

제23차

2014년도 향군 울곡포럼 세미나

韓美연합사 서울 存置와 조건에 의한 戰作權 전환 再연기의 필요성



- 일 시 : 2014년 9월 22일(月) 오후 2시
- 장 소 : 프레스센터 19층 기자회견장
- 주 최 : 대한민국재향군인회

발 제 1

한미연합사의 서울 존치(存置)와 전시 작전통제권 전환 재연기의 필요성

박 휘 락 (국민대학교 정치대학원장)

목 차

- I. 서 론
- II. ‘오인식(誤認識)’개념에 대한 검토
- III. 전시 작전통제권 전환 경과
- IV. 참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진과
오인식 포함 여부
- V. 한미연합사에 대한 올바른 인식의 방향
- VI. 결 론

I. 서론

북한은 2006년 10월과 2009년 5월의 두 차례 핵무기 실험에 이어 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 실시한 후 “소형화·경량화된 원자탄을 사용했고... 다중화(多種化)된 핵 억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다”고 발표하였다.¹⁾ 그리고 북한은 이어서 ‘정전협정 백지화’ ‘핵 선제타격권리 행사’ ‘제2의 조선전쟁’ ‘제1호 전투근무태세’ 등의 용어들을 사용하기 시작하였다. 북한은 그들의 핵보유를 헌법에 명시하였고, “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법”을 제정하여 “적대적인 핵보유국과 야합해 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담”하는 국가에 대한 핵무기 사용 가능성을 암시하기도 하였다.

인정하기 싫은 사실이지만, 북한이 핵미사일로 한국의 어느 도시를 공격하겠다고 위협하는 상황을 가정해볼 경우 한국이 동원할 수 있는 유효한

1) 『조선일보』 (2013년 2월 13일), p. A3.

대응책은 거의 없다. 핵무기가 없으니 강력한 응징보복(retaliation)으로 위협할 수도 없고, 선제타격(preemptive strike)하고자 하더라도 북한 핵미사일의 정확한 위치를 파악하기 어렵다. 핵미사일을 공중에서 요격(interception)하는 능력도 구비하지 못한 상태이다. 한국이 의존할 수 있는 유일한 수단은 미국의 ‘핵우산’(nuclear umbrella)인데, 미국이 실제로 그들의 핵무기를 사용하여 한국 대신 응징보복해줄 것인지는 불확실하다는 점이 문제이다.

미국의 핵우산이나 확장억제(extended deterrence)(핵우산 + 비핵무기)를 보장하는 수단으로 한국이 의존하고 있는 것은 한미연합사령부(ROK-U.S. Combined Forces Command, 이하한미연합사)이다. 미군 대장이 한미연합사의 사령관으로서 한반도 전쟁억제와 승리라는 책임을 명시적으로 부여받은 상태이기 때문에 북한이 핵미사일로 한국을 공격하겠다고 위협할 경우 연합사령관은 본국의 전력을 즉각적이면서 적극적으로 요청할 것이고, 북한도 이를 인식하여 함부로 도발하지 않을 것이기 때문이다. 그런데 한미연합사는 현재대로라면 2015년 12월 1일, 연기될 경우에는 2020년 이후가 될 것이다. 한미연합사령관이 행사하던 한국군에 대한 전시 작전통제권이 한국 합참으로 환수²⁾되면, 지휘할 권한이나 부대가 없어지는 한미연합사는 해체되어야 하기 때문이다. 다행히 2014년 4월 한미 양국 대통령이 청와대에서 만나 전시 작전통제권 이양 시기를 재검토하여 보고하도록 양국 군대에게 지시함으로써 한미연합사 해체는 보류될 가능성이 높아진 상태이다. 다만, 아직도 한국의 일부에서는 자주성 측면에서 전시 작전통제권을 환수해야 한다는 의견이 적지 않고, 일부 국민들은 그것이 정확하게 무엇을 의미하는지 제대로 파악하지 못하고 있다.

실제로 전시 작전통제권 문제는 이에 대한 국민들의 오해 또는 오인식(誤認, misperception)³⁾에 근거하여 문제가 잘못 제기된 측면이 적지 않다. 참여정부는 한미연합사령부를 중심으로 하는 현재의 한미연합방위체제가 한국의 ‘군사주권’을 침해한다고 판단하여 전시 작전통제권을 요구하였지만, 실제로는 그렇지 않은 점이 있다는 것이다. 따라서 한미연합사 해체의 경우

2) 한국의 입장에서는 이양한 권한을 찾아오는 것이기 때문에 ‘환수’라는 말이 타당하고, 최근까지도 이 용어를 사용하였다. 그러나 미국과 합의를 이루어가는 과정에서 미군의 transfer나 transition을 번역하여 ‘전환’이라고 사용하기 시작하였고, 지금은 대부분이 전환이라고 한다. 그러나 전환은 제3자에서 다른 제3자로 이전하는 것으로서, 자주성을 명분으로 찾아온다는 한국의 근본의도와는 맞지 않고, 이것 자체로도 오해를 야기할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 직접인용 이외에는 환수라는 용어를 사용하고자 한다.

3) 현재 학계에서는 이를 ‘오인’으로 번역하여 사용한다. 그러나 오인은 A를 B로 착각하는 경우에 사용되어 영어의 misperception과는 차이가 크다. misperception은 ‘오해’와 더욱 가깝지만 그것은 misunderstanding이 있어서 또다른 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 생소하지만 ‘오인식’으로 사용하고자 한다.

사안에 대한 정확한 이해부터 선행되는 것이 우선적인 과제라고 할 것이다.

II. '오인식(誤認識)' 개념에 대한 검토

'misperception'은 사실과 다르게 이해하는 것을 말한다. 영어사전에서 찾아보면 misperceive는 “to understand or perceive incorrectly; misunderstand”라고 설명되고 있다. 'misperception'이 전쟁을 비롯한 국가의 정책결정에 미치는 영향을 연구해온 학자들도 이를 인식과 실제의 차이로 유사하게 이해하고 있는 바, 즉 ‘misperception’은 “정책결정자의 심리적 환경과 실제 세상이 운영되어가는 환경의 불일치”⁴⁾ 또는 “실제로 존재하는 세상과 그것을 인식하는 사람의 마음에 존재하는 세상 사이의 격차”라고 설명한다.⁵⁾

인간의 지적능력이 완벽하지 못하기 때문에 어느 정도의 오인식은 불가피하다. 사안의 정확한 이해에 필요한 모든 정보를 획득할 수도 없고, 획득된 정보도 개인적 인식의 틀이나 관념에 따라 다양하게 수용 및 해석하기 때문이다. 개인적 사고의 틀이나 이전의 사례를 통하여 형성된 ‘이미지’(image)라는 필터를 통하여 해당 정보를 선택하게 되고, 그 외의 것은 지나쳐 버리게 된다.⁶⁾ 이로써 오인식이 발생하게 되고, 긴박한 상황에서는 단기간에 증폭되기도 한다.

저비스(Robert Jervis)는 전쟁을 비롯한 제반 국제관계는 실제로는 정책결정자의 오인식에 의하여 상당한 영향을 받는다면서 그들은 고정관념에 지배되어 사실을 있는 그대로 보지 않으려 한다고 주장한다. 그에 의하면 개인이 불확실한 지식과 애매한 정보를 바탕으로 심각한 결정을 하듯이 정책결정자도 오인식에 의하여 결정을 내리게 된다는 것이고,⁷⁾ 오인식은 간헐적으로 존재하는 것이 아니라 일반적인 현상이라는 것이다.⁸⁾ 오인식으로 인하여 전쟁을 하지 않아야 할 상황에서 전쟁을 하게도 된다는 것이다.

4) Jack S. Levy, "Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems," *World Politics*, Vol 36, No. 1 (Oct, 1983), p. 79.

5) Charles A. Euelfer and Stephen Benedict Dyson, "Chronic Misperception and International Conflict," *International Security*, Vol. 36, No. 1 (Summer 2011), p. 75.

6) Ibid., p. 78.

7) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1976), p. 5.

8) Ibid., p. 3.

