

정동영장관이 통탄한 “유엔사”의 비무장지대 출입통제는 불법

사진가 이시우

정동영 통일부장관은 최근 유흥식 추기경과 김현종 국가안보실 1차장의 비무장지대(DMZ)내 백마고지 유해발굴현장출입이 “유엔사”에 의해 불허 당했다고 전했다. 통일부장관과 함께 국민 모두가 통탄할 일이다.

비무장지대내 유해발굴사업은 군정위 제47차 회의비준(1954.8.17)사항인 「쌍방 군사인원 시체 인도인수에 관한 행정상 세목의 양해」에 의해 처리되었다. 이는 상대방 시체인도인수로 끝났는데 1954년 9월 1일에 시작하여 1954년 10월 30일 완수되는 것으로 합의했다. 그러나 본 양해가 폐지된 후에도 어느 일방이 자기측 지역내에서 상대방 군사인원의 시체를 발견하는 경우에는 군사정전위원회를 통하여 시체 인도인수에 대한 조치를 취하도록 했다. 따라서 1954년 이후에 유해발굴을 위해 비무장지대에 출입하는 인원은 정전협정 9항의 ‘군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 드러가는 인원’에 해당한다. 즉 이들에 대한 출입허가권한은 “유엔사령관”의 권한이 아니라 군정위의 권한이다. 정전협정 9항은 ‘군인이나 사민이나 비무장지대에 드러감을 허가하지 않는다’고 했지만 두 가지 예외를 두었다. ‘민사행정 및 구제사업에 관계되는 인원’과 ‘군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 드러가는 인원’이다. 전자는 “유엔사령관”이 책임진다. 따라서 유해발굴사업이 ‘민사행정 및 구제사업’이라면 “유엔사령관”이 비무장지대출입을 통제할 수 있다. 그러나 위에서 보았듯 유해발굴사업은 군정위가 허가권을 갖는 사업이다. 따라서 정전협정에 의하더라도 “유엔사령관”은 유해발굴사업을 위한 비무장지대 출입통제권이 없다.

혹시 “유엔사”는 유엔사군정위가 군정위라고 우길지 모르겠다. 이름이 비슷하니 말이다. 그러나 유엔사군정위는 정전협정과 무관한 “유엔사”의 임의기구일 뿐이다. 정전협정 20항에는 “유엔사”와 인민군·중공군 쌍방으로만 군정위를 구성할 수 있지, 일방이 자의적으로 구성할 수 있다는 규정은 없다. 그러나 1994년 인민군 철수이후 군정위는 존재하지 않으므로 “유엔사령관”은 군정위의 일방으로서 권한과 책임을 수행할 방법이 없다. “유엔사령관”은 군정위의 권한을 수행할 책임만 있지 침해할 권한은 없다. 결론적으로 정전협정상 유해발굴 및 시체인도인수사업의 주체가 없는 것이다.

이러한 상황에서 비무장지대 유해발굴은 정전협정주체에 의해서가 아니라 9.19남북군사합의서 체결주체에 의해 새로이 제정된 사업이다. 만약 9.19남북군사합의서에 이들 사업이 ‘정전협정에 따라’라는 단서가 붙었다면 정전협정의 구속을 받을 것이다. 그러나 9.19남북군사합의서는 역대 남북합의서가 답습한 이 전제를 수용하지 않았다. 즉 9.19남북군사합의서 어디에도 ‘정전협정에 따라’라는 단서가 없는 것이다. 또한 9.19남북군사합의서는 대한민국전자관보를 통해 법령으로 정식 공포되었다. 따라서 9.19남북군사합의에 따른 유해발굴 사업은 남북합의와 한국법령에 따른 행위이지 정전협정에 따른 행위가 아닌 것이다. 이처럼 유해발굴사업과 관련된 비무장지대 출입을 “유엔사령관”이 통제하는 것은 정전협정위반이자 한국헌법과 법률에 대한 국헌문란행위이다.

1975년 유엔총회에서 “유엔사”해체결의가 있었고, 1994년 유엔사무국법률과에서 “유엔사”의 불법성을 명백하게 정리했으며, 2020년에는 유엔사무국에서 유엔기발법을 개정하여 “유엔사”가 더 이상 유엔기를 사용할 수 없도록 구체적 조치까지 취해졌다. 2013년 3월 북이 정전협정 전면백지화를 선언하였다. 그러나 사문화된 정전협정에 의해서도 “유엔사”의 비무장지대 출입 불허조치는 부당하기 그지없는 주권침해이다. 다음은 오로지 정전협정에 근거하여 “유엔사”권한행사의 부당성이 실제로 구성되는지 살펴보자.

