

저작권 환수 연기에 대한 긴급토론회

# 전시작전통제권 환수 연기 불가피했나

2010년 7월 7일 10시 30분 · 참여연대 느티나무홀

사회 이경주 인하대 교수  
발제 김종대 D&D 포커스 편집장  
토론 이제훈 한겨레 기자  
정육식 평화네트워크 대표

주최 참여연대, 평화네트워크

# 전작권 전환 연기, 무엇이 문제인가?

김종대(외교안보지 D&D Focus 편집장)

## 1. 주권 유보 결정의 경위

집권 이후 전시작전통제권(이하 전작권) 전환시기를 연기하는데 지극히 신중했던 이명박 대통령이 지난 6월 26일 개최된 한미정상회담에서 전환 시기를 2015년 12월로 3년 7개월 연기하는데 오바마 대통령과 합의하였다. 그러나 '합의'라기 보다는 한국이 일방적으로 부탁하고 미국이 이를 수락하는 형태로 되었는데, 이를 확인해 준 당사자는 다름 아닌 대통령이다. 이 대통령은 "한국의 요청을 수락해 준 오바마 대통령에게 감사하다"는 말을 덧붙였기 때문이다. 바로 여기에서 대통령과 민심이 괴리되는 지점이 발견된다. 집권 초 미국산 쇠고기 수입 파동 때도 쇠고기 수입개방 자체가 문제라기보다 우리가 일방적으로 양보한 것이라는 피해 의식이 확산되어 청와대가 민심과 괴리된 요인이 되었던 것과 같은 이치다.

국가 간의 관계에서는 어느 한 쪽이 부탁을 하고 다른 한 쪽이 이를 들어주는 형태의 레토릭이 남발되어서는 안 된다. 쌍방이 공동의 이익에 대한 공감대를 갖고 서로 '합의'한다는 호혜와 협력의 정신이 중요하기 때문이다. 전작권 전환 문제는 한미가 향후 한반도 평화공존 질서에 대한 공동의 전망, 군사적 위협에 대한 공동의 평가와 인식, 그리고 미래 한미동맹의 비전과 개념을 정립하는 과정에서 불가피하게 연기가 합의된 것이라는 절차와 형식을 갖추어야 했다.

실제로 한미가 미래 한미동맹에 대한 공동의 개념을 연구하기로 합의했던 ▲ 1991년 SCM과 그에 따른 KIDA-RAND 공동연구, ▲ 2002년 새로운 한반도 작전계획 수립을 위한 이준·-럼스펠드의 SCM 협의와 그에 따른 그 후의 작전계획 수립, ▲ 2006년 전작권을 2012년에 전환하기로 합의했던 모든 배경에는 한미 간에 오랜 기간 미래동맹 연구에 대한 공동의 개념과 비전창출이 전제되었다. 그러나 이명박 정부가 표방한 '전략동맹론'은 이러한 실체가 없다. 주로 실체가 없는 말의 성찬으로 관리되는 동맹이다. 이런 가운데 2015년 말로 전작권 전환을 연기했다고 하지만 이것은 애초 전작권 전환을 추진한 노무현 대통령의 구상과 크게 어긋나지 않는다. 2005년 10월 26일 이종석 NSC 사무차장은 국방부 출입기자와의 간담회에서 전작권 전환의 최종시기를 "2015년"으로 제시한 바 있다. 정확히 그는 "전작권 환수는 2015년보다는 앞당겨 이뤄져야 할 것이라 생각한다"고 말했고, 이것이 최초 참여정부의 북 핵 해결, 평화체제 구상이 담긴 평화·번영 정책의 핵심이었던 것이다. 그러므로 2015년이란 시기는 애초 참여정부 구상과 크게 어긋나지 않는 가운데 결국 미국으로서는 동북아 주둔 미군의 최종적 변환이 완료되는 시기로 한국과 군사적 지휘체계 전환의 여유를 가졌다는 것이다.

다만 전략동맹이란 무엇을 의미하는지, 구체적인 개념이 결여된 현 한미관계에서 이번 정상간의 전작권 전환 연기 결정 역시 특별한 사유나 개념이 전제되지 않은 '비논리적 접근'이라는 점이 다르다면 다른 점이다. 조금 심하게 말하면 이 문제의 당사자인 양국 국방부는 배제되고 대통령과 외교라인에서 '정치적'으로 결정되어 그 진의에 대해 '뒷거래' 의혹까지 불러 올 소지가 있다. 김태영 국방장관도 국회와 여러 토론회에서 "전작권 전환은 정치적

문제"라며 국방부가 직접 나서지 않고 있음을 이미 여러 번 말했었다. 2006년에 노무현·조지 부시 정상회담에서는 "전작권 문제는 정치적인 문제가 아니라 군사적인 문제"라고 합의한 바 있다. 전작권 전환의 문제는 국방부에 위임되어 있던 당시와 정반대의 분위기다. 이것이 비논리적 접근의 이유가 된다.

