

유엔사와 유엔깃발 논쟁

목차

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| (1) 유엔사와 유엔기 | 1. 유엔에서의 성공 |
| (2) 유엔기에 대한 법적논쟁 | 2. 유엔사해체의 실패 |
| (3) 유엔기에 대한 정치투쟁 | (5) 유엔깃발 논쟁의 전망 |
| (4) 유엔깃발투쟁 시 북·미 전술분석 | 1) 의제설정 무대 |
| 1) 미국의 실패와 성공 | 2) 전제 |
| 1. 미국 발등 짚은 유엔총회 | 3) 전가 |
| 2. 안보리이관의 실패 | 4) 순서 |
| 3. 유엔에서 미국권위의 균열 | 5) 배치 |
| 4. 살라미전술의 성공 | (6) 결론 |
| 2) 북의 성공과 실패 | |

사진가 이시우

(1) 유엔사와 유엔기

2019년 6월 30일 트럼프가 방문한 비무장지대 올렛초소에는 세 개의 깃발이 게양되어 있었다. 성조기와 태극기 그리고 유엔기였다. 다른 비무장지대의 초소에는 이중 성조기를 빼고 태극기와 유엔기가 게양되어 있다. 그리고 같은 시간 일본 오키나와 캠프 카데나 사령부 건물 앞에는 성조기와 일장기 그리고 유엔기가 게양되어 있었다. 태극기가 일장기로 바뀌었지만 성조기와 유엔기만은 공통으로 게양되어 있었다. 이 유엔기는 비무장지대에서 오키나와까지 직선거리로 약 1,300km에 해당하는 이 광대한 지역이 유엔군사령관의 작전통제하에 있음을 알려주는 표식이다. 그러나 유엔사가 유엔조직이 아니라고 유엔이 확인하였는데 유엔기를 사용하는 것은 타당한 일인가? 이 글에서 나는 유엔사가 사용하고 있는 유엔깃발승인을 취소시키기 위한 법적·정치적 논쟁을 살펴보고 유엔기사용승인취소 운동에 대해 고민해보고자 한다.

(2) 유엔기에 대한 법적논쟁

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.¹⁾ 후에 크리머대령(Shawn P. Creamer)은 갈리의 발언을 다음과 같이 반박했다.

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

‘유엔안전보장이사회는 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결의 84호의 일부로 유엔사작전 중에 유엔깃발을 사용할 수 있는 권한을 미국에 부여했다. 더욱이 1950년 사무총장인 트리그브 리(Trygve Lie)는 결의 84가 통과되었을 때 오스틴(Warren R. Austin)유엔미국대사에게 유엔깃발을 보냈다. 콜린스(J. Lawton Collins)미 육군참모총장은 1950년 7월 14일 맥아더 장군에게 이 깃발을 전달했다. 이후 1950년 7월 17일, 유엔사무총장의 개인대표인 남아공의 카친(Alfred G. Katzin)대령이 한국지상전의 작전통제권을 가진 미8군사령관에게 유엔깃발을 선물했다. 두 행동 모두 유엔지도부가 의도적으로 유엔깃발을 통합사령부에 수여했으며 따라서 유엔안보리결의 84는 실수가 아니었다. 현대의 유엔지도부가 1950년의 행동에 대해 우려할지 모르지만 유엔사가 유엔깃발을 사용할 수 있다는 사실은 여전히 유효하다.’²⁾

모두 그럴듯해 보이는 논리이다. 그러나 이는 크리머대령의 주관적 해석일 뿐이다. 유엔기사용을 승인한 안보리결의 84호 자체의 합법성이 의심되기 때문이다. 유엔헌장의 초안자 중 한 사람이자 유엔헌장에 대한 가장 권위있는 해설자로 인정받았던 한스 켈젠(Hans Kelsen)은 바로 이 사안에 대해 다음과 같이 분석했다.

‘비록 안보리 권고에 의하여 수행된 작전이라 할지라도, 회원국과 비회원국(한국)병력의 군사작전 내에서의 유엔기사용이 그 당시 발효 중이었던 유엔깃발법에 합치된 것이었는지는 무척 의심스럽다. 그러나 1950년 7월 7일 안보리 결의 후, 즉 7월 28일 사무총장은 ‘군사작전에서의 깃발사용’이란 제목의 6항아래 다음과 같이 규정하고 있는 새 깃발법을 공표했다: ‘깃발은 유엔의 법적자격을 갖는 기구에 의해 발효된 명시적인 승인이 있을 경우에만 군사작전에서 사용될 수 있다.’³⁾

7월 7일 안보리결의가 유엔기사용을 승인한 것은 사실이지만 당시엔 그 근거인 유엔깃발법에 “군사작전에서의 유엔기사용”에 관한 조항자체가 없었다. 미국통합사령부가 창설된 7월 25일 까지 이 사실을 몰랐는지 유엔사무총장은 3일 뒤인 28일에 가서야 “군사작전에서의 유엔기사용” 항목을 추가하여 유엔깃발법을 개정하였다. 사후입법인 것이다. 그러나 법적규정이 없었다하더라도 유엔안보리가 결의했기에 합법성이 인정되는 것이 아닌가하는 의문이 제기된다. 이는 미국의 주장이기도 하다. 이에 대해 켈젠은 다음과 같이 해석한다.

‘총회의 167(II)호 결의에 따르면, 깃발사용을 승인할 능력이 있는 유일한 유엔기구는 사무총장이었고, 새 깃발법은 이 권한을 유엔의 다른 어떤 기관들에게도 위임하지 않았다. 그러나 사무총장은 아마도 총회와 안보리가 깃발사용을 승인할 능력이 있다는 견해를 갖고 있었던 것 같다. 하지만 이러한 견해는 유엔헌장에도 총회167(II)결의 어디에도 그 근거가 없다. 새 깃발법 6항의 효력은 사무총장이 군사작전에 관한 권한을 가진 유엔의 다른 기관에 깃발의 사용승인권을 부여했다는 것이다. 따라서 새 깃발법의 6항은 안보리가 권고한 군사작전에서의 유엔기 사용을 승인한 안보리의 결의안에 대한 사후정당화일 뿐이다.’⁴⁾

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

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

4) H. Kelsen, *The Law of The United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental*

즉 유엔깃발법에 따르면 군사작전에서의 유엔기사용을 승인할 수 있는 '법적자격을 갖는 기구'란 오직 유엔사무총장이다. 유엔사무총장에게만 유엔기사용승인권한이 있는 것이다. 사무총장이 위임하지 않는 한 어떤 유엔기관도 유엔기사용에 대한 승인을 갖지 않는다. 사무총장의 위임없이 안보리가 미국통합사령부에 유엔기사용을 승인했기에 이는 아무런 법적근거가 없는 것이다. 즉 안보리는 유엔깃발사용승권이 없다. 만약 사무총장이 안보리에 깃발사용권을 위임했다 해도 '군사작전에서의 유엔기사용' 조항은 무려 20일 후에나 개정되었으므로 명백한 사후입법이다. 더구나 사무총장은 유엔기사용권을 위임한 것에 불과하므로 한국전쟁 당시의 법적 모호성과 논란을 피하기 위해 지금 당장 유엔기사용권의 위임을 철회한다면 유엔기의 사용은 불법이 되는 것이다. 따라서 1993년 판문점에서 유엔기사용여부를 논한 부트로스 갈리 사무총장발언은 법적으로 완벽하다. 크리머대령이 낸 근거들은 오히려 법적 흠결이 실행된 증거일 뿐이다. 한국전쟁발발이래 이러한 논쟁은 지속되어 왔으며 해석과 논쟁에 그치지 않고 유엔무대에서 국제정치투쟁으로 발화되었다. 유엔기사용취소투쟁은 깃발사용을 둘러싼, 역사상 가장 치열한 정치투쟁이었다.

(3) 유엔기에 대한 정치투쟁

1975년 8월 25일부터 판문점유엔사군사정전위 등 정전협정 이행과 직접적으로 관련이 있는 시설을 제외하고 한국 내 모든 미군기지에서 유엔기가 내려졌다. 정확히 표현하면 그날 아침 이후로 유엔기를 게양하지 않았다. 아침마다 깃발이 게양되던 3개의 깃대에는 성조기와 태극기만 게양되었으므로 항상 하나의 빈 깃대가 남아있는 묘한 풍경이 연출되었다. 유엔기는 통상 중앙부의 깃대에 게양되었으므로 가운데가 빈 깃대의 풍경은 미국이 처한 당시의 상황을 암시하는 듯 했다.



(자료1. 사진은 1969년 파주 주둔부대였던 블루랜서밸리에서 촬영된 국기하강식 모습이다. 맨 처음 성조기가 내려지고 있다.5))

이 날이 더욱 대조되었던 것은 오랜시간 북이 공을 들여왔던 비동맹회의에 가입한 날이었기 때문이기도 하다. 인도 리마에서 열린 제2차 비동맹외상회의에서 북은 정식가입국이 되었다. 북은 축제분위기에 휩싸였고 '우리혁명의 국제적 연대성을 일층 튼튼히 함으로써 조국의 자주

Problems (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.939
 5) http://image04.webshots.com/4/9/21/25/70692125tSXcFh_ph.jpg(2010년 11월 20일 검색)

적 통일위업에 유리한 정세를 조성할 뿐 아니라 사회주의가 튼튼한 동맹자를 가지게 되었다'고 기뻐했다.⁶⁾ 유엔깃발내리기는 유엔총회회원국 중 북한측 국가들의 외교적 공세에 밀려 미국이 스스로 취한 조치였다. 유엔기를 둘러싼 싸움에서 미국이 패배한 것이다. 지폐가 단순한 종이가 아니듯 깃발도 단순한 천이 아니다. 지폐가 가치관계를 체현하면서 동시에 가치를 소외시키듯이 유엔깃발도 유엔이란 국제체계를 상징적으로 체현하면서 그 체계에서 배제된 국가를 소외시킨다. 깃발투쟁은 따라서 정치투쟁의 성격을 갖는다. 그렇다면 유엔에서 어떤 일이 있었던 것일까?

1969년 11월 25일 유엔총회결의는 60년대 중반이후 유엔총회의 각종 문건에 등장했던 다음 문장이 포함된 결의안이 마침내 통과되기에 이르렀다.

“유엔결의에 따라 한국에 보낸 유엔군의 대부분이 이미 철수했고, 한국에서의 유엔군의 유일한 목적은 그 지역의 평화와 안전을 유지하는 것이고, 해당정부가 언제든지 한국이 요구하는 그런 조치나 총회가 이행하고 있는바 공식적이고 최종적인 해결을 위한 상태를 위해 한국으로부터 주둔병력을 철수하기 위해 준비되어 있음에 주목한다.”⁷⁾

이로써 유엔총회는 ‘유엔군철수’에 주목하기 시작했다. 여기서의 유엔군은 실제로는 미군임을 알 만한 사람은 다 알았다. 즉 주한미군철수가 유엔총회의제로 등장한 것이다. 그러나 당시까지는 그저 주목할 뿐이었다. 남한과 북한은 유엔회원국이 아니었기에 유엔에서 ‘한국문제’를 주도할 처지에 있지 않았다. 그러나 1970년 2월, 닉슨(Richard M. Nixon)은 외교교서로 그 전년도 아시아 주둔 미군의 삭감을 요점으로 하는 ‘괌 독트린’을 ‘닉슨 독트린’이라 정식화했다. 그리고 같은 해 3월말에는 약 2만 명의 주한미군삭감을 요점으로 하는 국가안보결정비망록(National Security Decision Memorandum: NSDM)-48을 확정했다. 이어서 다음해 1971년 3월, 닉슨정권은 박정희정권의 강한 저항에도 불구하고 제7보병사단의 철수를 강행했고 그때까지 비무장지대의 후방을 담당하고 있었던 제2보병사단도 역시 재배치시켰다.

