



미 서먼 대장의 한미연합사령부 해체 백지화 제안과 우리의 정책방향

박휘락 교수(국민대학교 정치대학원)

본 자료는 한반도선진화재단 브리핑자료입니다.
필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

<요약>

2012년 6월 14일자 조선일보 보도에 의하면 현 유엔군사령관/ 한미연합사령관/주한미군사령관인 미국의 서먼(James D. Thurman) 대장이 "2015년 12월 전시작전통제권(전작권)을 한국군에게 넘겨주더라도 한미연합사를 해체하지 않고 존속"시키고, "사령관을 한국군이 맡는 방안"을 비공식적으로 제안하였다고 한다. 이를 계기로 전시 작전통제권 또는 한미연합사 해체 문제에 대한 정확한 이해와 심도 있는 토론이 요구된다.

한국군에 대한 작전통제권은 6·25전쟁 때 이승만 대통령이 유엔군사령관인 맥아더 장군에게 이양함으로써 비롯되었다가 1978년 한미연합사를 창설함으로써 한미연합사령관이 행사하게 되었다. 1994년 평시 작전통제권을 환수한 데 이어 참여정부는 2005년 이것이 주권을 침해한다는 명분으로 내걸어 전시 작전통제권까지도 환수한다고 요구하였다. 그 후 한미 양국은 협의를 거쳐 2012년 4월 17일부로 한미연합사가 보유하고 있는 전시 작전통제권을 한국군에게 이양하여 한미연합사를 해체하기로 하였으나 2010년 3월 26일 천안함 사태가 발생하자 그 시행을 2015년 12월 1일로 연기해둔 상태이다.

2006년 양국 정상에 합의하였을 때는 앞으로 북한의 위협이 감소될 것이고, 남북한 간의 협력이 제도화될 것이라고 가정했지만 현실은 그 반대이다. 가정과 달리 북한의 위협이 점점 증대되고 있을 뿐만 아니라 핵위협이라는 치명적 요소가 새로 부상하여 합의된 대로의 시행에 대한 우려를 제기하는 의견도 적지 않다. 북한의 도발 위협이

가중되고 있는 상황에서 한미연합사를 해체할 경우 6·25전쟁 직전 미 애치슨 국무장관이 한반도를 미국의 방어범위에서 제외한 선언처럼 북한의 오판을 자극할 수 있다.

북한이 핵미사일을 개발하여 한반도 전역을 위협할 가능성이 높은 상황이라면 한국은 자주적인 핵억제력이 구비될 때까지 미국의 핵억제력을 활용하지 않을 수 없다. 한국은 미국의 핵우산과 확장억제에 의존한다는 복안이지만 실질적 조치를 강구할 수 있는 사령부가 해체될 경우 그 신뢰성은 낮아질 수밖에 없다. 이러한 점에서 이번에 서먼 주한미군사령관의 제의는 한국에게는 매우 좋은 기회라고 할 수 있다.

국가안보는 한 치도 소홀함이 없어야 하는 대사 중의 대사이다. 한미연합사로 인한 폐해는 나중에 시정해도 되지만 잘못 해체했다가 낭패를 당하고 나서 후회해봐야 소용없기 때문에 한미연합사 해체문제는 신중을 기해야 한다. 이번 한미연합사령관의 제안을 계기로 한미연합사 문제에 관한 모든 사항을 심도 깊게 재검토할 필요가 있다.

<본문>

배 경

2012년 6월 14일 조선일보는 현재 한미연합사령관 직책을 수행하고 있는 미국의 서먼(James D. Thurman) 대장이 "오는 2015년 12월 전시작전통제권(전작권)을 한국군에게 넘겨주더라도 한미연합사를 해체하지 않고 존속시키되, 연합사 사령관은 한국군이 맡는 방안을 우리 군당국에 비공식적으로 제안"하였다고 보도하였다. 보도가 사실이라면

이는 한반도의 안보불안을 해소할 수 있는 실질적이면서 중요한 조치라고 평가할 수 있다. 그 동안 일부 진보인사들의 전시 작전통제권을 주권 문제로 왜곡함으로써 한국의 안보에 상당히 영향과 함께 불안감을 유발했다. 이번 서면 장군의 제안은 이에 대한 국민들의 관심을 촉구하거나 그 동안 제기된 문제점을 해소시킬 수 있는 내용이라는 점에서 의미가 있다. 서면 대장이 제의한 의도를 분석하여 잘 대응하는 것도 중요하지만 이를 계기로 한미연합사 해체 문제에 대한 국민들의 정확한 인식을 제고하고, 정부의 정책이 올바른가를 점검하는 것이 더욱 중요하다.

