

## 이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의 역할\*

이 양 구\*\*

1. 서 론
2. 이명박 정부의 국방개혁 배경
3. 국방개혁정책 구상과 이해집단의 반항
4. 국방개혁정책에 대한 논쟁과 지배적 권력중추의 역할
5. 결 론

### 1. 서 론

대한민국은 대내외 안보환경의 변화와 군사적 필요에 의해 정권이 바뀔 때마다 국방개혁을 추진해 왔다. 하지만 노태우 정부의 818계획과 노무현 정부의 국방개혁2020을 제외한 다른 정부의 국방개혁들은 정책결정을 하지 못한 채 모두 중단되었다. 이명박 정부의 국방개혁

\* 이 논문은 필자가 2013년 경남대학교 대학원에서 박사학위논문으로 제출한 내용 중 일부를 수정 보완한 것이다.

\*\* 경남대학교 정치외교학과 박사

'12~'30의 경우만 하더라도 천안함 피격사건과 연평도 포격도발사건 등으로 강한 군대를 열망하는 국민적 공감대가 최고조로 형성된 상태에서 추진되었음에도 불구하고 결실을 보지 못한 채 사장(死藏)되었다.

본 논문은 이러한 점에 주목하여 이명박 정부의 국방개혁 '12~'30 정책결정과정에서 영향력을 행사한 다양한 주요 행위자들의 실체는 무엇이며, 그들이 정책결정에 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 논의과정에서 정책연합과의 상호작용을 통해 정책결정에 결정적 영향을 미친 '지배적 권력중추'의 역할이 무엇이었는지를 살펴보고자 한다. 이는 향후 국방개혁을 정책화할 경우에 국방개혁정책의 방향을 예측하고 개혁정책을 추진함에 있어서 숙고해야 할 정책적 함의를 도출하는데 유용할 것으로 사료된다.

지금까지 국방개혁과 관련한 국내 논문들 중에서 가장 주목받는 내용은 '상부지휘구조 개편'에 관한 정책제안서 성격의 연구들이다.<sup>1)</sup> 이 연구들은 주로 군 지휘구조 발전추세를 도출하여 향후 우리나라 군 지휘구조의 바람직한 개편방향에 대한 논의를 중점적으로 다루고 있다.<sup>2)</sup> 이외에도 국방개혁관련 내용을 다룬 연구들이 있지만 그것들은 대부분 군구조 발전방향 수준의 정책적 제안을 제시하는 수준에 그치고 있다. 하지만 최근에는 국방개혁정책 결정과정을 중심으로 분석한 연구들이 활발해 지고 있다.<sup>3)</sup> 그런 의미에서 본 논문의 내용도 이러한 범주에

1) 노훈·조관호, 「군 상부구조 개편: 동기와 구현방향」, 『전략연구』 제18권 제1호, 한국전략문제연구소, 2011. 3; 이규열, 「한미동맹체제의 발전방향과 국방개혁의 추진」, 『국방정책연구』 제72호, 한국국방연구원, 2006년 여름.

2) 박휘락, 「국방개혁2020과 '미군변혁'(Transformation)의 비교와 교훈: 변화방식을 중심으로」, 『평화학연구』 제13권 제3호, 한국평화연구학회, 2012. 9.

3) 김동한, 「노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로」, 『군사논단』 통권 제53호, 한국군사학회, 2008년 봄; 이근욱, 「한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보」, 『新亞細亞』 제15권 제4호, 신아시아연구소, 2008년 겨울; 황병무, 「국방개혁과 안보외교: 포괄안보시대의 한국의 선택」, 오름, 2009; 박휘락, 「국방개혁 2020의 근본적 방향 전환: '구조중심'에서 '운영중심'으로」, 『전략연구』 제16권 제1호, 한국전략문제연구소, 2009년 3월; 이필중 외, 『한국국방개혁의 논의와 평가에 관한 연구』, 국방대학교 국가안

속한다고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 아직까지 이론적 논의가 거의 없었지만, 국방개혁 정책결정과정의 중요한 주제가 될 이명박 정부의 국방개혁 '12~'30의 정책결정과정을 보다 심도 있게 분석함으로써 향후 국방개혁을 추진함에 있어 양적·질적 수준을 높이고자 한다. 국방개혁정책의 결정과정을 구조화·체계화하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 전제하에서 분석할 필요가 있다. 아울러 그 과정에서 정책결정에 관여하는 다양한 행위자들의 영향을 분석하기 위해 힐즈먼(Roger Hilsman)의 정치과정 모델들을 적용하여 살펴보고자 한다.

첫째, 국방정책의 변동을 유발한 요인에는 어떠한 것들이 존재했었는지를 확인할 필요가 있다. 둘째, 국방개혁정책은 국방부에서의 정책수립 단계와 국회에서의 입법단계를 거쳐 최종적으로 결정된다. 국방개혁정책이 수립되는 국방부 차원에서는 대통령의 국방개혁에 대한 문제인식·이해, 이를 바탕으로 한 정책선호와 개혁의지가 국방부의 정책수립 과정에 어떻게 반영되었는지를 규명하여야 한다. 특히 육·해·공 3군의 개별적 조직의 성향이 무엇이었는지를 살펴보고, 그들의 성향이 정책으로 결정되기까지 어떠한 노력을 했으며, 국방부(안)에 어떻게 반영되었는지를 분석해야 한다.

셋째, 국방개혁정책과 관련된 비공식 부문의 다양한 행위자들과 이들의 영향력이 분석되어야 한다. 민주화가 정착된 시기에 수립된 국방개혁 2020, 국방개혁 '12~'30은 정도의 차이는 있을지라도 비공식부문의 다양한 행위자들이 본격적으로 개입했다고 할 수 있다.

〈그림 1〉의 분석틀은 정책결정과정을 설명하기 위해 힐즈먼의 정치과정

전보장문제연구소, 2009; 이필중, 「국방개혁2020과 국방재원 확충방안」, 『教授論叢』 제17권 제3호, 국방대학교, 2009년 8월; 김동한, 「군구조 개편정책의 결정 과정 및 요인 연구 818계획과 국방개혁2020을 중심으로」, 서울대대학원 박사학위논문, 2009; 홍성표, 「한국의 국방개혁 방향과 과제」, 『教授論叢』 제19권 제4호, 국방대학교, 2011년 12월.

모델을 주로 하고 앨리슨(Graham T Allison)의 합리적행위자 모델과 조직행태 모델을 부분적으로 적용시킨 것이다.<sup>4)</sup>

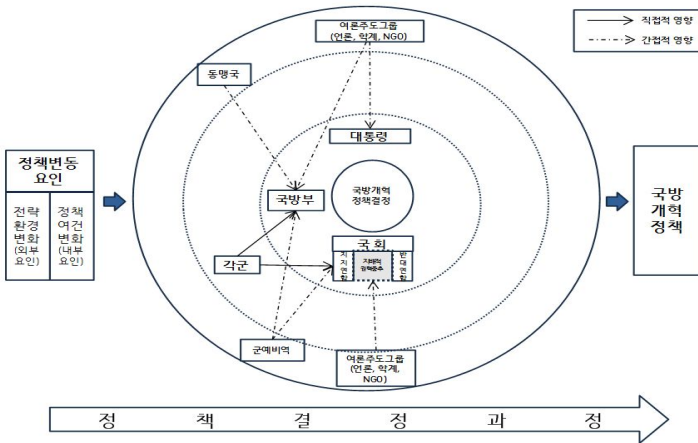
먼저 외부 전략 환경의 변화와 내부 정책여건 상에 변화가 발생하면 이들은 정책변동요인으로 작용하게 된다. 정책변동요인에 의해서 대통령을 비롯한 국방부는 국방개혁정책을 수립하게 되는데, 이에 대처하기 위해 단일한 행위자로서 정부는 어떠한 목표를 설정하고 대안을 선택했는지를 분석한다. 정책수립과정에는 대통령과 국방부가 직접적으로 관여하게 되지만 정책을 최종적으로 결정하는데 있어서는 국회의 입법 과정이 있어야 한다. 따라서 대통령과 국방부, 국회가 정책결정에 상대적으로 가장 많은 영향을 미치기 때문에 이들이 분석틀의 중심환에 위치하게 된다. 국회에서 논의하는 과정에서는 정책을 지지하는 연합과 반대하는 연합으로 구분되어 이들의 논쟁 결과가 정책결정에 큰 영향을 미친다. 특히 여타의 전문성을 능가하는 독점적 전문성을 확보하고 있는 “지배적 권력중추”는 개별 권력중추들과는 비교할 수 없을 정도의 상대적 권력의 차이로 말미암아 정책지지연합과 정책반대연합의 논쟁을 절충하여 합의에 이르게 하거나 어느 한쪽의 주장이 정책에 반영되도록 하는데 결정적 영향을 미친다. 경계환에는 각 군이 위치하게 된다. 이들은 대통령과 국방부가 정책을 수립하는 과정에 실질적인 영향을 미치므로 이들의 역할에 대한 분석이 필요하다. 외부환에는 군 예비역과 여론주도그룹, 동맹국이 위치하여 정책결정에 영향을 준다.

정책수립과 정책심의과정에서 영향을 미치는 다양한 행위자들(국회의원, 국방부, 육·해·공군, 학계·언론·NGO 등 여론 주도그룹, 각 군 예비역, 동맹국) 간에 벌어진 논의과정에서 주요 행위자들의 의견이 정책수립에 반영되는 정도가 그들의 권력척차와 어떤 상관관계가

4) Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*(New Jersey: Prentice Hall, 1990); Graham T. Allison, and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(New Jersey: Pearson Education Inc., 1999).

있는지, 이들이 구성하는 정책연합의 상대적 권력의 격차가 정책심에 미친 영향력에 대해 설명을 가능하게 할 것이다.

〈그림 1〉 국방개혁정책 결정과정 분석틀



## 2. 이명박 정부의 국방개혁 배경

이명박 정부가 출범한 이후 한·미 동맹의 가장 큰 변화는 전시작전통제권 전환시기의 조정이었다. 전시작전통제권 전환 논의는 2005년 10월 21일 서울에서 개최된 제37차 한·미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 한·미 양국의 국방부 장관이 '지휘관계와 전시작전통제권에 관한 협의를 가속화'하는데 합의함으로써 본격화되었다.

2006년 9월 16일 워싱턴에서 개최된 한·미 정상회담에서는 양국 간 공식적으로 전시작전통제권을 전환한다는 기본 원칙에 합의하였다.

이에 따라 동년 10월 20일 워싱턴에서 개최된 제38차 한·미안보협의회의(SCM)에서 양국 국방부 장관은 ‘2009년 10월 15일 이후 그러나 2012년 3월 15일보다 늦지 않은 시기에 전시작전통제권을 한국군으로 전환하고, 한미연합군사령부를 해체’한다는 ‘새로운 동맹군사 구조 로드맵’에 합의하였다. 이후 2007년 2월 23일 미국 워싱턴에서 열린 한·미 국방장관회담에서 전시작전통제권 전환을 2012년 4월 17일에 이행하기로 합의하였다.

