

국제체계로 본 인천상륙전

사진가 이시우

www.leesiwoo.net

목차

- | | |
|---------------|-------------------|
| (1) 인천상륙작전 | 1) 일본의 유엔사후방기지 |
| (2) 국제체계 | 2) 점령권 |
| 1) 자유주의 국제체계 | 3) 전시 작전권 |
| 2) 사회주의 국제체계 | 4) 위기사 작전권 |
| (3) 유엔체계와 유엔사 | 5) 정전시 작전권 |
| 1) 유엔사창설의 불법성 | 1.38선 이북지역에 대한 점령 |
| 2) 유엔기 | 2.정전협정-한강하구와 서해5도 |
| 3) 보고서 | (5) 전쟁과 인권 |
| (4) 주권체계와 유엔사 | (6) 시민과 군대 |

(1) 인천상륙작전

인천상륙전의 전개과정 속에서 향후논의 할 주제들을 추출하는 식으로 사태를 서술하고자 한다. 포츠담회의 후 일본의 갑작스런 항복으로 바로 조정이 필요하게 됐다. 그 과정에서 공식 채택된 계획들이 군정이나 4대강국에 의한 신탁통치문제로 귀결되기 전에, 한국을 점령할 필요가 있는 것으로 인식되기 시작했다.¹⁾

한국전쟁이전에 미국중심의 국제체계는 한국을 주목하고 한국을 그 체계에 포함시킬 방법을 고민하고, 실행함으로써 다시 국제체계의 변경을 시도한다. 점령은 그 유력한 방법이었다. 노무현대통령은 점령군발언으로 미국과 각을 세운바 있는데 실제 점령은 지금까지 우리에게 지속되고 있는 문제이다.

맥아더는 일본 점령계획 ‘블랙리스트’에 급히 한국점령계획을 추가하여 수정했고, 점령 1순위의 지역으로 서울과 인천을 정했다. 한강하구와 한강으로 연결되는 경인지역의 지정학적 가치가 주목받게 되고, 이로부터 5년 뒤 인천상륙작전에서 이같은 지정학적 가치는 다시한번 확인된다. 북 최초의 헌법에 수도를 서울로 정하고 있는 것은 한강에 대한 지정학적 역사가 연장될 것임을 예고하는 것이었고, 이같은 지정학적 사고가 여지없이 드러나는 것은 인천상륙작전을 통해서다. 현지부대 한 자동총 중대 책임자 이명일의 9월 12일 보고서를 보면 이것이 명확해진다.

우리당원들로 하여금... 놈들이 기도하고 있는 경기도일대 지구 상륙을 저지하며 특히 중심지

1) C.L.호그, 『한국분단보고서』, (풀빛, 1992), p.64.

에는 서울에 현관인 인천에 놔들에 피묻은 발을 일보라도 들여노치 말게 할 것이며...²⁾

당시 인민군은 미군의 상륙지점을 인천과 남양 안중리의 세 지역으로 상정하고 있었다. 그러나 그중에서도 “서울의 현관인 인천에 놔들의 피묻은 발을 일보라도 들여놓지 말게 할 것”이라고 결의하고 있는 것으로 봐서 세 지역 중에서도 방어의 중심은 인천이었음을 알 수 있으며, 그 이유는 서울의 현관이기 때문이다. 이같은 인식은 서울이 수도가 되거나 경기지역이 되기 이전부터 지금까지도 공식처럼 작용하고 있는 지정학적 인식이었다. 당시 미합참은 맥아더에게 인천보다는 군산으로 상륙하도록 압력을 행사하고 있었다. 상륙작전의 마지막 순간까지 맥아더는 미합참에까지 인천으로의 상륙계획을 알리지 않고 비밀로 할 정도였으나, 북의 방어력은 이미 인천으로 집중되어 있었다.

이같은 사태의 현상적 전개, 군사적 과정에만 초점을 맞춘 사태의 파악은 인천상륙작전과 노르망디상륙작전의 중요한 차이를 간과하게 만든다. 노르망디는 유엔이 설립되기 전이고 인천은 유엔이 설립된 이후이다. 전자가 세력균형체계의 작동원리를 중심으로 진행되었다면 후자는 집단안보체계와 미국패권체계라는 새로이 등장한 원리로 진행되었다. 맥아더가 유엔사령관이란 직함을 달고 등장한 것은 이같은 국제체계의 변화 때문이었다.

인천상륙작전은 기습이 아니었다. 최근 공개된 한 비밀문건에 의해 미군은 한국에서 전쟁이 발발하기 이전에 전쟁 발발시 한반도의 상당한 지점까지 후퇴하였다가 인천에서 다시 상륙하는 내용의 작전계획을 이미 가지고 있었음이 드러났다. 이 같은 작전개념은 당시 뿐 아니라 지금까지도 미군의 한반도 작전계획의 골간을 이루는 것으로 한반도와 같이 길쭉하게 발달한 지형과 육군 중심으로 운용되는 적, 시간이 흐를수록 길어지는 적의 보급선 등을 갖춘 조건에서의 대응이 상륙작전이 되는 것은 군사적 상식이다. 이 같은 계획의 존재 자체가 미군이 한국에서의 전쟁 발발 가능성을 매우 높게 보았다는 유력한 증거가 되기에 충분하다. 이러한 전쟁 계획과 유사하게 실제의 전쟁도 치러졌다. 문제는 그것을 실제로 실행하는 단계까지 준비가 되어 있었느냐 하는 점이다. 전시작전지휘와 통제권의 행사에서 가장 결정적인 시점은 병력의 배치계획이 실행되는 순간이다.

국제체계가 한 국가에 주입되는 가장 직접적·폭력적 통로가 군사작전이다. 이는 사령관의 작전통제권으로 수렴된다. 유엔사령관의 작전통제권은 반격에서 멈추지 않고 점령까지로 설정되어 있다. 작통권과 북한에 대한 점령권은 유엔사가 한국주권체계에 결정적으로 작동하고 있는 요소이다.

맥아더가 인천상륙작전을 최초로 떠올렸다는 시점인 6월 29일, 한강방어선 시찰 때의 구상은 바로 전쟁 전의 계획에 토대를 둔 것이 분명해 보인다. 그는 한강 남안에서 강북을 바라보며 인민군의 진격을 수원선에서 차단한 뒤 인천 쪽으로 부대를 상륙시켜 적의 배후를 공격하는 작전을 생각했었다.³⁾ 6월 29일 이전인 26일에 이미 맥아더는 주일 총사령부에서 작전계획 SL-17을 보고 떠났을 가능성이 높았다. 시찰을 마친 뒤 맥아더는 합참에 미지상군의 투입을 건의하는 동시에 참모장인 아몬드 소장에게 상륙작전계획을 수립하도록 지시했다. 이에 동경에서는 아몬드 소장과 라이트 준장의 주도로 합동전략기획작전단(Joint Strategic Planning

2) NA, RG242, 2009 7/123 ‘보고서’ 자동총중대000책임자 이명일, 1950년 9월12일. 0은 판독불능.; 박명림, 『한국1950 전쟁과 평화』, p.421. 재인용.

3) Douglas MacArthur, *Reminiscences: General of the Army Douglas MacArthur*(seoul: Moonhak Publishing Co.1964), pp.333~334.; 박명림, 『한국1950 전쟁과 평화』, p.397. 재인용.

and Operation Group:JSPOG)이 작전계획 수립에 착수했다. JSPOG는 한강방어선에서 상당 기간 동안 적을 저지할 수 있을 것이라는 가정 하에 상륙작전을 추진했다. 이른바 ‘블루 하츠 (Blue Hearts)’ 작전이라는 것이었다. 이어 7월 4일 미극동군 사령부에서 상륙작전을 위한 최초의 회의가 소집되는 등 준비가 진행되다가 7월 8일 블루 하츠 작전은 중지되고 말았다. 인민군의 진격속도가 너무 빨랐기 때문이었다. 미합참의 한국전쟁 관련 기록은 이를 증명한다.

2차대전 중 맥아더는 해상수송부대의 능력을 최대한 이용하여 상륙작전을 실시함으로써 혁혁한 성공을 거두었다. 한국전쟁이 발발했을 때 그의 마음은 필연적으로 이 전략에 쏠렸다. 1개의 해병연대전투단을 일본에 있는 제1기병사단과 함께 인천에 상륙시켜 후방지역에서 적을 포획하기 위한 그의 조기계획에 관한 언급이 이미 있었다. 이 작전은 7월22일에 시작될 예정이었으나, 적의 전진 속도가 너무 빨라 무산되었다.⁴⁾

이 계획된 작전의 본질에 대하여 합참은 7월 13~14일 콜린스 장군과 반덴버그 장군의 도쿄 방문 때에야 비로소 정보를 얻을 수 있었다. 맥아더는 워싱턴에서 보안이 누설될까 두려워하여 의도적으로 입을 다물고 있었다. 콜린스는 인천을 상륙장소로 선정한 것에 약간 불안을 느꼈다. 상륙정(LST)은 조수가 최소한 깊이 30피트일 때에 이 지역을 건널 수 있는데 이런 조건은 한달에 단 며칠밖에 안되었다. 이리하여 계획자들은 공격일자와 시간 선정에 많은 제약을 받았다. 좁은 수로와 그 갯벌을 뚫고 항구에 도착은 하겠지만, 그것을 이용한다는 것은 주간일지라도 어렵고 힘든 일이었다. 더군다나 그 수로는 지형이 험하고 요새화된 것으로 알려진 작은 섬 월미도에 의해 감제를 받고 있었다. 본토를 공격하기 전에 이 섬의 위험을 감소시키려면 기습의 요소가 파괴될 것이었다. 더욱 고려할 사항은 인천이 부산방어선의 가장 가까운 곳에서 100항공마일 이상 떨어져 있기 때문에 상륙부대와 미8군이 계획대로 연결할 수 있을지가 의문시 된다는 점이었다.⁵⁾ 콜린스의 문제의식에도 불구하고, 합참의 직접적인 관심은 상륙장소가 아닌, 9월 중순 특정한 마감시간까지 두 개의 주요부대-1개의 완전한 해병사단과 1개의 공정연대전투단-의 지원을 요청한 맥아더의 요구에 있었다. 그 부대 요구의 당위성에 대한 문의를 했을 때 맥아더는 2개 사단으로 구성된 1개 군단에 의한 상륙공격과 그 후 공수 낙하작전을 결합하여 실시할 것이라는 그의 계획의 요점을 설명하였다. 정확한 D-Day는 아마도 9월 25일까지 연기될 수밖에 없었다. 그러나 맥아더는 조급히 필요함을 강조하였다. 적의 후방지역에서 조기에 강력한 공격을 한다면 “적의 주요 병참선을 차단하고 결정적이며 격렬적인 공격이 가능할 것이다. 이 작전에 있어 어떠한 물자의 지원이 지연된다면 기회를 상실할 것이다”라고 그는 믿었다.⁶⁾

전시작전통제에서 배치계획, 배치명령은 전쟁으로의 발전도상에서 결정적 전기이다. 시간은 흘러가고 워싱턴이 맥아더의 계획에 확신을 갖지 못하자 합참은 그 요원들을 도쿄에 보내 맥아더와 그의 상륙계획에 관한 토의를 갖도록 결정하였다. 이 회의에서 콜린스는 10군단이 최초 인천에 발판을 획득하더라도 제8군단이 돌파를 하여 이와 연결하기 전에 바다로 밀려날지도 모른다는 두려움을 표하였다. 이런 가능성을 피하기 위해 그는 인천 100마일 남쪽이며 부산방어선에서 보다 가까운 군산에 상륙할 것을 제안하였다. 그곳은 인천보다 자연장애물이 적

4) 국방부군사편찬위원회, 『미합참본부사 한국전쟁 상』, p.157.

5) 국방부군사편찬위원회, 『미합참본부사 한국전쟁 상』, p.159.

6) 위의 책, p.160.

었으며, 논산과 대전으로 이르는 적의 주보급로에 가까워 위치상 장점을 지니고 있었다. 이 제안은 서먼 제독의 지지를 받았다. 맥아더는 1시간 동안 전쟁은 물론 언어의 마술사처럼 웅변적으로 자신의 계획을 옹호하였다.

군산에 상륙한다면 오직 얇은 포위만이 가능하다. 적은 차단당하지 않고 다만 그들의 작전기로 철수하고 말 것이다. 인천침공부대가 압도당할 위험은 없다. 적이 그 목적에 운용할 충분한 예비를 보유하지 못하고 있다. 인천의 불리한 점이 바로 기습하는 데는 유리한 점이다.⁷⁾

다음날 서먼 제독은 극동해군 사령관 조이 제독 등과 회담을 갖고 상륙을 위한 보다 양호한 장소는 인천 남쪽 30마일이며 언제나 물이 깊어 상륙할 수 있는 보성면이라는 데 의견의 일치를 보았다. 그러나 이 역시 맥아더에 의해 거절당했다. 워싱턴에 돌아온 뒤에도 합참 요원들은 여전히 유보적이었다. 그것은 8월 28일 맥아더에게 보낸 완곡히 표현된 메시지에서 명백히 드러났다.

콜린스 장군과 서먼 제독이 휴대한 정보를 검토한 후 우리는 한국의 해안에서 인천 부근의 방어태세가 무력하다고 증명될 경우에는 인천에, 또는 발견할 수 있다면 인천 남쪽의 유리한 해변에 상륙부대에 의한 우회기동을 준비하고 실시하는 것에 동의한다. 우리는 극동군사령관이 원한다면 군산 부근에서 상륙부대에 의한 포위준비에도 동의한다. 우리는 잠재적 목표지역의 상황에 관계되는 가용한 정보와 공세작전에 관한 귀하의 의도 및 계획에 관한 적시적인 정보를 원한다.⁸⁾

합참의 완곡한 표현 뒤에 숨은 강력한 요구에도 불구하고 8월 30일에 맥아더는 인천상륙작전 명령을 하달하였다. 그러나 그는 그 사본을 합참본부로 즉각 보내지 않았으며, 8월 28일자 그들의 메시지에 대해 응신도 하지 않았다. 9월 1일 북은 부산방어선의 전 전선에서 총공세를 폈다. 제1 임시해병여단은 전선에서 철수하여 인천상륙작전을 위한 출항 준비 중에 다시 소환되어 대구 맞은편 낙동강 중심부의 가장 위험한 돌파지역에 투입되어야만 했다. 이 경악할 사태 진전에 관한 보고서를 읽은 후 합참은 극동군사령관에게 인천상륙작전이 잘못 수행되든가, 만일 신속한 승리를 얻어내지 못한다면, 재앙적인 결과가 뒤따를 것이라고 최후의 경고를 보냈다.

“8군의 가용한 예비가 모두 투입된다는 사실을 포함한 모든 요인들을 비추어 볼 때 우리는 만일 계획된 작전이 예정된 대로 시작된다면 그 작전의 성공가능성과 기회에 대한 귀하의 판단을 원한다.”

당시 합참은 82공정사단을 제외한 미국에 있는 모든 가용한 훈련된 육군부대가 맥아더에게 할당되어 있다는 사실을 언급하고 만약 작전 실패시에는 훈련된 다음 사단이 한국에 도착하는

7) 위의 책, p.163.

8) (TS) Memo for Record, “Preparation of Instructions to FECOM.” Acheson, *Present at the Creation*, p.515.; 위의 책, p.165. 재인용.

데 4개월이 걸릴 것이라는 것을 환기시키며 거의 위협했다. 맥아더는 주저함 없이 유사한 기동에서 오랜 동안 승리에 져온 지휘관의 자신감을 나타내는 답변을 보냈다.

