

# 6·25전쟁과 유엔의 역할\*

金 暎 浩

(성신여대 정외과 교수)

1. 서 론
2. 6·25전쟁의 발발과 유엔의 역할
3. 인천상륙작전 성공과 유엔의 역할
4. 결 론

## 1. 서 론

제2차 세계대전 이후 출범한 유엔은 6·25전쟁의 발발과 함께 국제평화와 안전 유지라는 설립 목표를 실현할 수 있는가 하는 시험에 직면했다. 제1차 세계대전 이후 성립된 국제연맹은 이탈리아의 이디오피아 침공, 일본의 중국 침략 등에 대해서 적절한 대응을 하지 못함으로써 평화 유지를 위한 국제기구로서의 역할을 하는데 실패했다. 유엔은 국제연맹의 실패 경험을 되풀이하지 않기 위해 강대국들이 모두 참여하는 안전보장이사회를

---

\* 이 논문은 2006년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

중심으로 세계평화와 안전을 유지하도록 했다. 그러나 유엔의 출범과 동시에 격화된 미국과 소련 사이의 냉전 대결은 신생 국제기구의 미래를 어둡게 만들었다. 6·25전쟁 발발 직전 중국공산혁명의 성공으로 인해 소련은 대만을 대신하여 공산 중국이 안보리 상임이사국이 되어야 한다고 주장하면서 유엔 안보리를 보이콧하고 있었다. 이런 상황에서 6·25전쟁이 발발함으로써 세계의 이목은 과연 유엔이 과거 국제연맹과 달리 세계 평화 유지를 위해 현장에 명시된 역할을 할 수 있을지에 집중되었다.

유엔의 6·25전쟁 개입은 집단안전보장체제가 최초로 적용된 사례로 평가받았다. 그러나 소련과 공산권의 반대로 인하여 침략국 북한에 대하여 단일의 집단안보체가 형성되지는 못했고 미국 주도 하에 세계 16개 국가들이 한국에 대한 군사적, 경제적 지원에 나섰다. 그럼에도 불구하고 유엔이 본격적으로 침략전쟁에 개입한 경우는 6·25전쟁 이후 1991년 걸프전쟁 때까지 일어나지 않았다는 점에서 유엔의 6·25전쟁 개입은 국제기구로서 유엔의 역사에 커다란 획을 긋는 사건이었다. 트루먼 행정부 지도자들은 6·25전쟁 개입을 정당화시키기 위해 미국 의회 및 미국민에게 미국의 참전이 유엔을 통한 집단안보체제 참여의 일환임을 강조했다. 유엔의 6·25전쟁 개입은 과연 집단안보체제가 적용된 사례인지를 둘러싸고 여전히 논란이 계속되고 있다. 나아가 미국 헌법의 경우 전쟁선포권은 의회가 갖고 있기 때문에 의회의 동의없이 6·25전쟁에 참전한 트루먼 대통령의 결정은 위헌적이라는 논란이 아직도 계속되고 있는 실정이다.

대한민국은 유엔 감시 하의 선거와 유엔 총회의 승인을 거쳐 탄생한 국가였다. 일본군 무장해제를 위해 한반도를 분할, 점령한 이후 미국과 소련은 모스크바삼상회의 합의를 거쳐 통일정부 수립을 위해 미소공동위원회를 두 차례에 걸쳐 개최했지만 합의에 이르지 못했다. 미국은 1947년 9월 제2차 유엔 총회에 한국 문제를 상정했다. 유엔의 군사적 개입은 6·25전쟁 이후 본격화되지만 이미 유엔은 한국의 탄생에 직접적으로 개입했고 한국을 국가로서 인정했다.<sup>1)</sup> 미국은 소련이 거부권을 행사할 가능성이 있는 안

보리를 피해 한국 문제를 유엔 총회에 상정했다. 안보리보다 총회를 통한 한국 문제 해결 방식은 6·25전쟁 발발 이후에도 미국에 의해 되풀이된다. 유엔에 의한 총선거를 거부한 북한의 남침에 의해 유엔의 도움으로 탄생한 한국의 적화는 유엔의 위신에 심각한 타격을 가할 것이었다. 이러한 역사적 배경은 북한의 남침에 대한 미국을 비롯한 자유세계의 대응 방식은 유엔을 통한 것이 될 것이라는 점에 국제적 공감대가 형성되는 데 기여했다.

대한민국의 건국에 깊이 간여한 유엔의 6·25전쟁 참전은 국제기구로서 유엔 체제에도 많은 변화를 가져왔다. 유엔은 국제기구를 통한 세계평화 유지라는 이상적 목표를 추구하면서도 국가들 사이의 세계적 차원의 힘의 분포상태를 중시하는 현실주의적 입장을 유엔 기구 구성에 반영했다. 안보리 상임이사국에 포진한 강대국들 사이의 합의가 원만하게 이루어질 경우 분쟁 발생시 유엔의 대응은 순조롭게 진행될 수 있을 것이다. 만약 상임이사국 사이에 의견 대립이 존재할 경우 안보리의 분쟁 조정 및 강제 조치 기능은 제대로 작동할 수 없었다. 1947년 한국문제의 유엔 총회 이관에서 보는 것처럼 유엔이 6·25전쟁에 개입한 이후 미국과 소련 사이의 의견 대립으로 인하여 안보리는 마비상태에 빠지게 된다. 그 결과 미국은 안보리 대신에 유엔 총회를 통해 세계 평화와 안전 유지를 위한 제반 조치를 취하고자 했다. 1960년대초 독립한 신생국들의 발언권이 유엔 총회에서 다시 강화되어 강대국들의 국익에 반대되는 결의안들이 가결되었을 때 강대국들의 입장은 매우 난처하게 되었다. 유엔의 6·25전쟁 개입은 북한의 남침으로부터 한국을 존망의 위기에서 구해주었을 뿐만 아니라 그 과정에서 유엔 체제 자체도 커다란 변화를 겪는 결과를 가져왔다.

1) 국가 성립과 관련하여 대외적 인정의 중요성에 관해서는 Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 21-31; Thomas J. Biersteker and Cynthia Weber, *State Sovereignty as Social Construct* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 1-2 참조. 유엔에 의한 신생 독립국의 국가성에 대한 인정은 한국이 향후 국제적으로 중요한 선례를 제공했다.

이 글은 6·25전쟁과 관련된 유엔의 역할을 크게 두 시기로 구분지어 분석하고자 한다. 우선 6·25전쟁 발발 직후 유엔이 안보리에서 일련의 결의안을 통해 6·25전쟁에 개입하게 되는 과정을 살펴본다. 한국문제의 유엔 상정을 주도한 미국의 지도자들이 6·25전쟁 개입을 어느 정도 유엔의 집단안전보장체제의 일환으로 보았는지를 분석할 것이다. 유엔을 통한 미국의 개입은 헌법상으로 규정된 의회의 전쟁선포권 없이 이루어졌기 때문에 6·25전쟁 ‘트루먼의 전쟁’이라는 비판이 제기되어 왔다. 미국 개입을 둘러싼 미국 국내의 논란을 비판적으로 분석한다. 또한 전쟁 초기 안보리 결의안이 통과되는데 결정적 요인으로 작용했던 소련의 안보리 불참 이유들을 분석한다. 다음으로 이 글은 인천상륙작전 이후 유엔이 북진의 정당성을 확보하기 위해 유엔 총회를 통해 통과시킨 일련의 결의안 내용을 분석한다. 소련의 안보리 복귀와 비토권 행사로 인하여 전쟁 초기와 달리 안보리를 통해 6·25전쟁과 관련된 결의안을 통과시키는 것이 불가능하게 되자 미국과 자유세계는 안보리 대신에 총회를 적극활용하게 된다. 이러한 결정은 유엔체제 자체에도 커다란 변화를 가져오게 된다. 유엔의 6·25전쟁 과정에서 생겨난 유엔 체제 변화 내용과 그 의미를 분석한다. 결론적으로 이 글은 6·25전쟁에서 유엔의 역할이 남긴 유산을 어떤 것들이 있는지를 지적하고 향후 한반도 평화정착을 위해 유엔이 6·25전쟁 시기와 같이 어떤 역할을 할 수 있는가 하는 점을 살펴볼 것이다.

