

나토의 레벨-1 교리 표준화 문서에 나타난 지휘관계 검토: 한국의 전작권 전환과 미래 한미 연합사 지휘관계에 대한 합의*

안 성 규 (安 成 奎) | 성균관대학교 글로벌 미래정책연구소 책임연구원**

〈국문요약〉

작전 지휘·통제 체계는 전쟁 승리를 위한 핵심요소다. 본 논문은 나토 레벨-1 교리 표준화 문서에 나타난 작전 지휘체계를 지휘 관계 5개 요소를 통해 분석하고 이를 현재 및 작전권 전환 뒤 한미연합사의 그것과 비교했다. 그 결과 연합사 작전 지휘체계는 동맹 정치 요소를 작전 효율성보다 더 중시하는 것으로 파악됐다. 정치 요소가 강한 세 분야는 크게 전·평시 분할, 최고 작전지휘권 제한, 미래 전시 연합사령관 국적 변경이다. 나토 최고사령관(SACEUR)은 전·평시 구분 없는 작전지휘권(OPCOM)을 갖지만 연합사령관은 전시 작전통제권(OPCON)으로 제한된다. 전시 최고사령관의 국적 변경은 지휘 연속성을 파괴하고 작전 효율성도 낮춘다. 현재의 전시작전권 전환 작업은 승리보다 동맹 정치에 치중한 무리한 조치라는 우려를 일으킨다.

Keywords | 지휘 관계, 한미 동맹, 나토, 작전 효율성, 작전지휘권(OPCOM), 작전통제권(OPCON), 유럽동맹군최고사령관(SACEUR)

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(2020S1A5B5A17087663).

** 저자는 성균관대학교에서 '러시아의 군사적 공격성 연구'로 정치학 박사 학위를 취득했다. 아산 정책연구원 편집주관을 했으며, 중앙일보 러시아 특파원, 중앙일보 CIS 순회특파원, 중앙일보 중앙선데이 외교안보 에디터 등을 역임했다. 벨기에 자유 대학 (VUB) 산하 유럽정책연구소 (IES, Institute for European Studies)에서 방문연구원으로 북대서양 조약기구(NATO)의 변화를 연구했다. 성균관대학교 정치학과에서 강의를 했으며 현재는 동 대학 글로벌 미래정책연구소 책임연구원이다.

I. 문제 제기: 나토 표준화 문서와 지휘 관계

전쟁 승리를 위해서는 효율적 지휘체제와 전쟁 수행체제, 그리고 적절한 군사력이 필요하다. 본 논문의 연구 대상은 이 가운데 지휘·통제 체제다. 지휘체제는 전쟁 수행체제를 통해 군사력을 작전에 집중시킨다. 지휘체제는 상부와 예하 지휘관의 연쇄적 지휘 관계(Command Relationship)로 구성된다. 지휘 관계는 부여된 임무 달성을 위해 부대를 지휘 통솔하는 권한의 정도를 합법적으로 규정한 것이다.¹⁾ 따라서 부적절한 지휘 관계는 전쟁 수행 과정 및 결과와 직결된다.

지휘 관계는 한 국가의 단독·합동 작전뿐 아니라 국가들의 연합 작전에서도 중요하다. 나토는 교리 표준화 문서에서 그 점을 분명히 한다. 나토 작전의 공통틀을 제공하는 표준화 합의(Standardization Agreement, STANAG) 2437의 부속 문서 AJP-01 ‘동맹 합동 교리’와 동맹 작전의 기준 교리를 제공하는 STANAG-2490의 부속 문서 AJP-3 ‘작전 수행을 위한 동맹 연합 교리’는 지휘 관계를 합동 및 다국적 군사력의 제1 지휘 원칙인 ‘지휘 통일(unity of command)’의 핵심요소로 제시한다. 두 문서는 지휘 관계에 대해 ‘이를 통해 지휘·통제의 근본 원리인 지휘 통일을 달성한다’고 설명한다.²⁾

지휘 관계는 당연히 한미 연합 작전에 중요하다. 그런데 노무현 정부에서 시작된 전시작전권(전작권) 전환 작업은 문재인 정부에 들어와 박차가 가해지면서 지휘 관계가 구조적으로 변화되는 단계에까지 진전됐다. 그럼에도 이에 대한 비판은 ‘군사주권’ 프레임에 묶여 사실상 미미한 게 현실이다. 그 결과 지휘 관계의 변화가 초래할 수 있는 전쟁 수행 과정 및 그 결과에 대한 군사적 측면의 고민은 소홀히 돼 온 경향이 있다. 그런 상황에서 한국처럼 미국과 연합 작전을 전개하는 나토의 작전 지휘 관계에는 자연스럽게 별다른 관심과 주의가 기울여 지지 않았다.

이에 본 연구는 나토의 표준화 문서 가운데 지휘 관계에 관한 최상위 원칙을 담은 레벨-1 표준화 교리 문서를 통해 나토의 작전 지휘 관계를 분석하고 이를 한미 연합사의 현재 및 미래 지휘 관계와 비교한다. 목적은 미군과의 연합 작전이라는 공통점을 가진 두 동맹을 비교함으로써 현재 연합사의 작전지휘권 및

1) 합동참모본부 한글용어사전,

<https://new.mnd.go.kr/user/indexSub.action?codyMenuSeq=71157&siteId=jcs> (검색일: 2022.04.04).

2) NATO, AJP-01 Allied Joint Doctrine edition E version 1, 5.8 항목, (2017), p. 5-3. NATO, AJP-3 ‘Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations’, Edition C Version 1, 1.69항, (2019), p. 1-35.

미래 전작권 전환에 대한 합의와 전환의 합리성에 대한 시사를 얻는 데 있다. 30개 나토 회원국의 합의로 제정된 레벨-1 문서는 지휘 관계의 보편적 내용을 담고 있어 이를 분석하는 것은 전작권 전환을 위한 중요한 참고가 될 수 있기 때문이다.

나토의 표준화 문서 AAP-03 ‘나토 표준화 문서의 생성, 유지, 관리를 위한 지침’에 따르면 표준화 합의는 동맹 군사력, 그리고 NATO 군사력과 파트너 국가 군사력 사이의 상호운용성을 달성, 유지 및 향상을 지원해 동맹의 방어 역량을 강화하고 작전 효과와 효율성을 향상시키기 위한 합의다.³⁾ 표준화 문서는 2021년 10월 현재 1,166개다.⁴⁾

II. 분석 틀 및 분석 대상

1. 분석 틀

본 연구의 분석 틀은 글렌 스나이더(Glen H. Snyder)의 동맹 관련 이론을 부분적으로 발전시킨 Patricia A. Weitsman의 틀이다. 스나이더는 1984년 ‘동맹 정치에서의 안보 딜레마’에서 ‘동맹 게임은 파트너를 찾는 본 게임과 파트너 결정 이후 2차 게임의 두 단계로 진행되는데 모두 안보 딜레마의 긴장이 지배하며 특히 2차 게임은 방기와 연루의 긴장 속에서 진행된다’고 했다.⁵⁾ 이어 1997년 저서 『다극 국제 체제에서의 동맹』에서 2차 게임에 해당하는 동맹 내 상호작용을 분석했다. 그는 게임 양상을 협력적 게임과 갈등 게임으로 양분하고, 각각이 상호 작용하는 영역으로 군사 준비 태세, 외교, 행동 3개를 제시했다. 나토와 한미 동맹은 이 가운데 협력적 동맹 게임을 하며 군사 분야의 구체적 움직임은 ‘군비 태세’와 ‘군사 행위’ 영역에서 일어난다. 문제는 각 영역에서 어느 정도 협력 하느냐는 것이다. 스나이더는 분석 틀을 제시하지 않았는데 이를 Weitsman이 보완한다.

3) NATO, AAP-03, ‘Directive for the Production, Maintenance and Management of NATO Standardization Documents Edition K version 1,’ 1.1항 Background and Context 1 (2018), 1, p. 5.

4) 나토 표준화 문서 홈페이지. <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/list-promulg> (검색일: 2022.03.10).

5) Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4, (July 1984), p. 466.

Weitsman은 ‘평시에서 전시로 전환된 군사 동맹’과 ‘전쟁을 앞두고 구성된 전시 연합’을 비교, 전자의 작전 효율성이 낮다는 가설을 제시했다.⁶⁾ 평시 응집력과 합의에 초점을 둔 동맹 의사 결정 구조는 전시 작전을 방해하는데, 이는 동맹의 제도화 방식이 평시 투명성을 강화하고 협력을 촉진하는 반면 전시 효율성을 저해할 수 있기 때문이라고 했다.⁷⁾ 전시 연합 참여국들은 작전 효율성에 초점을 맞추는 반면 군사 동맹의 주 관심사는 정치적 효과이기 때문이라고 했다⁸⁾ 군사 동맹에는 합동 전쟁 계획, 안정된 동맹 관계, 효과적인 지휘·통제·정보 구조를 만들 기회가 있고 이를 위한 의사 결정 메커니즘도 있지만, 응집에 초점을 둔 평등한 의사 결정 구조가 전시에 필요한 신속하고 결정적인 조치와 조화되지 않는 절차를 만들 뿐 아니라 작전 효과보다 정치적 측면을 강조하게 됨으로써 전시 동맹에 필요한 기능을 방해한다는 것이다.⁹⁾

Weitsman은 걸프전과 나토의 1999년 코소보 작전이 이를 입증하는 사례라고 했다.¹⁰⁾ 나토가 수행한 코소보 작전은 집단 합의를 통해야 했기 때문에 전쟁 수행이 어려웠다는 것이다.¹¹⁾ 때문에 정치적 효율성에 초점을 맞추는 나토 동맹은 효과적인 전쟁 수행을 위해 융통성과 적응력을 더 갖춘 제도적 구조 및 작전 효과에 초점을 둘 필요가 있다고 제시한다.¹²⁾

Weitsman은 두 사례를 통해서만 주장을 검증했을 뿐이며, 당시 코소보 작전의 효율성이 낮은 것은 사실이었지만 나토가 이후 새로운 작전 교리를 만들고 수차례 수정했기 때문에 그 논리를 그대로 따를 수는 없다. 그럼에도 전시 연합과 군사 동맹의 작전 효율성 분석 틀은 현실적 통찰력을 제공한다.