이어서 닉슨대통령의 중국방문계획발표(1971년 7월 15일)가 있자 한반도는 큰 영향을 받는다.⁸⁾ 키신저가 저우언라이와의 회담을 마친 직후 ‘알바니아 결의안’을 통과하는 형태로 중국의 유엔가입이 실현되었다. 키신저도 저우언라이도 동년 유엔총회에서 중국의 유엔가입이 실현될 것이라고는 생각지 못했다.⁹⁾ 양국은 중국이 국제사회에 참가할 것을 염두에 두면서 한반도에서의 전쟁재발방지를 위해 협조할 가능성을 모색하고 있었다. 북한은 키신저-저우언라이의 1971년 7월 9일 1차 회담이 끝난 직후 저우언라이의 평양 비공식방문을 통해 회담내용을 충분히 통보받고¹⁰⁾ 1971년 9월 7일 외교부 성명을 통해 “한반도 주둔 외국군의 철수와 유엔

6) <http://nk.d.or.kr/pds/nk/view/236> (2019년 7월 22일 검색)

7) A/Res/2516(XXIV), “Question of Korea”, 1818th plenary meeting 25 November 1969, p.10

8) 구라타 히데야, 「미·중 접근과 군사정전체제 유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접협의 제기의 기원」, 『일본공간』, Vol.8, (2010), pp.117-118

9) Henry A. Kissinger, *White House Years*, (Boston: Little Brown, 1979), p.786 (桃井眞 監修 / 齋藤彌三郎·小林正文·大舘人·鈴木康雄 訳, 『キッシンジャー秘録③北京に飛ぶ』, (小学館, 1980년), p.240), 「周首相との会見詳報」 『朝日新聞』 1971년 11월 6일. 및 『周恩来語録』 (秋元書房, 1972년), p.164.; 구라타 히데야, 「미·중 접근과 군사정전체제 유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접협의 제기의 기원」, 『일본공간』, Vol.8, (2010), p.136

10) 「1971년도 국방대학원 졸업식 및 제16기 합동참모대학 졸업식 유시(1971년 7월 20일)」, 『박정희대통령연설문집(제8집)』, p.381.

한국통일부흥위원회(UNCURK: United Nations Commission for Unification and Rehabilitation of Korea)의 해체를 촉구했다. 북한의 이 성명내용은 또한 그대로 키신저-저우언라이 사이의 1971년 10월 2차 회담에 반영되었다.¹¹⁾

그러나 1972년 2월 28일 '상하이 공동성명'을 발표한 당시 미·중 두 정상은 한반도에서의 유엔의 권능을 박탈하는 데 있어서 UNCURK만 해체하고 유엔군사령부에 대해서는 불문에 부치는 것으로 합의하였다. '상하이 공동성명서'의 발표를 듣고 『로동신문』에 게재된 논평에는 '남조선에 무엇보다도 먼저 유엔군의 간판을 뒤집어 쓴 미제국주의 군대가 물러가야 한다. 남조선에 미제국주의 침략군이 등지를 틀고 있는 한 조선의 평화와 자주적 평화통일이란 불가능하다'¹²⁾고 강조하면서 '상하이 공동성명서'에는 언급되지 않았던 유엔군사령부 해체의 필요성을 강조하였다. 이제 미국측은 언커크의 해체만을, 북측은 상하이공동성명에서 누락된 유엔사해체까지 포함한 의제로 외교전을 펼치기 시작했다. 그 결과 1973년 11월 27일 개최된 유엔총회 1차위원회보고서에 의하면 북한측 36개국 결의안¹³⁾은 UNCURK의 해체와 더불어 한국주둔외국군에 의한 유엔깃발사용을 취소할 필요와 유엔사해체 필요성을 언급했다.

유엔깃발사용금지와 유엔사해체가 의제로 정립된 것이다. 아직까지 유엔기는 유엔사하고만 동일시되어 있다. 이후에 나타날 유엔깃발과 모든 주한외국군을 연결시키는 전략은 성립되지 않고 있었다.

"Recognizing that it is in accord with the principles of the Charter of the United Nations to maintain and consolidate peace in Korea and encourage to the utmost the early solution of the question of the reunification of Korea in conformity with the principles of the North-South Joint Statement and the principle of national self-determination as well as the entry into the United Nations by a single unified Korea and create favourable conditions for it,

"1. Decides to dissolve the 'United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea';

"2. Considers it necessary to annul the right to use the United Nations flag by the foreign troops stationed in South Korea and dissolve the 'United Nations Command';

"3. Recognizes that all foreign troops stationed in South Korea should withdraw so that further steps may be taken for accelerating the independent and peaceful reunification of Korea."

(자료2. A/8752/Add.9 2항에서 한국주둔외국군에 의한 유엔깃발사용을 취소할 필요와 유엔사해체 필요성을 고려할 것을 권고했다.)

이에비해 미국측 28개국의 결의안¹⁴⁾은 UNCURK의 해체만을 다루었다. 이 회의에서 튀니지가 낸 결의안¹⁵⁾은 한국에서 유엔이 속히 손을 떼기 위한 조치와 한국에 주둔중인 이들 군대의 철수를 언급했다.¹⁶⁾ 당시 국토통일원정책기획실은 대외비자료를 통해 분석한 바 1973년 28차

11) 박승준, 「韓·美 外交의 美·中 外交에 대한 從屬性 研究 ; 닉슨·키신저와 毛澤東·周恩來 사이의 1971~1972년 비밀 대화록을 중심으로」, (高麗大學校 政策大學院 석사논문, 2004), p.13

12) 사설 「승리는 정의의 위업을 위한 인민의 편에 있다」, 『로동신문』 1972년 3월 4일; 구라타 히데야, 「미·중 접근과 군사정전체제 유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접협의 제기의 기원」, 『일본공간』, Vol.8, (2010), p.152인용

13) A/8752/Add.9

14) A/9146

15) A/C.1/L.661

16) A-9341. QUESTION OF KOREA. REPORT OF THE 1ST COMMITTEE, 1973.11.27, p.9

유엔총회는 북한의 승리로 보았다.

‘1973년 28차 유엔총회에서 한국문제에 대한 결과를 타협으로 보는 관점은 북한측으로 보면 타당하다고 볼 수 없다. 왜냐하면 28차 유엔총회의 한국문제에 대한 결과의 형식적인 면에서 보면 타협적형식이라고 볼 수 있으나 실질내용면에서 한국측은 언커크를 자진해제했을 뿐만 아니라 북한과 중공이 가장 불원하고 있는 남북한 유엔동시가입을 한국측이 철회했기 때문에 28차 총회결과는 북한의 승리로 분석·평가되어야 할 것으로 본다.’¹⁷⁾

1974년 3월 26일 북은 1972년 1월 10일의 남북평화협정¹⁸⁾제안을 철회하고 미국에 북미평화협정을 제기했다.¹⁹⁾ 2년 만에 남북평화협정에서 북미평화협정으로 당사자가 바뀐 것이다.

1974년 9월 19일 유엔총회일반위원회 219차 회의에서 권고한 의제 106항과 110항은 ‘유엔잇발하에 한국에 주둔중인 모든 외국군대의 철수’를 제목으로 하고 있다.²⁰⁾ 그리고 37개국이 요청한 10월 7일 결의안²¹⁾역시 같은 제목을 유지했다.²²⁾ 이로써 북한측은 유엔기와 모든 외국군을 동일시하는 전략을 관철시켰다. 이는 미국이 유엔사와 주한미군을 분리하려는 의도를 간파하고 유엔잇발을 매개로 유엔사와 주한미군을 동시에 해체·철수시키려는 전략의 표현이었다. 실제 태국군철수를 마지막으로 유엔사는 미군만 남게 되었다. 그러자 1974년 7월부터 유엔사·주한미군사·미8군사의 기능이 통합되어 운영되기 시작했다. 행정의 능률을 꾀하기 위해 인사·정보·작전·병참등 3개 사령부의 비슷한 임무의 참모기능을 일원화하여 미군은 마치 1개 사령부로 통합된 것처럼 보였다. 따라서 유엔잇발 아래 모든 미군이 통일된 듯 보이는 것은

17) 김달중, 『유엔군사령부해체시 대책연구』, (국토통일원정책기획실)(1977.6(77.12.31까지 대외비)), p.27

18) 「조선민주주의인민공화국의 당면한 정치·경제정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여—일본 《요미우리신문》기자들이 제기한 질문에 대한 대답(1972년 1월 10일)」, 『김일성전집(48)』, pp.166~167; 구라타 히데야, 「미·중 접근과 군사정전체제 유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접협의 제기의 기원」, 『일본공간』, Vol.8, (2010), p.147; 북한의 최고지도자가 공식적으로 정전체제를 평화체제로 전환할 것을 주장한 것은 1955년 8월 14일 ‘8.15 해방 10주년 기념대회’에서 한 김일성의 연설에서였다. 이 연설에서 김일성은 “조선사람 자체의 의사에 의”한 통일문제 해결을 주장하며, 남북한 당국이 서로 상대방을 반대하는 어떠한 무력행사도 하지 않고 통일문제를 오직 평화적 방법으로 해결할 것을 선포하고 남북한 군대를 최소한도로 축소할 것을 제의하였다. 1957년 9월 18~20일 열린 최고인민회의 제2기 1차회의에서 김일성은 “정전협정의 모든 조항들은 엄격히 준수되어야 하며 정전을 공고한 평화로 전환시켜야”한다고 주장하고, “조선에서 모든 외국군대를 철퇴”시켜야 함을 강조하면서 “북남조선의 병력을 각각 10만명으로 혹은 그 이하로 축소”할 것을 제의하였다.(국토통일원 편, 『남북한 통일체의 자료총람』제1권 (서울: 국토통일원, 1985), pp.288-289, 343-345)

19) 「미합중국국회에 보내는 편지」, 『민주조선』 1974년 3월 26일; 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』, (평양출판사, 2003), pp.90-92; 국토통일원, 『북한최고인민회의 자료집』, (제3집: 4기 1차회의~5기 7차회의), 1988, p.858; 구라타 히데야, 「미·중 접근과 군사정전체제 유엔(UN)군사령부의 온존과 북·미 직접협의 제기의 기원」, 『일본공간』, Vol.8, (2010), p.121인용; 북한의 평화관은 통일관과 함께 남북한 체제경쟁에서 북한이 유리한 위치에 있을 때 확립되었다. 북한은 한반도의 분단상태가 평화를 저해하고 있다는 인식 아래, 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결을 통해 평화체제를 실현할 때 평화상태를 가져올 수 있다고 보고 있다. 북한은 ‘자주적 평화통일’ 실현을 위해 외국군 철수가 필수적이라는 기본 인식을 바탕으로 하면서도 해당 시기 대내외 정책환경 및 목표에 따라 주한미군철수에 대한 입장에 변화를 보여 왔다. 즉각 철수, 단계적 철수, 주둔용인 가능성 시사발언 등이 그런 예들이다. 또 북한은 주한미군 문제를 대남, 대미관계와 평화체제의 국제법적 보장 방안과 연계하여 접근해 왔다. (정세진, 「주한미군감축 및 위상변경에 관한 주요논의 분석」, 『국제정치논총』제41집2호, (2001), pp.27-44참조)

20) A-9973. QUESTION OF KOREA. REPORT OF THE 1ST COMMITTEE, 1974.12.16., p.2

21) A/C.1/L.677

22) A-9973. QUESTION OF KOREA. REPORT OF THE 1ST COMMITTEE, 1974.12.16., pp.3-4

당연했으며 이는 미국이 스스로 자초한 일이기도 했다. 1974년 12월에는 미 육군태평양사령부가 해체되면서 주한미군은 워싱턴 직할이 되고 형식상으로 유엔조직처럼 착각되던 유엔사에 대한 작전통제권이 미합참으로 이관되었다.²³⁾

국제연합한국통일부흥위원회(UNCURK)와 유엔사 해체문제가 거론되던 1973년 3월 15일 미국무부동아시아담당차관보 마셜 그린의 작성한 유엔사문제 분석문건 중에는 다음과 같은 전략이 이미 포함되어 있었다.