## 2. 6·25전쟁의 발발과 유엔의 역할

6·25전쟁이 발발했을 당시 한국에는 유엔한국위원단(United Nations Commission on Korea, UNCOK)이 활동하고 있었다. 원래 유엔은 1948년 5월 10일 한국에서의 자유총선거를 감시하기 위해 유엔한국임시위원단

(United Nations Temporary Commission on Korea, UNTCOK)을 구성했고 남한에서 총선 이후 한국을 인정하고 이 조직을 유엔한국위원단으로 대체시켰다. 유엔한국위원단은 한반도로부터 외국 군대의 철수 여부를 감시하고 한반도의 통일을 위해 유엔의 지원을 집행하는 기관이었다.<sup>2)</sup> 1948년말 소련군이 북한으로부터 철수하고 1949년 6월 미군이 남한으로부터 철수를 완료하면서 38선에서는 수많은 국경분쟁이 발발하기 시작했다. 이러한 상황에서 1949년 제4차 유엔 총회는 38선상에서 일어나는 남북한 사이의 군사적 충돌과 국경분쟁에 관해 보고할 것을 유엔한국위원단의 임무로서 추가했다. 6·25전쟁 발발 당시 이 위원단의 보고서는 유엔의 6·25전쟁 결정에 지대한 영향을 미치게 된다.

6·25전쟁 발발 직후 유엔한국위원단 뿐만 아니라 미국도 리(Trygve Lie) 유엔 사무총장을 통해 한국 문제의 유엔 상정을 이미 논의하고 있었다. 유엔의 6·25전쟁 개입은 북한의 남침 배후에 소련이 있다고 확신한 미국의 적극적인 외교적 노력의 결과였다는 점은 부인할 수 없다. 유엔의 승인으로 대한민국 정부가 수립된 이후 미국은 한국의 미래는 미국의 국가 이익 뿐만 아니라 유엔의 위신에도 직접적 영향을 미친다고 보고 있었다. 북한의 남침 발생시 미국은 이 문제를 유엔 안보리에 제출하고 그 결의에 따라 한국의 지원 여부를 결정할 것이라고 구체적 정책 방안까지 검토해 두고 있었다. 또한 6·25전쟁 발발 직후 트루먼에게 한국 문제의 유엔 안보리 제출을 처음으로 권고한 애치슨 국무장관은 유명한 프레스클럽 연설에서 한국이 침략받았을 경우 자위력에 우선 의존해야 하지만 세계평화와 안전 유지를 목표로 하고 있는 유엔을 통한 대응 또한 모색되어야 할 것임을 천명하였다.<sup>3)</sup> 6·25전쟁 발발 이전 미국 정책결정자들이 한반도 유사시 유엔을 활용하는 방안을 정책적 차원에서 적극적으로 모색해두고 있었지만

2) *General Assembly Resolution 195 (III)*, December 12, 1948.

3) Dean Acheson, "Crisis in Asia: An Examination of U.S. Policy," *Department of State Bulletin*, Vol. XXII, No. 551, January 23, 1950, pp. 111-118.

그러한 정책 검토가 상황 발생시 유엔과 미국의 6·25전쟁 개입을 의미하는 것은 아니었다. 한국문제를 유엔으로 이관하고 유엔을 통한 미국의 개입을 추진하는 데 결정적인 역할을 한 인물은 애치슨 국무장관이였다.

북한이 전면 남침을 개시했다는 주한 미국대사 무초(John J. Muccio)의 최초의 전문이 국무성에 도착한 것은 워싱턴 현지 시간으로 1950년 6월 24일 토요일 저녁 9시 26분이였다.<sup>4)</sup> 당시 유엔은 유엔한국위원단을 한국에 배치해 두고 있었지만 미국은 주한미군 철수 이후 약 500명의 군사고문단을 남겨두었고 이들을 통해 38선상에서 일어나는 남북한 사이의 분쟁들을 파악하고 있었다. 무초의 전문은 미국 군사고문단의 정보 판단에 기초한 것이였다. 당일 트루먼은 자신의 고향인 미주리주 인디펜던스를 방문하고 있었다. 밤 11시경 애치슨은 무초의 전문 내용을 트루먼에게 전화로 보고하고 한국문제를 유엔에 상정하여 해결 방안을 모색하는 것이 좋겠다는 의견을 개진하여 트루먼의 승인을 받았다.<sup>5)</sup> 그 직후 미국은 유엔안보리에 상정할 문안 기초 작업에 착수했고 유엔 사무총장에게 일요일 유엔안보리 소집을 요구했다. 유엔 안보리 문안 내용은 애치슨을 통해 트루먼에게 전화로 보고되어 승인을 받았다. 이러한 과정을 거쳐 드디어 6·25전쟁 발발 소식이 워싱턴에 전해진 후 하루가 채 지나기 전에 한국문제는 유엔안보리에 상정되게 되었다.

6월 25일 오후 2시 메논(Gopala Menon) 인도 대표 주재 하에 소집된 유엔 안보리는 리 사무총장이 북한의 남침이 유엔 결의안을 위반한 것이고 세계 평화에 심각한 위협을 제기하는 이 문제는 유엔 안보리가 직접 다루

4) Muccio to Acheson, June 25, 1950, *Foreign Relations of the United States, 1950*, Vol. VII: Korea(이하 *FRUS*로 약칭)(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976), pp. 125-126.

5) 이 전화 보고 후 애치슨은 무초의 전문을 트루먼에게 전달하도록 지시했고, 백악관 통신 센터는 그 전문을 캔자스시의 어느 호텔에 상주하고 있던 백악관 통신그룹에게 일요일 새벽에 보냈다. 이에 관해서는 "Chronology," box 7, *Foreign Policy: Korea, Papers of Eben A. Ayers, Harry S. Truman Library* (이하 HSTL).

어야 한다는 보고를 시작으로 진행되었다. 또한 안보리는 장면 유엔 한국 대표를 회의장에 참석할 수 있도록 조치했다. 이 회의에서 안보리는 결의문 82호를 채택했다.<sup>6)</sup> 이 결의안은 북한군의 한국에 대한 무력공격에 대해 심각한 우려를 표명하고 이러한 행위가 평화를 파기한 것을 의미한다고 결정했다. 나아가 이 결의문은 모든 적대행위의 즉각적인 중지를 촉구하고 북한이 군대를 38선 이북으로 철수할 것을 촉구했다. 이러한 내용은 유엔의 승인을 통해 성립된 한국에 대한 군사공격은 유엔에 대한 공격을 의미한다는 것을 지적한 것으로서 북한의 침략을 지원한 국가들도 그 책임을 면할 수 없다는 것을 분명히 한 것이다. 한편 유엔한국위원단은 북한에 대해서 침략 행위를 중지하고 즉시 38선 이북으로 철수할 것을 여러 채널을 통해 북한에게 호소했지만 북한은 군사행위를 중지하기는커녕 3일만에 서울을 점령하고 말았다. 그 결과 유엔한국위원단은 일본으로 철수할 수밖에 없었다.

북한이 유엔 안보리 결의안을 수용하지 않고 남침을 계속하자 미국은 또 다른 결의안을 제출했다. 미국의 초안은 결의문 83호로 채택되었는데 그 내용은 한국정부가 유엔에 대해 평화와 안전을 확보하기 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취해줄 것을 호소한 사실을 강조하고 회원국들이 국제평화와 안전의 회복을 위해 한국에게 필요한 원조를 제공할 것을 권고(recommend)하고 있다.<sup>7)</sup> 이 결의문은 권고의 형식을 띠고 있지만 북한의 남침이 유엔헌장을 위반했다는 사실을 명백히 했고 유엔헌장의 정신에 따라 집단안보체제가 발동될 수 있는 요건이 충족되었다는 안보리의 입장이 반영된 것이었다. 유엔은 회의를 통해 안전에 대한 토의 결과를 결의문(resolution)의 형식으로 발표한다. 이 결의문은 유엔 회원국들의 집단적

6) Unites Nations Resolution 82 (S/1501), June 25, 1950. 당시 비상임이사국은 6개국이었고 1965년 유엔 헌장 개정으로 그 숫자는 10개국으로 늘어났다. 이 결의안은 찬성 9표, 유고는 기권, 소련을 불참으로 통과되었다.

7) Unites Nations Resolution 83 (S/1511), June 27, 1950.