그러나 2010년 들어 북한군에 의한 천안함 피격 및 연평도 포격도발 등 북한의 위협 증대를 비롯한 국내외 전략상황 변화 등을 고려하여 국방부는 전시작전통제권 전환 시기 조정에 대한 협의를 본격적으로 시작하게 되었으며, 2012년 4월 17일을 목표로 추진하여 오던 전시작전통제권 전환 시기를 2010년 6월 26일 한·미 정상회담에서 2015년 12월 1일로 조정하였다.

전시작전통제권 전환 시기 조정에 따라 2010년 7월 21일 한·미 양국은 외교·국방부 장관 회담을 개최하여 새로운 ‘전략동맹 2015’ 기본문(초안)에 합의하고 이를 공식적으로 발표하였으며, 2010년 10월 제42차 한·미 안보협의회의(SCM)에서 한·미 국방장관은 ‘2015년 새로운 한·미동맹의 모습을 공동 전략비전으로 제시’하기 위한 포괄적 지침을 제공하는 ‘전략동맹 2015’에 서명하였다. 2015년 12월 1일 전시작전통제권 전환을 위하여 2012년에는 전시 작전통제권 전환 기반을 구축하고, 2013년부터 2015년까지는 전구(戰區)작전 수행을 위한 한국 합참(주도)과 주한 미군사령부(지원)의 운용능력을 검증하도록 하였다.<sup>5)</sup>

전시작전통제권이 전환되면 현재 한·미 연합사 중심의 단일지휘체제는 해체되고, 전구작전수행기능을 갖춘 한·미 양국의 독자적인 전구사령부가 구성되게 된다. 2개의 전구사령부 간에는 ‘한국 합참

5) 대한민국정부, 『이명박정부 국정백서』 5-통일·안보: 원칙있는 대북·통일정책과 선진안보, 문화체육관광부, 2013, 259~260쪽.

주도-주한 미군사령부 지원'의 지휘관계를 유지하고, 세대별 기능별 군사 협조기구를 설치하여 전구작전수행이 원활하게 보장되도록 함으로써 독자성과 상호운용성이 동시에 확보된 신연합방위체제를 구축하게 된다.

이러한 전시작전통제권 전환 시기 조정은 노무현 정부에서 전시작전 통제권 전환에 대비하여 독자적 전쟁수행능력 향상을 위한 전력증강 등 군 구조를 개혁하려던 것과 같이 이명박 정부에서도 전환시기가 조정됨에 따라 갖게 되는 시간적 여유를 활용하여, 한국군 주도하 한반도 전구작전지휘의 효율성을 극대화시키기 위한 상부지휘구조 개편에 국방개혁의 초점을 맞추기 시작하는 계기가 되었다.

국방개혁의 배경 가운데 또 하나는 북한의 위협에 대한 인식 변화였다. 2005년 국방개혁기본계획 수립 시에는 남북 간의 군사관계를 비교적 낙관적으로 전망하였다. 즉, 북한의 군사위협은 점진적으로 감소되고 남북 간 군사신뢰 구축 및 관계 개선이 진전되어 군사적 안정성이 확보될 것으로 기대한 것이다. 하지만 이명박 정부 들어서 북한위협에 대한 평가는 크게 달라졌다. 북한은 열악한 경제상황 속에서도 재래식 전력의 수준을 유지하면서 미사일·사이버전·비정규전 능력 등 비대칭 전력 증강을 지속 추진할 것이며, 북한의 핵 문제는 해결될 가능성이 높으나 소수의 핵무기 제조능력을 보유한 것으로 추정하였고, 후계체제 구축과 관련한 갈등과 경제난 등에 의한 불안정성 증대로 급변사태 발생 가능성이 내재된 것 등으로 판단하였다.

2010년에 발생한 천안함 피격사건과 연평도 포격도발은 전 국민에게 충격과 함께 그동안 낙관적으로만 생각했던 북한 위협에 대한 인식을 명백하게 부정적으로 뒤바꿔 놓게 되었다. 북한에 의한 천안함 피격은 대한민국의 전 국민은 물론 세계인들에게도 큰 충격을 안겨주었으며, 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 군의 기강을 재확립하고, 군 개혁에 속도를 내겠다고 발표하였다.<sup>6)</sup>

6) 대한민국정부, 『천안함 피격사건 백서』, 대한민국정부, 2011, 156~156쪽.

특히 사건 발생 초기 합참에 근무하는 해군 상황장교가 정식 보고 체계에 따라 상황보고를 하지 않고 군정분야를 관장하는 해군에 먼저 보고함으로써 초기 상황조치를 혼란하게 만들어 많은 국민들에게 군에 대한 불신을 초래하였다. 이 사건을 계기로 군정·군령의 이원화에 따른 문제점과 합동성 문제가 노출되었으며, 국방개혁을 추진함에 있어 매우 중요한 과제로 인식되기 시작하였다.

천안함 피격 사건 이후 8개월 만에 또다시 감행된 북한의 연평도 포격 도발은 1953년 정전협정 체결 이후 처음으로 대한민국 영토에 직접 포격을 가한 무력도발로서 무방비 상태인 민간인 거주 지역까지 무차별적으로 포격을 가한 비인도적 만행이었다. 이러한 연평도 포격도발은 우리 군의 초기대응에 대한 문제점, 교전규칙, 서북도서의 전력 및 국지도발 대응역량 등에 대한 반성과 고민을 촉발함으로써 국방개혁에 대한 강도 높은 추진을 재차 요구하는 계기로 작용하였다.

### 3. 국방개혁정책 구상과 이해집단의 반향

#### 가. 이명박 대통령의 국방개혁 구상과 국방부의 초기 계획

이명박 대통령의 국방개혁에 관한 최초 의도는 국방예산의 절감에 있었다. 국방개혁기본계획과 관련한 이명박 대통령의 최초 지침은 2008년 3월 13일 국방부 업무보고 시 나타났다. 이명박 대통령은 “CEO 마인드로 군의 변화를 추구하는 군 개혁방안을 마련하라.”면서 “국방 분야에서도 국가 경제발전에 도움이 되는 쪽으로 사고하는 것이 의미 있다.”고 강조하였다. 또한 “국가 경제발전 전망과 연계하여 국방 개혁기본계획을 보완하여 개혁 추진의 현실성을 제고하고, 우리의 능력으로 확보가 제한되는 첨단무기는 한·미 연합전력을 효율적으로 활용

하여 실용적으로 전력증강을 추진하라”는 것이었다.<sup>7)</sup>

이러한 이명박 대통령의 생각은 여러 가지 사례에서도 반복적으로 나타났다. 특히 2009년 8월에 일어난 당시 이○회<sup>8)</sup> 국방장관과 이 대통령의 측근으로 알려진 장○만 국방차관과의 갈등에서 명백히 나타났다. 국방개혁을 위해 소요되는 예산을 건의하여 대통령의 재가를 받아낸 국방장관과 장관 보고를 묵살하고 삭감안을 만들어 비선계통으로 청와대에 보고한 국방차관과의 갈등에서 비정상적인 행위를 한 차관의 손을 들어 준 것은, 이명박 대통령이 군 예산 절감에 얼마나 많은 집착을 갖고 있었는지를 알 수 있는 좋은 예이다. 이명박 대통령의 국방예산 감축에 대한 기본적인 생각을 알 수 있는 대목은 “무기도입에 커미션이 많은데 이걸 줄이면 예산 20%는 줄지 않겠느냐.”<sup>9)</sup>라고 한 것이나, 천안함 사건 이후인 2010년 7월에 실시된 국방선진화위원회 집중토의과정에서 “대통령의 의도는 예산은 줄이되 더 강한 방어력을 가지라는 것이다.”라고 언급된 내용으로도 충분히 유추해 볼 수 있다. 하지만 국방선진화위원회에서는 대통령이 생각하고 있는 방안으로는 절감이 불가하다고 평가하였다.<sup>10)</sup>

한편, 국방부는 「국방개혁에 관한 법률」 제5조에서 규정한 법적 절차에 따라 기본계획을 보완하여 대통령 서명을 받은 후, 2009년 6월 「국방개혁기본계획 '09~'20」을 국회에 제출하였다. 2009년 10월 1일 국군의 날 기념사를 통해 이명박 대통령은 “비효율과 낭비, 무사안일과 같은 낡은 관행을 척결하고 국방운영의 생산성과 효율성을 제고하여 선진화된 정예 강군 육성을 위한 국방개혁을 완수할 것”을

7) “이 대통령 ‘CEO 마인드로 군 체질 개선’”, 《조선일보》, 2008년 3월 13일.

8) 본 논문은 학술적 차원의 연구로서 과거의 국방개혁을 평가하려는 의도에서 작성되었다. 따라서 현재 추진되고 있는 국방개혁에 대한 논란을 제공하려는 의도는 가지고 있지 않다. 그러므로 현재 국방개혁에 직간접적으로 영향을 끼치는 행위자들은 익명으로 처리하였다.

9) “MB ‘국방예산 개선안 마련하라’”, 《중앙일보》, 2009년 11월 10일.

10) 「국방선진화추진위원회 1차 집중토의록」, 2010년 7월 16~18일.

주문한테 이어,<sup>11)</sup> 2010년 5월 9일 국무위원 재정전략 회의 시 “국방개혁기본계획 보완 시 무리한 계획보다 실현 가능한 계획이 될 수 있도록 수정이 필요하다”며 재차 지시하였다.

대통령 본인이 직접 서명하여 이미 국회에 제출한 「국방개혁기본계획 '09~'20」을 재검토 지시한 것은 새로운 개혁계획을 수립하여 추진할 의도가 있었던 것으로 보인다. 다시 말하면, 개혁의 포커스가 국군의 전력을 최대한 빠른 시간 내에 독자적 작전능력을 갖추는데 있는 것이 아니라 국방예산을 최대한 절약하는데 있다고 볼 수 있는 대목이었다.

이명박 대통령은 부임 초기에는 국방운영의 개혁을 통한 예산 절감이 주요 관심사항이었으나, 천안함, 연평도 사건 이후에 부임 후 3년이 지나고 나서부터 합동성에 기초한 상부지휘구조 개편을 핵심으로 하는 지침적 성격의 ‘국방개혁 307계획’을 내놓게 되었다.

