



Asan Report

**전작권 전환 대비  
미래연합사가 준비해야 할 과제**

유엔군사령부 변천사 및  
한미 연합방위체제 분석 중심으로

차두현, 정만기

2021년 3월

## 아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

\* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다. 본 보고서는 아산과 육군의 협력프로그램에 따라 아산정책연구원 객원연구위원으로 근무하였던(2019년 12월~2020년 5월) 정만기 육군대령의 연구결과에 아산정책연구원 전문가들의 견해가 추가된 것입니다. 이 보고서의 초안은 합동군사대학에서 발간하는 『군사평론』지 6월호에 게재된 바 있습니다.

## 저자

### 차두현

차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원 연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 수석연구위원으로 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여 건이 있으며 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

### 정만기

정만기 대령은 현재 대한민국 육군 대령(진)이며, 육군본부 정책실에서 근무 중이다. 육군사관학교를 졸업, 서울대학교 경영대학 MIS 석사학위를 취득, 미 합동참모대학을 수료했다. 전후방 경계 작전부대에서 지휘관 및 작전관련 직위를 수행하였으며 한미 연합사에서 장차작전 및 작전계획 계획관으로 임무수행하였다. 한미 연합작전 및 작전계획수립 분야가 주 관심분야이다.

## 목차

요약	06
I. 서론	07
II. 이론적 배경	10
1. 유엔군사령부의 과거와 현재	10
2. 최근 미군의 전쟁 수행에 있어 다국적군 사령부의 의미	22
III. 전작권 전환 후 미래연합사가 당면할 문제들	29
1. 지휘구조 변화에 따른 연합방위체제 적절성	29
2. 동맹사령부로서의 미래연합군사령부	31
3. 사령부 간 협조 및 미군의 다중직책 보직	33
IV. 미래연합사가 준비해야 할 과제	35
1. 유엔사와의 협조 및 협력 강화	35
2. 변화된 작전환경을 고려한 한미 연합방위체제 발전	36
3. 미군의 다중 보직에 따른 문제점 극복 노력	36
4. 독자적 임무수행 상황 대비	37
5. 정치적·전략적 협의체제의 강화	37
V. 결론	39
참고문헌	42

## 그림

[그림 1] 미 극동사령부 지휘구조(1947.12)	12
[그림 2] 유엔사 지휘구조(1950.8.31)	13
[그림 3] 연합사/유엔사 지휘구조(1979)	17
[그림 4] 2015년 이후 변화된 유엔사 지휘 및 참모조직(2016)	19
[그림 5] '사막의 폭풍작전'에서의 연합 지휘관계	24
[그림 6] 바람직한 연합군 지휘통제 구조 개념	26
[그림 7] 항구적 자유 작전에서의 지휘구조(2001.12)	27
[그림 8] 항구적 자유 작전에서의 연합 협조셀 조직도	28
[그림 9] 전작권 전환 후 연합방위체제	30
[그림 10] 한미연합사 지휘구조	31

## 요약

본 연구는 전시작전통제권 전환 이후 대한민국작전전구의 전구작전사령부 역할을 할 미래 연합군사령부의 성공적인 임무 수행을 위해 사전 보완 및 발전시킬 과제를 제시하기 위한 목적으로 시행되었다.

이를 위해 과거 대한민국작전전구의 전구작전사령부였던 유엔군사령부와 한미연합군사령부, 미군이 최근 전쟁 수행간 운용한 전구작전사령부를 지휘구조 위주로 분석하였으며, 한미연합방위체제 및 현재 대한민국에서 운용되고 있는 유엔군사령부, 주한미군사령부 및 한미연합군사령부 간의 관계를 연구하여 문제점을 제기하고 개선 대안을 제시하였다.

연구결과 검토가 필요한 과제는 첫째, 전력제공 임무를 수행하는 유엔군사령부와의 관계 발전 및 다국적 작전을 위한 협조기구 운용, 둘째 변화하는 작전환경을 고려한 한미연합방위체제 적절성 및 미래연합군사령부와 기존 유엔군사령부 및 주한미군사령부와의 상호운용성 검토, 셋째, 미래를 위한 독자적인 다국적 작전 수행 준비 등이다. 그러나 단순한 작전적 효율성 평가만을 넘어선 고려도 필요하다고 본 연구는 보았다. 즉, 한미 간 정치·전략적 동맹 협의채널의 강화를 위한 노력을 기울이는 한편, '조기' 전작권 전환에 집착하여 양국 간 신뢰가 상실되는 일이 없도록 해야 할 것이다.

## I. 서론

전시작전통제권(War-time Operational Control, 이후 '전작권') 전환은 노무현 전 대통령이 2005년 언급한 이후 2006년 9월 한미정상회담에서 2012년에 전환한다는 원칙에 합의하였다. 이에 따라 한미 국방장관은 2007년 3월 23일 워싱턴에서 회동하여 2012년 4월 17일부 전작권 전환일정을 확정하였다. 이후 전작권 전환은 북한의 핵실험, 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 등으로 연기되었고, 2015년 제46차 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 “조건에 기초한 전작권 전환”을 합의하였다. 이와 관련해서 문재인 대통령은 2017년 9월 28일 국군의 날 기념행사에서 국방개혁의 일환으로 전작권을 ‘조기 환수’하겠다는 입장을 밝혀 본격적으로 전작권 전환을 추진하고 있다.

전작권 전환은 전환조건<sup>2</sup>이 충족되어야 이루어지겠지만 핵심 중의 하나인 ‘미래연합군사령부’(이후 ‘미래연합사’)와 관련해서는 2019년 제50차 한미안보협의회의에서 미래연합사령관을 한국군 4성 장군으로 임명하기로 합의하였다. 미래연합사 능력과 관련해서는 2019년 하반기 연합지휘소훈련 간에 한미 양국이 기본운용능력(IOC: Initial Operating Capability)을 검증하여 조건을 통과한 것으로 평가하였으며, 2020년도의 경우 전반기 연습은 COVID-19로 시행되지 않았지만, 연내 최종운용능력(FOC: Final Operating Capability)을 검증하기 위해 한미 당국이 협의한 바 있다.

미래연합사는 현재의 한미연합군사령부(이후 ‘한미연합사’)를 기초로 창설되며 대한민국작전전구(KTO: Korea Theater of Operations)<sup>3</sup>에서 한미연합전력 및 유엔군사령부(이후 ‘유엔사’)가 제공하는 전력제공국들의 전력을 지휘하여 전쟁을 수행하는 전구작전사령부

1. 건군 69주년 국군의 날 기념사에서 “정부는 전시작전통제권 조기 환수를 목표로 하고 있습니다.”라고 국군통수권자로서의 입장을 밝혔다.
2. 전작권은 첫째, 전작권 전환 이후 한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심군사능력을 확보하고 미국은 보완능력과 지속능력을 제공한다. 둘째, 북한의 핵·미사일 위협에 대해 우리 군은 초기 필수 대응능력을 구비하고, 미국은 확장억제 수단 및 전략자산을 제공·운용한다. 마지막으로 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보 환경이 관리되는 조건이 충족되어야 전환된다. [국방부, 『국가안보에 한 치의 빈틈이 없도록 추진하겠습니다 — 조건에 기초한 전시작전통제권 전환』(서울: 대한민국 국방부, 2015), p. 7.]
3. 작전전구(Theater of Operations)는 전투사령관이 특정한 군사작전을 수행하거나 지원을 하기 위해 정한 작전 지역이며 우리나라는 대한민국작전전구(KTO: Korea Theater of Operations)를 적용한다.

이다. 이렇게 막중한 임무를 수행하는 미래연합사가 전작권 환수 이후 완벽한 임무 수행을 위해서는 보다 신중하게 관련된 제반 사항을 검토해서 보완해야 할 것이다.

이를 위해 본 연구는 한반도 전구작전사령부였던 유엔사와 최근 미군이 전시 운용한 전구작전사령부의 지휘구조를 분석하고, 현재의 한미연합방위체제와 유엔사, 주한미군사령부, 한미연합사 간의 관계연구를 통해 미래연합사의 창설 준비에 보탬이 되기 위한 과제를 제시할 목적으로 시행하였다.

미래연합사는 6·25전쟁간 창설된 유엔사와 이후 1978년 창설된 한미연합사의 명맥을 이어갈 전구작전사령부로서 유엔사 전력제공국이 전력을 제공하면 대한민국작전전구에서 다국적 작전(Multinational Operations)<sup>4</sup>을 주도할 사령부이다. 이처럼 미래연합사는 유엔사와 한미연합사의 계보를 잇는 동일한 전구작전사령부이지만 처한 상황은 몇 가지 차이가 있다.

첫 번째로 6·25전쟁 당시 유엔사는 미군과 한국군, 유엔 전력제공국의 전투, 전투지원 또는 전투근무지원에 해당하는 전력을 독자적으로 해당국가에서 제공받아 연합작전, 현재의 ‘다국적 작전’에 해당하는 작전을 수행하였었다. 하지만, 미래연합사는 현재 주둔하고 있는 한미연합전력 이외에 증원되는 모든 전력을 유엔사로부터 제공받아 전쟁을 수행해야 하는 구조로 되어있다. 즉, 6·25전쟁 당시 유엔사는 독자적으로 전쟁을 수행하였으며 북한 및 침공세력으로부터 한국을 방어하는 임무의 핵심이었으나, 현재 한미연합사 미래는 미래연합사가 그 역할을 담당한다. 이 체제에서 미래연합사는 현재의 한미전력 이외 추가전력은 유엔사로부터 제공받아 전쟁을 수행한다.

두 번째는 사령관이 미군에서 한국군으로 바뀌면서 1966년 이후 주한미군지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement)체결 이후 지속해온 한미연합방위체제와 1978년 창설된 한미연합사에 적용되었던 연합지휘체제의 변화가 불가피하다. 기존에는 한 명의 미군 4성장군이 4개 직위(한미연합군사령관, 유엔군사령관, 주한미군사령관, 주한미군선임장교)를 겸임하는 체제가 중심이었지만, 한국군 4성 장군이 미래연합사령관으로 조정됨에 따라 주

요 결정의 주체가 바뀌고 판단기준 역시 변경된다. 따라서 한국군이 한반도 방위를 주도하게 됨과 동시에 부담도 함께 발생하는 체제가 만들어지는 것이다.

마지막으로 기존 3개 사령부(한미연합사, 유엔사, 주한미군사령부<이후 ‘주한미군사’>)는 실질적으로 1개의 사령부 내에서 주요 직위자와 참모들이 각 사령부의 보직을 겸직하도록 하였는데 한미연합사가 미래연합사로 분리됨에 따라 그간 상호운용성(Interoperability) 측면에서 별 문제가 되지 않던 것들이 새로운 쟁점으로 떠오를 수 있다.

이에 본 연구에서는 첫째, 대한민국의 최초 전구작전사령부였던 유엔사에 대해 심도 있게 연구함으로써 미래연합사에게 도움이 될 과제를 식별하도록 할 것이다. 이를 위해 유엔사의 모체인 미 극동사령부에서부터 유엔사 창설, 유엔사의 6·25전쟁 수행, 그리고 현재의 유엔사의 사령부 지휘구조를 중심으로 연구하겠다. 아울러 유엔사의 존재가 미래연합사 임무 수행과 밀접한 관련이 있으므로 관련된 이슈를 정리하여 만일 유엔사가 해체하게 된다면 미래연합사가 가지게 될 불확실성을 가능한 제거할 수 있는 방안을 검토해볼 것이다. 둘째, 최근 미군이 수행한 다국적군 작전 사례를 지휘구조 위주로 연구함으로써 6·25전쟁 이후 많은 분야에서 다양하고 심도 있게 발전된 미군의 다국적군 작전 교리에 대해 살펴보고, 제한된 범위지만 미래연합사의 다국적 작전을 위해 보완해야 할 점은 무엇인지를 제시하여 보려 한다. 마지막으로 현재 사실상 한 몸이지만 3개로 분리되어 있는 사령부인 유엔사와 주한미군사가 어떠한 상호관계를 가지고 운영되고 있는지를 분석해 보려 한다. 이를 위해서 연합방위체제 구조, 동맹과 연합의 차원, 사령부 간 협조 및 주요 직위자의 다중보직 등으로 구분하여 분석하여 미래연합사가 유엔사와 주한미군사와 분리되어 운용되기 때문에 발생할 수 있는 문제점을 사전 보완할 수 있는 과제와 방향을 제시하도록 하겠다.

4. ‘다국적 작전’(Multinational Operations)이란 2개 또는 그 이상의 국가의 군대가 연합(Coalition) 또는 동맹(Alliance)의 구조하에 수행하는 군사 행동을 통칭하는 용어이다[Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*, (Washington: DOD, January 2020), p. 147.]

## II. 이론적 배경

6·25전쟁 기간 중 유엔군사령부는 미군, 한국군 및 유엔사 전력제공국에서 제공하는 전력을 운용하여 대한민국작전전구에서 다국적 작전을 수행하였다. 이에 미군은 6·25전쟁 동안 유엔군사령부를 운영한 교훈을 발전시켜 1990년 걸프전 및 2000년대 ‘항구적 자유’(Operation Enduring Freedom) 작전 등의 전쟁을 수행하는 데에도 활용하였다. 이러한 점을 고려한다면 유엔군사령부의 변천사와 관련 사항, 최근 미군의 다국적 작전 수행사례 연구는 미래연합사가 대한민국작전전구에서 한국군에 대한 전작권을 행사하여 성공적인 작전을 수행하기 위해 어떠한 방향으로 준비해야 하는지 필요한 사전 지식을 제공할 것이다.

