

한반도 분단과 전쟁 과정에서의 유엔의 역할

金 槩 東*

위협을 금지하고, 회원국 간의 분쟁을 평화적으로 해결하는 것이 국제평화 기구로서 유엔이 추구하는 기본원칙이다.

유엔은 제2차 세계대전의 종료와 함께 소규모의 지역분쟁에서부터 세계 대전에 이르기까지 지구상에서 전쟁을 없애겠다는 이상주의의 이념을 바탕으로 창립되었다. '다음 세대를 전쟁의 참화로부터 보호'하는 것이 유엔을 창립하게 된 동기라는 점은 유엔헌장의 첫머리에 나와 있다. 유엔은 이 기구에 참여한 국가들이 개별적으로 추구하는 것보다 훨씬 높은 윤리 기준을 가지고 평화와 안정을 추구한다. 구체적으로 주권평등, 인권보호, 군사력의 불사용, 무장해제 등의 방법을 사용한 평화추구가 유엔 설립의 기본 취지였다.

국제평화를 유지하기 위하여 창립된 유엔이 추구하는 집단안보(collective security)의 개념은 여기에 참여한 국가들이 '어느 한 국가의 안보는 모든 참여국들의 관심대상이라는 점을 수용하고, 침략행위에 대한 집단대응에 참여하는데 합의'하는 체제이다.²⁾ 유엔은 이러한 집단안보의 목적으로 설립 되었으나 냉전시대, 특히 핵시대에 접어들면서 국제기구로서의 유엔의 기능과 역할이 제대로 수행될 수 없었고, 집단안보는 '현장상의 일종의 장식품으로 전락'했다는 평을 받았다.³⁾

전세계 국가들이 참여하고 있는 집단안보기구로서 유엔의 가장 중요한 역할은 평화유지이다.⁴⁾ 국가간의 분쟁을 사전예방하고, 분쟁이 발생하면

1) Michael Howard에 의하면 유엔의 임무는 국제안보(international security)를 위한 새로운 틀을 형성하는 것이다. 그는 '국제안보'를 주권국가의 특별한 이익을 초월하는 공동의 안보이익으로 정의하였다. Michael Howard, "The United Nations and International Security", in Adam Roberts, and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford: Clarendon Paperbacks, 1988), p. 31.

2) Adam Roberts, "The United Nations and International Security", *Survival*, Vol. 35, No. 2, Summer 1993, p. 23.

3) 오기평, "국제기구 연구시각의 변천에 관한 고찰", 『국제정치논총』, 1988, p. 220.

4) 유엔은 경제, 사회, 문화 등 다른 기능도 가지고 있으나, 이 글은 평화유지의 기능만 연

1. 서 론
2. 한반도 분단의 고착화 과정에서 유엔의 역할
3. 유엔의 한국전 개입: 전쟁 당사자로서의 유엔
4. 유엔군의 새로운 전쟁: 38선 이북 진격
5. 결 론

1. 서 론

유엔은 국가간의 '안전보장, 경제, 사회 및 관련된 제 분야에서의 협력을 증진시키기 위하여 국경을 초월하는 제도적 장치를 제공하는 공식적 조치'를 목적으로 설립되었다. 즉, 국제안보의 저해요인을 제거함으로써 국제평화의 정착, 유지 및 회복을 모색하는 것이 안보적 시각에서의 유엔설립 및 활동목적이라 규정할 수 있다.¹⁾ 유엔의 목적에 위배되는 무력의 사용이나

* 국가정보대학원 교수

이를 해결해야 한다. 이를 위하여 유엔은 협상을 중재해야 하고, 협상에 의한 해결이 불가능할 경우 무력개입도 했다. 유엔은 한반도의 분단과정과 한국전쟁의 초기부터 깊숙이 개입하였다. 한국전쟁은 제2차 세계대전 이후 시작된 갈등의 상징이었으나, 유엔이 개입하여 이러한 갈등을 어떻게 평화로 전환시켰는가에 대하여는 다양한 평가가 존재하고 있다.

이 논문은 한반도의 분단과 전쟁의 과정에서 유엔이 어떠한 역할을 했는지를 규명할 것이다. 분단정부 수립과정에서 유엔이 어떠한 역할을 했는지 살펴보고 다른 대안은 없었는지를 유추할 수 있는 기초를 제공할 것이다. 한국전쟁이 시작된 이후 유엔이 전쟁의 일방으로 참여하는 과정과 원상회복 이후 38선 이북으로 진격하여 새로운 전쟁을 시도한 과정에 대해서도 면밀히 살펴 볼 것이다.

2. 한반도 분단의 고착화 과정에서 유엔의 역할

1945년 12월 모스크바 삼상회의에서 한반도 신탁통치안이 결정된 이후 미국과 소련은 1946년 봄부터 신탁통치 실시를 위한 임시정부 수립을 목적으로 미소공동위원회를 개최하였다. 그러나 임시정부에 포함될 한국인들에 대한 미국과 소련의 견해 차이를 좁히지 못했고, 1947년부터 시작된 미·소 냉전의 영향으로 2차에 걸친 미소공동위원회는 실패로 돌아갔다.⁵⁾

2년에 걸친 미국과 소련 간의 지루하고 무익한 대화가 실패로 돌아가자 이승만을 중심으로 한 남한의 우익진영은 한국의 독립을 위하여 새로운 접근법을 찾아야 한다고 주장하였다. 이승만을 대신하여 워싱턴 소재 한국위

구의 대상으로 할 것이다.

5) 1945년 모스크바 삼상회의부터 1947년 미·소공동위원회의 실패까지의 과정에 대하여는 Gye-Dong Kim, *Foreign Intervention in Korea* (Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company, 1993), pp. 65-82 참조.

원회(Korean Commission)의 올리버(Robert T. Oliver)는 한반도 문제 해결을 위한 비망록을 미 국무성에 제출하였다. 남한지역에서 즉각적인 선거를 실시하고, 이에 따라 설립되는 정부를 미국 등 국제사회가 법적(*de jure*) 정부로 승인할 것을 요구하였다. 이렇게 해야 하는 주된 이유는 ① 북한 출신의 주요 정치 지도자들이 남한에 망명자로 거주하고 있으며 이들이 정부의 주요 직책을 차지할 것이고, ② 이것이 분단이 지속되는 최악의 상태를 막을 수 있는 최선의 방법이기 때문이라고 주장했다. 이와 더불어 분단에 의하여 피폐해진 경제를 복구하기 위한 미국의 경제원조와 북한의 위협에 대처할 수 있을 만큼 한국군대가 훈련되고 무장될 때까지 미군의 주둔을 요구하였다.⁶⁾

미국 내부에서도 한국문제 해결을 위하여 새로운 방법을 강구하는 논의가 시작되었다. 미소공동위원회가 완전히 실패한 후 하지의 정치자문관이었던 제이콥스(Joseph Jacobs)는 4강대국 회의나 유엔을 통한 한국문제 해결과 더불어, '소련의 음모와 이중성(intrigue and duplicity)'을 막기 위하여 임시정부보다는 영구적인 정부를 수립하여야 한다고 본국정부에 건의하였다. 그는 또한 미군의 철수를 요구하는 좌익단체들뿐 아니라 우익단체들도 한반도에서 미국의 임무수행을 불가능하게 하지는 않더라도 매우 어렵게 만들 가능성은 크다고 경고하였다. 그가 건의하는 방법을 미국이 선택하지 않을 경우, 이에 대한 안전한 대안으로는 양 점령군의 동시 철수를 소련과 합의 후 한반도가 스스로 독립하도록 방치하는 것인데, 이는 아마도 한반도가 또 다른 '소련위성국'이 되는 것으로 귀결될 것이라고 경고하였다.⁷⁾

1947년 8월 4일 미국의 SWNCC(국무성-전쟁성-해군성 합동회의)는 한반

6) *Memorandum from Robert T. Oliver*, 5 August 1947, DS Records, 740.00119 Control (Korea)/8-1147, Box3829A, RG59, NA(National Archive, 미국가문서보관소).

