

미국의 안보전략과 한·미 군사관계 변화의 함의*

: 한국군 구조개편 사례를 중심으로

김동한(공군사관학교)

논문 요약

본 연구는 미국의 안보전략 변화가 한미 군사관계에 미치는 영향을 한국군 구조 개편 사례를 중심으로 분석하였다. 한미연합방위체제를 기축으로 하는 한국군의 경우, 미국의 대한(對韓) 군사전략 변화가 한국군 구조개편 문제를 촉발시키고 이를 제도화하는 과정에 직간접적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 노태우 정부의 818계획의 경우, 탈냉전의 조류에 부응하여 주한 미군병력의 일부 철수, 한국군의 역할 확대, 지휘관계 조정과 같은 미국의 구상이 한국군 지휘구조 개편에 영향을 미친 것으로 보인다. 노무현 정부의 국방개혁2020의 경우에도 9·11 이후 미국의 안보전략 변화에 따라 해외 주둔 미군기지를 재배치하고 주한 미군 병력의 일부를 철수하며 한국군의 역할 확대를 요구함에 따라, 이에 연동하여 한국군 구조 개편을 추진하였다고 볼 수 있다. 이명박 정부의 국방개혁307계획 역시 주한 미군의 운용 개념이 변화하고 그에 따라 전시작전권 전환 문제가 부상함으로써 한국군의 상부 지휘구조 개편 계획이 추진될 수 있었다. 이처럼 한미 연합방위체제를 근간으로 하는 한국군의 속성상, 미국의 군사전략 변화는 한국군의 구조 개편 문제를 추동하게 되는 인과관계가 양자 간에 존재한다고 볼 수 있다.

주제어 : 미국의 안보전략, 818계획, 국방개혁2020, 국방개혁307계획, 한국군 구조

* 이 논문은 공군사관학교 항공우주연구소에 제출한 필자의 연구보고서(KAFA 11-08 : 미국의 안보 전략과 한미 군사관계 변화의 함의)를 토대로 그 내용과 체계를 발전시켜 작성된 것임을 밝힌다.

I. 서론

1953년 10월 1일 ‘한미 상호방위조약’이 체결된 이래로 한미동맹은 지난 60여년 동안 양국 관계에 직간접적인 영향력을 행사해 왔다. 특히 한미 연합 방위체제를 근간으로 하여 운용되는 한국군의 속성을 고려할 때, 양국 간 동맹은 한미 군사관계에 지대한 영향력을 끼쳐왔다고 할 수 있다. 미국의 안보전략 기조가 변화할 때마다 한국군은 구조적 차원의 변화를 모색해 왔으며, 이 같은 추세는 냉전이 해체되는 시점부터 현재까지 반복되고 있는 실정이다.

국방개혁의 핵심의제라고 할 수 있는 군구조 개편은 역대 정권에서 예외 없이 추진했던 중요한 문제였다. 통상적으로 군구조는 지휘·병력·부대·전력구조로 구분된다.¹⁾ 군구조 개편 문제가 국방개혁의 핵심의제로 대두되어 심의 과정을 거친 후 기존 법률의 개정 또는 제정의 형태로 귀결된 사례는 노태우 정부와 노무현 정부에서였으며, 이명박 정부에서도 관련 법률의 개정작업이 추진되었고, 18대 국회에 이어 19대 국회 국방위원회에도 동 법안이 상정되어 있다. 노태우 정부의 군구조 개편은 지휘구조 변경이 핵심이었으며, 합참의장에게 군령권을 부여하여 각군의 작전부대를 직접 지휘할 수 있도록 하였다. 노무현 정부의 경우에는 병력구조 개편이 군구조 개편 작업의 핵심이었는데 이를 법제화하는 단계까지 나아갔다. 이명박 정부에서는 합참의장이 군령권과 군정권의 일부를 행사하고 3군 총장을 직접 지휘하도록 하는 대폭적인 지휘구조 개편을 목표로 관련 법률의 개정작업을 추진하였다.

군구조 개편의 제도화와 관련하여 노태우, 노무현, 이명박 정부의 사례가

1) ‘국방개혁에 관한 법률’ 제 3조 3항에서는 군구조를 “국방 및 군사임무 수행에 관련되는 전반적인 군사력의 조직 및 구성관계로서 육군·해군·공군이 상호 관련되는 체계”로 정의하고 있다(국방개혁에 관한 법률: 법률 제 8097호, 2006. 12. 28). 본고에서는 군구조를 상위 개념으로 하고 그 하위 범주로 지휘구조, 병력구조, 전력구조, 부대구조라는 구분을 따르기로 한다. 국방부 계획예산관실, 『국방개혁2020과 국방비』, 2006, pp.26~27.

존재함에도 불구하고, 미국의 안보전략 변화가 한국군 구조에 미치는 영향을 통시적 관점에서 접근한 연구는 발견되지 않는다. 단지 미국의 안보전략 변화가 한반도 안보에 미치는 영향에 관한 단편적인 연구들이 대다수라고 할 수 있다. 기존 연구들 중 상당수는 미 국방성이나 백악관에서 안보 관련 문서들이 공개되면 주요 내용을 소개하고 한국에 미치게 될 영향에 대해 전망하는 방식으로 구성되어 있다.²⁾ 이 같은 연구들은 분석의 시기가 특정 행정부에 한정되어 있으므로 미국의 안보전략 변화가 한미 군사협력관계에 미치는 영향을 장기적인 시각에서 조망하기 어렵다는 한계를 내재하고 있다. 이는 시기적인 측면에서 단절적이며, 그 결과 일정한 경향성이나 인과관계를 추론하는 지점까지 발전되지 못한다. 미국의 안보전략 변화와 한국군 구조 개편 간에 인과관계가 존재하는가라는 질문은 한국의 군구조 개편이 미국에 결부되어 있음을 전제하고 있다는 점에서 상당히 도발적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 안보전략 변화와 한국군 구조 개편 사이에 유의미한 수준의 상관관계가 존재한다는 것이 필자의 견해이다.

일반적으로 한국군 구조개편 문제가 의미 있는 성과를 창출하기 위해서는, 미국의 군사전략 변화라는 대외적 요인과 행정부 차원의 대내적 추진과정이 적절하게 상호 조응해야 한다고 본다. 하지만, 육·해·공 3군의 이해관계가 첨예하게 얽혀있는 한국군 구조개편 문제의 경우에는, 미국의 안보전략 변경이라는 강력한 외부요인이 작용할 때에 국군조직법을 개정하거나 관련 법률을 입안하는 수준의 대폭적인 변화가 가능하다고 본다. 이는 한미연합방위체제를 근간으로 하고 있는 한국군의 특수성에서 기인하는 현상이라고 판단된다. 기존의 지배적인 정책을 변동시키는 요인으로 작용하는 외부로부터의 강력

2) 이러한 연구들을 거론하면 다음과 같다. 변창구, “미국의 동아시아 안보전략과 다자주의.” 『한국동북아논총』 52집, 2009.; 이상현, “미국의 동아시아 군사안보전략: 테러전을 중심으로.” 『한일군사문화연구』 4집, 2006.; 정항석, “미국의 신안보전략구상과 한반도: 2006년 QDR을 중심으로.” 『국제정치연구』 9집 1호, 2006.; 임혁백, “미국의 동아시아전략과 동북아 지역안보: 현황과 전망.” 『국방연구』 47집 2호, 2004.; 안병진, “9·11테러와 미국의 외교노선: 연속성과 단절성을 중심으로.” 『국제정치논총』 43집 4호, 2003.

한 변수를, 윌슨(Carter A. Wilson)은 ‘압박요인’(stressor)이라고 개념화하였다. 압박요인은 현 조직구조가 반영하지 못하는 문제들을 강조하고 기존 조직의 정당성(legitimacy)에 대한 의문을 제기하여 조직의 변동을 외부로부터 촉발시킨다는 것이다.³⁾ 본고에서는 한국군 구조개편을 촉발시키는 ‘압박요인’으로 미국의 안보전략 변화를 설정하여 논의를 전개할 것이다.

