



ASAN
REPORT

Future of ROK-US Alliance
한미동맹의 미래

Asan-CSIS Strategic Dialogue
아산정책연구원-국제전략연구소 전략대화

Asan Report

Future of ROK-US Alliance

Asan-CSIS Strategic Dialogue

The Asan Institute for Policy Studies

The Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea hosted a strategic dialogue in partnership with the Center for Strategic and International Studies (CSIS) to discuss the future of ROK-US Alliance. The dialogue was held on May 25, 2012 under the Chatham House Rule. This report is divided into the following sections:

Executive Summary	04
Welcoming Remarks and Opening Discussion	09
Session I: Threats to Regional Security in Northeast Asia and Strategic Visions of the ROK and the United States	13
Session II: ROK Defense Reform plan 11-30: What are the Contours of ROK Defense Strategy?	30
Session III: OPCON Transfer: Is the Alliance Adjusting to New Defense Require- ments?	43
Session IV: Wrap-up Discussion on the Future of ROK-US Alliance	55
Participants List	64
Organizing Institutions	67

Executive Summary

With the recent change in leadership in North Korea, and political changes upcoming in South Korea, China, and the United States, much in the North-east Asian region is in flux. Participants in the *Asan Strategic Dialogue* on the “Future of ROK-US Alliance” – hosted by the Asan Institute for Policy Studies in partnership with the CSIS – therefore agreed it is time to refocus debate on ROK-US Alliance, or the Alliance, and explore instructive prescriptions for the governments that will be in place in South Korea and the United States by the beginning of 2013.

The North Korean provocations of 2010 redirected attention in South Korea to tactical military responses to such provocations and away from larger strategic visions. However, the future of the Alliance faces urgent strategic concerns, including South Korea and the United States’ shared interest in “managing and shaping” the rise of China, an issue that will also influence the nature of the US “pivot” to Asia.

Assessing strategic visions for the Alliance is also crucial to determining the causes and implications of a possible third North Korean nuclear test, as well as potential responses from the international community.

Participants expressed concern for the survivability and effectiveness of the ROK command and control structure. The ROK Defense Reform Plan 11-30 is intended to overcome ROK vulnerabilities and focuses on doctrinal change vis-à-vis North Korea. It marks a shift in ROK defense strategy from ‘defense by denial’ to ‘proactive deterrence,’ guaranteeing swift and proportional responses that manage the risk of escalation in the event of future

North Korean provocations. Participants agreed that South Korea should continue to enhance its current military assets, integrate new acquisitions into existing systems, and pay particular attention to developing ROK C4ISR and ROK “joint-ness” and interoperability with US systems.

Though the OPCON transfer was originally intended to put the ROK military fully in control of Korean Peninsula security issues, it has since become a catalyst for change in ROK thinking regarding the broader strategic role of South Korea. To make the OPCON transfer viable, South Korea will need to augment funding for the procurement, maintenance, management, and development of its equipment based on projections of the size and role of South Korea’s contribution to ROK-US Alliance. Assessments of potential ROK costs should also be made in light of South Korea becoming a greater regional and global actor.

The United States also needs to devote sufficient resources to fully fund the strategies it develops for the pivot to Asia, enhance US Marine Corps lift capability in the Western Pacific to prepare for contingencies, and continuously reaffirm its full commitment to South Korea’s defense. Current US Defense Department funding levels, however, will short-change these requirements, a situation made even worse if budget sequestration were to take place.

Participants praised the progress that the Alliance has made in the working level groups and encouraged continued close alliance cooperation in forums such as the “2+2 security talks” between the heads of the ROK and US defense and foreign affairs ministries. Participants agreed that more information on the inner workings of the Alliance should be made available to defense scholars and the general public. They also believed that there

should be wider public awareness to support the future of the Alliance and South Korea's role as a regional and global actor. Both governments must improve their public diplomacy efforts to enable greater public understanding and support for the bilateral alliance and requisite military forces to deter and defeat security threats.

Given the existence of a robust US nuclear umbrella, participants argued that redeploying tactical nuclear weapons to South Korea would not serve any meaningful military purpose. One participant argued that the recent rise in ROK public support for such redeployment might be due to doubt in US capabilities and credibility, rather than an actual desire to have these weapons redeployed. Nevertheless, the participants believed that having a public debate on the redeployment of tactical nuclear weapons may serve the strategic purpose of giving North Korea pause when considering future provocations.

Participants believed that frictions in the Alliance and obstructions to progress in the Alliance's development are more likely to arise on account of electoral cycles or financial constraints than lack of public support. Participants stressed that the United States and South Korea should avoid open fights in the Alliance, which might give other countries the impression they could insert a wedge between Seoul and Washington or underestimate the Alliance's importance for deterrence and stability. They stated that the two allies should continue to demonstrate the spirit of "going together." There should also be no cause for doubt in ROK-US cooperation and in South Korea's independent capabilities.

The conference concluded with a warning that confidence in ROK-US Alliance should not lead to complacency. Given the importance of security analysts

and policy-makers in the development of the Alliance, particularly when public opinion becomes apathetic, it is important for experts to continue to work closely together to debate the prospects for the future of the Alliance.

Key Recommendations:

- Redirect ROK and US attentions to the fundamentals and the strategic visions for ROK-US Alliance;
- Foster a strategic culture where ROK and US military circles consider the domestic political landscape in determining alliance strategy;
- Consider how ROK-US Alliance can help to effectively manage and shape the rise of China;
- Address concerns for the survivability and effectiveness of the ROK command and control structure, particularly after the 2015 OPCON transfer;
- Develop ROK C4ISR, “joint-ness” and interoperability with US systems
- Direct ROK defense reform from an acquisition-focus to integrating military assets into existing systems;
- Explore more comprehensive conceptions of deterrence during the ROK transition from ‘defense by denial’ to ‘proactive deterrence;’
- Pursue closer ROK cooperation with Russia on the basis of economic interests, including a gas pipeline project;
- Pursue ROK civilian nuclear cooperation with the United States;
- Continue to reaffirm the US commitment to the defense of South Korea;
- Fully fund the US “pivot” to Asia;
- Consider US strategic visions for the role that a unified Korea might play regionally and globally;
- Avoid open fights between South Korea and the United States on issues pertaining to ROK-US Alliance;

- Make information regarding the state of ROK-US Alliance more readily available to defense scholars;
- Inform public debate on the state of ROK-US Alliance to avoid complacency and reaffirm the importance of alliance cooperation.

Welcoming Remarks and Opening Discussion

It always seems that there is no better time than the present to discuss the future of ROK-US Alliance. With the recent change in leadership in North Korea, and political changes upcoming in the Republic of Korea (ROK), China, and the United States, much in the Northeast Asian region is in flux. Everything in the big picture appears to be moving, and important parts of the picture require further examination to understand where the major pieces will fit in the emerging order in Northeast Asia.

A senior participant observed that it is hard to find a place where the political headwinds can shift so quickly, or where the political jet-stream moves so fast, as they do in South Korea. This was taken as testament to South Korea's admirable and enviable dynamism, but also a sign of the need to step back and view current events through a strategic lens.

The conference began with the observation that on May 23, 2012, an article in the South Korean press stated that China is openly criticizing North Korea. A Chinese official was quoted in the *Steward Paper* in Singapore in Chinese as stating: "we should not allow North Korea to behave this way anymore." This quotation, picked up by ROK press, was seen by conference participants as having been taken out of context. The article was in fact reaffirming China-North Korea ties, while stating that fishermen should not be captured and beaten by either party along the China-North Korea border. Nonetheless, this quotation being publicly interpreted as it was may be indicative of the degree of wishful thinking in South Korea about China finally "getting tough" on North Korea. Conference participants therefore agreed it is time to refocus the debate on South Korea, the United States, and

the Northeast Asian region, and find instructive prescriptions for the governments that will be in place in South Korea and the United States by the beginning of 2013.

Defense mythologies and the role of the military

The role of the military in peacetime, one participant suggested, is the same as its role during war-time: to carry out the political goals and objectives of the government, as specified by civilian authorities. The military is one instrument among many to help achieve these goals.

The trajectory that the alliance has been on has not accommodated the astounding political changes that have arisen in the past fifteen to twenty-five years.

However, it is difficult to make this understanding of the role of the military in peacetime meaningful for the Alliance that has lasted six decades. This is because all involved appear to be trapped in the mythology of the Alliance's creation. Myths are not bad in themselves because they are narratives that carry truths of what has happened before to those who were not present to experience past events. However, as enough time passes, myths can become out of phase. It seems that, at present, the daily tactical debates regarding the military dimensions of ROK-US Alliance are trying to make the past fit the future. These debates are out of step, as the trajectory that the alliance has been on has not accommodated the astounding political changes that have arisen in the past fifteen to twenty-five years, including the rapid transformation of China, which is no longer predictable as a centrally run authoritarian regime.

For example, the participant viewed the recent incident between North

Korea and China over the fishermen as little more than a “mafia bust-up.” However, ROK-US Alliance mythology does not accommodate such an understanding, instead preferring to think of the incident in terms of nation-states, strategic interests, etc. Neither does the alliance mythology make sense of the rapid economic integration and development occurring throughout Asia. This is because the foundations of defense mythologies are different.

A participant argued that it should be clear that the next North Korean provocation should be responded to vigorously. However, again, ROK responses are subject to the political headwinds of the time. The participant felt that a strong retaliation on the part of South Korea would only occur in the event of civilian deaths. However, such political motivations do not fit into the calculations of the military, which, again, have generally neglected to update the mythology of ROK-US Alliance to the current era. A current weakness in military circles is the disconnection between these circles’ thinking and the political landscape. This point is critical given that the coherence of any military plan is contingent on the coherence of the underlying political consensus.

Reassessment of ‘strategic visions’ within ROK-US Alliance

Therefore, there needs to be some fundamental reexamination of the nature of ROK-US Alliance, particularly in terms of strategic visions. Policy-makers and strategic thinkers are presently trapped in tactical posturing vis-à-vis the allegedly “unpredictable” North Korean regime. The more central focus should be on the way South Korea and the United States have parallel conceptions and shared interests in an overall framework that is focused on regional stabilization and the role that South Korea will play in the next fifty

years as a leading political and military actor in Northeast Asia. There also needs to be a continued focus on expanding the focus of the alliance beyond peninsular defense to responding to regional and global security threats.

This conference on the future of ROK-US Alliance was therefore deemed to be exceptionally timely. Participants stated that debates on the future of the Alliance have barely even begun because the fundamentals of the Alliance are still in need of grounding. One participant stated that this is the only region in the world where there are two regional superpowers – China and Japan – and neither can afford to have South Korea “on the other’s team.” However, at present, discussions on the nature of ROK-US Alliance were observed by participants to still be focusing on tactical issues, such as long-range missiles, details of the transfer of operational control (OPCON), etc. While important, such matters are merely tactical if they are not part of a larger discussion of a framework that focuses on future-oriented threats, capabilities, and strategies, rather than “interpretations of the present in the language of the past.” A larger, longer-term effort was deemed necessary to ground the most fundamental issues pertaining to ROK-US Alliance.

Session I:

Threats to Regional Security in Northeast Asia and Strategic Visions of the ROK and the United States

The focus of this first session of the conference was on threats to regional security, as well as on whether the ways, means, strategies, and instruments of power – whether they be soft diplomatic or hard military – are established in existing structures that can cope with the emerging regional environment. This is difficult to determine without an appreciation of the objectives of ROK-US Alliance.

While considering this topic, conference participants were asked to consider whether there is a vision for how the United States and South Korea can work together beyond their own bilateral relationship, and whether there are any conceptions of what the two countries would like to achieve beyond their immediate concerns. This is a difficult question to answer, and requires addressing hard issues on the scope of South Korea's strategic vision, and the extent to which the United States sees South Korea as a global strategic partner.

The North Korean provocations carried out in 2010 distracted South Korea's approach to issues on the ground, and away from debates with regard to South Korea's strategic vision for the region and the world. This shift in ROK attention needs to be compensated for by a comprehensive review of the strategic landscape of the region. China playing a more important role in the region than in the past, even in dealing with North Korean nuclear concerns, was a factor that participants believed merits serious consideration during such a review of ROK strategy. In order to be sufficiently comprehensive,

participants also argued that such a review would need to consider the economic and social dimensions of South Korea's regional relations, which are not as easy to consider as military matters. In seeking to strengthen South Korea's role in Asia, more focus should be placed on assessing ROK economy and trade.

ROK-US Alliance: Levels of assessment

In terms of assessing prospects for the future of ROK-US Alliance, one participant observed that if a broader strategic vision can be worked out for the region, tactical issues might be easier to address, such as missile defense, missile ranges, defense burden sharing, command and control structure, etc. The participant further suggested that it might be instructive to explore ROK-US bilateral relations at three

If a broader strategic vision can be worked out for the region, tactical issues might be easier to address, such as missile defense, missile ranges, defense burden sharing, command and control structure, etc.

levels. At one level, South Korea could work with the United States in building multilateral institutions. This might include ensuring that the future non-proliferation regime is something on which the United States and South Korea can take the lead, rather than leaving the issue to Russia or China. At the regional level, the alliance could work together on managing and engaging a rising China, which the participant stressed would have nothing to do with any attempts at containment. Other objectives of a regional focus might include working with Russia on energy and attaining flexibility in ROK-Japan defense cooperation. At the local level of the Korean Peninsula, the key strategic issue is how to deter a nuclear North Korea, which informs

discussion on how to think about ROK missile ranges, command and control structures, OPCON transfer, etc.

To members of the US delegation, strategic discussions on ROK-US Alliance appear to focus on how the OPCON transfer and Defense Reform Plan 11-30 will fit with the US pivot to Asia and the rise of China. The upcoming OPCON transfer and Defense Reform Plan 11-30 are very alliance-based issues that are strategic in terms of their policy-making scope extending beyond next year. Debates observed by the US participants specifically concerned to what extent Defense Reform Plan 11-30 should prioritize local threats, fill the gaps in preparation for the 2015 OPCON transfer, or act to fulfill a broader ROK vision that extends beyond the Korean Peninsula. If Defense Reform Plan 11-30 is to act as part of a broader strategic vision, to what extent will it align with South Korea's strategic views of the ROK-US defense relationship? Furthermore, how can these debates be drawn into broader discussions on the US pivot and the rise of China?

The role of China in the Asia-Pacific

Some participants predicted that regardless of what happens in China in terms of domestic politics, China will become more expansive in its foreign policy. One participant argued that because China is centuries old, with a historical "Middle Kingdom" mentality, it will work towards rising again. The participant further predicted that China will not subscribe itself to existing norms or common values, but will instead seek to create new ones to match its own interests, which might pose a challenge in the future.

