국방정책연구 2021년 가을(37-3) 통권 133호 pp. 45-71
http://dx.doi.org/10.22883/jdps.2021.37.3.002
ISSN 1598-6101(print), 2672-1392(online)

전작권 전환: 미래 연합사 체제에 대한 비판적 고찰

장재규*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한미 연합방위체제와 전작권 전환
Ⅲ. 미래 연합사 체제의 문제점과 해소방안
Ⅳ. 결론

Abstract

Wartime OPCON transfer: review on future CFC

Wartime OPCON transfer is a central theme of the transformation of the ROK-U.S. combined defense system. ROK and U.S. agreed to Wartime OPCON transfer in 2007, but are currently in progress without completing it. ROK-U.S. combined defense system after Wartime OPCON transfer is to maintain the current ROK JCS-CFC system, but appoint the commander of CFC as a Korean four-star general. The purpose of this paper is to analyze the problems of Future CFC and to present solutions.

Future CFC System has problems such as the dualization of the current ROK JCS-CFC System, the inefficiency of the Korean military command structure, the reversal of authority between the future CFC commander and deputy-commander. Measures to address these problems include the strategic approach to wartime OPCON transfer, the establishment of the ROK Joint Force Command, the coordination of PMC status and representation of South Korea Armed Forces of PMC, the location of the integration of Future CFC into ROK Joint Force Command, the granting of authority at peacetime to U.S. troops to reinforce in case of emergency, abolition of the CODA.

Key Words : ROK-U.S. combined defense system, wartime OPCON transfer, Future CFC, ROK joint force command

* 합동군사대학교 합동작전학과 교관, 군사학 박사과정 수료, j10j17@naver.com

Ⅰ. 서론

전시 작전통제권(이후 전작권) 전환이 현 문재인 정부의 의도대로 이루어지지 않는 모양새다. 현 정부의 86번째 국정과제는 '굳건한 한미동맹 기반 위에 전작권 조기 전환'이고, 과제의 주요 내용은 전작권 전환 준비를 가속화 하여 조기에 전작권을 전환하고, 한국군의 연합방위 주도능력을 조기에 확보하는 것이다(청와대, 검색일: 2021. 6. 17). 문재인 정부의 전작권 전환정책은 박근혜 정부의 조건에 기초한 전작권 전환정책의 기조를 유지하면서 전환 시기를 최대한 앞당기겠다는 접근으로, 문재인 대선공약인 임기 내 전작권 전환을 고려한 것으로 보인다. 그러나 2020년 워싱턴에서 있었던 한미 SCM에서, 양국 국방부 장관은 조건에 기초한 전작권 전환계획의 체계적인 추진과 이행 상황의 평가 등 원론적 언급에만 그쳤다(중앙일보, 2020. 10. 15). 그리고 지난 5월 25일 워싱턴에서 있었던 문재인-바이든 대통령 한미정상회담의 공동성명에서도 조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지만 재천명하였지 구체적 논의는 없었다(청와대, 2021. 5. 22). 또한, 주한미군사령관 지명자 라카메라 대장은 미 상원 인준청문회 서면답변서를 통해 시간에 기초한 전작권 전환을 반대하고, 전작권 전환을 위해서는 상당한 작업이 남아있으며, 이를 위해서는 몇 년이 더 걸릴 것이라 언급하였다(연합뉴스, 2021. 5. 18). 이러한 정황을 고려 시 전작권 전환이 조만간에 이루어지기는 어려울 것으로 보인다.

전작권 전환은 한국군 주도의 한미 연합작전 수행을 의미하는 것이고, 한미 연합방위체제를 근본적으로 변화시키는 중요한 문제이다. 전작권 전환은 그동안 찬반 주장이 팽팽한 논쟁의 대상이었고, 현재도 전작권의 조속한 전환을 주장하는 논리와 전작권 전환을 반대하거나 전환하더라도 충분히 시간을 갖고 신중해야 한다는 주장이 여전히 충돌하고 있다. 전작권 전환을 반대 또는 신중한 접근을 주장하는 논리는, 전작권은 주권과 별개의 사안이며 군사적 효율성을 위한 편의적 문제일 뿐이고, 전작권 전환은 동맹의 와해나 대북억제력 약화로 이어질 것을 우려한다(박휘락, 2014a; 구본학, 2018). 반면, 전작권 전환을 찬성하는 논리는 전작권은 주권에

속하는 사안이며 민족적 자존심과도 연결되고, 외세 의존적인 안보의식을 탈피하여 자주국방을 구현하는 길이며, 이는 장기적인 국가이익에 부합한다고 주장한다(문정인, 2015). 이러한 주장은 국민의 여론과 역대 정부의 전작권 전환정책에 어느 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

현재까지 한미 정부가 전작권 전환과 관련하여 공식적으로 합의한 내용을 정리하면 다음과 같다(연합뉴스, 2018. 11. 1; 국방부, 2019. 6. 3). 첫째, 전작권은 특정 시기가 아니라 합의한 조건이 충족될 때 전환한다. 둘째, 전작권 전환 시 현 한미 연합방위체제를 유지하고, 연합군사령관에 한국군 4성 장성을, 부사령관에 미군 4성 장성을 임명한다. 셋째, 한국 합참의장은 전작권 전환 이후의 연합군사령관을 겸직하지 않는다. 넷째, 연합사령부는 평택기지로 이전한다. 이러한 합의 내용을 고려할 때, 전작권 전환 이후의 한미 연합방위체제는 현재의 연합방위체제와 상당한 차이를 갖는다는 것을 알 수 있다. 논문은 편의상 전작권 전환 이후 연합사를 미래 연합사라고 호칭하여 현 연합사와 구분하였다.

논문의 연구목적은 전작권 전환 이후의 미래 연합사 중심의 연합방위체제를 비판적으로 고찰하여 문제점을 식별하고 해소방안을 제시하는 것이다. 전작권 전환과 한미 연합방위체제에 관한 기존연구는 비교적 많은 편이나, 미래 연합사에 관한 연구는 소수에 불과하다. 이것은 미래 연합사의 개략적 모습이 2018년 한미 SCM에서 가시화되었고, 그때부터 논의가 본격적으로 시작되었기 때문이라 추정된다.

김정섭(2020)은 전작권 전환 이후 연합방위체제에서 한국군이 주도적 역할을 하기 위해서는 미래 연합사 편성을 보완하고, 전작권 전환조건과 검증기준을 미래 연합사 출범에 꼭 필요한 핵심 필수과제 위주로 재정립하며, 전후방 작전지휘의 이원화 문제와 전시 전환 과정에서 발생하는 혼선과 중복을 해결하기 위한 군령권 일원화 조치가 필요하다고 주장하였다. 박휘락(2019)은 전작권 전환 이후 연합방위체제에서 예상되는 문제점을 5가지로 제시하였다. 첫째, 확장억제나 핵우산, 증원군 등 미국 안보지원의 불확실성, 둘째, 연합군사령관, 주한미군사령관, 유엔군사령관의 분리로 사령부 간 또는 한미 양국 군 간 협조의 어려움, 셋째, 퍼싱원칙으로 미군에 대한 한국군 사령관의 지휘 통제 제한 가능성, 넷째, 미 증원군의 전개와

배치에 관한 한국군 사령관의 상황파악, 계획수립 등의 어려움, 다섯째, 한국군 사령관이 노력의 통일을 달성할 수 있는 지휘역량을 갖추지 못할 가능성 등이다. 그리고 이런 문제를 해소하기 위한 과제로 미군과의 지속적인 협의, 현실적이고 냉철한 검증과 후속 조치, 다양한 형태의 한미 연합부대 편성 등 미군 역할 극대화 대책 강구, 한국군의 연합 지휘역량 함양 등을 제시하였다. 이용민(2018)은 미래 연합군사령관은 한국 합참의장이 겸직하는 것이 바람직함을 주장하였고, 정만기(2020)는 미래 연합사 부사령관인 미군 4성 장성이 미군 선임장교로서 PMC (Permanent Military Committee)[1] 대표 역할을 함으로써 부사령관이 사령관에게 전략지침을 하달하는 구조적 문제가 발생할 수 있고, 이를 해결하기 위해서는 PMC 대표를 조정할 필요성이 있음을 주장하였다.

기존 연구는 전문성을 바탕으로 전작권 이후의 연합방위체제에 분석을 통해 문제점과 해결방안을 다양하게 제시하고 있어 본 논문 연구에 상당한 영향을 주었다. 그러나 기존연구에서 제기한 문제점과 대안이 비교적 단편적이거나 또는 포괄적 방향성만 제시하는 데 그치고 있는 한계가 있다. 따라서 본 논문은 기존연구의 성과에 기초하여 전작권 이후의 한미 연합방위체제의 문제점과 해소방안을 종합적이면서 비교적 구체적으로 제시하고자 한다.

