

## 역사적 사례로 본 전시작전통제권 전환의 발전방향

孫炳起\*

1. 서론
2. 작전통제권 활용의 역사적 사례 고찰
3. 전시작전통제권 전환 논의
4. 전시작전통제권 전환의 발전방향
5. 결론 및 제언

### 1. 서론

2006년도 시작된 전시작전통제권 전환 논란은 한국사회가 유례를 찾기 힘들 정도의 흥역을 치루었다. 통상 사회적 이슈화 이후에 정부의제로 제의되면서 정책의제로 채택되는 데 비추어 전시작전통제권의 경우 정부가 먼저 제안함으로써 정책결정자들이 대선 또는 정쟁의 돌파구로서 활용한 후 사회이슈화되어 정책으로 결정된 특이한 경우이다.

\* 육군 소령

이러한 배경에서 전시작전통제권 전환 문제를 2006년 제38차 SCM<sup>1)</sup>에서 시기를 논의하다가 2007년 2월 23일 김장수 당시 국방장관이 미국 워싱턴에서 로버트 게이츠 미 국방장관과 진행된 한·미 국방장관 회담에서, 오는 2012년 4월 17일 오전 10시를 기하여 한미연합군사령부를 해체하고 동시에 한국군과 미군은 새로운 주도-지원의 지휘관계로 전환하기로 합의했다.<sup>2)</sup>

이 과정 속에서 우리는 국내 문제뿐만 아니라 한미동맹 관계에서도 많은 것을 각성하는 계기가 됐다. 우선 우리 군이 왜 현대화해야 하는지 당위성을 절실하게 일깨워 줬고 동맹국인 미국도 탈냉전 후 군사변환 일환으로 중무장한 냉전형 부대인 주한미군을 세계 전략과 자국의 이익에 따라 해외 주둔미군 재편계획에 예외를 두지 않고 있음을 보였다.

따라서 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 역사적 사례에 비추어 본 전시작전통제권 문제를 통해서 교훈을 도출하며, 둘째, 전시작전통제권 전환 기간 동안 투입해야 할 자원확보를 위한 방향을 제시하며, 셋째, 전시작전통제권 전환 이후 연합전력이 차질 없이 발휘될 수 있도록 우리가 대비해야 할 새로운 지휘관계에 대한 방향을 제시하는 데 목적이 있다.

이 연구의 범위는 서설적 논의에 이어서 우리 역사의 주요 국난기의 작전통제권 행사과정과 근대 이후 한국군의 작전통제권 이양 경위를 정부 외교문서인 국군 작전통제권의 UNC<sup>3)</sup> 이양 및 수락에 관한 공한 모음과 한·미합의의사록에서 조사하였고, 제3장에서 각종 언론매체를 통해서 나타난 작전통제권 전환 논의를 객관적 입장에서 분석하였으며, 제4장에서는 이러한 배경을 바탕으로 자원확보 방향, 자주방위역량 확보, 새로운 지휘관계안을 제시하였으며, 제5장에서는 앞으로 우리가 가져야 할 자세로 결론을 지었다.

1) SCM(Security Consultative Meeting : 안보협의회의), 제38차 SCM 공동성명에 대해서는 [www.mnd.go.kr](http://www.mnd.go.kr)의 국방뉴스 제38차 SCM 합의결과 참조.

2) 4월 17일이 갖는 상징성은 이승만 대통령이 6·25전쟁 당시 UN군 사령관에게 한국군의 작전권을 이양한 날인 7월 14일을 역순으로 전환받는 정치적 상징성을 갖는다.

3) UNC(United Nations Command : 유엔군 사령부).

## 2. 작전통제권 활용의 역사적 사례 고찰

### (1) 나당동맹으로 본 작전통제권<sup>4)</sup> 사례

역사적으로 한미동맹을 제외하고 우리 역사에 기록된 연합군사동맹 사례로는 신라와 당나라, 조선과 명나라가 대표적인 경우이다.

삼국 간의 전략환경 변화는 신라가 진흥왕(553)대에 한강유역을 차지하면서 고구려, 백제의 영향권에서 벗어나 서해를 거쳐 중국과 직접 교류함으로써 장차 삼국통일의 기틀을 마련하게 된다.

한강하류의 전략적 가치를 충분히 인식하고 통일전쟁이 본격화된 7세기 중·후반까지 고구려와 백제의 지리적 연결을 차단함으로써 고구려와 백제의 군사적 동맹을 저지하여 각개격파할 수 있는 상황을 조성한 점이다.

4) 고대 군사전략에서 작전통제권이나 작전지휘권에 대한 개념 구분이 명확할 수 없었기에 여기서는 작전통제권으로 통일한다. 이것은 작전에 관한 지휘와 통제를 말하는 작전지휘와 작전통제의 개념은 임무 면에서 작전지휘는 정상적인 지휘계통하에서 작전에 관련된 지휘기능이나, 작전통제는 특정임무를 위하여 지정된 지휘계통에 임무완수를 위해 일시적으로 부여된 지휘관계를 의미한다고 볼 때 신라의 삼국통일과 당의 대제국 건설이라는 목표의 특수 관계에 있어서 정상적인 지휘관계가 아닌 당이 신라를 통제하려는 작전통제에 가깝다는 측면에서 작전통제권으로 표기한다.

※ 작전지휘(OPCOM: Operational Command): 작전임무 수행을 위하여 지휘관이 예하 부대에 행사하는 권한으로 작전수행에 필요한 자원의 획득 및 비축, 사용 등의 작전 소요 통제, 전투 편성, 임무부여, 목표의 지정 및 임무수행에 필요한 지시 등의 권한을 말하며, 행정지휘에 대한 상대적 개념의 용어로서 여기에는 행정 및 군수에 대한 책임 및 권한은 포함되지 않는다.

※ 작전통제(OPCON: Operational Control): 작전계획이나 작전명령상에 명시된 특정임무나 과업을 완수하기 위하여 지정된 부대에 임무 또는 과업부여, 부대의 전개 및 재할당, 필요에 따라 직접 작전통제를 실시하거나 이를 예하 지휘관에게 위임하는 것 등의 권한을 말하며 여기에는 행정 및 군수, 군기, 내부편성 및 부대훈련 등에 관한 책임 및 권한은 포함시키지 않고 있다.

한강유역은 한반도의 중심부에 위치한 관계로 문물교류가 활발하고 인구가 집중될 뿐만 아니라 서해를 통해 중국과 교류하기에 적합한 지리적 이점을 가진 전략적 요충지였다. 따라서 한강유역을 차지한 나라가 삼국 간의 세력다툼에서 주도권을 차지할 수밖에 없었다.

신라의 대당 군사외교는 647년 1월에 진덕여왕이 즉위한 후 한층 적극적으로 추진되었다. 즉위한 이듬해(648) 진덕여왕은 이찬, 김춘추 부자를 당에 파견하여 대당 군사외교를 강화하였다. 김춘추는 당 태종에게 당군의 출병 당위성과 신라의 위기상황을 자세히 설명하면서 설득하였다.<sup>5)</sup>

이후 당 태종이 신라의 청병 요청을 수용하자 나당동맹을 체결하는 성과와 함께 660년에 신라는 김유신을 사령관으로 하는 5만 대군을 백제의 사비성으로, 당 고종은 10만의 대군으로 소정방을 총사령관에, 청병외교를 추진하던 신라의 김인문을 부사령관으로 임명하는 연합군을 편성하여 백제로 출병한다.

그러나 신라는 계백이 이끄는 결사대 5천 명에 의해 황산에서 시간이 지연되면서 공격개시 시일을 지키지 못하여 당초 계획이었던 백제의 수도 사비성 공격 연합작전계획이 차질을 빚게 되자 당군 사령관 소정방이 신라군 사령관 김유신을 군율로 처형하려고 위협한<sup>6)</sup> 대목에서 양군이 상호 작전 주도권과 지휘권을 둘러싼 치열한 공방이 오고갔음을 알 수 있다.

이런 상황에서 연합지휘권의 역학관계는 국가 생존전략의 차원에서 추진한 신라의 청병외교와 동북아 지역의 패권을 장악하고 대제국을 건설하려는 당나라의 팽창정책이 서로가 서로를 필요로 하는 대등한 연합군으로 병립하는 지휘체계를 유지하게 되었고 이 결과에 의해서 나당 연합군은 결국 660년에 백제를 멸망시킨다.

이후 661년부터 시작되어 668년에 고구려를 멸망시키기까지 나당 연합군의 고구려 침공상황에서 지휘권 양상은 당군이 주력군을 형성하고 신라군

5) 서인환, 『한국고대 군사전략』, 국방부 군사편찬연구소, 2006. 7. 31, p. 277.

6) 상계서, p. 284.

은 군수지원을 주로 담당하면서 당군을 지원하는 형세에 놓이게 되자 신라의 지휘권은 제한적일 수밖에 없었다.

특히 당 고종이 667년 12월에 고구려 정벌에 협조하라는 요지의 칙령과 함께 문무왕에게 대장군의 깃발을 전달하였다.<sup>7)</sup> 이는 신라국왕을 당의 한 장수로 인정하는 것이나 다름없는 조치라고 할 수 있다.

즉 당과 연합군을 편성한 신라의 위상을 격하시킴으로써 대등한 위치에서 작전권을 행사하던 신라군을 작전통제하려는 의도적인 행동을 통해, 당의 속국으로 편입시키려는 저의를 간파하면서 나당전쟁의 불씨를 남기지만, 신라가 당의 이민족 통제정책인 이이제이(以夷制夷)<sup>8)</sup> 정책에 착안하여 외교 역량을 집중하여 당군을 삼국 간 전쟁에 연합군으로 끌어들이는 것은 대당군 사외교의 전략적 성공사례이자 고대 한반도에서 대국과 소국이 상호 대등한 위치에서 지휘권을 행사한 연합작전의 대표적 사례일 것이다.

