

박정희 정부의 군 지휘구조 개편 실패원인 분석*

: 정치·안보환경의 변화에 따른 박정희의 정책선호 변화를 중심으로

김인승(공군사관학교)

논문 요약

한국군에 대한 군 지휘구조 개편은 갖은 시도에도 불구하고 지속적인 실패를 겪어왔다. 군 지휘구조 개편 추진과정에서 발생하는 군과 정치권으로부터의 반발을 효과적으로 극복하지 못하였기 때문이라는 것이 일반적인 설명이다.

이렇듯 군과 정치권으로부터의 반발이 군 지휘구조 개편 추진의 핵심 장애요인이라 본다면 역대 정부들 중 군 지휘구조 개편에 가장 개편추진에 가장 유리한 환경에 직면했던 것은 박정희 정부였다. 군 지휘구조 개편을 추진하던 3공화국 말기, 박정희 정부의 군과 정치권에 대해 영향력은 확고하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 박정희 정부에서 추진된 군 지휘구조 개편은 결국 실패로 끝났다.

본 논문에서는 박정희 정부의 군 지휘구조 개편 실패 원인을 당면 정치-안보환경의 변화를 중심으로 분석하였다. 군 지휘구조 개편 당시 직면하였던 정치-안보환경의 변화가 군 지휘구조 개편 결과에 어떠한 영향을 주었는지 살펴본 것이다. 이를 통해 군 지휘구조 개편의 실질적 장애요인은 단지 군과 야당의 반발이기 보다는 당면 정치-안보환경의 성격과 군 지휘구조 개편의 특성 간의 조응결과임을 주장하고자 한다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 현재적 함의를 도출하였다.

주제어 : 군 지휘구조, 안보위협, 대북 억지력, 작전통제권 전환, 정치환경 변화

* 이 논문은 김인승의 2008년도 고려대학교 정치외교학과 석사 학위논문의 일부를 발췌하고, 이를 수정, 보완하여 재구성한 것이다.

I. 문제제기

18대 국회임기 내 통과를 목표로 야심차게 추진되었던 이명박 정부의 군 지휘구조¹⁾ 개편 시도가 무산되었다. 2011년 3월 8일 개편안이 공식 발표된 이래, 지금까지 그 방향 및 추진방식과 관련해 다양한 비판²⁾에 직면해왔던 군 지휘구조 개편안의 법제화가 끝내 국회의 높은 문턱 앞에서 좌절되고 만 것이다.³⁾

기실, 한국군에 대한 군 지휘구조 개편은 박정희 정부 이래 여러 정권을 거치며 그 추진이 검토되어왔다.⁴⁾ 하지만 한국형 합참의장제로의 개편을 단행한 노태우 정부의 '818계획'을 제외하고는 군 지휘구조 개편과정에서 유의미한 성과를 도출한 예는 찾아보기 어렵다.⁵⁾ 노태우 정부의 군 지휘구조 개편 역시 초기 개편방향이었던 '통합군제'에서 한발 물러나 '한국형 합참의장제'로의 개편을 달성했다는 측면에서 '절반의 성공'일 뿐이라 평가받고 있다.⁶⁾

- 1) 본 논문에서 언급되는 '군 지휘구조'는 구체적으로 '군 상부지휘구조'를 의미한다. 군 상부지휘구조란 국방담당 정부부처(국방부)와 군 최고사령부 및 참모·기획기구(합동참모본부), 그리고 각 군 본부로 대표되는 3개 기구들 사이의 지휘통제 및 규율, 협조 관계를 규정하는 것을 의미한다. 군 상부지휘구조의 개념에 대해서는 김종하, 김재엽, 『천안함 이후의 한국 국방』, 북코리아, 2010, pp.17~18.
- 2) 군 지휘구조 개혁내용의 부적절성에 대한 비판으로 한성주, 『위헌적 모험 국방개혁 307계획』, 서울: 세창미디어, 2011; 장성, "군구조 개편안: 이대로는 안 된다." 『성우소식』 제87호 부록, 2011; 김열수, "상부지휘구조 개편 비판 논리에 대한 고찰." 『국방정책연구』 제27호 2권, 2011 등이 있으며, 그 추진 동기과 방식에 대한 비판으로는 박위락, "군 상부지휘구조 개편 분석과 국방개혁 활성화를 위한 제언." 『국가전략』 제17권 4호, 2011; 이한호, "미래전에 대비한 한국군의 상부지휘구조." 『한국의 국방개혁 어떻게 구현할 것인가』 한국국방안보포럼 추계 세미나, 3월 22일; "미로 헤매는 국방개혁안." 『한국일보』 2012년 1월 19일 등이 있음.
- 3) 현재 군 지휘구조의 개편 문제는 원안에서 합참의장의 권한을 일부 축소한 수정안을 중심으로 19대 국회에서 다시 논의되고 있는 상황이며, 2012년 12월 현재 국회 국방위원회에 계류 중에 있음. 자세한 내용은 '국군조직법 일부개정법률안'(의안번호 1414, 2012. 8.30)을 참고할 것.
- 4) 1970년 박정희 정부의 '통합군제'로의 개편 구상을 시작으로, 1980년 전두환 정부에서도 '군 구조 연구회'를 중심으로 통합군제로의 개편이 검토되었다. 이후 1990년 노태우 정부에서도 '818계획'이라 불리는 군 지휘구조 개편 정책을 추진하여 결국 한국형 합참의장제로의 개편을 단행한 바 있다. 김종하, 김재엽, 『천안함 이후의 한국 국방』 pp.97~106.
- 5) 김상범은 역대 정권의 국방개혁들 중 어떤 식으로든 구현된 것은 '818계획'이라 불리는 "국방태세발전방안"뿐이라 평가하고 있다. 김상범, "국방개혁이 추진에 따른 공군 전력 발전과제와 방향." 『국방정책연구』 제72호, 2006, p.112.
- 6) 노태우 정부의 '818계획'의 추진과정 및 결과에 대해서는 김동한, "군구조 개편정책의 결정 과정

이처럼 한국군에 대한 군 지휘구조 개편은 잦은 시도에도 불구하고 유의미한 결과를 도출해 내는데 지속적인 어려움을 겪어왔다. 이렇듯 군 지휘구조 개편추진이 어려운 이유는 군 지휘구조 개편 추진과정에서 필연적으로 마주할 수밖에 없는 몇 가지 장애요인 때문이라는 것이 일반적인 주장이다. 군 지휘구조 개편은 그 추진과정에서 필연적으로 군과 정치권으로부터의 반발에 직면할 수밖에 없으며, 이러한 반발을 극복하지 못하는 한 개편안의 추진은 불가능하다는 것이다.⁷⁾ 우선 지휘구조 개편은 각 군 간의 이해관계를 둘러싼 갈등을 유발한다. 상부 기구 간의 군령권과 군정권을 조정하고 새로운 지휘부를 신설 또는 통합하는 과정에서 각 군종 간 보직과 권한의 배분을 둘러싼 갈등과 불만이 발생하기 때문이다. 아울러 정치권으로부터는 군의 문민통제 원칙과 관련한 반발이 발생할 수 있다. 이러한 반발은 특히 각 군의 합동성 내지는 통합성을 증대하는 방향으로 개편이 이루어질 경우 빈번해진다. 군의 합동성과 통합성을 증진하기 위해서는 군의 특정지휘관의 권한 강화가 필수적이며, 이러한 군 지휘관의 권한 강화로 인해 민간인 대통령과 국방장관의 군에 대한 통제력이 약화될 수 있다는 우려와 비판이 제기되기 때문이다. 실제 군 지휘구조 개편을 추진했던 모든 정권은 개편안 구상 및 추진과정에서 군과 정당으로부터의 반대에 직면해 왔다. 박정희, 노태우, 이명박 정부 모두 예외가 아니며, 심지어 미국 역시 2차대전 이후 수차례 추진되었던 군 지휘구조 개편과정에서 우리와 유사한 비판에 직면했던 것이 사실이다.⁸⁾

군의 경우 군 구조 개편의 직접적인 적용대상이고, 의회의 경우 개편안에 대한 국군조직법 형태로의 법제화 과정에서 직접적인 영향력을 행사할 수

있는 만큼 군 지휘구조 개편과정에서 이들의 영향력은 결코 무시할 수 없다. 하지만 모든 정부에 있어 군과 정치권의 저항이 동등한 수준의 위협요인으로 작용했다고 보기는 어렵다. 군 지휘구조 개편을 추진하던 시기 정부와 군, 그리고 정부와 정치권 간 권력의 역학관계에 따라 개편과정에서 직면할 저항의 체감 수준이 달라지기 때문이다. 군과 정치권에 대한 강력한 통제력을 보유한 정권일수록 군 지휘구조 개편을 추진하는 과정이 수월할 수밖에 없다.

그런 측면에서 군 지휘구조 개편을 시도했던 역대 정부 중 개편추진에 가장 유리한 환경을 마주했던 것은 박정희 정부였다. 통합군제로의 개편을 모색했던 3공화국 말기, 박정희의 군부와 의회에 대한 통제력은 역대 그 어떠한 정부보다도 확고했기 때문이다.⁹⁾ 그럼에도 결과적으로 박정희 정부의 군 지휘구조 개편 계획은 유의미한 결과를 도출하지 못한 채 백지화 되고 말았다. 군 지휘구조 개편과정에서 발생한 군과 야당의 반발 때문이라는 것이 일반적인 설명이다.¹⁰⁾ 하지만 당시 박정희 대통령의 군부와 의회에 대한 강력한 영향력을 고려하면 단순히 이들 집단의 반발에 의해 군 지휘구조 개편안이 백지화 되었다고 보기만은 어렵다. 군 구조 개편을 자주국방의 3대 요소로 꼽으며 초반, 개편안에 대한 높은 정책선호를 보였던 박정희였음을 고려하면 더욱 그러하다.¹¹⁾ 군과 정치세력의 반발과 조응하여 박정희 정부의

9) 박정희는 3공화국 전반기에 걸쳐 군부 내부에 자신을 견제할 만한 특정세력이 성장하는 것을 철저히 차단하였으며, 군부의 요직 역시 믿음직한 인사들을 중심으로 채움으로써 군에 대한 통제력 확보에 철저를 기하였다. 김세중은 1965년 이후 박정희가 군부에 대한 안정적인 통제력을 확보하였다고 평가한다. 김세중, “박정희와 군부 지배구조에 대한 동태적 접근.” 정성화, 강규영 엮음, 『박정희 시대와 한국현대사: 연구자와 체임자의 대화』, 서울: 선인, 2007, p.150.

또한 박정희 정권하에서 국회의 역할은 사실상 행정부의 공식적인 부속기관에 불과하였다. 의회의 기본적인 기능들 중 국정감사기능과 예산심의 기능이 정부로 넘어갔으며, 기술관료의 합리성에 크게 의존하여 국정이 운영되었기에 정당을 통한 정치적 지지의 동원이나 정책지원이 경시되었기 때문이다. 여기에 더해 국회의 의석수 역시 3공화국 내내 여당이 과반수 이상의 의석을 지속적으로 점해왔다. Young O, Yoon, “Policy Making Activities of the South Korean National Assembly.” *Journal of Northeast Asian Studies*, Spring 1986, pp.29~28, 유숙란, “야당의 활동공간과 역할.” 한배호 편, 『한국현대정치론 II: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』, 서울: 오름, 1990, pp.165~179 재인용.

10) 당시의 계획은 야당으로부터는 문민통제를 저해하는 비민주적 제도로, 해군과 공군은 물론 육군으로 부터도 각군의 전통을 없앤다는 비난을 받았다. 조성하, “군 구조 개편, 무엇을 위해 무엇이 바뀌나.” 『신동아』 p.358.

및 요인 연구 : ‘818계획’과 ‘국방개혁2020’을 중심으로.” 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2009, pp.65~100을 참고할 것.

7) 군 구조 개편의 결정요인에 대해서는 김동한, “한국군 구조개편정책의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』 제43집 4호, 2009를 참조할 것

8) 박정희와 노태우 정부하에서 추진된 군 지휘구조 개편과정에서 발생한 군과 정치권의 반발에 대해서는 조성하, “군 구조 개편, 무엇을 위해 무엇이 바뀌나.” 『신동아』 1990년 9월호 p.358를 참조할 것. 미국의 군 지휘구조 개혁의 추진과정에서 발생한 군과 정치권의 반발에 대해서는 업정식, “레이건 행정부의 국방개혁.” pp.55~57을 참조할 것.

