가 불완전한 것이 된 또 다른 이유는 헌장 42조에 의거한 ‘결정’이라는 형식을 취하지 못하고 단순히 ‘권고’밖에 할 수 없었다는 점이다. 따라서 한국전에 보내진 각 회원국의 군대는 회원국의 자발적 행동일 뿐이었다.⁵⁸⁾ 즉 그것은 유엔의 활동이 아닌 회원국의 활동일 뿐이며, 유엔군사령부가 아닌 미국의 통합군사령부일 뿐이다. 따라서 요시다-애치슨교환공문은 평화조약에서 합의한 유엔활동의 지원의무와 일치하지 않는다.⁵⁹⁾ 이처럼 안보리결의에 대한 올바른 해석과 결정을 위해 유엔외교가 필요하다. 더불어 일본국민과 정부차원의 요시다-애치슨교환공문에 대한 폐기운동이 필요하다. 더불어 한국정부가 이를 무효와 불법을 전제로 유엔사의 일본후방기지를 통한 자위대참전을 반대하는 선언을 공표할 수 있을 것이다.

관광은 현재 남북관계의 공간을 확대시킬 결정적 열쇠이다. 정전협정 서명자인 유엔사령관은 이와 반대로 결정적 자물쇠이다. 유엔사문제를 풀기 위해서는 쉬운 길과 어려운 길을 포함하여 모든 길을 계산에 넣어야 한다. 헤겔의 말처럼 전체만이 주체이다. 횡으로는 국내에서 국제로 넓히고 종으로는 정전협정체결보다 좀 더 거슬러 내려가야 한다. 그리하여 사소한 통과절차의 장애도 유엔체계와 연관되면 우회로를 찾을 수 있다. 주권차원의 해법과 유엔차원의 해법이 효과적으로 배치되고 순서 매겨져야 한다.

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

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

58) 조경근, 「집단안전보장의 이론과 실제: 한국전을 통해서 고찰해 본 문제점과 평화와 안전의 유지 및 회복을 위한 국제연합기능의 변천」, 고려대학교 정치외교학과 석사논문, 1982, pp.75-76 참조

59) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.626-627

순서를 찾으려면 잘게 구분되어 있어야 한다. 평평한 공간을 흰 공간으로 만들면 관계의 틀이 변하고 새로운 개념이 등장한다. 평평한 공간이 법과 제도로 고착된 공간이라면 흰 공간은 권력의 결단에 의해 형성되는 공간이다. 따라서 관광도 고도의 정치이다.

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 5

“평화는 행동 없이 오지 않는다.”

진천규 통일TV 대표

“평화는 행동 없이 오지 않는다.”

진천규 통일TV 대표

“지금은 북의 초청장도 남의 방북허가증도 없습니다. 빛바랜 오랜 편지 한 장과 사진 한 장, 그리고 한반도의 평화를 염원하는 간절한 마음만 있습니다.” 가슴이 뭉클해지지 않을 수 없는 말이다. ‘평화여행2020’이라는 민간단체에서 북녘 여행단을 꾸리면서 낸 발기인 선언문의 첫 대목이다. 이들 뿐만 아니라 남쪽의 많은 시민들이 가장 가고 싶어 하는 여행지로 꼽는 곳이 바로 북녘이 아닐까? 여행은 일정한 시간과 어느 정도의 비용만 있다면 전 세계 어느 나라라도 갈 수가 있다. 그러나 수많은 시간이 있고 억만금의 돈이 있다하더라도 갈 수 없는 지구상에서 유일한 곳이 우리가 살고 있는 한반도의 북쪽 땅이다. 적어도 지금까지는 그렇다.

올해 초 문재인 대통령은 신년사에서 눈에 번쩍 띄는 구상을 밝혔다. 1월 7일 신년사에 이어 14일 기자회견에서도 북측에 경험과 관련한 제안을 했다. 남북철도·도로 연결, 개성공단과 금강산관광 재개, 남북 접경지역 협력 등 경험 관련 사업을 추진하겠다고 힘주어 말했다. 이와 같은 구상의 추진을 딱 1년 전에만 했더라면 남북관계가 어땠을까 상상해본다. 역사에 가정은 없다고 하지만 정말 안타깝기 짝이 없는 일이다. 만약 그렇게 됐다면 한반도의 정치지형은 물론 아시아를 넘어서 전 세계적인 평화무드로 접어들었을 것이란 예상은, 누구도 부인하지 못할 것이란 생각이다.