의사 표현으로 받아들여지고 세계평화와 안전 유지라는 유엔의 목표를 실현하기 위한 구체적 수단이다. 한국문제와 관련된 유엔 안보리의 결의안이 회원국들에게 권고한다는 표현을 사용하고 있지만 이 결정은 유엔 회원국들에게 구속력을 갖는 의미로 해석될 수 있다.<sup>8)</sup>

유엔은 위의 두가지 결의안이 효율적으로 실행될 수 있도록 하기 위해 7월 7일 세 번째 결의안을 통과시켰다.<sup>9)</sup> 이 결의안은 안보리 결의에 따라 군대와 지원을 제공하는 국가들이 미국 지휘 하의 통합사령부에 그러한 군대와 지원을 제공할 것을 권고하고 있다. 미국이 통합사령부를 지휘하게 됨으로써 전쟁 진행 과정과 그 결과에 대해서는 미국이 유엔 안보리에 보고하는 의무를 지게 되었다. 또한 이 결의안은 미국에게 통합사령관을 지명할 권한을 부여하고 통합사령부가 참전국가들의 국기와 함께 유엔기를 사용할 수 있도록 승인했다. 6·25전쟁은 유엔 역사상 유엔의 깃발 하에 통합사령부가 구성되어 침략자를 저지하기 위해 나서는 집단안보체제의 최초의 사례로 기록되었다.

원래 유엔헌장은 침략자에 대응하기 위해 안보리 산하에 군사참모위원회라는 기구를 설치하기로 되어 있었다. 집단안보체제에 참여하기 위해 유엔 안보리는 군사력을 제공하기로 한 국가들과 유엔이 협정을 맺도록 했고 구체적인 군사적 판단과 전략은 군사참모위원회가 결정하도록 했다. 그러나 이 문제는 냉전의 격화와 함께 미국과 소련 사이에 논란이 거듭되면서 실현되지 못했다. 안보리 결의안 84는 군사참모위원회 대신에 미국 주도 하의 통합사령부에 유엔군 작전지휘권을 부여함으로써 6·25전쟁과 관련된 군사전략적 판단은 미국 대통령의 지시를 받는 미국 합동참모본부에 의해 결정되게 되었다.

6·25전쟁 직후 통과된 일련의 안보리 결의안들은 소련의 불참에 의해 가능하게 되었다. 소련을 비롯한 공산권 국가들은 이러한 결의안들이 무효

8) 박치영, 『유엔 정치와 한국문제』(서울: 서울대 출판부, 1995), pp. 333-334.

9) United Nations Resolution 84(S/1588), July 7, 1950.

라고 주장했지만 불참은 거부권의 행사를 의미하지 않는다는 공감대가 형성되었기 때문에 이미 이루어진 결의안에 대해서는 영향을 미칠 수 없었다. 소련의 불참은 6·25전쟁 발발 직후 유엔의 역할과 관련하여 역사적 미스터리의 하나로 남아 있다. 이 문제와 관련하여 소련 붕괴 이후 소련의 공식 문서가 공개된 것은 없고 당시 결정에 참여한 인물들의 증언을 통해 소련의 안보리 불참 결정과 관련된 상황을 어느 정도 이해할 수 있게 되었다. 6·25전쟁 발발 당시 소련 외무성에서 스탈린의 신임을 받고 있던 인물은 그로미코(Andrei Gromyko) 소련 외무성 부외상이었다. 그는 주미 소련대사와 유엔대사를 거쳐 부외상으로 일하고 있었다.

한국문제가 안보리에 상정되었을 때 소련의 선택안은 세가지였다. 미국이 제출한 결의안에 동의하는 것은 미국의 의도대로 사태가 진전되는 것이었기 때문에 소련으로서는 받아들일 수 없는 안이었다. 다음으로 참여하여 기권하거나 불참하는 경우 9개국의 승인을 받는 것이 거의 확실시 되었기 때문에 미국안은 통과될 수밖에 없었고 이 경우도 소련의 국익과 배치되는 결과였다. 세 번째 안은 소련의 비토권 행사였다. 안보리 상임이사국으로서 소련이 비토권을 행사할 경우 미국안은 받아들여지지 않을 것이었다. 이 세가지 안 중에서 소련이 선택하리라고 예상된 안은 비토권의 행사였다. 당시 소련 외무성은 비토권 행사를 포함한 여러 가지 안들을 만들어놓고 스탈린의 결정이 내려질 경우 유엔 대사에게 지시문을 보내기 위해 만반의 준비를 하고 있었다.

유엔안보리 참석과 비토권 행사 여부와 관련된 중요한 사항은 스탈린의 지시없이 이루어질 수 없었다. 뉴욕 안보리 회의가 끝나가고 있었음에도 불구하고 그로미코는 스탈린과 연락이 되지 않았다고 회고하고 있다.<sup>10)</sup> 위기 상황에서 결정이 이루어지기 위해서는 스탈린과 직접 전화통화가 이루어져야 했다. 그러나 유엔 안보리 회의가 개최된 직후 그로미코는 스탈린

10) Iurii Dubinin, "Stalin Never Turned up for Contact," *International Affairs*, Vol. 49, No. 4(2003), pp. 209-210.

과 연락이 이루어지지 않았기 때문에 스탈린의 비서를 통해서 여러 번에 걸쳐 스탈린과의 전화통화를 요청해 두었다. 그러나 그로미코의 요청을 받은 스탈린은 끝내 전화통화 요청에 응하지 않은 것으로 알려지고 있다. 그로미코는 스탈린에 의해 비토권 행사 지시가 이루어졌다고 한다면 말리크(Jacob Malik) 주유엔 소련대사는 안보리 회의에 참석하여 투표할 수 있는 충분한 시간이 있었다고 주장하고 있다. 그로미코의 거듭된 요청에도 불구하고 스탈린은 끝까지 그로미코와의 전화통화를 거부함으로써 구체적인 지시안이 말리크에게 전달되지 못했고 미국에 의해 제출된 안보리 결의안이 통과되고 말았다.

그로미코의 회고담은 소련 불참과 관련하여 많은 시사점을 던져주고 있다. 우선 소련의 불참이 스탈린의 구체적인 지시에 의해 이루어진 것이 아니라 는 점이 밝혀졌다.<sup>11)</sup> 6·25전쟁 직후 나온 소련의 공식적 입장은 6·25전쟁은 북한의 국경지역들에 대한 남한의 도발에 의해 촉발된 것이기 때문에 그 책임은 전적으로 남한 정부와 그 배후에 있는 세력들에게 있다는 것이었다.<sup>12)</sup> 그로미코에 의해 미국에 전달된 각서에 따르면 남한이 도발한 38선상의 국경분쟁에 대해서 북한이 즉각적으로 반격을 가함으로써 국경분쟁의 연장선상에서 6·25전쟁이 발발했기 때문에 6·25전쟁 발발과 관련하여 소련은 아무런 책임이 없다는 것이었다. 또한 소련은 이미 한반도에서 소련군을 철수시켰고, 이는 소련이 다른 국가들의 대내적인 문제에 일체 간섭하지 않는다는 소련의 전통적인 정책을 그대로 입증하는 것이라고 주장했다. 결국 소련은 남북한 사이에 내전의 형태로 일어난 전쟁에 대해서 내정불간섭의 원칙을 준수할 것이라는 입장을 분명히 했다. 나아가 소련이 6·25전쟁 관련 안보리 회의에 불참한 이유에 대해서는 공산중국이 유엔

11) 러스크는 소련의 불참이 스탈린의 지시에 의해 이루어졌다고 그의 회고록에서 주장하고 있다. 이 점에 관해서는 Dean Rusk, *As I Saw It* (New York: I. B. Tauris, 1991), p. 141을 참조.

12) Kirk to Acheson, June 29, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. VII, p. 299.

안보리에 정식으로 가입되는 것을 허용하지 않는 미국의 정책에 항의하여 유엔을 거부하고 있다고 주장했다. 소련의 안보리 불참은 6·25전쟁 이전부터 이루어지고 있던 소련에 의한 대유엔 항의의 연장선상에 있다는 주장이었다.