## (2) 임진왜란 시 조선의 작전통제권 사례

임진왜란은 조선이 작전권을 명나라에 양도, 한국전쟁 때 연합군에 작전 지휘권을 넘긴 것과 비슷하다. 우리 역사상 외국과의 전쟁에 있어서 외국 지원군대가 국내에 들어온 것은 명나라 군대가 처음이다.<sup>9)</sup>

조선이 건국되면서 심혈을 기울여 구축한 외교관계는 명나라와 사대관계였다. 그 방법은 명나라를 상국으로 섬김으로써 명나라 중심의 위계질서에 편입되는 것이었다. 조선이 국가의 위상을 스스로 낮추면서까지 대명 사대 관계를 구축하려 했던 것은 평시에는 명의 선진 문명을 수입하여 국가를

부흥시키고 전시에는 명의 군사력을 이용하여 국가안보를 유지하기 위해서였다.<sup>10)</sup>

특히 국가 위기에 봉착했을 때 명나라와 연합방위체제를 구축하기 위해 세종 1년(1419)에 대마도 정벌을 단행하여 왜구가 명나라 연안을 침탈하지 못하게 하였으며,<sup>11)</sup> 성종 10년(1479)에 2차례에 걸쳐 명나라가 여진족을 공격할 때 조선이 압록강을 건너 여진족을 공격함으로써 조선이 명나라의 든독한 연합국이라는 사실을 표명하였다.<sup>12)</sup>

또한 선조 23년(1590)에 조선통신사가 일본으로 건너갔을 때 풍신수길에 보낸 서신 중에 “일본이 명나라를 침략하는 데 조선이 안내를 해 달라”는 내용이 있었다. 일본의 실질적 실권자가 조선외교관에게 조선을 경유하여 명을 공격하겠다는 사실을 공식적으로 통보한 것은 선전포고나 다름없었다. 그러나 조선통신사 일행은 일본이 곧 조선을 침략할 것이라는 사태의 심각성을 인식하지 못하고 “일본이 중국을 침략한다는 말을 고치지 않으면 국서를 접수할 수 없다”고 하였다.

일본이 조선을 침략하는 것보다 명나라를 침략할 것을 염려하여 국서 수정을 요구한 조선통신사 일행의 태도는 조선의 안보보다 명나라의 안보에 우선권을 둔 것을 의미하며 이와 같은 조선의 인식은 조선 위정자들의 일반적인 사고행태였다.<sup>13)</sup> 조선 조정이 조선의 안위보다 명나라의 안위를 더 걱정했던 그 심정에는 자위력을 갖추지 못한 조선이 명나라의 신임을 얻어 필요할 때 명의 군사지원을 받기 위한 의도가 내재되어 있었던 것이다.

그러나 대명 사대관계는 조선의 필요에 따라 조·명 연합방위체제로 전환된다는 의무규약이 아니라 명나라의 국가이익에 따라 그 내용이 변할 수 있는 의례적인 외교관행이라는 취약점이 있었다. 따라서 “대명 사대관계가

7) 이호영, 『삼국통일과정』, 『한국사』 9, 국사편찬위원회, 1998, p. 44.

8) 오랑캐를 오랑캐로 막는다는 뜻으로 주변국 간에 상호견제, 대립을 유도하여 자국의 방위를 추구하는 정책.

9) 명나라를 외국지원군대로서 최초로 제기하는 것은 당나라의 지원을 받은 신라의 통일전쟁을 우리 민족 간의 전쟁으로 한정했기 때문이다.

10) 장학근, 『조선시대 군사전략』, 국방부 군사편찬연구소, 2006. 7. p. 143.

11) 해군사관학교, 『한국 해양활동사』, 1994, p. 141.

12) 서인환, 『한민족 역대파병사』, 국방부 군사편찬연구소, 2002, p. 117.

13) 장학근, 『조선시대 군사전략』, 국방부 군사편찬연구소, 2006. 7. p. 144.

조·명 연합방위전략으로 전환되기 위해서는 명나라가 조선을 신뢰할 수 있는 신하의 나라로 인정할 때만 가능한 것이었다.”<sup>14)</sup> 조선이 자국의 안보보다 명나라의 안보를 더 중요시하면서까지 일본과 교린관계에 신중을 기했던 이유가 여기에 있었다.

1592년 임진왜란이 일어나자 왜군의 공세에 견디지 못한 조선이 명나라에 정식 지원군을 요청한 것은 그해 6월 1일이었다. 초기에 명나라 조정은 조선을 충실한 신하의 나라로 보지 않았다. 명나라가 걱정하는 것은 조선이 아니라 조선의 패배로 명의 내륙이 진동될 것을 염려하여 사대의리로 조선을 돕는 것보다 중국내륙 방어가 더 중요하다고 생각했던 것이다.

그것은 그해 7월 조선이 구축한 대동강 방어선이 붕괴되고 조선왕이 의주에서 요동으로 망명하려 하자 명나라 조정은 전장을 조선영토 내로 한정시키기 위해 요동 수비대를 3,500명 정도 파견한 것에서 잘 나타난다.

그러나 “명군이 7월 평양성 공격에서 섬멸적 타격을 입고 퇴각하자 명나라 조정은 왜군이 압록강을 넘어 중국내륙으로 진입하게 될 것이라는 위기 의식을 갖고 대대적인 군사력을 조선에 파견하여 일본군을 격퇴시키겠다는 계획하에 10만의 병력을 지원하기로 하였으나 오히려 조선군 측에서 5만의 지원군만을 요구했다.”<sup>15)</sup>

명나라의 입장에서는 조선이 이미 한성, 개경, 평양이 함락된 절박한 상황에서 10만 이상의 병력을 요구하는 것이 당연했음에도 도리어 명나라가 지원하겠다는 수의 절반을 요구한 것은 당시 조선군의 병력에 비해 명군이 지나치게 많음으로서 선조의 조선군 지휘권 문제와 명군의 군수지원 문제가 백성들에 대한 횡포로 나타날 것에 대한 우려의 시각이 반영되었기 때문이다.

명나라 군대가 조선 땅에 들어온 뒤 조선 군사들은 아예 뒷전으로 밀려났다. 군사지휘권을 거머쥔 명군이 조선군을 지휘했고, 명군의 허락을 받은

후에야 조선군의 출동이 가능했기 때문이다. 명나라 조정이 1592년 12월 43,500명을 파견하여 1593년 1월 6일 일본군 15,000여 명이 주둔해 있는 평양성을 공격하였는데, 이때 조선군의 총사령관인 도원수 김명원은 8,000여 명의 군사를 지휘하였으나 군사력 면에서 명군에 비해 적었던 탓에 명군 총사령관 이여송의 지휘를 받을 수밖에 없었다. 충무공 이순신 장군도 명군 제독 진린의 방해와 제제를 받은 것을 보면 당시 상황이 쉽게 짐작된다.

왜군이 평양에서 대패 후 명군과 강화 의사를 타진하면서 한성에서 퇴각하자 조선 조정은 명군에게 후퇴하는 왜군을 군사력으로 섬멸해 줄 것을 요청하였지만<sup>16)</sup> 일본군이 중국 국경을 넘지 않았으니 역적으로 몰아 토벌할 수 없다고 하여 명군의 힘으로 왜군을 섬멸해 달라는 조선의 요청을 거부한데서 작전권이 이미 명군에게 있었음을 알 수 있다.

강화회담 역시 당사자인 조선은 읍서버에 불과했고, 명나라와 일본 양국이 제멋대로 협상을 벌였다. 그러자 선조는 협상반대와 항전을 외치면서 영토회복을 노렸다. 비록 목살되긴 했지만 다른 나라끼리 조선 땅을 분할 통치하려는 논의가 벌어진 것도 이때가 처음이다. 최초로 외국군이 들어와 군사 지휘권을 갖고 전쟁을 수행하는 한편, 당사국인 조선을 제외하고 전쟁중단의 외교교섭을 벌인 사례다. 여러 가지 면에서 명나라 군대가 우리 민족 자존심에 커다란 흠집을 남긴 셈이다.

### (3) 6·25전쟁 시 작전지휘권 이양과 한·미합의의사록

지금의 작전권 이양은 6·25전쟁 개전과 더불어 수도 서울을 3일 만에 점령당하면서 대전까지 정부를 이끌고 후퇴한 이승만 대통령이 1950년 7월 14일 전쟁지도의 새 국면을 열게 되는 중대한 결심을 하게 되는데, “국군의

14) 상계서, p. 145.

15) 전계서, p. 166.

16) 『선조실록』 선조 26년 4월 丁亥.

작전지휘권을 현 적대상태가 계속되는 동안 한국의 육·해·공군에 대한 일체의 지휘권을 이양한다”는 내용의 공한을 맥아더 UN군 사령관에게 보내고, 이에 맥아더 사령관은 “한국이 위임한 작전지휘권을 본관의 지휘하에 둔다”<sup>17)</sup>라는 요지의 답신을 보냄으로써 한국군에 대한 작전지휘권은 UN군 사령관에게 이양되어 한국의 육·해·공군의 행정, 군수, 인사 등을 제외한 군사력 운용에 대한 권한을 행사하게 되었고, 한반도에서 전쟁을 수행하고 있던 부대들에 대한 지휘의 통일을 달성할 수 있었다.