이에 본 연구는 Weitsman의 분석을 중심으로, 나토 레벨-1 교리 표준화 문서에 나타난 지휘 관계가 정치적 측면과 작전 효율성 가운데 어디에 비중을 더 두는지를 분석하고, 이를 한미 연합사의 현재 및 전작권 전환 이후의 미래 지휘 관계에 적용해 합의를 찾고자 한다.

6) Patricia A. Weitsman, “Wartime alliances versus Coalition Warfare; How institutional structure matters in the multilateral Prosecution of Wars,” *Strategic Studies Quarterly* (Summer 2010), pp. 113-136.

7) *Ibid.*, p. 132.

8) *Ibid.*, p. 113.

9) *Ibid.*, p. 114.

10) *Ibid.*, p. 128.

11) *Ibid.*, p. 124.

12) *Ibid.*, p. 132.

2. 분석대상: 작전 관련 레벨-1 표준화 교리 문서

나토 표준화 문서는 표제 문서(Covers, Cov)와 동맹 표준문서(Standard), 동맹 표준 관련문서(Standard related document, Srd)등 3개 유형으로 구분된다. Cov에는 STANAG와 표준화 권고(Standardization Recommendation, STARNEC) 두 종이 있다. STANAG는 상호운용성을 위해 회원국이 합의한 표준문서이며 Srd는 표준화 과정에서 개발되거나 선택된 표준문서로, 합의에 따라, 주어진 맥락에서 최적 질서 달성을 목표로, 공통되고 반복적인 사용을 위한 규칙·지침 또는 특성을 제공하며, 인정된 기관에 의해 승인된 문서다.

표준화 문서는 이 가운데 연합 작전 교리의 수준을 레벨-1, 레벨-2, 레벨-3으로 구분한다.¹³⁾ 레벨-1 교리엔 Capstone 교리와 Keystone 교리가 있다. Capstone 교리인 STANAG 2347은 나토 작전 교리의 근본 문서로 세부 내용은 Std인 AJP-01 ‘동맹 연합 교리’에 상술된다.¹⁴⁾ Keystone 문서는 동맹 연합 교리 구조에 포함되는 정보, 작전, 군수(의료 포함), 기획 및 통신과 관련 교리다.¹⁵⁾ 이 문서에는 STANAG 2190: AJP-2 ‘정보, 카운터 정보, 보안을 위한 동맹 연합 교리’, STANAG 2490: ‘AJP-3 작전 수행을 위한 동맹 연합 교리’, STANAG 2182: AJP-4 ‘군수를 위한 동맹 연합 교리’, STANAG 2526: AJP-5 ‘작전 기획을 위한 동맹 연합 교리’, STANAG 2525: AJP-6 ‘통신 정보 시스템을 위한 동맹 연합 교리’가 있다.

이 밖에 작전 수준에 초점을 맞추며 특정 기능 및 주제와 관련된 레벨-2 교리.¹⁶⁾ 위 두 수준 교리를 지원하고 향상하는 전술, 기술 및 절차 수준의 레벨-3 교리가 있다. 전체 교리는 2021년 10월 현재 79개로 이를 모두 분석하는 것이 바람직하지만 교리가 수준에 따라 체계적으로 차등화가 돼 있어 레벨-1 교리 분석으로도 기본 방향을 알 수 있다.

연구 가설은 ‘전시 연합과 비교할 때 나토에서는 동맹 정치 비중이 작전 효율성보다 크다. 따라서 한국이 나토보다 동맹 정치에 더 비중을 둔다면 작전 효율성은 나토보다 더 낮게 된다’는 것이다. 이를 점검하기 위한 분석 대상은 지휘 관계 요소 가운데 나토와 연합사의 차이가 두드러지는 것으로 파악되는

13) NATO, *AAP-47 'Allied Joint Doctrine Development,'* 1.19항, (2019), p. 8.

14) AJP-01, *op. cit.*, p. viii.

15) AJP-01, *op. cit.*, p. viii.

16) *Ibid.*, 1.4항, p. 2. Level-1과 Level-2 교리는 모두 AJP라는 공통 제목을 갖는다.

①작전 구분, ② 지휘 관계의 구별, ③ 최고사령관의 지휘 관계, ④ 지휘권과 작전 소요 및 군수, ⑤ 지휘권과 군사주권 등 5개다. 설명은 먼저 나토의 5개 요소를 검토하고 이어 한국의 해당 요소를 살핀 뒤 양측의 차이를 비교하고 합의를 찾는 순서로 전개한다.

III. 한국 내 지휘 관계 연구 검토

한미 연합사와 나토의 지휘 관계 비교 연구는 많지 않으며, 특히 나토 표준화 문서와의 비교를 통해 한국의 현재 및 미래 지휘 관계를 분석한 연구는 없다. 전자 연구는 전작권 환수의 문제점이나 필요성 위주로 분석되는데 실제로 문제점 지적 연구가 많다.¹⁷⁾ 문제점을 많이 지적한 연구자는 박휘락이다. 지휘 관계와 관련해 그는 연합작전의 일상적 지휘 관계는 작전 통제(OPCON)이며, 유럽에서는 특별한 설명 없이도 연합사령부의 권한은 작전 통제로 인식하는데,¹⁸⁾ 실제 상황에서 국적이 다른 국가에 작전 통제 이상의 권한을 행사하기 어렵다는 현실 때문에 유럽 동맹군 최고사령관(SACEUR)의 권한은 작전 지휘(-) 또는 작전 통제(+)로 해석된다고 한다.¹⁹⁾

윤태영도 OPCON으로 본다. 미군 장성으로 임명되는 나토 군사령관이 회원국 군을 작전 통제해 연합 작전을 수행하는 점은 한·미 연합 작전 통제체제와 유사하지만, 전시 파견병력에 국한해 작전통제권이 위임되고 있다는 면에서는 한·미 연합 작전 통제체제와 다르다고 한다.²⁰⁾ 구분학은 나토 동맹작전사령부에 배속된 모든 부대는 미군 4성 장군으로 보임되는 SACEUR의 작전 지휘를 받는데 한미 연합방위체제와 NATO는 미군 사령관이 각기 한국군과 NATO 회원국 군대를 지휘 통제한다는 점에서 동일하다고 했다.²¹⁾ 여기서 지휘 통제는 작전 통제

17) 필요성과 관련, 문정인. “전시작전통제권 환수 연기, 무엇이 문제인가?,” 『내일을 여는 역사』, 58, (2015), pp. 15-16 참조.

18) 박휘락, “나토와 한미동맹의 군사지휘체제 비교: 지휘관계를 중심으로,” 『한국 군사학 논집』, (2019), p. 3. 아래 박휘락 논문도 추가 참조: “참여정부의 전시 작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈. 군사 제90, (2014), pp. 221-252; “북핵 위협 상황에서의 전시 작전통제권 전환 분석,” 『전략연구』, 제24권, 제3호, (2017), pp. 212-213.

19) 박휘락, *Ibid.*, “나토와 한미동맹의 군사지휘체제 비교: 지휘관계를 중심으로,” p. 22.

20) 윤태영, “전시작전통제권 전환에 따른 한·미 연합위기관리체제 변화양상과 발전방안: 한미동맹, 미·일 동맹 및 NATO 위기관리체제 비교연구,” 『국제문제연구』, 제11권, 제2호 (통권 42호) (2011), p. 16.

21) 구분학, “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체제 비교,” 『新亞細亞』, 25권, 1호, (2018), p. 79.

해석된다.

다음으로 나토 회원국들은 전·평시 막론하고 자국군 작전통제권을 양도하지 않으며 이는 한미연합사와 달리 나토는 별도의 독립적인 상비군을 두지 않기 때문이라는 주장이 있다. 개별국은 나토의 임무와 과제에 따라 원하는 규모의 병력만 제공할 뿐이며 작전 지휘는 회원국 현장 사령관들과의 합의 하에 이뤄지고, 합의를 강제할 수 없으므로 최고사령관이나 현장 작전사령관은 사령관이 되기보다 조정자에 가깝다고 한다.²²⁾

전체적으로 국내 나토의 지휘 관계 분석은 나토 자료를 토대로 깊이 분석하지 않았거나 일방적으로 주장하는 것으로 평가된다. 이유는 아래에서 상술한다.

IV. 나토의 지휘 관계 요소와 표준화 문서

1. 작전 구분

나토는 수준과 유형에 따라 작전을 구별한다. 수준별로는 정치-전략적 수준(결정), 군사-전략적 수준(지시), 작전 및 전술 수준(집행)으로 구분된다.²³⁾ 군사 개입 필요성이 정치-전략적 수준에서 결정되면, 북대서양위원회(NAC)는 상세 계획을 위한 정치적 지침을 결정하며 SACEUR는 그에 입각해 군사-전략적 수준의 작전계획(OPLAN), 재정적 필요와 C2의 책임을 개괄하는 지원 계획을 개발한다. 계획은 군사위원회(MC)가 동의하고 NAC의 승인을 거쳐 확정되며 이어 작전 수준의 계획이 마련된다.²⁴⁾ SACEUR는 작전 수준 계획 작업과 작전의 집행을 모니터링 한다.²⁵⁾

유형별 구분은 무력 갈등 정도에 따른 분류로 전투 작전(Combat)과 위기 대응 작전(CRO)으로 크게 나뉜다.²⁶⁾ 전투 작전은 NATO를 직접 방어하는 작전으로 실제 의미는 전쟁이다. CRO는 분쟁 방지 및 해결, 인도적 목적 또는 동맹의 선언된 목표에 대한 위기와 관련된 작전으로 *비정규 도발 대응(반란 대응,

22) ‘작전통제권 바로 알기 ⑬ ‘한미연합사와 나토(NATO)는 연합지휘체계와 운영이 근본적으로 달라,’ 기획연재, 『평화누리통일누리』, 통권 제149호 (2015년 11월), pp. 28-29.

23) AJP-01, *op. cit.*, 1.20-1.25항, p. 1-8~p. 1-11.

