

韓國 戰爭指導體制의 發展 : 要因과 現狀*

金 政 基**

1. 머 리 말
2. 戰爭指導體制의 類型 變化와 發展
3. 韓國 戰爭指導體制의 發展 要因
4. 韓國 戰爭指導體制의 派生 現狀
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

한국은 1948년 정부수립이후 오랜 기간 전쟁지도체제를 확립하려고 노력하여 왔다. 건국 초기 미국에 의존했던 많은 부분들을 이제 한국 스스로 해결하고 있는 것이 사실이다. 그러나 한반도의 평화구조에 실재하는 전쟁에 관한 문제를 학문적으로 뒷받침 하는 심층적인 연구가 부족하여 전략적이고 체계적인 이론과 대안을 제시하지 못한 것이 현실이다. 따라서 이 글은

* 이 글은 저자의 『한국 '전쟁지도체제'의 발전과정: 안보환경과 작전권변화를 중심으로』, 경남대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 2009년, pp. 15~51, 213~218의 제1, 2, 6장을 보완하여 작성한 것임을 밝힘.

** 정치학 박사, 육군중령

이러한 실질적인 문제인식을 바탕으로 전쟁지도체제의 개념에서 출발하여 한국의 전쟁지도체제를 발전시킨 요인을 분석하고 또한 그로 인해 나타난 현상을 살펴봄으로써 전작권 전환에 따른 전략적 대안을 모색하고자 하였다.

정치학에서는 전쟁의 주체를 정치적인 집단으로 보며, 전쟁의 목적이 정치적인 문제를 해결하기 위한 것이라는 점을 강조한다. 그러한 정치적 목적을 가진 전쟁을 지도한다는 것은 무엇인가? 풀러(J.F.C. Fuller)는 그의 저서에서 “전쟁지도라는 것은 마치 의사의 진료행위가 그러하듯이 하나의 술(術)이다. 의사의 목적이 인체의 질병을 예방하고 병세를 호전시키는데 있는 것처럼 정치가와 군인의 목적도 전쟁이라는 질병을 예방, 치료, 경감시키는데 있어야 한다”¹⁾라고 함으로써 전쟁이라는 해결해야 할 난제를 정치가와 군인이 다양한 방법으로 처리하는 지휘술(術)로 보았다. 한편 이시하라(石原莞爾) 대좌는 “전쟁에 있어서 국력의 운용, 특히 전쟁수행시 무력의 행사와 무력행사 외의 사항들과의 조화 즉, 전략과 정략의 조화, 통일로 전승을 획득하는 것”²⁾이라고 정의하였다.

전쟁지도체제는 전쟁지도를 위한 체계적인 제도로서 구성단위들에 의한 조직적이고 체계적인 연계체이다. 통상 국민국가 건설과 함께 대내외적 강압 수단으로서 형성되며³⁾ 국가수반 즉, 군 통수권자를 중심으로 이를 보좌하는 안보, 국방, 군사 조직과 이를 운영하는 시스템으로 구성된다. 따라서 전쟁지도체제는 그 능력을 발휘하게 하는 국가의 정치체제와 깊은 관련이 있다. 전체주의나 독재국가는 민주주의 국가에 비해 단시간 내에 그 역량을 발휘할 수 있으나 반면에 융통성이 결여되기 쉽다. 이에 반해 자유민주주의 국가는 융통성은 발휘할 수 있으나 급박한 상황에서 신속한 능력을

1) J.F.C. Fuller, *The Conduct of War 1789~1961: A Study of the Impact of the French, Industrial, and Russian Revolutions on War and its Conduct* (Brunswick: Rutgers University Press, 1961), p. 11.

2) 角田順 編, 『戰爭史論』(東京: 原書房, 1986), p. 5, 김희상, 『21세기 한국안보』(서울: 전광, 2000), p. 128에서 재인용.

3) Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990~1992*(Malden: Blackwell Published Ins., 2002), pp. 1-37 참조.

발휘할 수 없는 측면이 있다.⁴⁾ 그러므로 전쟁에서의 승리를 효과적으로 달성할 수 있는 지도 조직과 시스템을 갖추어야 하는 것이다. 따라서 전쟁지도체제는 전쟁의 목적을 설정하고 전쟁의 요강을 제정하며 통수권을 행사하고 국가 및 군사전략을 통합, 조정, 통제하는 기능을 수행한다.⁵⁾

이러한 전쟁지도체제는 핵심 구성단위와 관련 구성단위의 연계로 조직화된다. 핵심 구성단위로는 국가원수인 대통령과 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하는 국가안전보장회의를 들 수 있다.⁶⁾ 그 외에도 전쟁에 관하여 행정부에서 주무 임무를 수행하는 국방부, 합참 및 각군본부 그리고 작전권을 직접 행사하는 한미연합사령부를 핵심 구성단위로 들 수 있다. 관련 구성단위로는 국가의 최고의결 기구인 국무회의를 비롯하여 국가의 자원을 동원하기 위한 행정안전부와 산하의 비상기획관실을 포함하여 전시 운영되는 정부 각 부처와 안전보장회의에 참가하는 국가정보원 등을 들 수 있다. 그리고 그 외에도 분야별 전시지원 및 통제를 담당하는 각종기구를 포함한다.

전쟁지도체제의 발전은 이러한 구성단위들의 조직적 연계가 특징적인 유형으로 나타난다. 즉, 정치와 군사관계, 국력의 중심요소 및 의존과 자주성의 정도에 따라 그 연계가 다르게 나타나며 각각 구분이 가능하다. 따라서 2장에서는 전쟁지도체제의 발전을 설명하는 유형변화를 이 세 가지 요소에 의해서 살펴본 후, 3장에서 한국의 전쟁지도체제 유형변화를 가져온 주요 요인인 안보환경과 대통령의 안보관을 분석한다. 그리고 4장에서는 한국이 역사적으로 경험해 온 유형별 전쟁지도체제로 인해서 파생된 작전권과 군

4) 육군교육사령부, 『전쟁지도 이론과 실제』(대전: 육군교육사령부, 1991), p. 7.

5) 김영일, “한국의 전쟁지도체제 발전방향,” 국방대학교 안보문제연구소 연구보고서(1984), p. 23.

6) “국가안전보장회의법”, 법률 제8874호(2008.2.29 일부개정), 『국회법률지식정보시스템』, <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp>, 미국의 경우도 국가안보회의(NSC: National Security Council)는 대통령의 조직으로서 1947년 국가안보법(NSA: National Security Act)에 근거하여 출범하여 부통령, 국무, 국방, 재무장관, CIA국장, 합참의장, UN대사, 안보특보 등이 참여하여 실질적으로 전쟁을 지도한다. 길병욱, “미국 국가안보회의(NSC) 운영사례 연구”, 『국가전략』, 제6권 2호(2000), pp. 99~122.

사원조의 현상을 조명한다. 이렇게 함으로써 2015년 12월 1일 전작권이 전환되는 것에 대비하여 그 상위의 개념인 국가 전쟁지도체제의 확립을 위한 전략적 방향을 제시할 수 있을 것이다.

2. 戰爭指導體制의 類型 變化와 發展

(1) 전쟁지도체제의 유형분류

전쟁지도체제는 국력의 중심요소, 정치와 군사관계 그리고 의존과 자주성에 따라서 그 유형분류가 가능하다. 그리고 전쟁지도체제의 발전은 유형의 변화와 연관되어 있다. 따라서 전쟁지도체제의 유형을 분류기준에 따라 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

1) 국력의 중심요소에 의한 분류

국력의 중심요소에 의해 전쟁지도체제를 구분하는 것은 전쟁양상의 변화를 고려 전쟁수행을 위해 투입하는 국력의 중심요소가 무엇인가를 기준으로 한다. 전쟁을 수행하는 국력의 중심이 군사력 즉, 무력에 있으면 무력중심형(武力中心型), 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 총체적 힘을 투입하면 국가총력전형(國家總力戰型), 국민적 사상을 중심으로 추구하는 국가이념이 전쟁 승리의 중심으로 작용하면 사상전형(思想戰型)으로 구분된다.⁷⁾ 국력의 중심요소에 따른 전쟁지도체제의 유형들은 전시 대내적 체제의 안정과 결속력을 유지하면서 대외적으로 국력과 군사력을 사용하는 총체적 국가지배력 즉, 권력의 속성을 지니기 때문에⁸⁾ 정치, 사회경제 발전과 밀접한 관련성을 가진다.

7) 육군교육사령부, 『전쟁지도 이론과 실제』, pp. 8~9.

8) 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력, 국가역량, 군사력』(서울: 법문사, 1998), p. X 참조.

따라서 오간스키(A.F.K. Organski)가 주장한 평등화(equality), 능력(capacity)의 증대, 분화(differentiation) 및 전문화를 지향하는 발전 증후군하에서 ①초기통일의 정치 ②공업화의 정치 ③국민복지의 정치 ④풍부의 정치라는 4단계의 정치발전과 유사한 맥락을 가진다.⁹⁾ 즉, 전쟁의 양상이 제한전, 총력전, 사상전 및 첨단복합전으로 발전하면서 전쟁지도체제는 무력중심형, 국가총력전형, 사상전형을 거쳐 새로운 유형의 전쟁지도체제로 발전하고 있으며, 정치발전은 초기통일¹⁰⁾, 공업화, 국민복지의 단계로 진행되었기 때문이다. 따라서 전쟁양상과 전쟁지도체제 그리고 정치발전 단계를 사회경제, 과학기술의 발달과 함께 새롭게 해석할 필요가 있으며 <표 1>에 서와 같이 풍요의 정치발전 단계에 첨단복합전 양상에 대한 전쟁지도체제의 유형을 정립하는 데 시사점을 제공한다.

<표 1> 전쟁양상과 국력의 중심요소로 본 전쟁지도체제 유형¹¹⁾

| 전쟁양상 | 전쟁에 투입되는 국력의 중심 | 전쟁지도체제 유형 | 비고 (정치발전 단계) |
|---------|-------------------------|-----------|--------------|
| 제한전 | 무력(군사력) | 무력중심형 | 초기통일 |
| 총력전 | 국가총력 | 국가총력전형 | 공업화 |
| 사상전, 냉전 | 사상(이념) | 사상전형 | 국민복지 |
| 첨단복합전 | 무력, 총력, 사상 + 지식정보, 과학기술 | 첨단복합전형 | 풍부 |

9) A.F.K. Organski, *The Stages of Political Development*(New York: Alfred A. Knopf, 1967), pp. 3~221 참조.

