

토론회

한반도에서 유엔사의 과거와 현재, 미래

- 유엔사 재활성화에 대한 규범적 검토

일시 2021. 9. 16.(목) 14:00~16:30

생중계 민주사회를 위한 변호사모임(민변) 유튜브 채널 
<https://www.youtube.com/minbyun1988>

문의 070-5176-8168 / jinsun@minbyun.or.kr
자료집은 토론회 시작 시간 이후 민변 홈페이지를 통해 확인하실 수 있습니다.

좌장

하주희 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 미군문제연구위원회)

발제

유엔사의 탄생과 역할 : 유엔결의와 정전협정

김은진 변호사 (법무법인 중용)

남북 화해 시대와 유엔군사령부

송봉준 변호사 (법무법인 올림)

‘유엔사 재활성화’에 관한 법적 쟁점 검토

- 국제법 및 대한민국 헌법 위반 여부를 중심으로

신의철 변호사 (법무법인 올림)

토론

문장렬 (전 국방대학교 교수)

최철영 (대구대 법학과 교수)

이용일 (세종특별자치시 국제관계대사, 주 코트디부아르 대사)

[토론회 자료집]

한반도에서 유엔사의 과거와 현재, 미래

- 유엔사 재활성화에 대한 규범적 검토 -

2021. 9. 16.(목) 14:00~16:30

민변 유튜브 채널 생중계

주최: 민주사회를 위한 변호사모임 미군문제연구위원회

후원: 프리드리히 에버트 재단 한국사무소

프로그램

14:00	좌장	하주희 변호사 (민변 미군문제연구위원회)
14:10	인사말	김종귀 민변 미군문제연구위원회 위원장 헤닝 에프너 프리드리히 에버트재단 한국사무소 소장
14:20	발제 1	유엔사의 탄생과 역할 : 유엔결의와 정전협정 - 김은진 변호사 (법무법인 중용)
14:40	발제 2	남북 화해 시대와 유엔군사령부 - 송봉준 변호사 (법무법인 율립)
15:00	발제 3	‘유엔사 재활성화’ 에 관한 법적 쟁점 검토 - 국제법 및 대한민국 헌법 위반 여부를 중심으로 - 신의철 변호사 (법무법인 율립)
15:10	토론 1	문장렬 (전 국방대학교 교수)
15:25	토론 2	최철영 (대구대 법학부 교수)
15:40	토론 3	이용일 (세종특별자치시 국제관계대사, 주 코트디부아르 대사)
15:55	종합토론	
16:30	폐회	

목차

발제 1	유엔사의 탄생과 역할 : 유엔결의와 정전협정 - 김은진 변호사 (법무법인 중용)	p. 4
발제 2	남북 화해 시대와 유엔군사령부 - 송봉준 변호사 (법무법인 율립)	p.22
발제 3	‘유엔사 재할성화’ 에 관한 법적 쟁점 검토 - 국제법 및 대한민국 헌법 위반 여부를 중심으로 - 신의철 변호사 (법무법인 율립)	p.46
토론 1	문장렬 (전 국방대학교 교수)	p.72
토론 2	최철영 (대구대 법학부 교수)	p.75
토론 3	이용일 (세종특별자치시 국제관계대사, 주 코트디부아르 대사)	p.95

발제 1

유엔사의 탄생과 역할 : 유엔결의와 정전협정

김은진
(변호사, 법무법인 중용)

I. 들어가며

유엔(United Nations, 이하 ‘유엔’이라고만 한다)은 미·소양국의 참여를 통하여 제2차 세계대전 후 세계질서를 담당할 국제체제로 설립되었다. 유엔은 국제연합헌장(Charter of the United Nations, 이하 ‘유엔헌장’이라고 한다) 제1조에서 “국제평화와 안전을 유지하고 이를 위하여 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다”이라고 설립 목적을 선언하였다. 이에 “무력사용금지 원칙”은 유엔 헌장상 의무를 넘어 관습국제법으로 확립되게 되었다.

유엔 안보리는 1950. 6. 25. 한국전쟁이 발발하자 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호를 통하여 3차례에 걸쳐 ‘북한의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴’를 하기 위한 병력 기타 지원을 권고하였다. 이는 무력사용금지 원칙의 예외적인 형태로서 유엔의 성립 초기에 행한 결의였고 이후 동일한 성격의 유엔군이 파견된 사례는 없

다.

유엔 헌장은 무력의 위협과 무력행사를 금지하고(유엔헌장 제2조 제4호¹⁾), 그럼에도 무력공격이 발생하는 경우 예외적으로 개별적 또는 집단적 자위권의 행사를 인정(유엔 헌장 제39조-제51조)하는데, 한국전쟁에서 유엔의 군사적 조치는 이러한 유엔헌장 제42조 및 제43조²⁾에 따른 것이 아니었다. 유엔 초기의 불안정한 제도 운영³⁾ 속에서 불가피하게 별도의 방안으로 결의가 이루어진 것이다. 안보리 결의 제84호는 유엔헌장 제43조에 따른 특별협정이 없는 상태에서 안보리가 유엔 회원국들에게 대한민국에 대하여 군사적 원조를 제공을 권고하였다. 이는 유엔 설립 초기였기에 수용될 수 있었던 예외적인 상황이었다.

1953. 7. 27. 정전협정이 체결됨으로써, 무력공격을 격퇴하기 위한 무력사용을 허용한 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호는 그 목적을 달성하고 종료하였다. 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호는 “북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴”하고 “국제평화와 안전을 회복”하는 한시적인 목적 하에서 허용된 것이므로 전쟁의 당사자인 유엔군사령관과 북한군, 중공인민지원군 사령관이 전투행위의 종결에 합의함으로써 그 목적을 다한 것이다.

1) 제2조 이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.

1. 기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.
2. 모든 회원국은 회원국의 지위에서 발생하는 권리와 이익을 그들 모두에 보장하기 위하여, 이 헌장에 따라 부과되는 의무를 성실히 이행한다.
3. 모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다.
4. 모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.

2) 제42조 안전보장이사회는 제41조에 규정된 조치가 불충분할 것으로 인정하거나 또는 불충분한 것으로 판명되었다고 인정하는 경우에는, 국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 공군·해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치는 국제연합회원국의 공군·해군 또는 육군에 의한 시위·봉쇄 및 다른 작전을 포함할 수 있다.

제43조 1. 국제평화와 안전의 유지에 공헌하기 위하여 모든 국제연합회원국은 안전보장이사회의 요청에 의하여 또는 그 이상의 특별협정에 따라, 국제평화와 안전의 유지 목적상 필요한 병력·원조 및 통과권을 포함한 편의를 안전보장이사회에 이용하게 할 것을 약속한다.

2. 그러한 협정은 병력의 수 및 종류, 그 준비정도 및 일반적 배치와 제공될 편의 및 원조의 성격을 규율한다.

3. 그 협정은 안전보장이사회의 발의에 의하여 가능한 한 신속히 교섭되어야 한다. 이 협정은 안전보장이사회와 회원국간에 또는 안전보장이사회와 회원국집단간에 체결되며, 서명국 각자의 헌법상의 절차에 따라 동 서명국에 의하여 비준되어야 한다.

3) 한국전쟁 초기 안보리결의는 소련이 중국의 대표권 문제로 인하여 안보리를 보이콧 한 가운데 이루어졌다. 소련은 1950년 1월부터 7월까지 중국의 대표권문제로 안보리 참석을 거부하였다. 이후 같은 해 8월 1일 소련이 복귀한 이후 안보리 구성원인 소련과 미국은 서로 상대방의 결의문 채택 노력에 대하여 거부권을 거듭 행사하여 사실상 안보리 기능이 마비되었다.

이하에서는 위와 같은 관점에서 유엔 헌장의 대원칙인 무력사용금지 하에서 예외적으로 무력사용을 허용한 i)한국전쟁에 관한 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호의 내용을 살펴보고 ii)1953년 정전협정으로 북한군의 무력공격 격퇴, 국제평화와 안전회복이 달성된 후 유엔사의 존속을 어떻게 바라보아야 하는지 검토하도록 한다.

II. 유엔과 한반도

1. 유엔헌장에 따른 '무력사용금지'의 원칙

유엔은 1945. 10. 24. 제2차 세계대전 후 강대국의 협력하에 국제평화와 안보를 유지한다는 개념을 바탕으로 세계질서를 담당할 국제체제의 구상 속에서 탄생하였다. 유엔은 “우리 연합국 국민들은 우리 일생중에 두 번이나 말할 수 없는 슬픔을 인류에 가져온 전쟁의 불행에서 다음 세대를 구하고, 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며, 정의와 조약 및 기타 국제법의 연원으로부터 발생하는 의무에 대한 존중이 계속 유지될 수 있는 조건을 확립하며, 더 많은 자유 속에서 사회적 진보와 생활 수준의 향상을 촉진할 것을 결의하였다. 그리고 이러한 목적을 위하여 관용을 실천하고 선량한 이웃으로서 상호간 평화롭게 같이 생활하며, 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 우리들의 힘을 합하며, 공동이익을 위한 경우 이외에는 무력을 사용하지 아니한다는 것을, 원칙의 수락과 방법의 설정에 의하여, 보장하고, 모든 국민의 경제적 및 사회적 발전을 촉진하기 위하여 국제기관을 이용한다는 것을 결의하면서, 이러한 목적을 달성하기 위하여 우리의 노력을 결집할 것을 결정한다”⁴⁾라는 선언 아래 제2차 세계대전 이후 세계질서를 담당할 국제기구로 설립된 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 유엔 헌장은 ‘국제평화와 안전을 유지하고 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압’이

4) [전문] 우리 연합국 국민들은 우리 일생중에 두 번이나 말할 수 없는 슬픔을 인류에 가져온 전쟁의 불행에서 다음 세대를 구하고, 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며, 정의와 조약 및 기타 국제법의 연원으로부터 발생하는 의무에 대한 존중이 계속 유지될 수 있는 조건을 확립하며, 더 많은 자유속에서 사회적 진보와 생활수준의 향상을 촉진할 것을 결의하였다. 그리고 이러한 목적을 위하여 관용을 실천하고 선량한 이웃으로서 상호간 평화롭게 같이 생활하며, 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 우리들의 힘을 합하며, 공동이익을 위한 경우 이외에는 무력을 사용하지 아니한다는 것을, 원칙의 수락과 방법의 설정에 의하여, 보장하고, 모든 국민의 경제적 및 사회적 발전을 촉진하기 위하여 국제기관을 이용한다는 것을 결의하면서, 이러한 목적을 달성하기 위하여 우리의 노력을 결집할 것을 결정하였다. 따라서, 우리 각자의 정부는, 샌프란시스코에 모인, 유효하고 타당한 것으로 인정된 전권위임을 제시한 대표를 통하여, 이 국제연합헌장에 동의하고, 국제연합이라는 국제기구를 이에 설립한다.

라는 목적을 추구하기 위하여 집단적 안보 체제를 채용하고(유엔 헌장 제1조 제1항), 개별국가에 의한 무력의 위협이나 무력행사를 일반적으로 금지하였다(유엔 헌장 제2조 제4항). 즉 국제평화 및 안전의 유지라는 국제사회의 공동목표에 대한 합의에 기초하여, 원칙적으로 무력사용을 금지하고 예외적으로 공동이익을 위한 경우 효과적인 집단조치를 통하여 평화에 대한 위협방지제거나 침략 등 평화 파기에 대하여 대처하게 하도록 한 것이다. 회원국들은 유엔에 가입함으로써 집단안보의 원칙과 이를 구현하기 위한 조치들을 국제사회의 규범으로 수용하였다.⁵⁾

그 결과 ‘무력사용금지’의 원칙은 국제관습법이자 강행규범으로서 공식적인 국제법 법원(法源)으로 작동하게 되었다. 1945년 6월 샌프란시스코에서 51개국이 채택한 유엔헌장을 통해 추구하는 새로운 국제질서는 국제평화와 안보를 유지하고, 무력을 사용하지 않으며, 공동이익을 추구하는 것이자 국제분쟁을 정의의 원칙과 국제법에 따라 해결하는 것이었다.⁶⁾

[유엔 헌장 제1조, 제2조]

제1조 국제연합의 목적은 다음과 같다.

1. 국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.

(... 중략 ...)

제2조 이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.

(... 중략 ...)

4. 모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.

5. 모든 회원국은 국제연합이 이 헌장에 따라 취하는 어떠한 조치에 있어서도 모든 원조를 다하며, 국제연합이 방지조치 또는 강제조치를 취하는 대상이 되는 어떠한 국가에 대하여도 원조를 삼간다.

6. 기구는 국제연합의 회원국이 아닌 국가가, 국제평화와 안전을 유지하는데 필요한, 이러한 원칙에 따라 행동하도록 확보한다.

5) 강성학 편저, 유엔과 한국전쟁, 리북(2004), 13-14쪽.

6) 김계동, “국제평화기구로서 유엔역할의 한계 : 유엔의 한국전 개입 평가”, 국제정치논총 제34집 1호(1994), 96-97쪽.

2. 대한민국 정부 수립과 한국전쟁에 유엔의 개입

일본이 1945. 8. 10. 포츠담선언을 수락하고, 1945. 9. 6. 미국군이 서울에 진주하여 같은 달 9일 그 진주군 사령관 하지와 조선총독 아베 사이에 항복조인이 체결됨으로써 35년에 걸친 일본의 조선에 대한 식민지배는 끝이 났다.

1945년 알타회담에서 한반도에 대한 신탁통치를 결정한 연합군은 1945. 12. 28. 전후문제를 토의하기 위하여 모스크바3상 회의를 열었다. 이 회의에서 미소공동위원회의 설치, 통일임시민주정부의 수립, 미·소·영·중의 신탁협정 작성을 중요 내용으로 하는 한반도 신탁통치안이 확정되었다. 이에 따라 미국과 소련 사이 모스크바 3상 회의 결정에 따른 제1차 미소공동위원회가 1946. 3. 20. 서울에서 열렸다.

1946. 5. 6. 제1차 미소공동위원회가 결렬되고, 1947. 10. 21. 제2차 미소공동위원회도 결렬되면서 1947. 11. 제2차 유엔 총회는 유엔한국임시위원단의 설치, 신탁통치를 거치지 않는 조선의 독립, 유엔 감시하의 남북 총선거를 통한 통일방안을 가결하였다.

유엔은 1948. 2. 26. 소총회에서 가능한 지역에서만의 총선거를 가결하였고, 이에 따라 1948. 5. 10. 38도선 남한 지역에서만 선거가 실시되었다.⁷⁾

1948. 8. 15. 남한에는 이승만을 대통령으로 하는 대한민국이 성립하였으며 1948. 12. 열린 제3차 유엔 총회에서는 대한민국 정부를 승인하고, 유엔 한국위원회(UN Commission on Korea)를 구성해 한국의 국가수립을 계속 지원하기로 결의하였다. 이후에도 대한민국은 1949. 8. 1. 유엔 상주 옵저버를 설치하고 1991. 9. 유엔 회원국으로 가입하기 전까지 42년간 유엔의 옵저버로 활동하였다.

1950. 6. 25. 한국 전쟁이 발발하자 유엔 한국임시위원단은 즉각 유엔 사무총장에게 이 사실을 보고하였다. 이에 유엔 안보리는 같은 날 북한의 행동을 평화의 파괴로 결정하고, 아래에서 보는 바와 같이 이에 대응하는 3차례의 안보리 결의를 채택하기에 이르렀다.

7) 강만길, 고쳐쓴 한국현대사, 창비(2018), 256-268쪽.

Ⅲ. 한국전쟁과 유엔사

1. 전쟁행위 중지에 관한 결의⁸⁾(안보리 결의 제82호)

1950. 6. 25. 북한군의 대한민국에 대한 무력공격이 개시되자 유엔 안보리는 국제연합 한국임시위원단의 보고서를 통하여 전쟁 상황을 신속히 파악한 후 안보리 결의 제82호를 의결하였다. 제82호 결의는 ①북한군의 대한민국에 대한 무력공격이 평화를 파괴하는 요인이 된다고 규정하였다. 그리고 ②전쟁행위의 즉각적인 중지를 요구하고, 북한당국은 즉시 그 군대를 북위 38도선까지 철수시킬 것을 요구하였다. ③모든 유엔 회원국에 대하여 본 결의의 이행을 위하여 국제연합의 모든 지원을 제공할 것과 북한당국에 대한 지원제공을 삼갈 것을 요청하였다.

[안보리 결의 제82호 원문 중 일부 발췌]

<p>안전보장이사회는, (...중략...) 북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 중대한 관심을 갖고 주목하고, 이 행동이 평화의 파괴를 파괴하는 요인이 된다고 단정하여, I. <u>전쟁행위의 즉각적인 중지를 요구하고, 북한당국은 즉시 그 군대를 북위 38도선까지 철수시킬 것을 요구한다.</u> II. 국제연합 한국위원단에 대하여 이 사태에 관하여 충분히 검토된 모든 건의를 가능한 한 지체 없이 통지할 것, 북위 38도선까지의 북한군의 철수를 감시할 것, 본 결의의 이행에 관하여 계속 안전보장이사회에 통보할 것을 요청한다. III. <u>모든 회원국들에 대하여 본 결의의 이행에 있어서 국제연합의 모든 지원을 제공할 것과 북한당국에 대한 지원제공을 삼갈 것을 요청한다.</u></p>
<p>The Security Council, (...중략...) <u>Noting with grave concern the armed attack on the Republic of Korea by forces from North Korea,</u> <u>Determines that this action constitutes a breach of the peace; and</u> I. <u>Calls for the immediate cessation of hostilities; Calls upon the authorities in North Korea to withdraw forthwith their armed forces to the 38th parallel;</u></p>

8) 이하 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호에 대한 해석은 국회도서관입법조사국에서 공식적으로 발간한 『한국외교관계자료집 <입법참고자료 제193호>』에 따랐다.

- II. Requests the United Nations Commission on Korea:
- (a) To communicate its fully considered recommendations on the situation with the least possible delay;
 - (b) To observe the withdrawal of North Korean forces to the 38th parallel;
 - (c) To keep the Security Council informed on the execution of this resolution;
- III. Calls upon all Member States to render every assistance to the United Nations in the execution of this resolution and to refrain from giving assistance to the North Korean authorities.

안보리는 이 결의를 통하여 북한의 행동이 평화를 파괴하는 요인이 된다고 규정하면서도 “전쟁행위의 즉각적인 중지”와 “북한군대의 38도선까지 철수”를 통하여 북한군의 대한민국에 대한 무력공격의 해결을 도모하였다.⁹⁾

2. 대한민국에 대한 군사원조에 관한 결의(안보리 결의 제83호)

북한군의 남하가 계속되자, 유엔 한국임시위원회는 안보리에 북한군이 잘 준비된 전면공격을 하고 있으며, 현상황에서 휴전과 북한군 철수 요구는 비현실적이라고 재차 보고하였다.

안보리는 1950. 6. 27. 두 번째 결의인 안보리 결의 제83호를 채택하여 유엔 회원국들에게 대한민국 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 지원의 제공을 권고하였다.

[안보리 결의 제83호 원문 중 일부 발췌]

안전보장이사회는,
 북한군의 대한민국에 대한 무력공격이 평화를 파괴하는 요인이 된다고 단정하고,
 전쟁행위의 즉각적인 중지를 요구하고,
 북한 당국이 그 군대를 즉시 북위 38선까지 철수시킬 것을 요구하고,
 북한당국이 전투행위를 중지하지도 않았고 그 군대를 북위 38선까지 철수시키지도 않았다는 것과 국제적인 평화와 안전을 회복하는데 긴급한 군사적 조치가 요청된다는 국제연합 한국위원단의 보고서에 주목하고,
 평화와 안전을 확보하기 위하여 즉각적이고 효과적인 조치를 국제연합에 요청한 대한민국의 호소에 주목하여,

9) 최철영, “UN군사령부와 한반도평화의 국제법적 문제”, 3쪽.

국제연합 회원국들이, 대한민국에 대하여, 이 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 지원을 제공할 것을 권고한다.

The Security Council,
Having determined that the armed attack upon the Republic of Korea by forces from North Korea constitutes a breach of the peace,
Having called for an immediate cessation of hostilities,
Having called upon the authorities in North Korea to withdraw forthwith their armed forces to the 38th parallel,
Having noted from the report of the United Nations Commission on Korea that the authorities in North Korea have neither ceased hostilities nor withdrawn their armed forces to the 38th parallel, and that urgent military measures are required to restore international peace and security,
Having noted the appeal from the Republic of Korea to the United Nations for immediate and effective steps to secure peace and security,
Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area.

안보리는 이 결의를 통해 한반도 문제의 해결 방향을 소극적인 전쟁행위의 즉각적인 중지 및 북한군대의 38도선까지 철수에서 적극적인 “이 지역에서 무력공격의 격퇴”와 “국제평화와 안전 회복”으로 전환하였다¹⁰⁾.

안보리는 “북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴”를 목적으로 무력 사용을 허용하였으나, 그 방식을 “권고(recommend)” 하는데 그쳤다. 즉 안보리 결의 제83호에 의한 무력 사용 허용은 유엔헌장 제43조에 의한 집단적 안보체제의 실행이 아니었다. 이는 안보리의 군사력 사용에 관한 결정이 아니었으므로 회원국들에 대한 구속력이 없었다. 유엔 회원국들은 자발적으로 한국전쟁에 지원하였다.¹¹⁾

안보리 결의 제83호에 근거하여 유엔 회원국 중 최종적으로 16개국이 전투병력을 파견하고, 5개국이 의료부대 등을 파견했으며, 기타 약 40개국은 한국에 대해 각종 물질적 원조를 제공하게 되었다.¹²⁾

10) 최철영, 위의 논문, 4쪽.

11) 실질적으로도 유엔총장 부트로스 갈리는 1994년 북한의 김영남 외상에게 보내는 공函에서 유엔은 그 산하 기관으로 통제받는 유엔사를 창설하지 않았으며 유엔사는 미국의 권한에 속하는 것이며 유엔은 단지 그 창설을 권고했을 뿐이라고 밝힌 바 있다 [이용일, 분단과 통일의 법, (주) 느린생각 (2020), 140쪽].

12) 정인섭, 신국제법강의-이론과 사례(제11판), 박영사 (2021), 865쪽.

3. 국제연합통합군사령부 설치에 관한 결의(안보리 결의 제84호)

이후 안보리는 같은 해 7. 7. 결의 제84호를 채택하여 ①안보리의 제(諸)결의, 즉 제82호·제83호에 의거하여 병력 기타 지원을 제공하는 모든 회원국은 이러한 병력 기타 지원을 미국 주도하에 통합군사령부가 이용할 수 있도록 할 것을 권고하였다. 또 ②미국에 대하여 이러한 군대의 통합군사령부 사령관을 임명할 것을 위임하였다. ③통합군사령부에 대하여는 북한군에 대한 작전 중 참전 각국의 국기와 함께 국제연합기를 임의대로 병용할 권한을 부여하였다. 추가적으로 ④미국에 대하여 통합군사령부 지휘하에 취해지는 활동과정에 관하여 적절한 시기에 안전보장이사회에 보고서를 제출할 것을 요청하였다. 이에 미국정부는 같은 달 8일 맥아더 장군을 유엔군 총사령관으로 임명하고 유엔기를 사용하였다.

[안보리 결의 제84호 원문 중 일부 발췌]

안전보장이사회는,

북한군의 대한민국에 대한 무력공격이 평화를 파괴하는 요인이 되고 있다고 단정하고, 국제연합 위원단이, 대한민국에 대하여, 이 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 지원을 제공할 것을 권고하였으므로,

- I. 국제연합의 각 정부와 국민이 무력공격에 대한 대한민국의 자위노력을 지원하고 이에 따라 이 지역에 국제평화와 안전을 회복하기 위한 1950년 6월 25일 및 27일 결의에 대하여 표명한 신속하고 강력한 지지를 환영한다.
- II. 국제연합 회원국들이 대한민국에 대한 지원 제의에 호응하였음을 주목한다.
- III. 전술한 안전보장이사회의 제결의에 의거하여 병력 기타 지원을 제공하는 모든 회원국은 이러한 병력과 기타 지원을 미국 주도하의 통합군사령부가 이용할 수 있도록 할 것을 권고한다.
- IV. 미국에 대하여 이러한 군대의 사령관을 임명할 것을 위임한다.
- V. 통합군사령부에 대하여는 북한군에 대한 작전 중 참전 각국의 국기와 함께 국제연합기를 임의대로 병용할 권한을 부여한다.
- VI. 미국에 대하여 통합군사령부 지휘하에 취해지는 활동과정에 관하여 적절한 시기에 안전보장이사회에 보고서를 제출할 것을 요청한다.

The Security Council,

Having determined that the armed attack upon the Republic of Korea by forces from North Korea constitutes a breach of the peace,

Having recommended that Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to

restore international peace and security in the area,

1. Welcomes the prompt and vigorous support which Governments and peoples of the United Nations have given to its resolutions 82 (1950) and 83 (1950) of 25 and 27 June 1950 to assist the Republic of Korea in defending itself against armed attack and thus to restore international peace and security in the area;
2. Notes that Members of the United Nations have transmitted to the United Nations offers of assistance for the Republic of Korea;
3. Recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America;
4. Requests the United States to designate the commander of such forces;
5. Authorizes the unified command at its discretion to use the United Nations flag in the course of operations against North Korean forces concurrently with the flags of the various nations participating;
6. Requests the United States to provide the Security Council with reports as appropriate on the course of action taken under the unified command.

이 결의는 안보리 결의 제82호, 제83호에 근거하여 병력 기타 지원을 제공한 회원국들에게 미국 주도 하의 통합군사령부(이하 ‘유엔사’라고 한다)가 이러한 병력 기타 지원을 이용할 수 있도록 권고하였다. 유엔 회원국 중 일부는 앞선 2차례 결의에 따라 “이 지역에서 북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴”하고 “국제 평화와 안전을 회복”할 목적으로 대한민국에 병력 기타 지원을 지원하였는데, 이를 효과적으로 조정하기 위하여 미국 주도 하의 유엔사를 구성하게 한 것이다. 이에 대하여 유엔 회원국의 군사력 및 그 밖의 지원을 미국의 통제하에 있는 통합군사령부에 제공하게 하였던 것은 유엔의 권위에 대한 지나친 잠식이라는 비판이 있다¹³⁾.

한국전쟁은 유엔의 성립 초기에 발생한 사태였던 만큼 이후 안보리 결의 제84호와 동일한 방식과 성격으로 유엔군이 파견된 사례는 없었다. 한국전쟁 이후에도 안보리는 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위해 군사력 사용이 필요한 경우 무력 사용을 허가하였지만, 이러한 조치가 유엔헌장 제7장에 근거한 조치임을 명시하였다. 그리고 회원국들에게 “필요한 모든 수단의 사용을 허가한다(authorize ... to use all necessary means)”라는 표현을 사용하였다.

13) 강성학 편저, 앞의 책(각주 5), 105-107쪽.

특히 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공하자 안보리는 헌장 제7장에 의한 강제조치임을 전제로 개별 회원국들이 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위해 무력을 사용하는 것을 허용하였다(결의 제678호). 이에 회원국들은 병력과 무기를 제공하여 이라크전에 참전하였으나 이들 병력은 유엔군으로서 지위를 갖지 않았고 단순히 다국적군으로 불렸다.¹⁴⁾

VI. 정전협정과 안보리 결의의 효력

1. 제82호-제84호 안보리 결의 소멸과 유엔사

1953. 7. 27. ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’(이하 ‘정전협정’이라고 한다)이 체결되었다. 최후적인 평화적 해결이 달성 될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무력 사용의 완전한 정지를 보장하는 정전에 합의한 것이다.

[정전협정 원문 중 서언 일부 발췌]

<p>서 언</p> <p>국제연합군총사령관을 일방으로 하고 북한인민군최고사령관 및 중국인민지원군 사령관 및 중국인민지원군사령원을 다른 일방으로 하는 하기의 서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국총돌을 정지시키기 위하여 <u>서로 최후적인 평화적 해결이 달성 될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로</u> 하기 조항에 기재된 정전조건과 규정을 접수하며 또 그 제약과 통제를 받는데 개별적으로나 공동으로나 또는 상호간에 동의한다. 이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며 이는 오직 한국에서의 교전쌍방에만 적용한다.</p>
<p>Preamble</p> <p>The undersigned, the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, on the other hand, in the interest of stopping the Korean conflict, with its great toil of suffering and bloodshed on both sides, and <u>with the objective of establishing an armistice which will insure a complete cessation of hostilities and of all acts of armed force in Korea until a final peaceful settlement is achieved,</u> do individually, collectively, and mutually agree to accept and to be bound and governed by the</p>

14) 정인섭, 앞의 책(각주 12), 1152-1153쪽.

conditions and terms of armistice set forth in the following articles and paragraphs, which said conditions and terms are intended to be purely military in character and to pertain solely to the belligerents in Korea:

한국전쟁 당사자는 1953년 정전협정에 합의하였다. 정전협정이란 해당 지역 군사령관에 의해 전투행위의 일반적 종결을 위해 체결하는 것이다.¹⁵⁾ 이로써 전투행위와 같은 무력공격은 중단되었다. 즉 정전협정으로 ‘북한당국의 전쟁행위는 중지’되었고 ‘북한군의 대한민국에 대한 무력공격의 격퇴’가 달성된 것이다

안보리 결의 제83호는 “북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복”하는 것을 조건으로 예외적으로 유엔 회원국들에게 병력과 무기 제공을 허용하였다. 그런데 정전협정을 통하여 위 결의의 조건은 성취되었고, 조건의 성취로 위 결의의 효력 역시 소멸하였다.

또한 위 제83호 결의에 따라 통합군사령부가 회원국들이 제공한 병력 및 기타 지원을 이용하도록 한, 안보리 결의 제84호¹⁶⁾ 역시 효력을 상실하게 되었다. 정전협정의 체결로 안보리가 제82호 결의를 통하여 확인한 평화의 파괴 요인은 사라졌고 제83호 결의의 조건이 성취되었었다. 이에 위 결의들에 따른 유엔 회원국들의 병력 기타 지원 제공의 근거가 소멸하였고, 유엔 회원국들의 병력 기타 지원의 근거가 더 이상 존재하지 않으므로, 유엔사 통합사령부가 이용하는 병력 또한 국제법적 근거를 상실하게 된 것이다. 결과적으로 정전협정의 체결로 인하여 유엔사가 존속할 국제법적 근거는 소멸한 것이다.

2. 예외적인 무력사용을 위한 유엔사의 근거 상실

정전협정으로 인하여 한국전쟁이라는 예외적 무력사용 상황은 종료되었다. 무력사용금지의 원칙에 따라 특별한 사정이 없는 한 무력을 사용할 수 없게 된 것이다. 게다가 2021년 현재는 적대행위가 종식된 지 70년 가까이 되어가고 있다. 대한민국은 정전협정의 당사자 중 하나인 중국과 수교를 맺었고, 정전협정 후 그것을 파기할 만한 적대행위나 무력도발이 일어난 사례는 발생하지 않았음 역시 이를 뒷받침하고 있다. 이제 사실상 정전협정에 위반한 적대행위나 무력도발은 일어나기 어려

15) 윤정인, “1953년 정전협정”, 통일법연구 제3권, 헌법이론실무학회 (2017.10.), 39쪽-45쪽.

16) 안보리 결의 제84호

Ⅲ. 전술한 안전보장이사회의 제(諸)결의에 의거하여 병력 기타 지원을 제공하는 모든 회원국은 이러한 병력과 기타 지원을 미국 주도하의 통합군사령부가 이용할 수 있도록 할 것을 권고한다.

운 만큼 1950년 예외적으로 인정되었던 무력의 사용이 계속 허용된다고 할 수 없는 것이다.

무력사용의 금지 원칙은 유엔 헌장이라는 조약상 의무를 넘어서 유엔 회원국의 가장 핵심적인 의무 중 하나이다. 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위인 여부는 개별국가가 자의적으로 판단하는 것이 아니라 유엔 안보리와 같이 객관적인 입장에서 판단하여야 하고, 침략행위 등에 대응하는 무력 사용은 정당한 목적 아래 무력공격의 격퇴를 위하여 예외적으로 허용되어야 한다. 무력사용은 공격에 비례하는 상당한 정도에 그쳐야 할 것이며, 무력행사 이외의 다른 수단이나 방법이 없는 경우 예외적으로 사용하고, 공격을 격퇴하여 국제평화와 안전이 회복되는 즉시 병력 행사는 중단되어야 하는 것이다.¹⁷⁾

유엔사는 유엔의 성립 초기에 행한 이례적인 형태의 군사적 강제조치의 일환이었다. 유엔사 설립 근거가 된 안보리 결의들은 형식적으로든 실질적으로든 유엔 헌장에 따른 무력사용으로 보기 어렵다. 이후 유엔사와 동일한 성격의 유엔군이 파견된 사례도 없다. 그러므로 한국전쟁에서 무력사용은 “북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴”하고 “국제평화와 안전을 회복”하는 한시적인 조건 하에서 허용된 것으로 보아야 하고, 이러한 조건이 성취되면 무력의 사용 역시 원칙으로 돌아가 금지되는 것으로 엄격하게 보아야 할 것이다.

V. 1953년 워싱턴 선언의 의미와 한계

1953. 7. 27. 워싱턴에서 안보리결의 제83호, 제84호에 의하여 한국전쟁에 전투병력 등을 제공하였던 호주·네덜란드·벨기에·뉴질랜드·캐나다·필리핀·콜롬비아·태국·에티오피아·터키·프랑스·남아프리카공화국·그리스·영국·룩셈부르크·미국(16개국)은 “한국휴전에 관하여 공동정책 선언”(이하 ‘워싱턴 선언’이라 한다)을 하였다.

한국전쟁에 참전한 16개국은 “우리는 휴전협정을 체결하려는 국제연합사령부 총사령관의 결정을 지지한다(We ... support the decision of the Commander-in-Chief of the United Nations Command to conclude an armistice agreement)”, “우리는 정전의 조항을 전면적으로 성실하게 이행할 것을 다짐한다(We hereby affirm our determination fully and faithfully to carry out the terms of that armistice.)”고 선언하였다. 즉 워싱턴 선언을 통하여 정전을 환영하고, 추후 평화유지에 협력할 것을

17) 정인섭, 앞의 책(각주 12), 1146-1147쪽.

약속한 것이다. 이는 국제평화와 안전의 유지, 세계 평화 강화를 위한 유엔의 목적에 따른 선언이었다.

[워싱턴 선언 중 일부 발췌]

We the United Nations Members whose military forces are participating in the Korean action support the decision of the Commander-in-Chief of the United Nations Command to conclude an armistice agreement.

우리는 한국전쟁에 군대를 파견하고 있는 국제연합 회원국으로 휴전협정을 체결하려는 국제연합사령부 총사령관의 결정을 지지한다.

We hereby affirm our determination fully and faithfully to carry out the terms of that armistice. We expect that the other parties to the agreement will likewise scrupulously observe its terms. The task ahead is not an easy one.

We will support the efforts of the United Nations to bring about an equitable settlement in Korea based on the principles which have long been established by the United Nations, and which call for a united, independent and democratic Korea.

우리는 이에 그 정전의 조항을 전면적으로 성실하게 이행할 것을 다짐한다. 우리는 이 협정의 상대측도 우리와 마찬가지로 해당 조항을 충실히 이행할 것을 기대한다. 앞으로의 과제는 쉽지 않다.

우리는 국제연합이 구축해 온, 통일된 독립적이고 민주적인 한국의 수립을 위한 원칙들을 바탕으로 한국에서 공평한 해결을 실현시키려는 국제연합의 노력들을 지지한다.

