

유엔사의 유신쿠데타

목 차

1. 유엔사 유신의 과정
2. 유엔사 유신의 목적
 - 1) 위기관리권으로 전작권환수 뒤집기
 - 2) 전시 다국적 사령부 만들기
 - 3) 일본 평화헌법 흔들기
 - 4) 중국압박하기
- 5) 평화협정 차단하기
- 6) 북한점령권
3. 유엔사 유신, 실패의 길
 - 1) 유엔 없는 유엔사
 - 2) 미국 책임
4. 나는 주장한다.

사진가 이시우

유엔사는 2019년 4월 18일, 2014년부터 시작된 유엔사의 ‘revitalization’이 2018년 완료되었다고 발표했다. 유엔사는 ‘revitalization’을 ‘재활성화’라고 번역했다. 그러나 이글에 인용된 쉰 크리머대령의 논문에서는 한국군이 이 단어를 ‘유신’으로 이해하는 경향에 대해 우려를 표하고 있다. 그러나 그 우려가 오히려 진실에 가깝다고 보기에 나는 낯은 잔재를 새로운 것처럼 분식했다는 점에서 ‘유신’이란 번역에 동의한다. 일본의 메이지 유신이 그렇고 그를 계승한 박정희의 유신이 현재 유엔사의 행태와 가장 유사하기 때문이다. 유신이 원래의 의미와 달리 역사적반동의 대명사가 되었다는 점에서 유신쿠데타로 비유했다. 이글은 1장 유엔사유신의 과정, 2장 유엔사유신의 목적, 3장 유엔사유신 실패의 길로 구성되어 있다. 1장 유엔사유신의 과정은 최근자료를 통해 사실 확인에 집중했다. 2장 유엔사유신의 목적에서는 유엔사과정에서 드러난 사실에 대한 분석을 토대로 미국이 목적하는 바를 추론한다. 3장 실패의 길에서는 유엔사유신반동이 실패할 수밖에 없는 국제법적 근거를 제시한다. 4장 나는 주장한다. 예서는 유엔사해체의 단계적 현실적 방법에 대해 제시한다.

1장. 유엔사 유신의 과정

한미연합사령부는 1978년 11월 7일 유엔군사령부의 한국방위책임을 전제로 설립되었다. 한국정부는 한국군의 작전통제권을 연합사로 이전했다.¹⁾ 그러나 한국군에 대한 작전통제권은 유엔군사령부에서 연합군사령부로 위임되었지만 한국 전방에 주둔한 미군은 연합사가 아닌 주한미군사령부(USFK)의 작전통제하에 배치되었다.²⁾

1) Shawn P. Creamer, “Answering the Korea Question: U.S. Government Policy toward the Unified Command and the Korea Armistice Agreement”, *Civilian Research Project* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, March 24, 2017), 18 and 72-74; LtCol Mel T. S. Han and Maj Dong Hyun Yoon CFC Historical Branch, Headquarters ROK/US Combined Forces Command Historical Summary, November 7, 1978 - December 31, 1979, (Yongsan Garrison, ROK: Command Historian Office), pp.1-2.

2) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017,

유엔사의 정전업무는 연합사 계획 및 운영과 연동될 것으로 예상되었다. 그러나 실제로는, 연합사가 설립된 후 유엔사 참모들에게는 별로 관심이 없었다. 유엔사참모의 주업무인 유엔사군 사정전위원회비서처의 "업무"는, 실제로는 거의 연합사업무였다.³⁾

유엔사는 이처럼 이름만 남아있는 사령부에 불과했다. 그러나 1998년 개정된 작계5027-98을 기점으로 변화가 감지되기 시작했다. 5027-95까지는 작계의 주체가 미8군사령부였지만 5027-98부터는 UNC/CFC(유엔사령부/한미연합사령부)로 바뀌었다. 방어를 넘어서 북에 대한 점령을 목적으로 하고 있는 5027-98과 5029는 유엔헌장 2조 4항의 명백한 위반으로 유엔의 응징을 받을 계획임에도 불구하고 공식화된 전쟁계획으로 성립되어 있다. 이같은 일이 가능할 수 있는 법적근거를 미국은 1950년 6월 25일, 27일 결의와 10월 7일 유엔총회 결의에서 구하고 있는 모양이다. 이들 결의안이 개전과 북한에 대한 점령을 보장한 것으로 해석하기 때문이다. 즉 유엔사는 종전이 아닌 정전이라는 조건에 의해 이들 결의를 유효한 것으로 해석하고 있다.⁴⁾ 물론 뒤에서 보겠지만 이는 자의적 해석에 불과하다. 작계5027-98로의 수정 당시 유엔사령관은 존 킬렐리(John H. Tilelli, Jr.)였다. 1999년 킬렐리는 연합사 및 주한미군 참모장교들을 유엔사 참모 내의 특정직위에 임명하여 특정참모기능을 수행케 했다. 이 변화로 유엔사의 참모가 27명으로 증가했다.⁵⁾ 미국은 유엔사에 대한 참전국(Sending State)⁶⁾의 관심이 1990년대 후반 이후로 상당히 커졌다고 본다. 2004년 유엔총사령관⁷⁾인 라포트(Leon J. LaPorte)가 연합사와 주한미군사령부참모 128명을 유엔사참모부내의 추가임무에 배정함으로써 유엔사참모의 규모가 확대되었다. 여기에는 연합사에 배치된 47명의 한국군 병사와 연합사와 주한미군사령부에서 미군을 위해 일하는 2명의 한국공무원이 포함되어 있었다.⁸⁾ 유엔사는

pp.14-15

- 3) UNC Commander Curtis M. Scaparrotti, "Revitalizing the United Nations Command," letter to the UNC Sending State Ambassadors, Seoul, ROK, April 9, 2015; UNC Deputy Chief of Staff MajGen James C. Slife, "DCoS Decisions from UNC Revitalization OPT Outbrief on 26 April 2016", memorandum for record, Seoul, ROK, May 4, 2016; HQ UNC, *Headquarters United Nations Command Organization and Functions Manual - Final Draft*, (Yongsan, ROK: United Nations Command, July 6, 2017).
- 4) 이시우, 「작계5027에 의한 상륙전은 위험이다」, (통일뉴스. 2016.3.31.)
- 5) Commander UNC GEN John H. Tilelli, "UNC Staff Organization," memorandum to CFC and USFK staff appointing officers to the UNC staff, March 11, 1999; HQ UNC and CFC, "UNC Operational Staff," undated (provided by the UNC Command Historian Office).
- 6) "Sending State"는 유엔사가 유엔안전보장이사회결의안 84에 따라 1950년에서 1953년까지 유엔사에 전투, 전투지원 및 전투서비스지원군을 제공한 유엔회원국(비 유엔회원국)을 식별하기 위해 유엔사에서 사용하는 현대적으로 일반적으로 허용되는 명명규칙이다. 전력제공국은 또한 유엔사역사를 통틀어 "기여국가", "회원국"으로 언급되었다. "전력제공국"이라는 용어의 가장 오래된 공문서에서의 사용은 1954년 2월 19일 "주일유엔군지위에 관한 협정"으로 알려진 "유엔사-일본 정부간 군대지원협정(UNC-GOJ SOFA)"에서 발견된다. 유엔안보리결의안 84호(그리고 82호와 83호)가 "유엔회원국"에 지원을 요청하는 동안 당시엔 비유엔회원국이었던 이탈리아도 지원을 제공했는데 그 후 미국은 유엔사에 제공된 비전투, 인도적 지원을 받아들였다. 전술한 1954년 "전력제공국"이라는 용어를 사용하기 전에는 "유엔군"이 가장 많이 언급되었다. 그러나 한국에서는 참전국이란 명칭이 익숙하다. 참전국이란 명칭은 전쟁을 부정한 유엔헌장의 취지에 완전히 부적합한 명칭이지만, 오히려 불법성을 잘 드러내는 번역어이므로 이 글에서는 "Sending State"를 한국인에게 익숙한 번역어인 "참전국"으로 사용한다.
- 7) U.S. Secretary of Defense Donald Rumsfeld issued a memorandum on October 24, 2002 forbidding the title "Commander-in-Chief" or acronym CINC for U.S. military leaders, asserting that the President is the only U.S. official who will use it. Jim Garamone, "CINC is Sunk," October 25, 2002, *American Forces Press Service*, <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=42568> (accessed April 17, 2018)
- 8) Commander UNC GEN Leon J. LaPorte, "Designation of UNC Staff," memorandum to CFC and USFK staff appointing officers to the UNC staff, dated April 17, 2004. The purported

2004년에 사령부참모의 확장과 동시에 대한민국 및 참전국을 위해 유엔사군정위비서처에 16개의 직위를 개방했다.⁹⁾

미국의 입장에서 유엔사를 강화하기 위한 2004년의 노력은 긍정적으로 보였으나, 핵심참모 내에서 참전국인원이 부재한 것이 결정적 단점으로 보였다.¹⁰⁾ 2006년까지 4개의 참전국이 유엔사군사정전위원회 비서처를 지원했다.¹¹⁾ 2009년 10월 29일, 월터 샤프(Walter L. Sharp) 유엔사령관은 호주공군방어군사령관 앵거스 휴스턴(Angus Houston)대장에게 일본에 있는 7개 유엔사기지를 지휘하는 유엔사후방지휘소 지휘관으로 호주장교를 임명해 줄 것을 제안했다.¹²⁾ 비록 호주, 캐나다, 태국 및 필리핀 장교들이 참모자격으로 순환근무를 했지만 1957년 이후 유엔사후방지휘소를 지휘한 것은 미국인들이었다.¹³⁾ 2010년에 호주는 일본 유엔사후방지휘소에 야전급선임장교를 배치했다. 이렇게 해서 왕립호주공군단장은 요코다 공군기지의 유엔사후방지휘소를 지휘했다.¹⁴⁾ 이는 1957년 창립 이래 유엔사후방지휘소에 참전국 장교가 배치된

driver of the UNC staff expansion in 2004 was stated in an internal UNC memorandum available in the UNC Command Historian's office, which asserted the expansion was required primarily to ensure the transportation corridor operations between the ROK and DPRK adhered to the Armistice. 2004년 4월 17일자 유엔사참모에 임명되는 연합사와 주한미군사장교에 대한 비망록. 2004년 유엔사참모 확대의 소문난 추진자는 정전협정에 의해 유지되고 있던 한국과 북한 간 도로연결작업을 보장하기 위해 유엔사확대를 역설하고 있는 유엔사내부 비망록에 진술되어 있다. 이는 유엔사령부 역사실에서 구할 수 있다. 당시 정당한 확대에 대한 추가고려사항으로는 "연합사나 주한미군사가 취한 조치에 대해 정전유지결과에 대한 인식을" 유지하고 있으며 "일본에서 유엔사후방기지사용을 허락할 수 있는 기존시스템"을 유지하며, "유엔사참전국군대의 효율적인 통합을 위한 구조와 메커니즘"을 제공하고 있는 유엔사참모를 보장할 필요성이 포함되었다. "특정지위"의 확인은 두 가지 목적을 수행했다: 첫째, "유엔사의 모든 조치에 대한 영향을 고려해야 할 책임이 있는" "특정직책의 지정. 둘째, 이들 지정된 지위는 "유엔사임무와 관련된 조치를 위한 책임있는 고위장교급 하의 접촉점"을 제공했다.(UNC U-5(정책) 글렌 라이스(Glenn Rice), "HQ UNC Staff Requirements(유엔사참모 요구사항)", 대한민국용산 유엔사참모를 위한 비망록, undated (유엔사령부 역사실에서 제공). GEN Tilelli가 서명한 1999년의 "UNC Staff Organization"비망록이 첨부되어 있다.

9) The first four Sending States to augment the UNC MAC Secretariat were Australia, France, New Zealand, and the United Kingdom. Commander UNC GEN B.B. Bell, letter to the Canadian Chief of the Defence Staff GEN R.J. Hillier, Seoul, ROK, May 11, 2006.

10) 호주는 유엔사후방지휘소본부파견대에 한 명의 장교를 제공한다. 호주는 편지교환을 통해 미국의 제안에 따라 2010년부터 유엔사후방지휘소본부파견대사령관을 제공했다. 이전에는 유엔사후방지휘소령관은 항상 미국장교였다.(UNC Commander Walter L. Sharp letter to Australian Chief of the Defence Force Air Chief Marshall Angus Houston, Yongsan, ROK, undated; Australian Chief of the Defence Force Air Chief Marshall Angus Houston response letter to UNC Commander Walter L. Sharp, Canberra, AUS, October 29, 2009)

11) The first four Sending States to augment the UNC MAC Secretariat were Australia, France, New Zealand, and the United Kingdom. Commander UNC GEN B.B. Bell, letter to the Canadian Chief of the Defence Staff GEN R.J. Hillier, Seoul, ROK, May 11, 2006.

12) UNC Commander Walter L. Sharp letter to Australian Chief of the Defence Force Air Chief Marshall Angus Houston, Yongsan, ROK, undated; Australian Chief of the Defence Force Air Chief Marshall Angus Houston response letter to UNC Commander Walter L. Sharp, Canberra, AUS, October 29, 2009.

13) UN - GOJ SOFA members provide a multinational UNC Rear Force Representative to the staff. Historical UNC Rear Force Representatives are: Thailand (1957-1976), United Kingdom (1976-1978), Philippines (1978-2002), Australia (2006), United Kingdom (2006-2007), Thailand (2008), Australia (2009), Turkey (2009-2011), and Canada (2011-present). UNC Rear headquarters Commander Group Captain Michael W. Jansen (RAAF), email message to author containing internal UNC Rear document "UNC-R Historical Leadership," December 18, 2016.

14) "United Nations Command (Rear) change of command ceremony," February 8, 2010,

첫 번째 사례였다. 2010년부터 이와 별도로 유엔사-일본 소파(UNC-GOJ SOFA)의 당사국인 참전국들은 일본의 7개 유엔기지를 통해 보다 빈번하게 병력을 동원했다.¹⁵⁾

후임 유엔사령관들은 참전국의 잠재성은 있으나 빈틈이 많은 군사능력뿐만 아니라 그들의 외교적, 정보적, 경제적 영향력을 인식했다. 참전국의 자원을 활용하면 위기상황에 큰 영향을 줄 수 있으며, 분쟁에서 이들 군사력의 가치를 증명하고, 분쟁해결을 지원할 수 있다고 판단했다. 이를 위해 유엔사령관들은 한미연합사군사연습인 키리졸브, 을지프리덤가디언, 독수리연습에 참전국병력을 통합시키기 시작했다.

한편 캐나다 군대는 “캐나다병력구상”(CFI: Canadian Force Initiative)으로 알려진 2011실협프로그램에 의해 유엔사참모부에 3명의 장교를, 유엔사후방지휘소파견대에 한명의 장교를 배치했다. 유엔사는 2004년 참전국연락장교단 대원을 유엔사군정위비서처에 직접 끼워넣기 위한 프로그램을 주도했는데 CFI는 이를 더 확대하기 위하여 캐나다국방참모총장의 요청으로 시작되었다. CFI는 연락장교가 아닌 캐나다 군부대원을 유엔사본부참모에 직접 포함시키기 위해 설계되었으며 궁극적으로 2년에서 3년에 걸쳐 유엔사본부에 3명의 캐나다 장교를 순환근무하게 하고(U2, U3 MNCC 및 U5에 각각 한명), 한 명의 장교를 일본유엔사후방지휘소에 파견하였다.¹⁶⁾ CFI는 1956년 영국이 철수한 이래 유엔사본부에 참모를 보낸 첫 참전국 사례였다. CFI의 성공을 바탕으로 호주와 영국은 유엔사참모부에 장교를 배정했다.