늦었지만 그동안 한 발짝도 나가지 못하고 멈춰있었던 남북관계의 물꼬를 틀 수 있는 계기가 생겨 그나마 다행이라는 사람이 대부분이다. 하지만 아직도 남북문제를 당사자인 우리가 직접 헤쳐 나가지 못하고 다른 나라의 영향력에서 벗어나지 못하는 사람들도 적지 않게 존재한다는 엄연한 현실도 안타깝다.

문 대통령의 대북관련 언급 이후 김연철 통일부 장관, 강경화 외교부 장관이 잇따라 “개별관광은 유엔 대북제재와 무관하다”며 적극적으로 추진할 의사를 밝히고 있지만, 미국은 해리스 주한 미 대사를 내세워 “한·미 워킹그룹을 통해 논의하고 미국과 협의해야 한다”면서 사사건건 간섭하고 있다.

특히 대부분의 ‘보수언론’에서는 정부가 북·미 어디에서도 호응을 얻지 못한 개별관광 이슈를 갑자기 꺼내 혼란을 키우고 있다는 지적이 나온다면서 대북 관광 추진을 놓고 한국과 미국 간에 파열음이 커지고 있다는 등 지난 70여 년 동안 그래왔듯이 지속적으로 부정적인 기사를 쏟아내고 있다.

통일부 대변인은 정부의 북녘관광 허용 추진에 대한 미국 측의 우려와 관련해 “대북정책은 대한민국의 주권에 해당된다”며 ‘주도적, 독자적 남북협력’을 강구하겠다고 밝혔다. 해리스 주한 미국대사가 “오해를 피하려면 미국 정부와의 협의가 반드시 이뤄져야 한다”고 밝힌 것을 정면 반박한 것이다. 정부가 새해 들어 북녘관광 허용 등 남북 협력사업을 강하게 밀어붙일 조짐으로 읽히는 대목이기도 하다. 문대통령이 신년사와 신년회견을 통해 독자적 남북협력 구상을 밝힌 뒤 미국의 ‘대북제재 위반 우려’라는 노골적인 간섭에도 개의치 않겠다는 기류로 볼 수 있는 다행스런 발언이다.

북쪽 당국에서 과연 남녘 동포들의 관광을 받아들일 것인가에 대하여 모두의 관심은 쏠리고 있다. 어느 정도의 시점까지는 남북 정부 당국자 간의 논의는 쉽지 않을 것이라는 게 일반적인 예상이다. 그러나 동포애적 차원에서 북측의 통 큰 결정을 기대해 볼 수 있다는 견해도 설득력을 얻고 있다.

희망적인 기대에 앞서 남측 정부가 반드시 해야 할 일이 하나 있다. 매년 봄에 실시하는 “한미합동군사연습을 중단한다”는 결정이다. 한미합동군사연습 실시 여부는 올해 남북관계와 북미관계를 좌우할 가장 결정적 변수로 작용할 것이라는 냉엄한 현실은 누구나 다 아는 상황이다. 어렵다고 하면서 하늘만 쳐다보고 있으면 아무것도 기대할 수 없다. “평화는 행동 없이 오지 않는다.”



〈노동신문〉 2월 8일자 1면에 실린 ‘양덕온천문화휴양지’ 전경.

북녘의 인민군 장병들과 평안남도, 강원도 인민들이 2018년 11월 양덕지구에서 대건설의 첫 삽을 떠서 166만 여 평방미터에 달하는 부지에 일떠세운 ‘양덕온천문화휴양

지’는 마침내 2019년 12월 7일 완공 테이프를 끊었다. 방송과 사진으로만 보아도 그 규모와 내용이 참으로 방대하다.

