

“유엔사”의 실체와 문제점

사진가 이시우

1) “유엔사”는 유엔헌장 위반

1. 유엔 군사강제조치 결정의 부존재

한국전쟁에 대해서는 평화의 파괴를 결정했지만 그 다음 단계인 ‘조치하기’ 대신 ‘권고하기’를 택함으로써 유엔안보리는 군사적 강제조치를 결정하지 않았다.¹⁾ “유엔사” 창설의 결정적 기반인 유엔안보리의 강제조치결정은 불성립하였으며 그 결과 부존재하는 것이다.²⁾ 1994년 6월 유엔사무국도 한국전쟁 참전국의 조치가 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치라는 점에 대해서 동의한다.

주한 통합사령부는 유엔의 지휘와 통제하에 있는 강제조치라기보다는 개별

1) 안보리결의의 효력을 인정하는 경우, 유엔안보리결의에 무력사용의 종료조항이 따로 없을 때는 어떻게 종료하는가가 문제된다. 첫째는 새로이 종료결의를 하는 것이고, 둘째는 장기적인 정전협정이 체결되면 무력사용권한도 종료된다고 해석하는 것이다.

첫째경우는 현재 “유엔사”의 주장과 유사하다. 한국전쟁에서 미국처럼 유엔의 군사력사용허락을 받은 국가들 중에 안보리상임이사국이 포함되어 있는 경우, 미국은 무력사용 종료 결의안에 거부권을 행사함으로써 자국이 원하는 동안까지 유엔결의를 근거로 군사력을 행사하게 될 것이다.

둘째경우는 안보리가 정전협정에 반대하여, 정전협정을 무시하고 무력사용을 결의하지 않는 한 정전협정에 의해 안보리의 무력사용결의는 종료된다는 것이다. ‘안보리의 군사력사용권한은 안보리에 의하여 명시적으로 그리고 만장일치로 지속적 효력을 갖는다는 결의를 하지 않는 한 정전협정의 체결로 종료된다.’(Jules Lobel, Michael Ratner, “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraq Inspection Regime”, *AJIL*, vol.93(1999), p.144.) 물론 정전협정을 반대하거나 무시한다면 이는 안보리가 유엔헌장의 평화적해결 원칙을 위반하는 결과가 될 것이다. 정전협정에 의해 안보리결의가 종료된다면, 종료를 위해서 결의를 따로 할 필요도 해서도 안된다. 만약 그렇지 않다면 한국전쟁의 당사자 일방에 의한 심각한 정전협정의 위반이 있는 경우 유엔회원국은 지금이라도 1950년 안보리결의에 근거하여 북측에 대한 무력공격이 가능하다는 결론에 이르게 될 것이기 때문이다. 같은 논리로 정전협정파기에 의한 전쟁이 발생한 경우 안보리가 군사력 사용을 위해서는 반드시 새로운 안보리결의에 의해서만 권한을 부여해야 한다.

2) 우리 사회에서는 참전 16개국의 군대는 “유엔군”이며 그 통합사령부는 유엔의 산하기관으로서 그 법적 주체는 유엔자신이라는 견해가 널리 유포되어 있다. 그러나 외국에서 그러한 견해를 주장하는 학자들은 드물다. 유엔안보리의 조치를 유엔헌장 상의 강제조치로 이해하는 학자들조차 “유엔사”를 유엔의 보조기관으로 보는 데에는 큰 애로를 겪는다. 왜냐하면 “유엔사”가 정치적, 행정적, 군사적 차원에서 전적으로 미국 정부의 관할에 속하여 있음을 부인하기 어렵기 때문이다. 유엔안보리의 결의를 유엔헌장 상의 강제조치로 이해하는 Seyersted도 그 “유엔사”가 미국의 군대임은 또한 부인할 수 없는 사실이라고 말한다. Finn Seyersted, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War*, (A.W. Sijthoff-Leyden, 1966), p.41 Higgins도 정치적 통제, 행정적, 군사적 통제, 편제구성, 재정의 차원에서 그 “유엔군”은 그저 미군일 뿐임을 시사하고 있다. Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II. Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.178이하 참조; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.214

국가에 의해 허가된 무력사용이라는 점에서 걸프전에서 설립된 연합군과 유사하다.³⁾

2. “유엔사”명칭의 부존재

트리그브 리 사무총장은 당시 안보리결의에서 유엔의 군대를 창설하기를 바랐다. 그러나 이는 미국에 의해 거절되었다. 1950년 7월 6일 노르웨이의 순대(Arne Sunde)안보리의장은 다시 한 번 미국 측에 미국측 결의안 3항에 ‘유엔을 위한 기구로서’라는 단어를 넣을 수 있는지 문의하였다. 그로스 대사는 단호히 반대한다고 밝혔다.