‘그 어떤 것도 유엔사 해체에 대한 극복 못할 장애물이 되지는 않음. 한국 안보에 대한 최우선적인 역할 역시 주한미군으로 지원되는 미국의 대한국안보조약으로 그 기능을 담당하고 있음.’²⁴⁾

즉 미국 전략은 더 이상 유엔사해체를 피할 길이 없으니 유엔사해체를 현실로 받아들이면서 재빨리 유엔사와 주한미군을 분리하는 것이었다. 그러나 1973년 당시까지도 미국은 이런 전략을 총회결의안에 반영시키진 못하고 있었다.

유엔총회에서 미국측 전략에 변화가 감지되기 시작한 것은 1974년 11월 29일 2031차 회의였다. 프랑스는 수정안²⁵⁾에서 “유엔사해체를 포함하여”라는 원래의 문구에 “정전협정유지를 위한 적절한 조정과 함께 유엔사해체를 포함하여”라는 문구를 추가했다.²⁶⁾ 이로써 미국측은 유엔사해체에 정전협정유지라는 조건을 추가하는 전략상의 변화를 보였다. 이는 북이 1974년 3월에 제안한 북미평화협정에 대한 거부의를 밝힌 것이다. 당시까지 북은 유엔총회에서 유엔기-유엔사해체-주한미군철수까지는 통합시켰지만 아직 평화협정까지를 엮는 큰 그림을 완성하지 못하고 있었다. 이는 75년에서야 가능해졌다. 그러나 미국은 정전협정고수라는 입장을 세워 평화협정논의를 저지하려는 의도를 드러냈다.

29차 총회가 막바지로 달려가던 1974년 12월 4일 이종목 북한수석대표의 연설은 ‘유엔깃발하의 외국군철수’라는 제목을 고수하기 위한 것이었다. 더불어 유엔깃발하 외국군철수와 ‘미군철수’를 동일시하려는 전략으로 분석되었다.²⁷⁾ 단순히 외국군철수라고 하면 득표가 어려울 것이므로 득표전술상 감각적·직관적 상징으로서 ‘유엔깃발하’라는 구절을 고수하고자 한 것이다. 북측이 유엔기라는 상징을 통해 미군철수를 구체화, 종합화하는 개념적 사고를 했다면 미국측은 깃발은 깃발, 유엔사는 유엔사, 미군은 미군이라는 형이상학적 사고를 하고 있음을 알 수 있다. 북측은 종합을, 미국측은 분리를 집요하게 추구하고 있었던 것이다.

1974년 12월 9일 2039차 회의에서는 프랑스 안에 대해 사우디아라비아대표가 단어만 바꾼 같은 내용의 수정안²⁸⁾을 제출하였다. 그리고 이 수정안이 통과되었다.²⁹⁾ 1974년 12월 17일 유엔총회 2322차 본회의에서 통과된 결의는 다음부분의 변화를 포함했다.

‘유엔안전보장이사회가 정전협정의 계속적 준수를 보장할 필요와 이 지역의 평화와 안보의 전

23) 서울신문사, 『주한미군30년』, (서울: 서울신문사, 1970), pp.376-377

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

25) A/C.1/L.704

26) A-9973. QUESTION OF KOREA. REPORT OF THE 1ST COMMITTEE, 1974.12.16., p.5

27) 김달중, 『유엔군사령부해체시 대책연구』, (국토통일원정책기획실)(1977.6 (77.12.31까지 대외비)), p.23

28) A/C.1/L.705/Rev.1

29) A-9973. QUESTION OF KOREA. REPORT OF THE 1ST COMMITTEE, 1974.12.16., p.10

3333 (XXIX). Question of Korea

The General Assembly,

Desiring that progress be made towards the attainment of the goal of peaceful reunification of Korea on the basis of the freely expressed will of the Korean people,

Recalling its satisfaction with the issuance of the joint communiqué at Seoul and Pyongyang on 4 July 1972 and the declared intention of both the South and the North of Korea to continue the dialogue between them,

Aware, however, that tension in Korea has not been totally eliminated and that the Armistice Agreement of 27 July 1953 remains indispensable to the maintenance of peace and security in the area,

Recognizing that, in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations regarding the maintenance of international peace and security, the United Nations has a continuing responsibility to ensure the attainment of this goal on the Korean peninsula,

1. *Reaffirms* the wishes of its members, as expressed in the consensus statement adopted by the General Assembly on 28 November 1973,⁶⁹ and urges both the South and the North of Korea to continue their dialogue to expedite the peaceful reunification of Korea;

2. *Expresses the hope* that the Security Council, bearing in mind the need to ensure continued adherence to the Armistice Agreement and the full maintenance of peace and security in the area, will in due course give consideration, in consultation with the parties directly concerned, to those aspects of the Korean question which fall within its responsibilities, including the dissolution of the United Nations Command in conjunction with appropriate arrangements to maintain the Armistice Agreement which is calculated to preserve peace and security in the Korean peninsula, pending negotiations and conciliation between the two Korean Governments leading to a lasting peace between them.

*2322nd plenary meeting
17 December 1974*

면적 유지에 대해 고려해줄 것이라는 희망과, 두 한국정부가 그들 사이의 영구평화를 견인할 협상과 조정 중에도 한반도에서의 평화와 안보를 유지시킨다고 평가된 정전협정을 유지하기 위한 적절한 합의와 함께 유엔군사령부해체를 포함하여 그들의 책임 내에서 주어진 한국문제에 관한 그런 양상에 직접관련당사자들과 함께 당연히 조정을 고려할 것이라는 희망을 표명한다.’³⁰⁾

(자료3. A/RES/3333 ‘한국문제’, 2322nd plenary meeting 1974.12.17. ‘정전협정을 유지하기 위한 적절한 합의와 함께 유엔군사령부해체’를 언급하고 있다.)

이 결의안은 첫째 유엔총회에서 안보리로 한국문제의 이관을 시도한 점, 둘째 정전협정유지를 유엔사해체의 조건으로 명확히 했다는 점, 정전협정논의에서 한국을 포함시키기 위한 ‘직접관련당사자’³¹⁾란 표현이 처음 등장했다는 점이 특징이었다. 이로써 74년 총회논쟁에서는 “정전협정유지와 유엔사해체” 대 “유엔사해체와 유엔깃발하 주한외국군철수”가 미국측과 북한측의 쟁점이 되었다. 29차 유엔총회 대해 김달중은 다음과 같이 분석했다.

‘서방측 결의안이 통과되어 통과된 형식면에서는 한국측의 승리라고 할 수 있을지 모르나 실질면에서 유엔사해체의 당위성을 기정사실화시켰다는 결과에서 북한측의 두 번째 실질적 승리라고 평가할 수 있다고 본다.’

30) A/RES/3333 ‘Question of Korea’, 2322nd plenary meeting 17 December 1974

31) 북은 이에 맞서 정전협정 서명자만을 가리키는, 즉 한국을 제외시킨 ‘실제당사자’란 개념을 사용했다.

이어 그는 1973년과 1974년 총회에서 북한의 전략을 다음과 같이 분석하였다.

‘28차(1973년)와 29차(1974년) 유엔총회에서 유엔사에 대한 북한측의 전략을 분석해보면 먼저 28차 총회에서 공산측은 그들의 결의안에서 1.언커크 해체, 2.유엔기 사용권리를 취소하고 유엔사를 해체할 것, 3.모든 외국군을 철수할 것을 주장한데 반하여 29차(1974)총회에서는 1.유엔 깃발하의 모든 외국군은 철수해야한다 라는 원칙을 세워놓고 2.철수방법은 관계국간에 협의하여야 할 것이라고 주장하였다. 이상의 북한측 결의안 내용에서 분석되어질 수 있는 의도는 첫째, 유엔기하의 외국군 철수라고 한 점은 먼저 유엔사자체를 해체시켜놓고 다음 유엔총회에서 유엔사해체는 명목뿐이고 그에 소속하였던 외국군 즉 미군이 아직도 철수하고 있지 않다는 문제를 다시 후속적으로 제기하려는 단계적 전략으로 분석되어질 수 있다. 북한측 결의안 중에 “관계국간 외군철수관련문제해결을 위한 적절한 조치”라는 문구는 1974년 3월 25일 북한이 미국정부에 제의한 평화조약체결과 직결되는 전략으로서 유엔군의 주동세력인 미국을 상대로 협상의 통로를 타개하겠다는 전략으로 분석되어질 수 있다고 본다...29차 유엔총회에서 이종목은 그의 연설에서 미군철수와 관련하여 미국정부와의 평화조약체결을 주장했던 점을 주목할 필요가 있다.’³²⁾

1975년 6월 27일자로 미국이 유엔안보리의장에게 보낸 편지³³⁾에는 유엔기사용의 제한을 포함하여 유엔사령부의 노출을 줄이기 위한 조치와 정전협정이 계속 유효하다고 관련국가들이 동의한다면 1976년 1월 1일자로 유엔사를 해체하고 한국군장교를 후임사령관으로 임명하겠다는 제안이 담겨 있었다.

COMMUNICATIONS CONCERNING THE QUESTION OF KOREA

537. By a letter dated 27 June 1975 (S/11737), the representative of the United States of America recalled that its co-sponsoring the draft resolution which, as subsequently amended, was adopted by the General Assembly at its twenty-ninth session as resolution 3333 (XXIX) of 17 December 1974, the representative of the United States had expressed the willingness of his Government to see the dissolution of the United Nations Command in conjunction with appropriate arrangements to maintain the Armistice Agreement of 27 July 1953. The Government of the United States was prepared to take concrete measures consistent with that resolution. In that regard, the Government of the United States, in consultation with the Government of the Republic of Korea, wished to bring to the attention of the Security Council that it was ready to terminate the United Nations Command and, together with the Republic of Korea, to designate military officers of the United States and the Republic of Korea as successors in command, as provided for in paragraph 17 of the Armistice Agreement of 27 July 1953, who would ensure implementation and enforcement of all provisions of the Armistice Agreement, which were now the responsibility of the Commander-in-Chief of the United Nations Command. The United States would terminate the United Nations Command and, simultaneously, together with the Republic of Korea, implement the alternative arrangement outlined above on 1 January 1976, subject only to the prior agreement of the Korean People's Army and the Chinese People's Volunteers, as signatories to the Armistice Agreement, that the Armistice Agreement would continue in force. The Governments of the Republic of Korea and the United States were prepared to discuss that matter with the other parties directly concerned at any time and in any place mutually agreed upon, as well as with the members of the Security Council, should they so desire. The Government of the United States wished further to state that in anticipation of the recommendations of the General Assembly embodied in resolution 3333 (XXIX), it would, in the meantime, undertake measures to reduce manifestations of the United Nations Command, including restricted use of the flag, which were authorized by Security Council resolution 84 (1950)

of 7 July 1950. The Government of the United States emphasized that its chief concern in the matter was that the Armistice Agreement, which had been the basis of peace and security in the Korean peninsula for more than 20 years, be maintained in the absence of alternate lasting agreements between the South and the North.

538. By a letter dated 22 September 1975 (S/11830), the representative of the United States outlined the measures taken by his Government, in consultation of the recommendations in General Assembly resolution 3333 (XXIX) of 17 December 1974 to reduce manifestations of the United Nations Command in Korea. With effect from 25 August 1975, the United Nations flag was no longer being flown over military installations in the Republic of Korea, except at facilities directly associated with the implementation of the Armistice Agreement of 27 July 1953. Restricting the use of the United Nations flag would contribute to making a distinction between, first, those military personnel directly involved in the performance by the United Nations Command of its Armistice Agreement responsibilities (less than 300 non-Korean personnel), and, second, United States forces serving in the Republic of Korea in accordance with the Mutual Defense Treaty of 1954 (registered as Treaty No. 3363 in the United Nations Treaty Series on 8 May 1956) at the request of the Government of the Republic of Korea. The restriction on the use of the United Nations flag did not alter the responsibilities of the United Nations Command under the terms of the Armistice Agreement. Any proposal for peace on the Korean peninsula which did not provide for the maintenance of the Armistice Agreement in those circumstances would not be in the interest of international peace and security.

