

석사학위논문

전시작전통제권 전환 이후
유엔군사령부 발전방안에 대한 연구

- 주요 정책결정 분석을 바탕으로 -

2021년

한성대학교 국방과학대학원

안 보 전 략 학 과

국 제 안 보 전 공

이 윤 규

석 사 학 위 논 문
지도교수 고시성

전시작전통제권 전환 이후 유엔군사령부 발전방안에 대한 연구

- 주요 정책결정 분석을 바탕으로 -

A Study on Development of UNC After
Transferring the Wartime Operational Control

2020년 12월 일

한성대학교 국방과학대학원

안 보 전 략 학 과

국 제 안 보 전 공

이 윤 규

석사학위논문
지도교수 고시성

전시작전통제권 전환 이후 유엔군사령부 발전방안에 대한 연구

- 주요 정책결정 분석을 바탕으로 -

A Study on Development of UNC After
Transferring the Wartime Operational Control

위 논문을 안보전략학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 12월 일

한성대학교 국방과학대학원

안 보 전 략 학 과

국 제 안 보 전 공

이 윤 규

이윤규의 안보전략학 석사학위 논문을 인준함

2020년 12월 일

심사위원장 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

국 문 초 록

전시작전통제권 전환 이후 유엔군사령부 발전방안에 대한 연구 (주요 정책결정 분석을 중심으로)

한 성 대 학 교 국 방 과 학 대 학 원
안 보 전 략 학 과
국 제 안 보 전 공
이 윤 규

한국전쟁 시 유엔군사령부에 이양할 수 밖에 없었던 한국군에 대한 작전지휘권을 다시 한국으로 전환하려는 일련의 노력과 조치들이 진행되고 있다. 전시작전통제권 전환에 대한 정책은 정권 교체 시 계속 변경되었으며, 국민여론도 양분되는 민감한 사안인 만큼 한반도에서의 유엔사 주요정책을 분석해 보고 발전방안을 판단하는 과정이 필요하다. 이를 위해 한국전쟁 중 38선 이북 공격 결의, 정전협정체결 반대 운동, 1970년대 유엔사 해체 논의, 2000년대 유엔사 재활성화 등 유엔사의 정책결정 내용을 다각도로 분석하였다.

전작권 전환 이후의 유엔사 발전방안을 요약하면 첫째, 전작권 전환 이후에도 유엔사 전력제공국에 대한 직접적인 협조체계는 유엔군사령관에 의해 이루어질 것이며, 매년 실시하는 연합연습과 각종 회의 등을 통해 적극적으로 협조체계를 유지하는 것이다. 둘째, 전작권 전환 이후 유엔사·연합사·한국 합

참의 지휘관계는 명확히 설정되어야 하며, 관련약정 등 공식문서(전략지시와 작전계획)에 연합사·한국군에 대한 지원이 유엔사의 최우선 임무라는 것을 명시해야 한다. 셋째, ‘정전 시 교전규칙’ 등 유엔사의 규정 적용에 있어 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정이 있다면 개선해야 하며, 주한유엔군지위협정 체결에 대한 필요성도 검토해야 한다.

【주요어】 한국전쟁, 유엔군사령부, 군사정전협정, 한·미 연합사령부, 유엔사 해체, 작전통제권 전환, 유엔사 재활성화

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구방법 및 구성	4
제 2 장 유엔사의 창설 및 전개과정 고찰	5
제 1 절 유엔사의 창설	5
1) 대한민국 정부 수립 전·후 주변 정세	5
2) 한국전쟁의 발발과 초기 한·미국의 전개과정	9
3) 유엔사의 창설과 한국군 작전지휘권 이양	12
제 2 절 한국전쟁 시 유엔사의 주요 정책결정 국면	13
1) 38선 이북에 대한 공격 결의	13
2) 38선 이북 수복지역에 대한 통제	16
3) 한국전쟁에 대한 제한전 결정	19
제 3 절 군사정전협정 체결	21
1) 군사정전협정의 준비 과정	21
2) 남한정부의 휴전반대와 반공포로 석방	25
3) 군사정전협정의 체결과 의의	28
제 3 장 군사정전협정 이후 유엔사의 역할 및 변천과정 분석	31
제 1 절 1950년대 주요활동	31
1) 전후 정치회담의 배경과 진행과정	31
2) 제네바 회담의 결론 및 의의	33
3) 정전협정 일부 조항 무효선언	35
제 2 절 1960~80년대 주요활동	37
1) 푸에블로호 사건과 판문점 군사위협	37
2) 유엔사 해체 논의	39
3) 한국군 일부 부대에 대한 작전통제권 전환 및 연합사의 창설	41

제 3 절 1990년대 이후 주요활동	43
1) 북한의 군사정전협정 무력화 추진	43
2) 전작권 전환(1차) 시 연합사 해체 및 유엔사 역할에 대한 논쟁	44
3) 유엔사 재활성화 및 지휘관계에 대한 논쟁	46
제 4 장 전작권 전환 이후 유엔사의 발전방안	49
제 1 절 유엔사 전력제공국의 지휘체계 정립	49
1) 유엔사의 임무와 작전통제권 변천 과정	49
2) 전작권 전환 시 유엔사 전력제공국에 대한 문제점	51
3) 유엔사 전력제공국에 대한 발전방안	51
제 2 절 전시 연합사·유엔사·한국 합참의 지휘관계 정립	52
1) 유엔사 조직 및 인원의 변천과정	52
2) 유엔사 재활성화와 전작권 전환에 대한 논쟁	54
3) 전작권 전환 이후 지휘관계 정립방안	55
제 3 절 유엔사·연합사와 한국 합참 교전규칙의 발전방향	56
1) 연평도 포격사건으로 수정된 교전규칙	56
2) 비무장지대에서 적용되는 유엔사·연합사 교전규칙 논쟁	57
3) 유엔사·연합사 교전규칙의 발전방향	59
제 5 장 결 론	60
제 1 절 연구결과 요약	60
제 2 절 연구의 시사점	62
제 3 절 연구의 한계점과 향후 연구방향	62
참 고 문 헌	64
ABSTRACT	71

표 목 차

[표 2-1] 반공포로 석방 현황	27
[표 2-2] 정전협정문 구성	29
[표 3-1] 유엔사와 연합사 비교	42
[표 3-2] 북한의 군정위 무력화 추진	44
[표 3-3] 북한의 중감위 무력화 추진	44
[표 4-1] 한반도 작전통제권 변천과정	49
[표 4-2] 한국전쟁 당시 유엔사 조직도	50
[표 4-3] 유엔사 회원국의 한·미국 연합연습 참가 현황	52
[표 4-4] 한반도에서 유엔사의 역할	56

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

일제 강점기, 남·북 분단에 이은 한국전쟁 발발 등 20세기 시작단계부터 한반도에는 많은 비극이 있었다. 하지만 전후 경제발전과 국방력의 성장¹⁾을 바탕으로, 한국전쟁 시 유엔군사령부(이하 유엔사)에 이양할 수 밖에 없었던 한국군에 대한 작전지휘권(Operational command)²⁾을 전환하려는 한국정부의 일련의 노력과 조치들은 지금도 계속 진행 중이다. 우리의 국력에 걸맞으며, ‘우리 국방은 우리 스스로 책임진다’는 책임국방을 실현하기 위해서는 우리군이 한·미 연합방위체제를 주도할 수 있는 능력을 구축하고 전시작전통제권을 행사할 필요가 있다. 특히 북한의 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 독자적 대응능력의 확충, 군 구조(지휘·부대·병력·전력) 개편, 전쟁 기획·계획 능력의 발전 등 전환 준비과정을 통해 우리의 군사적 능력은 한층 강화될 뿐 아니라 미군 지원의 유동성에 대한 내구성도 향상될 것이다.³⁾

한국군에 대한 작전통제권⁴⁾은 여러번 변화를 겪게 되었다. 1960년대 침투·

1) 2020년 국방예산은 50조 1,527억원으로 확정되었다. 이는 세계 10위권 이내의 규모이며, 인접해 있는 일본과 비슷한 정도의 국방예산 편성이다.
대한민국 정책브리핑, 국방부 보도자료. (2019).
<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156365618>. (접속일자: 2020.9.7.)

2) 국군 통수권 이양에 관한 이승만 대통령의 각서 및 MacArthur 유엔군 총사령관의 회한. (1950).
<http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?singleData=Y&archiveEventId=0049272242#4>. (접속일자: 2020.9.7.)

3) 국방부. (2018). 『2018 국방백서』. 서울: 국방부. pp.32~36.

4) 최초 이승만 대통령은 지휘권을 유엔군사령부에 이양하려 했으나, 맥아더 사령관은 군사주권 이양으로 오해될 수도 있는 점을 고려하여 작전지휘권으로 용어를 변경하였다. 한국전쟁 종료 후 작전지휘권은 작전통제권으로 재변경된다.

작전지휘 : 작전 임무수행을 위하여 지휘관이 작전수행에 필요한 작전소요 통제, 전투편성(예속·배속·지원·작전통제), 임무부여, 목표의 지정 및 임무수행에 필요한 지시 등의 권한을 말하며, 행정 및 군수에 대한 책임 및 권한은 포함되지 않음.

작전통제 : 작전 계획이나 작전 명령에 명시된 특정 임무나 과업을 수행하기 위하여 지휘관에게 위임된 권한. 시간·공간·기능적으로 제한된 특정 임무와 과업을 완수하기 위하여 지정된 부대에 임무 또는 과업을 부여하고 부대를 전개 및 재할당하며, 필요에 따라 직접 작전 통제를 실시하거나 이를 예하 지휘관에게 위임하는 권한을 말한다. 여기에는 행정 및

국지도발 작전을 수행하는 일부 부대에 대한 작전통제권이 한국군에 있었다. 베트남전쟁 시 한국군 작전권은 한국이 지니고 있었으며, 1978년에는 한·미 연합사령부(이하 연합사)가 창설됨에 따라 유엔사의 작전통제권이 연합사로 인계되었다. 1994년 평시작전통제권만 전환이 되었으며 전시작전통제권(이하 전작권)은 추후에 전환하기로 합의되면서 작전통제권이 전·평시로 구분되었다. 2000년대 들어 전작권에 대한 협의를 완료하였으나, 이후 정권이 바뀌면서 2번의 연장을 거쳐 현재에 이르고 있다.

2018년 10월 한·미국 국방부장관은 50차 한·미국 안보협의회의(이하 SCM)⁵⁾ 직후 연합사를 지속 유지하며, 한국군 4성 장성을 연합사령관으로 임명하고 미합중국 미군 4성 장성을 부사령관으로 임명하는 ‘전작권 전환 이후 연합방위지침’⁶⁾에 서명하게 된다. 이 지침의 목적은 ‘전작권 전환이 조속히 가능하도록 하며, 전작권 이후에도 굳건한 연합방위태세를 유지’하는 것이다. 2019년 11월 제 51차 SCM 간에는 정전협정과 유엔사를 전적으로 지지하며, 2020년에 미래연합사에 대한 완전운용능력(FOC)⁷⁾ 평가를 추진하기로 결정하였다.

전작권 전환을 진행하는 과정에서 미래 연합사의 부사령관 직책을 수행할 미군 대장의 지위 및 역할, 유엔사 재활성화 추진배경 및 유엔사의 지위에 대한 연구활동이 많아졌다. 전작권의 전환은 군사주권 회복이라는 상징적인 의미도 있지만, 단순히 전작권 전환 그 자체에 방점을 찍는 것보다, 그 변화에 따라 종속적으로 발생할 수 있는 다양한 마찰요소들에 대한 해결방안을 강구하는 것이 더 중요하다.

군수, 군기, 내부 편성 및 부대 훈련 등에 관한 책임 및 권한은 포함되지 않는다.

국방기술품질원. 국방과학기술용어사전. (2011).

<http://www.dtaq.re.kr/ko/search.jsp>. (접속일자: 2020.12.3)

5) ROK-US Security Consultative Meeting : 한·미국 양국의 장관급 주요군사정책 협의 조정기구이며, 연 1회 / 양국에서 번갈아가며 개최한다. 통상 양국 합참의장을 대표로 하는 군사위원회의(MCM, Military Committee Meeting)와 같은 시기에 개최된다.

6) 국방부 홈페이지 [국방정책 > 한미 안보협력 > 한미 안보협력회의(SCM)]를 통해 매 차수별 공동성명 전문을 확인할 수 있다.

7) 전작권 전환은 1단계(기본운용능력, IOC: Initial Operational Capability), 2단계(완전운용능력, FOC: Full Operational Capability), 3단계(완전임무수행능력, FMC: Full Mission Capability)로 이루어진다. 2019년 8월 하반기 연합훈련을 통해 1단계 검증 평가가 이루어졌다.

유엔사 관련 선행연구로는 1970년대 있었던 유엔사 해체 관련 법적지위 논란과 전작권 전·후 유엔사의 지위와 역할에 관한 내용이 주를 이룬다.

문관현은 미국이 2000년대 초부터 독자적으로 유엔사를 강화하는 프로그램을 추진하고 있으며, 유엔안전보장이사회(이하 안보리)에서 유엔사 해체 결의안을 채택하거나 미국이 기존의 강화방침을 스스로 뒤집지 않으면 논리적으로 유엔사 해체를 강제할 방안이 존재하지 않는다고 판단하였다. 이에 따라 '유엔사를 재활성화 한다는 전제 아래'로 한국의 대응방안을 제한하였다.⁸⁾

장광현은 유엔사가 재활성화를 통해 전시 지휘조직을 갖춘 전투사령부로서의 위상을 갖추므로써, 단순히 전·평시 한반도 평화와 안보를 조력하는 '전쟁 지원사령부'로서의 역할을 벗어나 동북아 국제질서를 주도하는 '힘의 균형자'로서의 지위를 더욱 확고히 유지하고자 하는 전략적 의도를 엿볼 수 있다면 서⁹⁾, 유엔사의 전시 독립전투사령부 기능을 한국이 어느 정도 인정함으로써 한미동맹 간의 갈등 소지를 해소하며, 유엔사가 한국작전전구(KTO: Korea Theater of Operations, 이하 KTO) 내에서 별도의 작전을 수행해야 할 필요가 있을 경우 미래사령관의 승인과 사전 협조절차를 의무화하도록 미국의 양보를 받아내는 것이 한반도 유사 시 전승을 보장할 수 있을 대응방안이 될 것이라 주장했다.¹⁰⁾

안준형은 평화체제로의 전환이나 전작권 전환과 연계하여 전·평시 유엔사의 임무와 기능이 어떻게 정립되어 나갈 것인지, 유엔사와 미래연합사 및 한국 합참 간의 관계가 어떻게 설정될 것인지, 이에 따른 동맹 지휘구조는 어떻게 변화될 것인지 등에 대한 논의를 주로 법적 쟁점을 기준으로만 제시하였다.¹¹⁾

한반도에서 70년이 넘게 임무를 수행한 유엔사의 주요정책결정을 분석 후

8) 문관현. (2020). 한반도 평화체제 논의에 따른 유엔군사령부 변화에 관한 연구. (박사학위). 고려대학교. p.199.

9) 장광현. (2019). 전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구. (박사학위). 아주대학교. p.93.

10) 장광현. 상거서. p.189.

11) 안준형. (2019). 유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제. 『서울국제법연구』. 26(2). pp.38~42.

유엔사의 미래를 예측하는 것은 반드시 필요한 과정이다. 이를 통해 전작권 전환 이후 유엔사의 역할과 지위에 대한 구체적인 발전방안을 제시하는 것에 본 논문의 연구목적이 있다.

제 2 절 연구방법 및 구성

이 논문의 연구방법은 문헌연구를 활용한 분석기법을 적용하였다. 주요 문헌은 한국전쟁 당시 미국정부의 외교서신과 정책결정 내용이 포함된 미국 외교사료집(FRUS : Foreign Relations of the United States, 이하 FRUS), 미국 육군 역사센터 자료 및 외국 서적, 한국의 저명한 연구기관 보고서, 주요 대학 및 기관의 논문자료, 대한민국 외교부 자료, 최근 개설된 유엔사 관련 웹 사이트¹²⁾ 등을 통해 획득하였다.

본 논문은 총 5개의 장으로 구성되었다. 제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적, 연구방법 및 구성을 제시하였다. 제2장에서는 유엔사가 창설되게 된 한국전쟁 전·후의 주변 정세와 군사정전협정이 체결될 때까지 한반도에 대한 유엔사의 주요 정책결정 과정을 고찰하였다. 제3장에서는 군사정전협정이 체결된 이후 1954년 열린 제네바 회담부터 현재까지 시간의 흐름 순서대로 유엔사의 역할 및 변천과정에 대해 분석하였다. 제4장에서는 미래에 있을 전작권 전환 이후의 유엔사 발전방안을 제시하였다. 제5장은 이제까지의 연구 내용을 요약/정리하였으며, 앞으로의 연구방향에 대해 기술하였다.

12) 유엔사 공식 홈페이지는 2020년 개설되었다. (<https://www.unc.mil>). 유엔사 페이스북은 통상 일일 단위로 업데이트 되고 있다. (<https://www.facebook.com/UnitedNationsCommand>)

제 2 장 유엔사의 창설 및 전개과정 고찰

제 1 절 유엔사의 창설

1) 대한민국 정부 수립 전·후 주변 정세

1943년 11월 이집트의 수도 카이로에 모인 루즈벨트·처칠·장제스 3개국 정상(미·영·중)은 일본에 대한 연합국의 전쟁전략을 토의하였으며, 그 과정 중 “조선인의 노예상태에 유의하여 적당한 시기에(in due course) 조선을 자주 독립시킬 것을 결의”하는 내용을 포함하는 카이로선언¹³⁾을 발표했다. 이는 조선의 독립에 대한 국제사회의 첫 번째 공약으로 큰 의미가 있었다. 이후 1945년 2월 얄타회담을 통해 러시아는 극동문제에 관해서 대 일본 전쟁에 참전하는 비밀의정서를 택하게 된다. 이는 중·일전쟁을 통해 알게 된 일본군의 영향력과 러·일전쟁의 패배 경험 등, 일본에 대한 경계심이 크게 작용했을 것이다. 회담 이후 약 6개월이 지난 시기에 미국의 원자탄 공격 후 전쟁 막바지에 러시아는 약 7일간 일본과의 전쟁에 참전하였고, 이는 일본으로부터 독립 이후 한반도가 38선을 기준으로 남과 북으로 분단되게 되는 원인 중 하나가 된다.

1945년 8월 소련이 38선 이북을 점령하였고, 9월 미국도 일본군의 항복을 받기 위해 38선 이남을 점령하였다. 이후 1945년 12월 모스크바에서 미·소공동위원회는 한국임시정부를 수립하는데 합의했다. 하지만 미·소공동위원회는 1946~47년 동안 거듭된 회합에도 불구하고 한국의 정부수립과 점령군 철수에 대한 합의를 도출하지 못하고 교착상태에 빠지고 말았다.¹⁴⁾

1947년 9월 한반도 정부 설치 문제는 소련과의 협상에서 정하는 대신 유엔으로 이관되었으며, 유엔총회는 유엔한국임시위원단(이하 UNTCOK)¹⁵⁾을

13) United States Department of State. 'Final Text of the Communiqué'. 『FRUS 1943, the conferences at Cairo and Tehran』. p.449.

14) 김정배. (2017). 미국과 유엔의 대한민국 '정부' 승인의 역사적 함의. 『서양 역사와 문화 연구』. 44. p.89.

통해 1948년 3월 31일까지 한국에서 선거에 당선된 국회의원으로 하여금 중앙정부를 수립하도록 하는 결의안¹⁶⁾을 채택한다. 1948년 1월 서울에 도착한 UNTCOK은 소련의 거부로 인해 북한지역에 입국할 수 없었다. 1948년 2월 유엔 소총회는 UNTCOK이 접근이 가능한 지역에서만 선거를 실시하도록 결정했고, 1948년 5월 10일 선거는 남한에서만 실시되었으며 유엔총회는 대한민국을 유일한 정부로 승인하는 결의안을 채택한다. 또한 동 결의안에 의해 UNTCOK은 임무를 종료하고 유엔한국위원단(United Nations Commission on Korea, 이하 UNCOK)으로 대체된다.¹⁷⁾

한국전쟁 발발 당시 UNCOK은 한반도로부터 외국군대의 철수를 감시하고 한반도의 통일을 위해 유엔의 지원을 집행하는 기관이었다. 1948년 말 소련군이 북한으로부터 철수하고 1949년 6월 미군이 남한에서 철수를 완료하면서 38선에서는 많은 국경분쟁이 발발하기 시작했다. 이러한 상황에서 1949년 제4차 유엔총회는 38선 상에서 일어나는 남·북한 사이의 군사적 충돌과 국경분쟁에 관해 보고할 것을 UNCOK의 임무로 추가했다. 한국전쟁 발발 당시 이 위원단의 보고서는 유엔의 한국전쟁 결정에 지대한 영향을 미치게 된다.¹⁸⁾

미국은 1948년 8월 15일 군정을 종식시키고 동일자로 공식 출범한 대한민국 정부에 정부기능의 이관을 시작했다. 신생 정부가 이들 기능을 완전히 인수한 것은 1948년 12월이다. 가능한 한 조속히 외국의 지배로부터 독립되며 자치적인 주권국가 한국을 건설하고, 경제원조의 확대와 북한 혹은 여타 세력으로부터 남한의 안전을 보장할 수 있는 훈련·장비 보급을 포함한 한국정부에 대한 원조계획을 실행 가능한 한도 내에서 수행 후, 1948년 12월까지 철군을 완료하려는 미국의 정책(NSC 8)¹⁹⁾이 시행되었다. 하지만 ‘상당기간’ 한

15) The United Nations Temporary Commission on Korea : 한국에서 정부설립을 위한 선거업무 시행/감독, 호주 등 9개국으로 구성.

16) ‘The problem of the independence of Korea’. The UN General Assembly Resolution 112 (II). November. 1947

17) ‘The problem of the independence of Korea’. The UN General Assembly Resolution 195 (III). December. 1948

18) 김용호. (2006). 6·25전쟁과 유엔의 역할. 『군사』. 59. p.247.