실제로 스토싱어(John G. Stoessinger)는 전쟁과 같은 중대한 일도 사실은 합리성보다 오인식에 작용하는 측면이 더욱 크다고 평가하고 있다. 그는 제1차 세계대전, 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남 전쟁 등 10개의 주요 전쟁을 분석한 후 “가장 중요한 단일의 전쟁유발 요소는 오인식이다 (...the most important single precipitating factor in the outbreak of war is misperception)”라고 결론을 짓고 있다.⁹⁾ 쌍방의 스스로에 대한 평가, 적에 대한 평가, 적의 의도와 능력에 대한 정보에 있어서 왜곡이 발생하고, 그래서 전쟁을 하지 않을 수도 있는 사태가 전쟁으로 발전하게 된다는 것이다.¹⁰⁾ 전쟁은 오인식에 의한 사고(incident)이고, 전쟁 과정에서 현실(reality)이 드러나며, 오인식과 현실과의 차이가 큰 쪽이 패배하게 된다는 것이다.¹¹⁾

국방안보에 관한 정책결정의 대부분은 비밀로 분류되어 쉽게 접근할 수가 없고, 따라서 어떤 정책결정이 관련된 모든 정보와 대안을 심층깊게 분석한 결과로 결정된 것인지, 아니면 왜곡된 정보나 잘못된 인식, 즉 오인식에 의하여 결정되었는지 알기는 어렵다. 그러나 전쟁과 같은 중대한 일에서 오인식이 크게 작용하고 있다면 평시의 일상적 정책결정에도 작용하고 있다고 봐야 한다. 최근 공개된 미 정부의 자료에 의하면, 1983년 미국의 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 전략적 방어구상(SDI: Strategic Defense Initiative)이라는 명칭으로 소련이 핵미사일에 대한 공중요격망을 구축하겠다고 선포한 결정은 당시 소련이 크라스노야르스크(Krasnoyarsk)에 레이더를 설치한 것을 대탄도탄조약(Anti-Ballistic Missile Treaty)을 파기하여 미사일 방어체제를 구축하는 것으로 오인식한 결과라는 분석도 있다.¹²⁾

지금까지 오인식에 관한 연구의 대부분은 상대방의 능력이나 의도에 대한 부정확하거나 왜곡된 이해에 초점을 맞추었지만, 실제적인 오인식의 대상은 자신, 상대, 제3자 등으로 다양하다. 특히 평시 정책결정에서의 오인식은 상대방보다는 그 정책의 내용에 관한 잘못된 이해로 발생하는 경우가 대부분이다. 대부분의 국민들은 국가안보나 국방에 관한 주요 정책의 내용을 정확하게 이해하지 못한 상태인데도, 민주주의의 발달로 국가안보에 관한 정책결정에 국민여론이 작용하는 비중이 증대되었기 때문에 국민들의 오인식이

9) John G. Stoessinger, *Why Nations Go to War*, 11th ed. (Boston: Wadsworth, 2011). p. 402.

10) Ibid., pp. 402-411.

11) Ibid., p. 411.

12) David E. Hoffman, "Looking Back: Mutually Assured Misperception on SDI," *Arms Control Today* (October 2010), pp. 52-56.

발생하거나 그것이 작용할 소지가 커진 상태이다.

과거와 같이 정부의 권위가 강할 때는 국민들의 오인식이 갖는 영향력은 적을 수 있었다. 정부의 엘리트들은 국가안보 및 국방에 관한 제반 사항들을 어느 정도 정확하게 이해하고 있을 것이기 때문이다. 그러나 한국의 경우 민주화 이후 국정에 대한 국민여론의 비중이 무척 커졌고, 국회의원들도 선거구의 여론을 최우선적으로 고려하여 그들의 입장을 결정한다. 예를 들면, 북한의 핵미사일 위협이 증대됨에 따라 정부의 수뇌부들은 한미연합방위태세를 더욱 강화하는 것밖에 대안이 없음을 알고 있지만, 대부분의 국민들은 한국 자체의 핵억제력 수준이나 북한의 핵위협 정도를 정확하게 알지 못하기 때문에 여전히 자주를 강조하고 있고, 이로 인하여 문제가 발생하고 있는 것이다. 상식적으로 보면 북한의 핵무기 개발로 한미동맹을 더욱 강화해야 할 상황임에도 여전히 전시 작전통제권 환수와 한미연합사 해체를 주장하는 국민들이 적지 않다는 것은 오인식으로 밖에 설명할 수 없다.

Ⅲ. 전시 작전통제권 전환 경과

1950년 7월 14일 이승만 대통령이 한국군에 대한 작전통제권을 당시 유엔군사령관이었던 맥아더(Douglas MacArthur) 장군에게 이양한 상태에서 6.25전쟁은 휴전이 되었다. 그러다가 1978년 한미 양국이 한미연합사령부를 창설함으로써 이 작전통제권은 유엔군사령관/한미연합사령관이 행사하는 것으로 변경되었다. 그러나 한국의 국력이 신장되면서 이것을 환수해야 한다는 여론이 발생하여 노태우 대통령 때부터 한미 간에 협의가 진행되었고, 그 결과로 1994년 10월 개최된 제26차 연례안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 한미 양국은 관련약정을 개정하여 ‘평시’작전통제권을 한국 합참으로 환수시켰다.¹³⁾

2003년 출범한 참여정부는 한미연합사가 한국군에 대한 ‘전시’작전통제권을 행사하는 것을 ‘군사주권의 침해’로 인식하고, 이의 환수를 주요과제의 하나로 설정하였다. 대통령직 인수위원회에서부터 한반도 평화체제 구축 3단계 계획 속에 이를 포함시켰고,¹⁴⁾ 조영길 국방장관이 이를 제대로 추진하지 않자 노무현 대통령은 2004년 7월 당시 국방비서관을 역임하던 윤광웅

13) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013), pp. 275-277.

14) 『조선일보』 (2008년 1월 29일), p. A6.

예비역 해군중장으로 국방장관을 교체하였다. 윤장관은 “협력적 자주국방”이라는 명칭으로 명분을 만든 후 2005년 9월 미국 측에게 전시 작전통제권 환수 문제를 협의할 것을 제의하였고, 수차례의 협의를 거친 후 2007년 2월 김장수 국방장관과 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관이 워싱턴에서 만나 2012년 4월 17일에 ‘환수(또는 전환)’¹⁵⁾하는 것으로 합의하였다.

2008년 2월 25일 출범한 보수지향의 이명박 정부는 전시 작전통제권 환수에 대한 시각이 참여정부와 같을 수 없었다. 이런 상황에서 2010년 3월 26일 북한의 잠수정이 한국의 군함인 천안함을 기습적으로 격침시키자, 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 전시 작전통제권 전환 연기를 희망하였다”면서¹⁶⁾ 미측에 전시 작전통제권 환수의 연기를 요청하였고, 미측도 이에 합의하여 2015년 12월 1일부로 그 시기를 변경하였다.

한번의 연기에도 불구하고 그 시행의 시기가 다가오자 재향군인회를 비롯한 보수층에서는 전시 작전통제권 환수의 백지화 또는 재연기 필요성을 또다시 요구하기 시작하였다. 그러다가 2012년 6월 14일 『조선일보』에서 당시 한미연합사령관이었던 서먼(James D. Thurman) 대장이 “한미연합사령부를 해체하지 않고 존속”시키고, “사령관을 한국군이 맡는 방안”을 비공식적으로 제안하였다고 보도됨으로써,¹⁷⁾ 전시 작전통제권 환수의 재연기 필요성이 공론화되었다. 그 결과 2012년 10월 24일 워싱턴에서 개최된 제44차 SCM에서 “미니 한미연합사 구상”이라고 보도된 바와 같이¹⁸⁾ 한미 양국은 한미연합사를 존속시키는 방안을 논의하기 시작하였다. 2013년 6월 1일 국방부에서는 “연합전구사령부”형태로 한미연합사를 존속시키면서 한국군 대장이 사령관을 맡고 미군이 부사령관을 맡는 방식을 검토하고 있다고 발표하기도 하였다.¹⁹⁾

15) 한국의 입장에서는 이양한 권한을 찾아오는 것이기 때문에 ‘환수’라는 말이 타당하고, 최근까지도 이 용어를 사용하였다. 그러나 미국과 협의를 이루어가는 과정에서 미군의 transfer나 transition을 번역하여 ‘전환’이라고 사용하기 시작하였고, 지금은 대부분이 전환이라고 한다. 그러나 전환은 제3자에서 다른 제3자로 이전하는 것으로서, 자주성을 명분으로 찾아온다는 한국의 근본의도와는 맞지 않고, 이것 자체로도 오해를 야기할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 직접인용 이외에는 환수라는 용어를 사용하고자 한다.

16) 국방부, 『2010 국방백서』(서울: 국방부, 2010), p. 67.

17) 『조선일보』(2012년 6월 14일), p. A1.

18) 『조선일보』(2012년 10월 25일), p. A3.

19) 『조선일보』(2013년 6월 3일), p. A1.

보수 지향의 박근혜 정부가 출범하기 며칠 전인 2013년 2월 12일 북한이 제3차 핵실험을 실시하자 전시 작전통제권 환수의 재연기 주장은 더욱 설득력을 얻기 시작하였다. 도중에 사퇴하기는 하였으나 박근혜 정부의 초기 국방장관으로 내정되었던 김병관 대장은 인사청문회에서 재연기를 포함한 다양한 방안을 검토하겠다고 답변하기도 하였다.²⁰⁾ 유임된 김관진 국방장관도 2013년 6월 싱가포르 회의에서 헤이글(Chuck Hagel) 미 국방장관을 만나 전시 작전통제권 문제에 대한 재검토를 요청하였다.²¹⁾ 그 결과 한미 양국은 2013년 10월 2일 제45차 SCM에서 “심각해진 북한 핵미사일 위협 등 유동적 한반도 안보상황에 특히 주목하면서...조건에 기초한 전작권 전환과 ‘전작권 전환 검증계획’의 중요성에 주목했다”라고 발표하였다.²²⁾ “평가 결과에 따라 전시 작전통제권 전환 시기를 재판단해 재연기할 가능성을 열어둔 것”이라고 설명이었다.²³⁾

그리고 한국의 박근혜 대통령과 미국의 오바마(Barack Obama) 대통령은 2014년 4월 25일 청와대에서 정상회담을 갖고, 북한 핵문제에 대한 단호한 공동대응 방침을 천명하면서, 2015년 12월 1일로 예정된 전시 작전통제권(OPCON: Operational Control) 전환의 시기와 조건을 재검토한다는 사실을 확인하고, 양국의 실무진들에게 적절한 시기와 조건을 건의하도록 지침을 부여하였다. 이로써 수년 동안 논란이 되어온 전시 작전통제권 환수, 다른 말로 하면 한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command) 해체가 연기 또는 조건이 구비될 때까지 상당한 기간 동안 거론되지 않는 방향으로 매듭지어졌고, 현재 한미 양국군은 실무단을 구성하여 그 시기를 협의하고 있으며, 2014년에 최종적인 결정을 내릴 예정이다.

