

“유엔사”의 불법성

사진가 이시우

1) “유엔사”는 유엔헌장 위반

1. 유엔 군사강제조치 결정의 부존재

유엔안보리는 한국전쟁에 대해서 ‘조치하기’ 대신 ‘권고하기’를 택함으로써 군사적 강제조치를 결정하지 않았다. 유엔헌장 39조의 ‘권고하기’는 평화적 해결에만 적용되는 것으로 규정되어 있기 때문이다. 따라서 “유엔사” 창설의 결정적 기반으로 주장되어 온 유엔안보리의 강제조치결정은 불성립·부존재 했다.¹⁾ 1994년 6월 유엔사무국도 한국전쟁 참전국의 조치가 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치라며 다음과 같이 확인했다.

‘주한 통합사령부는 유엔의 지휘와 통제하에 있는 강제조치라기보다는 개별국가에 의해 허가된 무력사용이라는 점에서 걸프전에서 설립된 연합군과 유사하다.’²⁾

통합사령부는 “유엔사”의 정식명칭이다. 개별국가들의 조치에 의해 설립된 연합군일 뿐 유엔 기구과 무관한 기구라는 것이다. 하나의 예를 들어 보자. 대한민국 국방부는 ‘한-유엔사회원국 국방장관회의’(23.11.14)가 ‘유엔의 원칙’에 따른 행사라고 주장했다. 대한민국과 “유엔사”회원국들은 ‘유엔의 원칙에 반하여 한반도에서 대한민국의 안보를 위협하는 적대행위나 무력공격이 재개될 경우 공동으로 대응’할 것임을 선언한 것이다. 유엔헌장에서 한 나라의 무력공격시 타국의 참전을 허용하고 있는 유일한 조항은 2조 7항으로 ‘유엔안보리의 군사강제조치결정이 있는 경우에 한’하여만 가능하다. 그러나 위에서 본바와 마찬가지로 1950년 6월 안보리는 헌장 7장에 입각한 군사강제조치를 결정한 바 없다. 그러므로 위에서 국방부가 주장하는 ‘유엔의 원칙’은 “유엔사”국방장관회의 개최의 근거가 될 수 없다.

2. “유엔사”명칭의 부존재

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

1) 우리 사회에서는 참전 16개국의 군대가 “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, 재정적 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

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

하였다. 그로스 미대사는 단호히 반대했다.

그리하여 이 결의는 “유엔사령부”가 아닌 미국통합사령부의 창설을 권고했다. 그럼에도 미국은 7월 25일 사령부창설식에서 “유엔사령부”라는 명칭을 갑자기 도용하여 사용했다. 미국은 자신들이 “유엔사”라는 명칭을 도용한 사실에 대해 누구보다 잘 알고 있었고 문제가 될 것을 두려워했다. 1966년 11월 29일 주한미대사가 국무성에 보낸 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.³⁾

“유엔사”란 명칭 자체가 유엔총회에서 문제가 될 것임을 알고 미리 대처하기 위한 방안을 마련하면서 미국은 “유엔사”명칭도용을 자인한 셈이다. 결국 1975년 유엔총회의 “유엔사”해체결의에서 유엔사는 인공부호가 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 한 것이다.⁴⁾

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 유엔사무총장 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)는 판문점에서 자신은 “유엔사”에 유엔기를 게양할 수 있는 권한을 부여하지 않았다고 했다.⁵⁾ 이에 유엔사무국법률과의 1994년 6월 13일자 각서는 다음과 같이 확인했다.

‘대한민국에서 유엔기의 게양은 유엔활동이나 프로그램과 관련이 없으며 오히려 안보리 결의84(1950)의 잔재이다.’⁶⁾

2019년 가짜 “유엔사”해체국제캠페인은 유엔사무총장에게 편지를 보내 다시 이 사항을 지적하

3) 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

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

5) 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

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

였고 1년 뒤인 2020년 구테흐스 유엔사무총장은 1967년 이래 개정된 적이 없던 유엔기법을 대대적으로 개정하였다. 이법 6조는 ‘유엔기 계양으로 유엔과 협력관계가 있다는 것을 암시해 서는 안된다’⁷⁾고 하여 “유엔사”가 유엔과의 관계를 암시할 목적으로 유엔기를 계양할 수 없게 되었다.

2) 주일“유엔사”의 법적지위 부존재

1951년 9월 8일 요시다-애치슨교환공문에 의해 일본정부는 한국에서의 ‘유엔조치’를 지원하기 위하여 모든 시설과 역무를 지원한다고 합의했다. 이에 의해 현재 주일미군기지 7곳에 “유엔사”후방기지가 운영되고 있으며, 역무를 제공한다는 명분으로 이들 “유엔사”기지마다 긴밀히 연결되어 있는 자위대가 “유엔사”작전에 동원되도록 배치되어 있다.

