

전시작전통제권 전환시기 조정에 따른 선결과제와 추진방향

김 재 철*

목 차

I. 머리말	IV. 한국의 추진방향
II. 천안함 사건과 전작권 전환시기 조정	V. 맺음말
III. 3년간 추진현황과 「전략동맹2015」의 선결과제	

〔 논문 요약 〕

본고는 2010년 6월 26일 한미정상회담에서 전작권 전환시기 연기가 합의됨에 따라 2015년 12월까지 향후 5년간 한국이 해결해야 할 과제와 추진방향을 제시하는 데 목적이 있다. 금번 전작권 전환시기 연기는 한반도 안보환경과 전략상황을 고려하여 전환시기만을 조정한 것으로 기존의 합의를 존중한 것이다. 지금까지는 「전략적 전환계획(STP)」에 따라 군사적 차원 위주로 추진해 왔으나 새로운 계획인 「전략동맹 2015」는 기존계획을 지속 추진한 가운데 안보환경 변화에 따른 주요 동맹현안과 전작권 전환업무를 조화롭게 연계시킨다는 데 다소의 차이가 있다.

전작권 전환의 안정적 여건조성을 위해 향후 5년간 준비해야 과업은 합참차원에서 '군사적 안정성'과 정부차원에서 '군의 추진여건 보장' 및 '안보환경 개선'으로 집약된다.

기존의 STP에 의해 3년간 추진실태를 진단해본 결과, '군사적 안정성 확보'를 위한 주요 과제는 ①한국군의 독자적 초전수행능력 구비(조기경보능력, 비대칭전력 대응 등), ②신방위체제의 '연합성' 제고, ③전·평시 연합위기관리체제 보완, ④육·해·공군의 '합동성' 증진, ⑤외부평가제도 도입 등이다.

또한 정부가 해결해야할 과제로는 ①군의 첨단전력 확보를 위한 국방비 책정, ②안보환경의 안정적 유지(남북관계, 북핵문제 해결을 위한 현실적 대안 마련), ③동맹딜레마 및 외교

* 조선대학교 교수

** 위 논문은 2010년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

딜레마 극복 등이다.

한국군의 전작권 보유는 반드시 이루어져야 할 과업이다. 금번 전환시기 조정을 계기로 더 이상 재조정 없어야 한다는 인식하에 군과 정부는 배가의 노력을 해야 한다. 오히려 전작권 전환준비를 통해서 한국군의 독자적 방위능력을 갖추는 기회로 삼아야 할 것이다.

주제어 : 한미동맹, 전시작전통제권, 전략적 전환계획, 전략동맹2015, 군사적 안정성,

I. 머리말

G20 정상회의에 참석차 캐나다 토론토를 방문중인 이명박 대통령과 버락 오바마 미국 대통령은 2010년 6월 26일 정상회담을 갖고 한미연합사령관이 행사하고 있는 전시작전통제권(이하 전작권이라 한다)의 전환시기를 2015년 12월 1일로 연기하는데 합의하였다. 이는 2007년 2월 24일 워싱턴에서 김장수 국방부장관과 로버트 게이츠 미 국방장관이 합의한 일정(2012년 4월 17일)보다 3년 7개월이 늦추어진 것이다.

그동안 한·미양국은 2012년 4월 17일 전작권 전환 준비는 원활하게 진행되어 가고 있음을 주장해 왔다. 이는 미국의 의도가 지배적으로 작용한 것으로 보인다. 이명박 정부의 전작권 전환에 관한 재검토 방침은 대선공약에서부터 시작되어 계속되어 왔다. 이러한 한국 정부의 의도에도 불구하고 전작권 전환시기의 연기는 미국의 반대로 그동안 수면 아래로 갈아 앉아 있었다고 해야 할 것이다. 그러나 2009년 5월 25일 북한의 제2차 핵실험으로 전작권 전환연기 주장이 다시 수면위로 떠오르기 시작했으며, 2010년 3월 23일 21시 22분에 발생한 천안함 사건이 한미 두정상의 연기합의에 결정적 요인이 되었다. 이러한 조치는 천안함 사건을 접하면서, 한반도 안보환경과 군사지휘구조 및 필수전력 구비 등 제반요소를 검토한 결과 전작권 전환을 위해서는 더 많은 시간이 필요하다는 데 한미양국이 공감한 것이다.

금번 전작권 전환시기 조정을 계기로 더 이상 전환시기를 연기하는 재조정은 없어야 할 것이다. 향후 또 다시 연기하면 한미 간 지렛대를 상실할 것이므로 한국군은 2015년까지 준비해야 할 선결과제를 식별하고 이를 내실 있게 추진함으로써 재연기의 소지를 차단함은 물론 한국의 독자적 안보능력을 증진시키는 기회로 삼아야 할 것이다.

또한 전작권의 전환은 군사문제라기 보다는 한미동맹, 동북아 세력균형, 한중협력관계, 남북관계, 북핵문제 등에도 영향을 줄 수 있는 중차대한 국가정책이다. 따라서 전작권 전환의 중요행위자는 정부라는 인식 하에 한국정부는 군의 추진여건을 보장하고, 동북아 및 한반도의 안보환경 변화에 대응하기 위한 국가전략을 모색해야 할 것이다.

이러한 측면에서 본 연구의 목적은 2011년부터 2015년까지 향후 5년간 전작권 전환을 위해 군차원에서 '군사적 완전성'을 위해 준비해야 할 사항과 국가차원에서 모색해야 할 방향을 중심으로 선결과제와 추진방향을 제시하는 데 있다.

이를 위해 첫째, 천안함 사건 이후 한반도 안보정세와 전작권 전환연기 합의과정을 고찰하고 그 의미를 고찰한다. 둘째, 2012년을 목표로 추진해왔던 「전략적 전환계획(STP)」의 추진실태를 진단한 후 보완해야 할 과제를 도출하고, 새로운 이행계획인 「전략동맹 2015」의 추가과제를 식별한다. 셋째, 도출된 과제를 군차원과 국가차원으로 구분하여 추진해야 할 방향을 제시하고자 한다.

특히 본 연구를 위한 관련자료는 상당부분 보안상 접근이 제한된 점을 감안하여, 국방부, 합참 및 국방관련 연구기관에서 공식적으로 발표한 내용과 기 발간된 연구논문 자료, 신문 및 방송자료 등을 참고하였다. 또한 전작권은 동맹이행 차원의 문제로서 최대한 균형감각을 유지한 가운데 다소 현실주의적 시각에서 연구되었음을 밝힌다.

Ⅱ. 천안함 사건과 전작권 전환시기 조정

1. 천안함 사건 이후 한반도 안보정세

2010년 3월 23일 발생한 천안함 사건은 한반도의 안보환경을 재평가하는 계기가 되었다. 특히 동 사건 이후 한·미와 북·중의 대립적 양상이 더욱 심화되고 가고 있다. 천안함 사건 이후 한미의 공조대응은 ①대북 추가제재 조치, ②한미연합훈련 강화, ③전작권 전환연기 합의 등이다.

미국의 대북 추가제재는 2010년 8월 30일 대통령의 행정명령 13551호로 그 효력을 발휘하게 되었다. 이는 북한의 불법행위 및 통치자금과 관계있는 새로운 내용과 대량살상무기(WMD) 거래 등 북한의 불법활동에 연루된 개인과 단체를 포괄하고 있으며, 이는 결국 북한지도부를 지향하고 있다.¹⁾

한미양국은 천안함 사건 이후 해상을 중심으로 한 연합훈련을 강화하고 있다. 2010년 7월 25일-28일까지 미 항공모함이 참가하는 대규모 한미연합해상기동훈련을 시작으로 연합대잠훈련, PSI해상차단훈련, 연합해병대 상륙훈련, 연합항모강습단기동훈련, 연합해상대특수전훈련 등 한미연합훈련이 대폭적으로 강화되었다. 이는 한미연합전력을 과시하는 것으로 중국의 민감한 반응을 야기 시켰다.