### 1. 유엔군사령부의 과거와 현재

1·2차의 길었던 세계대전이 끝나고 전 세계적으로는 대부분의 나라가 전쟁이 없기를 바라는 마음에서 국제 평화를 위해 유엔(United Nations)을 1945년 10월 24일 창설하였고, 6·25전쟁이 있었던 1950년대는 소련 중심의 공산주의와 미국 중심의 자유민주주의 대립이 시작되는 시기였다. 남한과 북한도 일본의 식민지 시대를 벗어나 정치·경제·사회·문화 및 과학기술 등 모든 것이 새롭게 시작하는 단계여서 지금과 비교한다면 여러모로 성숙하지 않고 체계화되지 않은 시기였다.

6·25전쟁 발발 후 이승만 대통령이 대한민국의 전작권을 맥아더 장군에게 이양해 줄 작전통제권(Operation Control) 대신 작전지휘권(Command Authority)을 이양한다며 용어를 적절히 사용하지 못한 것을 보더라도 군사 분야 역시 성숙하지 않고 체계화되지 않았다. 미국 또한 2차 세계대전 이후 찾아온 평화를 누리던 시기였기에 준비 없이 갑자기 전쟁을 수행하였고 지금과 비교한다면 교리, 지휘체계, 장비, 물자 등 여러모로 부족했는데 이때 창설된 것이 유엔사이다. 유엔사는 최초로 국제기구의 승인을 받아 국제적 지원을 받아 연합작전을 수행<sup>5</sup>한 전구작전사령부로서 향후 미군의 관련 교리 형성에도 많은 영향을 주었지만, 지금의 다국적군 사령부와 비교하면 여러모로 부족하였다.

5. Wayne Danzik, *Coalition forces in the Korean War*, Naval War College Review, Vol. 47, No. 4(Autumn 1994), p. 25.

이에 본 장에서는 유엔사를 6·25전쟁 당시 창설과정, 지휘구조와 작전수행, 현재의 유엔사의 지휘구조 및 유엔사와 관련된 이슈 등을 자세히 연구하겠다.

### 가. 6·25전쟁간 유엔군사령부의 지휘구조와 작전수행

미국은 6·25전쟁 발발 이후 초기 며칠간은 지상군 투입 없이도 공군과 해군에 의해 북한군의 침공을 막아낼 수 있을 것으로 판단했었으나 오판이었고, 이후 투입된 지상군도 훈련도 잘되지 않은 상태에서 소규모 부대부터 순차적으로 전투에 투입하여 그 결과는 참담<sup>6</sup>한 상태였다. 유엔은 안전보장이사회(이후 ‘유엔 안보리’)를 개최하여 유엔 안보리 결의안(UNSCR: United Nations Security Council Resolution) 82호를 통과시켜 북한의 도발을 규탄하였다. 이어 대한민국 군사원조와 관련된 결의안 83호, 국제연합군총사령부 설치에 관한 결의안 84호(1950년 7월 7일)를 채택함으로써 7월 24일 통합군사령부(Unified Command)를 유엔의 깃발 아래 창설하였지만, 현재의 유엔사의 모습과는 다소 차이가 있었다.

현재는 유엔 사무총장이 해당 유엔 임무의 지휘관을 임명하지만, 그 당시 유엔결의안은 미국이 군사작전을 위해 사령부를 창설하고 지휘관을 임명하여 운용하도록 하였다. 이런 과정을 통해 유엔사는 미 극동사령부(FECOM: Far East Command)를 모체 부대로 더글러스 맥아더 장군이 사령관으로 임명되어 창설되었다.

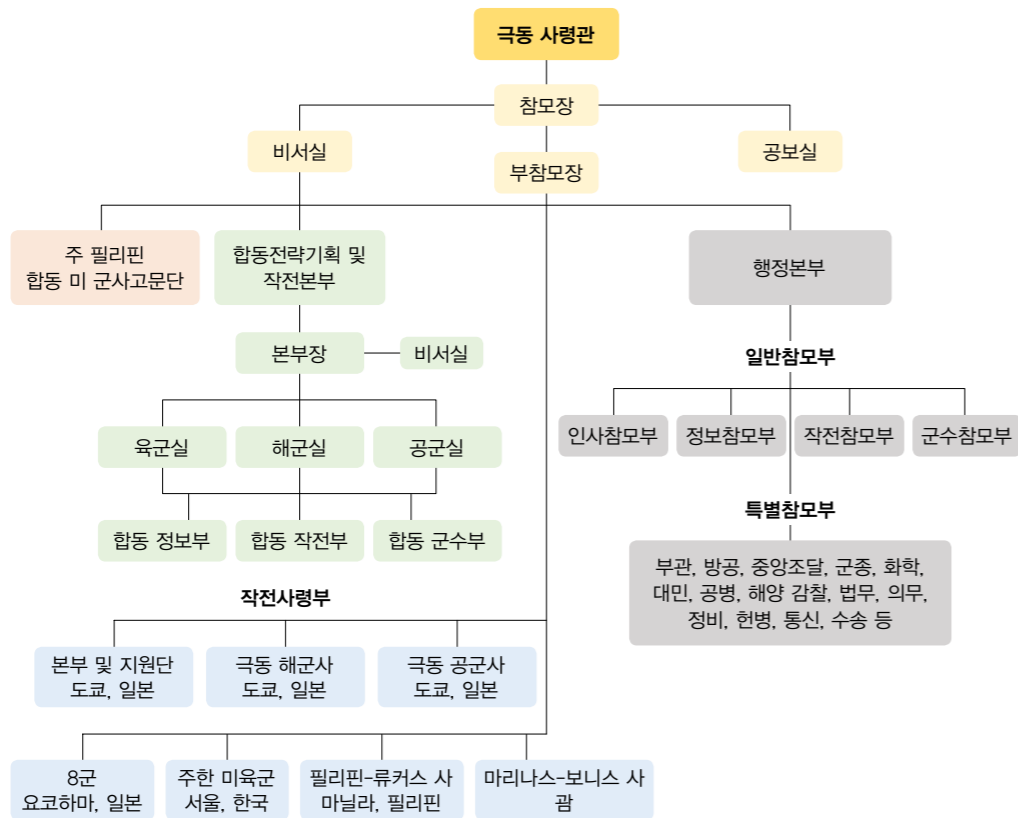
#### 1) 유엔군사령부의 설립과정 및 지휘구조

1950년 당시 유엔사는 ‘미 극동사령부’를 모체로 하였는데, 미 극동사령부는 1947년 1월 1일, 2차 세계대전 이후 패전국인 일본을 통치하고 대한민국, 일본, 류큐(Ryukyu) 제도, 필리핀, 마리아나 제도, 보닌 제도 등 동남아시아 대부분 지역의 모든 미군을 지휘하기 위해 창설되었다. 1950년 6월 당시에는 [그림 1]의 미 극동사령부 지휘구조(1947년 12월)와 같이 일반참모부와 특별참모부로 구성된 사령부 조직과 함께 예하 작전사령부로서 도쿄 소재 극동 해군구성군사령부(이후 해군사)와 공군구성군사령부(이후 공군사), 요코하마의 8군, 서울 주재 주한 미 육군, 마닐라의 필리핀-류커스 사령부, 괌 소재 마리아나-보니스 사령부로 구성되었다.<sup>7</sup> 그리고 미 극동사령부는 유엔결의안 84호가 1950년 7월 7일 채택되고 유엔사령부가 창설된 7월 24일까지 약 17일 동안 전력 제공국 전력을 통합하여 전쟁

6. T.B Feherenbach, *This Kind of War*, (New York: Potomac books, 2011), pp. 42-61.

을 계획하고 한반도에 전력을 제공하는 작전을 수행하였다.

[그림 1] 미 극동사령부 지휘구조(1947.12)<sup>8</sup>



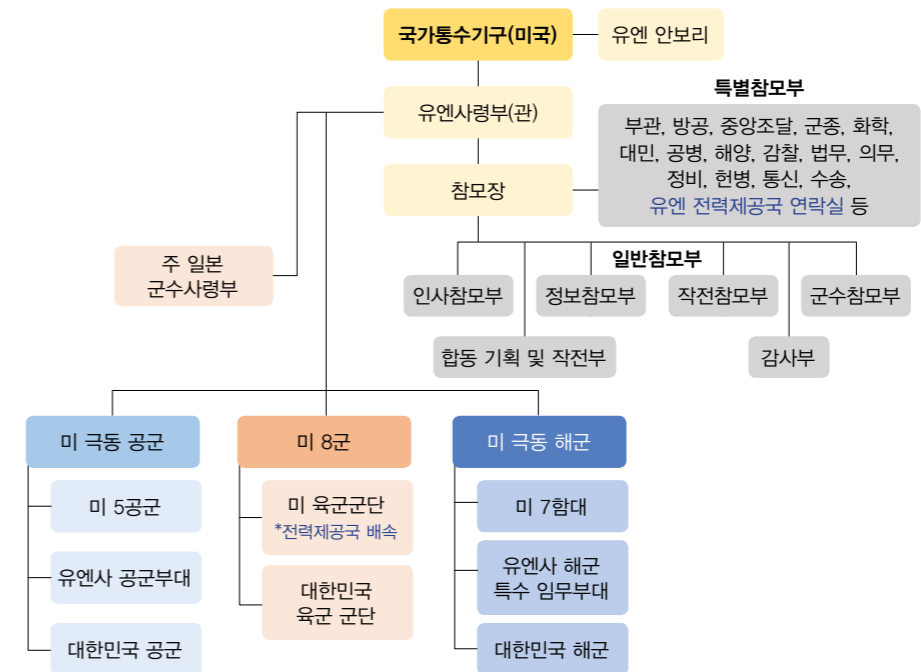
미 극동사령부를 일반적인 전투사령부 지휘구조와 비교해 보면, 특징적인 부분은 합동전략기획 및 작전본부가 사령관 비서실 예하의 별도 조직으로 편성되어 있었다는 점이다. 지휘관 직속 기구로 기획 및 작전 부서를 편성하면 일반참모부로 편성하는 것보다 의사소통 과정이 단축됨에 따라 기획 및 계획을 신속하고 효율적으로 할 수 있다. 또한, 같은 조직 내 정보·작전·군수 기능이 통합되어 있어 실시간으로 각 기능의 지원 및 협조를 받아

7. Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States," *International Journal of Korean Studies*, Vol XX1, Num 2, (Fall-Winter 2017), p. 3.  
 8. <https://history.army.mil/books/wwii/MacArthur%20Reports/MacArthur%20V1%20Sup/ch3.htm>(검색일: 2020.4.7).

작전 기획(Planning) 및 계획(Programing)할 수 있었다. 이는 미 극동사령부의 광범위한 전역의 작전환경을 고려한 것으로 작전 기획이나 계획을 효율적으로 수행하기 위해 조직·편성한 것이다.

그러나, 미 극동사령부의 지휘구조에는 다국적 작전을 수행하기 위해 특별한 조직은 편성되어 있지 않았다. 이후 창설된 유엔사를 미 극동사령부와 비교해 보아도 [그림 2] 유엔사 지휘구조(1950년 8월 31일)에서와 같이 특별참모부에 유엔 전력 제공국 연락실(Sending State Liaison Section)만 편성하고, 즉각적으로 6·25전쟁에 운용할 수 있도록 하기 위해 미 극동사령부의 참모를 유엔사 참모로 겸직하게 하였으며 미 극동사령부의 2~3개의 구성군사령관을 유엔사 구성군사령관을 겸직하도록 한 것<sup>9</sup>이외에는 사령부 조직에 기존 극동사령부와 비교하면 큰 변화가 없었다.

[그림 2] 유엔사 지휘구조(1950.8.31)<sup>10</sup>



9. Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States," p. 4.  
 10. Ibid, pp. 5-6를 참조하여 재구성.



하지만 다른 국가와 다국적 작전을 수행하는 데 단순히 연락실만 운영해서는 효과적이고 효율적인 전쟁을 수행할 수 없다. 왜냐하면, 언어, 문화, 교리, 장비, 물자 등 대부분이 부대 간에 다르므로 작전을 계획하고 준비하며 시행하는 전 과정을 전반적이며 긴밀하게 협조하고 협력하지 않으면 지휘와 노력의 통합을 이룰 수 없어 전쟁 실패 가능성이 커지기 때문이다. 이런 측면에서 당시에는 2차 세계대전 전후 일본을 비무장화할 목적으로 설립되고 유엔사와 같이 운용되었던 연합전력최고사령부(SCAP: Supreme Commander for the Allied Power)가 다국적 작전 수행을 위한 역할과 기능을 한 것으로 보인다.

연합전력최고사령부는 미 극동사령부의 전신인 미 태평양 육군 사령부(AFPAC: U.S Army Forces in the Pacific)의 일반적인 참모부에 더하여 연합전력국협의체(Allied Council for Japan)와 참모장 직속 기구로 외교실(Diplomatic section), 일본 군정 및 민간 지원을 위한 참모부로 구성되었다. 이와 함께 영국왕립점령군(BCOF: British Commonwealth Occupation Force)을 미 8군의 작전통제하에 편성하여 연합작전 임무를 수행하도록 하였다. 미 극동사령부, 유엔사 및 연합전력최고사령부는 서로 다른 목적에 의해 창설되고 운영되었지만 1952년 연합전력최고사령부가 해체되고 미 극동사령부가 1957년 해체되기까지 1명의 사령관이 유엔사, 연합전력최고사령부, 미 극동사령부라는 3개의 사령부의 사령관을 겸직한 상태였다. 대부분 참모도 각 사령부의 임무와 역할을 2개 또는 3개 직위를 겸직한 상태로 운용되었기 때문에 3개 사령부의 활동은 극히 상호의존적(Dependent)이었으며<sup>11</sup> 이 때문에 유엔사에 연합작전을 수행하기 위한 별도의 조직 및 기구가 없었지만 연합전력최고사령부의 연합작전 수행조직을 상호운용 측면에서 활용하여 다국적 작전 수행이 가능하게 했다.

