국가전략, 제27권 1호 2021년 봄호, 129~155.

국가안보전략과 전시작전통제권 전환 정책 변화: 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 비교연구

이 소 연*· 황 지 환**

❖ 요 약 ❖

이 글은 노무현 정부 이래 추진된 한국정부의 전시작전통제권 전환 정책을 국가안보전략 변화를 토대로 분석한다. 전작권에 관한 기존의 논의가 주로 보수 대 진보의 이념적 틀에서 이루어졌던 점을 지적하고, 각 정부가 보여준 국가안보전략을 비교하여 전작권 전환 정책 변화를 설명한다. 각 정부의 국가안보전략은 자주국방과 한미동맹을 동시에 추구하면서도 서로 다른 강조점을 두고 있었다. 노무현 정부는 '협력적 자주국방'의 관점에서 전작권 전환을 추진했으며, 이명박, 박근혜 정부는 '전략동맹'의 관점에서 전작권 전환 연기를 추진했다. 전작권 전환 사례는 한국의 안보정책을 이념적 시각보다는 국가안보전략의 관점에서 접근할 필요성을 보여준다.

핵심어: 노무현, 이명박, 박근혜, 전시작전통제권, 국가안보전략

Ⅰ. 머리말

이 글은 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 전시작전통제권(Wartime Operational Control, 이하 전작권) 정책의 결정요인을 분석한다. 노무현 정부 당시 한미는 전작권을 2012년 4월 한국에 이양하기로 합의했다. 하지만, 이명박 정부는 2015년 12월로 전환 시기 연기를 미국과 합의했고, 박근혜 정부는 조건에 기반한 무기한 연기를 재차 합의했다. 노무현 정부는 어떤 이유로 전작권 전환을 추진했으며, 이명

DOI: 10.35390/sejong.27.1.202102.005
* 제1저자: 서울시립대 석사
** 교신저자: 서울시립대 교수

박, 박근혜 정부는 왜 이를 연기했는가? 그동안 전작권 문제는 보수 대 진보의 이념적 틀에서 논의되는 경향이 강했는데, 이 글은 국가안보전략의 관점에서 설명하고자 한다.

작전통제권(OPCON: Operational Control)은 "특정임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한"이다(합동참모본부 홈페이지). 작전통제권에는 부대의 이동과 작전수행을 명령하는 권한은 포함되지만, 부대의 행정, 군수, 내부 편성과 단위부대 훈련 등에 대한 권한은 포함되지 않는다. 인사문제 및 부대와 군사력의 전반적 운용 사항에 대한 결정권인 '지휘'에 비해 작전통제권은 권한이 약하고 제한적이다.

한국군의 평시작전통제권(Peacetime Operational Control, 이하 평작권) 전환 논의는 레이건 행정부와 노태우 정부 시기인 1988년 시작되었다. 이후 1992년 10월 제24차 한미 연례안보협의회의(SCM)에서 전환이 합의되어 1994년 12월 1일 한국군 합참의장에게 이양되었다. 한미연합사령관은 제2군단 특전사와 수도방위사령부를 제외한 한국군 전체에 대한 작전통제권을 평시 및 전시에 보유하고 있었다. 또한 전시에는 수도방위사령부를 제외한 모든 한국군 작전통제권을 보유했었다. 평작권 전환은 1990년대 초 한미동맹의 재조정 과정에서 '한국방위의 한국화'를 구체화하는 상징적 조치였다. 전환 이후 한국군은 독자적으로 국방정책을 수립함은 물론 한미연합사의 승인이나 협의 없이 평시 경계임무와 초계활동 등을 수행할 권한을 보유하게 되었다(박민형 2019, 148). 김영삼 대통령은 "한국군은 전쟁이 발발하기 직전까지의 부대이동, 경계임무, 초계활동, 합동 전술훈련, 군사대비 태세 강화 등 부대 운영에 관한 모든 권한을 한미연합사령관의 허가없이 행사할 수 있게 되었다"며, "우리 군이 자주적 국방의 기틀을 마련하게 되었다는 점에서, 그리고 그 군에 대한 최고 통수권자의 입지를 확실히 회수했다는 점에서 그 의미가 중요했다"고 평가했다(김영삼 2001, 368-370).

한미간 작전통제권 논의를 시작할 당시에는 전시, 평시 구분 없이 전체를 전환하는 것으로 협의했었다. 하지만, 협상과정에서 평작권만 한국에 우선 전환하고 전작권은 추후에 하기로 1992년 말 합의했다. 전작권 전환 논의는 2000년대 다시 시작되었다. 노무현 정부는 출범 직후부터 '협력적 자주국방'의 관점에서 대미 의존도를 낮추고 안보주권을 확보하기 위한 방안으로 전작권 전환 문제를 제기했다(이종석

2014, 137-143). 부시 행정부는 초기 한국 측 제안에 부정적이었으나, 2005년 이후 국방변환의 차원에서 조기 전환으로 입장을 바꾸게 되었다(최강 2019, 355-367). 이에 한미는 2006년 9월 전작권 전환에 합의했으며, 2007년 한미 국방장관회담에서 2012년 4월 17일을 기점으로 한국군의 전작권을 전환하기로 결정했다.

하지만, 이명박 정부는 2009년 북한의 2차 핵실험으로 안보상황이 악화되자 전환 연기를 오바마 행정부에 요청했다. 이에 2010년 6월 한미정상회담에서 전작권 전환을 2015년 12월로 연기하기로 합의했다. 이후 박근혜 정부 들어 전작권 전환은 또 한번 연기된다. 북한이 2012년 3차 핵실험을 감행하자 박근혜 정부는 오바마 행정부와 협의하여 전작권을 특정 시점이 아닌 조건에 기반하여 전환하기로 합의했다. 한미는 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 전작권 전환이후 한미연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심군사능력 구비, 국지도발과 전면전시 초기단계에서 북한 핵과 미사일 위협에 대한 한국군의 필수대응 능력 구비 등 세 가지를 전환 조건으로 합의했다.

노무현, 이명박, 박근혜 정부는 어떤 이유와 논리로 전작권 정책을 결정했는가? 그동안 한국의 안보정책은 보수와 진보의 이념적 논쟁 속에서 설명된 경우가 많았다(황지환 2017). 전작권 정책 역시 예외가 아니었다. 이 글은 이념적 관점에서 전작권 정책을 설명하는 기존의 논리를 넘어서 국가안보전략의 관점에서 설명하고자 한다. 전작권은 이념보다는 국가안보전략의 문제이기 때문이다. 전작권이 이념적 논쟁의 대상이 되면 그만큼 정치화될 가능성도 크다.

Ⅱ. 전시작전통제권 정책에 대한 기존 논의

노무현 정부가 전작권 전환을 추진한 이후 국내외에서 관련 연구가 활발하게 진행되었다. 그동안 발표된 연구들은 지도자와 정부 성향, 사회적 찬반과 북한에 대한 위협 인식, 한국군의 역량과 국방예산, 미국의 안보전략 변화, 중국 및 일본의 군사력 증강 등 다양한 변수에 주목해 왔다. 하지만, 국내 변수를 다루는 대부분의

연구들은 기본적으로 보수 대 진보라는 이념적 지형을 반영하고 있다. 노무현 정부는 자주국방이라는 국가안보전략 하에 전작권 전환을 추진했으나 그 비판은 진보정부의 이념적 측면에 집중했다. 이명박, 박근혜 정부는 전작권 전환 연기를 한미동맹 강화와 연결했으나, 비판은 주로 보수정부의 대미 의존적 시각을 강조했다(김정수 2016, 29-54).

진보적인 노무현 대통령이 대미 의존을 거부하고 자주성 회복을 위해 전작권 전환을 추진했다는 설명이 대표적이다(허재영 외 2012; 박상중 외 2011, 2012). 진보정부의 잘못된 인식 때문에 전작권 전환을 추진했다는 비판도 있다. 노무현 정부는 미국이 한국의 군사주권과 자율성을 침해해 왔다고 오인했으며 진보 정부의 과도한 응집성과 폐쇄성으로 집단사고와 비합리적 정책 결정 환경을 형성했다는 것이다(박휘락 2014a, 2014b). 국민들의 반미감정을 이용해 진보정부가 전작권 전환을 추진하고 남북관계 개선을 기대했다는 비판도 있다(박휘락 2012). 이런 설명은 다른 변수를 다루더라도 이념적, 정서적 측면을 반영하고 있다. 이명박, 박근혜 정부에 대해서도 보수적 안보중심주의와 대미 의존으로 전작권 전환 연기를 추진했다는 설명이 많다. 하지만 각 정부는 한국의 대북 대응능력 구축, 자주국방 추진, 한미동맹 강화 등 안보전략을 근거로 제시했다는 점을 주목할 필요가 있다.