강력한 개편의지를 좌절시킨 또 다른 국내외적 요인들에 주목해야할 필요가 있는 것이다.

본 논문에서는 한국군 최초의 군 지휘구조 개편시도였던 박정희 정부의 통합군제로의 개편계획을 살펴보고, 그 실패원인을 검토하겠다. 군과 정치세력에 대한 강력한 통제력을 자랑했던 박정희 정부가 어떠한 요인으로 인해 군 지휘구조 개편안을 백지화 할 수밖에 없었는지 살펴보려는 것이다. 이를 위해 먼저 박정희 정부에서 추진된 군 지휘구조 개편안의 내용을 검토하고 그 특성을 분석하겠다. 이어서 군 지휘구조 개편 추진 시점을 전후하여 발생한 한반도 안보환경과 국내 정치환경의 변화과정을 검토한다. ‘국방정책은 국내정치와 국제정치에 상호조합’이라는 헌팅턴(Samuel P. Huntington)의 주장¹¹⁾처럼 군 지휘구조 개편의 성과 역시 궁극적으로 국내외적 상황에 의해 결정되기 때문이다. 안보환경과 정치환경의 변화가 ‘군과 야당의 반발’이라는 개편추진의 일반적 장애요인과 조응하는 과정을 살펴봄으로써, 어떤 변화요인들이 박정희 정부에게 있어 ‘단순 장애요인’에 불과했던 두 집단의 반발을 군 지휘구조 개편의 백지화를 야기한 ‘결정적 변수’로 탈바꿈 시켰는지 설명하고자 하는 것이다.¹³⁾ 이러한 논의를 바탕으로 군 지휘구조 개편결과에 영향을 주는 핵심 변수로써 당면 안보상황과 국내 정치환경의 변화가 지니는 중요성을 다시금 부각하고자 한다. 이는 담보상태에 머물러 있는 이명박 정부의 군 지휘구조 개편 재추진과 관련해서도 일부 유의미한 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다.

11) 박정희 대통령은 1960년 말에 발생한 일련의 안보위기와 베트남전의 지속, 그리고 닉슨 독트린 등을 계기로 자주국방의 필요성이 급증하던 시기, 북한의 위협에 효과적으로 대응하고 평시에 군을 효율적으로 관리할 목적으로 군 지휘구조 개편을 추진하였다. 이상의 내용에 대해서는 2장 1절의 논의를 참고할 것.

12) Samuel P. Huntington, *The Common Defense*. New York: Columbia University Press, 1961. pp.1~2

13) 이를 위해 본 논문에서는 박정희 정부의 군 지휘구조 개편계획서인 ‘국방기구 연구보고서’를 바탕으로 외교통상부 외교문서, 국회 회의록, 1969~71 사이 발간된 신문기사 등의 1차 자료와 관련된 다수의 2차 자료를 중심으로 분석하였음을 밝힌다.

II. 박정희 정부의 군 지휘구조 개편 내용 및 특성

1. 군 지휘구조 개편 내용

박정희 정부의 군 지휘구조 개편은 1969년 7월 25일 닉슨독트린 발표와 함께 시작되었다. 장기적으로 한반도에서 주한미군이 철수할 경우 북한의 무력도발은 1차적으로 한국군이 감당할 수밖에 없기에 북한의 남침에 가장 효과적으로 대응하고, 평시에 군을 효율적으로 운영할 수 있는 지휘구조로의 개편이 요구되었기 때문이다. 당시 대통령이 특명 검열단에 하달한 기본지침은 ① 지휘통솔의 용이성과 능률성을 증진하고, ② 통합된 전력을 발휘하며, ③ 경제적인 체제 및 운용이 가능하고, ④ 북한의 전략과 전술에 적응할 수 있는 군 조직체제를 구성하라는 것이었다.¹⁴⁾

한국군이 오랜 기간 유지하고 있던 3군 병립 자문형 합참의장제의 경우 조직운영상의 비효율성을 내재하고 있을 뿐 아니라 현대전의 성격에 따른 통합전력 발휘의 필요성과 방대한 국방자원의 경제적인 관리 요구에 적절히 대응하지 못한다는 문제점을 노정하고 있었다. 따라서 조직개선의 필요성은 합리성을 가지고 인식되었던 것이 사실이다. 당시 군 특명검열단은 현 국방기구의 문제점으로 국방부의 기구 및 기능의 미약(장관 권한행사의 약체성), 군사노력의 통합과 지휘의 통일성 결여(통합작전의 비효율성과 복잡성, 합참회의에 의한 조정의 비효율성), 행정 지원부대의 비대(군수지원체제의 불합리, 군 정보기구 및 기능중복, 통신전자 지원체제의 불합리, 교육기관의 다원화) 등 세 가지를 제시하였다. 이에 특명검열단은 대학교수, 현역장성, 예비역 장성 및 미 고문단 등을 중심으로 연구단을 구성하고, 1969년 8월 11일을 기점으로 본격적인 연구를 시작하였다. 이후 외국 국방기구에 대한 검토를 바탕으로 개편원칙을 확정된 검열단은 이를 대통령 훈령 제29호로 공포하고

14) 김종하, 김재엽, 『천안함 이후의 한국 국방』, p.101.

1970년 12월 최종 건의안을 마련하여 대통령에게 보고하였다.¹⁵⁾

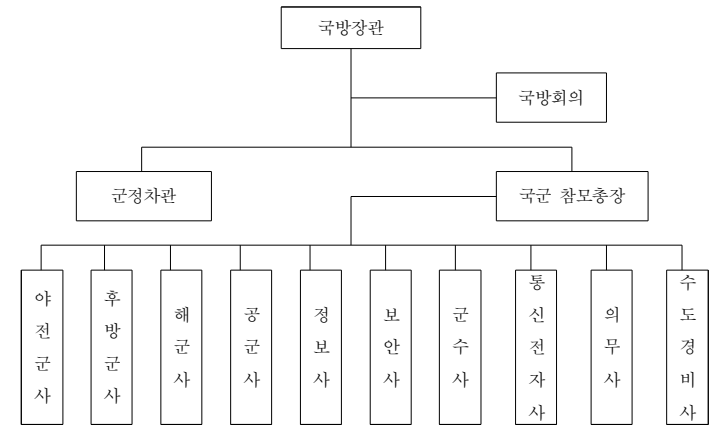
연구 초기, 국군참모총장에게 군령권을 일원화하는 것에는 합의하였으나, 차관과의 역할배분 및 하부 기구의 조정 등을 중심으로 약간씩의 차이를 보이는 여러 가지 대안들 중 어떤 것을 선택할 것인가를 둘러싸고 논의가 지속되었다. 그리고 결국 미국의 닉슨 대통령 때 제기된 Blue Ribbon 국방연구회¹⁶⁾가 제시한 개편안과 유사한 틀로 군 구조 개편안을 결정하게 된다.

동년 말에 대통령에게 보고된 국방체제 개편안을 보면 국군 최고통수권자인 대통령의 통수보좌기관으로 국가 비상기획기구와 국가안보회의를 두고 있는데, 전자는 자원동원기구이고 후자는 국가안보정책기구이다. 그리고 군정·군령 통합기구로서의 국방장관은 국방참모회의에 의한 군령기관의 보좌를 받는 대신 국방전반에 대한 의결기관으로서 국방회의를 설치하도록 되어 있다. 또한 군정·군령집행기구인 군정차관과 국군 참모총장은 참모 및 계선 이중기능을 수행하게 되는데, 군정차관은 국방장관의 군정참모이지만 예하 각 직할 기관을 지휘할 때는 국방장관의 차하급 지휘관이 된다. 이와 같은 원리로 국방참모총장도 국방장관의 군령참모이면서 직할기관과 예하사령부를 지휘하는 차상급 지휘관으로 기능을 발휘하도록 하였으며, 군정차관과 국군참모총장 예하의 직할기관은 각 군별 유사·중복기능을 가진 기구를 통합하여 단일화하되 군정유관기관은 군정차관이, 군령유관기관은 국군참모총장이 각각 지휘하도록 한 체제였다.¹⁷⁾ 간략하게 설명하자면 국군참모총장을 국방부 장관의 군령참모로 하여 군령 유사기능을 통합 지휘하는 통합군지휘체제로의 개편을 계획하였던 것이다. 군 특명검열단은 이와 같은 군 구조 개혁을 통해 국방장관의 지휘·관리·통제권을 강화함으로써 지휘통솔의 용

이성과 능률성을 기하여 통합전력을 발휘하고, 유사중복 기구 및 중간 사령부를 통합하여 상당한 정도의 상부인력 감축을 기대하였었다.

당시 특명검열단에 의해 보고된 국방체제 개선안은 아래의 그림과 같다.

<그림> 국방체제 개선 시안(1970년)



출처 : 윤우주, “한국의 군사제도 변천과 개혁에 관한 연구.” p.139 (표 내용 축약)

이러한 군 구조 개혁안은 지휘체통의 혼선을 피하기 위해 우선적으로 최초 단계의 기구개편을 추진하고, 이어 각 부분의 기능적 통합을 실시하며, 나아가 완전통합을 실시하는 3단계로 추진할 것을 구상하였다.¹⁸⁾ 이에 따라 우선 1단계 조치로 12월 26일 국방부가 건의한 육·공군의 편제 일부를 개편하기로 결정하고, 1군에 군수지원 사령부를 신설하고 육본의 조달감실을 폐지하며, 관리참모부와 정책기획부를 기획관리참모부로 통합하였다. 또한 공군의 경우 인사국 등 6국과 안전감실, 병무감실, 지휘관리관실을 폐지하고, 채무감실을 신설하는 등의 개편작업을 시행하였다.¹⁹⁾ 또 다른 1단계 조치 중 하나

15) 윤광웅, “군구조 개선과 합동참모본부.” 『제해』 제45호, 1991, p.35.

16) 국방관리에 관한 위원회로 레이건 대통령 때까지 활동했다. 1985년 6월 레이건이 국방조직검토를 지시했으며, 국방차관을 지낸 페커드가 위원장이 되어 1986년 2월 국방의사결정 과정과 미 군사리더십 조직 개선방안을 제시하였다.

17) 윤우주, “한국의 군사제도 변천과 개혁에 관한 연구.” pp.138~139.

18) 국회사무처, “제75회 제5차 예산결산특별위원회 회의록(1970. 11. 28),” p.16.

19) “1軍에 軍需支援司, 國軍편제 改編案, 閣議 의결.” 『경향신문』 1970년 12월 26일 ; “陸·空軍本部 대폭改編,” 『동아일보』 1970년 12월 26일

로 각 군의 의무기구가 의무사령부로 통폐합되었으며, 그 다음 해에는 8개의 각 군병원이 국군통합병원으로 개편되었다.

하지만 국군참모총장 휘하에 3군을 1973년 중반까지 완전통합 한다는 당초의 계획은 계획안이 완성된 직후 군 내부, 그리고 야당으로부터의 반발에 직면하게 되었다. 통합군제로의 개편으로 인해 야기될 각 군의 정체성 상실과 이에 대한 군 내부의 부정적인 입장, 그리고 통폐합 과정에서 상당부분 축소될 상위 보직을 둘러싼 각 군 간의 이해관계로 인해 계획안이 공개된 직후 군 내부로부터 비판의 목소리가 커졌던 것이다. 이에 더해 야당 역시도 국군참모총장 개인에게 군령권을 집중시키는 것은 문민통제 원칙에 위반되고, 정권에 의한 군부동원을 더욱 손쉽게 하며, 나아가 군에 의한 쿠데타 발생 가능성을 높인다는 이유를 들어 반발하였다.²⁰⁾

이에 따라 특명검열단에 의해 보고된 “국방기구 연구보고서”의 내용에서 통합군제로의 개편계획은 결국 1971년 초반 대통령의 지시로 인해 개편안에 대한 재검토 단계에 들어갔다. 그 이후 핵심적인 부분에 대한 개편 추진 없이 후속연구만 지속해오던 개편안은 국군조직법의 형태로 국회에 상정되기도 못하고 개혁안이 보고된 지 1년이 채 지나지 않은 시점에서 백지화되었다.²¹⁾ 다만 하위 차원의 개편들만이 계획대로 추진되었을 뿐이다. 결국 제2단계 조치로 1973년 10월 10일부로 해병대 사령부가 해체되고 그 병력을 해군에 흡수하도록 하는 ‘해병대 사령부의 해군본부 통합’ 선에서 계획안이 마무리 되었다.²²⁾ 당초 추진하고자 하였던 핵심적인 부분을 포기해 버린, 사실

상의 ‘실패’한 계획이었던 것이다.