Participants suggested that any future elements of ROK-US Alliance should be seen in light of South Korea and the United States' shared interest in man-

aging and shaping the rise of China. In this regard, the United States was argued to be facing a dilemma – shared by many countries in Asia – that may be analogous to a form of foreign policy “schizophrenia.” On the one hand, the United States does not wish to be overly confrontational or neglectful of China. On the other hand, China has displayed a tendency to read extremes into US motivations for US policies, extremes that the US participants argued are not present in US thinking. At the core of its engagement with China, the United States is in fact attempting to balance between perceived extremes.

Any future elements of ROK-US Alliance should be seen in light of South Korea and the United States’ shared interest in managing and shaping the rise of China.

A Korean participant observed that South Korea is partially vulnerable to a decline in Chinese economic growth. Chinese growth in GDP is likely to reduce from its recent rates of 8 or 9 percent to 6 or 7 percent as China continues to develop. As a resource provider to China, countries such as Australia might also feel the effects of the reduction of economic growth in the Chinese economy. A senior Korean participant then observed that at another recent conference, hosted by ROK banks, the economic dimensions of China’s development were discussed with great depth and sophistication. The participant observed that there is often a disjuncture between when political issues are the focus of discussion and when economic issues are the focus of discussion. It was therefore suggested that economists should be present when political issues are discussed, and vice versa.

China is increasingly looking upon the Asia-Pacific as an integrated theatre. Counter-containment and counter-intervention thinking in China does not

make distinctions in the region. The United States is therefore starting to consider the region within the same parameters. Within South Korea, the Korean Peninsula is perceived as a unique sub-theater where the Alliance is capable of reinforcing the peninsula and shaping Chinese behavior when the alliance is strong and agile. However, some participants felt that most diplomatic and military activity will occur in Southeast Asia in the near-future. This in turn raised the question of how developments in Southeast Asia will affect strategic interactions in Northeast Asia. For the United States, the pivot and the rise of China mean that US forces need to be more mobile. This has historically not been the case.

For the United States, the pivot and the rise of China mean that US forces need to be more mobile. This has historically not been the case.

However, what do South Korean strategists think about these issues, while simultaneously being concerned with enhancing South Korea's conventional deterrence to fit with extended deterrence in its defense relationship with the United States?

The recent US Department of Defense report on the Chinese military states that China does not want to directly challenge the United States over the next twenty to thirty years, especially when considering that China wishes to focus on its own domestic issues and economic development. Therefore, any confrontation between the United States and China might instead arise by accident, such as over the South China Sea, Taiwan, or conflict on the Korean Peninsula. One participant raised a recent example. A dilemma arose after the North Korean shelling of Yeonpyeong Island when South Koreans calling for strong US statements and actions vis-à-vis North Korea raised

alarms in China. This led to an undesired escalation of tension between the United States and China, despite neither party wanting the escalation. The questions of how South Korea would react, and what support the South Korean government might request, are of vital importance when considering the management of such situations.

Given the gravity of these concerns, participants believed that it is important to question the sincerity, nature, and sustainability of the US pivot to Asia. One participant argued that the “pivot” is merely rhetorical, and that the real question is not to what extent US public opinion places importance on Asia, but what financial resources the US Congress is willing to commit to specific policies. This issue was readdressed in greater depth in the latter sessions of the conference.

Leadership changes and North Korea

The North Korean regime’s future evolution is uncertain over the next few years, and debate with regard to the stability of the regime has been growing. Regardless of whether the new North Korean regime will be stable, participants agreed that North Korea will continue to pose various security challenges. During the stabilization period under the Kim Jong-un leadership, there is still the possibility of attacks on South Korea. The question would then be how the crisis might be managed. The question of crisis management may be even more challenging to answer if both South Korea and the United States have new governments in place by the beginning of 2013.

Along these lines, one Korean participant felt that ROK and US leadership have not devoted sufficient attention to North Korea’s own war-fighting strategy and how North Korea may employ their own forces. The argument

was that because Seoul and Washington tend to focus on one major Alliance issue at a time, the alliance is slow to recognize a shifting center of gravity in dealing with North Korea, resulting in delays in necessary adjustments to comprehensive defense strategies. The participant stated that strategists in South Korea and the United States have not seriously considered how North Korea might exploit ROK vulnerabilities, such as the proximity of Seoul to North Korea and South Korean digital dependence.

This line of argument was countered by other participants during the conference. An American participant, responding to this point during Session II, stated that not only is ROK-US Alliance taking into account what North Korea's own strategy might be, such considerations are focused on more than military dimensions, including how to manage instability should there be a need for the United States to intervene. It was noted that all parties wish to avoid such situations, but military officials cannot resist the urge to prepare for the conceivable, or even the inconceivable. Participants agreed that a more comprehensive and multidimensional approach should be adopted on issues pertaining to North Korea.

A third North Korean nuclear test

Discussion then turned to the possibility of a third North Korean nuclear test, which might be conducted to make up for the recent North Korean missile launch failure. Such a test was held to be the most immediate threat to the region, thereby meriting the focus of much of the world's attention. On this issue, four points of interest were raised.

First, China was deemed the only country capable of preventing North Korea from carrying out the test. North Korea was argued to be trapped in a struc-

tural dilemma where it believes that it cannot survive without nuclear weapons if it is to guarantee the survival of the current regime, which is arguably North Korea's principal motivation for continuing to test its nuclear capabilities. On this first point, the participants agreed that one of the main questions to address is who might be capable of pressing an increasingly unpredictable and assertive China into preventing North Korea from carrying out a third nuclear test.

Second, there was the question of whether the next North Korean nuclear test would be plutonium or uranium based. So far, North Korea appears to have only attempted to test plutonium bombs. If the next test involves uranium, then the North Korean nuclear issue would be entering a new chapter. One of the conference participants argued that this would be the starting point of North Korean mass production of nuclear weapons. North Korea is in possession of a large quantity of uranium. North Korea began technical nuclear cooperation with Pakistan in the 1990s. When North Korea invited Dr. Hecker to inspect North Korea's nuclear facilities, only a small portion of North Korea's enrichment facilities was revealed. If North Korea is moving towards a war-fighting doctrine in its conception of the role that might be played by its nuclear weapons (particularly if they are produced with uranium) what effect might this have on prospects for South Korea and the United States coordinating with Japan?

The third issue raised was how the international community would respond if North Korea conducts a third nuclear test. There are currently three United Nations Security Council resolutions banning such a test from taking place. However, one participant argued that these are not strong enough, and do not mention Article 42 of the UN Charter. If there is another nuclear test, participants prescribed that the international community should

respond with another UN Security Council Resolution that invokes Article 42 of the UN Charter. On this point, the role of China would again be critical.

Fourth, how would a third nuclear test by North Korea awaken or alarm the ROK and US domestic publics? How would ROK-US Alliance respond? The ROK public has become largely desensitized to the security threat posed by North Korea, and some participants believed that North Korea is not among the core agenda items of Washington D.C. One Korean participant argued that he does not believe that the United States has a North Korea policy that involves changing North Korea into a country that no longer needs nuclear weapons, which, the participant argued, is the most fundamental problem to be solved in addressing North Korea's nuclear program. Officials in the United States and South Korea appear to be more immediately concerned with preventing North Korean nuclear tests and further nuclear development.

Discussion

To address the overall North Korean nuclear issue, South Korea needs to fulfill a larger role in Northeast Asia. Discussions with the United States are necessary to address concerns about ROK missile capabilities. Increasing these capabilities, one participant argued, would aid in the achievement of strategic interests, deter North Korean provocations more efficiently, and provide greater leverage vis-à-vis persuading China to work with the international community on achieving the denuclearization of

To address the overall North Korean nuclear issue, South Korea needs to fulfill a larger role in Northeast Asia.

North Korea. A further argument offered for increasing the ROK's capabilities was the concern that a vacuum may emerge during the OPCON transfer in 2015. If South Korea maintains more independent capabilities, this gap may be filled. Another participant argued that ROK independence would help protect common strategic interests even after Korean unification, after which the Alliance may turn to addressing its interests with regard to China and Russia. Regardless of what changes ROK-US Alliance undergoes, participants agreed that debate with regard to the alliance should be placed on more constructive footing.

ROK strategies and vulnerabilities

To address any future threats, consideration of a ROK strategic vision would have to include the question of what kinds of capabilities South Korea would wish to obtain in the future. One potential direction is for South Korea to develop specialized capabilities with which China and Japan would not be as capable of competing. One Korean participant responded that this is the current aim of the ROK Ministry of National Defense. While simultaneously struggling with a limited defense budget, South Korean institutions have gained valuable experience in Afghanistan, working with the United States, and in its deployment of smaller continental troops and Marines in Thailand. Though South Korea would like to do more, its budget is limited to \$28 billion over the following year, one-third of which has already been directed to force improvement. Officials in South Korea therefore need to make careful choices regarding what capabilities South Korea should develop.

The ROK Ministry of National Defense is currently considering extending its Defense Reform Plan beyond 2020 to 2030, in order to further explore strategic visions for the region and how the ROK might deal with immediate

threats from North Korea. In terms of South Korea's long-term strategic vision for the region, it was also argued that this would be determined by what US expectations might be for a unified Korea, which ROK participants felt is very unclear. Were the United States to make its expectations for a unified Korea clear, it was argued that South Korean strategists might then attempt to fit US designs into a broader ROK strategic vision. However, an American participant noted that it is still not clear to US officials what long-term role a unified Korea would play in the region.

On the issue of South Korea adopting a nuclear war-fighting doctrine, one of the Korean participants felt that the United States was unwise to reject the reintroduction of tactical nuclear weapons on the Korean Peninsula out of hand. Though the Bush-Gorbachev measures to withdraw tactical nuclear weapons from South Korea would be hard to undo, and the probability of the alliance using such weapons is very low, it was argued that the option should have been kept open for diplomatic purposes at the very least. However, on long-range missiles, a US participant observed that many in the US government and the US public support further development of South Korea's long-range missiles. One participant indicated that private discussions with US and ROK officials suggest Washington will acquiesce to allowing Seoul to have longer-range ballistic missiles.

Turning to a potential ROK vulnerability, a US participant pointedly stated that South Korea's bunker-based command and control structure is vulnerable to "decapitation." Purely symbolic debates were argued to be masking concrete concerns about South Korea's command and control structure. In response, a Korean participant pointed out that one whole year of ROK efforts on defense reform was focused on deploying weapons in the sea and the air. However, the US participant restated that the risk was not to the

deployment of military assets, but to the top-to-bottom ROK command structure, with the top in a garrison defense-based posture that might put overall ROK command and control at risk in the longer-term. Another Korean participant argued that the ROK bunker-based command and control structure is a necessary vulnerability, given the proximity to North Korea.

Some participants argued that in many ways South Korea is only beginning to cooperate in sharing its systems with the United States within ROK-US Alliance, such as in the ROK's use of CENTRIX and the development of KAESICS. However, these systems' further development is a matter of funding from the United States and the ROK National Assembly, which was discussed in later sessions of the conference as a potential obstacle to the further development of the alliance.

Prospects for ROK-Russia energy cooperation

One opportunity to be explored for broadening South Korea's strategic vision is working more closely with Russia, which has struggled to maintain its sovereign control in the Far East on account of lack of investment, few wishing to inhabit the East of Russia, and the general decline of Russian influence. However, the best way for Russia's presence in the region to be strengthened would be to open its vast resources in its Eastern regions to international markets. To this end, South Korea would be a natural partner. Were Korea to later become unified, assisting Russia in opening

Were Korea to later become unified, assisting Russia in opening its resources to the international market would come to serve multiple strategic goals.

its resources to the international market would come to serve multiple strategic goals.

ROK energy cooperation with Russia would be an important facet of attaining a regional balance. With so much ROK investment being made in the Middle East for so little return, and Russia right next door with a wealth of resources that it wishes to sell to its neighbors, ROK oil executives were asked why closer ROK energy cooperation with Russia has not yet occurred. Their answer was that, thus far, this has simply not been physically possible. Were the Russians to build a liquefying facility in Vladivostok, and were a pipeline to be built between Russia and South Korea, this would be of tremendous economic benefit and would provide mutually beneficial strategic leverage. Another of the conference participants, also noting the importance of Russia's role in the region, stated that the benefits of South Korea and the United States working more closely with Russia on regional issues was acknowledged in the ROK-US 2+2 meetings. Also, Russia's reaction to the North Korean provocations of 2010 indicates a positive change in mindset with regard to Northeast Asia generally, and the Korean Peninsula specifically. For these reasons, taking advantage of Russia's interest in maintaining its sovereign control should be a focus of any broader strategic vision.

Prospects for ROK-US nuclear cooperation

Another possible strategic idea participants argued was worth pursuing concerns the United States working with South Korea more closely on nuclear issues that do not necessarily pertain to North Korea. US thinking on nonproliferation, one participant argued, has become static over the past 30 years, largely owing to the United States slowly "getting out of the nuclear

power business,” and more recently on account of cheap natural gas discoveries with which nuclear energy has little chance of competing. Over the next thirty years, participants speculated that the number of nuclear plants operating within the United States might shrink from one hundred to a mere twenty. Who then would listen to the United States on debates regarding a nuclear power regime, with the United States possessing so small a share of the world’s nuclear power facilities? Asia, by contrast, has committed itself, for purely industrial purposes, to becoming the “nuclear vendor for the world.” South Korean analysts need to consider South Korea’s role in a regime on nuclear transparency, particularly considering the debates surrounding the “123 Agreement” between the United States and South Korea. The United States working more closely with South Korea on nuclear cooperation could then be part of a broader strategic vision for ROK-US Alliance.

South Korean analysts need to consider South Korea’s role in a regime on nuclear transparency, particularly considering the debates surrounding the “123 Agreement” between the United States and South Korea.

ROK legislative obstacles to progress in ROK-US Alliance

However, on cooperative efforts within ROK-US Alliance, Korean and American participants observed that much is stymied because ROK ministries are reluctant to go to the National Assembly to ask for extra funding. For example, even with attempts to get Korean military observers to attend joint exercises, Korean officials have had to travel on Australian or Japanese vessels.

This problem partially motivated the United States to work with South Korea on issues outside of those directly involved in the military alliance. South Korea has successfully contributed to peacekeeping efforts and provided a significant degree of assistance in Iraq and Afghanistan. Few are aware that South Korea was the third largest contributor of foreign forces to reconstruction efforts in Iraq. South Korea and the United States also work closely together within multinational organizations, such as the EAS, on joint USAID sponsored projects in Africa, and in working with the BRICS to find opportunities that do not require money and permission from the ROK National Assembly. Bills becoming stuck in the ROK National Assembly stymie many opportunities for joint ROK-US efforts. Necessary discussions on C4I cannot progress without the possibility of funding from the legislature. One American participant observed that progress is difficult with circumstances such as the mad cow disease recently being found in one cow, leading some Koreans to question the entire ROK-US Alliance.

Bills becoming stuck in the ROK National Assembly stymie many opportunities for joint ROK-US efforts.