10) “국민국가를 형성하는 필수적인 요소가 강압과 자본의 축적으로서 강압의 핵심은 무장한 군사력이다”라고 주장한 톨리(Charles Tilly) 저, 이향순 역, 『국민국가의 형성과 계보』(서울: 학문과 사상사, 1994), p. 1-26; Charles Tilly, “War making and State making as Organized Crime,” Perter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, *Bring the State Back in*(New York: Cambridge University Press, 1989), p. 181 참조.

11) 육군교육사령부, 『전쟁지도 이론과 실제』, p. 8-9; 차기준, 『전쟁지도와 군사작전』(대전: 육군교육사령부, 1988), pp. 41~48; 엘빈 토플러·하이디 토플러 공저, 이계행 역, 『전쟁과 반전쟁』(서울: 한국경제신문사, 1994); A.F.K. Organski, *The Stages of Political Development* pp. 3~221; 이극찬, 『정치학』, 제5판(서울: 법문사, 1994), pp. 579~588; 이태공, 『NCW 이론과 응용』(서울: 홍릉과학출판사, 2008) 등을 참조 구성.

무력중심형은 무력과 군사작전을 중심으로 전쟁을 지도하는 체제로서 주로 산업화 이전에 있었던 유형이다. 따라서 르네상스 시대까지 서구유럽국가들은 기마봉신군(騎馬封臣軍), 보병군, 국왕직속의 친위군이 공존하면서 용병에 의한 제한전쟁을 수행한 시기이다. 이후 나폴레옹과 마키아벨리(Niccolo Machiavelli)의 국민병제를 거쳐 스웨덴의 구스타프 아돌프(Gustav Adolf)의 군체개혁으로 이어지면서 무력중심의 상비군체제가 등장했다. 프랑스의 루이 14세(Louis XIV) 당시에는 르 테리에(M. Le Tellier)와 르보아(M. Leuvois)가 중앙집권적 상비군 체제를 구축했다.¹²⁾ 따라서 점차 서구유럽에 내셔널리즘이 등장하게 되었고 국민국가로 재편되는 초기 통일의 정치발전 단계까지 강제력의 수단인 무력을 독점한 국가에 의해 무력중심형 전쟁지도체제가 형성되었다.

국가총력형은 국력의 중심요소가 루덴도르프에 의해 주창된 국력의 제요소를 총동원하는 전쟁 형태인 국가총력전 체제로 전환한 데에서 기인하였다. 그리고 산업혁명에 의한 공업화 정치발전 단계로서 특히, 경제적 봉쇄, 군사과학기술의 발전에 따른 전차와 항공기의 등장 그리고 전격전(Blitzkrieg)과 같은 전술의 발전은 1·2차 세계대전으로 이어지면서 국가총력전의 극치를 이루었다.¹³⁾ 국가총력전형 전쟁지도체제의 등장으로 국민국가의 존망을 가리는 전쟁지도를 국가전략적으로 숙고해야 함을 상기시켰다.

사상전형이 출발한 것은 공산사회주의 혁명이후부터이다. 사상을 국력의 중심요소로 체계화하고 군 조직에서 사상성을 강화하기 위한 공산당 조직이 뿌리를 내리면서 사상전형 전쟁지도체제가 등장한 것이다. 또한 라디오, 신문 등 매스미디어의 발달로 전쟁에서의 심리적 요소의 중요성이 증대되었고 히틀러도 이를 선전선동의 도구로 활용하였다. 프랑켈은 “먼저 공산주의자가, 이어서 나치가 엄청난 경비가 드는 선전기관을 만들어냈다”¹⁴⁾고

12) 이노구치 구니코(猪口邦子) 저, 김진호·김순임 역, 『전쟁과 평화』(서울: 대왕사, 2009), pp. 52~57 참조.

13) Hew Strachan, *European Armies and the Conduct of War*(London: George Allen & Unwin Publishers Ltd, 1983), pp. 108~187 참조.

14) 김진호·김순임 역, 『전쟁과 평화』, p. 101.

하였듯이 사상전형 전쟁지도체제는 대내외적 전쟁심리를 국력의 중심으로 전쟁에 활용하였다.

사상전형은 이러한 부정적인 측면의 출발에도 불구하고 냉전시대에 국민 복지를 가져다주는 것이 공산경제인지, 자유시장경제인지에 대한 체제경쟁이 가열되었고 텔레비전, 위성통신 등 매체수단이 발달하면서 더욱 영향력을 발휘하는 유형으로 정립되었다. 최근에는 걸프전쟁과 이라크 및 아프가니스탄전쟁에서 나타난 종교, 인권 및 민주주의에 대한 신념 등으로 사상의 범위가 확대되었고, 전쟁에 있어서 군사적 명예의 문제도¹⁵⁾ 전쟁수행을 위한 국력의 중심요소로서 사상의 중요성을 예증한다.

사상전형이후의 전쟁지도체제에 대한 명명은 지금까지 없었다. 현실로 다가온 풍부의 정치단계에 다양한 전쟁의 양상과 전쟁지도체제에 대한 새로운 규명이 필요한 것이다. 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 제3물결에 있어서 전쟁을 기술과 서비스혁명으로 정의하고 미래에는 반전쟁에 기반한 지식무사들이 등장할 것으로 예측했다.¹⁶⁾ 기존의 3차원 전쟁에서 우주와 사이버 공간까지 합쳐진 5차원 전쟁으로 군사발전이 급속히 진행되고 있으며,¹⁷⁾ 지식정보를 기반으로 세계화, 전문화된 안보문제를 공유하기 위한 노력들이 전개되고 있다.¹⁸⁾ 풍요의 정치단계에 전쟁은 분야별 전문성이 증대되면서도 통합을 위한 상호운용성을 추구하고, 그 요구되는 능력은 더욱 세분화하는 특징을 가지고 있다.

따라서 전쟁지도는 정치적 목적을 달성하기 위한 군사적 목표가 주어지

15) Paul Robison, *Military Honour and the Conduct of War: From Ancient Greece to Iraq*(London and New York: Routledge, 2006).

16) 제1물결 전쟁을 농업혁명으로 제2물결 전쟁을 산업혁명으로 그리고 현재가 된 제3물결에서는 “과거의 전쟁이 장군들에게만 맡겨 두기에는 너무 중요한 것이었지만, 오늘날의 전쟁은 무지한 사람들-군복을 입었건 입지 않았건 군인에게만 맡겨두기에는 너무 중요하다” 앨빈 토플러·하이디 토플러 공저, 이계행 역, 『전쟁과 반전쟁』, p. 26.

17) James F. Dunnigan, *How to Make War: A Comprehensive Guide to Modern Warfare in the 21st Century* 4th ed(New York: Harper Collins Publishers, 2003), pp. 363-411 참조.

18) 박인휘, “정책지식 네트워크의 세계정치: 외교안보 싱크탱크의 사례”, 『세계정치』, 29집 1호(2008), pp. 117~150 참조.

면 이를 확보하기 위하여 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 그 목표를 달성해야 하는 전쟁의 본질적 특성에 집중해야 한다. 전쟁에서 달성하고자 하는 정치적 목적에 부합한 목표, 임무 및 과업을 할당하고 그것을 달성하는 데 요구되는 능력이 무엇인지를 식별하여 전쟁을 준비해야 하는¹⁹⁾ 첨단 과학기술이 결합한 복잡한 네트워크 전쟁단계이기 때문이다.²⁰⁾

그러므로 이제 전쟁지도체제는 군 통수권자가 지식기술화, 전문화, 네트워크 및 세계화된 안보문제를 종합적으로 판단하여 정치적 목적을 달성할 수 있도록 리더십, 조직 및 시스템을 갖출 것을 요구하고 있다. 전쟁양상이 해당 전쟁의 목적 달성을 위하여 무력, 국가총력, 사상력에 추가하여 첨단 지식 및 과학기술이 복합적으로 투입되는 것으로 변화하고 있으며 따라서 전쟁지도체제의 유형도 일종의 “첨단복합전형”으로 변화해야 하는 것이다.

그러나 일반적으로 계속 변화하는 전쟁지도체제의 유형은 시기에 구분 없이 등장할 수 있으며 그 유형은 상보 보완적일 수도 있고, 상황에 따라 구성 조직이 보강되거나 축소되어 내부적으로 변화하기도 한다. 다만, 유형에 상관없는 점은 전쟁수행을 위하여 중심이 되는 국력요소를 효과적으로 사용하여 승전을 위하여 전쟁을 지도할 수 있는 체제로 계속하여 진화, 발전하는 것이다.

전쟁준비가 국가를 강화하는 지 불안정하게 하는 지는 논란의 여지가 있지만²¹⁾ 티리의 거시적 전쟁-국가건설이론은 발전에 대한 비판론이나 위기론에도 불구하고²²⁾ “국가가 스스로 경제발전을 추구하며, 다시 경제가 발

19) 능력개념과 관련해서는 US DoD, *Joint Defense Capability Study, Final Report (2003): US JCS, Universal Joint Task List Policy and Guidelines* 3500E(2008) 참조.

20) 네트워크전에 대해서는 이태공, 『NCW 이론과 응용』(서울: 홍릉과학출판사, 2008) 참조.

21) Yoon Tae-Ryong, “Revisiting Tilly’s Thesis: Is War Still Useful for State-making and State-consolidation?,” *The Korean Journal of International Relations*, vol. 48, no. 5(2008), p. 18 참조.

22) 대표적 비판론인 종속이론에 관해서는 김호진, “종속이론의 비판적 고찰”, 『한국정치학회보』, 제18집(1984), pp. 95~113, 발전국가의 위기론에 관해서는 윤상우, “동아시아 발전국가의 위기와 재편: 한국과 대만 비교연구”, 고려대학교 박사학위 논문(2002), pp. 46~49 참조.

전된 국가들은 정치도 발전한다”²³⁾라는 발전론의 명제에 대입해 보면 전쟁의 양상은 변증법적 발전의 일환으로 진화하고 있다고 볼 수 있다. 전쟁이라는 상황에서 국가들은 적국과의 경쟁을 통해 생존과 승리를 추구하기 때문이다. 그리고 전쟁의 양상이 발전함에 따라 승전을 위한 전쟁지도체제도 발전하게 된다.

(2) 정치와 군사관계에 의한 분류

정치와 군사관계의 문제인 민군관계에서 문민통제의 정도를 기준으로 전쟁지도체제의 유형을 문무일체형(文武一體型), 문무경쟁형(文武競爭型), 문민통제형(文民統制型)으로 구분한다.²⁴⁾ 문무일체형은 알렉산더대왕이나 나폴레옹처럼 군인 겸 정치가인 일인(一人) 독재에 의해 전쟁지도가 이뤄지는 것으로서 근대이전 전제군주국가 및 구소련이나 현재의 북한 등 일부 사회주의국가에 존재하는 일명 독재형(獨裁型)이다. 군사적 천재성을 지닌 군주나 유일 독재자의 지도에 의해서 국가의 전쟁이 지도되기 때문이다.