부산방어선의 상황은 그렇게 위급하지 않다. 방어선은 어느 정도 축소될 수도 있으며 이 우발상황에 대비하여 방어진지도 선정되어 있다. 그렇지만 우리 부대가 부산 교두보에서 축출될 가능성은 조금도 없다. 북쪽으로부터의 포위는 즉각적으로 남쪽 방어선에 대한 압력을 완화하게 되며, 사실 이것을 할 수 있는 유일한 방법이다. - 북으로부터의 우회기동의 성공은 8군과 10군단의 연결에 달려 있지 않다. 서울지역에 있는 적의 분배체계의 중심부를 점령함으로써 현재 이남에서 운영중인 적의 군수보급을 완전히 혼란시키며, 그리하여 종국적으로는 그들의 붕괴를 가져올 것이다. - 공군과 해군의 절대적인 우세권의 보유로 완전한 자체 지속능력을 공히 보유하고 있는 북쪽의 우리군과 남쪽의 우리군 사이에 포위되기 때문에 적은 군수지원의 붕괴와 우리의 연합작전활동을 통하여 종국에는 분산되지 않을 수가 없다. 우리 양개군의 신속한 연결은 적의 완전 붕괴의 극적인 표상이 되겠지만, 작전의 치명적 분야는 아니다. 지금까지 언급한 이유로서, 계획되고 당신에게 보고된 작전에 있어서 계획상의 실질적인 변경은 없다.⁹⁾

명확하고 설득력 있게 주장된 그의 발표를 보고 합참은 인천작전에 대한 그들의 반대를 포기했다. 첫 부대가 해변을 공격하기 불과 몇 시간 전에야 합참은 그 계획의 구체적인 세부사항을 알았다. 그는 승리의 확신에 비례하여 철저한 보안을 유지하고자 했던 것이다. 그러나 그것은 맥아더의 의도처럼 그렇게 쉬운 일이 아니었다. 기습을 달성하기 위해서는 안전한 기지에서 상륙작전을 준비하여야 한다. 그러나 인천상륙의 경우에는 작전을 계획하고, 준비하고, 집결해야 하는 곳이 일본이었다.

인천앞바다의 기뢰를 제거할 소해부대를 일본인들로 편성한 것은 맥아더였다. 전범국가로서 군대를 해산한 상태에서 비밀리에 군대를 조직한다는 것은 명백한 불법이었다. 그러나 한반도 사태에 일본이 개입하는 구조는 인천상륙작전을 통해 완성되었고 지금까지 지속되고 있다.

그 당시 일본은 북의 첩보원과 공산당원들의 감시가 가장 집중된 곳이었다. 많은 함정들이 집결해 있는 것과 보급품을 탑재하는 것, 해군과 상륙군들이 함정에 탑승하는 것을 이들에게 숨기는 것은 불가능하였다. 실제로 인천상륙작전이 종료된 후 1951년 5월 15일 도쿄에서 18명의 간첩들을 재판하였는데 일본에서 활동하던 북 간첩의 지도자인 요시마추 이와무라를 심문한 결과 인천상륙작전에 대한 비밀들을 갖고 있었다. 그는 상륙 1주일 전에 체포되었다.¹⁰⁾

이처럼 상륙계획은 이미 북이 알고 있었던 것으로 보이지만 문제는 어디에 얼마의 병력이 상륙하느냐에 달려 있었다. 때문에 인천상륙작전이 9월 18일 경으로 조금만 늦어졌으면 인민군은 인천지역에 철의 요새를 구축했을 것이고 상륙의 성공은 거의 불가능하였을 것이라는 판단이 설득력을 갖는다. 이는 미군이 인천상륙에 성공한 이후에도 곧바로 서울로 진격하지 못하고, 인민군과 의용군의 거센 방어와 혈전에 직면하여, 13일이나 늦은 9월 28일에야 서울에 진주할 수 있었던 것에서도 확인된다. 비슷한 수준의 지휘, 통제, 정보력을 갖춘 상대일수록 승패를 결정하기 위한 노력은 더욱 섬세하고 치열할 수밖에 없었다. 때문에 미군측 또한 상륙장

9) 위의 책, p.167.

10) Malcolm W. Cagle, Frank A. Manson, 『The Sea War in Korea 한국전쟁 해전사』, (21세기군사연구소, 2003), pp.103~104.

소와 날짜를 기만하기 위해 전력투구를 해야 했다. 다음의 기록을 보자.

인천상륙을 성공하려면 월미도를 먼저 점령하여야 했다. 계획단계에서 이것을 어떻게 하면 성공할까 고민을 많이 했다. 공격하는 날 아침에 폭격하면 될까? 그렇게 하면 상륙의 기습효과를 높일 수 있지만 2차대전의 경험에 비추어 충분한 폭격의 효과를 달성할 수 없는 경우가 많았다. 스트러블 제독은 다음과 같이 말했다. “월미도를 무력화시키기 위한 일련의 작전들을 9월 10일부터 시작하기로 했다. 첫 번째로 루블 제독이 지휘하는 96-8기동전단 항공기들의 네이팜탄을 이용하여 섬을 불태울 것이다. 그리고 9월 13일과 14일에 선견부대가 공격할 것이다. 마지막으로 인천공격 당일 아침에 폭격할 것이다... 전진을 계획할 때 나는 서해안 전반에 항공공격을 실시함으로써 적군이 인천에 대하여 의심을 갖지 않도록 하였다. 따라서 항모 항공기들은 월미도와 인천지역 뿐만 아니라 남쪽의 군산지역과 북쪽의 평양지역도 공격하였다. 그리고 9월 7일에 군산지역에 기만 상륙을 실시하기도 하였다... 내 생각에는 우리의 상륙 지점을 9월 13일 첫 폭격 전까지만 숨길 수 있다면 그 이후에 적들이 우리의 상륙지점이 인천이라는 것을 알아도 적절한 행동을 취할 수 없을 것으로 판단하였다.¹¹⁾

월미도폭격은 무고한 민간인들의 학살로 이어졌다. 1907년 헤이그육전법은 군인간의 교전이 아닌 민간인에 대한 교전은 전쟁범죄로 규정하고 있다.

월미도는 맹렬한 폭격에 양상하게 변해버렸다. 기록은 당시 “월미도에 약 400명의 인민군이 저항했으나 108명 사살, 150명 이상 생매장의 피해를 남긴 채 15일 11:15에 점령했다”¹²⁾고 적고 있다. 북한 영화 월미도에서는 인민군들이 고향에 보내는 편지를 쓰는 장면이 있다. 이것은 영화적 상상이 아니라 사실이었음이 미국문서관리청의 문서고에서 발견됨으로써 확인되었다. 인천상륙작전의 와중에서 부쳐지지 못하고 미군의 전리품이 된 인민군 병사의 처에게 보내는 편지를 소개한다. 글을 제대로 쓸 수 없었던 병사의 편지를 그대로 읽어본다.

처에게 들이는 편지. 그간 편지를 못바다바서 마는 금심하신지. 나는 몸건강하여 조국가 인민을 위해서 정치학습과 훈련를 심독하고 이스이. 하라버지와 몸 건강하오이까 어머님도 몸건강합니까. 나는 혼자서 경기도 인천시를 왔습니다. 그세간 편지열악 엿서스니 이제부터 열락해주시기를 바라나이다. 나는 근심하는 것은 강치수동무에게 금전을 五百원 꺾서 가지고 왔습니다. 신선옥동무는 이금전을 어뎛컷선지 갇아주시오. 신선옥동무는 나는 통일리대면 만나볼수가 있습니다. 경기도 인천시 내무성 三00부대 二대대 二중대 日소대 一分대
1950년 9월12일¹³⁾

9월12일 인천에서 남편 한응수가 자강도 만포의 부인 신선옥에게 쓴 편지는 미군의 인천상륙에 의해 부쳐질 수 없었다. 그간 편지를 못 받아 봐서 많은 근심을 하였을 부인을 위로하고 자신은 조국과 인민을 위해서 정치학습과 훈련을 열심히 하고 있다고 안심시킨 뒤 혼자서 인천의 전선까지 찾아왔다고 말한다. 어째서 그가 혼자서 인천까지 와야 했는지를 말할 겨를은 채 없었던 것 같다. 그간 편지연락이 없었으니 이제부터 연락주시기를 바랍니다라고 공손히 처에게 존대하던 그는 살육전의 와중에 다시는 편지를 받을 수 없는 몸이 된 듯하다. 그는 친

11) Malcolm W. Cagle, Frank A. Manson, 『한국전쟁해전사』, (21세기군사연구소), pp.113~114.

12) 국방부전사편찬위원회, 『인천상륙작전』, (1983), pp.138~139.

13) 자료: National Archive; 『한국1950 전쟁과 평화』, p.425재인용.

구에 5백원을 끈 것이 못내 걱정이 되어 죽음이 예감되는 상륙전의 대결전을 앞두고 부인에게 이 돈을 어떻게 해서든지 갚아달라고 부탁하고 있다. 플라톤의 '국가론'에 의하면 소크라테스가 독약을 받고 남긴 말은 '악법도 법이다'가 아니라 이웃에게 끈 돈을 갚아달라는 것이었다. 한응수 역시 그랬던 것이다. 그의 편지는 **적의 평범성에 대해 질문을 던지게 한다. 죽음을 앞두고도 끈돈을 갚아달라는 인민군이나 죽은 시신이 된 자신이 추해보일 것을 걱정하며 죽기 전날 속옷을 빨아 입는 한국의 학도병이나 적이기 전에 평범하고 소박한 시민이었다. 그런 시민들이 어떻게 대규모살상을 저지르는 군인으로 변모하는가라는 질문을 던지게 한다.**

(2) 국제체계

1) 자유주의 국제체계

체계를 보기위해선 종과 횡으로 보기가 병행되어야 한다. 종으로 즉 국사로만 역사를 보면 보이지 않던 사실이 횡으로 보면 드러난다. 예를들면 1948년 4월 3일 제주에서 항쟁이 시작된다. 일본에서는 같은 시간 미군정에 대항한 한신투쟁이 진행된다. 4월 9일 예루살렘 근처 야신이란 마을에서 미래의 이스라엘군대의 초토화작전으로 팔레스타인민간인을 대량학살하는 사건이 벌어진다. 같은 날인 지구 반대편인 콜롬비아에서는 민족해방운동을 이끈 지도자 가이판이 암살되고 대규모시위가 확산되자 미국의 지원을 받던 군부가 정치개입을 시작한다. 48년 4월에 폭발한 이들 사건들엔 47년 트루먼독트린으로 시작된 미국패권체계가 있었다. 하나의 뿌리에서 생겨난 일들이었다. 이처럼 횡으로 보기와 더불어 종으로 보기도 절대 간과할 수 없다. 그러나 종으로 보기는 장기역사로 보기가 되어야 한다. 여기서는 장기역사의 관점에서 4개의 국제체계가 발전하여 마지막 국제체계인 미국패권체계로 수렴되는 과정을 보고자 한다.

근대유럽국제체계는 예외상황을 결정하는 주권자에 의한 자본의 시초축적으로부터 비롯된다. 자본의 축적은 권력의 축적을 전제하고, 자본축적을 통해 권력은 재축적 된다.¹⁴⁾ 1648년 베스트팔렌조약에 의해 주권을 법적으로 표현한 체계가 등장했다. 이로부터 주권은 국내에서는 최고의 권력으로 심화되고, 국외에서는 패권으로 확장되었다.¹⁵⁾ 유엔체계는 근대국가간체계의 집적체이다. 근대국가간체계는 네 가지 계기로 전개되어 왔다. 주권체계, 세력균형체계, 집단안보체계, 일국패권체계가 그것이다. 주권체계는 1648년 네덜란드의 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen)으로, 세력균형체계는 1815년 이후 영국의 유럽협조체계(Concert of Europe)로, 집단안보체계는 1919년 국제연맹(League of Nations)과 1945년 국제연합(United Nations)으로, 미국패권체계는 트루먼 독트린 등으로 이미 모습을 드러낸 바 있었다.¹⁶⁾ 현재 주권과

14) 이탈리아도시국가의 군주들이 전쟁 수행을 위해 발행한 채권에서 볼 수 있듯이 권력과 자본은 뗄 수 없는 관계 속에 발전해왔다. 권력이 자본이고 자본이 권력이었다. 미국이 초기유엔에서 발휘한 권력은 세계 최대 채권국이란 사실과 불가분의 관계에 있다. 주목해야 할 것은 권력과 자본의 축적이 이루어지는 계기는 전쟁과 같은 위기라는 점이다. 정상적 상황보다 예외상황에서 권력은 역설적으로 강화되었다. 예외상태란 그림에도 무정부상태나 혼란상태와 다른 무엇이기 때문에 법질서가 없어졌다 하더라도 여전히 법학적 의미에서 하나의 질서가 존속한다. 주권체계가 생겨나기 전인 30년전쟁기간 동안 혼돈의 유럽국가간체계에 국제법이 존재하지 않았지만 질서는 존재했고 이 질서를 결정하는 권한이 네덜란드연합주에, 특히 고도금융세력에 부여되어 있었다. 자본과 권력의 상관관계에 대해 공산당선언의 유명한 문구를 떠올릴 수 있다. “부르주아지는 자기의 모습대로 세계를 창조한다.”

15) 권력 역시 다른 권력과, 주권 역시 다른 주권과의 관계에서 하나의 일자와 다수로서 관계한다. 헤겔 『대논리학1-존재론』의 하나와 다수의 관계는 하나와 다른 하나사이의 반발과 견인으로 발전한다. 다른 주권과 반발하고 견인하는 과정에서 주권은 양적으로 축적된다. 이때부터 주권은 질의 개념에서 양의 개념으로 전화한다. 국내의 주권에 적용되던 ‘예외상황 결정’론은 국가간에 적용되면 패권이 된다. 다른 나라의 운명에 대해 결정할 수 있는 권한을 가진 국가가 패권국이 된다.

패권이 일치하는 나라는 미국이고, 미국패권체계가 국제체계의 예외를 결정한다. 집단안보체계를 기준으로 국가간체계를 재배치하면 집단안보-주권간체계, 집단안보-세력균형간체계, 집단안보-미국패권간체계가 된다. 유엔 창설의 법적 문서인 유엔헌장에는 이러한 간체계(間體系)가 고스란히 반영되어 있다.¹⁷⁾

나는 이를 유엔체계라고 한다. 집단안보-주권간체계는 유엔헌장 2조 1항의 주권평등 조항으로, 집단안보-세력균형간체계는 유엔안보리로, 집단안보체계 자체는 유엔총회로, 집단안보-미국패권간체계는 유엔헌장 8장의 집단적자위권과 지역안보기구 조항으로 구체화되었다.

유엔헌장의 예외는 제8장에서 작동한다. 1945년 유엔헌장 제정회의가 열렸을 때 미국은 유엔의 권위를 실추시키는 주도적인 역할을 했다. 이들은 먼로주의에 입각한 ‘지역방위권’을 명문화한 헌장 조항을 억지로 수정하여 통과시켰는데 이는 결국 나중에 침략적 블록을 구축하는 법적근거로 이용되었다.¹⁸⁾ 헌장 51조에 “개별적 혹은 집단적 자위의 권리”를 규정해놓고 있는 것은 안보리나 총회기능의 극대화에 중요한 방해물이다.¹⁹⁾

향후 유엔의 집단안보체계가 자위의 실행보다 빨리 결정되고 집행될 수 있는 능력을 갖추 때만 51조 자위권논리는 무력화 될 것이다. 예를 들어 미사일공격에 의한 평화의 위협의 경우에 대응할 수 있는 시간은 길어야 30분정도이다. 30분 안에 위협의 실체를 판단하고 결정하여 실행할 수 있는 체계가 요청된다. 그러나 이같은 체계는 국가 간(inter)체계에서는 달성하기 힘든 것이다. 초(trans)국가체계에서나 가능한 것이다. 집단안보의 기술적 요구는 국제체계가 아닌 초국가체계를 향하고 있는 것이다.