Public opinion on ROK-US Alliance

Participants also questioned to what extent the US pivot is appreciated within the United States itself. This is particularly interesting in the context of the ongoing debates within the United States with regard to the role of the G8, NATO, etc., which are all far from settled. If the pivot is to be part of a long-term US grand strategy, how much is South Korea considered in terms of the US national strategy on Asia? ROK officials and the ROK public would certainly like to know. Will South Korea's importance increase or diminish in US grand strategy in Asia? Some participants felt that it is hard to know

either way.

Participants believed that there should be a broader thinking on the overall situation in Northeast Asia, warning that mismanagement between the general public and political leaders might arise from a lack of conceptual cohesion. For example, one participant observed that the military base in Kabul, Afghanistan, is an “eye-sore,” but there has been a military presence in downtown Seoul for over sixty years that has become a fixture of the South Korean mindset. How would South Korea adjust to the prospective military, technical, political, and strategic changes? This will be an important question for the next ROK administration.

The influence of inherited ROK and US strategic cultures

Participants concluded Session I with considerations for the influence of inherited strategic cultures. The United States has historically been a maritime power in the Asia-Pacific. The Acheson Line was another instance of the United States not desiring to be involved militarily on continental East Asia. By contrast, the South Korean government has primarily been focused on South Korea’s continental military capabilities. In a broad strategic sense, one participant argued that the challenge is how to integrate these strategic cultures into ROK-US Alliance for the twenty-first century.

Furthermore, the United States has historically tried to prevent the rise of hegemonic powers in the region, not through confrontation, but through management, which has involved choosing to engage in issues such as protection of the global commons, maritime concerns, and cyber-security. ROK-US Alliance, by engaging in such issues, is addressing the need to prepare for new threats, new challenges, and encouraging inter-agency

cooperation towards these efforts. Focusing on issues such as the global commons has the advantage of “not naming anyone,” even where some believe China will be the main concern, but the most significant advantage is using such issues as opportunities to get passed antiquated strategic cultures and focus on the core geostrategic issues of the region.

Session II:

ROK Defense Reform Plan 11-30:

What Are the Contours of ROK Defense Strategy?

Participants began this session by noting how ROK defense strategy has undergone significant revisions since Defense Reform Plan 2020. New Defense Reform Plan 11-30 is intended to overcome current ROK vulnerabilities. One Korean participant argued that the cost of implementing the planned reforms might be substantial, but the cost of inadequately addressing existing threats would be much higher. These costs could be decreased through sharing wisdom and experiences with strategic partners, and by increasing ROK capabilities in full cooperation with the United States. It is especially necessary for the ROK to work together with concerned states to share information and develop ways to design systems to counter various asymmetric threats. Inadequacies in ROK capabilities could be compensated for by the United States based on the Strategic Alliance and the Extended Deterrence Policy Committee of 2009.

Background to the ROK Defense Reform Plan 11-30

In 1977, US President Jimmy Carter announced his decision to withdraw US forces from South Korea. ROK President Park Chung-hee, shocked by the announcement, ordered the Ministry of National Defense to make South Korea's own self-defense plan, which was the first independent ROK defense plan to be developed. Since then, defense plans have also been drawn up under the Roh Taewoo and Kim Daejung administrations. The lesson learned by previous administrations was that if South Korea does not possess its own minimal self-defense capabilities, South Korea's defense cannot be

guaranteed. President Roh Moo-hyun initiated Defense Reform Plan 2020 both to respond to South Korean demographic challenges and accommodate his ideological interest in having the country more independent from the United States.

In 2009, President Lee Myung-bak modified the ROK Defense Reform Plan 2020 because he believed it was prepared with an incorrect assessment of North Korean capabilities and intentions and had been severely underfunded.

The modification of the ROK DRP 2020, which began in 2009, was conducted by the Military Reform Committee, consisting of former leaders of the ROK armed forces and civilian security specialists. Over a period of one year, they made 73 recommendations for prospective reform projects. The committee

The lesson learned by previous administrations was that if South Korea does not possess its own minimal self-defense capabilities, South Korea's defense cannot be guaranteed.

submitted the proposal for the reform plan to President Lee Myung-bak on December 6, 2010. The plan was approved on March 7, 2011, leading the newly approved plan to be called DRP 307. The new plan reflects the recommendations and proposals of the Presidential National Security Review Board following the sinking of the *Cheonan*. After the completion of the legislative process the plan will become effective under the title of DRP 11-30. DRP 307 or 11-30 is focused on doctrinal change vis-à-vis North Korea, the reorganization of the ROK chain of command structure, and the enhancement of deterrence capabilities.

The principles of ROK defense strategy

South Korea's new defense strategy is based on three axioms. First, the freedom of the South Korean people and the sovereignty of the Republic of Korea will be protected at any cost. Second, the Republic of Korea will not initiate unprovoked war against any nation, including North Korea, nor pursue national interests by military means. Third, the Republic of Korea will not produce, possess, or make use of weapons of mass destruction for deterrence or defense, abiding by the joint declaration signed in 1992 in which such activities were prohibited by North and South Korea. Adopting a doctrine of "proactive deterrence" based on these three axioms is the key focus of the new ROK DRP. The armed forces of South Korea would then be capable of retaliating promptly, focusing solely on the source of the attack, and not acting beyond what would be necessary to respond to the attack in a proportional manner. Were North Korea to attempt to stage a series of weapons of mass destruction attacks against South Korea, ROK armed forces would preemptively destroy the launching facilities and command structures directly involved in the attack through non-nuclear means. The doctrine of proactive deterrence would preclude actual war-engagement, dissuade North Korea from planning provocations, and press North Korea to rely on non-violent means to achieve its ends.

The doctrine of proactive deterrence would preclude actual war-engagement, dissuade North Korea from planning provocations, and press North Korea to rely on non-violent means to achieve its ends.

The content of the ROK Defense Reform Plan

A senior Korean participant explained that the plan is based on three core values: enhancing joint-ness, active deterrence capabilities, and maximizing efficiency. DRP 11-30's significance is in its focus on enhancing ROK military capabilities, especially for countering armed provocations by North Korea. Among the 73 tasks identified by the committee, reorganizing the command and control structure was noted to be the first priority in preparation for the OPCON transfer in 2015. This will involve giving each chief of staff of the ROK Army, Navy, Air Force, and Marine Corps a larger role in theatre-level joint operations, whereas command authority currently rests with the ROK Joint Chief of Staff. Simplicity, slimness, quick decision-making procedures, and maximized joint-ness are the guiding directives of the reform plan, which the ROK hopes to achieve by delineating the service chiefs' responsibilities, their authority, and the role of the Joint Chief of Staff (JCS). This reform is intended to drastically improve cooperation between the Chairman of the ROK JCS and the Commander of United States Forces Korea (USFK) in the execution of joint operations in future.

Simplicity, slimness, quick decision-making procedures, and maximized joint-ness are the guiding directives of the reform plan.

An adjustment of the force enhancement plan is also under way, involving a re-prioritization of the acquisition plan with a new focus on asymmetric North Korean threats. New capabilities for responding to North Korea's submarine provocations were also argued to be necessary. Additional acquisitions of counter-battery radars and other detection equipment need to be quickly augmented. JFOS-K and ground-tactical C4I systems were also argued to be in need of upgrading, as well as the enhancement of Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) capabilities such as high-altitude Unmanned

Aerial Vehicles (UAV) and deep area precision strike capabilities. Building a Theatre Missile Defense (TMD) system and the further enhancement of an Electro-Magnetic Pulse (EMP) protection capability for major facilities are also on the agenda for defense reform.

ROK Northwest Islands defense posture

Much effort in the ROK DRP is being placed on reinforcing the Northwest Islands (NWI) defense posture. The NWI Defense Command was activated on June 15, 2011. Its purpose is to strengthen the ROK Marine Corps' (ROKMC) combat power with an additional 1,125 Marines. It would be a 5,000 increase since the cancelation of the original reduction plan from around 4,000. The ROK has decided to give new landing helicopters to the ROKMC and strengthen ROKMC autonomy by allowing it to suggest its own force requirements, a prerogative that has previously belonged to the ROK Navy. In order to increase operational capabilities, joint staffs, including the army, navy, and air force officers, were supplemented with additional acquisitions. The ROK and the United States' decision to upgrade the defense of the NWI has also enhanced the ROK-US combined counter-local provocation plan.

Extending ROK ballistic missile capabilities

The sinking of the Cheonan and Pyongyang's unprovoked shelling of Yeonpyeong Island led South Korean strategists to focus more intensively on improving ROK counter artillery and missile capabilities as part of ROK defense reform. One senior Korean participant stated that the ROK government finds it necessary to extend its ballistic missile range to strike North Korea's strategic targets within 800 kilometers to 1,000 kilometers. The most suitable deterrence is to show that the South Korea is more than

willing and able to strike any target within North Korean territory. Participants observed that North Korea is currently developing a road-mobile inter-continental ballistic missile system. This solid-fueled platform is much more difficult to locate and can fire a missile more quickly than their liquid-fueled counterparts. According to a poll made by *Dong-A Daily* on March 30, 2012, 78 percent of 1,000 Korean respondents answered that increasing the range of missile is necessary for preventing potential provocations from North Korea.

ROK systems and acquisitions

One participant argued that South Korea needs to prepare itself against the North Korean Special Operations Forces and cyberspace threats, including defending against large-scale infiltration by maintaining an operational and tactical response posture. South Korea will also require the reinforcement of its surveillance capabilities to facilitate early detection and monitoring, necessitating the advancement of ROK early warning systems. There is also a plan to reinforce rear-area C2 systems, and to reinforce counter-terror operations capabilities in the metropolitan areas. The ROK-US combined counter provocations plans will be fully developed based on the Strategic Planning Guidance signed by both chairmen of the ROK-US Joint Chiefs of Staff. South Korea is currently amending the Integrated Defense Law in order to establish an integrated defense posture with civilians and the local government together with the Korean National Police and the Coast Guard.

To enhance the initial response capability against the origin of provocation, South Korean officials decided to make a fast-track acquisition of the fifth-generation stealth fighters in 2012. They also finalized the decision to procure additional air assets, including attack helicopters and maritime

operation helicopters.

Noting the acquisition-based focus of ROK defense institutions, a US participant argued that it might be beneficial to place more focus on training, integration, and suitable enhancements for already existing ROK capabilities. It sometimes seems that new ROK acquisitions, such as its recently acquired warships, are not properly integrated into existing systems on account of the focus on acquisition. The case of C4I development is emblematic of this predicament in South Korea. Possession of C4I was again agreed to be critical because even if the ROK-US Alliance's focus is simply on de-escalation of crises, there needs to be an understanding of what is happening on the ground, otherwise costly risks might be taken unnecessarily.

ROK conceptions of 'deterrence'

Focusing on South Korea's broader strategic doctrine, one participant argued that in order to stop North Korean provocations, South Korean strategists must focus especially on changing ROK strategy completely from 'defense by denial' to 'proactive deterrence.' In the recent past, the ROK government has been extremely patient in the face of North Korean incursions, refraining from retaliatory

measures and focusing on maintaining peace on the peninsula by attempting to contain the provocations and prevent escalation. Some participants argued that the strategy of defense by denial has been ineffective and

The strategy of defense by denial has been ineffective and has permitted North Korea to enjoy operational freedom to choose the time and place of its attacks without fear of retaliation by ROK armed forces.

has permitted North Korea to enjoy operational freedom to choose the time and place of its attacks without fear of retaliation by ROK armed forces. One participant argued that the strategy of defense by denial has in fact made North Korea more audacious, as may be evidenced by North Korea's actions in 2010.

Whether proactive deterrence would prevent North Korea from planning future provocations, one US participant warned that no matter how well planned and executed South Korea's new DRP may be, North Korea may still wish to test whether South Korea's new DRP is a policy that the ROK government is willing to sustain in the long-term. This means that the possibility of future North Korean provocations should not be ruled out on the basis of any perceptions regarding the thoroughness of the new ROK DRP.

Another US participant argued that proactive deterrence is only one component of deterrence, which might also be augmented with deterrence by punishment, persuasion, or compellance, all of which might be used to form a more comprehensive deterrence strategy. While such means of deterrence are underway and are being considered in official circles, participants suggested that it would be helpful to see more articles debating the theory and practice of proactive deterrence in the public sphere. One participant found it illuminating that Korean officials appear to have difficulty achieving consensus on the Korean translation of the English word "deterrence."

In addition to a more comprehensive public debate on the nature of present conceptions of deterrence, one participant argued that it would be refreshing to hear about defense strategies that work beyond military responses, strategies that might include phase-zero conditions, uses of information, and diplomatic and economic means.

The war you prepare for is not always the war you fight

One of the lessons that the United States has learned in its recent experiences in Southwest Asia, argued one US participant, is that the war you prepare for may not be the war you fight. After a generation of being concerned with nuclear threats, the United States then had to “relearn the lost art of counter-insurgency,” at which the United States is now very adept. Nevertheless, counter-insurgency was not what US defense institutions had been preparing for. Were South Korea to become an occupying power in North Korea, ROK forces would need to possess mobility in its ground force structure, command and control structure, and logistics and supplies, for which South Korean strategists are not currently preparing.

ROK and US defense reform stymied by domestic politics

Another US participant observed that attempts at concrete ROK defense reform have been stymied by ROK domestic politics. The participant argued that five amendments of recent defense bills were scrapped, after pending for eleven months, because South Korean opposition party members abstained from voting when Representative Won Yoo-chul, Chairperson of the National Assembly Defense Committee, tried to pass a defense reform bill on April 20, 2012. Opposition members have been quoted stating that they will not discuss defense reform until a new ROK President is in power in 2013. They have taken the position that passing any such bills would be handing President Lee Myung-bak political victories. Completion of structural changes in ROK defense capabilities before the joint ROK-US Ulchi Freedom Guardian exercises in January 2013 was predicted to be a significant challenge for the Lee Myung-bak administration.

Another of the difficulties participants discussed within South Korea is the lack of inter-ministry discussions, which is striking, given the number of discussions that occur between these ROK institutions and the US government. A US participant observed that US officials have often been surprised when different ministries within the ROK government are unaware that they are working on the same issues. Some ROK ministries have been observed to be intentionally keeping their intra-ministry discussions to themselves. This has occasionally been apparent when officials from different ROK ministries are brought together by meetings hosted by the US government. A US participant noted that this used to be a difficulty within the United States government as well, which has improved dramatically in the last fifteen years. One of the reasons posited for the lack of ROK inter-ministerial communication was the fear of secrets being leaked, which has prevented information that ought to be shared from being distributed to other ROK ministries. The situation in the United States might have improved most dramatically in this regard after the terrorist attacks on September 11, 2001. In order for the ROK government to address this difficulty, one US participant argued that the ROK government may have to clarify confusions in its security level classification system.

