변환시대의 한미 안보협력

미래를 향한 지휘관계 재건축

EAI 외교안보대전략시리즈 ⑤
변환시대의 한미 안보협력

지은이 EAI 한미동맹 TASK FORCE
발행자 이홍구
발행처 (재)동아시아연구원
발행일 2008년 2월 18일 발행
2008년 2월 18일 1쇄

편 집 주영아 · 신영환
디자인 김민주

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호
전화 02-2277-1683(代)
팩스 02-2277-1684
홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호(02.10.7)

값 7,000원
ISBN 89-92395-05-2 (93300)

변환시대의 한미 안보협력

미래를 향한 지휘관계 재건축

Korea-US Security Partnership
Institutional Transformation and Renovation

EAI 한미동맹 TASK FORCE

EAI
동아시아연구원

‘복합동맹’ 하의 미래 한미 지휘관계 비전

기본개념

‘복원’ 이 아닌 ‘재건축’

앞에서 지적된 전작권 이양과정에서의 여러 가지 변수들과 이로 인해 발생할 수 있는 문제점들을 최소화하기 위해서는 현재 한미 간에 합의된 지휘관계 전환 계획에 대해 상당한 수정 · 보완이 필요하다. 이를 위해서는 앞서 제시한 설명들을 바탕으로 다음과 같은 점들을 우선적으로 고려해야 할 것이다.

- 전작권의 한국군 이양 합의 자체는 미국의 세계전략상의 필요성이나 한국 사회 내의 여건을 감안할 때 부인할 수 없는 현실이다. 미국은 자신들이 먼저 제기하지는 않았다고 하더라도 기왕에 마련된 주한미군 변환의 기회를 포기하려 하지 않을 것이다.
- 전작권의 한국군 이양은 불가피하게 CFC체제의 해체를 불러올 수밖에 없다. 미국은 자국군이 타국 최고지휘관의 지휘 · 통제를 받는 것을 결코 받아들이지 않을 것이다. 한국이 한국군에 대해 전 · 평시 작전통제권을 공히 행사하는 체제 하에서는 한미 양국 군이 독자적인 지휘계선을 유지하는 것을 바탕으로 한 작전협력체제의 구상이 불가피하다.
- 향후의 비핵화 과정 등을 감안할 때, 한반도의 전략환경은 여전히 불투명하며, 한국군의 완전한 자체 방위능력 확보 역시 기대하기 힘들다. 이는 향후에도 미국이 한반도 방위에 있어서 단순한 ‘지원’ 이상의 역할을 해야 함을 의미한다. 전작권 이양과정에서 미국의 대한(對韓) 안보공약을 보장받기 위해서는 미국에 대해 기존과는 다른 거래의 대상을 제공할 필요가 있다. 즉, 미래 한미동맹의 역할과 기능이 한반도에만 국한되지는 않을 것이라는 점을 고려할 때 한국이 지역 및 세계에 보다 적극적으로 기여하는 자세를 갖는 것이 새로운 거래관계의 창출에 도움이 된다.
- 한미 간의 신뢰관계 회복 및 축적은 동맹의 변환뿐만 아니라 전작권 전환과정을 안정적으로 관리해 나가는 데 있어서도 필수적인 것이다. 이러한 점에서 전작권 전환과정은 곧 한미 간 신뢰회복의 과정이 되어야 하며, 새로운 한미 작전협력체제는 미래 동맹의 목표 및 대의와 일치하여야 한다. 이를 통해 현재 뿐 아니라 미래에도 한미가 ‘같은 길’ 을 갈 것이라는 믿음을 서로가 공유해야 한다.
- 한미 간 신뢰의 축적을 위해서는 양국의 정치적 노력뿐만 아니라 군사적 협력장치 역시 이에 도움이 되는 방향으로 구성되어야 한다. 또한 제도적 장치를 통한 작전협력의 효율성은 한미 간 신뢰구

축에도 도움을 줄 것이다. 이러한 견지에서 평시부터 한반도 방위나 지역 및 세계 역할과 관련된 양국의 노력을 통합하고 공동으로 기획하고 계획할 수 있는 제도적 방안들을 강구해야 한다.

앞서 지적한 바와 같이 전환될 지휘관계는 무엇보다 미래 한미동맹의 대의와 목표, 그리고 역할을 반영한 것이어야 한다. 이와 관련해서 본 연구는 2006년 EAI가 수행한 '한미동맹의 비전과 과제'의 '복합동맹' 개념을 구현할 수 있는 미래 지휘관계의 비전을 설정해 보려 한다.

'복합동맹' 시대에 걸맞은 탈(脫)한반도형 지휘관계의 지향

EAI의 한미동맹의 비전과 과제 연구팀이 제시한 '복합동맹'은 (1) 군사동맹에서 포괄적 안보동맹으로 (2) '지역' 중심에서 '위협' 중심의 협력으로 (3) 대응 중심에서 예방 중심으로 한미동맹이 나아가야 한다는 점을 강조한 바 있다. 즉, 한국과 미국이 21세기에 맞는 호혜적 동맹관계를 형성하기 위해서는 지역의 차원을 넘어서 전반적 국가전략의 협력관계를 지향해야 하며, 이것은 기존 '지역안보동맹' regional security alliance의 개념을 일부 수용하면서도 새로운 복합적 접근에 초점을 둔 것이었다. '복합동맹' 체제 내에서 한미 양국은 한반도의 평화를 동아시아 · 아태 지역 및 세계 전체의 안정 속에서 구현하고 세계 및 역내의 분쟁이 양국의 주요 국가이익을 침해하는 것을 억제하는 데 중점을 둔다. 또한 테러와 대량살상무기 같은 인류공통의 위협에 대처하기 위한 협력을 확대해 나간다. 이 체제에서 양국은 특정 국가나 진영을 적으로 삼는 것이 아니라 지역안보 · 세계평화를 깨뜨릴 수 있는 잠재적 위협요인들을 제거하고 억제하기 위한 공동안보 · 협력안보를 구현하는 수단으로서 동맹을 정립해야 한다.

이와 같이 '복합동맹'은 우선 그 역할이 미치는 범위에 있어 명백한 '탈(脫)한반도형 동맹'을 지향한다. 즉, 미래 한미동맹은 한반도 방위뿐만 아니라 지역의 안정이나 세계 평화, 그리고 대테러 · 반확산 등과 같은 비전통적 목표에 있어서도 협력의 범위를 확장해야 하는 것이다. 따라서 '복합동맹' 하의 작전협력은 한반도 내에서의 전쟁 및 위기관리와 같은 전통적 임무 이외에도 지역의 안정이나 세계적 차원에서의 협력 역시 고려해야 한다.[30]

'복합동맹' 속에서 과거와는 다른 새로운 거래관계를 창출하기 위해서는 한국이 자체 방위능력의 확충을 통해 한반도 방위임무의 주된 책임을 떠맡는 것뿐만 아니라 미국이 형성하고 있는 전 세계적 연계망 속에서 한국의 역할과 기여를 분명히 할 필요가 있다. 미국의 해외 군사력 재편계획이 본격 추진될 경우, 미국과 동맹관계를 맺고 있는 국가들은 해당 국가에서의 미군 주둔 유동성으로 인해 인접한 미국의 여타 동맹 및 우방국들과 일정한 연계관계를 형성하게 될 것이다. 이에 따라 궁극적으로는 지역의 범위를 넘어 미국의 동맹국들 다수가 상호 연계성을 지니는 일종의 거대한 거미줄web이 형성될 것이다. 이러한 거대한 거미줄의 형성은 단순한 우방 · 동맹 간의 상호관계 강화에만 그치는 것이 아니라, 미국이 개별 동맹국들에 대해 유사시 제공할 자원배분 상의 우선순위에도 영향을 미칠 것이다. 즉 동

맹체제 내에서의 기여도나 효용성에 따라 미국이 해당 동맹국에 대해 투입할 수 있는 자원의 규모와 수준이 결정되는 체제가 점차 가시화되고 있는 것이다.[31] 미래 미국의 동맹운영 전략 내에서 한미동맹이 여전히 의미 있는 한 축으로 유지되기 위해서는 이러한 변화를 반영하는 한국의 기여가 있어야 한다.

이러한 점들을 고려할 때 한미 양국은 미래 지휘관계와 작전협력체제를 구사함에 있어 한반도와 지역, 그리고 세계적 차원의 작전협력을 모두 염두에 두고 이에 융통성 있게 대응할 수 있는 태세를 구비해야 한다. 한반도 내에서의 전쟁 및 위기와 관련해서는 크게 세 가지 범주의 상황을 생각해볼 수 있는데, 이는 전통적으로 한미동맹의 몫이었던 한반도에서의 재래전면전, 비핵화 과정이나 미래 주변국과의 관계에서 혹시 발생할 수도 있는 핵을 포함한 한반도 전면전, 그리고 북한 급변 사태가 될 것이다. 이러한 세 가지 유형의 소요는 기존의 한미 간 작전계획으로부터도 충분히 유추될 수 있는 것이다.

한반도와 관련된 미국의 작전계획은 현재 작전계획 5026~5030까지가 존재하는 것으로 알려져 있다. 이 중 한미 간의 연합작전계획으로 간주할 수 있는 것은 '작전계획 5027' 및 '작전계획 5026'이다. 미국의 전시 작전개념과 관련하여 가장 전통적인 계획은 5027로, 이 계획은 '북한 침략시 대한민국을 방어하기 위한 UN사 · 연합사 사령관 작전계획'으로, 'UN사 · 연합사가 북한의 공격으로부터 대한민국을 방어하기 위한 [전역계획 개념]과 [작전지침]을 제공하는 것'을 목적으로 하고 있다. 매 2년마다 그 내용을 수정 · 보완하기로 되어 있으나 그 주기가 엄격히 지켜지고 있는 것은 아니며, 최근의 경우 2003년과 2004년에 걸쳐 새로운 수정안이 확정된 바 있다.[32] 2004년에 수정된 『작전계획 5027』은 한반도 전쟁 발생시의 작전 단계를 (1) 전쟁 이전 단계, (2) 조기 반격 단계, (3) 격멸 · 고립화 단계, (4) 종전 전환 단계로 설정하고 있으며, 기존의 5027-98에 비해 공세작전으로의 전환 시한을 축소한 것이 특징인 것으로 알려지고 있다. 이를 위해 전쟁발생 초기 단계부터 적 중심부 타격을 비롯하여 적의 전쟁수행 능력을 조기 무력화하는 데 보다 중점을 두고 있는 것으로 파악되고 있다.