IV. 참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진과

오인식 포함 여부

2003년 출범한 참여정부는 이전 정부부터 추진해온 화해협력 정책의 성과로 남북관계가 긍정적으로 발전될 것이고, 그리하여 북한의 위협도 감소될 것이라는 전망을 근거로 전시 작전통제권 환수를 추진하였다. 당시

20) 『조선일보』 (2013년 3월 9일), p. A6.

21) 『조선일보』 (2013년 7월 18일), p. A1.

22) 제45차 SCM 공동성명, 2013. 10. 2, 제11항; 『국방일보』 (2013년 10월 4일), p. 2.

23) 『국방일보』 (2013년 10월 4일), p. 1.

국방부도 “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 평가한 바 있다.²⁴⁾

참여정부는 또한 전시 작전통제권 환수로 인한 전쟁억제력 감소는 국방개혁을 추진하여 보완할 수 있다고 판단하였다. 그리하여 국방비를 연평균 8% 정도로 증액하였고, 국방개혁을 강력하게 추진하였다. 윤 국방장관은 2020년을 목표로 하는 “국방개혁 2020”계획을 2009년 9월 대통령에게 보고하였고, “국방개혁에 관한 법률”로 만들어 지속적인 구현을 보장하고자 하였다.

그러나 참여정부가 전시 작전통제권 환수를 추진한 근본적 배경은 미군 대장인 한미연합사령관에게 그 권한을 부여한 것이 주권의 포기라는 자주적 의식이었다. 2006년 12월 21일 민주평화통일자문회의 제50차 상임위원회회의 연설에서 노무현 대통령은 “자기 나라 군대 작전통제도 제대로 할 수 없는 군대를 만들어놓고 나 국방장관이고, 나 참모총장이고 그렇게 별 달고 거들먹거리고 말았다는 것이냐”면서 “그래서 작전권 회수하면 안된다고 줄 줄이 물려가서 성명내고, 자기들이 직무유기한 것 아니냐, 부끄러운 줄 알아야지”라면서 노골적인 용어로 환수의 필요성을 강조하였다.²⁵⁾ 그는 “(북한 유사시) 작전권도 없는 사람이 (북한의 어느) 민간시설에 폭격할 것인지 아닌지, 어느 시설에 폭격할 것인지도 마음대로 결정을 못하는 나라가 중국과 북한에 무슨 할 말이 있겠느냐”면서 “이것은 외교상 실리에 매우 중요한 문제”라고 말하기도 하였다.²⁶⁾

지금에 와서 평가해보면 그 당시 전망했던 것과 차이는 크지만, 당시의 상황에서 향후 북한의 위협이 감소될 것이고, 국방개혁을 통하여 한국군의 자주방위 역량을 강화되면 전시 작전통제권을 환수해도 된다는 참여정부의 판단이 전적인 오판이었다고 보기는 어렵다. 2010년에 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 야기하고 핵무기를 개발하기는 했지만, 과거에 비해서 북한의 도발이 감소되어온 것은 사실이었기 때문이다.²⁷⁾ 또한 참여정부는 상당한

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

25) 『조선일보』 (2006년 12월 21일), p. A1.

26) 『조선일보』 (2006년 12월 21일), p. A1. 그 외에 작전통제권에 대하여 노무현 대통령이 언급한 내용은 다음을 참조. 한국국방안보포럼(KODEF) 편, 『전시작전통제권 오해와 진실』 (서울: 플래닛 미디어, 2006), pp. 83-93.

27) 국방부에 의하면, 1954년 이후 북한의 도발 회수는 994회로서, 최근의 경우 북한 경비정이나 어선의 NLL 월선을

규모의 국방예산을 편성하였고, ‘국방개혁 2020’을 야심차게 시작하였기 때문에 이후 정부들이 국방개혁을 충실하게 이행하였다고 한다면 한국군의 면모가 어느 정도 변모되었을 수도 있다.

다만, 참여정부가 전시 작전통제권 환수를 추진한 근본적인 동기라고 할 수 있는 ‘군사주권의 침해’는 오인식의 측면이 적지 않다. 작전통제권(Authority of Operational Control)은 일반인들에게는 생소하지만 세계 대부분의 군대에서 보편적으로 사용하는 일상적인 용어로서 군 간부라면 누구나 그 내용과 한계를 알고 있다. 작전통제는 작전 상 임무와 관련해서만 통제를 받는다는 용어로서, 군사작전의 편의에 의한 것일 뿐 누구도 이것을 주권침해로 인식하지는 않는다. 미군의 교범에 의하면, “작전통제는 예하부대의 편성, 사령부와 부대의 운용, 임무 할당, 목표 지정, 그리고 임무수행에 필요한 권위적 지시를 하달하는 권한이다...이것은 군수, 행정, 군기, 내부편성, 부대 훈련에 관한 사항은 포함하지 않는다”²⁸⁾라고 되어 있고, 한국군의 정의도 유사하다.²⁹⁾ 북대서양조약기구(나토, NATO: North Atlantic Treaty Organization)도 유사시 미군 유럽사령관이 유럽 최고 동맹사령관(SACEUR: Supreme Allied Commander Europe)이 되어 회원국에서 제공하는 모든 부대들을 작전통제하도록 되어 있지만,³⁰⁾ 나토 국가들은 군사주권의 상실로 인식하지 않는다.³¹⁾ 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.³²⁾ 사실과 세계적 추세가 이러함에도 작전통제권을 군사주권의 침해로 인식하는 것은 잘못된 인식, 즉 오인식이라고 하지 않을 수 없다.

참여정부가 전시 작전통제권 환수를 결정한 과정을 연구한 김명수는 군사주권 회복이라는 노대통령의 의도와 ‘전쟁은 없다’는 참모들의 집단사고(group think)가 결합되어 이러한 결정이 도출되었다고 분석하고 있고,³³⁾

제외할 경우 총포격 도발과 같은 위험한 도발사례는 현저히 감소되었다. 국방부, 『2012 국방백서』(서울: 국방부, 2012), p. 309.

28) Department of Defense, *Military and Associated Terms*, Joint Pub. 1-02, amended through 18 August 2012 (Washington D.C: DoD, August 15, 2012). p. 231.

29) 합동참모본부, 『합동작전』, 합동교범 3-0 (서울: 합동참모본부, 2002. 12), p. 30.

30) Public Diplomacy Division of NATO, *NATO Handbook* (Belgium, Brussel, 2006), p. 93.

31) 류병현, 『한미동맹과 작전통제권』(서울: 대한민국재향군인회, 2007), pp. 77-78.

32) 한국국방안보포럼(KODEF) 편, 『전시작전통제권 오해와 진실』, p. 104.

33) 김명수, “전시 작전통제권 전환 정책연구: 의사결정과정을 중심으로,” 선문대학교 대학원 박사학위 논문(2009), pp. 140-141.

최희정도 그 결정은 합리적 모형을 따르지 않았을 뿐만 아니라 주변정세의 변화나 한미동맹의 제도적 속성에 대한 이해가 미흡한 상황에서 추진되었다고 비판하고 있다.³⁴⁾ 박상중은 전문가들에 대한 설문조사를 통하여 참여정부의 전시 작전통제권 환수 결정은“노무현 대통령의 강력한 의지와 청와대 NSC 중심의 찬성 정책공동체에 의해‘군사주권 회복’이라는 대의명분을 중시한 정치적 결정”이었다고 결론을 내리고 있다.³⁵⁾ 전시 작전통제권은 군사주권과 상관이 없을 뿐만 아니라 국가안위와 관련된 중요한 군사적 사안임에도 참여정부는 국방부, 합동참모본부 등 군 당국을 철저히 배제하였다고 평가하고 있다.³⁶⁾

최근 점차 깨달아가는 모습을 보이고 있기는 하지만, 전시 작전통제권 환수와 관련하여 일부 참여정부의 정책결정자들이나 이를 지지했던 국민들이 가졌던 결정적인 오인식은 그것이 한미연합사 해체와는 전혀 다른 사안이라는 인식이었다. 작전통제권 자체가 전문적인 군사용어라서 대부분의 국민들은 그의 환수가 실제로 어떤 형태로 실현되는지 이해하기가 어려웠기 때문이다. 국민들의 대부분은 전시 작전통제권을 환수하면 한미연합사가 해체되어야 한다는 사실—1994년의 ‘평시’작전통제권에 이어 이번에‘전시’작전통제권마저 환수되어 버리면 행사할 권한이 없는 한미연합사는 해체될 수밖에 없다—을 제대로 인식하지 못하였다. 보수층, 특히 군사문제에 정통한 예비역 장교들은 이 사안을‘전시 작전통제권 환수’가 아닌 ‘한미연합사 해체’라는 용어로 논의했다라면 국민들의 반응이 달라질 수 있었다고 주장하기도 하였다.³⁷⁾ 아직도 전시 작전통제권 환수와 한미연합사 해체가 동전의 양면처럼 동일한 사안의 다른 설명인 것임을 확신하지 못하는 군 간부들도 적지 않다. 처음부터 전시 작전통제권을 환수하면 한미연합사가 해체될 수밖에 없고, 따라서 심각한 문제라는 점을 국민들에게 정확하게 알려주면서 반응을 물었다면 국민여론은 상당히 달라졌을 것이다.

