

韓·美軍事協力關係의 現代的 意味

—韓·美防衛條約과 作戰權을 中心으로—

전임강사 김 구 섭

— Abstract —

This study tries to reveal some problems in the national Security of our country and furthermore, present new directions, in respect to the Korea-American Mutual Defense Treaty and the Operational Control.

Up to mid-sixties, for its national defense, Korea had relied upon and firmly believed in the effectiveness of these two treaties.

But, with the great change of the American Defense Strategy for North-Eastern Asia in the course of the sixties and seventies, the role of Korea for American Strategy has become relative rather than absolute.

Owing to this fact, the mutual military cooperation between two country has been much changed.

(1) The Korea-American Mutual Defense Treaty, which was contracted in the first half of the fifties, was not revised in its words, but, in reality, its effectiveness suffered a great change. In this respect this study examined the limitation of the Defense Treaty, in view of its essential character, the current change of war pattern in general, along with the change of the American war resolution.

(2) The Operational Control, which was delegated to U. S. Army in Korea in the fifties, is now exposing some unrealities in its application.

These unrealities was put forward by the current withdrawal of U. S. Army and the strengthening of Korean forces in its own, together with the increasing consciousness of our sovereignty pretext and lastly by the necessity of immediate punishment against the many-sided armed provocation of North Korea.

This study investigated the operational control of Korea-American Joint Headquarters which was established as a transitional system to overcome above-mentioned unrealities and

improve operational efficiency in Korea Peninsular.

Conclusively some prospect for the future cooperation between two countries was viewed, when U.S. Army ends up it's withdrawal schedule and Korean forces completely recovers it's operational control.

— 目 次 —

1. Introduction	約의 現代的 意味
2. 美國의 東北亞政策의 變化—그 背景과 現實	다. 80年代의 韓·美相互防衛條約의 展望
3. 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味	4. 作戰指揮權 問題
가. 韓·美防衛條約의 性格	가. 背景과 現況
나. 韓·美防衛條約의 現代的 意味	나. 作戰指揮權의 非現實性과 聯合司令部 創設
(1) 戰爭樣相의 變化와 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味	다. 韓·美軍事協力の 새 裝置로서의 聯合軍司令部
(2) 美國의 戰爭決議權의 變化와 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味	(1) 연합군사령부 탄생의 意味 —作戰權 行使의 側面에서—
(가) 戰爭決議權의 變化	(2) 80年代의 展望
(나) 戰爭決議權의 變化와 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味	5. 結 論

1. Introduction

歴史的으로 볼 때 半島國家의 運命이 대개 그러하겠지만 特히 韓半島는 그 地理의 特性 때문에 恒時 強大國들의 勢力角逐場이 되어 왔다. 그래서 우리의 意思와는 相關없이 때로는 強大國들의 宗主權行使로 宗屬國의 運命으로 떨어지기도 했는가 하면 合併당하기도 했고 또 어떤 때는 膨脹한 勢力均衡 속에서 安定을 부여 받기도 했다.

이처럼 우리 韓國의 安保는 우리 自體의 努力보다는 우리가 處한 外部的 環境이 더 큰 安保要因으로 作用한다는 것은 그 누구도 否認할 수 없는 事實처럼 보인다.

오늘날 우리 韓國安保의 外的環境은 北傀가 如前히 對南赤化路線을 堅持함으로써 南北이 膨脹히 맞서 있는 가운데 北傀는 中·蘇와 連結되어 軍事同盟關係(北方三角關係)를 形成하고 있고, 여기에 對處하여 韓·美·日이 對抗的인 三角關係(南方三角關係)를 形成하고 있다. 그러나 이 對抗的인 두 개의 三角關係는 過去와 같이 兩斷的인 勢力均衡 속에서 維持되는 側面보다는 中·蘇紛爭을 契機로 美·蘇·中·日의 四強이 交叉的인 協力關係로 發展(1)함에 따라 좀더 複合的인 要素가 깊숙이 作用하면서 東北亞 國際情勢를 形成하고 있다.

이러한 觀點에서 筆者는 韓國의 安保를 論함에 있어 그 外部的 環境으로써의 美國의 東北亞 安保戰略(특히 그 속에서의 韓半島政策)과 韓·美軍事協力關係를 中心으로 論하겠다. 왜냐하면 北方三角關係에 對抗한 南方三角(韓·美·日) 協力關係는 앞으로는 東北亞에 있어 韓國과 日本의 役割이 增大되고 美國의 役割이 減少되는 方向으로 變更 調整되고 따라서 韓·日間의 直接 協力の 局面이 부각될 可能性이 높아지고 있으나 아직까지는 韓·日間의 軍事協力關係는 前面

에 나타나지 않았고 당분간도 이러한 狀態는 繼續될 것이며, 韓國으로서도 어디까지나 美國의 確固한 戰略的 介入의 基盤 위에서 美國을 通하여 韓·日間의 軍事協力이 進行되는 것이 바람직할 것이기 때문이다(2). 다시 말하면 美國의 戰略的 틀을 基礎로 하여 韓·日關係는 美·日 및 韓·美라는 三角形을 通한 것일 수 밖에 없기 때문이다.

論理展開에 있어 그 構成은 美國의 東北亞安保戰略(특히 그 속에서의 對韓半島政策)의 變化를 가져오게 한 背景과 그 變化의 現實을 考察해 보고 오늘날 韓國의 安保에 二大支柱의 役割을 해오고 있는 54년에 締結된 韓·美相互防衛條約과 作戰權(Operational Control)을 委任하게 된 50年 7월에 成立된 大田協定을 오늘날의 觀點에서 考察해 보고자 한다.