이명박 정부는 국방개혁기본계획을 보완함에 있어 평가한 전제대로 전시작전통제권 전환시기의 임박과 북한위협에 대한 인식의 변화 등을 고려한다면 전력 증강 면에서는 오히려 국방개혁 추진일정을 앞당겨 시행해야 했다. 그럼에도 불구하고, 소요 예산에 대비 예산 부족으로 전력증강계획을 축소 내지 일정을 연장하는 쪽으로 대폭 수정하는 등 개혁의 핵심을 전력증강을 통한 정예 강군에서 예산의 압박을 적게 받는 상부지휘구조를 개편하는 쪽으로 방향을 전환한 것으로 판단된다. 이명박 대통령의 생각은 기본적으로 예산절감이 뒷받침되는 국방개혁을 원했던 것이다.<sup>12)</sup>

이명박 정부의 국방개혁은 최초 「국방개혁에 관한 법률」 제5조(국방개혁기본계획의 수립)에 의거하여, 이○희 국방장관 시절인 2009년에

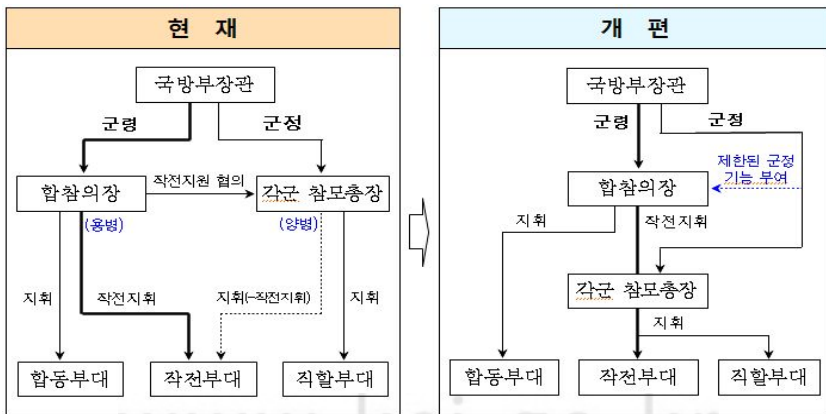
11) 2009년 국군의날 기념사.

12) (위원장) 대통령의 의도는 “예산은 줄이되 더 강한 전투력을 가져”라는 것임. …… 결국 대통령이 생각하고 있는 방안으로는 절감이 불가함. 오히려 안심하려면 돈이 더 들어가야겠다는 것이 우리의 의견임. 「국방선진화추진위원회 1차 집중토의록, 2010년 7월 16~18일.

「국방개혁기본계획 '09~'20」을 발간한 것으로부터 시작되었다. 그러나 이명박 대통령은 「국방개혁기본계획 '09~'20」을 국회에 제출하고 나서 그 계획은 대통령이 서명을 한 것은 사실이나 승인한 계획은 아니라고 하면서 재검토를 지시하였다. 이후 천안함, 연평도 사태 등으로 전반적인 수정·보완의 필요성이 대두되던 차에 새로 부임한 김○진 국방장관은 2011년 3월 7일 일명 「국방개혁307계획」을 대통령에게 보고 후 「국방개혁기본계획 '11~'30」을 작성하게 된다. 결국 이명박 정부에서 최종적으로 추진하려 했던 '상부지휘구조 개편'에 중점을 둔 국방개혁은 김○진 국방장관이 부임한 이후부터 시작되었다고 볼 수 있다.

「국방개혁기본계획 '11~'30」은 상부지휘구조 개편과제를 위시하여 부대구조개편 등 군구조 분야와 병영문화, 경영효율화, 방산 수출 활성화 과제 등 군의 효율성을 확대하기 위한 운영분야 개혁과제들이 포함되어 있다. 상부지휘구조 개편과 관련해서는 군정·군령 기능의 획일적 구분에 따른 부작용 보완 및 중첩성 해소, 전시작전통제권 전환 대비 효율적인 한반도 전구작전 수행체제 구축, 합동성 강화 및 3군 균형발전을 위한 의사결정체제 보장을 개편방향으로 보고하였으며, 개편(안)은 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 상부지휘구조 개편(안)



국방부·합참 개편(안)은 합참의장에게 작전지휘에 직접적으로 관련된 인사·군수·교육 등의 분야에 제한된 군정기능을 부여하였다. 또한 각 군 참모총장을 작전지휘 계선에 포함하여 합참의 권한을 강화하고, 각 군의 군수 및 교육 일부기능을 국방부·합참으로 이관하여 각 군 본부의 작전지휘 여건을 마련하고자 하였다. 각 군 본부 편성(안)은 지상·해상·공중 작전본부장과 작전지원본부장 체제이며 지휘시설은 현 계룡대와 기존 각 군 작전사령부를 활용하도록 하였다. 군 의사결정구조 개선은 참모총장의 지휘관계 변경(군정→군정+군령)에 따른 권한을 규정하고, 합동성 강화 및 3군 균형발전을 위한 의사결정 체계를 지속적으로 보장하며, 합동참모회의·군무회의·전력소요검증위원회·방위산업추진위원회 등 주요 의사결정회의 시 각 군의 균등한 참여를 보장하고, 해병대 권한을 강화하는 것이었다.

2011년 3월 7일 보고 이후 국방부는 2011년 5월 4일 대통령에게 307계획(변경지침)에 따른 기본계획 변경(안) 작성 추진경과와 주요 추진과제를 보고하였다.<sup>13)</sup> 이 때 국방부에서는 상부지휘구조 개편에 관련된 주요 쟁점에 대한 보고 내용은 아래와 같다. 첫째, ‘이번 상부 지휘구조 개편은 육군 중심의 개편이 아닌가?’에 대해서는 육·해·공군의 편성 비율을 현재와 같이 2:1:1의 비율을 유지하고, 3군 균형발전을 지속적으로 도모할 예정이라고 밝혔으며, 또한 남북 군사대치 상황 하 수도권 전방(전선~서울: 40km)에 지상군 전력의 중첩 배치는 불가피 하고, 현 한·미 연합방위체제하에서 미군은 해·공군 위주 증원, 지상군 전력은 주로 한국군이 담당하고 있으며, 이번 개혁에서 육군은 장성 수 등 많은 감축이 예상된다고 보고하였다.

둘째, ‘합참의장-대장급 1차장-각 군 총장-작전지휘본부장 등 오히려 지휘관계가 늘어나는 것이 아닌가?’에 대해서는 개편(안)의 작전지휘 계선은 합참의장-각 군 참모총장으로 기존 단계와 동일하고, 합참·

13) 「국방개혁실 자료」, 2011년 4월 5일.

각 군 본부 차장은 참모이며, 각 군 본부와 작전사 역시 하나로 통합되므로 지휘계선의 증가는 아니라고 하면서 다만 각 군 본부와 작전사는 통합이 완료될 때까지('12. 11. 1~'14. 12. 1) 병존이 불가피하다고 하였다.

셋째, '합참의장에게 과도한 권한이 집중되는 것이 아닌가?'에 대해서는 합참의장의 작전지휘와 직접 관련된 인사·군수·교육 등 제한된 군정 기능만 부여하는 것이며, 영국 등 서구 민주주의 국가에서도 합참의장이 군정·군령 기능을 통합하여 행사할 수 있는 권한을 부여하고 있다고 하였다. 또한 4성 장군인 각 군 참모총장이 해당 군을 작전지휘함으로써 합참의장은 각 군 작전에 대해 더 많은 기능을 위임하게 되고, 상황발생시 각 군 본부는 현장작전을 지휘하고 합참은 전구 차원에서 통합적인 조정·통제 등의 역할 분담이 가능하다고 보고하였다.

넷째, '각 군 참모총장이 합참의장 예하에 들어오면 올바른 의사결정을 저해하는 것이 아닌가?'라는 의문에 대해서는 작전지휘를 제외한 모든 의사결정은 합참의장과 각 군의 참모총장으로 구성된 합동참모회의에서 결정하며, 합동참모회의는 합참의장과 각 군 참모총장으로 구성되고, 의결은 전원일치제로 결정되는 의사결정기구이기 때문에 합참의장과 각 군 참모총장이 현재와 같은 법적 지위와 권한을 그대로 유지하여 의사결정을 하도록 하며, 3군 균형발전을 위하여 주요 의사결정회의시 각 군의 공정한 참여를 지속적으로 보장할 것이라고 하였다. 또한 합동참모회의는 수직적 관계에 의한 의사결정구조가 되지 않도록 성격과 운영방법을 보완 발전시킬 예정이라고 보고하였다.

〈표 1〉 법률 개정(안) 주요 내용<sup>14)</sup>

| 법률          | 주요 내용  |
|-------------|--|
| 국군조직법       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 합참 설치 목적에 각 군 본부를 포함한 모든 작전부대에 대한 작전지휘·감독 기능(임무) 추가(제2조 제2항)</li> <li>• 각 군 참모총장의 권한에 작전지휘·감독권 부여(제10조 제2항)</li> <li>• 각 군 본부에 복수의 참모차장 설치 근거 명시(제14조 제2항)</li> </ul> |
| 군인사법        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비역 장교 및 부사관의 현역 재복무제도 신설(제6/11/26조)</li> <li>• 작전부대에 대한 합참의장의 징계권 부여(제58조)</li> </ul>  |
| 국방개혁에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘합동성’ 용어 재정의(제2조 제6항)</li> <li>• 군구조 개선을 위한 합참의장의 임무 수정(제23조 제3항)</li> </ul>  |

완성된 국방부(안)는 정부법무공단에 검토를 의뢰하여 자문을 구한 후, 국방개혁과 관련된 5개 법률의 국방부 개정(안)을 확정하고 정책화 과정에 들어갔다.

국방부는 초안이 마련됨에 따라 고위정책 간담회, 정책회의, 군무회의 등 국방부 내 정책화를 위한 활동을 시작하였다. 고위정책간담회, 정책회의, 각 군 참모총장 의견 수렴 등의 과정을 거쳐 보완된 국방개혁 관련 법률은 2011년 4월 25일 장관이 주재하고 합참의장, 각 군 참모총장, 연합사부사령관, 국방부 각 실장 등이 참석하는 군무회의에 상정되었다. 의결 과정에서 대부분의 참석자는 심의 안건의 원안 통과에 대해 동의하였으나 해·공군 참모총장은 일부 조문에 대한 의견을 제시하는 조건부 동의를 하였다. 이에 따라 일부 이견이 있었던 「국방개혁에 관한 법률」의 제29조는 개정 전 현행 조문으로 유지하고 제29조 제2항은 「합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직한다.」로 수정하였다.<sup>15)</sup>

14) “법률 개정(안) 세부내용”, 「국방개혁실 자료」, 48쪽.

15) “군무회의 회의록 및 주요 토의 내용”, 「국방개혁실 자료」, 51쪽.

〈표 2〉 군무회의의 의결 시 해·공군 참모총장 동의 조건

| 구 분        | 개 진 내 용  |
|------------|--|
| 해군<br>참모총장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방개혁법 제29조 제2항 유지 필요</li> <li>“합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리 보직한다”</li> <li>• 합동참모본부는“공통직위”에서 “계급별”로 비율을 정해야 함.</li> <li>• 국직부대 중 합동성 필요 부대에 대하여 균형편성 보장 필요</li> </ul>   |
| 공군<br>참모총장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방개혁에 관한 법률 제29조 제2항 현행 유지(합동성 강화 차원)</li> <li>• 법 시행시기                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 작전지휘 여건(미군과의 협조) 확보 후 시행</li> <li>- 3군 동시 시행</li> <li>- UFG 등 검증 후 시행</li> </ul> </li> </ul> |

국방부는 군무회의 후 확정된 법률 개정(안)을 2011년 4월 26일 법제처에 제출하였다. 법제처에 제출된 법률 개정(안)에 대해 법제처는 2011년 4월 29일부터 5월 9일까지 입법 예고를 하였고, 입법예고 기간 중 타 부처에서 법률 개정(안)심의 결과 특이사항은 없었으며, 법제처 심사에서 일부 조문의 표현에 대해 수정할 것을 요구하여, 국방부에서는 자체 검토 후 일부 의견을 수용하여 반영하였다. 이후 5월 24일 국무회의 심의<sup>16)</sup>와 대통령 재가를 거쳐 5월 25일 정부(안)을 국회에 제출하였다.