그리하여 이 결의는 “유엔사령부”가 아닌 미국통합사령부의 창설을 권고했다. 그럼에도 미국은 7월 25일 사령부창설식에서 “유엔사령부”라는 명칭을 갑자기 사용했다. 미국은 자신들이 “유엔사”라는 명칭을 도용한 사실에 대해 누구보다 잘 알고 있었고 문제가 될 것을 두려워했다. 1966년 11월 29일 주한미대사가 국무성에 보내 전문을 보자.

우리는 또한 ‘통합사령부’만 요구한 유엔결의안에 대해서만 알고 있지 ‘유엔사령부’라는 문구는 어떤 유엔결의에도 나타나지 않는다는 것을 알고 있다. ‘유엔사령부’는 한국전쟁이 시작될 때 미국의 일방적 조치로서 ‘통합사령부’의 이름대신 채택한 것이다.⁴⁾

“유엔사”란 명칭 자체가 유엔총회에서 문제가 될 것임을 알고 미리 대처하기 위한 방안을 마련하면서 미국은 “유엔사”명칭도용을 자인한 셈이다. 결국 1975년 유엔총회의 “유엔사”해체결의 B에서 유엔사령부는 인용부호가 처리된 “유엔사령부”로 명기되었다. 미국이 “유엔사”명칭을 도용했음이 유엔총회결의에서 확인된 것이다.

이에 대해서는 유엔사무국도 같은 입장이다. 1994년 6월 유엔사무국법률과는 ‘유엔법률백서’의 ‘주한유엔사의 상태’란 글에서 “유엔사”란 명칭이 “잘못된 이름”(misnomer)임을 명확히 했다.⁵⁾

3) UN Office of Legal Affairs, *UN Juridical Yearbook*, (1994), Chapter VI, pp.501-502

4) 원문은 다음과 같다. ‘We should also be aware that the UN resolution called only for a “Unified Command” and the phrase “United Nations Command” does not appear in any UN resolutions. “UNC” appears to have been adopted at the beginning of the Korean War as a name for the “Unified Command” solely as a unilateral action by the US and, though unchallenged over the years, is, nevertheless, without UN sanction.’ Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, November 29, 1966, National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 27-14 KOR/UN

5) 원문은 다음과 같다. ‘...which it clearly emerges that the so-called “United Nations

3. 유엔깃발사용 승인의 부존재

1950년 7월 7일 안보리는 ‘유엔기를 사용할 수 있는 통합사령부의 재량권을 승인’한다고 결의했다. 그런데 1993년 12월 24일에 남·북간 국경을 넘은 유엔 사무총장 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)는 판문점에서 자신은 “유엔사”에 유엔기를 게양할 수 있는 권한을 부여하지 않았다고 했다.⁶⁾ 이에 유엔사무국법률과의 1994년 6월 13일자 각서는 다음과 같이 확인했다.

대한민국에서 유엔기의 게양은 유엔활동이나 프로그램과 관련이 없으며 오히려 안보리 결의84(1950)의 잔재이다.⁷⁾

2019년 가짜“유엔사”해체국제캠페인은 유엔사무총장에게 편지를 보내 다시 이 사항을 지적하였고 1년 뒤인 2020년 사무총장은 1967년 이래 개정된 적이 없던 유엔기법을 대대적으로 개정하였다. 이법 6조는 ‘유엔기 게양으로 유엔과 협력관계가 있다는 것을 암시해서는 안된다’고 하여 “유엔사”가 유엔과의 관계를 암시할 목적으로 유엔기를 게양할 수 없게 되었다.