논문은 2장에서 한미 연합방위체제와 전작권 전환의 개념과 전반적 현황을 살펴보고, 3장에서 전작권 전환 이후의 한미 연합방위체제의 모습, 그것이 갖는 문제점, 그리고 이를 해소하는 방안 순으로 제시한다.

1) 한미 군사위원회(MC: Military Committee)는 양국의 국가통수기구로부터 부여받은 전략지시 및 작전지침을 연합군사령관에게 부여하는 기관이며, 본회의(MCM)와 상설회의(PMC)로 구분된다. MCM은 SCM과 동시에 개최되며, 필요시 별도로 개최한다. 대표는 한국 합참의장, 미국 합참의장, 한국 합참 전략기획참모본부장, 태평양사령관 그리고 양국의 통합된 방위 노력을 대표하는 연합군 사령관으로 구성된다. 군사위원회 상설회의(PMC)는 MCM이 개최되지 않는 기간에, 어느 일방의 요청 시 개최한다. 상설회의의 구성은 한국 합참의장, 그리고 미 합참의장을 대리하는 주한미군 선임장교(주한미군사령관)로 이루어진다.

Ⅱ. 한미 연합방위체제와 전작권 전환

한국은 동북아시아의 약소국으로 강대국의 이해관계 속에서 고통스럽고 어두운 과거를 겪었고, 앞으로의 상황도 낙관적이라 확신하기 어렵다. 한국은 2차 세계대전 이후 한반도 분할 점령과 군정에서 시작하여 초강대국인 미국의 영향권에 지속 놓여있었다. 한국과 미국은 한국전쟁 이후 공식적으로 동맹 관계를 맺었으나, 현격한 국력의 차이로 동맹의 성격은 불균형적, 비대칭적인 것으로 한국은 안보를 미국으로부터 지원받는 대신 자율성은 상당 부분 제한받게 되었다(김기정·김순태, 2008; 이현우, 2007; 장용구, 2014). 자율성 제한과 관련된 대표적인 주제가 한국군에 대한 작전통제권이다. 작전통제권은 작전을 지휘하고 통제하는 권한을 의미하며, 한국군에 대한 작전통제권이 어디에 있느냐는 한미 연합방위체제의 성격을 규정하는 문제이다(김수광, 2008; 김형숙, 2008; 송재익, 2007; 한석표, 2013). 따라서 한미 연합방위체제의 변화는 한국군에 대한 작전통제권과 밀접한 관련성을 가지며, 향후 있을 전작권 전환 역시 전시의 작전통제권 전환 문제이므로 한미 연합방위체제에 직접 영향을 미치는 핵심요소이다.

1. 한미 연합방위체제

한미 연합방위체제의 개념을 공식적 또는 학술적으로 정의한 연구나 보고서는 찾기가 어렵다. 이는 용어 그 자체에서 충분한 의미를 찾을 수 있어서 그러했다고도 볼 수 있다. 즉, 한미 연합방위체제는 한미가 연합방위를 위해 형성한 제반 규범과 제도를 말한다고 할 수 있다. 그리고 연합방위체제의 목적은 대한민국 방위이다. 이를 정리하고 구체화하면, 한미 연합방위체제는 대한민국 방위를 위해 한미가 합의한 규범과 제도로서, 여기에는 양국 간 체결된 조약과 합의문, 군사협의기구, 지휘조직과 지휘 관계, 양국의 군사 능력, 연합작계와 교리, 연합연습과 훈련 등을 포함한다.

한미 연합방위체제는 한국전쟁 발발로 유엔사가 창설됨으로써 형성된 이래 국제

적 안보환경, 미국과 한국의 안보전략과 군사정책에 따라 변화를 지속해 왔다. 시기적으로 한미 연합방위체제를 구분하는 방식은 다양할 수 있지만, 작전통제권 행사 주체의 변화를 기준으로 구분하면, 유엔사 체제, 연합사 체제, 합참-연합사 체제로 나눌 수 있다. 유엔사 체제는 한국전쟁 이후부터 연합사 창설 전까지, 연합사 체제는 연합사 창설 이후부터 평시 작전통제권을 한국 합참으로 전환하기 이전까지, 합참-연합사 체제는 평시 작전통제권을 한국 합참으로 전환한 이후부터 현재까지의 한미 연합방위체제이다.

가. 유엔사 체제

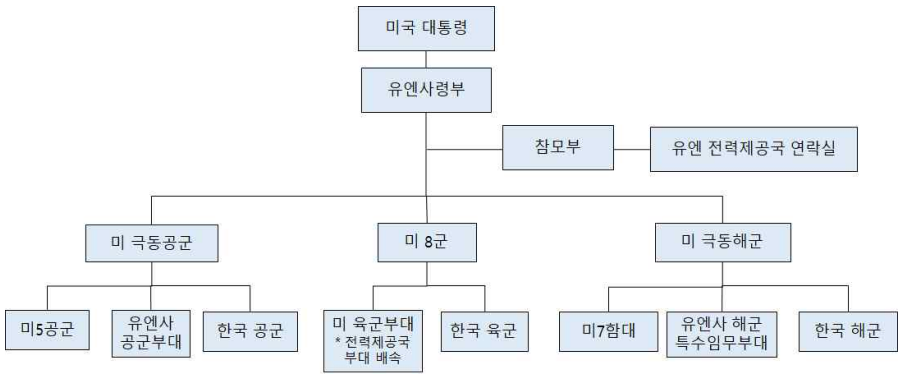
유엔사 체제는 유엔사를 중심으로 한 한미 연합방위체제를 의미한다. 유엔사 체제의 시작을 한국전쟁 정전 이후 한미 상호방위조약 체결 이후로 보는 시각도 있으나, 한국 정부가 유엔사를 인정하고 한국군에 대한 작전지휘권[2]을 자발적으로 유엔사로 이양하였고 한국 방위를 위해 유엔군 중심으로 양국 군대가 연합작전을 하였기 때문에, 유엔사 체제는 한국전쟁 시 작전지휘권을 유엔사로 이양한 시점부터로 보는 것이 타당하다.

유엔사 체제는 한미 양국정부가 합의하여 만들어낸 산물은 아니다. 유엔사는 북한의 남한에 대한 불법적인 침략에 군사적으로 대응하기 위해 유엔의 결의에 따라 창설되었고, 유엔사의 운용은 미국에 위임되었다. 결과적으로 유엔사 체제는 미국이 주도한 체제이며, 한국은 생존을 위해 유엔사 체제에 자발적으로 편입하였다. 그리고 한국전쟁 정전 이후, 한국 정부는 국가안보를 위해 한미 상호방위조약을 체결하고 미군의 한국 내 주둔을 허용하였으며, 전쟁 기간 이양하였던 한국군에 대한 작전지휘권을 유엔사가 그대로 갖도록 하였다. 이러한 조치는 한국전쟁으로 인해 형성된 유엔사 체제가 정전 이후에도 계속 유지될 수 있는 배경이 되었다.

2) 한국전쟁 초기 이승만 대통령이 유엔군사령관인 맥아더 대장에게 한국군에 대한 작전권을 이양하는 과정에서 최초 사용된 용어는 작전통제권(Operational Control Authority)이 아니라 작전지휘권(Operational Command Authority)이었다. 작전통제권이라는 용어는 한국전쟁 정전 이후, 한미 합의의사록에서 공식 사용되었다.

다만, 한국전쟁 시 유엔사 체제는 미국 주도의 다국적 연합체제였으나, 정전 이후 유엔사 참전국이 철수함에 따라 미국 주도의 한미 연합체제로 변모하게 되었다.

한국전쟁 시 유엔사의 군사지휘구조는 <그림 1>과 같다. 유엔사 체제는 미국 대통령의 전략지침에 따라 유엔군사령부가 작전을 수행하는 체제이다. 다국적작전 수행을 위해 참모부에 참전국(유엔 전력 제공국) 연락실이 편성되었고, 다양한 국적의 부대들은 미 극동공군, 미 극동해군, 미 8군 예하로 소속되었다. 이러한 군사지휘구조를 주도국형 연합지휘구조라고 하며, 미국이 주도국이 되어 참전국을 통합하여 작전을 기획하고 수행하는 구조이다. 한국군과 참전국(유엔 전력 제공국) 부대들은 전술적 수준의 행동부대로서 미군 사령관의 지휘를 받았다.



<그림 1> 유엔사 군사지휘구조(정만기, 2020, p.46)

유엔사 체제에서 국가 간 군사협의기구는 존재하지 않았는데, 이는 한국전쟁에 대한 국가 차원의 협의는 유엔에서 다루어졌고, 군사작전이 전적으로 미국에 위임되었기 때문이라 추정된다. 정전 이후 다국적 군사지휘구조에서 한미 양자 연합지휘구조로 변화된 상황에서도 군사협의기구는 없는 상태를 지속하다가, 1968년 한국의 요구에 따라 한미 국방각료회의가 만들어졌고 곧이어 한미 SCM으로 발전하였다.

