

참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈

박 휘 락*

1. 서론
2. 작전통제권의 개념과 변천 과정
3. 참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진
4. 전시 작전통제권 전환 추진 배경에 대한 평가
5. 향후 접근방향에 대한 교훈
6. 결론

1. 서론

한국의 김관진 국방장관과 미국의 척 헤이글(Chuck Hagel) 국방장관은 2013년 10월 2일 서울에서 제45차 한미연례안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)를 가진 후 공동성명을 통하여 “심각해진 북한 핵미사일 위협 등 유동적 한반도 안보상황에 특히 주목하면서... 조건에 기초한 전작권 전환과 ‘전작권 전환 검증

* 국민대학교 정치대학원 부교수

계획'의 중요성에 주목했다"라고 발표하였다.¹⁾ 이에 대하여 국방부는 '평가 결과에 따라 전작권 전환 시기를 재판단해 재연기할 가능성을 열어둔 것'이라고 설명했다."²⁾ 참여정부가 2005년부터 미국 정부에게 제기하여 2012년 4월 17일에 전환하는 것으로 합의하였다가 2010년 3월 천안함 폭침 사태 후 한 차례 연기함으로써 2015년 12월 1일로 늦어진 전시 작전통제권(또는 줄여서 전작권)³⁾ 전환 또는 환수⁴⁾가 재연기되거나 한미 양국이 어떤 조건을 설정하여 그때까지 현재의 체제를 유지할 가능성이 높아지고 있는 것이다. 당연히 평가 결과로 전환해도 문제가 될 것이 없다고 판단될 경우 계획대로 추진될 가능성도 존재한다. 한미 양국은 제반 상황을 심층깊게 검토하여 2014년 상반기에 이에 대한 결론을 내린다는 입장이다.

그렇다면 왜 전시 작전통제권에 관한 사항이 지속적으로 논란이 되고, 행정부가 바뀔 때마다 원래의 합의와 다른 방향으로 추진되는가? 합의된 대로 이행되기를 바라는 일부 국민들의 시각처럼 이전 및 이번 정부의 자주성이 미흡한 것인가? 합의한 대로 이행해도 실제로 큰 문제가 발생하지 않는 것은 아닌가? 북한의 핵미사일 위협을 비롯한 안보상황과 전시 작전통제권 문제 사이의 관련성이 실제로 큰 것인가? 기존의 합의를 연기하거나 재검토하는 것이 실제로

1) 『국방일보』, 2013년 10월 4일, 2쪽.

2) 위의 신문, 1쪽.

3) 주로 전작권으로 줄여서 사용하지만, 일반인들의 입장에서는 그것이 무엇을 줄였고, 어떤 의미인지를 정확하게 알기가 어려운 점이 있다. 따라서 조금 길더라도 본 연구에서는 가급적이면 전시 작전통제권이라는 전체 용어를 사용하고자 한다.

4) 미군의 transfer나 transition과 용어를 일치시킨다는 차원에서 참여정부의 후반기부터는 대부분 '전환'(轉換)이라고 말한다. 그러나 '전환'은 제3자에서 다른 3자로 이동하는 것으로서 주체가 불분명한 점이 있고, 이 문제는 근본적으로 '이양'(移讓)하였던 것을 찾아오는 것이므로 '환수'(還收)가 자연스러우며, 평시 작전통제권 때나 참여정부가 최초로 이 문제를 제기할 때도 '환수'라고 하였다. 그러나 '전환'이란 용어가 보편적으로 사용되고 있기 때문에 혼란을 초래하지 않기 위하여 본 연구에서도 가급적이면 전환으로 사용하면서 이전에 공식적으로 환수로 사용했던 사항이나 문맥상 불가피한 경우에는 환수를 사용하고자 한다.

논리가 없는 것인가? 그렇지 않다면 무엇이 잘못되었는가?

전시 작전통제권까지 되찾아오는 문제는 평시 작전통제권이 환수된 직후 김영삼 정부 때부터 논의되기 시작하였지만, 본격적으로 추진된 것은 참여정부라는 차원에서 위 질문에 대한 해답을 찾고자 한다면 참여정부 시절로 되돌아가볼 필요가 있다. 참여정부가 추진했던 배경이나 이유를 현재의 시점에서 평가해볼 경우 해답이 찾아질 것이기 때문이다. 참여정부가 이 문제를 제의한 시점에서부터 10년 정도가 지났다고 한다면 당시 판단의 정오(正誤)에 대한 어느 정도의 객관적 평가가 가능할 수 있다. 현재의 시각에서 봤을 때 틀렸다고 하여 당시의 결정이 전적으로 잘못되었다는 것은 아니지만, 최소한 이 문제가 계속 논란이 되어 결정이 반복되는 이유의 일단은 설명할 수 있을 것으로 판단된다. 참여정부가 추진한 배경이 타당하다면 그 동안 상황이 변화하여 재연기가 불가피해졌다는 것인데, 이 부분도 드러날 것이다.

이러한 문제의식에 근거하여 본 연구에서는 분석을 위한 기초적인 사항으로서 작전통제권이 무엇인가에 대한 개념부터 정확하게 정리한 상태에서 6·25전쟁 이래도 전개되어온 경과를 살펴보고자 한다. 그 후 참여정부가 이를 환수해야겠다고 결정하였던 논리를 정리하고, 현재의 상황에서 그것의 타당성 여부를 평가해보고자 한다. 이러한 평가의 자연스러운 귀결로서 한국 정부가 앞으로 이 문제를 어떻게 처리해야할 것인지에 대한 교훈을 찾아보고자 한다.

2. 작전통제권의 개념과 변천 과정

가. 작전통제권의 개념

군대에서는 ‘지휘관계’(command relations)라고 하여 부대 및 지휘관 간의 권한과 책임의 한계를 명확하게 설정한다. 한국이 참고하고 있는 미군의 교리를 보면 지휘관계는 지휘(command), 작전통제(operational control), 전술통제(tactical control), 지원(support)으로 구분된다.⁵⁾ 여기서 지원은 어떤 지시에 의하여 다른 부대를 조력, 보호, 보완, 지탱하도록 하는 활동으로서, 지원하는(supporting) 부대와 지원받는(supported) 부대로 구분된다.⁶⁾ 전술통제는 부여된 임무나 과업완수와 관련하여 작전지역 내에서의 이동 혹은 기동을 지시 및 통제하는 권한으로 구체적인 상황에서 제한적으로 적용되는 지시와 통제에 국한한다.⁷⁾ 따라서 통제의 정도를 보면 지원이 가장 약하고, 지휘가 가장 강하다. 또한 전술통제는 작전통제에 비하여 자율성이 강한 장점이 있고, 대신에 전체적인 군사작전에 관한 지휘의 단일화를 달성하는 것이 어려워질 수 있다.

지휘관계의 종류 중에서 통상적으로 적용되는 것은 지휘와 작전통제인데, 지휘의 경우는 인사 및 사법권까지도 포함하는 매우 포괄적인 권한이기 때문에 확실한 상하관계로 편성된 편제(編制)부대 내에서만 사용하고, 대부대급의 경우 또는 소속 군종(軍種, service: 육군, 해군, 공군과 같은 구분)이나 소속 국가가 다른 부대 간에는 통상적으로 작전통제(OPCON)라는 용어를 사용한다. 작전통제는

5) Department of Defense, *Military and Associated Terms*, Joint Pub. 1-02, amended through 18 October 2013(Washington D.C: DoD, October 15, 2013), p.49.

6) 위의 책, 261~262쪽.

7) 위의 책, 266쪽.

지휘보다는 권한이 제한적이면서 지원이나 전술통제보다는 포괄적인 권한으로서, “사령부와 부대들을 조직 및 운영하고, 임무를 할당하며, 목표를 지정하고, 임무완수에 필요한 권위적 지시를 하달하는 권한을 포함한다.”⁸⁾ 이것은 소속, 군, 국가가 같지 않은 다양한 부대들의 활동을 일시적이거나 제한된 범위 내에서 규율하는 권한으로서, 한국식으로 표현할 경우 용병(用兵) 중에서도 당시 부여된 임무에 관하여 필요한 최소한의 통제만 행사하는 권한을 말한다.