국민들은 전시 작전통제권을 전환하는 것과 한미연합사령부(ROK-U.S. Combined Forces Command)를 해체하는 것이 어떤 연관을 갖고 있는 지 제대로 이해하지 못한 채 반미와 자주성 강화라는 진보인사들의 슬로건에 현혹당해 온 점이 있다. 전시 작전통제권은 유사시 전쟁이 발생하면 미군 대장인 한미연합사령관이 한국과 미국의 모든 군대를 통제함으로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 거쳐 다른 국가의 군대들과 연합작전을 실시할 때 취하는 조치이다. 그래야 다양한 군대의 노력이 일관성 있게 통합되어 적으로부터 승리할 수 있기 때문이다. 현재 나토(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 국가의 군대도 전쟁이 발생하면 미군대장이 지휘하도록 되어 있고, 한국전쟁 때도 참전 16개국과 한국군이 모두 맥아더 미군사령관의 통제 하에 일사불란하게 작전을 수행하였다. 따라서 전쟁이 발생하는 상황을 가정한 이러한 조치는 주권이나 자주성과는 아무런 상관이 없다.

현재는 한미 양국 국가 지휘부에서 전쟁의

징후가 농후하다고 판단하여 데프콘-3를 승인하여 발령하면 한미연합사령관이 한미 양국군을 작전 통제하도록 되어 있는데, 그러한 권한이 없으면 한미연합사는 존재할 수가 없고, 따라서 해체될 수밖에 없다. 한미연합사는 그러한 권한을 근거로 1978년 한미 양국이 합의하여 창설한 기구이기 때문이다. 다만, 한미연합사 해체라는 용어를 사용하면 국민들이 불안해할 하거나 그러한 조치를 지지하지 않을 수 있기 때문에 의도적으로 전시 작전통제권 전환이라는 말을 사용하였던 것이다. 따라서 한미연합사를 해체하지 않게 되면 전시 작전통제권은 지금처럼 한미연합사가 보유하게 되고, 서면 사령관이 제안하였듯이 한국군 대장이 그 임무를 수행하면 자주성에 대한 시비는 사라질 것이다. 진보인사들이 주장하는 대로라면 한국군 대장이 한미연합사령관을 맡게 될 경우 미군은 자주성을 상실하게 될 것인데, 미군사령관 스스로가 제의한 것을 보면 작전통제권과 자주성과는 상관이 없다는 것을 알 수 있다.

실제 2006년 한미 양국 정상은 전시 작전통제권 전환을 통한 한미연합사 해체에 합의하였을 때는 앞으로 북한의 위협은 점차 감소할 것이고, 북핵 문제도 해결될 것이며, 남북한 간의 협력관계가 제도화되어 갈 것이라고 전망하였다. 그러나 2010년 3월 북한은 한국의 군함인 천안함을 공격하여 격침시켰고, 따라서 한국 정부는 한미연합사 해체의 연기가 필요하다고 판단하여 최초로 예정된 2012년 4월 17일을 2015년 12월 1일로 연기하였다. 그러나 그 후에도 북한의 도발 위협은 계속하여 증대되어 왔고, 더욱 심각한 사향으로서 북한은 핵위협을 가속화하고 있다. 핵위협의 경우 북한은

2006년 10월의 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 2차 핵실험을 실시하여 성능을 지속적으로 향상시키고 있고, 김관진 국방장관이 2011년 6월 국회국방위 답변에서 밝혔듯이 미사일에 탑재할 정도로 경량화하는데 성공하였을 수도 있다.

현재 북한은 한국의 전역을 타격할 수 있는 800-1,000기 정도의 다양한 미사일을 보유하고 있다. 또한 북한은 우라늄 농축 방식을 사용하여 대량의 핵무기를 개발하기 위한 작업에도 착수하였다고 공개한 바 있다. 한국은 외부로부터의 핵공격을 미국의 핵우산(nuclear umbrella)에 의존하여 억제하는 개념인데, 한미연합사가 해체되면 북한 핵에 대한 억제력이 결정적으로 약화될 것은 명약관화하다. 따라서 이제 국민들은 일부 진보인사들의 무책임한 시각에 좌우될 것이 아니라 냉철한 시각에서 한미연합사 해체와 관련된 제반 문제점을 살펴봐야 한다. 특히 전시 작전통제권이 의미하는 바가 무엇인지를 정확하게 이해하는 바탕 위에서 그것을 수용할 때 나타날 수 있는 장점과 위험을 잘 구분하여 책임 있는 의견을 제시할 수 있어야 할 것이다.

