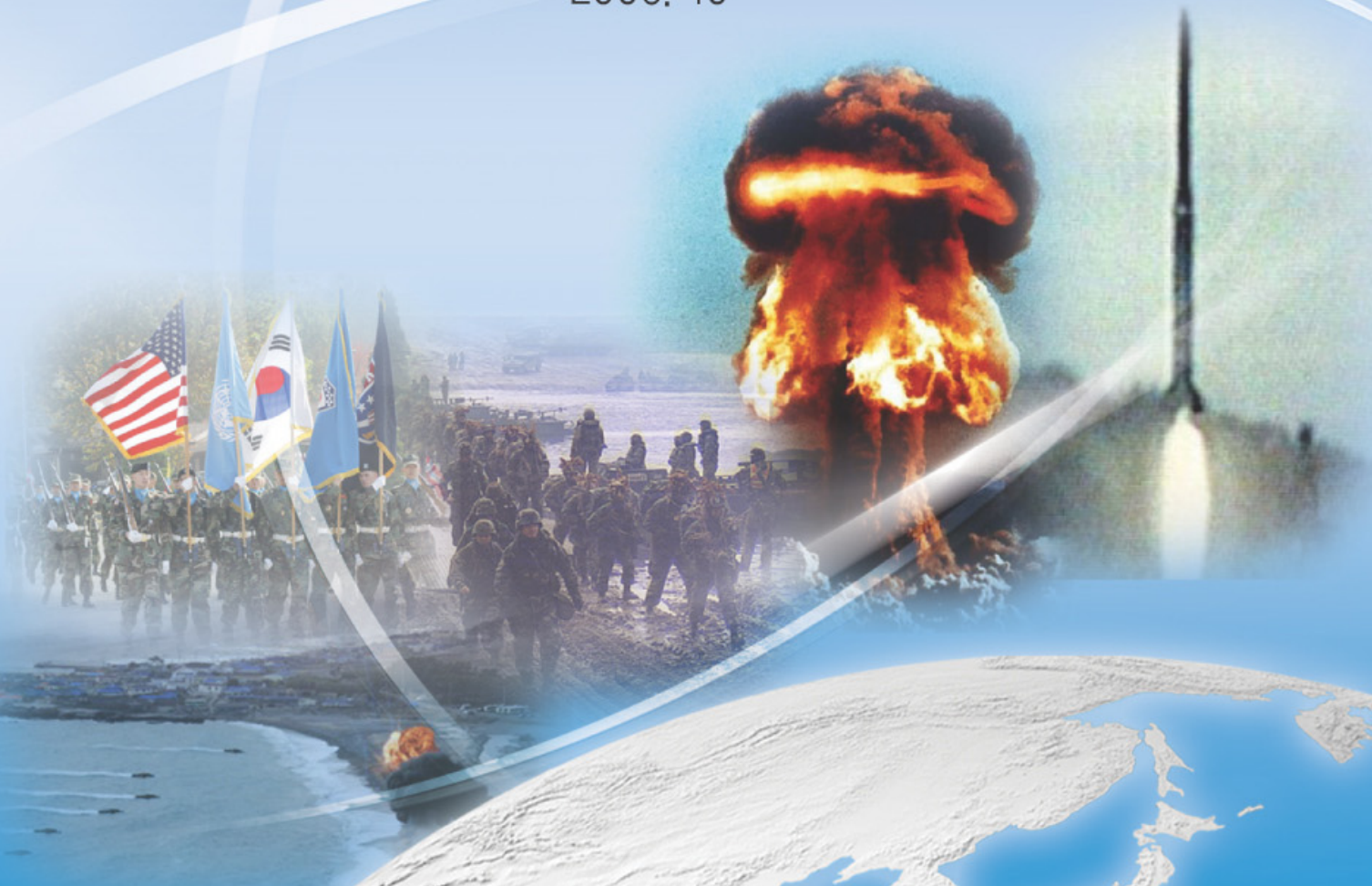


‘생존’ 이냐 ‘자주’냐

- 전시 작전통제권 단독행사, 왜 지금인가? -

2006. 10



국회의원 **공성진**
국방위원 · 정보위원

목 차

1 부

I. 격화되는 전시작전통제권 단독행사 논란	5
II. 전시작전통제권의 본질	7
1. 전시작전통제권 변천과정	7
2. 전시작전통제권, '주권'과 '자존심' vs '생존'	11
III. 전시작전통제권 단독행사 시기에 대한 논란	13
IV. 전시작전통제권 단독행사의 안보적 영향	17
1. 전시작전통제권 단독행사, 감당할 수 있는가?	20
2. 전작권 단독행사 실행 이후 한미 연합방위태세는 확고한가?	30
3. 전시작전통제권 단독행사의 의미를 어떻게 볼 것인가?	31
4. 전시작전통제권 단독행사 논란의 정치적 의도는 없는가?	34
V. 결론 및 정책제언	38
1. 고려사항	39
2. 정책제언	42

2 부

○ 노무현 정권의 위험한 도박	51
○ '전시작전통제권 단독행사 논의중단 촉구 결의안' 제출에 부쳐	54
○ 뉴스한국 10월호	58
○ 사진모음	64

2006년 국정감사에 들어가며 ...

그토록 우려하던 상황이 실재가 되고 말았습니다. 지난 7월 5일 미사일 발사에 이어 우리 국민 모두의 깊은 우려와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 9일, 북한은 기어코 핵실험을 강행하였습니다.



이로써 우리 한반도를 둘러싼 동북아 정세는 한 치 앞을 내다볼 수 없는 위기상황으로 치닫고 있습니다. 도대체 정부는 사태가 이 지경이 될 때까지 무엇을 했는지 개탄스럽습니다. “북한 핵은 자기를 지키기 위한 수단이라고 볼만한 합리적 근거가 있다”는 등 “북한 핵은 공격용이라기보다는 방어용”이라며 오히려 북한의 핵보유를 기정사실화하고 부추긴 것은 아닌지 묻지 않을 수 없습니다.

그러나 현 정권은 이러한 안보상황을 전혀 고려하지 않은 채 한가로운 자주 놀음에 빠져 있습니다. 1950년 한국전쟁 이후 우리 국가안보의 든든한 버팀목으로 자리 잡고 있는 한미연합사령부를 해체하려 하고 있는 것입니다. ‘국방주권’, ‘자주’를 앞세워 전시 작전통제권을 단독행사 하겠다는 것입니다.

미사일이 날아다니고 수십만 아니 수백만 명의 목숨을 앗아갈지도 모르는 핵무기와 시간당 17,000발의 발사능력을 갖춘 북한의 장사정포가 바로 우리의 코앞에 놓여 있는 상황에서 전시작전통제권 단독행사는 절대 있을 수 없습니다.

노무현 대통령은 북핵과 전시작전통제권은 아무런 상관이 없다고 합니다. 국가 보위를 책임질 것을 선서한 대통령의 발언이라고는 도저히 믿어지지 않습니다.

전시작전통제권 단독행사는 주권의 문제가 아닙니다.
우리 민족이 사느냐, 죽느냐 하는 생존과 직결된 문제입니다.

한국전쟁 이후 그 어느 때보다 국가안보상황이 심각한 위기국면을 맞고 있는 현 시점에서 북한을 이롭게 하는 '전시작전통제권 단독행사' 논의는 즉각 중단되어야 합니다.

따라서 현 노무현 정권의 전시작전통제권 단독행사의 숨은 의도를 국민들께 올바르게 알리기 위하여 2006 국정감사 정책자료집의 첫번째 과제로 본 정책자료집을 펴냅니다.

부디 본 정책자료집이 전시작전통제권 단독행사 논의 중단을 이끌어 우리 국가안보를 더욱 튼튼히 하는 계기가 되기를 희망합니다.

아울러 정책자료집 발간에 도움을 주신 세종연구소 이대우 박사님, 국방대학교 최종철 교수님, 항공우주연구원 김윤주 원장님을 비롯한 많은 안보관계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2006. 10. 10

국회의원 공 성 진

PART

I



- I. 격화되는 전시작전통제권 단독행사 논란
- II. 전시작전통제권의 본질
- III. 전시작전통제권 단독행사 시기에 대한 논란
- IV. 전시작전통제권 단독행사의 안보적 영향
- V. 결론 및 정책제언

전시작전통제권 단독행사의 안보적 영향

I. 격화되는 전시작전통제권 단독행사 논란

유난히 더웠던 지난 여름 우리 사회는 때아닌 전시작전통제권(이하 전작권) 단독행사 문제를 둘러싼 안보논쟁으로 크나큰 열병을 앓았다. 예의 노무현 정권 특유의 편가르기 싸움이 다시 시작된 것이다.

이러한 논란은 전작권 단독행사가 과연 '주권'의 문제인가, 현 안보상황·경제를 고려할 때 우리가 과연 감당할 수 있는가라는 주제로 이어졌다.

참여정부가 강조하고 있는 '자주군대' 개념의 핵심은 전시작전통제권 환수(단독행사) 및 군사적 대미 의존도 탈피를 의미한다. 좋게 해석하면 한미간의 포괄적이고 역동적인 동시에 호혜적인 동맹관계를 지향하되, 한국의 자위적 방위역량 구축을 통해 한국 안보의 자주화를 앞당기자는 것이다. 이러한 논리는 남북관계 개선으로 인해 한반도에서 제2의 한국전쟁이 발생하지는 않을 것이라는 환상에 근거하고 있다. 또한 기본적으로 한국의 위상이 한국방위의 한국화에 충분하다고 믿는 어리석음에 기초하고 있다.

그 결과 전시작통권 단독행사가 한국의 자주방위를 상징한다는 명분론을 강조하고 있으며, 대미의존을 탈피하여 한국군의 균형발전을 통한 체질개선이라는 실리도 챙길 수 있다는 주장을 펴고 있다.

한편 미국은 '주권국가인 한국이 결정하면 반환한다'는 입장을 일관되게 견지하고 있으나, 최근에는 오히려 '속도와 조건,' '긴밀한 협조' 등을 강조하면서 조심스러운 입장을 보이고 있다. 미국이 전작권에 애착을 갖는 이유는 이 문제가 한반도 분단 상황에서 기인하는 동북아의 장래 안보상황에 주도적으로 대처할 수 있는 지렛대 성격을 지니고 있기 때문이다. 미국은

전작권을 한국에 이양하는 것이 현행 정전협정 체제의 변화를 수반하는 문제라는 것을 인식하고 있다. 한국전쟁의 법적 당사자인 유엔군과 북한군(중국군)에 의한 정전체제가 지속되는 한, 유엔군을 담당하고 있는 미군이 전시에 전작권을 행사해야 한다는 논리가 유지되어 왔다. 따라서 전작권의 한국 이양은 정전체제 및 주한미군의 지위에 관한 한미 양국간 사전협약이 우선되어야 한다고 강조하고 있다.

이러한 상황에서 전작권 단독행사를 둘러싼 논의가 본격화되자 군 원로들은 전작권 단독행사 논의를 중단할 것을 요구했고, 이에 대해 윤광웅 국방부 장관은 '오래전에 군 생활이나 장관을 지낸 분들이 대체로 우리 군의 발전상을 정확하게 이해하지 못한 가운데 전시 작통권의 단독행사에 대해 상대적으로 염려하거나 반대하는 경향이 있다'고 반박함으로써 논란은 가열되었다. 국방부 장관의 주장에 대해 전직 국방장관 17인은 성명서를 내고 전작권 조기 단독행사 방침에 반대의사를 표명했다. 군 원로들이 국방 현안에 대해 집단성명을 발표한 것은 58년간의 군 역사상 처음 있는 일이다.

이어 전직 경찰총수와 외교관들의 반대성명 그리고 700여명의 지식인 선언이 계속됐고 지금은 범국민 1,000만명 반대서명운동이 전개되고 있다.



노무현 대통령은 지난 8월 9일 한 국내언론과의 회견에서 한국군의 전시 작전통제권 단독행사 시기와 관련하여 '지금 환수되더라도 전작권을 행사할 수 있다'고 언급하여 논란에 더욱 불을 붙였다. 서울 용산과 광화문 등 도심에서 전시작전통제권 단독행사에 대한 찬·반집회가 잇따라 열렸다. 노무

현 대통령은 광복절 기념사에서 다시한번 전작권 단독행사 의지를 분명히 하면서, '작전통제권이야말로 자주국방의 핵심이요, 자주국방이야말로 주권 국가의 꽃'이라며 국민을 호도했다.

한국 국민으로서 전작권 단독행사를 근본적으로 반대하는 사람은 많지 않을 것이다. 한국이 주권국가로서 우리의 군에 대한 작전통제권을 갖는 것은 당연한 일이다. 그렇기 때문에 전작권 단독행사는 언젠가는 이뤄져야 할 일이다. 그러나 전작권 단독행사는 북한의 군사적 위협과 미국의 군사전략 변화, 한반도 주변의 안보상황을 면밀히 헤아려 그 적절한 시기와 방법을 조정하는 것이 필수적이다. 여기에는 물론 우리 군의 독자적인 전력증강 계획 등이 신중히 고려되어야 한다.

따라서 전작권 단독행사는 한국의 안보는 물론 한미관계에도 큰 영향을 미칠 중요한 사안인 만큼 그 여건과 파장을 고려하여 신중히 결정할 사항이다. 이 글에서는 전작권 단독행사가 한국의 안보에 미치는 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 전시작전통제권의 본질

1. 전시작전통제권 변천 과정

한국군에 대한 '작전지휘권'이 유엔군사령관에게 이양된 것은 한국전쟁이 한창이던 1950년의 일이다. 한국전쟁 발발 후, 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 맥아더 유엔군 사령관에게 보낸 공한(public letter)에서 한국의 육·해·공군의 지휘권(Command Authority)을 맥아더 장군 또는 맥아더 장군이 위임한 기타 사령관에게 이양(assign)한다고 밝힘으로써 작전지휘권의 일부인 한국군에



주간조선 2006년 7월 19일

대한 전시(평시)작전통제권이 유엔 사령부에 귀속되었다. 여기서 작전지휘권은 정보 및 작전의 전반사항을 관할하는 개념이고, 작전통제권은 정보를 포함한 작전분야 중에서 전투작전과 전투편성에 국한된 개념이다. 따라서 소요통제 및 훈련연습에 관한 작전지휘권은 한국군에게 있는 것이다.

이렇게 이양된 작전지휘권(Operational Command)은 1954년 11월 17일 발효된 한미상호방위조약과 그 후 개정된 한미 합의의사록(合意議事錄)에는 작전통제권(Operational Control)이라는 용어로 변경되었고, 유엔군사령부에 한국군의 작전통제권이 귀속되었다.

〈 한국군 작전지휘권 이양 과정 〉

구 분	내 용	비 고
1950. 7. 7	유엔안보리, 유엔군사령부 설치 결의안	미국이 작성, 영국과 프랑스가 제안
1950. 7. 13	미 제8군사령부 대구에 사령부 설치	주한 미지상군 지휘
1950. 7. 14	한국 육군본부 대구로 이동 임무개시	한·미 합동회의 개최
1950. 7. 14	이승만 대통령 국군작전지휘권 주한 미국대사를 통해 유엔군사령관에게 이양 서신 전달	정일권 총사령관 사전 구두지시
1950. 7. 17	맥아더 미 제8군사령관에게 한국지상군 작전지휘권 재이양	한국 해·공군지휘권 → 미 극동 해·공군사령관에게 재이양
1950. 7. 18	맥아더 주한미군사령부 통해 작전지휘권에 관한 답신 이승만 대통령에게 전달	주한 미국대사 무초를 통해 전달
1950. 7. 25	맥아더 회신이 이승만 대통령 서신 유엔사무총장에게 전달 및 안보리에 제출	

하지만 1960년대 들어와서 작전통제권의 일부가 유엔군으로부터 한국군으로 이양되기 시작했다. 예를 들면, 1961년 5월 16일 이후 한국군 일부 예비사단 및 공수특전사, 헌병대, 수경사 산하 경비단 등에 대한 작전통제권이 한국군에게 이양되었으며, 1968년 1월 21일 북한 무장공비에 의한 청와대

습격사건을 계기로 대간첩 작전의 통제권이 한국군에 이양되었다.

1978년 전략지시 1호에 의거, 미국의 대한국 방위공약이 보다 구체화되었다. 또한 연합작전의 효율성을 제고하기 위해 제도적 장치를 마련하는 차원에서 1978년 11월 7일 한미연합군사령부(연합사)가 창설되었다. 이후 한미연합사령관(주한미군사령관 겸임)이 한국군에 대한 작전통제권을 보유하게 되었지만, 연합사령관이 작전통제권을 행사할 때에는 한국군의 동등한 참여를 보장했다.



그리고 1994년 12월 1일 전략지시 제2호에 의해 평시(정전시)작전통제권이 한국 합참에 이양되었다. 이양 이유는 1992년 12월 1일 한미연합사 부사령관(한국군 대장)을 지상구성군사령관에 겸직·임명하는 등 한국군의 능력신장에 따라 한국군이 떠맡는 안보역할이 점진적으로 증대되어 온 현실이 반영된 것이다. 그러나 미국은 연합권한위임사항(CODA, Combined Delegated Authority)의 제정을 통해 평시작전권에 대한 일부 관여를 보장받았다. 즉 미군은 연합위기관리, 작전계획수립, 연합교리발전, 합동훈련 계획 및 실시, 연합정보관리, C4I 상호운용성 등에는 관여할 수 있다는 것이다.