#### 나. 육군·해군·공군의 반향

국방개혁 '12~'30(안)에 대한 3군의 입장은 개혁안의 시행이 각 군에 미칠 영향에 따라 현격한 차이를 보였다. 개혁안에 대한 각 군의 입장은 통상 군 조직의 특성상 표면적으로는 드러나지 않았으나, 이미 합참에서 합동성에 관한 토의를 하고자 했을 때부터 해·공군의 반대 성향은 표면화되기 시작하였다.

2010년 3월 26일 합참의장 주관 하에 육군 교육사령부에서 각 군

16) “차관회의/국무회의 안건”, 「국방개혁실 자료」, 51쪽.

수뇌부와 군사 전문가들이 참석한 가운데 「군 합동성 강화 대 토론회」가 개최되었다. 각 군 전력을 어떻게 통합·운용할 것인가를 토의하려는 자리였다. 토의가 시작되자마자 당시 해군참모총장은 당일 합동성 강화를 위한 토의가 각 군의 전문성을 훼손하는 것이 아니냐는 주장을 하였다.

“합동성 강화의 대의에는 찬성하지만 한국군이 자칫 ‘물오리’가 되자는 얘기처럼 들린다. ‘물오리’는 물에서 헤엄도 치고, 땅위에서 걸으며, 공중으로 날기도 한다. 얼핏 보면 이런 군이 바람직하다는 논리로 합동성이 얘기돼서는 곤란하다. …… 각 군이 전문성이 보장되어야 하는데, 합동성이라는 명분으로 다 섞어놔서 결국 ‘물오리’가 되자는 얘기는 아닌지 다시 점검해야 한다.”

합동성을 강화하기 위해 토의하자고 하는 자리에서 토의자체를 부정하는 이 발언은 합동성에 대한 해군의 인식을 잘 알 수 있는 사례였다.

합동성에 대한 해·공군의 인식은 국방장관이 2011년 5월 4일 대통령에게 중간보고를 하는 자리에서도 조심스럽게 비치기 시작하였다. 이 자리에서 해군총장은 3군 균형편성은 지금 적용하고 있는 단순히 2:1:1의 개념이 아니라 직위나 계급 상에서도 되어야 하며, 합동성을 확보한다는 차원에서 주요 직위자를 순환 보직하는 노력이 필요하다고 건의하였다. 공군총장 역시 해·공군이 더 클 수 있도록 여건보장 차원에서 합참에 주요 보직을 고려해 달라는 취지의 건의를 하였다. 이에 대해 대통령은 장관이 검토해 보도록 하고, 장관 중심으로 국방개혁을 적극적으로 추진할 것을 주문하였다.<sup>17)</sup>

이러한 해·공군의 성향은 상부지휘구조 개편과 국방개혁관련 법률 제·개정 추진관련 장관 주관 고위정책간담회 토의 시에도 나타났다. 2011년 4월 20일 국방장관 주관으로 합참의장, 각 군 총장, 연합사 부사령관, 국방부 실장 등이 참석하여 고위정책간담회가 개최되었다.

17) “대통령 보고 내용 요약”, 「국방개혁실 자료」 2011년 5월 4일.

이 자리에서 육군 총장은 쟁점에 대해서는 이견이 없었으나, 해·공군 총장은 검증시기를 개편 후에 검증하기 보다는 개편 전에 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다. 대통령과 장관이 국방개혁을 시급히 추진하려는 의도와는 다르게 시간을 끌어보자는 의도였다. 또한 해군 총장은 전투지휘본부와 지원본부 운용과 관련하여 반대 의견을 제시하였으며, 합참의 징계권을 ‘징계 지시권’으로 변경이 필요하다는 의견을 제시하였다. 아울러 국방개혁에 관한 법률 중 제30조 1항 “장관급 장교가 지휘하는 국방부 및 직할부대 및 기관, 합동부대 지휘관은 해군 및 공군은 같은 수로, 육군은 해군 또는 공군의 3배수의 비율로 하여 순환보직을 원칙으로 한다. 다만 인력 운영상 특별한 사정이 있는 경우에는 예외로 한다.”의 단서조항인 “다만 …… 한다”는 마치 하지 않겠다는 의지를 표현하는 것으로 보이니 삭제하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하여 이에 예외규정을 원천봉쇄하려 하였다. 이 건의는 받아들여져 다음날 실시된 정책회의에서는 삭제된 상태에서 회의가 진행되었다.

공군총장은 합참의장을 각 군이 차례로 하는 방안과 합참차장 중 1명은 육군으로 보직하는 것에 대한 검토가 필요하다고 제안하였으며, 각 군 총장이 작전지휘계선에 포함되어야 하는 안에 대해서도 오히려 평시에 비효율적이고 혼란을 초래할 것이라며 반대하였다. 그러면서 국방부와 합참 편성 시 소장·중장 급이 국방부와 합참에 근무할 수 있도록 여건을 만들어 달라고 요구하였다. 고위정책간담회에서는 각 군 총장이 기본적으로 개혁 법안에 대해 찬성하는 듯 보이지만 각론으로 들어가면 반대를 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 건의사항들은 향후 정책회의, 군무회의나 국회에서 치열한 논쟁으로 이어지게 된다.

2011년 4월 21일 국방차관 주관 하에 실시된 정책회의에서도 고위정책간담회 시 제시된 의견들이 주로 논의되었다. 해군 참모차장은 합참의장의 ‘징계권’을 ‘징계지시권’으로 바꾸어야 한다고 주장했으며, 공군 참모차장은 “합참의장과 차장은 군을 달리 보직한다.”라는 조항을 살리고,

공군의 경우에는 전·평시 지휘권을 구분해야 한다는 의견을 제시하였다. 정책회의에서도 해·공군은 심의안건에 반대의견을 제시하였다.<sup>18)</sup>

2011년 4월 25일 개최된 군무회의에서는 많은 토의가 이루어졌다. 논쟁의 핵심이 된 것은 여전히 합참의장에 ‘징계권’을 부여하는 문제와 합참의 균형 편성, 합참의장과 차장의 균형 보직 등이었다. 해군 총장은 합참의장에게 ‘징계권’을 부여하게 되면 각 군 총장과 일부 갈등 요소가 되므로 합참의장에게 ‘징계지시권’만 부여해도 괜찮지 않느냐는 것이고, 국방부에서는 2개 군에 관련된 징계 사유가 발생할 때는 합참의장에게 ‘징계권’이 있어야 하며, ‘징계지시권’이라는 것은 ‘징계권’에 다 포함되는 것이기 때문에 수정할 이유가 안 된다는 것이었다.

두 번째로 토의된 것은 ‘합참의 균형 편성’에 관한 내용이었다. 국방부에서는 합참 편성 시 공통직위에 한해서 2:1:1의 비율로 적용하여 편성하자는 것이고, 해군총장의 의견은 포괄적으로 계급별로 2:1:1 비율로 편성하자는 것이었다. 국방부에서는 전문직위의 경우에는 각 군의 전문성이 필요한 직위이기 때문에 별도로 편성하자는 것이며, 해군총장은 공통직위라는 것이 개인의 판단에 따라 달라질 수 있기 때문에 포괄적으로 하자는 것이었다. 결국은 해·공군이 차지할 수 있는 직위를 확대하겠다는 의미가 있었다고 볼 수 있었다.

세 번째로 합참의장과 차장의 보직을 둘러싸고 치열한 논쟁이 있었다. 이는 ‘국방개혁에관한법률’ 제29조(합동참모본부의 균형 편성 등) ②항에 대한 논쟁이다. 최초 국방부의 안은 “② 합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군 소속 군인으로 보한다.”라고 되어 있었다가 다시 “합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직한다.”로 변경하였으나 이는 「국군조직법」 제12조 1항 “합동참모본부에 합동참모의장 외에 소속 군이 다른 3명 이내의 합동참모차장과 필요한 참모 부서를 둔다.”라는 조항과 중복되므로, 이를 삭제하겠다는

18) “대통령 보고 내용 요약”, 「국방개혁실 자료」, 2011년 5월 4일.

것이 군무회의의 시 제시된 안이었다.

이에 해군총장은 “합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직한다.”고 규정할 것을 주장하였다. 그 이면에는 합참의장이 육군이 될 경우에는 합동참모차장에 육군을 보직할 수 없도록 만들기 위함이었다. 공군총장의 의견도 해군과 동일하였다. 이는 국방부에서 최초로 의도했던 합참차장 중 1명을 육군으로 보임하기 위한 것과 다른 의견인 것이었다.

국방부에서 차장 중 1명을 육군으로 보임하기 위한 배경에는 합참의장의 기능 중에서 합동군사령관의 역할을 수행할 합참차장이 필요한데, 한미연합군사령관으로 육군이 계속 보직되듯이 한반도 작전환경의 특성상 육군에서 보직되어야 한다는 가정 하에 시도했다가 무리가 있어서 이를 삭제하고 안을 만들었는데, 해·공군총장들은 여기에 더해서 합참의장과 차장도 각각 군을 달리 보직하도록 하는 의도가 깔려있다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

이와 같이 국방부의 정책수립과정에서 육군은 전반적으로 동의하는 입장이었으나 해·공군은 강력하게 반대하는 입장이었다. 토의결과 합참의 균형 편성은 군무회의를 다시 거치는 조건으로 원안을 통과시키게 되었다.

#### 4. 국방개혁정책에 대한 논쟁과 지배적 권력중추의 역할

##### 가. 정책지지연합과 정책반대연합의 논쟁

국방개혁관련 법률 개정(안)은 2011년 5월 25일 국방위에 제출되었으며, 국회에서는 6월 13일에 제301회 국회(임시회) 제1차 국방위

19) “2011년도 제1회 군무회의의 토의결과”, 「국방개혁실 자료」, 2011년 4월 25일.

전체회의를 개최하였다.

이날 국방위 출석위원은 총 16명이었으며, 이중 국방개혁에 관한 의견을 제시하지 않은 위원장과 한나라당의 한○호, 정○경 위원을 제외하고, 13명의 위원 중에서 개정(안)에 찬성한 위원은 한나라당의 정○화 위원과 김○이 위원이었으며, 나머지 11명의 위원이 조건부 동의 내지 반대 의견을 제기하였다. 대부분의 반대 의견은, 합참의장은 육군이 할 것인데, 각 군 참모총장을 합참의장의 작전지휘를 받게 하고, 합참의장의 권한을 강화시켜 주는 것은 해·공군이 육군에 귀속되므로 육군 중심의 개혁이 아닌가 하는 의혹을 제기하면서, 개정(안)에는 없는 사항이지만 합참에 3군 균형편성이 되어있지 않다는 문제점을 추가로 제기하였다. 또한 조건부 동의를 주장하는 위원들의 의견은 전시 지휘소 기능 발휘의 문제점 해결, 총장 임무수행의 철저한 검증 등이었다.