자주성에 민감한 국민들의 정서가 작용함에 따라서 전시 작전통제권에 대한 오인식은 쉽게 사라지지 않고 있다. 정부나 군수뇌부들도 국민들의 감정을 자극할까봐 아직도 이 문제를 ‘한미연합사 해체’라는 말로 논의하기를 자제하는 분위기이고, 미국과 그의 연기문제를 논의하면서도 결정을

34) 최희정, “한미동맹의 전시 작전통제권 전환 결정과정 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(2011), p. 87.

35) 박상중, “전시 작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로,” 서울과학기술대학교 IT정책 전문대학원 박사학위 논문(2013), p. 127.

36) Ibid., p. 128.

37) 김성만, “‘전작권 전환’ 아닌 ‘연합사 해체,’” 『조선일보』(2009년 10월 22일), p. A. 37.

계속 지연시키는 모습을 보이고 있다. 한국에서는 확증편견(confirmation bias)이 나타나는 현상도 있다. 전시 작전통제권 환수가 잘못되었거나 위험한 주장임을 깨닫게 되었음에도 과거 자신이 주장했던 데 집착하여 진실은 의도적으로 거부하고, 자신의 주장을 정당화시킬 수 있는 자료만 수용하고자 하는 심리를 말한다. 한국과 유사한 상황인 나토의 경우 한국에서 제기되었던 작전통제권 환수나 공통의 사령부를 해체해야 한다는 요구는 제기되지 않고,³⁸⁾ 일본의 경우 미군과 기지를 공동으로 사용하는 등 작전적인 차원에서 협조체제를 더욱 강화해 나가는 것과는 대조된다.

다행인 것은 클라우제비츠가 삼위일체론에서 정부의 특성으로 ‘이성’(reason)을 제시하였는데, 한국의 역대 정부가 이성적인 차원에서 국민들의 오인식을 잘 무마시켜왔다는 점이다. 이명박 정부는 천안함을 빌미로 전시 작전통제권 환수 또는 한미연합사 해체를 4년 가까이 연기시켰고, 이번 박근혜 정부도 또다시 재연기를 추진하고 있는 것이다. 다만, 이제는 연기를 계속할 것이 아니라 이 사안은 오인식으로 비롯된 것이기 때문에 이에 대한 논란 자체를 중단시켜야 할 것이다. 나토의 경우 냉전이 종식되고 한참이 지났음에도 오히려 그 회원국은 늘어나고 있듯이, 한국의 경우 우리가 자주국방력을 충분히 구비했다고 하더라도 한미연합사를 해체할 필요가 없다. 최소한의 비용으로 최대한의 안보효과를 달성할 수 있는 그 체제를 언젠가는 없애야 된다는 것도 오인식이라고 할 것이다.

V. 한미연합사에 대한 올바른 인식의 방향

1. 한미연합사 해체와 북한 핵위협과 연계

북한이 핵무기를 보유하게 되었다는 사실은 한국의 안보에는 너무나 중요한 사항이다. 북한이 핵무기로 한국을 공격하겠다고 위협할 경우 미국의 핵우산에 의존하는 것 이외에 한국이 효과적으로 대응할 수단은 보유하고 있지 못하기 때문이다. 북한이 소형화하여 미사일로 투하한다고 할 경우 한국은 그것을 요격할 수 있는 능력을 전혀 구비하지 못한 상태이고, 북한이 핵미사일을 발사하고자 하는 징후를 발견하여 선제공격을 감행한다고 하더

38) 나토의 경우 오히려 확대되고 있다. 1949년 창립시에는 회원국이 16개국이었으나 냉전 후 동구권 국가들을 회원국으로 영입하여 현재는 28개국으로 증대된 상태이고, PFP(Partnership for Peace)라고 하여 준회원국들도 22개국이며, 그 외 5개국과 협력관계를 유지하고 있다.

라도 이의 성공을 위해서는 정확한 표적 식별, 정밀하면서도 압도적인 타격, 그리고 전면전으로 확대될 경우를 위한 철저한 대비태세가 필수적인데, 한국군 단독으로 이러한 모든 일을 수행하거나 감당하기는 어렵다.

전시 작전통제권 환수가 추진되었던 참여정부 초기에는 북한이 핵실험을 하지도 않은 상태였고, 북한이 2006년에 1차 핵실험을 실시하기는 하였지만 전시 작전통제권 환수 일정에 합의한 2007년까지는 북한의 핵개발 여부와 능력에 관하여 반신반의하는 분위기가 적지 않았다. 그러나 이제 북한은 상당한 성능의 핵무기를 보유하게 되었고, 이를 소형화하는 데까지 성공하였을 가능성이 높다. 이러한 상황에서 한미연합사를 해체할 경우 미국의 확장억제 약속이 이행될 확률은 낮아지고, 북한에 대한 억제효과도 낮아질 것이다. 북한이 핵무기로 위협할 경우를 가정한다면, 한미연합사와 같은 효율적인 전투사령부가 존재하여 북한의 핵무기를 사전에 제거하거나 방어할 수 있는 실제적인 계획을 수립하고, 필요한 수단을 확충하며, 유사시 정확하게 판단하여 조치하도록 하는 것이 필수적이다. 그렇지 못할 경우 북한 핵무기에 대한 대응을 둘러싸고 한미 양국군이 책임을 미루거나 협조가 원활하지 못할 우려가 있기 때문이다.

현재와 같이 북한의 핵무기 위협이 심각해진 상황에서는 한미 양국군이 별도의 사령부를 유지하고 있더라도 하나의 사령부로 통합하여 효과적인 대응을 보장할 필요가 있다. 당연히 이미 설치되어 있는 단일의 사령부를 해체해서는 곤란한 것이다. 한번 연기한 것을 또다시 반복해야하는 난처함은 국가안보의 위태로움에 비하면 아무 것도 아니다. 북한 핵무기 위협의 처리와 관련하여 개입의 명분과 도구가 필요한 미국의 입장에서조차 한미연합사를 이 시점에서 해체하는 것에 대하여 바람직하지 않게 생각할 가능성도 있다. 한미연합사의 해체 시기를 특정한 날짜로 정할 것이 아니라 ‘북한핵문제가 해결될 때까지’라는 상황으로 그 조건을 변경하고, 그 때까지 현재의 체제를 유지하는 방향을 포함하여 핵문제와 직접 연계시킬 필요가 있다. 언론에서는 현재 한미 양국 실무진에서 2020년-2022년 사이 정도로³⁹⁾ 협의하고 있는 것으로 전해지고 있는데, 이와 같이 연도로 정할 경우 또다시 한국은 불리한 입장에서 미국과 재재연기를 협의해야할 수도 있다. 최초에 한미연합사령관이 말한 것처럼 ‘북한핵문제가 해결될 때까지’ 등으로 어떤 ‘조건’을 내걸고, 그 것이 충족될 때 변화가 있어야 한다는 입장을 고수하여야 할 것이다.

39) 『조선일보』(2014년 6월 1일), p. A3.

2. 작전통제권에 대한 정확한 이해

한미연합사와 관련한 오인식을 제거하는 데 있어서 가장 중요한 사항으로서 국민들은 작전통제권이 무엇인지를 정확하게 이해해야 한다. 국민들은 이것이 국가 주권의 일부를 이양한 것으로 오해하여 환수를 요구하였고, 그 결과 한미연합사가 해체되도록 되어 있기 때문이다.

작전통제권은 한국식으로 표현할 경우 양병(養兵)에 관한 사항을 제외하고 용병(用兵) 중에서도 당시 부여된 임무에 관한 권한만을 통제한 것으로, 모든 부대들의 노력이 하나의 방향을 지향하도록 하는 데 목적이 있다. 또한 작전통제권은 한국군과 미군 간에만 존재하는 특이한 관계가 아니라 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남과 이라크 전쟁 등에서 보편적으로 적용되었고, 지금도 연합작전에서 일상적으로 적용되고 있는 지휘관계(command relations) 용어이다.⁴⁰⁾ 소속이 다른 국가들 간에 지휘의 단일화(unity of command)를 달성해야 전쟁에서 승리할 수 있기 때문에 한 사람의 최고 사령관에게 부여된 임무수행과 관련하여 모든 부대를 통제할 권한을 부여하는 군사적 편의의 일종으로서, 대부분의 국가들은 주권침해로 인식하지 않는다.