전작권 전환에 대한 해외의 연구도 대체로 이념적 성향이나 국민정서를 반영하고 있다. 노무현 정부의 전작권 전환 정책이 안보를 고려하지 않고 민족주의적 정서 때문에 추진되었다는 비판이 대표적이다(Klingner 2009). 이 때문에 한국 방위에 가장 핵심적인 한미동맹 가치를 저평가했다고 비판한다(Straub 2007). 진보적인 정부가 북한과 관계 개선을 위해 한국 주도의 방위력 건설과 병력감축, 국방개혁을 추진했다는 인식이다(Klingner 2019; Nordin 2020). 전작권 전환 추진에는 대미 의존에서 벗어나 동등한 위치에서 북한과 화해를 이루려는 진보 이념이 반영되었다는 설명은 일견 적실성이 있지만, 국가안보전략의 복합성을 고려하지 못한 한계를 가진다. 흥미로운 점은 미국의 전작권 전환 정책을 분석할 때는 보수나 진보의 이념보다는 글로벌 안보전략 변화를 강조하는 모습이 주를 이룬다는 점이다(최윤미 2019; 노찬백 2009). 부시 행정부의 '4년 주기 국방전략 보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)'는 '해외주둔 미군 재배치 계획(GPR: Global Defense Posture Review)'에 따라 전작권 전환을 추진했다는 점을

반영하고 있다(U.S. Department of Defense 2001, 2004). 부시 행정부의 전작권 전환 논의는 보수 이념이 아닌 테러리즘과 대량살상무기 대응 등 21세기 변화된 안보 상황에 대처하기 위한 해외 주둔 미군과 군사전력을 재배치하는 계획 차원에서 이해되었다(김민곤 2014). 국제정치와 국내정치가 안보전략적 차원에서 연계되는 부분을 인식하는 논의도 비슷하다(송재익 2012).

전작권 정책을 이 글의 논지처럼 안보정책과 연결시키는 연구도 일부 발표되었다. 박근혜 정부의 전작권 전환 연기는 북한의 3차 핵실험 이후 위협 수준이 고조되는 국내 환경 및 준비상황을 고려한 결과라고 설명한다(한용섭 2015; 김동영 2016). 전작권 전환을 위해서는 전력 보강에 막대한 국방비 증액이 필수적이었지만 제대로 이루어지지 않았고 한미연합사 체제가 가진 효율성 때문에 전환의 적기가 아니었다는 것이다. 또한 전작권 전환 합의는 한국의 국력신장과 동맹 변화 필요성, 미국의 변화된 안보전략에 대한 양국의 인식이 작용한 결과라는 시각도 있다(정경영 2009). 대통령의 대북 군사력 인식과 미국의 안보전략 성향을 결합하여 노무현 정부에서 박근혜 정부까지 일관적으로 설명하려는 연구도 있다(손대선 2017). 북한에 대한 위협인식과 경제상황이 영향을 미쳤다는 연구는 위협인식이 낮고 경제성장률이 상승할 때 전환을 결정했으며, 위협인식이 높고 경제성장률이 감소할 때 연기를 추진했다고 설명한다(문보승 2015). 하지만, 이들도 한국의 안보상황 및 정책을 단편적으로 전작권 정책과 연계시킬 뿐 본격적인 국가안보전략 차원에서 분석하지는 않는다.

물론 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 정치이념 차이가 분명했기 때문에 전작권 정책 역시 이념적 논쟁에서 자유롭지 못한 것이 사실이다. 하지만, 국가의 가장 중요한 목표이자 사활적 이익인 안보 정책을 이념 중심으로 해석하는 것은 무리가 있다. 국가안보전략이 일부 이념적 요소를 반영하고 있지만 그 외에도 여러 가지 다른 요소들을 포함하고 있기 때문이다. 또한 이념 논쟁이 강해지면 순수한 안보전략 차원에서 분석하는 노력을 어렵게 한다. 한미동맹은 대북정책과 함께 한국 국가안보전략의 가장 중요한 사안이다. 그렇다면 전작권 정책이 이념보다는 안보전략에 따라 추진되었을 것이라 추정하는 것이 더 적절한 가설이다. 더구나 노태우, 김영삼 정부를 고려하면 이념은 전 시기를 설명하지도 못한다(최윤미 2019).

Ⅲ. 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 국가안보전략

1. 국가안보전략의 개념과 추진방법

국가는 국가이익을 추구한다. 국가이익은 안보, 주권 수호, 경제 발전, 위상 제고 등 다양한 요소를 포함한다(하정열 외 2012, 42). 그 중에서 안보는 국가의 최우선적 목표이자 핵심적 이익이다(존 미어샤이머 2017, 94-96). 안보가 확보되지 못하면 국가와 국민의 미래를 보장할 수 없으며 국가의 존망 자체도 불확실해진다. 각국은 자국의 안보를 지키기 위해 체계적 계획을 수립하고 있는데, 바로 국가안보전략이다. 가령, 미국은 행정부 별로 '국가안보전략(National Security Strategy of the United States of America)' 보고서를 발간해 왔다(White House, each year). 한국도 노무현 정부의 '참여정부의 안보정책 구상: 평화와 번영의 국가안보,' 이명박 정부의 '이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가,' 박근혜 정부의 '희망의 새 시대 국가안보전략' 등을 발간해 왔다(청와대 국가안전보장회의, 2004; 청와대 2009; 청와대 국가안보실, 2014). 국가안보전략은 크게 목표와 전략 기조, 그리고 이를 달성하기 위한 방법으로 구성된다. 국가들의 목표는 안전보장, 평화, 번영 등 크게 차이가 나지 않지만, 각 국이 추구하는 방향성은 정부성향, 국력, 지정학적 위치 등에 따라 서로 달라 상이한 안보전략을 추진한다(이성만 외 2013, 92).

안보를 위해 스스로 군사력을 건설하는 자주국방을 추구하거나 타국과 동맹을 맺을 수 있다. 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau, 1985, Ch. 12)는 군사력 증강과 동맹체결이 국가의 주요한 안보정책이라고 설명했다. 케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)는 전자를 '내적 균형전략(internal balancing),' 후자를 '외적 균형전략(external balancing)'으로 구분했다. 자주국방은 스스로 전력을 증강하여 다른 국가의 지시나 지휘를 받지 않고 국가 방위를 책임지는 것이다(노훈 2004, 25). 자주국방을 위해서는 전력 확충뿐만 아니라 전·평시를 막론하고 군대를 지휘 및 통제할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 하지만 현대 세계에서 어떤 국가도 글로벌 안보 위협에 홀로 대응하기란 쉽지 않으며, 다른 국가들과 협력하여 안보를 수호하

고 있다(박민형 2017, 144). 상당수 국가들이 타국과 동맹을 맺거나 군사 협력을 통해 안보위협에 대응하는 이유이다. 하지만 동맹에는 유지 비용과 책임을 두고 갈등이 발생할 위험성이 상존한다. 한미동맹도 주한미군 감축과 방위비 분담금 등의 문제로 여러 차례 갈등을 겪었다.

각 안보정책은 이득과 비용을 수반하기 때문에 선택의 리스크가 있다. 자체적인 전력 증강을 하는 것이 군사적 자율성을 높이는 방법이지만, 시간이 많이 걸리고 상당한 국내 자원을 군사 부문으로 전환시켜야 하는 부담이 있다. 반대로 동맹은 안보를 신속하게 확보하게 하지만 동맹국에 의존하거나 버림받을 위험성이 따른다(Waltz 1979, 168). 각 안보정책에 수반되는 정치경제적 비용 때문에 많은 국가들이 선택의 어려움을 겪었다(Barnett and Levy 1991, 374; Barnett 1990, 539-542). 자주국방과 동맹 중 어느 한 정책의 비용이 지나치게 높으면 다른 정책을 추진할 수 밖에 없다(Morrow 1993, 208-217). 약소국은 동맹에 의존하는 경향이 강하겠지만, 어느 정도 국가 경제력에 자신이 생길 경우 동맹국으로부터 자율성 확보를 위해 자주국방을 추진할 가능성이 높다(McGinnis 1990, 124; Mastanduno et al., 470). 그런 판단은 국가마다 다르며, 한 국가에서도 행정부 별로 다를 수 있다. 한국 정부는 그동안 군사력 건설과 동맹을 조화시켜 왔지만, 특정 정책을 선택했던 적도 있다(Hwang 2003, 95-108). 노무현, 이명박, 박근혜 정부 역시 자주국방과 동맹 사이에서 국가안보전략을 고민한 사례들이다.