2) “유엔사”점령권의 부존재

38선을 돌파한 뒤로부터 일주일 뒤인 1950년 10월 7일 유엔총회는 유엔한국 통일부흥위원단(UNCURK:언커크)의 창설을 결의했다.⁸⁾ 소위 ‘북진결의’라고까지 잘못 알려진 이 결의는 북측에 대한 군사점령통치문제를 다룬 것으로서 총회가 이런 결정을 내린 것은 처음이었다. 그러나 이 결의는 유엔헌장을 위반한 것이었다.

이 결의에는 언커크가 한국에 도착할 때까지 임시위원회가 ‘유엔사령부’와 협의하고 조언하도록 했다. 이에 따라 언커크창설준비를 위한 임시위원회는 1950년 10월 10일과 11월 15일 사이에 레이크석세스에서 회의를 개최했다. 10월 12일 호주대표는 다음과 같은 내용이 포함된 결의안을 내부에서 제출했

Command” is a misnomer.’ UN Office of Legal Affairs, ‘STATUS OF THE “UNITED NATIONS COMMAND” IN KOREA – SECURITY COUNCIL RESOLUTION 84 (1950) OF JULY 1950’, *UN Juridical Yearbook*, 1994, Chapter VI, p.501

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

7) UN Office of Legal Affairs, *UN Juridical Yearbook*, (1994), Chapter VI, pp.501-502

8) 이는 에머슨이 작성한 점령정책 1단계에서 조직적인 저항이 종식되고 유엔한국위원단이 북측에 도착할 때까지, “유엔군”이 점령업무를 수행한다는 지침과 일치한다. UNCURK가 ‘유엔사령부’를 지휘하는 게 아니라 “유엔사”가 UNCURK를 움직여 목적을 실현시키고 있었던 것이다.

고 이는 통과되었다.

유엔한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지 점령된 지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 통합사령부가 임시로 담당할 것을 권고한다.⁹⁾

언커크가 한국에 도착할 때까지 임시로 “유엔사”에게 그 책임을 위임한 것이다. 그러나 설사 “유엔사”가 언커크의 점령통치권을 위임받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 ‘임시’였다. 언커크는 일본에 도착해서 수차례 회의를 개최한 후 11월 26일 서울에 도착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다.¹⁰⁾ 따라서 언커크가 서울에 도착한 11월 26일에 “유엔사”는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그리고 이 날로 “유엔사”의 38이북지역에 대한 통치권위임은 종료되어 효력을 다하였으므로 무효가 되었다고 봄이 타당하다. 그러나 그 ‘임시’가 지속적으로 부활했다.

1954년 38선 이북 소위 수복지구의 행정권을 이양받을 때 38선이북-군사분계선이남은 “유엔사”가 한국정부에 보낸 공문에 자신들의 점령지역이라고 주장했다. 1954년 “유엔사령관”이 이승만에게 보낸 공한이다.

“유엔사는 지금 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 38선 북쪽지역을 한국의 행정권 아래로 이양하기 위한 준비가 되어 있다.”¹¹⁾

정전상태인 54년 상황에서 “유엔사”는 한국영토일부지역을 점령지로 규정하고 있었던 것이다. 이는 1963년 대성동마을에 대한 행정권이양논의에서 재등장했고, 『유엔사규정』등에서 확인되듯이 비무장지대에도 그대로 적용되고 있다. 2000년 남북관리구역합의 때 다시 부활하여 오늘까지 “유엔사”의 관할권주장으로 이어지고 있다. 그러나 38이북지역에 대한 점령자지위를 위임한 언커크

9) A/1881. REPORT OF THE UNITED NATIONS COMMISSION FOR THE UNIFICATION AND REHABILITATION OF KOREA. (1951.1.1.), p.13

10) 영국이 북측통치문제에 관한 만병통치약처럼 생각했던 유엔위원회는 북측의 행정을 관철하는 것은 엄두도 못 내는 소수 약체 기관이며 이를 구성하고 있는 여러나라 출신의 위원들도 북측에 관해서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 유엔군측에 불리하게 역전되기 시작할 무렵 느지막하게 한국에 도착해 불과 며칠도 지나지 않아 현지 생활의 고생을 참기 어려워 “선망의 눈길로 동경 쪽을 바라보고 있는 형편”이었다. PRO, Adams to FO, November 30, 1950, FO371/84073; 라종일, 「북한통치의 반성:1950년 가을」, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, (서울: 백산서당, 2000), p.355

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

준비위원회 결정은 성립요건의 결여로 부존재함은 물론이고 설령 그 존재를 인정한다해도 효력요건을 다하여 1950년 11월 26일 소멸되었음이 분명하다. 더구나 1973년 11월 28일 유엔총회에서 언커크마저 해체되었다.¹²⁾ “유엔사”의 점령권 주장은 얼토당토않은 것이다.