한미연합사령관과 유사한 상황인 NATO의 유럽 최고동맹사령관(SACEUR, Supreme Allied Commander Europe, 미 유럽사령관이 담당하도록 되어 있다)은 회원국에서 제공하는 모든 부대들을 작전통제하여 군사작전을 준비하거나 수행하도록 되어 있고, 전략적인 군사지시를 예하사령관에게 하달할 뿐만 아니라 다국적 차원의 지원, 증원, 부대편성을 조정할 수 있는 권한까지도 보유하고 있다.⁴¹⁾

3. 한미연합사 해체에 따른 위협에 대한 충분한 인식

전시 작전통제권이 환수되어 한미연합사가 해체되면 한국 국민들의 자존심도 고양되고, 한국군 스스로 전쟁수행계획을 발전시켜 이를 기준으로 연습을 실시함으로써 한국군의 독자적인 전쟁수행능력이 어느 정도는 강화될 것이다. 지금까지 한국 방어를 위한 작전계획의 작성과 연습에 있어서 미군이 주도

40) 작전통제보다 더욱 임시적인 권한으로 전술통제(TACON: tactical control)이라는 말도 사용된다. “부여된 임무나 과업완수에 필요한 작전지역 내에서의 이동 혹은 기동에 대한 구체적인 지시 및 통제에 국한되는 권한”이다. Department of Defense, *Military and Associated Terms*, Joint Pub. 1-02, amended through 18 August 2012 (Washington D.C: DoD, August 15, 2012). p. 359. 한국군의 경우도 미군과 같은 정의로 도입하여 사용하고 있다. 합동참모본부, 『합동작전』, 합동교범 3-0(서울: 합참, 2010), p. 61.

41) Public Diplomacy Division of NATO, *NATO Handbook* (Belgium, Brussel, 2006), p. 93.

하고 한국군은 따라가는 형태였기 때문에 한국군의 군사작전 계획 및 시행 역량이 충분히 길러지지 못했던 측면이 있었던 것은 사실이기 때문이다. 이러한 점에서 2008년부터 ‘을지-포커스렌즈’(UFL) 연습을 ‘을지-프리덤 가디언’(UFG)으로 바뀌어서 한국군이 주도하고 있고, 그러한 과정에서 다양한 문제점을 파악하여 한국군 스스로 문제점을 시정해 나가고 있다. 또한 한미 연합사가 해체될 경우 정보나 군수분야에서의 자체충족성도 향상될 것이다.

그러나 이에 따라 당연히 몇 가지 위험도 수반될 것이고, 따라서 이를 정확하게 파악하여 필요한 보완조치를 강구해야 한다. 지금까지는 자주성 회복이라는 감정적 요소가 지배적인 영향력을 가짐에 따라 전시 작전통제권 환수/한미연합사 해체의 위험이 충분히 식별되지 못한 점이 있기 때문이다. 위험을 제대로 인식해야 장단점에 대한 균형된 비교가 가능하고, 한미연합사를 해체하더라도 부작용을 최소화할 수 있을 것이다.

한미연합사 해체 시 예상되는 위험 중에서 가장 현저한 사항은 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 지휘단일화를 구현하기 어려워진다는 사실이다. 모든 군사작전에서는 한 사람의 지휘관이 최종적인 결정권한을 가져야 일사불란한 계획과 수행이 보장되고 승리할 수 있다는 점에서 지휘단일화의 원칙은 ‘전쟁원칙’(Principles of War)으로까지 격상되어 모든 국가의 군대에서 중요시하고 있다. 한미연합사가 해체된 상태에서 북한이 도발할 경우 한국군은 한국군대로 미군은 미군대로 군사작전을 수행하게 되고, 이러할 경우 제반 노력의 통합을 보장하는 것이 어려울 수밖에 없다. 한미 양국군이 공통의 작전계획을 사용함으로써 문제를 해소할 수 있다고 말하지만 전쟁이 발생하면 작전계획에서 구상했던 것과는 상황이 전혀 달라져서 새로운 조치에 의하여 전쟁이 수행될 수밖에 없고, 작전계획 자체가 가능한 모든 상황을 포괄할 수 없다는 한계가 존재한다는 점을 인식해야 할 것이다.

한미연합사가 해체되고 나면 한국군이 ‘주도’(supported)하고, 미군이 ‘지원’(supporting)하는 관계로 발전되게 되어 있는데, 이 경우 ‘지원’은 “다른 부대를 도와주거나 방호를 제공하거나 필요한 전투력을 보충 또는 유지하여 주는 활동”으로서 지원부대가 충실하게 지원해 줄 경우는 문제가 없지만, 그보다 더욱 긴급한 과제가 발생하였거나 지원이 곤란한 상황이 발생하여 지원하지 않을 경우 그에 대하여 책임을 묻는 것(accountability)이 쉽지 않다. 미군이 한국군의 계획에 동의하지 않아서 협조를 제대로 하지 않을 경우 그것을 강제할 수 없고, 그 과정에서 양국군 간 불협화음이 발생할 가능성

이 높다.

한미연합사 해체가 지니는 실질적인 위험성은 유사시 미 증원군의 파견 가능성과 수준이 낮아질 가능성이다. 전쟁에 대한 개입은 워낙 중요한 문제이기 때문에 어떤 국가가 약속을 하였다고 하여 자동적으로 병력을 파견할 수는 없다. 한미상호방위조약에 명시되어 있다고 하더라도 미국은 그 당시 상황을 반영하여 국익에 관한 제반 사항을 다시 따져보고, 국론을 물어보는 절차를 거칠 것이다. 다만, 한미연합사가 존재할 경우 그 사령관인 미군 대장이 한반도 전쟁억제와 승리를 보장해야 하는 책임을 부여받은 상태이기 때문에 사령관 스스로가 본국에 적극적인 개입과 충분한 증원병력을 요구할 것이고, 따라서 계획된 미 증원군이 파견될 가능성은 높아진다. 현재도 계획된 미 증원군이 제대로 증원될지 불확실한 상태라면, 한미연합사가 해체될 경우 그 우려가 더욱 커지는 것은 자명하다고 할 것이다.

한미연합사 해체는 평시의 전쟁억제태세를 약화시킬 수밖에 없다. 북한의 도발을 억제하기 위해서는 침략하더라도 성공하지 못하거나 예상되는 이익보다 더욱 손해를 볼 수밖에 없다는 사실을 북한으로 하여금 인식하도록 해야 하는데, 한국군만의 전력으로 그렇게 하는 것이 쉽지 않을 것이기 때문이다. 북한이 주한미군 철수를 줄곧 주장해온 근본적인 이유는 미군이 개입할 경우 전쟁에서 패배한다는 사실이 너무나 자명하기 때문이다. 실제로는 한미 양국이 충분한 보완조치를 강구하여 문제가 없더라도, 1950년 미 국무장관 애치슨이 미국의 방어선에서 한국을 제외시킨 발언이 한국전 발발의 한 요인이었다고 분석되듯이 한미연합사 해체는 북한으로 하여금 한미 양국의 의지를 오판하도록 만들 수 있다. 그리하여 한국의 핵억제에서 근본적인 문제가 발생할 수 있다.

한미연합사를 해체하게 되면 유엔사가 분리되고, 이에 따라 그 위상이나 임무수행 능력과 관련해서는 적지 않은 문제가 야기될 수 있다. 정전협정 위반 사태가 발생하였을 경우 지금까지는 유엔군사령관이 바로 한미연합사령관이었기 때문에 한미연합사 예하의 부대들을 사용하면 문제가 없었다. 그러나 한미연합사가 해체되면 미군과 한국군은 별도의 사령부를 갖게 되기 때문에 유엔사와 직접적인 관련이 없게 되고, 따라서 유엔사는 병력은 없이 사령부만 존재하는 형태가 될 수밖에 없다. 한미연합사 해체가 결정될 당시 유엔군사령관 겸 한미연합사령관이었던 벨(Burwell B. Bell) 대장도 이러한 측면에서 심각한 우려를 표명한 바 있다. 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.

4. 한미연합사령부의 서울 존치 여부도 논의

한국 방어에 있어서 가장 어려운 점은 한국의 정치, 경제, 문화의 중심지 이면서 천만명 이상의 거주하는 수도 서울이 휴전선에서 40km 정도 밖에 떨어져 있지 않다는 사실이다. 따라서 한미연합사의 작전계획에서도 수도 서울의 방어를 가장 우선시하면서 가급적이면 조기 반격을 통하여 전선을 이북지역으로 전환한다는 개념을 적용하고자 하지만, 현실적으로는 그것이 쉽지 않다. 북한은 수도서울 북방에 모든 공격력을 집중할 것인데, 그것을 조기에 무력화시켜 북한지역으로 전선을 확대한다는 것은 현실보다는 희망의 측면이 크기 때문이다. 동부지역에 의도적으로 상당한 돌파를 허용하여 북한군 주력이 그 쪽으로 향하도록 한다는 개념도 논의 및 일부 반영되고 있지만, 현실적으로 북한이 주공방향을 그렇게 쉽게 바꿀 것으로 판단하는 것은 쉽지 않다.

특히 북한의 열세한 경제력이나 낙후된 재래식 무기체계를 고려할 경우 전면전을 재개할 가능성은 낮아지는 반면에, 서울을 기습적으로 공격하여 점령한 후 철수 여부를 타협하면서 시간을 끌면서 서울에 있는 모든 자원을 탈취하고 기정사실화하는 시도를 할 개연성은 오히려 증대될 수 있다. 북한이 화학무기 등을 사용하여 수도권 이북에 있는 한국군을 일시적으로 무력화시킨 후 도심지역을 통하여 신속하면서도 은밀하게 이동할 경우 한국으로서는 마땅한 대책이 없을 수 있다. 특히 북한은 핵무기 사용을 위협하여 한국과 미국이 적극적으로 대응하지 못하도록 압력을 가할 수도 있다.

