

전시작전통제권 전환 재연기의 문제점과 대응과제

2014. 11. 27



전시작전통제권 전환 재연기의 문제점과 대응과제

I 상황인식

- 한미 양국 국방장관은 10월 23일 미국 워싱턴에서 열린 제46차 한미 연례안보협의회의(SCM)에서 2015년 12월로 예정되어 있던 전시작전통제권 전환을 재연기하기로 합의함
- 양국은 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 추진하기로 하면서 전작권 전환의 조건으로 i)안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경 ii)전작권 전환이후 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비와 미국의 보완 및 지속능력 제공 iii) 국지도발과 전면전때 초기단계 북한 핵·미사일 위협에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비와 미국의 확장억제수단 및 전략자산의 제공을 제시함
 - 국방부 고위관계자는 전작권 전환의 목표시기와 관련, 북한의 핵·미사일 위협에 대응하는 한국군의 킬체인 및 한국형 미사일방어체계 구축시기인 ‘2020년대 중반’을 제시함
- 이번 합의는 전작권의 구체적인 전환 시기를 명시하지 않았을뿐더러 전작권 전환의 조건을 실현 불가능한 것으로 설정해 전작권 전환을 ‘사실상 무기한 연기’한 것으로 평가됨
 - 당초 2012년으로 합의되었던 전작권 전환을 이명박정부 시절 2015년으로 연기한데 이어 박근혜정부가 이를 다시 무기한 연기함으로써 사실상 ‘군사주권’을 포기한 것임
- 아울러 양국은 전작권 전환이 이루어질 때까지 한미연합사령부를 용산기지에 잔류시키는 한편 한국군의 대화력전 전력이 보장되는 2020년까지 미 2사단 210 화력여단을 동두천 캠프에 잔류시키기로 합의함
 - 10년전 엄청난 사회적 비용을 치르면서 국회에서 통과된 용산기지가 전계획(YRP)과 연합토지관리계획(LPP)을 박근혜정부는 어떠한 공론화 과정도 없이 번복한 것임

II 전작권 전환에 대한 오해와 진실

□ 전시작전통제권 전환 재연기를 주장해 온 보수세력 논리의 허구성

○ 첫째, 전작권 전환으로 주한미군이 철수하고 한미연합사가 해체됨으로써 안보 위기를 초래한다는 주장

➔ 2006년 한미 정상회담에서 합의된 전작권 전환은 한국군의 능력에 대한 양국의 신뢰를 기초로 미국의 주한미군 지속 주둔, 유사시 증원공약에 바탕을 두고 이루어진 것이었음

- 주한미군 주둔 및 증원전력 지원 문제는 근본적으로 『한미상호방위조약』에 근거를 두고 있는 것으로 전작권 전환과는 직접적 관계가 없음

- 아울러 당초 계획은 전작권 전환이후 연합사를 해체하여 2개의 분리된 사령부를 구축하는 것이었으나 군사적 효율성 측면의 지적에 따라 단일 전구사령부를 유지하는 것으로 추진 중이었음

- 2013년 6월 한미 국방장관 회담에서 양국 국방장관은 2015년 12월 전작권 전환 이후에도 현 연합사와 유사한 형태의 연합지휘구조인 ‘연합전구사령부’를 창설하여 사령관을 한국군 합참의장이 맡고 부사령관은 주한미군사령관이 맡는 방안을 논의함

➔ 결국, 전작권 전환 이후에도 주한미군은 지속 유지되며 전작권 전환 이후 신설될 새로운 연합방위체제는 기존 한미연합사의 연합전력이 유지되는 형태로 추진된 바, 전작권 전환으로 인해 한미동맹의 약화와 안보 위기가 초래된다는 보수층의 주장은 여론을 호도하는 것임

○ 둘째, 전작권 전환으로 북핵 등 대북 억제력에 문제가 생길 수 있다는 주장

➔ 현 단계에서 북핵 억제력 확보의 가장 일차적 방안은 미국의 핵우산을 공고히 하는 것이며, 미국은 전작권 전환과 무관하게 한국에 핵우산 제공을 천명해오고 있음

- 미국은 1978년 한미안보협약(SCM) 이후 매년 ‘한국에 대한 지속

적인 핵우산 제공' 약속해왔고 2006년 38차 SCM에서 '미국의 핵우산 제공을 통한 확장억제(Extended Deterrence)'의 제공을 공동성명에 명문화하고 있음.