이렇게 여러 개 사령부를 하나의 사령부 내에서 상호운용 측면에서의 활용도록 하는 미국의 체제는 현재의 한미연합사에도 유엔사와 주한미군사가 2018년 평택으로 이전하기 전까지 동일하게 적용하였다. 이러한 것을 고려하면 향후 유엔사 및 주한미군사와 별도의 사령부로서 운영될 미래연합사는 기존 사령부 간 상호의존성의 공백을 극복하기 위해 지휘구조에 필요 기능을 추가 또는 보강해야 하고 유엔사와 협조 관계를 강화하는 것이 필요하다.

## 2) 유엔군사령부 작전수행

6·25전쟁 당시 유엔 전력제공국의 전투부대의 규모나 능력을 고려하면 미국과 대한민국의

11. Ibid. p. 7.

전투력 규모와 비교하면 상당히 소규모<sup>12</sup>였고 전투부대는 주로 지상군 위주였다. 미군이 전쟁을 주도하였기에 작전을 수행하기 쉬운 형태로 미군에 배속<sup>13</sup>되어 [그림 2] 유엔사 지휘구조(1950년 8월 31일)에서 보는 바와 같이 지휘구조가 조직·편성되었다.

이러한 유엔사의 지휘구조는 훗날 미국이 다양한 국가들과 함께 전쟁을 수행하는 것을 군사전략에 반영하게 된 시발점이 되었다. 국제기구의 주도하에 다양한 국가들과 함께 전쟁을 수행하면 국제사회 및 국민의 지지와 명분, 자원의 절약이 가능하고 자원을 효과적이고 효율적인 운용할 수 있다는 교훈을 얻은 것이기 때문이다. 이는 또한 이후 특수연합(ad hoc Coalition)의 형태로 전쟁을 수행하게 한 패러다임의 전환을 가져오는 결과를 가져오기도 하였다.<sup>14</sup>

유엔사 각 구성군들의 작전 수행을 살펴보면 연합 지상군은 대부분 미군 사단에 전력제공국의 대대나 연대(여단)의 부대 단위 또는 일부 인원이 배속되어 사단장의 작전지휘하에서 임무 수행하였으나 제1 영국 왕립 사단은 사단 단위로 미 1군단에 배속되어 작전 수행을 하였다. 이후 전쟁 말미인 1953년에는 총 155마일 전선의 15%를 미군 및 대한민국 국군 이외의 전력제공국의 지상군이 작전 수행을 담당하는 등 다국적군에 의한 작전이 많이 활성화되었지만 대부분 미군에 의해 주도되었다.

연합 해군은 동해 지역에서는 미 7함대가 모든 부대를 작전통제하여 임무를 수행했고 서해 지역에서는 영국왕립해군이 연합군 제공 전력을 작전통제하여 북한의 해상교통로 통제와 우군 선박의 이동보호 등의 임무를 수행했다. 특히, 호주 및 영국 등지에서 파견된 항공모함에 탑재된 항공기는 지상군을 위한 항공정찰, 항공 엄호 등의 임무를 수행했는데 동해와 서해가 미국과 영국군에 의해 서로 달리 작전통제하였기에 참모들은 매우 긴밀한 협조 관계를 유지하고 정기적으로 그들의 자산을 공유<sup>15</sup>했다. 이는 지휘의 통일이 제한될 때 발생

12. 단순히 참전 인원만을 고려할 때 유엔군 총 3,210,198명 중 95%인 3,058,349명이 대한민국 국군과 미군이였다.

13. 배속(Attachment)이란 부대 또는 인원이 특정 편성체에 일시적으로 소속되는 지휘관계이다. 피 배속부대 지휘관은 배속 인원에 대하여 지휘 및 통제권을 전반적(작전, 작전지속지원, 군기, 훈련 등)으로 행사할 수 있으나, 배속 인원의 전속과 진급에 대한 책임은 통상 원 소속부대에 있다. [육군본부 『아전교범 운용-3-8 작전업무』, (대전: 육군본부, 2015. 6. 30.), pp. 2-160.]

14. Wayne Danzik, "Coalition forces in the Korean War," *Naval War College Review*, Vol. 47, No. 4(Autumn 1994), p. 26.

할 수 있는 우군 피해 및 작전 효율성 극대화를 위해 필요한 조치였다.

연합 공군은 주로 미 극동 공군의 작전통제를 받으며 호주의 77 전투단은 전투 임무를 수행했으나 대부분 연합전력은 근접항공지원, 폭격기 엄호, 정찰, 수송 등의 임무를 수행했기에 다국적 작전을 위한 노력은 상대적으로 적게 필요했다.

유엔군사령부에 전력을 제공한 전력제공국들은 나라마다 상황은 다르지만 공산주의의 확장억제 및 자국의 정치적 목적에 의해 참전하고, 2차 세계대전 이후 자국의 군사 전력을 최초로 창설하기도 하고, 군사력을 최초로 해외로 투사하기도 한 전쟁이었다. 이에 따라 전쟁 지속과 관련된 대부분 물자·장비들은 미국에 의해 조달 및 지원되는 등 많은 분야가 다국적 작전을 위해 정립되거나 발전되지 않았기에 유엔군사령부 또한 여러 가지 기능과 조직이 없거나 원활하게 운용되기도 어려웠을 것이다.

하지만, 유엔사, 미 극동사 및 연합전력최고사령부의 조직을 통해 확인한 바와 같이 다국적 작전을 위해서는 전력제공국들의 정치적인 상황 및 목적을 판단하고 협조하는 분야, 다양한 능력을 갖춘 군을 하나의 작전으로 통합시키는 작전계획 분야, 우군 피해를 줄이고 전투 효과를 증대시키기 위한 전력 제공국 군대 간 상호 협조 분야는 반드시 필요했다. 6·25 전쟁 이후 미국은 추가 연구를 통해 다국적 작전 원칙과 언어, 교리, 문화, 지휘통제 절차, 군수지원 등 다국적 작전 수행 요소 등에 대해 심도 깊은 교리를 발전시켰다.

나. 정전 이후 유엔군사령부의 현재

정전 이후인 1957년 7월 1일 미국의 통합 사령부 계획(Unified Command Plan)에 의해 미 극동사령부가 미 태평양사령부(US PACOM)와 그 예하 통합군사령부인 주한미군사령부(US Forces in Korea)로 조정·통합되면서 미 극동사령부와 유엔사가 완전히 분리되었다. 이후 한미연합사가 1978년 11월 7일 창설되면서 유엔사에서 한미연합사로 작전통제권이 조정되고 유엔사는 정전 관리와 유사시 전력제공 임무만 수행하게 되었다. 유엔사의 임무가 전투사령부에서 전력제공사령부로 임무가 조정된 것이다.

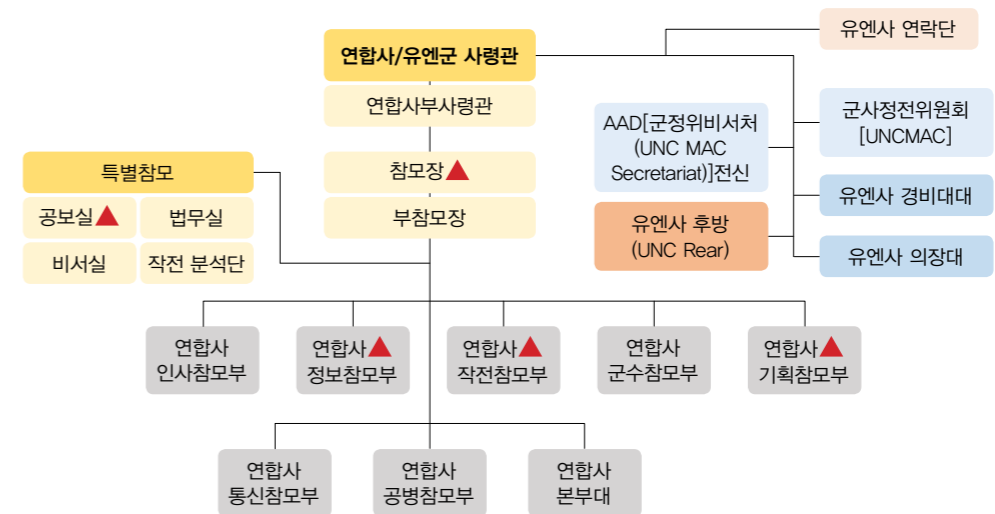
15. Ibid. p. 28.

1) 유엔군사령부의 지휘구조 변화

유엔 안보리 결의안 82호부터 84호, 1951년 9월 애치슨-요시다 교환공문, 1953년 7월 27일 정전협정 및 유엔 참전국의 워싱턴 선언, 1954년 2월 19일 유엔사와 일본 간 체결된 유엔군 지위협정, 1954년 11월 7일에 체결된 한미 합의를사록, 유엔총회 결의 제376(V)호 등에서 그 법적 근거를 찾을 수 있는<sup>16</sup> 유엔사의 최초 설립 시 임무는 첫 번째, 북한의 무력공격 격퇴 및 한국 방어 두 번째, 한반도 통일의 지원 세 번째, 정전협정 이행 및 준수 네 번째, 한반도 유사시 전력제공을 수행하는 것이었다. 이후 1978년 한미연합사가 창설되어 한국 방위에 대한 임무가 이양됨에 따라 유엔사는 두 번째부터 네 번째 역할과 기능만 수행하고 있다.

한미연합사 창설 초기 1979년 유엔군사령부의 지휘구조는 일반참모조직에 ‘정전협정 이행 및 준수 관리’와 ‘한반도 유사시 전력제공’을 위한 추가 기능이 편성된 형태였다. 유엔군사

[그림 3] 연합사/유엔사 지휘구조(1979)<sup>17</sup>



[법례] ▲ : 유엔사 참모 임명

16. 장광현, “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활동화에 관한 연구”, (박사학위 논문, 아주대학교, 2019), pp. 61-63.

17. Shawn P. Creamer, *Joint and Multinational Theater Headquarters in Korea: History, Organization and Manpower Activities*, (January 06, 2020), p. 27.

령부 일반참모부는 [그림 3] 연합사/유엔사 지휘구조(1979)의 적색 세모 표시로 되어있는 것과 같이 연합사 몇 개의 참모부에 몇 명의 인원만 보직하여 운용하였다. 유엔사는 일반적인 작전사령부와 같이 예하 부대를 지휘통제하여 작전을 수행하기보다는 실질적으로 '정전협정 이행 및 준수 관리' 임무만 수행했기 때문에 공식적인 참모조직보다는 임무에 필요한 군사정전위원회 등의 기능조직만 별도로 설치하여 운용했다.

이후 1999년에 톨리리(General John H. Tilelli, Jr) 사령관이 27명의 한미연합사 및 주한미군사의 참모부 인원을 유엔사 일반참모부 특별 직위를 수행하도록 증원하였고, 2004년에는 라포트(General Leon J. LaPorte) 사령관이 128명의 미군 및 47명의 한국군과 2명의 민간 군무원을 유엔사령부의 참모로서 추가적인 임무를 수행하도록 조정하였으나 조직상에 큰 변화는 없었다.

하지만 2015년에 스카패로티(General Curtis M. Scaparrotti) 사령관에 의해 유엔군사령부의 참모조직이 [그림 4] 정전 시 유엔사 지휘 및 참모조직(2016)과 같이 변경되었다. 이는 작전 임무를 수행할 수 있도록 기존 유엔사의 일부 기능조직의 임무를 조정하고 일반참모부를 조직편성하며 각 기능 및 인원이 조정되는 등 크게 변화<sup>18</sup>한 것이다.

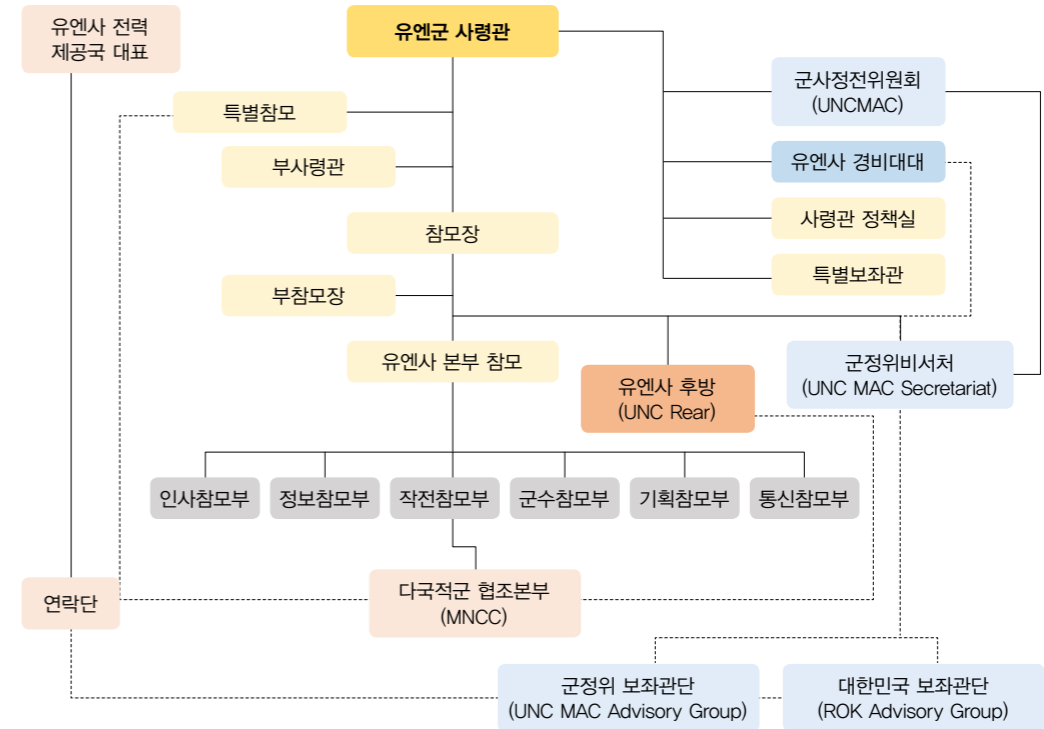
특히, 주한미군사 작전참모부 예하에 있었던 다국적군협조본부(MNCC: Multinational Coordination Center)를 유엔사 작전참모부 예하로 두어서 다국적군의 작전 기획과 국가간 협조를 유엔사 자체적으로 가능하게 하도록 조정하였고 정전 시 군정위 비서처에서 수행하던 다양한 기능<sup>19</sup>을 유엔사령부 일반참모부들에서 수행할 수 있도록 조정하여 전시에 도 조직의 변화 없이 지속해서 임무 수행할 수 있도록 조정하였다.<sup>20</sup> 이와 함께 2018년에

18. 유엔군사령부의 재활성화(Revitalization)라고 하며 그 시작을 1998년~1999년인지, 2004년 라포트 사령관 때부터인지, 2015년 스카패로티 사령관 때부터인지 의견은 분분하나 중요한 것은 유엔사가 독립적으로 작전을 수행할 수 있는 변화는 실질적으로 2015년부터 시작되었다고 볼 수 있다.