3) 주일“유엔사”의 법적지위 부존재

1951년 9월 8일 요시다-애치슨교환공문에 의해 일본정부는 한국에서의 유엔 활동을 지원하기 위하여 모든 시설과 역무를 지원한다고 합의했다. 이로서 주일미군기지 7곳에 “유엔사”후방기지가 설치되었고, 역무를 제공한다는 명분으로 이들 “유엔사”기지마다 긴밀히 연결되어 있는 자위대가 “유엔사”작전에 동원되도록 되어 있다. 이미 “유엔사령관” 맥아더는 인천상륙작전 당시부터 일본의 소해부대를 동원하여 작전에 참여시킨 바 있다. 더구나 1954년 2월 19일 일본-유엔사간 주둔군지위협정(SOFA)을 체결했고 나아가 방문국지위협정(VFA)까지 체결하여 지금 현재도 캐나다, 호주등의 군대가 이들 “유엔사”후방기지를 사용하고 있다. 이들 협정은 한국조차 없는 것이다. 미국이 한국을 계속 “유엔사”회원국이라고 주장하며 압박하는 것은 일본처럼 SOFA와 VFA를 체결하기 위한 목적이다. 일본에서는 이미 “유엔사”가 아시아의 나토로서 작전하는데 아무 문제가 없을 정도로 정비가 이루어져 있다.

「요시다-애치슨교환공문」에서 ‘극동에서의 유엔조치’는 설령 한국전쟁시 안보리결의를 인정해준다 해도 그 결의와도 무관한 것이다. 더구나 앞서 언급했듯이 한국전쟁에서 유엔조치는 없었다. 각국의 조치가 있었을 뿐이다. 따라서 「교환공문」의 일부분은 조약으로서 성립이 불가능하여 법적지위가 부존재하거나 존재하더라도 대부분 그 효력을 상실하여 무효이다. 한·미·일동맹과 “유엔사”를 일치시켜 “유엔사”후방기지를 한국을 포함한 극동전체의 병참전투기지로 만들려는 계획의 법적토대인 「요시다-애치슨 교환공문」의 합법적 지위는 그 자체로 의심된다.

교환공문을 법적근거로 체결된 주일“유엔군”지위협정 역시 법적지위가 부존재하거나 조항에 따라서는 무효화되기까지 하였다. 따라서 현재 한·미·일 사이에 “유엔사”를 재활성화하고 파견국·전력제공국을 확대하거나 한국과 일본을 참여시키기 위한 근거로 이들 문서를 인용하는 것은 부적절하다.

4) “유엔사”작전통제권

12) A/9030, RESOLUTIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY DURING ITS 28TH SESSION. VOLUME 1, 18 SEPTEMBER-18 DECEMBER 1973, agenda item 41

1950년 7월 14일 이승만은 맥아더에게 군통수권을 이양했다. 그러나 이 이양은 전란을 맞은 위급한 시기란 점을 감안해도 당시 헌법적 절차를 심각하게 결여하고 있어 조약이 성립됐다고 볼 수 없다. 즉 국무회의 의결과 부서(副署)가 없다.

당시 헌법은 반드시 국무회의의결을 거쳐야 할 13가지 사항 가운데 ‘군사에 관한 중요한 사항’(제72조 제7호)을 규정하였다. 그러나 국무회의는 소집되지도 않았다. 또한 당시 헌법 제66조는 “대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서(副署)가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.”라고 규정하였다.¹³⁾ 그러나 이 서한에는 국무총리와 국방부장관이 함께 서명한 부서가 존재하지 않는다.¹⁴⁾ 분명 헌법이 정한 절차에서 중대한 하자가 존재하는 것이다.

