



한미동맹의 비전과 과제



한미동맹의 비전과 과제

Korean-American Alliance: A Vision and a Roadmap

하영선 편저

EAI 외교안보연구시리즈 ②

한미동맹의 비전과 과제

초판 1쇄 발행 2006년 10월 30일

초판 2쇄 발행 2007년 3월 30일

지은이 하영선 편

발행자 이흥구

발행처 (재)동아시아연구원

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683(대)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호(02.10.7)

값 6,000원

ISBN 89-953453-0-6 (93300)





미래동맹 구현을 위한 이행 로드맵

1. 바람직한 조정대안 : 전면적 변환과 복합
2. 분야별 로드맵



21세기의 새로운 한미동맹을 위한 비전이 현실로 자리 잡기 위해서는 국내외의 현실을 충분히 고려하면서도 미래지향적인 이행 로드맵을 구체적으로 마련해야 한다. 이런 로드맵을 마련하기 위해서는 우선 미래동맹으로의 이행을 위한 조정대안을 검토한 후 분야별로 구체적 로드맵을 제시해야 한다.

1. 바람직한 조정대안 : 전면적 변환과 복합

앞에서 21세기 한미동맹 조정을 위한 대안으로 ‘현상유지 혹은 방치’, ‘임시조정’, ‘전면변환’, ‘복합’, ‘동맹해체’의 다섯 가지를 상정해 본 바 있다. 그러나 처음 두 대안은 현재의 한미양국이 보여주는 모습으로서 역사의 변화에 뒤늦어 현재 당면한 동맹의 문제점들을 해결해 주기 어렵다. 또한 ‘동맹해체’의 대안은 역사의 변화를 정확히 반영하지 못함으로써 현실적 해결책을 제시하기 어렵다.

바람직한 미래동맹을 구현하기 위해서 현재의 한미동맹체제는 21세기 한반도와 동아시아, 그리고 세계의 변화에 걸맞게 변화해 나가야 한다. 이러한 시각에서 보자면 한미양국이 노력해야 할 바람직한 대안은

‘전면적 변환’을 거친 ‘복합’이다. ‘전면적 변환’을 위해서는 바람직한 미래동맹의 모습을 구현해 나가기 위한 총체적인 청사진이 수립되어야 하며 이를 바탕으로 점진적이고 일관된 변화를 추진해야 한다.

한미양국은 미래형 동맹체제로의 이행을 위한 공동 비전을 대외적으로 표명해야 하며, 이 비전은 양측이 함께 추구하고 수호해 나갈 가치와 목표를 정립해야 한다. 이에 따라 한미동맹은 ‘전략적 유연성’과 ‘한반도 바깥의 역할’에 대한 공감대를 바탕으로 지구·동아시아·한반도 안보 협력 거미줄의 주요한 한 구성요소로 자리 잡기 위한 협조체제를 유지해야 한다. 한국군은 군사력 건설과 운용, 그리고 군 조직에서 고유의 특성을 유지하는 한편 미국과 전략적 상호운용성을 제고하기 위한 노력을 기울여야 한다. 또한 한미양국은 기존의 정치적 협의 체제를 지속적으로 유지·강화하면서도 지휘관계에서 한국군의 자율성을 확장해 나가야 한다. 이와 함께 주한미군의 기지체계는 적정 주한미군의 주둔과 전선의 안보공약을 담보하는 주요한 자산으로서 변환되어야 한다.

‘복합’의 단계에 이르러 전면적 변환이 구체적 모습을 드러내게 된다. 한미양국은 미래에 제공할 수 있는 상호 간의 수혜에 대한 솔직한 의견교환을 통해 새로운 동맹을 향한 출발을 제시해야 한다. ‘복합동맹’을 위한 ‘전면적 변환’의 초기과정은 냉전과 탈냉전을 넘어선 성격으로 인해 복안이 아닌 단안의 눈으로 보면 매우 불안하게 보일 수 있으며 그 결과 만들어지는 동맹의 외형적 결속력이나 역량 역시 상당히 약화될 수 있다. 양국의 상이한 이익에 대한 조정과 수렴에 실패할 경우에는 극히 상징적인 동맹으로 전락할 수도 있다. 그러나 이 대안은 한미양국이 사전에 상대방에 대한 솔직한 기대와 교환가치를 통해 새로운 동맹이 만들어 진다는 점에서 장기적 생명력에서는 어떤 대안보다도 우위



를 보일 수 있다.

