

전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로

정재욱 (숙명여대 교수)

최근 한미정상 간 회담에서 전시작전통제권 전환의 재연기 가능성이 언급되었으나, 미국의 동아시아전략 차원에서 볼 때 한미동맹에 있어 미국의 주도보다는 한국의 적극적 역할을 강조하는 기조에는 큰 변화가 없을 것으로 평가된다. 따라서 한국 정부(군)는 전작권 환수와 관련된 문제점을 도출하고 대책을 사전에 마련하는 노력을 지속적으로 진행할 필요가 있다. 그중 가장 핵심 사안은 전작권 전환 이후 유엔군사령부의 존치문제 및 역할에 대한 정립이다. 북한은 지속적으로 유엔사 해체를 주장하고 있는 반면, 최근 미국의 움직임을 보면 유엔사의 역할과 기능을 강화해 나가려는 모습을 보여주고 있다. 이러한 미국의 의도는 전작권 전환에 따라 연합사가 해체될 경우 한반도 작전을 통제할 수 있는 유일한 기구가 유엔사이고 나아가 유엔사는 동아시아 전략에 있어 미국의 전략적 이익구현에 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구('아시아의 NATO')라는 인식에 기인한다고 평가된다. 한국의 안보에 있어 유엔사는 지금까지 전반적으로 순기능적인 역할을 해오고 있으나 이러한 미국의 구상과 관련하여 정비되고 보완되어야 할 과제들이 존재한다. 한국군은 유엔사의 역할 강화를 추구하는 미국의 구상과 노력을 적극적으로 지원하되, 향후에도 유엔사의 존재 및 역할이 한국안보에 최우선적인 중점을 두도록 유지해야 하고, 특히 유사시 한국 주도의 한반도 작전이 원활히 수행되도록 유엔사와 한국 합참 간의 지휘관계 정립 등 상호 윈-윈 할 수 있는 제도적/법적 노력을 지속해 나아가야 한다.

* JPI정책포럼 세미나(2014.5.12.) 발표자료

목 차

1. 문제제기
2. 유엔사의 법적근거 및 임무(기능)
 - 가. 법적 근거
 - 나. 임무 및 기능
3. 북한의 전략적 의도와 유엔사 기능의 약화
 - 가. 북한의 전략적 의도
 - 나. 정전협정 무실화 책동과 유엔사 기능의 약화
4. 유엔사에 대한 미국의 구상과 위상 강화 노력
 - 가. 미국의 유엔사에 대한 인식과 전략적 구상
 - 나. 전작권 전환에 대비한 유엔사의 위상 강화 노력
5. 한국 안보에 대한 유엔사의 순기능과 역기능
 - 가. 유엔사의 순기능
 - 나. 유엔사의 역기능
6. 정책적 시사점

1. 문제제기

- 지난 4월 25일 한미정상회담에서 오바마 대통령은 2015년 12월로 예정된 전시작전통제권 전환시기를 재검토할 수 있다고 언급함으로써 다시 한 번 그 연기의 가능성을 열어 두었음.
 - 미국의 향후 4개년 국방전략을 명시한 2014년 QDR을 보면, 비록 전작권 전환을 직접적으로 언급하지는 않았지만, 전략적 유연성과 전작권 전환의 필요성을 강조한 2010년도 QDR과의 근본적인 변화를 식별하기 어려움.
 - 예산상황에 따른 미군 감축관리의 불가피성과 이와 관련하여 아태지역에 있어 동맹국 역할의 적극적 확대 강조, 분쟁에 대한 직접개입 자체 명시 등을 고려할 때, 한미동맹에 있어 ‘주도’보다는 ‘지원’의 역할을 강조하는 전략기조에 큰 변화가 없는 것으로 평가됨.
- 현 상황에 안주하기보다는 전작권 전환에 대한 미국 입장의 재변화 가능성과 나아가 중기적인 차원에서 대비가 필요하다는 관점에서, 전작권 전환과 관련하여 문제가 될 주요 현안들에 대한 양국 간 실무협의를 지속적으로 진행하고 정책적 합의점을 마련해 둘 필요성이 존재한다고 판단됨.
- 이러한 관점에서 본고에서는 전작권 전환 이후 유엔사의 존치문제 및 역할에 대한 미국의 구상과 우리의 입장을 분석하고 상호 발전적인 정립 및 보완방향을 제시하고자 함.
 - 미국의 경우 유엔사는 전작권 전환 이후 한반도 작전과 관련하여 유일하게 직접 지휘통제할 수 있는 기구이자 나아가 동아시아 전략 구상에 있어 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구로 변화 모색
 - 한국의 경우 90년대 이후 북한의 본격적인 정전협정 무실화 책동과 군사도발을 거치면서 유엔사의 위상과 역할에 대한 회의적인 시각이 국내에 확산되어 왔고, 특히 전작권 전환과 함께 유엔사의 실질적 뒷받침이 되어 온 한미연합사가 해체 또는 한국군 지휘(주도)로 될 경우 상당한 국내적 논란이 야기될 것으로 예상됨.

