

“유엔사”해체운동의 두 번째 승리

사진가 이시우

목 차

- (1) “유엔사”는 유엔기구가 아니다 - 한·미의 공식 확인
 - 1) “유엔사” 명칭
 - 2) 유엔기
 - 3) “유엔사”충훈시설
 - 4) “유엔사”해체
 - 5) 일본 “유엔사후방기지”
 - 6) 작전계획 5015, 프리덤 쉴드 연습
 - 7) 아시아판 나토
- (2) 결론

(1) “유엔사”는 유엔기구가 아니다 - 한·미의 공식 확인

“유엔사”해체운동은 “유엔사”가 유엔기구가 아님을, 미국이 유엔의 가면을 쓰고 호가호위하고 있음을 계몽하는데 노력을 집중해왔다. 그런데 2023년부터 주목할 만한 변화가 나타나더니 2024년 한·미당국에 의해 이같은 사실이 공식적으로 확인되었다. 한·미당국의 입장변화에 대한 신중한 검토 끝에 이것이 “유엔사”해체운동의 중요한 승리임을 확신하여 이 글을 쓴다. 우선 그 과정을 살펴보자.

2023. 4. 18일 하원군사청문회에서 폴 라 캐머러 유엔사령관은 다음과 같이 답했다.

‘유엔사령부는 유엔평화유지기구가 아니며 미국지도하의 다국적군 사령부이다.’¹⁾

2024년 3월 20일 하원군사청문회에서 폴 라 캐머러 유엔사령관은 다시 다음과 같이 답했다.

‘유엔사령부는 미국지도하 다국적군사령부 중의 하나이다. 유엔사령부는 유엔평화유지기구가 아니다.’²⁾

2024년 9월 5일 가짜“유엔사”해체국제캠페인등 60여 시민단체는 대통령실에 질의서를 제출했

1) ‘United Nations Command is not a UN peacekeeping organization, but a multinational military command under U.S. leadership.’ “HHRG-118-AS00-Wstate-LaCameraP-20230418”, p.8

2) ‘United Nations Command is a one-of-a-kind, multinational military command under U.S. leadership. The UNC is not a United Nations peacekeeping organization.’ “HHRG-118-AS00-Wstate-LaCameraP-20240320”, p.9

다. 10월 25일 대통령실 민원(1BA-2409-0310192)에 대한 답변에서 국방부는 다음과 같이 답했다.

‘한미는 유엔사가 미국의 행정적 통제하에 있는 별개의 법적·군사적 존재라는데 인식을 같이 하고 있으며, 이에 따라 유엔사 존속 및 해체는 유엔군사령관을 임명하고 유엔사를 지휘통제하고 있는 미국 정부가 유엔사 주둔국인 대한민국 정부와 협의하여 결정할 사안이라는 입장입니다. 현재 유엔사 홈페이지는 유엔사의 지위 및 운영과 관련하여 아래와 같이 명시하고 있습니다. “유엔사령부는 미국방부장관과 합참의장의 지시하에 운영되고 있으며 뉴욕 유엔본부나 유엔의 어떤 산하기구의 지휘나 통제 하에 있지 않다.”’³⁾

국회입법조사처 역시 유엔사홈페이지를 인용하여 이미 동일하게 답변한 사실이 확인되었다.

‘유엔사는 유엔본부나 그 하부조직의 지휘나 통제 하에 있는 것은 아니며 미국방부장관과 합참의장의 지휘를 받음.’⁴⁾

“유엔사령관”에 이어 한국국방부와 국회입법조사처도 “유엔사”가 유엔의 기구가 아닌 미국의 지휘통제 하에 있는 군사기구임을 드디어 공식확인한 것이다. 1994년 유엔사무국과 유엔사무총장, 2003년 유엔사무총장, 2004년 7월 27일, 2006년 3월 6일 유엔대변인은 “유엔사령부”는 유엔의 군대가 아니라 미국이 주도하는 군대라고 확인하였다.⁵⁾ 유엔의 공식입장표명으로부터 30년이 지나서야 미국의 공식입장이 변한 것이다. 결국 미국은 유엔의 입장에 굴복한 것이다. “유엔사”해체운동은 2020년 유엔사무국의 유엔기법 개정을 이끌어냄으로서 첫 번째 승리를 쟁취한 바 있다. 이번 한·미당국의 “유엔사”유엔기구부인론은 “유엔사”해체운동이 거둔 두 번째 거대한 승리이다. 유엔기법개정으로 “유엔사”가 유엔기를 사용하기 어려워진 상황에서 유엔과의 관계정리에 들어갈 수밖에 없었는지도 모른다. 물론 미국은 “유엔사”가 미군사령부임을 인정하며 나름대로의 대책을 세워놓았다. “유엔사”홈페이지에 이 같은 고심이 표현된 문장을 보자.