‘전면적 변환’과 ‘복합’은 미래 한미동맹의 목표 및 임무와 관련해서도 차별성을 지닌다. ‘전면적 변환’의 경우 한미동맹이 한반도를 벗어난 보다 광역의 차원에서 활동이 가능하기는 하지만, ‘한반도 방위’는 여전히 동맹의 핵심임무로 남게 된다. 이는 ‘전면적 변환’의 기본이 유가 양국 간의 전략적 가치의 타협과 수렴의 성격을 띠기 때문이다. 이에 비해 ‘복합’의 경우 한국 단독의 힘으로 대응이 불가능한 압도적인 세력의 위협 경우를 제외하고는 ‘한반도 방위’는 한국이 주도적으로 맡아야 한다. ‘복합’은 주한미군과 한미동맹의 임무를 냉전이나 탈냉전 동맹보다 복잡하게 설정하고 있다. 이를 감안할 때 현 단계에서 ‘복합’을 동맹조정 의 대안으로 선택하기에는 적지 않은 부담이 따른다. 특히 한국의 입장에서 ‘한반도 안보의 완전한국화’는 현실적으로 어렵다. 또한 현재부터 한미양국의 전략적 이익 차이를 지나치게 부각시킬 경우 이는 자칫 동맹의 유지·발전보다는 결별의 결과를 낳을 수도 있다.

이러한 점들을 종합적으로 고려한다면 21세기 한미동맹의 바람직한 발전 방향은 일정 기간의 ‘전면적 변환’ 단계를 거쳐서 ‘복합동맹’으로 나아가는 것이 바람직하다. 한미양국은 일정기간 동안 ‘한반도 방위’를 기본임무로 한 협력을 지속해 나가되 그 과정에서 양국의 미래 전략상황과 국가이익에 대한 의견을 부단히 교환하는 한편 이에 따라 한반도를 벗어난 임무와 역할에 대한 공동의 비전을 마련해 나가며 궁극적으로는 현재 모습보다는 훨씬 복합화한 동맹의 모습을 완성해야 할 것이다.

‘전면적 변환’을 거쳐서 ‘복합동맹’을 완성하기 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세 가지의 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 한반도의 군사적 충돌 위험이 사라져야 한다. 이는 남북한 간 실질적 평화공존이 구

현되어야 함을 의미한다. 남북한이 상호간의 교류·협력과 신뢰구축, 그리고 국내체제의 민주화를 통해 평화를 제도화할 수 있다면 한반도에서 전쟁이 재현될 위험은 현저히 줄어들 것이다. 물론 현재의 군사적 불안정성이 사라진 이후에도 한반도가 군사적 분쟁으로부터 완전히 자유로울 수는 없을 것이다. 그러나 그 위험성이 상시적인 것이 아닌 만큼 한미동맹은 한반도 이외 지역에서의 이익과 위협을 보다 융통성 있게 관리할 수 있을 것이다. 둘째, 한반도 방위를 위한 한국군의 물리적 능력, 즉 자체 군사력이 일정 수준 이상 증강되어야 한다. 한반도 방위를 주도할 만한 능력을 갖추지 못한 상태에서 한국군이 현실적으로 지역적 그리고 지구적 역할을 담당하기는 어렵다. 셋째, ‘복합동맹체제’에서 한국은 국가전략, 안보전략 그리고 군사전략의 모든 면에서 한반도·동아시아·지구차원의 복합 구상을 마련해야 하며 이를 바탕으로 미국과의 공통분모를 찾아서 협조해야 한다.

본 로드맵은 ‘전면적 변환’의 기간 중 한반도 방위관련 10대 임무의 한국군 전환, 용산기지 이전, 주한 미 2사단의 한강 이남 재배치, 주한미군의 3단계 감축 등이 완성되고 미국이 구상하고 있는 주한미군 기지체계 재조정 즉 평택 중심의 서남 ‘허브’와 대구-부산 중심의 동남 ‘허브’ 계획 역시 밑그림이 완성될 것으로 예상한다. 또한 미국의 ‘세계 방위태세 재검토’ 역시 마무리 단계가 되어 미국의 전반적 세계전략의 그물망이 가시화되는 시기이기도 하다. 한미양국은 이러한 진전과 변환 기간 동안의 합의를 바탕으로 미래 안보환경에서도 연속성을 지니는 ‘복합동맹’, 즉 진정한 의미의 ‘포괄적·다층적 동맹’을 함께 그려 나갈 수 있을 것이다.



2. 분야별 로드맵

가. 한국의 자체방위역량 제고

북합동맹이 구현되기 위해서는 우선 ‘한반도 방위의 한국화’를 위한 한국의 자체 방위역량 확보가 선행되어야 한다. 현재의 여건과 미국의 동맹조정 및 주한미군 주둔정책에 큰 변화가 없다고 가정할 때 10대 임무의 한국군 전환, 용산 기지 이전, 주한미군의 3단계 감축이 완료되는 2008년 이후 ‘한반도 방위의 한국화’에 대한 미국의 요구와 한국 내의 기대는 더욱 커질 것으로 전망된다.