1. ‘순전히 군사적 성격’

정전협정 전문에는 이 협정이 ‘순전히 군사적 성격’에 국한됨을 명시하고 있다. “유엔사”는 북측이 정치적 문제를 제기할 때마다 비군사적문제와 관련해서 일관되게 권한 없음을 확인해왔다. 이는 『군사정전위원회 편람』제4집에 그대로 실려 있다. 몇 가지를 보자.

제50차 회의(1954.11.22)에서 북측은 “남북한 간 경제적 문화적 교류 등 비군사적 목적으로 각방 군사통제지역을 왕래할 것을 요구하는 조선사람들에게 쌍방이 합의한 비무장지대 통로를 통하여 자유로 왕래할 수 있도록 군정위가 특정한 허가를 부여하기 위한” 문제를 제안하였다. 이에 대하여 “유엔사”는 제51차 회의(1954.12.8)에서 다음과 같이 밝혔다.

“당신측이 제의한 비군사적 목적의 남북한 민간인 DMZ 경유 왕래 문제는 중대한 정치적 의의를 갖는 사항임. 우리측은 정치적 문제는 간여할 생각이 없음. 우리는 군사적 성질을 가진 사항만 토의하는 기관임.”¹⁾

제52차 회의(1954.12.14)에서 북측은 “우리측 체신상은 남조선 체신부 장관에게 체신, 우편 연락문제를 토의하기 위한 예비회담을 1954.12.17 판문점에서 개최할 것을 제의하였음. 양측 대표들이 군정위 본부구역에 들어오는 것을 허가하며 그들의 회의 장소를 군정위 본부구역 우리측 비서처 건물을 제공할 것을 제의”하였다. 이에 대하여 “유엔사”는 동 회의에서 다음과 같이 밝혔다.

“쌍방의 주권정부 사이에 합의를 본 여하한 회의를 위하여도 우리 통제 하에 있는 어떠한 설비든지 이를 이용하게 할 것임. 강조하여야 할 것은 주권국가의 정치적 특권을 침해할 권리가 군정위에 없으며 그렇게 할 의사가 우리 측에 전혀 없음”²⁾

제86차 회의(1958.8.26)에서 북측은 “남반부 실업자 및 고아들에게 구제물자를 보내기” 위하여 “정전협정 제7항~제9항 규정에 의하여 남북 대표들이 비무장지대 통로를 래왕할 수 있도록 군정위 쌍방이 특정한 허가를 부여할 것”을 제안하였다. 이에 대하여 “유엔사”는 동 회의에서 다음과 같이 밝혔다.

“당신의 제의는 정치적 경제적 성격을 띤 것임. 이는 군정위의 군사적 성격과는 거리가 먼 것임.”³⁾

1) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.37
2) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.38
3) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.63

제110차 회의(1959.10.14)에서 북측은 “막심한 풍수해를 입고 방황하는 남반부 이재민들을 돕기 위한 우리 공화국 정부의 동포애적 조치의 실현을 적극 돕기 위해 군정위가 필요한 실무적 조치를 취할 것을” 제안하였고 이에 대하여 “유엔사”는 동 회의에서 다음과 같이 밝혔다.

“본 위원회는 정전협정 이행 및 감독과 관계없는 군사적이 아닌 문제를 토의할 수 없음을 재차 강조하는 바임.”⁴⁾

제450차 회의(1989.8.8)에서 밀입북한 임수경의 판문점 귀환 문제와 관련하여 “유엔사”는 다음과 같이 밝혔다.

“이 문제는 정전관련 업무가 아니라 전적으로 대한민국 정부의 권한에 속한 문제임.”⁵⁾

제456차 회의(1990.7.23)에서 “유엔사”는 다음과 같이 밝혔다.

“대한민국 정부는 남북한 교류 및 왕래를 위해 판문점을 완전 개방할 것임을 선언한 바 있음. 국제연합군 측은 모든 합법적인 통일노력을 지지하며 차후에도 남북한 당국간에 이루어진 합의사항은 계속 지지하고 지원할 것임.”⁶⁾

이처럼 “유엔사”는 북측이 비군사적 문제를 정전협정사안으로 논의하는 것을 오히려 비판하며 정전협정에 의해 주권정부의 권한을 침해할 수 없음을 역사적으로 거듭 확인해 왔다. 2018년 이후 “유엔사”의 억지스런 비무장지대출입 허가권주장이 없었다면 이는 너무도 당연하여 문제시되지도 않았을 것이다. 그러나 “유엔사”는 민주정부의 남북평화정책에 직면하면 자기과거를 외면하며 명백한 자기부정을 하고 있는 것이다.

