

이슈브리프 통권146호  
(2019. 9.11)

## 전작권 환수 관련 유엔사의 입장과 우리의 대응방안

제146호

이수형  
대외전략연구실



# 전작권 환수 관련 유엔사의 입장과 우리의 대응방안

이수형 (대외전략연구실)

2019년 8월 한미 양국은 한미연합지휘소 훈련을 실시했다. 이 훈련의 주된 목적은 한국이 미국에게 양도한 전시작전통제권(이후 전작권)을 환수하기 위한 군사적 기본운용능력(IOC: Initial Operational Capacity)을 검증하는 것과 관련이 있었다. 최근 일부 언론보도에 의하면, 당시 훈련 과정에서 전작권이 한국군에게 환수된 이후 국지도발 등 위기 사태가 발생했을 경우 유엔군사령관이 유엔사 교전수칙을 근거로 한국군에 지시를 내릴 수 있느냐를 놓고 한미 간에 의견교환이 있었다고 알려졌다. 이와 관련하여, 미국은 전작권 환수 이후에도 평시 위기사태가 발생하면 유엔군사령관이 정전협정관리에 부합하는 지시를 한국 합동참모본부에 할 수 있다는 입장을 보이면서 유엔군사령관의 정전협정 유지와 관련한 역할이 보장돼야 한다는 입장을 강조한 것으로 전해졌다. 전작권 환수 이후에도 상황에 따라 유엔사가 전작권을 행사하겠다는 의도를 내비치면서 전작권 환수의 의미가 퇴색될 수도 있다는 우려가 나온다.

주지하다시피, 작전통제권은 효율적인 전쟁수행과 궁극적으로 전쟁을 승리로 이끌기 위해 필요한 일체의 군사작전을 통제하는 권한이다. 따라서 작전통제권은 전시에는 말할 것도 없고 평시에도 군사력의 운용과 배치, 그리고 군사력 사용방법 등에 지대한 영향을 미친다. 그렇기 때문에 작전통제권은 평시·전시로 구분될 수 있는 권한이 아니라 그냥 작전통제권이다. 이러한 작전통제권의 전략적 함의는 한 나라 군사주권의 요체이자 자주국방의 전제조건이고 국방정책의 목표를 효율적으로 달성하기 위한 총체적 설계도라 할 수 있는 군사전략과 불가분의 관계에 있는 것이다.

## 작전통제권 이양과 환수를 위한 노력

한국전쟁 당시 이승만 대통령이 유엔군사령관에게 한국의 작전지휘권을 이양한 이후 1954년 한미합의의사록에 따라 한국의 작전지휘권은 작전통제권으로 변경됨과 동시에 그 권한은 유엔군사령관이 갖게 되었다. 1978년 11월 한미연합군사령부가 창설됨에

따라 한국의 작전통제권은 미군 4성 장군인 한미연합군사령관에게 이양되었다. 이때부터 현재까지 한미연합군사령관은 유엔군사령관과 주한미군사령관을 겸직하고 있다. 그렇기 때문에 당시 유엔군사령관이 행사했던 한국의 작전통제권이 한미연합군사령관에게 이양된 이후에도 유엔군사령관이 작전통제권을 행사할 수 있는 지에 대한 근본적인 문제는 논란의 대상이 될 수 없었다.

1987년 8월 당시 제13대 대선후보인 민주정의당 노태우 후보가 “임기 내에 작전통제권을 환수하겠다”는 대국민공약 발표를 계기로 작전통제권 환수 문제는 국민적 관심사항으로 부각되었다. 노태우 후보가 대통령이 되었음에도 불구하고 한국의 작전통제권은 당시의 안보상황을 명분으로 사상 유례가 없는 평시작전통제권과 전시작전통제권(전작권)으로 분리되었다. 1994년 12월 평시작전통제권을 환수한 이후 전작권을 환수하기 위한 한국 정부의 노력은 노무현 정부에 들어와 재추진되었다. 노무현 정부 당시 한미 양국의 국방장관은 2007년 2월 전작권 환수 날짜를 2012년 4월 17일로 확정하였다. 그러나 이명박 정부에 들어와 전작권 환수는 2015년으로 연기되었고, 박근혜 정부에서는 ‘조건에 기초한 전작권 전환’이라는 명분을 내세워 사실상 전작권 환수를 무기한 연기하였다. 문재인 정부는 대국민공약으로 임기 내 전작권 환수를 약속했다. 문재인 정부에서 추진하는 전작권 환수는 단순히 국방개혁 2.0과 맞물려 있는 차원을 넘어 한반도의 항구적 평화체제 구축과도 긴밀하게 연결되어 있는 문제이기도 하다.