We Will support the United Nations in its efforts to assist the people of Korea in repairing the ravages of war.

우리는 전쟁으로 파괴된 것을 복구하는 데 있어서 한국 국민을 원조하려는 국제연합의 노력들을 지지한다.

(... 생략...)

호주, 네덜란드, 벨기에, 뉴질랜드, 캐나다, 필리핀, 콜롬비아, 태국, 에티오피아, 터키, 프랑스, 남아프리카공화국, 그리스, 영국, 룩셈부르크, 미국

이러한 워싱턴 선언을 근거로 한반도 유사시에 유엔사 회원국들이 한국에 다시

전력을 제공할 수 있다¹⁸⁾는 주장이 있다. 그러나 이는 문언 그 자체의 의미를 오독한 것이자 유엔헌장 정신에 반하는 것으로 타당하지 않다. 정전협정으로 무력사용은 중지되었고, 이에 따라 한국전쟁에 전투병력 등을 제공하였던 16개국 역시 그 임무를 종료하였다. 대한민국은 주권국가이므로 외국군이 한반도에 주둔하기 위하여는 새로운 유엔 안보리의 결의와 국회의 비준이 필요한 것이다.

그러므로 위 워싱턴 선언은 국제평화와 안전을 유지하고 이에 반하는 평화에 대한 위협 등 무력공격이 재발할 경우 세계 평화를 위하여 단결하여 저항하고자 하는 선언적 의미로 보아야 한다.

IV. 결론

이상과 같이 1948년 12월 3차 유엔 총회에서의 대한민국 정부 승인부터 1950년 한국전쟁 발발 및 1953년 정전협정을 연대기적으로 살펴봄으로써, 무력의 사용을 예외적으로 허용한 유엔 안보리 결의 제82호 내지 제84호의 효력과 이를 근거로 하는 유엔사의 존립 근거에 관하여 재확인해보았다.

한국전쟁에서 유엔 회원국들의 무력사용을 허용한 안보리 결의 제82호 내지 제84호는 “북한군의 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴”하고 “국제평화와 안전을 회복”하는 한시적인 조건 하에서 허용된 것으로, 한국전쟁 당사자인 유엔군 사령관과 북한군, 중공인민지원군 사령관이 무력사용의 종결에 합의하는 1953년 정전협정으로써 그 효력이 소멸하였다. 그 결과 위 결의들에 따라 창설된 유엔사가 존립할 국제법적 근거 역시 상실되었다.

적대행위가 종식된 지 70년 가까이 된 만큼 한반도에서의 무력사용 상황은 사실상 종료되었다고 보아야 하고, 이에 따라 예외적으로 인정되었던 무력의 사용을 허용한 결의의 실제적인 효력 또한 더 이상 존재하지 않는다.

이러한 중대한 사정 변경이 존재함에도 불구하고, 예외적인 무력 사용조치의 일환으로 설립된 유엔사가 현재까지 존속하는 국제법적 근거와 이유가 무엇인지 반문하고 공론화해 나가야 할 것이다.

18) 장광현, 다시 유엔사를 논하다, 정우(2020), 132쪽

[중요사건 정리표]

연월일	명칭/사건	주요 내용	비고
1945.12.		'미소공동위원회' 설치 합의	
1947.11.14.	결의 제112호Ⅱ	UN 한국 임시위원회 설치 결의	
1948. 2.26.	소총회 (Interim Committee)	한반도 전역 불가능하다면 가능한 지역만이라도 총선거 실시할 것 결의	
1948. 5.10.		38 이남 지역 총선거 실시	Un Doc. A/575, para. 58(1948)
1948. 8.15.		대한민국 정부 수립	
1948. 9. 9.		38이북 - 조선민주주의인민공화국 공식 출범	
1948.12.12.	제3차 유엔총회 결의 제195호Ⅲ	<ul style="list-style-type: none"> 대한민국 정부는 한국민의 정당한 선거를 통하여 수립된 해당 지역에 권한을 갖는 한반도의 유일한 합법정부임 유엔 한국위원단 (UN Commission on Korea : UNCOK) 구성, 유엔 한국임시 위원단의 활동 계승 등 	
1949.10.21.	제4차 유엔총회 한국 관련 결의 제 293(IV)호	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 한국위원단(UNCOK)의 존속 및 강화 유엔 한국위원단은 한국에서의 군사적 충돌 가능성 및 한국의 분단으로 야기되는 경제·사회적 장애를 제거하고 대의제 정부의 계속 발전을 위한 관찰과 협의 임무 수행 	
1950. 6.25.	한국전쟁 발발		
1950. 6.25.	안보리 결의 제82호	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 행동을 "평화의 파괴"로 규정 "전쟁행위의 즉각적인 중지", "북한군의 38선 이북으로 철수" 모든 회원국에게 "본 결의의 이행에 있어서 국제연합의 모든 지원을 제공할 것과 북한 당국에 대한 지원제공을 삼갈 것"을 요청함 	
1950. 6.27.	안보리 결의 제83호	국제연합 회원국들에게 "대한민국에 대하여, 이 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 지원을 제공할 것"을 권고함	
1950. 7. 7.	안보리 결의 제84호	<ul style="list-style-type: none"> 전술한 안전보장이사회의 제 결의에 의거하여 병력 기타 자원을 제공하는 모든 회원국은 이러한 병력 기타 지원을 미국 주도하의 통합군사령부가 이용할 수 있도록 할 것을 권고함 미국에 대하여 이러한 군대의 사령관을 임명할 것을 위임함 통합군사령부에 대하여는 북한군에 대한 작전 중 참전 각국의 국기와 함께 국제연합기를 임의대로 병용할 권한을 부여함 	
1950.10. 7.	총회 결의안 376호	대한민국이 한반도내 유일한 합법정부임을 인정한 1948.12.12 유엔총회 선언과 1950.6.25 및 6.27 안보리 결의에 의거, 한국의 안정과 통일·자주·민주·주권국가의 수립 달성시까지 유엔군 주둔 권고	38이북 전선 확대 계기가 됨

1950.11. 3.	총회 '평화를 위한 단결' 결의 채택	<ul style="list-style-type: none"> 안보리가 상임이사국간의 의견 불일치로 국제평화와 안전유지라는 1차적 책무를 이행하는데 실패할 경우, 총회가 평화 위반 또는 침략 행위시 국제평화와 안전 회복을 위한 군사력 사용등을 포함한 적절한 권고를 회원국에 하기 위해 동 사안을 즉시 심의해야 함을 결의 비회기중에는 24시간전 요청으로 비상특별 회기를 소집할 수 있으며, 이를 위해 총회 의사규칙을 개정 	안보리가 국제평화와 안전유지의 헌장상 1차적 책임을 다하지 못할 경우 UN총회에서 필요한 조치를 결의할 수 있도록 한 바, 이후 한반도 문제가 총회로 이관됨.
1953. 7.27.	한국전쟁 정전협정 체결	"본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다 적대 쌍방 사령관들은 상호 적극 협력하며 군사정전위원회 및 중립국감독위원회와 적극 협력함으로써 본 정전협정 전체규정의 문구와 정신을 준수하도록 한다"	
1953. 7.27.	한국휴전에 관한 참전 16개국 공동정책 선언 (워싱턴 선언)	"만약 국제연합 제 원칙에 반한 무력공격이 재발한 경우, 우리는 세계평화를 위하여 다시 단결하여 즉각적으로 이에 대항할 것임을 확인한다"	
1953. 8.28	총회 결의 711(VII)	<ul style="list-style-type: none"> 정전협정 승인 정전협정 60항(한반도에서의 외국군 철수 및 한반도 문제해결을 위한 고위급 정치회의 개최문제) 이행관련 조치 결의 	
1972. 7. 4.	7.4. 남북공동성명		
1973.11.18.	총회 결의 3390호. 결의 A, 결의 B.		남북대화의 환영, 지속(7.4 남북공동성명) 및 평화통일 지향, 정전협정의 평화협정 대체와 유엔사 해체 결의
1975. 6.27.	안보리 문서 11737 (유엔 미국대사가 유엔 안보리에 보낸 문서)	총회 결의 3390호 이행 관련, 유엔사 해체 등 포함	확인필요
1978.	한미연합사령부 창설		
1991. 9.17.	남북 동시 유엔가입	<ul style="list-style-type: none"> 1991.8.8.안보리 결의 제702호로 남북한의 가입 단일 결의로 추천 1991.9.7. 제46차 유엔총회 결의 1호에 의하여 남북 유엔 동시 가입 	

참고문헌

1. 국내서적

- 강만길, 고쳐쓴 한국현대사, 창비, 2018.
강성학 편저, 유엔과 한국전쟁, 리북, 2004.
이용일, 분단과 통일의 법, (주) 느린생각, 2020.
장광현, 다시 유엔사를 논하다, 정우, 2020.
정인섭, 신국제법강의-이론과 사례(제11판), 박영사, 2021.

2. 논문 등

- 김계동, “국제평화기구로서 유엔역할의 한계 : 유엔의 한국전 개입 평가”, 국제정치논총 제34집 1호, 1994.
윤정인, “1953년 정전협정”, 통일법연구 제3권, 헌법이론실무학회, 2017.10.
최철영, “UN군사령부와 한반도평화의 국제법적 문제”
국회도서관입법조사국, 한국외교관계자료집(입법참고자료 제193호)

발제 2

남북 화해 시대와 유엔군사령부

송봉준
(변호사, 법무법인 올림)

1. 들어가며

2018년 8월 유엔군사령부가 남북의 개성-문산 간 경의선 철도 현지조사를 위한 군사분계선 통과요청에 대하여 긴급 통행이 가능함에도 불구하고 출발일 48시간 이전에 통행 계획을 제출하지 못했다는 이유로 불허하였다는 언론보도는 상당히 충격이었다.¹⁹⁾ 2018년 4월 27일 남과 북은 정상회담을 갖고 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위한 ‘판문점선언’이 발표되어 어느 때보다 한반도에서 화해와 협력이 기대가 높아지던 시기여서 더욱더 충격이었다. 유엔군사령부가 행사하는 비무장지대 출입승인, 군사분계선 통과허가 등 권한과 한국정부의 주권행사 사이의 문제에 대한 심각한 논의가 있었다. 유엔군사령부의 행위가 정전협정에서 부여한 목적, 평화적 해결을 위한 정전협정의 본래 취지에 부합하는지 등 정전협정의 실체와 기능에 대한 의문뿐만 아니라, 한국정부의 비군사적 행위, 평화를 위한 활동까지 통제할 수 있는 것인지 의문이 제기되었다.²⁰⁾ 유엔군사령부의 행위는 2019년에도 이어져 강원도 고성군의 비무장지대 안의 보존 감시초소(GP)의 출입을 별다른 이유 없이 불허

19) 연합뉴스, 2018. 8. 30.자, 「남북 경의선철도 공동조사, 유엔사에 막혀 일단 무산」

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180830041700014?input=1179m>

20) 김태현(2019), 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』, 39호, 60-61쪽.

하였다.²¹⁾

제2차 세계대전 이후 세계에는 미국과 소련의 두 초강대국이 남게 되었고,²²⁾ 냉전 시대에 전개된 한국전쟁은 1953년 국제연합군 총사령관과 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원 사이에 체결된 정전협정으로 정지되었다. 임시적·잠정적 성격의 정전협정은 원래 예정하였던 정치회담이 결렬되어 예상과 달리 70년에 이르게 되었다. 이 긴 시간은 정전협정 이행에 많은 변화를 주었고, 그 사이 냉전은 해체되었다.

이 글은 정전협정을 중심으로 유엔군사령부의 기능과 역할에 대해 살펴보고자 한다. 우선 냉전에서 탈냉전으로 가는 과정에서 한반도를 둘러싼 세계정세의 변화에 대하여 살펴보고, 정전협정이 현재 어떠한 모습으로 기능하고 있는지를 살펴본 후, 남과 북이 주도적으로 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환시키는 과정에서 유엔군사령부의 존재 의의에 대해서 검토해본다.

2. 탈냉전과 남북한 유엔 동시가입

1950년 발발한 한국전쟁은 1953년 7월 27일 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’(이하 ‘정전협정’이라 한다)의 체결로 정지되었다. 미·소 냉전시대가 펼쳐지면서 한반도는 분단과 전쟁을 겪었고, 정전협정 후 열린 정치회담은 치열한 냉전의 대립 속에서 한국전쟁의 평화적 해결을 가져오지 못했다.

가. 데탕트와 유엔군사령부 해체 결의

데탕트 시기에 이르러 미국은 한국전쟁 이래 형성되어 온 한반도의 냉전적 구도의 변화를 모색하게 되었고, 이는 유엔에서의 한국문제에 대한 재고로 나타나게 된다. 1971년 미 대사관의 한 전문은 한국에서의 유엔군사령부(UNC)의 존재에 대한 재검토를 제의하면서 다음과 같이 언급하였다.

“한국은 1948년의 무력한 피후견국의 위치에서 지금은 크게 발전된 국가로 변모했다. ...유엔 또한 1948년과는 다른 성격을 띠게 되었다. ...소위 한국문제라는 것은 유엔에서 거의 연례행사 비슷한 것이 되었지만 오늘날의 유엔이 한국에 관해 새롭고 적

21) 뉴스1, 2019. 6. 10.자, 「유엔사, 전방 고성 GP 민간인 출입제한...“안전조치 필요”」

<https://www.news1.kr/articles/?3641753>

22) 마상윤(2006), 「냉전체제의 해체와 남북관계의 변화」, 『한국사론 43: 광복 60년 한국의 변화와 성장 그리고 희망』, 4쪽.

극적인 행동을 취할 수 있을 것 같지는 않으며, 또한 보편성의 원리에 따라 북한을 인정하는 것이 당연한 것일 수도 있게 되었다. ...남한과 북한의 통일을 실현시키기 위한 유엔의 역할은 시간이 흐름에 따라, 유엔 회원국들의 구성이 바뀔에 따라, 그리고 먼저 해결해야 할 다른 국제적 문제들이 출현함에 따라 점차 그 중요성이 약해지고 있다. ...유엔군사령부는 한국에 대한 유엔의 책임을 상징적으로만 나타내는 것이 되었고 시간이 흐름에 따라 그 실제적인 내용은 대부분 없어져 버렸다. ...이렇듯 우리는 한국에서의 유엔군사령부의 존재에 대해 다시 한번 생각해 볼 때가 된 것이다. ...결론적으로 이제 우리는 한국에서 유엔군사령부, 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)으로 대표되는 유엔의 존재에 대해 심각하게 검토해 볼 때가 되었다고 본다.”²³⁾

1975년 제30차 유엔 총회에서는 유엔군사령부 해체에 관한 서방측 및 공산측 결의안이 모두 통과되었다. 서방측 결의안(3390 A)은 “직접 관계 당사자들이 조속한 시일 내에 현행 정전협정을 대체할 평화협정에 관한 협상에 들어갈 것을 희망”하고 “정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련되는 대로 유엔군사령부가 해체될 수 있도록 최단시일 내에 협의를 가질 것을 촉구”하면서 그 시한을 1976년 1월 1일로 잡았고, 공산측 결의안(3390 B)은 “유엔군사령부를 해체하고 유엔기치하의 모든 주한 외국군이 철수하는 것이 필요”하며, 그 후 “정전협정 당사자들이 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 유지·공고히 하는 조치로서 정전협정을 평화협정으로 대체시킬 것을 촉구”했다.²⁴⁾ 유엔 총회에서 통과된 이 두 가지 결의안은 모두 유엔군사령부 해체를 기정사실화하고 있었고, 다만 서방측 결의안이 유엔군사령부 해체에 앞서 정전협정을 유지하기 위한 관련국 간 협의가 전제되어야 한다는 점만을 강조하였을 뿐이었으나, 협의 자체가 성사되지 못하였고, 유엔군사령부 해체 문제는 실천되지 못한 채로 남게 되었다.²⁵⁾

1975년 유엔 총회에서 미국대표 Moynihan은 유엔군사령부에 대해서 “오늘날 유엔군사령부는 유엔군사령부의 정전협정 이행에 직접 관련된 군병력만을 포함하고 있다. 외국인은 300명 미만이 있을 뿐이다. 이들 중 대부분은 유엔군사령부 자체에 간부로 배속된 미군들이며 나머지는 행사를 위한 사령부의 의장대(honor guards)이다.”라고 말하기까지 하였다.²⁶⁾ 1950년 북한의 침략을 응징하기 위하여 창설된 전투부대로서의 유엔군사령부는 정전협정의 체결로 그 기능이 상실되었고, 한국에 주둔하는 미군은 한미상호방위조약에 따라 존재하는 별개의 군대라 할 것이다.²⁷⁾

23) 신유희(2005), 「기회에서 교착상태로:데탕트시기 한미관계와 한반도의 국제정치」, 『한국정치외교사논총』, 제26집 2호, 261-262쪽.

24) 서주석(2001), 「한반도 정전체제와 유엔군사령부」, 『통일시론』, 109쪽.

25) 서주석(2001), 위의 글, 109-110쪽.

26) 유병화(1991), 「남북한 UN가입과 한국통일의 법적 문제」, 『통일문제연구』, 제3권 3호, 36-37쪽.

27) 유병화(1991), 위의 글, 36-37쪽.

1975년 유엔 총회에서 유엔군사령부 해체 결의안이 동시에 통과되면서 한미 양국은 유엔군사령부의 해체에 대비하여 그 기능을 대체할 새로운 군사기구 설치를 논의하였고,²⁸⁾ 1977년 제10차 한·미 연례 안보협의회의(SCM)에서 한미연합군사령부를 창설하기로 최초 합의하고, 1978년 10월 23일 제1차 한미군사위원회에서 한미연합군사령부를 1978년 11월 7일부로 서울 용산에 창설하기로 결정하였다. 한미연합군사령부의 창설로 유엔군사령부가 1954년 한미합의의사록에 의해 갖는 한국군에 대한 작전통제권을 한미연합군사령부에 위임하게 되었다.²⁹⁾

나. 탈냉전에 따른 미국의 동아시아 전략구상

1990년대 접어들면서 냉전 종식에 따라 미국에서는 동아시아·태평양 전략을 검토하고 주한미군의 역할과 임무, 기지, 한국의 방위비 분담 등을 재조정해야 한다는 여론이 조성되었고, 미 국방부는 1990년 4월 「아시아·태평양 지역에 대한 전략구상: 21세기를 향해」라는 이름의 보고서, 일명 ‘동아시아 전략구상(EASI: East Asia Strategic Initiative)’ 보고서를 발표하였다. 이에 따르면 한반도에 대한 미국의 목표는 북한의 공격을 억제하고, 남북대화와 신뢰구축 조치를 통해 정치적, 군사적 긴장을 완화시키며, 주한미군을 주도적 역할에서 보조적 역할로 전환시킨다는 것이었다. 보고서에 등장한 주한미군 3단계 조정안은 제1단계에서 주한미군 7천 명을 감축하고, 유엔사 군사정전위원회 수석대표에 한국군 장성 임명, JSA 한국군 경비병 증가, 지상구성군사령관에 한국군 장성 임명 등을 포함하고 있고, 제2단계에서는 JSA 임무를 한국군에 인계하며 한미연합사를 해체하고, 미2사단 2개 여단을 감축하며, 제3단계에서는 북한의 위협정도와 억제 개념, 미군의 지역적 역할에 따라 미군의 규모를 최소화하는 방향으로 정리되었다.³⁰⁾ 미국은 이러한 탈냉전시대 동아시아 전략구상에 따라 유엔군사령부 예하 조직인 군사정전위원회 수석대표와 연합사 예하 지상구성군사령부(GCC: Ground Component Command) 사령관에 한국군 장성을 임명하였다.³¹⁾

28) 문관현(2020), 「한반도 평화체제 논의에 따른 유엔군사령부 변화에 관한 연구」, 고려대학교 박사 학위 논문, 109쪽.

29) 노동영(2017), 「한국문제에서 유엔사의 지위와 역할」, 『국방연구』, 제60권 제4호, 59-60쪽.

30) 문관현(2020), 위의 글, 141-143쪽.

31) 문관현(2020), 위의 글, 96쪽.

다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 유엔 회원국 승인

(1) 남북 유엔 가입

남과 북은 1948년 각각 정부를 수립한 후 그 이듬해 유엔에 각각 회원국 가입 신청을 하였다. 그러나 양측의 가입 신청은 모두 받아들여지지 않았으며, 그 이후로도 유엔 회원국 가입을 위한 양측의 노력은 계속되었다. 한국정부는 1949년 1월 19일 유엔 가입을 처음 신청한 것을 시작으로 14차례 유엔가입을 추진했으나 동서냉전에 따른 공산측 상임이사국의 거부권 행사로 유엔가입이 저지되어왔다. 북한은 1949년 2월 9일 유엔 가입을 신청 이래 총 5회 유엔가입을 추진했으나 저지되었고, 남한의 남북한 유엔동시가입안을 “남북한 분단을 영구화·고착화”를 획책하는 것이라 강력하게 비난하고 조선은 하나로 “단일의석”으로 유엔에 가입해야 한다고 주장하면서 남북한 유엔동시가입을 반대해 왔었다.³²⁾

그러나 1985년 소련 고르바초프의 개방과 개혁 정책의 등장으로 동서 간에 새로운 “데탕트”시대를 개막하면서 소련과 동구권의 개혁과 민주화 및 미소화해와 협력이 이루어지게 되었고, 탈냉전 탈이념 국제화해와 협력시대를 맞이하여 한국은 북방정책을 통하여 소련과 국교정상화를 하고 중국과 교역증진을 통하여 이들의 이해와 협조를 얻어 유엔에 가입하게 되었다.³³⁾ 또한, 소련과 중국은 한반도의 평화와 안전을 유지하기 위하여 북한도 개방과 개혁을 통하여 평화적으로 남북한문제를 해결하기를 중용하기에 이르렀고,³⁴⁾ 북한은 이러한 국제정세와 한반도 주변 정세에 적극적으로 대응하여 유엔 가입을 결정하였다.

북한은 1991년 5월 27일 외교부 성명을 통하여 유엔 가입을 신청할 것을 발표하였고, 7월 8일 유엔 가입신청서를 유엔 사무총장에 제출하였다. 한국 정부는 1991년 8월 5일 유엔 가입신청서를 제출하여 남·북한의 유엔 가입신청서가 안전보장이사회(이하 ‘안보리’라 한다) 가입심사위원회의 심의를 거쳐 8월 8일 단일결의로서 안보리에 회부되었고(유엔 안보리 결의 제702호), 안보리는 이를 토론 없이 만장일치로 채택, 총회로 회부하여 제46차 유엔 총회 개막일인 9월 17일 남·북한이 함께 유엔에 가입하였다(제46차 유엔 총회 결의 제1호).³⁵⁾

32) 조명현(1991), 「국제환경의 변화와 남북한의 UN가입」, 『사회과학연구』, 제2권, 268-269쪽.

33) 조명현(1991), 위의 글, 274쪽.

34) 조명현(1991), 위의 글, 274-275쪽.

35) 외교부(2020), 『2020 유엔개황』, 240쪽.

(2) 유엔 가입의 의미

유엔 헌장 제4조에 따르면, 국제연합의 회원국 자격은 이 헌장에 규정된 의무를 수락하고 이러한 의무를 이행할 능력과 의사가 있다고 기구가 판단하는 모든 여타 평화 애호국에 열려 있다.³⁶⁾ 유엔 가입의 핵심적 효과는 그 가입국의 국가성이 국제적으로 인정된다는 것이다. 유엔이 국제법상 국가승인을 할 수 있는 권능은 없고, 개별 국가가 국가승인의 권능을 보유하고 있지만, 유엔 회원국이 되면 회원국들 사이의 상호 승인 여부에 관계없이 일반국제법의 원칙이 적용되고, 주권평등의 원칙에 따라 대우받게 되므로 실제 승인과 유사한 효과가 생기게 된다.³⁷⁾ 유엔의 안보리와 총회가 신청국의 자격을 심사하여 그 국가성을 결정한 경우 일반국제법을 포함하는 유엔 헌장, 유엔의 각 기관 및 회원국 사이에서 평등한 국제법 주체로서 인정된 것을 의미한다.

유엔 헌장 제2조는 “이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.”라 규정하고, 제1항은 “기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.”, 제2항은 “모든 회원국은 회원국의 지위에서 발생하는 권리와 이익을 그들 모두에 보장하기 위하여, 이 헌장에 따라 부과되는 의무를 성실히 이행한다.”고 규정하는 등 회원국이 지켜야 할 원칙을 규정하고 있다.³⁸⁾

36) 유엔 헌장 제4조

1. 국제연합의 회원국 자격은 이 헌장에 규정된 의무를 수락하고 이러한 의무를 이행할 능력과 의사가 있다고 기구가 판단하는 모든 여타 평화 애호국에 열려 있다.

Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.

2. 그러한 국가의 국제연합 회원국으로의 승인은 안전보장이사회의 권고에 따라 총회의 결정에 의하여 이루어진다.

The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

37) 이용일(2020), 『분단과 통일의 법』, 146-147쪽.

38) 유엔 헌장 제2조

이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.

1. 기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.

2. 모든 회원국은 회원국의 지위에서 발생하는 권리와 이익을 그들 모두에 보장하기 위하여, 이 헌장에 따라 부과되는 의무를 성실히 이행한다.

3. 모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다.

4. 모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로도 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.

5. 모든 회원국은 국제연합이 이 헌장에 따라 취하는 어떠한 조치에 있어서도 모든 원조를 다하며, 국제연합이 방지조치 또는 강제조치를 취하는 대상이 되는 어떠한 국가에 대하여도 원조를 삼간다.

6. 기구는 국제연합의 회원국이 아닌 국가가, 국제평화와 안전을 유지하는데 필요한 한, 이러한 원칙에 따라 행동하도록 확보한다.

7. 이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권안에 있는 사항에 간섭할 권한을 국제

이 규정에 의해서 유엔 회원국은 헌장에 따른 권리·의무를 가지게 되어 타회원국의 국내문제에 간섭할 수 없고, 타회원국의 영토보전 및 정치적 독립을 해하여서는 아니 되며, 무력사용 금지 및 평화적 수단에 의한 분쟁의 해결원칙 등을 지켜야 한다.

유엔 회원국이 된 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 국제사회에서 여타 회원국과 동등하게 유엔 헌장에 따른 권한과 의무를 갖게 되었다. 타 유엔 회원국은 남과 북에 대해 주권을 존중하고, 영토를 인정하며, 유엔 헌장에 따라 무력사용의 금지 원칙을 준수해야 한다. 남과 북은 서로의 관계를 통일을 지향하는 특수관계로 합의하고 교류와 협력을 발전시켜왔으나, 그와 별개로 남과 북이 국제사회에서 갖는 지위는 여타 유엔 회원국과 동일하다. 특히 영토분쟁 등으로 어떤 지역의 국제법상 지위가 불명확한 경우, 그 지역의 정치단체를 유엔 회원국으로 받아들인다는 것은 그 당해 분쟁지역의 지위에 대한 최종적 해결을 뜻한다고 볼 수 있다.³⁹⁾

라. 소결

1953년 정전협정이 체결된 후, 데탕트 시기에 유엔 총회에서 유엔군사령부 해체에 관한 결의안이 통과되기도 하였고, 탈냉전을 거치며 미국은 한국의 발전에 따라 '한국 방위의 한국화'를 내세우며 한국군의 역할을 증대시켰다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 1991년 유엔에 동시 가입하였다. 대한민국은 유엔 회원국으로 다른 회원국들과 동등하게 유엔 헌장 제2조 주권평등의 원칙에 의해 영토보전 및 정치적 독립의 보장의 권리를 향유하게 되었고, 유엔의 각 기관 및 회원국 사이에 평등한 국제법 주체로 인정받게 되었다. 대한민국이 갖는 영토보전 및 정치적 독립의 보장에 대해 유엔 헌장에 따라 다른 회원국은 이를 부정할 수 없고, 존중하여야 한다. 따라서 대한민국 정부의 군사분계선 이남의 주권행사에 대해서 유엔의 다른 회원국은 주권평등의 원칙에 의해 이를 존중하여야 하고, 유엔군사령부 또한 다르지 않다.

유엔 회원국이 아니었던 남과 북의 한국전쟁은 정전협정에 의해 정지되었다. 정전협정은 냉전시대 한반도에서 무력충돌을 일반적으로 정지하도록 한 국제법 차원의 장치였다.⁴⁰⁾ 1991년 유엔 회원국이 된 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 유엔 헌장 제2조에 따라 무력사용 금지원칙이 당연히 적용되었고, 남과 북은 30년 동

연합에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다. 다만, 이 원칙은 제7장에 의한 강제조치의 적용을 해하지 아니한다.

39) 이용일(1991), 「남북한의 UN가입에 관한 국제법적 고찰」, 『법제』, 25-26쪽.

40) 최철영(2004), 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성군관법학』, 제16권 3호, 477쪽.

안 무력사용 금지 원칙을 준수하고 있다. 탈냉전시대 한반도에서의 무력사용을 일반적으로 금지하도록 하는 것은 '유엔 헌장'이다. 따라서 남과 북 사이에 정전협정의 적용이 없다 하더라도 남과 북은 유엔 헌장 제2조에 따라 한반도에서 무력행위를 함부로 할 수 없다.

3. 정전협정의 현실과 한계

한국전쟁의 휴전 협상은 1951년 7월부터 시작되었다. 2년 동안 협상을 거친 후 1953년 7월 27일 서명에 이르게 된 정전협정은 양측의 군 사령관들의 휴전에 대한 협정이다. 정전협정은 주요하게 군사분계선과 완충지대로서의 비무장지대를 설정하고 준수해야 할 정전 조치들을 명시하고 있으며, 정전을 집행하고 감독하는 기구의 운영 조항을 마련하였다. 여기에 가장 쟁점이 되었던 전쟁 포로 문제를 다루었다. 정전협정은 임시적·잠정적 협정으로 휴전 합의 후 3개월 이내에 정치회담을 열어 평화적 문제해결로 나아가는 전망도 제시하였지만, 미국과 소련 사이에 팽팽한 냉전 구도 아래 한국전쟁 문제의 해결을 위한 정치회담은 성과를 거두지 못하였다. 시간이 흐르면서 임시적 성격의 정전협정의 핵심 기능들은 종료 또는 축소될 수밖에 없었다.

가. 정전협정의 내용과 주요 기능

정전협정은 서언, 본문 5개조 63개항으로 이루어져 있으며 영문, 한국문, 중국문으로 각각 작성되었다. 정전협정의 서언은 '한국에서의 적대행위와 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전'의 확립을 목적으로 하는 '순전히 군사적 성질'을 가지는 협정이며, '한국에서의 교전 쌍방'에만 규정된다고 규정하고 있다. 본문은 군사분계선과 비무장지대(제1조 제1항에서 제11항), 정화 및 정전의 구체적 조치(제2조 제12항에서 제50항), 전쟁포로에 관한 조치(제3조 제51항에서 제59항), 쌍방 관계정부들에의 건의사항(제4조 제60항), 정전협정의 수정·증보, 발효절차(제5조 부칙 제61항에서 제63항)로 구성된다. 제2조 정화 및 정전의 구체적 조치 부분에는 군사정전위원회의 구성과 그 책임과 권한(제19항에서 제35항), 중립국감독위원회의 구성과 책임과 권한(제36항에서 제50항)을 다룬다.

나. 군사정전위원회의 기능 상실

군사정전위원회는 정전협정의 이행 감독, 정전협정 위반사건의 협의·처리, 군사정전위원회 본회의 및 기타 회의의 주관, 쌍방 사령관들 간의 대화 통로 유지 등의 임무와 기능을 수행한다. 군사정전위원회는 위원장이 없는 공동조직체로서 총 10명으로 구성하되 5명은 국제연합군 총사령관(이하 ‘유엔군사령관’이라 한다)이, 5명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 임명하도록 되어 있고, 업무 보조를 위해 서울과 개성에 각각 국제연합군측(이하 ‘유엔사측’이라 한다) 및 조선인민군 및 중국인민지원군측(이하 ‘조중측’이라 한다) 비서처를 두고 관문점에 전방비서처를 두도록 되어 있으며, 실제 감시업무 협조를 위해 4~6명으로 구성되는 10개의 공동감시소조를 두도록 되어 있었다.

당초 군사정전위원회는 원칙적으로 매일 개최하도록 되어 있었으나, 실제로 군사정전위원회 본회의는 1953년 7월 28일 제1차 회의를 시작한 이후 1991년 2월 13일까지 총 459차례 개최되었다.⁴¹⁾ 그러나 정전협정 체결 이후 미군 장성으로 임명되어 오던 군사정전위원회 유엔사측 수석대표에 1991년 3월 25일 한국군 장성이 처음으로 임명된 후, 조중측은 본회의 참석을 거부하였고, 1994년 북한군 대표들과 중국군 대표들까지 철수시켜 버렸다. 1991년 이후 군사정전위원회 본회의는 2021년 현재까지 30년 동안 개최되지 않고 있다.

1994년 4월 북한은 군사정전위원회 대표단을 철수한 후, 5월 24일 조선인민군 관문점대표부를 설치하였다. 1994년 12월 미군 헬기가 군사분계선을 월선하여 피격·추락하는 사고가 발생하여 미군 조종사의 송환문제를 해결하는 과정에서 유엔군사령부 스미스 소장와 조선인민군 관문점대표부 리찬복 중장 간의 장성급 접촉이 있었고, 이를 계기로 북한은 1995년 3월 2일 “한반도 평화와 안전보장 대책과 관심사항에 대한 논의를 위해 미군-북한군 간 장성급 대화를 가질 것”을 공식 제의하였다. 이에 유엔군사령부는 1995년 6월부터 10월까지 여러 차례 접촉을 하였으나, 북한은 ‘군사정전위원회 대표로 정전협정 관련 사항을 다루어야 한다’는 유엔군사령부의 입장을 반대함으로써 더 이상 진전되지 못하였다.⁴²⁾ 3년 뒤인 1998년 2월 유엔군사령부는 대북장성급대화를 제의하였고, 북한의 수정제의를 거쳐, 1998년 6월 23일 ‘정전문제에 관한 국제연합군과 조선인민군 간의 장성급 대화((UNC-KPA General Officer Level Dialogue on Armistice Issues)’라고 불리는 장성급회담을 시작하였다.⁴³⁾

41) 서주석(2001), 위의 글, 106쪽.

42) 이상철(2012), 『한반도 정전체제』, 46-47쪽.

43) 뉴시스, 2018. 7. 13.자, 「北, 장성급 회담 역제안...명분 앞세워 미국과 기싸움 효과」

https://newsis.com/view/?id=NISX20180713_0000362576&clD=10301&pID=10300

정전문제에 관한 유엔군과 조선인민군 간의 장성급 대화를 위한 절차(1998. 6. 8.)⁴⁴⁾

1. 회담 명칭은 정전문제에 관한 유엔군과 조선인민군 장군들간의 대화
2. 회담 일자 는 첫 번째 회의는 회담을 위한 규정들에 대한 합의와 관련하여 결정되는 날짜에 개최하고, 그 후의 회담들은 어느 일방의 요청에 따라 개최한다.
3. 회담 장소는 판문점 군사분계선 상에 있는 회담장 구역 동쪽 끝에서 3번째 건물 T-2 임.
4. 회담 의제는 한반도에서 충돌을 방지하고 해결하기 위한 근거인 정전협정을 의제로 한다.
 - 가. 쌍방의 군대가 개입된 정전 관련 사건들의 해결
 - 나. 정전협정과 추후 합의사항들의 해석에 대한 이견 해소
5. 참석자
 - 가. 쌍방은 각자 최대 4명의 대표를 지명할 수 있도록 허용하고 각자의 대표들을 선정할 권리를 갖는다.
 - 나. 쌍방의 대표자 전원과 양측에서 각각 통역 1명이 주 회의석상에 자리한다.
 - 다. 쌍방의 대표자 전원은 동등한 발언권을 갖는다.
 - 라. 쌍방의 선임장교가 각기 자기 측 대표단의 선임자 역할을 한다.
 - 마. 쌍방의 대표자 전원은 모든 회의에 참석할 권리를 갖는다.