1) 김재철, "천안함 사건이후 동북아 갈등관계와 한국의 선택", 「군사발전」, 제4권 1호, (조선대학교 군사학연구소 : 2010), pp.107-108.

또한 한미양국 정상은 2012년 4월 17일로 약속했던 전작권 전환을 2015년 12월 1일로 연기하는 데 합의하였다. 전작권 전환시기의 연기는 동북아의 안보정세에 대응하는 중요한 결단이라 할 수 있다. 전작권이 비록 군사문제이지만 통수권 차원에서 다루어지고 있는 이유는 한반도 안보에 직결되는 핵심적 사안이기 때문이다.

천안함 사건 이후 극도로 냉각되어 있는 한반도는 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격도발로 위기상황이 심화되어 가고 있다. 바, 2010년도 동북아 및 한반도 안보정세를 종합해 볼 때 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 갈등과 협력이 병존해 왔던 동북아는 협력보다는 갈등이 심화되어가고 있는 양상으로 전개되고 있다는 점이다. 오바마 행정부의 대외정책기조인 다자주의(multilateralism)와 기존 정통적 군사력과 함께 공공외교의 결합한 스마트파워(smart power)가 동북아에서 그 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 보인다. 오바마 행정부의 출범 초기에 중국을 G-2로 호칭하면서 '책임있는 강대국'으로 국제사회의 안정을 위해 주도적 역할을 주문하였던 동반자 관계는 경쟁자 관계로 변화되어 가고 있다.²⁾

둘째, 한국과 미국의 공조체제와 북한과 중국의 밀착관계는 더욱 강화되어가고 있다. 중국은 천안함 사건 및 연평도 포격도발 이후 “한반도 평화를 저해하는 일이 있어서는 안된다”는 원론적 발언과 함께 냉정과 절제를 강조하는 등 미온적 태도로 일관하였다. 특히 그동안 남북한 등거리 외교를 구사해 왔던 중국은 오히려 한미연합훈련에 대한 비판과 대응훈련을 강화하였다. 또한 천안함 사건 이후 2회에 걸친 김정일의 방북과 동북3성과 나진선봉을 잇는 경협벨트 등 북·중 협력관계가 가시화되는 등 오히려 북한 감싸기로 돌아섰다. 최근 이러한 북중밀착 현상은 한미동맹 강화의 반작용으로 보인다.

셋째, 남북관계와 북미관계는 극도로 악화되어 가고 있다. 이는 천안함 사건과 연평도 포격도발 등 북한의 위기조성행위가 주요인이다.³⁾ 북한이 천안함 사건과 연평도 포격도발을 자행한 의도는 '김정은 세습후계자의 군권장악과 리더십 과시'와 '대미협상용' 그리고 '이명박 정부의 대북정책 변화 강요' 등으로 집약되고 있는 가운데 중국을 대상으로 매우 치밀하게 계산된 전쟁 비즈니스(war business) 전략이라는 분석도 있다.⁴⁾ 한국과 미국은 이러한 북한의 '난관극복을 위한 위기조성전략'을 상호주의 원칙으로 대응하고 있다. 이는

2) 오바마 행정부 출범 이후 미국에 대한 중국의 태도가 단독적이고 비협력적으로 변화되기 시작한 것은 미국발 국제금융위기 이후이며, 2010년 초부터 미국의 대만 무기 판매결정과 오바마의 달라이 라마 회동 등과 관련이 깊다. 이러한 미중관계는 천안함 사건 이후 더욱 악화되어 가고 있는 것으로 평가된다. 이에 관한 세부내용은 박형중, “2010년 미·중 경쟁구도의 대두와 미·북 상호 강압의 특징”, 「Online Series」, CO 10-32, (서울 : 통일연구원, 2010), pp.1-2를 참조.

3) 아산정책연구원에서 2010년 8월 26일~10월 5일까지 성인 2000명을 대상으로 한 설문결과 응답자의 95.5%가 남북관계가 악화되었다고 응답하였으며, 74.4%가 그 책임은 북한에 있다고 응답했다.

4) 조민, “북한의 전쟁 비즈니스와 중국의 선택”, 「Online Series Co 10-46」, (서울 : 통일안보연구원, 2010), pp.1-2.

지금까지의 학습효과라고 볼 수 있을 것이다. 이에 대한 북한의 벼랑끝 전술은 더욱 대담해지고 있다. 연평도 포격도발의 경우 민간인을 지향했다는 점에서 과거의 도발양상과 차원이 다르다. 특수부대에 의한 수도권 테러를 자행할 경우에 대비하여 반테러 시스템 구축이 시급하다는 주장이 제기되고 있다.⁵⁾

이러한 상황을 종합해 볼 때, 2010년도의 한반도 안보정세는 정전협정 이후 가장 위급적 상황이 심화되었던 시기로 평가된다. 특히 천안함 사건과 연평도 포격도발로 인해 북한의 군사위협에 대한 재평가와 함께 한국군이 독자적으로 대응할 수 있는 군사력 및 합참의 위기조치능력이 도마 위에 오르게 되었다. 2015년 12월로 전작권 전환시기를 연기한 것은 이러한 안보상황과 여건을 반영한 조치의 일환으로 볼 수 있다.

2. 전작권 전환시기 연기의 합의과정과 그 의미

한미연합사령관 월터 L. 샤프 대장은 2010년 7월 2일 육군협회 주최 초청강연에서 2015년으로 전환시기를 연기하는 것은 한국군이 약해서가 아니라 보다 통합되고 강한 한미연합군이 되도록 하는 데 있음을 언급하였다.⁶⁾ 이는 한국 국민의 군에 대한 신뢰와 북한군의 오판을 방지하는 차원에서 강조한 것으로 보이지만 한미연합작전능력 측면에서 보강해야 할 기간이 더 필요하다는 의미로 해석된다.

한국정부는 전작권 연기의 배경을 '한반도 안보환경 변화에 따른 안정적 전환여건의 필요성'으로 설명하였다. 구체적으로 말하면 ①임무수행을 위한 필수전력이 구비(C⁴I체계, 공중전력, 대화력전 수행능력), ②한국군 지휘구조 및 능력 구비(지상군 작전사령부 창설, 연합연습을 통한 운용능력 향상), ③한·미연합작전 환경개선(주한미군 기지 평택이전 완료, 지휘시설과 C⁴I체계 완전가동), ④2012년 한반도 주변의 안보정세 불안(한·미·러의 대선, 북한의 강성대국 완성 선포) 등 이다.⁷⁾ 이러한 배경들은 최근 들어 갑자기 형성되었거나 거론된 것은 아니다. 노무현 정부에서 2012년 4월 17일을 전환일정으로 결정했던 것은 전작권 전환 이후 예상되는 취약성, 즉 한국군 독자적 전쟁수행능력 부족은 미국이 적극적·지속적으로 담보해 준다는 것을 전제한 것이었다. 따라서 이러한 4가지의 배경은 사실상 전작권 전환반대측에 의해서 수차 거론된 바 있던 내용으로 설득력이 부족한 측면이 있다. 그러나 현 한반도의 안보상황을 고려해 볼 때, 국가안보는 생존적(survival)·사활적(vital)이익이라는 점에서 전작권 전환 연기의 필요성은 인정되는 측면이 강하다. 특히 미국이 전작권 전환시기 조정에 합의하게 된 과정을 살펴봄으로써 그 배경과 당위성을 이해

5) Kang Hyun-Kyung, North's specials force may target major facilities, *The Korea times*(2010-12-21).

6) 월터 L. 샤프, "미래 한미동맹 강화", 「육군협회 소식」, 제10호, (서울 : 육군협회, 2010), p.3.

7) newsletter@mnd.go.kr(탐색일 : 2010년 7월 29일).