2008년은 현재 계획상 미군의 전력증강 및 조정 계획의 상당부분이 완료되는 시점으로¹⁴⁾ 이 시기를 전후하여 미 2사단의 한강 이후 재배치 역시 본격 추진될 가능성이 크며 이에 따라 2개 허브로의 기지체계 재편 역시 본 궤도에 이를 것이다. 한국은 이에 따라 ‘협력적 자주국방’의 목표를 단순한 수사적 차원에서 벗어나 실질적인 능력의 차원에서 확보해야 할 것이며 「국방개혁 2020(안)」에 따른 1단계 부대구조 개편 및 병력 감축을 토대로 자체 방위역량을 제고하기 위한 작업을 가속화해야 할 것이다.¹⁵⁾ 따라서 2010년까지는 한미 간에 이미 합의된 한반도 방위 관련 10대 특정임무(2006년까지 전환완료 예정)를 명실상부하게 한국군이 안정적으로 수행할 수 있는 전력을 확보해야 할 것이다. 즉 단순한 시한에 입각한 형식적 임무전환이 아니라, 상황 여하에 따라서는 미국의 지원 역할이 없이도 한국군이 단독으로 10대 임무를 수행해 나갈 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 특히 한국군 전력의 최대 취약점이라 할 수 있는 조기정보전력 등 시포아이(C4I)¹⁶⁾능력 집중보강을 위해 집중적으로 노력해야 한다. 이를 바탕으로 2015년까지는 향후 한미 간에 합의될¹⁷⁾

추가 임무 전환에 필요한 전력들을 확보해 나가야 한다.

나. 미래 주한미군의 역할 · 기능 조정

‘전략적 유연성’ 문제는 한미 간 동맹조정 협의가 시작된 이후 미래 동맹의 모습을 결정하는 데 가장 민감하면서도 핵심적인 사항의 하나였다. 한국과 미국은 2006년 1월의 ‘고위급 전략대화’에서 이 문제에 대한 원칙적 합의를 했지만 실제로 주한미군의 ‘전략적 유연성’이 원활히 구현되기 위해서는 여전히 세부사항에 대해 양국 간의 공감대가 확대되어야 한다. 한국 내 반대론자들은 ‘전략적 유연성’의 개념이 결국 지역 안정 역할을 빌미로 한 주한미군의 지역사태 개입을 의미한다고 주장해 왔다. 이들은 ‘전략적 유연성’이 결국은 중국 · 대만 간 양안문제 등과 같은 주요 지역분쟁에 대한 한국의 연루를 초래할 것이므로 결코 받아들여서는 안 되는 금기사항이라고 단언하고 있다. 그러나 ‘전략적 유연성’과 ‘지역안정역할’은 서로 다른 차원의 개념이며 더욱이 이에 대한 한국의 동참은 또 다른 협의의 대상이다.

미국이 추구하는 ‘전략적 유연성’은 해외 주둔 미군들의 지구적 이동성과 주둔지의 유연한 입출(in-and-out)을 핵심으로 하며 이는 이미 한반도를 제외한 여타 지역에서는 1990년대부터 이미 실현되어 왔다.¹⁸⁾ 이와 같이 ‘전략적 유연성’ 개념은 기본적으로 해외주둔 미군의 효율화에서 출발하고 있는 만큼 주한미군의 ‘지역 역할’과는 구별되어야 할 개념이며 전략적 유연성의 수용이 지역 역할 자체를 의미하는 것은 아니다.

또한 주한미군의 지역 역할 수행이 반드시 주요 국가와의 분쟁개입을 의미하지는 않는다. 즉 주한미군의 주요 지역분쟁 투입은 변환기의



‘전략적 유연성’에서 발생할 수 있는 다양한 시나리오 중의 하나이므로 이를 냉전과 탈냉전의 이분법적 사고로 받아들이어서는 안 된다. 오히려 한국이 보다 유연해야 할 점은 ‘전략적 유연성’을 한반도에 적용할 경우 이는 주한미군의 유연한 입출뿐만 아니라 본토 혹은 해외주둔 미군의 한반도 기지로의 자유로운 입출을 불려올 수 있다는 사실이다. 이러한 입출은 상황에 따라서는 주한미군의 한반도 바깥의 역할 이상으로 우리에게 중요한 연루를 요청할 수도 있으므로 앞으로 그 전제조건과 수준을 조정하는데 극히 신중해야 한다.