〈 평시작전통제권 환수 경과(1950~1995) 〉

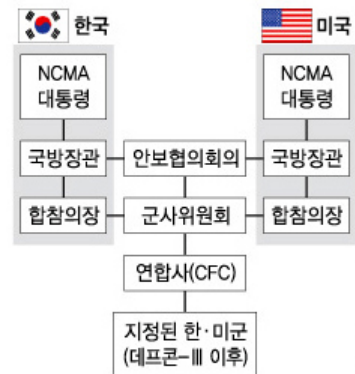
일 자	내 용	작전통제권
1950. 7. 14	1950년 7월 14일 이승만 대통령 맥아더 유엔군 사령관에게 한국군 작전지휘권(Operational Commands Authority)이양 발표	한국군 총사령관
1950. 7. 18	유엔군사령관이 국군 작전지휘권에 대해 공식적으로 권한 행사	유엔군 사령관

일 자	내 용	작전통제권
1954.11. 17	한미합의의사록 의거 한국군 작전통제권이 유엔군 사령부로 이양	유엔군 사령관
1961. 5. 26	1961년 5월 26일 '국가재건최고회의와 유엔군 사령부 간 작전지휘권의 유엔군사령관 복귀에 관한 공동성명'에 의거 작전통제권 유엔사령관에 귀속 (작전통제권, 한국군 일부 부대해제 - 30·33사단, 1공수특전단 등)	유엔군 사령관
1978. 11. 7	1978년 11월 7일 한미연합사 창설로 작전통제권 연합사령관에 귀속	한미 연합사령관
1991. 11. 22	제23차 SCM에서 년위너 2단계 기간인 1993~1995년에 정전시 작전통제권 한국 이양 합의	
1993. 11. 4	1993년 제15차 MCM/25차 SCM에서 정전시 작전통제권을 1994년 12월 1일부로 한국합참의장에게 이양하기로 합의	
1994. 4. 17	1994년 4월 7일 연합사 기획참모부장과 합참작전기획부장간 평시작전통제권 환수 기본 합의사항 합의 (1994.9.23 서명)	
1994. 11. 30	1994년 11월 30일 한승주 외무장관과 레이니(James Thomas Laney) 주한미대사간 '평시작전 통제권 환수 관련 교환각서' 체결	
1994. 12. 1	평시작전통제권 한국 합참의장에게 이양	한국 합참의장
1995. 3. 23	1995년 3월 23일 합참 작전기획본부장과 연합사 작전참모부장간 '유엔사/연합사와 한국 합참간 평시작전통제권 전환에 따른 합의각서' 서명	

이렇듯 한국군에 대한 전·평시작전통제권은 한국전쟁 당시 유엔군 사령관에게 위임되었다가 점진적으로 한국군에 이양되고 있는 모습을 보이고 있다. 이는 일부의 주장, 즉 '주권침해' 및 '불평등 동맹의 전형'이라는 주장과는 달리, 한미 지휘관계 역시 한국의 국력신장과 동맹관계 변화에 따라

점진적으로 진화되고 있음을 반증하는 것이다. 게다가 전시작전통제권은 연합사령관이 자의로 행사하는 것이 아니라 대통령을 정점으로 하는 양국의 국가통수 및 군사지휘기구의 위임을 받아 양국 합참의장이 참여하는 한미군사위원회(MC)의 위임을 받아 수행한다. 따라서 전시작전통제권 '환수'라는 표현은 실상 잘못된 것이고 한국측 '단독 행사'라는 것이 올바른 표현이라 할 수 있다.

〈현재의 한·미 지휘체계〉



세계일보 2006년 8월 18일

2. 전시작전통제권, ‘주권’과 ‘자존심’ vs ‘생존’

전시작전통제권 조기 단독행사를 주장하는 논거는 전쟁과 같이 국가존망이 걸린 중요한 문제를 다른 나라의 손에 맡겨둘 수 없다는 당위성에서 비롯된다. 즉 전시에 주권국가로서 우리 군대에 대해 아무런 권한도 없다는 것은 어불성설이며, 한국군에 대한 작전통제를 외국 지휘관이 행사한다는 것은 국가주권에 대한 심각한 침해라는 것이다. 하지만 이러한 주장은 앞에서 언급한 바와 같이 지휘권(Command)과 작전통제(Operational Control)의 차이를 호도한 것이다. 예를 들면 한국 국민들 상당수는 한미연합사령관인 미군사령관이 한국군에 대한 전시작전통제권을 갖고 있기 때문에 전시에 한국 대통령이 한국군에 대한 지휘권이 없다거나, 한국에서 미군이 모든 것을 마음대로 한다는 심각한 오해를 갖고 있다.

작전통제는 특정임무를 위해 변경된 지휘계통 하에서 해당 임무를 완수하기 위해 일시적으로 부여된 것으로써 지휘권보다 매우 제한된 권한이다. 앞서 지적한 바와 같이 평시작전통제권은 한국군 합참의장이 갖고 있지만 한·미 양국군의 방어준비태세(데프콘·DEFCON)가 평상시의 데프콘 IV에서 데프콘 III로 격상되면 한미연합사령관(주한미군사령관)에게 넘어가도록 돼 있다. 데프콘 III는 ‘중대하고 불리한 영향을 초래할 수 있는 긴장상태가 전개되거나 군사개입 가능성이 존재하는 상태’를 말한다. 하지만 데프콘 격

상도 한미연합사령관이 마음대로 할 수 있는 것이 아니다. 한미 양국 합참 의장에 건의한 뒤, 양국 대통령의 승인을 받아야 한다. 어느 한쪽 국가의 대통령이 반대하면 데프콘 격상은 이뤄지지 않는다.



중앙일보 2006년 8월 12일

또한 현재의 한미연합지휘체제는 나토(NATO)의 작전통제구조와 대동소이함에도 불구하고, 한국 국민들의 대다수는 아직도 한미연합작전체제가 한국에게 불평등한 구조라고 인식하고 있다. 그래서 한미군사관계가 대등해지려면 한국이 작전통제권을 완전히 환수해야 한다고 생각하는 사람들이 있다. 나토에서도 전시작전통제권을 미군 사령관이 갖고 있지만, 거기서는 이 문제를 국가주권의 침해로 해석하지 않는다. 또한 전작권은 말 그대로 '전시'라는 특수한 상황을 전제하는 것이다. 한반도에서 전쟁이 발발하지 않는 한 그것은 이론상으로만 존재하는 권한에 불과하다.

이런 면을 고려할 때 작전통제권은 주권이나 군 통수권과는 상관없는 지휘권에서 비롯되는 하위개념에 불과하다. 또한 작통권의 본질은 특정 군사임무를 원활히 수행하기 위한, 효율

을 위한 협력에 지나지 않는다. 그런데도 우리 사회에서는 언젠가부터 마치 전작권이 우리의 주권을 부당하게 침해하고 국가주권자의 군 통수권보다 우위에 있는 것처럼 해석하는 오해가 일반적인 시각으로 굳어졌다. 이는 북한이 우리가 군사주권이 없기 때문에 대화당사자로서 인정할 수 없다는 논리의 선전선동이 먹혀든 결과다.

이와 같이 전작권 문제는 본질상 군사협력과 효율의 문제인데 그것이 외교안보 쟁점으로 변질되면서 우리 사회의 분열을 심화시키고, 일각에서는

그에 편승하여 이를 반미감정 고양을 위한 수단으로 삼는 우려할 경향이 나타나고 있다.

Ⅲ. 전시작전통제권 단독행사 시기에 대한 논란

참여정부는 전작권 단독행사 시기를 2012년으로 생각하고 있는 반면 미국은 이보다 3년이 앞선 2009년을 주장하고 있다. 특히 2006년 7월 13일~14일 이들 동안 개최된 제9차 한미 안보정책구상(SPI)회의에서 미국은 전작권 이양시기를 2010년 이전으로 제의하면서, 한미 양국 간에는 이전 시기 2009년이 적절한가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

금년 9월 27일부터 이들 동안 워싱턴에서 열린 제10차 SPI회의에서도 전작권 이양 시기에 대한 합의를 도출해 내지는 못했다. 이 회의에서도 미국은 일관되게 한국이 작전권을 단독행사 할 수 있는 것으로 판단하고 있으며, 2009년 이양을 주장하면서 과도기의 보완전력(bridging capability)을 지원할 것임도 다짐하고 있다.

그러나 미국은 전작권 이양문제가 반미감정을 부추기는 결과를 초래해서는 안 된다는 의지를 간접적으로 표출했다. 미국은 무인정찰기 ‘글로벌 호크’의 대한국 판매를 거부하고 있는 것으로 보도하고 있는 한국 언론에 불편한 심기를 드러내면서, 무인정찰기는 다른 국가에 판매한 전례가 없기 때문에 의회의 승인을 받아야 한다고 강조했다.

리처드 롤리스 미 국방부 부차관은 9월 27일 미 하원 한미동맹 청문회에서 “한국 정부 내 일부 인사가 전작권 이양 문제를 주권 대 동맹의 대립구도로 규정하며 분열을 강조한 것은 불행한 일”이라며 노무현 정부를 비판했다. 하지만 전작권 이양에 대해서는 자연스러운 전개과정으로 정치·군사적으로 그렇게 되어야 할 시기가 온 것으로 평가했다. 아울러 한미동맹과 주한미군은 동북아 안보에 매우 중요한 요소이기 때문에 등한시할 수 없다

고 주장했다. 따라서 미국은 한국군에 '동맹의 생명줄' (life-of-alliance capability) 능력인 공군 및 전략, 정보능력 등을 계속 지원할 것임을 밝혔다. 한편 같은 청문회에 참석한 벨 주한미군 사령관은 앞으로 낮은 위험 부담을 안고 전작권 이양을 완수할 수 있을 것으로 평가했으며, 2009년이란 시한은 야심적일 수는 있으나 이를 수 있는 목표임을 강조했다.

특히 롤리스 부차관은 방위비분담 문제도 한미간의 쟁점인 것도 숨기지 않으면서, 한국의 방위비분담 지원이 반드시 강화되어야 하고 미군이 훈련할 수 있는 적절한 시설이 제공되어야 함을 강조했다. 또한 이양 시기를 앞당기는 것도 가능하다는 입장을 되풀이했다.

이 청문회에서 미국은 한국에서 반미감정을 선동하는 그룹이 있음을 지적했다. 사실 미국은 한국의 반미감정에 민감하게 반응하고 있다. 즉 한국에서 반미감정이 고조되는 것이 미국의 국익은 물론 동북아의 안보에도 득이 될 수 없다는 판단 하에 전작권 이양문제도 접근하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 미국은 한국의 국내정치에 휘말리지 않기 위해 적극적으로 전작권 이양에 나서고 있다고 볼 수 있다. 미국은 자칫 전작권 이양 문제를 둘러싸고 반미감정이 고조되지 않을까 우려하고 있다.

이러한 논의가 주한미군 철수로 이어지지 않게 하기 위해 미국은 전작권이 이양되더라도 한국에 대한 미국의 안보공약은 약화되지 않을 것임을 기회가 있을 때마다 강조하고 있다. 다만 시기를 놓고 한국을 압박하려는 모습도 감지된다. 즉 이양시기를 2009년으로 제시하면서 한국군의 군사력 증강을 요구하고 있으며, 방위비 분담 증액도 요구하고 있다.

한편 벨 사령관은 9월 29일 용산기지에서 열린 간담회에서 유엔사령부(이하 유엔사)의 중요성을 강조했다. 그는 대북억지력 유지와 한반도 유사시 병력과 물자를 신속하게 한반도에 전개하고 신속한 승리를 위해서 유엔사는 반드시 필요한 존재라 역설했다. 또한 전작권이 한국군에 이양되면 미군이 한국군을 지원하는 역할을 수행하게 될 것이며 유엔사도 이와 유사한

지원역할을 하게 될 것이라 강조했다. 유엔사의 중요성을 언급한 것은 장기적으로 연합사 해체 후까지를 염두에 둔 발언으로 보이며, 실제로 주일미군의 기지 여러 곳은 유엔사의 후방기지로 분류되어 있다. 즉 미국은 한미연합사가 해체되더라도 유엔사를 통해 한반도에 대한 군사적 영향력을 유지하고, 이를 통해 지역안정을 도모하겠다는 의중을 드러내고 있는 것이다.

전작권 이양과 관련하여, 버웰 벨 주한미군사령관은 한국군이 2009년 전작권을 넘겨받을 수 있다고 밝히면서 '미국의 2009년 이양' 입장을 거듭 확인하였다. 그리고 10월 SCM에서 양국 국방장관이 적절한 시기를 결정할 수 있으나 당장 해결되지 않을 수도 있음을 시사했다. 그러나 여기서 중요한 언급은 '당장 합의할 필요는 없다'는 부분이다. 이는 단순히 단독행사 시기 논의가 순탄치 않을 것이라는 의미 이상을 내포하고 있다고 본다. 벨 사령관은 이양 시기보다는 억지력을 유지하고 북한의 도발 시 신속하게 격퇴하는 능력이 더 중요하다고 주장했다. 이러한 언급이 전작권 이양 시기가 늦어질 수도 있다는 미국의 입장을 시사한 것인지는 아직 판단하기 어렵다.

현재 부시 행정부는 주한미군을 포함한 전 세계 미군 재편계획과 관련, 한국의 요구(전작권 이양)를 수용하는 것이 국익에 부합된다는 판단을 내린 것으로 보인다. 과거에는 주한미군이 철수하면 동아시아 국가 중 미군이 주둔하는 국가는 일본뿐이었다. 이는 일본이 받아들이기 어려운 상황이었으나, 현재 일본은 한국의 역할을 대신할 수 있다는 입장을 보이고 있다. 즉 미군이 반드시 한국에 주둔해야 할 이유가 없어진 것이다. 전작권을 이양하면 주한미군의 움직임은 더욱 자유로워지고(즉, 전략적 유연성에도 부합), 한국의 동의 없이도 미군을 움직이기 용이해진다. 실상 미국이 전작권 이양 시기를 2009년으로 결정한 것은 그것이 미국에게 유리하다는 정책적 판단을 깔고 나온 것일 가능성이 크다. 즉 평택 미군기지의 이전 완료 시기가 2008년 말로 예정되어 있고 부시 2기 행정부의 임기 마지막 해가 2008년임을 감안하면, 미국 입장에서는 평택으로의 이전이 끝나는 시점에 전작권 문제도 동시에 해결되는 것이 효율적이고 럼스펠드가 진두지휘하고 있는 군사변환 프로그램이 되도록이면 부시 임기가 끝나면서 완성되는 것이 낫다

는 생각을 한 것으로 보인다. 또한 한국정부가 원하는 전작권 단독행사가 지연될수록 한국내의 반미감정 강화가 우려되므로 가급적 빨리 반환하고, 그 대신 주한미군의 전략적 유연성을 확보하는 것이 미국에 유리하다고 판단했을 가능성도 있다.

그러나 정작 미국이 전작권 이양을 서두르는 배경에는 동맹보다 끊임없이 '자주'를 강조하는 노무현 정부에 대한 실망감이 크게 배어 있는 것으로 보인다. 한국 정부의 자주 주장이 계속될 경우 2007년 한국 대통령 선거를 앞두고 2002년과 같이 또다시 반미 분위기가 고조될 가능성이 있고, 미국은 이를 원하지 않기 때문에 전작권 이양을 서두른다는 분석이다.



전작권 이양을 둘러싼 논란과 기대 속에 2006년 9월 14일 참여정부 출범 이후 6번째의 한·미 정상회담이 워싱턴에서 개최되었다. 정상회담은 항상 중요한 회담이지만, 이번 정상회담은 북한의 미사일 실험발사 이후 북미관계가 더욱 경색되었고, 전시작전통제권 한국군 단독행사 문제와 FTA 체결 문제로 한국 사회에서 갈등이 증폭되고 있는 상황에서 개최되어 관심이 더욱 집중되었다.



조선일보 2006년 9월 15일

그러나 이번 정상회담 결과는 대북제재 및 전작권 단독행사 시기 등의 민감한 부분에서는 합의를 보지 못한 상태에서 끝났다. 흔한 공동성명도 없이 양국 정상이 언론회동(press availability)만 한 것으로도 회의 상황을 짐작할 수 있다.

전작권과 관련하여 양국 정상은 전작권을 한국군에 이양한다는 원칙에는 합의하였다. 부시 대통령은 전작권 전환이 주한미군의 지속적인 주둔과 미국의 한반도 안보공약 견지 위에서 이루어짐을 강조하였고, 노무현 대통령

은 전작권 전환은 한국군의 능력에 대한 양국의 신뢰를 기초로 해서 주한 미군의 지속주둔 및 유사시 증원 공약에 바탕을 두고 이루어진다는 것을 강조하였다. 특히 양국 정상은 전작권 전환문제가 정치적 문제가 되어서는 안 된다고는 점을 강조하였다. 이는 미국의 입장을 반영한 것으로 분석된다. 즉 앞서 지적했듯이 전작권 전환 문제가 반미감정 증폭으로 이어지게 해서는 안 된다는 것이다.

이번 정상회담을 통해 미국의 대한민국 안보공약을 확인한 것은 다행스러운 일이다. 그러나 한국 안보와 직결된 전작권 이양시기에 대한 구체적인 합의를 도출해 내지는 못하고 ‘적절하게 합의해 나갈 것’이라고만 합의했다. 물론 두고 봐야 할 일이지만, 정상회담에서의 합의는 한국 내에서 반미감정의 확대를 막기 위한 미국의 전략이라 할 수 있다. 전작권 이양과 관련해서는 과거 주한미군 10대 임무 이양에서와 같이 한국의 능력을 평가한 후에 이양시기를 결정한다는 합의를 이끌어 내지는 못했다. 물론 예정대로라면 10월 20~21일 워싱턴에서 열릴 예정인 제38차 한미 연례안보협의회의(SCM)에서 전작권 단독행사 시기에 대한 합의가 이루어질 것이다. 그러나 SCM에서도 합의가 이루어진다는 보장은 없다.

따라서 향후 양국의 실무진 협의에서 시기 및 방법을 놓고 논쟁이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 앞으로 이어질 실무협의에서는 전작권 이양문제가 북핵실험으로 고조된 한국의 안보상황과 연계하여 전면 재검토되어야 할 것이다. 전지작전통제권 문제는 북핵문제의 완전 타결까지는 당분간 논의 자체를 전면 중단하여야 할 것이다.

