



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

未來 韓·美 戰略同盟 發展方向

-戰時作戰權 轉換 以後의 韓美同盟 發展方向을 中心으로-

2011年



漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國防經營學專攻

崔 成 熙

碩士學位論文
指導教授 金善浩

未來 韓·美 戰略同盟 發展方向

-戰時作戰權 轉換 以後의 韓美同盟 發展方向을 中心으로-

The Rok-US Strategic Alliance Suggestions
for the future development direction

-Conversion of the wartime operationl control measures focusing on
the development of the Rok-US Alliance-

2010年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國防經營學專攻

崔 成 熙

碩士學位論文
指導教授 金善浩

未來 韓·美 戰略同盟 發展方向

-戰時作戰權 轉換 以後의 韓美同盟 發展方向을 中心으로-

The Rok-US Strategic Alliance Suggestions
for the future development direction

-Conversion of the wartime operationl control measures focusing on
the development of the Rok-US Alliance-

위 論文을 經營學 碩士學位 論文으로 提出함

2010年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國防經營學專攻

崔 成 熙

崔成熙의 經營學 碩士學位論文을 認准함

2010年 12月 日



審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

국문초록

일반적으로 동맹은 “특정한 환경에서 공동의 이익과 목표달성, 또한 위협으로부터 자국의 안전보장을 위해 군사력이라는 수단을 함께 사용하기 위한 공동체”로서, 엄밀히 말하면 계산된 이익과 목표에 기초한 효용관계라고 할 수 있다. 한미관계에 있어 미국은 처음으로 한국과 외교관계를 수립한 서양 국가로 한국의 해방과 건국에 일조했을 뿐만 아니라, 북한의 침략으로 시작된 한국전쟁에도 참전했으며, 그 이후 현재에 이르는 동안 한국의 비약적인 경제발전과 민주주의국가로의 성장에 든든한 안보우산 역할을 해주었으며, 경제적 지원 및 수출시장 역할도 하는 등 일종의 ‘후견인’, ‘혈맹’의 역할을 해주었다.

이러한 한·미동맹은 21세기를 넘어 다음 세기에도 변함없는 동맹으로 존속할 수 있도록 끊임없이 변화하는 전략환경에 맞추어 창조적 발전을 거듭해야 한다. 특히 특정한 정부가 아니라 2020년 이후에도 적용될 수 있는 한미동맹의 미래 비전을 제시하기 위해서는 향후 10여년 사이 발생할 수 있는 북한문제, 주한미군 문제에 능동적으로 대처해야 하며, 새로운 비전통적 안보위협에도 효과적으로 대응할 수 있도록 법적, 제도적 유연성을 확보해야 한다. 다시 말하자면 한반도 전작권 전환 이전과 이후 모두 적용할 수 있는 한미 동맹의 당위성을 개발하고, 양국의 공통된 안보목표를 달성하기 위해 항구적인 협력방안을 추진해야 한다는 것이다. 특히 북한의 급변사태 가능성에 대비하여 주한미군의 주둔을 지속 허용하고, 북한의 군사적 위협이 소멸된 이후와 중국의 부상 및 군사력 증강에 대응하기 위하여 한미 간의 공동방위체제로 발전할 수 있는 기반을 조성해나가야 할 것이다.

전작권 전환과 이에 따른 한미 지휘관계의 변화는 중국의 부상에 따른 한반도 주변의 안보상황의 변화, 그리고 중국의 예상되는 대응이라는 맥락 속에서도 중요한 의미를 가지게 되는데, 그렇게 되면 현재의 유엔사/연합사

작계의 수정이 불가피하고, 북한 대신 불특정한 대한반도 위협세력을 대상으로 하는 새로운 전역계획이 필요하기 때문이다. 즉 이러한 불가피한 변화를 예상하고 있는 중국은 한반도가 통일되지 않은 상황 하에서 한미 간의 전략적 동맹 강화와 지휘관계의 변화, 주한미군의 전략적 유연성 확보에 민감한 반응을 보이면서 다양한 대응책을 모색하려 할 것이다. 이런 차원에서 전작권의 전환과 한미 지휘관계의 변화는 한국의 독자적인 전쟁수행능력의 향상을 감안하여 대중관계에서 한미동맹을 지렛대로 활용 할 수 있도록 개발하여야 할 것이다.

결국, 한미동맹은 북한위협의 억제 및 예방뿐만 아니라 중국의 부상에 따른 지역 강대국들 간의 경쟁과 협력으로 특징지을 수 있는 새로운 21세기 안보환경에 적합한 새로운 동맹으로 변환하는 것이 매우 긴급하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락 속에서 향후에는 주한미군의 전략적 유연성 보장, 주한미군의 재배치 및 감축, 전시작전통제권의 전환과 지휘관계의 변화, 유엔사의 역할과 위상 변화 등에 대한 한미양국 간의 합의와 이행이 중대한 안보현안으로 남게 될 것이다.

이러한 전략적 대비방향을 유지하기 위해서는 단기적으로는 전작권 전환 시기를 좀 더 연기하거나, 정상적으로 추진해야만 한다면 효율적이고 원활한 전작권 전환을 위해 군사적, 특히 C4ISR을 포함한 국방아키텍처상의 대비를 완료하여야 하는데, 이를 위해서는 KH-11 군사위성, U-2 고공전략정찰기, RC-135 정찰기 등 주한미군의 자산 가치인 주요장비 및 전시 전술장비 확보를 위한 133억 달러와 전쟁비축탄약(WRSA) 확보를 위한 67억 달러 등 총 200억 달러(약 20조원)의 예산이 추가적으로 필요하다. 또한 2020년 이후의 중장기적으로는 새로운 한미 지휘체제하에서의 동맹의 역할 확대, 주한미군의 추가적 감축에 따른 주한미군 기지의 추가적 통폐합을 추진해야 한다. 이러한 중장기적 조치는 전작권 전환 후 한미동맹관계의 재조정과 미래 통일 한국의 전략적 위상과 역할을 조정하는데 핵심 분야가 될 것이다.

지난 반세기 동안 한미동맹관계는 한국에게 있어서는 그 자체가 목적이
라 할 수 있을 정도로 절대적인 위치를 차지해 왔으며, 일방적으로 시혜만
을 받아왔기 때문에 우리가 어려울 때 도와주겠지 하는 의존적인 심리성
향이 작용해 다소 불균형한 상태가 되어 왔다고도 볼 수 있다. 하지만 이
제는 국제적 지위향상에 따라 그에 걸맞은 역할과 책임을 수행해야 하는
현실이 되었다. 또한 신장된 국력과 제고된 국민적 자긍심은 모름지기 상
당부분 한반도의 안보상황을 스스로 관리 할 수 있을 때 진정한 권한을
행사할 수 있고, 이때 비로소 한반도의 운명을 주도적으로 향해 나갈 수
있을 것이다. 그런 의미에서 한미동맹은 하루가 다르게 변화하는 오늘날의
시대처럼, 미래 비전을 구현해나가면서 한반도 및 국제사회의 문제에 공동
으로 대처할 수 있도록 성숙한 형태의 동맹으로 변화되어 가야 할 것이다.



목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	2
제 2 장 한·미 동맹의 환경변화	3
제 1 절 한미동맹의 변천과정	3
1. 냉전기 한미동맹의 역사적 고찰	3
2. 탈냉전 이후의 한·미동맹의 변화	10
3. 9·11 이후의 한·미동맹의 변화	16
제 2 절 이명박 정부의 “한·미 전략동맹” 로드맵	23
1. 한·미 전략동맹 제안 배경 및 논의 경과	23
2. 한·미 전략동맹 추진성과	27
제 3 절 한미동맹의 변화요인	32
1. 한국의 변화요인	32
2. 미국의 변화요인	37
3. 북한의 위협요인	41
4. 중국의 부상과 한미동맹	46
5. 일본의 보통국가화와 한미동맹	47
제 3 장 전시작전통제권 전환과 한·미동맹 발전방향	49
제 1 절 전시작전통제권 전환(변천과정 및 로드맵)	49
1. 전시작전통제권의 개념 및 변천과정	49
2. 전시작전통제권 전환 로드맵(전환일정)	53

제 2 절 전시작전통제권 전환의 안보적 영향(위협과 취약성)	59
1. 북한의 군사위협 증가	59
2. 한국안보의 취약성 증가	61
3. 한미연합사 해체	62
4. 유사시 미군증원 및 대미 의존적 무기체계	63
5. 부대구조 개편	64
제 3 절 전시작전통제권 전환이 한미동맹에 미치는 영향	65
1. 한미 공동방위체제(新 연합방위체제)로의 전환	65
2. 한미 양국의 안보상황(한미 양국의 시각)	69
제 4 장 한미 전략동맹 발전방안	72
제 1 절 한미 현안과제 및 해결방안	72
1. 대북정책 조율	72
2. 주한미군 재배치 및 감축 계획 조정	74
3. 전시작전통제권 전환 시기 연기	75
4. 주한미군의 전략적 유연성 함의	77
5. 유엔사령부의 역할 제고 및 방위비 분담	78
제 2 절 미래 한미 전략동맹 발전을 위한 제언	80
1. 국민의 지지 확보	80
2. 동맹의 글로벌화	80
3. 대(對)중 관계 반영	81
4. 사전협의제 도입	82
5. 대북 인식의 공유	83
6. 전시작전통제권 문제(지휘체계의 일체화)	83
7. MD 도입	84
8. 새로운 연합작전 수행체계의 정립	85
제 5 장 결 론	87
【참고문헌】	91
ABSTRACT	96

【 표 목 차 】

[표 2-1] 한국군 작전지휘권 이양 과정	4
[표 2-2] 한미 상호방위조약 체결 일정	6
[표 2-3] 1978년 한미연합사 관련 약정 및 전략지시 제 1호	9
[표 2-4] 한반도 주변 4강의 군사력	17
[표 2-5] 현재의 한미동맹 관계 인식	19
[표 2-6] 주한미군 10대 군사임무의 한국군 이양	21

【 그림 목 차 】

<그림 3-1> 전시작전통제권 전환 시간대별 로드맵	55
<그림 3-2> 전시작전통제권 전환 일정	58
<그림 3-3> 한미 공동방위체제	65

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한미 동맹은 지난 반세기 동안 한반도의 안전과 안정을 지켜온 기본 틀이었다. 1953년 10월 태동된 한미동맹은 그 동안 북한의 전쟁 재발에 대한 강력한 억제력을 제공하면서 한반도의 평화와 안정을 유지하는 버팀목의 역할을 수행해 왔다. 그러나 한미동맹관계는 21세기를 맞아 근본적인 변화의 단계에 들어서고 있다. 한미동맹관계는 1953년 출범할 당시와는 근본적으로 다른 환경에 처해 있으며, 이제 새로운 단계로의 도약을 본격적으로 준비해야 하는 시점이다.

세계는 1991년 동·서 냉전구조가 와해되면서 탈냉전, 탈이념, 탈군사화를 표방하고 화해 협력을 추구함으로써, 세계적 차원의 대규모 전쟁의 위협은 감소되었지만 강대국들 간의 힘의 공백과 군사적 통제기능의 약화로 국가 이기주의와 민족주의, 인종차별, 종교적 갈등의 지역분쟁은 오히려 확산되는 추세이다. 또한 한국은 미국의 동맹국 중 명실상부하게 근대화에 성공한 몇 안 되는 국가 중의 하나이며, 한미동맹의 그늘 아래서 세계적으로 유례없이 짧은 기간 동안에 놀랄 만한 민주화와 경제발전을 이룩하였다. 이러한 변화 속에서 한미 동맹관계는 주한미군의 규모, 한국군에 대한 작전통제권 전환, 주둔군 지위협정(SOFA)상의 불평등 조항의 개정, 한국의 방위비 분담 규모 등 많은 점에서 갈등과 조정을 거듭하면서도 근본적인 틀은 계속 유지시켜 왔다. 그러나 최근에는 국내 반미기류의 확산, 미국의 안보전략 변화, 북핵 위기 등의 영향요소에 의하여 조정과 타협보다는 갈등으로 흐르게 만드는 일이 자주 발생하고 있다.

이렇듯 한미동맹 변화의 필요성이 점증되는 가운데 이명박 정부는 한미정상회담을 통해서 한미 군사동맹의 발전된 형태로서의 한미 전략동맹의 비전과 기초를 밝힌 바 있다. 하지만 2012년 다가오는 한국과 미국의 대선에 따른 지도부 및 정책 방향 변경 우려와 “국방개혁 2020”의 추진과정에서 발생하는 병력감축 등의 군사적인 요소, 2015년 12월 1일 전시작전권 전환에 따른 군사력 유지 측면에서 한미동맹은 보다 긴밀한 전략동맹으로써의 발전이 요망되고 있다.

그래서 필자는 본 논문을 통해서 한미동맹 관계가 어떻게 형성·변화되어 왔는지를 살펴보고, 최근 미국, 중국을 포함한 주변국들의 안보환경 변화와 이명박 정부가 제안한 ‘한미 전략동맹’의 비전과 발전을 위한 선결과제를 분석하여, 2015년 전작권 전환의 타당성과, 전환 시 야기되는 문제점을 제시하고, 전작권 전환 이후의 한미동맹의 발전방향을 중심으로 미래 한미 전략동맹의 발전방향을 제언하고자 한다.

제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구는 앞서 제시한 연구목적을 달성하기 위하여 연구범위와 연구방법 측면에서 다음과 같이 한정하였다.

첫째, 연구범위에 있어 한미동맹이 냉전기부터 이명박 정부까지 어떻게 형성·발전·변화되어 왔으며 한미동맹 관계의 변화 유발 요인은 무엇인지를 알아보고, 전작권 전환의 배경과 내용 분석을 통해서 전작권 전환 시 발생할 수 있는 한미 간의 제한사항을 염출하고, 제시한 선결과제의 해결을 통해 바람직한 미래의 한미 전략동맹 발전방향을 중점적으로 알아보하고자 한다.

둘째, 연구방법은 한·미 동맹관계의 변화를 고찰하기 위해 시기별 한·미동맹의 변화요인을 양국가간의 특징적 상황을 중심으로 살펴보았으며, 이를 기초로 한국정부의 정책방향을 제시하였다. 이를 위해 한미동맹 관계의 발전적 방향에 대하여 연구한 국내외 전문서적, 연구논문 등 문헌적 분석방법과 인터넷 자료, 전문가 의견의 인용 등을 주로 이용하였고, 여기에 필자의 견해를 추가하는 형태로 논지를 전개 하였다. 특히, 이명박 정부의 한미 전략동맹 및 미래 한미 전략동맹 방향은 연구된 문헌이 부족하므로 주로 전문가의 의견을 참고로 분석하였으며, 공통적으로 언급된 사항을 중심으로 필자의 의견을 추가하여 논리를 전개하였다.

이상의 논의를 위하여 본 논문은 다음과 같이 구성하였다.

제1장 서론, 제2장은 한미동맹의 변천과정 및 변화요인의 환경변화를 개관하고, 제3장에서는 전작권 전환이 야기할 수 있는 문제점과, 그에 따른 한미동맹의 변화를 고찰하고, 전작권 전환이 한미동맹에 미치는 영향의 분석을 통해서 제4장에서는 미래 한미전략동맹 발전을 위한 제언을, 제5장에서는 앞 장에서의 논의를 기초로 결론을 맺을 것이다.

제 2 장 한미동맹의 환경변화

한미동맹은 지난 50여년의 세월을 거치면서 특히, 9.11테러 이후 동맹의 범위와 성격, 수준면에서 비교될 수 없을 정도로 변화했다고 볼 수 있는데, 그동안 한미양국 내부에서 일어난 변화를 살펴봄으로써 동맹환경 변화의 본질적 원인을 식별하는 것이 미래지향적인 한미동맹의 발전을 위해 필요하다고 생각한다.

제 1 절 한미동맹의 변천과정

1. 냉전기 한미동맹의 역사적 고찰

가. 한국전쟁과 한미상호방위조약

1) 작전지휘권 이양

대한민국 정부가 탄생된 지 2년 만인 1950년 6월 25일은 민족 최대의 시련이 시작된 날이었고, 국가존망의 기로에 선 날이었다. 1950년 6월 25일 새벽 4시, 북한은 전차 1개 여단 및 1개 연대, 보병 10개 사단의 우세한 전력으로 기습남침을 감행하여 물밀 듯이 내려왔다. 당시 국군은 용감하게 맞서 싸웠지만, 절대적으로 열세한 전력으로 인해 3일 만에 수도 서울을 내어 줄 수밖에 없었다.¹⁾

북한의 불시남침 이후, 자유진영은 미국 주도의 유엔 안전보장이사회를 소집하여 북한의 만행을 세계 평화를 해치는 불법행위로 규정하였다. 유엔은 북한이 즉시 침범을 중단하고 남한에서 철군할 것을 결의하여 권고하였다. 하지만 김일성은 이에 불응하고 3일 만에 서울을 점령하였다. 이에 유엔은 총회의 의결을 통해 유엔군을 창설하였으며, 유엔군의 지도자로 미국의 극동군 사령관인 맥아더가 임명되었다. 자유진영이 소련이 영도하는 공산세력의 팽창을 막아야 한다는 합의와 함께 미국의 강력한 지도력을 신뢰하였기 때문에 유엔은 이와 같이 신속한 조치를 취할 수 있었다.²⁾

유엔군사령부가 만들어지게 되면서, 극동군사령부로서 국군을 지원하는 모든 유엔군을

1) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (국방부, 2002), p. 10.

2) 류병현, 『한미동맹과 작전통제권』 (대한민국재향군인회, 2007), p. 19.

통합지휘하게 되었으며, 이승만 대통령은 전쟁을 승리로 이끌기 위하여 정권일 총참모장에게 구두로 유엔군사령부의 지휘를 받으라는 명령을 하달한 이후, 주한 미 대사를 통해 국군의 작전 지휘권을 현 작전상대가 지속되는 한 맥아더에게 이양한다는 서한을 전달하였다.

한국군의 작전지휘권 이양과정은 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 한국군 작전지휘권 이양과정

구 분	내 용	비 고
1950. 7. 7	유엔안보리, 유엔군사령부 설치 결의안	미국 작성, 영국/프랑스 제안
1950. 7. 13	미 8군 사령부 대구에 사령부 설치	주한 미지상군 지휘
1950. 7. 14	한국 육군본부 대구로 이동, 임무개시	한미 합동회의 개최
1950. 7. 14	이승만 대통령 국군작전지휘권을 주한미국대사 통해 유엔군사령관에게 이양 서신 전달	정일권 총사령관에게 사전 구두지시
1950. 7. 17	맥아더 미 8군 사령관에게 한국지상군 작전지휘권 재 이양	한국 해·공군 지휘권⇒미 극동 해·공군사령관에게 재이양
1950. 7. 18	맥아더 주한미군사령부 통해, 작전 지휘권에 관한 답신 이승만대통령에게 전달	주한미군대사 무초를 통해 전달
1950. 7. 25	이승만대통령 서신과 맥아더 회신을 유엔사무총장에게 전달 및 안보리 제출	

국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사, 1871-2002』 (서울 : 군사편찬연구소, 2003), p.471.

국군통수권자인 이승만 대통령은 누란(累卵)의 위기에서 국가를 보위하기 위해 불가피하게 한국의 작전통제권을 맥아더 유엔군사령관에게 이양하였다.³⁾ 이리하여 1950년 7월 14일부로 맥아더 사령관에게 국군의 작전지휘권이 이양되었다. 맥아더는 7월 18일 ‘대한민국 육·해·공군의 작전지휘권 이양에 관한 이승만 대통령의 결정을 영광으로 생각하여, 유엔군의 종국적인 승리를 확신한다’는 요지의 답신을 보내왔다. 이승만과 맥아더의 서신과 회한 내용은 유엔 사무총장에게 7월 25일 전달되어 안보리에 제출됨으로 사후에 공식화 되어졌다.⁴⁾

2) 한미 상호방위조약 체결

이승만 대통령은 한국전쟁 중지를 위한 정전협정 체결과정에서 외교적 노력을 발휘하였으며, 이를 통해 한미동맹 관계를 형성케 하였으며, 한국의 자유민주주의

3) 국방부, 『2006 국방백서』 (국방부, 2006), p. 88.

4) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사, 181-2002』 (군사편찬연구소, 2003), pp 471-472.

발전과 경제적 번영을 뒷받침하게 하였다.

한국 국민들은 통일에 대한 열망으로 정전협정 체결에 반대하였음에도, 유엔군은 공산 측과 정전협정 체결을 위한 협상을 진행하고 있었다. 소련과 중국 세력이 동아시아 지역에서 확대되는 그 당시의 상황에서 정전협정이 체결됨은 유엔군이 철수하고 이와 함께 북한군이 재침략할 수 있다는 것을 의미했다.

당시 이승만 대통령은 협정조인이 불가피함을 인식하고, 아이젠하워 미 대통령에게 서신을 보내 “정전협정체결 직후 미국과 필리핀, 미국과 호주 및 뉴질랜드와 체결한 조약과 같은 수준의 한미 간 상호방위조약의 체결과 국토재건을 위한 경제원조”를 요구하였다.

그럼에도 불구하고, 한미 간 교섭은 더 이상 진척되지 못한 상태에서, 1953년 6월 18일 이 대통령은 유엔참전국들과의 마찰을 감수하고, 전국의 유엔군 포로수용소에 수용되어 있던 27,388명의 반공포로를 석방하여, 한반도 문제에 대해서는 한국단독으로 단행할 수 있다는 메시지를 보냈다.

이승만 대통령은 정전이 전쟁의 완전한 종식이 아닌 또 다른 전쟁준비를 의미하였기에, 정전 후 상호방위조약체결과 군사원조를 약속하기 전까지 아무런 대책 없는 정전협정 체결에는 찬성할 수 없었다. 미국정부는 이승만 대통령의 반공포로 석방에 경악하였으며, 한국의 동의 없는 정전협정체결은 불가하다고 판단하고 한국정부와 협상을 하게 되었다. 당시 이 대통령의 대미교섭초점은 크게 4가지로 나뉘어졌다. 첫째, 한국 안보를 확고히 하기 위한 상호방위 조약의 체결, 둘째, 한국 복구를 위한 장기적인 경제원조, 셋째, 한국군의 전력증강(육군 20개 사단으로의 증편, 해군 및 공군의 장비 지원), 넷째, 공산 측과의 정치회담이 90일이 지나도록 진전이 없을 경우 한미 양국만으로 한국통일 방안을 별도 협의하는 것이었다.

이러한 이 대통령의 요구에 대한 미국의 약속 및 한국의 동의에 따라, 이 대통령과 로버트 특사간 작성된 조약내용에 대하여 한미 간의 입장을 최종 조정하기 위해 딜레스 미 국무장관이 방한하였으며, 결국 1953년 8월 7일 한미상호방위조약이 가조인되었고 10월 1일 정식조인에 이어 1954년 11월 18일부로 발효되었다.⁵⁾

한미상호방위조약의 체결은 <표2-2>에서 보는 바와 같이, 1953년 10월 1일 미국 워싱턴에서 변영태 외무장관과 딜레스 미 국무장관이 서명함으로써 이루어졌다. 1954년

5) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (국방부, 2002), pp 36-37.

1월 11일에 아이젠하워 대통령은 미 상원에 제출하고, 미 상원 외교위원회는 한미방위 조약 비준을 1월 19일에 “대외적인 무력공격이 있을 때에만 상호 원조하는 책무를 갖는다는 조항을 첨가한다”는 조건부로 가결하였고, 1954년 1월 26일에 미 상원은 81대 6으로 이 조약을 통과시켰으며, 상원 비준 10개월 후인 1954년 11월 17일에 정식 발효되었다.⁶⁾

<표 2-2> 한미상호방위 조약 체결 일정

구 분	내 용	장 소	비 고
1953. 8. 4	1953년 8월 4일 한미상호방위조약 체결 위해 딜레스 국무장관 등 4명 방한		
1953. 8. 8	한미상호방위 조약 가조인	한국 서울	
1953. 10. 1	한미상호방위 조약 체결	미국 워싱턴	
1954. 1. 15	대한민국 국회 한미상호방위조약 비준 동의		
1954. 1. 19	미국 상원 외교관계위원회 한미상호방위조약 승인(조건부 승인)		
1954. 1. 26	미국 상원 조약 비준 동의	미국 워싱턴	81대 6으로 가결되어 통과
1954. 11. 17	한미상호방위조약 비준서 교환, 한미군사동맹 법적 토대 형성 계기		

국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사, 1871-2002』 (서울 : 군사편찬연구소, 2003), p. 566.

1953년 10월 1일 체결된 한미 상호방위조약은 북한의 재침 억제와 태평양 지역에서의 어떠한 침략세력의 공격에서 미국과 한국의 공동대처를 통해 국가의 평화와 안전보장과 지역 내 평화와 안정에 기여하기 위한 제도적 장치로, 조약의 전문에 외부로부터의 무력공격에 대한 공동방위의 결의를 선언하여 집단적 방위노력을 다짐하고 있다. 조약에 나타난 3조에는 동맹 상대국의 영토에 대한 무력공격을 자국의 평화와 안정을 위협하는 것으로 인정하고 공동대처할 것을 명시함으로써, 공동방위의 근거를 제공하고 군사동맹관계를 선언하고 있으며, 4조에서는 북한의 안보위협 의 구체적 수단을 실체화하여 주한미군 주둔의 근거를 제공하고 있다.⁷⁾

연합방위체제의 법적 근간으로 한미상호방위조약은 한미합의의사록과 한미주둔군 지휘협정 등 정부 간 및 군사 당국자 간 각종 안보 및 군사관련 후속 협정에 기초를 제공하였으며, 한미 양국은 한미상호방위조약에 따라 한미안보협의회의(SCM) 및 한미군사위원회회의(MCM) 등을 설치하여 실질적 안보협력관계를 형성하는 계기를 마련하였다.⁸⁾ 한미안보협의회의는 한미 간의 각종 안보현안문제를 해결하는 최고의

6) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사, 1871-2002』 (군사편찬연구소, 2003), p. 566.

7) 국방부, 『1998 국방백서』 (국방부, 1998), p. 90.

8) 국방부 군사편찬연구소, (2003), 전게서 pp. 570-571.

협의기구로 양국 국방장관 및 합참의장 등 군 주요 인사들이 참석하며 한미가 교대로 매년 개최하여 안보문제에 대한 협의를 하고 있다. 한미안보협의회의는 한미 간 안보문제 전반에 관한 정책협의기구로 동북아 및 한반도의 군사적 위협을 평가, 공동대책 수립, 군사협력을 위한 양국의 입장 조정, 연합방위체제의 효율적 건설 및 운용방안을 협의하여 왔으며, 이 회의에 앞서 한미 합참의장이 주관하는 군사위원회 회의가 개최된다.⁹⁾

나. 주한미군 철수정책과 한미연합사 창설

1) 주한미군 철수정책

한미상호방위조약 체결 이후, 주한미군은 지금까지 한미 안보관계에 있어서 실질적인 축을 이루어 왔으며, 주한미군의 역할과 기능은 한국 안보에 있어서 매우 중요하다. 주한미군이 갖고 있는 중요성에도 불구하고, 한미 간의 정치관계에 따라 주한미군의 규모와 수준이 많은 영향을 받았기 때문에, 미국의 안보 공약에 대해 한국은 의문을 갖게 되었다.

1954년 한국전쟁이 종식된 직후, 한국전쟁에 투입된 32만 명의 미군 중 2개 사단 7만 여명만 남긴 후 철수된 이래, 1969년 닉슨 독트린이 발표되었다.¹⁰⁾

1960년대 말부터 미국경제가 어려워지며, 베트남전을 통한 미국 내 반전여론의 분위기 가운데, 1969년 출범한 닉슨(R. Nixon)행정부는 미군 감축에 대한 압력을 받았고 당해년 7월에 닉슨은 동남아 5개국 순방 중 닉슨 독트린을 발표하여, 핵 강국에 의해 위협받고 있는 모든 동맹국들에 대한 방어를 언급함과 함께 방위의 일차적인 책임은 해당 동맹국들 스스로가 맡기를 바란다고 언급하였다. 미국은 동맹국들을 지도하기보다는 그들을 원조하는 것으로 미국의 새로운 역할을 제한하는 정책을 폈고, 이는 미국이 아시아지역 동맹국들에게 좀 더 많은 비용을 부담토록 촉구하는 계기가 되었다.¹¹⁾

9) 국방부, 『1998 국방백서』 (국방부, 1998), p 90.

10) 백종천, “한미 연합지휘체제의 발전방향.” 『한미 동맹 50년 분석과 정책』 (세종연구소, 2003). pp 164-165.

11) 김일영·조성열, 『주한미군 역사 쟁점 전망』 (서울 : 한울 아카데미, 2003). p. 86.

이러한 닉슨 독트린에 따라, 주한미군 1개 사단을 철수시키는 3차 철군이 이루어져, 주한미군이 6만여 명에서 4만여 명으로 줄어들게 되었으며, 미국은 한국에 ‘한국군 현대화 5개년 계획(1971~1975년 간 15.96억 달러 무상지원) 지원 약속을 통해 한국의 불만을 잠식시키려 하였다. 하지만 미국의 3차 주한미군 철수정책으로 인해 한국은 미국의 안보 공약 의지에 의혹을 갖게 되었다.

4차 철군은 카터 대통령에 의해 추진되었는데, 카터는 1977년 대통령 지시 (Presidential Decision 12)를 하달하고, 한국과 상의 없이 주한미군 철군을 통보하였다. 이러한 철군에 대해서는 한국과 미국 내에서의 반대여론으로 인해 4차 철군은 예정대로 시행되지 못하고 무기한 동결되는 결과를 초래하였다.

미국은 미국의 국가이익에 따라 철군이나 감군을 고려한 반면, 한국은 지속적으로 주한미군의 주둔 필요성을 주장하였다. 하지만 미국은 한국에 대해 결정된 사실을 통보만 함으로써, 한국은 주한미군이 언제 철수할지 모른다는 우려 속에 미국의 안보 공약에 대해 불신을 갖게 되었다.¹²⁾

2) 한미연합사 창설

1969년 닉슨독트린 이후 아시아 지역에서 미군 철수 계획이 진행됨에 따라, 1970년 7월 1일에 한국에서 주한 미 1군단을 철수시키는 대안으로 한미 1군단이 창설되는 등 기존의 한미연합지휘체제가 변경될 필요성이 대두되어졌다. 이에 따라서, 1976년 5월 9차 한미 안보협의회의를 통해 한미 연합지휘체제 정립의 필요성이 제기 되었고, 다음 해인 1977년 10차 한미 안보협의회의에서 한미 연합군사령부의 창설에 합의하였다. 그리고 한미 연합군사령부 창설의 기초가 되는 군사위원회 및 한미 연합군사령부 권한위임사항이 1978년 7월 27일에 합의 되었다. 또한 한미 연합사령부의 임무와 지휘관계를 규정한 전략지시 1호가 1978년 7월 28일 1차 한미 군사위원회회의에서 하달되었고, 그해 10월 17일에 한미 연합군 사령부 설치에 관한 각서가 한국 측 외무부장관과 주한미대사관에 교환됨에 따라 한미 연합군 사령부는 1978년 11월 7일 창설되어졌다.¹³⁾ <표 2-3> 1978년 한미연합사 관련약정(TOR) 및 전략지시 제 1호에서 보는 바와 같이, 유엔사는 정전협정을 준수하고, 연합사는 한국방어 등 유엔사와 연합사의 관계를 정리하였으며, 전략지시를 통해, 연합사령관

12) 백중천, 전개논문, 전개서, pp 165-166

13) 국방부, 『1988 국방백서』 (국방부, 1988), pp 119-120

에게 한국방어의 책임에 대한 임무를 부여하였다.

<표 2-3> 1978년 한미연합사 관련약정(TOR) 및 전략지시 제 1호

구 분	관련약정(TOR)	전략지시 제1호
체결 일시	1978. 7. 27(제11차 SCM) MCM에 전략지침 및 지시제공	1978. 7. 28(제11차 MCM) CFC에 작전지침 및 전략지시 제공
대표	- 한국 : 노재현 국방장관 - 미국 : 브라운 국방장관	- 한국 : 김종환 합참의장 - 미국 : 존스 합참의장
주요 내용	- MCM의 임무, 기능, 편성 - 연합사의 임무, 기능, 편성 및 사령관/부사령관 기능 - 유엔사와 연합사의 관계정립 · 유엔사 : 정전협정 준수 · 연합사 : 한국방어 · 관 계 : 지원 및 협조	- 연합사령관에게 임무 부여 · 한국방어 책임 · 서울 방어의 중요성 강조 - 전·평시 연합사와 예하 구성군 간 지휘관계 명시 - 전 평시 연합사 작전통제부대 목록하달 - 군수지원은 자국책임 명시

국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사, 1871-2002』 (군사편찬연구소, 2003), p 598.

한미 연합사령부가 1978년 창설됨에 따라 한국방위를 위한 제반 해당부대의 통제는 한미 연합사령부가 한미 군사위원회로부터 전략지시와 임무를 부여받아 수행하게 되었다. 한편 유엔군사령부는 미국합동참모본부에서 전략지침을 받아 한반도 평화 및 휴전협정유지에 관한 업무만을 수행하게 되었다. 한국방위는 한미 연합군사령부를 통해 이루어지게 되었으며, 한미 연합군사령부와는 별개로 유엔군사령부는 한미 연합군사령부와 상호 지원 및 협조관계로 기능하게 되었다.¹⁴⁾ 한미 연합군사령부의 최우선 목표는 북한의 군사적 위협을 억제하는 것으로 연합군사령부의 지휘체제는 과거에 비해 군사적인 대응능력의 신장을 의미하는 것으로 해석 될 수 있다. 유엔의 지침에 따르는 것 보다 한미 간 군사적인 공조체제로의 대응이 효율적이기 때문이다.¹⁵⁾ 결과적으로 연합사의 창설을 통해 한미 양국의 군사관계 협력과 유대를 강화할 수 있는 제도적인 장치가 마련되었다는 점에서 중요한 의의가 있다고 할 수 있다.¹⁶⁾

14) 국방부, 『1989 국방백서』 (국방부, 1989), p 152.

