

한강하구, 유엔사를 넘어 남북민간관리위원회로의 항행

사진가 이시우

목 차

- 1) 들어가며
- 2) 『유엔사규정』과 정전협정의 충돌
- 3) 『유엔사규정』과 주권의 충돌
- 4) 『유엔사규정』의 한강하구조항 비교
- 5) 한강하구에서 유엔사 넘기
 1. 유엔사 정전시작전권환수
 2. 유엔사비회원국유지
 3. 9.19남북군사보장합의서 국회비준
4. 한강하구남북민간관리위원회로 나아가기
- 6) 별첨자료
 1. 유엔사령부군사정전위원회 회담논의사항
 2. 미합참의장의 유엔사령관 위한 위임사항
 3. 정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서
 4. 한강하구 표식물, 표식물 위치

1) 들어가며

한강하구 평화의 배 띄우기의 시작은 이랬다. 2000년 6.15선언이 있었고 10일 뒤인 6.25에 민예총과 문화연대등 예술가들이 주축이 되어 서울에서 서해로 평화의 배 띄우기가 처음 시도되었다. 임옥상화백이 많이 도와주셨고 윤명철 교수가 해로탐사에 사용했던 대나무뗏목을 흔쾌히 내주셨다. 그러나 이 행사는 결국 김포 수중보를 간신히 넘는 것으로 끝나고 말았다.

5년 뒤인 2005년 두 번째로 같은 행사가 추진되었다. 일반에는 이 행사가 첫 행사로 알려졌다. 이 두 행사 모두 동기는 유엔사문제를 제기하는 것이었다. 한 전총리는 총리 취임전 전작권문제로 필자와 연세대 박모 국제정치학교수를 불러 의견을 물었다. 필자는 유엔사해체를 통해 전작권을 환수해야 한다는 입장이었고 박교수는 연합사해체를 통해 전작권을 환수하면 된다는 입장이었다. 당시엔 전작권환수 결정이 어려운 것이었지 유엔사해체를 통하느냐, 연합사해체를 통하느냐는 크게 중요한 사항이 아니었다. 그러나 유엔사문제로 접근하기엔 너무 어렵다는 판단이었다. 그래서 유엔사문제를 좀 더 쉽게 인식시키기 위한 계기로 한강하구를 부각시키는 것은 어떻겠나하는 제안에 그것은 너무 좋다는 의견의 통일을 보았고 그래서 한강하구 평화의 배 띄우기가 다시 추진되었다. 유엔사와의 만남이 있었다.(별첨자료1) 강화군청에서 설명회를 하고나서 보수적인 강화노인사회조차 한강하구에 배가 다닐 수 있다는 사실과, 유엔사가 막아서 배가 못 다니고 있다는 사실이 확실히 각인되었다. 이는 여러 통로로 확인되었고 강화 유지분들이 배에 대거 탑승한 것으로 증명되었다. 그 뒤 어려운 조건에도 불구하고 박성준, 박성용, 김영애선생님 등을 중심으로 한 시민사회단체의 헌신적인 노력과 강화군, 인천시, 김포시등 지방정부와 중앙정부의 적극적인 노력으로 15년 넘게 이 행사는 민관공동행사로 성공적으로 이어져 왔다.

배 띄우기가 갖는 이미지와 설레임은 이 행사를 지속시키는 긍정적 힘이었지만 상대적으로 유엔사령부에 대한 문제의식은 점점 왜소화되었다. 내용과 형식이 분리되는 것은 자연스럽지만 아직은 유엔사문제가 해결되기 전이므로 유엔사문제의 해결을 위한 한강하구항행이란 면에 다시 주목할 필요가 있다. 20년이나 흘렸지만 한강하구항행행사가 목적했던 중심의제가 아무런

진전없이 담보되었다는 것을 우리는 확인하고 있다.

또한 유엔사로부터 정전시작전통제권에 해당하는 정전관리업무를 환수하는 계기가 되도록 이 운동의 방향이 모아져야 9.19군사합의를 이행할 수 있는 필요조건이 마련될 것이다. 또한 향후 평화협정체결과 통일협정체결 사이에 혹시라도 발생할 수 있는 평화협정폐기와 같은 상황을 막기 위해서 한강하구남북민간관리위원회를 만들어 정부만이 아닌 민간의 지위를 평화협정 문안에 정립하는 것이 필요하다.

2) 『유엔사규정』과 정전협정의 충돌

현재 한국에서의 정전체제는 정전협정-정전협정부속합의서-5유엔사규정(UNC Reg)으로 이어지는 3층 체계를 갖추고 있다. 이중 정전협정과 그 부속합의서는 인민군과 유엔사 쌍방이 합의한 문서지만 5유엔사규정은 유엔사가 단독으로 작성한 내부규정일 뿐이다.

정전협정은 한국법체계 아래 비준을 받은 적이 없다. 또한 정식협정이나 조약이 아닌 임시적, 국지적 성격을 갖는 정전협정은 비준대상조차 되지 않는다. 정전협정이 합의한 유효기간은 3개월에 불과했다. 3개월을 위해 정전협정을 비준하고 국내법의 이행조치를 만들 필요는 없었다. 그러나 3개월짜리 정전협정이 67년이나 좀비처럼 한반도를 지배하고 있다. 정전협정은 한국법 밖에 있으면서 한국법을 규정하고 있다. 칼 슈미트가 말한 '예외상태'에 있는 것이다. 정전협정의 군정위와 관련된 규정은 북한이 그 기능의 정지를 선언하고¹⁾ 사문화되었다. 동 기구를 운영하는 쌍방 당사자 중 일방이 기구의 존재를 부정하였기에 협정의 속성상 사문화된 것이다.²⁾ 현재 정전협정 중 준수되고 있는 것은 최철영에 의하면 고작 세가지이다. 군사분계선과, 서해5도, 판문점의 헬기장이 그것이다.

'정전협정이 규정하고 있는 사항 중에서 가장 준수가 잘되고 있는 사항은 군사분계선의 위치에 관한 제2항이다. 북한은 1996년 4월 비무장지대유지관리의무 포기선언에서도 군사분계선 자체의 존재를 부인하지는 않았다. 적대 쌍방 사령관이 관할하는 지역의 연안도서에서 해상의 군사력을 철거하되, 서해 5개 도서는 UN군사령관의 군사통제하에 둔다는 제13항 (ㄴ)목은 결국 당해 도서의 남한관할을 인정하는 결과를 가져왔지만, 이에 대한 북한측의 이의가 제기되고 있지 않기 때문에 이 사항도 준수되고 있다. 또한 제13항 (ㄱ)목은 적대 쌍방 사령관들이 군정위 본부 부근에 비행장을 건설하고 유지한다는 규정이다. 유엔사측은 이 조항에 따라 판문점 공동경비구역 내에 헬기장을 건설하여 지금까지 운영하고 있다. 그 외에 효력의 발생과 관련한 조항이나 정전협정의 정본과 관련된 규정은 정전협정의 본질적 부분에 관한 규정이 아니므로 준수되고 있다고 해도 별 의미는 없는 사항이다.'³⁾

그러나 군사분계선은 남북기본합의서에서 불가침경계선으로 합의한 바 있으므로 그 성격에 변화가 있었다. 또한 무엇보다도 불가침경계선은 당사자가 남북으로 바뀌었다. 서해5도에 대해서는 연평도사건이 있었기에 북이 이들 섬에 대한 관할권변경에 문제제기가 전혀 없었는지 의심된다. 판문점의 헬기장은 운영되는 게 사실이지만 그 용도에 대해서는 군정위가 정하도록 되어 있다. 그러나 이를 합의할 군정위가 없으므로 이 역시 내용상 준수되기 어려운 상태이다. 최철영이 제시한 세가지 조항 그 준수여부는 의심되는 것이 현실이다.

1) 1994.4.28. 외교부 성명

2) 최철영, 「전후법으로서의 정전협정의 역할과 한계」, 5민주법학43권, (2010.7), p.167참조

3) 최철영, 「전후법으로서의 정전협정의 역할과 한계」, 5민주법학43권, (2010.7), p.166

사문화된 정전협정과 그 부속합의서들을 대신하여 현장에 적용하고 있는 것은 5유엔사규정기(UNC Reg)⁴⁾이다. 현재까지 공개된 자료를 통해 확인되는 첫 번째 5유엔사규정 551-4는 1986년판이다. 그러나 이 판본의 내용 중 1981년판이 존재했음을 추정할 수 있다. 1981년 판본과 1986년 판본의 차이를 현재로선 비교할 수 없으나 1986년판본이 5유엔사규정기 기본틀을 갖춘 문서일 것으로 예상된다. 이러한 예상의 근거는 1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」(별첨자료2) 때문이다. 미 합참의장이 유엔사령관에게 권한을 공식위임한 이 문서의 다음 항을 보자.

유엔군사령관은 정전협정 준수 및 책임을 포함하여 정전을 유지하기 위한 전유권한을 보유함. 이를 위하여 정전업무에 관련된 **지시권한**을 보유하고 한반도 및 그 인접수역에서 작전 중인 미국군, 한국군 및 유엔군이 지켜야 할 정전협정 **준수절차**를 수립할 권한을 보유함.

정전협정준수절차수립권한을 위임받음으로써 5유엔사규정기 합참의장의 지휘관계에 따른 공식권한이 된 것이다. 이 조항에서는 정전협정준수를 넘어 정전유지를 위한 권한까지 부여되었다. 정전협정 60항에 의하면 유엔사령관은 ‘모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결 문제들을 협의’하도록 자기 대표에게 건의하여 3개월내에 정전이 종식되도록 하는 것이 임무이지 정전을 유지하여 평화적 해결을 지연시키는 것을 그 임무로 하지 않았다. 이는 1975년 유엔총회의 유엔사해체결의에서 미국측 결의안이 보인 태도에서도 후퇴한 것이다. 당시 미국은 정전유지를 조건으로 유엔사해체를 결의했는데 이는 평화협정체결과 유엔사해체를 주장한 북측 결의안과 대비되었다. 유엔사해체압박에서 시달리지 않게 되자 미국은 합참과 유엔사령관을 통해 유엔사해체 없는 정전유지를 노골적으로 추구하기 시작한 것이다.

5유엔사규정기 제정자는 유엔사령관이지만 실질적운영자는 유엔사군정위다. 유엔사군정위는 군사정전위원회의 반쪽이지만 그것은 군정위가 존재할 때에 한해서이다. 군정위가 존재하지 않는 상태에서 유엔사군정위는 반쪽만의 군정위가 아니라 아무것도 아니다. 회전운동하는 물체의 원심력이 구심력과 별개로 존재할 수 없고 작용이 반작용과 별개로 존재할 수 없는 것과 같다. 유엔사군정위는 그저 유엔사의 임의기구인 것이다. 그것은 유엔사의 내부기구이니 알가 알부할게 못된다. 그러나 문제는 이런 내부기구가 한국의 모든 병력을 통제한다는 것이다. 내부규정이 외부를 강제한다는 점에서 그것은 법률적 강제성을 갖고 있는 것이다. 한국내 모든 병력에는 국군은 물론 유엔사재활성화를 통해 참여하기 시작한 유엔사회원국군대도 포함된다. 아래 표는 이미 유엔사회원국이란 이름으로 군사연습까지 하고 있음을 보여주고 있다.

유엔사회원국 을지포커스렌즈연습 참가현황 ⁵⁾						
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
참가국	8개국	7개국	7개국	8개국	7개국	7개국
인원	43명	50명	115명	152명	90명	171명

이들 외국군대는 한국정부와 개별협정을 체결했다하더라도⁶⁾ 유엔사령부로서는 한국정부와 어

4) 현재 비무장지대 관리 및 통제와 직접 관련된 5유엔사규정기 대략 네 종류가 있는데, 551-4, 551-5, 551-6, 525-2등의 일련번호가 붙어 있다. 551-5와 551-6은 비무장지대 안보견학 관련 규정이며, 525-2는 대성동 민사행정에 관한 규정이다. 이외에 중요한 것이 525-4로 이는 정전교전규칙규정인데 2급 비밀로 비공개규정이다.
5) 장광현·최승우·홍성표, 「한반도유사시 유엔사의 전력창출에 관한 연구」, 5국방연구기 제60권 4호, (국방대안보문제연구소, 2017.12), p.99

면 협정도 체결하고 있지 않다. 즉 이들의 유엔사로서의 법적 지위가 없다. 무기나 탄약을 한국 영토에 반입하도록 할 것인지, 범죄를 일으켰을 때 한국법을 적용할지, 참전국의 법을 적용할지 아무것도 정해진 바가 없다. 한국에서의 유엔사의 법적지위에 대한 행정협정, SOFA가 체결되어 있지 않은 것이다. 그런데도 유엔사란 이름으로 버젓이 들어왔고 그것도 다름 아닌 군사연습을 하고 있다. 누가 이런 권능을 유엔사에게 부여했는가?

군정위라는 기관의 허가 없이 군사분계선 통과금지를 규정한 제7항도 실효되었다. 실제로 있어 군사분계선의 통과를 남북간의 합의가 있으면 허용되어 왔으며⁷⁾ 남한은 이 과정에서 UN 군사령부측과 협의하고 군정위의 UN군대표단에 이 사실을 통고하는 형식을 취하는 것이 관례였다.⁸⁾

이런 이유로 평화협정까지 정전상태를 관리할 남북군사합의가 필요한 것이었다. 유엔사의 정전관리업무는 정전시작전통제권에 해당한다. 이는 1994년 정전시작전통제권환수 때 환수되었어야 할 내용이었으나 미측의 요구에 따라 환수가 보류되었다. 이제 전시작전통제권을 환수하기로 한 상태에서 평시/정전시 작통권을 환수하지 못한다는 것은 어처구니없는 일이다. 전시작통권은 미국의 제안대로 '조건에 기반한 환수'를 하느라 시간이 오래 걸린다지만 정전관리업무의 전문성은 유엔사가 아니라 국군이 가지고 있다. 유엔사는 현장에서 정전업무를 수행할 실제병력도 없다. 무기를 사들이고 오랜 훈련기간을 거쳐야 하는 전작권전환에는 힘을 쏟으면서 지금 당장할 수 있고 무기를 사들일 필요도 없는 정전시작전통제권 중 정전업무환수에는 왜 관심을 집중하지 않았을까? 그러면서 유엔사가 정전협정을 내세우며 남북교류를 막을 때마다 왜 번번이 좌절하고 있는가? 다시 강조하지만 지금 남북교류를 막고 있는 유엔사의 작전권은 전시작전권이 아니라 94년 환수 받았어야 할 정전시작전권이다.

주한미군사령관과 한미연합사령관은 한미상호방위조약과 SOFA에 의해 법적지위가 정해져 있다. 그러나 동일인물임에도 유엔사령관에 대해서는 SOFA가 없어 법적지위가 규정되지 않는다. 그도 그럴 것이 유엔사령관의 지위자체가 헌법과의 충돌이 의심되기 때문이다. 유엔사령관은 1950년 10월 12일 유엔총회에 따라 결성된 언커크(UNCURK)임시위원회가 위임한 38선 이북지역에 대한 통치권을 주장하고 있다. 이 결정은 언커크가 한국에 도착할 때까지라는 전제가 달린 임시결정이었다. 따라서 언커크가 서울에 도착한 11월 26일에 이같은 위임은 종료된 것이다.⁹⁾ 또한 언커크자체가 1973년 유엔총회에서 해체되었으므로 유엔차원에서의 북한지역에 대한 통치논쟁은 종식되었다. 그런데도 유엔사는 38선 이북에 대한 점령자와 통치권자라는 입장을 포기하지 않고 있다.¹⁰⁾ 이는 현재 한국 헌법 3조가 기술하고 있는 대한민국영토의 절반에 대해 북을 대신한 통치를 주장하는 것이므로 헌법과 격하게 충돌한다. 이런 자의 법적 지위를 인정한다는 것 자체가 헌법상 모순을 일으킨다. 그럼에도 유엔사령관에 대해 침묵하고

6) 호주와 캐나다는 2010년, 영국은 2012년에 한국국방부와 양국간 상호군수지원에 관한 양해각서를 체결하였다. 국방부, 5국방조약집계(2010-2012), (국방부:2012)참조

7) 과거 북한은 남한 정부의 허가 없이 북한을 방문한 자들을 판문점을 통하여 내려 보낸 바 있으며, 남한은 정주영 현대그룹회장의 판문점 통과사실을 유엔사측 군정위에 통고하지 않은 바 있다. 제성호, 5한반도평화체제의 모색기 (지평서원, 2002), p.75

8) 최철영, 「전후법으로서의 정전협정의 역할과 한계」, 5민주법학43권, (2010.7), p.168참조

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

10) 38이북지역이 유엔사의 점령지역이라는 주장은 54년 38이북지역 행정권 이양과 62년 대성동행정권 이양 협상시 한국정부에 공식 표명되었다. '유엔사는 지금 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 38선 북쪽지역을 한국의 행정권(administrative control)아래 이양하기 위한 준비가 되어 있다.' Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message)

있었던 것은 평화가 올 때까지 정전협정을 유지관리 할 현실적 필요 때문이었다. 그러나 이제는 평화를 향한 길에서 유엔사가 걸림돌이 되고 있다. 과거엔 신세를 지는 처지였지만 이제는 달라졌으므로 과거에 대해선 정중히 감사를 표하고 미래를 위해서는 단호히 단절해야 한다.

3) 『유엔사규정』과 주권의 충돌

「한국정전협정준수」라는 부제가 달린 5유엔사규정 551-4가는 역설적으로 유엔사가 정전협정을 준수하고 있지 않다는 증거문서이며, 한국헌법 밖에서 한국주권을 침해하고 있다는 증거문서이다. 5유엔사규정가들은 유엔사령관이 애초 정전협정에 명시된 군사적 목적을 벗어나 정치적·행정적 목적까지 포함하는 통제권을 행사하는 근거가 되었다.¹¹⁾

이글에서는 5유엔사규정가에서 정전협정에 위배되고 우리 주권과 충돌하는 규정들에 대해 문장 단위로 분석하고자 한다. 상자 안에 들어간 글이 5유엔사규정 551-4가 「한국정전협정준수」의 인용문이고 그 문장마다 해석을 다는 식으로 글을 전개한다.