한국전쟁 시에 형성된 유엔사 체제는 정전 이후에도 그대로 유지되었다. 주한미

군이 감축되고 한국군의 능력이 지속 확대되는 작전환경의 변화에도 불구하고 미군의 한국군에 대한 작전통제권은 그대로 유지되었다. 그러나 1960년대 후반, 북한의 빈번한 국지적 도발과 주한미군의 철수는 부분적 조정을 만들었다. 1968년 유엔사는 대간첩작전 시 한국군에 작전통제권을 한국군에게 전환하였고, 1971년에 미 7사단이 철수하고 미 2사단 재배치되자 한미 1군단을 창설하여 군단 지휘를 한미가 공동으로 하도록 하였다(윤형호, 2010, p. 163).

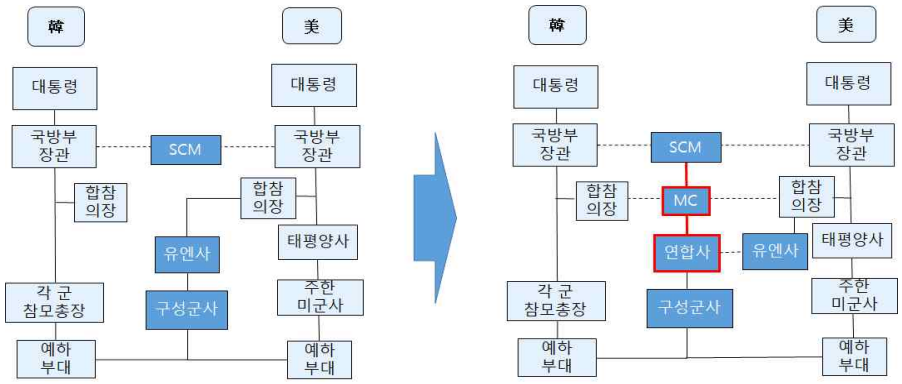
유엔사 체제에서 한국 방위를 위한 작전계획은 미 합참의 기획지침에 따라 유엔사에서 작성하였고, 한국군의 참여는 제한되었다. 정전 이후 초기에는 조·중 연합군을 위협으로 하여 작전계획을 수립하였는데, 이때의 작전개념은 한강선, 낙동강선으로 지연작전 후에 반격작전을 수행하는 것이었다. 또한, 전력의 불균형을 해소하기 위해 전술핵을 한반도에 배치하여 운용하였다(윤형호, 2010, pp. 105-106.; 김수광, 2008, pp. 25-39.). 그러나 이후 미·중 데탕트를 거치면서 작전계획은 북한만을 위협으로 했고, 이에 따라 작전개념도 수도권을 방어하는 적극적 개념으로 발전하였다. 전술핵은 방어작전 실패 시에만 사용하는 억제적 수단으로만 간주되었다(윤형호, 2010, p. 105).

나. 연합사 체제

연합사 체제는 연합사를 중심으로 하는 한미 연합방위체제이다. 연합사 체제는 닉슨 독트린과 데탕트, 유엔사 해체에 대한 국제적 논쟁, 주한미군의 감축, 한국군의 능력 신장 등 다양한 요인에 의해 연합사가 창설되면서 형성되었다. 연합사 창설에 따라 유엔사의 한국 방위를 위한 군사작전 책임은 연합사로 이관되고, 유엔사는 한반도 정전유지라는 유엔의 기능에 부합하는 임무만을 맡게 되었다.

유엔사 체제에서 연합사 체제로의 전환은 안보환경의 복합적인 변화에 기인하지만, 전환을 이룬 것은 한미 양국의 상호작용과 합의의 결과이며(최영진, 2008), 그 과정에서 유엔사 체제에서 만들어진 SCM이 중요한 군사협의기구로서 역할을 하였다. 또한, 한미 양국은 연합사 체제로 전환하면서 SCM 하위 기구로서, 연합사에

군사적 지침을 주기 위한 양국의 협의기구로 MC를 설치하였다. MC는 한미 양국 합참의장 수준에서 협의하는 기구이다.



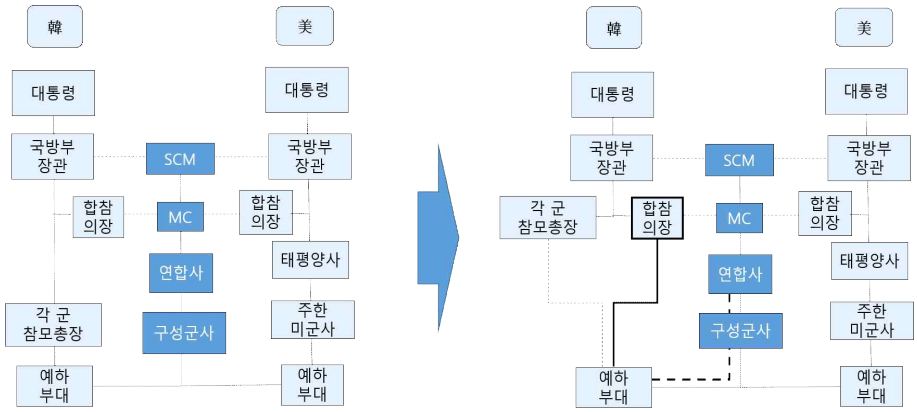
<그림 2> 연합사 창설에 따른 한미 연합지휘구조 변화

<그림 2>에서 보듯이 연합사 체제와 유엔사 체제의 가장 큰 차이점은 지휘조직과 계통이다. 연합사가 창설되면서, 미 합참의 지휘를 받았던 유엔사는 연합사와 유엔사로 임무와 기능이 분리되었고, 한국 방위의 군사적 책임을 지는 연합사는 지휘부와 참모부 편성을 한미 동수로 하였으며, 한미 양국의 군사협의기구인 SCM과 MC의 지침을 받았다. 이러한 지휘조직의 변화는 한미 연합지휘구조가 주도국형에서 통합형[3]으로 되고, 미국 중심의 한미 연합방위체제가 한미 공동의 연합방위체제로의 전환을 의미한다. 그러나 연합사의 사령관을 포함한 주요 직위는 미군 장성으로 임명되고, 연합사 예하의 구성군사령부의 지휘관도 유엔사 체제를 그대로 유지함으로써 미군 장성이 임명되어 연합사 체제에서 미군의 역할이 한국군 비해 훨씬 높아 미군 주도의 연합방위체제라고 볼 수 있다.

3) 연합작전 수행을 위한 지휘구조는 병립형, 주도국형, 통합형, 혼합형으로 구분한다(합참, 2014, pp. 3-15~3-19.) 병립형은 참가국의 부대 간 대등한 관계에서 협조체제만을 갖는 것을 말하며, 주도국형은 참가국 중 한 국가가 주도적 역할을 하고 그 외 참가국은 주도국의 지휘를 따르는 것이다. 통합형은 지휘조직을 참가국 모두가 참여하여 편성하고, 예하 구성군사도 참가국의 부대를 통합하여 편성한다. 혼합형은 상기 3가지 요소를 모두 갖는 것을 말한다. 유엔사 체제의 연합지휘구조는 미국 주도의 다국적 군사지휘구조이므로 주도국형에 해당하고, 연합사 체제의 연합지휘구조는 한미 공동의 군사지휘구조이므로 통합형에 해당한다.

다. 합참-연합사 체제

합참-연합사 체제는 합참과 연합사가 중심이 된 연합방위체제로서, 평시 작전통제권이 연합사에서 한국 합참으로 전환 된 이후의 체제를 말한다. 탈냉전 이후 미국은 변화된 안보환경과 세계전략에 따라 한국 방위에 대한 미국의 부담을 줄이면서, 한국의 부담을 강화할 것을 요구하였다. 이에 따라 방위비 분담과 미군기지 이전, 작전통제권 전환 등의 한미 안보 현안들이 논의되고 합의되었다. 그중 작전통제권 전환은, 평시 작전통제권은 1994년에 연합사에서 한국 합참으로 전환하고 전시 작전통제권은 1996년 이후에 다시 협의하는 것으로 1992년에 합의하였다. 이 당시 한국의 노태우 정부는 전시 작전통제권 전환에 대비하여 한국군의 상부 지휘구조를 병립군제에서 합동군제[4]로 전환하였다.



<그림 3> 평시 작전통제권 전환 시 연합지휘구조의 변화

<그림 3>에서 보듯이 합참-연합사 체제는 이전의 연합사 체제의 틀을 그대로 유지하면서, 연합군사령관이 행사하던 평시 작전통제권을 한국 합참의장에게 전환한 것이다(<그림 3>의 굵은 실선). 평시 작전통제권이 한국 합참의장에게 전환됨으

4) 상부 지휘구조는 군종을 기준으로 병립군제, 합동군제, 통합군제 등으로 구분한다(배이현, 2015). 노태우 정부 당시 한국은 국군조직법을 개정하여 합참의장에게 전투를 주로 하는 각 군의 작전사를 작전지휘하는 권한을 부여하였다. 이로 인해 한국 합참의장은 군령보좌의 역할에 추가하여 작전 총사령관의 역할을 하게 되었다.