분석의 대상은 한국군 구조 개편 문제가 추진되어 제도상의 변화를 가져온 사례에 한정할 것이다. 노태우 정부의 818계획, 노무현 정부의 국방개혁2020, 이명박 정부의 국방개혁307계획 등이 군구조 개편의 제도화를 추구했던 사례들이다. 위 기간 중 미국의 군사전략과 대한(對韓) 군사정책 변화의 양상은 대외적 변인으로 ‘압박요인’이 될 것이다. 분석의 범위는 미국의 안보전략 변화가 한국군 구조개편을 추동하는 과정과 군구조 개편의 결과에 한정할 것이다. 행정부 차원의 군구조 개편 추진과정에 대한 분석을 제외한 이유는 이미 기존의 선행연구⁴⁾가 다수 존재하기 때문이다. 연구방법은 일종의 탐색적 연구⁵⁾로서 미국의 안보전략 관련 문서와 한미 연례안보협의회의(Security Consultative Meeting) 문서를 분석할 것이다. 이를 통해 ‘미국의 안보전략 변화’와 ‘한국군 구조 개편’ 간에 존재하는 인과관계를 입증함으로써 한국군 구조개편에 주는 함의를 발견하는 것이 본 논문의 목적이다.

3) Carter A. Wilson, “Policy Regimes and Policy Change.” *Journal of Public Policy*, Vol.20, No. 3, 2000, pp.257~258.

4) 한국군 구조 개편 과정에 대한 연구들은 다음과 같다. 방진석, “제6공화국의 군구조 개편 결정에 관한 연구.” 국방대학원 석사학위논문, 1994.; 류대우, “노태우 정부와 노무현 정부의 국방정책 결정 과정 비교 분석: 818계획과 국방개혁2020을 중심으로.” 국방대학원 석사학위논문, 2008.; 김대봉, “국방개혁2020과 군사력 건설방향 연구.” 경희대 행정대학원 석사학위논문, 2007.; 박재필, “한국 군사력 건설의 주요 결정요인 및 논쟁: 대립구조에 관한 연구.” 충남대 대학원 박사학위논문, 2011.; 최을렬, “국방정책에 대한 관료정치적 접근: 국방개혁의 정책화, 집행, 수정 과정에서 관료정치 유형 연구.” 연세대 대학원 석사학위논문, 2011.

5) 만하임(Manheim)은 연구의 종류를 탐색적(exploratory) 연구, 서술적(descriptive) 연구, 설명적(explanatory) 연구로 분류하였다. 그 중 탐색적 연구는 선행연구가 없는 연구주제에 대해 주로 문헌분석을 통한 연구가 용이할 때 선택하는 연구방법이라고 기술하고 있다. Jarol B. Manheim and Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*, 4th ed., N.Y.: Longman, 1995, pp.84~105.

II. 압박요인 : 미국의 안보전략 변화

1. 탈냉전과 년-워너(Nunn-Warner) 수정안 : 노태우 정부

노태우 정부에서 추진했던 818계획의 경우, 군 지휘구조 개편을 위해 국방부가 국회에 제출한 검토보고서⁶⁾에는 국군조직법개정안의 제안 배경을 다음과 같이 밝히고 있다. “한반도 주변의 안보상황과 미국의 주한미군정책의 변화에 대비하여 합동 및 연합작전능력을 향상하고, 육·해·공군의 작전부대에 대한 작전지휘의 효율성을 높이기 위하여 작전지휘체제를 개편함으로써 자주국방태세를 확립”하기 위해서 지휘구조를 개편하게 되었다는 것이다.

1980년대 후반 미국은 탈냉전의 조류에 부응하여 해외 주둔 미군의 감축을 추진하고 있었는데 주한 미군의 경우에도 예외일 수 없었다. 당시 주한미군의 병력은 1개 보병사단과 제 7공군 및 각종 지원부대로 구성되어 있으며, 해군의 경우 제 7함대의 연락단만 상주시키고 있었다. 주한미군의 병력은 육·해·공군을 통틀어 4만여 명에 불과하지만, 동북아시아의 세력균형유지 기능을 하고 있으며 정전 이후 북한의 무력도발을 억제하는데 기여해 왔다는 것이 국방부의 평가이다.⁷⁾ 1970년대부터 유지되어 온 약 4만여 명의 주한미군이, 또 다시 감축의 대상으로 부각된 것은 1989년 7월 31일 미 의회에서 통과된 ‘년(Sam Nunn)-워너(John Warner) 수정안’에서 비롯되었다. ‘년-워너 수정안’이 통과되기 이전부터 미 의회에서는 탈냉전에 따른 국방예산의 대폭 삭감과 미군병력 감축의 연장선에서 주한미군 감축에 대한 검토 요구가 제기되었다. 민주당 상원의원인 범퍼스와 레빈에 의해 집중적으로 제기된 주한미군 감축 관련 주장 내용은 <표 1>과 같다.

6) 국방부, “국군조직법 개정법률안 정부제출 검토보고서(1989. 11. 21).”

7) 국방부, 『1990 국방백서』, 국방부, 1990, pp.167~168.

<표 1> 미 의회의 주한미군 감축 주장

레빈 (89.6.2)	배경	<ul style="list-style-type: none"> • 과중한 방위비 부담으로 미국의 경제력 약화 심화 • 남북한 군비경쟁에서 한국의 이점 장기적 증대 • 한국의 자신감과 반미 분위기 • 해외 주둔 미군 감축에 대한 미국내 여론의 압력 집중
	내용	<ul style="list-style-type: none"> • 주한 미 육군 중 1개 여단 정도 주둔 필요 • 점진적 감축 조치, 북한의 신뢰구축 이후 감축 가속화 • 감군 전 연합지휘관계 재조정, 용산기지 이전문제 선결 필요 • CFC 산하 GOC사령관의 한국측 이양 • 5년내 1만 명 수준으로 점진적 감축
벌퍼스 (89.6.24)	배경	<ul style="list-style-type: none"> • 남한의 대 북한 경제적 우위, 안보책임·방위비분담 상향 조정 • 한국내 반미감정 고조
	내용	<ul style="list-style-type: none"> • 90년 9월부터 3년간 1만명 감축

출처 : 차영구, “90년대 안보환경 변화와 군구조 개편.” 『민족지성』 53호, 1990, p.170.

‘년-워너 수정안’은 1989년 미 의회의 년 의원과 워너 의원이 공동 발의한 법안으로서, ‘1990년~1991년’ 회계연도 미 국방부의 군사적 기능을 위한 예산을 승인하고, 병력수준을 규정하는 등의 목적을 위해 제출된 법안에, 한미 관계에 관한 의회의 의견을 추가한 법안을 말한다.⁸⁾ ‘년-워너 수정안’ 중 한국과 관련된 중요한 내용은 다음과 같다.

... 한국은 자국 안보를 위한 책임을 증대시켜야 한다. 미국과 한국은 주한미군의 일부를 점진적으로 감축하는 것이 실행가능한지 그리고 바람직한지 협의해야 한다. 의회에서 보다 진전된 조치가 적절한지 결정하기 위하여, 대통령은 초기 보고서를 1990년 4월 1일 이전까지, 그리고 두 번째 보고서는 ‘년-워너 수정안’의 발효일로부터 1년 이내에 의회에 제출해야 한다. 보고서에 포함되어야 할 내용으로는, 주한미군의 역할을 북한의 침략을 막는 주도적 역할에서

8) 국방부, 『2006 국방백서』, 국방부, 2006, p.88.

지원적 역할로 변화시키는 방안, 주한미군의 부분적·점진적 감축 규모, 주한미군 주둔 비용 분담금 상향 조정, 주한미군 기지와 병력의 재배치, 유엔과 한·미 간 쌍무적인 지휘 체제를 조정하여 특정 군사임무 및 지휘권을 한국으로 이관하는 문제 등이다.⁹⁾

‘년-워너 수정안’의 핵심은 주한 미군 주둔비용의 한국 분담금 증액, 주한미군 감축, 지휘권 이양 등의 문제라고 할 수 있다. 한미 안보협의회의(SCM) 차원에서도 한국의 방위비 분담금 증액과 주한 미군 철수 문제 등이 논의되었다. 1989년 7월 19일 발표된 ‘제 21차 한미 연례 안보협의회의 공동성명서’ 6조에는 한국의 역할 분담에 대한 내용이 다음과 같이 언급되어 있다.