Participants also discussed structural challenges in national defense planning. On the US side, the Pentagon takes the lead in overall strategic planning, but phase-zero, which involves dissuasion, is worked on by all government agencies. An American participant argued that the one place where phase-zero can be organized is the National Security Council (NSC). However, the participant noted that the US Pentagon argues that it should take the lead in phase-zero planning, leaving tactical decisions to the NSC while long-range planning involving phase-zero remains under-prioritized. Another example that was raised involved US officials being put in place

with the sole purpose of ending the wars in Afghanistan and Iraq, but not tasked with focusing on how to fit these objectives with any broader strategy. This leads to a disjuncture between global and localized US strategy formation. South Korea also has structural difficulties with defense planning, which in some ways are the opposite of problems faced within the United States. In South Korea, the Ministry National Defense has no role beyond defense. The Ministry of Unification is meant to take the lead, but they are not trained as defense planners. This is a problem that would need to be addressed at the ROK ministerial level.

Participants then discussed concerns regarding 2012 possibly becoming a “dead-zone” for joint ROK-US strategic development. On the ROK side, again, the opposition party does not wish to give Lee Myung-bak a political victory. Nevertheless, one US participant observed that there can still be a tremendous amount of progress in terms of planning at the working level of ROK-US Alliance. Even if the dead-zone were to extend into the first six months of 2013, when new political positions will be filled by the new or current administrations, much could still be achieved. After the OPCON transfer, one of the main questions will be how to achieve “joint-ness” in the new alliance command. By way of example, it was argued that it took the United States from 1979 to the Second Gulf War to establish truly “Joint” Chiefs of Staff. It was stated that some hard questions will have to be asked during the proposed defense reforms. One participant observed from his experience with previous joint ROK-US military exercises that US General Thurman and ROK General Jeong do not dodge the hard questions.

International cooperation and strengthening alliances

Participants expressed concern with the effects of economic conditions on

government policy, noting that there has never been a time where economic strength has mattered more for defense capabilities. There is no country in the world where national budgets are not being watched carefully as possible turning factors during discussions on national defense strategy, including South Korea. Within the United States, one US participant stated, this issue has been particularly painful, with the possibility of a sequestration of the US budget being very real despite neither the Democrats nor the Republicans wishing sequestration to occur. For this reason, some major decisions will be made prior to the upcoming elections. Some US programs will be cut and investments withheld. Policies cannot be implemented until there is the possibility of considering what capabilities will be available. This was also observed to be the case with South Korea, where budgets were again noted to be an ongoing challenge. Questions regarding what kinds of capabilities or defense strategies the ROK government is willing to fund in its defense reform have been pressing and pervasive.

Questions regarding what kinds of capabilities or defense strategies the ROK government is willing to fund in its defense reform have been pressing and pervasive.

Nonetheless, participants argued that partnerships and alliances are capable of compensating for such shortcomings. After prioritization of what capabilities each country wishes to possess, it is then possible to look for what a partner or ally is willing to do to fill the gap. This has been the case for South Korea, which has based many of its decisions on what capabilities the United States is able to provide that South Korea could not otherwise pursue. In recent years, ROK strategists have shifted their primary focus from ground forces to air and naval capabilities. Other participants

argued that discussions between the United States and South Korea ought to focus on what the right balance should be for what either country is able to contribute to ROK-US Alliance. One participant felt that, in some respects, the United States is the most culpable for present concerns about imbalance in the Alliance, given that if it wishes its allies to have certain capabilities it ought to make those capabilities available to its allies. This was argued to be the case with technology that is difficult and expensive to develop that the United States could be sharing with its allies following comprehensive risk assessments. However, within the United States, there is no authority that is directly responsible for potential transfers of US technology to US allies, which is a deficiency that some participants argued ought to be addressed for the good of US alliances.

Close cooperation with international partners will be beneficial for sharing operational experiences of how the United States and other partners are monitoring potential adversaries and defending themselves from various types of local provocations and asymmetric threats. Intelligence, surveillance, and reconnaissance are the key areas where Washington, Tokyo, and Seoul might help one another in dealing with the threats from within and outside their borders and strengthening their counter local provocation capabilities.

Close cooperation with international partners will be beneficial for sharing operational experiences of how the United States and other partners are monitoring potential adversaries and defending themselves from various types of local provocations and asymmetric threats.

Session III: OPCON Transfer: Is the Alliance Adjusting to New Defense Requirements?

On June 26, 2010, South Korea and the United States agreed to adjust the year of the OPCON transfer to 2015, a decision that was reaffirmed in October 2010. After the inauguration of ROK President Lee Myung-bak, there was a large public debate

Today, OPCON transfer has come to have broader implications within the ROK defense community as a catalyst for change.

regarding the timing of the OPCON transfer. Some argued that it should be further postponed, and others that it should be cancelled. Nevertheless, one conference participant stated that the Alliance is now ready to start making real headway towards OPCON transfer, particularly after the North Korean provocations of 2010. Participants were confident that South Korea will have full mission capability by 2015.

OPCON transfer from the United States to South Korea was originally conceived as a way of putting South Korea in charge of its own defense. Today, OPCON transfer has come to have broader implications within the ROK defense community as a catalyst for change. Focusing solely on defense capabilities during the OPCON transfer involves considering specific installations. It is generally assumed that ROK forces will simply be able to take on the role of replacing the United States within the necessary command installations. But in broader terms, what does it mean for the ROK military to be fully in charge of ROK defense and military capabilities?

Discussion among the participants began with the observation that ROK-US Alliance is adjusting to several new defense requirements that are significantly altering existing paradigms. Considerations of ROK-US Alliance need to include all the moving parts and changes that the Alliance is currently undergoing, particularly in efforts to expand the strategic alliance to issues that go beyond the Korean Peninsula. The alliance is also still responding to growing North Korean nuclear and missile capabilities. ROK focus on enhancing conventional deterrence and defense capabilities increased after the North Korean attacks in 2010.

US and ROK strategists are considering to what extent both countries should contribute to the defense alliance while preparing for OPCON transfer. Participants were very optimistic with regard to what has already been achieved and what can still be achieved by ROK-US Alliance. It was emphasized that the ROK DRP 307, or 11-30, will lay a very strong foundation for South Korea taking operational control in ROK-US Alliance.

With regard to whether ROK-US Alliance is already adjusting to new defense requirements, the participants felt that the answer is a very strong yes. However, it was acknowledged that there is room for improvement in the alliance. One participant argued that any deficiencies in the ROK military are primarily the result of insufficient interconnectivity between various service branches.

What might the United States expect for ROK preparation for OPCON transfer?

Participants suggested that US officials would want South Korea to fully fund its defense requirements, which they argued would be expected of any

nation taking responsibility for its own defense. They warned that budget shortfalls would undercut defense reform, deterrence, and defense capability, as well as the systems necessary for OPCON transfer. In short, South Korea will have to provide funding for maintenance, training, ammunition, etc., to prevent subsequent shortfalls.

The ROK government should also focus on how it goes about procuring new equipment. As South Korea's military continues to modernize, it must procure the right mix of weapons, weapons that are able to provide strong deterrence and combat capabilities. Furthermore, South Korea should also focus on combined interoperability when conducting training through the development of a system that is sufficiently flexible to fulfill multiple missions.

The ROK need for tactical C4ISR was reemphasized throughout the session, as well as the need for training to conduct cross service operations. At present, the Combined Forces Command (CFC), which will cease to exist after the transfer of OPCON, provides the cross integration and joint-ness at all subordinate levels to the command. The CFC is currently the main overall coordinating body for South Korea's military. South Korea will need to put in place a more agile command and control structure to enable the rapid application of appropriate joint military power at the tactical level while retaining control at the operational or strategic levels once the CFC ceases to exist after OPCON transfer.

Other recommendations made that were not necessarily with regard to OPCON transfer included the improvement of precision strike capabilities, targeting locations, target-designation equipment, increased lift for the ROK Marine Corps, the increase in size of the ROK Marine Corps, and the

development of a multilayered ROK missile defense system that is integrated with those of the United States and Japan. To this end, another participant argued that the United States ought to permit South Korea to have ballistic missile capabilities that reach beyond the 300 kilometer range and the 500 kilogram payload, which the participant believed makes sense given the OPCON transfer and South Korea's new proactive deterrence strategy.

What might the United States provide after the OPCON transfer?

Conversation then turned to what the United States might provide South Korea in return. Participants argued that the United States should maintain a robust military presence in Korea, as well as the Western Pacific. However, in the view of one participant, the US Senate Armed Services Committee is not enabling the US military to sufficiently focus its attention on Korea and Japan. It was agreed that one of the most important things is for the United States to repeatedly reaffirm its support of South Korea's defense. One participant said that the message should be "we have your back whatever it takes," which should be continuously restated. A US participant observed that US officials are sometimes frustrated that they have to make this affirmation repeatedly, but US support for South Korea was argued to be a message that cannot be publicly emphasized enough. There should not be any cause for doubt in the minds of Pyongyang or Beijing that the United States will fully support South Korea's defense at any time. Another American participant gave assurances that all opportunities to

There should not be any cause for doubt in the minds of Pyongyang or Beijing that the United States will fully support South Korea's defense at any time.

reaffirm the US commitment to the ROK are taken at every level, with full bipartisan backing, because the US commitment to South Korea is taken seriously.

For the maintenance of a strong US Marine Corps presence in the Western Pacific, one participant argued that the recently announced US plan for the Marines in the Pacific is an improvement on their 2006 plan, but it moves the Marine air-ground task forces too far from potential conflict zones, thereby diminishing the contribution of the US Marines to ROK-US Alliance. The US Marines recently identified their need for 38 ships, but the budget available will only be able to provide less than 30, which is indicative of the trouble the US Marines already face in attempting to meet mobility requirements. The current US budget cuts, and those planned for January 2013, were argued by one participant to be putting the United States at risk of not being able to fund its defense requirements.

In Session II, participants had briefly considered whether the US Pentagon's development of the Air-Sea Battle Concept might be relevant to South Korea. The US Navy and Air Force have signed up to the concept, but the US Army has been more skeptical. The Air-Sea Battle Concept appears to have a China-focus, given that it cannot be easily applied to other regions of the world, and may become an element of the development of ROK-US Alliance regardless.

Participants praised the US pivot to Asia, which was considered a good, comprehensive, and integrated strategy. However, it was observed that there is a large disconnect between the rhetoric and actions from Washington, given that the United States is apparently not presently funding this strategy. One participant described the Obama administration's pivot as a "budget driven

strategy, not a strategy driven budget.” Despite this assessment, the participant stressed that the overall picture looks good. Seoul’s statement that it is intended to purchase more helicopters, electronic combat systems, precision-guided missiles, and ammunitions was taken as a very good sign. Strong praise was given for ROK-US Alliance managers in both Seoul and Washington, D.C.

ROK-US Alliance defense objectives in addition to OPCON transfer

Participants proceeded to consider what other new defense requirements should be taken into consideration alongside preparations for OPCON transfer and its post-2015 long-term impact. All present at the conference agreed that there needs to be a determination of the scope of ROK information-sharing with the United States, in addition to a list of objectives that also have to be met, which includes: provision for the US extended deterrence; the substantiation of the Strategic Alliance 2015 Roadmap and beyond; completion of OPLAN 5015; update of OPLAN 5027-04; Full Operational Capability (FOC) and verification prior to December 2015; and determining the impact of the ROK DRP, such as on the upper-level command and control structure both before and after the OPCON transfer.

Other items to be considered included the development of a strategic cooperative relationship with China vis-à-vis North Korea, the expansion of UN peacekeeping operations and other multinational military operations, and the swift implementation of the USFK relocation of its bases to ensure a stable forward-presence, strategic flexibility, and to reduce any negative effects from the prolonged presence of the bases in their current locations. Furthermore, it was recommended that extra attention should be given to South Korea’s New Combined Defense System Group, which was formerly

the Upper-Level Command Structure Reform Group, and its sub-group, called the Combined Military Cooperation Team. To keep ROK-US Alliance on track during these transitions, it was agreed that there should be closer cooperation in the ROK-US 2+2 talks.

Discussions of the OPCON transfer and new defense requirements again prompted praise for the progress that the ROK-US strategic alliance has made on the issue of overall governance, thanks to the alliance's hard-working sub-groups, working action level meetings, weekly meetings, two start meetings, quarterly meetings, etc. The one area that participants again agreed that was lacking sufficient attention and commitment was the ROK C4ISR. One American participant suggested that while recognizing ROK forces' demographic issues, it would be helpful for ROK forces to create a non-commissioned officer (NCO) corps, which might alleviate ROK service rivalries. The US participant praised the combination of the ROK military academies.

Differences in ROK and US perceptions of threat and progress

One of the larger challenges observed by participants is the gap in perceptions of threat between the Republic of Korea and the United States. One participant argued that there are those in South Korea who believe that North Korea can still wage an all-out war, whereas many in the United States believe that North Korea could not, due to North Korea's dire economic condition. This difference in perceptions was argued to be the cause of the South Koreans viewing North Korea as more of a threat than is perceived in the United States.

There is also a gap in perceptions between the allies with regard to the

progress of ROK force development. The United States was argued to see this development as too slow, whereas South Korea, by contrast, lays primary importance on the efficiency of the development rather than its speed. The change in command and control structure during the OPCON transfer was argued to be a factor that may delay decisions regarding how best to affect the efficiency of any joint military operations. It was observed that there are still concerns with regard to what constitutes the 2015 OPCON transfer strategy, and to what extent different ideas and priorities between South Korea and the United States might interfere with a smooth transfer.

Lack of information sharing on ROK-US Alliance

One of the shortcomings of ROK-US Alliance raised was the lack of information made available to defense scholars and the general public. It was argued that though this is an old shortcoming that should not be brushed aside, and that the Alliance could benefit from defense scholars being given more access to the inner-workings of the Alliance than they are able to obtain at present. Also, given that the ROK Ministry of National Defense provides very limited access to its information, to what extent budget constraints may be a challenge to the Alliance both during and after the OPCON transfer is difficult to determine.

Adjusting ROK-US Alliance defense requirements to threats from North Korea

Participants emphasized that it is important to think of ROK-US Alliance's defense requirements without losing sight of possible threats from North Korea, including threats of conventional military provocations or war, and attacks by non-conventional means. One participant was not convinced that the Alliance is prepared for a non-conventional attack by North Korea, also

arguing that if North Korea continues to use its outdated systems, the Alliance would have to prepare for this as well. First and foremost, the participant argued that the new combined ROK-US defense system should maintain control of the Korean Peninsula.

A significant challenge noted in preparing for North Korean contingencies is the abundance of information received on the state of North Korea. Information on North Korea is carefully scrutinized for its truth-value, whether the information is propaganda, and whether it has any basis whatsoever. More and more, policy-makers and analysts are relying on open source information on China and North Korea.