로써, 연합군사령관의 전시 임무를 준비하는 데 필요한 권한의 요구가 발생하였다. 이에 따라 평시에 연합권한위임사항(CODA)[5](<그림 3>의 굵은 점선)을 연합군사령관에게 부여하여 전시에 대비한 준비 활동을 보장하였다.

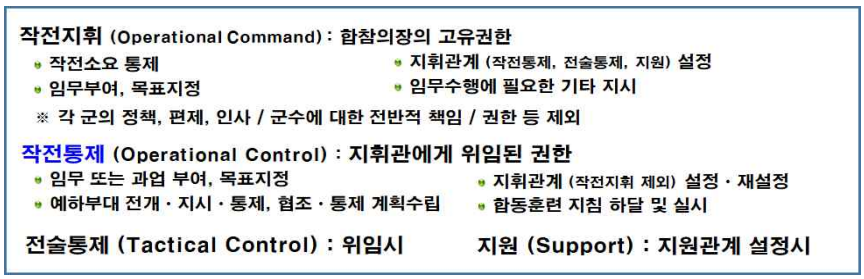
2. 전시 작전통제권 전환

용어의 의미를 살펴보면, '전시'는 평시와 대비되는 시기로서 무력분쟁이 발생한 기간을 의미한다. 한미 연합방위체제에서 전시는 통상 북한의 무력침략에 대응하여 한미 양국 통수권자가 전쟁 개시를 결심한 시점 이후부터 전쟁 종결을 선언하는 시기까지라고 할 수 있다. '작전통제권'은 <그림 4>에서처럼 군사용어의 작전통제(Operational Control)를 행사하는 권한이라 할 수 있으나, 작전통제의 군사적 의미에는 지정된 권한과 책임을 포함하고 있어 군사적으로 작전통제권이라는 용어는 사용하지 않는다. 군사적 의미의 작전통제는 비교적 제한적 기간에, 특정 과업 수행을 위한 위임된 권한으로 지정된 부대에 과업을 부여하고 임무를 지시할 수 있는 권한을 의미한다(합참, 2014, p. 4-12). 한미 연합방위체제의 작전통제권은 권한의 정도에서는 군사적 의미의 작전통제와 같지만, 시간적 범위에서는 차이가 있다. 군사교리의 작전통제는 특정 과업을 수행하는 제한된 기간에만 적용되지만, 한미 연합방위체제의 작전통제권은 한미 연합지휘구조에 사용되는 용어이므로 권한의 변경이 발생하지 않는 한 지속 적용될 것이다.

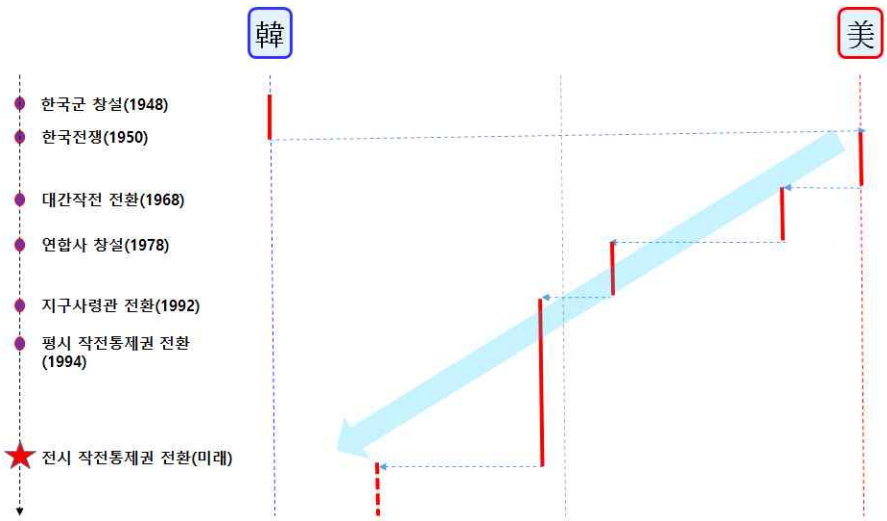
'전환'은 한미동맹 또는 한미 연합방위체제의 관점에서 사용하는 용어로 볼 수 있다. 즉, 작전통제권은 한미 양국 간 주고받는(이양 또는 환수) 것이 아니라, 한미 연합방위체제에서 작전통제권을 행사하는 주체가 전환되는 것을 의미한다. 반면, '환수'는 한국적 관점에서 사용할 수 있는 용어이다. 한국전쟁 시기에 이양했던 작전통제권을 되돌려 받는다는 의미로 사용할 수 있다. 한국군이 창설되었을 때 한국군에 대한 작전통제권은 당연히 국군 통수권자인 한국 대통령을 정점으로 하는

5) 연합권한위임사항에는 연합작계의 발전, 연합연습, 연합위기관리, 연합정보관리, 연합교리의 발전, C4I 상호운용성 등이 있다.

한국군의 지휘구조에 속하였지만, 한국전쟁 시 국가의 생존을 위해 이승만 대통령이 맥아더 유엔군사령관에게 자발적으로 이양하였다. 작전통제권을 이양한 이후 <그림 5>에서 보듯이 한국군에 대한 작전통제권은 점진적으로 한국군에게로 다시 돌아오는 추이를 보여주고 있다. 이것은 상황의 위급함으로 군에 대한 작전통제권을 외국군대에 일시적으로 이양할 수 있지만, 궁극적으로는 다시 환수해야 함을 의미하기도 한다. <그림 5>는 그러한 당위성의 흐름을 보여준다.



<그림 4> 군사교리의 지휘관계(합참, 2014, p.4-11.)

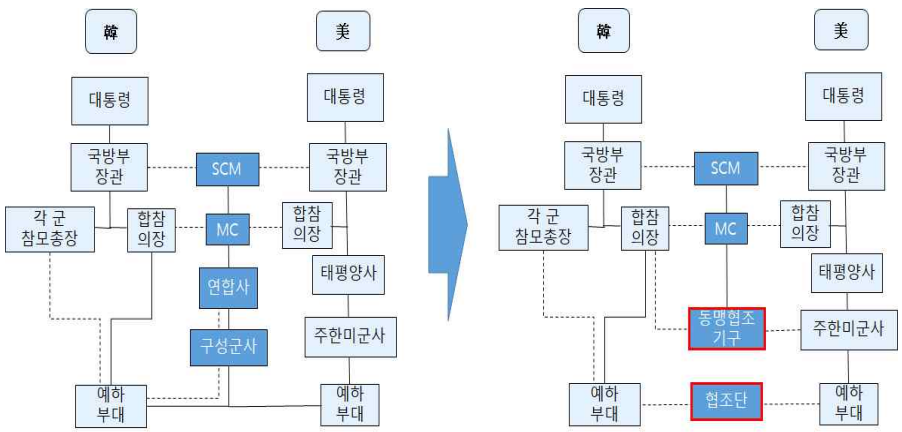


<그림 5> 한국군에 대한 작전통제권 전환과정

* 객관적 수치를 이용한 그래프가 아니라 작전통제권 전환의 흐름을 보여주는 개념적인 그림임

<그림 5> 하단에 표시된 전시 작전통제권 전환(이후 전작권 전환)은 미래에 있을 상황이지만, 전작권 전환이 합의된 2007년 이후부터 지속 추진 중인 현재 진행형의 문제이기도 하다. 전작권 전환이 어떤 모습으로 이루어지느냐에 따라 작전통제권 행사에 있어 정도의 차이가 있을 수 있다. 그러나 어떤 형태를 가지던 유엔군사령부가 유지되고 정전관리 기능을 담당하는 이상 한국군이 완전한 작전통제권을 행사하는 것은 어려운 상황이다.