심지어 미국측 자료에 의하면 “이 대통령의 공한은 대통령비서실의 보좌나, 국무회의의결이나, 외무부의 역할이 개입된 흔적이나 혹은 미국대사관의 역할이 개입된 사실을 찾아보기 힘들다.”면서 “이 대통령공한의 합법성이 문제시될 수도 있으며 현재에 이르기까지 적법절차를 거쳐 보완되지 않았기 때문에 대통령공한에 의한 주권일부로 간주될 국군통수권 이양이 위헌으로 주장될 소지를 안고 있다.”는 사실을 지적하고 있다.¹⁵⁾ 이처럼 미국은 국군통수권이양공한의 위법성을 정확히 파악하고 있었던 것이다. 이같은 상황 하에서 정전협정이 체결되었다. 따라서 정전협정체결권과 한국의 작통권과는 무관하다.

1. 정전시 작전통제권

“유엔사”의 정전시 작전통제권은 정전협정에 따른 작전통제권이라 할 수 있다. 그러나 한국정부는 정전협정서명 당사자가 아니므로 정전협정상 그 어떤 권리도 이양할 것이 없다. 또한 “유엔사”의 정전협정관리에 협력하기 위한 어떤 협

13) 현행 헌법 제82조에 해당한다.

14) 이 서한의 한국어 원본이 아직까지 발견되지 않는 것으로 봐서 한글본이 존재하는지조차 의심이 된다. 예를들면 외무부 정무1과의 원본기록의 표지제목에서 국군통수권 ‘이양’이라고 명시하고 있으므로 위임이 아닌 것으로 봄이 타당할 것이다. 그러나 본문에 대한 한글본이 없으므로 이양으로 번역되는 ‘assign’이 한국어로는 어떻게 표기되었는가에 따라 법적 해석이 달라질 수도 있기 때문이다. 이양인지, 위임인지, 예속인지 등에 따라 권리관계가 민감하게 달라질 수 있다는 점을 고려하면 조약으로서 흠결을 가진 것은 분명하다.

15) 김달중 외, 『2000년대의 이상적 국방체제』(성남: 세종연구소, 1988), p.156참조. 미국은 6월 27일 안보리결의이전에 시작되어 명백히 불법인 미군작전에 대해 7월 7일 안보리결의에서 유엔에 보고하는 절차를 만듦으로서 이의 합법화를 시도했다. 10월 7일 유엔총회에서 북측통치를 위한 언커크창설을 결의하고 현장규정에서 그 근거를 찾을 수 없다는 지적이 일자 11월에 평화를 위한 단결결의를 통과시켜 합법화를 시도했다. 또한 일본군을 한국전쟁에 투입시키고 국제법적 문제가 될 이 사안을 합법화시키기 위해 51년 요시다-애치슨교환공문을 채택했다. 선 불법행동 후 사후보완절차는 미국외교의 한 특징이다. 그러나 이승만은 이조차 하지 않았던 것이다. 그의 유일한 사후보완책은 두달 뒤 구두로 자신의 작전권이양이 강압이 아닌 자발적인 조치였다고 말한 것뿐이었다.

정도 체결한 바가 없다. 즉 한국정부는 “유엔사”의 정전시 작전통제권과는 법적으로 완벽하게 무관하다.

2. 위기시 작전통제권

정전이후 전쟁으로까지 확산될 가능성을 지녔던 위기가 16건이나 발생했었다.¹⁶⁾ 68년 푸에블로호사건, 69년 EC-121격추사건, 76년 판문점 미루나무 별채사건등은 위기시 관할권이 작동한 사례이다. 정치와 군사가 융합되는 위기관리의 핵심은 통치권자의 국가이익에 대한 판단과 결정이다. 따라서 위기관리과정에서 “유엔사”의 관할권으로 외화되어 있던 미국의 주권이 한국의 관할권과 직접 조우하고 충돌하게 된다. 전쟁절차라고 이해될 수 있는 ‘숙고된 절차’에서는 군사조치를 지역총사령관이 결정하지만, 위기절차에서는 위기조치를 미대통령이 직접 결정한다.¹⁷⁾ 위기의 급박성, 위기의 성격규정 등은 군대에 맡길 수 없는 정치결정영역이기 때문이다. 따라서 위기에서는 군대에 대한 정치지도자의 통제가 강화되는 것이 필요하다고 보는 견해가 지배적이다.¹⁸⁾ 따라서 위기관리권은 본질적으로 군사적 성질의 권한이 아니며 전시작전통제권의 범위 밖에 있다해야 할 것이다.

