



제 180 호 2019 년 12 월 21 일

## 국군 전시작전통제와 유엔사의 역할

**전작권 전환은 시한 설정보다 안보상황 추이 감안 바람직  
유엔사 본래 임무 존중 합참 · 미래사와 상호보완 발전 긴요**



**한미협회  
부회장  
김재범**

지난 11월 15일 서울에서 개최된 제51차 한미안보협의회의(SCM)에서 양국 국방부장관은 유엔사령부(유엔사)의 정전협정 관리가 한반도의 평화 및 안정과 남북한 간 신뢰구축조치 이행에 기여했다고 평가하고 우리나라가 정전협정과 유엔사의 권한 및 책임을 전적으로 지지하고 존중함을 재확인하였다. 작년 10월31일 워싱턴에서 열렸던 제50차 SCM에서도 양 장관은 유엔사가 '정전협정의 수호자로서 지난 65년간 한반도의 평화와 안보를 성공적으로 보장해왔다'고 평가했다. 이에 더하여 제51차 SCM에서 양 장관은 한미연합사령부(연합사) 본부의 평택 이전이 2017년 한미정상회담에서 합의한 조건에 기초한 전시작전통제권(전작권) 전환, 2015년에 합의하여 작년에 개정한 전작권전환계획(COTP), 작년에 서명한 연합방위지침 등에 의거하여 전작권 전환 이후 안정적 이행에 기여할 수 있도록 협력하기로 하였다. 또한 금년에 실시한 조정된 방식의 연합 연습과 훈련이 전작권 전환이 이루어지기 위한 우호적인 환경의 조성에 기여했다고 평가했다.

이상은 한미양국군이 전작권 전환에 대비해 지난 8월 실시한 '후반기 연합지휘소훈련'에서 이견이 노정된 이래 아직도 논란이 지속되고 있는 전작권 전환 이후 유엔사의 역할과 관련한 의문에 대한 정답의 근거가 될 수 있을 것이다. 국방부 · 유엔사 및 주한미군은 전작권 전환 이후 유엔사의 지위 및 역할에 관한 고위급협의체를 지난 9월부터 공동으로 가동하고 있다. 협의가 순조롭게 이루어져 유엔사 근무요원의 계속 증원과 완벽한 전시대비태세가 확립되기를 기대한다.

1953년 7월 27일 발효한 정전협정은 국가 간에 체결된 조약이 아니며 유엔군총사령관을 일



방으로 하고, 조선인민군총사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 군사령관 간의 협정이다. 중국인민지원군은 1958년 10월 북한으로부터 철수한 후 인민해방군으로 흡수되었고 군사정정위원회(군정위)의 중국대표단도 1994년 12월 철수한 이래 전기 2인의 총사령관이 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 통해 협정을 시행해왔다. 1954년 제네바 평화회담이 무산됨으로써 유엔사의 정전협정 유지관리 임무가 계속되었으며, 1975년 11월 18일 제30차 유엔총회에서 유엔사의 존치에 관해 상반된 결의안이 채택되어 유엔사의 장래가 불투명해지자 한미양국 정부가 이에 대한 보완책으로 북대서양조약기구(NATO) 사령부를 모형으로 한 연합사를 1978년 11월 7일 창설하게 되었던 것이다. 같은 날 유엔사령관이 한미 양국군에 대한 작전통제권(작통권: operational control- OC)을 연합사령관에게 이양함에 따라 유엔사는 군정위의 가동 · 중립국감시위원회의 운영 · 공동경비구역(JSA) 경비대대의 파견 및 운영 · 비무장지대(DMZ)내 경계초소의 운영 · 북한과의 장성급회담 등 정전협정과 관련된 업무만 담당하고 있다.

따라서 작전권이 전환된 후 창설될 가칭 미래연합사(미래사)가 한미양국의 양자적 틀 (framework)인 반면, 현재 캐나다군 웨인 에어 중장이 부사령관을 맡고 있는 유엔사는 17개국이 우리나라와 함께 다자 군사훈련에 참가하고 있고 유사시 각국으로부터 파견되어 군사작전에 참여하는 유엔군을 접수하여 통합하는 데 필요한 다국적 틀을 제공하게 된다. 유엔사는 이에 더하여 일본에 소재한 7개 기지의 주요 군수기반시설을 유지관리하고 있다. 1957년 7월 1일 일본 캠프자마에 설치되었던 유엔후방사령부(후방사)는 2007년 11월 2일 요코다 공군기지로 이전했으며, 현재 오스트레일리아 공군대령이 사령관을 맡고 있다. 후방사는 소속 9개국(미국 · 캐나다 · 영국 · 프랑스 · 터키 · 필리핀 · 태국 · 오스트레일리아 · 뉴질랜드)과 일본이 체결한 주둔군지위협정(SOFA)에 따라 긴급사태 시 사전통지 없이 병력 및 물자를 일본영토를 통과해 이동시킨다.