2. 유엔사의 법적근거 및 임무(기능)

가. 법적 근거

- 1950.7.7. UN안보리, 미국 주도하 통합사령부(Unified Command) 창설 결의안(S/1588) 채택
 - 군대와 기타 원조를 제공하는 모든 UN회원국은 이러한 군사력과 원조를 미국(지휘)하에 통합사령부에 가용토록 하는 것을 권고
 - 사령관을 미국이 임명하도록 요청하며, 통합사령부에 참가국 국가와 UN기 사용권한이 부여, 미국에게 통합사령부 조치과정을 안보리에 보고할 것을 요청

나. 임무 및 기능

- 정전시, 정전협정 유지 및 관리
 - UNC-KPA 장성급회담을 통한 북한측과의 대화, 접촉 유지
 - 필요시, 연합사령관에 정전협정 유지·준수 관련 지시
 - 정전협정 유지 임무수행 관련 UN에 보고 및 건의
- 전시, 회원국 전력(국제적 지원)을 제공(Force Provider)
 - 한반도 전쟁 재발시 파견되는 UN회원국 군대에 대한 통제 및 지원·수용태세 유지
 - * 참전 16개국 선언문('53.7.27, 워싱턴): 북한의 무장공격행위 재발시 재단결하여 즉각적으로 이에 대응할 것
- 주일 UN군 기지의 유지·활용
 - UNC-일본 간 SOFA체결('54.2.19)
 - * 일본 정부는 극동에서 어떤 UNC의 교전행위를 위해 UN회원국의 군대가 일본에 진입시 이를 허가하고 시설사용의 편의를 제공

북한의 전략적 의도는 유엔사를 해체함으로써 미북 양자간 직접 군사접촉채널을 확보하고 궁극적으로는 미북 평화협정을 체결하려는 것으로 평가됨

3. 북한의 전략적 의도와 유엔사 기능의 약화

가. 북한의 전략적 의도

- 북한의 전략적 의도는 유엔사를 해체함으로써 미북 양자간 직접 군사 접촉채널을 확보하고 궁극적으로는 미북 평화협정을 체결하려는 것으로 평가됨.

**유엔사에 대한
배타적인 권한을
보유하고 있는 미국은
해체문제를 포함한
유엔군사령부 관련
일체사항에 대해
미국이 결정권을
가지고 있다는 입장을
취하여 옴**

- “한반도 비핵화 실현보다 미북관계 개선 및 평화협정 체결이 우선”(의무성 대변인 담화, '09.1.13)
- “미국이 전시작전통제권 이양 후의 공백을 운운하면서 유엔사를 유지/확대/강화하려는 것은 절대 용납할 수 없음”(노동신문, '07.2.27)
- “미국이 진정으로 대북 적대시 정책을 끝낼 의도가 있다면 유엔군사령부를 해체하고 현재의 한반도 정전협정을 평화협정으로 대체해야 함”(유엔주재 북한대사, '13.6.13)