전작권 문제를 다루는 분위기가 달라진 배경은 게이츠 미 국방장관이 "자기 재임 중 한국과 전작권 재협상은 절대 없다"는 완고한 태도를 취한 것이 일차적 배경이 된다. 이미 오바마 1기와 임기를 함께 할 게이츠 장관과 협의해서는 아무런 성과를 건지기가 어렵다고 판단한 청와대는 이 문제를 정치적으로, 즉 백악관과 국무부를 상대로 풀기로 작정하고 작년 하반기부터 은밀하게 타진했다. 전작권 '비밀 특사는 김태효 청와대 대외전략비서관이었다. 그는 작년 말에 비밀리에 미 백악관·NSC, 국무부 관계자들을 두루 만나 이 문제를 협의했고, 금년 2월 초에도 재차 미국을 방문하여 동맹의 핵심 의제들을 협의했다. 거듭된 그의 전작권 전환시기 재검토 요청에 미 국무부는 긍정적으로 반응하였고, 이 때문에 국무부는 펜타곤과 적지 않은 갈등을 겪은 것으로 알려졌다.

완고하던 게이츠 장관도 거듭되는 외교적 요청에 의해 그 의지가 서서히 흔들리기 시작하였다. 특히 천안함 사건 이후 게이츠 장관은 한국의 거듭된 요청과 설득에 대해 '2014년으로 연기를 대안으로 제시했던 것으로 알려진다. 최소한의 성의만 보이는 선에서 마무리 짓자는 발상이다. 그러나 정치적으로 더 연기해야 한다는 주장이 대두됨에 따라 미 국방부는 이 문제를 처리하는데 있어 자신들의 원칙을 제시했다. 그 첫 번째는 "어떠한 군사안보적 상황에 전작권을 한국에 전환하느냐 조건(condition base)은 없다, 언제 연기하느냐는 시간(schedule base) 기준으로만 합의할 수 있다"는 것이다. 즉 "2012년에 북한이 강성대국을 완료하고 한미 양국의 대통령 선거와 중국 지도부 교체로 혼란이 예상되는 시기에 전작권을 전환하는 것이 가장 나쁜 상황"이라는 한국의 주장을 일축한 것이다. 설령 2015년에 안보상황이 더 나빠지더라도 이것이 전작권 전환 시기를 결정하는 핵심 변수임을 분명히 했다. 다만 어떠한 상황이건 약속은 지킨다는 의미로 시간만 중요하다는 것이다.

둘째, 전작권 전환을 연기하되 한미 간에 실행해 온 전작권 전환을 위한 '전략적 이행계획(STP : Strategy Transformation Plan)'은 계속 추진한다는 것이다. 이는 전작권 전환 논의를 당분간 보류해야 한다는 국내 보수진영의 입장에 대해서도 선을 그은 것으로 평가된다. 쉽게 말하면 국내 보수진영은 전작권 전환이라는 동영상이 재생되고 있는 것에 대해 '우선 멈춤' 버튼을 누르자는 것이고 미 국방부는 '재생 속도'만 조정하자는 것이다. 그리고 더 이상의 양보는 없다는 것이다. 결국 게이츠 장관의 완고한 태도는 청와대 한미 정상회담 후에 "2015년 12월로 전작권 전환을 하되, 더 이상의 연기는 없다"는 발표로 이어지게 된 배경이 된다.

이것은 앞서 말했듯이 왜 전작권 전환 시기가 2012년, 또는 2015년이 되어야 하는지에 대한 한미 국방당국의 군사적 타당성 분석은 결여된 비논리적 접근방식의 배경이다. 한편 이 합의가 있고 나서 김태영 국방장관은 최근 윌터 샤프 한미연합사령관을 만나 천안함 사건 이후 최근 현안이 되고 있는 ▲ 서해상에서 한미연합 대잠훈련 시행문제 ▲ 대북 확성기 방송 실행 문제 ▲ 양국 정상회담의 전작권 전환 이후 대책 ▲ 평택 미군기지 이전문제 등을 협의한 것으로 알려졌다. 미국에 "감사하다"고 말한 이 대통령의 수세적인 연사가 씨앗이 되었는지, 미국은 예상한대로 "2015년 평택 미군기지 이전 예정지 공사를 차질 없이 수행해 달라"는 요청을 전달했다. 미국이 한국의 요청을 수락한 대신 한국도 동맹과의 약속을 지키라는 압박으로 해석되는 대목이다. 이런 정황을 볼 때 "전작권 전환 연기로 추가 비용은 전혀 없

다”며 뒷거래 의혹을 부인하는 청와대의 공언과 달리 전반적인 동맹유지 비용에 대한 논란이 제기될 소지는 있어 보인다.

## 2. 정치·군사적 의미

이와 함께 이명박 대통령은 전작권 전환 연기를 통해 다음과 같은 정치·군사적 입지를 강화할 수 있을 것으로 보여 진다.

첫째, 전작권 전환에 대한 정치적 논란을 다음 정부로 이월시킬 수 있다. 이렇게 함으로써 보수 세력에 의한 전환 연기의 압박을 완화시켜 국내 정치세력에 대한 정무적 관리능력을 제고한다. 이번에 전작권 문제를 국방부나 외교부가 나서서 설명하지 않고 청와대가 직접 설명한 것은 전작권 전환의 공로를 부처가 아닌 대통령이 차지한다는 의미가 있다.