할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 전작권 전환관련 주요발언 및 합의

• 2007. 2.24	한미양국 국방장관(김장수-로버트 게이츠)의 전작권 전환일정 합의 (2012년 4월 17일 전작권 전환과 동시에 한미연합사 해체)
• 2008. 6.3	한미양국 국방장관(이상희-로버트 게이츠)의 전작권 전환일정 재확인
• 2009. 4.5	북한의 장거리로켓 발사시험(광명성 2호)
• 2009. 5.25	북한 제2차 핵실험
• 2010. 1.20	김태영 국방장관 「동북아 미래포럼세미나」참사, 전작권 관련 발언 (전작권이 넘어오는 게 가장 나쁜 상황이다.)
• 2010. 2.3	커트 캠벨 미 국무부 동아태차관보 언론간담회에서 전작권 관련 발언 (한국내 전작권 전환이 우려되며, 이를 진지하게 받아들이고 있다)
• 2010. 3.26	천안함 사건발생
• 2010. 4.20	여야3당대표와 오찬 간담회에서 이명박 대통령의 전작권 관련 발언 (전작권 전환문제를 신중하게 검토)
• 2010. 5.20	민군합동조사단 조사결과 발표(천안함 침몰원인은 북한의 어뢰공격)
• 2010. 6.27	G20 정상회담(캐나다 토론토) 기간 중 한미정상회담 개최 (전작권 전환시기를 2015년 12월 1일로 연기 합의)

* 출처 : 동아일보(2010년 6월 28일).

전작권 연기의 합의과정을 종합적으로 분석해 보면 다음과 같은 의미를 찾아 볼 수 있다. 첫째, 향후에도 한반도 안보환경이 불안한 상황이 지속될 경우에는 또 다시 연기될 가능성에 대한 논란이 있을 수 있다는 점이다. 이명박 정부는 대선공약에서부터 기존의 전작권 전환결정에 대한 불안정성과 불확실성을 제거하겠다는 의지를 표명하였다.⁸⁾ 이명박 정부의 이러한 의도는 미국의 의도와는 다소의 차이가 있었다. 그러나 계속된 북한의 위기조성행위와 제2차 핵실험, 그리고 천안함 사건 등은 한·미가 북한의 도발의도와 군사능력을 새롭게 평가하는 계기가 되었다.

둘째, 한미 양국은 천안함 사건과 연평도 포격도발을 통해서 북한의 위협이 더욱 정교해지고 비대칭화되고 있는 것을 실감한 가운데 한국군 주도의 초기대응능력은 아직 미흡한 부분이 있다는 점을 고려한 것이다. 따라서 현재의 안보상황을 고려할 때 향후 상당기간 북한의 핵개발 및 도발행위 등에 대해 강대국인 미국의 적극적 개입과 역할이 더욱 강화될 것으로 보인다.

셋째, 천안함 사건과 연평도 포격도발 이후 북한의 도발에 대한 응징의 당위성과 평시

8) 제17대 대통령직인수위원회, 「성공 그리고 나눔(인수위백서)」, (2008. 3.24), pp.205-206.

국지도발 상황부터 미국의 개입 및 지원방안이 가시화되었다는 점이다. 지금까지 한국은 북한의 도발에 응징을 하지 않았다. 그 이유는 작전권과도 관련이 있다. 비록 평시작전권을 한국이 보유하고 있다 하더라도 연합권한위임사항(CODA : Combined Delegated Authority)⁹⁾을 연합사령관이 보유하고 있기 때문에 한국 단독 응징은 어려웠다. 또한 지금까지 미국이 응징에 동의하지 않았던 이유는 한국문제에 대한 미국의 연루(entrapment)를 회피하기 위한 측면도 있었다.¹⁰⁾ 이러한 문제는 연평도 포격도발에 대한 대응 과정에서 현실문제로 극명하게 대두되었다. 연평도 포격도발에 대한 한국군의 대응이 부적절했다는 비난이 쇄도하면서 ‘교전규칙’과 ‘자위권’ 그리고 ‘연합권한위임사항(CODA)’에 대한 논란이 대두되었다. 따라서 전작권 전환을 준비하면서 평시 국지도발부터 전시전환에 이르기까지 한국과 미국이 공동으로 적용할 위기관리절차 및 조치에 대한 예규를 상황별로 보다 구체화시켜야 한다는 과제를 남겨 주었다.

넷째, 전작권 전환 연기는 미국과 중국의 갈등관계를 더욱 심화·고착화 시키고, 동북아의 신냉전기류 형성을 가속화 시키는 요인이 될 수 있다. 또한 이로 인해 한중협력관계 발전에 장애요인이 될 수 있다. 뿐만 아니라 전작권 전환 연기 합의는 한국의 요청을 미국이 수용하였다는 점에서 ‘MD 참여’, ‘해외파병 및 무기판매’ 등 미국의 요구가 가증될 수 있다.¹¹⁾

Ⅲ. 3년간 추진현황과 「전략동맹 2015」의 선결과제

한국군은 지금까지 2012년 4월 17일에 전작권을 전환하는 5개년 이행계획인 「전략적 전환계획(STP : Strategic Transition Plan)」¹²⁾에 의해 추진해 왔다. 그러나 2007년 7월부터 2010년 6월까지 3년간 추진해온 기존의 STP는 2010년 6월 26일 한미정상회담을 통해 2015년으로 전작권 전환시기를 연기함에 따라 새로운 이행계획인 「전략동맹 2015」¹³⁾에 의해 추진하게 되었다.

9) CODA의 핵심내용은 ‘전쟁억제와 정전협정관리를 위한 한미연합위기관리’와 ‘전시 작전계획 수립’, ‘한미연합훈련 및 연습’, ‘한미연합정보관리’, ‘C4I와 상호운용성’ 등 전시에 대비하기 위한 평시에 준 비사항에 대한 권한을 연합사령관에게 위임한 것이다. 2008국방백서, p.68.

10) 김열수, 「국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마」, (서울 : 법문사, 2010), p.227.

11) 한겨레신문(2010년 6월 24일).

12) 「전략적 전환계획(STP)」는 2012년 4월 17일 작전권을 전환을 위한 기준문서로서 2007년 6월 28일 한국 합참의장과 주한미군 선임장교가 서명한 문서이다.

13) 「전략동맹 2015」는 2010년 10월 제42차 SCM에서 2015년 12월1일부로 전작권을 전환함은 물론 주요동맹 현안의 조화로운 추진을 위해 한미 국방장관이 서명한 전략문서로서 기존의 STP를 대체하게 된다.

1. 3년간 추진현황

2007년 2월 한미 국방장관 회담에서 2012년 4월 17일로 전작권 전환을 합의한 이후 한미양국은 연합사체제와 버금가는 능력을 갖추는 새로운 공동방위체제를 구축하는 것을 목표로 추진해 왔다. 그동안 한미양국은 ①전구작전 지휘체계 구축, ②한미 군사협조체제 구축, ③작전계획 수립, ④전구작전 수행체계 구축, ⑤공동연습체제 구축, ⑥전작권 전환 기반 조성 등 6개 분야에 중점을 두고 35개 과업, 125개 과제를 선정하여 전환업무를 추진한 결과 2010년 6월 현재 약 65%의 진도를 보이고 있다. 국방부 및 합참에서 전작권 전환과 관련하여 공개한 추진현황을 2010년 7월을 기준시점으로 종합해 보면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 기준 STP 주요 추진 현황

구 분	완료 사항(2007.7-2010.7월)	진행 및 예정 사항
전구작전 지휘체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 합참 1단계 조직개편 * 작전본부 ⇨ 합동작전본부 * 전투참모단(일반참모부) 편성 제2작전사령부 창설 	<ul style="list-style-type: none"> 전구작전지휘조직 구비 미 한국사(US KORCOM) 창설 전구작전 지휘시설 구축 평택기지 시설 준비 지상작전사령부 창설(2015년)
한·미 군사협조체제구축	<ul style="list-style-type: none"> 협조기구의 한시적 편성/운용 (UFG 연습시) 운용내규(SOP) 초안 작성/적용 	<ul style="list-style-type: none"> 체대별·기능별 협조체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 동맹군사협조본부(AMCC) - 연합징후/정보운용본부(CWIOC) - 연합작전협조단(COCCG) - 통합기획참모단(IPS) - 연합공군사령부(CAC) 창설 - 작전사 협조기구 편성
작전계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 「작전계획5012」 80% 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 「작전계획5015」 완성
전구작전 수행체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 공동위기조치예규/작전예규 초안 작성, 연합연습시 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 연합지휘통신체계 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 위성통신체계 - 군 전술통신체계 - 연합지휘통신체계(AKJCCS) 합동화력운용체계 및 기능별 임무수행 체계 발전
공동연습체제구축	<ul style="list-style-type: none"> 키리졸브(KR)/독수리(FE)훈련 : 한미연합사령관 주도 을지프리덤가디언(UFG) : 한국 합참의장 주관('08-'09) 	<ul style="list-style-type: none"> 공동연습/훈련(KR, FE, UFG) * 완전운용능력(FOC) 구축
작전권 전환 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> 국방개혁 추진 국방중기계획에 의한 전력증강 	<ul style="list-style-type: none"> 한국군의 전쟁수행능력 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 비대칭전력 대비 전문인력 충원/관리

* 출처 : 합참 및 국방부의 공식 발표내용과 언론 공개자료를 종합정리.

