

흥사단시민사회연구소 토론회

# 전시작권 이양은 위헌인가?

2020년 7월 14일(화) 오후 3시  
흥사단 강당





# 순서



## ○ 개요

- 행사명 : 흥사단 시민사회연구소 토론회
- 주 제 : 전시작전권 이양은 위헌인가?
- 일 시 : 7월 14일(화) 오후 3시 ~ 5시
- 장 소 : 흥사단 3층 강당(서울시 종로구 대학로122)
- 주 최 : 흥사단
- 주 관 : 흥사단시민사회연구소

## ○ 프로그램

시간	세부내용
15:00 ~ 15:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 개회</li> <li>* 국민의례(국기에 대한 경례, 묵념)</li> <li>* 인사말(박만규 흥사단 이사장)</li> </ul>
15:10 ~ 16:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 사회 : 홍승구 흥사단시민사회연구소 소장</li> <li>* 발제(30분) '이승만의 유엔사로의 작전권이양의 무효성'               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발제자 : 이시우(평화운동가, 사진가)</li> </ul> </li> <li>* 지정토론1(15분)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토론자 : 정육식(평화네트워크 대표)</li> </ul> </li> <li>* 지정토론2(15분)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토론자 : 여석주(전 국방부 정책실장)</li> </ul> </li> </ul>
16:10 ~ 17:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 종합토론</li> </ul>
17:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 폐회</li> </ul>





# 목 차



- 발제 \_ 이승만의 유엔사로의 작전권이양의 무효성  
이시우 평화운동가 ..... 7p
  
- 토론 \_ 정옥식 평화네트워크 대표 ..... 23p
  
- 토론 \_ 여석주 전 국방부 정책실장 ..... 26p
  
- 부록 ..... 28p
  - Reply of General MacArthur to President Rhee through American Ambassador John J. Muccio in Korea
  - 韓國 陸海空軍 作戰指揮權 利養에 關한 李承晩大統領과 「맥 아더」 유엔軍 總司令官間의 交換公翰
  - 전시작전통제권 역사



[발제문]

## 이승만의 유엔사로의 작전권이양의 무효성

이 시 우

(평화운동가, 사진가)

### 목 차

1. 유엔사유신(revitalization)
2. 유엔사령관의 정전협정관할권
3. 유엔사령관의 전시작전통제권
4. 유엔사령관의 점령권
5. 이승만의 국군통수권이양의 무효성
6. 나가며

### 1. 유엔사유신(revitalization)

유엔사유신은 연합사해체를 통한 전작권환수 합의와 함께 시작되었다. 유엔사측은 전작권이 환수되면 유엔사를 통한 작전은 없다고 강조해왔다. 그러면서도 전시작전권 환수 후에도 유엔사의 정전업무는 계속한다는 주장은 일관되게 하고 있다. 정전시작전권은 1994년 이미 우리가 환수했다. 단지 미국의 요구로 6개분야에 대해서는 연합 위임권한(CODA)란 명목으로 보류했는데 그중 첫째 분야가 정전시 위기관리이다. 당시 보류했던 정전시작전권을 전시작전권을 환수하는 마당에 이젠 아예 제외시키겠다는 것이다. 결론을 먼저 말하면 정전협정준수업무, 즉 정전관련 작전권을 쥐고 있으면 유엔사의 전작권은 부활한다. 한국이 유엔사작전통제목록부대에서 제외된다 해도 다른 참전국들에 대한 작전통제권은 여전히 행사할 수 있다. 따라서 유엔사유신의 경로는 다음과 같이 판단된다. 정전협정관할권을 통해 한반도의 모든 군대에 대한 작전통제권을 재확인하고 참전국을 불러들여 유엔사를 재구성한 뒤, 연합사와 무관하게 유엔사작전통제권을 행사한다는 것이다.

관련문서들을 종합해보면 유엔사령관은 정전시작통권, 전시작통권, 점령권, 일본후방기지사용권과 참전국에 대한 작통권을 갖는다고 주장한다. 이중 일본에 대한 사항을 제외하고 나머지 우리 주권과 충돌하는 유엔사작전권들에 대해 우선 살펴보도록 하자.

## 2. 유엔사령관의 정전협정관할권

한국은 정전협정서명에 불참했다. 그런데도 정전협정준수의무를 스스로 지고 있다. 그것도 유엔사령관의 지시에 의해 복종하는 관계로 의무를 수행하고 있다. 이 모순을 설명하기 위해 등장하는 것이 1950년 7월 14일 이승만의 맥아더로의 작전권이양이다. 유엔사령관이 한국군에 대한 작전권을 이양받았으므로 작전권의 일부인 정전권, 정전협정 체결권 역시 이양한 것이라는 논리이다.<sup>1)</sup> 이는 정전협정의 한국 당사자론을 끌어내기 위한 목적이 전제된 것으로 보인다. 그러나 이 견해에 따르면 16개 참전국 모두가 한국과 함께 정전협정의 당사자가 된다. 그리고 이는 최근 『유엔사규정 551-4』에 나타난 미국의 입장이기도 하다.<sup>2)</sup> 결국 북미 또는 남북 간에 정전협정의 개정이나 평화협정이 체결된다고 하더라도 그 외 국가들과의 법적 문제가 남게 된다.<sup>3)</sup> 평화협정체결을 위한 당사자조합 중 가장 어려운 경우가 된다. 정전협정의 첫 단어는 서명자(The Undersigned)이다. 학자들에 따라서는 이를 당사자라고 보는 경우도 있으나 정전협정의 성격상 군사령관은 국가나 정부를 대표하지 않기에 협정이나 조약의 당사자가 될 수 없다. 남한 당사자론을 이끌어내기 위한 입론을 별개로 하더라도 여기엔 이승만의 작전권이양사실이 확고하게 전제되어야 한다. 그러나 이는 의심스럽다.

## 3. 유엔사령관의 전시작전통제권

『유엔사규정 551-4』을 보자.

본 규정은 대한민국의 영해와 영공을 포함한 대한민국에 있는 모든 병력과 대한민국에 배치될 수 있는 모든 훈련 병력 또는 기타 외국군 병력에 적용된다.<sup>4)</sup>

정전협정준수 규정에 불과한데 여기에 대한민국의 모든 현존 병력뿐만 아니라 미래에 배치될 외국군병력까지 작전통제의 대상으로 정하고 있다. 외국군이란 유엔사회원국군대를 말한다. 이같은 규정은 1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」에 근거한다.

가. 유엔사로 예측된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사함.

- 1) 이는 우리나라 국제법학계의 다수설이다. 배재식, “남북한의 UN가입과 법적 문제”, 「한국통일정책연구논총」, 제2권(1993), p.19; 이상희, “한국정전협정의 평화체제전환을 위한 법제도적 방안”, 이상희 편저, 『21세기를 대비한 한국의 당면과제 개혁, 환경 그리고 통일』, (아시아사회과학연구원, 1995), p.197; 백진현 “휴전협정체제의 대체에 관한 소고”, 『통일문제연구』 제3권 제4호, 1991, pp.62-63; 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성균관법학』Vol.16 No.2, (성균관대학교비교법연구소 2004), p.486
- 2) ‘정전협정은 한국과 북한 간 최종적이고 평화적인 해결이 각측 동맹들과의 공조를 통해 달성될 때까지 적대행위를 중지하기 위해 6.25 전쟁교전당사자들 간에 체결된 상호합의이다.’(UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.8)
- 3) 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성균관법학』Vol.16 No.2, (성균관대학교비교법연구소 2004), p.486
- 4) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.1

라. 가용하다면 제3국군을(한국군, 미군이 아님) 유엔사구성군사에 예속시키고, 필요 시 해당 미군부대에 배속함.

2018년에 완성됐다는 유엔사유신전까지만 해도 이 문서는 그저 35년 전 유물로 박물관이나 전시될 법한 문서였다. 그러나 이 문서에 근거해 『유엔사규정 551-4』(2019판)이 작성된 것을 보면 이 문서의 생명은 죽지 않았다. 한국군에 대한 작전권이 환수되더라도 제3국군, 유엔사회원국군대를 예속시켜 유엔사 작통권을 따로 행사하는 상황이 되는 것이다.<sup>5)</sup> 그렇다면 한국군이 지휘하는 미래연합사령부와 유엔사가 병립하며 경합하는 관계가 형성되는 것이다. 그런데 이미 유엔사규정엔 한국군도 작전통제범위에 포함된다고 명시하고 있다. 이들 규정이 전쟁이 아니라 정전규정이니 오해라고 할 수 있다. 그러나 유엔사령관은 정전협정조항을 집행할 책임만 있는 것은 아니다. 정전위반시에는 전투할 권한도 스스로 규정하고 있다. 1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」을 다시보자.

3.다. 연합군사령관은 유엔사령관의 정전업무 관련 지시를 따르고 상대측의 정전위반에 대한 대응으로 필요 시 전투부대를 제공하는 등 유엔사령관을 지원할 것이다.

4.마. 전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용함.

정전준수업무에 대해서만 유엔사가 작통권을 행하다가 정전위반시엔 한국군에게 작통권을 넘긴다는 내용은 없다. 정전위반은 본질적으로 정전이 파괴된 상태 즉 전쟁상태이다. 경미한 위반이라면 몰라도 심각한 위반은 곧 위기시에서 전시로의 전환이 이루어져 전쟁상태가 된다. 이 문서에 따르면 상대방의 정전위반시 유엔사령관 자신이 기도 한 한미연합사령관에게 전투부대를 제공받고 나아가 전쟁발발시에는 독자적 전시작전통제권을 행사한다. 유엔사전시작전권주장의 시초는 이승만의 작전권이양이다. 그러나 이는 의심스럽다.