2. 美國의 東北亞政策의 變化 — 그 背景과 現實 —

美國은 二次世界大戰 以後 美·蘇兩極體制下의 冷戰時代에 접어들면서 蘇聯의 「非理性的 永久 膨脹主義」를 抑制하기 위하여 封鎖政策과 「도미노」理論에 立脚한 前方戰略(Forward Strategy) 概念下에서 「아시아」地域의 防衛에 積極的으로 介入하기 始作했으며, SEATO, ANZUS를 비롯한 美·日, 美·中華, 美·比, 韓·美相互防衛條約 등 많은 雙務的인 防衛條約을 締結하고 軍事同盟에 加入하여 이 地域國家들의 保護者로서의 役割을 遂行해 왔다. 韓國戰爭은 東北亞地域에 있어서의 美·蘇兩極冷戰體制的 象徴인 동시에 그 冷戰體制 發展을 爲한 促進劑 役割을 하였다(3). 따라서 이 時期의 美 東北亞安保戰略上 韓國의 役割도 確固不動한 것이 되었다. 즉 美國이 共產陣營에 對한 封鎖政策을 追求하는 限, 韓國은 東北亞地域에서의 美國安保戰略을 爲하여 前哨基地 役割을 담당하게 되었으며 이 사실은 당시의 狀況으로 볼 때는 疑問의 餘地가 없는 것으로 認識되었다.

그러나 70年代末(엄격히 말하면 69年末)에 접어들면서 美國은 「아시아」의 自由守護를 爲해 積極的인 役割을 해오던 冷戰時代의 立場에서 상당히 後退하여 脫아시아政策 즉, 「아시아의 아시아化」를 指向하는 政策으로 一大變化를 가져왔다. 이러한 美國의 「아시아」政策變化의 조짐과 함께 對韓政策도 過去 60年代의 그것과 다른 方向으로 나아가고 있다. 무엇이 美國으로 하여금 對아시아政策에 있어 것처럼 엄청난 變化를 招來케 했는가? 그것은 한 마디로 國際情勢의 變化였다. 1960年代 後半期에 이르러 兄弟愛와 같은 團結을 誇시하던 蘇聯과 中共이 分裂 對立되기에 이르렀고(4), 中共이 核武器開發에 성공하였고 이 때문에 中共은 蘇聯의 核保護에서 벗어날 수 있는 實力을 갖게 됨으로써 더욱 對外的인 獨自行動이 가능하게 되었다. 日本은 世界經濟大國으로 登場했으며, 美國은 越南戰爭으로 美國內 事情의 惡化와 國威損失을 가져옴으로써 東北亞에서의 美國의 役割을 日本에 맡기려는 傾向으로 나오게 되었다.

이러한 일련의 變化는 東北亞 國際關係에서 多極의 勢力均衡狀態로의 變化를 招來케 함으로써 過去 兩極體制下에서의 同盟國家 및 敵對國家關係에 있어 새로운 現狀이 나타나게 되었다.

이러한 中共은 過去 對外政策에서 「反美親蘇化」에서 「反蘇向美化」傾向으로 轉換하더니 드디어 美·中共間에 國交가 樹立되었고(1979년 1월 1일), 日本과는 平和友好條約을 締結하였고(1978년 8월) 따라서 과거 日本과 그 支持勢力을 堅制하기 爲하여 蘇·中共間에 1950年代에 맺은 軍事同盟條約을 中共이 78. 4. 3일 일방적으로 폐기할 것을 蘇聯에게 통고함으로써 同條約은 條約滿了期인 80年 4월 10일 以前에 有名無實狀態에 빠지게 되었고(5), 蘇聯은 과거 日本 軍國主義와 그 지지勢力을 假想敵으로 規定하고 이를 堅制하는 政策에서 이제는 中共을 包圍하기 위하여 美國과 日本과의 外交關係向上을 꾀하면서 한편으로는 日·中共의 緊密化에 썩기를 박기 위하여 日本에 대하여 武力示威를 併行하면서 極東軍事力을 大幅増强시키고, 베트남에 親蘇政權을 樹立하고 또한 아프카니스탄에 武力軍事介入으로 親蘇政權을 樹立하기에 이르고 있다(6). 美國은 아시아에서의 國防費負擔을 줄이고 日本과의 慢性的인 貿易逆調現狀을 打破하기 위하여 日本의 役割増大를 督勵하는 한편 中·蘇對立을 維持토록 하기 위하여 中共과 긴밀한 外交關係를 유지하는 方向으로 나가면서 雙方協力構造를 다져나가고 있다. 日本도 經濟的, 政治的, 目的을 爲하여 中共과 緊密한 協力關係増進을 꾀하고 있다.

美國은 이러한 東北亞 國際情勢를 背景으로 이 地域에 있어서의 美·蘇·中·日 四強의 勢力均衡을 維持함으로써 이 지역 의 安定과 平和를 유지하고자 한다.

