세종연구소
THE SEJONG INSTITUTE

세종정책브리프

Sejong Policy Brief

No. 2020-11
(2020.08.20)

전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제

김정섭 (세종연구소 수석연구위원)
jungsupkim@sejong.org

차 례

핵심요약

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 작전통제권 변천 및 전작권 전환 추진 경과
Ⅲ. 전작권 전환 추진 평가 및 쟁점
Ⅳ. 보완·발전 방안
Ⅴ. 결론

본 정책브리프는 필자가 지난 세종연구소 정세토론회에서 발표한 내용을 수정, 보완하여 작성하였습니다. 글의 내용은 필자의 개인적 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아닙니다.

[핵심 요약]

1 전작권 전환 추진 경과 및 평가

○ 정부는 조건에 기초한 전작권의 조속한 추진을 위해 노력 중이나, 일부 핵심 쟁점에 대해서는 보완 및 재평가 작업이 필요

○ 특히, 한미지휘구조에 대한 재조명, 전환조건과 검증방식에 대한 기준 정립, 그리고 전환 후 한국군 내부의 지휘관계 정립에 대해 검토 필요

2 한미지휘구조 문제와 한국군의 주도성 강화

○ 현재 추진중인 전작권 전환은 군사주권의 완전성을 달성한다는 전작권 전환의 취지에 비추어 볼 때 근본적인 한계 존재

○ 미래연합사령관을 한국군 장성이 맡는다는 의미는 있으나, 향후에도 전시 작전지휘가 한미연합의 형태로 이루어진다는 면에서 전작권이 한국으로 '환수'되었다고 하기에는 미흡한 수준의 변화

○ 따라서 한국군 주도-미군 지원의 병렬형 지휘체계를 지향하되, 여건상 어렵다면 한국군의 주도적 역할 확보라는 전작권 전환의 의의를 살릴 수 있도록 미래연합사 편성 조정 등 보완책 마련이 필요

3 전작권 전환조건에 대한 재조명과 검증 방식의 조정

○ 현 연합사 체제를 유지한다는 계획에도 불구하고 엄격한 전환조건과 검증을 강조하고 있어 전작권 전환의 '내용'과 '추진 방식' 간 부정합성의 문제 존재

❍ 특히, 과도한 조건과 검증 방식을 부과할 경우 통제가 어려운 외생 변수에 의해 전작권 전환 일정이 불확실해지는 취약성 내포

❍ 미래연합사 출범에 꼭 필요한 핵심 필수과제 위주로 전작권 전환 조건 재조명 및 검증 방식에 대한 기준 정립 필요

4 전평시 지휘일원화 추진: 합동군사령부 창설

❍ 전작권 전환 후 한미지휘체계 설정 뿐 아니라 한국 합참과 미래연합사령부간 관계 설정도 매우 중요

❍ 합참의장을 겸직하지 않는 한국군 4성 장군이 미래연합사령관을 맡는다는 현 계획에 의할 경우 전후방 작전지휘의 이원화 문제와 전평시 전환과정의 혼선과 중복 소지 존재

❍ 미래연합사령관으로 군령권을 일원화하는 조치를 취함으로써 전후방 작전지휘 일원화 및 전평시 전환의 연속성 보장 필요

I. 문제 제기

○ 정부가 국정과제로 추진하고 있는 ‘조건에 기초한 전작권 조기 전환’이 차질을 빚을 가능성이 제기되고 있음.

- 코로나 사태로 올해 한미지휘소훈련이 축소되면서 미래 연합사 운용능력 검증이 정상적으로 이루어지지 못할 것이라는 우려가 제기[1)]

- 한국군의 능력 보강 등 전작권 전환의 조건 충족 여부를 둘러싼 한미간 해석의 차이가 제기될 가능성도 존재[2)](미 국방 당국과 전·현직 연합사령관들은 최근 전작권 전환을 위해서는 조건이 반드시 충족되어야 함을 강조)

- 전작권 전환을 ‘시기’가 아니라 ‘조건’에 기초할 경우 이같이 상황 변화에 영향을 받을 수 밖에 없는 취약성 존재

○ 문제는 조건 충족의 중요성만 강조될 뿐 조건이 구체적으로 어떤 내용으로 구성되어 있고 과연 그것들이 전작권 전환에 꼭 필요한 과제인지에 대한 논의는 거의 전무한 실정임.

- 이는 전작권 전환 조건에 대해 개념적 차원에서만 알려져 있고 각 조건별 세부 과제는 비공개로 관리되고 있는 것에 기인

- 만약 조건에 대한 심층적인 검토를 통해 평가 기준과 방법을 재정립한다면 전작권 전환의 불필요한 지연이나 차질 예방 가능

○ 더 근원적으로는 전작권 전환의 최종 모습, 즉 전환 후 한미지휘체계의 변화에 대해서 충분한 검토와 성찰 필요

- 현재 계획은 현 연합사령부 구조를 유지하면서 사령관만 한국군 4성 장군으로 보임한다는 것으로, 최초 참여정부 시절 추진했던 ‘한국 주도-미군 지원의 병렬형’ 구상에 비해서는 크게 후퇴

- 군사적 효율성과 안정적 전환이라는 측면이 있으나, 전작권 전환 후에도 국군 통수권자의 지휘권이 여전히 한미연합의 형태로 행사된다는 점에서 전작권이 한국에 ‘전환’ 되었다고 볼 수 있는지 의문

1) “문 대통령 임기 내 전작권 전환 사실상 무산,” 국민일보 2020.8.11.
2) “미국, 중국 견제 필요성 커지자 전작권 전환 비협조적,” 한겨레 2020.8.12.

- 한국군 사령관 보임 이외에 연합사 참모편성 조정 등 한국군의 주도성을 강화할 수 있는 조치들조차 구체화 되지 않고 있음.

○ 아울러 전작권 전환 이후 한국 합참의장과 미래연합사령관간의 관계 설정을 명확히 할 필요가 있음.

- 현재 계획대로라면 한국군 4성 장군 간에 전후방 작전지휘가 이원화되고 전평시 임무전환의 혼선과 중복 문제가 발생할 소지 존재.

○ 이상의 문제 의식 아래 현재 추진하고 있는 전작권 전환계획의 추진 상황을 평가하고 주요 쟁점과 문제를 식별하고자 함.

○ 그리고 식별된 문제들을 해결하기 위해 한국군의 주도성 강화 방안, 전작권 전환 조건과 검증 방식에 대한 기준 정립, 그리고 한국 합참의장과 미래연합사령관간 지휘관계 일원화 방안 등 보완·발전 방안을 제안하고자 함.

