

접경지역의 군사화와 평화적 생존권

사진가 이시우

1. 접경지역의 점령지성

1954년 6월 15일은 제네바평화회담이 결렬된 날이었다. 이 날부터 이승만정부와 미국정부는 미루어두었던 주권관련 협상을 실시한다. 대상은 강원도 양양과 경기도 연천에 이르는 38선이 북의 소위 수복지구였다. 미국은 1950년 10월 12일 한국통일부흥위원단(UNCURK)임시위원회 내부결정에 따라 38선이북지역은 유엔군사령관의 점령통치지역이라는 입장을 고수했다. 정전 후에도 한국정부의 입법·사법·행정권이 미치지 않았으니 당연히 문제가 제기되기 시작했다. 이승만 정부는 9월 1일 미국을 상대로 이 지역의 주권(sovereignty)을 이양해 달라는 요청을 했다. 그러나 미국은 행정권(administrative control)만을 이양하겠다고 했다. 이승만 정부는 주권환수를 포기하고 11월 17일 행정권환수만을 완료했다. 의회의 비준동의는 없었다. 당시 미국이 유엔사령관 명의로 한국정부에 보낸 공문에는 다음과 같이 명시되어 있다. “이 지역은 유엔사령관의 군사점령지역으로서 대한민국정부에 행정권만을 이양한다.” 미국의 점령지역이고 행정권만을 이양 받았으니 입법권과 사법권이 우리에게겐 없었다. 수년이 지나 이 지역에서는 선거도 실시되기 시작했고 사법권도 행사되고 있지만 놀랍게도 공식적으로는 주권을 이양 받는 재협상이 이루어진 적이 없다. 이승만정권의 적폐가 아직 38선이북과 남측 비무장지대에선 청산되지 않은 것이다. 이같은 적폐는 1963년 7월 1일 박정희정권하에서도 반복되었다. 당시 대상은 비무장지대 남측민간인 마을인 대성동 자유의 마을이었다. 유엔사령부와 박정희정부 사이에 행정권위임 협상이 진행 중인 것을 파악한 미국무부는 협상을 중단시키고 이 지역이 유엔사령관의 점령지역임과 한국정부로의 행정권위임을 비롯한 어떤 협상도 미국무부의 통제를 받아야함을 확인하는 전문을 하달했다. 박정희정부는 행정권이양은커녕 위임조차 받지 못하고 굴복해야 했다. 때문에 대성동주민들에 대해 대한민국은 국민의 4대 의무 중 납세와 국방의 의무를 부과하지 못한다. 한국의 주권이 완전히 미치지 못하는 것이다. 유엔사규정(UNC Regulation)을 몇 차례 수정하여 주민들의 불편은 많이 완화되었지만 이곳은 여전히 유엔사령부의 공식문서상에 ‘점령지’(under military occupation by the UNC)이다.

유엔사령관은 1950년 10월 12일 유엔총회에 따라 결성된 언커크(UNCURK)임시위원회가 위임한 38선이북지역에 대한 통치권을 주장하고 있다. 그러나 이 결정은 언커크가 한국에 도착할 때까지라는 전제가 달린 임시결정이었다. 따라서 언커크가 서울에 도착한 11월 26일에 이같은 위임은 종료된 것이다.¹⁾ 또한 언커크 자체가 1973년 유엔총회에서 해체되었으므로 유엔차원에서 북한지역에 대한 통치논쟁은 종식되었다. 그런데도 유엔사는 38선 이북에 대한 점령자와 통치권자라는 입장을 포기하지 않고 있다.²⁾ 이를 기반으로 미국이 주도하는 비무장지대-접경지역에 대한 군사화와 친미반공보수화가 가속화 된 것은 당연한 것이었다.

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

2) 38이북지역이 유엔사의 점령지역이라는 주장은 54년 38이북지역 행정권 이양과 62년 대성동행정권이 양 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)