#### 4. 유엔사령관의 점령권

유엔사가 드러내놓고 이야기하진 않지만 작전권 중 가장 중요한 것이 점령권이다. 유엔사주장의 근거는 1950년 10월 12일 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK: 언커크) 임시위원회결정이다. 이에 따르면 1950년 10월 7일 유엔총회결의에서 38선 이북에

5) 미국은 한국군에 대한 유엔군사령관의 지휘권과 한미연합군사령관의 지휘권은 별개의 개념이라고 주장하면서 한미연합사가 해체될 경우 작전통제권이 유엔사령부로 자동적으로 환원된다는 입장을 취하고 있다. 반면 한국 국방부 훈령 제237호(78.4.18)는 “연합사가 해체되면 한국군의 작전지휘를 한국군 독자적인 체계에 의해 수행한다”고 명시하고 있다. 유인택, 『한반도 군사문제의 이해』, (법문사, 1996), p.24

대한 통치를 위해 창설기로 한 언커크가 한국에 도착할 때까지(pending to arrival) 유엔사에 그 권한을 임시로 위임했다. 언커크는 한 달 뒤인 11월 26일 서울에 도착했다. 따라서 이 순간 유엔사의 점령통치권은 종료된 것이었다. 그러나 유엔사는 지금까지 38선 이북지역에 대한 점령통치권을 주장하고 있다.

그래서 1954년 11월 17일 한국에 편입된 38선 이북지역, 즉 수복지구에 대한 행정권 이양시 한국은 주권의 이양을 주장했지만 행정권만을 이양했다. 미국은 우리가 주권이라고 주장하는 내용에 해당하는 단어로 관할권(Jurisdiction)이란 단어를 사용했다.<sup>6)</sup>

그리고 다시 이에 근거하여 2000년 11월 17일 비무장지대 내 경의선을 연결할 남북 관리구역에 대한 합의서에서 역시 관할권(Jurisdiction)대신 행정권(Administration)만을 위임했다.

미국은 비무장지대를 유엔사령관의 점령지역으로 공식 표명했다. 작전권의 최종목적이라고도 할 이 점령권에 근거하여 유엔사/연합사 작전계획(OPLAN-98)이 수립되어 매년 한미연습을 실시하고 있다. 한국헌법에 위배되는 상황에서도 한국군은 유엔사의 지휘를 받아야한다고 주장한다. 유엔사점령권 주장의 직접적 계기는 1950년 10월 12일 언커크임시위원회결정이지만 헌법의 명령이 아닌 유엔사의 명령을 따라야한다는 주장은 이승만의 작전권이양에서 기원한다. 그러나 이는 의심스럽다.

## 5. 이승만의 국군통수권이양의 무효성

이들 모든 유엔사작전권주장의 시초는 1950년 7월 14일 한국군의 군통수권이양이다. 그러나 이 이양은 전란을 맞은 위급한 시기란 점을 감안해도 당시 헌법적 절차를 심각하게 결여하고 있어 조약으로서의 무효성이 의심된다. 따라서 이 글은 이승만의 맥아더로의 국군통수권 이양이 국제법적 효력을 갖는지를 질문하고자 한다.<sup>7)</sup>

첫째, 1950년 7월 14일 이승만의 '국군통수권 이양공한'<sup>8)</sup>이 오가기 전에 이미 구두

6) Edward C. Keefer, Ed, "The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State SEOUL, September 1, 1954-8p.m." *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington :United States Government Printing Office, 1984), p.1867

7) 이하 내용은 출처 『유엔군사령부』, (들녘, 2013) pp.665-697의 내용을 참조하여 보완·재구성하였다.

8) 「**이대통령이 맥아더장군에게 보낸 서한**」(1950.7.15.).

대한민국을 위하여 국제연합의 공동군사노력에 있어서 한국 내 또는 한국근해에서 작전중인 국제연합의 육·해·공군 모든 부대는 귀하의 작전지휘(operational command)하에 있으며, 또한 귀하는 유엔군최고사령관으로 임명되어 있는 바, 본인은 현 작전상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권(command authority over all)을 이양(assign)하게 된 것을 기쁘게 여기는 바이며, 일체의 지휘권은 귀하 자신 또는 귀하가 한국 내 또한 한국근해에서 행사하도록 위임한 기타 사령관이 행사하여야 할 것입니다. 한국군은 귀하의 수하에서 복무하는 것을 영광으로 생각할 것이며, 또한 한국국민과 정부도 고명하고 훌륭한 군인으로서, 우리들의 사랑하는 국토의 독립과 보전에 대한 비열한 공산 침략을 대항하기 위하여, 힘을 합친 국제연합의 모든 군사권을 갖고 있는 귀하의 전체적 지휘를 받게 된 것을 영광으로 생각하며 또한 격려되는 바입니다. 귀하에게 심후하고도 따뜻한 개인적인 경의를 표하나다.

로 이루어진 작전권이양행위의 문제가 있다. 이는 '이양공한'에 가려져 본격적으로 연구되지 못했다. 그러나 작전권은 '이양공한'이전에 이미 실질적으로 이양되어 있었다.

6월 26일 블레어하우스회의 결정으로 승인된 한국조사반은 합참으로부터 주한미군에 대한 작전통제권을 부여받은 맥아더에 의해 극동군사령부의 '전방지휘소 겸 주한연락단(ADCOM)'의 임무까지 수행했다.<sup>9)</sup> 처치준장이 이 조직의 단장이었다. 즉 처치는 맥아더로부터 작전통제권을 위임받은 것이다. 그리고 수원에 도착하여 그가 한 첫 번째 일은 당시 육군 총참모총장인 채병덕을 만나 합동사령부 구성을 제안하고 채병덕의 동의를 받아낸 일이었다.<sup>10)</sup> 말이 동의이지 채병덕은 동의에 필요한 법적절차를 염두할 여력도 없었던 것으로 보인다. 27일 당시 무초와 처치는 채병덕과 수원에 있었고 드럼라이트는 대전에 이승만과 함께 있었지만 이 같은 중요한 군사적 결정이 정치외교 차원에서는 전혀 검토되지 않았다. 아무리 누란지경이라 해도 채병덕 장군의 행동은 그가 행사하는 지휘권과 주권에 대한 기본적인 인식이 결여된 것이었다. 미군의 일개 전선사령관과 한국군 총참모총장의 구두합의로 결성된 합동사령부였지만 지휘권이 동등하지 않았을 것임은 어렵지 않게 상상할 수 있다. 실질적인 작전지휘권이 문서 한 장 없이 처치에게 이양되는 결과를 초래한 것은 당연했다. 당시 처치에게 한국인에 대한 통제 권한은 없었다. 그러나 그는 사실상 한국군을 관리했다.<sup>11)</sup> 아직 많은 미 군사고문단이 한국군 부대에 배치되어 있었고 그들은 무엇이든 했다.

1950년 6월 29일 전쟁현황 파악 차 한국에 온 맥아더는 처치의 브리핑을 받았다. 이승만의 직접 통역으로 이루어진 대화에서 채병덕 총참모장은 아무런 대책을 제시하지 못했다. 맥아더는 이승만에게 그를 경질하고 정일권을 임명토록 제의했고 이승만은 그렇게 했다.<sup>12)</sup> 맥아더는 또한 미군 투입의 전제조건으로 작전지휘권 이양을 요구

**「맥아더 육군원수의 한국군 지휘권이양관련 공문 접수 답장」(1950.7.18.).**

7월 15일자 공한에 의하여 이대통령이 취하신 조치에 대하여 본관의 사의와 충심으로부터 찬의를 그에게 표하여 주심을 바라나이다. 한국 내에서 작전 중인 국제연합군의 통솔력은 반드시 증강될 것입니다. 용감무쌍한 대한민국 국군을 본관 지휘 하에 두게 된 것을 영광으로 생각하나이다. 이대통령의 본관에 대한 개인적인 찬사에 대한 사의와 그에 대하여 본관이 가지고 있는 존경의 뜻도 또한 아울러 전달하여 주시기 바랍니다. 우리들의 장래가 고난하고 요원할지도 모르겠으나 종국적인 결과는 반드시 승리할 것이므로 실망하시지 마시도록 그에게 전언해 주시기 바라나이다.

U.N. document S/1627; 구수회편, 『북한연구법전』(서울: 행법사, 1996), p.796

이승만의 공문은 발신과 수신날자가 원문과 달리 조작된 점, 국군통수권이 아니라 작전지휘권만을 이양받겠다고 한 무초의 문서가 삭제된 점, 맥아더를 미군이 아닌 유엔군총사령관으로 표기하고 있는 점에 유의해야한다.

- 9) U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.VII (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), p.210; 남정옥, 『미국은 왜 한국 전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』(파주: 한국학술정보, 2010), p.192
- 10) Report, Gen. Church, "Activities of ADCOM, 27 Jun.-15 Jul. 50", copy in OCMH (Office of the Chief of Military History); James F. Schnabel, *United States Army in the Korean War. Policy and Direction: The First Year* (Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 1972), pp.71-72
- 11) Interview, author with Gen. Church, 16 Jul. 50, copy in OCMH; James F. Schnabel, *United States Army in the Korean War. Policy and Direction: The First Year* (Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 1972), pp.80-81
- 12) 국방부전사편찬위원회, 「國軍特別命令(陸) 제1호.」, 『국방부 특명첩, 1949-1950』(서울: 국방부전사편찬위원회 사료 26호). 박명림과의 대담에서 정일권은 자신이 임명된 것은 한미 양측이 합의한 사항

했고, 이승만은 미국의 강요에 따라 1950년 7월 1일 육·해·공군 총사령관인 정일권에게 맥아더 유엔사령관의 작전지휘를 받도록 지시했다.<sup>13)</sup> 맥아더의 작전지휘는 당시엔 처치를 통해 이루어지고 있었다. 채병덕의 결정에 이어 이승만 역시 어떤 법적절차도 없이 개인적 결정으로 작전지휘권을 맥아더에게 이양했다.