둘째, 전작권 전환을 앞두고 팽창이 불가피한 국방예산 소요를 완화시킬 수 있다. 특히 북한에 대한 재래식 군비증강의 요구를 제한하고 저조한 국방예산 증가율을 유지할 수 있는 명분이 생긴 것이다. 이는 참여정부 당시 군부가 2012년으로 전작권 전환 시기에 동의하게 된 전제조건이라 할 수 있는 높은 수준의 국방비 증액 계획이 파산에 직면했음을 의미한다.

셋째, 남북관계 악화에 따른 한반도 평화공존의 새 질서에 대한 긍정적 전망이 총체적 파국에 직면하였음을 의미한다. 현 정부 재임 기간 중 남북관계가 개선될 전망이 천안함 사건 등 여러 악재로 인해 극히 비관적인 상황에서, 동북아와 한반도에서 평화공존의 새 질서를 구축할 수 있는 긍정적 전망의 대외정책을 유보하고 동맹론에 기초한 위기관리 능력 제고를 국정 의 기조로 채택하게 된다.

그러나 이러한 위기관리형 정부정책의 기조는 뜻하지 않은 새로운 장애물을 피할 수 없는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 우리가 알던 것과 달리 전작권 전환 연기에 불구하고 미국의 군사지원은 계속 줄어들 것이란 점이다. 현재 국방예산 재원의 감축으로 인한 국방운영의 어려움은 한국보다는 미국이 더 심각하다. 이로 인해 미국은 한반도에서 재래식 군대 운용의 부담을 주둔국에 전가시키거나 핵심전력을 감축해야하는 상황에 봉착하고 있다. 이 때문에 작전계획 상에 한국에 대한 유사시 군사지원의 수준을 하향조정하면서 그 공백을 유사시 ‘확장 억제력 제공’이라는 외교적 수사로 대체하고 있다. 실제로 이명박 정부 들어와서 미국의 탄약지원은 완전히 중단되었고, 프리덤 가디언, 키 리졸브 등 한미연합군사훈련이 대폭 축소된 규모로 시행되고 있다. 결국 미국에 대한 의존심리, 공짜심리에 길들여진 한국의 보수 정서에 미국은 계속해서 “지원 불가”를 표방하여 찬물을 끼얹을 가능성이 크다.

둘째, 한미연합사령부의 기능이 계속 위축될 것이다. 이명박 정부는 한미연합사의 존재 자체로 국내 보수 세력과 북한에 주는 메시지가 크다고 인식하고 있다. 그러나 2012년에 해체되기로 되어 있던 한미연합사는 이미 사형선고를 받은 상황이다. 수명이 3년 남짓 연기되었다고 해도 “2015년에는 확실히 사망할” 식물사령부라는 의미는 변하지 않는다. 이렇게 해체될 시기를 구체적으로 못 박게 되면 유능한 미군장교가 한국에 부임하여 장기 부대발전계획을 수립할 이유가 없다. 어차피 없어질 부대에 왜 열정을 쏟아 붓겠는가? 결국 한 번 사형선고를 받으면 확실히 안락사 시키는 것이 차라리 미래를 위해 도움이 될 수 있으나, 산 것도 아니고 죽은 것도 아닌 것이 더 오래 바위처럼 버티고 앉아있게 되면 군사력의 건강한 발전의 길은 더 요원해지는 것이다.

셋째, 같은 이유로 지금껏 추진되어 온 한국군의 자주적 능력 발전이라는 최소한의 진보성이 침해당한다. 합참은 3단계 걸친 조직개편을 추진해 왔고, 한국군 단독의 합동전장운영개념을 수립하였으며, 한미군사연습을 한국군 주도로 통제하여 왔다. 그러나 최근 이러한 흐름이 백지화되면서 스스로 진보할 수 있는 추동력이 급속히 소진되는 중이다. 이렇듯 한 번 자신감을 잃어버리면 앞으로 우리 정부가 동북아에서 평화번영 질서를 주도하고 한반도 정세를 우리 스스로 관리할 수 있는 역량을 침해당하게 되어 주변국으로부터 외교적으로 고립될 소지마저 있다.