24) AJP-01, *op. cit.*, 1.24항, p. 1-10.

25) AJP-01, *op. cit.*, 1.23항, p. 1-10.

26) AJP-01, *op. cit.*, 2.43-2.45항, p. 2-20, p. 2-21. AJP-3, *op. cit.*, p. 1-27~p. 1-30.

대테러전, 범죄 대응) *평화 지원에 대한 군사적 기여 *인도적 지원에 대한 군사적 기여 *안정화와 재건에 대한 군사적 기여(S&R) *비전투원 대피 작전(NEO) *구출 작전 *제재 및 금수 조치 *항행 및 비행의 자유 작전 등이 포함된다.

구분 기준은 다르지만, 실제 맥락은 같다. 무력 갈등이 심각하면 동맹 전체의 대응이 요구되고 전략적 판단이 필요한 작전이 결정될 것인데 이는 전투(전쟁)에 해당한다. 제한적 전략 판단 혹은 작전·전술 수준의 판단이 필요하다면 CRO가 전개될 것이다.

2. 지휘 관계: 지휘와 통제 구분

AJP-3 문서는 나토의 지휘 관계를 다음과 같이 대별한다.²⁷⁾

a, 총지휘(FULLCOM): 예하 부대에 명령을 내릴 수 있는 권한과 책임. 작전·행정 측면 모두에 적용되는데 국내 차원에서만 존재하고 SACEUR에는 적용되지 않는다.

b, 작전 지휘(OPCOM): 예하 지휘관에게 임무나 과제 할당, 부대 배치, 군사력 재배치, 필요 시 작전 그리고/혹은 전술적 통제권 위임 등을 할 수 있게 허용된 권한으로 행정·군수 책임은 제외된다.

c, 작전 통제(OPCON): 위임된 군사력이 특정 임무나 과제를 달성할 수 있도록 (보통 기능, 시간, 장소의 제한이 있다) 관련 부대를 배치하고 이들 부대가 전술적 통제권을 보유하거나 할당할 수 있도록 지휘관에게 허락된 권한이다. 부대 구성 요소의 분리 배치나 행정·군수 책임은 포함되지 않는다.

이런 구분에 따르면 OPCOM과 FULLCOM의 차이는 거의 없지만 OPCON과의 차이는 뚜렷하다. OPCOM은 OPCON의 상위 수준이다.

지휘 관계를 구분하는 핵심 용어인 지휘와 통제와 관련에 대해 문서는 다음과 같이 설명한다. AJP-01은 지휘 및 통제가 동의어는 아니지만 긴밀한 관계를 공유하고 일반적으로 함께 사용된다고 한다.²⁸⁾ 지휘는 “군사력과 관련해 지시, 조율, 통제하기 위해 군 개인에 부여한 권한이다. 지휘관이 특정 목표 달성을 위해 예하에 자신의 의지와 의도를 명심(impress)시키는 방법이다. 지휘는 임무 완수를 위해 군대를 배치하고 할당할 수 있는 권한과 책임을 포괄한다”고 정의

27) AJP-3, *op. cit.*, 1.78항, p. 1-39~p. 1-42.

28) AJP-01, *op. cit.*, 5.6, p. 5-2, p. 5-3.

한다. 통제는 “예하 부대나 통상 자기 지휘선에 없는 다른 부대의 행위 일부에 걸쳐 지휘관이 행사하는 권한이며 명령이나 지시를 수행하기 위한 책임을 포함한다”고 정의한다. AJP-3는 지휘를 “군사력을 지시, 조정, 통제할 수 있도록 개인에게 주어진 권한”으로, 통제는 “군사력과 기능을 지휘관의 지휘권에 일치해 관리하고 지시하는 것”으로 정의한다.²⁹⁾ 나머지 **Keystone** 문서인 AJP-4 ‘동맹 연합 군수 독트린’³⁰⁾ AJP-5 ‘작전 기획을 위한 동맹 연합 독트린’³¹⁾ AJP-6 ‘통신 정보 시스템을 위한 동맹 연합 독트린’³²⁾ 모두 AJP-01 및 AJP-3의 정의를 공유한다. 이처럼 레벨-1 교리 문서에 따르면 나토는 작전 지휘와 작전 통제를 차등하며 지휘를 통제의 상위 개념으로 놓는다.

3. 나토 최고사령관의 지휘관계

이 절에서는 NATO 최상위 작전 지휘자인 SACEUR가 나토 명령 계통에서 어떤 위상을 갖는지를 살핀다.

가. 제1항. Capstone 문서 AJP-01의 지휘 관계

- 정치-전략적 역할: 문서는 작전이 정치적 과정의 결과물이라고 밝힌다. 우선 군사개입의 필요성을 결정하는 최고 의사 결정 기관인 NAC 자체가 정치적이다. NAC 참석자는 회원국 정부 수반, 국방·외교 장관이며 투표권은 동등하며 만장일치로 결정되기 때문에 과정의 정치성은 불가피하다.³³⁾ 이어 국방 장관 회의체인 MC는 NAC가 설정한 목표를 군사력으로 달성하기 위한 현실적 기여를 고려하고, 적절한 정치위원회 또는 관련 그룹에 잠재적인 군사 대응 옵션을 제공한다.³⁴⁾ MC는 그 과정에서 SACEUR와 협의하며, 협의된 결정과 지침에 기초해 SACEUR는 군사-전략적 차원에서

29) AJP-3, *op. cit.*, 1.67-68항, p. 1-34, p. 1-35.

30) NATO, AJP-4, ‘*Allied Joint Doctrine for Logistics Edition B Version 1*,’ 2.16항, (2018), p. 2-11, p. 2-12.

31) NATO, AJP-5 ‘*Allied Joint Doctrine for the PLanning of Operations Edition A Version 2*,’ (2019), 2.3항. p. 2-3.

32) NATO, AJP-6, ‘*Allied Joint Doctrine for Communication and Information Systems Edition A Version 1*,’ 0104항, (2017), p. 1-16.

33) NATO, North Atlantic Council. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm (검색일: 2022.03.07).

34) AJP-01, *op. cit.*, 1.22항, p. 1-9, p. 1-10.

작전을 논의한다.³⁵⁾ NAC→MC→SACEUR의 하위 단계로 이어지면서 작전적 성격이 커지지만 ‘전략적 차원의 논의’라는 틀 자체가 SACEUR가 정치적 역할을 할 여지를 제공한다.

- 군사-전략적 수준의 결정: SACEUR는 전략 수준의 지휘관으로 전략-군사적 목적을 설정하고 최종적으로 군사력을 창출하며, 배치하고 유지하기 위해 정치적 지시로부터 지침을 해석해 낸다.³⁶⁾ 군사-전략 수준의 사령관인 SACEUR는 전역(theater) 또는 작전 목표를 결정하고 자원을 할당하며 관련된 재량과 제한을 설정한다.
- 모든 작전 책임: SACEUR는 모든 작전 관련 문제, 군수 및 의료 지원 조율, 연장 배치를 위한 부대 및 인력 교체 등에 대해 책임을 지며, NATO 사령부 차원에서 정치·군사 수준에 걸쳐 작전 인터페이스(operations interface)를 제공한다.³⁷⁾
- 작전계획(OPLAN) 수립과 모니터링: NAC는 군사적 행동과 관련된 정치적 지침을 발행하면 SACEUR는 전략적 수준의 OPLAN을 개발한다.³⁸⁾
- C2 구조 추천: SACEUR는 작전의 특성에 맞는 지휘·통제(C2) 구조를 제시하는데 군사위원회의 추인(endorsement)과 NAC 승인을 받아야 한다.³⁹⁾
- 예하에 작전통제권 위임: SACEUR는 작전 수준 사령관에게 OPCON을 위임할 수 있다.⁴⁰⁾

나. 제2항. Keystone 교리 문서상 SACEUR의 지휘와 통제

a. AJP-3에 규정된 권한은 아래와 같다.

- 예하 사령관에게 전략적 군사지시를 한다.⁴¹⁾
- 동맹지휘작전사령부(ACO)의 최고 지휘관으로서 작전의 전반적 지휘권을 가지며 나토의 모든 작전에서 계획, 준비, 수행, 집행, 지속(유지) 등에 책임 진다.⁴²⁾ 또 기여국에 권한을 이전할 때까지 할당된 모든 군사력에

35) 논의 내용은 AJP-01, *op. cit.*, 1.22항, p. 1-9, p. 1-10 참조.

36) *Ibid.*, 3.2항, p. 3-1.

37) AJP-01, *op. cit.*, 5.12항, p. 5-5.

38) AJP-01, *op. cit.*, 1.23항, p. 1-10.

39) *Ibid.*, 5.12항, p. 5-5.

40) *Ibid.*, 5.13항, p. 5-5.

41) *Ibid.*, 1.81 a항, p. 1-43, p. 1-44.

42) AJP-01, 1.11항, p. 1-4.

OPCOM을 행사한다.⁴³⁾

- C2 방식을 결정하며 작전-전술적 권한을 행사할 담당자를 결정하며 특별 작전을 위한 C2 구조도 마련한다.⁴⁴⁾ 이런 결정은 적절한 정치적 결정에 따르며.⁴⁵⁾ 작전-전술적 권한을 행사할 담당자도 MC의 동의를 거쳐 NAC의 승인을 받는다.⁴⁶⁾
- 작전 수행은 사령부의 능력과 장점이 상호 최대 보완할 수 있도록 지원/피지원 관계에 따라 지도되어야 하는데 SACEUR는 이런 관계를 정의하고 확립한다.⁴⁷⁾
- 작전 수행을 위해 나토 군사력 내에서도 적절한 파트너 국가와 비 나토 국가에서 임무에 특화된 군사력을 생성하고 배치해야 하는데 이를 가동할 책임을 진다.⁴⁸⁾
- 허용된 병력의 사전 배치를 가동하고 공통 자금을 할당한다.⁴⁹⁾
- 기여 군사력이 집결 지점에 도착하면 SACEUR는 군사력에 관한 TOA를 받는다.⁵⁰⁾
- 구성군사령부와 연합작전지역(Joint Operations Area, JOA)에서의 훈련 프로그램을 협의한다.⁵¹⁾
- SACEUR는 주도국(Framework Nation) 및 GRF(Graduated Readiness Forces) 사령부에 참여하는 국가, 군사력 제공국 등과 분명하고 명백한 상호관계를 만들어야 한다.⁵²⁾

b. AJP-5 ‘작전 기획을 위한 동맹 연합 독트린’

- SACEUR는 나토가 개입할 경우 수용할 수 있는 작전의 최종상태와 전략적 목적에 대한 입장을 정할 책임이 있다. 최종상태에 대한 천명은 군사력이 관여하기 전에 행해져야 한다.⁵³⁾

43) AJP-01, *op. cit.*, 5.18항, p. 5-8.