II. 작전통제권 변천 및 전작권 전환 추진 경과

1. 작전권 변천 경과: 한국전쟁부터 노무현 정부 이전

○ 1950.7.14. 이승만 대통령, 당시 맥아더 유엔군사령관에게 “북한의 적대행위가 지속되는 한”이라는 조건과 함께 한국군에 대한 지휘권을 이양

○ 1954.11.17. 한미합의의사록, “유엔사가 한반도에서 방어임무를 수행하는 한” 한국군에 대한 유엔사의 작전통제권 유지 규정

○ 1960년대, 일부 한국군 부대에 대한 유엔군사령부의 작전통제권 해제

- 1961년, 한국군 2개 보병사단, 1개 공수특전대, 5개 헌병중대 등 일부 부대에 대한 작전권을 한국정부에 이양

- 1965년, 파월부대에 대한 유엔군사령관의 작전통제권 해제

- 1968년, 대간첩작전의 작전통제권 한국군으로 환수(1.21사태 등 영향)

○ 1978.7.28. 한미연합군사령부 창설로 유엔사가 단독 행사하던 작전통제권을 한미연합으로 행사하는 체제 구축(1975년 유엔총회의 ‘유엔사 해체’

결의안 통과 등 영향)

○ 1994.12.1. 평시작전통제권 한국 합참으로 환수. 다만, 평시에도 연합권한 위임사항(CODA)에 의거해 작전계획 수립, 훈련, 정보, 교리발전 등 핵심 기능은 연합사령관이 계속 행사

<작전통제권 변천의 흐름>

유엔군사령관 한국군 전체 단독 지휘 → 일부 한국군 부대에 대한 작전권, 한국으로 이양 → 한미연합 체제로 작전권 행사방식 진일보 → 평시작전통제권 한국 합참으로 이양 → 전작권 환수 논의(참여정부~현재)

2. 전작권 전환의 추진과 경과

1) 노무현 정부: 전략적 전환계획

○ 2007.6.28. 전작권 전환의 원칙과 이행지침을 담은 문서인 '전략적 전환계획(STP: Strategic Transition Plan)' 도출

- 2003년 노무현 대통령이 광복절 치사를 통해 전작권 환수 의지를 공개적으로 천명한 이후 한미간 공동연구와 협의를 통해 전작권 전환에 대한 기본원칙과 로드맵 마련(2006년 10월 SCM에 결과 보고)[3]

- 다만 전환 시기에 대해 한미간 이견이 노정 되었는데, 한측은 준비 기간을 고려하여 2012년 12월을 주장한 반면, 미측은 보완전력(bridging capability) 제공을 전제로 2009년 10월 조기 전환을 주장[4]

- 결국 구체적 전환 시기는 그 다음 해 7월 한미 국방장관회담(김장수-로버트 게이츠)을 통해 2012년 4월 17일로 최종 합의

○ 지휘체계: 한측 주도 - 미측 지원의 병렬형 지휘체계 구축 합의

3) 한미는 전작권 전환 추진의 원칙으로 1) 주한미군 지속 주둔 2) 연합대비태세 유지 3) 전환 후 공고한 한미동맹 유지 4) 유사시 미 군사력의 신속한 증원 등을 설정

4) 미측이 조기 전환을 선호한 이유로는 1) 2008년으로 예정된 용산기지 이전과 연계 2) 전환 관련 논란이 장기화 되는 것에 대한 부담 3) 연합사 해체 결정 이후 연합사의 위상과 역할 저하 우려 4) 한국군 능력에 대한 신뢰 등이 작용했다고 알려지고 있음. 김영호(2007), "전작권 전환의 의미와 한국 안보정책의 방향," 『신아세아』 제14권 4호 p. 26.

- 한미연합사는 해체되고 한미 양국군 모두 자국군에 대해 독립적으로 작전지휘

2) 이명박 정부: 전략동맹 2015

○ 2010.10.8. 전작권 전환 시기 연기를 담은 '전략동맹 2015(Strategic Alliance 2015)' 도출

- 2009년 5월 북한의 2차 핵실험, 2010년 3월 천안함 폭침, 2010년 11월 연평도 포격 등 연이은 북한 도발로 인해 전작권 전환 반대 여론 조성

- 미 국방부는 당초 계획대로 2012년 전환을 선호했으나, 한미 정상회담(2010.6.26)서 오바마 대통령은 이명박 대통령의 전환 연기 요구를 수용[5)]

- 전작권 전환 시기: 2012년 4월 17일 ⇒ 2015년 12월 1일로 연기

○ 지휘체계: 한측 주도-미측 지원의 병렬형 지휘 체계 유지

3) 박근혜 정부: 조건에 기초한 전작권 전환

○ 2015.11.2. 한미는 전작권 전환을 특정 시기가 아니라 조건 충족시에 전환한다는 '조건에 기초한 전작권 전환 계획(COTP: Conditions-based OPCON Transition Plan)' 도출

- 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 등을 이유로 한국 국방부는 2013년 5월 전작권 전환 시기의 재연기를 미측에 요청

- 2014년 4월 한미정상회담에서 전작권 전환 재검토에 합의했고, 10월 46차 SCM(한민구-척 헤이글 국방장관)에서 '조건에 기초한' 전작권 추진 합의

○ 전작권 전환을 위한 3가지 조건

o 조건 #1: 연합방위 주도를 위해 필요한 한국군의 핵심 군사 능력
o 조건 #2: 동맹의 포괄적인 북한 핵, 미사일 위협 대응능력
o 조건 #3: 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경

5) 최윤미(2019), "전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가,"『국방연구』제62권 제4호, p. 84.

○ 구체적인 전환 시기는 위의 3가지 조건들의 평가와 양국 국방장관의 건의를 기초로 양국 정상이 결정

○ 지휘체계: 한측 주도-미측 지원의 병렬형에서 한측 주도 단일 연합지휘체계로 변경

- 한측 합참의장이 사령관을 겸직하는 미래사령부를 창설, 한미연합작전 수행

3. 문재인 정부: 조건에 기초한 전작권 전환 조속한 추진

○ 2017년 6월 한미정상회담, 조건에 기초한 전작권 전환(COTP) 조속한 추진 합의

○ 2018년 10월, 제50차 SCM, ‘COTP 수정 1호’, ‘전작권 전환 이후 연합방위지침’ 등 4건의 전략문서 서명

- 미래 연합사는 현 연합사와 유사한 구조 유지
- 미래 연합사령관에 한국군 4성 장성, 부사령관에 미군 4성 장성 임명

<전작권 전환 이후 연합방위지침>

o 주한미군은 한반도에 계속 주둔하며 대한민국 방위공약을 확고히 이행
o 한미연합사령부는 독립적인 상설기구로 운용되며, 양자 군사협의기구를 통해 양국 국가통수기구의 공동지시를 수령
o 한국군 4성 장군을 연합군사령관으로, 미군 4성장군을 연합군 부사령관 임명
o 유엔군사령부를 지속 유지하고, 한국 합참, 주한미군사령부, 유엔군사령부간 상호관계 발전
o 대한민국은 전작권 전환 이후 한미 연합방위를 주도할 수 있는 능력을 지속 발전시키고, 미국은 대한민국 방위를 위한 보완 및 지속능력을 계속 제공
o 미국은 대한반도 확장억제를 지속 제공