2. 박정희 정부 군 지휘구조 개편의 특성

전술한 박정희 정부의 군 구조 개편은 그 발단 및 내용, 추진과정 및 결과에서 몇 가지 특성을 보인다. 이런 특성들은 크게 4가지로 구분하여 설명할 수 있다.

첫째, 군 지휘구조 개편을 추동한 요인은 안보환경의 변화였다. 전술하였듯 박정희 정부의 군 지휘구조 개편 추진에 계기가 된 것은 1969년 발표된 닉슨 독트린이었다. 닉슨 독트린과 이에 따른 주한미군 감축 가능성의 대두는 박정희 대통령으로 하여금 군 지휘구조 개편의 필요성을 절감하도록 하였다. 미국의 도움 없이 북한의 남침에 가장 효과적으로 대응할 수 있는 형태로의 군 지휘구조 개편이 요구되었기 때문이다. 이러한 안보환경의 변화는 초반 박정희 정부의 군 지휘구조 개편안 추진에 강력한 동력원으로 작용하였다.

둘째, 군 지휘구조의 개편 방향은 통합군제였다. 기존의 3군 병립체제의 군 구조에서 발생하는 총체적인 기획 및 통제기능의 저하, 그리고 각 군 기능의 중복으로 인한 국방자원 관리의 비효율성 등을 해결하기 위해 박정희 정부에서 추진 가능했던 개편방향은 모두 3가지였다. 합참의장이 군령권을 통할하여 행사하는 합동군제, 통합군 사령관이 각 군에 대한 군정·군령권을 행사하는 통합군제, 그리고 3군의 구분 없이 단일 참모총장이 군령권과 군정권을 통할하는 단일군제가 그것이다. 이들 중 박정희 정부는 신설된 국군참모총장에게 3군의 군령권 뿐 아니라 군정권을 모두 부여하는 통합군제로 군 지휘구조 개편을 추진하였다. 군의 최고 지휘관인 국군참모총장 1인에게 각 군에 대한 강력한 권한을 부여할 경우 국군참모총장의 각 군에 대한 통제능력 뿐 아니라 국방효율성 부분에서도 상당부분 긍정적인 효과를 거둘 수 있을 것이다. 하지만 통합군제로의 개편은 필연적으로 군 내에 강력한 권한을 지니는

20) 조성하, “군 구조 개편, 무엇을 위해 무엇이 바뀌나.” p.358.

21) 정래혁 당시 국방장관은 1970년 11월 28일에 열린 제75회 제5차 예산결산특별위원회에 출두한 자리에서 통합군제로의 개편계획에 대해 간단하게 언급하면서 급년연말까지 계획안이 확정되면 국회에 나와 설명하겠다고 언급하였다.(국군조직법 개정을 위해) 하지만 그 후 통합군제 개편과 관련한 국방부 장관의 국회발언 기회는 다시 생기지 않았다. 이는 국군조직법 개정을 필요로 하는 통합군제로의 개편 계획이 개편안이 마련되지 얼마 지나지 않아 제외되었기 때문이다. 국회사무처, “제75회 제5차 예산결산특별위원회.” 1970.11.28, p.19.

22) 이근홍, “한국 군조직 발전방안 연구: 상부구조를 중심으로.” 한남대 석사학위논문, 2001, pp. 15~16.

실권자가 등장함을 의미하는 바, 상황에 따라 국가 지도부에 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 특히 군부 쿠데타를 통해 권력을 획득했던 박정희에게 있어 통합군제로의 개편은 자주국방을 위해 요구되는 필수적인 변화임과 동시에 군 내에 잠재적 경쟁자의 등장을 야기할 수 있는 위협요인이기도 하였던 것이다.

셋째, 개편 추진과정에서 군 내부와 정치권으로부터 거센 반발에 직면하였다. 실상 군 지휘구조 개편은 필연적으로 다양한 세력으로부터 비판을 받을 수밖에 없다. 우선 지휘구조 개편은 각 군 간의 이해관계를 둘러싼 갈등을 유발한다. 상부 기구 간의 군령권과 군정권을 조정하고 새로운 지휘부를 신설 또는 통폐합하는 과정에서 각 군종 간 보직과 권한의 배분을 둘러싼 갈등과 불만이 발생하기 때문이다. 아울러 정치권으로부터는 군의 문민통제 원칙과 관련한 반발이 발생할 수 있다. 이러한 반발은 특히 각 군의 통합성을 증대하는 방향으로 개편이 이루어질 경우 빈번해진다. 군의 합동성과 통합성을 증진하기 위해서는 군의 특정지휘관(합동참모총장 내지는 통합군사령관)의 권한 강화가 필수적이며, 이러한 군 지휘관의 권한 강화로 인해 민간인 대통령과 국방장관의 군에 대한 통제력이 약화될 수 있다는 우려와 비판이 제기되기 때문이다. 박정희 정부 역시 군 지휘구조 개편을 추진하는 과정에서 마찬가지로 군 내부와 정치권으로부터의 저항에 직면하였던 것이다.

넷째, 군 지휘구조 개편안의 핵심적 내용들이 구현되지 못한 채 실패로 귀결되었다. 그것도 국군조직법 개정을 위한 국회 내에서의 논의도 없이 박정희 대통령 지시에 의해 개편안이 국회에 상정되기도 전에 백지화되었다. 재미 있는 것은 개편안이 1970년 12월 박정희에게 보고된 이후 대통령 지시에 의해 후속연구만 진행하며 통합군제로의 개편추진이 상당기간 보류되다가 갑작스레 백지화됐다는 것이다. 군 지휘구조 개편과정에서 표면적으로 나타난 저항요인은 앞서 언급한 군 내부와 정치권으로부터의 반발이었다. 하지만 군 지휘구조 개편이 논의되던 1970~71년 당시 박정희 대통령의 군부와 정치권에 대한 강력한 영향력을 고려하면 단순히 이들 집단의 반발에 의해 군

지휘구조 개편안이 최종 백지화 되었다고 보기는 어렵다. 초반 군 지휘구조 개편 추진에 대한 정부의 강력한 의지를 고려할 경우 더욱 그러하다. 물론 두 집단의 저항이 무의미 했다는 것은 아니다. 이들의 반발 역시 개편안 추진에 상당한 장애요인으로 작용하였음은 분명할 것이다. 하지만 강력했던 박정희의 의지를 꺾기에는 불충분했던 것이 사실이다. 군과 정치세력의 반발과 조응하여 군 지휘구조 개편추진을 보류하도록 하고, 나아가 백지화 하도록 유도한 국내·외적 요인들에 대한 검토가 필요한 것이다.

III. 안보환경의 변화와 군 지휘구조 개편

본 장에서는 박정희 정부의 군 지휘구조 개편과정을 전후하여 발생한 안보환경의 변화를 집중 조망한다. 이를 통해 안보위협을 급증하는 방향으로 변화한 안보환경이 개편안의 추진과정에 어떠한 영향을 주었는지 검토하겠다. 이를 위해 1969년 말 ~ 1971년 초에 이르는 기간 동안의 '북한의 대남위협 수준'과 '미국의 대 한반도 정책'의 변화과정을 추적하였다. 이러한 논의를 바탕으로 부정적인 안보환경의 조성이 박정희 정부의 군 지휘구조 개편과정에 커다란 장애요인으로 작용하였음을 보이겠다.

1. 북한의 안보위협 : 고(高) 수준의 안보위협 지속

북한의 대남 위협수준은 1960년대 말에 이르러 양적측면과 질적 측면 모두에서 높아지기 시작하였다. 먼저 북한의 대남도발 빈도수를 살펴보면 1950년대 보다 1960년대에 이르러 급격하게 증가하였음을 확인할 수 있다. 1960년대의 경우도 전반적으로 1960년 후반으로 갈수록 북한의 도발빈도가 증가하

며, 특히 박정희정부의 군 구조 개편안이 검토되던 시점인 1970년에 이르러서는 연간 도발회수가 무려 913건으로 급증했음을 알 수 있다. 북한의 도발 빈도수만을 놓고 봤을 때, 군 지휘구조 개편안을 검토하던 시점인 1970년에 북한의 대남 위협요인이 더욱 빈번하였음을 확인할 수 있는 것이다.

<표 1> 북한의 정전협정 위반사례

연도	공중	해상	지상	합계	연도	공중	해상	지상	합계
1957	9	1	50	60	1964	0	1	1,294	1,295
1958	7	2	86	96	1965	2	2	493	497
1959	1	0	208	209	1966	0	3	708	711
1960	0	6	177	183	1967	1	8	485	494
1961	5	8	723	736	1968	1	2	777	780
1962	0	3	608	611	1969	1	16	505	522
1963	0	6	979	985	1970	1	8	904	913

출처 : 이민룡, 『한국안보 정책론』, 서울: 진영사, 1996, p.55.

북한의 대남도발은 1960년대 말을 기점으로 양적측면의 뿐 아니라 질적 측면, 즉 도발 강도에 있어서도 이전에 비해 증대되는 모습을 보이기 시작했다. 사실 1968년 이전까지의 무력도발은 대부분 휴전선 부근을 중심으로 한 간접 교전의 형태로 발생하였다. 전군의 경계태세발령과 같은 강도 높은 도발이 자행된 것도 단 2차례뿐이었으며, 그 중 하나는 1967년에 자행된 것이었다.²³⁾ 하지만 1968년 이후부터는 박정희 대통령의 목숨을 직접적으로 노리

23) 1968년 이전 북한의 대남도발로 인해 전군 경계태세 강화, 혹은 그 이상의 명령이 발동된 사례로는 1958년 2월 16일 발생했던 KAL기 피납사건, 그리고 1967년 1월 29일 발생했던 해군함정 PCE-56 함 피격사건 뿐이었다. 이성진, “북한 대남도발과 한국의 위기관리 원칙.” 『군사논단』 제53호, 2008, p.171.

는 대담한 공격이 자행되기 시작하였다. 그 대표적인 사건이 1.21사태이다. 박정희 대통령을 암살하기 위해 대담한 도발을 자행한 북한의 행태는 박정희를 격분케 하였고, 박정희로 하여금 북한과의 전쟁까지도 불사하도록 하였다.²⁴⁾ 결국 미국의 반대로 인해 대북 공격은 감행하지 못하였지만 1.21사태를 계기로 한반도의 안보불안은 급증하기에 이르렀다.

1.21사태 이후에도 푸에블로호 납치사건('68. 1. 23), 울진 삼척 무장공비 침투사건('68. 10. 30), EC-121 격추사건('69. 4. 15) 등과 같이 전군 경계태세 발령에 준하는 수준의 고강도 대남도발이 지속적으로 자행되었다. 여기에 더해 1970년 6월 22일, 이른바 ‘현충원 폭파사건’이라 불리는 박정희 대통령 암살시도가 또다시 감행됨에 따라 남북관계는 말 그대로 최악의 상황으로 치닫게 된다. 질적측면을 중심으로 볼 때 군 지휘구조 개편을 결심하고, 개편안을 마련하던 시점에 북한의 대남위협 수준은 지속적으로 높은 수준을 유지했던 것이다.

이렇듯 1960년대 말 증가하기 시작한 북한의 대담한 대남도발은 정책결정자들에게 북한의 기습 남침 가능성에 대한 두려움을 증폭시켰으며, 이는 휴전 이후 남북 간의 긴장관계가 최고조에 이르는 발판으로 작용하였다.

2. 미국의 대 한반도 정책 : 대북 억지력 약화 및 작전통제권 이양 반대

(1) 미국의 대북 억지력 약화

박정희 정부의 베트남전 파병결정은 존슨정부하에서 추진되던 주한미군 철수 논의를 중지시킨 것은 물론, 미국으로부터 상당한 경제적 이익을 약속받을 수 있게 하였다. 하지만 닉슨 정부의 등장 이후 발표된 ‘닉슨 독트린’으로 인해 이러한 한미관계에 변화의 바람이 불기 시작했다.

