

제 9호 2006/ 08/ 21

정책대안

전시 작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성 (戰時 作戰統制權 還收와 駐韓美軍의 戰略的 柔軟性)

저자 : 조성렬 (국제문제조사연구소)

기획 취지와 목차

코리아연구원은 한미연합사체제의 변화나 전시작전통제권의 환수에도 불구하고 유엔군사령부를 해체하지 않고 활용하려는 미국의 동북아구상에 대해 또한 한국군이 적정군사력인 방위충분성(Defense Sufficiency)을 충족시킬 수 있는 ‘거부적 억제력’을 갖추는 문제에 대해 그리고 한국군이 전시작전통제권을 환수해 오더라도 ‘전시’ 상황이 오지 않도록 남북관계와 주변국 관계를 평화롭게 관리하는 노력을 기울일 데 대하여 조명해 보았다.

[목차]

- I. 쟁점화된 전시작통권 환수문제 / II. 평시·전시 작통권 반환을 둘러싼 미국의 태도
III. 미국의 동북아구상과 주한미군 재편방향 / IV. 전시작통권 환수와 한반도 평화

문의 : knsi@knsi.org
www.knsi.org

사단법인 **새로운 코리아구상을 위한 연구원**

I. 쟁점화된 전시작통권 환수문제

한미관계는 현재 경제적으로나 군사 안보적으로 매우 중요한 시점에 와 있다. 한미 양국은 내년 3월을 목표로 진행되고 있는 자유무역협정(FTA) 1, 2차 협상을 끝내고 오는 9월 미국에서 3차 협상에 들어갈 예정이다. 또한 한미양국은 오는 10월 연례안보회의(SCM)에서 전시작전통제권(이하 전시작통권) 로드맵을 확정지을 예정이다.

전시작통권 문제에 관해 한미FTA문제 못지않은 찬반논란이 이어지고 있다. 전시작통권 환수와 한미연합사 해체는 주한미군의 전면 철수로 이어지고 유사시 미군의 전시 증원군이 오지 않을 것이라는 환수반대론이 있는가 하면, 정보능력이나 첨단타격능력의 취약성을 드는 시기상조론을 펴기도 한다.

이런 가운데, 전시작통권을 ‘환수’ 하는 게 맞는지, 아니면 ‘단독행사’ 라고 해야 맞는지를 둘러싸고 이념논쟁(?)도 벌어지고 있다. 사소해 보이는 용어 하나를 놓고 논쟁하는 이유는 이 문제가 ‘주권’ 문제냐, 아니면 ‘효율성’ 문제냐를 가르는 핵심개념으로 보기 때문이다. 이와 관련하여, 일부 야당에서는 국회동의와 국민투표를 주장하고 있기도 하다.

이처럼 전시작통권 문제를 둘러싼 공방이 치열한 가운데, 주목되는 것은 이에 대한 미국측의 태도이다. 미국측은 국방부, 주한미군사령관, 국무부, 주한 미대사 등이 모두 나서 전시작통권의 환수를 지지하며 한미동맹이 더욱 발전할 것이라는 입장을 피력하고 있다.

지난 8월10일 미 국방부 공보실과 「버웰 벨」 주한미사령관 겸 한미연합사령관은 각각 국방부 및 주한미군 웹사이트를 통해, 미 국방부가 주한미군이 이미 합의된 2만5천명 이상으로 줄지 않고 믿음직한 동맹으로 남을 것이며, 한국 정부의 독립적인 전시작통권 희망을 지지한다고 공식 입장을 밝혔다.

같은 날, 미 국무부도 일각에서 제기되고 있는 주한 미군 철수 논란과 관련, “미국은 1953년 상호방위조약에 입각해 한국방위와 그곳에 ‘실질적인(substantial)’ 군대를 유지한다는 장기적인 공약을 했다” 고 밝히고 미국의 대한 방위공약이 확고함을 강조했다.

8월 14일 버시바우 주한 미국 대사도 여야당 대표를 방문하여 전시작통권 환수문제와 관련하여 "작통권이 환수되면 오히려 한미동맹이 강화될 것"이라는 미국측 입장을 전달하였다. 그는 “작통권 이양으로 한미동맹이 약해지는 것은 아니며, 한미공동방위능력과 대북 억제력이 오히려 강화 된다” 는 분명한 메시지를 전달함으로써 한국 내 논란에 종지부를 찍고자 하였다.