주한미군의 ‘전략적 유연성’에 대해 양국이 보다 정교한 운영체계를 마련하더라도 실제 주한미군이 한반도 이외 지역에서의 활동을 본격화하는 시기는 이보다는 이후가 되어야 할 것이다. 즉 한국군의 자체적 방위역량 증강과 연계하여 1차적인 역량 확보가 이루어지는 2010년부터 한반도 방위와 한반도 바깥 지역에서의 임무가 동시 추구되어야 할 것이며, 주한미군이 본격적으로 한반도 바깥 지역의 임무에 중점을 두는 시기는 ‘복합’의 동맹이 그 모습을 드러내게 될 시기가 되어야 한다.

다. 한미동맹의 세계질서 운영 참여와 한국군의 재편

한국은 미래 미국과 동맹 체제를 유지·발전시켜 나가면서 거대한 세계적 거미줄 속에서 어떠한 위상을 확보할 것인가를 결정해야 한다. 한국은 미국의 모든 동맹 및 우방국들과 다중적 연계관계를 형성하는 것은 불가능에 가까우며 또한 반드시 바람직한 것도 아니다. 그러나 특정 안보이익을 공유하는 국가들과의 연계관계 강화를 통해 한국 나름의 ‘작은 거미줄’을 치는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 이는 미국을 중심으로 한 전체 안보질서에서 한국의 전략적 가치를 제고하며 동

맹의 결속력을 강화할 수 있다.

문제는 이러한 연계의 강화가 결코 쉽지 않다는 것이다. 미국을 중심으로 한 거대한 세계적 거미줄 망에서 한국이 그 나름의 ‘작은 그물망’을 치면서 전략적 가치를 제고하려면 미군과의 상호운용성(interoperability)에서 다른 우방국들이나 동맹국들에 비해 상대적 우위를 점해야 한다. 이러한 상호운용성은 현재 미국이 추진하고 있는 ‘군사변환’(military transformation)의 추세에 어느 정도 한국의 군사력 건설방향을 연동시킬 것인가와 직결되어 있다. 미국은 병력의 21세기 신속기동화를 위해 새로운 군 조직 및 운영체계를 도입하고 있다. 미국의 각 군은 현재 기동성과 전력투사능력, 원거리 정밀 타격능력 그리고 육·해·공 3군의 유기적 통합작전능력 등에 중점을 둔 군사력 건설에 초점을 맞추고 있다. 「4년 주기 국방검토보고서(QDR)」 2006년판에서 볼 수 있는 것처럼 21세기 미군의 경우 육·해·공군의 구분 자체가 무의미해질 것이다.

미래 국가의 군대들이 변환 체계의 미군과 일정한 유사성을 갖지 못하면 전략적 가치가 급속히 떨어질 것이다. 이러한 국가는 설사 미국과의 형식적 동맹 체제를 유지하더라도 실질적으로는 안보 공약을 공유하기 어려울 것이다. 한국은 두 가지 서로 다른 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 미국과는 별도의 군사력 건설방향을 취하면서 자율성을 보다 중대시키는 대신 안보공약의 약화를 감수하는 것이다. 둘째, 막대한 재정 부담을 각오하고서라도 철저히 미군의 변화추세에 따르는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 현재로서는 양 극단적 선택 사이에서 한쪽을 선택하기보다는 일정한 절충점을 모색하는 것이 보다 유리할 것이다. 예를 들어, 군사력 건설의 대부분은 현행의 체제를 유지하되 일부 전력을 미국



과 유사한 방향으로 건설하고 이 전력을 통해 양국의 상호운용성을 제고하는 방안 등을 검토할 수 있다.

이와 함께 한국은 미국을 중심으로 한 세계 동맹질서의 연계 속에서 국제운영에 신중하게 참여하는 대신 지역분쟁에의 중대한 연루(entrapment)를 방지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 한국과 직접적 이해관계가 존재하지 않는 국가들에 대한 평화유지와 인도주의적 구호활동 등에 보다 적극성을 띠으로써 동맹체제에서 기여의 폭을 확대하고 이를 바탕으로 중·대만 분쟁과 같은 결정적 위기에 연루되지 않을 수 있는 논거를 확보하는 것이다.

