

“유엔사”의 의심스러운 정전협정해석

사진가 이시우

“유엔사군정위”는 26일 작년 12월 26일 ‘무인기사태’당시 남북모두 정전협정 위반행위를 했다고 발표했다. 이러한 “유엔사”의 정전협정해석은 그 적법성이 의심된다.

결론을 먼저 말하면 북과 남은 정전협정을 위반하지 않았다. 북은 정전협정이 무효화되었고 남은 정전협정이 부존재 한다. “유엔사군정위”는 남과 북의 정전협정위반을 판결할 자격이 없다. 오히려 정전협정을 위반한 것은 “유엔사”임이 의심된다.

북, 정전협정 무효화

첫째, 무인기를 남쪽으로 내려 보낸 북이 정전협정을 위반했는지 살펴보자. 조선법률가위원회는 다음과 같이 정전협정폐기사실을 확인한 바 있다.

‘조선인민군최고사령부는 2013년 3월 5일 대변인 성명으로 자위적대응조치로서 미국에 의해 정전협정이 완전히 백지화되었다는 것을 최종적으로 선언하였다. 이것은 미국에 의해 이미 유명무실해진 정전협정에 우리가 더 이상 구속될 필요가 없게 된데로부터 부득이하게 취한 대응책이었다.’¹⁾

2013년 3월 5일 성명의 해당내용은 정확히 다음과 같다.

‘조선인민군최고사령부는 미국과 남조선의 합동군사연습이 본격적인 단계로 넘어가는 3월 11일부터 조선정전협정의 모든 효력을 전면 백지화해 버릴 것이다.’²⁾

위 성명은 ‘통고’가 아니라 경고였으나 성명 후 6일이 지난 3월 11일 시점부터는 선언이 적용되었고 정전 상대방에 대한 ‘통고’가 실행되었다고 조선법률가위원회는 해석하는 것으로 보인다.

1907년의 육전법규와 관습에 관한 헤이그협약 제40조에 의하면 일방의 정전협정에 대한 중대한 위반이 있을 경우 타방은 협정폐기의 권리를 가진다. 조선법률가위원회도 2013년 정전협정 폐기선언에 대해 이를 근거로 제시한다.

제40조 당사자 일방이 휴전협정의 중대한 위반을 할 때에는 타당사자는 협정을 폐기할 권리를 가지며, 긴급한 경우에는 즉시 전투를 개시할 권리도 가진다.

1) 「조미평화협정체결을 외면하는 미국의 범죄적 책동을 단죄한다」, 『조선법률가위원회 백서』(2016년 1월 14일), p.5; 비엔나조약법 65조 2항에 의하면, 종료·탈퇴 통고의 접수 후 3개월 이상의 기간이 경과한 후에 어느 당사국도 이의를 제기하지 아니할 경우에는, 그 통고를 행한 당사국은 제67조에 따라 문서로 당사국이 제의한 조치를 실행할 수 있다. 북측대변인 성명을 통고로 본다면 그 뒤에 북이 문서로 전달했는지 필자는 확인하지 못했다. 그러나 이는 비엔나조약법을 준수하는 것이 타당한 경우에 적용될 수 있다.

2) 「여러 나라 통신,신문,방송 조선인민군 최고사령부 성명 보도」, (조선중앙통신, 2013.3.6)

헤이그 육전법규는 ‘중대한 위반’이 휴전협정 폐기의 사유라고 했으나 무엇이 ‘중대한 위반’인지는 규정하지 않았다. 이에 대한 보완적 참고를 위해 ‘조약법에 관한 비엔나협약’ 제60조를 보자.

제60조 ① 양자조약의 일방당사국에 의한 실질적 위반은 그 조약의 종료 또는 그 시행의 전부 또는 일부의 정지를 위한 사유로서 그 위반을 원용하는 권리를 타방당사국에 부여한다.

제60조에 의해 상대방의 ‘실질적 위반’이 있다면 일방은 조약전부 혹은 조약일부를 정지시킬 권리를 갖게 된다. ‘실질적 위반’이 무엇인지는 제60조 3항에서 정의하고 있다.