쌍방은 추가적인 보조인원들을 장성급 대화에 참석시킬 수 있도록 허용한다. 이 보조인원들은 주 회의석상에 앉지 않으며 동회의 중 발언을 하지 않는다.
6. 회담 형식
 - 가. 회담은 비공개로 한다. 쌍방이 사전에 협의하지 않는 한 보조 인원들의 회의 참관은 허용하지 않는다.
 - 나. 모든 회의결과는 상대방과의 사전 협의 없이 각자 공표할 수 있다.

1998년부터 유엔군사령부와 조선인민군 판문점대표부의 장성급회담이 정전문제를 다루고 있지만, 이를 정전협정의 규정에 따른 것이라 보기는 어렵다. 정전협정 제61항은 “본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다.”고 규정하고 있는데 ‘정전문제에 관한 국제연합군과 조선인민군 간의 장성급 대화를 위한 절차’는 이러한 요건을 충족하지 못하였다. 결국, 유엔군사령부는 북한과 정전협정의 군사정전위원회가 아닌 새로운 대화 기구를 개설하고, 이를 통해서 정전문제를 해결하고 있는 것으로 볼 수 있다.

44) 이상철(2012), 위의 책, 47-48쪽.

다. 1956년 중립국감독소조의 활동중단으로 유명무실한 중립국감독위원회

중립국감독위원회의 임무는 중립국감독소조들을 지정된 상대방 지역에 파견하여 군대의 증원이나 무기 등의 반입을 감독하고, 상대방 지역에서 벌어지는 정전협정 위반사건을 조사하는 것이다.⁴⁵⁾ 정전협정 제37항에 따라 중립국감독위원회는 유엔 군사령관이 지명한 스웨덴과 스위스, 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 지명한 체코슬로바키아와 폴란드로 구성되었다. 중립국감독위원회는 20개의 중립국감독소조를 운영하여 지정된 상대방의 항구와 공항에 파견하여 한국 경외로부터 증원되는 군사인원, 전투장비, 무기, 탄약의 교체 및 반입 금지에 대해 감시·감독하고, 그 조사결과를 군사정전위원회에 보고하고, 군사정전위원회의 요청에 따라 비무장지대 이외의 지역에서의 정전협정 위반사건을 조사하는 임무를 수행하도록 되어 있었다.

한편, 한국정부는 1954년 5월에 개최된 제네바회담 이후 지속적으로 중립국감독위원회 철수를 주장하였으며, 1958년 8월 13일을 체코슬로바키아와 폴란드 대표의 철수시한으로 종용하기도 하였다. 유엔군사령관 또한 1955년 1월 31일 중립국감독위원회가 유엔군의 활동을 심각하게 방해하고 있다는 이유로 미국 국방부에 중립국감독위원회의 철폐를 건의한 바 있다.⁴⁶⁾ 게다가 1955년 중립국감독위원회 내부에서 해체 입장이 발표되었다. 이미 스위스와 스웨덴 감시단은 1954년 북한 지역에서의 중립국감독소조 활동이 활성화되지 않았으며 체코슬로바키아가 그들의 노력을 방해한다고 비난했고, 중립국감독위원회의 감시활동이 효과가 없다고 언급했음이 한국 언론에 보도되기도 하였다. 스위스는 1955년 1월 27일 미국 및 중화인민공화국에게 4개국으로 구성되어 있는 중립국감독위원회의 폐지를 고려하도록 요청했고, 미국은 스웨덴과 스위스에 대하여 “공산진영의 방해로 인해 중립국감독위원회의 임무를 수행하는 것이 불가능한 상황임을 인지하고 있다. 따라서 미국은 중립국감독위원회가 폐지되어야 한다고 판단한다. 공산진영이 방해에 비추어 보면 중립국감독위원회가 유지되어도 어떠한 성과도 내지 못할 것”이라는 답신을 보내기까지 하였다.⁴⁷⁾

이어 유엔군사령부는 1956년 5월 31일 군사정전위원회 제70차 본회의에서 중립국감독위원회의 활동은 실패했다고 선언하며, 이러한 실패는 북쪽지역에서 조선인민군과 중국인민지원군들의 비협조적인 태도와 남쪽지역에서 폴란드와 체코슬로바키

45) 중립국감독소조는 총 20개조로서 10개조는 상주하고, 10개조는 예비로 구성·운용되고, 각조는 4명의 영관급장교(쌍방 1/2씩)로 편성된다. 10개 상주지역은 국제연합군의 군사통제지역에서는 인천, 대구, 강릉, 부산, 군산, 조선인민군과 중국인민지원군의 군사통제지역에서는 신의주, 청진, 만포, 흥남, 신안주에 중립국감독소조를 두도록 규정되어 있다.

46) 최철영(2004), 위의 글, 494쪽.

47) 양준석(2019), 「6.25전쟁 이후 한국의 동유럽 인식: 중립국감시위원단을 중심으로」, 『동유럽발칸 연구』, 제43권 2호, 232-235쪽.

아의 비정상적인 활동 때문이라고 주장했다.⁴⁸⁾ 20개 중립국감독소조에 대한 기능을 잠정 중지할 것을 선언하고, 남한 지역에 파견된 조중측 중립국감독소조들을 철수하도록 하였다.⁴⁹⁾ 이어서 6월 8일에는 중립국감독위원회에 대해 중립국감독소조를 비무장지대로 철수시킬 것을 요구하는 서한을 발송했고, 이튿날인 9일 감독소조 활동 중지 및 판문점으로 철수했다.⁵⁰⁾ 대한민국 국회는 1956년 “중립국감시단은 우리 영토에서 축출해야 한다는 결의는 당연”하며, 중립국감독위원회의 완전한 축출 요청이 필요함을 주장하는 긴급결의안을 재적 103인, 가 88, 부 0으로 가결했다(대한민국 국회사무처 1956. 6. 18.).⁵¹⁾

중립국감독위원회의 활동은 유엔군사령부의 선언에 따라 중립국감독소조의 활동이 1956년 중지되어 비무장지대에서 유지되었고, 공동경비구역 안의 사무실과 회의장의 크기도 조정되었다. 이후 북한은 1993년 체코슬로바키아, 1995년 폴란드를 추방하고 중립국감독위원회 북측 사무실을 폐쇄하였다. 중립국감독위원회는 유엔군사령부가 체코슬로바키아와 폴란드의 중립성을 문제삼아 무력화시켰고,⁵²⁾ 1956년 중립국감독소조의 기능이 중지하면서 이미 오래전에 그 기능과 역할이 유명무실해졌다. 현재 유엔군사령관이 지명한 중립국감독위원회 위원인 스웨덴과 스위스는 한국에 머무르며 정전협정에서 규정한 ‘한국경외로부터 증원되는 군사인원, 전투장비 등의 교체 및 반입 금지에 대해 감시·감독하고, 비무장지대 이외의 지역에서의 정전협정 위반사건을 조사하는’ 임무와는 전혀 관계없는 비무장지대 남쪽 지역 일대를 순찰하거나 한미 연합훈련에 참관하고 보고서를 작성하는 등의 활동을 하면서 중립국감독위원회라는 이름만을 유지하고 있다.⁵³⁾

라. 소결

정전협정의 핵심은 적대행위와 무장행동의 완전한 정지를 보장하기 위해서 군사정전위원회와 중립국감독위원회 등 정전관리기구가 협정 이행을 감시하는 것이다. 그러나 1953년 정전협정 체결 직후부터 유엔사측과 조중측은 서로 정전협정을 위반했다고 군사정전위원회를 통해 항의하였다. 유엔사측에 의해 지적된 조중측의 위반행위는 43만 612건이고, 조중측이 주장하는 유엔사측 위반은 83만 5천 838건이나

48) 박태균(2003), 「1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미」, 『역사비평』, 2003 여름, 46쪽.

49) 이상철(2012), 위의 책, 41-42쪽.

50) 조성훈(2021), 「정전협정 체결시 참전 16개국 대제재선언 의도와 한계」, 『한국정치외교사논총』, 제42집 2호, 204쪽.

51) 양준석(2019), 위의 글, 240-241쪽.

52) 김국래(2017), 「정전협정 체제의 현황과 한강하구의 지위」, 『인천학연구』, 제27호, 181쪽.

53) VOA, 2018. 3. 22.자, 「미한군사훈련 참관하는 중립국감독위 역할...“감독아닌 관측”」

<https://www.voakorea.com/a/4312049.html>

된다.⁵⁴⁾ 정전협정 제61항에 의하면 정전협정의 수정과 증보는 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 함에도 불구하고, 유엔군사령부는 1956년 5월 31일 군사정전위원회 제70차 본회의에서 “한반도 외부로부터의 군사인원, 작전장비 및 무기, 탄약의 반입을 감시·감독·조사활동을 하는 20개 중립국감시소조에 대한 기능을 중지한다.”는 것을 통보하였고, 1957년 6월 21일 군사정전위원회 제75차 본회의에서 “한국으로의 작전장비·무기·탄약 반입을 금지한 정전협정 제2조 제13항 ㄱ목을 폐기한다.”고 통보하는 등 일방적으로 정전협정의 일부 조항의 중단과 폐기를 선언하기도 하였다.⁵⁵⁾ 특히 외부로부터 한반도에 군사인원을 들여오거나 무기 등을 반입하는 것을 금지하는 조항은 협정 체결 직후부터 쌍방에 의하여 철저히 무시되었다.⁵⁶⁾ 1991년 이후 군사정전위원회는 열리지도 않고 있으며, 이미 1950년대에 감독기능 수행에 구조적 한계를 보여 온 중립국감독위원회는 유엔군사령관이 지명한 스웨덴과 스위스만이 정전협정에서 규정한 임무와는 전혀 무관한 활동을 하면서 이름만을 유지하고 있어 정전관리기구의 관리기능과 역할은 무력화, 무실화된 상태이다.⁵⁷⁾ 체결 후 70년이 지난 정전협정은 현재 군사 분계의 유지라는 기능만을 수행하고 있을 뿐이다.⁵⁸⁾

4. 남북 화해 시대 남북 군사 합의에 의한 정전협정 한계극복 노력 및 한국군에 의한 실질적 정전협정 유지·관리

임시적·잠정적 성격의 정전협정이 오랜 기간 지속되면서 앞서 본 한계와 문제점이 발생하였고, 이를 극복하기 위해서 남과 북은 남북기본합의서를 체결하고, 이후 여러 남북 군사 합의를 하였다. 또한, 남과 북은 탈냉전 등 세계의 변화 속에서 한반도에서의 무력충돌 재발을 방지하고, 평화공존을 위한 새로운 방안을 모색하였다.

가. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

남과 북은 1991년 12월 채택하고, 1992년 2월 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’라 한다)’에 따라 남북 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위해서 남북 군사분과위원회를 구성하고, 군사적 신뢰 조성 및 군축 실현을 위한 문제를 협의·추

54) 서주석(2001), 위의 글, 107쪽.

55) 이상철(2012), 위의 책, 23쪽.

56) 윤정인(2017), 「1953년 정전협정」, 『통일법연구』, 제3권, 45쪽.

57) 박명립(2006), 「한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환」, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 26~27쪽.

58) 박명립(2006), 위의 글, 27쪽.

진하기 위해서 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 하였다. 남북기본합의서는 정전상태를 평화상태로 전환시킴으로써 전쟁의 위협을 대폭 감소시키고, 평화공존에 관한 원칙을 관철시킴으로써 남북관계 정상화의 기본틀을 마련하였다는 데 중요한 의의를 가진다.⁵⁹⁾

남북기본합의서 제5조는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.”고 규정하고 있다. 여기서 ‘현 군사정전협정’이라는 표현은 무력증강의 금지 관련 조항, 중립국감독소조 등의 부활 등 1953년 체결 당시의 정전협정을 말하는 것이 아니라, 1991년 남북기본합의서의 체결 당시에 남과 북에 의해서 유지되고 있던 정전협정의 조항만을 의미하는 것으로 보아야 한다. 남북기본합의서 제9조는 전투의 중지라는 의미를 넘어서 상호간의 무력불행사를 합의하고, 제11조에서 남북의 불가침 경계선과 구역을 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 규정하여 군사분계선을 불가침 경계선으로 전환하고 있고, 제12조에서 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군 인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기 위해 정전협정상의 기구인 군사정전위원회가 아닌 남북군사공동위원회를 구성·운영하도록 하였다. 이러한 남북기본합의서는 정전협정이 가지고 있는 한계와 모순을 개선하고, 정전협정의 체결목적인 적대행위와 무력행위의 ‘정지’에서 한 걸음 더 나아가 남북 무력불행사, 불가침 경계선, 군사적 신뢰조성과 군축 실현 등 새로운 평화체제를 모색하고 있다는 점에서 정전협정과는 근본적으로 다르다 할 것이다.⁶⁰⁾

나. 비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서

2000년 제1차 남북정상회담이 개최되고, 2000년 9월 25~26일 개최된 제1차 남북 국방장관회담에서 합의한 바에 따라 비무장지대 내에서 남북 간 철도·도로 연결공사의 군사적 보장을 위해서 2000년 11월 17일 제12차 장성급 회담에서는 국제연합군과 조선인민군 간의 비무장지대 일부를 개방하여 남북관리구역을 설정하는 합의서를 채택하였다. 이 합의서는 정전협정이 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’에 대한 규정이라는 것과는 달리 비군사적 목적으로 비무장지대의 일부구역을 개방하고, 이 구역에서 제기되는 군사적인 문제들은 정전협정에 따른 군사정전위원회가 아닌 ‘남과 북’의 군대 사이에 협의하여 처리하는 남북관리구역으로 그 성격을 변화시키고 있어서 정전협정을 대체하는 새로운 남북 간 합의를 창설하는 기본 틀

59) 이미숙(2009), 「남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구」, 『군사』, 제70호, 287쪽.

60) 최철영(2004), 위의 글, 496-497쪽.

로 이해할 수 있다.⁶¹⁾

비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서[2000. 11. 17.]⁶²⁾

1. 쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사 분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다.
2. 쌍방은 비무장지대 안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의처리 하도록 한다.
3. 본 합의서는 판문점 장성급회담에서 비준한 날로부터 효력을 발생한다.

2000년 11월 17일

마이클 엠. 던 소장
국제연합군측 대표

박림수 대좌
조선인민군측 대표

이 합의서에 따라 2001년 2월 8일 제5차 남북군사실무회담에서 ‘남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 공사의 군사적 보장을 위한 합의서’ 문안에 대한 합의가 이뤄졌지만, 북측이 합의서 서명 및 교환 일정을 일방적으로 연기함에 따라 발효되지 못해왔다. 이후 남과 북은 남북장관급회담을 통해서 남북 철도·도로 연결을 기존의 경의선뿐만 아니라 동해선의 연결에까지 확대하고 이를 위한 군사적 보장조치를 시급히 취한다는 데 합의하였다. 그런데 동해선의 경우 철도와 도로가 통과하게 될 비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의가 선행되어야 하기 때문에 2002년 9월 12일 개최된 제14차 장성급회담에서 ‘저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로’가 통과하는 비무장지대 일부구역 개방에 대한 합의서⁶³⁾를 채택하였다.⁶⁴⁾

비무장지대 일부구역 개방에 대한 합의서가 채택되는 과정을 살펴보면, 합의 관행이 남과 북에 의해서 사전에 실질적 합의가 주도되고, 유엔군사령부의 역할은 사후에 이를 담보하는 보조적인 것에 불과한 것임을 보여주고 있다.⁶⁵⁾

61) 최철영(2004), 위의 글, 497-498쪽.

62) 통일연구원(2018), 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 3』, 255쪽.

63) 통일연구원(2018), 위의 책, 256쪽.

64) 최철영(2004), 위의 글, 498쪽.

65) 최철영(2004), 위의 글, 498쪽.

다. 동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002. 9. 17.)⁶⁶⁾

이 합의서는 전문을 포함하여 남북관리구역의 설정, 지뢰제거작업, 철도와 도로의 연결작업, 접촉 및 통신, 작업장 경비 및 안전보장, 합의서 효력 발생과 폐기 및 수정, 보충 등 6개조 41항으로 구성되어 있다. 특히, 남북관리구역은 정전협정의 틀에서 벗어난 구역으로 남북이 안전을 위한 경비 병력을 운용하며, 상호 일체의 도발 행위를 금지하고 상대측을 자극하는 발언이나 행동, 심리전 등을 하지 않도록 하고, 작업과 관련하여 제기되는 모든 군사 실무적 문제들은 군사정전위원회가 아닌 남북 군사 실무책임자 간의 전화통지문을 통해 해결한다는 합의를 하였다. 남북관리구역에서의 군사 실무적 문제들을 남과 북이 협의 처리하도록 한 점은 기존의 유엔군사령부와 북한군 간의 군사문제 해결을 부분적으로나마 대체한 것으로 중요한 의미를 가지며, 사문화 과정에 있는 정전협정을 대체하기 위한 것으로 볼 수 있다.⁶⁷⁾ 이 합의서에 따라 비무장지대 내에 남북관리구역을 설정하고, 남북 군상황실 간 직통전화선을 설치하여 상호 공사현장을 검증하는 등 남북 군사당국자가 최초의 협력사업을 이행함으로써 남북 간에 신뢰구축의 첫걸음을 내디뎠다고 볼 수 있다.⁶⁸⁾

라. 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서 (2003. 1. 27.)

남과 북은 2003년 1월 27일 남북군사실무회담을 통해 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’를 서명하고 발효시켰다. 이 잠정합의서는 통행에 관한 문제를 현행 판문점에서 남북 간에 적용하고 있는 간편한 절차를 적용하기로 하였다.⁶⁹⁾ 즉, 남북 간 통행에 관한 실질적인 문제는 정전협정의 규정과는 달리 남과 북이 상호 통보하여 처리하도록 한 것이다. 이 합의서는 남북 간 최초의 비무장지대 통과규정이라는 의미를 갖고 있다.⁷⁰⁾ 남과 북은 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’의 체결 이후 남북관계 개선에 따른 남북교류에 있어 발생할 수 있는 문제를 여러 군사적 보

66) 통일연구원(2018), 위의 책, 257-262쪽.

67) 최철영(2004), 위의 글, 498-499쪽.

68) 이미숙(2009), 위의 글, 301쪽.

69) 정전협정은 비무장지대에 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에 들어감을 허가하지 않으며, 군사정전위원회의 허가 없이 군사분계선을 통과를 허가하지 않도록 규정하고 있으나, 판문점에서는 남측이 유엔군사령부 통보형식의 승인을 거쳐 군사분계선 통행인원의 명단 등을 전화나 팩스를 통해 북측에 직접 통보하는 간편한 절차를 관행으로 적용하여 왔다. 최철영(2004), 위의 글, 499쪽.

70) 최철영(2004), 위의 글, 499-500쪽.

장을 위한 합의로 풀어가고 있다. 군사분계선 통행을 보장하고 이를 잘 이행하기 위해서 남과 북이 합의로 문제를 해결하고 있다. 이러한 남과 북의 군사적 조치에 관한 합의는 다음과 같다.⁷¹⁾

- 동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)소초 설치 및 운영에 관한 합의서(2003. 12. 23.)
- 서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004. 06. 04.)
- 동·서해지구 남북열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2007. 05. 11.)
- 문산-봉동 간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 06.)
- 동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 13.)

마. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018. 09. 19.)⁷²⁾

2018년 4월 27일 남과 북은 판문점에서 역사적인 정상회담을 갖고 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위한 ‘판문점선언’을 발표했다. 판문점선언에서 남과 북은 군사적 긴장 완화와 전쟁위험 해소를 위해 공동 노력하기로 했다. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 ‘9·19 군사합의’라고 한다)는 평양공동선언의 부속합의서로서 역사적인 판문점선언의 군사분야 합의를 구체적으로 이행하기 위해 2018년 9월 19일 평양에서 남북 정상은 지켜보는 가운데 남북 국방장관이 서명·체결한 포괄적인 군사분야 합의서이다.⁷³⁾ 9·19 군사합의는 남북 간 군사적 긴장 완화 및 신뢰구축을 통해 한반도에서 실제적인 전쟁위험을 해소하는 데 목적이 있으며, 일체의 적대행위 중지, 비무장지대의 평화지대화, 서해 해상의 평화수역화, 교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장대책 강구, 군사적 신뢰구축 조치 강구 등에 관한 합의사항을 담고 있다. 9·19 군사합의는 접경지역에서의 우발적 충돌방지 등 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 실제적 이행조치들을 명확히 포함하고 있어, 국방부는 9·19 군사합의를 1953년 정전협정 체결 이후 가장 실효적이고 획기적인 합의서로 평가하고 있다.⁷⁴⁾

남북 군사당국은 상호 적대행위 전면 중지조치 시행, 비무장지대(DMZ) 내 상호 감시초소(GP) 시범 철수, 공동경비구역(JSA) 비무장화 조치, 남북공동 유해발굴 지역 지뢰제거 및 도로개설, 한강하구 남북공동수로조사 등을 계획대로 완료하였고, 화살

71) 통일연구원(2018), 위의 책, 269-289쪽.

72) 통일연구원(2018), 위의 책, 290-309쪽.

73) 국방부(2020), 『2020 국방백서』, 258쪽.

74) 국방부(2020), 위의 책, 258쪽.

머리고지 남북공동유해발굴, 공동경비구역 공동근무 및 자유왕래, 한강하구 민간선박 자유항행, 비무장지대 내 모든 감시초소 철수 등의 합의사항 이행을 위해 노력 중이다.⁷⁵⁾ 남북 군사당국은 상호 적대행위 중지조치를 충실히 지속 이행함으로써 군사적 긴장이 완화되었고, 지상·해상·공중 접경지역에서의 군사상황이 안정적으로 유지되고 있다. 2018년 11월 남과 북은 각각 비무장지대 내 11개 감시초소를 시범적으로 철수하였고, 12월 역사상 최초로 남북 공동검증반을 구성하여 철수한 감시초소를 상호 교차 방문하여 철수상태를 점검 및 검증하는 등 9·19 군사합의는 한반도에서 오랜 적대와 대립의 질서를 평화와 협력의 새로운 질서로 바꾸어 나가는 토대를 제공하였다.⁷⁶⁾

바. 한국군에 의한 실질적인 정전협정 유지·관리

(1) 공동경비구역 경비 임무의 한국군 전환과 비무장지대 관리 책임 전담

미국은 동아시아 전략구상에 따라 군사정전위원회 유엔사측 수석대표를 1991년 3월 25일 한국군 장성으로 임명하였다. 유엔군사령관은 이미 오래 전에 DMZ 매복 및 수색의 권한을 한국군에 넘겼고, 2000년 11월 DMZ 내에서 남북교류협력을 위한 관리권을 이양하였으며, 2004년 11월 1일 판문점 공동경비구역(JSA) 경비 임무를 한국군으로 전환하였다.⁷⁷⁾

주한미군은 정전협정이 체결된 1953년 이후 유지해온 판문점 일대의 경비 임무를 1991년 한국군 1사단에게 넘겨주었고, 대성동 주변 지역과 ‘오울렛초소’만 담당하였으나, 2003년 11월 7일 한·미 10대 군사임무 전환에 대한 합의각서의 체결에 따라 공동경비구역 경비 및 지원 임무를 한국군으로 전환하기로 하였다. 2004년 7월 1일 공동경비구역 한국군 경비대대가 창설되었고, 11월 1일 비무장지대에서 미군이 유일하게 담당해온 ‘오울렛초소’인근 지역의 수색·정찰과 미군과 한국군의 JSA 공동경비 임무가 50여년만에 종료돼 군사분계선 전 지역의 경비책임을 한국군이 전담하게 되었다.⁷⁸⁾

(2) 한국군의 실질적인 정전협정 유지·관리 기능 수행

75) 대한민국 정책브리핑, 2020. 3. 22.자, 「9·19 남북군사합의」

<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865808>

76) 국방부(2020), 위의 책, 258-263쪽.

77) 제성호(2013), 「한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제」, 『국방정책연구』, 제 29권 2호, 23쪽.

78) 연합뉴스, 2004. 11. 1.자, 「JSA 경비 반세기만에 한국군에 이양(종합)」

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20041101003300043>

현재 정전협정에서 규정하고 있는 사항 중 쌍방 간에 그 효력이 유지되고 있는 규정은 군사분계선의 위치에 관한 제2항, 비무장지대 내 적대행위 금지에 관한 제6항, 연해도서에서 해상의 군사력을 철거하되, 서해 5개 도서는 유엔군사령관의 군사 통제하에 둔다는 제13항 정도이다. 반면, 군사정전위원회와 관련한 규정과 중립국감독위원회와 관련된 규정, 적대행위 금지관련 규정 등은 쌍방에 의해 철저히 무시당하거나, 암묵적 또는 이미 규범력을 상실하였다.⁷⁹⁾ 그 외 정전협정의 효력 발생과 관련한 조항이나 정전협정의 정본과 관련된 규정은 정전협정의 본질적 부분에 관한 규정이 아니므로 준수되고 있다고 해도 별 의미는 없는 사항이다.⁸⁰⁾

유엔군사령부는 정전협정의 본문 63개 항 중 36개 항을 준수·유지하고 있고, 이중 한국군은 10개 항의 이행을 유엔군사령부로부터 위임받아 정전협정 상의 임무를 수행하고 있다는 견해가 있으나,⁸¹⁾ 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 앞서 살펴 본 바와 같이 그 기능을 상실하였다. 이 견해는 군사정전위원회와 중립국감독위원회의 임무규정인 정전협정 제24항과 제41항은 유지하고 있지 않다고 인정하고 있으므로 나머지 군사정전위원회, 중립국감독위원회 관련 조항의 유지는 아무런 의미가 없는 것이다. 실질적으로 의미있는 정전협정의 준수·유지 현황은 다음과 같다.

[정전협정 준수·유지 현황]

정전협정 조항	한국군 수행	유엔사 수행
1항: 비무장지대 설정 및 유지	0	
2항: 군사분계선 위치	0	
4항: 군사분계선 표식물 설치·감독	0	
5항: 한강하구의 민용선박 통행	0	
6항: 비무장지대 내 적대행위 금지	0	
7항: 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지		0
8항: 비무장지대 내 상대지역 출입시 해당지역 사령관허가		0
9항: 비무장지대 출입 금지		0
12항: 한반도 내 적대행위 완전중지·보장	0	
13항: 서해 5개 도서 통제	0	
14항: 지상군사력의 경계선 존중	0	
15항: 해상군사력의 해면 존중, 해상봉쇄 금지	0	
16항: 공중군사력의 영공 존중	0	

79) 류홍채(2017), 「남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제」, 『한국정치외교사논총』, 제38집 2호, 195-196쪽.

80) 최철영(2004), 위의 글, 492쪽.

81) 제성호(2013), 위의 글, 23쪽.

이 중 한국군이 유엔군사령부로부터 위임을 받아 수행하고 있는 정전협정 조항은 제1조 군사분계선과 비무장지대 관련 조항에는 제1항 비무장지대 설정 및 유지(쌍방 2km), 제2항 군사분계선 위치 표시, 제4항 군사분계선 표식물 설치·감독, 제5항 한강하구의 민용선박 통행, 제6항 비무장지대 내 적대행위 금지 등이 있고, 제2조 평화 및 정전의 구체적 조치에는 제12항 한반도 내 적대행위 완전중지·보장, 제13항 서해 5개 도서 통제, 제14항~제16항 지상·해상·공중 군사력의 경계선 존중, 해상봉쇄 금지, 영공 존중 등 10개 조항이다.⁸²⁾

유엔군사령부는 정전협정 제1조 제7항 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지, 제8항 비무장지대 내 상대지역 출입 시 해당지역 사령관 허가, 제9항 군사정전위원회 허가하에 비무장지대 출입 규정을 수행하고 있다. 결국 DMZ(비무장지대)를 출입하고, MDL(군사분계선)을 통과하기 위한 정전협정 규정을 제외한 정전협정의 실질적이고 주요한 조항에 대한 집행을 한국군이 직접 수행하고 있는 것이다.

버웰 벨 주한미군사령관 겸 유엔군사령관은 2007년 1월 “한국군에 대한 전시작전통제권 전환과 이에 따른 한미연합군사령부의 해체는 정전관리 기능을 수행하는 유엔군사령관으로서 군사적 책무를 수행함에 부조화를 발생한다. 유엔군사령관은 한미연합군사령관을 통해 DMZ에 전개된 한국군을 운용하여 정전체제 유지업무를 수행해 왔으나 한미연합군사령부 해체로 더 이상 한국군 병력을 운용할 수 없게 되었다.”고 말하였다.⁸³⁾ 유엔군사령관의 이러한 발언은 군지휘 통제에 관한 것이나, 실질적으로 정전체제 유지업무를 한국군이 수행해왔음을 확인시켜주는 것이기도 하다.

사. 소결

1991년 남북기본합의서 체결에서 2018년 9·19 군사합의까지 남과 북의 군사적 보장을 위한 합의들은 정전협정이 가지고 있는 한계를 개선하고, 사문화된 규정을 대체하거나, 군사분계선의 일부 지역에 대한 유지관리 및 통과와 관련한 새로운 질서를 형성하고자 하는 남북의 지난한 노력의 결실이다.⁸⁴⁾ 이러한 합의들은 전쟁의 위험을 감소시켜 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위한 것으로 남과 북에 의해서 사전에 직접적이고 실질적 합의가 주도되었고, 유엔군사령부의 역할은 사후에 이를 담보하는 보조적인 것에 불과하였다.

82) 이상철(2012), 위의 책, 103쪽.

83) 한겨레, 2007. 1. 18.자, 「‘유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요’」
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/185112.html>

84) 최철영(2004), 위의 글, 495-496쪽.

한국군은 이미 공동경비구역 경비 임무를 비롯하여 군사분계선 전 지역의 경비책임을 전담하고 있고, 비무장지대 유지, 군사분계선 위치 표시, 비무장지대 내 적대행위 금지, 한반도 내 적대행위 완전중지·보장, 서해 5개 도서 통제, 지상·해상·공중 군사력의 경계선 존중, 해상봉쇄 금지, 영공 존중 등 정전협정 유지 임무의 대부분을 한국군이 직접 수행하고 있고, 유엔군사령부의 역할은 미미하다. 한국군이 정전협정의 유지·관리 기능을 실질적으로 수행하고 있음을 고려하여 2007년 한·미 양국은 전시작전통제권 전환 이전 시점에 DMZ(비무장지대) 출입승인을 포함한 정전관리 책임을 유엔군사령부에서 한국군으로 이양하기로 합의하기도 하였다.⁸⁵⁾ 한국군이 비무장지대 관리책임을 전담한 후에도 정전관리에 아무런 문제가 없었고, 정전관리 책임조정의 문제는 전시작전통제권의 전환에 종속될 필요도 없는 것이므로, 남과 북이 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 이행조치를 실행하고 있는 지금, 한국군은 정전관리 책임을 유엔군사령부로부터 하루빨리 이양받아야 할 것이다.

5. 마치며

정전협정이 체결된 이후 70년이 지난 현재, 세계의 냉전은 종식되었고, 한반도에서 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 유엔의 회원국이 되었다. 대한민국은 유엔 헌장에 따라 정치적 독립의 보장 및 영토보전의 권리를 향유하고, 대한민국의 주권행사에 대해 유엔군사령부도 주권평등의 원칙에 의해 이를 존중하여야 한다. 특히 대한민국 정부의 평화적 목적 또는 비군사적 목적의 비무장지대 출입은 주권행사의 일환이고, 이에 대해 유엔군사령부는 거부할 수 없다. 1991년 이래로 남과 북은 유엔 헌장 제2조에 따라 한반도에서 무력충돌이 재발하지 않도록 무력사용 금지 및 평화적 수단에 의한 분쟁해결 원칙을 준수하고 있다. 1953년 체결된 정전협정은 시간이 흐르며 협정의 이행을 관리, 감독하는 정전관리기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 유명무실화되었고, 현재는 군사 분계의 유지라는 기능만을 수행하고 있다. 이러한 정전협정의 현실에서 남과 북은 정전협정의 한계를 개선하기 위해서 여러 군사적 보장을 위한 합의를 하고, 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 이행조치를 실행하면서 평화공존의 길로 한발 더 나아가고 있다.

2021년 7월 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 대한민국을 개발도상국에서 선진국 그룹으로 변경하였다. 유엔무역개발회의는 개발도상국의 산업화와 국제 무역 참여 증진을 지원하기 위해 설립된 유엔 총회 산하 정부 간 기구로 1964년 설립된 이래 지위가 개발도상국에서 선진국으로 인정받은 것은 대한민국이 최초이며, 이미 대한민

85) 대한민국 정책브리핑, 2007. 11. 7.자, 「제39차 SCM 공동성명(한글)」

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155253593>

국의 국내총생산(GDP) 규모는 세계 10위에 해당한다.⁸⁶⁾ 또한, 한국군은 1950년 한국 전쟁 이후 70년이 지나 세계 군사력 순위 6위로 발돋움하였다.⁸⁷⁾ 정전협정의 유지·관리에 있어서 유엔군사령부의 역할은 미미하고, 한국군이 이미 군사분계선 전 지역의 경비책임을 전담하는 등 정전협정 유지 임무의 대부분을 직접 수행하고 있으므로 더 이상 정전협정 유지를 형식적으로도 유엔군사령부에 맡길 필요도 없다. 실질에 맞게 형식을 조정하여야 하며, 이는 한국군이 유엔군사령부로부터 정전관리 책임을 이양받는 방식이 될 것이다. 한국군은 이미 오래전부터 정전협정의 실질적이고 주요한 조항을 직접 수행하고 있었으므로 정전관리 책임 이양에 있어 실제로 문제될 것은 별로 없다. 버웰 벨 유엔군사령관은 전시작전통제권 전환과 한미연합군사령부 해체 후 유엔군사령부의 군사적 책무 수행에 발생하는 부조화를 언급하였다.⁸⁸⁾ 이러한 부조화를 해결하는 방법은 유엔군사령부의 정전협정 관리업무와 권한을 모두 한국군에게 이양하는 것이다. 대한민국 정부는 그동안의 유엔군사령부가 했던 역할에 대해서 충분히 평가하고, 유엔군사령부의 정전협정 관리기능의 이양에 대해서 미국과 신속히 협의하여야 할 것이다.