라. 지휘관계를 포함한 협력체제의 조정

현재 한미양국은 ‘한미안보연례회의’(SCM)와 ‘군사위원회’(MCM) 등과 같은 협의체를 통해 정례적인 안보협의를 진행하고 있고, 한미연합사(CFC)라는 위기관리 및 전쟁수행기구를 두고 있다. 이중 가장 핵심적 논란은 향후 한미양국의 지휘관계를 미래의 변화에 맞게 어떻게 조정해 나가야 하는 문제와 직결된다. 이 문제는 전시작전통제권 및 미군의 전시증원 문제와 동시에 연결되는 사안이므로 국가적 자존심이나 자율성의 관점보다는 한반도 방위와 한미 군사협력을 새로운 안보환경에서 어떻게 효율적으로 수행할 수 있는 지에 대한 고려를 중심으로 다루어야 할 문제이다. 주한미군의 역할이 21세기 신속기동군으로 전환되고 한반도의 방위와 관련된 한미 간 임무분담이 ‘한국 주도-미국 지원’의 형태로 바뀐다고 가정할 경우 현재와 같은 체제를 그대로 유지하기는 어렵다.

전시작전통제권 조정의 논의에서 고려해야 할 점은, 한미양국이 상

정하고 있는 미래 전쟁의 구체적 상황, 전쟁에서 예상되는 위협과 적대세력, 전쟁의 계획과 전쟁수행의 근본적 목적, 전쟁 이후의 정치적 상황의 해결, 그리고 전쟁에 대비한 평시 억제력을 어떠한 수준에서 어떠한 수단으로 마련할 것인가 하는 보다 근본적인 점들이다. 전시작전통제권이 실제로 발동되는 상황과 목적에 대한 한미 간의 근본적 합의가 없는 상황에서 전시작전통제권을 분리된 이슈로 조정하는 것은 본말이 전도된 것이라 할 수 있다. 이러한 합의를 위해서는 앞에서 논의된 바와 같이 북한의 위협에 대한 평가, 대북 전략에서의 인식의 합의, 동북아 정세의 미래 상황과 그 속에서의 한국의 안보에 대한 한미 간의 공통된 비전이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

한미작전협력체제를 검토하는 과정에서 특히 조심해야 할 것은 냉전이나 탈냉전의 안목으로 21세기 변환기의 작전 협력 체제를 분석하고 구상하는 잘못이다. 냉전기의 한미 연합지휘관계는 ‘한반도 방위’라는 단일목적을 최대한 효율적으로 달성하기 위해서 미국 주도의 직렬형 작전협력체제의 모습을 갖췄다. 그러나 탈냉전기 주한미군의 규모 및 성격조정과 한국 내의 자율성 요구증가 등과 함께 한국과 미국의 병렬형 작전협력체제 주장이 국내에서 활발해졌다.

그러나 우리가 겪고 있는 오늘의 현실은 냉전도 아니고 탈냉전도 아닌 변환기의 한미군사동맹이다. 주한미군은 더 이상 주둔군이 아니다. 21세기의 홍길동처럼 동에 번쩍 서에 번쩍하는 유동군으로서 사태에 따라서 한국군보다도 더 큰 규모의 병력이 한반도에 투입될 수도 있고 현실적으로 주한미군이 모두 한반도 바깥으로 빠져 나갈 수도 있다.

따라서 21세기 한미동맹의 작전협력력은 단순히 직렬형도 아니고 병렬형도 아닌, 복합형 작전 협력 체제를 근간으로 해야 한다. 이러한 협



력체제에서 한미양국은 평시에는 병렬형의 독자적인 지휘체제를 유지하되 유사시·전시에는 사태의 내용에 따라 병렬형·한국군주도 직렬형·미군주도 직렬형을 적절하게 구사할 수 있어야 한다. 평시에는 별도의 연합지휘체제를 두지 않고 유사시 또는 전시에는 양국군의 합동 또는 연합작전에 대한 합의와 협의의 장을 제공하는 기구를 가동하는 체제를 마련해야 한다. 유사시·전시 협력체제의 활동을 원활하게 지원할 수 있도록 평시에는 소규모 공동 참모조직을 설치·운영하여 주한미군과 한국군 수뇌부 간의 연계 역할을 수행하고 양국 간의 공동 교리·군사계획을 발전시키는 방안 역시 검토가 가능하다. 단, 전시작전통제권의 조정 이후에도 한미 간의 연례안보협의 기구로서 ‘한미연례안보협의회’(SCM)와 군사분야 실무협의기구로서 ‘군사위원회회의’(MCM)는 계속 유지하는 것이 양국 간의 평시 협력을 보장하고 강화하는 데 유리할 것이다.