작전통제가 빈번하게 사용되는 이유는 모든 군사작전에서 지휘의 단일화(Unity of Command, 한국군에서는 ‘지휘통일’이라고 하는데, 일반인들로서는 이해하기 어려울 것으로 판단하여 직역하였다)를 보장하면서도, 지시의 대상을 필요한 최소한의 기능에만 국한함으로써 해당되는 지휘관이나 부대의 자발적 복종을 보장하면서도 자존심을 손상시키지 않으려 하기 때문이다. 편제로 소속이 되지 않은 부대와의 지휘단일화를 위해서는 가급적이면 자율을 보장하면서도 필수적인 사항을 통제하는 권한이 필요할 수밖에 없다. 그렇지 않을 경우 각 부대들이 개별적 계획에 의해 군사작전을 수행할 것이고, 그렇게 되면 전체 노력이 한 방향으로 집중되지 못하기 때문이다.

여기에서 지휘의 단일화는 “투입된 모든 군사력들을 지도할 수 있는 적절한 권한을 가진 단일의 지휘관 하에서 공동의 목표를 추구할 수 있는 방향으로 모든 군사력이 운용되는 것”⁹⁾을 의미한다.

8) 위의 책, 200~201쪽. 한국군도 미군과 유사하게 정의하고 있는데, “작전통제는 작전계획 또는 명령상의 특정 임무나 과업을 수행하기 위하여 비교적 제한적이고 단기적으로 지휘관에게 위임된 권한으로서, 지정된 부대에 임무 및 과업 부여, 부대 전개 및 재할당 등의 권한을 말하며, 행정 및 군수, 군기, 내부편성, 부대훈련 등에 대한 책임과 권한을 포함되지 않는다.” 합동참모본부, 『합동작전』, 합동교범 3-0(서울: 합동참모본부, 2002), 30쪽.

9) U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Operations*(Washington D.C. DoD, August 11, 2011), p.A-2.

B.C. 216년에 로마군이 87,000명의 우세한 병력으로 본국에서 전투에 임했으면서도 바로(Gaius Terentius Varro)와 파울루스(Lucius Aemilius Paullus)라는 두 사람이 교대로 지휘함으로써 54,000명 정도의 카르타고 한니발(Hannibal)에게 패배한 것이 이에 대한 가장 고전적인 실패 사례로 언급되고 있듯이¹⁰⁾ 지휘의 단일화는 동서양을 막론하고 전쟁의 승패를 좌우하는 결정적인 요소로 인식되어 왔다. 현재도 이것은 전쟁원칙의 하나로 포함되어 중요시되고 있다.

이론과 달리 실제에 있어서 연합(다른 국가군대끼리) 및 합동(육·해·공군끼리)작전에서 지휘단일화를 구현하는 것은 만만치 않다. 각국의 군대는 다른 국가의 지휘관이 요구하는 것을 따라주는 것에 거부감을 가져서 실질적인 성과를 거두기가 쉽지 않기 때문이다. 예를 들면, 제1차 세계대전에서 연합국은 프랑스의 포쉬(Ferdinando Foch) 장군을 영·불·미군을 지휘할 수 있는 최고사령관에 임명하여 지휘단일화를 시도하였지만, 포쉬의 지시를 구현하는 데 필요한 참모부가 설치되지 못하였고, 영국과 미국이 적극적으로 따라주지 않아서 요구되는 만큼의 성과를 거두지는 못하였다.¹¹⁾ 제2차 세계대전의 초기에도 연합국들은 단일지휘관의 임명에 합의하지 못하여 어려움을 겪다가 1941년 12월에 영국의 와벨(Archibald Wavell) 장군을 사령관으로 하는 ABDACOM(Australian, British, Dutch, American Command)과 이를 위한 연합참모본부를 설치하였지만 여전히 노력을 제대로 통일시키지 못하다가 미국의 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 장군이 동맹군의 최고사령관으로 임명된 이후에야 어느 정도의 성과를 거둘 수 있었다. 그렇기 때문에 1950년의 6·25전쟁에서는 모든 유엔군을 맥아더(Douglas MacArthur)

10) 육군사관학교 전사학과, 『세계전쟁사』 (서울: 황금알, 2004), 54~59쪽.

11) Anthony J. Rice, "Command and Control: The Essence of Coalition Warfare", *Parameters*(Spring, 1997), p.155.

장군 휘하로 두어서 일사불란한 전쟁수행노력을 보장하고자 했던 것이다. 베트남전쟁에서도 미군은 한국군 및 베트남군과의 지휘단일화를 이룩하지 못하여 전쟁수행 노력이 분산된 것으로 평가받고 있다.¹²⁾

이렇게 볼 때 작전통제는 지휘단일화를 통하여 부여된 임무완수에 가용한 모든 노력을 집중하도록 하기 위한 최소한의 권한을 보장하는 장치로서, 역사적으로나 지역적으로 보편화된 지휘관계의 한 종류이다. 그리고 이러한 작전통제권을 행사하기 위해서는 어떤 사령부가 설치되어야 하고, 따라서 그러한 권한이 없어지면 그 사령부도 해체되는 것이다.

나. 한국군에 대한 작전통제권의 변천 과정

1950년 6월 27일 유엔 안전보장이사회가 한국을 무력으로 침공한 북한을 격퇴할 수 있도록 회원국들에게 군대를 보내도록 요청하면서 이 부대들을 통합적으로 지휘할 단일의 사령부가 필요하게 되었고, 7월 7일에 미국에게 유엔군을 지휘할 단일사령부를 구성하고 그 사령관을 임명하도록 촉구하는 안보리 결의안(제84호, S/1588)을 통과시켰다. 미국은 7월 8일 미 극동사령관이었던 맥아더장군을 유엔군사령관으로 임명하였고, 이어서 유엔군사령부(UNC: United Nations Command, 이하 유엔사)를 창설하였다.

이승만 대통령은 한국군도 유엔군사령관의 휘하로 들어가 일사불란한 작전을 수행하는 것이 필요하다고 판단하였고, 따라서 1950년 7월 14일 “현 작전상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권을 이양”한다는 서한을 맥아더 장군에게 발송하였다.¹³⁾ 그리하여 한국군은

12) John M. Collins, *Military Strategy: Principles, Practices, And Historical Perspectives*(Washington D.C.: Brassey's Inc, 2002), p.84.

13) 이승만 대통령이 사용한 용어에 집착하여 ‘지휘권’ 모두를 이양하였다는 해석은

유엔군사령관의 통제를 받게 되었고, 이로써 38도선 돌파의 경우에서 보듯이 한국의 독자적인 전쟁관련 결정이 간섭을 받아야 하는 문제점도 발생하였지만, 군사작전의 수행에서는 지휘의 단일화를 달성하여 북한의 침략을 격퇴하는 데 성공할 수 있었다. 그리고 휴전 후 한미상호방위조약이 발효되는 1954년 11월 7일 작성된 ‘한국에 대한 군사 및 경제 원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록’을 통하여 “국제연합사령부가 대한민국의 방위를 책임지고 있는 동안 대한민국 국군을 국제연합사령부의 작전통제(operational control)¹⁴⁾ 하에 둔다”라고 문서화함으로써 ‘작전통제’로 공식화되었다.

1960년대의 5·16 이후 일부 부대들이 유엔군사령관 통제 하에서 제외되기도 하였고, 대간첩작전은 한국군이 담당하는 등의 부분적인 변화가 있기는 하였으나 작전통제권에 관한 중대한 변화는 1978년 한미연합사령부(CFC: ROK-US Combined Forces Command, 이하 한미연합사)를 창설함으로써 초래되었다. 1970년대 중반부터 유엔총회에서 공산측이 유엔사의 해체를 요구하자 위기를 느끼고 있었던 한국은 1977년 카터 대통령이 주한미군을 철수하겠다고 입을 발표하자 절박한 안보위기가 도래할 수도 있음을 우려하였고, 따라서 그 보완책으로 한국군과 미국군을 중심으로 하는 전투수행사령부 설치를 요구하게 되었다. 한국은 당시 NATO를 참고하여 한미연합사령부의 지휘관계와 구조를 미측과 협의하였고¹⁵⁾, 그 결과 1978년 11월 7일 현재의 한미연합사가 창설되었다. 이후부터 한반도의

무리이다. 이대통령은 군인이 아니어서 교범에 제시되어 있는 용어의 의미 차이를 이해하지 못하였을 가능성이 크고, 그 당시에는 지휘, 작전지휘, 작전통제 등의 용어에 대한 구별도 명확하게 내려지지 않은 상태였으며, 대통령의 서한 하나로 특정 국가 군대에 관한 지휘권을 이양할 수도 없고, 그 이후에도 한국군에 대한 ‘군수, 행정, 군기, 내부조직 및 편성, 훈련’ 등에 대해서는 한국군이 권한을 행사하였으며, 나중에 작전통제라는 용어로 자연스럽게 정착되는 것을 봐도 그러하다.