19) ‘(NSC 8) Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to

국에 미군보류를 요청하는 한국정부의 공식요청과 한국의 내·외 안전의 최소한 보장을 고려한 주한 미국 특별대표의 철군 완료 연기 건의에 의해 약 7,500명의 미 육군병력을 한국에 잔류시켰었다. 소련의 주된 대한정책 목표가 전국에 대한 종국적인 소련지배를 획득하며 정치적으로 '신뢰할 수 있는' 괴뢰정부를 수립하는 것이라는 결론을 내린 미국은 미국의 이탈이 극동지역에 있는 자기 친구와 동맹자들에 대한 미국측의 배신으로 해석될 것이며 그 지역 전반에 걸쳐 친소세력의 근본적 연대에 실질적으로 기여할 것이란 우려를 하게 된다. 국가안전보장회의(NSC)²⁰⁾는 다음사항을 고려한다. 1) 한반도에서의 미군 철군은 한국을 공산주의 지배하에 들어가도록 포기하는 것인데, 이 행동방침은 미국이 취해 온 모든 국제공약 정신에 대한 모독이며, 전 극동지역에 대한 미국의 위신과 영향력에 회복할 수 없는 손실이다. 2) 한반도에서 미군 유지를 통해 무력으로써 남한의 정치적 독립과 영토적 통합성을 무조건 보장하는 것은 실질적으로 모든 자연적 이점이 소련에게 있는 이 지역에서 대규모 전쟁에 개입하는 모험을 무릅쓰는 정도까지 미국이 한국에 직접적인 지원을 유지하는 것이다. 결국 모든 요소를 고려한 미국은 '현재 주한미군과 기지를 유지할 전략적 이해를 거의 갖고 있지 않다.'는 군사당국(합동참모본부)의 판단을 포함한 모든 요소를 고려한 다음, 한국에 대한 경제·기술 지원과 대한민국 정부에 대해 보안군(육군, 해안경비대, 경찰)용 장비를 이양하는 등 군사적 지원을 지속하며, 유엔체제 내·외에서 대한민국에 대한 지속적인 정치적 지원과 함께 1949년 6월 30까지 미군을 철수하는 것으로 계획한다.²¹⁾

남한은 1949년 4월 무초(John J. Muccio) 미국대사를 통해 6만 5천명의 상비군과 20만명의 예비군을 무장시킬 수 있는 무기 지원, 공군을 창설하기 위해 필요한 전투기·폭격기 등 100대의 항공기 지원을 요구했으며, 맥아더

President Truman.' 『FRUS, 1948, The Far East and Australasia, Volume VI』, pp.1164~1169.

20) NSC(National Security Council) : 트루먼 행정부 당시 설립된 기구이며, 이 기구는 국가안보와 외교정책 등에 대한 자문/지원 역할을 수행한다. 대통령이 의장으로 부통령, 국무부장관, 국방부장관 등이 참석한다. <https://www.whitehouse.gov/nsc/>. (접속일: 2020.9.10.)

21) 'Report by the National Security Council to the President'. 『FRUS, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part II』, pp.969~978.

(Douglas MacArthur)의 극동군사령부도 육군부에 건의하였으나 항공기 지원 요구는 거부되었고, 6만 5천명의 국군을 유지하는 데 필요한 지원만 무기품목이 제한된 상태로 이루어졌다. 또한 미국 군사고문단 단장(William L. Roberts)은 1949년 9월 한국정부가 요청한 탱크·탄약·중포의 지원을 하지 말도록 워싱턴에 관철시켰으며, 책정된 지원품과 한국이 원조자금으로 구매한 일부 무기와 장비는 한국전쟁 발발 당시에도 미국으로부터 도착하지 않았다.²²⁾

미국은 신생 한국에 관한 정책수립 시에, 극동지역에 대한 전체적인 틀 안에서 미국의 입장과 유엔이라는 새로운 국제기구의 역할, 궁극적으로는 자국의 이익을 기준으로 했으며, 미 국무장관(Dean G. Acheson)이 연설해서 유명해진 '도서 방위선'에서 알 수 있듯이 일본에 비해 한국의 전략적 중요성을 인정하지 않았다.

1946년 5월 제1차 미·소 공동위원회가 결렬되면서 소련은 북한에서의 소련군 철수 후에도 북한에 대한 영향력 등을 고려하여 군사·정치·경제적 지원을 강화하였다. 김일성도 필요시 북한 주둔 러시아 군사령부에 직접 한글·러시아어 자필로 쓴 서한을 보내기도 했다. 북한 군부의 주요 장비·화기는 소련군이 일본군에서 획득한 전리품이 대부분이었으나, 김일성 지도부의 노력으로 1947년부터는 소련제 무기체계가 본격적으로 도입되기 시작하였다.²³⁾

1948년 이후 소련의 대 북한원조는 무력의 증강을 목적으로 한 군사원조가 큰 비중을 차지했다. 1948년 6월 소련은 내각회의를 통해 일부 화기와 탄약을 북한이 직접 생산하기 위한 기술원조를 북한에 제공하기 시작했으며, 1949년 10월부터는 북한이 일부 무기에 대해 자체 생산능력을 갖추게 되었다. 하지만 이 과정 중에 남·북한 충돌 가능성과 개전에 대한 확신이 없었기에 소련은 일부 장비에 대해서는 북한에 적극적으로 지원하지 않았다. 1950년 1월 말 스탈린(Joseph V. Stalin)이 개전에 동의를 하자 개전 몇 개월 사이에 소련은 적극적인 군사원조를 시작했다. 다만 남한과는 다르게 북한은 소련과 차관, 교역(금·은·모나자이트 등 광물) 등 유상원조를 실시했다.²⁴⁾

22) 남시욱. (2015). 『6·25전쟁과 미국』. 서울: 청미디어. pp.301~303; 'Draft Letter From the President of the Republic of Korea (Rhee) to the Special Representative in Korea (Muccio)'. 『FRUS, 1949, Volume VII, Part II, The Far East and Australasia』. pp.990~991.

23) 기광서. (2004). 북한 무력 형성과 북소관계. 『중소연구』. 28(3). pp.221~224.

김일성(金日成)은 소련의 지원 외에 중국혁명 동안 조선인의 기여를 강조하면서 공산 중국으로부터의 군사지원도 요구했으며, 그 결과 1949년 7~8월 사이에 중공군 부대가 귀환하여 뒤에 인민군 5·6사단이 되었고, 1950년 4월에도 중공군 1개 사단이 귀환하여 12사단이 되었다. 그에게 1949년 6월의 주한미군 철수와 그 해 10월의 중국 대륙 공산화 등 외부여건의 변화는 더없는 호기를 제공해 주었고, 미국의 1950년 1월 애치슨(Dean G. Acheson) 연설도 일단 한국에 대한 방위공약을 일정 부분 철회해 주었다.²⁵⁾

1950년 3~4월 약 1달간 김일성과 박헌영(朴憲永)의 모스크바 방문 시 스탈린은 한국전쟁의 개시에 대해 동의하였지만 소련의 지원은 제한했다. 군사적인 원조요청은 승인하였으나, 유럽에 대한 대처를 고려하며 한국전쟁에 대한 직접적인 전쟁참여를 기대해서는 안되며, 미국이 개입할 경우 북한은 중국에 의지하도록 충고했다.²⁶⁾

소련의 스탈린은 개전 승인 전·후 김일성의 군사원조 요청에 대한 대응에 있어서 다른 모습을 보인다. 또한 한·미 관계에 비해 대조적인 유상원조 형식으로 군사장비 지원, 개전을 승인함에 있어서 미국이 한국전쟁에 개입할 경우 중국을 앞세우며 철저히 자국의 이익을 중시하는 모습을 보이는 등 유럽에 비해 북한의 전략적 중요성을 낮게 판단하였다.

2) 한국전쟁의 발발과 초기 한·미국의 전개과정

주한 미국대사 무초는 한국전쟁에 대해서, 남한군과 군사고문단에 의해 확인된 내용을 1950년 6월 25일 오전 10시에 미 국무부로 전달한다. 보고내용은 북한군이 오전에 남한영토를 침입했으며, 옹진반도에 대한 포병사격을 시작으로 개성·춘천·강릉 지역을 공격하여 개성은 오전 9시경 약 10대의 북한군 탱크에 의해 점령되었다는 것이다.²⁷⁾

24) 기광서. (2006). 소련의 대북한 군사원조와 중·소 군대의 참전 문제, 『역사문화연구』, 25. pp. 84~87.

25) 서주석. (1997). 한국전쟁의 기원과 원인: 냉전체제 후의 재조명. 『한국정치외교사논총』, 16. pp.30~32.

26) 에프게니 바자노프·나탈리아 바자노바 공저. (1998). 『(소련의 자료로 본) 한국전쟁의 전말』. 서울: 열림. pp.53~54.

이 보고내용은 6월 24일 21시 30분경(워싱턴 시간) 미 국무부에 수신되었으며, 미 국무장관 애치슨에 의해 유엔담당 차관보 히커슨(John D. Hickerson)을 포함하여 정부 고위관료자들의 회의소집이 즉각적으로 이루어졌고, 한국 전쟁에 관련된 사항이 트루먼(Harry S. Truman) 대통령에게 보고된다. 대통령에 의해 안보리를 소집시킬 것에 대한 제안이 승인됨에 따라 히커슨은 유엔 사무총장 티리그브(Trygve Lie)에게 한국에서 적대행위가 발발된 상황과 미국이 이 상황에 대해 안보리 소집을 요구하겠다고 통보한다.²⁸⁾

미국은 북한의 공격목표가 한반도에 대한 완전한 통치권 확보이며, 북한에 비해 상대적 군사력이 약한 남한은 단기간 내에 전쟁물자의 부족으로 미국의 도움이 없이는 붕괴될 것이고, 소련이 북한을 완벽히 통제하고 있으므로 소련의 승인 없는 북한의 행동은 불가능하기 때문에 한반도에 대한 미국의 대응은 반드시 소련을 고려해야 한다는 상황파악이 포함된 내용을 전쟁 발발 1일만에 정확하게 보고서로 만든다.²⁹⁾

6월 26일 남한에 대한 미국의 첫 번째 조치는 자국민 철수(오전 5시) 시행이었으며³⁰⁾, 6월 27일 한국 수원에 도착한 처치(John. H. Church) 준장의 현지조사반은 한국의 사기진작에 큰 영향을 주었다. 처치 준장은 무초대사와 군사고문단이 한국군에 필요한 군수품을 결정하는데 필요한 조언을 했으며, 전쟁 이전의 상태로의 회복을 위해서는 지상군의 파견이 필요하다고 맥아더 사령관에게 보고한다.³¹⁾

6월 29일(워싱턴 기준) 미 합동참모본부는 맥아더 사령관에게 전쟁 중인 한국지역과 타이완 지역의 대립을 예방하기 위해, 해·공군 및 제한된 지상군(6월 30일 모든 지상군에 대한 제한 해제)에 대한 사용과 남한에 대한 군수물자지원 권한을 부여한다.³²⁾ 유엔군사령관은 스미스 부대³³⁾를 시작으로 한

27) 'The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State'. 『FRUS, 1950, Volume VII, KOREA』. p.125.

28) 'The secretary of state to the embassy in Korea'. 상계서. p.127.

29) 'Intelligence Estimate Prepared by the Estimates Group, office of Intelligence Research, Department of State'. 상계서. pp.148~154.

30) 'The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State'. 상계서. pp.154~155.

31) 'The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State'. 상계서. pp.210~211.

32) 'The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East (MacArthur)'. 상계서.

국에 병력투입을 시작하며 6월 29일에는 수원~한강까지 직접 정찰 후 남한의 참혹한 전장상황을 합동참모본부에 보고한다.³⁴⁾

한국전쟁에 대한 미국 행정부의 적극적인 조치가 안보리에서도 진행되며 6월 25일에는 아래의 주요내용이 포함된 안보리 결의안 제82호가 채택된다.³⁵⁾

- ① 남한에 대한 북한군의 군사공격은 평화의 파괴행위임을 결정한다.
- ② 적대적 행위의 즉각적인 정지, 북한 당국은 그들의 무장세력을 38선 이북으로 철수시킬 것을 요청한다.
- ③ 유엔한국위원회는 북한군의 철수를 감시하고 안보리에 지속 보고한다.
- ④ 유엔회원국은 본 결의안의 실행을 위한 원조를 유엔에 제공한다.

6월 27일에는 안보리 결의안 제82호 내용에 “국제평화와 그 지역의 안전 회복을 위해 무장세력을 격퇴하기 위해 남한에 대한 유엔회원국들의 원조를 권유한다.”라는 추가내용을 포함한 결의안 제83호³⁶⁾가 채택된다.

미국은 한국전쟁 발발 5일이 지나지 않아 해·공군을 포함 지상군까지 투입하는 신속한 판단을 한다. 이는 미국이 유엔사가 창설되기 이전부터 한국전쟁에 상당히 깊이 개입하고 있음을 의미한다. 유엔과의 긴밀한 협조, 북한의 배후 조정세력으로 러시아 지목, 추가적인 동북아지역 전쟁예방을 위한 대만해협 제7함대 파견, 북한과 중국·소련 접경지역 공격금지 등 남한을 방어하기 위한 조치사항에 대해 사전에 계획된 대로 실행에 옮기게 된다. 이는 1949년 중국 공산화에 연속하여 남한마저 공산화가 되면 동아시아 전체에 대한 공산화로 확대될 수 있으며, 특히 태평양 지역의 안전한 확보를 위한 수단으로 일본을 지키려는 미국의 전략적 이익 차원의 고려가 있었을 것으로 판단된다.

pp.240~241.

33) 대대장인 찰스 스미스(Charles B. Smith) 중령의 이름을 딴 특수임무부대(Task Force Smith), 1950년 7월 1일 부산 도착, 7월 5일 오산 죽미령 고개에서 미군과 북한군 사이 첫 번째 교전 중 대대 병력 약 550명 중 180여 명이 전사/실종됨.

34) ‘The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Secretary of State’. 전게서. pp.248~250.

35) UN Security Resolution 82(S/1501). 1950. 6. 25.

36) UN Security Resolution 83(S/1511). 1950. 6. 27.

3) 유엔사의 창설과 한국군 작전지휘권 이양

한국전쟁 발발 2주 내에 안보리가 결의안 제82·83·84호를 채택하게 된 배경에는 제2차 세계대전 이후 국제분쟁이 일어날 경우 미국이 국제연합 기구인 '유엔'을 사용한다는 계획이 미리 준비되었기 때문이다. 1950년 1월 미 국무장관 애치슨은 “태평양에서의 미국의 방어선은(defensive perimeter) 알류산 열도-일본-류큐-필리핀으로 연결된다. 이 외의 나라들이 무력공격을 받게 되면 1차적 책무는 피해 받은 국가의 국민들에게 있고, 그 이후에는 유엔의 책무”라고 발표한다. 이는 한국과 타이완 같은 나라가 공격을 받게 될 경우 미국의 대응방법을 국제사회에 이미 전달한 것이다.³⁷⁾ 전쟁 발발 3일만에 수도 서울이 함락되며 북한군은 남쪽으로 전과를 지속 확대하는 위급한 시기인 7월 7일 안보리는 결의안 제84호³⁸⁾를 채택하며 주요내용은 아래와 같다.

- ① 미국의 통제하에 있는 통합군사령부에게 모든 회원국의 군사력과 지원을 제공할 것을 권유한다.
- ② 미국이 통합군사령부(the unified command)의 지휘관을 지명할 것을 제안한다.
- ③ 통합군사령부에게 북한군과 전쟁 중에는 각 나라의 국기와 더불어 유엔기(the United Nations flag)를 사용하도록 승인한다.
- ④ 미국은 통합군사령부에 의해 취해진 조치를 안보리에 보고한다.

유엔으로부터 지휘권을 위임받은 트루먼 미 대통령은 미 합참을 대행기구로 지정, 미 합참이 한국전을 총괄지휘하게 되었다. 미 합참은 미국의 극동군사령관이었던 맥아더를 유엔군사령관으로 임명했으며 그는 자신 휘하의 편제를 유엔군에 통합시켰다. 유엔군사령관은 1950년 7월 24일 동경에 유엔사를 창설한 후 극동군사령부의 구성군인 제8군사령부가 주한 미 지상군 작전지휘 임무를 맡고 대구로 사령부를 옮기도록 했다. 여기서 제8군은 유엔 지상군과 통합하여 작전을 수행했고, 곧 극동 해군사령부와 공군사령부 역시

37) United States Department of State. (1957). American Foreign policy 1950-1955, *Basic documents Volume II*. Washington D.C.: Department of State. pp.2317~2320.

38) UN Security Resolution 84(S/1588). 1950. 7. 7.

유엔 해·공군 작전에 통합되었다.³⁹⁾ 미 합참에 의한 유엔사 운영에 따라 작전보고서 역시 유엔군사령관이 작성하여 합참의 승인을 받고 국방부를 거쳐 국무부를 통해 안보리로 제출되도록 계통이 지정되었다. 무엇보다 중요한 것은 작전통제가 워싱턴에 의해서 이루어지도록 분명히 확인된 것이다.⁴⁰⁾

제8군사령부가 1950년 7월 13일 대구에서 지상군 작전을 담당하기 시작하자 남한정부는 국군의 지휘권 이양문제를 검토하게 된다. 이승만은 7월 14일 무초대사를 통해 영문각서의 형식으로 한국군에 대한 '지휘권(all command authority)'을 유엔군사령관에게 이양하려 했다. 이에 대해 유엔군사령관은 군사주권 이양으로 오해될 수 있다는 판단에 따라, 7월 16일 무초대사를 통한 답신을 이용하여 '작전지휘권(Operational command)'이 인수되었음을 밝힌다. 여기에서 이승만 대통령은 '한국군의 지휘권(all command authority)'을 이양한다고 하였으나, 인사·군수 분야까지 망라한 것이 아니므로 작전통제권이 정확한 표현이며, 1954년 한·미국 의사합의록에서 작전통제권(Operational control)으로 다시 바뀌게 된다.⁴¹⁾ 남한정부는 거의 모든 내각 각료들이 대구로 이동하게 되며, 남한군은 7월 14일 제8군사령부와 합동회의를 하게 됨으로써 유엔군의 작전체제를 따르게 된다.

제 2 절 한국전쟁 시 유엔사의 주요 정책결정 국면

1) 38선 이북에 대한 공격 결의

1950년 9월 15일 유엔군사령관의 인천상륙작전 성공은 한국전쟁의 양상을 바꾸게 된다. 유엔군은 9월 29일 수도 환도식을 거행할 정도로 전선을 회복하게 되며, 한국군은 필요시 유엔의 결정과 무관하게 북한지역으로 단독으로 전과를 확대하여 공산세력을 완벽히 제거하고 민족통일을 완

39) 이명철, 엄태암, 박원근. (2009). 『안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석』. 서울: 한국 국방연구원. pp.32~33.

40) 제임스 슈나벨, 로버트 왓슨. (1990). 『한국전쟁 상』. 서울: 국방부전사편찬위원회. pp.122~125.

41) 김병기. (2019). 전시작전통제권 전환과 유엔사의 역할. 『신아세아』. 26(4). p.63.

성해야 한다고 주장하였다.

유엔군의 38선 이북으로의 공격은 한국전쟁 발발 후 얼마되지 않아 유엔군이 후퇴하는 중에도 미국 지휘부에서 논의가 되었다. 1950년 7월 1일 국무부 동북아시아 과장(John M. Allison)이 국무부 극동담당차관보 러스크(David D. Rusk)에게 보낸 문서를 보면, 38선을 국경으로 하는 남과 북의 분단이 있는 한 한국에서의 영구적인 평화와 안정은 없을 것이며, 미국은 만주와 시베리아 국경까지 진출 후 유엔 감독하에 선거를 실시해야 한다고 밝힌다.⁴²⁾ 이와 반대 입장으로 38선 이북으로의 유엔의 군사행동은 새로운 안보리 결의를 필요로 하며, 미국의 관점에서는 38선 이남지역으로 군사활동을 제한하고, 남한에서 미국 군사력의 필요성을 최소화하는 가운데 최대한 빨리 적대행위 중단을 가져와야한다는 의견이 있다. 유엔군의 국경지역 진격은 중국·소련과의 전쟁 위험성 등을 고려하여 반대의 입장을 갖는 자들이 있어⁴³⁾ 미국 정치의견은 크게 2가지로 대립되었다.

이에 대한 유엔군의 이후 정책은 9월 11일 승인된 미 행정부 NSC 81/1을 통해 자세히 알 수 있다. 이 보고서에는 북한지역에 대한 점령 이후 비밀투표를 통한 정부수립을 비롯하여 전체적인 미국의 북한 통치정책들이 포함되어 있다. 그중 군사력 운용과 관련하여 유엔군과 소련군이 전면전으로 전쟁에 개입을 하는 경우, 유엔군사령관은 미국대통령의 승인을 받도록 지시하고 있으며, 합참의장은 유엔군사령관이 한국에서 북한점령에 대한 계획을 만들도록 지시하는 권한을 갖고 있음을 명시했다. 또한 만주·소련과의 국경지역 인근에서는 한국군 병력 이외의 군사력 접근을 허락하지 않고 있다. 특히 군사력에 관해서는 유엔군 또는 남한군 단독으로 38선을 넘어 북한 방향으로 공격을 개시했을 경우 소련·중국과의 전면전 가능성, 각 상황별 유엔을 활용한 상황 대응방법 등 한국전쟁에 대한 미국의 정책을 확인할 수 있다.⁴⁴⁾

NSC 81/1에서 유엔의 역할과 관련된 주요 가정으로는 군사적으로 복진

42) 'Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)'. 『FRUS, 1950, Volume VII, KOREA』, p.272.

43) 'Draft Memorandum Prepared by the Policy Planning Staff'. 상계서. p.449~454.

44) '(NSC 81/1) Report by the National Security Council to the Present'. 상계서. p.712.

을 하는 것은 이미 안보리 결의안에 의해 승인된 것으로 해석하고 있다는 것이다. 다만 북진 이후 한국이 북한을 정치적으로 통합하기 위해서는 또 다른 유엔 결의안이 필요하다고 지적하고 있다. 유럽 국가들의 반대에도 불구하고 미국은 전쟁 초기에 통과된 안보리 결의안에 따라 북진이 가능하다고 판단하였으나 한국에 의한 북한의 통일은 유엔 감시 하의 자유선거에 의해 가능하다고 보았다. 그러한 목적을 위해서는 또 다른 유엔 결의안이 필요하다고 판단한 것이다. 안보리에서 소련의 거부권 행사가 명백했기 때문에 북진과 관련된 유엔 결의안은 유엔총회를 통해 이루어질 수밖에 없었다.⁴⁵⁾ 또한 동일 보고서에 “한국에 관한 미국의 어떤 조치가 미국 국익을 극대화 할 수 있을 것인가?” 라는 문제제기로 시작되어 마지막 결론부분의 첫 문단도 “미국의 국익을 가장 잘 발전시킬 행동의 과정은 소련·중국 행동, UN의 우호적인 회원국과의 협의·합의, 전면전쟁 위험평가에 비추어 결정되어야 하기 때문에 현재로서는 한국에서의 미래 행동방침에 대한 최종결정을 내릴 수 없다.”로 시작한다. 유엔군의 북한지역 공격에 대한 정책결정은 다른 무엇보다 미국 NSC에서 토의되는 미국의 국익이 행동의 기준임을 확인할 수 있다.