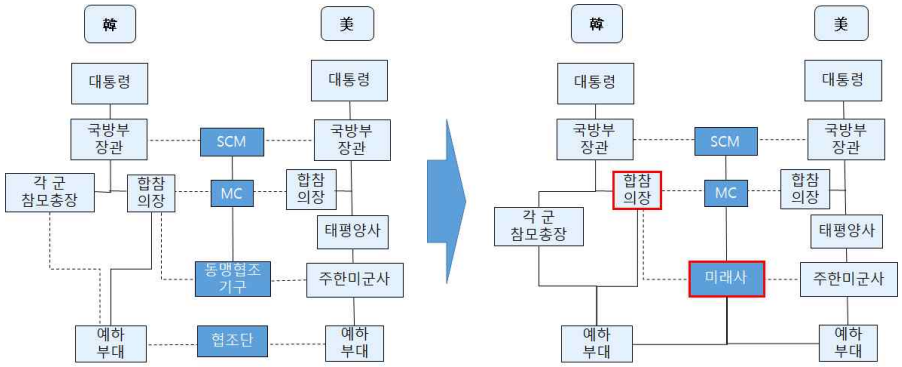
전작권 전환정책은 2007년 노무현 정부가 전작권 전환을 요구하여 미국의 동의를 얻는 데 성공한 이후, 동북아 안보환경과 미국의 대한반도 정책, 한국 정부의 정책 방향에 따라 상당한 변화를 겪어왔다. 노무현 정부의 전작권 전환에 대한 합의 성공은 한국의 전작권 전환 요구와 미국 부시 행정부의 탈냉전 이후 주한미군의 전략적 유연성 확보와 한국 방위에서 미국의 부담 감소 등 미국의 정책이 상호작용하여 성사되었다(박휘락, 2014b; 김길수, 2014). 2007년 당시 한미 양국은 2012년에 전작권을 연합사에서 한국 합참으로 전환하기로 합의하였고, 전작권 전환을 체계적으로 이행하기 위해 전략적 전환계획을 공동으로 수립하여 추진하였다. 이때 양국이 합의한 한미 연합방위체제의 지휘구조는 <그림 6>과 같이 연합사를 해체하고 협조기구와 협조단을 두는 주도-지원의 병립형 연합지휘구조였다.



<그림 6> 한미 연합방위체제의 변화(노무현 정부)

그러나 이명박 정부는 2010년에 미국 오바마 행정부와 협의하여 전작권 전환을 3년 연기하여 2015년을 전작권 전환의 목표연도로 조정하였다. 이명박 정부는 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등의 북한 위협의 증대와 2012년도 동북아 정세의 불확실성 등을 신중하게 고려하였다(김길수, 2014). 또한, 한국 내부적으로 전작권 전환에 대비한 한국군의 준비가 미흡하다는 평가와 전작권 전환에 대한 좀 더 신중한 접근을 요구하는 여론이 높아진 것도 원인이 되었다(김길수, 2014). 전작권 전환 시기를 연기한 한미 양국은 전작권 전환을 위한 이행계획이었던 노무현 정부의 전략적 전환계획을 발전시켜 전략동맹 2015를 수립하여 추진하였다. 전작권 전환을 3년 연기하였지만, 전작권 전환 이후의 연합지휘구조는 주도-지원체제를 그대로 유지하였다.

박근혜 정부는 북한의 핵 및 미사일 위협의 고조로 전작권 전환정책을 시기가 아닌 조건 중심으로 전환 개념의 틀을 변경하였고, 오바마 미국 행정부와 합의에 성공하였다. 전작권 전환을 위한 충분한 여건을 조성하려는 한국 정부와 아시아로의 회귀를 천명한 오마바 행정부의 정책적 이해가 상호작용한 결과라고 볼 수 있다(김정수, 2016; 김홍철, 2020). 조건에 기초한 전작권 전환은 전환조건이 충족될 때 전작권을 전환한다는 것을 의미한다. 전환조건은 첫째, 한국군이 한미 연합작전을 주도할 수 있는 핵심능력을 갖춘다. 둘째, 한국군이 북한의 핵과 미사일 위협에 초기 대응할 수 있는 능력을 갖춘다. 셋째, 전작권 전환을 위한 유리한 안보환경이 조성된다. 등 3가지이다. 이에 따라 한미 양국은 전략동맹 2015를 발전시켜 조건에 기초한 전작권 전환계획을 수립하여 추진하였다. 조건에 기초한 전작권 전환정책은 전환을 위한 충분한 여건 조성에 중점을 두고 있지만, 전환 시기 면에서는 전작권 전환이 무기한 연기될 수 있다는 우려를 만들기도 하였다. 이때 전작권 전환 이후의 한미 연합지휘구조를 <그림 7>과 같이 주도-지원의 병립형에서 합참 중심의 통합형으로 조정되었다. 병립형 지휘구조가 갖는 군사적 비효율성에 대한 비판과 현 합참-연합사 체제의 안정성을 지속 유지하려는 의도가 만들어 낸 결과라고 볼 수 있다.



<그림 7> 한미 연합방위체제의 변화(박근혜 정부)

문재인 정부는 조건에 기초한 전작권 전환정책의 기조를 유지하되 전작권 전환을 위한 조건 충족을 가속화 하여 임기 내에 전작권을 전환하고자 하는 전작권 전환정책을 추진하였다. 한국군의 연합방위 주도능력을 국방개혁과 연계하여 지속 발전시키고, 북한 위협을 안정적으로 관리함으로써 전환조건을 조기에 조성하고, 한미연합연습을 통해 전작권 전환을 위한 단계적 검증[6]을 안정적으로 추진할 경우, 전작권 전환의 시기를 앞당길 수 있다는 평가라고 볼 수 있다. 이에 따라 2019년 후반기 한미 연합 지휘소연습에서 기본운용능력(IOC)을 한미가 공동으로 검증하였으나, 이후 이루어져야 할 완전운용능력(FOC) 검증 단계에서 나아가지 못하고 정지한 상태이다. 전작권 전환은 완전운용능력을 검증하여 전작권 전환 시기를 결정하고, 결정된 전환 시기에 앞서 최종적으로 완전임무수행능력(FMC)을 검증하기 때문에, 전작권 전환의 목표연도를 가시화하기 위해서는 완전운용능력 검증 단계를 거쳐야 하지만, 미국이 여기에 동의하지 않는 모양새이다. 지난 5월의 문재인 대통령과 바이든 대통령 간의 정상회담과 주한미군사령관 지명자인 라카멜라 대장의 청문회 서면 답변서 등을 고려 시, 전작권 전환에 대한 미국의 정책은 현상 유지에 가까워 보인다.

6) 전작권 전환을 위한 검증은 3단계로 이루어진다. 1단계는 기본운용능력(IOC) 검증, 2단계는 완전운용능력(FOC) 검증, 3단계는 완전임무수행능력(FMC) 검증이다. 한미는 공동으로 1, 2단계 검증 이후, 전작권 전환을 위한 목표연도를 설정하고, 이에 앞서 완전임무수행능력을 검증하도록 하고 있다.

Ⅲ. 미래 연합사 체제의 문제점과 해소방안

1. 미래 연합사 체제

2018년 한미 SCM에서 양국 국방부 장관은 '전작권 전환 이후 연합방위지침'에 서명하였다. 전작권 전환 이후 연합방위체제와 관련된 내용은 다음과 같다. 첫째, 전작권 이후에도 한미 연합군사령부와 예하 구성군사령부를 편성하여 운용한다. 둘째, 연합군사령부는 양국의 군사협의기구로부터 전략지시와 작전지침을 받는다. 셋째, 연합군사령관에 한국군 4성 장군을, 부사령관에 미군 4성 장군으로 임명한다(국방부, 2018. 11. 1). 양국이 합의한 내용에 의하면 전작권이 전환되는 미래에도 현 연합사는 그대로 유지되고 지휘부의 구성만 변경하는 것으로, 현 합참-연합사 체제를 유지함으로써 연합작전 수행의 군사적 효율성은 유지하면서 연합군사령관 직책에 한국군을 임명함으로써 한국군 주도의 연합방위라는 전작권 전환의 취지를 최대한 살린 것이라 이해할 수 있다.

논문에서는 전작권 전환 이후의 연합사를 미래 연합사라 하고, 미래 연합사 중심의 한미 연합방위체제를 미래 연합사 체제라고 한다. 2018년 합의한 내용에 추가하여, 2019년 양국 국방장관 회담에서 미래 연합군사령관은 한국 합참의장이 겸직하지 않는 것과 연합사령부는 미군 평택기지로 이전한다는 데 합의하였다. 한국 합참의장이 미래 연합군사령관을 겸직하지 말아야 한다는 주장은 한국 합참의장의 직무가 과중하여 두 개의 직위를 동시에 수행할 수 없다는 우려가 반영된 것으로 생각할 수 있고, 평택기지로 연합사가 이전하는 것은 미군의 보안장비 설치 및 운용과 관련된 기술적 문제, 주한미군사령부 겸직 인원의 업무수행 여건 보장 문제 등이 고려되었을 가능성이 있다.

현재까지 한미가 합의한 내용을 기초로 미래 연합사 체제를 정리하면, 현 합참-연합사 중심의 한미 연합방위체제의 틀은 전작권 전환 이후에도 그대로 유지하되, 한국 합참의장이 아닌 한국군 4성 장군이 연합군사령관 직책을, 미군 4성 장군이 부사령관 직책을 수행하고, 연합군사령부의 위치는 용산에서 평택 미군기지로 이전

한다는 것이다. 간단히 말하면, 미래 연합사 체제는 현 합참-연합사 체제에서 연합군사령부의 사령관과 부사령관만 상호 조정되는 것 외에 변화가 없다.