2. 각 정부의 국가안보전략

가. 노무현 정부

노무현 정부는 국가안보전략서로 '참여정부의 안보정책 구상: 평화와 번영의 국가안보'를 발간했다(청와대 국가안전보장회의 2004). 전체 8장으로 구성된 이 전략서는 ① 새로운 안보환경, ② 참여정부의 안보정책구상, ③ 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축, ④ 한미동맹과 자주국방의 병행발전, ⑤ 남북한 공동번영과 동북아 협력 주도, ⑥ 전방위 국제협력 추구, ⑦ 대내적 안보기반 확충, ⑧ 평화와 번영의 동북아시대를 향하여 등 노무현 정부가 인식하는 안보전략의 모습을 담았다. 전략기조로는 "평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주

국방 추진, 포괄안보 지향" 등을 설정했다. '평화번영정책'은 김대중 정부의 화해협력정책을 계승하여 통일·외교·국방 등 안보정책 전반을 관통하는 기조였다. '균형적 실용외교'는 대외관계에서 상이한 목표와 요구들 간 균형을 취하고 외교적 유연성을 발휘하는 것이었다. '협력적 자주국방'은 동맹과 대외 안보협력을 추구하면서도 대북 억지에서 우리가 주도적 역할을 수행한다는 의미였다. '포괄안보'는 대내외의 다양한 안보 위협과 도전에 효과적으로 대처할 수 있도록 안보역량을 강화하는 것이었다. 전략기조에 기반 한 전략과제로는 '북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축,' '한미동맹과 자주국방의 병행 발전,' '남북한 공동번영과 동북아 협력 주도'가 제시되었는데, 국가안보 목표 달성에 관건이 되는 과제로서 우선순위를 두고 추진한 정책이었다. 노무현 정부의 국가안보전략은 거의 모든 이슈들을 포함하고 있었지만, 전략기조와 전략과제를 볼 때 북핵 문제 해결을 통한 남북관계 개선과 자주국방 건설에 초점을 두었음을 알 수 있다.

노무현 정부는 2000년 남북 정상회담과 6.15 공동선언 채택을 통해 형성된 남북한 평화와 화해의 분위기를 한 단계 더 발전시키고자 했다(국방부 2004, 45-46). '평화와 번영의 동북아 시대'라는 비전을 임기 동안 달성해야 국정목표 중 하나로 제시했는데, 한국이 한반도 평화와 번영을 위해 주도적 역할을 담당하고 동북아 평화와 발전을 이루겠다는 의도였다(국정홍보처 2008, 24). 따라서 '평화번영정책'은 외교·통일·안보 분야 모두를 아우르는 가장 중요하고 핵심적 정책이었다. 남북이 화해협력을 통해 자주적으로 한반도 평화 구축과 경제 공동체를 형성하여 긴장과 갈등을 약화시키고 군사적 신뢰를 이루고자 한 것이다(이수형 2009, 12).

'평화번영정책'의 추진방법으로는 국방력을 강화하는 자주국방 전략을 채택했다. 미국과의 동맹에 의존하지 않고 우리 군 스스로 한국 방위를 온전히 담당하겠다는 전략이었다. 하지만, 아직 완전한 대북억지 능력을 갖추지 못해 미국과의 동맹이 국가안보를 위해 필수적이라는 국내 요구를 수용하여 '협력적 자주국방'이라는 용어를 사용했다(이종석 2014, 138-140). 한미동맹을 포함한 주변국과의 협력을 강화하고 북한의 군사적 도발을 억지하는데 우리 군이 주도적 역할을 담당할 역량을 구비하는 것을 의미했다(국방부 2004, 81). 이는 동맹국인 미국의 안보전략 변화에 따라 우리의 안보정책도 변화할 수 밖에 없고 국내적으로도 안보 불안이 커지는 점을 고려한 것이었다. '협력적 자주국방'을 위해서는 우리 군이 한국 방위를 책임질

수 있는 능력을 갖추는 것이 필요했으며, 이를 위해 노무현 정부는 국방비를 매년 8% 넘게 증액시켰는데, 1980년대 이후 가장 높은 상승률이었다(이종석 2014, 85-88).

'협력적 자주국방'은 '한·미동맹의 미래지향적 발전', '전쟁억제능력 조기 확충', '군구조 개편 및 국방개혁' 세 가지 측면에서 추진되었다(국방부 2004, 84). 탈냉전과 9.11 테러 발생 이후 미국은 한국뿐 아니라 전 세계 주둔 미군을 분쟁 지역으로 신속히 재배치하려고 전략 변화를 추진했으며, 이에 따라 한국 방위에도 한국군의 역할을 강조했다. 뿐만 아니라 한국의 국력이 신장됨에 따라 그에 걸맞은 역할을 수행해야 한다는 국민적 요구도 강해졌다. 우리 군이 국가방위를 주도적으로 담당하고 미국과 동맹 관계를 미래지향적으로 발전시키고자 하는 의지의 반영이었다(국정홍보처 2008b, 36). 이를 위해 노무현 정부는 미 측과 용산기지 이전을 포함해 주한미군이 담당하고 있던 10대 군사임무를 우리 군에게 전환하고, 주한미군 규모를 감축하는 방안에 합의했다(제35차 SCM; 국방부 2004, 96). 기존에 한미동맹 현안과 정책을 논의하던 '미래 한미동맹 정책구상(FOTA)'을 '한미 안보정책구상(SPI)'으로 대체하여 동맹의 비전과 목표, 미래 지휘구조와 주한미군의 역할 등을 논의했다(국방부 2004, 85). '전쟁능력 조기 확충'은 핵을 포함한 북한의 군사적 도발이 지속되는 상황에서 우리 군이 미리 억지하고, 변화된 안보환경에서 제기되는 다양한 안보위협에 효과적으로 대응하는 군사적 역량을 갖추고자 하는 노력이었다. 우리 군이 한국뿐 아니라 한반도 전체를 통제할 수 있는 감시·정찰 능력과 정확한 표적 타격능력을 구비하는 방안도 계획했다(국방부 2004, 86). 한국 방위를 주도하는 능력을 갖추기 위해 군사력을 효과적으로 지휘하는 군 운영체계 마련도 계획했다(국정홍보처 2008a, 91). 이를 위해 노무현 정부는 '군구조 개편 및 국방개혁'을 추진하여 미국에 의존하던 국방구조를 탈피하고자 했다(국정홍보처 2008b, 37).

나. 이명박 정부

이명박 정부는 국가안보전략서로 '성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략'을 발간했다(청와대 2009). 이 전략서는 세 개의 장으로 구성되어 있는데, '세계 안보환경과 위협요인의 변화'에서는 안보위협의 다양화, 국익과 가치의 동시 추구 경향, 세계 경제의 불확실성 증가, 국가영향력 기반의 다변화를 꼽았다. '이명박

정부의 외교안보 비전'에서는 '성숙한 세계국가 지향,' '성숙한 세계국가의 핵심가치,' '창조적 실용주의 원칙'을 제시했다. '전략 목표와 중점 과제'에서는 '전략목표 1: 상생과 공영의 남북관계,' '전략목표 2: 협력 네트워크 외교 확대,' '전략목표 3: 포괄적 실리외교 지향,' '전략목표 4: 미래지향적 선진안보체제 구축'을 포함했다.

이명박 정부의 국가안보전략 역시 북핵, 남북관계, 동북아 등 다양한 이슈를 포함하고 있었지만, '성숙한 세계국가(Global Korea)'라는 슬로건에 나타나듯 국제협력을 강조했다. '선진 일류국가' 건설이라는 국정목표는 국제사회에서 영향력을 갖춘 국가가 되기를 목표한 것이었다(문화체육관광부 2013, 123-125). '성숙한 세계국가'는 "한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 대한민국의 대외관계와 국가이익을 세계차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발한다"고 규정했다(청와대 2009, 12). 한국이 그동안 국제사회에서 역량을 충분히 발휘하지 못한 것은 글로벌 외교를 간과했기 때문이라고 인식하며 국제사회에서 외교역량을 강화해야 함을 강조했다. 또한 단순히 국제사회에서 입지 강화를 위한 것이 아닌, 북한을 변화시켜 평화를 구축하기 위한 중요한 수단으로 인식했다. 글로벌 외교를 통해 국제사회와 협력을 강화하여 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있다고 본 것이다.