86) 한국일보, 2021. 7. 10.자, 「57년 만에 개도국 벗어났다는데…한국이 된 ‘선진국’이 뭐가요」

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021070717300002283?did=DA>

87) 한겨레, 2020. 3. 6.자, 「한국, 세계 군사력 순위 6위…북한, 8계단 하락 25위 그쳐」

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/931407.html

88) 한겨레, 2007. 1. 18.자, 「‘유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요」

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/185112.html>

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 국방부(2020), 『2020 국방백서』
- 김국래(2017), 「정전협정 체제의 현황과 한강하구의 지위」, 『인천학연구』, 제27호
- 김태현(2019), 「유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』, 39호
- 노동영(2017), 「한국문제에서 유엔사의 지위와 역할」, 『국방연구』, 제60권 제4호
- 류홍채(2017), 「남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제」, 『한국정치외교사논총』, 제38집 2호
- 마상운(2006), 「냉전체제의 해체와 남북관계의 변화」, 『한국사론 43: 광복 60년 한국의 변화와 성장 그리고 희망』
- 문관현(2020), 「한반도 평화체제 논의에 따른 유엔군사령부 변화에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위 논문
- 박명림(2006), 「한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환」, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호
- 박태균(2003), 「1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미」, 『역사비평』, 2003 여름
- 서주석(2001), 「한반도 정전체제와 유엔군사령부」, 『통일시론』
- 신옥희(2005), 「기회에서 교착상태로:테탕트시기 한미관계와 한반도의 국제정치」, 『한국정치외교사논총』, 제26집 2호
- 양준석(2019), 「6.25전쟁 이후 한국의 동유럽 인식: 중립국감시위원단을 중심으로」, 『동유럽발칸연구』, 제43권 2호
- 외교부(2020), 『2020 유엔개황』
- 유병화(1991), 「남북한 UN가입과 한국통일의 법적 문제」, 『통일문제연구』, 제3권 3호
- 윤정인(2017), 「1953년 정전협정」, 『통일법연구』, 제3권
- 이미숙(2009), 「남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구」, 『군사』, 제70호
- 이상철(2012), 『한반도 정전체제』
- 이용일(1991), 「남북한의 UN가입에 관한 국제법적 고찰」, 『법제』
- 이용일(2020), 『분단과 통일의 법』

- 제성호(2013), 「한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제」, 『국방 정책연구』, 제29권 2호
- 조명현(1991), 「국제환경의 변화와 남북한의 UN가입」, 『사회과학연구』, 제2권
- 조성훈(2021), 「정전협정 체결시 참전 16개국 대체재선언 의도와 한계」, 『한국정치외교사논총』, 제42집 2호
- 최철영(2004), 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성군관법학』, 제16권 3호
- 통일연구원(2018), 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 3』

2. 언론보도

- 뉴스1, 2019. 6. 10.자, 「유엔사, 전방 고성 GP 민간인 출입제한...“안전조치 필요”」
- 뉴스스, 2018. 7. 13.자, 「北, 장성급 회담 역제안...명분 앞세워 미국과 기싸움 효과」
- 대한민국 정책브리핑, 2007. 11. 7.자, 「제39차 SCM 공동성명(한글)」
- 대한민국 정책브리핑, 2020. 3. 22.자, 「9·19 남북군사합의」
- 서울신문, 2021. 7. 2.자, 「폴 라카메라 한미연합사령관 취임...서욱 “두 번째 인연 매우 기뻐”」
- 연합뉴스, 2004. 11. 1.자, 「JSA 경비 반세기만에 한국군에 이양(종합)」
- 연합뉴스, 2018. 8. 30.자, 「남북 경의선철도 공동조사, 유엔사에 막혀 일단 무산」
- 한겨레, 2007. 1. 18.자, 「‘유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요’」
- 한겨레, 2020. 3. 6.자, 「한국, 세계 군사력 순위 6위...북한, 8계단 하락 25위 그쳐」
- 한국일보, 2021. 7. 10.자, 「57년 만에 개도국 벗어났다는데...한국이 된 ‘선진국’이 뭔가요」
- VOA, 2018. 3. 22.자, 「미한군사훈련 참관하는 중립국감독위 역할...“감독아닌 관측”」

발제 3

유엔사 재할성화에 관한 법적 쟁점 검토

- 국제법 및 대한민국 헌법 위반 여부를 중심으로

신의철

(변호사, 법무법인 율림)

1. 들어가며 - 왜 지금 유엔사 재할성화에 주목하는가?

최근 몇 년간 유엔군사령부에 대한 언론 보도 횟수가 눈에 띄게 증가하였다. 남북관계에 대한 기대가 최고조에 달했던 2018년 여름, 유엔군사령부가 남북철도 시범운행을 위한 우리 정부의 군사분계선(MDL) 통과 신청을 이례적으로 불허했다는 보도 역시 그중 하나인데, 당시 불허의 이유는 통일부가 제출한 서류가 미비했다는 것이었다. 무산 직후 천해성 통일부 차관이 빈센트 브룩스 유엔군사령관¹⁾을 긴급히 면담까지 했다고 하는데, 불허 결정을 바꾸지는 못했다.²⁾³⁾

1) 주지하는 바와 같이 주한미군사령관이 유엔군사령관을 겸직하므로, 이하 본 장에서 직위는 모두 '유엔군사령관'으로 통일하여 표기하였다.

2) 한 정부 소식통은 “통일부는 최근에도 금강산 이산가족 상봉, 평양 유소년 축구 경기 등 대규모 육로 방북 행사를 치르는 등 MDL 통과 업무에 이골이 난 부처”라며 “서류 미비와 같은 실수를 저질렀을 가능성은 희박하다.”고 밝히기도 했다. 조선일보. 2018.8.31. “美주도 유엔시, '남북철도 시범운행' 이례적 訪北 불허”

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/31/2018083100348.html

3) 2019년 6월에도 우리 정부가 제9차 한·독 통일자문위원회에 참가한 독일 정부 대표단을 위해 강원 고성 비무장지대 내 감시초소(GP)를 방문하는 일정을 마련했지만, 유엔사가 방문을 위한 출입을 승인하지 않아 행사가 불발됐다. 당시에도 정경두 국방장관이 로버트 에이브럼스(Robert B. Abrams) 유엔군사령관에게 협조 요청까지 했지만 받아들여지지 않았다. 같은 해 8월에는 김연철 당시 통일부 장관이 비무장지대 내 유일한 민간인 거주지인 대성동 마을을 방문하려 했지만, 역시 유엔사가 동행 취재진의 방문을 불허하면서 결국 방문이 좌절되기도 하였다. 뉴시스. 2019.12.17.

이러한 과정에서 유엔사가 비무장지대(DMZ) 관리 권한을 남용하여 남북간 화해노력에 어긋장을 놓고 있다는 비판이 제기되면서 정전협정 관리 권한을 한국이 가져와야 한다는 주장이 대두되는 등 유엔사에 대한 여론이 악화되었다. 또한 미국이 2014년부터 추진하여 온 ‘유엔사 재활성화(UNC Revitalization)’의 실체가 드러나면서, 미국이 한미간 전시작전권 전환 이후를 대비하여 유엔사를 전투사령부로 복귀시키는 방향으로 한반도 내 영향력을 유지하려는 것이 아닌가 하는 의혹 또한 제기되었다. 가령 2019년 9월 16일자 <한겨레> 기사는, 미국이 평시 정전협정 준수 여부를 관리하는 유엔사의 임무를 전반적인 한반도 위기 관리로 확장하려고 하고, 이에 대해 유사시 북한의 군사행동을 정전협정 위반으로 간주하거나 확전 방지 차원에서 유엔사가 미래연합사에 군사 대응을 지시할 수도 있다는 분석이 있으며, 이렇게 되면 한국이 되찾아온 작전통제권 행사를 마음대로 못하게 될 수 있다고 보도하였다.⁴⁾ 이러한 비판을 의식한 듯 유엔사는 “비무장지대 내 안전하지 않은 지역에 대한 출입 신청이나, 필요한 정보나 서류가 갖추어지지 않았을 경우에만 출입을 불허”했을 뿐이며, 2018년 이후 93% 이상 승인했다고 밝혔다.⁵⁾ 또한 2020년에는 우리 환경부의 비무장지대 내 아프리카돼지열병 관련 조사를 허가했다는 사실을 홍보하기도 하였다.⁶⁾

이 글이 유엔사 재활성화에 주목하는 이유는 첫째, 유엔사가 남북화해를 위한 노력에 걸림돌로 작용할 수 있음을 경험하였고, 둘째, 그러한 배경에는 미국이 추진해 온 유엔사 재활성화라는 프로젝트가 있다고 여겨지며, 셋째, 심지어 이러한 프로젝트가 우리 국민의 의사와 무관하게 추진되어왔고 지금도 추진되고 있다고 보기 때문이다. 이하에서는 ① 역대 유엔군사령관들의 발언 및 관련 언론 보도 등을 통해 유엔사 재활성화가 무엇이고, 우리가 모르는 사이 실제 얼마나 추진되었는지를 먼저 살펴본 후, ② 유엔사 재활성화라는 이름 하에 미국이 추진하고 있는 일련의 행위들이 과연 법적 근거가 있는 것인지, 국제법 및 대한민국 헌법에 저촉될 소지는 없는지 검토해본다.

“유엔사 'DMZ 출입허가권' 남용 논란…“韓 정부와 시민 주권 침해”

https://newsis.com/view/?id=NISX20191217_0000863102&cID=10301&pID=10300

4) <한겨레>. 2019.9.16. “미국의 유엔사 강화, 한국 작전권 행사 무력화 불씨 되나”

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/909619.html>

5) <한겨레>. 2019.10.23. “유엔사, ‘비군사적 목적 DMZ 출입 불허’ 논란에 ‘93% 승인’”

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/914264.html>

6) <뉴스스>. 2020.2.7. “달라진 유엔사…남북관계 어긋장 비판에 이미지 개선 시도”

https://newsis.com/view/?id=NISX20200207_0000911847&cID=10301&pID=10300

2. 유엔사 재활성화의 내용 및 특징

- 유엔사 재활성화란 무엇이고, 왜 추진되었으며, 현재 얼마나 추진되었는가?

(1) 개요

우선, 유엔사는 유엔사 재활성화에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

“유엔사는 한미연합사 설립으로 인해 쇠퇴한 이후 성장, 목적적합성, 변화의 시기를 겪었다. 2000년대 초반에는 남북간 교통로 설치 및 북서부 섬 부근 한국군의 실탄 사격훈련 시행으로 인해 정전유지 활동이 활발해졌다. 정전유지 활동의 증가는 유엔사에 대한 국제적인 관심을 다시 불러일으켰고, 그 결과 1998년과 2003년 사이에 7개국 이 다시 사령부에 합류했다. 유엔사의 ‘숨겨진 잠재력(untapped potential)’을 포착한 유엔군사령관은 2015년 유엔사 재활성화를 사령부의 공식 목표로 발표하면서 국제 기여를 위한 모멘텀을 가동했다. 2018년 캐나다가 최초로 비미국인 장성을 유엔사에 배치했고, 2019년 호주가 그 뒤를 이어 현재에 이르고 있다. 2018년 유엔사 본부가 서울에서 평택으로 이전한 직후, 유엔사 재활성화는 일단락되었다.” 이러한 전환에도 불구하고 사령부는 한반도 안보환경의 역동적인 과제를 해결하기 위해 계속해서 진화하고 있다. 이러한 도전은 고조된 긴장 속에서 국제적 결의를 보여주고 군사대비태세를 유지하는 것에서부터 남북외교를 위한 공간을 만드는 것까지 다양하다.”⁸⁾

7) 스캐퍼로티 전 사령관이 추진한 계획 자체는 2018년에 일단락되었을지 모르나, 유엔사는 그 이후에도 여전히 계속하여 ‘재활성화’된 상태이며, 이러한 점은 웨인 에어 유엔군 부사령관이 2019년 2월에 가진 <조선일보>와의 인터뷰에서도 향후 “유엔사 근무요원을 2배 이상 늘릴 것”이라고 한 점에도 잘 드러난다. 즉, 유엔사는 이미 ‘재활성화된 상태’이기도 하지만, 계속하여 여전히 ‘재활성화되고 있는 중’이기도 한 것이다. <조선일보>. 2019.2.8. “한반도 종전선언해도 유엔사 유지... 근무요원 2배 이상 늘릴 것”

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/08/2019020800321.html

8) “UNC experienced a period of growth, relevance, and change, following its decline after the establishment of CFC. In the early 2000s, Armistice maintenance activities grew with the establishment of Transportation Corridors and South Korean military live fire exercises near the Northwest Islands. The increase in Armistice maintenance requirements contributed to renewed international interest in UNC, resulting in seven nations rejoining the command between 1998 and 2003. Recognizing UNC’s “untapped potential”, the UNC Commander announced UNC revitalization as an official command effort in 2015, driving the momentum for more international contributions. In 2018, Canada assigned the first non-American General Officer to serve in UNC, and Australia continued this trend in 2019 until present. Shortly after the relocation of UNC Headquarters from Seoul to Pyeongtaek in 2018, UNC revitalization ended. Despite this transition, the command continues to evolve to meet the dynamic challenges of the security environment on the Korean Peninsula. These challenges range from demonstrating international resolve and maintaining military readiness during heightened tensions to creating space for inter-Korean diplomacy.” Official Website for the United Nations Command, United Nations Command > History > Post-1953: Evolution of UNC (2021.6.2.) (번역 필자). <https://www.unc.mil/History/Post-1953-Evolution-of-UNC/>

한편, 언론들은 유엔사 재활성화를 보도하면서, 이는 미국이 전작권 전환 등으로 한국군에 대한 영향력이 낮아지는 상황에 대비하여 유엔사를 통해 계속 영향력을 행사하고자 하는 노력의 일환이라고 분석했다.

2019년 1월 14일자 <아사히신문> 보도에 따르면, 미국은 주한미군 인사 중 유엔사 요원을 겸직하는 경우를 줄이는 한편 유엔군사령부 내에 한국과 미국을 제외한 유엔군 참가 15개국의 요원을 늘리고 있다고 한다. 구체적으로는 미국이 2018년 여름 미 제7공군사령관이 겸하고 있던 유엔군 부사령관 자리를 캐나다군의 중장에게 양보했으며 부사관급에서도 미군이 맡았던 자리를 영국·호주·캐나다군에 넘겨주는 일이 잇따르고 있으며, 한반도 평화협정 체결 움직임이 진행되며 한반도 전시작전통제권 등을 둘러싸고 미군의 영향력 저하가 우려되는 상황에서 미국이 유엔사에 힘을 실어줘 자국의 '아군'을 늘리려는 의도가 있다고 기사는 분석했다.⁹⁾

2019년 7월 11일자 <연합뉴스> 보도 역시 미국이 한반도 유사시 유엔사에 '유엔 전력'을 제공할 국가로 일본과 독일 등의 참여를 희망하는 것은 표면적으로는 유엔사 역할 확대과정에서 비롯되었다고 하면서, 유엔사 스스로가 앞으로의 역할과 관련하여 "다국적군 통합체제 기반 구축"이라고 설명하고 있는 데서 보듯, 여러 나라가 모인 다국적 통합군체제를 갖추겠다는 의지를 분명히 한 것이라고 설명했다.¹⁰⁾

2019년 9월 16일자 <한겨레> 기사에 따르면, 최근 미국이 평시 정전협정 준수 여부를 관리하는 유엔사의 임무를 전반적인 한반도 위기 관리로 확장하려고 하고 있고, 이에 대해 유사시 북한의 군사행동을 정전협정 위반으로 간주하거나 확전 방지 차원에서 유엔사가 미래연합사에 군사 대응을 지시할 수도 있다는 분석도 있으며, 이렇게 되면 한국이 되찾아온 작전통제권 행사를 마음대로 못하게 될 수 있다고 설명했다. 기사는 전작권 전환 이후 미국이 유엔사를 통해 한국군을 통제할 것이라고 보는 이들은 2014년부터 진행 중인 미국의 유엔사 재활성화(강화) 움직임을 주목하고 있다고 하면서, 2018년 7월 이후 미군이 맡아오던 유엔사 부사령관을 캐나다와 호주 출신 3성 장군이 맡고 있는 점 외에 유엔사 참모 조직 강화 등으로 30~40명 수준이던 유엔사 근무자가 2~3배 늘어난 점, 주한미군 참모장이 겸직하던 2018년 8월 마크 질레트 미 육군 소장이 별도의 유엔사 참모장에 취임한 점 등을 거론했다. 이에 따라, 1978년 한미연합사 창설 이후 사라진 유엔사의 작전기능을 살리고, 다국적 군사기구로 강화하는 등 유엔사의 독자적 역할이 강화되고 있으며, 유엔사가 독

9) <연합뉴스>. 2019.1.14. "日언론 '美, 주한미군 약화 우려해 유엔사 기능 강화' 해석"

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190114100800073?input=1195m>

10) <연합뉴스>. 2019.7.11. "美, 유엔사 日참여 추진...中견제·역할분담 목적 포석 주목"

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190710160500504?input=1195m>

자적인 작전능력까지 확보하면 국군의 전작권 행사에 영향력을 미칠 것이라는 예상도 나온다고 기사는 보도했다.¹¹⁾

또한, 주한미군에서 전략, 정책 및 계획 담당 차장으로 근무하는 손 크리머¹²⁾ (Shawn P. Creamer) 미 대령은 “유엔사와 전력 제공국들(The United Nations Command and the Sending States)” 논문에서 유엔사 재활성화 추진 과정과 내용을 다음과 같이 설명했다.

“2014년부터 미국 지도자들은 유엔 본부 참모 증원을 위한 보다 공식적인 다국적 인력 배치 계획을 추진하기로 결정”했으며, “2015년 스카파로티 유엔군사령관은 유엔사를 ‘재활성’하기 위한 의도적인 노력을 시작하였고, 그 후 몇 년 동안 유엔군사령관의 주요 참모들이 유엔사 본부 업무를 수행하는 데 점점 더 많이 이용”되었다고 한다. “캐나다는 또한 유엔사에 파견된 장교들의 수를 6명에서 15명으로 늘릴 것이라고 발표했다”고 한다.¹³⁾

아울러, 손 크리머는 재활성화에 대한 한국의 반응(South Korean Reactions to Revitalization)을 미온적이라고 보았는데, “재활성화에 대한 한국의 미온적 대응은 국가 주권에 대한 우려 확산, 사령부의 비효율성에 대한 인식, ‘재활성화’라는 용어의 부정적인 연관성 등이 영향을 미친 것으로 추정할 수 있다.”고 주장하였다.¹⁴⁾

유엔사는 한국 전쟁 당시 유엔 안보리 결의 제84호에 의해 설치된 16개국 전투 병력에 대한 미국 주도의 통합군사령부로서 전투 기능을 수행했다. 그리고 한국이 정전협정 협상이나 체결에 참여하지 않음으로써, 유엔군사령관이 정전협정의 한 당사자로 권한과 의무를 갖는 구조의 정전협정이 체결되었다. 정전협정 체결 후 15개국의 병력은 철수하였고, 한미상호방위조약에 근거하여 계속 주둔하게 된 미군이 유엔사를 구성하는 유일한 병력으로 남았다. 유엔사는 한국전쟁 당시에는 한국군에 대한 작전통제권을 행사하였으나, 1978년 한미연합사령부의 창설로 인해 이후 정전의 유지와 협정의 관리업무만을 맡게 되었다. 이에 따라 미국을 제외한 15개국 중 극히 일부가 정전협정의 군사정전위원회 등 정전유지 활동 차원에서 연락장교를 파

11) <한겨레>. 2019.9.16. “미국의 유엔사 강화, 한국 전작권 행사 무력화 불씨 되나”

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/909619.html>

12) 주한미군에서 9년째 복무하고 있으며, 2020년 9월부터는 주한미군의 전략, 정책 및 계획 담당 차장(Deputy Director for Strategy, Policy and Plans at United States Forces Korea)을 맡고 있다. <https://www.linkedin.com/in/shawn-creamer-10b1178> (2021.7.1.)

13) Colonel Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall · Winter 2017. pp.18-22. (번역 필자).

14) 위의 글, pp.22-23. (번역 필자).

견하는 수준에서, 극히 소극적으로 참여하였던 것으로 알려져 있다. 그러나 이와는 다른 유엔사의 최근 움직임의 배경을 명확하게 논의하기 위해서는, 우선 전작권 합의 논의가 본격화된 2000년대 이후 유엔사의 활동 방향부터 살펴볼 필요가 있다.

(2) 추진 경과

1) 시작 단계 : 2003년부터 2013년까지

2003년 1월 당시 미 국방장관인 도널드 럼스펠트(Donald H. Rumsfeld)는 리언 라포트(Leon J. LaPorte) 유엔군사령관에게 유엔사 회원국뿐만 아니라 더 많은 국가가 참여하는 병력제공자(Force Provider)로서의 유엔사 기능을 보강하라고 지시하였다고 한다.¹⁵⁾ 2005년 3월 라포트 유엔군사령관은 미 상원 군사위 청문회에서 “유엔사를 구성하는 참전국들의 역할을 확대하고 유엔사 본부에 더 많은 인원이 참가하기를 희망한다.”고 말했으며,¹⁶⁾ 준비서면을 통해 “유엔사는 올해 한미연합연습 참가 규모를 확대하는 방안을 추진 중이다.”라고도 밝혔다.¹⁷⁾

이후 버웰 벨(Burwell B. Bell) 유엔군사령관 또한 2006년 3월 미국 상원 군사위 국방예산 심의 청문회에서 “유엔군사령부를 항구적인 다국적군(coalition)으로 발전시켜 나갈 것”이라고 밝혔다.¹⁸⁾ 또한 벨 사령관은 2007년 1월 18일 외신기자클럽 초청연설에서, “한미연합사의 해체와 한국군으로의 작전통제권 전환은 유엔사의 군사권한과 책임에 부조화를 초래할 것”이라고 지적하면서, 이로 인해 “연합사 해체 때 유엔군사령관은 (현재) 한미연합사령관이 보유하고 있는 비무장지대와 다른 지역에 배치된 한국 전투부대에 대한 즉각적인 접근권한이 없어지게 된다.”라며 “연합사가 해체되면 조직을 정비해 정전에서 전시로 전환될 때 유엔사 지휘관계에서 하나의 통합이 필요하다.”고 말하였다. 벨 사령관은 “(일본 내) 유엔기지 사용 불가 때 다국적군의 전력을 들여올 수 없다.”라며 “유엔사를 통한 이런 메커니즘을 유지하는 것이 중요하다.”고 하면서, “유엔군사령관은 모든 유엔 지원 전력에 대한 작전 지휘권을 보유할 것”이라고 덧붙였다.¹⁹⁾

15) 정경영(2007), “유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안”, 2007년도 국회 국방위원회 정책연구용역과제 연구보고서, 19-20쪽.

16) <매일경제>. 2005.4.9. “북, 유엔사 강화 움직임 경계”
<https://www.mk.co.kr/news/home/view/2005/04/129934/>

17) Leon J. LaPorte, “Prepared Statement by GEN. Leon J. LaPorte, USA Hearings before the U.S. Senate Committee on Armed Services: Unified and Regional Commanders on Their Military Strategy and Operational Requirements”, March 8, 2005, pp.12-13. (번역 필자).

18) <한겨레>. 2006.3.8. “유엔사·전시작전권…미국의 속내?”
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/107259.html>

위 발언을 통해 알 수 있는 것은, 한미연합사가 해체되고 한미간 전시작전통제권 전환이 예정된 조건에서, 유엔사의 위상을 향후 어떻게 가져갈 것인지에 대해 미국은 이미 2007년 이전부터 심사숙고하고 있었다는 점이다. 즉, 유엔사 산하에 독자적 전투부대가 없는 조건에서 한미연합사를 통해 보유하고 있던 한국군에 대한 전시작전통제권한마저 반환하게 될 경우 이후 유엔사가 기본적인 정전협정 유지기능조차 수행할 수 없게 되는 상황을 미국은 우려하고 있었던 것으로 보인다. 이에 따라 향후 한반도 유사시 미국의 군사적 주도권을 어떤 지휘체계를 통해 확보할 것인가, 당장 유엔사가 지휘할 수 있는 산하 부대를 어디서 어떻게 구축할 것인가, 이 과정에서 한국군과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 등의 현안들을 고심하는 과정에서 유엔사 재활성화라는 프로젝트가 제기된 것으로 추정된다.

2) 본격화 단계 : 2014년 이후

유엔사에 따르면, 유엔군사령관이 유엔사 재활성화를 사령부의 공식 목표로 삼은 것은 2015년이다. 당시 유엔군사령관이었던 스캐퍼로티(Curtis M. Scaparrotti)는 2016년 미 상원 군사위원회에 “지난해, 우리는 유엔군사령부의 17개 전력제공국들의 일상적인 작전 참여를 더욱 강화하기 위해 노력했다.”고 밝힌 후, “호주의 고위 장교 한 명이 유엔사에 대한 전력제공국들의 참여를 개선하기 위해 지속적으로 앞장서서 노력하고 있다. 유엔사 전력제공국의 대표들이 우리의 훈련에 참가하고, 함께 훈련하며, 사령부의 고위 지도부와 매월 만나며, 최고 수준의 장교들을 사령부에서 일하도록 배치한다. 2015년 을지프리덤가디언 훈련기간 동안, 사령부는 7개 유엔사 전력제공국들(호주, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 콜롬비아, 덴마크, 프랑스)의 89명의 참가자들에게 진심으로 감사를 표했다.”고 보고하였다.²⁰⁾

또한, 2014년 7월 28일, 스캐퍼로티 유엔군사령관은 미 국방부 장관에게 보낸 ‘유엔사 재활성화(Revitalizing the United Nations Command)’라는 제목의 서신을 통해, 유엔사는 “숨겨진 잠재력(untapped potential)을 갖고 있다.”면서 “한국은 유엔사를 주로 정전유지기능에 초점을 맞추고 있지만, 안보에 대한 다국적인 기여를 모색할 의향이 있다.”고 평가하였다. 나아가 “재활성화된 유엔사는 한반도의 안정과 안보를 위한 다국적 기구로서의 역량을 강화할 것”이며, “유엔사는 정전협정을 계속 유지하면서 침략을 억제하고, 격퇴를 촉진하고, 다국적 비상작전을 통

19) <한겨레>. 2007.1.18. “유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요”

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/185112.html>

20) Curtis M. Scaparrotti, “Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander, United Nations Command; Commander, United States–Republic of Korea Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea before the Senate Armed Services Committee”, February 23, 2016. p.7. (번역 필자).

해 위기상황에 효과적으로 대응할 것”이라고 밝혔다.²¹⁾

장광현(2019)의 논문에 따르면, 스캐퍼로티 사령관은 2014년 7월 24일 최윤희 한국 합참의장에게도 서신을 보낸 적이 있다고 한다. 스캐퍼로티 사령관은 이 서신에서 “유엔사의 기능 강화는 유엔사가 정전유지 위주의 기능에서 벗어나 다국적 기구로서의 역량을 확대함으로써, 평시에는 전략적 여건 조성 능력 및 적대행위에 대한 억제력 강화 및 긴장 완화를 촉진하고, 유사시 전력제공국들의 기여를 한반도에 집중시켜 적대행위 혹은 불안정 상태에 대한 역량을 확장시킬 수 있음”을 강조하면서, 유엔사 재활성화를 위한 논의를 정식으로 제안하였다고 한다. 아울러 “재활성화된 유엔사는 한반도 평화와 안보를 위한 동맹의 다국적 조력자(enabler)로서 지원 역할에 충실할 것이다. 어디까지나 현재의 유엔사 권한범위 내에서 유엔사의 효과를 최적화하는 것일 뿐, 기존의 유엔사 임무나 권한 면에서 일체의 확장은 없을 것이다.”라고 강조하면서, 재활성화와 관련된 어떠한 조치도 한미 계획 및 의사결정에 영향을 미치지 않을 것임을 밝혔다고 한다.²²⁾

한편, 비미군 출신으로는 최초로 유엔사 부사령관이 된 웨인 에어(Wayne D. Eyre) 중장도 2019년 2월 8일 언론과의 인터뷰를 통해 “유엔사는 확고하고 항구적인 평화 체제가 정착될 때까지 지속적인 지원 역할을 할 것”이라고 밝히면서, “평상시 유엔사 근무 요원을 100명으로 늘리는 방안을 추진 중이며, 지난 5년간 유엔사 참여국들의 키리졸브 등 한·미 연합훈련 참가가 늘었다.”고 하며 “유엔군사령관은 매달 전력제공국 대사단을 초청해 회의를 열고 각종 진행 상황을 공유하고 있다.”고 하였다.²³⁾

(3) 유엔사 재활성화의 특징

이처럼 한국이 미군이 가진 한국군에 대한 작전통제권을 환수하려 하자 유엔사를 확대하려는 미국의 움직임이 시작되었고, 2010년 이후 특히 유엔사 재활성화를 통해 유엔사 회원국들이 병력을 파견하여 연합훈련에 참가하는 등의 활동을 벌였다.²⁴⁾ 이는 분명 정전유지 활동의 범위를 넘어서는 것이며, 유엔사 차원에서는 정전

21) Curtis M. Scaparrotti, “Revitalizing the United Nations Command(UNC)”, letter to the U.S. Secretary of Defense, July 28, 2014. [장광현(2019), “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구”, 아주대학교 박사학위 논문, 243쪽 부록8. (번역 필자)].

22) 참고로, 장광현은 위 서신의 영문명인 ‘Revitalizing the United Nations Command’를 ‘유엔사 재활성화’라고 번역하지 않고, ‘유엔사가 지향하는 비전’이라고 번역하였다. 유엔사 기참부장 오웬스(Christopher S. Owens) 해병대 소장이 합참 전략기획부장에게 보낸 서한, 2015.3.23.자 중 [장광현(2019), 위의 글, 96-97쪽에서 재인용].

23) <조선일보>. 2019.2.8. “한반도 종전선언해도 유엔사 유지… 근무요원 2배 이상 늘릴 것”

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/08/2019020800321.html

협정 이후 사실상 최초의 군사활동이라는 점에서 주목할 필요가 있다.

이러한 유엔사 재활성화의 주요 내용을 요약하자면 다음과 같다. ① 유사시 유엔사가 지휘할 군대를 실질적으로 마련한다. ② 이를 위해 한미연합사와 유엔사는 분리하고, 유엔사를 한국 당사와 같은 수준으로, 여러 국가의 군대가 참여하는 다국적군으로 만든다. ③ 유엔사 기능회복의 핵심은 ‘전투지휘기능’의 회복에 있으며, 다국적군의 실(實)병력이 참가하는 연합훈련을 통해 이를 검증하고 강화한다. 이차에서는 이 중 ‘실질적 다국적군화’와 ‘전투지휘기능 회복’ 두 가지에 대하여 집중적으로 살펴본다.

1) 실질적 다국적군(coalition)화

유엔사 회원국들의 한미연합연습 참가 또는 참관 관련 주요 언론 보도를 살펴보면 다음과 같다.

우선, <주한미군전략다이제스트>는 “2012년 키리졸브 연습에 23개국의 다국적 대표단이 참가하였으며 2012년 UFG 연습에 60명의 다국적 장교들이 참가하였다(2013년판).²⁵⁾”고 하고, “2009년 을지 프리덤 가디언 연습에 총 3개 국가에서 7명이 참석한 반면 2014년 연습에는 총 7개 국가에서 153명이 참가하여 참가율이 대폭 증가했다(2015년판).²⁶⁾”고 설명하고 있다.

또한 언론 보도에 따르면, 2015년 3월 키리졸브 연습에는 유엔사 회원국 중 5개국(호주, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 영국)이,²⁷⁾ 2016년 8월 UFG 연습에는 9개국(호주, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 필리핀, 영국, 뉴질랜드)이²⁸⁾ 2017년 3

24) 관련하여, 한미 간 전시작전권 전환 문제 외에 ‘對 중국 견제 의도’ 역시 미국이 유엔사 재활성화를 추진하게 된 배경이라는 주장도 있다. 이는 현재 벌어지고 있는 미·중 패권경쟁을 고려할 때 상당히 설득력 있는 주장이라 생각된다. 유엔사의 기능 강화는 미군이 한국군에 대한 작전 통제권을 행사하던 60년 이상 제기되지 않다가 한국군에 대한 지휘 구조 변화와 맞물려 추진되기 시작하였고, 2015년 유엔사 재활성화 프로젝트가 본격화된 시점과 그 양상 역시 한반도 대북 방어 성격보다는 미국의 아시아 피벗 정책(Pivot to Asia), 즉 대중국 봉쇄 전략의 일환으로 볼 여지가 다분하기 때문이다. 그러나 지금까지 이러한 의도를 인정한 유엔사 혹은 역대 사령관들의 공식적 언급은 없었고, 모두 언론이나 평론가들의 추론에 불과했던 것도 사실이다. 또한 이 글의 주된 관심은 유엔사 재활성화의 배경을 분석하는 것이 아니라, 그 내용에 대한 법적 타당성을 검토하는 데 있다. 따라서 이에 대해서는 이 글에서는 다루지 않는다. 관련 기사는 <신동아>. 2019.10.26. “美, 유엔사 재활성화 ‘동아시아판 나토’ 만든다” 참조. <https://shindonga.donga.com/3/all/13/1882869/1>

25) United States Forces Korea, “USFK Strategic Digest 2013”, p.22. (번역 필자).

26) United States Forces Korea, “USFK Strategic Digest 2015”, p.44. (번역 필자).

27) Official Website for the United States Forces Korea, United States Forces Korea > Media > Press Releases > CFC Announces Start of Key Resolve 2015 (2021.7.1.) <https://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/587998/cfc-announces-start-of-key-resolve-2015/>

28) Official Website for the United States Forces Korea, United States Forces Korea > Media > Press

월 키리졸브 연습에는 5개국(영국, 호주, 캐나다, 덴마크, 프랑스)이 각 참가하였고²⁹⁾, 2017년 8월 UFG 연습에는 7개국(호주, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 뉴질랜드, 네덜란드, 영국)이 참관하였다. 그 외에도 2016년 3월 한미 양국 해군과 해병대가 실시하는 연합 상륙훈련인 쌍룡훈련에 호주군 약 130명과 뉴질랜드군 약 60명이 참가하였고³⁰⁾, 2017년 6월에는 한·미·캐나다 3국 해군이 제주 인근 해역에서 연합 해상 훈련을 벌였다.³¹⁾

[표1 : 연도별 한미연합훈련 참가현황]³²⁾

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
KR 연습	-	1개국 3명	3개국 11명	4개국 21명	4개국 32명	5개국 30명	5개국 57명	5개국 87명	5개국 91명	10개국 118명
UFG 연습	4개국 9명	5개국 18명	7개국 50명	7개국 50명	7개국 115명	8개국 152명	7개국 90명	7개국 171명	8개국 82명	-

2) 전투지휘기능 회복

한편, 이러한 유엔사 재활성화가 추진된 배경은 2007년 버웰 벨 전 유엔군사령관의 언급에서도 알 수 있듯이, 한미간 전시작전권 전환 이후 실제 지휘할 부대가 없는 유엔사가 정전협정 유지와 유사시 한반도 전력제공과 지휘의 기능을 지속적으로 수행할 방안을 찾는 것이 한 축이며, 한국군에 대한 미군의 전작권이 한국으로 환수되고, 발전하는 남북 관계 속에 한반도에 적대관계가 완전히 종식될 가능성이 커지면서, 이를 염두에 둔 한반도와 동북아에서의 미국의 군사적 영향력을 유지 강화할 수 있는 지휘체계를 어떻게 마련할 것인지에 대한 보다 근본적인 고민이 다른 한 축인 것으로 보인다. 이에 따라 유엔사는 유엔사 재활성화의 핵심을 ‘전투지휘기능’의 회복에 두고, 다국적군의 실병력이 참가하는 연합훈련을 통해 이를 검증하고 강화해온 것으로 추정된다.

Releases > CFC begins Ulchi Freedom Guardian 2016 (201.7.1.)
<http://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/920965/cfc-begins-ulchi-freedom-guardian-2016-2016/>

29) <연합뉴스>. 2017.3.24. “‘北핵심 타격’ 한미 키리졸브훈련 종료…미군 1만3천명 참가”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170323188900014>

30) <연합뉴스>. 2016.3.11. “한미훈련에 호주·뉴질랜드군 200명 참가…‘北도발 억제 의지’”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160311048200014>

31) <제주도민일보>. 2017.6.19. “평화의섬 제주, 미군 합정 해상훈련”
<http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=88062>

32) 장광현(2020), 『다시 유엔사를 말하다』, 굿프렌드 정우, 209쪽. 다만, 이 표의 수치들은 앞서 언급한 언론보도내용과는 다소 차이가 있다.