II. 평시·전시 작통권 반환을 둘러싼 미국의 태도

1. 평시작통권 환수에 관한 미국측 태도

작전통제권 환수문제를 먼저 제기한 것은 한국측이다. 1987년 한국 대통령선거에서 군 출신의 노태우 후보는 △용산미군기지 이전, △한국군 작전통제권의 환수, △군사정전위 유엔측 수석대표의 한국군 보임을 공약으로 제시하였다.

이러한 공약을 내건 노태우 후보가 대통령에 당선되자, 1989년 7월 미 상하원은 「년-워너 수정안」(1989)을 통과시켜 국방부에 대해 “아시아에서 동맹국을 지역의 안정을 위해 어떻게 참여시킬 것이며, 동아시아에서 미군의 주군을 어떻게 감축하여 재구축할 수 있는지”에 대해 보고서를 제출하도록 요구하였다. 이러한 요구에 따라 미 국방부는 3단계 미군감축과 한·미연합사 해체 계획을 담은 「동아시아전략구상 I (EASI- I)」(1990)을 발표하였다.

하지만 EASI-1 발표 직후 국제정세가 급변하였다. 1991년 12월 소연방의 해체, 이라크의 쿠웨이트 침공, 필리핀 내 미군기지의 철수결정, 미국 경기의 저조 등 여러 가지 요인이 겹치면서 미국은 안보전략을 재검토하지 않을 수 없었다. 그런 가운데서도 당초 계획대로 한미 야전사령부(CFA)가 해체되고 지상군구성군사령부(GCC)의 사령관에 한국군 장성이 임명되었다. 하지만 미국은 작전통제권의 이양에는 난색을 표명하였다.

그러자 우리 정부는 작전통제권을 평시, 전시로 구분하여 우선적으로 평시작통권이라도 환수하고자 하였다. 당시 우리 정부가 이렇게라도 해서 평시작통권을 환수 받으려 했던 것은 1991~92년 당시 북한붕괴설이 대두됐었기 때문이다. 한국합참은 북한 급변사태에 대비한 가상 시나리오를 검토하면서, 평시작통권만 가져도 유사시 한미 연합사령관의 동의없이도 한국군이 북한에 군대를 투입할 수가 있다고 판단했다.

하지만, 평시작통권의 한국군 이양에 대해 미 합참과 리스카시 주한미사령관은 평시·전시를 나눠놓으면 한미연합훈련에 대해 통제·감독을 할 수 없어 한미연합사령관의 책임이 약화된다고 반대하였다. 그러자 우리 정부는 광주사태 당시 한미연합사가 평시작통권까지 갖고 있는 바람에 미국책임론이 거론되었던 점을 들면서 미국을 설득하였다.

그리하여 한미 양측은 전시업무수행을 위해 연합사가 평시에 준비해야 할 연합권한위임 사항(CODA) 6개항을 한미연합사령관이 계속 행사하도록 하고, ‘테프콘 3’까지 ‘전시’의 개념을 확대시켜 한미연합사령관의 권한을 넓혀주기로 하였다. 그리하여 1991년 13차 한미 군사위원회(MC)에서 평시작통권 환수에 합의하였다.

그 뒤 한반도 안보정세는 급박하게 돌아가고 있었다. 1993년 1월에 북한이 IAEA의 특별 사찰 요구를 거부하며 핵무기확산금지조약(NPT)을 탈퇴한다고 선언한 뒤, 1994년 초 미국

의 대북 선제공격 검토 등 한반도 상황이 위기로 치닫고 있었다. 1994년 10월 북·미간 「제네바 기본합의」로 북한 핵 위기는 봉합되었지만, 남북정상회담 개최를 앞둔 7월 8일 김일성 북한 주석의 갑작스런 사망으로 북한에 급변상황이 발생하였다. 하지만 당초 예정대로 1994년 12월 한미연합사령관은 평시작통권을 한국 합참에 이양하였다.