소련 대사 말리크는 1950년 1월 13일 대만을 대신하여 공산중국을 안보리에 앉히지 않는다는 이유를 내세워 안보리 불참을 선언했다. 소련의 불참은 이러한 항의의 연장선상에 있었지만 여전히 여러 가지 의문이 남는다. 우선 스탈린은 북한의 남침에 대한 미국의 즉각적인 반응에 매우 놀랐을 것이다. 북한의 남침을 지원하기로 결정하면서 스탈린은 미국의 참전 가능성을 완전히 배제하지는 않았다. 그렇기 때문에 김일성으로 하여금 전쟁 도발 이후 미국의 개입과 같은 상황이 발생할 경우 중국이 북한 편에서 도울 수 있도록 사전 동의를 얻도록 해두었던 것이다. 스탈린은 안보리에 불참함으로써 안보리의 권위를 떨어뜨리기 위해 미리 소련을 안보리에서 철수시켰을 것이라는 해석도 가능할 것이다. 또한 스탈린은 설령 소련이 참석하여 거부권을 행사한다고 하더라도 대한민국 수립 과정에서 보는 것처럼 미국은 한국문제를 총회로 이관할 가능성이 있다고 보았을 것이다. 그렇게 될 경우 미국은 6·25전쟁 개입 근거를 유엔 총회를 통해서 확보할 수 있을 것이다. 스탈린은 여러 가지 고려에서 안보리 불참을 결정했겠지만 북한의 남침 배후에는 소련이 있다고 본 미국 정책결정자들에게 소련의 불참은 유엔을 통한 미국의 6·25전쟁 개입이 초기부터 즉각적으로 이루어지는 것을 가능하게 했다.

6·25전쟁 초기 유엔의 역할을 논의하기 위해서는 유엔을 둘러싼 미국과 소련 사이의 입장 차이를 이해하는 것도 중요하지만 미국 행정부 내부에서의 6·25전쟁에 대한 대응 방안과 관련된 논의들을 살펴볼 필요가 있다. 그동안 6·25전쟁 기간 중 유엔의 역할은 미국의 국익을 대변하는 역할에 그쳤다는 비판론이 제기된 것이 사실이다. 미국은 6·25전쟁 개입에 대한 국제적 명분을 확보하기 위해 유엔을 이용했기 때문에 유엔 안보리 결의를

통한 유엔의 6·25전쟁 개입은 집단안전보장체제의 일환으로 보기보다는 미소 냉전 대결에서 미국의 국익을 우선시한 결과였다는 주장이다. 이러한 비판이 어느 정도 타당성을 갖고 있는지를 이해하기 위해서는 미국 행정부 내부의 논의와 미국 의회와 행정부 사이의 전쟁선포권을 둘러싼 논란을 검토하는 것이 필요하다.

트루먼은 미국 현지 시간으로 6·25전쟁이 발발한지 하루가 지난 일요일 저녁 워싱턴으로 돌아와 최초로 국가안전보장회의를 개최했다.<sup>13)</sup> 이 회의에서 미국은 미제7함대를 대만해협으로 급파할 것을 결정했다. 중국의 대만 침공을 막고 동북아시아에서 전선이 한반도 이외의 지역으로 확대되는 것을 막기 위해서였다. 이 안은 안보회의에서 애치슨에 의해 제시되었는데 그는 대만해협 봉쇄의 또 다른 목적을 장개석이 6·25전쟁을 역이용하여 중국 본토를 침략하는 것을 막기 위한 목적도 있다고 지적했다. 이 결정은 미국이 중국 내전에 다시 개입한다는 것을 의미했고 소련과 중국이 요구한 중국의 안보리 상임이사국 가입을 인정할 수 없다는 단호한 의지를 천명한 것이었다. 6·25전쟁 이후 대만의 장개석은 안보리 결의안 83호에 부응하기 위해 3만여명의 군대를 6·25전쟁에 파견하고 싶다는 의사를 미국에게 전달했다. 그러나 미국은 다른 국가들의 군사 원조 제공은 받아들였지만 대만의 제의는 거부했다. 미국은 장개석의 군대가 한반도에 투입될 경우 중국 내전이 한반도와 만주를 중심으로 재발할 것을 우려했다. 미국이 장개석의 제안을 거부하고 유엔 회원국들의 군사원조 제공 제의를 선별적으로 받아들임으로써 미국의 6·25전쟁 개입을 유엔에 의한 집단안전보장체제의 일환으로 설명하려는 주장은 뚜렷한 한계를 가질 수밖에 없다.

또한 미국은 유엔 결의안 83호가 논의되기 이전부터 6월 25일 안전보장회의 결정에 따라서 한국에게 무기와 탄약을 제공하기로 결정했다. 또한 남한으로부터 미국 민간인들을 보호하고 일본으로 안전하게 철수시키기 위해 맥아더로 하여금 공군과 해군을 사용할 수 있도록 허가했다.<sup>14)</sup> 민간인

13) Memorandum by Philip Jessup, June 25, 1950, FRUS, 1950, Vol. VII, p. 160.

철수 작전에는 미 제5공군이 참여했지만 공군의 군사작전 범위는 처음에는 38선 이남으로 한정되어 있었다. 그러나 유엔 결의안 83호가 통과된 직후 미국은 맥아더에게 보내는 작전명령서를 통해 공군력을 동원하여 38선 이북에 있는 북한의 군사적 목표물을 공격할 수 있도록 했다.<sup>15)</sup> 미국은 이미 유엔군 사령부가 구성되기 이전부터 맥아더를 통해 6·25전쟁에 군사적으로 깊이 개입하고 있었다. 그렇다고 해서 미국이 유엔의 결정과 상관없이 독자적으로 6·25전쟁에 군사적으로 개입한 것은 아니었다. 미국은 위기 상황에 직면하여 미국 민간인 철수와 같은 긴급한 작전을 수행하기 위해 일본에 주둔 중인 미군력을 동원하면서도 유엔 결의안에 따라 여타 국가들의 군사적 지원에 발맞추어 유엔통합사령부를 구성하고 유엔군의 일원으로 6·25전쟁에 개입하게 된다.

유엔의 집단안보체제의 일환으로 6·25전쟁에 참여했다는 트루먼행정부의 주장은 전쟁선포권을 갖고 있는 의회의 승인을 회피하기 위한 방편이었다는 비판이 제기되었다.<sup>16)</sup> 유엔결의안이 통과되기 이전부터 의회의 승인 없이 미군을 투입시켰고 6·25전쟁 개입을 기정사실화하고 유엔 결의안을 통해 사후적으로 개입 명분을 확보하려고 했다는 주장이다. 이러한 비판은 중공군 개입 이후 유엔군에게 전세가 불리하게 전개되고 휴전협상이 지연되면서 유엔군 사상자가 늘어나자 미국 내에서는 6·25전쟁이 ‘트루먼의 전쟁’이라는 비판에 정당성을 부여하는 것으로 흔히 인용되었다. 그러나 유엔 현장에 따르면 침략이 발생했을 때 유엔 안보리가 국제평화와 안전 유지를 위해 적절한 조치를 취할 수 있을 때까지 회원국들은 자위적 조치를 취할 수 있다는 사실을 명시하고 있다. 이 점에서 전쟁 초기 의회의 승인없이 위기 상황에 대처하기 위한 미국의 군사적 대응은 오히려 유엔 현장의 정

14) 구체적인 민간인 철수 상황에 대해서는 “Administration Annexes: Personnel,” June 27, 1950, box 19, G-2 Decimal File, Far East Command, Record Group 497 참조.

15) JCS to MacArthur, June 29, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. VII, p. 241.

16) Louis Fisher, “The Korean War: On What Basis Did Truman Act?,” *American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 1(January 1995), pp. 32-33.

