

## 주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환

金 東 旭\*

1. 머 리 말
2. 유엔군사령부(UNC)의 법적 지위(法的地位)
3. 전시작전통제권의 변천(變遷)
4. 전시작전통제권 환수와 유엔군사령부의 권한 문제
5. 맺 음 말

### 1. 머 리 말

2007년 2월 23일 워싱턴에서 개최된 한·미 국방장관 회담에서 그동안 유엔군사령관/연합군사령관이 행사해 오던 전시작전통제권을 2012년 4월 17일자로 대한민국에 이양하기로 합의하였다. 1950년 6·25전쟁이 발발하자 당시 이승만 대통령이 유엔군사령관에게 한국군에 대한 작전지휘권을

이양한 이래, 한·미 양국은 1994년 평시 작전통제권을 대한민국으로 이양하는데 합의하였고, 전시작전통제권(戰時作戰統制權)도 향후 준비절차를 거쳐 대한민국에 이양하게 된 것이다.

전시작전권 전환문제는 안보환경의 변화와 한국군의 능력신장을 바탕으로 90년대 초반부터 논의되었던 사안으로 노무현 정부에서 합의에 도달하였다. 전시작전통제권을 전환한다는 것은 단순한 지휘권의 전환에 그치는 것이 아니라, 한미연합군사령부의 해체, 연합방위체제의 변화 등 한반도 안보에 심대한 영향을 미치는 중요한 사안이라는 점에서 이를 둘러싼 첨예한 의견대립이 있었다.

전시작전권 전환은 현재 정전관리(停戰管理)와 전시 전력제공(force provider)의 권한과 책임을 가지고 있는 유엔군사령부의 지위에 영향을 줄 수 있다. 현재는 미군대장인 한·미연합군사령관이 유엔군사령관의 직책을 함께 수행하고 있어 별다른 문제가 발생하지 않지만, 일단 전작권이 전환되면 실제병력이 존재하지 않는 유엔군사령관이 정전관리와 전시 전력제공 업무를 수행하여야 한다.

1950년 유엔 안전보장이사회의 결의에 따라 설치된 유엔군사령부는 모든 유엔지원 전력에 대한 작전지휘권을 가지고 있다. 전시작전통제권이 전환되면 한미연합군사령부가 해체되는데, 이 경우 유엔군사령부의 정전관리 수단이 제한될 수 있기 때문에 정전관리에 대한 한·미 간의 조율이 필요할 것이다.

이 글에서는 유엔군사령부의 태동과 그간 한·미 간의 지휘권 전환에 대한 유엔안보리와 총회 결의, 한·미 간 조약 등을 중심으로 살펴봄으로써 전작권 전환과 관련하여 유엔군사령부의 법적 지위 및 유엔사의 권한과 책임문제가 어떻게 달라지며 어떠한 대비가 필요한지에 대하여 검토해 보기로 한다. 다만 한·미 간 전시작전통제권 전환의 합의는 유엔사의 존치를 전제로 하고 있다는 점을 염두에 두기로 한다.

\* 해군대학 교수

## 2. 유엔군사령부(UNC)의 법적 지위(法的地位)

### (1) 한국전쟁과 유엔군사령부의 설치

1950년 6·25전쟁이 발발하자 미국은 즉각 한국전쟁에 개입하였다. 1950년은 제2차 세계대전이 종료된 지 불과 5년밖에 경과되지 않은 시점이어서 미국으로서는 군사적으로 준비가 되지 않은 시점이었다.

한국은 당시 유럽에 비해 미국의 즉각적인 안보상의 이해가 걸린 사활적 이익지역(vital interest area)이 아닌데도 미국은 군사개입을 하였는데, 이는 미국의 '대소(對蘇) 봉쇄전략'과 제3차 세계대전의 방지라는 전략차원에서 참전한 것이었다.<sup>1)</sup>

당시 미국 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 먼저 군사적 개입을 하고 의회에 사후적으로 통보할 만큼 공산주의 침략에 대하여 단호하였고,<sup>2)</sup> 유엔을 통해 개입명분을 확보하였다.

미국이 북한의 침공에 대하여 안보리에서 다룬다는 신속한 결정을 할 수 있었던 것은 미국정부가 한국전쟁 발발 전에 이미 국제분쟁 특히, 한국에

1) 남정욱, 『한미군사관계사, 1871~2002』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), pp. 290-291.

2) 당시 트루먼 대통령은 한국전쟁 발발 보고를 받고 다음과 같이 결의를 다졌다. "..... 만일 남한이 붕괴되도록 내버려 둔다면, 공산주의 지도자들은 거기에 힘입어 우리 자신의 해안에 보다 가까운 국가들도 전복시키려 할 것이다. 만일 공산주의자들로 하여금 자유 세계로부터 아무런 저항도 받음이 없이 대한민국을 강제로 뚫고 들어가게 허용한다면, 약소국은 보다 강력한 인접 공산국가에 의한 위협과 침략에 저항할 용기를 갖지 못할 것이다. 만일 이것이 도전을 받음이 없이 허용된다면, 그것은 유사한 사건이 제2차 세계대전을 유발했던 것과 똑같이 제3차 세계대전을 의미할 것이다. 한국이 도발하지 않은 이 공격을 저지할 수 없다면 유엔의 창설과 원칙이 위태롭게 될 것이라는 점도 나에게서 역시 분명하였다." 국방부 전사편찬위원회 역, 『미합동참모본부사 한국전쟁(상)』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1990), p. 68.