첫째, 전작권 전환을 위해 가장 중요한 과업은 전구작전지휘체제를 구축하는 것이다. 이를 위해서 ①전구작전을 지휘할 수 있는 통합군사령부의 지휘체제를 갖추어야 하고 ②1,3군사령부를 지상작전사령부로 통합하고, ③전구작전지휘시설을 완공해야 한다. 전작권 전환연기가 합의된 시점인 현재까지 합참의 1단계 조직개편과 제2작전사령부가 창설이 완료된 상태이다. 향후 전구작전을 지휘할 기구로서 현재 합참의 기능을 보강할 것인지 아니면 별도의 합동군사령부를 설치할 것인지는 국방개혁 추진과정에서 결정될 것이다.¹⁴⁾ 아울러 2015년도에 1,3군을 통합하여 지상작전사령부를 창설하게 될 것이다.

둘째, 연합사 해체이후 한국군과 미군의 전력통합을 위한 군사협조체계 구축은 제대별·기능별로 협조기구를 잠정편성하고, 운용내규(SOP)의 초안을 작성하여 2009년 8월 을지프리덤가디언 연습에 처음으로 시험 적용한 바 있으며, 이를 보완하여 향후 한미공동연합 연습 시에도 지속적으로 적용할 것이다. 2015년까지 < 표 2 >에서 제시된 각종 제대별·기능별 협조기구를 설치하게 될 것이다.

셋째, 한·미군이 공동으로 사용할 작전계획은 80%가 완료된 상태이나¹⁵⁾ 전작권 전환연기에 따른 「작전계획 5015」 작성은 북한의 대량살상무기 대응 및 우발사태 등에 대한 새로운 작업이 추가될 것으로 보인다.

넷째, 작전수행체계 구축을 위한 위기조치예규 및 작전예규는 초안을 완성하여 2009년 을지프리덤가디언 연습 시 적용함으로써 한국군과 미군이 공동으로 사용할 예규의 초안을 작성하고, 이를 검증하였다. 향후 한국 주도의 연합작전을 수행하기 위해서는 한·미 연합지휘통신체계와 합동화력운용체계를 발전시켜야 한다.

다섯째, 미군에 의해 주도되어 왔던 공동연습 중에서 을지프리덤가디언(UFG) 연습은 2008년부터 2년간은 한국합참이 주관하였다. 그러나 2010년부터는 전작권 전환 연기에 따라 다시 연합사 주관으로 실시하게 되었다. 향후 새로운 준비계획에 의해 2013년 이후부터는 한국군이 주도하는 것이 바람직 할 것이다. 단지 한국군은 태극연습과 호국훈련을 통해서 단독으로 전구작전지휘를 경험할 수 있다.¹⁶⁾

여섯째, 전작권 전환 기반조성의 핵심은 한국군이 전구작전수행을 주도하는 데 요구되는 능력을 구비하는 것이다. 한국군의 전력구비를 위한 청사진은 국방개혁이며, 국방개혁을 구체적으로 실천할 수 있는 계획은 국방중기계획이다. 따라서 국방개혁과 국방중기계획은 전작권 전환 추진과 밀접한 관계를 유지하고 있다. 이명박 정부 출범이후 국방개혁 2020은 수정되었다. 1차 수정은 2009년 5월 26일에 발표한 국방개혁 기본계획(2009-2020)이다. 여기에는 북한의 비대칭 위협에 대응하기 위한 전력증강이 포함되었다. 이후 천안함

14) 연합뉴스(2010년 12월 6일).

15) 국민일보(2010년 6월 29일).

16) 국방부, 「국방백서2008」, (서울 : 국방부, 2008), pp.146-149.

사건을 계기로 국가안보총괄점검회의에서 15개 대과제와 54개 세부과제를 담은 ‘능동적 억제로 선진안보태세 구축’ 보고서가 이명박 대통령에게 보고되었으며, 연평도 포격도발 이후에는 국방선진화추진위원회에서 71개의 개혁과제를 내 놓았다. 이와 같이 2010년 말 현재 국방개혁은 수정단계에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러나 국방개혁을 직접 챙기겠다는 이명박 대통령의 의지가 강한 만큼 전작권 전환의 기반이라 할 수 있는 한국군의 전쟁 수행능력은 향상될 것으로 기대되고 있다.

2. 「전략동맹 2015」에 반영되어야 할 과제

전작권 전환시기를 연기한 것은 제반 안보환경과 전략상황을 고려하여 ‘전환시기’를 조정된 것으로, 새로운 이행계획인 「전략동맹 2015」는 기존의 「STP」를 계승하는 성격을 지니고 있다. 다만 지금까지는 「STP」에 따라 ‘군사적 차원’ 위주로 전환준비를 추진해 왔으나 「전략동맹 2015」는 ‘주요동맹현안’과 ‘전작권 전환’을 연계시켜 조화롭게 추진하는 데 역점을 둔다는 의미를 내포하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 신 이행계획인 「전략동맹 2015」에는 기존계획인 「STP」의 추진결과가 우선 반영되어야 하며, 최근 안보환경 변화에 따른 새로운 과제가 추가되어야 할 것이다.

(1) 기존 「STP」 추진결과 보완시킬 과제

2009년 말 한·미 전문가로 구성된 공동검증단에 의해 검증한 결과 한국합참의 기본운용 능력(IOC : Initial Operational Capability)은 정상 평가를 받은 바 있다. 또한 전작권 전환 추진단의 내부 평가에서도 2007년 7월부터 3년 동안 한·미 공동의 창조적 노력으로 전략·전구·작전사급 수준에서 긴밀한 협조 하에 군사협조체계, 연합연습체계, 연합 C⁴I체계 발전, 공동작계 및 예규 등 신연합방위체계 구축을 위한 기틀이 마련되었다는 분석을 하고 있다.¹⁸⁾

그러나 보완시켜야 할 과제로는 첫째, 한국군은 계획된 전력증강이 일부 지연됨으로써 전구작전을 주도할 수 있는 군사역량을 갖추지 못한 점이다. 특히 조기경보능력과 북한의 비대칭전력에 대응할 수 있는 전력이 보강이 요구되고 있다. 지금까지 조기경보 및 비대칭전력 대응전력 분야는 적지 않는 국방비가 소요되므로 비군사분야에 밀려 국방개혁에서 제시한 국방재원을 보장해주지 못한 것이 사실이다.

둘째, 신방위체제를 현 연합사체제와 비교해 볼 때, 지휘와 협조체제 면에서 작전효율성이 저하될 것은 자명한 사실이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 지난 3년 동안 제대별·기능별 협조기구를 잠정 편성하여 연합연습 시 시험적용해 왔지만 병렬형 지휘체제 하

17) 김갑진, “전작권 전환시기 조정의 의미와 군사적 완전성 제고”, 「합참」, 제45호, (서울 : 합동참모본부, 2010), pp.15-18.