그러나 한국군은 스스로 자국에 대한 작전지휘 능력을 상실한 상태에서 작전지휘권을 위임하게 되었지만, 한·미간 어떤 협의 기구나 절차 없이 서한을 주고받는 형식으로 위임하게 된 문제점을 갖고 있었다.

휴전(1953. 7. 27)과 더불어 한·미 양국은 한미상호방위조약을 체결하여(1953. 10. 1) 외부로부터 무력공격에 대한 공동방위 및 미군의 한국 내 전개를 명시하여 한미연합방위체제의 법적 근간을 마련하였다.

이듬해 한국과 미국은 한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 한국과 미국 간의 합의서인 한·미 의사록을 체결(1954. 11. 17)하였는데 이 의사록에서 유엔사에 의한 한국군에 대한 작전통제권으로 변경하게 되었다.

이후 그 체제가 70년대 후반까지 이어져오다가 한미연합군사령부 창설(1978. 11. 7)로 한국 정부는 한·미 안보협의회(SCM), 군사위원회(MC)<sup>18)</sup>를 통해서 미국정부와 공동으로 한·미 연합군을 지휘할 수 있게 된 것이 오늘에 이르고 있는 것이다.

결론적으로 한·미합의의사록을 통해서 한국군의 작전지휘권을 작전통제권으로 변경하여 계속 통제할 수 있었고, 정전협정 체결로 한반도 정전관리를 할 수 있었으며, 한미상호방위조약으로 미국이 한국에 주둔할 수 있는 법적근거를 확보하여 북한의 남침을 막을 수 있었다.

17) 전황수, 『한국의 안보정책』, 중앙대학교 대학원, 2006. 11, p. 11.

18) MC(Military Committee : 군사위원회).

#### (4) 베트남 파병 한국군의 작전통제권 활용 사례

베트남 전쟁 시 한국군에 대한 작전지휘권 문제는 한국군 전체가 유엔군의 작전통제권하에 있으면서도 우리의 작전통제권을 지켜낸 특이한 경우이다.

베트남 파병 한국군에 대한 작전통제권은 파병 초기 가장 심각했던 문제 중의 하나였다. 우리 국군이 베트남에 최초로 파병한 부대는 1964년 9월에 파병한 이동외과 병원과 태권도 교관단이었는데 병원의 작전통제권과 관련해 미군과 남베트남군은 각각 자신들의 통제하에 두기를 원하고 있었다.<sup>19)</sup> 한국군 입장에서는 소규모 부대를 파견하는 마당에 독자적인 작전통제권을 주장할 입장이 아니었다.

그러나 전투병이 본격적으로 파견되던 1965년 10월 3일 청룡부대를 선두로 파병되었던 주월 한국군에 대한 작전통제권에 대해서 주월 미군 사령부는 한국군 전투부대가 파병된다면 미군 군단급 부대의 작전통제하에 예비대 개념으로 운용할 계획이었다. 그러나 당시 선발대로 파견되었던 한국군 연락장교단이 한국군의 독자적인 작전권을 강력히 주장함으로써 이 문제는 새로운 문제로 부각되었던 것이다.<sup>20)</sup> 당시의 분위기는 한국군 전체의 작전통제권이 유엔군에게 위임되어 있는 상황에서 베트남에 파병되는 한국군이 주월 미군사령관의 작전통제하에 들어가는 것이 당연하다는 생각이 지배적이었다.

미군 역시 어떠한 방식으로라도 일원화된 작전지휘체계가 필요하다는 인식이 강했다. 그러나 당시 미군과 베트남마저 지휘권이 일원화되지 않았다. 베트남 사람들은 장기간 외세의 지배에 저항하면서 형성된 뿌리 깊은 불신감이 의식화되어 있었다.

이로 인해 전쟁의 주도권을 미군이 행사하고 있었음에도 남베트남군은

19) 최용호, 『베트남 전쟁과 한국군』, 국방부 군사편찬연구소, 2004. 9, p. 152.

20) 상계서, p. 172.

미군의 작전통제하에 편입되는 것을 거부하며 독자적인 작전지휘권을 행사하고 있었다. 오히려 베트남군이 파병되는 한국군을 자신들의 통제하에 두기를 원했다.

미군은 한국군의 반발을 무마하기 위해 한국군이 국제적 명분에 따라 미군의 작전통제하에 들어올 수 없다면, 외견상 독자적인 작전권을 갖는 것으로 하되 실제로는 미군의 작전통제하에 들어오는 것으로 하자는 내용의 비밀협정을 제안하기도 했다.<sup>21)</sup>

한국군 사령관 채명신 장군은 “한국군의 파병은 미국의 전쟁에 참여하는 것이 아니라 자유월남을 공산주의 침략으로부터 지키기 위한 전쟁에 참가한 것이다. 정치적 명분하에 한국군의 작전통제권을 미군에게 이양하는 것은 청부전쟁의 오해를 불러일으킬 수 있다”<sup>22)</sup>고 주장했다. 결국 양측의 끈질긴 교섭 끝에 주월 한국군의 지휘권은 한국군 사령관에 있으며 한·미·베트남 3국의 긴밀한 협조를 위해 국제군사원조기구(IMAO)를 존속 운영한다는 내용이 포함된 한·베트남, 한·미군사실무약정서가 1965년 9월 5일과 6일에 각각 서명되었다.

그러나 베트남 전쟁의 모든 것을 미군이 장악하고, 또한 이끌어 나가고 있었기 때문에 미군과 협조를 전제로 한 제한적인 작전권 행사였다. 결과적으로 베트남에 파병된 한국군이 제한적이지만, 독자적인 작전권을 행사할 수 있었던 것은 미군에 대한 남베트남군의 작전권 역시 미군에게 귀속되는 것을 우려해 이를 사전에 차단하고자 했던 견제심리와 정치적 상황을 적절히 활용했고 현지사령관이 베트남 전쟁의 정치적 특성에 대한 확고한 신념을 가지고 있었기 때문이었다.

결국 한국군의 독자적인 작전권 행사는 엄청난 것이었다. 미국의 지원을 받아 파병된 한국군이 예상되는 용병시비를 차단하면서 독자적인 전술로 작전성과를 증대시키고, 피해를 최소화하며, 국위를 선양할 수 있었던 배경

은 독자적인 작전권에 있었다고 해도 과언이 아니다.

### (5) 역사적 사례로 본 작전통제권 활용의 교훈

이와 같이 역사적 측면에서 조사한 지휘권은 신라는 군사지휘권을 넘기지는 않았지만 김유신이 지휘하는 신라군과 소정방, 이세적이 지휘하는 당나라군의 힘을 빌려 삼국을 통일함으로써, 양국의 실리를 챙기는데 크게 기여했다.

당나라는 백제와 눈엣가시 같은 존재였던 고구려를 정벌했고, 신라 또한 대동강과 원산만 남쪽의 고구려 땅과 백제 땅을 영토로 확보했다. 하지만 신라는 고구려 땅을 잃은 채 반쪽 통일에 그쳐 아쉬움을 남겼지만 주도권을 가지고 군사외교정책을 추진함으로써 열세한 군사력을 가지고도 군사동맹을 통하여 당나라라는 대국과 동등한 지휘권을 가진 연합작전을 추진할 수 있었다.

조선의 방위정책은 사대교린 정책으로 건국 초기부터 조선의 최대 위협 국가를 명나라로 보고 있었으며 여기에 여진족과 일본의 왜구를 안보위협 요소로 인식하였다. 따라서 동아시아의 군사대국인 명나라의 침략을 예방하고 그들의 선진문물을 받아들여 부국강병을 달성하기 위해 대명사대 외교정책을 추진함으로써 여진과 일본이 전쟁에 준하는 도발을 했을 경우 명의 군사지원까지 염두에 두고 사대정책이라는 외교 전략을 펼쳤던 것이다. 다만 사대교린 정책은 현대적 의미의 호혜적이고 구속력 있는 국제협약관계가 아니라 의례적이며 관행적 범위에서 행해졌기 때문에 국가 간의 위계질서가 존재하는 당시의 조명관계에서 명군의 작전권은 당연시될 수밖에 없었다.

임진왜란 당시의 명군에 의한 조선군 작전권 행사는 한국전쟁 당시에 급박한 위기에 몰려 우리 작전지휘권을 유엔군 사령관에게 내준 것과 같은 사례다. 또한 명나라와 일본이 조선을 배제하고 강화교섭을 벌인 것도 한

21) 이훈섭, 『그때 당신은 어디에 있었는가?』, 샘터, 1991, p. 321.

22) 전개서, p. 182.

국전쟁 당시 이승만 대통령의 휴전반대 협상 과정과 흡사하다.

이러한 지휘권의 역사는 나당동맹의 경우는 지금의 병립형 지휘체계를 구상하고 있는 작전통제권 전환 상황과 너무나 흡사한 사례로 볼 수 있고, 임진왜란의 경우는 6·25전쟁 당시의 작전통제권 이양 상황과 너무나 흡사한 점으로 봤을 때 군사적·정치적으로 한나라를 지킬 수 있느냐 없느냐, 군사외교의 주도권을 가질 수 있느냐 없느냐에 따라 지휘권의 역사 또한 이를 충실히 반영한다는 측면에서 “역사는 미래의 거울”이라는 오늘의 현실을 실감하고 있는지도 모른다.