나. 정전협정 무실화 책동과 유엔사 기능의 약화

- 이를 위해 실제로 북한은 정전협정의 양대 축인 군사정전위원회(군정위)와 중립국감독위원회(중감위)의 기능을 의도적으로 약화시켜 왔음.
 - 북한의 군정위 무실화 추구
 - '92.5.29. 군정위 수석대표직에 한국군 장성 임명('91.3.25)을 거부하면서 회의 불참
 - '94.12.12, 조중측 군정위대표단 판문점에서 철수
 - '94.5.24, 「조선인민군 판문점 대표부」 설치
 - '96.4.4, 북한외무성 ‘정협준수 임무 포기’ 선언
 - '95.3.2 북미 장성급회담 제의
 - '98.6.8 『UNC-KPA간 장성급회담 절차』 합의(총 17회 실시)
 - 북한의 중감위 무실화 추구
 - '91.4.10. 북측은 중감위가 실질적으로 정전협정에 기여하지 못한다는 ‘중감위 무용론’ 주장하며 철수 종용(시설·비용 지원 중지)
 - '93.1.8, 중감위 4개국, 추방 거부 결의문 채택
 - '93.4.10, 중감위 체코 대표단 판문점 철수
 - '95.2.28, 중감위 폴란드 대표단 판문점 철수

4. 유엔사에 대한 미국의 구상과 위상 강화 노력

가. 미국의 유엔사에 대한 인식과 전략적 구상

- 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있는 미국은 해체문제를 포함한 유엔군사령부 관련 일체사항에 대해 미국이 결정권을 가지고 있다는 입장을 취하여 옴.
 - UNC는 1950년 7월 7일 UN안보리의 결의안(S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로서, UNC의 해체문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안으로 인식함.

- UN안보리가 UNC 설치권을 미국에 위임했던 만큼 UNC의 해체문제는 최우선적으로 미국 정부가 결정할 사안이라는 입장
- 한반도에서의 유엔사 존속을 한반도의 안보문제와 동시에 나아가 동북아지역의 안보전략적 이해의 틀 속에서 인식해야함.
 - 전작권 전환 이후 미국은 한국군의 독자적인 대북군사행동에 대한 통제장치가 없어진다는 점을 우려하고 있는데 유엔사는 정전협정 준수 관리 임무 차원에서 이를 제어 또는 통제할 근거를 제공함.
 - 일본에 주둔한 7개의 유엔사 후방기지는 향후 미국 군사전략의 중심이 될 아시아 지역 내 군사적 상황 발생시 다국적 군대를 신속하게 집결하고 운용하는 데 매우 유리한 기반을 제공함.

나. 전작권 전환에 대비한 유엔사의 위상 강화 노력

- 최근까지 행보로 미루어 볼 때 향후에도 지속적으로 유엔사를 존속시키며 그 위상과 역할의 강화를 추구해 나갈 것으로 보여 짐
 - 사실상 기능이 정지된 중립국 감독위원회 국가들에게 한미연합훈련 및 한국군 단독훈련에 대한 참관 임무를 부여하고,
 - 정전협정 위반사건 특별조사팀 구성시에 이들을 포함시키는 등 중감위 국가들의 역할 확대 방안을 추진
 - 다국적 통합군으로서의 정당성과 면모를 갖추고 유사시 회원국들의 전력동원 및 통제기능을 강화하기 위해 현재 한국군과 미군 위주로 편성된 참모진을 다국적군 위주로 개편하려는 움직임도 조심스럽게 보이고 있음.