닉슨 독트린은 소련과 중공을 가상의 적으로 상정한 2개의 전면전쟁과 소

24) 김현수, “박정희 정부와 노무현 정부의 자주국방 정책 비교연구: 안보환경과 안보정책성을 중심으로.” 연세대학교 석사학위논문, 2005, p.42.

련과 중공이 개입하지 않은 기타 지역에서의 소규모 전쟁을 개념화한 종래의 2차전쟁에서 후퇴하여 유럽에서 소련과의 전면전쟁인 1과 동북아 지역 및 중동지역에서의 3을 합친 1.5전략으로 수정한 계획을 의미한다.²⁵⁾ 이는 아시아 지역에서 전쟁이 발발할 경우 그 방위의 일차적인 책임은 당사국 자신이 져야하며, 미국은 다만 동맹국가와 맺은 상호 방위조약의 테두리 안에서 원조 공약을 이행할 것이라는 대외정책의 변화를 표명한 것이라 할 수 있다.

이러한 닉슨 독트린의 한반도 적용문제는 1969년 8월 21일에 열린 한·미 정상회담에서 구체적으로 논의되었다. 이 회담에서 닉슨 대통령은 북한의 도발이 자행되고 있는 시점에서 주한미군의 철수란 있을 수 없으며, 미국 여론이 어떠한 간에 주한미군의 철수는 예외로 취급할 것임을 언급하였다.²⁶⁾

하지만 박정희 대통령은 미국과의 회담과정에서 당장은 아닐지라도 머지않은 시일 내에 주한미군이 철수할 가능성이 있음을 예감하였고, 자주 국방력 증진의 필요성을 더욱 절감하게 되었다.²⁷⁾ 이에 따라 차후 주한 미군이 한반도에서 철수할 시점에 대비한 군 구조 개편의 기본방침을 군 특명검열단에 직접 하달한 것이다. 하지만 정부는 장래 주한미군의 철수가능성만을 염두에 두었을 뿐, 적어도 한국이 베트남전에 5만 여 명의 정예 병력을 파견하고 있는 한 당장의 주한미군 철수는 없을 것이라 확신하고 있었다. 또한 닉슨독트린 발표 직후에 있었던 한미 양국 정상회담(1969. 8. 21)에서 확인한 '닉슨독트린의 적용에 있어 한국은 제외한다는 미국의 입장'을 어느 정도 믿고 있었던 만큼 미국의 갑작스런 철군은 예상치 못하고 있었던 것이다.²⁸⁾

하지만 이러한 정부의 입장은 1970년 7월 5일 사이공에서 개최된 월남

참전국 회의에 참석한 로저스 국무장관의 발언으로 인해 180도 뒤바뀌게 된다. 당시 로저스 국무장관은 함께 회의에 참석한 최규하 외무장관에게 "주한미군 2만 명을 철수하겠다"는 입장을 일방적으로 통보했다.²⁹⁾ 이에 더해 향후 5년 이내에 주한미군이 완전히 철수될 것이라는 애그뉴(Spiro Theodor e Agnew) 부통령의 발언³⁰⁾이 더해지면서 한국정부의 혼란은 가중되었다. 그리고 1970년 10월부터 1971년 3월 27일까지 미 제7사단 인원이 완전철군하는 일련의 과정이 6개월이라는 매우 짧은 기간 내에 이루어졌다.³¹⁾

1970년 중반까지만 해도 주한미군의 철수가능성에 대해서는 인식하고 있었으나, 단기간 내에 가시화 될 것이라 믿지 않았던 한국정부에게 있어 그 후 6개월은 안보불안을 가속화하는 시기로 다가왔다. 특히 미국의 베트남전 수행과 닉슨 독트린의 선포로 인해 한반도 유사시 증원 가능성까지 불확실해진 상황 속에서 주한미군의 전면철수 움직임은 그간 미국으로부터 제공받아 온 대북억지력에 크나큰 구멍이 발생하게 됨을 의미하는 것이었다. 특히 같은 시기 북한의 대남 위협수준이 매우 높았음을 상기할 때 이러한 미국의 입장 변화는 박정희 정부가 느끼는 안보불안을 더욱 고양하는 계기가 되었다.

(2) 작전통제권 이양에 대한 미국의 반대

1950년 7월 14일, 미국에게 한국군의 작전지휘권(Operational Command)을 이양한 이래 한국이 작전통제권 환수의 필요성을 그 어느 때보다 강하게 느끼기 시작한 것은 1·21사태와 푸에블로호 피납 사건 이후 한국방위를 위한 대응 과정에서 한·미 양국의 이견이 노출되면서 부터였다. 북한의 고강도

25) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사 관계사, 1871~2002』, 2002, pp.658~659.

26) "한·미 정상간 단독회담록 및 양국 각료 회담록(1969.8.21)." 『박정희 대통령 미국방문, 1969.8.20~25. 전3권 V.1 기본문서집』, pp.191~206, MF, C-0033(3017)

27) 1969년 8월 22, 23일 미국 샌프란시스코에서 열렸던 한미 정상회담에서도 닉슨 대통령은 주한미군의 지속적인 주둔을 약속하였다. 하지만 주한미군의 철수가능성을 눈치챈 박 대통령은 동년 9월 24일 대구에서 "미군의 주둔이 동결될 때를 대비해 국군의 정예화를 기해야 한다."고 말했다. 조갑제 『박정희 : 한 근대화 혁명가의 비장한 생애 10권(10월의 결단)』, 서울: 조갑제닷컴, 2006, p.182.

28) 김정림, 『아, 박정희』, 서울: 중앙M&B, 1997, pp.28~29.

29) 오원철, "(특집) 자주국방으로의 길 (1)" <http://blog.daum.net/winzerprime/767384> (검색일: 2012. 10. 25).

30) 1970년 8월 24일 애그뉴 부통령이 대통령 특사 자격으로 서울에 방문하여 주한미군 철수와 관련된 논의 후 대만으로 가는 비행기 안에서 기자들에게 "한국이 현대화가 완전히 이루어질 때, 아마도 앞으로 5년 이내에는 주한미군은 완전히 철수할 것이다."라고 말했다. 조갑제 『박정희: 한 근대화 혁명가의 비장한 생애 10(10월의 결단)』, p.183.

31) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사 관계사』, p.696.

도발행위에 미국이 소극적인 대응으로 일관하는 모습을 보며 북한에 대한 최소한의 보복작전을 수행할 능력을 스스로 확보해야겠다는 필요성을 절감했던 것이다.³²⁾ 이에 박정희는 당시 미국에 작전지휘권의 주요 부분을 한국군에 넘겨줄 것을 강력하게 요청하였다.

한국 정부의 끈질긴 요청으로 인해 1968년 4월 17일 ‘한미정상회담’을 통해 대간첩작전시 예비군을 포함한 한국군 전체에 대한 작전통제권을 한국군이 행사하는 권한을 미국정부로부터 획득하게 되었다. 여기에 더해 박정희 정부는 ‘북한에 대한 공세적 보복공격’을 비롯한 추가 권한들의 이양을 위해 지속적인 노력을 하였다.

하지만 한국군의 작전통제권의 추가적인 이양 요구에 대해 이후 미국측은 완강한 반대 입장을 지속적으로 표명하였다. 당시 미국은 박정희 정권의 요구를 모두 수용해 줄 수 없는 입장이었다. 북한의 도발에 대한 박정희 정권의 공세적인 보복전략이 제2의 한국전쟁을 불러올 것을 우려했기 때문이다. 베트남전을 수행하고 있던 미국 입장에서 자국군에 대한 작전통제권한을 추가로 획득한 박정희 정부가 그 권한을 이용해 북한에 역 도발을 감행할 수 있다고 판단했던 것이다.³³⁾ 이러한 미국의 입장은 1978년 11월 7일 한미연합군사령부의 창설로 평시 작전통제권에 대해 한·미 양국이 협의에 의해 행사할 것을 명시한 이후에도 계속되었다.³⁴⁾

군 구조를 통합군제로 개편하려는 계획은 국군참모총장이 적어도 국군에

32) 1968년 1·21사태 이후 박정희 대통령은 미측에 북한에 대한 대단위 보복공격을 실시할 것을 요청하였다. 하지만 이미 베트남전을 수행 중이던 미국의 입장에서 자칫 제2의 한국전쟁을 야기할 북한에 대한 보복은 용납할 수 없는 사안이었다. 결국 박정희 정권의 요구는 미국의 반대로 묵살되고 만다. 비상기획위원회, 『비상대비 30년사 별책(II): 위기관리 사례』, 서울: 비상기획위원회, 1999, pp.48~49.

33) 1966년 11월 2일에 북한군 습격으로 미군 6명과 한국군 1명이 사망한 사건이 있었다. 하지만 이 사건은 유엔군사령부의 조사결과 한국군의 선제공격이 원인이었던 것으로 드러났다. 미국이 이에 대해 강력하게 항의했음에도 불구하고 한국군의 선제도발은 그 후에도 수차례에 걸쳐 계속되었다. 이는 과거 북한이 자행한 도발에 대한 보복성의 조치들로 미 정부는 한국군에 작전과 관련한 더 많은 권한이 이양될 경우 대북 도발이 더욱 활성화 될 것을 우려하였다. 박태근, 『한국군의 베트남 전 참전』 『역사비평』 통권 80호 2007, pp.301~302.

34) 군사사 연구 편집실, “정전시 한국군 작전통제권 환수 의의.” 『군사논단』 제9호 1997, p.229.

대한 평시 작전통제권을 지니고 있을 때 의미를 가질 수 있다. 평시 군의 작전과 훈련을 국군참모총장이 지휘할 수 있어야 단일 지휘체계 확립을 통한 3군의 합동작전 능력 증진이라는 개혁의 목표를 체계적으로 검증할 수 있기 때문이다. 하지만 박정희 정부가 군 지휘구조 개편을 추진하던 시점인 1970년은 미국의 반대로 인해 평시 작전통제권 전환 가능성이 불투명한 상황이었다. 평시 작전통제권 이양조차 담보하지 못한 박정희에게 있어 통합군제로의 이행이라는 대안이 지닌 매력은 더욱 감소할 수밖에 없었던 것이다.³⁵⁾

3. 소결 : 군 지휘구조 개편계획 추진 보류

박정희 대통령은 국방력의 건설에 있어 자주국방의 중요성을 줄곧 강조해 왔다. 자주국방에 대한 박정희 대통령의 의지는 앞서 설명한 바와 같이 푸에블로호 납치사건의 처리과정에서 보인 미국의 소극적인 태도와 닉슨독트린 이후 감지된 주한미군 철군 가능성으로 인해 더욱 강화되었다.³⁶⁾

이러한 박정희의 자주국방계획을 구성하는 3대축 중 하나가 군 구조 개편이었던 만큼 통합군제로의 개편을 구상할 당시만 하여도 박정희의 군 구조개편에 대한 정책선호는 매우 높았다고 볼 수 있다.³⁷⁾ 하지만 통합군제로의 개편에 대한 대통령의 정책선호는 점증하는 북한의 안보위협 속에서 급속도로 진행된 주한미군 철수로 인해 변화하게 된다. 미국에 의한 일방적인 주한

35) 정래혁 국방장관은 국회 연설에서 “통합군사령부를 설치하고 개편작업을 하는데 있어서...미국과의 상호방위조약 체제하에서 집단방위체제하에 있기 때문에 역시 주한미군과의 충분한 협조를 또한 성안을 한다면 해야 할 문제이다.”고 언급하였다. 작전통제권이 미국에 있는 상황에서 군 지휘구조 개편 추진은 일일이 미국의 협조를 필요로 함을 의미하며, 이는 개혁의 신속한 추진에 커다란 걸림돌로 작용할 수 있는 것이다. 국회사무처, “제75회 제5차 예산결산특별위원회 회의록.” p.16.

36) 조갑제 『박정희 : 한 근대화 혁명가의 비장한 생애』, pp.282~283.

37) 정래혁 국방부 장관은 자주국방의 3대 기본요소로 군기구의 정비 및 관리체도의 개선(군 구조 개편), 최소한의 예산으로 최대의 전력을 확보(전력증강사업), 군수물자 국산화를 위한 잠재력 배양(방위산업 육성)을 주장하였다. “自主國防 추진, 丁國防 새해 重點課題 밝혀.” 『동아일보』, 1970년 12월 30일

미군 철수 통보, 뒤이어 현실화된 2만 병력의 철군은 한반도에서 강력한 전쟁 억제기제로 작용했던 미군이 사라질 수도 있음을 의미하였기 때문이다.