18) 상계서, p.17.

에서 연합성을 제고시키기 위해서는 지속적인 노력이 필요하며, 효율적인 방안이 연구되어야 할 것이다.

셋째, 전략적 전환계획(STP)의 추진을 평가하기 위하여 운용된 한·미 공동검증단과 전작권 전환 추진단은 내부평가의 성격을 지니고 있어 객관성이 부족하다고 할 수 있다.

이러한 상기의 보완과제는 2011년부터 추진하게 되는 「전략동맹 2015」의 과제에 반영되어야 할 것이다.

(2) 안보환경 변화에 따른 추가과제

新 이행계획인 「전략동맹 2015」가 전작권 전환시기를 3년 7개월이나 연기시킨 목적에 부합되기 위해서는 무엇보다도 2010년도를 전·후한 한반도의 안보상황 변화에 대비할 수 있어야 한다. 이는 2010년 10월 8일 워싱턴에서 열린 제42차 한미안보협의회의(SCM)에서 김태영 국방장관과 로버트 게이츠 미국 국방장관이 채택한 14개 공동성명의 내용과 2010년 11월 23일 발생한 연평도 포격도발 과정에서 다음과 같이 식별할 수 있다.

첫째, 제42차 SCM을 통해서 명시된 추가과제는 ①핵 및 대량살상무기 등 비대칭위협에 중점 대비하는 것과, ②북한의 급변사태 대비계획의 구체화 등 이다. 한미 양국은 이러한 과제를 효율적이고 체계적으로 수행하기 위하여 북핵 및 대량살상무기 위협에 대비할 수 있는 정책발전을 위해 ‘확장억제위원회’를 2011년부터 제도화 시키며, 불안정 사태에 대비하기 위해서 북한의 급변사태 대비계획을 포함한 북한의 각종 도발양상별 대비계획을 새로 마련키로 합의하였다.¹⁹⁾

둘째, 연평도 포격도발 과정에서 발생한 위기관리 및 대응에 관한 문제이다. 급변 연평도 포격도발에 따른 교훈으로 북한의 무력도발 시 한·미가 공동으로 적용할 수 있는 위기조치 예규와 한국군주도 미군지원의 국지도발대비계획을 보완해야 할 필요성이 대두 되었다.

IV. 한국의 추진방향

2015년 12월 1일부로 전작권 전환시기를 연기시킨 데 대해서는 안정적 전환여건 보장을 위해서 불가피한 조치라는 긍정적 측면과 한미동맹의 발전과 국민의 신뢰를 손상시키는 부정적 측면이 공존하고 있다. 따라서 향후 또 다시 연기문제가 거론되지 않도록 하기 위해 군과 정부는 그동안 3년간 추진결과 보완과제와 안보환경 변화에 따른 추가과제를 망라하여 「전략동맹 2015」를 수립하고, 이를 토대로 향후 5년간 해결해야 할 과제를 내실 있게 추진해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 합참 주도하에 ‘군사적 안정성’

19) 제42차 SCM전문 참조.

을 구비해야 한다. 또한 군이 전작권 전환업무를 원활하게 추진할 수 있도록 정부차원의 지원이 필수적이다.

1. 합참 차원 : ‘군사적 완전성’ 제고

한국은 세계에서 가장 막강한 군사력을 보유하고 있는 미국과 동맹을 맺고 있음에도 불구하고 군사적 안정성을 추구해야 하는 이유는 전작권이 전환될 경우 한국을 겨냥한 북한의 도발은 더욱 증가할 가능성이 크다는 점과 한국군이 한반도 작전을 주도해야 하기 때문이다.

첫째, 한국군은 전구작전을 주도하기 위한 군사역량을 갖추어야 한다. 만일 전작권을 한국이 보유한 상황에서 초전에 독자적으로 대응할 수 있는 능력을 갖추지 못한다면 한국방위를 한국이 주도할 능력이 없음을 의미한다. 특히 초전에 요구되는 독자적 대응능력은 ‘조기경보능력’과 북한의 ‘비대칭전력’에 한국이 단독으로 대비할 수 있는 전력을 의미한다. 한국군의 조기경보능력은 상당부분 연합사의 정보자산에 의존하고 있는 실정이다. 정보위성과 무인정찰기 및 정찰항공기 등을 활용하고 있는 미국의 전장감시능력은 전 세계를 대상으로 군사력을 통제하고 지휘할 수 있는 요인이 되고 있다.²⁰⁾ 현대전은 정보의 전쟁이며, 특히 전작권 전환에 따라 한국군이 주도적인 역할을 수행하기 위해서는 2015년까지 계획된 공중조기경보통제기와 고고도·중고도 무인정찰기(UAV) 등을 전력화하고 추가적으로 미국의 첩보위성의 지원 등 연합정보자산을 활용할 수 있도록 해야 한다.

또한 한국군은 북한의 국지도발과 전면전에 대비할 수 있는 군사력을 확충시켜야 한다. 남북한의 재래식 군사력을 비교해 볼 때, 정량적 분석 결과는 한국군이 2 : 1로 열세하다.²¹⁾ 그러나 한국방어를 취약하게 만드는 것은 북한의 비대칭전력이다. 북한의 비대칭전력은 수도권에 핵 및 미사일을 포함한 대량살상무기와 근접 배치된 스커드 미사일 및 장사정포, 18만 명의 특수전부대 등이 있다. 뿐만 아니라 수도권과 40km로 북한과 근접해 있다는 지리적 비대칭성은 한국이 안고 있는 커다란 취약점 중 하나이다.²²⁾ 북한의 비대칭전력에 대한 대응능력을 갖추는 것은 평소 국지도발 상황부터 중요시되어야 할 분야이다. 특히 북한 핵무기를 비롯한 대량살상무기와 미사일·장사정포 위협에 대비할 수 있도록 ‘감시·정찰→정밀타격→요격→방호단계’에 필요한 스텔스 능력을 보유한 신예전투기(F-X, KF-X)와 탄도탄 조기경보 레이더, 패트리엇 미사일(PAC-3급), 이지스함의 해상요격 유도탄(SM-6) 그리고 공중 정밀타격을 위해 필요한 협동정밀직격폭탄(JDAM :

20) 박경일, 「동북아 안보 도해집」, (서울 : 은행나무, 2006), pp.182-183.

21) 남북한 군사력의 정량적 비교는 국방백서 2008, p.260. <부록 3>을 참조.

22) 남북한 대칭전력과 비대칭전력에 관한 정성적 군사력 비교평가는 박창희, “전시작전통제권 전환과 신방위체계의 효율성”, 「국방정책연구」, 제26권 제2호(서울 : 국방대학교 안보문제연구소, 2010), pp.143-146.을 참조.

Joint Direct Attack Munition) 및 지하시설과괴폭탄(GBU : Bunker buster) 등 첨단전력을 구비해야 한다.

둘째, 연합사가 해체되더라도 한국군과 미군의 연합성이 약화되지 않도록 협조체제에 구축을 위해 공동으로 노력해야 한다. 전작권이 전환되면 한미연합사는 해체되며 병렬형 지휘체제를 유지한 가운데 한국군 주도-미군 지원의 방위체제로 전환된다. 이러한 상황에서 신방위체제가 연합사체제와 버금가도록 협조체제를 갖추는 것은 매우 중요한 과업이 아닐 수 없다. 그러나 신방위체제는 강대국인 미국의 보호를 받고 있는 한국군이 중심(center of gravity)에 서서 주도적으로 작전을 수행하는 데는 협조체제 운용 면에서 적지 않은 어려움이 따를 것이다. 병렬형 지휘체제 하에서 한·미 동맹군의 연합성을 제고시키기 위해서는 무엇보다도 즉응성이 요구되는 공군전력의 지휘의 일원화가 이루어 져야 한다. 이러한 측면에서 연합공군사령부(CAC)의 창설은 한미공군전력의 통합성과 즉응성 보장을 위해 매우 적절한 방안이라 할 수 있다. 또한 각종 협조사항을 사전에 최대한 규정화함으로써 마찰을 최소화하고, 협조기구에서 조치해야 할 예상사태를 연합연습 간 반영하여 지속적으로 숙달시켜 나가야 한다.