본 규정은 대한민국의 영해와 영공을 포함한 대한민국에 있는 모든 병력과 대한민국에 배치될 수 있는 모든 훈련 병력 또는 기타 외국군 병력에 적용된다. 또한 본 규정은 비무장지대/한강하구/서북도서에 진입하거나 군사분계선을 통과하는 인원이라면 그 누구에게나 적용된다.

*이 문장은 국군과 외국군병력의 범위는 한국전역을, 민간인이 포함된 인원 에 대해서는 정전협정에 정의된 세 개의 관리구역을 범위로 했다. 우선 국군이 국내법적근거가 없는 5유엔사규정가 적용을 받는다는 점에서 불법이 구성된다. 이를 대비하여 2011년 유엔사는 한민구합참 의장에게 한국군의 정전협정준수에 대한 각서를 받았다. 그리고 한국군통제의 법적 근거로 삼고 있다. 그러나 이 각서에서도 명기되어 있듯이 이 각서는 국제법적 효력을 발생시키지 않는다. 한편 이 문장은 외국군병력을 적용범위에 포함하고 있다. 이는 1983년 미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항에 근거한다.

가. 유엔사로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사함.

라. 가용하다면 제3국군을(한국군, 미군이 아님) 유엔사구성군사에 예속시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속함.

83년 당시 유엔군은 미군만이 유일했고 이같은 규정은 공허한 것이었다. 그런데 2018년에 완성됐다는 유엔사재활성화와 더불어 사문화됐던 규정을 부활시키고 있다. 한국군에 대한 전작권이 환수되더라도 제3국군을 예속시켜 유엔사 작통권을 따로 행사하는 상황이 되는 것이다. 유엔사내부규정 하나로 한·미간의 가장 중요한 정책적 합의를 다 뒤집는 것이다.

군인이 아닌 민간인에 대해서까지 미군 내부규정을 적용한다는 것은 내적행정규정의 능력을 넘어 법률적 효력을 가지므로 국내법체계를 침해하여 역시 불법을 구성한다. 최소한의 합법성을 구성하려면 한국정부와 유엔사간 행정협정이라도 체결되어 있어야 한다. 그러나 그러한 협정이 있더라도 한국에 일방적으로 불평등하여 불법성을 구성한다고 볼 수 있다. 정전협정의 기본취지는 ‘군사적 성질’에 한정되어 있다. 민간인의 비무장지대/한강하구/서북도서 진입과

11) 한모니까, 「‘유엔사 규정’(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 5사회와 역사기 No.125, (한국사회사학회 2020), p.127. 5유엔사규정가들 최초로 학문적 연구대상으로서 주목한 것은 한모니까이다. 이 논문은 2020년 7월 현재까지 5유엔사규정가에 대한 최초이자 마지막 논문이다.

군사분계선통과가 모두 군사적 성질을 갖지 않으므로 이는 정전협정의 범위를 넘어 5유엔사규정 제7 조 주권국민의 입법, 사법, 행정적 통제를 행하는 것이 된다. 또한 이는 83년 「미합참의장의 유엔사령관위임사항」 나)항보다 더 나아간 규정이다. 이 문서에 군대에 대한 통제는 있었지만 민간인에 대한 통제는 규정되어 있지 않았다.

유엔군사령관은 유엔사 측의 정전협정 **관할권자(governing authority)**로서 정전협정 제7 조항의 준수에 대한 책임이 있다.

*정전협정의 첫 단어는 서명자(The Undersigned)이다. 학자들에 따라서는 당사자라고 보는 경우도 있으나 정전협정의 성격상 군사령관은 국가나 정부를 대표하지 않기에 협정이나 조약의 당사자가 될 수 없다. 정전협정은 쌍방사령관에게 정전협정 준수의 책임을 주었을 뿐인데 5유엔사규정 제7 조는 그 책임내에서의 권한관계를 규정하고 있다. 이로서 유엔사령관은 권한을 가지고 권한의 집행을 통해 책임을 수행하는 자가 된다. 여기서 문제는 권한의 범위이다. 영문본에는 용례상 행정적 의미를 갖는 governing authority로 명기되어 있고, 한글본에는 법적 의미를 갖는 관할권으로 명기하고 있다. 관할권(Jurisdiction)은 행정권(Administration)과 대비되어 1954년 38선이북 수복지구 논쟁시 첨예한 쟁점이 되었고 2000년 경의선남북관리구역 합의 당시에도 그대로 재연된 바가 있는 용어이다. 1954년 9월 1일 변영태외무장관의 입장은 다음과 같이 행정권과 주권을 명확히 구분하고 주권의 이양을 주장했다.

‘한국은 행정권(administrative control)뿐만 아니라 주권(sovereignty)을 가져야 한다. 이 곳은 한국 영토이다.’¹²⁾

미국이 사용하는 관할권(Jurisdiction)이란 단어를 한국은 주권으로 이해하고 있었던 것이다. 미국 역시 이를 부정하지 않았다. 이는 60년대 국회속기록에서도 계속 확인된다. 이 규정의 앞 문장에서와 같이 정전협정의 적용범위를 비무장지대/한강하구/서해5도만이 아니라 대한민국전역으로 규정하면 이는 불가피하게 헌법과 충돌하지 않을 수 없다. 문제는 이같은 5유엔사 규정 제7 조의 자의적 적용을 심판할 법적기구가 없다는 것이다. 정전협정 어디에도 관할이란 단어는 등장하지 않는다. 유엔사령관이 가질 수 있는 것은 군대외부까지 구속할 수 있는 법률이 아니라 군대내부관리규정일 뿐이다.

대한민국(한국) 합동참모본부(합참) 의장은 2011년 10월 24일 **유엔군사령관과 함께 정전관리책임에 대한 기록각서에 서명함으로써 한국군이 정전협정을 지속적으로 이행하고 준수할 것임을 확인하였다.**

*이 각서(별첨자료3)에 의하면 ‘대한민국 합참의장과 유엔군사령관은 공동으로, 정전협정과 관련약정 및 전략지시 제2호에 명시된 유엔군사령관의 정전관리 책임과 권한을 인정한다. 정전협정을 지속적으로 이행하고 준수할 것을 확인한다’고 되어 있다. 유엔사령관의 권한을 인정하고 합참의장은 준수 의무를 갖는다. 유엔사령관과 합참의장 모두 준수 의무를 확인했지만 전자는 권한과 의무를, 후자는 의무만을 가지므로 유엔사령관은 지시하고 합참의장은 지시를 따르는 관계가 된다. 5유엔사규정기 곳곳에 유엔사령관에게는 ‘지시권한’을 명시하고 합참의장은

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

준수의무, 복종관계가 규정되어 있다. 이것이 한민구합참의장이 진정으로 합의한 내용이라면 그는 분단적폐이다. 그러나 설령 그런 동의를 있었다더라도 작년에 국방부가 유엔사회원국임을 부정했기에 이 각서의 폐기에 대해 다시 검토할 필요가 있다. 이 각서가 폐기되지 않으면 이 각서를 근거로 한 이 5유엔사규정 551-4는 한국 합참을 유엔사의 지시대상으로 간주할 것이다. 국군이 94년 당연히 환수했어야 할 유엔사령관의 정전시작전권에 의해 다시 통제받는 꼴이다.

이 각서에 등장하는 용어를 통해 좀 더 자세히 살펴보자. 우선 「전략동맹 2015」이다. 2012년 예정되었던 전작권 전환을 2015년으로 연기하면서 한미간에 합의한 문서가 「전략동맹2015」이다. 이 합의에 근거하여 양국은 전작권 전환을 위한 6개 분야, 110개 과제를 운용능력평가대상으로 선정하였다. 6개 분야는 전구작전지휘체계, 군사협조체계, 신작전계획, 전구작전수행체계, 전작권 전환 기반, 연합/합동연습체계구축 이다. 전작권은 한미연합사해체를 통해 전환된다. 그런데 미국이 이때 유엔사의 정전관리책임문제를 꺼내든 것이다. 이 각서는 지금까지 유엔사가 해왔던 정전관리업무를 지속한다는 것을 확인한 데 불과한 내용이었다. 그런데 왜 당시 시점에서 이런 각서를 체결했을까? 1983년 「유엔사령관을 위한 관련약정」을 다시 보자.

전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용함.

연합사를 해체하여 전작권을 환수해도 유엔사를 따로 운용한다는 것이다. 한국이 의도했던 전작권환수는 무의미해진다. 역으로 미국은 이런 이유 때문에 전작권환수를 눈앞에 둔 시점에 유엔사의 부활을 시도하는 것이다.

이 각서는 근거문서로 ‘정전협정’, ‘관련약정과 전략지시2호’를 언급한다. ‘관련약정과 전략지시2호’는 1994년 정전시작전통제권 환수 시 체결된 것이다. 정전업무에 대한 유엔사령관의 지시에 의해 연합사령관이 지원하도록 되어 있다. 따라서 이들 문서는 기본적으로 1983년 「유엔사령관을 위한 관련약정」이 전제되어 있다. 이 각서에서는 전작권전환이전까지만 이 각서가 유효하다고 했다. 이는 연합사가 해체되면 유엔사령관이 정전업무를 위해 움직일 수 있는 병력이 없어지기 때문에 정전업무수행이 불투명하다고 생각했기 때문이다. 그러나 2018년 10월 31일 「전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침」에서는 1983년 「유엔사령관을 위한 관련약정」의 기초가 다시 확인되었다.

“한·미 국방부는 한반도에서 무력분쟁을 예방하는 역할을 수행해 온 유엔군사령부를 지속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다.”

상호관계를 발전시킨 결과를 5유엔사규정 551-4(2019년판)에서는 여전히 유엔사령관이 한국 합참의장에게 지시하는 관계이다. 또한 이 각서가 충격적인 것은 마지막 문장이다. ‘(본 기록 각서는) 국제법상의 법적권한과 의무를 창출하지 않는다.’ 즉 유엔사의 정전관리업무는 국제법과 결과적으로는 국내법상 법적의무에 구속되지 않는다. ‘예외상태’에 있는 것이다. 예외상태는 헌법을 제정하는 제한권력, 즉 주권인민에게서 주로 관찰되는 상태이다. 유엔사는 주권인민과 같은 권력을 가지면서 정작 법의 구속을 받지 않는 존재인 것이다. 이같은 예외상태를 각서에 명시하고 있는 것이다. 한국군이 유엔사의 지시에 따르는 관계임을 확인하는데도 국제

법상 한국정부에 의무를 갖지 않는다. 유엔사는 합참에 대한 지시권한은 확보했으나 한국정부에 대한 의무는 창출되지 않는다. 각서에 불과한데 협정처럼 국군을 제약한다. 비무장지대 등의 정전관리업무 과정에서 우리 국민이 피해를 입었을 때 헌법과 법률에 따라 구제받을 수 있는 구조가 전무하다. 유엔사관련해서는 현재에서조차도 구제방법이 없다.¹³⁾ 당연히 해오던 정전업무를 각서로 명시한 이유가 여기에 있다. 유엔사의 정전업무는 한국법체계에 어디에서도 포함되지 않기에 비법적 예외상태를 합법으로 만드는 기능이 필요했던 것이다.

중감위는 정전협정상 집행권한을 부여받지 않았기 때문에, 정전협정 제17항에 명시된 정전협정의 정신과 제18항 및 28항에 규정된 유관기관의 초청과 지원에 의거하여 이러한 임무를 수행한다(중감위의 정전의무 및 기여 확대재확인, 2016).¹⁴⁾

*중감위는 군정위와 마찬가지로 정전협정 쌍방에 의해서만 구성된다. 중감위의 중요기능인 공동감시소조는 말 그대로 쌍방에 의해 구성되어야 한다. 그러나 현재 유엔사가 일방적으로 구성된 특별조사반은 정전협정과 무관한 기구이다. 중감위가 정전협정에 근거한 조직임엔 틀림 없으나 이들은 외국군이나 외국인인 이상 한국정부와 지위에 대한 행정협정, SOFA가 체결되어 있지 않다. 원래 정전협정의 유효기간은 3개월로 예정되었기에 주둔에서 발생하는 SOFA를 체결할 필요가 없었다. 그러나 현실은 67년간 주둔하는 군대가 되었고 이들은 한국 법체계 하에서 어떤 규정도 받음이 없이 활동해왔다. 그렇다면 이들은 한국법체계하에서 합법적 활동을 할 수 없다. 이 조항의 근거문서로 제시된 2016년 「중감위의 정전의무 및 기여 확대재확인」은 유엔사재활성화 프로그램의 하나로 보인다. 사문화된 중감위 임무를 부활시켜 결과적으로 유엔사를 되살리려는 의도로 의심된다.

정전협정과 정전협정 후속합의서에 명시된 유엔군사령관의 책임사항은 다음과 같다:
 (1) 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 자신의 통제하에 있는 모든 무력집단이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 중단할 것을 명령하고 또 이를 보장한다(정전협정 제12항).

*이에 의하면 작전통제대상이 모든 부대와 무력집단이다. 이 조항의 기술로만 보면 적대행위 중단을 명령하므로 작전통제권의 행사라기보다는 그 포기를 명시한 것으로 보인다. 그러나 적대행위중단을 명령하지 않으면 어떻게 되는가? 즉 책임을 방기하면 어떻게 되는가? 책임 소재를 어떻게 판별할 것인가가 문제이다. 유엔사령관은 정전 이후 중요한 위기였던 푸에블로 호사건, 판문점 미루나무 사건등에서 적대행위중단을 명령하지 않았으며, 오히려 적대행위를 명령했다. 문제는 그 통제대상이 한국에 존재하는 ‘모든’ 군대라는 것이다.

(12) **군인의 한강하구 출입을 인가한다**(정전협정 후속합의서 “A” 제4항).¹⁵⁾

*정전협정 후속합의서 “A” 4항은 다음과 같다. ‘정전협정 중 군사분계선을 확정함에 관한 규정과 제9항, 제10항 및 제13항목에서 사민이 비무장지대에 들어가는 것을 제한하는 각항 규정을 제외하고 비무장지대에 적용되는 모든 규정은 모두 한강하구수역에도 적용한다.’ 다시 이 항에서 근거로 하는 정전협정 9, 10, 13항은 다음과 같다.

13) 김태헌, 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 5통일과 법률 39호, (2019년 8월)참조

14) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.1

15) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.2

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

‘10항. 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단, 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천명을 초과하지 못한다. 민사행정경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다.’

‘13항. ㄱ. 적대쌍방사령관들이 동의한 경찰의 성질을 가진 부대 및 본 정전협정 제10항과 제11항에서 허가한 인원 이외에는 쌍방의 어떠한 인원이든지 비무장지대에 들어가는 것을 허락하지 않는다.’

즉 정전협정과 후속합의서가 규정하고 있는 것은 군인이 아니라 민정경찰이다. 민정경찰이 인민군과 유엔사가 일시적으로 군인으로 하기로 한 것은 사실이지만¹⁶⁾ 기능과 역할은 군인의 성질이 아니라 경찰의 성질을 갖는 것이다. 따라서 한강하구에 군인의 출입을 인가하는 것은 정전협정위반이다. 단지 ‘경찰의 성질을 가진 부대’로 특정되어야 한다.

한강하구 수역에 중국 어선들이 진입하여 조업하는 일이 빈번해지자 한국군은 2016년 6월 군과 경찰을 투입하여 이를 단속하였으며 조업 중이던 중국어선 2척을 나포하였다. 그러자 북한은 조선중앙통신 보도를 통해 이를 ‘군사적 도발’이라고 비난하며 “한강하구는 1953년 정전 이후 지금까지 북과 남의 군사무력이 한 번도 출입하지 않은 곳”이며 이런 지역에 군용선박과 헬기까지 동원하여 작전을 벌이는 것에 대해 비난했다.¹⁷⁾ 그러자 같은 날 국방부는 중국 어선 퇴거 작전을 ‘정전협정에 의거해 적법절차에 따라 수행하는 정당한 작전’이라며 “우리 군의 정당한 활동에 대해 북한이 군사적 도발 운운하는 것은 억지주장으로 북한의 군사적 도발에 대해 철저하게 대응할 것”이라고 하였다.¹⁸⁾

그러나 한국 정전협정에 의거한 정당한 행위라는 국방부의 해명에는 모순이 있다. 정전협정에 의하면 한강하구 수역에 출입하기 위해서는 군사정전위원회의 허가를 받아야 한다. 현재 군사정전위원회가 소멸된 상황에서 북측에 일방적 통보 후에 이 수역에 진입한 것은 적법성을 얻을 수 없다. 또한 당시 언론사들의 보도에 첨부된 사진에는 한국군 선박에 기관총을 거치한 사진이 있는데 이 또한 명백한 정전협정 위반행위에 해당된다.¹⁹⁾

(16) 필요한 공동감시소조원을 임명한다(정전협정 제23항 ㄴ목).

참고: 공동감시소조는 군정위의 조사기구로서 양측의 인원으로 구성되며, 위반이 의심되는 사안들을 조사한다. **북한군의 공동감시소조 불참으로 인해, 유엔사는 특별조사반을 운용하여 독자적으로 조사를 실시하고 있다.**

*유엔사의 특별조사반은 공동감시소조가 될 수 없다. 북한의 공동감시소조 탈퇴로 현실적으로 불가피하게 특별조사반을 운영한다 해도 그 불가피성을 인정할 주체인 군정위가 존재하지

16) ‘AGREEMENT ON USE OF MILITARY POLICE AS CIVIL POLICE IN THE DMZ’, (Agreement reached at the 3rd Military Armistice Commission meeting on 30 July 1953)

17) 「북한, 민정경찰 ‘한강하구 작전’에 “군사적 도발” 비난」, 5SBS기(2016.06.20.)