이러한 美國의 東北亞政策變化와 함께 美國의 對韓政策도 過去 60年代의 그것과는 다른 方向으로 나아가고 있다. 그것은 韓國의 地形的 條件이 美國의 太平洋 防衛戰略上에 있어서 그 價値가 점차 褪色되고 있는 점이다. 이같은 美國의 見解는 東北亞地域에 있어서의 安定과 列強의 勢力均衡을 위해서는 美·中共 協力構造를 다져나가는 한편 中·蘇對立을 充分히 利用하면서 美·日과 同盟體制로서 충분하다는 判斷에 立脚하고 있는 듯하다. 이에 따라 美國은 東北亞 現狀 維持와 安定追求를 爲한 韓半島政策으로써 南北韓이 對決構造 속에서 相互 軍事力均衡에 依한 安定維持라는 過去의 政策에서 南北韓 和解構造 에서의 安定維持라는 새로운 政策으로 發展될 可能性을 보이고 있다(7). 키신저가 提議한 바 있는 「四者會談」 및 昨年 카터 대통령 訪韓時 發表된 「三當國會議」가 이를 잘 설명하고 있다.

이상과 같은 急激한 國際情勢의 變化와 거기에 따른 美國의 東北亞 安保戰略과 韓國의 役割에 대한 見解의 變化에도 불구하고 한 가지 不變의 事實은 四強勢力의 어떠한 자리바꿈도 根本的인 南北韓 敵對關係를 外部로부터 變更시키기는 극히 어려울 것이라는 엄연한 事實이다. 여기서 우리는 韓國安保維持라는 觀點에서 큰 脆弱點을 露出하고 있는 것이다. 더욱이 80年代 後半傾에는 美國이 島嶼防衛戰略(Island Chain Strategy)을 取하든지 이와 비슷한 美·日 海軍力이 中心이 되어 蘇聯의 太平洋進出을 監視 追跡하기 위한 海洋同盟體制(Ocean Alliance System)를 形成함으로써 防衛地域을 縮小하려는 傾向마저 엿보이고 있다(8).

이렇게 볼 때 韓半島의 東北亞 安保戰略上의 役割을 絶對的인 것으로 중시하던 50年代 初半에 成立된 韓·美相互防衛條約(엄격히 말하면 1953년 10월 1일 締結, 1954년 11월 17일 發效)은 條

約內容에 있어 文句의 修正이 없는 한 狀況이 바뀌었고 더욱 바뀔 것이 예상되는 80年代의 安保狀況에서 韓半島 非常事態發生時 強力한 軍事介入을 보장할 수 없으리라는 것은 同條約이 지니고 있는 締結 당시의 性格과 그 內容上的 많은 문제점을 살펴 봄으로써 충분히 헤아려 볼 수 있을 것 같다. 그러한 性格과 문제점들이 오늘의 視角에서 어떤 意味를 갖는지 項目을 바꾸어 다음에서 考察해보자.

3. 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味

가. 韓·美防衛條約의 性格

美國이 맺은 韓·美相互防衛條約은 그 締結動機로 보아 純粹한 韓國의 安全保障을 目的으로 成立된 側面보다는 오히려 休戰協定 締結 당시 李大統領의 強硬한 休戰協定 調印反對와 北進統一論을 撫摩하여 早速한 時日內에 休戰을 매듭짓고, 動亂 中 유엔군사령관에게 移讓된 韓國軍의 作戰指揮權을 終戰後에도 繼續 保有하여 韓國의 北進統一 可能性을 牽制하려는 目的에 더 큰 比重을 두었던 政治的 條約(9)이며, 또한 「挑發하지 않은 攻擊」에 대해서만 南韓을 防衛할 責任을 지며(條約批准 諒解事項), 南韓에 의한 「攻擊挑發行爲를 抑制」(「마이켈리스」駐韓유엔군 司令官의 對議會證言, 1975. 2. 25.)함으로써 韓半島의 現狀維持를 追求한 消極的인 條約이다.(10). 이에 비해 소련·北傀 및 北傀·中共間의 友好協力 및 相互援助에 관한 條約(前者는 1961. 7월 조인, 後者는 1961년 11월 조인)은 政治的인 條約임은 물론 集團의 安保體制에 해당되는 雙務的 防衛條約 즉, 명실공히 軍事防衛條約의 性格을 갖는다(蘇·北傀條約 第1條, 中共·北傀條約 第2條). 附言하자면 韓·美防衛條約은 締約國에 대한 外部國家의 侵略으로부터 當該地域을 防衛하고 挑發을 抑制함으로써 그 地域內의 安全을 도모함을 目的으로 하는 地域的 協力的 性格을 가지고 있는데 비하여, 北傀中心의 北方三角條約은 外部侵略에 대한 共同的 防禦 뿐만 아니라 自己側 挑發로 인한 紛爭에 대해서도 無條件 武力으로 自動介入하는 것을 雙方에게 保障하며, 紛爭의 平和的 解決方法에 관한 規定을 갖지 않는다. 그리고 現實적으로 보아 韓·美相互防衛條約은 周邊狀況에 따라 그 任務履行은 變化되는 性質을 갖지만 北傀를 中心한 北方三角條約은 아무리 中·蘇가 對立은 되었지만 그들이 共產主義를 標榜하는한 北傀를 支援하게 되어 있다.(왜냐하면 韓半島는 中共과 蘇聯에게는 共히 戰略的 價値가 있기 때문이다. 여기서는 論理展開上 생략하겠다.). 그리고 中·蘇가 아무리 서로 對立된 가운데 각각 美國과 이데올로기를 떠나서 單純히 現實的인 理解關係의 側面에서 三角關係를 形成하고서 韓半島의 現狀維持가 그들의 國家利益과 符合하는 것으로 받아 들여지고 있다고 하더라도 이로 말미암아 中·蘇의 立場에서 韓半島의 戰略的 價値가 褪色되는 것은 아니다. 다시말하면 北傀中心의 北方三角關係는 어떠한 國際政治 狀況下에서도 中·蘇가 北傀에 대해서 갖는 戰略上的 가치 때문에 各自 介入하게 되어 있

다. 따라서 韓國은 北傀에 비해 安保環境面에서도 不利하다고 볼 수 있을 것 같다.