1950년 10월 7일 한국문제에 대한 유엔 결의안은 안보리가 아닌 총회를 통해 미국이 NSC 81/1에서 논의했던 거의 모든 내용이 반영된 결의안 376호로 채택된다.⁴⁶⁾ 이 결의안은 “대한민국 정부가 주민의 자유의사에 따라 치러진 선거에 기반하여 한반도의 유일한 정부임을 상기하며, 유엔회원국들이 대한민국에 대한 무력공격을 격퇴시키고 있다는 사실에 유의”함을 명시하고 있으며, 주요내용은 아래와 같다.

- 1) 전 한반도에 걸친 안정조건을 확보
- 2) 주권국가로서의 통일, 독립적·민주적인 한국정부 구성을 위한 유엔 통제 하 선거를 포함한 모든 조치
- 3) 평화회복과 총선, 한반도의 경제적 복구를 위한 조치 등
- 4) 유엔한국통일부흥위원단(이하 UNCURK)⁴⁷⁾을 설치하여, 기존의 한국위

45) 김영호. (2006). 6·25전쟁과 유엔의 역할. 『군사』. 59. pp.259-260.

46) ‘The problem of the independence of Korea’. The UN General Assembly Resolution 376(V). October. 1948.

원단(UNCOK)의 임무를 대체

결의안 376호를 통해 유엔군은 38선을 넘어 북한군을 공격할 수 있는 정당성을 확보하였다. 동 결의안은 이미 통과된 안보리 결의안 내용을 재확인하는 의미도 있지만, 총회의 결의안을 통해 유엔군의 북진을 명시적으로 허용했다는 데 더 큰 의의가 있다. 또한 한국전쟁 과정에서 국제평화와 분쟁에 대한 통제 권한은 원래 안보리가 관할하는 사항이지만, 안보리가 제대로 역할을 수행할 수 없을 경우에는 유엔총회가 그 권한을 행사하도록 절차가 변경됨으로써 유엔체제 자체에도 커다란 변화가 생겨나게 되었다. 안보리가 주어진 역할을 하지 못할 경우 총회가 그 기능을 대신할 수 있다는 내용이 유엔헌장에 포함되어 있기는 하지만, 실질적으로 총회가 그러한 권한을 행사할 수 있다는 중요한 선례가 되었다.⁴⁸⁾

애치슨은 그해 11월 3일 유엔총회에서 '평화를 위한 단결'⁴⁹⁾이라는 이름의 결의안을 통과시켰다. 이 결의안의 중요한 내용은 만약 안보리가 상임이사국의 거부권 행사로 국제평화와 안전에 관련된 문제를 심의할 수 없을 경우 총회에서 이를 행하고 권고안도 채택할 수 있도록 한 것이다. 이것은 애치슨 외교의 큰 승리였으며, 당시 미국은 이 대담한 결의안에 대해 '애치슨 플랜'(Acheson Plan)이라는 별명을 붙였다.⁵⁰⁾

2) 38선 이북 수복지역에 대한 통제

38선 이남·북에서 수립된 남·북한 정부는 각각의 1948년 헌법에서 한반도 전체에 대한 통치권을 주장했다. 이는 남·북한 모두 자신이 한반도 내의 유일한 합법정부임을 주장한 것이자, 상대의 존재를 부정한 것이었다. 나아가

47) UNCURK : United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, 호주, 칠레, 네덜란드, 파키스탄, 필리핀, 태국, 터키로 구성, 전 한반도에 걸친 통일되고 독립적이며 민주적인 정부를 수립하는 과정에서 유엔을 대표하며 유엔경제사회이사회의 권고를 받아들여 총회가 결정하면 한반도의 구호와 재건 문제에 책임을 진다.

48) 김영호. 전게서. pp.260~261.

49) 'Uniting for peace'. The UN General Assembly Resolution 377(V). November. 1950.

50) 남시욱. 전게서. p.83.

남·북한 자신의 통치권이 유사시 이남·북에 확대되어 행사될 것임을 암시하는 것이었다. 그러나 남·북한의 이러한 기대나 주장과는 달리 상대지역에 대한 통치권 행사에 제약을 받은 적이 있다. 그 처음은 바로 1950년 10월 한국전쟁 중 남한과 유엔군이 북한지역을 점령했을 때이다. 이때 북한지역에 대한 통치권 문제를 둘러싸고 남한과 유엔, 미국 사이에서 논란이 벌어졌다. 남한은 헌법 영토 조항을 근거로 38선 이북지역에 대한 통치권을 주장했다. 그러나, 유엔의 서방국과 미국은 유엔총회 결의안(1948. 12. 12)⁵¹⁾을 근거로 남한의 권한을 38선 이남지역으로 제한했다. 이 때문에 남한의 통치권이 38선 이북지역으로 확대되지 못하고, 유엔사(사실상 미군)가 북한지역을 통치했다.⁵²⁾ 북한지역에 대한 남한의 통치권 제약은 1950년 가을만이 아니었다. 휴전협정 체결 이후인 1954년 11월까지 38선 이북에서 군사분계선 이남에 이르는 수복지역에도 남한의 권한이 행사되지 못했다.⁵³⁾

유엔총회에서는 ‘총회의 모든 결의의 기본 목적이 통일·독립·민주 한국정부를 수립함에 있음을 상기시키면서’, UNCURK는 “전 한국이 통일되고 독립된 민주정부를 수립함에 있어 유엔을 대표한다.”라는 소위 ‘10.7 통한결의안’을 가결하였다. 이는 북한지역에 대한 한국정부의 관할권을 인정하지 않고, 유엔의 감시 아래 한반도 전체(남·북한) 선거를 실시하여 통일 한국정부를 수립한다는 내용이었다. 유엔의 선거방식에 대해 남한지도부는 즉각 반발했다. 이미 정부수립 전후 국회에서는 북한대표들을 위한 100석의 의석을 공식으로 비워두었고, 정부는 북한 5개 도의 도지사들을 임명해 놓고 있는 상황이었다. 임병직 외무장관은 “북한에서 선거 실시는 환영하나 남한에서 새로운 선거 실시는 반대한다”고 강변했으며, 이승만은 “선거는 이북 백석만 보충하면 된다.”고 주장했다.⁵⁴⁾

51) 1948년 12월 12일 유엔총회에서는 유엔의 감시 하에 선거가 이루어진 한반도의 38선 이남지역에서 대한민국이 합법적 정부임을 선언하였다.

52) 한국전쟁기 북한지역 점령통치에 관한 최종 권한은 유엔에 있었고, 전쟁수행도 유엔군이라는 이름 하에 이루어졌다. 유엔군이라는 이름과 미군이라는 이름 사이에는 분명히 간극이 존재한다. 하지만 한국전쟁 개전 직후 유엔은 전쟁수행에 관한 모든 책임을 미국(합동참모본부)에 위임했고, 유엔 군사령부도 미 합참의 지시를 받았다. 표면상으로는 유엔군사령부가 북한지역 점령통치의 주체였으나, 사실상 미국이 북한 점령통치를 주도했다.

53) 한모니까. (2010). 한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제. 『역사와 현실』. 78. p.162.

54) 양용조. (2012). 남한과 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치. 『한국근현대사연구』. 62. pp.88~89.

한국군 1군단은 10월 1일 38선을 돌파하여 10일 원산에 입성하였고, 26일 미 10군단의 상륙 이전까지 군정을 실시했다. 하지만 미 10군단이 함남지역으로 진출하자 한국군 1군단이 그들에게 군정을 인계해야 했다. 미군은 한국군이 이미 실시한 군정의 틀과 원칙을 크게 벗어나지 않았지만, 인계 과정에서 진통이 있었다. 원산을 비롯하여 함남일대에 미군이 진출한 이후에는 인계문제를 놓고 갈등을 겪었다. 군단 민사처장 유원식 소령에 의하면, “우리나라 영토를 우리 군단이 수복했는데, 정부의 행정조직이 구성됐으면 그만이지 군정을 실시할 필요가 없다.”고 주장했다. 이에 대해 미 10군단 민사장교도, 한국정부로서는 특히 동부지역에서 이미 관료들을 선출한 상황이었기 때문에 유엔군에게 그 지역을 인계하는 일이 큰 충격이었을 것이라고 지적했다.⁵⁵⁾

38선 이북 ‘수복지구’에 대한 유엔의 군정 실시와 행정권 이양 문제는 곧 통치권 문제라 할 수 있다. 군정의 지휘체계는 군사적 명령체계와 일치했다. 유엔사와 미 8군사령부, 미 군단, 그리고 미군의 지휘를 받는 한국 군단에 의해 현지 군정이 실시됐다. 하지만 점령 주체 및 군정체계가 사실상 유엔군(미군)에 의해 주도되었다고 해서, 유엔군(미군)이 38선 이북 수복지역의 통치권(sovereignty)을 가진 것은 아니었다. 유엔사가 부여받은 권한은 잠정적인 통치(government) 혹은 군정(military administration)이라는 임시행정이었다. 그런데 임시행정에서 복잡한 행정적 문제들이 발생했고, 한국정부의 수복지역 편입가능성이 높아졌으며, 북한의 38선 이남지역 편입이 이루어졌다. 유엔사 및 미국은 복잡한 제 문제의 부담으로부터 벗어나면서도 이 지역에 대한 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 구조를 만들고자 했다. 그것이 행정권 이양 (법적 처리의 보류)과 군사적 관할권의 연계처리였다. 행정권 이양은 38선 이북지역에 대한 남한의 통치권을 인정하지 않은 채, 법적처리를 보유한 상태에서 이루어졌다. 유엔에서 최종적인 논의 및 처리가 이루어져야 한다는 주장도 제기되었으나, 결국 UNCURK의 권고를 통해 행정권만 이양하게 됐다. 한편 한국정부는 헌법의 ‘영토조항’과 ‘유일합법정부론’을 들어 시종일관 38선 이북지역에 대한 주권을 주장했으나, 결국 한·미

55) 기광서 등 8명. (2014). 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』. 서울: 선인. pp.95~99.

국 관계에서 더 중요하다고 생각하는 문제, 즉 군사·경제원조의 확대를 선택했다. 미국은 행정권 이양 대신 한미상호방위조약의 38선 이북지역 확대, 즉 유엔군사령관의 38선 이북지역에 대한 군사적 관할권 보유를 원했고 한국정부는 이를 적극 받아들였다. 이로써 38선 이북지역에 대한 행정권은 1954년 11월 17일 한국정부로 이양되었고, 최종적인 법적처리(통치권) 문제는 보류되었으며, 군사적 관할권은 유엔사(사실상 미군)가 보유하게 되었다. 현 북한 체제에 이변이 발생할 경우 당연히 대한민국의 통치권이 북한지역에 확대될 것이라고 생각하기 쉽다. 하지만 38선 이북지역 통치권 문제는 한반도 내의 논의로 그치지 않을 국제적으로 복잡한 사안이라는 점을 직시할 필요가 있다.⁵⁶⁾

3) 한국전쟁에 대한 제한전 결정

미국 수뇌부가 한국전쟁에 대한 기본개념과 개입의 정도를 결정한 것은 전쟁 발발 직후 1주일 동안이었다. 즉, 6월 25~26일의 1~2차 블레어하우스(Blair House) 회의, 6월 28~29일의 1~2차 국가안전보장회의(NSC), 그리고 6월 30일 백악관회의 등을 거쳐서 한국전쟁의 기본개념을 제한전(limited war)으로 설정하고, 미 지상군 투입을 결정하였다. 이러한 판단과 결정의 배경에는 미국 수뇌부가 제2차 세계대전 등 전쟁에 대한 역사의식을 공유하고, 특히 1950년 초 소련에 의한 대리전 및 제한전 개념에 대해 본격적으로 검토했던 경험이 자리하고 있다. 특히, 2차 블레어하우스 회의에서는 한반도 상황이 심각한 만큼, 소련의 의도와 미국의 개입 정도, 한반도의 전략적 가치 등에 대해 심도 있게 논의하였다. 여기서 가장 중요한 것은 소련의 의도였다. 애치슨은 미리 최고의 소련 전문가인 케넌(George F. Kennan)과 협의 후 소련의 진정한 의도는 제3차 대전을 기도하는 것이 아니며, 한국전쟁이 '국지적 문제(local affair)'인 것으로 정리하였다. 이것을 토대로 2차 블레어하우스 회의는 소련이 한국전쟁에 직접 개입하지는 않고 배후에 남을 것으로 예상했으며, 한국전쟁을 전면전(global war)의 시초가 아닌 제한된 국지적 도발(limited challenge)로 정리하였다.⁵⁷⁾

56) 한모니까. (2008). 유엔군사령부의 '수복지구' 점령 정책과 행정권 이양(1950~54). 『역사비평』. 85. pp.388~389.

한국전쟁이 세계전쟁이면서도 제한전쟁이 된 이유는 미국과 소련이 애초부터 교전 양측이 전쟁 전 현상수준에서 상호 자제하겠다는 일종의 묵시적인 거래를 가능케 했기 때문이다. 전쟁의 당사자인 남·북한을 제외한 여타 교전 당사국들은 암암리에 전투행위를 한반도에만 국한시킨다는데 합의했다. 중공군의 개입을 본 맥아더 사령관이 확전의지를 보이자 미국정부는 그를 즉각 해임시켜버린 것만 보아도 그렇고, 부분적인 제한사항을 제외하면 교전국들 사이에는 정상적인 외교관계의 유지와 더불어 통상관계까지도 지속되었다. 유엔군은 만주를 성역화 시켰으며, 공산군은 소련 MIG-15기의 참전에도 불구하고 부산과 인천의 유엔군 보급기지에 대한 공중공격을 금지하였다.⁵⁸⁾

1950년 9월 15일 전격적으로 감행된 인천상륙작전은 그동안 한반도 동남부지역에서 고전하던 한국전쟁의 전세를 일거에 역전시켜 한국군과 유엔군이 수세에서 공세로 전환할 수 있도록 한 성공적인 작전이었다. 이어서 제기된 38선 북진 문제와 관련하여 여러가지 논란이 있었으나, 미 합동참모본부는 9월 27일자 훈령을 통해 유엔군의 북진을 내부적으로 결정하였다. 1950년 10월 1일 맥아더는 불필요한 희생을 막기 위해 북한군의 항복을 권고하는 선언문을 발표했다. 이에 따라 한국전쟁은 ‘38선의 회복’이라는 제한전에서 ‘한반도에서의 전쟁’으로 제한전이 확대되었다.⁵⁹⁾

미 애치슨 국무장관은 1950년 11월 29일 방송을 통하여 중공의 대규모 병력 참전은 오랫동안 치밀하게 준비된 노골적인 침략행위라고 강력히 비난하였다. 그 다음날 한국전에 관한 언론인터뷰 중 트루먼 대통령은 핵무기 사용에 관한 질문에서 “우리가 보유하고 있는 모든 무기가 사용 가능하다.”고 하면서 “현지 지휘관의 핵무기 사용권도 배제되지 않는다”고 답하였다. 트루먼의 이 같은 핵무기사용에 관한 발언은 영국과 유럽 국가들에게 즉각적인 충격을 주었다. 트루먼 대통령의 11월 30일 원자폭탄 관련 기자회견이 있는 후에 제기된 유엔 및 국제사회의 우려는 심각했다. 영국과 유럽 국가

57) 도진순. (2004). 한국전쟁의 기본개념으로서 제한전(limited war)의 성립과 분화. 『한국사연구』. 125. pp.255~258.

58) 강창국. (2007). 제한전 성격의 6·25전쟁과 핵무기 등 무기의 역할. 『군사』. 63. p.279.

59) 이상호. (2008). 웨이크 섬(Wake Island) 회담과 중국군 참전에 대한 맥아더사령부의 정보 인식. 『한국근현대사연구』. p.145.

들의 강력한 반발과 이를 둘러싼 혼란상황이 전개되었다. 핵무기의 사용문제는 미국과 유럽 국가들에 대한 대외정책에 큰 영향을 미치는 사안이었다. 이후부터 영국과 유럽의 동맹 국가들은 미국정부의 한국전에 대한 입장을 추궁하였고 애틀리(Clement R. Attlee) 총리는 12월초에 워싱턴에서의 미·영국 정상회담을 통하여 미국이 3차 세계대전을 유발할 수 있는 확전행위나 핵무기사용을 금해야 한다는 강력한 요구를 제기하였다. 미·영국 정상회담의 가장 큰 의의는 미국이 동맹국 영국의 제한전론(Limited War Theory)을 받아들인 것이다. 트루먼 대통령은 자신의 핵무기 사용 발언을 철회하고 이러한 유럽 동맹국의 요구를 받아들여 한국전쟁의 확전을 반대한다는 입장을 확실히 굳혔다. 중국과의 전면전을 자제하고 대만이나 만주 등 다른 지역으로 전선확대가 이루어지지 않도록 철저히 한반도로 전쟁을 제한해야 한다는 영국의 요구를 받아들인 것이다. 사실상 트루먼 행정부도 38선에서 전쟁을 종결시킬 의사가 있음을 확고히 하였던 것이다.⁶⁰⁾

미군이 본격적으로 개입하는 7월 이후 곧바로 제한전의 범위에 대한 논쟁이 계속되면서, 북한군의 격멸과 전 한반도의 통일을 목표로 하는 제한전이라는 개념이 성립되었다. 이러한 전 한반도의 제한전으로 중공군이 전쟁에 개입하게 되고, 이로 인해 한국전쟁은 ‘완전히 새로운 국제전’으로 변경되었다. 이후 중국과 전쟁의 늪에 빠졌을 때, 그 해결방안으로 맥아더는 전쟁의 범위를 한반도의 국경으로 제한하지 않는, 즉 한반도라는 제한이 없는 제3의 제한전을 제시하였다. 트루먼과 그의 행정부는 이러한 강경책에 동의한 부분도 있지만, 기본적으로는 그것을 “잘못된 적과 잘못된 시간에 잘못된 장소에서 잘못된 전쟁”으로 비판하고, 다시 초기의 제1의 제한전으로 돌아왔다.⁶¹⁾

제 3 절 군사정전협정 체결

1) 군사정전협정의 준비 과정

60) 김용직. (2015). 한국전쟁 중 UN군 철수 위기(1950.11~1951.1)에 관한 연구. 『한국정치외교사논총』. 36(2). pp.11~14.

61) 도진순. (2004). 전계서. pp.282~283.

인천상륙작전을 계기로 한국전쟁의 전세를 역전시킨 유엔사는 10월 19일 평양을 탈환하고 지상군 8·10군을 통해 경쟁적으로 국경지역까지 진출을 시도한다. 하지만 10월 25일 중공군 참전으로 인해 11월 30일 유엔군은 전면 철수, 12월 23일 미 8군사령관 워커 중장 전사, 12월 31일 중공군 제3차 공세(신정 공세), 1월 4일 유엔군 서울 철수(1.4 후퇴) 등 중공군과 새로운 전쟁을 하게 된다. 미국의 딘 러스크는 한국에 대한 유엔의 5가지 정책방안⁶²⁾에 대해 국무장관에게 보고하고, 이 5가지 방안에 대한 새로운 정책을 논의한다. 국무장관은 군사분계선 상에서의 휴전을 받아들이고 모든 외국군과 단계적으로 철수하는 것이 현재상황에서 여러 가지 방안 중에 미국과 유엔의 이익에 최선이라 판단하며, 이는 미국의 정책으로 확정된다.⁶³⁾

미국정부가 이와 같은 휴전안을 확정하는 데에는 몇 가지 이유가 있다.⁶⁴⁾ 첫째, 미국은 한국전쟁을 제한전으로 끝낼 수밖에 없었다는 점이다. 왜냐하면 공산군은 지상군의 증가가 용이한 반면 아군은 그렇지 않았다. 한국전쟁을 전면전으로 지속하려면 20만 명의 정규군이 필요하며, 미군 1명을 한국에 주둔시키는 데에는 연간 4,500불이 필요한데, 이는 의회의 지적을 면할 길이 없었기 때문이다. 반면, 소련은 1명의 병사를 파견하지 않고서도 중공의 대리전을 통해 전쟁을 지속할 수 있기 때문에 시간이 흐를수록 전세는 소련에게 유리했다. 둘째, 인명피해가 의외로 높아지고 있었다는 사실이다. 전투 피해는 소위 춘계공세에서 더욱 심각하였으며, 미 제2·24·25사단과 영국군이 가장 큰 타격을 입었다. 순전히 군사적인 측면에서 본다면 휴전만이 득책은 아니라는 합참의 판단에도 불구하고 전투피해에 비추어 볼 때 극동에서 미국의 본질적인 이해관계와 목적을 손상시키지 않는 한 협상을 하는 것이 바람직하다는 데에 민간정부와 군부가 의견을 함께했다. 셋째, 전쟁 수행전략과 관련이 있다. 미국은 전쟁을 수행함에 있어서 초강대국으로서의 위신과 사명감을 늘 우선순위에 두고 고려해 왔다. 따라서 미국으로서는 ‘망나니를

62) ‘Memorandum of Conversation, by Burton Kitain of the Office of British Commonwealth and Northern European Affairs’. 『FRUS, 1951, Vol, VII, Part 1』, p.155.

63) ‘Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)’. 상계서. pp.165~166.

64) 김영작 등 11명. (1998). 『한국전쟁과 휴전체제』. 서울: 집문당. pp.109~111.

때려 주고, 우리의 아이를 집으로 데려온다'(Beat the bully, and bring the boys home)는 식의 전쟁을 가장 선호했다. 그러기 위해서는 적을 치명적이고도 완전히 패배시키고 가능한 이를 조속히 종식시켜야 했다. 1951년 초의 상황은 비록 '승리하지 못한' 전쟁이라고는 말하지만 침략자를 응징하는 데는 성공했다고 자부하고 있는 미국으로서는, 이쯤에서 휴전하는 것이 최선이라고 생각했다. 이후 1951년 5월 17일 미국은 남한에 대한 정책지침인 NSC 48/5⁶⁵⁾ 보고서를 채택했다. 군사적 수단과 구별되는 정치적 수단으로써 한국문제의 해법을 추구하는 것을 계속 최종목표로 삼는 것을 명시한 이 보고서에는

- 1) 적절한 정전협약 하에서 전쟁상태를 종식
- 2) 북쪽 경계 이남의 한국 전역에 대한민국을 설립
- 3) 한국에서 외국군 병력을 단계별로 철수 준비
- 4) 남한이 새로운 북한의 침략을 저지/물리칠 수 있을 군사력을 구축

의 내용이 포함되어 있다. 또한 소련과의 전면전으로 확대되는 것을 피하며, 전쟁상태가 한국을 넘어서 공산주의 중국으로 확장되는 것을 피하는 제한전이어야 함을 명시한다. 만약 소련이 한국 내 유엔군의 안전을 위협하게 하기에 충분한 정도의 소비에트 '자원자들'을 투입하면 한국으로부터 유엔군을 철수하며, 소련이 전면전을 촉발한다면 한국에서 유엔군을 가능한 신속하게 철수시키고 다른 지역에는 미군을 배치해야 한다는 조건도 밝힌다.