군 지휘구조 개편의 경우 개편과정에서 발생하는 지휘체계의 혼선으로 인해 상당기간 작전운영상에 문제가 발생할 수 있다. 지휘구조 개편의 경우 오랜 시간을 두고 부분적·단계적으로 개편을 추진하는 것이 사실상 불가능하다. 각 군 총장에게 군령권을 부여하거나, 합참의장에게 각 군에 대한 인사권을 부여하는 등의 개편을 추진함에 있어 특정 군, 혹은 특정 직위에만 부분적으로 군정·군령권을 부여할 수 없기 때문이다. 즉 지휘구조 개편은 그 방향이 확정되면 모든 관련 영역에 걸쳐 일시에 단행되어야 하는데 그 과정에서 새로운 역할을 담당하게 될 상부지휘부 내에 변화된 역할에 익숙해지기까지 지휘체계 내에 혼선이 불가피한 것이다.³⁸⁾ 이러한 문제는 박정희 정부 당시 국방장관이었던 정래혁 장관 역시 충분히 인식하고 있었던 부분이었다.³⁹⁾ 따라서 급증하는 안보불안 상황을 마주하게 되었던 박정희에게 통합군으로의 개편은 단기적으로 국가안보에 위해를 가져올 선택이 될 수 있었던 것이다. 거기에 더하여 작전통제권 확보를 위한 노력이 미국의 반대에 의해 가시적인 성과를 거두지 못함에 따라 실제 통합군제로의 군 구조 개편이 이루어진다 해도 그 성과는 당초 예상했던 바에 비해 미진할 수밖에 없었다. 적어도 평시 작전통제권이 환수된 이후에야 국군참모총장의 군령권 발령을 통한 작전훈련이 가능해지고 육·해·공군의 합동작전 능력이 증진될 수 있기 때문이다.

실제 주한미군의 철수 움직임이 가시화된 이후 박정희 대통령의 자주국방에

38) 이명박 정부에서 지휘구조 개편을 추진하면서 조직개편 및 연습·검증을 거쳐 개편 작업을 완료하는 기간을 3년(2012~2015)으로 설정한 이유도 개편된 군 지휘구조가 정상화 되는데 오랜 시간이 소요됨을 인식하였기 때문이다. 국방부, 『우리 군을 전투 임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다』 서울: 국방부, 2011, p.26.

39) 이러한 문제는 정래혁 장관의 국회 답변내용에서도 확인할 수 있다. '육·해·공군 해병대가 ...기능 별로 통합을 하고 중간사령부를 정리하고 통합군사령부를 설치하고 이와 같은 궁극적인 목표를 향해서 개편 작업을 하는데 있어서는 일시에 이것을 실시를 한다면 상당히 전투력에 있어서 일시적인 마비 또는 지휘계통에 있어서의 혼란 같은 것이 오기 때문에 단계를 설정해가지고 추진해야 합니다.' 국회사무처, "제75회 제5차 예산결산특별위원회 회의록." p.16.

대한 발언에서 군 구조개편의 필요성에 대한 언급은 자취를 감추게 된다. 방위 산업 육성과 전력증강의 필요성만이 강조될 뿐이었다.⁴⁰⁾ 오랜 기간 군 지휘관으로서의 경험을 쌓아왔던 박정희 개인이 누구보다도 당면 안보환경 속에서 군 지휘구조 개편을 단행하는 것이 적절하지 않음을 알고 있었던 것이다.

이에 따라 12월 말 특명검열단이 작성한 '국방기구 연구보고서'가 박정희 대통령에게 보고된 이후, 1단계에서 시행하기로 한 하부구조의 기능적 통합 및 기구 신설은 계획대로 진행되었으나, 1973년 중반 완료를 목표로 계획된 3단계 통합, 즉 상부 지휘구조에 대한 통합군제로의 개편 계획의 시행은 결국 보류되기에 이른다. 그리고 특명검열단은 1971년 1월부터 수정 보완을 명목으로 재연구를 실시하게 된다.⁴¹⁾ 국내 안보환경이 급변함에 따라 상황 변화의 추이를 지켜보면서 개편안의 구현 시기를 유동적으로 조정하고자 했던 것이다. 당면 안보환경의 변화로 인한 '개편 추진의 적시성(適時性)' 문제가 박정희 정부의 군 지휘구조 개편의 일차적인 장애물로 등장하게 된 것이다.

IV. 정치환경의 변화와 군 지휘구조 개편

박정희 정부가 군 지휘구조 개편의 필요성에 대해 지속적으로 인식하고 있었

40) 김정렴 당시 비서실장이 1970년 8월, 5~6년 내로 주한미군이 모두 철수할 것으로 보인다고 보고하자, 박 대통령은 "자주국방만이 우리가 살길이다. 자주국방에는 막대한 내·외자가 소요되므로 경제가 잘 되어야 하며, 철단 정밀무기는 고가이므로 외화는 신중 고성능 무기 도입에만 충당하고 진통적 기본무기는 하루 빨리 국산화해야 한다"라고 지시했다고 한다. 자주국방의 항목에 군 구조 개편의 필요성은 빠져있음을 알 수 있다. 조갑제, 『박정희: 한 근대화 혁명가의 비장한 생애』, pp. 183~184.; 1971년의 신년사의 자주국방에 대한 언급에서도 군 구조 개편의 필요성은 언급되지 않는다. 오원철, "(특집) 자주국방으로의 길(3)"

41) 정래혁 전 장관은 당시 군구조 개편과 관련한 연구진행 사항이 비공개로 지정되어 있으며, 군 구조 개편 내용의 전반적인 진행과정과 결과를 담은 "국방기구 연구보고서"가 비밀해제 되지 않은 관계로 정확한 진척사항과 일자를 언급할 수 없다고 하였다. 따라서 연구 진행과 관련한 날짜는 구체적이기 보다 다소 추상적일 수밖에 없었다. "정래혁 전 국방장관과의 인터뷰." (일자: 2008. 11. 11 장소: 전화인터뷰), 김인승. "대통령의 정책선회와 군 구조개혁의 성과." p.66 재인용

다면, 안보환경이 어느 정도 안정화 된 이후 군 지휘구조 개편은 재추진 되어야 했다. 하지만 주한미군의 완전 철수가 백지화 되고, 북한의 대남위협수준이 평소 수준으로 유지되던 1971년 말에서 1974년 초반 사이, 통합군제로의 개편은 재추진되지 않았다. 이는 안보환경의 변화 이외에 군 지휘구조 개편 추진에 또다른 장애요인이 존재하였음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

본 장에서는 1960년 말에서 1972년 말 사이에 발생한 국내 정치환경의 급격한 변화를 중심으로 군 지휘구조 개편 추진의 백지화 원인을 설명하겠다. 특히 1971년 4월의 대선과 5월의 총선을 기점으로 변화되는 국내 정치양상이 정치권력의 지속을 희망하였던 박정희 개인의 정치목적과 조응하여 군 지휘구조 개편 추진의 백지화에 어떠한 영향을 주었는지 검토할 것이다.

1. 박정희의 정치목표와 3공화국의 정치환경

군 구조 개혁이 박정희 대통령의 지시로 추진되었던 1969년 말부터, 7대 대선이 있던 1971년 초까지의 기간 중 박 대통령에게 있어 가장 우선되는 정치적 목적은 단연 박정희 본인의 '정치권력 지속'이었다. 그리고 이러한 박정희의 정치목적은 그의 강력한 권력욕⁴²⁾에 더해, 3선 개헌을 강행하는데 있어 장애요인이 부재했던 국내 정치 환경에 의해 조성되었다고 할 수 있다. 즉 박정희의 불법적인 3선 개헌을 저지할 만한 능력을 지닌 정권 견제세력의 부재, 그리고 경제적 성공에 기반한 높은 정권 지지율이 강력한 권력욕으로 뭉쳐진 통치자로 하여금 정권 재창출을 시도하도록 이끌었던 것이다.

우선 집권세력 내부에 박정희를 견제할 만한 개인 또는 권력집단이 존재하지 않았다. 박정희는 선별적 인사정책을 통해 자신의 손과 발이라 할 수 있는 군부

와 관료집단 내에 자신에 대한 도전세력이 발생하는 것을 철저히 통제하였는데, 이를 통해 강력한 정치도전세력으로 성장할 수 있는 관료와 군부의 권력획득을 철저히 통제함과 동시에 권력을 통치자 개인에게로 집중하였던 것이다.⁴³⁾

민주사회에서 정권의 강력한 견제세력 중 하나로 자리매김해야 할 시민사회 역시 무력하긴 마찬가지였다. 분단과 전쟁, 5.16 군사쿠데타 등을 거치면서 사회 운동이 약화되고 시민사회가 거의 성장하지 못했기 때문이다. 거기에 더하여 정권은 다양한 사회적 캠페인을 통해 노동자, 농민 등을 민중부문으로부터 탈정치화 하는데 주력했고, 그들을 경제적으로 동원하는데만 초점을 맞춤으로서 이들이 정권의 견제세력으로 떠오르는 것을 철저히 통제하였다.⁴⁴⁾ 특히 1960년대에 이룩한 급속한 경제성장으로 인해 정권에 대한 국민의 지지가 높았던 만큼 박정희 정권에 대한 시민사회의 위협정도는 더더욱 낮을 수밖에 없었다.⁴⁵⁾

결정적으로 정권에 대한 견제기구로서 그 본연의 임무에 충실해야 할 국회 역시 박정희의 권력 앞에서는 무력하였다. 박정희 정권하에서 국회의 역할은 사실상 행정부의 공식적인 부속기관에 불과하였던 것이다. 의회의 기본적인 기능들 중 국정감사기능과 예산심의 기능이 정부로 넘어갔으며, 기술 관료의 합리성에 크게 의존하여 국정이 운영되었기에 정당을 통한 정치적 지지의 동원이나 정책지원이 경시되었다.⁴⁶⁾ 여당인 공화당이 박정희에 의해 철저히

43) 박정희는 군 출신이나 전문 지식인 출신이나 어느 누구를 막론하고 관료조직 내에 상당한 규모의 추종세력을 심어놓고 파벌을 형성하려는 어떠한 시도도 허용하지 않았으며, 2인자의 등장을 철저히 통제함으로써 관료제를 온전히 통수권자 자신만을 위한 정책자원으로 활용하였다. 기본적으로 군 출신 인사의 경우 박정희에게 충성심이 깊은 자들은 중심으로 임명되었으며, 대중적 지지기반이 약하고, 군 이외의 분야에 전문성이 약하기에 각료로 임명된 후에도 관료제도 내에서 세력을 확장하기 어려웠다. 게다가 중앙정보부장과 같은 핵심 요직의 경우 임기가 짧아 임기 중 박정희에게 대항할 만한 권력을 축적하기가 사실상 불가능 하였다. 박정희의 권력기반 내에 그를 견제할 만한 세력은 존재하지 않았던 것이다. 김병국, "개발국가: 제도와 정책," 한배호 편, 『한국현대정치론Ⅱ: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』 서울: 오름, 1990, pp.312~313.

44) 임현진, "비교발전 경험에서 본 박정희의 유신체제(Ⅰ): 중남미 경험에 비춘 역학과 모순," p.280.

45) 1963년 대선에서 불과 16만 표 차로 간신히 대통령에 당선될 수 있었던 박정희는 67년 선거에서는 51.4%의 득표율로 윤보선을 100만 표 이상의 차이로 압도할 수 있었다. 이는 과반수 이상의 국민들이 연속적으로 높은 경제성장률을 기록한 박정희의 발전주의에 동의를 보내기 시작했음을 의미한다. 그리고 이러한 고성장은 1960년대 말까지 지속되었다. 임혁백, "유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 순간," 『한국정치사 기획학회』 2000, p.16.

42) 박정희의 강력한 권력욕에 대해서는 미국 역시 동의하고 있는 바였다. 실제 미국 하원 보고서는 박정희가 죽거나 혁명에 의해 전복되기 전까지는 결코 권좌에서 물러나지 않을 것이라는 결론을 내린 적이 있다. 미하원 국제관계위원회 국제기구 소위원회, 『드레이저 보고서』, 서울: 실천문화사, 1986, p.41.