539. By a letter dated 30 October 1975 (S/11861), the representative of the United States transmitted to the Security Council a report of the United Nations Command concerning the maintenance of the Armistice Agreement of 27 July 1953 during the period from September 1974 to August 1975. The report contained a review of the background surrounding the establishment and functioning of the United Nations Com-

(자료4. S/11737. 1976년 1월 1일부로 유엔사를 해체하겠다는 미국의 약속이 서술된 서한. 1975.6.27)

이러한 내용은 북한과 중공과의 합이가 아니라 미국정부와 한국정부의 일방적인 조정조치로서 이행해 버리고 말겠다는 것이다. 유엔총회의 결정에 따르지 않고 미국 스스로의 결정에 의한

32) 김달중, 『유엔군사령부해체시 대책연구』, (국토통일원정책기획실)(1977.6(77.12.31까지 대외비)), p.23. 이종목의 평화협정주장은 다음해인 1975년 30차 총회 결의안에 명문화된다.

33) S/11737. LETTER DATED 75/06/27 FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES OF AMERICA TO THE UNITED NATIONS ADDRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

것임을 강조하기 시작한 것이다. 이 날의 편지는 1975년 11월 18일 유엔사해체를 결정한 유엔총회결의안의 핵심내용이 되었다. 짧은 결의안에 '정전협정유지'주장은 무려 4차례나 중복하여 언급되었다. 즉 이는 미국의 유엔총회에 대한 핵심전략이었던 것이다. 한국측은 이런 일방 조치에 대하여 북측이 도전할 수 있는 방법은 정전협정자체의 무효선언밖에 없다고 보고, 그러나 북한은 정전체제의 전면무효선언보다는 이미 서방측이 제시한 유엔사후계조정을 기정사실로 받아들일 수밖에 없으리라 판단하였다.³⁴⁾ 그러나 북은 정전협정지속 대신 정전협정폐기와 평화협정으로의 대체를 주장했다.

석 달 뒤인 1975년 9월 22일 미국은 다시 유엔안보리의장에게 보낸 편지³⁵⁾에서 6월 달에 약속하고 8월 달에 실행한 유엔기의 사용제한은 유엔군사령부의 정전협정의무수행에 직접 연관된 미군과, 상호방위조약에 따른 주한미군을 구별하는데 효과가 있을 것이나, 유엔기의 사용을 자제한다고 해서 정전협정에 따른 유엔사의 책임이 변하진 않는다는 점을 강조했다.



LETTER DATED 22 SEPTEMBER 1975 FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES OF AMERICA ADDRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

I wish to bring to the attention of the Security Council that, with effect from 29 August 1975, the United Nations flag no longer flies over military installations in the Republic of Korea except at facilities directly associated with the implementation of the Armistice Agreement of 27 July 1953. Restricting the use of the United Nations flag will contribute to making a distinction between first, those military personnel directly involved in the performance by the United Nations Command of its Armistice Agreement responsibilities (less than 300 non-Korean personnel); and secondly, United States Forces serving in the Republic of Korea in accordance with the Mutual Defense Treaty of 1954 (registered as Treaty No. 3363 in the United Nations Treaty Series on 8 May 1956) at the request of the Government of the Republic of Korea. This action is pursuant to the letter of the Permanent Representative of the United States of America on 27 June 1975 addressed to the President of the United Nations Security Council. That letter stated that, in consideration of the recommendations in General Assembly resolution 3333 (XXIX), adopted on 17 December 1974, the United States would take measures to reduce manifestations of the United Nations Command.

The restriction on the use of the United Nations flag does not alter the responsibilities of the United Nations Command under the terms of the Armistice Agreement. In that regard I wish to reiterate that the Governments of the United States and the Republic of Korea, as already stated, are prepared to discuss with the other parties directly concerned, at any mutually agreed time and place, the question of the termination of the United Nations Command subject to continuation of the Armistice Agreement. They are also prepared to discuss this question with the members of the Security Council should they so desire.

The Government of the United States re-emphasizes that its chief concern in this matter is that the Armistice Agreement, which has been the basis of peace and security in the Korean peninsula for over 20 years, be maintained in the absence of alternate lasting arrangements between the South and the North. Any proposal for peace on the Korean peninsula which does not provide for the maintenance of the Armistice Agreement in these circumstances would not be in the interest of international peace and security.

I wish to request that this letter be circulated as a document of the Security Council.

(Signed) Daniel P. MOYNIHAN
Permanent Representative of the United States of America to the United Nations

75-18976

(자료5. S/11830 유엔기사용의 자제가 정전업무책임을 변경시키지 않는다는 통보를 한 미국의 서한. 1975.9.22.)

유엔기사용취소문제는 유엔기발법과 일치하지 않는 유엔안보리결정의 하자에서 생긴 것인데 미국은 기발법과 안보리결정에는 하자가 없고, 미군기지에까지 유엔기사용을 남용한 것만을

34) 김달중, 『유엔군사령부해체시 대책연구』, (국토통일원정책기획실)(1977.6(77.12.31까지 대외비)), pp.40-41

35) 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

바로잡으면 된다고 주장한 셈이다. 법률차원의 오류를 규칙차원의 오류라고 주장한 셈이다. 미군기지에서의 유엔기사용포기를 유엔사의 정전유지책임과 분리한 것이다. 크리머대령에 의하면 1975년 8월 25일 유엔기계양의 포기는 되도록 유엔군을 노출시키지 않는 조치였으나 결국 유엔사가 유엔기를 사용할 권한이 있는 동안은 깃발을 과감하게 사용하기로 한 것이었다.³⁶⁾ 결국 미국은 두 달 만에 유엔기사용자제에서 유엔기계속사용으로 재빨리 선회한 것이다. 결국 유엔기사용취소에 대한 총회결의안을 지키지 않은 것이다. 왜곡했을 뿐이다. 그리하여 75년 이전에 비해 그 숫자는 줄었지만 오늘날까지 유엔기는 계속 계양되고 있다. 그러나 정작 75년 총회결의안 어디에도 유엔기계속사용의 합법성 주장은 반영되지 않았다.

드디어 1975년 11월 18일 북한측과 미국측 결의안이 각각 유엔총회에서 통과되었다. 우선 미국측 결의안³⁷⁾의 핵심조항은 다음과 같다.

‘유엔군사령부가 1976년 1월 1일을 기하여 해체할 수 있도록 그리하여 동 일자로 남한에는 유엔 깃발아래의 군대는 잔류하지 않도록 상기 협의가 완결되고 정전협정 유지를 위한 대안이 마련될 수 있기를 희망한다.’

2. Expresses the hope that all the parties directly concerned will enter into negotiations on new arrangements designed to replace the Armistice Agreement, reduce tensions and ensure lasting peace in the Korean peninsula;

3. Urges all the parties directly concerned, as a first step, bearing in mind the need to ensure continued observation of the Armistice Agreement and the full maintenance of peace and security in the region, to embark on talks as soon as possible so that the United Nations Command may be dissolved concurrently with arrangements for maintaining the Armistice Agreement;

4. Expresses the further hope that these discussions will be completed and alternative arrangements for the maintenance of the Armistice Agreement will be made in order that the United Nations Command may be dissolved on 1 January 1976 so that by that date no armed forces under the United Nations flag will remain in the South of Korea.

*2409th plenary meeting
18 November 1975*

(자료6. A/3390 (A). 유엔사해체의 조건으로 정전협정의 유지를 위한 대안마련을 전제한 미국측 결의 1975.11.18.)

정전협정유지를 전제조건으로 한 유엔사해체 안이다. 정전협정유지에 대해선 전체결의안에서 4번이나 강조되어 있다. 이 결의안에서는 8월 25일 유엔기사용과 유엔사임무의 분리방침에 대해서는 언급되지 않았다. 언급된 것은 유엔기사용제한을 약속한 6월 27일 편지뿐이다. 미국도 자신의 조건부전제를 포기한 것이다. 또한 정전협정유지를 주장했지만 평화협정체결을 반대하진 않았다. 또한 이 결의안에서 ‘국제평화와 안보의 유지에 관한 유엔헌장의 원칙과 목적에 따라 유엔이 한반도에서 이같은 목표의 달성을 보장하기 위한 지속적인 책임을 가진다는 것을 인정’함을 전제했다는 사실에 주목해야한다.

1950년 6월과 7월의 안보리 결의에서는 ‘평화의 파괴’가 발생하는데 대해 ‘평화의 회복’을 결의

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

37) A/RES/3390(XXX), Question of Korea (A), 1975.11.18.

하였다. 평화가 깨졌다면 '유지'될 수 없고 오직 '회복'할 수만 있다.³⁸⁾ '평화의 위협'이 발생했다면 평화는 침략의 진압이 아닌 평화의 위협에 대한 제거와 진압으로서 '유지'될 수 있다.³⁹⁾ 국제평화의 '유지'란 평화의 파괴를 예방하는 것을 의미한다. 정전협정 60항의 평화적 해결 권고, 즉 평화협정 체결 권고는 파괴된 평화의 회복으로 볼 수도 있고 평화의 파괴를 예방하는 평화의 유지로도 볼 수 있다. 그런데 미국이 평화의 유지를 정전협정의 유지로만 본 것은 유엔헌장에 대한 일방적이고 협소한 해석일 뿐이다. 유엔헌장의 원칙에 기반한 평화의 유지로서 더 적합한 것은 정전의 유지보다는 평화협정체결이다. 즉 평화협정체결과 정전의 유지는 어떤 갈등이나 대립관계에 있지 않다. 미국측 결의안도 단지 평화체제가 마련될 때까지 정전협정의 유지만을 주장했을 뿐이다. 이처럼 북측결의안과 대립·모순되지 않았기에 두 결의안 모두 통과된 것으로 봄이 타당하다.

다음으로 북측 결의안⁴⁰⁾의 핵심내용은 다음과 같다.

'정전협정의 실제당사자들에게 "유엔군사령부"의 해체 및 유엔 깃발아래 남한에 주둔하는 모든 외국군의 철수와 관련하여 한국에서의 긴장을 완화하고 평화를 유지, 공고히 하기 위한 조치로서 한국정전협정을 평화협정으로 대체하도록 촉구한다.'

sion and maintain and consolidate peace in Korea in the context of the dissolution of the "United Nations Command" and the withdrawal of all the foreign troops stationed in South Korea under the flag of the United Nations;

3. Urges the North and the South of Korea to observe the principles of the North-South joint statement and take practical measures for ceasing arms reinforcement, reducing the armed forces of both sides drastically to an equal level, preventing armed conflicts and guaranteeing against the use of force against the other side, and thereby remove the military confrontation and maintain a durable peace in Korea, conducive to accelerating the independent and peaceful reunification of the country.

2409th plenary meeting
18 November 1975

(자료7. A/3390 (B). 유엔군사령부해체 및 유엔깃발하 주한외국군의 철수, 평화협정체결을 주장한 북한측 결의 1975.11.18.)

북측은 이 결의안에서 비로소 유엔깃발, 유엔사해체, 주한미군철수, 평화협정체결을 완전히 통일시켰다. 정전협정의 평화협정으로의 대체는 문서상으로는 정전협정 마지막조항에만 명시되

38) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.13

39) 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. 평화 '유지'의 예방적 기능은 유엔의 목적으로 규정된 1조 1항에 의해 성립되었다. '평화의 파괴로 치달을 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정, 해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.' 유엔의 이러한 목적은 총회, 안보리, 국제사법재판소에 의해 수행되는 기구의 기능을 구성한다. 이런 기구의 기능은 2조 3항에 '원칙'으로 나타난 회원국의 의무와 일치한다. '모든 회원국은 그들의 국제 분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다.'

40) A/RES/3390(XXX), Question of Korea (B), 1975.11.18.

였지만 이 유엔총회결의를 통해 문서에 등재됨으로써 두 번째 법적효력을 갖게 되었다. 다음은 유엔총회에서 북·미간 전술의 차이를 좀 더 자세히 분석해 보자.