### 3. 주요 문제점

#### ① 비용의 문제

청와대의 말대로 전작권 전환 연기로 인해 눈에 띄게 발견되는 추가비용은 없다. 그러나 전작권 전환 연기가 한미 전략동맹을 강화한다는 맥락에서 추진되는 것임을 고려한다면 향후 ▲ 미국의 미사일방어(MD) 참여, ▲ 아프간 병력 추가파병, ▲ 평택기지 목표시점 내 완공, 방위비분담금의 평택기지 이전비용 전용 시한 연기 등 한국이 지출해야 할 ‘동맹유지 비용’은 전반적으로 상승할 것으로 예상된다. 그러나 정작 한국정부는 전작권 전환 연기로 인한 국내의 정치적 논란을 잠재우는데서 더 큰 간접비용을 지불해야 할 것 같다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 MD 참여문제는 최근 청와대에 설치된 국가안보총괄점검회의(위원장 이상우)가 위협의 우선순위를 기존의 재래식 위협으로부터 북한의 핵·미사일을 우선시하는 방향으로 전환하고 있는데서 발견된다. 미 측은 한국의 거듭된 전작권 전환 연기 요청을 받는 자리에서 북한의 미사일방어를 위한 미국식 MD에 적극 참여를 종용했다. 그 논지는 99년 북한의 대포동 미사일 발사, 2006년과 2009년 미사일 발사까지 3차례 발사하는 동안 북한의 미사일 능력은 꾸준히 개선되었다는 것이다. 특히 작년에 발사된 로켓은 총 3300km를 비행하여 마지막 순간에 궤도진입에 실패하였는데, 다음 번 발사 때는 그 마지막 기술적 장애가 극복될 가능성이 높다고 전망된다. 즉 시간이 많지 않다는 의미다.

북한의 미사일 위협에 대한 대비를 압박하는 미국의 요청에 대해 청와대 측은 우리가 이미 구축한 하층방어체계, 즉 이지스와 패트리엇 미사일 등 MD기반을 활용하여 당분간 하층차원에서 미국과 협력을 강화한다는 계획이다. 이를 위해 현재 미사일 요격 기능이 없는 이지스 체계에 SM-6, 또는 SM-7 요격미사일이 도입될 가능성이 있는 것으로 보여 진다. 이와 함께 2015년까지 조기경보레이더 시스템을 구축할 가능성이 높다.

문제는 한 발 빠뜨리면 견잡을 수 없이 빨려 들어갈 수밖에 없는 MD 추진구조다. 일본도 처음에는 미국과 ‘연구개발 차원’에서만 함께 MD를 추진한다고 했지만 막상 한 발 들여놓는 순간 거의 전면적인 참여를 하고는 실정이다. 우리의 경우 초보적인 MD 인프라를 구축하는데 2007년 계산으로는 약 11조원이 소요되는 것으로 추정되었다. 전작권 전환 연기와 더불어 남은 기간 새로운 위협 평가가 이루어지면 MD 참여문제는 곧 현실화 될 것으로 전망된다.

두 번째는 평택기지 이전에 관한 비용문제다. 전작권 전환 연기 합의가 이루어지자마자 월터 샤프 한미연합사령관은 국방부에 이 문제를 들고 나왔다. 2015년까지 기지를 완공하되

현재 미국이 부담하기로 되어 있는 6억불의 비용 중 그 절반 밖에 미 의회가 승인하지 않았다는 사실을 밝히면서 우리의 방위비 분담금을 계속 기지이전 비용으로 사용할 수 있도록 한국정부가 양해해달라는 것이 미 측 요구사항의 핵심이다. 방위비분담금의 기지이전 비용 전용은 2013년까지로 시한이 못 박혀져 있는데, 그 시한을 철폐하고 계속 연장하자는 의미다.

세 번째는 한국이 아프간에 파병하고 있는 현재 추진상황을 차질 없이 수행하는 것이다. 현재 아프간의 불안한 정세에 비추어 한국정부의 의지는 크게 흔들릴 수 있다. 그러나 미국과 전략동맹을 공고히 하기 위한 약속의 준수를 다짐 받으려 할 것으로 보여 진다.

청와대는 이러한 새로운 비용증가 요소를 주목하면서도 전반적으로는 전작권 연기로 인해 국방예산 부담은 완화될 것으로 기대하고 있다. 애초 전작권 전환 연기의 배경 중 하나가 국방예산을 증액하기 어려운 실정에서 한국군 전력증강의 시간적 여유를 확보하려는 의도다. 이렇게 보면 그동안 육군 재래식 무기도입을 골자로 짜여져 있는 국방부의 중기국방계획도 지상무기의 도입 시기를 더 순연하는 방식으로 재검토될 가능성이 높다.

## ② 주권 관리의 문제

우리가 박정희 대통령 이래 국력의 상승으로 미국으로부터 주권을 반환받는 자주화의 길을 걸어왔는지언정 이미 반환 받은 주권을 미국에 다시 되돌려주는 일을 한 적은 거의 없었다. 지난 5월에 이미 한국군이 주도가 되어 3년째 실시하는 을지 프리덤 가디언 연합군사훈련의 통제권을 내년부터 다시 미국에 반환하기로 한 이상한 결정이 내려졌다. 이 결정이 있자 합참의 영관급 장교들을 중심으로 “이미 우리가 발전시켜온 능력을 포기하고 다시 미국에 통제권을 넘겨주는 것은 굴욕적”이라는 반응이 나왔다. 이 사실은 청와대에도 보고되어 이명박 대통령은 한 안보관련 회의에서 “합참의 장교들이 자신들이 잘 할 수 있는 일을 왜 미국에 넘겨주는가, 라는 문제제기하는 것을 알고 있다”며 자칫 전작권 전환 연기에도 회의적인 반응을 보였던 것으로 알려졌다. 우선 군 내부에서 위 군이 자주적으로 발전할 수 있는 결의조차 침해당하면서 대외 의존적으로만 국방태세가 정립되는데 대한 저항이 존재한다는 점이다.