그러나 일반적으로 이야기하는 미국·일본형 혹은 미국·호주형의 완전한 병렬 작전협력체제가 한반도에서 현실적인가에 대해서는 조심스러운 검토가 필요하다. 미국·일본형/미국·호주형 병렬체제는 미국과의 동맹 대상국가인 일본 및 호주 방위와 관련해서는 실제적인 가동 경험이 없다는 점에서 그 효율성이 미지수이기 때문이다. 또한 미국·일본형 작전협력체제는 외형만 병렬형일 뿐 현재의 미일동맹 강화의 추세로 보아, 실질적으로는 유사시 ‘연합’에 가까운 지휘관계를 가동할 수 있다. 무엇보다 미래 한국이 압도적인 위협으로부터 한반도를 방어해야 되는 경우 여전히 대규모의 미국의 전시증원이 필요할 수도 있다는 것을 고려해야 한다. 이 경우 완전 병렬형 체제에서 전시증원된 미군과 한국군간의 협력이 얼마만큼 효율성을 지닐 것인가에 대해서는 의문

이 있을 수밖에 없다.

따라서 미래 한미동맹체제에서 양국은 복합작전협력체제를 근간으로 해서 유연한 변형을 검토해 볼 필요가 있다. 즉 기본적으로 ‘연합’이 아닌 공동’의 작전 협력 체제를 유지하고 평시에는 완전한 병렬형 작전 협력 체제를 가동하되, 유사시·전시 미군이 한반도에 증원될 경우 그 내용에 따라 통합된 작전능력을 극대화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 예를 들어, 한반도를 2개 전구(戰區, 동서 등)로 구분하여 한국군과 미군이 각각 1개의 전구를 담당하고 미군이 담당하는 전구에 배속된 한국군의 작전통제권을 미군 지휘관에게 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또는 한반도 작전을 지상 작전과 해·공군 작전으로 구분하여 한국군이 지상 작전을, 미군이 해·공군 작전을 담당하는 등의 역할 분담을 하는 방안도 고려 가능하다. 전시나 유사시 한국군의 일정 부대를 증원된 미군에 배속하는 체제에서도 작전지침은 한미양국의 ‘국가통수 및 군 수뇌부’(NCMA) 및 전시협력기구에서 공동으로 하달하는 형식을 취해야 할 것이다. 전시나 유사시 양국 국가통수부의 합의에 의해 일방 국가의 지휘관에 대해 작전통제권의 잠정 이양이나 위임이 가능토록 문서상으로 보장하는 방안도 고려해볼 수 있다.

전반적인 일정을 고려할 때 전시작전통제권의 조정은 주한미군 전력조정과 10대 임무전환 등의 시점을 고려하여 준비를 시작하는 것이 타당할 것이다. 단, 실질적 조정에 앞서 한국군의 독자적 작전기획능력 배양, ‘한반도 방위의 한국화’를 위한 한국군의 실질적 능력 확보, 한반도 군사상황의 안정화 등이 선행되어야 하며 이러한 관점에서 작전통제권의 조정은 ‘시기’ 보다는 ‘여건’을 중심으로 접근되어야 한다. 또한 전시작전통제권 조정 이후의 합동 지휘·통제 연습 등을 통해 그 미비



점을 수정·보완할 기간을 확보함으로써 조정과정에서 생길 수 있는 지휘능력상의 공백을 최소화해야 한다.

그러나 전시작전통제권이 지니는 한미동맹의 상징성과 이의 조기 조정에 대한 한국 내 여론을 감안할 때 무한정 여건의 성숙만을 기다리기에는 한계가 있다. 이를 고려하여 한미양국은 2006년부터 전시작전통제권의 조정에 대한 협의를 시작하여 한국군의 자체 방위역량 확보가 본 궤도에 오를 것으로 예상되는 시점에 공식 조정을 추진하는 것이 타당할 것이다.

마. 한반도 평화체제 전환과 유엔(UN)사의 존립

한미 지휘관계의 변화는 한반도 평화체제의 제도화와도 밀접한 관련이 있다. 이와 관련하여 한국은 현재 미군 장성인 한미연합군 사령관이 보유하고 있는 한국군에 대한 전시작전통제권의 근원이 한미연합사 체제가 아니라, 유엔(UN)사체제에서 비롯되었다는 것을 유념해야 한다.¹⁹⁾ 1950년 한국전쟁 중에 이승만 대통령이 한국군에 대한 작전통제권을 유엔군 사령관에게 넘겨준 이후 1978년의 한미연합사령부 창설, 1994년의 평시 작전통제권 한국군 환원 등의 과정을 거치는 과정에서 한미연합사 사령관이 유엔군 사령관을 겸임했기 때문에 한미연합사 사령관의 작전통제권 보유나 한국군 이양은 유효하다는 해석이 가능한 것이다.