2013년 4월엔 한·미 연합 상륙훈련(쌍용훈련)에 유엔사참전국인 호주육군 1개 소대(18명)가 참가했다. 호주군은 유엔군 자격으로 한·미 해병대의 연합상륙전력을 지원하는 역할을 맡았다. 유엔사참전국의 전투병력이 한·미 연합 야외기동훈련(FTX)에 참가한 것은 처음이었다. 종전엔 유엔사 소속 16개 회원국 중 영국·프랑스·호주·터키·태국 등 5~7개국은 키리졸브(KR)와 을지프리덤가디언(UFG) 한·미 연합군사훈련에 2~3명의 장교를 옵서버 자격으로 파견했었다.¹⁷⁾

2014년까지 미국지도자들은 유엔사령부참모를 보강하기 위해 보다 공식적으로 다국적참모의

Yokota AB Homepage, <http://www.yokota.af.mil/News/ArticleDisplay/tabid/2053/Article/412004/united-nations-command-rear-change-of-command-ceremony.aspx> (accessed March 13, 2017).

15) The seven UN bases in Japan are Sasebo Naval Base, Camp Zama, Yokota Air Base, Yokosuka Naval Base, Kadena Air Base, White Beach Naval Facility, and Futenma Marine Corps Air Station. The UNC-Rear Headquarters moved to Yokota Air Base in 2007. UNC Rear Headquarters, “Fact Sheet,” Yokota Air Base Homepage, <http://www.yokota.af.mil/Portals/44/Documents/Units/AFD-150924-004.pdf> (accessed March 11, 2017), 1; “Relocation of the United Nations Command (Rear) from Camp Zama to Yokota Air Base,” October 26, 2007, Ministry of Foreign Affairs of Japan Homepage, http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/10/1176845_836.html (accessed August 15, 2017).; Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall·Winter 2017, p.18

16) Commander UNC GEN Walter L. Sharp, letter to the Canadian Chief of the Defence Staff GEN W.J. Natynczak, Seoul, ROK, February 24, 2011; Canadian Chief of the Defence Staff GEN W.J. Natynczak, letter to Commander UNC GEN James D. Thurman, Ottawa, Canada, July 28, 2011; Commander UNC GEN James D. Thurman, letter to the Canadian Chief of the Defence Staff GEN W.J. Natynczak, Seoul, ROK, September 8, 2011; Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall·Winter 2017, p.18

17) 유용원, 「평화협정과 유엔사 해체는 별개다」, 『주간조선』2505호, (2018.4.30.) <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C03&nNewsNumb=002505100004>

배치를 추진키로 했다. 참전국이 유엔사에 다시 관심을 갖도록 하는데 일정한 성과를 거두면서 한·미동맹에 대한 국제군사지원을 보다 잘 통합하려는 미국주도의 노력이 이루어졌다.

미국은 유엔사의 주요참모를 지원하되 다른 전구수준급사령부, 즉 주한미군사령부와 한미연합사령부와도 독립적인 참모부를 재건하고자 했다. 이 같은 재건의 주요목적은 위기시와 전시에 사령부의 능력을 보다 잘 활용하는 것이었다.¹⁸⁾

유엔사군정위비서처는 1978년 이후에 유엔사 참모가 이전에 수행한 많은 임무를 맡았다. 커티스 스캐파로티(Chartis M. Scaparrotti)유엔사령관은 2015년에 유엔사군정위비서처가 1978년 이후에 취한 많은 임무를 유엔사참모부에 이전시키며 유엔사유신운동을 시작했다.¹⁹⁾ 2015년 한국국방부는 유엔사군정위비서처에 참모배치를 승인하였으나, 임명된 장교들은 이미 연합사 참모로 근무하며 중복임무를 수행 중이었다.²⁰⁾

유엔사유신운동은 유엔사참모들 내에서 보다 명확하게 정의된 임무들과 U-3에 따른 다국적조정센터(MNCC: Multinational Coordination Center)의 창설, 호주, 캐나다 및 영국으로부터의 유엔사참모장교들의 파견을 이끌어냈다. 유엔사유신운동은 2018년 1월 북한에 대한 제재를 강화시킨 20개 외무장관 회의의 토대가 되었다.²¹⁾ 2018년 1월 16일, 캐나다와 미국정부는 밴쿠버에서 ‘한반도의 안전과 안정에 관한 외무장관회의’를 공동주최했다.²²⁾ 스웨덴은 중립국 감독위원회를 대표했다. 미국은 유엔사 설립국으로, 한국은 유엔사주둔국으로, 일본은 후방유엔사주둔국으로서 참석했다.²³⁾ 유엔사참전국의 첫 제휴로 기록될 이 회의는 한국전쟁이 끝난

18) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.19

19) UNC Commander Curtis M. Scaparrotti, “Revitalizing the United Nations Command,” letter to the UNC Sending State Ambassadors, Seoul, ROK, April 9, 2015; UNC Deputy Chief of Staff MajGen James C. Slife, “DCoS Decisions from UNC Revitalization OPT Outbrief on 26 April 2016”, memorandum for record, Seoul, ROK, May 4, 2016; HQ UNC, Headquarters United Nations Command Organization and Functions Manual - Final Draft, (Yongsan, ROK: United Nations Command, July 6, 2017).

20) 유엔사부참모장 딜런(Mark C. Dillon)소장과 "유엔사군정위비서처에 배정된 한국군 장교"인 유엔사군정위 서형석소장(한국육군)의 유엔사와 대한민국 국방부사이의 양해각서(2014년 4월 22일). UNC Deputy Chief of Staff MajGen Mark C. Dillon and UNC MAC Senior Member MG Hyung-suk Suh (ROK Army), “ROK officers assigned to UNC MAC Secretariat,” Memorandum of Understanding Between UNC and the Republic of Korea Ministry of National Defense, Seoul, ROK, April 22, 2014. 대한민국 국방부는 유엔사 지도부와의 서한교환을 통해 2015년에 유엔사참모임무 수행을 위한 연합사요원 임명에 대한 지속적인 지지를 확인했다. 소장 장경수 한국국방부 정책기획국장이, "한국국방부와 유엔사 간 유엔사참모조직절차"에 대해 유엔사부참모장 딜런소장에게 보낸 공문,(2015년 4월 21일); 유엔군 부참모장 딜런소장이 "한국국방부와 유엔사 간 유엔사참모조직절차"에 대해 한국국방부정책기획국장 장경수소장에게 보낸 답신.(ROK MND Policy Planning Director MG Kyung Soo Jang, “UNC Staff organization procedure between ROK MND and UNC,” letter to UNC Deputy Chief of Staff MajGen Dillon, April 21, 2015; UNC Deputy Chief of Staff MajGen Dillon, “UNC Staff organization procedure between ROK MND and UNC,” response letter to ROK MND Policy Planning Director MG Kyung Soo Jang, May 29, 2015)

21) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.24

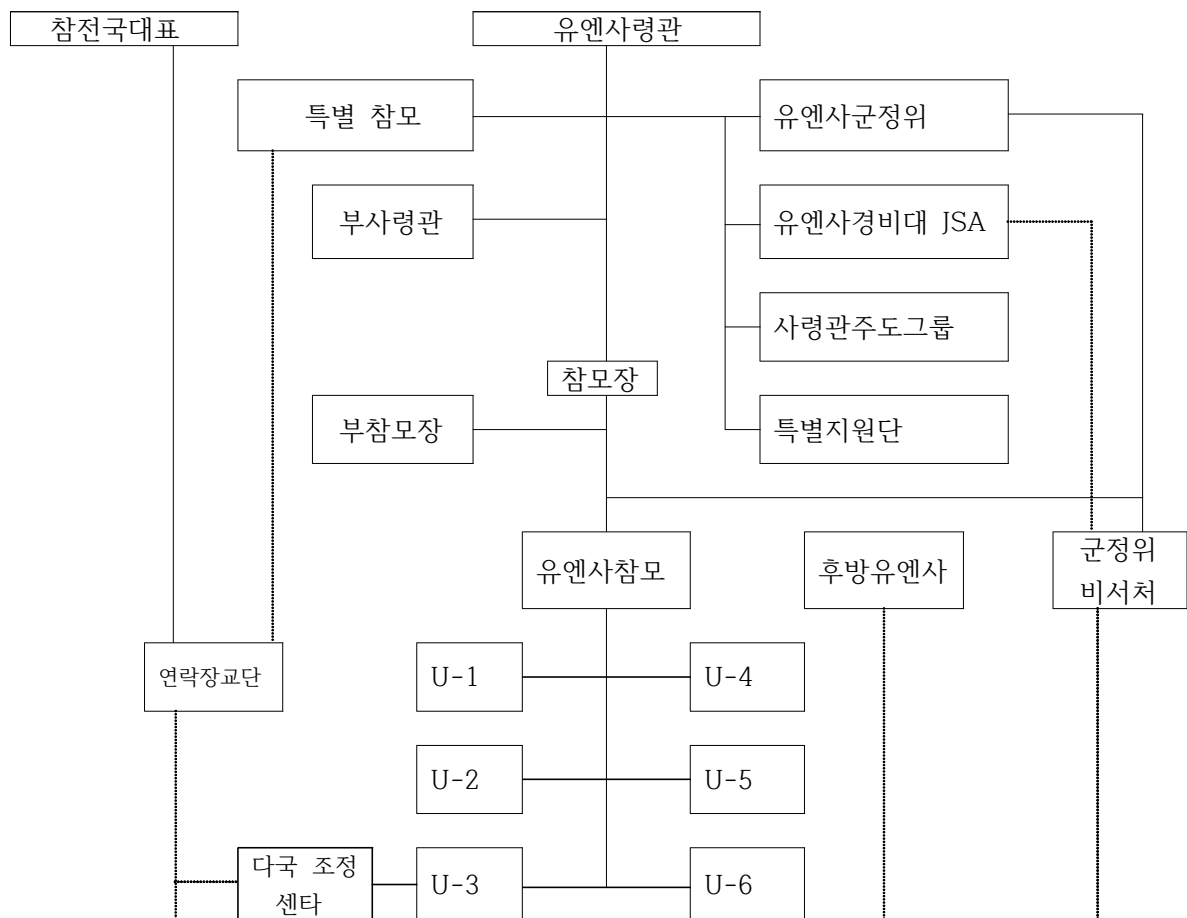
22) “Foreign Minister’s Meeting on Security and Stability on the Korean Peninsula,” Government of Canada Homepage, January 16, 2018, http://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/crisis-crisis/korea-coree.aspx?lang=eng (accessed May 30, 2018).

23) Michael Bosack, “Relevance Despite Obscurity: Japan and the UN Command,” *Tokyo Review*, February 1, 2018,

이래 장관급외교의 기초가 되었다.²⁴⁾ 그러나 일명 밴쿠버회의는 평창동계올림픽에서 남북의 극적 만남의 시작에 찬물을 끼얹기 위한 목적으로 개최된 듯 보이기에 충분했다. 중국과 러시아, 북한이 강력 반발했고 초청국 중 태국과 필리핀은 장관이 아닌 고위급인사가 참가하는 선에서 중국의 불만을 수용했다.²⁵⁾ 그 후 유엔사는 2018년 5월 캐나다 중령을 부사령관으로 임명했다.²⁶⁾

연합사와 겹치지 않는 독자적인 참모부 건설을 위한 구조가 마련되었다. 유령에 불과했던 유엔사가 좀비로 실체를 드러내는 순간이었다. 다음은 크리머중령이 2017년 7월 6일자 『유엔사본부조직과 기능교범-최종안』(Headquarters United Nations Command Organization and Functions Manual - Final Draft)에 기초하여 제작한 유엔사 조직도이다.

유엔사 지휘와 참모 조직도 2016

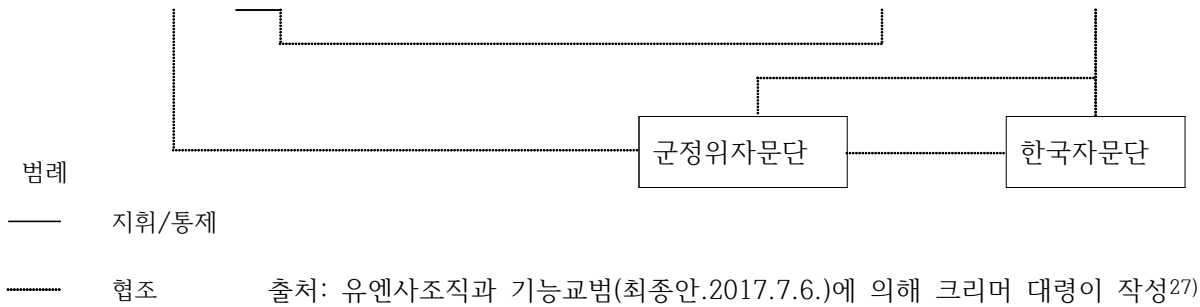


<http://www.tokyoreview.net/2018/02/relevance-despite-obscurity-japan-un-command/> (accessed May 29, 2018).

24) Colonel Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States", *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.21

25) 이민영기자, 「중국, 밴쿠버 외교장관회의 앞서 대상국가에 불참요구」, (KBS. 2018.1.20)

26) Colonel Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States", *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.24



다음은 위의 조직도 중 유엔사참모부서의 기능에 대하여 여러 출처자료를 종합하여 구성한 표이다.

유엔사군정위비서처에서 유엔사참모부서의 기능전환

유엔사참모부서	기능
사령관주도그룹	유엔사령관-대사 간담회 유엔사연락장교단에 작전과 정보제공
합동참모 비서관	참전국대원의 구분
U-1	연락장교 신임, 신분증, 우편
U-3 MNCC	참전국 연습기획과 조정 유엔사본부의 유엔사연락단참모 조정장교
U-4	참전국병참지원과 신임, 한국군 대원에 의한 후방유엔사 여행
U-5	연락장교 신임

출처: 다양한 자료에서 크리머대령이 편집²⁸⁾

2018년 2월 14일, 브룩스(Vincent Brooks)주한미군사령관은 하원군사위에서 17개 유엔참전국들과 “정보공유, 상호운용성 및 통합 훈련·기획” 등의 분야에서 협력을 강화하고 있음을 밝혔다.²⁹⁾ 그의 언급은 위의 조직도와 표에 나와 있는 기능들과 일치한다. 그러나 아직 참전국 중 상설병력을 파병한 나라는 하나도 없다.