이명박 정부는 노무현 정부의 한미동맹 조정을 비판하고, '21세기 전략동맹' 개념을 통해 동맹 강화를 꾀했다. 한미 전략동맹은 "① 자유와 인권이라는 인류 보편 가치의 구현을 위한 가치동맹, ② 외교안보, 경제, 사회문화를 아우르는 상호의존의 신뢰동맹, ③ 한반도는 물론 동아시아와 세계의 평화와 번영에 기여하는 평화구축 동맹을 지향한다"고 규정했다(청와대 2009, 23). 한미 전략동맹의 행동계획으로 북핵 문제의 해결, 남북관계의 발전, 동아시아의 평화와 교류협력의 확대를 구체화했다. 한미 전략동맹은 한반도 통일기반을 구축하는데 기여하며 동북아시아 주요 국가들과 협력을 증진하는데도 적극적인 역할을 모색할 것을 목표로 삼았다.

'21세기 전략동맹'을 통해 군사 협력에 초점을 두었던 기존 동맹의 역할을 사회, 문화 등 다양한 영역으로 확대시키고, 한국 방위에 국한된 동맹 범위를 범세계적으로 확장할 것을 시도했다(국방부 2008, 66). 2008년 미국과 주한미군 추가 감축 계획을 중단하기로 합의하고 NATO와 일본에 준하는 대외군사 판매 조건을 적용하겠다는 약속을 미국으로부터 얻어냈으며, '한미동맹 공동비전'을 채택했다(문화체

육관광부 2013b, 252). 미국은 한국에 핵우산을 포함한 확장억지를 지속적으로 제공하겠다는 공약을 재확인했으며, 강력하고 공고한 연합방위태세를 유지해 나갈 것에 합의했다(제41차 SCM). 2010년 워싱턴에서 개최된 제 42차 SCM에서는 연합방위태세 강화와 범세계적 차원에서 동맹의 역할을 확대해 나가는 방안을 제시한 '한미 국방협력지침'에 합의하여 '21세기 전략동맹'을 실현하기 위한 토대를 구축했다(국방부 2012, 62-63).

이명박 정부는 한반도 문제에 있어서도 한미동맹의 중요성을 강조했는데, 동맹의 범위를 확대하는 동시에 본래 역할인 한국 방위를 위한 협력 강화도 추진했다. 한미상호방위조약이 체결된 이후 최초로 양국간 외교·국방장관회의(2+2)가 개최되었으며(문화체육관광부 2013b, 252), 2011년 제 43차 SCM에서 양국은 '안보정책구상회의(SPI: Security Policy Initiative)'와 '확장억제정책위원회(EDPC: Extended Deterrence Policy Committee)' 등 기존의 협의체를 포괄하는 '한미 통합국방협의체(KIDD)'를 구성하여 안보 현안과 동맹 발전 방향을 효율적으로 논의하는 토대를 마련했다(제43차 SCM). 북한의 핵·미사일 위협이 증대됨에 따라 미 측과 기존의 미사일지침을 개정하고, 구체적인 대응능력 보완에 대해 검토하기도 했다(문화체육관광부 2013b, 260-265). 또한 북한을 감시 및 정찰하고, 위협이 제기될 경우 정밀타격 할 수 있는 전력 보강을 위해 국방개혁을 추진하기도 했다(국방부 국방개혁실 2009, 17).

이명박 정부는 우리 군의 방위역량과 함께 한미동맹을 통해 한반도 평화와 안정을 이루고 주변국들과 협력해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 남북한 관계를 해결하는데 한국이 주도적 역할을 수행해야 한다고 판단했던 노무현 정부와 달리, 남북한 문제가 정책의 우선순위가 되는 것을 피하고 국제사회와 협력해서 문제를 해결하고자 했다(박창권 2012, 163-165). 노무현 정부가 자주국방을 우선한 데 비해 이명박 정부는 미국과의 동맹을 우선한 것이다. 북핵 실험과 안보 위협에도 남북관계 개선을 추구했던 노무현 정부에 대해 이명박 정부는 한반도 안보 환경을 악화시켰다고 비판했다. 따라서 2차 북핵 실험과 장거리 미사일 발사, 천안함 및 연평도 도발과 같은 직접적 위협에 대해 한미동맹을 통해 대응하고자 했다(문화체육관광부 2013b, 85-88). 미국 역시 우리 군이 한국 방어를 위한 완전한 역량을 갖출 때까지 보완전력을 지속적으로 제공할 것을 약속했으며, 북한이 '완전하고 검증 가능

한 폐기'의 원칙 아래 비핵화를 달성할 수 있도록 양국이 긴밀한 협조체제를 유지해 나가기로 했다(국방부 2010, 62).

다. 박근혜 정부

박근혜 정부는 국가안보전략서로 '희망의 새 시대 국가안보전략'을 발간했다(청와대 국가안보실 2014). '희망의 새 시대'는 국민의 행복과 국가발전이 선순환하여 한반도 평화체제를 구축하고 국제사회 발전에 기여하겠다는 비전이었다. 총 13장으로 구성된 이 전략서는 4대 국정기조 중 하나인 '평화통일 기반 구축' 달성을 위해 '영토·주권 수호와 국민안전 확보,' '한반도 평화 정착과 통일시대 준비,' '동북아 협력 증진과 세계평화·발전에 기여'를 목표와 기조로 설정했다. 그 중 '한반도 평화 정착과 통일시대 준비'는 주변국 및 국제사회와 긴밀히 협력하며 북한의 변화와 비핵화를 이끌어내고 남북한 관계 회복을 하겠다는 의지를 표명한 것이었다. 다만, 북핵을 포함한 군사적 도발과 안보위협은 동맹국인 미국을 포함한 국제사회와 협력을 통해 해결하겠다는 의지를 분명히 했다(국방부 2014, 34). 이명박 정부처럼 북한 문제에서 한미동맹을 우선하는 모습이었다.

안보 전략 과제로는 '튼튼한 안보태세 구축', '한반도 신뢰 프로세스 추진', '신뢰 외교 전개'를 제시했다(국방부 2016, 33). 이는 국가의 존립과 한반도 평화체제 구축을 위해서 튼튼한 안보가 반드시 뒷받침되어야 한다는 인식하에 한미 연합방위태세를 강조한 것이다(관계부처 합동 보도참고자료, 2013, 3, 11). 박근혜 정부는 4차 핵 실험과 미사일 발사 등 점증하는 북한의 군사적 도발과 안보위협에 대응하기 위해 핵우산을 포함한 확장억지를 제공할 수 있는 미국과의 협력이 필수적이라고 인식했다. 이 과정에서 '21세기 전략동맹'을 발전시켜 '포괄적 전략동맹'을 추진했다(국방부 2014, 106). '포괄적 전략동맹'이란 기존 군사동맹의 역할을 다양한 범위와 분야로 확대 및 심화하는 것을 의미했다. 이는 박근혜 정부가 안보목표를 달성하기 위해 제시한 방법과 연결되는데, 이명박 정부와 마찬가지로 한미동맹을 통해 한국을 방위하고 안보위협에 대처해 나가고자 한 것이다. 따라서 '포괄적 전략동맹' 정책에 근거해 다양한 분야에서 협력을 강화하는 동시에, 동맹의 본래 목표인 한국 방위를 위해서도 미국과의 군사협력을 강화했다.

