제 109호 | 2014. 11. 21 (금)

작전통제권 무기 연기, 멀어지는 통일대박

작전통제권은 군사주권이다

지난 10월 23일 한미 연례안보회의(SCM)에서는 북한의 핵·미사일 위협을 근거로 또다시 전시작전통제권 전환의 재연기에 합의했다. 반환시기를 2012년 4월, 2015년 12월로 연기해온 데 이어 세 번째이다. 이번 합의에서는 북한의 핵·미사일 대응능력, 한반도 역내 안정적 안보환경, 연합방위주도능력 등을 전시작전통제권 전환의 여건으로 제시하고 있다. 이번 결정을 사실상 전시작전권 환수의 무기연기 내지 포기로 볼 수 있는 이유이다.

말이 전시작전통제권이지 실은 대한민국 대통령이 작전통제권(operational control) 그 자체를 갖고 있지 않다고 하는 말이 더 정확하다. 작전통제권을 평시, 전시로 나눈 자체가 인위적인 개념이다. 평시작전통제권은 1994년 12월 환수했다고는 하지만, 연합권한위임(CODA)이라는 제한을 두어 작전계획의 수립과 지휘통제체제 운용, 위기관리 등 핵심적인 내용은 여전히 한미연합사령관이 갖고 있다. 실제로는 수도방위사령부 예하부대를 뺀 모든 부대에 대한 작전통제권을 한미연합사령관이 행사하도록 되어 있는 것이다. 이처럼 평시, 전시 가릴 것 없이 군통수권자인 대통령이 우리 국군을 통제할 수 없다.

그런데 일부 언론인이나 예비역 장성, 군 출신 전문가들이 나서서, △작전통제권이 군사주권과 무관하다거나 △한미연합사 체제에서도 한미가 전작권을 공동으로 행사하고 있다거나 △북대서양조약기구(NATO)에서도 미군 장성이 작전통제권을 행사하므로 특별히 문제될 게 없다고 하면서 이번 무기연기 조치를 옹호하고 있다. 하지만 이것은 주권 개념에 대해 무지하거나 고의적으로 사실관계를 호도하고 있는 것이다.

미 국무장관을 역임한 헨리 키신저는 최근의 저서 『세계질서(World Order)』에서 현 세계질서가 1648년 유럽 국가들이 맺은 베스트팔렌 조약에 의해 구현됐음을 강조하고 있다. 이러한 베스트팔렌 체제의 핵심은 주권 인정과 내정불간섭이다. 국가의 주권은 대외적으로 외교주권과 군사주권으로 이루어진다. 어느 것 하나 없어도 그 나라가 주권을 제대로 행사하고 있다고 말할 수 없다.

작전통제권은 군사주권의 핵심이고, 일반적으로 군 통수권자인 대통령에게 있다. 하지만 한국군의 작전통제권은 한국대통령이 갖고 있지 않다. 193개 유엔회원국가 가운데 군사주권을 독자적으로 행사하지 않는 나라는 한국과 부탄(Bhutan)밖에 없다. 서남아시아의 작은 나라 부탄은 겉으로는 독립국가이지만 외교주권과 군사주권을 모두 인도가 갖고 있다. 한국이 그나마 외교주권을 갖고 있어 부탄보다 조금 나은 처지라는 점에 만족해야 할 것인가?

일부 예비역 장성과 군 출신 전문가는 한미연합사령관이 한·미 양국 대통령의 결정과 한·미 안보협의회, 군사위원회의 통제를 받아 작전통제권을 수행하므로, 작전통제권이 미군 장성에게 있는 것이 아니라 한·미 양국군이 공동으로 행사하는 것이라고 주장하고 있다. 아마도 한국군 65만 명과 전시 예비군 350만 명에 대한 작전통제권을 고작 2만 8,500명의 미군을 거느리는 주한 미군사령관이 갖고 있는 것에 대해 부끄러움을 느끼기는 하는 것 같다.

하지만 한·미 대통령이나 안보협의회, 군사위원회는 단순한 협의채널이지 결코 지휘계통이 아니다. 현재와 같은 상하관계로 이루어진 한미연합사의 수직형 단일지휘체제 특성상 공동행사는 불가능하다. 진정으로 공동행사를 하려면, 당초 계획대로 한국군이 작전통제권을 환수한 뒤 한국군사령부와 주한미군사령부가 '동맹군사협조본부(AMCC)'를 만들어 병립형 사령부를 운영할 때만 비로소 가능한 것이다.