여기서 주목할 만한 상징적 조치는 OC도 우리나라의 필요에 따라 '당시의 작전상태가 계속되고 미군장성이 유엔사령관을 겸하는 동안' 유엔사령관에게 1950년 7월 14일부로 이양하였고 연합사 본부도 우리정부 예산으로 한옥건물을 신축한 점이다. 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약과 1954년 11월 17일자 합의의사록에서도 국군에 대한 OC가 유엔사령관에게 속하는 것으로 규정되었다. 1994년에는 평시작전통제권(평작권)이 한국 측으로 전환되었다. 여기서 개념과 의미를 분명히 해야 할 사항은 OC를 우리말로 '작통권'이라 하여 권세 권(權)자를 붙여 번역하다보니 이것이 무슨 권세나 권력의 일종인 것으로 항간에 오해되고 있다는 점이다. 실제로는 국군통수권이 국가원수인 대통령에게 있고 지휘권은 합동참모본부(합참)의장이 행사하는 반면, OC는 전구사령관이 양국 합참의장이 상설군사위원회에서 합의한 전략지시에 따른 전구작전을 시행하는 지극히 기술적이고 실무적이며 편의상의 행위에 불과하다. 미래사의 사령관은 한국군 대장이, 부



사령관은 미군 대장이 각각 맡게 된다. 한미 양국군은 지난 8월 연합지휘소연습을 통해 전작권 전환을 위한 국군의 기본운용능력(IOC)을 검증했으며 내년에는 완전운용능력(FOC)을, 2021년에는 임무완전수행능력(FMC)을 각각 검증할 계획이다.

현재 주한미군사령관이 유엔사령관과 한미연합사령관을 겸직하고 있으며, 유엔사령관직을 다른 2개 직위보다 앞에 내세우고 있는 이유는 유엔사가 역할 및 기능 면에서 다른 2개 기관보다 더 우월적인 위치에 있기 때문이다. 주한미군이 배치된 근거도 1950년 6월 27일 유엔안전보장이사회(안보리) 결의 제1511호에 따라 유엔 기치 하 참전국의 일원으로 이뤄진 것이다. 1950년 7월 7일자 안보리 결의 제1588호에 따라 동년 7월 24일 도쿄에서 출범한 유엔사는 1957년 미8군과 함께 용산으로 이전하면서 미국 태평양사령부의 직접지휘 하로 이관되어 북한의 남침을 저지하고 한반도의 평화와 안정을 회복하기 위해 제 기능을 다해왔고 휴전협정 발효 후 지난 66년간 현행 정전체제를 효과적으로 유지·관리해왔다. 지금도 유엔사가 우리나라 안보의 소중한 자산으로 국내에서 작동하고 있으므로 본연의 역할을 지속적으로 충실히 수행할 수 있도록 가능한 모든 지원과 편의를 제공해야 한다.

현행 정전체제 하에서 우리정부가 남북한 간 교류와 협력을 증진하고 궁극적으로 평화통일을 추진하는 데 필요한 인원 및 물자의 왕래는 사안마다 유엔사의 사전승인 하에 이루어지고 있다. 바꿔 말하면, 지금까지 있었던 이산가족 상봉 · 개성공단 가동 · 금강산 관광 등이 유엔사의 지원과 협조 하에 실현되었으므로 우리는 유엔사가 남북한 간 교류와 협력에 걸림돌이 아니라 촉진자의 역할을 수행한다는 사실을 간과하지 말아야 한다. 또한 북한에 대한 유엔제재 및 각국의 독자 제재가 지속되는 가운데도 남북한이 필요로 하는 인원 및 물자의 왕래 역시 유엔사의 사전승인 하에 예외적으로 이뤄져왔다.