‘유엔안전보장이사회결의 83호와 84호는 회원국이 한반도에 평화를 회복할 수 있는 국제법적 권한을 제공했으며, 우리가 유엔사령부라고 알고 있는 통합사령부의 지도자로 미국을 지정했다.’⁶⁾

‘유엔사령부(UNC)는 해당 지역의 국제적 평화와 안보를 회복하라는 유엔의 위임을 받은 다국적 군사조직이다.’⁷⁾

즉 “유엔사”가 유엔기구는 아니지만 유엔으로부터 국제법적 권한과 위임은 받았다는 것이다.

3) ‘UNC operates under the direction of the U.S. Secretary of Defense and Chairman, Joint Chiefs of Staffs and does not fall under the command and control of UN Headquarters in New York or any of its subordinate organizations.’ <http://www.unc.mil/Resources/FAQs/>

4) 김도희(국회입법조사처 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관), 「미 합참의 유엔 안보리 보고 내용-입법조사회답」, (2021.12.22.), p.4

5) 「유엔주재 조선민주주의인민공화국 신선호 상임대표의 기자회견 발언문」, (2013년 6월 21일)/ <http://www.615europa.de/chunzegisa%202011/2721-22062013.html>

6) <https://www.unc.mil/About/About-Us/>

7) <https://www.unc.mil/Resources/FAQs/>

그러나 과연 그럴까? 유엔안보리결의 83호는 한국의 상태가 헌장39조가 명시하고 있는 평화의 위협, 평화의 파괴, 침략 중 ‘평화의 파괴’를 구성한다고 했다. 유엔헌장에 대한 가장 권위 있는 해설자로 인정받은 켈젠에 의하면 ‘평화의 위협’은 예방해야하고, 평화의 파괴는 회복되어야 하며, 침략은 진압되어야 한다.⁸⁾ “유엔사”가 평화의 회복을 언급한 것은 평화의 파괴에 대응하므로 그 설명까지는 정당하다. 그러나 평화의 회복은 침략의 진압이 아니다. “유엔사”가 한 행동은 평화의 회복이 아닌 침략의 진압을 위한 군사조치였다. 안보리결의는 침략을 구성한다고 하지도 않았고, 침략을 진압하기 위한 군사강제조치를 결정하지도 않았다. 결정을 한 적이 없기에 위임한 적도 없다. 따라서 안보리결의 83호와 84호에 따른 “유엔사”의 행동은 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치였을 뿐이다.⁹⁾

“유엔사”가 유엔기구가 아닌 미국통합사령부임은 인정하면서 유엔안보리에 책임은 전가하고자 하는 미국의 전술이 성공할지는 의심된다. 논쟁여부는 별도로 하고 미국정부는 분명히 기존입장에서 후퇴했다. 미국의 희망과는 달리 이 후퇴가 물고 올 파장이 얼마나 거대한 것인지 세부적으로 살펴보자.

1) “유엔사” 명칭

“유엔사”라는 명칭을 사용하기 어려워질 것이다. 1950년 7월 7일 안보리결의 84호는 미국통합사령부의 창설을 권고했다. 이는 결의초안을 제출한 미국 자신의 강력한 의지였다. 그러나 어처구니없이 미국은 통합사령부창설식에서 “유엔사령부”라는 명칭을 도용했다. 미국은 자신들이 “유엔사”라는 명칭을 도용한 사실에 대해 누구보다 잘 알고 있었고 언젠가 문제가 될 것을 염려했다. 1966년 11월 29일 주한미대사가 국무성에 보낸 전문에는 이 같은 근심이 짙게 배어있었다.

‘우리는 ‘통합사령부’만 요구한 유엔결의에 대해서 알고 있으며 ‘유엔사령부’라는 문구는 어떤 유엔결의에도 나타나지 않는다는 것을 또한 알고 있다. ‘유엔사령부’는 한국전쟁이 시작될 때 미국의 일방적 조치로서 ‘통합사령부’의 이름 대신 채택된 것이다.’¹⁰⁾

1966년 당시 미국은 “유엔사”란 명칭 자체가 유엔총회에서 문제가 될 것임을 알고 미리 대처하기 위한 방안을 마련해야했던 것이다. 결국 1975년 유엔총회의 “유엔사”해체결의 B에서 그 명칭은 인용부호가 처리된 “유엔사령부”로 명기되었다. 미국이 “유엔사”명칭을 도용했음이 유엔총회결의에서 확인된 것이다. 미국은 “유엔사”해체 약속을 지키지 않고 계속해서 “유엔사”명칭을 사용했지만 유엔사무국 법률과는 명칭도용에 대해 명확하게 성명하였다. 1994년 6월

8) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, (New York: Frederick A. Praeger, 1950), pp.13-14참조

9) Hans Kelsen, “The Recent Trends in the Law of the United Nations”, *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems: with Supplement*, (Steven & Sons, 1951), pp.936-937

10) 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*

유엔사무국법률과는 『유엔법률백서』의 「주한유엔사의 상태」란 글에서 “유엔사”가 유엔기구가 아님을 성명함과 동시에 “유엔사”란 명칭이 ‘잘못된 이름’(misnomer)임을 명확히 했다.¹¹⁾ 이 문서와 정확히 같은 입장으로 “유엔사”가 유엔기구가 아님을 명확히 시인한 이상, 미국이 “유엔사”란 명칭을 계속 사용하기란 쉽지 않아 보인다.