2. 접경지역의 군사화

역사가가 역사이해에 가장 크게 기여할 수 있는 것은 동일한 역사적 시간대에서 상이한 사건들과 장소를 연결 짓는 것이다.³⁾ 종으로 연속된 국사와 더불어 횡으로 통합된 세계사의 안목이 필요하다. 접경지역의 군사화는 미국의 세계전략이 충돌했던 주요국제사건과 동시에 추진되었다. 1957년 정전협정 13항 2목을 폐기하고 핵무기를 배치시켰다.⁴⁾ 1962년 쿠바 미사일 위기가 발생하자 비무장지대, 민통선, 접경지역전역에 주한미군은 대인지뢰를 매설했다.⁵⁾ 다음으로 베트남전쟁에 한국군파병을 요청한 미국은 한국 비무장지대 전역에 현대화된 철조망설치를 지시하고 실행하였다. 1968년 1월 이후 미국의 1억 달러를 한국군의 대반란 및 대침투 능력을 향상하는 데 주로 사용되어야 한다고 제안하면서, 비무장지대 장벽개선을 언급했다.⁶⁾ 1967년 12월 15일 박정희 대통령도 훈령 제18호 「간첩봉쇄 지침」을 하달했는데, 특히 비무장지대의 방벽구축, 경계시설 강화, 감시초소, 관측초소의 방어력강화를 지시했다.⁷⁾ 이어서 김성은 국방장관은 휴전선의 진지강화와 방책설치를 서두르겠다고 밝혔다.⁸⁾ 이렇게 하여 한국과 미국의 대침투체계 구축은 비무장지대-접경지역 군사화의 핵심을 이루게 되었다. 비무장지대 철조망공사에 필요한 물자는 거의 미군에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 철조망건설은 상당한 저항도 불러일으켰다. 12사단에 근무하며 철책선 설치작업을 하던 모 육군 중위가 “누가 이러한 계획을 세웠는지 모르지만 그렇지 않아도 비무장지대(DMZ)로 나가는 단절된 것이 가슴 아픈 데 나는 양심상 여기에 철책을 치는 작업에 종사할 수 없어 떠나갑니다”라는 내용의 편지 1통을 써놓고 월북한 사건까지 일어났다.⁹⁾ 같은 시기인 1968년 고엽제도 살포되었다.¹⁰⁾ 최근까지도 접경지역내 주한미군과 국군의 탄약고 다섯 곳에서 화학무기금지협약위반이 의심되는 표식이 발견되었다.¹¹⁾

한국정부도 무장화를 주도했다. 1974년 박정희 대통령은 1974년 2월, 서해5도의 작전개념을 “일단 철수 후 반격하여 격퇴한다”에서 “절대사수”로 바꾸고, 비밀리에 고위급 군사시찰단을 대만의 금문도로 급파하여 요새화 시설을 모델로 삼아 서해5도를 요새화하도록 했다.¹²⁾ 이처럼 한국정부가 주도할 때조차도 다른 분단국의 사례를 충실히 따랐다. ‘절대사수’의 새로운 작전개념은 지원 없이 섬을 방어해야 한다는 것을 의미했다. 따라서 현실적으로는 서해5도의 전

3) Andre Gunder Frank, *ReORIENT: Global Economy in the Asian Age*, (California: University of California Press, 1998)/ 이희재 역, 『리오리엔트』, (서울: 이산, 2003, 초판 3쇄), p.364

4) 강정구·고영대외, 『전환기 한미관계의 새판짜기2』, (파주: 한울, 2007), p.269참조

5) ‘군에서 중령으로 예편한 후 현재 마을 노인회장을 지내고 있는 모씨(본인과의 약속에 따라 이름을 밝히지 않음)는 62년 쿠바사태 직후 비상이 걸려 민통선 지역에 주둔하던 미군이 일제히 지뢰를 매설하던 시기에 자신의 손으로 수 만 발의 지뢰를 직접 문었는데 그 지뢰로 결국 주민들이 피해를 입게 되어 깊이 후회하고 있다.’ 한국대인지뢰대책회의, 『주한미군의 한반도 내 대인지뢰 매설과 그 피해현황』, (2003.1.15), p.15

6) “181. Memorandum From Cyrus R. Vance to President Johnson” Washington, February 20, 1968, *FRUS 1964-68 KOREA*; 한모니가, 「1960년대 비무장지대(DMZ)의 무장화 과정과 배경」, 『사학연구』 제135호, (2019. 9), p.189

7) 이창호, 「간첩침투 분쇄를 위한 전략촌 설립」, (국방대학원, 1967)

8) 「대간첩장비 등 강화」, 『경향신문』(1968.1.16)

9) 김당, 「이재전. 철책선 설치 비화 -下-」, 『국방일보』(2003.04.16)

10) 이시우, 「주한미군의 고엽작전 실험프로그램과 그 실태 문서들」, 『통일뉴스』,(2011.7.25.); 이시우, 「68년 초목통제계획 최종보고서」, 『통일뉴스』,(2011.7.27)참조

11) 최진섭, 『사진, 평화를 상상하다』, (서울: 역사인, 2015), pp.96-103참조. 유엔사경비대대인 캠프 보니파스 탄약고 외 국군탄약고는 필자가 현장조사를 통해 확인하였다. 경기도 1곳, 강원도 3곳이다.