○ 2019년 6월 한미 국방장관회담시 △미래연합군사령관은 합참의장을 겸직하지 않는 별도의 한국군 4성 장성으로 임명, △연합사 본부를 평택 험프리스 기지로 이전 등 합의

○ 한미 연합 평가 및 검증 시행

- 3단계의 검증을 통해 미래 연합군사령부의 임무수행 능력 점검

o 1단계: IOC(Initial Operational Capability, 기본운용능력) 검증 - 미래 연합사의 최소한의 임무수행능력을 검증 o 2단계: FOC(Full Operational Capability, 완전운용능력) 검증 - 미래 연합사의 충분한 임무수행능력을 검증 o 3단계: FMC(Full Mission Capability, 완전임무수행운용능력) 검증 - 미래 연합사의 완전한 임무수행능력을 검증

- 한미는 평가결과의 객관성 담보를 위해 연합검증단을 편성하여 동일한 평가 기준에 따라 독립적, 동시적으로 평가 실시

❍ 2019년 8월 기본운용능력(IOC) 검증을 성공적으로 시행했고, 이후 제 2단계(FOC), 3단계(FMC) 검증을 연차적으로 실시한다는 계획

* 2단계 검증은 2020년, 3단계 검증은 2021년에 정상적으로 실시되어야 정부 임기 내 전작권 전환 달성 가능

III. 전작권 전환 추진 평가 및 쟁점

1. 한미지휘구조의 문제

❍ 작전통제권은 바로 지휘체계의 문제이므로 전작권 전환 이후 현재의 연합사 구조에 어떤 변화가 있을지는 핵심적인 사안

❍ 지휘체계는 개별국가가 자신의 군대를 독자적으로 통제하는 병렬형[6]과 단일 연합군 최고사령관과 연합참모부가 존재하는 통합형[7]으로 구분

<지휘구조 변화>

【노무현·이명박 정부】 연합사 해체/한미 단독 작전(병렬형) →【박근혜 정부】 연합사 해체/미래사 창설(통합형) →【문재인 정부】 연합사 유지(통합형)

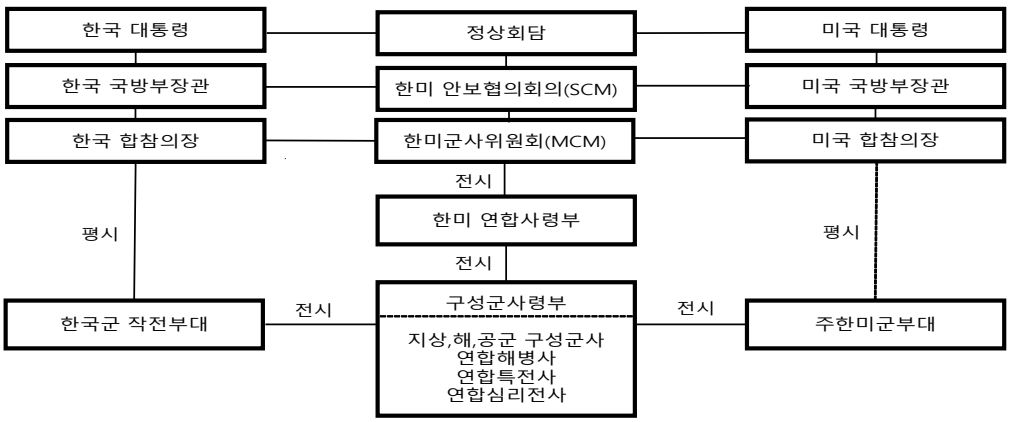
6) 제2차 세계대전 당시 미국과 영국의 참모부, 한·미·베트남간 군사원조정책회의, 현재 미일동맹 등이 병렬형 구조에 해당함. 구본학(2018), “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교,”『신아세아』 제25권 1호, p. 68.

7) 통합형 지휘체계 사례로는 현재 한미연합방위체제, NATO의 지휘구조 등이 있음. 그러나 같은 통합형 지휘체계지만 한미연합사 체제와 NATO의 방식에는 차이가 존재. 즉, NATO 개별 회원국은 전시 NATO에 얼마만큼 자국의 부대를 배속시킬 것인가에 대해 자율성을 보유하고 있음. 또한 회원국은 판단에 따라 자국 군대에 대한 작전권을 유지하면서 NATO와 병렬적으로 작전을 수행하는 것도 가능. 이 점에서 전시 배속될 부대가 사전에 지정되어 있고, 양국 통수권자의 승인 이후엔 연합작전 형태로만 작전을 수행하는 한미연합사 체제와는 차이가 있음.

1) 현재 계획: 한미연합사 체제 유지

○ 현재 한미는 통합형(단일 연합) 지휘체계를 선택하여 추진중임.

<그림 1> 통합형 지휘체계(현행 및 미래 한미연합사 모습)



* 전작권 전환 후 지휘체계 변화는 없고 현 연합사령부가 미래 연합사령부가 됨.

○ 미래 연합지휘체계는 현재 연합사 체제와 기본적으로 동일한 구조로 상정

- (평시 작전권) 한국군에 대한 작전권은 한국군 합참의장이, 주한미군에 대한 작전권은 연합사령관과 유엔사령관을 겸하고 있는 주한미군사령관이 행사

- (전시 작전권) 위기가 고조되어 한미 양국의 군사지휘기구의 건의와 통수권자의 승인하에 방어준비태세(DEFCON) III 단계가 발령되면 한국 합참의장이 행사하던 작전통제권이 연합군사령관으로 전환

  * 전환시 연합사령관의 작전지휘를 받는 한국군 부대는 2작전사령부, 수도방위사령부 등을 제외한 지정된 부대임. (지작사령부, 해·공군 작전사령부 및 그 예하 부대)