(4) 유엔깃발투쟁 시 북·미 전술분석

1) 미국의 실패와 성공

1. 미국 발등 짚은 유엔총회

1950년 8월 1일부로 안보리에 불참했던 소련이 안보리의장자격으로 돌아왔다. 예상했던 대로 소련은 한국전쟁관련 안보리결의에 모두 거부권을 행사했다. 안보리결의로 시작된 한국전쟁의 개입이 소련에 의해 좌초될 위기에 처하자 미국은 안보리가 아닌 총회를 이용할 방법을 고민하기 시작했다. 그리고 10월 7일 북한점령지역에서 행정을 실시하는 문제를 다룬 총회결의가 통과되었다. 그러나 이런 주제에 대해 유엔총회에서 다룰 수 있는지가 의심되었다. 왜냐하면 안보리에서 다루는 주제에 대해서는 총회가 다룰 수 없도록 헌장이 정하고 있기 때문이다. 이 결의가 통과된 후 미국은 11월 3일 '평화를 위한 단결'이란 제목의 결의안을 제출하고 이를 통과시킨다. 이 결의안의 내용은 안보리가 거부권행사 등으로 1차 책임을 수행하지 못할 때 총회가 2차 책임을 질 수 있다는 내용이다. 거부권으로 인한 안보리의 공전은 안보리가 해당 의제를 안 다루는 것이 아니라, 다루고 있다는 증거이다. 그런데 거부권행사로 인한 안보리의 공전을 1차 책임을 방기하는 것으로 해석한 것이다. 8월부터 안보리에 참석하여 거부권을 행사하기 시작한 소련에 의해 안보리에서 한국전쟁과 관련된 어떤 결의안도 통과되지 않는 상황에서 미국이 친미국가가 다수를 이루고 있던 총회를 이용하기 위해 편법을 쓰는 것으로 보였다. 총회가 안보리의 1차 권한에 속하는 범위의 기관을 만드는 것은 안보리 권한을 침해하는 것이라고 반대하는 견해도 있으나, 당시 대부분의 각국 대표들은 이 분야의 2차적 책임에서 스스로의 의무를 행사하는 것이라고 생각했다. 10월 7일 총회결의 번호가 376인데 다음 번호인 377이 바로 이 '평화를 위한 단결'결의이다. 유엔사에 북한점령권을 부여하기 위해 유엔헌장을 내용상으로 수정하는 수완을 발휘한 것이다.

이러한 해석은 1956년 안보리가 중동위기를 해결하는 수단을 결정하지 못하게 된 후 총회가 유엔긴급군(UNEF)을 설치했을 때, 총회는 2차적 책임을 이행하기 위해 10조, 11조, 14조의 권한을 사용함으로써 재차 확인되었다.⁴¹⁾ 그러나 70년대 들어서자 총회는 비동맹운동회원국들의 대거 가입으로 반미국가들이 다수를 차지하는 상황이 되었다. 미국은 총회에서 포위·고립되었다. 유엔총회에서 비동맹운동의 힘은 예상을 초월하는 것이었다. 중국도 예상 못한 유엔조기가입이 실현된 것에서도 그 세가 과시되었다. 비회원국인 북한 역시 유엔에서 가장 큰 영향력의 행사와 지지를 받은 시기가 이 시기였다. 미국은 유엔에 권력을 제공하고 유엔은 미국에 권위를 제공해 주는 역할을 해왔다면 미국이 누리왔던 권위는 크게 위축되었다. 미국은 자기 껍데기에 자기가 넘어간 사실을 통감해야 했다.

2. 안보리이관의 실패

미국은 74년 유엔사해체문제를 총회에서 안보리로 이관시키고자 했다. 안보리에서 거부권을

41) 김정균·성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2008), pp.286-287

가진 미국은 1/5의 표결권을 갖지만 총회에서는 회원국 중 하나에 불과한 약 1/70의 표결권 밖에 갖지 못하기 때문이다. 북한측 결의안의 공동발의자는 미국측 보다 항상 다수였다. 그러나 미국은 안보리의장에게 일방적인 서한을 보내 통보하는 것 말고는 어떤 변화도 이루어내지 못했다. 한국문제에 대한 안보리로의 이관은 실패한 것이다. 안보리에서 유엔사해체결의를 부결시킬 수 있는 기회가 오지 않자 부득이 유엔총회에서 좀 더 질서있는 패배를 준비하는 수밖에 없게 되었다.

3. 유엔에서 미국권위의 균열

유엔사의 조속한 해체와 한반도 평화체제의 조속한 수립을 권고한 1975년 11월 18일의 유엔 총회의 결의도 결국 관계당사국의 결단을 촉구한 것이라고 볼 수 있을 것이다.⁴²⁾ 즉 강제이행 수단이 없었다. 오직 유엔회원국인 미국의 성실한 약속실행과 거듭된 총회의 이행촉구 결의가 최선일 수밖에 없었다. 유엔의 이러한 한계 때문에 결국 미국은 유엔사해체를 약속하고도 지키지 않음으로써 마지막 실리를 챙길 수 있었다. 그러나 이는 소탐대실이었다. 유엔권위의 독점구도에 균열이 갔기 때문이다. 유엔창설주도국으로서 미국이 권위를 누릴 수 있던 원천중의 하나는 미국이 유엔에 제공하는 공공재, 그 중에서도 유엔현장의 수호자라는 신뢰였다. 그러나 스스로 약속하고도 이행하지 않는 사례를 남김으로써 유엔현장에 대한 무시내지는 위반자로서의 이미지가 생겼다.

4. 살라미전술의 성공

미국측의 유일한 성공은 살라미전술이었다. 북측은 유엔깃발에서 평화협정까지 의제를 필연적 관계로 통합하는데 집중했고 미국측은 의제를 잘게 썰어 우연적 관계로 분산시키는데 집중했다. 물론 미국은 그를 위해 유엔기사용의 포기를 부분적으로 받아들여야 했고 유엔사해체의 당위성을 인정하는 굴욕을 감수해야 했다. 미국이 목숨을 보존하려면 팔 하나는 내주어야 하는 상황이 되었다. 미국은 이 시점에서 결심함으로써 최악이 아닌 차악의 선택을 할 수 있었다. 즉 팔을 내주고 목을 보존하는데 성공한 것이다. 그리고 이후 전개된 한반도 정세를 유엔사해체로부터 관심을 돌리게 하고 희석시키는 수단으로 활용함으로써 결과적으로는 유엔사해체를 회피한 점에서 성공을 거두었다. 미국이 취한 유일한 조치는 미군기지에 게양된 일부 유엔깃발을 내린 것이 전부이다. 그 외에 어떤 약속도 이행되지 않았다.

2) 북의 성공과 실패

1. 유엔에서의 성공

유엔의 회원국도 아닌 북한이 유엔에서 괄목상대한 것 자체가 놀라운 외교적 성공이었다. 사회주의동맹국인 중국을 통해서도 얻어내지 못한 유엔사해체를 비동맹운동세력을 통해 얻어낼 수 있었던 것은 북이 유엔의 객체에서 주체로 전환할 가능성을 보여준 사건이었다 해도 과언이 아닐 것이다. 북한이 중·미회담에 앞서 중국에 한국문제해결을 요청할 때는 언커브와 유엔사해체 등 유엔문제였으나 직접 유엔무대로 나와서는 평화협정체결과 주한미군철수라는 대미문제까지 유엔의제로 관철시키는데 성공했다.

42) 정태욱, 「평화협정과 주한유엔사령부」, 『한반도 평화체제 토론회 자료집』, (평화통일연구소), 2007.05.9

2. 유엔사해체의 실패

그러나 북은 최종적으로는 유엔사해체에 실패했다. 전부가 아니면 전무인 듯한 전략을 취한 셈이 되었다. 그 후로 수 십 년 동안 전개된 북한의 정책을 보면 유연함도 있었고, 후퇴도 있었고, 양보도 있었다. 결과만을 놓고 돌이켜보면 당시 북한의 정책엔 우선순위와 장단기 목표의 구분이 없었다. 북측의 실패요인은 다음과 같이 판단된다.

첫째, 의제집중화의 실패이다.

여기에는 의제내적요인과 의제외적요인이 있다. 내적요인과 관련해서는 애초의 의제였던 유엔사해체에서 평화협정으로 중심을 옮기면서 스스로 의제의 집중화원칙을 무너뜨리고 말았다. 1975년 유엔총회결의에 이르렀을 때 핵심의제가 유엔사해체인지 평화협정체결인지 모호해지고 말았다. 미국이 정전협정유지라는 의제를 들고 나오자 이에 과도하게 대응하면서 평화협정 의제가 강조되고 결국 의제의 분산이란 함정에 빠지고 만 측면이 있다. 의제외적요인으로 74년, 75년의 1,2차 땅굴발견과 76년 판문점미루나무절단 등 외교적 사건과 경기하강이라는 국내적 사건 역시 유엔에서 유엔사해체추진의 동력을 상실하는 배경으로 작용했다. 결과적으로 이들 사건은 국제여론에 부정적 영향을 미쳤다. 미국 헤게모니하에서 북한은 이 사건을 자신들에게 유리하게 작동시킬 조건을 갖추진 못했던 것이다.

이 과정을 통해 볼 때 미국은 자신들에게 불리한 의제의 예봉을 무디게 하는 방법으로 의제분산전략을 사용함을 알 수 있다. 북미제네바합의이행종료기간이 다가오자 터트린 농축우라늄 의혹제기, 9.19핵합의 후 방코델타아시아은행 사건, 하노이 회담시 영변이외 의심시설 추가제기, 회담결렬 후 북한 석탄운반선 어니스트 와이즈호 나포 등 어렵게 성사된 회담의 의제를 일거에 뒤집는 의제내적, 외적요인의 투입은 미국의 의제분산전략이 일관된 것임을 보여준다. '북핵'의제를 '북한'의제로 바꾸는 순간 미국은 주도권을 잡는다. 이들 수단을 유연하게 동원할 수 있다는 것은 패권국의 특권이기도 하다. 의제자체의 동력 약화시키기, 의제의 목표 옮기기, 외적요인을 동원하여 의제 덮기 등 여러 수단을 동원하여 의제의 집중력을 분산시킨다. 북은 이들 분산전략에 민감하게 대응하면서 스스로 의제집중화원칙을 훼손시켰다. 이런 학습효과 탓인지 최근의 북한석탄운반선나포에 대해서는 민감하게 대응하지 않고 핵의제로의 집중화원칙을 유지하고 있는 것으로 보인다. 또한 유엔사해체문제나 주한미군철수문제도 공식적으로는 발언을 자제하고 있다. 대북제재해제문제도 포기했다. 비핵화와 평화협정의 교환만을 유일한 의제로 만들려는 집중전략이 유지되는 것으로 보인다. 그러나 75년 유엔에서는 그렇지 못했다.

두 번째 의제의 현상화 실패이다. '유엔깃발'은 유엔조직도 아닌 유엔사가 유엔깃발을 사용하는 부당성과 부조리에 대한 훌륭한 현상화장치가 되었다. 안보리결의 84호에서 문제 삼을 수 있는 소재는 '보고서'도 있었고 또 이 결의와 완전히 배치되는 '유엔사명칭'문제도 있었다. 그러나 북은 깃발에 집중했고, 깃발이란 상징은 탁월한 효과를 나타냈다. 각국의 유엔대표들은 물론 심지어 미국조차 유엔기 사용의 명분 없음을 인정하게 만들었다.

그러나 미국은 유엔기-유엔사해체라는 연결고리를 끊고자 했다. 유엔기를 주한미군까지 남용한 것에 대한 반성과 유엔사에만 엄격히 사용할 것을 약속함으로써 유엔기-유엔사해체문제를 유엔기남용자제문제로 바꾸고자했다. 상징의 왜곡이다. 그리고 미국은 유엔기로 현상화된 유엔사해체문제를 분리시키기 위해 미군기지에서의 유엔기계양을 포기하는 조치를 실행함으로써

이를 기정사실화 하고자했다. 유엔기를 사라지게 함으로써 유엔사해체문제에 대한 관심도 약화시키려는 차선의 선택이었다. 유엔기-유엔사해체론자들은 이것을 유엔사해체의 첫 단계로 오판할 수 있었고 미국은 이러한 효과를 의제전환을 위한 시간벌이에 적절히 이용했다.