14) 한글본에서는 이를 ‘작전지휘’로 번역하고 있는데, 이것은 그 당시에 operational control에 대한 한글용어가 존재하지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

15) 류병현, 『한미동맹과 작전통제권』 (서울: 대한민국제향군인회, 2007). 77~78쪽.

전쟁억제와 유사시 전쟁승리라는 본질적인 임무는 한미연합사가 담당하게 되었고, 유엔사는 정전협정 관리 업무만 전담하게 되었으며, 유엔군사령관이 행사하던 한국군에 대한 작전통제권도 한미연합사령관이 행사하게 되었다.

1980년대에 한국의 국력이 어느 정도 신장되면서 국민들 사이에는 한미연합사가 행사하는 작전통제권을 환수해야 한다는 여론이 발생하기 시작하였다. 미국도 1989년 주한미군의 단계적 철수 방안을 검토할 것을 요구하는 넌-워너법안(Nunn-Warner Act)이 의회를 통과함에 따라 주한미군에 관한 부담의 경감이 필요해진 상황이었다. 다만, 한미 양국은 당시의 상황이 작전통제권 전체를 한꺼번에 변화시키기는 어렵다고 판단하였고, 그 결과 1994년 10월 개최된 제26차 SCM 및 제16차 군사위원회회의(MCM: Military Committee Meeting)에서 한미 양국이 관련약정을 개정하고 전략지시 2호를 하달함으로써 평시작전통제권은 그해 12월 1일부로 한국 합참으로 환수되었다. 따라서 한미연합사령관은 데프콘(DEFCON: 방어준비태세)-3(1단계에서 5단계로 구분되는데, 1단계가 전쟁임박한 단계이고, 5단계가 평시이며, 한국은 휴전상태라서 현재 4단계로 지정되어 있다)에서 ‘지정된 부대’에 대하여 작전통제권을 행사하도록 조정되었다. 다만, ‘연합권한위임사항’(CODA: Combined Delegated Authority)이라는 명칭으로 평시와 전시를 유기적으로 연결하는데 필요한 몇 가지 기능을 한미연합사에게 재위임하였는 바, 그것은 “전쟁억제와 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합 위기관리, 전시 작전계획 수립, 교리 발전, 연합연습의 계획과 실시, 연합 정보관리, C4I 상호운용성” 등에 관한 사항으로서,¹⁶⁾ 국민들의 감정을 고려하여 명분으로는 평시 작전통제권을 환수하였지만, 핵심적인 권한은 여전히 한미연합사에게 남겨두었다고 할 수 있다.

16) 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마』 (서울: 연경문화사, 2004), 223쪽.

3. 참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진

가. 추진 경과

2003년 참여정부가 들어서면서 전시 작전통제권의 환수 또는 한미연합사 해체¹⁷⁾는 정부의 핵심정책 중 하나로 설정되었다. 대통령 직 인수위원회에서 수립한 한반도 평화체제 구축 3단계 계획 속에 포함되었다고 보도¹⁸⁾되었을 정도로 참여정부는 출범 전부터 이를 중시하였다. 참여정부의 출범 초기에는 예비역 장군들의 부정적인 반응을 감안하여 소극적이었던 노무현 대통령은 2004년 7월 당시 국방비서관을 역임하던 윤광웅 예비역 해군중장을 국방장관으로 교체하면서 적극적으로 추진하기 시작하였다. 윤장관은 임명됨과 동시에 “북한의 전쟁도발을 억제하고 도발할 경우 이를 격퇴할 수 있는 대북억제력을 갖추되 동맹과 대외안보협력을 활용하는 협력적 자주국방”을 “국가안보전략의 기조”로 제시함으로써¹⁹⁾ 이를 위한 명분을 설정하였고, 노무현 대통령은 2005년 3월 8일 공군사관학교 임관식에서 “전시 작전통제권 환수에 대비해 독자적인 작전능력을 확보해야 한다”라는 사항을 강조하게 되었다.

윤 국방장관은 2005년 9월 실무채널을 통하여 미국 측에게 전시 작전통제권 환수를 협의할 것을 공식적으로 제의하였고, 한 달 후인

17) 1994년 평시 작전통제권 환수와 달리 이번에 전시 작전통제권을 환수하면 한미연합사가 보유하고 있는 모든 권한이 없어져서 사령부가 해체된다. 그 이후 한반도 전쟁억제와 유사시 승리라는 임무 수행은 한국군이 주도(supported)하고, 미군은 지원(supporting)한다는 것이다. 이것은 한반도 전쟁억제 및 승리체제의 근본적 변화를 의미하는 것이지만, 지금까지 한국에서는 전시 작전통제권 전환이라는 말로만 이 문제를 논의함으로써 그것이 한미연합사 해체와 동일한 의미라는 사실을 알지 못하는 국민들도 적지 않다.

18) 『조선일보』 (2008년 1월 29일), A6쪽.

19) 국방부, 『2006 국방백서』 (서울: 국방부, 2006), 28쪽.

10월 21일 서울에서 열린 양국 국방장관 간의 제37차 SCM에서 이 문제에 대한 협의를 “적절히 가속화”하기로 합의하였다. 이렇게 되자 노무현 대통령은 2006년 1월 25일 연두 기자회견에서 “올해 안에 전작권 환수 문제를 매듭짓도록 미국과 긴밀히 협의할 것”이라고 밝히기도 하였다. 그리고 미국의 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 장관은 한국의 요구를 수용하는 데서 한걸음 더 나아가 2009년에 조기 추진하겠다고 의사를 밝히기도 하였다.²⁰⁾

미측의 전시 작전통제권 조기 전환 제의는 한국의 보수층에게는 상당한 충격으로 받아들여졌다. 전직 국방장관을 비롯한 예비역 장교, 전직 외교관, 대학교수 등 다수의 보수인사들은 전시 작전통제권을 환수하는 데 반대한다는 의사를 표명하기 시작하였고, 이 문제에 대한 국내적 갈등이 표면화되기 시작하였다. 결국 참여정부는 환수의 시기를 다소 늦추는 방향으로 미측과 협의하기 시작하였고, 2007년 2월 김장수 국방장관이 새로 임명된 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관을 워싱턴에서 만나 2012년 4월 17일로 전환시점을 합의하기에 이르렀다.

보수적인 이명박 정부가 들어서면서 전시 작전통제권 전환에 대한 보수적 입장이 강화되기 시작하였다. 그러는 와중에 2010년 3월 26일 북한의 잠수정이 한국의 군함인 천안함을 기습적으로 공격하는 사태가 발생하자 정부는 전환 일정을 연기하자고 미측에 요구하였다. 당시 국방부에서는 “북한의 위협 등 한반도 안보상황의 불확실성과 불안정성이 증대되었고... 2012년은 역내 국가들의 지도부 교체 등 정치·안보적으로 유동성이 높은 시기이며... 국민의 절반 이상이 안보 불안을 이유로 전작권 전환 연기를 희망하였다”는 것을 이유로 제시하였다.²¹⁾ 이에 미측이 동의하여 전시 작전통제권 전환은

20) 『조선일보』 (2008년 1월 29일), A6쪽.

21) 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), 67쪽.

2015년 12월 1일부로 연기되었다.

2015년이 가까워오면서 전시 작전통제권이 전환되면 한미연합사가 해체된다는 사항이 가시화되기 시작하자 보수층을 중심으로 이의 재연기, 백지화, 재검토의 필요성이 산발적으로 제기되기 시작하였다. 그러다가 2012년 6월 당시 한미연합사령관이었던 서먼(James D. Thurman) 대장이 “한미연합사령부를 해체하지 않고 존속”시키고, “사령관을 한국군이 맡는 방안”을 비공식적으로 제안하였다고 언론이 보도함으로써²²⁾ 전시 작전통제권 전환이 한미연합사 해체와 직결된 사항이라는 것이 국민들에게 알려졌고, 재검토 필요성도 확산되었다. 그 결과 언론에서 “미니한미연합사 구상”이라고 표현한 바와 같이²³⁾, 2012년 10월 24일 워싱턴에서 개최된 제44차 SCM에서 한미 양국 국방장관은 축소된 형태로라도 한미연합사를 존속시키는 방안을 논의하기 시작하였다.