이에 따라 휴전을 모색하던 미국은, 1951년 5월 주소 미국대사 케넌이 개인자격으로 소련의 부외상이며 유엔 수석대표인 말리크(Yakov A. Malik)를 만나 휴전에 관한 미국정부의 뜻을 전달하는 데 성공하였다.⁶⁶⁾

스탈린은 6월 13일 마오쩌둥(毛澤東)에게, "휴전이 지금으로서 유일한 일이라는 결론을 내렸다."는 전문을 보냈다. 중국과 소련은 휴전을 선택하였으며, 북한은 불만이 있었지만 달리 선택의 여지가 없었다.⁶⁷⁾ 1951년 6월 23

65) '(NSC 48/5) United States Objectives, Policy and Courses of Action in Asia'. 『FRUS, 1951, Vol. VII, Part 1』. p.439~442.

66) 신복룡. (1987). 한국전쟁 휴전 협정의 비밀협상에 관한 연구 '미국의 역할을 중심으로'. 『한국정치학회보』. 21(2). pp.256~267.

일 소련의 유엔 수석대표 말리크는 ‘피의 대가’라는 라디오방송 프로그램 연설을 통해 공식적으로 휴전을 제안하였다.⁶⁸⁾ 말리크의 연설은 실질적인 휴전논의의 첫 계기가 되었다.⁶⁹⁾ 소련의 휴전제의에 대하여 공산측은 내부의 합의에 따라 중국은 6월 25일⁷⁰⁾, 그로부터 이틀 후인 6월 27일에는 북한이 지지를 표명하였다.⁷¹⁾ 스탈린은 직접조언을 기다리고 있던 김일성에게 중국 정부와 논의하여 중국과 합동으로 휴전을 제안하라는 전문을 보냈다.⁷²⁾ 이 전문은 이후 휴전협상의 과정에서 소련과 중국, 북한간의 관계를 규정하는 지침이 된다.

미국은 6월 28일 소련의 협상제의를 수락하는 국무부 성명을 발표했으며, 다음날 트루먼 대통령은 유엔군사령관(Mattew B. Ridgway)에게 공산측과 직접 휴전을 교섭하라고 지시했다. 6월 30일 릿지웨이는 서울과 동경의 라디오 방송을 통해 휴전을 위한 군사회담을 제안하였고, 회담장소는 원산항에 정박 중인 덴마크 병원선 유틀란드아(Jutlandia)호로 하자고 제안하였다.⁷³⁾

유엔측은 회담장소 선정문제를 신중하게 검토했다. 미 합동정보위원회(Joint Intelligence Commission)는 공산군측에서 제안한 개성이 휴전회담 장소로서 수락할 만하다고 판단하면서도, ‘적에게 정치적, 심리적으로 결정적인 이익’을 제공할 것이라고 경고하였다. 그럼에도 불구하고 워싱턴에서는 공산측이 제안한 장소를 수용하라는 지시를 내렸다. 일단 협상을 시작해야 한다는 조급함과 공산측의 제안을 무조건 거부할 수 없다는 판단이 복합적으로 작동한 결과였다.⁷⁴⁾

67) ‘스탈린이 북경의 로신에게(마오쩌둥에게 전달)(1951.6.13.)’ 『한국전쟁 관련 소련 외교문서』, 김보영. (2008). 한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계. 『사학연구』, 90. p.344에서 재인용.

68) 국방부 군사편찬연구소 역. (2005). 『중국군의 한국전쟁사 3권』, 서울: 국방부군사편찬연구소. p.75.

69) ‘George F. Kennan to the Secretary of State(Acheson), Princeton’. 전게서. pp.537~538.

70) 국방부 군사편찬연구소 역. 상게서. p.75.

71) 중국 인민일보는 6월 25일자 사설에서 말리크의 제안을 전폭적으로 지지하며, 중국군 참전 목적이 조선 문제의 평화적 해결이라고 하였다. 북한은 평양방송을 통해 전쟁 이전 상태인 38선의 회복 조건 하에서 휴전을 받아들이겠다는 담화문을 발표하였다.

72) 국방부 군사편찬연구소 역, 상게서. p.76.

73) James F. Schnabel, Robert J. Watson. (1979). *The Joint Chiefs of Staff and National Policy Vol.III The Korean War Part II*. (국방부전사편찬위원회 역. 1991. 20쪽).

74) James F. Schnabel, Robert J. Watson. 상게서. pp.26~27.

회담 개시 이전에 오고 간 전문에서 공산측은 즉각 전투를 중지하고 협상을 시작하자는 제안을 하였다. 릿지웨이는 공산군측 제안에서 군사작전을 중지한다는 전제야 말로 최대의 위험이 도사리고 있는 문제라고 보았다.⁷⁵⁾ 전투가 중지되면 공산군 측이 군을 증강할 것이고, 만일 그런 상황에서 협상이 진행된다면 공산군의 군사활동을 저지할 수 없을 것이라는 우려였다. 이에 대해 합참은 릿지웨이에게 공산군 지휘관에게 보낼 답신문에 ‘휴전협정 체결 시까지 전투는 중지되지 않는다.’는 문구를 분명하게 포함시키라는 지시를 내렸다.⁷⁶⁾

2) 남한정부의 휴전반대와 반공포로 석방

남한은 휴전을 적극 반대하였다. 1951년 5월 26일 이승만은 “이미 제거된 38선을 또다시 발생시키는 어떠한 정전에도 반대하며, 만약 유엔군이 투지를 굽혀서 정전협상을 개시하는 경우에는 실지를 회복할 때까지 한국은 단독행동을 취하겠다”는 성명서를 발표하였다.⁷⁷⁾ 6월 5일 한국 국회는 정전반대 결의안을 통과시켰으며, 6월 11일에는 38도선 정전반대 국민총궐기대회가 열렸다. 미국은 한국 내 휴전반대운동이 민심을 반영한 것이라고 보지 않았다. 주한 미 대사 무초는 한국정부와 이승만이 휴전반대운동을 통해 여론을 주도하지만, 실상 한국민은 전쟁에 지쳤고 휴전할 준비가 되어 있다고 판단⁷⁸⁾하여 본국에 보도하였다.⁷⁹⁾

1953년 3월 소련의 스탈린 사망 이후 6개월 만에 다시 시작된 남·북한 간의

75) ‘The Commander in Chief, Far East (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff’. 『FRUS, 1951, Vol. VII, Part 1』. pp.610~611.

76) ‘The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East (Ridgway)’. 상계서. pp.611-613.

77) 이승만 담화문(1951.5.26). 그 후에도 이승만은 반대하는 성명을 연이어 발표하였다. ‘말리크의 휴전제안에 대한 이승만 대통령의 성명’. (1951.6.27.); ‘38선 정전문제에 관한 이대통령의 담화’. (1951.7.3.)

78) 도널드 스텐 맥도날드(D. S. MacDonald). (2001). 『한미관계 20년사(1945~1965)』. 경기: 한울아카데미. p.85. 무초는 휴전반대운동에 대해서 이승만이 의도적으로 국민을 호도하는 것이며, 주목적은 국회 재선거를 겨냥한 것이고, 그럼에도 불구하고 민심을 돌려놓지는 못했다고 보고했다.

79) 김보영. (2008). 한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계. 『사학연구』. 90. p.344.

판문점 회담 재개 등 휴전협정 체결의 가능성이 높아지자 이승만 정부는 미국과의 대립각을 더욱 곤두세웠다. 정전협정을 체결하기 위한 협상 가운데 가장 큰 걸림돌은 남한정부의 휴전협상 반대와 반공포로 해결문제였다.

미국은 휴전회담을 진행하면서 이승만이 취할지 모르는 만약의 사태에 항상 신중하게 경계하고 대비했다. 가장 심각한 사태는 한국군을 유엔군 휘하에서 철수하거나 포로를 강제로 석방하는 것이었다. 1953년 5월 이후 한국은 유엔사의 협상 양보를 거세게 비난·공격했다. 미국정부는 휴전에 반대하는 이승만에 대해 위협과 회유 두 가지 전략으로 대응했는데, 그 내용은 한국군이 유엔군에서 탈퇴할 경우 이승만을 구금하고 한국에 군사정부 수립(에버레디 계획), 이승만이 정전협정 체결과 이행을 거부할 경우 한국에서 유엔군 철수에 동의, 한국정부가 정전협정에 동의한다는 조건하에서만 상호방위조약 체결 등이었다. 이 가운데 세 번째 안이 가장 현실적이고 가능한 것으로 받아들여졌다.⁸⁰⁾

이승만은 1953년 4월부터 더 활발하게 휴전반대 활동을 전개하면서, 4월 8일 주미 한국대사를 통해 덜레스(John F. Dulles) 국무장관에게 다음과 같은 조건을 전달했다. ‘한반도 재통일, 중국군 철수, 북한군 무장해제, 제3국의 대 북한 무기제공 금지, 대한민국의 주권존중과 한반도 문제 해결에서 입장 존중’ 등의 내용이었다. 그리고 정전이 이루어지면 한미방위조약이 필요하다고 표명했다. 이러한 이승만의 요구는 미국에게 전쟁을 계속하라는 것이고, 그것이 안되면 전후 안전보장을 조약 형태로 책임지라는 것이었다. 1953년 4월 23일 정전반대를 외치는 시위대가 부산 미국대사관에 난입하는 사태가 발생했으며, 이승만은 정전협정이 체결될 경우 “한국군을 유엔 지휘하에서 분리시킬 것을 준비 중”이라는 최후 통첩이 든 새로운 각서를 워싱턴에 보냈다.⁸¹⁾ 그리고 1953년 5월 15일 이후 한국대표를 휴전회담에 불참하도록 했으며, 6월 7일 휴전회담의 한국대표 최덕신을 정식으로 소환했다.⁸²⁾

이승만은 53년 6월 18일 ‘반공포로 석방’을 단행하였다. 이승만은 3개월 전인 3월 24일 대통령령 제 153호로 국방부 관할 하에 헌병총사령부를 설치하여 다

80) 김보영. (2003). 정전회담 쟁점과 정전협정. 『역사비평』. 63. p.30.

81) ‘Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk)’. 『FRUS, 1952~1954, Korea, Volume XV, Part I』. p.935.

82) 김보영. 상계서. p.31.

른 어떤 기관으로부터도 통제를 받지 않은 대통령 직속부대로 체제를 개편하였다. 반공포로 석방 명령서를 원용덕에게 내린 것은 판문점에서 포로교환 협정이 이루어진 6월 8일이었으며, 이날 이승만은 각 포로수용소의 경비를 담당하고 있는 육군 헌병을 헌병총사령관 지휘 하에 두도록 조치하는 명령서에 서명하였다. 6월 18일 자정을 기해 각 포로수용소에서 포로들의 탈출이 감행되기 시작하였고, 원용덕은 오전 6시 정각에 서울 정동의 중앙방송국에서 ‘반공포로 석방에 대한 담화문’을 방송하였다. 방송내용은 자신이 반공포로 석방을 감행하였으며, 포로수용소 인근에 있는 군인과 경찰, 애국청년단을 비롯한 주변 주민들에게 협조를 구한다는 내용이었다.⁸³⁾

< 표 2-1 반공포로 석방 현황⁸⁴⁾ >

단위 : 명

구 분	총 수용인원	석방포로(%)	미탈출자	탈출 후 체포	부상	사망
부산지구수용소	7,092	4,322(61%)	2,653	116	•	1
광주지구수용소	10,610	10,432(98.5%)	165	•	8	5
논산지구수용소	11,038	8,024(72.8%)	2,674	336	2	2
마산지구수용소	3,825	2,936(76.7%)	731	144	8	6
영천지구수용소	1,171	904(77.1%)	150	116	2	1
부평지구수용소	1,486	538(36.2%)	802	39	60	47
대구지구수용소	476	233(48.9%)	61	180	•	2
계	35,698	27,389(76.7%)	7,236	931	80	64

전쟁발발 3주년이 되는 1953년 6월 25일 미국은 국무부 차관보 로봇슨(Walter S. Robertson)을 대통령 개인특사로 보내 이승만과 마지막 타협을 벌였다. 열흘 동안의 회담 결과, 이승만은 “한국은 휴전조건 성립을 결코 방해하지 않는다.”고 약속하고 그 대가로 다섯 가지를 보장받았다. 휴전 후 한미상호방위조약 체결, 한국에 대한 장기적인 경제원조와 제1차분으로 2억 달러 제공, 휴전 후에 정치회담이 90일이 되어도 성과가 없을 경우 한국과 미국은 정치회담에서

83) 김보영. (2009). 한국전쟁 시기 이승만의 반공포로석방과 한미교섭. 『이화사학연구』. pp.191~192.

84) 김보영. 상계서. p.192.

탈피하자는 데 동의, 이미 계획된 한국군 20개 사단 확장을 위한 지원에 동의, 정치회담 개최 전에 공동의 목적에 관한 한·미국 간 고위층회담 개최 등이 그것이었다.⁸⁵⁾

3) 군사정전협정의 체결과 의의

정전협정의 최초 접촉은 1951년 7월 8일 개성의 래봉장에서 대령급 예비 회담으로 시작되었다. 예비회담에서 논의한 바에 따라 1951년 7월 10일 처음으로 휴전을 위한 본 회담이 시작되어 26회까지는 개성에서 개최되었고, 그 후로는 판문점으로 이동하여 회담이 계속되었다. 정전협정이 체결되기까지 159회 본 회담, 179회 분과위원회 회담, 188회 참모장교 회담, 238회 연락장교 회담 등 총 765회의 회담을 거쳐 2년 17일간 각종 회담의 결과로 정전협정이 체결되었다.⁸⁶⁾

1953년 7월 27일 오전 10시 판문점 회담장에서 유엔군 측 수석대표인 해리슨(William K. Harrison) 미 육군 준장과 공산군 측 수석대표인 남일(南日) 북한군 대장이 서명을 한 후, 3시간 후인 13시에 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark) 대장이 정전협정에 서명을 하였다. 공산측도 김일성이 서명을 한 후, 7월 28일 중국의 펑더화이(彭德懷)가 서명함으로써 정전에 대한 조인 절차가 끝났다. 정전협정문은 전문 5조 63항, 부록 11조 26항으로 구성되어 있으며, 서명 당사자의 국적을 고려하여 영문·한국어·중국어 등으로 작성되었다. 정전협정의 내용을 보면 다음과 같이 구성되어 있다.⁸⁷⁾

미국은 유엔의 법률고문 아브라함 펠러(Abraham Feller)를 통해 회담 이전에 ‘유엔군사령부의 정전협상에 관한 착수 및 수행권한’에 관한 규정을 확보하였다. 펠러는 ‘군사적인 문제로 협상이 국한되고 최종결과가 유엔 안보리에 보고되는 한 미국은 유엔의 새로운 승인 없이 정전 또는 휴전을 결말 지을 권리가 있다.’는 유권해석을 내리고, 이를 유엔 사무총장에게 통보하였다. 유엔은

85) 김보영. (2003). 정전회담 쟁점과 정전협정. 『역사비평』. p.32.

86) 김학준. (1986). 한국정전협정의 성립과정. 『통일연구논총』. 6(2). pp.171~176.

87) 박광득. (2014). 제 4장 정전협정(1953)의 주요내용과 쟁점분석. 『통일전략』. p.105.

이러한 유권해석을 받아들여 휴전협상에서 미국의 결정권⁸⁸⁾을 인정하였다.

< 표 2-2 정전협정문 구성 >

구 분	주 요 내 용
서 언	협정체결의 목적, 성격, 적용
1 조	군사분계선과 비무장지대(1항~11항)
2 조	정화 및 정전의 구체적 조치(12항~50항)
3 조	전쟁포로에 관한 조치(51항~59항)
4 조	쌍방 관계 정부들에의 건의(60항)
5 조	부칙(61항~63항)
부 록	중립국 송환위원회 직권의 범위에 관한 규정

정전협정은 전쟁을 군사적으로 종결시켰을 뿐이며, 한반도 문제의 정치적 해결을 의미하는 것은 아니었다. 정전협정 제4조 60항에 의거, 한반도 통일은 별도의 정치회담을 통해서 논의될 문제였다. 그러나 1954년 4월 제네바에서 개최된 정치회담이 결실 없이 끝남에 따라 한반도는 통일문제를 해결하지 못하고, 군사적 적대행위만 종결시킨 정전체제 하에 현재까지 분단 상태로 남게 되었다. 한국은 정전회담이 시작될 때부터 협상과정에 주도적으로 참여하지 못했다. 미국은 정전협상에 대해 한국정부와 사전협의를 하지 않았으며, 회담이 시작되기 직전인 1951년 7월 6일 도쿄의 유엔사가 일방적으로 “백선엽 장군을 휴전회담 한국대표로 지명”했다는 것을 통보했다. 더구나 회담과정에서 한국대표의 역할은 옅서버 수준에 불과하였다. 한국전쟁의 교전 당사자이자, 정전협정이 체결될 경우 그 이행 주체가 될 한국이 정전회담의 주역이 될 수 없었던 것이다. 당연히 미국은 한국의 입장 보다는 자국의 이해관계를 우선하여 협상을 진행하였다. 나아가 한국은 정전협정에 서명하지 않았다. 당시 이승만 대통령은 미국으로부터 한미상호방위조약을 확약 받기 위한 협상카드로 ‘북진통일’을 외치며 휴전에 반대하였고, 결국 한

88) James F. Schnabel, Robert J. Watson. 전게서. p.20.

국대표를 회담장에서 철수시켰다. 정전협정이 체결된 이후에도 이승만 대통령은 정전협정을 “인정한 것이 아니라 다만 방해하지 않겠다고 약속했을 뿐”이라며 정전협정에 대해 부정적 태도를 견지하였다. 한국이 정전협상 과정에서 주도적 역할을 못하고 협정 체결에서 ‘조인 당사자’가 되지 못한 것은 현 정전체제의 주요 당사자인 한국의 지위를 불안정하게 만들었다. 예를 들어 정전협정과 관련한 중요한 문제가 발생했을 때 대부분의 협상이 북한과 미국 사이에 이루어졌고, 남한은 소외된 채 불평과 불만을 터뜨릴 따름이었다. 또한 한국이 정전협정에 서명을 하지 않은 것은 한국은 평화협정의 당사자가 될 수 없다는 북한 주장의 근거로 활용되고 있다.⁸⁹⁾

정전협정은 한국인에 대한 금강산 관광, 한국군의 비무장지대 작전의 활동 등에 대한 출입권한을 한국정부가 아닌 유엔군사령관에게 부여한다.⁹⁰⁾ 유엔군사령관에 대한 이러한 승인권한은 정전체제를 안전하게 유지하기 위한 절차임에도 불구하고 대한민국의 자주권 침해에 해당되는 문제가 아닌지에 대한 논의도 일부에서 일어나고 있다.

그럼에도 불구하고 정전협정은 한국전쟁에 참전했던 국가들을 구속할 수 있는 단 하나의 국제적 군사협정으로 한반도에서 전면전 발생을 억제해 주는 기능을 해왔다. 북한은 정전협정의 폐지와 유엔사 해체를 주장하고 있지만 정전협정의 제5조(부칙) 61항 “정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다”, 62항 “정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.”고 명시된 군사협정에 서명을 한 당사자이다.

89) 홍용표. (2008). 정전체제와 한반도 평화. 『21세기정치학회보』. 18(3). pp.176~177.

90) 정전협정 제2조 17항 “본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다.

제 3 장 군사정전협정 이후 유엔사의 역할 및 변천과정 분석

제 1 절 1950년대 주요활동

1) 전후 정치회담의 배경과 진행과정

3년간의 전쟁은 남·북한 모두에게 수많은 과제만을 안겨준 채 끝이 났다. 2년여의 줄다리기 끝에 겨우 체결된 것은 종전협정이나 평화협정이 아닌 휴전협정이었다. 그나마 평화통일에 대한 당위성은 정전협정 제4조 60조항⁹¹⁾에 근거하여 고위 정치회담이라는 실낱같은 희망을 남겨놓았다. 정전협정 발효 후 3개월 이내, 고위 정치회담의 개최를 규정하고 있는 이 조항은 외국군 철수와 평화체제 구축 등 지극히 정치적인 내용을 담고 있었다. 이 조항의 실현을 위해 유엔은 1953년 8월 28일 총회 결의안을 통해 정치회의 개최를 환영하고, 참전국들의 참여와 10월 28일 이전 회담개최 등을 권고했다. 그러나 1953년 10월 26일 판문점에서 개최된 고위정치회담 준비회담은 참가국의 범위와 의제선택 문제에서 합의를 이끌어내지 못한 채 4개월을 끌다가 결국 12월 12일 결렬되고 말았다. 정치회담 개최 문제는 1954년 1월 25일 독일·오스트리아 문제를 논의하기 위해 미·소·영·프 4개국 외상들이 모인 베를린에서 다시 거론되었다. 회의는 마침내 코리아 문제해결을 위한 평화회의를 1954년 4월 26일부터 제네바에서 개최할 것에 합의했다. 회의 참가국은 남·북한, 그리고 미국과 중국을 비롯하여 소련, 영국, 프랑스 등 전쟁에 참가했던 국가들로 결정되었다.⁹²⁾

하지만 당사자였던 한국은 참여할 생각조차 없었고, 회담 개최를 결정한 강

91) 제4조 “쌍방 관계정부들간의 건의” 60조항 : 한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.

92) 이신철. (2006). 1954년 제네바 정치회담시기 남·북의 통일론. 『사람』. 25. pp.51~52.