현재 수년 내에 주한미군 기지가 평택지역으로 이전하는 개념으로 추진하고 있기 때문에 한미연합사가 해체되지 않는다고 하더라도 평택지역으로 옮겨가도록 되어 있다. 이렇게 될 경우 한국의 전략적 중심(center of gravity)인 수도 서울에 대한 억제력과 방어력이 약화될 수 있는 것이다. 북한은 서울에 한미연합사령부를 비롯한 다수의 미군이 주둔하고 있지 않기 때문에 더욱 자유롭게 다양한 수단(예를 들면, 화학 및 생물학탄, 그리고 핵무기까지)을 사용하는 공격을 계획할 수 있을 것이다. 또한 미군의 입장

에서는 수도서울에 미군이 별로 주둔하고 있지 않은 상태이기 때문에 서울을 고수하기보다는 수원선이나 금강선 정도에서 축차적인 방어선을 형성하는 방안을 고려할 가능성이 높기 때문이다. 한미연합사 이전은 북한의 수도서울 공격에 대한 억제력이나 인계철선(trip wire)을 없애는 효과를 초래할 것이라고 판단된다.

실제로 미측은 한미연합사를 평택으로 옮기지 않고 서울에 잔류시켰으면 좋겠다는 입장을 우리 정부와 근에 타진해왔다고 보도되기도 하였고,⁴²⁾ 스캐퍼로티(Curtis Scaparotti) 연합사령관도 그러한 의도를 표명한 바 있으며,⁴³⁾ 언론에서는 한미연합사만은 서울에 일부 잔류시키면서, 현재의 South Post는 예정대로 반납하더라도 한미연합사령부가 사용하고 있는 Main Post의 일부는 그대로 존속시키는 방안은 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 사실을 게재하기까지 하였다. “한국 국방부와 합참이 서울에 그대로 있는데 미군만 평택으로 내려갈 경우 안보 위기 상황에서 효율적인 공동 대응이 어려울 수 있고, 평상시 한·미 군 지휘부와 실무진 간의 긴밀하고 유기적 협조에도 차질이 빚어질 수 있다는 점을 우려한다는 것이다.”⁴⁴⁾

따라서 공원조성 계획이 일부 차질이 있더라도 현재의 Main Post지역은 그대로 존치시키는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 미측이 사용하던 다른 기지나 한국군이 주둔하고 있는 부대의 부지를 서울시의 공원부지로 대신 제공하는 방안을 검토할 수도 있고, 안보상의 필요성으로 국민들에게 솔직하게 설명하여 양해를 구한다면 큰 반대가 발생할 것으로 판단되지는 않는다.

VI. 결론

현재 남북관계가대화도 대결도 아닌 국면으로 흘러가면서 국민들은 북한 핵위협의 심각성을 점점 잊어버리는 경향이 있다. 그러나 그 사이에 북한은 그들의 핵무기를 더욱 소형화, 정교화할 것이다. 그러다가 어느 순간 남북 간에 위기가 발생하면서 북한이 핵미사일 발사대를 전개시키고, 한국을 공격하겠다고 위협할 경우 한국은 어떻게 할 것인가? 북한의 핵위협에 어느 정도의 대응력을 구비할 때까지 한반도의 전쟁억제에 있어서 핵심적인

42) 『조선일보』 (2014년 7월 14일), p. A1.

43) 『조선일보』 (2014년 7월 28일), p. A1.

44) 『조선일보』 (2014년 7월 29일), p. A34.

역할을 하고 있는 한미연합사의 존속은 절대적으로 필요하다.

참여정부는 남북관계의 진전에 의한 북한 위협 감소와 국방개혁을 통한 주도적 방위역량 확보의 가능성을 배경으로 전시 작전통제권 환수/한미연합사 해체를 통하여 국민적 자주성을 회복하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 그 이후 10년 가까운 기간이 흐르면서 북한은 수개의 핵무기를 개발하였을 뿐만 아니라 3차 핵실험을 통하여 미사일에 탑재하여 한국의 도시들을 공격할 수도 있음을 과시하였고, 따라서 북한 위협은 오히려 강화되었다. 국방개혁 노력도 계획만큼의 성과를 거두지 못하였고, 결과적으로 북한의 핵위협에 대한 자체적인 억제력과 대응력이 미흡한 상태에 머물러 있다. 예정된 한미연합사 해체를 이행하는 데 필요한 조건이 충족되지 않은 상황이라고밖에 평가할 수 없다.

특히 전시 작전통제권 환수/한미연합사 해체 문제는 사안에 대한 오인식에 근거한 측면이 적지 않다. 한미연합사령관이 작전통제권을 행사하고 있다고 하여 우리의 주권이 침해당하는 것이 아니기 때문이다. 그것은 전 세계적으로 자주 사용되는 방법이고, 한미 양국 군대의 노력을 효율적으로 통합하기 위한 편의에 불과한 것이다. 다만, 현재의 한미연합사 체제를 존속시키면서도 한국의 발언권을 강화할 수 있는 다양한 조치는 강구할 필요가 있다. 근본적으로는 한미연합사 부사령관과 한국군 참모들은 한국군 장교 중에서 가장 유능한 사람들로 보직함으로써 그들로 하여금 한미연합사가 내리는 다양한 결정에서 한국군의 입장을 제대로 반영하도록 하고, 합참의장과 국방장관이 필요한 상황에서 한미연합사령관에게 적극적인 지침을 하달하는 등 상급 기관으로서의 역할을 적극적으로 수행하도록 해야할 것이다.

현 상황에서 한국에게 시급한 과제는 국가안보 및 국방문제의 비정치화이다. 국방에 대한 의견도 정치적 이념이나 이해와 관련되어 사실과 상관없이 사전에 특정의 입장이 정해진 국민들이 적지 않기 때문이다. 전시 작전통제권 환수의 문제도 좌파와 우파에 따라서 그 시각이 절대적으로 다른 모습을 드러내고 있다. 정치적 이념이나 이해가 다르더라도 국방정책에 관해서만은 순수하고자 노력할 필요가 있다.

전시 작전통제권 환수 및 한미연합사 해체와 관련한 논의에서 빈번하게 대두될 질문은 미국이 어떻게 생각하느냐이다. 미국이 반대할 것이라거나 미국이 합의해주지 않을 거라는 추정이 난무할 수 있고, 한미관계에 대한 전문가들을 중심으로 그들이 접촉한 미측 인사들의 입장이 다양하게 설명

될 것이다. 그러나 1950년 작전통제권 이양, 1954년 한미상호방위조약체결, 1971년 한미1군단 편성, 1978년 한미연합사 창설, 1994년 평시 작전통제권 환수, 2006년 전시 작전통제권 환수, 2010년 전시 작전통제권 환수 연기 등 한미 간의 모든 중대한 변화가 미국이 아니라 한국이 주도한 것이었음을 기억할 필요가 있다. 한국의 입장에서 무엇이 최선인지를 판단하고, 그것을 추진해 나가는 것이야말로 실질적인 자주성이라고 할 것이다.

《약 력》

- 육군사관학교 졸업(#34)
- 경기대 정치전문대학원 졸업(박사)
- 現 국민대학교 정치대학원장
- 現 21세기군사연구소 부소장

발 제 2

전작권 전환 조건부 연기의 필요성

신 인 균 (자주국방네트워크 대표)

목 차

- I. 서 론
- II. 북한 위협양상의 변화
- III. 전시 작전통제권 환수의 필요 조건
- IV. 결 론

I. 서론

내달 한미 외교·국방장관 회담(2+2회담)과 한미연례안보협의회의에서 양국이 전시작전통제권 환수시기 재연기와 관련해 어떤 합의점을 내놓을지 관심이 모아지고 있다. 일각에서는 한국이 중국 등을 고려해 그동안 소극적이었던 미국의 THAAD 체계 한국 배치를 용인하는 대신 전시작전통제권 환수시기 재연기와 관련해 양보를 얻어낼 것이라는 예상이 많다.

심각한 재정난에 봉착해 있는 미국은 예산자동삭감제도를 시행하여 국방 예산을 큰 폭으로 삭감하고 있고, 이 때문에 미군은 지난해부터 예산 감축을 위한 구조 개편과 병력 감축을 추진해오고 있는 상황이다. 이러한 감축 프로그램에 따라 미군은 각 대륙을 관할구역으로 삼고 있는 6개의 지역통합 사령부를 4개 체제로 개편하고, 42개 여단 체제로 구성된 육군을 33개 여단 체제로 대폭 감축하는 작업을 진행하고 있다.

대규모 병력 감축에 따라 미군은 한반도에 더 이상 현재와 같은 수준의 지휘 및 참모요원과 지원부대를 유지하기가 부담스러워졌고, 지속적으로 전시작전통제권을 환수해갈 것을 한국 측에 요구하고 있다.

참여정부 때부터 논의가 본격화된 전작권 환수 시기는 2007년 국방장관

회담에서 2012년 4월로 합의되었다가, 이명박정부 시기였던 2010년 회담을 통해 환수 시기를 2015년 12월로 연기하기로 재합의했다. 이 합의에 따라 환수 시기가 1년 3개월여 앞으로 다가왔지만, 박근혜정부 역시 전작권 환수 시기 재연기를 미국 측에 요구하며 재협상을 진행 중에 있다. 한미 양국은 재협상을 통해 전작권 환수시기를 수년가량 늦추는 방향으로 의견 조율을 진행하고 있는 것으로 알려졌는데, 재협상 과정에서 전작권 환수 문제를 ‘시기’가 아닌 ‘조건’의 틀로 보아야 한다는 문제제기가 필요해 보인다.