15) 백중천, 전계논문, 전계서, p 168.

16) 한미연합사 인트라넷 홈페이지 연합사 소개 창설배경 참조

2. 탈냉전 이후의 한미동맹의 변화

가. 안보환경의 변화

1989년 7월 채택된 년-워너 수정안은 주한미군 감축에 대해 구체적인 방법을 제시하고 있는데, 최근 미국이 추진하고 있는 주한미군 재배치안과 유사하다는데 의미가 있다. 그 핵심 내용은 미국이 주한미군의 주둔 위치, 전력구조 임무를 재평가하고, 한국은 자신의 안보를 위해 보다 많은 책임과 비용을 분담해야 하며, 한·미 양국은 주한미군의 부분적이고 점진적 감축의 필요성과 가능성에 대해 협의해야 한다는 것이다.

반면, 1989년 7월 18일 한·미 연례안보협의회의 공동성명에서는 북한의 위협에 대응하기 위해 주한미군이 필요하며, 양국의 정부와 국민이 평화와 안정을 위해 주한미군이 필요하며, 양국의 정부와 국민이 평화와 안정을 위해 주한미군이 필요하다고 인정하는 한 주한미군은 지속적으로 한반도에 남아 있을 것을 천명함으로써 미국 행정부는 주한미군 감축에 대한 반대 입장을 분명히 하였다. 결국 미국 행정부는 주한미군의 감축을 반대하고 의회는 찬성하는 분위기였다¹⁷⁾고 할 수 있다. 그러나 1989년 말 베를린 장벽이 무너지면서 탈냉전시대가 시작되었고, 미국의 안보정책도 수정이 불가피해졌다. 주한미군은 한국전쟁 재발억제에 대한 주도적 역할로부터 지원역할로 변경할 것을 제의하고 있다. 이는 한국의 추가적인 책임과 비용분담을 의미했다. 그리고 한·미 갈등의 원인이 되고 있는 주한미군의 기지이전을 추진해야 함을 강조하고 있으며, 특정 군사임무 및 작전 통제권을 한국에 이양하는 전단계의 신뢰구축을 추진할 것을 주장하고 있다.

이처럼 냉전의 종식은 한반도에 새로운 안보환경을 초래했으며, 한반도의 전략적 의의는 냉전 종식과 더불어 변했다고 할 수 있다. 물론 냉전이 종식되기 이전에도 미군 철수에 대한 주장은 여러 곳에서 제기되었다. 탈냉전 시대라는 새로운 전략 환경을 맞이한 미국은 새로운 시대에 적당한 전략을 구상하기 시작했으며, 미국이 한반도에 대해 단행한 탈냉전 시대에 첫 번째 정책변화는 그동안 한국에 배치했던 핵무기의 전면 철수로 나타났다. 미국은 한국에 대해 안보 개입을 확산시키려 했지만 그동안 한국에서의 전쟁억지에 중요한 기여를 했던 핵무기가 한국의 의도와는 아무

17) 이대우. “부시 행정부 출범과 주한미군 : 역할 및 규모 변경을 중심으로” (세종연구소, 2003), p 16.

관계도 없이 전면 철수한 것은 한국인들을 불안하게 한 소지가 있었다. 이제 한국의 방위는 한국이 알아서 해야 하는 안보상황으로 바뀌고 있었던 것이다.¹⁸⁾

그 당시 한반도의 안보환경은 년-워너 수정안 계획에 따라 1992년 말 기준으로 동아시아에 총 15,250명이 철수하였고, 이중 철수한 주한미군은 6,987명이었다. 그러나 다음 단계의 계획이 실행되기 직전 불거져 나온 북한의 핵문제로 인하여 감군 계획은 무기한으로 연기되었고, 1991년 11월 21일 체니 국방장관은 공식적으로 주한미군 철수계획의 중단을 선언하였다. 그 결과 주한미군 감축계획은 오히려 축소되어 1995년 10월 기준으로 미국은 36,250명의 미군을 한국에 주둔시켰고, 이러한 주한미군의 수는 계획보다 약 5,000명이 더 많은 것이었다.¹⁹⁾ 그러면서 한국에 대해서는 방위비 분담을 증가시킬 것을 공식적으로 요청함으로써 미국의 주둔군정책이 비용분담을 강조하는 방향으로 변화하는 것을 시사했다. 또한 미국은 1988년 한·미 연례안보회의에서 주한미군의 주둔비용 분담문제를 본격적으로 제기하였고, 이에 따라 한국의 방위비 분담액은 1989년에 4,500만 달러, 1990년에 7,000만 달러, 1991년에 1억 5,000만 달러, 1995년에는 3억 달러를 지원하기에 이르렀고 1998년에는 약 4억 달러를 지원하기로 하였다.²⁰⁾

한편 1993년 민주당의 클린턴 행정부의 출범과 함께 탈냉전 이후 가장 포괄적인 미국의 안보정책이라고 평가받는 ‘전면 재검토보고서(Report of Bottom Up Review)’가 발표되었다. 이 보고서의 핵심은 미국이 두 개의 대규모 전쟁에서 승리하기 위해서는 미국의 군사력을 증강시켜야 한다는 것이다. 이어 1994년 7월 ‘개입과 확대의 국가안보전략’이 발표되었다.²¹⁾ 백악관은 이 보고서에서 우방국인 한국, 일본, 아세안, 그리고 남태평양 지역에 대한 미국의 지속적인 개입을 천명하였고, 중국과 러시아와의 관계를 확대해 나가겠다는 포용정책을 추진할 것임을 밝혔다. 이 보고서의 연장선에서 1995년 2월 미국 국방부는 ‘아·태 지역에서의 미국 안보전략’을 발표하였다.²²⁾

18) 탈냉전 직후인 1991년 11월 부시 대통령의 핵군축 선언은 한국뿐 아니라 다른 아시아 국가들에게도 악영향을 미쳤고, 이로 인해 1990년대 아시아의 대부분 국가들은 군사비를 대폭 증액시키는 안보환경을 경험했다. 이는 냉전이 끝난 후 아시아 국가들에게는 오히려 더욱 큰 위협을 느끼고 있었다는 반증이다.

19) 이춘근, “미국의 신동아시아 전략과 주한미군” (세종연구소, 1996), p 64.

20) 한용섭, “주한미군의 장래”, 강성학 외(1996), p. 156.

21) The White House, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement(1994).

22) The Department of Defence, United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region

작성자인 조셉 나이(Joseph Nye)의 이름을 따서 ‘나이보고서’라고도 부르는 이 보고서에서는 미국이 유일초강대국임을 강조하면서, 아시아에 10만 명의 미군을 지속적으로 주둔시킴으로써 이 지역의 미국 이익을 철저히 수호하겠다고 밝혔다. 이때부터 미국의 일방 주의적 외교 안보정책이 시작했다고 볼 수 있다.

나. 한미동맹에 대한 인식변화

탈냉전 시기의 인식변화라는 관점에서 보면 민주화의 이행과 탈냉전이라는 새로운 정체성의 도래로 우리의 자주적 주권의식도 증대된 시기라고 할 수 있다. 노태우 정부에서는 북방정책으로 외교의 다원화가 이루어지고 독자적인 대외정책을 추진하였으나, 북방정책이 한미동맹관계의 기본적 구조 속에서 수행되었기에 독자적 정책의 한계를 갖고 있었으며, 김영삼 정부는 문민정부로서의 자신감을 바탕으로 과거 대미의존정책에서 벗어나 국제사회에서의 보다 능동적 역할을 자신하고 외교의 다변화를 추구하였다. 그러나 북한 핵문제가 등장함으로써, 과거의 틀에서 크게 벗어날 수 없었다.

한편, 김영삼 정부가 들어서고 나서 남한체제가 북한체제보다 우월하다는 선언을 하였으나,²³⁾ 남북한의 이념경쟁이 남쪽에게 유리하게 전개되는 과정에서 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 의혹과 함께 발생한 한반도 위기 상황은 남한이 북한의 군사위협으로부터 결코 자유롭지 못하고 있음을 분명하게 보여주었다. 더욱이 남한은 북한의 핵문제를 해결하는 과정에서 실질적인 영향력을 전혀 행사하지 못했다.

또한 1995년도 국회의 국정감사에서도 배명국 의원이 한-미 미사일 각서의 백지화를 주장하고 미국의 군사전략이 은연중에 영향을 미치고 있다고 주장하며, 농산물에서 무역의 비교우위이론을 무조건 채택할 수 없듯이 국방기술도 경제의 비교우위론만을 따라서는 영원히 완전한 독립국가가 될 수 없다고 강조했다. 이러한 분위기 속에서 출범한 6공화국 정부는 ‘민족자본’을 국정목표의 하나로 내세우고 한·미간의 3가지 현안, 즉 용산 미군기지의 이전문제, 군사정전위 UN군 측 수석대표의 한국군장성으로의 대체문제, 평시 작전통제권의 조기 전환문제 등을 적극 추진하였다. 오늘날 이러한 문제들이 달성되었거나 현실로 다가와 있다는 것을 볼 때 정부의 지도자나 대중들의 인식이 얼마나 중요한 것인가를 알 수 있다.

(February 1995).

23) 1994년 김영삼 대통령은 광복절 기념식에서 남북한 체제경쟁이 끝났다고 선언하였다. 그리고 한반도 통일의 정치적인 이념은 자유민주주의를 기초로 이루어져야 함을 강조하였다.

한국사회의 국내정치 상황은 주한미군의 존재와 1990년대 이래 남북한 간에 지속되어온 대화와 교류협력 및 북한이 처해 있는 상황으로 보아 북한이 군사력을 사용하여 통일을 기도하는 것은 쉽지 않은 일이란 입장을 보이고 있는 안보환경이라고 볼 수 있다. 반면 미국은 북한을 현존적 위협요인을 지니고 있는 가상적국 또는 불량국가로 간주하는 인식을 갖고 있다. 이처럼 미국과 한국의 북한을 대하는 인식 차이가 거국적으로 한미동맹관계 전체에 영향을 미칠 수도 있다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 중요한 것은 한국과 미국은 북핵문제와 북한의 미래를 둘러싸고 정책 조율을 지속하고 있다는 것이다. 최근 북한의 연평도 포격사건 이후 북한의 점증하는 안보위협과 도발에 대한 한미양국은 공동대처 방안을 둘러싸고 많은 논의를 거듭하고 있다. 미국은 6자회담을 비롯한 대북정책에서 한국의 적극적 입장을 신중하게 받아들이고 있으나 북핵과 북한 미사일 사태에 대해서는 일정한 전략과 정책의 차이를 갖고 있는 것도 사실이다. 과연 한미양국이 장기적 미래를 위한 안보전략의 선택에 있어서 일치하고 있는지 그리고 미래의 안보상황 및 위협평가에 대해 공통된 인식을 가지고 있는지는 여전히 불투명한 문제이다.

다. 한미동맹의 변화(1994. 12. 1 평시작전통제권 전환)

탈냉전 이후 한미동맹관계에 있어서 주요 제도 변화로 1990년 4월 19일 미국 측은 '동아시아전략구상'에 대한 의회보고 시에 비밀보고서를 통해 평시 작전통제권을 주한미군 철수 제2단계 기간 동안(1993-1995)에 한국으로 전환할 것을 계획하였으며, 이에 한·미간의 실무협의를 진행되었고, 1991년 한·미 군사위원회에서 미국 측 제안에 잠정 합의하였다.²⁴⁾ 그러나 1992년 한국에 새로운 문민정부가 들어서자마자 조기전환을 제의하자 미국정부는 평시 작전통제권의 조기전환은 여러 가지 이유로 시기상조라는 입장을 표명하며 소극적 입장을 표명하였다.

그러나 결국, 1992년 제24차 한·미 안보협의회의에서 한국군에 대한 평시작전통제권을 늦어도 1994년 말 이전까지 한국군에 이양하기로 합의하였고 1993년 제25차 한·미 안보협의회의에서 1994년 12월 1일을 기하여 평시 작전통제권을 한국에 이양하기로 합의하였다.²⁵⁾ 여기에서 말하는 평시 작전통제권은 현재 한반도는

24) 한국국방연구원, 『미국의 전략태세 변화와 한·미 군사관계발전방향』 (한국국방연구원, 1992), p 206.

25) 중앙일보, 1994년 11월 30일자.

중전이 아니라 전쟁이 일시 중단된 준전시 상태로서, 평화 시의 평시를 의미하는 것이 아니라 전쟁상태가 아닌 평시를 의미하는 것이다. 이는 한국전쟁 이후 정전기간이 장기간 지속되어 일반국민들에게 정전의 의미가 상당히 퇴색되었으므로 이해를 돕기 위해 전시 작전통제권의 상대적 개념인 평시 작전통제권을 사용하게 된 것이다.²⁶⁾ 미군은 1991년 3월 5일 한국군 장성에게 유엔군 군사정전위원회 대표직을 인계하였고, 미군을 휴전선 지역에서 철수시켰으며, 판문점 공동 경비구역(JSA : Joint Security Area)의 경비 책임을 부분적으로 한국군에게 인도하였다. 또한 연합군사령관이 겸직하던 한미연합사령부의 지상군 사령관을 한국군 장성으로 보임하게 하는 등 실질적 연합방위체제의 구축을 위한 조치를 실행하였다.

한편, 제2단계 미군 감축계획은 실행 작전 북한의 핵 개발문제의 돌출로 중지되었고, 1994년 12월 1일부로 그 동안 한미 연합사령관이 행사하였던 한국군에 대한 평시 작전통제권이 한국정부로 전환함에 따라 평시 한국군에 대한 모든 작전활동에 대한 책임과 권한을 한국 합참의장이 가지게 되었다.²⁷⁾ 그러나 북한의 위협 상존과 한반도 정세의 불확실성을 감안하여 적어도 북한 핵문제의 완전한 해결과 한반도 평화정책이 이루어질 때까지는 한국군의 평시 작전통제권 행사가 실효를 거두기 위해 주한미군의 지속적인 역할과 협조가 요망된다는 이유로 전쟁억제와 준비를 위하여 정전 시에 필요한 기능과 책임, 권한을 명시한 연합권한위임사항(Combined Delegated Authority)²⁸⁾을 한·미 군사위원회를 통하여 전략지시 2호로 하달함으로써 연합군사령관에게 위임하였다. 이로써 전시 작전체계의 수립, 조기경보를 위한 연합 정보관리 및 을지연습 등 연합연습과 훈련의 주관, 연합 합동교리 발전, C41 상호 운용성 기능 등 핵심적인 권한은 그대로 연합사령관에게 위임 유지하도록 하였고, 이러한 핵심권한의 위임으로 말미암아 한국군의 평시 작전통제권 전환에도 불구하고 실질적인 한국군의 지휘관계는 별다른 진전이 없다는 지적을 받고 있다. 이와 함께 제도적 관점에서 참여정부는 ‘협력적 자주국방’의 구호 아래 미래 한반도 방위에서 한국이 주도적 역할을 담당할 것이라는 비전을 제시하였고, 그 구상은 2005년 9월 발표한 ‘국방개혁 2020(安)’을 통해 발표했다. 미국도 한미동맹에서 한국의 역할 분담 확대, 특히 전시작전통제권의 단독행사에 관해 한국의 국력향상과 한국군의 전력향상을 강조하며, 한국의 더

26) 합동참모본부, 『합참』 제6호(합동참모본부, 1995), p 162.

27) 국방부, 『국방백서 1994-1995』(국방부, 1995), p 113.

28) 국방 참모대학, 『합동 군사연구』 1998, pp 123-126.

많은 책임분담을 인정하고 있다. 이는 향후 전시에 한미 간에 합동으로 전쟁을 수행하기 위한 협력과 연합 체제를 근본적으로 변화시키는 계기가 되었다고 할 수 있다.

탈냉전 이후 또 다른 제도적 특징으로 제1차 SOFA 개정을 들 수 있다. 1991년 2월 1일 개정된 한·미 SOFA는 한국 측이 능동적으로 재판권 행사 의사를 표명하지 않는 한 미국 측이 재판권을 행사한다는 교환각서를 폐기한 것이 가장 큰 특징이라 하겠다. 즉 개정 합의서는 종전의 한·미 SOFA와 합의 의사록을 그대로 존속시키고 합의양해사항과 교환각서를 폐기하고 이를 ‘개정양해사항’으로 대체하였다.²⁹⁾ 따라서 교환각서에서 규정한 형사재판권의 자동 포기조항이 폐지되었고, 계엄 하에서 미국이 주한미군의 구성원, 군속 및 가족에 대해 전속적 재판권을 행사할 권리를 가지던 것이 한국의 재판권 행사요청이 있을 경우 이를 호의적으로 고려하도록 규정하였다. 이처럼 1991년 2월 한·미 SOFA에서의 불평등 성격의 양해사항과 교환공한을 폐기하는 등 일부 내용을 개정하였으나, 지속적으로 주한미군 범죄에 관한 형사재판권 문제를 중심으로 개정문제가 강력히 제기되었다. 특히 1992년 윤금이 살해사건, 1995년 서울지하철 난동사건 등으로 SOFA의 전면 개정 여론이 급등하게 되었다.

결론적으로 이 시기의 제도적 특징들을 종합해보면 한국전쟁 직후 최고조에 달하였던 한국의 대미 안보의존경향이 낮아지는 추세라는 것을 알 수 있으며, 한국군은 평시작전통제권 전환을 계기로 한국방위의 한국화를 구현할 수 있는 전기를 마련하였다고 볼 수 있다. 이는 결국 한미동맹관계 성격 변화의 상징적 조정기라고 할 수 있다.

29) 김성한, ‘21세기 한미관계의 쟁점과 대책’, 『21세기 한국의 국가전략』 (세종연구소, 2000), p 35.

3. 9.11 이후의 한미동맹의 변화

가. 안보환경의 변화

1) 세계안보정세

냉전시 잠재되어 있던 영토, 종교, 환경, 민족 문제 등으로 인한 다양한 갈등이 분출되고 있으며, 국제테러 대량살상무기의 확산으로 국제사회의 안정과 평화가 심각하게 위협을 받고 있다. 9.11테러 이후 미국은 대테러전 및 대량살상무기 비확산 구도로 세계질서 개편을 주도하며, 테러 및 대량살상무기 확산 저지와 예방을 위해 선제공격과 선별적인 개입전략을 구사하고 있다.³⁰⁾

오늘날 안보위협 변화의 가장 큰 특징은 전통적인 군사위협 외에도 초국가적·비군사적 위협이 증대되면서 위협양상이 복잡하고 다양해졌다는 것이다.³¹⁾ 오늘날 테러, 대량살상무기 확산, 지역적 불안정성과 국지분쟁의 지속 등의 새로운 위협이 확산되고 있다.

첫째, 테러 측면으로, 2001년 발생한 9.11 테러는 미국과 같은 초강대국도 일개의 테러조직에 의해 엄청난 재산 및 인명의 피해를 받을 수 있고, 정신적 공황 수준의 충격과 위기감을 초래할 수 있음을 인식하게 되었다. 둘째 대량살상무기의 확산과 국제테러조직에 의한 사용 가능성은 세계안보에 심각한 위협이 되고 있다. 셋째, 지역적 불안정성과 국지분쟁의 지속으로, 냉전시대 잠재되어 있던 영토, 자원분쟁, 종교, 인종, 민족갈등, 분리 독립운동 등 복합적인 갈등요인들로 인해 세계 도처에 다양한 형태의 국지분쟁이 점차 증대되고 있으며, 넷째, 국가 간 상호의존성 심화와 국경개념이 약화되면서, 국제범죄, 해적행위, 불법난민, 사이버 테러 등 초국가적, 비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다.³²⁾ 다섯째, 최근 에너지 자원 확보를 위한 국가 간 경쟁이 국제질서의 새로운 변수로 등장하면서 에너지 안보가 중요시 되고 있다.³³⁾

30) 국방부, 『2004 국방백서』, p 18.

31) 국방부, 『2008 국방백서』, p 8.

32) 국방부, (2004백서) 전계서, pp 18-20.

33) 국방부, (2008 백서) 전계서, p 9.

2) 동북아 정세

동북아 지역은 안보와 경제 등 다양한 분야에서 국가들 간에 상호의존이 증가되며 협력이 심화되고 있다. 하지만 다른 한편으로는, 북핵문제, 양안문제, 도서영유권 문제, 역사문제, 경제수역문제 등 어느 지역보다도 갈등요인이 다양하게 잠재되어 있는 지역이다. 북핵문제는 동북아 뿐 아니라 세계 안보에 중대한 위협과 도전요인이며, 양안문제도 동북아 안보의 잠재적 위협요인의 하나이다. 또한 중국과 일본, 일본과 러시아 사이 도서 영유권과 관련된 분쟁요인이 내재되어 있으며, 중국의 동북공정, 일본의 역사 교과서 왜곡, 신사참배 등의 역사문제 역시 불안요인으로 작용하고 있다. 그 밖에도, 배타적 경제수역의 설정과 관련하여 동북아 지역 내 국가들이 각자의 입장을 고수하여 잠재적 분쟁요인이 되고 있다.

동북아에는 유럽 또는 기타 지역에서 이루어지는 다자간 안보협력체제가 구축되어 있지 않으며, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 군사강국들이 <표 2-4> 과 같이 주요 무기와 전력증강을 통해 각자의 영향력을 유지하고 확대하기 위한 각축을 벌이며 군사적 현대화를 추구하고 있다.³⁴⁾

<표 2-4> 한반도 주변 4강의 군사력

구분	미 국	중 국	일 본	러 시 아
병력	약 150만 명	220,5만 명	24만 명	103만 명
주요 무기	항모 11, 잠수함 71 전투기 3,700	잠수함 62 전투기 2,604	잠수함 16 전투기 369	항공모함 1 잠수함 67 전투기 1,973
군사비	5,395억불	1,219억불	411억불	222억불
전력 증강	아태지역 전력증강 주한/주일미군 재배치	신형전략 미사일 우주전력 강화 전략핵 잠수함	MD구축, 신형조기경보기 이지스함, 공중급유기 도입예정	핵전력 강화, 신형 미사일 개발 우주전력 강화

『국방백서 2008』 (2008. 12), p 14 참고하여 편집.

34) 국방부, (2008 백서) 전계서, pp 12-14.

나. 한미동맹에 대한 인식 변화

1) 한국과 미국의 변화요소

가) 한국의 변화 요소

한미동맹은 여러 가지 요인들로 인해 변화해왔다. 우선 한국의 정치, 경제, 사회, 문화적 성장과 변화가 일어나게 되었다. 특히 시민사회의 성숙에 따라 정치참여가 확대 되었다. 신장된 국력을 통해 한국 국민의 자존의식이 엄청나게 변화되어 미국으로부터 여기에 상응하는 대우를 받고 싶어 하는 의식이 확산되었다.³⁵⁾ 여기에 나타난 현상은 강대국 신드롬이다. 1988년 서울 올림픽이후 91년에 유엔가입 후 96년에 OECD에 가입한 후 한국국민은 스스로 자부심을 갖게 되었으며, 2002년 월드컵 공동개최와 4강 진출을 통해 한국은 스스로 강대국이 된 듯 착각하게 되었고 강대국 중 하나라는 착각을 하고 있다.³⁶⁾

둘째, 김대중 정부의 햇볕정책 이후 진전된 남북관계 변화는 북한위협에 대한 인식과 실체에 대하여 한미 간의 이견이 초래되었다.³⁷⁾ 앞에 언급한 이러한 강대국 신드롬과 함께 한국의 민족주의 감정이 사실상 반미감정으로 확산되어 미국 때문에 우리 모두의 불행이 시작되었다고 생각함으로써 한국은 주한미군의 위상의 변화를 초래하였고, 또한 맹목적 평화주의와 감상적 공생주의 분위기에 빠지게 되어 북한과 모든 것을 함께 하자는 인식이 확산됨으로 북한의 핵문제에 대해 무책임한 방관자의 자세를 취하고 있게 되었다.³⁸⁾

셋째, 한국과 동북아 역내 국가들과의 역학관계가 변화하게 되었다. 2004년 중국의 교역수지는 794억불(수출 498억불, 수입 296억불)로 미국의 교역수지 716억불(수출 428억불, 수입 288억불)을 앞질러, 중국이 최대의 교역국으로 등장하게 되었으며, 특히 한국의 무역흑자 293억불 중 2/3인 202억불이 대중국 무역흑자를 통해 생성되었다. 그리고 일본의 일방 주의적 외교정책을 두둔하면서 강화되는 미일동맹과 대조

35) 홍성표·정경영 『21세기 한미연합방위체제 발전방향 연구(전시작전통제권 전환문제 중심으로)』 (국방대 안보문제연구소, 2006), p 16.

36) 강성학, 『새우와 고래싸움』 (박영사, 2004), pp 45-46.

37) 홍성표, 정경영, 전게서, p 17.

38) 강성학, 전게서, p 47.

적으로 한미동맹의 상대적 약화현상이 나타났으며, 넷째, 한국군이 한국안보를 주도적으로 책임져야 한다는 국민적인 요구 등이 일어나게 되었다.³⁹⁾

또한 정권의 성격차이로 인해 노무현 정부기간 동안은 ‘동맹위기의 5년’으로 규정된 경향이 있었다. 미군의 장갑차 사건, 전국적 반미 촛불집회 등 미국에 대한 국민적인 정서가 나빠져 있던 노무현 정부의 초기 단계에, 미국의 TV에 한국의 집회에서 성조기가 태워지는 모습이 보도되면서 일각에서 반한정서가 나타나기 시작하였으며, 노무현 대통령의 “미국 안 갔다고 반미주의자냐, 또 반미주의자면 어쩌냐?”는 발언은 불에 기름을 끼얹는 격이 되었다. 하지만 양국 간 미래한미동맹정책구상, 한미안보정책구상의 설치와 이라크 파병, 작전통제권 전환 협상, 6자 회담 개시와 한미자유무역협정 타결 등을 통해 정권초기의 정서적 이반감은 줄어들 수 있게 되었다.⁴⁰⁾

<표 2-5> 현재의 한미동맹관계 인식에서 나타난 바에 같은 ‘국방대학교 안보문제연구소의 조사’에 따르면, 참여정부의 한미관계가 돈독함보다 불편함으로 인식되고 있으며, 2009년의 경우에는 불편함에 대한 인식이 돈독함보다 2배 이상으로 나타나고 있다.

<표 2-5> 현재의 한미동맹관계 인식

현재 한미관계	2006	2007	2008	2009
돈독함	12.6	26.8	25.2	20.0
보통	46.5	41.5	40.0	37.8
불편함	39.3	30.1	33.9	40.6
잘 모름	1.6	1.6	0.9	1.5

국방대학교 안보문제연구소, 『2006-2009 범국민 안보의식여론조사(일반국민)』 내용 편집

2) 미국의 변화요소

미국의 변화요소로는 첫째, 미국의 세계전략 변화로 인해 주한미군의 재배치, 임무전환, 감축, 군사변환 등이 재조정 되었으며, 둘째, 미국의 기존 동맹관이 변화되었다. 특히 미군을 원하고 환영하고 필요로 하는 지역에 배치하겠다는 의지를 표명

39) 홍성표·정경영, 전계서, pp 17-18.

40) 김기정, “전환기의 한미동맹 : 이론과 현상.” 『한국과 국제정치』, 24권 1호(2008년 봄), pp 79-80.

함에 따라 이에 대한 주한미군의 재조정이 촉발되었다.⁴¹⁾ 이와 함께, 미국인들이 한국을 바라보는 시각이 변화하기 시작하였다. 즉 한국이 스스로 자신을 방위해야 하며, 더 이상 미국이 한국을 도와 줄 명분도 없으며, 한국의 안전을 보장할 이유가 없다는 것이다. 특히 한국인들이 주한미군을 절실하게 필요로 하지 않는데, 미국인들의 생명을 담보로 하는 인계철선(trip-wire)역할은 더 이상 필요하지 않다고 인식하게 되었다.⁴²⁾

셋째, 범세계적 방위태세 검토(GPR)의 영향이다. 새로운 안보위협이 대두됨에 따라 미군전력 유연성 제고를 위해 2003년 GPR을 통해 가시화되었으며, GPR 실행과 관련하여 페이스 미 국방차관은 다음과 같이 5개의 지침을 제공하였다. ① 우호적 환경을 가진 주둔지역 선택 ② 불확실하고 가변적인 상황에 대한 기민한 적응력 강화 ③ 주둔지역 범위를 넘어 타 지역으로 재 파견 할 수 있는 능력 신장 ④ 신속 전개 능력 배양 ⑤ 병력의 수가 아닌 전투능력에 대한 강조 등의 5가지 이러한 지침들은 주한미군의 재배치, 감축 및 부대구조 개편으로 나타나게 되었다. 넷째, 미국은 한국의 국력신장과 국방개혁에 따라 한국군이 독자적인 작전수행능력을 구비할 수 있다고 판단하였다. 다섯째, 중국의 잠재적 위협과 장기화되고 있는 이라크전과 카트리나와 같은 대규모 자연 재해 대비 요인도 한미동맹의 변화에 영향을 미치게 되었다.

한미동맹이 변화하게 된 것은 한국의 국력이 신장되고, 국내정치적인 요소, 남북관계의 진전, 동북아 역학구도의 변화, 미국의 세계전략과 동맹관이 변화하고 범세계적 방위태세 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.⁴³⁾

다. 한미동맹의 변화(2015년 12월, 전시작전권 전환 예정)

1) 한미동맹의 변화

한미동맹은 안보환경의 변화와 미국의 세계전략 변화에 따라 발전되어 왔다. 전 세계가 전통적인 군사위협 외에도 대량살상무기의 확산, 테러 및 재난 등 여러 가지 형태의 안보위협에 직면한 가운데, 미국은 이러한 위협에 효과적으로 대처하기 위하

41) 홍성표·정경영, 전계서, pp 18-19.

42) 강성학, 전계서, p 43.

43) 홍성표·정경영, 전계서, pp 18-21.

여 군사변혁 추진과 함께 미군의 해외배치 전략을 변화시키고 있다. 따라서 해외기지의 미군들을 경량화 및 기동화하고 있으며, 범세계적 문제와 지역적 문제에 대한 동시적 대처를 위해 우방국과의 동맹 효율성을 제고하고 있다.

한편 한국은 국제사회에서의 위상이 경제발전과 민주주의가 정착됨에 따라 높아지게 되었고, 이러한 것을 바탕으로 미국과의 관계에 대해 더욱 성숙한 동반자 관계로 이끌어야 한다는 내부적인 요구가 나타나게 되었다. 한미양국은 이러한 환경변화를 토대로 상호협약 하에 주한미군의 임무전환, 병력규모 조정, 한국의 미국산 무기체계 구매국 지위 격상, 전시작전통제권 전환 및 주한미군 재배치 등을 추진하여 왔다.⁴⁴⁾

<표 2-6> 주한미군 10대 군사임무의 한국군 이양

주요 내용	시 기
후방지역의 제독작전 임무	'04. 8
관문점 공동경비구역(JSA)의 경비와 지원임무	'04. 10
공대지 사격장 관리	'05. 8
신속지뢰 설치 임무	'05. 8
대화력전 수행본부 지휘와 통제임무	'05. 10
주보급로 통제	'05. 10
해상특수작전부대 작전임무	'06. 1
근접항공지원통제	'06. 8
기상예보 임무	'06. 12
주야간 탐색구조	'08. 9

『국방백서』(2008), p 65 참고하여 재구성.

주한미군이 기존에 맡고 있던 10대 임무에 대한 한국군으로의 전환은 2002년 12월 열린 34차 한미안보협회의회에서 합의된 이래, <표 2-6> 에서와 같이 2004년 시작으로 2008년 말까지 이루어졌다. 2004년 8월의 후방지역 제독작전을 시작으로 2008년 9월 주야간 탐색구조까지 10가지 임무가 한국군으로 전환되었다.⁴⁵⁾

합참은 “10대 방위 임무를 수행하게 된 것은 한국군의 위상변화를 상징적으로 보여주는 것”이라면서, “이러한 10대 군사임무 전환은 우리 군의 전력을 향상시키는 계기가 됐다”고 평가하였다.⁴⁶⁾

44) 국방부, (2008 백서), p 64.

45) 상계서, p 65.

46) 국방홍보원 『국방저널』('08. 10), p. 53.

2) 전시작전통제권 전환 추진

한미 군사동맹 관계는 초기의 미국에 대한 의존적인 관계에서 한국과 미국이 서로 Win-Win 할 수 있는 상호 보완적인 관계를 거쳐, 성숙한 동반자 관계로 발전하는 과정에서 2000년 이후 한미 양국 간 전시작전통제권 전환에 대한 논의가 본격적으로 시작되었으며, 특히 9.11테러 이후 전략적 유연성 확보 및 군사변혁의 추구하고 함께 동맹국들의 역할 확대를 촉구하였다.

그리고 한국의 지도자 차원에서 전작권 전환에 대한 의지가 피력되었다. 노무현 대통령은 2003년 집권 이후 다음과 같이 여러 차례에 걸쳐 전시작전통제권 문제에 관한 전환의지를 천명하였다.