대국들도 한국의 의사를 그렇게 중요하게 생각하지 않았다. 베를린 외상회담에서 제네바 회담 개최가 결정된 시점은 한국시간으로 2월 19일 새벽 3시였다. 미국이 회담결과를 정부에 통보한 것은 그로부터 10시간이 흐른 오후쯤이었다. 이승만 정부는 제네바 회담을 받아들이기 어려웠다. 회담의 참여문제를 둘러싸고 한·미국 간의 갈등이 증폭되었으며, 미국은 제네바 회담 준비과정을 일체 한국에 알려주지 않았다. 사전에 한국이 알게 되면 회담이 깨질 수도 있다고 우려했던 것이다. 이승만 대통령의 1954년 3·1절 기념사는 소모적인 정치회담을 다시 개최하는 '소위 강대국'들에 대한 비판으로 가득 찼다. 이승만 대통령은 당시 제네바 회담보다는 한·미 상호방위조약 체결과정에서 한국군의 증강을 미국으로부터 얻어내려 했다. 이승만 대통령은 3월 중순 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령에게 미국이 한국의 군사적 방법에 의한 통일을 지원하거나, 아니면 한국군의 증강수준을 한국이 요구하는대로 수용한다면 제네바 회담에 참여하겠다는 입장을 밝혔다. 회담 개최 8일 전까지도 회담을 거부하던 남한은 결국 미국과의 협의과정에서 남한군 증강에 대한 미국의 원조약속과 회담운영에 관한 몇 가지 언질을 받고 참여하기로 했다. 이 대통령은 제네바 회담을 받아들이는 발표문에서도 "만약 회담이 실패할 경우 미국은 공산주의자들과의 협상은 무익하며 위험한 것이라는 점을 깨닫고 남한과 함께 공산주의자들을 한반도에서 내몰 것"을 희망한다고 말했다.⁹³⁾

제네바 회담의 핵심의제는 한반도 통일방안이었고, 논의과정에서 외국군 철군 문제와 유엔의 권위 인정 여부가 쟁점으로 부각되었다. 한반도문제의 평화적 해결과 관련해서 양측은 모두 선거에 의한 평화통일을 주장했다. 그러나 유엔군 측은 중국군이 먼저 철수한 조건에서 유엔 감시 하에 남·북한이 인구 비례에 의해 총선거를 실시, 통일국회를 구성하자는 입장이었다. 반면 공산군 측은 모든 외국군이 철수한 조건에서 남·북한의 대표들이 동수로 참여하는 '전조선위원회'를 구성해 선거법을 마련하고, 중립국감시단의 감시 하에 총선거를 치르자는 입장이었다. 양측의 주장은 선거방법과 선거 감시문제에서 차이를 보였고, 특히 외국군 철수문제와 관련해서는 양측 모두 선거 전 철수를

93) 김연철. (2011). 1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서. 『아세아연구』, pp.206~207.

주장했다. 그러나 유엔군 측은 침략군인 중국군의 우선 철수를 주장한 반면, 공산군 측은 모든 외국군대, 즉 중국군과 유엔군의 즉각적인 동시철수를 주장했다는 점에서 크게 차이를 보였다. 유엔군 측은 한반도 통일이 이루어지기 전까지는 유엔군 철수는 불가하다는 입장이었다. 큰 틀에서 양측의 입장이 대별되고 상대적으로 공산군 측이 한목소리를 냈던 반면 유엔참전국 내부에는 입장 차이가 컸고 각국 대표들은 미리 조율되지 않은 의견들을 내놓기도 했다. 영국은 당시 상황에서 한반도 통일방안 논의가 '현실을 넘어서는 이상'이며, 차선책으로 한반도의 지속적인 분단을 기반으로 평화를 정착시킬 수 있는 방안을 도출하는 것이 중요하다고 보았다. 호주 외상은 한반도 문제의 최종해결을 위해 필요하다면 남한정부가 전체 한반도 선거에 찬성할 것을 희망한다고 말했다. 뉴질랜드 대표 역시 남한의 입장을 이해하지만 북한과의 차이를 해결하기 위해 남한정부가 양보해야 한다고 발언했다. 호주와 뉴질랜드 등 영연방 국가들은 총선거 이전에 중국군이 철수해야 한다는 한국 입장을 외면하고 양군 동시철수 원칙으로 기울고 있었다. 더 나아가 필리핀 대표는 남·북한 대표로 '헌법제정회의'를 만들어 통일방안을 연구하도록 하자는 제의까지 내놓았다.⁹⁴⁾

2) 제네바 회담의 결론 및 의의

제네바 회의는 대한민국이 주권국가로서 참가한 첫 번째의, 그리고 중요한 국제회의였다. 그리고 남·북한이 전후 최초로 국제회의에 함께 참석하여 통일방안을 제시 및 공개토론의 장에서 통일정책 대결을 벌인 의미있는 회의였다. 그러나 유엔군측과 공산군측의 기본입장이 정면으로 대립함으로써 이 회담은 처음부터 실패의 숙명을 안고 출발한 회담이었다고 할 수 있다. 이승만 대통령은 처음부터 한국문제의 정치적 해결에 회의적인 태도를 보이며, 북한만의 선거를 고집하였다. 그러나 이 제안은 공산측은 물론 미국을 비롯한 자유진영의 우방국으로부터도 동의를 얻지 못하였다. 미국은 남한과 유럽 동맹국들간의 의견을 절충하여 공통된 통일방안을 만들어 내고자 하였

94) 김보영. (2015). 1954년 제네바정치회담과 외국군 철수 의제. 『군사』. 95. pp.72~73.

다. 그러나 그것은 한반도의 통일을 위해서 현실적인 방안을 만들기 위함이 아니라 자유진영측의 단합을 과시함으로써 공산측에 대해 '도덕적 승리'를 거두기 위한 것이었다. 결국 제네바 회담은 50여일 간의 논쟁 끝에 1954년 6월 한반도의 평화적 통일에 대한 아무런 합의도 이루지 못한 채 막을 내렸다. 무력으로 이룰 수 없었던 통일은 정치적 회담을 통해서도 해결될 수 없다는 점이 더욱 확실하게 된 것이다.⁹⁵⁾

그럼에도 불구하고 제네바 회담을 통해 중립국으로서 참여를 열렬하게 희망했으며 끝까지 희망이 없는 노력을 기울인 인도를 제외하고 참전 16개국 중 남아프리카를 제외한 15개국이 모두 참여하는 열의를 보였다. 이것은 대부분의 나라가 한국문제에 직접 관련된 실제 이해관계가 없다는 점을 미루어 볼 때 대단한 관심의 표명이라 할 수 있으며, 이런 종류의 국제회의에 관련된 '국제정치'적인 면의 일단을 보여주는 것이었다. 또한 이즈음 미국은 한반도의 통일은 결국 경제적인 방법에 의해 이루어져야 한다는 생각을 하게 되었다. 즉 남한이 경제적인 성장을 이룩해서 북한에게 '저항할 수 없는 유혹'을 주게 될 때 통일이 되리라는 구상이다. 어느 쪽도 전쟁을 다시 일으킬 생각은 없었으나 마찬가지로 자기 편에 들어온 반쪽을 건 도박을 할 생각도 없었다. 자기 편이 확실하게 승산이 있는 제안이나, 전혀 실현성이 없지만 상대방이 못받아 들이리라고 확신하는 제안이 아니면 내놓지 않았다. 어느 쪽도 도박을 하기보다는 한국을 분단된 채로 두는 것이 좋다고 여긴 것이다. 남아있는 문제는 누가 상대방으로 하여금 평화와 통일을 원하지 않는 것으로 보이게끔 하는가 하는 입장개선의 전략에 불과했다. 이러한 전략 게임에서 일사불란한 의견과 행동의 통일을 기할 수 있었던 공산측이 그렇지 못한 연합군측보다 훨씬 더 유리한 입장에 있었다. 미국으로서는 이 회담이 유엔군을 갖고 전쟁을 하기보다 그 외교사절들을 모아 '집단외교'를 하기가 더 어려운 것을 새삼 깨달은 기회였을 것이다.⁹⁶⁾

이처럼 남·북한이 상반된 입장에서 출발한 회담은 진행과정에서 연합군측과 공산측 간의 대립, 외국군철수 문제를 둘러싼 상호공방 속에서 결렬되고 미국

95) 홍용표. (2006). 1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색. 『한국정치외교사논총』. 28(1). p.51.

96) 라종일. (1997). 제네바 정치회담: 회담의 정치. 『시민정치학회보』. 1. pp.83~84.

의 의도 하에 한국전쟁 참전 16개국 공동선언으로 종결되었다. 제네바 회담이 종결된 이후 남·북한의 50년대 통일정책은 대체로 회담에서 제기한 내용과 맥을 같이하고 있다. 이승만 정권은 대내적으로는 ‘북진통일론’을, 대외적으로는 ‘유엔감시하의 남·북한 자유선거’를 주장하였다. 이에 반해 북한은 ‘자주적 평화통일론’이라는 유엔을 비롯한 외세의 간섭을 배제한 남·북한 총선거안을 주장하였다. 결국 제네바 회담은 한반도 문제의 근원적인 해결책을 마련하는 데는 실패할 수밖에 없었던 회의라고 규정지을 수 있다. 그럼에도 불구하고 제네바 정치회담은 ① 주요 강대국들과 더불어 남·북한이 함께 참가하여 통일문제를 토의한 처음이자 마지막 회담이었으며, ② 여기서 제기된 남·북한의 통일방안이 1950년대를 통해 지속적으로 견지되었고, ③ 미국을 비롯한 강대국들의 한반도 통일에 대한 대비되는 입장을 살펴볼 수 있다는 점 등에서 그 의의를 찾을 수 있다. 따라서 이 회담을 통해 1950년대 한반도를 바라보는 강대국, 보다 구체적으로 미·소의 입장이 분명히 드러나는 한편, 이후 계속적으로 변화하는 남·북한 통일정책의 단초가 된다는 점에서 주목할 필요가 있다.⁹⁷⁾

3) 정전협정 일부 조항 무효선언

1953년 7월에 맺어진 정전협정은 체결 이후 얼마되지 않아 남·북한 간에 많은 논란을 가져오며, 일부 조항이 무효선언 되기 시작한다. 50년대에는 한국전쟁 당시 중립국감독위원회(이하 중감위)의 활동과 무기반입에 관한 논란이 있었다.

정전협정 규정 제 2조 “정화 및 정전의 구체적 조치”, 13항 ㄷ목

“한국 경외로부터 증원하는 군사인원을 들여오는 것을 중지한다. ...(중략) 군사인원의 한국에의 도착 및 한국으로부터의 이거에 관하여 매일 군사정전위원회와 중립국감독위원회에 보고한다. 이 보고는 입경과 출경의 지점 및 매개 지점에서 입경하는 인원과 출경하는 인원의 숫자를 포함한다. 중립국감독위원회는 그의 중립국시찰소조를 통하여 본 정전협정 제 43항에 열거한 출입

97) 김보영, (1997). 제네바 정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구. 『국사관논총』, 75. p.218.

항에서 상기의 허가된 부대 및 인원의 운환을 감독하며 정찰한다.”

정전협정 규정 제 2조 “정화 및 정전의 구체적 조치”, 13항 ㄹ목

“한국경외로부터 증원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 들여오는 것을 정지한다. ...(중략) 교체의 목적으로 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 한국으로 반입할 필요를 확인하기 위하여 이러한 물건의 매차 반입에 관하여 군사 정전위원회와 중립국감독위원회에 보고한다. ...(중략) 중립국감독위원회는 그의 중립국시찰소조를 통하여 본 정전협정 제 43항에 열거한 출입항에서 상기의 허가된 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약의 교체를 감독하며 감시한다.”⁹⁸⁾

하지만 정전협정이 이루어진지 1년이 안된 시점에 유엔사는 공산권 중감위(체코슬로바키아, 폴란드)가 중감위의 감독기능을 선전·정보 목적으로 사용한다고 지적하였다. 미국 합참은 이러한 중감위 안건을 제네바 회담을 통해 해결하는 것은 바람직하지 않으며, 스웨덴과 스위스정부를 통해 철수하도록 유도하는 방법을 최선의 방법으로 제시한다.⁹⁹⁾ 이어서 미국에 우호적이며, 경제·안보적으로 자립적인 통일한국을 장기적 목표로 설정한 NSC 5514 보고서는 한국에 관한 구체적인 행동지침 중 첫 번째를 ‘공산측 중립국감독위원회가 창설 이래 정전협정 조항을 위반했다는 사실을 널리 알린다.’로 설정한다.¹⁰⁰⁾ 미국은 1956년 5월 4일 한국전쟁 참전국 외교관들과 워싱턴에서 중감위 활동영역을 제한하는 것에 대해 합의하고, 같은 달 31일 제 70차 군정위 회의를 통해 유엔사 군정위 수석대표(Robert G. Gard)는 중감위 조사팀과 활동규정을 중지시킨다.

1956년 6월 남한에서 활동하던 조사팀이 철수하기 시작했다. 6월 9일 부산에서 활동하던 폴란드와 체코슬로바키아 대표의 철수를 시작으로 모든 감시소조가 판문점으로 이동했다. 이로써 정전협정 조항 중 전쟁재발을 방지하기 위한 실질적 조치로서 마련된 중감위 소속 조사팀의 감시활동은 종결되었다.

98) 외교부 홈페이지. 정전협정 (53.7.27. / 국문). (2012).

http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009. (접속일: 2020.9.30)

99) ‘Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense’. 『FRUS, 1952~1954, Korea, Volume XV, Part II』. pp.1806~1807.

100) ‘(NSC 5514) Draft Statement of Policy on U.S Objectives and on Courses of Action in Korea’. 『FRUS, 1955~1957, Vol XXIII, part II』. pp.44~48.

이어 1957년 5월에는 덜레스 국무장관이 기자회견을 통해 한국에 “더 근대적이고 더 효과적인” 무기를 배치할 것이라고 발표한다. 윌슨(Charles E. Wilson) 국방장관은 새로운 무기는 유도미사일과 같은 “이중 성능”을 가진 무기라고 재확인했다. 그리고 6월 군정위 회의에서 리젠버그(Homer L. Litzenberg) 장군은 조·중연합군이 지속적으로 정전협정을 위반하는 한 협정 13항 ㄹ목은 더 이상 유효하지 않으며, 조·중연합군이 협정을 지킬 의지를 보일 때까지 조항의 효력을 정지시킨다고 선언한다. 이는 곧 남·북한 양측이 어떠한 간섭도 받지 않고 군사력을 증강시킬 수 있게 되었음을 의미했다.¹⁰¹⁾

제 2 절 1960~80년대 주요활동

1) 푸에블로호 사건과 판문점 군사위협

1965년 본격화 된 한국의 베트남전 파병 이후 미국은 한국에 대한 방위공약을 수차례 강조하면서 한국과 밀월관계를 유지했다. 그러나 1968년 초 연달아 발생한 북한의 무장공비 침투(청와대 습격)와 푸에블로호(Pueblo) 나포로 한·미국 관계는 갈등을 겪게 된다. 1968년 1월 23일 원산 앞바다에서 미국 해군 정보수집함 푸에블로호가 북한에 의해서 나포되었다. 북한 무장공비들이 박정희 대통령을 암살하기 위해 청와대 앞 800m까지 다다른 사건이 발생한지 이틀만이였다. 미국은 즉각적으로 국가안보회의를 열고 핵무기 사용을 포함한 11가지 군사적 조치를 검토했다. 1월 24일 밤 비공식회의에서 존슨 대통령(Lyndon B. Johnson)은 한국과 주변지역의 공군력을 증강하고 공군과 해병대 예비역 일부를 소집하는 군사적 조치를 승인했다. 한국은 존슨 행정부가 박정희 대통령을 암살하려는 도발보다 푸에블로호 나포에 적극적으로 대응하자 반발할 수 밖에 없었으며, 특히 존슨 대통령이 군사적 조치를 요구하는 국내·외 여론에도 불구하고 푸에블로호 포로를 송환받기 위해 이후에 취한 북한과 비밀협상에 의해서 한·미국 관계는 더욱 악화되었다.¹⁰²⁾

101) 박태균. (2003). 1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미. 『역사비평』. 63. pp.46~48.

102) 엄정식. (2013). 푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근. 『군사』. 86. pp.71~77.

북·미는 중감위 위원을 매개로하여 비공식 접촉을 벌인 끝에 1968년 2월 2일부터 유엔군측 스미스 장군과 조·중연합군측 인민군 소장 박중국 사이에 비공개 회담을 개최하여 이 문제를 논의하기 시작했다. 군정위 한국군 및 중국군 수석대표를 배제한 북·미 두 장성 간의 직접대화였다. 회담장소도 군사정전위원회 회의실이 아니라 중감위 건물이었다. 당시 미국정부의 입장은 두 정부 차원의 협상이 아니라 양측 사령부 대표 모임인 군정위의 연장선에 있어야 한다는 것이었다. 국가 대 국가 차원에서 협상을 벌이게 되면 북한이 의도한 것처럼 미국이 북을 국가로 승인하는 사례로 남을 것이기 때문이었다.¹⁰³⁾ 하지만 실질적으로 미국도 북과의 협상회담을 기존의 유엔군 수석대표-유엔군사령관-합참 이 아니라 유엔군 수석대표-주한미국대사-국무부장관으로 이어지는 계통으로 진행했다. 국무부가 회담에 직접 관여했던 것이다.¹⁰⁴⁾

‘판문점 도끼만행 사건’은 공동경비구역에 있던 미루나무의 가지를 치기 위한 유엔사의 작업 시도에서 벌어졌다. 1976년 8월 18일 유엔군 소속의 보니파스(Arthur G. Bonifas) 대위를 비롯한 미군 장병과 한국인 노무자가 나무 가지치기를 할 때 북한 경비단 장교 박철 중위 등 병력 30여 명이 유엔군과 한국인 노무자에게 달려들어 도끼를 빼앗고 폭행하였다. 이때, 보니파스 대위와 중위 1명은 심하게 맞아서 사망하였고, 이 장면은 유엔군의 카메라에 모두 찍혀 전 세계 언론에 보도되었다. 사건 발생 직후 미국은 이 상황을 위기상황으로 규정하고 한반도에 항공모함 등의 군사력을 증강시켰다. 8월 19일 군정위와 경비장교 회담이 동시에 열렸으며, 한·미 방어준비태세를 4단계에서 3단계로 격상시켰다. 이에 북한은 당일 저녁 인민군 전 부대와 노동직위대, 붉은청년근위대에 전투태세를 발령했다. 이후, 8월 21일 미국의 전설적 나무꾼의 이름을 딴 작전명 ‘폴 버얀(Paul Bunyan)’ 작전이 시행되었다.¹⁰⁵⁾

판문점 사건으로 인한 군사적 위기국면은 표면적으로는 정전체제의 기구, 즉 군정위를 통해서 해결되었다. 따라서 푸에블로호 사건과 달리 기존 정전체제의

103) 홍석률. (2003). 위기속의 정전협정: 푸에블로 사건과 ‘판문점 도끼살해’사건. 『역사비평』. 63. pp.60~61.

104) 이문항. (2001). 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화. p.31.

105) 허완. (2014). ‘판문점 도끼만행 사건’을 통해 본 한미동맹의 안보딜레마와 결속력 변화. 『통일연구』. 18(1). pp.47~49.

기구들이 사태를 해결하는데 제대로 작동하고 중요하게 기여한 사례라 할 수도 있다. 그러나 이 사건은 순수하게 군정위를 통해서 해결된 것만은 아니다. 한반도에 전쟁 재발을 불러올 수도 있는 군사적 위험을 감수한 무력시위 속에서 해결되었다. 평화유지를 위해 설정된 지역인 판문점 지역이 전쟁 재발을 불러일으킬 위기의 발상지가 되었던 것이다. 따라서 이는 기존의 정전체제 하에서 유지되는 평화가 얼마나 불안정한지 보여주는 사례이기도 했다. 판문점을 둘러싼 위기과정에서도 한국 소외라는 문제가 재연되었다. 당시 박정희 대통령과 한국 정부의 대응은 푸에블로호 위기 때와 비교해 볼 때 훨씬 차분했다. 미국이 더 강경하게 대응하면서 위기가 고조되자 이전보다 훨씬 자제하는 분위기를 보였다. 8월 20일 스틸웰(Richard G. Stilwell)이 나무절단 작전계획을 설명하러 갔을 때도 “우리의 대응은 반드시 이 계획에 국한되어야 하고, 오직 북한이 위기를 상승시킬 때만 대응하여 우리도 위기를 상승시켜야 한다”고 강조했다.¹⁰⁶⁾

2) 유엔사 해체 논의

1960년대 후반에 이르러 친 공산측에 속하는 제3세계 신생동맹국을 비롯해 비동맹국가들의 유엔 진출이 활발해지면서, 1970년대에는 유엔 내에서도 유엔사 해체 요구가 힘을 얻기 시작하였다. 특히 대만이 유엔에서 보유하고 있었던 대표권이 1971년 중국으로 귀속되고, 1973년에는 북한이 상주 옵서버국의 자격으로 유엔총회에 참석할 수 있게 되면서, 공산측은 본격적으로 유엔사 해체를 위한 공세를 시작하였다.¹⁰⁷⁾

유엔에서 유엔사 해체 문제가 공식적으로 거론된 것은 1972년 7월 17일에 알제리 등 공산측 국가들이 유엔 사무총장에게 보낸 서한에서였다. 여기서 공산측 국가들은 ‘유엔사의 존재에 관한 재검토’를 주제로 한 토의를 요청했다. 이어서 공산측은 1973년 9월 21일에도 ‘주한 외국군이 유엔 깃발을 사용할 권한을 박탈하고 유엔사를 해체할 것을 고려’할 것을 요청하는 유엔 총회 결의안을 제출했다. 이와 같은 요구에 12월 6일 키신저(Henry A.

106) 홍석률. 전게서. pp.71~72.

107) 안준형. 전게서. p.37.

Kissinger) 국무장관은 “미국은 한국 정전협정 문제에 대해 폐쇄적인 생각은 갖고 있지 않다.”고 말하며 ‘정전협정을 대신할 대안을 토의할 용의가 있음’을 시사했다. 한국정부도 10월 27일 유엔 사무총장에게 보낸 각서에서 “유엔사 해체문제를 검토하기 전에 휴전 이행을 위한 합리적인 대안이 세워지지 않으면 안 된다.”고 주장했고, 1975년 1월 14일 대통령 연두기자회견에서는 “정전협정 효력 존속을 전제로 한 유엔사 해체”를 요구했다.¹⁰⁸⁾

북한도 1973년 UNCURK가 해체되고 나자 남은 유엔사 해체에 관심을 보였으며, 그 결과 1975년 11월 18일 개최된 유엔총회에서 유엔사 해체 및 유엔 깃발 하의 주한 외국군 철수를 주장하는 서방측과 공산측의 결의안이 모두 통과되었다. 서방측은 결의 3390A(XXX)를 통해 “직접 관련 당사자들이 조속한 시일 안에 현행 정전협정을 대체할 평화협정에 대한 협상에 들어가기에 희망하다.”면서 “정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련되는 대로 유엔사가 해체될 수 있도록 최단 시일 내에 협의를 갖자고 촉구한다.”고 밝혔다. 그리고 해체시한을 1976년 1월 1일로 제시하였다. 공산측은 결의 3390B(XXX)를 통해 “유엔사를 해체하고 유엔 기치 하의 모든 주한 외국군대가 철수하는 것이 필요하다.”며 “정전협정 당사자들이 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 유지·강화하기 위한 조치로 정전협정을 평화협정으로 대체시킬 것을 촉구한다.”고 주장하였다.¹⁰⁹⁾

그러나 당시 극심한 동서대립 하에서 이 같은 결의안은 성사되지 못했고 결국 유엔사 문제는 미해결 문제로 남게 되었다. 1970년대 유엔을 둘러싼 논쟁에서 한·미국 등 서방측은 유엔사와 정전협정의 유지 문제와는 직접 관련성이 없다는 입장을 표명했다. 정전협정 하에서도 적절한 대체 수단이 마련된다면 유엔사가 폐지될 수 있고 또 설령 정전협정이 폐지되더라도 유엔사는 존속될 수 있다는 것이었다. 또 당시 공산측의 요구도 유엔사 해체를 주한미군 철수의 한 방편으로 고려했던 것인 만큼 1978년 7월 연합사의 창설로 유엔사의 권한 대부분이 연합사로 이관되면서 점차 시들해진다.¹¹⁰⁾ 하지만 유엔사는

108) 서주석, (2001). 한반도 정전체계와 유엔군사령부. 『통일시론』. pp.108~109.