2) 유엔기

유엔기를 더 이상 사용하기 어려워질 것이다. “유엔사”홈페이지의 자주하는 질문 항에는 다음과 같이 적고 있다.

‘유엔사는 왜 유엔기를 사용합니까?’

유엔안전보장이사회 결의 84는 유엔사령부가 작전과정에서 유엔기를 사용할 수 있도록 허가했다. 이것이 우리의 모토인 “한 깃발 아래”의 출처이다.’¹²⁾

안보리결의 84호에서 유엔기사용을 허가한 것은 사실이지만 안타깝게도 이는 안보리가 유엔기법을 위반한 것이었다. 한국전쟁기간 중 이 문제를 예리하게 제기한 것은 켈젠이다.

‘총회의 167(II)호 결의에 따르면, 깃발사용을 승인할 능력이 있는 유일한 유엔기구는 사무총장이었고, 새 깃발법은 이 권한을 유엔의 다른 어떤 기관들에게도 위임하지 않았다.’¹³⁾

즉 유엔사무총장이 자신의 권한인 유엔기사용승인권을 유엔안보리에 위임하지 않았으므로 안보리는 유엔기사용을 승인할 권한이 없었다는 것이다. 유엔사무국법률과의 1994년 6월 13일자 각서는 다음과 같이 확인했다.

‘대한민국에서 유엔기의 계양은 유엔조치나 프로그램과 관련이 없다.’¹⁴⁾

주한“유엔사”의 유엔기계양이 유엔과는 무관한 것임을 성명한 것이다. 또한 2020년 개정된 유엔기법 6조2항(a)목은 ‘(유엔)깃발을 계양하는 것이 유엔과 그 기를 계양하는 단체나 개인이 어떤 협력관계에 있다는 것을 암시해서는 안된다’고 했다. 즉 “유엔사”와 같은 단체가 유엔기를 계양하면서 유엔과 관련된 기관처럼 암시해서는 안된다는 것이다. 따라서 유엔기구가 아님을 스스로 확인한 “유엔사”가 이 법에서처럼 유엔기를 계양함으로써 유엔과 어떤 관계가 있다는 것을 암시하는 것은 불법이다. “유엔사”의 모토인 “한 깃발아래” 역시 수정되어야 할 것이다. “유엔사”가 말하는 유엔깃발은 유엔사무총장에 의해 그 사용이 승인된 바 없기 때문이다. “유엔사”는 하나의 유엔깃발 아래 모일 수 없다.

11) 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

12) <https://www.unc.org/resources/faqs/>

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

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

3) “유엔사”충훈시설

참전비, 전쟁기념관등 국내외의 “유엔사”충훈시설에 대한 대대적인 정비가 불가피할 것이다. 한국전쟁시 “유엔사”에 배속된 16개 참전국과 6개 지원국의 희생이 전국도처에 유엔참전비등 충훈시설로 기념되고 있다. 이곳들에는 유엔기가 대부분 게양되어 있다. 이국의 땅에 와서 목숨을 바친 이들에게 대한민국정부가 감사를 표하고 추모하는 것은 당연한 일이다. 그러나 이들은 유엔의 군대도 아니고, 유엔의 조치에 따라 참전한 군대도 아니다. 유엔은 한국전쟁에 대해 유엔헌장에 입각한 ‘조치’를 결정한 적이 없다. 단지 권고했을 뿐이다. 권고에 의해서는 유엔군사강제조치가 성립되지 않는다. 켈젠을 비롯한 다수학자는 이것이 유엔조치가 아닌 그저 각국의 조치일 뿐이라고 규정한다.¹⁵⁾ 결정적으로 유엔사무국 역시 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치라는 점에 대해서는 다음과 같이 성명하였다.

‘주한 통합사령부는 유엔의 지휘와 통제하에 있는 강제조치라기보다는 개별국가에 의해 허가된 무력사용이라는 점에서 겔프전에서 설립된 연합군과 유사하다.’¹⁶⁾

“유엔사”가 유엔과 무관한 다국적군대라는 것은 현재 “유엔사령관”과 한국국방부의 공식입장과 같다. “유엔사”란 명칭이 도용되었고 유엔기사용이 잘못 허용된 이들 다국적군은 유엔과 무관한 군대들이다. 1959년 11월 6일 유엔시설로 인정된 부산“유엔군”묘지는 1973년 유엔과 무관한 시설이 되었다. 유엔기념공원 측은 이를 다시 유엔산하기구로 만들려고 노력해 왔다. 그러나 “유엔사”가 유엔기구가 아님을 “유엔사”스스로 인정한 상황에서 이러한 시도는 실패할 가능성이 많아 보인다. 또한 매년 외국참전군인들을 “유엔사”의 이름으로 초청하는 행사나, 전국도처에 설치된 “유엔사”참전비의 대대적인 정비가 불가피해 보인다. 참전군인들의 숭고한 희생이 논쟁거리가 되지 않도록 “유엔사”와 보훈처가 속히 정리할 필요가 있어 보인다.