‘유엔깃발하’란 실제로는 ‘유엔사령관지휘하’의 상징적 표현이다. 지휘관계의 객관적·물신적 표현으로서 깃발인 것이다. 상품가치의 객관화·물신화로서의 화폐와 같은 속성을 유엔깃발이 획득한 것인가 따져 볼 필요가 있다. 상품가치와 화폐는 가치형태로서는 구분되지만 가치실체로서는 일치하는 관계를 이루고 있다. 지휘권과 깃발사용권은 그것이 미군사령관의 지휘권과 성조기사용권일 때는 분리할 수 없는 관계를 가질 수 있다. 그러나 미군사령부가 유엔사령부를 위장하기 위한 용도로서 사용한 유엔기는 미군사령관의 지휘권과 불가분의 관계를 갖진 않는다. 위장이 드러났을 때 언제든 집어던질 수 있는 것이다. 그러나 유엔기사용의 포기는 유엔을 이용한 미국패권을 포기시키는 것임엔 분명하다. 유엔기가 미국의 지휘권자체가 아닌 유엔과 미국의 고리를 끊는 상징이라면 북한은 거기에 집중했어야 한다. 유엔기를 통해 미군철수까지 확장시키는 전술은 선전효과는 있으나 실제 목적을 이루기엔 적절치 않은 전술이었던 것으로 보인다.

세 번째 현상변경의 실패이다. 유엔깃발 사용취소문제는 결국 평화협정까지 이르는 현상변경 의제였다. 현상변경이란 북·미간 적대관계의 청산이다. 적대관계가 온존하는 변화, 즉 현상유지상태에서의 변화는 언제든 역진할 수 있다. 유엔사해체까지 갔던 1975년 결의가 이제 다시 유엔사유신, 유엔사강화로 부활하는 것은 바로 현상의 질이 변경되지 않고 양적변화만 이룬 한계의 표현이다.

북한은 1991년 9월 17일 남북한 유엔동시가입을 계기로 유엔과 북한간의 ‘비정상적 관계’가 더 이상 지속되어서는 안된다고 강조하면서 이러한 비정상적 관계청산의 일환으로 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔군사령부해체, 대미평화협정체결, 주한미군철수 등을 다시 포괄적으로 주장하기 시작했다.⁴³⁾ 이들 각각의 의제가 필연적으로 연관·통합된 의제임은 분명하나, 통합되어 있다는 것은 구분되어 있다는 반증이기도 하다. 구분되며 통합된 것은 순서와 배치에 의해 구조와 체계를 이루고 있다는 의미이기도 하다. 즉 이들 의제간의 순서를 확정하고 의제가 정립될 수 있는 전제조건을 질서 있게 배치하는 것이 요구된다. 그러나 북은 상대에게 이 순서와 배치를 정확히 인식시키거나 관철시키지 못했던 것으로 보인다.

(5) 유엔깃발 논쟁의 전망

1) 의제설정 무대

의제를 다룰 무대가 어디일 것인가가 우선 중요하다. 미국이 유엔사유신전략을 수립하기 시작할 무렵인 2013년 1월 14일 북은 다음과 같이 성명을 발표했다.

‘판문점에 아직도 유엔기발이 버젓이 걸려있는 것은 시대착오의 산물로서 유엔의 수치가 아닐 수 없다. 유엔의 권위와 공정성을 회복하기 위해서도 《유엔군사령부》는 지체없이 해체되어야

43) 1991년 9월 18일 강석주부부장의 기자회견과 10월 2일 연형묵총리의 유엔총회연설 참조

한다...룩셈부르크와 에티오피아는 《유엔군사령부》에 상징적으로 남겨두었던 자기기발까지 철수해갔으며 아직 기발을 철수하지 않은 나라들 가운데도 《유엔군사령부》에 자국의 참모성원을 한명이라도 상주시키거나 그 활동에 직접 간참하는 나라는 하나도 없다.’⁴⁴⁾

‘판문점에 걸린 유엔기’는 1993년 부트로스 갈리의 유엔기사용취소논쟁의 기억을 다시 소환하기 위한 소재로 보인다. 이어 룩셈부르크와 에티오피아가 자국기발을 유엔사에서 철수시킨 사실을 언급하며 기발논쟁을 점화시켰다. 또한 유엔사해체를 ‘한국문제’로서가 아니라 ‘유엔문제’로 확장시킨 점이 주목된다.⁴⁵⁾ 유엔을 권력체가 아닌 권위체로 본다면 ‘유엔의 권위’란 유엔의 본질인 셈이다. 유엔사해체가 유엔문제로 정립되려면 유엔의 본질에 대한 대립·모순관계가 정립되어야 한다. 이에 유엔의 권위 : 미국의 권력이라는 대립구도를 명확히 했다. 이는 북이 유엔사해체문제를 오직 ‘한국문제’에서 ‘한국문제’와 ‘유엔문제’ 두가지 경로로 추진할 수 있는 유연성을 확보했다는 의미로 읽힌다.

이는 달리 말하면 유엔사해체를 추동할 주체가 오직 북한만은 아니라는 의미도 된다. 유엔의 권위를 훼손한 미국패권에 문제를 제기하는 모든 나라·단체·개인으로 주체가 넓어진다. 유엔외교에서 북한이 유일하게 능동적·공세적으로 목소리를 높일 수 있었던 주체가 유엔사문제였다. 북핵이 유엔무대에서 최고의 제재와 공격을 받는 수동적·방어적의제인 점과 대비된다. 그러나 북핵은 평화협정체결과 주한미군철수를 위한 북·미 직접외교 틀에서는 능동적·공세적 의제이다. 이처럼 의제를 상징할 무대를 어디로 선택하는가에 따라 의제의 전개가 달라진다. 물론 유엔사가 미국사령부이므로 유엔사해체, 평화협정, 주한미군철수가 북·미 직접외교에서 일괄타결될 가능성도 있고 북은 물론 미국으로서도 외교비용의 절감이란 면에서 가장 이상적인 해결일 것이다. 75년 당시 북은 유엔무대에서 이러한 일괄타결을 시도했던 셈이다. 그러나 일괄타결은 의제자체를 분리되지 않게 집중상태를 유지하는데 만 많은 부담과 댓가를 치러야 한다. 즉 실패가능성도 높아진다. 의제의 전제조건 즉 의제의 기원과 구조에 따라 현실적 해결가능성이 높은 무대를 선택하는 것은 성공가능성을 높이기 위해 당연한 일일 것이다.

한편 미국은 75년 이래 이 문제를 총회에서 안보리로 이관하려는 방침을 고수하고 있다. 안보리에서 거부권을 행사하며 지연시키려는 의도이다. 그러나 안보리에서 유엔사해체문제가 다시 지연되면 2차 책임이 있는 총회로 넘어올 것이 명확하다. 만약 미국의 안보리이관의 목표가 지연이 아닌 조기해결에 있다면 안보리로 이관할 것이 아니라 미국이 해체를 결정하고 안보리든 총회든 보고만 하면 된다. 따라서 안보리 이관전략은 지연전략 임이 뻔하다. 따라서 유엔총회결의인 유엔사해체결의는 유엔총회에서 실행촉구결의를 추진하는 것이 이 문제의 전제에 가장 충실한 선택이 될 것이다.

2) 전제

44) 노동신문 2013. 1. 14 <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101132>

45) 북은 유엔가입직후 유엔외교를 다시 강화했다. 1993년 10월 5일 송원호 북한외교부부장은 제48차 유엔총회기조연설을 통해 “유엔은 정전체제를 종식시키고 새로운 평화보장체계를 수립하는 문제에서 자기의 응당한 역할을 하여야 한다”고 말하였다. 1994년 6월 김영남 외교부장이 갈리 사무총장에게 보낸 편지 등을 통해 정전협정의 평화협정으로의 대체 및 유엔군사령부 해체 등을 위해 유엔이 주도적으로 나설 것을 요구하였다. (서보혁, 「북한의 평화제안 추이와 그 특징」, 『북한연구학회보』13권1호, (북한연구학회, 2009), pp.68-69) 그러나 위 성명은 유엔이 다루어야 할 한국문제가 아니라 바로 유엔문제라는 인식을 보여줌으로써 유엔의제화 시켰다는 점에서 주목된다.

하나의 의제가 정립되었다는 것은 반드시 전제가 있다는 의미이기도 하다. 유엔기사용취소와 유엔사해체로 정립된 의제에는 전제가 있다.

우선 유엔기사용은 유엔깃발법을 법적 전제로, 유엔안보리의 유엔기사용승인을 정치적 전제로 하고 있다. 전자가 법이라면 후자는 권력으로, 법과 권력의 불일치로부터 대립이 발생했다. 따라서 유엔기사용승인취소는 깃발법과 안보리결의의 대립관계가 전제로 작용한다. 유엔법에 의해 설립된 권력이 그 법을 위반한 셈이다. 안보리권력은 현장에 의존해 있으면서도 현장을 배제하려 한다는 점에서는 대립관계에 놓인다. 유엔안보리가 1차 책임을 지지 않았으므로 총회가 2차 권한을 행사하여 그 위반을 바로잡았다. 이처럼 법위반에 대한 처벌이란 점에서 이 사건은 복잡할 게 없는 사건이었다. 즉 법에 의해 권력이 완벽히 통제되거나, 권력에 의해 법이 완벽히 통제된다면 대립될 이유가 없다. 유엔기사용금지는 유엔깃발법을 전제로 법적 권한을 가진 유엔사무총장이 결정하여 통보하면 된다. 즉 유엔에서 가장 쉽게 해결될 수 있는 문제여야 한다. 그러나 법대로 해결되지 않기에 문제이다.

유엔명칭사용 역시 유엔기만큼이나 유엔의 권위를 상징화·대상화한다. 유엔기에 대해서는 깃발법이 있지만 유엔명칭사용에 대해서는 명칭법이 따로 없다. 따라서 미국통합사령부의 유엔명칭도용에 대해서는 법이 없으므로 위반도 없다. 미국은 법의 틈새를 교묘하게 이용한 것이다. 법의 틈을 보완하기보다 법의 틀 밖에서 법을 이용했다는 점에서는 이 역시 법-권력의 대립관계 위에 놓여있다. 미국통합사령부창설결의 과정에서 ‘유엔’명칭사용을 반대한 것은 다른 아닌 미국이었으며 미국의 강력한 주장에 의해 미국사령부로 결정된 점에 주목하면 안보리결의에서 미국사령부와 유엔사령부를 혼동할 어떤 이유도 없었다는 것이 확인된다. 유엔명칭사용이 문제가 되는 것은 미국이 유엔의 권위를 도용했다는 점 때문이다. 그리고 이것은 안보리결의가 미국의 조치가 아니라 유엔의 조치인 것처럼 보이게 했고 지금까지 참전국들은 유엔의 조치로서 자신들이 참전한 것으로 인식하고 있다는 점이다. 그렇다면 미국은 미국통합사령부가 유엔의 정식군대이든 보조기관이든 유엔조직임을 입증해야 한다. 미국은 수없이 이 입증을 시도했다. 그러나 유엔의 공식기관인 유엔사무총장 명의로 수차례 유엔사란 이름을 쓰는 이 조직이 유엔조직이 아님이 확인되었고 미국은 이에 대한 반증에 실패했다. 유엔사가 유엔조직이 아니라는 사실은 유엔공식기관에 의해 법적근거를 갖지만 미국의 주장은 주장일 뿐이다. 미국이 유엔사문제에 들어오면 실패할 수밖에 없는 이유이다. 따라서 유엔명칭도용을 중지시키는 유엔의 법적조치가 시도되어야 한다.⁴⁶⁾

다음으로 1950년 10월 7일 총회결의가 만든 전제에 대해 살펴보자.