이렇게 변화하는 환경에 의해, 한미 양국은 동맹의 미래에 대한 연구와 협의의 필요성에 대하여 인식하게 되었고 2002년과 2005년에 한미동맹정책구상회의(FOTA)와 한미안보정책구상회의(SPI)를 출범시켜 연구와 협의를 지속하여 왔다.⁴⁷⁾

2005년 10월에 열린 37차 한미안보협의회에서 한국과 미국의 국방장관이 ‘전시작전통제권 전환에 관한 논의를 가속화’하자는 데 합의함으로써 전시작전통제권 전환에 대한 논의가 가속화 되었으며, 2006년 9월에 열린 한미 정상회담에서 전시작전통제권 전환에 대해 양국 정상이 합의하였으며, 같은 해 10월에 38차 한미안보협의회에서 한미 국방장관이 전시작전통제권 전환 이후의 새로운 동맹군사구조 로드맵(Roadmap)에 합의하였다. 2007년 1월엔 한미 상설위원회(MC)에서 한미 연합이행실무단(Combind Implementation Working Group) 운영을 위한 관련 약정을 체결하였으며, 같은 해 2월 한미국방장관회담에서 2012년 4월 17일에 전시작전통제권 전환에 최종적으로 합의하였다.

하지만 이명박 정부 출범 이후에는 급격히 추진되었던 전시작전권 전환 문제에 대한 타당성, 시기의 적절성 등이 재평가되기 시작했다. 북한의 2차 핵실험 및 천안함 피격 사건 등과 같은 북한의 무력 도발 행위를 포함한 국제적 안보환경과 병복무기간 단축, 대체전력 마련 등과 같은 내부적인 안보 환경 등을 고려하여 이명박 정부는 2010년 6월에 전시작전통제권 전환 시기를 2015년 말로 연기하는데 최종 합의하였다.

47) 김병기, “한미 군사동맹의 발전과 전작권 전환”, 『합참』, 37호, (2008. 10), pp 14-15.

제 2 절 이명박 정부의 ‘한미 전략동맹’ 로드맵

1. 한미 전략동맹 제안 배경 및 논의 경과

가. 한미 전략동맹의 개념

이명박 정부 출범 이후 수차례 이루어진 한미 정상회담은 그 자체가 갖는 상징성과 선언적 차원을 넘어 실질적 측면에서 구체적인 성과를 거두었고, 한미 양국이 자국의 입장을 강조하기 보다는 상호의 입장을 고려하고 배려하는 역지사지(易地思之)의 성숙한 모습을 보임으로써 양국 정부 및 국민 간 이해와 신뢰를 증진하는 계기가 된 것으로 평가되고 있다. 2009년 6월 16일 선언한 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 통해 한미동맹이 지향할 방향성과 목표를 제시함으로써, 한미연합방위력 강화, 전시작전 통제권 전환 재협약, 주한미군 재배치 합의 지속 이행, 동맹을 전략적이고 미래지향적 구조로 발전, 동맹협력 범위를 확대하고 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 것 등에 합의하였다. 정상회담 공동성명⁴⁸⁾에서 알 수 있듯이 범세계적인 안보위협과 문제에 관해 포괄적 협력을 지향한다는 점을 명시하여 한미동맹을 더욱 격상시키고 한국의 전략적 가치를 높이는 계기를 제공하였다. 이는 미국이 현재 전쟁 중임을 고려할 때 자국 내에서는 한미 동맹에 대한 긍정적 분위기 형성 및 확산에 기여할 것으로 기대되며, 대외적으로는 주요 관심사항인 전쟁 종결, 테러, 대량살상무기, 초국가적 범죄, 에너지 안보 등에 대한 협력 방안 모색에 양국이 합의함으로써 한국의 전략적 가치를 높이며 나아가 한미 간 포괄적 안보협력 기반을 조성했다고 볼 수 있다.

이외에도 ‘건강하고 서로에게 이익이 되는 한미관계’로 발전시키는데 기여 할 수 있는 실질적인 협력 내용을 포함 한미 자유무역협정(KORUS FTA) 비준을 위한 노력 경주, 비자 면제 프로그램(VWP) 도입, 대학생 연수취업 프로그램(WEST) 도입, 항공우주 및 원자력 분야 협력, 기후변화 협력 등 한미 양국 모두에게 실질적 이익이 되고, 공통분모를 확장하여 상호 이해를 제고할 수 있는 실질적 협력 프로그램에 합의함으로써 ‘포괄적 동반자(comprehensive partner)’로 확장해 나갈 수 있는 기반을 마련하였으며, 군사협력을 바탕으로 동맹을 넘어 군사와 비군사 분야를 포괄하는

48) 연합뉴스 『한미정상회담 공동회견 전문』, (2009. 6. 16)

동반자 관계로의 확장과 심화를 모색할 수 있는 계기가 되었다.

한미 정상회담을 통해서 논의된 사항을 바탕으로 이명박 정부의 한미 전략동맹 개념을 정리해 보면 단순히 김대중, 노무현 정권 10년 간 손상된 한미동맹을 복원하는 차원을 넘어 모든 분야에서 서로 윈-윈(Win-Win)하는 방향으로 한 단계 업그레이드할 필요가 있다는 상호 공감대하에서 전략동맹이 출발한다는 것이다. 한미동맹의 범위를 기존의 군사 분야 뿐 아니라 정치, 경제, 외교, 문화 등 양자 간 전반적인 관계로 확대 심화하고, 지역적으로도 한반도에 국한된 상호방위조약이 아니라 동북아 및 다자 질서, 국제안보를 포함한 범세계적 문제에 대한 협력단계로 발전시켜 한미 간 다층적이고 포괄적인 동맹관계를 구축하자는 것이다. 즉, 여러 분야에 걸쳐 양국 간 세이프 넷(안전망)을 만들어 동맹을 튼튼히 하자는 것이다.

나. 한미 전략동맹 제안 배경

이명박 정부가 전략동맹을 제안하게 된 배경은 첫째, 지난 10년간의 반성에서 출발한다. 지난 10년간 김대중, 노무현 정부가 ‘한반도의 냉전구조 해체’를 표방하고 미국, 일본 및 한국이 대북적대 정책을 해소하면 북한 스스로 핵무장을 풀고 개혁·개방으로 나간다는 발상이 근본적으로 문제가 있었다는 것이다. 즉, 존재하지도 않는 냉전구조 해체를 표방하고 ‘이념과잉’과 ‘민족끼리, 우리끼리’ 라는 좁은 사고틀에 갇혀서 기존 틀을 깨기에만 급급하다 보니 우방국 및 주변국들과의 관계가 흔들리고, 국가의 안전과 번영을 지키는 틀을 만드는 노력이 부족했으며 한국 외교가 북한변수에 의해 좌우되는 상황을 초래했다는 것이다.⁴⁹⁾

둘째, 비핵화의 기로이다. 북한은 핵실험으로 사실상 핵보유국이 되었으며, 불능화와 핵프로그램의 신고는 지연되고 핵협상의 모멘텀이 약화되고 있다. 미국은 북핵폐기, 평화협정, 동북아 다자안보라는 광범위한 접근 틀을 통해서 문제해결을 추진하는 가운데 북한의 핵무장을 포기시킬 수 있을 것인가 하는 문제가 대두된 것이다.

셋째, 급변하는 전략 환경이다. 우리 외교가 북한문제에 얽매어 있는 동안 주변 전략 환경은 급변하고 있고 우리의 안전과 번영이 한반도와 동북아라는 좁은 지정학적 공간이 아니라 전 세계에 걸친 매우 복잡한 상호의존 관계라고 보았다. 따라서

49) 윤덕민, “이명박 정부의 외교 정책 추진방향 : 글로벌 코리아 실용외교,” 외교안보연구원 통일·안보·외교정책학술회의 발표논문(2008. 3. 12), pp 2-3.

세계화에 여하히 효율적으로 대처하고 스스로를 새로운 패러다임에 맞게 변화할 수 있는가를 주요 문제로 보았다는 것이다.

따라서 미국과 전통적인 한미관계를 복원하고 자유·민주주의·시장경제의 가치를 공유하며, 나아가 정치·경제·사회 등 제반분야에서의 상호 신뢰 확대 및 전략적 협력 확장을 통해 한미동맹을 한반도와 동북아를 넘어 국제평화에 기여하는 전략동맹으로 발전시켜 나간다는 기본 목표를 설정하였던 것이다.

다. 한미 정상간 전략동맹 논의 경과

이명박 정부 출범 이후 한미정상회담은 벌써 일곱 차례나 개최되었다. 첫 번째는 한국 대통령의 방미 사상 처음으로 미국 대통령 별장인 캠프 데이비드에서 2008년 4월 19일에 가진 정상회담이다. 회담에서 양 정상은 한미 간 전통적 우호관계를 21세기에 맞는 전략적 동맹관계로 발전시켜 나가기로 합의했으며, 그 주요 내용은 한미동맹의 범위를 기존의 군사 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 외교, 문화 등 양자 간 전반적인 관계로 확대 심화하고 지역적으로도 한반도에 국한된 상호방위조약이 아니라 동북아 및 다자 질서, 국제안보를 포함한 범세계적 문제에 대한 협력단계를 발전시켜 한미 간에 다층적이고 포괄적인 동맹관계를 구축하는 것이었다. 즉 여러 분야에 걸쳐 양국 간 ‘세이프 넷(안전망)’을 만들어 동맹을 튼튼히 하자는 것이다.

두 번째 2008년 7월 9일 일본 도쿄에서 열린 G-8 정상회담에서의 한미 정상 간의 회동이다. 당초 일본 방문을 전후해 한미 정상회담이 예정됐던 것이었지만, 부시 대통령의 방한이 8월로 연기되면서 긴급히 회동이 이루어진 것이다. 도쿄 한미 정상 회담에서는 한미 FTA 연내비준과 한국의 미국 비자면제협정(WVP) 가입 문제 등이 주로 논의되었으며, 이는 8월 회담이 한미동맹을 미래지향적으로 발전시켜 나가기 위한 의지를 재확인하는 계기가 된 것이기도 하였다.⁵⁰⁾

2008년 8월 6일 서울에서 가진 한미정상회담은 이명박 대통령이 취임한 뒤 부시 대통령과 가진 세 번째 회담이다. 서울 회담에서는 무엇보다 미국산 쇠고기 파동으로 어색해진 양국 정상의 우의와 신뢰를 부각시키는 데 초점을 맞추어 졌다. 양국 정상은 한우 갈비와 미국산 스테이크로 오찬을 함께 하면서 한미관계의 ‘복원’을 과시하는

50) 황정욱·이승관, “한미 도쿄 정상회담 의미와 전망,” 『연합뉴스』, (2008. 7. 9).

이벤트를 갖기도 했다. 당초 서울 회담에서는 21세기 한미동맹의 미래비전을 ‘공동선언’의 형식으로 발표한다는 계획이었다. 하지만, 미국 대선의 결과가 어디로 갈지 모르는 상황에서 임기 말을 앞둔 부시대통령과 최소한 10년의 미래비전을 합의하는 것이 무리라는 문제제기가 제기되었다. 이러한 여러 가지 고려 때문에 ‘공동선언’이 아닌 ‘공동성명’으로 격이 낮아졌다. 두 정상은 공동성명에서 21세기 안보환경의 변화와 미래 수요에 보다 잘 대처하기 위해 한미동맹을 전략적이고 미래지향적인 구조로 발전시켜 나가기로 했으며, 한미동맹이 공통의 가치와 신뢰를 기반으로 안보협력 뿐 아니라 정치, 경제, 사회, 문화협력까지 포괄하도록 협력의 범위를 확대·심화시켜 나가기로 했다. 비록 전략적 동맹관계의 구체적 발전상을 담은 ‘한미동맹 미래비전’은 추후 논의를 거쳐 확정짓기로 했지만 전략적 동맹관계에 기반을 둔 한미동맹의 미래지향적 발전 방향에 대한 큰 틀의 원칙을 밝힌 것이라는 데 큰 의미가 있었다고 평가되었다.⁵¹⁾ 3차 한미정상회담의 주요 의제는 한미동맹, 한미FTA, 북한문제, 포괄적 협력 등 네 가지 분야였으며 양국 정상이 발표한 한미동맹 관련 공동성명 내용은 ①한미 연합방위력 강화, ②전작권 전환 및 주한미군 기지이전·재배치 지속 이행, ③전략적이고 미래지향적인 구조로 발전, ④지역 및 범세계적 차원의 평화 번영에 기여로 발표되었다.⁵²⁾

2009년 오바마 행정부가 출범한 후 한미 정상회담은 양국의 공조와 정치적 필요성에 의해 상당히 구체적으로 진행되었는데, 이는 2010년 중간 선거를 앞두고 있는 미국과 집권 중반기를 넘어 상당히 구체적인 정치적 실적달성을 통해 2012년 대선을 준비해야 하는 한국 정부의 입장이 반영된 결과로 이명박 정부와 오바마 정부는 2009년 3차례의 정상회담을 통해 한미동맹을 모범적인 21세기 전략 동맹으로 발전시켜 나가기로 구체적으로 합의하였다.

2009년 4월 5일 북한이 장거리 로켓을 발사하고 5월 25일 2차 핵실험을 감행하여 유엔 안보리의 대북 제재 결의안이 만장일치로 통과된 시점에서 실시된 6월 16일 워싱턴 정상회담에서는 2008년 3차 정상회담시 논의되었던 4가지 주요 의제가 상당히 구체화되고 진전된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’⁵³⁾을 채택하게 되었다. 이를 통해 양국은 한반도, 아시아-태평양 지역 및 세계의 평화롭고 안전한 미래를 보장하기 위

51) “3차 한미정상회담 내용과 성과,” 『연합뉴스』, (2008. 8. 6).

52) 김종대, “한미 정상회담 평가 토론문,” 『한미정상회담 평가 토론회』, (2009. 6. 24), p 17.

53) 민주당 정책위원회, 『한미정상회담 평가 토론회』, (2009. 6. 24), p 19.

한 동맹 구축에 대한 의지를 다시 한 번 확인하게 되었고 이를 위해 모든 수준의 전략적 협력을 통해 공동의 동맹 목표를 달성을 실현하는데 중심적 역할을 수행하기로 하였다. 이후 2009년 11월 19일 오바마 대통령의 서울 방한을 통해 양국은 다시 한 번 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 내실 있게 이행하여 한미동맹을 모범적인 21세기 전략동맹으로 발전시켜 나가기로 하였고, 6자회담 등을 통한 북핵 문제, 한미 FTA 비준, G 20 서울 정상회의의 성공적인 개최를 위해 적극 협력해 나가기로 하였으며, 6. 25 발발 60주년이 되는 2010년 6월에는 핵우산 제공과 확장억지력을 포함한 공고한 한미 안보태세를 재확인하고 미래지향적인 동맹발전의 구체적인 방안을 논의하기로 약속하였다. 그 결과 2010년 6월 제4차 G20 토론토 정상회의간 실시된 정상회담을 통해 전시작전권 전환 시기 연기와 한미 FTA 체결 비준 문제 등에 대한 합의사항을 발표하게 되었다.⁵⁴⁾

이명박 정부 출범 이후 한미동맹은 미국의 부시 행정부와 오바마 행정부를 거치면서 세계의 안보환경 변화와 미국의 역할 축소, 미군의 해외 주둔군 운용전략 변경, 북핵 위협을 포함한 동북아 안보 환경 및 질서 변화 등이 고려되어 기존의 일방적인 지원개념의 한미동맹관계에서 전략적인 유연성과 구체적인 안정성, 국제사회에서의 한국의 위상이 반영된 미래 지향적인 동맹으로 변화되어 가고 있다.

2. 한미 전략동맹 추진성과

가. 한미 전략동맹의 비전과 기초

이명박 대통령은 취임사를 통해 ‘인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는’ 글로벌 외교를 대외정책의 기본가치로 제시하였다. 글로벌 외교 역시 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정운영의 기본철학 속에 다음과 같이 네 가지 정책과제를 설정하였다.⁵⁵⁾

54) 연합뉴스 『한미정상회담 공동회견 전문』, (2010. 6. 27)

55) 백승주, “한미 전략동맹과 한미방위협력 강화,” 평화재단 제22차 전문가 포럼 발표문(2008. 6. 24), p 9.

- 첫째, 한미관계를 미래지향적 동맹관계로 발전시킨다.
- 둘째, 동아시아 국가들과 평화와 공동번영을 모색한다.
- 셋째, 한국의 신장된 국가역량에 맞는 대외 기여외교를 펴나간다.
- 넷째, 자원의외교를 강화한다.
- 다섯째, 한국을 매력 있는 국가로 만들기 위한 문화교류를 강화한다.

정책과제에서 첫 번째로 한미관계의 미래지향적 동맹관계 발전을 언급하였다. 이는 국제적 현실주의를 강조하고 있으며, 현실적으로 세계는 미국 중심의 단극적 질서를 유지한다고 보고 있다. 경제 분야에서 중국 등 후발 산업 국가들이 양적인 경제성장을 하고 있고, EU 및 중동국가들이 블록경제로 미국에 맞서고 있지만 미국에 도전할 정도는 아니라고 보았다.

군사적 측면에서 미국은 9.11 테러 이후 새로운 안보환경에 ‘군사혁신’ 및 ‘새로운 동맹정책’을 통해 영향력을 확대하고 있다. 전체적으로 미국의 영향력은 다른 나라에 비교할 바가 아니다. 이명박 정부는 이러한 국제적 현실 앞에서 우리가 다져온 한미동맹을 유지, 강화하는 기반 위에서 외교적 비전을 구현하겠다는 입장을 투명하게 밝혔다. 또한, 평화와 공동번영이라는 동북아 신질서 형성에 적극 동참할 의지를 밝히면서, 한미관계 강화가 자칫 중국과 러시아 등 동아시아 국가들과의 쓸데없는 마찰을 형성할지 모른다는 우려를 차단하기 위한 입장을 피력했다.

또한, 이명박 대통령은 취임 후 첫 번째 미국방문 시 미국 내 지한과 인사들의 모임인 코리아 소사이어티 초청 만찬에 참석해 연설을 통해 한미 전략동맹의 비전을 제시하면서, 21세기의 새로운 국제환경에 직면해 한국과 미국은 한반도와 아시아의 평화, 번영에 기여할 수 있는 새로운 전략적 마스터플랜을 짜야한다고 밝혔다. 새로운 전략적 마스터플랜은 21세기 한미 전략동맹으로 부를 수 있으며, 비전으로는 가치동맹, 신뢰 동맹, 평화구축동맹의 3대 지향점을 제시한 바 있다.⁵⁶⁾

한미 전략동맹 3대 지향점은 한반도 주변 전략 환경의 변화를 반영하고 공동의 가치에 입각한 전략동맹으로 업그레이드하겠다는 의지가 담긴 것이다. 이를 실현하기 위한 도전 요인으로는 가치·전략목표 공유, 동맹영역의 확대(한반도 영역 밖), 미사일 방어, 국민적 합의로 설정하고, 민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 동반

56) 허장호, “방미 이대통령 ‘코리아소사이어티’ 연설..한미 전략동맹 비전 제시.” 『세계일보』 (2008. 4. 19)

자로서 가치동맹, 정치·경제·사회적 차원의 양국 간 신뢰를 공고히 하고자 하는 신뢰 동맹, 전략적 이익을 공유하는 가운데 지역 및 세계적 차원의 안정과 번영에 기여하는 평화구축동맹을 구축하는 것이다.⁵⁷⁾

이렇듯 이명박 대통령은 전략동맹의 비전으로 ‘가치동맹’, ‘신뢰 동맹’, ‘평화구축동맹’으로 제시하였다. 가치동맹은 공통의 가치와 이해를 바탕으로 양국의 상호이익을 더욱 확대해 나가는 방향으로 한미동맹을 발전시켜야 한다는 것이고, 신뢰 동맹은 군사동맹을 넘어 경제, 사회, 문화동맹 등 포괄적 분야로 한미동맹을 확대하는 것으로 신뢰에 기반을 둔 양국동맹은 한반도 긴장완화는 물론 동아시아 국가들 간 안보 신뢰와 군사 투명성 제고, 다자간 안보협력의 네트워크 구축 등의 기반을 만들자는 개념이다. 평화구축동맹은 한미동맹이 기후변화와 대 테러전, 평화유지군 활동 등 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유함으로써 국제평화 구축에 기여하는 개념이다. 이처럼 이명박 정부는 미국과 전통적인 한미관계를 복원하고 자유·민주주의·시장경제의 가치를 공유하며, 나아가 정치·경제·사회 등 제반 분야에서의 상호 신뢰 확대 및 전략적 협력 확장을 통해 한미동맹을 한반도와 동북아를 넘어 국제평화에 기여하는 전략동맹으로 발전시켜 나간다는 기본목표를 설정하였던 것이다.

나. 전략동맹 추진성과

한미관계는 이명박 정부 출범 후 현재까지 안전적 상승궤도를 그리는 추세이다. 2008년 이명박-부시 캠프데이비드 정상회담에서 ‘21세기 한미전략동맹’ 추진을 합의했고, 2009년 6.16 정상회담에서 ‘한미동맹 미래비전’ 채택, 10.22 제 41차 SCM⁵⁸⁾에서 이를 재확인하고 이행방안을 논의했다.

2009년 6월 16일 한미 정상은 ‘한미동맹을 위한 공동비전(the Joint Vision for the Alliance of the ROK and US)’⁵⁹⁾을 발표하였다. 공동비전의 핵심은 한미동맹을 포괄적 전략동맹(Comprehensive Strategic Alliance)으로 격상시킨다는 것으로 이명박 대통령은 취임직후 부시 대통령과의 정상회담(2008. 4. 19)에서 한미동맹 복

57) 윤덕민, “이명박 정부의 외교 정책 추진방향 : 글로벌 코리아 실용외교.” pp 5-6.

58) 한미연례안보협의회의(Security Consultative Meeting) : 1968년 1.21 사태 이후 그해 5월 워싱턴에서 최초 개최 된 한미 양국의 주요군사정책 협의 조정 기구로 동북아시아와 한반도의 군사적 위협평가 및 공동대책 수립, 양 국간의 긴밀한 군사협력을 위한 의사조정 및 전달, 한미연합방위력의 효율적 건설 및 운영방법을 토의하며 매년 개최되고 있다

59) 이대우, “제자리 찾은 한미동맹”, 『세종논평 : 143호』, (2009. 6. 18)

원을 위한 전략동맹화를 강조하였으나 이를 명문화하지는 못하였는데 이번 공동비전 발표를 통해 한미동맹이 완전히 복원되었음을 전 세계에 과시했고, 향후 동맹 발전의 기틀을 마련했다고 볼 수 있다. 한미동맹 공동비전은 한미동맹의 목표를 한반도, 아·태지역 및 세계의 평화롭고, 안전하며, 번영하는 미래를 확보하는 것으로 명확히 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 한미동맹을 글로벌 목표를 가진 포괄적 전략동맹으로 발전시킨다는 것으로, 자유민주주의와 시장경제라는 공동의 가치와 상호신뢰하에 한미 양국이 협력의 범위를 군사 분야에서 정치·경제·사회·문화 분야로 확대하고, 동맹의 활동범위를 전 세계로 확장하는 것이다. 한반도 차원에서의 한미동맹 목표는 북한의 도발을 억제하는 것으로, 미국은 한반도 유사시 한국방위를 위해 핵우산은 물론 재래식 전력도 제공한다는 확장억지력(Extended Deterrence) 개념을 재차 강조했으며, 한국 국민의 안보불안 해소와 북한의 오관 방지를 위해 대한방위 공약을 확실히 이행할 것임을 공표하였다. 한편 한미 양국의 대북정책 목표가 '북한의 핵무기, 핵 프로그램 그리고 탄도미사일 프로그램을 완전히 검증 가능하게 제거해야 하고, 북한 주민들의 기본적인 인권증진을 이루는 것'임을 분명히 밝힘으로써 북한의 핵을 절대 용납하지 않겠다는 양국 정상의 강경한 의지를 표명하고, 북한 인권상황에서도 관여할 것임을 천명하였다.

아울러 지역 및 글로벌 차원에서의 한미동맹 목표는 국제협력을 통한 문제해결로써, 한미양국은 21세기 안보환경 저해 요인인 테러, 대량살상무기 확산, 해적행위, 조직범죄, 기후변화, 빈곤, 인권침해, 에너지안보, 전염병 등에 공동으로 대처하고, 이라크와 아프간의 평화유지, 전후 안정화, 개발원조 등에서의 협력을 증진할 것을 다짐했다.

'한미동맹을 위한 공동 비전'의 가장 큰 성과는 대북 상황에 대한 한미 간의 공조로 볼 수 있는데, 2000년 남북정상회담 이후 한미 간의 갈등 원인이 서로 다른 대북 정책으로 인한 신뢰상실이었기에 이러한 정상회담을 통한 대북정책 공조는 우리에게 큰 의미를 부여하고 있다. 한미 정상은 북한에게 '협상복귀'라는 퇴로를 열어주고 있지만, 궁극적으로는 강력한 대북압박정책을 예고했으며, 이명박 대통령은 개성공단의 미래와 관련해 '북한이 무리한 요구를 할 경우 개성공단 문제가 어떻게 결론이 날지는 현재로서는 언급할 수 없다'고 발언함으로써 개성공단 폐쇄 가능성을 열어두었다. 이는 안보리 결의안 1874호가 실행에 옮겨져 유엔의 금융제재가 가시화되면

개성공단이 북한의 유일한 현금수입원이 되기 때문에 개성공단 폐쇄가능성 발언은 북한에게 큰 압력으로 작용할 것이기 때문이다. 오바마 대통령은 과거와 같이 북한의 위협이 보상으로 이어지는 일은 결코 없을 것임을 천명하며, 특히 북한의 핵실험과 장거리미사일 실험발사는 오바마 대통령의 개인적인 신념(핵무기 없는 세상 구현)은 물론 미국의 핵확산방지 정책에 정면으로 도전하는 것이기에 미국으로서도 물러설 수 없음을 재차 강조하였다

‘천안함 폭침사건(2010. 3. 26)’ 이후 한미정상회의(2010. 6. 26)에서 전시작전통제권 전환 시기를 2015년 12월 1일로 연기하기로 합의 했고, 곧이어 개최된 한미안보협의 회(2010.10.8)에서 북한의 위협에 효과적으로 대응하고 전작권 전환을 성공적으로 마무리 짓기 위해 새롭게 합의된 전략동맹 2015(Strategic Alliance 2015)⁶⁰, 국방협력 지침(Defense Cooperation Guideline)⁶¹, 전략기획지침(Strategic Plan Guideline)⁶², 확장억제 정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)설치 등에 대한 합의도 언급되었다. 특히 SCM에서는 미국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일방어 능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력을 운용해 대한민국을 위해 확장억제를 제공한다 는 미국의 공약을 재확인한 바 있다. 이명박 정부 외교안보 기본방향은 ‘글로벌 코리아’로서 지구촌 문제의 해결에 적극 참여를 지향하고, 미국이 한국에게 원하는 동맹상도 ‘Going Global’로 한미동맹이 한반도를 벗어나 글로벌 차원의 문제에서 협력하기를 기대한다는 것이다. 이처럼 동맹의 방향성이 대체로 일치하기 때문에 이명박 정부 임기 동안 한미동맹관계에는 큰 이변은 없을 것으로 전망된다.

-
- 60) 향후 5년간 진행될 전작권 전환을 위한 기본 틀을 제공한 합의로 전작권 전환을 대비한 새로운 동맹군사구조, 작전계획 발전, 연합방위 능력제고 및 체계정비, 그리고 양국 간의 포괄적 군사현안인 주한미군 재배치, 방위비 분담, 정전관리 책임조정, 전략문서 정비 등에 대한 추진계획과 발전방안을 포함
 - 61) 한미동맹 미래비전을 보다 구체화시키기 위해 한반도에서 확고한 연합방위태세를 유지하면서 지역 및 세계 평화와 안정에 기여하는 능력을 강화하고 초국가적, 비전통적 안보 도전에 대한 협력방향을 제시하며, 향후 동맹 및 연합방위태세에서 강화되어야 할 분야로 정보, 계획발전 능력, 북한 미사일 위협 대응능력, 상호운용성, 연합연습 개선, 교육, 훈련 교류 등을 포함한 양국 장관이 합의한 한미 전략동맹의 청사진
 - 62) 전작권 전환 과정에서 한국에 대한 광범위한 위협을 억제하고 군사대비계획을 수립하는데 매우 중요한 조치인 전략기획지침(SPG)에 합의함으로써 인해 향후 한미군사위원회(MC)는 이 지침을 구체화시켜 작전계획 작성과 관련한 전략지시를 양국 합참에 하달하고, 양국 합참은 이를 기초로 세부적인 작전계획을 수립하며, 이 작전계획은 북한의 비대칭위협, 국지도발, 전면전 등 광범위한 위협에 종합적으로 대응하기 위해 작성될 작전계획5015(가칭)가 될 것이며, 이는 기존의 작전계획 5027을 대체하게 될 것이다.

제 3 절 한미동맹의 변화 요인

1. 한국의 변화 요인

가. 경제적인 측면

오늘날의 한국에서 한미동맹이 태동하던 1950년대의 모습을 찾아내는 것은 거의 불가능하다. 당시 한국은 36년의 일제 식민통치에서 해방된 신생독립국으로 1인당 국민소득이 67달러에 불과한 세계에서 가장 가난한 나라중의 하나로서 먹고 사는 것이 국가의 가장 큰 과제였다. 엮힌 데 덮친 격으로 공산주의자의 침공을 받아 단 3일 만에 수도가 함락된 상황에서 한미 군사동맹이 탄생하였다. 1950년대 당시 유럽과 아시아의 대부분 나라들이 미국의 지원에 기대고 있었지만 한국은 국가존망을 절대적으로 미국의 보호에 의존할 수밖에 없는 상황이었다.⁶³⁾

그러했던 한국이 오늘날 이룩한 성과는 실로 놀랄만하다고 할 수 있다. 미국캘리포니아 주의 1/4에 불과하고 지하자원이 거의 없는 인구 4,887만의 소국이 1년에 3,600억불을 수출하는 세계 15위의 경제대국으로 성장한 것이다.⁶⁴⁾ 경제규모 뿐만 아니라 내용적인 측면에서도 대단한 위상을 가지고 있다. 첨단 산업인 IT, 반도체, LCD·PDP, 자동차, 조선, 화학, 건설 분야에서 세계 최고수준의 첨단기술력을 보유한 기술 강국이 된 것이다. 어디에서나 초고속 인터넷이 가능하고, 거의 대부분의 가구가 자동차를 보유하고 있으며, 인구의 88%가 개인 휴대폰을 보유하고 있다. 즉 어린 아이들을 제외한 대부분이 휴대폰을 사용하고 있다고 볼 수 있다.⁶⁵⁾

또 하나 주목해야할 부분은 무역구조에 관한 것이다. 1990년에는 수출·입 모두 미국과 일본이 차지하는 비중이 50%를 넘었으나, 2010년에는 약 20%로 낮아진 대신 중국이 30%를 넘게 차지하고 있다. 특히 수출의 경우는 대중국 수출액이 미국과

63) 미국은 전후 1954년에 체결한 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록」을 통해 한국에 대한 군사지원을 지속하였다. 1950년부터 1988년까지 미국이 한국에 제공한 무상군원은 군원계획(MAP) 54억 7,000만 달러, 국제 군사교육훈련(IMET) 1억 7,000만 달러, FMS차관 23억 5,000만 달러였다. - 국방부, 『한미동맹과 주한미군』, 2003, p 40

64) 통계청, “인구/무역통계”, 국가통계포털, <http://www.kosis.kr/index.html>(검색일 : 2010. 8. 25)

65) 인터넷 통계청 국가통계포털에 따른 2009년 12월을 기준으로 우리나라는 약 1,600만 가구에 자동차는 1,733만 대를 보유하고 있으며, 휴대폰 가입자 수는 5,000만대를 넘는 것으로 나타나고 있다. <http://www.kosis.kr/index.html>(검색일 : 2010. 8. 25)

일본을 합친 액수보다 크고, 홍콩·싱가포르·대만을 합친 중화권을 포함할 경우 약 2.2배에 달하고 있다. 또한 미·중·일 3개국을 합친 것이 전체 수출액의 50% 정도⁶⁶⁾ 무역구조가 다변화·세계화되어 있다는 점이다. 이것은 한국이 세계경제의 주역 국가 중의 하나로서 자부심을 가질 정도로 괄목하게 성장하였으며, 미국에 대한 절대 의존도가 상대적으로 감소하고 타국가의 비중이 그만큼 확대되었다는 것을 의미한다.

나. 사회문화적 측면

스포츠 분야를 비롯한 사회문화적 측면에서의 성취는 더욱 놀라운 것이다. '86년 아시안게임부터 한국이 일본을 제치고 중국에 이어 2위를 유지하고 있고, '88년 서울 올림픽에서는 중국, 일본 등을 모두 제치고 세계 4위를 차지하였으며, 2002년 한일 월드컵에서는 16강조차 한 번도 올라가지 못했던 한국이 4강에 올랐으며, 2010년 남아공 월드컵 16강 진출, U-20 여자 월드컵 3위, U-17 여자 월드컵 우승의 신화를 달성하였다. 특히 월드컵을 통해 세계적으로 유명해진 붉은악마(Red Devils)의 응원은 이러한 응집된 자부심이 표출된 것이라고도 생각된다.

한국인들은 문화적인 측면에서도 가장 한국적인 것이 세계적인 것이라는 현상을 체험하게 되었다. 특히 한류라 불리는 영화, 가요, 음식 등을 통해서다. 한국의 현대식 멜로드라마인 “겨울연가”가 일본을 비롯한 동남아에서 최고의 인기를 누린 점과 조선시대의 전통음식을 소재로 한 사극인 “대장금”이 중국을 포함 동남아 거의 모든 나라에서 최고의 시청률을 보인 점 등은 매우 주목할 만한 것이다. 드라마의 촬영지가 한동안 일본인이 가장 많이 찾는 관광지가 되었고, 동남아 사람들의 한국 음식과 복식에 대한 관심도 한층 높아졌다.