15) 이들 안보리결의가 유엔의 조치가 아닌 개별국가의 조치라는 입장에 대해서 국내에서는 이한기, 「한국휴전협정의 제문제」, 『국제법학회논총』제3호, (1958), pp.37-85; 김대순, 『국제법론』(제9판), (삼영사 2004), p.988; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.213등이 있고, 국외에서는 Hans Kelsen, “The Recent Trends in the Law of the United Nations”, *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems: with Supplement*, (Steven & Sons, 1951), pp.936-937; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, (Routledge, 1997), pp.389-390; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes and War Law*, (Stevens and Sons, 1954), p.231등이 있다. 반대로 그것을 유엔의 조치라고 주장하는 학자들로는 국내에서는 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』, (국제문제연구소, 1990), pp.52-62; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색』, (지평서원, 2002), p.15; 이병조·이중범, 『국제법 신강』(제9개정판), (일조각, 2003), p.959의 각주3; Chee, Choung II, *Korea and International Law*, (Seoul Press for the Institute of International Legal Studies, Korea University, 1993), p.88, 강병근, 「주한 유엔군사령부의 해체에 관한 법적문제」, 『한림대학교민족통합연구소총서』제2권, (2000), p.207; 배재식, 「한국휴전의 법적제문제」, 『법학』(서울대) 통권33호, (1975), p.52등 있고, 국외에서는 Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II. Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.178; D. W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, (Frederick A. Praeger, 1964), pp.45-47; Finn Seyersted, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War*, (A.W. Sijthoff-Leyden, 1966), p.41; Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security*, (Oxford University Press, 1999), p.110, 169이하; Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2nded., (Oxford University Press, 2004), p.199등이 있다.

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

4) “유엔사”해체

“유엔사”해체를 위한 주체논쟁이 사실상 종식되었다. 국방부는 “유엔사”해체가 미국정부결정 사안이라는 입장을 명확히 했다. 1975년 유엔총회에서 “유엔사”해체 결의 이후 이를 약속하고도 실행하고 있지 않은 미국정부는 언제부턴가 “유엔사”해체가 안보리결의에 의해서만 가능하다고 핑계를 대기 시작했다.

웨인 에어 “유엔사”부사령관은 2019년 3월 18일 열린 기자설명회에서 “유엔사”해체가 미국 정부의 정치적 결정 문제임을 인정하면서도 “유엔사”가 창설될 때와 마찬가지로 유엔안보리에서 결의안이 통과돼야 “유엔사”가 해체될 수 있다고 했다.¹⁷⁾ 그의 발언은 1994년 이후 유엔 사무국이나 유엔사무총장의 공식입장과는 분명히 배치된다. 안보리결의 84호는 미국통합사령부 창설을 권고했을 뿐이다. “유엔사”는 유엔안보리에 의해 창설되지 않았다. 따라서 “유엔사”해체의 주체는 이 다국적군을 지휘하는 미국정부일 뿐이다. 이점에서는 한국국방부의 입장이 가장 정확한 것이다. 미국은 “유엔사”가 유엔기구가 아니라는 것을 시인하면서 “유엔사”해체에 대한 결정권도 유엔과 분리시킨 것이라고 본다. 국방부의 입장대로라면 “유엔사”해체에 있어 새로운 안보리결의를 추진할 가능성은 배제되었고 미국정부에 의한 해체라는 단일경로만 남는 것이 된다.

5) 일본 “유엔사후방기지”

일본에 있는 “유엔사후방기지”사용이 결정적으로 타격을 입을 것이다. 2023년 광복절 경축사에서 윤석열대통령은 유독 일본의 “유엔사후방기지”를 두 번이나 강조해서 눈길을 끌었다.

‘일본이 유엔사령부에 제공하는 7곳 후방기지의 역할은 북한의 남침을 차단하는 최대 억제 요인입니다. 북한이 남침을 하는 경우 유엔사의 자동적이고 즉각적인 개입과 응징이 뒤따르게 되어 있으며, 일본의 유엔사 후방기지는 그에 필요한 유엔군의 육·해·공 전력이 충분히 비축되어 있는 곳입니다. 유엔사령부는 ‘하나의 깃발 아래’ 대한민국의 자유를 굳건히 지키는데 핵심적인 역할을 해온 국제연대의 모범입니다.’¹⁸⁾

윤석열대통령이 흥미를 가지고 몰두한 “유엔사후방기지”에 대한 인식은 올바른 것인가?