II. 북한 위협양상의 변화

이명박정부와 박근혜정부가 전시작전통제권 환수시기 연기를 추진하고 있는 것은 북한 위협양상의 변화에 따라 한반도 안보환경이 갈수록 악화되고 있기 때문이다.

북한은 김정일 말기에 핵무기 개발에 성공했고, 김정은 집권 이후에는 핵무기 실전배치에 대한 자신감을 바탕으로 그동안 상대적으로 소홀했던 재래식 무기와 핵무기 이외의 비대칭 전력 강화에 박차를 가하고 있다. 이러한 북한의 군사력 증강 가운데 가장 위협적인 것은 핵미사일과 KN-09로 명명된 300mm 방사포이다.

북한이 3차 핵실험 이후 핵탄두 소형화에 성공한 것으로 알려지면서 핵탄두 탑재 노동 미사일의 위협은 우려가 아닌 현실로 다가왔다. 한미 정보당국은 북한이 핵탄두를 탑재할 수 있는 노동미사일 이동식 발사대(TEL)를 40~50여대 보유한 것으로 추정하고 있다. 이 발사차량들은 갱도화된 차고에 숨겨져 있다가 수시로 위치를 이동하고 있다. 이 차량들은 갱도 진지 안에서 연료와 산화제를 주입하고 발사진지에 전개해 10분 이내에 미사일을 발사하고 진지를 이탈할 수 있어 한미 정보당국은 추적관리에 적지 않은 어려움을 겪고 있다.

최근 자주 식별되고 있는 KN-09 300mm 방사포 역시 기존의 전쟁 양상을 바꿔 놓을 수 있는 위협으로 평가된다. 최대 사거리 220km 이상으로 확인된 이 방사포는 개성 일대에서 발사할 경우 삼군본부가 있는 계룡대는 물론 군산 공군기지까지 타격할 수 있다. 고체연료를 사용하는 방사포의 특성상 기습적인 발사가 가능하고, 대량의 포탄을 동시에 쏟아 붓는 방사포의 운용 성격을 고려하면 개전 초기 우리 공군기지와 지휘통제시설 대부분을 무력화

시킬 수 있는 위협적인 전력으로 평가되고 있다.

북한은 핵미사일과 장사정 방사포와 같은 비대칭 전력 이외에도 재래식 포병화력과 기갑전력, 해군력 현대화에도 속도를 내고 있다.

국방부는 북한이 극심한 식량난에 시달리고 있던 2005년부터 2012년까지 900여대에 달하는 신형 전차를 생산해 실전에 배치한 것으로 보고 있다. 같은 시기 북한은 기존의 구형 장갑차를 대체하기 위한 신형 차륜형 장갑차도 개발해 일선에 배치하고 있는 것도 관측되고 있다.

해군 전력 역시 기존의 수동식 함포 위주 소형 경비정 중심에서 탈피해 러시아의 신형 함대함 미사일인 SS-N-25를 카피한 신형 함대함 미사일과 자동화된 함포를 탑재한 신형 전투함들을 속속 건조해 선보이는 등 전면전에 대비한 재래식 군사력 현대화에 박차를 가하고 있는 정황들이 속속 확인되고 있다.

핵미사일 실전배치에 대한 자신감을 바탕으로 급속도로 진척되고 있는 북한의 재래식 군사력 현대화는 한반도 안보 환경을 크게 흔들어 놓고 있다. 과거 북한은 극심한 경제난과 식량난으로 인해 재래식 군사력 현대화를 사실상 포기한 것으로 평가되었고, 그들이 보유한 대부분의 장비들 역시 실전에 배치된 지 40~50여년 이상 된 노후장비로 정상적인 가동조차 의심되는 상황이었다. 그러나 최근 10여 년간 진행된 북한의 핵무장과 재래식 군사력의 급속한 현대화는 김정은이 틈만 나면 공언하는 것처럼 대규모 전면전 수행 능력을 상당부분 회복했음을 의미하는 것이다.

비대칭 전력을 중심으로 대폭 강화된 북한의 군사력이 점차 베일을 벗기 시작하면서 한국군은 북한의 군사적 위협을 재평가할 수밖에 없었고, 현재와 같은 상황에서 전시작전통제권을 예정대로 환수하게 되면 국가안보가 크게 위협받을 수 있다는 판단 하에 전시작전통제권 환수시기 재연기를 추진할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다.

Ⅲ. 전시작전통제권 환수의 필요조건

참여정부가 출범했던 지난 2003년 테러와의 전쟁을 수행하면서 병력과 장비가 부족해지자 국방개혁의 일환으로 해외주둔 미군 재배치(GPR)을

추진하면서 주한미군에도 변화가 요구되기 시작했다. 이러한 요구는 자주적 방위 역량 확대를 추구하던 참여정부의 인식과 맞물리면서 전시작전통제권 환수와 함께 주한미군이 규모와 역할을 축소하는 방향으로 현실화되기 시작했다.

당시 참여정부는 전시작전통제권을 돌려받기 전 준비 과정으로 주한미군이 수행하던 특정임무들을 이양받기 시작했는데, 이러한 임무 이양을 위해 국방예산이 상당 규모로 증액되어 관련 장비들이 속속 전력화되기 시작했다.

당시 미군이 한국군에 이양했던 임무들은 판문점 공동경비구역 경비책임과 유사시 해상침투 북한 특수부대 저지, 개전 초기 신속한 지뢰 살포 및 제거, 조종사 수색 및 구조작전, 후방지역 화생방 오염 제거 등 전술적 차원의 임무가 대부분이었다. 당시 군은 이러한 임무 이양을 위한 전력 확보에 많은 노력을 기울였으나, 예산 부족으로 인해 아직도 일부 임무는 준비가 미흡한 실정이다.

10년 전 한국군으로의 이양이 이루어졌던 특정임무들은 전술적인 수준의 과제들이었지만, 현재 논의되고 있는 전시작전통제권 환수가 이루어질 경우 한국군이 맡아야 할 임무들은 전략적인 수준으로 확대된다. 현재 한반도 안보 환경에서 한국군이 단독으로 전시작전통제권을 행사하려면 감시·정찰 능력, 독자적인 상륙작전 능력, 군수보급 능력을 강화하고, 다단계 미사일 방어 능력 구축과 같은 과제가 먼저 해결되어야 한다.

우선 가장 시급한 것은 감시·정찰능력이다. 점차 강화되고 있는 북한의 핵미사일 위협에 대비해 킬 체인(Kill chain)과 한국형 미사일방어체계(KAMD) 조기 구축에 나섰으나, 현재로서는 상황이 녹록치 않다. 킬 체인과 KAMD에서 가장 중요한 것은 조기경보능력이다. 국방부는 킬 체인 조기 구축을 공언하며 향후 5년간 다목적 실용위성과 탄도탄, 정찰기 등을 도입하는데 7조 8,000억 원을 투입하겠다고 밝힌 바 있다. 이 돈을 투자해 확보되는 장비들은 탐지(Detect)-평가(Assess)-결심(Decide)-타격(Deliver)으로 이어지는 일련의 임무 수행 과정에 투입된다. 그러나 이 7조 8,000억 원으로는 지대지 미사일 등 타격수단을 확보할 수는 있겠지만 효과적인 탐지자산 구축은 불가능하다. 정보당국이 파악하고 있는 북한의 노동 미사일 이동식 발사대(TEL) 숫자는 40~50여대이다. 하루 고작 2번만 한반도 상공 촬영이 가능한 5기의 다목적 실용위성과 4대에 불과한 고고도 무인정찰기로 이들 미사일 발사대를 실시간으로 감시·추적하는 것은 불가능하다. 그렇다고 위성과

무인정찰기를 필요한 만큼 추가 도입하는 것은 대단히 어려운 일이다. 5기의 위성 도입에 1조원, 4기의 고고도 무인정찰기 도입에 1조원이 들어가는데, 미사일 발사차량과 미사일 기지, 핵시설 등 수백여 개에 달하는 전략 표적을 실시간으로 감시하고 이것을 효과적으로 분석·평가하기 위한 장비와 시설, 인력을 갖추는데 10조원 이상의 예산이 소요되기 때문이다. 이 수준의 예산은 단기적으로 마련하기 어렵기 때문에 중장기사업으로 차근차근 진행될 수밖에 없다. 결국 북한의 핵미사일 대응 작전인 킬 체인이 효과적으로 가동되기 위해서는 탐지 부분에서 미군과의 긴밀한 정보 공조가 불가피한데, 전시작전 통제권을 한국군 단독으로 행사할 경우 미군으로부터 신속한 정보제공을 받는 것이 어려워지기 때문에 결과적으로 킬 체인 자체가 정상적으로 가동되기 어렵다.

킬 체인과 같은 맥락에서 한국형 미사일 방어체계 KAMD를 완성하기 위한 준비도 이루어져야 한다. 현재 국방부가 내놓은 KAMD 구상은 종말단계 하층방어에만 국한된 대단히 소극적이고 국지적인 개념이다. 패트리엇 PAC-3와 한국형 중거리 지대공 미사일 개량형(천궁 PIP)만으로 구성되는 미사일 방어체계는 해당 미사일 포대가 배치된 공군기지와 일부 대도시만 방어할 수 있는 반쪽짜리 미사일 방어체계다. 이들 체계로만 구성된 KAMD는 완성되더라도 요격 미사일 배치 지역을 제외한 남한 면적의 80% 이상이 북한의 핵탄재 노동 미사일의 위협에 그대로 노출된다.