19. 사령관 정책실은 유엔군사령관이 주관하고 각국 대사가 참석하는 라운드 테이블 관련 임무와 유엔군사령부 연락단에게 정보와 작전 최신상황을 공유해 주는 임무를 받았고, 비서실은 귀빈 업무를, 인사참모부는 연락단 승인과 신분증, 문서 업무를 받았다. 작전참모부 다국적군 협조본부는 전력제공국과 연습계획 수립 및 협조 업무 및 유엔군사령부 내에 연합군사령부 연락반 협조실 업무를 받았다. 군수참모부는 전력제공국의 군수지원 및 승인 업무를, 기획참모부는 연락반 승인 업무를 전한 받았다. Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States," p. 21을 참조하여 재구성.

20. Shawn P. Creamer, *The United Nations Command and the Sending States*, pp. 14-19.

[그림 4] 2015년 이후 변화된 유엔사 지휘 및 참모조직(2016)<sup>21</sup>



[범례] — : 지휘 ..... : 협조

는 유엔사령부 부사령관을 캐나다 중장으로, 기획참모부 차장을 호주군 준장으로 임명하는 등 미군 이외에 전력제공국 인원으로 확대 보직시키고 있고 예하 구성군사령부인 육·해·공군 및 해병대 구성군사령부도 편성 및 활동<sup>22</sup>을 강화하고 있다.

21. Shawn P. Creamer, *The United Nations Command and the Sending States*, International Journal of Korean Studies, Vol XX1, Num 2, (Fall-Winter 2017), p. 20.

22. 2017년 5월 4일 유엔사령부 해군 구성군사령부에서 주최하고 전력제공국에서 22명의 전문가가 참석한 가운데 지역 내 도전과제를 다국적군 해군전력으로 어떻게 극복할 것인가에 대한 심포지엄이 처음 열렸다. 유엔사령부 해군 구성군사령관은 주한 미 해군 사령관이 정전 시 이중 보직되어 임무 수행하고 있으며 유엔군사령부가 정전 임무를 실패하게 되면 작전통제된 전력제공국의 해군전력을 유엔군사령부에 제공하는 것을 준비하는 임무를 수행한다. Official Website of the United States Navy(2017.4.5.) 요약본, [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=100276](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=100276)(검색일: 2020.4.7.).

2019년 10월, 유엔사가 작전사령부(Operational Headquarters)로 전환될 계획이 있는가에 대한 논란<sup>23</sup>이 사회적으로 이슈화되었다. 이에 대해 현재 유엔사사령관인 에이브럼스 대장(General Robert Abrams)은 “유엔사가 작전사령부로 전환할 비밀 계획이 없고 이는 가짜 뉴스”라고 하여 사회적 이슈를 잠재운 적이 있다. 논란이 되었던 작전사령부는 미래연합사를 대신할 전투(Combat)사령부를 의미하는데 1979년 대비 2016년 유엔군사령부의 지휘구조 변경은 전투, 전력제공, 지원 등 예하 부대를 지휘통제하여 전투는 아니더라도 독립적인 전투지원이나 전투근무지원 작전(Operations)을 할 수 있는 조직으로 변경되었다고 평가할 수 있다.

유엔사 변화에서 확인되는 중요한 사항은 유엔사가 정전 시 조직이 해체되더라도 전시 다국적 작전을 수행할 수 있도록 조직 보강 및 임무 전환이 되었고, 작전 및 군수참모부를 강화하였으며 다국적군과 계획, 협조, 유대관계를 유지할 수 있는 기능인 다국적군 협조본부를 작전계획하고 실행하는 작전참모부 예하로 편성하였으며 예하 구성군을 활성화하고 있다는 것이다.

## 2) 유엔군사령부의 존립과 해체

다음으로 유엔사 존폐와 관련된 사항을 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 미래연합사가 전작권을 행사하여 작전을 수행할 경우, 다국적 전력을 제공하는 유엔사의 역할을 고려한다면 유엔사의 존폐는 의미가 크기 때문이다. 유엔사 존폐와 관련된 논란은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 ‘유엔사의 법적 지위’이며 다른 하나는 ‘중전선언 또는 평화협정 체결과 유엔사의 관계’이다.

‘유엔사의 법적 지위’ 논란은 유엔사가 유엔 안보리 결의안에 의해서 창설된 조직이기 때문에 유엔 안보리의 보조 기관으로서 유엔 안보리 해체 결의만 있으면 해체할 수 있다는 의견과 이와 다른 의견은 결의문의 세부 내용이 미국에 의해 유엔사 창설 및 사령관을 임명하게 되어있고 현실적으로 현재 유엔의 보조 기관으로 존재하지 않으며 운용 주체가 미국이기 때문에 미국의 결정에 따라서 해체할 수 있다는 것이다. 이러한 논란과 관련된 몇 가

23. 김기호 “美, 유엔사 재활성화 ‘동아시아판 나토’ 만든다.” 『신동아』 (2019. 10). [https://shindonga.donga.com/3/home/13/1882869/1\(검색일: 2020.4.7.\)](https://shindonga.donga.com/3/home/13/1882869/1(검색일: 2020.4.7.)) 또한, 이 논란이 국내적으로 관심을 끌었던 이유는 유엔사가 작전사령부 역할을 수행할 경우, 이를 활용하여 한국군이 이끌 미래연합사와 주도권 경쟁을 벌일 수도 있다는 일부의 우려 때문이었다.

지 사실(Fact)은 다음과 같다.

첫 번째 사실은 유엔사는 유엔 안보리 결의안 84호에 명시되어 있는 바와 같이 “모든 회원국은 미국에 의한 통합 사령부에 가용한 군과 지원을 제공”<sup>24</sup>한다는 근거로 창설된 것이다. 두 번째 사실은 북한이 유엔사 해체를 유엔에 공식적으로 요청하였는데, 1994년 6월 24일 유엔 사무총장이었던 부트로스-갈리(Boutros Boutros-Ghali)는 “유엔사 해체는 어떤 유엔 기관의 책임에 속하지 않고 미국만이 그 권한을 가지고 있다”라고 답변한 기록이 있다.<sup>25</sup> 세 번째 사실은 현재 유엔사는 1950년 이래 유엔 연감에 보조 기관으로 등재되어 있지 않고, 유엔으로부터 받은 예산으로 운용되고 있지 않으며<sup>26</sup> 유엔이 아닌 미국 합참의 지시를 받고 있다는 것이다. 그러나 또 하나 부인할 수 없는 점은 유엔사령부는 유엔이라는 국제기구의 결의에 의해 설치되었으며, 따라서 유엔이 명시적인 해체 의사를 표명하지 않는 이상 자동적인 임무 해체를 주장할 근거 역시 빈약하다는 것이다.

‘중전선언 또는 평화협정 체결과 유엔사의 관계’와 관련된 논란은 두 가지 견해가 있는데 첫 번째 전통적인 견해는 정전협정을 단지 군사문제에만 국한하여 전쟁상태가 종료된 것이 아니라고 보는 것이다. 이와 반면 국제법학자의 견해는 정전협정 때문에 무력분쟁이 종료되었다고 본다. 이와 함께 국제법학자는 정전협정 이후 상당한 기간 경과, 교전 당사자 간 합의, 교전 당사자 일방적 선언, 교전 당사자 간의 외교 관계 회복 등을 통해 전쟁상태가 종료되기도 하므로 중전선언의 의미는 이미 종료된 전쟁상태를 확인·선언하는 데 불과하다고 본다. 이는 국제법적인 가치보다는 정치·외교적 의미가 크며<sup>27</sup> 이와 함께, 평화협정은 법적 종전을 이루기 위한 가장 대표적인 수단이고 평화협정 체결 및 발효로 교전 당사국 간 관계는 전쟁에서 평화로 전환된다<sup>28</sup>고 하기 때문이다.

유엔사의 존폐와 관련하여 중전선언 또는 평화협정이 거론되는 이유는 다음과 같다. 유엔

24. 영어원문: All Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America.

25. 이기범, “한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, 『아산 리포트』, (2018.11), pp. 46-47.

26. 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환”, 『군사 제71호』, (2009.6), p. 249.

27. 이근관, “한반도 중전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의” 『서울대학교 법학』 제49권 제2호, (2008.6), pp. 181-182.

28. 이기범, “한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, p. 20.

사 창설 근거가 된 유엔 안보리 결의안 's/1511'과 's/1518'에 “유엔 회원국은 침략을 격퇴하고 이 지역의 국제 평화와 안전을 회복하는 데 필요한 조치를 대한민국에 제공토록 권고한다.”라는 임무를 받았고 종전선언이나 평화협정이 체결되면 정전협정에 따라 유엔사가 부여받은 정전협정 이행 감독의 임무도 완료되어 유엔사의 존립 근거가 거의 상실되었다고 판단되기 때문이다.<sup>29</sup>

앞서 살펴본 유엔사와 관련된 논쟁들은 법적, 사회·정치적, 국제 관계적 차원 등을 고려하여 어떤 관점으로 해석하는가에 따라 향후 유엔사의 존폐는 정리될 것이다. 하지만 현재는 여러 논란 속에도 유엔사는 계속 유지되고 있으며 유엔사의 주체라는 유엔은 유엔사 해체와 관련 어떠한 입장을 발표하고 있지 않고 실질적인 주체인 미국은 오히려 재활성화 등을 통해 유엔사의 입지 및 위상을 더 강화하고 있는 현실을 고려한다면 미래연합사가 유엔사와 협조 관계를 강화할 방법을 강구해야 할 것이다.

## 2. 최근 미군의 전쟁 수행에 있어 다국적군 사령부의 의미

‘다국적 작전’의 정의는 통상 “연합(Coalition)<sup>30</sup> 또는 동맹(Alliance)<sup>31</sup>의 구조하에 두 개의 나라 이상의 군이 수행하는 작전”을 말한다. 국제기구 예를 들면 유엔(U.N.)이나 나토(NATO)의 감독하에 수행하는 작전도 해당된다.<sup>32</sup> 미국은 6·25전쟁을 통해서 국제기구 승인하 2개 이상의 다국적군이 연합작전을 하면 국가적으로 훨씬 많은 장점 및 이익이 있음을 알게 되어<sup>33</sup> 이후 다국적 작전에 관해 수많은 연구가 이루어졌고 그 결과 평시에는 동맹을 관리하고 전시에는 다국적 작전을 수행하는 방향으로 군사전략에 지속해서 반영하고 있

29. 이명철, 엄태암, 박원근, “안보 상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석” 『국방연구원 국방정책 전문연구 시리즈』, (2009.8), pp. 75-76.

30. 연합(Coalition)은 두 개 이상의 국가가 다른 목표를 가지고 있으나 하나의 문제나 이슈에 대해 공통의 이익을 위해 공통의 행동을 위해 즉각적으로 구성되는 것이다.

31. 동맹(Alliance)은 두 개 이상의 국가가 그들의 공통된 이익을 위해서 광범위하고 긴 기간의 목표를 달성하고자 일반적으로 합의한 결과의 관계이다.

32. Joint Publication 3-16 *Multinational Operations*, (Washington: 01 March 2019), pp. 1 -1.

33. “General Marshall said that he was much impressed with the complete amalgamation of the various United Nations units fighting in Korea into an integrated, coordinated fighting force.” Department of state publication 4299, *Guide to the U.N. in Korea: A Year of collective Action*, (Washington: Far Eastern Series 47, 1951.8), p. 29.

으며 관련된 군사 교리를 발전시키고 있다. 미국의 국가군사전략(NMS: National Military Strategy)에는 동맹(Allies)과 협력국(Partners)을 중요한 요소로 인식하여 국가의 관심사 및 군사작전 목표에 반영하고 있으며 특히, 국가군사목표(National Military Objectives)<sup>34</sup> 중의 하나인 ‘동맹 및 협력자에 대한 범세계적 네트워크를 강화’에 대해 공동의 안보이익을 위해 관계를 발전시키고 협력자의 독자적인 방어가 가능하도록 군사력 발전을 도모하며 다국적 작전을 준비하고 발전시키는 것에 있다고 명시하고 있다.<sup>35</sup>

본 장에서는 이러한 미국의 군사전략에 의해 다국적 작전을 수행한 몇 개의 미군의 사례를 연구함으로써 다국적군 사령부로서 미래연합사가 추구해야 할 방향이 무엇인지를 모색해보겠다.