18) 「군 “한강하구 ‘민정경찰’ 운영은 정당...북 주장은 억지」, 5KBS기(2016.06.20.)

19) 김국래, 「정전협정 체제의 현황과 한강하구의 지위」, 5인천학연구기Vol.1 No.27, (인천대학교인천학연구원, 2017), p.187

않는 상황에서 불가피성을 주장하며 특별조사반 같은 임의조직을 꾸리는 것은 정전협정과 전혀 무관한 조치일 뿐이다.

중감위가 쌍방이 합의한 주요 교통선을 경유하여 중감위 본부와 출입항 간을 왕래할 때와 또 중감위 본부와 정전협정 위반사건이 발생하였다고 보고된 지점 간을 왕래할 때에 충분한 통행상의 편의를 제공한다(정전협정 제13항 ㄱ목).

*유엔사령관은 연합사령관에게 작통권을 위임했다. 따라서 정전관리업무만을 할 수 있다. 그러나 한국정부는 정전협정을 비준한 적이 없고 비준할 수도 없다. 따라서 정전업무를 수행하는 유엔사령관의 지위에 대한 협정도 존재하지 않는다. 그런데 어떻게 무슨 방법으로 한국 영토의 한 지점에서 다른 지점으로의 왕래에 대한 편의를 제공할 수 있는가? 따라서 유엔사령관의 정전업무는 한국법체계에서는 합법성을 갖지 못한다.

(24) 중감위 전체 위원 및 기타 인원이 모두 자기의 직책을 다하기 위해 필요한 자유와 편리를 가지도록 보장한다. 이는 인가된 외교인원이 국제관례에 따라 통상적으로 향유하는 바와 동등한 특권, 대우 및 면제권을 포함한다(정전협정 제13항 ㄷ목).

*유엔사령관이 누가 되었든 한국영토에 있는 외국인에 대한 주권면제를 행사할 수 있나? 최소한 유엔사와 정부간 협정이 체결되어 있어야 이러한 법적논의를 검토라도 해 볼 수 있다.

정전협정에 명시된 중감위의 책임은 다음과 같다:²⁰⁾
(15) '2016년 중감위 정전의무 및 기여확대 재확인' 각서에 명시된 중감위의 임무는 다음과 같이 4개의 범주로 분류된다:
(a) 비무장지대 안팎에서 유엔사군정위의 정전협정관련 작전활동을 참관한다. 유엔사 규정 551-4에 따라 유엔사군정위가 비무장지대 안팎에서 실시하는 모든 정전협정관련 작전/활동을 초청 또는 요청을 받아 참관한다.
(b) 관련 군사연습을 참관한다. 정전협정과 직·간접적으로 관련된 지휘소 연습, 야외 기동훈련 혹은 실사격 훈련을 초청 또는 요청을 받아 참관한다.
(d) 정전협정 제13항 ㄷ목과 ㄹ목에 명시된 정전협정의 '정신'에 입각해서 유엔사/주한미군의 전개/활동을 참관한다. 미 육군 사전배치재고물자 및 해병 사전배치부대 시설뿐만 아니라 주한미군 순환 부대들을 방문해 '정전협정 정신'의 준수 여부를 참관하고 평가한다.

*이 규정의 7-8항에는 중감위의 가치를 다음과 같이 서술하고 있다. '중감위의 참관은 이를 통해 유엔사의 투명성 및 정전협정의 제반 조항을 준수하고 있음을 국제사회에 과시할 수 있는 유엔군사령관의 중요한 자산이다.' 여기에서 중감위의 활용목적이 잘 드러난다. 미국은 유엔사재활성화를 추진하면서 유엔사작전,연습,전개를 부활시키고 유명무실했던 중감위를 통해 유엔사의 정당성, 합법성을 인정받는 도구로 활용하고자 하는 것이다.

중감위, 유엔사군정위, 유엔사군정위 비서처 및 유엔사군정위 유관기관들(특별조사반 및 유엔사군정위 자문단)을 위한 자금은 주한미군 규정700-11 유엔사연락단 지원에 의거하

20) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.5

여 결정된다.

*유엔사자금의 출처는 주한미군자산이고 이중 일부는 한국의 방위비분담금이다. 주한미군과의 소파는 있지만 유엔사와의 소파는 없으므로 이 부분을 정확히 가려내어 유엔사측으로는 우리 분담금이 지출되지 않도록 해야 한다.

정전협정은 한국과 북한 간 최종적이고 평화적인 해결이 각측 동맹들과의 공조를 통해 달성될 때까지 적대행위를 중지하기 위해 6.25 전쟁교전당사자들 간에 체결된 상호합의이다.

* 16개 참전국당사자론을 주장하는 이 문장은 유엔사내부규정에서 다룰 사안이 아님에도 불구하고 언급한 것은 이어지는 문장에서 유엔사령관의 ‘모든 군대’에 대한 권한을 강조하기 위한 목적으로 판단된다. 이같은 견해에서 유엔사와 미국의 의중이 읽힌다.

이 견해는 제2차 세계대전의 경험에서 보듯이 연합군을 구성하여 전투를 수행한 경우 연합군사령관이 교전당사국 군대를 대표하여 정전협정에 서명하는 것이 일반적이라는 의미에서 연합군이론이라고 불리기도 한다. 이 때 연합군사령관은 정전협정의 서명자에 불과하며 정전협정의 당사자는 모든 교전당사국이라는 견해이다.²¹⁾ 한국파병 16개국 모두가 한국과 함께 정전협정의 일방당사자가 된다. 결국 북미 또는 남북 간에 정전협정의 개정이나 평화협정이 체결된다고 하더라도 그 외 국가들과의 법적 문제가 남아있게 된다.²²⁾ 남·북·미·중 당사자등 당사자를 구성하는 여러 이론의 조합이 있지만 이 주장이야말로 평화협정체결을 가장 어렵게 만드는 당사자론이다. 정전협정은 당사자가 체결한 적이 없다. 오직 서명자로서 쌍방 사령관이 서명했을 뿐이다. 이것만이 사실이다. 굳이 조약으로 해석한다면 국가간 일반조약이 아닌 특수조약이고 비준도 되지 않은 약식조약이다.²³⁾ 유엔에서는 북·미평화협정이, 남북사이에서는 남·북·미·중평화협정이 현실적으로 검토되었고 추진되고 있다.

9. 유엔군사령관은 군사분계선 이남의 한국 영토 전체를 포함하는 지역에서 정전협정 제반 조항을 집행할 책임이 있다. 유엔사와 본 규정의 범주에 속하는 모든 군부대들은 정전협정을 준수할 의무가 있다.²⁴⁾

*유엔사령관은 정전협정조항을 집행할 책임만 있는 것은 아니다. 정전위반시에는 전투할 권한도 있다. 1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」을 다시보자.

3.다. 연합군사령관은 유엔군사령관의 정전업무 관련 지시를 따르고 상대측의 정전 위반에 대한 대응으로 필요 시 전투부대를 제공하는 등 유엔군사령관을 지원할 것이다.

21) Richard Baxter, "Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command", *British Yearbook of International Law*, Vol29, (1952), p.356; 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 5성군관법학개Vol.16 No.2, (성군관대학교비교법연구소 2004), p.486

22) 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 5성군관법학개Vol.16 No.2, (성군관대학교비교법연구소 2004), p.486

23) 정전협정은 그 성격상 반드시 양자조약이다. 교전자 수가 많더라도 사실은 양편으로 나뉘어 전쟁을 하기 때문에 양편으로 나뉘어 정전협정을 체결할 수밖에 없기 때문이다. 또한 조약을 일반조약과 특별조약으로 나눈다면 정전협정은 일반적인 국제법규를 창설하는 것이 아니고 특별히 어떤 양자간에만 적용되는 법규를 창설하는 것이기 때문에 특별조약에 속하게 된다. 그리고 조약의 비준여부로 구분할 때는 비준을 하지 않는 약식조약으로 구분한다.(김병렬, 「정전협정과 일반국제법규간의 충돌문제에 관한 일고」, p.1)

24) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.8

4.마. 전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용함.

유엔사령관 자신이기도 한 한미연합사령관에게 전투부대를 제공받고 나아가 전쟁발발시에는 독자적 작전통제권을 행사한다. 문제는 ‘군사분계선 이남의 한국 영토 전체를 포함하는 지역’을 작전지역으로 하고 있다는 점이다. 또한 전쟁재발 전에도 가용하다면 제3국군을 (한국군, 미군이 아님) 유엔사 구성군사에 예속시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속하며 유엔사로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사한다. 이같은 작전권행사가 오히려 전쟁발발을 촉진할 수도 있다. 그런데 한국정부로서는 이를 억제·방지할 법적수단이 딱히 발견되지 않는다. 정전협정에는 이같은 권한을 ‘군사통제’(military control)라고 명기했다. 군사통제는 군사영어 사전에 의하면 ‘점령’이다.²⁵⁾ 군사통제는 군사점령을 전제하거나 동의어로 사용된다. 1945년 해방시 미·소점령 직후 미소군정이 실시된 것과 비교한다면 정전 이후는 군정 없는 점령상태란 점에서 차이가 있을 뿐이다. 그러나 미군정은 점령보다 정복에 가까웠다. 미군정의 법률전문가 어니스트 프랑켈(Ernst Frankel)은 1948년 초 미군정이 주권정부, 군사점령자(군정), 자치정부의 3중 정부 역할을 했다고 스스로 자인했다.²⁶⁾ 따라서 미군정을 기준으로하면 현 상황을 점령이라고 규정하는 것이 실감되지 않을 것이다. 그러나 프랑켈의 정의에서 주권정부와 자치정부가 빠진 점령군만이 남은 것이 현 유엔사의 실체이다. 주권 중에서 전 영토가 아닌 일부영토, 전 관할권이 아닌 군사관할권을 행사하기에 정전시의 상태에서는 실감이 덜 한 것이다. 그런데 이 규정은 전 영토를 적용지역으로 하고 있다.

10. 한국 **합참의장**은 정전협정 준수 의무에 따라 다음과 같은 책임을 갖는다:
(8) 유엔군사령관의 **지시권한**에 따라 위반행위를 방지하기 위해 유엔사 비무장지대/한강 하구 민정경찰에 대한 지도 및 교육을 제공한다(정전협정 제1권 협정본문, 제2권 지도, 군사위원회 및 한미연합사 관련약정 2b(8)항 및 2b(9)항).²⁷⁾

*1994.12.1. 하루전날인 11월30일자로 작성된 「전략지시2호」와 「군사위원회 및 한미연합사 관련약정」은 2급 비밀로 비공개되어 있다.²⁸⁾ 그런데 이 문장에 따르면 2b항에 한미연합사의 정전시작통권만이 아니라 유엔사령관의 정전관련통제권의 예외가 합의되었음을 알 수 있다. 연합권한위임(CODA)가 이에 관계될 것이다. CODA는 보통 6개 부분으로만 소개되었으나 이 조항에 의하면 정전시연합위기관리 관련한 조항이 8~9까지 가는 것으로 보아 훨씬 자세한 조항이 있을 것으로 예측된다. 또한 1995년 3월 23일자 「유엔사/연합사와 한국 합참간 평시 작통권 전환관련합의각서」에서 이런 사항이 자세하게 규정되어 있을 것으로 예상되나 역시 2급비밀로 비공개되어 있다.²⁹⁾ 78년 연합사창설이후 유엔사로부터 합참이 별도의 지시관계, 지휘관계에 있다는 것은 군사주권의 중요사항인데 어느 것 하나 국회비준도 없이 비밀에 묵여 있다. 이것은 문제이다.

25) 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

26) Ernst Frankel, "Structure of United States Army Military Government in Korea"; 정용욱 편, 『해방직후 정치사회사 자료집』, 2권, (다락방, 1994).

27) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.10

28) 5국방조약집 제3집(1993~1996)기 (서울: 국방군사연구소, 1997), p.1193

29) 5국방조약집 제3집(1993~1996)기 (서울: 국방군사연구소, 1997), p.1193

(9) 비무장지대 안에서 혹은 한강하구를 따라 작전을 수행하는 모든 인원들에게 비무장지대 근무 투입 전에 정전교전규칙(유엔사/연합사규정 525-4)에 대한 철저한 교육을 실시하며, 비무장지대 내의 작전부대는 정기적으로 정전교전규칙에 대한 교육을 받도록 한다.

*「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」(1983)에 관련조항은 다음과 같다.

정전협정을 유지하기 위하여 한국내의 모든 군부대(유엔사/연합사/미군/한국군)에 해당되는 정전에 관련된 교전규칙을 발전, 공포함.

이 조항에 의하면 교전규칙을 공포하는 것도 유엔사령관의 의무인데 현재 교전규칙(5유엔사규정 525-4)은 비밀로 비공개되어 있다. 교전규칙은 위기관리체계의 핵심이다. 각국 군대마다 자기의 교전규칙을 운용할 수 있는가 없는가는 국가위기관리의 주체성 여부를 결정한다. 그런데 이 규정에서 ‘작전을 수행하는 모든 인원’이란 표현이 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」에 의하면 유엔참전국군대와 한국군을 포함한다. 현재 유엔참전국 중 주둔국은 없으므로 한국군이 미군을 제외한 유일한 군대이다. 국군의 독자적 교전규칙이 유엔사교전규칙보다 더 전투적이라는 비판은 차치하고 국군의 독자적 교전규칙 적용이 유엔사에 의해 제지당하는 일이 많았고 이에 따른 갈등도 있다.³⁰⁾ 전작권전환과 무관하게 유엔사교전규칙을 고집하는 것 역시 유엔사재활성화와 관련되는 것으로 보인다. 이와 별개로 이 규정은 ‘작전부대’란 용어를 사용하고 있다. 정전협정과 그 후속합의서에 의하면 군인이라 할지라도 본질적 성격은 민정경찰(Civil Police)이다. 이들의 기능도 민사행정과 구제사업에 국한된다. 그러나 5유엔사규정은 현실을 반영하여 민정경찰대신 작전부대란 단어를 쓰고 있는 것이다. 이는 정전협정위반을 확인하는 증거규정이 된다.

(10) 비무장지대 내 모든 유엔사GP 및 안보견학장으로 운영되는 유엔사OP에 유엔기가 게양되도록 한다. 비상주 GP/OP는 유엔사 작전참모부를 통해 유엔기 철거 절차를 거쳐야 한다.³¹⁾

*안보리결의 84호(1950.7.7)에 따라 안보리는 미국통합사령부에 유엔기의 사용을 승인하였으나 1946년 제정된 유엔깃발법에는 군사작전에서의 유엔기사용에 대한 규정자체가 없었고, 1950년 7월 28일 6항에 해당조항을 추가하여 유엔기법을 새로 개정해야 했다.³²⁾ 또한 안보리결의 84호에는 유엔사무총장이 안보리에 자신의 유엔기사용권한을 위임했다는 문구가 어디에도 없다. 총회의 167(II)호 결의에 따르면, 깃발사용을 승인할 능력이 있는 유일한 유엔기구인 사무총장이었고, 새 깃발법은 이 권한을 유엔의 다른 어떤 기관들에게도 위임하지 않았다. 그러나 사무총장은 아마도 총회와 안보리가 깃발사용을 승인할 능력이 있다는 견해를 갖고 있었을지 모른다. 하지만 이러한 견해는 유엔현장에도 총회167(II)결의 어디에도 그 근거가 없다. 따라서 새 깃발법의 6항은 안보리가 권고한 군사작전에서의 유엔기 사용을 승인한 안보리의 결의안에 대한 사후정당화일 뿐이다.³³⁾ 1972년 9월 15일 28개회원국이 유엔사무총장에게 보내

30) 이에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. 이상혁 「국군의 교전규칙 작성권한: 유엔사와 연합사의 작전권한 유무 및 범위를 중심으로」, 5국방정책연구3(4), (2017)참조

31) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.10

32) ST/AFS/SGB/89 THE UNITED NATIONS FLAG CODE(as amended), 28 July 1950

는 서한에서 이 국가들은 제27차 유엔총회에 “한반도의 자주적, 평화적 통일을 촉진시키기 위한 우호적인 여건의 조성”이란 결의문 초안을 사무총장에게 제출하였고 이 결의문 제2항에 의하면 총회는 “한국에서의...유엔기발사용권의 폐기를 고려할 것”³⁴⁾을 주장했다. 1973년 11월 27일 개최된 유엔총회 1차위원회보고서에 의하면 36개국 결의안³⁵⁾은 한국주둔외국군에 의한 유엔기발사용권한의 폐기(annul)와 유엔사해체 필요성을 언급했다. 이에 1975년 6월 27일 미국은 유엔기사용의 자제(restriction)³⁶⁾를 통보했고 유엔사와 직접관련이 없는 주한미군기지에서 유엔기를 1975년 8월 25일부터 게양하지 않았다. 그러나 한 달 뒤인 9월 22일 미국은 유엔기사용자제는 유엔사의 정전협정임을 변환시키지 못한다고 주장하며³⁷⁾ 지금까지 유엔사에서 유엔기를 계속 사용해오고 있다. 이는 미국의 일방적 조치일 뿐 72년 이래 지속되어 온 유엔총회다수회원국의 요구인 유엔기사용권폐기와는 거리가 먼 것이었다. 또한 유엔사무총장의 권한에 반한 것이었다. 1993년 12월 24일에 남·북간 국경을 넘은 유엔사무총장 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)는 판문점에서 “자신은 유엔사에 유엔기를 게양할 수 있는 권한을 부여하지 않았다”고 언급했다.³⁸⁾ 이는 국제법학자이기도한 갈리총장의 정확하고 명쾌한 입장이었다.