그러나 군 조직의 특성상 지휘관의 권한과 역할은 타 조직과 비교할 때 본질적 차이가 있다. 따라서 연합군사령관을 누가 하느냐는 조직의 성격을 결정할 수 있는 중요한 의미를 지닌다. 현재의 연합군사령부가 미군 주도라는 평가를 받는 이유도 연합군사령관을 주한미군사령관이 겸직하고 있어서이다. 따라서 연합군사령관이 한국군으로 전환되면 한미 연합방위체제도 한국군 주도로 전환될 수밖에 없다. 그런 의미에서 미래 연합사 체제는 한국군 주도의 통합형 연합지휘구조라고 할 수 있다.

2. 미래 연합사 체제의 문제점

가. 하나의 전구[7], 2개의 전구작전사령부[8]

'하나의 전구, 2개의 전구작전사령부'는 현 합참-연합사 체제가 갖는 구조적 취약점인데, 미래 연합사 체제가 이를 그대로 계승한다는 것이 문제이다. <그림 8>과 같이 현 합참-연합사 체제에서, 한국 합참은 평시 작전과 전시 후방지역에서의 작전을 담당하고, 한미 연합사는 전시 전방지역에서의 작전과 전시를 위한 평시 준비 활동을 담당한다. 앞서 언급하였듯이 연합군사령관의 전시 준비 활동을 보장하기 위해 평시에 위임된



<그림 8> 합참-연합사 체제에서 한국 합참과 연합사의 책임

7) 전구는 전역을 수행하는 지리적 영역을 의미한다. 한반도의 경우는 한국작전전구(KTO: Korea Theater of Operation)라고 하여 하나의 전구로 간주된다.

8) 전구작전사령부는 전구에서 전략 또는 작전목표를 달성하기 위해 제반 능력과 노력을 통합적으로 운용하여 작전을 지휘하는 사령부로서, 한국작전전구에서는 한국 합참과 한미 연합사가 여기에 해당한다.

권한이 연합권한위임사항(CODA)이다. 이러한 작전 책임의 이원화 문제는 평시 작전통제권이 연합사에서 한국 합참으로 전환되면서 발생한 구조적 문제이다.

이러한 구조는 몇 가지 중요한 문제점을 발생시킨다. 첫째, 작전 책임의 시간적 분리 현상이다. 즉, 평시의 작전은 한국 합참이 주도하고, 전시의 작전은 한미 연합사가 주도하는 것을 의미한다. 따라서 평시에서 전시로 전환하는 과정에서 한국 합참과 연합사 간 책임의 전환뿐 아니라 예하 부대의 지휘관계 전환 등 복잡한 문제를 만들고, 두 조직이 긴밀히 협조하는 데 상당한 노력이 요구된다. 앞으로의 전쟁 양상이 전시와 평시의 구분이 모호하고, 위기 상황 발생 시 그 전개가 매우 빠를 수 있다는 점을 고려 시, 전시와 평시의 작전 책임을 분리하는 것은 치명적 약점이 될 수 있다.

둘째, 전시 작전 책임의 공간적 분리 현상이다. 전시 전방지역은 연합사가 책임지고, 후방지역은 한국 합참이 담당하는 것을 의미하는데, 이는 전방지역에서 주로 전투가 수행되고 후방지역에서는 이를 지원하는 활동이 이루어진다는 구조에 기반한 개념이다. 그러나 현대의 전쟁은 전후방의 구분이 없는 비선형적인 작전이 주요 특성이고 후방이 언제든지 전방이 될 수 있다. 따라서 한 개의 전구를 2개의 지역으로 분리하여 작전을 수행한다는 것은 지휘의 통일과 노력의 통합에서 심각한 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 평시 작전의 권한 분리 현상이다. 평시 작전통제권을 보유한 한국 합참의장이 평시 작전을 지휘하지만, 평시의 중요한 활동 중 하나인 전시 준비 활동에 대한 감독 책임은 연합사령관에 있다는 것이다. 이것은 작전 책임의 시간적 분리 현상이 만든 부수적 결과로서 평시의 예하 부대의 노력을 분산시키는 요인으로 작용한다.

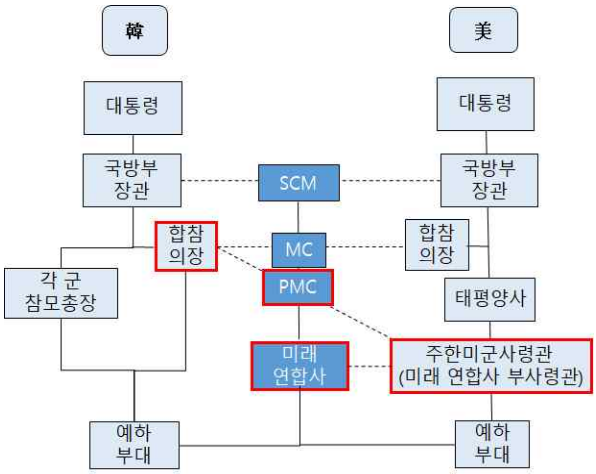
하나의 전구에 2개의 전구작전사령부가 존재하여 발생시키는 작전 책임의 시공간적 분리 현상은 전쟁의 원칙 중 지휘통일의 원칙[9]을 정면으로 위반한다. 단일 전구의 작전은 단일 지휘관이 지휘하도록 해야 하는 것은 군사적 상식에 속한다.

9) 전쟁의 원칙은 목표, 공세, 집중, 기동, 기습, 절약, 간명, 경계, 지휘통일 등 9가지이며, 이 중 지휘통일은 작전의 권한과 책임이 명확하도록 군 내 지휘의 계통을 단일화해야 함을 말하다. 지휘통일은 비군사적 요소를 군사적 노력에 통합하는 노력의 통일을 포함한다(합참, 2015, p. 1-21).

현재의 합참-연합사 체제는 한미 연합방위체제의 발전 과정에서 만들어진 과도기적 체제로서 그것의 불가피성이 인정되지만, 전작권 전환 이후의 한국군 주도의 연합방위체제인 미래 연합사 체제에서는 반드시 해결되어야 한다.

나. 권한의 역전

미래 연합사 체제는 연합군사령관과 부사령관 간 권한 역전 현상이 발생한다. <그림 9>에서처럼 미래 연합군사령관은 현 합참-연합사 체제와 같이 군사협의기구로부터 지침을 받는다. 따라서 MC 또는 PMC는 미래 연합사의 상위기구가 된다. 그런데, 미래 연합사 체제에서 PMC의 미군 대표는 주한미군 선임 장교인 연합군사령부 부사령관이다. 물론 미국이 주한미군사령관이 아닌 4성 장성을 연합사 부사령관에 임명하면 문제가 없겠지만 그렇게 될 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 연합사 부사령관은 사령관을 보좌하는 역할을 하면서 특정 국면에서는 한국 합참의장의 협의 파트너로서 연합군사령관에게 지침을 주는 역할을 하게 된다. 군은 지휘관을 중심으로 분명한 위계질서를 기본으로 하는 조직인데, 사령관이 부사령관의 지침을 받는 상황이 발생해서는 안 된다. 따라서 미래 연합사 체제에서는 이를 방지할 수 있는 대책이 필요하다.



<그림 9> 미래 연합사 체제의 지휘구조의 권한 역전

병행하여 짚어 볼 문제는 한국 합참의장과 미래 연합군사령관의 관계이다. MC 또는 PMC와 연합사의 관계를 보면 상하 관계가 명확하고, 동시에 한국 합참의장이

한국군을 대표하는 군내 최고의 서열이므로 한국군의 지휘구조 내에서는 합참의장이 연합군사령관의 상급자라 할 수 있다. 그러나 한국 합참의장은 상당 부분 미래 연합군사령관과 협조 관계에 놓이게 된다. 앞서 작전 책임의 시공간적 분리 문제에서 한국 합참의장과 연합군사령관의 책임 분리와 상호 협조에 대해 언급하였듯이 작전 수행 측면에서 한국 합참의장은 미래 연합군사령관은 대등한 위치에서 상호 협조하는 관계에 놓인다. 이는 한국 합참의장이 군령보좌뿐 아니라 전구작전사령관 역할을 동시에 수행하기 때문에 발생하는 문제이다. 한국군 지휘구조 내 이러한 혼선도 미래 연합사 체제에서는 제거되는 것이 바람직하다.