2012년 '사이버정책실무협의회 관련 약정'과 '국방우주협력 관련 약정'을 체결하

여 해당 분야들에 대한 정보공유 및 교류를 확대하는 등 양국의 협력 강화를 위한 틀을 마련했으며, 2013년에는 한미상호방위조약 체결 60년을 기념하여 미국과 공동선언을 채택했다(국방부 2014, 106-107). 또한 한반도 이외의 지역에서 인도적 지원과 평화유지 활동에 양국이 함께 참여하는 등 다양한 분야에서 협력을 강화했다(국방부 2016, 130). 동맹 강화는 '연합훈련 및 연합작전 발전', '도발대응태세 구축', '안보 협의체 역할 확대' 등 크게 세 분야에 걸쳐 이루어졌다. 연합훈련 발전 및 강화를 위해 2013년 국방부는 양국 장교들이 체계적이고 효율적인 연합작전을 계획 및 수행하는 역량을 갖추는 교육을 진행하기 위해 주한미군과 양해각서(MOU)를 체결했다(국방부 보도자료 2013년 4월 2일). 뿐만 아니라 양국은 유사시를 대비해 주기적으로 연합작전계획을 발전시키고, 연합훈련 및 연습을 실시했다. 도발대응태세 구축 협력은 한층 더 다양하게 이루어졌다. 박근혜 정부의 임기가 시작된 2013년 한미는 북한의 국지도발에 효율적이고 신속하게 대응하기 위해 '한미 공동 국지도발대비계획'을 완성했다. 한미 연합사단을 새로이 편성하여 평시와 전시를 막론하고 높은 수준의 연합방위태세를 유지하기 위한 기반을 마련했다. 이와 더불어 같은 해 미국의 핵우산을 포함한 확장억지 전략을 구체화한 '한미 맞춤형 억제전략'을 발전시켰다(국방부 2014, 108-109). 제 7차 KIDD에서는 증가하는 북한의 미사일 위협을 억지하고 대응하기 위해 EDPC와 '미사일대응능력위원회(CMCC)'를 통합한 '한미 억제전략위원회(ROK-U.S. Deterrence Strategy Committee)'를 출범시키기로 했다(국방부 보도자료 2015년 4월 15일). 또한 북한의 미사일 위협에 효율적으로 대응하기 위해 탐지와 방어, 교란을 포함하는 포괄적인 대응 방안과 전략을 지속적으로 발전시키기로 했다(제45차 SCM). 2013년 한미가 양국의 연합자산을 통합하여 운용하고, 위협에 대응한 조기 경보체제를 확립하여 연합작전을 수행하는 능력과 상호 운용성을 강화하기로 합의한 것을 국방부는 정책의 핵심과제로 추진했다(국방부 보도자료 2014년 2월 6일). 안보 협의체 역할 확대를 위해서는 2014년 미국에서 개최된 제 5차 KIDD에서 양국은 미사일 방어체계의 상호운용성 발전 방안에 대해 논의하고 공조하기로 했다. 또한 같은 해 10월 SCM에서는 KIDD를 중심으로 동맹 현안과 연합방위체제를 발전시켜 나가기 위한 논의에 합의했다(제 46차 SCM). 2016년 개최된 제 48차 SCM에서 양국 국방장관은 한미통합국방협의체인 KIDD가 SCM와 군사위원회회의(MCM)와 같은 협의체를 지원하는

내용 개정안에 서명했다. 또한 북한의 지속되는 군사적 도발과 안보위협에 대한 대비태세를 갖추기 위해 양국의 외교·국방 확장억제 전략협의체(EDSCG)를 기반으로 방안을 마련하기로 합의했다(제 48차 SCM).

〈표 1〉과 같이 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 국가안보전략은 자주국방과 한미동맹을 동시에 추진했으나, 노무현 정부는 자주국방을, 이명박, 박근혜 정부는 한미동맹을 더 강조했음을 알 수 있다.

〈표 1〉 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 국가안보전략 구성[1)]

정부	전략기조	전략과제	중점 추진방법
노무현	•평화번영정책 추진 •균형적 실용외교 추구 •협력적 자주국방 추진 •포괄적 안보 지향	•북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도평화체제 구축 •한미동맹과 자주국방의 병행 발전 •남북한 공동번영과 동북아 협력 주도	**자주국방** 한미동맹
이명박	•성숙한 세계국가 지향 •성숙한 세계국가의 핵심가치 •창조적 실용주의 원칙	•상생과 공영의 남북관계 •협력 네트워크 외교 확대 •포괄적 실리외교 지향 •미래지향적 선진안보체제 구축	자주국방 **한미동맹**
박근혜	•영토·주권 수호와 국민안전 확보 •한반도 평화정착과 통일시대 준비 •동북아 협력증진과 세계평화·발전에 기여	•튼튼한 안보태세 구축 •한반도 신뢰프로세스 추진 •신뢰외교 전개	자주국방 **한미동맹**

1) 각 정부마다 기조, 비전, 목표, 과제 등 비슷하지만 서로 다른 용어를 쓰고 있다. 편의상 큰 틀은 전략기조, 세부 추진과제는 전략과제로 명명하였다.

Ⅳ. 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 전시작전통제권 정책

이번 장은 각 정부 국가안보전략의 추진방향이 전작권 전환 정책과 어떻게 연계되는지 분석한다.

1. 노무현 정부

김영삼 정부 때 평작권 전환이 이루어진 후, 작전통제권 문제가 다시 주목을 받게 된 것은 노무현 정부 때였다. 2001년 9.11테러 이후 미국의 안보전략이 변하면서 주한미군의 역할 또한 변화하자 노무현 정부는 한미동맹을 조정해야 할 필요성을 인식했다(국방부 군사편찬연구소 2013, 278). 대미 의존적인 안보정책 변화가 필요하며, 미국과 동등한 관계를 구축하면서 한국군이 한국방위에 주도적 역할을 담당해야 한다고 판단한 것이다(대통령 비서실 2007, 64). 안보를 미국에 의존하던 기존 관행을 탈피하여 자주국방을 추진했으며, 이를 위해 전작권 전환 계획을 세웠다(이종석 2014, 137-143). 노무현 정부에게 자주국방은 우리 군 지휘관이 평시·전시에 관계없이 우리 군 부대의 병력과 전력에 대한 작전통제권을 행사하여 한국 방위를 주도함을 의미했다. 따라서 한미연합사령관에게 부여되어 있는 전작권을 우리 군으로 전환하는 것이 필요하다고 인식했다. 노무현 정부 시기 국가안전보장회의(NSC) 사무차장과 통일부장관을 지낸 이종석(2014, 80) 박사에 따르면, “자주국방의 기본은 자기 나라 군대가 스스로 작전을 하는 것, 즉 국군 통수권자인 대통령이 작전통제권을 보유하는 것”이며 “전작권 환수야말로 자주국방의 요체이고, 자주국가의 필수조건이며, 우리 국민이 지나친 대미의존 심리를 극복할 수 있는 중요한 계기가 될 것이라고 믿었다.” 이러한 인식은 일부 이념적인 시각에서 해석할 여지가 있지만, 진보 이념 그 자체의 영향이라기보다는 국가안보전략의 방향 전환이었다고 보는 것이 적절하다.

노무현 정부는 2005년 제 4차 SPI 회의에서 전작권 전환 입장을 미 측에 공식적으로 전달했다(국정홍보처 2008b, 238). 미국은 처음에 부정적인 의견을 보였는데, 한국군이 자국 방어를 주도할만한 능력을 갖추지 못했다고 판단했기 때문이다. 하지

만 이후 미국은 전작권 전환이 미국의 이익에도 도움이 된다고 인식하고 동의하게 되었다. 부시 행정부가 21세기 새로운 글로벌 군사전략을 모색하며 추진한 신속기동군화는 미군을 어느 한 국가나 지역에 배치하는 것이 아니라 필요시 다른 지역으로 신속히 배치할 것을 전제로 하고 있었다. 미국은 주한미군 역시 신 전략의 대상으로 인식하며 전작권에 대한 입장을 조기 전환으로 변경했다. 해외 주둔 미군을 신속히 분쟁지역으로 재배치하기 위해서는 전략적 유연성이 요구되는데, 전작권이 한국에 전환될 경우 주한 미군을 재배치하기 용이할 거라 판단하여 한국의 요구를 수용하게 되었다(이종석, 2014, 155-169). 당시 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 미 국방장관은 한국의 요구를 수용함에 더해 조기에 전작권을 전환하겠다는 의사를 밝히기도 했다.

이후 2005년 제 37차 SCM에서 한미는 전작권 전환과 이후 양국의 지휘구조 및 관계에 관한 협의를 가속화하기로 했다(제37차 SCM). 2006년 3월 노무현 정부는 부시 행정부와 전작권 전환을 위한 관련약정(Terms of Reference)을 체결했고, 이후 지휘관계 형태와 전환 과정에서 선행되어야 할 과제들을 제시한 로드맵을 작성했다(국방부 2006, 89). 2006년 제 38차 SCM에서 양국은 '2009년 10월 16일 이후 그러나 2012년 3월 15일 보다 늦지 않은 시기'에 전작권을 한국군에 전환하기로 합의했다. 하지만, 당시 국내에서는 북한의 도발과 위협이 존재하는 상황에서 전작권이 전환될 경우 안보가 크게 위협받게 된다며 여론이 악화되었다. 노무현 정부는 국내 여론을 고려해 전작권 전환 시기 조정을 요청했다. 하지만 미국은 국내 정치적 사정으로 전작권 전환을 조속히 마무리 짓기를 원했다(김재엽 2007, 24). 당시 양국은 구체적 시기를 정하지 못했지만(제38차 SCM), 2007년 한미국방장관 회담에서 전작권을 2012년 4월 17일 한국군에 전환하기로 합의했다(국정홍보처 2008b, 239). 양국은 전작권 전환 이후에도 한미상호방위조약에 기초한 동맹관계와 주한미군을 유지하며 유사시 미군의 증원전력을 보장하기로 했다. 또한 한국군의 부족한 전력을 미군이 지원하며 확고한 연합대비태세를 통해 억지력을 확보하기로 합의했다(국방부 2006, 89). 양국 합참은 새로운 지휘구조 하에서도 서로 긴밀한 협력 체제를 유지하고 공고한 동맹관계를 유지할 수 있도록 군사위원회 통제하의 군사협조본부를 설치하고 평·전시 대비태세 준비를 협의했다(국정홍보처 2008b, 110). 협조본부 하에는 상설·비상 기구를 조직하여 작전과 연합연습 계획을 작성하

고 정보와 군수지원 등 협력을 유지하기로 했으며, 유엔사와 우리 군 간의 정전관리 책임 조정을 전작권 전환 시기 이전에 완료하는데도 합의했다(제 39차 SCM).