2. 전시작통권 환수에 관한 미국측 태도

전시작통권 문제와 관한 연구는 작전통제권 환수를 선거공약으로 내걸고 당선한 노태우 정부 때부터 시작되었다. 그리하여 1990년 국방부 검토에서는 1995년에, 다시 1992년과 1993년 검토에서는 각각 1997년과 2000년을 환수목표로 세웠다.

그러나 본격적인 전시작통권 문제가 거론된 것은 참여정부에 들어서부터다. 2003년 8.15 광복절 경축사에서 노무현 대통령이 이 문제를 처음으로 제기하였다. 그 뒤 2004년 초반 한국합참과 한미연합사간 한미 지휘관계에 관한 공동연구 추진이 합의되었고, 2005년 2월 안보정책구상(SPI)회의에서 처음 의제로 채택되었다.

작년 9월 SPI회의 때 본격적인 전시작통권 환수문제가 제기되었고, 뒤이은 제37차 한·미 연례안보회의(SCM)에서 양국 국방장관은 전시작통권 환수를 '적절히 가속화(appropriately accelerate)'하기로 약속하면서 한·미 군사당국자 간에 '미래 한·미동맹비전연구(Joint Vision Study)'를 시행해 왔다.

2006년 1월 주한미군의 '제한적인 전략적 유연성'이 합의된 뒤 현재까지 SPI회의에서는 전시작전통제권의 이양문제를 포함한 한미동맹의 공동비전 협의가 진행되어 왔다. 그리하여 금년 3월 전시작통권 환수로드맵 작성을 위한 '한·미 관련약정(TOR)'을 체결하고, 오는 10월 SCM에서 로드맵을 확정기로 했다. 이후로는, 대규모 이행추진단을 구성하여 이행계획(timeline)을 수립하고 이 계획을 2007년 SCM에 보고할 예정이다.

그렇다면 전시작통권 환수가 논의되는 현 안보상황은 어떤가? 2002년 10월에 북핵 위기가 재연되어 작년 2월 10일의 핵무기 보유선언으로 이어졌다. 9·19 공동성명으로 가닥이 잡히는 듯 했던 북핵 문제는 미국의 대북 금융제재 이후 또다시 교착상태에 빠져있다. 그런 가운데 지난 7월 북한의 미사일 발사로 다시 한반도에 긴장상황이 조성된 상황이다.

평시작통권 환수 때와 달리 북한의 대량살상무기 문제가 현안으로 살아있기는 하지만, 커다란 차이점은 지난 1994년과 달리 북한체제가 김정일 국방위원장에 의해 관리되고 있다는 점이다. 적어도 환수 목표년도인 2009~12년까지는 김정일 체제가 건재할 것으로 보인다. 한·미간 전시작통권 이양에 따른 과도기적 관리요소들을 감안할 때 한·미 군사관계를 조기에 정착시키는 것이 앞으로 있을지 모를 북한의 권력이양과 그에 따른 급변사태 가능성이 대비하는 데 유리하다.

이 때문에 지난 평시작통권 환수 때와 달리 미 국방부나 주한미군사령부 측도 전시작통권 환수에 별다른 이의를 제기하지 않고 있다. 지난 7월 13일 SPI회의에서 미국측이 2009년 조기이양을 주장했지만, 이는 전시작통권 이양을 반대해서라기보다 일정 차질을 우려했기 때문이다. 오히려 미 국방부측이 적극적으로 나서 전시작통권 환수가 한미동맹의 발전을 위한 것이라며 국내 환수반대파들을 설득하고 나선 것은 결코 이상한 일이 아니다.

Ⅲ. 미국의 동북아구상과 주한미군 재편방향

1. 미군의 전략적 유연성과 전시작통권 환수

지난 3월 미국은 부시 행정부 들어 두 번째로 「미국 국가안보전략(NSS)」을 발표하였다. 여기서 미국은 ‘폭정의 종식’과 ‘민주주의 확산’을 안보목표로 내걸면서 테러위협으로부터 미 본토와 동맹국, 우방국을 보호하기 위하여 핵 선제공격을 포함한 모든 군사적 수단을 동원해 나갈 것임을 천명하였다.