이와 유사하게 그동안 예비역 장성들 중 일부는 국방부에 “한반도 전구작전에 대한 독자적 지휘능력 발전을 위해 합참 조직개편을 당장 멈추라”는 압력을 행사했다는 사실도 드러나고 있다. 합참 조직개편이 “미국으로 하여금 한국이 전작권을 전환 받을 의지가 있는 것처럼 오인될 수 있기 때문”이란단다. 이렇듯 전작권 전환 연기를 위해 마땅히 한국군이 자주적으로 갖추어야 할 능력을 포기하자는 것은 일견 해피하고 퇴행적인 흐름으로 비춰진다. 젊은 영관급 장교들이 반발하는 이유다.

그러나 주권의 문제는 평소와 달리 현재 천안함 정국이라는 특수성에 비추어 지극히 신중하게 접근할 필요가 있다. 우선 당면한 전쟁위기부터 관리하는 것이 더 시급하다. 국방부는 현재 대북 심리전 수행을 위한 확성기를 전방 주요 지점 총 〇〇곳에 설치하였고, 북한이 반격할 가능성에 대비하여 주요 기동·타격전력을 인근에 배치 완료한 상황이다. 긴박한 상황에서 월터 샤프 연합사령관은 이에 깊은 우려를 표시하며 대북 방송에 제동을 걸었다. 일견 국방부가 대북 방송을 하지 않는 것이 유엔 안보리 성명이 나온 뒤라는 명분을 제시하고 있지만 사실은 동맹국의 반대가 더 중요한 배경이다. 또한 서해상에서의 한미연합대잠훈련도 그 시기가 계속 연기되는 등 불투명한 상황이다. 미국은 중국의 반발을 상당히 고려할 수밖에

에 없다.

이렇게 보면 한국 측이 대북 응징 및 긴장고조로 치닫는데 현재 미군의 견제는 매우 필요한 실정이고, 우리로서는 독자적 대북 응징보복을 위한 군사 주권 확보에 선뜻 동의하기가 망설여진다. 그러나 또 다른 한편으로는 MD 추진과 주한미군의 전략적 유연성이 제고되는 것을 견제해야 한다는 의미에서 군사주권을 확보해야 할 필요성도 제기된다. 이러한 주권문제의 딜레마를 향후 민주평화세력이 어떻게 지혜롭게 풀어나가느냐는 향후 한국안보의 매우 근원적인 고민거리로 제기될 것이다.

한편 진보와 보수 간에 전작권 문제의 대척점은 전시작전통제권을 과연 주권의 문제로 볼 것인가, 아닌가와 관련된다. 보수 진영에서는 주권의 문제가 아니라 동맹의 실용성 문제로 이 문제를 접근한다. 그러나 보수진영의 가장 큰 착각은 미국이 언제까지나 한국을 군사적으로 지원할 것이라는 기대와 환상이다. 심지어 한 여당 의원은 방송사의 전작권 전환을 주제로 한 토론에서 “미군은 인계철선(wire trap)이고 ‘혈맹’”이라는 표현까지 서슴없이 썼는데, 이는 사실도 아닐뿐더러 미국이 들으면 벌컥 화를 낼 일이다. 이미 2003년에 리언 라포트 연합사령관이 인계철선 운운하는 국방부 정책실장에 대해 “매우 모욕적 언사”라며 화를 낸 적이 있고 이후로 한미 국방당국 간에는 단 한 번도 이 용어를 사용한 적이 없다. 더군다나 게이츠 국방장관을 비롯한 미국의 핵심 국방관계자들이 “한국에 이미 약속한 전시중원이 어렵다”고 공언하고 있고 재래식 전쟁의 부담을 지지 않으려는 미국의 의도는 이미 명확해져 있는 상황이다. 이런 와중에서도 미군에 대한 의존심리, 공짜심리로 현실을 판단하고 있다는 것이 보수진영의 가장 큰 맹점이라고 해도 과언이 아니다.

반면 진보진영이 한 때 박정희 대통령을 비롯한 한국의 전통적인 보수주의자들이 주장했던 ‘자주의 논리’를 차용하는 이유는 한반도 평화체제 구축과 남북 화해협력이라는 거시적 전망 속에서 주권의 확보가 긴요한 문제로 부각되었기 때문이다. 노태우 대통령이 7·7선언을 발표한 바로 그날 자주적 국방태세를 천명했고, 이후 남북관계개선과 북방정책을 추진하는 탈냉전의 또 다른 한 축으로 작전권 환수를 추진했다는 사실은 의미심장하다. 사실상 노무현 대통령은 그 정책을 계승한 것이다.

### ③ 한국군 능력의 문제

이미 북한보다 15배 국방비를 많이 쓰는 한국군이 아직 준비정도가 부족해서 전작권 전환이 시기상조라는 주장이 있다. 청와대 김성한 외교안보수석이 이 말을 남용하다가 군의 반발을 샀다. 그러나 과연 한국군의 능력이 부족한 것인가? 얼마나 더 방위력을 증강해야 능력이 충분하다고 할 것인가? 이와 관련하여 과거 대통령의 언급을 소개한다.

