

전시 작전통제권 환수 연기에 대한 평가 및 제언

코리아연구원

- I. 들어가며
- II. 작전통제권과 군통수권의 관계
- III. 작전통제권의 변화과정
- IV. 작전통제권의 환수과정
- V. 나가며

I. 들어가며

“우리가 독자적으로 지휘권을 갖지 못한 것은 주권국가로서는 창피한 일이었다.”
 “한국군 내부에서는 미군이 서울에서 나가면 큰일 난다는 고정관념에서 벗어나지 못하고 있었다. 그러나 나는 이제 우리 스스로 우리 문제를 결정할 때가 왔고, 그만한 자신을 가질 때도 됐다고 판단했다. 따라서 언제가 될지 모르지만 미군이 나가더라도 우리가 작전지휘권을 행사할 수 있는 훈련을 쌓아야겠다고 생각했다” “내가 국정 책임을 맡아 미국 대통령과 참모, 보좌관들을 만나보니 ‘미군은 우리가 철수하라 해도 하지 않을 것’ 이라는 느낌이 점점 강해졌다. 동북아에서 미국의 이익을 지키기 위해서는 한국과 같은 곳에 말뚝이 필요한 것이었다. 과거에는 우리가 너무 약했기 때문에 ‘살려 달라’ 했지만 이제는 그럴 필요가 없는 것이다.”¹⁾ 이 발언은 이른바 ‘좌파 대통령’ 노무현이 아닌 노태우 대통령이 작전통제권 및 주한미군과 관련하여 조갑제 기자에게 육성 증언한 내용이다.

2010년 6월 27일 토론토에서 열린 한-미정상회담에서 이명박 대통령과 오바마 대통령은 “한국정부의 요청에 따른 전환시점의 적절성 검토 결과, 2007년 2월 전작권 전환 합의 이후 변화하는 안보 환경을 감안하여 전작권 전환 시기를 2015년 12월 1일로 조정하기로 합의” 했다고 발표했다. 국방부는 “한-미 양국군은 그동안 전작권 전환을 충실하게 준비하여 왔으며, 한국군은 연합방위를 주도할 충분한 능력을 보유하고 있습니다. 그러나 북한의 핵, 미사일 등 비대칭 위협을 포함한 군사적 위협의 증가 등 한반도 안보여건이 변화되었고, 전작권 전환이 예정되었던 2012년은 한국의 대선과 함께, 역대

주요 국가들의 지도부가 교체되는 시기” 라는 연기사유를 제시하였다.

그러나 평시(armistice period) 작전통제권 환수를 합의하던 시기에도 북핵 의혹은 제기되었고, 평시 작전통제권을 환수한 1994년에도 북핵 의혹으로 전쟁위기까지 갔던 안보위기 상황이었다. 2007년 전시 작전통제권 환수를 합의할 당시의 안보상황 또한 북한의 미사일 발사 및 1차 핵실험 이후였다. 이번 이명박 정부가 밝힌 ‘북한의 핵, 미사일 등 비대칭 위협을 포함한 군사적 위협의 증가 등 한반도 안보여건 변화’는 천안함 사건을 제외하면 사실상 새로운 것들이라고 볼 수 없다.

이 글에서는 작전통제권과 군통수권의 관계, 작전통제권의 변천과정, 평시 및 전시 작전통제권의 환수과정을 살펴보고, 바람직한 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 작전통제권과 군통수권의 관계

작전지휘(Operational Command)와 작전통제(Operational Control)의 관계를 정리해 보자. 작전지휘(Operational Command)는 작전임무 수행을 위하여 지휘관이 예하부대에 행사하는 권한으로서 작전수행에 필요한 자원의 획득·비축·사용 등의 작전소요 통제, 전투편성(예속·배속·지원·작전통제), 임무부여, 목표의 지정 및 임무수행에 필요한 지시 등의 권한을 말하며, 행정지휘권에 대한 상대적 개념의 용어로서 행정 및 군수에 대한 책임과 권한은 포함하지 않는다.