2장. 유엔사 유신의 목적

1) 위기관리권으로 전작권환수 뒤집기

27) HQ UNC, Headquarters United Nations Command Organization and Functions Manual - Final Draft, (Yongsan, ROK: United Nations Command, July 6, 2017); Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.20

28) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.21

29) Vincent Brooks, “Statement of General Vincent K. Brooks Commander, United Nations Command; Republic of Korea and United States Combined Forces Command; and United States Forces Korea in Support of Commander, United States Pacific Command Testimony before the House Armed Services Committee,” 14 February 2018; 송승종, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.252

전작권논란에서 위기관리권은 사실 시작이자 끝이다. 연합사는 형식적으로는 한미간에 평등한 관계에 있는 것처럼 보인다. 그러나 위기조치에서부터 전시로 가는 과정을 지배하는 측이 전작권권을 지배한다. 위기관리권은 군사+정치결정구조를 갖는다.³⁰⁾ 백악관에서 정치인과 군인들이 함께 결정한다. 그러나 정치와 군사 중 당연히 정치가 우위이다. 전시관할권은 오직 군사적 결정구조만이 작동한다. 따라서 전쟁으로 갈지 말지는 위기단계에서 거의 결정되는 셈이다. 정전 후 한반도에서 전작권이 문제가 된 모든 사례는 위기였지, 전쟁이 아니었다. 푸에블로호 사건, EC-121기 사건, 판문점 미루나무사건 모두 위기절차부터 시작되었다. 이들 사건에 대한 백악관 회의록은 위기조치를 결정하고 당사국에 통보하는 과정을 일관되게 보여준다. 유엔사유신에서는 위기관리권을 양대목표 중 하나로 명시하고 있다.

“유엔군사령부재건의 주요목적은 위기와 적극적 적대행위가 재개되는 동안 사령부의 능력을 보다 잘 활용하는 것이다.”³¹⁾

‘적극적 적대행위가 재개되는 동안’이란 전시를 말한다. 즉 유엔사를 위기와 전시에 활용할 수 있는 실질적인 전투사령부로 재건하겠다는 것이다. 2006년 전작권전환 합의시 유엔사는 예하에 병력이나 부대를 보유하고 있지 않았다. 그리하여 정전관리 업무를 수행하는 데 필요한 병력이나 부대는 연합사를 통하여 제공받고 있었다. 이것은 미 합참에서 유엔군사령관에게 지시한 ‘유엔군사령관을 위한 관련약정’(1983.1.19)에 근거한 것이다. 약정에는 “연합군사령관은 유엔군사령관의 정전업무 관련 지시를 따르고 상대측의 정전위반에 대한 대응으로 필요시 전투부대를 제공하는 등 유엔군사령관을 지원할 것이다”라고 명시하고 있다. 따라서 연합사가 해체되면 자연히 유엔사는 정전관리업무를 수행하기 위한 병력이나 부대를 제공받을 길이 없어지기 때문에 별도의 대책이 강구되지 않는 한 임무수행이 거의 불가능하다고 볼 수밖에 없었다.

이와 관련하여 버웰 벨(Burwell Bell)전 유엔군사령관은 2007년 1월 18일 외신기자클럽 기자회견에서 “연합사 해체 시 전작권 반환에 따라 유엔사의 군사권한과 책임의 부조화를 야기할 것”이라고 밝힌 바 있다. 벨사령관의 기자회견 내용을 요약하면, 연합사의 해체와 한국군이 독자적인 군사령부를 가지게 되는 전작권 전환은 유엔군사령부의 군사권한과 책임에 있어 부조화를 야기시킬 것이다. 연합사 해체시 유엔군사령관은 연합사령관이 보유하고 있는 DMZ와 다른 지역에 배치된 한국전투부대에 대한 즉시적인 접근권한이 없게 되고, 이것이 해결되지 않는다면, 정전을 신뢰할 만한 수준으로 유지하는 것이 불가능하게 되며, 전시와 같이 평시에도 조직을 구성하지 않으면 위기가 고조될 때 지휘구조를 변경할 시간이 없다. 그러므로 연합사가 해체되면 조직을 정비하여 정전에서 위기가 고조되어 전시로 전환될 시 유엔사 지휘관계 통합이 필요하다는 것이다. 이에 대하여 벨사령관은 정전유지책임에 대해 재검토를 제기하였다.³²⁾

그런데 3개월 뒤인 2007년 4월, 버웰 벨 주한미군사령관은 미 상원 청문회에서 한국군에 대한 전작권 전환 이후, ‘정전관련 권한과 책임을 한국에게 전환 또는 위임’하는 동시에, 유엔사

30) 이시우, 「유엔사군사관할권의 실상」 (2018.5.14.)<http://www.leesiwoo.net/?p=7764>(2019.7.9.검색)

31) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.19

32) 조태만, 「전시작전통제권 전환 이후 유엔사의 역할에 관한 연구」, (국방대학교석사논문, 2007), p.57; 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.46

가 침략억제와 한반도 전쟁발발시 전투작전을 지원토록 보장하겠다고 밝혔다.³³⁾ 당시 벨은 유엔사전시조직화에 방점을 찍은 나머지 정전시 위기관리권의 가치를 소홀히 했던 것으로 보인다. 여기서 중요한 것은 미국이 정전관련업무를 한국군에 넘길 생각도 했다는 것이다. 즉 연합사에 더해 유엔사일부기능의 해체까지 갈수도 있었다는 것이다. 협의의 정전업무는 군대행정업무처럼 보이고 전투에 비해 꼬리나 깃털로 보인다. 그러나 꼬리가 몸통을 흔들 수 있다는 사실을 미국은 오래지 않아 깨달은 듯하다. 유엔사의 『정전시 교전규칙』의 경우 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있으며, 한국군의 독자적인 군사행동의 범위와 수위를 제한한다.³⁴⁾ 미국은 그 뒤 정전시 위기관리권을 포기하기는커녕 강화하는 방향으로 나아갔다. 문제는 정전시 위기가 발생하였을 경우 한국군은 유엔사와 어떻게 협의할 것이냐는 것이다. 1994년 평시작전통제권을 환수하였을 때도 이 문제가 중요하다고 판단하여 연합권한위임사항(CODA)으로 연합사령관에게 유보시킨 바가 있다. 한반도에서 발생하는 대부분의 위기상황은 유엔사와 관련이 있을 수밖에 없고, 따라서 어떤 위기는 한국군이 주도하고, 어떤 위기는 유엔사가 주도하며, 그것을 어떤 절차를 통하여 결정하느냐를 분명하게 설정할 필요가 있다.³⁵⁾ 그래서 다음과 같은 대안이 대안이라고 제시된다.

“필요할 경우 한국군과 유엔군 간에 통합된 위기관리팀을 구성하여 운영할 수도 있을 것이다.”³⁶⁾

33) B. B. Bell, “Statement of General B. B. Bell Commander, United Nations Command; Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea before the Senate Armed Services Committee,” 24 April 2007.; 송승중, 「중전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.252

34) 정재욱, 「전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로」, 『Jpi정책포럼』 Vol.11, (2014), p.32

35) 이 부분에 대해서는 전시와 연결되는 위기관리의 본질적 문제 대신 정전협정상의 행정업무분담만을 주목하여 논의가 진행되어 온 것으로 보인다. 한미는 2015년 12월 전작권전환 이전까지 정전관리업무 등에 관한 사항을 조정하기로 하고 협의를 시작했다. 한미는 2007년 4월부터 정전관리 책임조정 실무협의체를 구성하여 정전관리 책임조정에 따른 역할분담문제를 중심으로 공동연구를 진행하였다. 제39차 한미안보협의회의(SCM)공동성명서(2007.11.7)에서 “양장관은 고위급실무회의를 통해 정전관리책임조정을 위한 로드맵에 합의한 것을 높이 평가하고 진전사항에 만족을 표명하였다. 양장관은 합의된 로드맵에 따라 유엔사와 한국 간 정전관리 책임 조정을 2012년 전시작전통제권 전환 이전에 완료하기로 합의하였다.”라고 발표하였다. 정전관리책임조정과 관련하여 한미양국은 정전협정을 유지하는 책임은 기본적으로 유엔사에 있다는 공동된 인식을 전제로 지금까지 정전협정을 이행하는데 있어서 한국군이 유엔사의 위임을 받아 수행가능한 임무를 식별하였다. 그리고 유엔사 및 한국군 단독 책임, 유엔사-한국군의 공동책임으로 식별된 분야에 대한 구체적인 이행방안에 대한 연구를 진행하였다.(「국방부 조순형의원 국회질의 답변서」) 업무분담은 정확히 알려지지 않았고 공표된 바도 없지만 다음과 같은 것이 될 가능성이 높다. 정전협정 중 명시된 책임에 대해 권한보유 당사자로 검토될 수 있는 것은 ①강 연안에 있는 표식물을 포함, 군사분계선 및 비무장지대 표식물 설치의 책임(1조항, 추가합의사항 1955.7.18), 정전협정 감시·감독인원의 비무장지대 이동보장 책임(1조항 11항), 동서남북관리구역 관리책임(추가합의 사항 2000.11.17, 2002.9.12)등과 같이 이미 한측이 단독으로 권한을 보유한 조항과, ②군정위, 중감위 관련사항(36개항)등 대부분 유엔사 고유기능과 관련되거나 오로지 유엔사만이 권한을 보유할 수밖에 없는 조항이 있으며, ③비무장지대 포함 한반도내 적대행위 완전 중지책임(1조 6항, 2조 12항)이나 정전협정 규정 준수 및 집행 책임(2조 17항), 평화적해결을 위한 적당한 협정에 의해 교체 시까지 정전협정을 준수할 책임(5조 62항)등은 한국군과 유엔사 공히 책임과 권한을 보유한 조항이며, 비무장지대 출입허가 및 통제책임(1조 9항), 서해 5개 도서 통제책임(2조 13항 1목)등은 동일조항에 대해 한국군·유엔사가 각기 역할이 다른 권한을 보유한 조항이라 할 수 있다. (김병기, 「전시작전통제권 전환에 따른 유엔사 역할변화에 관한 연구」, (국방대학교석사논문, 2011.6), p.50; 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), pp.53-54)

위기관리팀과 전시작전부대 사이에 어떤 차이가 있을까? 위기와 전쟁을 따로 처리하는 것이 가능한가? 가능하지 않다. 광의의 위기는 전쟁과 연관된 일련의 단계이지 전쟁과 별개의 상태가 아니기 때문이다. 통합위기관리팀은 독자사령부를 연합사령부체계로 환원시킬 수밖에 없다. 그리고 이같은 우려는 현실이 되고 있다. 한미가 합의한 미래연합사는 연합사대장을 미군이 아닌 한국군이 맡는다는 차이 말고는 오히려 더욱 강화된 연합사이다. 부대장을 미군이 맡아 한국대장의 지휘를 받는 것은 구조상으로는 큰 의미가 있으나 주한미군사령관이 유엔사령관을 겸직하고 있는 상황에서 유엔사가 위기상태를 규정하고 위기조치를 결정하면 한국대장이 이를 거부하기 어렵다는 게 문제다. 이렇게 되면 전작권전환 이전과 전혀 달라진 바가 없다. 내용상 미군 부사령관의 지휘를 받는 상황이 될 수도 있다. 만약 한국군과 유엔사간 통합위기관리팀이 꾸려진다면 이 조직이 미래연합사 내부에 있을 땐 말할 것도 없고 외부에 있다 해도 미래연합사를 지배할 가능성이 높다. 애초에 유엔사해체가 아닌 연합사해체를 통한 전작권전환이 추진되면서 한국정부는 미국이 파놓은 유엔사의 정전시 “위기관리권”이라는 덫에 빠지고 만 것이다. 위기시를 지배하는 자가 전시를 지배한다. 위기관리권을 장악한 자가 전시작통권을 지배한다.

2) 전시 다국적사령부 만들기

1978년 연합사창설이후 2018년 유엔사유신까지 유엔사의 주요임무는 판문점에서의 회담이었다. 강제·억제·소통의 기능 중 소통만이 있었던 셈이다. 그러나 유엔사유신은 강제와 억제기능의 재건을 목표로 하고 있다. 즉 전쟁조직이 되는 것이다. 앞선 인용문을 한 번 더 확인해 보자.

“유엔군사령부재건의 주요목적은 위기와 적극적 적대행위가 재개되는 동안 사령부의 능력을 보다 잘 활용하는 것이다.”³⁷⁾

럼스펠드 전 국방장관은 2003년 1월 연합사령관에게 유엔사의 기능을 유엔사 회원국뿐만 아니라 더 많은 국가가 참여하는 다국적군으로 발전될 수 있도록 증원병력을 전개시키는 병력 제공자(force provider)로서의 기능을 보강토록 지시한 바 있다. 또한 2005년 4월 버웰 벨 사령관은 취임한 이후 줄곧 유엔사의 전시조직의 보강필요성을 강조하였다.³⁸⁾ 한반도에서 또 다시 전쟁이 발생하면 한미동맹군으로만 전쟁을 수행하기에는 한계가 있고 국제적인 명분을 확보할 수 없을 뿐 아니라 전후복구에 드는 엄청난 재정적 소요를 감당할 수 없기 때문에 미국은 이미 다국적군의 틀을 가진 유엔사를 고쳐 쓰는 것이 저비용·고효율의 선택지임을 깨달은 것이다. 즉 미국의 입장에서 어차피 만들어져 있는 유엔사를 재활용하여 전작권 전환 이후에도 한반도에서 미국의 주도적인 역할을 계속 유지하겠다는 의도인 것이다. 미국은 16개 참전국을 중심으로 치밀한 외교전을 펴왔고 아직 군대파견을 약속한 나라는 없지만 파견군대를 받을 수 있는 구조와 절차는 모두 수립했다는 것이 이번 유엔사유신완료선언인 것이다. 유엔사의 전시조직화는 다국적군 전시조직화란 점에서 일국군사조직과 차이가 있다. 유엔사령

36) 박휘락, 김병기, 「한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안」, 『신아세아』, Vol.19 No.3, (2012), p.95

37) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall·Winter 2017, p.19

38) 정경영, 「유엔사의 미래: 쟁점과 한국과의 관계」, (2007), p.63

관은 다국적군사령관으로서 참전국들의 전작권을 위임받는다. 이때 한국군이 이 다국적군에 가입하느냐 안하느냐가 결정적으로 중요해진다. 유엔참전국과 한국의 관계는 지원하는 나라와 지원받는 나라의 관계가 된다. 따라서 한국이 지원을 거부하면 유엔사는 무용지물이 된다. 이것이 주권의 힘이다. 그러나 유엔사는 한국의 지원거부와 관계없이 단독작전을 수행할 수 있다. 즉 한국주권을 무시할 힘이 유엔사에도 있다. 한국이 유엔사지원을 거부했는데도 유엔사 단독으로 전쟁을 실행하는 경우나, 유엔사의 지원을 수락했는데도 유엔사에 가입하지 않는 경우를 생각해 보자. 두 경우 모두 한국군은 유엔사의 일원이 아니기 때문에, 유엔사참전국들의 대규모 병력이나 원조가 도래할 경우, 그 병력과 지원을 통합·활용하는 데 있어서 능동적인 역할을 수행하기 어렵다.