7) *Jacobs to Marshall*, Nos.292 & 320, 21 August & 8 September 1947, FRUS (Foreign Relations of the United States) 1947, 6:760-761 & 783.

도 전체를 공산주의자들이 장악하지 못하게 하면서 한국으로부터 철수하는 방안을 강구하여야 할 때가 도래했다고 결론을 내렸다. 그 방안으로 미국은 4강대국 회의를 통하여 유엔 감시하에 한국 임시정부를 수립하도록 하는 합의를 유도하되, 만약 소련이 이를 거부하면 미국은 한국문제를 유엔에 상정한다는 결정을 하였다.⁸⁾

8월 26일 미국의 로벳(Robert Lovett) 국무차관은 입법기구 설립을 위한 양 지역의 조기 선거 실시와 입법기구에 의한 임시정부 수립 및 양 점령군의 철수를 논의하기 위하여 9월 8일 워싱턴에서 4강대국 회의를 개최하고자 제의하였다. 그러나 소련의 모로토프(V. M. Molotov) 외상은 그러한 회의는 모스크바 합의 내용을 벗어나는 것이라며 미측의 제의를 거부하였다. 결국 로벳은 한국의 독립이 지연되는 것을 더 이상 묵과할 수 없다고 하며 한국문제를 유엔에 상정하겠다는 내용의 서한을 9월 16일 모로토프에게 보냈다. 다음날 미국정부는 한국독립 문제는 다른 회원국들의 '공명정대한 판단'을 필요로 하는 문제가 되었다고 강조하며 공식적으로 유엔에 상정하기로 결정하였다.⁹⁾

소련은 한국문제를 유엔에 상정시키려는 미국의 정책에 대해 유엔의 권위를 이용하여 한국에서 '일방적이고 비합법적인 행동'을 하려는 정치적인 음모라고 비난하였다. 한반도의 독립과 통일 문제는 모스크바 국제합의를 무시하고 유엔에서 다룰 수 없다고 강조하였다.

1947년 10월 17일 미국은 한국문제를 공식적으로 유엔에 상정하였는데 구체적으로, 유엔 감시하에 1948년 3월 31일까지 각 지역에서의 점령군에

8) SWNCC 176/30, 4 August 1947, FRUS 1947, 6:738-41; Hilldring to Marshall, 6 August 1947, FRUS 1947, 6:742-743.

9) Lovett to Embassy in the Soviet Union, Nos.1646 & 1738, 26 August & 16 September 1947, FRUS 1947, 6:771-774 & 790; Molotov to Marshall, 4 September 1947, FRUS 1947, 6:779-781; US Senate, *The United States and the Korean Problems, Documents, 1943-1952*, Senate Document 74, 83rd Cong., 1st sess. 30 July 1953, pp.10-11; Peter Lowe, *Origins of the Korean War* (New York and London: Longman, 1986), p. 37.

의한 선거 실시, 정부수립, 자체군대 창설과 점령군 철수를 제의하였다. 로벳은 점령군 철수 문제는 독립정부를 수립하는 '총체적 안건'의 일부분으로 다루어야 한다고 주장하였다.¹⁰⁾

유엔은 1948년 3월 31일 이전에 실시될 한반도 총선거를 감시할 유엔한국임시위원단(UNTCOK: United Nations Temporary Commission on Korea)을 설립하고, 새 정부 수립 이후 90일 이내에 점령군이 동시 철수하는 내용의 미국 결의안을 11월 14일 통과시켰다.¹¹⁾ 결국 유엔은 한국문제를 국제문제화하여 해결하려는 미국의 의도를 따르지 않을 수 없었다.

예상했던 바와 같이, 소련은 유엔이 북한지역에 개입하는 것을 봉쇄하였다. 유엔이 미국의 결의안을 통과시키기 전날인 11월 13일 주유엔 소련대표 그로미코(Andrei Gromyko)는 미국 결의안은 한국의 미래에 대한 '적절하고 공정한 해결'을 방해하고 있다고 주장하면서, 북한대표가 토의에 참여하지 않은 상태에서 임시위원단이 구성되면 소련은 이 위원단의 활동을 인정할 수 없다고 경고하였다.¹²⁾ 공산측이 북한지역에서의 임시위원단의 활동을 봉쇄한다 하더라도 미국의 입장에서는 그 동안 우려하던 한반도 전체의 공산화는 막을 수 있기 때문에 어느 정도의 여유를 가질 수 있었다. 이러한 점에서 미국의 결의안과 소련의 거부는 '한반도에서의 영향권 분할'이라는 동일한 목적을 가진 것으로 평가될 수 있다.

유엔임시위원단은 원래 9개국으로 편성되었으나 우크라이나가 불참하여 8개국으로 구성되었고 1948년 1월 12일 서울에서 활동을 시작하였는데, 임

10) Department of State, *Korea 1945-1948: A Report on Political Development and Economic Resources with Selected Documents*, Eastern Series 28, October 1948, pp. 50-51.

11) 임시위원단은 호주, 캐나다, 중국, 엘살바도르, 프랑스, 인도, 필리핀, 시리아, 우크라이나 대표로 구성하도록 결의되었다. United Nations, *Official Record, First Committee of the General Assembly*, Second Session, 1947, pp. 248-252; Department of State, *Korea 1945-1948*, pp. 66-67.

12) Department of State, *Korea 1945-1948*, pp. 51-61; United Nations, *Official Record, First Committee of the General Assembly*, Second Session, 1947, pp. 281-282.

무를 확실히 하기 위하여 위원단의 활동구역은 '한반도의 일부가 아니라 한반도 전체'라는 내용의 결의안을 통과시켰다. 미국인들은 소련의 거부를 예상하고 있었는데, 비록 소련이 거부하더라도 3천만 인구 중 2천만이 살고 있는 지역의 총선거 실시는 정통성을 가질 것으로 생각했기 때문이다.¹³⁾ 예상했던 대로 메논(K. P. Menon) 임시위원단 단장이 인사차 북한 지역을 방문하려 하자, 공산측은 이를 받아들이지 않았다. 그로미코는 유엔에서 소련대표가 취하였던 '부정적 입장'을 상기시켰다. 결국 임시위원단은 원래의 목표를 이룰 수 없게 되어 유엔 임시총회에 자문을 구하였다.¹⁴⁾

1948년 2월 개최된 유엔 임시총회에서 메논은 소련의 완고함, 긴장된 한반도의 정치상황, 미국의 유엔감시 하의 총선거 실시 압력 등을 언급하면서 한국에서 개인의 자유가 제한받고 있다고 주장하였다. 한국인들은 '원시적 취급'을 받고 있으며, 38선이라는 '재앙의 상징(sinister symbol)'에 의하여 한반도의 국토와 민족은 인위적으로 양분되어 있다고 말하였다. 한국인들은 통일을 갈망하고 있으며, '민주적 자주정부'를 수립할 능력이 있으며, 유엔은 한국인들의 '마지막 희망'이라는 내용의 연설을 하였다. 만약 이 희망이 수포로 돌아간다면 한국사회는 폭발할 것이고, 이는 아시아와 세계의 '대규모 지각변동(vaster cataclysm)'으로 이어질 것이라고 경고하였다.¹⁵⁾

이러한 상황에서 미국이 추진한 정책은 유엔 감시단의 활동이 가능한 지역에서만 총선거를 실시하는 것이었다. 다시 말해서 남한지역에 단독정부를 수립하자는 방안이었다. 토의 과정에서 전통적으로 미국의 우호국이었던 인도, 캐나다, 호주 등 영연방 국가들이 남한지역에 단독정부를 수립하려는 미국의 정책에 반대 입장을 보여 미국은 매우 난처한 상황에 처하게 되었

13) *UN Document*, A/575, add 1, pp. 37-39; *Marshall to Langdon*, No.5, 6, January 1948, FRUS 1948, 6:1083.