IV. 전시작전통제권 단독행사의 안보적 영향

한국의 안보와 관련해 볼 때 전작권 단독행사를 둘러싼 논란의 핵심은 결국 전작권 단독행사가 한국의 안보를 얼마나 약화시킬 것인가 하는 점이다. 첫째는 한국이 독자적으로 전작권을 행사할 준비가 되어 있는가 하는 것이

고, 둘째는 전작권 단독행사 후에도 전시증원을 포함한 원활한 연합작전이 가능하겠는가 하는 점이다. 셋째는 작통권 단독행사가 의미하는 것은 무엇이며, 끝으로 참여정부의 정치적 의도에 의해 추진되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심이다. 전작권 단독행사가 한국의 안보에 미치는 영향을 정확히 이해하기 위해서는 우선 전작권 단독행사가 초래할 결과를 예상해볼 필요가 있다.

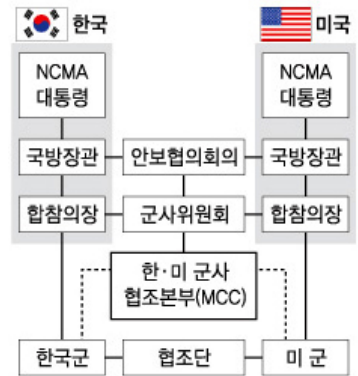
국방부가 지난 8월 17일 국방위에 보고한 전시 전작권 단독행사 로드맵 초안에 의하면 신 한미동맹 군사구조는 ‘공동방위체제’를 근간으로 하고 있다. 공동방위체제는 한국군과 미군으로 구성된 연합사령부가 해체되고 합참과 주한미군사령부가 각각 역할을 수행하는 독자사령부를 창설, 군사구조를 이원화하겠다는 것이다. 한국의 합동군사령부와 미국의 주한미군사령부가 각각 독자사령부 역할로 전환되면 한반도라는 한 지붕 아래 1개이던 사령부가 2개의 사령부로 분화된다.

전시작전통제권 환수 로드맵의 핵심내용		
주요 내용	성격	내용
한미 공동방위체제	1978년 한미연합사 창설 이후 유지해 온 '한미연합방위체제'를 '한미 공동방위체제'로 전환	한국 합동참모본부가 한반도 전시작전 주도 미군은 합참을 지원
한미연례안보협의회(SCM) 및 한미군사위원회(MC) 유지	고위급 군사협의 채널	
전쟁시 협조본부(가칭) 창설	신한미 공동방위체제의 핵심기구, 한미 독자 사령부의 긴밀한 협조 유지	산하 10여 개 상설 비상설 기구 설치 위기관리, 공동계획 작성, 공동 군사훈련 등 협력
미군의 정보자산 및 공군력 협력체제 유지	주한미군의 대북 감시자산, 공군력 계속 지원	KH-12 정찰위성, U-2 고공정찰기, 공중조기경보기, F-16 전투기, 아파치 롭보 공격헬기 지원
한미 군사구조 이행 추진단 설치	한미 군사구조의 전환 계획을 수립하고 추진할 기구	군사구조 전환 추진 절차 수립 및 추진 전시 미군 지원전력 소요 파악 및 지원방법 구체화
전시작전권 환수 시기	한국 2012년, 미국 2009년	한국: 안보상황과 독자적 작전 수행능력, 필수전력 도입 고려 미국: 미군기지 경기 평택 이전 및 한미연합사 해체 시기와 연계

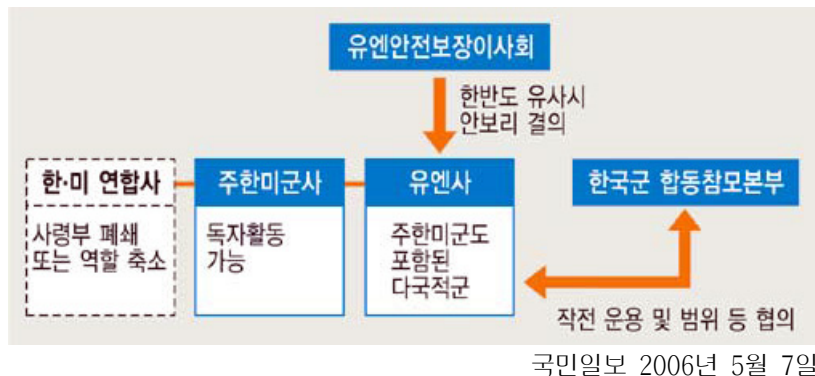
동아닷컴 2006년 8월 18일

두 개의 사령부가 전시 및 유사시에 원활한 공동작전을 펴기 위해서는 상시 의견을 협의 조율하는 협의체가 있어야 한다. 이 같은 협의체가 마련되지 않으면 유사시 공동작전을 펴는데 지장을 초래할 가능성이 크다. 그래서 양측은 '전·평시 작전협조본부'(MCC, 가칭 협조본부)를 뒤 긴밀한 군사작전 협조체계를 갖추기로 했다. 사실상 연합사를 대체할 협조본부에는 작전·전략·군수·기획 등 10여 개의 군사 핵심 분야에 대한 상설·비상설기구를 설치해 정보, 위기관리, 공동계획 작성, 연습 및 훈련, 전시 작전 수행 등을 협력해 나간다는 것이다.

〈새로운 한·미 지휘체계〉



〈전시 작전권 환수 이후 지휘체계 예상도〉



이와 함께 군사구조 변환을 위한 한미 군사구조 이행추진단을 설치 운용키로 한 것도 로드맵의 핵심 내용이다. 이행추진단은 앞으로 동맹 군사구조 전환절차를 수립하고 추진하는 임무를 맡게 된다. 특히 우리 군의 전력증강 계획을 감안해 미 측의 지원요소를 식별하고 지원방법을 구체화하는 것도 이행추진단의 임무다. 한미는 한반도에서 효과적인 대북억제와 전쟁수행 능력이 지속하도록 보장하면서 결정한다는 내용도 로드맵에 담기로 의견을 모은 것으로 알려졌다. 또한 전시 작전권 단독행사 이후에도 정보·공군력 협력 체제를 현재 수준으로 유지한다는 내용도 로드맵에 명시될 예정이다.

1. 전시작전통제권 단독행사, 감당할 수 있는가?

우선 한국이 전작권을 단독행사를 감당할 수 있는가 하는 점을 살펴보자. 윤광웅 국방부 장관은 우리 군이 전작권을 단독 행사할 수 있는 능력을 갖췄다는 점을 강조한 바 있다. 윤 장관은 전작권 단독행사 반대론자들이 우리의 군사력을 미국과 비교하는 것은 잘못된 것이고, 우리의 비교대상은 북한이라고 못 박았다. 국방부 당국자도 국방중기계획이 마무리되는 2011년경에는 감시정찰, 지휘통제, 정밀타격 등 전 분야에서 전작권 단독행사의 기반을 갖추게 된다고 설명했다.

윤 장관의 주장에는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 우리 군이 북한에 비해 재래식 전력 면에서 우세하다는 것은 맞는 말이지만, 과연 그게 전부일지는

■ 남·북 군사력 현황(2004년 12월 현재, 근접 예상치)

		 남한	 북한
육군	병력	55만명	100만명
	군단급	13개 (항직사, 특전사 포함)	19개(포병군단, 미사일지도국, 경보교도지도국 포함)
	사단급	49개	75개
	기동여단	19개	69개(교도 10여개 미포함)
	전차	2300대	3700대
	장갑차	2400대	2100대
	야포	5100문	8700문
	다련장/방사포	200문	4600문
	지대지 유도무기	30기(발사대)	60기(발사대)
해군	병력	6만7000명	6만명
	전투함	120척	430척
	상륙함	10척	260척
	기뢰전함	10척	30척
	지원함	20척	30척
	잠수함(정)	10척	70척
공군	병력	6만4000명	11만명
	전투기	530대	830대
	특수기	70대(해군 항공기 포함)	30대
	지원기	200대	520대
	헬기	690대(육.해.공군 통합)	320대
총 병력(평시)		68만1000명	117만명
예비병력		304만명	770만명(교도대, 노동적위대, 붉은청년군위대 포함)

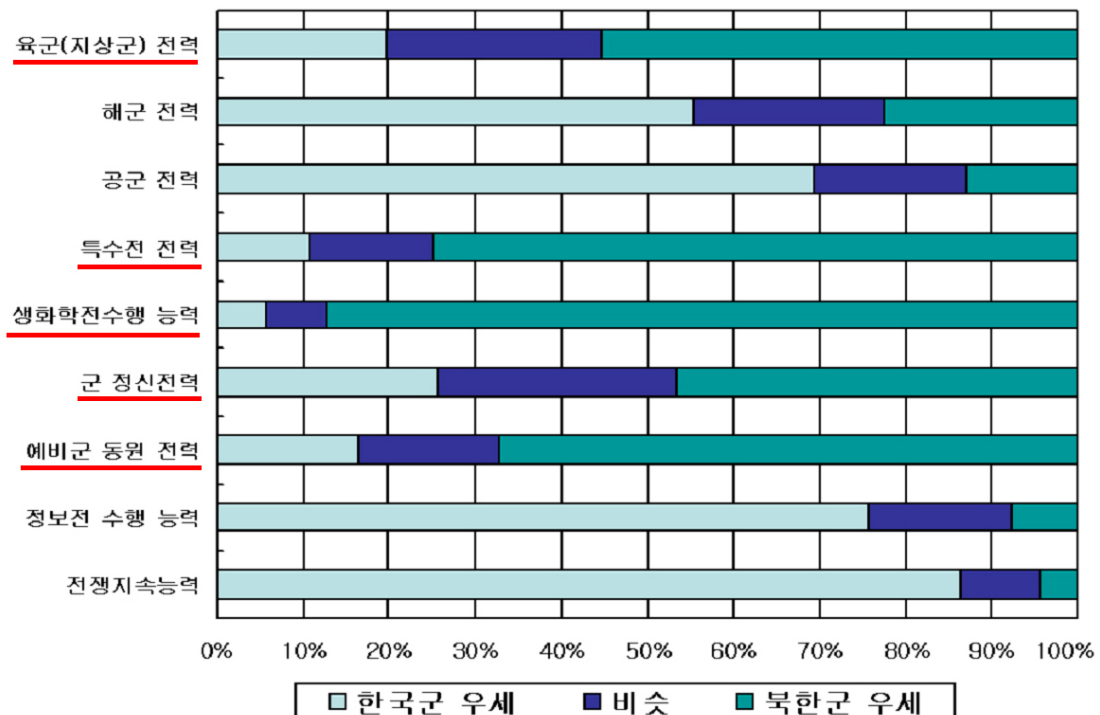
자료: 2004 국방백서

세계일보 2006년 8월 11일

의문이다. 북한은 핵과 미사일 개발을 지속하고 있다. 급기야 지난 9일에는 우리정부와 국제사회의 경고에도 불구하고 핵실험을 강행하였다. 우리는 북한의 대량살상무기에 대한 억지력이 없다. 한국군과 주한미군은 북한에 비해 재래식 전력과 전투지속 능력에서 우세한 반면, 북한은 핵과 미사일 등 대량살상무기에 근거한 억지력에서 우세를 갖고 있어서 한반도의 군사균형이 이뤄져있다. 현재로서는 북한의 핵무기를 비롯한 대량살상무기에 관한

한 한국은 미국의 핵우산에 의존하는 수밖에 없다. 그렇기 때문에 한국이 북한에 비해 우세라고 말하는 것은 핵을 비롯한 대량살상무기를 고려하지 않은 부분적 고찰에 불과하다. 즉 싸워서 이기는 우위와 억제 가능한 우위의 차이를 간과한 것이다.

〈9대 부문별 남북한 군사력 비교(주한미군 제외) 2005년 군간부대상 여론조사〉



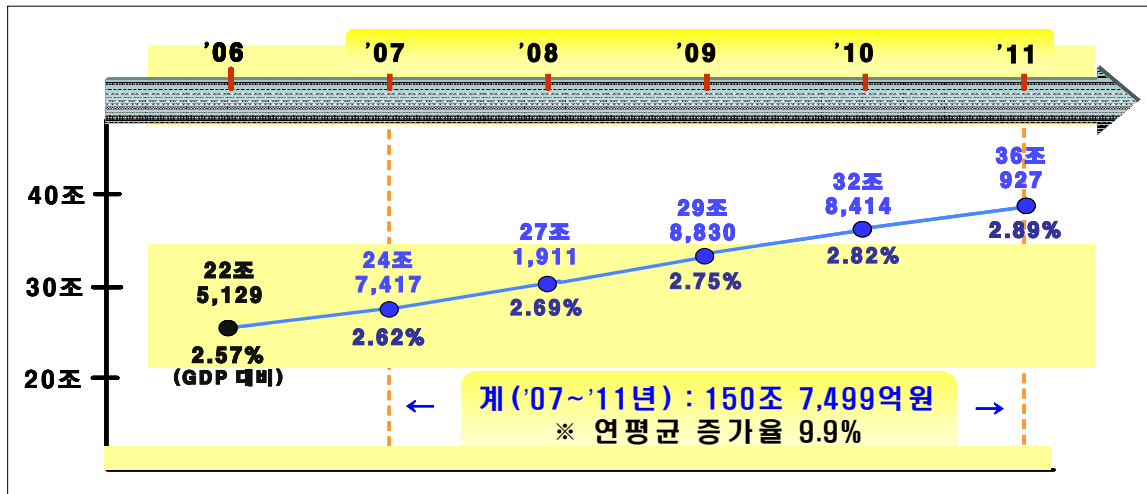
국방대학교 안보문제연구소, <2005 범국민 안보의식 여론조사(군인)>

또한 동북아에서 세력경쟁이 강화되고 미일동맹이 강화되는 추세인데도, 우리가 북한에 비해 우세하다는 사실에 자족하여 한미동맹의 역량을 약화시키는 것이 전략적으로 현명한 것인지를 재고할 필요가 있다. 상당수 전문가들이 주장하듯이 남북한의 경쟁은 이미 남한 쪽으로 기운 것이 현실이다. 그렇다고 해서 우리가 미래지향적 군사력을 보유해야 할 필요성이 없어지는 것은 아니다. 현재 동북아에서 진행되는 암묵적인 패권 경쟁 가능성을 염두에 둘 때, 우리가 지향해야 할 바는 동북아에서의 방위충분성 확보이다. 특히 중국과 일본의 패권경쟁에서 야기될지도 모를 분쟁상황에서 최소한 캐스팅 보트를 던질 수 있을 정도의 무게를 가져야 한다.

한·중·일 삼국의 군사력을 비교해볼 때 한국이 단연 열세이다. 이런 상황에서 한국이 이들을 상대로 양적인 면에서 군사력 경쟁을 벌이는 것은 무의미하며 가능하지도 않다. 그렇기 때문에 한국의 입장에서는 양적인 면이 아니라 질적인 면에서 동북아 국가들에 대한 견제능력을 확보하는 방향으로 노력하는 것이 합리적인 방향이다. 한국은 주변국들에 비해 양적으로는 비교할 수 없더라도 질적인 면에서 상대방에게 치명적 보복을 가할 수 있는 수준의 방위충분성을 추구하는 것이 합리적 대안이다. 즉, 우리가 먼저 남을 공격할 정도는 아니더라도 최소한 적이 우리를 공격할 경우 매우 값비싼 대가를 치르게 되리라는 확신을 줄 수 있을 정도는 되어야 한다. 그래서 작지만 강한 군대가 필요한 것이다. 작지만 유사시에는 치명적인 한방을 날릴 수 있는 국방력 건설이 우리가 나아갈 길이다. 그렇기 때문에 북한만을 비교의 대상으로 삼는 것은 한국의 안보를 위해 치명적 결과를 초래할 수 있다.

둘째, 2012년 전시 작통권 단독행사의 전제는 2011년에 마무리되는 국방중기계획의 성공적 완료이다. 여기서의 관건은 매년 9.9%씩 국방예산 증액이 증액되어야 하는데 그것이 현실적으로 가능하겠는가 하는 점이다. 국가 예산은 하루아침에 대폭 증액이 어려운 것이고, 지금까지의 추세와 현재 한국의 경제상황을 볼 때 그만한 국방예산 증액이 현실적으로 어렵다는 것은 객관적 현실이다. 또한 국방력이란 단순히 장비를 갖춘다고 해결될 문제가 아니고 그것을 운용하는 능력 등 전반적인 준비가 필요하다. 그래서 2012년이 너무 빠른 것 아닌가 하는 우려가 나오는 것이다. 그럼에도 노대통령은 지금 당장이라도 가능하다고 말하고 있고 미국은 2009년을 목표연도로 하고 있다는 점에서 매우 안타까운 일이 아닐 수 없다. 더욱이 북한이 핵실험에 성공했다고 하는 마당에 북핵문제의 완전타결까지는 전작권 단독행사는 그야말로 '그림속의 떡'일 수밖에 없다.

〈 중기계획 연도별 소요자원 〉

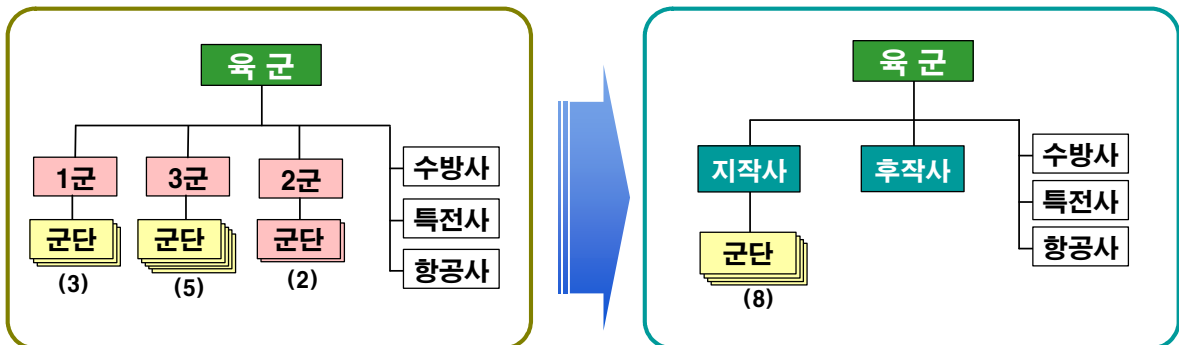


국방부 보도자료 2006년 7월 11일(07~11 국방중기계획)

한편 전시작전통제권 단독행사는 우리 군이 국방개혁 2020에 의해 실질적인 대북 억지력을 확보한다는 것을 전제하고 있다. 국방개혁 2020안의 핵심 내용은 대체로 세 가지 정도로 요약할 수 있다.