**남북간 군사적
우발충돌의 가능성을
억제시키는
평화유지의 기능을
수행, 평시 북한의
군사도발행위에 대한
책임과 규탄을 위한
국제사회의 지지
확보 및 공조체계
구축에 효과적인 기구**

5. 한국 안보에 대한 유엔사의 순기능과 역기능

가. 유엔사의 순기능

- 남북간 군사적 우발충돌 가능성을 억제시키는 평화유지 기능을 수행
 - 만약 유엔사가 없이 남북한 간의 군사적 대치상황이 형성될 경우 우발적 충돌 또는 이로 인한 우발전쟁의 위험이 상존함에 따라 국민들의 안보 불안감이 증폭될 수 있음.
- 평시 북한의 군사도발행위에 대한 책임과 규탄을 위한 국제사회의 지지 확보 및 공조체계 구축에 효과적인 기구
 - 유엔사는 넓은 의미에서 유엔의 보조기관이자 정전협정에 의거 북한의 군사도발 등 위반사항에 대한 국제적 조사활동, 책임추궁을 위한

한국의 정치적**자주성과 외교적****유연성을 제약.****유엔사의 정전협정****관리 능력의 한계 및****방어태세 구축에 제약**

공식대화 요청 및 시정 요구, 유엔안보리에 보고할 수 있는 합법적인 권한을 보유함.

- 유사시 국제사회의 한국에 대한 지지와 유엔군사령부 회원국들의 신속한 참전을 유도하는 기능을 수행
 - 이는 한국 주도의 대북군사행동에 대한 정당성을 제고시키고 미국의 신속한 증원군 파견에도 유리한 여건을 제공함.
- 한미동맹의 약화 및 북한의 오판 초래 가능성
 - 미국은 아시아 전략 차원에서 유엔사의 존속 입장이 확고하므로 만약 한국 정부의 유엔사 주둔 반대시 일본으로 철수하여 존속시킬 가능성
 - 이 경우 한미동맹의 결속력 약화 또는 자칫 북한에게 제2의 ‘애치슨(Acheson) 라인’이 형성된 것으로 오인을 줄 가능성

나. 유엔사의 역기능

- 한국의 정치적 자주성과 외교적 유연성을 제약
 - 정전협정체제는 지난 50년 동안 남북관계를 비정상적인 것으로 만들고 있을 뿐만 아니라 한국 정부의 교류협력 추진과 주민들의 생활에 직·간접적인 영향력을 부여함.
 - 남북간 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 육로관광 등 교류협력사업 등에도 직간접적 영향력 행사 가능
 - 평시 또는 한반도 유사시 유엔사의 법적근거 자체를 일체 부정하는 중국과의 공조에 걸림돌이 될 수 있음.
 - 북한급변시 ‘한국주도-UNC지원’의 개입에 대한 중국의 동의 획득에 제한 등
- 유엔사의 정전협정 관리 능력의 한계 및 방어태세 구축에 제약
 - 북한이 수많은 군사도발을 통해 명백히 정전협정을 위반해오고 있지만 정전협정은 어떠한 위반사항에 대해서도 협의에 의한 평화적 해결을 명시하고 있으므로 물리적인 조치는 매우 제한
 - 사실규명/책임자 처벌/재발방지 대책 수립 등 책임 있는 실질적 조치를 제대로 도출해내지 못하고 있음.
 - 유엔사의 『정전시 교전규칙』의 경우 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있으며, 이는 북한의 도발에 대한 한국군의 독자적인 군사행동의 범위와 수위를 제한
 - 북한의 군사도발에 대한 강력한 보복의 실행 및 DMZ내 강력한 방어태세 구축에 제약

- UNC측의 전략적 의도에 대한 불명확성
 - 미 합참의 직접적인 지휘를 받는 유엔사는 한국군과 무관한 독자적인 작전수행이 가능한 조직으로 유사시 한측 배제하 단독 운용 가능성
 - 유사시 다국적군 사령부로서의 전환 가능성
 - 걸프전과 같은 다국적군을 구성하여 UN결의 확보 후 한반도 및 동아시아 사태에 개입할 가능성
 - 이 경우 한국군은 다국적군의 일원으로 급변사태 및 전시 한반도 군사작전의 주도권 상실 가능성