문무경쟁형은 1차세계대전시 독일과 2차세계대전시 일본의 경우처럼 독일군참모본부 혹은 제국주의 일본의大本營이 독립적인 권한을 가지고 일반 국무를 담당하는 정부와 경쟁하는 형태이다. 일명 독립형(獨立型)으로 군사를 정치적 통제에서 독립시켜 이원화한 체제로 이 경우 통상 문무경쟁에서 군사우위 혹은 문민우위가 형성된다. 특히, 군사우위가 나타나면 군국주의 혹은 군사독재로 변질되어 전쟁지도체제의 부정적 성격이 나타난다.

문민통제형은 군을 정치권력에서 배제시키고 문민정치에 의해 군사문제를 통제하는 체제로서 전시에 문민 대통령이 삼권을 장악하여 전쟁을 지도한다. 현재 대부분의 자유민주국가에서 나타나는 일명 민주적 대원수형(大元帥型)이다. 그러나 정치와 군사의 관계에서 정통성을 가진 문민정부가 군

23) 발전국가에 관해서는 박은홍, “발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계”, 『국제정치논총』, 제39집 3호(1999), pp. 117~134 참조.

24) 육군교육사령부, 『전쟁지도 이론과 실제』, p. 8; 차기준, 『전쟁지도와 군사작전』, pp. 41~48 참조.

사문제를 전적으로 통제함으로써 호전적인 문민에 의해 군사가 일방적으로 통제되는 주관적 문민통제가 등장할 수 있으며 2차 세계대전 당시 히틀러에 의한 나치독일과 같이 그 폐해가 심각할 수 있다. 따라서 이 유형은 호전적이지 않은 자유민주주의 문민정부에서 “군이 높은 수준의 군사직업주의와 낮은 정치권력을 가지는 것을 전제로 한 객관적 문민통제”²⁵⁾를 의미한다.

한편 쿠데타에 의한 군부권위주의체제하에서 민군관계와 전쟁지도체제의 유형에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다. 파이(Lucian W. Pye)는 “신생국 군대는 전통적인 관습이 보다 더 서구화된 이념과 관습으로 변모되어 가는 과정에서 결정적인 역할을 하게 된다”라고 주장하였다.²⁶⁾ 산업화와 함께 진행되는 민족주의의 영향으로 군부가 정치에 개입하는 현상을 일반화하여 정당화한 것이다.

그러나 발전도상국가들에 있어서 정상적인 민군관계가 광범위한 정치개입 현상으로 변질되는 것을 푸트남(Robert D. Putnam), 피너(S. E. Finer), 자노비츠(M. Janowitz), 파워(John Duncan Powell) 등은 부패국가(praetorianism)로 정의하고 로마시대 친위대의 쿠데타와 같은 현상임을 경고하였다.²⁷⁾ 따라서 쿠데타와 이에 따른 군부통치는 문민으로 전환하여 군복을 벗고 군을 통제하게 되므로 변질된 주관적 문민통제의 유형으로 볼 수도 있다. 그러나 쿠데타라는 태생적 권력획득 경로에 의해 군을 통제하

25) 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 민군관계의 유형을 군사직업주의를 중심으로 ①반군적 이념, 강한 군의 정치권력, 낮은 수준의 군사직업주의(1959년 저술 당시 군동 및 남미) ②반군적 이념, 약한 군의 정치권력, 낮은 수준의 군사직업주의(2차대전 중 독일) ③반군적 이념, 약한 군의 정치권력, 높은 수준의 군사직업주의(남북전쟁 후부터 2차대전 초기까지 미국) ④친군적 이념, 강한 군의 정치권력, 높은 수준의 군사직업주의(비스마르크-몰트케시대 프러시아독일) ⑤친군적 이념, 약한 군의 정치권력, 높은 수준의 군사직업주의(20세기 영국)로 분류함, 헌팅턴(Samuel P. Huntington) 저, 강창구·송태균 공역, 『군인과 국가』(서울: 병학사, 1980), pp. 85~131 참조.

26) 스테인(Harold Stein)이 정의한 대외정책결정이 군인지도자와 민간정치가 사이에서 협력으로 이루어지는 관계를 말함, Lucian W. Pye, “Armies in the Process of Political Modernization,” in J.J. Johnson ed., *The Role of the Military in Underdevelopment Countries*(Princeton University Press, 1962), p. 80, 이극찬, 『정치학』, p. 635에서 재인용.

27) 한용원, 『군사발전론』(서울: 박영사, 1989), pp. 60~68 참조.

고 지도한다는 점에서 문무일체형 전쟁지도체제로 분류될 수 있다.

(3) 의존과 자주성에 의한 분류

전쟁은 국가, 혹은 국가임을 자처하는 집단들간의 군사적인 대결을 그 수단으로 하는 폭력적인 상태로서 여러 국가의 동맹관계에 의해서 다국적 전쟁 혹은 세계대전으로 발전할 수 있다. 특히, 강대국과 약소국의 군사동맹관계에서 나타나는 비대칭성은 약소국의 강대국 의존과 자주성 제한을 가져온다. 전쟁을 지도하는 체제도 여기에 영향을 받을 수밖에 없으므로 전쟁지도체제의 유형을 의존과 자주성의 정도를 기준으로 분류할 수 있다.

로스테인(Robert L. Rothstein)은 약소국을 “자국의 능력만으로 안보를 확보할 수 없으며, 다른 국가, 제도, 과정 등의 지원에 의존해야 한다고 스스로 인정하고 또한 다른 국가들에 의해서 인식되는 국가”²⁸⁾라고 정의하였다. 비슷한 국력을 가진 국가간 상호 대칭적이고 균형적인 의무나 기대와는 다른 “비대칭성(unsymmetric)”²⁹⁾이 약소국에는 존재한다. 힘의 역학 관계가 차이나는 강대국과 약소국 간의 비대칭적 동맹은 약소국에 불평등한 의무와 기대, 이득과 손실을 발생시키며 강대국은 약소국에 일방주의에 의한 영향력을 행사하고 활동을 통제하기도 한다.³⁰⁾

전쟁지도체제의 유형이라는 시각에서 보면, 약소국인 피후견국가가 군 통수권의 일부인 작전권을 강대국인 후견국가에게 이양(위임) → 조정(절충) → 전환(자율)하는 것은 그 제도적 장치에 따라 군사력의 결합방식이

28) Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Power*(New York: Columbia University Press, 1968), p. 29, 이상철, “한미동맹의 비대칭성: 기원, 변화, 전망”, 경남대 대학원 박사학위 논문(2003), p. 34에서 재인용.

29) Stephen M. Walt, “Why Alliance Endure or Collapse,” IISS, *Survival*, Vol. 39, No. 1(1997), p. 157, 위의 논문, p. 36에서 재인용.

30) Paul W. Schroeder, “Alliance, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management,” Klaus Knorr, ed., *Historical Dimensions of National Security Problems*(Lawrence: University Press of Kansas, 1975), pp. 230~231; Glenn H. Snyder, *Alliances Politics*(Ithaca: Cornell University Press, 1997), p. 379, 위의 논문, pp. 36~37에서 재인용.

의존 → 연합 → 자주로 변화하는 것과 연관성을 가지고 있다.³¹⁾ 따라서 의존과 자주성의 정도를 기준으로 하여 전쟁지도체제의 유형을 구분하면 의존형, 연합형, 자주형으로 분류할 수 있다.

의존형은 작전권을 후견국가에 이양하고 반대급부로 안보공약의 준수와 대규모 군대의 주둔 그리고 군비 등 군사원조를 요구한다. 연합형은 강대국과 강한 군사연합체제를 형성하고 작전권을 공동으로 행사하면서 안보공약의 준수와 일정 규모의 군대 주둔을 요구하는 것이다. 이때 후견국가에 요구하는 군사원조는 점차 감소한다. 반면, 자주형은 느슨한 군사협력체제를 유지하고 작전권 전환을 추진하면서 안보공약의 준수를 위해 필요한 규모의 군대 주둔을 요구한다. 그러나 군비는 자력으로 해결하며, 오히려 후견국가에 군사적 지원을 제공하기도 한다.

(4) 전쟁지도체제의 발전구조

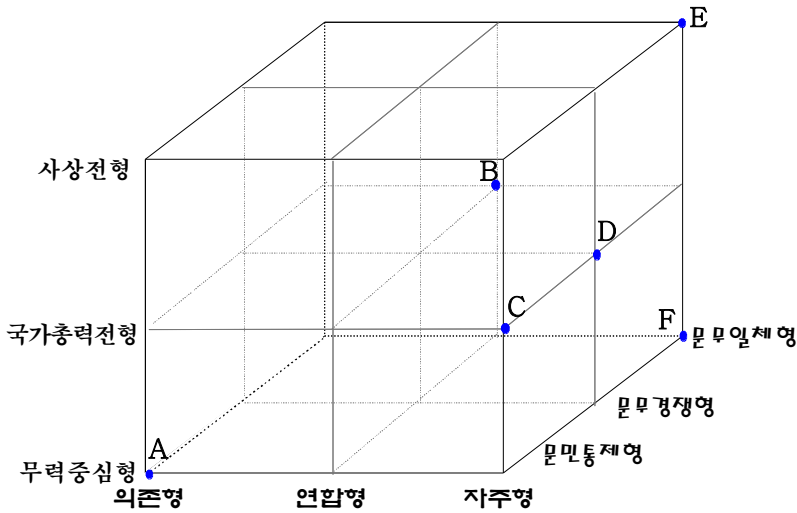
위에서 살펴본 전쟁지도체제의 분류기준에서 의존과 자주성 보다는 정치와 군사관계 그리고 국력의 중심요소에 따른 유형분류가 근대이전, 근대 그리고 현대라는 사회적 발전에 따라 진행되어 온 정치발전과 전쟁양상의 변화에서 기인하는 전쟁지도체제의 유형변화 즉, 발전을 설명하기에 유용하다.³²⁾ 그러나 군사적 연합국으로 상호 협력의 관계를 유지하면서 전쟁을 지도하게 되면 강대국일지라도 자국의 전쟁지도체제만으로는 승전을 기대하기 어렵다. 따라서 의존과 자주성을 기준으로 한 분류도 의존형, 연합형, 자주형이라는 구분에 따라 전쟁지도체제의 발전에 관하여 일반적으로 적용될 수 있을 것이다.

따라서 한국 전쟁지도체제의 발전구조를 유형변화에 따라 설명하기 위해서는 지금까지 살펴 본 분류기준인 정치와 군사관계, 국력의 중심요소 그리고 의존과 자주성에 의해서 구분되는 각 유형의 변화과정을 규명해야 한

31) 김기정·김순태, “군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화”, 『국방정책연구』, 제24권 제1호(2008), pp. 9~34 참조.