2019년 9월 23일 국제민주법률가협회(International Association of Democratic Lawyers) 진 마이어회장과 전세계 40여 평화단체는 유엔사무총장에게 유엔헌장과 유엔법과 유엔규정을 바로 세우기 위한 조치로서 안보리결의 84호에 의한 미국통합사령부의 유엔기사용승인권의 폐기를 추진할 의향이 있는지 묻는 공문을 발송했다. 그리고 올해도 이어 계속 이 운동을 유엔안보리회원국을 중심으로 확장해 갈 계획이다.

국내에 유엔기가 게양된 곳은 평택미군기지, 비무장지대, 지역별 참전기념탑등 총흔시설이다. 이중 평택기지의 유엔기는 유엔사무총장명령으로, 비무장지대 유엔기는 5유엔사규정³⁹⁾에 따라 국군의 일방적 조치로 사용을 금지할 수 있을 것이다. 이에 비해 후방의 총흔시설에 게양된 유엔기는 아무런 법이나 규정이 없으므로 민간단체와 지방정부가 합심하면 지금 당장도 내릴 수 있다. 이들은 비록 아무런 법적 규정이 없지만 유엔사에겐 큰 신호를 발신할 수 있을 것이다.

한편 판문점 옆 캠프 올렛초소를 제외하고 미군이 주둔하고 있는 GP나 OP는 전무하다. 우리 국민 누구라도 수많은 GP나 OP를 한국군이 아닌 유엔군의 것으로 생각하는 사람은 없을 것이다. 그런데도 이 규정은 한국군GP, OP를 유엔사GP, OP라 부르고 있다. 비무장지대에 군사시설을 둘 수 없다고 규정했던 정전협정은 차치하고, 5유엔사규정⁴⁰⁾만 보더라도 비무장지대에는 유엔사깃발이 있는 GP와 OP 외에 GOP(General Outpost:일반전초)는 설치될 수 없다. 하지만 GOP철책의 전진에 따라 사실상 유엔사 관할 밖에 있는 GOP와 그 철책도 비무장지대

33) H. Kelsen, *The Law of The United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), pp.939-939

34) A/8752/Add. 9.

35) A/8752/Add.9

36) S/11737. 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

37) S/11830. LETTER DATED 22 September 1975, FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES OF AMERICA ADDRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

38) Shawn P. Creamer(U.S. Army Colonel), *The United Nations Command and the Sending States*, p.2

안으로 들어가 있는 셈이 되었다. 만약 GOP 철책을 기준으로 남방한계선을 조정하게 되면, 이는 정전협정 위반인 동시에 유엔사가 관할하는 비무장지대의 면적이 축소되는 결과를 가져온다. 이러한 상황 때문에, 유엔사 규정은 비무장지대에 GP와 OP 외에 GOP 구조물에 대해서는 기술하지 않으며, GOP 철책의 위치에도 불구하고 남방한계선이 정전협정에 명시된 군사분계선(MDL) 2km 남쪽이라고 명시하고 있는 것으로 보인다. 비무장지대의 무장화는 민정경찰의 군사적 기능 강화와 더불어 GP, OP, GOP 등의 군사시설 강화 및 철책 구축 등과 동시에 진행되었다. 이러한 무장화는 1950년대부터 지속적으로 진행되어왔지만, 5유엔사규정7개 이를 인정하고 명시한 것은 50여 년이 지난 2000년대 이후이다. GP철책은 물론이고 남방한계선으로 알려진 GOP철책은 이미 북쪽으로 이동해서 비무장지대 내에 위치하지만, 5유엔사규정7개는 철책들의 설치나 관리에 대한 유엔군사령관의 책임과 관련해서는 언급되지 않았다. 유엔군사령관의 인가 하에 진행되었을 수밖에 없는 비무장지대 무장화에 대해서는 매우 제한적으로 인정·기술되어온 것이다.³⁹⁾ 9.19남북군사합의에 따라 시범적으로 철거를 시작한 GP를 모든 GP와 OP, GOP로 확대해가야 할 것이다. 그러면 5유엔사규정7개 이 항목이 사라질 것이다. 이는 5유엔사규정7개를 실질적으로 무효화해가는 방법이다. 그리고 이 규정이 잘 제시하고 있는 것처럼 GP/OP를 철거하면 유엔기는 자동으로 철거된다. 9.19 남북군사합의이행이 유엔기철거를 촉진할 것이다.

북한군이 비무장지대 내에 배치한 무기체계에 대해, 유엔군사령관은 **2014년 11월 26일자 유엔군사령관 각서 ‘비무장지대 내 인가된 한국 정전협정 예외사항’** 수신: 한국 합동참모의장에 의거하여, 아래 명시된 무기 체계의 비무장지대 배치를 인가했다.⁴⁰⁾

* 5유엔사규정7개 정전협정과 제4차 군사정전위원회 합의에 따라 비무장지대 화기 반입을 금지했다. 1986년판 5유엔사규정 551-4는 물론 2003년판에서도 비무장지대 민정경찰의 비자동소총 또는 권총 휴대 정도만 허가되었고, 총기의 훈련 또는 시험 사격도 할 수 없음이 강조되었다.⁴¹⁾ 비무장지대에는 이미 자동화기가 반입되어 교전에 사용되고 있었지만,⁴²⁾ 규정상으로는 이를 인정하지 않고 있었던 것이다. 이는 그만큼 비무장지대 화기반입 문제가 정전협정 준수 및 위반과 관련한 중대 사안임을 방증한다. 5유엔사규정7개 화기반입이 공식화된 것은 2014년 이후이다. 2014년 9월 5일자로 개정된 5유엔사규정 551-4는 개인화기를 비롯한 다종의 중화기를 비무장지대에 배치하는 것을 허가했고,⁴³⁾ 이를 제3조 10항에서 명시했다. 2018년, 2019년 5유엔사규정 551-4도 동일하다.⁴⁴⁾ 이외 인가되지 않은 무기를 비무장지대에 반입하기 위해서는 유엔사군정위 비서처를 통해 신청서를 제출하여 검토를 받아야 한다. 비무장지대 내 모든 무기반입에 대한 승인권한은 유엔군사령관에게 있다(551-4, 2018, 3-10-c). 무기반입에 대한 승인권한이 있다는 것은 정전협정을 위반할 권한이 있다는 말이기도 하다. 그같은 권한을 5유엔사규정7개 합법화하고 있다.

39) 한모니까, 「‘유엔사 규정’(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 5사회와 역사기 No.125, (한국사회사학회 2020), p.160-161

40) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.30

41) 551-4, 1986, ‘비무장지대/한강하구 민정경찰-다. 총기사용’; 551-4, 2003, ‘20. 화기의 사용’.

42) 단적인 예를 들면, 1997년 7월 철원 비무장지대에서 북한군은 기관총을 난사했고, 전방경계초소(GP)를 맡고 있는 백골부대 초소원들은 K2소총과 캘리버50 기관총, 57mm 무반동총 등을 사격했다. 「DMZ 총격의 교전 시간대별 상황」, 동아일보 1997. 7. 17(네이버뉴스라이브러리).

43) 「北 비무장지대 중화기 반입에 유엔사도 2년 전부터 맞대응」, 연합뉴스 2016. 7. 10.

44) 551-4, 2018, ‘3-10. 비무장지대 내 화기’; 551-4, 2019, ‘3-10. 비무장지대 내 화기’.

5유엔사규정⁴⁵은 비무장지대 내 화기반입의 명분과 정당성으로 두 가지를 제시한다. 하나는 북한의 중화기 배치에 따른 현실적 대응조치이다. “북한군이 비무장지대 내에 배치한 무기체계에 대응해,” 유엔군사령관이 인가했다거나(551-4, 2014, 3-10-b), “정전협정 체결 후 북한군은 비무장지대에서 병력을 완전히 철수시키지 않았고, 이에 따라 유엔사와 한국군은 연합사가 계획된 방어를 효과적으로 실시할 수 있도록 관측과 경보를 제공하기 위해 비무장지대 내에 병력을 주둔시킬 수밖에 없게 되었다(551-4, 2018,3-1-a).”고 한다.

다른 하나는 이러한 대응조치가 한국군과의 합의에 따라 이루어졌다는 것이다. 2014년 규정 개정을 전후로 유엔사와 한국 합참 간에 각서가 체결되었다. 사전에 체결된 것이 「한국 정전협정의 현행 예외사항에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령관 간의 기록 각서」(2014. 7. 17)이며, 규정개정 이후 유엔군사령관의 각서 「비무장지대 내 인가된 한국 정전협정예외사항」(2014. 11. 26)이 한국 합참의장에게 보내졌다.⁴⁵⁾ 9.19남북군사합의에 따라 이들 각서는 모두 폐기되어야 한다.

4) 『유엔사규정』의 한강하구관련조항 비교

정전협정에 명시된 군정위의 책임에 따르면 ‘한강하구의 항행규칙을 규정’하고 ‘비무장지대와 한강하구에 관한 각 규정의 이행을 감독한다’고 되어 있다. 5유엔사규정⁴⁵에서는 군정위가 유엔사군정위로 대체되었다.

53년 군정위가 비준한 한강하구항행규칙이 있음에도 유엔사군정위가 임의로 항행규칙을 규정할 수 있다고 했다. 그 내용은 유사하지만 유엔사군정위가 만든 항행규칙은 정전협정상항행규칙은 아니다. 앞서 언급했듯이 군정위가 없는 상태에서 유엔사군정위는 정전협정상항행규칙의 공식기구가 아니기 때문이다. 또한 5유엔사규정⁴⁵은 정전협정이나 그 부속합의서에는 없는 한국합참의장의 책임을 다음과 같이 규정했다. ‘한강하구 내 민간항행 관련 규칙을 이행 및 집행한다.’ 유엔사군정위가 규정하고 감독하며 합참은 집행한다. 이로서 5유엔사규정⁴⁵에서는 한강하구항행규칙의 준수를 위한 위계체계가 만들어졌다. ‘정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서」(2011.10.24.)가 체결되기 이전의 5유엔사규정⁴⁵에는 ‘지상구성군사령부’라고만 명기했지만 이후로 ‘한국 합참’으로 변경되었다. 그리고 유엔사령관은 합참의장에 대해 지시권한 혹은 지휘권한을 갖는다고 명시하고 있다.

이처럼 5유엔사규정⁴⁵은 사문화된 정전협정부속합의서의 한강하구항행규칙을 5유엔사규정⁴⁵에 흡수하여 한편으로는 정전협정이 유지되도록, 즉 폐기되지 않도록 하며 한편으로는 한국군에 대한 지휘체계를 재수립하는 효과를 거두고 있다. 9.19남북군사합의서의 한강하구사항은 이러한 5유엔사규정⁴⁵에 작은 균열을 내고 있음을 확인할 수 있다. 다음은

1. 「정전협정 부속합의서」의 ‘한강하구에서의 민용선박 항행에 관한 규칙 및 관계사항’과
2. 「5유엔사규정 551-4기의 ‘한강하구 내 민간 선박 항행 및 민정경찰에 관한 제반 규칙’과
3. ‘역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서’ 붙임5 ‘한강(임진강)하구 공동이용의 군사적 보장’과
4. 분석으로 2016년 불음도 중국어선퇴치작전과 2018년 한강하구수로조사 사례등을 통한 분석을 제시해 보았다.

표에서는 각각을 편의상 1을 정, 2를 유, 3을 군, 4를 분석으로 표시한다. 참고로 3. 남북군사

45) 한모니까, 「유엔사 규정(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 5사회와 역사기 No.125, (한국사회사학회 2020), p.162-163

합의서에 관련조항이 없는 것은 당연하여 언급할 필요가 없음을 표시하기도 하고 5유엔사규정 개입 삭제를 의미하기도 한다.

정	2. 쌍방은 정전협정에 첨부한 지도 제2동에 표시한 한강하구수역의 비무장화 를 승인한다. 한강하구수역과 각방 군사통제지역과의 경계선은 만조시의 수륙접촉선으로 한다.
유	a. 정전협정은 정전협정의 공식 지도상에 표시되어 있는 바와 같이 한강하구의 비무장화 를 규정하고 있다. 한강하구 수역과 각방 군사통제 지역 간의 경계선은 만조 시 수제선으로 한다. 한강하구에는 군사분계선이 반영되어 있지 않다. 또한 정전협정은 특정 규칙하에서 쌍방의 민간선박 항행을 위해 한강하구 수역을 개방 하도록 규정하고 있다.
군	
분석	<p>*한강하구의 비무장화를 승인한다는 것은 이 규정이 정전협정의 범위 내에 있음을 확인한다. 군은 수도권 안전을 위해 강화도로 침투하는 북한의 해상위협, 김포지역으로 내려오는 육로 위협을 최대 위협으로 봐 왔고, 이곳에 군 자산과 방어전력을 수십년간 구축해왔다.⁴⁶⁾ 한국군은 1974년 3월 1일 수도권 한강 이남지역의 대간첩작전 및 지역경계 책임을 맡고 있던 6관구사령부를 해체하고, 한강 이남지역과 서해안 및 인천 지역의 대비정규전 임무를 수행하기 위해 3군사령부 예하에 경인지역방어사령부를 창설하였다. 한편 월남전 패배 후인 1976년 7월에 북의 침략을 우려한 한국합참의장과 유엔사령관 간 합의에 의해, ‘작계 5027’ 숙달을 위한 연례적인 서해도서 방어연습을 실시하기 시작했으며, 연습명칭은 ‘포커스드래곤-5연습’으로 명명하고, 연습계획 수립과 훈련주관은 주한미해군사령관이 맡아왔다.⁴⁷⁾ 이러한 중무장화의 결정적 표상은 매년 가을 김포 쇠목리에서 강화 오두리 해안을 향해 이루어지는 한미상륙전연습이다.⁴⁸⁾ 정전협정에서 합의한 한강하구의 비무장화원칙과 달리 중무장화되어 온 현실은 이제 봉합할 엄두를 내지 못할 지경이 되었다.⁴⁹⁾ 또한 5유엔사규정개입에서도 예외라는 이유로 무장화를 승인한다. 북이 먼저 무장을 했기 때문이라는 이유는 북이 정전협정무효화를 의도하면 유엔사도 무장을 하고 그래서 결과적으로 정전협정이 무효화되는 과정을 겪는 것이다. 정전협정준수를 위한 이 5유엔사규정개입에서도 무장을 허용함으로써 규정의 일관성을 모두 상실하였다.</p> <p>민간선박항행에 한강하구가 개방된 것은 정전협정이 순수한 군사적 성질임을 확인한 것이다. 민간사이의 사소한 갈등이 군사적 갈등으로 확산될 수 있다는 전제하에서 미리 예단하여 출입을 막거나 제한하는 절차를 수립하여 운영하는 것은 정전협정의 취지를 벗어난 것이다.</p>

정	4. 정전협정 중 군사분계선을 확정함에 관한 규정과 제9항, 제10항 및 제13항목에서 사민이 비무장지대에 들어가는 것을 제한하는 각항 규정을 제외하고 비무장지대에 적용되는 모든 규정은 모두 한강하구수역에도 적용한다.
유	c. 정전협정과 정전협정후속합의서에 명시된 유엔군사령관의 책임사항은 다음과 같다:

46) 김치관.정명진, “군사평론가 김종대 인터뷰”, 『통일뉴스』, 2007.10.26.
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=75152>, 2007.10.29. 검색.
 47) 한미연합사령부, 『한미연합사령부역사』, 1981, (1983), p73.
 48) 이시우, “긴장국면에서 강화상륙훈련중”, 『통일뉴스』, 2006.10.13,
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=68633>, 2007.10.30. 검색.
 49) 이시우, 5한강하구기 (서울: 통일뉴스, 2008), pp.400-401

	(12) 군인의 한강하구 출입을 인가한다 (정전협정 후속합의서 “A” 제4항). ⁵⁰⁾
군	
분석	*위에서 언급했듯이 ‘군인’은 민사행정과 구제사업을 위한 경찰의 성질을 가진 부대이다. 즉 내용상으로 경찰이다. 따라서 정전협정과 그 후속합의서의 취지는 무장군인의 출입을 허가하는 것이 아니다. 그런데 5유엔사규정은 이를 단지 군인이라고 규정하였다. 정전협정과 불일치한다.

정	5. 각방 사령관은 자기측 인원의 민사행정과 구제사업을 책임지고 취급한다. 질서유지와 본 규칙의 각항 규정을 집행하기 위하여 각방은 그 수요에 따라 한강하구수역 내에 네(4)척을 넘지 않는 민사행정경찰용 순찰선박과 이십사(24)명을 넘지 않는 민사행정경찰을 제공한다. 민사행정경찰의 무기는 권총과 보총에 한한다. 민사행정경찰은 자기측의 일체 위반자를 체포 하며 자기측의 파손된 선박이 자기측 강안에 도달하도록 협조한다.
유	c. 정전협정 후속합의서 “A”는 각방 사령관이 후속합의서 “A” 및 정전협정의 규정을 집행하기 위한 목적으로 한강하구 내에 민정경찰을 운용하는 것을 허용하고 있다. 유엔군사령관은 한강하구 민정경찰 작전의 승인권자 이다. 한강하구 민정경찰은 정전협정 및 후속합의서의 모든 규정을 준수하고, 필요한 최소한의 무력 사용 및 상황 완화에 대한 규정인 정전교전규칙 및 무력사용수칙 을 따른다.
군	
분석	*2016년 볼음도 중국불법조업어선 퇴치작전시 민정경찰은 권총과 보총이 아닌 기관총까지 소지하고 있었다. 민정경찰은 비무장화를 비롯한 일체위반자를 체포하는 것이 임무인데 자신이 이미 무장하여 정전협정을 위반했다. 이 경우에 민정경찰을 체포할 권한이 누구에게 있는지는 의심된다. 그러나 5유엔사규정 ⁵¹⁾ 에 의하면 이러한 위반의 최종 책임자가 유엔사령관임을 알 수 있다. 유엔사령관이 한강하구 작전에 대한 승인권자이기 때문이다. 그러나 이 경우에도 정전협정을 위반한 유엔사령관을 법적으로 심판할 기구나 수단이 없다. 대통령도 대통령령을 어기면 처벌된다. 그런데 유엔사령관은 권한만 있고 의무와 그 위반에 대한 처벌이 없다.