북한이 노동 미사일을 휴전선 인근의 고고도에서 기폭시켜 광역 EMP 공격을 시도할 경우 사거리와 요격 고도가 부족한 패트리엇 PAC-3나 천궁 PIP는 여기에 대응할 수 없다. 현행 KAMD 구상의 문제점을 해결하기 위해서는 해군의 이지스 구축함을 이용한 해상기반 미사일 방어체계(Aegis Ballistic Missile Defense) 구축이 필요하다. 이지스 BMD 요격 체계인 SM-3 미사일의 긴 사거리와 높은 요격고도를 이용해 북한 핵미사일을 상승 및 탄도비행 단계에서 요격할 수 있다. 그러나 이와 같은 원거리 요격을 위해서는 북한 미사일을 발사 직후부터 탐지·추적할 수 있는 DSP(Defense Support Program) 위성과 같은 조기경보체계의 지원이 필요하다. 전작권을 미국이 행사하는 전시상황이라면 이러한 요격 임무는 연합사의 지원을 받을 수 있기 때문에 미군 정보자산으로부터 실시간으로 정보 전파를 받을 수 있다. 그러나 전작권을 한국군이 독자적으로 행사하고, 미국 주도 MD의 종속 수단이라는 정치적 문제제기를 우려해 독자적 미사일 방어체계로 구축되는 KAMD로 북한 핵미사일에 대응해야 할 상황이라면 미군 정보자산으로부터

조기경보와 요격에 필요한 정보를 신속하게 제공받을 수 없다. 즉, 전시작전 통제권 전환 이후 대한민국 영토 전역을 북한의 핵미사일 위협으로부터 온전히 지켜내기 위해서는 미사일 방어에 필요한 탐지자산을 미리 확보해 놓는 것이 대단히 중요한 과제일 수밖에 없다.

독자적인 상륙능력 강화 역시 전쟁 억제와 조기 종결을 위해 반드시 갖추어야 할 과제이다. 한국은 세계 2위 규모의 해병대를 보유하고 있지만, 독자적인 상륙작전 능력은 1개 연대 급에 불과하며, 미군의 도움 없이는 현대적인 초수평선 상륙작전 수행에 대단히 어려운 실정이다.

북한은 인천상륙작전으로 허를 찔려 전쟁에 패배했던 경험 때문에 동해안과 서해안 후방 지역에 각각 1개 군단 규모의 예비대를 배치해 두고 있다. 1개 연대 급 병력에 불과한 해병대가 상륙에 성공해 교두보를 확보하더라도 내륙으로 진격해 들어가는 것이 불가능하다. 이 때문에 연대 급 상륙능력을 최소 1개 사단급 상륙능력으로 확대해야 할 필요가 있다. 현재 상륙사단으로 운용되고 있는 해병대 1사단은 전시 미군 상륙함의 지원을 받아 상륙작전을 수행하도록 되어 있는데, 전시작전통제권 환수 이후 독자적인 상륙작전 수행을 위해서는 현대적인 초수평선 상륙작전 수행이 가능한 대형 강습 상륙함(LHD)과 대형 도크형 상륙함(LPD), 상륙기동헬기 등을 확보해 놓아야 할 필요가 있다.

군수보급 능력의 확보 역시 중요한 선결 과제 가운데 하나이다. 전면전 발발 후 작전계획 5027이 시행되면 가장 큰 골칫거리는 바로 탄약보급이 될 것이다. 현재 우리 군이 확보하고 있는 전시 탄약 비축량은 탄종에 따라 차이가 있기는 하지만 대략 10일치 가량이다. 문제는 이러한 탄약 비축량 산출은 기계화 표적에 대한 타격 소요만을 반영한 것이어서 실제 전쟁이 벌어지면 사흘 이내에 탄약이 바닥날 것이라는 것이 중론이다. 탄약이 고갈 되면 가장 가까운 주일미군 탄약창과 미국 본토 탄약창에서 탄약을 지원 받아야 하는데, 현재로서는 전시작전통제권을 미군이 가지고 있기 때문에 연합사와 태평양사에서 필요한 탄약을 즉각 조달할 수 있다. 그러나 전작권이 한국군에 이양되면 한국군이 연합사를 통해 탄약 지원을 요청하고, 연합사에서 태평양사와 미 합참을 거치는 등의 복잡한 의사결정과정이 필요하기 때문에 신속한 탄약 재보급이 어려워진다. 무엇보다 전시작전통제권을 한국군에 넘긴 상태에서의 미군은 자신들이 주도하는 전쟁이 아니기 때문에 탄약 및 각종 물자 보급에 있어서 현재보다 덜 적극적으로 나올 가능성이

높다. 즉, 전작권 환수에 앞서 탄약과 유류 등 각종 전시비축물자 소요를 현실적으로 재판단하여 추가 비축해야 한다.

유사시 군수보급지원 문제에 대한 자구책 마련과 함께 비슷한 맥락에서 필요한 것이 미군 증원전력의 신속 전개에 대한 보장이다. 전시가 되면 미군 증원전력은 전쟁 상황, 투입할 부대의 규모와 임무 등을 고려해 3단계로 나뉘어 한반도에 전개한다. 전쟁이 임박했다고 판단되면 신속대응군 성격의 신속억제방안(FDO)이 시행되어 스트라이커 여단 전투단이 파견되며, FDO 시행 이후에도 전쟁 억제에 실패할 경우 전투력증강(FMP)이 시행된다. FMP 전력 스트라이커 여단 전투단과 해병원정군 등으로 구성된다. FMP 전개 이후에도 전쟁이 전면전으로 확대될 경우 시차별부대전개지원(TPFDD)에 따라 기갑여단전투단 등 기계화부대로 구성된 전력이 전개된다.

전시작전통제권을 미군이 행사할 경우 전쟁 지휘는 미군이 지휘관을 맡는 연합사령부가 맡기 때문에 연합사령관은 전황에 따라 미 합참에 FDO와 FMP, TPFDD 시행을 요청할 수 있다. 미군이 미군에게 증원을 요청하는 것이기 때문에 연합사의 요청은 큰 무리없이 받아들여질 가능성이 크다.

그러나 전작권을 한국군이 넘겨받아 한국 합동참모본부가 전쟁을 지휘하게 될 경우 한국군이 미군에게 증원군을 요청하는 상황이기 때문에 현재 계획되어 있는 증원전력의 전개가 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 농후하다.

현재 미군은 예산자동삭감의 직격탄을 맞아 42개 전투여단을 33개로 줄이고, 육군과 해병대 등 지상군 병력을 10만 명 이상 감축하는 작업을 진행하고 있다. 즉, 전면전 상황에서 FMP나 TPFDD를 시행할 수 있는 여력이 점차 줄어들고 있다. 또한 아프가니스탄과 이라크 전쟁이 10년 가까이 이어지면서 막대한 전비가 소모되었고 많은 사상자가 발생해 해외 분쟁에 지상군을 투입하는 것에 대한 미국 국내 여론이 대단히 좋지 않기 때문에 자신들의 전쟁이 아닌 전쟁에 미군이 과연 얼마나 많은 증원군을 보내줄지 의문스러운 상황이다.

따라서 한국은 전시작전통제권 환수를 논하기에 앞서 미군의 증원전력이나 적극적인 군수보급 없이도 북한의 남침과 핵공격을 독자적으로 막아낼 수 있는 능력을 갖추는 데 좀 더 많은 노력을 기울여야만 한다.

IV. 결론

전시작전통제권 환수는 자주적인 국방역량 확보라는 국내 정치적 요구에 직면한 한국의 상황과 심각한 재정위기에 따라 군사력을 감축하고 동맹국에 배치된 미군의 역할 부담을 덜기 위한 미국의 정치·경제적 필요에 의해 추진되어 왔다. 그러나 한국, 특히 전작권 환수라는 이슈를 만들어낸 정치권은 자주국방 달성이라는 이상은 제시하면서도, 이를 위한 국방예산 증액은 소홀히 해 능력이 갖춰지지 않은 상황에서 무리하게 전작권 전환 작업을 진행해 오다 결국 연기에 연기를 거듭하고 있다.

현재 전작권 환수 재연기 협상에서 한미 양측은 시기를 규정해 놓고 해당 시기가 도래하면 한국군이 전작권을 환수해가는 방향으로 논의를 이어가고 있다. 그러나 앞서 두 정권에서 진행된 협상 결과의 교훈에 따라 전작권 환수는 사전에 협상을 통해 시기를 결정해 놓고 진행하는 것보다는 전작권 환수 및 정상적인 행사를 위해 한국군이 필요한 만큼의 준비를 갖추었는지 판단한 뒤 환수 여부를 결정하는 방식으로 진행하는 것이 타당하다.

따라서 새로 진행되는 전작권 환수 시기 재연기 협상에서 한국 측은 단순히 전작권 환수 시기를 연기하는 것이 아니라 ‘북한의 안보위협이 현저히 감소’, ‘한국군의 독자적 방위역량 확보’라는 조건이 완성되면 환수가 이루어지는 조건부 연기 형태로 협상이 진행되어야 한다.

《약 력》

- 경기대 정치전문대학원 졸업(북한학과 박사)
- 現 국방부 정책자문위원
- 現 민관군 병영문화혁신위원회 제2분과위원장
- 現 자주국방네트워크 대표