이 장관과 체니 장관은 한미 양국의 방위협력이 지속되어야 하며, 한국이 자국방위를 위한 책임을 증대시켜야 한다는데 견해를 같이하였다. 이 장관과 체니 장관은 한미연합방위력 증강을 위한 각국의 직·간접적인 기여에 대해 상호감사의 뜻을 표명하였다. 체니 장관은 한국이 제 20차 안보협의회의 시 1990년도 연합방위증강사업을 위해 이미 약속된 4천만 불에 추가하여 전쟁예비물자 저장관리, 한국 산업체에서의 미 항공기 창정비, 그리고 지휘, 통제 및 통신항상 등을 위해 1990년도에 3천만 불을 지원키로 한데 대해 만족을 표명하였다. 동 장관은 또한 한국이 연합방위증강사업을 위해 1991년에 4천만 불을 지출하고 1992년도에도 5천만 불로 증액키로 합의한 것을 호의적으로 주목하였다. 체니 장관은 양국이 공동방위책임을 분담하기 위한 추가적 방안이 모색될 수 있기를 희망하였다.¹⁰⁾

다음 해인 1990년 11월 15일 발표된 ‘제 22차 한미 연례 안보협의회의 공동성명서’ 2조에는 주한미군 감축 계획의 성격, 한국군의 역할 확대, 지휘구조의 변화 등에 관한 내용이 다음과 같이 언급되어 있다.

9) ‘년-워너 수정안’의 내용은 외교안보연구원, 『부시행정부의 동북아 정책』, 1990.의 부록에 수록된 원문을 참고하여 정리하였음.

10) “제 21차 SCM 공동성명서(1989. 7. 19).” Joint Communiqué: Twenty-first annual U.S.-ROK security consultative meeting.

양국 대표단은 한반도 평화와 안전유지에 대한 공약을 재확인하였다. 체니 장관은 지상군 5,000명과 공군 2,000명의 주한미군 감축 계획은 한국의 방위력 증강을 포함한 전반적인 한반도 상황을 반영한 것으로서, 이는 양국 간의 긴밀하고도 오랜 안보협력관계에 어떠한 변화를 시사하는 것이 아니며, 미국은 대한민국에 대한 전폭적인 방위공약을 견지하고 있음을 재천명하였다. 양측은 향후 주한미군의 추가 감축이나 재조정은 한반도 및 그 주변지역의 안보 환경을 면밀히 평가한 후 점진적이고 단계적으로 이루어져야 될 것임을 재확인하였다. 양국 대표단은 한미 연합지휘체제의 향상방안에 대해 논의하고, 한국이 자체방위를 위해 점차 많은 역할을 담당해 나감에 있어 한미 양국군 간에 긴밀한 협력을 계속하기로 합의하였다.¹¹⁾

주한미군의 감축과 병행하여 한국군의 작전 지휘권 환수 문제가 한미 간에 논의되었고 그 결과 1991년 제 13차 한미군사위원회회의(Military Committee Meeting: MCM)에서는 평시 작전통제권을 1993년~1995년에 환수하기로 하였으며, 전시 작전통제권 환수는 1996년 이후에 협의하기로 한미 양국이 합의하였다.¹²⁾ 그로부터 1년 후인 1992년 10월 8일 워싱턴에서 개최된 제 24차 한미 연례 안보협의회의에서는 1994년 12월 31일까지 평시 작전통제권을 한국에 이양하기로 합의하였으며 공동성명서에 다음과 같이 명기하였다.

양국 대표단은 미국의 한국방위 역할이 지원적 역할로 순조롭게 전환되고 있으며 또 앞으로도 계속되어야 한다는 데 인식을 같이하였다. 양측은 한국군에 대한 평시작전통제권을 늦어도 1994년 12월 31일까지 한국에 전환하기로 합의하였다.¹³⁾

이처럼 80년대 후반 탈냉전의 조류에 부응한 미국의 대한(對韓) 군사전략

11) “제 22차 SCM 공동성명서(1990. 11. 15).” Joint Communique: Twenty-second annual U.S.-ROK security consultative meeting.

12) 국방부, 『국방백서 2006』, 2006, p.89.

13) “제 24차 SCM 공동성명서(1992. 10. 8).” Joint Communique: Twenty-fourth annual U.S.-ROK security consultative meeting.

변화는 의회 수준에서 ‘년-워너 수정안’으로 집약되었으며 주한미군의 부분 철수와 한국군의 역할 확대, 그리고 평시작전권 전환 문제 등이 한미 군사관계의 핵심 의제로 부상하였다. 이 중에서도 특히 작전권 전환 문제는 한국군 지휘구조 개편에 당위성을 부여하였으며, 이를 근거로 노태우 정부에서는 818계획이라 명명한 한국군 지휘구조 개편 계획을 추진할 수 있었다.

2. 9·11 이후 미군 재조정 : 노무현 정부

2001년 9월 11일에 발생한 미 본토에 대한 동시다발적 대규모 테러는 미국의 안보전략에 대한 본질적인 검토를 가져왔고, 그러한 맥락의 연장선상에서 새로운 패러다임이 내재된 보고서들이 순차적으로 발표되었다. 처음 발표된 것이 ‘4개년 국방 검토보고서’(QDR: Quadrennial Defense Review Report)였다. 미 국방부는 QDR의 기본전략을 네 가지 목표로 구분하여 공포하였다.¹⁴⁾ 첫째, 미국의 확고한 결의와 안보 공약 수행 능력을 동맹국과 우방국들에게 확신시킨다. 둘째, 적들로 하여금 미국과 미국의 동맹국 및 우방국들의 이익을 위협할 수도 있는 계획이나 군사행동을 감행하지 못하도록 단념시킨다. 셋째, 미군을 전진 배치하여 공격을 신속하게 격퇴시키고 침략에 대한 가혹한 대가를 적들의 군사력과 군사지원 기간시설에 부과함으로써 적들의 침략과 위압(威壓)을 억지(抑止)한다. 넷째, 억지 실패시 어떤 적이라도 완전히 궤멸시킨다.

QDR에서도 언급하고 있지만 위와 같은 네 가지 기본전략은 방위기획(defense planning)에 있어 냉전 시기의 ‘위협 기반형 모델’(threat-based model)에서, ‘능력 기반형 모델’(capabilities-based model)로 전환함을 의미한다. ‘능력기반형 모델’은 적이 누가 될 것이며 어디에서 전쟁이 발발할 것이냐에 대한 관심보다는, 적의 공격 방법에 초점을 맞춘 모델로서 9·11 테러와 같은 비대칭 전쟁에 대응하기 위한 전략 개념이라고 할 수 있으며, 이를 수행하기

14) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2001, pp.3~14.

위해서는 미군의 구조 변환 -원거리 탐지능력의 향상, 장거리 정밀 타격 능력, 변형된 기동과 원정군- 이 필수적임을 주장하였다.

QDR에 이어 2001년 12월 31일에 미의회에 제출된 ‘핵 태세 검토보고서’(NPR: Nuclear Posture Review Report)는 QDR에서 제시한 ‘능력기반형 모델’을 그 기조로 삼고 있었다. 즉, 냉전시기의 핵무기는 전략폭격기, 대륙간 탄도 미사일, 잠수함 발사 탄도 미사일이라는 ‘3원전략(triad strategy)’을 통해 억지를 위한 전략핵으로 기능하였으나, 9·11 이후 변화된 환경에서는 냉전기의 ‘3원전략’이 적실성을 담보할 수 없어서, ‘신 3원전략’(A New Triad Strategy)으로 대체한다는 것이다. ‘신 3원전략’은, 첫째, 핵무기와 비핵무기를 포함한 공세적인 타격 시스템, 둘째, 능동적이고 수동적인 방어, 셋째, 새롭게 출현하는 위협에 대해 적시에 대응할 수 있는 군사력 건설을 위한 방위산업기반의 부흥이라는 세 축으로 구성되어 있다.¹⁵⁾ ‘신 3원전략’에서는 ‘핵 선제공격’ 가능성을 상정하고 있는데 이는 기존의 미국의 군사전략과 접근방향에 있어 본질적인 차이가 있음을 보여준다.