작전통제(Operational Control)는 사령부와 부대의 편성과 전개, 과업의 부여, 목표의 지정, 그리고 임무수행에 필요한 군사작전, 합동훈련 및 군수와 관련된 모든 요소들에 대한 합법적 지시의 하달을 포함하여 통제하의 병력들에 대한 지휘기능을 수행할 수 있는 권한이다. 따라서 작전통제권은 본래 편성 및 지휘체계와는 관련이 없으며, 부대의 편성과 유지, 행정 및 군수에 관련된 사항에 대해서는 관여할 수 없고, 구성부대에 대하여 전반적인 작전지휘를 행사하는 것이 아니라, 권한을 행사할 수 있도록 규정된 임무범위 내에서만 제한적으로 행사되는 것이다.²⁾

작전지휘권과 작전통제권의 상호관계는 다음과 같다. 대통령의 군통수권 중 군정은 군을 조직·유지·관리하는 양병작용(군 관리 작용)이며, 군령은 군을 지휘, 명령, 통솔하는 용병작용(군사작전용)을 말한다. 대통령과 국무총리의 지휘 감독 하에 국방부장관이 군정과 군령, 기타 군사에 관한 사무를 관장하고 있다. 특히 군령은 국방부장관의 감독 하에 합동참모본부가 관할하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상명하달의 체제하에서

지휘, 작전지휘, 작전통제라는 개념이 나오게 되는데, 지휘, 작전지휘, 작전통제의 상호관계는 지휘 속에 작전지휘가, 작전지휘 속에 작전통제가 포함되는 매우 위계적인 상호관계에 있다.³⁾

그러나 군작전통제권이 군작전지휘권과 군통수권의 하위개념이기 때문에 군작전통제권은 제한적 권한이고, 작전통제권을 이양하는 것이 군통수권을 침해한 것이 아니라는 견해는 본질과 현상에 대한 오해에 불과하다. 오히려 군작전지휘권의 핵심이 작전통제권이고 군통수권의 핵심이기도 하다. 따라서 군작전통제권을 이양하는 것은 군통수권의 핵심사항을 다른 국가의 손에 맡기는 것이라는 점에서 단순히 개념의 상하관계만 가지고 군작전통제권의 이양만으로 군통수권이 침해된 것이 아니라고 판단하는 것은 잘못이라고 볼 수 있다.⁴⁾

특히 본래 한 국가의 군대는 주권의 일부인 대통령의 통수권 행사에 따라 전적으로 운영되어야 한다. 그러나 한편으로 대통령의 군통수권을 제한하는 요소로는, 국내적으로는 헌법과 법률이 있고, 국제적으로는 UN헌장, 일반 국제법 및 타국과의 조약 등이 있다. 한국군의 작전통제권 문제는 이들 중 미국과의 조약에 의한 통수권의 제한에 해당한다.⁵⁾

결론적으로 국군을 통수하고 작전지휘하는 행위는 작전통제를 통해서 가능하다. 작전지휘권의 핵심이 작전통제권이고, 작전통제권의 핵심은 전시 작전통제권이며, 결국 작전통제권은 대통령의 국군 통수권의 핵심요소를 구성한다. 따라서 이미 주권의 핵심요소인 전시 작전통제권 환수 합의를 번복하고, 환수 시점을 3년7개월 연기한 것은 대한민국 대통령의 국군 통수권을 스스로 제약한 세계적으로나 역사적으로 ‘매우 예외적이며 경이로운 주권양도’의 나쁜 선례로 기록될 것이다.

Ⅲ. 작전통제권의 변화과정

1945년 9월 7일 ‘미 육군 태평양지구 총사령부 포고 제1호’를 통해 “전승군은 금일 북한 38도 이남의 조선지역을 점령하고 군정 설립을 포고하며, 군정기간 중 영어를 공용어로 한다”고 선언한다. 미군정에 의해 국방경비대가 창설되고, 대한민국 정부가 수립됨에 따라 군대의 지휘책임은 미국은 다음과 같이 한국에 인계하게 된다.

이승만 대통령은 1948년 8월 9일 ‘대한민국 정부와 아메리카합중국 정부 간의 대한

민국 정부에의 통치권 이양 및 미국 점령군대의 철수에 관한 협정’ 관련 ‘대통령으로부터 주한미군 총사령관에게’ 라는 서한에서 “현존하는 모든 경찰, 해양경비대 및 국방경비대의 지휘와 함께 귀하가 주한 미국군대 총사령관 자격으로 현재 행사하는 일체의 기능을 대한민국 정부에 이양함에 있어서 귀하의 협력과 원조를 바라는 바입니다.”