나. 韓·美防衛條約의 現代的 意味

(1) 戰爭樣相의 變化와 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味

同條約上에 나타난 共同防衛를 위한 條約發動 要件은 첫째, 外部로부터의 武力攻擊이 存在하며 締約당사국의 어느 일방이 이에 대한 威脅을 認定할 때, 둘째, 당사국이 이에 대한 協議와 同意가 이루어져야 하고(同條約 2條, 3條), 셋째, 憲法節次에 따라 議會의 承認을 받아야만 가능하다. 따라서 條約發動을 爲해서는 武力攻擊에 關한 明確한 解析이 그 前提가 된다. 일반적으로 미국의 군사적 介入은 이 무력공격의 개념규정에 따라서 다르게 나타난다. 이를테면 美國自身의 安全에 직접 威脅을 주는 同盟國 또는 友好國에 대한 外部로부터의 攻擊에 대해서는 매우 迅速하고도 強力하게 대응해 왔다. 그러나 條約加盟國內의 政權 顛覆活動에 의한 위협과 같은 內部威脅에 대한 介入에 대해서는 그 威脅이 明確히 外部에 根源을 둔 경우의 侵略으로 性格지워지느냐의 與否에 따라 軍事的 對應은 緩慢과 急速을 微溫과 強硬을 달리하여 왔다(11). 同條約 締結당시는 侵略(戰爭)의 樣相은 「在來式 正規戰」으로 一元化되어 있었기 때문에 武力攻擊의 概念規定에 關한 解析上的 까다로운 문제는 없었다(지난 6·25 動亂時 그것이 明白히, 中·蘇가 支援한 共產勢力의 南侵이었고 이는 美國의 太平洋防禦와 日本防禦에 絶對적으로 危險하다고 認定되었기 때문에 美國의 軍事的 介入은 強力하고도 迅速하였다). 그러나 오늘날은 그 당시 戰爭樣相과는 달리 侵略의 양상도 多樣해 졌다. 따라서 武力攻擊에 대한 概念은 오늘날에 와서는 本 條約의 締結당시 보다 擴大解釋하지 않고서는 締約當事國間에 異見이 생기게 되며, 그렇게 될 경우 迅速한 共同防禦는 勿論이고 全혀 共同步調를 取하지 않을 憂慮마저 생길 수가 있다. 이를테면 오늘날 게릴라戰, 多面的 奇襲作戰 등 各種의 正規, 非正規戰의 履行能力을 完備하고 있는 北傀가 非正規戰의 形式으로 戰爭挑發을 해놓고 南韓內部的 叛亂이라고 國際的인 逆宣傳을 해놓고 그 叛亂을 座視할 수 없어 支持하는 形式의 武力挑發을 해올 경우(北傀는 南韓自體의 內部에서 叛亂이 일어날 경우 좌시하지 않겠다고 公言하고 있다.) 과연 美國이 그 侵略의 性格을 어떻게 規定짓느냐가 防衛公約履行의 強度와 速度를 결정짓는다고 생각할 때 심각한 문제가 아닐 수 없다.

(2) 美國의 戰爭決議權의 變化와 韓·美相互防衛條約의 現代的 意味

(가) 戰爭決議權의 變化

美國憲法에 의하면 議會는 戰爭을 宣言하며 軍隊를 모집하고 維持하는 權限을 가지며(第1條 第8項 11, 12), 大統領은 軍隊의 統帥權者라고 規定하고 있다. 그러나 20세기에 접어들면서 특히 1940年 以來 國際關係의 危機가 慢性化함에 따라 戰爭權의 行使는 憲法規定에도 불구하고 사

실상 議會로부터 大統領에게 移轉되어 왔으며, 이것이 하나의 慣行이 되어 왔다. 그러나 越南戰을 契機로 戰爭權(12)의 行使는 大統領으로부터 다시 議會의 強力한 統制(Control)下에 들어가게 되었다(13). 越南戰은 議會의 宣戰布告 없이 介入되었고 越南戰이 長期化되고 美國의 國력이 크게 消耗되어 감에 따라 行政府와 議會의 反對勢力間에 戰爭權의 行使를 둘러싸고 심한 論爭을 불러 일으켰고 결국 戰爭權의 行使를 大統領으로부터 다시 議會의 強力한 統制下에 예속시키는 戰爭權 決議가 採擇(1973年 11월 7일 兩院共同決議)되었는 바 이 새로운 戰爭權決議는 中대한 조치로써 우리의 安保와 關連하여 볼 때 중요한 意味를 갖는다. 왜냐하면 한·미방위조약 제3조의 「憲法上的 節次」規定과 關連되기 때문이다.