정	6. 민간에서 오랫동안 관습적으로 사용하여 온 한강하구수역 내에 성문화되지 않은 항행규칙과 습관은 정전협정의 각항 규정과 본 규칙에 저촉되는 것을 제외하고는 쌍방선박이 이를 존중한다 .
유	b. (1) 한국 사람들에게 오랫동안 관습적으로 사용하여 온 한강하구 수역 내에 성문화되지 않은 항행 규칙과 관습 은 정전협정 규정과 그 안에 포함된 규칙에 저촉되는 것들을 제외하고는 쌍방 선박이 이를 존중한다 .
군	
분석	* 국제법은 조약법과 관습법을 동등하게 보고 있다. 헤이그 육전법규에 의하면 정복이 아닌 점령상태를 타국주권의 획득으로 보지 않는다. 점령기간 동안 실질적인 주권의 행사가 중지되는 것은 사실이나 점령의 종료와 함께 주권은 해당국가로 환원된다. 점령이 아닌 정전은 군사통제지역에 대한 일시적 관리 상태이기에 더군다나 주권의 적용

50) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.2

51) 이시우, 5한강하구기 (서울:통일뉴스, 2008), pp.424-425

<p>을 훼손할 수 없다.</p> <p>그러나 한강하구는 출입을 통제하지 않고 개방함으로써 주권의 적용을 막을 수단을 갖고 있지 않다. 따라서 성문화되지 않은 항행습관이나 관습을 인정하는 것은 의미있는 일이다. 그러나 이같은 관습을 인정했음에도 불구하고 현재까지 이러한 관습이 실행되지 못한 것은 협정 밖에 있는 그 무엇, 유엔사를 중심으로 한 현실에서의 또다른 관습, 권력에 압도당했기 때문이다. 쌍방은 한강하구에 관련된 관습법을 인정했으나 정전협정 규정에 저촉되는 것은 제외한다고 명문화 했다. 그러나 정전협정은 발효 3개월 이후에도 평화협정으로 전환되지 않았고, 거의 모든 내용이 오랜 세월이 흐르는 동안 사문화되었다.</p> <p>1969년 조약법에 관한 비엔나 협약에 의하면 조약의 시행에 불가결한 대상이 소멸하여 이행불능 상태이거나(61조: 후발적 이행불능), 조약체결 당시와 근본적으로 사정이 변경되었을 때(62조: 사정의 근본적 변경) 조약의 부적법 선언의 사유가 된다. 북측만이 아니라 남측 역시 정전협정 파기를 주장하고 속히 새로운 협정을 체결하는 것이 국제법적 타당성에도 합치된다고 볼 수 있다.⁵¹⁾ 남북 사이에 이러한 준비는 이미 되어 있고 대통령도 9.19군사합의가 실질적 종전선언이라고 선포했다. 실질적 조치를 취하자 이를 막는 자가 누군지도 뚜렷이 드러났다. 이제는 실질적 조치에서 법적조치로 나아가야 한다.</p>

정	7. 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 모든 군용선박과 군사 인원 및 무기, 탄약을 실은 민용 선박과 중립국 선박은 모두 한강 하구수역에 들어가지 못한다.
유	b.(2) 유엔사군정위 비서처의 허가과 북한군 측에 대한 사전 통보 없이는 군사인원, 무기 및 탄약을 실은 군용, 민용 선박과 중립국 선박은 남측으로부터 한강하구 수역안으로 들어가지 못한다.
군	
분석	*현재는 군정위가 없으므로 유엔사군정위의 허가과 북측에 대한 사전통보가 군정위의 허가가 될 수는 없다. 유엔사의 일방적 통보이지 특정허가는 아니다. 따라서 5유엔사규정개대로라면 한강하구에 군인과 무기투입은 불가능하다. 적대상황에서는 유엔사라도 나서서 무기투입을 막는 것이 바람직할 수 있었으나 평화상황에서는 남북당국이 유엔사의 매개없이 무기투입금지를 합의하는 것이 더 바람직하다. 유엔사가 일방적 통보로 북에 신고하듯이 남측 역시 유엔사에 일방적 협조를 통보하는 것이 9.19남북군사합의서의 정신일 것이다.

정	8. 군사정전위원회의 비준이 없이는 어느 일방이든지 한강하구수역 내에 부표, 부유물, 등광, 표판, 깃발 기타 항행보조물 또는 표식물을 설치하지 못한다.
유	b.(3) 유엔사군정위 비서처의 허가과 북한군 측에 대한 사전 통보 없이는 한강하구 수역 내에 부표, 부유물, 등광, 표판, 깃발 또는 기타 항행 보조물 혹은 표식물을 설치하지 못한다.
군	
분석	*현재는 군정위가 없으므로 유엔사군정위의 허가과 북측에 대한 사전통보가 군정위의 허가가 될 수는 없어서 표식물 설치하는 불가능하다. 그러나 남북한강하구수로조사 첫날 사진을 보면 남북양측이 만나는 지점에 빨간색 구형 부표가 설치된 것을 확인할 수 있다. 남북이 유엔사를 통하지 않고 설치한 것으로 보인다. 만약 그렇다면 5유엔사규정기

의 작용이 미치지 않은 것이다.

정	9. 적대 쌍방 사령관은 자기측의 선박 등록에 적용할 규칙 을 규정한다. 이미 등록된 모든 선박에 관한 보고는 군사정전위원회 에 제출하여 비치케 한다.
유	b.(4) 쌍방 사령관은 정전협정 및 정전협정 후속합의서에 따라 자기 측의 선박 등록에 적용할 규칙을 규정할 책임이 있다. 등록된 모든 선박에 관한 보고는 기록 유지를 위해 유엔사군정위 비서장 에게 제출한다.

군	
분석	<p>*유엔사령관이 선박등록규칙을 정할 수 있으나 군정위가 없으므로 등록선박에 대한 보고를 제출할 곳이 없다. 유엔사군정위비서장에게 제출하는 것은 군정위제출을 전제로 하는 것이므로 이같은 전제가 성립되지 않는 한 유엔사군정위비서장에게의 제출은 무의미하다. 또한 선박등록규칙규정의 실익이 없다. 항행규칙은 사령관의 한강하구 관리권을 실행하기 위한 내부규칙이다. 행정규칙은 행정권 행사에 대한 내부적 규율에 관한 사항을 규정하는 것으로서 외부적 사항을 규율하는 법규명령과 구별된다. 이러한 행정규칙은 민간인이나, 국민에 대해서는 직접 효력을 가지지 않는 것으로 보기 때문에, 법규로서의 성질을 가지지 않는다고 보는 것이 일반적이다. 행정규칙은 제정에서 특별히 법률의 근거가 필요하지는 않으며 행정권에 내재하는 권능(지휘감독권·재량권)에 의거하여 제정할 수 있다고 본다. 법률제정권한은 입법관할권에 속하지만 규칙의 제정은 행정권한내에서 이루어지는 내부의 조치로서 입법관할권으로 보지 않는다. 그러나 현대행정에서 훈령·통첩·고시 등의 행정규칙은 실제에 있어 법률이상으로 국민생활이나 행정조직 내부에 중대한 의미를 가지는 경우가 많음이 인정되고 있다. 따라서 순전히 행정조직 내부에만 적용되는 행정규칙은 종래의 개념과 마찬가지로 여전히 법규성이 부인되지만, 국민의 자유와 재산권에 영향을 미치는 행정규칙의 경우는 그 법규성이 인정되어 법치행정의 적용을 받는다.</p> <p>그러나 70년전 군정위가 현대적 행정규칙을 적용하여 입법관할권을 행사했다고 보긴 어려울 것이다. 군정위의 지위와 활동은 사령관의 비무장지대 관리권의 범위내에 있고 민간인에게 법률적 강제를 행사하기 위한 것으로 보긴 힘들다. 군정위 항행규칙이 민간인들에게 법적 강제를 규율하거나 그렇게 되는 것으로 해석된다면 이는 군정위가 사령관들의 관리권을 넘어서는 그 이상의 관할권을 행사한 것으로 모순이 아닐 수 없다. 항행규칙은 1953년 10월에 정전협정의 부속합의서로 합의 되었다. 여기서 중요한 것은 항행규칙의 제정 주체가 유엔사나 인민군 일방이 아닌 양측의 합의에 의해서만 효력을 발생시킬 수 있는 군사정전위원회라는 것이다. 정전협정의 조항(Terms)은 사령관이 제정주체이지만 항행규칙(Rules)의 제정주체는 군정위이다.</p> <p>군정위가 정한 규칙과 그 해석, 적용은 유엔사일방이나 인민군일방의 자의적 해석이 아닌 공통의 해석과 합의에 기초한다는 사실이 간과되어선 안된다.</p>

정	10. 한강하구수역 내에 매개 선박과 수상에서 항행하는 교통기재는 하기규정을 준수하며 복종한다. ㄱ. 매개 선박은 선박의 형, 길이와 톤수, 선박의 국적, 선주의 성명 및 국적과 선박등록항구를 명기한 등록증을 휴대한다. ㄷ. 매개 선박은 조사 받을 때 하기의 재료를 제공한다.
---	--

	(1) 선박 및 선주의 국적 (2) 선주의 성명 (3) 선박등록 항구 (4) 출발항 (5) 목적항 (6) 선장과 선원의 성명 (7) 승객의 성명 (8) 적재화물의 종류와 수량
유	(5) 한강하구 수역 내의 매개 선박과 수상에서 항행하는 교통기재는 하기 규정을 준수하며 복종한다. (a) 매개 선박은 선박의 형, 길이와 톤수, 선박의 국적, 선주의 성명 및 국적과 선박 등록 항구를 명기한 등록증을 휴대한다. (b) 매개 선박은 조사받을 때 하기의 자료를 제공한다: 등록 국가. 선주의 성명 및 국적. 선박 등록 항구. 출발항. 목적항. 선장, 선원 및 승객의 성명. 적재 화물의 종류와 수량.
군	3. 공동이용수역에서의 군사적 보장 대책 ① 공동이용수역에 출입하는 인원 및 선박(선박의 형태, 길이 및 톤수, 출입목적, 탑승인원 수, 적재화물)에 대한 관련 내용을 작성하여 서해지구 남북 군통신선을 통해 1일 전에 상호 통보한다.
분석	*정전협정후속합의서와 5유엔사규정7은 차이가 없다. 그러나 9.19남북군사합의서에 의하면 선박관련 정보를 군정위나 유엔사군정위가 아닌 남북군통신선을 통해 통보한다. 허가가 아니라 신고인 것이다. 그러나 남측에서는 여전히 유엔사의 허가를 얻은 뒤 북에 통보한다. 북과는 직접 관계하는 형식을 취하지만 한국에서는 유엔사의 허가를 받으므로 본질적으로 유엔사를 거치는 절차를 벗어나지 못했다.

정	10.나. 매개 선박은 군사정전위원회 및 공동감시소조 인원과 자기측 민사행정경찰의 조사와 수색과 심문에 따른다.
유	(c) 매개 선박은 특별조사반, 유엔사군정위 비서처 및 비무장지대/한강하구 민정경찰 인원의 조사, 수색 및 심문에 따른다.
군	
분석	*5유엔사규정7은 특별조사반에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. ‘공동감시소조는 군정위의 조사기구로서 양측의 인원으로 구성되며, 위반이 의심되는 사안들을 조사한다. 북한군의 공동감시소조 불참으로 인해, 유엔사는 특별조사반을 운용하여 독자적으로 조사를 실시하고 있다.’ 특별조사반은 정전협정상 근거가 없다. 한편 민정경찰의 역할은 한국군이 수행하고 있으므로 결과적으로 한국군의 조사, 수색, 심문에 따르는 것이다. 이 항에서는 조사권을 명시하고 있다. ⁵²⁾ 이는 일종의 수사권으로 오해될 수도 있다. 그러나 공동감시소조의 조사는 일방이 제안해서 타방이 받아들였을 때 진행된다. 정전관리 역사에서 일방 공동감시소조의 조사는 사건재발과 긴장완화를 예방하는데 아무런 도움이 되지 못했다. 이문항의 기록에 따르면 1962년 사례가 가장 대표적이다. 1962년 11월20일 서부전선 DMZ안에 위치한 유엔군(미군)초소를 북측 무장침입자들이 소련제 수류탄으로 공격해서 미군한명이 살해되고 또 한명이 부상을 입었다. 유엔군측은 공동감시소조 조사를 즉각 제의했어야 했는데, 일방적으로 조사하고, 사건 이틀후인 11월 22일에 제106차 군정위 본회담을 11월 27일에 개최하자고 북측에 제의했다. 약 4일 간의 여유가 있으니 조사결과에 합의를 못 보더라도 공동감시소조의 기능 유지를 생각했으면 공동조사를 제의했어야 했을 것이다...회의에서 북측 수석대표

는 유엔측의 비난이 완전히 조작됐으며...공동감시소조가 있는데 무엇 때문에 일방적으로 결론을 내릴 수 있느냐고 물었다. 유엔군측은 북한측 무장공격에 대한 확고한 증거가 있는데 무엇 때문에 공동감시소조의 조사가 필요하냐면서 그 같은 조사는 단지 군정위 본회의 개최를 지연시킬 따름이라고 공동조사를 거부했다... 그후 북한측은 유엔군측 공동감시소조 조사제의를 거부할 때 이 사건을 역으로 많이 인용했다.⁵³⁾

국제해양법 27조에 의하면 외국선박에 대한 연안국의 형사관할권은 특별한 경우를 제외하고는 선박 내에서 발생한 범죄에 대해 체포하거나 수사하기 위해 행사될 수 없다. 동법 28조에 의하면 연안국은 외국선박 내에 있는 사람에 대한 민사관할권을 행사하기 위하여 그 선박을 정지시키거나 항로를 변경시킬 수 없고 특별한 경우를 제외하고는 강제집행이나 나포도 안 된다. 정전협정의 지위가 민간인에 대한 형사관할권이나 민사관할권을 담보하지 않으므로 일반적 체포권이나 수사권을 보장하는 것으로 해석되어선 안 될 것이다.

선박은 선박등록국, 즉 국적국의 법의 지배를 받으므로 여기에서의 수사권은 사법경찰의 기능이 아닌 치안유지업무를 담당하는 보안경찰이나 행정경찰의 기능 정도로 해석되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이 규정은 예외조항도 없이 일방적인 수사권을 명시하는 것으로 해석될 수 있으며 만약 그렇게 해석될 때는 심각한 논쟁을 일으킬 수 있다. 수사권은 검찰과 경찰 같은 수사기관이 범죄와 범인을 밝혀내기 위해 범인, 범죄 사실과 증거를 찾고 수집할 수 있도록 수사기관에 부여된 법적 권한을 말한다.

민정경찰에게 법적관할권을 인정할 수 있는 체계는 군정밖에 없다. 조사된 증거를 검증하고 법적인 판단을 내리고 처벌을 선고하는 재판권은 법적관할권에 해당하는 것이다. 군사정전위는 법원이 아니므로 이는 정전협정의 범위를 벗어나는 것으로 판단된다. 수사, 검색, 문의에 선박이 복종하지 않았을 때 이는 규정의 위반이 되므로 민정경찰에 의해 선주는 체포될 것이다. 그러나 이러한 체포가 구속영장에 의한 체포로 될 수는 없으므로 법적 성격을 갖는다고 볼 수는 없다. 5유엔사규정규에 의한 처리일 뿐이다.

정	르. 매개 선박은 언제나 자기 국기 또는 국적을 표시하는 깃발을 뚜렷하게 단다.
유	(d) 매개 선박은 언제나 자국 국기 혹은 국적을 표시하는 깃발을 뚜렷하게 단다.
군	

52) 정전 이후 군정위 공동감시소조 기능이 거의 마비상태에 이르는 1965년 말까지 총 279회의 공동감시소조 회의가 있었다. 공동감시소조의 주요사명은 DMZ와 한강하구에서 발생하는 정전협정 위반사건을 공동으로 조사해 군정위에 보고하는 것이다. 그 중에서 정전직후 군사분계선 표식물 설치 감독과 점검을 위해 69회 있었으며, DMZ에서의 폭발물제거 감독에 7회, 쌍방의 전사자 유해발굴 송환을 위해서 91회, 그리고 주기적인 정례모임이 58회 있었다. 이 같은 사건공동조사가 아닌 행정적 '공동감시소조'회의 모임은 총 225회 있었다. 그 나머지 54회의 공동감시소조회의는 협정위반사건조사를 위한 것이었다. 1953년부터 1965년 사이 유엔군 측은 북한무장간첩사건을 조사하기 위해 한번 공동감시소조 회의를 소집했고, 북한의 DMZ내 요새진지 구축조사를 위해 8번, 북한 경비병들의 분계선 월경과 총격사건 조사를 위해 8번의 회의를 소집한 반면, 북한 측은 1957년부터 1963년까지 남한에서 침투시켰다는 무장간첩사건을 공동조사하자고 제안해서 22회의 공동감시소조 회의가 있었고, 유엔군과 한국군 인원들의 실수로 인한 월경사건을 조사하고 그들을 송환하기 위해 공동감시소조 회의를 15번 소집했다. 여기서 단순월경사건은 분계선을 잘 알아보지 못하고 상대방 쪽으로 들어간 사건이라 쉽게 조사를 끝내고 모두 실수를 시인했다. 그러나 DMZ에 새로 구축한 북한의 요새진지라든가 무장간첩침투사건 또는 쌍방의 총격.교전사건을 공동조사한 결과에 대해서는 쌍방이 한번도 동의한 적이 없고 군정위에 공동보고서를 제출한 적이 없다.(이문항, 『JSA-판문점』(소화, 2001), p207~208.)