한국전쟁은 처음으로 군사적 강제조치가 유엔의 이름으로 취해졌다는 점에서 유엔체계의 한 절정이었지만, 유엔의 법적·집단안보적 이상이 미국패권에 의해 왜곡됨으로써 유엔창설의 정신을 불구로 만들었다는 점에서는 쇠퇴가 시작된 절정이었다. 1945년에서 1990년까지의 기간 중 발생한 70개가 넘는 주요 전쟁은 헌장 7장 밖에 방치되고 있었다.²⁰⁾ 그에 비해 한국전쟁

16) 모델스키(George Modelski)에 의하면 근대국가간체계는 1500년경에 성립되었으며, 500년 동안 세계의 지도력(world readership)과 세계전쟁(global war)이 규칙적으로 순환해왔으며 100년 정도를 주기로 국가간체계의 순환이 되풀이된다고 하는데 이것이 장주기(long cycle)다. 이 과정에서 모두 네 개 국가가 지배적인 역할을 담당해왔다고 한다. 포르투갈(1500~16세기말), 네덜란드(17세기), 영국(18세기~나폴레옹전쟁, 1815~1945), 미국(1945~)이다(Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism* [New York: Macmillan, 1987], p.59). 장주기론은 세계체제론자인 월러스틴(Immanuel Wallerstein)이나 아리기(Giovanni Arrighi) 등의 저술에서도 유사하게 확인된다.

17) 진유정은 다음과 같이 제시했다. “유엔체계는 기존의 비엔나, 비스마르크, 베르사유체제의 기본구조와 특성을 조합한 국가간체계라 할 수 있다. 먼저 협조 또는 지도체제적인 모습은 유엔안보리 상임이사국인 5대 열강에게 거부권이 주어짐으로써 구체화되었다. 이 기본 틀은 냉전의 전개와 더불어 동서간의 새로운 블록 형성에도 불구하고 지속되었다. 동맹체계적인 특징은 유럽에서의 NATO와 바르샤바동맹(Warsaw Pact)이라는 군사동맹의 형성·대치 및 극동에서의 중·소 군사동맹과 미·일 군사동맹으로 구체화되었다. 집단안보체계적 특징은 국제연맹과 유사한 유엔 설립으로 구체화되었다.”(진유정, 「근대국제체계의 변화와 연속성에 관한 연구: 체계이론과 현실주의론의 관점에서」, 동국대학교원 정치학과 박사학위논문, 2004, pp.70, 127).

18) 시바츠포 외, 미국사연구회 역, 『아메리카 제국주의사』(서울: 국민도서, 1989), p.188

19) 조경근, 「집단안전보장의 이론과 실제: 한국전쟁을 통해서 고찰해 본 문제점과 평화와 안전의 유지 및 회복을 위한 국제연합기능의 변천」, 고려대학교 정치외교학과 석사논문, 1982, p.34

20) 냉전 기간 중 안보리가 무력 사용을 허용한 예는 한국을 제외하면 로디지아뿐이다. 구속력 있는 비군사적 제재 역시 단 두 번 채택되었는데 한 번은 남로디지아에 대한 경제봉쇄(1966~1979)였고, 또 하나는 1977년 남아프리카에 부과된 무기금수였다. 1962년 쿠바미사일위기에서 미국은 일차적으로 미주기구(OAS)의 수권에 의해 일방적인 봉쇄조치(당시 미국 정부는 이를 quarantine으로 표현)로 대응했고 미국의 베트남전 수행에는 유엔총회나 안보리의 손이 미치지 않았다. 이스라엘과 아랍 간의

은 최초로 유엔의 이름을 단 군사적 강제조치가 이루어진 것처럼 보였다. 그러나 그것은 대단히 의심스러웠고, 때문에 유엔 창설 이후 체계 내 적대와 균열의 진폭이 가장 컸던 사건의 하나가 되었다. 한국전쟁 당시 미국의 권력정치는 집단안보기구인 유엔을 내세워 무질서 상태에서의 패권(Hegemony)을 강화하는 데 성공하지만, 동시에 미국패권체계를 일시 후퇴시키는 구조를 만들고야 한다. 미국은 소련의 거부권행사를 무력화시키기 위해 아예 안보리 구조를 붕괴시키고 총회에 힘을 부여하기로 했다. 유엔창설의 핵심당사자였던 강대국 소련을 배제하고, 친미적인 약소국들과 손잡은 것이다. 이는 안보리 체제를 총회 체제로 바꾸기 위해 시도한 1950년 11월의 '평화를 위한 단결 결의'로 나타났다. 그 결과는 어땠을까? 총회 체제는 뜻밖에도 제3세계의 헤게모니를 양성시킨 모태가 되었다. 고양이를 키우려다 호랑이를 키운 셈이 되었다. 그 과정에서 총회 회원국들의 주권체계가 강화되고 미국의 패권도 흔들리게 되는 역설이 발생했다. 미국은 헤게모니를 유지하는 성과보다 더 흑독한 대가를 치러야 하는 경우도 있었다. 한국전쟁 내내 유엔에서 벌어진 영국과 미국의 심각한 외교 갈등이 그러한 대가였다. 물론 그런 대가는 미국이 유엔에서 패권을 장악함으로써 누리는 특혜와는 비교할 수 없는 것이었다. 미국의 통합군사령부(Unified Command)가 유엔군사령부(United Nations Command)란 이름을 달고 유엔의 군대인 것처럼 행동할 수 있었던 것은 패권국이 누리는 특권 중의 하나였다. 길핀(Robert Gilpin)은 다음과 같이 설명한다. “패권국가가 국제기구와 같은 일종의 공공재를 제공하는 이유는 국제경제체계 전체의 복지에 관심이 있어서가 아니라 그들이 선호하는 국제레짐(international regime)이 패권국가의 이익을 증진시키기 때문이다.”²¹⁾

2) 사회주의 국제체계

1920년 7월 레닌이 코민테른2차 대회에 제출한 유명한 “민족과 식민지문제에 대한 테제”는 향후 2차대전까지 소비에트를 유라시아지정질서의 주도자로 만든 의제였다. 순박한 애국자였던 호치민을 마르크스주의 혁명가로 변모시킨 결정적 계기도 이 문서였다.

“나는 감정에 복받쳤다. 눈앞이 환해지는 듯한 느낌이었으며 가슴에는 열의와 자신감이 가득했다! 너무 기뻐 눈물이 날 것 같았다. 나는 방안에 혼자 있었음에도 불구하고 마치 수많은 군중에게 연설하듯이 큰 소리를 질렀다. 열사들이여. 동포들이여! 이것이 우리에게 필요한 것이다. 이것이 우리가 해방에 이르는 길이다.”²²⁾

조선과 몽골 중국의 독립운동가들도 호치민과 비슷한 전율을 경험했다. 다른 점에 있었다면 조선의 공산주의자들이 레닌의 테제를 만들어낸 숨은 이론가들이었다는 사실이다. 블라디보스톡에서 이동휘와 함께하고 있던 박진순과 인도의 공산주의자인 로이가 이 테제에 강력한 영향을 미쳤고 결국 로이보다는 박진순의 노선이 채택되어 레닌에 의해 정식화된 것이다. 이동휘는 레닌과 만나 조선독립운동의 지원을 약속받았고 그전에 그의 비서였던 한형권등은 이미 당

거듭된 충돌에도 안보리는 7장에 의거 제재를 채택하겠다는 위협만 되풀이하였을 뿐 실천하지는 못했다. 소련의 아프가니스탄 간섭(1979~1989)도 안보리의 주의를 끌지 못했다(김대순, 『국제법론』, 제11판 [서울: 삼영사, 2006], p.1086 참조).

21) Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable”, 1 in Stephen D. Krasner, ed., *International Organization* 36, Spring 1982, pp.197-199

22) 『호치민평전』

시로서는 거금이었던 금화 200만루블을 받게 된다. 이 돈은 임시정부에서 사용되었고, 중국공산당과 국민당에도 흘러 들어갔으므로 아시아민족해방운동세력에게 큰 돈줄이 되었던 셈이다. 또한 코민테른을 통해 국제적인 지원체계도 완벽히 구비된다. 즉 레닌의 의제는 과학적이론을 주었고, 자금을 주었으며, 국제지원조직을 주었다. 말뿐이었던 월슨의 의제와는 달리 의제를 실행할 주체를 결집시키는데도 성공한 것이다. 결국 2차대전이 끝나는 시점까지도 이 의제의 영향력은 유라시아의 질서를 주도했다고 볼 수 있다. 조선의 경우, 임시정부요원들의 거의 대다수가 1920년대에는 자신을 사회주의자라고 자처할 정도였던 것에서 레닌의 의제의 영향력은 단적으로 드러난다.

스탈린식 사회주의

스탈린식사회주의는 레닌의 신경제정책으로 표면화되어 스탈린까지 지속된 과도기론, 혹은 후퇴테제와 수령제를 특징으로 한다.²³⁾ 스탈린은 ‘소비에트정권은 파리코문의 발전이며 완성이다.’²⁴⁾라고 하며, 권리지배의 완성모델이 권력지배임을 주장한다. 권리주체들이 왜 권력의 강제를 채택하는가에 대하여 마키아벨리의 『군주론』9장에 대한 논의가 주목된다. 귀족의 욕구에는 ‘명령하려는 것’과 ‘지배하려는 것’의 구분을 두지 않았지만, 인민들의 욕구는 ‘명령을 받지 않으려는 것’이 아니라 ‘지배를 거부하는 것’이라고 한다.²⁵⁾ 즉 인민들의 기질(umori)은 지배를 거부할 수 있다면, 명령을 받아들일 수 있다는 것이다. 명령, 즉 권력의 강제에 대한 자발적동의, 자발적위임이다.²⁶⁾ 그렇다면 국가가 소외된 권리의 은폐수단으로서 ‘자발적동의’를 사용하는 것과 항쟁주체들의 동의는 어떤 차이가 있는가. 결정적인 문제는 지도자이다. 지도자들의 사익에 따른 비정상적인 행동은 한편으로는 합법적으로는 결코 ‘귀족에게 저항할 수 없다.’는 생각을 인민들에게 각인시키고, 다른 한편으로는 인민들에게 ‘명령받지 않으려는 욕구’를 불러일으켜 권력의 명령에 대한 동의를 철회한다.²⁷⁾ 자본주의권력은 권리의 소외를 권력의 근거로 삼는데 비해 항쟁권력은 소외된 권리의 극복을 권력의 근거로 삼는다는 점에서 구조적 차이가 있다. 또한 권력을 위임받은 지도자가 얼마나 철저히 권리지배를 정착시키기 위해 헌신하는가에 의해 권리주체인 인민은 명령과 강제에 대한 동의여부를 결정한다. 스탈린시대의 수령제는 당의 관료주의와 투쟁하면서 인민의 자발성을 발전시키기 위해 창안된 정치제도로 설명된다. 즉 당관료들에 대한 자유로운 비판을 수령이 허용함으로써 인민들의 정치경제적 진

23) 이완중, 『10월 혁명사』, (서울: 우물이 있는 집, 2004), p.465참조

24) 이는 1924년 레닌 사후 스페르들로프대학에서 행한 강연록 「레닌주의의 기초」에 등장한다. 이어지는 해당 내용은 다음과 같다.

‘소비에트정권의 본질은 자본가와 지주들에게 압박받던 그 계급들의 가장 대중적이며 가장 혁명적인 조직들이 지금은 「전 국가권력, 전국가기구의 항구적이며 유일한 토대」로 되었다는데 있으며 「가장 민주주의적인 부르주아공화국에 있어서도」 법률상으로는 동등권을 가지고 있으면서도 「사실에 있어서는 무수한 수단과 휴계로 말미암아 정치생활에의 참가와 민주주의적 권리 및 자유의 향유로부터 제외되었던 바로 그 대중이 지금은 국가의 민주주의적인 관리에 대한 항구적이고 확실한 더구나 결정적인 참가에 인입된다」는데 있다.(레닌, 24권, p.13참조) 이런 까닭에 낡은 부르주아민주주의적 의회형태와는 원칙적으로 다른 국가조직의 새로운 형태인 것이다.’(이.웨.쓰탈린, 『이.웨.쓰탈린 저작집』제6권(1924), (모스크바, 외국문서적출판사, 1955), p.166) *이 번역서는 국립중앙도서관에 소장된 북한 서적인데 북한출판사에 대한 서지가 없는 점이 특이하다.

25) 광준혁, 『지배와 비지배』, (서울: 민음사, 2013), p.188

26) 동의에 기반한 권력과 정치적 구속력을 세우는 것이 그 목적이라면 분명히 선거는 추첨보다 훨씬 더 확실한 방법이다. 정치적 정당성과 구속의 근거에 대한 이러한 견해가 추첨의 몰락과 선거의 승리를 가져왔다는 것을 믿을 만한 충분한 이유가 있다. 따라서 선거제의 핵심은 대의제가 아니라 지배에의 자발적 복종에 있다. 동의란 자기권한의 포기과 공동권력에의 구속, 복종을 의미한다.

27) 광준혁, 『지배와 비지배』, (서울: 민음사, 2013), p.197

출을 촉진시킨다는 것이다. 마오의 문화대혁명에 등장했던 조반유리(造反有理) 역시 당관료화를 비판하는 인민의 주동적 운동으로 설명된다.²⁸⁾ 그러나 마오에겐 1930년대 스탈린체제의 성공요인이었던 경제성장과 수령제 중 경제적 기반이 허약했다. 시진핑에 의해 부활된 수령제는 경제적 기반이 강화된 토대위에 공산당발전을 위한 법칙으로 정립되었다.²⁹⁾

사회주의국가가 서구 금융자본투자를 받아들여 경제를 성장시키는 방식은 사회주의와 반대되는가 일치하는가? 등가교환에 기초한 상품경제와 달리 금융은 채권채무관계를 기반으로 한다. 채권채무관계란 고대시기 채무노예처럼 적대적 사회관계로 표현된다. 즉 금융제도를 도입한다는 것은 필연적으로 적대적 불평등관계가 심화될 것임을 의미한다. 그러나 마르크스의 『자본론』^{3권}은 금융자본의 다른 측면을 언급하고 있다.