### 가. 걸프전(The Gulf War)에서의 다국적군 사령부

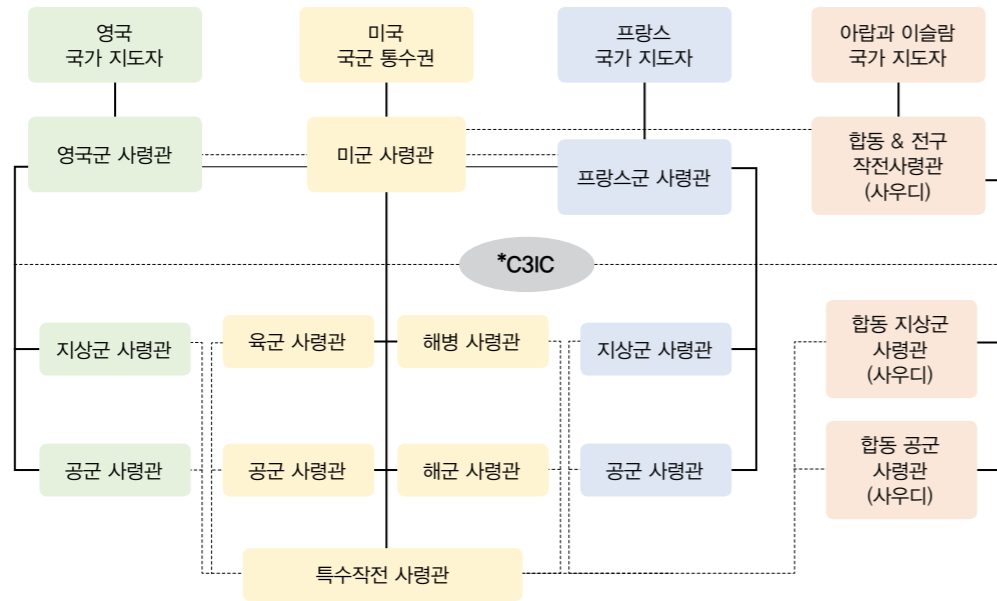
1990년 이라크가 유엔 안보리의 경제제재 결의에 반기를 들어 쿠웨이트를 침범하고 점령하였는데, 이에 대해 미국 주도하 35개국이 걸프전을 수행하였다. 걸프전은 사우디아라비아를 방어하는 목적의 사막의 방패작전(The Operation Desert Shield: 1990. 8. 2~1991. 1. 17)과 이라크가 쿠웨이트를 침공하고 합병한 것을 격퇴하기 위한 목적의 사막의 폭풍작전(The Operation Desert Storm: 1991. 1. 17~1991. 2. 28)을 수행한 전쟁이다. 걸프전의 사막의 폭풍작전간 지휘구조는 주도국 주도<sup>36</sup> 및 병립 지휘구조<sup>37</sup>가 혼합된 형태인 [그림 5]와 같은 지휘구조였고 영국 및 프랑스군은 미국의 주도하 구성된 사령부에 전술통제된 형태였다.

34. 2015년 NMS에서 제시하고 있는 미국의 군사목표는 3가지로 첫 번째로 국가 적대세력에 대한 억제, 거부 및 격퇴(Deter, deny, and defeat state adversaries), 두 번째로 폭력적인 극단주의 조직을 와해, 약화 및 격퇴(Disrupt, degrade, and defeat violent extremist organizations), 세 번째로 동맹 및 협력자에 대한 범세계적 네트워크 강화(Strengthen Our Global Network of Allies and Partners)이다.

35. Joint Chief of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington: 2015.6) 내용 발췌.

36. 주도국(Lead Nation) 지휘구조는 모든 참여국이 그들의 군을 하나의 국가 아래에 두는 것이다. 이 지휘구조는 주도 국가와 예하 다른 국가가 유지하려고 무엇 때문에 달라질 수 있다. 주도국 지휘구조의 좋은 예는 미국이 예하의 다른 국가들을 지휘통제했던 이라크 다국적군(Multinational Force-Iraq)을 들 수 있다. 주도국 지휘구조는 상황에 따라 12개월에서 24개월마다 참가 국가의 지휘관이 돌아가면서 지휘관을 수행할 수도 있는데 실제 2002년부터 2007년까지의 아프가니스탄에서 운용된 국제안보지원군(ISAF: International Security Assistance Forces) 경우를 들 수 있다. (Joint Publication 3-16 *Multinational Operations*, pp. 11 -6 ~7.)

[그림 5] '사막의 폭풍작전'에서의 연합 지휘관계<sup>38</sup>



\*C3IC: Coalition Coordination, Communication and Integration Center(연합협조통신통합센터)

[범례] — : 국가 작전통제 — : 전술통제 ..... : 협조

이슬람 국가는 사우디아라비아의 합동군(Joint Forces Command) 지휘관인 칼리드 빈 술탄 중장(Lieutenant General Prince Khalid bin Sultan)의 지휘하에 두는 지휘구조였다. 병립 구조상 지휘의 통일(Unity of Command)이 이루어질 수 없기에 노력의 통일(Unity of Effort)<sup>39</sup>을 위해 연합협조통신통합센터(C3IC: Coalition Coordination, Communications and Integration Center)를 두었다. 사우디와 미국의 지휘관과 참모

37. 병립 지휘구조는 하나의 단일 지휘관이 지정되지 않는다. 따라서 다국적군 지휘부는 노력의 통일(Unity of Effort)을 달성하기 위해 참가국들과의 협조 방법을 발전시켜야 한다. 이러한 방법의 하나로 협조 센터를 두는 것으로 어느 정도 해결될 수 있는데 전체 작전을 지휘할 단독 지휘관이 없으므로 될 수 있으면 선택하면 안 되는 지휘구조이다. (Joint Publication 3-16 *Multinational Operations*, pp. II-7~8.)

38. David S. Alverts & Richard E. Hayes, "Command Arrangements for Peace Operations", CCRP publication Series, (1995. 5. 1), p. 45.

39. 미군이 군사작전을 시행할 때 가장 중요하게 고려하는 것은 노력의 통일(Unity of Effort)과 지휘의 통일(Unity of command)이다. 지휘는 모든 군사 행동의 중심이고 지휘의 통일은 노력의 통합 중심이기 때문이다. [Joint Publication 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, (Washington: 12 July 2017), pp. JP 1 xx.]

간의 협조와 연락을 정형화하고 다른 참가국 사령관과 참모들에게 자국의 지휘체계 명령을 전달하는 역할을 하게 한 것이었다.<sup>40</sup>

이 지휘체계는 나름 다양한 참가국들의 특성을 반영한 것이지만, 몇 가지 문제점을 야기하였다. 사막의 폭풍작전간 지휘구조로 인해 발생한 주요 문제점은 두 개의 전투사령부가 병립하여 작전을 지휘하는 구조라는 점이었다. 이 때문에 '연합협조통신통합센터'를 만들었지만, 사우디와 미국의 지휘관 및 참모는 작전계획을 수립하고 전장관리를 위해서 지휘소와 멀리 떨어져 있는 시설에서 일일 협조 회의를 해야 하는 등 오히려 전략적·작전적 취약성과 같은 약점을 드러냈다.<sup>41</sup>

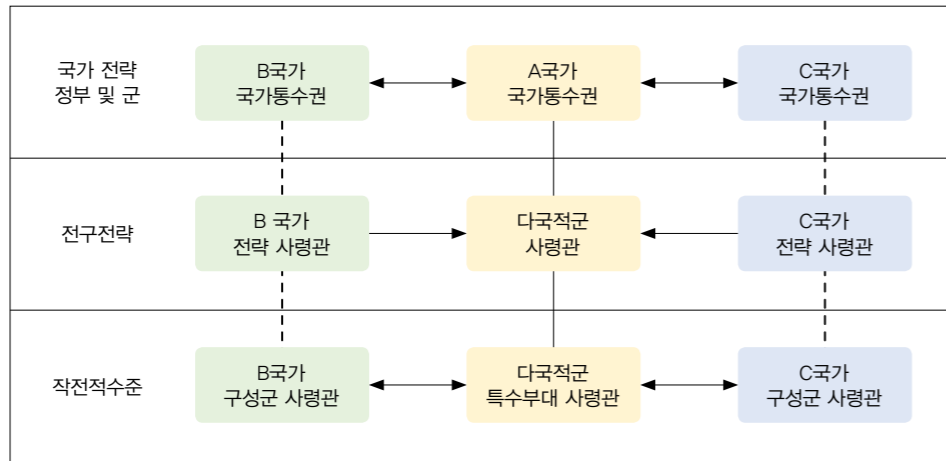
이외에도 지상군의 경우 국가별로 명확히 작전지역을 할당해 주고 초기부터 작전을 조율하고 협조했지만, 프랑스군은 미군 예하에서 전술 통제되는 것을 거부했고, 시리아군은 국경을 넘어 공격하는 것을 거절하고 후위로만 공격하는 것에 동의했으며, 사우디아라비아군은 경우는 사막의 폭풍작전 전 이라크의 공격 간 인접한 미 해병대와 통신이 끊어지기도 하는 등 각각의 다른 군들과의 협조문제도 발생했다.

사막의 폭풍작전을 연구한 결과 미래연합사에게 주는 교훈은 다음과 같다. 한미연합방위체 제하에 대한민국작전전구에는 유엔사와 미래연합사인 두 개의 전구급사령부가 운용될 것이다. 따라서, 사막의 폭풍작전과 같이 두 개의 사령부가 하나의 전구에서 운용되었을 때 어떻게 협조를 해야 할 것인가 고민해야 한다. [그림 6]에서와 같이 미래연합사는 한미연합방위체제하 한미 국가적 수준과 전략적 수준의 협력과 협의한 사항을 수행하는 사령부이고, 이와는 달리 유엔사는 미국의 직접적인 지시를 받는 사령부이기 때문에 사막의 폭풍작전간 미군과 사우디군과의 협조 및 협력의 문제점이 발생할 수 있다. 따라서, 실질적인 협조기구나 조직의 설치, 의사결정 체계 등을 사전 검토해야 할 것이다.

40. Anthony J. Rice, "Command and Control in Coalition Warfare: Does history provide us with practicable solutions for Today?" U.S Army War College, (1996), p. 15.

41. C. Todd Wilson, "The unsolved mystery of coalition command and control", Naval War Collge, (2005. 2), p. 5.

[그림 6] 바람직한 연합군 지휘통제 구조 개념<sup>42</sup>



[범례] — : 전략 지침 및 지원 - - - : 국가 통수권 —> : 협력 <-> : 합의

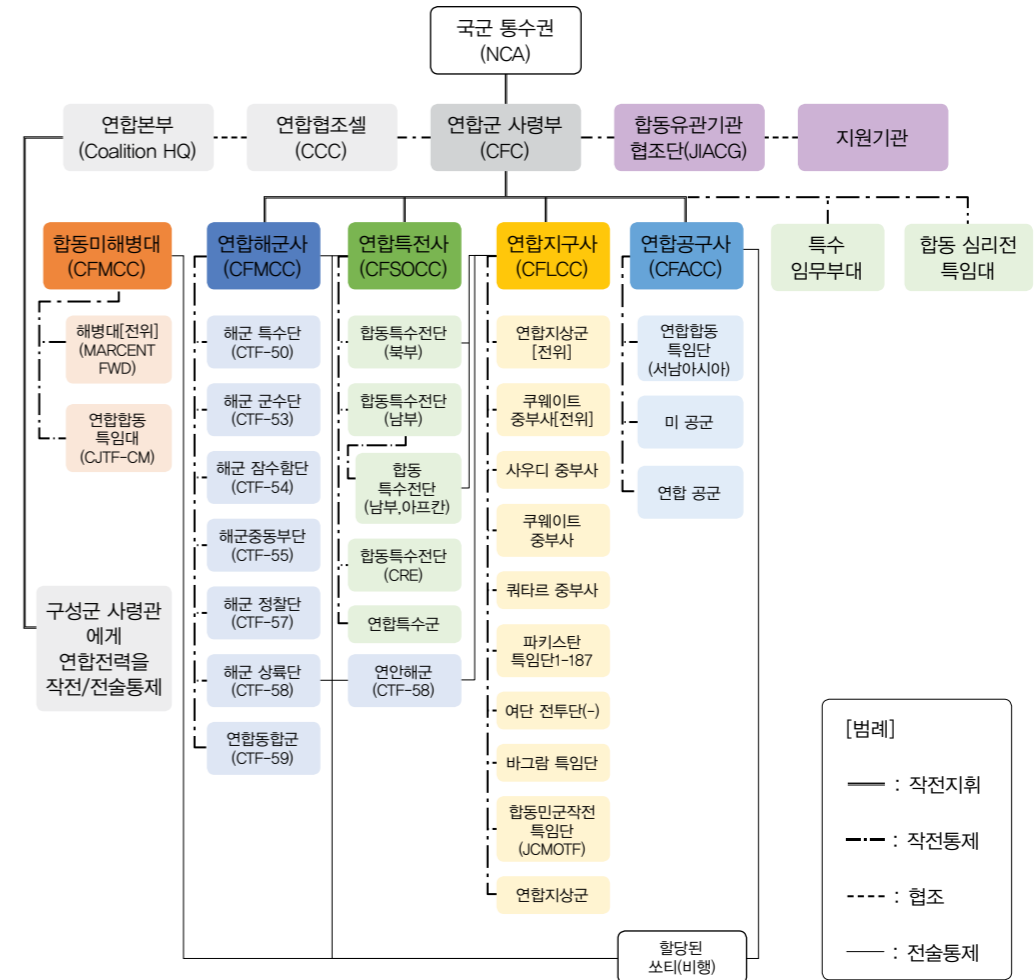
나. 항구적 자유 작전(Operation Enduring Freedom)에서의 다국적군 사령부

‘항구적 자유’ 작전은 2001년 10월 7일, 9·11테러에 대응하여 미국, 영국, 호주 및 아프칸 북부 동맹의 연합군이 아프가니스탄에서 탈리반 정권(Taliban regime)을 제거하고 알카에다(al-Qaeda)의 모든 작전능력을 제거하기 위해 수행한 작전이다. 다국적군 사령부 지휘구조는 [그림 7]에서 보는 바와 같이 미국이 작전을 주도한 주도국 지휘구조였다. 연합군 사령부는 유럽, 캐나다, 호주군뿐만 아니라 일부 국가에서 항공 및 해군도 지원받아 구성되었고 사막의 폭풍작전과 달리 단일화된 지휘관인 미 중부사령관(CENTCOM)이 전체 연합군을 지휘함으로써 지휘의 통일이 보장되어 좀 더 효과적이고 효율적인 작전이 가능하였다. 또한, 각 전력제공국에서 보낸 전투부대들은 각 구성군사령부에 작전통제됨으로써 전체적으로 노력의 통일을 성공적으로 달성할 수 있었다.