이와 관련하여 유엔사는 전투사령부로의 회귀 계획이 없다며 공식적으로 이를 부인하고 있으나,³³⁾ 다수 언론 보도와 전문가들은 유엔사 재활성화의 핵심을 한국전쟁 당시와 같은 전투지휘기능을 회복하는 데 주안점이 있는 것으로 분석하고 있다.³⁴⁾

장광현(2020)에 따르면, 2010년도 이전까지만 해도 한미연합연습에는 유엔사의 일부 회원국들이 군정위 연락단장을 겸하는 국방무관들을 옵저버(observer) 자격으로 연습을 참관토록 한 것이 전부였다. 2007년 8월 을지포커스(UFG) 연습에 유엔사 회원국인 영국, 프랑스, 캐나다, 노르웨이, 터키, 태국, 필리핀의 연락장교들이 옵저버 자격으로 최초로 연합연습에 참관한 정도였다. 그러나 2010년 10월, 한미 양국 국방장관이 연례 한미안보협의회를 통하여 “필요시 유엔사와 전력을 제공하는 국가들을 한미연합연습에 참여시킨다.”는 내용의 「한미국방협력지침」에 상호 서명한 후, 유엔사 회원국들이 한미연합연습에 실(實)병력을 참여시키기 시작하였다고 하며, 2013년도 3월 키리졸브(KR:Key Resolve) 연습에 이어 실시하는 독수리 연습(Foal Eagle)의 일환으로 실시한 연합상륙훈련에 1개 소대 규모의 호주군이 참가하였는데, 이것이 유엔사 회원국 중 참관요원(옵저버)이 아닌 실제 전투병력이 참가한 첫 번째 사례였다고 한다.³⁵⁾

또한, 언론 보도에 따르면, 2019년 8월의 한미연합연습은 한국군 4성장군이 사령관을 맡고 미군 4성장군이 부사령관을 맡는 미래연합사 편제로 진행되었는데, 당시 전작권 전환을 위한 기본운용능력(Initial Operational Capability: IOC) 검증 과정에서 연합사 부사령관 역할을 맡은 에이브럼스 미군 대장이 유엔군사령관 자격으로 미래연합사에 대한 지휘권 행사를 주장했던 것으로 알려지면서, 최악의 경우 ‘껍데기’ 전작권 전환이 이루어지는 것 아니냐는 우려가 제기되기도 하였다.³⁶⁾ 이를 통해 유엔사는, 전쟁 발발시 유엔사는 한국전쟁 당시와 같은 전투지휘기능을 회복하며, 이에 따라 모든 부대는 유엔사 휘하에 편제되는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 유엔사는 실질적 다국적군화와 함께, 전투지휘기능 회복을 재활성화의 주된 목표로 삼고 추진하고 있다. 이는 정전유지 활동의 범위를 넘어서는, 새로운 차

33) <연합뉴스>. 2020.11.20. “에이브럼스, ‘유엔사, 전투사령부로 회귀 계획 없다’”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201120049300504>

34) <연합뉴스>. 2020.11.17. “미, 유엔사 ‘독립 전투사령부화’ 염두…동북아 국제질서 주도”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201116149900504>

35) 장광현(2020), 위의 책, 205-206쪽.

36) <중앙일보>. 2019.9.17. “유사시 69만 유엔군 지휘권 누가…최악엔 껍데기 전작권 전환” [안준형 (2019), “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”, 『서울국제법연구』 26권 2호, 46쪽에서 재인용].

원의 군사활동이다.

3. 유엔사 재활성화 관련 법적 쟁점 검토

(1) 국제법 위반 여부

1) 쟁점

한반도에서 유엔사는 정전협정의 서명 주체로서 협정에 명시된 유엔사의 역할을 수행한다. 그러나 앞서 살펴본 유엔사 재활성화는 정전협정과는 관계없다. 주한미군의 경우 국회의 비준동의를 거친 한미상호방위조약을 근거로 한반도에 주둔하며 군사활동을 해왔다. 미군 외의 타국 군대가 유엔사의 재활성화라는, 또는 유엔사의 기능 강화라는 명분 아래 한반도의 영토, 영해, 영공에서 활동을 하는 것은 한국의 주권과 결부되는 문제로서, 이 행위에는 국제법적인 근거가 있어야 한다.

일각에서는 유엔사의 재활성화가 유엔 안보리 결의 제84호에 근거한 것이라고 주장한다. 최근 전역한 로버트 에이브럼스 유엔군사령관과 신임 폴 라카메라(Paul J. Lacamera) 사령관 모두 공통적으로, 유엔사가 유사시 한국 방어를 위한 다국적군 활동의 플랫폼 기능을 하는 것은 1950년 유엔 안보리 결의 제84호를 이행하고 있는 것이라는 취지로 설명하였다.³⁷⁾

그러나 유엔사가 70여 년 전에 유엔 안보리 결의를 현재 이행하고 있다는 주장과 그에 기반한 군사 활동이 합당하려면, 한국전쟁 당시 채택된 유엔 안보리 결의가 70년 이상 계속하여 그 효력이 유지되고 있다는 전제가 먼저 인정되어야 한다. 이 글에서는 유엔사가 70여 년 전 유엔 안보리 결의를 근거로 새로운 군사활동에 해당하는 재활성화를 추진할 수 있는지, 만약 해당 안보리 결의가 현재 유엔사 재활성화의 근거가 될 수 없다면, 이는 국제법상 ‘국가주권 상호존중 의무’에 저촉되는 것은 아닌지 등 법적 쟁점에 대해 검토해본다.

37) Robert B. Abrams, “Advance Policy Questions for General Robert B. Abrams, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea–United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea”, September 25, 2018, p.2.; Paul J. LaCamera, “Advance Policy Questions for General Paul LaCamera, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea–United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea”, May 14, 2021, p.2. (이상 번역 필자).

2) 유엔사 재활성화에 관한 국제법적 근거의 존재 여부

살펴본 바와 같이, 2010년 이후 한미연합연습에 대한 유엔사 회원국들의 참가는 꾸준히 증가하여왔다. 이에 대한 문제제기가 크지 않았던 것은 1950년 당시의 유엔 안보리 결의들이 여전히 유효하다는 전제에 기반을 두고 있다.³⁸⁾ 그러나 과연 당시 안보리 결의의 구체적 내용이 무엇이고, 그것이 70년이 지난 지금까지도 여전히 유효한지에 대해 제대로 된 논의조차 이루어지지 못한 실정이다.

물론, 유엔사가 정전협정의 서명 당사자이기 때문에 일정하게 정전협정의 관리 권한을 갖고 있는 것은 사실이다. 그러나 이와는 별개로, 설령 한국 정부의 동의가 없더라도 유사시 유엔사의 자체 판단에 의한 외국군의 병력지원은 가능하며, 그 근거는 1950년 유엔 안보리 결의들이라는 식의 주장의 타당성에 대해서는 의문이 든다. 이하에서는 유엔사에 의한 무력 재사용의 국제법적 근거로 제시하는 ① 1950년 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호가 70년이 지난 지금도 과연 여전히 유효한지, ② 1953년 이른바 ‘워싱턴 선언’이 근거가 될 수 있는지에 대해 살펴본다.

① 1950년 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호의 효력 지속 여부³⁹⁾

1950년 6월 25일 유엔 안전보장이사회는 북한의 행동이 평화의 파괴를 구성한다고 결정하고, 모든 적대행위의 즉각적 중단과 북한군의 38선 이북으로의 철수를 요구하는 첫 번째 결의(제82호)를 채택했다. 그럼에도 불구하고 북한군의 남하가 계속되자, 안보리는 6월 27일 두 번째 결의(제83호)를 통해 유엔 회원국들에게 북한의 무력공격을 격퇴하고 이 지역의 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 원조를 대한민국에게 제공하라고 권고했다. 이 결의에 근거하여 최종적으로는 16개국이 전투병력을 파견했다. 이어 안보리는 7월 7일 세 번째 결의(제84호)를 채택하여 한국에 파견된 각국 병력을 지원하기 위해 미국이 지휘하는 통합사령부(unified command)를 설치하도록 하고, 이들 부대가 작전중에 본국 국기와 함께 유엔기를 사용하도록 허가했다.⁴⁰⁾

38) 위 각주 37 참조. 또한, 장광현(2020)에 따르면, 2007년 4월, 미국은 ‘정전관리 기본원칙’을 제기하면서 유엔 안보리 결의안 제83호와 제84호가 지속 유효하다는 점과, 한반도 정전협정은 평화체제로 대체될 때까지 계속 유지되어야 한다는 점을 재차 강조하였다고 한다. 장광현(2020), 위의 책, 217-218쪽. 제성호(2019)와 노동영(2017) 역시 유엔사의 ‘유사시 전력제공자’ 기능은 무력공격 격퇴 및 한국 방위 임무를 담당하는 유엔사가 존속하는 한 별도의 안보리 결의 없이 가능하다고 보아야 한다고 주장한다. 노동영(2017), “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할”, 국방연구 60권 4호, 68쪽[제성호(2019), “유엔사의 법적 지위와 재활성화”, 『서울국제법연구』 26권 2호, 15쪽에서 재인용].

39) 위 결의들이 적법하게 성립한 것인지, 이들 결의의 현상상 근거조항이 무엇인지를 두고 그 효력에 대해 여러 가지 논란이 벌어진 바 있다. 그러나 이 장에서는 그 성립의 적법 여부가 아니라, ‘효력의 지속 여부’에 초점을 맞추어 논증하고자 한다.

40) 정인섭(2019), 『신국제법강의』 제9판, 박영사, 840-841쪽 참조.

그러나 1953년 7월 27일 정전협정이 체결되어 서명자들간 “한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지”에 합의하였으므로, 위 안보리 결의들의 효력은 그 목적이 모두 달성되어 정전협정 체결과 동시에 소멸하였다고 보아야 한다. 즉, 정전협정 체결은 곧 제82호 결의가 채택된 원인인 북한의 무력공격에 의한 ‘평화의 파괴’ 상황이 종료된 것이자, ‘모든 적대행위의 즉각적 중단과 북한군의 38선 이북으로의 철수(제82호)’, ‘북한의 무력공격 격퇴(제83호)’라는 목적이 달성되었음을 의미하며, 두 결의의 효력은 정전협정 체결시 소멸하였다.⁴¹⁾⁴²⁾ 제84호의 경우 도 그 자체가 제82호 및 제83호에 근거하고 있으므로, 앞선 두 결의의 효력 소멸과 함께 소멸하였다고 보는 것이 합당하다.

이 점에 대해 이근관(2008)은, 전통적인 견해에 따르면 정전협정은 단지 군사적인 문제에 국한되며 전쟁상태를 종료시키지 않는 데 비해, 2차 세계대전 이후 등장한 유력한 견해에 의할 경우 정전협정 자체에 의하여 전쟁상태가 종료될 수 있다면서, 한국전쟁과 관련해서 상당수의 국제법학자는 한국정전협정의 체결에 의해 이 무력분쟁이 종료되었다고 본다 하였다.⁴³⁾ 특히, 정전기간의 만료 또는 일정한 절차적 요건의 만족을 전제로 적대행위의 재개가 가능하였던 “고전적인” 정전 개념과는 달리, 1953년 협정에서는 “한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 중지를 보장하는 정전”을 목표로 하고 있으며 이 점은 “전투행위 재개방지의 보장”이라는 표현에서 명확히 드러난다고 강조하였다.⁴⁴⁾ 가령 유엔군 측은 중국 공산군이 정전에 위반되는 대규모 공격(a large scale attack in violation of the armistice)을 강행할 경우 이는 “전적으로 새로운 전쟁(a completely new war)”에 해당하며 유엔군 측이 효과적이라고 생각하는 모든 종류의 군사행동을 취할 수 있다고 보았다는 것이다.⁴⁵⁾ 이처럼 유엔군 측이 1953년 정전협정의 체결에 의해 “한국전쟁”의 종료를 추구했다는 점은 유엔군 측이 마련한 유엔 관련 문서에서도 잘 드러나는데, 그 중 일부를 정리해 보면 아래 표와 같다.

41) 또한, 정전협정을 통해 합의된 군사분계선이 38선과 상이하다고 하더라도, 양 교전당사자가 그에 대해 합의된 이상 위와 같은 목적은 달성된 것으로 봄이 타당하다.

42) 박홍순(2004)은, “유엔의 집단안보의 목적에서 보면 현상유지의 회복(*restore status-quo*)라는 목표 달성되었다. 즉 유엔집단조치가 38선 이북으로 북한이라는 침략 국가를 격퇴하고 남한의 주권과 정치적 독립성을 전쟁이전상태로 회복하는 성공을 거두었다”고 평가하였다. 박홍순(2004), “한국전쟁시 유엔의 역할”, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』, 리북, 38-39쪽.

43) 이근관(2008), “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의”, 『서울대학교 법학』 49권 2호, 181쪽.

44) 이근관(2008), 위의 글, 176-177쪽.

45) 795.00/12-651 Memorandum of Conversation, by Ward P. Allen of the Bureau of European Affairs (Washington, December 6, 1951), *Foreign Relations of the United States 1951* vol. VII part 1 (Korea and China) (이하 “FRUS”), p.1256[이근관(2008), 위의 글, 177쪽에서 재인용].

[표2 : 유엔군 문서 등의 표현]46)

문서	
<p>1951년 7월 9일 리지웨이 장군이 미국 합참의장에게 보낸 전문에 포함된 정전협상 개시에 즈음하여 자신이 행할 성명의 초안⁴⁷⁾</p>	<p>“한국에서 교전중인 군대 상호 간에 정전에 대한 협상이 개시 되는 역사적인 순간에, 본관은 한국에서의 <u>무력충돌을 종료시킬 군사적 조건에 관하여 쌍방 간에 만족스러운 합의가 이루어지기를(a mutually agreeable agreement may be reached on the military terms for <u>terminating the armed conflict in Korea</u>)</u> 기원하는 것이 시의적절하리라 믿 습니다.”</p>
<p>1951년 12월 7일자 미국 국가안전보장회의(National Security Council)의 선임연구원들이 작성한 “한국에서의 미국의 목표와 행동방침에 관하여 국가안전보장회의가 제안한 정책성명초안”⁴⁸⁾</p>	<p>미국의 목표를 “적절한 정전 조건 하에 <u>적대행위를 종료시키는 것(Terminate hostilities under appropriate armistice arrangements)</u>”이라고 규정.</p>
<p>1951년 7월 14일자 애치슨(Acheson) 미 국무장관이 보낸 전문⁴⁹⁾</p>	<p>“대한민국에 대한 무력공격이 격퇴되었고, 전투행위가 종료되었고, 지역 내 평화와 안전이 회복 중이라는 사실을 확인하는 [년 월 일]의 정전협정을 유의·승인한다(note with approval armistice agreement of _____ which confirms that <u>armed attack against ROK has been repelled, that fighting has come to an end, that internat’l peace and security in area are being restored.</u>)”</p>
<p>1951년 12월 1일자 오스틴 UN 대표가 보낸 전문⁵⁰⁾</p>	<p>“[안보리는] … 한국에서 정전협정이 체결된 사실을 유의·승인 하며, UN에 수용가능한 형태로 <u>적대행위가 종료된 데</u> 대해 깊은 만족감을 표명한다([The SC] … Notes with approval the conclusion of an armistice in Korea and expresses its profound satisfaction that <u>hostilities have been brought to an end on terms acceptable to the UN.</u>)”</p>
<p>1952년 12월 3일 UN 총회가 채택한 결의 610(VII)⁵¹⁾</p>	<p>“[UN총회는] … 판문점협상이 정전을 향해 상당한 진전을 이룬 데 대하여 또한 한국에서의 <u>적대행위를 종료하고</u> 한국 문제의 해결을 달성하기 위한 잠정적 합의를 유의·지지하며, … 적대행위를 신속히 종료시킬 필요와 한국 문제의 평화적 해결</p>

46) 이 표는 필자가 이근관(2008), 위의 글, 176-179쪽에 인용된 문헌 중 일부를 발췌·재인용하여 표로 정리한 것이다(아래 각주 47-51가 이에 해당. 각주 47, 48, 51의 밑줄은 이근관(2008)이 추가, 각주 49, 50의 밑줄은 필자가 추가).

	<p>의 필요를 깊이 인식하며 ...</p> <p>[The General Assembly] ... <i>Noting with approval</i> the considerable progress towards an armistice made by negotiation at Panmunjom and the tentative agreements to <u>end the fighting</u> in Korea and to reach a settlement of the Korean question, ...</p> <p><i>Deeply conscious</i> of the need to bring hostilities to a speedy end and of the need for a peaceful settlement of the Korean question ...”</p>
--	---

이렇게 본다면 현재 한반도 상에 성립하고 있는 정전은, 적어도 ‘장래를 향한 교전의사의 종국적인 포기’에 합의한 것으로 보아야 할 것이다. 휴전 협상 초기인 1951년 11월 27일 양측이 군사분계선 설정에 합의한 후 임시 휴전을 선언하고 12월 27일까지 한 달간 전투를 중지⁵²⁾하였다가 협상이 결렬되면서 다시 무력사용을 재개한 점에 비추어 보더라도, 2년 협상 끝에 맺은 정전협정의 성격이 일시적 정전이 아니라 적대행위의 종료에 합의한 것임을 보여준다. 따라서 정전의 당사자 중 일방이 무력행사를 행하면 이는 일시적으로 중지되었던 적대행위의 정당한 재개가 아니라 새로운 침략행위로 간주되는 것이다.⁵³⁾

한편, 2002년 프랑스의 레비트(Jean-David Levitte) 대사가 1990년도의 이라크에 대한 무력사용을 허용했던 안보리 결의 678호는 자동성(automaticity)이 없음을 명백히 밝힌 것 역시 주목할 만하다. 즉, 안보리 결의 678호는 이라크의 쿠웨이트 퇴각과 제1차 이라크 전쟁의 종전과 함께 이미 효력을 다했으며 추후의 무력사용을 승인하는 자동성이 없으므로 2003년의 이라크에 대한 무력행사는 당연히 안보리의 새로운 결의를 필요로 하는 것이었으나, 현 안보리가 2003년 이라크에 대한 무력사용에 대해 아무런 결의를 하지 않았으므로 제2차 이라크전은 결론적으로 안보리의 동의 없이 이루어진 유엔헌장에 위반하는 불법적인 전쟁이라는 것이다.⁵⁴⁾ 2004년 9월

47) FRUS, p.637.

48) FRUS, p.678. 위 서면의 영문 제목은 “Draft Statement of Policy Proposed by the National Security Council on United States Objectives and Courses of Action in Korea”이다.

49) FRUS, p.678.

50) FRUS, p.1210.

51) *Foreign Relations of the United States 1952-1954* vol. X V (Korea) part.1. p.702.

52) 박태균(2005). 『한국전쟁』, 책과함께, 254쪽.

53) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 3rd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.44[이근관(2008), 위의 글, 182쪽에서 재인용].

54) UN Doc. S/PV. 4644 p.5[소병천(2004), “이라크 전쟁과 국제법”, 『비교법학연구』 3호, 136쪽에서 재인용].

유엔의 코피 아난(Kofi Annan) 당시 사무총장 역시 영국 BBC와의 인터뷰에서 2003년 3월 미국의 이라크 침공은 “유엔 헌장을 위반한 불법 행위”라고 말했다. 그는 이라크에 대한 무력 사용 결정은 유엔 안보리의 승인을 필요로 했으며, 일방적으로 이뤄질 수 없는 것이었다고 말했다.⁵⁵⁾

더구나 위의 예의 1, 2차 이라크 전쟁의 시간적 간극이 불과 10여 년에 불과하다면, 한국전쟁의 경우는 정전협정이 체결된 지 이미 70여 년이 지났으며, 대한민국이 교전 상대방인 중국과 수교한 지도 이미 30여 년이 지났다. 더구나 1991년 유엔 안보리와 유엔 총회는 남과 북을 유엔 회원국으로 승인하였기 때문에 과거 유엔이 한반도에서 통일된 민주적인 하나의 독립 정부를 수립하는 것을 목표로 진행해온 모든 결의와 조치들은 더 이상 기능할 수 없다. 이러한 시간경과 및 상황변화를 감안할 때, 유엔사의 무력사용을 위해서는 유엔 차원의 새로운 결의가 필수적이라 할 것이다. 만약, 1950년 유엔 안보리 결의들에 근거하여 유엔사의 무력 재사용이 가능하다고 해석할 경우, 유엔사는 지난 70여 년간 무력 사용권한을 보유하고 있었다는 것인데, 이는 무리한 해석이다. 지난 70여 년간 유엔사의 무력 사용권한이 아무런 변화도 시효도 없이 지속되고 있다는 것은 무력의 “사용”뿐만 아니라, “위협”도 금지하고 있는 유엔 헌장 제2조 제4항⁵⁶⁾의 정신에 위배되는 주장이라 할 것이다.

20세기 접어들어 국제법이 이룬 성과 가운데 하나가 전쟁을 위법화하고 무력사용을 일반적으로 금지하는 ‘무력사용금지의 원칙(principle of non-use of force)’을 강행규범(jus cogens)으로 확립시킨 점이다. 국제사회는 또한 전쟁을 방지하고 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 제2차 대전 이후 유엔을 창설함으로써 국제법의 규범력 및 실효성 제고를 위하여 노력해 왔다. 오늘날 ‘무력사용금지의 원칙’은 가장 공식적인 국제법의 법원으로 자리 잡고 있는 유엔 헌장 제2조 제4항에 명시되고 있으며, 그 예외로서는 헌장 제51조에 의한 자위권(right of self-defense)의 행사와 헌장 제7장의 ‘집단적 안전보장제도(collective security system)’에 의한 무력사용만이 명시적으로 인정되고 있다고 본다.⁵⁷⁾ 여기서 자위권 행사의 주체는 침략을 당한 개별국가에 한정되므로, 유엔사는 자위권 행사의 주체에는 해당하지 않는다. 따라서 유엔사에 의한 무력 재사용이 적법성을 획득하기 위해서는 이에 걸맞는 새로운 안보리 결의를 통해 집단적 안전보장제도를 재발동해야 하는 것이다.⁵⁸⁾

55) <조선일보>. 2004.9.16. “아난 유엔사무총장 ‘美 이라크침공은 不法’”

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2004/09/16/2004091670409.html

56) “모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력 행사를 삼간다.” (유엔 헌장 제2조 제4항).

57) 김부찬(2006). “국제법상 무력사용금지의 원칙과 그 예외에 관한 고찰”, 『인도법논총』 26호, 318쪽.

요약하자면, 유엔사 회원국들에게 무력사용을 예외적으로 허용해 주었던 1950년대 유엔 안보리 결의들은 정전협정 체결로 인해 그 목적을 달성하여 더 이상 유효하지 않다. 또한 70년 동안 그 무력사용의 권한을 아직까지 유지하고 있다고 보는 것은 무력사용 금지원칙을 천명한 유엔헌장의 취지에도 위배된다. 따라서 1950년대 유엔 안보리 결의 제82호, 제83호, 제84호는 유엔사 재활성화의 근거가 될 수 없다. 따라서 이들을 근거로, 유엔사가 현재 어떤 형태로든 무력사용이 가능하다는 전제에서 군사작전계획을 세우는 것은 국제법적 근거가 없는 것이다.

② 1953년 '워싱턴 선언'의 유효 여부

일각에서는 1953년 한국 휴전에 관한 공동정책 선언인 워싱턴 선언 역시 재활성화의 근거라고 주장하고 있다. 워싱턴 선언은 한국전쟁에서 전투에 참가했던 16개국(호주·네덜란드·벨기에·뉴질랜드·캐나다·필리핀·콜롬비아·태국·에티오피아·터키·프랑스·남아프리카공화국·그리스·영국·룩셈부르크·미국)이 1953년 7월 27일 워싱턴에서 한국 휴전을 지지하는 공동의 입장을 밝힌 것으로, 핵심 내용은 “우리는 한국전쟁에 군대를 파견하고 있는 국제연합 회원국으로 휴전협정을 체결하려는 국제연합사령부 총사령관의 결정을 지지한다. 우리는 이에 그 정전의 조항을 전면적으로 성실하게 이행할 것을 다짐한다.⁵⁹⁾”는 것이다.

그런데 그 내용 중 “만약 국제연합의 원칙들에 반하는 무력공격이 재발할 경우, 우리는 세계평화를 위하여 다시 단결하여 즉각적으로 저항할 것임을 확인한다.⁶⁰⁾”는 문구가 있다. 이를 두고 일각에서는 유엔 참전국들의 워싱턴 선언에 기초하여 한반도에서 전쟁 재발 시 유엔사가 회원국들의 전력을 수용하고 이를 통제·지원하는 역할을 부여받는 것이라고 주장한다.⁶¹⁾

58) 이에 대해 정태욱(2019)도, 한국전쟁이 끝난 후 이제 70년이 다 되어 가는 지금, 북한의 재침을 이전 전쟁의 연장으로 볼 수 있는지는 의문이고, Julius Stone이나 Joram Dinstein이 말하듯이 정전체제로 한국전쟁은 종결되었다고 볼 수도 있으며, 유엔 안보리의 구성도 1950년대와 달라져 있다는 점을 지적하면서, 따라서 북한 재침의 경우에도 유엔사 복원에 대한 추가적 법적 근거가 필요하고, 유엔사를 유엔 안보리의 강제조치의 차원에서 이해한다면 유엔 안보리의 새로운 수권이 필요하고, 유엔사를 집단적 자위의 연합군으로 본다면 각국의 승인, 특히 당사국인 우리 한국의 승인이 필요하다고 주장하였다. 정태욱(2019), “주한유엔군사령부 재활성화 문제”, 서울국제법연구원 토론회 토론문 참조. http://delsa.or.kr/xe2/board_dCiQ98/16743

59) “We the United Nations Members whose military forces are participating in the Korean action support the decision of the Commander-in-Chief of the United Nations Command to conclude an armistice agreement. We hereby affirm our determination fully and faithfully to carry out the terms of that armistice.” (번역 필자).

60) “We affirm, in the interests of world peace, that if there is a renewal of the armed attack, challenging again the principles of the United Nations, we should again be united and prompt to resist.” (번역 필자).

61) 장광현·최승우·홍성표(2017), “한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국 주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로”, 『국방연구』 60권 4호, 98쪽.; 이상철(2012), 『한반도 정전체제』, 한국국방연구원, 96-97쪽.[이상 제성호(2019), 위의 글, 15쪽에서 재인

그러나 워싱턴 선언의 핵심은 유엔사 회원국들이 정전협정을 지지하고 그 이행을 약속한 것에 있다. 따라서 워싱턴 선언을 근거로 전쟁 재발시 유엔사가 정전협정 이전의 군사적 기능을 회복할 수 있다고 해석하는 것은 선언의 핵심 내용과 성격을 잘못 해석한 것이다. 위 문구 역시 워싱턴 선언의 본질이 정전협정을 지지한다는 점에 비추어 보면, “국제평화와 안전 유지”라는 유엔 헌장의 목적을 실현하고자 하는 회원국들의 기본적인 의지 표명으로 이해하는 것이 타당하다. 다시 말해, 위 문구에서 “만약 국제연합의 원칙들에 반하는 무력공격이 재발할 경우, 우리는 세계평화를 위하여 다시 단결하여 즉각적으로 저항”하겠다고 천명한 것은, 유엔의 일반적 회원국들이 유엔 헌장이 정한 절차에 따라 새로운 결의 하에 평화수호행동에 나서겠다는 취지이지, 기존 유엔사 체계를 통해 대응하겠다는 취지가 아니다.

더군다나 워싱턴 선언 어디에도 유엔사의 지속적인 군사임무 수행 등을 확인하는 내용이 없고, 설령 그런 내용이 있다고 하더라도 워싱턴 선언 자체가 규범력 없는 선언에 불과하다. 따라서 워싱턴 선언을 근거로 유엔사가 유사시를 대비하여 군사 작전계획을 세운다는 것 역시 국제법적 근거가 없는 것이다.

3) 유엔사 재활성화가 국제법상 국가주권 상호존중의무에 위반되는지 여부

유엔 헌장⁶²⁾ 제1조 제2항은 “사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다.”고 하며, 제2조는 “이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.”고 하고 제1항에서 “기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.”라고 명시하고 있다. 이처럼 국가주권의 상호존중은 국제관계의 기본원리이자, 국제법이 성립하는 토대가 된다.⁶³⁾

따라서 유엔사 재활성화는 아무런 국제법상 근거가 없음에도, 미국이 한국의 동의를 구하지도 않고 유엔사의 다국적군화 및 전투지휘기능 회복 등을 골자로 하는 유엔사 재활성화를 추진하고 이를 실질화하기 위해 대한민국의 영토에서 매년 군사 훈련을 확대해 나가는 것은, 국가주권의 상호존중의무에 위반한 것이다. 특히, 유엔사 회원국 16개국에 해당하지도 않는 독일이나, 우리와 민감한 관계에 있는 일본을 미국의 이익에 따라 유엔사의 군사훈련에 참가시키려 시도했던 것은 명백한 ‘국가주권 상호존중의무’ 위반에 해당한다.

용] 및 안준형(2019), 위의 글, 36쪽 참조.

62) 1991.9.18. 대한민국에 대하여 발효, 조약 제1059호.

63) 정인섭(2019), 위의 책, 165쪽.

4) 소결

1950년 유엔 안보리 결의들은 정전협정 체결과 동시에 그 효력을 상실하였고, 워싱턴 선언은 유엔사 회원국들이 정전협정 지지·이행을 표명한 것에 초점에 있고 그나마도 규범력 없는 선언에 불과하므로, 유엔사의 정전협정 유지권한을 넘어선 군사작전계획 수립행위는 아무런 국제법적 근거가 없는 것이며, 국제법상 국가주권 상호존중의무에 위배되는 것이다.

(2) 대한민국 헌법 위반 여부

1) 쟁점

정전협정 체결 이후 주한미군을 제외한 15개국의 전투병력은 모두 철수하였고, 이후 대한민국에 머문 외국군은 정전협정의 정전업무를 위한 유엔사측 군사정전위원회의 연락장교나 중립국감독위원회의 위원 등 극히 적은 인원이 전부였다. 그러나 현재 미국이 추진하는 유엔사 재활성화는, 전투기능과 지휘기능을 가진 미군 외 외국군이 대한민국 영역 내에 '주류(駐留)'하는 것에 다름 아니므로, 헌법 제60조 위반 여부, 특히 동조 제2항에서 규정한 국회의 "외국군대의 대한민국 영역 안에서 주류에 대한 동의권" 위반 여부가 문제된다.

2) 헌법 제60조의 의의 - 대의기관인 국회를 통한 국민주권 원리의 실현

정부의 외교·국방정책수행에 대한 동의권을 규정한 헌법 제60조의 내용은 다음과 같다.

헌법 제60조 ①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ② 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

위 조항의 취지는 ① 대통령이 외교에 관한 권한을 자의적으로 행사하지 않도록 사전적·민주적 통제를 가하는 것이며, ② 조약이 국내법으로 수용되는 것에 대한 동의를 의미하며, ③ 국민의 권리·의무 및 국가재정에 상당한 영향을 미치는 영향을 고려하여 볼 때 이에 관한 국민적 합의를 형성할 필요가 있다는 것에 그 의의가

있다.⁶⁴⁾ 또한, 국회의 동의절차는 대의민주주의의 본질상 입법권을 갖는 대의기관인 국회가 입법작용의 성질을 가지는 조약의 성립과정에 관여하도록 하고, 국민의 의견을 모아 국민주권의 원리를 관철시키고 민주적 통제로 대통령의 전단(專斷)을 방지하는 의미를 갖는다.⁶⁵⁾

3) 유엔사 재활성화가 헌법 제60조 제2항 및 국민주권원리에 위반되는지 여부

앞서 살펴본 바와 같이, 미국이 추진해 온 유엔사 재활성화의 핵심은 유엔사 '작전기능의 회복'에 있으며, 다국적군의 실병력이 참가하는 연합훈련을 통해 이를 검증하고 강화하는 것이다. 또한 스캐피로티 전 유엔군사령관이 언급한 바와 같이 미국은 유엔군사령부의 16개 전력제공국들의 '일상적인 작전 참여', 즉 다국적군의 상설화·상비화를 추진하고 있으므로, 이는 헌법 제60조 제2항에서 규정한 '외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류'에 해당한다.

따라서 유엔사 재활성화의 일환으로 추진되고 있는 다국적군 실병력의 대한민국 영역 안에서의 연합훈련참가 및 이의 상설화·상비화 계획에 대해서는, 분명 헌법 제60조 제2항의 취지에 따른 국민적 합의 및 이에 기초한 국회의 동의가 필수적으로 요구된다. 그러나 지금껏 이에 대한 국회의 동의는 없었다. 따라서 대한민국 국회의 동의 없이 추진되는 유엔사 재활성화는 헌법 제60조 제2항에 위반하여 '외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 국회의 동의권'을 침해하며, 이는 국민의 의견을 모아 국민주권의 원리를 관철시켜야 하는 헌법의 기본원칙인 국민주권의 원리에도 위배된다.

4) 소결

국민적 합의 및 국회의 동의 없이 추진되는 유엔사 재활성화는, 헌법 제60조 제2항의 국회 동의권을 침해하고 헌법의 기본원칙인 국민주권원리에도 위반된다. 더군다나 지금까지 추진되어 온 유엔사 재활성화 과정의 상당 부분은 국가의 안전보장 또는 주권의 제약에 해당한다고 할 수 있음에도 그 어떤 조약 체결도 없이 추진되고 있다는 점 역시 심각한 문제다. 이처럼 유엔사 재활성화는 대한민국 헌법에도 정면으로 위반되므로, 이에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

64) 권영성(2010), 『헌법학원론』, 법문사, 894쪽[차강진(2014), 『헌법강의』, 청출어람, 1058쪽에서 재인용].

65) 임지봉(2004), “헌법적 관점에서 본 ‘국회의 동의를 요하는 조약’-대한민국의 경우를 중심으로”, 『국제법 동향과 실무』 7호, 113쪽.

4. 마치며

유엔사는 유엔 안보리 결의 제84호를 법적 근거로 미국에 의해 창설되었고, 미국에 의해 운용되고 있으며, 그 어떤 유엔 기관의 통제를 받지 않으면서 ‘유엔’이라는 이름을 그 이름 내에 포함하고 있다는 점에서 매우 독특한 존재이다. 특히 1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설되면서 이후 유엔사는 형해화된 조직인 것처럼 인식되어 왔다.⁶⁶⁾ 즉, 한미연합사령부 창설로 유엔사는 한국군에 대한 작전통제권을 상실한 데다가, 이후 군정위 수석대표가 한국군 장성으로 교체되고 비무장지대 정전 업무 다수를 한국군으로 이양하면서 유엔사는 정전업무도 거의 하지 않게 되어 사실상 매우 소수의 인원으로 운영되는 상징적 존재로만 남아 있었던 것이다. 이러한 유엔사를 재활성화하려는 노력은, 전시작전권 반환 논의와 더불어 시작된 후 2014년 스캐퍼로티 전 유엔군사령관에 의해 본격적으로 추진된 것으로 보이며, 2015년 유엔사의 공식 목표로 천명되었다. 이에 따라 2010년 이후 한미연합훈련에 유엔사 회원국들이 대거 참여하거나 유엔사 주요보직을 맡는 등 유엔사를 실질적 다국적화하려는 움직임들이 본격화되었다.