(나) 戰爭決議權의 變化와 韓·美防衛條約의 現代的 意味

韓·美相互防衛條約에 의거 美軍介入의 發動形式面에서 보면 NATO條約이나 Rio Pact(全美洲相互防衛條約)에서와 같은 「即刻自動的」인 介入方式이 아니라 限定的 介入方式의 形態를 취하고 있다(14). 同條約 第3條「各當事國은……他當事國에 대한 武力攻擊을……對處하기 위하여 憲法上的 節次에 따라 行動할 것을 宣言한다」라고 規定하고 있는 바 有事時 美國이 即刻的이고 自動的으로 介入하는 것이 아니라 外部로부터 侵略이 있고 난 뒤 憲法的인 節次에 따라 介入한다는 것이다. 여기서 「憲法上的 節次는 美國憲法上으로는 議會의 議決을 거치는 것으로 이해되겠지만 事實상에 있어서는 앞서 論한 바와 같이 「憲法上的 節次」는 大統領만의 決定을 의미하는 慣行이 있어 왔다. 그러나 1973年の 戰爭權決議에 따라서 위의 「憲法上節次」의 具體的 內容은 그후 크게 變更되어 곧 戰爭權決議(準憲法的 性格을 갖는 것임)에 規定된 節次를 意味하게 되었다(15). 따라서 73년에 制定된 戰爭權決議에 의한다면 國家緊急狀態에 대해서만 大統領의 便宜的 解釋이 可能하고, 그 해석에 따라 大統領이 議會의 決議를 거치지 않고 戰爭權을 發動하여 介入할 수 있다(16). 이 경우 規模야 어떠한 美軍이 잔류하여야만 大統領이 戰時介入에 關한 확대해석이 가능하다. 그러나 美軍이 한반도에서 全面撤收하는 경우에는 大統領이 戰爭權決議를 無視할 수 없고 반드시 議會의 決議없는 參戰은 불가능하다. 이것은 긴급을 요하는 戰時狀況을 생각할 때 커다란 문제점이 아닐 수 없다. 왜냐하면 議會의 同意를 얻어 파견까지 하기에는 상당한 시간을 요할 뿐만 아니라 만약 議會의 승인을 받지 못한다면 도와주지 못한다는 것으로 해석되기 때문이다. 歷史적으로 美國이 對外政策을 履行하는데 있어서 行政府의 決定이 議會의 거부에 의해 이루어지지 못한 例를 허다히 볼 수 있었다. 가장 不幸한 例가 第1次大戰後 國際聯盟의 건설에 公헌한 美國이 高립주의의 復活로 議會의 승인을 받지 못해 聯盟에 加入하지 못한 것을 들 수 있다. 이렇게 볼 때 美地上軍(특히 戰鬪兵力)撤收與否가 美國의 對韓安保公約 履行에 있어 하나의 보증서 역할을 하는 것만큼이나 중요하다. 韓·美防衛條約은 同條約 發動을 當事國의 國內法에 左右하도록 한 극히 異例的인 規定으로서 駐韓美軍撤收와 더불어 調整이 이루어져야 할 가장 큰 문제점인 것이다.

다. 80年代의 韓·美相互防衛條約의 展望

이미 앞에서 論한 바와 같이 同條約은 그 內容上에서 完全하고 充分하게 韓國의 安保를 保障하고 있지는 못하다. 그러나 同條約은 韓國이 맺고 있는 唯一한 軍事條約으로써 아직까지 完全한 自主國防에 이르지 못한 現단계에서 우리의 安保에 커다란 堡壘役割을 해주는 名분이 되고 있다. 비록 同條約이 美國의 軍事戰略方向에 따라 그 性格의 強弱이 決定되고 또한 美國의 憲法節次에 따라 遂行될 것이 當然하다고 할지라도 적어도 韓·美間의 安保利益의 領域이 今後 상당기간 繼續 존재할 것이 분명하다면 굳이 어려운 同條約의 條文變更을 통한 補完한 韓·美軍事關係緊密化의 方向 모색보다도(美國內 輿論과 海外軍事 不介入 政策上 극히 어려운 일임) 우리의 自主國防을 계속 強力히 추진하면서 實質的인 새로운 協力制度를 발전시켜 나가는데 重點을 두어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 一方의인 依存關係에서 相互依存關係로 발전할 것이고 韓·美關係는 새로이 強力한 同盟國으로 再整備될 것이다. 이러한 背景에서 韓半島에 平和를 정착시킬 수 있을 것이다.

4. 作戰指揮權(Operational Control) 問題

가. 背景과 現況

우리 憲法에 國軍 統帥權은 大統領이 行使한다고 明示돼 있으나(17), 50년 7월 이 승만 大統領이 「맥아더」將軍에게 보낸 書翰과 終戰 직후인 54년의 「한국에 대한 美國의 軍事 및 經濟援助에 관한 合意意思錄」에 따라 韓國軍에 대한 作戰權이 유엔 사령관에게 委任됨으로써 오늘날까지도 우리 한국군에 대한 작전지휘권이 如前히 유엔군 사령관(주한 미군 사령관)에게 있으므로 韓國의 統治機構는 作戰統制權이 없는 指揮를 해 왔다고 볼 수 있다. 同作戰權은 韓國戰爭 당시 圓滑하고 效率的인 戰爭遂行目的을 위해 유엔군 사령관에게 移讓(18), 休戰後에도 李大統領의 北進統一을 위한 단독인 作戰可能性을 견제하고 韓半島에서 現狀維持 政策을 펴기 위한 手段으로서 UN軍司令官(駐韓美軍司令官)이 계속 장악(19)해 왔고, 그 동안 그 운용에 있어 약간의 變化 즉, 60年代末 北傀의 挑發이 빈번해 감에 따라(특히 1·21事態와 同年末의 울진·삼척 무장공비 침투사건), 육군의 경우 極히 일부 局限된 범위 안에서 回復되기는 했으나, 현재도 전반적인 작전지휘권은 UN군사령관의 수중에 있는 것이다.