12) 김필우, 「서해5도서의 지역적 특성과 이동권 보장에 관한 연구」, (인하대학교석사학위논문, 2010), p.37; 마찬가지로 이명박 정부도 금문도에 군사시찰을 계획하였으나 외교적 문제 등으로 실행하지 않은 것으로 보인다.

력을 보다 강화해야 했고, 이는 서해5도의 군사적 위협을 높임으로써 주민의 생명과 안전을 위협하는 요소가 되었다. 즉 국가안보와 주민안보의 관계가 일체화되는 계기가 된 것이다.¹³⁾ 그러나 무엇보다도 주한미군 주둔지와 한국군전투부대가 접경지역에 집중됨으로써 이곳은 밀집군사지대화 되었다. 그 결과 유사시 적국의 첫번째 공격목표가 될 가능성이 현저히 높아질 수밖에 없었다. 예를 들어, 제1차 세계대전을 거치면서 자리잡은 공중전의 관행을 정리한 ‘공중전의 규칙’(안)(1922년)에 따르면 “공중폭격은 군사적 목표 즉 그 파괴가 명백히 군사적 이익을 교전자에게 줄 수 있는 목표에 대하여 행해지는 한 적법하다(제24조 제1항)”고 규정하고 있다. ‘육지전의 법규관례에 관한 규칙’(1907)의 제25조에서도 “방위태세를 갖춘 도시, 촌락, 주택 및 건물은 어떤 수단으로도 이를 공격 또는 포격할 수 있다”고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 특정지역이 군사기지화함으로써 받게 되는 평화적 생존가능성의 침해와 구제의 난망함은 제네바조약 추가의정서를 통해서도 확인할 수 있다. 이에 따르면 군사기지 또는 군사목표에 대한 공격과 이른바 무방비지대에 대한 공격을 구별하고 있다. 접경지역이 군사기지가 없는 무방비지대라면 한반도 유사시라고 하더라도 적어도 국제법상으로는 공격받을 가능성이 없는 반면에 군사지대라면 제네바조약과 같은 전시국제법 또는 국제인도법의 보호도 받지 못하게 된다.¹⁵⁾ 접경지역은 한미군사연습의 중심지역이기도 하다. 연습은 작전을 위한 연습일 뿐 아니라 그 자체로 작전기능을 수행할 수 있는 최고의 위장수단이자 기만공간이다. 파나마 노리에가를 전복하려는 쿠데타세력과 공모한 미국이 이들이 요청한 봉쇄를 지원하기 위해, 노리에가를 자극하지 않기 위한 방법으로 사용된 것이 바로 ‘통상적인 군사훈련’이었다.¹⁶⁾ 이러한 군사연습의 속성상 오히려 군사연습으로 인한 전쟁발발 가능성이 높다. 이는 1974년 유엔총회가 채택한 ‘침략’¹⁷⁾에 해당할 수 있어 유엔정신에도 위배될 가능성이 높다.¹⁸⁾

3. 평화적 생존권

접경지역 주민들은 생명권과 안전권, 평화적 생존권에 민감하다. 생명권은 소극적으로 국가로부터 침해되지 않고, 적극적으로 국가에 생명보호를 요청할 수 있는 권리로서, 현실에서는 안락사, 낙태, 뇌사문제 등과 같은 사안으로도 논의되고 있다.¹⁹⁾ 그리고 안전권은 사회의 전반에서 발생할 수 있는 위험으로부터의 보호를 의미한다. 평화적 생존권은 전쟁과 분쟁이 발생하게 되면 반드시 수반될 수밖에 없는 생명의 침해로부터 자유로울 수 있는 권리를 뜻한다.²⁰⁾ 평화적 생존권은 헌법 제37조 제1항에 의해 “열거되지 아니한 권리”의 하나로 인정할 수 있다.²¹⁾ 평화적 생존권과 민족자결권은 유사하지만 차이가 있다. 전쟁위험에 처하지 않도록 또

13) 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.88

14) 山内敏弘, 『平和憲法の理論』, (日本評論社, 1992), p.303

15) 이경주, 「평화적 생존권의 헌법실천적 의미」, 『민주법학』제41호 (2009. 11), p.201참조

16) 보브 우드워드, 『사령관들 The Commanders』, (중앙출판사), p.123

17) 유엔총회가 채택한 ‘침략의 정의’에 대한 결의 제3조는 침략의 정의에 대하여 다양하게 규정하고 있는데 그중 f와 g의 규정은 다음과 같다. f. 타국의 사용에 제공되는 국가영역을 당해 국가가 제3국에 대한 침략행위를 행하기 위하여 사용하는 것을 허용하는 국가의 행위. g. 앞의 행위에 상당하는 중대성을 갖는 무력행위를 타국에 대하여 실행하는 무장집단, 비정규군 혹은 용병의 국가에 의한 혹은 국가를 위한 파견, 어떠한 행위에 대한 국가의 실질적 관여 등을 들고 있다. 2007년 전시증원연습 등 위원확인(2007헌마369)의 헌법소원심판청구서 pp.14-15에서 재인용.