2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부는 공약을 통하여 기존의 합의를 이행하겠다는 입장이었으나, 국정을 실제로 담당하면서 조금씩 입장이 변화되는 모습을 보였다. 도중에 낙마하기는 하였으나 박근혜 정부의 초기 국방장관으로 내정되었던 김병관 대장은 국회의 인사청문회에서 북한이 핵실험을 실시한 현재의 상황을 재평가하여 연기를 포함한 다양한 방안을 재평가하겠다고 답변하기도 하였다.²⁴⁾ 그리고 유임하게 된 김관진 장관도 2013년 6월 싱가포르의 회의에서 헤이글 미 국방장관에게 이의 연기를 요청하였고, 국방부에서는 “연합전구사령부” 또는 “미래사령부” 형태로 현재의 한미연합사를 존속시키면서 한국군 대장이 그 사령관을 맡고 미군이 부사령관을 맡는 방식을 발전시키고 있기도 하다.²⁵⁾ 그리고 2013년 10월의

22) 『조선일보』 (2012년 6월 14일), A1쪽.

23) 『조선일보』 (2012년 10월 25일), A3쪽.

24) 『조선일보』 (2013년 3월 9일), A6쪽.

25) 『조선일보』 (2013년 6월 3일), A1쪽.

제45차 SCM에서 한미 양국은 이 문제를 심층깊게 논의한 후 2014년 상반기에 결론을 내리기로 합의한 것이다.

나. 추진 배경

참여정부가 전시 작전통제권 환수 또는 전환을 적극적으로 추진한 데는 자주성에 대한 한국 국민들의 열망이 큰 배경으로 작용하고 있었다. 청나라와의 군신관계나 일본에 의한 식민지 통치로 자존심에 손상을 받아온 한국 국민들은 자국의 군대가 미군의 통제를 받는다는 사실을 수용하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그래서 한국은 국력이 어느 정도 신장된 1980년대 후반부터 전시 작전통제권 환수를 주장하여 1994년 12월 1일부로 평시 작전통제권을 환수하게 되었고, 그 직후에도 국민들은 전시 작전통제권까지 환수할 것을 요구하였던 것이다. 다만, 국민 중에는 평시 작전통제권 환수의 경우에 비추어 이 문제를 하나의 권한만 찾아오는 단순한 사안으로 생각하는 사람이 많았고, 한반도 전쟁억제와 유사시 전쟁승리에 결정적인 역할을 수행해온 한미연합사를 해체해야 한다는 것을 이해하는 국민들은 많지 않았다. 따라서 보수층에서는 전시 작전통제권 환수 또는 전환이라는 용어 대신에 한미연합사 해체라는 용어로 이 사안을 논의해야 한다고 언론에 기고하기도 했던 것이다.²⁶⁾

참여정부가 전시 작전통제권 전환 또는 한미연합사 해체를 추진한 배경에는 그동안 추진했던 화해협력의 성과로 인한 남북관계 진전 정도와 앞으로의 긍정적 발전 전망도 중요하게 포함되어 있었다. 김대중 정부 때부터 추진한 화해협력 정책의 영향으로 남북한 간에 군사적 충돌이 발생하지 않았던 것은 사실이고, 항구적인 평화체제 구축의 가능성도 부분적으로 제기되었으며, 전시 작전통제권을 찾아

26) 『조선일보』 (2009년 10월 22일), A37쪽.

오는 것은 그를 위한 준비작업의 성격이기도 하였다. 그렇기 때문에 참여정부를 위한 대통령 인수위에서 한반도 평화체제의 구축 방안의 세부내용으로 전시 작전통제권 전환을 포함시키기도 하였다.²⁷⁾ 당시 국방부는 전시 작전통제권 전환과 관련하여 “북한의 군사적 위협은 재래식 전력의 증강 및 유지에 있어서는 북한의 경제적 기반이 약화되어 전력의 양적 증가는 제한될 것”이라고 판단하면서 “정부의 평화번영 정책의 지속적인 추진에 따른 남북관계 개선과 함께 군사적 신뢰구축이 보다 진전된다면 군사적 안정성을 확보할 수 있다”고 강조한 바 있다.²⁸⁾

또한 참여정부는 전시 작전통제권의 전환 또는 한미연합사 해체로 우려되는 전쟁억제력의 감소는 국방개혁을 추진하여 보완할 수 있다고 판단하였다. 그래서 노무현 대통령은 정부출범과 더불어 국방개혁을 강도높게 강조하였고, 국방비서관이던 윤광웅 예비역 해군 중장을 국방장관으로 교체한 이후에는 더욱 강력한 추진을 지시하였다. 윤 국방장관은 취임과 동시에 “과거 국방개혁의 미비점과 일부 분야에 상존하고 있는 구조적·제도적 불합리성과 비효율성을 분석한 결과를 바탕으로” 대대적인 국방개혁을 주창하여 1년 후인 2005년 9월 1일 그 기본계획을 대통령에게 보고한 후 발표하였다. 2005년 10월 1일 국군의 날 기념식에서 노대통령은 “최근 발표한 국방개혁안이 바로 이러한 자주국방 의지를 담고 있습니다... 특히 전작권 행사를 통해 스스로 한반도 안보를 책임지는 명실상부한 자주군대로 거듭날 것입니다”라고 말함으로써 국방개혁과 전시 작전통제권 전환을 연결시켜 강조한 바 있다.²⁹⁾

27) 『조선일보』, 2008년 1월 29일, A6쪽.

28) 국방개혁위원회, 『국방개혁 2020 50문 50답』 (서울: 국방부, 2005), 3쪽.

29) 위의 책, 36쪽.

4. 전시 작전통제권 전환 추진 배경에 대한 평가

그렇다면 참여정부가 전시 작전통제권을 찾아와도 된다고 판단하였던 사항이 이후의 실제 역사에 의하여 어떠한 것으로 판명되었는가? 그 결과는 적용하는 기간에 따라서 다를 수 있지만, 10년 정도가 지난 지금까지 변화된 상황을 근거로 평가해보면 다음과 같다.

가. 자주성 강화의 측면

국민들의 자주성에 대한 열망과 참여정부의 지적이 근거가 없는 것은 아니었다. 한국군의 경우 미군의 지원에만 의존하여 자주적인 방위역량 확보를 소홀히 한 측면이 적지 않고, 북한이 도발해도 미군의 판단이나 결정에 의존하고자 하는 군수뇌부들이 적지 않았기 때문이다. 한미연합사령관은 한미군사위원회(MC: Military Committee)를 통하여 한국 합참의장으로부터 지시를 받도록 되어 있고, 한미연합사의 경우 한국군과 미군이 50:50으로 동률로 편성되어 있었지만,³⁰⁾ 한국군이 그에 걸맞은 권한을 행사하거나 책임을 인식하였다고 보기는 어렵다. 그래서 위험하다는 점을 알면서도 국민들은 전시 작전통제권 전환/한미연합사 해체와 같은 극단적인 조치를 요구하였다고 볼 수 있다. 노무현 대통령도 2006년 12월 21일 민주평화통일자문회의 50차 상임위원회회의 연설에서 군 수뇌부들을 “직무유기”로 비판하면서 그 필요성을 강조한 바 있다.

그렇지만, 전시 작전통제권만 찾아오면 한국군의 자주적인 방위체제가 구비될 것인가? 현재 한국군이 지니고 있는 문제가 오로지 전시 작전통제권이 한미연합사령관에게 있다는 사항 때문인가? 오히려

30) 김학송, 『전시작전통제권, 조기 환수의 수렁』, 2007년도 국정감사 정책자료집 5 (2007년 9월), 20쪽.

한미연합사로 인하여 한국군은 선진 교리, 체제, 업무수행절차를 습득할 수 있었고, 대부대 훈련경험을 누적할 수 있었던 것 아닌가? 한국군의 자주적 역량 미흡은 한미연합사 때문이 아니라 한국군의 군사적 전통 부족, 리더십의 약화, 전문성의 후퇴, 정치인과 국민들의 불신, 국방예산의 제한 등으로 인한 것 아닌가? 유엔사가 평시 작전통제권까지 행사하였던 1970년대에 한국군은 ‘울곡계획’ 등으로 광범한 자주국방 역량을 강화했던 것 아닌가?