'작전계획 5026'은 2003년경부터 연합작전계획으로 본격 검토되기 시작한 것으로, 향후 연합사의 전쟁계획은 5027 일변도에서 5026과 5027을 병행 구사하는 방향으로 변화될 전망이다. 동 계획은 전쟁 초반부터 압도적인 공중 타격력 및 정밀 유도무기를 활용하여 적의 전쟁 수행능력을 무력화시키고 조기 반격을 시도하는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 동 계획은 1단계(전쟁이전)와 2단계(조기반격)를 제외하고는 구체적인 작전시행을 명시하고 있지 않으며, 이로 인해 '바람직한 최종상황' desirable end-state에 대한 한미 간 이견의 소지를 남기고 있다. 이에 따라 일부에서는 동 계획을 미국이 두 개 전쟁 동시 수행 등으로 인해 한반도 유사시 충분한 증원전력을 조기 전개하는 데 차질이 있을 것에 대비하여 수립된 것으로 평가하기도 한다. 또한, 이 계획은 2단계 이후를 사실상 여백으로 남겨둠으로써 이후 '작전계획 5027'로의 전환 여지 역시 남기고 있다.

한미 간에는 공식적인 작전계획으로 완성되지는 않았지만, '개념계획'의 수준에서 합의된 중요한 계획이 또 하나 있다.[33] 바로 북한의 급변사태에 대비한 '개념계획 5029'이다. 1998년에 구성된 이 계

획은 제18차 및 제19차 '한미 군사위원회MC 지침' 및 '한반도 전쟁 이외 사태시 한미 군사대응지침' (1997. 12. 9)을 근거로 작성되었으며, 북한 내부의 급변사태로 인한 한반도 위기를 관리하는 데 일차적인 목적이 있다. 동 계획은 북한 급변시 군사적 대응이 필요한 사항으로 (1) 대량 탈북난민 사태, (2) 북한 내 인도주의적 지원 소요 발생 사태, (3) 북한 내 대량살상무기 관리 및 통제체제 붕괴사태, (4) 북한 내 내전 발생 사태, (5) 북한 내에 체류 중인 외부 인원에 대한 인질사태 등의 다섯 가지를 규정하고 있으며, 이에 대한 초기 조치에도 불구하고 군사적 긴장이 고조될 경우에는 '작전계획 5027' 로의 전환을 염두에 두고 있다. 또한 이 계획은 작전시행을 (1) 급변사태 대응준비 단계, (2) 위기조치 단계, (3) 봉쇄단계, (4) 안정 및 지원작전 단계로 구분하고 있으며, 특히 위기조치 단계와 봉쇄단계에 중점을 두고 있다.

이와 같이, 기존의 작전계획에서도 한반도 방위와 관련하여 한반도에서의 전면전 발생과 북한 급변 두 가지는 상정되고 있었다. 이에 더하여 앞서 지적한 바와 같이 2006년 10월의 북한 핵실험으로 인해 핵 위협이 한반도 안보의 새로운 문제로 부각되었음도 감안해야 한다. 따라서 최소한 비핵화 과정 중에라도 북한으로부터의 핵공격 혹은 핵으로 인해 촉발될 수 있는 위기에 대한 사전 대응태세를 정립해야 할 필요성이 제기된다. 설사 북한이 실제로 핵을 보유하고 있지 않다고 하더라도 '복합동맹' 에서 중요시되는 예방외교의 실효성 강화를 위해서도 핵에 대한 대비책은 구비되어야 할 것이다. 보다 장기적으로는 이러한 대응태세 및 대응계획은 주변국으로부터의 핵 위협을 관리하는 과제에도 원용될 수 있을 것이다.

이에 더하여 미래의 복합동맹 하에서 한미 양국은 지역의 안정과 세계적인 문제 해결을 위한 협력에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 특히 한국에게 이 부분은 동맹의 신뢰와 호혜성을 강화하는 데 있어 미국 이상의 중요성을 지닌다. 전작권 이양과정과 함께 진행될 한미동맹 변환 과정에서 한국은 동맹체제 내에서 더욱 많이 기여할 것을 요구받게 될 것이다. 미래 미국의 동맹운영 전략 내에서 한미동맹이 여전히 의미 있는 한 축으로 자리 잡을 수 있으려면 한국이 한반도 방위책임뿐 아니라 대외적인 면에서의 기여 확대를 모색해야 할 것이며, 이것은 미국의 미래 대한(對韓) 안보공약의 신뢰성에 영향을 미칠 것이다.

따라서 미래 한미동맹의 작전협력은 한반도 방위 이외에도 지역 위기사태에 대한 공동대응, 세계적인 차원에서의 대테러 · 반확산 및 평화유지 협력에까지 확장될 수 있을 것이다. 이러한 점들을 종합적으로 감안할 때, 미래 복합동맹의 작전협력은 크게 다음과 같은 다섯 가지 부분의 소요를 동시 충족할 수 있어야 한다.

(1) 한반도에서의 재래 전면전 : 전통적인 한반도 방위의 개념을 원용, 한국군의 전력발전과 미군의 군사변환 개념을 반영한 체제
(2) 한반도에서의 핵을 포함한 전면전 : 북한 비핵화 과정에서의 핵 위협 억제, 미래 주변국의 핵 위협 관리를 위한 대응체제
(3) 북한 급변 등의 전쟁 이외 위기상황 : 북한체제의 급변과 같은 상황 발생시 한반도 위기 확산을 조기 차단할 수 있는 공동의 체제
(4) 지역 유사사태 : 지역 내 특정세력의 호전적 · 팽창적 정책으로 인

한 정치 · 군사적 위기나 분쟁 상황, 대규모 재해 · 재난 등 각종 사태 발생에 대한 대응체제

(5) 국제적 기여체제 : 대테러 · 반확산, 각종 비전통 위협에 대한 공동대응, 국제 평화유지 활동 등에 있어 양국의 노력을 통합하고 조정할 체제

새로운 작전협력기구 : 강화된 상부구조와 융통성 있는 하부구조

'복합동맹' 이 해결해 나가야 할 다양한 군사작전의 소요를 감안할 때, CFC가 해체된다고 하더라도 양국 간의 작전협력을 포괄적으로 조정할 협력기구의 창설은 필수적이라 할 수 있다. 즉 위기나 전시에 당면하여 가동되는 작전협력체제가 아니라 평시부터 한미 양국의 전략적 구상과 군사적 능력의 공동운영, 훈련 등을 보장할 수 있는 체제가 정립되어야 하는 것이다. 그러나 한반도에서의 위기사태, 그것도 재래전면전만을 가상하여 설계된 기존 AMCC 구상은 분명히 보완될 필요가 있다. 연합체제에 비해 느슨한 군사적 협력을 특징으로 하는 AMCC체제로는 한반도에서 핵전쟁뿐만 아니라 재래전면전이 발발할 경우에도 충분한 억제효과를 발휘할 수 있을지 의문이기 때문이다. 특히 고급 정보전력이나 정밀타격 전력, 그리고 항공전력 등에 있어서는 2010년대 중반까지도 여전히 한국의 완전한 자체 역량 확보가 어려울 것으로 예상되는 현실을 감안하여야 할 것이다. 한미 양국이 개별적인 작전계선 하에서 '조정기구' 만을 통해 작전을 조율하는 체제로 얼마만큼의 시너지 효과가 달성될 수 있을지 의문이기 때문이다. 미군이 이 분야에서의 전력을 한국 측에 잠정적으로라도 배속해 줄 가능성 역시 기대하기 어렵다.

이와 같이 전시 작전의 효율성 측면에서 기존의 AMCC 구상은 많은 한계점을 갖고 있다. 이미 지적한 바와 같이 AMCC는 6개 기능별 협의체가 병렬하는 체제에 비해서는 훨씬 포괄적이고 종합적인 기능을 할 수 있지만, 어디까지나 '조정' 기구이며, 공동의 의사결정 기구가 아니기 때문이다. 따라서 AMCC가 행할 수 있는 기능 역시 양국 군사당국(한국 합참 및 주한미군)에 대한 일종의 '건의' 이지, 계선상의 '보고' 는 아니다. 이러한 체제 하에서 전쟁에 대비한 평시 기획이나 위기관리에서 전시체제로의 전환이 CFC체제만큼 원활히 이루어지기는 어려울 수밖에 없다.