그에 앞서 지난 2월에 발표한 「4년주기 국방정책검토(QDR 2006)」에서 미 국방부는 지역별로 되어 있는 전구(戰區)체계를 전 지구적 단일 전구체계로 전환해 세계 곳곳에 전개된 미군을 자유롭게 운용한다는 구상을 발표하였다. 전 지구에 흩어져 있는 미군을 신속 기동군으로 재편하여 적응성이 있도록 효율적으로 운용하겠다는 것이다. 이런 마당에 주한미군사령관이 전시작통권을 가지고 한반도 전구작전사령관으로 남아있을 수는 없는 노릇이다.

미군의 전략적 유연성을 확보하는 것이 군사변화와 해외미군재배치계획(GPR)의 목표이다. 미국이 전시작통권의 조기이양을 받아들인 것도 ‘주한미군의 전략적 유연성’과 관계가 있다. 지난 1월 첫 한·미 전략대화에서는 “한국민의 의지에 관계없이” 동북아분쟁에 개입하지 않는다는 조건하에 주한미군의 전략적 유연성 존중이 합의되었다.

그런데 한·미 연합사 체제에서는 주한미군사령관이 전시작통권을 행사하려면 형식적이거나 한국과 미국 대통령의 동시 승인을 받아야 한다. 한미연합사령관의 자격으로 전시작통권을 계속 갖고 있으면 주한미군의 분쟁지역 투입시 한국군이 자동으로 개입될 것이라는 우려감을 줄 수 있다. 그러할 경우 한국 내 반전여론 때문에 주한미군의 전략적 유연성이 제약받게 될 가능성이 있다.

무엇보다 북한 급변 사태시 통일정부를 수립해야 하는 군사적인 임무에서도 자유로울 수 있다. 중국은 한반도 유사시 한국군의 북·중 국경선 진출은 허용하되 미군의 접근은 좌시하지 않겠다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 북한의 전면남침이 아닌 이상, 미군은 북한 급변사태에 따른 대량난민의 탈출지원이나 대량살상무기 유출방지 등에 역할을 제한하면서

한국이 원하는 통일정부의 수립을 지원할 수 있다.

이러한 역할전환은 한국뿐만이 아니라, 독일이나 일본에서도 나타나고 있다. 독일의 경우, 과거 한국군과 마찬가지로 전시가 되면 독일군이 나토군에 완전히 편입되어 나토군 총사령관의 작전통제를 받는 일체형이었다. 하지만 미 국방부가 군사변환을 추진하면서 주독미군이 대거 폴란드로 이전되고, 그에 따라 독일이 나토에 지원한 전투력에 국한해 나토사령관의 작전통제 하에 두는 방향으로 변화되고 있다. 헌법적 제약이 있는 일본의 경우는 주일미군과 자위대간의 ‘사령부간 연계’ 강화를 통해 기존 병렬형 지휘체계를 보완하고 있다.

이처럼 미국이 전략적 유연성을 위해 전시작통권을 한국군에게 이양하려는 것은 미국이 국가안보목표로 내세운 테러와의 전쟁을 보다 효과적으로 수행하기 위한 것이다. 2003년부터 미러한미동맹 정책구상(FOTA)회의에서 미국은 ‘한국방위의 한국화’ 라는 기치 아래 2008년까지 주한미군 12,500명을 감축하고 용산기지, 주한미군 2사단을 평택지역으로 이전할 것을 주장하였다. 이러한 한미동맹 재조정의 목표는 주한미군을 신속기동군으로 재편하고 기지 축소·재편을 통해 안정적이고 장기적인 주둔여건을 마련하는 것이다.

미군내 일부 반발에도 불구하고 ‘전략적 유연성’ 을 강하게 밀어붙여 온 럼즈펠드 국방장관으로서 2009년 1월 부시 대통령의 임기 때까지 ‘해외미군재배치(GPR)계획’ 을 마무리 짓고자 한다. 주한 미 지상군의 평택기지 이전 완료시점을 2008년 말까지로 잡은 것도 이와 무관치 않다. 또한 한·미연합사를 평택으로 옮겨 2009~2011년까지 3년만 운영한 뒤 폐지하면 주한미군 운영에 혼란만 생기고 예산낭비가 된다는 판단도 깔려 있다.