주한미군사령부가 유엔사를 겸한다고 할 경우 미군이 유엔군의 이름으로 모든 국제적 지원을 처리하게 될 것이고, 한국은 미군의 결정을 지켜보는 수밖에 없다. 한국군이 유엔사에 참여하거나 유엔사의 참모편성에 참가하지 않을 경우 유엔사의 활동에 대한 한국의 접근성은 낮아질 것이다.³⁹⁾ 이런 이유 때문에 한국은 지원을 수락하고 한국군 역시 유엔사에 전작권을 위임하여 단일지휘를 받게 될 가능성은 높아진다. 전쟁에서의 단일지휘원칙을 거부하지 않는 이상 이것 말고 다른 가능성을 생각하긴 어렵다. 이제 한국군은 한미연합사체계에서 1/2의 작통권 지분을 가졌다면 16개 참전국으로 이루어진 유엔사체계에서는 1/16의 작통권지분으로 오히려 축소될 것이다. 한미연합사체계보다 작통권의 환경은 더 악화, 축소되는 것이다. 미국의 유엔사전시조직화는 골대를 연합사에서 유엔사로 옮기는 것이며 이 경우 한국군에 대한 미국의 작통권은 유엔사에 의해 다시 부활하는 것이다. 그리고 이는 연합사보다 더욱 악화된 상태가 된다. 유엔사는 유엔사유신과정에 한국군이 참가·협조하지 않고 있는 것이 결정적 장애요인이라고 인식하고 있다.

“유엔사의 계획과 작전에 참전국의 능력을 더 크게 통합하는 데는 장애가 있다. 사령부의 관점에서 보았을 때 위기상황이나 적대행위가 재개될 경우 유엔사령부에 병력의 상설적위임을 제공할 것으로 알려진 참전국은 없다. 추가적으로 양국적 한미동맹과 다국적 유엔사간의 정보 공유 제한은 사령부에서 더 큰 역할을 하는 참전국들에게 장애로 남아있다.”⁴⁰⁾

2019년 초 유엔사는 국방부에 평시직위 99개 중 최소 20개를 맡아달라고 요청했다. 국방부는 6개월 넘게 답을 주지 않고 있다. 유엔사유신운동에 대해 부정적이라는 정부소식통의 전언이다.⁴¹⁾ 결국 유엔사유신의 완료를 선언했지만 유엔사는 조급하게 서둘러 인력충원도 안됐음을 알 수 있다. 조감도만 그려놓고 분양계약을 받은 뒤 그 계약금으로 공사를 시작하겠다는 심산인 듯하다. 분양바람이 일으키기 위해 한국의 유엔사 대거참여가 필요하고 그래야 다른 참전국들도 관심을 갖기 시작할 것이다. 이런 맥락에서 한국정부에 대한 크리머 대령의 언급은 협박처럼 들린다.

39) 박희락, 김병기, 『한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안』, 『신아세아』, Vol.19 No.3, (2012), p.91

40) Mr. Michael Keefe, International Relations Analyst, C5 Policy, United States Forces Korea with duty to Combined Forces Command, email exchange with author, September 29, 2017.; “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall·Winter 2017, p.22

41) 이철재, 박용한, “유엔사 한국 역할 확대”주문에 머뭇거리는 한국, 『중앙일보』 2019.7.7참조

“유엔군사령부는 정전협정의 우호적인 준수를 계속 유지하고 국제적 지원을 받아들이고 통합하는 수단으로 기여할 것이며, 사령부의 효율성은 안보상황이 심각하게 악화될 경우 군사력을 파견하겠다는 참전국의 의향에 의해 궁극적으로 결정될 것이다. 이런 일이 발생하면 한국 정부는 주권과 군대의 효율성과 관련된 문제에 대한 대중인식관리차원에서 국제공헌과 부수적인 도전을 기꺼이 받아들여야 한다.”⁴²⁾

즉 주권문제로 유엔사령부에 군대를 위임(to commit forces to the command)하는 것을 꺼려선 안 된다는 것이다. 그리고 군대의 효율성을 위해서는 지휘체계를 통일하는 것이 원칙이므로 작전권을 위임하라는 것이다. 이는 전작권환수를 반대하는 세력들이 숨죽여 위안을 삼으며 한편으로 전작권환수를 비웃고 있는 근거이기도 하다. 그렇다. 그들의 소망대로 유엔사에 전작권을 위임한다면 전작권 환수는 도루묵이 되는 것이다. 그러나 이기범은 여기서 한발 더 나아가간다.

“장래 한국출신 미래연합군사령관과 미국출신 유엔군사령관 사이에 긴밀한 협조는 필수적이다. 그런데 협조가 아닌 방관 또는 갈등으로 이어진다면 한국의 안보 더 나아가 한반도 평화체제 구축 및 유지에 위협받게 된다. 무엇보다 미국을 향하여 한국이 유엔군사령부 내에서 어떤 기여를 할 수 있는지를 먼저 증명해야 한다. 이와 같은 기여의 예로는 한국이 그 어떤 국가보다도 유엔군사령부가 필요로 하는 인적 또는 물적 자원을 빨리 제공할 수 있다는 것을 들 수 있다. 미국을 제외하고 유엔군사령부를 물심양면으로 지원할 수 있는 최적의 국가는 바로 한국이다. 이런 차원에서 국제법적으로 한국이 유엔군사령부를 지원할 수 있는 가장 기본적인 준비로는 1954년 주일유엔군지위협정과 같은 ‘주한유엔군지위협정’을 체결하는 것을 들 수 있다. 이는 기존 주한미군지위협정(SOFA)를 대체하는 것이 아니라 다국적군화 된 유엔군사령부를 제대로 지원하기 위해 별도로 한국과 미국을 포함한 유엔군을 파견한 국가들과 다자조약을 체결한다는 의미이다.”⁴³⁾

미국의 역린을 거슬리지 않기 위해 자발적으로 기여하라는 발상이 놀랍다. 미국의 요청이 있을 때 검토하자는 것도 아니다. 마치 주한미군이 미국으로 철수해도 미국까지 따라가 자발적으로 종속되자는 주장으로까지 들릴 수 있다. 이는 전형적인 일본의 길이다. 즉 1957년 유엔사가 한국으로 떠났는데도 자발적으로 유엔사후방기지를 유지하며 유엔사에 헌신하고 그 결과 북과 자발적인 교전국가가 된 일본의 길이다. 때문에 자위대는 형식적으로는 미군과 평등하지만 어떤 면에서는 한국보다 더 큰 종속성을 보이기도 한다. 이는 연합사해체를 통한 전작권환수라는 잘못된 단추를 끼는 순간부터 이미 예상된 일이었다. 이점에서 2003년 당시 안광찬은 가장 정확히 현실을 파악하고 있었다.

“한미연합군사령부로부터 한국군에 대한 전시작전통제권만을 환수할 것이냐 아니면 한국전쟁 시 이승만 대통령의 지휘권 이양서한에 근거한 유엔군사령관의 작전지휘권까지를 환수할 것인가를 확실히 정하고 나서 상기 문서들에 대한 수정·보완 내지 폐기 여부를 검토해야 할 것이

42) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.25

43) 이기범, 「유엔군사령부의 미래 역할변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』, (서울: 아산정책연구원, 2019.7), p.11

다.”

현재 한국군에 대한 작전지휘권은 ‘주한 유엔군과의 관계에 의한 작전지휘권’과 ‘한·미상호방위조약에 의한 작전통제권’으로 나누어져 있는 상태라고 평가할 수 있다.⁴⁴⁾ 연합사해체와 더불어 유엔군사령관과 한국 정부간 ‘교환각서’를 체결하여 유엔군사령관에게 이양되었던 작전지휘권을 한국정부에게 환원한다는 내용의 외교문서작성을 통해 1950년 이 대통령의 ‘공한’과 1954년 ‘대한민국과 미합중국 간의 합의의사록’을 대체하는 조치가 우선 필요하다.⁴⁵⁾ 결국 유엔사해체를 통한 전작권환수만이 진정한 전작권환수가 되는 것이다.⁴⁶⁾

3) 일본 평화헌법 흔들기

2007년 4월, 버웰 벨 주한미군사령관은 미 상원 청문회에서 유엔사를 ‘다국적 연합군’으로 확대·개편하려는 의지를 분명히 밝혔다. 이를 위해 미국은 유엔사-일본 간에 체결된 주둔국지위협정(SOFA)을 반드시 유지해야 한다고 강조했다.⁴⁷⁾

맥아더가 주도한 일본헌법 9조는 역설적이게도 일본의 전쟁을 금지하여 세계에서 칭송받는 평화헌법이 되었다. 그러나 1951년 9월 일본과 미국은 요시다-애치슨교환공문을 통해 한국내 유엔행동에 참여하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공기로 합의했다. 이에 기초하여 유엔사에 지정된 일본 내 기지를 자유로이 사용할 수 있도록 했다.⁴⁸⁾ 유엔군사령부는 1957년 7월 1일 도쿄로부터 서울로 이전했다. 그런데 이는 심각한 법적 문제를 야기할 수 있었다. 만약 일본 내에 유엔군이 더 이상 존재하지 않게 된다면 주일유엔군지위협정 제25조⁴⁹⁾에 따라 지위

44) 안광찬, 「憲法上 軍事制度에 관한 研究: 韓半島 作戰指揮權을 中心으로」, (東國大學校大學院박사논문, 2003), p.216

45) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.227

46) 안광찬, 「憲法上 軍事制度에 관한 研究: 韓半島 作戰指揮權을 中心으로」, (東國大學校大學院박사논문, 2003), p.208

47) B. B. Bell, “Statement of General B. B. Bell Commander, United Nations Command; Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea before the Senate Armed Services Committee,” 24 April 2007.; 송승종, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.252

48) 1945년 8월 15일 일본의 항복 이후 샌프란시스코평화조약 체결 당시까지는(정확히는 발효 시까지는) 미국이 일본을 ‘점령’하고 있던 상황이었으므로 미국이 유엔군사령부를 일본 내에 위치시키는 데에 별다른 법적 장애물이 존재하지 않았다. 하지만 1951년 당시 샌프란시스코평화조약 제1조(b)에 의해 일본의 주권회복이 예정되어 있던 이상 유엔군사령부의 일본 내 법적 지위는 불투명한 상태가 되었다. 이는 외국 군대가 주권국가의 동의 없이 그 주권국가의 영토 내에 합법적으로 존재할 수는 없기 때문이다. 따라서 도쿄에 있는 유엔군사령부가 주권을 회복하는 일본 내에서 법적 지위를 확보하기 위해서는 추가적인 (법적) 조치가 필요했다. 이런 이유로 샌프란시스코평화조약이 체결된 당일인 1951년 9월 8일 미국과 일본은 ‘애치슨-요시다 교환각서’에 서명했다. 그러나 애치슨-요시다 교환각서의 국제법적 지위는 ‘신사협정’ 또는 ‘정치적 합의’에 불과하다. 이는 애치슨-요시다 교환각서에 법적 구속력은 존재하지 않는다는 의미이다. 즉, 유엔군사령부의 일본 내 존재에 대하여 일본의 ‘정치적’ 동의가 있었을 뿐이며, 그 동의는 언제든지 철회될 여지가 있었다는 것이다. 따라서 1954년 2월 19일 ‘주일유엔군지위협정’(Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan)이 체결되었다. 이기범, 「유엔군사령부의 미래 역할변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』, (서울: 아산정책연구원, 2019.7), p.3

49) “This Agreement and agreed revisions thereof shall terminate on the date by which all the United Nations forces shall be withdrawn from Japan in accordance with the provisions of Article XXIV.”

협정 자체가 종료될 수밖에 없었기 때문이다. 다시 말해, 모든 유엔군이 일본으로부터 철수한다면 이는 유엔군사령부가 더 이상 주일미군기지를 사용할 수 없게 된다는 것을 의미한다. 이와 같은 이유로 일본 내에 ‘유엔사후방지휘소’(United Nations Command-Rear)가 창설되었다. 유엔사후방지휘소는 주일유엔군지위협정의 종료를 방지할 목적으로 만들어졌으며, 이는 서울에 있는 유엔군사령부가 여전히 주일미군기지를 통제할 수 있는 법적근거를 확보하고 있다는 의미가 된다.⁵⁰⁾

1974년 당시 유엔사후방지휘소에는 타치가와 공군기지, 카데나 공군기지, 후템마 비행장, 후츄 비행장, 캠프 자마, 캠프 드레이크, 사세보 해군기지, 요코스카 해군기지, 화이트비치 해병대기지 등 9개기지에 대원 467명 항공기 21기가 배치되었다.⁵¹⁾

타치가와 공군기지와 드레이크병원은 1957년 7월에 유엔사기지로 지정되었다. 캠프 드레이크는 1967년에 일본 정부통제 하에 돌아갔다. 1977년 8월 일본정부는 타치가와 공군기지와 캠프 드레이크를 유엔사기지목록에서 공식적으로 해제했다.⁵²⁾ 타치가와 대신 요코다 공군기지가 추가되었다. 후츄공군기지는 76년 2월 1일 유엔사기지목록에서 해제되었다. 그래서 1977년 말 현재의 7개기지만 남게 되었다. 캠프 자마, 캠프 요코다, 캠프 요코스카, 캠프 사세보, 캠프 카데나, 캠프 후템마, 캠프 화이트비치가 그것이다.⁵³⁾ 1977년 당시 대원 66명, 항공기 10기, 배 2척이, 1978년에는 대원 63명, 항공기 14기, 배 6척이 8개 유엔회원국의 일본기지 출입을 담당하는 역할을 수행하고 있었다.⁵⁴⁾ 이리하여 후방지휘소는 대략 후방지휘소장인 미군 대령 1명과 수명의 미군참모장교, 그리고 참전국 중 8개국의 연락장교단(캐나다, 영국, 프랑스, 터키, 호주, 뉴질랜드, 태국, 필리핀)요원들로 구성되어 있었다.⁵⁵⁾ 유엔사에 대한 참전국의 관심은 한반도에서 전투병력이 떠남에 따라 줄어들었다. 1970년대 중반까지만 해도 6개의 참전국만이 주한유엔사와 8개의 일본의 후방유엔사에 참가했다. 그러나 2000년대 초반에 대다수의 참전국이 사령부에 적극적인 참여로 돌아섰다.⁵⁶⁾ 그리고 2010년 호주사령관의 부임을 시작으로 2011년 캐나다도 장교를 순환배치하기 시작했다.

2018년 2월 14일, 브룩스(Vincent Brooks) 주한미군사령관은 하원군사위에서 지난 2년간 유엔사는 참전국들과 협력을 강화하는 과정에서, 이들과 ‘방문국지위협정(Visiting Forces Agreements: VFA)’을 발전시키고 있다고 언급했다.⁵⁷⁾ VFA는 주둔국을 방문하는 군대의 국

50) 이기범, 「유엔군사령부의 미래 역할변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』, (서울: 아산정책연구원, 2019.7), pp.3-4참조

51) Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, *UNC 1974 Annual Historical Report*, (Headquarters UNC/USFK/EUSA), p.16

52) GOJ ltr to UN Joint Board, UNJ-130-HA, 29 Sep 77, Subj: Termination of UNC Facilities; Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, *UNC 1977 Annual Historical Report*, (Headquarters UNC/USFK/EUSA), p.32

53) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release. 요시하라와 페리는 7개기지에 아쯔기기가 포함되어 8개라고 주장했다. 그러나 이는 두 사람의 착오로 보인다. Charles M. Perry and Toshi Yoshihara, *The U.S.-Japan Alliance: Preparing for Korean Reconciliation and Beyond*, (The Institute for Foreign Policy Analysis, 2003), pp.4, 7~8

54) HQ UNC(Rear) Hist Sum 1978; Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, *UNC 1978 Annual Historical Report*, (Headquarters UNC/USFK/EUSA), p.46

55) 문진욱, 「유엔사의 역사적 재고찰과 발전방향에 대한 연구」, 『군사연구』vol.135, (2013), p.254 문진욱은 2013년 ‘현재’라며 이러한 통계를 제시하고 있으나 이는 2010년 호주사령관부임 이전의 것으로 보인다.

56) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.24. 여기서 크리머는 8개기지라고 했으나 위에서 언급했듯이 77년 이전까지는 9개였다가 그 이후에는 7개로 축소되었다. 8개인 적은 없었다.

가와 주둔국 간에 체결되는 협정이다. SOFA와 비교하여 단기체류하는 군대가 대상이 된다. 이처럼 유엔사가 참전국들과 VFA의 체결을 추진하는 것은 이들 국가가 유사시 한반도에 군대를 파병하는 상황에 대비하기 위한 것으로 해석된다. 또 브룩스 사령관은 2017년 동안 유엔사후방기지가 기항통지(port calls), 항공기 방문, 유엔사참전국 및 여타 국제 파트너들의 방문 등, 다국적 교류협력활동이 “대폭 증가(a significant increase)”되었다고 밝혔다. 그는 이러한 활동들이 한반도에서의 국제평화와 안전을 위하여 유엔사에 편제된 다국적군의 플랫폼을 강화시켜 줄 것이라고 덧붙였다.⁵⁸⁾

웨인에어(Wayne Eyre)유엔사 부사령관은 “지난 수년간 대북제재와 관련해 유엔사후방기지의 활용도가 높아졌다”고 했다. 석유밀수를 위한 북한의 불법 해상환적감시등 대북제재이행을 위해 참전국(17개국)들의 함정·초계기들이 유엔사후방기지를 활용하는 빈도가 크게 늘었다는 것이다.⁵⁹⁾

유엔사유신운동의 첫 시작이 일본의 유엔사후방지휘소라는 사실은 중요한 의미를 두고 있다. 미국이 전시에 대비한 유엔사의 역할과 위상을 제고시키고자 노력하는 의도는 유엔사후방지휘소의 전략적 중요성과 관련되어 있다. 유사시에 후방지휘소 7개 기지를 활용할 수 있는 유엔사는 별도의 안보리 결의안 없이도 유엔참전국군대를 한반도에 전개시킬 수 있는 결정적 장점을 갖고 있다고 주장한다.⁶⁰⁾ 물론 미국의 일방적 주장이다. 만약 한국에서 유엔사가 거부되는 사태가 발생하면 미국은 일본으로 유엔사 본부를 다시 이전할 가능성이 있다. 유엔사의 마지막 보루는 일본인 것이다. 일본이 한반도 유사시 발진기지가 된다는 사실은 공공연한 비밀이었다. 이는 평화헌법과 정면배치되어 비판의 초점이 되어왔다. 그래서 일본은 미국이 기지를 사용할 때 사전협의토록 하는 제도를 만들었다. 그러나 일본주권의 마지막 보호장치라고 여겼던 ‘사전협의제’는 일·미간 밀약을 통해 이미 무너져 있었고 기만에 불과한 것이었음이 드러났다.

예를들면 1975년 5월 13일 미하원 세출위원회국방성분과위원회에서 공개된 증언에서 미해군 기획정책부국장 패트릭 J. 하니핀 해군소장은 “한반도에서 전쟁이 발발할 때 특히 일본자체가 공격을 받게 될지 모를 전면전이 발생하면 일본을 발진기지로 사용할 수 있을 것”이라고 말하고 “나는 일본측이 일본으로부터 항공기들이 발진하게 하고 또 우리가 일본에 갖고 있는 기지들을 사용하도록 허용할 것으로 확신한다.”⁶¹⁾고 했다. 그로부터 1년 뒤 한국 판문점 공동경비구역에서 발생한 미루나무사건은 이를 확인시켰다. 1976년 8월18일 헨리 키신저가 소집한 워싱턴 특별대책반 회의록의 일부이다.

57) Vincent Brooks, “Statement of General Vincent K. Brooks Commander, United Nations Command; Republic of Korea and United States Combined Forces Command; and United States Forces Korea in Support of Commander, United States Pacific Command Testimony before the House Armed Services Committee,” 14 February 2018; 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.253

58) Vincent Brooks, “Statement of General Vincent K. Brooks Commander, United Nations Command; Republic of Korea and United States Combined Forces Command; and United States Forces Korea in Support of Commander, United States Pacific Command Testimony before the House Armed Services Committee,” 14 February 2018; 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.253

59) 유용원, 「한반도 종전선언해도 유엔사 유지-근무요원 2배이상 늘릴 것」 (조선닷컴, 2019.2.8.). <http://bemil.chosun.com/>

60) 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.254

61) 『동아일보』, 1975.07.14 1면

국무부 하비브(Philip Habib) : 일본과도 상의해야 한다.
 의 장 키신저(Henry A. Kissinger) : 그렇게 하자. 진행해라.
 국방부 아브라모위츠(Morton Abramowitz): 공군병력을 임시로 이동하는 것은 일본과 상의하
 지 않아도 된다.
 국무부 하비브(Philip Habib) : 일본에 조언(advise)만 하면 될 것이다.⁶²⁾

이 회의에서 한반도 위기발생시 일본기지를 사용하는데 있어 일본과 상의하도록 한 사전협의 제는 여지없이 무너졌다. 일본과의 외교적 관계를 고민해야하는 국무부조차 국방부가 확인해 준 일·미 간 밀약사항에 이 번거로운 절차를 순식간에 폐기했다.

한편, 요시다-애치슨교환공문은 시설만이 아니라 역무를 제공한다고 했다. 이 역무제공대상에는 자위대도 포함된다. 1968년 1월 23일 푸에블로호사건에서 실제로 이것이 확인되었다.

키신저대통령특별보좌관은 ‘보복폭격’을 강경하게 주장하였다. 미 본토, 일본, 오키나와, 한국 등 태평양지역미군은 일제히 긴급체계에 들어갔고 일본 ‘자위대’도 그에 준해 경계태세에 돌입했다.⁶³⁾ 일본자위대를 경계태세에 돌입시킬 수 있는 것은 요시다-애치슨교환공문에 의한 역무제공으로 합법화 되었다.

현실적으로 미군에 있어서 한반도, 오키나와, 일본 본토는 연결된 하나의 작전구역이고 전략적으로는 국경이 존재하지 않는다. 모두 ‘전방방위지역’인 것이다.⁶⁴⁾ 유엔사-일본간 소파의 당사국인 참전국은 일본의 유엔사후방지휘소와 공인된 연락망을 유지한다.⁶⁵⁾

한국의 유엔사 지지론자들이 가장 탐내는 것 중에 하나가 바로 일본기지사용권예의 무임승차이다.

“지금까지는 한국군도 유엔사/연합사령부의 일원이라는 명분으로 일본 내에 있는 기지를 유엔사와 같이 이용할 수 있었다. 그러나 한미연합사가 해체될 경우 한국군은 유엔군의 명칭을 사용할 수 있는 명분이 없어지고, 따라서 일본 내에 있는 미군기지를 활용할 수 없게 될 가능성이 크다.”⁶⁶⁾

“한반도에서 전쟁발발 시 유엔사가 자동으로 개입할 수 있는 체제와 일본에 위치한 유엔사후방지휘소의 7개 전략 병참기지의 이용을 통해 전쟁 지속능력 확보와 유엔사 회원국들의 전개를 보장받아 북한의 침략을 저지하고 한반도의 수복을 위한 복진을 준비해야 한다.”⁶⁷⁾

이들은 목적은 다르지만 사태를 정확히 보고 있다. 일본의 유엔사후방지휘소가 복진을 위한 병참기지라는 점에서 그렇다. 유엔사에 의해 일본기지는 북한과의 전쟁기지로, 평화국가 일본은 교전국가로 전변한다. 따라서 북이 일본을 교전국가로 보는 것은 어찌보면 당연하다. 그리고 북이 일본을 향해 미사일위협을 하는 것도 교전국가라는 맥락에서 이루어지는 일이다. 일

62) 이흥환, 「미 비밀문서로 본 주한미군의 국제역학」, 『신동아』통권543호, (2004.12), pp.318-319

63) 이정혁 편, 『타임스피리트와 미국의 군사전략』, (서울: 동녘, 1989), p.76

64) 이정혁 편, 『타임스피리트와 미국의 군사전략』, (서울: 동녘, 1989), p.142-143

65) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall-Winter 2017, p.23

66) 박휘락, 김병기, 「한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안」, 『신아세아』, Vol.19 No.3, (2012), p.91

67) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.235

본의 일반국민들에게는 이해안가는 일이지만 유엔사에 기지와 역무를 제공한다는 것의 의미는 바로 이런 것이다. 그럼에도 요시다-애치슨교환공문이 ‘유엔의 조치’라면 감당할만한 일일지 모른다. 그러나 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 유엔사는 유엔의 조치와 무관하며 참전국 각자의 조치일 뿐이다. 일본은 일본의 조치를 취하는 것뿐이며 호주나 캐나다 역시 일본처럼 각국의 조치에 따라 가짜유엔사에 속아 북한과 교전국가가 되는 것이다. 유엔사유신의 가장 중요한 대상 국가는 일본이다. 아베가문 필생의 숙원인 평화헌법폐기를 위한 개헌의 초석이 마련되는 것이다.

4) 중국 압박하기

벨 사령관은 2006년 3월 7일 미국상원 군사위 국방예산심의 청문회에서 “유엔군사령부를 항구적인 다국적연합군(coalition)기구로 발전시켜 나갈 것”⁶⁸⁾ 이라고 밝혔다. 2018년 1월 밴쿠버에서 개최된 ‘한반도 안전과 안정에 관한 외교장관 회담’의 모두 발언에서 Tillerson은 “원래의 유엔사 참전국들”이 중국이라는 공동의 적에 대하여 싸웠던 사실을 상기시킨 뒤, 그럼에도 불구하고 오늘날에는 “유엔참전국들과 중국이 공동의 목표인 한반도 비핵화를 위해 어깨를 나란히 하며 협력”하고 있다고 언급했다.⁶⁹⁾ 이 미묘한 발언에서 과거 이들 국가의 공동의 적이 중국이었음을 상기한 것이 더 주목된다.

미국이 유엔사유신운동을 단지 한반도 차원이 아니라, 동북아시아의 안보전략적 이해의 틀 속에서 인식하고 있다는데 대해 전문가들의 견해는 거의 일치한다.⁷⁰⁾ 그러나 이같은 미국의 입장은 한국의 보수적 전문가들조차 심각한 우려를 표하게 했다.

“만약 미국이 동북아시아의 안보환경 조성을 위한 전략적 의도로 유엔사를 중심으로 ‘다국적군 통합사령부’로 발전시켜 한국군을 작전지휘할 의도에 대하여 경계하여야 한다.”⁷¹⁾

2006년 1월 19일 한미외교부장관의 전략적유연성 합의문건으로 파장을 일으켰던 이종석 전 장관은 다음과 같이 말했다.

“주한미군이 동북아에 개입한다면 한국은 자동으로 발진기지가 된다. 그래서 일본의 사전협의 제도도 연구해 봤지만 결국 아무런 효과가 없는 제도였다는 걸 곧 알았다. 그것이 효과가 있으려면 ‘주한미군은 한국의 승인이나 동의 없이 주한미군을 움직일 수 없다’고 해야 된다. 그런데 미국은 세계 어느 나라에서도 그런 통제를 받은 적도 그런 규정도 없었다. 그렇다고 사전에 협의를 잘하더라도, 아무리 잘 만들어도, 협의는 협의지 동의나 승인이 아니지 않나...

68) 『연합뉴스』, “유엔사존립, 두가지 걸림돌”, 『조선일보』, 2007.1.21. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/01/21/2007012100046.html(검색일: 2010. 5. 23).

69) Rex W. Tillerson, “Opening Remarks by Secretary Tillerson at the Vancouver Foreign Ministers’ Meeting on Security and Stability on the Korean Peninsula,” U.S. Embassy & Consulates in Canada, 16 January 2018; 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.254

70) 이같은 입장은 전문가들 사이에서 큰 이견이 없다. 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.220; 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.254

71) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.236

정말 우리가 미국한테 얘기한 것은 ‘너희가 동북아분쟁에 개입하면 안된다’는 것이었다. 그래서 이런 협의가 나왔다. 즉 ‘첫째 주한미군의 전략적 유연성을 존중한다’ ‘둘째 우리는 동북아 분쟁 휘말리지 않는다는 점에 대해서 미국이 존중한다’는 것이다. 결국 동북아 외에는 유연성을 발휘할 수 있다는 제한적 인정이었다...또 ‘동아시아 분쟁에 개입되지 않는다’의 주체가 주한미군이나 한국이나를 놓고 말도 안되는 논쟁이 있었는데, 한국이 동아시아 분쟁에 휘말리는 유일한 이유는 주한미군이므로 이때는 당연히 주한미군이 한국의 동의없이 동북아시아 예를 들어 대만 같은 곳으로 배치되지 않는다는 것이다.”⁷²⁾

그러나 ‘굴욕적’이라는 내부비판을 감수해야 했던 노무현정부의 합의에도 불구하고 두 달 뒤 유엔사를 다국적으로 만들겠다는 벨사령관의 청문회발언이 나왔다. 그리고 2011년 11월 미국의 아시아회귀전략⁷³⁾이후 미·일동맹은 ‘중·일 이중압박에서 중국만의 압박’으로 전환되었다. 그리고 아시아회귀전략 이전엔 외교중심이었으나 이후엔 군사중심으로 초점도 이동했다.⁷⁴⁾ 유엔사가 중국견제를 노골화할지는 아직 예단할 수 없다. 그러나 당사자인 중국과 러시아는 2018년 1월 밴쿠버외무장관회의에 강력한 비판을 퍼부으면서 유엔사문제의 전면에 등장했다. 돌이켜보면 ‘상하이 공동성명’을 발표한 1972년 당시 미·중 두 정상은 한반도에서의 유엔의 권능을 박탈하는 데 있어서 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)만 해체하고 유엔군사령부에 대해서는 불문에 부치는 것으로 합의한 바 있었다.⁷⁵⁾ 약 50년 전 중국이 살려놓은 유엔사가 다시 살아나 중국을 압박하기 시작했다.