유엔사 재활성화의 근거로 유엔사와 일부 학자들이 주장하는 1950년 유엔 안보리 결의들은 정전협정에서 모든 교전자들의 모든 전선에 걸친 군사적 적대행위를 포기하는 합의가 이루어짐과 동시에 그 효력이 다한 것이고, 1953년 ‘워싱턴 선언’ 역시 규범력 없는 선언에 불과하므로, 근거 없는 주장에 불과하다. 즉, 스캐퍼로티가 말하는 유엔사의 ‘숨겨진 잠재력(untapped potential)’이라는 것은 정전협정 체결로 인해 이미 1953년 당시 소멸한 것인 셈이다. 따라서 유엔사의 정전협정 유지권한을 넘어선 군사작전계획 수립행위는 아무런 국제법적 근거가 없는 것이며, 국제법상 국가주권 상호존중의무에 위배되는 것이다. 나아가 유엔사 재활성화는, 대한민국 헌법 제60조 제2항의 국회 동의권을 침해하고 헌법의 기본원칙인 국민주권원리에도 위반된다. 따라서 이제라도 국민적 합의에 기초한 재검토 및 국회 차원의 논의가 조속히 이루어질 필요가 있다.

유엔사는 우리의 군사주권의 온전한 회복을 위해 언젠가는 극복되어야 할 대상이다. 사실상 형해화되어 있던 유엔사의 군사적 기능이 다시 재활성화되고 있다면, 이에 대한 우리의 관심 역시 활성화될 필요가 있다. 게다가 그 재활성화라는 것이 남북의 화해협력을 위한 노력마저 가로막아 유엔사 자신의 존재감을 부각시키려는 것이라면 더더욱 그러하다. 그 출발은 당연한 듯 받아들여지고 있는 유엔사의 존립근거들에 대해 문제제기를 하는 것에서 시작해야 한다고 본다. 임시적 성격의 정전협정이 70년에 이르도록 유지되는 동안 주권국가의 통제 범위 밖에서 진화해 온 유엔

66) 이기범(2019), “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』 26권 2호, 100쪽.

사의 정치적 성격과 법적 의미에 대한 논의가 시급하다. 이 글은 우선 그 법적 의미에 대한 것으로, 유엔사의 남북 협력 사업에 대한 통제를 둘러싸고 제기된 논란 중 유엔사 재활성화가 국제법 및 헌법에 위반되는지 여부를 검토하였다. 그러나 유엔사 재활성화와 관련하여 미중 관계나 동북아 지역에서 갖는 정치적 의미에 대해서는 다루지 못하였다. 차후에 이에 대한 연구들과 함께 유엔사의 미래에 대해서도 활발한 논의가 이어지기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 박태균(2005), 『한국전쟁』, 책과함께.
장광현(2020), 『다시 유엔사를 말하다』, 굿프렌드 정우.
정인섭(2019), 『신국제법강의』 제9판, 박영사.
차강진(2014), 『헌법강의』, 청출어람.
United States Forces Korea, “USFK Strategic Digest 2013.”
United States Forces Korea, “USFK Strategic Digest 2015.”

2. 논문

- 김부찬(2006). “국제법상 무력사용금지의 원칙과 그 예외에 관한 고찰”, 『인도법논총』 26호.
박홍순(2004), “한국전쟁시 유엔의 역할”, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』, 리북.
소병천(2004), “이라크 전쟁과 국제법”, 『비교법학연구』 3호.
안준형(2019), “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”, 『서울국제법연구』 26권 2호.
이근관(2008), “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의”, 『서울대학교 법학』 49권 2호.
이기범(2019), “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』 26권 2호.
임지봉(2004), “헌법적 관점에서 본 ‘국회의 동의를 요하는 조약’-대한민국의 경우를 중심으로”, 『국제법 동향과 실무』 7호.
장광현(2019), “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구”, 아주대학교 박사학위 논문.
제성호(2019), “유엔사의 법적 지위와 재활성화”, 『서울국제법연구』 26권 2호.
Creamer, Shawn, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall · Winter 2017.

3. 유엔군사령관 작성 서면

- Abrams, Robert, “Advance Policy Questions for General Robert B. Abrams, USA

Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea”, September 25, 2018.

LaCamera, Paul, “Advance Policy Questions for General Paul LaCamera, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea”, May 14, 2021.

LaPorte, Leon, “Prepared Statement by GEN. Leon J. LaPorte, USA Hearings before the U.S. Senate Committee on Armed Services: Unified and Regional Commanders on Their Military Strategy and Operational Requirements”, March 8, 2005.

Scaparrotti, Curtis, “Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander, United Nations Command; Commander, United States-Republic of Korea Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea before the Senate Armed Services Committee,” February 23, 2016.

4. 보고서 및 토론문

정경영(2007), “유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안”, 2007년도 국회 국방위원회 정책연구용역과제 연구보고서, 19-20쪽.

정태욱(2019), “주한유엔군사령부 재활성화 문제”, 서울국제법연구원 토론회 토론문

5. 언론보도

<뉴스스>. 2019.12.17. “유엔사 ‘DMZ 출입허가권’ 남용 논란…“韓 정부와 시민 주권 침해”

<뉴스스>. 2020.2.7. “달라진 유엔사…남북관계 어긋장 비판에 이미지 개선 시도”

<매일경제>. 2005.4.9. “북, 유엔사 강화 움직임 경계”

<신동아>. 2019.10.26. “美, 유엔사 재활성화 ‘동아시아판 나토’ 만든다”

<연합뉴스>. 2016.3.11. “한미훈련에 호주·뉴질랜드군 200명 참가…‘北도발 억제 의지’”

<연합뉴스>. 2017.3.24. “‘北핵심 타격’ 한미 키리졸브훈련 종료…미군 1만3천명 참가”

<연합뉴스>. 2019.1.14. “日언론 ‘美, 주한미군 약화 우려해 유엔사 기능 강화’

해석”

<연합뉴스>. 2019.7.11. “美, 유엔사 日참여 추진…中견제·역할분담 목적 포석 주목”

<연합뉴스>. 2020.11.17. “미, 유엔사 ‘독립 전투사령부화’ 염두…동북아 국제질서 주도”

<연합뉴스>. 2020.11.20. “에이브럼스 ‘유엔사, 전투사령부로 회귀 계획 없다’”

<제주도민일보>. 2017.6.19. “평화의섬 제주, 미군 함정 해상훈련”

<조선일보>. 2018.8.31. “美주도 유엔사, ‘남북철도 시범운행’ 이례적 訪北 불허”

<조선일보>. 2019.2.8. “한반도 종전선언해도 유엔사 유지… 근무요원 2배 이상 늘릴 것”

<한겨레>. 2006.3.8. “유엔사·전시작전권…미국의 속내?”

<한겨레>. 2007.1.18. “유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요”

<한겨레>. 2019.9.16. “미국의 유엔사 강화, 한국 전작권 행사 무력화 불씨 되나”

<한겨레>. 2019.10.23. “유엔사, ‘비군사적 목적 DMZ 출입 불허’ 논란에 ‘93% 승인’”

6. 홈페이지 링크

- <https://www.linkedin.com/in/shawn-creamer-10b1178>
- <https://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/587998/cfc-announces-start-of-key-resolve-2015/>
- <http://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/920965/cfc-begins-ulchi-freedom-guardian-2016-2016/>
- <https://www.unc.mil/History/Post-1953-Evolution-of-UNC/>

토론 1

문장렬

(전 국방대학교 교수)

- 유엔사 재활성화의 의미: 기능/역할/지위, 능력, 권한의 제고
 - 미국의 대중국 견제라는 세계전략에 더 실질적으로 복무하는 체계로 진화 가능성 (QUAD, QUAD+, '동북아판 나토' 논의와 연계)
 - 한미 연합방위체계의 변화(작통권 환수 등)에 대비
- 법리적·규범적 검토는 현실정치의 권력 관계에 대처하는 약자의 최소 필요조건
- 연합방위체계의 변화에 미치는 영향
 - 한국군의 전작권 환수/전환
 - 주한미군의 전략적 유연성

1. 유엔사 재활성화와 한국군의 전작권 전환

○ 프레임의 변화/변질

- 현 전환 방식은 기존 연합사체계를 유지하되 사령관 국적만 '전환'
 - 노무현·이명박 때는 한·미가 별개의 병립형 지휘체계를 구축하고 상호 긴밀한 협력 체계를 운용하는 방식이었으나 박근혜 때 연합사 유지로 바뀌고 문재인 정부는 이를 승계 (단일형 → 병립형 → 단일형 지휘체계)
- 한국군 작전통제권 환수가 아니라 한미연합사령부 지휘권 전환의 성격

○ 현 전환 방식의 의미와 문제점

- 한국군 4성장군이 연합사령관으로서 연합사를 구성하는 미군전력까지 지휘, 한

국군 작통권 환수 범위를 초과한 더 크고 어려운 과업

- 따라서 미군이 '전환 3조건'을 엄격히 검증하려는 것은 일면 당연

- 조건#1: 한국군의 연합방위 주도 능력 구비
- 조건#2: 북핵·미사일 위협 대응 한국군의 초기 필수 대응능력 구비
- 조건#3: 안정적인 전환에 부합하는 한반도와 역내 안보환경 조성

- 원칙적으로 연합훈련을 통한 (연합작전계획) 검증 필요성을 무시하기 곤란, 한반도 평화 분위기 조성 노력과 충돌 불가피한 구조 형성

- 전환 후에도 연합사, 주한미군사, 유엔사 등과의 지휘 및 협조 관계 정립이라는 난제 해결 필요

○ 유엔사 재활성화의 문제점

- 현 전환방식은 1987.7.28. 유엔사→연합사 작통권 위임의 조건에 위배될 소지

“..연합사령관이 미군 4성장군으로서 연합사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해..” (「한미연합사령부 설치에 관한 교환각서 - 한국측 제안 각서」, 한국외무부장관, 1978.10.17., 서울)

- 전환 후 지휘관계의 회색지대를 다룰 목적으로 유엔사 활용, 활용을 위한 재활성화 수순의 진행으로 볼 수 있으며, 그 과정에서 전환이 무기한 지연될 가능성

2. 유엔사 재활성화와 주한미군의 전략적 유연성

○ 전략적 유연성(strategic flexibility)의 의미

- 전략적 유연성이란 미군이 피주둔국 영토 내에서만 고정 운용되지 않고 군사적 필요에 따라 자유롭게 출입한다는 것 (정기 근무교대 이외)

- 2000년대 초 미국의 세계전략을 위한 해외주둔군재편 정책의 일환

- 미군의 세계적, 지역적 운용을 위한 한국 기지의 사용 가능성과 그 여파로 인한 정치군사적 부작용, 불이익, 위협 발생 소지 다분

- 노무현정부 동안 미국이 지속적으로 강력 요구, 결국 임기말에 ‘우리가 원치 않는 분쟁에 연루되지 않아야 한다’는 조건 하에 인정

- 언론보도 외의 공식 합의문 비공개

○ 현 방식대로 전작권이 전환되더라도 유엔사 재활성화를 통해 미군의 최대 관심

사인 전략적 유연성 발휘가 가능한 구조 추구

- 유엔사가 주일미군과 주한미군을 통합, 유사시 전력 제공자 역할 수행
 - 한국에 사령부, 일본에 7개 후방 지원기지(본토 4, 오키나와 3) 유지
- 주한·주일미군에 625참전국들을 재소환하여 '다국적군' 재구성, 미국의 부담을 경감하면서 동맹을 통한 정당성 제고 (미국에 가장 좋은 '그림')
 - 향후 주한미군사령부를 주축으로 유엔사와 사실상의 통합사령부를 구성하여 한국군 주도의 연합사와 병립적 체계 구축 가능성

○ 유엔사를 통한 주한미군 전략적 유연성 발휘의 문제점

- 미중 갈등에의 연루 가능성
- 한국의 군사주권 침해
- 한반도 평화프로세스와 비핵화에 대한 장애 요인

3. 유엔사의 정전체제 관리 역할/권한의 변화 가능성

○ 유엔사가 전투사령부 기능을 강화하는 방향으로 변화할 경우, 기존 정전체제 관리 기능에 위배되지 않는가?

○ 유엔사 재활성화 과정에서 다국적군(625참전국) 편성, 한국내 주둔, 전투임무 부여 등은 정전협정에 위배되지 않는가?

○ 유엔사의 DMZ 관할권을 한국으로 전환할 수 있는가? 그것을 위해 필요한 적법한 조치는? '주권'이 모든 것에 우선할 수 있는가?

- 남북관계에 방해 되지 않도록 유엔사를 주권적으로 통제하는 방안은?
 - 1단계: DMZ의 비군사적 사용 관련 '관리권(administration)'을 한국군으로 전환
 - 2단계: DMZ '관할권(jurisdiction)'을 한국군으로 전환
 - 3단계: 유엔사를 주한미군사와 통합, 병립형 지휘체제, 한국주도-미군지원 군사협력 체제 수립 및 전략적 유연성에 대한 한국의 통제권 행사

/끝/

토론 2

남북 화해 시대와 유엔군사령부

최철영
(대구대 법학부 교수)

I. 한반도의 평화와 UN군사령부

올해는 주한 UN군사령부(UN사)가 설치된 지 70주년이 되는 해다. UN은 국제평화와 안전의 유지 그리고 평등권 및 자결의 원칙에 기초한 국가 간의 우호관계발전을 목적으로 설립되었다.¹⁾ 1950년 6.25 전쟁 당시 UN 안보리는 안보리 결의를 통해²⁾ 한반도에서 북한으로부터의 “무력공격의 격퇴”와 “당해 지역”에서의 “국제 평화와 안전 회복”을 목적으로 “통합군사령부(unified command)”를 설치하였지만, 한국정전협정(이하 ‘정전협정’)의 체결 이후 한반도는 사실상 평화, 법률상 정전(停戰) 상태가 유지되고, 정전협정의 체결 당사자인 북경의 중국정부는 정전협정의 이행과 관련한 임무를 더 이상 수행하고 있지 않을 뿐만 아니라 UN 안보리의 상임이사국으로서 중국을 대표하는 정부가 되었다. 또한 한국전쟁의 당사자인 한국과 북한이 UN에 가입하였으며, 한국 정부는 북한과의 우호관계발전을 위한 한반도 평화프로세스를 추진하는 등 평등권 및 자결의 원칙에 따른 한반도평화를 모색하고 있지만 UN사는 그대로 존속하고 있다.

UN사의 설치와 관련하여 UN의 안보리는 “북한군과의 작전 과정에서(in the

1) UN 헌장 제1조.

2) 83(1950), Resolution of 27 June 1950[s/1511]

course of operations against North Korean forces) 필요에 따라” UN의 깃발을 사용할 수 있는 권한을 통합군(a unified command)에 부여하고, 지휘권은 미국이 행사하도록 위임하였다.³⁾ 이후 UN 안보리 결의 제88호에⁴⁾ 의하여 UN사로 명명된 통합군을 중심으로 UN과 미국 사이에 UN이 본인이며 미국은 대리인이라는 본인(principal)-대리인(agent)의 법률관계가 형성된 것이다. 하지만 현재 UN은 UN사의 UN 보조기관으로서의 지위를⁵⁾ 분명하게 부정하고 있으며,⁶⁾ UN은 UN사에 대하여 지휘권을 행사하지도 않고 예산도 배정하지 않고 있다. 더욱이 한반도에서 북한의 무력공격과 이에 대한 한국의 방어가 더이상 진행되지 않는 정전상태에서 UN사는 ‘미국의 필요에 따라’ UN의 깃발을 사용하면서 한반도 내에서 미국에 의하여 독자적으로 운영되고 있다.⁷⁾ 즉, UN은 UN사를 UN과 무관한 기관으로 간주하여 UN사의 행위는 UN의 행위로 간주되지 않는데,⁸⁾ 미국은 UN이 관련성을 인정하지 않는 군사기관에 대해 UN의 깃발과 명칭을 지속적으로 사용하면서 본인으로서 UN사를 지휘·운영하여 미국이 곧 UN 본인이라는 부조리한 법적 상황을 한반도에서 실현하고 있는 것이다.

이러한 법적 부조리 상황에도 불구하고 한반도에서 유사시 UN사의 전력제공기능을 인정하면서,⁹⁾ UN사가 한반도의 통일지원 임무와 권한까지 갖고 있다고 확대해석하여,¹⁰⁾ UN사에 대해 ‘통일(지원)군’으로 격상된 지위와 역할을 인정하는 입장도 존재한다.¹¹⁾ 그렇다면 한국 헌법에 따라 반란단체에 불과한 북한의¹²⁾ 무력도발

3) 84(1950), Resolution of 7 July 1950[s/1588]

4) 88(1950), Resolution of 8 November 1950[s/1892]

5) UN평화유지활동군(PKO Force)은 현장 제29조에 근거한 보조기관에 해당한다. 이들은 UN의 요원으로서 특권과 면제를 향유하며, 이들의 위법행위에 대하여는 원칙적으로 UN이 책임을 부담한다. 정인섭, 국제법강의, 2019, 1124쪽.

6) 김태헌, 유엔사의 DMZ와 MDL 통과허가권에 대한 법적 검토, 통일과 법률 제39호, 2019.8, 67쪽; Boutros-Ghali 유엔사무총장도 1994년 “안보리는 당해 통합사령부를 자신의 통제 하에 있는 보조기관으로 설치하지 않았고, 미국의 권한 하에 두도록 ‘권고’하였다는 입장을 밝혔으며, 2003년 코피 아난 사무총장도 동일한 입장을 확인하였다. 제성호, 유엔사의 법적지위와 재활성화, 서울국제법연구, 제26권 2호, 2019, 6쪽. 이러한 고민으로 제성호 교수는 “유엔사는 넓은 의미에서 안보리 보조기관 성격을 인정하는 것이 합리적”이라고 주장하면서도 이러한 전통적 견해를 부정하는 유엔의 실행을 인정하는 논리를 ‘절충적’이라고 설명하고 있다. 제성호, 같은 논문, 8-9쪽

7) UN군 사령관은 주한미군 사령관, 한미연합군의 사령관 등 총3개 직위를 겸직한다. 김태헌, 위의 글, 67쪽.

8) Richard Baxter, “Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command,” *BYIL*, vol.29, 1952, p.336.

9) 이상철, 한반도 정전체제, 한국국방연구원, 2012, 96-97쪽, 제성호, 앞의 글, 15쪽.

10) 제성호, 위의 글, 16쪽. 하지만 이러한 해석의 근거로 제시한 1950년 10월 7일자 유엔총회의 결의 제376호(V)는 UN사의 설치를 결의한 안보리의 결의가 아니며, UN사와 직접적 관련성이 없는 총회의 UN한국의 통일과 부흥을 위한 위원회(UNKURK)설치를 위한 ‘권고적’ 결의이다. 도리어 UN헌장 제12조 제1항은 안보리가 국제평화와 안전에 관한 문제를 다루고 있는 동안에는 총회가 당해 문제에 대하여 개입하지 못하도록 하고 있다. 물론 인도적, 사회적, 경제적 측면을 고려한 총회의 결의는 ICJ에 의해서도 인정되고 있다. 정인섭, 국제법강의, 2019, 822쪽.

이 한반도에서 발생한 경우, 합법 정부인 우리 정부의 판단이나 요청이 없이도 국내적 내란에 불과한 북한의 도발행위에 대하여 UN사가 개입하여 UN 회원국들과 북한 및 중국이 당사자가 되는 세계적 전쟁으로 수행할 수 있게 된다. 즉, 새로운 UN 안보리의 결의 없이도 70년 전에 설치된 현재의 UN사가 정전협정의 타방 당사자인 북한과 중국을 상대로 자신의 전력제공기능에 따라 미국의 주도하에 다국적군을 형성하여 참여함으로써, 국내적 내전이 합법 정부의 의사와 무관하게 세계전쟁으로 전환되는 결과가 발생할 수 있게 된다. 이러한 전시상황에서 UN사 한미연합사에게 이양한 한반도에서의 전시작전권에 따라 한국 정부의 의견과 입장은 ‘법적으로’ 고려될 여지가 없으며,¹³⁾ 한미연합사령관을 겸직하고 있는 UN사령관의 판단으로 한반도에서 ‘한국이 반대하는 전쟁의 발발’이라는 상황이 가능하게 된다.

그럼에도 불구하고 UN사는 ‘한국통일’이라는 조건의 성취가 없을 경우 무기한으로 존속할 수 있는 영속성을 내포하고 있다는 해석과¹⁴⁾ 함께 UN사는 한국 정부의 의사와 전적으로 무관하게 ‘비정상적인 정상화’ 조치로서¹⁵⁾ UN사의 재활성화(revitalization)를 추진하고 있다. 2014년부터 진행된 미국의 UN사 재활성화 프로그램은¹⁶⁾ 한반도 유사시 추가적인 UN안보리의 결의 없는 군사개입, 일본과 사전협의 없는 일본 내 UN군 후방사령부 활용, 한반도내 미국의 이익을 유지하기 위한 영향력 지속 행사 등을 목적으로 하는¹⁷⁾ UN사의 역할 확대를 내용으로 한다. UN사의 재활성화는 정전협정 이후 UN사가 한반도 문제 해결에 있어 무력충돌의 가능성을 낮추기 위한 평화조성(peace making) 활동을 통해 남북 당사자 간의 평화적 대화환경조성을 하기 위한 임시기능(stop-gap)을 수행하는 기관이라는¹⁸⁾ 본질적 성격을 망각한 조치라고 할 수 있다.

11) 이상철, 앞의 글, 38쪽, 김명기, 주한국제연합군과 국제법, 국제문제연구소, 1990, 99쪽. 제성호, 위의 글 16쪽에서 재인용.

12) 대법원은 종래 북한을 괴뢰단체 또는 반국가 단체로만 판단하였으나 2000년 6.15남북공동선언 이후 남북한관계의 변화를 수용하여 북한에 대하여는 반국가단체 또는 불법단체로서의 지위와 함께 평화통일을 위한 대화와 협력의 당사자로 인정하였다. 대법원 2000. 9. 29. 2000도2536. 헌법재판소도 헌법 제3조의규범력을 전제로 북한을 반국가단체 또는 불법단체로 인정하는 동시에 대화와 협력의 일방 당사자로 인정하여 북한의 이중적 지위를 인정하고 있다. 헌재 1993. 7. 29. 92헌바48 등.

13) 현재 진행되고 있는 UN사의 재활성화에 있어서도 한국정부의 의견이나 입장은 법적 고려대상이 아니기 때문에 미국의 일방적 의사결정에 따라 이루어지고 있다. 제성호, 위의 글, 19쪽.

14) 제성호, 위의 글, 10쪽.

15) UN사는 ‘재활성화’ 프로그램과 관련하여 이는 ‘유엔사의 정상화’라고 설명하고 있다. 한국일보, 2019.10.30. 제성호, 위의 글, 18쪽.

16) 이기범, ‘유엔사의 법적 지위와 존속해제문제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019. 97쪽.

17) 안준형, ‘유엔사의 역할변화에 대한 법적 쟁점과 과제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019, 40쪽.

18) 한국정전협정의 체결 이후 UN사의 역할이 사실상 PKO활동으로 전환되었다는 입장에서 PKO활동은 잠정성과 임시성을 갖는다. Joseph P. “Dutch” Bialke, United Nations Peace Operations : Applicable Norms and Application of the Law of Armed Conflict, *Air Force Law Review*, 2001, p.13.

이 글은 UN 최초의 집단적 자위조치로서 설치된 UN사가 1953년 정전협정의 체결 이후 UN의 평화유지활동(PKO)군으로서 사실상 성격이 변경되었다는 시각에서 “평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위에 대한 조치”로서 UN 헌장 제6장과 제7장의 절충적 접근으로 설명되는 UN PKO의 역할변화를 살펴보고, 설립 이후 70년이 넘도록 한반도에 존속하고 있는 UN사의 법적 근거와 UN사의 내부입법으로서 UN사 규정(UNC Regulation)에 의한 한국의 주권제한의 문제에 대하여 검토하고자 한다. 또한 분쟁 상황에서 소극적 평화유지의 필요단계를 넘어 당사자 간의 적극적 평화구축을 모색하는 한반도에서 종전선언 또는 평화협정의 체결이 UN사의 존속에 미치는 법적 효과를 분석해 보고자 한다.

II. UN 안보리의 UN사 창설과 국제법적 문제

1. UN 안보리의 결의를 통한 UN사 창설과 미국의 역할

1950년 한국전쟁의 발발과 함께 UN안보리는 매우 신속하게 한반도의 평화파괴와 침략행위에 대응하기 위한 결의들을 채택하여¹⁹⁾ 분쟁의 해결을 통한 국제평화와 안전의 유지라는 UN 설립목적의 달성을 위해 노력하였다.

1950년 6월 25일 한반도에서 무력충돌의 발생 이후 처음으로 채택된 UN안보리 결의 82호는²⁰⁾ 한국에 대한 북한의 무력공격을 평화의 파괴(breach of the peace)로 규정하면서 “적대행위의 중지“와 “38선 이북으로의 철수“를 통해 이 문제의 해결을 도모하였다. 이틀 뒤인 6월 27일에는 결의 83호를²¹⁾ 통해 국제평화와 안전의 회복을 위해 “긴급한 군사적 조치“가 필요하다고 결의하고, 회원국에게 “무력공격의 격퇴(repel)“와 “당해 지역(in the area)에서의 국제평화와 안전을 회복“하기 위해 필요한 지원을 한국에 제공하도록 권고하였다. 이 결의는 UN이 한국 문제의 해결방향을 소극적인 “적대행위의 중지“와 “38선 이북으로의 철수“에서 적극적인 “무력공격의 격퇴“와 “당해 지역에서의 국제평화와 안전을 회복“으로 전환하였음을 의미한다.

1950년 7월 7일의 UN안보리 결의 84호는²²⁾ 모든 회원국들에게 앞서의 안보리결

19) 1950년 6월 25일 한반도에서 무력충돌이 발생한 후 1951년 1월까지 UN안보리는 이 문제를 해결하기 위해 6건의 결의를 채택하였다.

20) 82(1950), Resolution of 25 June 1950[s/1501]

21) 83(1950), Resolution of 27 June 1950[s/1511]

22) 84(1950), Resolution of 7 July 1950[s/1588]

의에 의하여 허용된 군 병력(military force)과 기타 지원을 미국이 지휘하는 “통합 군사령부(a unified command)”에 제공하도록 ‘권고’하고, 통합군 사령관의 지명을 미국에 요청하면서, 통합군에게 ‘북한군과의 작전과정에서’ 참가국의 국기와 함께 필요에 따라 UN의 깃발을 사용할 수 있도록 권한을 부여하였다. 이와 함께 UN안보리는 통합군사령부가 수행한 작전에 대하여 안보리에 보고서를 제공하도록 요청하였다.²³⁾

이러한 일련의 UN안보리 결정은 통합사령부의 구성과 운영에 대한 권한을 미국에 위임함으로써 본인으로서 UN과 대리인으로서 미국이라는 내연관계에 불구하고 외견상 UN과 미국을 등치시키고, 통합사령부에게 UN의 깃발 사용허가와 함께 국제연합군사령부(United Nations Command)로 호칭하여²⁴⁾ UN사가 UN의 조직인지 아니면 미국의 군사조직인지 구분하기 힘든 정체성의 혼란을 야기하는 원인이 되었다. 이는 UN 안보리의 결의가 미국의 세계전략과 아시아에서의 이익이라는 측면에서 주도되었기 때문이다.²⁵⁾

2. UN의 결의에 따른 군사력 사용의 시간적 범위

UN 헌장의 기본원칙은 무력사용금지와 분쟁의 평화적 해결이다.²⁶⁾ 무력사용금지 원칙은 처음부터 헌장의 다른 규정보다 우월적인 법적 효력과 성격을 가진 것으로 의도되었으며 국제관습법으로서 인정되고 있다.²⁷⁾ UN 헌장과 무력행사에 관한 국제법은 분쟁의 평화적 해결을 국제사회의 구속력 있는 범규범으로 명시하였으며, 무력에 의한 분쟁해결은 평화적 해결의 가능성이 전혀 없을 때 UN 안보리의 결의나 자위권으로서만²⁸⁾ 행사되어야 한다.

23) UN헌장 제46조 “병력사용 계획은 군사참모위원회의 도움을 얻어 안전보장이사회가 작성한다.” 또한 UN헌장은 제47조에서 “1. 국제평화와 안전의 유지를 위한 안전보장이사회의 군사적 필요, 안전보장이사회의 재량에 맡겨진 병력의 사용 및 지휘, 군비규제 그리고 가능한 군비축소에 관한 모든 문제에 관하여 안전보장이사회에 조언하고 도움을 주기 위하여 군사참모위원회를 설치한다. 2. 군사참모위원회는 안전보장이사회 상임이사국의 참모총장 또는 그의 대표로 구성된다. 하략. 3. 군사참모위원회는 안전보장이사회 하에 안전보장이사회의 재량에 맡겨진 병력의 전략적 지도에 대하여 책임을 진다. 그러한 병력의 지휘에 관한 문제는 추후에 해결한다.”는 규정을 두고 있다.

24) 88(1950), Resolution of 8 November 1950[s/1892]

25) Samuel Kleiner, *The Commander-in-Chief and the United Nations: Why the President can use the United Nations Security Council as the Constitutional Basis for Military Operations Short of War*, *Yale Journal of International Law*, vol.39, 2014, Summer, pp.376-377.

26) UN 헌장 제2조 3항 및 4항; 제33조.

27) Sergey Sayapin, “A Great Unknown: The Definition of Aggression Revisited”, *Michigan State Journal of International Law*, vol. 17, 2008-2009, p.380.

28) UN헌장 제51조.

UN사 창설의 근거가 된 1950년 6월 27일 결의 제83호는²⁹⁾ 국제평화와 안전의 회복을 위해 “긴급한 군사적 조치“가 필요하다고 결의하고, 회원국에게 “무력공격의 격퇴(repel)“를 위해 필요한 지원을 한국에 제공하도록 권고하였다. 즉 UN사의 역할은 “긴급한” 상황에서 “무력공격의 격퇴”까지이며 그 이후는 “국제평화와 안전의 회복”을 위한 PKO로서의 역할이 예정되어 있었다고 해석할 수 있다. 그 직후인 7월 7일의 결의 제84호에서는 더욱 분명하게 “무력공격으로부터 한국이 방어를 하는 것을 지원(assist the Republic of Korea in defending itself against armed attack)“한다고 표현하고 있으며, 7월 14일의 한국군 작전지휘권을 UN사에 이양하는 이승만대통령이 공한에서도 “현재의 적대행위가 계속되는 동안(during the period of the continuation of the present state of hostilities)“이라고 표명하고 있다. 따라서 UN사의 군사력사용권한은 정전협정의 체결로 종료한 것이며, 이후는 PKO의 무력행사 자체의 원칙이 적용된다고 할 것이다.

이에 대하여 UN사의 임무는 한반도 통일이 달성될 때까지 존속하는 것으로 제2의 6.25 전쟁과 같은 사태가 발생할 경우 UN사의 재조직 또는 재구성도 가능하다는 입장이 있다.³⁰⁾ 이 견해에 의하면 UN사는 기한의 정함이 없는 불확정의 조건부 기관으로서 한국통일이라는 조건의 성취가 없을 경우 ‘무기한으로 지속되는 영속성’을 갖는다. 이에 따르면 70년 전의 UN 안보리 거버넌스 하에서 이루어진 결의에 근거해서 한반도 유사시 UN사는 자신의 판단으로 군사력을 사용할 수 있는 권리가 있고, 안보리 상임이사국으로서 미국은 UN사의 군사력 사용권한 종료와 관련된 의안이 안보리에 상정될 경우 이에 대하여 거부권을 행사함으로써 자국의 원하는 동안까지 UN사를 한반도에 배치할 수 있게 된다.³¹⁾ 하지만 한반도에서 전시상황이 발생한다면 UN사 회원국의 추가적인 군사력 사용은 반드시 UN 안보리의 결의로 권한이 부여되어야 한다.³²⁾ 그렇지 않다면 한국전쟁의 당사자 일방에 의한 심각한 정전협정의 위반이 있는 경우 UN사는 지금이라도 1950년의 군대사용에 관한 안보리의 결의에 근거하여 북한은 물론 안보리 상임이사국인 중국에 대한 무력공격이 가능하다는 불합리한 결론에 이르게 된다.³³⁾

29) 83(1950), Resolution of 27 June 1950[s/1511]

30) 제성호, 앞의 글, 10쪽.

31) David D. Caron, “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council,” *A.J.I.L.*, vol. 87, 1993, p.576.

32) Ibid.

33) 이는 UN 헌장 제103조의 적국조항(enemy clause)의 효력을 현재까지 인정하여 일본의 평화에 대한 위협행위가 있으면 제2차 대전 당시 연합국의 구성국은 UN과 무관하게 일본을 공격할 수 있다는 해석과 유사해진다. 더욱이 1950년 당시 미국 국무부는 ‘당해지역’의 범위를 한반도를 넘어 동북아지역이라고 해석한 바 있다. 이런 측면에서 UNC의 재활성화는 매우 위험한 시도이다.

이를 고려하면 UN사의 무력사용권과 관련한 UN안보리 결의에 권한의 종료에 관한 규정이 없더라도 집단적 안전보장 행위의 전제가 되는 현재적 무력충돌이 중단되고 분쟁당사국들에 대하여 ‘평화애호국(peace loving state)’의 자격이 인정된 현실에서 무력사용권한은 종료되는 것으로 해석되어야 한다.³⁴⁾ 즉, 적대행위가 사실상 종료되고 분쟁당사자 간에 분쟁재발을 방지하기 위한 자발적 합의가 마련된다면 무력사용의 금지라는 UN 헌장 제2조 4항의 의무가 과거 적대행위의 당사자 국가들에게 적용되어야 한다. 왜냐하면 목적에 있어 주된 정책변화나 무력충돌을 확대할 위험이 있는 모든 중요한 군사적 조치는 반드시 UN안보리의 새로운 결의가 있어야 하기 때문에,³⁵⁾ 긴급한 상황에서 현존하는 무력공격에 대응할 필요성이 소멸되어 중지된 UN 안보리 결의에 의한 무력사용권한은 UN 안보리의 새로운 결의가 없이는 어느 일방에 의하여 자의적으로 다시 부활될 수 없으며, 군사력사용 권한은 분명하게 의도된 목적의 범위 내에서 부여되어야 한다.

3. UN사의 기능 재활성화(revitalization) 문제

UN사는 정전협정을 유지하고 집행하기 위해 필요한 경우 공식적으로 조선인민군(KPA)으로 명명된 북한군과 협상하고 소통하며, 연중무휴 UNC-KPA 핫라인을 유지하여 조선인민군(KPA)과 메시지, 회의 및 일상적인 커뮤니케이션 확인을 하고 있다. UN사는 정전협정의 준수감시를 명분으로 북측과 남측의 군사분계선(MDL)을 가로지르는 두 개의 통로인 서해교통로(Transportation Corridor-East) 및 동해교통로(Transportation Corridor-West)를 통한 접근 통제와 DMZ 관리를 통해 MDL(Military Demarcation Line) 횡단과 비무장지대(DMZ) 접근을 통제하고, 한강 하구(HRE)와 북부한계선 근처 및 북서쪽 섬의 활동을 관찰하고 모니터링하며, 한강 하구에서 한국 측과 함께 민사 경찰활동을 수행한다. 또한 정전협정 위반혐의를 조사하고 일상적이고 예외적인 근거에 대해 UN 안보리에 통합보고서를 미국 정부를 통해 자발적으로 제공하고 있다. 그 외에도 UN사는 송환과 같은 인도적 문제에 대해 남한 적십자사에 중복 커뮤니케이션을 제공하며, 정전협정의 중요성에 대한 한국의 일선 단위, 전문 군사교육기관, 정부 및 비정부기관, 미군/민간인과 구역별 방문자에 대한 교육을 실시하고 있다.