전시 작전통제권 환수(한미연합사 해체) 문제 경과 분석

한국군에 대한 작전통제의 문제는 한국전쟁 시에 이승만대통령이 그 당시 유엔군사령관이었던 맥아더(Douglas MacArthur) 장군에게 이를 이양함으로써 시작되었다. 그 후 1975년 유엔군사령부 해체가 유엔에서 거론되자 이를 보완할 수 있는 방안으로 한미 양국은 1978년

한미연합사를 설치하였고, 이후부터 한국군에 대한 작전통제권은 “한미 군사위원회에서 제공하는 한국군 부대”에 대하여 한미연합사령관이 행사하게 되었다. 또한 한국의 국력이 신장됨에 따라 1980년대 후반부터 작전통제권 환수가 쟁점으로 부각되다가 전체적인 권한을 변화시키기에는 적절한 시기가 아니라고 판단하여 전시 작전통제권과 평시 작전통제권을 분리하였고, 1994년 그 중에서 평시 작전통제권만 한국이 환수하여 오늘에 이르고 있다.

2003년 참여정부가 들어서면서 전시 작전통제권의 환수는 정부의 핵심적인 정책 중의 하나로 설정되었다. 노무현 대통령이 2005년 3월 공군사관학교 임관식에서 이를 강조한 이후 한미 협의가 추진되었고, 2006년 9월 16일 워싱턴에서 개최된 한미 정상회담을 통해 원칙에 합의하였으며, 2007년 2월 24일 한미 국방장관회담을 통하여 전시 작전통제권을 2012년 4월 17일부로 환수하기로 합의하였다. 그러다가 2010년 3월 26일 천안함 사태가 발생하자 한국 정부가 이의 시행을 연기할 것을 요청하여 2015년 12월 1일부로 그 시기를 변화시킨 상태에서 오늘에 이르고 있다.

전시 작전통제권 환수는 한국의 주권을 침해 당하고 있기 때문에 이를 회복해야 한다는 일부 진보인사들의 주장에서 비롯되었다. 외국군대의 대장이 한국군을 통제한다는 사실을 주권침해로 받아들였기 때문이다. 그러나 대부분 작전통제는 다양한 소속의 군대가 함께 작전할 때 소속국가나 소속부대의 인사 및 행정권은 보장하면서 통합적인 작전 수행에 필요한 최소한의 통제만 가하기 위한 조치이고, 육·해·공군의 합동작전과 타국 군대간의 연합작전에서

보편적으로 사용되고 있다.

지금도 나토(북대서양조약기구)는 물론이고, 다국적군을 구성할 경우 이러한 형태의 지휘관계를 당연히 설정한다. 특히 한미연합사는 한국군과 미군이 50 : 50의 비율로 편성되어 있을 뿐만 아니라 양국 합참의 동등한 지시를 받도록 되어 있어 자주성이 더욱 보장된 형태이다. 서면 대장의 제안대로 한국군 사령관이 임명된다면 주권 침해라는 시비는 사라질 것이다.

한미연합사가 해체되면 한국군 스스로 전쟁수행계획을 발전시키고, 이를 중심으로 연습을 실시함으로써 한국군의 독자적인 전쟁수행능력이 강화시킬 수 있다는 주장도 제기되었다. 지금까지 작전계획의 작성과 연습을 미군이 주도하면서 한국군은 따라가는 형태였기 때문에 스스로 어떤 일을 계획하고 수행하는 능력이 약화됐다는 주장도 있다. 그러나 실제로 한미연합사에서 한국군은 동등한 자격으로 참여하여 작전계획을 발전시키고 있을 뿐만 아니라, 전쟁수행의 독자성은 의지라기 보다는 능력이다. 아무리 우리가 주도하고 싶어도 북한의 전쟁을 억제하거나 유사시 승리하는 데 충분한 첨단전력을 지니지 못한다면 실현되기 어렵다. 미군의 군사력을 잘 활용하는 것이 국방비를 절약하여 경제를 발전시킴으로써 국익을 증대시키는 최선의 방법일 수 있다.