53) 이문항, 『JSA-판문점』(소화, 2001), p209.

본 선 적	<p>2018년 11월 5일 9.19남북군사합의이행조치로 한강하구 수로조사가 이루어졌을 때 남북의 선박은 국기를 달지 않았다. 남북간은 국가간의 관계가 아니라 민족내부의 특수관계로 규정하고 있다. 이는 5유엔사규정개기 아니라 남북간 합의를 우선으로 한 사례이다. 2016년 6월 10일 불음도인근 중국불법조업어선 퇴치작전에서는 유엔기를 게양했다. 1950년 7월 7일 통합사령부의 유엔기사용승인은 앞서 언급했듯이 유엔깃발 법등을 위반하고 있다. 태극기가 아닌 유엔기를 단 것도 적절하지 않다. 남북군사합의서에 국적기 게양 조항자체가 없는 것은 5유엔사규정개기로부터의 이탈이라는 점에서 의미 있는 진전이다. 정전협정부속합의서는 53년에는 북도 합의한 것이지만 정전협정 무효화를 주장하는 현재로서는 남북군사합의서에 이러한 조항을 넣을 필요가 없었던 것으로 보인다. 군사합의서에 존재하지 않는 조항들은 곧 5유엔사규정개기에서 삭제된 것이기도 하다. 조항이 존재하지 않음으로서 그 의미를 드러낸다고 할 수 있다.</p>
-------------	--

정	<p>ㄱ. 어떠한 민용선박이든지 군사정전위원회의 허가 없이는 어떠한 군사장비도 설치하지 못한다.</p>
유	<p>(e) 민용 선박은 유엔사군정위 비서장의 허가 없이는 어떠한 군사장비도 신지 못한다.</p>
군	<p>⑤ 공동이용수역에서 항행하는 인원 및 선박들은 정찰 및 감시 장비, 폭발물 및 각종 무기, 총탄 등을 일체 휴대하지 않는다.</p>
본 선 적	<p>*현재 군정위가 없는 상태에서 무기설치 허가의 주체가 없다. 5유엔사규정개기 군정위를 대신해 유엔사군정위의 허가로 대체했지만 이는 북이 수용하지 않는다. 남북군사합의에서는 이를 감안하여 허가주체없이 선박들의 비무장을 자율의무로서만 규정하였다. 심지어 남북정부조차 허가의 주체로 언급되지 않았다. 이에 대한 비교사례로는 2016년 6월 10일 불음도인근 중국불법조업어선 퇴치작전을 들 수 있다. 유엔사와 한국군이 군용선박인 고속단정(RIB)4척 24명의 민정경찰을 구성하여 선박에 소총과 기관총을 설치한바 있다. 당시 연합뉴스는 이러한 작전의 근거가 정전협정후속합의서라고 했다. 그러나 군정위가 없는 상태에서 이러한 무장은 허용되지 않으며, 5유엔사규정개기 따른 것일 뿐이었다. 5유엔사규정개기 정전협정을 위반하고 있는 것이다.</p>

정	<p>ㄴ. 일방의 선박은 타방의 통제수역과 강안에 들어가지 못하며 한강하구수역의 타방의 경계선으로부터 100미터 이내에 접근하지 못한다.</p>
유	<p>(f) 일방의 선박은 타방의 통제수역과 강안에 들어가지 못하며 한강하구수역 내 타방의 경계선으로부터 100미터 이내 구역에는 접근하지 못한다. 이 규정은 적대행위로 이어질 수 있는 오판의 가능성을 줄이고자 양측에 완충지대를 제공하기 위해 시행되었다.</p>
군	<p>③ 공동이용수역에 항행하는 선박들은 상대측 경계선으로부터 100m 이내에 접근하지 못한다.</p>
본 선 적	<p>*100m 완충지대는 남북군사합의서에서도 유지되고 있다. 그러나 100m 완충구역 규정이 실효성이 있을지 의문이다. 왜냐하면 정사초를 비롯한 3~4개의 대형사구의 존재 때문에 간조시에는 갯골에만 물이 남게 되어 자기측 100m 수역에서는 도저히 운항이 불가능하고, 반드시 상대방의 100m 이내 수역 안으로 운행해야 하는 경우가 다수 발생할 것으로 판단되기 때문이다. 1991년 한진건설 소속 바지선이 한강하구를 통과할 때의 경험에 의하면 동력선인데도 빠른 조수에 밀려 좌초했던 것처럼 한강하구의 예측하기 어려운 조류와 갯벌이 계속 확장될 가능성을 보더라도 이 규정의 실효성은 의심된다. 한편, 만조시 수륙접촉선으로부터 100m 밖의 강지역은 간조시에는 갯벌이 드러나 모</p>

	두 육지가 되는 곳으로 이곳에 계류용부선 등으로 정박시설을 만드는 것은 정전협정이 나 한강하구 항행규칙을 개정하지 않고도 가능한 일로 판단된다. 즉 실효성이 약한 규 정이다.
--	---

정	스. 일방의 선박은 충돌을 피하기 위한 항행신호를 하는 것을 제외하고는 상대방의 선 박과 연락이나 통신을 하지 못한다.
유	(g) 일방의 선박은 상대방의 선박과 연락이나 통신 을 해서는 안된다. 충돌을 피하기 위 한 항행 신호를 하는 것은 허가된다.
군	⑦ 쌍방 선박은 상호 충돌을 피하기 위한 항행신호 교환을 제외하고 상대측 선박과 연 락 및 통신을 할 수 없다.
분석	*2018년 11월 5일 10시경 수로조사를 위해 남북은 한강하구 상에서 만나기로 했으나 질은 안개와 썰물이 겹쳐 약속한 지점에서 제 때 만나지 못하자 국제조난주파수와 군 통신선을 이용해 연락을 주고받은 끝에 오후 3시경 만남이 성사되었다. 이때 쌍방은 상호충돌을 피하기 위한 목적 이외에도 북측 선박과 연락하고 통신했다. 남북군사합의 서에도 이 항목이 존재하나 현장에서 무너졌다.

정	오. 일방의 선박은 상대방의 선박이나 인원과 화물, 장비 또는 승객을 양도하거나 교환 하지 못한다.
유	(h) 하기 8항에 허가된 경우를 제외하고는 일방의 선박은 상대방의 선박이나 인원과 화물, 장비 혹은 승객을 양도하거나 교환 하지 못한다.
군	
분석	*2018년 수로조사에서는 인원과, 화물, 장비가 교환되었다. 이러한 현실적 사례에 의 해 정전협정과 5유엔사규정기이 무실화 되어간다. 그러나 한 두가지 사례만으로는 5유 엔사규정기이 사라지지 않는다. 5유엔사규정기에서 해당조항이 삭제되거나 5유엔사규정기 을 대체할 합참규정이 만들어져야 한다. 남북군사합의서에서는 역시 이에 해당하는 조 항자체를 두지 않았다. 양도하거나 교환할 수 있다는 가능성을 연 것이다. 그렇다면 5 유엔사규정기은 다시 무효화된다.

정	자. 어떠한 선박이든지 야간에는 항행이나 활동을 하지 못하며 일몰 반시간후부터 일 출 반시간 전까지 기간에는 자기측 강안 부근에 정박한다.
유	(i) 어떠한 선박이든지 야간에는 항행이나 활동을 하지 못하며 일몰 30분 후부터 일출 30분 전까지의 기간에는 자기 측 강안 부근에 정박한다.
군	④ 공동이용수역에서 선박들의 통행시간은 육안으로 관측이 가능한 계절적 특성을 고 려하여 4월 1일부터 9월 30일까지는 7시부터 19시까지, 10월1일부터 3월31일까지는 8시부터 18시까지로 한다.
분석	*5유엔사규정기은 정전협정부속합의서를 그대로 복사했다. 그러나 남북군사합의서는 현 장의 상황을 구체적으로 반영하여 실제적용 가능한 규정을 담고 있다.

정	11. 일방의 인원은 타방의 통제수역이나 강안에 들어가지 못한다.
유	(6) 일방의 인원은 타방의 통제수역이나 강안에 들어가지 못한다.
군	
분석	*남북이 적대상태에 있을 때 통제수역과 강안 즉 육지에 들어가는 것은 불법침투가 된

석	다. 그러나 평화적 관계에서 합의되었다면 즉 2018년처럼 공동수로조사등이 합의되었다면 통제수역에 들어갈 수 있다. 공동수로조사시 북측 육지로부터 100m안 수로 역시 조사대상이었으므로 들어가지 않을 수 없었을 것이다. 남북합의가 5유엔사규정기보다 더 중요하고 일차적이다.
---	--

정	12. 일방의 인원은 군사정전위원회의 비준이 없이는 타방의 인원 및 선박과 연락이나 통신을 하지 못한다.
유	(7) 일방의 인원은 유엔사군정위 비서장의 허가 없이는 타방의 인원 및 선박과 연락이나 통신을 하지 못한다.
군	
분석	* 유엔사의 협조가 필요할 때는 유엔사군정위비서장을 찾아가기도 하지만 유엔사에 협조를 필요없이 남북이 스스로 할 수 있을 때는 유엔사군정위 허가는 실익도 없고 정전협정에도 맞지 않으므로 무시함이 타당하다. 2018년 11월 5일 10시경 수로조사시 국제조난주파수와 군통신선을 이용해 연락을 주고받은 끝에 만남이 성사된 것이 그 사례가 된다.

정	13. 한강하구수역 내에서 항행하는 선박이 폭풍이나 조류의 영향을 받거나 또는 기타 재해로 인하여 재난을 당하였을 때 그 선박과 인원이 어느측에 속하였든지를 막론하고 쌍방은 모두 이를 구제할 책임을 지되 구제한 후의 처리는 공동감시소조가 이를 책임진다.
유	(8) 한강하구 수역 내에서 항행하는 선박이 폭풍이나 조류의 영향 혹은 기타 재해로 인하여 재난을 당하였을 때 그 선박과 인원이 어느 측에 속하였든지를 막론하고 쌍방은 모두 이를 구제할 책임을 진다. 구제한 후의 처리는 해당 사건의 조사를 맡은 특별조사반이 이를 책임진다.
군	
분석	*재난구제는 인도적인 조항이다. 그러나 남측에서는 중요한 법적 문제를 안고 있다. 남측의 법률인 수난구호법에 의하면 하천에서의 수난구호는 지역관할 소방서장이 하도록 되어 있다. ⁵⁴⁾ 정전협정에서 구제사업은 민정경찰의 업무로 되어 있으나 이 항목에서는 구제사업의 주체를 특별히 명기하지 않았다. 설령 구제사업의 주체가 민정경찰이라 해도 현재의 유엔사에는 구제사업을 집행할 민정경찰이 없으므로, 정전협정의 위기관리에 대한 권한을 가지고 한국군을 통제할 수 있는 유엔사가 한국군에게 구제작전명령을 내릴 가능성이 많다. 그러나 앞서 보았듯이 국내법에 의해 한강하구 구제사업에 대한 관할권은 해당지역 소방서장에게 있다. 한편 유엔사가 남측군대나 정부에 구제요청을 하지 않고 미국이나 외국 구조선박을 이용하고자 할 때 수난구호법 시행령에 따라 중앙구조본부장에게 영토, 영해 진입허가를 받아야 한다. ⁵⁵⁾ 이것은 앞서 언급한 정전협정이 우선하는지 국내법이나 국제법이 우선하는지에 대한 논쟁을 불러일으킬 소지를 갖게 한다. 또는 서로 다른 동상이몽식 해석을 하고 있다가 나중에 문제가 불거질 수도 있다. 따라서 유엔사가 민정경찰에게 구제명령을 내리게 하기보다는 한강하구남북지자체협의회등이 이에 대한 규칙을 정하여 법률에 따라 운영하는 것이 합리적이다.

54) 수난구호법 제6조 <수난구호업무의 관할>① 해상에서의 수난구호는 그 해역을 관할하는 해양경찰서

정	14. 한강하구수역 내에서 발생한 선박의 충돌 사건이 오직 일방의 선박과 인원에만 관계되는 경우에는 해당측 법률에 의거하여 해결한다. 상대방의 선박과 인원에게 위험이나 파손을 입게 한 경우에는 공동감시소조 가 조사하여 조사결과를 군사정전위원회 에 보고하며 동 기관은 합의된 조치 를 취한다.
유	(9) 한강하구 수역 내에서 발생한 선박의 충돌 사건이 일방의 선박과 인원에만 관련이 있는 경우. 해당 측 법률 에 의거하여 해결한다. 이러한 충돌로 인해 상대방의 선박이 파손되고/되거나 인원이 상해를 입은 경우, 특별조사반 이 조사한 후 그 결과를 유엔사 군정위 에 보고하고 합의된 조치 를 취한다.
군	
분석	*1991년 자유로 건설시 한진해운소속 바지선이 전쟁후 한강하구에 최초의 항행하였다. 하지만 수로가 회복되지 않아 바지선이 3회 좌초 예인선 1척 침몰등 진입/철수기간이 연장되어 북쪽에서는 강력한 항의의 메시지를 보내왔지만, 특별한 사건은 없었다. 당시 배에는 유엔사특별조사반이 탑승하고 있었다. ⁵⁶⁾ 96년까지는 공동감시소조가 운영되었으므로 당시 특별조사반은 공동감시소조의 일방인 유엔사소조로서의 활동이었다. 그러나 96년 이후로 특별조사반은 공동감시소조와 아무 관련이 없는 유엔사내부기구에 불과하다. 그리고 이 항목에서 관할권 관련한 중요사항은 사고시 해당측 법률에 의해 해결한다는 것이다. 부작용에 의한 충돌사고부터 작위에 의한 밀수, 선상폭행, 모욕, 협박등의 민형사사건이 발생할 수 있다. 이 경우 군정위에서 합의제방식으로 해결해야 하나 군정위가 없고, 이를 유엔사군정위가 대체할 수 없으므로 남북이 합의하는 규칙이 제정되어야만 한다. 남북정부의 특수한 관계 때문에 국제법적 적용이 될 수 없으므로 통일이 될 때까지는 남북민간관리위원회등을 설립하여 합의된 규칙을 운영하는 것이 합리적이다.

5) 한강하구에서 유엔사 넘기

위의 비교에서 보았듯 남북협력에 바탕 한 한강하구이용은 5유엔사규정7을 맞지 않는 옷을 벗어던지듯 하나하나 바뀌나감을 확인할 수 있었다. 남북적대상황을 전제할 때와 남북평화협력상황을 전제할 때 한강하구항행규칙은 매우 다른 양상으로 전개됨을 알 수 있다. 중앙정부, 지방정부, 민간단체차원에서 한강하구를 둘러싼 협력과 통일의 기운을 높여나가는 것이 무엇보다 한강하구에서 유엔사의 관리권을 감소시켜나가는 길이 될 것이다. 위에서 확인되었듯이 5유엔사규정7은 평화협정체결보다는 정전협정의 유지를 위해 작동함을 알 수 있다. 정전협정은 평화협정도 아니고 최소한의 평화를 위한 포괄적 정치적 합의로서 휴전협정도 아닌 단순한 군사적 측면에서의 정전을 목적으로 하는 협정이다. 따라서 최철영은 정전협정의 준수요구를 통해 한반도의 평화를 모색하는 것은 어불성설이며 한반도에서 군사적 억지력이 아닌 법적으

장이 행하고, 하천에서의 수난구호는 그 지역을 관할하는 소방서장이 행한다.

55) 수난구호법시행령의 해당조항은 다음과 같다.

제21조 (외국구조대의 진입)① 법 제10조제1항의 규정에 의하여 외국구조대가 우리나라의 영해·영토 또는 그 상공에 진입하고자 할 때에는 중앙구조본부장에게 다음 각호의 사항을 기재한 신청서를 제출하여 진입의 허가를 받아야 한다. 1. 허가대상 선박·항공기 등의 선명·기명·종류 및 번호 / 2. 활동목적 / 3. 활동수역·항로 및 일정 / 4. 구조대의 인원 및 주요 구조 장비명 / 5. 기타 양국 간 체결한 조약에 규정된 사항

56) 최용환, 「한강하구 모래준설을 위한 한강하구중립지역 관할권 검토」, 5Policy Brief기 (경기연구원 2008), p.6참조

로 보장된 평화의 모색은 현재의 정전협정의 폐기로부터 시작되어야 한다⁵⁷⁾고 주장한다. 이를 위해서는 정전협정 유지에 강한 집착을 가진 유엔사를 넘어서지 않으면 안된다. 청와대와 외교부, 국방부등 중앙정부가 해야할 일과 지방정부와 민간이 할 일이 각각 있다.

1. 유엔사 정전시작전권환수

9.19남북군사합의서의 실행에 가장 큰 걸림돌은 유엔사이다. 유엔사문제가 해결되지 않는 한 남북군사협력이 오히려 그 이전보다 치명적으로 파탄날 수 있음을 보았다. 만약 평화협정까지 체결된 상태에서 유엔사가 몽니를 부리며 방해한다면 그때는 평화협정이 폐기되고 다시 전쟁의 구름이 덮일 것이다.

남북군사합의를 이행하고 판문점선언을 보장하려면 청와대와 외교부가 최소한 해결해야 할 일이 있다. 94년 미국이 보류해달라고 했던 연합위임권한(CODA)중 유엔사의 정전시 위기관리업무를 환수해야 한다. 유엔사는 정전업무를 책임권한으로 하여 한국전역과 한국에 있는 모든 군대에 대한 작전통제를 유지할 수 있다. 또한 정전협정서명자 지위를 이용해 한국헌법과 경합상태를 유지할 수 있다. 한국은 정전협정에 서명한 적도 비준한 적도 없지만 한국법과 경합상태를 주장할 수 있다. 과거 북한선박의 제주해협통과시 정전협정을 내세워 항행을 불허하여 문제가 된 적이 있다.