항구적 자유 작전의 지휘구조에서 특징적인 사항은 사막의 방패 작전과 사막의 폭풍 작전을 통해 연합 국가들이 기획 및 작전 절차에 참석하고 절차를 통합하고 지원할 수 있는 조직의 필요성을 절실히 느껴서 연합협조셀(Coalition Coordination Cell)을 설립하여 운용한 것이다. 조직구조는 [그림 8]과 같다.

42. Joint Chief of Staff, Multinational Operations, pp. 11-5.

[그림 7] 항구적 자유 작전에서의 지휘구조(2001.12)<sup>43</sup>



연합 협조셀은 상황에 따라 최대 63개국 180여 명이 운용되기도 하였으며 국방부 장관실과 연락 임무도 포함되었다.<sup>44</sup> 협조실장인 미군 소장을 중심으로 인원, 보안, 통신, 군수, 자원관리 등을 담당하는 자원 유지 부서와 육·해·공군의 작전을 협조하는 작전 부서로 구

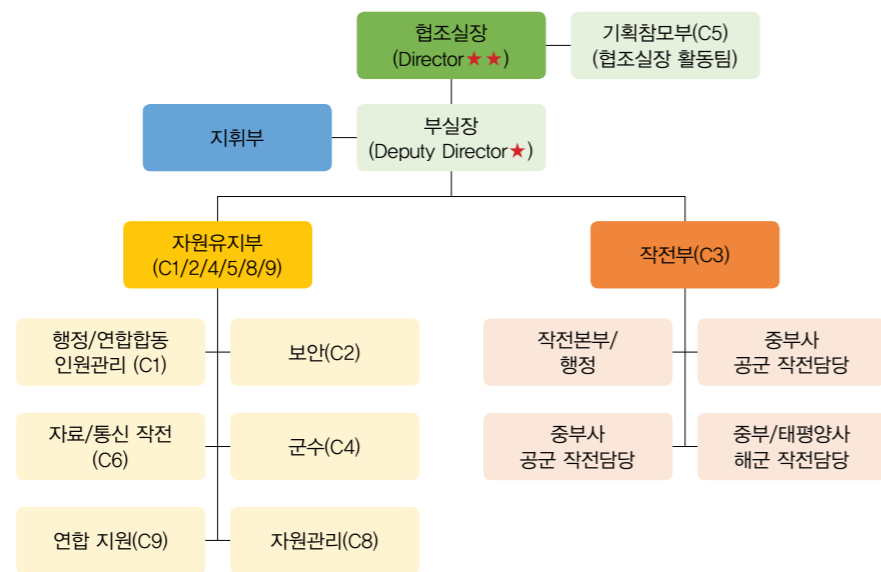
43. David R. Bustamante, Coalition Operational Command and Control-Lessons Learned from the Relief of Peking during the Boxer Rebellion, Naval war College, (2005. 5), p. 26.

44. John F. Couture, "Integration of Coalition Forces into the USCENTCOM Mission", Joint Force Quarterly, issue 50, (3rd quarter 2008), p. 93.

분함으로써 연합작전간 다양한 국가가 참가하면서 발생할 수 있는 다양한 문제를 동시에 해결함과 아울러 공동으로 작전을 기획, 계획하고 그 절차에 참여함으로써 효과적이고 효율적인 다국적 작전이 가능하게 하였다.

항구적 자유 작전을 연구한 결과 미래연합사에게 주는 교훈은 현실적이고 실질적인 협조 기구를 가져야 한다는 것이다. 다양한 국가의 참전 목적, 문화, 사회규범, 언어, 병력의 규모 및 능력 등 다국적군으로 작전을 수행하려면 이를 조율하고 협조하며 해결하여야 할 이슈가 많고 사소한 문제가 전체적인 전쟁의 성패를 좌우할 수 있다. 특히, 대한민국작전전구 내에서 단일사령부도 아니고 유엔사의 지원으로 작전을 수행하기 위해서는 유엔사와의 협조 관계를 더욱 더 증진하는 것과 함께 유엔 전력제공국과의 관계 발전도 도모해야 할 것이다.

[그림 8] 항구적 자유 작전에서의 연합 협조셀 조직도<sup>45</sup>



45. Ibid., p. 93.

### Ⅲ. 전작권 전환 후 미래연합사가 당면할 문제들

미국은 2차 세계대전 이후 대부분의 부대를 해체한 어려운 상황 속에서도 6·25전쟁이 발발하자 다시 부대를 재편하여 참전하였고, 36,754명이 전사하고 10만여 명이 부상당했으며 실종자는 8,000여 명에 달하는 엄청난 희생<sup>46</sup>을 한 우리의 혈맹이다. 이후 대한민국은 미국과 한미상호방위조약을 체결하는 등 한미동맹을 강화하였고 이를 통해 얻은 확고한 안보를 바탕으로 눈부신 발전을 해왔다. 이렇게 대한민국 안보의 바탕인 한미동맹의 중심에는 한미연합방위체제와 한미연합사가 있다. 하지만 전작권 전환 이후에 현재의 한미연합방위체제와 한미연합사의 지휘구조로 미래연합사가 창설된다면 몇 가지 문제점이 발생하리라 우려된다.

#### 1. 지휘구조 변화에 따른 연합방위체제 적절성

한미 연합방위체제는 [그림 9] ‘전작권 전환 후 연합방위체제’와 같이 사령관과 부사령관만 바꾼 상태에서 현재의 체제를 유지할 것으로 보인다. 한미 연합방위체제의 주요 의사결정기구 중 하나인 군사위원회(MCM: Military Committee Meeting)는 본 회의(Plenary Session)와 상설회의(Permanent Session)로 나뉜다.

본 회의는 한미 양국 합참의장, 양국 의장이 지명한 대표 각 1명(미 인도태평양사령관, 한국 합참 전략기획본부장)과 한미연합사령관 등 5명으로 구성되며 한미 양국의 고위 군사 실무자 및 업무 담당관이 배석한다. 상설회의는 한미 간 수시로 긴밀히 협의할 사안이 발생했을 때 한미 어느 일방의 요청에 따라 수시로 개최되며 한국 합참의장과 미 합참의장을 대리하는 주한미군선임장교가 양국의 대표가 된다.<sup>47</sup> 현재까지 한미가 합의한 내용을 고려하면 미래연합사의 사령관은 한국군 대장이, 부사령관은 미군 대장이 임무를 수행하는 구조로 조정이 될 것인데 미군이 별도의 4성 장군을 미래연합사의 부사령관으로 보직시키지 않는다면 미군은 현재의 4개 직위 겸직체계(유엔군사령관, 주한미군사령관, 연합사부사령관, 주한미군선임장교)를 계속 유지할 가능성이 크다.

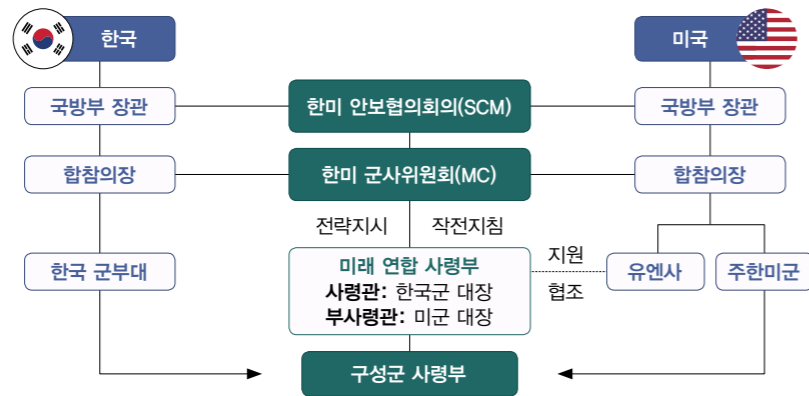
46. 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』, p. 48.

47. Ibid., p. 120.



현재 미국의 통합군사령부(UCP: Unified Command Plan) 계획을 고려하면 인도태평양 사령부에 보직된 4성 장군<sup>48</sup>에 추가로 부사령관 직위로 4성 장군을 보직시키는 것은 제한될 것으로 추정된다.

[그림 9] 전작권 전환 후 연합방위체제<sup>49</sup>



이런 한미 연합방위체제하에서 상설회의를 개최하면 한국의 합참의장과 주한미군선임장교인 미래연합사부사령관이 협의한 결과를 한국군 4성 장군인 미래연합사령관에게 하달하여 이를 이행<sup>50</sup>하게 되는 구조가 된다. 직책상 부사령관이 사령관의 상급자인 합참의장과 협의한 내용을 사령관이 이행해야 하는 문제가 생기는 것이다. 현재는 연합사령관이 미군 4성 장군이기 때문에 명목상으로는 주한미군선임장교로 합참의장과 협의 후 또 다른 자신인 연합사령관에게 이를 하달하고 본인이 이행하는 형태였기에 문제가 되진 않았었다.

이 문제를 해결하는 하나의 방법은 모든 한미 연합방위체제하 회의의 대표는 직책상 상응하는 카운트파트 간 시행하는 것으로 조정하여 양국 회의체제를 정상화하는 것이다. 상설회의의 대표인 한국의 합참의장과 미국의 주한미군선임장교는 현재에도 대표자의 직책이 동등한 합참의장이 아님에 다소의 불균형성이 있다. 이를 정상화하여 본회의는 기존대로

48. 2020년 3월 10일 현재 5명이 보직되어 있다. 인도태평양 사령관 필립 데이비드슨 제독(ADM Philip S. Davidson), 유엔군 사령관(주한미군사령관 및 연합사령관) 로버트 에이브람스 장군(GEN Robert B. Abrams), 태평양 육군사령관 사령관 파울 라카메라 장군(GEN Paul J. LaCamera), 태평양 해군사령관 존 아퀼리노 제독(ADM John C. Aquilino), 태평양 공군사령관 찰스 브라운 장군(Gen Charles Q. Brown Jr.) 등이다.

49. “전작권 환수 뒤 전쟁나면 연합사령관이 군 지휘...합참의장은?”, 『Donga.com』, 2019. 6. 6. [http://www.donga.com/news/article/all/20190606/95869187/1\(검색일: 2020.4.8\)](http://www.donga.com/news/article/all/20190606/95869187/1(검색일: 2020.4.8)).

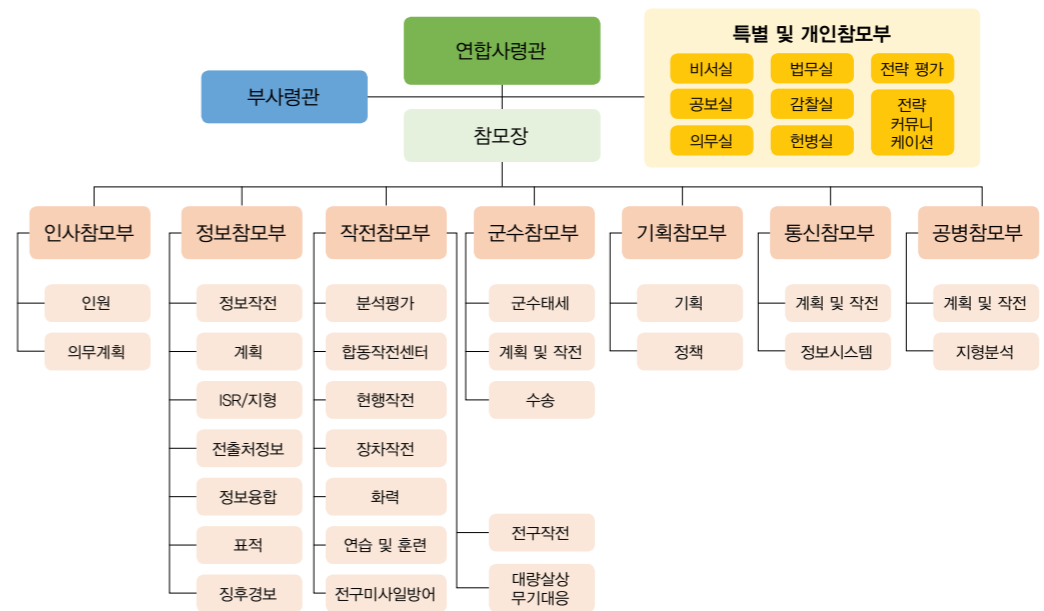
50. 김기호, 미, 유엔사 재활성화 ‘동아시아판 나토’ 만든다, 『신동아』, (2019.10.26).

양국 합참의장이 대표로 시행하고 상설회의는 한국은 미래연합사령관이, 미국은 기존과 같이 주한미군선임장교가 대표로 시행하게 된다면 본회의를 준비하거나 군사적 문제 해결 위주로 시행되는 상설회의의 목적에도 부합될 수 있고 또한, 기존의 다소 불편한 문제도 해소될 수 있을 것이다.<sup>51</sup>

## 2. 동맹사령부로서의 미래연합군사령부

한미연합사는 동맹과 연합으로 구분하면 동맹 지휘구조하에서 운용되는 사령부이다. 미래연합사의 프로토타입(Prototype)인 현재의 한미연합사의 지휘구조는 [그림 10]에서 보는 바와 같이 일반적인 사령부의 지휘구조 형태에 사령부의 주요 직위자와 참모부 실무자를 한미 인원으로 함께 편성하여 각국의 지휘부에서 부여한 임무를 독자적으로 수행함과 아울러 한미 주요 연합임무에 대해서는 실무자부터 지휘부까지 상호 협조 및 협의하면서 추진하게 되어 있다.

[그림 10] 한미연합사 지휘구조<sup>52</sup>



51. 다만, 이러한 구상을 미국 측이 수용하게 만드는 것은 앞으로의 과제이다.

