



변환시대의 한미 안보협력
미래를 향한 지휘관계 재건축

EAI 외교안보대전략시리즈 ⑤
변환시대의 한미 안보협력

지은이 EAI 한미동맹 TASK FORCE
발행자 이흥구
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





Korea-US Security Partnership

Institutional Transformation and Renovation

EAI Korea-US Alliance Task Force



머리글

우리는 변환의 시대를 살고 있다. 근대의 주역인 국가와 함께 국내 외의 다양한 단체와 조직, 네트워크 그리고 개인까지도 국제정치무대의 주인공으로 등장했다. 이들이 활약하는 무대 또한 전통적인 군사와 경제를 넘어서 문화, 환경 그리고 지식까지 확대되고 복합화 되고 있다. 이런 변화와 함께 세계 주도 국가들은 자국의 이익과 영향력을 극대화 하기 위한 변환경쟁에 본격적으로 나서고 있다. 그 승패에 따라 21세기 국제무대의 주역으로 살아갈 것인지 아니면 패자로서 국제무대의 주변에서 서성거리게 될 것인지가 결정될 것이다. 변환시대 국제정치는 과거의 냉전과 탈냉전이라는 고정된 이분법으로 설명할 수 없다. 미중관계를 통해서도 알 수 있듯이 세계 주요 국가들은 상호협력과 동시에 견제를 추구하면서 새로운 관계를 만들어 나가고 있기 때문이다.

한반도 주변의 동아시아 국가들도 발 빠르게 변환전략을 마련해서

본격적 경쟁을 벌이기 시작했다. 그러나 한국은 '자주' 나 '동맹' 이냐 하는 20세기 이분법에 매몰되어 소모적 논쟁과 외교적 혼선을 빚어왔다. 동아시아 국가들이 갈등 속에서 협력을 추구하고 있을 때, '미국이냐' 혹은 '중국이냐' 라는 비현실적 논쟁으로 국력을 낭비한 것이다. 한국외교도 더 늦기 전에 새로 태어나야 한다. 하루라도 빨리 변환시대 국제질서를 제대로 이해하고 새로운 대안을 개발할 수 있는 안목을 키워야 한다. 그리고 정확한 현실 진단 위에 변환전략을 마련하고 동아시아 국제질서의 새로운 판짜기 경쟁에 본격적으로 나서야 한다.

동아시아연구원EAI은 변환시대 한국의 외교안보전략 방향과 비전을 마련하기 위해 2004년 5월 국가안보패널NSP을 구성하였다. 그리고 한국의 전략적 중심축인 한미동맹에 관한 연구를 진행했다. 변환시대 한미동맹의 미래상과 그 구체적 추진경로를 찾기 위해서였다. EAI 한미동맹연구팀은 동맹이 당면하고 있는 어려움의 근본 원인을 한국정부의 탈냉전논리와 미국정부의 변환논리의 갈등과 괴리에서 찾았다. 그리고 이를 처방하기 위해 한미동맹의 새로운 비전으로 냉전과 탈냉전 동맹을

넘어선 '복합동맹' 을 제시했다. 그 연구결과는 《한미동맹의 비전과 과제》로 출간한 바 있다.

EAI가 1년여 동안의 공동연구를 거쳐 이번에 내놓게 된《변환시대의 한미 안보협력 : 미래를 향한 지휘관계 재건축》은 선행연구인 《한미동맹의 비전과 과제》의 연장선상에 있다. 이번 연구는 한미 양국의 미래 동맹체제에 관한 공동 비전이 마련되어 있지 않은 현실 속에서 진행되고 있는 전시작전통제권 이양의 논의는 방향타 없는 방향을 계속할 수밖에 없다는 문제의식에서 시작되었다. 문제의 핵심은 전시작전통제권 이양의 시기 문제가 아니다. 한미동맹이 굳건한 신뢰에 기반하고 있다면, 지휘관계 조정 일정과 미래 지휘관계 형식은 사활이 걸린 본질적 문제가 아니다. 한미동맹의 신뢰를 회복하고 미래 동맹의 공동 비전을 수립하는 일이 보다 우선이다. 이를 위해 EAI 한미동맹 TASK FORCE가 1년 동안 고민한 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

- 새로운 한미 지휘체계는 과거 냉전시대처럼 한반도 내에서만 머물러

서는 안 된다. 동맹의 외연 확장이 필요한 만큼, 지휘체계의 형식 및 내용도 이를 담보할 수 있어야 한다. 따라서 한미 간 새로운 지휘체계는 다음의 다섯 가지 상황을 모두 고려해야 한다. 첫째, 한반도에서의 전통적인 재래전면전이다. 둘째, 한반도에서의 핵포함 전면전이다. 북한이 핵실험국가이므로 이 상황의 검토를 배제할 수 없다. 셋째, 북한 급변의 위기상황이다. 전면전 아닌 안보위기 상황에서의 동맹체제 가동을 검토하게 된다. 넷째, 지역 유사사태 발생의 경우다. 그리고 다섯째, 지구 차원에서의 협조이다. 즉, 대테러 대응 및 대량살상 무기 비확산 등의 국제평화 수립을 위한 활동 영역까지 한미동맹은 유효성을 발휘해야 한다. 동맹의 외연 확대는 '복합동맹' 으로의 변환을 전제로 한다. 한반도 전면전에 국한되었던 기존의 일차원적 동맹이 다차원적 안보 상황에 대응할 수 있는 시스템으로 변환 돼야 한다. 위기나 전시는 말할 것도 없고 평시에도 한미 양국의 전략적 구상과 군사력의 공동운영 및 훈련 등이 보장될 수 있도록 제도적 변환이 이루어져야 한다.

- 재래 전면전만을 가상하여 마련된 기존 동맹군사협조본부AMCC 구상은 보완되어야 한다. 기존 한미연합사에 비해 상당히 느슨해진 AMCC로는 충분한 억제효과를 기대하기도 힘들 뿐더러 2010년까지 한국의 자체역량 확보 또한 확신할 수 없기 때문이다. 복합동맹의 요구를 수용하기 위해서는 AMCC의 융통성 있는 하부구조는 유지하면서 상부구조의 통제력을 보다 강화시킬 필요가 있다. 그래서 전시에 도 효과적으로 작동하며 평시에도 충분한 억제력을 발휘할 수 있는 지휘체계를 구상해야 한다. 여기에서 과거에 매우 느슨했던 미일공동조정소BCC가 보다 결속력 있는 AMCC와 유사한 형태로 전환되고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 물론 이 모든 과정에서 한미 양국의 미래 동맹에 대한 공동의 비전이 전제되어야 한다.
- 한미 지휘관계 조정은 과거를 '복원' 하는 것이 아니라 '재건축' 한다는 자세에서 접근해야 한다. 이를 위해서는 먼저 동맹변환을 이해하

는 것이 중요하다. 변환은 고정된 '목표'가 아니라 끊임없이 진화하고 조정되는 '과정'이다. 따라서 한미 지휘관계의 재건축에서 무엇보다 중요한 것은 최종 목표에 이르기까지의 안정적인 과정관리이다. 기계적인 접근이 아니라 확고한 기본취지 범위 내의 탄력적인 접근이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 한미 양국의 '상호신뢰'가 필수적이다. 그래야만 변환 과정에서 유연성이 발휘될 수 있다. 한미 양국의 신뢰가 회복되고 한미동맹의 미래에 대한 공감대가 확대되는 과정에서 자연스럽게 지휘관계 전환 계획도 수정되고 보완돼야 한다.

이 책은 EAI 한미동맹 TASK FORCE의 공동작업 결과다. 이 자리를 빌려 연구팀 위원들의 열정과 노고에 깊은 감사의 마음을 전한다. 그리고 이 프로젝트가 성공적으로 진행될 수 있도록 물심양면으로 도와주신 한미협회 구평희 회장의 관심과 배려에 감사드린다. 마지막으로 EAI를 향한 특별한 애정을 한권 한권의 책 속에 담아내는 주영아 출판부장과 출판 업무를 새로이 맡아 수고해 준 신영환 연구원 그리고 동아시아연

구원의 아이디어를 전파하는데 열정을 다하는 백혜영 대외협력팀장에게도 특별히 고맙다는 인사를 하고 싶다.