이 결의의 가장 중요한 대목은 38선 이북지역을 한국의 영토가 아니라고 확인한 대목이다.⁴⁷⁾ 그리고 이 결의에 의해 소집된 10월 12일 한국관계소위원회 회의에서는 다음 사항이 권고된다.

‘...유엔군에 의하여 점령되어 있는 한국지역의 민간행정 에 대한 모든 책임을 유엔한국통일부흥위원단이 이 지역에 행정을 고려하게 될 때까지는 통합군사령부가 임시로 담당할 것을 권고하고, 통합군사령부가 본 결의에 의거하여 민간행정을 위하여 설치된 모든 기관과 주한통합군

46) 북은 1996년 4월 11일 유엔사무총장에게 보낸 서한에서 ‘유엔은...최소한 미국에 의해 도용되고 있는 이름과 깃발이라도 구출시켜야 한다’고 주장했다. A/51/98. S/1996/270. 11 April 1996, p.6

47) A/Res/376(V) THE PROBLEM OF THE INDEPENDENCE OF KOREA, 7 October 1950

사령부 휘하의 수개 유엔회원국 군대로부터의 장교와 협력하기 위한 조속한 조치를 취하도록 건의하고...’⁴⁸⁾

북한지역에서 언커크에 의한 민정이 실시되기 이전까지 유엔사령관에게 점령통치권한을 부여한 것이다. 유엔사령관이 이 결의에 의해 북한점령통치권을 수여받았다는 주장은 북한점령을 전제한 작전계획들의 법적근거로 이용되고 있다. 또한 1954년 11월 17일 38선이북-군사분계선이남에 대해 주권이 아닌 행정권만을 한국에 이양하는 법적근거로 이용되었다.⁴⁹⁾ 이는 유엔사가 한국헌법과 정면충돌하는 묵과할 수 없는 반국가단체임을 드러낸 것이나 마찬가지이다. 점령통치문제는 유엔문제와 주권문제의 직접대립을 정립했다. 유엔자체내의 법과 권력의 대립관계에서 권력이란 미국의 권력 즉 패권이다. 미국 말고 유엔현장의 밖에 있을 수 있는 나라는 없기 때문이다. 그러나 이 경우 유엔문제와 주권문제는 약소국인 남한과 북한의 주권을 의미한다. 즉 유엔현장의 적용범위를 넘어서는 국내문제, 국내권력에 대해 유엔이 개입하여 침해했음을 의미한다. 유엔은 국제기구로서 국가 간의 문제만을 다룰 뿐 국내문제는 유엔의 범위 밖에 있다. 유엔이 국내문제에 개입할 수 있는 유일한 근거는 헌장2조 7항에 명시된 유엔안보리의 헌장7장에 의한 군사적강제조치가 결정된 경우뿐이다.⁵⁰⁾ 그러나 미국은 안보리도 아닌 총회를 통해 국내문제에 개입한 것이다. 이는 북한주권만이 아니라 한국주권에 대한 침해이다. 결국 이 문제도 유엔내의 법-권력 대립관계로 귀착된다. 따라서 유엔총회에서 언커크가 해체된 것은 법-권력의 대립에서 권력측의 근거를 해소하고 유엔법의 권위를 정립한 결정이었다. 문제는 언커크의 북한점령통치권을 위임받은 유엔사는 해체되지 않았다는 사실이다. 미국 패권의 입장에서 보면 유엔을 통해 남북한 주권에 바로 개입할 수 있는 통행증을 얻은 셈이다. 즉 유엔의 외부문제를 유엔의 내부로 끌어들이 유엔내 법-권력대립관계를 더 복잡하고 예리하게 대립시킨 것이다. 따라서 유엔기-유엔명칭-유엔사점령권-유엔사해체의 전제가 더욱 종합적이고 본질적인 수준으로 심화발전된 것이다.

3) 전가

전제는 주체의 실천에 의해 새롭게 규정되고 규정은 차이와 대립과 모순을 낳는다. 미국은 전제를 부정하거나 전제를 변경함으로써 문제를 회피하거나 다른 문제에 전가하고자 했다. 그러나 그 과정에서 불일치가 발생하고 갈등이 발생한다. 불일치가 해소되지 않고 전가되면 이는 대립과 모순으로까지 발전할 수 있다. 모순은 양극 중 한극이 소멸되어야 비로소 해결되는 관계이다.

미국이 유엔기를 내리고 유엔명칭사용을 포기하고 미국통합사령부란 이름만을 사용하겠다고 하며 문제의 본질을 다른 문제로 전가시킬 수 있다. 즉 통합사라고 해서 유엔안보리 결의에 의한 권한위임이 부정되진 않는다는 논리를 내세울 수 있는 것이다. 그리고 그것은 미국이 취

48) The Administration of the Territories Occupied by the United Nations Forces (October 12, 1950. Y.H.Chung, ed. The United Nations and the Korean Question (Seoul: The U.N. Association of Korea, 1961), pp. 186-189; 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』 I(서울: 나남, 1997, 2쇄), pp.569-570

49) 이시우, 「유엔사 군사관할권의 실상」, (민중당전문가토론회자료집, 2018.5.14국회의원회관 제3간담회실); <http://www.leesiwoo.net/?p=7764> (2019.7.28.검색)

50) 유엔헌장 2조7항: 이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 유엔에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다. 다만, 이 원칙은 제7장에 의한 강제조치의 적용을 해하지 아니한다.

할 수 있는 효과적인 전술이다. 미국이 그렇게 프레임을 변경하여 하나의 문제를 다른 문제로 전가하면, 문제는 해결되는 게 아니라 더 본질적인 대립으로 심화된다.

즉 이번엔 미국통합사령부의 조치가 유엔의 조치인가가 문제시된다. 일련의 안보리결의에 따른 미국과 참전국의 조치는 각국의 조치일 뿐 유엔의 조치가 아니다.⁵¹⁾ 유엔헌장 39조의 '권고'는 평화적 해결에 대해서만 적용된다. 그것은 군사조치에는 적용되지 않는다. 즉 '군사조치를 권고'한다는 말은 유엔헌장에서는 성립되지 않는다. 켈젠과 함께 스톤 역시 헌장 39조 규정에 "국제평화 및 안전의 유지 또는 회복을 위하여 권고한다."는 것은 평화적 수단을 권고하는 것을 의미하며 강제조치에 대한 권고는 포함하지 않으므로, 6월 27일의 결의에서 안보리가 가맹국에 한국에 대한 군사원조 등을 권고한 것은 헌장에 입각한 결의가 아니라는 것이다.⁵²⁾ 이 역시 유엔헌장과 안보리결의, 법과 권력사이에서 불일치가 발생한다. 이러한 불일치를 시정하려는 노력의 결과가 75년 유엔총회에서 유엔사해체결의이다. 그러나 75년 이래 미국이 회원국으로서의 실행의무를 다하지 않고 왜곡·기만했다는 점과 유엔총회가 미국의 약속실행을 강제할 조치와 수단을 동원하지 못했다는 점이 이 사건의 새로운 전제를 구성한다. 문제의 전가는 해결이 아니라 모순의 심화를 가져올 뿐이다.⁵³⁾

여기서는 미국의 기만이 초래한 결과만을 살펴보자. 75년 미국이 유엔사해체를 위해 내건 전제조건은 정전협정의 유지였다. 즉 평화협정체결 반대가 아니라 평화협정체결시까지의 정전협정유지였다고 봄이 타당하다. 75년 당시 미국이 제출한 결의안의 숨은 의도는 북의 평화협정주장을 차단하는 것이었다 하더라도 그것은 드러낼 수도 없었고 드러내지도 못했다. 왜냐하면 정전협정유지라는 고착적주장만 했지 정전협정유지가 어떻게 평화협정반대가 되는지 그 맥락을 설득할 수 없었기 때문이다. 오히려 정전협정의 목적인 평화와 안정의 유지는 평화협정의 성립을 통해 더 잘 충족되므로 이내 자기논리의 함정에 빠지고 만다. 정전협정 유지는 미래의 목표가 아니라 현재의 상태이므로 새로운 전제를 제시한 것도 아니다. 따라서 전쟁이 나거나 평화협정이 체결되기 전까지는 언제 어느 시점에서나 정전협정은 유지되고 있을 것이므로 바로 그 상태가 유엔사해체의 최적상태가 되는 것이다. 따라서 북의 다음과 같은 입장에 대해 미국은 속수무책이 되고 마는 것이다.

'조·미쌍방이 수십년간 정전상태를 효과적으로 관리해오고 있는 현실은 《유엔군사령부》를 해체하지 못할 이유가 더는 없다는 것을 보여준다.'⁵⁴⁾

미국이 내세운 전제조건은 사실은 아무런 전제도 아닌 셈이다. 따라서 미국의 의도야 어떻든 75년 이후 45년 동안 유엔사해체 약속을 지연시키고만 있는 것이다. 미국의 이러한 지연전략이 가능한 것은 법의 원리가 아니라 힘의 원리를 적용시키고 있기 때문이다. 권력의 대상화·상징화로써의 법은 이제 권력의 현실을 반영할 수 있는 매개로서의 지위를 잃고 단순한 형식으로 전략해 간다. 미국패권의 매개수단이었던 법이란 형식이 벗겨지며 날것으로의 권력만 남게 된 것이다. 법 : 권력의 대립관계가 권력 : 권력의 대립관계로 심화된 것이다.

51) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.496-498

52) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company Inc., 1954), pp.234-235

53) 김종기, 「마르크스의 변증법에서 모순의 객관성」, 『시대와 철학』6권2호, (한국철학사상연구회, 1995), p.237참조

54) 『노동신문』, 2013.1.14. ; <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101132>

4) 순서

전제하기와 정립하기의 시간적 전개가 순서이다. 정립된 순서는 고착되거나 고정불변의 순서가 아니다. 결국 규정된 순서일 뿐이다. 순서를 규정해야 그로부터 다양한 측면의 부정과 반발을 고려할 수 있고 본질로 나아갈 수 있다.⁵⁵⁾

순서가 규정되어 있지 않으면 현상의 대응에 매몰되어 길을 잃을 수 있다. 유엔사해체의 전제에서 유엔문제가 아닌 해당국의 주권문제는 외적요인으로 유엔사와 주권의 불일치·갈등을 노정하기에 주권국민들에게 1차적 자극을 제공한다. 그리고 운동의 측면에서 그것은 적극 활용할 요소이기도 하다. 즉 1차적 순서의 대상이 된다. 그러나 외적요인으로 내적요인을 해결하는 데는 한계가 따른다. 이들 외적요인은 계기이지 본질은 아니다.

그러나 유엔기사용승인취소나 유엔명칭도용금지 등 직관적이고 감성적이며 1차적 순서의 대상이 될 뿐 아니라 유엔문제의 내적요인과 본질의 한 측면을 구성한다. 즉 낮은 수위라도 유엔법과 권력의 대립관계를 내포하고 있는 깃발문제나 명칭문제는 본질적 계기를 구성한다. 당연히 이러한 계기가 우선순위가 되어야 한다. 유엔이란 무대를 사용할 수 없는 상황이라면 부득이 주권적계기로부터 출발해야 할 것이다. 그러나 주권적계기는 살라미전술에 의해 본질로 발전되는 길이 차단·왜곡될 가능성이 더 많다. 유엔무대에서 다룰 때도 깃발과 명칭은 계기적 의미만 있다. 지난 경험에서 보듯이 미국은 깃발문제와 유엔사 해체문제를 분리시켜 역공을 취했다. 외적인 요인들도 유엔법과 권력의 대립관계내로 끌어들이어 통합시킬 수 있다면 본질을 향해 나아갈 수 있다. 어쨌든 유엔사해체를 집중된 의제로 설정하고, 유지하고, 강화시키는 노력이 필요하다. 의제의 집중을 방해하고 분산시키려는 시도에 대해 때론 단호하고 때론 유연하게 차단·저지하는 것이 순서를 주도하는 길일 것이다. 순서가 있어서 그 길을 따라가는 게 아니라 그 길을 감으로써 순서가 생기는 것이다.