이어서 2002년 9월 발표된 ‘미국의 국가안보전략’(NSS: The National Security Strategy of the United States of America)에는, 9·11 이후 발표된 일련의 보고서들의 내용을 집대성하여 안보정책의 근본적인 변화의 배경과 내용을 체계적으로 정리하였다. 국가 안보 전략의 핵심이라고 할 수 있는 ‘WMD에 대한 포괄적 전략’(comprehensive strategy to combat WMD)으로는 첫째, ‘반확산’(反擴散: counterproliferation) 전략으로서 WMD로 무장한 적들과의 어떤 전투에서라도 압도할 수 있도록, 미군의 교리·훈련·장비를 갖

15) NPR의 내용이 세부적인 군사전략 및 전술에 관한 것이므로 전문은 공개되어 있지 않다. 따라서 본문의 내용은 인터넷에 게재되어 있는 발췌(excerpts)분을 참고해서 정리한 것임을 밝혀둔다. www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm 참조. 원문의 내용을 발췌하면 다음과 같다. ①offensive strike systems : both nuclear and non-nuclear ②defenses : both active and passive ③A revitalized defense infrastructure that will provide new capabilities in a timely fashion to meet emerging threats. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* (Dec. 2001).

추여 위협이 현실화되기 전에 억지하고 방어하는 것을 말한다. 둘째, ‘비확산’(非擴散: nonproliferation) 전략으로 불량국가와 테러리스트들이 WMD의 재료가 되는 물질과 전문적 기술을 확보하지 못하도록 해야 한다는 것이다. 셋째, 적대국가나 테러리스트에 의해 WMD가 사용될 경우, 미군과 동맹국들을 보호하기 위해 효과적인 사후 처리 전략을 마련함으로써, WMD 사용 의지를 단념시켜야 한다는 것이다. 9·11 이후 미국은 이러한 포괄적 전략을 바탕으로, WMD 사용을 하나의 옵션으로 간주하여 테러리스트나 불량국가에 대한 ‘선제공격의 정당성’(legitimacy of preemption)을 주장하였다.¹⁶⁾

9·11 이후 발표된 일련의 안보전략(QDR, NPR, NSS)의 변화는 위협세력(불량국가, 테러리스트)의 성격 변화에 대한 새로운 인식에서 출발하였다. WMD가 냉전기에 억지력으로 작용했다면, 9·11 이후에는 위협세력이 미국과 미국의 우방국들을 공격하기 위한 무기의 옵션으로 WMD를 간주한다는 것이다. 이러한 상황에서 미국이, 자국과 우방국들에 대한 위협세력의 구체적이고도 확실한 위협을 포착했을 때, 선제공격을 할 수 있고 이때 사용되는 무기의 옵션에는 핵무기도 포함될 수 있다는 것이며, 이러한 전략 변화에 부합하게 군사력의 구조를 변환해야 한다는 것이었다.¹⁷⁾

9·11을 기점으로 미국의 변화된 안보전략(QDR, NPR, NSS)은, 전략변화에 부합하는 군사력 구조의 변환과 해외 주둔 미군기지의 전반적인 조정을 목표로 하고 있었다. 이 같은 맥락에서 2003년 11월 25일 발표된 계획이 ‘해외주둔 미군 재배치 계획’(GPR: Global Defense Posture Review)이었다.

16) 포괄전략의 하위 범주인 개별 전략에 대한 원문의 내용은 다음과 같다. ①Proactive counter-proliferation efforts. ②Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction. ③Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Sep. 20, 2002), pp.14~16.

17) 9·11 이후 발표된 미국의 안보전략 관련 문서들(QDR, NPR, NSS)의 내용은 김동한, “9·11 이후 일본 방위정책 변화의 동인 연구: 미국의 안보전략과 일본의 정치지형 변화를 중심으로.” 『공사논문집』 53집, 2003, pp.140~144.에서 발췌하였다.

미국은 9·11테러의 경험을 통해 미국의 안보를 위협하는 세력은, WMD를 보유한 초국가적인 테러집단과 불량국가(적대국가)임을 인식하게 되었고, 이들을 상대로 선제공격이 가능하도록 군사력의 구조를 변환하는 계획이 2002년의 NSS라고 할 수 있다. 그리고 NSS에 따라 해외주둔 미군 재배치 계획을 구체적으로 수립한 것이 바로 GPR이다. 미국은 해외주둔 미군 기지를 ‘전력투사근거지’(PPH: Power Projection Hub), ‘주요작전기지’(MOB: Main Operating Base), ‘전진작전거점’(FOS: Forward Operating Site), 그리고 ‘협력안보지역’(CSL: Cooperative Security Location)으로 구분하였다.¹⁸⁾ 이들 기지가 수행하는 역할을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 해외주둔 미군 기지의 분류 및 역할

기지 분류	역 할
전력투사중추기지(PPH)	대규모 미군 주둔, 전략적 중추기지
주작전기지(MOB)	미군 상시주둔, 증원전력 수용기지
전진작전기지(FOS)	소규모 병력주둔, 기지 유지
협력안보지역(CSL)	기지사용 협정 체결, 주기적 군사훈련

출처 : 국방부 기획조정관실, 『국방정책자료집』, 2006, p.69.의 내용을 토대로 필자가 작성한 것임.

GPR에 따라 해외주둔 미군 기지를 재배치하는 과정에서 주한미군 기지 역시 <표 2>의 분류에 따라 범주화되었다. 주한미군 기지가 <표 2>의 네 가지 분류 가운데 하나로 명확하게 그 성격이 규정된 것은 아니지만, 대략 MOB 또는 PPH와 MOB의 중간 단계가 될 것으로 예측되었다.¹⁹⁾

9·11을 기점으로 변화하고 있는 미국의 군사전략에 조응하기 위해 한국과

18) 이근, “해외주둔 미군 재배치 계획과 한미동맹의 미래.” 『국가전략』 11권 2호, 2005, p.19.

19) 이상현, “미국의 동아시아 군사안보전략: 대 테러전을 중심으로.” 『한일군사문화연구』 제4집, 2006, pp.51~52.

미국 간에도 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)와 미래 한미동맹 정책구상회의(FOTA: Future ROK-US Alliance Policy Initiatives)을 통해 구체적인 사항들이 협의되었다. 여기에서는 주한미군의 구조변환, 임무이전, 미군 재배치, 용산기지 이전, 지휘계통에 대한 문제 등이 논의되었다. 특히 2002년 12월 제 34차 SCM²⁰⁾에서는 주한미군이 담당했던 10대 군사임무 가운데, 주야탐색구조 임무를 제외한 공동경비구역(JSA) 경비임무, 후방지역 체독작전임무, 신속지뢰설치, 공지사격장 관리, 대 화력전 수행본부임무, 후보급로 통제임무, 해상 대 특작부대 작전임무, 근접항공지원 통제임무, 기상예보 임무 등은 한국군이 수행하기로 합의하였다. 주한미군의 군사임무전환은 한국군의 능력 증대에 따른 임무확대와 함께 한국 방위에서 한국의 주도적 역할을 제고한다는 의미가 있다는 것이다. 군사임무 전환뿐만 아니라, GPR에 따라 주한미군 병력을 2008년까지 3단계에 걸쳐 12,500명을 감축하기로 합의하였다.²¹⁾ 한미 양국이 합의한 단계별 감축 계획은 <표 3>과 같다.

<표 3> 2004년~2008년간 주한미군 감축 계획

단 계	연 도	감축 인원	주문 인원
1단계	2004	5,000명	32,500명
2단계	2005~2006	5,000명	27,500명
3단계	2007~2008	2,500명	25,000명

출처 : 국방부, 『국방백서 2006』, 2006, p.88.

20) 여기에서 합의된 내용 중 중요한 의미를 갖는 것은 ‘한미동맹의 성격을 세계안보환경의 변화에 부합하게 발전시켜 나간다’는 항목이다. 34차 SCM공동성명서 9항에는, “이준 장관과 린스펠드 장관은 한반도에서 미군의 주문을 지속 유지해 나갈 필요성에 합의하고, 한·미 동맹이 동북아 및 아·태지역 전체의 평화와 안정증진에 기여할 것이라는 데 견해를 같이 하였다. 양 장관은 한·미 동맹을 세계 안보환경의 변화에 적응시켜 나가는 것이 중요하다는 데 합의하고, 미래 한·미 동맹 정책구상을 추진해 나가기로 하였다. 이에 따라, 양국 국방부는 동맹관계를 현대화하고 강화하기 위한 방안들을 발전시키기 위해 정책차원의 협의를 실시할 것이다.”라고 규정되어 있는데, 이 조항에 따라 구성된 것이 FOTA이다. “제 34차 SCM 공동성명서(2002. 12. 5).”