2008년 2월

하 영 선

차례

1	한미 지휘관계 조정, 해결되지 않은 과제	15	4	새로운 미래형 작전협력 형태	
2	한미 지휘관계 전환과정의 변수들			한반도에서의 재래 전면전 : 병렬적 지휘관계를 기본으로	72
	안정적인 과정 관리	23		두 개의 소규모 연합작전기구 운용	
	신뢰성 있는 제도적 장치	36		핵을 포함한 한반도 전면전 : 세 개의 소규모 연합기구 운용	77
	여타 안보현안들과의 연계 발전	43		지역 위기사태 시의 공동 군사대응 :	80
3	‘복합동맹’ 하의 미래 한미 지휘관계 비전			종합군사협력본부와 UNC의 동시 활용	
	기본개념	50		북한 급변사태의 관리 :	83
	새로운 작전협력기구 :	58		한국 주도 하 제한적 미국 관여의 보장	
	강화된 상부구조와 융통성 있는 하부구조			국제적 대테러 연대 및 평화유지 활동에서의 협력 :	87
	‘한국 주도’ 개념에 대한 새로운 접근	69		평시 상설협력기구의 유지	
			5	맺는말 : ‘재건축’ 을 향한 준비	90
				부록	105

한미 지휘관계 조정, 해결되지 않은 과제

2007년 6월 28일, 김관진 한국 합동참모본부(이하 합참)의장과 버웰 벨 주한미군사령관은 한미 양국을 대표하여 한미 지휘관계 이행계획서에 서명하였다. 이 이행계획서는 2007년 2월 24일 한미 양국 국방장관이 워싱턴에서 개최된 국방장관회담을 통해 2012년 4월 17일부로 한미연합사Combined Forces Command, CFC를 폐지하는 동시에 한미 간 ‘지원-피지원’ supporting-supported의 새로운 지휘관계로 전환을 완료하기로 한 합의의 연장선상에서 이루어진 것이었다.¹⁾ 한미 지휘관계 전환이란 기존에 미군 장성인 한미연합사령관에게 부여되어 있던 한국군 부대에 대한 전시작전통제권(이하 전작권)이 한국군에 이양되는 것을 포함한다. 지휘관계 전환에 대한 한미 간 합의는 같은 해 11월 7일 서울에서 개최된 제39차 ‘한미연례안보협의회의’ SCM 공동성명에서 다시 확인되었다. 이 성명을 통해 양국 국방장관은 전작권 이양과 관련하여 이미 합의된 과제와 추진일정을 준수할 것임을 확약한 바 있다.²⁾

한미연합사가 해체된 이후의 대안으로는 당초 ‘동맹군사협조본

부' Alliance Military Coordination Center, AMCC체제가 제시되었다. 즉, 한미 양국은 2007년 6월의 이행계획서 서명 당시만 해도 2009년까지 (미래 지휘관계에 입각한) '초기작전능력' Initial Operation Capabilities, IOC을 구비하기 위해 양국 군 간 군사협조체계를 구축하고 새 작전계획을 완성하며, 한국 합참의 작전조직을 확대 개편하도록 되어 있었다. 또한 양국은 한국의 합참의장과 미국 합참의장 간 협의기구인 한미군사위원회(Military Committee, MC)를 보좌하고 군사협조체제를 강화하기 위해 MC 산하에 AMCC를 두기로 했다. 합의 직후 발표된 한국 합참의 공보에 따르면 새로운 한미 지휘관계는 '한국 주도 - 미국 지원'의 공동방위체제로 요약될 수 있으며, 그 신뢰성과 효율성 역시 현행 CFC 체제에 견주어 크게 뒤떨어지지 않는다고 평가한 바 있다.³⁾

그러나 2007년 12월에 이르러서는 AMCC의 실제 창설 자체도 매우 불투명한 상황으로 변화되었다. 언론보도에 따르면, 한미 양국은 기존의 방향과는 달리 AMCC를 창설하지 않기로 했으며, 공동정보센터, 공동작전센터, 연합군수협조센터 등 AMCC 산하에 두기로 했던 6개 기능별 협조기구는 한미 양국군의 합동사령관이 직접 관장하게 된다는 것이다.⁴⁾ 만약 이러한 구상대로라면 한미 양국은 각 작전 기능별로 협조기구를 운영하되, 이를 총괄 조정하는 체제를 따로 마련하지는 않게 된다. 이 경우 각 협조기구의 주요 기능은 한반도 방위를 위해 한국군이 제기하는 소요(所要)에 대해 미국이 어떤 수준의 지원을 제공할 것인가를 조정하는 데 맞추어질 것이다. 한국군과 미군 당국 간의 협조가 기능별 개별 기구에 한정됨에 따라 평시뿐 아니

라 위기나 전쟁발발에 대비하여 공동의 기획이나 정책결정을 하는 일 역시 극히 제한적일 수밖에 없다. 다시 말해, 한국과 미국은 전반적인 전략적 구상에서부터 세부적인 작전까지를 함께 구상해 나가던 기존의 CFC 체제에 비해 훨씬 느슨한 작전협력체제를 향해 나아가고 있는 것이다.

한미 간의 전작권 이양을 비롯한 지휘관계 전환 일정이 이미 합의되었음에도 불구하고, 본 연구가 '해결되지 않은 과제'라는 인식 하에 문제를 접근하는 것도 한미 지휘관계의 미래가 지니는 불확실하고 불투명한 속성에 기인한다. 흥미 있는 것은 비슷한 시기에 미국의 여타 주요 동맹체제, 즉 NATO와 미일동맹도 지휘관계 전환을 위한

[그림 1] 한미 '동맹군사협조본부'의 기본개념



자료: 이 표는 한국 합참의 공보자료를 인용한 것임.

움직임을 보이기 시작했다는 사실이다. NATO의 경우 2003년 말부터 기존의 유럽사령부ACE와 대서양사령부ACTLANT의 2개 지역사령부 체제에서 지역사령부인 동맹작전사령부ACO와 기능사령부인 동맹변환사령부ACT로 개편되었다. 미일동맹은 2006년 5월 미일안전보장협의회에서 발표된 주일미군 재편계획에 따라 주일미군과 일본 자위대 간의 공동근무 기회가 확대되는 한편, 미사일 방어체제MD에 있어서의 협력 역시 보다 긴밀해질 전망이다(자세한 내용은 부록 참조).

NATO와 미일동맹의 지휘관계 조정은 모두 동맹의 변환(transformation)과 밀접한 관련이 있으며, 일견 다른 듯해도 사실은 같은 방향성을 지니고 있다고 보아야 한다. 미일동맹은 미국과 일본이 단순한 지역협력의 차원을 넘어 대테러·반확산 등 공통의 가치에 대한 위협에 대응해 나간다는 비전을 제시하면서 지휘관계 조정이 가속화되었다. 이에 따라 각자 독자적 지휘계선을 유지하면서도 공동근무와 공동훈련 기반을 확대해 나감으로써 작전협력 체제를 강화하자는 의지를 시사하고 있다. 현재 제도적인 분야에서의 개편이 가시화되고 있지는 않지만, 중·장기적인 측면에서 미일의 유사시 원활한 작전협력을 위해 기존의 미일공동조정소Bilateral Coordination Center, BCC의 역할 및 기능 역시 더욱 확장될 것으로 전망된다. NATO 역시 1990년대 이후 그 활동 영역을 중동과 근동 그리고 동유럽까지로 확대해 왔고, 오히려 미래 NATO의 주요 활동무대는 기존의 중·서유럽에서 이 지역으로 이동하게 될 것이다. 따라서 NATO의 입장에서는 변화된 활동영역과 임무를 하고 교리를 개발하는 등의 뒷받침 역할을 할 기능사령부의 창설이 필요하였고, 이것이 변환사

령부의 창설로 이어진 것이다.

전반적 추세를 고려할 때, 미래 미국이 발전시키고 있는 동맹 네트워크에 편입된 국가들은 미국과의 작전협력에 있어 모두 유사한 특성을 지니게 될 가능성이 크다. 자국 방위에 대한 책임과 자율성을 확대하면서, 다양한 지역 및 국제 차원의 기여를 강화할 수 있는 방향으로 미국과의 지휘관계를 변화시켜 나가는 것이다. 즉, 향후 미국의 동맹국들은 자체적인 지휘계선을 가지고 미국과 협력해 나가되, 전통적인 작전영역 이외에서도 미국과 합동작전이 가능한 지휘관계로 전환하는 것이 보편적인 개편방향이 될 것이다. 단, 이러한 포괄적 협력이 가능하도록 평시부터 양국의 군사기획이나 교리개발 등을 지원할 협력체제를 창설하고 발전시키는 것이 중요한 관건이 될 것이다.

이와 같이, 국가 간의 지휘관계나 작전협력 체제의 조정은 그 자체로서가 아니라 동맹변환의 과정을 얼마나 충실히 그리고 안정적으로 반영하고 있는가의 측면에서 중요성을 지닌다. 한미 간에도 지휘관계 전환은 지난 50여 년 간 유지되어 온 동맹체제의 변환이 얼마나 타당하고 안정적인 방향으로 진행되고 있는가를 측정하는 준거가 될 것이다. 즉, 한미 지휘관계 전환은 단기적인 측면에서는 도전이 될 수도 있지만, 중·장기적인 측면에서는 동맹의 생명력을 강화시키는 기회가 될 수 있다.

한미연합사CFC의 해체와 새로운 작전협력체제의 모색은 필연적으로 미래 한미동맹의 역할 및 임무의 변경과 연결된다. 한반도 방위를 한국이 '주도' 하고 미국이 '지원' 하는 체제, 즉 한국이 한반도 방위의 상당부분을 담당해야 하는 체제 하에서도 미국과의 동맹이 왜

중요한가에 대한 논거를 확립해야 하기 때문이다. 또한, 한반도 방위 이외에 어떠한 역할을 지향하는 것이 양국 국가이익의 거래관계에 가장 적합한가에 대해서도 검토할 필요가 있다. 미국의 한반도 방위 역할이 ‘지원’으로 전환된다면 주한미군의 임무와 규모 역시 현재와는 분명한 차이가 있을 것이다. 이 경우 한국에 주둔하되 한국 방어의 임무에만 충실하는 것이 아닌 주한미군을 어떠한 존재로 바라보아야 할 것인가의 고민이 생긴다. 더 나아가 미래에도 완전한 독자적 방위능력을 확보하기에는 한계가 있는 한국의 현실에서 새로운 지휘관계가 안정적인 한반도 방위를 보장할 수 있는지도 따져보아야 한다.