셋째, 육·해·공군의 합동성을 증진시켜야 한다. 합동성 증진을 위해 국방선진화 추진위원회에서 육·해·공군 사관학교 교육 중 1.2학년과정을 통합하는 방안과 합동군사령부 설치를 검토 중인 것으로 알려지고 있다. 그러나 사관학교보다는 육·해·공군대학을 통합시키는 것과 합참대학과정을 의무화 시키는 것이 오히려 바람직 할 것이다.²³⁾ 또한 작전의 '즉응성'과 '합동성'을 위해 합동군사령부를 신설할 필요가 있다. 북한의 무력도발사태 발생 시 합참의장은 국가안보회의나 국회국방위에 참석이 불가피할 경우가 많다. 만일 전구작전지휘를 합참의장이 담당한다면 중요한 시점에서 지휘시설에 위치하지 못할 경우가 빈번히 발생하게 되는 것이다.²⁴⁾ 따라서 합참의장은 군사전략적 차원에서 미국 합참의장과 주기적인 MC를 통해 이를 동맹군사협조본부(AMCC)에 전략지침을 부여하고, 합동군사령관은 지시된 전략지침에 따른 연합 및 합동작전에 전념할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 전·평시 한·미가 공동으로 적용할 수 있는 연합위기조치를 위해 예규의 보완과 상황별 모델을 구체화시켜야 한다. 북한이 평시에 국지도발을 감행한다면 이는 한국군에 대한 도발이다. 평시작전통제권을 한국군이 가지고 있기 때문이다. 만일 북한이 전면전을 감행해 온다면 전작권을 연합사사령관이 가지고 있기 때문에 한미연합군에 대한 공격행위가

23) 육·해·공군대학 과정은 소령 때 전원 입교하는 보수교육과정이며, 합참대학은 중령 때 소수인원만을 대상으로 선발하는 업무증진을 위한 교육과정이다. 합동작전 수행능력은 초급장교보다는 고급장교에게 요구되는 점을 고려할 때 각 군 사관학교보다는 각 군 대학을 통합시키는 것이 효율적이라고 할 수 있다.

24) 지금까지 한국의 합참의장 권한은 군구조 개선과 병행하여 변화되어 왔다. 이에 관한 세부내용은 합참, 「합참 60년사」(서울 : 합참, 2008), p.12.를 참조.

된다. 그러나 전작권이 전환된 이후, 북한의 평시 국지도발과 전면전도발은 한국군에 대한 공격행위로 간주될 수 있다. 금번 천안함 사건과 연평도 포격도발로 인해 위기조치절차에 적지 않은 문제점이 노출되었다. 연평도 포격도발 이후 한미 합참의장은 공동기자회견을 통해 향후 북한의 도발에 대해서는 평시부터 공동으로 대응하겠으며, 강력한 응징을 약속한 바 있다.²⁵⁾ 이러한 측면에서 교전규칙과 자위권, 그리고 연합권한위임사항(CODA)에 관한 재정립이 필요하며, 응징수단과 수준 그리고 미국의 개입여부 등을 공동예규와 국지도발대비계획 및 작계5015에 구체화되어야 할 것이다.

다섯째, 객관성 있는 내부·외부 평가제도를 마련해야 할 것이다. 국가정책에 관한 평가 유형은 공정성·효과성·신뢰성·합법성·책임성·신속성 등을 고려하여 결정한다.²⁶⁾ 지금까지 전작권 전환추진을 점검·평가하기 위해서 한국 합참의장과 주한미군사령관이 반기마다 상설 군사위원회(MC)를 열고, 합참 전략기획본부장과 주한미군부사령관이 매달 고위급 회담을 실시하였다. 또한 전작권 전환과 관련된 20개 분야를 담당부서별로 연합이행단 통제 하에 주1회 이상 협의를 진행해 왔다.²⁷⁾ 이러한 회의체를 통해 보고된 평가결과는 군 자체의 내부평가에 불과하므로 객관성이 미흡하다. 따라서 군 자체의 내부평가와 객관성을 확보할 수 있는 외부평가 제도를 도입할 필요가 있다. 향후 외부평가를 실시한다면 년1회 정기평가와 2012년 말경에 기본운용능력(IOC) 평가 및 2014년 말경에 최종운용능력(FOC) 평가를 실시할 수 있도록 「전략동맹 2015」의 세부이행계획에 반영시킬 필요가 있다. 외부평가단 구성에는 한미양국의 전문가가 포함되어야 하고, 정부와 군, 그리고 민간대표로 구성되는 것이 바람직할 것이다. 이러한 외부평가를 시행함으로써 전작권 전환에 관한 찬반논란을 차단시킬 수 있을 것으로 기대된다.

2. 정부차원 : ‘군의 전작권 전환준비 여건’ 보장

전작권 전환은 통수권 차원에서 결정된 국가정책이다. 전작권 전환추진의 시작과 연기를 합의한 주체는 모두 한미양국의 정부였다. 2015년 12월로 전환시기를 연기시킨 배경으로 제시되었던 ‘전환을 위한 안보환경 부적절’에 대한 동인은 군 보다는 정부에 있다고 해야 할 것이다. 북한의 위기조성 행위와 도발은 물론이고, 군이 전작권 준비를 위해 필요한 필수전력 확보가 지연된 것도 정부의 대북정책과 국방비 지원 등 정부정책의 산물이다. 따라서 2015년 12월에 전작권 전환이 차질 없이 시행되기 위해서는 정부차원에서 다음과 같은 전환 여건보장을 위한 노력이 필요할 것이다.

25) 연합뉴스(2010년 12월 8일).

26) 조영갑, 「국가안보학」, (서울 : 선학사, 2006), p.183.

27) 정경영, “작전권 전환 이후 한미안보협력”, 「군사논단」, 통권 제59호, (한국군사학회, 2009), p.41.

첫째, 2015년 전작권 전환에 따른 새로운 군구조 및 필수전력을 갖추기 위해서는 국방 예산이 안정적으로 책정되어야 한다. 그러나 국방개혁이 추진되기 시작한 2006년도부터 지금까지 매년 국방부에서 요구하는 수준의 예산은 삭감되어 왔다.²⁸⁾ 그러나 2011년도 국방예산은 31조 4031억원으로 2010년도 대비 6.2%가 증가한 수준이다.²⁹⁾ 이는 국회심의 과정에서 연평도 포격도발로 인한 서북도서 전력증강사업을 위해 최초의 안보다 2613억원이 증액된 것이다. 전작권 전환여건은 국방개혁 추진과 밀접한 관계가 있다. 따라서 지금까지 지연되어 온 군사적 과업들을 성공적으로 추진할 수 있도록 보장하기 위해서는 정부와 국회의 적극적 지원이 필요할 것이다.

둘째, 전작권 전환을 위해 가장 이상적인 안보환경은 남북관계를 개선하고 전작권 전환 이전에 북핵문제를 해결하는 것이다. 그러나 이에 대한 전망은 밝지 않다. 이명박 정부의 '상생과 공영의 대북정책'은 실용주의와 상호주의를 중시하고 있다. 이에 대한 북한의 대응은 '한반도 위기조성전략'이다.³⁰⁾ 천안함 사건 이전까지 오바마 행정부의 대북정책은 한미동맹을 강화함으로써 '전통적인 억지정책'을 구사하는 것과 '전략적 인내(strategic patience)'³¹⁾로 대별할 수 있다.³²⁾ 그러나 천안함 정국 이후 오바마 행정부는 보다 강력한 대북압박 정책을 구사하는 방향으로 선회하고 있다. 미국의 대북제재는 무엇보다도 북핵문제 해결에 초점을 맞추고 있다. 오바마-바이든 플랜에서 제기되었던 '핵 없는 세상'의 핵정책 방향은 2010년 4월에 발표된 「핵태세검토보고서(NPR : Nuclear Posture Review)」를 통해 공식화되었다. 2010 NPR에서 오바마 행정부는 핵확산과 핵테러리즘을 방지하고, 동맹국에 대한 억지를 강화하겠다는 의지를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 핵무기 역할은 감소하겠다는 전략 등이 포함되어 있다.³³⁾ 이는 비핵화 의무를 준수하는 어떤 국가에 대해서도 핵무기를 사용하지 않겠다는 소극적 안전보장(negative security assurance)을 확인한 것이나 북한과 같이 NPT를 탈퇴했거나 위반국가들에 대해서는 핵무기 사용이 가능성을 열어 놓은 것이다.³⁴⁾ 오바마 행정부는 출범 이후

28) 박주현, "2010 국방예산 편성과 우리군의 전력증강 과제", 「The Army」, Vol 10, (육군협회, 2010), pp.18-19.