첫째, 전쟁발발시 “유엔사”의 자동적이고 즉각적인 개입은 안보리결의 83호에 대한 오인에서 비롯된 것이다. 위에서 언급했듯이 이는 침략의 진압을 위한 유엔군사강제조치 결정이 아니다. 과거의 잘못된 조치를 재반복하는 것은 현장위반을 구성할 뿐이다. 또한 정전협정체결과 함께 안보리결의 83호 84호의 효력이 종료되었다고 봄이 현대 국제법의 해석에서는 다수설이라고 봐야할 것이다.¹⁹⁾

둘째, “유엔사후방기지”에 유엔군 전력이 충분히 비축되어 있다는 것도 오인이다. 현재 일본에서의 “유엔사”회원국병력은 철수한지 오래고 오직 미군병력만이 주둔해있다. 따라서 현재형으로 “유엔군”병력이 충분히 비축되어 있다는 표현은 오인이다.

문제는 “유엔사후방기지”의 법적근거가 자체가 의심된다는 것이다. 일본 “유엔사후방기지”의

17) 이연철, 「유엔사 부사령관 “유엔사 해체, 미국의 정치적 결심 없이 불가능」, 『VOA뉴스』, (2019.4.22); <https://www.voakorea.com/a/4885840.html>

18) 윤석열, 「제78주년 광복절 경축사」
<https://m.khan.co.kr/politics/president/article/202308151114001#c2b>

19) 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.참조

법적 근거는 1951년 9월 8일 체결된 요시다-애치슨교환공문이다. 이에 의하면 다음과 같다.

‘유엔조치를 지원하기 위한 일본의 시설 및 용역의 필요성이 계속해서 제기될 수 있으므로 본 장관은 평화조약효력 발생 후에 1개국 혹은 2개국 이상의 유엔회원국의 군대가 극동에서의 유엔조치를 할 때 그 군대를 일본 국내 및 그 주변에서 지원하는 것을 일본이 허용하고 용이하게 할 것...을 일본정부를 대신해 확인할 수 있다면 좋겠습니다.’²⁰⁾

요시다-애치슨교환공문에 따라 일본-유엔군주둔군지위협정(SOFA)이 체결되어 있다. 요시다-애치슨교환공문의 대전제는 한국전쟁에서의 유엔조치(UN Action)이다. 그러나 앞서 확인하였듯 한국에서의 유엔조치는 없었고 각국의 조치만이 있었을 뿐이다. 미국이 주도하는 통합사령부의 성격은 유엔기구와 무관한 다국적군에 불과함을 이제 미국과 한국정부도 확인하였다. 미래에 있을 ‘극동에서의 유엔조치’는 유엔안보리가 새로운 결의에 따라 유엔헌장 제7장의 군사강제조치를 취할 때 적용하면 되는 것이다. 그러나 그러한 유엔조치는 결정되지 않았다. 또한 그러한 유엔조치는 한국전쟁에서의 유엔조치와는 무관한 것이다. 따라서 교환공문에 의해 일본정부가 제공하는 시설이 곧 “유엔사”의 후방기지가 될 수는 없다.

한국전에서의 유엔조치는 불성립하므로 교환공문 역시 조약으로서 불성립한다고 보아야 할 것이다. 또한 교환공문을 기반으로 한 ‘일본-유엔군지위협정(UN SOFA)’ 역시 연쇄적으로 불성립·부존재 한다. 따라서 “유엔사”의 7개 후방기지의 법적지위는 부존재 한다. 자위대의 역무지원의무도 부존재 한다.

‘일-유엔군지위협정’ 제24조에 따르면 ‘모든 유엔군이 조선에서 철수한 날로부터 90일 이내에 모든 유엔군은 일본에서도 철수해야 한다.’ “유엔군”이란 유엔결의에 따른 조치에 종사하기 위해 파견된 군대를 의미한다. 그러나 유엔조치는 없었으므로 “유엔군”의 지위는 불성립한다. 한국의 “유엔군”은 미군을 제외하고는 모두 철수했다. 미군이 “유엔군”, “유엔사”임을 증명하지 못하면 모든 “유엔군”이 철수한 것이 되므로 일본의 “유엔군”도 자동 철수해야 하고 그렇게 되면 미국은 “유엔사후방기지”사용권을 상실하게 된다. 미국은 주한미군이 “유엔군”임을 증명하기 위해 1957년 “유엔사령부”를 일본에서 한국으로 이전했다. 그러나 이제 미국은 “유엔사”가 유엔과 무관한 군대임을 자인했다.