21) 국방부, 『국방백서 2006』, 2006, pp.87~88.

이처럼 미국의 군사전략 변화에 따른 주한미군의 재배치와 병력 감축, 주한미군의 전략적 유연성 보장, 그리고 주한미군이 담당하던 일부 군사임무를 한국군으로 전환하는 문제 등이 9·11 이후부터 부각되어 한미 양국 간에 논의되어왔다.²²⁾ 이후, 2004년 10월 제 36차 SCM에서는 이 같은 논의들을 정리하여 공동성명서에 명시하였는데, 중요한 조항들만 발췌하면 다음과 같다.

⑤ ... 윤광웅 장관은 한미연합사의 연합 작전능력을 향상시킬 수 있도록 한국의 협력적 자주국방계획을 미국의 군사변혁과 조화되도록 추진한다는 한국측의 의지를 표명하였다.

⑥ 양 장관은 주한미군의 임무전환 및 재조정 의행을 통한 연합 방위태세 유지의 중요성을 강조하였다. 양 장관은 한국군으로 전환되는 10개 군사임무의 현황을 검토하였으며, 성공적인 군사임무전환을 통해 연합대비태세를 강화시킨다는 공약을 재확인하였다.

⑧ 양 장관은 주한미군 12,500명의 감축 계획에 대하여 장시간 논의하였으며, 감축결정까지의 긴밀한 협의과정을 높이 평가하였다. 럽스펠드 장관은 미국의 세계방위태세 변화와 군사력 변혁노력이 어떻게 주한미군 감축에 주요 요인이 되었는지에 관해 설명하였다.²³⁾

2004년 10월의 제 36차 SCM에는 9·11 이후 변화된 미국의 군사전략과 그에 따른 주한미군의 변화 방향이 축약되어 있다. 안보환경의 변화에 따라 미국의 군사전략 역시 변화하였으며, 이를 반영한 GPR을 주한미군에 적용한

22) 미국 군사전략의 변화에 따른 동맹 조정 문제는 김대중 정부 시절부터 추진되어왔다고 할 수 있다. 2002년 11월 방한한 페이스 미 국방차관은 9·11 이후 진행된 미국의 군사전략 조정에 대해 설명하면서 한국과 한미동맹에 대한 공동연구를 하자는 제안을 했으며, 이와 함께 주한미군 재배치 등 동맹의 조정문제에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 김대중 정부는 이와 같은 미국의 제안을 받아들이고 이를 2002년 12월에 열린 제 35차 SCM에서 공동성명으로 발표하였다. 그리고 이 합의는 노무현 정부 출범 직후 바로 이행에 들어갔던 것이다. 국정홍보처 편, 『참여정부 국정운영백서』, 2008, p.180.

23) “제 36차 SCM 공동성명서(2004. 10. 22).” JOINT COMMUNIQUE : THIRTY-SIXTH ANNUAL US-ROK SECURITY CONSULTATIVE MEETING. OCTOBER 22, 2004. WASHINGTON D.C.

결과로 추진될 주한미군의 병력감축 및 한국군으로의 군사임무전환 문제를 한국측에 설명하고 합의를 도출해 냈던 것이다. 더불어 한국측에서는 협력적 자주국방계획을 미군의 군사변혁과 조화시켜 추진할 것임을 표명하였다. 한편 미국측에서는 2008년까지 12,500명의 주한미군을 감축하기로 함에 따라, 한국 내에서 제기되는 안보불안 문제를 해소하기 위해, 병력감축을 상쇄할 전력증강 예산으로 110억 달러를 투자할 것임을 약속하였다.

미국의 군사전략 변화가 한국의 안보정책에 미치는 영향은 노무현 정부의 안보정책 구상에도 언급되어 있다. 국가안전보장회의에서 2004년 3월에 발간한 『참여정부의 안보정책 구상: 평화번영과 국가안보』에는 주한미군 재배치에 따른 한국군의 대응 방향이 다음과 같이 서술되어 있다.

미국의 세계전략 변화와 이에 따른 주한미군의 재조정이라는 새로운 안보 상황에 능동적으로 대응할 필요가 있다. 특히 우리는 한-미동맹을 미래지향적으로 발전시켜 나가는 한편, 미국과의 긴밀한 협력 아래 주한미군의 재조정을 한국 방위에서 우리 군이 주도적 역할을 담당하는 자주국방의 계기로 삼아야 한다.²⁴⁾

상술한 바와 같이 9·11이후 진행된 미국의 군사전략 변화 및 주한미군의 재배치는 한국군의 구조적 변화를 추동한 주요 요인 가운데 하나였다고 할 수 있다.

3. 전시작전권 전환 : 이명박 정부

이명박 정부에서 추진하고 있는 국방개혁307계획의 핵심은 군 상부지휘구조 개편에 있다. 상부지휘구조 개편 문제가 국방개혁의 핵심 의제로 부상하게

24) 국가안전보장회의 사무처, 『평화번영과 국가안보』, 2004, p.15.

된 계기는 2010년 3월의 천안함 폭침 사건, 11월의 연평도 포격 도발 사건, 2015년으로 예정된 미국으로부터의 전시작전권 전환 문제 등이라고 할 수 있다. 이 중에서도 특히 전시작전권 전환 문제는 상부 지휘구조 개편의 직접적인 이유라고 할 수 있으며, 이는 2011년 10월 1일 국군의 날 기념사에도 잘 드러나 있다. 이명박 대통령의 기념사 중 지휘구조 개편의 필요성을 언급한 부분을 발췌하여 인용하면 다음과 같다.

... 지금 추진하고 있는 국방개혁은 이 같은 현대전에 대응하기 위한 제 2의 창군입니다. 무엇보다도 2015년 전시작전권 반환을 앞두고 우리 군에는 근본적인 변화가 요구되고 있습니다. 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발을 겪으며 이제 국방개혁은 한시도 미룰 수 없는 긴급한 과제라는 것이 분명해졌습니다. ... 국방개혁의 핵심은 삼군 합동성 강화와 상부지휘구조 개편입니다.²⁵⁾

이명박 대통령의 국군의 날 기념사에 나타난 것처럼 국방개혁의 핵심은 상부 지휘구조 개편이며 이는 2015년으로 예정되어 있는 전시작전권 전환에 대비하기 위한 것이라고 할 수 있다. 전시작전권 전환은 노무현 정부에서 추진한 것으로 2012년 4월 17일을 환수일로 한미 양국이 합의하였으나, 이명박 정부 들어 한반도 안보상황을 고려한 한국측 요구로 2015년 12월로 연기되었다. 2010년 10월 8일 워싱턴D.C.에서 개최된 한미 연례안보협의회의 공동성명에는 전작권 전환 연기 계획에 대한 내용이 공식화되어 있다.

⑩ 양 장관은 연합전쟁 수행을 위한 전시작전통제권(전작권)을 2015년에 대한민국 합참으로 전환하는 것을 포함하여 향후 수년 동안 한미 동맹을 강화시켜 나가기 위한 포괄적 전략을 확인하였다. 전작권 전환은 동맹의 연합방위 태세 능력을 유지·제고시켜야 하며, 한미 동맹의 주요 국방 우선과제와 동과제들의 미래 발전에 이바지해야 한다. 양 장관은 향후 5년간 대한민국 합참으

25) 청와대 홈페이지(대통령 동정-대통령 연설) <http://www.president.go.kr/president/speech>(검색일: 2011. 10. 19)

로의 전작권 전환을 위한 기본틀을 제공할 전략동맹 2015를 승인·서명하였으며, 2015년 12월에 전작권을 전환할 것이라는 양측의 의사를 재확인하였다.²⁶⁾

특히 42차 SCM에서는 ‘전략동맹2015’를 승인하고 서명하였는데, 이는 전작권 전환 시점인 2015년까지 군사적 조치 사항과 동맹현안의 구체적 추진 계획을 집약한 것이다. 한미 양국은 2010년에 이어 2011년 43차 SCM에서도 전작권 전환 계획을 재확인하였으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