### 3. 전시작전통제권 전환 논의<sup>23)</sup>

#### (1) 전시작전통제권 전환 논의 경과

작전통제권 전환 문제는 크게 두 가지 측면에서 시작되었다. 첫째, 1980년 광주항쟁 이후 광주민주화 운동의 무력진압에 대해 한국군의 작전통제권을 가지고 있는 한미연합군사령관의 연루 여부에서 정치쟁점으로 부각되어 1985년 제17차 한미 연례안보협의회의에서 중장기적 안보정책 과제로 검토하기로 합의가 되었던 사안이다.<sup>24)</sup>

둘째, 1987년 작전통제권 전환 문제가 정부 내에서 제기되어 대선공약에 포함되었다. 1990년과 1992년에는 각각 1995년과 1997년을 전환목표 연도로 한다는 국방부의 검토가 있었다.<sup>25)</sup> 또한 국방부에서는 1995년에도 2000

23) 전시작전통제권 전환 논의는 작전통제권 전환 결정 이전에 나온 주장이지만 그 의미를 되새겨 보자는 의미에서 정리를 하였다.

24) 전황수, 『한국의 안보정책』, 중앙대학교 대학원, 2006. 11, p. 13.

25) 『전시작전통제권 오해와 진실』, 한국국방안보포럼, 2006. 9, p. 63.

년 전·후에 전환을 추진한다는 계획을 수립한 바 있었다가 2007년 2월 23일 협의가 되어 최종적으로 2012년에 전시작전통제권을 완전히 가져오기로 합의하였지만, 2009년 4월에 터진 북핵사태와 더불어 전시작전통제권 전환 연기 논란은 아직도 끊임없이 제기되고 있는 실정이다.

#### (2) 전시작전통제권 전환 찬성론

과거 참여정부 출범 후 한국의 국방정책은 미국에 너무 의존하고 있고 미국의 21세기 세계패권전략, 즉 동북아 전략의 도구로 전략해서는 안 된다는 인식이 있었다. 주한미군이 중국에 대한 미국의 견제도구로 사용된다면 통일은커녕 남북화해에도 여의치 않을 것이 명백한 마당에 우리가 불필요하게 편입되는 것을 경계해야 한다는 인식의 출발점에서 민족주의적 감정이 탈 미·일, 입(入)중·북 템포가 빨라지면서 한국의 외교·국방 분야에서 구조적 변화가 일어났던 참여정부 자주외교주의자, 참여 연대 등 진보세대<sup>26)</sup>가 이끌었다.

이들이 전시작전통제권을 갖겠다는 방침은 소위, 미국의 패권전쟁에 우리가 말려들지 않겠다는 것으로 앞으로 주한미군의 지상군이 줄어들고 소수의 지상병력과 공군만 남겨 둘 가능성에 따라 미군의 전략적 유연성을 높이기 위한 재편에 주한미군이 한반도 이외의 장소에서 이용되는 전쟁에 한국이 말려 들어가는 계기가 된다는 입장을 표명하면서, 한미동맹이 지금과는 다른 기능을 할 가능성이 있다고 본다.

현재 작전지휘권 협상과정에서도 한국주도 미군지원의 개념하에서 미군은 주둔군 감축과 잉여장비에 대한 구매요구와 한국군 주요 구성군 사령부에 핵심 지휘세력의 참여보다는 연락관 위주로 파견할 가능성에 따라 미국

26) 기존체제와 전통보다는 “변화”에 더 충실하고 기존체제와 전통에 부조리와 불합리성이 존재한다면 과감하게 혁파하여 새로운 법과 제도를 마련하고 취해야 한다는 생각을 가진 인사.

도 이런 실리위주의 지휘권 협상 정책을 취하는데 우리도 실용적 자주노선을 견지하자는 이들 자주외교주의자들과 진보세대가 중심이 되어 명실상부한 국방주권을 확립할 수 있는 기회가 된다고 보는 것이다.

결론적으로 이는 자주국방의 핵심이며 자주국방이야말로 자주국가의 꽃이라는 것으로 실리적으로 큰 문제가 없다면 어느 정도 비용을 지불해서라도 꼭 갖춰야 할 국가의 기본요건으로 이는 남북 간 긴장완화를 위한 군사협상을 할 때도 반드시 한국군이 작전통제권을 갖고 있어야 대화를 주도할 수 있다는 것이다.

### (3) 전시작전통제권 전환 반대론

전시작전통제권 전환 문제는 결과론적으로 군사전략의 일환에서 다루고 국가경제와 선진군사기술을 습득하기 위한 순수한 군사적 견지에서만 생각함으로써 전쟁에서 승리하자는 논리이며 그 주요이론은 다음과 같다.

첫째, 주권문제 차원이 아니라는 것이다. 주권문제는 평시 작전통제권 전환으로 자존심과 주권문제는 해결되었다는 것이다. 전쟁이 벌어지면 자존심이고 뭐고 다 필요 없다. 전쟁에서 이기는 것이 최선이다. 다른 나라들은 한미연합방위체제를 부러워하며 세계적 모델케이스로 평가하는데 전쟁의 가능성이 조금이라도 있으면 이를 개선 안 된다. 이를 국가의 주권문제로 확대 해석할 필요가 없다는 것이다.

둘째, 통수권과 작전통제권은 다른 입장이다. 현재의 한·미연합체제가 헌법상 통수권을 손상시킨다는 주장은 틀리다는 것이다. 평시에 우리는 주한미군을 간접 통제할 수 있는 권한까지 갖고 있을 정도로 통수권을 완전히 행사하고 있다. 통수권과 전시작전통제권은 전혀 다른 개념이다.

셋째, 세계 최고작전계획의 붕괴로 이어진다. 한반도 전면전 발발 시 한미 연합군은 작전계획 5027에 따라 전쟁을 수행하는데 지휘권이 한국군 단독으로 전환되면 미군의 엄청난 전시군수지원망을 활용할 수 없다. 미군은

1·2차 세계대전과 베트남전을 치르면서 가장 강력한 군수 지원망을 구축했다. 한국군의 장비 물자가 일반 집에 있는 물탱크라면 미군은 한강 상수원이다. 현행 체제에서는 미군의 군수지원 네트워크에 한국군이 파이프만 꽂으면 미군의 무한정한 보급물량을 그대로 사용할 수 있어 전략 선택에 유연성을 갖게 된다. 우리에게는 일종의 전쟁보험인 셈이다. 단독행사 땀 이런 보장이 없다.

넷째, 전쟁억제력 약화를 초래해 결국 한국안보는 중대한 위기에 직면하면서 심리적 안정성 저하로 이어질 수 있다. 단순 군사력만으론 미 증원군 없이도 북한에 이길 수 있다. 그러나 압도적인 우위에 있지 못하다면 가장 중요한 개전 초기 2~3일에 위기가 올 수 있다. 이를 극복하지 못하면 국민의 정부에 대한 '지도 능력, 전쟁 수행 능력'에 대한 의문으로 이어져 패닉 상태가 오게 되고, 결정적 위기를 맞게 된다. 하지만 전시작통권을 한미가 공동으로 갖고 있으면 미군의 자동 개입이 보장되므로 전쟁에서 절대 지지 않는다는 신뢰감이 생기고, 우방들의 지원을 확보할 수 있어 심리적 안정감을 제공한다.

다섯째, 미국의 여론이 갈려 한국전에 개입을 안 할 수도 있다는 것이다. 한미상호방위조약에 의해 미 증원군은 오는 것으로 돼 있다. 그러나 '조약'이라는 것은 역사적으로 봤을 때 얼마든지 이익에 따라 파기될 수 있는 것이다. 지금처럼 우리 사회에 반미 감정이 존재하는 세력들이 자기 목소리를 내는 상황에서, 남침을 당한다면 미국 내 여론이 막대한 인원·물량을 증원하는 데 회의적으로 될 가능성이 많다.

특히 한국전쟁이나 베트남전 시 많은 미군이 전사하는 과정에서 미 여론이 돌아선 후 전쟁을 어렵게 치렀고, 한국전에서는 전쟁 조기종결을 공약으로 내세웠던 미 아이젠하워 대통령이 승리하였을 뿐만 아니라, 베트남전에서는 많은 희생자들이 발생하면서 미국이 결국 두 손을 들었던 예를 보아왔다.

여섯째, 전환은 시기상조로 정해진 시간표에 의해 작전통제권을 주고받

는다는 자체가 군사전략의 기본개념을 모르고 하는 얘기다. 이는 정치적인 로드맵일 뿐이다. 전시작전통제권은 오로지 안보적인 측면으로 접근해야 한다. 북한의 군사 능력이 붕괴돼 전쟁 위험이 완전 소멸되고 한미연합방위 체계가 불필요해지는 환경이 왔을 때 합의해서 가져오면 된다는 것이다. 최소한 북한 핵문제가 해결된 이후가 바람직하겠지만 해결가망성이 극히 낮다.<sup>27)</sup>

일곱째, 전시작전통제권 전환에 따른 경제적 부담을 들 수 있다. 2012년까지 추진되는 국방중기계획에 소요되는 필수 비용이 151조 원으로 국방개혁이 완료되는 2020년까지는 599조 원이 소요된다.<sup>28)</sup>

결국 한·미 양국군의 통일된 지휘체계가 없다면 양국군의 조율된 전투능력이 심각하게 훼손될 우려에 의해 미군의 한반도 주둔 목적과 정당성을 지탱하는 인식의 변화로 주한미군의 감축요구로 이어질 수 있기 때문이다. 한국군 단독으로 행사하게 되는 과정에서 생길 수 있는 문제점으로, 유사시 미군 증원규모 축소이다.