특이한 것은 군 출신 위원들조차 개혁법률안에 동의를 하지 않고 향후 UFG연습 등에서 상부지휘구조 개편(안)에 대한 철저한 검증을 요구한 것이었다. 이러한 현상은 힐즈먼의 정치과정 모델로 해석하자면, 권력의 증추가 되는 행위자들로 볼 수 있는 군 전문가들의 협조 없이는 합의에 이르지 못할 것임을 예고하는 것이었다.

2011년 6월 22일 국회 국방위 회의실에서는 국방위원장 주관으로 공청회를 개최하였으며, 합참차장 김○두 해군 중장 등 8명의 진술인이 국방개혁 개정(안)에 대한 찬·반 진술을 하였다.

전반적으로 공청회는 정책지자연합의 국방부 대표 대 정책반대연합의 국회 및 예비역의 논쟁으로 진행된 것처럼 보였다. 일부 육군 예비역과 해·공군 예비역이 반대연합을 형성했고, 국방부가 이에 대응하는 모습으로 진행되었으며, 공청회 간에 진행된 논의는 상호간 자신의 입장을 발표하는 수준에서 이루어졌다. 하지만 이번 공청회에서도 대부분의 국방위원들은 개정(안)의 문제점을 지적하거나, 확인하는 입장을 보임

으로써 정책반대연합의 논리가 주도하였다. 공청회 후에 국방위원장은 ‘국방개혁관련법률개정(안)’을 국방위 법안심사소위에 회부하였다.

UFG연습 후 8월 25일 법안심사소위가 개최되었는데, 정족수 미달로 속개되지 못했으며 국방위 법안심사소위에 상정조차 되지 못하였다. 2011년 8월 25일 법안심사소위를 열어 심의하려던 계획이 무산된 후, 제303회 국회 제1차 국방위가 9월 6일 국정감사 관련 안건들을 심사·의결하기 위해 개의되었고, 이 자리에서 국방부 소관 현안보고를 듣기로 하였다.<sup>20)</sup> 국방부에서는 UFG연습 시 상부지휘구조 개편안에 대한 검증결과 각 군 참모총장이 군정과 군령을 동시에 수행하는 것에 대해서 충분히 가능성을 확인하였다고 하였으며, 오히려 작전의 효율성과 통합성이 증진되어 시너지 효과가 나타났다고 말하였다. 다만 각 군 본부의 지휘소가 분리 운영되는 면에서는 현재의 C4I체계로도 큰 제한은 없으나 우발사태에 대한 대비를 위해 보완되어야 한다고 평가하였다. 하지만 제1차 국방위에서 거의 대부분의 위원들은 정책반대연합 입장에서 문제점을 제기하였다.

2011년 10월 7일에 계속된 국방부에 대한 종합국정감사에서도 국방개혁 개정안에 대한 논의가 계속되었으나,<sup>21)</sup> 이미 논쟁이 되었던 내용에 대하여 반복 질의하였을 뿐, 개혁 법안이 통과되어야 하는 방향으로의 진전된 논의는 이루어지지 않았다.

제1차 법률심사소위는 2011년 10월 31일 소위원장 주관 하에 한나라당 김○성, 김○○ 위원, 친박연대 송○선 위원, 민주통합당의 서○표, 신○용, 안○백 위원, 무소속의 정○경 위원 등 7명의 위원들이 참석한 가운데 개최되었다.<sup>22)</sup>

먼저 국방위 수석전문위원이 국군 조직법 일부 개정안에 대한 의견을

20) 국회국방위원회, 「제303회 국회 제1차 국방위원회 회의록」, 2011년 9월 6일.

21) 국회국방위원회, 「국방위원회 국정감사회의록」, 2011년 10월 7일.

22) 국회국방위원회 법안심사소위원회, 「제1차 법률안 심사소위원회회의록」, 2011년 10월 31일.

설명하였다. 첫 번째로 합참의장이 각 군 참모총장을 작전지휘·감독하도록 하는 9조 2항에 대한 문제점을 네 가지로 요약했는데, 첫째는 통합군제라는 이유로 문민통제의 원칙에 위배된다는 점과 이러한 경우 국무회의 심의는 위헌의 소지가 있다는 것이다. 그러나 찬성 쪽에서는 통합군제라 해서 반드시 문민통제가 훼손되는 것이 아니라는 주장을 했다고 설명했다.

둘째는, 상부구조 개편시기가 지금 적절하지 않다는 것이며, 셋째는 공감대 형성이 부족하지 않느냐 라는 점에서 반대의견이 제시되었다. 네 번째로, 지휘계선이 증가해서 지휘기능이 중복 또는 지휘 혼선을 야기한다는 주장 등이 9조 2항 개정안에 대한 쟁점이라고 밝혔다. 다음은 제9조 3항에 “합참의장은 국방부장관의 명을 받아 합동작전 수행을 위하여 필요한 작전지원 등 대통령령으로 정하는 권한을 행사한다.”라고 하여 합참의장에게 합동작전 수행에 필요한 범위 안에서 대통령령으로 정하는 작전지원 권한을 부여하도록 하였는데, 이에 대한 전문위원의 의견은 매우 포괄적인 성격이 강한 문안으로 되어 있어서 그 위임의 한계가 불명확하고, 법률로 정해진 참모총장의 다른 범위에서 정하고 있는 권한까지 대통령령으로 범위를 정하거나 따로 제한할 수 있도록 하는 것은 법체계상 적절치 않은 면이 있다고 해서 제9조 3항은 삭제하는 것이 옳지 않겠느냐 하는 의견을 제시했다.

세 번째로, 각 군 참모총장은 합참의장의 명을 받아서 해당 군을 작전지휘·감독하도록 하는 제10조 2항에 대한 검토결과는 각 군의 전투력 발전에 긍정적일 것이라는 평가가 많은 반면에 여러 가지 문제도 제기되었다고 평가했다. 이외에도 각 군 참모차장을 2명으로 하는 사항과 합동참모차장의 직무대행 순서를 변경한 것, 육군 대장을 합참차장으로 두는 문제에 대해서도 의문을 제기하였다.

소위원장은 이러한 수석전문위원의 설명과 소위에서 제시된 의견을 참고하여, 국방부에 보고 이후 어느 정도 수정된 안을 갖고 나오도록

요구했다. 소위에서 주로 토의된 내용은 다음과 같다. 김○○ 위원은 전시작전통제권 전환 이전에 연합사령관에게 현 체제의 변화를 최소화 시켜주는 차원에서 “1·3군사령부 해체는 전시작전통제권 전환 이후에 재검토한다.”라는 부대조건을 달 경우에 정부에서 받아들일 수 있느냐 하는 것과 총장의 임무와 기능을 감소시켜 주는 차원에서 동원사령부 편성을 전시작전통제권 이전에 검토 가능한지를 다음 회의 시 답변하도록 요구하였다.

전체적으로 개혁법안에 찬성하는 위원은 총 7명의 위원 중에서 한나라당의 김○성 위원과 친박연대 송○선 위원 2명만이 찬성하였으며, 명백히 반대하는 위원은 민주당의 신○용, 안○백, 서○표 위원이었다. 김○○, 정○경 위원은 조건부 찬성으로 볼 수도 있으나, 지속적으로 조건을 제시하여 사실상 찬성하는 입장보다는 반대하는 입장에 있었다. 따라서 법안소위에 있어서 정책지지연합은 김○성, 송○선 위원, 정책반대연합은 나머지 5명의 위원으로 분류할 수 있다.

제2차 법안 소위는 국방개혁관련 7건의 법안심사를 계속하는 순서로 진행되었으며,<sup>23)</sup> 소위에서 핵심으로 생각하고 있는 상부지휘구조 개편 문제를 집중적으로 토의하였다.

서○표 위원은 각 군 총장이 군령권을 갖지 않는 것이 좋다고 하면서 공군의 전시작전통제권 문제, 합참과 각 군 본부요원의 인력배분의 문제점, 즉 앞으로 합참본부의 인력 증가 및 우수자원의 확보 문제, 합동작전의 효율성, 합동참모회의의 위헌 소지 등을 들어 반대의견을 제시했다. 송○선 위원은 합참의 권한 강화와 각 군 총장들이 합참의장 작전지휘계선 상에 있어야 한다는 안에 동의하면서 김○○ 위원이 제시했던 합동군 사령부를 따로 신설해야 한다고 주장하였다. 또한 각 군 이기주의와 보직에 대한 각 군 나눠 먹기식 인사를 강하게 비판하였다.

23) 국회국방위원회 법안심사소위원회, 「제2차 법률안 심사소위원회회의록」, 2011년 11월 11일.

송○선 의원은 국방부안에 반대하는 논리를 정면으로 비판하면서 개정(안)의 당위성을 주장함으로써 정책지지연합의 입장에 있었다. 안○백 의원은 전·평시 공군 지휘체계의 이원화 문제와 각 군 총장이 군정과 군령을 동시에 갖게 될 경우에 업무의 과부하가 걸려 제 능력과 기능을 발휘하지 못할 것이라고 문제를 제기했다. 김○성 의원은 연합사령관 서먼(James D. Thurman) 장군과의 대화 시 각 군 총장에게 군정·군령을 동시에 행사하는 것에 대해 긍정적 소신을 갖게 되었다는 의견을 제시하였다. 이에 대해 서○표 의원은 반대의사를 제기했으며, 김○○ 위원이 서○표 위원의 의견에 동의하면서 재차 1·3군 사령부의 해체는 안 되며, 동원사령부를 창설해야 한다고 주장하였다. 김○○ 위원은 국방개혁법안의 주요 핵심사항에 대해서 명백하게 반대의 논리를 주장함으로써, 초기의 검증을 철저히 하자는 입장에서 진일보하여 반대의 입장으로 돌아선 것으로 볼 수 있었다.

2차에 걸친 법안소위는 상정된 전체 법안에 대한 논의를 모두 마치지 못한 채로 산회되었다. 법안의 의결을 추진함에 있어 가장 중요한 정책결정계선에 있는 여당 대표, 국방위원장, 국방위 간사, 군 출신으로서 논의를 주도하고 있는 김○○ 위원까지 소극적 추진의사를 밝힘으로써 법안처리는 추동력을 확보하지 못한 상태로 표류하게 되었다.

2012년 2월 7일 여야 간사인 새누리당 김○성 의원과 민주통합당 신○용 의원은 국방위 전체회의에 앞서 국군조직법 등 국방개혁 관련 5개 법안의 전체회의 상정 문제를 논의했으나 합의에 실패했다. 이에 원○철 국방위원장은 “안보관련 법안은 여야 합의처리가 바람직하다.” 며 국방개혁안을 전체회의에 상정하지 않았다. 2012년 4월 20일 국방위원장은 정부가 2011년 5월 국회에 제출한 이후 11개월을 끌어온 국방개혁 관련 5개 법안에 대해 전체회의에서 처리하려 했지만 의결 정족수(재적 과반)를 채우지 못해 표결하지 못했고, 결국 이명박 정부의 국방개혁안은 국회 처리가 무산되었다.