박정희 대통령.

카터 전 미국대통령이 한국에 주한미군 철수를 통보한 1977년 3월 9일은 온 나라가 발각 뒤 집혔다. 그로부터 4일 후인 3월 15일, 주한미군 철수대책 정부·여당 연석회의에서 박 대통령이 말한 내용이다.

“국민들이 미군이 간다고 불안해 할 필요도 없습니다. 우리는 그동안 일제 때 압제를 받았고 6·25 후 미국의 정치·문화·제도가 들어와 국민들 사고방식 저변에는 미국의 생활습관이 물들어 있어요. 이제 우리는 이와 같은 것을 정리할 때도 되었습니다. 언젠가는 진통을

겪더라도 이것을 뿌리 뽑으려 하던 참인데, 마침 미군철수를 계기로 순리에 따라 그것을 할 수 있게 되었습니다.(중략)

물론 미군이 있으면 없는 것보다는 나을 것입니다. 학생에게 가정교사가 있으면 든든하겠지만 어디 가정교사가 학생 대신 시험을 치러 주겠습니까. 이제 우리도 체통을 세울 때가 되었습니다. 60만 대군을 갖고 있는 우리가 4만 명의 미군에게 의존하다면 무엇보다 창피한 일입니다.

이제 우리의 자주국방력도 이만큼 컸고 지금이라도 전쟁을 하면 승산이 있는데 굳이 미군이 있어야 마음이 놓인다는 것은 말이 안 됩니다.”

그리고 석 달 후인 6월 19일에 박 대통령이 기자들과 간담회에서 다음과 같이 말했다.

“우리 국군의 정신전력과 전투력이 막강합니다. 우리 국군에게 고마운 점이 있습니다. 미군과 30년을 함께 생활해 왔는데 히피도 없고 마약도 피우지 않는 것을 보면 더욱 고마운 일입니다. 김일성이가 내려와도 저지할 수 있습니다.”

노태우 대통령.

10년의 세월이 흘러 1987년 대통령 선거에서 또 한명의 군 출신 정치인 노태우 민정당 후보는 ‘작전권 환수’를 대선 공약으로 내걸었다. 그리고 집권한 그는 1988년 남북 화해와 협력을 표방한 역사적인 7·7 선언을 발표한 바로 그날에 우리나라 국방을 근원적으로 쇄신하기 위한 중요한 정책을 발표했다.

“우리 군은 1970년대 중반 이후 자주국방을 위한 노력을 집중하여 많은 발전을 이룩하였다. 그러나 금년이 창군 40주년이 되는 해인데도 아직도 과거 대외의존적 국방시대의 유산들이 많이 산견(散見)되고 있다. 예를 들면 현대전에 필수적으로 갖추어야 할 다양한 전투기능의 균형된 발전이 저해되어 독립국가 군대로서 독자적인 전쟁수행 능력 자체가 제한되고 있지 않나 우려된다. 또한 정보 및 조기경보 능력의 부족, 육·해·공군 간의 불균형, 보병전 위주의 지상전력, 방위기능 위주의 전략 등의 문제들은 우리의 안보상황, 특히 주한미군의 역할이 불확실해져 간다는 점을 고려할 때 심각하고 진지하게 검토되지 않으면 안 된다. 우리가 평화를 확보하고 전쟁을 억제하기 위해서는 제2창군에 버금가는 자세로 군의 체질적 혁신을 통한 자주국방의 자주적 억제력 확보가 필수적임을 강조하며, 참된 억제력을 위해서는 방패의 두터움보다 칼날의 날카로움이 더욱 귀중하다는 것을 인식하여야 한다.”

후에 노태우 대통령과 김종휘 외교안보수석이 회고한 바에 의하면 육군 장군들은 대통령의 국방의 자주화에 저항했다. 무엇보다 “미군이 서울에서 나가면 다 망하는 줄로 알고 있더라”며 대통령 지시에 미온적으로 응하더라는 것이다. 그러나 청와대는 뜻을 굽히지 않았다. 노태우 대통령의 강력한 지시로 한국은 1991년 11월에 열린 제23차 한미연례안보협의회의에서 “평시작전통제권을 93~95년 기간 중 환수한다”고 미국과 합의하였다. 그리고 이듬해 1월 28일 국방부 연두순시에서 노 대통령은 작전권 환수에 미온적이던 국방부를 질타하며 거듭 작전권 환수를 재촉하는 발언이 나왔다.

“우리의 자주적 방위역량과 태세를 발전시켜 나가는 것이 중요합니다. 그것이 민족자존과 통일번영의 기본 바탕이기 때문입니다. 그런 의미에서 금년 한미연례안보협의회의에서는 평시작전통제권을 93~95년 중 환수하도록 한 합의를 구체화하여, 최단 시일 내 찾아올 수 있도록 협의해야 합니다. 가급적 93년 초에 환수하는 것이 바람직할 듯한데, 잘 검토해보기 바랍니다.”