미군이 전시작전통제권을 보유한 것은 평소 3만여 명의 주한미군이 아니라 전시에 증원되는 미군의 규모와 밀접한 연계가 있다. 유사시 증원을 통해 68만 명의 한국군보다 더 큰 기여를 할 수 있음을 반영한다는 자신감 아래에서 작전통제권을 행사하고 있는 것이라고 했다. 따라서 작전통제권을 단독행사하게 되면 50~60만 명 이상의 미군 증원은 중국과의 패권관계가 고려되지 않는 전쟁에서는 지원 불가능할 것으로 판단된다.<sup>29)</sup>

이미 2차례의 이라크전에서 병력전개 현실을 감안했을 때 현실적으로 50~60만 명은 지원이 불가능하며 증원규모는 20여만 명에서 상회할 것이다.

27) 임민혁, 『조선일보』, 2006. 8. 17. 기고자 종합 5면.

28) 국방개혁 2020 수정안(2009. 6. 26)에 의해서 2005년에 발표된 612조 3,000억 원에서 599조 3,000억 원으로 수정되었다.

29) 조석재, 『21세기 미국의 세계전략』, 국제정치학, 중앙대학교 행정대학원(2007. 5. 3).

#### (4) 작전통제권 전환 전 갖추어야 할 필수요건

첫째, 대북 정보수집 한계 능력에 대한 확충이 선행되어야 한다. 2006년 한창 시끄러웠던 대포동2호 미사일 발사관련 정보도 우리는 몰랐다. 휴전선 일대의 북한군 갱도화 진지와 경계병에 의해 노출된 북한군 동향 정도를 겨우 알 수 있는 전술정보에 그쳐왔다. 그나마 최근 전력화한 이지스함인 세종대왕함이 체면을 살려줄 정도이다. 북한의 핵개발이나 중심에서 일어나고 있는 전략정보들은 우리로서는 미군의 장비에 의존하지 않고 확인할 수 있는 정보의 범위가 한정되어 있다.

우리 군이 정보 자주화를 외치며 2000년 이후 도입한 금강 및 백두사업<sup>30)</sup>을 추진했지만 미군의 U-2 정찰기, 글로벌호크, 정찰위성 등에 크게 못 미친다.

둘째, 북 장사정포·미사일 등 타격능력 확보가 관건이다. 수도권에 가장 큰 위협인 북한의 170mm 자주포, 240mm 방사포 등을 무력화할 수 있는 합동직격탄, MLRS<sup>31)</sup> 등을 직접적으로 운용해야 하는데 우리 단독으로는 운용이 어렵다. 또한 북한 후방의 노동, 스커드 등을 현무, ATACMS<sup>32)</sup> 등 지대지 미사일로 공격하려면 이 또한 미군의 지휘통제(C4I) 시스템 지원이 있어야 한다.

셋째, 한국군의 독자적인 전역계획 수립 및 수행 능력이 뒷받침되어야 한다. 현재 한미연합군사령부는 북한군 전면 남침에 대비한 작전계획 5027,<sup>33)</sup>

30) 미국의 의존에서 탈피 독자적인 대북정보수집능력을 갖추기 위해 지난 1991년부터 추진한 통신감청용 정찰기 도입사업의 암호명. 영상레이더 장치를 실어 북한지역을 촬영·식별해 내는 영상 및 정보정찰기 도입사업과 함께 백두, 금강사업으로 불리웠다.

31) MLRS(Multiple Launch Rocket System : 합동직격탄).

32) ATACMS(Army Tactical Missile System : 육군전술유도무기체계) : 육군에서 운용하는 지대지 미사일로 사거리의 최대 300km임.

33) 미군이 전 세계적으로 지역을 구분하여 군사력을 운용할 계획을 세운 것인데 그 중에서 작계 5027은 태평양 지역을 담당하는 관할을 나타낸다. 네 자리 수로 분류되며 맨 앞은 사령부를 나타내며 뒤의 세 자리는 해당사령부의 관할지역과 임무를 나타낸다. ① 남아

전쟁초기 수도권 방위를 위한 작계 5026 등을 갖고 있으며 전시작전권을 단독행사하면 이런 작계는 전부 무효가 된다. 정부 당국자도 작계 5027은 사라지게 될 것이며 국군 주도의 작계를 만들고 미군의 지원 작계를 준비하는데 4~5년은 걸린다고 본다. 이것은 작전계획을 만들지만 하면 되는 것이 아니라 RSOI(연합전시증원),<sup>34)</sup> 독수리연습(Foal Eagle),<sup>35)</sup> UFG<sup>36)</sup> 등 한·미 양국이 합동으로 실시하는 연합훈련을 통하여 검증을 거쳐야만 비로써 실효성 있는 작전계획이 되기 때문이다.

넷째, 첨단무기 운용에 필수적인 운용 Know-How 습득이다. 조기경보기나 이지스함 등의 여러 신호를 분석해서 정보로 생산해 낼 수 있는 노하우는 최소한 3년은 돼야 한다고 한다. 조기경보기는 미국 보잉사의 B-737 기종이 최종 선정되어 2011년에 1대, 2012년에 3대 등 총 4대를 도입, 전력화할 계획이지만 작전통제권 전환연도인 2012년을 기점으로 보았을 때 이에 따른 운용 Know-How 습득에 치밀한 준비가 되어야 한다. 이러한 조건들을 갖추기 위해서 국방부는 군사력 건설을 위한 국방개혁 2020<sup>37)</sup>을

시아와 아랍지역관할(중부사령부: CENTCOM), ② 합동사령부(JFCOM), ③ 미국본토 방어(북부사령부: NORTHCOM), ④ 유럽사령부(EUCOM), ⑤ 태평양사령부(PACOM), ⑥ 중남미 관할(남부사령부: SOUTHCOM), ⑦ 특수전사령부(SOCOM), ⑧ 핵무기와 우주배치 군사력 담당(전략사령부: STRATCOM), ⑨ 수송사령부(TRANSCOM), 예비병력, 해안 경비대를 나타낸다.

34) RSOI(Reception Staging, Onward Movement & Integration: 연합전시 증원연습): 전시 한반도에 증원될 미 증원군이 최초 한반도 도착 시부터 전방으로 이동 및 전장으로 통합되는 일련의 절차와 경계 등을 포함하여, 이를 지원하는 한국군의 전시지원, 상호군수지원, 동원 및 한국군의 전투력 복원절차 등을 숙달하기 위해 실시하는 지휘소 연습으로 2008년부터 KR(Key Resolve: 키 리졸브 연습)로 명칭을 바꿔 실시하는 한미연합전시 훈련이다.

35) Foal Eagle(독수리 연습): 한반도에서 전쟁억제를 위해 한·미 간의 군사적 결의를 과시하고 연합 및 합동작전태세 완비를 위해 1961년부터 연례적으로 실시하는 연합야외기동 훈련이다.

36) UFG(Ulchi-Freedom Guardian): 국가 전쟁지도 및 수행 능력을 향상시키고 전쟁 수행 절차를 숙달하기 위해 실시하는 종합 지휘소 연습으로 한미연합전쟁지도 훈련이다. 기존의 훈련명칭은 UFL(Ulchi Focus Lens: 울지연습) 훈련이었다.

추진 중에 있지만 소프트웨어적인 면에서는 많은 부분이 보강되어야 할 것이다.

## 4. 전시작전통제권 전환의 발전방향

### (1) 재원확보 방안

한국이 전시작전통제권을 단독 행사하면 한미연합군사령부는 해체된다. 이에 따라 한국이 공격을 받을 경우 이 공격을 한·미군에 대한 공동공격으로 간주하고 미국이 즉각 60만 병력과 5개 항모전단 3천여 대의 항공기를 투입하는 것을 골자로 한 한미연합사의 작전계획 5027도 동시에 폐기된다. 미국의 군사력 추가투입의 가치는 대략 1,300조 원으로 평가되는 것으로 본다.

한미연합군사령부가 해체될 경우 가장 큰 전력상의 손실은 정보, 정찰과 첨단무기다. 국방부는 전시작전통제권을 가져올 2012년까지 공중조기 경보

37) 『국방개혁 2020 이렇게 추진합니다』, 국방부, 2005. 11. 10. 군구조를 현대과학기술의 발전 추세에 맞게 개편하여 다양한 안보위협에 능동적으로 대응할 수 있는 기술집약형으로 전환하기 위하여 기술군 위주의 병력감축, 정보·감시능력, 지휘·통제능력, 기동·정밀 타격능력을 첨단화시키고자 하는 계획으로 프랑스의 국방개혁에서 많은 영향을 받았다. 주 내용은 ① 병력구조는 병력집약형에서 기술 집약형으로 전환하기 위하여 현재 68만여 명의 병력을 50만 명 수준으로 정예화, ② 전력구조는 모든 전력을 효과적으로 통합하고 신속히 발휘할 수 있도록 정보·감시능력, 지휘·통제능력, 기동·정밀타격 능력을 첨단화, ③ 지휘·부대구조는 합참의 작전기획 및 수정체제를 강화하고 부대 수는 축소하면서 전투력이 강한 부대로 전환, ④ 군구조 개편과 병행하여 병영문화 개선 등을 통하여 국민과 함께하는 군을 육성하기 위하여 병영시설은 사회발전 추세에 맞추어 현재 14% 수준의 침대형 병영생활관과 18평 이하 25년 이상 된 군 관사를 각각 2015년까지 현대화 추진, ⑤ 보급·정비·복지시설 등 각종 전투근무지원 분야는 현역요원이 전투임무에 전념할 수 있도록 하기 위하여 경쟁을 기초로 한 민간경영 기법을 도입하거나 민간에 위탁하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

통제기 4대(1조 5,878억 원), 공군 F-15K 전투기 도입(5조 4,000억 원), F-16K급 전투기 20대 추가도입(2조 원), 7,000t급 이지스함과 214급 잠수함 도입(3조 1,500억 원)계획을 밝혔다. 이를 포함해 국방중기계획 추진연도인 2020년까지 필요한 예산으로 2009년도 발표된 수정안에서 599조 원을 제시했다.<sup>38)</sup> 2006년 한 해 국민이 낸 총 세금이 163조 원이다. 이 예산은 산술적으로 매년 경제성장을 7.1%를 전제로 한 배당률이라고 한다.