- 또한 2009년에는 “확장억제정책위원회”를 설립하고 미국의 핵우산 제공 방안에 대해 한미 양국이 논의하고 도상훈련도 실시해 옴
- ➔ 북한 핵무기에 대해 미국이 핵우산 등 확장억제력을 제공하지 않을 경우 한국, 일본 역시 독자적 핵무기를 가지려 할 것인 바, 이는 미국의 핵심적 안보이익인 핵확산금지조약(NPT) 체제의 붕괴를 의미하므로 미국의 핵우산 제공은 불가피한 전략적 선택임
- 아울러 6자회담이 중단된 상황에서 북한의 핵능력만 고도화되어 온 바, 북한의 위협을 군사적 대응으로만 억제하겠다는 접근은 근본적 해결책이 되지 못하며 남북간 군비경쟁으로 이어져 '안보 딜레마' 현상만 가속화시키게 될 것

○ 셋째, 전시작전통제권 전환은 **참여정부가 일방적으로 추진했던 사안**이라는 주장

- ➔ 전작권 전환 논의가 처음 제기된 것은 1987년 대선당시 노태우 후보가 선거공약으로 '작전통제권 환수 및 용산기지 이전'을 제시하면서 시작되었으며 이후 김영삼정부 시절인 1994년 평시 작전통제권이 한국군에 이양됨
- 아울러 전작권 전환이 추진된 배경에는 참여정부의 전환 노력 이외에 미국의 해외주둔군재배치계획(GPR: Grobal Posture Review)의 고려가 있었던 바, 미국은 2006년 발표한 4년주기 국방정책검토(QDR)에서 해외주둔군정책을 재검토하여 세계 곳곳에 배치된 미군을 신속기동군으로 재편하여 효율적으로 운용하겠다는 구상을 발표함
- 탈냉전기 미국의 세계전략이 군사력의 효율성 확대, 군사변환, 해외주둔미군재배치계획 등으로 구체화되면서 미국의 전략적 이해관계에 따라 한국의 전작권 전환에 합의하게 된 것
- ➔ 결국 전작권 전환문제는 노태우정부에서부터 제기된 사안을 참여정부에서 본격적으로 추진한 것이며, 참여정부의 의지와 미국의 세계전략

차원에서의 필요가 합치되어 추진되었던 것임

○ 넷째, **현재도 한미 공동의 지휘권 행사라는 주장**

- ➔ 형식상 대한민국 대통령과 국방부장관이 연합사령관 위의 공동 상급자로 되어 있으나 실제 전시에 직접적으로 전략지시를 내릴 수 없으며, 결국 전시에 우리군은 미 합참과 태평양사의 지시대로 움직이게 될 것
- 반면에 한미동맹보다 강력한 미일동맹의 경우에도 미군은 일본군에 대한 작전권을 갖고 있지 않음
- 미일간의 작전협력체제는 양국 간에 병립적 체제를 갖추고 있는 바, 평시나 전시에 각국 군대에 대한 지휘권을 각국이 독자적으로 보유하고 위기사 및 전시에 대한 작전협력을 원활히 하기 위해 평시부터 조정 및 협력기구를 편성하여 운영하고 있음

III 전작권 전환 재연기의 문제점

- 첫째, 한미가 합의한 전작권 전환 재연기의 전제는 특정시기가 아닌 조건 충족 여부에 따른 것이며 제시된 조건이 지나치게 포괄적이고 실현불가능한 것으로, 결국 전작권 전환을 하지 않겠다는 것임
- 정부가 제시한 전작권 전환의 첫번째 조건인 ‘안정적인 한반도 및 역내 안보환경’의 경우, 역내 안보환경은 동맹의 직접 대상이 아니며 전작권 전환의 조건이 될 수 없음
 - 무엇보다 ‘역내 안보환경’은 사실상 중국과 주변국 사이의 갈등을 의미하는 것으로 해석되는 바, 미-중 패권경쟁 구도에 휘말릴 수 있는 빌미를 스스로 제공하고 전작권 전환을 더 어렵게 하는 결과를 초래함
- 두번째 조건인 ‘전작권 전환이후 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 군사능력’의 경우, 한미 연합방위의 핵심인 한국군의 정보감시능력 및 C3I (지휘·통제·통신·정보) 능력은 2012년까지 구비할 수 있다