6. 정책적 시사점

- 한국의 안보에 미치는 긍정적인 역할들을 고려할 때 전작권 전환 이후에도 북한의 실제적 위협이 존재하는 한 유엔군사령부의 존재는 여전히 필요하다고 판단됨.
 - 이러한 측면에서 한국 정부는 위상과 역할을 정상화하려는 유엔군사령부의 자체적인 노력에 적극적인 지원을 아끼지 않아야 할 것임.
 - * 군정위나 중감위 등 중추적 기능 정상화 노력 지원
- 다만 한국이 미국 측의 유엔사 유지 및 강화 입장을 존중해주는 대신 미국은 한국 측의 우려사항을 적극적으로 수용하고 개선하는 상호 윈-윈 차원에서의 발전적 정비가 조속히 이루어져야 할 것임
- 가장 우선적인 과제는 전시 또는 급변사태 발생시 유엔사와 한국 합참과의 지휘관계를 정립하여 유사시 유엔사의 독립작전 가능성에 대한 우려가 확산되지 않도록 하는 것임.
 - 이를 위한 법적 조치는 유사시 한국 합참을 직접 지원·협조하고 한반도 방위를 위한 한국군 지원이 최우선 임무임을 공식문서(전략지시)에 명기해야함.
 - 조직편성 측면에서는 유엔사 참모부 및 다국적군협조본부(MNCC)에 한국군 편성 및 역할이 축소되지 않도록 협의해야함.
- 둘째, 북한의 군사도발 등 중대한 정전협정 위반시 유엔사 역할의 실효성을 제고시키기 위한 외교적/제도적 노력을 강화해야 함.
 - 평시 북한의 의도적이고 계획적인 중대한 군사도발에 대해 유엔안보리 보고에 그치지 않고, 도발의 심각성을 확신시키고 효과적인 조치를 도출하기 위한 적극적인 외교적 노력을 강화해야 할 것임.
 - 북한의 중대한 정전협정 위반에 대한 유엔군사령부의 보고서가 유엔

한국이 미국 측의 유엔사 유지 및 강화 입장을 존중해주는 대신 미국은 한국 측의 우려사항을 적극적으로 수용하고 개선하는 상호 윈-윈 차원에서의 발전적 정비가 조속히 이루어져야 할 것임

안보리에서 실제 효력을 발휘할 수 있도록 미 합참과 국무부 등 유관 기관과의 공조체제 구축·강화가 필요하고,

- 북한의 도발과 관련하여 정전협정 서명국인 중국의 책임을 환기시키고 군정위 복귀를 중용하는 등 적극적인 대중국 외교를 시도하는 방법 등을 고려할 수 있음.

○ 셋째, 『정전시 교전규칙』 등 유엔군사령부 내규의 일방적 적용에 있어 발생될 수 있는 문제점을 해결하고 현실성 있는 내규 수정에 적극적으로 임해야 함.

- 정당한 자위권 행사와 관련된 한국군의 입장을 최대한 존중하고, 한국군과의 토의를 통해 현시점에 적용이 제한되는 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정의 대폭적인 점검 및 개선이 요구됨.

❖ 저자 약력

■ 정재욱

現 숙명여대 교수. 육군사관학교를 졸업한 후 美 뉴욕주립대에서 국제정치 석사, 고려대학교에서 정치학 박사학위를 취득함. 2005년부터 2010년까지 국방부 정책실 근무 후 현재 한국국방정책학회 이사 및 숙명안보학연구소 기획실장으로 근무 중. 주요 연구 분야는 북핵문제, 급변사태, 한미동맹, 국제분쟁 등이며, 최근 연구로 “북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아 사태 및 시리아 사태를 중심으로”(2012), “북한의 군사도발과 적극적 억지전략의 구현방향”(2012), “Making Constructive Realism?: A Reassessment of the Role of Ideas in Realist Theory”(2013), “시리아 사태와 한반도 안보”(2013), “우크라이나사태의 국제정치적 함의”(2014) 등이 있음.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 한낙훈 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760