“유엔사”는 “유엔군”이 아닌 미군 혹은 다국적군인 것이다. 한·미당국의 입장변화와 함께 현재 한국에는 ‘일-유엔군지위협정’에서 규정한 “유엔군”이 존재하지 않는다. 그렇다면 일본의 “유엔군”도 90일 이내에 철수해야하고, “유엔사후방기지”도 폐쇄되어야 한다. 미국의 심오한 의도가 무엇인지는 모르나 위에서 살펴본 바와 같이 모든 논리적 귀결은 “유엔사후방기지”폐쇄로 흘러갈 수밖에 없어 보인다.

또한 현재 일본에 방문·기항하는 “유엔사”회원국 군대의 법적지위 역시 부존재 한다. 2018년 밴쿠버 “유엔사”외무장관회의를 기회로 결성된 밴쿠버그룹은 캐나다, 호주 등을 중심으로 북핵 관련 유엔제재를 실행하기 위해 일본의 “유엔사후방기지”를 사용하고 있다. 지지와 야스아키 일본 군사연구소 국가안보정책과 선임연구원은 「한국전쟁의 ‘종전’, 유엔군의 ‘해체’와 일본에 미치는 영향」이란 글에서 다음과 같이 사례를 서술하고 있다.

‘유엔SOFA 체결 당시에는 상상하지 못했던, 1970년대에도 상상하기 어려웠던 일본 내 유엔기지 활용, 즉 다자안보협력의 허브로 활용하는 사례에 대한 관심이 높아지고 있다. 한

20) Joyakushu, 30-6. *Japan's Foreign Relations-Basic Documents* Vol.1, pp.446-448

반도 우발상황이 아닌 상황에서 유엔 SOFA 당사국 중 비미군에 의해, 예를 들어, 2018년 4월 호주군과 캐나다군 초계기는 카데나 기지를 활용해 유엔 제재를 회피할 목적으로 북한의 선박 간 이동, 즉 해상 밀수를 감시했다. …일본 내 유엔사기지는 한반도 유사 상황에서 발생하지만, 이 기지의 다자적 성격은 이미 양국의 맥락을 넘어서는 불가피한 일이 될 가능성이 높다.’²¹⁾

이제 ‘일-유엔군지위협정’의 취지와 달리 한반도 전시와 무관한 평시의 유엔제재에 대해서도 “유엔사후방기지”를 사용하고 있다는 것이다. 나아가 기지의 성격을 아예 변화시켜야 한다는 주장이다. 그렇다면 유엔제재와 관련한 “유엔사”의 공식입장을 보자.

‘유엔사는 유엔제재를 집행합니까?
아니요.’²²⁾

“유엔사”는 북핵에 대한 유엔제재결의를 실행하기 위한 조직이 아니다. 따라서 “유엔사”도 단호하게 ‘아니다’라고 답하는 것이다. 캐나다, 호주 등이 유엔제재를 이행한다면 그것은 “유엔사”와는 무관한 단지 유엔회원국으로서 의무를 이행하는 것일 뿐이다. 그런데도 이들은 유엔제재 실행을 목적으로 “유엔사후방기지”를 사용하고 있다. 이들 국가들이 다른 근거라면 몰라도 ‘일-유엔군지위협정’을 근거로 “유엔사후방기지”를 사용할 수는 없어 보인다. 만약 대북유엔제재 등 다른 목적으로 “유엔사”회원국이 “유엔사후방기지”를 사용한다면 명백한 협정위반이 될 것이다.

6) 작전계획 5015, 프리덤 실드 연습

작전계획과 연합연습의 수정이 불가피해질 것으로 보인다. 이를 앞의 “유엔사후방기지”문제와 연관하여 살펴보자.

1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」은 ‘유엔사로 예측된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사’한다고 했다.²³⁾ “유엔사”예측부대에는 국군과 미군만이 아니라 “유엔사”전력제공국 혹은 참전국이라 불리는 제3국군이 포함된다.

1993년부터 개칭된 연합전시증원연습(RSOI)은 수용(Reception), 대기(Staging), 전방이동(Onward Movement), 통합(Integration)의 약어로 미증원전력의 한반도 전개과정에 대한 연합연습이다. RSOI는 2008년에는 키리졸브(KR)로, 2023년에는 프리덤 실드(FS)로 개칭되었다. 이 연습은 미군전력만을 대상으로 하는 것 같지만 “유엔사”의 이름으로 제3국군까지 포함된다. 이미 “유엔사”회원국들의 병력이 참여하고 있다. 이를 위해 결정적으로 중요한 게 “유엔사후방기지”이다. 벨 “유엔사령관”은 2007년 ‘유엔사의 전시와 같은 조직구성 필요성’과 ‘미래 한반도 유사시 병력지원을 위한 일본 내 기지접근의 중요성’을 강조했다. 그는 “일본 내 유엔사후방기지 사용이 불가능할 경우 한국이 필요로 하는 다국적군의 한반도 전개가 불가능하다”고 강조하며, “동맹국의 신속한 지원을 위한 메커니즘은 억제력에 기여하기 때문에 유지되어야 하며 이는 유엔사를 통해서만이 가능할 것”이라고 주장했다. 이처럼 일본 내 “유엔사후방기