는 것이 당초 국방부의 판단이었으므로 새로운 조건이 될 수 없음

- 세번째 조건으로 '북한 핵·미사일에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비'를 내세웠으나, 이명박정부 시절 2015년으로 전작권 전환 시기를 확정하였을 당시에도 북한의 핵·미사일 위협은 존재했던 사안임
- 무엇보다 북한의 핵·미사일 능력은 북한과의 협상을 통해 중단되기 전까지는 계속해서 증강될 것인 바, 전작권 전환 조건으로 북핵대응 능력 부족을 전제하는 것은 북한의 현 체제가 존속하는 한 전작권을 전환할 수 없다는 논리와 같음

□ 둘째, 전작권 전환 재연기는 **박근혜대통령의 대선 공약 파기임**

- 박대통령은 대선당시 “2015년 전작권 전환을 차질없이 준비하겠다”는 의사를 여러차례 밝혔으며 대통령직 인수위원회도 ‘전작권 전환 정상추진’을 박근혜정부 국정과제에 포함시킨 바 있으나, 제대로 된 공론화 절차나 의견수렴 과정 없이 일방적으로 파기한 것

□ 셋째, 전작권 전환 재연기 요구의 대가로 **MD체제 편입 수순을 밟는 '주고받기식 협상' 의혹이 제기됨**

- 사드(THAAD)의 한반도 배치 등 MD를 중심으로 한·미·일 삼각 안보 협력을 강화하려는 미국의 압력이 가중될 것으로 예상됨
- 미국의 MD체제에 편입하게 되면 막대한 재정투입이 불가피하며, 북한의 핵무기 및 미사일 개발을 부추겨 군비 경쟁을 야기함으로써 한반도 및 동북아 위기를 심화시킬 것
- 또한 MD 체제 편입은 미국의 대중국 포위전략에 대한 중국의 반발을 야기할 것임

□ 넷째, 전작권 전환 연기 요구가 한미 방위비분담금 협상 등 한미간 주요 사안에 영향을 미쳐 **협상의 지렛대를 상실한 우려가 있음**

- 김장수 전 국가안보실장과 김관진 현 국가안보실장도 과거 이러한 우려를 인정한 바 있음
 - 2010년 11월 30일 김관진 국방부장관의 인사청문회 당시 김장수 당시 한나라당 의원은 '전작권 전환 재연기시 한미간 협상의 지렛대를 상실한 우려가 있다'고 발언한 바 있으며, 이러한 우려에 당시 김관진 국방부장관 후보자도 동의함

- 김장수 위원 : 후보자께서는 전작권 전환이 2015년 이후로 또다시 한미간 협의에 의해 연기가 가능하시리라고 생각하십니까?
- 국방부장관후보자 김관진: 현재로 봐서는 더 이상 연기가 어려울 것 같습니다
- 김장수 위원: 어렵고 또 연기하게 된다면 어떤 불리점이 나오는지 하니 한미간의 협상의 지렛대를 상실합니다
- 국방부장관후보자 김관진 : 그렇습니다

□ 다섯째, 한중관계 등 외교적 입지를 약화시킴

- 전작권 전환 조건으로 제시한 '역내 안보환경'은 중국과 주변국간 분쟁을 의미하는 것으로 해석되는 바, 전작권 전환문제와 역내 안보를 연계시킴으로써 스스로 외교적 운신의 폭을 좁히는 결과를 야기함
- 전작권 전환 재연기와 연동되는 MD 체제편입은 우리 안보가 대북억지를 넘어서서 대중견제를 목적으로 한 미국의 동북아 전략에 관여되는 '동맹의 연루(entrapment)' 위험에 처하게 될 가능성
 - 미중관계에서 미국이 보이는 경쟁 내지 적대관계가 한국의 외교안보적 위상에 지속적으로 반영될 것
 - 중국은 사드의 한반도 배치가 북한이 아닌 중국을 겨냥한 것으로 인식하고 있으며, 추귀홍(邱國洪) 주한 중국대사는 26일 국회에서 진행된 간담회에서 사드의 한국 배치 가능성에 대해 "명확히 반대하며, 사드 배치는 한중관계에 나쁜 영향을 미칠 것"이라고 밝힘