평화협정과 주한미군철수는 유엔사해체와는 다른 전제를 갖는다. 평화협정과 주한미군철수는 북·미간 적대관계를, 유엔사해체는 유엔법·권력간 불일치를 전제로 하고 있다. 평화협정과 주한미군철수문제를 유엔에서 다루는 것은 별효과가 없음이 확인되었다. 논리적으로는 평화협정 체결과 북미수교가 된다면, 그리하여 적대관계가 정치적으로 해소된다면 북은 핵을 가지고 있어도 되고 미국은 주한미군을 철수시키지 않아도 될 것이다. 그러나 현실적으로 그간의 북·미가 이룩한 관계의 질로 볼 때 그것은 이론적 가능성일 뿐이다.

북·미간 핵·평화협상에서는 주권문제가 본질을 이루며 유엔문제는 오히려 외적요인이 된다. 북의 입장에서 추론해 보면 유엔사해체를 통해 주한미군철수나 평화협정으로 나아가는 순서는 잘못된 순서이다. 유엔도 결국은 주권에 기반하므로 현재 국제체계에서 가장 본질적인 관계는 주권체계이다. 미국의 주권이 패권이 될 수 있는 것은 세력균형체계와 유엔체계를 융합시키고 있기 때문이다. 그러나 미국이 아닌 나라가 주권-동맹-유엔을 융합시키는데서 미국을 압도하

55) 하나의 규정은 오직 피정립성일 수밖에 없다고 한다면 이것은 이중의 의미를 지니는 것이 되는바, 즉 여기서 그 하나의 규정은 현존재와 본질이라는 두 측면에 다같이 대립되는 것으로 여겨진다는 것이다. 여기서 앞의 경우를 따른다면 현존재는 피정립적 존재로서보다는 좀 더 고차적인 것으로 간주될뿐더러 또한 이 피정립적 존재는 외적반성에 해당하는 주관적인 것에 속한다고 하겠다...그런데 피정립성이란 것은 아직도 반성규정에 다다르지 않는 한낱 부정성 일반으로서의 규정성에 지나지 않는 것이긴 하지만 그러나 이제 정립하는 것은 외적인 반성과 통일을 이루고 있는가 하면 바로 이러한 통일 속에서 외적반성은 절대적 전제를 마련한 셈이 된다. (헤겔, 임석진 역, 『대논리학Ⅱ』, (서울: 지식사, 1989 3판), p.43참조)

진 못한다. 따라서 대미관계는 주권 : 패권이 본질이며, 미국의 패권을 구성하는 동맹과 유엔이 제대로 작동하지 않도록 대못을 박아놓고 미국과 주권 : 주권으로 상대하는 구도를 만들 때 북으로서는 승산이 있을 것이다.

75년 당시 미국의 입장이었던 정전협정유지하에서의 유엔사해체가 재확인된다면 유엔사해체가 우선순위가 될 것이나 평화협정을 지연시키기 위한 전술로 이를 활용한다면 북은 굳이 유엔사해체를 앞 순위에 놓으려 하지 않을 것이다. 따라서 북은 평화협정체결과 주한미군철수에 집중할 것이므로 유엔사해체는 유엔사참전국과 관련국의 국가·단체·개인이 주체로 나설 공간이 존재한다. 이처럼 의제설정의 무대가 다르고 분리된 채 병렬적으로 추진되는 순서는 순서간의 배합과 배치가 문제된다.

5) 배치

두세 개의 순서가 동시 진행되거나, 순서가 병립할 때는 배합과 배치가 문제된다. 순서가 시간적 조합이라면 배치는 공간적 조합이다. 주한미군철수와 평화협정체결은 북한자신을 대체할 다른 대안이 없고 의제의 집중화란 차원에서 주한미군철수는 평화협정체결이든 하나의 의제만 관리해나가기도 만만치 않은 상황일 것이다. 그러나 유엔사해체는 북한만이 아니라 유엔문제의 주체로 나설 수 있는 세력들이 존재한다. 이들 세력이 북한만큼 절실하게 이 문제를 다룰 의지와 능력이 있는지는 의문이다. 그러나 대미관계에서 의제의 집중화를 유지하기 위해 유엔문제를 분담할 세력이 있다는 점이 북에게도 불리한 것만은 아닐 것이다. 그렇다면 유엔깃발 승인취소, 유엔명칭사용금지, 유엔사해체등을 유엔문제로, 주한미군철수와 평화협정체결을 북한의 주권문제로 분리할 수도 있고, 병행추진할 수도 있다. 즉 두 개의 경로가 성립되는 것이다. 그렇게 되면 정세의 발전에 따른 의제의 배치와 배합의 문제가 중요해진다. 물론 이러한 분리병행전략은 북한이 싸워왔던 의제가 세계적 호응을 받는다는 점에서는 북을 이롭게 하는 것이지만 배가 산으로 가는 상황이 발생해 북의 통제를 벗어난다면 북에게 매우 불리할 수도 있다. 북을 이롭게 할 목적으로만 유엔문제가 다루어지진 않을 것이기 때문이다. 오비이락은 우연적관계이지 필연적 관계가 아니다. 당연히 각국이 처한 이해관계로부터 출발하기에 주권문제와 유엔문제의 배합이 필요하다. 의제의 순서정하기와 의제 간 배치에는 우선 해당의제의 한계가 정확히 계산되어야 한다.

우선 유엔문제의 한계를 살펴보자.

강대국간 세력균형체의 성격을 갖는 유엔안보리는 거의 약소국을 대상으로 하기에 결의의 실행을 강제할 수단을 갖고 있다. 그러나 집단안보체의 성격을 갖는 총회는 '권고'만 할 수 있기에 물리적으로 강제할 수단이 제한되어 있다. 그러나 물리적 제재대신 법적정당성과 세계적 여론을 끌기시키는 경우에는 강대국이라도 압박을 받지 않을 수 없다. 이같은 여론은 해당국가의 권위와 위신에 영향을 미치기 때문이다. 특히 강대국일수록 권력 못지않게 권위를 유지하는 것이 중요하다. 유엔 특히 유엔총회는 권력체이기보다 권위체로서의 성격을 갖기에 권위와 위신의 상실에 목표를 맞춘다면 강대국의 유엔결의위반이나 불이행에 대해 일정한 외교적 압박을 행사할 수 있게 된다. 그러나 권위와 위신의 유지를 포기한 국가들에 대해서는 압박이 될 수 없다.

다음으로는 유엔문제의 외적요인으로서 주권에 의한 강제력행사의 한계를 살펴보자.

유엔의 한계를 보완하기 위해 국가권력이 물리적 조치를 취하는 방법이 있다. 최근 대북제재

의 경우 미국이 캐나다를 움직여 해양에서의 불법선적을 감시하도록 예산을 지출하도록 한 바 있다. 캐나다의 이러한 조치는 캐나다의 조치일 뿐 유엔의 조치가 아니다. 그러나 유엔의 밖에서 유엔결의의 집행을 보조한다. 북의 경우 정전협정무효화, 군사정전위 해체 후 판문점대표부설치 등 주권을 이용한 조치를 취하는 것은 어떤 형태로든 유엔사에 압박을 가하는 조치이다.

그러나 유엔사관련국 특히 한국과 일본에게는 전혀 다른 양상으로 나타난다. 주체가 바뀌면 관계가 바뀌고 관계가 바뀌면 지위와 역할이 바뀐다. 유엔사문제는 북이 처리하기엔 복잡하고 영향력도 미미하지만 한국이나 일본이 결단할 땐 직접적이고 치명적이다. 주권차원에서 보면 본질적으로는 북한문제가 아닌 한국문제인 것이다. 유엔사/연합사 동시해체를 통해 전작권을 환수 받으면 유엔사는 해체에 가까울 정도로 위축된다. 몇가지 법적문서만 정비하면 된다. 1954년 유엔사령관에게 한국군의 작통권을 이양한 한미합의의사록 2항을 폐기하여 법적문서로 남기고, 연합사해체를 통한 전작권 환수와 함께 유엔사의 전작권도 완전히 소멸된다는 것을 확인하는 문서 한 장만 있으면 된다. 그럼 국방부가 밝혔듯이 한국은 유엔사회원국이 아니다. 그리고 유엔사회원국이 아니기에 유엔사에 참여할 필요가 없고 유엔사가 만들려는 다국적군들과 행정협정(SOFA)이나 방문국지위협정(VFA)를 체결하지 않아도 되고, SOFA나 VFA가 없으면 다국적군의 방문과 주둔은 불가능해진다. 따라서 한국정부가 밝힌 입장대로 법적조치만 취하면 유엔사강화를 물리적으로 봉쇄할 수 있다.

유엔군사령부에 작통권이 없다는 것은 군조직이 아니란 의미이기도 하다. 정전관리업무는 경찰도 할 수 있는 행정업무이고, 유엔사회원국들과의 연락유지업무는 외교업무이다. 9.19 남북군사보장합의서를 통해 남측은 정전업무를 실질적으로 이양받은 셈이다. 이를 유엔사와 법적으로 정리하면 유엔사에겐 자기역할축소라는 압박이 될 수 있다. 또 1954년 11월 17일 38선 이북-군사분계선이남지역의 행정권만을 이양한 유엔사 한국정부간 합의서를 폐기하고 완전한 주권의 이양을 법적으로 완결 짓는 것도 유엔사에 가하는 주권의 압박이 될 수 있다. 그러나 한국이 가할 수 있는 최대의 타격은 유엔사로부터 전작권을 법적으로 완전히 환수하는 것이다. 유엔문제가 아닌 한국문제로 작동하는 영역은 바로 이 지점이다.

또한 일본의 요시다-애치슨교환공문과 그에 기반한 유엔사-일본정부간 행정협정(SOFA)의 폐기가 추진된다면 이 역시 유엔문제의 밖에서 주권이 가하는 외적압박요인이 될 것이다. 또 16개 참전국과 5개 의료지원국이 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치로 유엔사에 참여할 경우 북한과 개별적인 교전국이 된다. 이들 국가와 국민들이 북한과 교전국이 되는 것을 거부하며 유엔사참여와 자국의 작전통제권을 유엔사에 이양하지 않는다는 운동이 조직될 수 있다.

이들 주권차원의 조치는 유엔문제의 관점에서는 외적요인이 되겠으나 외적요인의 양적 축적이 내적요인, 즉 질의 변화를 가져올 수도 있다. 한국과 일본의 주권적 권력이 유엔법을 압도하는 상황이 되면 유엔문제가 외적요인이 되는 전도가 일어날 수 있는 것이다. 그러나 유엔문제에서 주권문제는 외적요인이다.

유엔차원과 주권차원의 한계가 계산되었으면 이를 어떻게 배합배치 할 것인가하는 마지막 문제가 남는다. 이는 유엔깃발논쟁의 주체들이 배합과 배치의 황금비율을 찾는 문제가 될 것이다. 따라서 이 숙제는 주체들의 몫으로 남긴다.

(6) 결론

유엔개발논쟁이 재점화된다는 것은 유엔차원과 국가차원의 의제설정, 의제순서정하기, 의제배치하기의 과학을 통해, 의제집중화와 의제현상화, 그리고 마침내 현상변경에 이르는 일련의 정치일정이 시작됨을 의미하는 것이다. 북·미는 핵·평화협상에 집중하는 모양이다. 여기서 유엔은 외부요인이다. 그러나 유엔사해체는 유엔문제가 본질이다. 의제를 다룰 틀이 다르기 때문에 의제의 발전과 전개과정도 다르다. 유엔사해체 문제는 결과적으로 북에 이익이 되겠으나 이 문제의 본질적 전제는 유엔의 법-권력간 대립관계에 있고 이를 해소하는 것이 목표이다. 이는 유엔현장에 의해 미국패권의 남용을 단죄함으로써 유엔의 권위를 다시 세우는 과정이기도 하다. 유엔사참전국들이 유엔의 조치가 아닌 미국의 조치에 기만되어 북과 개별적으로 교전국가가 되는 것을 막는 것도 국제평화의 유지와 평화의 파괴를 예방하는 데에 중요하므로 이 역시 유엔내부의 본질적 문제이다.