52. Shawn P. Creamer, “Joint and Multinational Theater Headquarters in Korea: History, Organization and Manpower Activities”, ICAS, January 06 2020, p. 42.

이러한 구조는 평시에는 합리적이고 효과적으로 양국의 이해관계를 조율하고 문제를 해결할 수 있으나, 전시의 긴박하고 여러 제한이 많은 상황에서 문제를 해결하기에는 효율성과 효과성의 문제가 있을 수 있다. 동맹이 전시보다는 평시에 적합한 지휘구조인 이유는 동맹과 연합의 정의에서 나타나는 바와 같이, 동맹은 광범위하고 긴 기간의 목표를 달성하고자 일반적으로 합의한 결과의 관계이고 연합은 다른 목표를 가지고 있으나 하나의 문제나 이슈에 공통의 이익을 위해 즉각적으로 구성된 것을 비교해 보아도 알 수 있다.

또한, 동맹 지휘구조의 특징에 대해 좀 더 살펴보면 문제의 속성을 더 확연히 알 수 있다. 동맹은 합동 전쟁 기획, 동맹 간 안정된 관계유지, 효과적인 지휘 통제 및 정보 구조와 함께, 어떠한 사안에 완전 동의하는 결정구조를 가지는 장점이 있지만 이러한 모든 것들이 평시에 만들어 짐에 따라 전시로 전환되기에 쉽지 않다. 이유는 첫 번째, 평시 양국 간 결속력을 강화하는 평등한 의사결정 구조는 전시에는 신속하고 결정적인 행동이 필요하기 때문에 적용하기에 아주 힘든 절차이다. 작전적 효과성보다는 정치적인 부분이 강조되는 동맹의 특성 때문인 것이다. 두 번째는 평시에 각 국가에 동일했던 위협이 전시에도 동일한 위협으로 여겨지지 않을 수 있기에 전시에 요구되는 행동이 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 반면 연합 구조의 특징은 상대적으로 짧은 시간에 형성되기 때문에 UN 결의 등이 없으면 합법성 보장이 안 될 수 있고, 서로의 규범, 교리, 문화 등 이해의 부족과 작전계획의 수립에 있어서 동맹국들의 의견이 충분히 반영되지 않을 수 있다<sup>53</sup>고 볼 수 있지만, 단기간에 동일한 위협에 대해서 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있다.

현재의 한미연합사는 오랜 시간 한미가 같이 평시에 임무를 수행함으로써 동맹사령부로서 가질 수 있는 장점을 충분히 발휘하면서 임무수행을 해 왔지만, 전시에는 그 효율성과 효과성이 떨어질 수 있다. 1978년 이후 상당히 오랜 기간 평시에 지속된 체계이기 때문에 전투사령부로서 운영 시 문제점이 보이지 않았을 수도 있다는 것이다. 따라서 한미연합사가 전환될 미래연합사는 전시 임무 수행을 위해 무엇을 보완해야 할지 하나하나 자세히 점검해보아야 할 것이다.

53. Patricia A. Weitsman, "Wartime Alliance versus Coalition Warfare: How Institutional Structure Matters in the Multilateral Prosecution of Wars", *Strategic Studies Quarterly*, Vol 3, No 2(Summer 2010), pp. 114-133.

### 3. 사령부 간 협조 및 미군의 다중직책 보직

전략권 전환 이후 한국 작전전구 내에는 미래연합사, 유엔사, 주한미군사, 한국 합참의 4개의 전구작전사령부가 있을 것이다. 미래연합사, 한국 합참은 대한민국 4성 장군이 유엔사와 주한미군사는 미국 4성 장군이 지휘할 것이고 전·평시 4개의 사령부는 밀접하게 운용될 것이다. 특히, 전력을 제공하고 운용하는 유엔사와 미래연합사는 전시 작전계획을 수립하고 실시간대 이를 시행하기 위해서 상호 긴밀하게 운용되어야 성공적인 작전을 수행할 수 있을 것이다. 앞서 이라크전의 사례에도 확인되었듯이 하나의 전구 내에서 사령부 간의 협조는 매우 중요하기 때문이다.

현재는 유엔사에 한국군을 일부 보직시키는 것을 추진하고 유엔사 회원국 전력통합 예규등을 발전시켜 준비하고 있다. 그러나 서로 다른 국가의 사령관이 지휘하는 두 개 사령부의 긴밀한 협조와 공조를 통해 상호운용성을 강화하기 위해서는 미국이 항구적 자유 작전을 위해 도입했던 연합협조셀과 같은 보다 전문화되고 임무를 집중해서 수행할 수 있는 협조기구 도입도 검토해 볼 필요가 있다. 이와 함께 현 한미연합사는 미 극동사령부, 유엔사를 거치면서 미군은 태생적으로 한미연합사, 유엔사, 주한미군사에 2중, 3중 다중 직책으로 보직되는 사령부이다. 이는 전 세계적으로 다양한 기능을 동일한 지역에서 수행해야 하는 가운데 효율적으로 인력 운용을 위해 미군에게는 주한미군 외에도 인도태평양사령부, 유럽사령부 등에서도 흔히 이루어지고 있는 현실이다.

구체적으로 주한미군이 다중 직책으로 보직되어 운용되는 예는 미 8군 사령관이 수행하는 직위를 보면 이해하기 쉽다. 미 육군 3성 장군인 8군 사령관은 총 7개의 직위에 보직되어 있다. 미 8군 사령관, 주한미군육군사령관, 유엔군사령부 지구사령관, 연합사령부 지구사령관, 주한미군사 참모장, 연합사 참모장, 유엔사령부 참모장<sup>54</sup>으로서 현재 평시인 점과 미군이 연합사령관인 점을 고려하면 임무 수행을 하는 데 지장이 없어 보인다. 하지만, 지난 2018년 유엔사와 주한미군사가 평택으로 이전하고 연합사가 서울에 위치한 상태에서 미군의 주요 직위자는 주 3일은 평택에서, 주 2일은 서울에서 해당하는 사령부의 업무를 처리한다. 한미연합사 미군들은 평택에 내려가거나 지휘부가 서울로 올라오기를 기다려 지휘부에 보고하고 업무를 처리하는 경우가 많다. 즉, 실시간대에 업무 처리하기가 제

54. Shawn P. Creamer, "Joint and Multinational Theater Headquarters in Korea: History, Organization and Manpower Activities", January 06 2020, p. 52

한된다는 것이다. 향후 미래연합사가 평택으로 이전하겠지만 사령관이 다른 사람이고, 전시에 각각의 사령부의 다중 직책을 정상적으로 임무수행 가능할지 확인해야 할 것이다. 예를 들면 미8군 사령관이 유엔사 지구사령관 임무수행을 하는 가운데 미래연합사로 와서 참모장의 임무를 수행할 수 있을 것인가? 참모장이라는 직책은 각 기능 참모의 업무를 지도 및 지휘·통제하고 통합하여 사령관을 보좌하는 사령부의 가장 핵심적인 직책인데 만일 유엔사령관이 유엔사 지구사령관 임무수행을 요구한다면 미래연합사는 부참모장이 참모장 임무를 수행하겠지만 현재와 같이 정상적인 연합지휘구조를 유지할 수 있을지 검토해야 할 것이다. 이는 미래연합사 참모장을 예로 들었지만, 주요 참모부장 및 각 구성군사령관 등의 직위도 동일하게 발생할 수 있는 문제점이다.

지금 연합사의 사령관부터 참모부 편제는 미군이 평시 3개 전구사령부를 운용하는 데 효율적이고 최적화되어 있는 구조이다. 전 세계에 군을 파견해서 운용하기에 어쩔 수 없는 선택인 것이다. 하지만, 미래연합사는 전작권 전환 이후 한국 주도로 동맹사령부를 구성하고, 유엔사에서 제공해 주는 다국적 전력제공국의 전력을 운용하여 전쟁을 수행해야 하는데 두 개의 사령부의 협조와 협력이 제한되고 주요 직위자의 공석이 발생하지 않도록 사전 협의하고 준비해야 할 것이다.

## IV. 미래연합사가 준비해야 할 과제

미래연합사는 대한민국작전전구의 전쟁을 지휘할 전구작전사령부이며, 한미 연합전력 및 작전이 장기화되면 유엔 전력제공국의 전력도 운용하여 다국적 작전을 수행할 다국적군 사령부이다. 이런 미래연합사가 준비해야 할 과제를 도출하기 위해 앞서 2장에서는 6·25 전쟁 시 유엔사 및 유엔사의 변천 과정, 최근 미군의 전쟁수행간 다국적 사령부 운영을 연구함으로써 다국적 작전을 수행하기 위한 사령부 지휘구조의 특징을 확인하였고 3장에서는 현재의 한미 연합작전체제의 특징과 이와 관련된 문제점을 연구하였다. 앞서 연구한 2장과 3장의 연구결과를 통해 도출한 과제는 다음과 같다.

### 1. 유엔사와의 협조 및 협력 강화

현재의 한미 연합작전체제와 미래연합사의 지휘구조를 고려한다면 미래연합사는 작전이 장기화되었을 때 필연적으로 유엔사의 지원을 받아야 하는 사령부이다. 그리고, 앞서 2장 1절에서 확인한 바와 같이 유엔사는 계속해서 한반도에 존속하는 사령부이기 때문에 미래연합사의 매우 중요한 파트너 사령부이다. 또한, 현재 연합사와 유엔사는 한 명의 미군 사령관이 지휘하는 조직이며 불과 몇 년 전 유엔사 재활성화 이전까지 유엔사는 연합사의 조직에 일부 인원 및 조직만 편성된 상태였기 때문에 협조 및 협력관계를 고려할 필요가 없었다. 하지만, 미래연합사가 창설되면 지금의 유엔사와 미래연합사와의 관계는 국가 대 국가의 사령부로서 현재의 사령부 간의 관계와는 차원이 달라진다. 따라서 유엔사와의 관계를 정책적으로 현재보다 더욱더 긴밀한 협조 및 협력관계가 되도록 만들어야 한다.

긴밀한 협조 및 협력관계를 위해 앞서 2장 1절에서 소개한 미군이 항구적 자유 작전에 운용했던 연합협조셀과 같은 전문적인 협조기구를 미래연합사와 유엔사 간 운용할 필요성을 검토해야 할 것이다. 연합협조셀의 구성원은 미군과 한국군에 한정하는 것이 아니라 전력제공국들을 포함해서 작전계획, 교리, 언어, 문화 등을 평시부터 공유하고 이해할 수 있도록 하여 노력의 통합을 달성하고 국가 간 협조 및 협력을 강화해야 할 것이다. 또한, 현재는 유엔사 회원국 전력통합예규가 유엔사와 관련된 유일한 예규인데 이외에도 다양한 분야 및 기능의 예규 및 규정을 제정하고 발전시켜야 할 것이다. 이와 함께, 현재 검토하고 있고, 일부 시행하고 있는 유엔사의 주요직책에 한국군 장성 및 병력을 보직시키는 것을 확대·강화해야 한다. 유엔사의 주요직책에 많은 한국군이 보직되어 있다면 실시간으로 미

래연합사와 주요 업무 협조가 원활해지고 유엔사의 임무수행 방향에 미래연합사의 임무 수행에 필요한 사항들이 직접적이고 원활하게 반영될 수 있으며 실시간 협조될 수 있을 것이다. 따라서, 현실적이고 실질적으로 미래연합사의 임무수행에 도움이 되도록 한국군 장군과 주요 실무자가 보직되는 것을 미국과 협조하고 추진해야 할 것이다.

## 2. 변화된 작전환경을 고려한 한미 연합방위체제 발전

현재의 한미 연합방위체제를 변화되는 작전환경을 고려하여 적합하게 보완하여 국가 간 발생할 수 있는 마찰을 최소화하도록 노력하여야 할 것이다. 현재의 한미 연합방위체제는 과거 한국의 위상 및 군사력이 지금보다 현저히 낮을 때 정립된 체제로서 동등한 국가 및 군을 고려한다면 일부 동등하지 않은 요소가 남아있다. 만일 현재의 체제대로 계속 유지된다면 앞서 3장 1절에서 연구한 바와 같이 상설군사회의 등에서 지휘체제의 문제가 발생할 수 있고 이로 인해 동맹의 신뢰 및 믿음에 균열이 생기게 될 수도 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 1970년대에 비해 상당히 발전한 대한민국의 위상 및 군사력을 고려하여 현재의 한미 연합방위체제상 국가와 국가, 군대와 군대가 동등하게 고려되지 않은 본질적인 문제를 해결하여야 할 것이며 이러한 해결방법 중 하나는 군사위원회의 상설회의 대표자를 양국 군사 지휘 서열상 상응하는 직책으로 정상화하는 등의 방안도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

## 3. 미군의 다중 보직에 따른 문제점 극복 노력

미군이 한정된 주한미군 정원 속에서 미래연합사, 유엔사, 주한미군사에 다중 보직하여 운용하는 상황에서 발생할 수 있는 문제점을 사전 판단하고, 대비해야 한다. 미래연합사가 현재의 연합사의 지휘구조를 그대로 준용한다면 주한미군의 다중 보직은 피할 수 없어 미래사령부 주요직책 및 예하 구성군사의 지휘관과 참모가 유엔사 또는 주한미군사의 주요 보직과 겹치게 될 것이다. 이는 미군이 유엔사 및 주한미군사에서의 임무수행 때문에 연합군사령부인 미래연합사에서의 정상적인 임무수행이 제한되거나 자칫하면 미군이 미래연합사 임무수행에 소홀하다는 오해가 발생할 수 있는 부분이다. 반면, 한국군은 오직 미래연합사에만 보직되기 때문에 이러한 우려를 할 필요는 없다.