통제되고 있던 상황 하에서 국회 내 정권에 대한 견제자적 역할은 오히려 야당에게로 집중될 수밖에 없었다. 하지만 박 정권하에서 야당의 능력은 항상 제한적일 수밖에 없었다. 1963년 1월 16일 공포되고 동년 8월에 1차 개정을 거친 국회의원 선거법에 의한 제도적 지원과 정권에 의해 지원되는 강력한 자금력에 기반 한 금권선거, 그리고 일반 공무원과 중앙정보부에 의한 선거 간섭으로 인해 박정희의 친위세력으로 구성된 여당은 <표 2>에서 볼 수 있듯 국회 내에서 항상 안정적 다수를, 그리고 체제를 견제해야 할 야당은 항상 소수를 차지할 수밖에 없었기 때문이다.⁴⁷⁾

<표 2> 3공화국 하 정당별 득표율과 의석수

총선연도 (지역구+전국구= 총의석수)	정당 득표율	의석수(율)	전국구 의석수	총의석수(율)
6대 (1963) (131+44=175)	공화당(33.5)	88(67.1)	22	110(62.8)
	민주당(20.1)	27(20.6)	14	41(23.4)
7대 (1967) (131+44=175)	공화당(50.6)	102(77.8)	27	129(73.7)
	신민당(32.7)	28(20.6)	17	45(25.7)

출처 : 유숙란, “야당의 활동공간과 역할.” p.165

46) Young O, Yoon, “Policy Making Activities of the South Korean National Assembly,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Spring 1986, pp.29~28, 유숙란, “야당의 활동공간과 역할.” p.179. 재인용

47) 제3공화국 하에서 시행된 선거제도는 제1당의 지역구 득표율이 50% 미만이라도 전국구 의석의 50%를 제1당에게 보장해 주고, 득표비율이 50%가 넘을 때는 전국구 의석의 2/3까지 배정받을 수 있게 해주는 제도였다. 이러한 전국구제도는 지역구 득표율에 입각하여 제1당에게 유리하게 의석을 이중으로 배분해 주는 방식으로 정권의 반대세력에 대한 제도적 통제장치로 작용하였다. 위의 책, pp.164~165; 또한 국내 경제규모 확대에 의해 정치자금 획득 루트가 증가함에 따라 정권을 중심으로 방대한 규모의 정치자금이 축적되었고, 이러한 정치자금을 바탕으로 여당은 각종 선거에서 기타 정당의 수배에 이르는 선거자금을 지출하였다. 윤용희, “선거와 정치과정.” 『한국현대정치론Ⅱ: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』 pp.231~235.

이상과 같이 정권을 견제할 강력한 견제세력이 부재하고 국민의 지지가 높았던 3공화국의 전반적인 정치환경하에서 박정희 대통령의 목적은 재선만을 허용하였던 당시의 헌법의 테두리를 넘어 자신의 정치권력을 지속하는 것일 수밖에 없었다.

2. 정치환경의 변화 : 합법적인 정치권력 연장의 불가

(1) 7대 대선(1971년 4월) 직전의 정치환경 변화

앞서 언급하였듯 3공화국 전반에 걸쳐 박정희의 정치권력은 다른 집단의 강력한 견제를 허락하지 않았다. 이러한 정치환경 속에서 정치권력의 지속을 위한 최우선적 당면과제인 3선 개헌은 일견 손쉬운 듯 보였다. 하지만 그 여정은 결코 평탄하지만은 않았다. 자신의 재집권을 위한 3선 개헌안을 야당의 강력한 반대와 여당 내부의 반대마저 무릅쓰고 무리하게 추진하였던 박정희 대통령의 행동은 법과 절차를 무시하는 행태로, 그간의 경제성장으로 이룩해온 정권의 수단적 정통성을 와해시키는 계기로 작용하였기 때문이다. 이로 인해 야당의 장외투쟁이 지속되는 가운데, 야당의 반대 명분이 명확해지기 시작하였다.⁴⁸⁾ 이에 더하여 1969년 이후 경제 불황이 시작되면서 분배문제를 중심으로 하는 사회적 균열구조가 현재화 되었으며, 분배문제를 둘러싼 사회적 갈등이 분출되기 시작하였다. 특히 1970년 11월 13일 청년 노동자 전태일의 분신사살 사건은 노동문제를 중심으로 하는 사회적 균열을 현재화 시켰을 뿐 아니라, 학생들과 종교인들로 하여금 민주적 기본권의 수호와 정치적 억압과 장기집권 비판이라는 정치적인 문제에서 노동문제, 도시 빈민 문제와 같은 사회경제적 문제를 중심으로 박정희 정권에 대한 반대를 조직하게 하는 계기가 되었다.⁴⁹⁾

48) 유숙란, “야당의 활동공간과 역할.” pp.175~176.

49) 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 순간.” p.21.

이러한 상황 하에서 등장한 김대중의 존재는 박 대통령에게는 정권 재창출의 과정에 있어 충분한 위협으로 작용하였다. 급증하기 시작한 민중의 불만을 정치적으로 동원하고 표로써 조직한 제도권 야당정치인이 김대중이었다. 그런 그에게 3선 개헌 추진은 제7대 대통령 선거에서 박정희 정권의 영구집권 가능성을 비판하며 정권교체의 필요성을 주장하는 강력한 명분을 제공하였던 것이다. 실제 김대중 후보는 정권교체로 새로운 자유를 약속하며, 향토예비군과 대학교육이 국방을 위해 필요한 것이 아니라, 박정희 정권이 독재정치를 해 가는데 청년과 학생들을 군사적으로 묶기 위해 필요한 것이라 주장하였다.⁵⁰⁾ 또한 박정희 대통령의 수단적 정통성의 근간으로 작용했던 경제정책에 대한 대안으로써 ‘대중경제론⁵¹⁾’을 제안하였다. 7대 대선에서 정권 재창출이라는 목적을 달성해야 할 박정희에게 불리한 정치적 환경이 조성되기에 이른 것이다.

정권 재창출의 중대한 갈림길인 7대 대선을 앞두고 변화하기 시작한 정치 환경은 통합군제로의 군 지휘구조 개편을 추진하는 과정에 상당부분 영향력을 행사할 수밖에 없다. 앞서 언급하였듯, 통합군제로의 개편 추진은 군에 대한 문민통제를 약화시키고 군의 정치적 동원 가능성을 증대시킨다는 정치적 반발을 낳을 수 있다. 이미 향토예비군 창설 등의 정책들이 ‘독재정치의 길’이라 비판받고 있는 시점에서 무리한 통합군제로의 개편추진은 경쟁세력의 비판논리를 더욱 공고히 할 명분을 제공하기 때문이다. 안보환경의 변화로 인해 이미 적시성이 떨어진 통합군제 개편추진을 적어도 7대 대선 이후로 미뤄야만 할 정치적 이유가 발생한 것이다.

(2) 7대 대선 이후의 정치환경 변화

7대 대선 결과는 관권, 금권, 지역주의를 총동원한 현직 대통령의 승리로

귀결되었다. 하지만 김대중은 박정희에게 불과 94만 6928표라는 근소한 차이로 패배함으로써 박정희에게 커다란 위기감을 안겼다. 대선으로부터 한 달 뒤에 있었던 8대 총선 결과는 더욱 충격적이었다. 선거 전 야당인 신민당이 당권 경쟁으로 분열된 상태였음에도 불구하고, 신민당이 총의석수 204석 중 무려 89석을 얻어 43.6%라는 의석점유율을 기록한 것이다. 7대 국회에서 신민당의 의석이 고작 45석이었음을 감안한다면 엄청난 선전인 셈이다. 중요한 것은 신민당의 의석수가 박정희의 4선 개헌을 막기 위한 개헌저지선인 69석보다 무려 20석이 더 많다는 것이다. 박정희가 민주적인 테두리 내에서 재집권할 유일한 방법이 사실상 봉쇄되고만 것이다.⁵²⁾

이제 정치권력을 지속시키기 위해 박정희에게 남은 길은 형식적 민주주의의 틀을 벗어버리고 완전한 권위주의로 탈바꿈하는 길 뿐이었다. 일단 집권세력 내부에 박정희를 견제할만한 인물이나 집단은 존재하지 않았다. 군부에 대한 통제력도 확고하였다. 물론 3선 개헌 이후 그 세를 확장한 노동운동 및 학생운동의 거센 반발이 예상되었지만 군부라는 무력집단을 장악하고 있는 이상 이러한 반발은 충분히 제압 가능했다. 이제 민주적 절차에 의해 재집권이 불가능한 박정희에게 남은 길은 유신이라는 내부쿠데타 뿐이었던 것이다.⁵³⁾

박정희는 이후 안보위기를 빙자하여 1971년 12월 6일 국가비상사태를 선언하고 12월 27일 국가보위에 관한 특별조치법을 공포하여 비상대권을 지닌 일인 독재체제를 수립하였다. 그리고 1972년 5월부터 추진된 유신 개헌작업 속에서 결국 72년 10월 17일 비상조치를 선언하면서 유신체제를 선포하기에 이른다.

이러한 유신체제는 우선 대표 직접선출권, 삼권 분립, 정기적인 대표의 교체가능성 등 민주주의의 기본원리를 전적으로 왜곡하여 정치부문에 있어

50) “安保·經濟건설 對 腐敗·長期집권 ” 『동아일보』 1971년 4월 1일.

51) 대중경제론은 대중복지, 경제성장 과실의 공정한 분배, 부유세 신설, 종업원 지주제와 주식보장, 노사공동위원회 신설, 공정한 분배의 법제화, 농가소득 향상을 위한 농업혁명 추진 등을 포함하고 있다.

52) 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 순간.” p.22.

53) 박정희 대통령의 비서실장이었던 김정림의 증언에 따르면 유신의 잉태기는 대략 1971년 4월 이후부터 72년 10월 이전까지로, 1년 반에 걸쳐 추진된 것이라 한다. 김진, 『청와대 비서실 1』 중앙일보사, 1992, p.196.

대통령 1인의 지배를 제도화 하였다.⁵⁴⁾ 또한 사회적으로 민중부문을 체제에 포섭하기보다는 배제하는 방식을 택하여, 전국적 행정조직망과 중앙정보부, 군부, 경찰의 보안기관들을 활용하여 민중부문을 규제하고 억압하였다. 행정 조직은 통·반으로까지 확장되었고, 이는 부녀회, 청년회 등 준 국가적기구의 조직과 함께 일상적 삶의 공간으로까지 침투되었다. 이와 더불어 ‘국가보위법’(1971), ‘사회안전법’(1975), ‘형법’개정(1975), ‘인신구속에 관한 임시 특례법’ 등을 통해 신체적 자유를 구속함으로써 시민사회의 성장을 물리적으로 억제하였다. 자연스레 이러한 물리적 억제에 대항한 시민사회의 반발이 급증할 수밖에 없었고, 이러한 반발을 방어하기 위한 정권 체제수호의 최종 보루는 군사력일 수밖에 없었다. 정치권력의 지속을 목적으로 하는 박정희에게 있어 군부의 중요성은 더욱 증대되어 갔다.⁵⁵⁾

이처럼 7대 대선을 전후하여 변화된 정치환경은 결국 유신이라는 완전한 권위주의의 길로 박정희를 이끌었다. 그리고 유신을 준비하고 결행하는 과정에서 군부의 역할과 중요성은 더욱 커질 수밖에 없었다. 여전히 군에 대한 박정희의 통제력은 확고했지만, 정권유지 기반으로써 군이 가지는 중요성이 더욱 증대된 만큼 군 내부의 동향과 변화에 대한 박정희의 민감성의 수준은 이전에 비할 바가 아니었던 것이다. 그 결과 추진과정에서 군 내부의 반발을 야기하고, 결과적으로 국군참모총장이란 군내 실권자를 등장시키는 통합군제로의 개편이 지나는 의미 역시 달라질 수밖에 없었다.

3. 소결 : 군 지휘구조 개편계획의 백지화

당면 안보상황의 변화가 통합군제로의 개편계획을 추진하는데 적시성의

54) 전제호, “유신체제의 구조와 작동기제.” 안병욱 외, 『유신과 반유신』 민주화운동기념사업회, 2005, p.111.

55) 임현진, “비교발전 경험에서 본 박정희의 유신체제(I): 중남미 경험에 비춘 역학과 모순.” 『세계지역연구논총』 제23집 2호, 2006, pp.279~280.

문제를 야기하였다면, 7대 대선을 전후하여 발생한 정치 환경의 변화는 적시성의 문제와 함께 최종적으로 개편안을 백지화하는데 결정적인 역할을 수행하였다.