2) 과거 정부 계획

(1) 참여정부: 병렬형 지휘체계

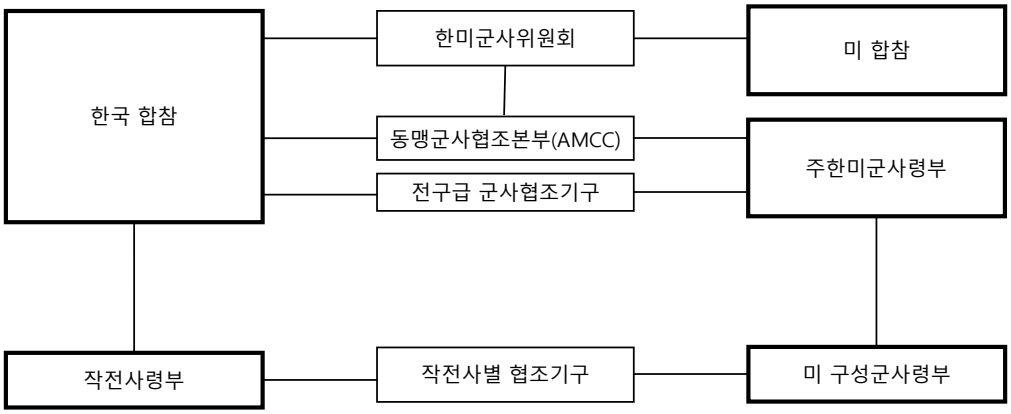
○ 한미 연합사는 해체되고 한국은 합동참모본부, 미국은 미 한국사령부를 통해 독자적으로 자국 군대에 대한 작전통제권 행사

○ 독자적 작전을 수행하는 한미 양국군을 연결하기 위해 군사협조기구를 창설

- (동맹군사협조단, AMCC) 한미 합참간의 상설 군사위원회(MC) 산하에 신설하여 군사위원회를 보좌하고 군사적 측면의 동맹 관리 및 협조 기능 수행

- (기능별 군사협조기구) 정보, 작전, 군수, 기획 등 6개의 기능별 협조기능 수행

<그림 2> 한측 주도-미측 지원의 병렬형 지휘체계



(2) 박근혜 정부: 미래사령부 창설

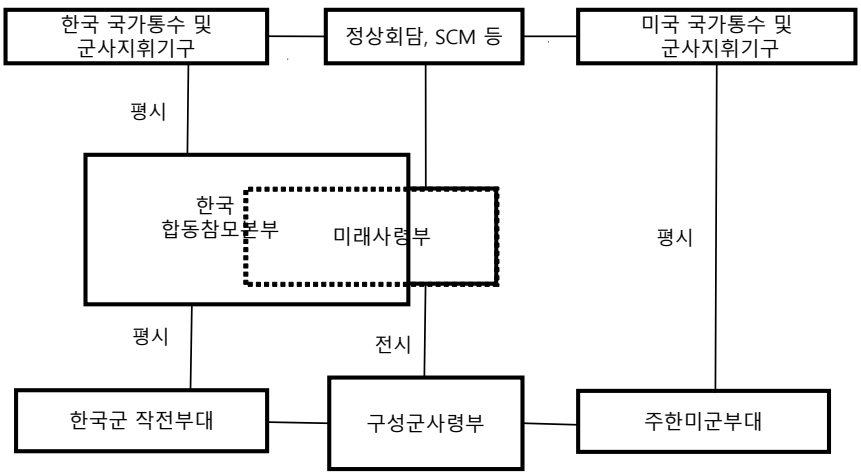
○ 박근혜 정부는 한미 양국군이 연합하여 작전하는 통합형 지휘체계로 변경

○ 한미연합작전사령부로서 미래사령부를 창설하고, 한국 합참의장이 미래사령부 사령관을 겸직

- 미래사령부 참모는 한미 모두 포함하되, 한측 인원은 합참 참모를 겸직하는 구조

○ 합참 조직을 2개 차장 편제로 개편하여 미래사령부를 담당하는 부분(정보, 작전 등)과 전력, 전략기획 등 부분으로 양분

<그림 3> 미래사령부 체계



3) 비교 및 평가

○ 정부가 현 연합사 체제를 유지키로 결정한 배경에는 통합형 지휘체계가 지휘통일의 측면에서 병렬형보다 군사적으로 더 효율적이라는 고려 작용

○ 즉, 노무현 정부 시절 상정했던 병렬형 지휘체계는 한반도라는 단일 전구 내에 두 개의 지휘체계가 존재하여 작전의 효율성이 떨어진다는 단점 지적

- 특히, 작전 템포가 빠른 현대전에서 '주도-지원'이라는 이원화된 지휘구조는 즉각적인 정보공유와 적시적인 지휘결심을 어렵게 할 가능성 존재

- 또한 군사협조본부 등을 신설한다고 하나 기본 기능은 상황 공유, 의사전달 등 협조기구라는 점에서 일정 부분 한계 존재[8)]

- 한편, 연합사 체제 유지를 통해 전작권 전환에 대한 보수 일각의 우려를 최소화하려는 판단도 작용

○ 반면, 당초 표명했던 전작권 전환의 본질에 비추어 볼 때 현재의 연합지휘체계를 그대로 유지하는 것에 대해서는 근본적인 의문도 존재

- 전작권 전환은 한반도 방위에 대한 한국군의 책임과 역할을 높임으로써 우리군의 주도적인 전쟁기획 및 수행능력을 배양한다는 것이 기본 취지

- 특히, 국군통수권을 동맹국과 연합형태가 아닌 온전한 방식으로 행사하는 군사주권의 완전성 달성이 근본 목표

- 또한 지상군은 한국군이, 해공군은 미군이라는 한미간 불균형적 역할 분담에서 벗어나 3군의 균형발전 및 군사적 완전성을 갖추는데 도움이 될 것이라는 측면도 존재

○ 군사적 효율성과 안정성을 고려하여 한미연합 지휘체제를 선택한다고 하더라도 전작권 환수에 걸맞는 실질적 변화가 필요하나, 현재 이와 관련된 계획은 알려지지 않고 있는 상황

- 예를 들어 한미연합사 기본 골격이 유지됨에 따라 참모부 편성에 있어서도 핵심적인 작전참모부 등은 미측 장성이 책임지고 한측 장성이 차장을 담당하는 구조 유지

8) 박창희(2010), "전시작전통제권 전환과 신연합방위체계의 효율성," 『국방정책연구』 제26권 제2호, pp. 155-158.

(반대로 인사, 군수 참모부장은 한측 장성이 담당)

- 같은 통합형 체제라 하더라도 박근혜 정부 시절에는 한국 합참이 주도하는 새로운 미래사령부 창설을 계획한 바 있음.