□ 여섯째, 전작권 전환을 위해 설정한 조건을 충족하기 위해 천문학적 군사비를 지출해야 함

- 국방부는 전작권 전환의 핵심조건인 킬체인과 한국형미사일방어체계를 갖추는 데 17조원이 들어갈 것으로 예상했으며, 한국형전투기 사업, 글로벌 호크, 이지스 구축함, 미사일 탐지 장비 도입 등에 드는 예산을 합치면 60조원이 넘음
- 2014년 국방부예산인 35조 7,056억원의 약 두배에 해당하는 액수임

□ 일곱째, 주한미군기지 이전 계획에 차질이 불가피함

- 한미 양국은 2002년과 2004년 각각 체결한 용산기지이전계획과 연합토지관리계획에 따라 서울도심의 9개 미군기지와 미 2사단을 2016년까지 모두 평택기지로 이전키로 했으나 이번 SCM 합의를 통해 '연합사는 용산기지에, 미2사단 예하 210 화력여단은 동두천에 잔류하기로 함
- 10년전 평택으로의 미군기지 이전과 관련하여 엄청난 사회적 비용을 치르면서 국회에서 통과된 용산기지이전계획과 연합토지관리계획을 어 떠한 공론화 절차도 없이 뒤집은 것임
- 기지 부지의 활용 계획을 다양하게 수립해놓은 해당 지자체의 개발계획 차질에 따른 손해와 이전 연기에 따른 비용 부담이 불가피함

IV 당의 대응방안

1> 단기적 대응

- 국회 비준동의를 요구
 - 용산기지이전계획과 연합토지관리계획에 대한 전면 수정이 불가피해 지만큼 국회 비준을 거친 두 계획을 수정하기 위해선 국회 비준이 필요함
 - 국방부에 전작권 전환의 향후 이행계획에 대한 로드맵을 요구
- 전작권 전환 재연기 결정의 배경이 된 판단 근거 문서와 책임을 규명할 요구
 - 전작권 전환이 2012년에서 2015년으로, 다시 무기한 연기되는 과정은 전환 준비과정을 일정하게 왜곡했을 가능성이 있으므로 국회차원에서

연기결정 관련 문서들을 확보하여 검토할 필요

- 그동안 국방부는 전작권 전환을 충분히 대비하고 있다고 보고해 왔던 바, 준비부족의 이유를 내세워 전작권 전환을 연기한 데 대한 '책임 규명' 요구

○ 대선공약 불이행에 따른 **박대통령의 사과 요구**

- 전작권 전환을 무기한 재연기함으로써 국격과 국익을 훼손하고 군사주권을 포기한 데 대한 대통령의 해명과 사과 요구

2> 중장기적 대응

○ 정부가 제시한 **전작권 전환조건을 재검토**하여 당 차원의 대안 제시

- 전작권 전환 조건을 재검토하고 한반도 안보환경과 한국군의 필수 군사능력 구비, 북한 핵·미사일에 대비한 확장억제의 충분성 등을 토대로 전환 조건과 시기를 제시하는 방안

○ 현재 한국군의 전시대비 발전을 저해하는 **연합사령관의 '연합권한위임사항(CODA)을 우선 환수하는 방안'** 검토

- 1994년 12월 평시 작전통제권이 전환되었지만 미국은 전환 직전 연합권리위임사항의 제정을 통해 평시작전통제권에 대한 일부 관여를 보장받았음
- 즉 미군은 연합위기관리, 작전계획수립, 연합교리발전, 합동훈련 계획 및 실시, 연합정보관리, 지휘자동화 상호운용성 등 핵심분야에서 관여할 수 있도록 되어 있는 바 이러한 핵심권한의 우선적 전환이 필요

○ '한미동맹'에 대한 당 차원의 비전 제시

- 한미동맹은 평화를 주도해나가는 동맹, 보다 유연하고 독자성이 제고되는 가운데 양국의 미래의 공동이익을 실현하는 동맹을 지향해나가야 할 것
- 아울러 한미동맹을 통일과정의 안정적 관리를 지원하는데 기여하는 방향으로 발전시키고 한미동맹에 대해 중국 등 주변국의 이해를 제고해 나가는 방안을 마련해야 함.