신을 따른 것으로 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

6·25전쟁 결정과 관련하여 트루먼은 사전에 미국 의회 지도자들과 충분한 논의를 거친 것으로 알려져 있다.<sup>18)</sup> 미국 행정부는 위기 상황에 대응하기 위해 독자적으로 정책을 입안하고 실행에 옮기면서도 다양한 채널을 통해 의회의 동의를 구하려는 노력을 게을리 하지 않았다. 트루먼은 6월 27일 의회 지도자들과 회담을 갖기 이전에 상원 외교분과위원회 위원장이었던 코널리(Tom Connally) 의원과 전화 통화에서 미국이 6·25전쟁에 개입하기 위해 의회의 전쟁 승인을 받아야 할 필요가 있는지를 문의했다. 이에 대해 코널리 의원은 도둑이 집을 침범할 경우 경찰서에 가서 허가를 받지 않고서도 도둑을 총으로 쏠 수 있음을 지적하고 한국 문제가 의회로 넘어올 경우 장기간에 걸친 논란으로 인해 미국의 대응이 늦어질 수 있음을 우려했다. 그리고 그는 트루먼에게 미국은 유엔 현장의 정신에 따라서 유엔 결의에 따라 6·25전쟁에 개입할 수 있을 것이라고 조언했다. 이러한 사실은 트루먼이 6·25전쟁 결정 과정에서 의회를 완전히 무시했다거나 군사력 투입 후 기정사실화된 것을 의회에 사후적으로 통보했을 뿐이라는 주장과 배치된다.

트루먼은 6·25전쟁 결정과 관련한 대통령 담화문을 발표하기 직전에 의회 지도자들과 회담을 갖고 그들의 의견을 구했다. 이 자리에서 유엔의 결의에 따라 6·25전쟁에 대처하겠다는 트루먼의 담화 내용과 이미 취해진 미행정부의 군사적 조치들에 대해 의회 지도자들은 아무도 이의를 제기하지 않았다.<sup>19)</sup> 특히 의회 지도자들은 한국이 유엔에 의해 탄생된 국가라는 점을 상기하고 미국의 6·25전쟁 개입은 유엔을 통해 이루어져야 한다는 데 의견의 일치를 보았고 미국이 유엔을 통해 얻어낸 결의안 내용에 대해

17) Robert F. Turner, "Truman, Korea, and the Constitution: Debunking the 'Imperial President' Myth," *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 19, No. 2(Winter 1996), pp. 533-582.

18) Tom Connally, *My Name is Tom Connally* (New York: Crowell, 1954), p. 346.

19) David McCullough, *Truman* (New York: Simon & Schuster, 1992), p. 780.

공감을 표시했다. 의회 지도자들은 대통령이 6·25전쟁 개입을 위해 의회로부터 전쟁 참여 결의안을 요청할 필요가 없음을 분명히 했던 것이다. 이러한 사실에 비추어볼 때 6·25전쟁 발발 직후 미국 행정부와 의회 내에서는 미국의 6·25전쟁 개입은 유엔을 통해 이루어져야 하고 미국은 유엔 안보리 결의안을 충실히 이행하는 방향으로 국제 여론에 호소하고 여타 국가들로부터 군사 지원을 받아야 한다는 데 공감대가 형성되어 있었던 것이다. 제2차 세계대전 이후 탄생한 유엔이 6·25전쟁에 제대로 대처하지 못할 경우 국제연맹과 같은 실패를 되풀이하게 될 것이고 국제평화에 심각한 위협이 될 것이라는 데 미국 행정부와 의회 지도자들의 인식이 일치하고 있었던 것이다. 의회 지도자과 회담 직후 트루먼은 미국은 유엔 결의안에 따라 한국을 돕기로 결정했다는 내용을 발표했다. 이 담화에 대한 미국 언론과 여론은 매우 긍정적이었다.

유엔의 깃발 아래 구성된 유엔군의 6·25전쟁 참전은 유엔군과 한국군의 지휘 체계가 통합되는 결과를 가져왔다. 1950년 7월 14일 한국은 전쟁상태가 지속되는 한 한국의 육해공군의 모든 지휘권을 유엔군사령부에 이양하기로 결정했다. 여기서 지휘권은 군 인사 및 부대 편제를 포괄하는 광범위한 권한이기 때문에 유엔군사령관은 한국군에 대한 작전지휘권을 이양받았다. 유엔군이 군사작전을 주도하는 상황에서 유엔군사령관의 지휘 하에 한국군을 두는 것이 작전의 효율성을 위해 낫다는 한국측의 판단에 의해 작전지휘권이 이양되었던 것이다. 6·25전쟁 이후 체결된 한미상호방위조약에는 유엔군사령부가 한국의 방위를 책임지는 동안 국군을 유엔군사령부의 작전통제 하에 둔다는 규정이 있다. 이처럼 유엔군사령부는 6·25전쟁 이후에도 국군에 대해 작전통제권을 행사함으로써 6·25전쟁 당시 강화된 유엔군과 한국군의 연합방위체제는 더욱 강화되었다. 6·25전쟁 당시 유엔의 역할은 존망의 위기에 처한 한국을 북한의 침략으로부터 구해냈을 뿐만 아니라 유엔군과 한국군의 긴밀한 연합방위체제의 형성으로 한국군의 군사력과 군사전략 발전에도 크게 기여했다.

### 3. 인천상륙작전 성공과 유엔의 역할

중국 문제 때문에 유엔을 보이콧하고 있던 소련은 8월 1일부터 안보리 의장직을 맡으면서 유엔에 복귀했다. 소련의 복귀는 안보리에서 미국을 중심으로 한 자유세계의 결의안들이 소련의 거부권 행사로 인해 더 이상 순조롭게 통과될 수 없음을 의미했다. 유엔 안보리 결의안을 지지하여 군사원조를 제공한 국가들의 숫자는 16개국에 이르게 되었다. 북한의 남침 이후 부산방어선을 중심으로 전선이 고착되어 있다가 맥아더에 의해 감행된 성공적 인천상륙작전에 의해 전쟁의 양상은 완전히 반전된다. 전쟁 초기와 달리 새로운 상황에 직면하여 6·25전쟁과 관련된 유엔의 역할은 새로운 국면으로 접어들게 된다. 전쟁 초기 유엔의 역할은 일련의 결의안을 통해 국제평화와 안전을 확보하기 위한 구체적 방안을 제시하는 것이었다. 이러한 결의안을 실행해 나가는 과정에서 유엔군에 의한 전쟁의 성과가 구체적으로 드러나고 중국이 전쟁에 개입하면서 유엔의 역할은 초기와 달리 더욱 확대되면서 유엔 체제 자체에도 커다란 변화를 가져오는 양상으로 발전하게 된다.

미국은 전술적 목적 때문에 북한 지역의 군사 목표들을 공군력을 이용해 공격하는 것을 전쟁 초기부터 허용했다. 인천상륙작전 성공 이후 유엔군은 38선 이북으로 진격해 들어가야 하는가 하는 문제에 직면하게 되었다. 6·25 전쟁 초기 통과된 유엔 결의안들은 북한이 38선 이북으로 철수할 것을 촉구하고 한반도에서 평화의 회복을 촉구하고 있다. 안보리 결의안들이 유엔군에게 북진을 할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있는지 여부가 논란의 핵심으로 떠올랐다. 유엔군은 이미 북진을 감행할 수 있는 군사적 능력을 갖추고 있었다. 1950년 9월 30일 현재 미국은 6개 사단을 비롯하여 약 11만 3천명의 병력을 투입했고, 국군과 외국 지원군을 포함한 유엔군 병력은 약

23만명에 달했다.<sup>20)</sup>

북진 문제는 미행정부 내부 뿐만 아니라 유엔군 내부에서도 논란의 대상이 되었다. 우선 맥아더 중심의 유엔군사령부는 북진을 강력하게 희망했다. 또한 한국 정부는 이 기회에 북한 공산세력을 완전히 제거하고 통일을 이룩해야 한다고 주장하고 유엔의 결정과 상관없이 국군 자체적으로 북진통일을 완성하겠다는 입장을 공개적으로 천명했다. 그러나 미국 행정부 내부에서는 북진시 소련국이나 중공군의 개입을 불러올 수 있고 전쟁의 불확실성이 매우 증대될 것이라는 우려 때문에 인민군을 38선 이북으로 격퇴시킨 후 전전상태를 회복하는 데 만족해야 한다는 신중론이 대두되었다.<sup>21)</sup>

미국 행정부가 북진을 결정하는 문서는 NSC 81/1로서 이 문서는 트루먼에 의해 1950년 9월 11일 승인되었다.<sup>22)</sup> 이 문서는 유엔군의 북진을 승인하면서도 여러 가지 조건들을 달아두고 있다. 북진을 하더라도 소련과 중국을 자극하지 않기 위해 소련과 만주 국경 지역에는 한국군 이외의 병력을 파견해서는 안된다는 단서 조항을 달아 두었다. 또한 만약 소련이 직접 개입할 경우 유엔군 사령관은 전쟁을 확대하지 말고 미국 대통령의 지시를 받도록 하고 있다. 중공군 개입 경우 군사적으로 가능할 경우 중국에 대응해야 하지만 중국 본토를 공격하는 것은 금지되었다. 여러 가지 단서 조항들 중 유엔의 역할과 관련하여 가장 중요한 것은 NSC 81/1은 군사적으로 북진을 하는 것은 이미 안보리 결의안들에 의해 승인된 것으로 해석하고 있다. 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 가능하

20) Roy Appleman, *South to the Naktong, North to the Yalu* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, 1961), pp. 605-605.