국방개혁 '12~'30에 대한 언론의 평가는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 조선일보의 경우, '국방개혁 307계획' 보고 이후에는 예비역 장성들의 반발위주로 사실보도를 하였으며, 이에 대해 국방부는 너무 서두르지 말고 추진할 것과 육·해·공이 단결된 개혁을 추진할 것을 주문하였다.<sup>24)</sup>

조선일보의 일련의 논조를 정리하면 국방개혁 307계획이 발표되면서 발표내용 중 장성 숫자 감축에 관심을 가졌다가 육군 중심의 개혁을 견제하면서, 해·공군의 불이익이 없는 방향으로의 개혁방향을 제시하였다. 이후 해·공군 예비역들의 반발이 거세지자 각 군의 분열을 우려하면서도 대안의 필요성을 제기하였다. 이명박 정부의 임기 만료가 가까워지면서 국회의 지지부진한 심의과정을 비판하기 시작하였으며, 최종적으로 무산되자 무산의 책임을 정치권에 돌리며 강력히 비판하였다. 이러한 논조로 볼 때 조선일보는 이명박 정부의 상부지휘구조 개편안에 찬성하는 입장이었으며, 이명박 정부 기간 중에 법제화되기를 기대했던 것으로 판단된다.

경향신문의 경우는 국방개혁 307계획 발표 후 사설에서 307계획의 내용의 빈약함을 지적하면서 국방개혁 의지가 의심스럽다는 평가를 내놓았다. 발표된 국방개혁 307계획은 각 군 참모총장에게 군령권을 부여해 지휘체계를 일원화함으로써 오히려 각 군에 마찰이 발생할 가능성이 높아졌다는 것이다. 다만 장군 정원 감축과 계급을 하향 조정하겠다는 계획은 평가할 만하다고 주장하였다.<sup>25)</sup> 이어서 예비역을 앞세운 현역들의 반발에 대하여 국방개혁은 시대적 과제이며, 20년 이상 미루어 온 국방개혁을 지금이라도 하지 못하면 우리 군은 결코 새롭게 태어날 수 없다고 하였다. 이를 위해서 국방부는 국방개혁에 대한 현역들의 공감대를 지속적으로 넓혀 나가고, 개혁을 거부하는 사람들에 대해서는

24) “국방개혁, ‘신속’보다 중요한 건 ‘육·해·공 단결’”, 《조선일보》, 2011년 5월 14일.

25) “‘307계획’ 국방개혁 의지 의심스럽다”, 《경향신문》, 2011년 3월 9일.

단호하게 대응해야 한다고 하였다. 또한 청와대의 전폭적인 지원과 예비역 모임들의 적극적인 뒷받침을 요구하였다.<sup>26)</sup>

국방개혁법안의 본회의 상정이 무산되고 나서는 밀어붙이기식 국방개혁을 추진한 정부의 행태와 관련자들의 눈치나 보면서 심의조차 제대로 못한 국회의 무능함을 비판하였다.<sup>27)</sup> 경향신문의 논조 역시 국방개혁이 시대적 과제임을 인정하고 반드시 달성되어야 한다는 부분에서 조선일보와 그 맥을 같이 하고 있다. 단지 강도 면에서는 조선일보보다는 다소 약했다.

설명한 바와 같이 언론의 성향이 보수이던 진보 성향이던 국방개혁의 추진 필요성에 대하여 공감을 하고 있었으며, 개혁실패에 대하여 정부와 국회의 무능함을 비판하였다. 이를 기초로 판단하건대 이명박 정부는 언론의 지지를 받으며 국방개혁을 추진할 수 있는 좋은 환경이었음에도 불구하고 이를 정상적으로 추진하지 못했다는 결론에 도달하게 된다.

국방개혁 '12~'30과 관련하여 비정부기구(NGO)들의 입장은 보수, 진보 구분 없이 대체적으로 반대하는 입장을 취했다. 이들 중 '평화통일국민포럼'과 성우회, 진보 단체인 '평화와 통일을 여는 사람들', 참여연대 등 4개의 단체를 중심으로 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

성우회는 2011년 5월 초에 군 지휘구조에 반대하는 취지의 소책자를 2,300여명의 예비역 장성들에게 발송 하였으며, 이와 비슷한 취지의 김○배 전 육사교장 특별기고문을 실은 소식지도 발송했다.<sup>28)</sup> '평화통일국민포럼' 김○배 이사장은 국방위 공청회에서 현재 국방부가 제시하고 있는 군제는 자유민주주의 국가 중에서 찾아 볼 수 없는 군국주의적 요소를 내포하고 있으며, 장관의 군령 보좌관인 합참의장이 참모총장을 지휘한다는 것과 참모총장이 군정과 군령을 같이 수행하는 것에 대한

26) “국방개혁, 구시대 논리 탈피가 관건이다”, 《경향신문》, 2011년 3월 30일.

27) “국방개혁, 19대 국회가 제대로 추진해야”, 《경향신문》, 2012년 2월 14일.

28) ““군구조 개편 반대” ... 성우회 예비역 장성 2300여 명에 책 발송”, 《조선일보》, 2011년 5월 16일.

반대의견을 밝혔다. 또한 현재는 각 군의 작전부대들이 합참의 작전지휘 하에 들어와 있으나 총장에게 작전지휘권을 부여하게 되면, 작전부대들은 각 군으로 복귀하게 되고 합참의장은 합동성을 위해서 직접 지휘할 부대가 없게 된다고 하였다. 또한 총장이 작전지휘에 얽매이게 되면 가장 중요한 전쟁지속능력 보장이 소홀해 질 수 있으며, 1·3군을 해체하고 총장이 군단을 직접 지휘한다는 것과 총장의 업무가 과다하여 참모차장에게 지휘권을 준다는 발상은 상식을 초월하는 얘기라고 비판했다.<sup>29)</sup>

‘평화와 통일을 여는 사람들’의 공동대표 고○대 대표 역시 제시된 개혁안에 대해 반대 의견을 제시하였다. 주 내용은 현 국방개혁안은 문민통제 확립, 군 구조의 슬림화, 지휘계선 단축, 합동성 강화 등 그 어떤 국방개혁 과제도 달성할 수 없다고 전제하였다. 먼저 개혁안은 합참의장이 통합군제 못지않은 군정·군령권을 행사하게 되기 때문에 사실상 문민통제가 설 자리를 잃게 된다는 우려를 하였다. 또한 상부구조가 비대화되고, 공군참모총장이 사실상 공군의 지휘계선에서 작전통제권을 환수받기 전이나 후나 배제되는 부분이 문제라고 지적하였다. 합동성에 대해서도, 합동성이라 함은 조직의 통합이 아닌 노력의 통합이기 때문에 각 군 간의 신뢰와 존중이 전제가 되어야 한다고 하였다. 그런데 개정하는 과정에서 군 간의 대립이 극심해져 이미 합동성의 기본전제가 무너지고 있다고 지적하였다. 따라서 이 군제를 통해서 합동성을 강화할 수 없다는 점을 강조하였다.<sup>30)</sup>

2차 국방위 공청회에서 참여연대 사무차장 이○호 진술인은 군정·군령의 일원화, 참모총장의 작전지휘, 제한된 군정권 등은 통합군제와 유사하여 견제와 균형을 약화시키며, 강화된 합참의장의 권한을 견제할 장치가 없고, 합동참모회의도 동등한 상태가 아니라고 지적하였다.

29) 국방부, 「상부지휘구조개편대토론회」, 2011년 6월 1일.

30) 국방부, 「상부지휘구조개편대토론회」, 2011년 6월 1일.

또한 지휘계선의 증가, 합참의장의 업무과중 등으로 오히려 합동성을 제한하고 장성 수 축소에 의문이 든다고 주장하였다. 따라서 문제는 육군 독식 구조가 핵심이며 육군을 대폭 줄이고 해·공군을 강화하는 내용이면 일부 동의가 가능하겠다는 의견을 피력했다.<sup>31)</sup> 이와 같이 NGO는 보수·진보를 떠나 모두 반대하는 입장이었다.

학계에서는 개혁안에 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 구분되었다. 2011년 6월 1일 국방장관 주재로 열린 상부지휘구조 개편 대토론회에서 남○희 인하대 교수는 국방부의 상부지휘구조 개편안은 재고가 필요하다고 하면서, 군정과 군령권의 분리에 담겨진 철학과 정치적 함의를 고려할 필요가 있으며, 군정과 군령을 통합 행사하는 국가는 민주주의 국가가 아닌 경우가 많고 대부분의 NATO군과 미국도 군정과 군령이 분리되고 있다는 점을 상기시켰다.<sup>32)</sup>

이에 대해 국방대 김○수 교수는 통합군제와 합동군제에 대한 오해를 불식시켜야 할 필요가 있는데, 상부지휘구조 개편안은 합동군제인데도 불구하고 자꾸 통합군제라 하면 안 된다고 주장하였다. 또한 육군 일색이라는데 북한 지상군은 102만 명이고 특수전 부대는 20만 여명인데 반해 우리나라 육군은 38만 명이 줄어드는 상황에서 육군이 반대해야 함에도 오히려 해·공군이 반대를 하는데 해·공군은 이를 객관적으로 받아들일 필요가 있다고 역설하였다.<sup>33)</sup>

구○학 한림국제대학원 교수는 2011년 6월 22일 열린 국방위 공청회에서 상부지휘구조 개혁의 필요성과 상부지휘구조의 개편을 반대하는 주장의 불합리성에 대하여 조목조목 반박하였다. 먼저 통합군 체제로의 전환 또는 개악이 아닌가 하는 비판에 대해서, 개혁안은 통합군이 아니며 세계적인 추세는 통합군이냐 합동군이냐 그런 획일적인 이분법으로 구분하지 않고 합동성 강화를 위해 통합군 요소를 적극 도입하고 있다고

31) 국회국방위원회, 「제301회 회의록」, 2011년 6월 13일.

32) 국방부, 「상부지휘구조개편대토론회」, 2011년 6월 1일.

33) 국방부, 「상부지휘구조개편대토론회」, 2011년 6월 1일.

비판하였다. 두 번째, 상부지휘구조의 문제가 아니라 합참의 인적 구성이 육군 중심으로 되어있어 합동성 발휘를 못한다는 지적에 대해서는 문제는 인적 구성이 아니라 교육·훈련시키는 사람 - 각 군 총장이고 - 작전지휘하는 사람(합참의장)이 다른데 있다는 것이라고 주장하였다. 셋째는, 잘못된 진단에 의한 잘못된 처방이 아닌가 하고 질문들을 하는데, 천안함 폭침은 분명히 지휘와 정보의 문제가 본질적인 문제임을 이미 설명했고, 피격이면 합참, 좌초면 해군이라고 하는 지휘계선 혼란의 문제였다고 하였다. 넷째, 육군 출신이 합참의장을 독식하여 3군 균형발전을 저해한다는 비판에 대해서 개편안은 합참의장의 작전지휘를 위해 필요한 최소한의 군정권을 인정하는 것이고 각 군 참모총장은 합동참모회의, 군무회의 등을 통해서 얼마든지 각 군의 의견을 전달할 수 있다고 하면서 3군 균형발전은 다른 시각에서 접근해야 한다고 하였다.<sup>34)</sup>

학계에서도 찬성과 반대 입장이 병존하였으나, 찬성하는 쪽이 다소 우세하였다. 이들의 입장은 결국 국회에서 정책지지연합과 정책반대연합의 찬반 논리에 동원되었다.