일부 전문가는 국민들이 NATO 연합지휘체제에 관해 잘 모른다는 것을 악용해 마치 28개국으로 구성된 NATO군이 한미연합사처럼 운용되고 있는 것으로 호도하고 있다. 하지만 NATO회원국들은 자국 군대의 10% 정도만 연합신속배치군에 배속시켜 미군사령관이 작전통제하도록 위임하고, 나머지 90%는 각국 사령관이 직접 자국 군대를 지휘통제하고 있어 한미연합사의 수직형 단일지휘체계와는 전혀 성격이 다른 것이다.

작전통제권이 없으면 어떤 일이 생길까?

그렇다면 이처럼 논란이 되고 있는 작전통제권의 구체적인 내용은 무엇인가? 작전통제권은 전쟁이 발발했을 때 한국군의 작전을 통제할 수 있는 권한으로, 시간적·공간적 또는 기능적으로 작전명령 상에 명시된 특정임무와 과업을 수행하기 위해 지정된 부대에 대한 임무 부여, 부대의 전개 및 재할당 등 지휘관에게 위임된 전술적 통제에 관한 권한을 가리킨다.

앞서 언급했듯이, 한국군의 작전통제권은 군 통수권자인 한국대통령에게 있는 것이 아니라, 한미연합사령관을 겸임하고 있는 주한미군사령관에게 있다. 이는 한국전쟁 발발 직후인 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 더글라스 맥아더 유엔군사령관에게 이양한 데서 시작되었다. 그 뒤 한미연합사가 창설되면서 작전통제권은 한미연합사령관에게 위임되었다.

한국군에게 작전통제권이 없으면 어떤 일이 일어날 수 있을까? 동맹관계에 있더라도 한국군과 미군의 군사적 목표가 항상 같을 수는 없다. 만약에 제2의 한국전쟁이 발발하면 한국군은 이를 계기로 민족의 염원인 통일을 달성하고자 하겠지만, 미군은 중국군의 개입으로 제3차 세계대전이 발발할 것을 우려해 일정한 선까지로 한국군의 작전을 통제해 통일이 이루어지지 않은 상태라도 전쟁을 조기에 끝내려 할 가능성이 높다.

과거의 사례를 보자. 정유재란 당시 왜장 고니시(小西行長)가 바다를 통해 퇴각하려 할 때, 왜군의 침략으로

수많은 인명과 재산을 잃은 조선은 끝까지 추적해 왜군을 섬멸하고자 했다. 하지만 명나라의 목표는 전쟁의 조기 종식에 있었기 때문에, 연합수군의 작전통제권을 갖고 있던 진린(陳璘) 도독은 이순신 장군의 출전을 허락하지 않았다. 이순신 장군이 끝까지 출전을 고집해 결국 노량해전에서 왜선 500여 척 중 450척을 격침시킬 수 있었던 것이다.

만약 한·일 간에 마찰을 빚고 있는 독도에 일본이 해상자위대 함정을 파견하고 새로 창설될 일본 해병대가 기습 점령했다고 하자. 독도를 탈환하기 위해 우리 해군은 함정을 파견하고 공군도 전투기를 동원해 작전을 펴려고 할 것이다. 그런데, 한미연합사령관이 미국의 두 동맹국들끼리 전투를 벌이는 것을 우려해, 한국군의 함정과 전투기가 독도 부근에 접근하지 못하도록 작전 통제할 경우, 과연 우리 군은 어떻게 할 것인가? 한미연합사령관의 명령에 따라 독도 탈환작전을 포기할 것인가?

이러한 군대 운용과 관련된 직접적인 문제 외에도 군사주권의 보유 여부는 앞으로 우리가 평화와 통일로 가는 과정을 제대로 주도해 나갈 수 있느냐 하는 문제와도 밀접히 연관된다. 우리가 앞으로 한반도 긴장완화와 평화체제를 구축하는 문제를 두고 북측과 본격적인 협상을 해 나갈 때 군사주권을 갖고 있느냐 하는 것이 협상력을 좌우하는 관건이 된다. 군사주권이 없다는 것이 빌미가 되어 자칫 중요한 결정이 북미 양자 간에 이루어지고 우리가 감수할 수밖에 없는 상황이 될 수도 있다. 군사주권이 없고서는 동북아의 새로운 질서 재편기에 우리의 균형 · 조율의 역할 공간은 축소되고 정부가 내건 '동북아 평화협력구상'도 공허해질 수밖에 없다.