21) Draft Memorandum by the Policy Planning Staff, July 22, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. VII, p. 451.

22) NSC 81/1, "US Courses of Action with Respect to Korea," September 9, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. VII, p. 712.

다고 보았다. 그러나 한국에 의한 북한의 통일은 유엔 감시 하의 자유 선거에 의해 가능하다고 보았다. 그러한 목적을 위해서는 또 다른 유엔 결의안이 필요하다고 보았다. 안보리에서 소련의 거부권 행사가 명백했기 때문에 북진과 관련된 유엔 결의안은 유엔 총회를 통해서 이루어질 수밖에 없었다.

1950년 10월 7일 유엔 총회는 오랜 논의 끝에 한국문제와 관련된 결의안을 채택했다.<sup>23)</sup> 이 결의안에 따르면 유엔은 한반도 전체의 평화상태를 공고히 하기 위해 모든 적절한 조치를 취할 것을 권고했다. 이로써 유엔군이 38선을 북진하여 인민군을 추격할 수 있는 근거가 마련되었다. 이 내용은 이미 통과된 안보리 결의안 내용을 재확인하는 의미가 있었지만 총회의 결의안을 통해 북진을 명시적으로 허용했다는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 이 결의안은 한반도 전체에 통일된 민주적 독립정부를 수립하기 위해 유엔 감시 하에 민주적 선거를 유엔 주도 하에 실시할 것을 결의했다. 이 내용은 과거 유엔 총회 결의안에 기초하여 한반도 전역에서 민주 선거를 실시하여 통일 한국정부를 수립하려고 했지만 소련과 북한의 반대로 인해 유엔이 그 목적을 달성하지 못했기 때문에 6·25전쟁 이후 유리하게 조성된 상황을 이용하여 통일한국정부를 수립하겠다는 유엔의 강력한 의지를 천명한 것이다. 나아가 이 결의안은 한국의 경제적 재건을 위해 유엔이 모든 필요한 조치를 취할 것을 결의했다. 이 결의안에 근거하여 한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)이 설치되어 기존의 유엔한국위원단(UNCOK)을 대체하게 되었다. UNCURK는 경제사회이사회의 건의에 따라 총회가 결정하는 한국의 구호 및 부흥과 관련된 임무를 수행하게 되었다. 이 결의안이 통과된 2개월 후 총회는 UNCURK 감독 하에 유엔한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency)을 설치했다.

23) 결의안 내용은 Resolution 376(V), October 7, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. VII, pp. 904-906 참조.

6·25전쟁과 관련하여 안보리에서 계속된 소련의 거부권 행사에 직면하여 미국을 중심으로 한 자유세계는 안보리 대신에 총회를 통해 유엔 헌장의 정신을 실현하려는 방안을 모색했고 10월 7일 결의안은 그러한 노력의 구체적 표현이었다. 6·25전쟁 과정에서 세계 평화와 안전을 유지하기 위한 권한은 원래 안보리에 부여되어 있었지만 안보리가 제대로 작동하지 않을 경우 총회가 그 권한을 행사할 수 있도록 함으로써 유엔 체제 자체에도 커다란 변화가 생겨나게 되었다. 물론 안보리가 주어진 역할을 하지 못할 경우 총회가 그 기능을 대신할 수 있다는 내용이 유엔헌장에 들어있지만 10월 7일 결의안은 6·25전쟁을 통해 실질적으로 총회가 그러한 권한을 행사할 수 있다는 중요한 선례가 되었다.

10월 7일 결의안은 총회가 안보리 마비상태를 극복하기 위해 “평화를 위한 단결” 결의안(the Uniting for Peace Resoulution)을 채택하는 데 기여했다. 6·25전쟁의 사례가 유엔 헌장 전체의 구조적 변화를 불러오는 결과를 가져왔다.<sup>24)</sup> 이 결의안은 국제 평화와 안전 유지를 위한 일차적 책임이 안보리에 있다는 것을 인정하고 있다. 그러나 안보리가 상임이사국들의 의결불일치로 인하여 평화에 대한 위협, 평화의 파괴와 침략 행위가 발생했을 때 일차적 책임을 수행하지 못할 경우 유엔 총회가 그 문제를 즉시 토론하여 집단적 조치에 관해 유엔 회원국들에게 적절한 권고를 할 수 있도록 했다. 이 결의안은 미국이 중심이 되어 통과시켰다. 이로써 안보리를 대신하여 총회가 국제 평화와 안전 유지 기능을 떠맡을 수 있도록 함으로써 6·25전쟁 기간 중 유엔군은 소련의 거부권 행사로 인하여 전쟁 수행의 걸림돌을 제거할 수 있었다. 또한 이 결의안 1950년 11월 본격화된 중국의 6·25전쟁 개입 이후 이 문제에 유엔이 효율적으로 대처하는 데 기여했다.

“평화를 위한 단결” 결의안은 총회에서 찬성 52, 반대 5, 기권 2로 채택되었다. 이러한 결과는 미국 중심의 자유세계가 총회에서 자신들의 의사를 관철시킬 수 있음을 보여주고 있다. 이 결의안은 평화감시위원단(Peace

24) 박치영, 『유엔 정치와 한국문제』, pp. 319-320.

Observation Commission)과 집단조치위원회(Collective Measures Committee)를 설치하고 안보리 7개 이사국 혹은 총회 다수의 요청으로 24시간 이내에 긴급특별총회를 소집할 수 있도록 했다. 이 결의안을 통해 유엔 회원국들은 평화가 위협받을 경우 즉시 적절한 군사력을 활용할 수 있도록 함으로써 6·25전쟁과 같은 침략행위가 발생했을 때나 중국이 북한측에 가담할 경우에 대비하여 유엔 회원국들이 군사적 조치를 취할 수 있는 길을 열어 놓았다. 중국이 개입했을 경우 유엔은 “평화를 위한 단결” 결의안에 기초하여 중국을 침략자로 규정짓는 총회 결의안 제498(V)호를 채택하게 된다. 이 결의안은 중국이 한국에서 침략을 범했다는 사실을 확인하고 중공군은 유엔군에 대한 적대행위를 중지하고 한국으로부터 철수할 것을 요구했다. 이 결의안은 중국이 평화를 파괴하고 침략 행위를 했다고 규정했기 때문에 유엔군은 한국 내에 있는 중공군에 대해 군사력을 동원할 수 있고 회원국들은 유엔의 군사적 조치를 적극 지원해야 한다는 의미로 해석될 수 있다. 이 결의안에 기초하여 유엔 총회는 중국과 북한에 대한 무기와 전략 물자의 금수조치를 유엔 회원국들에게 권고했다.

“평화를 위한 단결” 결의안에 대해 소련은 강력하게 반발했다. 소련은 총회가 집단적 조치를 취할 수 있는 권한을 갖는다는 것은 국제 평화와 안전 유지를 위해 안보리가 일차적 책임을 갖는다고 명시해 둔 유엔 헌장에 위배된다고 주장했다. 또한 소련은 총회가 군사적 조치와 관련된 문제를 논의할 경우 그 문제를 반드시 안보리에 회부해야 한다는 원칙을 이 결의안은 위배했다고 주장했다. 이러한 소련의 반대에도 불구하고 다수 회원국들은 안보리가 일차적 책임이 있지만 유엔 총회도 그 문제를 논의할 수 있는 권한이 있다고 보았다. 또한 총회의 권고가 비록 회원국들에게 구속력을 갖지는 않는다고 하더라도 유엔 회원국 다수가 지지할 경우 그러한 결정은 회원국들의 정책을 결정하는 데 중요한 영향을 끼칠 수밖에 없었다. 이 결의안을 통해 유엔은 위기상황 발생시 안보리에서의 불필요한 논의의 지연 없이 구체적 대응방안을 마련할 수 있게 되었다.