다. 한국군 지휘구조의 비효율성

한국군 내 전구작전을 수행할 수 있는 조직이 이중으로 존재하는 문제가 있는데, 이 역시 현 합참-연합사 체제가 갖는 구조적 문제이며, 이러한 문제를 미래 연합사 체제에서 계승하게 된다. 미군의 경우, 주한미군사령부에 보직된 인원의 대다수가 연합군사령부 직책을 겸직하고 있어 병력을 통합적으로 운용하고 있다. 반면, 한국의 경우, 평시 작전과 전작권 전환에 대비한 전시 임무 수행을 위한 조직인 합참이 존재하고, 전시 전구작전 수행을 위한 조직인 연합사에 미군과 동수의 한국군 조직이 존재한다. 이러한 이중적 구조는 고위급 장성과 영관장교 등의 인력, 지휘소 등의 시설과 C4I 등에서 많은 낭비적 요소를 갖는다. 따라서 이러한 비효율성을 제거하기 위해서는 미래 연합사 체제에서는 합참과 연합사의 한국군 조직을 통합하여 별도의 조직을 만들거나 합참과 연합사의 고유 기능을 구분하여 조직을 최적화할 필요가 있다.

라. 위상과 외형의 부정합

미래 연합사는 한국군이 주도하는 연합방위체제의 중심적 조직이다. 현재까지의 한미 합의 내용을 고려 시, 미래 연합사는 미군 평택기지에 위치할 가능성이 농후하

다. 한미가 연합사의 평택기지 이전을 합의하였고, 일단 평택기지로 연합사가 이전하게 되면 미래 연합사로 전환되더라도 새로운 장소로 이전하는 것은 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 연합사의 평택기지 이전은 재고될 필요가 있다.

현재의 연합사령부는 1978년 당시, 유엔군사령부와 주한미군사령부가 있는 용산에서 창설되었고, 연합사의 부사령관을 포함한 한국군 편성 요원은 미군 시설 내로 수용되었다. 이는 연합군사령관이 주한미군사령관과 유엔군사령관을 겸직하는 체제에서는 자연스러운 조치였다고 볼 수 있다. 그리고 2021년 현재, 미 8군과 주한미군사령부는 용산에서 평택기지로 이전한 상태에서, 연합군사령부의 평택기지 이전은 과거와 유사한 상황으로 전개될 가능성을 높이고 있다. 한반도 전구작전을 지휘통제하는 최고의 군사사령부로서 미래 연합사는 그 위상에 부합하는 독립된 외형을 갖추어야 한다. 미군의 편의를 고려하여 평택 주한미군사령부의 시설을 공유하거나 한국 국방부나 합참과 시설을 공유하는 것은 바람직하지 않다.

마. 증원 미군에 대한 통제력 약화 우려

사령관이 한국군으로 조정되는 미래 연합사 체제에서 우려되는 요소는 주한미군 또는 유사시 증원되는 미군 전력에 대한 미래 연합군사령관의 통제력 약화이다. 주한미군사령관이 연합군사령관을 겸직하는 현 체제와 주한미군사령관이 연합사 부사령관을 겸직하는 미래 연합사 체제는 분명한 차이가 있을 수 있지만, 통제력 측면에서 어느 정도의 문제가 발생할지 예측하는 것은 어려운 일이다. 다만, 이러한 우려를 해소할 수 있는 대책은 마련될 필요가 있다.

3. 문제 해소방안: 전작권 전환에 대비한 정책적 제언

앞에서 제시한 5가지 문제점은 상호 밀접하게 연계된 사안이므로 종합적이고 포괄적인 관점에서 접근하여 문제를 해결할 필요가 있다.

가. 전작권 전환정책: 전략적 접근 필요

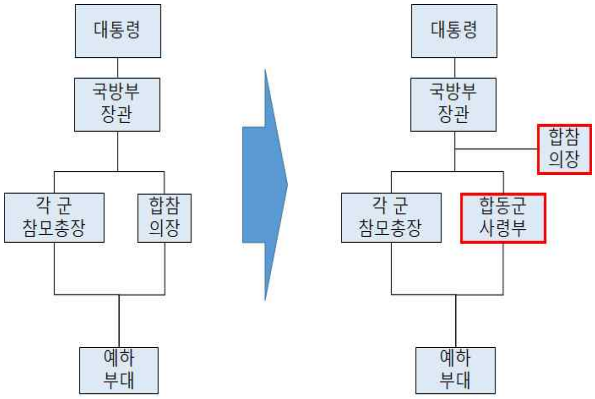
2007년 이후 비교적 오랜 기간 추진해 온 전작권 전환정책은 한국군이 한반도 전구작전을 주도할 수 있는 능력을 갖추도록 노력을 집중하게 하는 촉진제 역할을 하였다. 전작권 전환에 대비하여 역대 정부들은 국방개혁에 지대한 관심을 기울였고, 그로 인해 한국군의 군사 능력은 많은 발전이 있었다. 또한, 한국 합참 주도로 연합작전계획을 발전하거나 한미 연합연습을 시행하는 등 한국군의 연합작전 수행 능력이 획기적으로 향상되었다. 이러한 노력의 결과로 전작권 전환의 조건이 이미 충족되었다고 보는 시각도 존재한다. 그러나 한국군의 능력만이 전작권 전환의 독립변수는 아니다. 미국이라는 동맹 상대국의 세계전략과 안보 및 군사정책이 지배적 독립변수로 작동하는 경우가 더 많을 수 있다. 그래서 한국이 전작권 전환을 서두른다고 해서 쉽게 이루어질 수 있는 사안이 아니다.

앞서 살펴보았지만, 전작권 전환과 관련하여 한미가 합의한 내용은 현 합참-연합사 체제의 틀을 지속 유지하는 것이다. 이는 노무현 정부에서 추진했었던 초기의 전작권 전환정책의 최종상태와 사뭇 다르고, 왜곡되었다는 평가도 존재한다. 그래서 미래 연합사 체제는 더 먼 미래의 한미 연합방위체제의 과도적 체제로, 최종 목표가 아닌 중간목표로 인식하고, 최종 목표와 연계한 장기적이고 전략적 접근이 필요하다. 전작권 전환의 최종 목표로 한미동맹에 기반한 한국군 주도의 연합방위체제라는 것에 반대하는 의견은 많지 않을 것이다. 그리고 한국군 주도의 연합방위체제의 최종 목표는 주도-지원의 병립형 지휘구조가 바람직하다. 따라서 미래 연합사 체제로 전환하기 위한 정책을 추진할 때, 최종 목표에 연계되어야 하고 최소한 걸림돌이 되어서는 안 된다.

나. 한국군 상부 지휘구조 개편: 합동군사령부 창설

앞서 제기한 문제점을 해결하기 위한 가장 효과적인 방법은 합동군사령부를 창설하는 것이다. <그림 10>에서 보듯이 합동군사령부 창설은 한국군의 상부 지휘구조

를 개편하는 문제이기도 하다. <그림 10>에서 제시한 개편안은 현 합참의 기능 중 '전투를 주로 하는 각 군의 작전사를 작전지휘'하는 기능을 합동군사령부에 이관하는 것이다.



<그림 10> 한국군 상부 지휘구조 개편

합동군사령부 창설은 미래 연합사 체제의 문제점을 대부분 해소할 수 있다. 첫째, 전·평시 시간적 분리 현상이 발생하지 않는다. 합동군사령관은 평시 한국군에 대한 작전통제권을 행사하고, 전시는 연합군사령관으로서 작전통제권을 지속 행사할 수 있기 때문이다. 둘째, 공간적 분리 현상이 발생하지 않는다. 연합군사령관은 합동군사령관을 겸직하므로 전방과 후방 전 지역에 대한 작전 책임을 갖기 때문이다. 셋째, 전·평시 작전 책임을 모두 갖기 때문에, 평시 작전 책임의 분리 현상이 나타나지 않는다. 넷째, 한국군 자체의 지휘구조와 연합지휘구조 모두에서 한국 합참의장은 합동군사령관의 상위에 존재하므로 합참의장과 연합군사령관의 관계가 선명하게 정리된다. 다섯째, 한국군 지휘구조의 비효율성을 해소할 수 있다. 현 합참-연합사 체제의 합참의 전구작전 수행 기능과 연합사의 전구작전 수행 기능을 합동군사령부에 통합하여 단일화할 수 있기 때문이다.

문제가 해소되는 본질적 이유는 한국 합동군사령관이 한미 연합군사령관을 겸직하여 한 명의 지휘관이 한반도 전구작전을 통합 지휘 통제할 수 있기 때문이다. 합동군사령부 창설은 한국군 상부 지휘구조 개편 문제이므로 군 내부적 논쟁과 갈등, 법 개정 등의 선행과제가 있다. 또한, 군내 지휘조직을 새롭게 창설하는 것이 국방개혁에 역행하는 것으로 잘못 인식될 수 있으므로 사전 충분한 공감대 형성이 중요하다.