불행하게도 한미 지휘관계에 대한 한국 사회 내의 기존 논쟁들은 이러한 큰 틀에 대한 판단보다는 전작권의 구체적 이양 시기나 특정 작전협력형태의 적절성에만 집착하였다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 더욱 큰 문제는 이 과정에서 제기된 논리들이 모두 미래 한미동맹의 생명력을 좌우하는 양국 간의 신뢰에 적지 않은 악영향을 미칠 수 있는 것들이었다는 점이다. 2005년에서 2006년 사이에 전작권 이양과 관련된 논쟁이 격화되는 과정에서 ‘안보’에 무게를 두는 논리(이를 ‘안보중심론’이라고 부르기로 하자)와 ‘주권’의 명분을 중시하는 논리(이는 ‘주권중심론’이라고 부를 수 있을 것이다), 그리고 때로는 노무현 정부까지도 모두 문제를 지나치게 상징화하고 정치화하였다.

앞서 지적한 바와 같이, 지휘관계 조정은 분명 동맹 변환의 산물이다. 그러나 동시에 지휘관계 조정과정에서 나타난 각종 편린들은 한미동맹이 변환의 시기를 얼마나 슬기롭게 헤쳐 나가고 있는가를

보여주는 리트머스 시험지이기도 하다. 한미 지휘관계 조정이 동맹의 변환과 선(善)순환적 관계를 형성할 수 있는가를 판단하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 질문에 대한 해답을 구할 필요가 있다.

첫째, 그 동안 한미 지휘관계의 전환 논의가 동맹의 미래에 대한 양국의 충분한 상호이해를 바탕으로 이루어졌는가의 여부이다. 즉, 한미 양국이 미래에도 ‘같은 길을 가기’ go together 위해서 지휘관계 전환이 반드시 필요한 조치였는가를 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 지휘관계 전환을 위한 과거와 현재의 협의과정에서 과연 한미 양국이 고려해야 할 변수들을 모두 검토하고 감안하였는가를 따져보아야 한다. 이는 미래 동맹으로의 변환추세와 지휘관계 전환이 서로 일치하고 있는가를 판단하는 준거가 될 수 있기 때문이다. 셋째, 현재 한미 양국이 논의하고 있는 구체적인 작전협력 형태가 과연 미래에도 양국의 공동이익과 형평성 있는 기여를 보장하고 있는지의 여부이다. 이는 결국 지휘관계 전환을 통해 미래 한미동맹이 변함없는 생명력을 보장받을 수 있는가의 여부와 직결된다.

동아시아연구원EAI의 지휘관계 연구는 바로 이러한 인식에 기반하고 있다.⁵⁾ 한미 지휘관계 전환을 단순히 그 자체로서가 아니라 변환기에 들어선 동맹의 안정적 관리를 위한 중요한 수단으로 파악하고 있는 것이다. EAI는 이미 2006년 ‘한미동맹의 비전과 과제’라는 이름의 공동연구를 수행한 바 있다. 본 연구는 이의 연장선상에서 한미 간의 동맹변환 추세에 비추어 과거의 지휘관계 전환 논의가 과연 적절한 것이었는가를 먼저 평가해 볼 것이다. EAI의 2006년 연구를 통해 제시된 미래 동맹의 모습 즉, ‘복합동맹’의 기본개념을 적용할

때, 한미 양국이 미래 작전협력의 중심축으로 거론해 왔던 AMCC 혹은 6개 기능별 협의기구의 병립 형태가 어떤 면에서 적절하며 또 어떠한 측면에서 한계를 지니는지를 살펴보는 작업도 필요할 것이다. 뿐만 아니라 중·장기적인 차원에서 한반도 평화체제와 비핵화 등 여타의 안보현안들이 지휘관계 전환에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가도 분석해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이를 바탕으로 미래의 한미 지휘관계 전환을 위해 어떠한 대안들이 고려될 수 있는지를 제시하려 한다. 또한, 이러한 대안을 구현하기 위해서 현재 한미 양국이 합의한 기존의 방안에 어떠한 수정과 재검토가 이루어져야 하는지에 대해서도 제안하려 한다.

한미 지휘관계 전환과정의 변수들

안정적인 과정 관리

선후관계가 전도된 지휘관계 조정

이미 지적한 바 있지만, 지휘관계 전환에 있어서는 CFC 혹은 AMCC와 같은 특정 제도의 확립보다는 그에 도달하는 과정을 얼마나 안정적으로 관리하는지가 보다 중요하다. 만약 한미 양국이 분명한 공통의 이해와 신뢰를 바탕으로 지휘관계 전환을 준비해 왔고 또 현재와 미래에도 그렇다면 구체적인 제도적 조치는 큰 의미가 없을 것이다. 과거 미일동맹이 각자 독자적인 지휘계선을 유지해 왔음에도 불구하고 미국의 대(對)일본 방위공약에는 의문이 제기되지 않았다. 이는 미일동맹 변환의 과정관리에서 보여준 신뢰와 결속이 있었기 때문이다. 그런데 이에 비추어 생각해 보건데, 한미 양국의 신뢰와 결속이 희미해진다면 한미연합사 체제가 계속 유지된다고 하더라도 동맹의 생명력은 갈수록 약화될 수밖에 없다. 현행 CFC 체제라고 하더라도

미국의 대한반도 공약 이행 의지가 없는 상태에서는 이를 강제할 수 있는 장치가 사실상 부재함에 유의해야 한다.

아쉽게도 지난 2년 여 간의 한미 지휘관계 조정은 ‘안정적인 과정 관리’의 측면에서는 결코 후한 점수를 줄 수 없는 것이 사실이다. 한미가 2003년 동맹조정을 위한 ‘미래 한미동맹 정책구상’ FOTA 협의를 시작하면서부터 지휘관계 전환의 계기는 이미 마련되었다고 할 수 있다. 전반적인 동맹의 대의와 목표, 그리고 동맹체제 내 한미 간의 임무와 역할분담에 따라 양국 군 간의 지휘관계 역시 기존과는 다른 형태를 띠 수밖에 없기 때문이다. 실제로, 2003년 4월에 개최된 제1차 FOTA 협의에서 한미 양국은 중·장기 차원의 연합지휘관계 연구를 위한 협의체를 마련하기로 하였으며, 2003년 7월 개최된 제3차 협의에서는 그 결과를 2005년도 SCM에 보고하기로 합의하였다.⁶⁾ 미래 동맹의 비전에 대해서도 한미 간 명시적 합의가 이루어진 것은 아니지만, 한미 양국은 참여정부 들어 수차례에 걸친 정상회담을 통해 미래 한미동맹을 ‘포괄적·역동적·호혜적 동맹’으로 발전시켜 나가기로 합의한 바 있다.⁷⁾

미래 한미동맹의 비전에 대한 양국 정부의 구체적 합의 결과가 아직 도출된 바 없고, 명시적 비전이 존재하지 않는 상태에서의 지휘관계 조정은 논리적으로 분명한 한계가 있다. 다만 양국이 표방했던 추상적인 용어만으로도 최소한 미래 동맹의 한 방향은 가늠할 수 있다. ‘포괄적·역동적·호혜적 동맹’은 결국 한미 양국이 북한으로부터의 위협에 대응하여 한반도 방위만을 목적으로 존속하던 기존의 군사협력 위주 동맹과는 다른 방향의 동맹체제를 지향할 것임을 시사

한다. 즉, 이는 동맹의 적용 범위에 있어서는 탈(脫)한반도형 동맹이며, 협력의 대상 역시 정치·군사·경제 등 보다 광역의 대상이 될 것임을 암시한다. ‘호혜적’이란 표현은 동맹체제 내 양국 간 기여의 형평성을 의미하는 것으로 해석될 수 있으며, 이는 한반도 방위에 대한 한국의 책임증대와 불가피하게 연계될 수밖에 없다.

미래 동맹체제 내에서 한반도 방위에 대한 한국의 역할 증대 필요성은 미국의 동맹정책의 변화에서도 암시되어 왔다. 부시 행정부의 출범 이후 ‘9·11테러’ 및 세계 각 지역에서 일어난 ‘테러와의 전쟁’을 거치면서 지속적으로 진화해 온 미국의 신(新)안보전략은 ‘강력하고 잘 훈련된 군사력을 통한 세계 주도국으로서의 입지 공고화’라는 기반 하에서, 본토 안보를 확고히 보장하는 가운데 대테러·반확산 역량을 강화해나가는 것으로 집약될 수 있다. 이는 2006년판 〈4년 주기 국방검토보고서〉QDR, 〈2006년판 국가안보전략서〉NSS 등에도 잘 나타나 있다.⁸⁾ 이러한 미국의 세계전략에 따라 미국은 기존의 우방 및 동맹국들에게는 더 큰 부담과 기여를 직·간접적으로 요구하기 시작하였다. 미국의 지역 및 세계 차원에서의 군사작전에 대한 참여 등 동맹의 역할 범위 확대가 요구되는 반면, 해당국들의 자국 방위에 대한 1차적 책임은 더욱 증가할 수밖에 없기 때문이다.