그렇다고 하더라도 현재의 CFC체제를 미래에까지 연장하는 것 역시 앞서 지적한 바와 같이 현실적인 대안이 되지 못한다. 설혹 미국이 정치적 결단을 내려 주한미군의 변환을 잠정 유보하고 한반도 방위에 대해 기존 수준의 부담을 유지하기로 했다고 가정하더라도 CFC 유지에 대한 한국 사회의 지지는 계속 하락할 가능성이 크기 때문이다. 일부에서는 미군 장성에게 전시 작전통제권을 부여한 것은 한국과 미국이 유일한 사례가 아니며, 한국보다 선진국인 유럽국가들도 그 상황을 받아들이고 있다는 점을 지적할지도 모른다. 그러나 역사적 경험과 현실의 측면에서 한국과 미국의 경우와 NATO의 경우는 적지 않은 차이가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 NATO가 두 개 지

역사령부 체제에서 기능사령부 체제로 전환한 데에는 미래 NATO의 역할범위 확대가 중요한 고려요소가 되었던 것으로 판단되지만, 동시에 이 조치는 회원국들 사이에서 제기될 수 있는 대미 자존심 문제를 사전 해소하기 위한 방안으로도 이해할 수 있다. 즉, 미국이 NATO군 총사령관을 겸임하면서 대서양과 유럽지역의 모든 작전을 통괄하는 모양새가 별로 좋아 보이지는 않는다는 고려를 반영한 것으로도 볼 수 있는 것이다. 그러나 유럽 본토에서의 중대 결전 가능성이 줄어들고 역외 작전소요가 증가함에 따라 유럽 이외 지역에서의 미국과 NATO 제국 간의 '연합' 작전은 앞으로도 지속될 것이다. 세계적인 질서유지국으로서의 미국의 입지가 미래에도 지속될 것임을 전제로 할 때 유럽 이외 지역의 문제에 대해 가장 많은 군사적 기여를 하게 될 것은 미국이며, NATO 국가들로서는 미국의 작전통제권을 수용하는 것이 군수지원이나 정보 공유, 전략적 협조 면에서 보다 유리할 수 있기 때문이다.[34]

목표 달성시점이 어느 때이든 간에 한반도 방위에 관한 한국의 책임과 역할이 증대되는 것은 한미 모두의 이익 상 불가피한 것으로 판단된다. 즉 한국의 입장에서는 한미연합체제를 유지한다고 하더라도 한반도 방위에서 한국의 역할이 미국의 역할을 추월하는 시점이 반드시 도래할 수밖에 없는 것이다. 자국 방위에 대해 더 많은 기여를 하면서도 타국 장교의 전작권 휘하에서 통제를 받는 모순적 상황을 사전 차단한다는 의미에서도 연합체제 자체가 능사일 수는 없는 것이다. 또한 북한 급변과 같은 한반도 이북에서의 위기상황을 처리할 때에도 연합체제보다는 공동체제가 국내적인 지지를 얻어내고 주변국들의 경계심을 완화시키는 데 보다 유리할 것이다.

이를 감안할 때 기존의 AMCC 구상을 다양한 상황에 따라 융통성 있게 적용될 수 있도록 수정 · 보완함으로써 '복합동맹' 하에서 한미 양국 간의 협력을 촉진하는 방안이 적극 강구될 필요가 있다. 본 연구는 이와 관련하여 두 가지 큰 방향에서 AMCC 구상을 보완한 종합작전협력체의 구성 방향을 제시하고자 한다. 첫째는 현재에 비해 정치 · 군사적인 협의체제를 보다 다양하고 정교하게 만드는 일이다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 미일 간의 사례만을 기준으로 하더라도 원활한 작전협력을 위해서는 외무 및 국방 장관급에서 실무 국장에 이르는 다양한 협의의 형태를 제도화할 필요가 있다. 한국의 입장에서도 기존의 '한미연례안보협의회'나 한미 외무장관간 '전략대화'를 지속적으로 병행 유지하거나, 미래 동맹의 포괄적 현안에 대한 협의라는 점에서 양자를 통합한 한미 국방 · 외무장관 간의 '2+2 협의체' (연 2회)를 새로이 창설하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이와 함께 장관급 협의체가 가동되지 않는 기간 동안 동맹 관련 주요 업무를 처리할 양국 외무 · 국방 차관보급의 '2+2협의체' 역시 정례화하는 것이 타당할 것이다. 또한 한반도내 주요 상황 발생시의 원활하고 신속한 협의를 위해 한국 외교통상부 대표, 합참의장, 미 국무부 대표, 주한미군 사령관 등이 참가하는 'Big 4 Meeting'과 같은 정치 · 군사협의체를 제도화하는 것을 검토해야 할 것이다.

한미 양국의 통합군 사령부 간 작전 조율을 위한 종합작전협력체의 기능 역시 강화되어야 한다. 문제는 이러한 작전협력체의 결정이나 권고가 효율적으로 양국군 사령부에 전달되는 체제가 과연 어떠

한 것인가이다. 종합작전협력체의 결정이나 권고가 직접적으로 양국군 사령부에 영향을 미치는 체제가 최적이지만, 또 하나의 CFC체제라는 지적을 면하기 어렵다. 따라서 종합작전협력체의 권능 강화를 위해서는 이를 통제하고, 이로부터 보고를 받는 한미군사위원회MC의 기능이 보다 강화될 필요가 있다. 양국 합참의장의 연중 상설 회동이 사실상 어려운 점을 감안할 때, 합참 부의장 등 양국 합참 의장의 대리인들이 연례 수시 회동하는 MC상설위원회MC Permanent Committee의 창설 역시 검토해야 할 것으로 판단된다. MC상설위원회가 종합작전협력체의 보고 및 권고내용을 중심으로 구속력 있는 지침을 결정하고, 이렇게 결정된 지침이 양국 합참의장에 의해 양국군 사령부에 전달되는 절차를 택한다면 종합작전협력체의 조정 효율성 역시 보다 강화될 것으로 판단된다.

본 연구는 '복합동맹'의 기본적 특성과 임무 및 기능에 따른 융통성 있는 지휘관계의 취지를 살린다는 점에서 미래의 새로운 종합작전협력체를 '한미종합군사협력본부(가칭)' Military Cooperation Complex로 명명하려 한다. '종합군사협력본부' 체제가 성공적으로 작동하려면 상설(평시) 참모조직 역시 가능한 확대·강화될 필요가 있다. 즉 '종합군사협력본부'가 위기나 전쟁뿐만 아니라 평시에도 공동기획 및 작전계획 발전, 정보 판단, 교리 공유의 기구로 활용되어야 할 것이며, 이를 위해 평시부터 기존 AMCC 구상에 근거하여 기능 및 인력 보완을 위한 대안의 집중적 발전이 요구된다. 이와 함께 종합군사협력본부는 위에서 제시된 다섯 가지의 협력분야에 대비하기 위한 전시 조직들을 빌딩블럭building block 형태로 유지할 필요가 있

〈표 1〉 미일동맹의 정치·군사 협의기구들

협의 기구	참석 대상		목적	근거
	일본	미국		
미일안전보장협의회 Security Consultative Committee	외상, 방위청 장관	국무장관, 국방장관	미일 정부 간 상호이해를 돕고 안보분야 협력관계 강화에 관련 사항 검토	안보조약 제4조를 근거로 60.1.19일 일본 총리와 미국무장관 간 왕복서한에 따라 설치
미일안전보장 고위 사무급 회의	탄력적	탄력적	필요시 미일 상호 간 관심이 있는 안보상 문제들에 대한 의견 교환	안보조약 제4호
미일방위협력소위원회 Subcommittee for Defense Cooperation	외무성북미국장, 방위청 방위국장, 운용국장, 통합막료 회의대표	국무차관보, 국방차관보, 주일대사관, 주일미군, 합참, 태평양사 대표	SCC를 보좌하며, 긴급상황 시 자위대와 미군 간 통합된 공동대처를 위한 지침 등을 협의	1976년 7월 제16차 SCC에서 하부기구로 설치, 1996년 6월 이후 차관보급 협의로 격상
미일안보운용협의회 Security Consultative Group	외무심의관, 외무성 북미국장, 방위시설청 장관, 방위청방위국장, 통막의장 등	주일공사, 참사관, 주일미군 사령관, 참모장	안보조약 및 관련 협정 운용에 대한 협의 및 조정	안보조약 제4조를 근거로 하며, 1973년 일본 외상과 주일미대사 간 합의에 의해 설치
미일공동계획검토위원회 Bilateral Planning Committee	주일미군 부사령관, 미군 관계자	통합막료회의 사무국장, 자위대 관계자	연합작전계획 및 상호협력계획에 대한 검토, 공통기준 및 실시요령 등에 대한 검토	-

협의 기구	참석 대상		목적	근거
	일본	미국		
미일 합동위원회 (원칙상 격주 개최)	외무성 북미국장, 방위시설청 장관	주일미군 참모장, 주일공사, 참사관	SOFA 실시에 관한 협의	지위협정 제25조

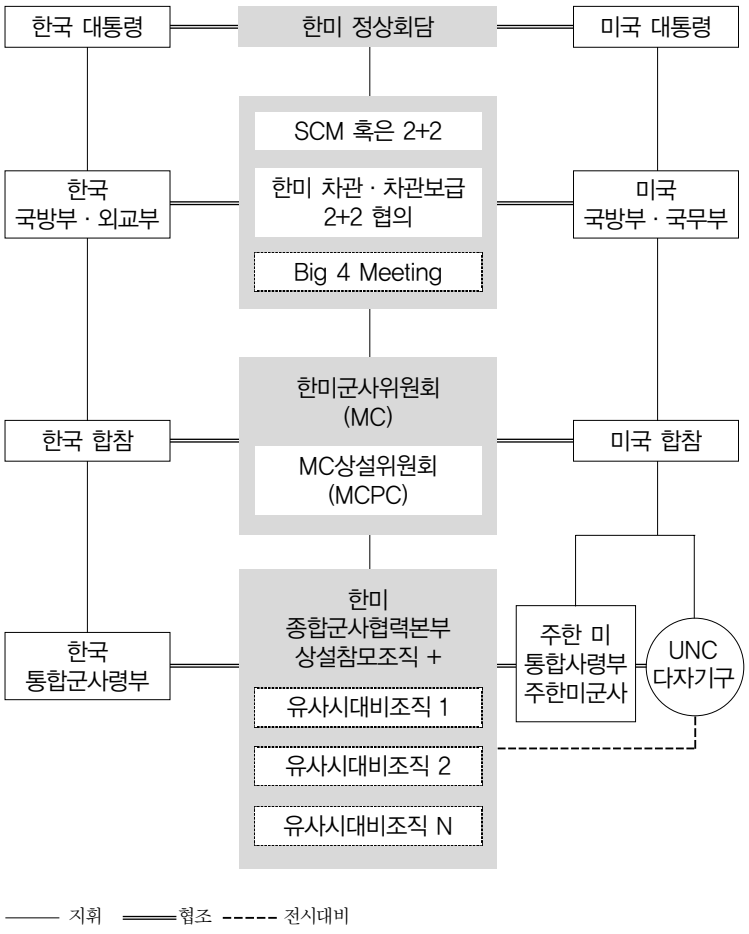
다. 즉 특정 사태에 대응하기 위해 마련된 소규모의 한미 연합조직을 비상모듈 형태로 유지하고 평시 관련 인력 간 정기적인 공동협의와 공동훈련을 통해 대비태세를 지속해 나가야 할 것이다.