이에 존 R. 하지 중장은 8월 11일 서한을 통해, “본관은 한국으로부터의 미국 군대의 철수와 미국 점령의 종결을 이룩하기 위하여 현존하는 모든 경찰, 해양경비대 및 국방경비대의 지휘책임 인계를 포함하는 통치기능의 점진적이고 질서 있는 이양을 조치함에 있어서 각하와 협력하는 것을 기쁘게 생각합니다” 라고 화답한다. 이로써 미군정으로부터 한국군의 모태인 국방경비대 등의 지휘책임, 즉 지휘권을 인계받게 된다.

그러나 한국전쟁 발발에 따라 이승만 대통령은 7월 14일 맥아더장군에게 공한을 보내, “현 적대상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권(command authority over all)을 이양한다고 밝혔다.” 7월 16일 맥아더는 무초 대사를 통해 ‘일체의 지휘권’ 을 ‘작전지휘권(operational command authority)’ 으로 수정하고, “용감무쌍한 대한민국 군을 본관 지휘(command)하에 두게 된 것을 영광” 이라고 회신한다. 이로써 이승만 대통령의 전쟁 중의 통치행위로 작전지휘권을 UNC사령관 맥아더에게 이양하였다.

1953년 7월 27일 정전협정(Korean Armistice Agreement) 체결 후 1953년 10월 1일 한·미동맹을 규율하는 ‘대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약’ 이 체결된다. 또한 변영태 외무부장관과 주한 미 대사 사이에 1954년 11월 17일 합의의사록을 통해 UNC사령관에게 작전통제권을 이양한다. 1955년 8월 12일 수정·발효된 ‘한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록’ 2항에서 작전통제권의 귀속주체를 국제연합사령부(UNC)로 명시하게 된다. UNC가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 대한민국 국군은 UNC의 작전통제 하에 머물게 된다. 이로써 이승만 대통령의 서한으로 작전지휘권을 이양한 이래, 한·미 합의의사록을 통해 한국군의 작전통제권이 UNC사령관에게 공식적으로 귀속된다.

1975년 30차 유엔총회의 UNC 해체 결의 등에 대응해 1977년 10차 한·미연례안보협의회의(SCM) 및 11차 SCM 결정과 한·미연합군사령부(CFC) 설치에 관한 한미간 교환각서를 통해 한국군 작전통제권을 CFC사령관에게 다음과 같이 이관한다. “대한민국 정부가 11차 SCM에서 합의한 ‘군사위원회 및 CFC에 관한 권한위임사항’ 이 1953년에 서명된 ‘대한민국과 미합중국간의 상호방위조약’ 및 1954년 서명된 ‘대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록’ 중 한국측 정책사항 제2항 규정의

범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이며 또한 동 약정은 CFC사령관이 미군 4성장군으로서 UNC사령관 및 주한미군 사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해함을 통보하는 영광을 가진다”고 제안한다. 이에 미국측 회답각서 또한 “한국측 제안각서와 같이 이해함을 확인하고 각서를 접수하였음”을 확인한다. 이로써 한·미간 SCM에서의 합의와 교환각서만으로 1954년 UNC사령관에게 이양했던 한국군 작전통제권을 1978년 CFC를 창설하고 CFC사령관에게 이관하여 현재에 이르고 있다.

IV. 작전통제권의 환수과정

노태우 대통령은 1987년 6·10민주항쟁 분출 후 집권하여 광주민주화운동에서의 미국의 책임론과 반미운동 확산이 우려되자 민족자존을 국정목표로 제시하면서 용산기지 이전, 작전통제권 환수 등을 공약하고 추진한다. 당시 미국은 국방비를 줄이고 동맹국의 부담을 늘리는 「년-워너 수정안」에 따라 「동아시아전략구상(EASI)」을 추진한다. 이에 따라 한·미 간 평시 작전통제권 환수와 관련하여 이해관계 일치를 볼 수 있었다.