둘째, 이 서한이 국회동의권을 위반했는지의 여부이다.

헌법 59조는 “대통령은 조약을 체결하고 비준하며”라고 명시하고 있으나 헌법 42조는 “국회는 국제조약에 관한 조약, 상호원조에 관한 조약, 강화조약, 통상조약, 국가 또는 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약, 입법사항에 관한 조약의 비준과 선전포고에 대하여 동의권을 가진다.”고 규정하고 있다. 그러나 당시 헌법은 현행법과 달리 국회에 대해 ‘체결’이 아닌 ‘비준’에 대해서만 동의권을 명시하고 있으므로 대통령의 조약문서 체결은 국회동의가 필요 없었고, 서한 내용에 비준서를 교환함으로써 효력이 발생한다는 내용이 없으므로 비준이 필요한 조약에 해당하지 않는다. 따라서 조약체결에 대한 국회동의권은 현행 헌법이라면 몰라도 당시 헌법 하에서는 위법이 성립되지 않는다고 한다.

한편, 국군통수권 이양이 아예 입법사항에 속하지 않는다는 주장이 있다. 당시 헌법 61조는 “대통령은 국군을 통수한다.”라고 규정하고 있을 뿐 현행 헌법 74조 1항처럼 “대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여” 국군을 통수하도록 되어 있지 않으므로 입법사항에 해당되지 않는다는 것이다.<sup>14)</sup> 이에 반대하는 주장은 국군통수상 발하는 필요한 명령은 국민의 권리·의무에 관한 사항이라 할 때 이는 일반적으로 국민 개개인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항이다. 국군에 대한 지휘권은 군통수권의 핵심요소다. 또한 군통수권은 주권의 본질적 구성요소이고 주권의 최후의 보장 수단이며 불가양의 권리이므로 위기하에서 일시적으로 지휘권을 이양한다 해도 국민의 권리·의무에 관한 사항으로 반드시 국회의 동의를 받아야 할 사항이라는 것이다.

결국 이들은 1950년 당시 헌법하에서 국군통수권의 이양이 국회동의 없이 이루어졌다 해도 이는 위헌이 아니라는 견해는 좀처럼 납득이 어려운 견해라고 주장한다.<sup>15)</sup>

셋째, 국무회의 의결과 부서(副署) 문제이다.

당시 헌법은 반드시 국무회의 의결을 거쳐야 할 13가지 사항 가운데 ‘군사에 관한

이라고 했다. 그 요인을 그는 현대전에 대한 이해, 한미 간의 원활한 의사소통 때문 아니었겠느냐고 말했다. 후자는 박명림의 판단에 의하면 미국의 일정한 영향을 암시하는 발언이었으나 그는 이 문제를 더 이상 언급하지 않았다고 했다(정일권 면담, 1990.2.15, 서울: 박명림, 『한국 1950 전쟁과 평화』 [서울: 나남출판, 2003], p.169). 한편 프란체스카는 아예 채병덕에서 정일권으로의 교체는 맥아더가 제의한 것이라고 증언한다(『프란체스카 비망록』, 『중앙일보』1983.6.24).

13) 평화문제연구소 연구실, “한국군 평시작전권 환수 역사,” 『통일한국』(1995.1), p.20; 고병철, “한반도의 평화체제 구축 및 군사적 긴장완화,” 『통일연구』 창간호 (서울: 연세대학교통일연구원, 1997.4), p.35; Roy E. Appleman, *South to the Naktong, North to the Yalu* (Washington D.C.: Office of the Chief of Military History, Department of the Army, 1961), p.112

14) 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1990), p.107

15) 민병길, 「국군통수권에 관한 법적 고찰」 『육사논문집』 제31집, (1986), pp.252-253

중요한 사항'(제72조 제7호)을 규정하였다. 그러나 이승만이 국무회의에서 국군통수권 이양에 관한 의결을 거쳤다는 기록은 보이지 않고 있다.<sup>16)</sup> 안광찬은 서한에서 command authority란 표현을 사용한 것에 대해 이는 군사용어에 대한 지식이 없어서 생긴 표현상의 오류라고 보았다.<sup>17)</sup> 만약 그렇다면 이는 오히려 이승만이 국무회의나 국방장관 등 전문가와 협의조차 거치지 않고 작성했음을 반증하는 근거가 될 뿐이다. 또한 당시 헌법 제66조는 “대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서(副署)가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.”라고 규정하였다.<sup>18)</sup> 그러나 이 서한에는 국무총리와 국방부장관이 함께 서명한 부서가 존재하지 않는다.<sup>19)</sup> 분명 헌법상의 하자가 존재하는 것이다.

심지어 미국측 자료에 의하면 “이 대통령의 공한은 대통령비서실의 보좌나, 국무회의 의결이나, 외무부의 역할이 개입된 흔적이나 혹은 미국 대사관의 역할이 개입된 사실을 찾아보기 힘들다.”면서 “이 대통령 공한의 합법성이 문제시될 수도 있으며 현재에 이르기까지 적법절차를 거쳐 보완되지 않았기 때문에 대통령 공한에 의한 주권 일부로 간주될 작전지휘권 이양이 위헌으로 주장될 소지를 안고 있다.”는 사실을 지적하고 있다.<sup>20)</sup> 이처럼 미국은 이 작전권이양공한의 위헌성을 정확히 파악하고 있었던 것이다.

이는 이대통령이 국내법적 절차를 제대로 거치지 않았고 독단적으로 맥아더 장군에게 군통수권을 이양하는 내용의 문건을 전달했기 때문에 국내법적 절차를 다 거친 공한이라기보다는 대통령의 개인적인 서한일 뿐이라는 주장에 설득력을 부여한다.<sup>21)</sup>

헌법규범의 체계적 해석상의 근거에 의하면, 조약체결권은 헌법에 근거하여 인정된 권한이며, 조약은 국민주권이라는 헌법의 최고원리를 배제할 수 없고, 헌법의 최고규

16) 제헌헌법은 제4장 제2절에서 “합의체 의결기관”으로 국무원을 두었고, 국무회의는 오늘날처럼 “심의”기관이 아닌 “의결”기관으로 규정했다. 국무회의는 1962년 헌법(제83조)에서부터 단순한 “심의”기관으로 규정된 이래 현행 헌법 89조에서도 심의기관이다. 안광찬, 「헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로」, 동국대대학원 박사학위논문, 2003, p.71

17) 안광찬, 「헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로」, 동국대대학원 박사학위논문, 2003, p.72

18) 현행 헌법 제82조에 해당한다. 안광찬, 「헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로」, 동국대대학원, 2003, p.70

19) 이 서한의 한국어 원본이 아직까지 발견되지 않는 것으로 봐서 한글본이 존재하는지조차 의문이 된다. 예를들면 외무부 정무1과의 원본기록의 표지제목에서 국군통수권‘이양’이라고 명시하고 있으므로 위임이 아닌 것으로 봄이 타당할 것이다. 그러나 본문에 대한 한글본이 없으므로 이양으로 번역되는 ‘assign’이 한국어로는 어떻게 표기되었는가에 따라 법적 해석이 달라질 수도 있기 때문이다. 이양인지, 위임인지, 예속인지 등에 따라 권리관계가 민감하게 달라질 수 있다는 점을 고려하면 조약으로서 흠결을 가진 것은 분명하다.

20) 김달중 외, 『2000년대의 이상적 국방체제』(성남: 세종연구소, 1988), p.156참조. 미국은 6월 27일 안보리결의이전에 시작되어 명백히 불법인 미군작전에 대해 7월 7일 안보리결의에서 유엔에 보고하는 절차를 만듦으로서 이의 합법화를 시도했다. 10월 7일 유엔총회에서 북한통치를 위한 언커크창설을 결의하고 헌장규정에서 그 근거를 찾을 수 없다는 지적이 일자 11월에 평화를 위한 단결결의를 통과시켜 합법화를 시도했다. 또한 일본군을 한국전쟁에 투입시키고 국제법적 문제가 될 이 사안을 합법화시키기 위해 51년 요시다-에치슨교환공문을 채택했다. 선 불법행동 후 사후보완절차는 미국외교의 한 특징이다. 그러나 이승만은 이조차 하지 않았던 것이다. 그의 유일한 사후보완책은 두달 뒤 구두로 자신의 작전권이양이 강압이 아닌 자발적인 조치였다고 말한 것뿐이었다.

21) 최창동, 『법학자가 본 통일문제』(서울: 푸른세상, 2002), p.137

범성을 인정한다면 헌법에 대한 조약의 우위를 인정할 수 없다.<sup>22)</sup> 따라서 헌법을 위반한 개인적 서한을 조약으로 보는 것은 무리하다.<sup>23)</sup> 각국의 조약체결제도가 어떠한 조약체결권한을 가진 기관이 적법하게 행해야 하는 것이고, 국제법은 그 정당한 기관의 정당한 형식으로 된 의사표시를 국가에 귀속시키고 있는 것이다. 조약법에 관한 비엔나협약 46조에서도 조약체결권에 관한 기본적 국내법규정에 대한 중대한 위반은 조약을 무효로 한다고 하고 있다.<sup>24)</sup>

넷째, 통치행위 여부다.