전시 작전통제권을 환수해야 북한이 도발할 때 한국이 독자적으로 대응할 수 있다는 인식³¹⁾도 냉정한 분석이 필요한 사항이다. 한미연합사는 전면전에 대비하는 조직으로서 전쟁이 임박하는 상태, 즉 데프콘-3이 되어야 지정된 한국군 부대들을 작전통제한다. 평시의 북한도발은 당연히 평시 작전통제권을 가진 한국군이 권한과 책임을 지니고 대응하도록 되어 있다. 연합권한위임사항에 의하여 “연합위기관리”가 한미연합사령관의 책임으로 주어져 있지만, 연합위기라고 결정될 때까지는 먼저 인지한 측에서 처리하도록 되어 있어 한국군이 직면한 위기를 처리하는 데는 아무런 문제가 없다.

작전통제권을 찾아와야 군사주권이 완전해진다는 시각도 감정과 오해에서 비롯된 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 작전통제권은 군사작전에서는 너무나 보편적으로 사용되는 지휘관계로서, 모든 사항을 통제할 수 있는 ‘지휘’가 지나치게 권위적이라서 부여된 임무의 수행과 관련된 필요한 최소한의 통제만 하도록 하는 편의적인 조치일 뿐이다. 작전통제권은 한국군과 미군 간에만 존재하는 특이한 관계가 아니라 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남과 이라크 전쟁 등에서 적용되었고, 지금도 연합작전에서 일상적으로 적용되고 있는 보편적인 군사용어이다. 북대서양조약기구(나토, NATO: North Atlantic Treaty Organization)도 유사시 미군 유럽사령관이 유럽 최고

31) 정경영, “전작권 전환이후 한미안보협력”, 『군사논단』, 제59호(2009년 가을), 37쪽.

동맹사령관(SACEUR: Supreme Allied Commander Europe)이 되어 회원국에서 제공하는 모든 부대들을 작전통제하지만³²⁾, NATO 국가들은 군사주권의 상실로 인식하지 않는다.³³⁾ 당시 한미연합사령관이었던 벨(B. B. Bell) 대장도 2006년 9월의 강연에서 “미국은 전시에 한국군을 지휘하지 않으며, 한국도 마찬가지로 전시에 미군을 지휘하지 않습니다. 한미연합군사령부에 대한 지휘는 한미 양국이 책임을 가지고 있습니다”라고 언급한 바 있다.³⁴⁾ 세계적 인식이 이러한에도 한국에서만 작전통제권을 군사주권의 침해로 인식하는 것은 과장되었다고 말하지 않을 수 없다.

나. 북한 위협의 감소 측면

비록 북한이 2010년 3월의 천안함 폭침이나 11월의 연평도 포격과 같은 도발을 자행한 것은 사실이지만, 그동안 북한의 재래식 위협이 증대되었다고 보기는 어렵다. 북한의 경비정이나 어선의 서해 북방한계선(NLL) 월선과 같은 사소한 도발 이외에 총포격이나 습격 및 납치와 같은 위협적인 도발사례는 거의 없는 상태가 지속되고 있다.³⁵⁾

32) Public Diplomacy Division of NATO, *NATO Handbook*(Belgium, Brussel, 2006), 93쪽.

33) 류병현, 앞의 책, 77~78쪽. 한국에서는 나토의 경우 전체 병력 중 일부만 작전통제하기 때문에 대부분의 병력을 작전통제하는 한국의 경우와 비교하기가 어렵다는 의견도 제기된다. 그러나 제2차 세계대전의 경우에서 보듯이 나토도 유사시에 필요하다고 판단되면 작전통제 대상병력이 증대될 것인데, 그렇게 대규모가 작전통제받는다고 하여 나토 회원국들이 주권 침해로 바꿔 생각하지는 않는다. 작전통제는 통제받는 병력 규모와 상관없이 지휘통일을 위한 군사적 조치로서 군사주권의 이동으로 보는 것은 과장된 것이다.

34) 한국국방안보포럼(KODEF) 편, 『전시작전통제권 오해와 진실』(서울: 플래닛 미디어, 2006), 104쪽.

35) 국방부, 『2012 국방백서』(서울: 국방부, 2012), 309쪽.

반면에 그동안 북한의 핵미사일³⁶⁾ 위협은 폭발적으로 증대하였다. 북한은 2006년, 2009년, 2013년 세 차례 핵무기 시험을 실시하였고, 2013년 2월 12일 제3차 핵실험 이후 북한은 원자탄의 ‘소형화·경량화’, 그리고 ‘다종화’(多種化)에 성공하였다고 발표하기도 하였다. 미 국방정보국(Defense Intelligence Agency)에서도 “북한은 현재 탄도미사일로 운반 가능한 핵무기를 보유하고 있다고 중간 정도의 신뢰성으로 평가한다”는 보고서를 미 의회에 제출한 바 있다.³⁷⁾ 이제 북한은 ‘핵미사일’로 한국을 언제든지 공격할 수 있는 능력을 갖추게 되었을 가능성이 크다.

핵무기는 재래식 무기와는 비교할 수 없을 정도로 치명적인 위협이다. “통상적인 기상조건 하에서 서울을 대상으로 20kt급 핵무기가 지면폭발 방식으로 사용된다면 24시간 이내 90만 명이 사망하고, 136만 명이 부상하며 시간이 경과할수록 낙진 등으로 사망자가 증가한다. 100kt의 경우 인구의 절반인 580만 명이 사망하거나 다친다. 용산 상공 300m에서 20kt급 핵무기가 폭발하는 경우 30일 이내 49만 명이 사망하고 48만 명이 부상당할 것이고, 100kt급 핵무기를 300m 상공에서 폭발시키는 경우 180만 명이 사망하고 110만 명이 부상당할 것”이라는 시뮬레이션 결과도 있다.³⁸⁾ 한국은 국민들의 대규모 살상은 물론이고, 민족의 생활터전이 극단적으로

36) “핵·미사일”로 중간점을 사용하는 경우도 적지 않다. 미사일 자체로도 심각한 위협이기 때문이다. 그러나 고폭탄을 탑재한 미사일의 위협이 핵무기의 위협과 동등한 비중일 수는 없다. 화생무기의 경우에도 심각하기는 하지만 지금까지 존재해왔을 뿐만 아니라 핵무기처럼 국토를 불모지대로 만들지는 않는다. 본 연구에서는 최근 새롭게 대두되었고, 너무나 심각한 피해를 끼치며, 그에 대한 방어 수단을 확보하고 있지 못하다는 차원에서 “핵을 탑재한 미사일의 위협”이라는 뜻으로 “핵미사일”로 붙여서 사용하고자 한다.

37) Mark B. Schneider, “Does North Korea Have a Missile-Deliverable Nuclear Weapons?” *Lecture*(The Heritage Foundation). No. 1228(May 22, 2013), p.1.

38) 김태우, “북한 핵실험과 확대억제 강화의 필요성,” 백승주 외, 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2010), 319쪽.

오염될 수도 있는 핵무기 공격의 위협에 직면해 있는 상태이다.

북한이 핵미사일로 공격하는 최악의 상황에 대한 한국의 현 방어 태세는 매우 미흡한 상태이다. 북한이 공격할 경우 강력하게 응징보복하겠다고 위협할 수는 있지만, 비핵(非核)무기밖에 보유하지 못한 한국의 응징보복이 억제효과를 발휘할 것으로 기대하기는 어렵다. 제3차 핵실험 후 정승조 합참의장이 언급한 것처럼 북한이 핵무기로 공격한다는 ‘명백한 징후’가 있을 경우 선제타격(preemptive strike)하는 방법도 있지만, 이동식 발사대까지 보유하고 있는 북한의 핵미사일 위치를 정확하게 파악하여 모두 파괴하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 마지막으로, 발사된 핵미사일을 공중에서 요격할 수는 있지만, 한국은 현재 직격파괴(直撃破壊, hit-to-kill: 공격해 오는 미사일의 몸체를 직접 타격하여 파괴시키는 상태) 능력을 갖춘 요격미사일을 구비하지 못하여 불가능하다.³⁹⁾

답답한 현실이기는 하지만 북한의 핵미사일 공격 위협 시 한국이 의존할 수 있는 유일하면서도 현실적인 대책은 미국의 핵무기로 응징보복하는 것, 다른 말로 하면 미국의 핵우산(nuclear umbrella)이나 확장억제(extended deterrence)에 의존하는 것이다. 그러나 정몽준 의원을 비롯한 일부 국민들이 미국의 핵우산은 ‘찢어진 우산’이라고 경고하였듯이⁴⁰⁾, 북한이 핵미사일로 한국을 공격할 경우 미국이 실제로 그들의 핵무기를 사용하여 한국 대신 응징보복해줄 것 인지는 불확실하다. 따라서 한미연합사를 유지함으로써 미군 대장이 자국의 핵전력을 적극적으로 요청하여 억제 및 대응할 수밖에 없다는 주장이 제기되는 것이다.⁴¹⁾

39) 박휘락, “핵억제이론에 입각한 한국의 대북 핵억제태세 평가와 핵억제전략 모색”, 『국제정치논총』 제53집 3호(2013), 161~165쪽 참조.