유엔사/연합사의 정전시작전권을 전시작전권 환수전이라도 환수하되 그중에서 유엔사의 정전업무는 최우선적으로 환수해야 한다. 그를 위해 연합위임권한의 환수를 보류했던 1994년 한미군사위원회 전략지시2호와 관련약정의 수정⁵⁸⁾에 들어가야 한다.

합참은 정전업무관련 유엔사의 지휘관계를 재수립하고 있는 각서들을 종료하거나 폐기해야 한다. 특히 2011년 한민구가 체결한 「정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서」의 폐기가 중요하다.

또한 유엔사재활성화를 추진하며 한국합참과 맺은 정전업무관련 각종 각서를 폐기할 필요가 있다. 국방부와 합참은 독자적 교전규칙 외에 5유엔사규정7을 대체할 독자적 합참규정을 제정하여 운영해야 한다. 그것은 5유엔사규정7을 복사하는 것이 아닌 남북군사합의서에 의거한 새로운 규정이어야 한다.

2. 유엔사비회원국유지

유엔사재활성화의 최대 목표는 16개 참전국을 다시 끌어들이는 것이고, 이들을 작전통제할 명분중 하나는 정전협정관할권자라는 자기규정에서 나온다. 정전교전규칙에 대한 지시권을 갖는 것은 곧 전시작전권과도 긴밀히 연관된다. 정전교전규칙은 위기단계조치이고 위기조치 다음 단계는 전쟁단계이다. 이 둘의 경계는 아무리 세분화시켜도 모호하기 마련이다.

참전국을 한국에 주둔시키거나 방문하며 훈련하도록 하려면 한국정부와 유엔사간 주둔국지위협정(SOFA)와, 방문군지위협정(VFA)을 체결해야 한다. 일본은 유엔사와 행정협정을 체결하고 있다. 이를 위한 필요조건이 한국의 유엔사회원국화이다. 따라서 한국이 유엔사회원국임을 거부하면 유엔사의 시도는 일단 좌절된다. 그리고 현재 유엔사/연합사 작전계획에 따른 한미연합훈련에 참여하는 호주, 캐나다, 영국등이 유엔사회원국으로서 참여하는 것을 거부하고,⁵⁹⁾ 유

57) 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 5성군관법학개Vol.16 No.2, (성군관대학교비교법연구소 2004), p.488

58) 최근의 수정은 연합정보운영단구축을 위한 사례가 있다. 2급비밀로 비공개되어 있다. 「관련약정 및 전략지시 제2호를 보완하기 위한 대한민국합동참모본부와 미합중국 합동참모본부 간의 기록각서」(2011.10.27.) 5국방조약집계(2010-2012), (국방부), p.1364-827

엔사 대신 양국간 군사협력은 증진시키는 방향으로 수정해야 한다. 물론 이것은 임시방편이다. 유엔사와 SOFA가 체결되어 있지 않아도 요시다-에치슨교환공문에 따라 유엔사는 주일미군과 심지어 자위대까지 끌고 들어올 수 있다. 당연히 한국국방부는 이에 대한 거부 의사를 분명히 밝힌 바 있다. 장기적으로는 유엔사 없는 한반도를 준비할 필요가 있다.

3. 9.19남북군사보장합의서의 국회비준과 재가동

국회는 속히 9.19남북군사보장합의서를 비준해야 한다. 물론 다른 남북정상선언도 비준되어야 한다. 단 여기서는 한강하구에 집중하여 이야기한다. 정전협정은 비준된 바 없고 따라서 국내법적 이행수단이 없다. 5유엔사규정7은 비준대상도 아니며 국내법과 무관하다. 따라서 이 비준은 비무장지대/한강하구/서해5도에 대한 정전협정과 5유엔사규정7의 적용을 종료시키는 결과를 가져온다. 유엔사의 그림자가 거둬져야지 한국 합참이 북과 대등하게 군사합의서의 이행 주체가 될 수 있으므로 합의서 이행을 재가동할 수 있다.

4. 한강하구남북민간관리위원회로 나아가기

수로조사에서 보았듯이 남북이 합의하여 한강하구에서 만나는 경우가 5유엔사규정7을 가장 효과적으로 무실화시킬 수 있다. 따라서 적대정책의 가장 큰 적은 평화정책이다. 남북간의 관계가 일회성 행사로 진전되길 기대하긴 어려워졌다. 따라서 한강하구문제를 해결하기 위한 한강하구남북민간관리위원회의 설립을 목표로 나아가갈 필요가 있다. 현재 중앙정부나 지방정부 모두 장밋빛 설계도를 하나씩 쥐고 있다. 그리고 한강하구남북지자체협의회 같은 진전된 구상도 이미 제출되었다.⁶⁰⁾ 그러나 이런 구상들이 실현되지 못하고 후퇴한 것은 한강하구관할권문제가 해결되지 않아서이다. 민간에선 좀 더 과감하게 유엔사해체를 외칠 필요가 있겠다. 그래야 중앙정부의 협상공간이 넓어질 것이다.

현재 ‘가짜 ‘유엔사’해체 국제캠페인’에서는 3단계로 3개국에서 이 일을 실행하고 있다. 3단계는 유엔사깃발내리기 - 유엔명칭도용금지 - 유엔사해체이며 3개국은 한국, 일본, 유엔(미국)이다. 2019년 유엔소속 NGO인 국제민주법률가협회와 함께 유엔사무총장에게 유엔기사용금지서한을 발송한데 이어 올해 유엔안보리회원국을 상대로 유엔사의 유엔깃발내리기운동을 전개하여 내년 유엔총회안건으로 상정하는 것을 1단계 목표로 하고 있다. 미국에서는 유엔을 통해서 유엔사를 압박하고 한국에서는 주권과 충돌하는 유엔사의 실상을 알려 유엔사해체의 핵심역량을 만들고자 한다. 일본에서는 유엔사후방기지에 게양된 유엔기를 내리도록 하는 것을 시작으로 유엔사후방사령부를 폐지하는 운동으로 나아가갈 것이다. 민간단체는 국제적 운동과 국지적 운동을 통합해야 한다. 예를들면 한강하구에서 유엔사의 기능을 서서히 약화시키는 운동을 국제운동과 연결하고 통합하며 유엔사해체의 실질적 진전에 기여해야 할 것이다.

한강하구에 개방된 것은 민간선박이고 민간인이기에 이 위원회는 민간단체가 중심이 되어야 한다. 그러나 여기에 지방정부 나아가 중앙정부 일부도 이론상 참여가 가능할 것이다. 그러나 이 조직의 최종목적과 역할을 무엇으로 상정하느냐에 따라 그 범위와 역할이 달라질 것이다. 우선 이 조직은 정전협정 상태에서 설립되는 것을 가정한다. 정전협정상태에서 평화협정을 촉

59) 한국정부와 유엔사간 주둔군지위협정이나 방문군지위협정이 없기에 이들 국가의 유엔사회원국으로서의 참여는 법적으로도 불가능하다.

60) 김동성, 이상훈, 송미영, 이성룡, 김채만, 고경빈, 정성희, 「한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요과제 연구」, 5정책연구기 (2017), pp.193-196

진하는 역할이다. 그러나 혹시라도 평화협정에서 통일협정으로 바로 이행하지 못하고 이행기간이 장기화되는 사이 평화협정이 폐기되는 상황이 올 수 있다.

1975년부터 2011년까지 분쟁을 해결하기 위한 수단으로 216개의 평화협정이 체결되었는데 대륙별로 보면 아프리카 127개, 중남미 32개, 아시아 27개, 중동 21개, 유럽 9개가 체결되었다. 다시 1975년부터 2011년까지 체결된 완전협정은 60개, 부분적 협정은 115개, 평화과정협정은 41개이다.⁶¹⁾ 완전협정을 제외하면 부분협정과 과정협정은 언제나 분쟁으로 돌아갈 가능성이 높은 상태가 된다. 이것은 평화협정 체결전보다 더 위험한 상태로의 회귀를 의미한다. 김대중 정부부터 현정부까지 통일정책보다는 평화정책을 추진해왔다. 이 기조가 유지되면 평화협정과 통일협정사이에는 상당한 간격이 벌어질 가능성이 높다. 그리고 그 사이에 연락사무소폭파 같은 일이 다시 벌어지면 평화협정도 위험해진다. 왜냐하면 평화협정 전까지는 전쟁과 대화라는 두 개의 수단이 작동하지만 평화협정 폐기는 대화를 통한 해결이 소진된 상태이기에 전쟁이란 수단만이 남게 된다. 대부분 평화협정폐기가 곧 전쟁이 되는 경우가 많은 것은 이런 이유 때문이다.

평화협정은 민간이 아무리 힘을 모아도 최종적인 순간에는 정부만이 당사자로서 서명에 참여하게 된다. 따라서 정부간에 사이가 틀어지면 평화협정은 휴지조각이 된다. 이때 민간이 평화협정을 폐기하지 못하도록 대못역할을 해야 한다. 다행히 우리 정전협정에서는 한강하구조항이 민간영역으로 존재하고 정전협정상태에서 남북민간관리위원회가 만들어지면 평화협정에 한강하구관리주체로 이 위원회가 명기되도록 할 수 있을 것이다. 따라서 평화협정의 서명은 정부간에 하더라도 이미 평화협정 안에 민간의 지위가 수립·보장되는 셈이다. 해서 평화협정이 정부간의 갈등으로 폐기될 순간이 와도 평화협정의 한 관리주체인 한강하구위원회가 이에 반대하며 평화협정을 사수·유지해 갈 수 있을 것이다. 그러기 위해선 정전협정상태에서 만들어지는 민간관리위원회가 실질적 지위와 역할을 수행할 수 있도록 독립성을 부여하고 강화시킬 필요가 있다. 즉 한강하구관리위원회는 최악의 상황에 대비하는 보루로서 준비되어야 한다. 중앙정부와 지방정부의 참여는 이러한 기조에서 참여범위와 역할이 전략적으로 판단되어야 할 것이다.

민간관리위원회를 민간 중에서도 중앙정부주도로 하자는 제안은 관성적이고 그래서 유력한 제안이다. 그러나 부작용이 있다. 이미 지난해 남북합의에 따라 정부주도로 한강하구조사사업이 이루어진 경험이 있다. 올해 4월달에는 한강하구를 민간항행에 개방한다고 약속까지 했다. 그러나 지금 정부는 속수무책이다. 통일부도 이런 때 민간이 나서서 길을 열어주길 기대하고 있다. 하지만 민간은 그동안 정부의 창구단일화논리로 그 활동이 고사되다시피 한 상태이기에

61) “UCDP Peace Agreement Dataset 1975~2011,” http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_peace_agreement_dataset (검색일: 2015년 10월 4일).: 평화협정의 체결 형식과 내용에 따라 완전협정(full agreement), 부분적 협정(partial agreement), 평화과정협정(peace process agreement)으로 구분할 수 있다. 완전협정은 항구적인 평화를 실현하기 위해 평화협상의 모든 관련 당사자를 포함하여 최종적으로 실현가능한 협정을 체결하는 경우를 말한다. 부분적 협정은 협상과 관련한 일부 당사자가 부분적인 몇 가지 문제에 관해 협정을 체결하는 것을 말한다. 부분적 협정은 모든 당사자의 이해관계가 충돌하여 전체적으로 의견을 수렴하기 어렵거나, 동시에 모든 문제를 해결할 수 없어 부분적 동의사항에 대해 합의하기 위해 사용된다. 평화과정협정은 분쟁 당사자 간 분쟁의 해결을 위해 절차를 마련하고 협상을 위한 의제 설정 및 세부 사항을 정하는 것을 말한다. Peter Wallensteen, *Peace Research: Theory and Practice* (New York: Routledge, 2011), pp. 148-149; 황수환, 「평화협정의 유형 분석」, 5국제관계연구기 21(2), (고려대학교 일민국제관계연구원, 2016.12), p.71

하고 싶어도 할 수 없다. 결국 정부가 자초한 일이다.

북에는 민간단체없고 우리에게겐 있다고 생각해왔다. 그런데 우리자신도 반성을 해보자. 지금 정부지원금을 받지 않는 단체는 거의 찾아보기 힘들다. 결과적으로 정부를 비판하지 못하는 단체가 되었다. 김대중정부 이래 단체에 대해 '지원하되 간섭하지 않는다'는 정책을 유지해 왔다. 지금에 와서 돌아보니 지원자체가 간섭이었다. 박근혜정부 블랙리스트사건은 지원에 익숙해 있던 예술인들에게 지원자체로 타격을 준 사건이었다. 지원받는 단체는 결국 지원에 대한 가부로 관리된다.

북에서 볼 때 남의 단체들이 과연 독립성이 있는가를 의심할 것 같다. 1972년 7.4남북공동성명 이후 결렬될 때 북은 정부가 아닌 야당과 민간을 남북조절위원회에 참여시키자는 제안을 한다. 그 뒤로 북은 정부를 압박할 때 민간을 앞세웠다. 그러나 지금은 정부만 교류가 단절된 게 아니라 민간도 교류가 단절되었다.

민간관리위원회를 정부가 주도하도록 하자는 제안은 민간단체로서도 제일 쉬운 결정이다. 민간단체 내부에서도 서로 이해관계를 조절할 능력과 자신이 없다면 정부에게 책임을 미루는 것도 상책일 것이다.

그래서 민간관리위원회가 강력한 자립성을 보이려면 가장 중요한 조치가 정부지원금을 끊는 것이다. 그리고 전략수립능력, 관리능력, 이해충돌조절 능력들을 보여주어야 한다. 정부와 거의 대등한 단계까지 협상능력을 가져야 한다. 민간위원회 제안은 민간단체가 국민 앞에 고도의 책임을 지는 것이기에 민간으로써도 부담이 아닐 수 없다. 민간이 상당한 결심을 하지 않으면 정전협정에서 평화협정, 평화협정에서 통일협정으로 넘어가는 단계에서 뒷짐 지고 비난만 하는 신세가 될 것이다.

평화협정상태에서도 남북의 법률이 작용하긴 어려운 상태일 것이다. 통일법이 제정될 때야 비무장지대나 한강하구등에 대한 법적 관할권이 수립될 것이다. 이때는 당연히 정부에 모든 권한이 이양될 것이다.

현재 유엔사군정위가 한강하구를 관리하는 정도도 한국 법률이 미치지 않는다. 수사권이나 체포권은 사법권의 행사가 아니라 사법권을 행사하기 위한 인도절차이다. 한강하구 밖으로 경찰에게 인수인계하기 위한 체포이상의 것이 될 수 없다. 이 정도의 관리권은 법적 관할권이 없어도 가능하고 관리위원회내부규정으로 운영가능하다. 예를들어 교회법은 교회 안에서 일어나는 일들에 대한 내부규정이다. 교회법의 판결에 불복하면 국법에 호소할 수 있고 이때 교회는 내부규정에 따라 범죄자를 경찰에 인도할 수 있다.

한강하구민간관리위원회로 가장 유력한 단체는 어민단체일 것이다. 어로와 항행이 우선순위를 차지할 가능성이 높기 때문이다. 그럼 어민단체 내부규정으로 지금 유엔사가 하고 있는 관리를 할 수 있을 것이다. 유엔사는 내부규정으로 국민의 권리를 제약하고 법률적 강제력을 갖기에 문제가 되지만 어민단체의 내부규정은 법률적 강제를 발생하지 않는다. 여기에 수질오염등 인근지역과 관계된 사안이 발생하면 그에 해당하는 관계자들이 내부규정을 만들고 이런 규정들을 종합하여 운영하는 게 관리위원회가 될 것이다.

그러나 지금의 우선순위는 한강하구에서 유엔사 힘 빼기가 되어야한다. 한강하구남북민간관리위원회 논의는 다음 단계이다.

6) 별첨자료

(별첨자료1)

유엔사령부군사정전위원회 회담논의사항(2005)

일시: 2005년 7월 8일 오후 3시

장소: 유엔사령부 회의실

참석자: 준비위측 - 박성준(교수/비폭력평화물결 대표), 조성우(민화협 상임의장), 윤인중(목사/준비위 상임집행위원장), 이시우(사진작가/준비위 집행위원장), 이미화(준비위 사무국장)

유엔사측 - 비서장 Madden 소령, 함지민 통역관

캠프소령(미국방사령부 정책담당), 우드하우스(뉴질랜드 공군소령)

군정위 작전과 (비무장지대) 관료-한국인

존 비진스키쉬 정전협정관련 국제관계 자문위원

윌리엄스 해군대령(영국해군 자문위원, 연락장교)

<주요논의사항>

1. Madden 대령은 우선 유엔사의 입장과 임무는 “안보와 화해를 최우선으로 한다”고 말하고, 유엔사는 “한반도의 화해와 통일”과 관련된 모든 행사에 대해 긍정적으로 검토하고 지원한다는 점을 강조했다.

2. Madden 대령은 자신의 개인적인 견해로서, DMZ는 자연과 생태계의 보고인 것으로 알려져 있지만, 실은 지뢰밭으로서 매우 위험한 지역이며 현재의 지뢰제거 방법은 폭파에 의한 사망화는 바람직하지 않으며, 매설된 지뢰를 폭파하지 않고 지뢰를 제거하는 방안을 강구해야할 필요가 있다는 점을 강조했다.