한미 양국은 종합군사협력본부의 창설과 함께 기존의 UNC체제의 변환에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다. 그동안 UNC에 대한 미국의 정책은 UNC의 조직과 기능을 점진적으로 강화해 나간다는 것이었다. 이를 위해서 미국은 기존 UNC 회원국들의 보다 적극적 참여를 요구하기도 하였다.[35] 미국의 UNC 기능 강화에 대해 국내 일부에서는 이러한 조치가 한국에 대한 전작권 이양 이후에도 UNC를 통해 한국군에 통제권을 행사하려는 포석의 일환으로 해석하기도 한다. 그러나 미국이 UNC의 전통적인 정전관리 기능을 한국군에 이양하려는 움직임을 감안할 때 UNC를 통해 미국이 한국의 전시 작전통제권 문제에 계속 관여하겠다는 주장은 설득력이 떨어진다. 또한 UNC를 통한 미국의 한국에 대한 통제권 행사를 그만큼 미국의 개입부담을 높인다는 점에서 미국이 추진하고 있는 변환의 추세와도 상치되는 것이다. 특히 미국의 UNC 기능 강화 주장이 전세계적 차원에서 미군 군사력의 융통성 있는 활용을 강도 높게 주장한 럼즈펠드 국방장관 시대에도 이미 이루어져 왔다는 점에서 UNC의 기능 강화는 한국 방위에 대한 미국의 책임 증대와는 또 다른 방향에서 해석될 필요가 있다.

UNC의 변환과 관련하여 미국의 구상은 크게 두 가지 면에서 유추해 볼 수 있다. 첫째는 UNC의 변환을 태평양 차원에서의 미군 지휘관계 조정 움직임과 연결하는 것이다. 현재 미군은 미8군 사령부를 미래형 사령부인 UEy(광역 작전사령부, 2사단은 UEx 형태로 재편되어 있다)체제로 변환하는 계획을 추진하고 있으며, 이는 태평양 사령부 산하 육군지휘관계의 전반적 조정과 연계되어 있다.[36] 즉, 미국으로서는 미8군의 UEy 전환과 태평양 사령부 산하 태평양육군사령부의 통폐합을 통해 기존의 '미 합참→미 태평양 사령부→태평양 육군사령부→주한미군 사령부→8군 사령부→제2사단' 체제에서 '미 합참→미 태평양사령부→태평양 제8UEy→주한미군 사령부→한반도 제2 UEx' 로 지휘체제를 간소화할 수 있는 것이다.

만약 이러한 변환이 현실화된다면 주한미군 사령부는 평시에는 일종의 한미 간 연락단으로서, 전시에는 육 · 해 · 공 통합사령부로서의 기능을 수행하게 될 것이다. 이러한 체제가 구축되고 전작권이 한국군에 이양될 경우, 주한미군 및 전시 증원군의 전(全)전력은 태평양사령부의 직접적 통제만을 받게 된다. 기존의 지휘관계 하에서 주한미군 사령관은 계선상 미 태평양 사령관의 통제를 받게 되어 있었으나, 한미연합사령관을 겸임하는 특수한 지휘로 인해 미 합참과 의회에 직접 보고를 행하는 이원적 체제가 유지되었다. 주한미군 사령부가 태평양 사령부의 통제만을 받는 체제는 일견 효율적일 수 있으

[그림 5] 복합적 임무를 고려한 한미 종합작전협력체 구상



나, 한반도에서의 전쟁이나 위기 양상에 따라 대량의 전력증원이 필요할 경우에는 오히려 병력 증원 융통성을 제약하게 된다는 단점이 있다. 그러나 UNC와 같은 다국적 기구가 존재할 경우 한반도 위기상황을 단순한 태평양 사령부 차원의 작전이 아니라 국제적인 작전의 대상으로 확대하는 것이 가능하며, 이로써 주한미군 사령관의 권한 영역은 보다 확대될 수 있을 것이다.

둘째, UNC가 만일 현재의 정전협정 관리기구에서 지역의 평화와 안정을 추구하는 기구로서의 역할의 전환을 시도할 경우 미국의 입장에서는 한미의 차원에서 지역 문제에 개입하는 것보다 정당성을 확보하는 것이 훨씬 손쉬워진다. 뿐만 아니라 일본에 존재하는 UNC 후방기지의 존재를 활용하여 미일동맹과 한미동맹을 우회적으로 연계하는 구상 역시 가능하다. 이러한 점에서 미국이 과거 그 가능성이 제기되었던 '미 동북아사령부' 의 또 다른 변형으로 UNC의 역할 변환을 시도할 가능성 역시 충분한 것이다.

이러한 점을 감안할 때, 미국의 입장에서는 조기에 UNC의 정전체제 관리 기능을 청산하고, UNC의 기능을 '한반도 및 지역의 평화를 위한 감시 및 협력' 으로 변환할 동기가 충분히 존재하는 것이다. 물론 한국전쟁 당시에 통과된 UN 차원의 결의안이나 그 이후 UNC 관련 결의안 어디에도 UNC가 지역 안정 기능을 수행할 수 있다는 규정은 명문화되어 있지 않다. 그러나 동시에 한반도 평화체제가 수립된다고 해서 UNC가 자동적으로 해체되어야 한다는 것 역시 논리적으로 하자가 있다는 것이 미국 측의 기존 설명이었다는 점도 유념할 필요가 있다(부록 UN결의안 참조). 이러한 점에서 미국은 한반도 평화체제 논의의 진행과 함께 UNC의 역할 및 기능 전환을 적극적으로 시도하게 될 것이다. 설사 UNC가 기존과 같은 정전체제의 상징적 관

리자라는 기능을 유지한다고 하더라도, 미국은 한반도 및 그 인근에 있어서의 유사사태 시 다국적 노력을 통합하는 기구로 활용하려 할 가능성이 있다.

미국의 UNC 변환 혹은 지역 차원의 위기 및 유사사태를 관리하기 위한 기구의 창설 시도는 분명 일부에서 주장하는 대로 한반도 문제에 대한 미국의 지속적 영향력 행사 혹은 지역 역할에 대한 한국의 불가피한 연루 등의 위험성을 내포하기도 한다. 그러나 한국의 입장에서도 이러한 구상이 반드시 손해되는 것은 아니다. '복합동맹' 의 특성이 한반도를 뛰어 넘는다는 점을 고려할 때, 지역 역할에 대한 무조건적 배제는 오히려 논리적 근거가 빈약하다. 예를 들면, (1) 한반도 내에서 위기가 발생하고 있거나 혹은 발생할 가능성이 큰 시점에서는 지역 역할 수행을 유보하고, (2) 타국에 대한 침략, 심각한 인도주의적 참상 등 국제 및 지역 차원의 공분(公憤)을 조성하는 행위가 아닌 한 직접적 군사적 개입은 자제하며, (3) 군사적 역할이 일단 개시될 경우 그 시한은 필요한 최단기간으로 한정하고, (4) 미국 주도 - 한국 지원의 원칙을 견지하며, (5) 지역 임무 수행의 사전 단계로 양국 간의 협의 · 합의가 필요하다는 단서 등이 전제된다면 반드시 지역역할 수행을 백안시할 필요는 없다.

단 이와 같은 경우에도 지역 차원에서의 위기와 같은 유사사태가 발생한다면 한국의 입장에서는 한미 양자 차원의 기구만으로는 미국과 협력을 하기에 상당한 부담이 발생한다. 중국과 대만 간의 양안관계 문제가 군사분쟁으로 발전될 경우를 상정해 보자. 이미 한중 간 협력의 폭을 지속적으로 확대해 온 한국으로서는 한미 양자 차원의 개입은 대중관계의 측면에서 부담스러운 선택이 될 것이다. 단, 만약 UNC와 같은 다국적 기구를 매개로 협력이 이루어진다면, 그리고 이에 대한 UN등 국제기구 차원의 승인이 이루어질 경우 한국의 운신 폭은 크게 증대될 수 있다. UNC와 같은 다국적 기구의 활용은 북한 내 인도주의적 구호나 대량살상무기 문제 해결과 같은 분야로 그 역할범위를 적절히 제한할 경우 북한 급변사태와 같은 상황에도 유용하게 활용될 수 있다. 즉 국제적 여론과 정당성의 부여라는 면에서 UNC와의 협력은 오히려 한국 주도의 북한 급변관리를 용이하게 만들 수도 있는 것이다.

'한국 주도' 개념에 대한 새로운 접근

'복합동맹' 의 개념 하에서는 한반도 방위의 '한국 주도' 라는 개념 역시 보다 융통성 있게 적용되어야 한다. 물론 전작권의 한국군 이양 과정을 원활히 관리해나가기 위해서는 무엇보다도 한국의 자체적 방위역량 확보 노력이 가속화되어야 할 것이다. 그러나 과연 한반도에서의 위기관리 및 전쟁수행을 '주도' lead하고 '지원' support한다는 것이 어떤 의미를 지니는지에 대한 명확한 정의를 내릴 필요가 있다. 전작권 이양 협의 과정 중에 미국 측은 '주도' 와 '지원' 이라는 표현 대신 '지원' supporting과 '피지원' supported이란 개념을 사용하기 시작하였다. 이는 단순한 '주도-지원' 의 구도와는 구별되는 함의가 있는 것으로, 미국 측 역시 미래 한반도 전구(戰區)에서의 미국의 역할

에 대한 한국의 정확한 기대 수준을 파악하기를 원하는 것으로 판단된다. 따라서 향후 이에 대한 보다 명확한 개념 정의가 필요하다. 또한 '지원'과 '피지원'의 개념은 '주도-지원'의 경우와는 달리 양자간의 군사적 자산이 공동 관리되는 상태에서의 고정된 역할분담이 아니라, 지원을 행하는 쪽에서 그 수준을 임의적으로 조정할 수 있는 유동적인 것이라는 점 역시 유의해야 한다. 즉, 한국의 '주도'적 역할 강조가 오히려 한반도 방위에 대한 미국의 지속적 부담 경감을 정당화하는 논리로 활용되는 상황 역시 경계해야 하는 것이다.