⑫ 양 장관은 2015년 12월에 전작권을 전환할 것이라는 양측의 의사를 재확인하였으며, 특히 변화하는 북한 위협에 주목하면서 연례 SCM / MCM을 통해 ‘전략동맹 2015’의 이행상황을 주기적으로 평가·점검하여 전작권 전환과정에 반영해 나갈 것임을 재확인하였다. 이와 관련하여, 양 장관은 전작권 전환이 체계적으로 이행되어 연합방위태세가 강력하고 빈틈없이 유지되도록 보장해 나가는 데 있어 ‘전작권 전환 검증 계획’(OPCON Certification Plan)이 중요하다는 데 주목하였다.²⁷⁾

이처럼 2015년 12월로 예정된 전작권 전환 문제는 한국군 상부 지휘구조 개편의 당위성을 부여했다고 할 수 있다. 2011년 국방부에서 발간한 『국방개혁 기본계획: 상부지휘구조 개편』 에도 2015년 전시 작전통제권 전환에 대비하여 한국군의 주도적 역할을 강화할 필요가 있고 그에 따라 상부 지휘구조 개편을 추진해야 한다고 기술하고 있다.²⁸⁾

26) “제 42차 SCM 공동성명서(2010. 10. 8).” JOINT COMMUNIQUE: The 42nd U.S.-ROK Security Consultative Meeting. October 8, 2010. Washington D.C.

27) “제 43차 SCM 공동성명서(2011. 10. 28).” JOINT COMMUNIQUE: The 43rd U.S.-ROK Security Consultative Meeting. October 28, 2011. Seoul.

28) 국방부 정책기획과, 『국방개혁 기본계획: 상부지휘구조 개편』, 2011, pp.4~5.

III. 한국군 구조 개편 내용 및 결과

1. 노태우 정부의 818계획

노태우 정부의 818계획의 원안은 국방참모총장직을 신설하여 3군을 통할하게 하는 통합군제였다. 하지만 당시 야권에서는 통합군제가 군의 정치개입을 용이하게 함으로써 헌정질서를 유린하게 될 개연성이 높다는 이유를 들어 반대하였고, 해군과 공군측에서도 육군이 국방참모총장직을 독점함으로써 해·공군은 육군의 일개 병과나 기능사령부 수준으로 전락하게 될 것이라고 우려하며 비판하였다. 이같은 반대 견해들은 국회 심의과정에서 일정 부분 반영되어 국방참모총장을 합참의장으로 변경하여 주요 작전부대에 대한 군령권을 합참의장에게 부여하는 방식으로 수정되었다.²⁹⁾

노태우 정부에서 추진했던 818계획의 핵심은 군 지휘구조 개편이었으며, 이를 위해서는 관련 법률인 국군조직법을 개정해야만 했다. 국군조직법 개정안의 내용 중 핵심적인 사항은, 기존의 3군 병립제를 합동군제형으로 개편하는 것이었다. 합동군제의 핵심 조직은 신설되는 국방참모본부라고 할 수 있다. 국방조직 체계는 주요 기능에 따라 국방부 본부, 국방참모본부, 각군본부로 분화되었다. 국방부 본부는 국방정책 수립 및 자원 획득 배분·집행·통제를, 국방참모본부는 군사력 건설 소요결정 및 군사력 운용을, 각군본부는 군사력의 건설 및 유지 발전과 행정 및 군수지원 기능을 갖도록 분화되었다. 즉, 신설되는 국방참모총장이 국방부장관의 명을 받아 각군의 작전부대와 합동부대를 작전지휘함으로써 군령권을 행사하고, 각군총장은 작전지휘를 제외한 군정권만을 행사한다는 것이다.

국방부에서 의회에 제출한 정부안은 국방위 심의³⁰⁾를 거쳐 다음과 같이

29) 김동한, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의.” 『국가전략』 17권 1호, 2011, pp.70~72.

30) 국회사무처, “148회 국회 임시회 국방위원회 회의록 5호(1990. 3. 12).” 1990, p.1.

수정되었다. 첫째, 합참의장이라는 헌법상의 명칭을 법률적으로 개정하는 것이 위헌여부의 논란을 야기해 온 점을 감안하여, 개정안의 국방참모총장과 국방참모본부라는 명칭을 현행 그대로 합참의장과 합동참모본부로 수정하기로 하였다. 둘째, 3군의 균형발전을 도모하기 위해서 합동참모의장 밑에 군을 달리하는 3인 이내의 합동참모차장을 두도록 수정하였다.³¹⁾

2. 노무현 정부의 국방개혁2020

노무현 정부의 국방개혁2020의 핵심은 육군병력 감축³²⁾과 전력현대화, 3군 균형발전이라고 할 수 있다. 노무현 대통령의 지시에 따라 국방부는 ‘국방개혁 기본법안’을 성안하여 국회에 제출하였고, 국회 국방위원회 심의 과정에서 병력구조 개편(육군병력 감축) 문제가 논란의 대상이 되었다. 국방부가 제출한 국방개혁 기본법안 중 병력구조 개편과 관련한 내용을 보면 “국군의 상비병력 규모는 군 구조의 개편에 연계하여 2020년까지 연차적으로 50만 명 수준으로 조정한다”³³⁾는 확정적인 문구로 규정되어 있었다.

국방부 제출안이 국회 국방위 심의 과정을 거치면서 수정되었는데, 그 배경은 다음과 같았다. 첫째, 병력감축 문제는 북한과의 신뢰구축 및 한미동맹 유지라는 전제조건이 충족되었을 때 가능한데 당시 상황이 위 조건을 충족시키지 못한다는 이유였다. 둘째, 산악지형이 많은 한반도의 전장환경의 특수성을 고려할 때, 병력소모적인 전쟁이 진행될 개연성이 매우 높으므로 대규모 육군병력 감축은 불가하다는 주장이 수용되었기 때문이었다.³⁴⁾

31) 김동한, “국방정책레짐 전환과 군 균형발전.” 『정책연구』 167호, 2010, pp.136~142.

32) 각군의 병력 감축 규모는, 육군의 경우 54만 8천 명에서 37만 천명으로, 해군은 6만 8천 명에서 6만 4천 명으로, 공군은 현재 6만 5천 명 수준을 그대로 유지하는 선에서 조정되었다. 국방부, 『국방개혁2020 이렇게 추진합니다』, 2005, pp.12~29.

33) 국방개혁 기본법안(의안번호 3513: 2005년 12월 2일) 제30조 1항 참조

34) 김동한, “노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로.” 『군사논단』 제53호, 2008, pp.212~214.

국방개혁기본법안의 병력감축 조항에 대한 국방위원회 심의 결과, “①국군의 상비병력 규모는 군구조의 개편에 연계하여 2020년까지 50만 명 수준을 목표로 한다. ②제1항의 목표수준을 정할 때에는 북한의 대량살상무기와 재래식 전력의 위협 평가, 남북 간 군사적 신뢰구축 및 평화 상태의 진전 상황 등을 감안하여야 하며, 이를 매 3년 단위로 국방개혁 기본계획에 반영한다”³⁵⁾로 최종 결정되었다.

3. 이명박 정부의 국방개혁307계획

이명박 정부에서 추진하였던 국방개혁307계획의 핵심은, 기존에 군령권만 부여되었던 합참의장에게 군정권의 일부를 부여함으로써 각군 참모총장을 직접 통할하게 하는 상부지휘구조 개편이라고 할 수 있다. 이 같은 상부지휘구조 개편을 위해서는 국군조직법 개정이 필수적이었으며, 심의과정에서 개편 내용에 대한 이견이 표출되었다.

국방부는 ‘국군조직법 일부개정법률안’을 국회에 제출하였으나, 지휘구조 개편을 둘러싼 여당 내부의 이견과 일부 영향력 있는 의원 및 예비역 장성의 반대 입장으로 인해 국방개혁 관련 법안의 국방위 심의는 이루어지지 않았다. 결국 상부지휘구조 개편을 위한 국군조직법 일부개정법률안은 2012년 4·11 총선까지 처리되지 못했고, 총선 후에 열린 국방위원회 전체회의에서도 정족수 미달³⁶⁾로 표결이 무산됨으로써 18대 국회의 임기만료와 함께 자동 폐기되었다. 하지만 위 법안은 19대 국회 국방위원회에 재상정되어 법안심사소위원회에 회부된 상태로 심의를 기다리고 있다.