서 무력충돌이 발생하는 경우 유엔을 활용하겠다는 생각이 강하게 존재했음을 보여준다.<sup>3)</sup> 그 유력한 증거로서 1950년 1월 애치슨(Acheson) 미 국무장관의 "미국의 아시아 방위선은 알류산 열도-일본-유구-필리핀으로 이어지며 한국과 대만을 제외한다"고 발표하면서, "미국 방위선 밖의 나라에 침범이 있으면 유엔의 테두리 안에서 보호한다"는 발언을 들 수 있다.<sup>4)</sup> 미국의 유엔을 통한 노력은 유엔군사령부의 설치를 가능케 하였고,<sup>5)</sup> 사상 최초로 유엔기 아래 16개국으로 구성된 유엔군이 한반도에서 전쟁을 수행하게 되었다.

### (2) 한국전쟁 관련 안전보장이사회 결의

미국과 유엔이 한국전쟁에 대하여 즉각적인 지원을 하게 된 배경은 미국 대통령을 포함하여 국방부장관, 국무장관에 대한 신속한 보고와 유엔과의 적극적인 공조체제가 원활히 작동하였기 때문이었다. 소련 유엔대표 말리크 대사의 불출석에 따른 기권(absent)은 안보리 결의안 채택에 행운으로 작용하였다. 소련은 유엔이 중국대표로 국민당 대신 공산당 정부를 인정하지 않는데 대해 항의하며 보이콧하던 중이었다.<sup>6)</sup> 한편 한국전쟁과 관련하여 소련이 북한에 대한 지원 책임회피를 위하여 고의적으로 안보리 결의를 하였다는 분석도 있다.<sup>7)</sup> 만약 소련 대표가 참석하여 안보리에서 거부권을 행

3) 오영달, 『유엔의 한국전 개입이 유엔체제에 미친 영향』, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』(서울: 리북, 2004), p. 99.

4) 한표욱, 『이승만과 한미외교』(서울: 중앙일보사, 1996), p. 77.

5) 안보리 결의 제84호, S/1588(1950. 7. 7).

6) 윌리엄 스톡/서은경 역, 『한국전쟁과 미국 외교정책』(서울: 나남출판, 2005), p. 91. 스톡은 자신의 저서에서 한국전쟁은 중국과 소련의 군사적 지원이 없이는 발생하기 어려웠다는 점에서 내전(內戰)이 아니라 국제 전쟁이라는 의견을 피력하고 있다. 강력한 국제적 요인이 취약한 국내요인을 노출하였다고 보았다(pp. 89-116).

7) 오충근, 『한국전쟁과 소련의 유엔 안전보장이사회 결의: 허사로 끝난 스탈린의 '실리외교』, 『한국정치학회』 제35집 1호, 2001, pp. 105-123 참조.

사하였더라면 유엔군의 한국전쟁 참전은 이루어지지 않았을 것이다.

1) 안보리 결의 제82호

1950년 6월 25일 유엔 안보리는 ① 북한이 대한민국을 폭력으로 무력 공격하였다는 사실을 인식하고, ② 북한의 이러한 행위는 평화 파괴행위(a breach of the peace)에 해당하며, ③ 적대행위를 즉각 중지(the immediate cessation of hostilities)하고, ④ 북한의 당국이 38선 이북으로 즉시 후퇴할 것을 요구하는 내용의 결의안을 채택하였다.<sup>8)</sup>

2) 안보리 결의 제83호

1950년 6월 27일 유엔 안보리는 ① 북한 무력에 의한 대한민국에 대한 군사공격은 평화 파괴 행위임을 결정하고, ② 적대행위의 즉각 중지를 요구하며, ③ 북한이 즉시 38선 이북으로 군대를 철수할 것을 요구하고, ④ 유엔 회원국들이 무력공격 격퇴에 필요한 것과 한반도의 국제 평화와 안전의 회복에 필요한 것의 원조를 대한민국에 제공할 것을 권고하는 내용의 결의안을 채택하였다.<sup>9)</sup>

3) 안보리 결의 제84호

1950년 7월 7일 안보리는 ① 미국 주도하에 통합군사령부(Unified Command)가 군사력과 원조를 이용할 수 있도록 함을 권고하며, ② 미국이 통합사령부의 사령관을 지명할 것과, ③ 통합군사령부가 참가국의 국기와 동시에 유엔기(United Nations Flag)를 재량에 따라 사용할 권한을 부여한다는 내용의 결의안을 채택함으로써 유엔군의 참전이 이루어졌다.<sup>10)</sup>

8) S/1501(1950. 6. 25).

9) S/1511(1950. 6. 27).

(3) 이승만 대통령의 지휘권 이양서한과 유엔군사령부

1) 지휘권 이양서한

1950년 7월 14일 이승만 대통령은 당시 미 극동사령부 맥아더(Douglas MacArthur) 사령관에게 한국군의 작전지휘권을 이양한다는 서한을 보냄에 따라 작전지휘권이 극동군사령관에 이양되었다. 당시 미 극동군사령관이었던 맥아더 원수가 1950년 7월 24일 일본 동경에서 창설된 유엔군사령관의 직책을 수행하게 되었다.