18) 이경주, 「평화적 생존권의 헌법실천적 의미」, 『민주법학』제41호 (2009. 11), p.202

19) 이준일, 『헌법학강의』, (서울: 흥문사, 2008), (주 28), p.524

20) 김철수, 『헌법학신론』, (서울: 박영사, 2001), (주 23), p.257

21) 김민수, 「군사기지 및 군사시설과 인근 주민과의 조화방안에 관한 소고」, 『통일연구』vol.20, no.2,

는 침략전쟁을 받지 않고 한 민족이 자기문제를 스스로 결정하는 권리가 바로 민족자결권이다. 민족자결권은 민족의 평화적 생존을 위하여 전쟁도 불사하겠다는 의미로 이해되고 있다. 반면에 평화적 생존권은 집단의 권리이면서도 평화를 위한 전쟁에 동의하지 않는다는 점에서 반드시 같지만은 않다고 할 것이다.²²⁾ 유엔헌장이 정의하는 평화의 위협, 평화의 파괴와도 비교할 수 있다. 평화는 침략의 진압이 아닌 평화의 위협에 대한 제거와 진압으로서 '유지'될 수 있다.²³⁾ 평화적 생존권은 평화의 파괴가 발생하기 전에 평화의 위협을 제거하고 예방하는 역할을 한다. 평화의 위협이 국제문제라면 평화적 생존권은 국내문제이다.

1962년 일본헌법 전문에 있는 '평화 속에서 살 권리'를 평화적 생존권이라는 개념으로 체계화한 것은 호시노 야사부로(星野安三郎)이다. 그는 평화적 생존권이 구체적으로는 일본헌법 제9조(전쟁포기·군비금지)에 의해 보장되어야 한다고 주장하였다. 왜냐하면 전쟁포기와 군비금지에 의해 비로소 전쟁목적과 군사목적의 기본권제한과 침해가 없어지기 때문이라는 것이다. 그래서 그는 평화적 생존권은 다른아닌 일본헌법 제9조의 인권적 표현이라고 하였다.²⁴⁾ 1973년 북해도 나이키미사일기지소송 1심판결은 다음과 같이 평화적 생존권개념을 헌법원리로서 뿐만 아니라 법적규범으로도 인정했다.

기지는 유사시에는 상대국가의 첫 번째 공격목표가 될 것이 인정되기 때문에 원고들의 평화적 생존권이 침해될 위험이 있다고 할 것이다. 게다가 이러한 침해는 일단 일어나면 그 구제가 무의미하든지 현저하게 곤란해지는 경우가 대부분이므로 원고에게는…그 취소를 요구할 법률상의 이익이 있다.²⁵⁾

호시노 야사부로는 평화적 생존권의 내용을 소극적 수동적 권리, 능동적 권리, 적극적 권리의 세 가지로 나누고 있다. 소극적수동적 권리란 전쟁과 전쟁준비 나아가서는 군사력에 의한 인권침해를 배제할 수 있는 권리라고 규정하고 그 내용으로 '병역을 강제당하지 아니할 권리' '국방을 이유로 한 집회결사·언론·출판·집단행동 등 표현의 자유제한을 배제할 권리' 등이 포함된다고 하고 있다. 능동적 권리란 '전쟁을 반대하고 전쟁을 저지하고 군사력의 감축과 철폐운동을 할 자유와 이에 참가할 자유'이며, 적극적 권리란 '적극적으로 국가 및 공공기관과 공권력에 의해 사회정의에 적합하고 영속적이며 안정되고 풍요로운 평화를 확보하고 창조할 것을 청구할 권리'라고 규정하고 있다.²⁶⁾

대북전단 살포에 대한 접경지역주민들의 일치된 반대가 진보·보수를 망라하여 표출된 것은 평화적 생존권의 소극적수동적권리의 발현이다. 그러나 이 지역주민들은 군부대철수로 인한 지역경제공동화에 대해서는 거세게 반발했다. 하지만 이 경우 초점은 군부대철수가 아닌 경제공동화에 있음을 주목해야 한다. 접경지역지원법은 재산권에 초점이 맞추어져 있다. 평화적 생존권과 재산권은 지역민 분열과 그를 통한 분할통치의 전형적 기제이다. 평화적 생존권이 소극적수동적권리에서 그치지 않고 적극적 권리로 발전될 때 이러한 분열은 해소된다.