- (a) 이 협약에 의하여 용인되지 아니하는 조약의 이행 거부 또는
- (b) 조약의 대상과 목적의 달성에 필수적인 규정의 위반

정전협정에 의해 용인되지 않는 협정의 이행거부와 정전협정의 목적달성을 위해 필수적인 규정을 위반한 경우에 모두 해당하는 대표사례로 1957년 6월 21일 “유엔사”의 정전협정 13항 ㄷ목 폐기 선언을 들 수 있을 것이다. 13항 ㄷ목은 해외로부터 군대지원정지, 13항 ㄷ목은 해외로부터 무기지원정지를 규정하고 있다. 이 둘을 묶으면 한미연합군사연습은 불가능하다. 이중 미국은 후자의 폐기를 일방적으로 선언한 것이다. 그리고 1년 뒤인 1958년 미국은 핵탄두사용이 가능한 어네스트 존 로켓과 원자포를 반입했다. 그 뒤로 지금까지 한미연합군사연습이 실시되고 있다.

당시 미국은 북한이 소련의 미그기를 반입했다는 등 의심되는 정황을 이유로 들었지만 그것을 입증하진 못했다.³⁾ ‘중대한 위반’이나 ‘실질적 위반’의 입증에 실패한 것이다. 그러나 2013년 북이 주장하는 미국의 ‘중대한 위반’ ‘실질적 위반’은 따로 입증이 필요 없을 정도로 수십년간 공공연히 진행된 사안이다. 만약 북측의 주장에 입각하여 비엔나조약법 70조를 적용한다면 북은 정전협정을 이행할 의무가 사라진다.⁴⁾ 따라서 정전협정이행의무가 없는 북측에 대해 정전협정위반을 따지는 것은 마치 제3국에 정전협정을 이행하라고 하는 것과 같다. 북이 무인기를 서울에까지 날려 보낸 사건을 항의규탄하기에는 부적절하고 무의미한 근거가 아닌가 의심된다.

둘째, 북의 주장대로 정전협정이 백지화되었는지 살펴보자. 위에서는 북의 주장을 인정한 기초위에서 정전협정을 무인기사건에 적용시켜보았다. 그렇다면 이번엔 북의 주장 자체가 타당한지를 검토해보자. 비엔나조약법에서 조약의 종료와 탈퇴는 다음의 경우에 의한다.

54조 (b) 다른 계약국과 협정한 후에 언제든지 모든 당사국의 동의를 얻는 경우

이것이 “유엔사”가 백지화 불가를 주장하는 근거이다. 빅토리아 놀런드(Victoria Nuland) 미

3) “Memorandum of a Conversation”, June 18, 1955, *FRUS 1955-1957* Vol.XXIII, part2, p.103 fn.2; 박태균, 「1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미」, 『역사비평』No.63, (역사비평사 2003), p.56참조

4) 제70조 ① (a) 당사국에 대하여 추후 그 조약을 이행할 의무를 해제한다.

국무부대변인은 2013년 3월 11일 정례브리핑에서 상호합의한 정전협정에 대해 “특정 일방이 상대방의 동의없이 철회할 수 없다(this is a mutual armistice and that one side can't withdraw without the concurrence of the other in legal terms.)”면서, 법률적 판단에 근거할 때 북한의 일방적인 정전협정무효화는 성립하지 않는다는 견해를 피력했다.⁵⁾

이처럼 다른 당사국에 의하여 이의가 제기된 경우에, 당사국은 국제연합헌장 제33조⁶⁾에 열거되어 있는 수단을 통한 해결을 도모하여야 한다.(65조3항) 이의가 제기된 일자로부터 12개월의 기간 내에 제65조 3항에 따라 해결에 도달하지 못한 경우에는, 합의에 의한 중재재판이나 국제사법재판소에 의한 중재재판을 신청하거나 유엔사무총장에게 협약부속서에 명시된 절차의 개시를 요구할 수 있다.⁷⁾ 북은 이러한 절차를 밟지 않았다. 따라서 비엔나조약법에 따르면 미국의 주장은 설득력이 있다.

그러나 이에 대해 북측은 다음과 같이 반박했다.