우선 7대 대선을 앞둔 상황에서 발생한 국내 정치환경의 변화는 군 지휘구조 개편 추진을 적어도 7대 대선 이후로 미루도록 하는데 일조하였다. 무리한 3선 개헌으로 인한 정통성의 실추, 전태일 사건을 필두로 한 사회적 균열의 가속화, 경제불황 및 김대중이라는 강력한 대항마의 등장은 박정희의 정권재창출에 커다란 난관으로 작용하였다. 여기에 더해 박정희 정부가 야심차게 추진한 몇몇 정책들이 영구집권을 위한 독재정부 수립 목적으로 추진된다는 비판을 받고 있었다. 이러한 상황 속에서 통합군제로의 개편추진을 강행하는 것은 분명 이미 한 차례 군사쿠데타의 경험이 있는 박정희 정부가 영구집권을 위해 군을 동원하고 통제하기 쉽도록 개편하려 한다는 의혹을 사기에 충분했다. 그리고 이미 그런 의혹들이 몇몇 야당 의원들을 통해 제기된 상황이었다.⁵⁶⁾ 재집권이라는 목표를 좀 더 수월하게 달성하기 위해 통합군제로의 개편 추진을 적어도 7대 대선 이후로 미뤄야 할 강력한 이유가 발생한 것이다.

하지만 7대 대선 이전에 발생한 정치환경의 변화는 적시성의 문제를 야기하여 군 지휘구조 개편을 연기하는 데는 영향을 주었지만 결정적으로 개편안을 백지화하는 요인으로 작용하지는 않았다. 실제 통합군제로의 군구조 개편안이 백지화 되는데 가장 큰 역할을 한 것은 유신체제의 등장을 야기한 일련의 정치환경 변화와 군 지휘구조 개편이 지나는 특성 간의 결합이었다.

앞서 설명하였듯, 7대 대선 이후 발생한 일련의 상황은 박정희로 하여금 정치권력의 연장을 위한 유일한 방법이 비합법적 내부쿠데타 밖에 없음을 깨닫도록 하였다. 형식적 민주주의의 틀을 벗고 완벽한 권위주의의 형태로 탈바꿈한 박정희 정권 생존의 최후 보루는 결국 군부일 수밖에 없었다. 3공화국

56) 대선 전 신민당의원들을 중심으로 개혁안이 군부의 정치개입을 강화하여 문민통제를 저해할 것이라는 비판이 제기되었다. “安保·經濟건설 對 腐敗·長期집권.” 『동아일보』 1971년 4월 1일.

시절부터 체제 생존의 안전판으로 작용하였던 군부가⁵⁷⁾ 유신체제의 도래와 함께 정권의 생명유지를 위한 유일무이한 기반으로 자리 잡게 된 것이다.

이러한 상황하에서 박정희는 유신체제 이후 자신의 권력기반으로 자리하게 될 군부의 통제력을 더욱더 확고히 하기 위해 우선적으로 군 내부의 불만요인을 사전에 잠재우고, 나아가 차후 군 내부에서 자신을 견제할 만한 세력이 등장하지 않도록 철저히 통제해야 할 필요성을 절감하였을 것이다. 하지만 유신으로의 이행을 본격적으로 계획하기 시작한 시기에 발생한 군 지휘구조 개편안에 대한 군 내부의 반발, 그리고 개편 이후에 등장 할 국군참모총장이 라는 군에 대한 강력한 권한을 갖게 될 군부 실권자의 등장은 박정희에게 있어 도저히 간과할 수 없는 문제일 수밖에 없었다.

물론 박정희의 군부에 대한 통제력은 확고하였다. 또 다른 군부 쿠데타의 가능성에 대처하는 것이 박정희 정부의 지속 과제였기에 군부에 대한 효율적 통제는 박정희에게 있어 정치적 전제조건일 수밖에 없었던 것이다.⁵⁸⁾ 그럼에도 불구하고 ‘유신’이라는 내부 쿠데타를 준비하는 박정희로서는 앞으로 자신의 정치생명의 온전한 기반이 될 군부의 통제력을 더욱 공고히 다질 필요성을 느꼈을 것이고, 군 구조 개편안에 불만의 목소리가 높았던 군 내부적 반응, 그리고 군 구조 개편 결과가 가져올 군 권력구조의 변화에 다시금 주목할 수밖에 없었던 것이다.

57) 5.16쿠데타로부터 시작된 박정희 정권 권력의 정통성의 근거는 국민의 선거가 아니라 물리적인 군의 힘이라 할 수 있으며, 이들의 권력기반은 바로 그들이 소유한 물리적 강제력 이었다. 윤용희, “선거와 정치과정.” 『한국현대정치론Ⅱ: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』 p.202; 군부는 3공화국 하에서 국내적 정치위기 발발 시 해결사로서 활동했는데, 박정희는 6.3사태, 월남파병문제, 3선 개헌 등으로 인해 국내 정치적 위기가 증가할 때마다 비상계엄령을 선포하고 군부에게 해결사 역할을 맡겨왔다. 1964년 정부의 굴욕적인 한·일 정상회담에 대한 학생 중심의 반대 운동인 6.3운동의 경우 18개 대학, 1만 5천여 명의 학생들이 단순한 반정부 시위를 넘어 대중봉기의 양상을 나타낼 정도로 격렬한 시위를 전개하자 정부의 비상계엄령 선포에 의한 군대의 동원으로 수습 되었으며, 1967년 6.8총선 부정선거에 따른 시위, 1969년 3선 개헌을 둘러싼 시위, 1971년의 ‘교련반대 시위’ 역시 휴교령 등과 함께 무장 군인들이 학교에 까지 직접 난입함으로써 수습되었다. 고성국, ‘사회운동의 특징과 전개과정.’ 『한국현대정치론Ⅱ』 pp.275~281.

58) 김세중, “박정희와 군부 지배구조에 대한 동태적 접근.” 정성화, 강규녕 엮음, 『박정희 시대와 한국현대사: 연구자와 체형자의 대화』 선인, 2007, p.150.

우선 군 구조 개혁안에 대한 군 내부의 반발은 유신을 준비하던 박정희에게 있어 분명 일정부분 부담으로 다가올 수밖에 없었다. 기본적으로 각 군의 이해관계 때문에 개편안에 반대 입장을 표시했던 군이었다. 이러한 군의 반대를 무시하고 개편추진을 단행할 경우 군 내부의 정권에 대한 불만세력이 등장할 수 있다. 그리고 현 정권을 배태한 5.16쿠데타의 배경이 군 인사 적체에 대한 불만으로부터 상당부분 비롯되었음⁵⁹⁾ 익히 알고 있는 박정희 대통령 으로서는 유신이라는 일종의 모험을 계획하고 있는 입장에서 군의 불만을 야기할 수 있는 군 지휘구조 개편안을 강압적으로 추진할 필요성을 느끼지 못했던 것이다.

또한 군 구조 개편안은 국방참모총장이 라는 군부의 강력한 실권자를 탄생 시킨다는 점에서 유신을 앞둔 박정희 대통령에게 또 다른 부담으로 작용하였다. 앞서 언급했듯 군 내부 뿐 아니라 권력 엘리트 내부에 자신의 견제세력이 나 실권자가 등장하는 것을 철저히 통제하였던 박정희였다. 3선 개헌의 추진 과정에서 축출된 김종필, 그리고 3선 개헌 이후 권력의 자리에서 축출된 이후락 비서실장, 김형욱 중앙정보부장 등이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 형식적인 민주주의의 틀을 유지하고 있었을 당시에도 내부 견제세력 및 경쟁자의 등장을 철저히 통제했던 박정희가 정권의 존립기반을 오롯이 군부에게 의지할 수밖에 없게 되는 유신체제하에서 군 내부의 잠재적 경쟁자를 더욱 철저히 견제할 것임은 충분히 예측 가능한 사실이다. 이러한 사실은 1973년 4월에 공식화된 당시 수도사사령관 윤필용의 실각을 통해 재확인할 수 있다.

육군 방첩부대장, 주월맹호사단장, 수도경비사령관 등 군의 요직을 차례로 맡아 박대통령의 돌로 없는 심복으로 꼽히며, 자신의 계급 이상의 권력을 누리

59) 5.16쿠데타의 발생 원인에 대해서는 일반적으로 구조적 요인(경제적 어려움, 사회적 혼란, 장면정부의 무능력함 등)과 군 내부적 요인(군부의 파벌주의, 진급체현상, 장면 정부의 10만 감군안에 대한 반발 등)의 2가지 차원에서 설명되고 있다. 여기에 대한 자세한 설명은 김형욱, 박사원, 『김형욱 회고록, 제1부, 5.16비사』, 서울: 아침, 1985; 한용원, 『한국의 군부정치』, 서울: 대왕사, 1993; 한국정신문화연구원 『5.16과 박정희 정부의 성립』 편집부, 1999를 참고할 것.

년⁶⁰⁾ 윤필용은 하루아침에 공금횡령 등과 관련된 일종의 파렴치범으로 구속되어 15년 형의 징역을 선고받기에 이른다. 이 사건을 둘러싸고 그 원인에 대한 다양한 설명이 제시되고 있지만⁶¹⁾ 가장 설득력 있는 것은 윤필용의 군내 위상 급상승을 견제하기 위해 박정희가 직접 숙청을 지시했다는 것이다.⁶²⁾

이와 같은 윤필용 사건은 박정희가 유신체제 성립 이후 정권 내부에 잠재적 경쟁자의 등장을 얼마나 철저히 통제했는지 말해준다. 20여 년을 최측근으로 신뢰를 보냈던 윤필용 역시도 군 내부에서 그의 위상이 증가하고 그를 추종하는 세력이 형성되어 강력한 실권자로 떠오르자 박정희에 의해 가차 없이 제거되었던 것이다. 이러한 박정희였기에 유신체제를 준비하는 과정에서 국방참모총장이라는 3군의 군령권과 군정권을 통할할 권한을 지닌 실세의 등장 가능성을 결코 좌시할 수 없었던 것이다.

결국 이와 같은 원인에 의해 통합군제로의 개편계획은 1971년 말을 기점으로 백지화되기에 이른다. 개편안이 대통령에게 보고 된지 1년여, 7대 대선과 8대 총선이 끝난 지 채 반년이 지나지 않은 시점에서이다. 유신의 단행에 이끌어낸 정치환경의 변화와 군부의 반발, 그리고 통합군제로의 개편결과가 야기할 잠재적 위협으로 인해 군 지휘구조 개편안은 실패로 끝나게 된 것이다.

60) 윤필용의 회고에 따르면 72년 수정사령관 시절 병원 개원식에 참석한 자리에서 공화당 의장, 문교부장관, 서울 시장보다 상석에 배정받았으며, 장·차관들과 술집에서 한잔 할 때 육군 소장이란 계급 때문에 본인이 극구 사양했음에도 불구하고 상석으로 배정받았다고 한다. 『政治將校의 代父 尹必鏞 본격증언: 盧泰愚 全斗煥 鄭鎬溶』 『신동아』 p.327.

61) 여기에는 윤필용의 참모장이었던 정규 육사 1기 손영길과 전두환 사이의 대립설, 당시 보안사령관이었으며 8기 출신으로 영남과 윤필용과 경쟁관계에 있던 비영남과 강창성의 의도 확대설, 윤필용과 함께 하나외의 또 다른 대표적 후원자였던 박종규의 음모적 개입설 등 다양한 설명이 제시되고 있다. 김세중, “박정희와 군부 지배구조에 대한 동태적 접근.” p.161.

62) 윤필용 역시 자신의 실각이 권력 누수현상을 선제적으로 막기 위한 박정희의 책략의 일부였다는 사실을 인정하고 있다. 『政治將校의 代父 尹必鏞 본격증언: 盧泰愚 全斗煥 鄭鎬溶』 『신동아』 1989.12, p.320.

V. 결론 및 함의

박정희 정권의 군 지휘구조 개편은 닉슨독트린으로 인해 자주국방의 필요성이 강력하게 제기되던 시기, 높은 수준의 정책선호와 함께 추진되었다. 하지만 북한의 대남위협이 급증하는 가운데 예상치 못한 시점에 시작된 주한미군의 감축, 그리고 작전통제권 환수에 부정적인 입장을 표하였던 미국의 대 한반도 정책으로 개편 추진과정에서 첫 번째 장애물에 직면하게 되었다. 개편 추진의 적시성(適時性) 문제가 발생한 것이다.