○ 따라서 사령관-부사령관의 국적 변화만을 갖고 역사적인 전작권 환수라고 할 수 없는 만큼, 향후 한반도 방위에서 한국군의 주도적 역할을 확대할 수 있는 여러 방안에 대한 고민 필요

2. 전작권 전환 조건 및 검증 방식의 문제

○ 그간 전작권 전환을 위해 조건 충족과 검증이 당연시되어 왔으나, 세부적인 내용에 대한 논의와 근본 필요성에 대한 문제 제기는 거의 전무

○ 연합사 체제가 유지되는 현재 계획에 비해 조건별 요구 과제와 검증 방식이 과도하므로 이에 대한 재조명과 기준 정립 필요

1) 전환조건별 세부 요구 능력 및 평가

(1) 조건 #1: 한국군의 핵심군사능력 확보

○ 작전, 군수, 정보, 통신 등 분야별로 전구작전을 주도하기 위해 한국군에 요구되는 핵심군사능력을 세부 과제로 목록화하여 관리 중

○ 세부 과제는 군사 능력 및 운영 전반에 걸쳐 마련되어 있으며, 장비 및 물자 보강, 교육·훈련 실시, 시설 구축 등으로 구성

* 예) 감시·정찰 자산 보강, 장사정포 대응 능력 강화, 탄약 확보 등

○ 과제 중 핵심에 해당하는 전력증강은 2007년 이후 지속 추진 중이며, 현재 국방개혁 2.0과 연계하여 국방중기계획에 반영하여 진행 중

(2) 조건 #2: 동맹의 포괄적 북한 핵·미사일 위협 대응 능력 구비

○ 북한 위협 대비 전략적 타격체계 및 미사일 방어체계 능력 확보

○ '4D 미사일 작전' 개념에 따라 탐지(Detect), 교란(Disrupt), 파괴(Destroy), 방어(Defense) 등 분야별 요구 과제 충족 추진

○ 4개 분야별 물리적 요구 능력 확보, 전략 및 작전개념 발전, 한미 훈련/연습 등

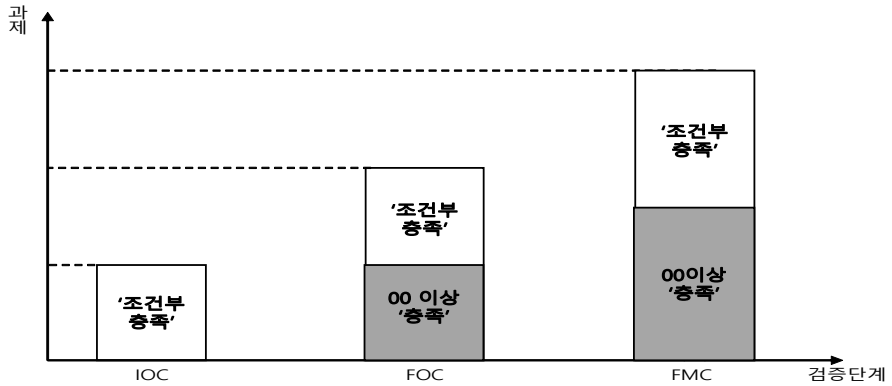
(3) 조건 #3: 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경

○ 한미공동평가목록에 기초하여 한미가 공동평가

⇒ 한미는 세 가지 조건 충족 판단을 위해 2019년부터 '특별상설위원회(SPMC)'를 구성, 평가를 주기적으로 실시하고 있음. 다만, 세부 과제를 어느 정도 달성해야 조건 충족이 되었다고 결정할 것인지에 대한 기준은 아직 미정립 상태.

2) 미래연합사의 운용능력 평가 및 검증 방식

<그림 4> 미래 연합사의 연합임무필수과제목록(CMETL) 평가기준



○ 3단계(IOC-FOC-FMC)에 걸쳐 연합임무필수과제목록(CMETL: Combined Mission Essential Task List)에 대해 충족 여부 평가

* CMETL: 연합사령부가 그 임무를 정상적으로 수행하기 위해 요구되는 필수과제 리스트

○ 한미는 각기 평가단을 편성하여 CMETL 과제 평가(한미는 공동의 평가 개념, 도구, 세부 평가요소에 대해 사전 검토 및 토의 실시)

○ 검증단계가 상향될수록 ①검증평가 과제의 숫자가 증가하고 ② 합격 기준 강화

- 즉, IOC 단계에서는 평가과제 수가 적고 '조건부 충족' 이면 충분한 반면, FOC · FMC 단계에서는 평가 과제 수도 많아지고 일정 수준 이상이 '완전충족' 되어야 하는 것으로 설계

3) 평가

○ 전환조건 #1과 #2는 교리, 훈련 등 비물자적 요소도 있으나 핵심 과제는 정보, 작전, 군수 분야에서 확충해야 할 전력 등 물리적 능력으로 구성[9)]

○ 한국군 장성이 연합사령관을 맡게 될 것에 대비하여 한국군의 역량을 보강하는 것은 바람직하나, 전작권 전환 후에도 연합사 체제에 변함이 없다면 한국군의 능력보강이 전환의 엄격한 전제조건이 되어야 한다는 점에는 의문 존재

- 즉, 전작권 전환으로 당장 바뀌는 것이 연합사령관과 부사령관의 국적 변화뿐이라면 한국군 4성 장군이 과연 연합작전을 지휘할 수 있는지에 대한 지휘능력 평가가 전환 조건의 핵심이 되어야지, 탄약확보, 감시자산 보강 등 한국군 전체의 물리적 능력이 평가의 기준이 되는 것은 과도

- 현재 연합사 체제하에서 에이브럼스 사령관은 현재의 한국군과 주한미군의 능력을 토대로 연합사를 문제없이 지휘(‘fight tonight’ 의 전투준비태세 유지)

○ 결국 전작권 전환 조건의 적절성에 문제가 제기되는 것은 미래 연합지휘체제와의 정합성 문제 때문임.

- 즉, 전작권 전환에 부과되는 이러한 엄격한 조건과 과제들은 참여정부 시절 추진되었던 병렬형 지휘체계 방식이라면 타당. 즉, 한국군에 대한 작전을 한국 합참의장이 단독행사하고 미군은 이를 지원하는 구조라면 한국군의 물리적 능력 보강이 필요하기 때문임.

○ 세 단계 걸쳐 진행하는 검증(IOC, FOC, FMC)도 원래는 창설 부대에 대해 그 운용능력을 사전 평가·검증하는데 의의가 있는 것이므로, 기존 부대인 연합사에 대해 까다로운 검증기준을 부과하는 것은 재고 필요

- 상기 3단계 검증은 박근혜 정부 시절 연합사를 해체하고 미래사를 창설한다는 개념 하에 만들어졌던 것인데, 현재 연합사 체제를 존속시키는 것으로 계획이 변경됐음에도 불구하고 검증 방식이 그대로 유지되고 있는 상황

○ 특히, 전작권 전환 조건과 검증이 엄격할수록 한국군 전력증강, 코로나 사태 등의 상황 변수, 또는 미국 정부의 입장과 해석에 따라 전작권 전환 일정에 계속 차질이 빚어질 수 있는 취약성 내포