또한, 미국은 새로운 세계전략의 귀결로서 해외주둔 군사력의 합리적 재편 및 ‘표준화’를 시도하였다. 이는 유사시 분쟁지역으로 신속하게 군사력을 전개하는 데에 저해되는 대규모 미군의 상시 주둔을 지양하는 것이 핵심으로, 단일 목적만을 위해 주둔하는 해외미군의 효용성은 점차 저하될 수밖에 없다. 실제로, 〈전세계적 방어태세

재검토) Global Defense Posture Review, GPR, <통합된 전세계적 주둔 및 기지조정 전략> Integrated Global Presence and Base Strategy, IGPBS 등 해외주둔 미군 재편을 위한 제반 계획들은 모두 미군 전력의 표준화와 해외미군 자산의 통합운영, 그리고 고도의 신속기동화를 전제로 한 것들이다. 이러한 미국의 정책 전환은 기존의 한미동맹 체제 내에서는 달성되기 힘든 것들이었다. 즉, 미국의 입장에서는 한국이 원하건 원하지 않건 간에 ‘전략적 유연성’ strategic flexibility을 통해 주한미군의 역할을 확대하는 반면, 한반도 방위에 대한 한국의 책임 증대와 자신들의 부담 경감이 필요한 상황이었던 것이다.⁹⁾

미래 한반도 방위책임의 주역이 한국군이 될 것임을 감안하면, 지휘관계 역시 이러한 구도에 걸맞은 것으로 변화되어야 했다. 특히, 미군 장성인 한미연합사령관이 한국군 거의 전체에 대한 전시 작전통제권을 행사하는 현행 체제 역시 갈수록 정당성을 확보하기가 힘들 것이다. 이러한 점에서 동맹변환이 시작된 2000년대 초반부터 한미 지휘관계 조정이 협의되어야 할 필요성은 분명 존재하였다.

경제적 성장과 민주화로 대표되는 한국 사회의 성장 역시 지휘관계 조정의 동인(動因)이 될 수 있다. 한국은 한미동맹이 체결되던 50여 년 전과 비교할 때 실로 괄목할 만한 경제성장을 이루었다. 한국은 이제 경제력에서는 세계 10위권을 넘나들 정도의 위상을 확보하였으며, 정치적으로도 성숙한 민주주의를 향유하는 국가로 나아가고 있다. 동맹체제 내에서 한국의 위상과 역할에 대한 인식 역시 이와 함께 변화하기 시작하였다. 노무현 정부가 주장해온 것처럼 ‘평등’한 수준까지는 아니더라도 한국이 신장된 국력에 걸맞은 위상을 동

맹체제 내에서도 확보해야 한다는 인식은 이제 한국 내에서는 진보주의자들만의 전유물은 아니다. 더욱이 미래에 한국이 한반도 방위에 대한 책임을 계속 증대하여 최소한 명목상으로라도 ‘주도적’ 역할을 담당해야 한다면 이러한 체제 내에서 미군 장성이 한국군에 대한 거의 모든 작전통제권을 행사하는 체제는 불합리하다는 것이 당연한 인식일 것이다.

그러나 지휘관계 전환의 필요성이 존재한다는 것과 협의 시기와 절차가 적절했는가는 분명 별개의 문제이다. 이러한 점에서 2005년에 한국 정부가 한미 간 지휘관계 조정 협의의 필요성을 제기한 것이 적절한 시기였는지에 대해서는 논란의 여지가 있을 수밖에 없다는 것이 본 연구의 판단이다. 2005년 SCM 당시의 공동선언문에는 한미 국방장관이 2003년 FOTA에서 합의된 ‘연합지휘관계 연구’의 결과를 보고받았다는 구절이 어디에도 존재하지 않는다.¹⁰⁾ 이는 FOTA에서 합의한 것과는 달리 한미 양국이 미래 지휘관계에 대한 선행연구를 실시하지 않았거나, 연구결과에 대해 한미 간에 심각한 이견이 존재했음을 암시하는 것이다.¹¹⁾ 이유가 어땠건 간에 선행연구가 존재하지 않는 상황에서 지휘관계 조정을 시작했다는 사실은 한미 양국이 미래 지휘관계의 밑그림을 그리는 작업과, 실제로 지휘관계 전환을 위해 군사적 개편 작업을 함께 추진하는 한편, 그 과정에서 양국의 이견을 조정하는 일 등 삼중의 부담을 동시에 져야 한다는 사실을 의미하는 것이다. 2005년의 제37차 SCM 공동성명에서 한미 양국이 지휘관계 전환에 대한 협의를 ‘적절히 가속화’ appropriately accelerate하기로 한 것도 이러한 부담을 극복하기 위한 충분한 시간을 확보하려 한 포석

으로 짐작할 수 있다.

문제의 과도한 정치화와 신뢰의 위기

그러나 그 이후 한미 양국은 불과 1년여에 걸친 협의를 거쳐 전작권의 한국군 이양을 포함한 지휘관계 전환 일정을 발표하였다. 또한 협의 과정에서 한미 양측은 모두 자신들의 기존 입장에 비추어 일관성이 결여된 태도를 나타내었다. 2005년 한국 측이 전작권 협의를 제의하였을 때만 해도 미국 측의 반응은 대체적으로 소극적인 것이었다. 특히 주한미군을 중심으로 CFC체제가 지니는 효율성을 들어 이의 급격한 변화를 꺼려하는 분위기가 형성되어 있었고, 이러한 분위기는 2006년 초까지도 지속된 것으로 판단된다. 또한 리언 라포트(Leon LaPorte) 당시 한미연합사령관은 2006년 1월 이임 전의 한 회견에서 한국이 한반도 방위를 독자적으로 담당할 능력이 아직은 확보되어 있지 않으며, 한국군의 능력 확보에 맞추어 전작권 이양 시기가 결정되어야 한다고 평가한 바 있다.¹²⁾

2006년 상반기까지만 하더라도 미국 측이 조기 이양을 제의할 것을 예상할 수 있는 징후들은 그리 많지 않았다. 이러한 점을 감안할 때, 2006년 7월의 제9차 SPI에서 나온 미국의 조기 이양(2009년까지) 제의는 다소 의외의 것이었다. 이는 당시의 상황을 감안할 때 더욱 이례적인 것이었다고 할 수 있다. 9차 SPI가 이루어진 시점은 7월 5일 북한이 미사일을 발사한 직후였다. 한반도 안보에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사건이 발생한 시점에서 미국 측은 오히려 기존의 한미동

맹관계에 변화를 초래할 수 있는 제의를 한 것이다. 이는 1990년대의 경험과는 정반대의 것이었다. 1993년 북한 핵 문제가 대두되면서 미국은 이전에 '동아시아전략구상' EASI에 입각하여 진행해 오던 주한미군의 감축을 전면 백지화하였다. 당시 중요한 안보상의 문제에 대해 미국은 동맹의 변화를 유보하는 보수적 접근을 취했던 것이다. 반면 10여년이 지난 2006년의 시점에서 미국은 '한국군의 능력에 대한 신뢰'와 한국군이 완전히 준비를 갖추기까지 '이행 지원 전력' bridging capabilities을 제공한다는 것을 이유로 들며 변화의 가속화를 택하였던 것이다.¹³⁾ 이러한 미국의 조기이양 제의는 2006년 10월 9일의 북한 핵실험 이후에도 철회되지 않았다. 이에 더하여, 버웰 벨 신임 연합사령관은 전임자의 발언이 있는 후 1년도 안 된 2006년 10월 30일 내외신 기자 간담회를 통해 2009년까지는 한국군이 한반도 방위를 담당할 충분한 능력이 있다는 평가를 내렸다.¹⁴⁾

반면 전작권 이양을 적극적으로 추진하던 한국 측의 경우, 미국의 조기 이양 제의에 정부 내에서조차 상이한 반응을 나타내었다. 국방부를 중심으로 한 군사전문가들은 2009년 조기 이양이 현실적으로 많은 문제점이 있다는 입장을 나타낸 반면, 정치권 내에서는 즉각적인 '환수'도 가능하다는 의견이 제시된 것이다. 그러나 국내정치적인 발언과는 별도로 한국 정부가 2009년 중 조기 이양에 합의하겠다는 의사를 미국 측에 전달한 징후는 어디에도 나타나고 있지 않다. 한국군이 2005년 〈국방개혁 2020(안)〉을 발표하는 등 중·장기적인 차원에서 '선진정예군'으로의 도약을 기약하고 있고 2012년을 전후하여 첨단 정밀전력 위주로의 재편이 이루어진다는 점을 감안하더라

도, 이 시기에 한반도 방위에 있어 모든 책임을 떠맡을 수 있는 능력이 구비되리라고 기대하기에는 무리가 있다. <국방개혁 2020(안)>에 따르면 준비기간을 거쳐 전력증강 면에서 본격적인 국방개혁의 효과가 나타나는 것은 2011~2015년 사이였기 때문이다.¹⁵⁾ 즉 2단계 국방개혁이 종료되기 이전에도 한국군이 한반도 방위를 '주도' 할 능력을 갖출 수 있다는 앞뒤가 맞지 않는 계산이 제시되었던 것이다.