6·25전쟁 기간 중 유엔의 역할을 통해 볼 때 유엔의 6·25전쟁 개입은 이상적 형태의 집단안보체제가 작동한 것으로 보는 데는 문제점이 있다.<sup>25)</sup> 이상적 집단안보체제가 작동하기 위해서는 다음 세가지 전제조건이 충족되어야 한다.<sup>26)</sup> 우선 집단안보체제는 잠재적 침략자 혹은 침략집단에 대항하여 압도적 힘의 우위를 확보할 수 있어야 한다. 다음으로 집단안보체제에 참여하는 국가들은 자신들이 방어하고자 하는 평화와 안보에 대해 공통된 입장을 갖고 있어야 한다. 마지막으로 집단안보체제에 참여하는 국가들은 집단안보이익을 우선시하고 각자의 상이한 국익을 공동의 목표를 위해 희생할 자세가 되어 있어야 한다. 그러나 6·25전쟁은 이러한 집단안보체제의 전제 조건들이 완전히 충족되기 어렵다는 것을 보여주고 있다.

중국의 6·25전쟁 개입에서 보는 것처럼 집단안보체제를 위해 구성된 유엔군은 소련 공군의 지원을 받는 중공군에 대해서 압도적 힘의 우위를 가질 수 없었다. 물론 미국은 6·25전쟁 당시 핵무기 사용을 신중히 고려했지만 국내외의 반대에 부딪혀 실현될 수 없었다. 이미 소련은 6·25전쟁 직전 핵 보유국이 되었기 때문에 미국의 핵 독점은 끝난 상태였고 미국 중심의 유엔군이 공산세력에 대해서 압도적 힘의 우위를 갖는 것은 매우 어려웠다. 또한 미국은 6·25전쟁 목적을 한반도 내에 전쟁의 범위가 국한되는 제한전을 통해 유엔의 집단안보를 실현하려고 했기 때문에 여러 가지 군사적 제약에 직면할 수밖에 없었다. 공산세력의 군수기지 역할을 했을 뿐만 아니라 공군력의 발진 기지였던 만주 지역에 대한 폭격을 맥아더가 요청했을 때 트루먼은 6·25전쟁이 제3차 세계대전으로 비화될 것을 우려하여 그 요구를 수용하지 않았다. 맥아더가 만주폭격 요구를 계속하면서 항명을 했을 때 트루먼은 전쟁의 확대를 방지하기 위해 맥아더를 해임시키지 않을 수 없었다.

25) 박홍순, “한국전쟁시 유엔의 역할,” 『유엔과 한국전쟁』(서울: 리북, 2004), p. 49.

26) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 6th edition(New York: Knopf, 1985), p. 408.

유엔 내부에서 미국과 소련 사이의 의견 대립은 유엔의 참전을 집단안보체제의 일환으로 규정하는데 뚜렷한 한계가 있음을 보여준다. 냉전 대결이 격화되고 전세계가 미국과 소련의 세력권으로 양분된 상태에서 평화와 국제질서에 대한 두 초강대국의 입장은 정반대일 수밖에 없었다. 심지어 소련은 북한의 전쟁을 지원했을 뿐만 아니라 중국에게도 이 전쟁을 사전에 설명하고 동의를 구해둠으로써 공산 3국 공조체제를 전쟁 직전에 구축해 두었다. 이러한 사실은 국제연맹과 달리 소련이 유엔 회원국이 되었다고 하더라도 미국과 다른 회원국들과 평화와 국제 질서에 대한 관념이 완전히 달랐다는 것을 보여주고 있다. 유엔 안보리의 파행적 운영과 안보리의 고유 권한인 국제 평화와 안전 유지를 총회로 이전시킨 “평화를 위한 단결” 결의안은 유엔 자체가 집단안보체제를 운영하는 데 뚜렷한 한계가 있었다는 것을 보여주고 있다.

유엔 회원국들 중 6·25전쟁에 참전한 국가들은 전쟁 목표와 수행 과정에서 미국과 입장을 달리한 경우가 종종 발생했다. 38선 북진에 경우에 영국을 비롯한 서방 국가들은 소련과 중국의 개입과 전쟁의 확대를 우려하여 초기에 통과된 안보리 결의안 내용을 좁은 의미로 해석했다. 이들은 초기 안보리 결의안이 북진을 정당화시킬 수 있는 명분을 주었다기보다는 전쟁 이전상태를 회복하는 데 초점이 두어져 있다는 점을 강조했다. 나아가 중공군 개입 이후에는 만주로의 확전에 반대하고 조기 휴전을 강조했다. 유럽 국가들의 경우 아시아 지역에서 전쟁이 확대되고 미국이 이 지역에 과도하게 개입될 경우 유럽은 소련의 팽창에 무방비상태가 될 것을 매우 우려했다. 이처럼 유엔에 의한 집단안보체제에 참여한 국가들은 집단안보체의 공통 이익보다는 자신의 국익을 여전히 우선시하고 있었음을 알 수 있다. 또한 집단안보체제는 평시에 적을 상정하고 있지 않을 뿐만 아니라 동맹 체제와는 정반대의 논리를 갖고 있다. 침략자의 등장은 자동적으로 그것에 대항하는 압도적 힘을 가진 집단안보체의 등장을 유발하기 때문에 잠재적 침략자들로 하여금 감히 도발을 하지 못하게 하는 예방 효과를 갖고 있다는 것이다. 그

러나 침략자에 대한 대응은 항상 자동적으로 이루어지지 않고 국익의 기준에 따라 선별적으로 이루어지고 있다는 것이 역사적 경험이다.

#### 4. 결 론

신생 국제기구 유엔은 6·25전쟁 발발과 함께 국제평화와 안전 유지라는 설립 목표를 실현할 수 있을까 하는 시험에 직면했다. 유엔은 주권국가들을 회원국으로 하는 기구이기 때문에 집단안보체제를 그 기치로 내걸고 있었지만 국가들 사이에는 국익 정의 방식과 내용에 있어서 엄연한 차이가 존재했다. 이러한 차이점은 당시 격화되고 있던 미국과 소련 사이의 냉전 대결에 의해 더욱 심화되었고 심지어 소련의 거듭된 거부권 행사로 인하여 안보리 자체가 마비상태에 빠지고 마는 사태가 발생했다. 그러나 역설적이게도 미소 냉전 대결은 미국으로 하여금 유엔을 통한 6·25전쟁에 개입이라는 결정을 내리는 데 배경적 조건을 구성했다. 제2차 세계대전 이후 한국문제를 유엔으로 이관한 것은 미국이었고 한국은 유엔의 승인을 통해 탄생한 국가였다. 그만큼 한국의 공산화는 미국의 국익에 반하는 것이었을 뿐만 아니라 국제기구로서 유엔의 위신에도 심각한 타격을 주었을 것이다. 이처럼 유엔의 6·25전쟁 개입은 북한의 남침은 유엔에 대한 도전이고 미국의 국익에도 반하는 것이라는 미국의 정책적 판단 결과였다.

6·25전쟁 초기 미국은 소련의 거부권 행사를 예상하면서도 안보리 회부라는 정공법을 들고 나왔다. 이러한 결정은 옳다고 믿는 정책적 결정을 단호하게 밀고나가는 트루먼의 정책 결정 스타일의 결과라고 볼 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 만약 유엔위원단이 북한의 남침을 인정한 6·25전쟁에 대해서 거

27) Thomas J. Schoenbaum, *Waging Peace and War* (New York: Simon & Schuster, 1988), p. 194.

부권을 행사한다면 소련은 국제여론의 비난을 면하기 어려웠을 것이다. 또한 미국은 소련이 거부권을 행사할 경우 유엔에서 한국문제를 다룬 과거의 선례에 따라서 총회로 이관시켜 유엔의 참전 여부를 결정하려고 했을 것이다. 이렇게 했을 경우 자유세계가 다수 의석을 확보하고 있는 유엔 총회에서 유엔의 6·25전쟁 참전에 대한 지지를 얻어내는 데에는 커다란 어려움이 없었을 것이다.