9) “전작권 전환 조건의 핵심은 ‘자주정보능력’,” 중앙일보 2020.8.12

- 언론에서는 코로나 확산으로 2단계 검증(FOC)이 정상적으로 이루어지지 못해 정부 임기 내 전작권 전환이 사실상 무산되었다고 보도

3. 미래연합사와 한국 합참과의 관계 설정

○ 전작권 전환 시 한미간 지휘체계 설정도 중요하지만 이후 한국 합참과 미래연합사령부간의 관계 설정도 매우 중요한 문제

○ 특히, 전작권 전환 이후 미래연합사령관을 합참의장을 겸직하지 않는 별도의 한국군 4성 장군이 맡는다는 현재 계획에 의할 경우 전평시 양자간의 지휘책임과 역할에 대해 면밀한 검토가 필요

1) 전후방 작전지휘의 이원화 문제

○ 현재 계획에 따르면 데프콘-III 발령시 미래연합사령관은 지정된 한미 부대(육군은 지상작전사령부 및 예하 부대, 해군은 작전사령부 및 예하 함대 등)를 작전지휘하고, 한국 합참의장은 지정부대에 포함되지 않은 제2작전사령부, 수방사령부 등을 작전지휘

○ 문제는 미래연합군사령관이 한국군 4성 장군이 됨에 따라 합참의장과 미래연합사령관 모두 한측 장성이 됨에도 불구하고, 작전지휘는 한국군 최고위 지휘관간에 이원화되는 현상 발생

- 합참의장은 후방지역 작전과 수도 방위 및 통합방위작전을 지휘하고 미래연합사령관은 전방지역을 위주로 전구작전을 지휘하는 모습이나, 좁은 한반도 전구에서 전후방 작전을 명확히 구분하는 것은 어려움.

2) 전평시 전환과정의 혼선과 중복 문제

○ 통상 평시에는 한국 합참의장이, 전시에는 미래연합사령관이 작전통제권을 행사한다고 일컫지만, 정확히 표현하면 위기가 고조되는 데프콘-III 단계에서 지정된 한국군 부대에 대한 통제권이 합참의장에서 미래연합사령관으로 전환되는 것임.

○ 즉, 초기 위기단계에서는 합참의장이 한국군 전 부대를 대상으로 평시 작전

통제권을 행사하다가, 위기가 데프콘-III에 이를 정도로 심각해지면 미래연합군사령관이 지정된 한미부대에 대해 작전지휘하는 체제

○ 문제는 데프콘-III 발령을 전후로 한 위기단계를 명확히 전평시로 나누는 것이 힘들 수 있고, 얼마든지 회색지대가 존재할 수 있다는 점임.

- 예를 들어 북한이 NLL 도발, 전면적 사이버 공격 등 고강도 도발을 감행할 경우 이것이 평시 국지도발인지 전면전의 전조인지 판단하기 힘든 상황 발생 가능

- 현재 한미연합사 체제에서도 동일한 현상이 발생하나, 미군 장성이 연합사령관일 때는 1994년 평시작전권이 한국군에 환원됨에 따라 발생하는 불가피한 현상이라고 이해. 즉, 평시엔 한국(합참)이, 전시엔 미측 주도(엄밀히는 한미 연합)로 작전권을 행사한다는 개념으로 수용

○ 결국 미래연합사령관은 평시 국지도발부터 상황을 관찰하면서 전시 전환에 대비해야 하는데, 이 과정에서 합참의장과 미래연합사령관간에 관심과 노력의 중복 및 혼선이 발생할 가능성 존재[10)]

○ 특히 합참의 참모와 미래연합사령부 참모간의 임무 중복과 역할 전환의 비효율성 내재

- 합참에 정보, 작전을 책임지는 3성 장군이 보임되어 있고, 미래연합사령부에도 정보, 작전, 기획 등 분야에 한측 참모가 별개로 편성. 따라서 위기 초기 단계에서는 합참의 작전본부가 평시작전을 책임지고 보좌하다가 데프콘-III 발령시 연합사 작전참모에게 임무를 인계하는 구조.

- 전평시 전 단계에 걸쳐 동일인이 연속성을 갖고 정보, 작전 등을 책임지는 것이 아니라 데프콘-III를 기점으로 임무의 인수인계가 이루어지는 단절 현상 발생

- 합참은 방대한 참모조직을 보유하고 있음에도 불구하고 전시전환 이후에는 후방지역 및 통합방위작전으로 임무가 축소되고, 미래연합사 참모들은 합참의 절반 규모에도 불구하고 전시 전구작전을 책임지며 위기단계 초기부터 전시전환에 대비해야 하는 부담 존재

10) 정경영(2020), “유엔사 재조명·재활성화 고찰과 전작권 전환 이후 모습,”『군사논단』 제102호, p. 73.

IV. 보완 · 발전 방안

1. 한미 지휘체제 발전 및 한국군의 역할 증대

○ 현 연합사 체제를 유지한다는 한미간 공식 합의가 있고 이를 토대로 많은 준비가 이루어지고 있는 만큼, 현 시점에서 지휘체계에 대한 전면적 변경은 어려울 수 있음.

○ 그러나 전작권 환수의 본질과 의의를 고려한다면 한국군에 대한 전평시 작전통제를 한국군 최고 지휘관이 단독행사하고 미측은 이를 지원하는 병렬형 지휘체제가 이상적이며 향후 미측과의 협의를 통해 미래 지휘체계의 재변경 가능성도 지속 모색 필요

○ 연합사 체제가 군사적 효율성 면에서는 우월하다고 하나, 비대칭적인 한미동맹의 특성상 한국군 연합사령관이 미군 병력과 전력을 실질적으로 장악하며 지휘하는 것은 어려울 것이며, 실제는 한미간 협조와 조율의 성격을 띠게 될 것이라는 한계점 존재

- 특히 미 증원군이 주축을 이루고 미측 장성이 사령관을 맡게 될 해 · 공군 구성군 사령부의 경우엔 단순히 한측 사령관의 지시로 운용되기는 쉽지 않을 것으로 예상

○ 결국 국군통수권자의 한국군에 대한 지휘권이 한미 연합의 형태로 행사된다는 뜻이며, 전작권을 '환수'했다고 하기에는 미흡한 수준의 변화임.

- NATO의 경우도 미군 4성 장군이 유럽동맹군최고사령관을 맡아 전시연합작전을 지휘하나, 나토 회원국은 동맹작전사령부에 배속시킬 부대의 규모와 여부에 대해 자율성을 갖고 있다는 점에서 우리의 한미연합사 체제와 차이 존재

○ 만약 연합지휘체제를 유지할 수 밖에 없다면 최소한 한국군의 역할을 높일 수 있는 보완 방안을 검토하는 것이 긴요

○ 특히 미래연합사 내 한미간 불균형하게 편성되어 있는 참모 조직의 재편성 및 한국군 참모의 규모 증원 등을 검토하여 연합작전시 한국군의 주도성 강화 필요

○ 미래 연합작전을 한측이 주도한다는 의미에서 작전, 기획 등 핵심 참모 부장을 한측 장성이 담당하는 방안도 검토 필요

- 이는 한국군의 작전기획 능력 배양이라는 측면에서 전작권 전환이 필요하다는 애초의 전환 논리와 당위성에도 부합

2. 전환조건에 대한 재조명과 평가·검증 방식의 정립

○ 그간 조건에 기초한 전작권 전환이라는 개념하에 한미는 조건 충족과 검증을 위해 노력해 왔으나, 이같은 방식은 코로나 사태와 같은 외부 환경, 한국군 전력증강 계획의 변화 등 여러 상황 변수뿐 아니라 미국의 입장에 따라 전작권 전환 일정이 좌우될 수 밖에 없는 취약한 구조임.