이 서한은 대통령의 통치행위라는 주장이 있다. 통치행위로 인정된다는 것은 사법적 심사의 대상이 되지 않음을 의미한다. 통치행위는 절대적통치행위<sup>25)</sup>와 상대적통치행위로 나뉘는데 군통수권은 상대적통치행위에 속한다. 왜냐하면 헌법(제한헌법61조)과 법률에 기속된다는 의미에서, 또 국민의 기본권보장에 중대한 영향을 미친다는 의미에서 그러하다. 통치행위 이론은 전제군주국가에 있어서 전제군주의 자의적인 권력행사를 합리화하기 위한 전근대적이론일 뿐 아니라, 오늘날에 있어서는 제3세계의 독재정권들이 그 독재권력을 유지하고 기본적 인권을 유린하기 위한 도구이론으로서 널리 악용하고 있는 실정이다. 한국헌정사에 있어서도 역대의 독재정권들이 그 독재권력의 강화와 영속화를 위하여 얼마나 빈번하게 이용했는가를 목격해 왔다. 그러나 국민이 주권자인 국민주권국가에서 헌법과 법률에 의한 통치까지도 거부할 수 있다고 하는 의미의 통치행위의 관념은 더 이상 민주적정당성을 가질 수 없는 반자유민주주의적, 권위주의적 발상임을 직시하여야 한다.<sup>26)</sup>

통치행위가 사법심사의 대상이 되지 않는다는 견해<sup>27)</sup>도 있으나 다수설은 조약이 국내법적 효력을 가지며 헌법의 하위에 있으므로 법원이나 헌법재판기관의 심사대상이 된다고 본다. 법률효력의 조약은 재판의 전제가 될 때에 한하여 법률의 제청에 의해 헌법재판기관에서 심판할 수 있으며 명령효력의 조약은 각급 법원에서 심사할 수 있다는 것이 일반적 견해다.

22) 김철수, 『헌법학 개론』 (서울: 박영사, 2006), pp.248-249; 계획열, 『헌법학』 상 (서울: 박영사, 2005), p.187; 장영수, 『헌법학』 (서울: 홍문사, 2007), pp.248-249; 이준일, 『헌법학 강의』 (서울: 홍문사, 2007), p.203; 양건 외, 한국헌법학회 편, 『주요법령에 대한 주석서 발간: 헌법-총강 및 기본권 부분』 (서울: 한국헌법학회, 2007), p.128

23) 국방부 전사편찬위원회가 발행한 『국방조약집』에도 이 공한은 제외되어 있다. 국방부 전사편찬위원회 『국방조약집』 제1집, (서울: 전사편찬위원회, 1981)

24) 김정균·성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2008), p.625

25) 권영성에 따르면, 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙이는 행위(헌법 제72조), 이의를 가지는 법률안에 대한 재의의 요구(헌법 제53조 제2항), 외국의 승인·외교사절의 신임과 접수, 헌법 제60조 제1항에 규정되지 아니한 조약의 체결 등 일반외교에 관한 행위는 헌법도 또 법률도 그 내용이나 효력을 규제하는 규정이 없으므로 대통령이 그 재량에 따라 이를 자유로이 행할 수 있고, 그 결과에 대한 사법적통제는 허용되지 아니하므로 그 성질상 절대적 통치행위라고 할 수 있다. 민주국가에서 통치행위는 절대적통치행위에 한정하는 것이 민주정신에 부합하는 것이다. 권영성, 「통치행위의제문제, 통치행위의 본질과 그 한계」, 『사법행정』제30권제5호, (1989.5), pp.16-17

26) 권영성, 「통치행위의제문제, 통치행위의 본질과 그 한계」, 『사법행정』제30권제5호, (1989.5), p.17, 19참조

27) 문홍주, 『한국헌법』 (서울: 해암사, 1984), p.549

따라서 국군통수권 이양은 법률효력을 가지므로 헌법위원회의 심판대상이 될 것이다. 그러나 절차나 사법적용의 문제 이전에 주권의 양도불가성과 관련한 문제가 있다. 일부 학자는 독립국가의 국군통수권은 물론이고 작전지휘권이라 해도 '주권의 일부'로서 외국군에게 이양할 수 없는 본질적인 속성을 갖고 있기 때문에 국회에서도 표결 처리로 이양할 수 있는 대상이 될 수 없고 오직 양도가 아닌 '일시적 위임'에 관한 조약으로서만 다룰 수 있다고 본다. 이는 통치행위로서도 인정받을 수 없는 한계선이라는 주장이 된다. 따라서 이는 대통령의 통치적 재량권을 넘어선 행위로 대통령의 독자적인 판단에 따라 이루어졌으므로 주권의 본질적 요소에 대한 훼손이고 군사주권의 핵심을 포기한 것과 같기 때문에 원인무효라고 할 수 있다. 때문에 군통수권 이양을 규정하는 조약이 한국의 주권을 제약하는 것이라는 데는 의문의 여지가 없다.<sup>28)</sup>

다섯째, 이 서한 작성에 강제와 강박이 존재했는가의 여부다.

무초와 이승만의 관계가 노골적으로 불평등하게 역전된 것은 굴든에 의하면 이승만이 애초 약속과 달리 무초에게 알리지도 않고 서울을 도망친 행동 때문이었다. 무초는 “나는 그들이 떠나고 난 다음에야 그 소식을 들을 수 있었다.”고 술회했다.<sup>29)</sup> 그러나 무초는 앞으로 수 개월간 이것을 심리적으로 교묘히 이용했다. 이승만이 무초 대사보다 먼저, 그것도 알리지도 않고 떠났다는 것 때문에 무초 대사는 이승만에게 발언권을 행사할 수 있게 된 것이다.<sup>30)</sup> 이승만과 대화하는 자리에 무초와 함께했던 노블(Harold Joyce Noble)에 의하면 그날 오후 무초의 가장 큰 어려움은 “대한민국을 그 지도자들의 공포로부터 구하는 싸움이었다.” 무초는 “나는 당신이 겪고 있는 어려움을 과소평가하지 않겠다. 그러나 나와 미국 정부는 대한민국 국민들에게 이 시련을 이길 결심과 의지가 있다는 것을 보여줄 것이라고 확신한다. 이런 확신이 없다면 나와 미군들은 더 이상 대한민국에 있지 않을 것이다.”라고 했다.<sup>31)</sup> 양대현은 이 대화의 분위기를 분석하길, 무초가 이승만에게 반협박조로 말하면서 국군지휘권을 정식으로 요청했던 것이라고 했다. 무초는 동시에 이승만에게 대전을 임시수도로 설정, 정부 기능을 회복하라고도 했다. 한국인들은 몹시 당황하고 실망 상태에 빠져 있었으며 그런 상태에서 이승만은 무초의 권고든 강요든 따를 수밖에 없는 상황이었다. 이후에도 무초의 제안은 대통령의 권한을 초월하는 것이었다.<sup>32)</sup>

이 같은 분위기는 올리버에게 직접 전한 이승만의 진술에서도 읽힌다. 임시수도를 다시 대구로 옮겼을 때다.

28) 최창동, 『법학자가 본 통일문제』 (서울: 푸른세상, 2002), pp.146-147; 안광찬, 「헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로」, 동국대학교원 박사학위논문, 2003, p.7

29) <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/muccio1.htm>

30) Joseph C. Goulden, *Korea. the untold story of the war* (New York: Mcgraw-Hill, 1983), p.72

31) Joseph C. Goulden, *Korea. the untold story of the war* (New York: Mcgraw-Hill, 1983), p.88

32) 양대현, 『역사의 증언』 (서울: 형설출판사, 1993), p.54 참조. U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.VII (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), pp.220-221 참조.

존 무초 대사는 정부를 제주도로 이전할 것을 권고하였는데... 훗날 그에게서 들은 얘기지만 이 대통령은 주머니에서 권총을 뽑아 대사에게 보여주면서 말했다. “만약 공산군에게 포위당한다면 나와 내 아내는 이 총으로 자결할 것이요. 우리는 정부를 한반도 밖으로 옮길 생각은 조금도 없소. 우리 모두는 함께 일어나 싸울 것이요. 결코 도망치는 일은 없을 것이요.”<sup>33)</sup>

제주도로 천도를 강압할 만큼 무초의 개입은 심했고 이에 권총을 꺼내들 정도로 험한 분위기였지만 이승만은 결코 도망치는 일이 없을 것을 약속하고 있다. 그러나 그는 서울에서 무초보다 먼저 도망쳐 대구에 있는 상태였다.

두 달이 지난 9월 30일 이승만은 국군통수권 이양이 자신의 자발적 결정이라고 주장했다. 이는 서한 작성에 강제가 존재했다는 의심을 불식시키는 발언이라고 볼 수 있다. 그럼에도 7월 상황은 이승만이 심리적 공황이라 할 만큼 극도의 혼란에 처해 있었고, 그의 주관적인 판단과 무관하게 처치와 무초를 통해 국가주권의 침해라고 볼 수밖에 없는 정치적 압박이 실제 존재했다.

또한 한국전쟁기간동안 미국의 이승만 제거계획인 에버레디계획(Plan Eveready)이 두 번이나 가동될 정도로 이승만에 가해지는 압박은 계속 이어졌다. 이 같은 미국의 과도한 개입이 가능했던 것은 위기상황이란 점과 더불어 미군이라는 강제력이 작용했기 때문이다. 그렇다면 이러한 강박이 존재하는 상황에서 체결된 조약이 유효한지가 문제된다.