나. 작전지휘권의 非現實性和 연합사령부 創設

그러나 韓國의 경우 작전지휘권이 「유엔」軍司에 있다는 사실은 오늘날의 現實에서 보면 더욱 非現實的인 狀態가 아닐 수 없다. 그 이유는 첫째, 그 당시의 作戰權 移讓의 名分은 오늘날 完

全히 잃었다고 보여지기 때문이다. 오늘날 UN軍은 戰力으로서 아무런 意味가 없으며 60만 大軍을 保有하고 있는 國軍의 力量도 自主國防의 旗幟아래 日就月將으로 強力해 가고 있을 뿐만 아니라 우리의 平和統一 外交政策이나 防禦爲主의 戰略만으로도 北進을 위한 單獨的인 作戰可能性은 完全排除되고 있는 現實을 감안해 볼 때 作戰權 移讓의 名分은 사실상 없어졌다고 보아도 좋을 것이기 때문이다. 둘째, 國防에 있어 自主性を 確保해야 한다는 主權國家의 名分을 볼 때 우리의 生存權을 확보하기 위한 國防에 있어서의 作戰權을 스스로 담당하고 있지 못하고 있다는 것은 自己生命을 남에게 맡겨서 그 처분을 바라는 것이나 다름없는 것이므로 國家的인 威信으로 볼 때도 커다란 對外的 體面損傷과 國民된 自尊心을 失墜시키는 要因이 되고 있기 때문이다.

물론 國際社會 속의 일원으로서 世界 어느 나라도(美·蘇를 除外하고는) 國防에 있어서 完全에 가까운 自主란 없겠지만(19), 그러나 大部分의 主權國家들과 같이 對等한 相互依存性까지는 自主를 回復해야 하는 것이 우리의 바람이다. 세째로, 세계에서 가장 好戰的 共產集團인 北傀의 多面的 武力挑發(공중, 해상, 지상)을 效果의으로 膺懲하는데 있어 重大한 蹉跌과 장애를 招來하게 되어 심각한 문제를 겪어오고 있기 때문이다. 미친개는 겁을 잘 내는 사람에게는 쉽게 물러가고 덤벼들기 마련이며, 따라서 미친개가 사람을 물러고 덤벼들 때는 膺懲의 몽둥이가 特效藥이기 때문이다.

이상과 같은 理由 때문에 作戰指揮權이 「유엔」軍司에 가 있는 非現實性을 克服하고 作戰의 效率性을 向上시키기 위해서 1977年 7월 韓·美國防長官會議聲明에서 1978年 韓·美聯合司令部를 設置하기로 合意를 보았고 1978年 11월 7일 정식 發足を 보게 되었다.

다. 韓·美軍事協力의 새 裝置로서의 聯合軍司令部

연합군사령부는 韓國軍과 駐韓美軍의 作戰指揮를 統合運營함으로써 韓·美軍事協力과 紐帶強化를 위한 새로운 制度的 장치로써 30年間的 韓·美軍事關係가 새로운 次元으로 접어들게 되었다.

(1) 聯合軍司令部 탄생의 意味—作戰權行使의 側面에서—

지금까지는 유엔군 사령관겸 주한미군사령관이 自己의 統帥機構인 美大統領—國防長官—合參議長을 통해 戰略指針을 받아 韓國軍에 대한 作戰指揮權을 行使해 왔으나, 앞으로는 軍事委 共同議長인 兩國合參議長이 自己의 통수권자로부터 指示를 받아 공동으로(滿場一致制) 戰略指針을 마련하고 이 지침을 연합사 사령관에게 내려주는 것이다. 이 연합사의 構成에 있어서 參謀陣은 韓·美間에 半半으로 구성되고 司令官은 美側이 맡고(20), 副司令官은 韓國軍 四星將軍이 맡기로 되어 있어 副司令官이 韓國側이 되므로 그 資格으로 作戰指揮에 참여하게 된 셈이다(21). 따라서 韓·美聯合司令部가 新設됨으로써 作戰指揮權이 從來의 一方的이고 垂直的인 關係에서 수평적 관계로 變化된 것같은 인상을 줌으로써 우리의 國防에 있어서의 自主性を 多少나마 回復한 느낌을 줄 수 있는 것이다.

또한 연합사 創設은 우리가 작전권 行使에 직접 참여함으로써 經驗을 쌓고 獨自的인 작전지휘

체제를 確立할 訓練을 쌓을 수 있는 契機가 되기 때문에 韓國軍으로서 80年代 中에는 실현될 것이 거의 명백한 駐韓美地上軍 撤收에 對備, 作戰指揮權을 完全히 引受할 수 있는 基盤을 갖추게 되었다고 볼 수 있다.

(2) 80年代의 展望

(가) 美軍撤收 展望과 聯合司令部의 將來

71年 제7사단이 撤收하였고 77年 카터 行政府는 美地上軍의 向後 4~5년에 걸쳐 完全撤收를 우리 政府에 通告한 바 있다. 그러나 그 이후 美國의 撤軍政策은 그 이후 國內外的으로 많은 挑戰을 받아온(22) 결과 政策變化를 가져와 現在로서는 81년까지 일단 凍結狀態에 있으나 우리의 自主國防의 力量이 完備되는 80年代 中半頃에는 實行될 것임은 틀림 없을 것이다(23). 그 精確한 時期는 速단할 수는 없으나 우리의 自主國防力의 完備, 北傀의 威脅 또는 周邊情勢의 推移 등 여러 變數에 따라 左右될 것이다.

韓·美聯合司는 駐韓美軍撤收 段階에서 美軍에게 위임되어 있는 作戰指揮權의 名분이 차츰 喪失됨으로써 作戰指揮權의 移讓이 今後로는 불가피한 現狀으로 나타날 것이 분명하므로 그 「過渡的體制」(24)로써 설치된 것이다.