○ 필요한 조건도 충족하지 못한 상태에서 조기 전환을 위해 무리하는 것은 바람직하지 않겠으나, 한미연합지휘체제를 유지한다는 현재 계획상 전환 조건이 요구하는 군사능력 확보 과제는 과도한 측면이 있음.

- 한국군의 역할 확대를 뒷받침하는 핵심군사능력 보완은 바람직하나, 이는 전작권 전환의 조건이라기보다 전환 전후를 막론하고 꾸준히 이루어져야 하는 과제

○ 한국군이 국방개혁 2.0을 통해 추진하고 있는 핵심군사능력 확보는 변함없이 추진하되, 조건에 대한 평가와 검증 방식은 합리적으로 재정립 필요

- 전작권 전환 조건 #1(한국군 핵심군사능력 확보)에 해당하는 과제목록을 핵심 위주로 재정비하고 조건 충족 여부를 어떤 방식으로 판단할 것인지 기준 정립 필요

  * 예를 들어 전체 과제 150개 중 85% 달성 시 조건 충족한다는 합격 기준 마련

- 미래연합사 운용능력 검증과 관련해서도 연합임무필수과제목록(CMETL)을 한국군 연합사령관 체제 출범에 꼭 필요한 필수과제로 축소하고, 합격 기준도 '조건부 합격' 비율을 높이는 등 지나친 전제조건화 지양

3. 전평시 지휘 일원화 추진: 합동군사령부 창설

○ 전작권 전환 이후 평시엔 합참의장, 전시에는 미래연합사령관으로 한국군 장성간에 지휘권이 이원화되고 참모조직도 중복 기능하는 문제 해결 필요

⇒ 전평시 지휘 일원화를 달성하기 위해서는 3가지 방안 검토 가능

① 한국 합참의장이 미래연합사령관을 겸직하는 방안

- 한국 합참과 미래연합사령부는 별개의 조직이지만, 합참의장이 미래연합사령관을 겸직하고 합참 참모와 연합사 한측 참모도 두 개의 모자를 씀으로써 한국군간에 지휘관계가 이원화되는 문제 해소 가능

- 그러나 이 경우 합참의장의 업무 및 지휘부담이 과중해진다는 단점 존재. 즉, 대통령 및 국방장관에 대한 군령보좌, 군사력 건설/군사전략 수립 등 미래 대비, 전평시 작전지휘 등이 모두 합참의장 한 사람에게 부과된다는 점이 부담

- 합참의장을 겸직하지 않는 한국군 4성 장군이 미래연합사령관을 맡는다는 한미간 합의도 위와 같은 고려가 중요하게 작용한 결과

② 미래연합사령관이 전평시 공히 작전통제권을 행사하는 방안(합참의장의 군령권 삭제)

- 합참의장의 군령권을 없애고 합참 조직을 군사력 건설, 군사전략 수립에 집중하게 하는 한편, 미래연합사령부가 평시부터 전시에 이르기까지 모든 작전을 책임지는 구조

- 그러나 이 경우 평시 작전권까지 한미연합으로 행사하는 모양이 되어 1994년 이래 평시 작전권을 한국 합참이 단독으로 행사해 왔던 진전을 되돌리는 결과 초래

③ 합동군사령부를 창설하여 미래연합사령관이 합동군사령관을 겸직하는 방안(합참의장의 군령권 삭제)

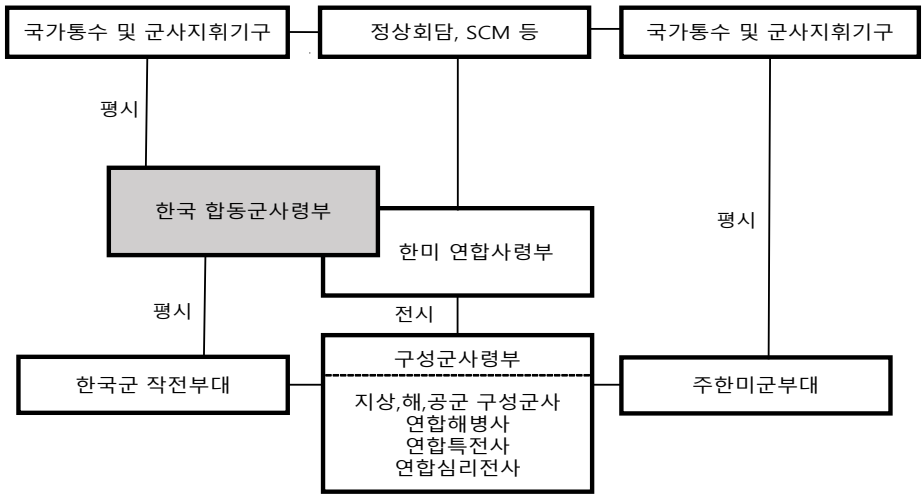
- 따라서 평시 작전은 합동군사령관과 합동사령부 참모가 수행하고, 데프콘-III 이후 연합작전은 미래연합사령관과 연합사 참모가 수행하는 구조

- 이때 한측 사령관과 참모는 두 개의 모자를 썼지만 동일인이기 때문에 평시부터 위기 전환, 전시에 이르기까지 연속성을 갖고 작전 임무 수행이 가능. 또한 평시 작전은 한국군에 의한 단독작전 형태를 유지하고 데프콘-III 이후에는 한미연합작전으로 원활히 전환 가능

- 한편, 합참의장은 현행 작전 임무에서 벗어나 대통령에 대한 군사보좌 및 합동전력증강, 전략개발 업무에 전념 가능(현재도 합참이 평시 경계작전 등 현행 업무에 매달려 전략개발 등 미래 대비 임무는 상대적으로 소홀한 것 아니냐는 비판 존재)

* 미군도 합참의장은 군령권이 없으며, 작전지휘는 대통령-국방부장관-지역 사령관으로 내려가는 구조로 되어 있음.