44) *Ibid.*, 1.11항, p. 1-4.

45) *Ibid.*, 1.81 b항, p. 1-43.

46) AJP-3, *op. cit.*, 1.81 b항, p. 1-43.

47) *Ibid.*, 1.10항, p. 1-3, p. 1-4.

48) AJP-3, *op. cit.*, 2.3항, p. 2-2.

49) *Ibid.*, 2.4항, p. 2-2.

50) *Ibid.*, 2.3항, p. 2-1.

51) *Ibid.*, 2.26항, p. 2-7.

52) *Ibid.*, 1.18항, p. 1-6, p. 1-7.

c. AJP-6 ‘통신 정보 시스템을 위한 동맹 연합 독트린’

- SACEUR는 전략 커뮤니케이션 링크를 제공해야 하며,⁵⁴⁾ 통신 정보 시스템을 위한 전략적 차원의 기획을 해야 한다.⁵⁵⁾

이상을 종합하면 나토는 SACEUR에게 OPCOM을 제공함으로써 작전적 능력을 최대한 보장하면서도 동시에 군사-전략적 수준에서는 안보-정치를 허용한다고 할 수 있다.

4. 지휘권과 작전소요 및 군수

나토에서 SACEUR의 OPCOM은 작전소요(Operational Requirement) 및 군수까지 확장된다. 우선 AJP-01은 SACEUR에게 군수 및 의료 지원을 조율할 책임을 부여한다.⁵⁶⁾ 군수를 위한 keystone 문서인 AJP-4 ‘군수를 위한 동맹 연합 독트린’은 군사 및 민간 부문의 모든 군수 지원은 동맹 작전과 임무(AOM) 성공을 보장하기 위한 작전 소요를 충족시키는데 집중돼야 한다고 적시한다.⁵⁷⁾ 그 기능은 우선 SACEUR가 지휘관인 유럽동맹군최고사령부(SHAPE) 산하 구성군 수준의 연합 군수지원그룹(JLSG)이 맡는다.⁵⁸⁾ 여기에 상설 군수 지원 그룹(SJLSG)도 동원된다. SJLSG는 지속적인 사전 기획 및 활동, 선제적 기획, 작전 보장 행위를 통해 NATO 군사력의 대응, 배치 및 투입을 가능케 하는데 SACEUR의 책임 영역(AOR)에 걸쳐 360도 군수의 신속한 보강이 가능하도록 고준위특임부대(VJTF)를 위한 공동 군수를 실행한다.⁵⁹⁾

작전 소요를 넘는 군수는 해당 군사력을 제공한 개별 국가의 책임이다. AJP-4에 따르면 개별 국은 작전 수준 지원 역량에 비례적으로 기여하는 것을 포함, AOM에 대한 효과적이고 효율적인 맞춤형 군수 구조에 따라 NATO에 할당된 부대와 구조를 적절히 지원할 책임이 있다.⁶⁰⁾ 각국은 자국군 무장, 개별·집단 협정을 통해 평화, 위기 및 분쟁 작전을 위해 NATO에 할당된 군대를 지원하는데

53) AJP-5, *op. cit.*, 3.7항, p. 3-4.

54) *Ibid.*, 0203 e항, p. 2-4.

55) *Ibid.*, 0302항, p. 3-1.

56) AJP-01, *op. cit.*, 5.12항, p. 5-5.

57) *Ibid.*, 1.4항, p. 1-2.

58) AJP-4, *op. cit.*, 2.14항, p. 2-11.

59) AJP-4, *op. cit.*, 2.8항, p. 2-8.

60) AJP-4, *op. cit.*, 1.14항, p. 1-3.

필요한 군수 자원과 역량을 제공할 궁극적인 책임을 진다.

문제는 개별 국의 군수 지원과 작전소요 사이의 간극이다. 작전 소요와 달리 장기적 관점에서 나토의 군사 능력 강화를 위한 군수 소요가 있을 수 있는데 이 부분에서 개별 국과 SACEUR의 의견이 다를 수 있다. AJP-4는 이를 해소한다. 문서 2.2항은 ‘개별 국은 자국의 조치가 나토 작전을 지원하는 방향으로 승인되고, 조정되고 통제되기 위해 국가행위조정센터(National movement coordination centre)나 유사한 기구를 만들어야 한다’고 규정한다.⁶¹⁾ 2.6항은 나토 사령부의 역할로 군수와 관련된 정책과 지침의 개발을 규정한다. NAC와 나토 국방정책기획위원회(DPPC)는 광범위한 전략적 군수 정책 및 지침을 제공한다. MC는 이런 정책과 지침을 나토의 군사 군수 정책과 지침으로 더 전환할 수 있다.⁶²⁾ 또 나토의 고위 기관인 군수위원회는 민간 및 군수 문제에 대한 정책 권고 및 조언, 동맹 군수 상호운용성 및 군수 협력에 대한 정책 권고 및 자문을 조화 및 조정하는 일을 담당한다. 이 과정에서 SACEUR는 적절히 관여하게 될 것이다.

AJP-4는 또 SACEUR가 사령관인 동맹지휘작전사령부(ACO)가 예하 사령부와 함께 전략적 수준의 군수 계획을 개발하며 이를 개별 국과의 협력을 통해 달성한다고 규정한다.⁶³⁾ 동맹변혁사령부(ACT)도 군사 전략적 차원에서 군수와 관련된 역할을 한다.⁶⁴⁾

국방기획과정(NDPP)도 있다. AJP-4에 따르면 NDPP는 개별 국 및 동맹의 국방 기획 활동이 가장 효과적으로 합의된 목표를 달성할 수 있게끔 조화 가능한 틀을 제공하는 것을 목적으로 한다. 개별 국의 국방계획은 NATO 주도 작전이 적절한 군사력 구조와 역량의 지원을 받을 수 있게 해야 하며,⁶⁵⁾ 개별 국은 NATO 요구 사항을 국토 방어, 훈련 및 기타 국제 작전 참여에 대한 다른 국가 공약과 함께 고려해야 한다고 규정한다.⁶⁶⁾

표준화의 이런 규정은 SACEUR가 군수에 폭넓게 관여할 수 있는 통로를 제공 한다. 그런데 OPCOM은 군수 책임을 제외하고 있으므로 SACEUR의 지휘권은 OPCOM+의 수준으로 확장돼 있다고 할 수 있다.

61) AJP-01, *op. cit.*, 2.2 d항, p. 1-10.

62) *Ibid.*, 2.6.a항, p. 3-1.

63) 상세 내용은 AJP-4, *op. cit.*, 2.7 a항, p. 2-6 참조.

64) AJP-4, *op. cit.*, 2.8항, p. 2-6.

65) *Ibid.*, 3.4항, p. 3-1.

66) *Ibid.*, 3.8항, p. 3-2.

5. 작전지휘권과 군사주권: TOA 문제

나토는 개별 회원국이 기여하는 군사력으로 평시와 위기 시 전력을 구성하고, 전시에 규모가 확대되지만 작전 원리는 같다. 개별 국은 나토의 지휘에 배속되는 시기와 구체적 내용을 합의한다. 이 절차가 권한 이양(TOA)이다.

1. Capstone 교리에서의 TOA: NAC에서 집단 합의로 결정하면 OPCOM은 SACEUR에 위임되고, 구성군 사령관은 보통 OPCON을 행사한다.⁶⁷⁾ 이 과정에서 개별국은 TOA 서신을 통해 기여 군사력에 대한 지휘·통제 수준을 정한다.
2. Keystone 교리에서의 TOA.

가. AJP-3

다음과 같은 관련 규정이 있다.

- SACEUR와 FN 국가, GRF 사령부에 참여하는 국가와 군사력을 제공하는 국가는 분명하고 명백한 상호관계를 만들어야 하는데 TOA는 그 방법 가운데 하나다.⁶⁸⁾
- 군수 통제 수준은 TOA 서한에 명시된다.⁶⁹⁾
- C2구조에 TOA 전후의 상황이 반영돼야 한다.⁷⁰⁾
- 집결지에 도착하면 각국은 SACEUR에 군사력에 대한 권한을 TOA한다.⁷¹⁾
- 지정된 지역으로의 이동을 포함, 전구 내 병력의 적절한 배치를 위해 개별 국은 신속히 TOA를 승인해야 한다. 국가들은 OPLAN 승인, 지정 합류지 내 또는 하선 시점에 SACEUR에 자국 군사력을 TOA한다.
- 동맹지휘작전사령부(ACO)의 활성화 명령은 SACEUR에 대한 군사력의 인도와 TOA를 가동시킨다.
- TOA 메커니즘을 통해 NATO에 자국 군사력이 인도될 때까지 개별 국은 자국군을 통제한다. TOA 이전에 배치 병력에 필요한 전투 능력을 갖추게 하는 것은 개별 국책임이다.⁷²⁾

67) AJP-4, *op. cit.*, 5.13항, p. 5-5.

68) AJP-3, *op. cit.*, 1.18항, p. 1-6, p. 1-7.

69) *Ibid.*, 1.78항, p. 1-6, p. 1-7.

70) *Ibid.*, 1.79항, p. 1-39.

71) *Ibid.*, 2.3항, p. 2-1.

나. AJP-4

국가 기여는 TOA 조정 및 협력 협정을 통해 동맹에 제공되며 특정 역량 및 시나리오에 대한 공통 자산으로 보완된다. TOA에 의해 부과된 제한을 포함, 기여 군수의 유형과 규모는 NATO의 실제 군수 작전 개념에 결정적인 영향을 미친다.⁷³⁾

이처럼 표준화 문서에 상세히 규정된 TOA는 신축적으로 활용되면서 군사 주권에 대한 갈등을 없앴다고 볼 수 있다.