동맹국인 미국의 입장은 한·미연합군사령관의 공식적 발언을 통해 볼 때 한국의 개혁(안)을 지지하였다고 볼 수 있다. 국방부 홍○덕 국방개혁실장은 한국일보에 게재된 기고문에서 전·현직 연합사령관이나 미 국방장관들은 “국방개혁안이 빠른 시일 내에 국회를 통과해 실천적 조치들이 이루어지기를 기대하고 있다” 고 언급했다.<sup>35)</sup> 언론에서도 월터 샤프(Walter L. Sharp) 한미연합사령관이 한국의 국방개혁에 대해서 기본적으로 공감하고 있다고 밝혔다.<sup>36)</sup> 내정간섭이라는 오해를 받을 수 있기 때문에 적극적으로 지지 입장을 표현하지는 않았지만,

34) 국회국방위원회, 「제301회 회의록」, 2011년 6월 22일.

35) “국방개혁실장 홍구덕 기고문: 국방개혁안의 오해와 진실”, 《한국일보》, 2012년 1월 31일.

36) “한국 국방개혁 시의적절하다”, 《문화일보》, 2011년 6월 20일.

만일 개혁(안)이 지지할 수 없는 계획이었다면 그 간의 미국이 취한 성향으로 봤을 때 분명히 공식적으로 반대의견을 제시했을 것이라고 판단된다. 왜냐하면 김대중 정부 시절 시도했던 1·3군 사령부를 통합하여 지상작전사령부로 개편하고자 했을 때는 분명한 반대의사를 표현했기 때문이다.

국방개혁 '12~'30을 추진하는데 있어 가장 반대가 심했던 집단은 군 예비역이었다. 특히 해·공군 예비역 장성들의 반발은 국방개혁 2020 수립과정 때와는 비교가 안 될 정도의 강력하게 이어졌다.

반대논리로는 합동성 강화를 위해 합참의장에게 일부 제한된 군정권을 주는 개편안에 대해 각 군의 전문성을 해치고, 문민통제를 훼손할 수 있다는 우려와 개편 시기에 있어 정치적으로 불안정하므로 그 시기가 적절치 못하다는 주장이 있었고, 다른 한편으로는 통합군제로 가려는 의도가 있다고 비판하는 사람도 있었다. 비판의 배경에는 물론 평생을 군 생활을 해온 예비역으로서의 순수한 충정에서 나온 주장이기도 하지만, 일부 언론에서는 ‘예비역 압력에 휘둘리지 말라’는 대통령의 발언에 자존심이 상한 예비역 장성들의 감정적 반발이 작용한 것으로 보도하였다.<sup>37)</sup>

주로 해·공군이 가장 반발하는 이유는 합참의장이 군 인사권과 작전권을 모두 갖게 만든 이번 국방개혁안을 통해 육군으로의 권력집중이 더 심각해 질 것으로 보기 때문이었다. 여기서 합참의장에게 새로 부여되는 인사권이라 함은 합참에 근무하는 인원에 한정된 진급추천권이며 징계권 역시 작전지휘에 관련된 징계사실에 한정된 징계권을 말한다. 그런데도 불구하고 해·공군 예비역들이 격렬히 반대하는 이유에 대해 군 전문가들은 육군 위주로 임명되었던 합참의장 보직에 대한 불만과 육군에 대한 피해의식이 작용한 것으로 평가하였다.

대부분의 군 예비역들은 반대 입장이었으며, 반대는 해·공군 예비역들이

37) “국방개혁의 지켜보는 예비역 장성들의 우려”, 《조선일보》, 2011년 3월 28일.

중심이 되어 조직적으로 이루어졌으며 여기에 일부 비중 있는 육군 예비역 장성들의 지원이 반대연합의 권력을 더욱 확대시켰다. 이러한 예비역들의 반대는 반대의 여론을 확산시키는데 많은 역할을 하였으며, 국회 심의과정에도 반대하는 국방위 위원들의 논리를 보강하는데 많은 영향을 미쳤다.

#### 나. 지배적 권력중추의 역할

국회에서의 국방개혁 '12~'30의 정책입법과정을 살펴보면, 입법과정에서의 '지배적 권력중추'는 김○○ 의원이었다고 할 수 있다. 김○○ 의원은 군 조직에 있어서 상부구조의 주요 요직을 모두 섭렵했다. 평시 작전권을 행사하는 합참조직의 주무부서인 합참 작전본부장, 전시작전 통제권을 행사하고, 향후 전시작전통제권 전환 시 한국군 지휘구조의 롤 모델이 될 수밖에 없는 연합사 부사령관, 개혁의 대상이면서 군정권을 행사하는 육군 참모총장, 국방정책을 총괄했던 국방부 장관 등을 역임한 경력으로 인하여, 상부지휘구조에 관한 한 국회뿐이 아니라 군에서도 그의 정책결정에 미치는 영향력을 고려했을 때, 김○○ 의원은 '지배적 권력중추'라고 할 수 있었다.

김○○ 의원의 '지배적 권력중추'로서의 역할은 노무현 정부부터 시작 되었다고 볼 수 있다. 노무현 정부의 국방개혁 2020(안)이 수립되었을 당시만 해도 육군의 입장은, 북한군의 대규모 병력에 대비하여 한국군은 상대적으로 열세인데도 불구하고 한국군만 일방적으로 대규모로 감축하는 계획은 신중을 기해야 한다는 입장이었다. 하지만 육군참모총장 시절 김○○ 의원은 “내가 육을 먹는 한이 있더라도 국방개혁에 협조하겠다.”라고 협조할 뜻을 분명히 하면서 국방개혁 2020(안)을 지지하는 입장을 천명했다. 육군에서 가장 절대적 권력을 보유하고 있는 참모총장은 '지배적 권력중추'라고 할 수 있다. 이러한 '지배적 권력중추'가 개혁(안)을

지지함으로써 무려 18만 명의 병력을 감축하는 데서 올 수 있는 육군의 반발을 조기에 잠재울 수 있었던 것이다. 이러한 배경으로 노무현 대통령의 신임을 획득하여 국방장관으로 부임하게 되며, 대통령의 두터운 신임 하에 국방개혁을 무난하게 매듭지었다.

이명박 정부 들어 비례대표로 국회에 입성하여 국방위원으로 활동하게 된 김○○ 의원은 이명박 정부의 국방개혁 개정법안에 반대하는 입장에 서게 된다. 심의 초기에는 보다 철저한 검증을 이유로 보류하는 입장인 것처럼 보였으나 심의가 진행되면서 그의 입장은 보류에서 반대하는 입장임이 명백해졌다. 아래에서는 ‘지배적 권력중추’로서 김○○ 위원에 초점을 맞추어 정책결정과정을 분석해 보고자 한다.

2011년 4월 12일 307계획 보고 이후 처음으로 열린 제299회 국회 제1차 국방위에서 한나라당의 김○○ 의원은 이번 개혁안이 임무 수행과 기능발휘가 가능한 것인지 검증이 필요하며, 합동군사령관이나 또는 합동작전사령관 직위 신설을 긍정적으로 검토할 것을 요구하였다.<sup>38)</sup>

2011년 6월 13일 제301회 국회 제1차 국방위에서는 본인이 지휘구조와 관련된 직위는 거의 경험한 사실을 피력하면서, 각 군 참모총장이 군정과 군령권을 동시에 갖게 되는 것에 대해서는 철저한 검증이 필요한데 지난 태극연습 시 검증한 결과는 만족스럽지 못하기 때문에 이번 을지연습 시에 직접 검증할 것을 요구하였다. 국방부에서 태극연습 시 검증한 결과에 대해서 회의적 시각을 보이면서, 을지연습 시에는 참모총장을 역임한 본인이 직접 검증한 결과로 판단하겠다는 것이다.<sup>39)</sup>

2011년 6월 22일 열린 국방위 공청회에서도 김○○ 의원은 각 군 참모총장이 군정·군령을 동시에 수행 시 문제점이 있을 것이라고 가정하면서 철저한 검증을 요구하였다.<sup>40)</sup>

김○○ 위원이 주장한 논리는 3가지였다. 첫째, 합동군 사령관 또

38) 국회국방위원회, 「제299회 회의록」, 2011년 4월 12일.

39) 국회국방위원회, 「제301회 회의록」, 2011년 6월 13일.

40) 국회국방위원회, 「제301회 회의록」, 2011년 6월 22일.

합동작전사령부를 신설하는 것과 각 군 참모총장이 군정과 군령권을 동시에 행사하는 것은 도저히 불가능할 것으로 보이기 때문에 철저한 검증이 필요하다는 것이다. 둘째, 현 합동군제가 가장 합동성을 강화시켜 주는 방안인데도 불구하고 새로운 상부지휘구조로 개편하는 것은 불필요하다는 것이다. 또한 공청회에서 김○○ 위원은 현재의 상부지휘구조 안은 무슨 위원회 무슨 위원회 해 가지고 그 안을 기초로 새로운 국방장관이 내 놓은 안으로서, 이는 마치 운전 면허증도 없는 사람이 대형 트럭을 몰고 고속도로를 달리고 있는 것이므로 매우 위험한 상황이라는 평가를 일부 원로들이 하고 있다고 주장하였다.

이러한 주장들을 기초로 김○○ 위원의 생각을 정리해 보면, 현재의 상부지휘구조는 그대로 두되 합참과 합동군사령부를 별도 편성하는 것은 고려할 수 있다는 것으로 보인다. 두 번째 주장은 검증이 필요하다는 것이지만 세 번째 주장에서는 현재의 제도가 가장 좋은 방안이라고 언급했다. 마지막으로 군 원로의 생각을 인용해서 주장한 바에 의하면, 새로운 개혁안은 면허증 없는 사람의 의견을 기초로 했다는 인식에 동의하는 모습을 보였기 때문이다.

2011년 9월 6일 제303회 국회 1차 국방위에서는 을지연습에서 적용한 상부지휘구조 개편안에 대한 검증 결과가 보고되었다. 이 자리에서 김○○ 위원은 연습에 참여했던 각 군 총장들의 참여도에 대해 의문을 제기하였고, 검증 시 사용한 분석 모델에 대한 문제를 지적하면서 모두가 인정할 수 있는 분석기법을 제시하여야 한다고 주장하였다. 김○○ 위원은 오랜 군 생활, 그 중에서도 군 수뇌부의 경험과 전문성을 바탕으로 현 참모총장보다 우위의 입장에서 군 자체의 검증결과에 대해 의문을 제기하였다. 김○○ 위원의 주장에 대해서 현직의 군 수뇌부는 명확하게 주장을 펼치지 못했다. 그러나 김○○ 위원은 국방부가 제시한 검증결과가 잘못된 것이라고는 단정하지 않았으며, 단지 의혹을 제기하는 선에서 그쳤다.<sup>41)</sup>

41) 국회국방위원회, 「제303회 회의록」, 2011년 9월 6일.