전작권 전환 추진 과정에서 우리 군의 역할 확대 및 지휘구조를 논의하면서 군 구조 개편과 전략증강을 위한 국방개혁도 추진했다. 국방부는 우리 군이 실시간으로 통제하고 관리할 수 있는 지역 범위를 한국뿐 아니라 북한까지 확대하기 위해 무인항공정찰기(UAV) 등 장비를 투입해 감시와 정찰 능력을 강화하며, 다연장로켓 및 차기전차와 같이 효율적 전투를 수행하기 위한 무기를 개발 및 증강하여 타격능력 구비를 추진했다. 뿐만 아니라 합참을 중심으로 평·전시 작전수행체제를 구성하고, 작전 기획과 임무수행 능력 발전을 꾀하였으며 부대 통폐합을 단행하여 효율적 작전 운용 틀을 마련했다(국방부 국방개혁위원회 2005, 12-13). 그동안 우리 군이 대북억지와 한국방위를 미국에 의존함으로써 자체적인 군사전략과 작전수행능력을 발전시킬 기회가 부족했다고 인식한 것이다(윤지원 2018, 100).

2. 이명박 정부

이명박 대통령은 후보 시절부터 전작권 전환을 반대했으며, 당선될 경우 전환 연기를 추진하겠다고 밝혔다(이상현 외 2017, 172). 하지만 대통령 당선 이후 한미 간 합의 중요성을 감안해 정해진 시기에 전환되도록 노력할 것을 지시했다. 이에 한미는 전작권 전환 이후 새로운 방위체제 하 임무수행을 위해 매년 2회의 공동연습을 실시하고 SCM과 MCM 등 안보협의체를 통해 전환 과정을 점검했다(국방부 2008, 69). 2009년 10월 SCM에서도 2012년 전환은 재확인되었다(제41차 SCM). 하지만 2009년 북한의 2차 핵실험과 2010년 천안함 및 연평도 사건으로 국내에서 안보 불안감이 증대되었고 전작권 전환이후 안보 위기가 심화될 것이라는 주장이 제기되었다. 이명박 정부는 전작권 전환 예정 시기까지 북한에 대응할 역량을 갖추기 어려울 것이고 한미동맹이 무엇보다 중요하다고 판단했다. 이에 2010년 한미정상회담에서 전작권 전환 시기 연기를 미국에 제안했다. 이념적 고려가 아닌 한반도 및 역내 안보 상황의 불안정성과 북한의 도발로 인한 국민들의 전환 연기 여론을 반영한 것이었다(국방부 2010, 67).

흥미로운 점은 오바마 행정부가 전환 연기에 부정적 입장을 표명했다는 점이다.

한국이 전작권 전환에 필요한 국방분야 투자를 게을리 하고 미국에 지속적으로 의존하려 한다고 인식했기 때문이다(최강 2019, 355-367). 오바마 행정부는 2010년에도 기존 합의 추진을 계획하고 있었지만(White House 2010, 41-42), 한국의 요청을 결국 수용하게 되었다. 전작권 전환 연기가 미국의 글로벌 안보정책에 유리하다는 판단 때문이었다. 오바마 행정부는 이라크와 아프가니스탄에서 군사작전을 마무리하고 중국의 부상을 견제하기 위해 역내 국가들과 협력을 확대할 필요가 있었다(White House 2010, 7-16, 41-42). 결국 한미는 2010년 6월 26일 전작권 전환 시기를 2015년 12월 1일로 연기하기로 결정했다(국방부 2010, 67).

한미는 2010년 제 42차 SCM에서 새로 예정된 시기에 전작권을 전환하는 계획인 '전략동맹 2015'에 서명하고, 향후 SCM과 MCM에서 진행상황을 점검하기로 했다(제42차 SCM). '전략동맹 2015'는 전작권과 관련하여 양국이 준비해야 할 군사적 조치뿐 아니라 동맹 현안의 향후 계획을 담은 전략문서였다(문화체육관광부 2013b, 258-259). 한미는 전작권 전환을 위해 군사전환 분과, 계획 및 정책 분과, 동맹관리 분과의 3개 분과로 구성된 연합이행 감독체제를 조직하여, 각 분과별로 추진해야 할 사항들을 규정하고 안보 협의체를 통해 진행 상황을 점검했다(국방부 2012, 72). 한국 국방부는 전작권 전환 진행을 위해 합참의장 소속 하에 '전시작전통제권 전환추진단'을 구성했으며, '상부지휘구조개편 추진단'과 '전시작전통제권 전환추진단'을 통합해 '신연합방위체제추진단'을 조직했다(국방부 2012, 71). 그러나 전작권 전환 시기가 가까워짐에 따라 국내에서는 전작권 전환을 재연기하거나 이전 합의사항을 백지화해야 한다는 주장들이 제기되었다. 이런 상황에서 당시 한미연합사령관 제임스 서먼(James D. Thurman)이 한미연합사를 해체하는 대신 사령관을 한국군 대장으로 임명하는 방안을 비공식적으로 제시했다(조선일보 2012/06/14). 양국은 이 의견을 수용하여 2012년 제 44차 SCM에서 한미연합사를 해체하지 않고 유지해 나가는 방안을 논의했다.

이명박 정부는 대북 대비태세를 갖추기 위해 여러 조치들을 시행했다. 노무현 정부에 비해 군사훈련 기간을 연장했을 뿐 아니라, 야외기동훈련을 컴퓨터 시뮬레이션 훈련과 병행하는 등 연합활동을 강화했고 서북도서와 북방한계선(NLL) 일대에서 연합훈련도 증가시켰다. 국방개혁도 노무현 정부는 자주국방을 강화하는데 초점을 두었다면, 이명박 정부는 우리 군의 군사력 강화와 함께 한미 연합작전능력 증강을

강조했다. 구체적으로 미국의 정보자산과 한미 양국의 무인항공정찰기(UAV) 등 탐지장비 확충을 통해 북한의 장사정포 등을 사전에 감시 및 탐지하고자 했으며, 양국 연합공군과 화력전을 담당하는 포병을 중심으로 합동화력운용체계(JFOS-K)를 구축하여 목표를 조기에 타격하는 능력을 확보하고자 했다(국방부 국방개혁실 2009, 17). 이명박 정부는 이러한 한미동맹 강화를 위해 전작권 전환 연기가 필요하다고 인식했다. 전작권이 전환될 경우 한국 방위에서 미국의 역할이 감소하고 동맹의 약화 가능성이 크다고 인식했기 때문이다(동아일보 2009/11/10).

3. 박근혜 정부

박근혜 정부는 우리 군의 안보 역량을 강화하기 위해서는 미국과 협력을 증대하는 것이 필수적이라 인식하고 '포괄적 전략동맹' 정책을 추진했다(대통령 비서실 2014, 68). 북핵으로 인한 안보환경 악화가 더 이상 한국만의 문제가 아니며 전 세계적으로 확대되고 있어 동맹국을 포함한 국제사회와 함께 극복해 나가야 한다는 인식이었다. 박근혜 정부는 전작권 전환 연기가 국제사회와 협력을 통해 안보역량을 강화하기 위한 것이라 판단했다.