V. 한미 연합사의 지휘 관계

나토 지휘 관계의 5요소를 대상으로 한 분석을 한미연합사에 적용하면 다음과 같다.

첫째, 작전 구분은 한국군 합동 교범에 따르면 위협의 대상 및 분쟁 양상과 강도에 따라 전면전 시 작전, 국지 도발 시 작전, 잠재적 위협 대비 작전, 비군사적 위협대비 작전과 국제 군사협력 활동 등 5가지로 구분한다.⁷⁴⁾ 이중 한미 연합사가 작전권을 행사하는 경우는 한미 양국의 합의를 전제로 전면전 시 작전, 국지 도발 시 작전이 있다.

둘째, 이런 작전을 위한 한국군의 지휘 관계에는 예속, 배속, 작전 통제, 작전 지휘, 전술 통제, 지원 등이 있다. 이중 작전 지휘는 국군조직법 제9조 2항에 따라 국방부 장관의 명을 받아 전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대를 작전 지휘·감독하는 권한으로 군사 작전에 관한 합참의장의 권한을 규정할 때만 사용된다.

셋째, 연합사령관의 지휘 관계 가운데 정치·전략 기능은 없다. 나토와 같은 정치·전략적 기능을 하는 한국의 제도는 안보협의회의(SCM) 및 한미 군사위원회(MC)다. 각 기구의 위상은 나토의 NAC와 MC에 해당한다는 점에서 제도상으로는 유사하다고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 한미 연합사령관이 나토 SACEUR처럼 높은 수준의 역할을 하는지는 불분명하다.

다음으로 지휘 관계는 전면적 작전지휘권이 아니며 전시 작전통제권만 부여된다. 국방부는 작전통제권을 ‘특정 임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사

72) AJP-3, *op. cit.*, 2.44항, p. 2-13.

73) AJP-4, *op. cit.*, 2.2항 b, p. 1-11.

74) 천민권, “군사작전의 분류에 관한 연구,” 『軍事評論』, 제468호, (2020), p. 107.

하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한'으로, 합참은 '특정한 작전을 수행하기 위해 제한된 시간과 공간에서 부대를 지휘할 수 있는 권한'으로 정의한다.

이에 따라 평시 주한미군과 한국군은 각각 주한 미군 사령관과 한국군 합참 의장의 작전 지휘를 받으며 전시에 제2작전사령부와 일부 병력을 제외한 모든 한국군과 주한미군 및 미 증원군이 연합군이 돼 연합사령관의 지휘 아래 작전 임무를 한다. 그러나 '방어준비태세(DEFCON)-3'이 발령 이전까지는 작전계획을 수립하거나 연합 연습만 하고 실제 병력은 운용하지 않는다.⁷⁵⁾ 작전통제권 체제에서 전략적 판단은 '정치적 상충부'에서 제시되며 연합사령관은 작전의 집행에 초점을 두게 된다. 연합사령관에게는 또 작전 소요(소요통제)와 군수를 위한 권한도 없다. 작전 소요는 작전 통제가 아닌 작전 지휘에 포함되며 군수에 관한 권한은 작전지휘권의 범위도 넘는다. 미래 한미연합 지휘체제의 지휘 관계도 작전 통제다. 합참은 전작권 전환의 주 내용이 전시 작전통제권의 전환이라는 점을 분명히 한다.⁷⁶⁾ 전작권 전환 이후에는 미국 장성에서 한국 장성으로의 전시 OPCON 이양 문제도 발생할 것이다. 한미가 2020년 '현재 한미 연합사 체제를 유지하되 전시가 되면 평시에 미군 장성이 맡은 연합사령을 한국군 장성으로 교체한다'는 전략 문서 초안에 합의했기 때문이다.

한편 전시와 평시의 단절에 따른 문제를 보완하기 위해 1978년부터 연합사령관에 '정전 시' 연합권한위임사항(CODA)을 부여했다. 내용은 *전쟁 억제 *방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리 *작전계획 수립 *연합 합동 교리 발전 *연합 합동훈련 및 연습의 계획과 시행 *연합정보관리 *C4I 상호운용성 등 6개 사항이다. 따라서 1994년 평시 작전권이 한국에 이양됐어도 여전히 유효한 CODA를 평시 지휘 관계로 볼 수 있는지가 문제다. CODA는 전쟁 수행과 직결된 사항들로 연합사가 평시부터 전시에 대비한 조치를 하도록 한 것이며,⁷⁷⁾ '정전협정 준수를 위한 연합위기관리'를 제외하면 나머지 사항은 나토 SACEUR의 OPCOM에 포함되는 내용이다.

넷째, 연합사령관에 작전소요 및 군수에 관한 권한은 없다. 한미 전시 주둔국 지원협정(WHNS), 동맹국을 위한 전쟁 예비 물자(WRSA) 이양을 위한 프로그램,

75) 박휘락, 전계 “나토와 한미동맹의 군사지휘체제 비교: 지휘관계를 중심으로,” p. 3.

76) 대한민국 합동참모본부, '전시작전통제권의 의미,'

https://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000 (검색일: 2022.02.25).

77) 안광찬, “헌법상 군사제도에 관한 연구,” 동국대학교 박사위논문 (2003), p. 126.

상호군수지원협정(MLSA) 등이 있어 작전 소요는 지원되지만 이는 연합사 차원을 넘는 국방 장관의 합의 사항이다.⁷⁸⁾

다섯째, 군사주권과 관련. 한국에는 나토와 같은 TOA 같은 권한 이양이 활성화 돼 있지 않다. 현재로는 전시에 연합사로 편제되는 한국 군사력만 권한 이양의 개념에 포함된다. 이런 이양이 군사주권을 넘기는 것인지와 관련해 논란이 있지만 정부 공식 입장은 주권과 무관한 사안이라는 것이다

종합하면 연합사령관의 지휘 관계는 사령관의 작전통제권이 평시로 제한적으로 연장된 OPCON+ 혹은 작전지휘권 가운데 상당 부분이 제거된 상태에서 전·평시에 제한적으로 적용되는 OPCOM- 상태라고 할 수 있다.

VI. 5개 요소에 대한 두 동맹 차이와 전작권에 대한 합의

여기서는 Weitsman의 분석틀을 적용, 5개 요소를 종합 비교하고 합의를 찾는다. 다만 한미 연합체계에는 이 5개 요소가 상호 연결돼 있어 위에서처럼 구분하지 않고 종합하는 방식으로 다룬다.

1. 전·평시 분할 측면

전·평시 작전권 구분은 현재에는 상호운용성의 문제, 전작권 전환 뒤에는 미래 연합사의 지휘체계와 관련해 문제를 일으킨다

가. 현재의 문제: 상호운용성 확대 기회 부족

전·평시 분할은 상호운용성에 영향을 준다. 나토 연합군은 평시 훈련 및 연습, 위기 대응 작전 등으로 상호운용성을 강화하고 축적할 기회를 가지며 이는 표준화 문서 합의를 통해 개별 국에 전파되고 전시로 이어진다. 특히 평시에 제기되는 상호운용성 이슈는 NAC 산하 표준화위원회(CS) 및 나토 표준화 사무소(NSO)와 같은 기구 및 동맹변혁사령부를 통해 끊임없이 논의되고 합의돼 지속적으로 강화되고 개선된다.

한미는 훈련이나 연습을 통해 상호운용성을 보완하지만 전·평시 구분으로

78) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (서울: 국방부, 2002), pp. 62-63.

위기 대응 수준의 연합 작전은 불가능해 연합 상호운용성의 강화 기회가 나토 만큼 되지 못한다. 단절로 인한 문제를 연합사령관은 CODA로 해소할 수 있다. CODA의 일부인 교리 발전, C4I 상호운용성 등은 이를 허용하기 때문이다. 그러나 나토처럼 별개 기구나 사령부는 없고 나토 수준으로 공개되는 표준화 문서도 없다.

나. 전작권 전환 뒤의 문제

전·평시 분할로 지휘 연속성 파괴, 시간·능력 리스크, 미 군사력 기여 재평가로 인한 긴장과 같은 문제가 제기된다. 첫째, 지휘 연속성 파괴는 다음과 같다. 나토의 작전은 전·평시를 구분하지 않는다. 평시에 위기 대응을 위한 나토 대응군(NRF), 전진 배치 강화군사력(eFP), 북동 전선 다국적 군사력(MCN) 등 2022년 현재 약 4만 명 규모의 연합군을 운용한다.⁷⁹⁾ ‘나토 조약 5조에 따른 전쟁 사태’가 발생하면 회원국 추가 기여를 통해 연합군은 전시체제로 확대되고, 이 군사력에 대한 지휘권은 TOA를 통해 나토로 이전된다. 따라서 SACEUR의 지휘엔 전·평시 구분이 없게 된다. 나토 레벨-1 교리 문서에도 지휘 관계의 전·평시 교체나 이를 전제하는 내용은 없다. 따라서 ‘작전에서의 지휘 연속성’ 문제는 발생하지 않는다. 나토 합동 및 다국적 작전의 원칙인 지휘 연속성은 ‘계획을 만든 지휘관이 이를 집행한다’는 것이다.⁸⁰⁾ 그러나 한미 동맹에선 현재와 전작권 전환 시 모두 전·평시 작전 구분 때문에 지휘 연속성을 못 지킨다. 한미가 잠정 합의한 ‘한국군 중심의 연합사 미래 지휘구조’에 따르면 전시에 미군 연합사령관은 한국군 사령관으로 바뀌기 때문이다. 사령관 교체는 ‘OPLAN을 만든 전임 지휘관 대신 이를 만들지 않은 새 지휘관이 이를 집행하게 되는’ 상황을 만든다. 지휘 연속성의 심각한 파괴다. 새 지휘관이 OPLAN에 관여했더라도 이 작전을 최종 결심했던 지휘관이 아니어서 상황은 마찬가지다.