그러나 아시아판 나토라 불릴 유엔사유신구상이 성공할지는 미지수이다. 아시아의 참전국으로는 태국과 필리핀 그리고 의료지원을 제공한 인도가 있다. 태국은 유엔사에서 가장 마지막까지 버티다 1976년 7월 26일에 철수했다.⁷⁶⁾ 이런 역사 때문인지 2019년 6월 발간된 『인도-태평양전략보고서』에서 미국은 태국을 ‘비 나토국가 중 중요동맹’이라고 기술했다. 또한 필리핀은 2019년 인도태평양사령부의 대규모양국군사연습의 주최국으로 기술했다. 인도에 대해서는 2016년 6월 ‘주요방위파트너’라는 독특한 지위를 부여했다.⁷⁷⁾ 그러나 2018년 1월 미국이 주도하여 밴쿠버에서 개최한 유엔사참전국외무장관회의에 태국과 필리핀은 외무장관을 보내지 못했다. 중국의 압력 때문으로 알려졌다. 이들 20개국 중 외무장관이 참석한 나라는 9개국뿐이었다.⁷⁸⁾ 인도는 이 회의에 참석했지만 한국전쟁이후 유엔사와 전혀 제휴하지 않고 있는 나라이다. 『인도-태평양전략보고서』의 「파트너십」장은 현재 이들 국가와의 관계를 설명하기보다

72) 배혜정, 「[인터뷰] "평화협정의 결정적 고리는 전시작전통제권 환수" - 이종석 전 통일부 장관」, 『월간말』, (2007.10), p.126

73) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011. 참조

74) 동순보(董順肇), 「미국의 아시아로의 회귀전략과 일본의 대중 정책」, 『JPI-천진사회과학원 공동학술회의 자료집』, (제주평화연구원, 2013.4.17.), p.4

75) 구라타 히데야(倉田秀也), 「미·중 접근과 군사정전체제-유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접 협의 제기의 기원」, 『일본공간』Vol.8, (2010), p.152

76) Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, *1977 Annual Historical Report*, p.31. 태국군 철수과정에 대해서는 다음을 참조.from Department of State to Australia Canberra, WITHDRAWAL OF THAI UNC AVIATION DETACHMENT FROM JAPAN, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 1976 April 16; http://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976STATE092435_b.html

77) *Indo-Pacific Strategy Report*, (Department of Defense, June 1, 2019), pp.37, 36, 42

78) 20개 참가국은 한국, 미국, 캐나다, 일본, 영국, 프랑스, 호주, 인도, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 벨기에, 덴마크, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 터키, 콜롬비아이며 외교장관이 참석한 9개국은 한국, 미국, 캐나다, 일본, 영국등이다. 「외교부 “밴쿠버회의 참가국 남북대화 환영.지지 표명」, 『연합뉴스』 2018.1.18

는 미국의 희망을 기술했 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 유엔사의 교전상대가 최종적으로 중국을 향하고 있다면 유엔사는 평화협정이후에도, 통일협정이후에도, 중국으로부터 한반도 평화를 지킨다는 명분의 내세워 지속하려 할 가능성도 있다.

5) 평화협정 차단하기

버웰 벨 사령관은 2007년 『계간 합참』(JFQ: Joint Forces Quarterly)과의 인터뷰에서 다음과 같이 말했다.

“평화협정이 현 휴전협정을 대체하는 날이 오더라도 나의 모든 직감은, 우리가 환영받고 필요로 하는 이상 우리는 한국과 일본에 계속 주둔하길 원한다는 것을 말해줍니다....한국에 주둔하고 있는 미군병력은 미군 현역 전력의 2%만 한국에 주둔하고 있지만 미국에게 굉장한 이득을 주고 있습니다. 이렇게 작은 군사적 전력 기여에 비하면, 엄청난 긍정적 보답을 받고 있습니다!”⁷⁹⁾

에이브럼스(Robert B. Abrams) 대장은 미 상원 인준청문회에서 남·북 평화협정(종전선언)과 정전협정 간의 관계를 묻는 질문에, “이는 양국 간의 직접적 합의로서, 1953년 통과된 안보리 결의안 84호에 명시된 정전조항을 배제할 수 없다”고 답변했다. 즉, 유엔사와 정전협정은 평화협정과 직접적 연계가 존재하지 않는다는 것이다.⁸⁰⁾

2019년 4월 유엔사가 주최한 미디어데이 행사의 질의응답에서 유엔사측은 “한반도에 항구적인 평화체제가 구축될 때까지는 유엔사가 남을 가능성이 높다”고 했다.⁸¹⁾ 평화협정은 서명하는 순간이 특정되지만 평화체제는 그 시점을 특정할 수 없다. 이번엔 2000년 국방부의 유엔사해체에 대한 입장이다.

“평화협정으로 전환된 이후, 유엔안보리의 결의절차를 거쳐 그 위상과 지위가 변경될 수 있다.”⁸²⁾

유엔사해체를 안보리에서 결정하라는 논리는 결국 미국이 반대하여 만장일치가 무산되면 좌절될 것임을 전제한다 해도 과언이 아닐 것이다.

이상철 현 청와대 국가안보실 1차장은 2007년 노무현정부 국방부현안안보정책TF장일 당시 이렇게 말했다.

79) 「비 비 벨 유엔사/연합사/주한미군 사령관 인터뷰」, 『2007년 4분기 미 합참지 (Joint Forces Quarterly/JFQ)』

80) “Advance Policy Questions for General Robert B. Abrams, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea,” Undated.: 송승종, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.253

81) 「에어 부사령관 “유엔사해체하려면 안보리 결의안 있어야”」, (newdaily, 2019.4.19.) www.newdaily.co.kr 그러나 에어부사령관은 조선닷컴과의 인터뷰에서는 평화협정체결 후의 유엔사 위상에 대해선 얘기하기 너무 이르다. 정치적인 수준의 결심이 필요한 사안이라고 했다. (유용원, 「한반도 종전선언해도 유엔사 유지-군무요원 2배이상 늘릴 것」 (조선닷컴, 2019.2.8.). <http://bemil.chosun.com/>)

82) 「유엔사의 위상과 존속 필요성」, (국방부 군비통제관실, 2000/01/16); <http://www.dapis.go.kr/mndweb/daily/2000/01/0116-13.htm>(2019.7.8.검색)

“정전협정이 평화협정을 대체한다고 해서 유엔사가 전적으로 해체되는 것이 아니다...특히 유엔사가 미국의 동북아 전략과 연계되어 있고, 한반도 위기사태 시 유엔사의 역할 등을 종합적으로 고려해서 생각해야 한다”며 사건임을 전제로 “유엔사는 한반도 전쟁을 억지하는 안전장치로 존속하는 것이 옳다”고 언급했다.⁸³⁾

송승종은 이와 유사하게 “국제법적으로 유엔사는 종전선언·평화협정이나 한·미동맹, 전작권 전환 등과 아무 관계도 없다”고 주장한다.⁸⁴⁾

평화협정과 유엔사해체를 분리하려한다는 점에서 이들의 논리는 일관된다. 이들이 평화협정 체결과 유엔사해체를 갖은 논리를 들이대며 극력 분리하려는 것은 역설적으로 그만큼 분리불가능한 문제이기 때문이다.

정철호는 미국보다 한 발 더 나아가 통일이나 되어야 유엔사를 해체할 수 있다고 주장한다.

“정전협정이 평화협정으로 대체되어도 유엔사는 북한의 침략의도가 있는 한 지속적으로 존속하여 대한민국이 한반도 통일을 이룰 때까지 지원역할을 할 수 있는 체제를 보완하는 정책을 발전시켜야 한다. 한반도에서 대한민국이 주도하는 ‘통일 대한민국’이 수립하였을 경우엔 유엔사의 위상과 역할에 대한 변화를 전망할 수 있다. 유엔사의 창설과 존재의 전제조건인 북한의 침략에 관한 원인이 소멸될 경우, 유엔사령부의 설치근간은 비로서 효력을 다하는 것이기 때문에, 유엔사는 해체할 조건과 명분을 구비하게 될 것이다. 대한민국을 북한의 침략으로부터 보호하기 위한 국제적인 군사기구로서 소명을 완수하게 되는 것이다.”⁸⁵⁾

이런 논리라면 유엔사해체는 평화협정이 아니라 통일협정이 체결되는 순간으로 미루어져야 하고, 이때의 통일은 북의 침략의지가 부재해야하므로 흡수통일이어야 한다.

한편 정전협정은 ‘사실상’의 평화협정이므로, 평화협정체결은 필요없고, 정전당사국들은 더 이상 교전당사국이 아니며, 이들 간의 관계도 ‘전쟁상태’가 아니라는 주장도 있다.⁸⁶⁾

이들 모두의 공통점은 평화협정과 유엔사해체를 분리하고 유엔사를 현상유지하면서 강화시키겠다는 의도를 가졌다는 것이다. 이렇게 된다면 과연 평화협정은 왜 이렇게 애를 써서 체결해야하는가 의문에 봉착한다. 결과적으로는 평화협정을 무실화시키려는 의도이다. 그러나 이 글 3장에서 살펴보듯이 그 모든 궤변의 논리들은 정전협정 60항의 문구에 의해 순식간에 붕괴되고 만다.

83) 유용원, 「평화협정과 유엔사 해체는 별개다」, 『주간조선』2505호, (2018.4.30.)
<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C03&nNewsNumb=002505100004>(2019.7.8. 검색)

84) 송승종, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.256

85) 정철호, 「전작권통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.235

86) 허만호, 「휴전체제의 등장과 변화」 『한국정치외교사논총』제16집, (1997), pp.185-186; 송승종, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.247

6) 북한점령권

1990년대에 한미 양국이 한반도 통일을 둘러싼 “평화” 정치 - 군사연습을 실시하였을 때, 미측은 북한지역의 처리를 유엔사의 이름으로 수행할 것을 주장하였고, 한국군은 한미연합사의 이름으로 수행할 것을 주장하여 대립한 바 있다.⁸⁷⁾

작계5027-98은 전쟁발발 시 북을 점령하는 계획이다. 개념계획5029는 북 붕괴시 북을 점령하는 계획이다. 이때부터 미국이 한국을 지원해주는 것인가? 한국이 미국의 북한점령을 지원해주는 것인가가 의심되기 시작했다. 이는 미국과 함께 북한을 점령한 뒤 북한을 미국에 바치자는 사람이 아니라면 당연히 우려되지 않을 수 없다.

“북한 급변사태 발생시 북한지역에 대한 군사적 개입이 이루어질 경우 한국군과 유엔사간의 갈등이 야기될 수 있다. 한국군의 군사개입이 주권차원에서 이루어진다고 당위성을 설정하면 유엔사의 정전협정관리 권한과 상충되는 사안이 발생하며 또한, 유엔사의 참여여부 및 군사주도권에 대한 마찰도 예상할 수 있다.”⁸⁸⁾

그리하여 다음과 같은 대안이 제시된다.

“북한지역을 수복 후, 북한지역 관할에 관하여 한국과 미국, 유엔사의 입장이 다를 수 있다. 미국과 다국적통합군사령부로서 유엔사가 북한지역을 ‘점령’지역으로 간주할 경우 외교적인 분쟁의 소지가 있다. 북한지역을 수복한 이후, 한국정부의 입지와 달리 유엔군이 북한지역을 점령지역으로 간주하여 점령지역에 대한 지분을 주장할 수 있는 가능성에 대비하는 정책을 수립하여야 한다. 한국이 유엔총회의 의결에 근거하여 한반도에서 유일한 합법적인 정부라는 사실을 근거로 미국과 유엔사로부터 북한지역을 수복지역으로 인정을 받을 수 있도록 하는 사전협약이 중요하다.”⁸⁹⁾

그렇다. 한국측이 유엔사에 내놓을 수 있는 대안은 우리주권을 인정해 달라고 사정해 보는 것 정도이다. 물론 미국은 1950년 38선 이북을 점령한 당시 어떻게 할지를 다 보여주었다. 1950년 10월 7일 유엔총회에서 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부가 아니라는 사실은 확인되었고 이승만도 이에 굴복했다. 이승만은 평양수복연설을 할 때조차 유엔사의 감시를 피해 비밀리에 평양역에 잠입하여 연설하는 굴욕을 감수해야 했다. 한국의 헌법3조는 그때나 지금이나, 미국이나 유엔이나 언제 어디에서도 인정되지 않았다. 만약 미국이 협의해 주지 않으면 어떻게 할 것인가? 유사시는 고사하고 정전시라도 한국의 38선 이북과 군사분계선이남지역에 대한 주권을 법적으로 확보하기 위한 어떤 협의든 해 보았는가? 1954년 11월 17일 이 지역에 대한 행정권만을 겨우 이양받은 후 나머지 주권을 이양받기 위한 어떤 협상도 미국과 진행되지 않았다. 현재 한국지역 내에서 조차 완전한 주권을 회복하지 못했는데 전쟁이 발발했을 때 유엔사와 이런 논의가 될 것인가? 아니 이러한 논의를 할 의지라도 있는가? 북한지역은 고사하고 38선 이북 군사분계선이남지역에 대한 완전한 주권이양협상을 하는 것이 우선할 일

87) 박휘락, 김병기, 「한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안」, 『신아세아』, Vol.19 No.3, (2012), p.90

88) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.228

89) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.236

이다. 유엔사가 있는 상태에서는 전쟁에서 승리해도 한국은 북한을 미국에 갖다 바치는 수밖에 없다. 또한 북의 점령을 법적권리로 보장 받았다는 유엔사를 인정하고 북이 무장해제절차인 평화협정을 체결할 것인지도 의문이다. 유엔사는 스스로를 한국통일의 지원자가 아니라 주인이라고 규정하고 있다. 유엔사는 헌법3조 영토조항을 정면으로 부정하는 반국가단체이다. 그런 유엔사를 강화시키는데 정부가 참여한다면 그 정부는 국토와 국민을 수호하는 정부인가? 유령처럼 이름뿐인 사령부로 여겨질 때와는 달리 유엔사유신은 이 모든 봉인된 질문을 소환시켰다. 이렇게 존재감을 과시했으니 북·미협상에서 중요의제로 지정되는 것을 피할 길은 없어진 듯하다.

3장. 유엔사 유신, 실패의 길

19세기 영국패권과 비교되는 미국패권의 가장 중요한 특징은 ‘법에 기반한 질서(rules-based order)’⁹⁰⁾이다. 이는 집단안보체계의 기초이자 유엔의 기초이다. 그런데 법에 의한 질서를 가장 크게 훼손하여 유엔에서 해체판정을 받고 미국 스스로 해체를 약속했던 유엔사를 미국패권의 새로운 지렛대로 삼고자하는 것이다. 유엔사는 ‘법에 기반한 질서’의 무덤이 될 것이다.

1) 유엔 없는 유엔사

유엔사가 유엔헌장과, 그에 기초한 안보리 결의와, 그에 기초한 유엔조치로서 설립된 적이 없다는 것이 문제의 핵심이다. 이제 그 근거를 살펴보자. 1950년 6월 27일자 안보리 결의안의 마지막 문구는 다음과 같다.