3. 전시 작전통제권

1954년 11월 17일 한미합의의사록2항에서 “유엔사령관”에게 작전통제권을 이양한다는 내용이 합의되었고 국회비준동의도 받았다. 1978년 10월 유엔사령관의 작전통제권은 한미연합사령관에게 위임되었다. 1983년 미합참의장은 “유엔사령관”에게 다음과 같은 위임사항을 지시했다.

‘유엔사로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사. 가용하다면 제3국군을 (한국군, 미군이 아님) 유엔사구성군사에 예속시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속. 전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사부대를 운용’¹⁹⁾

이를 반영한 1984년 유엔사업무편람에 의하면 “유엔사”는 정전시 정전협정준수 임무만 수행하는 것이 아니라 전시임무가 따로 있다. 전시가 되면 “유엔사”

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

17) Joint Staff Officers Guide AFSC Pub 1-1997 Chapter7 참조

18) 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, (서울: 인간사랑, 2005), pp.64-67

19) US CJCS Terms of Reference for Commander UNC (19 January 1983)

는 ‘한국내의 유엔군부대에 대한 작전통제권을 행사’한다.²⁰⁾ 미국은 정전협정 준수임무가 정전협정서명자로서의 권한이라면, “유엔군”부대에 대한 작전통제권은 1950년 유엔안보리결의에 의한 권한이라고 주장한다.

이어서 유엔사업무편람 8장에는 한국내의 “유엔군”부대 및 한국이 제공하는 한국군 가용부대를 작전통제한다고 되어 있다.²¹⁾ “유엔군”부대란 16개 참전국만이 아니라 ‘제3국의 국가통수기구가 제공한 부대’를 말한다. 새로운 “유엔사” 회원국을 더 받을 수 있다는 것이다.

전쟁으로 돌입하면 “유엔사”는 연합사도, 주한미군사도, 전세계 어떤 군대도, 갖지 못한 가장 넓은 범위의 관할권이 복원된다. 유엔안보리 결의를 필요로 하지 않는 개전권, 일본의 주일미군기지 사용권, 자위대 동원권, 북측지역에 대한 점령통치권까지 “유엔사”의 정전시와 위기시 관할권은 결국 이 순간을 위해 존재한다. “유엔사령관”은 “유엔사”로 예측된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사한다. 미국이 “유엔사” 재활성화를 하면서 한국을 “유엔사”회원국으로서 역할을 해달라고 주문하는 가장 중요한 근거가 이것이다. 한국군이 “유엔사”회원국이 되면 한국군은 전작권을 환수 받아도 “유엔사”의 작전통제를 받게 된다. 그래서 전작권 환수는 “유엔사”가 존재하는 한 무의미해진다. “유엔사”의 존재는 군사주권을 결정적으로 침해하는 것이다.

5) “유엔사”의 불법사례

“유엔사령관” 찰스 본스틸의 작전통제하에 1967년 12월 24일 비무장지대에 철조망이 설치되었다. 이는 정전협정 13항 ㄱ의 위반이다. 1960년 전반기부터 GP를 설치하고 무장화기를 반입했다. 『유엔사규정』551-4에는 급기야 비무장지대로의 화기반입을 명문화했다. 이는 정전협정 1조의 전반적 위반이다. 1967년에서 68년 사이 비무장지대 지역에 고엽제를 살포했다. 이는 정전협정과 무관한 어떤 법적근거도 없는 불법이었다. 2018년 판문점선언이후 남북교류사업에 대해 군사분계선 통과를 불허하였다. 군사분계선통과승인권은 정전협정 7항에 의해 “유엔사령관”이 아닌 군정위가 가지고 있음에도 불법적으로 막았다. 군정위는 1994년 해체되었으므로 7항에 대한 승인권자는 사라진 상태였다.

“유엔사”가 한국과 무관한 극동에서의 사태를 대비하여 “유엔군”이란 이름으로 일본의 “유엔사”후방기지를 항시 사용한다는 것은 가짜 유엔기구인 “유엔사”를 사실상의 유엔상비군이라고 참칭하는 셈이 된다. 이는 유엔헌장의 노골

20) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.2-1-1

21) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.7-2-2

적 위반이다.