14) *New York Times*, 24 January 1948, *UN Document*, A/AC 18/27, 17 February 1948; Department of State, *Korea 1945-1948*, pp. 69-70.

15) *UN Document*, A/AC 18/28, 18 February 1948; *Keesing's Contemporary Archives*, 27 March-3 April 1948, p. 9191.

다. 그들은 소련이 유엔결의안을 준수하지 않는 것보다 한반도를 영구히 분단시키는 것이 더 심각한 문제라고 믿었다. 캐나다의 피어슨(Lester B. Pearson) 외무장관은 미국정책의 합법성과 합리성 측면에 대한 의문을 제기하면서, 정식 총회에서 이루어진 한반도 전체에 대한 총선거 결의와 다른 방식의 제안을 하는 것은 임시총회의 권한 밖이라고 주장하였다. 호주대표도 미국제외는 불법적인 것으로 결론지었다. 남한에 정부를 수립하게 되면 경쟁적인 정부가 북한에 반드시 설립될 것으로 예상하였다. 호주대표는 북한에 설립된 정부가 남한에 위협을 가한다면 유엔은 남한정부를 적극적으로 보호하던가, 또는 유엔이 설립한 정부에 대한 모든 책임을 회피하던가 둘 중의 하나를 선택해야 하는 기로에 놓일 것이라고 경고하였다.¹⁶⁾

대체로 주요 영연방 국가들은 남한에 단독정부를 수립하여 분단을 영구화하려는 미국의 정책에 대하여 비판적인 태도를 가지고 있었다. 스튜워트는 영연방 국가들이 다음과 같은 이유로 미국의 남한 단독정부 수립을 반대하였다고 주장하였다.

초기에 캐나다와 호주는 영국의 영향을 받았다. 영국정부는 미국이 한국으로부터 철수하기 위한 도구로 유엔을 사용하고 있다고 생각하였다. 영국 지도자들은 38선 이남에 단독정부를 수립하지 못하게 하면 미국은 한국에 묶여 있을 수밖에 없을 것으로 예상하였다.¹⁷⁾

영연방 국가들의 반발에도 불구하고 미국정부는 원래의 계획을 변함없이 추진하였다. 미국인들은 유엔의 지원 하에 남한에 정부를 수립하는 것이 실패로 돌아간다면 미국은 원하지 않는 군사점령을 지속하거나, 아니면 한국에 대한 개입을 중단하고 소련이 힘의 공백을 채우게 내버려 두는 수밖에

16) *UN Document*, A/AC 18/28; A/AC 18/31; A/AC 18/SR 9.

17) William Whitney Stueck Jr., *The Road to Confrontation: American Policy Toward China and Korea 1947-1950*(Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1981), p. 96.

에 없을 것이라고 우려하였다. 미국의 압력 결과 유엔 임시총회는 한국임시위원단이 감시 가능한 지역에서만 총선거를 실시하도록 하는 미국 결의안을 통과시켰다. 미국의 우호국이면서 임시위원단의 일원이었던 호주와 캐나다가 반대표를 던졌고, 통상적으로 미국 결의안에 찬성표를 던지던 3개의 남미국가들과 3개의 스칸디나비아 국가들이 기권하였다. 소련진영은 투표표를 거부하였다.¹⁸⁾ 이러한 점에서 보면, 적지 않은 유엔 회원국들은 한반도의 분단을 영구화시킬 뿐만 아니라 냉전 적대감을 고조시키는 미국의 정책이 잘못된 것이라고 판단을 하고 있었다.

수차에 걸친 격한 토론 끝에 임시위원단은 찬성 4표, 반대 2표, 기권 2표로 유엔 임시총회의 결의안을 실행하기로 결정하였다. 중국, 엘살바도르, 인도, 필리핀이 찬성하였고, 호주, 캐나다가 반대하였으며, 프랑스와 시리아가 기권하였다.¹⁹⁾ 임시위원단의 위원은 미국이 거의 일방적으로 지정하고 임명하였는데도 미국 결의안에 대한 투표 결과 50%만 지지하였기 때문에 위원단의 임무 수행이 쉽지 않을 것이라는 우려를 낳게 하였다.

유엔 한국임시위원단이 남한지역에서 활동하는 것에 대한 북한과 소련의 반발은 거세었다. 김일성은 미국이 미소 공동위원회를 고의로 방해하였고, 모스크바 합의를 파기하였으며, 또한 포츠담 합의를 위반하면서 한국을 '식민지화'하려 한다고 비난하였다. 남한지역에 '반동적인 정부'를 수립하기 위하여 실시되는 선거에 반대하는 대규모 시위가 북한의 주요도시에서 일어났다. 소련 공산당은 유엔 임시총회의 결의안에 대해 남한지역을 '극동에서의 미국의 팽창을 위한 기지'로 전환시키는 총체적인 계획의 일부라고 주장하였다.

초기에 이승만은 소련의 개입을 우려하며 총선거의 유엔감시를 반대하였다. 그러나 그는 소련이 유엔의 계획에 참여하지 않는다는 소식을 듣고

18) *Keesing's Contemporary Archives*, 27 March-3 April 1948, p. 9191; Department of State, *Bulletin*, 7 March 1948, pp. 297-298; *New York Times*, 27 March 1948.

19) *UN Document*, A/AC 19/48; A/AC 19/49, 12 March 1948.

입장을 전환하였다. 이승만과 그의 지지자들은 공산주의자들의 침투를 막기 위해서는 남한에 강력한 정부가 수립되어야 한다는 견해를 가지고 있었다. 한민당 위원장이었던 김성수는 "반신(半身) 만이라도 속박에서 벗어나 전신(全身)의 자유로운 활동"을 하여야 한다고 주장하였다. 반면, 좌익진영은 남한의 단독선거는 "단일 민족국가의 팔과 다리를 자르고 중간을 반 동강 내어, 제국주의의 군화로 아름다운 영토를 짓밟으려는 미 제국주의자들의 획책"이라고 비난하였다. 그들은 폭동, 전복행위와 함께 전국적인 파업을 주도하였다. 전국적으로 경찰과 시위대간에 산발적인 무력충돌이 발생하였다.²⁰⁾

선거날짜가 다가오면서 우익과 좌익은 테러단을 조직하는 등 극렬한 선거 캠페인을 실시하였다. 공산주의자들은 총선거를 거부하고 선거를 방해하기 위한 물리적 행사에 돌입하였다. 1948년 2월 7일부터 5월 9일까지 선거 지지파와 반대파의 무력충돌로 245명이 사망하였고, 559명이 부상당하였다. 선거 당일인 5월 10일에는 44명이 사망하고 62명이 부상당하였다. 특히 우익 청년단체들은 주민들에 대하여 지속적인 위협을 가하였고, 그 결과 선거는 반대하였으나 공산주의자로 오인 받지 않기 위하여 선거인 명부에 등록하는 사람이 많이 늘어났다.²¹⁾ '공산주의'로 포함하는 것은 남한정치에 있어서 정적을 탄압하기 위하여 편리하고 빈번하게 사용되던 정략이었다. 이러한 상황에서 남한 주민들은 선거에서 선택의 자유를 행사하기 어려웠다.

20) *New York Times*, 12 March 1948; *UN Document*, A/AC 19/PV 5; 19/W22/Add. 5; *Pravda*, 18 March 1948; Kim Yong-Jeung, "The Cold War: Korean Elections", *Far Eastern Survey* Vol. 17, No. 9, 5 May 1948, p. 101; Carl Berger, *The Korea Knot: A Military and Political History* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1964), pp. 79-80; 심지연, "미군정기의 외교", 한국정치외교사학회 편, 『한국의교사 II』 (서울: 집문당, 1995), p. 305.