또한 일류 극장에서는 대부분 헐리웃에서 제작된 영화들이 상영되어 왔으나. 2002년 월드컵 전후부터는 한국에서 한국인에 의해 제작된 영화들이 대부분의 극장가를 점령하고 있을 뿐만 아니라 최고의 관객 동원율을 보이고 있다. 즉 문화적인 측면에서도 외국의 선진문물을 동경하듯이 추구해오던 성향이 이제 한국의 고유한 것을 발굴하고 이를 세계화 시키려는 움직임으로 바뀐 것이다. 이는 가장 한국적인 것이 최고가 될 수 있다는 자부심과 긍지로 연결되었다.

66) 통계청, “연도별 무역통계”, 국가통계포털. <http://www.kosis.kr/index.html>(검색일 : 2010. 8. 25)

다. 정치적 측면

정치적인 측면에서도 한국인들은 매우 큰 변화를 체험하였고, 또 현재도 체험하고 있다. 80년대 중반 민주화 운동의 결과로 4회 연속 소위 민주정부가 집권해 오고 있다. 민주화 운동의 상징이었던 김영삼, 김대중 양 김씨가 연속해서 대통령이 되었으며, 인권 변호사 출신 노무현 대통령에 이어 현대건설 사장 출신의 기업인인 이명박 대통령이 현재 한국을 통치하고 있다. 이들 4인의 대통령은 대체로 60년대부터 80년대 중반에 이르는 산업화 시대를 거치며 형성된 기존 질서를 뛰어넘어 “민주화”라는 새로운 가치를 추구하였다.

김영삼 정부('93~'98)는 “문민정부”라 칭하면서 군부를 중심으로 형성되었던 정치 권력을 해체하는데 주력하였다. 한미동맹관계에 있어서는 '94년 북핵 위기(67)와 관련하여 갈등을 겪기도 하였지만 미국의 대북 인식과 크게 다르지 않았기 때문에 근본적인 문제는 발생하지 않았다. 80년대 말 민주화 운동을 통해 확산된 반미운동도 북핵 위기를 겪으면서, 또한 '94년 평시(정전시) 작전통제권을 한국이 행사하게 됨으로써 비교적 원만히 대응할 수 있었다.

호남지역의 절대적 지지를 배경으로 4수만에 집권에 성공한 김대중 정부('98~'03)는 대외정책, 특히 대북정책과 관련하여 민족을 강조하는 “햇볕정책”을 기조로 북한에 대해 거의 무조건적인 지원을 함으로써 북한을 실질적 국가로 인정하는 결과를 가져왔으며, 이는 대외정책과 관련하여 한국내에서 보수와 혁신을 구분하고, 한미동맹에 대한 근본적 재검토 필요성이 제기되는 계기가 된 것으로 여겨진다. 특히 2000년 6월 15일 남북 정상회담 복귀연설에서 “한반도에서 더 이상 전쟁은 없다”라고 공개적으로 언급한 것도 한미 군사동맹의 절대적 효용성에 의문을 제기한 것으로 인식된다.

한국에서 민주화 운동이 한창이던 80년대에 소위 운동권이라 불리면서 대학을 중심으로 “자주와 민족”이란 이념으로 무장한 진보세력의 조직적 활동을 통해 극적으로 등장한

67) '92년부터 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설에 대한 사찰문제를 놓고 북·미간 협상이 모두 실패하면서, '94년 5월 18일 북한은 영변에 있는 5MW 원자로의 가동을 중단하고 폐연료봉 인출을 시도했다. 폐연료봉을 재처리해 핵물질을 얻기 위한 것이었다. IAEA는 6월 6일 열린 이사회에서 대북제재 결의안을 채택하였고, 북한이 6월 13일 IAEA를 공식 탈퇴하자 빌 클린턴 미 행정부는 6월 15일 대북제재 결의안 초안을 발표했으며, 북한 핵시설을 폭격하기 위한 실질적인 준비에 들어갔다. 그러나 6월 15~18일 지미 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문해 김일성 주석과 극적인 타결을 이뤄 위기를 막았다.

참여정부('03~'08)는 김대중 정부와는 비교가 안 될 정도로 과감한 정책들을 통해 한국의 기존질서를 흔들기 시작하였다. 이들은 냉전시대에 산업화 과정에서의 미국의 도움을 기억하면서 동시에 한국내부의 민주화, 즉 반독재 투쟁을 기치로 내세웠던 (兩金으로 대표되는) 기존의 민주화 세력과는 근본적으로 달랐다. 대내적으로는 성장보다 분배위주의 정책과 소위 성공한 사람들에 대해 부정적 태도를 보이는 것을 통해 기존의 사회적 통념과 질서를 해체하고 새로운 주도세력의 구축을 도모하였다. 청와대 비서진과 정부 각료들은 시민운동가이거나 그동안 비주류로 여겨지던 사람들로 채워짐으로 인해 기존과는 다른 사회적 이념과 평등의 관점으로 많은 정책이 수정되었다. 이들은 대외적으로는 자주와 민족을 내세워 대미정책과 관련하여 거침없는 표현을 공개적으로 하였으며, 일본과는 비타협적인 강경책을 지속적으로 표방하였다. 9.11테러를 경험한 미국이 북한을 “악의 축, 강패정권”이라 호칭하면서 체제 변혁 또는 정권교체의 대상으로 삼은 반면, 노무현 정부는 북한을 붕괴시킬 가능성이 있는 어떤 정책과 관련하여 미국과 다른 태도를 취하면서, 오히려 북한정권에 대한 지원을 계속해오는 것으로 비취질 수 있는 다양한 조치들을 시행하였다.⁶⁸⁾

이러한 맥락에서 북한정권에 대해 일정 정도의 영향력을 행사하고 있는 것으로 여겨진 중국에 대해서도 우호적 자세를 취함으로써 동맹국 미국과의 관계를 불편하게 하였다고 볼 수 있다.

이어 등장한 이명박 정부('08~'12)는 지난 10년간 김대중, 노무현 정부가 “한반도의 냉전구조 해체”를 표방하고 미국, 일본 및 한국이 대북적대 정책을 해소하면 북한 스스로 핵문제를 풀고 개혁·개방으로 나간다는 발상이 근본적으로 문제가 있었는데 이를 간과 한 채 존재하지도 않는 냉전구조 해체를 표방하며 ‘이념과잉’ 과 ‘민족끼리’라는 좁은 사고틀에 갇혀서 기존 틀을 깨기에만 급급하다 보니 우방국 및 주변국들과의 관계가 흔들리게 되고, 한국의 외교가 북한변수에 의해 좌우되는 상황을 초래하게 되었다는 반성에 기초를 두고 출발하였다.

따라서 “비핵·개방·3000” 대북정책을 기조로 천안함 피격사건 대응에서도 볼 수 있듯 무조건적인 양보와 지원이 아닌, 약속 이행을 바탕으로 하는 상생과 공영의 대북 관계를 통해 미국과 전통적인 한미관계를 복원하고 자유·민주주의·시장경제의 가

68) 2007년 6월 27일 수출입은행이 국회 재정경제위원회에 제출한 ‘남북협력기금 운용현황’에 따르면 2003년부터 2006년까지 4년간 정부기금을 통한 무상 및 유상 대북지원금은 2조3천925억원 규모로 국민의 정부 5년간 지원금보다 28% 증가한 것으로 나타나고 있다. 경북일보, 2007년 9월 13일.

치를 공유하며, 나아가 정치·경제·사회 등 제반분야에서의 상호 신뢰 확대 및 전략적 협력 확장을 통해 한미동맹을 한반도와 동북아를 넘어 국제평화에 기여하는 전략 동맹으로 발전시켜 나가고자 하고 있다.

라. 동북아 역학관계 및 국민의식 변화

한국은 동북아 역내 국가와의 역학관계에 있어서 1992년 중국과 국교가 정상화되기 이전까지는 주로 미국과 일본의 영향력을 받아왔으나, 중국과의 국교 정상화 이후 한중간 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서 협력이 크게 강화되었으며, 특히 경제협력 분야에서는 1992년 수교하던 해 중국과의 무역액이 약 54억불(수출 26.5억불, 수입 37.2억불)이던 것이 2004년도에는 794억불로써 미국과의 교역액 716억불을 앞질러 최대 교역국으로 등장하기 시작하였으며, 2009년도에는 대중국 무역액이 1,409억불(수출 867억불, 수입 542억불)로써 미국(660억불), 일본(701억불)⁶⁹⁾을 크게 앞질러 한·중간 협력관계가 더욱 발전하고 있다.

반면, 일본 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배 강행, 독도 영유권 주장, 역사교과서 왜곡 등은 한국 국민들로 하여금 반일감정을 갖게 만들었고, 중국의 경제력과 잠재적인 군사위협에 공동 대처하기 위한 방안으로 추진되고 있는 미일 안보동맹 강화⁷⁰⁾와 일본의 일방 주의적 외교 안보정책을 두둔하는 듯 한 미국의 태도는 상대적으로 한국과의 관계를 소원하게 만들었다.

또한 앞에서 언급한 한국의 경제력 성장⁷¹⁾ 및 사회문화적 변화와 더불어 정치발전에 따른 민주화 세대의 대거 사회 주류층으로의 진출은 국민의식구조에 변화를 가져왔다. 즉 신장된 국력에 힘입어 자존의식이 많이 변화하였으며, 수평적인 인간관계로 특징지어지는 민주화 세대의 가치관이나 의식구조는 한미관계를 보다 대등한 동맹관계로 변화시켜야 한다는 요구로 발전하였다. 이러한 국민의식 변화는 국방 분야에서 ‘국제적 수준의 군대로 성장하고 있는 우리 군이 한국안보의 주도적 역할을 수

69) “한국 무역통계”, 한국무역협회 홈페이지. <http://db.kita.net/>(검색일 : 2010. 8. 31).

70) 1960년에 개정된 「미일 안보조약」에 근거하여 유지되어 오던 미일동맹은 일본의 경제력과 군사력이 성장하면서 '91년 걸프전을 계기로 일본의 국제적 역할 문제가 본격적으로 논의되기 시작하여 '96년 「미일 안보 공동성명」, '97년 「미일 방위협력을 위한 지침(신가이드라인)」을 통해 일본의 역할 확대가 추진되었고, 9.11테러 이후 “공통전략목표”와 “주일미군 재편”등을 통해 세계 속의 미일 동맹을 추진하고 있다.

71) 2010년 6월 1일 세계은행이 발표한 주요국가의 GDP 순위에서 한국은 8,825억불로 호주에 이어 세계 15위를 차지하고 있다.

행해야 한다는 요구로 반영되어 “국방개혁 2020”과 시기상의 논란은 아직 남아있지만 “전작권 전환”을 추진하게 되었으며, 이것이 한미 군사동맹관계를 변화시킬 수밖에 없는 요인이 되고 있다.

이제는 미국을 중심으로 형성된 기존질서를 최대한 활용하여 성장한 한국 사회가 더 이상 미국의 수혜적 지원에만 의존하는 것이 아니라, 그 활동영역을 확대하면서 군사동맹 위주의 대미관계를 다양한 분야의 협력을 포괄하는 새로운 동맹관계로 발전시켜야 하는 상황에 이른 것이다.

2. 미국의 변화요인

가. 기존 동맹관의 변화

지난 2002년 6월, 경기도 양주군의 한 지방도로에서 여학생 2명이 혼란 중이던 미군 케도차량에 치어 숨지는 사고가 발생하였다. 사고를 낸 미군병사들에게 무죄판결이 나자 국민적 분노가 폭발하여 전국적인 촛불시위로 확산되면서 반미감정을 증폭시키는 결정적인 계기가 되었고, 이로 인해 미국에서는 ‘한국이 진정한 혈맹이고, 우군인가?’라는 의문을 갖기 시작하였다.⁷²⁾

또한 이라크 자유화 작전을 수행하면서 NATO동맹국 중 전통적 우방이었던 독일, 터키 등이 이라크 전쟁에 반대한 것과 달리 폴란드 등 최근 NATO에 가입한 국가들이 전투병을 파병하는 등 적극적인 지원국가가 됨에 따라 동맹조약에 의해 형성된 기존의 동맹관이 테러와의 국제전쟁에 참여하는 국가와 반대하는 국가를 분명히 구분하는 개념으로 변화되었다.

나. 한국에 대한 인식의 변화

한국에 대해서는 2가지 인식이 혼재하고 있다. 하나는 한국이 미국의 전통적 지원으로

72) 도널드 럼스펠드 국방장관은 2003년 초 노무현 정부 출범 직전 정대철 의원을 단장으로 한 한국 대표단이 방문했을 때 “미군은 원하지 않는 곳에는 주둔하지 않는다”고 못 박았다. 이는 대선 전후 한국내 반미 감정이 고조된데 대한 감정적 반응과 주한미군의 규모와 역할 재조정을 염두에 둔 발언으로 해석된다.

성장한 나라이고 현재도 미국의 보호아래 있다고 인식하는 전통적 사고방식이다. 이들은 한국은 이제 적극적으로 미국의 부담을 나누어야 할 뿐만 아니라, 미국이 취하고 있는 정책에 주도적으로 협력해야 한다고 생각한다. 그래서 한국이 2004년 2월 이라크 파병안이 국회를 통과하기 전까지 이라크 파병을 주저하는 것과 적극적 역할을 하지 않는 것에 대해 배신감을 느끼기도 하였다. 또 다른 인식은 한국이 무임승차(free-rider)에서 벗어날 만큼 충분히 성장하여 더 이상 미국의 보호주의적 행위가 불필요하다고 생각하는 것이다. 이들은 미국보다 낮은 비율의 국방비를 지출하고 있는 한국을 미국의 세금으로 지원해야 한다는 사실을 이해하지 못한다. 이러한 인식하에 주한미군의 철수 또는 대폭 감축, 한국의 방위분담금의 증대와 주한미군의 전략적 유연성 확대를 포함하는 과감한 조치를 요구해 왔다. 결국은 이 두 가지 인식 모두 공통적으로는 미국의 전통적인 동맹국으로서의 한국이 한국 방위에 대한 책임을 확대하고, 지역 및 범세계적 이슈에 대해서도 한국의 국가위상에 맞는 일정한 역할을 담당해 달라는 것이다.

이와 같이 최근에 전개되고 있는 한미동맹관계의 변화는 한미 양국의 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 발생한 현상이라고 볼 수 있다. 지금까지 한국과 미국은 전략적 상황과 여건이 변할 때마다 적극적 대응을 통해 진화적 발전을 거듭하면서 동맹의 기반을 공고하게 발전시켜 왔으며, 현재 한미가 겪고 있는 변화와 갈등도 새로운 진화를 위한 진통이라고 보여진다. 다만 양측 모두 과거 동맹이 형성되던 시기와는 현격하게 다른 근본적 변화가 일어났고, 지금도 진행되고 있다는 사실을 합리적인 시각으로 바라보는 노력이 부족하다는 것이다.

한국의 보수층은 목소리가 미약할 뿐만 아니라 과거 의존적·수혜적 시각에 머물러 한미동맹 특히 주한미군에 대한 어떤 움직임도 “미국이 한국을 버리려는 것”으로 받아들이고 있는 반면, 진보세력은 북한이 핵실험을 하고 천안함을 침몰시킨 상황에서도 “한반도에 더 이상 전쟁은 없다”라고 주장하면서 급진적·자주적 변화를 꾀하고 있는 상황이다.

미국 또한 거의 유사한 상황으로 과거의 생각에 젖어있는 사람들은 동맹의 현안과 관련하여 일방 주의적·통보식 행태를 보이면서 한국의 주관적 목소리에 대해 배신감을 느끼는 반면, 진보주의적 시각을 가진 사람들은 미국의 현재적 이익에 기초하여 한국에 요구하고 있으며, 한국의 대응에 따라 Yes 또는 No 식의 동맹관리를 추구

하고 있는 것이다. 즉, 양국 공히 시각차를 극복하고 전략적 환경변화에 부합되는 바람직한 동맹에 대해 실용적으로 생각하고 이를 여론화하는 중도적인 동맹지지 세력이 미약하다는 것이다.

다. 오바마 행정부의 국가안보전략 변화

1) 전략기조와 우선순위

버락 오바마 행정부는 첫 국가안보전략(National Security Strategy, 이하 NSS) 보고서⁷³⁾을 통해 미국의 안보는 다른 국가들에게 두려움을 주입하는 능력이 아니라 그들의 희망을 말하는 능력에서 비롯되며, 미국이 예의와 품위를 가질 때 가장 잘 작동한다는 것으로 오늘날 미국의 국가안보전략이 성공하려면 세계를 있는 그대로 보고 대처해야 한다고 강조한다. 즉, 그 현실이란 지구상의 아무리 강한 나라도 혼자 힘으로는 글로벌 차원의 문제들을 대처할 수 없다는 점이다. 그런 인식을 반영해 이번 NSS는 미국의 상대적인 영향력 감소를 배경으로 국제협조를 가장 중시하는 정책을 내세웠다. 오바마 대통령은 미국은 수많은 안보 도전에 대처하기 위해 다자적 접근을 채택할 것이며, 무력의 행사는 때로 필요하지만 전쟁을 택하기 전에 가능한 모든 수단을 다 동원할 것임을 강조하였다.

동시에 오바마 정부의 국가안보전략은 약간의 계산된 전략적 모호성을 유지함으로써 적대국들과의 불필요한 갈등을 피하면서도 압박을 유지하는 접근법을 취한다. 이번 NSS는 군사력의 사용과 관련해 미국을 위협하는 국가나 비국가 행위자의 공격 위협에 대비한 선제공격을 언급하지 않았다. 그렇다고 오바마 대통령이 선제공격 가능성을 완전히 배제한 것도 아니다. 오바마 대통령은 “무력의 사용이 때때로 필요하지만 미국은 전쟁으로 가기 전에 우리가 할 수 있는 다른 수단을 모두 동원할 것이며 행동에 나섬으로 생길 수 있는 비용과 그렇지 않았을 때 발생할 비용을 면밀히 따져볼 것”이라고 밝혔다. 이를 통해 본 북한에 대한 메시지도 양면성을 띤다. 보고서는 미국의 대한반도 안보정책의 기조는 북한의 비핵화라고 언급한 뒤 북한이 핵을 포기할 경우 정치적 안정과 경제적 번영으로 가는 길이 분명히 제시될 것이라고 했지만 북한이 국제사회의 비핵화 요구를 지속적으로 거부할 경우 상응하는 대

73) 이상현, ‘오바마 행정부의 국가안보전략’ 「정세와 정책 : 2010년 7월」, 세종연구소

가를 치르게 할 다양한 수단을 가동할 것이라고 다짐하였다.

2) 한반도에 대한 합의

2010년 QDR⁷⁴⁾에서는 미군의 전진주둔과 순환배치를 언급했는데, 이는 주한미군의 전략적 유연성 증대를 시사한 것으로 볼 수 있다. QDR은 주한미군의 지위를 ‘전진 배치’에서 가족과 함께 근무하는 ‘전진주둔’으로 바뀌고 있다는 점을 지적했다. 주한미군에 대한 이러한 구상은 앞으로 주한미군을 세계 각지의 분쟁에 대응하기 위한 ‘병력 풀(pool)’로 개념을 설정하여 주한미군의 타 지역 차출에 대한 방침을 명확히 한 것으로, 주한미군의 전략적 유연성은 주한미군의 타 분쟁지역 차출로 인한 빈번한 순환배치 및 전력교대로 한국내 고정 배치군이 아니라는 성격 변화와 함께 감축 가능성도 예상케 하고 있다. 그렇게 되면 주한미군의 한반도 분쟁 대비 및 대북역지 기능이 약화될 가능성이 커지게 되는데, 주한미군의 주둔 성격을 이처럼 전환하는 것은 한국을 사실상 ‘비전투지역’으로 간주하는 것으로 한국의 국방정책과 군사전략에 심각한 영향을 주는 사항이기에 이에 대한 대책마련이 시급한 상황이다.

또한 미국의 이러한 안보정책은 핵무기 비확산 정책과 관련하여 한국에 ‘핵우산을 통한 확장 억제’를 제공함과 동시에 북한의 핵무기 개발에 대응하여 적극적인 조치를 취할 의지를 제시하고 있어, 한국의 안보에 대한 미국의 확고한 정책을 다음과 같이 두 가지 면에서 재확인할 수 있다.⁷⁵⁾ 첫째, 미국은 WMD 확산 방지를 위해 전 지구적으로 핵무기 사용 의도를 사전 감지, 차단 및 봉쇄하는 정책을 구체화 하였다. 미국의 국방정책은 앞으로 세계평화에 대한 위협은 강한 나라가 아닌 ‘실패한 국가나 붕괴위험국가’ 등에서 발생할 확률이 높다는 판단아래, 전 세계의 광범위한 급변사태에 개입을 강화한다는 전략을 제시한 것이다. 즉 미국은 북한의 급변사태를 비단 한국과 미국만의 문제가 아닌 동아시아 전체의 안정과 직결되는 문제로 인식하고 북한정권의 불안정으로 인해 핵무기관리통제가 불안할 경우 미국이 한국을 비롯한 중국, 일본과 협력하여 북한에 개입할 것을 시사하고 있다. 둘째, 미국 국방정책담당 차관 미셸 플라노이는 미 본토의 미사일 방어를 위한 미국의 의도가 러시아

74) 2010 4개년 국방검토(QDR·Quadrennial Defense REview) : 4년 주기로 발간되는 미국의 방위목표와 전략, 이를 수행하기 위한 부대전력 소요가 담긴 정책검토 보고서, 「국방일보」, 2010년 2월 8일

75) 정철호, “미국 2010년 QDR과 대 한반도 정책 합의”, 「정세와 정책 : 2010년 3월호」, pp 5-6.

또는 중국과의 전략적 균형 차원이 아닌 북한과 이란에 의한 미사일 도발을 저지하는데 있다고 설명하였다. 미국의 미사일 방어노력은 동맹 및 파트너들과 강력한 협조로 적절한 비용분담을 통해 역지력을 강화하려는 목표를 갖고 있다. 오바마 정부는 ‘탄도미사일 방어계획검토보고서’에서 한국을 BMD체제 참여 관심국가로 분류하여 명시하고 한국정부의 BMD 참여를 제기하였다. 그동안 BMD 와 관련 북한 등 주변국과의 관계를 고려해온 한국정부는 미국의 BMD⁷⁶⁾ 참여 제의에 대하여 심층 검토해야 하는 국면을 맞게 된 것이다.

연평도 사태 이후 한반도 정세는 위기 국면이 심화되는 상황이다. 또한 지금으로부터 2012년까지는 북한의 강성대국 추구, 3대 세습 진행, 한국과 미국의 대통령 선거, 전시작전통제권 전환 등 굵직한 안보현안들이 산적해 있어 그 어느 때보다도 한미 간 긴밀한 안보협력이 요구된다. 이러한 시기에 미국의 국가안보전략을 제대로 읽고 한미 간 전략적 공통분모를 확대하는 것은 매우 중요하다. 천안함 및 연평도 사태 처리에 미온적인 중국과 러시아의 태도에서 보듯이 현재 한국이 지원을 기대할 곳은 미국 외에는 없는 것이 우리의 현실이다. 그런 만큼 미국 안보전략의 변화가 한반도에 미칠 파장과 영향을 분석하고 대비하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

3. 북한의 위협요인

북한은 2012년에 ‘강성대국’ 건설을 목표로 국가 총역량을 결집하면서 김정은 후계체제 구축 노력을 강화하고 있다. 아울러 국제 제재 및 경제난에도 불구하고 방대한 재래식 군사력을 유지한 채 대량살상무기 개발 등 비대칭 전력을 강화하면서 ‘무자비한 보복공격’, ‘직접조준 격파사격’ 등 대남 군사도발 위협 수위를 계속 높여가고 있다. 또한 북한은 ‘강성대국’ 건설과 ‘선군정치’⁷⁷⁾를 더욱 강화하여 ‘선군사상’의 수준으로 격상시키고 국방위원회의 권한을 한층 강화하는 등 군사 우선정책을 추진하는 가운데 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 3대 세습 후계체제를 구축하였다.

76) BMD(Ballistic Missile Defense) : 탄도미사일 방어, 발사된 탄도미사일에 의한 공격의 효과를 무효화하거나 감소하기 위한 모든 수단

77) 1977년 이후 주체사상을 공식이념으로 하다가 1998년 9월 헌법 개정에 의한 국방위원회 위원장 김정일을 중심으로 하는 군대를 국가의 근간으로 보는 새로운 국가정치체제를 의미

하지만, 대내적으로는 화폐개혁⁷⁸⁾ 실패로 물가가 폭등하면서 사회혼란 및 민심이반이 급증하고 있으며, 대외적으로는 세계적 경제위기 여파로 국제 사회의 지원이 줄어들고 한국과는 금강산 관광의 중단 및 교류, 협력의 축소 등으로 심각한 자금난을 겪고 있다.

이러한 위기상황을 극복하기 위해 민심수습에 주력하면서 김정은 후계체제 구축을 위한 선전·선종활동을 전개하고 있고, 천안함 피격 및 연평도 포사격과 같은 위협상황을 조성하고 탈북 및 자본주의 사조(思潮) 차단을 위해 접경지역 통제를 강화하고 있다.

가. 북한 정세의 불확실성 증대

90년대 북한은 주체경제체제의 구조적 모순과 사회주의권 붕괴에 따른 심각한 자원 부족 상황이 초래되었고 그 결과 통제·계획경제에 입각한 당과 정부의 기능이機能不全에 처하게 됨으로써 심각한 위기상황에 처하게 되었다. 이러한 상황에서 북한은 핵카드를 통한 대외 지원을 확보하는 동시에 군을 정치사회의 전면에 내세우는 비상관리체제의 제도화를 통한 자구노력을 기울였다. 그러나 북한체제 존속의 결정적 원인은 대외환경에 있다. 즉 체제붕괴를 초래할 자원고갈이 북한체제 붕괴의 지정학적 과정을 우려한 주변 관계국들의 지원으로 일어나지 않았으며, 그 결과 정부나 체제의 최소한의 기능을 유지할 수 있어 체제붕괴가 일어나지 않았다고 볼 수 있다.

90년대의 심각한 정치·경제·사회적 어려움과 비교할 때, 현재 북한의 상황은 일견 안정적인 것으로 보인다. 그러나 북한체제의 취약성은 더 증가한 것으로 판단된다. 특히 현재 북한 사회 및 경제는 대외 환경에 보다 취약한 상황이다. 첫째, 북한 사회는 과거에 비하여 상당히 이완되어 있으며, 주민들의 체제에 대한 충성심도 약화되어 있다고 본다. 북한사회는 지난 10여 년간 제한적이지만 외부환경과의 접촉이 늘어왔으며, 중조국경지역, 탈북가족, 한국과의 금강산·개성 협력사업 등을 통해 정보가 유입되고 있다. 주민들의 탈북현상은 강력한 통제에도 불구하고 만성적인 현상으로 되었으며, 북한관료체제에 있어 부정부패가 만연되었다. 둘째, 선군체제하의 북한은 제한적 물자조차 일반 경제 부문이 아닌 핵무기 개발 등 군사 부문에 우선적으로 배당하는 경향이 두드러짐으로써 경제적 어려움이 더욱 심화되는 악순환을 보

78)북한이 2009년 11월 30일 구권과 신권을 100:1로 교환하도록 한 조치

이고 있다. 경제 운용의 개혁과 선군체제의 개선이 이루어지지 않을 경우, 악순환은 계속되며 체제는 오히려 더욱 불안정해질 가능성이 있다. 북한의 경제는 여전히 파산 상황으로 '빈곤의 늪'에 빠져 있으며, 산업 구조는 공업 기반의 붕괴로 전형적인 후진국 형으로 뒷걸음치고 있다. 대외지원 증대로 외견상 플러스 성장을 보였지만, 지속 가능한 성장 동력을 만들어내지 못하고 있는 것으로 평가된다. 북한은 90년대 위기이후 이렇다 할 경제개혁 조치를 취하지 못했으며, 자연발생적인 암시장과 계획경제가 혼합된 혼합경제의 양상을 보이고 있다. 셋째, 북한경제의 대외의존도가 크게 증가되었다. 특히 중국과 한국에 대한 북한경제의존은 심화되고 있다. 2008년까지 한국과 중국과의 무역은 북한의 총 무역에서 80%이상을 차지하며 북한 GDP의 50%이상을 차지하고 있다고 판단된다.⁷⁹⁾ 특히 한국의 대북 수출은 비상업성 교역으로 사실상 지원형태로 볼 수 있고 대중 교역은 상업적 교역 중심으로 북한에 대한 원조는 포함되어 있지 않다. 중국의 대북지원도 상당한 규모라고 볼 때, 북한경제의 대남·대중 의존도는 상당히 심화되어 있다고 볼 수 있다. 한국의 보수정부 등장, 국제사회의 대북 지원에 대한 피로감, 특히 세계적인 금융위기의 여파로 인한 국제사회의 대북지원감소는 이미 파산상태에 있는 북한경제에 심각한 영향을 주었다. 넷째, 북한 리더쉽에 있어서 3대 세습체제가 공식화 되었고 김정일 위원장은 건강에 이상이 있는 것으로 알려진다. 모든 사회가 수령을 정점으로 유기적으로 연계되어 있는 북한의 수령체제에 있어서 김정일이 후계자로 지목되었다고는 하나 현실에서의 김정일의 유고는 '뇌수'(腦髓)의 부재를 의미한다. 김정일 이후의 지도체제가 안정화 되어 있다고 볼 수 없는 상황에서, 김정일의 유고는 북한체제에 있어 심각한 상황이며 상당한 혼란을 수반할 수 있다. 결국 현재 북한상황은 첫째, 만성적인 경제파산 양상을 유지하고 이를 해소하기 위한 개혁·개방정책이 부재하며, 둘째, 북한경제의 대외의존이 심화되는 가운데 국제사회의 대북지원은 감소하고 있고, 셋째 그러한 가운데 지도체제의 불확실성이 존재한다는 것이다.

나. 향후 전망

1) 북한체제의 존속 가능성

79) 한국무역진흥공사(KOTRA)에 의하면, 2008년 남북한 교역은 19억998억불, 중조교역은 19억775억 불로 총 무역에서 80%이상을 차지하고 있다..

북한체제의 존속가능성은 세 가지 변수에 의해 좌우될 것으로 보인다. 비핵화 결단 가능성, 김정일의 리더십 변화, 그리고 대외환경이다.

북한체제의 대내외적 취약성에도 불구하고, 북한체제는 그럭저럭 버티기를 할 가능성이 높다. 북한의 혼란에 대해 주변국들이 어떠한 입장을 취하느냐에 따라서 북한체제의 존속여부는 크게 영향을 받을 수 있다. 기본적으로 북한 붕괴에 따른 지역 질서의 대혼란을 관계국들은 공히 바라지 않는다고 볼 수 있다. 중국은 한반도의 혼란으로 미국과 대립하게 될 것을 원하지 않는다. 한국전쟁에서의 쓰라린 경험에서 중국은 한반도에 대한 직접적 개입이 가져올 파장을 충분히 인식하고 있으며, 특히 미국과의 대립은 중국이 지난 30년간 추진해온 경제발전이 근본부터 흔들릴 수 있다는 것을 알고 있다. 미국도 기본적으로 아시아의 현상유지(status quo)를 선호한다. 일본은 한반도의 불안정에 민감하며 난민 유입 가능성 등을 우려한다. 한국도 북한 붕괴에 따른 정치·사회·경제적 충격을 흡수할 여력이 없다. 결국 주변국 공히 북한 문제의 연착륙을 원하고 있으며, 식량·에너지 등 북한에 대한 지원이 북핵문제 해결이라는 측면도 있지만 북한의 급작스런 붕괴를 방지하려는 의도도 있다고 볼 수 있다. 결국 국제사회의 대응에 따라서는 핵을 보유한 북한정권이 그럭저럭 버티기를 통해 상당기간(2020년경) 존속할 가능성도 있다. 그러나 북한이 핵을 고집하는 한 북한 경제재건을 위한 대규모의 지원이 국제사회에서 제공될 가능성은 없다. 실패국가 북한의 내부적 모순 상황도 개선되지 않을 것이다. 핵을 고집하는 한 북한체제의 미래를 점치는 것은 매우 불확실한 것이 될 것이다.

2) 한미동맹 환경에 미치는 영향

한국의 전략 환경에 있어서 가장 두드러진 특징은 자체 위기에 빠진 북한으로부터의 위협이 부각되고 있다는 점이다. 강력한 군사력을 지닌 북한체제가 혼란에 처하는 상황은 우리의 안전에 있어 심각한 영향을 미칠 수 있다. 북한 급변사태는 폭력과 혼란을 동반하고 외부의 개입이 우려되는 등 한반도의 안정과 평화에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 한반도의 안전과 평화에 있어서 핵을 포기하는 북한의 전략적 선택이 대단히 중요하며, 한미동맹은 핵문제를 포함한 북한문제 해결에 있어 중요한 자산이다. 한편 독일 통일과정에서 영국·프랑스·러시아를 설득한 미국의 역할이 결정적이었던 것처럼 강대국 간의 이해가 부딪치게 될 한반도 통일과정에서 미국의

역할은 가장 중요한 변수가 될 것이다. 중국, 일본 그리고 러시아의 이해가 교차하는 한반도에서 외부의 불필요한 간섭 없이 한국이 통일과정에 매진하기 위해서는 한미동맹이라는 ‘안전판’이 필요하다.



4. 중국의 부상과 한미동맹

중국의 정치·경제·군사적 성장은 한미동맹의 미래를 규정하는 매우 중요한 요인이 될 전망이다. 마이클 그린 미 조지타운대 교수는 중국의 지속적인 군 현대화 노력과 ‘베이징 콘센서스’(정치적 자유화를 강요하지 않으면서 시장경제적요소를 최대한 도입하는 중국식 경제 발전 모델)가 한미가 추구하는 가치와 계속 충돌하고 있다고 하며, 중국의 부상은 향후 한미동맹의 주요변수로 작용할 것이라고 언급한 바 있다.⁸⁰⁾

중국은 영토, 인구, 역사 및 국가 잠재력으로 인해 기본적으로 역내 강대국의 요건을 갖추고 있을 뿐만 아니라, 1990년대 이후에는 초고속 경제성장, 국방예산의 지속적인 10% 이상 증액, 외국 첨단무기의 구매, 남사군도 및 대만에 대한 주권 주장으로 인해 향후 ‘중국 변수’가 지역 및 세계안보와 경제에 미칠 영향에 대해 기대감과 불안감을 동시에 갖게 하고 있다.