109) 문관현, (2020). 전개서. pp.128~129.

110) 설인호, (2018). 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제. 『군사』. 108. pp.13~14.

휴전체제를 유지하도록 마련한 유일한 현행 법적조치인 휴전협정을 시행하기 위한 효과적인 대안이 없는 한 평화유지기구로서 계속 기능을 수행할 것임을 한·미국 양국 장관은 SCM을 통해 확인하였다.¹¹¹⁾

3) 한국군 일부 부대에 대한 작전통제권 전환 및 연합사의 창설

1961년 5·16 군사쿠데타 이후 유엔사의 한국군에 대한 작전통제권의 범위는 보다 명확하게 규정되었다. 당시 유엔사와 국가재건최고위원회는 상호협의를 거쳐 1961년 5월 26일 한국군 작전통제권에 관한 공동성명을 발표하였다.¹¹²⁾

1965년 미국·월남 정부로부터 요청받은 한국군의 전투부대 파병문제를 협의하는 과정에서 1965년 9월 6일 체결된 「주월 한·미 군사실무약정서」와 「주월 한·월 군사실무약정서」에서 “한국정부가 파견한 한국군의 지휘권은 한국정부가 임명한 한국군사령관에게 있다.”고 합의하였다. 파월 한국군에 대한 권한은 유엔군사령관으로부터 벗어나 한국이 단독으로 행사할 수 있도록 한 것이다. 또한 1968년 북한의 청와대 습격사건 및 푸에블로호 피납사건에 대한 미국의 이중적 대응태도로 인해 한·미 간에 갈등이 초래되었다. 한국정부는 북한의 대남 무력도발에 대비하기 위해 예비군을 창설하였고, 대침투작전 시 한국군 작전통제권 문제를 미측에 제기하고 협의했다. 1968년 4월 17일 한·미 정상회담에서 미국은 특별 군사원조와 연례적인 한·미 국방장관회담을 개최하기로 하는 한편, 한국에 의해 추진되고 있는 대간첩 작전계획의 강화방안을 지원하기로 합의했다. 이에 따라 대침투작전 시 예비군을 포함한 한국군 전체에 대한 작전통제는 한국군 책임 하에 이루어질 수 있게 되었다.¹¹³⁾

유엔사에 의한 한국군(일부 부대 제외)에 대한 작전통제권 행사는 1978년

111) SCM, 제 11차 공동성명(1978.7.27)

112) 유엔사와 국가재건최고위원회 공동성명 (1961.5.26)

1. 국가재건최고위원회는 유엔군사령관에게 모든 한국군의 작전통제권이 귀속되었음을 밝히며, 그 작전통제권을 공산침략으로부터 한국을 방위할 때에만 행사한다.
2. 유엔군사령관은 현재 서울에서 근무 중인 제1해병여단과 제6군단 포병부대의 원대복귀를 지시하였다.
3. 유엔군사령관은 제 30·33사단, 1공수특전단, 전방으로부터 추가적인 5개 헌병중대에 대한 작전통제를 해제하여 국가재건최고위원회에 이양하였다.

113) 이상철, (2012). 『한반도 정전체계』, 서울: 한국국방연구원, pp.114~116.

연합사가 창설됨으로서 중대한 변환기를 맞이했다. 1969년 미국은 새로운 아시아 정책으로 ‘닉슨 독트린’을 발표했다. 이는 사실상 예산문제를 들어 주한미군을 포함한 해외 주둔 미군을 감축하려는 미국 의회의 강력한 압박을 반영한 것이기도 했다. 이에 따른 조치로 1971년 주한미군 가운데 육군 2개 사단이 철수했으며, 1977년 카터 대통령은 주한미군의 대규모 전면철수 추진을 공식 발표했다. 베트남전에서 돌아온 병력을 중심으로 제3야전군을 창설하는 등 자주국방을 강화하던 한국으로서는 주한미군의 급작스러운 철수 결정이 매우 큰 충격이었다. 주한미군의 급작스러운 철수로 인한 안보공백을 우려하여 한국군과 미군을 중심으로 하는 전투수행사령부 설치 등 보완대책이 논의되었으며, 한·미국 양측의 노력 끝에 당시 NATO를 참고하여 한·미국 참모요원이 거의 동등한 숫자로 구성된 연합사가 창설되었다.¹¹⁴⁾

< 표 3-1 유엔사와 연합사 비교¹¹⁵⁾ >

구 분	관 련 약 정 (TOR)	전 략 지 시 1 호
체결일시	1978.7.27.(제11차 SCM) MCM에 전략지시 및 지시 제공	1978.7.28.(제1차 MCM) 연합사에 작전지침 및 전략지시 제공
대 표	· 한국 : 노재현 국방장관 · 미국 : 브라운 국방장관	· 한국 : 김종환 합참의장 · 미국 : 존스 합참의장
주요내용	· MCM의 임무, 기능, 편성 · 연합사의 임무, 기능, 편성 및 사령관/부사령관 기능 · 유엔사와 연합사의 관계 정립 - 유엔사 : 정전협정 준수 - 연합사 : 한국 방어 - 관 계 : 지원 및 협조	· 연합사령관에게 임무 부여 - 한국 방어 책임 - 서울 방어의 중요성 강조 · 전/평시 연합사와 예하 구성군 지휘관계 명시

한·미 양국은 1977년 7월 제10차 SCM에서 연합사 창설을 합의한다. 1978년

114) 최윤미. (2019). 전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가. 『국방연구』, 62(4), pp.75~76.

115) 최승범. (2012). 한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구: 한국군의 대응과제 도출을 중심으로. (석사학위). 국민대학교. p.25.

7월 27일 SCM에서 관련약정(TOR, Terms of Reference)을 승인, 1978년 7월 28일 제1차 한미군사위원회 본회의에서 연합사의 임무와 지휘관계를 규정한 전략지시 제1호를 하달, 1978년 10월 23일 제1차 MCM 상설회의에서 연합사를 서울 용산에 창설하기로 결정하였다. 제10·11차 SCM 공동성명을 근거로 한·미 양국은 연합사 창설을 위한 교환각서를 체결하여 법적근거를 마련하였고, 한국은 국방부 훈령 제237호를 발령하여 국내법상 근거를 마련하였다. 이로서 한국 전쟁 이후 유엔군사령관에 의해 행사되었던 한국군에 대해 작전통제권은 연합사 창설과 함께 연합사로 재이양된다. 또한 유엔사와 연합사의 임무가 분리됨으로써 유엔사는 정전협정과 관련한 임무만을 수행했고, 연합사는 한국방위를 책임지게 되었다. 그리고 연합사는 정전업무 수행을 위해 필요시 유엔사의 요청에 응하도록 하였다.¹¹⁶⁾

제 3 절 1990년대 이후 주요활동

1) 북한의 군사정전협정 무력화 추진

군사정전협정 문제는 1990년대 들어 북한이 다시금 강력하게 북·미 직접협상을 통한 평화협정으로의 전환을 주장하면서 정전체제 자체를 무력화하려는 시도를 계속 보이고 있어 또다시 중요한 현안으로 등장했다. 북한은 1991년 3월에 한국군 장성이 군정위의 수석대표를 맡으면서부터 군정위 본회의를 외면하였고, 1994년 4월에는 일방적으로 군정위 북측 대표부를 철수하여 '조선인민군 판문점대표부'로 대체시켰으며, 그 해 9월에는 중국대표부를 자진 철수하게 하였다. 또 북한은 체코 대표단을 1993년 4월에, 폴란드 대표단을 1995년 2월에 각각 축출하였고 1995년 5월에는 중감위 북측 사무실을 폐쇄하고 중감위의 JSA 출입제한 조치를 발표하였다. 북한은 1996년 2월에 이른바 '북·미 잠정협정'을 체결하고 양국 간의 군사기구를 설치하자고 제의했으며, 이후 제의가 받아들여지지 않을 경우 '단호한 조치'를 취하겠다고 위협하다가 그 해 4월 초에 정전협정에 따른 DMZ 관리 책임을 포기하겠다고

116) 최승범. 전계서. pp.23~25.

선언한 바 있다.¹¹⁷⁾

< 표 3-2 북한의 군정위 무력화 추진¹¹⁸⁾ >

구 분	주 요 내 용
'92.5.29	군정위 수석대표직에 한국군 장성 임명('91.3.25) 거부, 회의 불참
'94.12.12	조·중측 군정위대표단 판문점에서 철수
'94.5.24	「조선인민군 판문점 대표부」 설치
'96.4.4	북한외무성 '정협준수 임무 포기' 선언

< 표 3-3 북한의 중감위 무력화 추진¹¹⁹⁾ >

구 분	주 요 내 용
'91.4.10	북측 '중감위 무용론' 주장하며 철수 종용(시설·비용 지원 중지)
'93.1.8	중감위 4개국, 추방 거부 결의문 채택
'93.4.10	중감위 체코 대표단 판문점 철수
'95.2.28	중감위 폴란드 대표단 판문점 철수

유엔사는 북한의 이러한 조치에도 불구하고 군정위 수석대표를 한국군으로 지속 지정·유지하고 있으며, 북한에서 철수한 폴란드 대표단을 유엔사의 예산으로 대한민국에 연 1~2회 초청하여 정전협정 당시 체결된 '중감위 활동의 축소'를 최소화하기 위한 여러가지 노력을 하고 있다.

2) 전작권 전환(1차) 시 연합사 해체 및 유엔사 역할에 대한 논쟁

참여정부가 시작된 2003년 노무현 대통령은 집권 1년차 광복절 경축사에서 '미국의 전략이 바뀔 때마다 한국의 국방정책이 흔들리지 않도록 자주국

117) 서주석. (2001). 한반도 정전체계와 유엔군사령부. 『통일시론』. p.111.

118) 정재욱. (2014). 전작권전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로. 『JPI 정책포럼』. p.30.

119) 정재욱. 상계서. p.30.

방을 갖추기 위해 정보·작전 능력 등을 보강'할 것을 밝혔으며¹²⁰⁾ 2006년 10월 20일 제38차 SCM 공동성명을 통해 '2009년 10월 15일 이후 그러나 2012년 3월 15일 보다 늦지 않은 시기에 신속하게 한국으로의 전시작전통제권 전환을 완료하기로 합의'¹²¹⁾하였다. 이에 따른 조치로서 한·미국은 그동안 한반도 전쟁억제와 유사시 전쟁승리를 위해 핵심적인 역할을 수행해 온 연합사를 해체하기로 하였고, 미국은 한국사령부(Korea Command)를 새로 설치하여 한국 합참과 협조관계를 유지하기로 하였다.¹²²⁾

그러나 연합사가 해체되면 유엔사의 정전관리 임무에는 제한사항이 발생한다. 유엔사의 참모들은 연합사 참모들이 겸직을 하고 있으며, 각 참모부의 부장 및 차장을 미국장성과 한국장성이 각각 나누어 임무를 수행하고 있기 때문이다. 연합사가 해체되면, 유엔사 기구 조직도 내 연합사 조직과 겸직되어 있지 않은 유엔사 후방지휘소 및 군정위 비서처만 남게 되고, 나머지 참모부 기능은 자연스럽게 해체가 될 것이다. 하지만 유엔사의 임무수행과 기능을 유지하기 위해서는 그 참모조직이 필요했다.¹²³⁾ 즉, '현재는 미국대장인 연합사령관이 유엔군사령관의 직책을 함께 수행하고 있어 별다른 문제가 발생하지 않지만, 일단 전작권이 전환되면 실제병력이 존재하지 않는 유엔군사령관이 정전관리와 전시 전력제공 업무를 수행'¹²⁴⁾ 하여야 하기 때문이다. 당시 유엔군·연합사령관(Burwell B. Bell)도 서울 외신기자 클럽 인터뷰에서 "전작권을 한국이 환수해 연합사가 해체되면 (연합사령관이 사령관을 겸직하고 있는) 유엔사의 정전유지 책임에 대한 재검토가 필요하다. 전작권이 한국으로 이양되면 유엔군사령관은 한국군에 즉시 접근할 수 없고, 그러면 정전상태를 신뢰할 만한 수준으로 유지하는 게 불가능하다."고 말했다.¹²⁵⁾ 이

120) "전시작전통제권 전환은 나라의 주권을 바로 세우는 일".
<http://archives.knowhow.or.kr/m/president/story/view/4433?cid=912>. (접속일: 2020.10.4.)

121) 이후 2007.4.17일 한·미 국방장관회담을 통해 전시작전통제권을 2012년 4월 17일부로 전환하기로 합의한다.

122) 박휘락. (2012). 한미연합사령부 해체가 유엔사에 미치는 영향과 정책제안. 『신아세아』. 19(3). p.86.

123) 문진욱. (2013). 유엔사의 역사적 재고찰과 발전방향에 대한 연구. 『군사연구』. 135. p.266.

124) 김동욱. (2009). 주한 유엔사의 법적 지위와 전시작전통제권 전환. 『군사』. 71. p.242.

125) 벨사령관 "유엔사, 평시에도 전시조직 필요". (2007).

는 연합사령관(유엔군사령관)은 평시작전권 전환 시 승인된 ‘연합권한위임사항’ 항목 중 ‘위기상황에 대응하거나, 정전협정을 유지하기 위하여’ 평시(정전 시)에도 연합사에 지정된 한국군을 통제할 수 있으며, 이를 활용하여 정전업무를 수행하는 것을 의미한다. 하지만 연합사가 해체되면 ‘연합권한위임사항’에 대한 권한이 없어져 유엔군사령관으로서 한국군에 대한 지시권한이 사라지는 것이라고 해석된다. 같은 해 39차 한·미국 국방부장관은 SCM에서는 “유엔사와 한국군 간 정전관리 책임 조정을 2012년 전시작전통제권 전환 이전에 완료하기로 합의하였다.”고 발표하였으며, 이는 앞에서 언급한 정전업무에 관한 문제점에 대한 해결방안을 진행했을 것으로 판단된다.

3) 유엔사 재활성화 및 지휘관계에 대한 논쟁

유엔사 기능강화와 관련하여 미 합참은 ‘1983년 한반도 전쟁 재발 시 유엔사와 연합사는 별개의 법적·군사적 체제를 유지하며 유엔사 부대를 운용한다’는 유엔군사령관을 위한 관련약정을 지시하였고, 이를 1998년 유엔사 일반명령 제1호로 하달하였다. 또한, 2003년 1월 미국 국방장관(Donald H. Rumsfeld)은 유엔군사령관(Leon J. Laport)에게 유엔사를 회원국 뿐만 아니라 더 많은 국가가 참여하는 병력제공(Force Provider) 기능보강을 지시하였다. 이에 따라 유엔사는 2008년 미국 중부사령부의 다국적협조본부(MNCC: Multinations Coordination Center)를 참조하여 유엔사 MNCC를 편성하게 되었고, 2009년 을지프리덤가디언 연습 시 유엔사 MNCC의 일원으로 호주, 프랑스 등이 참여하게 된다. 2014년 유엔군사령관(Curtis M. Scaparrotti)은 유엔사 재활성화(Revitalization) 프로그램을 발전시켜 유엔사 역할확대를 추진하게 되었다. 2016년 취임한 유엔군사령관(Vincent K. Brooks)은 2018년 5월 14일 최초로 미군이 아닌 유엔사 회원국 캐나다의 육군 중장을 부사령관(Wayne D. Eyre)으로 임명하였다. 유엔사는 정전협정이행 감독과 북한과의 대화를 추진하며 연합사 및 주한미군으로부터 독립된 유엔사 운영을 위해 연합사와 유엔사의 보직 겹직을 줄이는 조치를 단행하

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2007/01/19/2007011900069.html. (접속일: 2020.10.4.)

였고, 제3국 장교의 유엔사 보직을 확대하였다. 특히 한반도 긴장이 고조되던 2018년 1월 16일 미국과 유엔참전국 16개국을 포함한 밴쿠버 20개국 외교장관회의는 남북대화를 지지하며 한반도의 유사시 대비책을 강구하는 것으로 평가되었다.¹²⁶⁾ 2019년 7월에는 캐나다 육군 중장에 이어 두 번째로 호주 해군 중장이 유엔사 부사령관으로 부임하였다.

이러한 유엔사 재활성화는 ‘한국이 연합사령관 자리를 요구하니깐 미군이 40년 동안 유명무실했던 유엔군사령관 모자를 다시 꺼내서 전시작전통제권을 유지하겠다.’는 논란으로 이어졌다. 이는 1978년 연합사 창설시 한국의 합참·연합사·유엔사의 관계를 정한 관련약정 중 “정전협정 준수와 관련해 유엔사가 연합사를 지휘할 수 있다.”는 조항을 바탕으로 유엔사가 정전협정 준수를 위해 유엔사를 매개로 연합사를 지휘할 수 있다는 논리를 들어 미군 대장이 사령관인 유엔사가 전작권이 전환돼 한국군 대장이 사령관을 맡는 미래연합사를 통제한다는 것으로 우려를 낳기도 하였다.¹²⁷⁾ 또한, 2019년 8월 진행된 연합훈련 간 “전작권 전환 뒤 유엔군사령관의 지위문제로 한·미국 간 이견이 있었으며, 결국 합참의장이 중재에 나섰고 본게임(전시를 가정한 워게임)이 아닌 사전 훈련 일부를 유엔군사령관의 지휘 아래 진행했다.”는 등 미국이 유엔사의 기능을 강화하는 듯한 움직임 등의 논란이 계속되었다.¹²⁸⁾ 이에 미래 지상군 발전 국제심포지엄(2019년 10월 17일)에 참석한 주한미군사령관(Robert B. Abrams)은 전작권 전환 후에도 미국이 유엔사령부 역할을 확대할 것이라는 일각의 주장에 대해 “가짜뉴스”임을 강조하며, “유엔군사령부를 어떤 작전사령부로 바꾸려는 비밀계획은 없다. 또, 오해의 여지를 남기고 싶지 않다.”면서 “유엔사는 미국의 인도-태평양 전략과도 전혀 무관하다.”고 밝혔다. 특히 유엔사의 최근 참모조직 확대편성 등에 대해 전작권 전환 이후 유엔사의 역할 및 영향력 확대를 염두에 둔 행보가 아니냐는 지적에 “현재 유엔사에 근무하는 (각국) 참모는 21명이다. 이 인원으로

126) 정경영, (2019). 유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할. 『EAI 논평』, p.2.

127) 미 연합사 계속 통제 의도... 전작권 전환 ‘무력화’. (2019).
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005422443. (접속일: 2020.10.4)

128) 한미 지난달 연합훈련때 지휘권 마찰. (2019).
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/04/2019090400219.html.
(접속일: 2020.10.4.)

광범위하고 포괄적인 전장에 대한 모든 것을 총괄할 수 없다는 것을 잘 알 것”이라며 “유사시 유엔사가 이런 임무를 제대로 수행하려면 아주 적은수의 증원은 있을 수 있다.”고 말했다.¹²⁹⁾ 그럼에도 불구하고 유엔사의 역할이 미래연합사를 지원하는 기능에 한정된다는 표현이 구속력이 있는 합의의 형태로 직접 명시된 표현을 그 어디에서도 찾아볼 수 없다는 점에서 유엔사의 전투사령부화 가능성에 대한 논란의 여지는 여전히 남아있다고 볼 수 있다. 2018년 합의된 연합방위지침에서는 “유엔군사령부를 지속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다”는 문구만을 포함하고 있으므로, 향후 전작권이 전환된 이후에도 유엔사가 다른 선택을 할 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이기 때문이다.¹³⁰⁾

129) 에이브럼스 사령관 “유엔사→작전사 비밀계획? 그건 가짜뉴스”. (2019).
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191017122851504?section=search>. (접속일: 2020.10.4.)

130) 안준형, 전게서. pp.45~46.

제 4 장 전작권 전환 이후 유엔사의 발전방안

제 1 절 유엔사 전력제공국의 지휘체계 정립

1) 유엔사의 임무와 작전통제권 변천 과정

한국전쟁 시 ~ 전시작전권 전환 시(미래) 유엔사의 임무를 도표화 하면 아래와 같다.

< 표 4-1 한반도 작전통제권 변천과정 >

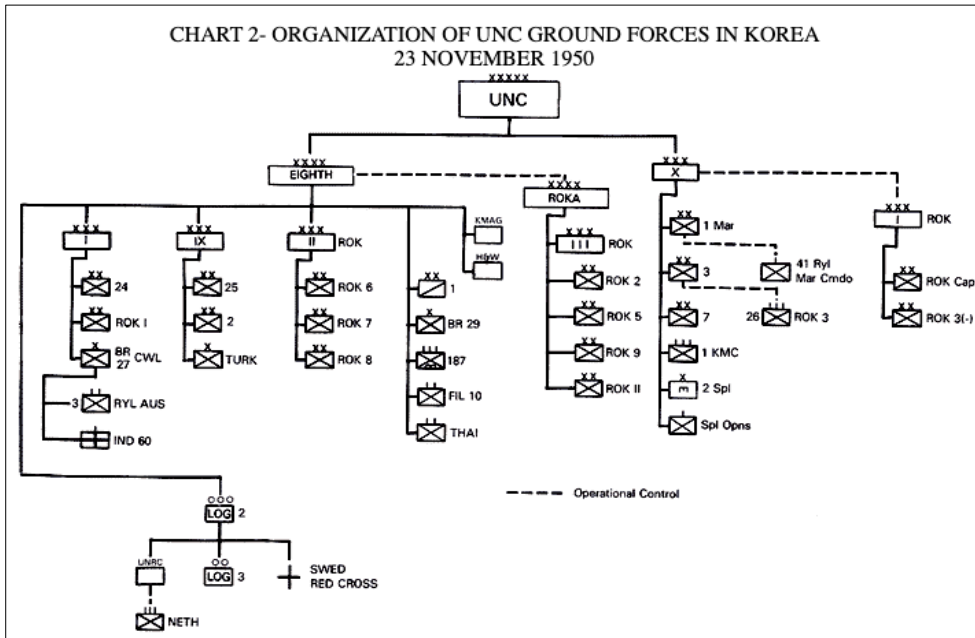
한국 전쟁 (1950~1954)	① 한반도 전구작전 (1954~1978)	② 한반도 전구작전 (1978~1994)	③ 한반도 전구작전 (1994~현재)	④ 한반도 전구작전 (미래)
유엔사의 (미국) 작전 지휘권 행사	유엔사의 (미국) 작전 통제권 행사 ※ 일부 부대 제외	연합사 사령관 : 미국 부사령관 : 한국 * 미국군이 주도하는 연합방위체제	평시 → 한.합참 (한국) 전시 + CODA → 연합사 (미국)	연합사 사령관 : 한국 부사령관 : 미국 * 한국군이 주도하는 연합방위체제

* 연합사 창설 이후 유엔사의 역할 : 정전유지 업무, 전력제공국 지원으로 축소

* 필자가 시대흐름에 따른 변천과정을 정리 후 작성

① 유엔 결의 84호에 의해 탄생한 유엔사는 앞에서 언급한 바와 같이 한국 전쟁 종료 후 연합사 창설 전까지 일부 부대만 제외하고, 한국군에 대한 작전통제권을 보유했었다. 아래 <표 4-2>와 같이 한국전쟁 시 한반도 전구에서 한국군을 포함, 모든 전쟁참전국의 병력을 지휘하는 유일한 통합군사령부로서의 유엔사 조직도를 확인할 수 있다.