첫째는 군 구조의 대대적 개편이다. 개혁안에 따르면 육군은 1군과 3군을 통합해 지상군작전사령부를 창설하고 2군사령부는 후방작전사령부로 개편된다. 이에 따라 군단이 10개에서 4개로, 사단은 47개에서 23개로 각각 축소될 예정이다. 이러한 구조조정에 따라 2020년까지 육군 17만7천명, 해군 4천명 등 18만1천여 명을 감축해 총병력을 50만 명 수준으로 유지하고 예비군도 300여만 명에서 150여만 명 수준으로 줄어든다.

〈 육군 중기 부대구조 변화 〉

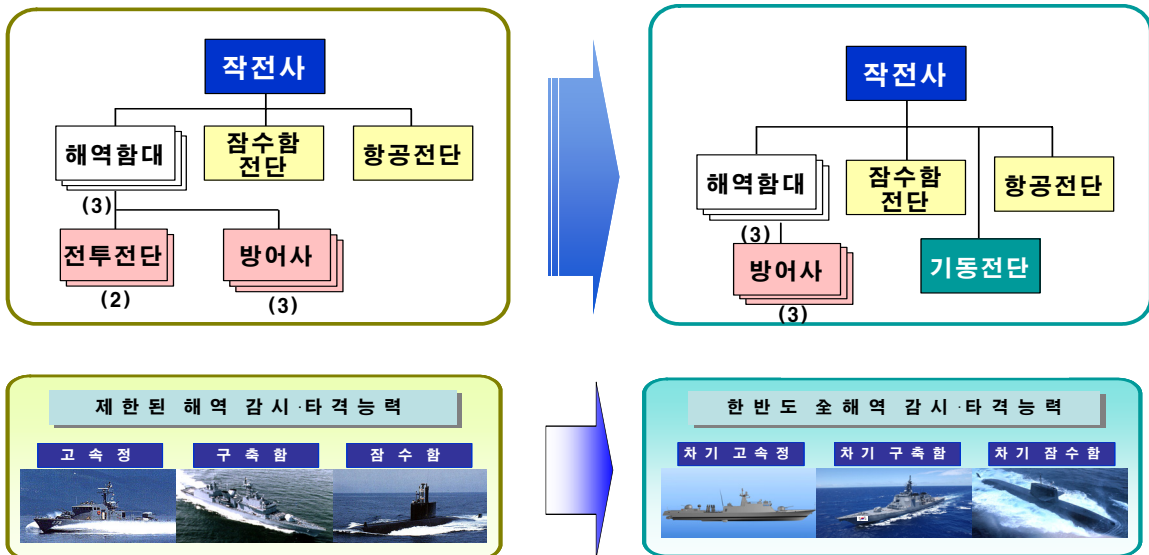


국방부 보도자료 2006년 7월 11일(07~11 국방중기계획)

둘째는 인력관리 및 국방운영의 전반적 개선이다. 우선 2007년부터 합참 의장에 대한 인사청문회가 도입하고 각 군 참모총장과 방위사업청장에 대한 인사청문회는 정부 방침과 연계해 시행하기로 했다. 문민기반 확대 차원에서 2009년까지 국방부 공무원(민간인) 정원을 52%에서 71%로 조정하고 군무원도 2020년까지 현행 3.9%(2만6천870명)에서 6%(3만 명)로 늘리기로 했다. 병력 소요와 병력자원 감소를 고려하여 장기적으로는 모병제를 검토하기로 했다.

셋째는 전투력 강화다. 병력은 줄어도 전력지수는 현재보다 1.7~1.8배 증강된다. 특히 육·해·공 합동작전력 제고를 위해 합참이 강화되는데, 이는 장기적으로 전시작전권 환수나 한미연합체제 변화에 대비해 합참의 전쟁기획·수행능력을 높인다는 취지이다. 육군의 경우는 미국의 미래형 부대인 UEx, UEy와 유사하게 개편되어 작전영역이 현재보다 2~3배 확대되고 차세대 무인정찰기, 차세대 전차와 장갑차, 한국형 공격헬기, K-9 자주포 전력도 집중 강화된다.

〈해군 중기 부대구조 변화〉

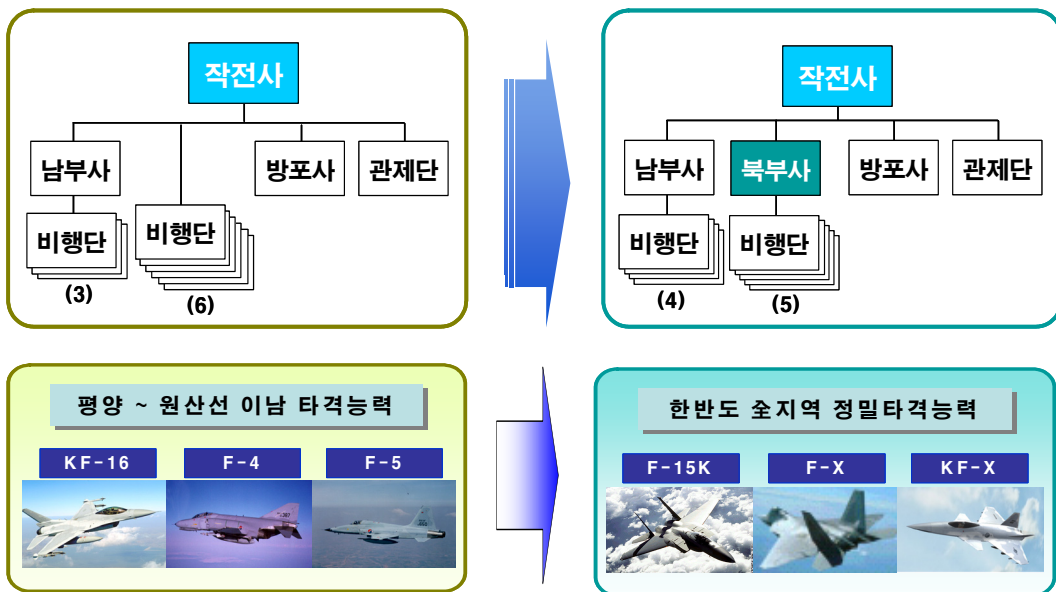


국방부 보도자료 2006년 7월 11일(07~11 국방중기계획)

해군은 잠수함 사령부와 기동전단을 창설하여 작전범위를 광역화한다. 공군은 현재 500대 수준인 전투기를 420대로 줄이는 대신 F-15K와 조기경보

통제기 및 공중급유기를 도입하여 전투력을 크게 향상시켜 한반도 전역을 작전범위에 넣는다는 계획이다. 여기에 더하여 독자적인 정찰위성을 쏘아 올려 이를 중고도급 무인정찰기 및 공중조기경보기와 연동시켜 네트워크중심전쟁 체제를 구축한다는 것이다.

〈 공군 중기 부대구조 변화 〉



국방부 보도자료 2006년 7월 11일(07~11 국방중기계획)

이러한 변화는 국방개혁안이 성공적으로 마무리되는 2020년을 상정한 변화이다. 국방개혁은 3단계로 이뤄질 예정이다. 1단계('06~'10)는 개혁 본격화 단계이다. 2단계('11~'15)는 개혁 심화 단계이다. 마지막으로 3단계('16~'20)는 개혁 완성 단계이다. 이러한 일정에 비추어 볼 때, 전작권의 단독행사가 실현될 예정인 2009년은 국방개혁이 막 본격적인 궤도에 진입하는 시기에 불과하다. 그렇기 때문에 2009년에 전시작통권을 단독행사하게 될 경우 국방개혁이 달성하고자 하는 대북 억지력 확보는 상당 부분 미완성이라고 보는 것이 타당하다.

국방개혁 2020안을 실행에 옮기기 위한 국방중기계획 또한 현재 추세로 보면 대북 억지력 확보라는 목표를 제대로 완수될 수 있을지 의문이다. 2007년부터 2011년까지 시행하는 국방중기계획에는 1조6천억 원으로 공중

조기경보기(AWACS) 4대와 3조원으로 이지스(Aegis)함 3척을 구입하게 된다. 물론 1,500억 원을 들여 무인정찰기 글로벌호크도 도입할 예정이다. 문제는 이러한 첨단장비를 도입했다고 해도 그것이 곧바로 우리 것이 되느냐 하는 의문이다. 즉 한국군이 이러한 장비들을 효율적으로 운용할 수 있는가에 의문이다. 총을 가졌다고 해서 모든 병사가 적에게 명중시킬 수는 없는 것이다. 충분한 훈련이 있는 후에야 가능한 일이다. 같은 맥락에서 상기 첨단장비를 구입했다고 해서 북한에 대한 정보를 100% 확보하는 것은 아니다. 확보한 정보, 즉 이들이 찍은 사진을 해독할 수 있는 능력은 하루아침에 확보될 수 없고, 이지스함이 탐지한 정보를 분석하는 것도 많은 경험을 필요로 한다. 미국이 주장하는 전작권 이양시기(2009년)까지는 이러한 장비들이 도입되지도 않을 것이며, 참여정부가 주장하는 2012년에도 첨단장비 능력이 갖추어질 것이라는 확신이 없는 상태에서 전작권 이양을 추진하는 것은 문제가 있다고 판단된다. 적어도 2015년 이후에야 한국군이 첨단장비를 운용할 능력이 생길 것으로 판단된다. 또한 15억 달러 규모의 패트리엇 미사일 도입이 북한의 핵과 600기가 넘는 미사일에 효과적으로 대처할 수 있을지도 의문이다.



최근 보도에 의하면 백악관과 국방부는 한국은 지휘통제자동화체계(C4I) 등 군사기능면에서 아직 전작권을 단독행사할 능력이 없다는 결론에 도달한 것으로 알려지고 있다. 또한 전직 주한미군 사령관인 리스카시는 지휘권이 미국에 있는 것이 대북 억지에 도움을 줄 수 있다는 입장을 피력했다. 특히 브루스 벡톨(Bruce Bechtol) 해병대 지휘참모대학 교수는 북한의 스킨드미사일(600여기), 개량형 미사일 및 장사정포 때문에 아직 전작권을 한국이 단독으로 행사하기는 어려울 것으로 판단하고 있으며, 최소한 5~7년 준비를 해야 한국군이 전작권을 단독행사 할 수 있을 것으로 분석했다. 더 나아가 벡톨 교수는 적절한 훈련시설이 제공되지 않으면 주한미군 추가 감축도 있을 수 있음을 시사했다. 이와 관련해 김영희 중앙일보 대기자는 벡톨

교수의 말을 인용하여 미군은 C4I체계를 하와이 태평양사령부로 이전할지 모른다고 했다. 이렇게 되면 한국군에게는 컴퓨터와 정보가 빠진 C3(지휘, 통제, 통신)만 남을 수도 있음을 강조했다.

한국 국방의 미래를 위해 국방개혁이 필요하다는 데 이의를 제기할 국민은 많지 않을 것이다. 21세기의 격변하는 안보환경에서 기능할 수 있는 첨단미래군을 배양하려면 국방개혁은 필수적이다. 무엇보다도 한반도 내부 및 한반도를 둘러싼 외부의 급격한 안보상황 변화에 순리적으로 안보역량을 확보한다는 의미에서 국방개혁은 반드시 필요하다. 더욱이 지난 반세기동안 한국안보의 일익을 담당해온 주한미군이 21세기형 군 변환을 추진하고 전 시작전통제권 단독행사로 한미연합사 체제가 해체되는 추세에 비추어 우리군의 자체적인 개혁 및 보완노력이 반드시 필요하다.

국방개혁이 성공하기 위해서는 첫째, 국방개혁안에 병력감축에 따른 전력약화를 보완할 명확한 청사진이 함께 제시되어야 한다. 무엇보다도 117만 명에 달하는 북한군 병력을 고려할 때 북한군 병력감축이 없는 상황에서 우리만 먼저 대규모로 병력을 줄이는 것은 위험하다. 남북한 병력의 현격한 격차는 약간의 질적 우세만으로는 극복하기 어렵다. 때문에 양적 열세를 상쇄할 수 있을 정도의 전력증강과 병행하여 병력을 감축하는 것이 합리적이고 안전한 순서이다. 더 나아가 우리의 병력감축을 그에 상응하는 북한군의 균형감축으로 연결시키려는 전략적 고려가 부족한 점이 아쉽다. 우리의 병력감축에 대해 북한은 어떻게 반응할지, 그리고 북한에게도 동일한 수준의 감축을 요구할 카드로 활용할 방안은 없는지 연구가 필요하다.

둘째, 현실성 있는 재원확보 방안이 마련되어야 한다. 현재처럼 GDP 3%를 밑도는 수준의 투자로는 국방개혁안을 실현할 수 없다. 국방부 추산에 따르면 군 병력 감축에 따른 전력증강과 무기체계 현대화에 272조원이 필요하고 군부대 운영유지비를 합쳐 2020년까지 총 621조원의 국방예산이 소요된다고 한다. 병력수를 50만으로 줄여도 절약되는 돈은 10조원에 불과하다. 나머지 재원은 어디서 어떻게 조달할 것인가가 문제다. 윤광웅 국방부



장관은 국방개혁안을 발표하면서 소요 재원 확보방안에 관해 2015년까지 국방비 증가율이 매년 11%가 돼야 개혁이 성공할 수 있을 것이라고 말한 바 있다. 그러나 참여정부가 공약으로 내건 각종 대형 국책사업만 해도 행정도시 건설, 대북 에너지 지원, 농어촌 개발 등 천문학적인 비용이 들 굵직한 사업들이 산적해 있어 국방개혁을 위한 예산 조달이 쉽지 않으리라는 우려가 크다.

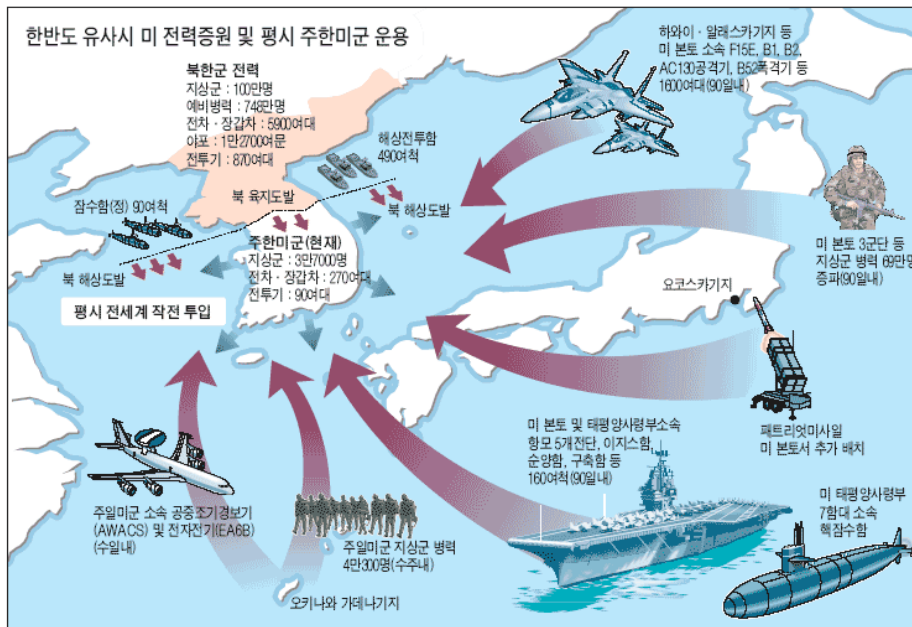
전작권 단독행사가 초래할 정치적, 군사적 비용은 만만찮다. 최근 국방부는 한국국방연구원(KIDA)의 연구결과를 토대로 한반도 유사시 증원되는 미군 전력의 가치가 2,500억 달러(250조원)에 이른다고 밝혔다. 국방부에 따르면 한반도에 전쟁이 일어날 경우 투입되는 미군 전력은 육·해·공군 및 해병대 병력 69만 여명과 합정 160여척으로 구성된 항모전투단, 항공기 2,000여대 등이다. 이들 지원 전력 가치는 총 2,500억 달러에 이른다. 이와 함께 주한미군의 자산 가치는 주요장비 100억 달러, 전시 필수장비 33억 달러, 전쟁비축탄약(WRSA) 67억 달러 등 총 200억 달러(약 20조원)로 추정된다. 국방부는 전작권을 단독행사 하더라도 한미간 합의에 따라 증원전력이 보장될 것이므로 추가로 드는 국방비는 없을 것이라고 주장하면서도 주한미군과 유사시 증원 전력의 가치가 2,700억 달러로 추정된다는 점을 ‘참고 사항’으로 명기했다.

(자료:국방부)

주한미군		증원전력	
주요장비	100억	육·해·공·해병대 69만여명	
전시필수장비	33억	합정 160여척 등 항모전투단	
전시예비탄약, 사전비축장비	67억	항공기 2000여대 등 공중전력	
	200억		2500억
총 2700억			

국민일보 2006년 9월 24일

그러나 국방부가 밝힌 전시 미 증원 전력의 가치는 추산한 시기와 주체에 따라 들쭉날쭉한 실정이다. 국방부 발표는 천용택 전 국방장관이 언론 인터뷰에서 미군 증원전력의 가치를 1,300조원으로 추정한 것과 큰 차이가 있다. 한편 국방부 장관을 역임한 열린우리당 조성태 의원은 증원 전력의 가치를 3,750억 달러로, 한나라당 송영선 의원은 4,105억 달러라고 추산하고



있다. 이러한 차이는 미군의 증원전력 범위를 어디까지 포함시키느냐에 따라 달라질 수밖에 없지만, 중요한 점은 전작권 단독행사가 유사시 한국에 엄청난 추가비용을 부담시키리라는 것은 부인할 수 없는 사실이라는 점이다.