물론, 유엔사는 정전협정 유지 및 관리라는 고유의 임무가 있으므로 전시작전통제권 조정과 유엔사의 존속 문제는 별도의 사안이라는 반론 역시 만만치 않다. 그러나 최소한 미군장성이 한국군에 대한 작전통제권을 행사하게 된 기원이 유엔사와 한국군의 관계로부터 출발한 것인

만큼, 한반도 평화체제 출범 이전에 작전통제권이 조정될 경우 유엔사의 존립 자체를 문제 삼을 가능성도 심각하게 고려해야 한다.

따라서 한반도 평화체제와 전시작전통제권, 유엔군 사령부의 위상 문제는 서로 독립해서 추진될 수 있는 것이 아니라 연쇄반응을 일으키며 변화될 가능성이 크다. ‘남북평화협정’이나 ‘남북평화선언’과 같은 ‘사건’을 중심으로 평화체제의 성립을 선언할 경우 한국군의 자체적 방위역량이 충분히 성숙되지 않은 상황 하에서 불안정한 과도기가 장기화되는 모순적 상황이 전개될 것이다. 따라서 한반도 평화체제의 수립 역시 한국의 자체적 방위역량 확보나 한미관계의 기타 현안들과 연계하여 추진함이 타당하며 그 시기는 결국 전시작전통제권 조정이 완료되는 시점을 기점으로 연동될 것이다. 또한 평화체제 수립이후 유엔사의 존재는 원칙적으로 동아시아 평화체제의 실질적 운영을 위한 제도적 장치 마련과 연계하여 검토해야 할 것이다.

바. 적정 주한미군 주둔전력의 유지

미국이 현재 추진하고 있는 ‘세계 방위태세 재검토’ 계획이 본격적 궤도에 오를 경우 전반적인 미국의 해외주둔 군사력의 규모는 대폭 줄어들 것으로 판단되나 전력의 질 자체는 그대로 유지되거나 오히려 증강될 가능성이 크다. 이는 그동안 미국이 추구하여 온 군사혁신과 국방변환의 성과라 할 수 있으며 10여 년에 걸친 변화를 통해 미국은 보다 적은 규모의 전력으로 더 큰 파괴력을 구사할 수 있는 능력을 확보하는데 성공하였다.

미국이 ‘세계 방위태세 재검토’ 계획 추진의 핵심 사항중 하나로 ‘규모가 아닌 능력’(focus on capabilities, not numbers)을 강조하는 이유



도 바로 여기에 있다. 군사조직 및 운용체계의 변혁은 결국 미군의 재편 방향이 ‘병사의 수가 아닌 시스템에 의한 전쟁’으로의 개념전환을 의미하며 이는 미국과 동맹이나 우방 관계를 맺고 있는 국가들에게도 시사하는 바가 크다. 즉 미래 미국과의 연합 혹은 공동작전을 위해서는 단순히 무기체계의 상호운용성(Inter-operability) 뿐만 아니라 군사력 운용과 관련된 전반적 시스템의 공통분모가 필요하다.

따라서 미래동맹관계에서 중요한 것은 주둔 미군의 규모(量)가 아닌 전력(質)이며 ‘적정 주둔규모’ 보다는 ‘적정 주둔전력’으로의 발상전환이 이루어져야 한다. 이를 감안할 때 미군의 미래 적정 주둔전력은 다음과 같이 설정할 수 있다.

- 한반도에 대한 위협에 맞서 미 증원군과 함께 방어·반격을 수행할 수 있을 만한 수준
- 위협세력의 전략적 타격수단에 대한 대응·보복전력(원거리·정밀 타격전력)
- 역외의 작전 이후에도 한반도로 신속히 귀환, 한반도 전쟁억제력 공백을 최소화할 수 있는 ‘전략적 유연성’이 뛰어난 전력

이러한 적정 주한미군 전력의 주둔은 2008년을 대상으로 한 1단계 감축계획이 종료된 이후 미래 한반도 및 지역 차원의 위협수준 판단, 그리고 한국군의 자체적 방위역량 계획과 연계하여 2차적 조정을 시작하여 장기적 주둔규모논의를 완성할 수 있을 것이다.

사. 기지체계 재조정

미래의 한반도 내 미군 기지는 ‘한반도 방어’의 목적보다는 한미양국의 전략적 협력을 위한 전진수단으로서 운용될 것이다. 즉 주한미군 기지는 해외 전력투사를 위한 역할에 주력하고 한반도 방어임무보다는 해외투사를 지원하는 전투지원병력과 유사시 신속한 역외전개를 보장하는 전력 중심으로 운용될 것이다. 이에 따라 한반도 내 미군기지는 상시주둔 지상군보다는 신속전개군과 원정군의 효율적 접수와 관리를 위해 변환될 것이다.