< 표 4-2 한국전쟁 당시 유엔사 조직도¹³¹⁾ >



- ② 유엔사는 1978년 작전통제권을 연합사로 전환한다. 관련약정에 의해 연합사가 창설됨에 따라 유엔사의 임무는 평시 정전관리 업무와 전시 전력제공국에 대한 원활한 지원임무로 축소되었으며, 한반도 전구에 대한 작전통제권이 연합사로 전환되었다. 이는 유엔사의 기존임무에서 커다란 변화였으며 한·미국 간의 전략문서로 결정되었고, 전력제공국들의 의사와는 관계없이 결정된 것이다. 당시 유엔사 전력제공국들의 대부분은 임무 종료 후 복귀한 상태였으며, 의장대에 얼마 남지 않은 병력들만 있었고 전쟁이 수행되지 않기 때문에 전력제공국으로부터의 이견이 없었다. 또한 새로 창설된 연합사의 사령관은 유엔군사령관을 겸직하는 미군 4성 장군으로 유엔사 병력제공국에 대한 지휘권한은 변함없이 미군 4성 장군에게 있기 때문에, 전력제공국에게는 만약 전쟁이 발발한다 해도 여전히 ‘미국에게 작전통제권’이 있다는 사실에는 변함이 없었다.

131) EBB AND FLOW, NOVEMBER 1950-JULY 1951. (1998).
<https://history.army.mil/books/korea/ebb/ch2.htm>. (접속일 : 2020.10.3.)

- ③ 평시작전통제권이 한국에게 전환 되었지만 CODA에 의해 정전관리 업무는 연합사령관(유엔군사령관)에게 권한이 있기 때문에 전력제공국의 지휘체계에는 변동이 없다.

2) 전작권 전환 시 유엔사 전력제공국에 대한 문제점

- ④ 전작권까지 한국에게 전환되는 미래에는 한반도 전구작전을 지휘하는 권한이 미래연합사의 한국군 사령관에게 주어진다. 이는 전력제공국들의 입장에서는 한국전쟁시 그들이 전투임무를 같이 수행했던 미군과는 전혀 다른 방식으로 한국에서 전쟁을 수행해야 함을 받아들여야 하는 것일 수도 있다. 냉전시대 이후 전 세계적으로 연합·합동작전을 수행해 보며 다양한 전쟁경험을 한 미군주도의 전투수행을 하는 것이 아니라 한국군이 주도하는 연합방위체제로 전쟁이 진행된다고 하면, 그들의 입장에서는 자국병력을 더 위험한 임무에 노출시킬 수도 있으며, 한국군의 작전수행능력을 의심하는 것은 당연할 수도 있고 받아들이기도 쉽지 않을 수 있다. 전력제공국의 입장에서는 미국 주도의 전쟁수행과 통제를 받는 것이 자국에게 유리할 것이라는 것은 자명한 사실로 판단된다.

1960~1970년대 한국군은 미군의 요청에 의해서 베트남전에 참전하였다. 당시 유엔사에 의해서 한국군에 대한 작전통제권을 미국이 가지고 있었으며, 월남 파병 한국군에 대한 작전통제권도 당연히 미국이 갖게 될 것이라고 판단했었다. 하지만 한국군은 베트남에서 독자적으로 지휘권을 유지한 채 작전을 수행했으며 성공적으로 임무를 완수하였다. 이는 한국정부 역시 유사시 한반도에 전개하여 전쟁을 지원하는 전력제공국의 일부 작전수행 권한을 인정해야 함을 반증하는 예가 될 것이다.

3) 유엔사 전력제공국에 대한 발전방안

전작권이 전환된다 하여도 유엔사 전력제공국에 대한 직접적인 협조체계는 유엔군사령관(미군사령관)에 의해 이루어지며 그들이 전투수행을 하는 과정도, 한국군이 한반도에서의 작전통제권을 보유하긴 하지만 미군과 같이 이루어지는 것이다. 각국 지도부의 의견과 미 합참의 전투수행 고려사항들이 다양하고 적극적으로 반영됨을 그들에게 주지시켜 주어야 한다.

미국은 매월 유엔사 참모부 실무단회의(UNC Staff Working Group), 유엔사 군정위 자문단회의(UNCMAC Advisory Group), 유엔사 대사급 원탁회의(UNC Ambassadors Round Table) 등을 정기적으로 개최하고 있다. 특히 유엔사 대사급 원탁회의는 매월 유엔군 사령관이 직접 회의를 주재하여 유엔사의 현안에 대한 브리핑과 함께 연합연습 관련사항, 전력제공 절차 등에 대한 논의를 활성화하고 있어 유사시 전력창출 및 제공을 위한 공감의 장으로 만들고 있다.¹³²⁾

이런 회의와 더불어, 지속적으로 연합연습에 전력제공국 인원들을 초청하여 연습을 해야 한다. 그들의 다양한 의견을 반영하고 한반도에서의 임무를 주지시켜 주며, 한반도의 특성을 다양하게 경험함으로써 유사시 한반도에 전개했을 경우 낯선 지형에서 신속하게 적응할 수 있도록 지원해 줘야 한다.

< 표 4-3 유엔사 회원국의 한·미국 연합연습 참가 현황¹³³⁾ >

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	7개국1 71명	8개국8 2명	-

제 2 절 전시 연합사·유엔사·한국 합참의 지휘관계 정립

1) 유엔사 조직 및 인원의 변천과정

132) 장광현. (2017). 한반도 유사시 유엔사의 전력 창출에 관한 연구. 『국방연구』. 60(4). p.98.

133) 장광현. 상계서. p.105.

한국전쟁 종료 후 유엔사 회원국들은 한국에서 병력을 철수하기 시작했다. 1960년대까지 유엔사에는 한국을 포함하여 한국전쟁 참전국 중 미국, 터키, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 이디오피아, 필리핀, 태국이 있었는데, 미국 외에 주요 파병국은 보병 1개 중대를 주둔시킨 태국¹³⁴⁾과 약 15명의 병력을 파병한 터키가 있었고, 그 외에는 한·두명이 대표하는 정도였다. 결국 이들의 존재는 미군 사령부에 ‘유엔’이라는 명분을 제공하기 위한 것이며, 미국이 이들의 주둔비용을 전적으로 부담하였다.¹³⁵⁾

이후, 유엔사는 참전회원국을 대상으로 상주인력을 추가 파견하도록 요청하였다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 콜롬비아 등 일부 회원국은 긍정적인 반응을 보여 1~2명의 장교가 보강되며, 증원된 유엔사 회원국 요원은 DMZ내 동서회랑의 연결도로를 이용하여 군사분계선을 통과하는 인원, 물자, 장비에 대한 감시활동 임무 및 유엔사 참모장교 요원¹³⁶⁾으로 임무를 수행하게 되었다.¹³⁷⁾

한·미국 간에 전작권 전환 관련업무가 진행되는 비슷한 시기에 미국은 유엔사 ‘재활성화’ 프로그램을 시작하였다. 재활성화 프로그램의 일환으로 그동안 주한미군사령부 참모장이 겸임하던 유엔사 참모장에 2018년 8월 30일 미국 육군 소장(Mark W. Gillette)이 임명되었다. 즉, 주한미군사령관이 연합사령관은 물론 유엔군사령관을 겸임하는 것은 변함이 없으나, 주한미군사령부 참모장과 유엔사 참모장이 다른 인물로 임명된 것이다. 이는 주한미군사령부와 유엔사의 분리가 가시화되었다는 의미이다. 이에 앞서 2018년 7월 30일 유엔사 부사령관으로 캐나다 육군 중장(Wayne D. Eyre)이 취임했다. 미국 출신이 아닌 최초의 유엔사 부사령관이 임명된 것이다. 즉, 유엔사가 주한미군사령부로부터의 분리를 넘어 실질적인 ‘다국적군화’를 시작했다고 평가할 수 있다. 그리고 캐나다 유엔사 부사령관을 이을 다음 부사령관으로도 미국 출신이

134) 1972년 6월 주한 태국군마저 완전 철수함에 따라 유엔군은 미군만으로 구성되었다.

135) 김보영. (2003). 1960년대 군사정전위원회와 ‘정전체제’. 50. 『역사와 현실』. p.177.

136) 2012년 11월 기준 캐나다(6명), 뉴질랜드(3명), 덴마크(2명), 콜롬비아(1명), 호주(1명)의 군인이 파견되어 있다.

137) 문진욱. 전게서. p.266.

아닌 호주 해군 소장(Stuart C. Mayer)이 임명되었다.¹³⁸⁾ 또한 캐나다는 유엔사 파견 장교를 기존의 6명에서 15명으로 확대할 계획이다.¹³⁹⁾

2) 유엔사 재활성화와 전작권 전환에 대한 논쟁

미국은 2019년 1월 연합사를 통해 유엔사의 평시 직위 99개 중 최소 20개를 한국군이 맡아달라고 우리 국방부에 요청했다. 유엔사가 “지난해 경기도 평택의 캠프 험프리스로 내려간 반면 연합사는 당분간 서울에 남게 됐다. 미국이 두 개의 사령부를 채울 사람이 부족하다며 한국에 도와달라고 한 것”이라고 설명했지만 미국의 의도는 유엔사의 기능을 강화하겠다는 것이다. 그러나 한국 국방부는 현재까지 미국에 답을 못하고 있다.¹⁴⁰⁾

한국정부 입장에서는 한국군으로 전작권이 완전히 전환된 이후에도 유엔사가 ‘정전협정’의 틀을 이용하여 일정한 경우 미래연합사를 통제할 가능성에 대한 우려도 제기되고 있기 때문이다. 2019년 8월 한미 연합연습은 한국군 4성장군이 사령관을 맡고 미군 4성장군이 부사령관을 맡는 미래연합사 편제로 진행되었다. 당시 전작권 전환을 위한 기본운용능력(IOC) 검증과정에서 연합사 부사령관 역할을 맡은 에이브럼스 미군 대장이 유엔군사령관 자격으로 미래연합사에 대한 지휘권 행사를 주장했던 것으로 알려지면서, 최악의 경우 ‘깍뎂기’ 전작권 전환이 이루어지는 것 아니냐는 우려가 제기된 것이다.¹⁴¹⁾

‘유엔사와 미래연합사 간의 지휘관계’가 명확하게 설정될 필요가 있다. 현재 유엔사와 연합사령부 간의 지휘관계는 ‘군사위원회 및 한·미 연합사령부 관련약정 및 전략지시 제2호(08년 2월 29일)(약칭 TOR/SD #2)’와 ‘대한민국 합동참모본부-유엔군사령부-한미연합군사령부 관계관련 약정’(약칭 TOR-R)에 명시되어 있다. 그 중에서도 TOR/SD #2는 유엔군사령관이 정전협정 유지

138) 이기범. (2019). 유엔사의 미래 역할 변화와 한국의 준비. 『아산정책연구원』. p.7.

139) 유엔사 부사령관에 캐나다 장성... 미군 아닌 첫 사례. (2018).
<https://www.yna.co.kr/view/AKR201805150859000009>. (접속일: 2020.10.9.)

140) 유엔사 한국 역할 확대” 주문에 머뭇거리는 한국. (2019).
<https://news.joins.com/article/23518043>. (접속일: 2020.10.3.)

141) 유사시 69만 유엔군 지휘권 누가... 최악엔 깍뎂기 전작권 전환. (2019).
<https://news.joins.com/article/23579342>. (접속일: 2020.10.4.)

를 위해 필요한 경우 연합사에 전투부대를 요청할 수 있고 연합사령관은 반드시 이에 따라야 한다는 내용이 포함되어 있어 앞으로 미래연합사와 유엔사 간의 지휘관계에 혼선이 불가피할 것이라는 보도가 언론을 통해 이슈화되었다.¹⁴²⁾ 현재 한·미국 간에 '관련약정 및 전략지시 제 3호(약칭 TOR/SD #3)'의 내용에 대한 협의가 진행 중인 만큼, 추후 유엔사와 미래연합사 상호 간의 지휘관계와 관련된 문언의 해석과 적용상의 논란이 발생하지 않도록 합의를 도모할 필요가 있다.¹⁴³⁾

3) 전작권 전환 이후 지휘관계 정립 방안

연합사와 달리 유엔사는 미 합참의 직접적 지휘를 받는 기관이기 때문에 유사시 한국의 입장 및 의지와 무관한 독자적 작전수행이 가능할지 모른다는 우려가 있다.¹⁴⁴⁾

이에 따른 최우선 과제는 전시 또는 급변사태 발생 시 연합사·유엔사·한국 합참과의 지휘관계를 구체적으로 정립하여 유사시 유엔사의 독립작전 가능성에 대한 우려가 확산되지 않도록 하는 것이다. 이를 위한 가장 명확한 조치는 유사시 유엔사는 연합사와 한국 합참을 직접 지원·협조하고 한반도 방위를 위한 한국군 지원이 최우선 임무임을 공식문서(전략지시와 작전계획)에 명시하는 것이다.

유엔군사령관은 “전시 작전통제권을 한국군 4성장군이 이끌어갈 연합사령부로의 전환에 따른 새로운 연합방위체계로 안정적으로 전환될 수 있도록 노력해 나갈 것이다. 유엔사를 작전기능을 가진 사령부로 만들 계획은 없다. 이와 다른 어떤 내용도 명백히 잘못된 것이다.”라고 밝혔다.¹⁴⁵⁾ 이와 같은 맥락으로 공식문서에 아래의 표와 같이 유엔사의 역할을 명시하게 되면 더

142) 유엔사 지위·권한 어디까지?... 한미, 살바 싸움. (2019)
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201909140529240922. (접속일: 2020.10.3.)

143) 안준형. 전게서. p.47.

144) 설인호. 전게서. p.26.

145) UNC Update. (2019)
<https://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/1901477/unc-update/>.
(접속일: 2020.10.4.)

이상의 논란은 없을 것으로 판단된다.

< 표 4-4 한반도에서 유엔사의 역할 >

구 분	한반도에서 유엔사의 역할
전 시	연합사(미래 연합사)에게 회원국 전력(국제적 지원)을 제공 한반도 전쟁시 파견되는 UN회원국 군대 지원/수용태세 유지
평 시	북한군 장성급회담을 통한 북한측과의 대화, 접촉 유지 정전협정 유지 임무수행 관련 UN에 보고 및 건의

과거 한국전쟁에 전력을 제공한 참전국 중 미국과 영연방 1사단(1st Commonwealth Division)을 제외하면, 각 파병국들은 여단급 이하 제대를 파병했다. 냉전시대 전 세계가 공산주의와 민주주의라는 두개의 이념으로 양극화 되었던 시대적 배경과 미국의 강력한 리더십이 사라진 현시점에 한국전쟁 시 보다 더 많은 병력이 한국에 파견되기는 현실적으로 어려울 수 있다. 게다가 유엔사의 성격이 작전사령부(전투사령부)가 아닌 지원사령부의 성격일 경우에는 사령관의 계급이 꼭 4성장군일 필요성이 줄어들 것이다. 특히 유엔사는 실무 참모부보다 지휘부가 비정상적으로 비대한 조직이다. 유엔사령부의 조직을 책임지고 있는 미국과의 협의를 통해서 3성장군을 사령관으로 지정하고(연합사령관 겸직 분리, 현재 주일 미군사령관·선임 장교는 3성장군), 지휘부 조직을 재편하는 것과 미국에서 요청한 한국군 유엔사 참모를 제공하여 유엔사의 역할 및 주요 계획문서 발전에 한국군이 크게 이바지하는 것도 의미 있는 해결방법 중 하나일 것이다.

제 3 절 유엔사·연합사와 한국 합참 교전규칙의 발전방향

1) 연평도 포격사건으로 수정된 교전규칙

유엔사는 한반도 전쟁억제에 결정적으로 기여하였으나 국지도발 억제에는

실패했다고 평가된다. 한국군의 군사력 운용권한이 제약을 받아 우리군이 주권수호, 영토와 국민의 생명을 지키는 본연의 임무수행을 제대로 수행하지 못하는 군이 되었다는 비판으로부터 자유스러울 수 없기 때문이다. 그 동안 한국군이 북한군의 도발 억제에 실패한 이유 중의 하나는 북한군의 무력도발 시, 한국군은 (정전 시)유엔사 교전규칙인 비례성의 원칙과 치사율이 높은 무기체계로 도발 시 승인권자가 상향됨에 따라 대응사격 지연으로 실기하게 되었으며, 북한군은 이러한 취약성을 간파하여 끊임없이 도발과 테러를 자행해 왔던 것에 연유했었다. 미국 국방부장관(R. M. Gates)은 회고록 *'Duty: Memoirs of a Secretary at War'*에서 "2010년 11월 23일 연평도 포격 도발 시 과도하게 전투기와 포병으로 응징하려는 한국에 대해 미국 대통령·국무장관·본인·합참의장(Michael G. Mullen)까지 비례성의 원칙에 의거 화포로만 대응을 하고 일체 전투기로 보복·폭격하지 못하도록 한국의 카운트 파트에게 전화하였다."고 증언하고 있다. 전쟁으로 비화되는 것에 대한 우려 때문이라고 하나, 대한민국 영토를 유린한 북한군에 대해 출격했던 우리의 전투기는 단호하게 응징했어야 했다는 여론도 많았다.¹⁴⁶⁾

이러한 비판에 직면하여 한국군은 유엔사 및 연합사와 협의 하에 기존의 확전방지를 강조하는 정전 시 교전규칙을 전면 개정하기로 하였다. 합참의장의 권한과 책임을 보장하고, 기존의 비례성 원칙을 적극적으로 해석하여 현장 지휘관의 재량을 강화하여 응징의 종류·규모를 결정할 수 있도록 변경하기로 하였다. 또한 북방한계선(NLL), 방공식별구역(KADIZ) 및 해상작전구역(AO) 등에서의 작전을 위한 교전규칙도 추가로 개정·보완하기로 하였다. 아울러 김관진 당시 국방부장관은 향후 북한의 도발시 교전규칙과 자위권을 분리하여 교전규칙은 우발적 충돌 때 가이드라인으로 사용하고, 북한이 먼저 도발할 경우 자위권 행사차원에서 위협의 근원 제거까지 응징할 것이라고 밝혔다.¹⁴⁷⁾

2) 비무장지대에서 적용되는 유엔사·연합사 교전규칙 논쟁

146) 정경영. 전게서. pp.3~4.

147) 윤태영. (2011). 위기관리를 위한 교전규칙의 역할과 고려사항: 미국과 한국의 교전규칙 사례연구. 『한국시민윤리학회보』. 24(2). p.15.

정전협정에 따라 유엔사는 비무장지대에 대한 관할권을 행사하고 있다.¹⁴⁸⁾ 이러한 관할권에 근거하여 유엔사는 비무장지대에 대한 인원(언론 기자, 비행 포함) 출입 승인¹⁴⁹⁾, 정전협정 교육, 지뢰제거 지역에 대한 작업 참관, 일반인·한국전쟁 참전국가 귀빈에 대한 판문점 안내 등 다양한 역할을 수행하고 있다.¹⁵⁰⁾ 그중 최근 다시 논쟁이 되고 있는 것이 정전교전규칙이다.

북한은 2020년 5월 3일 군사분계선 북쪽에 위치한 북한군 초소에서 남측 유엔사 초소(GP : Guard Post)를 향해 14.7mm 소형화기 4발을 발사하여 정전협정을 위반하였다. 유엔사는 관련내용에 대해 조사를 완료 후, 2020년 5월 26일 공식 홈페이지를 통해 한국군은 북한군 소형화기 사격에 대응하여 32분 뒤 사격 및 경고방송 2회를 실시하였기 때문에 한국군의 대응사격도 정전협정 위반에 해당되며, 남·북한 양측 모두가 정전협정을 위반하였다고 밝혔다.¹⁵¹⁾ 이에 대해 한국 국방부는 같은 날 오후 유엔사 조사결과를 접한 뒤 “유엔사의 이번 조사결과가 북한군의 총격에 대한 실제적 조사 없이 발표된 것에 유감을 표한다.”고 밝혔다. 이러한 유엔사와 국방부의 태도는 모두 일반적이지 않은 경우이다.¹⁵²⁾ 유엔사와 한국 국방부 사이에서 정전교전규칙의 적용과 판단에 대한 관점을 계속 다르게 유지한다면, 앞으로

148) 정전협정 제 1조 10항 : 비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원은 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천명을 초과하지 못한다. 민사행정 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.

149) 정전협정 제 2조 9항 : 민사 행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.

150) 비무장지대 일대에서 시행되는 유엔사의 여러 가지 활동사항에 대해서는 유엔사의 공식 페이스북 계정을 통해서 확인할 수 있다.
<https://www.facebook.com/search/top?q=united%20nations%20command>. (접속일: 2020.11.15.)

151) 유엔군사령부 비무장지대 총격사건 조사 완료. (2020).
<https://www.unc.mil/News/UNC-Press/Article/2198226/unc-completes-investigation-of-dmz-incident/>. (접속일: 2020.11.15.)

152) [취재후] 국방부는 왜 유엔사에 유감을 표명했을까?. (2020)
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4456600>. (접속일 : 2020.11.15.)

비무장지대에서 유사한 경우가 발생할 경우 두 사이의 관계는 더욱 심각해질 수 있다.