중국의 급속한 부상은 탈 냉전기 유일 초강대국인 미국과 중국의 양자관계를 변화시키는 주요한 요인이 되고 있다. 중미 양국의 대한반도 정책은 중국의 부상으로 인한 중미관계의 변화를 보다 명확히 파악할 수 있는 구체적 사례라 할 수 있다. 중국은 전통적으로 한반도 문제를 대외 정책상 ‘핵심문제’로 간주하고 있으며, 미국 역시 한반도를 포함한 동북아지역에서 적대세력의 팽창 저지를 탈 냉전기 핵심적 대외목표로 명시하고 있다. 따라서 중미 양국은 향후 한반도 문제를 둘러싸고 어떠한 형태이든 협력 혹은 갈등관계를 형성할 가능성이 높은 것이다.⁸¹⁾

하지만 중국이 성공적인 경제개혁을 국가의 최우선 목표로 삼는 이상 평화적이고 안정적인 외부환경 조성을 위해 노력할 것이고, 이는 동아시아의 안보질서에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 즉, 경제발전에 유리한 안정적 외부환경의 조성을 위해 지역분쟁의 발발을 억제하려 할 것이고 사안에 따라 동아시아 안보신폴 구축에도 건설적인 역할을 수행 할 것으로 보인다. 반면에 미국은 경제부문에서는 중국과 협력을 추구하되 안보부문에서는 일본과의 협력과 한국의 동참을 중용하면서 대중 봉쇄망을 강화 할 것으로 예측된다.⁸²⁾

80) “중국의 부상, 한미동맹 주요변수로 작용할 것,” 조선일보, 2008. 6. 1

81) 박홍서, “중국의 부상과 탈 냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략 : 동맹전이 이론의 시각에서”, 『한국정치학회보』 제 42집 1호(2008. 3), p 299.

82) 홍현익, “21세기 한국의 국가안보전략과 한미동맹,” 『세종정책연구』 제 4권 제1호(2008.3), p40.

또한, 탈 냉전기 중미 양국은 상호 전략적 맥락에서 각각 남북한과의 관계를 변화, 발전시키려는 행태를 보여 왔다. 중국은 북한과의 전통적 우호관계를 1999년 관계 재정상화를 통해 복원시켰으며, 한국과는 1992년 수교 이후 정치 및 경제 영역 등 전부분에 걸쳐 급속한 관계발전을 추구해 오고 있다. 반면, 미국은 한미 간 각종 이견에도 불구하고, 한미동맹을 새롭게 변화 강화시키고 있으며, 911 직후 추구된 대북 강경책을 제외하면 부시 행정부와 오바마 행정부의 대북 관계 개선 의지는 비교적 일관적이라 볼 수 있다.

이러한 중미 양국의 대한반도 동맹정책의 변화는 ‘동맹전이’⁸³⁾ 모형을 통해 이론적으로 설명될 수 있을 것이다. 즉, 지배국가의 동맹세력과 도전국가의 동맹 세력 간 힘이 엇비슷해질 때 양측 간의 분쟁이 발생할 공산이 크다면, 지배국가나 도전국가 모두 기존동맹을 유지 강화하는 동시에 아울러 상대진영의 동맹국을 ‘유인’ 하려는 전략은 합리적일 수밖에 없는 것이다. 이와 같다면, 중국이 북중동맹을 견지하고 동시에 미국의 동맹국인 한국에 접근하려는 것이나, 반대로 미국이 공고한 한미동맹의 기반위에서 중국의 혈맹인 북한을 유인하려는 것은 향후 미중 상호간 관계 설정에 있어서 유용한 전략적 자산이 될 수 있는 것이다.⁸⁴⁾

따라서 한국정부는 미국과 중국의 패권경쟁 와중에서 국가안보와 민주주의 체제 수호, 북한 관리 및 평화통일 준비, 경제이익 증진 등을 위하여 신중하고 현명한 외교 전략을 펼쳐나가야 한다. 이렇듯 한미동맹은 미중관계의 변화에 따라 영향을 받을 수밖에 없으며, 향후 한미동맹의 전략동맹 발전에는 중국의 부상이 중요한 요소로 적용될 것으로 예상된다.

5. 일본의 보통국가화와 한미동맹

1990년대 이후 일본에서는 보통국가화에 대한 논의가 활성화되었다. ‘보통국가화’란

83) 지배국가의 동맹세력과 도전국가의 동맹 세력 간 힘이 엇비슷해질 때 양측 간의 분쟁이 발생할 공산이 크다면, 지배국가나 도전국가 모두 기존동맹을 유지 강화하는 동시에 아울러 상대진영의 동맹국을 ‘유인’ 하는 전략

84) 박홍서, “중국의 부상과 탈 냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략 : 동맹전이 이로의 시각에서”, 『한국정치학회보』 제 42집 1호(2008.3), p9.

일본을 과거의 전범국이 아닌 '보통국가'로 바꾸려는 움직임이다. 개헌문제, 자위대 해외 파병 문제, 유엔 안보리 상임이사국 진출 문제 등의 이슈들은 보통국가화 추진에 따르는 세부 이슈들로서 전후 일본사회에서 수면아래에 있다가 이 시기 즈음, 일본 사회 전면으로 부각되었다. 50년 가까이 일본을 규정해 오던, 당연시 되던 원칙들이 변화하기 시작한 것이다.⁸⁵⁾

1992년 6월에는, 자민-공명-민사 3당의 연합으로 국제연합 평화유지군(PKO)협력 법안이 통과되었다. 이 법안에 따라 일본은 국제적인 활동영역을 경제부문에서 군사 부문까지 확대 할 수 있게 되었다.⁸⁶⁾ 이와 더불어 자위대의 역할 확대를 강화해야 한다는 목소리가 계속 나오고 있다. 2003년에 일본에서 있었던 유사법제에 대한 논쟁은 이러한 시각이 표출된 실례다.⁸⁷⁾

보통국가화에 대한 일본내의 관점은 만일 일본이 보통국가가 된다면 패권국가로서 확고히 자리매김할 수 있고 이를 구심점 삼아 동북아시아의 통합이 진전 될 것이라는 것인데, 인접국인 중국이나 한국에서는 일본의 보통국가화는 무조건 적대시되고 있다고 봐도 지나치지 않을 것이다.

일본의 외교목표는 미일동맹 강화와 국제연합 중심주의이다. 이를 기반으로 대테러 전략을 수행하고 헌법 개정과 군사력 증강, 보통국가화, UN 안보리 상임이사국 진출 등을 적극 추진하고 있다.⁸⁸⁾ 이렇듯 일본이 미일동맹을 강화하면서 자국의 실리를 추구하는 것은 한미 간의 전략동맹 발전에 중요한 고려요소로 작용될 것으로 예상된다.

85) 보통국가가 무엇인지 정확히 정의 내리는 것은 매우 어려운 일이나 기본적으로 아래와 같이 생각해 볼 수 있다.

가) 전범국가의 지위를 벗어난 나라 : 국제사회로부터 전범국의 낙인이 찍힌 일본은 군대를 보유하지 못하는 나라로 남아있다. 이에 일본은 자체 방위를 책임질 수 있는 군대를 가지려고 한다.

나) 국제사회에서 당당히 의견을 개진할 수 있고 국제사회의 움직임에 떳떳이 동참할 수 있는 나라 : 일본은 UN에서의 영향력이 실제의 국력에 비해 제한되어 있다. 그 중대한 이유는 일본이 전쟁을 일으킨 나라이기 때문이다.

86) 김봉진, "일본의 해외파병과 아시아의 평화," 『기독교 사상』, 통권 404호(1992 8), p.35.

87) 유사법제는 자위대법 개정안, 무력공격사태 대처법, 그리고 안전보장회의 설치법 개정안, 이 세 가지 법률을 칭한다. 주요 내용은 어떠한 사태를 무력공격사태로 볼 것인가, 이때의 자위대의 출동조건을 어디까지로 볼 수 있을 것인가, 자위대의 활동을 도울 수 있는 조치(진지구축에 따른 토지 수용 등) 규정, 총리를 수장으로 하는 안전보장회의라는 기구를 설치하는 요건, 활동 내용에 대한 규정 등이다.

홍성후, "일본의 유사법제가 동북아 평화에 미치는 영향," 『한국 동북아논총』 제 38권(1992), p.56.

88) 김성철, "미일동맹과 일본의 외교·안보 정책," 『통일경제』 제 4권 제1호(2005년 봄), p.27.

제 3 장 전시작전통제권 전환과 한·미동맹 발전방향

제 1 절 전시작전통제권 전환(변천과정 및 로드맵)

1. 전시작전통제권의 개념 및 변천과정

가. 전지작전통제권의 개념

‘전시작전통제권’의 개념을 이해하기 위하여 ‘작전지휘’와 ‘작전통제’의 개념을 먼저 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 전시작전통제권을 역사적으로 이해하기 위하여 이 두 개념을 명확히 인식해야 하기 때문이다.

작전지휘(OPCOM : Operational Command)란 지휘관이 작전임무 수행을 위해 예하부대에 행사하는 권한으로서 작전수행에 필요한 자원을 획득하고 비축하거나 사용하는 등 작전소요를 통제하거나, 전투편성과 임무부여, 목표의 지정과 임무수행에 필요한 지시를 하는 권한을 의미하며, 행정 또는 군수에 관한 책임과 권한은 포함되지 않는다. 이에 반하여 작전통제(OPCON : Operational Control)란 “사령부와 군병력의 편성과 전개, 과업의 부여, 목표의 지정, 그리고 임무수행에 필요한 지시를 하는 권한”을 의미한다.⁸⁹⁾

따라서 ‘전시작전통제권’이라 함은 전시작전지휘권보다 더 좁은 개념으로, 연합사령관이 한국의 전시(戰時)상황에서 작전명령 상에 명시된 임무나 과업을 수행하기 위하여 사용할 수 있는 권한을 말한다. 그러나 이것은 엄밀한 의미에서는 잘못된 표현이며, 현행 편제에 의하면 전시작전통제권은 연합사령관 자의로 행사하는 것이 아니라 양국이 대통령을 정점으로 하는 양국의 국가통수 및 군사지휘기구의 위임을 받아 양국 합참의장이 참여하는 한미군사위원회(MC)의 위임을 받아 수행된다. 즉, 연합사 지휘부는 사령관인 미국 대장 1명과 부사령관인 한국군 대장 1명으로 구성되고, 주요 참모인원은 한·미 양국이 균형 잡히도록 보직을 맡는 체제로 운영되는 것이다⁹⁰⁾. 이는 일부의 주장, 즉 ‘주권침해’ 및 ‘불평등 동맹의 전형’이라는 주장과는 달리, 한미 지휘관계 역시 한국의 국력신장과 동맹관계 변화에 따라 점진적으로 진

89) 정진국, “연합 및 합동작전을 위한 지휘관계 발전방안”, 『합참』, (제25호), (2006. 7). pp 210-211.

90) 중앙일보, 「2012년 4월 17일부터 전작권 단독행사」, (2007. 2. 23)

화되고 있음을 반증하는 것이다. 따라서 전시작전통제권 ‘환수’라는 표현은 잘못된 것이고 한국 측 ‘단독행사’라는 것이 올바른 표현이라는 지적이 있다⁹¹⁾. 그러나 본 논문에서는 ‘전작권 행사의 형태’가 공동에서 단독으로 바뀐다는 의미로서 전환(轉換)이라는 용어를 사용하기로 하겠다.

나. 전시작전통제권의 변천과정⁹²⁾

작전통제권 전환문제는 크게 두 가지측면에서 시작되었다. 첫째는 1980년 광주항쟁이후 광주민주화운동의 무력진압에 대해 한국군의 작전통제권을 가지고 있는 한·미연합군 사령관의 연루 여부에서 정치쟁점으로 부각되어 이 문제가 1985년 제17차 한·미 연례안보 협의회에서 중장기적 안보정책 과제로 검토하기로 합의되었던 사안이며,⁹³⁾ 둘째는 1987년 작전통제권 전환문제가 정부 내에서 제기되기 시작할 때 이미 개념상 포함되어 노태우 당시 대통령후보가 대선공약으로 내세웠다.⁹⁴⁾ 1990년과 1992년에는 각각 1995년과 1997년을 전환목표 연도로 한다는 국방부의 검토도 있었다. 또 국방부는 1995년에도 2000년 전·후에 전환을 추진한다는 계획을 수립한바 있었다가 2007년 2월 23일에 협의를 하여 최종적으로 2012년에 전시작전통제권을 완전히 가져오기로 합의 하였다. 그러나 작전통제권 전환 추진과정에서 당시 안보환경이 북핵문제라든가, 장거리 미사일문제가 심각하지 않았을 뿐만 아니라 냉전이 종식되는 시기였음을 고려할 때 굳이 전·평시로 구분하지 않았다가 김영삼 정부 시절에 평시 작전통제권만 가져온 것을 보았을 때 이미 그시기에 작전통제권을 가져오는 것은 무리인 것으로 분석 평가됨으로써 평시 작전통제권을 분리해서 가져온 것으로 볼 수 있다. 그러나 평시 작전통제권 전환에도 불구하고 전시 효과적인 연합작전 수행을 위해 연합사령관에게 평시에도 계속 위임해야할 사항(연합권한위임사항 : CODA)⁹⁵⁾을 제16차 MCM(94.10.6) 전략지시 2호에 명시한 바 있다.

91) 2006국정감사 정책 자료집, 『생존이나 자주냐』, (2006. 10), p 11.

92) 김선호, “전작권 전환계획 재검토 필요성”, 『한성대학교 국방과학대학원 국방경영학과 교육자료』, (2010. 4)

93) 중앙대학교 대학원, 『한국의 안보정책 교재』, (2006. 11), p 13.

94) 한국국방안보포럼, 『전시 작전통제권 오해와 진실』, (2006. 9), p 63.

95) 육군대학, 2002, 『연합작전』 (연합권한 위임사항, Combined Delegated Authorities), 연합임무, 계획 및 과업을 수행하기 위하여 평시에 전쟁억제 및 준비태세를 유지하고 부대를 준비하는 권한을 의미 함. 해당분야는 연합위기관리, 작전계획수립, 연합합동교리발전, 연합합동훈련 및 연습, 연합정보관리, C4I 상호운용성 등이다.

2003년 참여정부에 들어 양국 국방장관은 한반도와 동북아의 안보상황을 공동으로 종합 평가하고 한·미 동맹의 미래비전을 공동으로 작성하며, 이에 기초하여 미래 지향적인 지휘관계를 연구한다는데 합의 하였다. 이어 2003년 말 한국 합참과 연합 사간에 한·미 지휘관계에 대한 공동연구를 추진키로 합의하고, 2005년 9월 안보정책 구상 회의에서 한국 측이 작전통제권 문제를 미국 측에 공식 제의하면서 한·미간 논의가 시작되었다. 이를 기초로 2005년 10월 제37차 한·미 연례안보협의회(SCM)에서 양측은 작전통제권에 관한 논의를 적절히 가속화하자는데 입장을 같이함으로써 본격적인 협의가 시작되었다가 북한의 핵 실험 등으로 국회국방위가 북핵사태 해결 전까지 전작권 이양을 반대했음에도 불구하고 결과적으로 제38차 안보협의회에서 구체화되어 2007년 2월23일 미국 워싱턴에서 개최된 한·미 국방장관 회담에서 전시 작전통제권 전환일정을 2012년 4월 17일로 전격 합의하였다.

이후 이명박 정부 출범 이후 북핵 사태, 천안함 피격 사태 등 급변하는 북한 정세 및 안보 환경을 고려하여 2015년 12월 1일로 전환 시기를 연기하였다.

다. 전시작전통제권 전환 결정의 배경

일부에서는 2007년도 한국의 연말 대선을 앞두고 전작권 전환에 대한 논의가 새로운 반미 감정의 소재로 활용될 수 있다는 관측에서 미국이 전작권 환수문제에 대한 합의를 서둘렀다는 분석이 있다. 아무래도 2005~6년도 사이 전작권 전환 논의를 둘러싼 한국 사회의 과장이 미국 측에 큰 부담으로 작용 했다는 의미이다.⁹⁶⁾

한·미 양측이 전작권 전환에 합의한 것은 한국 측의 이해관계와 미국 측의 이해관계가 절묘하게 일치했기 때문이다. 특히 한국내에서의 전작권을 한국 측으로 전환하려는 미국 측의 입장은 탈냉전기의 군사전략에서 벗어나 새로운 군사전략으로 전환하는데 필수불가결 하기 때문일 것이다. 즉, 전작권 전환은 미국 측에 있어서는 군사변환(transformation)과 밀접한 연관을 지니고 있다는 의미이다. 군사변환은 군사혁신(RMA)을 적용하여 군대의 체질을 바꾸는 과정으로서 두 가지 의미를 지닌다. 첫째는 첨단 정보과학기술을 응용하여 산업사회 군사력을 정보화 시대 군사력으로 전환하는 것으로, 첨단 지휘자동화체제인 CAISR, 원거리 정밀타격, 네트워크, 유연성, 파괴력 향상 등 구현에 중점을 둔다. 둘째는 냉전기 군사태세를 탈 냉전기 군사태세로

96) 최규, “전작권 환수와 한미동맹에 관한 연구”, 『동국대학교 행정대학원 학술논문』 (2007. 12), p 54.

전환하는 것으로, 탈냉전기의 새로운 위협요인인 테러, WMD 확산 등에 대처하여 미군의 군사태세를 바꾸되, 전진배치 위주의 고정된 군사력 운용에서 기동 위주로 전환하며, 그 일환으로 동맹국 관계와 해외주둔군 정책을 변화시킨다는 것이다.

따라서 미국의 군사변환이란 탈냉전과 21세기 유동적 안보환경에 적시적으로 대응하기 위한 글로벌 방위태세로서 근본적인 군사적 형태의 변화를 의미한다. 글로벌 방위태세의 개편은 미국의 군사역량 변화와 더불어 해외의 군사주둔정책, 동맹관계의 네트워크의 근본적인 재편성을 근간으로 한다. 글로벌 방위태세 조정은 미군의 해외 배치를 새로운 안보환경의 실정으로 조정하는 것으로서 냉전기 동안에 미국은 최전선에 대규모의 정예화된 병력을 배치하여 적을 억지하고 동맹국 방어의 의지를 과시하며 적대행위 발생 시 현장에서 즉시 대응하는 전략을 유지해 왔다. 90년대 미국은 서유럽과 동북아시아에 병력을 집중 배치하여 냉전의 최전선으로서 배치된 장소에서 즉각 싸울 수 있는 만반의 준비태세를 갖추고 있었던 것이다.

그러나 냉전종식과 더불어 미국이 배치된 장소에서 싸운다는 개념은 유명무실화하게 되었으며, 새롭고 다양하며 불확실한 각종 문제가 발생하게 되면서, 테러와 대량살상무기 확산 등과 같은 21세기의 유동적 위협에 대처해야만 하는 변화에 대응하지 않으면 안 되게 되었다. 이에 따라 미국은 신속히 전 세계에 대응할 수 있고, 신속히 전개가 가능하며, 숫자보다는 능력에 기반을 두고, 위협세력보다 우위를 다질 수 있는 체계가 필요하게 되었다. 반테러 전쟁과 미래의 위협이라는 불확실성에 보다 효율적이고 유연하게 대처하기 위하여 미군은 필요한 곳에, 그리고 미군의 주둔에 우호적인 곳에 주둔할 필요가 생긴 것이다. 이러한 이유로 인해 미군은 해외주둔군의 기지 배치에 덜 의존하는 대신 소규모로 시설을 정비하여 순환하는 배치방식을 택하게 되었다.⁹⁷⁾

미국 입장에서 해외주둔 미군의 전략적 유연성은 필수적인 요구사항이 되었다. 2006년 2월 3일 발표된 미 국방부의 『4년 주기 국방태세 검토』(QDR) 보고서도 이러한 추세를 잘 반영하고 있다. 이를 통해 미국은 전통적 위협에 중점을 두고 있는 군사태세를 재앙적 위협에 초점을 맞춘 방향으로 군사력을 재정향하고 국방부문 전체의 개혁을 추진하였다.

한편 한국 측의 이해관계는 무엇보다도 참여정부의 대미외교 태세의 전환을 들

97) 이상현, “미 군사변환의 세계전략과 동맹 네트워크”, 하영선(편), 『21세기 한국외교 대전략 : 그물망국가 건설』, (동아시아연구원, 2006). p 60.

수 있다. 노무현 대통령은 ‘작전통제권이야 말로 자주국방의 핵심이요 자주국방이야 말로 주권국가의 꽃’이라고 언급하면서, 마치 미국이 한국의 군사주권을 침해하는 것으로 인식하고 있었다. 그런 면에서 미국이 전작권의 이양을 서두르는 배경에는 동맹보다는 끊임없이 ‘자주’를 강조하는 참여정부에 대한 실망감이 크게 작용한 탓도 있었다는 일부 지적이 틀리지만은 않았을 것이다. 한국 정부의 ‘자주’에 대한 주장이 계속 될 경우 또다시 반미 분위기가 고조될 가능성이 있고, 미국은 이를 원하지 않기 때문에 서둘러 전작권을 이양한다는 협상을 끝냈다는 분석이다. 2006년 9월 14일 참여정부 출범 이후 6번째 개최된 워싱턴 한·미 정상회담에서 전작권 전환 원칙에 합의하면서 양국 정상은 전작권 전환문제가 정치적 문제가 되어서는 안 된다는 의견에 동의하며 강조하였던 것이다. 이는 한국보다는 미국의 입장을 반영한 것으로 분석된다는 시각이 지배적이다.

2. 전시작전통제권 전환 로드맵(전환 일정)

가. 1차 합의(2012년 4월 17일 전환)

1차 합의된 전환 일정은 우선 2006년부터 2009년까지 초기작전능력(IOC, Initial Operational Capability) 확보를 위해 합참조직 개편, 작전계획 작성, 한미 군사협조 체제를 구축하고, 이후 2010년부터 2012년 3월까지 전환검증연습을 통해 최종작전능력(FOC, Full Operational Capability)을 완비한다는 것이다. 이 전환검증 연습은 총 다섯 차례 실시하는데, 2010년과 2011년 3월에는 기존의 작전계획 5027-04로 전시증원연습(RSOD)이 실시되며, 8월에는 새로운 작전계획으로 을지 프리덤 가디언 연습(UFG)을 실시한다. 그리고 2012년 3월 마지막 전환능력검증연습 실시 후 4. 17일을 기점으로 완전히 전작권을 전환한다는 것이다. 그리고 여기에는 2011년까지 주한 미군 재배치, 용산 미군기지 이전을 완료하고 평택 미군기지는 2012년까지 완료한다는 원칙 또한 반영되어 있다.⁹⁸⁾

전작권이 한국군으로 전환되면 기존의 한미 연합작전계획 5027-04는 새로운 작전계획으로 대체되는데, 새로운 작전계획은 한국이 ‘한국 주도 - 미군 지원’ 합의를 반영해 주도적으로 작성하고, 미국은 전시증원전력 부분에 대해 작성한다. 물론 북한

98) 국방부, 『국방개혁 2020』, (2006)

의 급변사태에 따른 위기관리부분이 강화될 것으로 전망되며, 한미연합사령부를 대체하는 군사협조본부(MCC)가 한미공동방위체제의 핵심 기구가 된다. 결과적으로 2012년 4월 17일 이후 한미군사협조체계는 한국이 주도하고 미국이 지원하는 공동방위체제로 전환된다는 것으로 한미 양국은 각자의 사령부(한국의 합동군 사령부와 미국의 주한미군 사령부)를 통해 각각의 군대에 대한 지휘권을 행사하며, 새로운 군사협의기구를 통해 긴밀하게 협조하는 체제로 변화한다는 것이다.⁹⁹⁾

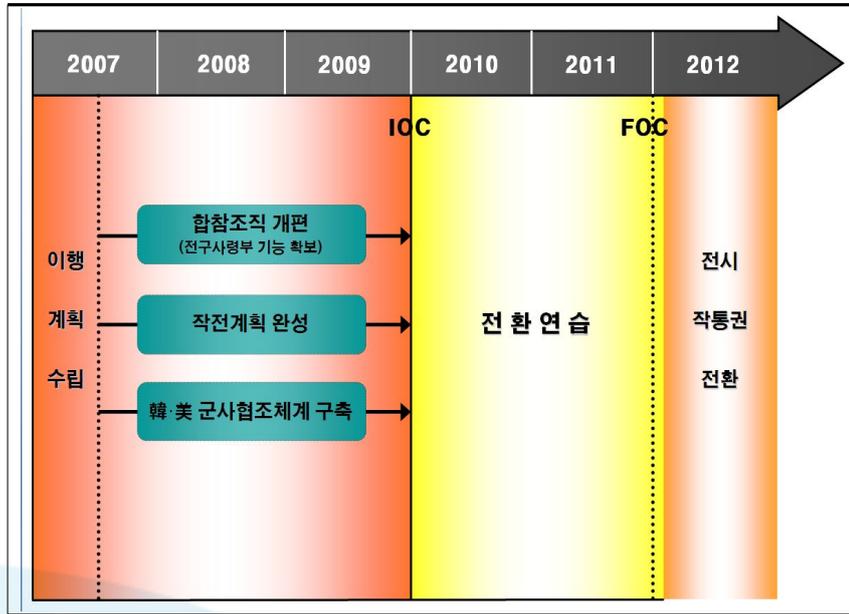
공동방위체제는 한국군과 미군으로 구성된 연합사령부가 해체되고 합참과 주한미군 사령부가 각각 역할을 수행하는 독자사령부를 창설하여 군사구조는 이원화되는 것으로, 새로운 지휘체계하에서 한미안보협의회의(SCM), 군사위원회(MC)는 그대로 유지되나 한미연합사(CFC)는 새로운 협의조정기구로 대체된다. 특히 우리의 관심이 집중되고 있는 군사협조체계는 군사위원회 산하에 동맹군사협조본부(AMCC, Alliance Military Center)를 설치하여 기존의 한미연합사를 대체하는 것으로 되어 있다. AMCC의 주요 역할은 한국 주도로 작전계획을 수립하고, 이를 보장하기 위한 미국의 지원문제를 협의하고, 북한을 비롯한 동북아 지역을 24시간 공동으로 감시하는 것 등이다. 아울러 한반도 위기관리와 유사시 신속억제, 주변국과 분쟁 발생 시 미국과 협조 등 위기관리는 물론 한국 주도의 공동연습 계획을 작성하고, 유사시 미 증원전력 총괄조정 업무 등을 수행한다. 지휘부는 한국과 미국 장성이 공동본부장을 맡게 되며, 협조본부에는 작전·전략·군수·기획 등 10여개의 군사 핵심 분야에 대한 상설·비상설 기구를 설치해 정보, 위기관리, 공동계획 작성, 해외파병, 상호군수지원, 지휘통제, 연습 및 훈련, 전시작전수행 등을 협력해 나간다. 그 아래 공동정보센터, 공동작전센터, 연합군수협조센터 등 6개의 기능별 협조기구가 편성되고 한국의 각 군 작전사령부와 미국의 각 군 구성군사령부 사이에도 통합항공우주센터와 각 작전사 차원에서의 협조기구(OCCC, Operational Command Coordination Center)가 설치된다. 작전사별 협조기구는 주로 지상 및 해상전력을 담당하고, 미국은 공군전력을 지원하며, 주한미군은 정보자산은 현 수준에서 유지될 것으로 전망한다.

2007년 말 ‘전작권 전환 추진단’이 공식적으로 출범했다. 이 추진단은 단장(준장)을 중심으로 대령급 팀장 6명 등 총 47명으로 구성되어 있으며, 한미 군사협조본부 창설 준비, 군사위원회 보좌 및 대미 협의, 전작권 추진업무 조정 및 통제의 임무를

99) 국방부, “전지작전통제권 환수 문제의 이해”, 『국방부 홈페이지 게시』, (2006. 8. 28)

수행하고 있다.

<그림 3-1> 전시작전통제권 전환 시간대별 로드맵



『합참』 (2007. 7. 6)

반면 한국 국내에서는 2007년 10월 한미연례안보협의회의(SCM)에서 전작권 전환에 대한 기본 방향을 합의한 이래 많은 논란과 우려가 제기되었다. 우려의 근거는 전작권 전환에 따라 한미연합사가 해체되고, 그럴 경우 충분한 대북 억지력 유지와 유사시 즉응대응체제에 공백이 생길지도 모른다는 것이 골자였다. 연합사를 근간으로 한미 연합방위태세가 주한미군-한국군의 공동방위체제로 전환되면 연합사 체제에서처럼 막강한 대북 억지력을 계속해서 유지할 수 있겠느냐는 회의적인 시각을 접지 않고 있는 것이다.

그래서 우리 군은 전작권 전환과 관련하여 2012년까지 정보감시정찰(다목적 위성, 공중조기경보통제기), 지휘통제통신(군 위성통신체계, C4I 전력화), 정밀타격(이지스함, F-15K급 전투기 확보)분야 핵심전력을 집중 확보한다는 계획을 세우고 체계적으로 추진하고 있으나 그 과정이 여의치 않고 있으며, 또한 한국의 안보에 만에 하나라도 초래될지 모를 공백에 대비한 다음과 같은 상황을 우려하여 전작권 전환 시기 연기를 협의하게 되었다.¹⁰⁰⁾

첫째, 한국 측 전작권 단독행사의 대가는 주한미군의 전략적 유연성 전면 허용이라는 사실이다. 한미연합사가 해체되고 나면 미국은 향후 미국의 판단에 따라 더욱 재량을 가지고 북한은 물론, 동북아의 우발사태에 대해 독자적으로 행동할 여지가 더 커졌다고 봐야 한다. 그것이 장기적으로 한국의 안보에 반드시 득이 된다고 말하기에는 상당한 불확실성이 존재하며, 자주국방 추구라는 관점에서는 오히려 더 어려운 상황이 될지도 모른다. 전작권 전환은 고도의 '신용'과 '상호 이익'이 전제되어야 미국의 안보 공약을 보장할 수 있는 체제가 형성됨을 의미하며, 한·미간 신뢰가 충분하지 않을 경우 유사시 미국으로부터의 어떠한 지원 약속 역시 강제할 방도가 없음을 유념하고 동맹의 신뢰회복을 위해 노력해야 한다. 연합사와 이를 대체할 군사 협조본부(MCC)의 차이는 '제도적' 협력과 '선택적' 협력의 차이만큼 크기 때문에 비슷한 수준의 통합성이나 효율을 기대해선 안 된다. 협조본부의 신속·효율성을 제고하는 방안은 결국 부단한 접촉 및 협의를 통해 상호신뢰를 제고하고, 평시 협력을 강화하는 외에는 대안이 없다는 것이다.

둘째, 우리 자체의 방위역량 강화가 발등의 불로 떨어졌다는 것이다. 전작권 전환 후 한국방위는 한국의 책임이다. 즉 북한의 군사적 위협에 대비하기 위해서는 무엇보다도 강력한 전쟁억제력을 유지하는 것이 중요하며, 만일 억지가 실패할 경우에는 우리의 피해를 최소화하면서 최단기간에 북한의 침략을 격퇴할 수 있는 군사적 대비태세를 갖추어야 한다는 것이다. 여기서 더욱 중요한 것은 북한을 상대로 싸워서 이기는 정도의 우위가 아니라 아예 북한이 도발하지 못하도록 억지가 가능한 수준의 우위를 유지해야 한다는 점이다. 적어도 통일이 이루어지기까지는 이러한 우위를 유지할 필요가 있다는 것이다.

나. 2차 합의(2015년 12월 1일로 전환 시기 연기)

한국과 미국이 전작권 전환 시점을 2015년 12월1일로 합의한 것은 군사적 준비와 주변국의 동향 등을 종합적으로 감안한 결과로 분석된다. 북한이 지난해(09년 5월) 장거리 로켓과 제2차 핵실험을 감행한 것이 전작권 전환 시기 조정을 위한 상황 인식에 결정적인 변화를 줬지만 실제 연기 시점을 선택한 데는 군사적인 준비 상황과

100) 이상현, “전작권 전환일정 합의와 한국 국방의 과제”, 『정세와 정책 : 2007년 4월호, 세종연구소』, (2007. 4)

북한을 비롯한 주변국의 정치적 일정 등이 고려됐다는 것이다.

최초 2012년이면 가능하다고 판단한 전작권 단독 행사에 필요한 우리 군의 정보 획득과 전술지휘통신체계, 자체 정밀타격 능력이 2015년이라야 확보될 수 있고 지상 작전사령부 창설과 용산기지 이전 사업도 2015년까지 지연되고 있으며, 무엇보다도 우리군이 전작권을 단독 행사하면서 유사시 북한군을 억제하기 위해서는 북한 전역을 독자적으로 정밀 감시하는 능력을 반드시 갖춰야 하는데, 현재 군은 미군이 KH-11 군사위성과 U-2고공전략정찰기, RC-135 정찰기, 해상의 이지스함 등을 통해 수집한 대북 정보에 상당부분 의존하는 것이 현실이기 때문이다.¹⁰¹⁾ 이를 개선하기 위해 2011년에 고고도 정찰기인 글로벌 호크를 도입키로 했으나 국방예산 부족과 전력 증강 우선순위 등에 밀려 2015년에 도입을 추진하는 형편이며, ‘한국군 주도-미군 지원’이란 새로운 지휘체계를 원활하게 가동하기 위한 우리 군의 전술지휘통제체계(C41)와 주한미군·주일미군·미 태평양군사령부 C41 체계의 상호연동체계 구축이 지연되고 있다. 또 북한의 핵 공격에 대비한 방호 시설 구축과 장사정포 및 지하 핵시설 파괴를 위한 정밀타격 전력 확보도 대부분 ‘2010~2014년 국방중기 계획’에 반영되어 있다. 또한 군은 2014년까지 1000억 원을 투입해 핵 전자기 펄스(EMP) 방호 시스템을 구축하고 지하 시설 파괴용 벙커버스터(CBU-28)를 비롯한 합동원거리공격탄(JASSM), GPS유도폭탄(JDAM)을 단계적으로 확보할 계획이며, 북한의 탄도 미사일 발사 징후를 포착하는 탄도탄 조기경보 레이더를 도입, 구축하는 작전통제소도 2012년에나 완성이 가능한 실정이다.