전작권 이양 협의 과정에서 한미 양국이 보여준 태도는 미래 지휘관계 조정이 군사적인 현실을 고려한 것이라기보다는 정치적 동기와 계산 위주로 결정된 것이라는 지적을 면하기 어렵다. 그러나 설혹 한미 지휘관계 조정 계획이 정치적 결단에 의해서 이루어진 것이라고 하더라도 그 자체를 문제 삼을 수는 없을 것이다. 어차피 동맹은 군사적 요소 이상으로 정치적 요소를 고려한 것이며, 한미 간의 정치적 신뢰만 굳건하다면 지휘관계의 조정 일정과 미래 지휘관계의 형식에 크게 구애받지 않고도 동맹의 생명력은 유지되거나 강화될 수 있기 때문이다.¹⁶⁾

그러나 문제는 전작권 이양 협의가 개시된 2005년과 2006년, 그리고 현재까지도 한미 양국 간에 충분한 신뢰가 존재한다는 확신이 공유되지 않는다는 점에 있다.¹⁷⁾ 한미동맹 조정과정과 각종 안보협안을 둘러싸고 한미 간에 축적되기 시작한 신뢰의 위기는 전작권 이양을 둘러싼 국내의 논쟁과정에서도 그대로 반영되었다. 앞서 지적한 바와 같이 전작권 논쟁과정에서 제기된 주권중심론의 논거와 안보중심론의 논거는 모두 정도의 차이는 있을지라도 한미 간 신뢰의 형성에 결코 도움이 되지 않는 것들이 대부분이었다.

주권중심론자들은 미군 장성인 한미연합사령관에 의해 행사되는 전작권이 불평등 동맹의 상징이자 한국의 주권에 대한 심각한 침해라는 논리를 전개하였다. 이들은 미국의 전작권 행사의 기원이라 할 수 있는 1950년의 한국전쟁과 '이승만 서한', 그리고 1954년의 '한미합의의사록'이 담고 있었던 역사적 의미를 의도적이건 아니건 간에 간과하였다. 즉, 한국이 스스로의 힘으로 한반도를 방어하는 데 한계가 있었던 과거의 상황과 한반도 방위를 위해서는 여전히 신뢰할 만한 파트너가 필요한 현실 자체를 무시한 것이다. 이로 인해 주권중심론자들은 마치 미국이 전작권을 강탈한 것처럼 규정하였으며, '이양' 대신 '환수'라는 용어로 이 필요성을 강조했다.¹⁸⁾ 이는 단순한 주권의 보호라는 측면을 넘어 한미동맹 및 주한미군의 역사적 의미와 논거를 근본적으로 부인하는 인식의 일단을 나타낸 것이다. 또한, '주권'과 '자주'에 대한 왜곡되고 과도한 집착은 미국 사회의 여론 주도층의 거부감을 유발해 온 원인이었다.

안보중심론 역시 또 다른 측면에서 한미 간의 신뢰를 저해할 수 있는 논리를 전개하였다. CFC체제를 유지함으로써 미국의 대한 안보공약을 유지하게 만들어야 한다는 논리는 미국의 입장에서는 한국이 앞으로도 상당기간 동안 미국의 능력에 '편승'하겠다는 입장을 표명한 것이나 다름없기 때문이다. UN 안보리결의안에 기초한 UN 사령부의 존재와 한미연합사령관이 한국군에 대한 작전통제권을 행사함으로써 형성된 '연합' 지휘관계는, 한국의 입장에서는 일종의 안전장치였지만 미국의 입장에서는 일종의 족쇄와도 같은 존재였다. 세계 10위권을 넘나드는 경제대국으로 성장했으면서 여전히 동맹 상대

방의 지갑을 바라보는 파트너에 대해 미국이 신뢰감을 느끼기를 바라는 것은 매우 순진한 희망에 다름없다. 그럼에도 안보중심론자들은 CFC 해체 불가론만을 고집했다.¹⁹⁾ 더욱이 CFC가 없이는 미국의 안보공약 이행을 믿을 수 없다는 논리를 펼치기까지 하였다. 이 또한 한미 간 불신을 증폭시키는 원인이 될 수밖에 없었다.

국내의 논쟁을 조정하고 수렴해야 할 한국 정부가 오히려 논쟁을 주도했다는 점 역시 분명히 짚고 넘어갈 필요가 있다. 전작권 전환에 관한 논쟁에서 한국 정부의 태도는 즉각 ‘환수’가 아니라는 점에서 다소 차이가 있었을 뿐, 사실상 주권론의 변형이나 마찬가지다. 2006년 1월 26일, 노 대통령은 신년 기자회견을 통해 전작권 문제를 조기에 매듭짓겠다고 공언했고, 3월 4일에는 전시작전권 ‘환수’에 대해 연내 합의를 이끌어낼 것이라고 약속했다. 한미 간 합의가 진행 중인 사안임에도 불구하고, 전작권의 조기 전환을 한미동맹 변환의 상징처럼 간주하는 한국 정부의 단정적 발언은 계속되었다. 6월 9일 노 대통령은 6·10 민주화 운동 관련 인사들과 만찬을 가진 자리에서 “우리나라는 자기 나라 군대에 대한 작전통제권을 갖지 않은 유일한 나라”라고 지적하면서 “향후 5년 남짓한 세월 안에 전시 작전통제권을 스스로 행사하게 될 것”이라고 말했다.²⁰⁾ 2006년 8월 초, 재향군인회를 중심으로 한국 국방장관에게 전작권 이양 협의 자체를 유보해야 한다는 요구를 전달하였다. 그러나 이러한 움직임이 나온 지 일주일 이 채 못 된 8월 9일, 노 대통령은 “지금 ‘환수’ 되더라도 전작권을 행사할 수 있다”는 입장을 밝혔던 것이다. 또한 당시 여당인 열린우리당의 대표는 이 문제가 “주권국가로서의 자존심 문제”라는 입장을

밝혔다.²¹⁾ 이러한 한국 정부의 태도 역시 미국의 입장에서는 혼란스러울 수밖에 없는 것이었다.

노무현 정부가 의도하였건 아니건 간에 이러한 입장은 결국 동맹 파트너를 대하는 한국의 태도에 대한 불신을 야기할 수밖에 없었다. 한·미 간 신뢰의 부재 상태가 지속되는 한 어떠한 방향과 형태로 조정이 이루어지건 간에 미래 지휘관계는 안정성을 확보하기 힘들다. 특히 한국의 입장에서 한미 간 신뢰의 약화와 동맹의 이완은 주권과 안보 모든 면에서 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다.

우선, 주권론의 측면에서 미래 지휘관계는 동맹체제 내에서 한국의 자율성과 위상을 제고하는 것과 직결된다. 미국의 간섭을 받지 않을 뿐 아니라 각종 안보현안에 대해 미국의 영향력으로부터 자유로운 상태야말로 주권론이 지향하는 핵심이기 때문이다.

현재의 전작권 이양 일정대로라면 2012년부터 한국은 한반도 방위를 ‘주도’하게 된다. 한국군이 정상적으로 한미 지휘관계 내에서 ‘주도적’ 지위를 향유하기 위해서는 이 기간까지 한반도 방위를 자체적으로 감당할 수 있는 역량을 확보해야 한다. 앞서 지적한 바와 같이, 2012년은 한국 정부가 발표한 <국방개혁 2020>의 일정상 제2단계의 초반에 해당하며, 이 시기까지 완전한 대북억제 능력을 확보하는 데에는 한계가 있다. 한미 양국은 한국이 대북억제 능력을 확보하기까지는 미국이 ‘이행지원전력’을 제공할 것이라고 공언하고 있지만, 이러한 약속이 얼마만큼 충실히 이행될 것인가에 대해서는 여전히 많은 변수가 남아 있다. 동맹조정 협의 초반부터 한미 간 주요 쟁점이 되어 온 ‘전략적 유연성’의 측면에서도 주한미군의 한반도

방위에 대한 기여는 매우 유동적인 양상을 띠게 될 것이다.²²⁾ 미국 측이 전작권 이양을 계기로 주한미군의 전략적 유연성을 보다 적극적으로 추구하려할 경우, 안정적 이행지원전력이 보장되기를 기대하기는 힘들다. 오히려 한국이 완전한 대북억제 능력을 확보하지 못한 상태에서는 미국에 대한 의존성이 더욱 증가할 수 있으며, 경우에 따라서는 한미 관계에 있어 한국의 입지를 위축시킬 수 있다. 더욱 자주적이 되기 위해 추진한 지휘관계 조정이 보다 덜 자주적인 상황을 창출하는 딜레마를 낳게 되는 것이다.