특히 한국정부는 향후 전작권 단독행사에 필요한 첨단장비 구입에 많은 예산을 투입해야 한다. 예를 들면 조기경보기를 앞당겨 도입해야 하고, 북한의 감시를 강화하기 위해 무인정찰기(UAV) 도입도 서둘러야 한다. 특히 우리 정부가 미국으로부터 구입을 원하는 무인정찰기 글로벌호크(Global Hawk)에 대한 미국 의회의 판매 승인이 나지 않은 상태이다. 미 공군에도 2007년에 배치되는 글로벌호크의 대한판매는 어려움이 있을 것으로 예상되며, 그 가격 또한 결정되지 않은 상황이므로 많은 예산이 소요될 것이다. 한마디로 부르는 게 값일 가능성이 높다. 최근 조기경보기 가격협상이 결렬

된 것도 이와 무관하지 않다.

2. 전작권 단독행사 실행 이후 한미 연합방위태세는 확고한가?

윤광웅 국방부장관은 군 원로들과의 모임에서 우리가 전작권을 단독행사해도 주한미군 주둔은 보장되며 우리에게 부족한 조기경보 정보 지원문제는 절대 염려하지 않아도 된다고 강조했다. 그러나 전작권 단독행사 이후에도 주한미군의 주둔과 지원을 보장한다는 주장은 한미관계가 더욱 벌어질 경우에도 타당할까? 지금처럼 한국과 미국이 북한 문제에 있어서 각기 제갈 길로 가는 추세가 지속된다면 한미관계는 현재보다 더 냉각되면 되지 않을까? 전작권 단독행사 후에도 미국의 전시증원이 가능하려면 양국이 동맹에 대한 확고한 신뢰를 공유해야 한다. 문제는 현재의 추세라면 그러한 신뢰는 보장할 길이 없다는 사실이다. 더군다나 미군이 자국군을 타국 사령관의 작전통제하에 둔 전례가 없다는 점을 감안하면 이는 더욱 기대 난망이다.

또한 전작권 단독행사 이후 한·미 연합사령부를 대체할 기구로 소개한 가칭 '전·평시 군사협조본부(MCC)'의 유사시 효율성 여부가 문제가 될 것으로 전망된다. MCC는 한국군 장성 1명과 미국군 장성 1명이 공동의장을 맡아 협의하는 체계로 운영되는데, 과연 이런 수평조직이 긴박한 전시에 신속한 의사결정을 할 수 있겠느냐는 회의론이 제기되고 있는 것이다. 현행 연합사 체제는 양국군이 제도적으로 연합작전을 하도록 묶어놓은 것으로, 양국이 좋든 싫든 의무적으로 합동작전을 할 수밖에 없는 체제이다. 연합사 해체는 그런 의무적 합동작전이 아니라 이제는 양국이 협의하고, 지원과 참여의 수준도 각자 결정하는 체제를 의미한다. 그럴 경우 미래 어떤 사태가 발생할 당시의 한·미간 정치적 관계가 중요하다. 즉 한미관계가 아주 좋고, 서로 신뢰할 수 있다면 연합사 체제에 버금가는 지원이 가능하겠지만, 지금처럼 한국과 미국이 특히 북한 문제를 둘러싸고 각기 제갈길로 가는 상황이 지속된다면 작통권 환수 후 지원 여부는 매우 불투명해진다는 문제

를 외면할 수 없는 것이다.

연합사라는 제도적 장치가 없어진 후, 협조는 말 그대로 협조일 뿐 구속력이 없기 때문에 군사문제를 둘러싸고 한·미간 이견이 생길 경우 심각한 딜레마에 빠지게 될 가능성이 크다. ‘한 지붕 밑에 두 살림을 차리고 긴밀한 협조체제를 엮어 가는’ 이원화된 체제가 전시에 효율성이 크게 떨어지리라는 것은 자명하다. 특히 현대전과 같은 속도전에서 승리하기 위해서는 지휘권이 단일화되어야 하는 것이 상식이다. 미 합참이 발간하는 합동교범(Joint Publication 3-0)에는 전쟁원칙(Principles of War) 아홉 가지가 거론되는데, 그 가운데 하나가 단일지휘체계(Unity of Command)일 정도로 일사불란한 명령체계는 전쟁수행에서 필수불가결한 요건이다. 국방부마저도 MCC에 대해 “연합사에 ‘버금가는’ 핵심기구”라고 표현함으로써 연합사 체제보다는 ‘접착력’이 미치지 못한다는 점을 은연중에 시인하고 있다.

전작권 조기 단독행사가 한국 안보에 미칠 파급효과는 매우 크다. 한미연합사 체제는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 통합·신속·효율성이 세계에서 가장 높은 지휘기구로서 대북 억지력 면에서 갖는 상징성은 너무 크다. 한미연합사는 존재 자체만으로도 북한에 상당한 부담을 주면서 상당한 억지 역할을 하고 있다. 전작권 단독행사는 곧 한미연합사 해체를 의미하며, 그렇게 되면 한미동맹의 상징성이 파괴되면서 연합방위체제는 실질적으로 끝나게 된다. 최악의 경우 북한의 오판으로 인해 한반도의 불안정을 초래할 우려가 있다. 실제 10월 9일의 북한 핵실험도 작금의 전작권 단독행사 논의 움직임과 무관치 않다고 할 수 있다. 이는 매우 중요한 전략적 실수이다. 더 나아가 연합사가 해체되면 전시증원을 전제로 수립된 각종 연합작전계획이 수정되어야 하며, 장기적으로 우리가 통일과정에서 미국의 힘을 빌리고자 한다면 이는 결정적 오류가 될 것이다. 이러한 상황은 한미연합사와 비슷한 체제를 만들기 위해 애쓰는 일본의 경우와 대조적이다.

3. 전시작전통제권 단독행사의 의미를 어떻게 볼 것인가?

전작권 단독행사가 반드시 부정적인 것만은 아니다. 세계10위 경제력에 걸맞는 군사력유지의 당위성, 독자적 능력 확충이라는 면에서 전작권 단독행사 자체를 부정적으로 볼 필요는 없다. 문제는 전작권 단독행사 추진의 본질은 '시기'와 '명분'의 문제가 아니라 '여건'과 '실리'의 문제로 접근해야 함에도 불구하고 현 정부가 전작권 단독행사 문제를 국가와 민족의 존망이 걸린 '생존'의 문제가 아닌 '자주'와 '주권'의 문제로 규정함으로써 한미관계에 불필요한 긴장을 조성하고 국내 여론의 양극화를 조장하고 있다는 점이다.

전작권 단독행사는 자주국방보다는 오히려 '자주화의 종속화'(하영선, "한미정상회담의 역사적 평가," 중앙일보 2006.9.17)를 초래할 가능성이 크다. 전작권 단독행사는 연합방위체제에서 공동방위체제로의 전환을 의미한다. 이러한 전환은 한미연합사라는 굳건한 제도화의 긴밀성을 약화시키므로 한국은 끊임없이 미국의 (한국을 방위하겠다는) 의도를 재확인해야 하는 부담을 안게 됨을 의미한다. 한반도 유사시 한국을 방어하겠다는 미국 행정부의 의도를 어떻게 확인할 것인가? 전작권을 단독행사하게 되었으니 드디어 협력적 자주국방 틀 안에서 안보도 추진하고, 남북관계도 개선할 수 있으리라는 기대는 소박한 꿈에 불과하다. 근세 이후 한반도가 겪은 전쟁들은 지정학적 특성 때문에 대규모의 폭력 대결 형태를 띠었다. 세계대전 성격의 한국전쟁, 지역전쟁 성격의 청일·러일전쟁 등을 겪으면서 배태된 한반도 주변 안보구조는 그 구도에서 크게 변하지 않았다. 전작권 단독행사 후, 앞으로 한반도에서 전쟁이 일어난다면 한국 스스로 방어해야 할 터인데, 연합사를 대체할 공동방위기구가 그러한 기대에 부응할 수 있을지 의문이다.

더욱 심각한 문제는 전작권 단독행사가 결국 주한미군의 전략적 유연성에 날개를 달아준다는 점이다. 전작권 공동행사는 외부위협에 대한 억지책인 동시에 주한미군의 임의 출동을 제어하는 이중적 의미를 지녔으나, 전략적 유연성의 완전확보로 주한미군의 활동 폭이 아무런 제한을 받지 않게 될 가능성이 커졌다. 미국의 입장에서는 될수록 빨리 전작권을 돌려주는 게 불

필요한 반미감정을 피하는 길이라고 생각했을 것이다. 미국은 냉전 종식 이후 세계적 차원에서 미군의 배치와 규모를 조정하는 이른바 해외주둔미군 재배치계획(GPR)을 추진 중이다. 그 취지는 21세기형 위협인 테러와 WMD 등 유동적인 위협에 효과적으로 대비하기 위해 미군을 좀 더 가볍고 기동성이 큰 군대로 바꾸는 것으로서, 그 핵심은 전세계 미군의 전략적 유연성을 강화하는 것이다. 이를 위해 미 국방부는 미군의 체질을 바꾸는 군 변환(transformation)과 함께 동맹국 정책 및 해외기지정책도 조정하는 중이다. 이러한 추세에서 한국도 예외는 아니다. 미 국방부는 주한미군, 특히 2사단이 실제 안보 소요보다 많은 숫자가 필요하지 않은 곳에 주둔하고 있는 형국이고, 그 결과 불필요하게 반미감정의 표적이 되고 있다는 정치적 판단을 하고 있다. 그래서 주한미군 1/3 감축, 용산기지 이전, 오산/평택 재배치를 추진하는 것이라 할 수 있다. 전작권 반환은 주한미군의 전략적 유연성을 강화한다는 GPR 계획의 취지에 맞으면서, 반미감정을 조기에 차단하는 효과가 있을 것이고, 또한 한국군의 능력강화에 필요한 무기수출 효과도 있을 것이라는 다목적 카드의 성격이 강하다.

이는 곧 시간이 흐르면 미국이 먼저 자연스레 주한미군 전략적 유연성과 결부하여 한미연합사 위상 문제를 거론할 수밖에 없고, 그 과정에서 한국군의 전시작전 통제권 문제가 논의될 것임을 의미한다. 미국이 자기네 필요에 의해 이 문제를 먼저 제기했었다면 협상의 주도권은 한국측에 유리하게 조성되었을 것이다. 그러나 한국이 먼저 이 문제를 선불리 꺼냄으로써 결과적으로 미국의 요구는 다 들어주면서도 협상력은 상실하게 되는 전략적 패착으로 이어진 것이 이번 논란의 교훈이다. 이는 우리 패를 상대방에게 미리 보여주고 게임을 하려는 것과 같다. 미국의 입장에서는 ‘울고 싶은데 뺨 때려준 격’이라는 우리 외교당국자의 표현은 이러한 속사정을 정확히 표현한 것이다. 전작권 논란은 한미 양국이 전혀 다른 동기에



서 시작했지만, 역설적으로 미국이 친절하게 한국정부 입장을 대변하며 즐기는 형국으로 전개되고 있다.

4. 전시작전통제권 단독행사 논란의 정치적 의도는 없는가?

버웰 벨 주한미군 사령관은 금년 7월 13일 국회 안보포럼 특강에서 전시작전통제권 단독행사와 관련하여 한국군의 능력 등에 대해 세 가지 질문을 제기한 바 있다. 벨 사령관은 한·미 양국이 작전통제권 이양을 위해 두 나라가 각각 독자 사령부를 구성하는 방안을 검토 중이라고 밝히면서 작전권 이양 후 전쟁 역지력을 유지하고 전쟁에서 승리하는 능력을 확보하기 위해서는 먼저 다음 세 가지 질문에 답해야 한다고 지적했다.



첫째, 한국군이 바라는 전쟁의 최종 목표는 무엇인가? 벨 사령관은 우선 한국은 전쟁이 벌어질 경우 어떤 목표를 위해 싸울 것인가를 물었다. 북한이 남침해오면 휴전선 방어에 목표를 둘 것인지, 아니면 전쟁을 도발해온 북한 정권을 무너뜨리기 위해 반격할 것인지 궁금하다는 얘기다. 전쟁 목표를 공유해야 함께 싸울 수 있을 텐데 대체 한국의 목표가 무엇인지 모르겠다는 것이다. 그는 한미 양측의 북한을 보는 근본적 시각에 대한 의문을 표시하고 있는 것이다.

둘째, 유사시 미국의 군사적 지원, 지상군 지원은 어느 정도여야 하는가? 즉 한국 주도로 자주적으로 안보를 지키겠다는데 그렇다면 미국은 어느 정도 도와주면 되겠느냐는 질문이다. 군사 정보만 지원하면 되는 것인지, 공군·해군만 힘을 보태면 되는 것인지, 지상군도 남아 있어야 하는 것인지 답을 달라는 것이다. 달리 말하면 한국이 스스로 안보를 책임질 군사적 실력을 갖추고 있느냐는 물음이다. 현재 논란 중인 전시작전통제권 단독행사와 관련하여 한국이 독자적인 역지력을 갖추 준비가 되었는가를 되돌아보

게 하는 질문이다.

셋째, 유엔사의 역할이 어떻게 되며 정전협정 유지는 어떻게 되는가? 한미연합사가 해체되면 거기에 기반을 둔 유엔군사령부는 유명무실하게 될 텐데, 그럴 경우 유엔군사령부를 한쪽 당사자로 하는 정전체제의 위상이 모호해진다는 지적이다. 결국 북한과 정전체제를 대체할 평화협정 같은 것을 체결해야 하는데 지금의 남북관계가 그 단계에 와 있느냐는 질문이다.

요컨대 벨 사령관의 질문은 한국정부가 추진하는 전작권 단독행사 등과 같은 사안에서 우리가 얼마나 준비가 되어 있느냐 하는 근본적인 문제를 건드리고 있는 것이다. 길게 보면 그것이 한미동맹과 한국의 방위태세에 어떤 영향을 미칠지는 자명하다. 전작권 단독행사는 결국 한미연합사 해체의 준비과정이고, 연합사 해체 다음 단계는 주한미군의 추가 감축 및 철군 수순이 될 가능성이 크다. 한국이 추진하는 전시작통권 반환이 이뤄지면 현재의 한미연합사령부는 사실상 기능이 없어질 것이라고 미국의 국방관리가 말했다는 보도는 바로 그런 맥락을 지적한 것이다. 래리 닉시 미 의회조사국 선임연구원도 주한 미공군의 사격장 문제와 전략적 유연성에 대한 한국 정부의 거부감 때문에 미국은 2008년 이후 주한 미 공군력을 한반도에서 아예 뺄 가능성이 있다고 지적했다.

이는 아직 한국군이 전시작전통제권을 단독으로 행사하기는 어렵다는 것을 시사한 것으로 볼 수 있으며, 이러한 상황에서 단독행사 추진은 참여정부의 정치적 의도가 있을 가능성을 시사한 것이라 할 수 있다.

참여정부가 전작권 조기 이양을 강행하는 배경에는 상당한 정치적 계산이 깔려 있을 가능성이 크다. 첫째, 전작권 단독행사는 ‘탈미자주(脫美自主)’ 노선의 수순을 밟기 위한 첫 단추일 개연성에 주목해야 한다. 즉, 전작권 이양은 큰 틀에서 386을 중심으로 한 진보세력의 국제정세관, 대미 시각, 철학과 가치관을 반영한 결정으로 그 끝은 탈미자주로 귀착될 가능성이 크다. 만일 이러한 배경에서 전작권 이양이 추진되는 것이라면, 이는 곧 한민족의

장래를 결정할 주요 사안으로서 모든 양심적 민주세력이 적극 대처해야 할 사안이다.

둘째, 전작권 이양은 한반도 평화체제 구축을 위한 사전포석이라는 분석이다. 북한이 전시작통권 문제를 들어 한국군을 '허수아비 군대'로 취급하기 때문에 남북한 평화체제 구축을 위한 대화의 진전이 애로를 겪고 있다고 판단, 북한의 그러한 논리를 차단하기 위해 전작권을 미국으로부터 환수하고, 동등한 입장에서 평화체제 논의를 진전시켜 평화협정을 체결하기 위한 과정의 일환으로 추진한다는 것이다. 노무현 대통령은 지난 2월 17일 올해 첫 국가안전보장회의(NSC)를 열어, 2006년도 안보정책 목표를 '한반도 평화의 제도화'를 올 한 해의 안보정책 목표로 설정했다. 그러한 제도화의 핵심은 한반도 평화체제이고, 평화협정은 이를 상징하는 것이다. 그런데 문제는 만일 북한이 평화협정 체결에 미온적일 경우, 결과적으로 동맹약화라는 북한의 노림수에 빠져드는 것이 아닌가 하는 점이다. 또한 우리가 전시작전통제권이 없어서 북한과 협상을 제대로 못하고 있다는 인식은 북한 주장대로 우리 스스로 '허수아비 군대'임을 자인하는 셈이다. 북한과의 협상을 위해 전작권 단독행사를 추진한다는 논리는 한국정부가 앞장서 북한의 '우리민족끼리' 노선을 따라가는 형국이다. 문제는 그런다고 해서 북한에 대한 우리의 발언권이 강해지리라는 기대는 환상일 뿐이다.

도리어 북한은 우리의 경고에도 불구하고 핵실험을 강행하고 말았다. 앞으로 북한이 요구에 순응하며 충실한 자세를 보여준 한국정부는 더욱 만만한 상대로 여겨져 이후부터는 본격적인 '주한 미군 철수'를 들고 나올 것이다.

셋째는 전작권 단독행사 추진이 차기 대선에서 진보세력 결집을 위한 노림수라는 분석이다. 참여정부는 현 한국사회를 지배하는 정치문화를 '자주' vs '반자주', '민족주의' vs '사대주의', 평화문화와 냉전문화로 구분하고, 현 집권세력을 '자주', '민족주의' 평화세력으로 부각시키는 동시에 평화체제를 구축한다는 명분을 내걸고 북한을 포용하고자 한다. 그들의 입장에서는 현재 평화체제 수립에 최대 장애는 주한미군과 한미동맹이며, 전작권 단독행

사는 탈미를 위한 초석인 동시에 주한미군 철수의 시발점이 될 가능성이 크다. 또한 평화체제 논의를 본격화하는 과정에서 모병제를 전격 제안하게 되면 입대연령의 청년층과 부모 등 880만 명의 유권자가 동요하게 되어 이들의 전폭적인 지지를 얻게 되어 대선에서 유리한 위치를 차지할 수 있다는 치밀한 계산을 깔고 있지 않나 하는 점을 유념할 필요가 있다(강창희 한나라당 최고위원, 연합뉴스 2006.9.12).