2. 민사행정

정전협정 9항에 의하면 남측비무장지대에 대해 “유엔사령관”이 허가하는 ‘민사행정’과 ‘구제사업’을 제외한 어떤 인원도 비무장지대출입을 금하고 있다. “유엔사령관”은 이 조항을 들어 자신이 이번에 민사행정권과 구제사업권을 행사한 것이라고 우길지 모르겠다. 구제사업은 산불진화 등 재난대응을 말하므로 특별한 이견이 없다. 그럼 민사행정은 무엇인가? 민사행정은 점령교범인 1943년판 미 육해군 『야전교범 27-3(FM27-3)』에서 다음과 같이 정의하고 있다.

‘민정은 군사작전을 지원하는 것이며, 국가정책을 추진하는 것이며, 국제법 아래에서 점령군의 임무를 완수하는 것이다.’⁷⁾

즉 민정은 점령군의 군사작전이자 미국정책을 추진하는 것이다. 대성동민사행정규정인 『유엔사 규정525-2』 2019년판에는 ‘민사행정’의 정의에 대해 다음과 같이 명기되어 있다.

4) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.89

5) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.422

6) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.430

7) 『FM27-3』 OPNAV50 E-3, p.5; 정병준, 『한국전쟁』, p.134재인용.

- (1) 아군 지역에서 현지정부와의 합의하에 현지정부가 통상적으로 수행하는 특정권한을 행사하기 위해 외국정부가 수립하는 행정.
- (2) 미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착민간정부가 수립될 때까지 외국정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정.⁸⁾

(2)가 적국인 북한에 대한 군사점령시 민사행정에 대한 정의라면 (1)은 동맹국인 한국지역에 대한 변형점령⁹⁾시 민사행정에 대한 정의이다. 즉 한국정부와 합의하에 한국정부의 주권 중 특정권한을 미국정부가 행사하는 것이 민사행정인 것이다.

『유엔사규정525-2』작성의 기준이 되는 상위문서를 살펴보자. 미 국방부지시(DoD Directive)는 민사행정에 대해 ‘해외영토를 점령하고 그 책임을 다른 당국에 이양할 때까지 초기군정의 수립을 준비한다’¹⁰⁾고만 규정하고 있다. 점령국이 우방인지 적국인지를 구분하고 있진 않다.

그러나 미 합참의 합동교범(Joint Publications)에서 ‘군정은 국내, 동맹국 또는 적국영토의 토지와 재산, 원주민 및 기관에 대해 무력 또는 합의에 의해 군사력을 행사하는 최고당국자로서, 기존에 수립된 정부를 법치에 따른 주권으로 대체한다.’¹¹⁾고 규정하고 있다.

적국만이 아니라 우방과 자국에 대해서까지 군정을 세분화하고 있다. 국내는 점령군이 아닌 계엄군이지만 역시 군정이다. 그러나 점령수단이 무력이든 합의든 최종목적은 미국정부에 의한 한국정부의 ‘대체’이다.

그러나 국내에서도 발효된 「육전陸戰의 법 및 관습에 관한 협약」¹²⁾ 제42조에 의하면 점령은 적국영토에 대해서만 적용된다. 한국이 적국이 아니라면 한국정부가 미국정부에게 주권일부의 권한을 합법적으로 이양한 적이 있는가? “유엔사”는 다음과 같이 부연한다.

‘유엔사는 유엔군사령관이 정전협정을 인정하는 한, 또는 대한민국 유관 정부기관이 대성동과 관련된 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지 대성동 작전지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다.’¹³⁾

이는 한국정부가 미국에게 모종의 권한을 이양했고 그것을 다시 한국이 인수할 능력이 되면, 즉 한국정부가 대성동에 대한 ‘모든 책임을 인수’할 수 있을 때가 되면, “유엔사”가 민사행정을 제공하지 않는다는 것이다. 그렇다면 현재 대한민국이 대성동과 비무장지대에 대해 인수하지 못할 책임이 무엇인가?

이미 2018년 9.19남북군사합의서가 비준동의를 거쳐 대한민국전자관보를 통해 법령으로 공포되었다. 그리고 외환유치공작이 추진되던 2024년 6월 전면효력정지시켰다. 그러나 폐기하진 않았다. 따라서 이재명정부는 단계적 복원 계획을 발표했다. 이 법령은 비무장지대, 한강하구, 서해5도에 대해 사문화된 정전협정을 대체하는 내용들을 담고 있다. 유해발굴사업 등이 재개

8) 『UNC Reg 525-2』 Civil Administration of Daesong Dong 2019, p.14

9) 변형점령 개념에 대해서는 다음을 참조. 안준형, 「변형적 점령과 국제점령법의 적용」, 『국제법평론』 No.51, (국제법평론회 2018)

10) DoD Directive 2000.13, Civil Affairs, (May 15, 2017), p.2

11) JCS, Joint Publication 3-57 Civil-Military Operations, (2018), pp.II-11; DOA, FM 3-57 Civil Affairs Operations, (17 April 2019), pp.2-8재인용

12) 「육전의 법 및 관습에 관한 협약 (헤이그 제2협약)」 다자조약, 제886호, 발효일 1986. 8. 8

13) 『UNC Reg 525-2』 Civil Administration of Daesong Dong 2019, p.14

된 것은 9.19남북군사합의의 효력복원과정이다.