UN사는 자신이 “한국정전협정 이행의 선두 주자이자 한반도 안보와 안정의 원동력”이라고 규정하고, 한반도에서 정전 기간 동안 “갈등 예방에 대한 국제사회

34) 안보리가 부여한 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.

35) Jules Lobel, Michael Ratner, op. cit., p. 139.

의 오랜 헌신” 그리고 “지속적인 평화로 이끄는 대화와 행동을 촉진”을 수행해 왔다고 자평하고 있다.³⁶⁾ 하지만 다른 한편으로는 “한미동맹 활동에 대한 UN사 파견국과 참가국의 단결력 및 국제적 지원을 유지”하고 “UN사 후방 기지에 대한 접근을 유지”하여 “파병국 군대의 흐름과 한국 JCS와 협력하여 병력생성“을 하는 플랫폼 역할을 강조하고 있다.³⁷⁾

이와 관련하여 2014년부터 진행된 미국의 UN사 재활성화(revitalization) 프로그램은³⁸⁾ 한반도 유사시 추가적인 UN안보리의 결의 없이 군사개입, 일본과 사전협의 없이 일본 내 UN군 후방사령부 활용, 한반도내 미국의 이익을 유지하기 위한 영향력을 지속적으로 행사하기 위한³⁹⁾ UN사의 역할 확대 등을 내용으로 하고 있다. 이러한 UN사의 재활성화 목표와 방향은 현재 UN사의 기능 중 PKO적 활동과 가장 거리가 먼 기능을 재활성화하는 프로그램으로서 정전협정의 체결 이후 UN사의 실질적 활동이면서 실효성을 담보할 수 있었던 PKO적 활동방향과도 일치하지 않는다. 도리어 UN사는 2018년 판문점선언 이행을 위한 평양군사합의서에 따라 최전방 경계 초소(GP) 철수 및 지뢰 제거와 같은 정전협정의 이행활동에서 남북 사이의 중립적 중재자로 그 역할에 중대한 변화가 있었음을 인정하고,⁴⁰⁾ 한반도 비핵화를 포함하는 평화증진에 국제적 지원과 모니터링 그리고 감독을 제공하는 기관으로서 재활성화되어야 한다. 현재의 UN사 재활성화 프로그램은 종전선언의 채택이나 평화협정의 체결 등을 통해서 한반도에 평화를 구축(peace building)하고자 하는 한국정부의 노력은 물론, 무력충돌의 가능성을 낮추기 위한 최소한도의 평화조성(peace making)에도 역행하는 조치로서, UN사는 북한을 ‘적’이 아닌 안보의 동반자(security partner)로서 간주하고 DMZ에서의 군사적 긴장완화와 MDL의 인원통과와 관련한 남북결정권을 인정하는 UN사의 수정된(amended) 기능수행에 집중해야 할 것이다.⁴¹⁾

36) <https://www.unc.mil/About/Our-Role/> 2020.11.6 방문.

37) <https://www.unc.mil/About/Our-Role/> 2020.11.6 방문.

38) UN사의 재활성화는 주한미군사령관과 한미연합사령관 그리고 UN군사령관은 여전히 동일인물이 겸직하지만 미군장성으로 임명되던 UN군부사령관을 제3국 출신 장성으로 보임하고, 주한미군사령부 참모장이 겸직하던 UN사 참모장을 미군의 다른 장성으로 임명하는 조치를 통해 UN사를 다국적화하고 독립적 존속을 위한 명분을 강화하는 것이다. 2018년 7월 캐나다출신 육군중장에 이어 2019년 7월에 호주해군 중장이 UN군부사령관직을 수행하고 있다. 이기범, ‘유엔사의 법적 지위와 존속해제문제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019. 97쪽.

39) 안준형, ‘유엔사의 역할변화에 대한 법적 쟁점과 과제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019, 40쪽.

40) Tim Shorrock, Can the United Nations Command Become a Catalyst for Change on the Korean Peninsula?, *The National Interest*, Nov. 1, 2018.

41) Ibid.

Ⅲ. UN사의 기능변화와 UN의 평화유지활동(PKO)

1. UN PKO활동의 전개

전통적인 무력충돌의 전형적인 형태는 주권의 기초가 되는 영토와 이념을 두고 국가 또는 정치적 실체 간에 발생하는 무력적 충돌이다.⁴²⁾ UN은 이러한 무력충돌의 형태에 대응하기 위해서 헌장 제6장에 의한 분쟁의 평화적 해결이나 제7장에 의한 분쟁의 강제적 해결방식을 선택할 수 있다. 하지만 국제평화와 안전에 대한 포괄적 권한과 책임을 부담하고 있는 UN은 그 외의 새로운 해결 수단으로서 평화유지활동(PKO)을 헌장 제6.5장적⁴³⁾ 수단으로 고안하여 지속적으로 시행해왔다.

UN의 PKO 활동은 분쟁당사자들 간에 무력충돌의 중단이 합의된 후 안보리의 결의를 근거로 회원국들이 자발적으로 제공한 병력이 분쟁당사국과의 합의에 기초하여 UN의 깃발 하에서 무력충돌의 재발을 위한 활동을 수행하는 것을 말한다.⁴⁴⁾ 군사감시단(military observer)과 평화유지군(peace-keeping forces)으로 구분되는 PKO의 가장 중요한 기능은 평화유지와 분쟁의 재발 방지 또는 예방이다. 군사감시단 형태의 PKO는 발칸반도의 휴전감시를 위해 1947년 설치된 UMSCOB가 효시이며, PKO라는 용어가 처음 사용된 것은 1956년 수에즈 운하사태에 대응하기 위한 유엔 긴급군(UN Emergency Forces-1)의 설립이다. 이후 1965년 UN 총회는 평화유지 문제를 다루기 위한 평화유지활동 특별위원회(Special Committee on Peace-keeping Operation)를 설립하여 공식적으로 사용하였다.

국제사회에서 냉전체제의 해체 이후 UN PKO는 분쟁지역에서 분쟁당사자들의 정전위반에 대한 감시와 외국군의 철수 감시, 분쟁 당사자들의 분리 및 적대 세력 간 완충지대 구축에 중점을 둔 전통적 활동을 넘어 새로운 정부수립을 위한 선거관리, 현지 행정기구 설립지원, 인권의 보호와 증진, 법의 지배 회복, 무장해제, 난민송환 등 전후법(jus post bellum) 상태로의 진화를 위한 다양한 활동을 전개하고 있다.⁴⁵⁾

42) 이는 분쟁당사자들이 종족, 언어와 문화, 종교에 바탕을 둔 자신의 정체성을 인정받기 위한 인정 투쟁의 성격을 갖고 있는 현대적 무력충돌과 구별된다. 현대적 무력충돌은 또한 전쟁의 수행을 위한 제정의 조달방식이 중앙집권적이었던 종래의 무력충돌과 달리 비국가 행위자들이 무력충돌의 주체가 됨에 따라 분산적 방식, 즉 약탈이나 마약밀매, 원유나 천연자원 밀매와 같은 조직범죄의 형태를 취하고 있으며, 무력충돌로 인한 희생자가 전투원 중심에서 민간인 중심으로 전환되었다는 특징을 가지고 있다. 이현, '현대 국제분쟁의 유형과 성격', 국제개발협력 4호, 2014, 18쪽-20쪽.

43) UN사무총장이었던 Dag Hammarskjold는 전통적 PKO활동이 UN헌장 제6.5장(United Nations Charter VI and 1/2)에 의해 권한이 부여된 것이라고 표현하였다. Thomas G. Weiss, *New Challenges for UN Military Operations: Implementing on Agenda for Peace*, *Washington Quarterly*, Vol.52, 1993, Winter, p.53.

44) 정인섭, 국제법강의, 2019, 1123쪽.

45) Sylvia Maus, 'Jus Post Bellum a la United Nations? Human Rights, UN Peace Operations, and the Creation of International Law;', *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 32, Winter 2014, p.680.

1992년 캄보디아에 설치되었던 UNTAC는 사실상의 정부기능을 수행하였으며, 1989년 나미비아에 설치된 UNTAG, 1999년 동티모르에 설치되었던 UNTAET는 국가 수립과정을 전반적으로 지원하였다. 그럼에도 불구하고 UN PKO의 현실적 역할은 분쟁당사자 간의 잠정적 또는 일반적 분쟁중단의 합의 이후 불안정한 분쟁중단 상태를 항구적 평화상태로 전환하는 주도적 역할보다는 당사자 간 교착상태를 통제하여 신뢰구축을 지원하는데 중점을 두고 있다.⁴⁶⁾

2020년 3월 31일 현재를 기준으로 UN의 PKO 활동은 1948년 이래 78회 이루어졌으며, 전 세계 13지역에서 지금도 PKO 활동이 이루어지고 있다. 가장 최근 설치된 PKO는 2014년 중앙아프리카공화국에서 강경 이슬람세력 반군이 수도를 점령하면서 기독교세력과 충돌해 인종학살 사태가 발생한 중앙아프리카공화국 UN PKO(UNMINUSCA)이다.⁴⁷⁾

2. UN PKO 활동의 법적 근거와 원칙

PKO 활동은 UN 헌장의 제6장이 적용되는 분쟁의 평화적 해결기능에 해당되지도 않고 제7장의 강제조치를 적용하기도 곤란하며, PKO 활동의 성격 또한 제6장보다 강하지만 제7장보다는 약한 중간적 성격을 가지고 있기에 헌장 제6.5장에 해당된다는 평가가 가능하다.⁴⁸⁾ 비록 PKO가 명확하게 UN 헌장의 특정 조항에 근거한 것은 아니지만, UN 헌장이 규정하고 있는 UN의 설립목적 그리고 국제평화와 안전의 유지를 위한 1차적 책임기관으로서 안보리의 평화와 안전을 위한 포괄적 기능에 따른 법적 구속력 있는 결의에 기초하고 있다는 점을 고려하면, 소위 ‘묵시적 권한이론’⁴⁹⁾에 따라 PKO 설치운영의 국제법적 근거는 충분하다. 실제에 있어서도 1947년 발칸 반도의 휴전감시를 위해 처음 설치되었던 UNSCOB 이래 지금까지 다양하고 수많은 PKO가 법적 이의제기 없이 설치·운영되었다. 특히 1991년 소말리아사태에 파견된 평화유지군 UNOSOM의 첫 번째 임무는 인도적 지원을 위한 안전 루트의 확보였으나 현지 부족세력들의 협력이 소극적이어서 1993년 안보리가 UN 헌장 제7장에 의한 UNOSOM II의 설치를 결의하여 헌장 제7장에 직접적 근거를 둔 PKO 활동이 이루어진 사례도 있다. UN 안보리의 결의에 의해 설치되는 PKO는 안보리가 임무의 수행을 위해 설치하는 UN의 보조기관에⁵⁰⁾ 해당된다.

46) 이런 점에서 평화유지(peace-keeping)는 분쟁상태의 소극화를 의미하는 평화조성(peace making) 이후 단계지만 분쟁당사자의 자발성에 기초한 평화구축(peace building)을 목표로 하는 단계에서의 활동이라고 할 수 있을 것이다. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, 1992, para. 20.

47) https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_3_20_english.pdf. 2020.10.15 검색.

48) 정인섭, *국제법강의*, 2019, 1124쪽.

49) 임한택, *국제법 이론과 실무*, 2020, 박영사, 290쪽.

UN의 PKO 활동은 동의를 원칙, 중립의 원칙, 무력사용 자제의 원칙 등 기본원칙에⁵¹⁾ 따라 수행되어야 한다. 동意的 원칙은 UN 헌장이 명시하고 있는 주권평등의 원칙과⁵²⁾ UN은 본질적으로 회원국의 국내문제에 해당하는 사항에 간섭해서는 안된다는 원칙에⁵³⁾ 기초하고 있다.⁵⁴⁾ 이에 따라 PKO는 분쟁의 당사국을 포함하여 모든 관계국가의 동의에 기초하여 이루어지며 재류국의 철수 요청이 있는 경우 이를 따른다. 중립의 원칙은 UN PKO 활동이 분쟁의 당사자 사이에 어느 편에도 서지 않는 중립적이며 객관적인 제3자로서 역할하도록 하고, 이러한 취지에서 PKO를 특정 국가의 군인으로만 구성하거나 강대국이 중심되는 참여도 자제하는 현실이다.⁵⁵⁾ 무력사용 자제의 원칙은 PKO 활동이 PKO의 임무달성이 아닌 자신의 안전 유지를 위한 자위권 차원에서 비례성의 원칙을 준수하여 최소한의 무력만을 사용해야 한다는 원칙이다. 이러한 측면에서 PKO 활동은 헌장 제7장에 의한 평화이행 활동과 구분된다.⁵⁶⁾ 그 외에 UN의 지휘원칙은 평화유지군이 회원국들이 파견한 병력으로 구성되지만 지휘는 UN 군사참모위원회에 의하여 이루어져야 하며 이러한 활동에 대하여 UN이 법적인 책임을 진다는 원칙이다.⁵⁷⁾

3. 한국정전협정에 따른 UN사의 역할과 PKO활동

1950년 6.25 전쟁은 주권의 기초가 되는 영토와 이념을 두고 한반도 내에서 두 개의 정부 또는 정치적 실체가 무력적으로 충돌한 전통적인 무력충돌의 형태였다. UN은 이러한 무력충돌에 대응하기 위해서 UN사의 설치라는 헌장 제7장에 근거한⁵⁸⁾ 분쟁의 강제적 해결방식을 선택하였다. 하지만 UN사는 정전협정의 체결과 함

50) UN 헌장 제22조 및 제29조. 최지우, '유엔평화유지군의 행위에 대한 유엔과 파견국의 배상책임', 서울국제법연구 22권 2호, 2015, 245쪽.

51) UN, United Nations Peacekeeping Operations ; Principles and Guidelines, 2008, p.31. 그 외에도 UN에 의하여 지휘되고 대표되어야 한다는 지휘성과 대표성, PKO에 참여하는 국가들의 자발성 등을 원칙으로 언급하기도 한다. 박병철, '탈냉전기 분쟁관리를 위한 평화유지활동', 통일전략 3권 1호, 2003, 289쪽.

52) UN헌장 제2조 제1항.

53) UN헌장 제2조 제7항.

54) Joseph P. "Dutch" Bialke, United Nations Peace Operations : Applicable Norms and Application of the Law of Armed Conflict, *Air Force Law Review*, 2001, p.13.

55) Ibid., p.17.

56) 무력행사자제의 원칙은 다른 한편으로 중립성의 원칙과 동意的 원칙이 준수될 수 있는 담보적 의미를 갖는다. Ibid., p.19.

57) 정인섭, 국제법강의, 2019, 1124쪽.

58) 6.25 한국전쟁에 대한 UN안보리의 통합사령부설치 결의에는 헌장 제7장에 의한 결의라는 언급이 없지만 오늘날과 같으면 이러한 성격의 결의에 헌장 제7장에 의한 결의임을 명시하였을 것이다. 그러나 한국전쟁 이후 동일한 성격의 UN군이 설치된 사례는 없다. 정인섭, 국제법강의, 2019, 839쪽-840쪽.

게 헌장 제7장에 의한 임무로서 북한군의 ‘무력공격을 격퇴’하기 위한 “국제연합회원국의 공군·해군 또는 육군에 의한 시위·봉쇄 및 다른 작전”을⁵⁹⁾ 더 이상 수행하지 않게 되었다. 왜냐하면 정전협정이 “적대 쌍방 사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제 하에 있는 모든 무장역량이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다”고 규정하고 있기 때문이다.⁶⁰⁾ 이는 UN사가 안보리의 결의에 따른 임무를 종료했음을 의미한다.

정전협정의 체결로 UN 안보리에 의한 임무가 종료되었음에도 불구하고 UN사가 한국에 존속할 수 있는 근거 또한 정전협정이다. 동 협정은 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하기 위해 군사분계선(MDL)과 비무장지대(DMZ)를 설정하여⁶¹⁾ 군사정전위원회가 감독하도록 규정하고,⁶²⁾ 군사정전위원회를 UN군사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관이 공동으로 임명하는 고급장교로 구성하도록 하고 있기 때문이다.⁶³⁾ 이에 따라 정전협정은 1950년 UN 안보리의 결의와 함께 주한 UN사 존속의 가장 중요한 국제법적 근거이다.

다른 한편 UN의 깃발 하에 UN 회원국의 병력으로 구성된 UN사는 정전협정의 규정에 따라 군사정전위원회를 통해 정전협정의 실시를 감독함으로써 한반도에서 “적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장”하며, “적대행위의 재발을 방지”하는 평화유지와 분쟁예방의 역할을 수행하고 있다. 이는 UN의 PKO 활동이 분쟁당사자들 간에 무력충돌의 중단이 합의된 후 안보리의 결의를 근거로 회원국들이 자발적으로 제공한 병력이 분쟁당사국과의 합의에 기초하여 UN의 깃발 하에서 평화유지와 분쟁예방을 목적으로 무력충돌의 재발을 위한 활동을 수행하는 것과 동일하다. UN PKO는 분쟁 당사자 간의 휴전을 감시하거나 완충지역을 장악해 분쟁의 재발이나 악화를 방지하거나 분쟁의 발생가능성이 높은 지역에 예방적 차원에서 배치되어 분쟁지역의 분쟁당사자를 동등하게 대우하고 어느 한 당사자의 편에 서지 못하도록 하고 있다.⁶⁴⁾ 한반도에서 UN사는 1950년 당시 침략국가(aggessor-state)로서 북한으로부터 공격을 받고 있는 한국을 지원하기 위한 평화이행군

59) UN헌장 제42조.

60) 한국정전협정 제2조 제12항.

61) 한국정전협정 제1조 제1항.

62) 한국정전협정, 제2조 제25항 ㄱ호. 이 규정은 UN군 사령관이 임명하는 5명의 고급장교와 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 임명하는 5명으로 구성되는 10명의 군사정전위원회가 DMZ의 관할권을 행사하고 있도록 규정하고 있다.

63) 한국정전협정은 UN사에게 중립국감독위원회의 고급장교 4명 중 2명을 지명할 권리를 부여하고 있으나 이는 스웨덴 및 스위스에게 임명권을 명시하여 일회적 행위로 종료된 권리이다. 참고로 북한은 한국정전협정을 무효화하고 군사정전위원회에서의 철수 및 조선인민군관문점대표부의 설치, 중감위의 장교 지명권 철회와 폴란드 및 체코슬로바키아 중감위원 철수 등의 조치를 시행하였다.

64) Joseph P. “Dutch” Bialke, United Nations Peace Operations : Applicable Norms and Application of the Law of Armed Conflict, *Air Force Law Review*, 2001, p.15.

(peace-enforcement force)으로 설치되었으나 정전협정 이후 UN사는 정전협정의 이행감시와 완충지역으로 비무장지대(DMZ)의 장악을 통해 분쟁의 재발을 방지하는 역할을 하고 있다. 정전협정 체결 이후 UN사는 실제적으로 PKO군으로서 역할을 하고 있는 것이다. 따라서 UN사에 대하여 UN이 채택하고 있는 PKO의 기본원칙들로써 동의의 원칙, 중립의 원칙, 무력사용 자제의 원칙이 적용되어야 한다.

IV. UN사의 존속근거와 입법행위의 국제법적 문제

1. UN사와 한국정전협정

한국전쟁을 어떠한 민족적 희생을 치르더라도 한반도의 분단 고착화를 저지하겠다는 의도에서 정치적으로 행사된 무력의 충돌이라고 이해한다면, 한국정전협정은 한반도에서 발생한 현실을 수긍하고 더 이상의 인적 및 물적 희생을 허용하지 않는 소극적 평화를 유지하는 대신 분단의 고착화를 용인하고 있는 국제법적 규범이라고 할 수 있다.

하지만 북한은 이미 1994년에 정전협정에 따른 군사정전위원회를 무력화하고 조선인민군판문점대표부를 설치하였으며, 2013년에는 정전협정의 백지화를⁶⁵⁾ 선언한 바 있어 UN사의 법적 근거가 흔들리게 되었다. 1994년 6월 24일에는 부트로스 갈리 UN 사무총장이 북한에 보낸 서한을 통해 UN 안보리가 UN사를 자신의 통제 하에 있는 보조기관으로 설립한 것은 아니라는 공한을 보내면서 UN사의 존속 여부는 UN이 아닌 미국의 결정에 달려 있다고 하였다.⁶⁶⁾ UN 차원에서는 1975년 총회의 결의를 통해 “정전협정을 대체할 새로운 장치”의 마련을 조건으로 UN사의 해체를 지지하는 결의안과⁶⁷⁾ 선행조건 없이 UN사의 해체를 지지하는 결의안⁶⁸⁾이 동시에 채택된 바도 있다. 이는 미국이 1975년 중반에 다음해 1월에 UN사를 해체할 준비가 되었다고 UN 안보리에 보고하고, 이에 따라 UN군사령관을 당시 UN의 회원국도 아닌 한국군에게 지명할 수 있는 권한을 이양하겠다는 제안을 하여 이루어진 것이다.⁶⁹⁾ 미국은 정전협정체결 이후 한국에서 조속한 시일 내에 평화협정의 체결이 어

65) 한국정전협정은 한국군의 입장에서 북한 무력도발 규모와 정도에 따라 그에 대응하는 군사작전을 수행하는데 장애가 되는 상황이 초래될 수 있고 한국의 군사주권을 과도하게 제약하는 측면이 있어 폐기가 필요하다. 안준형, ‘유엔사의 역할변화에 대한 법적 쟁점과 과제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019, 48쪽.

66) Pak Chol Gu(7 May 1997), Replacement of the Korean Armistice Agreement: Prerequisite to a lasting peace in the Korean Peninsula, Nautilus Institute, NAPSNet Policy Forum Online, 2020, 11.8 검색. UN사의 해체결정권과 관련한 상세한 논의는 안준형, ‘유엔사의 역할변화에 대한 법적 쟁점과 과제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019, 49쪽 이하.

67) UN Doc. A/Res/3390(XXX) A(1975)

68) UN Doc. A/Res/3390(XXX) B(1975)

럽다고 판단하고, UN사에서 실질적 미군병력을 분리하여 1954년 한미상호방위조약에 따른 주한미군을 설치하였으며, ‘군사위원회 및 한미연합사에 대한 권한 위임 사항 및 전략지시 제1호’를 통해 UN사가 보유하고 있던 권한을 대부분을 한미연합사에 이양하기도 하였다.⁷⁰⁾ UN사에 군대를 파견한 국가들도⁷¹⁾ 1950년대 중반 대부분 군대를 철수하였다.

UN사의 법적 존속 근거인 정전협정은 한반도에서 무력충돌의 재발을 방지하고 평화조성을 위한 협상환경의 유지를 목적으로 하는 소극적 평화협정에 준하는 법규범성을 보유하고 있다. 이는 UN사 설치를 위한 안보리 결의의 전제가 된 긴급한 한반도에서의 무력충돌 상황이 종료되었음을 의미하므로 정전협정의 체결과 함께 한국전쟁을 전제로 형성된 UN군 사령부의 현실적 존속 근거도 소멸되었다고 보아야 한다. 더욱이 한반도 평화 프로세스에 따라 향후 법적인 성격의 한국전쟁 종전선언이 이루어진다면 UN사의 해체는 법적인 당위가 될 수 있다. 한국전쟁 종전선언이 정치적 합의인 경우 한국전쟁 이후 기술적으로 유지되고 있는 한반도에서의 무력충돌상태가 종결되었으며 남북 간에 새로운 관계를 형성하겠다는 의지에 대한 한국전쟁의 주된 당사자 간의 명시적 합의이므로 종전선언 합의이행의 정치적 책무로서 무력충돌의 실질당사자가 UN사의 해체를 위한 협의를 요청한다면 PKO의 기본원칙인 동의의 원칙에 따라 UN사는 이에 성실히 임하여야 한다.⁷²⁾

2. UN사의 규범제정행위와 국내입법체계의 문제

(1) UN사의 규범입법과 집행

한국정전협정은 군사정전위원회가 수시로 필요하다고 인정하는 절차규정을 채택할 수 있도록 규정하고 있다.⁷³⁾ 한국정전협정의 유효성을 전제로 하여 MDL과 남측

69) UN총회는 찬성59 대 반대51, 기권 29로 한국전쟁의 당사자들이 평화협정의 체결을 위한 협상을 시작하도록 요구하며 첫 단계로 한국정전협정의 개정과 함께 UN사를 해체하는 결의를 채택하였다. UN GA. Res. 3390A, 1975. 동시에 UN총회는 찬성54 대 반대 43 그리고 기권42로 UN사의 해체가 필요하며 남한 내에 있는 모든 UN깃발하의 군대가 철수되어야 한다는 결의를 채택하였다. UN GA. Res. 3390B, 1975.

70) 안준형, ‘유엔사의 역할변화에 대한 법적 쟁점과 과제’, 서울국제법연구 26권 2호, 2019, 38쪽.

71) UN군 병력은 한국정전협정이 체결된 1953. 7.27일 가장 많은 932,964명이 존재했으나 당시 한국군이 590,911명, 미군이 302,483명이었고, 그 외 호주 17,000명, 영국 14,198명을 제외하고는 나머지 국가는 6,000명에서 44명 정도의 군대를 파견하고 있었다.

72) UN군 사령부는 2018.11.6 판문점 공동경비구역(JSA)의 관리에 관한 권한을 남북한 당국에 이전하는데 기본적으로 합의한 바 있다. <https://www.stripes.com/news/pacific/koreas-ready-for-joint-guard-duty-as-dmz-truce-village-gets-new-look-1.555405>

73) 한국정전협정 제2조 제25호 다호. “25.군사정전위원회는... 다.그가 수시로 필요하다고 인정하는

DMZ에 대하여 군사정전위원회로서 임무를 수행하는 UN사는 정전협정의 이행에 필요하다고 판단되는 사항을 규정할 목적으로 UN사 규정(regulation)을 제정할 수 있다. 이에 따라 UN사는 규정551-4을 제정하고 이에 근거하여 MDL의 통과 및 DMZ 내의 행위에 대하여 한국 정부와 국민의 헌법상 영토관할권과 이동의 자유를 통제하고 있다.

구체적으로 UN사는 일반적으로 남측 인원 그리고 드물게 북측 인원의 DMZ와 MDL을 통한 상호방문이나 남북철도연결사업과 같은 남북협력사업의 추진과정에서 승인권 행사를 통해 한반도에서 남북당국의 합의에 따른 관계형성에 대하여 보다 상위의 관할권을 행사하고 있다.⁷⁴⁾ 즉, 일반적으로는 군사정전위원회 본부구역과 비무장지대 안보 견학에 대하여 UN사 규정에 근거한 승인권을⁷⁵⁾ 통해 절차적 지연과 혼란을 야기하는 경우가 빈번하고, 2019년 6월에는 한독통일자문위원회 독일정부대표단의 고성 GP(경계초소) 방문과 2019년 8월 통일부장관의 DMZ내 대성동 방문시 동행 취재진의 방문을 불허한 사례도 있다.⁷⁶⁾ 또한 UN사와 북한은 2000년 6.15공동선언 이후 2000.11.7. UN사.비서장급 후속회담을 통해 ‘비무장지대 일부 구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서’를 체결하여 철도와 도로가 통과하는 비무장지대 구역의 남측 부분을 UN사가 아닌 한국정부가 관리하는데 합의하였지만, 2002년에 남북지뢰검증단의 교환과 관련하여 남북검증단이 군사분계선 넘어 상대방 지역에서 진행한 지뢰제거 작업에 대해 검증하는 사안에 대하여 군사정전위원회 즉, UN사에 통보해야한다고 주장한 바 있다. 2002년 11월 28에는 판문점 장성급회담의 UN사측 대표인 제임스 솔리건 소장이 “북측이 UN사의 승인을 배제하려고 하면 금강산 육로관광 등 남북교류협력 사업이 제대로 추진되지 않을 것”이라고 언급하며, 군사분계선을 통과하는 남북한 인사들의 인원 및 차량에 대한 승인권을 요구하였다. 2008년 9월 25일에도 당시 주한미군 사령관 지명자인 로버트 에이브럼스는 미국의회 상원의 인증청문회에서 “DMZ 내의 모든 활동은 UN사의 관할이기 때문에 남북이 대화를 계속한다고 하더라도 관련 사항은 UN사에 의하여 중개.결정되고, 준수.집행되어야 한다”고 하여 UN사가 DMZ를 매개로 하는 모든 남북관계의 형성에 대하여 통제권을 행사하겠다는 뜻을 분명히 하였다.⁷⁷⁾

절차규정을 채택한다.”

74) 2018.8.21. 남북의 개성문산간 경의선 철도 현지조사를 위한 MDL통과요청에 대하여 긴급통행이 가능함에도 UN사는 출발일 48시간 이전에 통행계획을 제출하지 않았다는 이유로 출입을 불허하였고, 2019.6.9.에는 강원도 고성군 소재 보존 감시초소(GP)의 민간인 출입을 별다른 이유없이 불허하였다. 김태현, 유엔사의 DMZdhk MDL 통과허가권에 대한 법적 검토, 통일과법률, 제39호, 2019.8., 60쪽.

75) UN사 규정 3-6 a항 ,b항, c항.

76) 한모니까, ‘유엔사규정(UNC Reg.) 유엔군사령부의 DMZ관리’, 서울대 통일평화연구원 창립 14주년 기념학술회의 자료집, 2020. 6.23. 39쪽.

77) http://imnews.imbc.com/replay/2018/nwtoday/article/4847053_22669.html. 2020.10.27 검색.

(2) UN사의 내부절차규범제정의 법적 근거와 국내법체계상 지위

UN사가 MDL과 DMZ 관할권의 법적 근거로서 명시하고 있는⁷⁸⁾ 1950년 UN 안보리 결의 제84호, 1953년 정전협정 그리고 정전협정의 후속합의서는 어느 문서도 한국의 헌법상 절차에 따라 비준되거나 관보를 통해 공포된 바 없다. 물론 한국 정부는 정전협정과 관련하여 협정내용의 자발적 이행과 남북기본합의서 채택⁷⁹⁾ 등 추후적 관행을 통해 이를 묵시적으로 승인한 것으로 보이지만 넓은 의미의 강화조약이라고 할 수 있는 정전협정을 국회의 비준동의 없이 정부의 묵시적 동의만으로 효력을 인정하는 데는 비준동의권 입법의 취지라는 측면에서 법적인 문제가 있다. 물론 이러한 법적 문제에도 불구하고 실질적으로 한국 내에서 정전협정의 국내적 효력에 대하여는 국민적 합의가 있다고 판단되므로⁸⁰⁾ 한국이 실질적 당사자로서 체결한 정전협정을 헌법상 조약으로 인정할 수 있을 것이다.⁸¹⁾ 그러나 UN군 총사령관이 서명 당사자인 정전협정이 UN에 등록되어 있지 않기 때문에⁸²⁾ UN이 정전협정과 상치되는 한반도와 관련한 결의와 조치를 하는 경우 정전협정의 당사자들은 정전협정을 이유로 UN에 대하여 이의를 제기할 수 없다.⁸³⁾

조약으로서 정전협정의 법적 효력을 인정하는 경우에도 동 협정은 우리 헌법에 따른 비준절차를 이행하지 않았기 때문에 국내 일반 법률보다 하위인 대통령령과 동일한 효력을 갖는다고 해야 할 것이지만,⁸⁴⁾ 우리나라의 현행 법률로서 정전협정이 규정하고 있는 사항을 준용하고 있는 여러 법률들이⁸⁵⁾ 있다는 점을 고려하면 헌법상의 비준절차와 무관하게 법률과 동일한 효력이 있다고 해야 할 것이다.⁸⁶⁾ 하지

78) UN사 규정 제1장 1-1항.

79) 1991년 남북간에 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」는 제5조에서 “남과 북은 ...이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.”고 규정하고 있다.

80) 한국정전협정의 체결 이후 여야 정권의 변화가 여러 차례 있었지만 동 협정의 효력에 관하여 최소한 한국정부와 국회에서 문제를 제기한 바는 없다.

81) 김태현, 유엔사의 DMZ와 MDL 통과허가권에 대한 법적 검토, 통일과법률, 제39호, 2019.8., 71쪽.

82) https://treaties.un.org/Pages/UNTSONline.aspx?id=2&clang=_en 2020.11. 7 검색.

83) UN헌장 제102조 1. 이 헌장이 발효한 후 국제연합회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 가능한 한 신속히 사무국에 등록되고 사무국에 의하여 공표된다. 2. 이 조 제1항의 규정에 따라 등록되지 아니한 조약 또는 국제협정의 당사국은 국제연합의 어떠한 기관에 대하여도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다.

84) 헌법 제6조 제1항. “헌법에 의하여 체결공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가진다.” 이를 비준절차를 거친 조약만이 일반 법률과 동일한 효력을 갖고 비준절차를 거치지 않은 조약은 보다 하위의 법령으로서 시행령의 효력을 갖는다는 것이 다수설이다. 정인섭, 국제법강의, 박영사, 2019, 125쪽.

85) 군사정전협정 및 군사분계선과 비무장지대 등에 관한 국내 법률로서 ‘군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률’, ‘군사기지 및 군사시설 보호법’, ‘남북교류협력에 관한 법률’, ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률’ 등 다수의 현행 법률이 존재한다.

만 정전협정이 군사정전위원회의 권한으로 규정하고⁸⁷⁾ 있는 MDL과 DMZ의 관할권이 한국 헌법에 규정된 한국의 한반도에 대한 영토주권보다 상위의 규범성을 갖는다고 할 수는 없을 것이다. 그렇다면 국내법상 법률과 동일한 효력을 갖는 정전협정에 근거하여 UN사가 제정하는 규범으로서 UN사 규정은 법체계상 법률의 하위규범인 대통령령 이하의 지위를 갖고 있음에도 불구하고 UN사의 규정에 근거하여 한국정부의 헌법상 주권행사를 제한하고 한국국민의 헌법상 기본권인 거주·이전의 자유를 통제하는 것은 법의 일반원칙으로서 위임입법의 범위를 일탈한 위법한 입법행위라고 할 수 있다. 더 큰 문제는 UN사의 MDL이나 DMZ의 출입불허가 결정조치에 대하여 국내법적으로 구제받을 방법이 없다는 것이다. 왜냐하면 국내법상 행정청의 공권력의 행사로서 불허가 행위에 대하여는 헌법소원 등 소송을 통해 구제받을 수 있으나 UN사는 국내법상의 행정청이 아니라서 UN사의 출입불허가 처분이 소송의 대상이 되는 공권력의 행사를 구성하지 않기 때문이다.⁸⁸⁾ 결과적으로 UN사는 국내법적으로 통제되지 않는 영역적인 조직으로서 재류국(host state)으로서 한국과의 협의 또는 동의 없이 내부규정을 제정하여 재류국의 헌법상 주권을 제한함으로써 UN헌장의 기본원칙을⁸⁹⁾ 위반하고 있는 것이다.

3. 한국 정부의 영토주권 문제

(1) DMZ 관할권의 회복

정전협정에 의해 남북을 분리하고 있는 DMZ는 군사안보 측면에서의 의미만 강조되어 파괴적 무력의 잠재적 충돌 가능성을 포태하고 있는 사실상(de facto) 평화 속의 법률적(de jure) 전쟁지역으로 존재해 왔으나, 2019년 6월 강원생태평화 생물권보전지역과 연천 임진강 생물권보전지역 등 DMZ 접경지역이 유네스코(UNESCO) 생물권 보전지역으로 지정되어 그 성격의 전환을 위한 시도가 이루어졌다. 한국 정부는 더 나아가 DMZ에 UN의 기관을 포함한 국제기구들을 유치하고 이를 국제적 생태평화 공원화하여 한반도의 침예한 분단갈등이 해소되고, 국제적 냉전의 최후 보루가 붕괴된 현장으로서 DMZ를 국제적 평화협력공간으로 조성하기 위한 정책을 추진하고 있다. 하지만 UN사가 한국 정부의 의사와 무관하게 또는 한국 정부의 주권적 의사결정권 위에서 UN사 규정에 근거하여 DMZ에 대한 통제권을 행사하는 한

86) 헌법상의 절차를 이행하지 않은 조약도 법률과 동일한 효력을 인정해야한다는 입장은 정인섭, 국제법강의, 박영사, 2019, 130쪽.