21) *Seoul Times*, 4 June 1948; *UN Document*, A/AC 19/W 39/Add. 4-8; Lee Tong-Won, "Korea and the United Nations", D. Phil Thesis submitted to the University of Oxford, 1958, pp. 108-109; George M. McCune and Arthur L. Grey Jr., *Korea Today* (Cambridge: Harvard University Press, 1950), pp. 229-230.

5월 10일 선거권자의 75%인 750만 명이 참여한 총선거 결과 이승만의 한국독립추성중앙위원회와 한국민주당이 승리하였다. 200석 중에 이승만 계열이 54석, 한국민주당 29석, 이청천의 대동청년단 12석, 14석은 기타 군소 정당, 6석은 기타 청년단이 차지하였고, 나머지 85석은 무소속이 당선되었다. 무소속의 분포를 보면 45석이 우익진영에 속하였는데, 7석은 이승만 지지, 38석은 한국민주당을 지지하였다. 나머지 40명은 온건 우익인사들이었다. 이중 지주가 84명, 자본가 32명, 부일 협력자 23명이 포함되어 있었다.²²⁾

미국과 이승만 진영은 총선거의 결과를 '민주주의의 대승리와 공산주의에 대한 거부'로 인정하며 환영하였다. 선거를 거부하였던 좌익과 온건세력들은 선거를 '광대극(farce)'에 비유하면서 의사표현을 자유롭게 할 수 없는 환경 하에서 실시된 부정선거였다고 주장하였다. 유엔 한국임시위원단의 무길(Mughil) 시리아 대표는 선거 자체가 '범민족적'이 아니었으며, 선거법 위반행위가 많이 적발되었다고 주장하였다. 무길의 주장에 흥분한 주한미군의 제이콥스 정치차문관은 유엔 한국임시위원단에 호주의 잭슨(Jackson)과 캐나다의 패터슨(Patterson)이 선동하는 공산조직이 있다고 보고하였다. 그들은 임시위원단의 활동이 실패해서 그 결과 한반도가 소련의 위성국이 되기를 원하고 있다고 비난하였다.²³⁾

해방일로부터 만 3년이 되는 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 공식적으로 수립되었다. 5월 10일 총선거 실시 이후 7월 17일 제헌국회가 헌법을 제정하였고, 7월 29일 이승만이 초대 대통령으로 선출되었으며, 8월 4일 내각을 구성하였다. 유엔은 1948년 12월 10일 대한민국 정부를 승인하는 결

22) Department of State, *Korea 1945-1948*, p.15; Benjamin Weems, "Behind the Korean Election", *Far Eastern Survey*, 23 June 1948, pp. 142-143, 147; 송광성, 『미군점령 4년사』(서울: 한울, 1993), p. 274.

23) "An Official Analysis of the Korean Election", *Far Eastern Survey*, 23 June 1948, p. 147; McCune, *Korea Today*, p. 229; *Jacobs to Marshall*, Nos.350 & 351, 13 May 1948, FRUS 1948, 6:1195-1198.

의안을 통과시켰는데, 그 결의안에 따르면 대한민국 정부는 "유엔한국임시 위원회에 의해 유권자들의 자유의사가 유효하게 표현되고 한국민의 절대다수가 살고 있으며 유효한 통제와 관할권이 행사되는 지역"에서의 유일한 합법정부로 승인을 받았다. 즉, 대한민국 정부는 한반도 전체가 아니라 남한지역에서의 합법정부로 유엔의 승인을 받은 것이다.

3. 유엔의 한국전 개입: 전쟁 당사자로서의 유엔

유엔에 의하여 설립된 대한민국 정부가 북한 공산군으로부터 침략을 받아 유엔은 즉각적으로 대응하였다. 유엔이 설립은 하였지만 한국은 아직 완전한 국가가 되기에는 내부적인 결속도 덜 된 상태였고, 외부의 침입을 스스로 막아낼 만한 충분한 군사력도 보유하지 못한 상태였다. 정부수립 직후인 1948년 가을 여수와 순천에서 한국군에 침투한 공산주의자들이 주동이 되어 군 반란이 발생하였고, 1949년 미군 철수를 전후로 38선에서 남북한 군대의 무력대립이 빈번하게 발생하면서, 전쟁 가능성은 높아만 갔다.²⁴⁾

미국은 남한이 북한으로부터 공격을 받으면 미국의 주도 하에 유엔이 적극 개입할 것이라는 사전 계획을 가지고 있었다. 미군이 남한으로부터 철수한 직후인 1949년 6월초에 미 국방성이 준비한 비망록에 의하면 한반도에서 남북한 간에 분쟁이 발생한다면 미국은 유엔 안전보장이사회(안보리)에 한국문제를 제출하고 미국은 안보리의 결의에 따라 한국을 지원할 것이라고 명시하고 있었다. 소련의 거부권 행사가 우려되었지만, 국제여론의 압력으로 소련은 결국 거부권을 사용하지 못할 것이라고 미국 관리들은 결론을 내리고 있었다.²⁵⁾

24) 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁: 민족분열과 국제 개입·갈등』(서울: 서울대출판부, 2000), pp. 157-195 참조.

1950년 초 미국은 한반도 전쟁과 관련하여 유엔의 개입 가능성에 대한 언급을 다시 하였다. 1950년 1월 12일 애치슨(Dean Acheson) 국무장관은 미 기자회견에서의 인터뷰에서 미국의 군사력이 제한되어 있기 때문에 극동의 방위선은 알류산 열도, 일본, 오키나와 제도, 필리핀 제도를 잇는다고 선언하면서, 그 밖의 지역에 무력침공이 감행되면 우선적으로 공격받은 지역의 주민들이 이에 대항하여야 하고, 이는 유엔헌장의 정신을 통한 대응으로 이어져야 한다고 선언하였다.²⁶⁾

제2차 세계대전 이후 냉전의 시작과 함께 새로운 대립과 갈등의 조짐이 보이기 시작하자 미국은 세계평화와 안보를 위하여 초국가적인 개념으로 설립한 집단안보기구인 유엔을 통하여 분쟁해소와 약소국이 받고 있는 피침위협을 최대한도 축소시키려 하였다. 미국과 동일한 이념과 정치체제를 가진 우호 또는 동맹국들이 침략을 받게 되면 미국의 독자적인 지원보다는 유엔이라는 거대한 안보기구를 통하여 집단안보를 추구하는 것이 당시 미국 안보이익의 초점이었다.²⁷⁾

1950년 6월 25일 새벽 한국전쟁이 발발하자마자 미국은 예정대로 한국문제를 즉시 유엔에 상정하였다. 리(Trygve Lie) 유엔 사무총장을 방문한 히커슨(John D. Hickerson) 유엔담당 차관보와 그로스(Ernest Gross) 유엔 대사는 북한의 남침은 '평화를 파괴하는 침략행위'라고 하며 유엔 안보리의 즉각적 소집을 요구하였다.²⁸⁾ 미국정부는 한국에서 분쟁이 발생하면 이 문제를 유엔 안보리에 상정하기로 결정하고 있었기 때문에 이를 시행하는 데에는 별 다른 토의나 의사결정 절차를 거칠 필요가 없었다.

유엔의 기구 중에서 국제평화유지와 안보에 대해서는 주로 안전보장이사

25) *Army Department memorandum*, 27 June 1949, FRUS 1949, 7:2:1047-1048.

26) Department of State, *Bulletin*, 13 January 1950.

27) 김계동, "국제평화기구로서 유엔역할의 한계", 『국제정치논총』, 제34집 1호, 1994, p. 102.

28) Department of State, *United States Policy in the Korean Crisis*, Far Eastern Series 34, July 1950, p. 11; Robert J. Donovan, *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S. Truman 1949-1953* (New York: Norton, 1983), p. 187.