21) Yasuaki Chijiwa, “The “Termination” of the Korean War, the “Dissolution” of the United Nations Forces and Their Influence on Japan”, (Senior Fellow, National Security Policy Division, Center for Military History) No. 80 July 11, 2018; <http://www.nids.mod.go.jp/>

22) <https://www.unc.mil/Resources/FAQs/>

23) “US CJCS Terms of Reference for Commander UNC”, (19 January 1983)

지”는 “유엔사”가 한반도에서의 전쟁을 수행하는 데 중요하고 결정적인 역할을 한다.²⁴⁾ 그러나 “유엔사후방기지”사용의 법적근거인 ‘요시다-애치슨교환공문’, ‘일-유엔군지위협정’이 불성립·부존재하므로 “유엔사후방기지”사용을 전제한 UNC/CFC작계 5015와 프리덤 쉼드 연습의 수정이 불가피해질 것이다. 더구나 “유엔사”가 유엔기구가 아니라고 자인했다. 미국은 어떤 식으로든 작계5015와 프리덤 쉼드 연습을 유지하겠지만 그것이 “유엔사”를 전제하는 방식으로는 쉽지 않을 것이다.

7) 아시아판 나토

“유엔사”재활성화에 이어 “유엔사”‘유엔기구부인’론을 아시아판 나토와 연관시키는 관측이 있다. 미국은 “유엔사”가 유엔집단안보론에 입각한 군대로 보이길 원했다. 그러나 ‘아시아판 나토’란 세력균형론에 입각한 동맹군을 가정한다. 20세기의 집단안보적 군대와 19세기의 세력균형적 동맹군은 전혀 다른 구성원리를 갖는다. 전자가 ‘규범에 근거한 질서’라면 후자는 ‘힘에 의한 평화’로 상징된다. 전자가 유엔안보리 결정과 특별협정에 의해 조직되고 유엔군사참모위원회의 지휘통제를 받는다면, 후자는 공동의 적을 전제한 국가간 동맹으로 유엔헌장에서는 51조 집단적자위권으로만 합리화될 수 있다. 그럼에도 “유엔사”는 이 둘 사이에서 동요하고 있다. 홈페이지를 보자.

‘UNC는 유엔체제 하에서 세계 최초의 **집단안보** 시도를 의미합니다.²⁵⁾

유엔사령부(UNC)는 해당 지역의 국제적 평화와 안보를 회복하라는 유엔 위임을 받은 **다국적군사조직**입니다.’²⁶⁾

미국이 집단안보를 통한 헤게모니를 유지하려면 형식상으로도 유엔 통제하에 있는 것처럼 꾸며야 한다.²⁷⁾ 집단안보 대신 세력균형을 통한 패권을 추구하려면 집단적 자위권을 활용하여 거추장스러운 유엔의 간섭을 무력화시켜야 한다. 미국은 베트남전을 비롯한 많은 전쟁에서 유엔을 경유하지 않았다. “유엔사”의 유엔기구부인론은 집단안보보다는 세력균형을 지향하고 있는 것처럼 보인다. 1991년 걸프전에서 유럽국가들은 다국적군의 성격을 유엔집단안보조치로 주장했으나 미국은 미국주도의 집단적자위권행사를 분명히 했다.²⁸⁾ 유럽국가들에겐 미국이 걸프전의 성과를 독차지하려는 의도로 보였다. 미국의 “유엔사” 유엔기구부인론도 걸프전에서 보인 미국의 의도와 연속선상에 있는 것으로 보인다.

나무위키에 의하면 ‘아시아판 나토’구상은 2020년부터 미국이 주도한 것으로 되어 있다. 그러

24) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구: 한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.23-24

25) <https://www.unc.mil/About/About-Us/>

26) <https://www.unc.mil/Resources/FAQs/>

27) 「합참의장지시 2021년 12월 15일 최신지침 ‘유엔사에 병력을 제공하기 위한 절차’에 의하면, 미국에 의해 “유엔사”전력제공국으로 최종 승인되면, ‘합참의장은 유엔주재 미국대표부에 통지하여 유엔 사무총장 또는 유엔안보리 의장에게 적절하게 전달할 수 있다’고 하였다. 적절하게 전달한다는 것의 의미는 전달이 의무사항이 아님을 의미한다. shall이 아닌 may를 사용한 것은 책임이나 의무사항으로 규정하지 않은 증거이다. 여기에서도 “유엔사”와 유엔의 관계는 극히 형식적임을 알 수 있다. “CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF INSTRUCTION Directive Current as of 15 December 2021. PROCEDURES TO MAKE FORCES AVAILABLE TO THE UNITED NATIONS COMMAND”, *CJCSI 2015.01*, (1 April 2019), p.4 참조

28) 김석현, 「걸프전의 법적 성격-집단적자위권행사가 유엔의 강제조치인가」, 『國際法學會論叢』Vol.37 No.2, (大韓國際法學會 1992), p.105참조

나 이 단어는 2013년 신선호 주유엔북한대사의 기자회견에서 이미 등장했었다.