2) 「일본 내 유엔군의 지위에 관한 협정」

유엔군사령부는 안보리가 위임한 권한에 따라 1953년 7월 27일 유엔 참전 16개 회원국과 한국 군대를 대표하여 정전협정에 서명하였다. 이후 유엔군사령부는 정전협정 수행을 위해 일본에서 서울 용산으로 기지를 이전하였다.

유엔군사령부는 정전협정 체제 유지와 전시 한국 방위를 위해 유엔회원국이 군대를 파견할 경우 이들 부대를 통제하고 유사시 일본 내 유엔군 기지 사용을 위해 1954년 2월 19일 일본과 「일본 내 유엔군의 지위에 관한 협정」을 체결하였다. 유엔군사령부가 동경에서 서울로 이전하자, 유엔군사령부는 유엔-일본 SOFA 유지를 위해 자마(座間)에 유엔사 후방기지를 창설하였다. 유엔사 후방지휘소는 유엔군과 일본 정부와의 주둔군지위협정을 관리하고, 일본 내 유엔군의 군수 및 지원을 유지하는 역할을 담당하고 있다. 일본 내 유엔사 기지로는 요코스카(横須賀), 사세보(佐世保), 요코다(横田), 자마(座間), 후텐마(普天間), 화이트비치(white beach), 가데나(嘉手納)가 있다.

10) S/1588(1950. 7. 7).

한편 유엔사-일본 SOFA 제24조에 따르면 “유엔군은 한국으로부터 철수(撤收)하는 날 이후 90일 이내에 일본으로부터 철수”하며, 제25조에 따르면 “본 협정과 합의된 개정 사항은 모든 유엔군이 제24조의 조항에 따라서 일본으로부터 철수하는 그 날에 종료된다. 모든 유엔군이 그러한 날보다 일찍 일본으로부터 철수하는 경우에 본 협정과 합의된 개정 사항은 그러한 철수가 완료된 그 날에 종료”된다고 규정하고 있다.

#### (4) 중공군 철수에 관한 유엔총회 결의 제498호

중공군이 북한을 지원하기 위해 한반도에 군사개입을 단행하자 1951년 2월 1일 유엔은 총회 결의를 통해 중국을 침략자로 규정하고, 국제연합군에 대한 적대행위를 중지하고 한국으로부터 철수할 것을 요구하였다.

#### (5) 주한 유엔군사령부의 법적 지위

##### 1) 논쟁

북한의 한국전쟁 도발을 응징하기 위해 1950년 유엔 안전보장이사회가 설치를 허가한 유엔군사령부는 유엔의 보조기관(補助機關)인가? 아니면 유엔이 승인한 미국 주도의 다국적군(多國籍軍)인가? 이러한 논의에 관해 국내외 학자들의 다양한 견해가 있다.<sup>11)</sup>

이 문제는 남북한 평화협정체결 문제뿐만 아니라 전시작전통제권 전환의 경우에도 중요한 법적 고려요소로 작용된다. 유엔의 보조기관일 경우 주한 유엔사 해체를 위해서는 유엔 안보리의 별도의 결의가 있어야 하지만, 유엔이 승인한 미국 주도의 다국적군일 경우 미국의 결정에 따라 유엔사는

11) 정태욱, 「주한 '유엔군사령부'(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』 제34호, 민주주의법학연구회, 2007, p. 214 참조.

해체될 수 있기 때문이다.

##### 2) 유엔 사무총장의 답변

1994년 5월 28일 북한은 부트로스-갈리(Boutros Boutros-Ghali) 유엔 사무총장에게 정전협정의 대체와 유엔군사령부 해체를 위한 조치를 시작해 달라고 공식적으로 요청해 왔다. 6월 24일 부트로스-갈리 총장은 “미국만이 유엔군사령부의 존속이나 해체에 대해 결정할” 권한을 가지고 있다고 답변하였다.<sup>12)</sup> 그는 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의안 84조를 상기시켰다.<sup>13)</sup> “병력과 기타 지원을 한국에 제공하는 모든 회원국은 ‘그러한 병력과 기타 지원을 미국 주도의 통합군사령부가 이용할 수 있도록’ 권고하는 데 안보리 역할을 제한했다. 이에 따라 안보리는 안보리의 통제를 받는 보조기구로서 통합사령부를 설립하지 못하고 당연히 미국 주도의 사령부 설립을 권고한 것이다. 따라서 통합사령부의 해체는 유엔의 어떠한 기구의 책임 범위 안에 있는 것이 아니라 미국 정부의 권한(權限)에 속하는 문제다.”<sup>14)</sup>

위와 같은 유엔 사무총장의 공식적 답변에 비추어 주한 유엔군사령부는 미국을 중심으로 한 통합사령부이지 유엔의 보조기관은 아니므로 그 해체 여부는 미국정부의 결정에 달려 있다.

##### 3) 유엔 안보체제의 변형적 운용

유엔헌장 제47조에 따르면 “국제평화와 안전의 유지를 위한 안전보장이 사회의 군사적 필요, 안전보장이사회에 재량에 맡겨진 병력의 사용 및 지휘, 군비규제 그리고 가능한 군비축소에 관한 모든 문제에 관하여 안전보장이사회에 조언하고 도움을 주기 위하여 군사참모위원회를 설치”한다고

12) 이홍동 외 옮김, 『셀리그 해리슨의 코리안 엔드게임』(서울: 삼인, 2003), p. 266.