1969년 비엔나조약법은 조약체결권자인 국가의 대표에 대한 강제와 국가 자체에 대한 강제를 구분하고 있다. 그러나 조약법 체결 이전인 1950년 당시 국제관습법에서 이 같은 구분이 가능한지가 의문이다. 국가의 책임기관이 다른 의사결정을 내리는 것을 불가능하게 만든 강박상태 혹은 긴급상태의 명시적인 영향하에서 조약이 체결된다는 사실에 대해, 지배적인 견해는 평화조약의 법적 영속성이 보장되려면 국가행동의 자유가 전제되어야 한다고 하면서도, 조약 체결 시에 행위하는 대리인이 개인적으로 자유로우면 족하다고 한다.

이 견해를 따르더라도 당시 이승만이 개인적으로 충족할 만한 자유상태였는가는 의문이며 위의 사례에 따르면 그렇지 않았다는 것이 사실에 가까워 보인다.

한편 맥네어(Edward Arnold McNair)는 국가 대표에 대한 강제나 위협으로 서명되었다 할지라도 비준이 요구되는 경우, 해당 국가의 권한 있는 기관에 의해 자유롭게 비준된다면 서명한 개인에 대한 강제나 위협의 효과가 치유된다고 했다.<sup>34)</sup>

이 견해에 따라 역사적 사실을 살펴보면 이승만의 서명이 당시 헌법절차인 국무회의

33) 로버트 T. 올리버, 한준석 역, 『이승만의 대미투쟁』(하), (서울: 비봉출판사, 2014), pp.462-463

34) 그 예시로 하버드조약법협약안을 들었다. Lord Edward Arnold McNair, *Law of Treaties*, (Oxford: Oxford University Press, 1961), pp.207-208

의결이나 국회비준을 받은 사실은 확인되지 않는다. 이승만개인의 강압에 의한 서명을 치유할 국가기관의 자유가 존재하지 않았던 것이다.

강박불가피론도 있다. 조약 체결이 유효하기 위해 강박이 인정되어야 한다는 입장은 강박 없는 조약 체결이 국제법에서 사실상 불가능하다는 것 때문이다. 강박에 의해서라도 평화조약이 체결되지 않으면 상대방이 완전히 섬멸될 때까지 전쟁이 계속 진행되어야 하고 전쟁의 중지가 배제되는 사태(debellatio)가 형성될 수밖에 없는 불합리한 결론에 이른다는 것이다.<sup>35)</sup> 조약이 계약에 관한 국내법과 현저하게 다른 점은 국가적으로 강제된 조약도 당사자의 자유로운 동의에 의해 체결된 조약과 같이 법률상 인정된 경우가 있다는 것이다. 국제정치의 자연적 표현인 권력정치의 완화 조정이 불완전하고 국제분쟁의 강제적인 해결을 금지하는 데 충분할 정도로 국제법이 완전하지 못한 한 이들은 국제법상 유효한 조약이라고 한다.

휘튼(Henry Wheaton)은 군대의 패배, 국민의 고통, 영토의 점령 등 강박하에서 국가가 행한 합의는 구속력이 있으며 이는 사회의 복지(welfare of society)를 위해 요구된다고 했다. 만약 강박하의 조약에 구속력을 부과하지 않으면 전쟁이 종료되기 위해 극단적인 복속이나 약자의 파괴가 있어야만 한다는 것이다.<sup>36)</sup>

그러나 약소국에게 독립만큼 중요한 것은 없고 독립을 위해서는 복지의 희생을 감수하더라도 전쟁을 포기하지 않았다는 것이 역사적 경험이다. 휘튼의 논리에 따르면 합의의 상대방인 약자의 자유의사는 배제한 채 약자의 파괴라는 극단적 상황을 피하기 위해 강자의 힘의 논리에 따름으로써 '사회적 복지'를 이룬다는 것이 되므로 궤변이 아닐 수 없다. 따라서 이는 강대국의 논리다.

이런 경향이 용인된 것은 전승국의 요청이 이루어지지 않고 패전국이 의무적인 처리를 자의적으로 회피할 수 있다면 전승국은 전쟁 또는 점령 상태를 종결지으려는 노력을 포기하거나 지연시킬 것이 분명하기 때문이라는 이유도 추가된다. 그래서 포로가 된 통치자와 체결하는 조약도 그 의사표시가 강요, 강박, 협박에 의하여 야기되지 않았다면 유효하다는 것이다.<sup>37)</sup> 그래서 동이가 강제로 이루어진 경우라고 해도 국제 계약에서는 자유롭게 이루어진 것으로 해석하는 것이 주류다.<sup>38)</sup>

이는 전쟁의 종료와 강화조약의 체결에 대한 필요성이 승전국의 입장에서 일방적으로 해석되고 명령되기 때문이라 하겠다. 브라이얼리의 말처럼 이런 조약의 본질은 우

35) E. von Ullmann, *Völkerrecht, Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr* (Paul Siebeck, 1980), S.263; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.249

36) Henry Wheaton, *Wheaton's Elements of International Law*, 6th ed. Vol.I (London: Stevens and sons, 1916), p.367참조; Henry Wheaton, Arthur Berriedate Keith, *Wheaton's Elements of International Law*, 6th ed. Vol.I (London: Stevens and sons, 1929), p.50 참조

37) E. von Ullmann, *Völkerrecht, Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr* (Paul Siebeck, 1980), S.263; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.249

38) Fariborz Nozari, *Unequal Treaties in International Law*, (S-Byran Stundt & Co., 1971), pp.64-65 참조

제한 국가측의 권리를 주장하는 데 있는 것이므로 비록 외형은 계약의 형식을 취한 것이나 실제로 그 원형은 별개 범주에 속하는 법률행위임을 직시하지 않을 수 없다.<sup>39)</sup>

국가에 대한 강박이 중요하지 않다는 주장은 평화조약에서 형성되어<sup>40)</sup> 다른 조약에까지 파급된 것이다. 가장 중요한 조약인 평화조약에서 강박이 법적 구속력을 지닌다면 중요성 면에서 평화조약에 훨씬 못 미치는 강박하에서 체결된 그 밖의 다른 조약은 더욱더 그래야만 할 것이다. 이처럼 지배적인 주장의 논증은 전혀 법학적인 논증에 기반을 두고 있지 않다.

정치적인 고려에 의해 강제된 평화조약의 법적 구속력을 꺾어 맞추기 식으로 논증을 한다. 그리고 이를 뒷받침하는 논증을 찾았다고 믿은 이후엔 평화조약에서 모든 조약으로 확대된다. 조약의 개념은 전적으로 통일적인 개념이기 때문에 강박의 문제는 일반적으로 모든 조약을 고려해서만 연구될 수 있으며 모든 조약에 대하여 동일한 의미로 해명되어야 한다. 그러나 평화조약이라는 범주와 관련해서만 이 문제를 해명하고 그 해결방안을 자의적인 추론을 통해 단순히 다른 조약에 적용해서는 안 된다.

웨인스첵(H. Weinschel)은 국가에 대한 강박이 존재하는가라는 본질적 의문을 제시하고 있다. 즉 국가 전체에 대한 강제는 있을 수 없다는 것이다. 강제는 국가를 구성하고 있는 국민이 강제를 당했다는 것을 의미하는바, 국가에 가한 강제는 인격이 의제된 국민 개인이 강제당한 것이지 국민 전체가 강제당한 것은 아니라는 것이다. 거의 모든 경우가 국가 대표 개인이 강제를 당하여 조약을 체결하게 되니 무효라는 것이다.<sup>41)</sup>

학자들은 강제나 위협이 국가 자체에 대하여 가해진 경우와 조약체결권자에 가해진 경우를 구별할 수 없다고 한다. 양자 모두 자유로운 동의가 결여되어 있다는 것이다.<sup>42)</sup> 박배근 역시 강박을 국가 대표에 대한 경우와 국가 자체에 대한 경우로 구분하는 이론이 국제관습임을 입증하는 것이 불가하다는 관점에서 강박에 의한 조약 체결은 무효라고 주장한다. 이처럼 위협(intimidation)과 강제(coercion) 등 강요된 동의

39) James Leslie Brierly, *The Law of Nations: an introduction to the international law of peace*, 6th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1974), p.245 참조

40) 강제된 국제법상의 조약의 유효성은 *coactus voluit, sed tamen voluit*라는 로마 격언에 의거하여 고수되어야만 하는바, 그렇지 않을 경우 거의 모든 평화조약은 승전국의 일정한 강박하에서 이루어지는 모든 평화조약이 무효일 것이기 때문이다. 그러나 이런 설명은 법학적인 논증이 아니라는 점이 지적되고 있다. H. Weinschel, "Willensmängel bei völkerrechtlichen Verträgen", *Zeitschrift für Völkerrecht, (Journal for International Law)* Band XV, (Berlin: Duncker & Humblot, 1930), S.450; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.254

41) Weinschel, *Zeitschrift für Völkerrecht*, Band XV, SS.457-462; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.255

42) Fariborz Nozari, *Unequal Treaties in International Law*, (S-Byran Stundt & Co., 1971), p.66

는 조약을 형성하는 당사자의 동의가 될 수 없다. 요컨대 조약을 형성함에 있어 계약법의 제1원리인 당사자의 동의라는 요건이 충족되어야만 하는 것이다. 이런 점에서 이승만의 서한은 7월 14일까지의 객관적 정황에서 위협이나 강요의 존재가 확정된다면 조약으로서 구속력을 갖는다고 볼 수 없다.

여섯째, 오해와 착오의 여부다.