It is important to think of ROK-US Alliance's defense requirements without losing sight of possible threats from North Korea, including threats of conventional military provocations or war, and attacks by nonconventional means.

Participants recommended that there be an increase in dialogue in the media and among academics regarding the information received on North Korea, as well as along Track 1.5 and Track 2 lines of communication.

Regardless of the possibility of near-term instability in North Korea, in the longer-term, some participants argued that it will be hard for Kim Jong-un to take real control of the whole of North Korea and maintain relations with other countries at the same time. There was also concern with regard to pro-North Korean individuals becoming elected as Members of Parliament to the ROK National Assembly, which would give them access to ROK national secrets, were they to join certain special committees.

North Korea's growing trade and dependence on China was seen as a cause for worry. China's counter-containment strategy vis-à-vis the United States, whether it is real or not, is a concern to ROK-US Alliance insofar as it may impact North Korea's dealings with South Korea. Participants recommended that there should be more writing produced in the public sphere on the issues discussed during the conference, especially during the run up to the elections. Further debate on the future of ROK-US Alliance in the public sphere was strongly encouraged by all participants present.

The reintroduction of tactical nuclear weapons to South Korea

During the final portion of Session III, a debate arose on whether tactical nuclear weapons should be reintroduced on the Korean Peninsula. One participant argued that reintroducing tactical nuclear weapons would not serve any meaningful military purpose. Some felt that South Koreans are concerned with the US nuclear umbrella because they believe that it is the certainty of retaliation that makes nuclear deterrence work, a certainty that they do not believe exists with the US nuclear umbrella at present. However, another participant argued that what makes nuclear deterrence work is uncertainty about the other's restraint. No matter how small the risk of retaliation, even a slight risk would give North Korea pause, no matter how many nuclear weapons it chose to develop. A US participant argued that the US nuclear umbrella is very robust and will continue to remain so, making the reintroduction of tactical nuclear weapons on the Korean Peninsula a measure that would not improve deterrence effectiveness.

The ROK public was becoming increasingly unconvinced by the US nuclear umbrella's effectiveness, particularly after the shelling of Yeonpyeong Island.

Another participant observed that during the trilateral security dialogue between South Korea, Japan, and the United States, it became apparent that the ROK public was becoming increasingly unconvinced by the US nuclear umbrella's effectiveness, particularly after the shelling of Yeonpyeong Island. The participant argued that the US nuclear umbrella being designed to dissuade the use of nuclear technology during provocations is leading North Korea to seek provocations through conventional means, which is not necessarily good news for South Korea either. Were South Korea to have tactical nuclear weapons on the Korean Peninsula, some in the South Korean government believe that North Korea would then be dissuaded from attempting provocations by conventional means as well.

In response to this line of reasoning, another participant argued that the ROK government is unlikely to ask the United States to request the redeployment of tactical nuclear weapons on the peninsula because it would hurt negotiations with North Korea, and possibly ignite anti-American sentiment in South Korea. The participant further argued that bringing tactical nuclear weapons back to South Korea would not place extra pressure on North Korea, given that the US nuclear umbrella is actually effective and in place. Despite some ROK politicians discussing the redeployment of tactical nuclear weapons, a Korean participant argued that the ROK government is not actually “playing the nuke card,” but the debate being sparked among the ROK public might have an effect on how North Korea views the situation on the Korean Peninsula. Participants tentatively agreed

The ROK government is not actually “playing the nuke card,” but the debate being sparked among the ROK public might have an effect on how North Korea views the situation on the Korean Peninsula.

that it might therefore make strategic sense to at the very least keep open the possibility that South Korea might invite the United States to redeploy tactical nuclear weapons.

An explanation offered for the apparent rise in ROK public support for the redeployment of tactical nuclear weapons to South Korea was that, rather than being about deterrence or the ROK public actually wanting the redeployment, this was in fact only a sign of doubt among the ROK public on US capabilities and credibility. Along these lines, a participant later argued in Session IV that if President Obama wins the upcoming presidential election, it would be a mistake to cut the number of nuclear weapons below 1,000. In the *Strategic Defense Review*, the two overseas voices that were the strongest were those of South Korea and Japan. Both US allies argued that the United States should not cut its strategic forces below 1,000 nuclear weapons.

The session concluded with the observation that the proposed amendment to be attached to the ROK defense budget only stated that there should be a “study” to see if tactical nuclear weapons should be brought back to the region to defend against North Korea. Nevertheless, it was emphasized that the United States has other means of delivering the weapons to the region, Pyongyang knows this, and this is why the US extended deterrence holds.

Session IV: Wrap-up Discussion on the Future of ROK-US Alliance

The ROK and US governments have been working intensely to address the various challenges to ROK-US Alliance. Both sides have a general sense of where the Alliance needs to be and confidence that the alliance will get there. Participants reemphasized that a principal challenge may be getting through the previously discussed possibility of a “dead-zone” in ROK and US domestic politics during 2012, and possibly the first few months of 2013.

Another problem raised for the alliance is that Washington is currently in a very reactive mode. Many strategies being devised and carried out in Washington are responding to what is already happening, rather than results of forward planning, which, in part, came about as a result of the sinking of the *Cheonan*, the shelling of Yeonpyeong Island, and developments in the South China Sea. One participant observed that many senior people in Washington are focusing on the Philippines and the South China Sea, an issue that may have direct consequences on strategic thinking about Korea at the top levels because of its implications for US-China relations. Other participants argued that strategic thinking on Korea and on Northeast Asia do not need to be exclusive or separate, which they felt should alleviate Korean concerns that the United States will be distracted by issues pertaining to China in the near-future.

Avoiding open fights in ROK-US Alliance

Participants felt that it is important to avoid open fights within ROK-US Alliance. One example offered of when such open fights have been damaging was when the United States and the Republic of Korea had an open disagreement over strategic flexibility in ROK-US Alliance, which was then interpreted by China as an indication that the alliance was in trouble. The participant offering the example argued that rule number one should be “no fights in front of the kids” and stressed that there are significant incentives for avoiding such open disagreements, in which both allies would lose leverage.

South Korean and American demonstrations of the spirit of jointly “going together” in ROK-US Alliance will be significant in shaping China if Beijing sees the expectation that the Alliance will continue to strengthen and develop. One participant argued that the foremost objective in attaining this end will be “getting the Alliance’s command and control situation right.” Joint effort on the global commons, missile defense,

South Korean and American demonstrations of the spirit of jointly “going together” in ROK-US Alliance will be significant in shaping China if Beijing sees the expectation that the alliance will continue to strengthen and develop.

and other long-term missions are geographically difficult to apply. On missile defense as a joint operational concept, some participants felt that China does not believe that South Korea would strike independently of the United States. Other participants argued that after the Yeonpyeong Island shelling, China put pressure on North Korea because of concerns that South Korea would in fact launch an independent strike on North Korea. Participants agreed that there needs to be a joint operational concept for missile

defense, as well as the recognition that South Korea could defend itself when struck. However, in terms of managing and shaping the rise of China, alliance based missile defense was noted to be problematic.

Possible risks to ROK-US Alliance

The first potential risk suggested during this session was a dormant anti-Americanism. One participant argued that while the Lee Myung-bak administration has strengthened the Alliance and successfully concluded the Korea-US Free Trade Agreement, anticipated drawbacks perceived by some of the ROK public have been increased levels of ROK dependence on the United States, both in terms of finance and defense. The participant further cautioned that anti-Americanism has the potential to arise quickly during elections, bi-elections, and when unfortunate events occur with US military personnel in Seoul, all of which can take their toll on ROK-US Alliance.

The second set of risks discussed was with regard to economic and fiscal crises. Economic difficulties in Washington may be increasing the demand for burden-sharing in the Alliance. This creates difficulties for Seoul, which is also dealing with its own budgetary challenges. These circumstances create frictions between South Korea and the United States. Demands for burden-sharing also increases frictions between different elements within Seoul over the question of what direction ROK-US Alliance ought to take in the future.

Economic difficulties in Washington may be increasing the demand for burden-sharing in the alliance.

The third risk discussed by participants involved the possibility of unrealistic assessments, both in terms of underestimation and overestimation,

regarding the strength of the Alliance and the respective roles of South Korea and the United States. For example, underestimation of the effectiveness of the US nuclear umbrella might lead to an increase in demands for South Korea to develop an indigenous nuclear weapons program, which would likely lead to strong US opposition. Even if the US were to accept South Korea developing such a program, the pro-North Korean elements of the political left in South Korea would oppose such efforts and increase their attacks on ROK-US Alliance.

A model for ROK-US Alliance to address these perceived risks?

To address risks to ROK-US Alliance, one Korean participant presented a model for the Alliance that involved a reconceptualization of the division of labor between the United States and South Korea that involves two main aspects. The first aspect involves the United States taking its forces “off-shore” and focusing its military presence on air and naval power, leaving South Korea to concentrate on building a more effective army to be used within the Alliance. The participant argued that having the US military offshore would also reduce anti-American sentiment.

In response to the possibility of South Korea focusing on its ground forces, another Korean participant argued that this would not be a popular idea in the ROK air force and navy, and neglecting to focus on developing ROK capabilities more comprehensively would be a mistake. A second respondent stated that that even if only a small US force remained on the Korean Peninsula, the rationale for using these forces to stir anti-American sentiment for domestic political purposes would still exist, making mass force relocation off the Korean Peninsula illogical if placating critics of ROK-US Alliance is a motivation for “off-shoring.”

The second aspect of the proposed model involved narrowing the scope of South Korea's involvement in the Alliance to the Korean Peninsula, leaving the United States to take charge of protecting common interests beyond Korea's immediate vicinity. It was argued that this division of labor would reduce the risk of overestimating South Korea's capabilities and reduce demands for higher degrees of burden-sharing. The participant presenting this model did not believe that South Korea has the operational capability to carry out missions farther afield, and warned that assuming that South Korea can do so could lead to a disillusionment that would damage an otherwise healthy alliance.

In response to the concern with burden-sharing within the Alliance, another participant argued that the cost may not be as high as is feared, including the cost to the alliance with regard to public opinion. Furthermore, the respondent observed that the current burden-sharing agreement will be valid until 2013, so negotiations for the new agreement will not need to commence until the new administrations are settled in office.

American officials felt optimistic with regard to ROK public opinion in the future, particularly given that 1.5 million ROK tourists visit the United States every year and over 100,000 ROK students attend US universities annually. New negotiations for burden-sharing in 2013 will be able to look past present projects, such as base re-location out of Seoul. It was later argued during discussions that burden-sharing need not be divisive, even though it has been in the past.

Countering the proposal that South Korea should avoid the risk of overextension by keeping its focus on its immediate vicinity, another Korean respondent stated that comparatively weaker states are actually able to

make use of stronger states' foreign policies elsewhere to achieve significant political objectives. For example, South Korea has gained many benefits from joining US efforts in Iraq and Afghanistan.

Another participant addressed the posited risk of anti-Americanism by arguing that, in fact, ROK-US relations have never been better, for which reason some fear that these relations might only get worse. Noting that much could change with the coming elections, participants

Over the past couple of years Korean society has developed a guarded optimism regarding the future of ROK-US bilateral relations and ROK-US Alliance.

observed that over the past couple of years Korean society has developed a guarded optimism regarding the future of ROK-US bilateral relations and ROK-US Alliance. This is a result of the ROK society becoming “more practical and pragmatic.” This pragmatism has also affected ROK perceptions on China and how China has difficulty responding to issues pertaining to human rights, such as China's repatriation of North Koreans.

Despite strong resistance to the model presented for ROK-US Alliance, another participant suggested that ROK-US Alliance could focus on developing “federated capabilities,” a concept used during the Cold War. These days, issues are more multinational than bilateral. Thought needs to be given to how ROK-US relations and its programs can be modified, especially with decreases in national defense budgets, in order to make maximal use of each other's technological and industrial bases, rather than creating redundancies in national industrial policies. Without limiting ROK capabilities, the participant suggested that the ROK government might consider developing special conflict forces that can play a role in multina-

tional endeavors. The participant also suggested that South Korea could play an even greater role in humanitarian relief, as it has been doing with great success in recent years. ROK and US Coast Guard and reserve forces might also begin rotating through each other's countries to encourage closer cooperative ties across all ROK and US service branches.

Public support for ROK-US Alliance

An important facet of discussions on ROK-US Alliance throughout the conference was the impact and extent of domestic support for the Alliance, which participants believed forms the rationale for maintaining, strengthening, and defending the strategic alliance between South Korea and the United States. Over the years, South Koreans have learned the importance of making contributions to securing the global commons, such as in the areas of cyber space and the security of space, air, and sea. However, it is difficult to discuss regional issues and the role of ROK-US Alliance without also addressing the China factor, a topic that South Koreans are reluctant to raise in terms of regional cooperation with the United States. Participants observed that the ROK public is aware that South Korea is in a close alliance with the United States but has closer economic ties to China and other countries in the region.

In past decades, the ROK public was also concerned that the United States would ultimately be an obstacle to unification. However, with recent North Korean provocations, North Korea's nuclear program, and the twenty-nine year-old Kim Jong-un coming to power, ROK public opinion

ROK public opinion has become more convinced that North Korea is a very different country and society.

has become more convinced that North Korea is a very different country and society. This has led to a more public willingness to work with the United States. Participants believed that there is a higher risk of frictions arising in ROK-US Alliance due to financial issues than lack of public support.

To increase regional trust, both between governments and between publics, participants agreed that South Korea should continue to play the beneficial regional role of hosting multilateral conferences and continue to work with the United States to develop a common strategic understanding on the mid-to long- term role of the Alliance. Think tanks can play the role of initiating and facilitating detailed studies and projects along these lines, as had been conducted under the auspices of the Korea Institute for Defense Analyses between 1994 and 1996.

The role of experts

Finally, to also address the importance of the role of experts and elites in policy-making, one participant noted that when ROK President Roh Moo-hyun came into office he had few ideas regarding ROK-US Alliance, but he accomplished a great deal in the Alliance's development. By contrast, when Japanese Prime Minister Yukio Hatoyama took office in Japan, around 98 percent of the Japanese public had a positive view of the Japan-US alliance. No one in Japan felt that the two countries should be distanced. Hatoyama came out with a theory of Japan's role in the region that damaged Japan's relations with the United States significantly. This example was taken as evidence that a handful of elites can create serious difficulties for bilateral relations. With regard to the present state of ROK presidential elections, thus far no one is certain how the candidates for the elections at the end of 2012 perceive the future of ROK-US Alliance. Nevertheless, on the

the US side, there was no concern that a change in administrations would impact the US commitment to the Alliance.

In conclusion, participants warned against confidence in the US commitment to the Alliance leading to complacency. While the ROK public is becoming more pragmatic, and in some ways more conservative after the North Korean provocations of 2010, there is a worrying lack of public interest in security issues. This lack of interest in security issues is observed in US public opinion as well. If this continues to be the case, the participants concluded that the shaping of national security policy may become even more dependent on a handful of experts. This suggests the importance of security analysts and policy-makers from South Korea and the United States making greater efforts to work closely together on issues pertaining to the future of ROK-US Alliance.