그런데도 2018년 이후 캐나다를 중심으로 한 몇몇 “유엔사”회원국이 유엔의 대북제재결의안을 이행한다는 명목으로 엄청난 예산을 투입하여 북한선박에 대한 감시·임검을 실시하는 주둔지로 일본의 “유엔사”후방기지를 사용해오고 있다. 대북제재결의는 한국전쟁시 안보리결의와 전혀 무관한 별도의 결의이다. 이들의 활동을 “유엔사”와 연결시키는 것은 북한이란 대상의 동일성을 핑계로 한 고의적 혼란조장일 뿐이다. 더구나 유엔조치의 대상이 북한도 아닌 러시아, 중국, 필리핀, 태국 등 극동국가들일 때 한국전쟁 때문에 구성된 “유엔사”를 유엔군으로 그대로 사용하자는 새로운 결의가 채택될 리 없다. 안보리상임이사국인 러시아나 중국이 이런 결의에 찬성할 리 없을 것이기 때문이다. 그런데도 “유엔사”가 유엔상비군처럼 활동한다면 당연히 유엔헌장 위반이 될 것이다. 만약 이같은 조치를 원한다면 “유엔사”가 아니라 유엔상비군을 따로 만들어야 할 것이다.

필리핀에서의 한·미·일·필 군사연습이나, 대만에서의 한·미·대·호·뉴 군사연습이 “유엔사”의 이름으로 행해진다면 “유엔사”가 아시아판 나토라는 말이 비유가 아닌 사실이 된다. 그러나 유엔상비군이 집단안보체계의 산물이라면 나토 등 군사동맹기구도 세력균형체계의 산물이란 점에서 둘은 구성원리가 전혀 다른 것이다. 따라서 미래의 유엔조치를 가정하여 세력균형적 동맹군을 “유엔군”으로 혹은 “유엔사”로 둔갑시키는 것은 유엔헌장의 심각한 위반이 의심된다.

6) 일본의 반“유엔사”투쟁사례

일미행정협정 3조1항에 의하면 미국은 일본이 공여한 ‘시설 및 구역 내에서 필요하거나 적절한 권리, 권한, 권력’을 갖는다. 즉 공여지를 초과하는 시설에 대해서는 권한을 갖지 않는다. 그런데 교환공문에 의해서는 공여지를 초과하는 시설에 대한 권한을 비용만 내면 가질 수 있게 규정하고 있다.

주일미공군기지 이자 “유엔사”후방기지였던 다치가와(立川)공군기지를 확장하려다 발생한 스나가와(砂川)사건이 이에 해당한다. 이 사건은 1957년 7월 8일 도쿄 서부 다치가와(立川)지역에 있는 미군비행장을 인근 스나가와 지역까지 확장하려는 정부의 강제측량에 반대하는 시민 7명이 미군비행장 철조망을 넘어 들어가고, 이들을 일본 정부가 일미행정협정에 따른 형사특별법 위반으로 기소한 사건이다. 1심 법원은 주일미군이 비무장평화주의를 규정한 일본헌법에 반하는 존재이며, 주일미군으로 인해 무력분쟁에 휩쓸릴 가능성이 높다는 요지의 판결을 하였다.²²⁾ 그러자 주일미대사인 맥아더2세가 적극 개입하여 최고재

22) 右崎正博外, 『基本判例憲法』, (法学書院, 1999年), p.7; 이경주, 『평화권의 이해』, (사회평론사,

판소에서 유죄판결을 내림으로서 사실상 미일안보조약을 헌법보다 상위에 둔 것이란 비판을 받았다.²³⁾

이 사건에서 새로이 주목할 것은 미일행정협정은 공여지내의 권한만을 인정하는데 행정협정상 공여된 것을 초과하여 기지를 확장하려 했다는 점이다. 즉 시설과 용역의 초과사용은 미일행정협정이 아니라 교환공문에 의한 것이란 점을 알 수 있다. 확장공사가 시작된 1957년 7월 1일 미공군작전기지가었던 다치가와 공군기지가 “유엔사”후방기지로 지정된 것도 이와 무관치 않은 것으로 보인다. 20년 뒤인 1977년 8월 “유엔합동회의”를 통해 일본정부에 다치가와 공군기지는 반환되었다.²⁴⁾