2. 미국의 동북아판 집단방위구상

그러면 미국은 어찌서 60만 한국군을 좌지우지할 수 있는 한·미 연합사의 존속을 고집하지 않고 있는 것일까. 미국은 1960년대 ‘지역통합전략’ 을 추진하면서 한·미·일 3국을 묶는 동맹네트워크를 추진해 왔다. 특히 미국은 탈 냉전기 새로운 동아시아 질서로 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 협력 안보체와 나토(NATO)와 같은 집단 방위체의 이중구조를 구상해 왔다.

부시 2기 행정부의 등장 이후 미국은 한반도를 포함한 동북아지역의 질서재편에 나섰다. 라이스 미 국무장관이 북핵 6자회담의 틀을 발전시켜 지역 협력 안보체를 만들려 한다는 이른바 ‘동북아판 헬싱키체제 구상’ 은 이미 잘 알려져 있다. 그 일환으로 미국은 「9.19 공동성명」 을 통해 한반도비핵화를 넘어 한반도 및 동북아 냉전구조의 해체라는 현상 변경안을 수용하였다.

미국은 동아시아지역에서 중국이 가진 영향력을 인정하고, 2005년 9월 13일 미·중 정상

회담에서 양국 차관급 고위대화에 합의했다. 그 뒤 줄릭 국무부 부장관은 중국을 ‘책임 있는 이해 상관자(responsible stakeholder)’로 부르며 현실적인 전략협회의 상대로 인정하고 있다. 이는 동아시아에서 OSCE와 같은 협력안보체를 구축하기 위한 불가결한 조치이다.

또 하나의 축인 동아시아관 NATO는 해외미군재배치(GPR)계획에 따른 주한미군과 주일미군의 재편을 통해 실현해 가고 있다. 이러한 구상은 1990년대 초 체니 국방장관(당시)이 처음 기획했고 1995년 미 의회 소위원회도 건의했던 ‘동북아사령부’안과 무관치 않다. 이 안은 현 태평양사령부의 관할이 너무 넓어 중국의 급부상에 충분히 주의를 기울일 수 없다는 판단에서 나온 것이다.

미국은 지난 5월 1일 주일 미군 재편안을 확정지은 데 이어, 주한 미군 재편안을 금년 10월에 마무리할 계획이다. 이에 따라 미국은 주한미군과 주일미군을 지역적으로 통합운영하고, 이를 통해 향후 한국군과 일본자위대 간의 군사협력체제를 구축하고자 할 것이다. 하지만 이를 실현하는 데는 여러 가지 장애요인이 가로놓여 있다.

한·일간에 역사적인 반목이 해소되어야 하지만, 무엇보다 한·미간 및 미·일간 공동방위체계의 차이가 극복되지 않으면 안 된다. 미군과 일본 자위대는 서로 병렬적인 관계로서, 주일미군은 자위대에 대한 전시작통권이 없다. 그러나 현재 주한미군과 한국군은 한·미 연합사를 통해 사실상 수직적인 관계에 있다. 따라서 한·미·일 3개 군대가 연합작전 또는 이에 준하는 행동을 할 경우 미군-자위대 밑에 한국군이 들어가게 되는 기형적 구조가 발생하게 되는 것이다.

그래서 미국은 장기적인 동북아구상에 걸맞지 않는 한국군에 대한 전시작통권을 반환하고 한미연합사를 해체하려는 것이다. 그 대신 미국은 주한미군과 주일미군의 지휘체계를 일원화하여 통합운영하고, 한일간 군사협력이 제도화 되어 일본의 헌법개정을 통해 집단적 자위권 행사가 가능하게 되면 장기적으로 동북아관 NATO를 구축해 나갈 수 있다는 구상이다. 설사 그렇게까지 발전하지 못하더라도 동북아 미군 주도의 한·미·일 3국의 준연합작전이 가능할 것으로 보고 있다.

현재 하와이 소재 미 육군 태평양사령부(USAROAC)는 주한미군을 제외한 아태지역 미 육군을 관장하면서 시설·병참 등 행정사령부 역할을 맡고 있다. 한미연합사가 해체되면 장기적으로 주한 미8군이 해체되고 USAROAC가 작전사령부로 전환되면서, 주한 미 2UEx와 2008년까지 일본 자마기지로 이전하게 될 미 1군단 사령부를 지휘하게 될 가능성이 높다.