둘째, 시간 리스크는 신임 사령관이 군사 상황을 숙지하는데 필요한 시간으로 인한 위협이다. 이를 최소화하려면 상황을 숙지하고 있는 연합사 정·부사령관의 자리를 바꾸는 것이 가장 간단하다. 그러나 미국 장성이 부사령관이 될 경우 전시에 미국이 적극 관여하지 않을 수 있다는 문제가 지적된다.⁸¹⁾ 이를 피하기

79) ATO, *Operations*, <https://jfcbs.nato.int/operations> (검색일: 2022.01.15).

80) AJP-01, *op. cit.*, 0608 항목, p. 6-2, AJP-3, *op. cit.*, 1.70 항목, p. 1-35.

81) 박휘락, “한국군 한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제 : 노력통일(unity of effort)을

위해 전쟁 결정 당시의 한국 합참의장을 전시 연합사령관으로 임명할 수도 있다. 이는 미군 장성이 연합군이 없는 평시에만 연합사령부를 지휘하다 미 증원군을 포함한 대규모 전시 연합 전력은 한국이 지휘하게 된다는 의미다. 역시 미국의 수용 가능성이 문제다.

이 밖에 군사적 차원에서 여러 문제가 제기될 수 있다.⁸²⁾ 그 이유는 전·평시 구분과 연합사령관 교체 추진의 배경이 정치적이기 때문이다. 지휘권의 전·평시 구분이 한국적 현상이라는 지적도 나오는 것도 이런 의미다.⁸³⁾ 국방부는 연합사의 구조 전환을 '국력·군사력에 걸맞는 책임 국방 실현이라는 국민적 요구에 부응, 한국군이 주도하는 한미 연합방위체계 구축'으로 정의한다.⁸⁴⁾ 이는 연합사 구조 전환이 작전 효율성보다 동맹 정치 차원에서 추진됐음을 시사한다.

능력 리스크는 사령관 개인의 경험과 정보 차이에 따른 위험이다. 표준화 문서 AJP-01과 AJP-3는 연합 및 다국적 작전을 지휘하는 지휘관과 관련해 작전술 및 지휘관의 능력을 다룬다.⁸⁵⁾ AJP-01에 따르면 작전술은 '전략 및 작전적 목표를 달성하기 위해 다른 기관과 협력하여 군사력을 활용하는 것으로 ... 비구조화된 문제를 다루고 상세한 계획과 실질적 명령을 가능하게 하는 사령관의 능력을 포함한다'고 설명한다. 합참 한글 용어사전도 마찬가지로 작전술의 요소의 하나로 능력을 제시한다. 미래 연합사의 전시 사령관이 대형 군사 갈등 경험자라면 그의 지휘와 결정을 더 신뢰할 수 있을 것이다. 그런데 한국에서는 미국과 달리 그런 경험을 가진 지휘관이 나올 가능성이 거의 없다. 정보의 경우 전장 및 지원국 상황 모두 중요한 정보인데 결정적 군사력을 제공하며 정보 우위에 있는 국가 출신 장성이 전시 작전을 지휘한다면 승리에 훨씬 유리한 상황이 될 것이다.

셋째, 미 군사력 기여의 재평가와 관련된 긴장이다. 현재 한미 동맹 체제에서 미군 4성 장군은 한미연합군사령관, 유엔군 사령관, 주한미군 사령관, 주한미군 선임 장교 등 4개 지위를 겸한다. 미군 장성이 한미 연합사령관과 주한 미군 사령관을 겸하는 것은 SACEUR가 미 유럽사령부(U.S. European Command)

중심으로,” 『국제정치연구』, 제22집 2호, (2019), p. 31.

82) 예를 들어 차두현·정만기, “전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제, : 유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체계 분석 중심으로,” 『Asan Report』 (2021.03), pp. 29-34.

83) 문정인(2015), *op. cit.*, p. 16.

84) 국방부, 『2019년 국방부 업무보고』 (서울: 국방부, 2019), p. 14.

85) AJP-01, *op. cit.*, p. 1-13, p. 1-14. AJP-3, *op. cit.*, p. 1-9-p. 1-12.

사령관을 겸하는 것과 같은 맥락이다. 전작권 전환이 최종 확정되면 미군 4성장군은 전시에 한미연합군 부사령관, 유엔군 사령관, 주한미군 사령관, 주한미군 선임 장교 등 4개 직위를 갖게 된다. 현재와의 차이는 연합사 미군 사령관이 부사령관으로 내려가는 것이다. 이는 전·평시 관계없이 미 장성이 SACEUR와 미 유럽사령관을 겸하는 나토와 큰 차이를 만든다.

나토 상비군, 유럽 주둔 미 군사력의 기여 그리고 그에 따른 미군 장성 출신 SACEUR는 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 미국의 유럽 방어에 구조화된 요소다. 나토가 미군 장성을 SACEUR에 임명하는 것은 군사적 능력을 중시하는 레벨-1 교리에도 부응한다. 문서들은 SACEUR의 작전에 대한 군사-전략적 책임과 권한을 폭넓게 인정하는데 여기엔 군사-전략적 능력을 제공할 수 있는 국가의 장성이 SACEUR로 임명되는 것이 바람직하다는 관점이 반영돼 있다. 유럽 주둔 대규모 미 군사력은 탈냉전기에 들어와 대대적으로 감축됐다. 냉전 마지막 해인 1991년까지 25만~43만8000명으로 유지되던 유럽의 미 군사력은 현재 57,000~74,000명 선이다.⁸⁶⁾ 아울러 BMD, 조기 경보, 동맹 지상 감시 체제, 정보·감사·정찰, 전략수송, 정밀 유도탄과 같은 분야를 지원한다.⁸⁷⁾ 전시에는 본질적이며 압도적인 군사력을 제공할 것으로 기대된다. SACEUR가 미군 장성 체제가 된 것은 미국이 이런 기여를 통해 노력의 통일, 군사력의 집중 등 AJP-01에서 제시된 다국적 작전 원칙을 수행할 수 있다는 평가에 따른 것이라 할 수 있다.

현재 한미 연합사의 미군 사령관 체제는 나토 레벨-1 교리의 맥락과 일치한다. 평시 2만8000명 규모의 주한 미 군사력과 전시 미증원 군사력이 전·평시에 걸쳐 본질적·압도적으로 안보에 기여하는 것으로 평가되며, 미 연합사령관 체제는 그런 배경 아래 유지된다. 이런 상황이 바뀌려면 합리적인 군사적 이유가 필요한데 단순화하면 북한과 주변국 위협이 완화되거나 한국군의 능력이 대폭 강화돼 미 군사력의 전시 역할이 보조적·제한적이 될 경우다.

그런데 반대로 북한 위협 수준이 높아지는 가운데 한국군 사령관-미군 부사령관 체제가 강행되면 연합사 체제 전환의 실현 가능성은 오히려 낮아지고,

86) Tim Kane “Global U.S. Troop Deployment, 1950-2005,”

<https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2005> (검색일: 2021.08.01). 그리고 Reuters, “Factbox: Where NATO forces are deployed,” 2022.01.25.

<https://www.reuters.com/world/europe/where-nato-forces-are-deployed-2022-01-24/> (검색일: 2022.01.31).

87) The White House, “FACT SHEET: U.S. Contributions to NATO Capabilities,” 2016.07.07, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/08/fact-sheet-us-contributions-nato-capabilities> (검색일: 2022.01.31).

잠재돼 있던 한미 모두의 불만이 표출될 가능성도 있다. 미국이 '퍼싱 원칙'(1차 세계대전 시 미국의 John. Pershing 장군이 제시했다는 원칙으로 미군이 다른 국가 지휘관의 통제를 받지 않는다는 방침)이 발동될 수 있다는 지적도 있다.⁸⁸⁾ 동맹 갈등으로 인해 국내 갈등이 증폭되고 한미 동맹의 긴장이 악순환될 것이다.

종합하면 전·평시 구분과 관련된 한미 합의가 스나يدر가 제시한 협력적 동맹 게임의 한 측면일 수 있다. 동맹인 한국의 국내 정치적 상황에서 비롯된 요구를 무시할 경우, 동맹 이완이나 이탈 위험성이 있으므로 미국이 정치적으로 수용한 것이라는 해석이 가능하다. Weitsman 분석 틀을 적용해도 이는 작전 효율성보다 정치적 측면에 비중을 두는 조치들이다.

2. 지휘 관계: OPCOM-와 OPCON+

이와 관련해 가장 중요한 문제는 최고사령관의 지휘내용이다. SACEUR는 전·평시 작전지휘권을, 연합사령관은 전시 작전통제권을 행사한다. 작전통제권은 최고 지휘관의 지휘 관계를 제한한다. 국방부는 작전통제권을 '특정 임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한'으로,⁸⁹⁾ 전작권은 전시에 한미연합사령관이 군사 작전을 위해 지시할 수 있는 제한된 권한이라고 설명한다.⁹⁰⁾ 다만 CODA까지 고려할 때 실제 권한은 OPCON+ 혹은 OPCOM-에서 국방부의 설명은 현실과 부합되지 않는 측면이 있다.

그렇다 해도 전시 작전통제권 체제는 한반도 전쟁의 전략적 특성을 고려할 때 불합리하다. 한반도 미래 전쟁이 특정 작전으로 한정되거나 시·공간이 제한된다는 보장은 없다. 오히려 그 반대 가능성이 크다. 이런 상황은 최고 지휘관에게 군사-전략적 판단에서 작전 통제에 이르기까지 전반적인 지휘권을 요구한다. SACEUR에겐 그런 공식 권한이 있다. 그러나 연합사령관은 구조적 이유로 작전 통제를 넘는 전략적 판단은 공식적으로 배제된다.

나토에서 동맹 정치라 할 수 있는 정치-전략-군사적 논의는 NAC-MC에서

88) 박휘락, “한국군 한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제 : 노력통일(unity of effort)을 중심으로,” 『국제정치연구』, 제22집 2호 (2019), p. 31.

89) 대한민국 합동참모본부, “전시 작전통제권이란,” https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000 (검색일: 2022.03.13).

90) 대한민국 합동참모본부, 전작권 전환의 의미, https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000 (검색일: 2022.03.12).