회가 책임을 지며, 안보리는 총회와 달리 회원국에 대한 구속력을 가진다. 특히 무력분쟁 또는 국제평화와 안보를 위협하는 국가 간의 갈등을 해결하는 역할을 한다. 분쟁은 평화적 수단에 의하여 해결하도록 하고, 평화에 대한 위협이나 평화파괴 및 침략행위의 존재를 확인한 후 안전보장이사회는 권고에 이어 제재를 결정하고, 이 방법이 실패할 경우 군사력 사용을 포함한 강제조치(enforcement action)를 취한다. 국제평화를 유지하기 위하여 유엔이 채택하는 정책은 심의, 조사, 권고, 조정, 호소, 강제적 조치 등이다. 유엔 창립 직후에 안전보장이사회는 활발한 활동을 하였다. 처음 3년 동안 안보리는 연평균 130회 이상에 걸친 회의를 통하여 실질적이고 정치적인 문제를 논의하였으나, 냉전이 본격적으로 시작된 이후에는 강대국들의 충돌이 빈번하게 되어 그 기능이 급격히 저하되었다.²⁹⁾

안보리에서 미국은 북한이 '선전포고 없는 침략행위'를 자행하였다고 비난하고 침략행위를 중지하라는 내용의 결의안을 안보리에 제출하였다. 이에 대하여 영국, 프랑스, 이집트, 노르웨이, 인도 대표들은 이 분쟁이 한국인들끼리의 다툼이기 때문에 '내전'으로 규정해야 한다는 주장을 하였다. 그들은 정부수립 후 남북한 간에는 38선 분쟁이 계속 있어 왔기 때문에 선전포고 없는 침략행위라는 용어를 사용하지 말아야 한다고 하면서, 북한뿐만 아니라 남북한 모두에게 군사행동을 중지하도록 요구하여야 한다고 주장하였다.³⁰⁾ 그들은 유엔이 되도록이면 중립적인 태도를 견지하고 무력행위를 무력에 의한 방법으로가 아니라 평화적인 방법으로 해결해야 한다고 제안하였다.

29) 박치영, 『유엔정치론』(서울: 법문사, 1994), 99-106; 오기평, 『현대 국제기구정치론: 국제정치의 과업체계』(서울: 법문사, 1992), p. 80.

30) *Noyes memorandum*, 25 June 1950, FRUS 1950, 7:144-147; Trygve Lie, *In the Cause of Peace* (New York: The Macmillan Co., 1954), p. 330; Joseph C. Goulden, *Korea: The Untold Story of the War* (New York: Times Book, 1982), p. 64; Karunakar Gupta, "How did the Korean War Begin?", *The China Quarterly*, No. 52, Oct./Dec. 1972, pp. 702-703.

영국 외교관들은 한반도 현상회복을 위하여 소련이 북한에 압력을 가하도록 소련과의 외교접촉을 시도해야 한다고 생각하였다. 그들은 전쟁중단과 평화회복을 위한 유엔의 노력에 소련이 동참하도록 안보리가 소련에 '공식적인 호소(formal appeal)'를 하기를 원했다. 그들은 스탈린이 유엔 주도의 평화운동(peace campaign)을 단호히 거부하거나 무반응을 보이지 못할 것이라고 예상하였다. 주미 영국대사인 프랭크스(Oliver Franks)는 미국이 유엔 결의안을 통과시킬 때 '거친 용어(tough language)'의 사용을 자제해야 한다고 하였다. 그는 완전하고 권위 있는 정보가 없는 상태에서 북한의 행위가 '침략행위'라고 선언하는 것은 조급하고 경솔한 판단이라고 믿었다.³¹⁾ 영국인들은 강압적인 조처를 취하기 이전에, 정확한 조사를 하고 모든 수단을 강구하여 전쟁을 조기에 평화적인 방법으로 종결시켜야 한다고 생각하였다.

장시간에 걸친 열띤 토론 끝에 안보리는 유고슬라비아가 기권하고 소련이 불참한 가운데 미국이 제출한 결의안을 9대 0으로 통과시켰다.³²⁾ 이 결의안은 북한의 남침을 '평화파괴 행위'로 규정짓고, 북한군의 즉각적인 군사행동의 중단과 38선까지의 후퇴를 요구하는 동시에 유엔 회원국들에게는 이 결의안을 수행하기 위하여 "유엔에게 모든 지원을 제공하고, 북한당국에 대한 지원을 일체 중지"하도록 요청하였다.³³⁾ 이로써 유엔이 한국전에 적

31) *Moscow to Foreign Office*, No.524, 26 June 1950, FK1015/24, FO371/84056, PRO (Public Record Office: 영국 공문서 보관소): *Foreign Office memorandum*, 26 June 1950, FK1015/62, FO371/84058, PRO.

32) 소련은 유엔에서 중국의 대표권 문제로 1950년 1월부터 유엔 참석을 거부하고 있었다. 따라서 1950년 6월과 7월 한국전에 대한 안보리의 결의시 거부권을 행사할 수 없었다. 소련이 투표에 불참하여 5개 상임이사국 전체의 합의를 받지 않은 결의안이 유효한지에 대한 법적인 논쟁이 있었으나, 불참하거나 기권하여도 거부권은 행사하지 않은 것으로 결론지어졌다. 그러나 법적으로 유효하다 하더라도, 1950년 6월과 7월의 한국전쟁 관련 안보리의 결의안들은 강대국 전체의 동의가 없는 결의안이었기 때문에 정치적인 측면에서의 유효성 문제가 끊임없이 제기되었다.

33) UN Document S/1501, 25 June 1950.

극적으로 개입하기 위한 토대를 마련하게 되었다. 유엔이 수립했다고 해도 과언이 아닌 대한민국 정부를 공산군의 침략으로부터 보호하기 위한 행동 전략에 들어가게 되었다.

공산측은 한반도에서의 분쟁은 내전이기 때문에 유엔이 개입할 수 없으며, 유엔 결의안도 효력이 없다고 주장하였다. 소련의 그로미코(Andrei Gromyko) 외상은 안보리 결의가 현장의 '내정불간섭' 정신을 위반한 것이라고 하면서, 미국의 한국전 무력개입은 '불법적'인 것이며 안보리 이사국들은 미국정부의 압력에 의해 '미 국무성의 지부'와 같은 역할을 함으로써 미국이 지배하는 '평화의 파괴자로서의 도구역할'을 할뿐이라고 비난하였다.³⁴⁾ 유엔 안보리의 1차 결의가 있는 직후 미국정부는 '소련이 지원하는 공격'에 대한 맞대응으로 한국에 대하여 군사물자 지원을 하고, 해 공군이 보호구역을 수립하여야 한다는 결정을 내렸다. 곧 이어 미 지상군 파견이 이루어짐으로써 미국이 주축이 된 유엔의 전면적인 개입이 즉각적으로 이루어졌다.³⁵⁾

트루먼 대통령은 미국의 참전 결정 직후 미국의 모든 결정은 유엔을 위하여 이루어졌다고 하였다. 그는 남한정부가 유엔에 의하여 설립되었기 때문에 공산군의 남한 정복은 유엔의 명예에 큰 치욕을 안겨줄 것이라고 우려하였다. 트루먼은 이어서 국제연맹은 미국이 참여하지 않아서 실패로 돌아갔지만, 유엔은 미국의 아이디어였고 미국이 시작한 것이기 때문에 이러한 중대한 위기를 맞은 유엔이 그대로 물러앉도록 내버려 두지는 않을 것이라고 선언하였다.³⁶⁾ 미국은 한국전이 서방진영의 집단안보체제를 시험하

34) UN Document S/1603, 14 July 1950.