35) 국방개혁에 관한 법률(법률 제8097호: 2006년 12월 28일)

36) 4·11총선에서는 18대 국회 국방위 위원 17명(새누리당 9명, 민주당 5명, 자유선진당 1명, 무소속 2명) 중, 11명이 불출마하거나 낙선·낙선한 결과 6명만이 19대 국회에 입성하였다. 총선 후 상부지휘구조 개편안 처리를 위해 열린 국방위 전체회의에는 새누리당 의원 6명만이 참석해 의결정족수인 9명을 충족하지 못했다. 『조선일보』 2012년 4월 21일.

‘국군조직법 일부개정법률안’의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.³⁷⁾ 첫째, 합동참모본부의 임무에 각군에 대한 작전지휘·감독 기능을 명시하였다. 즉, 합동참모본부의 작전지휘·감독 대상부대를 각군의 전투를 주임무로 하는 작전부대에서 각군 본부 및 각군의 작전부대로 확대하였다. 둘째, 합동참모의장의 권한 명확화와 작전지휘·감독에 필요한 군정 사항에 관한 권한 행사의 근거를 마련하였다. 합동참모의장이 각군 참모총장을 작전지휘·감독할 수 있도록 하였으며, 합동작전의 효과적 수행을 위하여 필요한 인사교육군수동원 등 작전지원에 관한 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 셋째, 각군 참모총장의 권한을 명확하게 규정하였다. 각군 참모총장이 합동참모의장의 명에 따라 해당 군을 작전지휘·감독할 수 있게 하였다. 넷째, 합동참모차장이 2명이나 3명으로 운영될 경우에 합동참모의장의 직무대행 순서를 대통령령에서 정하는 순서에 따르도록 하였다. 다섯째, 각군 참모총장이 작전지휘계통에 포함됨에 따라 각군 본부에 2명 이내의 참모차장을 운영할 수 있도록 각군 본부의 지휘구조 변경사항을 반영하였다.

VI. 미국의 안보전략 변화와 한국군 구조개편 사례 비교 분석

미국의 안보전략 변화가 한국군 구조 개편을 초래한 사례는 노태우, 노무현, 이명박 정부에서 찾아볼 수 있다. 노태우 정부의 경우, 냉전의 해체기에 접어든 미국 정부가 해외 주둔 미군 병력의 대폭적인 감축을 추진하는 과정에서 주한미군 병력을 감축하고 한국군의 지휘권을 한국에 이양하는 방안을 검토하자, 이에 대비하기 위하여 한국군의 지휘구조 개편을 추진하게 되었던 것이다. 초기에는 통합군제를 목표로 지휘구조 개편을 검토하였으나, 야권과

37) 국군조직법 일부개정법률안(의안번호 11909, 2011.5.25), pp.1~3.

해공군의 거센 반발에 직면하여 합동군제로 변경되었으며 개편 결과는 국군조직법 개정으로 제도화되었다. 노무현 정부의 경우에도 9·11테러를 경험한 미국이 해외 주둔 미군의 재배치 계획을 발표하고 주한미군의 담당 임무를 한국군에게 전환하는 등 대폭적인 안보전략의 변경을 추진하자, 이를 계기로 한국군이 한국방위의 주도적 역할을 담당할 수 있도록 병력구조를 개편하고 전력을 현대화하여 자주국방의 기틀을 마련하고자 하였다. 병력구조 개편의 핵심은 육군병력을 대규모로 감축하는 것이었으나, 의회심의과정에서 병력감축 관련 조항을 수정하여 전제조건을 삽입함으로써 병력감축의 실행을 어렵게 만들어 놓았다. 이같은 내용을 포함하여 국방개혁에 관한 사항들을 국방개혁법으로 제정하였다. 이명박 정부에서도 9·11 이후 미국의 안보전략 변화의 연장선상에서 추진되는 전시작전권 전환에 대비하여, 한국군의 상부 지휘구조 개편을 추진하였다. 초기에는 합동군사령부 창설을 검토하는 등 통합군제 형태의 지휘구조 개편을 추진하였으나, 해공군의 반발에 직면하여 강화된 합동군제 형태로 변경하였고 이를 위해 국군조직법 일부개정 법률안을 의회에 상정하였으나, 국방위 내부의 이견을 좁히지 못하고 18대 국회에서는 임기 종료와 함께 자동 폐기처리되었고 19대 국회에 재상정되었다.

노태우, 노무현, 이명박 정부의 사례 모두 미국의 군사전략 변화라는 대외 변수, 즉 월슨이 개념화한 ‘압박요인’에 의해 군구조 개편이 추동되었다는 점에서, 한국군의 지휘구조 또는 병력구조 개편은 미국의 안보전략과 밀접하게 연관되어 있다는 추론이 가능하다. 또한 통합군제로의 개편은 각군의 입장이 극명하게 대비되기 때문에 합의를 도출하기가 매우 어렵다는 사실도 드러났다. 더욱이 통합군제 개편은 국군조직법 개정을 필요로 하기 때문에 의회심의과정을 거쳐야 하고, 이 과정에서 여당과 야당이 합의에 도달하기는 더욱 어려운 문제임이 드러났다. 이처럼 군구조 개편 문제는 육·해·공 3군 간의 입장 차이가 확연하게 구분될 뿐만 아니라, 의회심의과정에서 여당과 야당 간의 합의를 도출하기도 쉽지 않기 때문에, 미국의 안보전략 변화라는 강력한

대의 변수가 ‘압박요인’으로 작용할 때 상당한 수준의 변화를 가능하게 한다는 점이 중요하다. 즉, 한국군 구조개편 문제는 미국의 군사전략 변화라는 압박요인에 의해 큰 영향을 받게된다는 사실이다. 상술한 세 정부의 사례를 비교하여 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 역대 정부의 군구조 개편 계획 비교

구 분	노태우 정부	노무현 정부	이명박 정부
압박요인	미국의 군사전략 변화	미국의 군사전략 변화	미국의 군사전략 변화
개편 핵심	지휘구조	병력구조	지휘구조
개편 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 초기 : 통합군제 → 해·공군 반발 • 합동군제로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 육군병력 감축 (17만7천 명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 초기 : 통합군제 → 해·공군 반발 • 강화된 합동군제로 변경
제도화 여부	‘국군조직법’개정	‘국방개혁법’제정	‘국군조직법’개정(안) 국방위원회 상정

출처 : 김동한, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의.” 『국가전략』 제17권 1호, 2011, p.82.

<표 1>의 내용에 이명박 정부를 추가한 것임.

V. 결 론

한국군 구조 개편계획이 관련 법률의 개정이나 제정을 통해 제도화의 수준 까지 진전된 경우는 노태우·노무현 정부에서였으며 이명박 정부의 경우에도 제도화를 추진하였고 19대 국회에 상정되어 있다. 노태우 정부의 818계획의 경우, 원안에서는 국방참모총장이 군정권과 군령권을 모두 행사하는 통합군제를 목표로 하였으나 야당과 해·공군의 반대에 직면하여 기존의 합동참모의

장에게 군령권만 부여하여 3군의 작전부대를 지휘하는 것으로 마무리되었다. 노무현 정부에서는 창군 이래 최초로 육군병력의 대폭 감축과 전력 현대화, 그리고 부대구조 개편과 같은 문제들을 ‘국방개혁에 관한 법률’에 담아냈고 논란 끝에 국회를 통과함으로써 제도화에 성공할 수 있었다. 이명박 정부의 국방개혁307계획에서는 합동참모의장에게 군령권과 제한된 군정권을 부여하여 각군 총장을 직접 지휘하는 체계로 상부 지휘구조 개편작업을 추진하고 있다.

군구조 개편은 3군의 이해관계가 맞물려 있어 합의안을 도출하기가 쉽지 않은 과제라고 할 수 있다. 육군의 정책선호와 해·공군의 정책선호가 상호 충돌하기 쉽기 때문이며 이는 과거의 사례들이 방증한다. 그럼에도 불구하고 상기 사례들의 경우, 군구조 개편을 목표로 국군조직법을 개정하거나 관련 법률을 제정하는 성과를 얻을 수 있었다. 이는 한국군 구조 개편이 국내적 차원의 문제만이 아니라 대외적 차원의 변수에 의해 촉발되는 중층적 문제이기 때문에 가능했다고 할 수 있다. 한미연합방위체제를 기축으로 하는 한국군의 경우, 미국의 대한(對韓) 군사전략 변화가 한국군 구조개편 문제를 촉발시키고 이를 제도화하는 과정에 직간접적인 영향을 미쳤다는 것이다.