현 상황에서 '한국 주도' 개념의 해석에 바람직한 대안은 "핵 억지력을 제외한 전통적 군사위협 억지 역량을 구비한 가운데 한국이 한반도 방위에 있어 대부분의 사태에 책임을 지는 것"으로 정의됨이 타당하다. 즉 한국 측이 반드시 주한미군이나 전시 증원군보다 우월한 전력을 확보한 가운데에서 더 많은 기여를 하는 것이 '주도'의 개념은 아니라는 것이다. 한국형 자주국방의 시현은 '완전한 단독국방'이 아니며, 이는 현실적으로 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 한반도 방위와 관련해서도 한반도에서의 전면전 발생 시 전장을 완전히 주도할 만한 군사력을 한국이 확보하기에는 한계가 있다. 또한 점증하는 복지 소요 등을 감안할 때, 막대한 국방예산을 투입하여 이를 감당하는 것 역시 무리가 있을 수밖에 없다. '자주국방'의 핵심은 단순한 물리적 능력의 확보가 아니라 한반도의 운명에 있어 한국이 당사자적 지위를 유지하겠다는 '주인의식'을 갖는데 있다. 이는 한국 주도로 작성된 공동의 전략기획 문서와 작전계획의 수립, 한반도 방위의 최우선적 당사자로서의 사고와 고려를 지속적으로 반영하는 것 등과 연결된다.

한국은 이를 위해 국방개혁안 등 현행 군사력 건설방향을 보다 정교화하는 한편, 북한 핵실험이라는 변화된 안보환경 하에서의 적응성을 높일 수 있도록 그 방향을 수정·보완해야 할 것이다. 한국 주도 한반도 방위구도 하에서 한국의 군사력 건설은 '한국의 국가 생존을 좌우할 만한 주요 전쟁을 제외한 대부분의 군사적 갈등 발생 시 한국주도 - 미국지원의 구도를 실현할 수 있는 군사력' 수준을 확보하는 데 주안점을 둘 필요가 있다. 다만 한반도가 완전한 비핵화에 이르는 기간을 안정적으로 관리한다는 측면에서 핵 억지력을 제외한 여타의 전략타격력에 대해서는 일정 수준의 자체 능력을 구비해 나가야 할 것이며, 특히 지휘·통제·통신·전자전C4I 및 감시·정찰SR 능력의 집중적 보강을 위한 노력이 지속되어야 한다. 북한의 핵실험으로 인해 한반도 방위 소요에 있어 주요한 변화가 유발되었다는 점을 감안하여 한미 공동 및 한국 단독 차원의 대량살상무기 억제 능력 확보에 양국 간 협력의 초점을 맞추어야 한다.

한국군의 군사력 건설은 보다 장기적으로는 북한의 위협이 감소·소멸하는 시점에 그 초점이 맞추어져야 한다. 주변국과의 압도적인 국력격차에 놓여 있는 한국의 입장에서는 물리적 위협이나 군사력을 배경으로 한 '군함외교' gun-boat diplomacy의 억제를 위해 현 수준 혹은 그 이상의 군사력을 필요로 한다. 이러한 측면에서 세계 10위권의 북한 군사력을 안정적으로 '억제'하는 군사력의 존재는 불확실한 주변 위협의 억제라는 점에서도 충분한 설득력을 지닌다는 논리 하에 군 정예화를 위한 노력을 가속화해야 한다.[37]

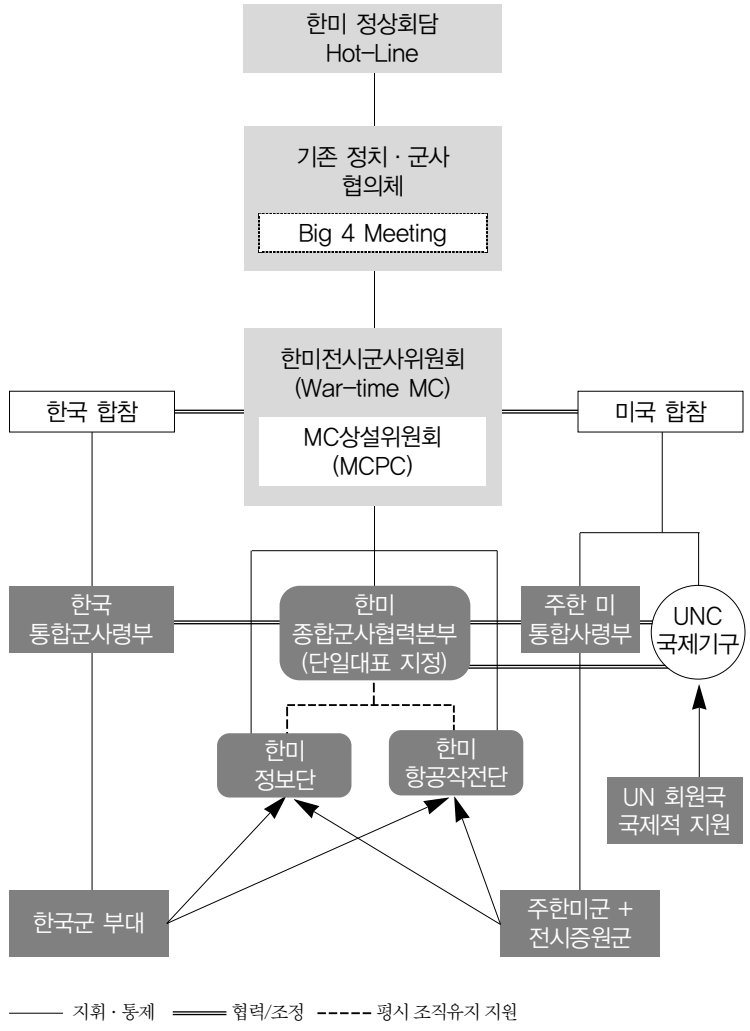
새로운 미래형 작전협력 형태

한반도에서의 재래 전면전 : 병렬적 지휘관계를 기본으로 두 개의 소규모 연합작전기구 운용

앞장에서 제시한 '복합동맹' 하의 지휘관계 비전을 한반도에서 재래 전면전이 발발하는 상황에서 구체화해 보면 [그림 6]과 같다. 여기에서 재래 전면전이란 북한의 위협을 억제 · 방어하는 것만을 상정한 것은 아니다. 비핵화 과정과 신뢰할 만한 평화체제의 구축시기까지 북한의 군사위협은 한반도 안정에 대한 최대 장애요인이 분명하며, 이러한 군사위협의 극단적 표출이 한반도에서의 재래 전면전일 것이다. 그러나 북한으로부터의 위협이 소멸되거나 감소되었다고 하더라도 한반도에서 재래 전면전의 위협이 완전히 사라지는 것은 아니다.

1990년대 후반 이후 미국을 비롯한 한반도 주변 4강이 정도와 시기의 차이는 있으나 모두 질 위주로 새로운 군사력을 건설하는 길로 들어섰다는 점은 한국에게 적지 않은 부담이 된다. 신속화와 기동화 그리고 정밀화 등을 특징으로 하는 주변국들의 국방전환은 미래의

[그림 6] 한반도 재래 전면전 시의 한미 작전협력체제



유사시 한미 협의절차

상황발생 ⇒ 한미전시MC 소집 ⇒ 종합군사협력본부 단일대표 선임, 한미 정보단 · 항공작전단 지휘관 선임 ⇒ 한국군 및 미군, 2개 작전기구에 병력 배속 ⇒ 2개 작전기구는 MC 통제, 여타 분야 작전은 별도 지휘체계 하 종합군사협력본부 및 UNC를 통해 협력 및 조정

불확실한 위협에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 그 동안 한국은 미래 위협에 대비함에 있어 특정 주변국과의 갈등관계가 형성되더라도 이들이 동북아 역내의 미묘한 역학상 한국에 대해 전면전을 준비하지는 못할 것이며, 동원할 수 있는 군사력의 규모 역시 대치 지역에 국한될 것이라는 가정에 의존해 왔다.[38] 주변국들의 군사혁신과 국방전환은 이러한 기존의 가정 자체가 붕괴됨을 의미한다. 즉 주변국들이 신속화되고 경량화된 군사력의 건설에 성공하면 성공할수록 이들과의 분쟁 시 전면전을 각오해야 할 위험성은 그만큼 커질 수밖에 없으며, 한국과 갈등관계에 놓인 주변국들은 과거에 비해 보다 과감하고 신속하게 군사력을 사용할 유혹을 받게 될 것이다. 이는 미래 한국이 감당해야 할 잠재적 위협의 정도가 그만큼 커지며, 경우에 따라서는 영토에 대한 위험성을 감수해야 함을 의미한다. 또한 주변으로부터의 전면전 위협에 대한 취약성이 군함외교로 연결되는 상황 역시 경계해야 한다.

이러한 점에서 한반도 전면전에 대한 공동의 대비태세 강화는 미래 한미동맹에 있어 유일은 아니라고 하더라도 최대의 임무가 되어야 한다. 한반도라는 협소한 권역의 특성상 전쟁이 가져올 재앙과 같은 결과를 고려할 때, 전쟁의 방어보다는 억지 능력에 중점이 두어져야 함은 물론이다. 따라서 미래 작전협력의 최우선 순위는 한반도에서의 전면전에 대비한 체제의 구축이 될 것이다.