87) 한국정전협정 제1조 제7호 내지 제10호.

88) 김태현, 유엔사의 DMZ와 MDL 통과허가권에 대한 법적 검토, 통일과법률, 제39호, 2019.8., 82쪽.

89) UN헌장 제2조 7항 “이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 국제연합에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다.”

한국 정부의 한반도평화를 위한 주권적 정책결정권은 제한될 수밖에 없다. 실제로 한국 정부가 DMZ 평화지대화 사업의 하나로 2019년 4월 27일 개방한 고성 비무장 지대 민간 들레길의 민간인 통행은 UN사가 승인해야만 가능하다.⁹⁰⁾

DMZ의 실질적 국제평화 지대화를 위해서는 정전협정에 기초하여 UN사가 제정하는 규정에 의해 통제되고 있는 DMZ에 대한 주권적 권리를 한국 정부가 행사할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 UN사의 해체를 목적으로 “대한민국정부의 한국정전협정 효력적용 배제선언”을 하는 방안도 고려할 수 있다. 북한의 경우에도 1994년 한국정전협정 무효화 선언을 하면서 군사정전위원회의 중국군대표부를 북한에서 철수시킨 바 있다.⁹¹⁾ 이때 정전협정의 무력화로 인한 한반도안보와 평화유지의 법적 공백상태에 대한 우려는 남북 간 합의문서로서 1991년 남북기본합의서, 2000년 6.15 공동선언, 2007년 10.4 남북정상선언, 2018년 4.27 판문점선언 및 9.19 평양공동선언 등을 국회에서 비준하여 법적 효력을 부여하고 이들 합의서로 한국정전협정을 대체할 수 있을 것이다. 더 나아가 현재의 정전협정을 대체하는 법적 성격의 종전선언이나 한반도평화협정 등 새로운 한반도평화법규범 체제를 형성하면서 DMZ를 남북 간의 무력충돌을 방지하기 위한 완충지대로서 성격을 넘어 6.15시대 이후 남북의 상생협력과 한반도평화를 촉진하기 위한 평화 공간으로 활용할 수 있도록 ‘(가칭)DMZ평화관리남북공동위원회’를 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.⁹²⁾

(2) 주한 UN사의 지위에 관한 문제

1950년 북한의 침략으로부터 한국의 방어를 위해 UN 안보리의 결의에 의해 UN사가 설치되었으며, 이는 한국정부의 요청과 동의에 의한 것이었다. 하지만 한국 6.25 전쟁 중 그리고 정전협정 체결 이후 UN사의 한국 내 재류에 따른 한국 국내적 지위 그리고 특권과 면제 등 다양한 법적 문제를 다루기 위한 한국 정부와 UN 또는 미국과의 국제법적 합의는 존재하지 않는다. 또한 한국에 재류하고 있는 UN사 자체 및 UN사의 군인과 관계자, 군속 등의 지위와 특권 및 면제에 대하여 우리 정부가 협정을 체결하려고 해도 합의 당사자가 UN인지, 미국인지 아니면 UN사에 군관계자를 파견하는 각 UN회원국인지도 불분명하다. 다만 우리 정부의 동의 없이 UN사의 조직운영과 전력제공국의 확대가 미국에 의하여 일방적으로 이루어지고 있는 현실을⁹³⁾ 고려하면 우리의 주권과 무관하게 한국 내에 제3국의 군사관계자를 주재시킬

90) “유엔군사령관 고성평화들레길 통행 승인”, 연합뉴스, 2019.4.23.

91) 1996년 4월 4일에는 「비무장지대 유지·관리임무 포기선언」을 통해 정전협정의 파기를 선언한 바 있다. 김선표, 한반도평화체제구축과 유엔사 문제에 대한 소고, 서울국제법연구 제12권 2호, 2005, 88쪽.

92) 최철영, ‘UN사 규정(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 DMZ관리’, 서울대 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2020, 6.30, 74-75쪽.

수 있는 미국이 주한 UN사의 지위와 관한 합의의 당사자라고 할 수 있을 것이다.

V. 평화구축시대의 UN사 역할전환과 UN사의 미래

부트로스 갈리 전 UN 사무총장이 UN 안보리에 제출한 보고서 ‘평화를 위한 의 제’⁹⁴⁾ 따르면 평화조성(peace making)은 적대적인 당사자들 간 협상.중재.화해를 포함하여 UN헌장 제6장에서 제시하고 있는 평화적 수단을 통하여 적대적인 정치집단들을 협상으로 이끌어 내는 활동이며, 평화유지(peace keeping)는 일반적으로 두 국가 간 평화를 회복하거나 무력충돌 당사자 간에 충돌을 중단하는 것을 목적으로 개입하는 군사력을 포함하는 집단적 행동이다. 평화구축(peace building)은 평화를 강화하고 시행할 수 있는 구조를 지원하고 무력충돌의 당사자 간에 신뢰를 구축하기 위한 조치를 지원하는 행동으로 정의된다. 이 활동의 목표는 무력충돌 지역에서 발전과 진보를 위한 경제적인 조건의 마련과 사회적인 안정의 보장, 그리고 사회 내의 발화점을 축소하는 것이다.

이러한 기준에 비추어 볼 때 한국에 주둔하고 있는 UN사는 처음 UN 헌장 제7장에 따른 분쟁의 강제적 해결을 위한 평화이행군(PEF)으로서 설치되었지만 정전협정의 체결 이후에는 분쟁 지역 내 무력충돌의 재발로 인한 불안정성을 관리하기 위한 전형적인 평화유지군(PKOF)으로서 활동을 하고 있다. 이러한 측면에서 정전협정의 체결 이후 UN사의 군사적 플랫폼으로서의 역할은 UN의 관습규범으로서 PKO활동 기본원칙(basis principle)인 ‘자위권의 행사로서 무력사용’에 따라 허용되지 않는 것으로 해석되어야 한다. UN 헌장의 무력사용금지의 원칙을 고려하면 UN이 부여했던 무력사용 결의를 자의적으로 확대해석하여 UN사가 활용하고자 하는 시도는 UN 헌장에 위배된다고 할 것이다.

또한 사실상 PKO 활동을 하는 UN사는 UN에 의하여 직접적으로 지휘되지 않는 실질적 미국의 군사기관이라는 점에서 UN과 무관하게 존속하며, UN사의 자체 규범 제정행위로서 UN사 규정을 통해 한국의 헌법과 법률에 따른 한국 정부와 국민의 주권을 제한하고, 남북한의 의사와 무관하게 한반도 내 존속을 주장하는 등 PKO의 기본원칙으로서 회원국의 주권존중에 기초한 동의의 원칙과 상충되는 행태를 보이

93) 연합뉴스, 2019. 7.11. 국방부 “日, 6·25참전국 아냐…유엔사 전력제공국 활동안돼”. UN사의 일본 및 독일의 UN사 전력제공국 확대 시도에 대하여 우리 정부는 “유엔사에 참여하는 국가들은 우리의 요청으로 우리의 자위권 행사를 지원하기 위해 파견된 것”이라며 “신규 파견을 위해서는 우리의 동의가 전제되는 것이 마땅하다”고 말했다. 그러면서 “이번 사안은 우리 정부와의 사전 협의나 동의 없이 취해진 조치로서 당사국으로서 수용할 수 없음을 (독일 측에) 강력하게 제기했다”고 밝혔다.

94) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, 1992. First Published December 1, 1992. <https://doi.org/10.1177/004711789201100302>

고 있어 강대국의 힘의 정치에 기초한 타국 영토 일부에 대한 주권박탈이라는 국제법적 문제를 노정하고 있다. 더욱이 미국의이 UN사 재활성화(revitalization) 프로그램은 진행하면서 한반도 유사시 추가적인 UN안보리의 결의 없이 군사개입을 담보하고 한반도 내 미국의 이익을 유지하기 위한 영향력을 지속적으로 행사하기 위한 조치로서 한반도의 평화프로세스 추진에 역행하는 프로그램이다.

UN사가 PKO 활동을 하는 기관으로 사실상 그 성격을 전환하고, UN의 PKO 관습 규범에 따른 제한을 따르도록 한다고 해도 한반도 평화구축의 추진에는 실체적 그리고 절차적 한계로 작용할 것이기 때문에 좀 더 근본적인 UN사 문제의 해결은 UN사의 해체라고 할 수 있다. UN사의 해체는 법적으로 한미동맹과 한미연합사의 문제와 무관하며, UN사의 전적인 관할권 하에 있는 DMZ의 관할권을 환수함으로써 한반도가 한국정부의 유효한 관할권이 행사되는 지역으로서 DMZ 남측, 명목적 관할권이 행사되는 지역으로서 DMZ 북측, 그리고 관할권이 행사되지 않는 국제적 지역으로서 DMZ로 나누어져 있는 상태를 극복하고 한반도 평화프로세스에서 남북의 주도성을 확보할 수 있는 계기가 될 것이다.

토론 3

이용일

(세종특별자치시 국제관계대사, 주 코트디부아르 대사)

1. 토론의 방향

한반도 중간에 이름뿐인 유엔사라는 기구가 딱하니 버티고 있다. 한국전쟁이 종료된지 70여년이 다되어 가지만 요지부동이다. 1994년 부트로스 갈리 유엔사무총장이 밝힌 대로 유엔의 산하기관으로 보기도 법률상 어렵고, 한국전쟁 당시 북측에 대한 국제연합군의 명칭을 유엔의 응원(blessing)을 받아 유엔군 내지 유엔군총사령관이라 지칭하고 그 지휘부를 유엔사(UNC)로 명명해 지금까지 유지해오고 있다. 임진왜란 때 명나라 원군을 天兵으로 부른 것처럼 북한의 무력공격에 대한 국제사회 일반의 조치로서 명분을 강조하기 위한 측면에서 유엔의 명칭을 참칭하는 현상이 지속되고 있다.

전쟁이 종료된 현재 유엔사의 존재는 형해화된 것으로 보아도 무방할 것이나, 그럼에도 여전히 우리 안보의 군사, 지리적 근거인 정전협정의 서명자 및 대표기관, 우리 정부에서 추진중인 전작권 환수의 소극적 관건 등 한반도 냉전 청산의 정치, 군사 및 법률상 핵심 이슈로 여전히 남아있다. 비단 북한과의 관계뿐만 아니라 한국전 당시 주일 유엔군의 대 한반도 발진 근거로 후방사를 두었던 일본과의 관계, 나아가 미중 쟁패가 격화되고 있는 국제정세하에서 유엔사의 미래가 여하히 다루어져야 할 것인지 심도 있는 고려가 필요할 것이다. 유엔사는 그 명과 실이 일치하지 아니하는 관계로 날이 가면 갈수록 현실과 격리된 이상한 모양새로 우리의 자존에 부정적 영향을 가중할 것이라 이를 어떻게 지혜롭게 개선해 나갈 것인지 중요하다.

오늘 토론은 법규범적 접근을 통해 유엔사 이슈를 다루는 장인만큼 국제법 및 적용가능한 제반 법규를 동원해 현행의 문제와 문제 해결 방안을 도출할 수 있을 것이나, 유엔사가 만들어지던 당시는 특히 평시와 구별되던 전시 국제법의 근거가 수정되고 고전 국제법이 일정정도 지양되던 전환기적 상황에서 발생한 거의 최초의 국제적 무력분쟁이었던 점을 고려해야 하며, 당시는 물론 오늘의 국제법의 이념과

원리를 감안해 문제를 다루어야 할 것이라 본다. 이하 오늘 소중한 발제를 해주신 고견에 대해 아래와 같이 의견을 제시하고자 한다.

2. 발제문 토론

가. 유엔사의 탄생과 역할: 유엔결의와 정전협정

(1) 유엔헌장의 무력사용금지 조항의 한계

유엔헌장 제2조제4항(원칙적 무력사용금지)의 해석을 둘러싸고 비서구권의 경우 헌장 제51조에서 상정하는 자위권 외에는 절대적 무력사용 금지를 주장하지만, 서구권에서는 이 조항에서 유엔 헌장과 양립하지 아니하는 무력사용의 금지라는 측면에서 절대적 금지라기보다는 자위권 이외에도 예외적 무력사용의 금지, 예를 들어 인도적 개입, 요즘 유행하는 보호책임(responsibility to protect)과 같은 개념을 들어 국제사회의 무력사용 통제에 관해 유연한 입장을 견지하는 경우가 상당하다.

남북한 관계는 승인된 정상 국가간의 관계가 아니며, 유엔의 회원국이라는 지위 자체도 다자국제기구에 가입된 상황이라 양자간 비승인 정치집단간의 관계를 넘어서기 어려운 측면이 있기 때문에 남북한간 무력분쟁이 엄격한 의미의 내전은 아니더라도 바로 국제적 무력분쟁(전쟁)이라고 납득되기 어려운 점이 있기 때문에 유엔(안보리)이 국제 평화/안정의 위협, 파괴 또는 침략이라는 결정을 해야 할 것이다. 중국의 사실상 국제적 실체인 대만에 대한 침공 가능성을 무력사용 금지 일반으로 판단하기 어려운 측면도 바로 이러한 다양한 국제사회의 주체간의 관계에서 발생하는 사안의 복잡성으로 연유하며, 남북한의 관계도 이런 측면에 유의해야 할 것이다.

(2) 유엔사 설치의 법적 근거 비판

유엔사는 그 설립 방식, 운영권한, 예산 및 인사, 감독 등의 측면에서 검토하면 유엔 자체의 산하기관으로 보기 어려운 점이 상당하다. 조약으로 설립되는 정부간 국제기구라기 보기도 어렵고, 비정부간 기구도 아니라고 보면, 보통 전쟁시 나타나는 연합 무력간의 작전 등 군령 조정 및 행사 기구로 볼 수 있으며, 정전당시 우리 측 제무력의 작전권을 행사하던 미군장성이 전체 무력을 대표하는 지위로서 유엔군 총사령관이라는 직함을 사용한 것이고, 이는 중국군이 국가정규군이지만 인민지원군이라는 직함을 사용한 것과 같이 그 명칭의 단어적 의미보다는 실제 지칭하는 실체를 표시하는데 적합하면 문제가 되지 않는 것으로 볼 수 있다. 유엔사를 유엔의

기관으로 보는 견해도 있지만, 미국에게 설치와 운영에 관한 권한을 전적으로 부여하는 것이 대리나 친하지 아니한 공적 조직의 운영 원리에 비추어 권한유월(*ultra vires*)이라는 법의 일반원칙에 어긋나는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이런 점에서 볼 때 유엔사의 법적 성격 및 지위를 유엔 및 그 헌장의 관점에서 볼 필요는 없을 것이다.

정전협정에 우리측 서명자로 유엔사(령관)로 기재되어 있다 하더라도 우리 측 무력 일반을 대표하는 기관으로 서명한 것이며, 조약도 나라 이름이 변하더라도, 예를 들어 “버마”가 “미얀마”가 되더라도 그 변화한 명칭이 조약의 당사자의 존재론적 실체를 지칭하는데 문제가 없으면 운영에 상관없듯이, 현재 정전협정의 당사자로서 무력의 실체(한국군+미군)가 중요한 것이며, 서명 당시 관직명이 중요한 것이 아니다. 참전 16개국 중 미국만 남고 우리 국군과 함께 정전협정의 이행을 담보하는 무력(정전협정상 “교전자”, *belligerents*)이며, 북측도 중국지원군이 1994년 철수하면서 마찬가지로 변천이 발생한 것이며, 헌법과 법의 변천의 원리에 입각해 정전협정상 기관과 당사자에 관해 현실정합적으로 이해할 필요가 있는 것이다.

(3) 안보리 결의의 소멸과 유엔사

한국전쟁 당시 북측의 무력공격을 격퇴했다는 이유로 해당 안보리결의(82-4호)가 목적 달성으로 실효한 것이라는 것은 다소 무리가 있는 해석이라 볼 수 있다. 법령의 경우 유효기간이 설정되거나 목적달성을 일몰조항으로 해서 실효하게 할 수 있지만, 유엔 안보리의 경우 독특하게도 헌장상 자신에 관한 사항은 그 해석권을 관행상 독점하고 있고 여타 기관이나 제3자의 해석을 인정하지 않으며, ICJ와 같은 사법기관의 심사권한도 사실상 인정되지 않는 점을 고려할 때 안보리와 그 의사에 대한 판단은 일단 유보하는 것이 타당할 것으로 본다.

이는 한국전쟁의 종료와 선결적으로 관련되는 것으로서, 지난 70여 년간 무력충돌이 재발하지 않았다는 측면에서 J. Stone 등은 이러한 무력충돌 이후 장기간 평화가 유지되면 사실상 전쟁의 종료로 인정하는바, 한국전쟁의 경우 일반적 정전을 규정한 정전협정의 체결과 지난 70여 년간의 무력충돌의 부재는 이러한 해석의 대표적 사례로 손색이 없다. 다만, 무력사용이 금지되고 전쟁 자체가 추방된 유엔헌장체제의 구도하에 전시/평시 이원적 구조하의 전통 국제법으로 한국전쟁의 무력충돌 현상을 법적으로 재단하기엔 어려운 점이 있다.

유엔사 자체는 유엔과 관련해 그 존재를 설명할 필요가 앞에서 언급한 대로 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 해당 안보리 결의에 효력과 그 존속 문제를 다룰 근

거는 약하다고 보아야 한다.

나. 남북화해 시대와 유엔사

* 한국정전협정은 협정 당시 적어도 유엔군측 입장으로는 일반적, 장기간 적용가능한 협정으로 체결된 것으로 표면상 임시적이거나 잠정적으로 보여도 그 실질은 사실상 적대행위의 종식(전쟁 종료)을 목표로 한 것으로 보는 것이 타당하다

(1) 유엔가입과 남북한 관계

국가승인은 승인을 부여하는 국가의 고유의 권한으로 유엔과 같은 다자 국제기구에 가입하더라도 특정국가와의 관계에서 승인 관련된 변동이 생기는 것은 아니라고 보아야 한다. 따라서 북한의 유엔 가입이 우리나라는 물론, 미국 및 일본과의 관계에서 기존의 지위에 변동이 생긴 것으로 생각할 필요는 없을 것이다.

따라서 남북한의 관계는 통일을 지향하는 특수관계라는 성격에 변동이 없으며, 그 주권 및 영토의 일체성을 직접적으로 존중해야 하는 법적 의무는 별론으로, 다만 국제 평화와 안전을 유지하는 유엔의 권능과 이에 복종해야 하는 회원국의 의무로 인해 그러한 효과가 발생하는 것일 것이다.

우리 의식 속에는 유엔에 대한 다소 과도한 지위 내지 기대가 자리 잡고 있는 것으로 보이나, 유엔의 회합은 속물들의 이합집산이고 그 사무국은 전형적 비능률적 관료집단으로 비판받는다라는 점을 고려할 때 유엔과 관련되어 현실과잉 규정적으로 우리의 문제를 바라볼 필요는 없는 것으로 본다. 그럼에도 1975년 유엔총회는 국가간 우호관계에 관한 국제법원칙의 선언을 통해 국경과 마찬가지로 정전 군사분계선도 무력사용 금지 등 준수를 요구한 바 있어 국제사회는 군사분계선을 국경선과 동시함을 알 수 있다.

(2) 정전협정 관리 권한의 한국에게 이양

유엔사로부터 실질적으로 정전협정상 군사분계의 유지 등 관리의 책임을 맡고있는 한국군으로 정전협정 관리 권한을 이양하는 경우, 그 이양의 절차 및 방법 그리고 그 법률상 의미에 관해 고찰이 필요할 것으로 본다.

먼저, 유엔사가 명목상 유지되더라도 정전협정 관리업무로부터 손을 떼고 한국군에게 그 업무를 이양하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 기존에 수행해온 정전협정 관련 한국군의 기여가 확대되어 군사분계선 통과, 비무장지대 출입허가 등 유엔사 자체가 수행하는 권한을 포함해 모두 인계받는 상황으로 볼 수 있으나, 대외적으로 유엔사가 여전히 우리 측을 대표하는 기관으로 유지될 수 있다. 또 하나의 방안은 이러한 모든 정전협정상 권한을 이양하면서 아예 유엔사의 사령관을 한국군 장성으로 임명하여 한국군 유엔군사령관이 유엔사를 지휘하며 정전협정상 권한을 수행하는 경우를 상정 가능할 것이다. 마지막으로 유엔사를 해체하면서 정전협정상 유엔사의 권한을 한국군이 수계하거나 새로운 대체기구를 세우는 방안도 가능할 것이다. 이 방안은 유엔사를 정전협정의 당사자로 본다면 정전협정이라는 국제조약의 승계라는 측면에서 유의해 검토해야 할 것이며, 유엔사가 연합 무력 전체를 대표하는 서명기관에 불과하다면 조약 승계의 문제라기보다는 조약의 당사자로서 한국군 및 미군의 새로운 대표기관으로서 한국군이 운영하는 기관이 새로운 대표기관으로 교체되는 것에 불과할 것이다. 마치 소련의 붕괴 이후 러시아가 소련의 유엔헌장상 권한을 이어서 행사하는 것과 같은 원리이다.

만약 한국군 장성이 유엔사를 지휘하거나 한국군이 유엔사를 대체하면 이에 대한 북한의 반응이 궁금할 것이다. 유엔사의 해체에 대해서는 환영할 것이나, 한국군에 의한 대체는 정치적 입장에 따른 복잡한 심경일 것이나 반발할 가능성이 크다고 본다.

(3) 유엔사의 비무장지대 출입 및 군사분계선 통과에 대한 관찰권

유엔사가 정전협정상 비무장지대에 대한 권한을 기화로 우리 정부의 공식적 활동을 제약하는 조치는 국제법상 일종의 “international servitude“로 볼 수 있을 것이다. 국제조약에 의해 특정 제3자에게 영토고권의 예외로 이를 제약하는 군사적 성격의 제약을 설정한 것으로 해석 가능할 것이다. 이러한 제약을 해소하기 위해서는 해당 조약, 즉 정전협정을 수정하거나, 사정변경 원칙을 원용해 실효시키는 방안이 가능할 것이나, 정전협정의 현상변경은 심대한 정치군사적 의미를 가지므로 신중해야 한다면, 군사분계선 및 비무장지대 관련 권한의 행사 절차로서 우리측이 그 의사절차에 참석하거나 아예 그 권한을 양수받는 방안도 검토 가능할 것이다.

다. 유엔사 재활성화에 관한 법적 쟁점 검토

(1) 1950년 유엔 안보리 결의의 효력 지속 여부

이미 한국전쟁의 사실상의 종료했음에도 정전의 당사자 중의 일방이 무력행사를

재개하는 경우 이는 새로운 적대행위로 보아야 할 것이다. 2차대전 이후 새로운 국제법 이론으로 유력하게 제기된바, 정전만으로도 전쟁상태가 종료될 수 있다고 본 견해는 타당한 것으로 볼 수 있으나, 한국에서의 적대행위의 종료로 1950년 채택된 유엔 안보리 제 결의가 실효된 것으로 본 것은 앞에서 설명한 것처럼 좀 더 살펴볼 필요가 있다고 본다.

당시 유엔사는 미국이 설치했고 유엔(안보리)의 “blessing“을 받아 파병국들이 가담한 것이지만, 유엔의 일부이거나 산하 기관도 법률상 아니라고 보아야 하므로 안보리 결의를 연계해 볼 필요는 상당하지 않다고 보아야 할 것이다. 다시 한번 강조컨대 유엔사라는 것은 연합국 군대의 군령의 조정 및 운영을 위해 만든 임의 기관일 뿐이다. 그리고 한국전쟁의 적대행위의 중지와 같은 목적 달성 자체가 반드시 한국전 관련 유엔 안보리의 관련 결의와 같은 국제조직의 의사결정 자체의 효력을 상실케 한다고 보기도 어렵다.

(2) 유엔사 재활성화의 합법성

미국측이 추진하는 유엔사 재활성화의 개념은 유엔사에 대한 일부 한국전 참전국으로부터의 인원 추가 배치(다국적군화), 정전협정 관리 기능을 넘는 권한, 이를테면 독자적 작전권의 회복 등을 말하는 것으로 보인다. 유엔사는 미국이 주도해 운영하며 한국에 주재하는 국제적 성격의 군사기관이므로 그 재활성화가 정전협정을 위시한 국제적 법규범과 우리 헌법 등 국내법과의 합치 여부가 중요하다.

일단 우리가 파악한 재활성화 자체가 국제법상 국가주권에 위반되는지 판단하기엔 그 구체성이 아직 약하여 다소 어려움이 있는데, 국제법상 주권 위반으로 주장하려면 영토침범, 국내문제 간섭, 관할권 침해 등과 주권의 외연으로 인정되는 구체적 사항을 제시하는 것이 필요하다고 본다. 또한, 호주, 캐나다 등 외국군 인사의 유엔사 배속이나 그 합동훈련 참여가 우리 헌법에서 요구하는 외국 군대의 국내 주류에 대한 국회동의권의 위반으로 보기에 좀 더 우리 헌법 규정의 해석과 관행을 살펴보아야 하겠다. 보통 국군의 해외 파병이나 외국군대의 국내 주류라는 것은 군대 인사의 공무상 개별적 파견은 해당되지 않고 적어도 부대단위의 상당기간의 파견 내지 주류에 해당되어야 한다고 보는 것이 합리적이라 보이고, 나아가 외국 군대가 우리 국내 영토, 영해 및 영공내 군사훈련에 참여하더라도 그것이 일회적 훈련의 목적이라면 외국군 주둔과는 성격을 달리하는 것으로 보는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

우리가 파악하는 방향대로 추진되는 유엔사의 재활성화 계획은 국제법의 원칙과 우리 헌법을 위시한 국내법에 일치해야 할 것임은 두말이 필요 없다. 먼저 유엔사

의 확대개편의 경우 주한미군의 경우 한미상호방위조약에 근거해 한국주류가 동 조약 및 부속 협정에 의해 인정될 수 있을 것이나, 여타 제3국의 군대가 개별적 과건이 아닌 부대단위의 배속인 경우 우리 헌법 제50조에 따라 우리 국회의 동의를 받아야 할 것이다. 유엔사 기능 및 권한의 확대 등을 꾀하는 경우 원칙적으로 유엔사 소재국이자 최대 이해관계국인 대한민국의 동의를 받아 추진되어야 하겠다.

특별히 고려해야 할 것은 유엔사의 작전권 회복과 같은 문제는 우리 대통령의 고유 권한인 국군통수권자로서 군령권 행사에 관한 사항은 헌법 제74조에 의해 중대한 헌법상 및 법률상 문제이므로 여하한 형식으로 진행되는 반드시 우리 국회의 동의를 받아야 한다는 점을 강조하고자 한다.

3. 토론자 보론

가. 유엔사의 법적 지위

과문하지만, 현재까지 한국전쟁으로 설치된 유엔사의 법적 지위를 정하는 기본 문서는 없는 것으로 본다. 일본에서는 파병유엔군의 법적 지위와 이를 지원하는 SOFA 협정이 체결되어 있고 아직도 유엔사 후방사가 형식상으로 존재하고 있는데 비해 우리는 미군과 일관성 쌍둥이로 한미상호방위조약상 주둔군의 겸임 형태로 이러한 입법수요를 충족해온 것으로 보인다. 또한, 안보리 결의 84호에 의해 설립된 것으로 믿으면서 별도 본부협정(headquarters agreement)이나 SOFA 협정도 생략된 것으로 추정된다. 미국이 그 사령관이 임명하도록 위임한 동 결의에 입각해 그 조직 및 운영도 미군사령관의 재량으로 이루어져 온 것으로 보인다.

앞에서도 언급했지만, 유엔사는 실질적으로 유엔의 조직으로 보기는 난점이 있으므로 한국전 참전 군대들의 군령 및 그 조정을 목적으로 설치된 일종의 국제적 군사기구로 보는 것이 무난할 것이다.

유엔사에서 한미연합사에 이르기까지 작전통제권 등 그 권한의 현황 및 변동에 관한 정확한 정보가 군사기밀이란 이유로 투명하게 이루어져 오지 못한 점이 있는 바, 우리 헌법 제74조에서 군사사항에 관해 법률주의를 채택하고 있는 점을 고려해 유엔사 재활성화와 관련해 만약 우리 국군의 군령 및 군정에 관한 사항이 연관되는 경우 헌법상 국회동의를 요구되는 조약 내지 입법조치에 근거해 추진되어야 할 것이다. 기실 유엔사가 유엔에 의해 설치되었다 하더라도 그 주둔에 관련되는 법적 문제를 규율하기 위한 본부협정 등이 체결되어 소속원의 특권/면제를 비롯한 제반 사항을 다루어야 함에도 미군으로 들어와 유엔사 직무를 하면서 미군의 SOFA협정

상 대우를 받는 것은 해당 공무가 주둔 미군의 것이 아닌 한 법적 문제가 없지는 아니한 것으로 보인다.

나. 근본적 문제 - 한국전쟁은 끝난 건지?

한국전쟁 - 유엔 안보리 결의 - 유엔사로 이어지는 규정의 연속에서 첫머리가 바로 한국전쟁이고 한국전쟁이 끝났으면 다른 것들도 덩달아 논리적으로 존재의의가 없어지게 되는 것이다. 사실 2차대전 이후 유엔구도하에서 전쟁의 불법화로 전쟁은 추방되었으므로 정확하게는 무력충돌(armed conflict)이란 용어가 맞을 것이다. 전통 국제법에선 전쟁상태(state of war)가 단지 적대행위의 정지만으로 부족하고 이를 공식적으로 종료시키는 소위 평화를 회복하는 조치가 필요한데 평화조약이나 전쟁 종료의 선언이 바로 그것이다. 한편, Stone, Levie, Starke 같은 일군의 국제법 이론가들이 이런 고전적 방식에 이의를 제기하고 일반적인 적대행위의 정지가 장기간 지속되는 경우 사실상의 전쟁상태의 종료로 보고 평시관계 회복이 가능하다고 본다. 이런 관점에서 보면 한국전쟁은 적대행위가 종료된 지 70여 년 달하므로 사실상 전쟁은 끝났다고 볼 수 있을 것이고, 한국전이라는 것이 전통 국제법에서 말하는 선전이 포고되어 개시되는 정규 국제전으로 볼 수 없으므로 그 종료도 거창하게 평화조약을 체결함으로써 법률적으로 전쟁상태를 종료시킬 그 무엇이 있는 것도 아닌 것이다. 우리도 중국과 수교했지만, 많은 참전국들이 이미 중국과 북한과 관계정상화를 한 만큼 그러한 고전적 구도하에서 한국전쟁을 바라볼 필요는 없는 것이다.

그렇다고 북한군이 격퇴되고 한국전쟁이 끝났기 때문에 관련 유엔 안보리 결의가 실효되었고 따라서 유엔사도 존립근거가 없다는 것은 정치적 논리가 아닌 법적 논리에서는 다소 문제가 있다. 유엔 안보리 결의는 목적이 달성되었다고 자동 종료된다고 보기는 별도의 일몰조항이나 한시조항을 담고 있지 아니하는 한 어렵다. 분열된 유엔이 한국을 위해 전향적인 조치, 즉 한반도의 새로운 평화체제를 강구해줄 리 만무하다. 다시 언급하지만 유엔사는 유엔이 만든 것이 아니다. 유엔사의 문제는 결국 우리가 미국 등을 상대로 해서 해결해야 될 이슈인 것이다.

다. 그러면 과연 유엔사 문제의 해법은?

유엔사의 미래는 존속, 조정 또는 해체 3가지 방안이 제시될 수 있을 것이지만, 북핵문제 등 우리 안보환경, 미중대립 등 외부상황을 고려해 우리 중장기 이익을 최적화하는 방안을 도출해 대응해야 할 것이다. 유엔사는 자체로는 소규모 형식상 기관에 불과하지만, 정전협정의 서명기관이자 정전협정의 관리운영 역할을 맡고 있

고, 유엔군 후방사와의 관계에서 일본과도 연계되며, 주한미군과 한미연합사의 키스톤으로 특히 현재 전작권 환수에 따른 한미연합전력 운용 방식의 재검토가 논의되고 소위 유엔사의 재활성화가 기도되고 있는 상황은 유엔사의 문제가 단순한 형태화된 한 조직의 문제에 그치지 않음을 알 수 있다.

그러나, 유엔사 재활성화를 통해 새로운 미래 한미연합 작전운용에 있어서 하나의 중심점으로 자리매김하는 것은 유엔사가 이미 종료된 한국전쟁의 유산이라는 점에서 새로운 안보환경의 중심축이 되기엔 부적절하다고 판단된다. 그 재활성화는 가장 중심적 이해당사자인 대한민국의 동의 없이 추진되어서는 아니 될 것이다. 그 동의라는 것이 우리 군당국이 아니라 우리 국민의 동의로 이해되는 정치기관의 개입과 조언에 의지해야 한다는 것이다. 미국은 국방 관련 사안에 군사기밀이라는 이유를 들어 비공개 등 투명하지 아니한 절차로 우리 국방당국과 중요한 국방정책을 다루어온 것으로 알려져 있다. 미국 군부에게 있어서 4성장군의 보직을 보장하는 자국 군대의 해외주둔과 총사령관인 대통령의 군대지휘에 관한 사항이지만 우리에게서는 경우에 따라 국민의 생사여탈권이 걸린 중요한 문제이므로 대외 기밀을 유지해야 하는 군사작전 운용에 관한 사항을 제외한 한미간 중요한 군사적 사항에 관한 합의는 군사조약의 형태로 투명하게 교섭해 국회의 동의를 받아야 할 것이다. 일단, 전작권 환수가 논의되고 한미 미래연합사령부와 같은 한미간 새로운 합동군 전력운영 방안이 도출되어야 하며, 미측이 유엔사 재활성화를 고려한다는 상황은 유엔사 문제를 재논의할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있을 것이나, 한미 양 당국은 현 유엔사의 역할과 지위에 대한 현상의 변경을 추진할 것으로 보이지 아니한다.

유엔사의 문제는 단지 명목상의 정전협정의 서명자로 명맥을 유지하는 가운데 70여 년이 경과하는 한반도 정전상태를 상징하는 존재로 그 자체의 문제보다도 근본적으로 포스트 정전 체제의 관점에서 어떻게 진화(도태)되어야 하는지 문제가 제기되는 것이다. 이미 한국정전협정과 장기간의 무력충돌 부재로 한반도는 별도의 평화회복 조치 없이도 평화, 협력 및 우호 관계를 조성할 수 있다. 한국정전협정은 기실 평화조약의 초보적인 역할, 즉 무력충돌 상태의 종료 효과, 관련 정치적 실체의 공간적 획정(영토문제 해결)과 같은 근본적 사항을 규율하게 된다. 그 뒤 상호 승인, 관계정상화, 불가침, 교류협력 등은 해당 분야별 조치와 협정으로 추가하면 될 것이다. 이러한 과정 속에서 유엔사는 한국군이 인계받아 운영하든지 아니면 해체되어 정전협정의 당사자(교전자)를 대표하는 대체기관이 수계해 운영하든지 한미 양국간 협의되어야 할 것이다. 어떤 경우든 정전협정의 실질적 운영의 최대지분권자로 우리측이 주도적 지위를 가져야 할 것이다. 끝.