노태우 대통령의 평시작전권 환수 결정은 장차 전시작전권 환수를 위한 중간과정이었다. 역



시 노 대통령 지시로 한국은 이미 1990년 한미 군사위원회에서 “평시작통권은 93년에, 전시작통권은 95년에 환수하자”고 미국에 공식적으로 제안한 터였다. 6공화국의 이러한 노력으로 평시작통권은 1994년에 미국으로부터 환수되었다. 당연히 이것이 전시작통권 환수를 위한 준비과정으로 이해한 언론은 이를 환영하면서 “조속한 시일 내에 전시작통권도 환수하라”고 촉구했다. 특히 한미연례안보협의회가 열리던 1994년 10월 7일에 <조선일보>는 “평시작통권 환수는 (전시작통권 환수를 위한) 실험적 의미를 갖는 것이지만, 이로써 우리 군이 자주적인 국방의 기틀을 마련할 수 있다는 점에서 역사적인 의미는 매우 크다”고 역설하고 “가급적 빠른 시일 내에 전시작통권까지 환수하는 것이 다음의 과제”라고 주장했다.

실제로 능력은 어떠한가?

한국은 이미 1994년 평시작전권을 환수한 이래 한미동맹이라는 큰 틀 안에서 자주적 국가안보를 위해 작전통제의 발전과정에 있어 중요한 발걸음을 내딛었다. 그 이후, 한국의 육·해·공군·예비역은 총 372만의 군사체계를 갖추었고, 새로 보완된 첨단 장비 운용 및 훈련을 통하여 준비태세를 발전시켜 왔다. 육군은 1998년 이래로 13개의 현대적 기갑여단들을 배치했고, 11개의 야전 포병대대, 2개의 다연장로켓포 여단과 특전사를 강화시켰다. 고도로 훈련된 해병대와 경항공모함과 유사하면서도 동북아시아 국가들이 가진 함정 중 가장 큰 LPX급함을 2005년에 처음으로 건조하는 등 점차적으로 대양해군화 되었고 2007년에 해군은 첫 이지스 구축함을 진수하였다. 공군은 F-15K 전투기와 정밀유도탄을 도입하여 현대화함으로써 원거리 폭격과 중요시설 보호능력이 향상되었다. 이렇게 보면 이미 한국은 북한을 비롯한 주변국에 대해서도 ‘방위 충분성’을 거의 갖추는 성숙단계에 접어들었다고 보여진다. 2006년에 미국과 전작권 전환 합의를 이루는데 군의 동의와 협조를 구하게 된 가장 결정적 지표는 ‘07~’11 중기국방계획이다. 기간 중 151조원의 국방비를 투자하는 이 계획에서 가장 강조하는 한국군의 핵심전력은 독자적인 작전기획능력을 확보하기 위한 합참 조직개편과 정보감시정찰(ISR), 지휘통제통신(C4I), 정밀타격(PGM)이다. 합참 조직의 지속적 확대개편과 함께 독자적인 작전수행을 위한 3대 필수전력이 확보되는 시기는 대략 2010년을 전후한 시기다. 다목적 위성을 ‘09년에, 공중조기경보통제기 4대를 2012년에, 군 위성통신체계를 2010년에, 주요 C4I전력화를 2010년에, 이지스함 3척을 2012년에, F-15k급 전투기 60대를 2012년에 확보한다는 것이다. 특히 이당시 청와대는 예비역 장성들이 한국군 군사정보의 90~100%를 미국에 의존하고 있다는 주장에 대해서도 결코 동의하지 않았다. 지난 십수년간 백두·금강 정찰기 도입 등 정보전력 현대화를 추진한 결과 전략·전술, 신호정보와 전술 영상정보를 한국군은 스스로 확보할 수 있는 수준에 도달했다. 전술 레이더와 기타 특수 분야 정보도 거의 100% 독자적으로 확보한 상태다. 이제 미국도 한국의 비교우위가 있는 정보에 대해서는 얻어가고 있는 실정이다. 따라서 청와대는 ‘07~’11 중기국방계획만 차질 없이 수행된다면 2012년에 한국군의 독자적인 작전능력 확보는 가능하다는 입장이었다. 그런데 예비역 장성들이 이를 폄하하는 것은 “군의 발전상을 제대로 몰랐”거나 “의도적으로 전작권 전환을 흠집 내기”위한 것이라고 인식했다.

6월 26일 개최된 한미정상회담에서 이 대통령은 전시작통권 전환 시기를 2015년 12월로 3년 7개월 연기하는데 합의하였다. 이 합의는 이미 확보한 주권을 또 다시 내어주는 한국전쟁 이래로 가장 이례적인 합의였다. “한국의 요청을 오바마 대통령이 수락해 준데 대해 감사하게 생각한다”는 굴욕적인 언사가 등장한 것도 이승만 대통령이 전쟁 시에 맥아더 장군에게 작전권 이양하던 분위기와 아주 비슷하다. 이 말은 향후 한미 국방당국 간 협상에서 미국에

강력한 협상의 이니셔티브를 부여함으로써 한국에 불리한 결과를 가져올 가능성이 높다. 게다가 그 다음날까지 계속 이어진 청와대의 언급은 더욱더 놀랍다. “우리 군이 아직 준비되어 있지 않고, 역량이 미흡해서” 불가피하게 전환 시기를 연기할 수밖에 없다는 논리다. 이렇게 군의 역량을 비하한 것을 박정희, 노태우 대통령이 들었다면 탄식을 할 일이다. 세계 7위권의 군사강국에서 정부 고위관계자들이 내뱉는 말이다. 자주를 외치고도 30년 넘게 재수 생활을 하고 있는 한국군이 앞으로 더 성인식도 못 미룬 군대로 남겠다는 발상일 수 있다.