‘신용·은행제도는 자본의 사적성격을 철폐하며 따라서 자기 안에 자본의 철폐를 내재적으로 (비록 내재적일 뿐이기는 하지만)포함하고 있다...자본주의적 생산양식으로부터 결합노동(사회주의)의 생산양식으로의 이행과정에서 신용제도가 강력한 지렛대로 역할하리라는 것은 의심의 여지가 없다.’³⁰⁾

자본주의경제를 최고조로 발전시키기 위해서나 사회주의경제를 일으키기 위해 금융을 통한 집적과 집중은 불가피하다. 그러나 금융은 본질적으로 적대관계와, 불평등의 심화를 초래한다. 사회주의적 축적을 위한 금융의 긍정성과 적대관계의 심화라는 부정성을 얼마나 빠른 시간 내에 봉합하느냐가 사회주의경제건설의 핵심관건인 것이다. 자유주의경제체제는 원칙적으로 국가의 개입을 최소화하고 시장의 자율조정에 맡긴다. 그러나 2008년 금융위기는 국가의 개입이 늦어지면서 확산되었다. 자율조정시장의 신화를 단호히 부정하며 강력한 중앙집권적 권력으로서의 수령제가 요구되었고 시진핑의 개헌이 단행되었다. 어느 것이 옳은 길인지에 대한 판단은 뒤로 하고 사회주의체제는 역사적으로 이러한 요소를 체제의 핵심내용으로 수렴해 왔다. 스탈린당시 세계경제세계정치연구소를 이끌던 예브게니 바르가(E. Bapra)는 자본주의불균등발전론을 제시했다.³¹⁾ 그러나 이는 자본주의뿐 아니라 사회주의도 국가라는 권력형식을 채택하는 한 불가피한 이론으로 보인다. 즉 사회주의국가불균등발전론이다. 불균등은 사회주의국가간 갈등과 충돌 심지어 전쟁까지 초래한다. 소·미관계와 중·미관계의 차이는 양극간 적대전략이나 헤게모니 지배전략이냐로 구별된다. 1979년 중·미수교이후 중국은 국제체계에 적응하며 헤게모니를 확장시키는 전략을 펼쳐왔다. 유엔에 대항하기 위해 코민테른을 재건하기보다 유엔안보리 내에서 영향력을 확대해왔고, 달러와 대항하기 위한 통화전쟁 대신 IMF결제통화 버스킷에 참여하여 달러, 유로, 위안, 엔, 파운드 5축체계를 구성하며 공식적으로 3위의 결제통화로 등극시켰다. 미국패권에 도전하는 사회주의중국의 굴기와 스탈린사회주의국제체계의 연

28) 중국 공산당이 선포한 문화대혁명은 사회주의식 근대화와 사회주의의 완성을 위해 ‘자본주의의 길을 걷는 당내 실권파’를 타도하고 ‘사회주의 경제 토대와 맞지 않는 모든 상부구조의 개혁’을 대중운동을 통해 성취하고, 민주적인 정치구조를 이룩하는 것이었다. (이정희, 「문화대혁명 초기 상하이인민공사에 관한 연구 :파리코뮌 모델과 노동자 조반운동을 중심으로」, (영남대학교대학원석사논문, 2012), p.1

29) 「습근평동지를 핵심으로 하는 당중앙의 권위를 견결히 수호해야」, 『인민넷 조문판』, (2017년 04월 24일) ; <http://korea.cpc.people.com.cn/75433/75445/15658004.html>

30) Karl Marx, *Capital* III, (Penguin Books Limited, 1981)외/김수행 역, 『자본론III』(下), (서울 : 비봉출판사, 2004, 제1개역판), p.747

31) 노경덕, 「세계경제대공황과 스탈린주의 경제학담론 1929~1936-바르가를 중심으로」, 『歷史教育』第115輯, 2010.9, p.249

속성은 지속적으로 관찰될 주제이다.

인천상륙작전을 둘러싼 가장 큰 맥락은 자유주의국제체계와 사회주의국제체계의 충돌이다. 미국패권의 약화와 중국사회주의의 비약이란 상황에 이르기까지 이 두 거대체계는 여전히 유지되고 있다. 다음으로는 작전주체였던 유엔군사령부의 문제를 유엔체계와 주권체계로 나누어 살펴보자.

(3) 유엔체계와 유엔군사령부

기형이자 기만에 찬 유엔군사령부는 유엔체계를 이루는 각 체계요소들 간의 긴밀한 연관과 모순, 투쟁과 적대가 가장 극단적인 모습을 보인 한국전쟁 속에서 탄생했다. 맥아더는 안보리결의에서는 권고된 미국통합사령부 대신 유엔군사령부로 이름을 바꿔 사령부를 창설하고 초대 유엔군사령관이 되었다. 인천상륙작전은 그가 유엔군사령관이란 직함으로 치룬 작전이다. 유엔사령부의 기원과 구조 속에는 유엔체계의 적대모순과 균열이 고스란히 압축되어 있다. 은폐·봉합한 모순과 균열을 드러내기 위해, 이 글에서는 유엔헌장의 해석을 둘러싼 미국패권의 작동방식에 주목하고자 한다. 헌장해석은 불문법적성격을 갖는데 이는 해석을 주도하는 패권국에 입법권력을 부여하는 결과로 귀착된다. 안보리결의는 국제법제정의 성격을 갖는다. 헌장의 해석권은 곧 법 제정권이다.³²⁾ 이는 패권국에 예외를 결정할 수 있는 무제한의 권한이 부여되었음을 의미한다. 더구나 권력이 법적형식을 획득했기에 헤게모니도 훨씬 효과적으로 관찰된다. 한국전쟁 발발 후 통합군사령부창설에 이르는 한 달 동안 이같은 원리는 완벽하게 실현되었다. 한국전쟁을 예외적 상황으로 결정하는데 성공한 미국은 유엔 안에서는 법적패권을, 유엔 밖에서는 배타적주권을 작동시킴으로서 유엔의 안과 밖에서 권력의 차별적 축적을 성공시켰다. 이제 그 과정을 따라가 보자.

1) 유엔사창설의 불법성

1. 평화의 파괴

1950년 6월 25일 안보리 결의는 북한의 대남 적대행위가 “평화의 파괴(a breach of the peace)”를 이룬다고 명기하고 있다. 침략행위를 이룬다는 표현을 미국이 결의안 초안에서 포기함으로써 평화의 파괴로 수정된 것이다. 이집트대표가 ‘침략행위’는 국가 간에만 야기될 수 있고 국내적인 것이 아니기 때문이라고 강력반발 했기 때문이다.³³⁾

32) 헤겔은 불문법에서는 결국 재판관이 입법자의 역할도 담당하게 되어 법률의 보편성이 훼손된다고 비판한다. 1919년의 독일헌법에서는 제48조에 따라 대통령이 예외상태를 선언할 수 있지만 의회가 스스로의 통제하에 언제나 그것의 해제를 요구할 수 있다. 한국도 헌법77조 5항에 의해 국회재적의원 과반수 찬성으로 계엄해제를 요구하면 대통령은 이를 따라야한다. 이런 규제는 법치국가적 발전 및 실천과 일치하는 것인데, 이 발전과 실천은 여러 권한의 분할과 상호통제를 통해 주권문제를 가능한 한 멀리 밀어내려 한다. 그러나 법치국가적 경향은 단지 예외적 권한이라는 전제를 규제하는 것이지 제48조의 내용을 규제하는 것이 아니다. 이 조항은 오히려 무제한의 전권을 수여하는 것이며, 따라서 아무런 통제없이 어떤 결정이 내려져야 할 때, 1815년 독일헌장제14조의 예외적 권한이 군주를 주권자로 만든 것과 동일한 방식으로 대통령에게 주권을 부여한다. 자유주의적 법치국가라도 주권자의 결정권한은 여전히 작동하며 더 교묘하게 은폐되어 있다. 한국의 계엄법 11조 2항은 계엄해제 시 국무회의의 심의를 거치도록 되어 있다. 국무회의가 국회의 비상사태해제요구에 맞서 여전히 비상사태라고 결정하면 국회의 요구는 간단히 무너진다. 이 심의는 정부에 예외상황의 결정에 대한 무제한의 권한을 부여하고 있는 것이다. 사소해 보이는 이 한 문구에 의해 법치주의적 규제는 간단히 붕괴될 수 있다.(독일법에 대해서는 Carl Schmitt, 김항 역, 『정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장』, [서울: 그린비, 2010], p.23참조, 한국법에 대해서는 김도협, 「계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰」, 『세계헌법연구』제16권2호, [2010], pp.32-33참조)

33) Rosalyn Higgins, *United Nations Peace Keeping, 1946-1967, Documents and Commentary*

헌장은 1조 1항에 표현된 바대로 평화의 위협, 평화의 파괴, 침략행위를 구별한다. 이러한 구별은 대단히 중요하다. 헌장이 말하는 ‘평화’나 ‘국제평화’는 국가 간의 관계다. 그러므로 평화의 파괴는 한 국가와 다른 국가 간의 관계에 의해서만 성립될 수 있다. 만약 북한 당국이 국가의 정부가 아닌 혁명세력이나 폭도라면, 따라서 전쟁이 아니라 내전이라면, 안보리는 평화의 파괴가 존재한다고 결정할 수 없다.³⁴⁾ 1950년 8월 11일 소련은 한국사태가 내란이며 국가 간의 전쟁이 아니므로, 한국의 국내 관할사항에 속하며 유엔헌장의 범위 밖에 있다고 주장하였다.³⁵⁾ 켈젠(Hans Kelsen) 역시 평화의 파괴는 국가 간의 관계에서만 범해질 수 있다고 주장한다. 따라서 1950년 6월 25일의 안보리 결의가 북한을 국가 또는 정부로 보지 않으면서, 다시 말하면 한국사태를 내란으로 보면서, 평화의 파괴가 있었다고 한 것은 부당하다고 지적한다.³⁶⁾

한편 안보리는 ‘평화의 파괴’를 구성한다고 결정만 했지 그 뒤에 따르는 평화의 유지(maintain)나 회복(restore)을 위한 권고나 조치를 결정하진 않았다. 국제평화의 ‘유지’란 평화의 파괴를 예방하는 것을 의미한다. 만약 평화가 깨진다면 ‘유지’될 수 없고 오직 ‘회복’할 수만 있다. 평화는 침략의 진압이 아닌 평화의 위협을 제거함으로써 ‘유지’될 수 있다.³⁷⁾ 6.25 결의안은 남북한에 대해 적대행위 중지와 38선으로의 철수를 요청하고 있다. 이 두 가지 요청을 헌장 제33조 2항³⁸⁾의 요청이나, 제40조에 의한 잠정조치라고 본다면 평화의 유지나 사태 악화의 방지가 그 목적이라 할 수 있다. 사태 악화 방지는 평화의 ‘유지’에 해당하지 평화의 ‘회복’은 아니다. 또한 미국의 결의안이나 안보리에서 통과된 결의안 모두 ‘군사충돌(military conflict)을 야기할 우려’를 언급했을 뿐 ‘군사충돌’이 일어났다고 단정하지도 않았다. 무력충돌은 전쟁을 포함하는 개념일 수도, 아닐 수도 있다.³⁹⁾ 평화의 파괴나 침략은 군사충돌이 일

II. Asia (London: Oxford University Press, 1970), p.161

34) 한국전쟁은 내전이며 전쟁이 아니라는 것이 482차 안보리회의에서 소련 대표에 의해 주장되었다(U.N. document S/PV. 482, pp. 10, 12). 그는 또한 내전에는 침략이란 개념이 적용될 수 없다고 주장했다(U.N. document S/PV. 489, p.4); Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* [New York: Frederick A. Praeger, 1950], p.930).

35) E. A. Gross, "Voting in the Security Council : Abstention from Voting and Absence from Meetings", *Yale Law Journal (Yale.L.J.)*, Vol.60, 1951, p.210 참고

36) Hans Kelsen, *Principles of International Law*, 2nd ed. (New York: Holt, 1967), p.930. 1945년부터 1986년까지 안보리가 헌장 39조에 의거 평화의 파괴가 존재한다고 결정한 것은 한국전쟁과 1986년의 포클랜드전쟁뿐이었다(김대순, 『국제법론』, 제11판 [서울: 삼영사, 2006], p.1086)

37) 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(Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* [New York: Frederick A. Praeger, 1950], p.15 인용).

38) 헌장 제33조 1. 어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭·심사·중개·조정·중재재판·사법적 해결·지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다. 2. 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 당사자에 대하여 그 분쟁을 그러한 수단에 의하여 해결하도록 요청한다(구수회 편, 『북한연구법전』 [서울: 행법사, 1996], p.873). 33조 1항의 당사자가 선택할 수 있는 평화적 수단, 즉 교전 중지와 38선으로의 철수를 2항에 의해 안보리가 요청했다고 볼 수 있다.

39) 한편 Institut de droit international도 동 개념 정의의 중요성을 과장하려는 시도에 대해 반대하였음을 강조한 바 있다(Ingrid Detter, *The Law of War* [Cambridge: Cambridge University Press,

어난 결과로 초래된다고 봄이 타당할 것이다. 그런데 군사충돌을 야기할 우려가 있는 정도의 사태에 대해 평화의 파괴나 침략이란 개념을 적용한 것은 무리한 것이 아닐 수 없다. 또한 평화의 파괴나 군사충돌을 야기할 ‘우려가 있는 경우’의 조치는 1조 1항이나 33조 등에 의거하여 평화적 수단에 의한 해결을 구해야 한다.

결국 결의안은 미국이 생각한 ‘침략’이나 트리그브 리 사무총장이 생각한 ‘평화의 위협’⁴⁰⁾이 아닌 평화의 파괴로 조정되었다. 평화의 위협하에서도 예방적 조치는 가능할 수 있었다.⁴¹⁾ 적대행위 중지와 38선으로의 철수 요청은 그런 조치로 이해되었다. 그러나 미국은 여기서 그치지 않고 이틀 뒤인 27일, 두 번째 안보리 결의안이 통과되기도 전에 이미 병력을 파견한다. 이처럼 평화의 파괴를 결의안 문구로 채택한 것은 군사충돌을 야기할지도 모를 우려를 가정한 상황 판단과 모순될 뿐만 아니라, 취해진 잠정조치의 성격과도 전혀 맞지 않는 것이었다. 그럼에도 불구하고 평화의 파괴를 구성한다는 문구에 기초하여 미국의 실제 조치는 군사적 강제조치로 나아간 것이다.⁴²⁾ 법에 의해서가 아니라 권력에 의해 예외상황은 결정되었고 그 뒤 법질서는 이 상황을 봉합하기 위한 장치로만 작동되었다.

2. 권고

1950년 6월 27일자 안보리 결의안의 마지막 문구는 다음과 같다.

유엔 회원국에게 무장공격을 격퇴시키고 국제평화와 안전을 회복하는 데 필요하게 될 원조를 대한민국에게 제공해줄 것을 권고한다.⁴³⁾

2000], pp.17-20). 무력사용에 관한 법(jus ad bellum) 및 전시법(현재는 통상 “국제인도법”이라 함)(jus in bello)은 완전히 구별되는 것은 아니며 상호연관된 것이라 할지라도 양자는 상이한 역사적 배경을 가지고 있는 것이 사실이다(Stevan R. Ratner, “Jus ad bellum and Jus in bello after September 11”, *American Journal of International Law*, Vol.96, No.4, 2002, p.906; 俞琦濬, 「9/11사태, 무력사용 그리고 국제인도법」, 『국제법학회논총』 제51권 제2호(통권105호), 2006, p.109).

40) 트리그브 리 사무총장은 한국사태를 ‘평화의 위협’으로 보았다. 6월 25일 리 총장은 다음과 같이 말했다. “현재 상황은 심각한 것이며 이는 국제평화에 대한 위협이다. 안보리는 나의 견해로는 이것을 다룰 적절한 조직이다.”(Text in U.N. document S/PV.473, p.3; U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* Vol.VII Korea [Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976], p.146). 켈젠도 한국사태를 평화에 대한 위협으로는 결정할 수 있다고 보았다(Hans Kelsen, *Principles of International Law*, 2nd ed. [New York: Holt, 1967], p.930). 장면 역시 25일 안보리회의에 참석하여 행한 연설에서 평화의 위협이라고 정의했다. 그의 연설 요지는 다음과 같다. “이번 불법 공격은 인도와 민심을 거스르는 최악일 뿐 아니라 국제평화와 안전에 대한 명백한 위협이니만큼 귀 안보이사회에서 침략자들로 하여금 일체 공격을 즉각 중지케 하고 38선 이북으로 철퇴하도록 강력히 조치해줄 것을 호소한다.” 또한 6월 27일 커크 주소미대사가 그로미코(Andrej A. Gromiko)소련외상을 통해 소련지도층에 전달한 각서에도 ‘평화의 위협’이라고 명시하였다. Based on the Special Collection of Materials on the Korean Decision in the Historical Office, Department of State(국무성 역사국의 한국결정에 대한 자료수집특별과 소장자료); Glenn D. Paige, *The Korean Decision, June 24-30, 1950* (New York: Free Press, 1968), p.201

41) 켈젠은 즉각 교전 중지 요청과 38선 철수 요청을 2조 5항의 의미 내에서 유엔에 의해 취해진 강제 조치로 역지로 해석될 순 있지만 그러나 그것들은 상황 악화를 막기 위해 취해지는 현장 40조의 ‘임시조치’에 한해서 취해진 ‘예방’조치로 해석되는 것이 합리적일 것이라고 조심스럽게 제시한다.(H. Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* [New York : Frederick A. Praeger, 1950], pp.92ff, p.929 참조)

42) (2) ‘유엔체계’와 (3) ‘유엔군사령부’의 내용 대부분은 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.386-391, pp.621-651에서 발췌 인용 함.