40) 『조선일보』 (2013년 2월 20일), A4쪽.

41) 박휘락, 앞의 글, 170쪽.

다. 국방개혁을 통한 전력보완 측면

한미연합사 해체로 인하여 감소될 것으로 예상되는 전쟁억제력과 대비태세 보완을 위하여 참여정부는 ‘국방개혁 2020’을 열정적으로 추진하였으나 실질적 성과가 컸다고 평가하기는 어렵다. ‘국방개혁 2020’ 자체가 2020년을 목표로 장기간에 걸쳐 구현한다는 개념이었기 때문에 참여정부 시절에 구현될 내용이 많지 않았다. 또한 그의 창안자였던 윤광웅 국방장관이 법률안이 통과되기도 전인 2006년 11월에 사임했고, 후임인 김장수 국방장관의 경우 차기 대통령 선거가 1년 정도밖에 남지 않은 상황이라서 적극적인 개혁을 추진하기가 어려웠다.

2008년 2월 참여정부와 이념적 지향이 다른 이명박 정부로 교체되면서 ‘국방개혁 2020’에 대하여 전반적으로 재검토함으로써 또다시 구현이 지체되었고, 2009년 6월 발표된 수정안도 구현에 착수한 얼마 후인 2010년 3월 천안함 폭침 사태 후 ‘안보총괄 점검회의’에 의하여 또다시 재검토되었다. 이후 1년을 경과하여 이명박 정부는 2011년 3월 ‘국방개혁 307 계획’을 발표하였으나 그의 핵심내용으로 추진하였던 ‘상부지휘구조 개혁’이 국회의 승인을 받지 못함에 따라 제대로 구현되지 못하였다. 결국 국방부는 2012년 8월 29일 “국방개혁 기본계획 12~30”을 발표하여 2020년으로 설정하였던 국방개혁의 목표연도를 2030년으로 10년 연장하게 되었다.

참여정부로부터 ‘국방개혁 2020’을 인수하여 본격적으로 추진해야 하는 이명박 정부의 경우 5년의 임기 동안에 세 번에 걸쳐 (2009년 6월의 수정안, 2011년 3월의 ‘국방개혁 307계획’, 2012년 8월의 ‘국방개혁 기본계획 12~30’) 새로운 국방개혁을 수립하려 구현에 매진하지 못하였다. 이명박 정부는 임기 종료 시까지 인상적인 성과를 거두지 못하였고, 2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부에서는 아직 국방개혁이 핵심적인 화두로 부상하지 못한 상태

이다. 2012년 8월 국방부에서 ‘국방개혁 기본계획 12~30’ 작성할 때 ‘국방개혁 307 계획’에서 제시하였던 73개 과제 중에서 17개 과제가 추진을 완료하여 제외하였다고 하였는데, 이것은 단기과제 37개 중에서 43%만 완료되었다는 계산이 된다.⁴²⁾ 2012년 『국방백서』에서도 2010년부터 2012년까지 달성한 성과를 몇 가지 제시하고 있으나 개혁 차원의 인상적인 변화라고 보기는 어렵다.⁴³⁾

국방개혁이 제대로 추진되지 못하였더라도 한국군의 대비태세가 충분하면 상관이 없지만, 이 또한 충실하지 못한 것이 현실이다. 2010년의 천안함과 연평도 사태에 대한 대응에서 보듯이 당장의 대비태세에서도 문제점이 적지 않지만⁴⁴⁾, 소위 비대칭(asymmetric threat)이라고 말하는 핵무기, 생물학 및 화학무기, 미사일 위협에 대해서는 유효한 방어수단을 제대로 구비하지 못한 상태이기 때문이다. 최근 북한이 핵미사일로 위협할 가능성이 높아지고 있지만, 이에 대한 대응책은 너무나 제한적인 수준이다. 2015년까지는 한국군이 한반도 방위를 주도할 정도의 능력을 구비할 수 있다는 전제하에 전시 작전통제권 전환 또는 한미연합사 해체를 찬성해왔다면⁴⁵⁾ 수정이 불가피하다.

라. 소결론

자주성 강화라는 전시 작전통제권 환수의 명분을 이해하지 못하

42) 노훈, “‘국방개혁 기본계획 2012-2030’ 진단과 향후 국방개혁 전략”, 『전략연구』 제19권 3호(2012년 11월), p.55.

43) 국방부, 『2012 국방백서』 (서울: 국방부, 2012), 117쪽.

44) 미군의 지원을 받지 않는다고 할 경우 한국군은 전차와 화포 등 주요 전투장비의 전시 비축량이 부족하고, 포병탄약의 전투예비량도 부족하며, 전투예비탄약의 비축일수도 기준치(30일)의 절반에도 못 미치는 수준이다. 『동아일보』 (2011년 11월 3일), A10쪽.

45) 예를 들면, The Korea Society, “New Beginnings” in The U.S.-ROK Alliance: Recommendations to the Obama Administration(October 2011), p.7.

는 바는 아니지만 이러한 인식은 세계적 기준과 차이가 클 정도로 과장된 점이 있다. 참여정부는 앞으로 북한의 위협이 감소될 것이라고 가정하였지만, 실제로는 핵무기로 인하여 북한의 위협이 더욱 가중된 상황이다. 국방개혁을 통하여 한반도 방위를 주도할 수 있는 자체적인 역량을 확보하겠다는 약속은 제대로 구현되지 못하였다.

국가안보는 시행착오를 허용하기 어려운 절체절명의 사안이다. 이제 한국의 국민, 정부, 군대는 현실을 냉정하게 판단하여 국가의 안전을 위태롭게 하지 않는 방향으로 2015년 12월 1일로 예정된 전시 작전통제권 전환 문제를 처리할 필요가 있다. 비록 미국이 ‘아시아·태평양지역으로의 재균형’을 강조하고는 있지만⁴⁶⁾, 국가재정의 압박으로 국방예산과 병력이 급격히 감소되고 있기 때문에 한반도 사태에 대한 개입의 의지가 강하지 못할 가능성이 크다. 그나마도 미국은 남아시아로 중점을 분산시키는 추세를 보이고 있다.⁴⁷⁾ 한미연합사를 존속시켜 미군들에게 한반도 전쟁억제와 방어에 관한 책임을 확실하게 부여하지 않을 경우 개입 자체가 유동적일 가능성이 높다.

5. 향후 접근방향에 대한 교훈

전시 작전통제권을 찾아와야 한다는 데 대한 근거가 감정적으로 과장된 점이 있고, 그동안의 상황이 참여정부가 예상하던 것과 다르게 진행되었다면, 한국은 이 사안의 추진 자체를 근본적으로 재검토

46) Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*(Washington D.C.: DoD, January, 2012), 2쪽.

47) Mark E. Manyin, et. al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia*. CRS Report to Congress. R42448(March, 2012), 5쪽.

해볼 필요가 있다. 국가안보는 현실이고, 만전지계(萬全之計) 차원에서 조치되어야 하기 때문이다. 현 정부가 안보상황과 한국의 담당능력을 재평가하여 2014년 상반기에 재연기를 포함한 새로운 결론을 내리겠다는 것도 동일한 인식이라고 판단된다. 그러한 정부의 노력을 지원한다는 차원에서 전시 작전통제권 문제에 대한 한국의 바람직한 접근방향을 제시해보면 다음과 같다.