전작권 문제와 관련하여 참여정부 실세들의 글들을 보면 이러한 분석은 더욱 명확해진다. 즉 한반도 평화체제로 위장된 남북연방제를 위해 한미연합사를 해체해야 한다는 참여정부 실세들의 주장이 현실화 되고 있음을 간과해서는 안 된다.

일례로 박선원, 서동만, 이종석 박사 등 현 정부에 깊숙이 관여했거나 관여하고 있는 일군의 학자들이 공동 집필한 『한반도평화보고서』(한울, 2002)에 의하면 이들은 한반도 평화체제 구축 로드맵으로 ‘남북정상회담-평화선언-평화협정’을 주장하고 있다. 이들은 한반도 평화체제 구축의 선결과제로 전시작전통제권 ‘환수’, 한반도군축, 군비수입 다변화 등을 제시하고 있다. 특히 전작권 ‘환수’는 대북협상역량을 높이기 위해 필수적인 것으로 간주하고 있다. 즉 전작권이 ‘환수’되어야 북한이 남한을 자주적인 정부로 인정할 것이라는 주장이다.

임종석 열린우리당 의원도 2004년 10월 22일 이와 유사한 내용을 담고 있는 「2+2 평화협정 그 실천적 논의를 위하여」라는 논문을 자신의 웹사이트에 게재하였다. 여기서 임 의원은 ‘전시작전통제권 환수는 대북 협상능력을 제고하고 한반도의 평화와 통일을 군사적으로 담보할 수 있는 능력을 갖추기 위함’이라 주장하고 있다. 또한 ‘냉전시대에 미군의 작전지휘권 행사는 남한과 북한의 무력사용을 억제하는 이중 억제의 역할을 해온 것이 사실이나 민족 내부적으로 평화지향적으로 나아가는 상태에서 전시작전지휘권을 환수하는 것은 자주성의 추구로 볼 수 있다’고 주장했다.

또한, 노무현 대통령이 주위에 일독을 권하기까지 한 동북아시아위원회의 배기찬 실장의 저서 『코리아 다시 생존의 기로에 서다』(위즈덤하우스, 2005)도 유사한 주장을 펼치고 있다. 배기찬 실장은 ‘지상군 등 주한미군의 단계적 철수에 맞춰 양국 간의 동맹관계를 수평적으로 전환시키고 전시작전통제권을 회수해야 한다’고 전제하고 있다. 여기서 한걸음 더 나아가 ‘역동적 중립화를 향한 통일과정은 국가연합과 남북연방의 단계를 거치게 된다. 역동적 중립화와 함께 연방제도 적극 검토할 필요가 있다’고 주장하고 있다.

V. 결론 및 정책제언

현재 참여정부는 당위론에 입각하여 전작권 단독행사를 강하게 밀어붙이다 문제에 부딪혔다. 지난 10월 9일 북한이 핵실험을 강행하기에 이른 것이다. 또한, 한국의 의도와는 달리 미국이 2009년에 전작권을 조기 이양하려는 단호한 의지를 나타내고 있다는 점이다. 한국군의 준비태세가 갖추어지지 않은 상황에서 전작권을 단독행사하게 될 경우 한반도의 안보상황이 악화될 가능성이 높다는 것은 의문의 여지가 없다. 물론 현재 한국군의 전력 이 과거에 비해 많이 향상되었기 때문에 북한의 도발을 방어(격퇴)할 수 있는 능력은 가지고 있다. 하지만 북한의 도발을 억제하기에는 아직 미흡하며 핵 공격에 있어서는 무방비나 다름없다. 따라서 전작권 단독행사가 조기에 이행된다면, 즉 충분한 준비가 없는 상태에서 한국군이 전작권을 단독행사하게 될 경우 북한의 도발은 더욱 빈번해질 것으로 판단된다.

또한 과거의 전작권은 북한의 대남 전면 남침상황만을 상정한 것임에 비해, 현재의 전작권은 북한으로부터 발생할 수 있는 다양한 돌발 상황을 종합적으로 고려해야 하기 때문에 그 성격에는 차이가 있다. 예를 들면, 북한 정권 내부의 동요나 돌발사고, 대량탈북, 정치적 소요, 북한의 대량살상무기 및 테러위협, 대남 국지도발, 한국내 친북반미 세력의 준동 등 다양한 정치군사적 변수에 대비하기 위해서는 양국간의 유기적인 정보교환과 종합적인

군사대비태세가 구축되어야 한다. 하지만 아직은 한미간의 종합적인 군사대비태세는 완성되었다고 하기는 이른 것으로 판단된다.

게다가 10월 9일 북한이 핵실험을 강행한 상황에서 북한 핵문제가 새로운, 또는 더욱 심각한 동북아 안보위협으로 다가오고 있다. 따라서 한미간의 현행 연합방위체제를 근본적으로 바꿀 가능성이 높은 전작권 단독행사 문제는 논의를 즉각 중단하여야 한다. 물론 전작권의 한국군 단독행사가 이미 기정사실화된 상황에서 이 문제를 전면적으로 재검토하기는 어려운 상황이지만, 전작권 단독행사의 시기 조절은 필수적이라 할 수 있다. 적어도 전작권 단독행사는 한미간의 신뢰가 완전히 회복되어 양국간의 전략목표에 대한 합의가 이루어지고, 동시에 북한 핵문제가 해결된 이후로 조정되는 것이 바람직하다.

1. 고려 사항

결론적으로 한국의 입장에서는 전시작전통제권 환수와 관련하여 다음 세 가지를 염두에 둘 필요가 있다.

첫째, 전시작전통제권 단독행사는 인위적 시한을 설정하고 밀어붙일 일이 아니다. 전작권 단독행사는 한국군의 역량이 향상되어 여건이 마련되면 자연스럽게 이루어질 일인데, 굳이 부작용을 무릅쓰고 정해진 기간 내에 강행해야 할 이유가 없다. 전작권을 한국측이 단독으로 행사하게 되면 한미연합사 존립의 근거가 없어지고, 미군의 전시증원을 전제로 수립된 각종 연합작계가 수정되어야 하며, 한국군의 감시·정찰장비 수준이 지금보다 최소한 2~3배 가량 향상되어야 한다는 것이 일반적인 평가이다. 때문에 2010년 이전에 한국측이 전작권을 단독 행사하기는 어렵다는 것인데, 문제는 왜 이 시점에서 전작권 단독행사 문제가 불거졌는가 하는 점이다. 더군다나 한미관계의 기본적 신뢰가 과거에 비해 약화된 상태에서 정치적 동기로 이 문제를 밀어붙이는 것은 현명한 정책이 아니다.

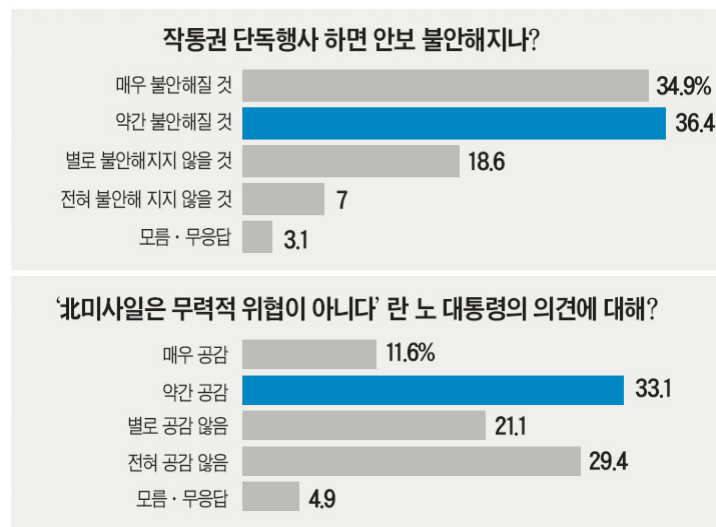
둘째, 앞서 지적했듯이 북한 핵문제가 새로운 국면에 접어들고 있다. 미국의 대북 경제제재에 불만을 품은 북한이 지난 7월 미사일 실험발사를 강행한데 이어 10월 9일 핵실험을 하기에 까지 이르렀다. 즉 북한은 도발의 수위를 점차적으로 높여가고 있다. 그 결과 북한의 핵 및 미사일 문제는 우리에게만 위협을 가하는 것이 아니고 동북아, 나아가 전 세계에 위협이 되고 있다. 지난 10월 7일 유엔 안전보장이사회는 이례적으로 신속하게 북한의 핵실험 계획에 대해 강력히 경고하는 의장성명을 발표했다. UN 안전보장이사회가 이처럼 신속히 움직인 것은 북한의 핵실험이 몰고 올 국제적인 파장을 잘 알고 있기 때문이다. 핵실험 이후에는 더욱 강력한 제재조치가 예상되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 전작권 단독행사가 실행에 옮겨질 경우 북한의 오판을 부추길 가능성이 높다고 판단된다. 따라서 전작권 단독행사 시기는 북핵문제가 완전타결되고 한반도 및 동북아의 안보상황이 개선된 이후가 되는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 전작권 환수문제는 군사문제가 지나치게 외교쟁점으로 비화한 사안이다. 최근 노무현 대통령을 비롯해 통일부장관의 미국과의 외교마찰을 부를 가능성이 있는 발언들은 하등의 도움이 되지 못한다. 감정적으로는 할 말 다하면 시원하기는 하겠지만 국익을 책임진 사람들로서는 할 말과 못할 말을 가리는 혜안이 필요하다. 동맹 조정과정에서 이견과 불만이 있으면 공개적으로 떠들기보다는 조용히 처리하는 것이 효과적이다. 워싱턴 한미정상 회담에서 전작권 문제가 '정치쟁점화'되어서는 안 된다는 양 정상의 언급은 불필요한 외교마찰을 우려한 발언이다. 즉 전작권 문제가 한국의 국내정치 재료로 활용되는 것을 막는 동시에 그것이 반미감정으로 되돌아올 가능성을 미리 차단하려는 것이다.

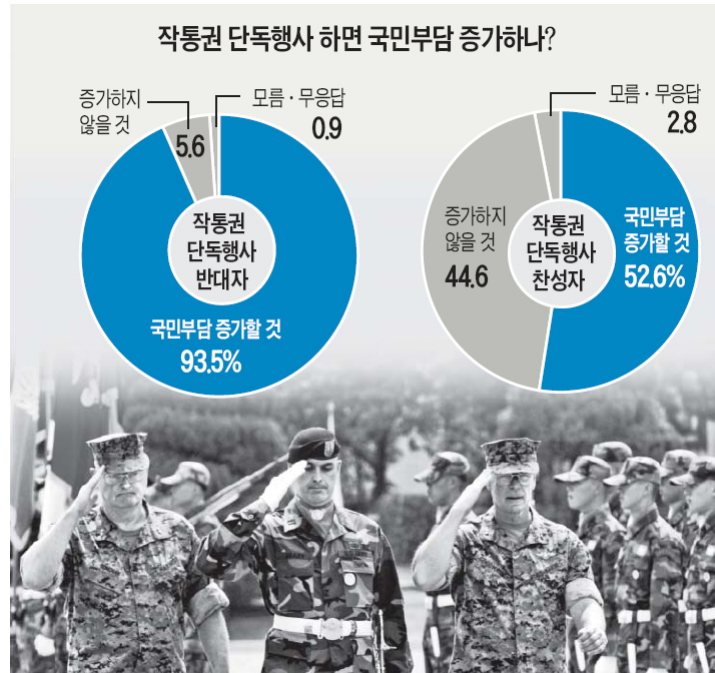
넷째, 미국은 지금 전 세계적으로 미군의 군 태세를 전반적으로 조정하는 군 변환을 추진 중이다. 일본과는 동맹을 강화하면서 동아시아·태평양전략도 변화를 모색하는 중이다. 이러한 불확실성 가운데서 미국의 의도를 정확히 알지 못한 채 한국이 앞장서 동맹의 역량을 제한하게 될지도 모를 전작권 환수나 자주국방을 들고 나오는 것은 전략적으로 현명하지 못한 결정이

다. 어차피 한국이 동북아의 판세를 주도할 위치에 있지 못하다면 주변의 변화를 잘 읽고 대처하는 것이 현명한 방법이다. 미국의 동북아시아 전략이 미일동맹 중심으로 자연스럽게 재편되는 과정에서 한국이 주변으로 소외되고 있다는 현실이 무엇을 의미하는가를 깊게 봐야 한다. 미군과 병렬형 지휘구조체제를 가진 일본은 한미연합사 수준은 아니더라도 현재 가동 중인 미일 공동작전소의 기능과 편성을 대폭 강화하려는 움직임이다. 2008년경에 한미연합사와 비슷한 미일연합사를 설치하려고 노력하고 있다는 분석도 있다. 그러한 움직임이 한국에게는 무엇을 의미하는지 되새겨볼 때이다.

끝으로 국민 여론을 무시할 수 없다. 조선일보·한국갤럽의 여론조사(2006.9.11) 결과에 의하면 모든 연령층에서 전시 작전통제권의 단독행사 반대가 많았으며, 전작권 단독행사에 따른 국민부담의 증가를 우려하는 경향이 뚜렷하다. 우선 안보 불안감과 관련하여 전시 작통권의 단독행사에 대해 '반대'가 66.3%, 이로 인해 안보가 '불안해질 것'으로 생각하는 응답자는 71.3%였다. 심지어 전시 작통권 단독행사를 찬성하는 응답자 중에서도 3명 중 1명(34%)은 그럴 경우 안보가 불안해질 것으로 생각했다. 게다가 경제 불안감과 관련해서는 '전시 작전통제권을 단독으로 행사할 경우 국방비 증가로 인해 국민부담이 늘어나고 경제에 좋지 않은 영향을 줄 수 있을 것'이란 의견에 대해서도 '공감한다'(79.8%)가 '공감하지 않는다'(18.3%)는 응답자를 압도했다.



조선일보 2006년 10월 2일



조선일보 2006년 10월 2일

또한 '현 정부에서 작통권 논의를 중단하고 다음 정권에서 논의하자'는 의견에 대해서도 찬성이 71.3%, 반대가 23%였다. 단독행사를 찬성하는 사람들 중에서도 다음 정권에서 논의하자는 사람이 50.7%로 과반수였다. 이러한 여론은 전작권 단독행사 추진이 국민을 불안케 하고 어딘가 믿음직스럽지 못한 방향으로 전개되고 있음을 잘 보여준다.

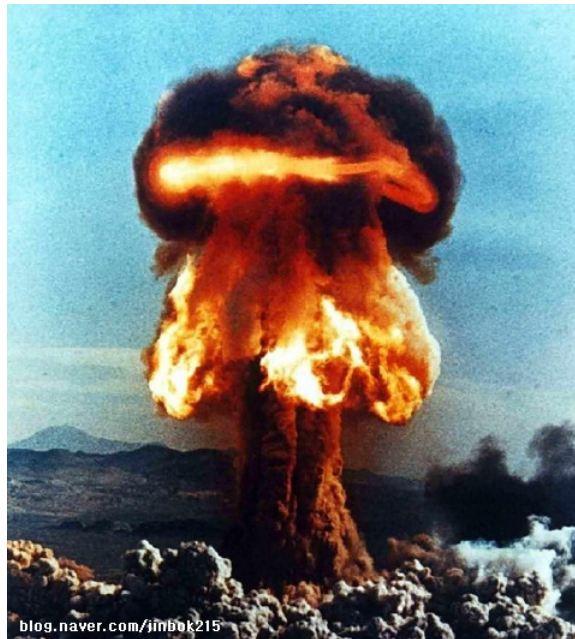
2. 정책제언

앞서 지적했듯이 그동안 전작권 문제가 격렬한 논쟁을 유발한 이유는 한국군의 전작권 단독행사가 한미동맹의 약화를 초래하여 대북억제력에 문제가 발생할 가능성 때문이다. 특히 한국군의 능력이 2009년 또는 2012년에 전작권을 단독행사 할 수 있을 정도가 될 수 있느냐가 문제다. 따라서 한미동맹을 과거 수준으로 복원하고, 한국군의 전력을 재평가한 후 전작권 단독행사 시기를 결정하는 것이 올바른 순서라고 판단된다.

첫째, 한미간의 신뢰회복이 시급하다. 현재 동북아에는 유럽과 같은 다자

안보협력체가 존재하지 않는다. 그런 상황에서 한국의 안보를 위해서는 한미동맹을 강화하든지, 우리 스스로의 힘을 강화하든지 두 개의 선택 외에는 없다. 한미동맹은 불가피한 변화의 압력에 따라 과거에 비해 점점 더 얇은(thin) 형태로 변하는 과정에 있다. 한미동맹을 그런 방향으로 변화시켜 자주를 강화하겠다는 것이 우리 정부의 입장이라면 그 과정에서 발생할 안보 자산 손실을 만회할 대안이 함께 제시되어야 한다. 만일 그럴 준비가 아직 되지 않았다면 한미동맹을 더 이상 약화시키는 것은 피해야 한다.

한미 양국은 오는 10월 미국 워싱턴에서 열리는 한미 연례안보협의회(SCM)에서 전작권 단독행사를 위한 로드맵을 합의·발표할 예정이다. 그러나 북한이 핵실험을 강행한 상황에서 전작권 단독행사 논의는 즉각 중단하여야 한다. 동맹의 정신을 훼손하지 않으면서도 주요 현안을 원만히 처리하기 위해서는 한·미 양국이 큰 틀에서는 같은 길을 갈 것이라는 확고한 믿음이 필요하다. 이러한 신뢰를 바탕으로 미국과의 긴밀한 협조하에 한국정부는 장기적으로 무엇이 한국의 국익에 도움이 되는지 현명하고 사려 깊게 판단해야 할 것이다.