한미 간 신뢰에 적신호가 제기되는 상황에서 과거의 체제를 통해 미국의 대한 안보공약을 보장받겠다는 접근 역시 현실적이라는 평가를 받기 어렵다. 분명히 동맹국 간 안보공약의 이행을 강제하는 효과는 ‘연합’ 지휘관계가 ‘공동’ 지휘관계에 비해 뛰어나다. 기존의 CFC체제 하에서는 미국의 해당시기 국가이익이나 호오(好惡)에 관계없이 ‘연합체제’가 지니는 구속력으로 인해 미국은 사실상 거의 자동적으로 한국에 안보공약을 제공해야 했다.²³⁾ 한국군에 대한 전작권을 행사함으로써 인해 연합 사령관과 미국 정부는 그만큼 한국 안보에 대한 심리적 책임감을 느낄 수밖에 없는 체제가 형성되어 왔기 때문이다.

그러나 한국에 대한 미국의 신뢰가 저하된 상태에서 CFC의 존재는 안보공약을 강제하는 족쇄로 인식될 가능성이 크다. 안보공약 이행 의지가 약화된 상태에서 제도적 강제력을 가지고 상대방에 대해 지원을 강요하는 행위는 오히려 동맹의 장기적 생명력을 훼손할 수밖에 없다.²⁴⁾ 신뢰 부재 상태에서의 안보우선론은 미국의 입장에서도

부담으로 작용할 수 있으며, 형식적이고 수사적인 기여 이외의 것을 이끌어내지 못할 가능성이 있다는 점을 염두에 두어야 하는 것이다.

지금부터라도 중요시해야 할 ‘과정 관리’

이를 감안할 때, 미래 지휘관계의 전환에 있어 중요한 것은 CFC의 존속이냐 아니냐 혹은 특정 시기가 적합한가 아닌가 보다는 전환의 과정을 한미가 함께 안정적으로 관리해 나갈 수 있는가의 여부이다. 한미 지휘관계의 전환은 한국 사회 내의 동인과 전반적 세계전략 변화 속에서 한반도 방위에 대한 부담을 경감하려고 하는 미국의 고려가 결합되어 발생한 것이다. 미국으로서는 어차피 지휘관계 전환 논의가 시작된 이상 전(全)세계적인 해외주둔 미군 조정의 연장선상에서 주한미군의 변환을 가속화함으로써 자신들의 이익을 극대화하는 대안을 택한 것이다. 결국 지휘관계 전환에 대한 한미 간 합의는 주한미군의 변환 및 미국의 한반도 방위 부담 경감과 궤를 같이하고 있으며, 미국의 세계전략 추진과도 불가피하게 연계되어 있다.

일부에서는 새로운 한국정부 출범 이후 한미 간 재협상을 통해 지휘관계 전환의 기본틀 자체를 바꾸어야 한다고 주장하지만, 이는 미국의 입장에서조차 받아들여지기 힘든 것이다. 미국으로서는 아무리 한미 간의 신뢰가 증대되고 새로운 한국 정부와의 밀월관계가 강화된다고 하더라도 세계전략과 해외주둔 군사력 재편계획을 전반적으로 수정하면서까지 시계바늘을 되돌릴 동기가 존재하지 않는 것이다. 이러한 점에서 한미동맹의 조정과 지휘관계의 전환은 과거의 ‘회

복' restoration이 아니라 미래를 향한 '재건축' renovation의 관점에서 추진되어야 한다. 지휘관계의 재건축 과정에서 무엇보다 중요한 것은 한미 양국 간의 정치·군사적 신뢰와 상호 이익에 부합하는 거래관계의 성립이다. 이러한 신뢰와 호혜적인 거래관계가 없이는 어떤 대안적 체제가 마련되더라도 한미동맹은 계속 불투명한 미래를 헤쳐 나가야 할 것이다.

따라서 한미 양국은 현 단계부터 과연 어떠한 방법을 통해 지휘관계 전환 과정을 안정적으로 관리해 나갈 것인가에 대한 해법을 공동으로 고민해야 한다. 이를 바탕으로 동맹의 '재건축' 과정에서 양국의 노력을 적절하게 통합할 수 있는 정치·군사적 조치가 무엇인가에 대해서도 보다 많은 관심을 집중해야 할 것이다. 양국 공히, 특히 한국 정부의 경우, 그동안 축적된 시민사회 내의 양분법적 접근을 조화하고 수렴해 나가는 데에도 정책적인 중점을 두어야 할 것이다.

신뢰성 있는 제도적 장치

CFC 해체, 불가피한 현실

한미 지휘관계를 '재건축' 해 나가는 과정에서 무엇보다 중요한 것은 동맹의 변환추세를 정확히 반영할 수 있도록 신뢰성 있는 제도적 장치를 구비해야 한다는 것이다. 만일 한미 상호 간의 충분한 토의와 공감대 형성을 통해 최선은 아니더라도 양측의 만족도가 비슷한 차

선의 대안이 마련될 수 있다면, 설혹 작전협력 상의 결속도가 CFC체제에 비해 다소 떨어진다고 하더라도 큰 문제가 되지는 않을 것이다. 반면 어느 일방의 선호만이 반영된 제도를 나머지 일방이 수동적으로 수용하는 형태가 된다면 어떠한 제도적 장치도 실질적인 효율성을 기대하기는 힘들다. 따라서 새로운 작전협력체제는 미래의 동맹체제가 지향하는 목표와 대의를 충실히 반영할 필요가 있다. 또한 CFC를 대체하여 구성될 작전협력체제가 미래 한미의 공동이익에 부합할 수 있는지, 그리고 CFC 만큼은 아니더라도 양국 간의 효율적 작전협력을 담보할 수 있는지를 고려해야 한다.

분명한 사실은 전작권이 한국군에 이양되는 시점에서 CFC의 해체는 불가피한 귀결이라는 점이다. 1978년 창설된 CFC는 한미 양국 군대에 대한 작전통제권을 단일 지휘관이 행사함으로써 작전협력의 효율성을 극대화하는 것을 요체로 하고 있다. 이를 감안할 때, 전작권의 한국군 이양 이후 CFC체제가 유지되려면 유사시 주한미군과 미 전시 증원군이 한국군 지휘관의 작전통제권 하에 편입되어야 한다. 그러나 역사적으로 미군이 타국 최고지휘관의 작전통제권을 받아들인 예는 없다는 점을 감안할 때 이는 미국의 입장에서 결코 받아들일 수 없는 대안이다.²⁵⁾ 따라서 전작권이 한국군에 이양되면 한미 양국은 별도의 지휘체제를 병렬적으로 유지하는 대안을 택할 수밖에 없다.

중요한 것은 상호 독자적으로 유지되는 작전지휘체제 하에서 한미 양국이 유사시 얼마만큼 원활한 협조를 할 수 있는가의 여부이다. 앞서 지적한 바와 같이 양측은 이를 감안하여 CFC 해체 이후 AMCC의 창설을 고려한 바 있었다. 그러나 설사 양국의 초기 구상대로

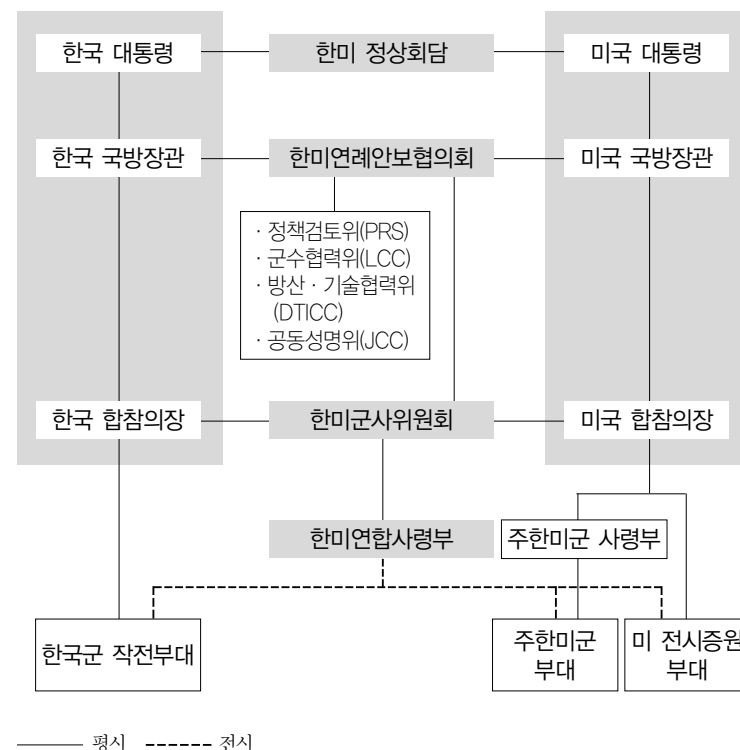
AMCC체제가 실제 출범한다고 하더라도 작전협력의 효율성 면에서는 많은 문제점이 존재할 수밖에 없었다. AMCC체제 구상이 지니고 있는 가장 큰 문제점은 이 체제가 '미래'를 가정하고 있음에도 불구하고 미래의 필요성을 반영하고 있지 못하다는 것이다. 미래 한미동맹에 대한 EAI의 '복합동맹' 개념은 물론이고, '참여정부' 하에서 이루어진 수차례 표명된 '포괄적·역동적·호혜적 동맹' 역시 정도의 차이는 있으나 미래 한미동맹이 한반도에만 국한된 역할을 수행하지는 않을 것임을 의미하고 있다.