한국과 일본 방위의 지원역할을 담당하게 될 미 공해군은 한국군, 일본자위대와의 통합운영을 통해 지휘체계 일체화를 강화할 전망이다. 한미연합사를 해체하더라도 주한 미 공군은 한국공군과 통합적으로 운영되어 사실상 기존 한미연합사 공군구성군사령부와 유사한

기능을 유지하게 될 것이다. 이것은 일본 항공자위대 항공총대사령부가 요코다 미 공군기지로 이전하여 통합작전능력을 향상시키려는 것과 동일한 목적이다.

미 해군의 경우가 한·미·일 군사협력의 좋은 사례가 된다. 한국에는 미 해군 함정이 상주하지 않고 일본에만 미 7함대가 주둔해 있지만, 현재 해상교통로 안전 확보와 대테러공동작전을 위한 8개국간 RIMPAC훈련 등을 통해 한·미·일 3국간의 해군협력이 진전되어 있다, 또한 한·일간에는 공동해상구난훈련이 주기적으로 실시되고 있다.

3. 한반도평화체제와 유엔군사령부의 항배

여기서 주목해야 할 것은 전시작통권 환수 이후 유엔사의 항배이다. 현재 전시작통권은 한미연합사령관이 갖고 있지만 유엔사와도 관련이 있다. 1954년 「한미합의의사록」에 의거해 한국군의 작전통제권은 유엔사령군사령부에게 이양되었다. 그러나 1975년 유엔총회에서 유엔군사령부의 해체 결의안이 나오자, 한미 양국은 한미연합사를 창설키로 하고 연합사령관에게 작전통제권을 이양했던 것이다. 그 동안 한미 연합사령관이 주한 미군사령관과 유엔군 사령관을 겸직함으로써 기존의 한·미 연합방위 관련 대부분의 권한을 행사해 왔던 것이다.

물론 군사주권의 일부인 작전통제권을 국회 동의도 없이 유엔군사령관에게 이양할 수 있는지가 원인으로 논란될 수 있지만, 한미연합사령관의 작통권 행사에 관해서 특별히 법적인 논란이 발생하지 않았다. 1978년 「한미연합사 설치 교환각서」에서 연합사령관의 한국군에 대한 작전통제권이 유엔군사령관으로서의 직위 겸임에서 비롯된 것임을 명시하고 있기 때문이다.

그러나 연합사령관의 전시작통권이 환수될 경우 처음 이양 받은 유엔군사령관에게 귀속되었다가 다시 한국합참으로 반환되어야 하는지, 아니면 1978년 「교환각서」에서 이미 유엔군사령관에서 연합사령관으로 완전히 이양된 것으로 봐야 하는지 분명히 해 둘 필요가 있다. 이와 관련하여, 금년 3월 한·미 양국의 실무자들은 1978년에 유엔사령관의 작전통제권을 완전히 한미연합사령관에게 이양한 것으로 유권 해석한 것으로 알려져 있다.

그렇다면 미국이 전시작통권의 반환과 한미연합사의 해체에 쉽게 동의했음에도 불구하고 유엔사의 존속에 관심을 갖는 이유는 무엇일까? 그것은 미국의 동북아전략과 관계가 있다. 미국은 한반도 위기시 유엔사를 통해 주한미군과 주일미군의 연계 고리를 확보하고 있어 유엔사 해체시 미국의 동북아 지역 관리구상이 차질을 빚을 것을 우려한다. 전시작통권을 반환한 뒤 유엔사 해체까지 이루어질 경우 대북 군사적 개입근거가 약화되고 동북아지역 내 미국의 안정자, 세력균형자 역할이 약화되어 역내 안보구조의 불안정을 초래한다고 미국은 보고 있다.

2004년 9월 유엔군사령부가 성명을 통해 "만일 정전협정이 깨지고 적대행위가 재개된다면 16개 구성국들은 연합을 위해 재편성될 것"이라고 발표하는 등 유엔사 강화의지를 처음으로 표명한 이래, 회원국에서 파견된 대표단이 참석한 가운데 첫 번째 우발사태 기획자 회의를 개최해 오고 있다. 그리고 작년 라포트 주한 미사령관에 이어 금년에 벨 사령관도 회원국의 참모진을 증강하여 유엔사를 명실상부한 다국적 연합관계로 만들겠다는 재편구상을 피력한 바 있다.