13) *Ibid.*

14) *Ibid.*

규정되어 있다. 이것은 유엔이 추구하는 집단안전보장을 위해 유엔의 독자적 병력과 이를 지휘할 참모조직을 염두에 둔 것이다. 한국전쟁은 안보리 산하 군사참모위원회가 설치되기 이전에 발생하게 되어 안보리의 군사제제(military sanction)의 운용에 있어서 변형(變形)이 발생하게 된 것이다. 한국전쟁 이후 미·소를 중심으로 장기간의 냉전으로 인해 오늘날까지 군사참모위원회는 설치되지 않았다.

한국전쟁에서 미국과 참전국들은 유엔기와 그 사령부라는 이름하에 작전을 수행하여 왔지만 실제에 있어서는 미국 주도의 전쟁수행에 참여한 결과가 되었다.<sup>15)</sup> 하지만 전체적으로 볼 때 유엔의 한국전 개입은 그 미완의 결과에도 불구하고 국제사회에 있어서 침략에 대한 공동의 대응이라는 귀중한 선례(先例)를 남겼다.<sup>16)</sup>

4) 소결(小結)

주한 유엔군사령부는 비록 안보리 결의에 따라 설립되었지만 유엔평화유지활동과 달리 유엔의 예산으로 운영되지 않고 1950년 이래 유엔연감에 유엔의 보조기관으로서 등재되어 있지 않다.<sup>17)</sup> 또한 주한 유엔군사령부는 군사적인 지휘통제에서 유엔과 무관하며, 정치적인 통제와 재정적 측면에서도 유엔의 기관에 해당하지 않는다.<sup>18)</sup> 특히 위에서 언급된 유엔 사무총장의 공식적 답변에 비추어 주한 유엔군사령부는 미국을 중심으로 한 통합사령부이지 유엔의 보조기관은 아니다.

미국 대표가 군사정전위원회에 참석할 수 있도록 외교적 보호막으로서 유엔군사령부가 유용(有用)하다는 점 이외에도, 미국이 유엔군사령부를 계

15) 오영달, *supra* note 3, p. 141.

16) *Ibid.*

17) 김선표, 「한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고」, 『서울국제법연구』 제12권 2호, 서울국제법연구원, 2005, p. 98.

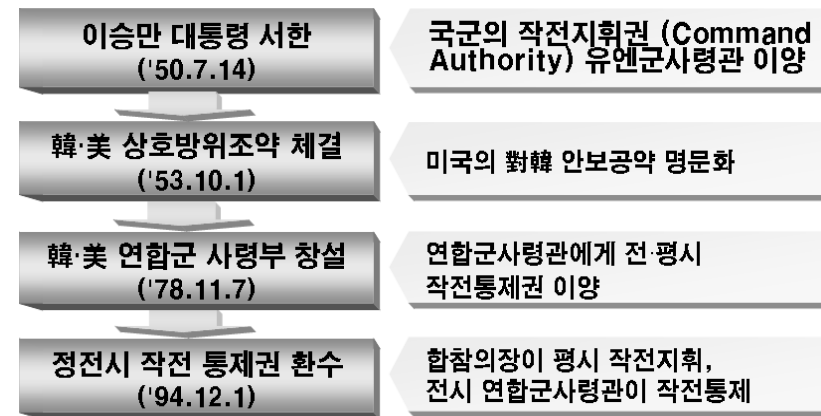
18) 정태욱, *supra* note 11, pp. 214-216.

속 유지하려는 데는 다음과 같은 세 가지 이유가 있다.<sup>19)</sup>

첫째, 새로운 한국전쟁이 발발할 경우 미국개입에 대한 안보리의 별도결의가 필요치 않다. 둘째, 한반도 군사작전과 관련해 일본 내 기지의 미군사용과 관계가 있다. 한국전쟁 기간 중 일본과의 협정으로 일본 내 7개 미군 기지는 유엔군사령부기지로서의 이중의 법적 지위를 갖게 되었다. 유엔군사령부는 전쟁발발 시 한반도로 이동하는 미국 항공기의 재공급유와 같은 서비스를 받기 위해 이들 기지를 사용할 명시적인 권한을 갖고 있다. 셋째, 유엔군사령부가 해체되면 미국의 한국군에 대한 작전통제권의 법적, 정치적 기초가 흔들릴 것을 우려하고 있다.

3. 전시작전통제권의 변천(變遷)

[그림 1] 전시작전통제권 변천도



19) 이흥동 외 옮김, 『셀리그 해리스의 코리안 엔드게임』, *supra* note 12, 삼인, 2003, pp. 266-271.