둘째, 한국군의 능력을 재검토할 필요가 있다. 참여정부는 북한의 비대칭

전력에 대한 대비책을 발표하지 않고 있다. 북핵에 대한 구체적 대책도 없는 상황이다. 고작 참여정부가 강조하는 것은 미국으로부터 북한의 미사일을 요격할 수 있는 패트리어트미사일 구입이다. 그러나 패트리어트미사일 수십 기를 가지고 600여기의 북한 스커드미사일을 방어할 수는 없다. 결국 북한의 핵을 포함한 비대칭전력에 대한 대응은 전적으로 미국에 의존하고 있음을 의미한다. 게다가 북한의 전력을 감시할 수 있는 정보능력은 어떠한가? 참여정부는 국방중기계획이 완료되는 시점이면 한국이 독자적으로 북한을 감시할 수 있을 것이라 발표하였다. 즉 참여정부는 2012년까지 단계적인 정보감시, 타격, 지휘통제 전력 확보를 통해 전작권 단독행사를 위한 준비를 완료할 수 있을 것이라 발표했다. 그러나 북한의 움직임을 감시하기 위해 공중조기경보통제기, 이지스함, 무인정찰기 등이 도입이 된다고 해도 완전히 우리 것으로 만들기 위해서는 최소 5년 동안의 훈련기간이 필요하다. 즉 그나마 우리의 힘으로 북한을 감시할 수 있는 능력은 2017년경에나 가능하다는 것이다. 지난 7월 5일 미사일 발사 때나 이번 북핵실험에 있어서도 우리의 정보능력은 제로에 가까웠다는 것이 만천하에 드러났다.

게다가 이러한 한국군의 전력보강을 위한 재원 마련에도 문제가 있다. 앞서 지적했듯이, 참여정부의 '국방개혁 2020'에 의하면 국방개혁의 소요예산은 약 621조원이고, 이중 국방중기계획(2007-2011)에는 약 151조원이 투입되는 것으로 되어 있다. 즉 2011년까지 국방비의 연평균 증가율은 9.9%인데, 현실적으로 5% 미만의 성장을 하고 있는 한국 경제가 감당하지 못할 것이 분명한 상황이다. 그밖에 한국군 단독의 전시작전계획이 2012년경에 가서 수립이 가능한지를 고려해 봐야 하며, 이 계획에 미국의 전시증원이 보장될 수 있는 지도 생각해 봐야 한다. 결론적으로 '국방개혁 2020'은 '공고한 한미동맹을 기반으로 추진'되는 것으로 발표되었지 '전작권 단독행사'를 전제로 하고 있지 않다. 따라서 참여정부는 실천 가능한 국방정책을 새롭게 만들어야 한다고 판단된다.

셋째, 향후 한미 양국은 안보정책구상회의(SPI)를 강화하고 포괄적 안보상황 평가를 철저히 한반도 안보상황과 연동시켜 논의할 필요가 있다.

SPI의 3대 어젠다는 포괄적 안보상황 평가(CSA: Comprehensive Security Assessment), 미래비전 공동연구(JVS: Joint Vision Study), 한미 지휘관계연구(CRS: Command Relationship Study)이다. 특히 포괄적 안보상황 평가와 관련하여 북한 핵실험 상황을 고려하여 전작전 단독행사 시기를 유연하게 조정하는 방안이 적극 강구되어야 한다. 그리고 양국은 지휘관계연구를 통해 한미양국이 미래 작전협력 형태로 제시한 '군사협조본부(MCC)'를 강화시킬 필요가 있으며, 가능하면 유엔군사령부의 역할에 대한 공동연구를 진행시켜야 한다.

MCC 강화 방안은 앞에서 서술하였고, 유엔사령부의 역할을 어떻게 조정할 것인가를 연구해야 한다. 유엔군 사령부의 역할 변경은 미국이 많은 관심을 표명한 부분으로, 한반도 유사시 유엔군의 역할을 원활하게 수행할 수 있는 방향으로 재정립되어야 한다. 유엔사는 정전체제의 핵심인 비무장지대를 관리하고 전시에는 유엔군을 한국에 지원하는 기능을 맡고 있다. 미국은 이러한 중요한 임무를 가진 유엔사를 계속 유지할 수 있도록 한국이 보장하라는 입장이다. 이는 유엔사와 정전협정을 체결한 북한 인민군이 개입된 문제로 한국 정부가 쉽게 결정할 수 있는 문제는 아니다. 현재 미국은 한미연합사 해체 이후 발생할 수 있는 안보공백을 메우기 위해 주일미군 재편을 통해 유엔사의 기능을 보완하려는 복안을 가지고 있다고 판단된다. 일본에는 36개의 미군기지가 있는데 그 중 7개 기지는 유엔사 후방기지로 분류되어 유엔사의 통제를 받는다. 한반도에 전쟁이 발생하면 유엔사령관은 일본에 있는 후방기지에 지시를 내려 한국을 지원하도록 되어 있다. 또한 대부분의 증원되는 미군 전력은 일단 주일미군의 후방기지를 거쳐 한국으로 오게 되어 있다. 따라서 주일미군 재편이 한국의 전작권 단독행사 추진과 무관치 않다고 할 수 있다.

비록 전시작전통제권이 유엔군 사령관에서 한미연합사령관으로 이양되었다고는 하지만, 작전통제권 행사의 근원이 유엔사령관인 체제를 유지하고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 즉 이론상 연합사가 해체된다 하더라도 주한미군 사령관은 유엔군 사령관 지위를 활용하여 작전통제권을 지속적으

로 행사할 수 있다. 이는 한반도 유사시 미국의 증원전력은 물론 타국의 지원에도 필수적이다.

넷째, 현재 진행 중인 주한미군 기지체계 조정 및 재배치가 우리 군의 전반적 능력 강화와 어떻게 연관되어야 하는지 심도 있는 연구를 즉각 시작해야 한다. 주한미군 재배치 계획의 일부로 주한미군은 이미 작년에 2사단을 미래형 사단인 UEx(Unit of Employment X)로 개편을 완료한 것으로 알려져 있다. 미 2사단 개편의 핵심은 지상부대 중 제1여단을 중무장 전투여단(HBCT: Heavy Brigade Combat Team)으로 재편하고 항공부대로는 해체되는 항공여단 부대들을 통합하여 새로운 다기능 항공여단(MFAB: Multi-Functional Aviation Brigade)을 창설하는 것이다. 주한미군 개편의 또 다른 특징은 과거 사단 중심의 전투수행체계가 여단(UA, Unit of Action) 중심으로 변화하고, 2~3개 대대로 구성되던 1개 여단이 5~7개 대대로 증편되면서 한반도 안팎으로 전개되는 부대를 지원하는 501 증원지원여단(Sustainment Brigade)이 창설될 예정이라는 점이다. 주한미군의 이 같은 개편 흐름은 미군의 전반적인 변환 추세에 부합하여 전략적 유연성을 구현하기 위한 것이라는 관측이 지배적이다. 즉, 전투여단이 5~7개 대대로 증편되는 것은 한반도 이외 지역에서 벌어지는 분쟁의 유형에 따라 여단 또는 대대 병력을 골라 맞춤형으로 내보내 전투임무를 수행하겠다는 의미라는 것이다.

이러한 변화를 바탕으로 미 국방부는 금년 9월 29일 미 8군을 포함한 6개의 군사령부를 특정 전쟁 구역의 지원을 담당하는 UEy(작전지원사령부, Unit of Employment Y)로 개편할 예정임을 밝혔다. UEy는 예하부대가 없는 부대로 현재 8군 산하의 미 2사단과 제19전투지원사령부는 그대로 남을 것이라 밝혔다. 즉 주한미합동군사령부 예하로 미2사단, 제35방공포여단, 제19전투지원사령부 및 제18 헌병여단이 들어가게 되는 것이다. 물론 지금까지 8군사령부는 이렇다 할 임무를 가지고 있지 않았다. 미 8군 사령부의 임무는 한반도 유사시 미국에서 한반도로 증원되는 미육군을 수송해 전방으로 보내는 전투지원 기능만 가지고 있었다. 벨 사령관은 같은 날 간담회에

서 이러한 변화가 한반도 전쟁수행과는 관계가 없음을 재차 주장했다. 아울러 미국이 한국에 지원하는 보완전력(bridging capability)을 지원한다면 한국군이 2009년 전작권을 이양 받을 수 있다고 재차 강조했다. 그가 강조한 보완전력은 패트리엇 방공체계, 특수 항공 전략 및 미군의 전투지휘체계 등이다.

끝으로 전작권 단독행사 문제가 정치 쟁점화 되는 것을 피해야 한다. 즉 이 문제가 2007년 대선에서 정치쟁점화 되는 것을 막아야 하고, 북한의 남침의도와 한미동맹의 중요성을 국민에게 적극적으로 홍보해야 한다. 그리고 적극적인 의원 외교를 통해 한미동맹을 강화하고 전작권 단독행사 논의를 즉각 중단토론 하는데 협상력을 집중해야 한다.

우리는 역사속에서 교훈을 찾아야 한다.

임진왜란 당시 영의정이었던 서애 유성룡은 '징비록'에서 후손들이 다시는 이러한 참화를 입지 않으려거든 다음의 3가지를 명심하라고 적고 있다.

첫째, 한 사람의 정세 오판으로 천하의 큰 일을 그르치는 것을 경계하라는 것이고, 둘째는 지도자가 군사(안보)를 모르면 적에게 나라를 넘겨주는 것과 같다는 점이며, 셋째는 유사시 도와줄 믿을만한 후원국(동맹)이 반드시 있어야 한다는 것이 바로 그것이다.

현 정권이 깊이 새겨듣고 명심해야 할 말이 아닐 수 없다.

PART

II



- 노무현 정권의 위험한 도박
- ‘전시작전통제권 단독행사 논의중단 촉구 결의안’ 제출에 부처
- 뉴스한국 10월호
- 사진모음

노무현 정권의 위험한 도박

- 8.17 국방상임위를 마치고 -

전시 작전통제권 단독행사 문제가 무더운 여름을 더욱 뜨겁게 달구고 있습니다.

한미공조에 의한 국가안보를 지지하는 목소리와 허울 좋은 자주국방의 목소리로 나뉘져 국론은 또 다시 갈기갈기 찢기고 있습니다.

노대통령 특유의 '편 가르기'병이 또다시 도진 듯 합니다. 지역을 나누고 세대를 나누고 가진 자와 못 가진 자를 나누는 예의 '나누기 병'이 이제는 국가안보를 볼모 삼아 진행되고 있습니다.

일부에서는 한나라당이 노대통령의 뒷에 걸려들었다는 걱정을 합니다.

또 한편으로는 10%대의 지지율 속에 허덕이던 노대통령이 이번 편 가르기를 통해 대박을 터뜨릴 것 같으니 빨리 다른 의제로 넘어가라고들 합니다.

그러나 우리 한나라당은 북한이 미사일을 쏘대고 지하핵실험을 준비하고 우리의 코앞에 시간당 2만 5천발을 쏘댈 수 있는 장사정포가 버티고 있는 한, 노대통령의 뒷에 걸려들건, 대박을 터뜨리건 관계없이 국가안보차원에서 절대 물러서서는 안되겠습니다.

정부는 전시작전권 단독행사로 한미연합사가 해체되더라도 절대로 주한미군 철수는 없고 한미동맹관계는 더욱 공고해질 것이라고 국민의 눈과 귀를 가리고 있습니다.

미국의 유사시 증원계획도 변함이 없을 것이라고 합니다. 전시 작전통제권 단독행사가 국가안보에 끼치는 영향이 전혀 없다는 것입니다. 과연 그럴까요?

이 정부가 국민과 야당의 반대를 무릅쓰고 전시 작전통제권 단독행사를 밀어붙이는 진짜 숨은 이유를 정확히 볼 필요가 있습니다.

노무현 정권이 국민들에게 적게는 151조에서 많게는 621조라는 막대한 재정적 부담을 지우며 무리하게 전시 작전통제권을 추진하는 정치적 노림수가 무엇인지 명확히 알아야 합니다.

노무현 정권이 전시 작전통제권 환수를 추진하는 근본 의도는 군사적인 차원을 뛰어넘어 정치적인 목적이 있다는 것을 직시하여야 합니다.

이 정부의 이론적 포트폴리오가 담겨져 있는 책 두가지를 소개하고자 합니다.

하나는 이종석 현 통일부장관을 비롯한 진보학자들이 2002년 집필한 ‘한반도 평화보고서’, 또 하나는 대통령이 탐독하고 주위에도 일독을 권했다는 ‘코리아 다시 생존의 기로에 서다’입니다.

먼저 ‘한반도 평화보고서’ 188~189쪽에 있는 내용입니다.

“또한 작전통제권 환수는 대북협상역량을 제고할 수 있다. 대북관계에 있어서도 작전통제권을 완전히 환수해야 북한이 남한의 자주성과 정치·군사적 권위를 인정하고, 대남협상자세를 바꿀 것이다. 이는 자연히 우리 대북협상역량의 강화로 연결된다. 작전통제권을 미군이 보유하고 있는 한, 북한은 계속 ‘배후 실세’인 미국에 대한 접근에만 치중하고 남한을 배제하려는 태도를 버리지 않을 것이다. 북한이 미국과의 평화협정으로 정전협정을 대체하자는 주장도 남한이 작전통제권을 환수하게 되면 논리적 근거의 핵심을 잃어버리게 될 것이다.”

전시작전권이 없는 한국은 자주국가가 아니라는 북한의 주장에 동조하는 느낌을 지울 수 없습니다.

그리고 노무현 정부의 국정과제 팀장이 저술한 ‘코리아 생존의 기로에 서다’라는 책의 결론 부분은 셀리그 해리슨(Selig Harrison)의 ‘코리아 엔드게임’이라는 책의 내용을 인용하며 한미연합사 해체 후 미군철수를 통한 통

일 과정을 소개하고 있습니다.

“미국은 다음과 같은 목표를 가져야 한다. 대략 10년 정도의 이행기간을 두고 군사력 대부분을 한반도에서 철수한다, 이 기간동안 미국은 성실한 중재자라는 새 역할을 맡아 남북한이 극가연합에 이르도록 외교적으로 지원한다. 궁극적으로 주한 미군이 모두 한반도에서 철수하고, 이것이 지역적인 중립화협정과 결합되면 동북아의 안정은 촉진될 것이다.”

그렇습니다. 이 두 책의 내용은 노무현 정부가 현재 추진하고 있는 국정 로드맵과 정확히 일치합니다. 작전통제권 환수를 통해 한미연합사를 해체하고 결국 주한미군의 감축과 철수를 통해 연방제 통일로 가자는 것입니다. 이는 그동안 북한이 줄기차게 요구해왔던 것과 크게 다르지 않습니다. 노무현 대통령이 그렇게도 염원하는 남북정상회담도 이 부분에서 포석이 가능할 것입니다. 작전권 단독행사를 무리하게 추진하는 이유가 여기에 있다고 상정한다면 지나친 기우일까요?

국가안보를 불모삼아 대한민국의 정통성을 파괴하려는 이러한 노무현 정권의 전시 작전통제권 단독행사 추진은 노무현 대통령의 마지막 정치적 행보로 여겨지는 남북정상회담 성사와 지난 대선에서와 같이 구호뿐인 민족 자존심을 자극하여 자신의 지지율을 만회하고 지지세를 재결집하여 다시 정권을 잡으려는 일석이조의 책략입니다. 임기 1년 반도 남지 않은 상황에서 무리하게 추진하고 있는 이유가 바로 여기에 있습니다.

따라서 우리는 총알이 빗발치는 전선에서 참호를 나가면 바로 지뢰가 기다리고 있고 죽을지도 모른다는 두려움 속에서도 국가와 민족을 위해 ‘돌격!’ 한마디에 용감하게 뛰쳐나가는 병사와 같이 노무현 정권이 쳐놓은 덫을 피해 국가와 민족을 위해 앞으로 나아가야 하겠습니다.

‘전시작전통제권 단독행사 논의중단 촉구결의안’ 제출에 부쳐

전시 작전통제권 단독행사 문제가 두 달여 이상을 끌며 정국 혼란을 가중시키고 있다.

어차피 이 문제는 단기간에 해결될 것도 아니고 또 그렇게 되도록 내버려두어서도 안될 것이다.

당의 최대 목표는 이 문제를 다음 정권으로 넘기는 것이 될 것이다.

그러나 그때까지는 이 문제가 계속된 논란을 야기할 것이기 때문에 지금부터라도 우리 한나라당은 확고한 입장을 가지고 이 문제에 적극 대처하여야 한다.

정부의 거듭된 설명에도 불구하고 역대 국방장관과 외무부장관 등 전직 외교관 등 외교안보 전문가 비롯하여 최근에는 대학교수 등 많은 지식인들까지 나서 전시 작전통제권 단독행사 반대를 분명히 하고 있다.

지식인 학자들이 시국 상황에 대해 한 목소리를 낸 것은 1987년 민주화 항쟁 이후 처음이다.

지난 주에는 보수 애국단체를 중심으로 한 애국시민 10만명 이상이 모여 전시작전통제권 단독행사 반대를 강력히 주장하였다.

그런데 이런 급박한 상황에서 수권정당을 외치는 대한민국 제1야당 한나라당은 과연 어디에 있는 것일까?

애국 보수 단체를 비롯한 전통적 당 지지세력과 언론은 이러한 우리 한나라당의 불분명한 태도에 비판을 가하고 있다.

지도부의 지도력 한계, 전략 전술의 부재, 치열함 없는 ‘이지 고잉’, ‘웰빙’ 분위기의 팽배로 정권교체를 열망하는 많은 이들의 원성을 사고 있는 것이다.

돌이켜보면 전시작전통제권 문제가 불거지기 시작한 지난 7월말부터 지금까지 우리 한나라당이 보인 행동은 눈치보기의 전형이라 할만하다.

전략도 전술도 없이 그때 그때 상황만을 쫓아가며 정부의 의도대로 끌려다니기에 급급했다.

언론의 지적대로 노대통령이 처놓은 덫에 걸려 한 발짝도 나가지 못하는 형국이었다.

먼저 우리 한나라당은 평소 보수정당을 부르짖었지만 전시작전통제권 문제에 있어 전혀 보수정당으로서의 모습을 보여주지 못했다.