Participants List (In alphabetical order)

Korean Participants

Bong Youngshik

Senior Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

Choi Kang

President, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS),
Korea National Diplomatic Academy (KNDA)

Leif-Eric Easley

Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies;
Assistant Professor, Ewha Womans University

Hahm Chaibong

President, The Asan Institute for Policy Studies

Hong Kyu-Dok

Deputy Minister, Office of Defense Reform,
Ministry of National Defense, Republic of Korea

Kim Changsu

Director , Center for Security and Strategy,
Korea Institute for Defense Analyses (KIDA)

Kim Taewoo

President, Korean Institute for National Unification (KINU)

Lee Dong Sun

Associate Professor, Korea University

Rhee Sang-Woo

President and CEO, New Asia Research Institute (NARI)

Sheen Seongho

Associate Professor, Seoul National University

Shin Beomchul

Director, North Korean Military Research Division, KIDA

*US Participants***Anthony Bonville**

Political Officer, Embassy of the United States, Seoul, Korea

Victor Cha

Senior Adviser and Korea Chair, CSIS

Dorothy Delahanty

Political-Military Counselor, Embassy of the United States, Seoul, Korea

Michael Green

Senior Adviser and Japan Chair, CSIS

John Hamre

President and CEO, CSIS

Nahder Houshmand

Political Officer, Embassy of the United States, Seoul, Korea

Chuck Jones

Director, Asia-Pacific Corporate International Business Development, Lockheed Martin

Bruce Klingner

Senior Research Fellow, The Heritage Foundation

Bryan Port

Deputy Director of Strategy, United States Forces Korea

Chansonette Yun

Political Officer, Embassy of the United States, Seoul, Korea

Organizing Institutions



The Asan Institute for Policy Studies

The Asan Institute for Policy Studies based in Seoul, Korea is an independent, non-partisan think tank with the mandate to undertake policy-relevant research to foster domestic, regional, and international environments that are conducive to peace and stability on the Korean Peninsula and Korean reunification.

www.asaninst.org



The Center for Strategic and International Studies

CSIS is a bipartisan, nonprofit organization headquartered in Washington, D.C. with the mandate to provide strategic insights and practical policy solutions to help decision makers in government, international institutions, the private sector, and civil society to chart a course toward a better world.

www.csis.org

아산 보고서

한미동맹의 미래

아산정책연구원 - 국제전략연구소 전략대화

아산정책연구원

아산정책연구원은 2012년 5월 25일 한미동맹의 미래를 논의하기 위해 국제전략 연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)와 공동으로 ‘전략 대화’를 개최하였다. 이 회의는 채텀하우스 원칙(Chatham House Rule)을 준수하였다. 본 보고서의 구성은 다음과 같다.

요약	72
환영사와 개막토론	75
제1세션: 동북아 지역 안보 위협과 한미 양국의 전략적 비전	78
제2세션: 한국의 국방개혁기본계획 11-30: 한국 방위전략의 개요는?	89
제3세션: 전시작전통제권 이양: 한미동맹은 새로운 방위 요건을 갖춰가는가?	98
제4세션: 한미동맹의 미래에 대한 마무리 논의	106
참석자 명단	112
주관 기관	115

요약

최근 북한 지도부의 교체와 한국과 중국, 미국이 맞게 될 정치적 변동으로 인해 동북아 지역에 대대적 변화의 물결이 일고 있다. 따라서 아산정책연구원이 CSIS와 공동으로 개최한 ‘아산전략회의’ 참석자들은 지금이야말로 다시 한미동맹에 대한 논의에 집중해 2013년 초 출범할 한미 양국 새 정부에 유익한 처방전을 모색할 때라고 입을 모았다.

2010년 북한의 도발로 한국은 이 같은 도발을 막기 위한 전술적 군사대응에 관심을 돌리면서 광범위한 전략적 비전은 등한시하게 되었다. 하지만 한미동맹은 시급한 전략적 과제에 직면했다. 한 예로 중국의 부상에 “대처하고 이에 영향력을 미치는 것”은 한미 양국의 공통 관심사로, 미국의 아시아 중시 정책에도 영향을 미칠 변수다.

한미동맹의 전략적 비전에 대한 평가는 세 번째로 실시될 수도 있는 북한 핵실험의 명분과 의미를 결정할 때뿐 아니라 국제사회의 대응을 파악하는 데도 중요한 역할을 한다.

참석자들은 한국 지휘통제구조의 생존력과 실효성에 우려를 표명했다. 한국의 국방개혁 11-30(DRP 11-30)은 한국의 취약점을 극복하기 위한 것으로, 대북정책의 변화에 초점을 맞췄다. 이는 한국의 국방전략이 ‘거부적 방어’에서 ‘능동적 억제’로 전환함을 의미하며, 향후 북한이 도발할 경우 사태가 악화하는 것을 막을 수 있는 신속한 ‘비례대응(proportional responses)’을 보장한다. 참석자들은 한국이 현재의 군사자산을 제고하는 것은 물론 신규도입무기를 기존 시스템에 통합하거나 C4ISR(지휘통제·통신·정보·감시·정찰체계), “합동성” 및 미국의 시스템과 상호운용성을 개발하는 데 각별한 관심을 기울여야 한다는 데 의견을 같이했다.

원래 전시작전통제권(전작권) 이양의 취지는 한반도의 안보 이슈에 대한 통제권을 전적으로 한국군의 손에 맡기는 것이었다. 그러나 전작권 이양은 광범위한 전략적 역할에 대한 한국의 인식을 바꾸는 계기가 되었다. 전작권 이양이 현실성을 띠려면 한국은 한미동맹에서 한국의 역할을 감안해 군사장비의 조달·유지·관리·개발을 위한 재정을 확대할 필요가 있다. 한국이 부담할 잠재적 비용도 동북아와 세계 무대

에서 점차 확대되는 한국의 역할을 감안해 평가해야 한다.

미국 역시 충분한 자원을 투입해 아시아 중시 정책 개발에 자금을 지원하고, 비상사태에 대비해 서태평양지역에 배치한 미국 해병대의 공수능력(lift capability)을 제고하는 한편 한국의 국방에 전적으로 헌신하겠다는 뜻을 지속적으로 재확인해야 할 필요가 있다. 하지만 현재 미국 국방부의 재정상태는 이러한 요건을 충족하기에 역부족이며, 예산 자동삭감이라도 단행된다면 상황은 더욱 악화할 것이다.

참석자들은 한미동맹이 실무차원에서 거둔 성과를 높이 평가하면서 한미 양국의 국방·외무장관들로 구성하는 “2+2 안보회담” 등과 같은 포럼을 통해 지속적으로 긴밀하게 협력할 것을 주문했다. 참석자들은 안보 관련 학자와 국민이 한미동맹에 대해 더 많은 정보를 접할 수 있어야 한다고 입을 모았다. 이들은 또한 한국 국민이 한미동맹의 미래뿐 아니라 한국이 동북아와 세계 무대에서 감당해야 하는 역할을 지지할 수 있도록 인식을 제고해야 한다고 지적했다. 양국 정부는 안보위협을 억제하거나 물리칠 수 있는 양자동맹 및 이에 필요한 군사력 유지에 대해 국민의 이해와 지원을 확대할 수 있도록 외교적 노력을 향상시켜야 한다.

참석자들은 미국의 강력한 핵우산이 존재하는 만큼 한국에 전술핵무기를 재배치하는 것은 실질적으로 군사적 목적에 전혀 보탬이 되지 않는다고 주장했다. 한 참석자는 최근 전술핵무기 재배치에 대한 한국 국민의 지지도가 높아진 것은 실제로 재배치를 원해서라기보다 미국의 능력과 신뢰를 믿지 못하기 때문일 수 있다고 주장했다. 그렇지만 참석자들은 전술핵무기 재배치에 대한 국민적 토론의 장을 마련하는 것은 북한으로 하여금 도발을 재고하게 하는 전략적 목적에 도움이 될 수 있다고 보았다.

참석자들은 한미 간 마찰을 초래하고 동맹의 발전을 저해하는 요인은 국민적 지지의 부족이 아니라 선거 주기나 재정적 제약에서 비롯할 가능성이 더 많다고 생각했다. 이들은 한미 양국이 동맹과 관련해 노골적 충돌을 피해야 한다고 역설하면서, 이는 자칫 다른 나라들에 한미관계가 결렬될 수 있다거나 억제력과 안정성 측면에서 한미동맹의 중요성을 과소평가해도 된다는 인식을 심어줄 수 있다고 주장했다. 이들은 두 동맹국이 계속 “상생”의 정신을 보여주어야 한다고 말했다. 또한 한미 양국의 협력과 한국의 독자적 역량을 의심할 여지를 주어서는 안 된다고 요구했다.

핵심 권고사항:

- 한미 양국은 한미동맹의 기초 여건과 전략적 비전에 다시 주목해야 한다.
- 한미 군부가 동맹전략을 결정할 때 국내정세를 고려하는 전략문화를 확립한다.
- 한미동맹이 중국의 부상에 효율적으로 대처하고 이에 영향력을 미칠 수 있는 방법을 모색한다.
- 특히 2015년 전작권 이양 이후 한국 지휘통제구조의 생존력과 실효성에 대한 우려를 불식시킨다.
- 한국의 C4ISR, “합동성” 및 미국의 시스템과 상호운용성을 발전시킨다.
- 한국 국방개혁의 방향을 조달 중심에서 군사자산을 기존 시스템에 통합하는 쪽으로 전환한다.
- 한국의 국방전략이 ‘거부적 방어’에서 ‘능동적 억제’로 전환하는 단계에서 더욱 포괄적인 억제력의 개념을 모색한다.
- 가스관 프로젝트 같은 경제적 이권을 기초로 한러 간 긴밀한 협력을 추진한다.
- 한미 양국의 민간 핵 협력을 추진한다.
- 한국의 안보에 대한 미국의 헌신을 계속 재확인한다.
- 미국의 아시아 중시 정책을 위해 충분한 재정을 지원한다.
- 남북통일 후 한국이 동북아와 세계 무대에서 담당할 역할에 대한 미국의 전략적 비전을 고려한다.
- 한미동맹 관련 이슈에 대한 한미 간의 공개적 충돌을 피한다.
- 안보 관련 학자들이 한미동맹의 현황에 대한 정보를 쉽게 접할 수 있게 한다.
- 현실에 안주하지 않고 동맹협력의 중요성을 재확인할 수 있도록 공적 토론에서 한미동맹의 현주소와 관련된 정보를 접할 수 있도록 한다.

환영사와 개막토론

언제나 그렇듯, 지금이야말로 한미동맹의 미래를 논할 적기로 보인다. 최근 북한 지도부의 교체와 한국과 중국, 미국이 맞게 될 정치적 변동으로 동북아 지역에 대대적으로 변화의 물결이 일고 있다. 동북아라는 큰 그림 속의 모든 것이 움직이는 가운데, 이 지역에서 새롭게 형성되는 질서 속에서 큰 조각들이 어떻게 맞춰질지 이해하기 위해서는 그림의 중요한 부분들을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

한 고위급 참석자는 한국만큼 정치적 풍향이 급속하게 바뀌거나 정치적 기류가 빨리 움직이는 곳은 드물다고 말했다. 이는 한국이 경탄할 만큼 역동적이라는 증거다. 동시에 한 걸음 물러서서 전략적 관점에서 현재 일어나는 사건을 바라볼 필요가 있다는 충고로도 여겨진다.

회의는 중국이 북한을 공공연히 비난한다고 보도한 한국 언론의 기사(2012년 5월 23 일자)에 대한 논평으로 시작되었다. 이 기사는 한 중국 관리가 싱가포르의 한자신문 〈스튜어드 페이퍼(Steward Paper)〉에서 “더는 북한이 이런 식으로 행동하도록 내버려두어서는 안 된다”고 말한 것을 인용 보도했다. 회의 참석자들은 한국 언론이 이 말의 맥락을 고려하지 않은 채 인용했다고 보았다. 사실 이 기사는 중국과 북한의 유대를 재확인하는 한편 조중 국경에서 양국 모두 상대국 어민을 나포해 구타하는 행위를 피해야 한다고 천명하는 내용이었다. 그럼에도 이 말을 공개적으로 앞에서처럼 해석하는 것을 보면 한국 측이 얼마나 간절히 중국이 북한에 “강경한 태도를 보이기”를 바라는지 알 수 있다. 따라서 회의 참석자들은 지금이야말로 다시 한국과 미국, 동북아 지역에 대한 토론에 집중하고, 2013년 초 한국과 미국에서 출범할 정부를 위해 유익한 처방전을 찾아야 할 시점이라는 데 동의했다.

방위에 대한 통념과 군대의 역할

한 참석자는 평화시나 전시나 군대의 역할은 다를 바 없다고 말했다. 민간당국이 명시한 대로 정부의 정치적 목적과 목표를 실행한다는 것이다. 군대는 이런 목표를 실현하는 데 도움이 되는 여러 도구 중 하나다. 하지만 평화시 군대의 역할을 60여 년간

지속한 동맹에 이해시키는 일은 쉽지 않다. 동맹에 관련된 모든 당사자가 동맹 결성에 대한 그릇된 통념에 사로잡혀 있기 때문이다. 통념은 과거의 사건을 경험하지 못한 사람들에게 사건의 진실을 전달하는 서술인 만큼 그 자체가 나쁜 것은 아니다. 하지만 통념은 오랜 시간이 흐르면 실제와 괴리가 생길 수 있다. 현재 한미동맹의 군사적 차원에 대한 일상적이고도 전략적인 토론은 과거를 미래에 맞추려는 것처럼 보인다. 이러한 토론은 동맹이 과거 15~25년간 발생한 획기적인 정치적 변화를 수용하지 못했기 때문에 현실성이 떨어진다. 예를 들어 급변하는 중국은 더는 예측 가능한 중앙통제적 정권이 아니다.

「동맹이 과거 15~25년간 발생한 획기적인 정치적 변화를 수용하지 못했기 때문」

이 참석자는 한 예로 최근 어민을 둘러싸고 조중 간에 발생한 사건을 “마피아들의 이권 다툼(mafia bust-up)”과 다를 바 없다고 보았다. 하지만 한미동맹은 이러한 이해를 수용하지 않고 오히려 통념적으로 민족국가와 전략적 이권 등의 측면에서 보려고 한다. 또한, 아시아 전역에서 벌어지는 급속한 경제통합이나 발전도 파악하지 못하고 있다. 방위에 대한 통념의 근거가 각기 다르기 때문이다.