소화하고 SACEUR는 상부의 관심을 최소한 반영하되 작전에 초점을 두는 구조다. 한미 동맹의 정치·전략·군사적 논의 구조는 나토와 유사해 보인다. 한국의 SCM은 나토의 NAC에, 한미 MC는 나토의 MC에 해당한다고 할 수 있지만 운영 방식, 기능 및 위상 등에 차이가 있다.

우선 SCM과 NAC의 참가 자격이 다르다. NAC는 구성원은 국가 정상, 외교·국방 장관들이고 실제 논의는 대사급 대표들이 하지만 SCM의 구성원은 국방 장관이며 기능도 ‘한·미 양국 국가 통수 및 군사지휘기구의 위임을 받아 양국 합참의장이 주관하는 MC에 전략지침을 하달하는 기구’로 나토와 다르다.⁹¹⁾ 최고위 수준의 다자적·다층적 구성원이 상설적으로 정치적 절충을 벌이는 NAC보다 SCM은 군사적 차원에 집중하게 되는데 이는 나토에선 MC의 기능이다. 한국의 MC는 연합사의 상급기관으로 연합사에 전략지시 및 작전지침을 하달해 임무를 부여하는 기구다.⁹²⁾ 나토 MC가 국방장관 회의체인데 반해 한국 MC에는 최고위 참석자가 양국 합참의장으로 나토보다 지위가 낮다. 이 자리에 연합사령관도 참석하지만 회의 성격상 나토 MC처럼 전략을 논의하기보다 작전에 더 집중하게 될 것이다. 이런 차이는 나토에 비해 한미 안보 관련 정치·전략적 현안의 논의 및 갈등 해소 기회가 전체적으로 위축되는 것은 불가피하다. 그 결과 나토의 지휘 관계는 SACEUR를 포함한 상층부에서 동맹 정치와 작전효율성이 절충된 뒤 최고 사령관에겐 작전 중심의 최대지휘권이 주어지는 것인 반면, 한미 동맹에서는 정치적 요구가 한미 연합사령관을 포함해 절충되기보다 사령관 상부에서 양국 이익이 충돌하고 불완전하게 절충되면서 최고 사령관에겐 정치적 영향이 침투된 지휘 관계가 위임될 가능성이 있다. 전시 연합사령관도 전략적 판단을 제시할 수 있겠지만 작전통제권이라는 공식 제한 때문에 이는 비공식으로 소통될 것이다. 그래도 긍정적 결과가 나올 수 있겠지만 최고 작전 지휘자의 판단이 공식적으로는 제한된다는 것은 합리적이지 않다.

이런 구조 아래 연합사령관의 전시 작전통제권은 작전 집행에 초점을 두게 될 것인데 작전 통제는 나토에서 구성군 사령관의 지휘 관계다. SACEUR는 구성군 C2도 결정하지만 전시 연합사에서 가능한지는 불투명하다. 또 전시 작전통제권에는 작전과 관련된 작전소요 및 장기적 군사발전을 위한 평시 군수

91) 국방부, “한·미 연합방위체제의 구조,”

https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbbs/mnd/subview.jsp?id=mnd_010703020000 (검색일: 2022.03.13).

92) *Ibid.*

요구도 배제된다. 이는 작전지휘권에 해당하기 때문이다. CODA에도 관련 내용은 없다. 나아가 전쟁 대비 차원에서 동맹 역량을 최대한 육성하기 위해 연합사령관이 SACEUR처럼 전·평시에 걸쳐 군수 분야에서 가져야 할 직·간접 지휘 관계도 없다. 미래 한미연합 지휘체제가 이런 문제를 해소한다는 조짐도 없다. 미래 연합사 지휘체계도 작전통제권이기 때문이다.⁹³⁾ <표 1>은 나토의 작전지휘권과 작전통제권을 비교한다.

〈표 1〉 한미 동맹과 나토의 지휘권 비교

지휘								
인사		정보	작전				군수	기타
인사 관리	인사 근무	정보	전투 작전	전투 편성	소요 통제	훈련 연습	획득/ 보급	예산/ 기타
지휘								
지휘와 통제의 적용 범위		작전지휘(OPCOM)						
		작전통제(OPCON)						
한미 연합사의 지휘 관계	전시	작전통제권(OPCON)						
	평시	작전계획 수립, 교리발전, C4I 상호운용성, 연합정보관리						
나토 지휘관계		전·평시 작전지휘권(OPCOM)					+영역(NDPP, 국가 조정위원회)	

출처: 국방부 홈페이지 ‘전작권 전환의 의미’의 자료를 토대로 연구자가 새로 작성)

나토와 비교할 때 한국은 위협 대응 및 전작권 전환을 군사-전략적 관점, 전쟁 승리의 관점이 아닌 정치적 관점에서 추진한다는 오해를 야기하고 실제로 이런 측면은 전쟁 수행에 문제를 일으킬 수도 있다. 한미 연합사의 미군 사령관 체제가 전시에 미국이 자국 이익을 위해 한국에 해가 되는 판단을 할 수 있으므로 지금까지 작전통제권만 부여했고, 이런 체제에서도 미국이 여전히 자국 이익을 추구할 수 있으므로 한국에 유리하게끔 한국군 연합사령관 체제를 추진한다면 이는 비합리적일 뿐 아니라 과도하게 정치적이다. 그런 점에서 Weitsman의 분석틀을 기준으로 나토의 지휘 관계와 비교할 때 한국이 추구하는 현재 및 미래 지휘 관계에는 군사적-작전 효율성보다 정치적 관점의 비중이 크다고 할 수 있다.

93) 대한민국 합동참모본부, “전시작전통제권의 의미,”

https://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000 (검색일: 2022.02.25).

3. 군사주권 문제

나토 개별 회원국의 군사주권은 TOA 및 표준화 문서의 합의 구조를 통해 다뤄진다. 개별국은 TOA를 통해 기여 군사력을 SACEUR의 작전지휘권 아래 이양한다. 배치 목적이 종료되면 TOA 효력은 종료된다. 군사주권은 합의를 통해 이전되고 환수된다. 기여되지 않는 개별 국 군사력에 대한 주권은 당연히 해당 국에 귀속된다. 상호운용성 확보를 목적으로 하는 표준화 문서도 합의 이행 규정을 둔다. 회원국이 문서에 서명하면 이행 의무가 부과된다. 이런 규정은 군사주권에 대한 갈등을 원천 차단한다.

한국에서는 한국군이 한미 연합사에 편제돼 미군 장성의 지휘를 받는 것에 대해 정치적으로 민감하다. 노무현 대통령은 2006년 8월15일 광복절 경축사에서 “작전통제권 환수는 나라의 주권을 바로 세우는 일이다. 국군통수권에 관한 헌법정신에도 맞지 않는 비정상적인 상태를 바로 잡는 일”이라고 규정, 이런 인식을 드러냈다. 참여정부가 전작권을 주권, 자주, 자주국방 등 민족의 자존심, 민족 정기의 문제로 인식하면서 전환 논의가 본격화됐고, 찬성자들은 주권국가로서 ‘자주 군대’, ‘자주국방’의 토대를 마련하는 것이라고 지지했다.⁹⁴⁾ 찬성 측에 따르면 군사주권은 국가 주권의 핵심이며 이게 없는 나라는 외형상 독립국이라 해도 주권국가가 아니다.⁹⁵⁾

노무현 정부 이래 ‘군사주권’ 프레임이 수준은 다르지만 보수·진보 정부 관계 없이 계속 작동했다. 보수 정부는 시점은 미뤘지만 전작권 전환을 철회하지 않았다. 철회는 군사주권 프레임을 벗어나는 정치적 모험이었기 때문이다. 문재인 정부는 군사주권과 전환에 이중적 태도를 보였다. 국방부는 ‘군 통수권은 국가의 주권으로 대통령이 행사하고 있으며, 전작권은 군 통수권의 하위개념으로 전시에 한미연합사령관이 군사 작전을 위해 지시할 수 있는 제한된 권한’이라고 설명하면서도 여전히 전작권 전환의 이유로 군사주권 회복을 의미하는 자주국방을 내세운다.⁹⁶⁾

94) 이상현, 김태성, “바람직한 전시작전통제권 전환방향,” 『한국동북아논총』, 85, (2017), p. 172, p. 173, p. 175. 김재철, “전시 작전통제권의 한국군 환원과 한반도 평화,” 『한국동북아논총』, 38, (2006) p. 162 참조.

95) 박기학, “작전통제권 환수의 의의와 이후 대안,” 『평화누리통일누리』, 통권 58호, (2005), pp. 11-12.

96) 국방부, “전작권 전환의 의미,”

https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000 (검색일: 2020.03.16).

그렇다면 나토 회원국은 군사주권을 원치 않아 TOA를 하고 표준화 문서에 합의하는가? 그보다는 작전적 효율을 위해 군사주권의 일지 정지 또는 제한 필요성을 인정한 것으로 해석된다. 나토의 TOA와 한미 동맹의 전작권 합의의 본질은 ‘일시적 지휘권 이양’이라는 점에서는 같다. 그럼에도 한국의 전작권 전환에 여전히 ‘군사주권’이라는 정치적 논리가 크게 작용하는 것은 작전 효율성 측면을 나토보다 덜 중시하는 것이다. 나토는 TOA를 통해 군사주권 갈등을 해소했고 이는 Weitsman 분석 틀의 동맹 정치 문제를 완화하며 이는 작전 효율성에 기여하는 것으로 평가할 수 있다.

VII. 결론

나토 레벨-1 교리 표준화 문서를 5개 항목에 걸쳐 분석한 결과 Weitsman의 동맹정치-작전 효율성 척도에서 한미 연합사와 관련된 동맹 정치는 나토보다 강하며, 작전 효율성은 나토보다 낮은 것으로 평가됐다. 분석 결과가 아래 <표 2>에 제시되어 있다.