지난 6월 22일 미 상원도 「국방수권법」 수정안에서 미 국방부와 국무부에 한국전 참전국의 유엔사 참여와 역할 확대에 관한 보고서를 제출할 것을 요구하고 있다. 아울러 미 상원은 '유엔사의 대북 억제 임무를 보장하기 위해 평시에 군병력을 배치할 수 있는지 여부도 파악' 할 것을 주문했다.

따라서 미국은 한미연합사 체제의 변화나 전시작전통제권의 환수에도 불구하고 평화협정이 체결될 때까지 유엔군사령부를 존속시켜야 한다는 입장을 견지하고 있다. 유엔군사령부를 해체하지 않는 한, 전시작통권이 반환되고 한미연합사가 해체되더라도 북한군의 남침저지는 물론 북진통일도 가능하며 북한급변사태 때 미국의 개입명분도 확보할 수 있기 때문이다.

IV. 전시작통권 환수와 한반도평화

이제 전시작통권이 환수되면 합동참모본부가 합동군사령부로 바뀌어 한반도 전구작전사령부의 역할을 수행하게 된다. 이렇게 되면, 새로운 한.미 공동방위체제에서 한국 합참이 한반도 전구작전사령부 역할을 수행하고 주한미군사령부가 이를 지원하는 방향으로 지휘관계가 바뀌게 된다.

이처럼 한국군이 단독으로 작전통제권을 환수할 경우 한국 방위의 불안을 우려하는 목소리가 있다. 그러나 전시작통권 환수와 전력 약화는 상관관계가 전혀 없는 것이다. 한미연합사 체제가 유지되든 공동방위체제가 새로 생기든, 단지 지휘체계만 바뀌는 것이지 한국 내에 배비된 군비총량이 주는 것이 아니기 때문이다.

오히려 최근년에 들어 한국군과 주한미군의 전력은 크게 늘고 있다. 주한미군은 110개 항목에 대해 150억 달러의 군비를 증강하고 있고, 한국군도 국방개혁을 추진하면서 2000년에 비해 거의 두 배에 가깝게 국방비를 늘렸다. 영국 국제전략문제연구소(IISS)에 따르면, 동아시아의 군비지출은 2001년 1375억 달러에서 2005년에는 1927억 달러로 552억 달러나 늘었다. 그런데 이 가운데 중국이 364억 달러, 한국이 85억 달러가 늘어나 두 나라의 증가액이 동아시아 전체 군비증가액의 81.3%를 차지하고 있다.

이처럼 참여정부에 들어와 추진하고 있는 '협력적 자주국방'은 일부의 우려와 반대로

한국방위를 약화시키는 것이라기보다는 오히려 군비증강의 논리로 작용하고 있다. 북한의 국방비도 극심한 경제난에도 불구하고 같은 기간 동안 21억 달러에서 60억 달러로 3배가량 늘어났다.(아래 <표>참조) 결국 한국군의 전시작통권 환수는 한반도의 군비총량을 크게 늘려놓은 결과를 가져온 것이다.

주요국의 군비 지출액 추이

(단위: 억달러)

연도	미 국	중 국	일 본	한 국	북 한
2000	3558	420	452.2	127.5	20.9
2001	3476	435.5	405.0	119.2	45
2002	3905	511.6	392	132.4	50
2003	4431	559.5	428.4	146.2	55
2004	4971	625	451	163	55
2005	5346	800	447	207	60

<출전> IISS, The Military Balance 2006.

따라서 이제 우리에게 시급한 것은 어떻게 국방비를 조달하여 어떤 첨단무기를 갖출 것인가를 논의하는 것이 아니다. 그보다는 과연 한국군의 적정군사력이 어느 수준인가를 따져볼 차례이다. 억제력에는 싸워서 이기는 수준의 전력 확보를 의미하는 ‘거부적 억제력’ 과 아예 싸움을 걸어오지도 못할 정도의 ‘보복적 억제력’ 이 있다. 그렇다면 한국군의 전력은 어느 수준이어야 할 것인가? 북한군의 남침을 저지하고 격퇴하는 수준인가, 아니면 북한군이 아예 싸움을 걸어오지도 못하게 할 정도로 압도적인 전력을 갖출 것인가?