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

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’⁴⁴⁾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.⁴⁵⁾ 켈젠에 의하면 이것은 1945년 79차 미 의회에 의해 채택된 ‘유엔참여법’의 배경이었다.⁴⁶⁾ 유엔참여법은 대통령에게 단지 안보리에 의해 권고된 강제조치의 실행에 대해서는 권한을 주지 않았다. 이 법은 안보리의 ‘권고’가 아닌 ‘결정’되거나 ‘요청’된(call upon) 41조, 42조의 조치만을 실행하도록 했다.⁴⁷⁾ 이 법은 미국 정부가 헌장에 의해 규정되는 권고된 강제조치를 고려하지 않았기 때문에, 안보리에 의해 단지 권고된 강제조치에 참여하는 권한을 미국 대통령에게 주지 않았던 것이다.⁴⁸⁾ 이 같은 이유로 트루먼(H.S. Truman)대통령의 한국전 개입이 미국 헌법과 유엔참여법을 위반했다는 주장이 제기되었다.⁴⁹⁾ 켈젠과 함께 스톤(J. Stone)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 대한(對韓)군사원조를 권고한 것은 헌장에 입각한 결의가 아니라고 했다.⁵⁰⁾

44) 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).

45) 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

46) 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

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

48) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.933

49) 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

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

국내문제 불간섭의 원칙을 명시한 헌장 2조 7항의 입법취지에서 볼 때 7장의 강제조치는 협의로 해석하여 39조의 권고와 40조의 잠정조치는 제외하고, 41조에 규정된 비무장적 강제조치와 제42조의 무력적 강제조치만을 의미한다고 해석해야 할 것이다.⁵¹⁾ 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 회원국의 자발적 조치일 뿐이었다.⁵²⁾

결의안에 '권고'라고 쓰고 '결정'이라고 읽는 일은 걸프전에서 다시 재연되었다. 1990년 11월 29일 이라크의 쿠웨이트 침공에 대한 안보리 결의도 다국적군에 대한 유엔회원국들의 참여를 권고만 했을 뿐이다. 당연히 안보리산하 사령부는 설치된 적이 없고 따라서 다국적군 임무종료에 대한 안보리의 결의도 없었다. 그러나 이들은 마치 유엔의 군대처럼 행세했다.⁵³⁾

예외의 결정이 법과 순환고리를 만들면 질서의 이름으로 관행이 된다. 헌장 어디에도 없는 관행이 유엔체계를 구성해 간다. 관행은 권력의 다른 이름이다. 결의안의 합의를 쉽게 하기 위해 '권고'란 단어를 사용하고 권고는 관행적으로 '결정'의 효력을 갖는 것으로 간주된다. 예외를 결정하는 권한의 장벽이 낮아지고 그만큼 권력의 축적은 가속화된다. 이같은 권력은 1971년 달러의 금태환금지라는 예외를 결정하는 전제가 되고, 가짜 돈인 달러의 패권유지를 가능케 하는 축적체계를 강화시켰다. 쇠퇴일로에 있는 미국패권을 여전히 유지시키는 근거도 이같은 축적체계에 있다.

3. 미국통합군사령부 설치

7월 7일 오후 3시부터 4시 45분까지 열린 제476차 유엔안보리회의에 영국과 프랑스는 미국의 요청을 받아들여 미국 주도하의 통합군사령부 설치를 권고하는 결의안을 제출했다.

안전보장이사회는 북한으로부터의 무력에 의한 한국에 대한 공격은 평화의 파괴가 되고 있음을 결의하고, 유엔 회원국들은 무력공격을 격퇴하고 그 지역에 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요할 경우 한국에 대한 원조를 지원할 것을 권고하면서

1. 무력공격에 대항하여, 싸우고 있는 한국을 지원하고 아울러 그 지역에 국제평화와 안전을 회복하기 위해 유엔 회원국 정부와 그 국민들이 1950년 6월 25일과 27일자 결의에 약속한 즉각적이고 강력한 지원을 환영하며,
2. 유엔 회원국들은 한국을 위한 원조의 제공을 유엔에 전달했음을 유의하고,
3. 전술한 안전보장이사회 결의에 의거하여 그 밖의 원조를 제공하는 모든 회원국들은 이러한 군대와 그 밖의 원조를 미국의 통합사령부 아래 통솔되도록 허용할 것을 권고하며,
4. 미국은 이러한 통합군의 지휘관을 임명할 것을 요청하며,
5. 북한군에 대한 작전 과정에 참가하고 있는 국가의 국기와 함께 유엔의 깃발을 사용할 수 있는 통합사령부의 재량권을 승인하며,
6. 미국은 안전보장이사회에 통합사령부하에 취한 조치절차에 대하여 적절히 보고서를 제출할

51) 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.

52) 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

53) 오윤경 외, 『21세기 현대국제법질서』, (서울: 박영사, 2001), p.709참조

것을 요청한다.⁵⁴⁾

7월 7일 결의안에서 통합군사령부가 유엔과 연관된 것은 안보리가 창설을 권고했다는 것, 유엔기를 사용한다는 것, 안보리에 보고한다는 것, 이 세 가지다.

미국은 결의안초안 3항에서 ‘통합사령부하에’(under unified command)를 ‘미국 산하의 통합사령부에’(to a unified command under the US)로 바꾸어 통합사령부가 유엔 산하로 오해될 수 있는 여지를 없애고 미국 산하의 사령부임을 명확히 했다. ‘통합사령부’보다도 ‘미국’이 강조된 것이다. 안보리 의장인 노르웨이 대표 쾨데(Arne Sunde)⁵⁵⁾는 7월 6일 미국의 결의초안⁵⁶⁾ 3항의 끝에 “유엔을 위한 기구로서”란 단어를 추가할 의사가 있는지를 알고 싶다고 했다. 그로스(E.A. Gross)대사는 그런 교정은 반대한다고 분명히 밝혔다.⁵⁷⁾ 결국 미국은 결의안 입안의 마지막 단계까지 통합군사령부가 유엔의 기구로서 활동하는 것을 명확히 거부한 셈이다. 합참의 합동전략조사위원회(JSSC)는 7월 7일 안보리 결의문에 중요한 지휘상 중요한 문제가 내포되어 있음을 다음과 같이 지적했다.

7월 7일자 안보리 결의에 의하면 유엔하에 통합사령부를 설치하지 않았고, 또한 개별적으로 통합사령부와 유엔 사이에 어떤 직접적인 관계도 명기하지 않았다. 안보리는 사령관을 지정할 의무가 없고, 보고서를 받을 것으로 예상한 것은 사령관이 아니라 미국 정부이다. 유엔 안보리와 맥아더(D. MacArthur)장군으로 이어지는 어떤 지휘계통도 결코 설치되지 않았으며, 직접적이든 간접적이든 어떤 유엔기구와의 통신회선도 설치되지 않았다. 보고서는 우선적으로 군사적 성격의 것임이 분명하다.⁵⁸⁾

합동전략조사위원회가 정확히 분석했듯이 통합사령부는 유엔에 설치되지 않았다. 따라서 통합사령부와 유엔 사이엔 어떤 직접적인 관계도 없다. 즉 유엔과는 무관한 기구인 것이다. 이것은 다시 유엔과 맥아더 통합사령관 사이에 어떤 지휘계통이나 통신회선도 설치되지 않은 것으로 입증된다. 7월 11일까지 합참 내부 문건에서는 “안보리 결의에 응한 미국의 통합사령부 (unified command of United States in response to the UN Security Council)”로 표현

54) 미국 포함 찬성 7:0, 기권 3(이집트, 인도, 유고슬라비아), 결석 1(소련)로 통과됨. U.N. document S/1588; U.N. document S/RES/84(1950); 회의 기록은 U.N. document S/PV.476을 볼 것(U. S. Department of State Office of Public Affairs, “Text of Resolution in Department of State”, *United States Policy in the Korean Crisis* [Washington: U. S. Government Printing Office, 1950], pp.66-67).

55) 쾨데(Arne Sunde)는 노르웨이의 유엔 대표로 7월 한 달 동안 안보리 의장이었다. *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.VII (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), p.292

56) 뉴욕에 보낸 Telegram No.15, July 4, 4 p.m., *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.VII (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), p.300

57) U. S. Department of State, “Memorandum of Telephone Conversation, by the Deputy Director of the Office of United Nations Political and Security Affairs (Wainhouse)” (Washington July 6, 1950), *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.VII (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), pp.318-319

58) Report by the JSSC to JCS, “Report by the United States Government to the United Nations Security Council”, JCS1776/54, 24 July, 1950, Encl, “Draft Memorandum for the Secretary of Defense”, pp.231-232; 국학자료원, 『합동참모본부기록』18 (서울: 국학자료원, 2000), pp.187-188 참조

되어 있었다.⁵⁹⁾ 그러나 하루가 지난 뒤 맥아더에겐 가능한 곳에서는 어디서나 그 자신을 유엔 군총사령관으로 표현하도록 지시가 내려졌다.⁶⁰⁾ 그 후 계속해서 맥아더는 공보나 보도를 극동 군사령부가 아니라 유엔군사령부로 발표하도록 지시를 받았다. 그리고 1950년 7월 25일 8시 50분(워싱턴 24일 18:50)맥아더 사령관은 도쿄 다이이치빌딩의 극동군사령부에서 통합군사령부를 공식으로 설치했다.⁶¹⁾ 그러나 놀랍게도 공식 명칭은 안보리에서 결의한 ‘통합군사령부’(Unified Command) 대신 ‘유엔군사령부’(United Nations Command)였다. 누가 이름을 바꿀 권한을 주었는가? 그들은 ‘권고’라 쓰고 ‘결정’으로 읽는데 이어 ‘통합사령부’라 쓰고 ‘유엔사령부’라 읽는 예외적 결정을 한 것이다. 이 또한 결의안 따로 현실 따로 라는 관행이 축적되는 순간이었다.

2) 유엔기

1947년 채택된 유엔기법에는 군사작전에서 깃발 사용을 인가하는 특별조항을 포함하고 있지 않았다.⁶²⁾ 비록 안보리 권고에 따라 수행되는 작전이라도 안보리가 권고한 당시의 현행 유엔기법에 따라야 한다. 그러나 유엔 사무총장은 7월 7일 안보리 결의 후 20여 일이나 지난 후인 7월 28일 ‘깃발은 유엔의 해당 기구에 의해 효과적으로 권한이 명시된 군사작전에 대해서만 사용될 것이다.’라고 명시된 ‘군사작전에서의 깃발 사용’이란 제목의 6조가 포함된 새로운 유엔기법을 발표했다.⁶³⁾ 그러나 깃발법이 공식적으로 수정된 것은 1952년이다. 따라서 안보리가 권고한 군사작전에서 유엔기의 사용을 허가한 7월 7일 안보리 결의 5항은 사후입법, 소급입법이다.⁶⁴⁾ 즉 불법이다.

59) Report by the Joint Strategic Plans Committee to the JCS, “Instructions to General MacArthur Concerning Situation in Korea and Formosa”, 11 July, 1950, JCS1776/29, Encl. p.142; 국학자료원, 『합동참모본부기록』18 (서울: 국학자료원, 2000), p.59

60) (U) Msg, CSGPO WAR 85743 to CINCFE, 12 July 1950; James F. Schnabel, Robert J. Watson, *The History of The Joint Chiefs of Staff, The Joint Chief of Staff and National Policy Vol.III The Korean War Part I* (Historical Division Joint Secretariat Joint Chiefs of Staff, 1978)/국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 한국전쟁(상)』 (국방부전사편찬위원회, 1990), pp.111-112

61) 유엔군사령부 일반명령 1호는 다음과 같다. 1. 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의에 의하여 미국 대통령은 대한민국을 지원하는 군사역량의 최고사령관을 지정했다. 이에 준하여 총사령부와 함께 유엔 군사령부가 일본 도쿄에서 오늘 설립되었다. 2. 취임한 사령관이 서명했다. GHQ, UNC, General Order No.1, 25 July 1950, in U. S. Congress, Senate, Committee on Appropriations, “Testimony of Secretary of Defense Johnson”, *Hearings Before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 82nd Congress, First Session, to Conduct an Inquiry Into the Military Situation in the Far East and the Facts Surrounding the Relief of General of the Army Douglas MacArthur from His Assignments in that Area, (Douglas MacArthur Hearings) Part V* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1951), p.3382; Far East Command Communiqué Number 135; U.N. document S/1629; Rosalyn Higgins, *United Nations Peace Keeping, 1946-1967, Documents and Commentary II, Asia* (London: Oxford University Press, 1970), p.195

62) 그런 경우의 깃발 사용은 4조, 2항에 포괄되어 있다: ‘깃발은 군사참모위원회나 위원회 또는 유엔을 위한 필요성은 인정되지만 이 법이 포괄하지 못하는 어떤 환경에서 유엔에 의해 설립된 또 다른 단체처럼 유엔을 위하여 활동하는 어떤 단위에 의해서도 사용될 수 있다.’

63) U.N. *The United Nations Flag Code and Regulations* (ST/SGB/132), (U.N.: 1 January 1967), pp.1-2; Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.939 재인용

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

3) 보고서

유엔에 제출하는 보고서는 안보리결의 전에 이미 실행된 미국의 군사행동을 사후 합리화하기 위한 목적을 지녔다. 7월 25일 통합사령부를 유엔사령부란 이름으로 설치할 때까지 유엔에 제출한 1차 보고서에서의 공식명칭은 ‘통합군사령부’였다. 그러나 8월 17일자 2차 보고서에서는 중요한 변화가 일어났다.

유엔사령부하에 취해진 조치절차에 대해 적절한 보고서를 안보리에 제공할 것을 미국에게 요청하고 있는 1950년 7월 7일 안보리 결의안의 6항에 대해 언급함을 영광으로 여긴다.⁶⁵⁾

1차 보고서에서는 정확히 명기되었던 통합군사령부란 명칭이 2차 보고에서는 유엔군사령부로 슬쩍 바뀌치기 되어 있다. 또한 통합군사령부 앞에 미국 정부 소속을 의미하는 단어(USG)도 사라졌다. 누가 봐도 미국이 아닌 유엔의 사령부라는 느낌이 드는 이 보고서가 공식문서로 지정되면서 미국은 통합군사령부를 유엔군사령부로 공식변경 하는데 성공했다.⁶⁶⁾ 2차 보고서 이래로 미국은 편의에 따라 통합군사령부와 유엔군사령부란 명칭을 모두 사용하고 있다.

예를들어 1980년 4월 29일자로 미국 유엔 대표가 안보리 의장에게 보낸 서한에는 “1950년 7월 7일 유엔안보리 결의 84호에 의해서 설립된 통합사령부를 대신하여 나는 유엔군사령부의 보고를 제출하는 영광을 가지며”라고 명기하여 통합사와 유엔사가 서로 다른 두 개의 기구처럼 착각되기까지 한다. 16개국의 참전군인들은 지금도 부산에 있는 유엔군묘지를 찾아온다. 그들은 자신들이 미국산하의 군대가 아니라 유엔의 군대에서 유엔의 대의를 위해 싸웠다고 생각한다. 그러나 미국은 미국의 주권을 강조할 때는 통합군사령부란 이름을, 유엔에서의 패권을 강조할 때는 유엔군사령부란 이름을 사용해왔다. 유엔의 대의를 위해 목숨 바쳐 싸운 군인들에게 이는 분명 의심스런 상황이다. 미국통합군사령부를 임의로 유엔군사령부라고 작명한 것은 마치 호박을 비싸게 팔려고 포장지에 수박이라고 이름을 단 것과 같다. 처음에 사람들은 내용물은 호박이고 이름만 수박이란 것을 알지만 시간이 흐르다 보면 호박을 수박이라 부르는 것에 익숙해진다. 처음에 사람들은 내용은 통합군사령부이고 형식만 유엔군사령부일 뿐이라는 것을 모르지 않았으나 시간이 갈수록 통합군사령부는 유엔군사령부로 기정사실화 되었다. 그런 의미에서 보고서의 역할은 성공적이었다. 국제정치적 사기로서 성공적인 것이다.