전시작전통제권 전환 문제의 사회적인 논쟁과 더불어 국방예산에 관한 논란도 지속되어 왔다. 이 논란 속의 599조 원이란 수치는 추가적으로 필요한 비용이 아니라 앞으로 15년간 사용될 총 국방비를 뜻한다. 국방개혁 2020의 대상기간인 15년간에 걸쳐 투입돼야 할 총비용을 산출한 것이다.

599조 원을 현시점에서 단순 계산하여 가구당 5,000만원을 부담한다는 주장이 있지만 미래라는 관점에서 보면 이 수치는 지나친 단순화의 문제를 안고 있다. 앞서 언급했듯이 599조 원은 15년간의 경상비용이 포함된 것으로 물가상승률을 제외하고 현 시점을 기준으로 한 불변가로 재산정하면 492조 원이 된다. 즉 현재 1,400만 가구를 기준으로 할 때 가구당 3,500만원에 해당하는 셈이다. 이는 현실적으로 연차적인 변화를 생각해 보면 현재 이미 가구당 국방비로 부담하고 있는 연 160만 원에 매년 약 9만 원씩 15년에 걸쳐 누적 비율로 추가되는 것으로 각 가구의 소득이 매년 증가할 때 그 증가분의 2~4%에 해당되는 것에 불과하다.<sup>39)</sup>

따라서 국방비 599조 원은 국민에게 경제적인 부담을 주는 것만은 아니며 국방비 지출이 국가안보상 안정적 기반을 형성함으로써 경제 주체들이 불안감 없이 경제활동을 영위할 수 있는 결정적 요인임을 꾸준히 홍보함으로써 국방예산 확보에 차질이 없어야 할 것이다.

38) 『미래를 대비하는 한국의 국방비』, 국방부, 2003. 7.

※ 국방개혁 2020 수정안(2009. 6. 26)에 의해서 2005년에 발표된 612조 3,000억 원에서 599조 3,000억 원으로 수정되었다.

39) 노훈, 「국방부 정책 보좌관」, 국방일보(2006. 9. 14).

미국 또한 작전통제권 전환에 따라 한국이 599조 원으로 추진하는 자주 국방 과정에서 무기를 대량으로 팔 수 있는 이익도 함께 누리게 될 것이다. 우려되는 것은 현실적으로 2012년이란 시기를 정해놓고 작전권을 전환받는 것인 만큼 도입무기의 가격 협상에서 매우 불리할 수밖에 없는 현실이 될 것이다. 이런 현상은 한국주도 미국지원이라는 개념하에서 한국군이 필요한 장비들에 대해 미국 측이 훨씬 알기 때문에 말이 지원이지 한국군이 필요한 장비들을 도입하도록 종용할 것이다. 또한 독자적 작전수행지원 능력을 구비하기 위한 전군의 자산 가시화 및 실시간 군수지원을 관리할 수 있는 군수지원 종합정보체계 구축, 그리고 산업체와 연계 및 협력체계를 강화한 합동군수지원체계 구축이 필요하다.

한국군 무기체계 구매에 있어서도 기존의 무기체계는 연동성을 고려하지 않을 수 없겠지만 새로 도입되는 무기체계는 필요에 따라 다변화하는 방법을 적극적으로 고려해야 할 필요성이 있으며, 특히 C4I체계는 거의 전적으로 미국체계에 의존하고 있는 만큼 우리 수준의 독자적 C4I체계 구축은 러시아나 유럽의 기술도입으로 경제성을 잘 따져 볼 필요가 있다.

장기 국방예산 599조 원은 2020년까지를 내다보며 우리의 국방력을 유지하고, 또 우리 군이 선진 정예강군으로 발돋움하는데 필요한 최적의 소요로 산출한 것이다. 여기에는 현존 국방력의 유지는 물론 군의 현대화와 장비복지에 관한 예산이 모두 포함돼 있고, 또 1970년대부터 추진해온 자주 국방의 연장선상에서 미래 군사력 증강 비용이 모두 반영돼 있다. 결국 이 비용은 과거나 미래의 여건을 보건해 우리가 부담할 능력이 있고 또 필히 부담을 해야 하는 것이기도 하다.

## (2) 자주방위역량 확보

전시작전통제권 단독행사 시행 여건조성을 위해서 앞으로 추진해야 할 과제는 미·북 수교 양보, 북 핵미사일 폐기, 남북 경제공동체 형성, 남북

간 군축 추진을 들 수 있다. 이 정도로 한반도 평화체제가 제도화됐을 때 전시작전통제권 단독행사를 해야 안보에 문제가 없다고 볼 수 있을 것이다.

전시작전통제권과 관련된 정부 정책추진을 위한 로드맵 설정은, 한반도 평화체제 구축을 위한 평화 탐색기, 평화 이행기, 평화 제도기로 단계화하고 전시작전통제권 행사는 이 중 가장 마지막 단계인 한반도 평화체제 제도화 시기가 되도록 추진해야 할 것이다.

단계별로 이행해야 할 주요 추진과제에서 평화 제도화 시기는 미국과 북한이 상호 대표부를 설치하고 수교를 하는 단계이며 북한 핵은 동결과 사찰, 검증을 거쳐 완전 폐기가 끝난 뒤가 될 것이다.

이때는 남북 간에 송전도 하고 경제공동체가 형성되어 군사적으로는 신뢰구축 단계를 넘어 군축이 추진되어야 한다. 따라서 2012년까지는 어떻게 해서든지 한반도 평화체제 제도화 시기가 도래되도록 국내·외적으로 여건을 조성하는 것이 필요하다.

결국 2012년까지 한국 자체의 작전계획, 군사전략 수립 능력이 전제되지 않는 한 작전통제권 단독행사는 별다른 효력을 발휘하지 못할 것이며 이런 준비 없이는 유사시 미군 작전을 그대로 추종할 수밖에 없을 것이다. 한마디로 허울뿐인 작전통제권 행사는 상징적 의미의 계산일 뿐 친북 좌파적 사회주의자들이 노리는 동맹약화와 고립의 술책에 말려들어서는 안 될 것이다.<sup>40)</sup>

### (3) 새로운 지휘체계

#### 1) 한미연합군 지휘체계(안)

미래 지향적 한·미 지휘체계의 구상을 위해서 요구되는 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 국방개혁 2020이 계획대로 차질 없이 우선적으

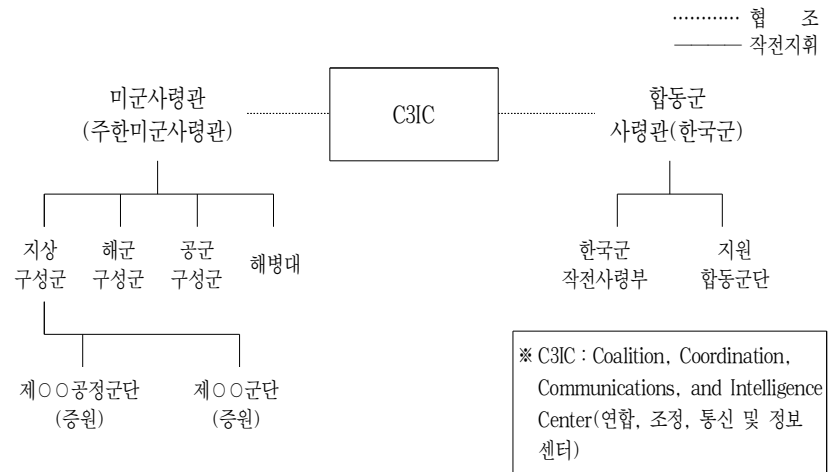
40) 주한미군 자체가 한·미 간의 종속된 개념으로 보는 것.

로 추진되어야 하며 군이 정예화되고 효율적으로 운용되는 것이 무엇보다 중요하다.

지휘체계 역시 주한미군의 지속적인 주둔을 보장하는 어떠한 다른 기구가 생겨난다 해도 한반도 유사시 효율성, 신속성, 통합성 면에서 미국이 직접 팔을 걷어붙이고 한국을 도와 움직이게 돼 있는 현재의 체제보다는 훨씬 취약하고 유동적인 체제가 될 것이다.<sup>41)</sup> 그러나 지휘체계의 구조를 바꾸기로 한 합의에 따라 앞으로 참고되어야 할 지휘체계를 다음과 같이 고려해 보았다.

첫째, 한·미 양국이 동급의 연합작전체제를 조직해서 전쟁을 수행하는 합동군 방식은 전시에 한·미 양국군의 작전지역을 분리해서 운용하는 연합작전체제를 만들어 전쟁을 수행하는 방식으로 역사적으로는 7세기에 신라와 당나라가 연합해서 고구려를 무너뜨린 것과 같은 상호 독립성이 강하면서 Win-Win 하는 지휘체계를 경험한 바 있다.