당사자의 동의로 조약이 체결되었다 할지라도 조약체결기관의 의사표시에 하자가 있는 경우에는 진정한 동의로 보지 않는다. 예를 들면 오해(error)로 인하여 동의가 이루어졌거나, 사기(fraud) 또는 착오(delusion)<sup>43)</sup>에 의해 합의된 조약은 구속력을 가질 수 없다. 조약은 모든 계약과 같이 일정한 대상에 관하여 당사자들의 의사가 합치될 것을 전제로 하는바, 계약 내용에 관하여 의사의 합치가 존재하지 않거나 또는 합치된 내용이 너무 불명확해서 이로부터 계약 당사자들이 무엇을 원했는지를 인식할 수 없는 경우에는 유효한 조약으로 성립되지 않는다. 그리고 합의의 성격과 관련하여 계약과 조약이 다르다고만 하고 있을 뿐 어떻게 다른지 그 이유와 근거를 제시하지 못하고 있는 점도 비판 대상이 될 수 있다. 조약은 단순히 계약으로 불리는데 그치는 것이 아니라 실제로도 당사자 간 자유의사의 합치가 본질인 계약이어야 한다고 설파한 리스트 등의 견해는 이런 주장을 뒷받침하는 것이다.<sup>44)</sup> 그리고 의사의 일치가 법적으로 중요한 의사의 흠결로 인한 것일 때에는 해당 조약을 취소할 수 있다.<sup>45)</sup>

이승만의 서한에서는 국군통수권(command authority)을 이양한다고 했으나 무초의 답신에서는 작전지휘권(operational command authority)을 이양받는 것으로 했다. 국군통수권과 작전지휘권의 엄청난 차이로 볼 때 이는 사소한 착오로 간주할 수 없는 내용이다. 결국 서로 다른 내용을 합의한 것이다. 즉 동의되지 않은 것이다.

더 중요한 오류는 과연 누구에게 작전권을 이양했는가하는 당사자 오류문제가 있다. 이승만 서한이 조약이라고 주장되려면 당사자가 특정되어야 한다. 이승만은 유엔군총사령관(Supreme Commander United Nations Forces)에게 이양한다고 했는데 무초의 서신에서는 육군원수(General of the Army)맥아더가 이양을 받는다고 했다.<sup>46)</sup>

1950년 7월 7일 안보리결의84호에서 창설의 권고한 것은 미국통합사령부(unified command under United States)였고 7월 25일 도쿄에서 유엔명칭을 도용하여 미국이 사용한 이름은 유엔군사령부가 아닌 유엔사령부(United Nations Command)였다. 군(Forces)이란 단어가 존재하지 않는다. 즉 당시 유엔군총사령관이란 당사자는 존재

43) 조약법에 관한 비엔나협약 48조는 착오가 합의의 중요 기초를 구성하는 경우로만 제한하고 있다. 김정균·성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2008), p.626

44) Franz von Liszt, Max Fleischmann, *Das Völkerrecht* 12.Aufl., (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1925), S.261; 조약과 계약에 대한 심층적 연구는 Hersch Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law-with special reference to international arbitration*, (Connecticut: Archon Books, 1970), Ch.IV 참조

45) Alfred von Verdross, *Völkerrecht* (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1937), S.87; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』 29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.256

46) 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집, (서울: 전사편찬위원회, 1981), pp.629-630

하지 않는다. 당사자명칭의 오류이다.

그러나 더 심각한 것은 명칭표기의 오류만이 아니다. 유엔사령부가 유엔조직이 아니라는 것이다. 맥아더가 미국인이긴 하지만 이승만은 분명히 유엔의 사령관에게 이양했음이 분명하다. 그래서 일부 학자들은 이 서한의 쌍방 당사자는 대한민국과 유엔이라고도 주장한다. 물론 유엔은 국제법의 주체로 조약 체결의 당사자가 될 수는 있다.

그러나 통합군사령부가 유엔의 조직이 아님은 창설결의안이 작성되는 과정을 보거나 최종결의안인 안보리결의 84호의 문안을 보거나 명확하다.<sup>47)</sup> 또한 지금은 유엔사무총장명의로 거듭 확인된 '유엔사는 유엔조직이 아니다'라는 언명에서도 확인된다.

그런데 무초의 서한은 미육군원수로서 이양 받겠다는 확인이다. 당사자가 유엔이 아니라 미국임을 명확히 한 것이다. 누가 당사자라는 논쟁은 여기서 중요치 않다. 당사자가 일치하지 않는다는 것만이 중요하다. 이는 단순표기상의 오류와는 전혀 차원이 다른 문제로 조약성립여부를 의심케 한다.

일곱째 조약형식의 문제이다.

국군통수권 이양 서한이 약식 조약인지 구속력이 없는 신사협정<sup>48)</sup>인지 구분하기가 쉽진 않다. 공문이나 각서와 같은 문서의 교환(exchange of instruments)이 조약으로서 효력을 갖는 경우가 있다. 그러기 위해서는 문서 자체에 문서의 교환이 조약으로서의 효력을 갖는다고 규정되어 있거나 다른 방법으로 입증되어 있어야 한다(비엔나조약 제13조). 그렇다면 과연 이 서한이 조약문서로서의 효력을 갖고 있는지 보자.

김명기에 의하면 이 서한은 일종의 교환공문에 해당하는데, 교환공문은 일반적으로 기준을 요하지 않는 조약이며,<sup>49)</sup> 다만 교환공문 자체가 기준을 요한다는 규정을 둘 경우는 예외지만,<sup>50)</sup> 국군통수권 이양 공한은 그런 규정을 두고 있지 않으므로 기준을 요하지 않는 조약이라는 것이다.

그러나 비엔나조약 제13조에 의하면 문서 자체에 문서의 교환이 조약으로서의 효력을 갖는다고 규정되어 있거나 다른 방법으로 입증되어 있어야 한다. 그러나 이 서한은 그러한 규정이 없고 다른 방법으로 입증된 바 또한 없다. 유일한 것은 대통령의 서명뿐인데 서명이 구속력 있는 동의로 간주되려면, 다음과 같은 조건이 필요하다. 서명이 구속력을 갖는다는 것을 조약이 규정하고 있는 경우에 서명이 그러한 효과를 갖는다고 교섭국이 합의한 것이 다른 방법에 의해 증명된 경우, 서명에 그런 효과를 부여하려는 국가의 의도가 해당국 대표자의 전권위임장에 명백히 표시되었거나 교섭 과정에서 증명된 경우에 행해진다(조약법에 관한 비엔나협약 12조 1항). 1969년의 비엔

47) 이에 대한 자세한 논의는 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.634-664참조

48) 합의 체결 시 관련국 간 법적 위임에 대비하는 정치, 도덕적 위임만을 창설하려고 의도하는 비구속적 합의를 신사협정(gentleman's agreement)이라 한다. 이는 당사자 간 그 내용의 준수를 기대하는 것이기는 하나 법적 구속력을 갖는 조약에는 포함되지 않는다. 이는 정부의 이름이 아닌 대표자의 이름으로 체결되는 것으로 간주되기 때문이다. 김정균·성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2008), p.618

49) Hersch Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, Vol.1 8th ed. (London: Longmans, 1955), pp.907-908

50) M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (London: Allen, 1970), p.156

나조약이 1950년 당시에 그대로 적용될 순 없으나 비엔나조약의 내용이 이미 관습국제법상으로 존재했다면 시제법 원칙에 제한받지 않을 것이다. 시제법 원칙이 적용되어야 하는 모든 문제가 그렇듯이 당시의 조약이 무효가 되는 원인을 어떻게 알 수 있으며, 어떻게 확정할 수 있는가 하는 점이 역시 중요하다.<sup>51)</sup> 오픈하임과 같은 법실증주의의 입장에서 관습국제법규칙의 존재를 증명하기 위해서는 국가관행과 같은 객관적 요소, 법적 확신과 같은 주관적 요소의 존재를 확인해야 한다고 한다.<sup>52)</sup> 따라서 군통수권이양이 국가관행이었는지, 당시 법적 확신에 이르렀다고 할 만한 보편적 인식과 공감대가 있었는지 살펴보자.

군통수권 이양의 국가관행과 관련하여 NATO를 예로 들어보자. NATO의 경우 의사결정은 전원합의체이며 다수결에 의한 투표나 결정은 하지 않는다. 회원국은 이사회나 다른 산하 위원회에서 각자 자신의 결정에 대해 완전한 주권과 책임을 갖는다.<sup>53)</sup> 나토 회원국들은 각자가 전면적인 지휘권(full command)을 가진 상태에서 정치적으로 합의된 작전에 대해, 배속된 군대에 한해 정해진 절차에 따라 나토 전략사령부의 작전통제를 받는다. “부대를 나토에 배속시키는 경우 나토 회원국은 배속된 부대의 작전통제(또는 작전지휘)를 나토 전략사령부에 위임하지만 이때의 작전통제(또는 작전지휘)는 전면적 지휘권(작전과 행정 모든 면에서 이들 부대에 대해서 갖는 지휘권)과는 구별된다. 이 전면적 지휘권은 나토군에 배속된 뒤에도 각 회원국의 책임이며 회원국의 통제하에 있다. 대부분의 나토군은 구체적인 작전이 정치적 차원에서 합의되어 그 작전에 배속되기 전까지는 각 회원국의 전면적인 지휘 밑에 있다.”<sup>54)</sup> 따라서 군통수권은 물론이고 ‘일체의 지휘권’을 이양하는 경우는 국제적 관행과 일치하지 않을 뿐만 아니라 주권에 대한 포기나 침해로 비난받을 사건이라고 봄이 타당할 것이다.