## 전작권 환수 연기를 개탄한다

정욱식(평화네트워크 대표)

이명박 대통령이 미국의 버락 오바마 대통령을 만나, 당초 2012년 4월로 예정되었던 전작권 전환제권(전작권) 환수 일정을 2015년 말로 연기하기로 합의했다. 공교롭게도 전작권 전환 일정 연기 발표는 한국전쟁 60년과 조우하게 됐는데, 이는 전시에 군사주권을 타국에 양도한 비정상적인 상황이 3년 더 지속된다는 것을 의미한다.

그것도 오늘날 한국이 북한보다 10배나 많은 군사비를 쓰고 있으면서도 '아직 우리 스스로 지킬 능력이 안 되니 전작권을 더 오래 갖고 있어달라'고 미국에 사정사정해서 이뤄낸 성과(?)이다. 군사적으로는 '한국군이 근력은 어른인데 두뇌는 어린아이 수준'인 기형적인 신세도 당분간 벗어나지 못하게 됐다.

이번 합의는 여러 가지 관점에서 그 문제점을 지적할 수 있다. 가장 큰 문제는 한·미 간에 '주고받기식 밀실 협상'의 가능성이 높아 보인다는 것이다. 양국 정부는 얼마전까지 "2012년 전환이라는 예정된 일정대로 추진한다는 방침에 변함이 없다"고 말했다.

그런데 이번 정상회담에서 덜컥 전작권 전환 연기 합의를 발표했다. 이 사안이 정상회담의 의제가 됐다는 것은 이미 실무선에서 일정 정도 합의가 이뤄졌다는 것을 의미한다. MB(이명박 대통령) 정부가 국민들을 상대로는 "예정대로 한다"고 했다가, 미국과는 밀실에서 오래 전부터 협상을 벌인 전형적인 '이중 플레이'를 한 셈이다. 천안함 사태와 관련해 잦은 말 바꾸기와 거짓말로 불신을 자초한 정권이 또 다시 전작권 환수 연기라는 중차대한 문제를 국민은 물론이고 국회와도 일언반구 상의도 없이 불도저식으로 밀어붙인 것이다.

MB 정부가 실익도 명분도 없는 전작권 환수 연기를 관철하면서 미국에 어떤 반대급부를 제공하기로 했는지도 우려사항이다. 우선 미국의 양보를 받아내는 조건으로 사실상 미국의 자유무역협정(FTA) 재협상 요구를 수용한 것 아니냐는 의혹이 제기된다. 그 동안 FTA 비준에 소극적이던 오바마 대통령이 입장을 바꿔 "한국과의 실무협의를 마무리한 뒤 FTA 비준안을 의회에 제출하겠다"고 밝힌 데는, 자동차와 쇠고기 문제 등 미국 측의 관심사를 논의하는 데 이명박 정부가 동의했을 가능성을 강하게 암시한다. 기존 FTA 비준을 둘러싸고도 한국 내에서 격렬한 반발이 있었던 점을 상기한다면, 미국의 추가 요구가 반영된 FTA 비준을 추진할 경우 한국 사회는 또 다시 큰 혼란을 겪게 될 것이다.

또한 전작권 주무부처인 펜타곤(미 국방부)을 설득하는데, MB 정부가 모종의 약속을 해주었거나 앞으로 펜타곤이 자신의 요구를 관철하는 데 전작권 전환 연기 동의를 지렛대로 활용할 가능성도 높아졌다. 로버트 게이츠 국방장관은 '동맹국 방어는 동맹국 스스로 책임져야 한다'는 인식이 강했던 만큼, 또한 해외 주둔 미군에 과도한 예산이 투입되는 것에 비판적이었던 만큼 그를 설득하는 데 상당한 비용이 수반되는 것은 불가피해 보인다.

MB 정부의 사전 확약 여부와 관계없이, 펜타곤은 전작권 전환 연기를 근거로 △방위비 분담금 인상 △평택 미군기지 확장사업 및 연합 군사훈련 비용의 한국 부담 증액 △한국군의 아프간 파병 연장 및 규모 확대 △미사일방어(MD) 체제에 한국 참여 등 '쇼핑 목록'을 제시할 공산이 크다. 당연히 갖고 있어야 할 주권적 권리를 타국에 계속 맡아달라고 요청하는 것 자체가 황당한 일인데, 여기에 막대한 국민 혈세까지 낭비하게 생겼으니, 어찌 개탄스러운 일이 아니라 할 수 있겠는가.

(이 글은 6월 28일자 경향신문에도 게재된 것입니다.)