또한 육군이 2개의 작전사령부체제로 전환하는 시점이 2014년이라는 것도 연기 시기를 선택하는 배경이 됐다. 육군은 2015년까지 1,3군사령부를 통합한 지상작전사령부(지작사)를 창설해 현재 대구지역에 있는 제2작전사령부와 함께 2개의 작전사체제를 완료할 계획이다. 최초엔 2012년에 지작사를 창설할 계획이었으나 인사와 군수, 교육훈련들의 기능을 갖추는데 2년가량 소요될 것으로 판단되어 창설시기가 조정되었다.

현재 협상이 진행 중인 주한미군 기지 이전 일정도 전작권 전환 시점을 늦추는 요인이 됐다는 게 정부 관계자들의 설명이다.

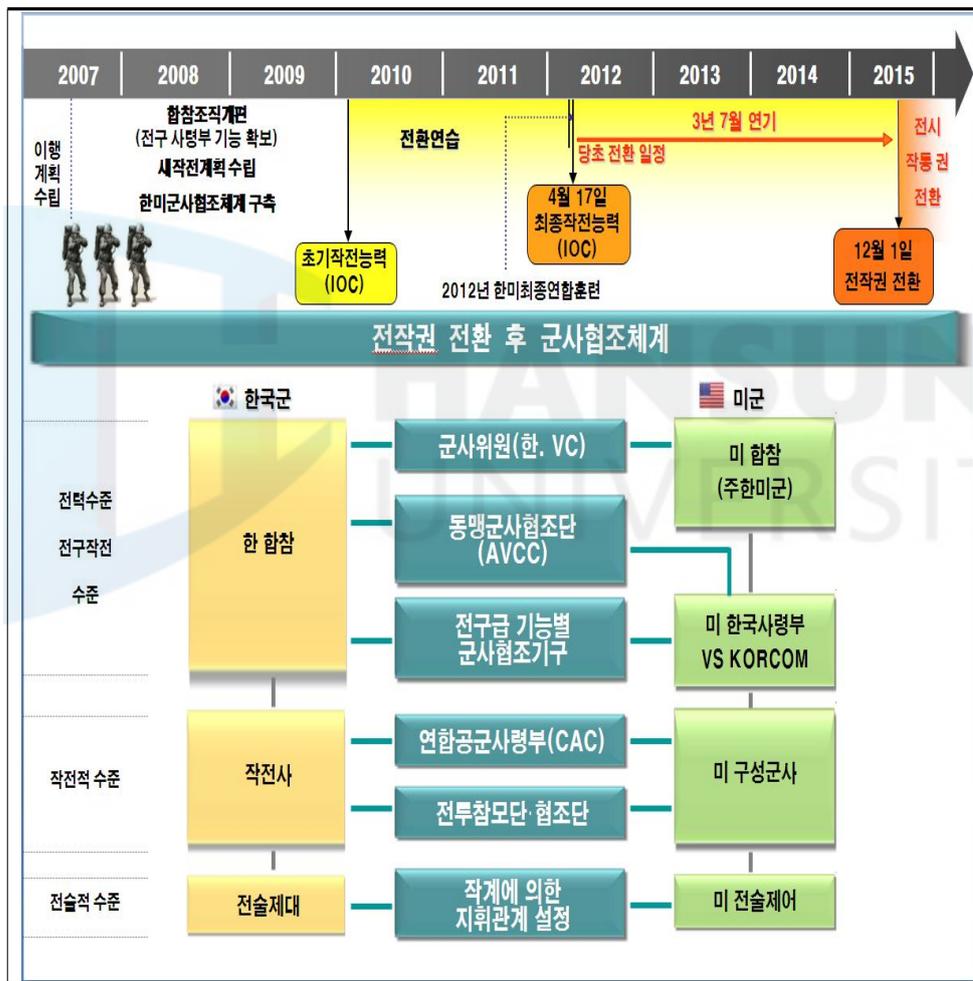
김태영 국방부장관도 공개적으로 “군은 가장 나쁜 상황을 고려해 대비하는 것으

101) 국방저널, “한미 전작권 전환 3년 7개월 연기 합의”, 『국방저널 440호』, (2010. 8)

로 2012년에 전작권이 넘어오는 게 가장 나쁜 상황”이라고 언급한 바 있으며, 한·미는 현재 진행 중인 주한미군 기지 이전 협상에서 서울 용산 기지를 2015년까지, 의정부와 동두천의 미2사단을 2016년 상반기까지 각각 평택 기지로 이전하기로 잠정 합의 한 것으로 전해지고 있다. 이와 함께 애초 전환 시기였던 2012년은 한국과 미국·러시아 대통령 선거 및 중국 국가주석의 임기가 종료 될뿐더러 북한이 김일성탄생 100주년의 해라며 ‘강성대국의 대 개막’을 선언 한 것 등도 고려됐다.

이와 같이 한국과 북한, 주변국의 이런 정치 일정 등을 감안해 한반도 정세가 불안해질 우려가 있어 양국이 2012년은 적절한 시기가 아니라는 판단을 했을 것이라는 분석이다.

<그림 3-2> 전작권통제권 전환 일정



『연합뉴스』 (2010. 6. 18)

제 2 절 전시작전통제권 전환의 안보적 영향(위협과 취약성)

전시작전 통제권이 2015년으로 연기가 되었던 가장 큰 이유는 한마디로 ‘시기상조’ 였기 때문이었다. 한국군이 전작권을 행사하기에는 정보획득, 전술지휘통신체계, 자체 정밀타격 능력 등을 준비하는 데 시간이 더 필요하다는 결론 때문이었다. 그리고 환경적으로는 북한의 핵실험과 같은 안보 불안이 여전히 존재하고 있으며 2012년은 한국, 미국, 중국, 러시아 등 4개국에서 대통령 선거가 있거나 지도부가 바뀌는 해이자 북한이 강성대국 원년으로 선포한 해이기도 하여 동북아 안보정세가 매우 불투명한 시기일 수 있다는 분석 때문이었다. 이 시기에 전작권이 분리된다면, 중국과 북한에게 잘못된 메시지를 보낼 수 있고 중국은 미국의 영향력이 줄어드는 것으로 보고 공세적인 대한반도 정책을 추구할 수 있으며, 북한 또한 미국이 북핵을 인정하는 것으로 오해하여 더욱 핵무기에 집착할 가능성도 제기가 되었기 때문이었다. 더욱이 천안함 사건과 연평도 포사격 사건으로 북한의 위협은 가능성에서 현실로 구현된 오늘날, 전작권 전환의 선결 조건인 ‘능력’ 과 ‘환경’ 모두에서 우리에게 유리한 상황은 결코 아니다.

1. 북한의 군사위협 증가

북한의 군사적 위협은 크게 재래식 위협과 비대칭 위협으로 대별된다. 북한은 장기간 경제침체에도 불구하고 방대한 재래식 군사력을 계속해서 유지하고 있다. 장차 북한의 재래식 군사위협은 점차 감소할 것으로 판단하고 있으나 여전히 북한은 119만여 명의 병력과 770만여 명에 달하는 준군사부대를 보유하고 있어 한국보다 2배 정도의 양적 우위에 있다.¹⁰²⁾ 주요 전력에 있어서도 장갑차와 헬기를 제외하고는 대부분의 무기·장비 면에서 양적 우위를 점하고 있다. 국방부는 북한군의 비대칭 전력으로 특수전부대 20만여 명, 화학무기 2,500~5,000t, 장사정포 700여 문, 잠수함 70여 척, 전문해커 600~700명 등을 확보하고 있는 것으로 추정하고 있다. 북한군이 보유한 탄도미사일 종류는 스커드B 및 C 미사일 700여발, 노동 미사일 200여발, 신형 중거리 미사일(IRBM), 대포동 미사일 등이다. 이중 북한군은 사거리 300~500km인 스커드B와 스커드C, 노동 미사일(사거리 1,300km)과 IRBM(사거리

102) 국방부, (2008 백서)전계서, p 260

3,000km)을 실전 배치한 것으로 확인됐다. 북한군의 특수전부대 규모는 2006년 국방백서에서 12만 명으로 평가됐지만 2008년 국방백서에서는 18만 명으로 늘었고, 발간 예정인 2010년 국방백서에는 20만명으로 기재될 전망이다. 북한은 사이버전에 대비해 1986년부터 5년 과정의 ‘자동화대학’을 설립해 전산요원을 양성하고 있으며 현재 운용하는 전문 해커가 600~700명 정도인 것으로 추정하고 있다. 또한 탄두에 충전할 수 있는 화학작용제 2,500~5,000t과 생물무기로는 탄저균·천연두·콜레라 등 12종을 자체적으로 배양·생산할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 유사시 전방부대와 수도권권을 위협하는 140mm 견인포, 170mm 자주포, 240mm 방사포 등 장사정포 708문도 보유하고 있다.¹⁰³⁾ 한편, 북한은 제 1·2차 연평해전과 대청해전, 서해 북방한계선(NLL) 이남 해안포 사격, 천안함 폭침사건 등 국지적 무력도발의 강도를 점차 증가시키고 있으며, 2009년 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험을 실시한 이후 현재 8~10개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다.

사실 한미 연합방위체제하에서의 북한의 도발은 전면전을 위한 그리고 한국의 영토를 침략하기 위한 도발이 아니었다. 그러나 한미연합사 해체 이후의 군사적 위협은 국지도발의 범위를 넘는 서해 5도 공격 등 지금까지 우리가 경험한 도발의 차원을 넘어서는 것이 될 것으로 예상된다. 전작권이 전환될 경우 연합방위체제 하에서 북한은 대남도발이 미국에 대한 도발이라고 판단하여 그나마 자제하였다면, 신연합방위체제 하에서는 한국에 대한 도발이라고 인식하여 그 횡수나 강도를 증가시킬 수 있다. 즉 도발의 대상이 미군을 주축으로 한 한미연합군에서 한국군으로 바뀌게 된다는 오관을 불러일으킴으로써 북한의 무모한 ‘군사적 모험주의’가 감행될 수도 있다. ‘강성대국 완성의 해’라고 선언한 2012년 김정은으로의 권력승계 과정에서 경제난과 국제적 고립 등은 세습정권의 정통성을 인정받기는 어려울 것이며, 따라서 정권 유지를 위해서는 기존의 선군정치를 지속할 수밖에 없을 것이다. 또한 김정일의 갑작스러운 유고시 북한의 권력층은 이해관계에 따라 분열되고 이합집산의 과정을 피할 수 없을 것이다. 즉 북한 체제의 ‘불안정 사태’가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 전작권이 전환되는 시점을 전후하여 현재 진행 중인 3대 세습체제의 불안정성과 북한 급변사태가 결합되어 북한의 모험주의적 군사도발이 증폭될 가능성은 얼마든지 있다.

103) “북 탄도미사일 1000발, 특수부대 20만명 : 북한군 비대칭 전력 현황”, 중앙일보, (2010. 10. 11)

2. 한국안보의 취약성 증가

전작권 전환이 한국안보의 취약성을 왜 증가시키는가에 대한 논의는 전작권 전환이 시사 하는 전략적 의미와 안보적 영향을 짚어봄으로써 이해할 수 있다. 먼저 전작권 전환이 가지는 전략적 의미는 ‘한국방위의 한국화’와 ‘한미동맹의 유연화’로 상징되어진다. ‘한국방위의 한국화’의 의미는 한국방위의 일차적 책임은 한국이 담당하게 된다는 것으로서, 한국의 독자적 방위역량 강화의 필요성과 대북관계에서 평화체제 논의의 걸림돌 제거라는 두 가지 함의를 내포하고 있다. ‘한미동맹의 유연화’란 전작권 전환의 대가로 주한미군의 전략적 유연성을 전면적으로 허용한다는 의미를 지니고 있다. 이는 곧 한미연합사 해체 후 주한미군의 활동 폭이 아무런 제한을 받지 않게 될 가능성이 증대됨으로써 장기적으로 볼 때 한국안보에 득이 되기보다는 자주국방 추구에 오히려 더 어려운 상황을 초래 할 수 있다는 것을 의미한다. 전작권 전환의 안보적 영향은 전작권 단독행사 준비는 충분한가? 그리고 전작권 전환 후 신연합방위체제 하에서 연합작전의 효율성에는 문제가 없는가? 의 크게 2가지 측면에서 살펴볼 수 있다.¹⁰⁴⁾

먼저 전작권 단독행사 준비와 관련하여 재래식 전력 및 전쟁지속능력은 한국이 대북 우위를 유지하고 있으나, 북한의 핵 및 미사일 등 대량살상무기에 대한 대비는 미흡한 상태로서 미국의 핵우산에 전면 의존하고 있는 실정이다. 이를 보완하기 위해 한국군은 2011년 경 한반도에서 전시 작전수행 능력을 완비한다는 목표를 설정했으나 그 골격이 되는 공중조기경보기와 고고도 무인정찰기 사업을 포함하여 여러 사업들이 지연되고 있다. 미국은 현재 북한을 감시하기 위해 KH-12 군사위성, DSP 조기경보위성, U-2 고고도정찰기, 글로벌호크 무인정찰기 등을 활용하고 있지만 한국은 2012년에도 이같은 능력을 갖추지 못할 것으로 판단된다. 또한 북한의 핵, 미사일, 화생무기, 장사정포 등 비대칭 전력에 대한 방어수단도 취약한 실정이며, 특히 수도권 지역의 미사일방어 능력을 구비하지 못하고 있다. 한편, 신연합방위체제 하에서의 연합작전의 효율성 문제는 지휘권 단일화(Unity of Command)와 계대별·기능별 군사협조기구의 효율성, 전시지원전력의 신속한 전개 보장, 그리고 한국군의 연합작전 역량강화 등의 문제와 연관되어 있다. 전작권 전환은 ‘한국군 주도-미군지원’의 새로운 동맹군사구조를 구축하는 것으로, 현재의 한미 연합방위체제의 핵심조

104) 이상현, “전작권 전환의 의미와 우리의 과제”, 『국방발전 정책 세미나 발표자료』, (2007 6. 5.)

직인 한미연합사가 해체되고 한미 공동의 신연합방위체제로 전환되며, 이는 한미동맹의 근본적인 변화를 가져 온다고 할 수 있다. 새로운 한미동맹의 군사구조인 '신연합방위체제'는 현재의 연합방위체제와는 달리 '미국의 협의적·선택적 지원 및 참여'라는 우려를 내포하고 있을 뿐 아니라, 연합작전 수행에 취약한 지휘구조이기 때문에 기존의 한국군과 미군간의 연합 효과를 유지·발전시키는 것이 한국군이 직면한 최대의 과제이다. 또한 한국 합참이 연합사를 대체하여 한반도 전구작전을 주도할 수 있는 능력의 구비가 시급한 상황이다.

3. 한미연합사 해체

전시작전통제권을 한국군이 행사함으로써 생기는 가장 큰 변화는 한미 연합사령부가 해체된다는 것이다. 현 체제는 연합사령관에게 권한을 위임하여 지정된 한·미 양국군 작전부대를 지휘하는 단일 지휘체제였으나, 미래 지휘체제는 한국 합참이 주도하고 미 한국사가 지원하는 공동방위체제이다. 이는 독립적이며 상호 보완적인 2개의 전구급 전투사령부(한 합참, 미 한국사)를 설치하여 전제대-전기능별 강력한 군사협조기구 편성으로 지속적인 작전협조를 보장하는 것이다. 작전범위의 명시, 전시작전 통제권의 전환은 한국군에 대한 전시작전통제권 전환을 의미한다. 따라서 미군에 대한 작전통제권은 가지질 못한다. 실질적으로 연합작전시 누가 지휘를 하는지에 대해 명확한 체제가 자리 잡지 못한 실정이다. UNC와 CFC에 이어, 이에 걸맞는 연합작전지휘체제가 필요한데, 그것이 바로 미 한국사령부(KORCOM)이다. 이 한국사령부의 실체에 대해 우리가 CDC를 창설했을 때와 같은 근본적이고 중요한 고민을 해야 할 것이다. 연합사는 그동안 우리군 합동참모본부와 주한미군사령부 간 각종 업무를 협조하는 역할을 해왔다. 전작권 전환 뒤에 전쟁 상황이 발생하면, 우리 측에서는 합참의장이 사령관을 겸직하는 합동군사령부(JFC)와 주한미군사령부를 대신할 미국 한국사령부(KORCOM)가 공동전투작전을 수행하게 된다. 다만 전쟁 명령권자가 미군사령관에서 우리군 합참의장으로 바뀌기 때문에 '한국군 주도-미군 지원'이라는 지휘체제가 성립되는 것이다. 아직 창설 계획이 구체화되진 않았으나 합동군사령부와 KORCOM 사이의 기능별 군사협조기구(MCC)가 기존 연합사 역할을 하게 된다. 마지막으로 연합사 해체는 유사시 한미전투작전계획(작계 5027)을 더 이상 사용할 수 없게 된다는 의미이기도 하다. 그래서 현재 한·미 군 당국은 새로

운 ‘작계 5029’를 수립하고 있다. 이러한 단일 작전계획에 따른 새로운 지휘관계가 시행되면 현행 연합방위체제라는 용어가 사라지고 공동방위체제라는 말을 사용하게 된다. 연합사 해체후 주요 변동 사항으로는 한국방위의 성격이 한·미 연합방위에서 한국주도/미국지원으로의 변화이며, 전시작전통제권 행사는 한·미 연합사령부에서 한국합참과 주한미군사령부 분할 시행함으로써 1개 전구에 2개의 지휘권이 존재하게 된다. 그렇다면 과연 한반도 유사시 미국의 즉각적인 군사개입이 가능할 것인가? 평화 시의 외교적인 공약과 전시의 참전은 별개의 문제이다.

4. 유사시 미군지원 및 대미 의존적 무기체계

새로운 작전계획에서 가장 눈여겨봐야 할 부분은 기존과 다른 유사시 미군 지원 절차다. 전투뿐만 아니라 지원 임무 수행도 KORCOM의 주된 역할이다. 전작권 전환 합의 이후로 국내 일각에서는 연합사가 해체됨에 따라 유사시 전시 지원군이 보장되지 못할 것이란 우려가 있었다. 이를 불식하기 위해 우리 군 당국은 전작권 전환 전까지 ‘지원전력보장’을 작전계획에 명시하는 데 많은 공을 들였다. 그리고 지난해 10월 제 41차 한미안보협의회의(SCM)에서 한·미 군 당국은 한반도 유사시 미국은 세계 전력에서 가용한 미군 병력 및 전력을 한반도에 증강 배치하기로 합의했다. 기존의 미국 본토 및 주일미군 전력 위주로 되었던 전시 지원전력을 전 세계 미군 전력으로 확대해 연합방위 능력을 한층 강화한다는 것이다. 현재 작전계획대로라면 미군 지원 전력 규모는 육·해·공군 및 해병대 등 병력 약 70만명, 항공모함 전투단 등 함정 160여 척, 스텔스 전폭기 등 항공기 2000여 대에 이르는 것으로 군 당국은 추산하고 있다. 국방부 관계자는 “전작권 전환 이후에도 유사시 한반도에 전개될 지원군 규모는 현재와 큰 차이가 없을 것”이라고 설명했다. 다만 미측은 “가용한 병력의 유연한 증강배치”라고만 명시해 우리 군의 자체적인 국방개혁계획에 따른 전력보장 필요성도 꾸준히 제기되고 있는 것이다.

미군 정보자산 및 운영체제는 현재 24시간 한반도 상공을 감시하는 미국의 정찰 위성과 최고 80,000피트 상공에서 정찰임무를 수행하는 U-2기 등 각종 첨단 정보수집 항공기 그리고 각종 지상 장비로부터 정보를 받은 한국전투작전 정보본부(Korean Combat Operations Intelligence Center; KCOIC), 연합분석통제본부

(Combined Analysis Control Center; CACC)에서는 세계 최첨단 분석 장비를 통해 실시간 북한군의 움직임을 분석 파악하고 있다.¹⁰⁵⁾ 한국군의 작전권 단독행사에는 무엇보다도 미군에 의존하고 있는 대북 정밀 감시능력, 전술지휘통신체계, 자체 정밀타격 능력을 갖추는 것이 급선무이다. 우리 군이 2015년 말까지 중점 보완할 대목은 북한 전역을 독자적으로 정밀 감시하는 능력이다. 현재 한국군은 미군이 KH-11 군사위성과 U-2고공전략정찰기, RC-135정찰기, 이지스함 등을 통해 수집한 대북정보에 상당 부분 의존하고 있다. 한국군이 전작권을 행사하게 되면 전·평시 작전통제권은 한국군이 주도하고, 미군은 작전을 지원하는 ‘주도-지원’ 관계로 지휘체계가 바뀐다. 따라서 한·미간 빈틈없는 공조를 위해서는 한국군의 전술지휘통제체계(C4I)와 주한미군, 주일미군, 미 태평양군사령부의 지휘통제체계가 상호 연동되어야 한다. 그러자면 자연스럽게 국방비 부담도 늘어날 수밖에 없지만 감수해야 할 것이다.¹⁰⁶⁾

5. 부대구조 개편

전작권 전환 후의 새로운 연합방위체제는 전략적인 수준에서 기존의 SCM, MCM 등 전략대화체제를 그대로 유지하면서 한·미 군사위원회(MC)의 전략지시를 받아 한국 합참이 한국군을 작전 통제하는 체제로 긴밀하고도 강력한 협조체계를 유지하는 체제이다. 이러한 주도 - 지원의 관계를 보장하기 위해 전제대-전기능별 강력한 군사협조기구를 편성함으로써 지속적인 작전협조를 보장하게 된다. 아울러 한국 작전사와 美 구성군사 간에는 전투참모단·협조반 등의 협조기구들을 통해 노력이 통합되도록 시스템을 구축하게 된다. 특히 공군의 경우 연합공군사령부(CAC : Combined Air Command)를 설치해 한·미 공중작전을 통합 운용하게 된다. CAC를 통해 미국의 최첨단 항공우주전력을 포함, 한·미 항공우주전력이 중앙집권적으로 통합 운용됨으로써 전쟁억제, 억제 실패시 전승 보장의 핵심적 역할을 수행하게 될 것이다. 그러나 이러한 지휘체계가 목표로 하는 한미 간의 주도-지원의 관계는 유사시 어떠한 SOP로 유기적 결합을 이룰 것인가는 언뜻 눈에 그려지지 않는다. 물론 시뮬레이션을 통해 최적의 상황을 도출하겠지만, 주도와 지원의 문제는 계획대로 이루어지는 것이 아니므로, 충돌의 가능성이 내재되어 있다. 오히려 주도와 지원을 따라 상정하는 그것도 국가이익이 다른 두 국가의 문제라면 작전에 혼란만 가중되지 않을까 우려된다.¹⁰⁷⁾

105) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』, (2003)

106) 김강녕, “한미 전작권 전환 시기 연기 국방비 증가 감수해야”, 『통일한국 통권 제320호』, (2010. 8)

제 3 절 전시작전통제권 전환이 한미동맹에 미치는 영향

1. 한미 공동방위체제(신 연합방위체제)로의 전환

전작권이 전환되고 현재의 통합형 한미 연합방위체제에서 새로운 병렬형 한미 공동방위체제로 전환되는 데 대해 여러 가지 우려가 제기되고 있다. 즉 한미동맹의 결속력 및 효율성 약화, 주한 미 지상군 추가 철수 가능성, 유사시 미국이 전력증원 전개 등에 문제가 발생할 수 있다는 것이다.¹⁰⁸⁾

<그림 3-3> 한미 공동방위체제



『국방일보』 (2006. 8. 18)

107) 한석표, “전작권 연기, 어떻게 준비 할 것인가?”, (서울대, 2010. 11. 16)
 108) 이대우, “미국의 입장과 정책 전망”, 『정세와 정책 : 특집호』, (2006. 10)

첫째, 전작권 전환 이후 한미 연합사령부를 대체할 기구로 소개한 가칭 ‘전·평시 군사협조본부(MCC)’의 유사시 효율성 여부가 문제가 될 것으로 전망된다. MCC는 한국군 장성 1명과 미국군 장성 1명이 공동의장을 맡아 협의하는 체제로 운영되는데, 과연 이런 수평조직이 긴박한 전시에 신속한 의사결정을 할 수 있겠느냐는 회의론이 제기되고 있는 것이다. 현행 연합사 체제는 양국 군이 제도적으로 연합작전을 하도록 묶어놓은 것으로, 양국이 좋은 싫든 의무적으로 합동작전을 할 수밖에 없는 체제이다. 연합사 해체는 그런 의무적 합동작전이 아니라 이제는 양국이 협의하고, 지원과 참여의 수준도 각자 결정하는 체제를 의미한다. 따라서 연합사라는 제도적 장치가 없어진 후, 협조는 말 그대로 협조일 뿐 구속력이 없기 때문에 군사문제를 둘러싸고 한미 간 이견이 생길 경우 심각한 딜레마에 빠지게 될 가능성이 크다. ‘한 지붕 밑에 두 살림을 차리고 긴밀한 협조체제를 엮어가는’ 이원화된 체제가 전시에 효율성이 크게 떨어지리라는 것은 자명하다. 특히 현재전과 같은 속도전에서 승리하기 위해서는 지휘권이 단일화 되어야 하는 것이 상식이다. 미 합참이 발간하는 합동 교범(Joint Publication 3-0)에는 전쟁원칙(principles of War) 아홉 가지가 거론되는데, 그 가운데 하나가 단일지휘체계(Unity of Command)일 정도로 일사불란한 명령 체계는 전쟁 수행에서 필수불가결한 요건이다. 국방부마저도 MCC에 대해 “연합사에 ‘버금가는’ 핵심기구”라고 표현함으로써 연합사 체제보다는 ‘접착력’이 미치지 못한다는 점을 은연중에 시인하고 있다. 자칫 군사협조본부는 양국 간에 연락임무를 수행하는 조직으로 전락할 가능성을 배제할 수 없다.¹⁰⁹⁾

둘째, 이렇듯 이원화된 체제에서, 한미관계가 소원해지면 미국의 전시증원군 투입에 문제가 발생할 수 있다. 즉 한미관계가 아주 좋고 서로 신뢰할 수 있다면 연합사 체제하에서와 같은 전시지원이 가능하겠지만, 전작권 전환 후, 양국 간에 마찰이 발생할 경우 미국의 전시지원 여부는 매우 불투명해진다는 문제를 간과해서는 안 된다.

한미 간에 새로운 공동방위체제는 기본적으로 한미 상호방위조약을 바탕으로 한다. 주한미군의 지속적인 주둔과 억제 및 유사시를 대비한 미국의 증원군 전개를 보장하고, 정보자산 등 한국군의 부족한 전력분야에 대한 미 측 보완전력을 계속 지원하며, 연합대비 태세 및 억제력을 계속 유지한다는 원칙에 합의하여 로드맵에 포함시

109) 한국국방안보포럼, “전시작전권 오해와 진실”, 『플래닛미디어』, (2006)

켰다. 미국이 제공하는 보완전력은 정보전력뿐만 아니라 첨단정밀타격 능력이나 전략적 억제 및 방어에서도 상당 수준 미국의 지원이 필요한 부분을 포함하며, 전작권 전환 이후에도 상당기간 필요할 것이다. 하지만 전작권 전환 이후에는 한미동맹의 결속력이 약화될 가능성이 있으며, 주한미군의 철수(적어도 지상군)가 초래되거나, 미국의 전시증원군 전개에 문제가 발생할 수도 있다. 게다가 미군을 타국 사령관의 작전통제하에 둔 전례가 없었음을 볼 때 연합대비태세가 약화될 가능성에 대한 우려가 고조되고 있는 것이 사실이다.

셋째, 한반도 유사시 미국의 전시증원병력을 관장하는 미 8군 사령부 개편에도 신경이 쓰인다. 미국 국방부는 미 8군을 포함한 6개의 군사령부를 특정 전쟁 구역의 지원을 담당하는 UEy(작전지원사령부, Unit of Employment Y)로 개편할 예정임을 밝혔으며, 2007년 7월 10일 주한미군사령부는 미 8군 사령부가 태평양 육군사령부와 통합되어 '태평양 UEy'로 전환된다고 발표했다. UEy는 예하부대가 없는 부대로 현재 미 8군 산하의 미 2사단과 제19전투지원사령부는 그대로 남을 것이라 밝혔다. 이후 약 1년이 경과한 2008년 6월 5일 미 8군사령부가 하와이로 이전한다는 발표가 있었다.¹¹⁰⁾ 물론 북한의 위협에 대비해 실무적인 작전기능은 한국에 남을 것이고, 한반도에 전쟁이 발발하면 미8군의 지휘부가 즉각적으로 한국에 와서 작전을 수행할 수 있도록 기반조직과 시설은 유지할 것임도 밝혔다. 현재 미8군의 하와이 이전 계획은 백지화 되었으나, 언제든 그 가능성이 남아 있기에 한반도 유사시 미 전시증원군이 최대한 빠른 시일 내에 한국에 도착할 수 있는지에 대한 우려를 지우기 어렵다.

넷째, 전작권 전환이 초래할 한국의 정치적·군사적 비용도 만만치 않다. 국방부는 한국국방연구원(KIDA)의 연구결과를 토대로 한반도 유사시 증원되는 미군 전력의 가치가 2,500억 달러(250조원)에 이른다고 밝혔다.

국방부에 따르면 한반도에 전쟁이 일어날 경우 투입되는 미군 전력은 육·해·공군 및 해병대 병력 69여만 명과 함정 160여 척으로 구성된 항모전투단, 항공기 2,000여 대 등이다. 이들 지원 전력 가치는 총 2,500억 달러에 이른다. 이와 함께 주한미군의 자산 가치는 주요장비 100억 달러, 전시 필수장비 33억 달러, 전쟁비축탄약(WRSA) 67억 달러 등 총 200억 달러(약 20조원)로 추정된다. 국방부는 전작권을 단독으로

110) 조인스 닷컴, (2008. 6. 5)

행사하더라도 한미 간 합의에 따라 증원전력이 보장될 것이므로 추가로 드는 국방비는 없을 것이라고 주장하면서도 주한미군과 유사시 증원 전력의 가치가 2,700억 달러로 추정된다는 점을 ‘참고사항’으로 명기했다.

다섯째, 더욱 심각한 문제는 전작권 단독행사가 결국 주한미군의 전략적 유연성에 날개를 달아준다는 점이다. 전작권 공동행사는 외부위협에 대한 억지책인 동시에 주한미군의 임의 출동을 제어하는 이중적 의미를 지녔으나, 전략적 유연성의 완전확보로 주한미군의 활동 폭이 아무런 제한을 받지 않게 될 가능성이 커졌다. 주한미군의 역외활동이 증가하면 그만큼 한국 안보에는 공백이 발생하는 것은 자명한 사실이다.

끝으로 한미 간에는 유엔군 사령부의 위상에 대한 논쟁이 발생할 것이다. 이론적으로 한미연합사 해체 이후에도 주한미군 사령관은 유엔군 사령관의 직위를 이용해 한국군에 대한 작전통제권을 행사할 수 있기 때문이다. 2006년 후반부터, 즉 한미 간에 전작권 전환이 합의될 무렵부터 미국은 유엔군 사령부의 중요성을 강조하기 시작했다. 유엔군 사령관을 겸임하고 있는 벨 한미연합사 사령관은 유엔사의 평시 정전협정 관리와 유지, 전시 전력제공과 후방 군수지원 기능을 강조했다. 그리고 전시 작전통제권을 한국군이 단독으로 사용할 경우, 즉 연합사령부가 해체된 이후 유엔군 사령관의 권한과 책임 간의 불일치가 발생한다는 문제점을 제기했다. 물론 미국의 유엔사에 대한 입장이 연합사 창설 이전으로 복귀를 희망하는 것은 아니지만, 미국은 평시에서부터 전시에 이르기까지 통일된 지휘체계가 있어야 전쟁과 도발을 억제할 수 있다고 판단하고 있다.

결론적으로, 전작권 단독행사는 참여정부가 강조했던 자주국방보다는 오히려 ‘자주화의 종속화’¹¹¹⁾를 초래할 가능성이 크다. 앞서 살펴본 바와 같이 전작권 전환 이후 구축될 한미 공동방위체제는 현재의 한미연합사 체제에 비해 긴밀성 및 효율성이 약하다. 따라서 한국은 끊임없이 미국의 대한국방위공약을 재확인해야 하는 부담을 안게 됨을 의미한다. 전작권 전환으로 인해 세계 4강의 정치적·군사적 이해가 복잡하게 얽혀 있는 동북아시아에서 상대적으로 약소국인 한국이, 한반도에서 전쟁이 일어난다면 스스로를 방어해야 하는 상황이 전개될 수 있다. 한미 연합사령부 체제를 대체할 한미 공동방위체제가 이런 상황에서 어떻게 작동할지 의문이다.