32) J.F.C. Fuller, *The Conduct of War 1789-1961*, pp. 77~94, 151~309 참조.

다. 그러한 유형을 단선적으로 나열하면 문무일체형, 문무경쟁형, 문민통제형, 무력중심형, 국가총력전형, 사상전형, 의존형, 연합형, 자주형의 9가지의 유형으로 구분된다. 그러나 이 유형들은 상호보완적일 수 있으며 복합적으로도 나타날 수 있으므로 이를 <그림 1>에서와 같이 조금 더 정교한 3차원 투시도를 이용하여 유형분류 관계를 형상화할 수 있다. 그러면 정치와 군사관계, 국력의 중심요소 그리고 의존과 자주성이라는 세 개의 차원(면)을 포함하는 27개의 전쟁지도체제 유형(꼭지점)으로 재정리된다.



<그림 1> 전쟁지도체제의 유형³³⁾

27개의 유형 중에서 역사적 발전에 따라 전쟁지도체제의 변화과정을 설명하기 위하여 대표적인 여섯 가지 복합유형을 선정하면 다음과 같다.

유형 A : 의존형 + 무력중심형 + 문민통제형 ⇒ 1960년 이전 한국

유형 B : 연합형 + 국가총력전형 + 문무일체형 ⇒ 1960년 이후 한국

33) 육군교육사령부, 『전쟁지도 이론과 실제』, pp. 8~9에서 제시한 국력의 중심요소를 기준으로 한 무력중심형, 국가총력전형, 사상전형과 정치·군사관계를 기준으로 한 문무일체형, 문무경쟁형, 문민통제형 그리고 의존과 자주성을 기준으로 별도로 제시한 의존형, 연합형, 자주형을 복합적으로 구성한 그림

유형 C : 자주형 + 국가총력전형 + 문민통제형 ⇒ 현재의 대다수 국가

유형 D : 자주형 + 국가총력전형 + 문무경쟁형 ⇒ 군국주의 독일, 일본

유형 E : 자주형 + 사상전형 + 문무일체형 ⇒ 구소련, 북한

유형 F : 자주형 + 무력중심형 + 문무일체형 ⇒ 근대이전 전제군주국

여섯 가지의 대표적인 복합 유형에서 보듯이 역사의 진행단계에서 전쟁 지도체제의 유형이 변화하는 것은 상대 적국보다 전승의 확률이 높은 체제를 갈구하는 행위의 결과로서 진화적 발전의 현상이라 할 수 있다. 특히, 비대칭 동맹관계하의 의존과 자주성을 기준으로 한 전쟁지도체제는 개별국가의 주권성(sov^{er}eignty)과 약한국가의 견실함(firmness) 추구라는 근본적 속성상³⁴⁾ 점차 의존에서 연합으로 그리고 다시 자주형으로 발전한다.

나아가 한국의 경우 북한에 공동으로 대처하는 동맹 미국과의 비대칭적 군사동맹은 나토(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 북대서양조약기구)나 미일동맹 등과 함께 군사적 연합관계에 의해 전쟁지도체제의 의존과 자주성 문제를 가지고 있다. 또한 작전권과 군사원조를 연결수단으로 안보와 자율성이 교환됨으로써 군사적 대칭동맹과 다르게 대미의존성이라는³⁵⁾ 전쟁지도체제의 구조적 특성을 지닌다.

따라서 한국 전쟁지도체제의 발전구조는 정치와 군사관계나 국력의 중심 요소보다는 의존과 자주성을 기준으로 한 유형변화에 주목할 필요가 있다. 그리고 한국은 후견국가인 미국과 동맹관계를 통하여 같은 민족이지만 적국인 북한과 대처하는 특수한 안보환경을 가지고 있다. 따라서 전쟁지도체제는 미국과의 안보협력을 통하여 북한과의 전쟁에서 승리를 달성할 수 있도록 변화, 발전되어 왔다. 그리고 강력한 대통령의 권한에 의해 전쟁지도체제가 직접적으로 영향을 받아왔고 이에 따라 작전권과 군사원조의 문제도 좌우되어 왔다.

34) Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* 2nd ed(Colchester: ECPR Press, 2007), pp. 221~228 참조.

35) 이삼성, "한미동맹의 유연화를 위한 제언", 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2009), pp. 21~28 참조.

그러므로 '한국 전쟁지도체제의 발전은 안보환경과 대통령의 안보관이 결정적 요인으로 작용하며, 전쟁지도체제가 발전하면서 작전권과 군사원조의 양상도 변화한다'라는 추론구조를 설정하여 한국 전쟁지도체제의 발전요인과 현상을 분석하면 제 변수간의 관계를 보다 명확하게 규명할 수 있고 천안함 피격과 같은 전쟁수준의 위기를 예방하고 유사시 전승을 위한 대안을 제시할 수 있을 것이다.

3. 韓國 戰爭指導體制의 發展 要因

전쟁지도체제의 유형변화를 통한 발전을 가져오는 요인들은 정치, 경제, 사회, 문화 및 군사를 포함하여 다양하게 열거할 수 있다. 그러나 국제관계의 정책결정에 있어서 물리적 환경과 정치지도자의 영향이 중요한 요인으로 작용하는 것을³⁶⁾ 고려하면 한국의 특수한 안보환경과 대통령의 안보관을 결정적인 요인으로 들 수 있다.

(1) 안보환경³⁷⁾

여러 환경적인 요인 중에서 전쟁지도체제는 안보환경과 직접적인 관계를 가진다. 특히, 한국의 경우는 압축적인 공업화 및 경제성장에 의한 급격한 국력의 변화를 바탕으로 피후견국가로서 가지는 위협인식이 대치한 적국인

36) Mary Ilford trans., Pierre Lenouvin and Jean-Baptiste Duroselle. *Introduction to the History of International Relations* (New York: Frederick A. Publishers, 1967). pp. 235~368 참조.

37) 안보환경에 관해서는 온만금, "안보환경론", 육군사관학교, 『국가안보론』(서울: 박영사, 2001), pp. 321~350; Sam J. Tangredi, "The Future Security Environment, 2001-2025: Toward a Consensus View," Paul J. Bolt, Damon V. Coletta, and Collins G. Shackelford, Jr. eds., *American Defense Policy*, 8th ed.(Baltimore: The Johns Hopkins University, 2005), pp. 48~66; Hyun-Chin Lim & Byungki Kim, "Social and Political Dimensions of National Security in Korea," *Asian Perspective*, vol 22, no. 3(1998), pp. 223~258 참조.

북한의 대남 전략전술과 주한미군의 증감이라는 후견국가인 미국의 대한 안보정책에 좌우되어 왔다는 점을 주목할 필요가 있다.

환경은 인간적인 것과 비인간적인 것, 유형적인 것과 무형적인 것을 포함하는 총체적 개념이고,³⁸⁾ 대내적 환경과 대외적 환경을 포함한다. 안보 환경은 한 국가의 안전보장에 영향을 미치는 대내외적인 제반 환경이며 환경은 “단위조직이 상호작용하는 구조인 체제”³⁹⁾에 영향을 미치며 그 체제의 변화요인으로 작용한다. 따라서 안보환경의 변화는 전쟁지도체제의 주변에서 상호작용을 통하여 그 유형을 변화시키는 요인을 제공한다.

대내적 안보환경은 국력으로 상징되는 힘을 배경으로 한다. 특히, 적국과의 상대적인 국력의 차이는 곧 전쟁수행을 위한 총체적 전력의 차이와 연결되어⁴⁰⁾ 우세하면 안정적인 안보환경을 제공하고, 열세하면 위기적인 안보환경을 제공하게 된다. 그리고 최근에는 국민들의 안보의식이나 태도를 중시하는 안보문화도 국내적 안보환경의 중요한 요인으로 분석하기도 한다.⁴¹⁾ 그러나 안보문화는 외부의 안보위협에 대한 인식정향을 중심으로 한다는 점에서 대외적인 안보환경에 기인한다고 볼 수 있다.

대외적 안보환경은 국제적, 지역적, 국지적 및 국내적 안보환경으로 구분된다.⁴²⁾ 각국의 안보환경은 그 국가가 처한 상황에 따라 다르며 특히 현존하는 위협으로서 적국이 존재하고 그 적에 공동으로 대응하는 동맹국이 있을 경우에 가장 우선적인 대외적 안보환경은 적국과 동맹국을 중심으로 한 국제적 혹은 지역적 안보환경이 된다. 그리고 전쟁지도체제의 유형변화를 가져오는 결정적인 요인은 적국의 전략전술에서 오는 위협과 그와 연관된 후견국가의 피후견국가에 대한 안보지원정책으로서 군대주둔의 변화이다.

38) Harold and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 27. 온만금, “안보환경론”, p. 321에서 재인용.

39) Barry Buzan, *People, States & Fear*, p. 133.

40) 레이 클라인 저·국방대학원 안보문제연구소 역, 『국력분석론』(서울: 국방대학원 안보문제연구소, 1981), pp. 13~18.

41) 정영진, “한국 안보문화에 대한 실증적 연구: 1988-2006”, 국방대학교 안보과정 연구보고서(2007), pp. 19~29.

42) 온만금, “안보환경론”, pp. 324~331.

국방부는 한국의 안보환경을 세계 안보정세, 동북아 안보정세, 북한정세 및 군사위협으로 구분하고 있다.⁴³⁾ 한국의 입장에서 세계 및 동북아 안보정세에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 북한의 대남전략전술과 군사동맹에서 후견국가인 미국의 안보지원정책이다. 북한의 대남전략전술은 한국의 전쟁지도체제의 유형변화에 직접적인 요인이 되기도 하며, 미국의 대한 안보지원정책과 연관되어 위협인식을 증폭시킴으로써⁴⁴⁾ 전쟁지도체제의 유형변화에 결정적으로 영향을 주게 된다.

특히, 피후견국가는 적국으로부터 직접적인 위협에 노출된 상태에서 후견국가로부터 버림을 받을지 모른다는(안보 공약의 포기) 두려움이 위협인식을 증폭시켜 이중고를 겪게 된다. 이것이 피후견국가가 일반적으로 겪게 되는 군사적 위협에 대한 취약성의⁴⁵⁾ 일종으로서 비대칭동맹관계라는 안보환경에서 나타나는 위협의 원천이다. 한국의 경우 비대칭 한미 군사동맹관계는 “실체가 주한미군이고 구조는 연합방위체제이며 핵심이 연합지휘체계”⁴⁶⁾이기 때문에 이 두 가지의 관계는 결정적인 전쟁지도체제의 유형변화 요인이 된다.