따라서 미래연합사에 보직되는 미군이 전시에 어떻게 운용되는지를 하나하나 미군과 상호

자세히 확인하고 임무수행에 공백이 발생할 것이 예상된다면 미군과 협조하여 직책을 조정하거나 임무 및 권한을 조정하여 한미동맹사령부로서 미래연합사 기능이 정상적으로 발휘될 수 있도록 해야 할 것이다.

## 4. 독자적 임무수행 상황 대비

향후 종전선언 또는 평화협정이 체결되거나 남·북·미 정세의 변화로 현재 한미 연합방위체제가 변화할 가능성이 크다. 현재 한미 연합방위체제가 변동되어 유엔사 없이 미래연합사가 독자적으로 임무수행을 해야 하는 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 따라서, 현재의 한미 동맹사령부에서 과거의 유엔사와 같이 대한민국작전전구에서 독자적인 다국적 작전을 수행할 수 있는 능력이 요구되는 것이다.

이를 위해 미래연합사의 관련 조직을 사전 편성하고 보강할 준비를 해야 하며 이를 위한 관련 교리 및 규정 등도 발전시켜야 할 것이다. 또한, 전 세계적으로 다국적 작전을 수행하는 전장에 대한민국 국군을 적극적으로 파병하여 관련 인력을 양성하고 전문 연구기관을 설치하여 운용하는 등의 노력을 꾸준히 해나가고 전력제공국들과 독자적인 군사외교채널을 구축하여 관계를 강화하는 등 군사외교 분야도 강화해 나가야 할 것이다.

## 5. 정치적·전략적 협의체제의 강화

마지막으로 미래연합사체제에서 고려해야 할 것은 한미 간 군사적 차원의 협력의 상위에 속하는 정치적·전략적 협의채널을 발전시켜야 한다는 것이다. 분명히 현재의 한미 연합방위체제는 한반도의 특성과 오랜 지휘관계 협력의 경험을 반영한 것이다. 무엇보다 한미 연합사령관에게 전략 지침을 비롯한 상위의 정책결정을 하달하는 것은 SCM과 MC이고, 최상위에는 양국의 국가수뇌부가 있다. 이 지휘체계 내에서 한미 연합사령관은 미국 대통령의 부하인 동시에 한국 대통령의 지휘를 받는 존재이기도 하다. 그런데, 과거 전작권 전환 논의 당시 한국 내에서는 군사적 측면에서 미군 4성장군인 한미 연합사령관이 보유한 작전통제권에만 초점을 두었고, 이것이 과도한 '주권' 논쟁을 부추기는 원인이 되기도 하였다.

한국과 NATO는 모두 미군 지휘관이 작전통제권을 행사하고 있는 경우이다. 한국의 경우, 1994년 평시작전통제권 전환 이후 전시작전통제권에 대해서만 한미 연합사령관이 이를 행사하며, NATO는 실질적 병력통제권을 전 '합동작전사령부'(ACO: Allied Command

Operations) 사령관을 미군 4성장군이 담당하고 있다. 작전을 위한 지원을 담당하는 “연합수송사령부”(Allied Command Transportations)의 장은 유럽연합국 중에서 선임된다. 또한, NATO의 경우 전·평시 모든 작전통제권을 합동작전사령부 사령관이 행사한다. 그럼에도 NATO에서 주권 논쟁이 격화되지 않은 것은 NATO의 정치·군사적 협의 구조 때문이다. NATO군에 대해 전략적 지침을 내리는 “북대서양 이사회”(North Atlantic Council, SCM과는 달리 상설적으로 운영)와 “군사위원회”(Military Committee, 역시 상설적으로 운영)의 장은 유럽 동맹국들이 맡는다. 즉, 군사작전에 대해 전략적 지침을 내리는 군사위원회와 정치적 조정협의체인 북대서양 이사회 내에서 NATO가 분명한 지분과 발언권을 가지고 있기에 ‘주권’ 논쟁이 발생할 소지가 적은 것이다.

정치적 협의와 전략적 조정이 상설화된 NATO와는 달리 한미의 경우 1년에 한 번 열리는 SCM과 MC 본회의가 주요 협의채널로 작동하고 있다. 외교·국방장관 간의 ‘2+2’ 협의가 존재하기는 하지만, 이 역시 초기와는 달리 개최 주기가 확고하게 제도화되지 않았다. 따라서, 미래연합사가 구성된 이후에는 한국군의 한반도 방위 주도라는 원칙을 반영하면서도 미국의 대한 안보공약, 한미 동맹의 정신이 적절히 반영될 수 있는 정치적·전략적 협의 체계가 더욱 강화되어야 할 것으로 판단된다. 한미 정상 간의 협의주기를 고정적으로 운영하는 데에는 무리가 있지만, 1년에 1회 개최되는 SCM 이외에도 장관급 대화나 차관급 협의채널, 양국 합참의장 간의 대화를 더욱 활성화할 필요가 있는 것이다.

## V. 결론

다른 전작권 전환조건이 충족된다고 가정한다면 미래연합사가 전작권을 행사하기까지는 최종운용능력(FOC) 및 완전임무수행능력(FMC) 평가만 남아있는 상태이다. 관련된 기관 및 조직에서 여러 가지 측면을 충분히 검토 및 보완하고 있으므로 지금 한미연합사보다 훨씬 발전된 전구작전사령부로 창설될 것이다.

그러나 만일 미래연합사가 임무수행에 미흡함이 발견된다면 우리가 생각하는 바와 같이 미래연합사가 대한민국작전전구 사령부로서 임무수행에 차질이 발생할 수도 있음을 유념해야 할 것이다. 과거 미국은 나토(NATO)와 장기간 동맹(Alliance) 지휘구조를 통해 서로의 경험을 공유하고, 상호운용성을 증진했지만, 유고슬라비아 사태가 발생했을 때 융통성 있고 신속한 의사결정이 더 쉬운 연합(Coalition) 지휘구조를 선택하여 전쟁을 수행한 적이 있다. 전쟁을 효율적으로 수행하기를 원한다면 연합 지휘구조를, 광범위한 정치적인 이슈를 관리하기를 원한다면 동맹 지휘구조를 택할 수도 있는 미국의 선택이 드러난 것이다.<sup>55</sup> 따라서 미래연합사가 ‘전투’사령부라는 본질에 대해 고민하는 한편, 한미 동맹구조가 평시에 문제없이 작동하는 것에 안주하지 말고 본연의 임무수행이 가능하도록 부단히 보완 발전시켜야 하겠다.

본 연구는 미래연합사가 다국적 작전을 잘 수행할 수 있도록 사령부의 지휘구조 위주로 과거 6·25전쟁 시 전구작전사령부였던 유엔사와 현재의 유엔사, 미군의 최근 전구작전사령부를 통해 수행한 다국적 작전, 그리고 대한민국작전전구내의 사령부에 대해 국내외 연구 논문 및 저서, 교리, 필자의 경험을 통해 수행하였고 그 결과는 첫 번째로 유엔사와 긴밀한 협조 및 협력관계를 맺어야 하고 필요하면 전문적인 협조기구를 설치해야 한다는 것, 두 번째로 현재의 한미 연합방위체제의 정상화, 세 번째로 미래연합사의 미군 다중보직 확인 및 조정 협조, 마지막으로 만일의 상황을 대비해서 독자적인 다국적 작전 수행 능력발전으로 요약할 수 있다.

55. Patricia A. Weitsman, “Wartime Alliance versus Coalition Warfare: How Institutional Structure Matters in the Multilateral Prosecution of Wars”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol 3, No 2(Summer 2010), pp. 116-132.

전작권 전환이라는 영역 속에서 미래연합사가 가지는 영역은 한정된 부분이고, 미래연합사의 영역 속에서도 필자가 연구한 지휘구조는 더더욱 한정된 부분이다. 앞으로도 미래연합사가 대한민국작전전구에서 완벽하게 임무 수행하여 전쟁에 승리하기 위해서는 전작권, 미래연합사, 다국적 작전 등과 관련된 연구는 무궁무진하며 앞으로도 지속적인 연구가 필요하다.

또한, 보다 근본적인 문제에 대한 성찰 역시 요구된다. 한미 간 전작권 전환 문제는 어느 때부터인가 동맹의 정신이나 전시 지휘구조의 효율성에 중점을 두기보다는 ‘주권’에 무게를 두고 진행되어왔다. 그 결과 전작권 전환에 필수적인 요소인 FOC 및 FMC의 달성여부라는 ‘조건’, 한국군이 한반도 전장을 주도할 수 있는 ‘능력’의 확보, 그리고 동맹 간의 ‘신뢰’ 이상으로 ‘조기’ 전작권 전환을 중요시하는 분위기가 형성되어 왔다.

2020년 10월 14일 워싱턴에서 개최된 제52차 SCM 공동성명을 들여다 보면, 이러한 현황에 대한 한미의 이견이 감지된다. 52차 SCM은 예년과 다르게 공동성명(Joint Communique) 발표 시 실시되던 공동 기자회견 역시 금년에는 이루어지지 않았다. 또한, 51차 SCM에 등장하였던 주한미군 관련 항목(안정적 주둔)이 포함되지 않은 것 역시 미군 전력운용의 융통성을 고려하더라도 이례적인 것이었다. 51차 SCM시의 “the Secretary also reaffirmed the commitment to maintain the current level of the U.S. military personnel in the ROK and to enhance combat readiness”라는 표현이 삭제된 것이다. 물론, 미국의 대한 안보공약 및 확장억제 등을 지속 보장한다는 내용은 포함되어 있으나, 미국의 우회적 불만표시로 해석될 수도 있다. 전작권 전환과 관련해서도 한미 간에 적지 않은 이견이 있었던 것으로 짐작할 수 있다. 51차 SCM에서는 전작권 전환 요건 충족에 진전이 있었음을 양 장관이 확인하였다는 표현이 등장하였고 이 표현은 52차 SCM에도 등장하고 있으나, “상호 합의한 ‘조건에 기초한 전작권 전환계획’상의 조건들이 충족되어야 한다는 점을 재확인하였다”는 부분이 추가되었다.<sup>56</sup> 미국에서 바이든 행정부가 출범하더라도 ‘조건’의 충족을 강조하는 미국의 입장에서는 근본적 변화가 없을 가능성이 크다.

미·북 핵협상이 교착상태에 있는 가운데, 북한의 핵위협은 계속 증대되고 있다. 이러한 상황에 증대한 변화가 있지 않은 한 미래연합사가 출범한다고 해서 안보환경이 개선되지는

않는다는 점에 대한 경각심을 가져야 한다. 한미 간 공통된 인식과 기준에 따라 전작권 전환이 추진되어야 미래사령부의 역할과 기능도 제대로 발휘될 수 있다. 이를 위해서는 미래사령부를 위한 기획에 있어 유엔사와의 협력이 더욱 강화되어야 함을 의미한다.

56. “The two leaders reaffirmed that the conditions stated in the mutually agreed COTP must be fully met before the wartime OPCON is transitioned to the F-CFC.”

## 참고문헌

### 국 문

- 국방부, 『국가안보에 한 치의 빈틈이 없도록 추진하겠습니다 — 조건에 기초한 전시작전 통제권 전환』, 서울: 국방부, 2015.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』, 서울: 국방부, 2013.
- 김기호, “美, 유엔사 재활성화 ‘동아시아 판 나토’ 만든다.”, 『신동아』, 2019. 10.
- 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환”, 『군사 제71호』, 2009. 6. 육군본부 『야전교범 운용-3-8 작전업무』, 대전: 육군본부, 2015. 6. 30.
- 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의”, 『서울대학교 법학』 제49권 제2호, 2008. 6. pp. 164-192.
- 이기범, “한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, 『아산리포트』, 2018. 11.
- 이명철, 엄태암, 박원근, “안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석”, 『국방연구원 국방정책 전문연구시리즈』, 2009. 8.
- 장광현, “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구”, 박사학위 논문, 아주대학교, 2019.

### 영 문

- Alverts S. David & Hayes E. Richard, *Command Arrangements for Peace Operations*, CCRP publication Series, 1995. 5. 1.
- Bustamante R. David. “Coalition Operational Command and Control—Lessons Learned from the Relief of Peking during the Boxer Rebellion”, Naval war College, 2005. 5.
- Couture F. John, “Integration of Coalition Forces into the USCENTCOM Mission”, *Joint Force Quarterly*, issue 50, 3rd quarter 2008.
- Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington: DOD, January 2020.
- Department of state publication 4299, “Guide to the U.N. in Korea: A Year of collective Action”, *Far Eastern Series 47*, 1951. 8.

Danzik Wayne, “Coalition forces in the Korean War”, *Naval War College Review*, Vol. 47. No.4, Autumn 1994.

Feherenbach, T.B *This Kind of War*, New York: Potomac books, 2011.

Joint Chief of Staff, *Multinational Operations*, Washington: Joint Publication 3-16, 01 March 2019.

Joint Chief of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America*, Washington: Joint Chief of Staff, June 2015.

Rice J. Anthony, “Command and Control in Coalition Warfare: Does history provide us with practicable solutions for Today?”, U.S Army War College, 1996.

Shawn P. Creamer, “Joint and Multinational Theater Headquarters in Korea: History, Organization and Manpower Activities”, *ICAS*, January 06 2020.

Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of Korean Studies*, Vol XX1, Num 2, Fall-Winter 2017.

Weitsman A. Patricia “Wartime Alliance versus Coalition Warfare: How Institutional Structure Matters in the Multilateral Prosecution of Wars”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol 3, No 2(Summer 2010), pp. 113-136.

Wilson C. Todd, “The unsolved mystery of coalition command and control”, *Naval War College*, 2005. 2.

**ASAN**  
REPORT

## 전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제

유엔군사령부 변천사 및  
한미 연합방위체제 분석 중심으로

발행일 2021년 3월

지은이 차두현, 정만기

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 [info@asaninst.org](mailto:info@asaninst.org)

홈페이지 [www.asaninst.org](http://www.asaninst.org)

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-222-2 93390 비매품





9 791155 702222 93390 비매품  
ISBN 979-11-5570-222-2