한 참석자는 향후 북한의 도발에 강경하게 대응해야 한다고 주장했다. 문제는 한국의 대응이 당시의 정치적 기류에 좌우된다는 점이다. 이 참석자는 한국 측이 민간인 사망자가 발생할 경우에만 강력한 복수를 할 것이라고 전망했다. 하지만 이러한 정치적 동기는 군대의 계산과 부합하지 않는다. 군대 역시 한미동맹의 통념을 현 시대에 맞춰 수정하는 것을 등한시했다. 군부의 맹점은 이러한 사고와 정세변화가 서로 단절돼 있다는 점이다. 모든 군사계획의 일관성은 기저에 있는 정치적 합의의 일관성에 따라 좌우된다는 점을 감안하면 이는 매우 심각한 사안이다.

한미동맹 내부의 ‘전략적 비전’ 재평가

따라서 전략적 비전 측면에서 한미동맹의 성격에 대한 근본적 재검토가 필요하다. 정책수립자들과 전략적 사상가들은 현재 “예측 불가능한” 북한정권에 대해 전략적 입장 표명에만 급급해한다. 한미 양국은 한국이 동북아에서 향후 50년 동안 정치·군사적 리더로서 발휘할 역할과 지역적 안정에 초점을 맞춘 틀 안에서 어느 정도로

개념과 관심사를 공유하는지 더욱 중점적으로 살펴보아야 한다. 또한 한미동맹의 초점을 한반도 방위에서 벗어나 지역적·세계적 안보위협에 대응하는 방향으로 확장할 필요가 있다.

따라서 한미동맹의 미래를 다루고자 하는 이번 회의의 개최 시기는 매우 적절해 보인다. 참석자들은 한미동맹의 기초 여건이 여전히 현실에 뿌리내리지 못했기 때문에 한미동맹의 미래에 대한 토론은 시작조차 하지 못한 실정이라고 말했다. 한 참석자는 동북아처럼 한 지역에 두 열강이 존재하고, 이 두 열강이 똑같이 한국을 ‘다른 편’에 빼앗기지 말아야 하는 상황은 세계 어느 곳에서도 찾아볼 수 없다고 지적했다. 하지만 참석자들은 현재 한미동맹의 성격에 대한 논의는 여전히 장거리미사일이나 전작권 이양의 세부사항 등과 같은 전술적 이슈에 초점을 맞추고 있다고 말했다. 이들 문제가 중요하기는 하지만 “과거의 언어로 현재를 해석” 하는 식으로 미래지향적 위협·역량·전략 등에 초점을 맞춘 광범위한 틀에서 이루어지는 것이 아니라면 단지 전술에 불과하다. 참석자들은 한미동맹의 가장 근본적인 이슈를 바탕으로 논의가 이루어지려면 더욱 광범위하고 장기적인 노력이 필요하다는 데 의견을 같이했다.

제1세션: 동북아 지역 안보 위협과 한미 양국의 전략적 비전

제1세션에서는 지역 안보에 대한 위협 문제와 더불어, 새롭게 펼쳐지는 지역 환경에 대처할 방법과 수단 및 전략의 존재 여부, 그리고 이를 위해 기존의 구조 안에서 온건한 외교적 도구든 강경한 군사적 도구든 권력의 도구를 정립하는 방법을 중심으로 논의가 이루어졌다. 이런 문제들은 한미동맹의 목표에 대한 이해 없이는 판단할 수 없다.

이 같은 주제를 고려해 회의 참석자들에게 한미 양국이 현재의 양자관계를 초월해 어떻게 협력할지, 현재의 관심사를 초월해 무엇을 성취하고자 하는지 논의해 달라고 요청했다. 한국의 전략적 비전의 범위와 국제적 전략 파트너로서 한국에 대한 미국의 인식과 관련한 어려운 이슈를 다뤄야 하는 만큼 이 문제에 답하기는 쉽지 않다.

2010년 발생한 북한의 도발로 인해 한국은 이 지역과 세계에 대한 전략적 비전을 논의하기보다 발등에 떨어진 이슈에 관심을 쏟게 되었다. 이러한 한국의 관심 전환은 이 지역의 전략적 현황에 대한 포괄적 검토를 통해 보완할 필요가 있다. 참석자들은 한국의 전략 검토 과정에서 중국의 역할이 동아시아 지역에서, 심지어 북한 핵 문제를 처리하는 데서도 과거보다 중요해졌다는 점을 진지하게 고려해야 한다고 보았다. 참석자들은 또 충분히 포괄적인 검토를 위해서는 한국이 현재 맺은 지역에서의 경제적 · 사회적 관계를 고려할 필요가 있다고 주장했다. 하지만 이런 문제는 군사적 문제를 고려하는 것만큼 간단하지 않다. 아시아에서 한국의 역할을 강화하고자 한다면 한국의 경제와 무역에 대한 평가에 초점을 두어야 한다.

한미동맹: 평가의 차원

한 참석자는 한미동맹이 나아갈 방향을 결정할 때 이 지역에 대한 더욱 광범위한 전략적 비전을 도출한다면 미사일방어, 미사일 사거리, 방위비 분담, 지휘통제구조 등과 같은 기술적 문제를 다루기가 더 쉬워지리라고 말했다. 이 참석자는 나아가 세 가지 차원에서 한미 양국 관계를 살펴봐야 한다고 제안했다. 첫째는 다자간 체제를 구축할 때 한국과 미국의 협력이다. 여기에는 향후 핵확산방지 체제를 러시아나

중국에 맡기지 않고 한미 양국이 주도적으로 역할을 할 수 있는 이슈임을 확인하는 것도 포함할 수 있다. 지역적 차원에서 한미동맹은 부상하는 중국을 관리하거나 관여하는 데 협력할 수 있는데, 이 참석자는 이러한 한미 양국의 노력이 중국을 견제하려는 것은 아니라고 역설했다. 지역적 관점의 또 다른 목표로는 에너지와 관련해 러시아와 협력하고 한일 방위협력에서 융통성을 확보하는 것 등이 있다. 한반도라는 국지적 차원에서 중요한 전략적 이슈는 북한 핵을 억제할 방법이며, 이를 바탕으로 한국의 미사일 사거리, 지휘통제구조, 전작권 이양 등과 같은 문제를 논의해야 한다.

미국측 참석자들은 한미동맹에 대한 전략적 토론의 초점을 전작권 이양과 DRP 11-30이 미국의 아시아 중시 정책과 중국의 부상에 어떻게 부합할 것인가에 맞추는 듯하다. 곧 있을 전작권 이양과 DRP 11-30은 상당부분 한미동맹에 근거한 이슈로 내년 이후까지 영향을 미칠 정책수립 범위의 측면에서 전략적 성격을 띤다. 미국측 참석자들은 구체적으로 DRP 11-30이 국지적 위협을 어느 정도로 우선순위에 두어야 하는지, 2015년 전작권 이양 준비과정에서 어느 정도의 공백을 메워야 하는지, 한국이 한반도를 초월한 광범위한 비전을 실현하고자 할 때 어느 정도의 역할을 감당해야 하는지에 대해 중점적으로 토론했다. DRP 11-30이 좀 더 광범위한 전략적 비전의 일부로 역할을 한다면, 한미 방위 관계에 대한 한국의 전략에 어느 정도 부합할 것인가? 나아가 이러한 논의를 미국의 아시아 중시 정책과 중국의 부상에 대한 광범위한 논의에 어떻게 접목할 수 있을까?

아태 지역에서 중국의 역할

일부 참석자들은 중국이 국내정세와 상관없이 더욱 팽창주의적 외교정책을 펼치리라고 예측했다. 어떤 참석자는 중국이 수백 년 동안 “중화”사상을 견지한 만큼 또 다시 부상하기 위해 노력할 것이라고 주장했다. 나아가 이 참석자는 중국이 기존의 규범이나 공통의 가치관에 동의하는 대신 자국의 이해관계에 맞는 새로운 가치관을 창출하고자 할 것이며, 이는 향후 문제로 떠오를 수 있다고 전망했다.

참석자들은 한미동맹의 향후 요소는, 중국의 부상을 관리하고 이에 영향력을 미치는 것이 한미 양국의 공통 관심사라는 측면에서 보아야 한다고 말했다. 이런 점에서 미국은 아시아의 여러 국가와 마찬가지로 딜레마에 직면했다는 주장이 있다. 이런

딜레마는 외교의 “정신분열증”이라고 할 만하다. 한편으로 미국은 중국에 대해 과도하게 적대적이거나 무관심한 태도를 취하기를 바라지 않는다. 다른 한편으로 중국은 미국의 정책을 극단적으로 해석하는 경향을 보였으며, 미국측 참석자들은 미국식 사고방식은 그렇게 극단적이지 않다고 주장했다. 미국의 대중국 전략의 핵심을 들여다보면 사실 미국은 이러한 극단 사이에서 균형을 잡고자 노력한다는 것을 알 수 있다.

한 한국측 참석자는 한국이 중국의 경제성장 둔화에 부분적으로 악영향을 받으리라고 말했다. 중국의 지속적 경제발전에 힘입어 현재 8~9% 수준인 GDP 성장률이 6~7% 대로 하락할 가능성이 있다. 호주 등 중국에 자원을 공급하는 국가들도 중국경제의 성장률 감소를 체감할 수 있다. 한국의 한 고위급 참석자는 최근 한국의 은행들이 주최한 회의에서 중국의 경제발전에 대해 매우 차원 높고 깊이 있는 토론이 이루어졌다고 말했다. 이 참석자는 이슈가 정치적이든 경제적이든 종종 논의가 한쪽에만 집중되는 경우가 많으며 정치적 사안을 논의할 때는 경제전문가가, 경제적 문제를 논할 때는 정치전문가가 자리를 함께할 것을 제안했다.

중국은 점차 아태 지역을 하나의 무대로 보고 있다. 중국은 이 지역에서 역견제와 역개입을 별개로 보지 않는다. 따라서 미국도 이 지역을 같은 시각으로 바라보기 시작했다. 한국은 한반도가 독특한 하위무대이며 한미동맹이 굳건하고 발 빠르게 움직인다면 한반도를 강화하고 중국의 행동에 영향력을 미칠 수 있다고 생각한다. 하지만 어떤 참석자들은 머지않아 군사·외교활동은 대부분 동남아에서 벌어질 것이라고 주장했다.

그러자 동남아의 발전이 동북아의 전략적 상호

작용에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 질문이 제기되었다. 미국 입장에서 아시아 중시 정책과 중국의 부상, 미군이 좀 더 기동성을 갖출 필요가 있음을 의미한다. 역사적으로 미군은 기동성을 갖출 필요가 없었다. 하지만 미국과 방위관계에서 확장억지력에 걸맞게 한국의 재래식 억지력을 제고하는 데 관심이 있는 한국의 전략가들은 이러한 이슈들에 대해 어떻게 생각하는가?

미국 입장에서 아시아 중시 정책과 중국의 부상은 미군이 좀 더 기동성을 갖출 필요가 있음을 의미한다. 역사적으로 미군은 기동성을 갖출 필요가 없었다.

최근 발표한 미 국방부의 중국군 관련 보고서는 중국이 향후 20~30년 동안은 미국에 직접적 도전을 고려하지 않을 것이며, 특히 중국이 국내 이슈와 경제발전에 집중하고자 하기 때문에 더욱 그럴 것이라고 언급했다. 따라서 미국과 중국의 대치국면은 남중국해나 대만·한반도에서 충돌 등을 통해 우연히 발생할 가능성이 있다. 한 참석자는 최근의 예를 하나 들었다. 북한의 연평도 포격 후 한국이 미국에 북한에 대한 강력한 성명과 대응을 요구하는 바람에 중국에서 위기감이 고조되는 난감한 상황이 벌어졌다. 이로 인해 미국과 중국 모두 원치 않음에도 양국 간 긴장이 고조됐다. 이러한 상황이 닥칠 때 한국이 어떻게 반응할지, 한국정부가 어떤 지원을 요청할지는 매우 중요한 사안이다.

이러한 문제의 중요성을 감안해 참석자들은 미국의 아시아 중시 정책의 진정성, 성격, 지속가능성에 의문을 제기하는 것이 중요하다고 생각했다. 어떤 참석자는 “중시(pivot)”라는 것은 수사에 불과하고, 현실적으로는 미국의 여론이 아시아를 얼마나 중시하느냐가 아니라 미국의회가 특정 정책에 어느 정도 재원을 투입할 의사가 있는냐가 중요하다고 주장했다. 이 이슈는 회의의 이후 세션에서 다시 심층적으로 논의했다.

지도부 교체와 북한

향후 수 년간 북한정권이 어떤 변화를 겪을지는 불투명하며, 북한정권의 안정성에 대해 점차 더 많은 토론이 이루어지고 있다. 참석자들은 새로운 북한정권의 안착 여부와 상관없이 북한이 계속 다양한 안보상의 과제를 안겨줄 것이라고 입을 모았다. 김정은 체제가 자리 잡는 과정에서도 대남도발을 감행할 가능성이 있다. 이러한 위기에는 어떻게 대처할 것인가? 2013년 초 한미 양국에서 새 정부가 출범하면 위기 관리에 대한 질문에 답하기가 한층 더 어려워질 수 있다.

이런 맥락에서 한 한국측 참석자는 한미 양국 지도부가 북한의 독자적 전쟁수행 전략이나 자체 병력을 어떻게 활용할지 등에 대해 충분한 관심을 기울이지 않았다고 지적했다. 한미 양국은 중요한 동맹의 이슈를 한 번에 하나씩 다루는 경향이 있어 북한을 상대할 때, 무게중심의 이동을 기민하게 인지하지 못해 결국 포괄적 방위 전략의 수정이 지체되는 결과를 낳는다는 주장이다. 이 참석자는 또 한미 양국 전략

가들은 서울과 북한의 지리적 근접성이나 한국의 디지털 의존성과 같은 한국의 취약점을 북한이 어떻게 활용할지에 대해 진지하게 고려하지 않는다고 말했다.

회의에서 다른 참석자들은 이런 식의 논리에 반박했다. 한 미국측 참석자는 제2 세션에서 이런 논지에 대해 답변하면서 한미동맹이 북한의 자체 전략을 고려할 뿐 아니라, 이러한 고민은 군사적 차원을 넘어 미국의 개입이 필요할 경우 불안정한 사태를 관리하는 방식과 같은 폭넓은 영역을 포괄한다고 밝혔다. 관련된 모든 당사국은 이러한 상황을 피하고자 하지만 군 간부들은 상상할 수 있는 사태뿐 아니라 심지어 상상할 수 없는 사태에 대해서도 대비할 수밖에 없으리라는 의견이 있었다. 참석자들은 북한 관련 이슈에 대해 더욱 포괄적이고 다차원적 접근방식을 채택해야 한다는 데 의견을 같이했다.