29) 국방예산의 규모와 자원배분 및 주요반영사업에 관해서는 국방부 계획예산관실에서 제공하는 "2011년 국방예산 규모와 쓰임새"를 참조.

30) 이에 관한 세부내용은 김재철, "북한의 위기조성전략과 한국의 대응방향", 「아시아연구」, 제12권 1호(한국아시아학회, 2009)를 참조.

31) '전략적 인내(strategic patience)'란 스티븐 보스워스 미국 대북정책 특별대표가 언급한 말로서 북한의 장거리 미사일 발사, 2차 핵실험, 미국 여기자 억류, 천안함 사건 등 지속적인 도발에도 불구하고 미국은 경제제재와 군사적 억제 등의 조치를 통해 인내를 가지고 북한을 변화시킴으로써 북한이 6자 회담에 복귀하여 비가역적인 핵폐기를 이행토록 만드는 것을 말한다.

32) 황병덕, "천안함 사태 이후 미국의 대북정책의 기본방향", 「Online Series」, CO 10-29, (서울 : 통일연구원, 2010), p.1.

33) Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p.2.

‘한미동맹 공동비전(The Joint Vision for the Alliance the ROK and US)’을 통해 핵우산을 포함한 확장억제(Extended Deterrence)를 약속하였고 확장억제 정책위원회 설치를 합의하였다. 그러나 오바마 행정부의 북핵정책은 아직까지 성과가 미미하다는 분석이 지배적이다. 대북압박은 중국의 북한 보호로 큰 효과를 발휘하지 못하고 있고 ‘전략적 인내’는 오히려 북한으로 하여금 핵을 강화시키는 시간을 부여해 줄 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 따라서 대북정책과 북핵문제 해결을 위한 새로운 대응이 필요하다. 압박과 대화를 병행하되 비핵화 이행여부에 따른 당근과 압박의 수위를 대폭 강화시킬 필요가 있다. 북한의 행동을 변화시키기 위해서는 다음과 같은 전제조건 하에서 협상을 추진해야 할 것이다. 첫째, 중국이 신뢰성 있는 중재역할을 하도록 하는 것이다. 둘째, 양측 모두의 안보와 체제를 보장한다는 약속을 하는 것이다. 이에 대해서는 중국과 미국이 보증하는 것이다. 셋째, 북한을 유인할 수 있는 보다 큰 당근을 제공하고 그 대신 북한은 확실한 이행과 이에 대한 검증을 받을 수 있도록 하는 것이다. 넷째, 북한이 상투적으로 사용해온 수법을 재현할 경우는 경제적 제재에 그치지 않고 모든 수단을 동원하여 그 수위를 대폭 높이는 있어야 한다. 이를 위해서 한미공조 하에 북핵문제 해결을 위해서는 천안함 사건과 연평도 포격도발에서 분리하여 6자회담 추진을 시도할 필요가 있다.

셋째, 전작권 전환 이후에도 유사시 미국의 적극적 지원이 보장되도록 한미동맹을 지속적으로 강화해야 한다. 미국은 2010년 「4년주기 국방검토보고서(QDR)」에서 주한미군의 성격이 ‘전진배치(forward-deployed)’에서 ‘전진주둔(forward-stationed)’으로 변화되며, 유사시 타 지역으로 차출될 수 있음을 시사하고 있다.³⁵⁾ 이는 전작권 전환과 주한미군의 유연성 있는 활용개념을 재확인 한 것으로써 한반도 안보상황 관리에 있어 한국의 역할과 책임을 명문화 한 것이다.³⁶⁾ 그러나 한국은 주한미군의 전략적 유연성이 최대한 억제될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이는 21세기 한미전략동맹을 추진하면서 정부차원에서 노력해야 할 최우선 안보과제이다.

넷째, 전작권 전환과 관련하여 야기될 수 있는 동맹딜레마와 외교딜레마를 현명하게 극복할 수 있어야 한다. 동맹 구성국들은 자국의 이익과 동맹에 대한 의존강도 및 안보 공약의 이행정도에 따라 발생하는 기회비용 편차로 인해 방기(abandonment)와 연루(entrapment)의 위험과 동맹의 딜레마가 연출될 수 있다.³⁷⁾ 특히 비대칭동맹 하에서 강대국은 약소국 안보를 보호해주는 대신에 군사, 외교, 경제분야 등 제 정책에서 자국의 이익을 투영시킬 수 있다.³⁸⁾ 또한 미·중 갈등이 심화되어가는 상황에서 한국은 한미동맹과 한

34) 김관욱, 「갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론」, (서울 : 리북, 2010), p.111.

35) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p.51.

36) 한국국방연구원, 「QDR 2010 : KIDA의 분석과 요약」, (서울 : 한국국방연구원, 2010), p.13.

37) Glenn H Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1997, pp.180-199.

38) 김열수, 전게서, pp.224-225.

중협력관계 사이에서 외교적 갈등이 있을 수 있다. 따라서 한국이 선택해야 할 바람직한 방향은 한미양국이 공동비전을 통해 선언한 바와 같이 한미동맹을 편승화(bandwagoning)보다는 대등한 관계로 발전시키면서 포괄안보를 지향해야 한다. 아울러 한국은 앞으로 전개될 수 있는 미·중 패권경쟁에 연루될 가능성을 최소화하면서 한미동맹과 한중협력관계를 동시에 유지할 수 있는 외교적 지혜가 필요하다.

V. 맺음말

2010년 6월 26일 한미 정상회담에서 전작권 전환시기를 2015년 12월 1일로 연기한 것은 한반도 안보환경과 전략상황을 고려하여 전환시기를 조정된 것으로 기존의 합의를 존중한 것이다. 지금까지는 「전략적 전환계획(STP)」에 따라 군사적 차원 위주로 추진해 왔으나 향후 5년 동안은 「전략동맹 2015」에 의해 주요 동맹현안과 전작권 전환을 위한 군사적 과업을 조화롭게 연계시킨다는 데 다소의 차이가 있다. 따라서 2011년부터 적용할 새로운 추진계획인 「전략동맹 2015」에는 기존계획인 「STP」의 추진결과 지속 및 보완시켜야 할 과제와 최근 안보환경 변화를 고려한 현안과제가 추가되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 전작권 전환업무의 주요 행위자는 군과 정부라 할 수 있다. 군은 합참주관으로 '군사적 안정성'을 확보를 위한 과제를 식별하고 해결하는 데 역점을 두고, 정부는 군의 추진여건 보장을 위해 적극적 지원에 매진해야 할 것이다. 특히 전작권 전환을 위한 안정적인 안보환경이 유지될 수 있도록 하는 외교안보전략이 필요하다.

기존 STP에 의해 3년간 추진결과를 진단해본 결과, '군사적 안정성 확보'를 위해서는 한국군의 취약분야라고 할 수 있는 조기경보능력과 북한의 비대칭전력에 대응할 수 있는 첨단기술전력 구비 요구되고 있다. 또한 신방위체제가 현 연합사체제에 버금가는 '연합성'을 구비할 수 있도록 작전단계별·제대별·기능별 협조체제를 구축함은 물론 전·평시 연합위기관리체제 보완과 육·해·공군의 '합동성'을 증진시키는 노력과 아이디어가 필요하다.