3. 한강하구에 관한 Madden 대령의 입장:

- 한강하구는 정전협정규정상 비군사적인 항해가 가능한 수역이다.
- 한국전쟁 전에는 한강하구가 지역경제를 위한 물류역할을 담당했다. 한강하구의 이러한 경제적 중요성을 감안할 때, 북쪽과 남쪽의 선박들의 통행이 필요하고 또한 가능한 지역이지만, 지금까지는 남북한 간의 대치와 긴장관계 때문에 현실적으로 선박의 통행이 이뤄지지 못했다.
- 전쟁 후, 한강하구에 최초의 통행의 예는 (1992년) 통일대교를 건설할 때였다. 하지만 수로가 회복되지 않아 바지선이 침몰위기에 있었으며, 선원들이 배의 침몰을 막기 위해 상당한 어려움을 겪었다. 당시 북쪽에서는 강력한 항의의 메시지를 보내왔지만, 특별한 사건은 없었다.

4. 한강하구에 평화의 배를 띄우는 행사에 대한 유엔사의 입장:

1) 원칙적인 입장에서 실질적으로 큰 문제는 없다.

-> ‘한강하구에 평화의 배 띄우기’ 행사는 한반도의 평화와 화해의 역사에 기여한다는 점에서, 행사의 취지와 목적이 매우 좋다고 생각하며, 성공적으로 행사가 치러지길 바라며 협조할 의사가 있다.

2) 정전협정의 후속합의서에 따른 실행의 원칙과 절차의 문제로서

- 배의 크기나 승원규모 등 선박과 관련된 정보를 제공해 달라.
- 유엔군사령관의 재가, 한국정부의 국방부와 통일부에 알리고 협의하는 등의 행정적 절차가

필요하다.

3) Madden 대령은 이 행사가 정전협정규정 안에서 실현가능하고, 해볼 만한 가치가 있는 훌륭한 행사라고 생각한다고 거듭 천명하고, 다음의 질문들을 제시했다.

- 남북관계에 있어서 부정적인 영향을 미치게 된다고 하더라도 추진하겠는가? 사전에 북한군에게 알리고, 놀라지 말라는 연락을 취해야한다.

*이 질문에 대해 동석했던 민화협 조성우 상임의장이, 오는 7월 12일 개성에서 열리는 남북간 실무자 회담에 참석하는 기회에 남북 민화협 차원에서 이번 행사를 위한 정보교환과 협조사항을 논의하기로 한다고 답하다.

- 만일 이러한 행정적 절차를 밟는데 있어서 시간이 촉박하여 7월 27일이라는 상징적 시기에 행사를 치르지 못하고, 다른 날에 행사를 치를 수밖에 없게 된다면 어떻게 하겠는가?

* 7.27의 상징성 때문에 7월 27일에 꼭 행사를 치를 생각이다. 만에 하나 모든 현실적 상황 때문에 7.27에 배를 띄우지 못하게 되는 경우, 7.27 근간에 치를 수밖에 없다는 점을 받아들일 것이다.(우리측 입장)

5. 행정상/실무적인 논의와 협의사항

1) 유엔사는 7월 11일(월요일) 공식문서를 Fax로 준비위 사무국에 보내겠다. 첨부된 양식이 요구하는 사항을 기입하여 회신해 달라. 그러면 유엔사 비서장은 유엔사령부의 상급부서와 한국정부의 통일부와 국방부에 문서를 발송하겠다. 통일부와 국방부에는 유엔사가 이 행사를 적극 지원한다는 입장을 밝히겠다.

2) 이번 배 띄우기의 항로에 대한 질문에 이시우 집행위원장이 평화의 배 항로(:외포리->인화리 어로한계선->한강하구->외포리)를 지도상에서 자세히 설명함.

3) 유엔사군정위의 군정위원 1인을 승선시키도록 하겠다.

- 안전상의 규칙에 있어서 유엔사의 책임이 없어야한다.

- 안전이 최우선으로 담보되어야한다.(어린이 등 미성년은 승선시키지 않기를 바란다.) 행사의 기획당시부터 미리 미리 유엔사에 알리고 협조를 구했다라면 더욱 좋았을 것이다. 7월 27일에 행사를 하기엔 날자가 촉박하다. 행정적 절차와 관료주의적 속성을 감안할 때, 시간이 걸릴 것이고, 27일에 행사가 될지 의문이다.

4) 비영리목적의 행사가 되어야한다. 한반도의 분단을 이용하여 영리를 추구하는 행사에는 지원할 수 없다.

5) 항로와 항해수역의 정보와 선박의 안전문제에 대한 구체적인 사항(물 때, 배의 수면깊이, 엔진문제 등)에 대한 정보를 제공해 달라.

6) 항해시 심한 안개나 악천후 상황에서는 항해를 강행하지 않기를 바란다.

-> *준비위 측에서도 “안전을 최우선으로 하는 원칙”을 세우고 있다고 말하고 악천후 시에는 항해하지 않을 것이라고 답하다.

(별첨자료2)

미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항 (1983)

제목 : 유엔군사령관을 위한 위임사항

1983년 1월 19일

1. 1950년 6월 25일, 6월27일, 7월7일 유엔안전보장이사회는 유엔 회원국에게 북괴의 침략을 저지하기 위하여 대한민국을 지원할 것을 요청하였으며, 대한민국을 지원하는 유엔 회원국에게 그들의 병력을 미국 주도하의 통합군사령부(합참 간행물 제1호에 정의된 통합군사령부가 아님)가 이용할 수 있도록 권고 하였으며, 미국에게 이러한 군대의 사령관을 임명하도록 위임하였고, 통합군사령부는 국제연합기를 사용할 권한을 위임하는 결의안을 채택하였음.
2. 임무
 - 가. 한반도의 평화를 유지하기 위하여 1953년7월27일자 휴전협정 조항의 이행.
 - 나. 미 합참을 통하여 미국 국가통수기구가 지시한 바에 따라서 한국 내에서 그 기능 수행
3. 지휘관계
 - 가. 주한미군 선임장교가 유엔군사령관, 연합군사령관 및 주한미군사령관직을 수행함. 연합군사령관의 임무 및 기능은 군사위원회 및 한미연합군사령부 권한위임사항과 한미 군사위원회 전략지시 제1호에 규정되어 있음. 주한미군사령관의 임무 및 기능은 미태평양지구사령관에 의해서 규정되었음.
 - 나. 유엔군사령관은 정전협정 준수 및 책임을 포함하여 정전을 유지하기 위한 전유권한을 보유함. 이를 위하여 정전업무에 관련된 지시권한을 보유하고 한반도 및 그 인접수역에서 작전 중인 미국군, 한국군 및 유엔군이 지켜야 할 정전협정 준수절차를 수립할 권한을 보유함.
 - 다. 군사위원회 및 한·미 연합군사령부를 위한 관련약정에 의거, 연합군사령관은 유엔군사령관의 정전업무 관련 지시를 따르고 상대측의 정전 위반에 대한 대응으로 필요 시 전투부대를 제공하는 등 유엔군사령관을 지원할 것이다.
4. 기능
 - 가. 유엔사로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사함.
 - 나. 정전협정 조항 시행
 - 다. 정전협정을 유지하기 위하여 한국내의 모든 군부대(유엔사/연합사/미군/한국군)에 해당되는 정전에 관련된 교전규칙을 발전, 공포함.
 - 라. 가용하다면 제3국군을 (한국군, 미군이 아님) 유엔사 구성군사에 예속시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속함.
 - 마. 전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용함.
 - 바. 전쟁이 발발할 경우, 공동경비구역내의 군사정전위원회 유엔사 구성군, 군사정전위원회 비서처, 중립국감시위원단의 스위스, 스웨덴 대표 및 유엔사 지원단을 공동경비구역으로부터 철수 책임 보유
 - 사. 유엔군사령부(후방)를 통하여 주일 유엔 외국 연락요원 및 일본 정부 간의 연락관계를 유지함.
5. 지원 : 미육군은 유엔군사령부, 유엔사 연락단 및 중립국 감시위원단인 스위스, 스웨덴대표에 대한 행정 및 군수지원 대행 기관임.
6. 의사소통 계통
 - 가. 유엔 안전보장이사회 결의에 따라 행해지는 미국정부의 유엔군사령부에 대한 지시는 미국방장관이 미 합참을 통하여 전달하며 태평양 지구사령관에게 통보함.

나. 유엔군사령관은 행정 및 군수 지원 사항에 관하여 미8군사령관과 직접 협조함.
7. 본 각서는 1973년4월11일자 합참각서 108-73을 대체한다.

합참의장을 대리하여 :
제임스 이. 달톤
미공군중장
합참본부장
첨부 : 생략

참조:

- * 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군총사령관 및 중국 인민지원 군사령원을 다 른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(1953.7.27.) 및 보충협정
- ** 군사위원회 및 한미연합군사령부 권한 위임사항(보), (1978.8.16.) 및 한미군사위원회 전략 지시 제1호 (1978.7.28.)
- *** 미국방부 관리차관보 각서 “유엔사/연합사/미8군사령부에 대한 대행기관의 책 임”(1975.6.16.)

US CJCS Terms of Reference for Commander UNC

19 January 1983

Subject: Terms of Reference for the commander in Chief, United Nations Command (CINCUNC) (u)

1. (U) United Nations Security Council Resolutions of 25 June, 27 June, and 7 July 1950 (Enclosure) called upon UN members to assist the Republic of Korea (ROK) to resist North Korean aggression, recommended those UN members providing assistance to the ROK make their forces available to a “unified command” (not a unified command as defined in JCS Pub 1) under the United States, requested the United States to designate the commander of such forces, and authorized the command to use the United Nations flag.
2. (U) MISSION
 - a. (U) Carry out the terms of the Armistice Agreement of 27 July 1953* in order to preserve peace in Korea.
 - b. (U) Execute functions in Korea as directed by US National Command Authorities through the Joint Chiefs of Staff.
3. (U) Command Relations
 - a. (U) The Senior US Military Officer Assigned to Korea serves as Commander in Chief, United Nations Command(CINCUNC), Commander in Chief, Combined Forces Command(CINCCFC), and Commander, US Forces Korea(COMUSKOREA). The missions and functions for CINCCFC are prescribed in the Terms of Reference(TOR) for the Military Committee and ROK/US Combined Forces Command and in US/ROK Military Committee Strategic Directive No. 1.** The missions and functions of COMUSKOREA are prescribed by CINCPAC.
 - b. (U) CINCUNC has exclusive authority for the maintenance of the Armistice

which includes the responsibility to insure compliance with the Armistice Agreement. To that end, he has authority to issue Armistice-related directives and establish procedures to insure the Armistice Agreement is observed by all US, ROK, and UNC military forces operating on the Korean Peninsula and contiguous waters.

c. (U) In accordance with the TOR for the Military Committee and ROK/US Combined Forces Command, CINCCFC will comply with Armistice Affairs Directives of CINCUNC and will support CINCUNC, with combat forces if necessary, in response to Armistice violations by the opposing side.

4. (U) Functions

a. (U) Exercise operational control over all forces assigned to the United Nations Command.

b. (U) Enforce the terms of the Armistice Agreement.

c. (U) Develop and promulgate Armistice-related rules of engagement for all military forces (UNC/CFC/US/ROK) in the ROK in order to maintain the terms of the Armistice Agreement.

d. (U) When made available, assign third country (non ROK or US) forces to a UNC component command and, if necessary, attach them to appropriate US military units.

e. (U) In the event hostilities are resumed, employ UNC forces, maintaining UNC and CFC as separate legal and military entities.

f. (U) In the event hostilities are resumed, insure the evacuation from the Joint Security Area of the UNC Component of the Military Armistice Commission,(UNCMAC), the UNCMAC Secretariat, the Swiss and Swedish Delegations of the Neutral Nations Supervisory Commission, and the UNC Support Group-JSA.

g. (U) Conduct liaison through HQ UNC (REAR) with UN foreign liaison personnel in Japan and with the Government of Japan.

5. (U) Support : The United States Army is executive agent*** for administrative and logistical support for Headquarters, UNC; the UNC Liaison Groups; and the Swiss and Swedish Delegations of the Neutral Nations Supervisory Commission.

6. (U) Channels of Communication :

a. (U) Directives from the US Government, acting pursuant to United Nations Security Council resolutions, to the United Nations Command will be transmitted by the secretary of Defense through the Joint Chiefs of Staff, keeping CINCPAC informed.

b. (U) CINCUNC will communicate directly with the Joint Chiefs of Staff on matters concerning planning for accomplishment of assigned tasks, strategic direction and guidance, operational control of forces, and the conduct of combat operations.

Concurrently, Commander in Chief, Pacific will be kept informed.

c. (U) CINCUNC may coordinate administrative and logistical support matters

directly with commanding General, Eighth US Army.

7. (U) This memorandum supersedes Joint Chief of Staff 108-73 of 11 April 1973.

For the Joint Chiefs of Staff;

Attachment : a/s

Reference :

* Agreement between the commander-in-chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army/Commander of the Chinese People's Volunteers, on the other hand, concerning a Military Armistice in Korea, 27 July 1953, and Subsequent Agreements.

** Terms of Reference for the Military Committee and ROK/US Combined Forces Command, 16 August 1978 and US/ROK Military Committee Strategic Directive 1, 28 July 1978.

*** Memorandum by the ASD(Comptroller), 16 June 1975, "Executive Agent Responsibilities for the United Nations Command/US Forces Korea/Eighth US Army Headquarters

(별첨자료3)

정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서(2011.10.24.)

1. 2011년 5월 26일 상설군사위원회에서, 2015년 전시작전통제권 전환이전의 정전관리책임과 권한에 대해 논의 후 한미 양측은 대한민국 합참의장과 유엔군사령관이 서명할 기록각서 작성을 합의하였다. 2011년 10월 24일에 대한민국 합참의장과 유엔군사령관은 「전략동맹 2015」에 의거 동맹의 정전관리에 관하여 토의하였고, 그 결과는 아래와 같다.

2. 대한민국 합참의장과 유엔군사령관은 공동으로 :

가. 정전협정과 관련약정 및 전략지시 제2호에 명시된 유엔군사령관의 정전관리 책임과 권한을 인정한다.

나. 정전관리는 지속적이고 일상적인 책임임을 인식한다.

다. 정전협정을 지속적으로 이행하고 준수할 것을 확인한다.

3. 본 기록각서는 전시작전통제권전환이전까지 유효하며, 국제법상의 법적권한과 의무를 창출하지 않는다.

4. 본 기록각서는 한글과 영어로 작성되며, 양본은 정본이다.

한 민 구
육군 대장
합동참모본부 의장
대한민국
2011년 10월 24일

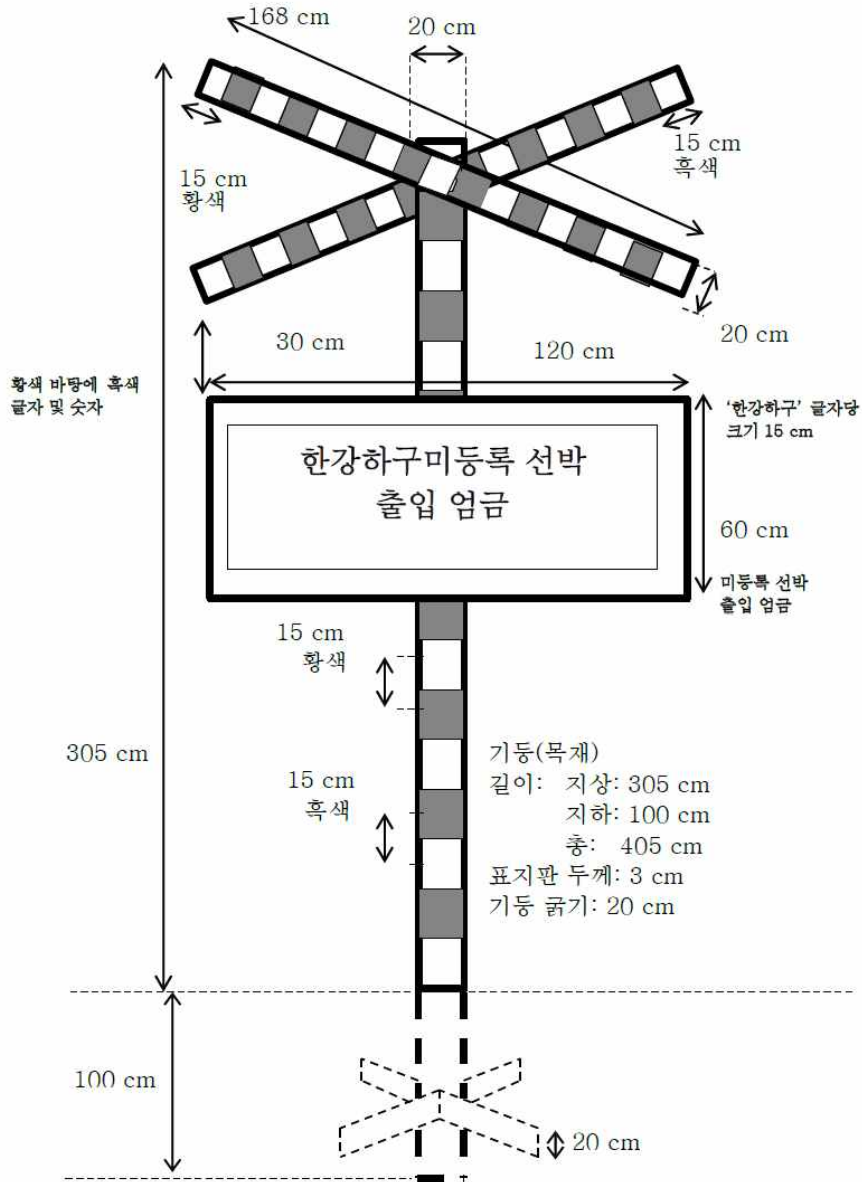
제임스 D. 서먼
육군 대장
유엔군사령관
미 합중국
2011년 10월 24일

(별첨자료4)

한강하구 표식물, 표식물 위치



서식 3-6. 한강하구 남방한계선 표식물 1~12 번 위치



서식 3-5. 한강하구 남방한계선 표식물