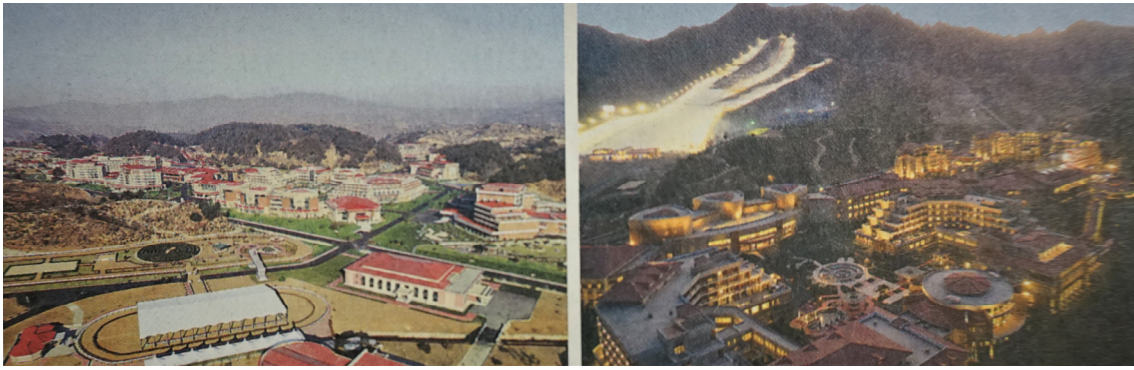
〈노동신문〉 보도에 따르면 “려관구획, 치료 및 료양구획, 휴양구획, 종합봉사구획, 야외온천장구획, 스키장구획, 승마공원구획, 공공건물 및 살림집구획 등 한 개 도시와 같은 특색 있는 휴양 지구를 온정리 일대에 건설하고 온천료양소지구와 읍지구를 새롭게 꾸리며 50여 Km의 도로와 강 하천정리, 수 천 동에 달하는 농촌살림집과 공공건물 신설 및 개선, 지방공업 공장들의 현대화공사, 산림조성 등을 목표로 한 날짜에 최상의 수준에서 달성하기 위한 총결사전, 거창한 창조대전이 벌어졌다.”고 한다.

또한 “현대미와 고전미를 잘 살린 려관, 치료호동, 료양호동, 야외온천장들과 아아한 산정에서 뻗어 내린 스키주로, 승마공원을 비롯하여 매 구획배치와 건물들의 모든 구성요소가 건축미학적으로 완벽하고 자연환경과 친숙하며 호상결합성이 정교하게 보장된 것은 주체건축사에 또 하나의 새로운 발전 면모를 아로새기었으며, 국수의 기상과 운치를 그대로 살린 소나무장식물, 옥돌을 깔아준 수십개의 수조들, 누워서도 온천욕을 할 수 있는 독특한 누운욕수조를 비롯하여 실내온천장의 창조물마다에 그대로 어려 있다.”며 크게 알리고 있다.

보도에 따르면 “산굽이를 감돌아 칠칠이 펼쳐진 외랑의 유리벽, 추운 겨울에 미끄러질 세라 난방관까지 설치된 보행통로, 닭알 삶는 장소에 놓여있는 조미료벽장과 모래시계, 휴식공원에 어울리게 특색 있게 꾸려진 분수터, 스키장 3주로 정점의 휴식각, 고급별장 같은 종업원 살림집들에도 인민들에게 사소한 불편이 없도록 세심히 신경쓴 뜨거운 인민사랑의 세계에 심장의 박동을 맞추어온 군인건설자들의 헌신적인 노력이 깃들어 있다.”면서 자랑스러워하고 있다.



〈노동신문〉 2월 8일자 1면에 실린 ‘양덕온천문화휴양지’



〈노동신문〉 2월 8일자 1면에 실린 ‘양덕온천문화휴양지’

북쪽에서 남녘동포들의 관광을 받아들인다면 위에 소개한 ‘양덕온천문화휴양지’의 문을 제일 먼저 열 것으로 보인다. 미국이 유엔사의 모자를 쓰고 70여 년 동안 가로막고 있는 휴전선 통과 문제로 시간을 소모하는 것보다, 중국을 거쳐야 하는 불편함을 감수하는 것이 훨씬 더 수월하다는 생각이다.

또다시 미국제재나 유엔제재 위반이 아니냐는 등 어찌구저찌구 하면서 세월만 보낸다면 아무것도 얻는 것은 없을 것이다. 남쪽 사람들의 북녘 관광을 제재한다는 것이야말로 미국 헌법에도 위배되는 일이다. 더 이상 머뭇거리지 말고 독자적이고 주도적으로, 진정성을 바탕으로 꾸준히 두드리면 열릴 것이다.

북한 지역 개별 관광 실현을 위한
법적·제도적 검토

토론 6

개별 관광 성사를 위한 통일부의 의지와 방침

박상돈 통일부 남북협력과장