(1) 한·미 합의의사록<sup>20)</sup>

1953년 한·미 상호방위조약 체결에 이어 한국과 미국은 군사 및 경제원조에 관한 합의서를 체결하게 된다. 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 맥아더 사령관에게 이양했던 작전지휘권이 1954년 군사 및 경제원조에 관한 한·미 합의의사록에서는 “유엔군사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 대한민국 국군을 유엔군사령부의 작전통제권 아래 둔다”고 규정되어 범위를 축소하여 이양함으로써 한국군을 유엔군사령부의 작전통제하에 존속시켜 왔다.<sup>21)</sup>

(2) 한미연합군사령부로 전환(전략지시 제1호)

1978년 11월 7일 한미연합군사령부(ROK-U.S. Combined Forces Command : CFC)의 창설로 한국군 및 주한미군에 대한 작전통제권이 유엔군사령부에서 한미연합군사령부로 전환되었다.<sup>22)</sup> 이에 따라 한국전쟁 이후 작

20) 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록」(1954년 11월 17일 서명 및 발효).

21) 작전통제권은 작전지휘권의 하위 개념이다. 즉, 작전지휘권은 정상적인 부대 운용인 임무수행에 필요한 예하부대 구성, 임무부여, 목표지정과 명령지시까지 포함하는 권한이지만, 작전통제권은 특정임무 및 과업수행을 위해 지휘관에게 위임된 권한으로 관련부대의 전개, 전술통제의 실시, 전술통제권을 예하 지휘관에게 위임할 수 있는 권한이라는 점에서 차이가 있다.

22) 1978년 10월 17일 외무부장관과 주한미국 대사 간 합의된 「연합군사령부 설치에 관한 교환각서」에 의거하였다.

“…… 제11차 한미안보연례협의회의에서 대한민국 국방장관과 미합중국 국방장관 간에 합의된 군사위원회 및 한미연합군사령부에 관한 권한위임사항에 대해 언급하는 영광을 가지는 바입니다. 상기 권한위임사항은 1953년에 서명된 상호방위조약 및 1954년에 서명되고 1955년과 1962년에 각각 개정된 바 있는 합의의사록 중 한국 측 정책사항 제2항의 규정 범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이며, 또한 동 약정은 한미연합군사령관이 미군 4성 장군으로서 국제연합군사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는

전통제권을 행사해오던 유엔군사령부는 정전협정의 당사자로 남게 되고, 그 밖의 모든 기능과 권한은 한미연합군사령부로 이양되었다.

(3) 평시 작전통제권의 환수(전략지시 제2호)

급속한 경제성장에 따른 국력신장과 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최를 통한 국민 자긍심고취, 한·미 간 군사관계의 성숙에 따라 평시 작전통제권 전환 논의가 촉진되었다.

1980년대 후반에 이르러 미군은 비무장지대의 일부분만 담당하고, 한국군이 대부분의 비무장지대에 병력을 배치하고 작전을 담당하게 되었다. 한·미 양국은 80년대 말부터 정전 시 작전통제권의 명확한 정립에 관한 논의를 시작하여 1994년에 전략지시 2호가 하달되었다.

전략지시 1호에 의거 연합사가 행사해오던 한국군에 대한 정전 시 작전통제권을 한국 합동참모본부로 공식 전환하였다. 그러나 연합사는 연합권한 위임사항(Combined Delegated Authority: CODA)<sup>23)</sup>을 통해 ‘전시 연합작전계획의 수립 및 발전’, ‘한·미 연합 군사정보의 관리’, ‘위기관리 및 정전협정 유지 등과 관련된 사항’ 등을 위해 정전 시에도 한·미연합군사령관이 지정된 한국군을 통제할 수 있도록 하였다.

(4) 전작권의 전환

전시작전통제권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2000년 이후 동

것으로 이해함을 통보하는 영광을 갖는 바입니다.”

23) 구체적으로 보면 ① 지정된 부대에 대하여 전쟁억제 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합 위기관리 ② 작전계획수립 ③ 합동교리 발전 ④ 연합 합동 훈련 및 연습의 계획과 실시 ⑤ 연합 정보관리 ⑥ C4I상호운용성 등 6가지 사항에 대한 지시를 할 수 있는 권한이 포함된다고 할 수 있다.

맹의 환경이 변화되면서부터다. 동서 냉전체제의 와해에 이어 새롭게 등장한 위협의 스펙트럼과 정보화 시대에 있어서 싸우는 방법의 변화는 전 세계 모든 국가들에게 새로운 변혁을 요구하게 되었다. 미국은 9·11테러 이후 해외 주둔 군사력의 재배치(Global Posture Review : GPR), 군사변혁, 전략적 유연성의 확보 등을 추진하고 테러와의 전쟁을 수행하면서 동맹국들로 하여금 자국(自國)의 역할 확대를 촉구하였다.

한편 참여정부 들어 노무현 대통령은 2003년 8·15 경축사에서 자주국방을 강조하였고 전시작전통제권 전환 논의가 본격화되었다. 그리하여 2006년 한·미 안보협의회의(Security Consultative Meeting : SCM)에서 2009년 10월 15일~2012년 3월 15일 사이에 전시작전통제권을 이양한다는 데 합의하였고, 2007년 2월 24일 한·미 국방장관 회담에서 양국은 2012년 4월 17일에 전시작전통제권을 전환하고 한미연합군사령부를 해체(解體)하기로 최종 결정하였다. 이로써 한국전쟁 발발 직후인 1950년 7월 14일 유엔군사령관에게 넘겨진 뒤 62년 만에 전시작전통제권이 한국으로 넘어오게 되었다.