<표 1> 합동군 지휘체계 안

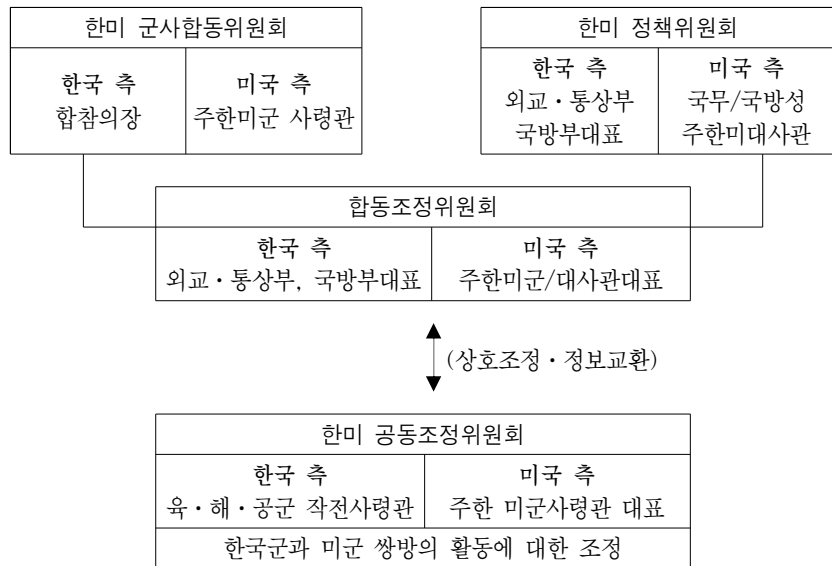


41) 박영민, 『국방일보』, 2006. 10. 23. 종합2면.

걸프전 당시 미국과 사우디 간에 다국적군을 지휘하던 체제(〈표 1〉)와 유사한 방식으로 양국은 별개의 사령부체제하에 연합·조정·통신·정보센터를 공유하면서 양개국이 독립적으로 상호 주어진 목표를 달성할 수 있도록 정치색을 배제하고 순수하게 전략, 전술에 중점을 두고 지휘체계를 구성하는 방식이다. 한·미 양국이 개별적인 지휘체계하에서도 합동성 강화를 위한 시스템 구축을 이를 필요가 있다.

둘째, 병렬형 작전체제로 구성해서 한·미 양국의 정치·군사 지휘기구 간에 똑같은 수준의 협의기구를 만들어 각자의 군대를 작전통제하고 운용함으로써 한·미 양국이 정책을 결정하는 과정에서 지휘부와 사령관만을 별도로 운영하고 실무그룹은 현재의 연합사 체계를 그대로 조직 운영할 수 있는 작전기획 협조단을 창설해 연합작전을 수행하는 방안을 들 수 있겠다.

<표 2> 한미동맹의 지휘구조



〈표 2〉에서 보는 바와 같이 한·미안전보장 체제를 단일 지휘체제로 구성하지 않으면서도 실무그룹을 통합하기 때문에 현재의 연합사 조직의 장점을 그대로 두고 지휘하고 한·미공동계획검토위원회라는 기구를 구성해 공동작전 계획을 수립하고 상호협력 계획에 대한 공통된 기준과 실시요령을 검토할 수 있다.

따라서 합동작전체제는 한국에 대한 무력 공격이 발생할 경우 한·미 양국군의 지휘체계에 따라 움직이지만 작전의 형태는 통합할 수 있을 것이다.

셋째, 현 한미연합지휘체계 조직을 그대로 두고 상층부 지휘구조를 개선하여 현재의 한미연합사령관을 격년 또는 임기 단위로 양국이 순환하며 지휘해서 어느 일 개국이 일반적으로 지휘하지 않고 독립성을 보장함으로써 현조직의 기능과 장점을 그대로 살리는 방안이다.

이때의 사령관 임기 순환방식은 사령관과 부사령관 직을 한·미 양국이 교대로 순환 보직하는 방식이다. 즉, 미군사령관이 임기를 다해서 본국으로 이임한다면 자동적으로 한국군 부사령관이 사령관 직무를 수행하고 미군사령관은 부사령관 보직을 새로 받으면서 자연스럽게 사령관 직위를 임기 단위로 순차적으로 보장받을 수 있을 것이다.

다만 한미연합군사령부의 참모부 편성에 있어서 양국군 동수비율은 문제는 없다고 판단되나 보직 문제에 있어서 양국의 군사적 능력과 특징을 고려하여 참모부장, 차장 직위상 다소 변경이 필요할 것으로 생각된다.

예컨대 정보참모부장의 경우 현재 한국군 장성이 부장으로 편성되어 있는 것을 미군의 정보, 전자전 등 C4I체계의 우수성을 고려하여 미군장성이 부장을 담당하고 작전, 기획참모부장의 경우 미군장성이 편제되어 있는 것을 한국 전구<sup>42)</sup>의 작전체계와 한국군 운용 및 작전계획에 익숙한 한국군

42) 전구(戰區, Theater) : 단일의 군사전략 목표달성을 위해 지상, 해상, 공중작전이 실시되는 지리적 지역. 미군의 경우 전 세계적으로 군사작전과 전역계획(Campanning Planning)을 합참에서 수립 시 각 지역별로 사령관이 전구단위로 지휘 및 작전을 주도하고 국방부는 이 계획을 추진하기 수월하도록 정책적으로 뒷받침하는 역할을 한다. 「군사용어 사전」, 육군본부, 2007.

장성으로 보임하는 것이 훨씬 효율적일 수 있다.

상층부 지휘구조 개선방안은 미국이 받아들이기 어려운 면이 있겠지만 장기적으로는 갖추어야 할 지휘체계 구조이다.

## 2) 네트워크적 지휘체계 구축

미래 군사력 건설을 위해서 작지만 강한군대를 제시하고 있지만 그것은 단순히 지상군을 축소하는 것만으로 해결되지는 않는다. 북한의 현실적 위협과 통일 이후 주변국과의 분쟁에 대한 지상군의 역할은 대단히 중요하다. 이는 국가의 정체성·통합성 유지 및 국제적 위상 제고 차원에서도 군사력은 생존과 주권확립의 필수요건이기 때문이다.

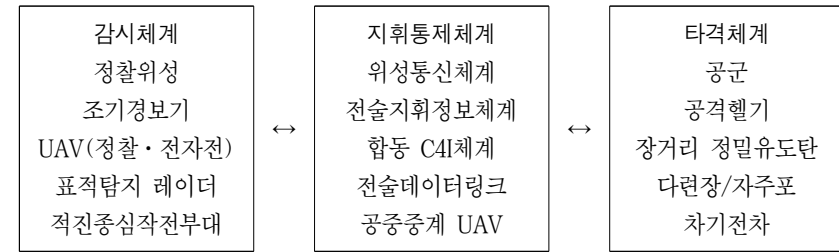
작지만 강한군대를 지향하는 지휘체계 구축 기반은 전장을 가시화하고 전투력 운용의 시·공간적 제약요소 극복이 가능해짐에 따라 전투효율을 극대화할 수 있는 네트워크 중심으로 변화하고 첨단화된 감시-결심-타격체계를 네트워크로 연결하여 가용전투력을 가장 효율적으로 동시, 통합운용함으로써 전투력 발휘를 극대화할 수 있는 「네트워크 기반 동시·통합전」<sup>43)</sup>을 발전시켜 합동작전의 중심적 역할을 수행해야 할 것이다.

이러한 네트워크 기반 동시 통합전 수행의 기본개념은 체계적인 전천후 감시·정찰로 적 중심을 식별함으로써 확대된 전장공간에서 각종 수단을 통합운영하여 적의 전략적, 작전적 중심을 우선 식별하고 이를 무력화함으로써 효과위주 정밀타격으로 적의 의지를 무력화하는 것이다.

따라서 이러한 네트워크 기반 동시·통합전 수행을 위한 개념체계 확립과 필요한 무기체계를 구비해야 할 것이다. 현재 추진하고 있는 국방개혁 2020은 네트워크 기반 동시·통합전 수행 개념을 포함하고 있지만 주요 장비를 전력화하는 데만 최소 10년이 소요되기 때문에 현존 및 미래 잠재적 위협에 동시 대비할 수 있는 자위적 방위역량 구축에 초점을 두어야 하기

43) 「지상전 세부개념서」, 육군본부, 2008. 7. 15.

<표 3> 네트워크 기반 동시·통합전 수행에 필요한 지휘통제체계



때문이다.

이를 위해서 지휘구조는 통합전력 발휘 및 미래전에 적합한 전력구조발전으로, 전장환경에 신속대응 가능한 정보화·과학화된 C4I체계를 구비하고, 기술집약형 전력구조로 첨단무기를 점차 확대하되, 기반무기체계와 효과적으로 통합하여 High-Low Mix<sup>44)</sup> 구조로 발전시켜야 할 것이다.

## (4) 정책적 제언

한국군은 작전권 전환 이후에도 작전 주도권을 가질 수 있을 것인가? 현 정부는 작전권 전환 이후 우리가 주도권을 가지기 위해 한국군의 작전사령부에 주한미군의 해당 작전 협조반이 파견돼 지원하도록 지휘체계 구조를 구상 중에 있다.

각 군 작전사령부는 현재의 해군 작전사령부, 공군 작전사령부의 과도한 지휘폭을 해소하기 위해 창설되는 북부전투사령부를 포함하여, 2010년쯤 현재의 1·3군을 통합해 창설되는 지상 작전사령부 등을 말한다.