발 빠르게 대처하는 신속성도 없었고 끈질기게 물고 늘어지는 치열함도, 저들의 의도를 면밀히 분석하여 전략전술적으로 대처하는 치밀함도 보여주지 못했다.

국가안보를 최우선하는 보수정당으로서의 확고한 믿음을 국민들에게 심어줄 수 있는 기회를 오히려 잃고 만 것이다.

먼저 이 문제가 대두된 이후 한나라당은 우선 투쟁목표를 분명히 하고 이슈관리의 우선순위를 선정하여야 했다.

이 문제에 대처하기 위한 당내 특위 구성만 해도 투쟁목표를 분명히 하기 위해서는 ‘전시작전통제권 단독행사 반대특위’가 되었어야 함에도 불구하고 ‘통일안보전략특위’가 되고 말았다.

눈치보기의 산물인 것이다.

과거에도 ‘남북관계 및 안보정책특위’가 있었지만 북핵 위기 고조로 ‘북한 핵문제 대책특위’를 구성한 전례가 있다.

그러나 이번에는 그러지 못했다.

당시 일부 여론조사 결과만을 놓고 ‘자주’논쟁의 뒷에 걸려드는 것을 피하기 위하여 전시 작전통제권 단독행사 문제를 정면돌파하기 보다는 애써 돌아가려는 듯한 인상을 주고 말았다.

이제라도 임무와 목표를 분명히 한 특위가 필요하다.

‘통일안보전략특위’내 소위로 구성해서는 우리 한나라당의 의지가 국민들에게 제대로 전달되지 못할 것이다.

아울러 국회 특위를 구성해 이 문제에 대해 심도 있는 논의를 진행해 나가야 한다.

이미 수차례에 걸쳐 공식·비공식적으로 열린우리당에 국회특위 구성 제안을 건의했지만 당 지도부는 계속 차일피일 미루다가 뒤늦게 영수회담과 함께 국회특위 구성 논의를 제안했다.

그러나 청와대로부터 일언지하에 거절당하고 당은 지금껏 전시작전 통제권 단독행사 문제와 관련하여 방향을 잃고 표류하고 있는 느낌이다.

대표가 국민투표 검토를 얘기했지만 원내대표는 당론이 아니라고 부인하는 촌극마저 빚어지고 있는 것이 지금 우리 한나라당 지도부의 모습이다.

앞서 언급한대로 많은 애국 세력이 나서 전시 작전통제권 단독행사를 반대하고 한나라당에 강력한 대응을 주문했지만 한나라당은 이보다는 ‘바다이야기’로 방향을 틀었다.

사실 ‘바다이야기’는 사안의 중요성을 감안할 때 일종의 스캔들, 정권 게이트이며 국가 전체와 우리 국민 개개인에 미치는 영향을 고려할 때 전시 작전통제권과 비교할 수 없는 사안이다.

그럼에도 한나라당은 전시 작전통제권의 수세 국면을 탈출할 수 있는 다른 돌파구로 ‘바다이야기’를 택하였다.

2002년 대선의 학습효과 때문이라고는 하지만 ‘자주’논쟁이 두려워 자꾸 돌아가려 했다는 인상을 지우기 힘들다.

‘자주’논쟁을 ‘생존’논쟁으로 바꿔 나아가야 했다.

전시 작전통제권 단독행사로 얻을 수 있는 허울뿐인 ‘자주’보다 우리가 잃어야 할 것, 막대한 경제적 부담과 안보위협이 증대로 국가와 민족의 생존이 걸린 문제라는 것을 국민들에게 올바르게 인식시키고 여론을 이끌어 나아가야 했다.

정치는 여론을 따라 가는 것이 아니라 여론을 만들어 가는 것이다.

그것이 바로 정치인 것이다.

뒤늦었지만 이번 주부터 시도별 당원교육과 함께 ‘전시작전 통제권 단독 행사 논의 중단 촉구결의안’을 제출한다고 하니 참으로 다행스러운 일이다.

아울러 반드시 국회 특위를 구성하여 이 문제가 우리 국가안보와 민생경제, 궁극적으로 우리의 생존에 어떤 영향을 끼칠 것인지를 논의하고 이를 국민들에게 올바르게 알려야 한다.

“불행히 북한의 대남적화통일전략은 아직 바뀌지 않았다”

전시작전통제권 조기 환수에 '남북한 연방제' 시나리오로 맹공 펼치는
한나라당 공성진 의원 인터뷰

한국에서 전시작전통제권(이하 전작권)을 단독 행사하는 문
제를 두고 치열한 공방전이 본격화된 것은 지난 7월부터
다. 노무현 대통령은 자주 국방을 이유로 정당성을 내세웠
고, 한나라당은 안보 공백과 국방비 급증을 근거로 정치적 노림수
가 있다고 지적해왔다. 전직 국방장관, 예비역 장성을 비롯한 안
보 전문가들마저 '전작권 단독 행사는 시기상조'라며 문제를 지적
하며 나섰지만 정부의 강행 의지는 흔들리지 않았다.

정부의 무반응에 맥이 풀렸는지 8월 중순 터진 사행성 오락게
임기 파문 때문인지 한나라당의 치열한 공격은 주춤하는 듯 보였
다. 좀 더 막강한 공격 구도를 찾아야하는 상황에서 공성진 의원은
'전시작전통제권 단독 행사 주장의 숨은 의도'라는 보고서를
한나라당 '참정치실천운동 및 국회의원 워크샵(8월 30일)'에서
발표했다.

이와 함께 그는 “지금까지 한나라당이 보인 행동은 눈치 보기
의 전형이다. 전략, 전술도 없이 상황만을 쫓아가며 정부의 의
도대로 끌려 다니기에 급급했다. 노 대통령이 쳐 놓은 덫에 걸려
한 발짝도 나가지 못하는 형국”이라며 자성의 목소리를 냈다. 공
성진 의원을 9월 11일 국회의원 회관에서 만났다.

임기가 1년 반 정도 남은 상황에서 노무현 정부가 전작권 환수를 강행하려는 이유는 무엇인가.

전작권 환수는 한국과 동북아시아를 지탱해온 기본적인 안보 체제를 바꾸려는 위험한 발상이다. 정권 초기가 아닌 지금에 와서 이 프로젝트를 강행하는 이유는 정권 연장 내지는 재집권 기반을 마련하기 위한 것으로 보인다. 노 대통령은 전작권 단독 행사를 자주 국방 및 주권 회복 차원에서 접근했다. 이는 월드컵 열풍으로 한껏 고조된 '문화 민족주의' 분위기에 젊은이들로부터 정당성을 얻을 수 있다고 생각한 것으로 판단한다.

대통령은 물론 열린우리당의 지지율이 바닥을 치고 있는 상황에서 국민을 현혹시켜 사랑받을 수 있는 방법을 모색한 것이다. '더 이상 한국은 미국에 끌려 다니는 처지가 아니다. 우리가 주도하고 미국은 지원하는 보조 국가가 될 것이다'는 구호를 내세워 국민에게 어필하려는 것이다. 하지만 이런 중차대한 문제는 강력한 지지 기반이 형성되어 있어도 추진하기 어렵다.

전작권 단독 행사를 주장하는 움직임은 정권 초기부터 구체화 되기 시작한 것이기도 하다. '남한은 주권이 없이 미국의 지배를 받는 괴뢰국가라는 북한의 선전선동에 발미를 주지 않기 위해서 국방 주권을 갖춰야 한다는 것이다. 즉, 전작권을 환수하면 북한이 우리를 대등한 대화상대로 인정하고 이를 토대로 평화협정(현재는 북한과 유엔이 체결한 정전협정만 유효한 상황)을 맺을 수 있을 것이라는 현 정권의 시나리오대로 착착 진행되고 있다.

한나라당 워크샵에서 발표한 전작권 환수 관련 시나리오에 따르면 '남북정상회담→대선승리→전작권 환수 및 한미연합사 해체→주한미군 감축과 철수→한미동맹과 조중동맹 동시 해체→연방제 통일'로 수순을 밟게 되어 있다. 구체적인 설명을 해달라.

현 정권은 전작권 단독행사를 하게 되면 '빼앗긴 국방 주권을 환수한 후에 북한과 대등한 입장에서 평화협정 체결 당사국으로 격상된다'고 보고 있다. 이렇게 되면 유엔을 비롯한 미군이 한반도에서 주둔해야 할 명분은 사라지게 된다. 당연히 한미 동맹은 약화될 수밖에 없다. 주변 국가에 의해 조성되었던 평화 분위기는 남북 주도로 바뀌게 된다. 이를 위해 한국은 미국과의 동맹을 북한은 중국과의 동맹을 파기하고 소위 남북이 연합체제(고려연방일 수도 있다)로 갈 수 있다는 내용의 시나리오다.

이종석 통일부장관과 전 국정원 기획조정실장이었던 서동만 상시대 교수를 비롯해 노 대통령이 아끼는 진보 학자들이 쓴 <한반도 평화 보고서>와 대통령비서실 국정과제팀장이었던 배기찬 씨의 <코리아, 다시 생존의 기로에 서다>라는 책을 통해 드러나는 노무현 정부의 대한민국 로드맵을 가시화시킨 것이다. 거론한 사람들은 노 대통령과 심층적인 대화를 나누는 젊은 학자들이다. <코리아...>의 경우 노 대통령이 탐독했고 주위 사람들에게 읽기를 권장한 책이기도 하다.

현재 정부가 강하게 밀어 붙이는 대로 상황이 진행된다면 남북연합도 충분히 가능한데 불행히도 북한의 대남통일전선전략은 전혀 바뀌지 않았다. 남침 의도도 사라지지 않았다. 혹시라도 우리만 무장 해제하고 대남적화통일전략에 말려드는 것은 아닌지 의구심을 버릴 수 없다.

전작권 단독 행사가 결정되면 대등한 입장에서 협상을 하자며 북한이 나설 수도 있다. 일각에서는 김정일이 내년에 한국을 방문할 가능성도 제기되고 있다. 그러면 노 대통령은 이 '북한 카드'를 정권 재창출에 활용할 것이다. 이 같은 로드맵이 노 대통령과 측근 참모들의 머릿속에 있다.

시나리오가 현실화될 가능성은 얼마나 있는 것인가.

이 시나리오는 그럴듯한 가능성이 있는 분석 중 하나다. 그리고 현 상황에서 여당이 할 수 있는 것이 이런 것 아니겠나. 시도를 할 것으로 보지만 가능성은 반반이라고 생각한다. 물론 연합체제가 경제와 문화 정치 교류에 이은 공식적인 통일 방법이지만 자칫 북한이 오판을 해서 적화야욕을 이행할 수 있는 사회 분위기가 만들어지면 안 된다. 북한의 적화통일전략이 바뀌지 않고 핵과, 화학무기, 미사일과 같은 대량살상무기가 사라지지 않는다면 전작권 단독행사는 상당한 위험부담을 안을 수밖에 없는 것이다.

전작권을 단독 행사하게 된다면 북한이 남한을 대등한 협상 대상으로 볼 것으로 예상하나.

미지수다. 북한은 또 다시 꼬투리를 잡을 것이다. 오랫동안 북한은 대한민국에 정통성을 주지 않으려는 기만전술을 펴왔다. 그들의 궁극적 목표는 주한 미군의 완전 철수다. 자칫하면 이 모든 것이 북한의 통일남침전략에 놀아나는 것일 수 있다.

대북 안보를 한국군이 감당할 수 있느냐는 질문에 정부에서는 '충분하다', '염려 없다'며 자신감을 드러내고 있다. 여기에 대해서는 어떻게 판단하고 있나.

눈과 귀가 사라지게 된다. 예를 들어 미국의 U2 고공정찰기가 한 번 뜨는데 100만 달러가량이 든다. 1주일에 두 번 북한 상공을 정찰하면서 얻은 정보를 우리에게 주는데, 1년이면 1억 달러가 소요된다. 만약 한미연합사가 해체된다면 이 정보 역시 우리가 돈을 주고 사오거나 U2 정찰기를 구입해야 한다.

또한 현재까지 미국과 유엔군의 해·공군이 전쟁을 주도하게 되어 있는데 이들이 철수한다면 당연히 안보 공백이 발생하는 것 아니겠나. 전략적 가치로 미군이 빠져나가면 한국은 그야말로 위험지대로 몰락할 수 있다. 북한의 대량살상무기를 우리가 도저히 감당할 수 없다. 일본이 미국과 군사 일체화를 하려는 움직임이 유심히 봐야 할 필요가 있다. 일본은 우리나라처럼 당장의 전쟁 위험이 없음에도 북한이 노동 미사일을 개발하자, 핵무장을 해야 한다고 주장하고 나섰다. 평화를 원하면 전쟁에 대비해야 한다.

국방부가 밝힌 로드맵에 따르면 한미연합사를 해체하고 '전·평시 군사협조본부'를 창설해 한미 간 긴밀한 공조를 유지해 안보 공백이 생기지 않도록 하겠다고 밝혔다. 정부의 자신감에 대해 어떻게 생각하나.

국민들을 안심시키기 위한 임기응변이다. 내가 보기에 이는 과거 한미연합사령부 창설 전에 있었던 미군사고문단과 비슷한 체제가 되지 않을까한다. 당시 한국군이 전쟁을 단독 수행하기 어려워 미국으로부터 선진화된 전술훈련 등의 군사기법을 배웠다. 국방부가 제시한 명칭은 '전·평시 군사협조본부'지만 군사고문단과 무엇이 다르겠나. 과거 회귀적인 발상이다.

게다가 한국군이 주도하고 미군이 지원한다는 것도 말이 안 된다. 주도하는 위치에 서려면 실력을 갖춰야 한다. 미군이 빠져 나간 해·공군을 메우려면 앞으로 몇 년이 걸릴지 확신할 수 없다. 결국 정부에서는 우리나라가 실력을 갖추기 때까지 군사협조본부를 두겠다는 것인데, 기존의 한미연합사령부를 통해 전력 공백을 메울 수도 있는 것을 굳이 현존하는 기구를 없애면서 새로운 기구를 창설하려는 것인지 이해가 되지 않는다. 여기에는 분명 정치적인 노림수가 있다고 본다.

한국의 전작권 단독 행사 요구에 미국은 한국 정부가 내놓은 시기보다 빠른 2009년에 이양하겠다고 적극적으로 나서고 있다. 미국의 속내는 무엇인가.

미 국방부의 린스펠드 장관의 의견은 단호하지만 국무부는 아직 고민 중에 있고, 주변의 우방국이 부시 대통령에게 권고할 수 있는 상황이기 때문에 결정이 났다고 보기에는 이르다. 10월에 있을 한미안보연례회의에서는 논의를 중단하자고 말해야 한다.

린스펠드 장관이 적극적인 이유는 미국의 이익이 있기 때문이다. 먼저 미군의 전략적 재배치와 신속기동군화를 이루고자 하는 상황에서 한국이 나서서 '불박이 군대를 둘 필요가 없다'고 하니 미국 입장에서는 '울고 싶은 데 뺨 때려준 격'인 것이다. 게다가 전력 공백을 메우기 위해 한국이 구입해야 하는 엄청난 양의 무기 수입처는 미국이 될 것이기 때문이다.

또한 노 대통령이 북한을 보는 시각이 미국과 다르다는 것은 미국으로서 '한국이 동맹 파트너로서 괜찮은가'하는 회의를 갖게 한다. 동맹이라면 적에 대한 같은 인식을 갖고 있어야 한다. 하지만 지난 7월 초에 북한이 무더기로 미사일을 발사했을 때 미국은 엄청난 위협으로 인식한 데 반해 노 대통령은 '군사적 위협 아니다'라고 결론 내렸다. 미국이 노무현 정부를 불신하는 것이다. 그런 점에서 미국이 노 정부의 결정을 그대로 받아들이는 것은 오판이다. 오는 10월에 한나라당 의원들이 미국을 방문해 정치인들을 만나 설득할 예정이다. NH

이슬 기자 | dew@newshankuk.com



“전시작전통제권 단독행사와 한미군사동맹” 토론회 2006. 8. 16



강남을 당원협의회 운영위원회 회의 2006. 8. 22



작통권 관련 선언문 채택회의 2006. 8. 23



대한민국을 위한 비상구국기도회 및 국민대회 2006. 9. 2



전시작전통제권 단독행사 규탄을 위한 500만 서명운동 2006. 9. 23



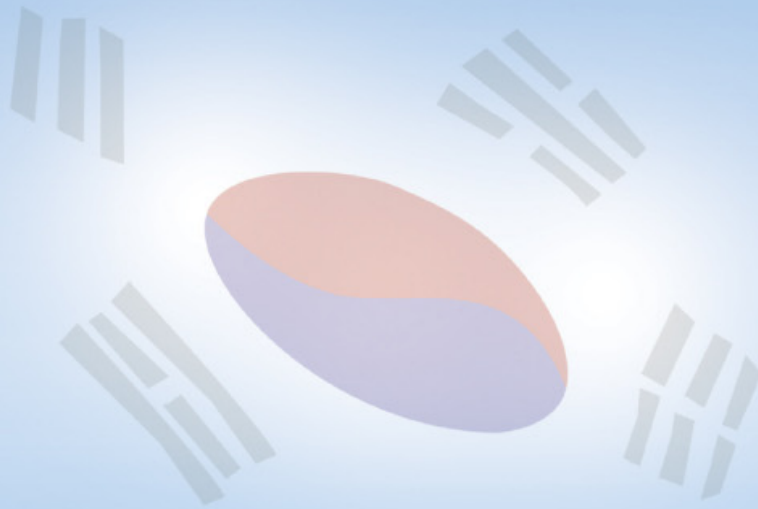
데일리안 2006월 9월 28일

해병대전우회 서울수복 56주년 기념 “작통권 단독행사” 반대 집회 2006. 9. 28



www.gsj.or.kr

강한나라 바른나라 좋은나라



**Start &
Jump**

국회의원 **공성진**

www.gsj.or.kr

서울 영등포구 여의도동 1번지 국회의원회관 835호실

TEL : 784-6313~6314, 788-2480 FAX : 788-3835 e-mail : gsj@na.go.kr