비무장지대는 미국의 점령지인가? “유엔사”는 비무장지대에 대한 미국점령군인가?

한국정부는 헌법과 법률에 의해 비무장지대가 한국영토임을 포기한 적이 없다. 외국대사관부지처럼 치외법권을 합의해준 적도 없다. 엄밀히 말하면 정전협정을 존중했는지언정 법적으로 인정한 적은 단 한 번도 없다. 그럼에도 비무장지대에 대해 민사행정 운운하는 것은 한국 영토 일부에서 헌법을 위협하고 정부를 참칭하는 행위로 의심된다.

3. “유엔사” 책임능력

한국정부의 책임능력을 운운하는 “유엔사” 자신은 정전협정상 ‘모든 책임’을 수행할 능력이 있는가? 정전협정 10항에 의하면 “유엔사령관”은 비무장지대 출입인원수를 결정할 수 있다. 그러나 이들을 인솔하려면 민사행정경찰이라 부르는 군인이 필요하고 무기를 휴대할지, 무슨 무기를 휴대할지가 결정되어야 한다. 그러나 민정경찰수와 휴대무기 결정권은 “유엔사령관”이 아닌 군사정전위에 있다. 그러나 군정위는 1994년 인민군의 철수로 해체되어 존재하지 않는다. 따라서 “유엔사령관”은 민사행정 및 구제사업을 위한 비무장지대출입 인원수를 정할 순 있지만 그들을 인솔할 민정경찰수를 결정할 권한은 아예 없다. 그럼에도 “유엔사군정위”의 이름으로 실제 운영하는 민정경찰은 모두 한국군이다. 『유엔사 규정551-4』2015년 판은 이전까지 “유엔사”지상구성군사령관의 책임이었던 정전업무를 한국 합참의장에게 모두 위임했다. 정전협정위반에 해당하는 관리권행사조차 한국군 없이는 실행불가능한 것이다.

유해발굴후 시신인도인수를 위해선 군사분계선을 통과해야 한다. 그러나 군사분계선 통과권 역시 “유엔사”와는 무관하다. 정전협정 7항은 명백히 군사분계선통과는 군정위가 허가한다고 명시되어 있기 때문이다. 군사분계선 통과를 막기 위해서라도 비무장지대출입을 무조건 불허하는 것은 “유엔사”의 능력하에선 합리적 선택일 수도 있다. 따라서 정전협정관리능력 전 분야에서 붕괴된 것이나 마찬가지인 “유엔사”와 협조할 것은 거의 없다. 9.19남북군사합의서는 이전의 합의서와 달리 정전협정에의 예측성을 단절했다. 대한민국법령인 9.19남북군사합의서에 따라 주권을 행사하면 되는 것이다. 군정위 회의록에 무수히 기록되었듯이 “유엔사”는 한국정부의 주권관련 사항에 대해 언급할 권한조차 없다.

4. 외환유치와 “유엔사”

윤석열내란세력의 대북전단풍선, 평양무인기 등 외환유치관련 혐의들은 비무장지대, 한강하구를 진입하여, 군사분계선을 통과했다. 정전협정 6항에 따르면 ‘쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다.’ 남측 비무장지대와 한강하구에서 이러한 적대행위를 막지 못한다면 모든 책임은 정전협정 17항에 의해 “유엔사령관”이 져야 한다.

“유엔사령관”이 윤석열내란세력의 외환유치시도를 알고도 적극적으로 방조했는지, 미필적 고의와 부작위에 의해 방조했는지는 수사가 필요하다. 그러나 방조의 고의성은 별론으로 하고 정전협정위반결과에 대한 남측에서의 최종책임은 오직 “유엔사령관”이 져야 할 것으로 보인다.¹⁴⁾

나는 주장한다.

14) 이시우, 「평양무인기와 외환유치공작-계엄과 “유엔사”」, 『통일뉴스』, (2025.1.4.)참조. tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=212493

1. “유엔사”는 비군사적문제에 대한 정전협정적용을 중단하라.
2. “유엔사”는 비무장지대출입권, 군사분계선통과권 행사를 포기하라.
3. 남측비무장지대 민사행정 운운은 헤이그전쟁법 위반이다. 점령정책 포기하라.
4. 정전협정관리능력 의심되는 “유엔사”는 9.19남북군사합의서를 존중하라.
5. 외환유치공작을 차단하지 못한 “유엔사”는 정전협정위반 책임져라.