요원해지는 평화와 통일, 심화되는 남북 대결구도

현재 전시작전통제권의 무기연기를 놓고 군 내부에서도 불만의 목소리가 높다고 한다. 민족과 국가의 안전을 수호하고 통일의 주역이 되고자 큰 꿈을 품고 사관학교에 들어갔던 젊은 장교들이 벌써 60여 년 동안 한국군이 미국의 작전통제를 받아왔고 앞으로도 계속 그럴 수밖에 없는 참담한 현실에 불만을 품는 것은 오히려 당연하다.

하기는 지난 수십 년간 북한과는 비교할 수 없을 정도의 격차로 국방 투자를 해왔고, 2010년 기준 국방비가 28배를 넘는데도, 자위적 국방역량을 갖추지 못했다거나 북한이 두려운 존재라고 되풀이 하면서 패배의식을 내보이는 것이 군으로서 염치가 없기도 할 것이다.

그렇다면 이렇듯 군 내부에서도 반발이 있고, 정작 박근혜 대통령의 공약사항이기도 한 전시작전통제권의 무기연기를 누가 주도했는가 하는 점이 의문이 아닐 수 없다. 역대 정부 가운데 박정희와 노무현 대통령은 자주국방의 꿈을 실현하고자 했다. 노태우 대통령은 북방정책을 통한 남북한의 평화공존을 실현하기 위해 작전통제권 환수가 필요하다고 보고 이를 처음으로 제기하였다. 노무현 대통령도 한반도 평화체제의 구축을 위해 작전통제권 환수를 서둘렀다. 작전통제권의 환수는 보수와 진보정권 모두가 추진했던 국가적 과제였다는 점을 주목해야 한다.

전시작전통제권의 전환이 사실상 무기한 연기되면서 한반도 평화정착에 대한 기대가 무너지고 있다. 박근혜 정부는 4대 국정기조의 하나로 '평화통일 기반구축'을 내걸었고, 통일부는 연차별 업무보고에서 '한반도 평화정착과 통일기반 구축'을 제시하였다. 하지만 우리 정부가 한반도 평화를 주도할 수 있는 권한을 스스로 포기함으로써 민족의 운명을 미·중이 대립하는 불안정한 국제정세에 떠맡기려 하고 있다.

현재와 같은 군사정전협정이 존재하는 한반도 정전체제는 국제법적으로 한국전쟁이 종결되지 않은 상태, 다시

말하면 참전 당사국 사이에 적대관계가 지속되는 상태이다. 따라서 정전협정을 평화협정으로 대체해야만 한국전쟁을 공식적으로 종식하고, 적대적인 남북관계를 정상적인 관계, 즉 평화공존의 관계로 전환시킬 수 있다.

진정으로 '통일대박'을 추구한다면 한반도 평화체제를 수립하여 한국전쟁의 책임, 북한 군사력의 처리 등 여러 문제점들을 사전에 해결해 놓아야 한다. 그렇지 않을 경우, 자칫하면 통일과정에서 이러한 문제들을 둘러싸고 남북한 사이에 갈등과 충돌이 발생될 가능성이 매우 높기 때문이다.

따라서 통일과정에 들어가기에 앞서 현재와 같은 정전협정을 평화협정으로 대체·전환시켜 △한국전쟁의 공식적이고 완전한 종식, △한반도 정전체제 관련당사국 간의 국제법적 문제의 해결, △북한 군사위협의 해소 등으로 안정적이고 질서 있는 평화통일을 추진해나갈 여건을 조성해 놓아야 한다.

이러한 전 과정을 우리가 주도해 나가는 관건은 바로 우리가 군사주권을 갖고 있느냐 하는데 달려 있다. 그러나 이번 작전통제권의 완전한 전환이 사실상 무산됨에 따라 한반도 평화도 요원하게 되었다. 뿐만 아니라 '통일대박'의 꿈도 멀어지게 되었다. 만약 전시작전통제권의 무기연기가 원래부터 의도됐던 것이라면, 지금 활동 중인 통일준비위원회의 목표와 활동도 전혀 진정성이 없는 것으로 볼 수밖에 없다.

그렇다면 한반도 평화정착과 통일이라는 꿈을 접어야 할 것인가? 길은 있다. 이번 한·미 안보협의회(SCM)에서 합의한 이른바 '전시작통권 전환 재연기'를 '조기 전환'으로 다시 바꾸는 방법이다. 그런데 대통령의 공약을 깨고 '재연기'를 결정한 현 정부에게서 이러한 정책전환을 기대하기는 어렵다. 결국, 우리 주도로 한반도 평화와 통일을 추진하는 과제는 작전통제권 환수의 조건이 충족될 때까지 기다려야 하는 것인지 참으로 안타깝다. 작전통제권을 환수하여 그 조건을 채워가는 역발상은 못하는 것일까?, 아니면 안하는 것일까? [끝]