이에 따라 1992년 24차 SCM 성명서에서 양측은 한국군에 대한 평시 작전통제권을 늦어도 1994년 12월 31일까지 한국에게 이전하기로 합의한다. 1994년 11월 30일 평시 작전통제권 환수와 관련한 제안각서에서 다음과 같이 명시한다. “UNC사령관을 겸임하고 있는 CFC사령관이 정전시(during the armistice period) 수행하여 온 지정된 한국군 부대에 대한 작전통제권을 1994년 12월 1일부로 대한민국 정부에 이양할 것을 제안하는 영광을 가지는 바입니다.” 이에 주한 미 대사는 회답 각서를 통해, “한국측 제안각서에 대해 미합중국 정부가 수락하며, 11월 30일 발효하여 1994년 12월 1일부로 시행하게 됨”을 확인한다.

그러나 평시 작전통제권은 한국의 합참의장에게 이양하더라도, 전시와 연관되어 있는 작전통제권은 CFC사령관이 보유하는 제한적인 작전통제권 환수였다. 연합권한위임사항(CODA)에 따라 CFC사령관은 한·미연합군을 위한 전시연합작전계획의 수립 및 발전, 한·미 연합 군사훈련의 준비 및 시행, 한·미연합군에게 조기경보 제공을 위한 연합 군사정보의 관리, 위기관리 및 정전협정 유지내용 등의 권한을 계속 보유하고 있다. 노태우 정부의 평시 작전통제권 환수 합의는 많은 한계를 가진 합의임이 분명하나, 노무현 정부의 전시 작전통제권 환수 합의를 추진하는 기반이 된다.

9·11 이후 미국은 군사변환(RMA)과 해외주둔군사력재배치(GPR) 전략에 따라 주한미군과 한국군의 변화를 추구한다. 주한미군에게 북한을 억제하고 방어하는 ‘대북억지군’의 역할에 머물지 않고 지역과 때로는 전 세계의 평화와 안전을 위해 신속히 기동할 수 있는 ‘지역 및 세계 기동군’으로서의 역할을 부여하는 것이다. 이를 위해 주한미군은 한반도에 유입·유출(입출)과 경유할 때 포괄적 자율권을 가지고자 하였다. 한국군 역시 유연하고 적응성 있는 군대로 변환하여 한·미연합군 혹은 의지적 연대군으로서 작전을 할 수 있도록 영향을 미치고자 하였다.⁶⁾

김대중 정부 때부터 한·미동맹을 세계 안보환경의 변화에 적응시켜 나가기로 합의하고, 미대한·미동맹정책구상(FOTA)을 추진하기로 결정했다. 세계전략의 변화에 따라 동맹국들의 역할 확대를 촉구해 온 미국의 요구와 노무현 정부의 협력적 자주국방에 따른 전시 작전통제권 환수는 결코 배치되지 않은 조합이었다. 주한미군의 전략적 유연성이 병행 추진되고 허용되었기에 더욱 그렇다.

전시 작전통제권 환수 합의는 2006년 7월 5일 북한의 장거리 미사일 등 각급 미사일 발사와 10월 9일 핵 실험이라는 한반도 안보위기에 불구하고 <표>와 같이 추진된다.

<표> 전시 작전통제권 환수 일지, 2002~2010

일자	내용	작전통제권	
2003~	‘FOTA’ 협의와 ‘한·미안보정책구상(SPI)’에서 미래 한·미 지휘관계에 대해 연구와 협의 진행됨.	전시, 한·미연합 사령관	
2005. 10.21	제37차 SCM, 윤광웅-럼스펠드 국방장관, 전시작전권 협의 '적절하게 가속화'하기로 합의.		
2006. 10.20	제38차 SCM, 윤광웅-럼스펠드 국방장관, '2009년 10월 15일 이후, 그러나 2012년 3월 15일보다 늦지 않은 시기에 전시 작전통제권을 한국군으로 전환하고, CFC 해체'.		
2007. 2.23	김장수-게이츠 미국 국방장관, 한·미 국방장관회담시 전시 작전통제권을 2012년 4월 17일부로 전환하기로 합의.		
2007. 6.28	‘CFC로부터 한국합동참모본부로 전시 작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)’을 작성하고, 서명함.		평시, 한국 합참의장
2007. 11.7	제39차 SCM, 김장수-게이츠 장관, 전시 작전통제권 2012년 4월 17일부로 전환하기로 합의		
2008. 10.17	제40차 SCM, 이상희-게이츠 장관은 전작통제권 전환 진전 재확인		
2009. 10.22	제41차 SCM, 김태영-게이츠 미 국방장관은 2012년 4월 17일 전작통제권 전환 양측 의사 재확인.		
2010. 6.26	이명박-오바마 대통령, 한·미 정상회담에서 전시 작전통제권 전환 2015년 12월 1일로 연기 합의		