후보 시절 박근혜 대통령은 합의된 시기에 맞춰 전작권을 전환하겠다는 의지를 밝혔다. 하지만 대통령으로 당선되기 직전 발생한 3차 북핵실험 이후 전작권 전환의 재연기 필요성을 인식했다. 북한의 도발로 안보 위협이 증가하는 상황에서 전작권 전환이 이뤄지면 북한이 한미동맹 약화로 인식해 더 큰 도발을 감행할 수 있다고 본 것이다(국방부 2014, 115). 대북 억지력 강화를 위한 우리 군의 전력으로 킬체인(Kill Chain)과 한국형미사일방어체계(KAMD)를 제시했으나, 이 전력들이 전작권 전환 시기까지 완벽히 구비되기는 어려웠다(조선일보 2014/10/24). 따라서 우리 군의 방위 능력을 보강하기 위해 핵우산 등을 제공해 줄 수 있는 미국과 관계를 강화하는 것이 필요하다고 보고 전작권 전환 재연기를 추진했다. 김관진 국방장관은 2013년 싱가포르에서 개최된 한미국방장관 회의에서 한국의 안보 상황을 고려해 전작권 전환 시기 조정 필요성을 제기했다. 오바마 행정부는 한국 정부의 요청을 긍정적으로 검토했는데, 역시 전환 재연기가 미국의 안보 이익과 부합한다고 판단했기 때문이다. 당시 오바마는 아시아 중시 정책을 추진하고 있었는데, 중국의 부상을

저지하고 역내에서 자국의 영향력을 확대하기 위해 한국과 협력이 필요했다(US Department of Defense 2014). 이런 판단 하에 한국군의 전작권이 미국의 관리 하에 유지되는 것이 유리하다고 보고 전작권 전환 재연기를 수락했다.

한미는 구체적인 시기를 규정했던 이전과 달리 조건에 기초한 전환을 추진하기로 합의했다(제46차 SCM). 한미가 합의한 조건은 '전작권 전환을 위한 안정적인 한반도 안보환경', '전작권 전환 이후 미국과의 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 능력 구비', '유사시 핵전력에 대응할 수 있는 군사적 능력 확보' 세 가지였으며, 이 조건들이 갖춰지는 시기에 전환하기로 합의했다(국방부 2016, 132). 이번 합의에서 주목할 사항은 이전과 달리 한미연합사 해체를 추진하지 않고 존속시킬 것을 계획했다는 점이다. 한미연합사를 해체하는 대신 한국 군이 주도하는 지휘구조로 발전시켜 나가는 것이었다. 연합사를 발전시킨 미래사령부는 미군 장성이 맡던 사령관을 한국군 장성이 담당하도록 했다(국방부 2014, 119). 전작권 전환이 연기되어 용산의 연합사령부를 전환 시기까지 유지하기로 했으며, 기존 전작권 전환 추진 근거였던 '전략동맹 2015'를 다른 전략문서로 대체하기로 했다(제46차 SCM). 양국은 합의된 조건 충족을 위해 Kill Chain과 KAMD 등 핵심능력 확보에 주력하고 연합연습을 통해 미래 한국이 주도할 방위체제의 효율성과 능력을 검증하기로 했다(국방부 2016, 133). 박근혜 정부는 전작권 전환 연기를 통해 북한에 대응하는 한미 양국의 공동 대비계획을 마련하고 동맹을 강화하고자 했다.

〈표 2〉 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 국가안보전략과 전작권 전환 정책

정부	국가안보전략	전작권 정책	지휘구조
노무현	평화번영정책 협력적 자주국방	2012년 4월 17일 전환	한미연합사 해체 한국주도·미국지원
이명박	21세기 전략동맹	연기하여 2015년 12월 1일 전환	한미연합사 해체 한국주도·미국지원
박근혜	포괄적 전략동맹	조건에 기반한 전환 재연기	미래사령부 ·사령관: 한국군 장성 ·부사령관: 미군 장성

〈표 2〉는 노무현 정부가 '평화번영정책'과 '협력적 자주국방'의 관점에서, 이명박 정부는 '21세기 전략동맹', 박근혜 정부는 '포괄적 전략동맹'의 관점에서 각각 전작권 전환 혹은 연기를 결정했음을 보여준다.

V. 결론

이 글은 전작권 전환 정책 변화를 각 정부의 국가안보전략을 통해 분석했다. 전작권 전환은 한미동맹의 가장 중요한 현안이자 국가안보전략의 핵심적인 요소이다. 물론 노무현, 이명박, 박근혜 정부가 진보와 보수를 대표하는 정부라는 점에서 이념 틀은 정책 변화를 부분적으로 설명할 수 있다. 하지만 국가의 사활적 이익이 걸린 안보정책에서 이념적 변수가 가장 중심된 변수였다고 하기는 어렵다. 더구나 전작권처럼 협상을 해야 하는 상대가 있는 경우에는 더욱 그렇다. 전작권 문제를 안보전략 차원에서 접근해야 함은 미국을 통해서도 잘 드러난다. 작전통제권 전환은 미국의 글로벌 안보전략 변화에 기인한 측면이 크기 때문이다. 미국은 냉전 종식이후 한국군에 대한 작전권을 유지할 필요가 감소했을 때 평작권을 전환했다. 반대로 중국의 부상, 북핵 실험 등 안보환경이 급변하는 상황에서 전작권을 유지하는 것이 필요하다고 판단했을 때 전환 연기에 합의했다. 미국의 정책 변화를 이념적 관점으로 해석하지는 않는다.

한국 역시 전작권 전환 정책을 국가안보전략의 관점에서 추진하는 것은 당연하다. 노무현 정부는 한국이 북핵 문제를 해결하고 평화를 주도해야 한다고 인식했으며, 스스로 국가 방위를 책임지는 역량을 갖추고 미국과 대등한 위치에서 동맹을 발전시켜야 한다고 판단했다. 이에 따라 자주국방 정책을 추진했으며, 전작권 전환을 그 핵심으로 인식하고 전환을 결정했다. 반면, 이명박 정부는 세계 질서에서 한국의 위상 제고와 선진국 진입을 위해서는 글로벌 외교역량이 뒷받침 되어야 한다고 보고 한미동맹 강화를 최우선적인 목표로 설정했다. '21세기 전략동맹'하에서는 전작권 전환 연기가 필요했는데, 한미연합사가 해체될 경우 한국 방위에 대한 미국의 역할이 축소되고 동맹 약화 가능성이 크다고 인식했기 때문이다. 박근혜 정부는

북핵 문제 등 한국이 직면한 안보상황에 한국이 홀로 대응하는 것은 바람직하지 않다고 인식하고 우리 군의 방위역량을 보완할 방안으로 한미동맹 강화와 전작권 전환 연기를 추진했다.

이 글은 국가안보전략이 전작권 전환 여부를 결정하는데 가장 큰 변수가 되었음을 보여주었다. 물론 각 정부의 국가안보전략에는 이념적 요소가 일부 포함되어 있다. 하지만, 이념이 국가안보전략을 결정하지는 않는다. 국가안보전략은 이념 이외에도 다양한 요소를 포함한 종합적인 전략이기 때문이다. 이런 인식은 전작권 정책 뿐 아니라 대북, 대미, 대중, 대일 정책 등 다른 안보정책을 논의하는 과정에도 중요한 의미를 가진다. 기존의 국내 안보정책 논의가 주로 이념적 갈등을 중심으로 이루어졌던 점을 고려할 때, 향후 학술 연구 뿐 아니라 정책 논의에서도 국가안보전략을 통한 분석적 접근이 필요해 보인다.

투 고 일: 2021. 01. 23.
심사완료일: 2021. 02. 17.
게 재 일: 2021. 02. 28.

참고문헌

관계부처 합동 보도자료. 2013. “박근혜 정부 국정과제.” 5월 28일. https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34014 (검색일: 2021년 1월 1일).

국방부. 각년도.『2013 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부.

_____. 각년도. “한미 연례안보협의회의[SCM] 공동성명.” www.mnd.go.kr (검색일: 2020년 3월 28일).

국방부 국방개혁실. 2009. “국방개혁 기본계획 2009~2020.” 서울: 대한민국 국방부.

국방부 국방개혁위원회. 2005. “국방개혁 2020.” 서울: 대한민국 국방부.

국방부 군사편찬연구소. 2013.『한미동맹 60년사』. 서울: 대한민국 국방부.

국방부, 각 날짜, “보도자료,” www.mnd.go.kr (검색일: 2021년 1월 1일).

국정홍보처. 2008a.『참여정부 국정운영백서1: 총론』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

_____. 2008b.『참여정부 국정운영백서5: 통일·외교·안보』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

김동영. 2016. “‘조건에 기초한’ 전시 작전통제권 전환 결정요인 연구: 정책변동이론의 ACMS 모형을 중심으로.”『한국군사학논총』. 제5권 2호: 185-215.

김민곤. 2014. “전시작전권 전환과 주한미군의 성격 변화 고찰.”『지역과 세계』. 제38권 2호: 1-39.