이미 “유엔사령관” 맥아더는 인천상륙작전 당시부터 일본의 소해부대를 동원하여 작전에 참여시킨 바 있다. 더구나 1954년 2월 19일 일본-유엔사간 주둔군지위협정(SOFA)을 체결했고 최근에는 방문군지위협정(VFA)까지 체결하여 현재 캐나다, 호주등의 군대가 이들 “유엔사”후방기지를 사용하고 있다.

“유엔사”와의 SOFA나 VFA는 다행히도 한국과는 맺고 있지 않다. 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 인정해 준다고 해도 그 결의와 무관한 것이다. 더구나 앞서 언급했듯이 한국전쟁에서 유엔조치는 없었다. 각국의 조치가 있었을 뿐이다. 따라서 현재 “유엔사”소속으로 일본에 주둔·방문·기항하는 “유엔사”회원국 군대의 법적지위는 합법성이 의심된다. 「교환공문」의 일부분은 조약으로서 성립이 불가능하여 법적지위가 부존재하거나, 무효이다. 한·미·일동맹과 “유엔사”를 일치시켜 “유엔사”후방기지를 한국을 포함한 극동전체의 병참전투기지로 만들려는 계획의 법적도태인 「요시다-애치슨 교환공문」의 합법적 지위는 그 자체로 의심된다.

「요시다-애치슨교환공문」을 법적근거로 체결된 주일“유엔군”지위협정 역시 법적지위가 부존재하거나 조항에 따라서는 무효임이 의심된다. 따라서 현재 한·미·일 사이에 “유엔사”를 재확정하고 회원국을 확대하거나 한국과 일본을 참여시키기 위한 근거로 이들 문서를 인용하는 것은 불법적이다. 또한 “유엔사후방기지”사용을 전제한 유엔사/연합사 작계 5015의 수정도 불가피할 것이다.

3) “유엔사”와 아시아판 나토

주한미군이 철수하면 “유엔사”는 당연히 해체될 것이라는 것은 착각이다. 나토의 주력인 주독미군을 철수⁸⁾하면서도 나토는 유지했다. 그랬다가 우크라이나 전쟁과 함께 나토는 다시 강화됐다.

북의 핵 담판에 의해 미군이 철수한다고 해도 항복이 아닌 이상 최소한의 지배구조는 존속시킬 것이 명확하다. 더구나 2023년 7월 김여정의 지적처럼 주한미군철수가 불가역적이지도 않다. 언제든 일본 오키나와 등에 주둔하다 2시간이면 한반도로 전개할 수 있다. 따라서 “유엔

7) United Nations Flag Code (ST/SGB/2020/4) 6조2항(a)목

8) 트럼프대통령은 방위비분담금을 이유로 주독미군철수를 단행했다. 3만5천여명 중 20만명 정도만 철수시키고 수천명은 남겼지만 이는 주독미군철수라 할 정도로 큰 충격을 주었다.

사”를 유지하다가 필요시 주한미군대신 “유엔사”로 다시 정비하여 개전할 수 있는 것이다. 주한미군이 철수하고 “유엔사”가 남는다면 미국은 일본기지를 계속 사용할 수 있다. 그러나 “유엔사”가 해체되거나 철수하면 일본기지사용도 종료된다. 즉 “유엔사”는 해체될지언정 일본으로 이동할 수는 없다. “유엔사”가 도쿄에서 서울로 이전한 이유가 바로 이것이다.

1954년 11월 20일 미 제8군사령부는 일단 미국동군사령부로 통합되어, 1955년 6월 26일에는 서울로 이전하였다. 이에 따라 1956년 7월 2일에 국무성 국방총성합동회의에서 “유엔사”의 서울이전이 결정된다. 그리고 1957년 7월 1일 “유엔사”의 서울이전이 이루어졌다. 이 결정은 극동군사령부를 해체하고 태평양통합군사령부에 통합하는 것과 동시에 이루어졌으며, 지휘체계의 간소화의 일환으로 보는 것이 일반적이다. 미국동군사령부와 미태평양군사령부가 지휘체계 상에서 중복이 있고, 이를 개선하는 것은 당시 미군에 있어서는 큰 과제였기 때문이다.⁹⁾ 정전협정상태가 계속되면 “유엔사”는 존속할 수 있고 한국에 있는 “유엔사”소속군대는 일본의 기지를 “유엔군”소파에 의해 사용할 수 있게 된다. “유엔군”소파의 “유엔군”이라 함은 미군을 제외한 참전국군대를 의미한다. 그런데 정전 후 “유엔사”소속군대가 한국에서 철수하기 시작하자 “유엔군”소파24조 관련 문제가 생긴다. 이 조항은 한국에서 “유엔사”철수 시 일본 “유엔사”기지에서도 90일 이내 철수하도록 정하고 있기 때문이다.