보완되어야 할 동맹군사협조본부(AMCC) 구상

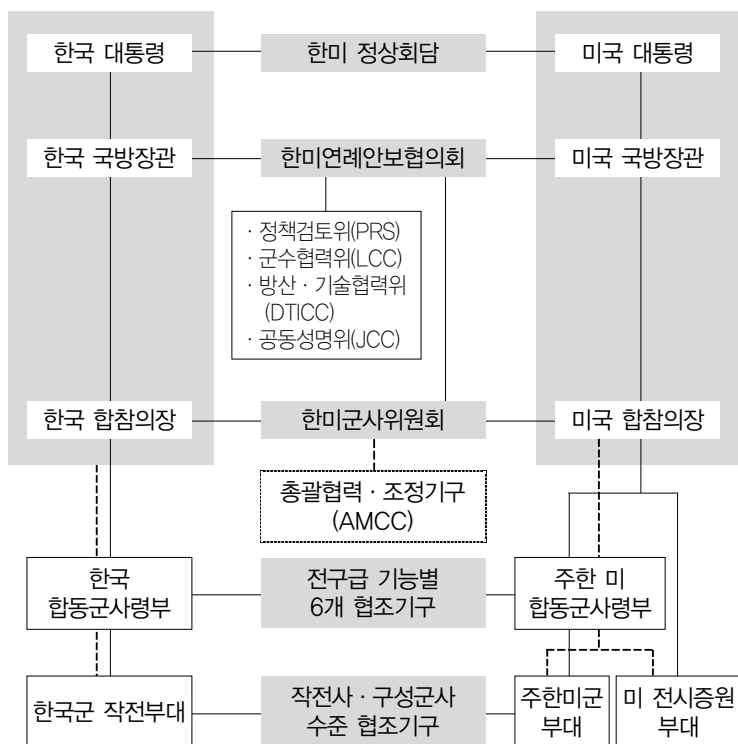
그럼에도 불구하고 AMCC체제는 한미 양국이 협력해야 할 작전의 영역을 한반도, 그것도 한반도에서의 재래 전면전에 국한하고 있다. 이로 인해 한반도에서 발생할 수 있는 전쟁 이외의 위기상황이나 지역 및 세계 차원의 작전에 있어서는 뚜렷한 협력 비전을 제시하지 못하고 있다. '세계→지역→한반도'의 방향으로 세계전략을 추구해 나가는 미국의 정책과 '한반도→지역→세계'의 차원에서 국가생존 전략을 구사하는 한국의 정책이 일정한 공통분모를 형성하지 못한다면 미래의 동맹은 수사적인 협력 이외의 것이 되기가 어려워질 것이다. 따라서 그 임무와 역할을 한반도에 국한한 AMCC가 지니는 한계를 넘어서는 새로운 작전협력체제의 모색이 필연적이다. 즉, 한반도뿐만 아니라 지역 및 세계라는 보다 광역의 차원에서도 그 기능을 발휘할 수 있는 융통성 있는 체제가 필요한 것이다. 한미 양국은 변화하

는 동맹의 기능과 역할에 맞추어 지휘관계를 융통성 있게 전환해 나가고 있는 NATO의 모델을 주의 깊게 살펴보아야 하는 것이다.²⁶⁾ NATO가 미래의 역할에 대한 고려를 바탕으로 유럽지역을 벗어난 작전협력체제를 완성해 나가고 있다는 점은 한미동맹이 미래의 '복합동맹'으로 나아가고 있는 데 있어서도 유사하게 적용될 수 있는 교훈이라 할 수 있다.

[그림 2] CFC체제 하의 현행 한미 연합지휘관계



[그림 3] AMCC체제 하의 지휘관계



만약 최근의 논의대로 AMCC가 창설되지 않고 기능적 협조기구만이 존재할 경우에는 문제가 보다 심각해진다. 이는 결국 한미 간의 전략지침을 구체적인 작전협력으로 연결하는 데 있어 최소한의 종합 조정장치마저 부재함을 의미하기 때문이다. 무엇보다 6개의 기능협조기구를 양국의 통합군 사령관이 각각 직접 관할하는 체제 하에서는 유사시와 전시에 대비한 평시의 공동 대비는 명목상의 것에 그칠 위험이 크다. 미국 측은 말 그대로 한반도 방위를 '지원'하기 위해 그

때 그 때 필요한 사항만을 한국과 협의하게 될 뿐, 자신들의 포괄적인 기여를 유발하게 될 평시의 준비태세에는 소극적인 태도를 보일 가능성이 큰 것이다. 미국의 대한(對韓) 안보공약도 확실히 보장되지 못한 상태에서 해당 시기의 지역 및 국제 안보상황에 따라 지극히 유동적인 상황이 될 것이다.

정치·군사적인 협의 채널의 확대

미래 작전협력체제와 관련하여 또 하나 고려해야 할 점은 군사 분야에서의 협력 기구에 못지않게 정치적인 협의의 창구를 보다 확대하고 정교화할 필요가 있다는 점이다. 미일동맹이 유사시에 대비해서 BCC라는 기구만을 운용하면서도 그 결속력을 의심받지 않는 이유는 군사적 조정에만 국한된 것이 아닌, 다중의 정치·군사 협조기구를 가지고 있기 때문이다. 미일 간에는 외무 및 국방 장관급에서 실무 국장에 이르는 다양한 형태의 협의형태가 제도화되어 있다. 이를 감안해서 한국의 입장에서 기존 SCM이나 한미 외무장관 및 차관 간 ‘전략대화’ 체제 이외에 다중적인 정치적 협의기구를 고안해 나가야 할 것이다.

여타 안보현안들과의 연계 발전

북한 비핵화 과정의 관리

미래의 한미 지휘관계는 여타의 한반도 안보현안에 의해서도 영향을 받을 수 있다. [그림 4에서 나타나는 바와 같이, 한반도 분단과 냉전 시대로부터 유래한 다섯 개의 요소들은 상호 인과관계와 연계성을 지니고 있으며, 한 쪽에서의 상황진전이 다른 한 쪽에 영향을 미칠 수 밖에 없는 구조로 되어 있다. 그 대표적인 것이 북한 핵 문제 해결 과정이다.

2006년 10월에 단행된 북한의 핵실험은 한반도의 안보지형과 남북한 간의 군사력 균형을 근본적으로 훼손할 잠재적 위험성과 파괴력을 지니고 있었다. 이는 현행 연합지휘관계가 그대로 유지된다고 하더라도 한미의 전쟁억제 대비태세에 변화를 요구하는 사건이었다. 즉 향후 한반도 비핵화에 이르는 과정에서 북한의 핵능력을 억제·대응할 수 있는 방안을 강구해야 하는 과제가 제기된 것이다. 6자회담을 통한 문제 해결 노력이 지속되고는 있지만, 북한 비핵화에 10년 정도가 소요될 것으로 추산되었던 1994년의 제네바 핵합의 당시에 비해 폐기되어야 할 북한의 핵능력은 오히려 진보되었다. 이는 2007년의 2·13합의를 기점으로 하더라도 완전한 비핵화 시기는 2017년 혹은 그 이후로까지 늦춰질 수 있음을 의미한다. 또한 완전한 비핵화가 이루어지기까지는 북한의 핵으로 인한 한반도 위기 가능성은 언제나 제기될 수 있다. 즉 2012년의 전작권 이양 이후에도 한미 양국

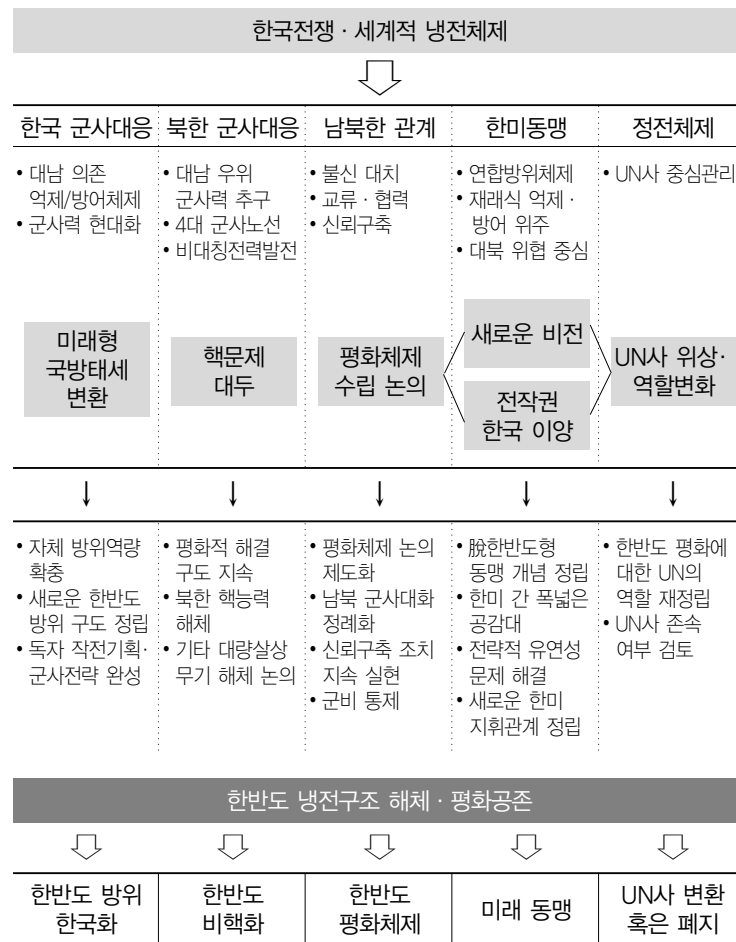
은 상당기간 동안 북한 핵이라는 변수를 감안해야 하는 것이다.