3) 유엔사·연합사 교전규칙의 발전 방향

평시에도 정전 시 교전규칙이 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있어 북한의 도발에 대한 효과적인 대응책이 되지 못한다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다.¹⁵³⁾ 『정전 시 교전규칙』 등 유엔사 내규의 일방적 적용에 있어 발생될 수 있는 문제점을 해결하고 현실성 있는 내규 수정에 적극적으로 임해야 한다. 정당한 자위권 행사와 관련된 한국군의 입장을 최대한 존중하고, 한국군과의 토의를 통해 현시점에 적용이 제한되는 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정이 있다면 대폭적인 점검 및 개선이 요구된다.¹⁵⁴⁾

또한 미국을 제외한 전력제공국과의 주한 유엔군지위협정 체결에 관해서도 검토해 볼 필요가 있다. 일본은 1953년 10월 26일 일본을 일방으로 하고, 호주와 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국 등 5개국을 다른 일방으로 하는 ‘유엔군 사법관할권에 관한 협약서(protocol)’을 체결하였으며, 일본과 해당 국가들은 1954년 2월 19일 ‘유엔군 지위에 관한 합의서(Agreement on Status of UN Forces)’를 체결해 이를 공식화하였다.¹⁵⁵⁾ 이는 한국에 파견된 유엔사 전력제공국 인원들이 자국의 정전교전규칙에 우선하여 비무장지대에서 유엔사 정전교전규칙을 따라야 하는 경우 등 유사시 그들을 보호할 수 있는 필수 조치 중 하나일 것이다.

153) 설인호, 전게서. p.27.

154) 정재욱, 전게서. p.34.

155) 문관현, 전게서. p.205.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약

미 국무장관 애치슨은 한국전쟁에 대해 주한 미 대사에게 연락을 받고, 한국에서 적대행위가 발발된 상황에 대해 유엔 안보리 소집을 요구한다. 또한 한국이 미국의 도움이 없이는 붕괴될 것이며, 소련이 북한의 배후에 있는 것을 전쟁 발발 1일 만에 정확히 판단·대응했다. 이후, 미국의 주도하에 안보리 결의안 제82·83·84호가 채택되며, 미국군 위주의 통합군사령부를 창설하여 남한을 북한으로부터 방어하는데 성공하였다. 하지만 그 과정에서 한국군의 작전지휘권은 유엔사에 이양되며, 한국정부와 유엔군 사이에 이견이 발생한다. 38선 이북에 대한 공격, 38선 이북 수복지역에 대한 통제 권한, 한국전쟁 막바지 유엔사의 휴전에 반대하는 반공포로 석방 등이 그 대표적인 예이다. 미국은 휴전회담을 반대하는 이승만을 구금하고 한국에 군사정부를 수립하는 계획(에버레디 계획)까지 준비했다.

군사정전협정 이후, 정치적 해결책인 제네바 회담 참석에 대해 한국정부는 참여할 생각조차 없었지만, 미국과의 협의과정에서 한국군 증강에 대한 미국의 원조약속과 회담운영에 관한 협의 후 참여하게 된다. 회담은 진행과정에서 연합군측과 공산측 간의 대립, 외국군철수 문제를 둘러싼 상호공방 속에서 결렬되고, 미국의 의도 하에 한국전쟁 참전 16개국 공동선언으로 종결된다. 하지만 남·북한이 함께 참가하여 통일문제를 토의한 처음이자 마지막 회담이었으며, 이후 계속적으로 변화하는 남·북한 통일정책의 단초가 된다는 점에서 의미가 있었다.

1960년대부터 일부 부대에 대한 작전통제권이 한국으로 전환되며, 70년대에는 유엔사 해체 문제가 공식적으로 거론되고, 75년에 개최된 유엔총회에서는 유엔사 해체 및 유엔 깃발 하의 주한 외국군철수를 주장하는 서방측과 공산측의 결의안이 모두 통과된다. 이 결의안 통과는 유엔사의 작전통제권을 이양 받는 연합사가 1978년 창설되는 직·간접적인 이유가 된다.

1990년대 평시작전통제권이 한국으로 전환되었으며, 2000년대에는 몇 차례 전작권 전환이 연기되다가, 2020년 현재 기준으로 1단계인 기본운용능력평가를 완료 후 2단계인 완전운용능력평가를 준비하고 있다. 최근에는 유엔사 재활성화 및 전작권 전환과 관련하여 유엔사가 '정전협정'의 틀을 이용하여 일정한 경우 미래연합사를 통제할 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

전작권 전환 이후 유엔사의 발전방안으로는 첫째, 유엔사 전력제공국의 지휘체계를 정립하는 것이다. 미래에는 한반도 전구작전을 지휘하는 권한이 미래사령부의 한국군 사령관에게 주어진다. 이는 전력제공국들의 입장에서는 미군과는 전혀 다른 방식으로 한국에서 전쟁을 수행해야 함을 받아들여야 하는 것일 수도 있다. 전작권이 전환된다 하여도 유엔사 전력제공국에 대한 직접적인 협조체계는 유엔군사령관에 의해 이루어지며, 각국 정부부터 미 합참까지 미군의 전투수행 고려사항들이 다양하고 적극적으로 반영됨을 그들에게 주지시켜주어야 한다. 또한 참모부 실무단회의, 군정위 자문단회의, 대사급 원탁회의 등 다양한 회의를 통해 공감의 장을 제공하고, 연합연습 시 전력제공국 인원들을 적극 초청 및 참여시켜야 한다.

둘째, 전시 연합사·유엔사·한국 합참의 지휘관계를 정립해야 한다. 전작권이 완전히 전환된 이후에도 유엔사가 '정전협정'의 틀을 이용하여 미래연합사를 통제할 가능성에 대한 우려도 있으며, 연합사와 달리 유엔사는 미 합참의 직접적인 지휘를 받는 기관이기 때문에 유사시 한국의 입장 및 의지와 무관한 독자적 작전수행이 가능할지 모른다는 우려가 있다. 이를 해소하기 위해 한·미국정부는 유사시 유엔사는 연합사와 한국 합참을 직접 지원·협조하고 한반도 방위를 위한 한국군 지원이 최우선 임무임을 공식문서(전략지시와 작전계획)에 명시해야 한다.

셋째, 유엔사·연합사 교전규칙을 발전시켜야 한다. 정전 시 교전규칙이 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에만 적용되고 있어 북한의 도발에 대한 효과적인 대응이 되지 못한다는 일부 비판이 있다. 정당한 자위권 행사와 관련된 한국군의 입장을 최대한 존중하고, 한국군과의 토의를 통해 현시점에 적용이 제한되는 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정이 있다면 대폭적인 점검과 개선이 요구된다.

제 2 절 연구의 시사점

한국전쟁 당시 한반도의 공산화 위기에서 유엔사의 도움이 없었다면, 현재 지구상에 대한민국은 존재하지 못했을 것이다. 하지만 사령관부터 주요 전투 병력이 미군으로 구성된 유엔사는 미국정부에 의해 통제를 받으며, 전쟁이 진행되면서 한국정부와 38선 이북에 대한 공격, 수복지역에 대한 관할·통치권, 휴전반대와 반공포로 석방 등 정책결정에 있어 여러 가지 마찰을 겪게 된다. 이는 유엔사를 다국적 국가로 이루어진 집단안보기구로서 운용하려는 미국과 한민족이 두 개의 정치체제로 분리되는 것을 막으려는 한국의 근본적인 입장 차이에 있다. 한국전쟁 기간 중 작전통제권 이양을 비롯하여 정전협정, 제네바 정치회담 등 미국 주도의 유엔사에 의해 한국의 주요정책들은 결정되었다. 하지만 1960년대 일부 부대에 대한 작전통제권 전환, 70년대 연합사 창설, 90년대 평시작전통제권 전환 등이 이루어졌으며, 2020년 현재에는 한국의 국력성장을 바탕으로 전작권을 전환하려는 과정에 있다. 이 과정에서 첫째, 유엔사 전력제공국과 지속적인 회의와 연합연습 시 인원초청 등을 통해 유사시 전력창출 및 제공을 위한 공감의 장을 만들어야 한다. 둘째, 전시 또는 급변사태 발생 시 연합사·유엔사·합참간의 지휘관계를 정확히 설정하고 공식문서에 명시해야 한다. 셋째, 정당한 자위권 행사와 관련하여 한국군의 입장이 존중되고 북한의 도발에 대한 효과적인 대응책이 되도록 정전교전규칙을 재검토·개선하는 것이 필요하다.

제 3 절 연구의 한계점과 향후 연구방향

본 연구는 한국전쟁 이후부터 현재까지 과거의 유엔사의 주요정책 결정과정에 대해 미국에서 작성한 공식 기록문서와 서적, 각종 연구기관의 논문 등을 바탕으로 진행되었다. 이에 따라 앞으로 진행될 유엔사에 대한 정책의 세부내용을 다루기에는 그 한계가 있다. 2020년 현재, 전작권 전환은 한·미국 정부가 지속적으로 진행하는 사안으로 그 완료시점 또한 정해지지 않은 상태

이다. 향후 예정되어 있는 2단계(완전운용능력), 3단계(완전임무수행능력) 검증과정을 거치면서 한국군 4성장군이 연합사령관으로서 전작권 전환을 준비하는 가운데, 한국군의 전쟁수행 능력과 미군의 역할변경이 성공적으로 이루어지는 것을 지속적으로 확인해야 할 필요가 있다.

전작권 진행이 완료된 시점에는 미래연합사와 유엔사 간의 지휘관계에 대해서, 한·미국 간에 ‘관련약정 및 전략지시 제 3호(약칭 TOR/SD #3)’ 등의 기록문서도 만들어질 것이다. 이러한 국가 간의 공식문서를 체결함에 있어 어떠한 혼란도 일어나지 않도록 한국정부의 정책 방향에 대한 연구도 꾸준히 연구되어야 할 것이다.

끝으로, 동북아시아에서 유엔사의 역할변화에 대한 연구도 필요할 것이다. 21세기 들어와 급부상한 중국의 경제·군사적 영향력을 견제하기 위해 미국은 2018년 5월 하와이에 있는 ‘아시아-태평양 사령부’를 ‘인도-태평양 사령부로’ 변경한다. 2017년 사드¹⁵⁶⁾ 배치 문제를 두고 미·중 사이에서 우리정부가 겪었던 딜레마처럼 앞으로 유엔사도 제 2의 ‘사드 문제’가 될 수 있으므로, 미국의 유엔사 관련 정책이 향후 어떻게 진행될 것인지 지속적으로 연구할 필요가 있다.

156) THAAD : Terminal High Altitude Area Defense(종말 고고도 지역 방어 체계), 미국의 미사일 방어체계이며, 한국의 사드배치에 대해 중국과 소련의 반대 의사 표시가 있었다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강창국. (2007). 제한전 성격의 6.25전쟁과 핵무기 등 무기의 역할. 『군사』. 63. p.279.
- 국방부. (2018). 『2018 국방백서』. 서울: 국방부.
- 국방부 군사편찬연구소 역. (2005). 『중국군의 한국전쟁사 3권』. 서울: 국방부군사편찬연구소.
- 기광서. (2004). 북한 무력 형성과 북소관계. 『중소연구』. 28(3). pp.221~224.
- _____. (2006). 소련의 대북한 군사원조와 중·소 군대의 참전 문제. 『역사문화연구』. 25. pp.84~87.
- _____. 등 8명. (2014). 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』. 서울: 선인.
- 김동욱. (2009). 주한 유엔사의 법적 지위와 전시작전통제권 전환. 『군사』. 71. p.242.
- 김병기. (2019). 전시작전통제권 전환과 유엔사의 역할. 『신아세아』. 26(4). p.63.
- 김보영. (1997). 제네바 정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구. 『국사관논총』. 75. p.218.
- _____. (2003). 1960년대 군사정전위원회와 '정전체제'. 『역사와 현실』. 50. p.177.
- _____. (2003). 정전회담 쟁점과 정전협정. 『역사비평』. 63. pp. 30~32.
- _____. (2008). 한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계. 『사학연구』. 90. p.344.
- _____. (2009). 한국전쟁 시기 이승만의 반공포로석방과 한미교섭. 『이화사

- 학연구』. 38. pp.191~192.
- _____. (2015). 1954년 제네바정치회담과 외국군 철수 의제. 『군사』. 95. pp.72~73.
- 김연철. (2011). 1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서. 『아세아연구』. 143. pp.206~207.
- 김영작 등 11명. (1998). 『한국전쟁과 휴전체제』. 서울: 집문당.
- 김영호. (2006). 6·25전쟁과 유엔의 역할. 『군사』. 59. pp.247~260.
- 김용직. (2015). 한국전쟁 중 UN군 철수 위기(1950.11~1951.1)에 관한 연구. 『한국정치외교사논총』. 36(2). pp.11~14.
- 김정배. (2017). 미국과 유엔의 대한민국 ‘정부’ 승인의 역사적 함의. 『서양 역사와 문화 연구』. 44. p.89.
- 김학준. (1986). 한국정전협정의 성립과정. 『통일연구논총』. 6(2). pp.171~176.
- 남시욱. (2015). 『6·25전쟁과 미국』. 서울: 청미디어.
- 도널드 스텐 맥도널드. (2001). 『한미관계 20년사(1945~1965), 해방에서 자립까지』. 서울: 한울아카데미
- 도진순. (2004). 한국전쟁의 기본개념으로서 제한전(limited war)의 성립과 분화. 『한국사연구』. 125. pp.255~258. / 282~283.
- 라종일. (1997). 제네바 정치회담 : 회담의 정치. 『시민정치학회보』. 1. pp.83~84.
- 문관현. (2020). 『한반도 평화체제 논의에 따른 유엔군사령부 변화에 관한 연구』. 고려대학교 박사학위논문.
- 문진욱. (2013). 유엔사의 역사적 재고찰과 발전방향에 대한 연구. 『군사연구』. 135. p.266.
- 박광득. (2014). 제 4장 정전협정(1953)의 주요내용과 쟁점분석. 『통일전략』. 14(2). p.105
- 박태균. (2003). 1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미.

- 『역사비평』. 63. pp.46~48.
- 박휘락. (2012). 한미연합사령부 해체가 유엔사에 미치는 영향과 정책제안. 『신아세아』. 19(3). p.86.
- 서주석. (1997). 한국전쟁의 기원과 원인: 냉전체제 후의 재조명. 『한국정치외교사논총』. 16. pp.30~32.
- _____. (2001). 한반도 정전체제와 유엔군사령부. 『통일시론』. 9. pp.108~109.
- 설인호. (2018). 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제. 『군사』. 108. pp.13~14.
- 신복룡. (1987). 한국전쟁 휴전 협정의 비밀협상에 관한 연구 ‘미국의 역할을 중심으로’. 『한국정치학회보』. 21(2). pp.256~267.
- 안준형. (2019). 유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제. 『서울국제법연구』. 26(2). pp.38~42.
- 양용조. (2012). 남한과 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치. 『한국근현대사연구』. 62. pp.88~89.
- 엄정식. (2013). 푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근. 『군사』. 86. pp.71~77.
- 에프게니 바자노프·나탈리아 바자노바 공저. (1998). 『(소련의 자료로 본) 한국전쟁의 전말』. 서울: 열림.
- 윤태영. (2011). 위기관리를 위한 교전규칙의 역할과 고려사항: 미국과 한국의 교전규칙 사례연구. 24(2). 『한국시민윤리학회보』. p.15.
- 이기범. (2019). 유엔사의 미래 역할 변화와 한국의 준비. 『아산정책연구원』. p.7.
- 이문항. (2001). 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화.
- 이명철, 엄태암, 박원곤. (2009). 『안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석』. 서울: 한국국방연구원.
- 이상철. (2012). 『한반도 정전체제』. 서울: 한국국방연구원.

- 이상호. (2008). 웨이크 섬(Wake Island) 회담과 중국군 참전에 대한 맥아더 사령부의 정보 인식. 『한국근현대사연구』. 45. p.145.
- 이신철. (2006). 1954년 제네바 정치회담시기 남·북의 통일론. 『사람』. 25. pp.51~52.
- 장광현. (2017). 한반도 유사시 유엔사의 전력 창출에 관한 연구. 『국방연구』. 60(4). p.98.
- _____. (2019). 『전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구』. 아주대학교 박사학위논문.
- 정경영. (2019). 유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할. 『EAI 논평』. p.2.
- 정재욱. (2014). 전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로. 『JPI 정책포럼』. p.30.
- 제임스 슈나벨, 로버트 왓슨. (1990). 『한국전쟁 상』. 서울: 국방부전사편찬위원회.
- 최승범. (2012). 『한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구: 한국군의 대응 과제 도출을 중심으로』. 국민대학교 석사학위논문
- 최윤미. (2019). 전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가. 『국방연구』. 62(4). pp.75~76.
- 한모니까. (2008). 유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령 정책과 행정권 이양 (1950~54). 『역사비평』. 85. pp.388~389.
- _____. (2010). 한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제. 『역사와 현실』. 78. p.162.
- 허 완. (2014). ‘판문점 도끼만행 사건’을 통해 본 한미동맹의 안보딜레마와 결속력 변화. 『통일연구』. 18(1). pp.47~49.
- 홍석률. (2003). 위기속의 정전협정: 푸에블로 사건과 판문점 도끼살해 사건.

『역사비평』. 63. pp.60~61.

홍용표. (2006). 1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색. 『한국 정치외교사논총』. 28(1). p.51.

_____. (2008). 정전체계와 한반도 평화. 『21세기정치학회보』. 18(3). pp.176~177.

2. 국외문헌

Gates Robert Michael. (2014). 『Duty: Memoirs of a Secretary at War (Memoirs of a Secretary at War)』. New York City: Knopf Publishing Group.

James F. Schnabel, Robert J. Watson. (1979). 『The Joint Chiefs of Staff and National Policy Vol.Ⅲ The Korean War Part I』. Washington D.C.: office of the Chairman of the Joint Chief of Staff.

United Nations. (1947). The UN General Assembly Resolution 112(Ⅱ).

_____. (1948). The UN General Assembly Resolution 195(Ⅲ).

_____. (1948). The UN General Assembly Resolution 376(V).

_____. (1950). The UN General Assembly Resolution 377(V).

_____. (1950). UN Security Resolution 82(S/1501).

_____. (1950). UN Security Resolution 83(S/1511).

_____. (1950). UN Security Resolution 84(S/1588).

United States Department of State. 『Foreign Relations of the United States 1943, the conferences at Cairo and Tehran』.

_____. FRUS. 1948, The Far East and Australasia, Volume VI.

_____. FRUS. 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part Ⅱ.

_____. FRUS. 1950, Volume VII, KOREA

_____. FRUS. 1951, Vol, VII, Part I

- _____. FRUS. 1952~1954, Korea, Volume XV, Part I
- _____. FRUS. 1952~1954, Korea, Volume XV, Part II
- _____. FRUS. 1955~1957, Vol XXIII, part II
- _____. (1957), 『American Foreign policy 1950-1955, Basic documents Volume II』. Washington D.C.: Department of State.

3. 인터넷 사이트

- 국방부. “제50차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 전문”. (2019.9.25.)
- 노무현사료관. “전시작전통제권 전환은 나라의 주권을 바로 세우는 일”. (2014.10.27.)
- 대한민국 정책브리핑. “2020년 국방예산, 정부안과 동일한 50조 1,527억원으로 확정”. (2019.12.10.)
- 미국 육군 역사 센터. “한국전쟁 중 미 육군 병력 변동현황 ‘1950년 11월~1951년 7월’”. (1990)
- 연합뉴스. “유엔사 부사령관에 캐나다 장성... 미군 아닌 첫 사례”. (2018.5.15.)
- 연합뉴스. “에이브럼스 사령관 ‘유엔사→작전사 비밀계획? 그건 가짜뉴스’”. (2019.10.17.)
- 외교부. “정전협정 (53.7.27 / 국문)”. (2012.2.1.)
- 조선일보. “벨사령관 ‘유엔사, 평시에도 전시조직 필요’”. (2007.1.19.)
- 조선일보. “한·미, 지난달 연합훈련때 지휘권 마찰”. (2019.9.4.)
- 중앙일보. “‘유엔사 한국 역할 확대’ 주문에 머뭇거리는 한국”. (2019.7.7.)
- 중앙일보. “유사시 69만 유엔군 지휘권 누가... 최악땐 껌데기 전작권 전환”. (2019.9.17.)
- 행정안전부 국가기록원. “국군통수권 이양에 관한 이승만 대통령의 각서 및

MacArthur 유엔군 총사령관의 회환”. (1950.7.14.)

Center of Military history homepage. “Ebb and flow, November 1950
~ July 1951 / United States Army in the Korean war”.
(1988.9.8.)

KBS 뉴스. “국방부는 왜 유엔사에 유감을 표명했을까?”. (2020.5.28.)

SBS 뉴스. “미, 연합사 계속 통제 의도... 전작권 전환 ‘무력화’”. (2019.9.3.)

United Nations Command Homepage. “UNC Completes Investigation
of DMZ Incident”. (2020.5.27.)

United States Forces Korea Homepage. “UNC Update”. (2019.7.11.)

YTN 뉴스. “유엔사 지위·권한 어디까지?... 한미, 살바 싸움”. (2019.9.14.)

ABSTRACT

A Study on Development of UNC After Transferring the Wartime Operational Control

- Focusing on analysis of critical policy decision -

Lee, Yun-Kyu

Major in International Security

Dept. of National Security and Strategy

Graduate School of National Defense
Science

Hansung University

A series of efforts and measures are underway to return the operational control of the ROK forces, which had to be handed over to the United Nations Command in the Korean War. Policy about the OPCON transition kept changing as new administrations came to power. Public opinion is divided over this sensitive issue. Therefore, there is a need to analyze the UNC's key policy areas and work out ways to make constructive progress. To this end, I conducted an analysis of the international coalition forces' decision to attack north of the 38 Parallel, the movement that opposed the signing of the Armistice, the dialogue about disbanding the UNC in the 70s and UNC revitalization effort in the 2000s.

To summarize the conclusions, with respect to the UNC after the OPCON transition: First, the UNC will continue to coordinate the UNC sending state forces and will do so through the annual combined exercises and meetings. Second, the relationship between the UNC / CFC and the ROK Joint Chiefs of Staff should be clearly defined after the OPCON transition and it should be clearly stated in the terms of reference and other official documents, such as strategic directives and OPLANs, that the UNC's priority is to support the CFC and the ROK forces. Third, there is a need to improve outdated or impractical UNC regulations, as well as those that are applied only to the ROK forces, such as the Armistice Rules of Engagement. It should also be reviewed whether signing a status of forces agreement for on-pen UNC forces is necessary.

【Keywords】 Korean War, UNC, Armistice Agreement, ROK-US Combined Forces Command, disbanding the UNC, OPCON transition, UNC revitalization