〈그림 2〉는 북한의 대남전략전술과 미국의 대한 안보지원정책이라는 두 가지 요소가 한국의 안보환경에 있어서 위협인식을 결정하는 관계를 설명하고 있다. 그리고 그 위협인식의 강도는 I의 경우 증폭되어 더욱 강해지는 반면, IV의 경우는 두 가지 요소가 모두 위협인식을 약화시킨다. II와 III의 경우는 두 가지 요소가 서로 위협을 상쇄시킴으로써 중간 수준의 위협을 유지시킨다.

즉, I의 경우는 후견국가인 미국이 안보공약을 포기하여 대한 안보지원을 철회하고 주한미군을 철수시키는 상태에서 적국인 북한이 전면남침하거나

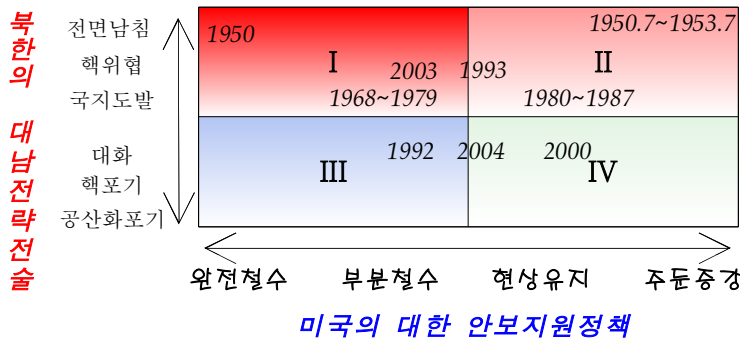
43) 국방부, 『2008 국방백서』(서울: 국방부, 2009), pp. 7~31.

44) 예를 들면 북한이 전면남침이나 분쟁유발의 전략전술을 구사할 때 미국의 대한 안보지원 정책이 후퇴하여 방위선에서 한반도를 제외하거나 주한미군을 감축하는 것으로 변화한다면 그 위협인식은 증폭될 수밖에 없다.

45) Barry Buzan, *People, States & Fear*, pp. 104~107.

46) 백종천, 『한반도 평화안보론』(성남: 세종연구소, 2006), p. 183.

핵위협 및 국지도발을 통해 위협을 고조시키는 안보환경이다. 잔류했던 주한미군 전투병력 마저 완전 철수한 상태에서 1950년 북한의 전면남침이 있었던 상황은 최악의 안보환경으로써 “사활적 안보환경”을 제공하였다. 비슷한 타국의 사례로 1973년 3월 베트남에서 미군의 병력철수가 완료되고 1974년 12월 북베트남이 남베트남을 전면 재공격한 상황을 들 수 있다.⁴⁷⁾



〈그림 2〉 한국의 위협인식을 결정하는 안보환경 요소⁴⁸⁾

극단적인 상황 외에도 북한의 대남전략전술이 핵위협이나 국지도발에 의한 분쟁유발로 강경해지는 가운데 미국의 대한 안보지원정책이 변화하여 주한미군이 부분철수하는 상황과 결합하면 위협인식은 증폭되는 속성은 마찬가지이다. 예로 1968년에서 1979년까지 북한의 분쟁적 대남도발과 1993년과 2003년의 1·2차 핵위기가 주한미군의 부분적인 철수가 결합되어 위협인식을 증폭시킴으로써 “위기적 안보환경”을 조성하였던 것을 들 수 있다.

II의 경우는 북한의 대남전략전술이 강경하더라도 미국의 대한 안보지원이 확고한 상황으로서 위협인식은 상쇠 된다. 따라서 1980년부터 1987년을

47) Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* 7th ed. (New York: Pearson Longman, 2009), pp. 133~138 참조.

48) 김만규·문정인 외, “2000년대 한국 방위산업의 방향과 정책 대안에 관한 연구”, 인하대 국제관계연구소 연구보고서(1993), p. 133; 김정기, “한국 군산복합체의 생성과 변화”, p. 18의 〈그림 2〉를 보완 인용.

예로 들면 북한의 지속된 테러나 침투도발에도 불구하고 주한미군이 유지되거나 부분적으로 증강됨으로써 “경쟁적 안보환경”이 조성되었지만 안전보장을 위한 균형이 유지되었다. 그러나 이러한 상황이 악화되면 한국전쟁 기간 미군의 개입 이후와 같이 극단적 전쟁 상황으로 그 경쟁상태가 악화될 수 있다.

III의 경우는 북한이 대남전략을 대화로 전환하고 점차적으로 핵은 물론 공산화를 위한 대남전략전술을 포기하는 상황과 미국의 대한 안보지원정책이 안보공약을 포기하고 주한미군을 철수하는 상황이 결합된 경우이다. 이상적으로 추구하는 “평화적 안보환경”이 조성되는 경우로서 미국의 안보공약 포기가 위협인식을 증대시키지만 북한의 대남전략전술의 변화가 이를 상쇄한다. 현상만 놓고 본다면 냉전해체이후 1차 북핵위기 직전 남북기본합의서가 채택되었던 1992년 상황을 들 수 있다.

IV의 상황은 북한의 대남전략전술이 대화, 핵 및 공산화 포기 등으로 약화됨에도 불구하고 미국의 대한 안보지원정책이 확고한 경우이다. 2000년 남북정상회담과 같은 시기를 예로 들 수 있으며 이때 주한미군은 감축 없이 계속 현상을 유지하였다. 북한이 스스로 붕괴되어 동독과 같이 한국에 흡수되지 않고 위장평화나 대화공세를 전략전술로 구사하는 한 현실적으로 가장 확실하게 한국의 안전을 보장하는 “안정적 안보환경”이다.

(2) 대통령의 안보관⁴⁹⁾

군통수권자인 대통령 개인의 요인으로 한반도의 전쟁과 평화를 해석하고 전쟁을 지도하는 방향을 제공하는 시각으로서 안보관을 전쟁지도체제의 유형변화에 결정적 요인으로 들 수 있다. 한국은 북한과 미국이라는 관계국

49) 안보관에 대해서는 국회도서관 자료국, 『아시아제국의 안보관』(서울: 국회도서관, 1983)을 대통령과 국가안보의 관계에 대해서는 Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., Michael J. Meese, and Suzanne C. Nielsen, *American National Security*, 6th. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009), pp. 73~102을, 안보정책결정에 대한 대통령의 역할에 관해서는 William W. Newmann, *Managing National Security: The President and The Problem* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003), pp. 47~78을 참조.

의 상호작용 속에서 대통령이 집권하였고 권력획득 과정에서 안보관이 더욱 분명해지는 특징이 있었다. 그리고 중요한 것은 정면대치하고 있는 북한과 한국의 후견국인 미국에 대한 대통령의 대북·대미관이 안보관을 구성하는 핵심요소가 되어 왔고 이러한 안보관은 개인적인 시각이면서 동시에 지지세력의 입장을 대변하는 특징을 보였다.

해방이후 정부수립초기에는 미국과 제휴한⁵⁰⁾ 이승만 대통령의 정치력과 식민지관료들 중심으로 한 지지세력이 집권의 배경이었다.⁵¹⁾ 5·16군사혁명과 12·12는 정치권력을 지향한 군부가 오랫동안 등장하는 계기가 되었으며 박정희, 전두환 대통령의 권력획득 배경이 되었다.⁵²⁾ 그러나 민주화이후에는 시민사회가 주도하는 국민적 여론이⁵³⁾ 대통령의 주요한 지지세력이었다. 이는 시대적으로 분명히 구분되면서 대통령의 안보관에 있어서 저변을 형성하는 배경이 되었다. 왜냐하면 대통령의 주요 지지세력은 국민의 지지를 통한 정치권력의 정당성을 확보하려 하기 때문이다.⁵⁴⁾

한국 대통령의 안보관에서 중심을 이루는 대북·대미관은 한국의 안전보장을 위해서 북한과 미국을 어떻게 보는가의 문제이며, 그것은 정책의 “전략적 선호(strategic preference)”⁵⁵⁾를 통해 확인할 수 있다. 한국의 안보를 위해 중점을 어디에 두는가의 문제이며 대북관의 경우에는 적대적인 시각과 같은 민족이라는 시각으로 구분된다. 대미관의 경우에는 미국의 힘에 의존하거나 이용하기 위한 동맹중시와 자주국방을 강조하는 자력중시로 구분된다. 한국의 대통령들은 일반적으로 북한을 같은 민족이면서도 적(敵)으로

50) 심지연, “해방의 의미와 해방정국의 전개”, 한국정치학회 편, 『한국현대정치사』(서울: 법문사, 1995), p. 75.

51) 보수우익진영, 경찰 등을 포함하여 형성된 연합세력이 과대성장된 국가기구를 통하여 지배함을 의미, 임현진·백운선, “한국에서의 국가자율성: 도구적 가능성과 구조적 한계”, 한국정치학회 편, 『현대한국정치와 국가』(서울: 법문사, 1987), pp. 226~232.

52) 김세중, “군부권위주의 생성과 전개”, 여현덕, “신군부권위주의체제의 등장과 정치갈등”, 한홍수 편, 『한국정치동태론』(서울: 오름, 1996), pp. 267~316 참조.

53) 김용철, “한국의 민주화 이행과 시민사회의 역동”, 위의 책, pp. 317~340 참조.

54) 심지연 편저, 『현대 정당정치의 이해』(서울: 백산서당, 2004), p. 24 참조.

55) Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd ed (New York: Addison Wesley Longman Inc., 1999), p. 24.

보는 이중적 시각을 가질 수밖에 없다. 그러나 그 비중에 있어서는 전략적 선호에 의해서 구분이 전혀 불가능한 것은 아니다.

또한 미국을 동맹으로서 중요시하여 그 힘을 최대한 활용하려는 것과 자주국방을 추구하는 것 또한 공존의 문제임은 분명하다. 대통령들의 안보관도 역시 이중적으로 나타난다. 그러나 자력중시와 동맹중시 또한 어느 정도 정책의 선호에 따라 구분이 가능하다. 대통령이 직면한 안보적 상황, 개인적인 성장환경 및 권력을 획득하게 된 과정에서 나타난 개인 및 지지세력의 성향에 의해서 자력을 중시할 것인가 아니면 동맹을 중시할 것인가에 대해서는 일정 정도의 차이를 보이기 때문이다.