전략권 이양과정이 진행됨에 따라 한반도를 전구(戰區)로 한 작전계획을 작성하는 1차적인 책임은 한국이 맡게 될 것이다. 문제는 현행 한미 간의 작전계획에서도 북한 핵 공격에 대한 응징·보복 타격의 개념은 포함되어 있지 않다는 점이다. 따라서 북한의 핵 공격으로 우리의 민간인이나 군이 피해를 입었을 경우, 어떠한 수단을 통해 어떠한 목표물에 공격을 가할 것인가에 대한 한미 간 합의는 이루어져 있지 않다. 한반도 유사시 미 증원전력 역시 유연억제방안FDO, 군사력모듈 배치FMP, 시차별신속전개전력TPFDD 모두 재래전을 가상으로 전력구조가 형성되어 있음은 물론이다.

향후 지휘관계 조정과정에서 한국은 이 공백을 메워 나가야 한다. 물론 앞서 지적한 바와 같이 현행 연합지휘체제 하에서도 북한의 핵 공격을 가상한 미국의 대응은 명문화되어 있지 않다. 그러나 연합지휘관계의 경우 제도화된 군사적 기여의 약속으로 인해 북한의 핵 위협에 대비한 ‘핵우산’이 확실하게 보장되는 이점이 있다. 반면, AMCC 혹은 6개 기능별 협조기구로 상징되는 한미 공동지휘체제 하에서는 미국 핵우산의 신뢰성 자체가 약화될 우려가 있다. 미국이 주한미군 혹은 미국인의 생명이나 재산에 심대한 위협이 가해지지 않을 때에도 국제적으로 부담이 되는 대(對)한국 핵우산 제공을 결심할 지가 미지수인 것이다.

한국의 입장에서는 북한의 핵사용 의지를 재래적 방식으로 억제하는 데 있어서도 대북 보복타격력을 확보해야 하는 부담이 있으며, 이 모든 역량을 2012년까지 확보하기에는 한계가 있다.²⁸⁾ 군이 이를

[그림 4] 한반도 안보 관련 제반 요소 간 상관관계



상쇄하려면 더 많은 국방예산을 투입하여 별도의 전력을 추가 확보하거나, 미국의 선의(善意)에 의존하여 미국의 기여가 늘어나기를 기

대하는 것인데, 첫 번째의 경우 국방개혁 예산의 적절한 확보도 불분명한 마당에 현실성이 떨어지며, 두 번째의 경우, 전작권이 한국군에 의해 자체 행사되는 등 한국이 한반도 방위를 '주도' 하겠다고 하는 상황 하에서 미국이 그러한 추가 부담을 흔쾌히 떠맡을 것인지에 의문이 제기된다. 즉 한국으로서는 미래 지휘관계를 형성해 나감에 있어 비핵화 과정에서 제기될 수 있는 북한 핵 위협에 대한 대응체제를 구축하는 것이 시급한 과제의 하나인 것이다. 또한 북한 핵 위협에 대한 대처는 미래에 주변국을 핵전력으로부터 보호한다는 측면에서도 사전에 대비할 필요성이 충분히 존재한다.

한반도 평화체제와 UN군 사령부의 미래, 그리고 전작권 간의 연계관계

미래 지휘관계와 관련하여 또 하나 유의해야 할 것은 향후 북한 비핵화와 함께 진행될 한반도 평화체제 구축 작업 역시 지휘관계 전환 과정에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 만일 한반도 평화협정이 어떠한 형태로든 2012년 이전에 체결된다고 가정할 경우 전작권의 이양 시점에 대한 기존의 합의 역시 영향을 받게 될 수밖에 없다. 1978년 출범한 CFC체제에도 불구하고, 미군 장성이 한국군에 대해 전작권을 행사하게 된 기원은 1950년의 유엔사령부(이하 UNC) 체제 하에서였으며, 이 연계관계가 아직 완전히 단절되었다고 볼 수 없기 때문이다.

많은 기존 연구들에서 지적된 바와 같이, 현재 CFC 사령관과

UNC 사령관을 겸하고 있는 주한미군 사령관의 한국군에 대한 작전통제권의 기원은 1950년의 한국전쟁으로부터 출발하고 있다. 한국전쟁 발발 약 20일 후인 1950년 7월 14일 이승만 당시 대통령은 맥아더 UN군 사령관에게 보낸 서한을 통해 한국군에 대한 작전통제권을 UN군 측에 이양하였다(부록 이승만 서한 참조). 1950년 한국전쟁 과정에서 이양되었던 한국군에 대한 작전통제권은 정전체제 출범 이후에도 그대로 미군 장성인 UNC 사령관이 보유하고었는데, 이는 1954년 7월에 체결되고 그 이후 두 차례에 걸쳐 수정된 '한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록 및 이에 대한 수정' (이후 1960년대까지 2차례에 걸쳐 개정) 상의 규정 때문이었다.

일부에서는 1978년에 CFC가 창설되면서 한반도 방위와 관련하여 UNC가 보유한 포괄적 권한이 CFC로 이양된 만큼, 더 이상 UNC와 한국군의 전작권 간에는 별다른 상관관계가 존재하지 않는다고 주장한다. 그러나 CFC 창설 당시 체결된 한미 간의 문건은 '한미연합사령부 창설에 관한 약정서' Terms of Reference, TOR였다. 아무리 제반 문건 간 상하관계가 국내법에 비해 충실치 않은 국제법 체제라고 할지라도 합의의사록의 규정을 TOR로 변경시킬 수 있다는 데에는 이론의 여지가 있을 수밖에 없다. 오히려 CFC 창설에 관한 TOR은 전혀 새로운 한미 간 관계를 규정한 것이라기보다는 기존의 '한미 합의 의사록'의 연장선상에서 해석될 수 있는 것이었다. 즉 한미 연합사령관에 부여된 한국군에 대한 작전통제권 역시 그 기원이 UNC 사령관으로부터 출발한다고 볼 수 있는 소지가 상존했던 것이다.²⁹⁾

이를 감안할 때 상호 모순된 현행 법체계들 간의 규정, 그리고

UNC의 한반도 내 역할을 사전에 정리하거나 재정립하지 않을 경우 한반도 평화체제 수립과 동시에 기존의 지휘관계는 합의된 일정 관계없이 중대한 존립상의 위기에 처하게 될 것이다. UNC가 정전체제의 유지·관리라는 기존의 기능을 유지한 상태에서 한반도 평화체제가 수립되면 UNC 해체론이 자연스럽게 등장할 것이며, UNC의 해체는 주한미군 사령관이자 CFC 사령관인 미군 장성의 한국군에 대한 전작권 행사 근거를 상실하게 하기 때문이다. 이 경우 미군의 한국군에 대한 작전통제권 행사를 기초로 세워진 CFC체제 역시 성립할 논거가 빈약해진다. 즉 한반도 평화체제의 도래 시기에 따라서는 2012년이라는 전작권 이양 및 지휘관계 전환 시점 역시 아무런 의미가 없어질 수 있는 것이다. 역의 논리 역시 성립할 수 있다. 만약 2012년에 전작권이 한국에 이양되고 그 당시 아직 한반도 평화체제가 성립되지 않은 상태라면, 북한은 전작권의 한국군 이양을 평화체제 수립 가속화의 논리적 근거로 활용할 수 있다. 전작권의 한국군 이양은 그 취지상 UNC의 역할이 한반도에서 소멸되었음을 의미하며, 이는 결국 UNC의 해체와 한반도 평화체제의 수립으로 이어져야 한다는 주장이 제기될 수 있는 것이다.

국방개혁 목표의 달성과 자주의 딜레마

한국의 국방개혁 추이 역시 전작권 이양에 직·간접적 영향을 미칠 것이다. 만일 예산이나 기타의 문제로 인해 현재 〈국방개혁 2020〉에 입각한 군사력 건설에 차질이 발생할 경우 한국으로서는 전작권 이

양 시점을 연장하거나, 미국의 ‘이행지원 전력’에 장기간 의존하는 불안한 과도기를 맞이하는 양자 중의 하나를 선택해야 한다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 자주와 의존의 딜레마를 증폭시키거나, 한미 양국의 군사적 신뢰와 호혜성에 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 전작권 이양 과정에서 한국은 지휘관계의 전환과 관련하여 필요한 핵심전력 획득의 우선순위를 현 단계부터 재검토하고 조정할 필요가 있다. 이 과정에서 한국군이 적시에 적정 능력을 확보할 수 있는가의 여부는 전작권 이양 일정뿐만 아니라 동맹체제 내에서의 대미(對美) 레버리지에도 적지 않은 영향력을 미칠 것이기 때문이다.