가. 안보상황과 전시 작전통제권 문제를 긴밀히 연계

북한이 핵무기, 특히 미사일에 탑재하여 공격할 수도 있는 소형화·경량화된 핵무기를 보유하게 되었다는 사실은 한국에게는 너무나 심각한 상황의 변화이기 때문에 전시 작전통제권을 찾아오느냐의 여부는 그와 연계될 수밖에 없다. 참여정부 초기에는 북한이 핵실험을 하지도 않은 상태였고, 2006년 10월 9일에 1차 핵실험을 실시하기는 하였지만, 노무현 대통령이 북한의 핵실험으로 한반도 군사적 균형이 깨어지지 않는다고 언급한 사실이나⁴⁸⁾ 다음 해 김정일과 정상회담을 추진한 데서 알 수 있듯이 북한의 핵 능력에 대하여 반신반의하는 측면도 적지 않았다. 그러나 2013년 2월 12일의 3차 핵실험으로 이제 북한은 미사일에 탑재하여 공격할 수 있는 핵능력을 보유하게 된 것으로 봐야 한다. 그렇다면 방어능력이 없는 한국은 북한이 핵무기를 포기하거나 한국 자체적으로 충분한 대응능력을 확보할 때까지 한미연합사와 같은 실질적인 억제수단을 유지하지 않을 수 없다. 한미연합사를 유지하여 미군대장에게 북한 핵미사일 억제 및 대응의 임무를 확실하게 부여해야 그가 무한한 책임의식을 바탕으로 본국의 모든 역량을 동원하여 북한의 핵공격을 억제 및 대응할 것이고, 그것을 알기 때문에 북한도 핵무기를 사용할

48) 『조선일보』 (2006년 11월 3일), A1쪽.

생각을 갖지 못할 것이다. “휴전 이후 발생한 어떤 상황보다 더 심각한 안보위협이 한반도에 전개되고 있는데도 이전 정권에서 합의 하였다고 하여 전쟁억제와 유사시 승리보장에 필수적인 존재로 기능해온 한미 양국군의 단일 사령부를 추가적인 검토없이 해체한다는 것은 무책임한 태도일 수 있다.”⁴⁹⁾

또한 최근에는 동북아시아 지역정세도 매우 불안해지고 있다. 일본은 2013년 8월 유사시 항공모함으로 전환할 수도 있는 이즈모함을 공개한 데 이어 차세대 첨단 스텔스 전투기인 F-35의 구매를 확대하는 등으로 군사대국화를 추진하고 있고, ‘집단지위권’과 ‘적극적 평화주의’를 명분으로 군사력의 대외투사를 정당화해 나가고 있으며, 국가안전보장회의를 창설하여 안보정책의 신속한 결정을 보장하고 있다. 중국 또한 화평굴기(和平屈起)에서 벗어나 막강해진 경제력에 상응하는 국제적 역할을 확보하는 방향으로 대외정책을 전환하고 있다. 중국은 2012년에 항공모함 랴오닝(遼寧)함을 전력화하는 등 군사력 증강에 박차를 가하고 있고, 2013년 11월 서해상에 방공식별구역을 일방적으로 선포하기도 하였다. 이러한 상황에서 한미연합사가 해체될 경우 한국은 중국과 일본 간 세력각축의 와중에서 어려운 처지에 빠질 수 있다. 한미연합사를 매개로 미국과의 동맹관계를 더욱 강화함으로써 동북아시아 정세의 변화에 능동적으로 대응하면서, 유사시 미국의 힘을 활용할 수 있어야 한다.

나. 전시 작전통제권 전환의 위험에 관한 적극적 토론

참여정부가 전시 작전통제권을 찾아오기로 한데 대하여 예비역 장교들을 중심으로 한 보수층에서 상당한 강도로 반대하였지만, 이러한 의견은 수용되지 못하였고, 오히려 강력하게 반박되었다.

49) 국방선진화연구회, 『새 정부의 국방정책』 (서울: 한반도선진화재단, 2012), 87쪽.

노무현 대통령은 2006년 12월 21일 민주평화통일자문회의 50차 상임위원회회의의 연설에서 “자기 나라 군대 작전통제도 제대로 할 수 없는 군대를 만들어놓고 나 국방장관이고, 나 참모총장이요 그렇게 별 달고 거들먹거리고 말았다는 것이냐”면서 노골적인 용어로 비난한 바 있다.⁵⁰⁾ 이 사안의 추진에는 자주와 민족주의를 강조하는 정치적 성향이 이입되어 타협이 어렵게 되었기 때문이다. 그리하여 재향군인회를 비롯한 보수단체들은 전시 작전통제권 환수 반대를 위한 1,000만 명 서명 운동을 벌이기도 하였다. 이와 같은 중대한 사안은 당연히 어느 한쪽의 주장에 의하여 일방적으로 추진해서는 곤란하다. 지금까지는 자주성 회복이라는 감정적 요소가 지배하였다면 이제부터는 이성애 기초한 냉정한 분석을 통하여 장단점을 냉정하게 판별함으로써 균형을 회복할 필요가 있다.

전시 작전통제권 전환 및 한미연합사 해체 시 예상되는 가장 심각한 위험은 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 지휘의 단일화를 구현하기 어려워진다는 사실이다. 한미연합사가 해체된 상태에서 북한이 도발할 경우 한미 양국군의 의견이 일치될 때는 협조조치로도 쌍방의 노력을 하나의 방향으로 집중시킬 수 있지만, 이견이 발생할 경우 한국군은 한국군대로 미군은 미군대로 군사작전을 수행하는 결과가 될 수도 있다. 한미 양국군이 공통의 작전계획을 사용한다고 하더라도 그것은 초기에만 해당되고, 새로운 상황이 발생하면 서로의 의견을 조율하여 새 계획을 수립해야 할텐데 쉽게 조정될 것으로 예상하기는 어렵다. 미국에서도 이러한 가능성으로 인하여 “작전통제권 전환은 잘못된 생각”(…OPCON transfer is simply a bad idea, period)이라는 평가도 나오는 것이다.⁵¹⁾

50) 『조선일보』 (2006년 12월 21일), A6쪽.

51) Michael E. O'Hanlon, “Don't Rush the U.S.-Korea Command Change”, UPFRONT (Brookings Institute) (October 8, 2013). at: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/>

한미연합사 해체가 지니는 실질적인 위험성은 유사시 미 증원군의 파견 가능성과 수준이 낮아질 가능성이다. 전쟁에 대한 개입은 워낙 중요한 문제이기 때문에 약속하였다고 하여 자동적으로 시행할 수는 없다. 미국은 그 당시 상황을 반영하여 다시 따져보고, 국론을 확인하는 절차를 거칠 것이다. 다만, 한미연합사가 존재할 경우 그 사령관인 미군 대장이 본국에 적극적인 개입과 충분한 증원병력을 요구할 것이고, 따라서 계획된 미 증원군이 파견될 가능성은 높아진다. 현재도 계획된 미 증원군이 제대로 증원될 지 불확실한 상태라면, 한미연합사가 해체될 경우에는 당연히 그 우려가 커질 수밖에 없다.

한미연합사를 해체하게 되면 유엔사가 분리되고, 이에 따라 그 위상이나 임무수행 능력과 관련해서도 적지 않은 문제가 야기될 수 있다. 정전협정 위반 사태가 발생하였을 경우 지금까지는 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하고 있었기 때문에 한미연합사 예하의 부대들을 사용하면 되었다. 그러나 한미연합사가 해체되면 유엔사는 실행력이 없는 사령부가 될 것이기 때문에 정전협정 위반이 있어도 조치할 수단이 없어진다.⁵²⁾ 또한 한미연합사가 해체되면 일본에 있는 유엔사 후방기지들을 한국군이 활용할 수 있는 명분이 사라지고, 유사시 국제적 지원을 수용하는 데도 상당한 문제점이 발생할 가능성이 높다. 나아가 한미연합사가 해체되어 미국의 한국사령부가 유엔사의 역할을 겸직할 경우 한국군은 유엔사와 접촉하는 것이 더욱 어려워지고, 어떤 상황에 의하여 유엔사 중심으로 한반도 문제가 논의될 경우 한국의 입장을 반영하는 것이 쉽지 않다.