미국의 “유엔사”만이라도 한국에 유지해야 “유엔군”소파24조를 회피할 수 있다고 판단해서 “유엔사”를 한국으로 이전하게 된 것이다. 한국에서 “유엔사”가 쫓겨나도 일본으로 다시 복귀할 것이라고 생각하는 사람들이 있는데 다수의 견해에 따르면 한국에서 쫓겨나면 일본으로 복귀하는 것은 불가능하다.

‘아시아판 나토’를 만들기 위해 극동군사령부를 부활시키는 안과 “유엔사”를 강화시키는 안이 언급되었다. 그러나 극동군사령부재건은 1957년 당시 이미 폐기된 안이기에 “유엔사”강화안이 유력해 보인다. 하지만 “유엔사”강화 또한 수월한 조건이 아니다. 물론 “유엔군”소파를 개정하든 별수를 다 써서 상황을 회피하려하겠지만 미국으로서는 꽤 골치 아픈 상황이 된다. 그래서 거꾸로 “유엔사”재활성화에 목을 매는 것이다.

4) 시민운동이 거둔 2번의 승리

가짜 “유엔사”해체캠페인은 2018년 유엔사무총장에게 “유엔사”의 유엔기사용이 유엔기법 위반에 해당한다는 문제제기를 하였고, 유엔은 이에 답하여 2020년 유엔기법을 개정하였다. 이 법에 의해 “유엔사”는 유엔기를 사용할 수 없게 되었다. 우리는 개정된 유엔기법을 근거로 전국에서 “유엔사”와 관련된 유엔기를 하강시키는 운동을 전개했다. “유엔사”해체운동이 거둔 첫 번째 승리였다.

2024년 가짜 “유엔사”해체국제캠페인은 국방부에 지속적인 질의를 했고 마침내 “유엔사”가 유엔기구가 아닌 미국기구라는 다음의 확인을 받아냈다.

‘한미는 유엔사가 미국의 행정적 통제하에 있는 별개의 법적·군사적 존재라는데 인식을 같이 하고 있으며, 이에 따라 유엔사 존속 및 해체는 유엔군사령관을 임명하고 유엔사를 지휘 통제하고 있는 미국 정부가 유엔사 주둔국인 대한민국 정부와 협의하여 결정할 사안이라는 입장입니다.’¹⁰⁾

9) 쿠라타 히데야, 「일·미·한 안보제휴의 기원-‘한국조항’전사의 해석적 재검토」, 『한일역사공동연구보고서』Vol.6 (한일역사공동연구위원회, 2005), p.69

10) 「가짜 “유엔사”해체국제캠페인」의 대통령실 민원 (1BA-2409-0310192)에 대한 국방부 답변

“유엔사”가 유엔과 무관한 미국기구라는 점을 공식확인한 것이다. 이에 덧붙여 묻지도 않은 답변까지 해주었다. “유엔사”해체는 미국정부가 결정할 사안이란 것이다. 이로써 그동안 “유엔사”가 유엔기구라고 주장해온 미국 자신과 주류국제법학자들과의 긴 논쟁은 종결되게 되었다. 또한 “유엔사해체”가 안보리재결의 사항이라고 주장해온 주장들도 폐기되게 되었다. 이는 “유엔사”가 쓰고 있는 유엔의 가면을 벗기려 노력해온 시민운동의 두 번째 거대한 승리이다. 물론 후퇴하면서도 “유엔사”는 회생전략을 집요하게 모색하고 있다. 우리 또한 집요하고 창의적으로 그에 대응할 것이다. 그러나 “유엔사”가 유엔기구가 아님을 스스로 확인했으므로 “유엔사”의 명칭사용, 깃발사용, 작계5015운영, 비무장지대와 북한에 대한 점령권, “유엔사”후방기지사용 등에 있어 명분을 유지하기 힘들게 되었다. “유엔사”에서 유엔의 이름을 뺐고, 유엔기를 뺐는 운동 등을 통해 “유엔사”의 바뀐 입장을 현실화시켜주어야 할 것이다. 우리의 대의명분은 더 공고해졌고 수세에서 공세로 나아갈 수 있게 되었다.