본 연구가 제시하는 미래의 탄력적 지휘관계에 따르면 한반도에서 재래 전면전의 위험이 고조될 경우, 평시에는 종합군사협력본부 산하에 전시 대비조직으로 운영되던 두 개의 연합작전기구가 유사시 및 전시 단계가 되면 활성화된다. '한미 정보단'과 '한미 항공작전단'이 그것으로, 이 두 작전기구는 한미 양국군으로부터 관련 병력을 배속받아 전시MC의 직접적인 지휘 · 통제 하에 놓이게 된다. '한미 정보단'에는 양국의 조기경보 및 고급정보 획득 · 분석 · 융합 전력이, '한미 항공작전단'에는 한미 양국 해 · 공군의 항공전력을 중심으로 한 전략타격능력이 통합된다. 이는 한반도 재래전면전을 억제 · 방어하기 위해서는 조기 경보능력과 전략타격력, 그리고 항공작전 능력 등의 자산과 전력이 통합 운용될 필요성이 있으며, 이 전력에 관한한 중 · 장기 차원에서도 한국 단독의 '주도적' 능력 확보에 여전히 한계가 있다는 점을 감안한 것이다. '한미 정보단'은 전쟁 징후의 감시와 실제 전쟁에서의 각종 정보들을 통합관리하게 되며, 한국과 미국이 자산과 정보를 함께 공유하게 된다. 또한 '한미 항공작전단'은 전시 항공작전에서의 우세와 정밀타격력을 보장하기 위해 운용된다. 두 작전기구의 지휘관은 전시MC에서의 합의에 따라 한미 양국군 중 한 쪽에서 선임된다.

종합군사협력본부는 여타 작전 분야에 관해 한국 통합군사령부와 주한 미 통합사령부 간의 협의 · 조정 역할을 맡게 되며, 전시MC에 보고되는 종합군사협력본부의 권고 및 건의를 바탕으로 양국 합

참의장은 양국군에 구속력 있는 지침을 하달한다. 다만, 유사시나 전시의 원활한 정책결정과 의사소통을 보장하기 위해 평시 공동대표(한미 양측 장성) 형식으로 유지되던 종합군사협력본부는 유사시나 전시에는 전시MC가 지정하는 단일대표 하에서 운영된다. 단 이 단일 지휘관의 국적이 어느 곳인가는 해당시기 전쟁의 양상과 한미 양국군의 가용전력 등을 종합적으로 판단하여 결정한다. UNC는 한미 양국 이외의 국제적 기여, 즉 기존 UN 회원국들의 정치 · 경제 · 군사적 지원을 접수하여 한미 양국군에 공급하는 역할을 맡게 된다(이는 한미 간 기존의 합의와 일치한다).

이러한 체제는 기본적으로 한미 양국이 대부분의 전력에 대해 별도의 작전지휘 및 통제를 구사하지만, 종합군사협력본부를 중심으로 전시에 두 개의 소규모 연합기구를 운용하는 지휘관계로 요약될 수 있다. 한미 양국의 전시 전력 중 시너지 효과를 통한 효율성의 극대화가 요구되는 분야를 중심으로 잠정적으로 연합기구를 구성하는 것이다. 두 개의 소규모 연합사령부의 지휘관 역시 같은 방법으로 결정된다. '한미 정보단' 과 '한미 항공작전단' 은 평시부터 한미 간의 정기적 공동훈련을 통해 대비태세를 점검하게 된다. 이 작전협력체제 하에서 전시 한미 양국의 일반 지상군 병력은 각자의 지휘계선에 따라 행동한다. 다만 그 작전지역 및 속도에 대해서는 종합군사협력본부의 판단을 전시MC가 수용하고 양측 합참에 대해 구속력을 지니는 지침을 내린다.

핵을 포함한 한반도 전면전 : 세 개의 소규모 연합기구 운용

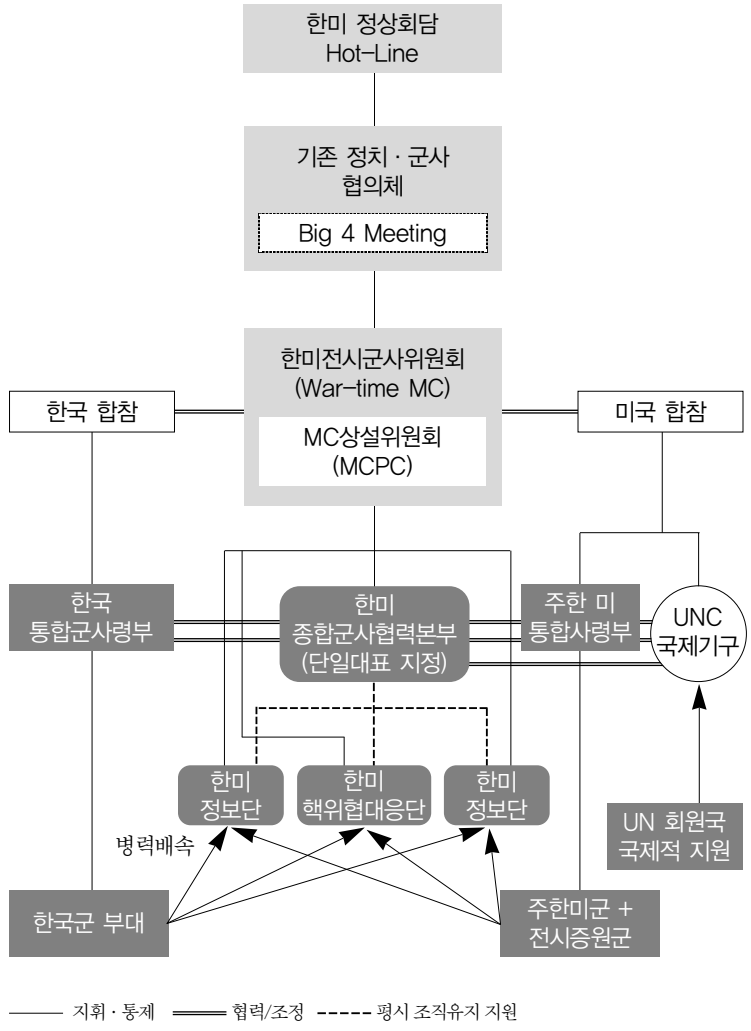
핵을 포함한 한반도 전면전에 대한 한미 공동의 대비태세 구축 역시 미래 작전영역의 핵심이 되어야 할 것이다. 이러한 위협은 단순히 북한 비핵화 과정뿐만 아니라 그 이후를 관리하는 데 있어서도 긴요하다. 주변국과 남북한 혹은 통일 한국 간의 전략적 보복 능력의 극심한 편차를 감안할 때, 미래 특정 상황 하에서 한반도에 대한 핵사용 위협(실제 사용 가능성은 크지 않을 것으로 판단된다)이 제기될 가능성 역시 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 재래 전면전의 경우와 같이, 방어 차원보다는 억지를 위해서라도 핵을 포함한 전면전에 대비한 작전협력체제를 역시 구비할 필요가 있다.

핵을 포함한 한반도 전면전이 발생할 위험이 있을 경우, 한미 간 작전협력체제는 기본적으로는 재래 전면전 시의 작전협력체제와 유사한 형태를 띤다. 즉 한미 양국군 간 별도의 작전 지휘 · 통제체제를 유지하는 가운데, 전시MC 산하 소규모의 연합작전기구가 운영되는 방안이다. 다만 핵을 포함한 한반도 전면전 시 운영될 연합작전기구의 구성에는 차이가 있다. 핵전쟁까지를 억제 · 대응 · 보복하는 체제 하에서 한미 양국은 전시MC 산하에 '한미 정보단' , '한미 항공작전단' 과 함께, '한미 핵위협대응단' 을 둔다. '한미 핵위협대응단' 은 한미 양국의 장거리 타격전력을 포함하여 미국의 '핵우산' 관련 전력을 배속받아 발족된다. '한미 핵위협대응단' 의 구성 의의는 방어나 보복 이상으로 '억지' deterrence에 중심을 두고 있다. 따라서 '한미 핵위협대응단' 은 북한 혹은 미래의 잠재 위협국이 한국에 대해 핵위

협을 가할 징후가 포착되는 것과 동시에 다양한 '핵우산' 관련 전력을 배속받아 가동시킬 수 있는 체제를 평시부터 갖추고 있어야 한다.

'한미 항공작전단'을 통해 대규모 보복전력을 공동운용하면서도 추가로 '한미 핵위협대응단'을 두는 이유는 크게 세 가지로 대별될 수 있다. 첫 번째는 북한 혹은 잠재적 적대세력에 대한 심리적 압박감의 가중을 통해 실제 핵사용이 이루어지지 않도록 억제하는 효과이다. 즉 핵을 이용한 한반도 전쟁도발 시 한미 양국군에 의해 상대 핵전력의 조기 무력화와 함께, 전쟁지도부의 완전한 궤멸이 이루어질 것임을 암시함으로써 위협 의지를 사전에 차단하는 것이다. 둘째는 한미 간 조율되지 않은 핵대응 정책으로 인해 북한 혹은 잠재적 적대세력이 오판으로 인해 핵을 사용하는 것을 예방하는 효과가 있다. 뿐만 아니라 북한을 비롯한 잠재적 적대세력이 초기에 핵전력을 사용했을 때 입을 수 있는 군사적 피해를 최소화하기 위해서도 이를 목적으로 한 소규모 연합기구는 필요하다. 이는 결국 핵을 포함한 한반도 전면전이 발생할 경우, 한미는 기존의 CFC체제와 근접하는 정도로 전투력의 통합을 이룰 것임을 암시하는 것이다. 미국이 미래에도 대한(對韓) 안보공약이 굳건히 유지될 것을 약속하더라도, 현재 이루어지고 있는 미군 변환의 속성상 전시증원군은 지상군보다는 해 · 공군 및 정밀타격력, 그리고 핵 대응 능력 등으로 구성될 가능성이 크기 때문이다.