(2016), p.31.

22) 이경주, 「평화적 생존권의 헌법실천적 의의」, 『민주법학』제41호 (2009. 11), p.203

23) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), pp.13-14 참조

24) 星野安三郎, 『平和的生存權序説』, (法律文化社, 1962年), p.5이하 참조.

25) 判例時報712号(1973), p.65.

26) 星野安三郎, 『平和に生きる權利』, (法律文化社, 1974), p.136.; 이경주, 「평화적 생존권의 헌법실천적 의의」, 『민주법학』제41호 (2009. 11), pp.182-183

4. 평화적 생존권 개념의 정치적 가능성

이정희변호사는 이시우 국가보안법사건 1심판결에 대한 의미를 정리하며 평화적정보수집권이란 개념을 제시했다.

이 판결은 정부나 군에 대한 정보의 수집·분석을…헌법상 권리임을 인정하였다. 이 판결이 법률의 차원에 머무르지 않고 헌법에 입각한 판단이라는 점을 내보이는 핵심대목이다…평화운동을 위한 정보수집권 역시 평화적 생존권의 한 내용으로 포섭되는 것으로 보아야 하고, 앞으로 헌법이 보장하는 평화적 생존권, 평화롭게 살 권리의 내용과 범위는 더욱 풍부하게 넓혀져 갈 것이다.²⁷⁾

평화적 생존권의 기초인 소극적수동적 권리중 하나가 평화적 정보수집권, 평화감시권이다. 정확한 정보를 가질 때 그에 대한 능동적 권리인 저항운동이 힘을 가질 것이기 때문이다. 아쉽게도 현재는 평택기지소송에서는 평화적 생존권의 헌법적 권리를 인정했지만 2007전시증원연습소송에서는 다시 부정했다. 현재 평화적 생존권개념은 법적규범으로서 작용하진 않는다. 이는 평화적 생존권을 근거로 법적구제를 받을 수는 없다는 의미이다. 그러나 평화적 생존권개념은 계속 진화하고 있다. 비록 법적규범으로서의 작동하지 못해도 정치규범으로서의 여전히 유효하다. 이는 현재에 묻는 것이 아니라 주권자에게 묻는 것을 의미한다. 주권자의 판단을 받기 위한 정치적 공간을 활용하고 정치권에서 입법으로 제도화할 수 있는 길은 열려 있는 것이다.

수동에서 능동으로, 운동에서 정치로, 정치에서 법제도로 발전시킴으로써 평화적 생존권은 정치적 주변에서 법적 중심으로 진입할 것이다. 또한 민족자결권과 평화적 생존권은 한국에서는 무력통일이 아닌 평화통일일 때만 그 차이가 상쇄된다. 따라서 평화통일을 방해하는 모든 시도에 대해 일상적으로 감시하고 거부하는 운동이 민족자결권과 평화적 생존권의 차이를 상쇄하는 기초가 된다.

패권국가 내부에서의 평화적 생존권은 약소국의 민족자결권을 전쟁의 방법을 사용하지 않고 보장하는 역할을 한다. 이는 유엔헌장 2조 4항이 정하고 있는 내정불간섭의 원칙과도 일치한다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국접경지역에서의 군사화는 유엔헌장의 패권적 적용을 통해 만들어진 미국의 유엔사와 유엔사령관의 38선 이북에 대한 불법적 점령통치권주장에 기반하고 있다. 유엔사/주한미군은 미국패권영역의 주변에서 발생하는 사건들을 한반도에 투영하며 접경지역군사화를 체계화·고착화시켰다. 이같은 군사화는 경관으로까지 완성되었으며 심리차원의 원한의식으로까지 고착화되었다. 평화적 생존권의 권리 주체는 세계적 안목에서 자신의 권리를 방어하고 확장해 나갈 때 그 내용을 견고하고 풍부하게 할 수 있다. 매항리 사격장, 스토리 사격장, 무건리 사격장 반대 투쟁등의 성공과 실패에서 우리는 교훈을 찾아야 한다. 평화적 생존권은 유엔헌장이 정의하고 있는 국제평화의 위협을 제거하는 국내·주권적 근거로서 작용할 수 있다. 평화적 생존권은 인권에서 주권으로, 주권에서 국제평화로 발전할 수 있는 권리의 틀을 이미 가지고 있기 때문이다.

27) 이정희, 「평화사진작가 이시우 국가보안법위반 무죄판결, 그 의미와 뒷이야기들」, 『통일뉴스』, (2008.2.4); <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=76586>