이처럼 유엔체계의 결정적형식인 법률적언어는, 기만과 허위를 봉합하는 언어로 전락되었다. 그런 점에서 한국전쟁은 유엔체계의 모순과 결핍을 여지없이 드러낸 사건이었다. 체계의 지배자들은 누구보다도 자기체계의 결핍과 모순을 잘 안다. 완벽한 체계란 없다. ‘그럼에도 불구하고

65) 이들 보고서는 JCS2155/-총서(성과 성 간 협력을 지시한 콜린스 장군의 각서와 함께)로서 합참 “공문(greens)”으로 발행되었으며, 합참 서류철 CCS319.1(7-19-50)에서 찾을 수가 있다. 그 절차에 대해서는 다음을 참조할 것. (S)Memo, ACS G-3 to CSA, “Report to the United Nations Command Operations in Korea”, 28 August, 1950, Army File, G-3 091 Korea(1950) case 58/15: Text of Reports Nos. 2-16, extending through 28 Feb, 1951, *Military Situation in the Far East*, pt 5, pp.3389-3462; According to (U) Record of JCS Actions Relative to Korea, p.45: the Joint Chiefs of Staff on 3 October, 1950 formalized General Collins' responsibility for handling the reports, No other evidence of such action has been found. JCS 2155/2, 2153/3, and 2155/4, in CCS 319.1(7-19-50) sec1. 위에 묘사된 절차는 10월 3일 전에 잘 사용된 것을 보여준다.

66) Krzysztof Skubiszewski, “Use of Force by States”, in *Manual of Public International Law*, ed. M. Sørensen (London: Macmillan, 1968), p.790

고' 아니 '바로 그렇기 때문에' 지배자들은 체계가 완벽하다고 강조한다. 그리고 완벽함을 믿게 하려면 결핍을 메워야하고 저항을 분쇄해야 한다. 그래서 권력은 예외의 결정을 통해 정상의 균열을 진압함으로써 모순을 해결한다.

법의 해석과 그 해석을 결정할 수 있는 권한은 곧 권력이다. 이처럼 법의 틀 안에서 권력의 적용이 성공했을 때, 그 권력은 축적된다. 1950년 1월부터 7월 사이 소련의 유엔안보리 불참은 소련으로서는 거부권의 행사로 의도되었으나 미국주도의 헌장해석에 의해 결석으로 처리되었으며, 헌장39조에 의거한 평화의 파괴, 권고는 평화적 해결을 위한 것임에도 군사조치를 합리화시켰으며, 미국통합군사령부를 유엔사령부란 이름을 바꾸고 지금까지 유엔산하기구처럼 둔갑시켜 활동하고 있다.

그러나 1969년 간행된 유엔헌장 해설서는 유엔사가 유엔의 기구가 아님을 명확히 했고,⁶⁷⁾ 결국 1975년 11월 18일의 UN총회에서 유엔사해체 결의가 통과되었다.⁶⁸⁾ 이 총회연설에서 키신저(H. Kissinger)국무장관은 76년 1월 1일부로 유엔사를 해체하겠다고 약속했다. 그러나 이는 지금까지 실행되지 않았다. 1994년 부트로스 갈리(Boutros Ghali)사무총장은 1994년 6월 24일자 주유엔북한대사 앞으로 보낸 서한에서, "주한유엔군사령부는 유엔안보리의 산하기관이 아니며, 어떠한 유엔기구도 주한유엔군사령부의 해체에 대한 책임을 갖고 있지 않다"는 입장을 공식확인 했다.⁶⁹⁾ 2003년 코피 아난(Kofi Annan)유엔사무총장도 역시 같은 내용을 재차 확인했다. 유엔대표부의 한국외교부공무원들도 유엔사가 유엔안보리의 산하기구는 아니라는 것을 인정하고 있다.⁷⁰⁾

그럼에도 유엔사는 여전히 유엔기구처럼 행세하고 있다. 이는 우연한 오류나 착오가 아니라 권력축적체계가 일관되게 작동되고 있는 증거이다. 그리고 이것은 과거의 일이 아니라 최근까지도 이라크, 리비아, 시리아에서 그대로 반복되었다. 미·일·한 유엔사체계는 말할 나위 없다.

유엔군사령부의 문제는 첫째, 한반도에서 유엔안보리 결의 없이 언제든 전쟁을 일으킬 수 있다는 점이다. 1950년 이미 안보리결의를 받아놓은 상태라는 이유이다. 이는 한국의 전쟁주권을 부정한다. 둘째, 북한지역에 대한 점령통치권을 갖는다는 점이다. 이는 현재로서는 헌법3조 영토주권을 부정한다. 이는 유엔사가 한국헌법을 부정하는 최악의 반국가단체라는 증명에 다름 아니다. 그러나 이 글에서는 또 다른 문제, 일본의 주권과 관련된 문제에 주목하고자 한다.

(4) 주권체계과 유엔사

1) 주한유엔사와 일본

1950년 7월 1일 일본의 관방장관은 기자회견에서 '미군의 출동이 유엔의 경찰조치인 이상 일부의 사람들이 점령군(주일미군)의 명령에 따라 전투행위 등에 종사하는 것은 당연하다'고 말

67) Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Chater of the United Nations-Commentary and Documents-3rd and Revised Edition*, (Columbia University Press, 1969), p.236

68) Resolution 3390 A/B(XXX) Adopted by the General Assembly on 18 November 1975.

69) 관련서한의 주요한 부분의 원문은 다음과 같다. "It follows, accordingly, that the Security Council did not establish the Unified Command as a subsidiary organ under its control, but merely recommended the creation of such a command, specifying that it be under the authority of the United States. Therefore, the dissolution of the Unified Command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the government of the United States."

70) 여기에 대하여는 김두영 외교통상부 국제법규과장의 논문이 있다. (김두영, 「유엔사해체문제에 관한 법적 검토」, [주 국제연합대표부, 1995]참조)

했다. 1950년 7월 8일 맥아더는 요시다(吉田 茂)앞으로 자위대의 전신인 75,000명의 국가경찰예비대창설과 8,000명의 해상보안청⁷¹⁾ 증원을 허가한다는 요지의 ‘맥아더서한’을 보냈다.⁷²⁾ 이는 권유가 아니라 일종의 명령이었다.⁷³⁾ 해상보안청의 증원과 일본 소해정의 한국참전에 대한 맥아더의 지령은 해상보안청을 해안경비임무를 벗어나 해외출병까지 하는 군사기구로 변형시켰다. 1950년 10월초 맥아더의 한국전 참전요청은 요시다를 난처하게 만들었다. 그 요구에 응하면 평화헌법에 저촉되고, 거부하면 구체화되기 시작한 강화(講和)와 일·미안보조약 추진에 나쁜 영향을 미칠 것이기 때문이었다. 그가 심사숙고 끝에 내린 결단은 명쾌했다. “알았다. 보내자. 유엔군에 협력함은 일본정부의 방침이다. 단 소해대의 파견과 그 행동에 대해서는 일체 비밀에 부치자.”⁷⁴⁾ 1951년 9월에는 요시다-애치슨교환공문을 통해 한국내 유엔행동에 참여하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공키로 합의한데 기초하여 6개 기지를 유엔사가 자유로이 사용할 수 있도록 했다. 이들 기지는 일미안보조약에 묶여 작전출동시 사전협의를 필요한 여타 주일미군기지와 달리 사실상 자유사용이 보장되었다.

1954년 2월 19일 유엔사와 일본간행정협정(UN SOFA)이 만들어졌다. 이에 따라 일본은 일본 내 기지를 유엔사기지로 미군에게 제공했다. 1957년 4월 초 미 국방성은 동아시아지역의 군사체제를 크게 개편하기 시작했다. 우선 도쿄의 극동군사령부를 해체하고 하와이에 태평양 지구사령부를 설치했으며, 7월에는 도쿄의 유엔사령부가 서울로 이동했다. 그에 따라 캠프 자마에 유엔사 후방기지사령부(UNC-Rear)를 배치했다. 유엔사 후방기지사령부는 2007년 11월 2일 캠프 자마에서 캠프 요코타로 이전하여 현재에 이르고 있다.⁷⁵⁾ 현재 유엔사 후방기지는 요코타 공군기지, 요코스카 해군기지, 캠프 자마, 사세보 해군기지, 가테나 공군기지, 후텐마 해병대항공기지, 화이트비치 해병대기지로, 7개가 유엔사 기지로 지정된 주일미군기지이다.⁷⁶⁾ 이들 기지는 1954년 유엔사 행정협정에 서명한 9개 유엔사 회원국에 의해 제한 없는 사용이 보증되었다.

샌프란시스코평화조약과 함께 체결된 일·미안보조약과 요시다-애치슨교환공문은 모두 ‘유엔

71) 해상보안청은 1946년 초 미일해군관계자의 공동노력으로 설치되었는데, 사실 해안경찰과는 별개의 기구로 발족했다. 또한 외관상으로는 해상에서의 치안업무를 주로 하는 것 같으나 본질적으로는 일본 어선에 대한 외국의 위협으로부터의 보호, 기뢰제거, 훗카이도를 중심으로 한 대소련 해상정보수집과 같은 대외적이며 군사적인 성격이 강했다. 사실상 발족 당시부터 중앙집권적인 기구였고, 조직·훈련되고 제복을 입고 무장을 한 부대였으며 그 후 해상자위대의 발전을 위한 훈련의 중핵부대가 되었다. 이처럼 일본해군의 재군비는 1947년에 이미 시작되었던 것이다. (James E. Auer, *The Postwar Rearmament of Japanese Maritime Forces: 1945-1971*/妹尾作太郎 譯, 『日本海軍史(上)』(東京:時事通信社, 1972), p.114참조; 鄭光河, 『일본방위정책의 이상과 현실』[서울:경남대학교극동문제연구소, 1989], p.131재인용)

72) 未川博, 『資料戰後二十年史3, 法律』(東京:日本評論社, 1970), p.56; Frank Kowalski Jr., *An Inoffensive Rearmament*/勝山金次郎 譯, 『日本再軍備』(東京:サイマル出版會, 1969), p.28; 鄭光河, 『일본방위정책의 이상과 현실』(서울:경남대학교극동문제연구소, 1989), p.118

73) 西修, 『國の防衛と法』(東京:學陽書房, 1975), p.101; 鄭光河, 『일본방위정책의 이상과 현실』(서울:경남대학교극동문제연구소, 1989), p.118

74) 讀賣新聞社戰後史班 編, 『再軍備の軌跡』(東京:讀賣新聞社, 1981), p.178; 鄭光河, 『일본방위정책의 이상과 현실』(서울:경남대학교극동문제연구소, 1989), p.132. 당시 사망자들은 1978년 가을에 가서야 겨우 전몰자로 서훈을 받았다.

75) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release, October 26, 2007; Osakabe Yasuo, “UNC celebrates the 67th Anniversary of the United Nations in Japan” Yokota Air Base>News>2012.11.28. <http://www.yokota.af.mil/news/story.asp?id=123327915>

76) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release; 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

을 위하여' 복무한다는 공통된 목적을 천명하였다. 미국은 이미 평화조약과 안보조약과 교환 공문체결 이전에 한국전쟁에 일본군대를 파견하였다. 샌프란시스코체제가 한국전쟁 기간 중에 한국상황과 긴밀한 관계를 맺으며 성립된 것임을 주목해야 한다. 한국전쟁은 유엔의 이름을 참칭하여 치러진 최초의 전쟁이었고 샌프란시스코체제 역시 유엔체제의 하위개념으로 배치되었다. 서울 용산기지에 있는 주한미군사령관 겸 유엔사령관이 유엔사령관으로서 작전통제권을 행사하면 주한미군과 한국군은 물론 주일미군과 때로는 자위대까지 그 휘하에 들어간다. 유엔사령관의 작전통제범위는 한국 비무장지대에서 오키나와까지인 것이다. 유엔사령관직을 이용하면 유엔안보리 결의 없이도 지금 당장 북과 전쟁에 들어 갈 수 있으므로 일본헌법 9조는 간단히 무시된다. 왜냐하면 일본이 전쟁을 하는 것이 아니라 유엔군의 활동을 지원하는 것으로 둔갑하기 때문이다.

그러나 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. 또한 이미 점령기에 이루어진 손해대응의 유엔군활동은 사후입법금지원칙에 의해 불법이며, 일본의 56년 유엔가입이전까지 유엔회원국으로서의 의무 또한 없었다. 따라서 유엔사가 해체되기 이전이라도, 아니 유엔사를 해체시키기 위해서라도 요시다-애치슨교환공문은 폐기되어야 한다.⁷⁷⁾

2) 북한 점령권

1950년 10월 7일 유엔총회 결의안에 의거해 미국은 북 점령 시 유엔군이 점령과 통치의 주체임을 주장했다.⁷⁸⁾ 즉 “한국의 역할은 인정하나 총선 실시 전에 주권이 확대되는 것은 곤란하다.”고 하면서 북 점령계획을 일방적으로 밀어붙였다. 평화적으로든 무력으로든, 심지어 북의 붕괴이든 유엔군사령부가 존속한다면 북쪽 지역에 대한 점령통치자가 된다. 점령통치가 영구적인 주권의 찬탈은 아니다. 그러나 점령통치는 새로운 국가건설의 기초를 결정하기에 점령통치기간 외에도 상당기간 영향력을 행사할 수 있음은 재론의 여지가 없다. 하지만 이는 대한민국 헌법 3조 영토조항과 정면충돌한다. 헌법 3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’로 되어 있다. 이 조항은 북을 반국가단체로 규정하는 모순을 담고 있어 그 문제점이 심각히 제기되어왔으나, 유엔사의 존재는 이 조항과도 대립·충돌하는 요건을 가지고 있다. 한국의 보수적 국제법학자들도 이 점을 우려하고 있다. 남측 정부의 주권포기와 북의 점령통치를 전제하고 있는 유엔사야말로 가장 큰 반국가단체가 될 수 있는 역설이 작동하기 때문이다. 북의 점령을 상정하고 있는 남측의 호전세력조차도 북 점령 후 유엔사가 점령과 군정주체가 된다는 것만큼은 받아들이기 어려운 듯하다. 유엔사 문제가 진보진영이 아닌 보수진영에서 꾸준히 논의된 배경에는 이 같은 문제의식이 있는 것이다. 이처럼 보수세력, 나아가 호전세력조차도 유엔사의 북에 대한 점령통치권에 대해서는 우려하거나 반대하고 있다.

이는 북을 대단히 자극할 내용이지만 남측으로서는 남측대로 주권의 문제로서 풀지 않으면 안 되는 문제가 있는 것이다. 10여 년 전 국정감사에서 폭로된 통일부의 총무계획은 북 붕괴 시 통일부장관이 북을 통치하는 계획이다. 그러나 이는 유엔사가 주장하는 점령권과 정면충돌한

77) 이시우, 「유엔체제와 유엔사」, (동경: 메이지가쿠인대학강의, 2017), p.15

78) U.N. document A/376(V), 1950.10.7; UNGA, OR, sess. 5, comm. 1-2, 1950, 51, 54, 56 and sup\plement no. 20, 1950, 9~10. Pearson to Reid, 5 October 1950, Vol.11, WBCF, DEA 참조.