111) 하영선, “한미정상회담의 역사적 평가”, 중앙일보, (2006. 9. 17)

2. 한미 양국의 안보상황(한미 양국의 시각)

향후 수년 즉 이명박 정부 및 자기 정부의 재임기간이 한국안보의 최대취약 시기가 될 수 있다. 핵무장한 북한군의 대남군사도발 가능성, 우리의 악화된 경제상황, 깊어가는 국론분열, 끊임없는 노사갈등 및 과격투쟁 등 정치·경제·사회 전반에 걸친 불안정화 경향은 우리의 안보환경을 크게 위협하고 있는데, 이런 상황에서 ‘국방개혁 2020’을 추진할 경우 전작권 전환을 뒷받침할 전력 확보에는 차질을 빚으면서 병력감축 등 군구조 조정과 연합사 해체만이 계획대로 추진되는 결과가 되어 결국 우리 국방태세는 돌이킬 수 없는 현저한 손실을 초래하게 될 것이다.

미국의 입장에서도 오바마 정부 역시 경제위기 극복, 이라크 및 아프가니스탄 문제 등 시급한 당면과제 해결에 몰두해야 할 상황이어서 한미연합사 해체와 같은 시급하지 않은 문제로 한미동맹체제의 근간을 흔들 이유가 없기 때문에 現 한미연합사 체제를 유지하면서도 주한미군 및 한미군사동맹의 지역역할 등 전략적 유연성을 보다 원활히 할 수 있도록 한미협력관계를 발전시킬 수 있을 것이다. 또한 부시 정부는 어쩌면 미국자신의 군사적 필요성에 의해 노무현 정부의 일방적인 전작권 전환 요구를 적극 수용하는 입장이었으나 오바마 정부는 이미 양국 정상회담을 통해 전작권 전환 시기를 2015년 12월로 연기하는데는 합의하였듯 한국과의 새로운 동맹관계를 발전시키는 차원에서라도 서로 유익이 되는 방향으로 전작권 전환문제를 재검토 할 수도 있을 것이다.

지난 09년 4월 5일 북한의 대포동 2호 미사일 발사는 앞으로 북한이 대륙간탄도 미사일(ICBM)보유와 함께 한반도는 물론 대주변국 핵전략체계의 구축을 앞당길 가능성마저도 시사한다. 이런 상황에서 한국과 미국은 미사일방어체제의 강화는 물론 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기(WMD)제거를 위해서도 공조관계를 더욱 강화해야 할 것이며, 한미연합방위체제의 유지·강화가 그 최선의 대책일 것이다.

이러한 여러 가지 현실적 여건들에 비추어 볼 때 전작권 전환 및 한미연합사 해체 계획이 양국 정부 간에 공식 합의되어 있는 사안이라 할지라도 이를 반드시 2015년 12월 1일 시한부로 추진해야 할 문제나 하는 것은 재검토 될 필요가 있는데, 이미 지난 10월 8일 미국 워싱턴에서 열린 제 42차 한미 안보협의회의를 통해 전작권 전환 로드맵인 ‘전략동맹 2015’¹¹²⁾에 합의함으로써 대한민국이 완전한 자주 방위역량을

갖출 때까지 구체적이고 상당한 보완 능력을 계속 제공할 것임을 천명하였듯 양국 정부가 현재의 위기감을 공통적으로 느끼고 있음을 알 수 있다.

앞으로 한국군과 주한미군이 각각 독립적인 작전사령부를 창설하고 유사시 상호 협조체제를 갖춘다하더라도, 한반도 유사시 한미 각각의 독립사령부간의 협조·지원 관계가 현 연합방위체제와 같은 결속관계로 다시 회복 될 수 있을까? 현실적으로 매우 어렵다고 본다. 또한 한반도 유사시 미국의 증원전력 파견 등 대규모 군사지원 조치에 대해 미 의회, 언론 등도 북한 핵을 의식하여 즉각적인 개입을 주저하는 상황이 될 수도 있을 것이다. 북한 핵실험, 천안함 피격사건 등 한반도 안보상황이 질적으로 달라진 만큼 전작권 전환 시기는 그 조건과 시기를 신중히 재검토하여야 할 것이다.

이렇듯 불안정한 안보상황에서 한국이 안보를 확보하기 위해서는 한미 동맹이 필수라는 논리가 당연시 된다. 그 이유는 첫째, 적어도 북한의 위협이 소멸되기 전까지는 한국의 안보를 확보하기 위해서는 한미동맹 이외에 선택의 여지가 없다는 것이고 통일과정에서도 한국은 미국의 도움이 절대적으로 필요하기 때문이다. 한반도의 통일 시나리오는 전쟁에 의한 것, 북한의 붕괴로 인한 것, 그리고 평화적인 절차, 즉 남북한 합의에 의한 것 등을 생각해볼 수 있다. 어쨌든 한반도에서 전쟁이 발발하면 한국은 미국의 경제적·군사적 도움을 받아야 하는 현실을 감안할 때 통일한국은 한미동맹을 상당기간 유지할 수밖에 없을 것이다. 북한이 붕괴되면 한반도에는 많은 혼란이 야기될 것이다. 흡수통일을 인정하지 않는 북한 일부세력의 군사적 저항이 있을 것이고, 수많은 북한 난민이 남쪽으로 향할 것이다. 이러한 사회적 혼란을 수습하는 데, 즉 북한의 무장세력을 진압하고 난민을 구호하는 데 주한미군이 일정 부분 역할을 할 것이고, 북한지역의 경제재건을 위해 미국의 경제지원이 절실한 상황에서 한미동맹 관계를 쉽게 단절시킬 수는 없을 것이다. 한반도 통일이 평화적인 즉 남북한의 합의 절차를 밟아 이루어지는 경우에도 북한지역을 안정화시키고 경제를 회복시키기 위해 미국의 도움이 필요한 상황이다. 따라서 한국에게 선택의

112) 2015년 전작권 전환을 내실 있게 추진하기 위해 제 42차 한미안보협의회의에서 합의된 전략문서, 『국방일보』, (10. 10. 11 기사 검색)
- 전작권 전환을 위한 군사적 조치사항의 체계적 이행과 주요 동맹현안의 동시 추진을 보장할 수 있는 제도적 기반.

폭은 매우 좁다.

둘째, 미국이 강력하게 부인하고 있는 대북 선제공격을 막기 위해서도 한미동맹은 강화되어야 한다. 앞서 지적했듯이 미국은 독단적인 선제공격은 없을 것이라는 점을 강조하고 있다. 이는 한국과 협의를 통해서도 대북 선제공격을 할 수 있다는 의미로도 해석할 수 있다. 미국의 선제공격 독트린이 발표되기 전에는 한반도 전쟁 재발의 여부가 북한의 행동에 달려 있었다. 즉 북한이 도발을 할 경우 한반도에서 제2의 한국전쟁이 발발한다는 것이다. 그러나 미국의 선제공격 독트린이 발표된 이후에는 미국의 행동이 곧 한반도의 전쟁발발로 이어질 가능성이 있다는 것이다.¹¹³⁾

2003년 파월 국무장관은 조지 워싱턴 대학(George Washington University) 연설에서 확실한 위협이 감지되고, 이러한 위협이 미국을 향해 다가오고 있을 때, 이러한 위협이 도착하기를 기다릴 수는 없기 때문에 선제공격하는 것이 가장 좋은 방법임을 재차 강조하였다. 따라서 강력한 한미동맹 유지를 통해 미국의 대북선제공격 가능성을 차단해야 한다. 셋째, 학계 일부에서는 한미동맹의 강화가 한국의 대미 종속을 가중시킨다는 견해를 피력하고 있으나, 현실적으로 세계 유일의 초강대국인 미국과의 관계를 강화함으로써 얻는 것이 잃는 것보다 많다. 특히 경제영역에서는 미국과의 거래가 한국의 경제발전에 큰 이익이 된다. 게다가 미국과의 관계 개선을 위해 프랑스와 독일은 이라크 전쟁에 반대했던 것에 대해 유감을 표시하였고, 중국은 미온적인 태도를 견제하고 있던 북한 문제 해결에 적극적으로 나서 북한 핵 문제를 해결하기 위한 미·중·북 3자회담을 성사시켰다. 이렇듯 모든 국가가 자국의 이익을 최대화하기 위해 미국과의 관계를 개선하려고 노력하는 시점에서 한국의 대미공조 강화는 당연하다.

113) 이대우, (2007) 전계서

제 4 장 미래 한미 전략동맹 발전방안

한미동맹은 어려운 재조정 기간을 거친 결과 포괄적 호혜적 동맹으로 변화하고 있는 시점에 있다. 여기에 최근 한미 간에 자유무역협정(FTA)이 체결됨으로써 한미 군사동맹에 이어 경제동맹의 단계에 접어들고 있어 한미동맹이 진정한 포괄적 동맹으로 자리를 잡아가기 시작했다. 이제는 한미동맹을 진정으로 포괄적이고 미래지향적인 동맹으로 탈바꿈시키는 동시에 한국의 안보를 확보하기 위해 합의된 현안들을 보완해나가는 작업을 지속 진행시켜야 한다.

그래서 본절에서는 미래 한미 전략동맹의 발전을 위해 선결해야 하는 현안들(대북정책 조율, 주한미군 재배치 및 감축, 전시작전통제권 전환, 주한미군 전략적 유연성, 유엔사 개편, 방위비 분담 등)의 분석을 통해 해결방안을 제시하고, 발전적인 전략동맹을 위한 제언을 하고자 한다.

제 1 절 한미 현안과제 및 해결방안

1. 대북정책 조율 필요

현재 한미 간의 대북정책 조율은 잘 이루어지지 않고 있다. 그래서 우선적으로 정부는 상호주의에 입각한 대북정책 원칙을 수립할 필요가 있다. 물론 남북관계를 고려해 철저한 상호주의, 즉 하나를 주면 하나를 받는 상호주의는 현실적으로 어렵고, 셋을 주면 하나를 받는 정도의 비대칭 상호주의를 대북정책에 적용해야 한다.

둘째, 한국도 북한의 핵 프로그램을 포기시키기 위해 핵 문제를 경제협력과 연계시킬 필요가 있으며, 북한과의 군비통제를 적극적으로 협의해야 한다. 특히 주한미군 감축 결정을 계기로 이와 함께 남북한 간 군비축소를 논의해야한다. 남북 간에 실질적인 군비축소 합의가 없는 상태에서 자주국방은 국민이 경제적으로 많은 희생을 당할 수 있기 때문이다.

셋째, 한반도에서 북한의 도발을 억제하고 분쇄하려면 한미 공조의 틀 속에서 북한 문제를 풀어나가야 한다. 물론 미국이 요구를 모두 수용해야 한다는 것을 의미하지

않는다. 다만 양국 관련자들이 수시로 접촉하여 북한 문제에 대한 의견을 교환하는 장이 필요하다는 것이다. 이 자리에서 미국을 설득시킬 수도, 한국이 설득될 수도 있다. 동시에 북한 문제는 핵 문제뿐만 아니라 미사일 개발 문제, 위폐생산 문제, 인권 문제 및 마약밀매 문제 등이 서로 얽혀 있는 복합적 성격을 띠고 있으므로 북한 문제를 해결하기 위해서는 철저한 국제 공조체제를 유지해야 한다. 따라서 한미 간에 대북정책을 조율하는 화의를 신설할 필요가 있으며, 과거에 활발한 활동을 보인 대북정책고정그룹회의(TCOG)의 확대·부활이 필요한 시기라고 판단된다.

넷째, 북한의 위협에 대한 한미 양국의 합의가 있어야 한다. 북한의 위협이 줄어들었다고 인식하지만 실제로는 오히려 더 높아지고 있다는 슈워츠 전 주한미군 사령관의 의회 증언처럼 한미 간에는 북한의 위협을 평가하는 데 이견이 있다. 따라서 북한의 위협이 약화되는 시기를 북한에서 대량살상무기가 제거되는 시점으로 볼 것인가 또는 한국과의 전반적인 군비감축이 이루어진 시점으로 볼 것인가에 대한 합의가 있어야 한다. 라포트¹¹⁴⁾ 주한미군 사령관이 언급했듯이 북한은 120만 병력의 70%를 비무장지대에 배치하고 있으며, 1만 문 이상의 야포를 보유하고 있고, 1만 2,000개의 지하시설과 한반도와 인근 나라들을 가격할 수 있는 800기 이상의 미사일을 보유하고 있다. 이는 북한의 위협이 줄어들었다고 인식하지만 실제로는 오히려 더 높아지고 있음을 의미한다. 따라서 주한미군 재배치를 계기로 남북군비통제, 즉 북한과의 군축 논의를 해야 한다. 이러한 군축 논의 없이 일방적으로 주한미군의 전력을 감소시킨다면 남북한 간의 군사적 균형이 깨어질 가능성이 높기 때문에 주한미군 재배치는 북한의 재래식 무기 감축과 연계되어야 한다. 재래식 군비통제 문제를 다루기 위해서는 우선 북한의 재래식 전력에 대한 한미 간의 정확한 평가가 이루어져야 한다. 예를 들면 휴전선 부근의 북한의 야포는 화학 탄두를 장착할 수 있다는 점에서 재래식 위협의 차원을 뛰어넘는다고 할 수 있다. 또한 ‘민족공조’에 대한 재정의가 필요하다. 현재 한국 정부가 취하는 대북정책은 민족공조라기보다는 김정일 정부와의 공조이다. 즉 북한 주민을 위한 공조는 아니라는 것이다. 진정한 민족공조는 우리의 동포인 북한 주민을 위한 공조여야 한다. 따라서 앞서 지적한 인도적 지원을 강화함과 동시에 북한의 인권문제에도 한국 정부는 적극적으로 대처해야 한다. 이는 국제공조와도 직결된 문제이기도 하다.

114) 리언 라포트 : 2002. 5~2006. 2, 주한미군사령관

다섯째, 북한의 핵 문제를 해결하는 과정에서 한·미·일 공조를 강화해야 한다. 물론 6자회담에서 한·미·일 3국은 확고한 공조를 과시했다. 문제는 한국의 PSI 참여로 인해 북한과의 직접적인 충돌을 야기할 가능성이 높기 때문에 이를 대비하는 차원의 간접적인 지원을 확대하여야 한다. 예를 들면, 해군이 기지로 개발하려는 제주 항구를 미군 및 우방국이 사용할 수 있는 근거를 마련해줌으로써 북한의 대량 살상무기가 국외로 반출되는 것을 막기 위한 동맹국의 편의를 들어 주는 것이다.

2. 주한미군 재배치 및 감축 계획 조정

미국이 새롭게 추진하는 동맹 체제와 군사작전 개념에서 대규모 지상군의 해외주둔 타당성과 중요성이 점차 감소하는 추세다. 또한 미국은 기지이전 사업의 원활한 이행, 훈련여건 개선, 방위비 분담 등을 주한미군의 안정적 주둔의 척도로 간주하고 있다. 2007년 1월 버웰 벨 주한미군 사령관은 기자회견에서 ‘기지이전에 차질이 생길 경우 싸울 것’ 이라고 언급하면서, 주한미군이 기지이전에 많은 기대를 걸고 있음을 시사했다. 따라서 주둔여건이 악화될 경우 추가적인 주한미군 감축으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 적정 수준의 미 지상군 주둔은 미국의 대한국방위공약과 한미동맹의 공고함을 과시하는 것이며, 한반도 유사시 지원전력의 확보와 원활한 유입을 보장하여 대북 억제력은 물론 효과적인 전쟁수행에 필수적인 요인으로 작용한다. 따라서 한국 정부는 주한미군의 안정적 주둔을 보장할 필요가 있다. 특히 열악한 근무환경으로 미군들이 가장 기피하는 근무지역 중 하나가 한국임을 고려할 때, 한국 정부는 우선적으로 평택기지에 건설 중인 ‘가족숙소’에 많은 신경을 써야 한다.

둘째, 주한미군의 철수 및 후방이전으로 그들이 보유하고 있는 첨단무기가 함께 철수 또는 후방으로 이전됨으로써 발생하는 대북 억제력의 약화에 대한 보강방안을 마련해야 한다. 물론 한국 정부는 ‘국방개혁 2020’을 통해 한국군의 전력증강계획을 수립해놓은 상태이지만, 공격용 아파치 헬기와 기동헬기를 보유한 항공여단과 각종 야포(대구경다련장 로켓포와 155밀리 자주포)로 무장한 포병여단이 평택으로 이전함에 따라 예상되는 대북 억제력의 약화를 최소화해야 한다. 한마디로 주한미군의 철수/감축으로 인해 생기는 한미 연합군의 전력약화의 공백을 메우기 위해서는 천문학적 비용이 든다. 국방부는 주한미군 대체비용이 140억~259억 달러에 달할 것으로 추산한다. 그러나 미국이 보유한 첩보위성과 U2정찰기, 통신 감청장비 등 미군

정보자산의 가치는 돈으로 환산할 수 없다. 게다가 우리 국방예산에서 전력투자비는 40%가 채 되지 않으며 산술적으로도 대체비용은 올해 투자예산 9조 6,000여 억 원 (약 80억 달러)의 7배를 상회한다. 다른 전력 투자는 전혀 하지 않고 7년 이상 비용을 쏟아 부어야 현재의 주한미군 전력에 상응한 수준을 확보할 수 있다는 것이다. 실제로 그만큼 비용을 투자한다고 해도 동일한 전력 수준을 보유하기는 불가능하며, 미국이 이러한 무기를 한국에 공급해줄 것인가도 의문이다. 물론 주한미군이 모두 철수하는 것을 전제로 하지는 않기 때문에 지금까지의 비용이 모두 필요한 것은 아니지만, 주한미군 감축은 한국 안보비용의 증대로 이어지고 이는 곧바로 국민경제에 영향을 줄 것이므로 주한미군의 전력을 그대로 유지하는 것이 타당하다.

셋째, 부산/대구지역의 미군기지 확대에도 큰 관심과 함께 많은 지원을 해야 한다. 이 기지는 한 유사시 미국 증원군을 신속하게 한국으로 이동시키는 데 사용될 것이기 때문이다. 한반도에서 전쟁이 재발하였을 때 개입할 증원전력은 미국 육·해·공군 및 해병대로 구성되며, 증원전력은 약 69만 명을 생각할 수 있고, 신속한 공지 입체기동전을 수행할 수 있는 지상전력, 최선에 전투기를 탑재하고 입체적인 해상작전을 구사할 수 있는 항모전투단, 공중 우세 확보와 적지중심 타격 및 대량살상무기에 대응하기 위한 공중 전력과 오키나와 및 미 본토의 해병기동군(ME)이 포함된다. 이러한 전력은 신속억제방안(FDO), 전투력증강(FMP) 및 시차별 부대전개지원(TPFDD)에 의거 한반도에 위기상황이 발생했을 때 연합사령관이 요청하고 미국 합참의 지시에 의해 전개되면 한반도 전장에 투입된다. 아울러 앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 태평양 UeY가 어디에 주둔하느냐에 관심을 기울여야 한다. 가능하면 한국, 즉 대구에 있는 미군기지의 확대와 연계시켜 이 부대를 유치하는 것도 고려해볼 만하다.¹¹⁵⁾

3. 전시작전통제권 전환 시기 연기

첫째, 전작권 전환 시기를 늦출 필요가 있다. 자주국방 능력을 향상시키기 위해 국방부는 ‘국방개혁 2020’을 발표했지만, 재원 마련에 어려움을 겪고 있다. 게다가 최근 치솟는 유가로 인하여 한국의 경제가 위기에 처해 있는 상황에서 국방비만 연평균 10%씩 증액시킬 수 없는 것이 현실이다. 재원마련에 문제가 생기면 전반적인 전

115) 이대우, “국제안보 환경 변화와 한미동맹 재조정”, 『세종정책총서 : 2008-3』

력증강 사업이 예정대로 진행될 수 없음을 감안할 때, 서둘러서 전작권을 전환하는 것은 무리가 있다고 판단된다. 특히 북한의 군사적 움직임을 파악하기 위한 우리군의 독자적인 정보수집 및 분석 능력을 향상시키기 위해 공중조기경보통제기, 무인정찰기 등을 도입하더라도 최소한 5년의 훈련기간을 거쳐야 수집된 정보를 확실하게 분석할 수 있다는 것이 일반적인 견해다. 따라서 2015년까지 이러한 첨단장비가 도입된다는 것을 전제해도 5년 동안의 훈련기간을 감안하면 2020년경에야 우리의 대북 감시능력이 확보될 것이다. 아울러 우리 군은 북한의 비대칭 전력을 견제할 능력이 부족하다. 물론 국방부는 수십 기의 패트리엇 미사일을 도입할 계획을 가지고는 있으나, 이들로 800기가 넘는 북한의 미사일을 방어하기에는 역부족이다. 게다가 북한의 보유하고 있을 것으로 추정되는 핵무기에 대한 대비책은 전무한 상태다. 전적으로 미국에 의존하고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 이 문제가 한미 간에 해결된 이후에 전작권을 전환하는 것이 타당하다고 판단된다. 전환 시기 문제와 관련하여 미·일동맹 움직임을 잠시 살펴보자. 미국의 동북아시아 전략이 미·일동맹 중심으로 자연스럽게 재편되는 과정에서 한국이 소외되고 있다. 또한 주일미군과 병렬형 지휘구조체제를 가진 일본 자위대는 한미연합사 수준은 아니더라도 현재 가동 중인 미·일 공동작전소의 기능과 편성을 대폭 강화하면서, 2008년경에는 한미연합사와 비슷한 규모의 거의 미·일연합사라고도 볼수 있는 규모로 주일미군을 재편하였다. 이러한 움직임이 한국에게는 무엇을 의미하는지 되새겨볼 필요가 있다. 따라서 전시작전통제권 전환 시기는 한반도 및 동북아의 안보상황이 개선된 이후가 되는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 한미 간에 군사협조본부(MCC)의 위상에 대한 구체적인 논의가 필요하다. 즉 현재의 한미연합사령부를 대체할 군사협조본부의 구성, 규모, 위상, 기능 등에 대한 철저한 검증과 검토가 필요하다. 미국은 새로운 지휘체계하에서 한국군과 주한미군과의 관계를 ‘피지원과 지원’ 관계라는 점을 강조하고 있다. 이는 MCC 내에서 협조의 수준이 과거에 비해 낮아질 것을 암시하는 것이다. 따라서 한국은 미국의 대한국 방위공약의지를 확인하고 군사적 안정성을 확보하기 위해 군사협조본부가 기존의 연합사에 버금가는 수준의 위상과 역할을 수행할 수 있도록 하는 방안을 모색해야 한다. 요컨대, 군사협조본부의 기능과 역할을 단순한 연락단 수준을 넘어 정보수집, 판단, 전파, 기획, 작전군수협력 등 포괄적 분야에서 양국군을 실질적으로 연결하는

고리로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 구성해야한다.

셋째, 전작권이 전환되고 새로운 체제가 설립된 이후에도 미국은 한국에 대해 필요한 지원전력을 제공할 것임을 명시함으로써 평시 및 유사시 미국에 대한국 방위공약을 확고히 함으로써 안보 공백 기능성을 차단하고, 지원의 규모와 범위에 대한 추가적인 협의가 필요하다.

넷째, 한반도에서의 전쟁양상 판단에 근거해 명확한 전쟁목표와 작전목표를 포함한 작전계획을 수립하고, 필요한 전력판단과 전력 운용계획을 수립해야 하며, 이를 근간으로 지속적인 연습과 검증을 통해 보완해나가는 작업을 추진해야 한다. 특히 한국 정부는 전쟁 목표를 '통일'로 설정해 미국의 전시증원에 대한 명분을 확보해야 한다. 만일 전쟁이 발발했을 때 한국군의 목표가 원상회복, 즉 휴전선 밖으로 북한군을 몰아내는 것이라면 미국이 증원군을 파병하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 끝으로 이미 제도화된 SPI를 강화하여 포괄적 안보상황 평가를 철저히 한반도 안보상황과 연동시켜 논의할 필요가 있다.

4. 주한미군의 전략적 유연성 합의

첫째, 주한미군의 전략적 유연성이 적용되는 지역에 대한 양국의 합의가 필요하다. 즉 양안갈등이 격화되었을 때 주한미군이 이 지역으로 투입될 것인가에 대한 합의가 필요하다. 물론 현재로서는 양안갈등이 군사적 충돌로 이어질 가능성은 희박하지만, 우리의 입장에서는 주한미군이 한국에서 직접 대만해협으로 출동하지 않고 광기지를 거쳐 분쟁지역으로 투입되는 것을 고려해야 한다.

둘째, 미국의 군사작전에 투입된 주한미군의 전력공백을 어떻게 메울 것인가에 대한 논의가 필수적이다. 가뜩이나 감축된 주한미군 중에서 일부가 한반도를 떠나 다른 지역에서 작전을 수행하게 되면, 한국을 떠난 주한미군 수만큼 전력공백이 발생하게 된다. 물론 이들은 다른 지역에서의 작전수행을 위해 장비와 함께 움직이는 것은 자명한 사실이다. 끝으로 대만해협 이외의 지역분쟁에 투입된 주한미군에 대한 한국군의 지원 수준에 대한 논의도 진행되어야 한다. 동맹국인 한국으로서는 이 문제에 신경이 쓰일 것이다. 직접적인 공동작전보다는 군수지원 수준에서 합의를 보는 것이 타당하다.

5. 유엔 사령부 역할 및 방위비 분담 문제

1978년 한미연합사령부가 창설된 이후 유엔 사령부의 역할은 축소되어, 평시에는 비무장지대를 관리하고, 전시에는 한국을 지원하는 유엔군을 관리하는 기능만을 유지하고 있다. 미국은 전작권이 전환된 이후에도 유엔사의 이러한 역할을 지속할 수 있게 한국이 보장할 것을 요구하고 있는데 이러한 주장은 전작권의 근원이 유엔 사령부에 있다는 것으로 한미연합사가 해체되어도, 주한미군 사령관은 겸임하고 있는 유엔사령관의 지휘를 활용하여 지속적으로 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사할 수 있다는 것이다. 그러므로 한반도에 평화체제가 수립되기 전에는 유엔 사령부는 존재할 것이기에 전작권 전환 이후를 대비한 유엔사의 역할을 확실히 해둘 필요가 있다. 특히 한반도 유사시 미국의 전시증원군을 비롯한 유엔군의 한반도 투입을 관장하는 유엔 사령부의 업무수행에 지장을 주지 않도록 유엔사령부를 재편해야 한다는 것이다.

또한 유엔군 사령부와 한국 합참 간의 관계를 정립하는 일도 시급하다. 즉 유엔군 사령부의 정전협정체제 유지 및 관리 기능은 존속되지만, 한미연합사 해체 이후에는 이 기능에 관해 지원이 없어지므로 이를 한국군이 담당하여 유엔사와 한국 합참 간의 협력관계를 구축하는 방안도 검토되어야 한다.

방위비 분담과 관련해서도 최초 1991년부터 점차적으로 시작된 분담비용을 첫째, 역할분담과 관련해 미국이 주장하는 50 : 50 원칙을 받아줄 필요가 있다. 현재 한국의 경제력을 감안할 때 주한미군 주둔비용의 50%는 부담할 능력이 있다고 판단된다. 아울러 과거 방위비 분담논의에서 우리가 주장하던 '기지사용료'(한국이 무상으로 지원)에 대한 명분이 주한미군 재배치로 인해 약화될 것이기에 미국의 요구를 수용해 줄 필요가 있다.

둘째, 미국에게 보다 평등한 관계를 요구하기 위해서는 책임 및 비용분담을 증가시켜야 한다. 비용을 분담하는 것도 한국 국민의 자존심을 높이는 것이다. 한국의 안보를 지키기 위해 미국의 도움을 받고는 있으나 주둔비용을 지불함으로써 한미 군사관계는 보다 평등한 관계로 발전시킬 수 있다. 우리와 항상 비교가 되는 일본은 주일미군에 대한 비용분담을 확실히 함으로써 자위대와 주일미군 간에 보다 수평적인 군사관계를 유지하고 있다. 2000년 일본의 비용분담액은 50억 달러로 이는 인건

비를 제외한 미군의 주둔비용의 78.5%에 달한다. 많이 부담하면 그만큼 관계는 평등해진다는 사실을 잊어서는 안 된다.

지금까지 한미 현안의 상황을 알아보고, 한미동맹을 유지·강화하기 위한 정책대안을 제시해 보았다. 지난 5년 동안 한미갈등의 중심에는 주한미군 재배치 및 감축, 주한미군의 전략적 유연성 그리고 전시작전통제권 전환이라는 한국 안보와 직결된 현안이 있었다. 물론 만족스럽지는 않지만 한미 양국은 FOTA, SPI 및 SCM을 통해 이러한 현안에 대한 합의를 도출하였다. 그러나 살펴본 바와 같이 보완해야 할 부분이 많이 발견되었다. 그리고 이 문제 외에도 대북정책조율, 유엔사 개편, 방위비 부담 등과 같이 미국과의 협의로 해결해야 할 문제가 있음도 밝혀졌다. 특히 대북정책조율 문제는 한미 간의 신뢰구축과 직결된 문제인 데 비해 본격적인 논의가 이루어지지 않았고, 유엔사 개편 문제는 유엔사의 한반도 유사시 역할이 한국 안보에 매우 중요함에도 불구하고 한미 간에 논의가 시작되지도 않았다. 따라서 한미갈등을 예방하고 한반도 및 동북아 안보를 확보하기 위해 미국 정부와 이러한 협의를 진지하게 진행시켜야 한다.



제 2 절 미래 한미 전략동맹 발전을 위한 제언

주한미군이 한강 이남으로 이전 배치되고 전시작전통제권이 한국군으로 전환되는 2015년의 시점에는 한미동맹은 지금과는 새로운 차원의 동맹으로 조정될 것이다. 특히 21세기 한미 전략동맹의 구축 과정을 통해, 장기적 관점과 글로벌한 시야를 갖는 동맹으로의 전환이 추진될 것이다. 그러한 전략동맹의 구축을 위해 다음과 같은 방안을 제시한다.

1. 국민의 지지확보

동맹은 장기적으로 국민적 지지 없이는 불가능하다. 새로운 한미 전략동맹의 비전은 공고한 국민적 합의에 기초해야 할 것이다. 96년 미일동맹의 재정 과정에 있어서 일본은 상당기간 공론화 과정을 거쳐 국민적 컨센서스를 마련한 바 있다. 우리도 전략동맹 전환과정을 서두르기 보다는 철저한 국민적 공론화 과정을 통해 컨센서스를 만들어가는 과정이 필요하다. 국민들에게 전략동맹이 왜 필요한지 인식시키는 노력이 필요하며, 韓국민은 물론 美국민들에게도 안보·정치·경제·사회·문화라는 광범위한 분야에 있어서 21세기 양국협력의 청사진과 그것이 가져다주는 이익을 보여주어야 할 것이다. 특히 한국 국민들은 새로운 한미동맹이 보다 대등한 관계에 기초하기를 원하고 있다는 점도 새로운 21세기 전략동맹을 구축하는데 있어서 반영되어야 할 사항이다.

2. 동맹의 글로벌화

타 지역의 분쟁은 물론, 테러, 대량살상무기 확산, 인권유린, 에너지, 환경악화 등의 새로운 문제들도 우리의 국익에 치명적 영향을 미칠 수 있다. 세계화는 점점 한국의 외교안보정책에 있어서 '글로벌한 관점에서 보고 행동(think globally and act globally)'해야 할 필요성을 제기하고 있다. 한국은 세계화 시대에 걸맞게 외교정책과 안보전략의 새로운 방향을 설정해야 하며, 특히 '글로벌 행위자(global actor)'가 되어야 할 것이다. 세계화의 진전에 따라 국경을 넘어 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 지구촌은 상호의존이 심화되면서 통합되는 현상이 진행되면서 범지구

적 무한경쟁을 격화시키고 있다. 특히 신자유주의에 따라 시장적 기능에 의해 세계 시장화가 진행되고 있지만, 유엔에서 보듯이 하나의 지구촌을 관리하는 정치적 시스템은 매우 취약한 상황이다. 특히 세계화가 초래하는 소외, 좌절, 증오, 빈곤의 부정적 측면을 관리하여 세계의 경제적 번영과 민주주의 증진을 촉진하는 것은 한국의 국익에도 직결되어 있다.

한미동맹의 영역도 글로벌한 관점에서 평가하고 국제적 평화와 번영에 기여하는 협력도 모색해야 한다. 세계화 시대의 우리 외교는 지역적 틀을 넘어 글로벌화한 한미동맹을 축으로 다양한 국제네트워크에 참가하는 전 방위 네트워크 외교를 전개해야 할 필요가 있다. 향후 북한문제에 초점을 두어온 한미동맹을 테러, 대량살상무기 확산, 빈곤과 소외 문제, 환경 등 세계화 시대의 새로운 위협에 대처할 수 있는 글로벌한 차원의 전략동맹으로 전환해야 할 것이다.