사람에 따라서 시기적으로 다소 빠르거나 상황이 적절하지 않다고 판단할 수 있지만, 영원히 현재와 같은 체제를 유지할 것은 아니라는 점에서 이왕 합의된 것을 이행하고, 다른 방법으로 그 위험을 보완하자는 논리는 충분한 설득력을 지니고 있다. 그러나 이를 위해서는 국방에 대한 충분한 투자가 선행되거나 보강될 동안의 위험을 감수할 수

있어야 한다. 그러나 현실적으로 한국의 GDP에서 국방비가 차지하는 비중은 계속하여 낮아지고 있고, 북한이 핵무기를 개발하여 미사일로 타격할 수 있는 상황에서 위험을 감수하기는 어렵다.

한미연합사 해체에 따른 위험 분석

전시 작전통제권 환수의 결정이나 추진이 이해득실에 대한 냉정한 평가보다는 자주 또는 자존심이라는 감정적 요소가 바탕이 된 점이 있기 때문에 한미연합사 해체에 따른 모든 위험이 충분히 식별되었다고 보기는 어렵다. 순수한 안보이슈가 정치화되어 전격적으로 처리된 점이 있기 때문이다. 따라서 무엇보다 이에 대한 냉정하면서도 열린 토의가 필요하다.

한미연합사 해체의 가장 큰 위험은 유사시 지휘단일화(unity of command)의 원칙(한 사람이 최종적인 결정을 내려야 승리할 수 있다는 원칙)을 보장하기 어렵다는 것이다. 한미연합사가 해체된 상태에서 북한이 도발할 경우 한국군은 한국군대로 미군은 미군대로 군사작전을 수행하게 되고, 이럴 경우 제반 노력의 효과적 통합을 달성하기가 어려울 것이기 때문이다. 한미 양국군이 공통의 작전계획을 사용하기 때문에 실제적으로는 문제가 없다고 하지만, 전쟁이 발생하면 작전계획에서 구상했던 것과 상황이 전혀 달라져서 새로운 조치에 의하여 전쟁이 수행될 수밖에 없고, 작전계획 자체가 가능한 모든 상황을 포괄할 수 없다는 점을 인식해야 할 것이다.

한미연합사 해체가 수반하는 실질적인 우려는 유사시 미 증원군의 파견 가능성과

정도의 저하이다. 전쟁에 대한 개입은 워낙 중요한 문제이기 때문에 어떤 국가가 약속을 하였다고 하여 병력을 파견할 것으로 확신하기는 어렵다. 비록 공약을 했다고 하더라도 모든 국가들은 그 당시 상황에서 국익에 관한 제반 사항을 다시 따져보고, 국론을 물어보는 절차를 거칠 것이다. 그러나 한미연합사의 경우 미군사령관이 한반도 전쟁억제와 승리의 주된 책임을 지니고 있기 때문에 미국의 개입과 증원병력 파견의 당위성은 매우 크다. 현재도 미 증원군이 계획대로 출동하지 않을 가능성이 존재한다면 한미연합사가 없는 상태에서는 더욱 불확실해질 것이다.

한미연합사 해체는 평시의 전쟁억제태세를 약화시킬 우려가 적지 않다. 실제로는 한미 양국이 충분한 보완조치를 강구한 결과 문제가 없더라도, 1950년 미 국무장관 애치슨이 미국의 방어선에서 한국을 제외시킨 발언이 한국전 발발의 한 요인이었다고 분석되듯이, 한미연합사 해체가 해체되면 북한은 한미 양국의 의지를 오판할 수 있다. 특히 한미연합사가 해체되면 핵을 비롯한 북한의 대량살상무기 사용에 대한 억제력이 급격히 저하될 가능성이 높다. 북한은 핵무기를 개발한 것으로 판단되고 있고, 미사일에 탑재할 수 있을 정도로 소형화하는 데 성공하였을 수도 있으며, 포병 등 다양한 수단으로 살포할 수 있는 2,500톤에서 5,000톤의 화학무기를 보유하고 있다. 이에 대하여 한국은 자체적으로 유효한 방어능력을 구비하지 못하고 있기 때문에 한미연합사 해체는 매우 위험한 선택일 수 있다.