다. PMC: 위상과 한국군 대표 조정

PMC로 인한 미래 연합사의 사령관과 부사령관의 권한 역전 현상을 해소하는 방법은 2가지가 있다. 첫째는 PMC를 폐지하는 것이고, 둘째는 PMC의 한국군 대표를 합참의장에서 합동군사령관으로 조정하는 것이다. 두 가지 모두 권한 역전의 문제점은 해소할 수 있지만 새로운 문제를 발생시키기도 한다. 즉, PMC를 폐지하면 그동안 PMC가 수행한 기능을 MC에서 모두 할 수 없다는 우려이고, 합동군사령관이 한국 합참의장을 대리하는 것은 PMC의 본래 취지와 맞지 않는다는 지적이다. 따라서 현실적인 대안은 PMC의 위상과 한국군 대표를 조정하는 것이다. 즉, PMC를 MC와 대등한 위상에서 MC 하위의 상설군사위원회로, 한국군 대표를 합참의장에서 합동군사령관으로 조정하는 것이다.

라. 미래 연합군사령부 위치: 한국 합동군사령부와 같은 장소

합동군사령부가 창설된다면, 미래 연합군사령부의 위치는 합동군사령부가 있는 곳이 되어야 한다. 미래 연합군사령관과 합동군사령관은 단일 지휘관이고, 전·평시 한반도 전구작전을 통합적으로 지휘 통제하므로 미래 연합군사령부와 한국 합동군사령부는 같은 장소에 있어야 한다. 만약 미래 연합군사령부가 평택기지에 위치하게 된다면, 한국 합동군사령관은 유사시 평택기지로 이동하게 되므로 다시금 작전분리 현상이 나타나게 된다. 설령, 한국 합동군사령부가 창설되지 않더라도 미래 연합사령부는 그 위상에 맞게 주한미군사령부와 분리된 별도의 장소에서 창설되어야 하지, 미군 부대 시설을 공유하는 것은 바람직하지 않다.

마. CODA: 불필요, 전시 작전통제하는 미군 부대에 대한 권한 필요

연합군사령관을 겸직하는 합동군사령관은 한국군에 대한 작전통제권을 전·평시, 전후방 전 영역에서 행사하기 때문에 한국군에 대한 평시 연합군사령관의 권한인 연합권한위임사항(CODA)는 필요 없게 된다. 그러나 전시 한미 연합작전에 투입

되어 연합군사령부의 작전통제를 받는 미군 부대에 대한 효과적인 지휘 통제를 위해서는 평시 연합군사령관에게 현 CODA와 유사한 권한을 부여할 필요가 있다. 이러한 권한은 전시 미군의 투입 또는 증원을 확인하고 보장받는 간접적 방법이 될 수 있다.

Ⅳ. 결론

한미 연합방위체제는 한미동맹의 산물이다. 따라서 한미동맹의 발전에 따라 한미 연합방위체제도 변혁을 이루어왔다. 변혁의 일관된 방향성은 한국 방위에서 한국의 역할을 강화하고 한미 연합작전의 효율성을 보장하는 것이었다. 미군 중심의 유엔사 체제에서 한미 공동의 연합사 체제로 변혁이 이루어졌고, 또한 연합사 체제에서 평시 작전통제권이 한국 합참으로 전환되어 합참-연합사 체제로 발전하였다. 향후 한미 연합방위체제는 전작권 전환과 연계하여, 한국군이 주도적으로 전시 작전통제권을 행사하면서도 연합작전의 효율성을 최대한 유지하는 미래 연합사 체제로의 전환을 추진하고 있다.

그러나 미래 연합사 체제는 현 합참-연합사 체제의 시공간적 이원화와 한국군 지휘구조의 비효율성 문제 계승, 미래 연합사의 사령관과 부사령관 간 권력 역전, 미래 연합사의 위상과 형식의 부정합, 전시 미군 증원의 불투명성 등의 문제를 안고 있다. 이러한 문제의 해소방안은 전작권 추진정책의 전략적 접근, 한국 합동군사령부 창설, PMC 위상과 한국군 대표 조정, 미래 연합군사령부의 합동군사령부 통합 위치, CODA 폐지와 전시 증원 미군에 대한 평시의 연합군사령관 권한 부여 등이 있다.

논문은 전작권 전환 시 한미 연합방위체제인 미래 연합사 체제를 비판적으로 고찰하고 정책적 대안을 제시하려는 연구목적을 달성하였다고 필자는 생각한다. 그러나 이 주제는 안보환경과 한국과 미국의 정책 변화에 따라 미래 연합방위체제가 현재 논의와 다른 방향으로 갈 수 있는, 매우 동적인 이슈이다. 따라서 논문의

연구 가치가 상실될 위험성도 존재하지만, 새로운 변화를 평가하는 데 있어 도움을 줄 수 있다고 필자는 생각한다. 논문의 향후 연구 방향으로, 이론적 연구에 기초하여 전작권 이후의 연합방위체제를 합리적으로 예측하는 연구, 한미 연합방위체제와 한국군 상부 지휘구조의 상관관계에 관한 이론적 연구 등이 될 수 있다.

논문 접수 : 2021년 7월 28일
논문 수정 : 2021년 9월 30일
게재 확정 : 2021년 10월 7일

참고문헌

구본학. (2018). “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교.”『신아세아』, Vol. 25 No. 1. pp. 62-91.

김길수. (2014). “한미동맹 재조정과 전시작전통제권 전환에 관한 연구: 노무현 정부와 이명박 정부의 비교를 중심으로.” 경남대학교 박사학위 논문.

김기정·김순태. (2008). “군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화.”『국방정책연구』, Vol. 24 No. 1. pp. 9-34.

김수광. (2008). “닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한미연합방위체제의 변화.” 서울대학교 박사학위 논문

김정섭. (2020). “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제.”『세종정책브리프』, No. 2020-11.

김정수. (2016). “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화.”『국방연구』, 59(1). pp. 29-54.

김형숙. (2008). “전시작전통제권 환수.” 성균관대학교 석사학위 논문

김홍철, (2020). “작전통제권 전환 의사결정에 영향을 미친 요인들.”『국방논단0』제1802호 (20-19).

문정인. (2015). “전시작전통제권 환수 연기, 무엇이 문제인가.”『내일을 여는 역사』, Vol. 5-8. pp. 14-23.

박휘락. (2014a). “전시 작전통제권 환수 논의를 둘러싼 비합리적 요소의 작용 여부 분석과 교훈.”『한국보훈논총』, Vol. 13 No. 4. pp. 7-35.

_____. (2014b). “참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈.”『군사』, 90호 pp. 221-252.

_____. (2019). “한국군 한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제: 노력 통일(unity

of effort)을 중심으로.”『국제정치연구』, Vol. 22 No. 2. pp. 17-40.
배이현. (2015). “한국군 군제발전에 관한 연구.” 대전대학교 박사학위 논문.
송재익. (2007). “한국군의 작전통제권 변동요인에 관한 연구: 국제정치와 국내정치의 연계를 중심으로.” 한양대학교 박사학위 논문.
윤형호. (2010). “안보파트너십과 한미 안보동맹의 제도화.” 국민대학교 박사학위 논문
이용민. (2018). “전작권 전환 후 미래연합사 편성방향 고찰: 제50차 한미안보협의회의(SCM) 합의안을 중심으로.”『민주연구원 이슈브리핑』, 2018-32호.
이현우. (2007). “안보동맹에서 약소국의 자주성에 관한 연구.” 명지대학교 박사학위 논문
장용구. (2014). “한미동맹과 한국의 군사적 자율성.” 경남대학교 박사학위 논문
정만기. (2020). “전작권 전환대비 미래연합사가 준비해야 할 과제: 유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체제 분석 중심으로.”『군사평론』466호 pp. 39~75.
최영진·심세현. (2008). “‘위기’에서 ‘생성’으로 : 한미연합군사령부 형성과정에 대한 연구.”『전략연구』, 44호 pp. 182~215.
합참. (2014).『합동교범 0 군사기본교리』.
____. (2015).『합동교범 3-0 합동작전』.
한석표. (2013). “한미군사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군사령부 창설.” 서울대학교 박사학위 논문.
국방부. (2018. 11. 1). “제50차 한미안보협의회의 공동성명.” (검색일: 2021. 6. 22).
_____. (2019. 6. 3). “한미 국방장관회담 결과.” (검색일: 2021. 6. 21).
연합뉴스. (2018.11.1.). “한미 국방장관 서명 ‘전작권 전환 이후 연합방위지침’. 검색일: 2021.6.21.
_____. (2021. 5. 18). “주한미군사령관 지명자 인태사령부 비상시 주한미군 포함 옹호.” (검색일: 2021. 6. 17).
중앙일보. (2020. 10. 15). “제52차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명.” (검색일: 2021. 6. 21).
청와대 홈페이지. 정책정보-국정과제. (검색일: 2021. 6. 17).
_____. (2021. 5. 22). “한미 정상 공동성명.” (검색일: 2021. 6. 17).