따라서 美地上軍이 완전히 철수된다면 어떤 形態로든지 우리 軍에 대한 作戰指揮體系는 自主國防의 名분에 맞게 조정될 것이므로 韓·美聯合司는 해체되어 새로운 韓美作戰 協議體系(2元的인 작전지휘체제)로 형성될 기구로 바뀌거나 아니면 現실에 맞게 새로이 대폭 조정되지 않으면 안 될 것이다. 그렇게 함으로써 美地上軍이 완전철수한 뒤에도 계속 殘留하는 美空軍과 韓國軍間에 存在하는 2元的인 作戰指揮體系는 共同目的을 위해서 必要한 作戰을 效率的이고 원활하게 수행할 수 있을 것이다.

(나) 作戰權 回復의 意義

① 앞에서 論한 바와 같이 駐韓美地上軍의 撤收自體가 우리의 自主國防力量이 갖추어 지는 것을 前提로 한다면 또, 우리 軍의 作戰權 回復도 駐韓美地上軍이 完全히 철수하게 되는 시기라면, 駐韓美地上軍 撤收를 계기로 우리의 自主國防은 能力面에서나 體制面에서 自主의 名분과 實質을 갖추게 되는 셈이다. 이것은 대단히 중요한 의미를 주는 것이다. 왜냐하면 北傀는 우리가 自主國防體制를 갖추지 못하고 있다는 사실 때문에 그들이 唯一合法政府라고 주장하고, 우리가 제의한 不可侵協定提議를 거부하고 美國과 직접 平和條約을 체결하려고 획책하고 있다(25). 따라서 우리가 自主國防의 名분과 實質을 갖추게 되는 경우 그들은 우리의 不可侵協定 提議를 거부할 이유를 제시하지 못할 것이며, 우리의 平和統一政策은 새로운 빛을 발휘하게 될 것이고, 한반도에 平和가 정착될 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

② 아무리 우리의 자주국방力量이 갖추어져 美軍이 철수하고 作戰權回復이 이루어져 國防의 自主性이 回復되었다고 하더라도 國際政治의 影響을 받게 되기 마련이므로 완전한 의미의 自主에는 명백한 限界가 있음을 알 필요가 있다.

北傀의 경우 中共이나 소련의 對韓半島政策의 기본적인 利害의 틀을 벗어 날 수 없듯이 韓國의 경우 설혹 獨自的인 作戰指揮體系를 갖춘다고 하더라도 美國의 戰略的 기반 위에 存在할 수 밖에 없는 것이다. 따라서 소련의 極東함대가 強力히 등장하고 있고 中共의 潛在的 戰力을 고려해 본다면 한국은 미국과 보다 強力한 戰略的 紐帶를 유지하고 새로운 協力制度를 발전시켜 나가면서 과거의 一方的 依存관계에서 相互依存관계로 발전시켜 나갈 때 韓·美관계는 새로이 強力한 同盟國으로 再整備되는 것이다. 그렇게 함으로써 한반도에 平和가 정착될 수 있을 것이다.

5. 結 論

오늘날 韓·美軍事協力の 基本이요, 우리의 安保生命이라고 할 수 있는 것은 54년에 締結된 韓·美相互防衛條約과 50년 7월에 委任된 作戰指揮權이다.

그러나 이들 韓·美協力關係를 특징짓는 兩者는 60年代 중반까지는 우리의 安保의식상 의구심의 餘地가 없을 정도로 확고한 것으로 인식되었다. 그러나 60年代와 70年代를 거치는 동안 美國의 東北亞安保戰略은 현저한 變化를 가져와 美國의 東北亞安保戰略上 韓國의 가치는 絕對的인 것에서 相對的인 것으로 變化하였고, 거기에 따라서 韓·美安保協力關係도 상당한 變化를 초래하게 되었다.

첫째, 50年代 初半에 締結된 韓美相互防衛條約은 條約文句上的 變化는 없는 데도 불구하고 그 效力發動面에 있어서는 그 당시와 상당한 차이를 가져올 것이란 관점에서, 효력발동면의 제약점을 戰爭樣相의 變化와 美國의 戰爭決議權의 變化와 관련시켜 고찰해 보았다.

둘째, 作戰指揮權 문제는 美軍撤收論議와 더불어 그 非現實性이 論議되기 始作하였고 그 결과 過渡的 體制로서 聯合司가 創設됨으로써 韓·美軍事協力關係는 새로운 장을 열게 되었다. 그래서 작전권 行使의 側面에서 연합사 탄생의 意義와 駐韓美地上軍이 完全 撤收하고 作戰權이 回復되어 명실상부한 自主國防을 갖추었을 때의 韓·美軍事協力關係에 관해서 고찰해 보았다.

本 論文의 性格으로 보아 가능한 限 最新資料에 根據를 두되 비교적 많은 자료들을 필자 나름대로의 論理로 展開해 보고자 했으나 스스로의 限界가 많아 獨創性을 크게 살릴 수 없었음을 밝혀 둔다.

註 解 釋

- 1) 南方三角關係와 北方三角關係가 對立되어 있는 가운데 美·中共·日·蘇聯의 霸權主義에 對抗한 새로운 三角關係를 形成하고 있다.
- 2) 朴奉植: 「韓·美·日安保協力과 自主國防」: 國防研究 1978. 8. p. 17.
- 3) 姜英勳: 「安保戰略上에서 본 韓·美關係」政 治行政 第五卷 第1號, 한국정치행정연구원편,

1977. 6. 30. p. 13.