따라서 대통령의 안보관을 대북·대미관에서 나타나는 적대중시와 민족중시 그리고 자력중시와 동맹중시로 구분하면 <그림 3>과 같다.

| | | | |
|-------------|------|----------|----------|
| 대 미 관 | 자력중시 | 박정희, 김영삼 | 노태우, 노무현 |
| | 동맹중시 | 이승만, 전두환 | 김대중 |
| | | 적대·경쟁중시 | 민족·협력중시 |
| 대 북 관 | | | |

<그림 3> 한국 대통령의 안보관 지배 요소⁵⁶⁾

대통령의 안보관은 전쟁지도체제의 정점인 통수권자로서 역할을 수행하는 특성상 정치가의 개성이 가치추구 및 신념체계와 결합하여 형성된 일종의 노선으로 나타난다.⁵⁷⁾ 따라서 “집단의 목표를 달성하기 위하여 구성원들에

56) 김순태, “한·미동맹의 성격변화에 관한 연구: 주권에 대한 정체성을 중심으로”, 연세대 대학원 석사학위 논문(2003); 배양일, “한미동맹과 자주: 한미동맹관계에 나타난 한국의 자주성 행태에 관한 연구”, 연세대 대학원 박사학위 논문(2006); 이경수, “박정희·노무현 정부의 ‘자주국방’ 정책 비교 연구”, 성균관대 대학원 박사학위 논문(2007)을 참조 구성.

57) 정치가의 개성에 관련해서는 이기택 역, 『국제정치사이론』(서울: 박영사, 1989), pp. 302~334 참조.

게 동기를 부여하고 그들에게 영향력을 행사하는 과정”⁵⁸⁾에서 목적이나 지침을 제공하면서 전쟁지도체제의 유형변화에 영향을 미치게 된다.

또한 대통령을 정점으로 한 전쟁지도체제는 전구사령관을 통제하고 전쟁 승리를 위해 소요되는 인원, 장비 및 물자 지원 등을 결정한다. 따라서 전쟁지도체제의 발전은 전쟁의 최고결정권자로서 대통령의 선택에 의해 좌우되기 쉽다. 특히 권력이 대통령에게 집중된 “개인화된 국가(personified state)”⁵⁹⁾의 상황에서는 대통령의 안보관이 전쟁지도체제의 유형변화를 결정하는 “제한적 합리성(bounded rationality)”⁶⁰⁾의 주요요인이 될 수 있다.

4. 韓國 戰爭指導體制의 派生 現狀

전쟁지도체제는 전승을 통한 국가의 생존을 목적으로 대내외적 자원을 최대한 확보하여 전쟁을 준비하고 전쟁이 발발하면 그것을 지도한다. 특히, 위협을 가하는 적국과 대치한 상태에서 이에 공동으로 대응하기 위한 후견국과 비대칭동맹관계를 형성하고 있는 피후견국가의 전쟁지도체제는 구조적으로 후견국가에 의존적 성격을 가지게 된다. 그러나 그 의존성은 전쟁지도체제의 유형이 변화하면서 점차 자주성을 강화하면서 발전한다. 따라서 의존과 자주성을 기준으로 한 의존형, 연합형, 자주형 전쟁지도체제는 각기 작전권과 군사원조라는 내외부적인 현상으로 나타나게 된다.

58) 신응섭·이재윤·남기덕·문양호·김용주·고재원, 『리더십의 이론과 실제』(서울: 학지사, 2002), p. 15; 군사적 관점에서 미 육군의 리더십 정의 “Leadership is influencing people - by providing purpose, direction, and motivation - while operating to accomplish the mission and improving the organization,” Headquarters, Department of the US Army, FM 22-100 *Army Leadership*(1999), p. 1-4 참조.

59) Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision*, p. 21.

60) 포괄적 합리성(comprehensive rationality)과 제한적 합리성에 대해서는 Herbert Simon, “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science,” *American Political Science Review*, Vol. 79(1985); *Models of Bounded Rationality* (Cambridge: MIT Press, 1982), 위의 책, pp. 19~20에서 재인용.

(1) 작전권

의존형, 연합형 그리고 자주형 전쟁지도체제로 발전하면서 나타나는 현상 중에서 작전권은 한국의 경우 후견국가인 미국에 작전권을 이양했다가 점차 전환하는 과정을 밟아 왔다. 비대칭동맹관계에서 나타나는 안보와 자율성의 교환수단으로서 작전권은 그 권한의 범위를 달리하면서 이양, 조정 및 전환될 수 있기 때문이다. 즉, 작전권 속에 포함되어 있는 작전지휘와 작전통제권이 군사동맹관계 속에서 재설정되는 것이다.

작전권은 행정권 외의 작전을 수행하는 데 필요한 전반적인 지휘권한으로서⁶¹⁾ 군정권(행정권)과 대비되는 군령권을 의미한다. 한국의 경우 군령권은 합참의장의 작전지휘권으로 명시되어 있다. 즉, 국군조직법상 국방부장관이 대통령의 국군통수권으로부터 국군에 대한 전반적인 지휘감독권을 부여받고 있으며 작전지휘는 합참의장에 의해서, 작전지휘이외의 지휘는 각 군 참모총장에게 부여되어 있다. 실질적으로 군령권과 군정권이 분리되어 있는 것이다.

한국의 작전지휘는 미국의 전투지휘와 같은 의미로서 헌법 제74조 ①항에 명시된 대통령의 ‘국군통수권’⁶²⁾이 국군조직법 제8조에 의한 국방장관의 ‘지휘·감독권’⁶³⁾을 거쳐 합참의장의 작전지휘 및 감독권한으로 명시되어 있다. 그러므로 실질적으로는 국방장관이 가지고 있는 군정권과 군령권 중에서 군정권은 온전히 참모총장을 통하여 한국군이 행사하지만 군령권은

61) 미 군사용어로서 작전권(operational authority)은 “지휘계선내 지휘관에 의해 행사되는 권한으로서 전투지휘(combatant command 또는 command authority), 작전통제(operational control), 전술통제(tactical control) 또는 지원관계(support relationship)로 세분화된다”라고 정의하고 있다. US Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 1-02 *Department Defense Dictionary of Military and Associated Terms*(2007), p. 393.

62) “대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다”라고 명시, “대한민국 헌법(1987. 10. 29 개정) 전문”, 『국회법률지식정보시스템』, <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp>.

63) “국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 장리(掌理)하고 합동참모의장과 각군참모총장을 지휘·감독한다”, “국군조직법”, 법률 제5645호(1999. 1. 21 일부 개정) 참조.

전시와 전시 작전계획을 시행하기 위한 활동의 경우 한미연합사령관이 작전통제하는 부대에 대해서는 작전통제를 뺀 나머지의 권한을 합참의장이 행사하도록 제한되어 있다.

작전지휘보다 그 권한의 범위가 작은 '작전통제'⁶⁴⁾는 "작전계획이나 작전 명령상에 명시된 특정임무나 과업을 수행하기 위하여 지휘관에게 위임된 권한으로서 시간적, 공간적 또는 기능적으로 제한된 특정임무와 과업을 완수하기 위하여 지정된 부대에 임무 또는 과업부여, 부대의 전개 및 재할당, 필요에 따라 직접 작전통제를 실시하거나 이를 예하지휘관에게 위임 등의 권한을 말하며, 여기에는 행정 및 군수, 군기, 내부편성 및 부대훈련 등에 관한 책임 및 권한은 포함되지 않음"⁶⁵⁾으로 명시되어 있다. 즉, 작전통제는 합참의장의 작전지휘하에 상황에 따라 해당 작전에 대하여 통제할 수 있는 권한으로서 작전통제권은 전시작전통제권과 평시작전통제권으로 구분될 수 있다.

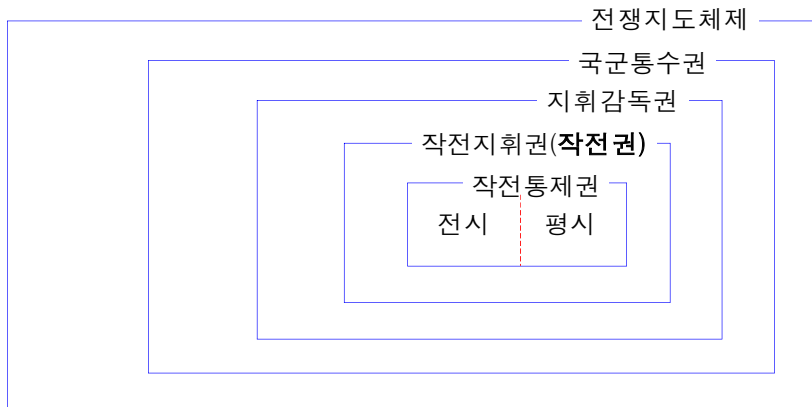
이와 같이 전쟁지도체제는 국군통수와 전승을 위한 군사작전에 이르기까지 내부적 지휘체계에 있어서 국군통수권, 지휘감독권, 작전지휘권 및 작전통제권(평시작전통제권, 전시작전통제권)이라는 스펙트럼으로 연결된다. 그리고 '작전권'은 작전지휘권과 작전통제권을 포괄하며 그 상하 위계적 관계를 정리하면 <그림 4>와 같다.

국군통수권의 일부인 작전권을 수단으로 안보와 자율성을 교환한 비대칭 동맹관계의 피후견국가는 후견국가에 대한 의존상태가 높을수록, 즉 의존형 전쟁지도체제일수록 위계상 더 넓고 높은 수준의 권한을 후견국가에 이양

64) 미군은 작전통제(operational control)를 "전투사령부 이하 모든 계대의 지휘관에 의해 행사되는 권한으로서 전투지휘(지휘권)의 고유 권한이며 그 지휘범위 내에서 위임할 수 있다. 작전통제는 그 예하부대에게 사령부나 부대의 조직 및 전개, 과업부여, 목표지정 및 그 임무를 달성하는 데 필요한 지시권한 부여를 포함한 지휘기능을 수행하는 권한이다. 작전통제는 그 사령부에 할당된 임무를 달성하기 위하여 필요한 군사작전과 합동훈련에 관한 모든 사항의 강제적 지시를 포함한다. ... 그것은 군수나 행정사항, 군기, 내부편성 및 단위부대 훈련은 포함하지 않는다."라고 정의함, US Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for the Armed Forces of the United State*, Joint Publication 1(2007), p. GL-9.

65) 위의 책, p. 337.

하게 된다. 반면 의존상태가 낮아지고 자주성이 강화되는 자주형 전쟁지도 체제일수록 작전권 이양의 수준은 좁고 낮아진다.



〈그림 4〉 전쟁지도체제와 작전권 관련개념의 위계관계

즉, 자국의 분쟁 해결을 위하여 나타나는 타국의 개입 유형으로 최소한의 군사행동을 원하는 것처럼⁶⁶⁾ 작전권의 이양은 피후견국가의 군사적 주권에 제한을 가져오므로 자기 영토에 대한 절대적인 통제 상태로 주권을 회복하려는 속성이 점차 이양된 작전권을 전환하게 한다. 한국의 경우도 마찬가지로 의존형, 연합형, 자주형 전쟁지도체제를 거치면서 점차 미국에 이양한 작전권을 전환하는 방향으로 조정하여 왔다.