## 연합방위지침의 핵심 내용

국방개혁 2.0에서 제시한 군구조 개편과 연동되어 있는 전작권 환수 과정의 일환으로 한미 양국은 2018년 10월 31일 워싱턴에서 제50차 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)를 개최하여 ‘전작권 전환이후 연합방위지침(이하 연합방위지침)’에 합의하였다. 연합방위지침에는 미래 한미연합군사령부의 사령관으로 한국군 4성 장군을 임명하며, 미군 4성 장군을 연합군 부사령관으로 임명하고, 한반도에서 무력분쟁을 예방하는 역할을 수행해 온 유엔군사령부를 계속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 한미연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다는 내용이 담겨 있다.

향후 새롭게 구성될 미래 한미연합군사령부는 한국군 4성 장군이 사령관을 맡고 또

한 작전권 환수와 더불어 평시·전시 모두를 포함하는 완전한 작전통제권을 행사할 것으로 기대하고 있다. 그러나 앞에서 제기한 일부 언론보도의 내용이 사실이라면, 미국 측은 작전권 환수 이후에도 유엔군사령부가 필요에 따라 한국군에 대한 작전통제권을 행사하길 희망하는 것으로 보인다. 미국의 이러한 입장은 2014년부터 실시하고 있는 이른바 ‘유엔사 재활성화’ 프로그램과도 맥이 닿아 있다.

## 작전통제권 행사를 위한 유엔사의 논거

작전권 환수 이후에도 유엔사가 상황에 따라 한국군에 대해 작전통제권을 행사할 수 있어야 한다고 주장하는 논거는 아마도 유엔사의 교전수칙에 따른 확전방지에 기초하고 있는 것 같다. 즉, 작전권이 한국으로 환수되더라도 한반도 안보상황은 여전히 정전체제를 유지하고 있다. 따라서 유엔사가 한반도 평화상태 유지 및 정전협정 관리라는 고유 임무를 충실히 수행하고, 북한의 물리적 도발행위가 전면전으로 확전되는 것을 막기 위해 필요에 따라 한국군에 대한 작전통제권을 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 유엔사의 교전수칙은 확전 가능성과 위기관리 고조 등을 정확히 따져 비례성 원칙으로 대응하도록 명시한 반면, 한국군의 교전수칙은 비례성 원칙에 구애받지 않아 과도한(?) 군사적 대응으로 전개될 수 있으므로 이를 제어할 필요가 있다는 것이다. 이러한 유엔사의 입장은 아마도 미국이 한반도를 정전체제의 틀 안에서 관리하겠다는 의중을 내비친 것으로 큰 흐름에서는 문재인 정부의 평화협정 체결을 통한 한반도 평화체제 구축 방향과 어긋날 소지가 있다.

## 유엔사의 작전통제권 행사는 월권이라는 오해의 소지 존재

일부 언론보도의 내용이 사실이라면, 유엔사가 교전수칙에 따른 확전방지 차원에서 한국군에 대한 작전통제권을 행사해야 한다는 논거는 일면 타당성이 있는 것처럼 보인다. 그러나 이것은 초점이 잘못 맞춰진 논거이다. 북한이 의도적 혹은 우발적으로 정전협정을 위반했을 경우, 유엔사가 해야 할 일은 일차적으로 북한의 정전협정 위반 행위를 엄격히 따지고 재발방지 약속을 받아내는 것이다. 또한 유엔사는 미래 한미연합군사령부와 대응 수준과 방식을 놓고 전략적 협의를 해야 하는 것이지 한국군에 대한 작전통제권 행사를 통해 확전방지를 도모하는 것은 한국군에 대한 월권행위라는 오해의 소지가 있다.

## 한국 주도의 작전통제권 확보와 정전협정 관할권 조정 필요

앞에서 언급했듯이, 작전통제권은 한 나라 군사주권의 요체이자 자주국방의 전제조건이다. 문재인 정부에서 추진하고 있는 전작권 환수는 단순히 과거 한국이 미국에게 양도한 군사주권을 되찾아 온다는 의미에 그치는 것이 아니다. 이번에 추진되는 한국 정부의 전작권 환수 노력이 그 어느 때보다도 중요한 것은 한반도의 항구적 평화체제 구축과정에 전작권 환수가 미치는 영향 때문이라 할 수 있다. 즉, 한국은 전작권 환수를 통해 평화지향의 남북관계를 구축하고, 비핵화 프로세스와 더불어 남북한 평화협력 프로세스를 촉진시켜 한반도에 항구적 평화체제를 구축할 수 있는 군사안보적 환경을 마련코자 하는 것이다.

이런 중차대한 의미를 고려했을 경우, 문재인 정부는 가급적 빠른 시일 내에 전작권 환수를 추진해야 하고 또한 현재 유엔사가 갖고 있는 정전협정 관할권도 한반도 평화 진척에 따라 가능하다면 일부 또는 전부를 한국 합참이 인수하는 방안도 적극 모색해야 할 것이다. 다가오는 제51차 한미연례안보회의에서 전작권 환수 이후 미래 한미연합군사령부가 완전한 작전통제권을 행사하는 것이 보장되고, 나아가 유엔사가 갖고 있는 정전협정 관할권 조정문제도 한미 간에 논의·협의될 수 있기를 기대해 본다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.