유엔은 국제연맹과 마찬가지로 집단안보체제를 국제평화 유지를 위한 중요한 수단으로 내세웠다. 북한의 남침을 저지하지 못할 경우 유엔의 집단안보체제는 국제연맹처럼 심각한 손상을 입을까 모른다는 우려가 유엔의 6·25전쟁 참전을 결정하게 된 중요한 요인 가운데 하나였다. 침략자가 등장하면 집단안보체제가 자동적으로 작동할 수 있다고 보는 것은 너무 이상주의적 발상이다. 집단안보체제가 현실적으로 작동하기 위해서는 강대국들 사이의 합의가 필수적인 수밖에 없다. 제2차 세계대전 직전보다 냉전 시기는 미국과 소련 사이의 첨예한 이념 대결로 인하여 강대국들 사이의 합의가 더욱 어려웠다. 결국 안보리는 6·25전쟁 기간 중 소련에 의한 거부권 행사로 인하여 마비상태에 빠지고 말았다. 한국문제의 총회 이관은 유엔 현장 입안자들의 의도와는 달리 유엔 체제에도 커다란 변화를 가져오고 말았다. 1960년대 제3세계 국가들이 유엔 총회의 다수 의석을 차지하게 되었을 때 두 초강대국이 총회의 결정을 무시함으로써 총회의 기능 역시 마비되는 결과를 가져오고 말았다. 6·25전쟁은 두 초강대국에게 유엔 운영 뿐만 아니라 국제 평화를 위해서는 강대국들 사이의 합의가 매우 중요하다는 교훈을 던져주었다.

유엔의 6·25전쟁 참전에서 나타난 집단안보체제가 갖는 여러 가지 한계 점들에도 불구하고 집단안보체제의 작동이 완전히 불가능한 것으로 봐서는 안될 것이다. 집단안보체제가 이상적 형태로는 실현되기 어렵다고 하더라도 6·25전쟁에서 보는 것처럼 제한적인 형태로는 여전히 작동가능하다는 것을 알 수 있다. 미국과 소련이 이념적 대결보다는 국제평화와 질서

유지에 공통의 이해관계를 갖게 될 경우 집단안보체제가 작동할 수 있다는 사실을 1991년 유엔다국적군 구성에 의해 수행된 걸프전쟁은 보여주고 있다. 이러한 합의를 이룬다는 것은 2003년 이라크전쟁에서 보는 것처럼 쉬운 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 6·25전쟁의 경험은 세계 평화와 질서 유지를 위해 비록 제한적이라고 할지라도 집단안보체제를 강화시키기 위한 노력을 제도적 차원에서 강화시키고 국가들 사이에 합의점을 찾아나가는 노력이 매우 중요하다는 것을 보여주고 있다.

중국은 6·25전쟁에 개입함으로써 한반도에서 유엔과 직접 대결하게 되었고 유엔에 의해 침략자로 낙인찍히는 결과를 가져오고 말았다. 그 결과 중국의 유엔 가입은 6·25전쟁 이후 약 20년간 지연되었다. 중국의 고립은 한반도뿐만 아니라 동북아 지역의 냉전체제를 더욱 강화시키는 결과를 가져왔다. 평풍외교를 통해 극적으로 이루어진 미중관계 개선은 남북관계뿐만 아니라 동북아 지역 질서에도 커다란 영향을 미쳤다. 데탕트 시기 한국은 한반도 평화정착을 위해 남북한 유엔동시가입안을 제시했다. 그러나 북한은 유엔의 6·25전쟁 참전에 대한 적대의식 뿐만 아니라 ‘하나의 조선정책’을 내세워 한국의 입장에 반대했다. 소련과 중국 공산권의 붕괴 이후 북한은 한국에 따라 유엔에 동시가입하지 않을 수 없었다. 이로써 향후 북한 유사시 한반도 문제에 대한 유엔의 역할은 6·25전쟁보다 더욱 중요해질 것으로 보인다. 그 경우 한반도 문제는 6·25전쟁과 마찬가지로 안보리 혹은 총회에서 논의될 가능성이 매우 높을 것이다. 유엔의 6·25전쟁 개입 사례는 미래의 한반도 문제에 유엔이 재개입할 경우 중요한 정책적 시사점을 던져줄 것이다.

유엔의 6·25전쟁 참전으로 인하여 6·25전쟁 이후에도 상당 기간 동안 유엔군사령부는 한국군에 대한 작전통제권을 행사하게 되었다. 또한 유엔군사령관은 유엔 참전 16개국과 한국을 대표하여 휴전협정에 서명함으로써 정전상태를 유지하고 관리하는 책임을 떠맡게 되었다. 1971년 중국의 유엔 가입으로 인하여 유엔과 한국의 기존 관계에 커다란 변화가 생겨나게 되었

다. 중국의 요구로 인하여 유엔은 6·25전쟁 당시 구성된 한국통일부흥위원단을 총회 결의를 통해 1973년 해체하게 된다. 그러나 유엔사령부도 해체해야 한다는 중국의 주장은 받아들여지지 않았다. 미국은 1978년 한미연합사령부를 창설하여 만약 있을지도 모르는 유엔사 해체에 대비했다. 이로써 유엔군사령부는 실질적 병력이 없는 지휘부만 갖게 되었다. 한반도 평화체제의 수립은 제도적 측면에서 볼 때 정전협정을 평화협정으로 전환시키는 문제와 밀접하게 맞물려 있다. 이 과정에서 유엔군사령부는 주도적인 역할을 할 수 밖에 없다는 점에서 유엔의 역할은 한반도 평화체제 구축 과정에서 여전히 중요하다고 할 수 있다.

(원고투고일 : 2006. 4. 20, 심사완료일 : 2006. 6. 5)

주제어 : 유엔 안보리, 집단안보체제, 6.25전쟁, 유엔한국위원단, 유엔사령부

K C I

&lt;ABSTRACT&gt;

## A Study on the Role of the United Nations in the Korea War

Kim, Young-ho

The Korean War was considered a test case to see if the United Nations can play the role of safeguarding international peace and security according to the UN Charter. The League of Nations failed to activate the collective security system in the face of Italian invasion of Ethiopia and Japanese invasion of Manchuria and China. The failure resulted in the collapse of the League of Nations which led to the outbreak of World War II. The United Nations organized a security council which reflects the international distribution of power to strengthen the role of great powers in promoting and defending international peace and security. The Cold War confrontation between the United States and the Soviet Union cast a shadow on the future of the newborn international organization. The Soviet Union had been boycotting the Security Council in protest of the UN's refusal to admit the Communist China to the Council. The North Korean invasion of the Republic of Korea was a serious test for the new international organization.

The Republic of Korea was created with the help of the United Nations. The collapse of the Republic of Korea would deal a severe blow to the prestige of the United Nations. This historical background led to the perception that the responses to the invasion by the free world would be made through the collective system of the United Nations. The concept of collective security depends on the three premises. The collective system

must be able to mobilize a preponderant power against an aggressor. The nations joining the system must share the same conception of security and order they try to defend. The nations are willing to subordinate their national interests to the interests of the collective entity. Yet the situations were not hospitable for these conditions. The US decision to put the Korean problem to the UN Security Council was risky because of the possibility of Soviet veto.

This article analyzes the role of the United Nations during the Korean War with reference to the two specific time periods. The first period involves the UN's role just after the outbreak of the war. The second period deals with the UN's role after the successful landing at Inchon. The article analyzes in detail a series of resolutions the Security Council passed in absence of the representative of the Soviet Union. The reasons for Soviet absence analyzed by using the recent memoirs of the Soviet leaders. American intervention in the war was justified as part of the UN collective security efforts by US policy-makers. The US constitution gives the right to declare a war to the Congress. The critics of the Truman administration called the war "Truman's war." The administration bypassed the Congress and got the mandate for the intervention through the United Nations. During the second period the Security Council was paralyzed by the frequent Soviet vetoes. The United States decided to deal with the Korean issues at the UN General Assembly. The article explain how deep impact the decision brought on the changes in the institutions and operations of the United Nations. The article concludes by assessing the legacies of the United Nations and its future role for the peace and security on the Korean peninsula.

Key Words : U. N. Security Council, Collective Security System, Korean War,  
U. N. Commission on Korea, U. N. Command Headquarters