법적 확신에 대해서 보자. 군통수권은 주권의 본질적 구성요소이고 주권의 최후의 보장수단이며 양도불가의 권리라는 것이 1648년 베스트팔렌조약 이후 주권국가체계에서의 흔들리지 않는 법적 확신으로 고착되었다고 봄이 타당할 것이다. 전쟁을 불법화한 유엔헌장의 출범 이후 점령과 정복을 통해 다른 나라의 지휘권을 양도하는 것은 불법을 구성한다. 따라서 자발적인 군통수권 이양 말고는 타국의 통수권은 물론 지휘권을 이양받는 것은 불가능한 상태다. 그러나 주권의 진정한 자발성에 기초한 행동이 주권의 핵심을 포기하는 행위로 이어진다는 것은 논리적으로 모순이다. 통수권이나 지휘권 이양이 관습국제법의 확신이라는 근거는 희박하며, 반대로 이러한 이양이 국제적인 관습법이라고 확신하는 것은 거센 반발에 직면할 것이 명확해 보인다. 따라서 통수권과 그 핵심 부분인 작전지휘권을 이양한다는 것이 국제관습법이라는 법적 확신을 줄 수 있을지 의문이다.

51) 박배근, 「한국 병합조약관련의 효력과 국가대표의 매수」 『서울국제법연구』제17권 제2호 통권33호, (서울: 서울국제법연구원, 2010.12), p.169

52) 박배근, 「한국병합관련 ‘조약’ 유무효론의 의의와 한계」 『법학연구』 (부산: 부산대학교, 2003), pp.14-15

53) NATO, NATO Hand Book Chapter 7. Policy and Decision-Making, (2005.10.24검색)

54) NATO, NATO Hand Book Chapter 12, The Military Command Structure (2005.10.13검색)

## 6. 나가며

이상 이승만의 작전권이양이 조약으로서의 무효를 구성하는 7가지의 문제를 살펴보았다. 이중 판단과 해석의 근거도 있고 명확한 사실근거도 있다. 이 중 단 한가지만 결격사유를 가지고 있더라도 조약은 무효이다. 그리고 이러한 위헌성을 가장 심각하게 인지하고 우려를 가지고 있었던 것은 다름 아닌 미국이었다. 필자는 전작권환수와 정에서 연합사의 해체만이 아니라 유엔사의 해체를 통한 환수가 되어야 완전한 환수가 될 수 있음을 주장하여 왔다. 노무현대통령이 전작권환수를 결정할 때는 유엔사해체나 연합사해체나 는 문제가 중요하지 않았다. 전작권환수 결정 자체가 워낙 획기적인 결단이었기 때문이다. 그러나 전작권환수가 마무리되어가는 시점에서 미국은 유엔사유신을 꺾으며 유엔사강화에 심혈을 기울이고 있다. 그들의 논리대로 유엔사가 강화되고 부활하면 전작권환수는 의미가 없어진다. 이같은 유엔사가 유엔사유신을 고집하며 전작권전환을 무위로 돌리는 시도를 멈추지 않는 상황에 대비하여 아예 전작권이 유엔사에 이양된 적이 없다는 사실을 확인하고자 하였다. 이는 전작권전환이라는 프레임 자체를 전환할 전작권이양자체가 없었다는 전작권무효선언 프레임으로 바꾸는 근거가 될 것이다.

## [지정토론1]

### 토론문 : 전시작전통제권 전환에 관하여

정 옥 식

(평화네트워크 대표)

#### ○ 한미연합군사훈련과 전시작전통제권 전환 연계 문제

- 한미 양국은 2014년 10월 한·미 안보협의회회의(SCM)에서 '조건에 기초한 전시작전통제권 전환'에 합의했고 이를 연합군사훈련과 연계하는 있는 상황임.
- 1단계인 초기운용능력(IOC) 평가를 2019년 8월11~20일에 실시하였고, 완전운용능력(FOC)과 완전임무수행능력(FMC) 평가가 남아 있음. 이를 연합군사훈련을 통해 검증하려고 할 경우 두 차례의 연합훈련이 불가피해짐. 그러나 코로나19 사태로 올해 연합훈련 실시 여부가 불투명하고 훈련 강행시 남북관계의 불확실성도 커질 수밖에 없음.
- 연합훈련 실시 여부와 남북관계 및 한반도 평화프로세스가 연동되어 있는 현실에서 연합훈련 강행은 대화와 협상을 통한 북핵 문제 해결 가능성이 위축되고 북한이 미사일 시험발사의 구실로 삼을 공산이 큼. 이렇게 될 경우 2022년 3월 대선에서 또다시 전작권 전환 문제가 논란거리로 부상할 가능성도 제기됨. 이에 따라 전작권 전환을 연합훈련과 분리하는 방안도 진지하게 검토할 필요가 있음.
- 2006년 9월 4일에 버웰 벨 주한미군 사령관이 도널드 럼스펠드 미국 국방장관과 피터 페이스 합참의장에게 보낸 서한에서 한국군 주도로 연합훈련을 실시해본 결과 "주어진 위협의 성격과 준비 수준을 감안할 때, 한국군은 지금 당장이라도 독자적으로 그들의 나라를 성공적으로 방어할 수 있다"고 평가하면서 2009년을 전작권 전환의 해로 제안한 바 있음.
- 어떠한 형태든 2021년 12월 31일 이전에 전작권 전환을 완료해야 할 것임. 이를 위해 미국과 긴밀한 협의 추진 필요.
- 군 스스로도 "우리는 준비되어 있다"는 점을 천명할 필요가 있음. 2020년 한국의

군사력이 세계 6위로 평가받고 있는 만큼, 물리적인 준비는 이미 달성되었다고 봐야 함.

- 1994년 '정전시(평시)' 작전권 전환시 CODA를 통해 실질적 권한의 상당 부분을 연합사령관에 위임했던 사례가 재발되지 않도록 완전한 범위 내에서 전작권 전환 추진 요망.
- 전작권 전환 이후 한국 주도의 한반도 평화프로세스 전략도 마련 필요. 즉, 전작권 전환의 "조건"으로 간주되어온 한미연합훈련 및 대규모 전력 증강을 중단하고 '합리적 방위 충분성'에 입각한 군사력 건설 수요 및 작전계획 변경 필요.

[참고] 한미연합훈련 중단, 기회가 왔다(2020년 7월 2일 프레시안 칼럼)

“2017년 11월 유엔이 채택한 ‘올림픽 휴전 결의’는 한국에게 또 한 번의 큰 도움이 되었습니다. 그 결의에 따라 2018년 봄에 예정되어 있었던 한미연합훈련이 유예되고 북한 선수단이 평창에 올 수 있는 환경이 조성될 수 있었습니다. 안전을 우려했던 평창동계올림픽은 평화올림픽으로 전환되었고 남북한 사이에 대화가 재개되는 소중한 계기가 되었습니다. 남북 간의 대화는 미국과 북한 간의 대화로 이어졌습니다.”

문재인 대통령이 2019년 9월 24일이 유엔 총회에서 한 기조연설의 한 대목이다. 문 대통령이 강조한 것처럼 2018년 한반도 정세의 반전(反轉)은 2017년 유엔 총회의 ‘올림픽 휴전 결의’에서 비롯된 측면이 강하다.

새삼 이 대목을 소개한 이유가 있다. 향후 남북관계와 한반도 정세에 있어서 가장 큰 변수를 뽑으려면 하반기에 예정된 한미연합군사훈련의 실시 여부일 것이다. 만약 훈련이 강행된다면 북한의 선택은 강경한 방향으로 흐를 공산이 대단히 크다. 그럼에도 불구하고 한미 양국은 연합훈련 중단을 발표하지 않고 있다.

그런데 기회가 왔다. 유엔 안전보장이사회가 7월 1일 “코로나19 사태 대응에 집중하기 위해 최소 90일 간 전쟁을 멈추자”는 휴전 결의를 만장일치로 채택한 것이다. 2017년 11월 유엔 총회의 ‘올림픽 휴전 결의’와 마찬가지로 이번 안보리의 ‘코로나19 휴전 결의’를 근거로 한미연합훈련 중단 결정을 내릴 수 있는 국제적 분위기가 조성된 셈이다.

더구나 안보리 결의는 상임이사국인 미국도 동의한 바이다. 미국과의 협의를 통해 한미연합훈련 중단 결정을 내리는 데에도 더 유리한 조건을 품고 있는 셈이다. 한미

정상간의 전화통화를 통해 조속한 발표가 필요하고 또한 가능하다고 보는 이유이다. 코로나19 사태는 이러한 발표를 가능케 하는 전화위복의 기회이기도 하다.

한미연합훈련 중단 발표가 중요한 또 한 가지 이유가 있다. 문재인 정부는 미국 대선 이전에 북미정상회담의 필요성을 공개적으로 언급하고 있다. 그런데 북미정상회담은 문재인 정부의 권유와 트럼프 행정부의 결단만으로 이뤄질 수 있는 것이 아니다. 김정은 정권의 결단도 반드시 필요하다.

이를 위해 두 가지가 필요하다. 하나는 도널드 트럼프 대통령이 여러 차례 약속한 한미군사훈련 중단 선언을 통한 분위기 조성이다. 만약 문재인 정부가 한편으로는 북미정상회담 중재에 나서고 다른 한편으로는 한미연합훈련을 강행한다면, 이는 북미정상회담의 성사 가능성뿐만 아니라 남북관계마저도 짙은 안개 속으로 떠미는 결과를 초래할 것이다.

아마도 한미연합훈련 중단과 관련해 문재인 정부의 가장 큰 고심은 전시작전권 전환에 미칠 영향일 것이다. 이 둘을 연계시킨 상황에서 연합훈련 중단이 전작권 전환에 차질을 빚을 수 있기 때문이다. 이에 따라 이 둘을 최대한 분리할 필요가 있다. 연합훈련이나 연습을 통해 전작권 행사 능력을 검증하지 말고 양측 군수뇌부 사이의 '비대면 화상회의' 방식으로 전환할 필요가 있다는 것이다.