우리 대통령은 지난 9월 24일 유엔총회 기조연설에서 DMZ를 유엔 등 국제기구가 소재하는 '국제평화지대'로 만들자는 구상을 밝혔다. 이와 같은 구상을 실현하기 위해서는 유엔사의 역할과 기능의 보완 및 강화가 긴요함은 물론이려니와 한미연합군과 유사시 파견되는 유엔군이 유엔사령관의 OC로 일사분란하게 움직이는 것이 효율적임은 재언을 요하지 않는다. 뿐만 아니라 대통령의 금년 6월의 오슬로 구상 · 3.1절 경축사 작년 광복절 경축사 · 2017년 7월의 신 베를린 구상 등 유사한 제안들의 경우도 마찬가지이다. 따라서 전작권 전환은 어떤 정치적 결단이나 필요에 따라 그 시한을 못 박아서 안 되며, 오직 한반도 안보상황의 추이와 현재 시행중인 연합 연습 및 훈련에 대한 검증평가의 결과에 따라 안정적으로 추진되어야 한다. 유엔사는 예나 지금이나 그리고 앞으로도 그 본연의 역할에 충실하도록 해야 한다. 그것은 정전체제를 유지·관리하며 유사시 유엔



군 병력을 공급받아 작전을 수행하는 일이다. 그렇게 하기 위해서는 원래부터 우리 정부가 취해 온 '3중시건 안전장치'인 합참(자주국방) · 미래사(양자 틀) 및 유엔사(다자 틀)의 유기적인 상호 보완책을 계속 중첩적으로 발전시켜나가야 할 일이다.

이상의 논리에서 끝으로 '미군은 타국군 사령관의 지휘를 받지 않는다'는 불문율인 이른바 '퍼싱 원칙'적용의 예외여부를 OC에 대입하는 것은 적절치 않다. 또한 일각에서 우려하듯 전작권 전환 후 연합방위체제에서 국군의 권한이 오히려 더 축소될 것이라거나 이원화할 가능성 등도 기우에 불과하며, 유엔사령관의 유사시 OC가 우리의 이른바 '군사주권'을 침해하는 행위도 아니라는 인식을 분명히 해야 할 것이다.

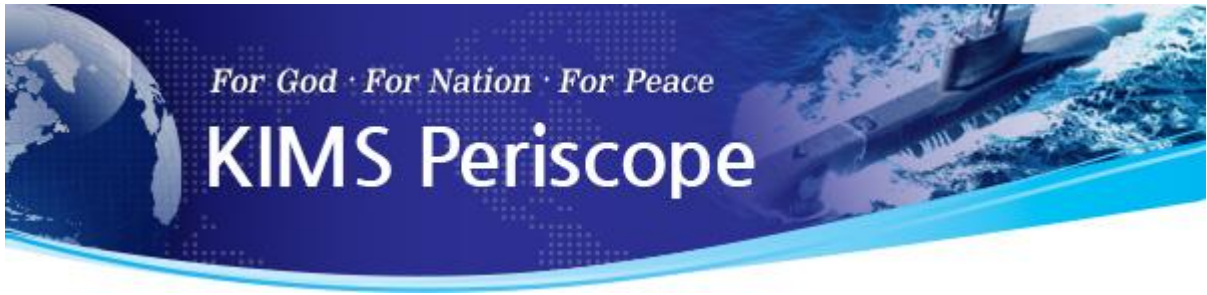
## 약력

김재범 대사([jaebum50@naver.com](mailto:jaebum50@naver.com))는 한반도 에너지개발기구(KEDO) 정책 및 북한문제 부장 역임 후 주 우루과이 대사 · 연세대학교 국제학대학원 외교특임교수 등을 지냈으며, 현재 한미협회 상근부회장 · 국제정책연구원 부원장 · 왕립아세아학회 이사 등을 맡고 있다.

## 국내외 참고자료

- [Brad Glosserman and S. Paul Choi. "Don't Lose Sight of Under-the-Hood Changes to South Korea's Defense Posture." \*The Diplomat\*, November 13, 2019.](#)
- [Kohtarō ITO. "US-led leadership can strengthen the United Nations Command, and ROK's concerns-A perspective from Japan-." \*The SPF\*, October 21, 2019.](#)
- [John C. Rood. "JoongAng Ilbo-CSIS Forum 2019." \*The CSIS\*, September 30, 2019.](#)
- [Jo He-rim. "UN Command denies reports it wants to remain in control." \*The Korea Herald\*, September 25, 2019.](#)

## 알림



- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다. 여러분의 기고를 환영합니다.

[웹페이지보기](#)