'다른 협정들과 달리 정전협정은 특성상 쌍방이 합의하여 파기할 성격의 협정이 아니며 어느 일방이 협정을 준수하지 않으면 자동적으로 백지화되는 것이다.'⁸⁾

미국은 정전협정을 비엔나조약법에 따라 조약으로 분류한데 비해 북은 헤이그육전법규에 따라 조약과 다름을 지적한 것이다. 이에 대해 보수적국제법학자인 김명기의 견해를 보자.

1953년 “정전협정”에는 그의 유효기간에 관해서 아무런 규정이 없다.⁹⁾ 기간의 정함이 없는 휴전은 일방이 상대방에게 적대행위의 개시를 통고하는 것을 조건으로 교전당사자는 언제든지 적대행위를 개시하는 것이 합법적인 것으로 인정된다. 1907년 “육전의 법규 및 관례에 관한 규칙”(Regulations Respecting the Law and Customs of War on Land)¹⁰⁾

5) <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/03/205954.htm#NORTHKOREA>.

조지리틀(George Little) 미국방부대변인도 2013년 3월 9일 보낸 이메일에서 “법적문제로서 볼 때 어느 당사자도 정전협정의 문언을 일방적으로 종료하거나 변경할 수 없다”(As a legal matter, no party to the armistice can unilaterally terminate or alter the terms of the Armistice Agreement)고 강조했다.

http://bigpondnews.com/articles/Politics/2013/03/09/US_says_North_Korean_threats_not_helpful_852762.html.

6) 유엔헌장 제33조

1. 어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다.

2. 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 당사자에 대하여 그 분쟁을 그러한 수단에 의하여 해결하도록 요청한다.

7) 비엔나조약법 66조

(a) 제53조 또는 제64조의 적용 또는 해석에 관한 분쟁의 어느 한 당사국은, 제 당사국이 공동의 동의에 의하여 분쟁을 중재 재판에 부탁하기로 합의하지 아니하는 한, 분쟁을 국제사법재판소에, 결정을 위하여, 서면 신청으로써 부탁할 수 있다.

(b) 이 협약 제5부의 다른 제조항의 적용 또는 해석에 관한 분쟁의 어느 한 당사국은 협약의 부속서에 명시된 절차의 취지로 요구서를 국제연합 사무총장에게 제출함으로써 그러한 절차를 개시할 수 있다.

8) 「여러 나라 통신,신문,방송 조선인민군 최고사령부 성명 보도」, (조선중앙통신, 2013.3.6)

9) 「정전협정」 제5조 제62항. 본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.

10) 동 규칙은 국제관습법화되어 당사자의 범위를 넘어 모든 국제법의 주체에게 적용된다.(Great

제36조는 휴전 중 적대행위 재개의 합법성을 다음과 같이 규정하고 있다.

적대행위자의 합의에 의한 휴전으로 전쟁행위는 정지된다. 그 기간의 정함이 없을 때에는 교전당사자는 언제라도 다시 작전을 개시할 수 있다. 단 휴전조건에 따라 소정의 시기에 그 뜻을 적에게 통고한다.

“정전협정”은 기간의 정함이 없으므로 쌍방은 상대방에게 통고할 것을 조건으로 각기 적대행위를 재개하는 것이 국제법상 합법적인 것으로 되어 있다.¹¹⁾

뿐만 아니라 미국의 1863년 「육전훈령」(General Order No.100 April 24, 1863)에서 Lieber는 ‘당사자의 일방이 명규된 조건을 위반하였을 때에는 타일방은 그 휴전조약의 무효를 선언할 수 있다’고 명시하였다. 1898년 미·서전쟁시 산디아고 휴전에서 원칙적으로 교전국 쌍방은 그 행동이 현실적 적대행위가 아닌 이상 자기편으로 가장 유리하게 휴전을 이용할 수 있다는 것을 인정하고 있다. 「브뤼셀선언」제51조에도 같은 취지의 규정이 있다. 「육전훈령」과 「브뤼셀선언」에 의하면 경미한 조건위반에 의해서도 정전협정의 파기권이 발생하게 된다.