정부는 국방개혁이 정상 추진될 수 있도록 적정수준의 국방비가 책정되어야 한다. 또한 전작권 전환의 안보환경이 최대한 안정적으로 유지될 수 있도록 남북관계와 북핵문제 해결을 위한 현실적 대안을 마련할 필요가 있다. 아울러 미중관계의 갈등이 한미동맹과 한중협력관계 유지에 결정적 악영향이 발생하지 않도록 유념해야 할 것이다.

한국군의 전작권 보유는 반드시 이루어져야 할 과제이다. 그러나 국가안보를 보다 안정적으로 유지시키기 위해서는 충분한 여건이 마련된 후 이루어져야 할 것이다. 특히 전작권 전환 이후의 신방위체제는 한국군 주도-미군지원의 병렬형 지휘체제 이므로 한국군은 독자적인 초전대응능력을 갖추는 것이 무엇보다 중요한 과제이다. 만일 독자적 대응능력

이 부족한 상태에서 전작권이 전환 된다면 북한의 도발이 더욱 증가될 것이며, 미군지원에 의존이 불가피하므로 자주권을 위해 추진하기 시작한 전작권 전환이 오히려 한국의 자주권을 상실시키는 결과를 초래할 수 있을 것이다.

아울러 금번 전환시기 조정을 계기로 더 이상 재조정 없어야 한다. 오히려 전작권 전환준비를 통해서 한국군의 독자적 방위능력을 완비하는 기회로 삼아야 할 것이다.

《참고문헌》

- 국방부, 「2008국방백서」, 서울 : 국방부, 2008.
- _____, “한-미동맹, 전작권 전환시기를 보완하였습니다”, 서울 : 국방부, 2010.
- _____, “2011년 국방예산 규모와 쓰임새” 서울 : 국방부, 2010.
- 김갑진, “전작권 전환시기 조정의 의미와 군사적 완전성 제고”, 「합참」, 제45호, 서울 : 합동참모본부, 2010.
- 김강녕, 「남북한 관계와 군비통제」, 부산 : 신지서원, 2008.
- 김관옥, 「갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론」, 서울 : 리북, 2010.
- 김열수, 「국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마」, 서울 : 법문사, 2010.
- 김재철, “천안함 사건이후 동북아 갈등관계와 한국의 선택”, 「군사발전」, 제4권 1호, 조선대학교 군사연구소, 2010.
- _____, “전시작전권 환수 관련 쟁점사항 분석과 한국안보의 과제”, 「동북아연구」, 제21권 제2호, 조선대학교 동북아연구소, 2006.
- _____, “전시작전권 전환에 따른 한국의 대비방향”, 「한국동북아논총」, 제12권 제3호, 한국동북아학회, 2007.
- _____, “한미 간 전시작전통제권 전환 준비의 진단과 대비”, 「아시아연구」, 제13권 1호, 한국아시아학회, 2010.
- 박경일, 「동북아 안보 도해집」, 서울 : 은행나무, 2006.
- 박주현, “2010 국방예산 편성과 우리군의 전력증강 과제”, 「The Army」, Vol 10, 육군협회, 2010.
- 박형중, “2010년 미·중 경쟁구도의 대두와 미·북 상호 강압의 특징”, 「Online Series」, CO 10-32, 서울 : 통일연구원, 2010.
- 박창희, “미 국방검토보고서(QDR)와 한국의 대응방향”, 「안보현안분석」, 제49호, 서울 : 국방대안보문제연구소, 2010.
- 백종천, 「한반도 평화안보론」, 성남 : 세종연구소, 2006.
- 이봉수, 「핵위기와 한반도의 평화 : 바람직한 미국의 세계전략」, 서울 : 신아출판사, 2007.
- 이수석, “북한 체제변화 대비 국제공조 방안”, 「북핵문제와 북한체제 변화」, 제21차 세종 국가전략 포럼, 성남 : 세종연구소, 2009.
- 이우탁, 「오바마와 김정일의 생중게임」, 서울 : 창해, 2009.

- 오수열, 「강대국의 동북아정책과 한반도」, 부산 : 신지서원, 2004.
- 온만금 외, 「북한학」, 서울 : 황금알, 2006.
- 윌터 L. 샤프, “미래 한미동맹 강화”, 「육군협회 소식」, 제10호, 육군협회, 2010.
- 정경영, “작전권 전환 이후 한미안보협력”, 「군사논단」, 통권 제59호, 한국군사학회, 2009.
- 조민, “북한의 전쟁 비즈니스와 중국의 선택”, 「Online Series Co 10-46」, 서울 : 통일안보연구원, 2010.
- 조성훈, 「한미군사관계의 형성과 발전」, 서울 : 국방부 군사편찬연구소, 2008.
- 조영갑, 「국가안보학」, 서울 : 선학사, 2006.
- 코리아연구원, “전시 작전통제권 환수 연기에 대한 평가 및 제언”, 「코리아연구원 현실진단」, 제 169호, 서울 : 코리아연구원, 2010.
- 합참, 「합참 60년사」, 서울 : 합참, 2008.
- 홍관희, “전작권 전환 연기, 군사주권 침해?”, 서울 : 자유기업원, 2010.
- 한국국방연구원, 2010, 「QDR 2010 : KIDA의 분석과 요약」, 서울 : 한국국방연구원, 2010.
- 한용섭 외, 「미·일·중·러의 군사전략」, 서울 : 국방대학교 안보문제연구소, 2008.
- _____, 「NATO의 실상과 이해」, 서울 : 국방대학교 안보문제연구소, 2007.
- 황병덕, “천안함 사태 이후 미국의 대북정책의 기본방향”, 「Online Series」, CO 10-29, 서울 : 통일연구원, 2010.
- Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010.
- Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010.
- Glenn H Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1997.
- Kang Hyun-Kyung, North's special force may target major facilities. *The Korea times*, (2010-12-1) newsletter@mnd.go.kr(탐색일 : 2010년 7월29일).
- 국민일보(2010년 6월29일).
- 연합뉴스(2010년 12월 6일, 12월 8일).
- 한겨레신문(2010년 6월 24일).

《Abstract》

Challenges to Consider in the Delay of the Changeover of Wartime Operational Control Authority and Future Directions

Kim, Jae-Chul

This study aims to present challenges that Korea should consider in the next 5 years and future directions to take as the changeover of wartime operational control authority was delayed on July 26, 2010.

This delay was intended to continue to uphold the existing agreement as it only adjusted the time of the changeover in consideration of the present security environment and the strategic conditions of the Korean peninsula. So far this has been based on our military level according to 「Strategic Transition Plan(STP)」, but 「Strategic Alliance 2015」, a new plan, is somewhat different in that it intends to agree with main alliances in the changing of wartime operation control authority.

To develop stable conditions for the changeover our challenges for the next five years are summarized as follows: 'military stability' at the level of the Joint Chiefs and 'a guaranty of progressive conditions' and 'improved security environment' at the government level.

The main challenges for 'military stability' are: securing the Korean armies' independent ability to deal with war, enhancing alliances based on a new security system, supplementing an allied emergency management system during war and peace time, enhancing collaboration of land, sea, and air forces, and introducing an external assessment system.

The governments' challenges are: allocating a budget for national defence to secure advanced military might, maintaining a stable security environment, and overcoming the dilemma of alliances and diplomacy.

Korean armies must have wartime operational control authority. Under the perception that no more adjustment is allowed in addition to this change, the army and the government should pay more attention to maintaining the agreement. Also, through

〈전시작전통제권 전환시기 조정에 따른 선결과제와 추진방향〉

preparation for the changeover in authority, we should have a completely independent defense ability.

Key Words : Alliance between Korea and the US, Wartime Operational Control Authority, Strategic Transition Plan, Strategic Alliance 2015, military stability.

투고일 : 2010. 10. 20 / 심사일 : 2010. 11.05 / 심사완료일 : 2010. 12.20.