(2) 군사원조

작전권이 내부적 현상이라면, 군사원조는 의존과 자주성을 기준으로 한 전쟁지도체제의 외부적 현상으로 하나의 지표가 된다. 비대칭동맹관계를 형성한 피후견국가의 경우도 전쟁지도체제의 속성상 전쟁자원을 확보하며, 국

66) Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts*, pp. 133~138 참조.

내자원이 제한될 경우 후견국가에 지원을 요구하거나 기대하게 된다. 그리고 의존상태가 심할수록 더 많은 지원을 후견국가에 요구하게 되는 반면 의존상태가 낮아지고 자주성이 강화되는 자주형 전쟁지도체제일수록 그 요구는 줄어든다.

냉전시기에 미소 양진영의 약소국들은 종주국인 미국과 소련의 직·간접적인 지원을 받았다. 당연히 동맹국에 대한 미국의 안보지원은 소련을 봉쇄하기위한 일환으로 시작되었다. 그리고 대외원조법과 무기수출통제법 및 기타 법규에 의해 무상군사원조, 대외군사판매(FMS: Foreign Military Sales)차관, 상업적 군사판매(무기이전), 군사기술 및 방위산업지원 그리고 대외방위물자비축 등의 방식으로 우방국을 지원하였다.⁶⁷⁾ 그중에서 차관이나 군사판매보다 무상군사원조가 의존형 전쟁지도체제의 외부적 현상의 지표로 나타난다. 왜냐하면 무상군사원조는 피지원국의 재원이 투입되지 않는 순수한 원조(grant aid)이기 때문이다. 단 FMS차관 중에서 원리금 상환이 면제된 지원액은 무상원조와 동일한 성격으로 분류된다.

한편 피후견국가의 의존상태가 낮아지고 자주성이 강화되면서 군사원조의 양상은 역전현상으로 나타나기도 한다. 예를 들어 피후견국가가 후견국가 군대의 주둔비용 즉, 방위비 분담을 지원하거나⁶⁸⁾ 후견국가가 주도하는 다국적 전쟁에 피후견국가가 지원하는 것이다. 이는 비대칭 군사동맹관계에서 나타나는 후견국가의 피후견국 전쟁에 대한 연루의 우려가 역전되는 현상으로 볼 수 있다. 즉, 피후견국가가 후견국가의 전쟁에 연루되기 때문이다.

67) 미국의 주요 안보지원 사업으로는 FMS자금지원사업(FMFP: Foreign Military Financing Program), 대외군사판매 및 건설판매사업(FMS: Foreign Military Sales, FMCS: Foreign Military Construction Sales), 상업판매(CS: Commercial Sales Licensed under the AECA), 군사지원사업(MAP: Military Assistance Program), 국제군사교육훈련(IMET: International Military Education and Training), 경제지원기금(ESF: Economic Support Fund), 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operation) 등이 있음, 황동준·한남성·이상욱, 『미국의 대한안보지원 평가와 한미방위협력 전망』(서울: 민영사, 1990), pp. 17~20.

68) 오관치·황동준·차영구 공저, 『한·미 군사협력관계의 발전과 전망』(서울: 세경사, 1990), pp. 89~98.

〈표 2〉 국방예산 및 주한미군 방위비 분담(1988~2008년)⁶⁹⁾

| 연도 | 국방예산 (억달러, *억원) | 방위비 분담 (억달러, *억원) | 국방예산대비 방위비분담 비율(%) |
|------|--------------------|----------------------|-----------------------|
| 1988 | 75.56 | - | - |
| 1989 | 89.60 | 0.45 | 0.5 |
| 1990 | 93.75 | 0.70 | 0.7 |
| 1991 | 101.59 | 1.50 | 1.5 |
| 1992 | 107.71 | 1.80 | 1.7 |
| 1993 | 114.80 | 2.20 | 1.9 |
| 1994 | 125.14 | 2.60 | 2.1 |
| 1995 | 143.63 | 3.00 | 2.1 |
| 1996 | *12조2,434 | 3.30(*2,640) | 2.2 |
| 1997 | *13조7,865 | 3.63(*2,904) | 2.1 |
| 1998 | *13조8,000 | 3.14(*3,591) | 2.6 |
| 1999 | *13조7,490 | 3.39(*4,004) | 2.9 |
| 2000 | *14조4,774 | 3.91(*4,244) | 2.9 |
| 2001 | *15조3,884 | 4.44(*4,934) | 3.2 |
| 2002 | *16조3,640 | 4.72(*5,689) | 3.5 |
| 2003 | *17조5,148 | 5.57(*6,559) | 3.7 |
| 2004 | *18조9,412 | 6.22(*6,983) | 3.7 |
| 2005 | *21조1,026 | 6.58(*6,804) | 3.0 |
| 2006 | *22조5,129 | *6,804 | 3.0 |
| 2007 | *24조4,972 | *7,225 | 3.0 |
| 2008 | *26조6,490 | *7,415 | 2.8 |

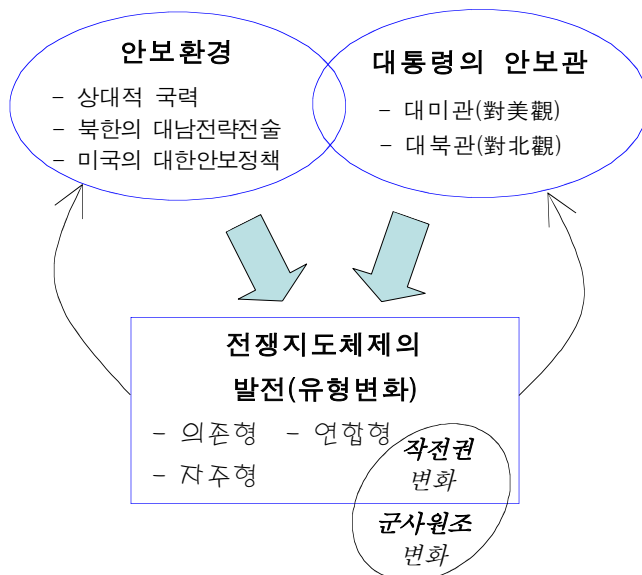
한국도 1960년까지 의존형 전쟁지도체제에서는 대략 60% 이상의 국방비를 미국의 대한군사원조에 의존했고, 이후 점차 감소하였지만 1970년까지 국방비에서 차지하는 미국의 대한군사원조의 비율은 지속적으로 50%를 전

69) 앞의 책: 지효근, “동맹안보문화와 동맹결속력 변화: 한미동맹 사례연구, 1968~2005”, pp. 163~166; 국방부, 『국방백서 2006』, p. 91; 『국방백서 2008』, p. 72, 293을 참조
재구성하였으며 1996년 이후 국방예산대비 방위비 분담비율은 원화에 의한 계산임.

후한 수치로 나타났다.⁷⁰⁾ 그리고 1983년이 되어서야 군사원조가 사라졌다. 즉, 연합형을 거치면서 그 비율이 점차 감소하였으며 자주형으로 전환되는 1989년부터는 <표 2>에서 보듯이 주한미군에 대한 공식적인 방위비 분담이 이뤄짐으로써 군사원조의 역전현상이 나타나게 되었다.

5. 맺 음 말

지금까지 ‘한국 전쟁지도체제의 발전은 안보환경과 대통령의 안보관이 결정적 요인으로 작용하며, 전쟁지도체제가 발전하면서 작전권과 군사원조의 양상도 변화한다’라는 추론구조를 가지고 발전요인과 파생현상을 분석하였다. 이 분석 결과를 간단히 도식화하면 <그림 5>와 같다.



<그림 5> 한국 전쟁지도체제의 발전구조

70) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, p. 206의 표 5.1 참조.

한국의 전쟁지도체제의 유형변화, 즉 발전을 가져오는 가장 큰 요인은 한국의 특수한 안보환경이었다. 그리고 개인적 특성과 상황의 상호영향에 의해 지도력이 발휘된다는 관점에서⁷¹⁾ 정책결정 권한이 집중된 한국에서 대통령의 안보관이 또한 전쟁지도체제의 유형변화를 가져오는 또 다른 결정요인으로 작용하였다. 한편 유형이 변화하여 전쟁지도체제가 발전하면 작전권과 군사원조도 이에 따라 변화하는 특징을 보였다. 따라서 유형변화를 통해서 나타나는 전쟁지도체제 발전이 종속변수라면 안보환경과 대통령의 안보관이 독립변수이며 작전권과 군사원조는 한국의 전쟁지도체제에 있어서 내외부적인 파생현상으로 나타났다.

추론구조에 의해 구체적으로 분석한 발전요인과 현상을 가지고 파악한 독립변수와 종속변수, 그리고 내외부적인 현상을 구분하여 1948~2008년까지 한국 전쟁지도체제의 발전을 구분하면 3단계의 유형변화로 볼 수 있다. 즉, 1단계는 1948~1960년간 한국전쟁을 전후한 시기로서 한국의 전쟁지도체제가 의존형으로 태동하였다. 북한에 비해 열세한 국력과 군사력 하에서 1949년 주한미군의 완전철수에 이은 1950년 북한의 전면남침에 따라 사회적 안보환경이 조성되었고 이러한 안보환경하에서 이승만 대통령은 북한과의 적대·경쟁중시 및 미국과의 동맹중시 안보관으로 의존형 전쟁지도체제를 태동시켰다. 의존형 전쟁지도체제는 작전권을 미국에 이양한 채 국방비의 절반이상을 미국의 대한군사원조에 의존하였다.⁷²⁾

2단계는 1961~1987년간으로 한국의 전쟁지도체제가 연합형으로 성장하였다. 5·16군사혁명이후 공업화 경제발전을 통하여 점차적으로 국력이 신장되었다. 전쟁지도보좌 조직이 창설 및 정비되는 가운데 김신조 일당의 1.21 청와대 습격기도 등 1968년에 조성된 북한의 도발과 1971년 미7사단의 철수에 따른 주한미군 감축은 '위기적 안보환경'을 조성하였다. 박정희 대통령은 자력을 중시하는 자주국방 안보관으로 1960년대에 중앙정보부⁷³⁾,

71) 김호진, 『한국정치체제론』(서울: 박영사, 1994), pp. 88~100 참조.

72) 한국의 총국방비에서 미군사원조가 차지하는 비율을 보면 1954년 83.4%, 1960년 59%로 이 기간 계속 50%를 상회하였음, 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, p. 206의 표 5.1 참조.

73) "국가정보원 발자취", 『국가정보원』, <http://www.nis.go.kr/docs/intro/greeting.html>.