(5) 향후 진행사항

전시작전통제권이 한미연합군사령부에서 한국 합동참모본부로 전환되면 '한미연합군사령부'는 해체되게 된다. 하지만 새로운 동맹구조에서는 미국 한국사령부(US Korea Command: US KORCOM)가 창설됨으로써, 한국군(주도: supported)-미군(지원: supporting)의 군사협력관계가 탄생하게 된다.

또한 동맹국 간의 원활한 업무협조를 위해 동맹군사협조본부(AMCC : Alliance Military Coordination Center)를 추가로 설치하여 전략적 수준의 협조는 물론 동맹관리를 위한 비작전적 요소까지 담당하게 되는 시스템이 구축된다.

[그림 2] 전략적 전환 개념과 진도표



4. 전시작전통제권 환수와 유엔군사령부의 권한 문제

전시작전통제권이 전환될 경우 한·미의 유엔사에 대한 입장은 다음과 같다.

(1) 유엔사에 대한 한·미의 입장

1) 한 국

한국 측은 1994년 군사정전위원회에서 북한이 한국 측 수석대표 불인정 등 과거사례를 고려할 때, 북한이 정전협정을 무력화하려고 시도할 가능성에 대해 우려를 하고 있다. 또한 DMZ 일대에서 남북 간 군사력의 충돌 시 그것을 완충해줄 수 있는 역할과 긴장고조 시 완화기능이 없다는 것도 문제가 될 수 있다고 보고 있다.

한편 유엔군사령부가 정전협정에 서명하였기에 법적으로 한국은 유엔사의 책임과 권한의 인수가 불가능하다고 보고 있다.

2) 미 국

미국은 정전협정상 유엔군사령관의 통제권한이 명시되어 있으나 연합사 해체 시 유엔군사령관이 한국군에 대한 통제 권한이 없으므로 정전유지와 관련 책임과 권한의 불일치(不一致) 현상이 발생한다고 판단한다.

(2) 유엔사 정전관리업무 권한과 책임 불일치 문제

1) Bell 전 한·미연합군사령관의 우려

2007년 1월 18일 서울 프레스센터에서 실시한 연합군사령관의 외신기자 클럽 초청연설에서 Bell 전 사령관은 전시작전통제권이 전환되면 ① “유엔군사령관은 비무장지대 및 타 지역에 배치된 한국군 전투부대에 대한 접근 허가 권한을 상실함으로써 권한(authorities)과 책임(responsibilities)에 있어서 불일치(mismatches) 문제가 생긴다”고 지적하였고, ② 북측이 1995년 중립국 감독위원회 대표단을 강제철수시킨 뒤 사실상 기능이 정지된 중립국감시위원회 및 군사정전위원회 역할을 강조하면서, “중립국감시위원회 및 군사정전위원회는 한반도 평화 유지에 중요한 요소”이므로 “새로운 한미 지휘구조가 발전함에 따라 중립국감시위원회 및 군사정전위원회의 역할에 대한 토의가 이뤄져야 한다.” ③ 유엔사는 지속적으로 한반도 전쟁억제 및 전쟁수행에 중요한 역할을 수행할 것이라고 언급하였다.

이를 분석해보면, 2012년 4월 17일 전시작전통제권이 한국으로 전환되고 한미연합군사령부가 해체됨으로써 유엔군사령관은 정전유지 및 위기관리를 위한 한국군에 대한 권한을 더 이상 보유하지 못할 것이라는 것이다. 이러한 유엔사의 권한과 책임의 불일치 문제가 해결되지 않으면 현재의 정전관리체제가 작동될 수 없다는 것이다. 즉, Bell 전 사령관이 “전시작전통제권 전환은 유엔사의 부조화를 야기할 뿐 아니라 한미연합사령부 해체 시에는 비무장지대(DMZ) 및 다른 지역에 배치된 한국군 전투부대에 대한 즉시 접

근이 불가능하다”고 강조한 것은 유사시 지원체계 상시 가동 필요성을 강조한 것으로 해석되고 있다.

한편 유엔사 후방기지는 한반도 유사시 증원되는 병력과 물자가 일본에 위치한 유엔사 기지를 통해 들어오며, 이를 위해 유엔군사령부가 일본 정부에 단순한 ‘통지’를 통해 전쟁수행을 지원할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 전시작전통제권의 전환과 관계없이 유엔사는 중요한 의미를 가지며, 주일미군 재편은 한국의 작전통제권 단독행사와 무관하지 않고 한국의 입장에서는 한미동맹의 재편과 미일동맹 조정을 연계시켜 동북아 전체의 큰 구도를 정확히 파악할 필요가 있다.<sup>24)</sup>

2) 한국 측 입장

한국은 전시작전통제권 전환 이후 유엔사의 권한과 책임이 불일치한다는 점에 공감한다는 입장을 밝혔다. 또한 유엔사는 한반도에 공고한 평화가 구축되어 현 정전협정체제가 평화협정체제로 대체되기 전까지 유엔사는 정전관리 임무를 수행하는 기구로서 임무와 역할을 수행해야 한다고 하였다. 또한 한·미 양국은 유엔군사령부의 정전관리 책임조정 문제에 관해서 양국 국방외교 당국 간 협의를 해나갈 것이라고 하였다.