‘미국이 유명무실해진 《유엔군사령부》를 법률적으로 해체할 대신 《다국적연합기구》로 둔갑시켜 아시아판 나토창설의 모체로 삼으려 하고 있는 여기에 문제의 위험성이 있다.’²⁹⁾

북은 2013년에 미국이 정확히 10년 후인 2023년 공식화한 입장변화, 즉 “유엔사” 유엔기구부인론을 예측하고, 이와 함께 등장한 아시아판 나토라는 단어를 선제적으로 사용하였다. 북이 이러한 관측을 내놓을 수 있었던 것은 구체적 정보보다 논리에 따른 판단이었을 것이다. 10년 전인 2013년 북의 예상과는 달리 아시아판 나토 구상은 “유엔사”를 해체하지 않고 미국통합사령부임을 시인하는 선에서 거론되고 있다.

“유엔사”재활성화가 유엔의 권위를 빌어 20개 전력제공국을 재조직한 것이라면, 유엔기구부인론은 “유엔사”재활성화가 종료된 상태에서 이전 유엔과 절연하고 이미 조직된 군대를 미국주도로 활용하려는 것처럼 보일 수 있다. 만약 미국의 의도가 그런 것이라면 이는 야바위다. 유엔을 참칭하여 호객행위를 하고 정작 미국만을 위해서 봉사하도록 하려하고 있으니 말이다. 현재 미국은 ‘아시아판 나토’구상에 대해 공식적으로는 부인하고 있다. “유엔사”의 유엔기구부인론과 ‘아시아판 나토’론을 현상적으로만 관찰해보면 ‘아시아판 나토’론의 등장과 함께 “유엔사” 유엔기구부인론 · 다국적군론이 병렬적으로 등장한 것만은 사실이다. 또한 현재 상황에서 아시아판 나토사령부라고 할 수 있는 극동사령부를 어렵게 새로 구성하는 것보다 이미 만들어진(ready-made)³⁰⁾ “유엔사”를 활용하는 것이 훨씬 효율적이라는 추론이 존재하는 것도 사실이다. 극동사령부와 “유엔사령부” 중 다국적군인 극동사령부를 선택한다면 미국패권의 핵심요소였던 유엔의 외피가 벗겨지는 것이며 이는 결과적으로 미국패권의 약화로 귀결될 것이다.

(2) 결론

미국과 한국은 “유엔사”가 유엔기구가 아닌 미국의 다국적군이라는 사실을 공식확인했다. 유엔의 외피를 쓰고 국제법적·군사적·외교적 논쟁을 일으켜왔던 미국의 입장이 결정적으로 후퇴한 것이다. 미국은 1975년 유엔총회의 “유엔사”해체 결의가 일방적 패배로 귀결되지 않도록 여러 선제조치를 취했다. 그러나 결국 유엔회원국도 아니었던 북한의 제3세계유엔외교 앞에 굴복해야 했다. 하지만 미국은 “유엔사”해체를 약속하고도 이행하지 않고 있다. 유엔외교실패의 멍에를 지고 지금까지 버텨온 것이다.

2023년 이후 나타난 한·미당국의 입장변화는 1975년 유엔외교실패를 모면하려던 여러 선제조치의 하나를 연상시킨다. 미국의 불가피한 입장변화는 이후에 예상되는 더 큰 패배의 충격을 완화하려는 선제조치일지도 모른다. 따라서 이러한 입장변화에 따른 조치가 외교실패로 귀결되지 않게 하려는 대책마련을 위해 미국은 최선의 노력을 경주할 것이다. 미국이 의도하진 않았지만 이후에 벌어질 후퇴의 결과는 충분히 예상 가능해 보인다. 나는 미국이 숨기고자하는 부분적 후퇴가 바로 “유엔사”해체운동의 두 번째 승리임을 확인하고자 하였다. “유엔사”해체운동의 주체는 유엔사무총장, 유엔사무국, 유엔총회를 필두로 한 전 세계 시민단체를 망라한다. 50년 전인 1975년 “유엔사”해체 결의를 이행하지 않고 버텨온 미국은 2020년 유엔기법개정에서 의문의 일패를 맞보고 이제 스스로 두 번째 퇴각을 결정한 모양새다.

29) 「유엔주재 조선민주주의인민공화국 신선호 상임대표의 기자회견 발언문」, (2013년 6월 21일)/ <http://www.615europa.de/chunzegisa%202011/2721-22062013.html>

30) “HHRG-118-AS00-Wstate-LaCameraP-20240320”, p.9