이러한 구상은 한국의 이익과도 일치한다. 한반도 내 미군기지의 존재와 주한미군의 존재는 북한의 위협 감소·소멸 이후에도 잠재적 적대세력으로 하여금 한반도에 대한 도발을 억제하게 만드는 심리적 안전판 역할을 할 것이다. 또한 활용가치가 넓은 기지의 한국내 존재는 한반도 유사시 미국의 신속한 지원과 대한 안보공약을 보장하는 수단이 될 것이다. 한국군의 한반도 방위전담과 주요 기지제공에 상응하여 동맹체제 내에서 한국의 위상 역시 그 만큼 강화될 것이며 정치·경제·군사 전반에 걸친 등의 포괄적 동맹관계는 그 생명력이 보다 강화될 것이다.

미래 한미동맹에서 양국의 공통이익을 극대화하기 위해서는 한국 내 기지들의 중요성과 효용성을 제고함으로써 미래동맹에서 한미양국이 ‘효용의 형평성’을 이루도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이러한 ‘효용의 형평성’은 미국을 한반도 유사시·전시에 여전히 신뢰할 만한 최대 지원세력으로 유지하는 한편 정치·경제적 공조관계를 지속적으로 보장할 것이다. 한미 간의 공조강화는 특히 북한 위협의 감소·소멸과 통일 준비시대에 주변국으로부터 제기될 수 있는 불확실성의 위협을 억제하는데 긴요할 것이다. 반면 한국은 미국의 세계전략을 지원하



는데 중요한 협조자일뿐만 아니라 이를 구현하는 실제수단으로서 주요 기지체계를 제공하게 된다.

따라서 미래동맹체제에서 주한미군 기지체계는 인력의 상시주둔보다는 (1) 유사시 증원전력이나 해외투사 전력을 위한 거점으로서의 역할을 할 수 있고 (2) 해·공군력의 대거 증원을 수용할 수 있는 기준에 적합하며 (3) 전시에 소요가 급증한 비축물자들을 사전 축적하는 시설의 건설에 중점을 두어야 한다. 이에 따라 주한미군 재배치의 핵심 지역 중 하나인 평택지역(서남 허브의 중심)은 현재의 주한미군에서 상당한 조정이 이루어진 규모가 이동, 주둔한다는 가정 하에 기지체계의 효율적 활용방안을 모색할 필요가 있다. 또한 주요 군수기지로 활용될 대구·부산 중심의 기지체계는 향후의 전략 소요에 따라 탄력적으로 기지를 통폐합 운용할 필요가 있다.

이와 함께 한국은 미래 주한미군 기지체계의 가치를 '안정적이고 경제적인 주둔여건'에 의해 제고하도록 이에 필요한 제반 조치들을 지금부터 준비해 나가야 한다. 형사재판권·환경권 등 한미행정협정(SOFA) 내 제 규정들을 변화한 한미동맹 여건에 맞게 지금부터 수정하고 한미간 주한미군 관련 민원조정을 위한 국가 및 지방자치단체 차원의 장치를 마련(총리실 산하 '주한미군대책기획단'을 활용하는 방안도 검토)해야 한다. 경기도 등의 지방자치단체 등과 협력하여 마련한 지역개발 계획으로 미군기지 주변을 국제 도시화함으로써 주둔여건 개선 및 '기지촌' 조성 방지 효과를 동시에 유도하도록 한다.

또한 적정 주한미군의 안정적 주둔을 보장하기 위해 한국과 미국이 추진하고 있는 2개 허브 중심의 기지체계 재편은 2008년 이후 본격화되어 세계 방위태세 및 전시작전통제권 조정 완료 시점에 완성되어야 한다.

〈표 4〉 한미동맹의 변환 로드맵

	전면적 변환										복합
한국의 자체 방위력 제고	준비 시작	→	→	→	10대 임무 전력 확보	추가 능력 확보	→	→	→	1차 완성	→
주한미군 역할·기능 변경	비전 선언 변경 준비 시작	→	→	→	본격 모색	→	→	→	→	변경 완료	→
세계질서 운영의 참여 및 한국군 재편	준비작업					추진 시작	→	→	→	참여 완료	→
전시작전통제 조정과 복합작전 협력체제	협의를 시작	공동 선언	→	→	→	→	공식 조정	실제 가동 연습	→	→	복합 협력 관계
한반도 평화체제와 유엔사의 조정	대비 및 노력 가속화					→	→	평화 체제 수립	→	→	→
적정 미군전력 확정	1차 조정	→	→	조정 규모 유지	→	2차 조정 협의	→	→	→	안정 주둔 규모	→
새로운 기지체계	준비	→	본격 추진	→	→	→	→	완성	지속 유지	→	→