2007년 39차 SCM에서 김장수-게이즈 국방장관은 북한의 핵실험에 대응하여, 미국의 핵우산 제공을 통한 확장억제의 지속을 보장하고, 전시 작전통제권 전환, 전략적 유연성 등 동맹 현안을 원만히 해결함으로써 변화하는 안보환경과 양국의 미래 안보수요에 부합하도록 한·미동맹을 강화하고 변환해 나가고 있다는 데 동의한다. 그러나 전시 작전통제권 합의 과정의 주요 행위자들 중 오바마와 이명박 정부에서 계속 일하는 김장수, 김태영 장관 등은 지난 6월 27일을 전후하여 안보여건의 변화 때문에 전시 작전통제권 환수 합의 번복 및 연기는 불가피하다고 다시 말을 바꾸었다.

V. 나가며

대통령의 군통수권 중 양병작용과 용병작용을 하는 것은 헌법과 법률에 따라 결정적인 순간에 군대에 대한 작전통제권을 행사하기 위함이다. 전시 작전통제권을 CFC사령관(미군사령관)이 장악한 상황에서의 대통령의 군통수권은 주권의 제약에 다름 아니다. 국방부가 전시 작전통제권 환수의 연기 사유로 제시한 새로운 안보여건의 변화는 민주정부 10년의 성과를 물거품으로 만든 이명박 정부의 남북관계 관리실패 및 안보실패로부터 기인하고 있음을 부인하기 어려울 것이다.

한편, 천안함사건의 책임을 묻는 대북제재에 있어서도 코리아연구원은 중국과 러시아의 행보를 예측하고 현명한 대응을 제언한 바 있다. 그러나 이명박 정부는 희망사항과 냉엄한 국제정치 현실을 혼동하여 중국, 러시아 그리고 유엔 외교에서 출구전략없이 일방적인 대북제재에만 매진하였다. 그러나 유엔안보리의 ‘결의’도 이끌어내지 못했고, 7월 9일 채택된 UN안보리 의장성명에서는 공격 주체도 모호하고 북한의 주장까지 병기하는 실패에 직면하고 말았다. 그럼에도 여전히 서해에서의 한미연합훈련을 밀어붙여 전략동반자 관계인 한-중 갈등을 자초하고 있다. 이 또한 향후 대중국 외교에서 값비싼 대가를 치르게 될 가능성이 높다 하겠다.

이제라도 이명박 정부는 천안함사건과 전시 작전통제권 환수 합의의 연기를 계기로 실패로 일관해온 통일·외교·안보정책을 전면적으로 전환하여야 할 것이다. 특히 대화와 협상 재개를 촉구한 UN안보리 의장성명의 제10항에 주목해야 할 것이다. “한국 정전협정의 완전한 준수를 촉구하고, 분쟁을 회피하고 상황악화를 방지하기 위한 목적으로 적절한 경로를 통해 직접 대화와 협상을 가급적 조속히 재개하기 위해 평화적 수단으로 한반도의 현안들을 해결할 것을 권장한다.” (2010/07/13)



<각주>

- 1) 조갑제, 『노태우 육성 회고록』 (서울: 조갑제닷컴, 2007), pp. 336-339.
- 2) 안광찬, “헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로,” 동국대 법학박사학위 논문, 2002, pp. 34-41.
- 3) 한용섭, “전시 작전통제권 환수 문제 고찰,” 이수훈 편, 『조정기의 한-미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대출판부, 2009), pp. 160~1634)
- 4) 송기춘·오동석, “한-미 상호방위조약의 전시 작전통제권 이양의 위헌성,” 『헌법학연구』, 9권 4호 (2003), p. 44.
- 5) 안광찬, “헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로,” 동국대 법학박사학위 논문, 2002, p. 42.
- 6) 최종철, “주한미군의 전략적 유연성과 한국의 전략적 대응 구상,” 이수훈 편, 『조정기의 한-미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대출판부, 2009), pp. 295-296.

※코리아연구원(원장 박순성)은 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원할 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.