이리하여 1899년 제1차 헤이그평화회의에서는 상대방의 사소한 위반을 구실로 협정파기권을 인정하는 것은 적당치 않다는 이유에서 파기권의 발생은 중대한 위반의 경우에 한정시키고 별도로 긴급의 경우에만 전투개시의 권리까지도 인정하기로 개정되었다. 이것이 1907년 제2차 헤이그평화회의에 계승되어 육전규칙40조의 성립을 보게 된 것이다.¹²⁾

따라서 정전협정을 조약으로 보는 견해는 미국 자신의 육군훈령에 의해서나 미·서전쟁의 역사적 적용과정에 의해서나 설득력을 얻기 힘들다. 오히려 복측은 정전협정파기의 근거로 헤이그 육전규칙 제40조뿐 아니라 제36조도 원용할 수 있다. 물론 이는 미국에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 따라서 정전협정은 이토록 불안정한 협정인 것이다.

북이 정전협정을 폐기, 백지화한다 해도 다른 당사자들이 협정을 유지하고자 한다면 협정은 종료되지 않는다. 보통 일방이 협정을 종료·탈퇴할 경우 타방은 일방적으로 의무에 구속되는

Britain, The War Office, *The Manual of Military Law, Part III, The Law of War on Land* (London: H.M.S.O., 1958), p.5, para. 7; United States, Department of the Army, *The Law of Land Warfare* (Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1956), p.6, para.6; International Military Tribunal sitting at Nuremberg, *The Trial of German Major War Criminals*, Vol.22 (London: HMSO, 1950), p.467; UN, War Crime Commission, *Law Reports of War Criminals*, Vol.15 (London: HMSO, 1949), p.13; Nagendra Sigh, *Nuclear Weapons and International Law* (London: Stevens, 1959), p.48; Igor P. Blishchenko, “Judicial Decisions as a Source of International Humanitarian War,” in Antonio Sasses(ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict* (Napoli: Editorial Scientific, 1979), p.51; Georg Schwarzenberger, *International Law, The Law of Armed Conflict* (London: Stevens, 1968), p.680; H.S. Levie, “Maltreatment of Prisoners of war in Vietnam,” in Richard A. Falk(ed.), *The Vietnam War and International Law*, Vol.2 (Princeton: Princeton University Press, 1969), pp.373-374; M. Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare* (Berkeley: University of California Press, 1959), pp.5-6.

11) 김명기, 「정전협정의 평화조약으로의 대체에 의해 제기되는 법적 제문제와 그에 대한 대책방안 연구」, 『군사논단』 Vol.86, (한국군사학회 2016), pp.214-215

12) H. S. Levie, “The Nature and Scope of the Armistice Agreement”, *The American Journal of International Law* Vol.50, (1956), pp.901-902; 이한기, 「한국휴전협정의 제문제」, 『國際法學會論叢』 Vol.3, (대한국제법학회 1958) p.64. 그러나 여전히 남는 문제는 어떤 표준으로서 「중대한 위반」과 「긴급의 경우」를 판정할 수 있느냐하는 것이다.

엄청난 불이익을 감수해야 하므로 같이 협정을 종료한다. 그러나 불이익에도 불구하고 협정을 유지하고자 한다면 국제평화의 대의를 위한 헌신이든, 은폐된 이해관계의 추구든 무엇이 있는 것이다. “유엔사”의 경우 북의 일방적 폐기선언에도 정전협정을 유지하고자 하는 이익은 한국을 통제할 수 있기 때문이다. 그럼 정전협정을 통한 지배통제를 한국이 수용하는 것은 적법·타당한 것인가?

남. 정전협정의 부존재

한국은 정전협정에 서명하지 않았다. 정전협정 체결주체로서 한국은 부존재 한다. 따라서 정전협정은 한국에 대해서는 무관한 협정이다. 또한 정전협정 체결주체로서 유엔도 부존재 한다. 또한 서명자인 “유엔사령관”은 유엔안보리결의에 의해 인정된 명칭이 아니기에 오류 혹은 기만에 해당하여 협정의 형식자체에서 성립이 의심된다. 게다가 정전협정에 의해 “유엔사령관”은 한국일부지역에 대한 점령권을 주장하므로 우리의 헌법으로는 수용할 수 없다. 또한 한국 헌법과 법률 밖에 예외상태를 전제하기에 이 역시 한국헌법 하에서 수용하기 힘들다.