“유엔 회원국에게 무장공격을 격퇴시키고 국제평화와 안전을 회복하는 데 필요하게 될 원조를 대한민국에게 제공해줄 것을 권고한다.”⁹¹⁾

헌장39조는 ‘권고’와 ‘결정’을 구별하고 있다. ‘권고하기’와 ‘강제조치 결정하기’는 39조 내에서 안보리의 서로 다른 두 기능이다. 분쟁의 평화적 해결에서 유엔의 주요 임무는 ‘권고하기’⁹²⁾이며, 이는 강제적 요소를 포함하지 않는다. 한편 39조하의 강제조치는 안보리에 의해 결정, 지시될 수는 있으나 권고될 수는 없다. 만일 강제조치가 안보리에 의해 지시된다면, 즉 회원국들에게 구속력 있는 ‘결정’을 안보리가 한다면 그것들은 39조에 언급된 강제조치다. 오로지 이렇게 해서만, 즉 41조와 42조에 따라 안보리는 헌장 7장에 규정된 강제조치를 취할 수 있다. 만약 안보리가 39조하의 권고하기를 원한다면 강제조치에 대한 권고는 할 수 없으며, 오직 평화적 수단만을 권고할 수 있다.⁹³⁾ 7월 7일 제476차 유엔안보리회의의 미국 주도

90) 이는 가장 최근의 공간문서 중 하나인 『인도-태평양전략보고서』에서도 수없이 검색된다. *Indo-Pacific Strategy Report*, (Department of Defense, June 1, 2019)

91) U.N. document S/1508 Rev 1, June 27, 1950

92) 헌장 기초자들의 의도를 표현한 것으로 보이는 ‘권고’란 단어는 어떤 구속력 있는 병력도 안보리의 조치에 첨가하지 않았다. 유엔헌장제정회의에서 벨기에 대표는 “권고”란 단어의 법적 효력에 대해 발기한 국가들에게 해석을 요청했다. 즉 “권고”란 단어가 분쟁국과 당사자들의 의무를 수반하는지에 대해 더 명확한 대답을 요청했다. 미국 대표는 말하길 강요나 강제 없음을 상정했다는 것을 명백히 하기 위한 의도였다고 했다(Cf. also U.N.C.I.O. document 1027, III/2/31(I), p.4.); Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* [New York: Frederick A. Praeger, 1950], p.444 인용).

하의 통합군사령부⁹⁴⁾ 설치도 권고였으므로 위와 같다.

국내문제 불간섭의 원칙을 명시한 헌장 2조 7항의 입법취지에서 볼 때 7장의 강제조치는 협의로 해석하여 41조에 규정된 비무장적 강제조치와 제42조의 무력적 강제조치만을 의미한다고 해석해야 할 것이다.⁹⁵⁾ 그렇다면 41조와 42조를 결정하지 않은 채 39조하의 권고만을 가지고 한국사태에 개입한 것은 헌장의 2조 7항에 위배되는 것이다. 따라서 한국전에 보내진 각 회원국의 군대는 유엔의 조치가 아니라 회원국 각자의 조치일 뿐이었다.⁹⁶⁾ 이 말은 북한의 교전상대가 유엔이 아니라 각 참전국이란 것이다.

유엔사-일본정부간 행정협정이 유엔과 체결되지 않고 참전각국과 체결된 것도 이런 이유 때문이다. 유엔의 특별협정은 헌장43조 3항에 의거 유엔안보리와 회원국 간에 체결하도록 되어있다. 회원국간에 체결되는 협정은 유엔특별협정과 무관한 협정이다. 요시다-애치슨교환공문의 대전제인 한국에서의 군사작전은 '유엔의 활동'이 아니며, 유엔의 군대라는 의미에서 '유엔군사령부'는 존재하지도 않는다. 그것은 유엔의 활동이 아닌 회원국의 활동일 뿐이며, 유엔군사령부가 아닌 미국통합군사령부일 뿐이다. 따라서 요시다-애치슨교환공문은 평화조약에서 합의한 유엔활동의 지원의무와 일치하지 않는다. 따라서 유엔사가 해체되기 이전이라도, 아니 유엔사를 해체시키기 위해서라도 요시다-애치슨교환공문은 폐기되어야 한다.⁹⁷⁾

또한 유엔사가 안보리 결의없이도 언제든지 전쟁을 개시할 수 있다거나,⁹⁸⁾ 일본기지를 발진기지로 사용할 수 있다⁹⁹⁾는 논리도 주관적 주장에 불과하다. 1950년 6월 유엔안보리는 유엔의 조치로서 군사적 강제조치를 결정한 적이 없다. 따라서 유엔사에 개전권이 있다는 논리는 완전

93) 헌장 39조의 권고(Recommendation)는 평화적 수단의 권고를 의미하느냐, 또는 강제적 수단의 권고까지 포함하느냐의 논의에서 평화적 수단의 권고에 한한다는 견해는 다음과 같이 다수 학자에 의해 주장되고 있다. Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.932; Hersch Lauterpacht, Oppenheim's *International Law*, Vol. II 7th ed. (London: Longmans, 1972), p.164; Ian Brownlie, *International Law and the use of Force by States* (Oxford: The Clarendon, 1963), p.335; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company Inc., 1954), p.230; Grenville Clark and Louis B. Sohn, *World Peace through World Law* (Cambridge: Harvard University Press, 1958), p.113; L. M. Goodrich and E. Hambro, *Charter of the United Nations*, 2nd ed. (Boston: World Peace Foundation, 1949), pp.27-28; James Leslie Brierly, *The Law of Nations: an introduction to the international law of peace*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 1963), p.394; 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1990), p.20

94) 유엔안보리에서 유엔군사령부란 이름이 처음 사용된 것은 1950년 11월 8일 결의안88호에서이다. (17 September 2018, Security Council Briefing on Non-Proliferation/Democratic People's Republic of Korea, Under-Secretary-General Rosemary DiCarlo)

95) 李丙朝, 李仲範, 『국제법신강』 (8개정판) (서울: 일조각, 1999), p.199. 이병조는 2조 7항의 단서조항에 의해 내란이라도 평화의 위협, 파괴, 침략행위가 존재하게 되면 안보리는 강제조치를 취할 수 있다고 보고 있다. 그러나 이병조도 그 같은 예외는 41조나 42조의 강제조치가 결정되었을 때만 가능하다고 했다.

96) 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

97) 이시우(李時雨), 「國連システムと國連軍司令部」, PRIME no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), p.14

98) 정철호, 「전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할」, 『세종정책연구』제6권 2호, (2010년), p.232

99) 송승중, 「종전선언, 정전협정과 유엔사령부」, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.254

한 착각이다. 이를 오독하여 전쟁을 개시하게 되면 유엔헌장 2조 7항 위반으로 유엔의 응징을 받게 된다. 또한 유엔안보리에 의하여 창설된 보조기관¹⁰⁰⁾이라거나 유엔의 위임¹⁰¹⁾을 받아 창설됐다는 논리도 근거 없는 가설일 뿐이다. 따라서 국방부나 일부학자들의 유엔안보리에서만 이 유엔사 해체를 결의할 수 있다는 논리도 성립되지 않는다. 유엔안보리는 유엔군사령부를 창설한 적이 없고 유엔의 조치에 의한 유엔조직이 아니므로 유엔안보리가 그 해체를 결의할 의무가 전혀 없다.

미국은 통합군사령부창설 권고와 유엔군사령부란 명칭을 조합하여 참전국을 기만한 셈이다. 그리고 이러한 기만은 계속되었다. 1973년 국제연합한국통일부흥위원회(UNCURK)와 유엔사 해체문제가 거론되었을 때 미 국무부는 유엔사령부 해체에 따른 문제점을 다각도로 분석했다. 다음은 1973년 3월15일 마셜 그린이 작성한 유엔사 문제 분석문건 가운데 한 부분이다.

“유엔사의 존재는 북한의 남침이 있을 경우 이를 단순한 지역분쟁이라기보다는 유엔에 대한 공격으로 간주할 수 있도록 만들며, 따라서 북한에 대한 최소한의 심리적인 억제책으로 작용하고 있음.”¹⁰²⁾

마셜 그린의 실패하듯이 유엔사에 대한 공격은 유엔의 공격으로 기만할 수 있어 일종의 심리전의 효과를 누렸던 것이다. 그러나 정작 미국은 유엔사가 유엔과 아무런 관련이 없음을 잘 알고 있었다. 다시 1976년 8월18일 판문점미루나무사건에 대한 워싱턴 특별대책반 회의록을 보자.

국방부 윌리엄 클레멘츠(William Clements): 유엔에도 통보해야 하는가?
국무부 필립 하비브(Philip Habib) : 안 해도 된다. 전에도 유엔 통보없이 데프콘 3으로 간 적이 있다.
합참 할러웨이(Admiral James Holloway) : 스틸웰은 합참의 명령을 받지 유엔의 명령을 받지 않는다.¹⁰³⁾

그렇다. 유엔사령관은 합참의 지시를 받을 뿐 유엔과는 어떤 지휘·통제선도 존재하지 않는다. 2018년 9월 17일 미유엔대사를 지낸 디칼로(Rosemary DiCarlo)유엔사무차장 역시 다음과 같이 확인 하였다. “유엔사는 유엔의 지휘와 통제아래 있지 않으며 유엔 예산을 사용하지 않으며 유엔사와의 어떤 보고선도 없다.”¹⁰⁴⁾ 이는 부트로스 갈리, 코피 아난, 반기문 유엔사무총장을 거치며 유엔의 공문과 공식성명으로 거듭 확인되었던 사항이다.¹⁰⁵⁾

100) 송승종, 『중전선언, 정전협정과 유엔사령부』, 『한일군사문화연구』27권, (2019.4), p.256
101) 유엔헌장에 군사적 강제조치를 위임한다는 개념은 존재하지 않는다. 군사적 강제조치를 ‘결정’만 될 수 있으며, 특별협정에 의해서 강제조치는 이행된다.
102) 이흥환, 「미 비밀문서로 본 주한미군의 국제역학」, 『신동아』통권543호, (2004.12), pp.318-319
103) 이흥환, 「미 비밀문서로 본 주한미군의 국제역학」, 『신동아』통권543호, (2004.12), pp.318-319
104) 17 September 2018, Security Council Briefing on Non-Proliferation/Democratic People's Republic of Korea, Under-Secretary-General Rosemary DiCarlo <https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/17092018/dprk>
105) S/2013/20, “Letter dated 14 January 2013 from the Permanent Representative of the Democratic People’s Republic of Korea to the United Nations addressed to the President of the Security Council” 14 January 2013, p.6

2) 미국책임

유엔사해체가 유엔과 무관한 일임이 밝혀졌다면 유엔군을 참칭하고 안보리결의를 호도하여 참전국들을 기만한 책임이 누구에게 있는가가 물어져야 한다. 그것은 미국이다. 유엔사를 해체하는 것은 미국의 권한이 아니라 책임이다. 유엔사강화는 권한의 행사이지 책임의 행사가 아니다. 미국은 책임과 권한을 혼동하고 있는 것이다. 역사가 가리키는 것은 미국의 책임이다.

첫째, 1945년 79차 미 의회에 의해 채택된 유엔참여법¹⁰⁶⁾은 대통령에게 단지 안보리에 의해 권고된 강제조치의 실행에 대해서는 권한을 주지 않았다. 이 법은 안보리의 '권고'가 아닌 '결정'되거나 '요청'(call upon)된 41조, 42조의 조치만을 실행하도록 했다.¹⁰⁷⁾ 이 같은 이유로 트루먼(H.S. Truman)대통령의 한국전 개입이 미국 헌법과 유엔참여법을 위반했다는 주장이 제기되었다.¹⁰⁸⁾ 따라서 유엔사해체에 대한 미국의 책임은 국내법위반여부에서부터 찾아져야 한다.

둘째, 정전협정 60항에 의하면 평화회담에 임하는 미국 유엔사령관의 책임이 명시되어 있다.

“한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것임에 건의한다.”

이 마지막조항에 의해 다시 열리게 될 평화회담의 의제는 이미 두 가지가 정해져 있는 셈이다. 하나는 외국군대의 철수이고 한국문제의 평화적 해결문제이다. 평화적 해결문제는 평화협정이 중심이 될 수도 있고 평화체제가 될 수 있어 해석의 여지가 있다해도 외국군대철수문제는 해석의 여지가 없는 의제이다. 유엔사해체와 주한미군철수는 회담결과에 상관없이 회담시작과 함께 다룰 의제인 것이다. 2장에서 언급했던 평화협정과 유엔사해체를 분리하려는 한.미당국과 학자들의 주장은 사상과 표현의 자유 차원에서 얼마든지 주장가능하다. 그러나 정전협정은 공상으로 쓰인 문서가 아니라 피로 쓰인 문서다. 정전협정을 무시한다는 것은 다시 유혈을 감수해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 피를 감수할 각오가 없는 논리는 논리를 위한 논리이며 궤변이다. 이들 궤변은 정전협정 60항에 의해 가차없이 붕괴된다.

셋째, 1975년 유엔총회에서의 유엔사해체결의를 이행할 책임이 있다. 1975년 6월 27일 미국은 유엔안보리 의장에게 편지를 보냈는데, 그 편지에는 1953년 정전협정을 유지할 수 있는 적절한 '합의'(arrangements)의 탄생을 전제로 1976년 1월 1일부로 유엔군사령부를 해체하고자 하는 미국의 의지가 표현되어 있었다.¹⁰⁹⁾ 그리고 이는 키신저의 유엔총회연설에서 분명

106) 79th Congress, 1st session, *Public Law*, 246; Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.932

107) “United Nations Participation Act”, December 20, 1945, Sec5, Sec6 참조 http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad031.asp

108) Louis Fisher, “The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?”, *American Journal of International Law*, Vol.89, No.1, January 1995, pp.32-33 참조

109) Report of the Security Council (1975-1976), *Official Records: Thirty-first Session*, Supplement No. 2 (A/31/2), para. 537

히 약속되었다. 미국은 정전협정이 유지되어야 한다는 목적 그 자체에는 이견을 보이지 않았으나 반드시 유엔군사령부의 존속을 전제로 정전협정이 유지되는 것은 아니라는 견해를 피력했던 것이다. 그리고 미국은 유엔군사령부를 해체하는 경우 북한과 중국의 사전 동의를 전제로 한국과 함께 유엔군사령부를 대체하여 정전협정을 이행할 새로운 조직을 만들 것이라는 의사도 밝혔다.¹¹⁰⁾

그런데 미국이 1975년 6월 27일 유엔 안보리 의장에게 보낸 편지는 1974년 12월 17일 유엔 총회 결의 제3333호에 의해 채택된 내용에 대하여 미국이 동의를 표현한 것이었다. 유엔총회 결의 제3333호 역시 1953년 정전협정을 유지할 수 있는 적절한 합의의 탄생을 전제로 유엔군사령부를 해체하는 문제에 대하여 안보리의 주의를 환기시키고 있었다.¹¹¹⁾

미국은 유엔안보리 의장에게 편지를 보낸 이후 되도록 유엔군을 노출시키지 않는 조치를 취했다. 예를 들어, 1975년 8월 25일부터 더 이상 (1953년 정전협정 이행과 직접적으로 관련이 있는 시설을 제외하고) 한국 내 군사시설에 유엔기를 게양하지 않았다.¹¹²⁾

이러한 상황에서 유엔총회는 1975년 11월 18일 두 개의 결의를 채택했다. 바로 유엔총회 결의 제3390호(A)와 결의 제3390호(B)이다. 그런데 이 두 개의 결의가 뉘앙스는 다르나 유엔군사령부를 해체하고자 하는 방향 자체는 동일했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 유엔총회 결의 제3390호(A)는 1975년 6월 27일자 미국의 편지와 마찬가지로 1953년 정전협정을 유지할 수 있는 적절한 합의의 탄생을 전제로 유엔군사령부가 해체될 수 있다는 것을 언급하고 있는 반면에,¹¹³⁾ 결의 제3390호(B)는 유엔군사령부의 해체는 물론 정전협정이 평화협정으로 대체되어야 한다는 점도 언급하고 있다.¹¹⁴⁾ 유엔총회 결의 제3390호(B)가 북한의 입장을 지지하는 공산권 국가들의 주장을 반영한 것으로 보이나 결의 제3390호(A) 역시 그 방점은 유엔군사령부의 해체에 있었다. 유엔사해체라는 결론에 관한 한 1975년 채택된 두 개의 유엔총회 결의는 결코 양립하지 않았다.¹¹⁵⁾

미국은 유엔사의 해체를 준비하고 있었기에 한국군통제를 위한 대안으로 1978년 한미연합사를 창설한 것이다. 미국의 약속에 따라 76년 1월 1일부로 해체되었어야 할 유엔사가 거의 이름뿐인 기구로 근근이 명맥을 유지해 온 것이었다. 그런데 이번 유엔사유신은 산소호흡기를 달고 연명하던 유엔사를 갑자기 불러일으켜 국가대표선수로 만들겠다는 격이다. 평화협정협상에서 유엔사해체와 주한미군철수 의제상정을 피해가기란 거의 불가능에 가깝다. 평화협상을 안한다면 모를까 말이다. 평화협정 체결 전에 마지막으로 해볼 수 있는 짓을 다해보자는 시도라면 연민을 보내면 될 일이다. 그러나 유엔사유신운동이 책임을 권한으로 착각한 반동이라면 나는 다음과 같이 예상한다. 이러한 반동은 결국 붕괴될 것이다.