<표 2> Weitsman 척도를 기준으로 한 나토와 한미 동맹의 동맹정치 및 작전 효율성 비교

비교 항목	약←동맹정치→강	약←작전 효율성→강
의사결정체계	나토<한미동맹	한미동맹<나토
전·평시 분리	나토<한미동맹	한미동맹<나토(분리 없음)
전시사령관 교체	나토<한미동맹	한미동맹<나토(교체 안함)
전시사령관 국적교체	나토<한미동맹	한미동맹<나토(미군 장성)
지휘관계	나토<한미동맹(OPCON)	한미동맹<나토(OPCOM)

나토는 작전 효율성 면에서 전시 연합보다 낮지만, 동맹 정치의 측면을 상층 단계에서 해소하는 방식으로 작전사령관을 보호하고 작전적 효율성을 높였다. 나토 NAC와 MC에서 안보 문제의 정치적 측면은 SACEUR의 의견을 참고하는 가운데 해소되고, SACEUR에는 전·평시를 막론한 ‘작전지휘권+’가 제공되면서 작전권이 최대로 위임됐다. 이런 권한이 미군 장성출신 사령관에 위임되는 체제도 나토 창설 이래 문제되지 않았다.

이에 비해 한미 연합사와 관련해서는 안보-정치적 현안이 충분히 논의될

기회는 위축돼 있다. 그렇다고 연합사령관이 나토에 비해 미흡한 안보-정치 기능을 보완하는 것도 아니다. 현재 연합사령관의 권한은 작전지휘권도 아니며 ‘전시 작전통제권+평시 CODA’의 구조로 어설피게 봉합돼 있다.

가장 큰 문제는 전·평시 분리와 이로 인한 현재 및 미래 지휘 관계의 비효율성이다. 한국의 정치적 상황 때문에 전·평시 체제가 출발했지만 전쟁 승리에 영향을 줄 수 있다면 재검토해야 한다. 연합사의 전작권이 작전효율 극대화에 부족하다는 점도 직시해야 한다. 동맹 정치 아닌 전쟁 승리를 위한 작전 효율성 위주로 고려한다면 최고사령관에는 최고 수준의 작전지휘권이 인정돼야 한다.

특히 전작권 전환의 핵심 현안으로 간주되는 사령관 교체와 관련, 한국군 연합사 사령관이 개인적으로 지휘 능력을 구비했다 해도 압도적인 전시 미 증원군을 포함한 연합 군사력을 실제로 지휘할 수 있을지, 그렇게 하는 것이 타당한 것인지도 진솔하게 검토돼야 한다. 궁극적인 질문은 하나다. 한국이 미국 수준의 군사력을 파병해 타국에서 지도적 역할을 하는 상황에서 해당국이 군사주권을 거론하며 작전지휘권 이양을 요구하면 한국은 이를 수용할 수 있을 것인가? 이런 본질적 질문을 외면하며 전작권 전환을 추구하는 것은 전쟁 승패에 결정적 영향을 미치는 작전 효율성을 동맹 정치의 후순위로 놓는 것이다.

본 연구에 대해 나토의 레벨-1 교리 표준화 문서 분석만으로 나토의 지휘 관계 전부를 파악할 수 없으며, 나토 안보체제와 한미 동맹의 구조와 위협 수준이 다르기 때문에 양자를 비교하는 것이 적절하지 않다는 비판 모두 가능하다.⁹⁷⁾ 그리고 지휘관계의 차이가 작전에 실제로 어떻게 반영되는냐에 대한 분석도 필요하다. 그런 의미에서 본 연구는 시론이라 할 수 있으며 더욱 발전된 연구에서 이 주제가 다뤄지기를 기대한다.

결론적으로 본 연구는 미 군사력이 안보에 주도적 역할을 하는 나토에서는 군사주권 갈등 및 작전지휘권 전환 같은 요구가 없다는 점에 유념할 필요가 있다고 제기한다. 그런 의미에서 나토 지휘 관계의 작전 효율성이 전시 연합에는 못 미치지만 한미 연합사의 지휘 관계는 나토 수준에도 미치지 못하는 만큼, 한미 동맹은 향후 전작권 전환 논의 과정에서 동맹 정치의 강도를 줄이고 작전 효율성을 더 높일 수 있는 방법을 찾는 것이 필요하다고 할 수 있다.

97) 후자와 관련해 심사 의견 가운데 ‘한미 동맹이 대비하는 북한과의 전면전에 대비한 작전은 고정적이지만 세부적으로 조율돼 왔고, 작전 지휘와 통제가 명백히 분리되는 나토의 단위 작전은 유동적이라는 차이를 구분하지 않고 양자를 비교하는 것은 적절하지 않을 수 있다’는 지적이 있었다.

<참고문헌>

- 구본학. 2019. “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교.” 『新亞細亞』. 제25권 제1호. pp. 62-91.
- 국방부. 2019. 『국방개혁 2.0』. 서울: 국방부.
- _____. 2002. 『한미동맹과 주한미군』. 서울: 국방부.
- 김재철. 2006. “전시 작전통제권의 한국군 환원과 한반도 평화.” 『한국동북아논총』. 제38권. pp. 161-182.
- 문정인. 2015. “전시작전통제권 환수 연기, 무엇이 문제인가?” 『내일을 여는 역사』. 제58권. pp. 14-23.
- 박기학. 2005. “작전통제권 환수의 의의와 이후 대안.” 『평화누리통일누리』. 통권 58호.
- 박휘락. 2019. “나토와 한미동맹의 군사지휘체계 비교: 지휘관계를 중심으로.” 『한국 군사학 논집』. pp. 1-29.
- _____. 2019. “한국군 한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제: 노력통일 (unity of effort)을 중심으로.” 『국제정치연구』. 제22집 2호. pp. 17-40.
- 안광찬. 2003. “헌법상 군사제도에 관한 연구.” 동국대학교 박사위논문.
- 윤태영. 2011. “전시작전통제권 전환에 따른 한·미 연합위기관리체계 변화양상과 발전방안: 한·미동맹, 미·일동맹 및 NATO 위기관리체계 비교연구.” 『국제문제연구』 제11권 제2호 (통권 42호). pp. 1-37.
- 이상현·김태성. 2017. “바람직한 전시 작전·통제권 전환방향 찬반 주요쟁점 재해석을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제85권. pp. 169-191.
- 차두현·정만기. 2021. “전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제: 유엔 군사령부 변천사 및 한미 연합방위체계 분석 중심으로.” 『Asan Report』. pp. 1-42.
- 천민권. 2020. “군사작전의 분류에 관한 연구.” 『軍事評論』. 제468호. pp. 75-138.
- Kane, Tim. 2006. “Global U.S. Troop Deployment, 1950-2005.”
- Snyder Glen H.. 1997. *Alliance in a Multipolar International System*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Weitsman, Patricia A.. 2010. “Wartime alliances versus Coalition Warfare; How institutional structure matters in the multilateral Prosecution of Wars.” *Strategic Studies Quarterly*. pp. 113-136.
<https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2005> (검색일: 2021.08.01).

국방부. 2018, 2019, 2020, 2021. 『국방부 업무보고』.

_____. 2022. “한·미 연합방위체제의 구조.”

https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/subview.jsp?id=mnd_010703020000 (검색일: 2022.03.13).

대한민국 합동참모본부. 2022. “전시작전통제권의 의미.”

https://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000 (검색일: 2022.02.25).

_____. 2022. “전작권 전환의 의미.”

https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000 (검색일: 2022.03.12).

_____. 2022. “전시 작전통제권이란.”

https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000 (검색일: 2022.03.13).

_____. 2022. “한글용어사전.”

<https://new.mnd.go.kr/user/indexSub.action?codyMenuSeq=71157&siteId=jcs> (검색일: 2022.01.25).

2015. “작전통제권 바로 알기 ⑬ ‘한미연합사와 나토(NATO)는 연합지휘체제와 운영이 근본적으로 달라.” 기획연재, 『평화누리통일누리』 149호. 통권 제149호. pp. 28-29.

NATO. 2017. AJP-01 Allied Joint Doctrine Edition E version 1.

_____. 2017. AJP-6 Allied Joint Doctrine for Communication and Information Systems Edition A Version 1.

_____. 2018. AJP-4 Allied Joint Doctrine for Logistics Edition B Version 1.

_____. 2019. AJP-3 Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations

- Edition C Version 1.
- NATO. 2019. AJP-5 Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations
Edition A Version 2.
- _____. 2019. AAP-47 Allied Joint Doctrine Development.
- _____. 홈페이지. <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/list-promulg> (검색일: 2022.03.05).
- _____. 2022. NATO Standardization Office (NSDD).
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52091.htm (검색일: 2020.10.28).
- _____. 2022. North Atlantic Council.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm (검색일: 2022.03.07).
- Reuters. 2022. “Factbox: Where NATO forces are deployed.”
<https://www.reuters.com/world/europe/where-nato-forces-are-deployed-2022-01-24/> (검색일: 2022.01.31).
- The White House. 2016. “FACT SHEET: U.S. Contributions to NATO Capabilities.”
<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/08/fact-sheet-us-contributions-nato-capabilities> (검색일: 2022.01.31).

Review of the command relationship in the Level-1 Doctrinal Standardization Document of NATO: Implications for Korea's transition of operational control and the future relationship of ROK-US Combined Forces Command

Sungkyu Ahn | Senior researcher of Institute for the study of Global Future Strategy
at Sung Kyun Kwan University

The operational command system is a key factor in victory in war. The paper analyzes five elements of the operational command system using NATO's level-1 doctrinal standardization document and compares it to the current system and after the transition of wartime operational control (OPCON) of US-ROK Combined Forces Command (CFC). The study reveals that the CFC operational command system focuses more on allied political elements than operational efficiency. The three areas with strong political elements are the peacetime and wartime split of OPCON, the restriction of the supreme operational leadership, and the change of nationality of future wartime CFC commander. NATO's top commander has operational command (OPCOM) without the peacetime and wartime split, but the CFC commander has wartime OPCON. Change in the commander-in-chief's nationality in wartime disrupts the continuity of command principle and reduces operational efficiency. Therefore, the current transition of wartime operations may raise suspicions that it is focused more on alliance politics than victory.

Keywords | Command relationships, Korea-U.S. alliance, NATO, Operational efficacy, OPCOM, OPCON, SACEUR.

논문투고일: 2022.04.18. / 심사의뢰일: 2022.04.19. / 게재확정일: 2022.05.25.