3. 대(對)중 관계 반영

국내에는 한미동맹과 한중관계를 제로섬(zero-sum)적 선택지로 보려는 경향이 있다. 미중관계 자체가 냉전시기의 제로섬적 관계가 아니며 중국에 있어 가장 중요한 나라는 미국이며 양국은 세계화 질서하에서 상호의존을 심화시키고 있다. 미국과 중국 공히 우리에게 중요한 동반자들이며 미국과는 전략동맹을 중국과는 전략적 동반자 관계 구축을 통해 관계 강화를 추진 중이다. 새로운 한미 전략동맹은 특정의 적국을 상징하거나 지역적 의미를 갖는 지역동맹을 지향할 필요가 없다는 점을 유념해야 한다. 국내외에서 21세기 한미 전략동맹이 특정국을 겨냥하는 것으로 잘못 이해될 가능성이 있으며, 그 결과 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있다. 9.11 테러 이후 미국의 안보전략은 시나리오에 입각하기보다는 다양한 사태와 위협에 대한 유연한 대응을 가능하게 하는 방향으로 전환되고 있다. 즉 지역(area)보다는 테러, 확산방지 등 이슈(issue) 혹은 상황(point)에 대한 대응을 중시하는 만큼, 한미동맹의 영역을 지리적 개념으로 정하는 것은 실정에 맞지 않는다고 볼 수 있다. 대만사태가 발생할 경우 주한미군의 출동으로 우리가 미·중전쟁에 휩쓸리게 된다는 점을 들어, 새로운 한미동맹 비전 책정에 부정적인 견해들이 있는 것도 사실이다. 기본적으로 대만사태에 대한 동맹협력은 전략적 모호성(strategic ambiguity)을 갖는 것이 바람직하다. 대만사태는 중국의 갑작스런 침공에서부터 대만 독립선언에 따른 침공에 이

르기까지 다양한 사태가 예상되며, 우리의 국익에 주는 영향도 다르다고 판단된다. 국익의 관점에서 대만사태의 유형에 따라 동맹협력의 형태를 달리할 수 있다. 그러나 대만사태 가능성은 미중관계의 복잡한 상호의존 심화 등을 고려할 때 사실상 있을 수 없는 일에 가깝다고 판단된다.¹¹⁶⁾

4. 사전협의제 도입

한미동맹은 한미상호방위조약 서문과 제3조에 따라 그 적용범위를 일단 태평양 지역으로 하고 있지만, 주한미군 자체가 중무장한 보병부대 중심이었기 때문에 한반도 영역 밖에서의 활동은 거의 제한적이었다고 볼 수 있다. 물론 1988년 이후 미국이 한반도에 전술핵무기를 배치하여 공산세력에 대한 강력한 억지력을 구축하고 있었고 특히 오키나와 반환이후 1970년대 초 미전술 공군이 한국으로 이전 배치됨으로써 극동 소련군이나 중국군에 대한 타격 전력 역할을 수행할 능력이 있었지만 주한미군의 영역 밖 활동은 매우 제한적이었다. 한미 방위조약은 사전협의제를 두고 있는 미일 안보조약과는 달리 주한미군의 영역 밖 활동에 관해 한국이 통제할 수 있는 장치를 두지 않았다. 주권국가로서 자국 영토에 주둔하고 있는 외국군에 대해 일정한 통제기능을 갖추는 것은 반드시 필요하다. 주한미군이 한반도를 벗어나 신속기동군의 역할을 갖는다면, 한반도 영역 밖에서의 주한미군 작전출동에 대한 포괄적 통제기능을 마련해야 할 것이다. 특히 한미동맹의 전략동맹화에 따라, 주한미군의 작전출동, 부대배치 및 장비변경과 관련 포괄적인 사전협의를 제도화할 필요가 있다. 2006년 1월 한미전략대화를 통해, 한국은 주한미군의 전략적 유연성을 인정한 바 있다. 그러나 주한미군의 출동이 협의대상인지가 불분명하며 동북아 분쟁에 대한 유보적 입장을 개진한 것 외에는 주한미군의 자유로운 출동이 가능한 상황이다.

주권국가로서 외국군대가 우리 영토에서 작전출동을 할 경우, 어떠한 경우든지 우리와 협의하도록 하는 것이 필요하다. 이것은 주한미군을 구속하려는 것이 아니라 건전하고 평등한 동맹관계를 위해 반드시 확보해야 할 권리이다. 전략동맹에 있어서 한국의 책임과 역할이 확대되는 만큼, 한국도 주한미군에 대한 일정한 통제기능을 갖추어야 할 것이다. 미일동맹의 경우, 주일미군의 1) 작전출동, 2) 부대배치의 변경, 3) 장비의 주요변경에 관해 미일 양국 간 사전협의를 제도화하고 있다. 최근 일본은

116) 김창수, “이명박 정부의 21세기 전략동맹 비전”, 『국방일보 기고문』, (2008. 11. 6)

미일동맹의 글로벌화를 추진하면서 사전협의제 강화를 모색하고 있다.

5. 대북인식의 공유

한미동맹표류의 가장 직접적인 원인은 한미양국간의 대북인식 차이였다. 김대중·노무현 정부는 적극적으로 대북 화해·협력정책을 추진하는 한편 한반도의 냉전구조, 특히 미국의 대북 적대정책으로 북한이 핵무기를 개발하고 개혁·개방에 주저하고 있다고 보았다. 따라서 북한의 위협에 대한 대처보다는 미북간의 중재적 역할을 중시하였다. 미국은 쿠데타나 재해로 긴급사태가 발생하여 북한이 대혼란에 처할 경우 여하히 핵무기나 핵물질을 안전하게 관리할 것인지 중대한 관심을 갖고 있다. 미국은 북한에서의 소요 또는 대규모 탈북사태 등 긴급사태에 대한 대응조치를 담은 한미연합사의 작계5029를 한국정부와 작성하려 하였다. 노무현 정부는 작계5029와 관련 ‘한반도 평화를 위협하고 주권을 제약한다’라는 이유로 거부하였다. 이와 관련, 최근 미중간 북한 유사시와 관련한 논의의 활성화와 함께 핵무기와 핵물질의 안전을 확보하기 위한 중국군의 직접개입 등 공동 대응하는 방안도 검토되고 있다는 점에 유의해야 한다.¹¹⁷⁾

한국은 그동안 북한 긴급사태 가능성은 없다는 판단과 함께 이와 관련한 논의를 관계국들과 추진하는 것을 극도로 꺼려왔다. 그러나 한국을 제외한 주변국들은 한반도의 유사시에 대비한 계획을 세우고 관련국들 간의 협력방안을 논의하고 있다. 미일 간에는 한반도 유사시에 대비한 계획을 수립하고 있으며, 미중 간에도 북한 긴급사태에 대비한 논의가 활발화하고 있다. 또 미중일간의 논의 가능성도 제기되고 있는 형편이다. 전략동맹은 한반도 유사시와 관련한 우리의 중요한 자산이다. 전략동맹체제를 배경으로 한반도 유사시에 대비한 한미의 공동작전계획을 수립하는 한편 긴밀하고 다각적인 협력 체제를 구축할 필요가 있다.

6. 전시작전통제권 문제(지휘체계 일체화)

한미양국은 2015년 12월까지 전시작전통제권을 한국군에 전환하기로 합의한 바 있다. 전시작전통제권 전환 관련, 국내에는 재협상을 통해 전시작전통제권 전환 시

117) 김연수, “21세기 한미전략동맹의 필요성과 추진과제”, 『합참』 제 36호 : 2008

기를 연기해야 한다는 주장도 있고 연기하는 것도 중요하지만, 작통권의 내용이 더 중요하다. 즉 전시작통권이 전환된다고 하더라도 유사시 긴밀한 한미 연합작전 내지는 통합운용이 가능하도록 제도화해야 한다. 전환이후에도 한미 연합 억제력이 훼손되지 않는 방향에서 또 실제 유사시 한미 군사협력이 가능하도록 공동 지휘 시스템을 여하히 구축할 것인지가 전환 시기보다 관건이 되는 사항이다.

지금까지의 전환 논의는 한미연합사를 해체하고 한국군과 미군이 각각 독립사령부를 설치하고 양군간 협력을 위한 군사협조본부를 두는 방향으로 추진되고 있다. 현대전의 양상을 고려할 때, 한국군과 주한미군이 각자 독립된 이원적 지휘구조로는 최대한의 전력을 발휘할 수 없다고 판단된다. 한미양군이 효율적인 지휘가 불가능한 이원적이고 병렬적인 지휘구조를 갖는 것은 궁극적으로는 미국이 지상군을 모두 철수하려는 포석으로 이해될 수 있다. 한국은 전시작통권 전환 이후에도 최대한의 연합방위능력을 보장하기 위해 한미군 사이의 효율적인 통합지휘체계를 구축하기 위한 방안을 마련하고 미국정부와 협상을 추진해야 할 것이다. 최근 미일동맹의 재편에 있어서 자위대와 주일미군의 독자적 지휘권 행사보다는 통합운용을 강화하기 위한 방안들이 도입되었다. 즉 자위대와 주일미군의 각군 사령부를 같은 기지에 두어 통합운용이 가능하도록 지휘체계를 가능한 한 일체화하려는 움직임은 우리에게 시사하는 바가 크다.

7. MD 도입

미국은 동맹국들에게 핵공격에 대한 억제력으로 핵우산을 제공하여 왔다. 냉전 이후 미국의 전략사상은 동맹국에 배치되어있던 전술핵과 전역 핵무기를 모두 철수·폐기한 가운데 핵보복이 아닌 방어를 통한 억제력을 제공하는 것으로 변화하고 있으며, 방어적 억제력의 핵심은 미사일방어(MD)라고 볼 수 있다. 한국은 북한 핵실험 이후 미국의 핵우산을 강조하고 있지만 핵우산(extended deterrence)이 미사일방어로 진화되고 있는 상황을 수용하려 하지 않고 있다. 한국은 주변국들이 공히 핵무장이나 핵무기 능력을 갖고 있지만 방어적인 MD가 중국, 북한 등을 자극하여 지역의 군비경쟁을 초래할 이유를 들어 MD체제에 참여하지 않고 있다. 또한 향후 미국의 입장에서 미사일 방어체제가 없는 곳에 과연 미군을 주둔시킬 수 있는지 의문이 든다. 즉 주한미군에 대한 미사일 방어망이 없다면, 미국의 입장에서 주한미군을 지속적인

로 배치하기는 어려울 것이다. 한국은 자신을 사정권으로 하는 800여기의 탄도미사일에 직면하고 있으며 6자회담을 통해 핵문제가 해결될 때까지 상당기간 핵능력을 갖는 북한과 공존해야할 형편이다. MD 체제에의 참여문제는 전략동맹 구축의 중대한 과제라고 볼 수 있다.¹¹⁸⁾

8. 새로운 연합작전수행체제의 정립

우리는 새로운 시대에 걸 맞는 한미동맹관계를 정립하고 한미연합사를 대체할 만한 지휘 체계의 확립에 힘써야 한다.¹¹⁹⁾ 전작권이 전환이 되더라도 우리는 “지휘의 통일”(Unity of Command)을 위한 새로운 체제를 위하여 노력해야한다는 것이다. 국군 따로, 미군 따로 싸우게 될 경우 전쟁 역지력이 현저하게 떨어질 것은 불을 보듯 뻔한 일이다. 일치단결하여 일사분란하게 대응을 위한 지휘 체계의 확보는 전작권 전환의 필수적인 조건이다. 전작권 전환 후 원활한 연합작전수행체제와 작전수행능력이 확보가 되어야 한다. 전작권의 전환은 한국군이 주도하는 작전수행체제의 구축을 의미한다. 그러나 주도적인 수행체제의 구축이 미군을 배제하자는 말은 아님에 유념해야 한다. 단독 행사는 곧 ‘미군의 배제’라는 공식화로서 이해되어서는 안 된다. 결국 이러한 시점에서 새로운 연합방위체제 하에서 라는 조건이 요구되는데, 합참의장이 한반도에서 발생하는 모든 작전을 지휘하게 되는바 합참의 편성과 기능이 보강이 되어야 할 것이다. 노련하게는 한미연합전력을 가급적 축소하지 않으면서 한미연합전력의 지휘 체계만을 한국군 주도로 조정 될 수 있도록 한미동맹의 기반을 공고히 유지해 나가야 할 것이다. 기존의 전략적 대화채널은 지속·유지하면서 정보·작전 등 각 기능별 협조기구를 확대 운용해야 한다. 긴밀한 협조체제야 말로 유사시 확실하고 신속한 군사적 대응을 가능케 할 수 있기 때문이다. 전작권의 전환은 고도의 ‘신용’과 ‘상호 이익’이 전제되어야 미국의 안보 공약을 보장받은 채로 이루어 질 수 있다. 한미 간의 신뢰가 충분하지 않을 경우 유사시 미국으로 부터의 어떠한 지원약속도 강제할 방도가 없음을 유념해야 한다. 상호신뢰를 제고로, 평시에도 협력을 공고히 하면서 향후 신뢰를 끊임없이 형성해 나가는 것이 전작권 전환 연기 이후를 준비하는 우리의 기본적인 마음가짐이어야 한다. “한 지붕 밑에 두 살림을

118) 경제연구소, “21세기 한미관계의 재정립: 글로벌 동맹관계를 위한 로드맵”, (2009. 2)

119) 변종국, “전작권 전환 연기와 젊은 세대의 인식적 과제”, 『한국대학생 포럼』, (2010. 11)

차리는 행위”처럼 이원화된 한미 간의 지휘체제는, 현대전과 같은 속도전, 전략전에서 승리하기 위해서는 결코 바람직한 체제가 될 수 없다. 모양만 협력이지 실제로는 서로간의 배타적인 입장이 형성되어서는 곤란하다. 이는 하루아침에 해결 될 수 있는 문제가 아니다. 냉철한 머리에서 나오는 국가의 이익에 대한 계산을 바탕으로, 뜨거운 가슴에서 나오는 애국심을 기초로 미국이라는 나라와의 상호 협력을 통한 국가적 도약의 관점을 견비해야 할 것이다.



제 5 장 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 9.11테러 이후 세계안보환경은 본질적으로 변화되었고, 한·미동맹 역시 변화에 직면하게 되었다. 이에 따라 한·미 양국은 상대방 환경의 변화와 함께 정책결정의 배경이 되는 인식의 차이를 이해하는 것이 중요하게 되었다. 한·미 관계는 이제 양국 정부 간의 차원만이 아닌, 정치인·언론인·학계, 그리고 일반 국민들 인식의 범위 안에서 이해되어야 한다. 동맹에 대한 인식 변화와 함께, 양국이 직면한 주요 현안들에 존재하는 인식 차이는 동맹에 대한 평가와 미래 비전 달성을 위한 접근 방법을 변화시키고 있는 것이다.

한미동맹의 역사를 살펴볼 때 때로는 한·미 양국 간에 넓고 오래된 인식과 상대방에 대한 부정확한 이해가 존재하여 왔으며, 이러한 현상은 한·미 동맹의 발전을 저해하거나 위축시켜 왔다. 미국 내 일부에서는 한국이 반미 시위를 매일 일으키면서도, 충분한 책임 분담 없이 미국에게 안보를 과도하게 의지하는 나라로 이해되고 있기까지 한다. 또 다른 일부 미국인들은 한국의 미래가 미국에 의해 좌우된다고 생각하고 있다. 이러한 부류의 사람들은 한국에 대한 미국의 일방적인 요구를 당연시 하며, 또한 한국이 스스로의 의견을 제시하는 것을 못마땅하게 생각하기까지 한다.

물론, 많은 한국인들도 미국이 9.11사태 이후 겪었던 대규모의 변화에 대한 이해가 많이 부족한 상태라 할 수 있다. 이와 같은 부류의 한국인들은 미국이 냉전시대 처럼 한반도에서의 방위태세를 유지해 주기를 바라고 있다. 이들은 남·북한과 미래의 통일 한국이 동북아에서 전략적으로 중요하기 때문에 절대로 미국이 한반도를 떠나지 못할 것이라고 생각한다.

이러한 과거의 사고방식에 기인하는 막연한 기대들은 21세기 한·미동맹의 미래 지향적 발전에 장애물이 되고 있다. 그러므로, 한·미 양국은 이제 양국관계가 지난 십여 년간 큰 변화를 겪어 왔고, 또한 앞으로의 10년간에는 더 큰 변화가 있을 것이라는 사실에 대해서 상호 인지할 필요가 있게 되었다.

한미동맹의 미래비전은 단순한 인식이나 감정에 의해서가 아닌, 변화에 대한 정확한 인지에서부터 비롯되어야 할 것이다. 이러한 배경 하에 이명박 정부 출범 이후 수차례 이루어진 한미 정상회담은 그 자체가 갖는 상징성과 선언적 차원을 넘어 실질적 측면에서 구체적인 성과를 거두었고, 한미 양국이 자국의 입장을 강조하기 보다

는 상호의 입장을 고려하고 배려하는 역지사지(易地思之)의 성숙한 모습을 보임으로써 양국 정부 및 국민 간 이해와 신뢰를 증진하는 계기가 된 것으로 평가되고 있다. 2009년 6월 16일 선언한 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 계기로 한미동맹은 동맹이 지향할 방향성과 목표를 제시함으로써, 한미연합방위력 강화, 전시작전통제권 전환 재협약, 주한미군 재배치 합의 지속 이행, 동맹을 전략적이고 미래지향적 구조로 발전, 동맹협력 범위를 확대하고 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 것 등에 합의하였다.

이명박 정부는 출범 직후부터 ‘한·미관계의 창조적 발전’을 국정과제로 선정하고 한미동맹의 미래지향적 발전에 새로운 전기를 만들기 위해 적극 노력하고 있으며, 이러한 노력은 미 오바마 정부와 함께 새로운 시대 상황에 부합하도록 변화를 거듭하고 있다. 한국은 눈부신 경제발전 속에서 민주주의가 정착되어 국제사회에서의 위상도 과거에 비해 상당히 높아졌다. 많은 나라들이 전쟁의 참화로부터 경이로울 정도로 짧은 기간에 경제발전과 민주주의발전을 이룩한 나라로 한국을 평가하며 그 노하우를 배우고자 한다.

한국의 경우 1990년대 이후 민주화가 성숙되면서 일반 국민들의 요구와 각종 이익집단 및 시민단체의 이해관계가 정책결정 과정에 영향을 미치고 있다. 이에 따라 한국정부는 이러한 변화에 대해 각별한 관심을 기울여야 하는 시대가 되었다고 인식한다. 이와 함께 미국과의 관계를 건강하고 성숙한 동반자 관계로 이끌어가야 한다는 국민의 요구도 높아지게 되었다.

이렇듯 21세기 한미동맹은 한반도 방위에 있어서는 한국이 주도하고 미국이 지원 하는 형태의 새로운 동맹구조로 발전되고 있고, 한반도 밖에서는 한국이 미국을 지원하여 세계평화에 기여하는 동맹으로 진화·발전하고 있다.

이를 통해 양국관계는 정치·군사·경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐 보다 포괄적으로 협력이 심화·확대되고 있으며, '10년도에 타결된 한·미 FTA는 포괄적 동맹을 향한 성과라 할 수 있겠다.

이러한 한·미동맹은 21세기를 넘어 다음 세기에도 변함없는 동맹으로 존속할 수 있도록 끊임없이 변화하는 전략 환경에 맞추어 창조적 발전을 거듭해야 한다. 특히 특정한 정부가 아니라 2020년 이후에도 적용될 수 있

는 한미동맹의 미래 비전을 제시하기 위해서는 향후 10여년 사이 발생할 수 있는 북한문제, 주한미군 문제에 능동적으로 대처해야 하며, 새로운 비전통적 안보위협에도 효과적으로 대응할 수 있도록 법적, 제도적 유연성을 확보해야 한다. 다시 말하자면 한반도 전작권 전환 이전과 이후 모두 적용할 수 있는 한미 동맹의 당위성을 개발하고, 양국의 공통된 안보목표를 달성하기 위해 항구적인 협력방안을 추진해야 한다는 것이다. 특히 북한의 급변사태 가능성에 대비하여 주한미군의 주둔을 지속 허용하고, 북한의 군사적 위협이 소멸된 이후와 중국의 부상 및 군사력 증강에 대응하기 위하여 한미 간의 공동방위체제로 발전할 수 있는 기반을 조성해나가야 할 것이다.

전작권 전환과 이에 따른 한미 지휘관계의 변화는 중국의 부상에 따른 한반도 주변의 안보상황의 변화, 그리고 중국의 예상되는 대응이라는 맥락 속에서도 중요한 의미를 가지게 되는데, 그렇게 되면 현재의 유엔사/연합사

작계의 수정이 불가피하고, 북한 대신 불특정한 대한반도 위협세력을 대상으로 하는 새로운 전역계획이 필요하기 때문이다. 즉 이러한 불가피한 변화를 예상하고 있는 중국은 한반도가 통일되지 않은 상황 하에서 한미 간의 전략적 동맹 강화와 지휘관계의 변화, 주한미군의 전략적 유연성 확보에 민감한 반응을 보이면서 다양한 대응책을 모색하려 할 것이다. 이런 차원에서 전작권의 전환과 한미 지휘관계의 변화는 한국의 독자적인 전쟁수행능력의 향상을 감안하여 대중관계에서 한미동맹을 지렛대로 활용 할 수 있도록 개발하여야 할 것이다.

결국, 한미동맹은 북한위협의 억제 및 예방뿐만 아니라 중국의 부상에 따른 지역 강대국들 간의 경쟁과 협력으로 특징지을 수 있는 새로운 21세기 안보환경에 적합한 새로운 동맹으로 변환하는 것이 매우 긴급하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락 속에서 향후에는 주한미군의 전략적 유연성 보장, 주한미군의 재배치 및 감축, 전시작전통제권의 전환과 지휘관계의 변

화, 유엔사의 역할과 위상 변화 등에 대한 한미양국 간의 합의와 이행이 중대한 안보현안으로 남게 될 것이다.

이러한 전략적 대비방향을 유지하기 위해서는 단기적으로는 전작권 전환 시기를 좀 더 연기하거나, 정상적으로 추진해야만 한다면 효율적이고 원활한 전작권 전환을 위해 군사적, 특히 C4ISR을 포함한 국방아키텍처상의 대비를 완료하여야 하는데, 이를 위해서는 KH-11 군사위성, U-2 고공전략정찰기, RC-135 정찰기 등 주한미군의 자산 가치인 주요장비 및 전술전술장비 확보를 위한 133억 달러와 전쟁비축탄약(WRSA) 확보를 위한 67억 달러 등 총 200억 달러(약 20조원)의 예산이 추가적으로 필요하다. 또한 2020년 이후의 중장기적으로는 새로운 한미 지휘체제하에서의 동맹의 역할 확대, 주한미군의 추가적 감축에 따른 주한미군 기지의 추가적 통폐합을 추진해야 한다. 이러한 중장기적 조치는 전작권 전환 후 한미동맹관계의 재조정과 미래 통일 한국의 전략적 위상과 역할을 조정하는데 핵심 분야가 될 것이다.

지난 반세기 동안 한미동맹관계는 한국에게 있어서는 그 자체가 목적이 아니라 할 수 있을 정도로 절대적인 위치를 차지해 왔으며, 일방적으로 시혜만을 받아왔기 때문에 우리가 어려울 때 도와주겠지 하는 의존적인 심리성향이 작용해 다소 불균형한 상태가 되어 왔다고도 볼 수 있다. 하지만 이제는 국제적 지위향상에 따라 그에 걸맞은 역할과 책임을 수행해야 하는 현실이 되었다. 또한 신장된 국력과 제고된 국민적 자긍심은 모름지기 상당부분 한반도의 안보상황을 스스로 관리 할 수 있을 때 진정한 권한을 행사할 수 있고, 이때 비로소 한반도의 운명을 주도적으로 향해 나갈 수 있을 것이다. 그런 의미에서 한미동맹은 하루가 다르게 변화하는 오늘날의 시대처럼, 미래 비전을 구현해나가면서 한반도 및 국제사회의 문제에 공동으로 대처할 수 있도록 성숙한 형태의 동맹으로 변화되어 가야 할 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

강성학, 『새우와 고래싸움』, 박영사, 2004

경제연구소, 「21세기 한미관계의 재정립: 글로벌 동맹관계를 위한 로드맵」, 2009. 2.

국방부, 『한미동맹과 주한미군』, 2002.

_____, 『2004 국방백서』, 2004.

_____, 『2006 국방백서』, 2006.

_____, 『2008 국방백서』, 2008

_____, 『국방개혁 2020』, 2006.

_____, “QDR 2010 합참의장 평가, 『군사평론 부록 405호』, 2010

국회 동북아평화안보포럼 외, 『전시작전통제권 전환 이대로 좋은가?』, 심포지엄 회의자료, 2010. 4. 29.

김연수, “21세기 한미전략동맹의 필요성과 추진과제,” 『합참』 제36호(2008)

김창수, 「미일동맹 강화가 남북관계 및 북일 관계에 미치는 영향 분석 및 대책」, 동북아정세분석, 한국국방연구원, 2008.

_____, “이명박 정부의 21세기 전략동맹 비전,” 국방일보(2008. 11. 6)

_____, “한미전략동맹의 비전과 구체화 방안,” 제 14회 한반도 평화포럼(2009. 4. 17)

대통령직인수위원회 백서, 『이명박 정부의 국정철학과 핵심정책과제』, 청와대, 2008. 3.

마상윤, “오바마 행정부의 안보전략과 한미동맹”, 『국가전략』 제 16권 2호, 2010

박승춘, “전작권 전환 결정 배경 회의와 분석” 『오바마 행정부 출범과 한미전략동맹

- 의 과제』, 제20차 세종 국가전략 포럼, 세종연구소, 2009. 4. 23.
- 박용욱, “한반도 안보환경과 전략권 전환의 문제점”, 제20차 세종 국가전략 포럼
- 박창희, “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망” 『국가전략』, 제16권 1호(2010년 봄)
- _____, “전시작전통제권 전환과 신연합방위체계의 효율성”, 『국방정책연구』 제26권 2호(2010년 여름)
- 손병기, “전시 작전통제권 환수와 대응방안”, 중앙대학교 행정대학원, 2009
- 송대성, “전략권 전환 재조정 논의 더 이상 미루지 말라” 『세종논평』, No.175 (2010. 2. 16)
- 송재익, “한국군의 작전통제권 변동요인에 관한 연구”, 2007. 8
- 신성호, “오바마 행정부의 외교안보정책과 한미 전략동맹”, 동아시아 연구원 주최 토론회 발표문(미국 차기정부의 외교안보전략과 한반도), 2008. 11
- 신아연연구보고서, “한미동맹의 장래: 향후 5년간의 전망과 과제,” 『신아세아』 15권 3호(2008년 가을), 신아시아연구소.
- 세종논평, 『제 197호, 제 42차 한미안보협의회 : 동맹강화의 새로운 출발점』, 이대우, 2010. 10. 11.
- _____, 『제 179호, 미국 2010 NPR 보고서 : 내용과 함의』, 이상현, 2010. 4. 7.
- _____, 『제 160호, 제 41차 SCM 공동성명에 비친 한미동맹의 미래』, 박용욱, 2009. 10. 23.
- 세종연구소, 『정세와 정책 : 통권 165, 167, 171, 172호』, 2010
- 오승구 외 지음, 『한미동맹의 미래와 한국의 선택』, 삼성경제연구소, 2005
- 이대우 외, “2010년 국제정세전망, 미국·일본·중국·러시아·중국 정세전망”, 『정세와 정책 : 165호』, 세종연구소, 2010. 1.

- 이대우, “차기정부의 한반도 주변국 정책과제, 세종연구소, 2004.
- _____, “국제안보환경의 변화, 『미래 NCW에 대비한 지상전력 혁신방향』, 세종연구소, 2006.
- _____, “2020년 안보환경 전망 : 세력전이이론에서 본 패권경쟁”, 세종연구소, 2005
- _____, “부시 행정부 출범과 추한미군 : 역할과 규모 변경을 중심으로”, 『세종정책연구』 2003-5.
- 이명철 외, 『한·미 동맹관계의 발전적 조정방안: 2015년의 ‘전략협력동맹’을 위한 청사진』, 한국국방연구원, 2004.
- 이상우, “국방개혁 2020 : 군사전략 측면에서 평가”, 『세종정책연구』 2009-5.
- 이상현, “오바마 행정부의 국가안보 전략” 『정세와 정책 : 171호』, 세종연구소, 2010. 7.
- _____, “한미동맹 로드맵: 비전·쟁점·전략,” 『세종정책총서』 2008-1, 세종연구소, 2008.
- _____, “한미동맹의 장기적 비전에 관한 연구,” 외교통상부 북미국 중기외교전략 세미나발표문(2004. 11. 15)
- _____, “21세기 한미 전략동맹의 군사적 측면 : 가치동맹 구현을 위한 과제”, 2009
- _____, “전시작전권 전환과 한미동맹의 제 문제-외교적, 법적 문제를 중심으로”, 『군사논단』, 제50호 특집
- 이창형, 송화섭, 박창권, 박원곤, 김창수 공저, 『중국이나 미국이나-중국의 부상과 한국의 안전보장』, 국방연구원 출판부, 2008.
- 정경영, “주변국 전략 환경 변화전망과 한미동맹의 비전”, 합참대 군사전략학 세미나, 2006. 2. 24
- 정용범, “한·미 연합방위체제의 변화연구”, 2006

- 정우열, “미래 한·미 군사동맹 발전방향”, 합동참모대학, 2005
- 정철호, “미국 2010년 QDR과 한반도 정책 함의”, 『정세와 정책 : 167호』, 세종연구소, 2010. 3.
- _____, “전략권 전환시기 연기에 따른 안보정책 대안”, 『정세와 정책 : 172호』, 세종연구소, 2010. 8.
- 한국 국방안보 포럼, 「전시작전통제권 오해와 진실」, 2006
- 홍성표, “전략권 전환 추진의 현단계 분석과 전략적 대안”, 국회 동북아평화안보포럼 외, 심포지엄 회의자료
- 황재호, “한중 전략적 협력동반자관계와 한미 21세기 전략동맹-한국의 기대와 고민,” 제11차 한미안보워크숍 발제문, 국방연구원, 2008.

2. 국외문헌

- Bechtol, Bruce E., “The U.S. and South Korea: Challenges and Remedies for Wartime Operational Control,” Center for U.S.-Korea Policy, A Project of the Asia Foundation, Vol. 2, No. 3 (March 2010).
- Eiichi Katahara, “The Japan-U.S. Alliance in the 21st Century World: Towards a Global Alliance,” a paper presented at a NIDS-IDSA Workshop, NIDS, Tokyo, February 24-25, 2009.
- James Przystup, “U.S.-ROK Alliance: Past, Present, Future,” a presentation at the 11th KIDA-INSS Workshop, KIDA, November 2008.
- Patrick M. Cronin, “Barack Obama Faces 8 Global National Security Challenges,” US News and World Report, posted December 15, 2008.
- Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia

Right through 2020," CSIS Report, January 2007.

Steven R. Corman and Kevin J. Dooley, "Strategic Communication on a Rugged Landscape : Principles for Finding the Right Message," Consortium for Strategic Communication Report #0801, Arizona State University, January 7, 2008.

The Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report 2010. 2010. 2. 1

_____, Quadrennial Defense Review Report 2006. 2006. 2. 6.



ABSTRACT

The Rok-US Strategic Alliance Suggestions for the future development direction

-Conversion of the wartime operational control measures
focusing on the development of the Rok-US Alliance-

Choi Soung Hee

Major in Division of National Defence
Management

Dept. of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Hansung University

The term "alliance" generally suggests "an allied group of which members agreed upon sharing their military forces to gain mutual benefits, accomplish certain objectives, and protect their nations from outer threats." Therefore, strictly speaking, an alliance is a type of a relationship based on carefully devised plans and possible benefits. In regards of the alliance between the United States and South Korea, the United States had been the first nation which established its diplomatic relationship with South Korea, had assisted Korea liberating from Japan, and participated in Korean War which was caused by North's invasion into South. Moreover, not only the United States has provided financial support and foreign market pool to South Korea, but also it functioned as some kind of 'patron' or 'blood-tied ally' to South Korea until South Korea transformed itself into the country of 'rapid economic development' and that of 'democracy'.

The US-ROK alliance, to keep itself tight for a long time, should be developed as the strategic circumstances change. In particular, the alliance must obtain its flexibility on the legal and institutional matters to cope with possible issues about North Korea, the U.S. Forces in Korea, and other threats, so that the policies would be valid until 2020, not just for the current administration. Repeatedly, the U.S. and South Korea should develop rationale of the necessity of the US-ROK alliance which is effective both before and after the transfer of the Wartime Operational Control over South Korean territory, and also both countries should move on to 'permanent collaboration' for their mutual security aims. Especially, South Korea has to preserve the stationing of the U.S. Forces in Korea in preparation of an unforeseen occurrence in North Korea. Even after North Korea would collapse, the U.S. Forces will still be needed in Korea to confront with the growing giant, China.

The transfer of the Wartime Operational Control and following changes in command relations between the U.S. and South Korea will have the significant meaning on the change of security environment around the Korean Peninsula caused by the rise of China. That is because a modification of current operational plans of the United Nations Command and the Combined Forces Command would be inevitable, and a new military plan should be established for uncertain threateners besides North Korea. Eventually, China, anticipating all these unavoidable changes, would try to make countermeasures. Therefore, South Korea should develop tactics to effectively use the US-ROK alliance in China-ROK relationship considering the transfer of the Wartime Operational Control, the changes in command relations between the U.S. and South Korea, and the improvement of South Korea's independent ability to execute war.

Finally, it is important that the US-ROK alliance should be modified in adaptation to the latest security circumstances featured by the rise of China and the competition and collaboration among the regional nations. In this context, the U.S. and South Korea should agree on the security of strategic flexibility, the relocation and reduction of the U.S. Forces in Korea, the transfer of the Wartime

Operational Control and the changes in command relations between the U.S. and South Korea, and the changes in the role and position of the United Nations Command.

To maintain these strategic course, South Korea, in a short term, should complete the military preparation on the national defense architecture framework including C4ISR for the efficient and smooth transfer of the Wartime Operational Control. In a long term, South Korea should extend the role of the US-ROK alliance under the new command system, and gradually reduce the U.S. Forces in Korea until the year of 2020. These plans must be mainly considered when South Korea coordinates the US-ROK alliance after the transfer of the Wartime Operational Control and the national strategy of unified Korea.

For the past half century, the US-ROK alliance has been the imperative shield for South Korea, and has been quite unbalanced because of its one-sided relationship. However, South Korea has achieved extraordinary development in economy and politics and its role and responsibility in international community have thoroughly been changed. Since South Korea holds enough power and influence over controlling the nation's security conditions, it can play a leading role in deciding the national destiny. Hence, the US-ROK alliance should turn into mature relationship between the two countries in which they deal with North Korea issues and other international affairs collaboratively.