〈그림 5〉 연합사령관-합동사령관 겸임 체제



○ 상위의 세 가지 방안 중 ③안이 가장 바람직

- 조직 편제 외형상 합동군사령부와 참모조직이 창설되는 모양이나 실질적으로는 인원 활용의 효율성도 증대될 것으로 기대

- 군령 기능이 없어지는 합참의 작전 요원 편성은 대폭 축소하고, 대신 합동군사령부(미래연합사령부)의 정보, 작전 등 핵심 부문에 필요한 한측 참모 충분한 보강 가능. 특히 한미연합작전시 한측의 주도적 역할 강화 차원에서 미래연합사에 대한 한측 참모 요원 증원 바람직

※ 다만, 이를 위해서는 국군조직법 개정이 필요

- 국군조직법 제2조 및 9조에 규정되어 있는 합참의장의 군령권을 삭제

- 대신 합동군사령부 신설 및 사령관의 각군 작전부대 지휘권 및 합동/연합 작전 지휘권 규정 신설

Ⅴ. 결 론

○ 전작권 전환이 행정부에 따라 큰 변화를 보여왔고 아직도 논쟁적인 이슈가 되고 있는 것은 '주권' 과 '안보' 라는 양보할 수 없는 두 가지 핵심 가치를 바라보는 시각 차이에서 기인

- 즉, 군사주권 측면에서 자국군에 대한 지휘권을 국군통수권자가 행사함으로써 국가의 운명을 가르는 핵심 결정을 스스로 할 수 있는 능력과 의지를 갖추는 것이 절대 필요

- 반면, 안보적 관점에서 준비가 부족한 상태에서의 변화를 우려하는 시각도 존재

○ 그러나 전작권 전환이 본격 준비되기 시작한 2007년부터 따져도 13년이나 경과한 만큼 한국군의 능력이 비약적으로 발전한 것이 사실

- 2007년 이후 한국군에 투자된 순수 전력증강비(인건비, 교육훈련 등 전력운영비 제외)만 누적 규모 153조를 초과(13년간 연평균 8.1% 증가)

- 이미 2006년 당시 부시 행정부는 한국군의 능력이 충분하다는 이유로 2009년 조기 전환을 주장

- 전작권 전환 반대 논리로 소위 '시기상조론'이 노태우 정부부터 30년 이상 계속 제기되고 있으나, 결국 전작권의 시기 결정은 능력과 상황의 문제라기보다 의지와 판단의 문제

  * 노태우 대통령은 "독자적으로 지휘권을 갖지 못한 것은 주권국가로서는 창피한 일"이라며 작전권 환수를 대선공약으로 내걸었으나, 추진 과정에서 평시작전권만 환수

○ 따라서 한국 전쟁 이후 점진적으로 진전되어 온 작전통제권 환수를 완성한다는 의미에서 전작권 전환을 마무리 지을 필요가 있음.

- 참고로 한국전쟁 당시 중국인민지원군(중공군)과 북한인민군 간에도 1950년 12월 중조연합사가 창설되어 중국인민지원군 총사령관인 팽덕회가 지휘권을 행사했으나 전쟁 후 북한에게 환원

○ 한국군 주도-미측 지원이라는 전작권 전환의 근본 취지를 살릴 수 있도록 병렬형 지휘체제를 지향하되, 현재 여건상 어렵다면 연합사 편성 조정 등 한국군의 역할 확대가 반드시 이루어져야 함.

○ 전환조건별 요구 과제와 검증 방식은 지나치게 과도하므로 합리적으로 기준을 재정립함으로써 전환 일정이 외생 변수에 의해 좌우되어 불확실해지는 것을 방지할 필요

○ 전작권 전환 이후 합참의장과 미래연합사령관간의 관계 설정 문제도 더 늦

기 전에 본격 검토하여 전환 이전에 법률 개정 등 제반 준비를 서둘러야 할 것임.

○ 전작권 전환에 대한 정보 공개 범위를 확대하여 국민들의 이해와 공감대 속에 전작권 전환을 추진하는 것이 바람직

- 현재는 전작권 전환 조건 세 가지만 개념 차원에서 공개되어 있고, 조건별로 요구되는 세부 과제에 대해서는 비밀로 관리. 또한 평가·검증도 어떤 기준과 방식으로 이루어지는지에 대해 공개하지 않고 있음.

- 때문에 국민들은 물론 군 외부 안보 관련자들도 과연 전작권 전환 준비가 어떻게 이루어지고 있는지 알 수 없는 상황 (물론 세부 과제별 검증 결과는 한미연합작전의 능력을 노출시키는 것이라 공개가 곤란)

- 따라서 적어도 조건별 주요 과제와 평가 방식에 대해서는 공개하고 검증 결과도 큰 틀에서는 적절한 시기마다 국민들에게 설명함으로써 전작권 전환에 대한 일각의 불안을 해소하고 국민의 신뢰 속에 추진하는 것이 바람직

참고 문헌

구본학(2018), “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교,” 『신아세아』, 제25권 제1호, 신아시아연구소.

김병기(2019), “전시작전통제권 전환과 유엔사의 역할: 유엔사의 법적 지위와 정치적 함의를 중심으로,” 『신아세아』, 제26권 제4호, 신아시아연구소.

김보미(2013), “한국전쟁 시기 북·중 갈등과 소련의 역할,” 『현대북한연구』, 제16권 2호, 북한대학원대학교.

김영호(2007), “전작권 전환의 의미와 한국 안보 정책의 방향,” 『신아세아』, 제14권 제4호, 신아시아연구소.

김정수(2016), “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” 『국방연구』, 제59권 제1호, 국방대학교 안보문제연구소.

박민형(2019), “전시작전통제권 전환을 위한 조건 형성,” 『한국국가전략』, 제11호, 한국국가전략연구원.

박원곤(2014), “한미동맹 미래 구상: 지휘구조 개편을 중심으로,” 『국방연구』, 제57권 제3호, 국방대학교 안보문제연구소.

박창권(2017), “한미동맹 강화를 위한 정책방향과 전작권 조기 전환,” 『한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집』, 한국전략문제연구소.

박창희(2010), “전시작전통제권 전환과 신연합방위체계의 효율성,” 『국방정책연구』, 제26권 제2호, 한국국방연구원.

박휘락(2014), “참여정부의 전시 작전통제권 전화 추진 배경의 평가와 교훈,” 『군사』, 제90호, 국방부 군사편찬연구소.

이종석(1999), “한국전쟁과 북한-중국관계(II),” 『전략연구』, 통권 제16호, 한국전략문제연구소

정경영(2020), “유엔사 재조명·재활성화 고찰과 전작권 전환 이후 모습,” 『군사논단』, 제102호, 한국군사학회.

최윤미(2019), “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가,” 『국방연구』, 제62권 제4호, 국방대학교 안보문제연구소.

메일 수신을 원치 않으시면 수신거부 메일을 보내주시기 바랍니다.
주 소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 세종연구소
홈페이지: http://www.sejong.org 문 의: public@sejong.org

『세종정책브리프』에 게재된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.