4장. 나는 주장한다

110) Report of the Security Council (1975-1976), *Official Records: Thirty-first Session*, Supplement No. 2 (A/31/2), para. 537

111) A/Res/3333 (XXIX), para. 2

112) Report of the Security Council (1975-1976), *Official Records: Thirty-first Session*, Supplement No. 2 (A/31/2), para. 538.

113) A/Res/3390(A) (XXX), para. 3.

114) A/Res/3390(B) (XXX), paras. 1-2

115) 이기범, 「유엔군사령부의 미래 역할변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』, (서울: 아산정책연구원, 2019.7), pp.4-5참조

사태가 눈앞에 있어야 문제로 인식되기 시작한다. 유엔사가 국민들의 눈앞에 나타났다. 눈앞에 나타나자 갑자기 유엔사를 문제로 인식하기 시작했다. 유엔사가 존재를 과시하기 위해 드러낸 문제들은 유엔사의 본질이 현상한 사건들이다. 이를 단서로 유엔사의 몸통을 흔들기 위한 단계적, 체계적 대응을 하면 유엔사를 진정한 문제로 만들 수 있을 것이다. 유엔사유신이 실패할 수밖에 없는 국제법적 근거는 유엔사해체운동이 성공할 수밖에 없는 근거이기도 하다. 유엔사유신은 유엔사해체의 지렛대다. 그래서 나는 다음과 같이 주장한다.

정부의 버티기와 챙기기

유엔사에 참모를 파견해 달라는 지속적인 요청에 우선 정부는 버티야 한다. 버티면 된다. 유엔사유신의 결정적 시점은 참전국들의 부대파견이다. 참전국들이 부대를 파견하여 주둔시키려면 행정지위협정(SOFA)을 체결해야 한다. 또한 합동군사연습이나 일시적 파견근무를 위해서는 방문국지위협정(VFA)를 체결해야 한다. 한국영토의 진입과, 사용, 형사관할권등의 모든 문제를 처리해야 하기 때문이다. 매우 복잡하고 성가신 일이다. 유엔사는 설게도 한 장 보여주면서 우리에게 시공을 하라고 요청하고 참전국들에겐 한국이 시공할 것이니 분양먼저 받으라고 한다. 분양하기로 끝날 수 있다. 무엇보다도 남·북·미 평화협상의 판을 뒤집을 수 있는 일이다. 유엔사해체는 평화회담에서부터 당장 필수외제로 채택될 수밖에 없다. 평화협정이 체결되면 유엔사해체 혹은 구조변경은 피할 수 없는 경로이다. 평화회담이 종료되기 전까지는 정부는 갖은 이유를 들어 유엔사의 요청을 지연시키는 게 최상의 방책이다. 무작정 버티는 것도 현재 미국과 유엔사와의 관계상 쉽지 않다. 따라서 일정업무는 아예 이양 받아 챙기는 방향이 좋다. 전시조직화가 아닌 정전시위기관리 관련된 업무들은 유엔사의 부담을 줄이기 위해 관리권을 이양받아 한국이 직접 챙기겠다고 설득하는 것이 좋을 것이다. 현재 유엔사 업무의 상당 부분은 비무장지대관리, 한강하구관리, 서해5도 관리등에서 발생하기 때문이다. 이들 업무는 남북관계의 발전으로 증가했고 업무과중 때문에 한국이 유엔사에 당연히 인력을 파견해야 한다는 논리에 대해, 아예 연합사령관에게 위임했던 CODA중 1항 정전관리권을 미리 환수해서 유엔사의 업무를 줄여주겠다고 하면 버티기의 명분을 유지할 수 있을 것이라고, 나는 주장한다.

완전한 전작권 환수를 위한 법적조치

미국은 유엔사로 전작권을 행사하는 일은 없다고 약속했다. 그 약속을 구체화시키기 위한 법적 조치를 취해놓을 필요가 있다. 전작권환수 시점이 되면 연합사를 창설한 전략지시2호를 대체하여 연합사를 해체하는 전략지시3호가 나올 것이다. 이 시점이 도래하기 전에 적연치 않은 모든 법적 문서를 정리하는 작업이 필요하다. 대표적으로 유엔사의 작전통제권 행사를 기술한 1954년 한미합의의사록 2항의 폐기이다. 이처럼 유엔사의 구두약속을 법적문서로 확정지을 것을, 나는 주장한다.

비무장지대주권의 단계적 이양

9.19남북군사보장합의서의 실천을 위한 가시적조치들이 잘 진행되다가도 유엔사가 튀어나와 막는 일이 잦다. 이는 유엔사가 정전협정서명자로서 비무장지대에 대한 관할권을 주장하고 있기 때문이다. 유엔사가 말하는 관할권이란 점령권자가 갖는 점령통치권이다. 따라서 유엔사의 관할권 혹은 점령통치권을 단계적으로 환수받는 절차가 필요하다. 2000년 11월 17일 경의선

과 동해선 연결을 위한 남북관리구역합의서를 통해 유엔사로부터 권한을 이양받은 사례처럼 유해발굴지나 평화둘레길등에 대한 관할권과 주권을 이양 받는 법적절차를 추진해야 한다. 구 두합의나 협조가 아닌 법적문서가 중요하다. 남북관리구역에 대한 합의서는 유엔사와 인민군간에 체결되었으나 비무장지대 남측에 대한 주권은 인민군까지 끌어들이 필요 없는 사항이며 유엔사와 한국정부간에 다루면 되는 문제이다. 유엔사의 부담을 줄이기 위한 선의의 조치로 미국을 설득할 수 있을 것이다. 그러기위해 한국정부는 주권에 입각하여 비무장지대에 대한 관리는 유엔사령관만이 할 수 있다는 관념을 과감히 떨쳐야 한다고, 나는 주장한다.

38선 이북지역 주권환수 조약

지금은 실질적으로 문제가 되지 않는 듯이 보이는 38선 이북 군사분계선 이남에 대한 행정권 이양문서가 있다. 이는 1954년 11월 17일 한미합의의사록이 체결되는 날 동시에 체결되었다. 한국정부는 이 지역에 대해 주권전체가 아닌 행정권만을 이양받은 상태이다. 군사분계선이남 남측비무장지대와 그 이남인 38선 이북지역이 유엔사령관의 점령지역이란 것을 인정한 상태에서 주권의 일부인 행정권만을 이양받은 것이다. 지금은 유엔사내부규정의 완화로 주권의 행사에 어떤 장애도 없어 보이나 법적 문서로 우리의 주권이 완전히 이양되지 않았다. 즉 규정이 바뀌면 유엔사령관의 점령통치권이 다시 모습을 드러낼 수 있다는 것이다. 비무장지대주권의 단계적 이양 전에 우선 더 쉽게 할 수 있는 일은 38선 이북지역에 대한 주권의 완전이양이므로 이것을 통해 유엔사의 점령통치권으로부터 주권을 회복하는 절차에 돌입할 것을, 나는 주장한다.

한강하구 남북민간관리위원회

한강하구 수로조사가 끝났고 2019년 4월 1일부로 민간선박항행이 가능하도록 하겠다고 국방부는 약속했다. 그러나 하노이회담결렬 후 이 약속을 실행하기 위한 노력도 사과도 없다. 남은 북을, 북은 유엔사를 문제 삼는 구조가 계속 반복되어 왔다. 북이 유엔사를 문제 삼으면 남은 회담장에서 실종된다. 비무장지대와 마찬가지로 한강하구에 대해서도 유엔사의 관할권을 이양 받아야 한다. 정부당국 간의 외교가 교착되면 모든 게 정지되는 구조를 막을 가능성이 한강하구엔 하나있다. 정전협정상 한강하구에는 민간선박항행이 보장되어 있고 민간선박이 항행하기 시작하면 강을 관리하는 문제가 당연히 발생하기에 남북민간이 주축이 된 한강하구관리위원회를 만드는 것이다. 이는 행정적으로 자연스러운 진행이다. 정부는 정부대로 유엔사로부터 이 지역의 관할권을 단계적으로 이양받기 위한 노력을 해야 한다. 유엔사는 한강하구항행규칙에 관한 정전협정 부속합의서에 근거하여 항행선박들의 등록절차를 밟으라고 요구하는 형편이다. 그러나 선박들의 등기·등록서류는 이미 한국정부 관할하에 있으므로 행정중복을 피하기 위해서라도 한국정부가 그대로 관할하는 것이 상식적이다. 남북정부당국의 보증하에 한강하구민간관리위원회가 운영되면 정부당국간 외교가 교착되는 국면에서도 민간위원회를 통한 교류협력의 구조를 유지할 수 있을 것이며 평화협정체결시 한강하구관리문제가 공백없이 해결될 수 있을 것이라고, 나는 주장한다.

서해5도 남북관리위원회

서해5도의 섬에 대해선 유엔사령관의 통제권이 있지만 바다에 대해서는 어떤 통제권도 없다. 지난 정부시기 정쟁도구화 된 북방한계선의 허상이 걷어지면 서해야말로 유엔사의 어떤 간섭 없이 남북이 공동관리할 수 있는 곳이다. 유엔사의 힘이 가장 약한 외곽에서부터 포위해 들어

가는 것이다. 정부차원과 민간차원의 공동관리위원회를 속히 정착시켜 다른 논쟁의 여지를 차단시키는 것이 필요하다고, 나는 주장한다.

유엔사의 유엔기 사용금지운동

1950년 7월 7일 유엔안보리의 미국통합사령부 창설결의에서 유엔은 이 사령부에 유엔기 사용을 승인했다. 그러나 당시 유엔깃발법에는 군사작전에서의 유엔기사용조항이 없음이 발견되었다. 그래서 7월 28일 유엔사무총장은 유엔깃발법을 수정하여 이 조항을 삽입시켰다. 사후입법, 소급입법이다. 그리고 부트로스 갈리 유엔사무총장은 판문점기자회견에서 유엔깃발을 가리키며 본인은 유엔기의 사용을 승인한 적이 없다고 선언했다. 군사작전에서의 유엔기사용 승인은 오직 유엔사무총장에게 있기에 그의 발표는 공식성을 띤다. 유엔사를 유엔조직으로 인정하지 않는 유엔이 취한 당연한 결론이다. 따라서 한국과 일본유엔사기지에 게양된 유엔기를 내려야 한다고, 나는 주장한다.

유엔사참전국가들의 유엔사반대운동

유엔사참전국은 전투부대를 보낸 16개국과 의료지원을 제공한 5개국이다. 그리고 유엔사주둔국인 한국과 일본을 포함하면 유엔사 관련국은 23개국이다.¹¹⁶⁾ 유엔사유신운동의 핵심은 이들 국가 중 하나라도 다시 군대를 파견하도록 하는 것이다. 그러나 앞서 강조했듯이 유엔사령부창설은 유엔의 조치가 아니며 참전국들의 결정은 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치일 뿐이며 따라서 참전각국은 북의 교전국가가 된다. 미국의 기만에 속아 유엔사에 참가하는 순간 북과 직접적인 교전국이 되는 것이다. 이처럼 유엔사유신은 국제적 규모의 반대운동을 유도하는 장을 마련해준다. 따라서 참전국에 살고 있는 교민들은 스스로나, 단체와 협조하여 해당정부에 유엔사유신운동에 따른 참가제안을 받았는지 정부의 공식입장은 무엇인지를 묻고, 유엔사가 유엔조직이 아니며 북과 직접적 교전국가가 된다는 사실을 알려 유엔사의 참가를 신중히 고려하도록 할 필요가 있다고, 나는 주장한다. 다음은 대륙별 참전국이다. 해당국의 교민들은 주목해주시기 바란다.

유럽: 영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 그리스, 터키, 이탈리아, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴

아시아: 태국, 필리핀, 인도, 일본

아프리카: 에티오피아, 남아프리카공화국

미주: 캐나다, 미국, 콜롬비아

오세아니아: 오스트레일리아, 뉴질랜드

1975년 유엔사해체결의 이행촉구 결의안

1975년 유엔총회의 유엔사해체결의안을 미국은 이행하지 않고 있다. 따라서 유엔총회는 유엔사해체결의이행을 촉구하는 결의안을 다시 채택할 필요가 있다. 그러나 유엔총회안건을 제출할 수 있는 것은 국가이므로 이행촉구결의안을 제출할 나라를 섭외해야 한다. 국제여론을 형성해가는 가운데 이에 주목하는 국가와 함께 민관공동작업을 진행할 필요가 있다. 매년 9월에 열리는 유엔총회를 목표로 유엔사해체결의이행촉구결의안을 통과시켜야 한다고, 나는 주장한다.

116) 현재 유엔사가 발표한 참가국은 18개국이다. 한국, 호주, 벨기에, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 남아공, 태국, 터키, 영국.

다.

평화협정의제의 관리

유엔사해체는 미국에 의해서 결정된다. 미국의 결정을 강제할 수 있는 가장 유력한 조건은 북미평화협정이다. 그러나 앞서 보았듯 평화협정의 의제를 분리시키고 분산시키려는 집요한 노력들이 있다. 비핵화와 평화협정은 북미회담의 가장 중요한 의제이다. 평화회담을 깨는 것이 목표인 집단이 할 수 있는 가장 유력한 수단은 집중된 회담의제를 분산시키고, 다른 문제로 의제를 가리는 것이다. 기기묘묘한 논리를 동원하고 엉뚱한 사건을 도발하여 의제 분산시키고와 가리기를 실행한다. 따라서 평화회담의 의제를 분산시키지 않는 것이, 평화회담의 의제를 사수하는 것이 유엔사해체로 가는 가장 빠른 길이라고, 나는 주장한다.