이처럼 교환공문은 미군이 “유엔군”의 이름으로 공여지를 초과사용할 수 있는 근거를 마련하는데 용이한 수단으로 이용될 수 있는 것이다. 스나가와 사건 재판은 기지세력의 승리로 끝났지만 장기적으로 보면 “유엔사”에 의한 기지초과사용이 큰 정치적 대가를 지불해야 한다는 것과 확장은커녕 결국 축소·반환될 수밖에 없음을 확인하게 되었다. 스나가와 사건은 평화헌법의 가치를 확인하고 “유엔사”후방기지를 철폐시킨 투쟁이 된 셈이다.

한국과 “유엔사”간에는 일본의 요시다-애치슨교환공문이나 일본-유엔사간 주둔군지위협정(SOFA)이 없다. 1954년 한미합의의사록에 의한 작전통제권이양은 합의되었으나 “유엔사”의 주둔이나 기지 및 시설의 사용 등에 대한 조약이나 “유엔사”소속 군인이나 군속의 법적지위에 대한 협정도 없다. 이는 “유엔사”기지의 존재, 명칭, 깃발사용을 비롯, 군인이나 군속의 출입국 및 거의 대부분의 행동이 불법을 구성한다는 것을 의미한다.

7) 결론

“유엔사”강화를 위해 윤석열정부는 한국군 참모장과 참모부를 “유엔사”에 제 공하려하고 있다. 한·미·일 군사연습을 추진하고 있다. 그동안 비밀이었던 한미 군사연습에 “유엔사”회원국의 병력참여를 공식화했다. 이를 합법화하기 위해 일부 “유엔사”강화론자들은 일본처럼 “유엔사”와 주둔군지위협정(SOFA)이나 방문군지위협정(VFA)을 체결해야 한다고 주장한다.

2014년), p.331; 이경주, 「일본 안보관련법의 위헌성과 한반도 평화」, 『안암법학』No.49, (안암법학회 2016), p.19

23) 2008년 미국공립문서관 자료가 공개되면서 스나가와 사건에 미국이 간섭한 전모가 드러났다. 일본의 무성은 2010년 4월 재판 생존자들에게 공개했다. 2014년 4명의 재판생존자들은 도쿄 지방재판소에 재심을 청구했다. 개번 매크맥·노리마쯔 사토코/정영신 역, 『저항하는 섬 오끼나와』, (창비, 2014), pp.101-102참조

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

그러나 “유엔사”를 강화시키려는 의도는 역설적으로 “유엔사”가 가장 취약한 고리임을 반증한다. 그렇다면 우리는 “유엔사”해체에 대해 수동적일 필요가 없다. 법적 정당성은 가짜 “유엔사”해체운동에 확고하게 있는 것이다.

2023년 11월 “유엔사”회원국국방장관회담의 무산을 위해 가짜 “유엔사”해체국제캠페인은 20여 개국 대사관에 매주 정해진 요일에 “유엔사”의 불법성에 대한 홍보메일을 지속적으로 보냈다. 그 결과 한미국방장관을 제외하고는 단 한 나라의 국방장관도 참석하지 않았다. 윤석열정부 최역점 사업의 하나가 보기 좋게 좌초된 것이다.

또한 2020년 유엔깃발법 개정이라는 쾌거를 이루었으며, 개정된 유엔기법을 들고 전국의 “유엔사”참전비를 찾아 유엔깃발내리기 운동을 전개하였다. 현장에 출동한 경찰, 국정원, 보훈처 공무원들에게 “유엔사”관련 유엔기계양의 불법성을 설득하였다.

이겨놓고 싸우라는 전쟁격언이 있다. “유엔사”해체운동이야말로 이겨놓고 싸우는 운동이다. 이길 결심을 하자. 결심이 섰다면, 큰 덩어리의 문제를 잘게 나누자. 그 중에서 가장 약한 고리를 우선 해결하자. 그런 다음 그것을 토대로 그 다음문제를 해결하자. 그리고 그것을 토대로 다시 그 다음 문제를 해결하자.