[그림 7] 핵을 포함한 한반도 전면전 시의 한미 작전협력체제



유사시 한미 협의절차

상황발생 ⇒ 한미전시MC 소집 ⇒ 종합군사협력본부 단일대표 선임,
한미 정보단 · 항공작전단 · 핵위협 대응단 지휘관 선임 ⇒ 한국군 및 미군,
3개 작전기구에 병력 배속 ⇒ 3개 작전기구는 MC 통제, 여타 분야 작전은
별도 지휘체계하 종합군사협력본부 및 UNC를 통해 협력 및 조정

지역 위기사태 시의 공동 군사대응 : 종합군사협력본부와 UNC의 동시 활용

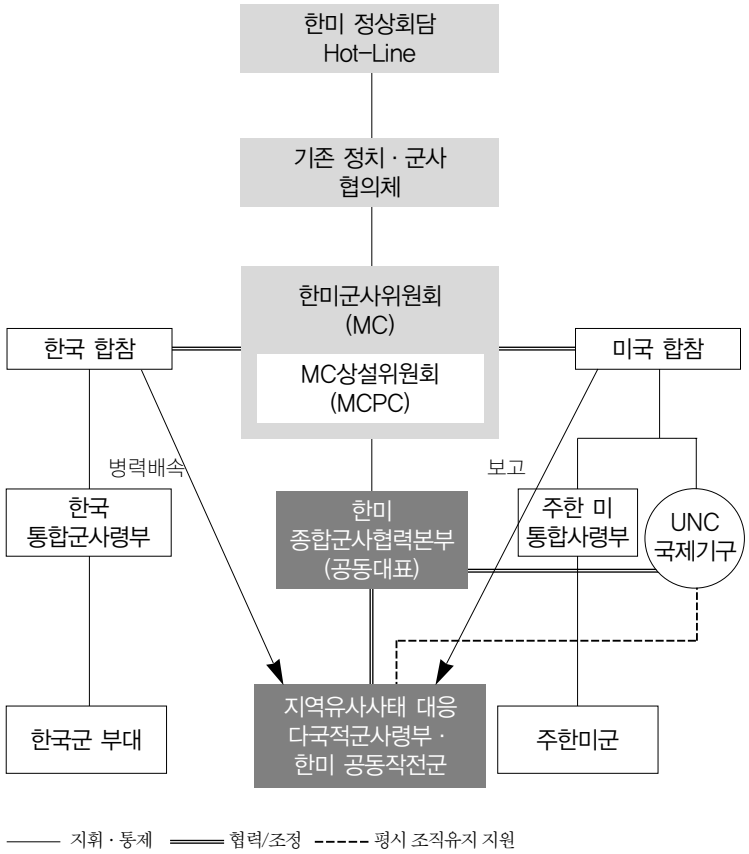
한반도 이외 지역에서의 위기상황 발생, 즉 동북아 및 아태 지역 내에서 각종 위기사태가 발생할 경우의 대비 및 대응태세 역시 미래 작전협력에서는 염두에 둘 필요가 있다. 이는 미국의 지역 안정 소요에 부응한다는 소극적 측면 이외에도 지역의 위기가 한반도로 전이되는 것을 사전 차단한다는 점에서 한국이 보다 적극성을 가지고 접근해야 할 문제인 것이다. 지역 위기사태는 특정 주변국의 패권추구 행동으로 인한 역내의 무력분쟁 위험과 같은 고강도 위기에서 역내 대규모 재해의 발생이나 수색 · 구조 등과 같은 저강도 위기에 이르기까지 다양하게 상정될 수 있다.

이러한 지역 위기가 발생할 위험이 다분하거나, 혹은 실제로 발생하였을 경우 한미 양국은 별도의 지휘체제를 바탕으로 협력해 나가는 것을 원칙으로 한다. 다만 이 경우 양자 간의 협력관계를 조정하는 기구로 기존의 종합군사협력본부와 함께 UNC 등 다자기구를 활용하는 것을 검토할 필요가 있다. 각종 위기상황에 따라 판이하게 나타날 수는 있지만, 많은 경우 한미 양자 차원에서 지역의 안정과 평화를 위한 협력을 전개하는 것은 중국 등 특정 주변국의 경계 심리를 자극할 우려가 있기 때문이다. 특히 앞서 지적한 바와 같이 특정 주변국이 지역의 위기사태와 직접적인 연관관계가 있을 경우, 한국으로서는 미국과 협력하는 데에 있어서 자체의 안전과 국내 여론을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

따라서 지역 문제에 대한 군사적 관여 및 한미 협력은 양자 차원이 아닌 다자 차원에서 실현되는 것이 타당하리라 판단된다. 이 경우 지역 위기사태 대응에 참여한 UNC 혹은 다국적군 사령부와 한국의 작전협력관계는 한미 MC의 협의 결과에 따라 탄력적으로 조정이 가능할 것이다. 즉 상대적으로 역내 국가와의 직접적 갈등 소지가 적은 다국적군 구성 시에는 한미 양국이 MC 결정에 따라 다국적군에 함께 병력을 파병하고 종합군사협력본부를 통해 다국적군 사령부와 협력하는 형태를 취할 수 있을 것이다. 사안에 따라서는(한반도 인근에서의 재난 구호 등) 다국적군 사령부보다는 한미 양자의 차원에서 지역 위기를 관리하는 것도 고려할 수 있다.

반면 역내 국가들이 직접 갈등 당사자가 된 위기의 경우 UN 등 국제기구의 승인을 전제로 UNC 등 다국적 기구의 작전통제체제에 편입되는 것이 한국의 입장에서는 부담을 덜 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우에도 종합군사협력본부는 UNC 혹은 다국적 기구와의 협력 및 조정 역할을 담당한다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 한반도 역외 지역에서는 한국과 미국이 '지원(한국) - 피지원(미국)' 관계를 역으로 적용할 필요가 있다.

[그림 8] 지역 내 위기상황 발생시의 한미 작전협력체제



유사시 한미 협의절차

상황발생 ⇒ 한미MC 소집 ⇒ MC 차원에서 지역 유사사태에 대응할 한미 전력 식별, 종합군사협력본부에서 관련 정보 보고 ⇒ 한미 합참은 조율된 파병계획에 따라 지역유사사태 대응 다국적군에 병력 파병 ⇒ 파병이후 종합군사협력본부는 다국적군 사령부와의 연락 · 협조 역할 담당

북한 급변사태의 관리 : 한국 주도 하 제한적 미국 관여의 보장

북한 체제가 유지해 온 고도의 폐쇄성과 '선군형(先軍型)' 1인 지배로 인한 정치체제의 왜곡, 오랫동안 지속되어 온 경제난, 중공업 · 군수산업 위주의 왜곡된 경제체제, 국제적 고립 등으로 인해 '북한 급변' 은 1990년대 이후 북한의 미래를 예측하는 데 있어서 빠지지 않고 등장해 온 시나리오 중의 하나였다. 6자회담을 통해 비핵화 논의가 진행되고는 있지만, 이 과정에서 발생할 수 있는 북한과 국제사회 간의 갈등 역시 북한의 정권 및 체제 위기로 연결될 수 있다. 여타 공산권 국가들의 사례에서 나타나는 바와 같이, 경제적 개혁 · 개방은 정치 · 사회적 변화들을 불가피하게 요구하게 된다는 점에서 설사 향후 북한이 본격적인 개혁 · 개방에 돌입하더라도 내부 혼란의 가능성은 충분히 존재한다.

이러한 점에서 당장 현실화될 가능성은 크지 않다고 하더라도 북한체제의 위기 혹은 급변의 관리는 중 · 장기적인 차원에서 한미 양국이 분명 대비해야 할 또 하나의 작전협력 영역이다. 미국의 입장에서도 북한 급변의 관리에는 한국 못지않은 이익이 개입되어 있다고 보아야 한다. 북한이 핵을 비롯한 대량살상무기의 개발과 보유를 위해 노력해 온 현실에서 북한 급변은 한반도 문제일 뿐만 아니라 미국의 반확산 정책 상의 문제이기도 하기 때문이다. 예를 들어, 급변 상태에 놓인 북한이 대량살상무기 관련 기술이나 무기체계를 제3국으로 밀반출하려 할 경우, 미국은 국제적 반확산 정책의 연장선상에서

이에 관여할 동기가 있다. 또한 북한 급변으로 인해 유발될 수 있는 주변국들의 한반도 개입에 대응한다는 측면에서도 미국은 북한 급변 관리에 있어 일정한 역할을 원할 것이다.

북한 급변 관리에 있어서 한미 간의 공조는 미국의 이익에 부합할 뿐만 아니라, 한국의 입장에서도 그리 손해가 되는 거래는 아니다. 북한의 정권 및 체제 위기가 한반도 전체로 확산되는 것을 방지하고 이를 안정적으로 관리한다는 측면에서 광범위한 정치 · 군사적 자산을 미국과 공유할 수 있기 때문이다. 또한 한국은 다양한 한반도 안보상황에 대한 미국과의 공동보조라는 거래관계의 창출을 통해 재래전면전이나 핵을 포함한 한반도 전면전 발생 시 미국의 대한 안보공약을 더욱 안정적으로 보장받을 수 있는 것이다. 다만 미국과의 역할 분담에 있어서는 북한 급변 관리에 대한 한국의 주도적 지위가 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