35) Intelligence Estimate, I.E.No.7, 25 June 1950, FRUS 1950, 7:148-154; James F. Schnabel, and Robert J. Watson, *History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy*, Vol. 3, *The Korean War*, Part 1 and Part 2, Historical Division, Joint Secretariat, Joint Chiefs of Staff, 1978, 3:1:78-80; Jessup memorandum, 25 June 1950, FRUS 1950, 7:157-158.

36) Robert J. Donovan, *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953* (New York: Norton, 1983), p. 199.

는 무대임에 틀림없다고 생각하였다. 뒤집어 말하면 집단안보에의 관심이 미국정치에 있어서 한국의 전략적 중요성을 제고시키고, 한국전쟁에의 미군 파견을 정당화시키는 명분이었다.

미국은 유엔을 통한 한국전 개입을 서두르고 있었으나, 유엔한국위원회(UN Commission on Korea)는 선부른 군사개입 이전에 평화적 해결 방안 모색이 중요하다고 강조하였다. 이 위원회의 보고서는 안보리가 “중립적인 중재자로 하여금 평화를 협상할 수 있도록 양측을 초청하거나, 회원국 정부들이 즉각적인 중재를 시작”하여야 한다고 권고하였다.³⁷⁾

6월 27일 개최된 안보리 회의에서 유엔한국위원회의 보고서는 무시되었다. 평화협상을 위하여 남북한 대표를 초청하는 대신에, 유엔은 한국군사원조에 관한 결의문을 채택하여 한국에 대한 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 원조를 한국에 제공하도록 회원국들에게 권고하였는데, 미국과 영국, 프랑스 등 친미성향의 7개국이 찬성하였고, 유고슬라비아 반대, 이집트와 인도 기권, 소련 불참의 결과로 간신히 통과되었다.³⁸⁾ 리즈(David Rees)는 “역사상 처음으로 국제기구가 힘에 대항하여 힘을 사용하는 투표를 시행하였다”고 논평하였다.³⁹⁾

유엔이 회원국들에게 남한에 대한 지원을 하도록 요청하였으나, 제2차 세계대전 종료 이후 군사력을 대폭 축소하였던 서방국가들 중에서 새로 시작된 냉전이라는 국제질서의 상황속에서 한국을 지원할 수 있는 여력을 가진 국가는 별로 없었다. 회원국들의 지원이 지지부진하자, 두 번째 결의안이 채택된 지 열흘 뒤인 7월 7일 유엔은 한국전에서의 통합군사령부 설치에 관한 결의문을 통과시켜 미국으로 하여금 통합사령관을 임명하고 통합군을 조직할 것을 요구하였다.⁴⁰⁾ 이로써 유엔은 한국전에서 공산측에 대항

하는 전쟁 당사자가 되어 전쟁을 수행하겠다는 의지를 확고히 하였다.

유엔의 요청에 의하여 미국은 맥아더(Douglas MacArthur) 장군을 유엔군의 통합사령관으로 임명하였지만, 맥아더의 책임은 유엔에 대해서가 아니라 미국 대통령에 대한 것이었다. 맥아더에 대한 작전지휘권도 미국 합참이 가지고 있었고, 맥아더는 단지 작전수행 이후 결과보고서만 유엔에 제출하게 되어 있었다. 집단적으로 군사작전 지휘권을 행사하는 것보다는 일국에 위임하는 것이 효율성 면에서는 바람직할지 모르나, 한 국가가 군사작전 수행을 독점함으로써 ‘집단안보체제가 지향하는 보편성이 결여’되는 결과가 초래되었다는 비판도 있었다.⁴¹⁾

당시 유엔 회원국들은 제2차 세계대전이 끝난 지 5년 밖에 지나지 않아 전쟁으로 피폐하게 된 경제를 복구하느라 여념이 없었다. 군사비의 감축으로 해외에 파견할 충분한 군 병력을 보유한 나라가 별로 없었기 때문에 유엔 안보리의 결의에도 불구하고 전쟁 초기에 군대, 특히 지상군을 파견하려는 국가는 거의 없었다. 미국정부와 유엔 사무총장은 유엔헌장 제2조 5항에 명시하고 있는 원조제공의 원칙에 의하여 유엔 회원국들이 한국정부를 지원하도록 요청하였다.⁴²⁾ 미국과 유엔의 노력에도 불구하고, 회원국들로부터 지원을 받는다는 절차상의 문제가 있었다. 헌장 2조 5항에 의하면 모든 회원국은 유엔이 취하는 어떠한 행동에 대해서도 모든 원조를 제공하도록 규정되어 있는데, 미국은 유엔 회원국이면서 상임이사국인 장개석 중국(대만) 정부의 군대파견을 거부하였으며, ‘집단안보조치는 회원국들의 자발적인 기여에만 의존’해야 하는데,⁴³⁾ 미국이 일부국가에 압력을 가하여 지상군을 파견하도록 요구했다는 것이 문제점으로 지적되었다.⁴⁴⁾

37) UN Document S/1503: Keesing's Contemporary Archives, 1-8 July 1950, p. 10806.

38) UN Document S/1511, 27 June 1950.

39) David Rees, *Korea: The Limited War* (London: Macmillan, 1964), p. 24.

40) UN Document, S/1588, 7 July 1950.

41) 오기평, 『현대 국제기구정치론: 국제정치의 과업체계』(서울: 법문사, 1992), p. 230.

42) 헌장 제2조 5항: “모든 회원국은 유엔헌장에 따라서 취하는 어떠한 행동에 대하여서도 모든 원조를 제공하여야 하며 유엔이 예방 또는 강제조치를 취하고 있는 어떠한 국가에 대하여서도 원조의 제공을 삼가야 한다.”

43) 오기평, 『현대 국제기구정치론: 국제정치의 과업체계』, p. 229.

44) 미국정부는 특히 영국의 지상군 조기파견을 위하여 설득과 압력의 집요한 외교공세를 전

유엔 헌장 43조에 의하면 안보리의 군사 활동을 위한 군대의 구성은 ‘빠른 시일 내에 안전보장이사회가 주도하는’ 회원국들의 ‘특별 협정(special agreement)’에 의하여 결정되도록 하였다. 따라서 회원국과 유엔과의 특별 협정이 체결되지 않는 한 회원국이 유엔에 군대를 파견할 ‘하등의 구체적인 의무’는 없었다.⁴⁵⁾ 실제로 이러한 협정이 체결된 적이 없기 때문에, 한국에 파견된 군대는 “본래의 유엔군이 아니라 관계국이 이사회에 권고에 자발적으로 응하여 만든 군대로서, 편성, 통할, 경비 등에 관한 결정이 대단히 변칙적인 성격”을 가지고 있었다는 평을 받고 있다.⁴⁶⁾ 유엔 헌장에 의한 법적 해석을 하면 유엔군의 지위 및 성격에 일부 문제는 있었으나, 유엔 안보리의 결의를 통하여 한국전에 참전한 군대는 명실상부한 유엔군으로서의 활동을 전개하였다.

4. 유엔군의 새로운 전쟁: 38선 이북 진격

전쟁 초기 북한군은 빠른 속도로 남진하여 한반도의 남동부, 낙동강 이남의 한 귀퉁이를 남기고 전 지역을 점령하였다. 9월부터 유엔군의 대반격이 시작되었다. 9월 15일 미 10군단의 7만 병력이 인천상륙작전을 성공리에 수행하였다. 이 작전이 진행되는 동안 미 8군도 북진을 하여 양 부대는 9월 26일 오산에서 합류하였고, 9월 28일 서울을 수복하였다.⁴⁷⁾ 이제 유엔

개하였다. 이에 대하여 Gye-Dong Kim, "Diplomacy of Constraint and Cooperation: The British Decision to Intervene in the Korean War", *Korea Observer*, Vol. 21, No. 2, Summer 1990, pp. 199-224 참조.

45) 김순규, 『신국제기구론』(서울: 박영사, 1993), p. 113.