다. 미국입장에서는 북 점령이나 붕괴 시 군정주체는 통일부장관이 아닌⁷⁹⁾ 유엔군사령관이기 때문이다. 38이북지역의 주권을 한국정부에 법적으로 이양하지 않고 행정권만을 실무적으로 이양한 이유가 여기에 있으며 한국이 NLL을 영토선인 것처럼 주장하는 데도 침묵을 유지하는 것도 그 이유가 여기에 있다고 봄이 타당하다.

3) 전시 작전권

유엔사의 주장에 의하면 그들은 유엔안보리의 결의도 없이 당장 한반도에서 전쟁을 일으킬 수 있다. 1950년 유엔안보리의 결의에 의한 참전결정이 아직 유효하다는 논리다. 현재 한반도는 종전이 아닌 정전 상태로 여전히 1950년 이래의 전시체제가 유지되고 있다는 것을 근거로 삼는 듯하다. 때문에 이라크전처럼 골치 아프게 유엔안보리 결의를 끌어내기 위한 외교전을 펼칠 필요가 없다는 것이다.⁸⁰⁾ 이 논리에 의하면 한국 대통령이 전쟁에 대해 결정할 수 있는 권한과 기회는 이미 구조적으로 차단되어 있다. 2018년 현재까지도 작전통제권은 한미연합사사령관이 행사한다. 형식적으로는 군통수권자인 한국과 미국의 대통령이 합의하여 한미연합사사령관에게 지시를 내리도록 되어 있다. 이는 1978년 유엔사 해체에 대비하여 창설된 한미연합사 창설 공문에 근거를 두고 있다. 그러나 이 공문에 의하면 한미연합사령관의 작전통제권은 유엔군사령관직을 겸임함으로써만 그 효력이 발생한다고 명시하고 있다.

아직 작전통제권 환수절차가 마무리되지 않아 단정하긴 어렵지만 한미연합사를 해체하는 대신 유엔사를 강화하는 방향으로 미국은 지휘구조를 변환해갈 것이다. 이미 그러한 제기는 2007년부터 본격화되었다. 한국이 작전통제권을 환수하는 것과 관계없이 북에 대해 전쟁을 일으킬 수 있는 유엔사의 권한은 여전히 유효하다. 결국 유엔사의 존재만으로도 유엔안보리 결의 없이 전쟁을 일으키는 것은 얼마든지 가능한 것이다. 1994년 6월 14일 한반도 전쟁위기 때 한국의 대통령과 전혀 상의가 없는 상태에서도 북에 대한 세 가지 침공 시나리오는 작성되었고, 그중 하나에 클린턴 대통령이 최종결정 서명을 하고 있었으며, 이미 오키나와 해병대 병력이 부산에 도착해 있었다고 한다. 이런 상황에서 한국 정부와 상의 없이 유엔사체계로 전쟁을 일으켜도 아무런 법적 문제가 없는 것이다. 이런 이유로 한국의 전쟁주권 역시 제약당할 수밖에 없는 구조이다.⁸¹⁾ 미 합참에서 유엔군사령관에게 하달한 ‘유엔군사령관을 위한 관련약정’(1983년 1월 19일)에 의하면 다음과 같이 명시하고 있다.

‘유엔군사령부는 예속된 모든 부대에 대해 작전통제권을 행사하고, 가용할 경우 제3국군을 유엔사구성군사령부에 예속하고 필요시 적절한 미군부대에 배속시키며, 적대적 분위기가 다시 고조될 경우 유엔사와 연합사를 독립된 법적·군사적 기관으로 유지하며 유엔군을 활용한다.’⁸²⁾

연합사의 전작권을 환수받아도 유엔사를 독립된 법적·군사적 기관으로 활용한다면 전작권환수는 도루묵이 되는 것이다. 연합사해체로 유엔사는 한국군을 지휘할 필요가 없어지므로 협의할 의무도 사라진 상황이 도래할 수 있다. 전쟁을 결심하는데 있어 장애요인이 사라진 측면도 있

79) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.13

80) 백진현은 유엔군이 재참전하기 위해서는 새로운 유엔결의가 필요하다는 의견을 제기한다.

백진현, 「정전체제의 평화체제 전환 문제」, 『서울대학교법학』 제41권 2호, (2000), p.292

81) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.16

82) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.49

는 것이다. 유엔사는 이런 독립된 임무를 수행하기 위해서 완전한 사령부의 형태를 지향할 수밖에 없다. 2007년 버웰 벨 사령관의 유엔사 강화론을 우연한 일시적 구상으로 보기 힘든 것이다.

4) 위기시 작전권

정전에서 전쟁으로 가는 중간단계에 위기가 있다. 위기를 잘 관리하면 정전시로 다시 복귀되지만 위기는 전쟁으로 가는 지름길이 되기 쉽다. 때문에 위기관리가 중요한 것이다. 정전 이후 전쟁으로까지 확산될 가능성을 지녔던 위기가 16건이나 발생하였다.⁸³⁾ 68년 푸에블로호사건, 69년 EC-121격추사건, 76년 판문점 미루나무 별채사건등은 위기 시 관할권이 작동한 사례이다. 유엔사조직은 정전협정의 세 가지 기능인 ‘강제(enforcement)’, ‘검증(verification)’, ‘의사소통(communication)’중 강제 및 의사소통을 수행토록 구성되어 있다.⁸⁴⁾ 이중 강제기능은 정전협정의 이행을 감독하고 위반을 시정하는 책임을 비롯한 한반도의 위기관리를 포함한다.⁸⁵⁾ 정전시관할권의 범위는 위기상황을 맞아 위기관리조치권이라는 새로운 범위가 추가되며 비약적으로 확대된다. 위기조치의 향방에 따라 미 국방부, 미 국무부를 거쳐 백악관까지 한반도의 무대 위에 등장한다. 유엔사령관으로서의 주한미군사령관의 존재감이 투사되는 시기이다. 연합사의 협조와 지원을 받는 형식이지만 위기에 대한 판단과 결정은 ‘정전시 위기관리’권을 가진 유엔사의 몫이다.

실제에서는 위협이 큰데도 불구하고 위기로 발전하지 않는 경우도 있고, 위협이 크지 않은데도 위기로 발전하는 경우가 있다. 이를 가름하는 것이 바로 통치권자의 결정이다. 예컨대 1968년 1월 23일 푸에블로호 나포사건의 경우 객관적으로는 심각한 위협에 해당하지 않았지만 미국의 강경대응이 결정되면서 심각한 위기가 형성되었다. 이를 전인 1968년 1월 21일 발생한 청와대 기습사건은 한국에게는 가장 심각한 위협이었지만 미국이 위기관리를 주도하면서 위기상황으로서 관리되지 않았다.⁸⁶⁾ 이는 단 한가지의 이유, 미국과 한국이 위기를 바라보는 인식의 기준, 즉 국가이익에 대한 관점이 달랐기 때문이다.⁸⁷⁾ 청와대 기습사건은 한국에겐 치명적인 국익의 위협이었지만 미국에겐 주변적인 이익이었다. 이처럼 정치와 군사가 융합되는 위기관리의 핵심은 통치권자의 국가이익에 대한 판단과 결정이다. 따라서 위기관리과정에서 유엔사의 관할권으로 외화되어 있던 미국의 주권이 한국의 관할권과 직접 조우하고 충돌하게 된다.

5) 정전시 작전권

1. 38선 이북 군사분계선 이남지역에 대한 점령

수복지구라 불리는 이 지역은 한국전쟁 전에는 38선 이북으로 북한에 속했고, 전시에는 유엔

83) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.59참조

84) 검증(verification)은 중립국감독위원회의 기능이다.

85) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.10

86) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.12

87) 국가이익의 분류방식과 관련 미국의 국가안보전략서 1999년판에서는 국가의 물리적 생존에 해당하는 가치를 치명적 이익(vital interest), 국가의 안녕과 세계평화에 영향을 주는 가치를 주요이익(major interest), 인도주의 및 기타 이익에 해당하는 것을 주변이익(peripheral interest)으로 구분하고 있다. The White House, 「Introduction」, 『National Security Strategy』, (1999); 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.37

군의 점령상태에 있었으며, 전후인 1954년 11월 17일 한국정부로 행정권이 이양된 지역이다. 행정구역상 강원도 고성·양양·인제·양구·화천·철원(김화), 경기도 연천⁸⁸⁾을 포함한다. 한국정부는 전쟁기간 동안 이 지역이 “대한민국의 영토”임을 지속적으로 주장했지만, 1948년 11월과 1950년 10월의 유엔 결의안에 따라 이 지역은 점령자인 유엔사령관이 통제하게 되었다. 1954년에 이르러 유엔사령부는 원칙적으로 38선 이북 지역에 대한 한국의 법적지배권을 인정하지 않는 가운데, 그 작은 지역에서 터져 나오는 문제들을 처리하기 위해 행정권만 한국정부에 이양하였으며⁸⁹⁾ 오늘에 이르고 있다. 한모니까의 연구에 의하면 38선 이북 소위 ‘수복지구’에 대한 유엔군정의 실시와 행정권 이양문제는 통치권문제, 즉 주권문제라 할 수 있다.⁹⁰⁾ 이는 정전협정체결 이전인 1950년 10월 유엔총회결의에 의해 성립된 유엔사의 기능으로 유엔사의 정전협정준수 책임과는 다른 종류의 것이다. 평화협정체결이 지연되며 초래된 정치문제인 것이다. 1954년 38선 이북과 비무장지대 사이에 위치한 지역에 대한 유엔사의 한국정부로의 행정권이양시 유엔사령관 헐(J. E. Hull)이 이승만에게 보낸 공문을 보자.

‘유엔사는 지금 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 38선 북쪽지역을 한국의 행정권(administrative control)아래 이양하기 위한 준비가 되어 있다.’⁹¹⁾

미국은 우선 유엔사령관을 통해 이곳이 점령지임을 분명히 했다. 미국의 구상이 반영되어 행정권 이양의 기초가 된 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)결의문(1954.8.9)은 이 지역을 유엔 통제(United Nations control)하에 있다고 했으나 미국은 하루만에 ‘유엔사의 군사점령’아래 있다고 수정하였다. ‘군사점령’이란 단어에서 미국의 솔직하고 노골적인 의도가 드러난다. 이곳은 미군 점령지이므로 한국주권과 관할권의 포기 즉 주권이 면제되는 곳임을 의미한다. 그러나 한국정부의 제안을 받아주면서도 군대가 복잡한 행정업무의 수렁에 빠지는 것을 피하기 위해 행정권만을 이양하겠다는 것이었다. 한국은 일단 반발했다. 1954년 9월 1일 한미 간의 마라톤협상에서 변영태외무장관의 입장은 다음과 같이 행정권과 주권을 명확히 구분하고 주권의 이양을 주장했다.

‘한국은 행정권(administrative control)뿐만 아니라 주권(sovereignty)을 가져야 한다. 이곳은 한국 영토이다.’⁹²⁾

88) 연천 고랑포리는 38선과 군사분계선이 겹치는 곳으로 분단과 정전의 역사가 두 번이나 관통한 상징적인 곳이다.

89) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, 『역사비평』, (2008), p.361

90) 여기서 통치권(sovcreignty)은 영토 안의 모든 사람과 물건에 대한 지배권의 의미로, 주권과 동일한 의미이다. 즉 국제법상 국가의 가장 기본적인 권리로, 속지(영토)적인 것이며, 다른 권력에 종속되지 않는 최고의 지배권력이다. 행정권(administrative control)혹은 administrative authority)은 통치권 행사의 여러 영역 가운데 행정에 국한되는 의미이다. 國際法學會 編, 『國際法事典』, 鹿島出版會, 1975 중 ‘主權’항목.

91) Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message)

92) Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State SEOUL, September 1, 1954-8p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington :United States Government Printing Office, 1984), p.1867

행정권이란 분명히 행정부의 통치권, 즉 주권이 아니며 하위의 실무적 개념인 것이다. 이와 관련 정전협정의 군사분계선 이남에 대한 ‘군사통제(military control)’란 표현에 주목할 필요가 있다. 군사용어사전에서 ‘군사통제’란 ‘점령’을 뜻한다.⁹³⁾ 그렇다면 정전협정은 남한전역을 점령지역으로 보고 있다는 것이다. 38선 북측지역이 점령지구냐, 수복지구나 하는 논쟁과 충돌이 있었지만 정작 38선 이남지역을 유엔군이 점령지로 간주하고 있었다는 사실에 대해선 주의와 관심이 돌려지지 않았다.

1954년 11월 17일로부터 정확히 46년 뒤의 같은 날인 2000년 11월 17일 유엔사는 한국군의 비무장지대 내 경의선지구 ‘남북관리구역’(the area under the administration of the south and north)합의서에서 ‘관할’(Jurisdiction)과 대비되는 ‘관리’(administration)란 개념을 사용하였다. 2년 뒤 유엔사는 남북관리구역에 대한 관할권은 유엔사에게 있고 한국군은 관리권만을 갖는다고 주장하였다. 이해관계가 첨예하게 대립하는 법적 용어는 용어사용의 기원과 역사적 맥락을 이해하지 않으면 오리무중이 되기 십상이다. 이들 용어는 38이북지역 행정권 이양 시 정확한 의미를 가지고 사용된 말들이다. 행정권을 뜻하는 표현으로 미국은 ‘administrative control’을 언커크(UNCURK)는 ‘administration’⁹⁴⁾을 사용하였다. 관할과 관리를 구별하는 용례 역시 이 행정권이양 논쟁과 일치한다.⁹⁵⁾ 따라서 ‘administration’은 관리라는 번역보다는 행정권이란 번역이 역사적 맥락과 일치한다. 미국 점령지의 행정권이양문제는 앞으로 있을 평화협정의 의제로 다루어져야 할 것이다. 만약 평화협정이 또다시 지연된다면 미국은 46년 전 사용했던 방침을 그대로 적용하려 할지 모른다. 당시를 복기해보자.

유엔군사령관과 미 국무부가 관련국들에게 한국으로의 행정권 이양의사를 밝히기 시작한 것은 1954년 3월부터였다. 1954년 3월 2일, 미 국무부의 맥컬킨(Robert J. G. McClurkin)은 “군사적 경계선 이하 38선 이북 지역에서의 한국행정”에 대한 미국정부의 구상을 다음과 같이 밝혔다.

- 이 지역의 사실상의 행정을 한국에 공식적으로(formally)이양하는 것
- 미국정부는 한국정치회담 후까지 그 지역에 대한 법적 행정권을 확대할 의도가 없음
- 유엔에 이 지역에 대한 한국의 법적통제권을 부여하거나 인정하도록 요청하는 것은 바람직하지 않음⁹⁶⁾ (밑줄-원문)

93) Military Control: The control of a country by military forces of a foreign power - occupation (<http://www.wordwebonline.com/en/MILITARYCONTROL>) 이를 번역하면, 군사통제: 외세의 군대에 의한 한나라의 통제-점령

94) ‘UNCURK adopted a resolution recommending transfer of administration of the area to the Republic of Korea.’(UNCURK Report, 1954, United Nations document A/2711, pp.4-7); *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington:United States Government Printing Office, 1984), p.1866

95) “우리는 한국의 행정적이고 최종적인 관할권하에 38선 이북지역을 효과적으로 이양하기 위한 언커크의 조치에 신속히 동의해야한다.”(we should promptly agree with UNCURK measures to effect transfer area north of 38th parallel to ROK control, administratively and ultimately juridically), Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State SEOUL, June 18, 1954-6p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington: United States Government Printing Office, 1984), p.1809

96) 「Department of State, Memorandum of conversation Subject: Republic of Korea Administration of the Area North of the 38th Parallel and south of the Military Demarcation line」 1954.3.2.