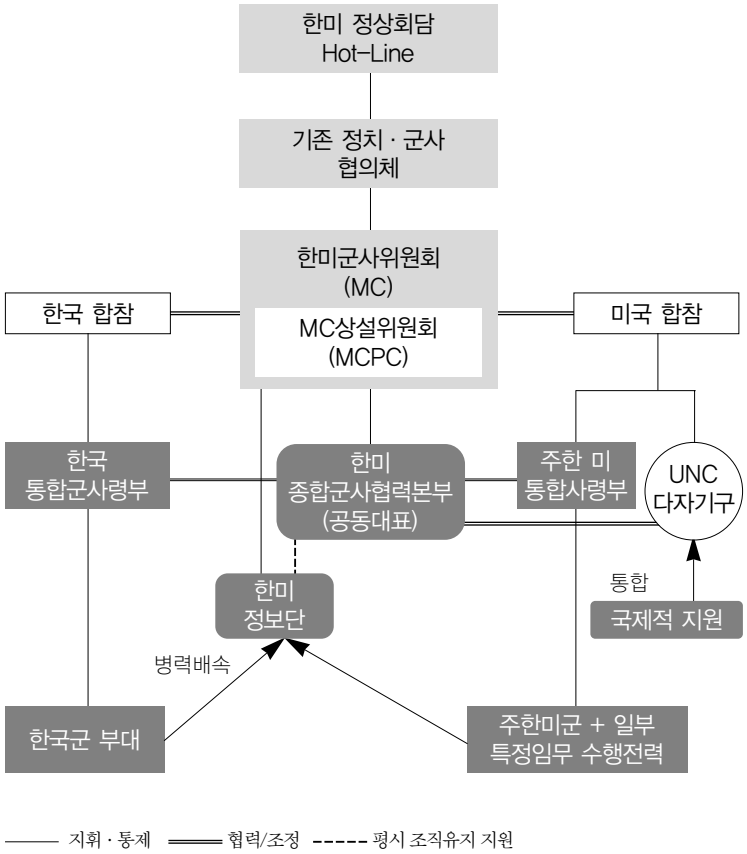
이를 감안할 때 북한 급변과 같은 한반도 유사사태 발생 시에는 한미 간 단선형보다는 이원적인 협력체제를 구사하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다. 즉 한반도 이북 혹은 군사분계선 인근에서의 군사작전이 필요한 경우, 이는 기본적으로 한국군의 '주도적 역할' 을 인정한다는 데에(한국군 단독 작전에 미국이 정보지원 등을 제공하는 형태) 한미 간 인식의 공통분모가 존재해야 한다. 다만 대량살상무기 위협 제거 등 한미 간의 첨예한 공통 이해가 걸린 부분은 종합군사협력본부를 통해 한미 양국의 작전범위와 역할분담을 협의해 나가는 체제가 효율적일 것이다. 이 경우 미국은 주한 미 통합사령부에 잠정 배속된 병력을 이용하여 북한 문제에 관여할 수 있다.

전반적인 작전협력의 기본 방향이 한국군 주도로 이루어지고, 일부 작전이 종합군사협력본부를 통해 조율될 것이기는 하지만, 정보분야에서는 양측의 노력이 통합될 필요가 있다. 대량탈북이나 인도주의적 작전의 효율적 수행을 위해서는 한미 양국이 고급 정보를 공유할 필요가 있기 때문이다. 따라서 북한 내의 위기가 가시화될 경우, 한미 양국은 MC 합의를 통해 '한미정보단' 을 구성 · 운영하며, 이를 통해 양국 정보전력을 통합운영하게 된다.

만약 UNC가 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위한 관리기구로 성공적으로 전환될 경우, 한국은 UNC를 통해서도 미국과 협력할 수 있다. 즉 한반도 이북 지역에 대한 인도주의적 지원, 대량탈북자의 관리, 북한 내 내전으로 인한 군사적 위기 등에 대한 공동대응 태세를 형성할 수 있는 것이다. 일부에서는 북한 급변과 같은 상황이 발생할 경우 문제가 국제화된다면 이것이 한국의 주도적 사태해결 능력을 저해할 수 있다고 지적하지만, 현실적으로 북한 문제의 완전한 한반도화는 불가능하다고 보아야 한다. 북한이 연루되어 있는 각종 확산문제와 변환시대에서 강조되고 있는 인권 등 새로운 가치의 중요성을 감안할 때 북한 내에서 위기가 발생할 경우 이는 일정부분 국제화의 수순을 밟을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 한국의 입장에서는 UNC 체제를 활용하여 국제적 가치가 공유되는 부분에서는 여타 국가들과 협력하는 관계를 형성하고, 한반도 문제 해결이라는 큰 틀에 있어서는 한국의 주도적 위치를 보장받는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

이러한 이중적 협력장치를 통해 한국으로서는 미국 혹은 주변국

[그림 9] 북한급변 관리 시의 한미 작전협력체제



유사시 한미 협의절차

상황발생 ⇒ 한미MC 소집 ⇒ 한미 정보단 지휘관 선임 ⇒ 한국군 및 미군, 한미 정보단에 병력 배속 ⇒ 전반적인 위기관리는 한국군 부대가, 미군전력은 대량살상무기 위협 관리 등 일부 특정임무만을 수행 ⇒ 필요시 한미 양국군의 작전을 종합군사협력본부에서 조율

의 지나친 주변국 개입을 차단하는 효과를 발휘함과 함께(다자 간 관계를 통한 견제), 미국과의 결속력 강화를 기대할 수 있을 것이다.

국제적 대(對)테러 연대 및 평화유지 활동에서의 협력 : 평시 상설협력기구의 유지

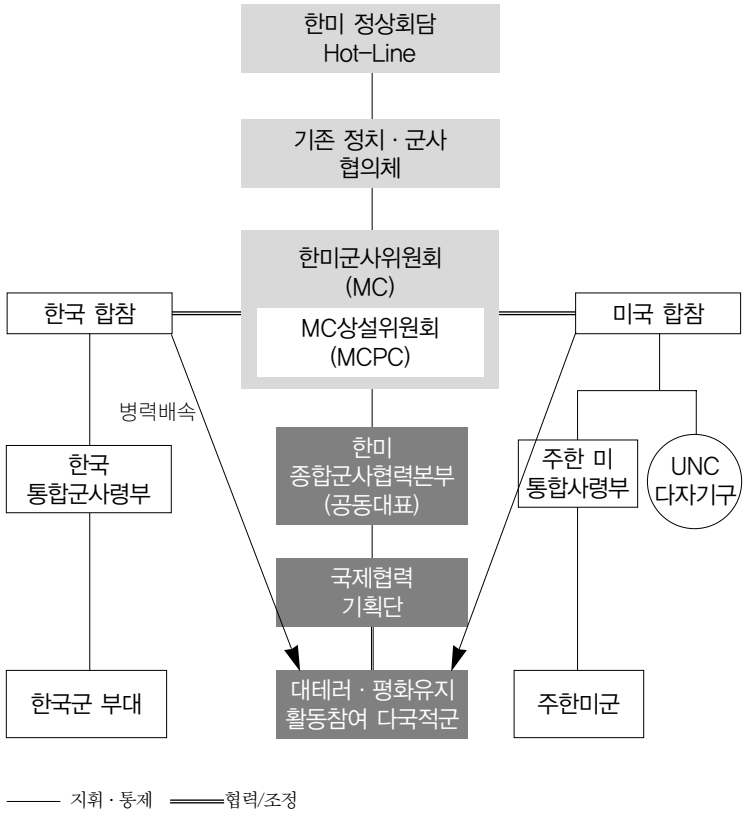
'복합동맹' 의 특성을 고려할 때, 비록 상징적인 속성이 강하다고 하더라도 한미 양국은 국제적인 군사 기여에 있어서도 협력체제를 사전에 정립해 놓을 필요가 있다. 그동안 국제적 대테러 연대나 평화유지 활동에 대한 한미 양국의 협력은 필요성이 발생할 경우 미국의 협조 요청을 한국이 수용함으로써 이루어져 왔다. 그러나 미래 동맹체제 하에서는 국제적 기여에 관해 양국이 그 계획과 범위를 수시 협의하고 준비하는 체제를 정립하는 것이 양국의 공통이익 확장과 동맹의 생명력을 강화하는 데 유리할 것으로 판단된다. 전반적인 안보환경을 고려할 때 각종 비재래 위협에 대한 대응이나 국제적인 대테러 및 평화유지 활동은 향후에도 미국의 주요 관심사가 될 것이며, 이에 대한 기여의 수준이 미래 동맹에서 보다 나은 한국의 거래조건을 보장할 수 있기 때문이다.

국제적 대테러 연대 및 평화유지 활동을 위해서는 한미 양국이 평시부터 종합작전협력체 산하에 '국제협력기획단' 을 구성하여 공동교리 및 작전계획의 발전 등을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 협력을 기반으로 국제적인 기여 소요가 발생할 경우 한미 양국은

MC의 합의를 통해 한미 양국 차원 혹은 다국적 국제기여 부대의 일원으로 활동할 병력을 배속하게 될 것이다. 다만 해외 작전의 경우 작전통제 문제는 해당 작전의 상황에 따라 한국군 단독 작전 혹은 미국 주도 다국적군의 작전통제 수용 등 다양한 대안을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 전자는 한국의 자율성이 보장된다는 이점이, 후자의 경우 군수지원 등에 있어 부담이 경감된다는 이점이 있다. 다국적군 사령부, 혹은 미군 사령부와의 협력 및 조정은 종합군사협력본부 산하의 '국제협력기획단' 을 통해 이루어지게 된다.

이러한 체제를 통해 평시부터 유지되어 온 국제기여 관계 협력은 소요가 발생할 경우 한미 간의 신속한 협의 및 합의를 가능케 할 것으로 판단된다. 양국 간의 신속한 협의는 적시에 필요한 만큼의 전력을 한미 양국이 함께 운용할 수 있음을 의미하며, 이를 통해 한국은 한반도 방위와 관련된 미국의 보다 확실한 공약을 지속적으로 보장받을 수 있을 것이다. 또한 기여의 확장을 통해 동맹체제 내에서 한국의 위상과 자율성을 더욱 확장하는 효과도 기대할 수 있다.

[그림 10] 국제적 기여 시의 작전협력 체제



유사시 한미 협의절차

상황발생 ⇒ 한미MC 소집 ⇒ MC 차원에서 종합군사협력본부
국제협력기획단의 보고를 토대로 국제적 기여를 위한 전력 소요 식별 ⇒
한미 합참은 조율된 파병계획에 따라 국제적 기여를 위한 다국적군에
병력 파병 ⇒ 파병이후 종합군사협력본부 산하 국제협력기획단이 다국적군
사령부와의 연락 · 협조 역할 담당