46) 최종기, "국제기구를 통한 분쟁(갈등)해결에 관한 검토: 국제연합의 평화유지 노력을 중심으로", 『국제기구논총』 제24집 2호, 1984, p. 36.

47) 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁: 민족분열과 국제개입·갈등』(서울: 서울대출판부, 2000), pp. 318-320.

군은 전쟁수행 과정에서 새로운 문제에 봉착하게 되었다. 인천상륙작전 성공과 함께 전세를 반전시킨 유엔군은 서울을 탈환한 이후 어디까지 진격을 해야 할지 결정을 해야만 했던 것이다.

유엔의 한국전쟁 개입의 원래 목적은 침략군을 38선 이북으로 격퇴시키고 한반도를 원상회복시켜 평화를 회복한다는 것이었다. 유엔 회원국들이 전쟁에 개입하도록 촉구한 결의안은 단순히 적대행위의 즉각적인 중단과 북한군의 38선 이북으로의 철수만을 목적으로 하였다. 6월 29일 트루먼 대통령은 국가안보회의(NSC)에서 미국의 한국작전은 평화와 남북간 경계선의 회복을 목적으로 하고 있다고 선언한 바 있다.⁴⁸⁾ 따라서 유엔군의 원래 목표는 38선 이북으로 진격하는 것이 아니었다.

그러나 미국과 유엔은 반격 전략의 성공으로 인하여 침략군을 응징하고 서방측에 의하여 한반도를 통일시키는 유혹을 받게 되었다. 유엔군의 38선 이북 진격에 대한 세계의 여론은 찬성과 반대로 양분되었다. 미국에서 38선 이북 진격을 가장 강력하게 주장하였던 사람은 국무부 동북아국의 엘리슨(John Allison) 국장이었다. 그는 38선에서의 분단이 계속되는 한 한반도의 영원한 평화와 안정은 기대할 수 없기 때문에, 미국은 보다 더 과감한 정책을 추진하여야 한다고 주장하였다. 그는 심지어 만주와 시베리아까지 진격을 하고 유엔 감시 하에 총선거를 실시하자는 제의를 하였다. 러스크(Dean Rusk)도 유엔군의 38선까지의 진격은 그 자체가 군사적 해결을 의미하지 않는다고 하였다. 미국이 능력만 있다면 북한까지 진격하여 북한군을 제멸시켜야 한다고 주장하였다.⁴⁹⁾ 38선 이북 진격을 옹호하는 사람들은 북한이 침략행위에 대한 응징을 받지 않는다면, 다른 침략주의자들을 고무하게 될 것이라는 논리를 전개하였다.

48) UN Document S/1501 & 1511, 25 & 27 June 1950; Harry S. Truman, *Memoirs: Years of Trial and Hope*(Vol. 2, Garden City: Doubleday & Co., 1956), p. 341.

49) Allison to Rusk, 1 July 1950, FRUS 1950, 7:272; Franks to Foreign Office, 4 July 1950, FK1015/86G, FO371/84059, PRO.

유엔군의 38선 이북 진격에 대한 반대 논리는 유엔군이 북한지역에 진입하여 중국이나 소련과의 국경선까지 도달하게 되면 이 두 국가가 참전할지 모른다는 것이었다. 미 중앙정보국(CIA)은 38선 이북 진격이 세계전쟁 발발의 위험을 가져다 줄 것이라고 경고하였다. CIA는 유엔군의 승리가 비공산 세계에 고무적인 효과를 주겠지만, 소련은 이를 '위험한 도전'으로 생각하고, 중국은 즉각적인 참전태세를 갖추는 것이라고 주장하였다. 이어서 "소련이 유엔군의 능력을 감소시키기 위하여 다른 지역에서 새로운 제한전쟁을 일으킬 가능성이 있다"고 경고하였다. 또한 유엔군이 북진을 할 경우 소련군은 북한군의 대부분을 만주나 소련으로 철수시키고 공격과 침입의 위협을 계속할 가능성이 있으므로 북한의 정복이 실제로 '평화나 통일'의 기회를 주지 않을 것이라고 CIA는 결론지었다.⁵⁰⁾

유엔군이 38선을 넘어 북진을 할지도 모른다는 정보에 접한 중국은 공개적인 경고를 보냈다. 중국은 "팔짱을 끼고 앉아서 미국인들이 국경을 넘어 오는 것"을 그냥 보지 않을 것이라고 선언하였다. 비록 미국과의 전쟁이 중국의 발전을 50년 이상 후퇴시킬지 몰라도 미군이 38선을 넘으면 중국은 참전하지 않을 수 없을 것이라고 경고하였다. 주은래는 만약 유엔군이 38선을 넘으면 중국은 분명히 국경을 넘어 25만명 규모의 군대를 보낼 것이라고 선언하였다.⁵¹⁾

그러나 미국의 대부분 관리들은 이러한 중국의 경고를 허세(bluffing)로 간주하거나 무시해 버렸다. 맥아더는 중국의 참전 위협이 '단순한 허세'라 생각하며 만약 주은래가 실제로 참전하려 한다면 이처럼 사전에 그의 생각을 발표하지는 않았을 것이라고 주장하였다. 그는 또한 중국군이 참전을 하더라도 그들을 대항할만한 충분한 군대를 유엔군이 보유하고 있다고 자신하였다. 중국이나 소련은 한국전에 직접 개입할 의사를 가지고 있지 않

50) CIA memorandum, 18 August 1950, FRUS 1950, 7:600-602.

51) Wilkinson to Acheson, Nos.508 & 556, 5 & 12 September 1950, FRUS 1950, 7:707-708.

기 때문에 미국은 조기 승전을 위하여 보다 공격적인 전략을 채택하여야 한다는 것이 본국정부에 대한 맥아더의 요구였다.⁵²⁾

결국 미국은 38선을 넘기로 결정함으로써 유엔의 원래 한국전 개입 목적인 '전쟁 이전 상태로의 원상회복'이 아닌 한반도의 통일을 새로운 전쟁목적으로 설정하게 되었다. 미국인들은 한국에서의 승리는 냉전에서 승리라고 믿었고, 미국에 의한 한반도의 통일은 아시아에 있어서 미국의 안보와 안정을 위한 국익에도 많은 기여를 한다고 생각하였다.

38선 이북 진격 결정 이후 유엔군 작전의 정통성 확보를 위하여 새로운 유엔 결의안이 필요하게 되었다. 그러나 1950년 9월말 유엔은 3개월 전 한국전 발발 당시와 다른 모습을 보이고 있었다. 소련대표가 8월부터 유엔에 복귀하여 안보리 의장직을 맡고 있었으므로 한국전쟁에 관한 한 서방측의 뜻대로 안보리에서 결의안을 통과시키기가 힘든 상태였다. 이에 따라 영국 등 서방 8개국은 한국문제를 총회에 상정하였다.

1950년 10월 7일 유엔 총회에서 찬성 45, 반대 5, 기권 7로 통과된 결의안은 유엔군이 38선을 넘어서 진격해도 좋다는 명시적인 승인보다는 그렇게 해석할 수 있도록 하는 불분명한 내용을 포함하고 있었다. 즉 한반도에 '통일되고, 독립적이고, 민주적인 정부'를 설립하기 위하여 한반도 전역에 안정적인 환경을 확립할 수 있는 '적절한 조치(appropriate steps)'를 취하도록 하였다.⁵³⁾ 여기서의 '적절한 조치'는 유엔군의 38선 이북 진격을 허용하는 의미로 해석되었다. 이 결의안은 '집단안전보장이 지니는 현상유지나 현상회복의 성격의 측면에서 타당성이 의문시되는 결의'라는 평을 받고 있다.⁵⁴⁾

1950년 10월 1일 맥아더는 북한군에게 즉시 무기를 버리고 전투행위를 중단하라는 경고 방송을 하였고, 북한이 이러한 항복요구를 묵살하자 유엔

52) Harriamn's meeting with MacArthur, DS Records, 795.00/8-850, Box 4267, RG59, NA.