이 외에도 전시 작전통제권 전환에 따른 예상하지 못한 다른 위험들도 있을 수 있다. 열린 토론을 통하여 이러한 위험들을 모두

2013/10/08-south-korea-command-change-ohanlon(검색일: 2013년 11월 11일).
52) General Burwell Bell, 서울 외신기자클럽 기자회견(2007.1.18).

식별하고, 예방 및 완화시킬 수 있는 조치들을 사전에 강구한 이후에 이 사항을 추진하는 것이 현명한 접근방법이라고 판단된다.

다. 현 체제 존속 시 자주성 고양 방안 모색

전시 작전통제권 전환과 관련하여 재연기 여부만을 논의할 것이 아니라, 현 한미연합사 체제를 존속시키면서 자주성을 중시하는 국민적인 감정을 충족시킬 수 있는 방안도 동시에 토론해나갈 필요가 있다. 북한의 핵미사일 능력 가시화로 대두된 안보위협 상황에도 효과적으로 대응하면서 자주성도 고양시킬 경우 한미동맹의 유용성이 더욱 강화될 것이기 때문이다.

예를 들면, 한미연합사를 현재의 형태로 존속시키되 데프콘-3에 제공하도록 되어 있는 한국군 부대의 목록을 축소시키는 방안이 논의될 수 있다. 육군 중에서 몇 개의 예비사단을 한미연합사 작전통제에서 제외시켜 한국군이 독자적으로 운용하도록 할 수도 있고, 해공군 부대 중에서도 일부를 한미연합사 작전통제에서 제외시킬 수 있다. 1961년 5월 26일 유엔사는 30사단, 33사단, 1공수 특전단 및 5개의 추가 헌병 중대에 대한 작전통제를 해제하여 국가재건 최고회의에 이양한 적이 있다. 한미 양국군이 연합으로 작전을 수행하는 것이 절대적으로 필요한 부대는 한미연합사가 작전통제하도록 하되 그렇지 않은 부대는 별도로 두었다가 필요할 때 포함시키면 된다.

또는 현재 한국군에 대한 작전통제권이 데프콘-3에 한미연합사로 전환되는 것이 빠르다고 판단할 경우 전쟁에 더욱 가까운 상태인 데프콘-2나 데프콘-1으로 늦추는 방안도 고려할 수 있다.⁵³⁾ 이렇게 해도 1994년 평시 작전통제권을 환수하면서 설정한 ‘연합권한

53) 이상철, 앞의 책, 220쪽.

위임사항'처럼 유기적인 전환에 필수적인 몇 가지 조치만 한미연합 차원에서 사전에 조치할 수 있도록 보장해둔다면 큰 문제가 없을 수 있다. 이외에도 한국군의 주도성을 강화할 수 있도록 기획참모부장이나 작전참모부장 중 하나를 한국군이 담당하는 방향으로 한미연합사 참모편성을 조정할 수도 있고, 한국군 참모의 규모를 더욱 늘리는 방안도 고려해볼 수 있다.

어느 방안을 선택하든 연합억제태세를 약화시키지 않으면서 한국군의 주도성을 강화할 수 있다면 충분한 검토의 가치가 있을 것으로 판단된다.

6. 결 론

참여정부는 자주에 대한 국민적 열망을 바탕으로 전시 작전통제권을 찾아와서 한국군의 자주적 전쟁수행을 보장하고자 하였다. 김대중 정부 때부터 추진해온 화해협력 정책의 성과로 인하여 앞으로 남북관계가 진전되면서 북한의 위협이 점점 감소되고, '국방개혁 2020'이 계획대로 추진되면 독자적인 대응력도 상당히 구비될 것으로 판단하였다.

그러나 참여정부가 이 문제를 제기한 이후 10년 정도가 지난 지금의 시점에서 볼 때, 자주성의 측면은 작전통제권을 지나치게 과장 또는 민감하게 인식한 결과일 수 있고, 그동안 북한의 위협은 최악의 경우 '핵미사일'로 한국의 도시들을 공격할 수 있을 정도로 악화되었으며, '국방개혁 2020'도 계획과 기대처럼 성과를 달성하지 못하였다. 그렇기 때문에 2013년 10월 제45차 SCM에서 한미 양국 국방장관은 현 상황을 더욱 면밀하게 평가한 후 2014년 상반기에

재연기하거나 새로운 조건을 제시하기로 합의한 것이다.

이제 우리는 북한의 핵미사일 위협이나 동북아시아의 세력각축으로부터 국민들의 생명과 재산을 보호할 수 있느냐는 질문을 통하여 전시 작전통제권 전환 문제를 재인식할 필요가 있다. 질문에 대한 답이 긍정이 아니라면 해결방도가 모색될 때까지 미국의 힘을 최대한 활용해야 하고, 그렇게 하고자 한다면 정부가 추진하고 있는 방향을 지지해야 한다. 자주성 확보를 명분으로 추진됨에 따라서 전시 작전통제권 전환에 대한 위협을 솔직하게 인정하는 것이 어려웠지만, 이제는 그대로 이행할 경우 예상되는 위협을 열린 마음으로 논의하고, 장점과 냉정하게 비교하여 최선의 결정을 내릴 수 있어야 한다. 다만, 현 체제를 유지하더라도 국민들의 자존심을 충족시킬 수 있는 다양한 방안을 강구할 필요가 있고, 이로써 새로운 결정이 국론을 분열시키지 않도록 예방하여야 할 것이다.

전시 작전통제권 전환 및 한미연합사 해체와 관련하여 유념할 필요가 있는 사항은 자주적인 판단과 결정의 태도이다. 미국이 합의해 주지 않을 거라는 추정보다는 한국에게 무엇이 바람직한 것인지를 판단하여 추진해 나가는 태도라야 한다는 것이다. 1950년 작전통제권 이양, 1953년 한미상호방위조약 체결, 1971년 한미 1군단 편성, 1978년 한미연합사 창설, 1994년 평시 작전통제권 환수, 2006년 전시 작전통제권 환수의 결정과 2010년 3월 26일 천안함 폭침 이후의 한 차례 연기 결정 등 지금까지 한미 간에 일어난 대부분의 중대한 변화는 미국이 아니라 한국이 주도하였다는 점을 상기할 필요가 있다. 국가안보에 대한 이러한 자주적 결정의 태도야말로 국민들이 절실하게 요구하는 사항일 것이고, 전시 작전통제권 전환 자체보다 더욱 소중한 요소라고 할 것이다.

(원고투고일: 2014. 1. 1, 심사수정일: 2014. 2. 11, 게재확정일: 2014. 2. 19)

주제어 : 전작권, 전시 작전통제권, 전작권 전환, 전작권 환수, 한미연합사,
한미연합사 해체, 한미동맹

<ABSTRACT>

The Assesment and Lessons learned of OPCON transfer during the wartime conducted by Roh Moo-hyun's Administration

Park, Hwi-rak

The Roh Moo-hyun's Administration pushed ahead the wartime OPCON (Operational Control) transfer from the CFC (ROK-US Combined Forces Command) in the name national sovereignty. The administration assumed that North Korean military threats would be reduced and the ROK armed forces would be able to take lead the military operations in the Korean peninsula if it completes the reform in defense sector.

However, firstly, the operational control authority generally has not been considered as a part of the national sovereignty. It is a measure for the unity of command among various forces from different countries. Secondly, North Korea military threats including nuclear weapons have been increased contrary to the government's expectation. Thirdly, the defense reform initiatives of the ROK(Republic of Korea) military have not been successful yet during recent 10 years. For those reasons, the ROK armed forces are not fully prepared to take the lead in military operations on the Korean Peninsula after dismantling the CFC.

It is very necessary to connect the transfer of the wartime OPCON with North Korean nuclear threat, because the ROK does not have any effective means to defend its people from the nuclear threat. If the ROK wants to ensure the extended deterrence or nuclear umbrella of the US(United States) in case of North Korean nuclear threat, it should keep the current CFC by postponing again the transfer of wartime OPCON authority.

At the same time, the ROK and the US governments should try to find various ways to fulfill South Korean people's aspiration for the self-reliance. They can exclude some key South Korean units from the wartime OPCON of the Commander of the CFC. They can readjust the level of DEFCON(Defense Condition) for the OPCON from DEFCON-3 to DEFCON-2.

Key Words : OPCON, Wartime OPCON, OPCON Tansition, OPCON Transfer,
Combined Forces Command, ROK-US Alliance