또 하나는 확실히 성과를 낼 수 있는 북미정상회담 준비가 필요하다는 것이다. 최근 북한의 입장은 세 가지로 정리할 수 있다. 하나는 북미대화의 문을 완전히 닫지는 않겠다는 것이고, 또 하나는 그렇다고 '대화를 위한 대화는 하지 않겠다'는 것이며, 끝으로 "미국의 적대시정책" 철회가 말이 아닌 행동으로 입증되어야 대화에 나설 수 있다는 것이다. 이와 관련해 현실적으로 추진해볼 수 있는 대안은 노딜로 끝난 하노이에의 협상을 재구성하는 데에 있다

## [지정토론2]

## 토론문 : 한미동맹에서의 쟁점

여 석 주

(전 국방부 정책실장)

## □ 방위비분담금

- 한미상호방위조약 제4조  
... 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용(許與)하고 미합중국은 이를 수락한다.
- 한미행정협정 제5조  
... 미합중국은 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는 본 협정의 유효기간동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다.
- 방위비분담금협정 제1조  
... 대한민국은 이 협정의 유효기간 동안 주한미군지위협정 제5조와 관련된 특별조치로서 주한미군의 주둔에 관련되는 경비\*의 일부를 부담한다. 대한민국의 지원분은 인건비 분담, 군수비용 분담, 그리고 대한민국이 지원하는 건설 항목으로 구성된다. 주한미군의 주둔에 관련되는 경비\* : 약 2조원

## □ 전작권 전환

- 1950. 7. 14 이승만 대통령 서한, 한국군 작전지휘권을 유엔사로 이양
- 1974. 7. 1 유엔군사령부, 주한미군사령부, 미8군사령부 통합
- 1978. 11. 7 전략지시 1호, 연합사 창설, 한국군 작통권을 연합사로 이양
- 1992. 12. 1 전략지시 2호, 한국군 평시 작통권을 한국 합참으로 이양
- 2007. 6. 28 전략적전환계획(STP)
- 2015 조건에 기초한 전작권전환계획(COTP)
  - 조건#1. 한국군이 연합방위를 주도할 수 있는 능력 구비
  - 조건#2. 북핵.미사일 위협에 대응할 수 있는 한국군의 초기 필수대응능력
  - 조건#3. 안정적인 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경 관리

□ 유엔사 지위/역할

- UNSCR 82/83/84
- UNGAR 3390
- UNC Revitalization(재활성화 계획)
  - \* UNC 전력제공국 : 전쟁 재발 시 재참전을 결의한 전투부대 파견 16개국
  - \* UNC 후방기지 : 자마, 요코스카, 사세보, 요코타, 가데나, 푸텐마, White Beach

□ 한미일 안보협력

- Maritime Joint Missile Warning Exercise
- TISA (Trilateral Information Sharing Arrangement)
  - : 2014.12.29, 한국·미국·일본 3국이 북 핵·미사일 정보를 공유하기 위해 체결한 정보공유 약정. 이 약정에 따라 3국은 한국과 일본이 준 정보를 미국이 받아 상대방 측에 전달하는 방식으로 정보 교류
- GSOMIA (General Security Of Military Information Agreement)
  - : 2016.11.23, 한국과 일본이 군사정보의 직접 공유를 위해 체결한 협정, 군사정보의 전달·보관·파기·복제·공개에 관한 21개 조항으로 구성
  - \* 우리 정부는 현재 34개국 및 북대서양조약기구(NATO) 등과 군사정보보호협정 및 약정을 체결. 일본 제외 32개국과 맺은 군사비밀정보보호협정 또는 약정에서는 유효기간을 따로 정하지 않거나 5년으로 정한 반면, 일본과의 유효기간은 1년으로 정했음. 다만 기한 만료 90일 전 협정 종료 의사를 서면 통보하지 않는 한 자동으로 1년 연장됨.

□ 미/중 전략경쟁

- 중국, 일대일로 전략
- 미국, 인도태평양전략, 경제번영네트워크(EPN)



[부록]

**② Reply of General MacArthur to President Rhee through  
American Ambassador John J. Muccio in Korea**

(July 18, 1950)

July 16, 1950  
Taegu, Korea

Dear Mr. President:

I am happy to transmit to you the following message from General of the Army Douglas MacArthur with reference to your letter of July in which you designated to his operational command authority over the land, sea and air forces of the Republic of Korea during the present hostilities.

“Please express to President Rhee my thanks and deepest appreciation for the action taken in his letter of 15 July. It cannot fail to increase the coordinated power of the United Nations Forces operating in Korea. I am proud indeed to have the gallant Forces of the Republic of Korea under my command. Please tell the President I am grateful for his generous references to me personally and how sincerely I reciprocate his sentiments of regard. Tell him also not to lose heart, that the way may be long and hard, but the ultimate result cannot fail to be victory.

MacArthur”

With assurances of my ever continued highest regards, I remain

The Honorable Syngman Rhee,  
President of the Republic of Korea,  
Taegu

Sincerely Yours,  
John J. Muccio

### 3. 韓國 陸海空軍 作戰指揮權 移讓에 關한 李承晩大統領과 「맥아더」 유엔軍 總司令官間의 交換公翰

1950年 7月 14日

#### ① 李大統領이 「맥아더」將軍에게 보낸 公翰 (1950年 7月 15日)

「맥아더」將軍 貴下

大韓民國을 위한 國際聯合의 共同軍事努力에 있어 韓國內 또는 韓國近海에서 作戰中인 國際聯合의 모든 部隊는 貴下의 統率下에 있으며 또한 貴下는 그 最高司令官으로 任命되어 있음에 鑑하여, 本人은 現 作戰狀態가 繼續되는 동안 一切의 指揮權을 移讓하게 된 것을 기쁘게 여기는 바이며, 如斯한 指揮權은 貴下自身 또는 貴下가 韓國內 또는 韓國近海에서 行使하도록 委任한 其他 司令官이 行使하여야 할 것입니다.

韓國軍은 貴下의 麾下에서 服務하는 것을 榮光으로 생각할 것이며 또한 韓國國民과 政府도 高名하고 훌륭한 軍人으로서 우리들의 사랑하는 國土의 獨立과 保全에 대한 卑劣한 共產侵略에 對抗하기 위하여 힘을 합친 國際聯合의 모든 軍事權을 받고 있는 貴下의 全體的 指揮를 받게 된 것을 榮光으로 생각하며 또한 激勵되는 바입니다.

貴下에게 深厚하고도 따뜻한 個人的인 敬意를 表하나이다.

1950年 7月 14日

李 承 晩

#### ② 「맥아더」將軍의 回翰

(駐韓 美國大使를 통해 傳達: 1950年 7月 18日)

1950年 7月 16日

大統領 閣下

現 敵對狀態가 繼續되는 동안 大韓民國 陸·海·空軍의 作戰指揮權을 委任한 7月14日付 貴下의 書信에 關한 맥아더元帥의 다음과 같은 回信을 傳達함을 本官은 榮光으로 생각합니다.

“7月 15日字 公翰에 依하여 李大統領이 取하신 措置에 對하여 本官의 衷心으로부터의 感謝와 深甚한 謝意를 그에게 表하여 주심을 바라나이다. 韓國內에서 作戰中인 國際聯合軍의 統率力은 반드시 增強될 것입니다. 勇敢無雙한 大韓民國軍을 本官 指揮下에 두게 된 것을 榮光으로 생각하나이다. 李大統領의 本官에 對한 過度한 個人的 讚辭에 對한 謝意와 그에 對하여 本官이 또한 가지고 있는 尊敬의 뜻도 아울러 傳達하여 주시기 바라나이다. 우리들의 將來가 苦

難하고 遼遠할지도 모르겠으나 終局的인 結果는 반드시 勝利할 것이므로 失墜하지 마시도록 그에게 傳言하여 주시기 바라나이다.

「맥 아더」

本人의 變함없는 尊敬과 함께

존·무치오

大韓民國 大統領

李承晚 閣下

### 3. Exchange of Public Letters Concerning Transfer of Operation Command

#### ① The Korean President Syngman Rhee to the American Embassy

(July 15, 1950)

July 14, 1950  
Pusan, Korea

Dear General MacArthur:

In view of the common military effort of the United Nations on behalf of the Republic of Korea, in which all military forces, land, sea and air, of all the United Nations fighting in or near Korea have been placed under your operational command, and in which you have been designated Supreme Commander United Nations Forces, I am happy to assign to you command authority over all land, sea and air forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of the present state of hostilities, such command to be exercised either by you personally or by such military commander or commanders to whom you may delegate the exercise of this authority within Korea or in adjacent seas.

The Korean Army will be proud to serve under your command, and the Korean people and Government will be equally proud and encouraged to have the overall direction of our combined combat effort in the hands of so famous and distinguished a soldier who also in his person possesses the delegated military authority of all the United Nations who have jointed together to resist this infamous communist assault on the independence and integrity of our beloved land.

With continued highest and warmest feelings of personal regard,

Sincerely yours,

Syngman Rhee

○ 전시작전통제권 역사

1950년 7월 14일 이승만 대통령이 맥아더 유엔군 사령관에게 이양

1987년 노태우 민정당 대통령 후보의 대선 공약으로 공식 제기

1994년 12월 1일 김영삼 정부에서 평시작전통제권 환수

2007년 2월 노무현 정부는 한미국방장관회담에서 2012년 4월 17일 전작권 환수 합의

2010년 6월 이명박 정부는 한미정상회담에서 2015년으로 연기(2015년 12월 1일 전시작전통제권 환수 합의)

2014년 10월 23일 박근혜 정부는 제46차 한미안보협의회의를 통해 전시작전 통제권 2020년 이후로 무기한 연기



홍시단