53) UN Document A/C 1/576: A/1435, 7 October 1950.

54) 오기평, 『현대 국제기구정치론: 국제정치의 과업체계』, p. 228.

총회의 결의안 통과와 동시에 8군 사령관에게 38선 돌파 명령을 내렸다. 10월 9일부터 북한지역에 대한 대규모 진격작전이 전개되었다. 유엔군은 10월 24일 평양을 점령한 후 한·만 국경을 향하여 빠른 속도의 진격을 하였고, 급기야 중국군이 참전함으로써 전쟁이 확대되는 결과를 초래, 이후 2년반 동안 치열한 전투를 지속하게 되었다.

5. 결 론

1945년 해방 이후 한반도의 분단체제가 이루어지는데 있어서, 유엔은 매우 중요한 역할을 하였다. 1945년 미국과 소련이 일본의 항복을 받기 위하여 38도선을 경계로 분할점령을 한 것이 분단의 원인 내지는 기원이라면, 한반도의 통일된 신탁통치를 실시하기 위한 미국과 소련의 협상이 결렬된 후 유엔이 개입하여 남한에 단독정부를 수립한 것은 한반도 분단의 과정이었고 분단의 공고화라는 결말이었다.

유엔은 한반도의 38선 이남 지역에는 대한민국이라는 합법정부가 존재하는데 한반도 전체에는 이러한 합법정부는 하나 밖에 없다는 내용으로 대한민국 정부를 승인하였다. 다시 말해서 38선 이북 지역에는 국제법에서 통용되는 '무주지(無主地)'로 남겨 두었다.⁵⁵⁾ 유엔은 한반도 전체를 관할할 자격을 가진 국가를 수립한 것이 아니라 남한지역에서만 정통성을 인정받을 수 있는 정부를 수립한 것이다. 미국과 소련의 한반도 분할 점령을 유엔이 확고한 분단체제화 한 것이었다.

많은 학자들이 유엔에 대한 비판을 한다. 특히 유엔은 세계평화를 지키

55) 북한 지역은 1991년 남북한이 동시에 유엔에 가입함으로써 국가성(國家性, stateness)을 가지게 되었다. 유엔 헌장 제4조에 의하면 '평화에호국'만 유엔에 가입하게 되었으므로, 유엔에 가입하였다는 것은 국가로서 인정을 받았다는 것을 의미한다.

는 역할을 수행하는데 실패하였다고 주장한다.⁵⁶⁾ 일부는 유엔이 세계가 필요로 하는 성격의 기구가 아니라는 평가를 내린다.⁵⁷⁾ 실제로 유엔은 평화를 추구하는데 있어서 많은 한계점을 가지고 있다. 유엔의 설립 목적 중에서 가장 중요한 것은 국가간의 힘의 정치(power politics) 추구과정에서 비롯되는 갈등과 분쟁을 해소시키려는 것인데, 분쟁과 갈등의 잠재요소를 근원적으로 해소시킬 수 없다는 점이다. 국가간 힘의 정치를 대체할 수 있는 새로운 국제관계를 형성하지 못하고, 유엔 자체가 힘의 정치를 구사하여 갈등과 분쟁을 해결한다는 점이 유엔의 국제평화 유지에 있어서 가장 큰 제한사항으로 평가되어 왔다.

유엔이 한국전쟁에 개입하여 침략행위가 성공하지 못하도록 봉쇄한 것은 높이 평가할만 하지만,⁵⁸⁾ 전쟁을 조기에 종결시키지 못하고 평화유지보다는 전쟁 당사자로서의 역할을 수행하면서 전쟁을 확대시킨 책임에 대한 비판이 없지 않다. 공산주의를 봉쇄하려는 미국의 대외안보기구로서의 대행 역할을 수행하면서,⁵⁹⁾ 전 세계의 집단안보기구가 가져야만 하는 보편적 원칙

56) Michael Howard는 유엔이 집단안보에 의하여 전 인류가 안전하다고 느낄 수 있는 신세계 질서를 창출하지 못하였고, "무질서하고, 불안하고, 대립적인 세계"만을 인류에게 남겨 주었다고 하였다. Michael Howard, "The United Nations and International Security", in Adam Roberts, and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*(Oxford: Clarendon Paperbacks, 1988), p. 45.

57) Evan Luard, *The United Nations: How it Works and What it Does* (London: The Macmillan Press, 1979), p. 9.

58) 1950년대 중반 유엔의 한국전에서의 역할에 대하여 권위있는 연구를 한 Goodrich는 "침략에 대한 성공적인 격퇴는 유엔 집단안보체제 중요성의 부활"이라고 결론지었다. Leland M. Goodrich, *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), p. 211. 1950년대에 이러한 평가를 내리는 학자들이 많았으나, "중요성의 부활"이라는 문구는 당시의 일시적 평가였다.

59) 당시 유엔 회원국 60개국 중 16개국이 한국에 군대를 파견하였으나, 한국전에 참가한 군대 중 지상군의 50.32%, 해군의 85.89%, 공군의 93.38%가 미군으로 충당되었다. 한국이 육군 40.1%, 해군 7.45%, 공군 5.65%를 파견하여, 기타 외국군은 10% 미만의 상징적인 군대만 파견하였다.

인 국제평화와 안보유지의 역할을 하지 못한 점도 유엔의 한국전에서의 실패에 대한 또 다른 평가이다.

사실상 냉전시대에 유엔은 미국과 소련의 틈바구니에서 원래의 목적인 세계 평화와 안보의 역할을 제대로 해 내지 못하였다. 제2차 세계대전에서 승리한 연합국들의 협력이 어느 정도 이루어지고 있을 때 창설된 유엔은 잠시 후에 나타나게 될 냉전을 예상은 하였더라도 어떻게 대처할지에 대한 복안을 갖고 있지 않았다. 세계적인 냉전이 시작된 이후 유엔의 첫 번째 시험대는 한반도였는데, 별로 큰 실적은 이루지 못하였다. 한반도의 분쟁과 갈등의 단초가 되었는데, 한반도에서 발생한 전쟁을 영구적인 평화로 전환시키는데 성공하지 못하였다. 현재 세계적으로 작은 분쟁들은 많지만, 냉전과 같은 거대한 대립은 소멸된 상태이다. 그렇기 때문에 분단국인 한반도에서 유엔 사무총장도 배출될 수 있었다. 이제는 협력과 평화의 상징으로서 유엔이 한반도의 평화와 통일을 위하여 지대한 공헌을 하여야 할 시점이다.

(원고투고일 : 2008. 3. 19, 심사수정일 : 2008. 6. 5, 게재확정일 : 2008. 6. 16)

주제어 : 유엔, 한국전쟁, 대한민국정부, 총선거, 유엔한국임시위원단, 38선 이북 진격, 유엔의 한국정부 승인, 미소공동위원회, 안전보장이사회, 국가안보회의

<ABSTRACT>

The Role of the United Nations in the Course of the Division and War in Korea

Kim, Gye-dong

This research focuses on the role of the United Nations during the modern history of the Korean Peninsula. The United Nations contributed to the establishment of the South Korean Government, which means the consolidation of the division of the Korean Peninsula. The United States, in spite of the opposition by the western allied countries including Canada and Australia, passed a resolution at the UN which urged the establishment of a separate government by initiating elections only in the south region of the peninsula. The United Nations which established a separate government in the south intervened in the war initiated by the North Korean People's Army, in order to save the government set up by the United Nations. In the course of the Korean War, the United Nations which became a belligerent at the beginning of the war opened a new war by crossing the 38th Parallel after the success of returning status quo in the peninsula.

Key Words : UN, The Korean War, South Korean Government, UNTCOK, Crossing the 38th Parallel, UN recognition of the ROK Government, US-Soviet Commission, Security Council, National Security Council