2011년 10월 31일 제303회 국회 국방위 제1차 법안소위에서 김○○ 위원은 1·3군사령부 해체는 전시작전통제권 전환 이후에 재검토할 수 있느냐 하는 것과 동원사령부 편성을 전시작전통제권 이전에 검토 가능한지를 다음 회의 시 답변하도록 요구하였다.<sup>42)</sup>

2011년 11월 11일 국방위 제2차 법안소위에서 김○○ 위원은 재차 1·3군 사령부의 해체는 안 되며, 동원사령부를 창설해야 한다고 주장하였다.<sup>43)</sup>

김○○ 위원: 저도 기본적으로 군정·군령의 통합여부는 반대를 합니다. …… 1·3군 사령부를 비롯한 작전사령부는 그대로 존속시키고, 검토를 한다면 전작권 전환 이후에 재검토 하도록 하자, …… 사실 전작권 전환 이후에 재검토 하지는 것은 수사적인 표현이었고, 제 본 뜻은 1·3군 사령부의 해체는 안 된다라는 의미입니다. ……

김○○ 위원: 나는 이것을 그렇게 수정 안 하면 절대 동의 할 수 없어요. ……

김○○ 위원: 나도 제한된 군정권을 주는 것이 맞지 않겠나라고 처음에 생각했는데, 안쥐도 의장이 장관에게 이야기해서, 건의해 가지고 장관의 지시로 해서 충분히 다 할 수 있어요. …… 꼭 이 법체계상 안 넣어도 시행하는 데는 문제가 없을 것이다라는 생각은 들어요.

안○백 위원: 그러면 위원님께서서는 ‘제한된 군정권 범위’ 를 삭제해야 된다는 말씀인가요?

김○○ 위원: 빼도 문제가 없다 그렇게 ……

2차 법률심사소위에서도 김○○ 위원은 논의의 중심에 있었다. 논의의 핵심인 합참의장에게 제한된 군정권을 부여하는 문제와 1·3군사령부의 존속 여부, 동원사령부 창설의 필요성에 대해 한편으로는 국방부의 개혁관련 주무관과 타 위원들의 의견들을 정리 내지 조정해가면서 논의를 주도한 것이다. 여기서 나타난 그 간의 논의에서 김○○

42) 국회국방위원회, 「제303회 회의록」, 2011년 10월 31일.

43) 국회국방위원회 법률안심사소위원회, 「제303회 회의록」, 2011년 11월 11일.

위원의 본뜻은 현 체제를 유지하는 것임을 밝혔으며, 합참의장에게 제한된 군정권을 주는 문제도 불필요하다는 입장이었다.

심의 초기 김○○ 위원에 대한 관심은 철저한 검증과 합동군 사령관 직위 신설이었다. 각 군 참모총장이 군정과 군령권을 동시에 갖게 되면 업무에 과부하가 걸릴 것이기 때문에 업무수행과 기능 발휘에 있어서 철저한 검증이 필요하다는 것이다. 또한 개인적인 의견을 들어 합참의장이 전시작전통제권을 행사하게 되면 합참의장 역시 업무의 과중으로 효율적인 작전지휘를 하는데 있어 많은 제한이 있을 것이라 하였다. 각 군 참모총장의 검증은 태극연습 시 검증한 결과는 물론이고 을지연습 시 검증결과에 대해서도 의문을 제기하였다. 검증결과가 잘못 되었다는 확실한 논리를 주장하지 아니하고 분석모델상의 오류가 있을 수 있는 점을 들어 검증결과에 대해서 의혹을 제기한 것이었다. 공청회부터는 현 지휘구조가 가장 합동성을 강화하는 체제라는 의견을 제시하였고, 법안소위 시 논의과정에서는 1·3군 사령부 해체를 전시작전통제권 이후에 재검토해야 한다는 것과 동원사령부를 창설해야 한다는 새로운 의견을 들고 나왔다.

김○○ 위원은 애초부터 상기한 여러 가지 이유로 국방개혁'12~'30에 관하여 지지하는 입장이 아니었다. 육군참모총장 시절 적극 협조의를 밝혔던 국방개혁2020에는 1·3군 사령부를 해체하여 지상작전사령부로 통합하도록 되어 있었으나, 이명박 정부의 개혁안 논의 시에는 1·3군 사령부를 해체해서는 안 된다는 주장을 강력히 펼친 것이다. 또한 군 원로의 의견을 전제로 했지만, 새로운 개혁안은 면허증 없는 사람의 의견을 기초로 했다는 인식에 동의하는 모습까지 보였다. 스스로도 언급했듯이 김○○ 위원은 합참에서의 주요 보직과 상부지휘구조로 분류되는 전 직위를 경험한 자신의 경력을 배경으로 군 수뇌부를 압도하면서 국방부의 안을 비판하였는가 하면, 국방위 내에서도 다른 국방위원들의 의견에 많은 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다. 이는 김○○ 위원이

어느 입장을 취하느냐에 따라 정책결정에 커다란 영향을 주었다는 것을 반증하고 있는 셈이다.

## 5. 결 론

국방개혁 '12~'30의 핵심인 상부지휘구조 개편정책을 추진하게 된 대내외적 요인은 전시작전통제권 전환시기의 연기, 북한 위협에 대한 인식의 변화, 그리고 개혁 추진결과에 대한 분석 등으로 나타난 국방개혁 추진여건의 어려움들이 새로운 국방개혁문제를 대두시킨 결과로 요약할 수 있다.

이러한 배경 하에서 추진된 이명박 정부의 국방개혁은 입안과정은 물론이고 입법과정에서도 논란을 가져왔다. 먼저 국방부의 개혁정책 입안과정은 천안함, 연평도 사건 이후 강력한 국방개혁이 요구되는 시점에 부임한 김관진 국방장관에 의해 상부지휘구조를 핵심으로 하는 국방개혁307계획을 이명박 대통령에게 보고하여 재가를 받음으로써 국방개혁 '12~'30이 수립되기 시작하였다. 그렇지만 대통령의 지침은 합동성을 강화하라는 것이었으나 각 군은 자기 조직의 성향대로 합동성 강화를 해석함으로써 계획수립 단계부터 갈등이 고조되었다.

둘째, 상부지휘구조 개편안에 대한 국회 입법과정에서도 국회 국방위원 대부분이 여야를 막론하고 반대하는 입장이었다. 특히 해·공군을 중심으로 한 예비역과 예비역 단체, 진보 성향의 NGO 및 학계인사들이 정책반대연합을 형성하였다. 지지하는 입장에는 국방부와 대부분의 언론, 보수 성향의 학계인사 및 NGO등이었으며, 지지하는 언론들도 개혁의 필요성에 대해서는 지지하면서도, 법률개정과는 무관한 육군 중심의 합참편성에 반대하면서 합참의 주요 보직 순환, 3군 균형편성

등 해·공군의 논리에 동의하는 이중성을 보였다.

특히 합참의 작전본부장, 연합사 부사령관, 육군참모총장, 국방부장관 등을 역임하여 상대적 권력의 절대 우위를 차지하고 있던 한나라당의 김○○ 위원의 보류내지 반대 입장은 심의·의결과정에서 상당한 영향력을 행사하였다. 이는 그가 ‘지배적 권력중추’로서의 위치에 있었다고 볼 수 있다. 하지만 김○○ 위원은 ‘지배적 권력중추’로서의 긍정적 역할은 부족했다. 군에 대한 독점적 전문성을 보유한 본인만의 능력을 활용하여 법안의 합의를 위한 조정내지 설득을 통한 중개 역할을 했었다면, 법안소위에서 의결이 가능했을 것이다. 하지만 중개자로서가 아니라 반대연합에 가담함으로써 개혁 법안이 통과되는 데는 오히려 부정적 요인이 되었다.

또한 국방개혁 '12~'30에 대한 논의 시에도 합의를 향한 노력 없이 진행됨으로써 각각 평행선을 달리게 되었다. 더불어 여당 출신의 국방위원장들 역시 도든 진행과정에서 소극적 입장을 견지하였다.

결국 국방개혁을 향한 국회에서의 입법과정은 국방부, 보수성향의 학자 및 NGO 대 국회와 예비역, 진보성향의 학자 및 NGO단체 간에 대립 전선이 형성된 상태로 지속 되었다. 정치모델이 추구한 바와 같이 정치적으로 해결이 되기 위해서는 비록 상충하는 목표와 가치, 그리고 이를 달성하기 위한 수단을 놓고 벌어지는 의견의 불일치 또는 분쟁이 존재하더라도 이와 동시에 합의를 향한 노력 역시 공존해야 했지만 국회 심의과정에서는 이러한 노력이 결여되었다. 특히 이를 주도해야 할 여당 정치인들의 정치력의 부재로 인해 법제화에 실패한 것으로 보여진다.

이처럼 여당 정치인들이 정치력을 발휘하지 않은 이유가 대통령 임기 말에 나타나는 레임덕 때문이라는 시각이 크다. 정권 말 대통령의 의지와 노력은 정권 초기에 비해 약할 수밖에 없으며, 따라서 단일제 임기 말에 추진하려 했던 국방개혁 '12~'30관련 법안이 그 추동력을

상실하고 본 회의에 상정조차 못하고 폐기되었던 것이 모두 이와 무관하지 않음을 알 수 있다.

[원고투고일: 2014.10.1, 심사수정일: 2014.11.20, 게재확정일: 2014.11.21]

주제어 : 국방개혁 정책결정과정, 지배적 권력중추, 행위자간 상호작용, 국방개혁 '12~'30, 정책지지연합, 정책반대연합, 상부지휘구조 개편, 지배적 정책패러다임, 여론주도그룹

<ABSTRACT>

## Decision-Making Process of the ROK Defense Reform of Lee Myung-bak Administrations and the Role of Dominant Power Centers

Lee, Yang-gu

This thesis explores the Republic of Korea's(ROK) Defense Reform(reform '12~'30) to determine the relevant actors between the reform and their effect on the decision-making process, with a focus on the roles of 'dominant power centers' in the policy-making. This study also exposes the undercurrents of policy materials to the process of executing the national defense reform.

During these phases, 'dominant power centers' emerged and took lead the debate forward, allowing for the decision-making process to bear fruit. Dispute between the navy and air force occurred from the initial stage of reform '12~'30—the dissension eventually was resolved by the minister of national defense, who was delegated authority to do so by the president. However, the legislation process at the National Assembly faced strong opposition from both the members of the National Defense Committee and the naval and air force veteran associations and reserve organizations.

Overall, the analysis reveals the following key actors and their impact on the defense reform processes. First, the president's preference directly impacted the policy-making process. Second, the ROK Navy (ROKN) and ROK Air Force (ROKAF), as individual organizations, had direct and marginal impact on policy-making process. Third, National Defense Committee members' differences in power and expertise impacted the process. Fourth, the direction

of the reform was decided by the ‘dominant power centers’ with exclusive expertise. Fifth, the chairman of the National Defense Committee, representatives of both ruling and opposition parties, and the president were requested to exercise political power upon the legislation process. Lastly, the influence of groups that shape public opinion (such as retired military officers) increased.

Key Words : Decision-Making Process of the ROK Defense Program, Dominant Power Centers, Defense Reform Plan 2012-2030, Reorganize Military Command Structure, Dominant Policy Paradigm, Public Opinion,