한미연합사가 해체되면 유엔군사령부에 관하여 정리해야할 사항도 적지 않다. 한국전쟁의 휴전협정 당사자로서

유엔군사령부는 현재의 휴전상태가 지속되도록 하는 최종적인 책임을 지니고 있는데, 한미연합사가 해체되면 그 임무를 수행하는 데 필요한 병력을 동원할 수 있는 체제가 없어지게 되기 때문이다. 현재는 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하고 있고, 한미연합사의 참모가 유엔군사령부의 참모를 겸직하여 문제가 없지만, 한미연합사가 해체되면 정전협정 위반 사태가 발생하더라도 유엔군사령관이 병력을 동원한 권한이 없어지게 된다. 이렇게 될 경우 정전체제의 신뢰성이 심각하게 손상될 수 있고, 1970년대에 공산주의 국가들이 주장하였고, 북한이 지속적으로 시도하고 있는 바와 같이 유엔군사령부의 해체 문제가 국제사회에서 제기될 수 있다. 또한 한미연합사가 해체될 경우 일본에 있는 유엔군사령부 후방기지들을 한국군의 활용할 수 있는 명분이 사라지는 불리한 점도 적지 않다.

한미연합사 해체에 관한 정책 방향

무엇보다 한국은 한미연합사 해체 문제를 북핵문제와 연계시켜 생각할 필요가 있다. 북한이 핵을 가졌다는 것은 한국의 안보에는 너무나 중요한 사항인데, 현재까지 한국은 미국의 핵우산(nuclear umbrella)에 의존하는 것 이외에 유효한 방어책을 지니고 있지 못하다. 북핵이라는 심각한 사안에 효과적으로 대처하는 데 있어서 실질적인 조치를 강구하는 주체는 한미연합사 전투사령부이다. 이러한 사령부가 북한 핵위협에 효과적으로 대응하는 데 필요한 실질적인 계획을 수립하고, 필요한 수단을

확충하며, 상황에 맞도록 정확하게 판단하여 대응하지 않을 경우 억제에 실패할 수 있고, 그러할 경우 한반도는 핵 전장으로 변모할 수 있다. 한미 양국군이 별도의 사령부를 유지하고 있는 상태라면 하나의 사령부로 통합할 것을 심각하게 고려해야 할 정도로 중대한 상황으로서, 이러함에도 합의하였다고 하여 검토 없이 한미연합사 해체를 이행하는 것은 합리적이지 않다.

한국 주도 한미연합지휘체제로의 개편과 관련하여 시급한 사항은 이것은 전시 작전통제권이라는 권한만 이동되는 간단한 일이 아니라 지금까지 전쟁억제와 유사시 승리를 보장하는 핵심적인 임무를 수행해온 한미 양국군의 단일사령부가 해체되는 것임을 국민들이 정확하게 이해하는 일이다. 국민들이 사안의 심각성을 정확히 이해해야 올바른 판단을 내릴 수 있기 때문이다. 우선 학계부터 한미연합사 해체로 인하여 기대되는 이점과 위험을 허심탄회하게 재론할 필요가 있다. 국방부를 비롯한 한국군의 각급 제대와 지휘관들은 한미연합사가 해체될 경우의 군사적 위험과 그것을 감소시키기 위한 노력의 실질성을 정확하게 평가하고, 그 내용을 국민들에게 알려줄 필요가 있다.

<정책제안>

- v 전시 작전통제권 전환과 이로 인한 한미연합사 해체에 대한
 정부 차원의 허심탄회한 토론
 - 동 사안에 관련된 모든 내용에 대한 정확한 이해
 - 동 사안에 대한 미측 의도와 내용 파악 및 분석
 - 미측 제안에 대한 가능한 대안 개발
- v 미측의 제안을 수용하는 방향으로 접근하면서 세부적인 문제 협의
 - 미측 제안의 수용에 따른 한국의 과제 도출
 - 한미 양국군이 공동으로 노력해야할 과제 협의
- v 북한 핵문제와 한미연합사 해체 문제의 연계
 - 예 “ 북한 핵문제 해결 때까지 한미연합사 연기”
- * 이를 통하여 핵문제에 대한 북한의 태도 변화 기대
- v 진보인사들을 중심으로 동 사안에 대한 비판 및 반대 여론이
 제기될 가능성 유의 및 대비
 - 관련사항에 대한 적극적인 국민 홍보
 - 대미 자주외교 강화로 반미 감정 차단
- v 서면 장군 및 미 정부와의 적극적 의사소통 노력