(3) 해결방안

유엔사의 정전협정 관리 임무를 우리나라가 위임받거나 전환되는 경우 ① 유엔사의 정전관리 조정 기능이 없어져 한반도의 긴장이 고조될 가능성이 높아진다. 특히 NLL, DMZ에서 국지전 발생 시 유엔사에 의한 완충역할이 감소된다. ② 북한이 주장하는 정전협정 무력화 및 유엔사 해체주장에 대하여 빌미를 제공하게 되며, 결과적으로 북·미 간 평화협정 체결을

24) 박기덕·이상현, 『북핵문제와 한반도 평화체제』(서울: 세종연구소, 2008), pp. 395-396.

원하는 북한의 입장을 유리하게 할 수 있다.

따라서 이러한 상황을 방지하기 위한 현실적인 해결방안으로 다음과 같은 것을 생각해볼 수 있다.

1) 유엔사 권한의 선별적(選別的) 인수

2008년 3월 11일 Bell 전 한미연합군사령관/유엔군사령관은 미국 상원 군사위원회 청문회 진술을 통해 “① 전시작전통제권이 한국에 이양될 경우 정전관리, 위기관리, 정전협정 위반 행위에 대한 처리의 권한과 책임을 가지고 있는 유엔사의 권한과 책임이 불일치하게 되는 문제점이 발생한다. 이를 해소하기 위해 유엔사의 정전관리 기능의 일부 또는 전부를 한국 측에 위임하거나 전환하는 것이 포함된 해결책을 강구하고 있으며, 이에 대한 한·미 간 협의가 진행 중이라는 것, ② 유엔사의 전시 기능 발휘를 위해 일본 내 유엔사 후방기지가 지속적으로 유지될 필요가 있다”고 강조하였다.<sup>25)</sup>

현재 한·미 간 유엔사 권한과 책임 불일치 해소를 위한 로드맵(road-map)을 진행 중에 있다. 정전협정 서명자인 유엔군사령관은 정전협정의 준수를 보장할 책임이 있다.<sup>26)</sup> 한편 유엔군사령관은 정전협정에서 부여된 제반 권한을 행사한다. 예컨대, 군사정전위원회 유엔군 측 위원 5명에 대한 임명권,<sup>27)</sup> 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역의 민사행정 및 구제사업 시행, 출입허가의 권한이 있다.<sup>28)</sup>

따라서 정전협정 중 유엔사 고유한 임무에 해당하는 정전협정 위반 사건

25) Statement of General B. Bell, Commander, UNC: Commander, Republic of Korea-US Combined Forces Command; Commander, USFK, Before The Senate Armed Services Committee, 11 March 2008, pp. 26-27.

26) 정전협정 제2조 제17항.

27) 정전협정 제2조 제20항.

28) 정전협정 제1조 제8~10항.

의 보고/조사, NLL 유지관리, 유해 발굴 및 교환, 정전협정의 수정·증보에 대한 협의 업무는 한반도 평화체제가 구축된 이후 전환 내지 위임되는 것이 타당하다. 그러나 현재 한국군이 수행하고 있는 비무장지대 시설물 건설·보수, 비무장지대/한강하구 민정경찰 업무, 안보교육장 관리 등 유엔사 부가적 임무에 대해서는 전환 내지 위임이 가능할 것이다.

2) 미 한국사령부(US KORCOM) 사령관이 유엔군사령관을 겸하는 방안

현재 주한미군사령관이자 한미연합군사령관인 미군 대장이 유엔군사령관을 겸직하고 있기 때문에 정전협정의 권한과 책임 불일치 문제가 발생하지 않는다. 전시작전통제권이 한국으로 전환될 경우 향후 창설될 한국의 합동군사령부(Joint Forces Command: JFC)를 지원하게 될 미국 한국사령부(US KORCOM) 사령관이 유엔군사령관을 겸하게 되면 정전협정의 권한과 책임 불일치 문제가 발생하지 않게 된다.

### 5. 맺 음 말

1950년 6·25전쟁이 발발하자 미국은 즉각 한국전쟁에 개입하였다. 1950년은 제2차 세계대전이 종료된 지 불과 5년밖에 경과되지 않은 시점이어서 미국으로서는 군사적으로 준비가 되지 않은 시점이었다. 한국은 당시 유럽에 비해 미국의 즉각적인 안보상의 이해가 걸린 사활적 이익지역이 아닌데도 미국은 군사개입을 하였다. 당시 미국 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 먼저 군사적 개입을 하고 의회에 사후적으로 통보할 만큼, 공산주의 침략에 대하여 단호하였고 유엔을 통해 개입명분을 확보하였다.

한국전쟁에서 유엔 참전국들은 유엔기와 그 사령부라는 이름하에 작전을 수행하여 왔지만 실제에 있어서는 미국 주도의 전쟁수행에 참여한 결과가

되었다. 하지만 전체적으로 볼 때 유엔의 한국전 개입은 그 미완의 결과에도 불구하고 국제사회에 있어서 침략에 대한 공동의 대응이라는 귀중한 선례를 남겼다.

주한 유엔군사령부는 비록 안보리 결의에 따라 설립되었지만 유엔평화유지활동과 달리 유엔의 예산으로 운영되고 있지 않고 1950년 이래 유엔연감에 유엔의 보조기관으로서 등재되어 있지 않다. 또한 주한 유엔군사령부는 군사적인 지휘통제에서 유엔과 무관하며, 정치적인 통제와 재정에서도 유엔의 기관에 해당하지 않는다. 특히 유엔 사무총장의 공식적 답변에서 언급된 바와 같이 주한 유엔군사령부는 미국을 중심으로 한 통합사령부이지 유엔의 보조기관이 아니다. 따라서 그 해체 여부는 유엔 안보리의 결정사항이 아니라 미국정부의 결정에 달려 있는 문제이다.