노태우 정부의 818계획의 경우, 탈냉전의 조류에 부응하여 주한 미군병력의 일부 철수와 한국 방위에 있어 미군의 지원적 역할로의 변화, 그리고 한국군의 역할 확대와 같은 미국의 구상이 한국군 지휘구조 개편에 영향을 미친 것으로 보인다. 노무현 정부의 국방개혁2020의 경우에도 9·11 이후 미국의 안보전략 변화에 따라 해외 주둔 미군기지를 재배치하고 주한 미군 병력의 일부를 철수하며 한국군의 역할 확대를 요구함에 따라, 이에 연동하여 한국군 구조 개편을 추진하였다고 볼 수 있다. 이명박 정부의 국방개혁307계획 역시 주한 미군의 운용 개념이 변화하고 그에 따라 전시작전권 전환 문제가 부상함으로써 한국군의 상부 지휘구조 개편 계획이 추진될 수 있었다고 할 수 있다.

이처럼 한미 연합방위체제를 근간으로 하는 한국군의 속성상, 미국의 군사

전략 변화는 한국군의 구조 개편 문제를 추동하게 되는 인과관계가 양자 간에 존재한다고 볼 수 있다. 특히 작전권 전환 문제가 대두될 경우에는, 한국군 지휘구조 개편 문제가 국방개혁의 핵심의제로 부상하였으며 개편 방향을 설정함에 있어 육군과 해·공군이 첨예하게 대립하는 양상을 보였다. 따라서 군 구조 개편 문제를 검토함에 있어, 미국의 안보전략의 주요 변동 국면을 적확하게 포착하고 특정군 중심의 군구조 개편이 아닌 국가안보를 증진할 수 있는 합목적적인 방향에서 개편 작업이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 국가안전보장회의 사무처, 『평화변영과 국가안보』, 국가안전보장회의, 2004.
- 국군조직법(법률 제4249호: 1990년 8월 1일).
- 국군조직법 일부개정법률안(의안번호 11909: 2011년 5월 25일).
- 국방개혁 기본법안(의안번호 3513: 2005년 12월 2일).
- 국방개혁에 관한 법률(법률 제8097호: 2006년 12월 28일).
- 국방부, “국군조직법 개정 법률안 정부제출 검토보고서(1989. 11. 21).”
- _____, 『1990 국방백서』, 국방부, 1990.
- _____, 『1997~1998 국방백서』, 국방부, 1997.
- _____, 『국방개혁2020 이렇게 추진합니다』, 국방부, 2005.
- _____, 『2006 국방백서』, 국방부, 2006.
- 국방부 계획예산관실, 『국방개혁2020과 국방비』, 국방부, 2006.
- 국방부 정책기획과, 『국방개혁 기본계획: 상부지휘구조 개편』, 국방부, 2011.
- 국방위원회 수석전문위원 권기윤, “국군조직법 일부개정법률안 정부제출 검토보고서(2011. 6).” 국회사무처, 2011.
- 국정홍보처 편, 『참여정부 국정운영백서』, 국정홍보처, 2008.
- 국회사무처, “148회 국회 임시회 국방위원회 회의록 5호(1990. 3. 12).” 국회사무처, 1990.
- 김대봉, “국방개혁2020과 군사력 건설방향 연구.” 경희대 행정대학원 석사학위논문, 2007.
- 김동한, “노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구.” 『군사논단』 53호, 2008.
- _____, “한국군 구조개편정책의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』 43집 4호, 2009.
- _____, “국방정책레짐 전환과 군 균형발전.” 『정책연구』 167호, 2010.
- _____, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의.” 『국가전략』 17권 1호, 2011.
- 김일영·조성렬, 『주한미군 역사, 쟁점, 전망』, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 류대우, “노태우 정부와 노무현 정부의 국방정책 결정과정 비교 분석: 818계획과 국방개혁 2020을 중심으로.” 국방대학원 석사학위논문, 2008.
- 박재필, “한국 군사력 건설의 주요 결정요인 및 논쟁: 대립구조에 관한 연구.” 충남대 대학원 박사학위논문, 2011.
- 방진석, “제6공화국의 군구조 개편 결정에 관한 연구.” 국방대학원 석사학위논문, 1994.
- 변창구, “미국의 동아시아 안보전략과 다자주의.” 『한국동북아논총』 52집, 2009.
- 안병진, “9-11테러와 미국의 외교노선: 연속성과 단절성을 중심으로.” 『국제정치논총』 43집 4호, 2003.
- 외교안보연구원, 『부시행정부의 동북아 정책』, 외무부 외교안보연구원, 1990.

- 이 근, “해외주둔 미군 재배치 계획과 한미동맹의 미래.” 『국가전략』 제11권 2호, 2005.
- 이상현, “미국의 세계전략과 주한미군: 80년대 말 철군논의와 한반도 안보의 연계성에 관한 고찰.” 『한국정치외교사논총』 제26집 1호, 2004.
- _____, “미국의 동아시아 군사안보전략: 대테러전을 중심으로.” 『한일군사문화연구』 4집, 2006.
- 임혁백, “미국의 동아시아전략과 동북아 지역안보: 현황과 전망.” 『국방연구』 47집 2호, 2004.
- 정향석, “미국의 신안보전략구상과 한반도: 2006년 QDR을 중심으로.” 『국제정치연구』 9집 1호, 2006.
- 차영구, “90년대 안보환경변화와 군구조 개편.” 『민족지성』 53호, 민족지성사, 1990.
- 최을렬, “국방정책에 대한 관료정치적 접근: 국방개혁의 정책화, 집행, 수정 과정에서 관료 정치 유형 연구.” 연세대 대학원 석사학위논문, 2011.
- Carter A. Wilson, “Policy Regimes and Policy Change.” *Journal of Public Policy*, Vol. 20, No.3, 2000,
- Jarol B. Manheim and Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*, 4th ed., N.Y.: Longman, 1995.
- U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2001.
- _____, *Nuclear Posture Review Report*, 2001.
- Twenty-first annual U.S.-ROK security consultative meeting, 1989.
- Twenty-second annual U.S.-ROK security consultative meeting, 1990.
- Twenty-fourth annual U.S.-ROK security consultative meeting, 1992.
- Thirty-sixth annual U.S.-ROK security consultative meeting, 2004.
- Fourty-second annual U.S.-ROK security consultative meeting, 2010.
- Foruty-third annual U.S.-ROK security consultative meeting, 2011.
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002.

ABSTRACT

The implications on the security strategy of US
and the change of Korea-US military relations

Kim, Dong-Han(Korea Air Force Academy)

This research analyzes the effect of changes in US security strategies upon ROK-US military relations with a focus on case studies from the history of Korean military command structure reformations. For the Korean military, which is anchored to the ROK-US Combined Defense System, shifts in the US military strategy toward South Korea have instigated the issue of the Korean military reformation and exercised direct and indirect influence in the course of its institutionalization. For example, in the case of Roh Tae Woo administration's 8·18 plans, the US' post-Cold War military roadmap including partial withdrawal of the US military stationed in Korea, enlargement of Korean military's role and adjustment of command relations, has shaped the direction of the reformation. Similarly, military structure reformations under Roh Moo Hyun administration's 'Military Reform 2020' were carried on within the context of the US' changing security strategies, which were calling for a greater role for the Korean military by the rearrangement of American bases stationed abroad and partial withdrawal of the US troops in Korea. In line with the previous cases, reformation of upper command structure under Lee Myung Bak administration's 'Military Reform 307' has received its momentum as operational principles of the US military evolved, bringing Wartime Operational Control (OCA) issue to the discussion table. In conclusion, there is a strong causal relation between shifts in US military strategies and Korea's military structural reformation trend.

Keywords : US security strategies, 8·18 plans, Military Reform 2020, Military Reform 307, Korea's military structure

투고일: 2012년 09월 19일, 심사일: 2012년 11월 04일, 게재확정일: 2012년 12월 08일