일부 전시작통권 환수반대론자들은 한국군이 주한미군과 전시증원전력 없이는 대북 ‘보복적 억제력’ 을 갖출 수 없다고 비판한다. 세계 최강대국인 미국의 군사전략은 기본적으로 ‘보복적 억제력’ 에 역점을 두고 있다. 보복적 억제력이란 상호확증파괴(MAD)전략에 기초한 것이다. 미국은 미사일방위(MD)계획을 추진하면서 상호확실파괴(MAD)라는 보복적 억제전략사상에서 상호확실생존(MAS)이라는 거부적 억제전략사상으로 바뀌기는 했으나, 압도적인 군사력 우위를 추구한다는 점에서는 변하지 않았다

그러나 단독으로 보복적 억제력을 갖출 수 있는 나라는 전 세계에서 미국을 제외하고는 없다. 냉전시대 소련 정도가 보복적 억제력을 갖고 있었다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 한국군이 미군 수준의 보복적 억제력을 갖추지 못했다고 전시작통권을 단독으로 행사할 수 없다고 말할 수는 없다. 한국군이 전시작통권을 단독으로 행사하기 위한 적정군사력은 방위충분성(Defense Sufficiency)을 충족시킬 수 있는 ‘거부적 억제력’ 을 갖추는 것이라고 말할 수 있을 것이다.

거부적 억제력이 추구하는 한국군의 전력은 단독으로 주변국에 위협을 주지 않으며 주변 국으로부터 우리의 정당한 국가이익을 침해당하지 않을 정도의 수준을 가리키며, 주변 1개국과 협력할 경우 다른 주변 1개국의 무력행사를 충분히 예방·억제할 수 있는 능력을 갖고 있고, 국익추구를 위한 정당한 선택의 자유도 침해받지 않을 정도의 전력이다.

그러나 우리의 전력강화는 자칫 ‘안보딜레마’를 초래할 수 있다는 점에서 근본적인 해결책은 되지 못한다. 또한 아무리 방위체제를 튼튼히 해도 허점이 있을 수밖에 없다. 9.11 테러사태 뒤 미국은 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고 막대한 예산과 인력을 투입해 국토안보부를 만들었지만, 미 국민들이 안심하고 살 수 있기는커녕 오히려 불안만 가중되고 있다. 지난 8월 10일 영국에서 실행 직전 적발된 여객기 공중폭파 테러음모로 어린 아기 젖병조차 보안검색을 통과해야 기내에 반입할 수 있는 지경이 되어버렸다.

현재 한국군은 빠른 속도로 군비증강을 계속하고 있다. 이것은 한국방위의 한국화를 위해 과도기적으로 불가피한 것일 수 있다. 전시작통권 환수에 따른 안보불안이 한국군의 군비증강을 정당화시켜 주지만, 이러한 군비증강은 동북아 전체의 군비경쟁으로 이어질 수 있음을 명심해야 한다. 따라서 우리는 군비증강에 못지않게 한반도평화, 동북아 지역평화를 위한 외교적 노력을 병행해야 한다.

현행 한미연합체제 하에서 ‘테프콘3’이 발동되면 전시상황으로 바뀌고 한국군이 갖고 있던 평시작전권을 한미연합사에게 이양된다. 전시작통권이 환수된 이후에는 이 모든 판단을 한국군 스스로 내리게 된다. 그러나 ‘테프콘3’을 발동할 남북한 군사적 긴장상황이 생기지 않으면 전시작통권을 행사할 필요성이 원천적으로 발생하지 않는다. 전시작통권 환수에 따른 군비증강의 수요도 그다지 크지 않을 수 있다.

따라서 진정으로 중요한 것은 한국군이 환수해 오더라도 전시작통권을 행사할 필요가 없도록 만드는 것이다. 그러기 위해서는 군비증강을 위한 노력보다는 ‘전시’ 상황이 오지 않도록 남북관계와 주변국관계를 평화롭게 관리하는 노력이 한층 배증되어야 한다. 평화가 최선의 군비인 것이다.

2006/08/21

새로운 코리아구상을 위한 연구원