2012년 4월 17일부로 그동안 유엔군사령관/연합군사령관이 행사해오던 전시작전통제권은 미국에서 대한민국으로 이양될 것이다. 전시작전권 전환은 현재 정전관리와 전시 전력제공(force provider)의 권한과 책임을 가지고 있는 유엔군사령부의 지위에 영향을 줄 수 있다. 현재는 미군 대장인 한미연합군사령관이 유엔군사령관의 직책을 함께 수행하고 있어 별다른 문제가 발생하지 않지만, 일단 전작권이 전환되면 실제병력이 존재하지 않는 유엔군사령관이 정전관리와 전시 전력제공 업무를 수행하여야 한다.

이러한 문제점에 대한 해결방안으로써 앞에서 언급한 두 가지 방안이 선택 가능한 대안으로 대두될 것이다. 첫째, 유엔사 권한의 선별적(選別的) 인수이다. 둘째, 미 한국사령부(US KORCOM) 사령관이 유엔군사령관을 겸(兼)하는 방안이다.

이는 장차 미국이 동북아에서 현재의 패권을 계속 유지할 의향이 있는가 여부에 따라 결정될 것이지만 현재까지의 흐름으로 보아 미국은 앞에서 언급한 두 번째 방안을 선택할 것이다. 미국은 동북아에서의 영향력 유지 및 강화를 위한 수단으로 유엔사를 유지하고 강화하려는 뜻을 자주 비쳤다. 예컨대, 벨 전 한미연합군사령관은 2007년도 1월 18일 기자회견을 통해 유

엔사를 유지해야 할 이유와 근거로서 한반도 유사시 유엔병력과 군수·보급물자의 지원을 위해 주일미군기지 사용에 관한 유엔사-일본정부 간의 주둔군지위협정(SOFA)을 거론하였다.

전시작전통제권이 우리나라로 이양되더라도 북한을 포함하여 주변국과의 관계에 있어서 유엔사 후방기지의 전략적 중요성은 재언의 필요가 없다. 즉, 미국의 융통성 있는 대 동북아 전략구사를 위해 유엔사 해체가 아닌 유지를 통해 미국의 대한 안보 공약 실천을 공고히 할 수 있다는 장점이 있다.<sup>29)</sup> 따라서 전시작전통제권 전환과는 별도로 유엔사 문제를 접근해야 할 것이다.

(원고투고일 : 2009. 3. 24, 심사수정일 : 2009. 5. 14, 게재확정일 : 2009. 6. 11)

주제어 : 한국전쟁, 6·25전쟁, 유엔군사령부, 전시작전통제권, 주한미군, 안전보장이사회, 정전협정, 정전감시업무, 유엔사 후방기지

29) 이명철 외, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』(서울 : 한국국방연구원, 2007년 12월), p. 98.

<ABSTRACT>

## Legal Status of United Nations Command in Korea and Transfer of Wartime Operational Control

Kim, Dong-wook

There are miscellaneous disputes on legal status of United Nations Command(UNC) domestically or internationally. Recent researches and official letter of UNSG(United Nations Secretary General) could give us the desperate answer. The letter of UNSG delivered to North Korea says as follows:

“It follows, accordingly, that the Security Council did not establish the Unified Command as a subsidiary organ under its control, but merely recommended the creation of such a command, specifying that it be under the authority of the United States(US). Therefore, the dissolution of Unified Command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the government of the United States.”

Accordingly, dissolution of the UNC in Korea would depend upon decision of the US Government. As we know UNC signed the Armistice Agreement with North Korea and China on 27 July 1953. It is the responsibility of UNC regarding supervision of the Armistice Agreement. The Republic of Korea (ROK) and US agreed the transfer of wartime operational control on 23 February 2007. The ROK will assume wartime operational control from the ROK-US Combined Forces Command on 17 April 2012. Currently CFC Commander wears another hat, namely UNC Commander.

There were legal arguments whether the transfer of wartime command would influence the authority of UNC, especially authority on supervision of the armistice agreement. As General Bell disclose his opinion on 18 January 2007 at Press Conference, mismatches would happen between authority and responsibility on supervision the armistice agreement if UNC could not control the ROK Forces in the area of demilitarized zone(DMZ).

How can we break through the legal mismatches? There would be two options about the problem. Firstly, the ROK Forces could take over partial authority from UNC, such as repairing facilities located in DMZ. But this approach would not be permanent solution. Because UNC signed Armistice Agreement, it has the responsibility to supervise the agreement. What is next solution?

After dissolution of the Combined Forces Command, United States Korea Command(US KORCOM) will be established. If US KORCOM assume the authority of UNC, deadlock would be easily solved.

Key Words : the Korean War, 6·25 War, United Nations Command(UNC),  
Wartime Operational Control, United States Forces in Korea  
(USFK), United Nations Security Council(UNSC), Armistice  
Agreement, Supervision Armistice Agreement, UNC base in  
Japan