44) High-Low Mix 개념 : 사용가능한 국방예산으로 적정한 전력을 확보하기 위해서 고가의 전투장비는 중심(縱深) 깊숙이 침투해 핵심표적을 타격하는 후방차단작전을 펼치고 저급 전투장비는 지역방어 임무나 타군과 연계된 국지작전임무를 수행하기 위하여 운용하는 전투장비 운용의 기본개념.

또 양국군 간의 원활한 협력을 위해 한국군 합동참모부와 주한미군사령부 간에 설치될 가칭 군사협조본부는 현재 한미연합군사령부가 양국 국방장관과의 SCM(안보협의회)과 양국 합참의장 간의 MC(군사위원회)로부터 전략지시를 받는 것처럼 SCM과 MC의 통제를 받으며 예하에 10여 개의 상설, 비상설 기구를 두게 하는 것으로 추진하고 있다.

각 작전사령부 간에는 우리가 주도적 역할을 하고 미측이 지원적 역할을 수행하는 관계를 설정함으로써 이들의 협조를 원활히 하기 위해 각 작전사별로 미측이 작전협조반을 한국군에 파견 지원하고, 현재 연합사의 기능 가운데 예하부대에 대한 지휘권한을 보유하지 않을 뿐 SCM과 MC의 통제를 받도록 한다는 것이다.

따라서 무엇보다 북한의 대남 전쟁도발을 억지할 수 있는 군사력을 상비해야 하며 유사시 휴전선에 배치된 북한의 장사정포와 미사일, 화학무기, 특수전부대 등이 기능을 제대로 발휘하지 못하도록 조기에 마비시킬 방어력을 유지해야 할 것이다.

2008년 김태영 합참의장이 인사청문회에서 「선제 타격론」을 제기했다가 곤욕을 치른 바 있지만, 언제 일어날지 모르는 도발징후에 대한 준비와 계획은 수립되어야 하며, 암묵적으로 선제 타격능력이 충분하다는 것을 보여 줄 필요는 있다.

앞으로 재편성될 한국의 육군 전력의 개별적으로는 더욱 강력해지지만, 규모는 더욱 작아지게 될 것이다. 북한군의 잘 알려진 가시적인 공격에 대한 대응능력은 더욱 높아질 것이나 북한군의 특수부대 또는 역습을 방어하는 은폐된 위협에 대한 대응능력은 떨어질 것이다.

특히 기존의 작계 5027은 병력위주의 수세, 대응, 수복의 개념이기 때문에 아군의 초기 희생이 크고 북한지역을 회복하는데 많은 시간이 걸린다. 미군지원전력의 도착 때까지 방어작전을 편 다음 증원전력과 함께 북한군을 몰아내도록 짜여져 있으며 선 방어, 후 반격의 개념을 담고 있기 때문이다.

따라서 새 작전계획의 구상방향은<sup>45)</sup> 정밀타격 무기와 기동성이 뛰어난 기갑 및 기계화로 북한군 전략거점에 대한 조기점령으로 북한군을 마비시킨 뒤 해체, 안정화 후에 대규모 지상군을 투입하는데 초점을 맞춘 방향으로 새로운 작전계획을 구성해 나가는 것이 바람직할 것이다. 이것은 미국이 이라크전을 수행했던 방식이기도 하지만 미래 한국군의 전쟁수행 방식으로 손색이 없을 것이다.

## 5. 결론 및 제언

이 연구는 한국군의 전시작전통제권 전환에 대한 정책결정과정을 사료와 역사적 사례를 분석하여 대응방안을 도출하기 위하여 수행되었다. 이상의 연구결과와 논의를 중심으로 본 사례가 주는 교훈과 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 역사적 사례에 있어서 작전통제권은 국가의 존망 앞에서 신라와 같은 작은 나라도 주도면밀하고 치밀한 국가전략을 수립함으로써 대국의 힘을 빌린 연합작전에서 충분한 지휘권을 확보한 반면, 국가전략이 부족했던 임진왜란의 경우 군인뿐만 아니라 고위 관료, 백성들까지 명군으로부터 수모를 당한 역사적 사례를 우리는 알고 있다.

지금의 전시작전통제권 전환 과정 역시 이런 역사적 사실을 바탕으로 우리가 주도권을 가지고 국가전략과 연계해서 백년 앞을 내다보는 치밀한 전략 수립이 필요할 때이다.

둘째, 전시작전통제권 전환을 위한 경제적인 측면에서 미군의 경제적 가치는 1,300조 원으로 평가된 바 있으며 이를 대체하기 위한 첨단전력 보강 소요예산은 국방개혁 2020을 바탕으로 총 621조 원을 편성하였던 것을 국

45) 예컨대 국산 토마호크, 현무 지대지 등의 정밀 유도 무기체계.

방개혁 기본계획 수정안(2009. 6. 29)에 의해서 599조 3,000억 원으로 수정되었다.

분야별로는 지휘통제 C4I시스템, 다목적 위성운용에 6,000억 원, 정찰분야인 조기경보통제기 운용에 1조 5,878억 원, 첨단무기체계 분야인 전투기, 잠수함, 이지스함, 전차 등에 10조 5,500억 원을 투입하기로 되어 있다.

따라서 경제적인 측면에서는 시기를 정해놓고 작전통제권을 전환받기 때문에 가격협상측면에서 불리하며 이를 위해 무기체계의 다변화를 적극 검토하여야 한다.

셋째, 안보적인 측면에서 한반도 평화체제 이행단계는 평화모색기, 평화이행기, 평화제도기를 거쳐 미국과 북한이 상호대표부를 설치함으로써 수교의 단계를 한국이 양보하여야 하고, 전시작전통제권 단독행사 시행 여건을 위해서 미국과 북한의 수교실현, 북 핵미사일 폐기, 남북 경제공동체 형성, 남북 간 군축 순으로 여건을 추진하여야 한다고 본다.

넷째, 국방적 측면에서 연합사 해체 후 지휘체계(안)은 ① 합동군 지휘체계 방안으로 동급의 연합작전 체제를 조직하여 작전지역을 분리하여 상호 독립적인 임무를 부여함으로써 순수한 군사적 측면에서 한미 연합군을 운용하도록 하고, ② 병렬형 작전체제를 구성, 한미 양국이 정치·군사 지휘기구 간 똑같은 수준의 협의기구를 구성하여 각자의 군대를 통제하는 방법이며, ③ 상층부 지휘구조를 개선하여 한미연합사령관을 격년 또는 임기단위로 순환하는 방법을 검토할 수 있다.

또한 참모부 편성 면에서는 미군의 우수한 첨단 정보 C4I체계를 고려하여 현재 한국군 장성이 편성되어 있는 정보참모부장을 미군으로, 작전참모부장의 경우 한국전구의 작전체계에 익숙한 한국군 장성을 미군에서 한국군으로 조정하는 것이 바람직할 것으로 평가된다.

이 연구결과를 기초로 하여 전시작전통제권 정책의 수립과 발전방안에 대한 후속 연구 추진 방향을 위한 제언을 다음과 같이 제시한다.

작전통제권의 역사적 배경에서 사료의 부족한 점도 있었지만 이를 구체

화하여 연구한 분야가 전무하다는 점에서 조선시대 이전까지는 별도의 연구를 통해서 작전통제권뿐만 아니라 국가의 전략전술과 지휘체계 전반에 관한 보다 객관적이고 심도 깊은 연구가 다루어져야 할 분야로 생각된다.

정책제안 측면에서 군 조직의 특성화된 조직목표 달성에 대한 논의만으로 국가전략과의 연계성이 감안되지 않은 점에서 본 연구의 한계를 지적할 수 있다.

(원고투고일 : 2009. 4. 30, 심사수정일 : 2009. 7. 2, 게재확정일 : 2009. 8. 12)

주제어 : 전시작전통제권 전환, 국방개혁2020, 탈냉전, 북핵미사일 개발, 한미 연합군사령부, 한미동맹, 전역계획, 네트워크 중심전, 작전사령부, 작전지휘

<ABSTRACT>

### Considering Redemption in the Direction Extension of the Wartime Operational Control Authority on the Basic of Historical Cases

Son, Byong-ki

Wartime controversy over the operation control transfer from 2006 was an unprecedented event in Korean society. In case of wartime operation control command, it was proposed by government first, and policy makers presented it for breakthrough for a presidential election or a political strife, and it became an issue, whereas a case normally becomes an issue then comes up for governmental discussion and is adopted as a policy.

Yoon Kwang-ung, Defense Minister in 2006, offered military structural reforming concept plan to persuade army and veterans who opposed to the wartime operation command control command transfer which might occur diminution of the military power. Military structural reform 2020 is embodiment of this concept. However, military inside and conservative force didn't easily agree. Especially, concern of the secession of the U.S, armed forces in Korea and the insufficiency of Korean military high-tech equipment electrification in completion deadline of the operational control command transfer have not been settled. The ROK Armed Forces is in the big framework of dependence on American support.

In the process of the dispute, the issue has been a moment for us to awake many things in not only the domestic issues but also in the alliance with the U.S. and why the Korean army should be modernized for the operational control command transfer, and the U.S. armed force in Korea

seemed to allow no exceptions in U.S. global defense posture review for its global strategic plan and benefit.

By the end of the Cold War, conventional threats of U.S. have been solved. But in the process of reorganization to new military strategy having suffering from light disputes worldwide, even though it was decided by our intention, the operational control command transfer was determined by the influence of international politics change.

Key Words : Wartime-Operation Control Transfer, Defense Reform2020, End of The Cold War, North Korean Nuclear Missile Dismantlemen, Korea-U.S. Combind Force Command, ROK-U.S. Alliance, Companning Planning, Network Centric Warfare, Operations Commands, Operational Command