이런 이유로 한국의 헌법-법률-명령체계 어디에도 정전협정의 준수를 법령화, 제도화하고 있지 않다.¹³⁾ 한국이 정전협정의 이행에 협조할 수는 있다. 그러나 이러한 협조는 어떠한 법적 의무도 발생시키지 않는다. 즉 협조를 철회하면 그만이다. 북의 무인기에 대응하여 남측에서 비례적으로 무인기를 날린 것은 정치, 외교, 군사적으로 매우 바람직하지 못하다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 정전협정위반이라고 할 수 있는지는 의심된다.

정전협정을 관리한다며 “유엔사”가 자체운용하고 있는 『유엔사규정95-3』의 한국전술구역비행 절차는 비행금지구역의 설정취지가 남측이 북측으로 넘어가는 것을 막기 위한 것이지 그 반대가 아니다. 북측이 남측으로 비행하는 것을 막는 장치는 정전협정이 아니라 2018년 발효된 남북합의서 제25호 「역사적인 판문점선언이행을 위한 군사분야합의서(9.19남북군사합의서)」 1조3항에 있다. 정전협정보다 9.19군사합의가 훨씬 정교하고 현실적인 것이다.¹⁴⁾

“유엔사군정위”는 군정위가 아니다.

마지막으로 “유엔사군정위”의 실체에 대해 짚어보자. 정전협정의 핵심조항은 관리주체를 합의한 2조이다. 2조 20항에 의하면 군사정전위원회 10명중 절반은 “유엔사령관”이, 나머지 절반은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 임명하여 구성한다. 즉 “유엔사령관”에 의해서만 임명된 “유엔사군정위”로는 군정위가 성립되지 않는 것이다. 반드시 인민군군정위와 결합될 때만 군정위가 성립되는 것이다.

그런데 1994년 북측은 군정위에서 탈퇴하였으므로 북이 다시 복귀할 때까지 군정위는 구성될 수 없는 상태이다. 이는 정전협정을 마비시키는 치명적인 결과를 초래했다. 이에 “유엔사”가 충정을 다해 정전협정을 유지할 사명감으로 “유엔사군정위”만이라도 유지하고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 이름이 비슷하다고 “유엔사”가 유엔기구가 아니듯, “유엔사군정위”도 군정위가 아니다.

이는 그 임무에 의해 더 명확해진다. 정전협정 24항에 의하면 ‘정전협정의 어떠한 위반사건이든지 협의하여 처리’해야 한다. 즉 협의하여 처리하지 않으면 정전협정을 지키는 것이 아니다.

13) 이시우, 「“유엔사”와 정전협정의 법적지위 부존재2」, 『통일뉴스』(2021.1.21.) 참조

14) 그러나 이 조항에서도 “민간여객기(화물기 포함)에 대해서는 비행금지구역을 적용하지 않는다.”고 했다. 북측 무인기가 군용기가 아닌 민간기라면 9.19위반도 성립되지 않는 셈이다. 따라서 이번 무인기 사건은 9.19합의가 미처 예견하지 못한 민간기 식별절차에 대한 9.19합의서개정의 필요성을 제기했다고 볼 수 있다.

“유엔사”가 “유엔사군정위”란 이름을 사용하는 것은 자유이다. 그러나 그 이름으로 군정위를 참칭하고 군정위의 임무를 대신하거나 대리하는 것은 정전협정 규정 어디에서도 발견되지 않는다. 그렇다면 이는 정전협정 위반이며, 정전협정을 위반하고 있는 것은 “유엔사군정위” 자신임이 의심된다.

위에서 살펴보았듯이 북도 남도 정전협정 적용대상이 아니며 따라서 그 위반도 성립하지 않는다. 정전협정위반자인 “유엔사”가 정전협정과 무관한 남과 북을 위반자라고 규정하고 있는 셈이다. 물론 이같은 상황은 매우 위험한 상황이며 한시라도 묵과할 수 없는 절박한 상황이다. 따라서 불안정할대로 불안정한 정전협정을 하루빨리 보완하기 위해 9.19남북군사합의가 발효된 것이고 이를 바탕으로 평화협정까지 가야 하는 것이다.

현 상황에서 “유엔사”가 그나마 정전협정을 위반하지 않는 길은 정전협정에 대해 아무것도 하지 않는 것이다.