합동참모본부⁷⁴⁾, 국가안전보장회의⁷⁵⁾ 및 예비군 창설⁷⁶⁾ 등을 추진하였고 전쟁지도체제를 총력전체제로 성장시켰다. 그리고 푸에블로호 사건의 처리 과정에서 동맹간 국가이익의 상충 가능성을 경험한⁷⁷⁾ 한국은 군에 대한 작전통제권을 1978년 한미연합군사령부를 창설시키면서 한미가 공동행사하는 것으로 조정하였고 군사원조에 대한 의존도를 감소시켰다. 제5공화국 기간에도 부분적 변화는 있었지만 연합형 전쟁지도체제는 계속 유지되었다.

3단계는 1988~2008년간으로 탈냉전 및 민주화시대에 한국은 신장된 국력과 정치적 고려에 의해 연합형 전쟁지도체제를 점차 자주형으로 전환하고자 하였다. 이 시기 1991년과 2003년 두 차례의 주한미군 감축이 있었지만 일부에 그침으로써⁷⁸⁾ '안정적 안보환경'이 유지되었다. 또한 집권한 대통령들의 정통성과 노태우, 김대중, 노무현 대통령의 민족·협력중시 대북관은 전쟁지도체제의 자주성을 강화시키는 요인이 되었다. 1994년 '평시 작전통제권'을 환수하였고 2007년에는 '전시 작전통제권'을 연합사령관에게서 한국 합참의장으로 2012년에 전환할 것을 합의하였다. 이 기간에는 미국의 대한군사원조는 사실상 소멸되었으며 오히려 주한미군에 대한 방위비 분담과 미군기지이전을 위한 막대한 예산의 지원⁷⁹⁾ 그리고 미국주도의 아프간,

-
- 74) 합동참모본부, 『합참 60년사: 역사는 말한다』 (서울: 합동참모본부, 2008), pp. 20~26.
 75) 박재하·정길호, "국가안전보장회의의 활성화 방안연구: 기능 및 기구정립을 중심으로", 『국방논집』, 제7호(1988년 12월), pp. 177~179.
 76) 1968년 3월 7일 향토예비군설치법 시행령이 제정, 공포되었고, 동년 3월 15일부터 전국 시, 군, 구에 현역대대장이 파견되어 향토예비군을 조직한 후 4월 1일 창설식을 가졌다. 국방부, 『국방사 3』, pp. 336~338.
 77) 양성철·문정인, "한·미 안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로", 김덕중·안병준·임희섭 공편, 『한·미관계의 재조명』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988).
 78) 주한미군 주둔규모는 1991년 4만 4,200명에서 1992년 3만 6,400명으로 2003년에는 3만 7,500명에서 2004년 3만 4,500명으로 감축됨, 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871~2002』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 677의 <표 5-45>; 국방부, 『국방백서 2004』, p. 60; 『국방백서 2006』, p. 88; 『국방백서 2008』, p. 65 참조.
 79) 양측은 용산기지를 2014년까지 평택으로 이전하기로 의견을 모으고 이전비용은 한국 측이 4조 2,000억원~4조 8,000억원(사업지원비 3조원 별도), 미국 측은 6조 8,000억원 가량을 부담하기로 한 것으로 알려짐, "주한 미군기지 이전 협상 제자리걸음" 『헤럴드 경제』, 2010년 3월 31일자.

이라크 전쟁에 한국이 파병으로 지원함으로써 역전현상이 발생하였다.

3단계의 전쟁지도체제 발전과정 동안 독립변수인 안보환경과 대통령의 안보관이 파생현상인 작전권과 군사원조에 미친 영향은 종속변수인 전쟁지도체제 유형변화와 궤적을 같이하였다. 즉, 의존형으로 태동한 후 연합형으로 성장하면서 작전권은 미국에 이양되었다가 한미 공동행사로 조정되었고 미국의 대한 군사원조는 대폭 감소하였다. 전쟁지도체제가 다시 자주형으로 전환이 추진되면서 작전권은 환수되고 있으며 군사원조는 역전현상이 나타났다.

의존형으로 태동 ⇒ 연합형으로 성장 ⇒ 자주형으로 전환추진이라는 변천과정 속에서 한국의 전쟁지도체제는 정권에 따라 곡절을 겪기도 했지만 그 정향은 스스로 전쟁과 평화를 도모하는 체제로 점차 진화되고 있다. 최근 천안함 피격이후 후속대책을 위한 조치로 국가안보총괄점검회의를 구성하고 위기관리센터를 부활시킨 것은⁸⁰⁾ 국가 전쟁지도체제의 작동 없이는 전승이 불가능하다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

따라서 2015년 전작권 전환이라는 과제를 추진하면서 이를 합동참모본부의 실무로만 보지 말고 국가적인 전쟁지도체제를 완비하는 계기로 삼아야 할 것이다. 위기상황시 국가이익에 부합한 신속 정확한 대처, 개전후 전시 국가체제의 정상적 작동 그리고 승전종결 시스템을 확립해야 한다. 지금까지 살펴본 한국 전쟁지도체제의 발전에 대한 분석을 기초로 세 가지 전략적인 정책 제안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대통령의 균형 있는 안보관과 안정적 안보환경 유지를 위한 전략적 노력과 조직의 보강이다. 대북관 및 대미관이라는 관점에서 대통령의 안보관은 균형을 갖추어야 한다. 어느 한쪽으로 치우친다면 전쟁을 지도하기 전에 평화전략의 실수를 가져올 수 있기 때문이다. 또한 아직까지 구조적인 문제로 남아있는 남북한의 분단 상태와 미국과의 동맹관계는 한국의 안보환경을 결정하는 주요 요인이므로 이 두 가지를 상호 연관성 있게 조

80) “이 대통령, 안보시스템 개편 진용 완비” 『연합뉴스』, 2010년 5월 9일자.

정하면서 안정적 안보환경을 유지해야 한다. 동맹 미국의 확고한 대한 안보정책을 유지시키면서 중국의 지역패권 확대 빌미를 제공하는 북한의 대남도발 유혹을 전략적으로 차단해야 한다.

둘째, 전쟁지도체제에 대한 심층 연구로 구성단위간의 유기체적 협력을 강화해야 된다. 전쟁지도는 위기관리나 안전보장 개념으로는 다루기 어려운 전쟁과 평화에 관한 본질적 접근이 가능하다. 한국의 전쟁지도체제 발전과정에서도 국방이나 군사는 물론 정치, 경제, 외교 및 사회적 요소와 국가의 총체적 역량이 집중되었다는 점에서 이론적, 정책적 심층 연구가 더욱 절실하게 요구된다. 또한 이를 바탕으로 전쟁역량 집중을 위해 구성단위들의 연계성이 강화되어야 한다. 첨단전력의 증강과 이를 위한 국방예산의 확보를 위해 정치, 경제, 외교적 문제를 함께 검토하고 협의해 나가야 한다.

셋째, 전작권 전환과 방위비 분담에 대한 국가적 차원의 치밀한 준비와 점검이다. 전작권 전환은 단순한 군사적 실무가 아닌 국가적 과제이다. 전승을 위한 전쟁지도체제의 내적 현상인 만큼 국가의 목표와 이익에 부합되도록 전략적으로 접근해야 하고 예산도 뒷받침되어야 한다. 정부, 국회 및 사법부에서도 요구되는 제반 역할을 다해야 하며 ‘지원받는(supported)’ 것이 아니라 ‘주도(leading)’할 수 있도록 평시 작전통제권 환수 당시의 권한위임조항(CODA: Combined Delegation Authority)⁸¹⁾과 같은 자충수를 두어서는 안 된다. 주한미군기지 이전지원을 포함한 방위비 분담의 문제도 상호이익을 찾아야 한다. 기지이전과 전작권 전환은 사실상 같은 길을 가고 있기 때문에 국가전략적 접근이 더욱 절실하다.

2010년, 한국전쟁 발발 60년이 되었다. 한국은 G-20으로 성장하였으며 국제사회에서 원조를 받는 국가에서 당당히 원조를 하는 국가로 탈바꿈했다. 전작권 전환추진을 계기로 스스로의 전쟁수행 역량을 완비하면서 남북

81) 정전협정 유지를 포함한 연합위기관리까지 연합권한위임사항(CODA)으로 반영되어 “정전협정 유지를 포함한 연합위기관리, 작전계획수립, 연합교리 발전, 연합연습 준비 및 시행, 연합정보관리, C4I 상호운용성”은 1994년 12월 1일 한국의 평시 작전통제권 전환 이후에도 계속 한미연합사령관이 그 권한을 유지함, 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871-2002』, pp. 637~639.

및 한미 관계를 안정적으로 관리해 나가야 한다. 한반도의 평화통일을 위해 동맹미국을 능동적으로 활용하는 주도적 태세로 나아갈 때가 되었으며 전략권 전환이 하나의 도전이면서 기회를 제공할 것이다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 역내 주변국의 어떠한 역동성 속에서도 상승한 국격(國格)에 걸맞게 스스로 전승(戰勝)을 위한 국가 전쟁지도체제를 완비하여 역설적이지만 평화와 통일이라는 국가목표를 달성해야 할 것이다.

(원고투고일 : 2010. 9. 15, 심사수정일 : 2010. 10. 15, 게재확정일 : 2010. 10. 29)

주제어 : 전쟁지도체제, 위협인식, 안보환경, 대통령의 안보관, 대북관, 대미관, 작전권, 군사원조, 발전요인, 파생현상

<ABSTRACT>

Development of the ROK *Conduct of War System*: Determinants and Features

Kim, Jeong-ki

Conduct of War System (COWS) is developed with the many types by variable determinants. And that make features. Then, the development of the Republic of Korea (ROK) COWS has been changed along with three types. As a result of this analyses, two main factors of the type's transformation are the security environment and the president's perception of national security in the ROK.

For the ROK, her unique security environment was created from the North Korea's threat and the dependence on the United States (US) security assistance. Likewise, the ROK presidents' perception of national security, which has been centered on North Korea and the United States, influenced the fomentation and development of the COWS.

From 1948 to 2008, in the ROK history, the type change of COWS has developed from *dependent* to *combined* to *self-reliant*. Therefore, in the features, operational authority was gradually from endorsed to combined to redeemed. And grant aids from the US gradually reduced and terminated.

Recently, the strategic thought and action based on those points is getting more important because of the sinking of the ROK Ship *Cheonan* on March 26, 2010 especially. And in order to deal with victory in war, peace and unification for the Korea Peninsula, these are urgently needed in the transfer process of war-time OPCON and grant aids.

Key Words : Conduct of War System(COWS), Understanding Threat, Security Environment, President's Perception of Security, Perception of North Korea, Perception of US, Operational Authority, Grant Aids, Determinant of Development, Features