하지만 이러한 안보환경의 변화는 군 지휘구조 개편 당시 ‘추진 유보’라는 결과를 가져올 수는 있었지만, 개편 추진의 전면 백지화를 야기하기에는 불충분 하였다. 계획안의 백지화를 이루어낸 결정적 요인은 바로 정권 재창출, 나아가 영구집권을 원했던 대통령의 정치목적이 변화된 정치환경 속에서 야당 및 군의 반발과 조응함에 따라 발생하였다. 무리한 3선 개헌추진, 그리고 당면 경제위기 등으로 인해 정치적 어려움에 직면하였던 박정희 정권에 있어 무리한 군 지휘구조 개편의 추진은 71년 4월에 있을 7대 대선에서 강력한 라이벌인 김대중에게 유리한 입지를 가져다주는 것이었다. 적어도 대선이 끝날 시점까지는 군 구조 개혁의 추진을 유보해야할 또 하나의 상황이 조성된 것이다. 그리고 8대 총선 결과로 인해 정상적인 방식으로는 정권 재창출이 불가능을 깨닫게된 후 영구 집권을 위한 ‘유신체제’ 이행에 박차를 가하게 된다. 하지만 유신을 계획하는 과정에서 군 지휘구조 개편안은 박정희에게 새로운 문제들을 안겨주었다. 통합군제로의 개편 추진에 대한 군 내부의 반발이 차후 정권에 대한 군내 불만 세력을 만드는 단초가 될 것과, 지휘구조 개편 결과 등장할 국군참모총장이란 새로운 군내 실권자가 차후 자신의 권력을 견제할 경쟁자로 떠오를 가능성에 대한 우려가 그것이다. 결국 박정희는 정권의 생명을 전적으로 군에 의존해야하는 유신체제하에서 군 지휘구조 개편의 백지화라는 선택을 할 수밖에 없었던 것이다.

이처럼 박정희 정부의 군 지휘구조 개편은 결과적으로 국내 정치환경의 변화로 인해 백지화되고 말았다. 그렇다하여 안보환경의 변화가 박정희 정부의 통합군제 추진 실패에 미친 영향이 과소평가되어서도 안된다. 본 논문을 통해 안보환경 변화의 역할을 ‘개편의 적시성’ 문제로만 연관하여 살펴본 것지만, 1970년에 발생한 갑작스런 안보환경 변화가 선행되지 않았다면 군 지휘구조의 개편이 지속적인 동력을 얻어 7대 대선 이전에 법제화 단계까지 완료되었을 가능성도 배재할 수 없기 때문이다. 3공화국 말기 박정희의 군과 의회에 대한 영향력을 고려하면 충분히 달성 가능한 시나리오였다. 결국 박정희 정부의 군 지휘구조 개편 백지화는 당면 안보상황과 정치환경 간의 긴밀한 조응이 만들어낸 결과라 볼 수 있는 것이다.

이러한 논의를 통해 도출할 수 있는 현재적 함의는 크게 두 가지이다. 먼저 현 안보상황의 변화를 면밀히 검토함으로써 지금이 국회에 계류 중인 군 지휘구조 개편을 재개하기 적절한 시점인지를 판단할 필요가 있다. 2011년 말에 발생한 김정일의 갑작스런 죽음과 2012년 초에 발표된 미국의 신(新) 국방전략으로 인해 작금 한반도의 안보상황에 급작스런 변화가능성이 노정되고 있다. 군 지휘구조 개편을 추진하기 전, 안보환경의 안정성을 높이기 위한 능동적인 노력과 급작스런 상황 변화에 대응하기 위한 사전 준비 작업이 요구된다 하겠다. 다음으로 군 지휘구조 개편 추진에 긍정적인 정치환경을 조성하기 위한 노력이 필요하다. 현 이명박 정부와 비교할 때 군 지휘구조 개편 추진에 훨씬 유리한 조건을 갖고 있었던 박정희 정부조차 갑작스런 정치환경의 변화로 인해 군 지휘구조 개편 추진에 실패하였음을 상기할 필요가 있다. 국민과 국회 내에 군 지휘구조 개편의 필요성에 대한 공감대가 어느 정도 형성되어 있는 만큼⁶³⁾ 집권 말기의 무리한 개편추진 보다는 차기정부로 이관하여 취임

초기에 개편을 단행한다면 결과적으로 더욱 효과적인 군 지휘구조 개편 추진이 가능할 수 있음을 고려해야 한다. 당면 안보상황에 대한 면밀한 분석과 개편 추진에 유리한 정치환경을 조성하기 위한 능동적 노력이 요구되고 있는 것이다.

63) 2011년 6월 한길리서치의 조사에 따르면 국민의 78%가 국방개혁에 찬성한 것으로 나타났다. “국민 78%가 찬성하는 국방개혁안, 표결조차 못해봤다.” 『조선일보』, 2012년 2월 8일; 또한 조선일보의 조사결과에 따르면 17명의 국회 국방위 위원들 중 국방개혁안에 반대 입장을 표명한 의원은 단 3명뿐이었으며, 11명의 의원들이 찬성 입장을 표명하였다. “국방위원 70%가 ‘찬성’인데도... ‘통

과될 것’은 0명.” 『조선일보』, 2012년 2월 9일.

참고문헌

- 공보처, 『제 6공화국 실록: 노태우 대통령 정부 5년 - 2권. 외교·통일·국방』, 정무간행물 제작소, 2006.
- 국방부, 『국방백서 2006』, 대한민국 국방부, 2006.
- 국방부, 『우리군을 전투임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다』, 서울: 국방부, 2011.
- 국방부 계획예산관실, “21세기 국가안보와 국방비”, 『군사논단』, Vol.20, 21. 1999년 8월.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사 관계사, 1871-2002』, 2002.
- 군사사 연구 편집실, “정진시 한국군 작전통제권 환수의 의의.” 『군사논단』 제9호, 1997.
- 국회사무처, “제74회 8차 외무위원회회의록: 애그뉴 부통령 방한에 관련된 보고 청취 및 질의.”(국회, 1970년 8월 31일).
- 국방부, “제75회 제5차 예산결산특별위원회 회의록(1970. 11. 28).”
- 김정림, 『아, 박정희』 서울: 중앙M&B. 1997.
- 김종하, 김재엽, 『천안함 이후의 한국 국방』, 북코리아, 2010.
- 조갑제, 『노태우 육성희고록: 전환기의 대전략』, 서울: 조갑제닷컴. 2007.
- 조갑제, 『박정희: 한 근대화 혁명가의 비장한 생애 10권(10월의 결단)』 서울: 조갑제닷컴, 2006.
- 외교통상부 외교사료관. “Rogers, Willam P. 미국 국무장관 방한, 1969. 7.21-8.1.”, MF, C-0035(3042).
- 통상부 외교사료관, “박정희 대통령 미국방문, 1969.8.20-25. 전3권 V.1 기본문서철.”, MF, C-0033(3017).
- 통상부 외교사료관, “한국안보에 관한 한미간의 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한 미군 감축), 1970-71. 전8권(V.2 기본문서, 1970.4-8).” MF, G-0020(4308).
- 교통상부 외교사료관, 1970. “한국안보에 관한 한미간의 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한 미군감축), 1970-71. 전8권(V.2 기본문서, 1970.4-8).”, MF, G-0020(4308).
- 김동한, “군구조 개편정책의 결정 과정 및 요인 연구: ‘818계획’과 ‘국방개혁 2020’을 중심으로.” 서울대학교 정치학과 박사논문, 2009.
- 김동한, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의.” 『국가전략』 제17권 1호, 2011.
- 김열수, “상부지휘구조 개편 비판 논리에 대한 고찰.” 『국방정책연구』 제27호 2권, 2011.
- 김인승, “대통령의 정책선호와 군 구조개혁의 성과.” 고려대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2008.
- 박태균, “한국군의 베트남전 참전.” 『역사비평』 통권 80호, 2007.
- 박현욱, “북한의 대남도발 반세기.” 『군사논단』 Vol.14, 15, 1998.
- 박휘락, “군 상부지휘구조 개편 분석과 국방개혁 활성화를 위한 제언.” 『국가전략』 제17권 4호, 2011.
- 오연호, “미 정보함 푸에블로호 사건 처리과정의 현재적 교훈.” 『월간말』 통권 94호, 1994.
- 윤광웅, “군구조 개선과 합동참모본부.” 『제해』 제45호, 1991.
- 윤우주, “한국의 군사제도 변천과 개혁에 관한 연구.” 경희대 행정대학원 박사논문, 2004.
- 이근홍, “한국 군조직 발전방안 연구: 상부구조를 중심으로.” 한남대 석사논문, 2001.
- 이민룡, 『한국안보 정책론』 서울: 진영사, 1996.
- 이성진, “북한 대남도발과 한국의 위기관리 원칙.” 『군사논단』 제53호, 2008.
- 임혁백, “개혁의 필요성과 실현가능성.” 『좋은 정치포럼』 2008.
- 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 순간.” 『한국정치사 기획 학술회의』 2000.
- 임현진, “비교발전 경험에서 본 박정희의 유신체제(1): 중남미 경험에 비춘 역학과 모순.” 『세계지역연구논총』 제23집 2호, 2006.
- 이한호, “미래전에 대비한 한국군의 상부지휘구조.” 『한국의 국방개혁 어떻게 구현할 것인가』 한국국방안보포럼 주최 세미나, 2011.
- 장 성, “군구조 개편안: 이대로는 안 된다.” 『성우소식』 제87호 부록, 2011.
- 정성화, 강규영 엮음, 『박정희 시대와 한국현대사: 연구자와 체험자의 대화』, 서울: 선인, 2007.
- 조성하, “군 구조 개편, 무엇을 위해 무엇이 바뀌나.” 『신동아』, 1990년 9월호.
- 진원하, “군구조 개편의 내막.” 『한겨레 월간말』 통권42호, 1989년 12월.
- 지효근, “1970년대 한국의 자주국방정책.” 『군사논단』 제43호, 2007.
- 차영구, “90년대 안보환경 변화와 군구조 개편.” 『민족지성』 53호, 1990.
- 한배호 편, 『한국현대정치론II: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』, 서울: 오름, 1990.
- 한성주, 『위험적 모험 국방개혁 307계획』 서울: 세창미디어, 2011
- 함성득, “문헌고찰을 통한 한국 대통령의 자질연구: 전망적 자질 연구의 중요성.” 『정부학 연구』 제13권 제4호. 2007.
- 홍득표, “한국의 정치변동: 군의 탈정치화를 중심으로.” 『한국정치학회보』 29집 2호, 1995.
- Samuel P. Huntington, *The Common Defense*. New York: Columbia University Press, 1961.
- 『조선일보』 『중앙일보』 『동아일보』 『국민일보』 『한국일보』 『서울신문』 『한겨레신문』 『경향신문』 『세계일보』 관련기사 참조.

ABSTRACT

투고일: 2012년 11월 10일, 심사일: 2012년 11월 14일, 게재확정일: 2012년 12월 04일
--

Analysis on the Cause of Failure of the Reorganization of Military
Command Structure by Park Jung-Hee's Administration
: Focused on the Change of Park's Political Preference
by the Political and Security Environmental Changes

Kim, In-Seung(Korea Airforce Academy)

The reorganization of military command structure has repeatedly failed despite numerous trials. The general reason is that the response to the resistance by the military and political factions during the process of implementation has not been effective.

Considering resistance from the military and the political factions as a core obstacle to the reorganization scheme, perhaps it was Park Jung-Hee's administration that had faced the most favorable circumstances for demonstrating the reorganization. Park's administration had a firm influence over political parties and the military during the late periods of the third Republic, during which the administration promoted the plan of reorganizing military command structure. Nonetheless, the plan set out by Park's administration ended in failure.

In this research, we reviewed Park administration's reorganization of military command structure and its failure. While launching the reorganization, we have encountered such environmental changes in both politics and security, and how it affected to the outcome of reorganization. Through this, we can assert that an implausible hindrance in the reorganization being attributed to environmental changes in political and security but to the characteristics of reorganizing process of military command structure such as the resistance by the military and political factions. On the basis of this analysis, we have reached the current conclusion.

Keywords : Military Command Structure, Security Threat, Deterrence toward North Korea, Transition of Operational Control, Change of Political Environment