- 4) 1956年 2월 第20次 蘇聯共產黨大會에서 후 루시초프의 스탈린에 대한 비난과 서방에 대한 平和共存의 주장은 中共의 반발을 초래하여 理念紛爭으로 發展되었고 理念鬭爭過程에서 「수정주의」 비판과 함께 中共의 對蘇關係는 極惡의 狀態로 突入하였고 급기야는

- 1969年 3월~8월간에 걸친 大規模 國境紛爭으로 그 對立이 더욱 노골적으로 尖銳化 되었다.
- 5) 同條約 第6條는 效力有效 期間을 30年間으로 하고 兩國中 어느 一方의 폐기 提議가 없는 限 自動적으로 5년씩 연장할 것을 規定하고 있다.
- 6) 이러한 蘇聯의 對中共包圍網구축 때문에 최근들어 약간의 조짐을 보여온 中·蘇和解協商 可能性은 中共으로부터 全面 중단되었다. 만약 中·蘇가 다시 密月關係로 되돌아 간다면 國境대치상태는 完化될 것이고 따라서 소련이 東歐戰線에서 對西方壓力를 가중시킬 것이 變하기 때문에 美國의 立場에서 보면 아주 불리할 것이다.
- 7) 鄭大圭: 「1980年代의 韓·美安保體制的 向方」 국토통일월, 국통정 78-12-1492, 1978. 12. p. 12.
- 8) Ibid, pp. 38~39. 여기서 의미하는 島嶼防衛戰略이란 아시아 大陸周邊에 대한 地上軍 介入을 撤收시키고 日本, 필리핀, 인도네시아, 호주, 뉴질랜드를 이은 일련의 도서의 連鎖를 고도의 기동력을 가진 海·空軍力으로 防衛한다는 戰略을 말함.
- 9) 朴壽福: 「韓·美相互防衛條約에 關한 研究」 (東國大學 行政大學院 碩士學位論文, 1974), p. 77.
- 10) 國會圖書館 立法調查局: 「印支事態와 韓國의 安保(立法調查資料, No. 17, 1975), p. 9. 그리고 韓駿奎: 「韓·美相互防衛條約의 問題點과 韓國의 安保」, 立法調查月報, 대한민국국회도서관, 1978. 9, p. 23. 여기에서 그는 韓·美防衛條約은 政治的인 條約이며 또한 소극적 조약의 限界性을 明快히 지적해 주고 있다.
- 11) 鄭大奎, op. cit., p. 11.
- 12) 여기서 「戰爭權」이라 함은 交戰狀況이나 交戰이 임박한 狀況에 兵力을 投入하거나 또는 그러한 狀況에서 계속 兵力을 使用하는 權限을 의미한다.
- 13) 韓駿奎, op. cit., pp. 25~26.
- 14) 鄭大圭, op. cit., p. 10. S. J. Deitchman은 「Limited War and

- American Defense Policy, 1966」에서 美國이 맹방과 맺고 있는 防衛條約에 있어서 美軍 介入의 發動形式을 ① 條約加盟國의 一國이 攻擊을 받을 경우 美國이 自動적으로 軍事 介入할 것을 의무화 할 自動的 介入方式 ② 條約加盟國에 대한 공격이 美國의 安全을 위협한다고 판단하고 同時에 조약가맹국의 援助 要請이 있는 경우에 限해서 美國의 憲法上의 節次를 거쳐 軍事 介入을 하는 限定的 介入方式 ③ 共產主義 侵略에 對抗하기 위하여 同盟國의 同意를 얻어 一方的으로 군사개입을 하는 一方的 宣言 介入方式의 3가지로 分類하고 있다.
- 15) 梁建: 「美國國內法節次에서 본 議會 및 大統領의 戰爭權과 韓·美相互防衛條約」(통일정책, 1977, vol. 3. No 1), p. 104.
- 16) 同戰爭決議權 第2項(c)
- 17) 대한민국 헌법 제51조 1항
- 18) 韓駿奎: op. cit., p. 27.
- 19) 세계 여러 나라가 防衛協定을 締結하고 있는 사실이 相互依存性을 말해주고 있다.
- 20) 연합사 사령관은 유엔軍사가 존재하는 한 유엔군사령관이 겸하도록 되어 있다. 그리고 유엔사는 휴전협정이 존속하는 한 존재한다.
- 21) 朴奉植: 「韓·美關係의 歷史的 考察」: 국제문제, 1978. 2, p. 49.
- 22) 가장 代表的인 것으로서는 카터대통령의 철군정책에 정면으로 도전한 前駐韓 UN軍司令部 參謀長 싱글러브 소장의 본국 소환이었다.
- 23) 「해럴드·브라운」美國防長官은 80年 1월 29일 「81會計年度 國防報告書」에서 81년까지 凍結態에 있는 駐·韓美軍撤收에 關해서 81年 이후에도 南北韓間에 勢力均衡이 이루어지지않고 긴장이 만족할 정도로 해소되지 않는다면 그대로 凍結시킬 것임을 비쳤다. 東亞日報, 1980. 1. 30日字.
- 24) 朴奉植: 「韓·美·日安保協力과 自主國防」, op. cit., p. 31. 여기서 그는 한·미연합사의 性格은 過渡的인 것이어야 한다고 주장하고 있다.
- 25) 姜英勳: 「駐韓美軍의 役割과 韓國의 安保」韓國安全保障論叢 第9輯, 한국안전보장회의 事務局編, 1978. 3. 31. p. 184.