한국의 주권이나 법적통제권에 대한 논쟁이 일어나지 않게 하면서 정치공학에 의해 사실상의 행정만을 이양하자는 것이다. 미국은 제네바정치회담이 결렬될 것을 예상했지만 미리 행정권을 이양해서 불필요한 논쟁을 막으려는 세심함을 보였다. 1954년 6월 초, 미 국방부가 유엔군 사령부에게 한국으로의 행정권 이양을 지시하려 했을 때 미 국무부가 국방부를 제지한 것도 제네바 회담이 진행 중이었기 때문이다.⁹⁷⁾ 정치회담에서 한국통일 문제가 논의될 텐데, 회담장 밖에서 별도로 38선 이북지역에 관한 정치적 변화가 이루어지는 것은 바람직하지 않다는 주장이었다.⁹⁸⁾ 그러면서도 미국은 1954년 12월 개최될 유엔총회에서 이 문제가 결정되기를 바라지도 않았다. 왜냐하면 이 문제 자체에 세간의 이목이 집중되어 논쟁되는 것을 원치 않았기 때문이다. 따라서 유엔총회에서 법적논쟁이 있기 전에 선수를 치는 전략을 썼고 결국 미국은 성공했다. 제네바 회담(1954.4.26.~6.15)결렬과 유엔총회 개최(12월사이)에 미국은 본격적으로 행정권 이양을 추진하여 11월 17일 이양을 완료했다.⁹⁹⁾ 그 뒤 유엔은 물론 한국정부의 주권에 대한 문제제기는 없었다. 그러나 상기컨대 38이북지구는 사실상의 행정권이양이 있었을 뿐 법적이양은 이루어진 적이 없다.

상상도 잘 안되지만 38이북 경기도, 강원도 지역은 아직까지 유엔사의 법적점령지이다. 이 문제는 앞으로 예상되는 평화협정에서 해결되어야 할 것이다. 그러나 판문점선언으로 높아진 통일요구와 평화협정을 지연시키려는 의도가 충돌한다면 미국은 다시 64년 전의 지침을 만지작거릴 것이다. 즉 남북교류, 군사적신뢰구축 등을 위해 비무장지대의 행정권을 대폭이양하면서도 법적점령상태에 대해서는 논쟁이 되지 않도록 조정하는 전술 말이다. 이제는 이승만과 변영태와 손원일이 주장하다 포기한 주권문제를 집요하게 물어야 할 것이다.

2. 정전협정 - 한강하구와 서해5도

NLL을 둔 한미 간 입장 차이는 1973년 12월 1일 제346차 군정위 전후에 부각되었다. 미국 관리들은 NLL이 정전협정에서 언급되지 않았을 뿐만 아니라 일방적으로 성립된 것을 주목하여 NLL 월선을 정전협정 위반이라고 보지 않은 반면, 남한 정부는 NLL이 정전체제(혹은, “정전협정의 근본취지”)에 의해 성립되었기 때문에 NLL월선을 정전협정 위반이라고 보았다. 이러한 입장 차이는 1973년 말 발생한 이른바 “서해사태”때부터 1976년 서해 5도 지역에서 남북간 충돌 및 NLL월선사건이 줄어들 때까지는 물론, 현재까지 지속되고 있다.

73년 서해사태의 배경을 정치적 측면에서 볼 수 있다. 7.4남북공동 성명으로 남북 간 긴장이 풀리는 듯 하였으나 이는 일시적이었다. 무엇보다 1973년 6월 26일 남한정부가 유엔동시가입을 지지한다고 선언함으로써 남북대화가 크게 흔들리기 시작하였다. 북한은 남북분단을 영구화할 것이라며 유엔동시가입을 강력하게 반대하였다. 6.26선언 이후 북한은 김대중 납치사건을 이유로 1973년 8월 28일에 남북대화를 공식적으로 중단시켰다. 그리고 얼마 뒤인 1973년 10월 23일부터 북한 경비정들이 NLL을 넘나들기 시작했다.¹⁰⁰⁾ 1974년 2월 15일 북측 경비

97) The Secretary of State to the Embassy in Korea, June 9, 1954

98) 「Department of State, Memorandum of conversation, Subject: Territory North of the 38th Parallel in Korea」 (1954. 3. 16)

99) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, 『역사비평』, (2008), p.372

100) 외교적 측면에서 보면 남북대화 중단이후 북한은 미국과 직접적으로 접촉하고자 하였다. 중·미회담에서 중국의 경우 일본의 재무장을 우려하여 주한미군 지속적인 주둔을 원했던 반면에 북한의 경우 특히 유엔사가 종결됨에 따라 즉각적인 주한미군 완전철수와 정전협정에서 평화협정으로의 전환을 희망하였다. 1973년 12월부터 북한관료들이 미국관료들과 활발하게 접촉을 시도하였다. 1974년 3월에

정 한 척이 남측어선 두 척(수원32,33호)을 공격하여 한 척을 침몰시키고, 한 척을 피납하였던 것이다. 사건이 알려지자 전국적으로 수천 명이 서울시청 앞에 모여 북한의 도발행위를 규탄하였고 방위성금모금이 처음 시작되었다. 성금액이 많은 것은 아니었지만 결국 이 사건은 남한국민의 안보심리를 자극하여 안보국가화 하는데 중요한 계기가 되었다. 즉 남북간 정치문제가 정전협정상의 문제와 겹친 사건이었다. 서해사태가 발생한 뒤 작성된 미 중앙정보부의 보고서는 NLL이 갖고 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하였다.

“NLL은 국제법에 의한 근거가 부재할 뿐만 아니라 주변해역에 관한 최소한의 규정에 어긋난 부분이 있다…북한측이 공식적으로 NLL을 인정한다는 근거가 없으며…남한은 북한이 1953년부터 NLL을 존중(respects)해왔다고 주장하고 있으나 NLL이 1960년 이전에 성립되었다는 근거를 찾지 못하였다.”¹⁰¹⁾

제347차 군정위가 열리기 전에 북한 경비정들이 NLL을 여러차례 월선하여 서해 5도 주변해역도 침범하였는데 정작 군정위에서는 유엔사가 NLL을 월선한 경우는 제외하고 서해 5도 3해리 주변해역을 침범한 경우만을 정전협정 위반이라고 주장하였다.¹⁰²⁾ 유엔사는 한국군을 통해 남측해역에서의 정전시 관할권을 행사하고 있었기 때문에 NLL문제는 한국과 갈등요인이 되었다.

한국해군은 「해본 기밀 1235호(1953.08.30) 휴전기간 중 한국해군 함정에 대한 작전 지시」에 근거하여 북방한계선을 표시하고, 이를 기준으로 작전을 수행하기 시작했다고 하면서, 클라크 사령관이 NLL을 설정했다는 것을 기정사실로 전제했다. 그러나 서해해상분계선을 선포했다는 클라크 문서는 국방부의 전방위적인 노력에도 아직까지 찾지 못했다.¹⁰³⁾

(5) 전쟁과 인권

정전체제, 분단체제와 동시에 원한체제가 엄연히 존재하고 있다고 가정해본다. 정전체제와 분단체제가 사회의 구조적 측면을 위주로 구분하는 개념이라면 원한체제는 구조와 사회구성원의 심리가 결합된 개념으로, 사회가 사람의 육체, 심리적 활동을 통해 맺는 관계란 점에서 구조와 심리의 결합이 필요하다는 생각이다. 원한은 개인적 감정이나, 원한체제는 그 감정이 사회구조로부터 수렴되어 고착되고 다시 사회구조를 향해 발산되어 만들어진 체제이다. 북에서 원썩라고 하거나 남에서 웬수라고 하며 원수란 발음이 된소리, 겹소리로 강조된다.

는 북한정부가 미 의회에 양국 간 평화협정체결을 제안하는 서한을 보냈다. 한편 지리상 서해 5도는 중국과 매우 가깝고 옛날부터 중국어선이 어업하던 곳이었다. 북한은 미국뿐만 아니라 중국과도 긴장을 고조시킴으로써 일석이조의 효과를 보려고 했을 것이다. 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (파주: 창비, 2012) pp.360-361; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.33재인용

101) “The West Coast Islands,” January 1, 1974, Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, The Origins of the Northern Limit Line Dispute: New Evidence from Romanian and American Archives, NKIDP e-dossier, p.16. 이 문건은 1974년 작성되어 2000년에 비밀 해제되었으며, 서재정에 의해 처음 소개되었다.(서재정, 「남북 군사충돌의 뇌관, 북방한계선의 역사적 진실」, 『창비주간논평, 2011』)

102) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.337; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.38인용

103) 조성훈, 『군계선과 남북한 갈등』, 국방부 군사편찬연구소, 2011, pp.98~99; 김보영, 「유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL」, 『한국근현대사연구』제62집, (2012.9), p.167

오랜 식민지동안 친일과 반일이 착취자와 피착취자로 갈라지고 해방이 됐는데도 친일파가 척결되지 않음으로서 사회체제로서의 원한체제는 형성되기 시작한다. 식민지시대에 형성된 사회적 원한관계는 해방전후 미국과 소련등 외부의 체제를 유도, 흡수하고 결국 외세의 개입을 초래하는 과정에서 유라시아냉전체제와 함께 강화되었다. 그리고 외세를 자기와 동일시하고 체화시키는 과정을 통해 확고한 관성이 되었다. 원한관계로 압축되는 온갖 가치체제가 그것의 법적 표현으로 나타났고, 1948년 남한의 국가보안법은 원한체제형성기의 한 절정을 이루었다. 한국전쟁은 원한체제를 되돌릴 수 없는 체제로 만드는 계기가 되었다. 원한체제는 국가에 의해 강요되었지만 민간인은 스스로 체화한 원한에 기초하여 체제생산의 행동자이면서 생산자가 되어 이웃을 학살하고, 학살을 전염시켰다. 원한이 정부의 이데올로기로서 뿐만 아니라 하부단위에 까지 이르는 국가전체의 이데올로기로서 체화된 것이다. 국제차원과 국가차원에 의한 피해뿐만 아니라 동네사람과 가족 내에서까지 원한관계가 전사회구조화 된 것이다. 원한체제의 기본관계는 가해자와 피해자이며, 주목할 점은 이들이 서로 가해와 피해를 교환했다는 점이다. 이러한 원한의 교환이 공평한 원한의 해소나 소멸로 귀결되지 않고 오히려 심화시키는 결과를 가져왔다는 점에 유의하게 된다. 정전 후 정전체제는 원한체제를 해소하거나 완화하기는커녕 더욱 공고한 체제로 발전시켰다.

이런 체제는 전쟁 6개월간에 집중된 학살로 인한 것이며 국가보안법은 이같은 체제를 초래하는데 예비, 준비기능을 했다. 48년 제정 후 국보법에 의한 학살 처형과 그에 따른 좌익의 반격으로 전쟁에서의 피의 숙청은 이미 준비되어 있었던 것이다. 국가보안법이 피를 먹고 자란 것은 이런 이유 때문이다.

46년 반공체제형성기 이후, 48년 단정수립에서의 국가보안법의 제정, 50년 한국전쟁초기 6개월간에 집중된 살육의 원한체제에 대한 해소 없이 정전체제의 해체만으로는 우리사회의 불행을 치유하기에 역부족이란 생각이다. 정전체제의 심저에 있는 원한체제의 해체를 위해서는 친일파 청산에 이어 국보법의 폐지를 심각히 고려하여야 한다는 생각이다.

전쟁에서 우리는 적을 전쟁법상 교전자와 다른 개념으로 쓰고 있었다. 교전자중 하나인 중국에 대해 갖는 감정과 북에 대해 갖는 감정이 너무 다른 것은 정전체제만으로 설명되지 않는 요소이다. 또 북의 인민군보다 간첩에 대해 갖는 감정은 더욱 극단적이다. 전쟁법상 간첩은 군인이 아닌 민간인이며 전쟁법의 보호도 받지 못하는 존재이지만 간첩은 군인보다 더 치명적인 감정을 원한체제에 부여했고 정전체제하에서 실제 간첩사건보다 조작간첩사건이 훨씬 많이 발생한 것은 원한체제의 확대재생산과정과 연관을 갖는다. 적이란 말에는 법적 교전자라는 개념이외에 원한의 개념이 숨어 있다. 북의 원수라는 용어에선 이같은 개념이 더욱 극명하게 드러난다. 그러나 북이 내세우는 원한의 대상은 남한이 아니라 미국이다. 서로 원한의 대상이 일치하지 않으면서도 원한체제를 발전시켜 왔다는 것은 역설이다. 남북한의 원한의식의 눈높이로 본다면 북에 비해 남은 원한체제에 더 많이 의존하고 있는 셈이다. 원한에는 대상이 있다. 원한은 자신보다 대상이 중요한 체제이다. 대상에의 의존도가 심한 점에서 그렇다.

그리스비극에 모순과 부조리를 대표하는 에우리피데스의 '메데이아'는 신전의 여사제였지만 사랑하는 남자를 위해 왕인 자신의 아버지와 오빠를 죽이고 그의 나라로 건너가 아이들을 낳고 헌신한다. 그러나 남편이 다른 여자와 결혼하려하자 남편에게 원한을 품고, 복수를 다짐한다. 원수가 된 남편을 가장 고통스럽게 하기 위한 방법으로 자기가 낳은 아이들을 죽인다. 남편을 죽이는 대신 자신의 분신이기조차 한 아이들을 죽이는 메데이아의 심리에서 원한은 자기

주체를 방어하는 것이 아니라 상대방을 파괴하는데 방점이 있음을 보게 된다. 주체 스스로에 대한 사랑과 배려의 결핍으로 하여 원한은 자신마저 파괴 할 수 있음을 보여주는 것이다.

북한에 대한 적대적인 증오심은 북을 타도하는 대신 남한의 무고한 국민이나 인재들을 죽이거나 소외, 배제시키는 방법으로 국가보안법을 적용하도록 해왔다. 그리고 이승만제거계획 같은 위기를 초래했다. 그리하여 국가보안법은 북이란 국가를 적대시 하는데 초점이 있는 것이 아니라 우리안의 원한체계가 해체되거나 느슨해지는 것에 대한 공포와 위기의식에 초점이 있는 것처럼 보이게조차 하는 것이다. 1972년 북은 사회주의헌법 개정에서 전국영토론, 서울수도론을 포기하고 통일조항으로 통합했다. 북한체제의 남한에 대한 우월의식이 이를 가능하게 했는지도 모른다. 그러나 오늘날 남한이 경제, 군사, 외교등 거의 모든 면에서 북한에 대해 우월의식을 갖기 시작한지 오래되었음에도 우리가 영토조항의 개폐나 국가보안법 개폐에 소극적인 것은 우리 스스로 보다 상대에 의존하는 원한체계에 그 이유가 있다는 생각이다. 현재 우리가 북에 대해 가지고 있는 의심과 공포는 가치의 문제라는 점을 인정해도 객관적으로는 북에 비해 과도한 것이다.¹⁰⁴⁾

(6) 시민과 군대

전쟁이 아닌 평화를 건설하기 위해, 군대가 필요 없어지도록 하기 위해, 군인이 아닌 시민이기 위해 우리가 할 일은 상대가 적이 되지 않도록 하는 것이며, 적이 되지 않도록 하기 위해 적대관계를 제거하는 것이다. 칼 슈미트는 정치를 적과동지를 나누는 것이라고 정의했다. 거꾸로 말하면 적대관계를 만들어 온 것은 결국 정치의 역할이다. 전후 우리는 분단경관 속에 살고 있다. 경관마저 적을 만드는 정치의 수단이 되었다. 적대관계를 생산하는 정치를 해체하고 재구성하는 일이 평화를 만드는 일이다. 정치를 재구성하기 위한 문화투쟁의 중요한 현장이 바로 경관이다.

104) 이시우, 국가보안법 1심재판 최후진술문