김영삼. 2001.『민주주의를 위한 나의 투쟁: 김영삼 대통령 회고록』. 서울: 조선일보사.

김재엽. 2007. “전시 작전통제권 전환 이후의 대북 군사전략.”『군사논단』. 제51권: 23-57.

김정수. 2016. “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화.”『국방연구』. 제59권 1호: 29-54.

김종하, 김재엽. 2012.『국가안보전략 어떻게 수립해야 하나?: 한국의 생존, 평화, 자유를 위한 외교』. 대전: 한남대학교 출판부.

노찬백. 2009. “전시작전통제권 이양에 관한 연구: 한미동맹의 강화를 통한 한미군사협조체제의 구축.”『한국동북아논총』. 제14권 3호: 205-226.

노훈. 2004. “자주국방을 위한 전력개선 방향.”『군사논단』. 제37권: 24-39.

대통령비서실. 2007.『노무현 대통령 연설문집 제4권』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

_____. 2014.『박근혜 대통령 연설문집 1』. 서울: 문화체육관광부.

대통령실. 2009.『이명박 대통령 연설문집 1』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

문보승. 2015. “작전통제권 환수결정 변화요인 연구: 인식된 순위협의 변화를 중심으로.”『한국군사학논집』. 제71권 1호: 31-61.

문화체육관광부. 2013a.『이명박정부 국정백서1: 국민과 함께 만든 더 큰 대한민국』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

_____. 2013b.『이명박정부 국정백서5: 통일·안보』. 서울: 삼화인쇄주식회사.

박민형. 2017. “자주국방과 안보경제: 박정희, 노무현 정부를 중심으로.”『한국정치외교사논총』. 제38권 2호: 141-173.

_____. 2019. “전시작전통제권 전환을 위한 조건 형성.”『한국국가전략』. 제4권 3호: 139-171.

박상중, 고찬. 2011. “계층적 분석방법(AHP)을 적용한 전시작전통제권 전환의 주요 결정요인 분석.”『디지털융복합연구』. 제9권 6호: 153-163.

_____. 2012. “의사결정 지원 정보시스템 개발을 위한 Delphi-DEMATEL모델에 의한 의사결정 요인분석: 전작권 전환 사례를 중심으로.”『디지털융복합연구』. 제10권 11호: 47-58.

박창권 외. 2012.『한국의 중장기 안보전략과 국방정책』. 서울: 한국국방연구원.

박휘락. 2012. “참여정부의 전작권 환수 논리에 대한 평가와 분석.”『한국의회학회보』. 제1권 2호: 59-80.

_____. 2014a. “한국 국방정책에 있어서 오인식에 관한 분석과 함의: 전시 작전통제권과 미사일 방어의 사례를 중심으로.”『의정논총』. 제9권 1호: 301-33 2.

_____. 2014b. “전시 작전통제권 환수 논의를 둘러싼 비합리적 요소의 작용 여부 분석과 교훈.”『한국보훈논총』. 제13권 4호: 7-35.

손대선. 2017. “전시작전통제권 전환정책 결정요인에 관한 연구–노무현, 이명박, 박근혜 정부의 정책결정 차이를 중심으로.”『군사연구』. 제143호: 397-43 7.

송재익. 2012. “한미동맹과 한국군의 작전통제권 변동요인 연구: 국제정치와 국내정치의 연계를 중심으로.”『군사발전연구』. 제6권: 143-171.

윤지원. 2018. “한반도 평화와 안보 지킴이 한미연합사와 전작권 전환.”『국방과 기술』. 제478호: 98-105.

이성만, 엄정식, 김용재, 이정석. 2013.『국가안보의 이론과 실제』. 서울: 도서출판 오름.

이수형. 2009. “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로.”『국방연구』. 제52권 1호: 3-29.

이종석. 2014.『칼날위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 서울: 개마고원.

정경영. 2009. “전작권 전환 이후 한미안보협력.”『군사논단』. 제59권: 32-59.

제18대 대통령직인수위원회 보도참고자료. 2013. “박근혜정부 국정비전 및 국정목표.” 2월 21일. http://18insu.pa.go.kr/bbs/view.php?category=report&seq=1152 (검색일: 2021년 1월 1일).

존 미어샤이머, 이춘근 옮김. 2017.『강대국 국제정치의 비극: 미중 패권경쟁의 시대』. 서울: 김앤김북스.

청와대 국가안전보장회의. 2004.『참여정부의 안보정책 구상 : 평화와 번영과 국가안보』. 서울: 국가안전보장회의 사무처.

청와대. 2009.『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』. 서울: 청와대.

청와대 국가안보실. 2014.『희망의 새 시대 국가안보전략』. 서울: 청와대 국가안보실.

최강. 2019. “한미동맹 구조, 체계, 역할분담의 문제.” 김계동 외.『현대 한미관계의 이해』. 서울: 명인문화사.

최윤미. 2019. “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가.”『국방연구』. 제62권 4호: 67-101.

하정열. 2012.『대한민국 안보전략론』. 서울: 도서출판 황금알.

한용섭, 정상혁. 2015. “전시작전통제권 전환 재연기의 정치·경제·군사적 조명: 이론, 평가, 대응.”『국제관계연구』. 제20권 1호: 5-36.

합동참모본부. “합참활동–전작권 전환 추진 경과. ”http://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000 (검색일: 2021년 1월 1일).

허재영, 엄기홍. 2012. “노무현 대통령의 자주국방 인식: 노무현 대통령 연설문집 분석을 중심으로.”『동서연구』. 제24권 4호: 37-56.

황지환. 2017. “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후.”『통일정책연구』. 제26권 1호: 29-49.

Barnett, Michael. 1990. “High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977.” *World Politics*. Vol. 42, No. 4: 529-562.

Barnett, Michael and Jack S. Levy. 1991. “Domestic Sources of Alliances and Alignment: The Case of Egypt, 1962-73.” *International Organization*. Vol. 45, No. 3: 369-395.

Hwang, Jihwan. 2003. “Rethinking the East Asian Balance of Power: Historical Antagonism, Internal Balancing, and the Korean-Japanese Security Relationship.”

World Affairs. Vol. 166, No. 2: 95-108.

Klingner, Bruce. 2009. "It's not right time to discuss OPCON transfer." The Heritage Foundation https://www.heritage.org/defense/commentary/ts-not-right-time-discuss cuss-opcon-transfer (검색일자: 2021년 1월 1일).

_____. 2019. "Enhance South Korean military capabilities before OPCON transfer." *Backgrounde*r. No. 3452. The Heritage Foundation.

Mastanduno, Michael, David A. Lake and G. John Ikenberry. 1989. "Toward a Realist Theory of State Action." *International Studies Quarterly*. Vol. 33, No. 4: 457-474.

McGinnis, Michael D. 1990. "A Rational Model of Regional Rivalry." *International Studies Quarterly*. Vol. 34, No. 1: 111-135.

Morgenthau, Hans J. 1985. *Politics Among Nations*. (Sixth Edition, revised by Kenneth W. Thompson) New York: Alfred A Nopf.

Morrow, James D. 1993. "Arms versus Allies: Trade-offs in the Search for Security." *International Organization*. Vol. 47, No. 2: 207-233.

Nordin, Johannes. 2020. "Taking Back Control: South Korea and the politics of OPCON transfer." *Issue Brief*. Institute for Security & Development Policy.

Straub, David. 2007. "U.S and ROK strategic doctrines and the U.S.-ROK Alliance." *Joint US-Korea Academic Studies*. Korea Economic Institute of America(KEI).

U.S. Department of Defense. each year. "Quadrennial Defense Review Report." Washington D.C: U.S. Department of Defense.

_____. 2004. "Strengthening U.S Global Defense Posture." Washington D.C: U.S. Department of Defense.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-We sley Publishing Company.

White House. each year. "National Security Strategy of the United States of America." Washington D.C: White House.

The National Security Strategy and Wartime Operational Control Policy: Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak and Park Geun-hye Governments

Soyeon Lee and Jihwan Hwang

This article analyzes the relationship between the national security strategy and Wartime Operational Control policy by Korean governments. It points out that existing discussions on the Wartime OPCON have focused mainly on the ideological framework of conservative versus progressive. It explores national security strategies by Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, and Park Geun-hye governments and explains their OPCON policy changes. While each national security strategy included both independent national defense and US-Korea alliance, the main emphases were different. The case of Wartime OPCON shows the necessity to perceive South Korea's security policy from the strategic perspective rather than the ideological framework.

Keywords: Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, Park Geun-hye, Wartime OPCON, National Security Strategy