북한의 3차 핵실험

토론은 최근 실시한 미사일 발사의 실패를 만회하기 위해 실행할 수도 있는 북한의 3차 핵실험 가능성으로 이어졌다. 이러한 핵실험은 이 지역에서 가장 즉각적인 위협으로 여겨졌으며 따라서 세계의 관심이 집중될 만한 사건이었다. 이 이슈에 대해 네 가지 관심사가 제기되었다.

첫째, 중국은 북한의 핵실험을 막을 수 있는 유일한 국가로 간주되었다. 북한은 핵무기 없이는 현 정권의 생존을 보장받을 수 없다고 생각하는 구조적 딜레마에 얽매어 있으며, 이것이야말로 북한이 핵실험을 계속하는 본질적 동기라는 주장이 제기되었다. 이 첫 번째 논지와 관련해 해결해야 할 중요한 질문 중 하나는 누가 갈수록 예측 불가능하고 독단적 태도를 보이는 중국을 설득해 북한의 3차 핵실험을 막게 할 수 있겠느냐 하는 것이라고 참석자들은 입을 모았다.

둘째, 북한이 다음 핵실험에서 플루토늄과 우라늄 중 무엇을 사용할지에 대한 의문이 있었다. 지금까지 북한은 플루토늄 폭탄만 실험했다. 다음 실험에서 우라늄을 사용한다면 북한 핵 문제는 새로운 국면으로 접어들 것이다. 한 회의 참석자는 이것이 북한의 핵무기 대량생산의 출발점이 될 것이라고 주장했다. 북한은 우라늄을 대량 보유했다. 북한은 1990년대 파키스탄과 기술적 핵 협력을 시작했다. 북한이 지그

프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사를 초청해 북한의 핵 시설 점검을 요청했을 때, 북한의 농축시설 중 극히 일부만 실체를 드러냈다. 북한이 핵무기, 특히 우라늄으로 만든 핵무기의 역할에 대한 구상에서 전쟁을 수행하는 쪽으로 가닥을 잡는다면, 이는 한미 양국이 일본과 조율해나가는 데 어떤 영향을 미칠 것인가?

세 번째 이슈는 북한이 3차 핵실험을 실시할 경우 국제사회의 대응 방식에 관한 것이었다. 현재 유엔 안보리가 채택한 3개의 결의안은 이러한 핵실험을 금지했다. 하지만 한 참석자는 이런 결의안이 충분히 강력하지 않으며 유엔 헌장 42조를 언급하지 않았다고 주장했다. 참석자들은 또 한 차례 핵실험이 실시된다면 국제사회가 유엔헌장 42조를 적용하는 또 다른 유엔 안보리 결의안으로 대응해야 한다고 처방했다. 이 때도 중국의 역할이 결정적일 것이다.

넷째, 북한의 3차 핵실험은 한미 양국 국민에게 어떠한 경각심을 불러일으킬 것인가? 한미동맹은 어떻게 반응할 것인가? 한국 국민은 대체로 북한이 초래하는 안보문제에 무감각하며, 일부 참석자들은 북한이 미국의 주요 어젠다에 속하지 않는다고 생각한다. 한 한국측 참석자는 미국이 북한을 더 이상 핵무기가 필요 없는 나라로 탈바꿈하게 할 만한 대북정책을 마련했다고는 생각하지 않는다고 말했다. 이는 북한 핵 문제 해결을 위해 풀어야 할 가장 근본적인 문제라고 이 참석자는 주장했다. 한미 양국 관리들은 북한의 핵실험과 추가 핵 개발을 방지하는 데 더 직접적 관심이 있는 것으로 보인다.

논의

전반적인 북한 핵 문제를 해결하기 위해 한국은 동북아에서 더 큰 역할을 담당할 필요가 있다. 한국의 미사일 능력에 대한 우려를 해소하기 위해서는 미국과 논의가 필요하다. 한 참석자는 한국이 미사일 능력을 제고함으로써 전략적 이익을 달성하고, 북한의 도발을 더욱 효과적으로 억제하며, 북한의 비핵화를 위해 국제사회와 협력하도록 중국을 설득하는 데 더 큰 지렛대로 작용할 수 있다고 주장했다. 한국의 미사일 능력 제고에 대한 또 다른 의견은 2015년 전작권 이양 과정에서 발생할 수 있는 공백을 우려하는 내용이었다. 한국이 더욱 독자적 능력을 유지한다면 이 공백을 메울 수 있을 것이다. 또 다른 참석자는 한국의 자립이 남북통일 후에도 공통의 전략적 이익 보호에

도움이 될 것이며 통일 이후 한미동맹은 중국이나 러시아와 관련된 이익에 대응하는 쪽으로 역할을 바꿀 수 있을 것이라고 주장했다. 참석자들은 한미동맹이 어떤 변화를 겪든 동맹과 관련된 토론은 좀 더 건설적인 기반 위에서 이루어져야 한다는 데 의견을 같이했다.

한국의 전략과 취약점

미래의 위협에 대응하려면 한국이 향후 어떤 역량을 갖추어야 하는가 하는 질문이 한국의 전략적 비전에 포함되어야 할 것이다. 한 가지 가능한 방향은 한국이 경쟁에서 중국과 일본을 따돌릴 정도로 전문적 역량을 개발해 이 지역에서 활용하는 것이다. 한 한국 참석자는 이것이 현재 한국 국방부의 목표라고 답변했다. 한국으로서는 제한된 국방예산으로 어려움을 겪으면서도 아프가니스탄에서 미국과 협력하면서 귀중한 경험을 쌓았고 태국에 소규모 지상군과 해병대를 배치한 것도 값진 경험이 되었다. 한국은 더 많이 활동하고 싶겠지만 내년 예산이 280억 달러로 제한되었고, 이 가운데 3분의 1은 이미 병력 증강에 할애되었다. 따라서 한국은 어떤 역량을 개발할지 신중한 선택을 할 필요가 있다.

한국 국방부는 현재 동북아 지역을 위한 전략적 비전과 북한의 즉각적 위협에 대처할 방법을 추가로 모색하기 위해 DRP를 2020년에서 2030년으로 연장할 것을 고려 중이다. 동북아 지역에 대한 한국의 장기 전략적 비전은 통일한국에 대한 미국의 기대에 따라 결정되리라는 주장이 대두하기도 했는데, 한국 참석자들은 이 기대가 매우 불분명하다고 생각했다. 미국이 통일한국에 대한 기대를 명확히 한다면 한국의 전략가들이 미국의 계획을 광범위한 한국의 전략적 비전에 접목하려고 노력할 것이라는 주장이 있었다. 하지만 한 미국 참석자는 미국 관리들이 보기에 통일한국이 동북아 지역에서 장기적으로 어떤 역할을 감당할지는 여전히 명확하지 않다고 말했다.

한국이 핵전쟁 수행정책을 채택하는 문제에 대해 한 한국 참석자는 미국이 한반도의 전술핵무기 재도입을 즉각 거부한 것은 현명하지 못한 처사였다고 말했다. 비록 부시 대통령과 고르바초프 대통령 당시 한국에서 전술핵무기를 철수하기로 한 조치를 번복하기 어렵고 한미동맹이 이러한 무기를 사용할 확률이 매우 낮더라도 최소한 이 방안은 외교적 목적을 위해 열어두었어야 했다는 주장이 제기되었다. 하지만 장거리

미사일 문제에 대해 한 미국 참석자는 미국정부의 여러 관계자와 미국 국민이 한국의 장거리 미사일 추가 개발을 지지한다고 말했다. 어떤 참석자는 한미 양국 관리들과 개인적으로 대화해본 결과 미국정부는 한국정부의 사거리 연장 탄도미사일 보유를 묵인하리라는 결론을 내렸다고 말했다.

한국의 잠재적 취약점으로 주제를 바꾸어, 한 미국 참석자는 벙커를 기반으로 하는 한국의 지휘통제구조는 “참수공격(decapitation)”에 취약하다고 신랄하게 지적했다. 지나치게 상징적인 토론은 한국의 지휘통제구조에 대한 구체적 우려를 가려버린다는 주장이었다. 이에 대해 한 한국측 참석자는 한국이 국방개혁을 통해 꼬박 1년 동안 바다와 하늘에 무기를 배치하는 데 주력했다고 지적했다. 하지만 미국측 참석자는 정작 위험한 것은 군대자산의 배치가 아니라 한국의 상명하달식 지휘구조라면서, 수뇌부가 주둔지를 방어하려는 태도를 취하면 장기적으로 한국의 지휘통제체제가 위협에 처할 수 있다고 재차 말했다. 또 다른 한국 참석자는 한국의 벙커 기반 지휘통제구조는 북한과 지리적 인접성을 고려할 때 불가피한 취약점이라고 주장했다.

일부 참석자는 여러 모로 한국이 한미동맹 내에서 미국과 시스템을 공유하는 것은 이제 시작에 불과하다고 주장하면서 한국의 CENTRIX 사용과 KJCCS 개발을 예로 들었다. 하지만 이러한 시스템 추가 개발은 한미 양국 국회의 자금 지원 결의가 필요하며, 이후의 회의 세션에서는 이 문제가 한미동맹의 발전에 걸림돌이 될 수 있다는 의견이 있었다.

한국-러시아 에너지 협력 전망

한국의 전략적 비전을 확장시키기 위해 모색할 수 있는 한 가지 기회는 러시아와 더욱 긴밀하게 협력하는 것이다. 러시아는 투자가 부족하고, 러시아 동부에서 거주하기를 원하는 주민이 거의 없으며 자국의 영향력이 전반적으로 위축되는 상황에서 극동 지역에서 국가적 통제권을 유지하기 위해 안간힘을 쓰는 형편이다. 하지만 러시아가 이 지역에서 입지를 강화할 수 있는 가장 좋은 방법은 동부지역의 광대한 자원을 세계시장에 개방하는 것이다. 이를 통해 한국이 자연스럽게 파트너가 될 수 있다. 이후 남북이 통일된 뒤에도 러시아가 자국의 자원을 국제시장에 개방할 수 있도록 조력한다면 한국의 여러 가지 전략적 목표 달성에도 도움이 될 것이다.

한국과 러시아의 에너지 협력은 지역균형 달성에 중요한 국면이 될 것이다. 한국의 석유회사 간부들은 중동지역에 대한 한국의 대대적 투자가 별다른 소득이 없고, 이웃에 풍부한 자원을 팔고자 하는 러시아가 있는데 왜 아직 러시아와 좀 더 밀접한 에너지 협력이 없느냐는 질문을 받았다. 그들은 단지 지금까지 이런 협력이 물리적으로 가능하지 않았을 뿐이라고 답변했다. 러시아가 블라디보스톡에 액화시설을 건설하고 러시아와 한국 간에 파이프라인이 건설된다면 경제적으로 지대한 이익이 됨은 물론 상호 유익한 전략적 상승효과가 발생할 것이다. 또 다른 회의 참석자 역시 이 지역에서 러시아의 역할이 중요하다고 지적하면서 지역적 이슈에 대해 한미 양국이 러시아와 협력을 강화해 얻을 수 있는 이득은 한미 간 2+2회의를 통해서도 확인되었다고 말했다. 또한 2010년 북한의 도발에 대한 러시아의 반응은 전반적으로는 동북아, 구체적으로는 한반도에 대한 러시아의 심중에 긍정적 변화가 있음을 보여준다. 이러한 이유 때문에 국가적 통제를 유지하려는 러시아의 관심사를 심분 활용하는 것이 보다 더 광범위한 전략적 비전의 초점이 되어야 한다는 것이다.

한미 핵 협력 전망

참석자들이 추진할 만하다고 주장했던 또 다른 전략적 구상은 미국이 반드시 북한과 관련되지 않는 핵 문제에 대해 한국과 좀 더 긴밀하게 협조하는 것이다. 핵확산방지에 대한 미국의 생각은 지난 30년 동안 변함이 없었는데, 크게는 미국이 서서히 “핵 발전 사업에서 손을 떼기” 때문이며 최근 핵 에너지가 경쟁할 엄두조차 내지 못할 만큼 값싼 천연가스가 발굴된 것이 또 다른 이유라고 한 참석자는 주장했다. 참석자들은 앞으로 30년간 미국의 핵발전소가 100기에서 불과 20기로 줄어들 수 있다고 추측했다. 전 세계의 핵 발전 시설 중 미국이 차지하는 비율이 이처럼 줄어든다면 핵 발전 체제와 관련한 토론에서 미국의 목소리에 귀를 기울일 사람이 누구란 말인가? 대조적으로 아시아는 순수하게 산업적 목적으로 “전 세계를 상대하는 핵 상인”이 되기 위해 전력을 다하고 있다. 한국의 분석가들은 특별히 한미 간 “원자력협정(123 Agreement)”를 둘러싼 토론을 고려할 때 핵 투명성과 관련해 한국이 체제 내에서 차지하는 역할을 고려할 필요가 있다. 그렇다면 미국이 핵 협력과 관련해 한국과 좀 더 긴밀하게 협력하는 것이 한미동맹을 위한 더욱 광범위한 전략적 비전의 일환이 될 것이다.

한미동맹의 발전을 가로막는 한국의 법률적 장애물

하지만 한미 양국의 참석자들은 한국의 정부 부처가 국회에 추가 자금 요청을 주저하기 때문에 한미동맹 내부의 공조 노력이 상당부분 좌절된다고 지적했다. 예를 들어 한국의 군사참관단을 한미합동군사훈련에 참석시킬 때도 한국 관료들은 호주나 일본 선박을 타고 이동해야 했다. 미국이 군사동맹과 직접적으로 관련이 없는 이슈에서도 한국과 협력하게 된 데는 이 문제가 어느 정도 작용했다. 한국은 성공적으로 평화유지 활동에 기여하고 있으며 이라크와 아프가니스탄에서 상당한 지원을 제공했다. 한국이 이라크 재건사업에 세 번째로 큰 규모의 병력을 파견했다는 사실을 아는 사람은 거의 없다. 또한 한미 양국은 동아시아정상회의(EAS) 등과 같은 다국적 기구 내에서의 협력, 아프리카에서 진행되는 미국국제개발처(USAID) 합동 프로젝트에서의 협력, 한국 국회의 자금 지원과 허가가 필요하지 않은 기회를 찾기 위한 BRICs와 협력 등에서 공조를 유지하고 있다. 한국 국회에서 교착상태에 빠진 법안은 한미 공동의 노력을 위한 수많은 기회에 걸림돌이 된다. C4I(지휘 · 통제 · 통신 · 정보체계)을 위해 필요한 논의는 입법을 통한 자금지원 가능성이 없으면 진전시킬 수 없다. 한 미국측 참석자는 소 한 마리에서 광우병이 발견되자 일부 한국인이 한미동맹 전체에 의문을 제기하는 것과 같은 상황에서는 한미동맹의 진전을 기대하는 것은 무리라고 말했다.

한미동맹에 대한 여론

참석자들은 또 미국에서 미국의 아시아 중시 정책이 어느 정도 인정받는지 의문을 제기했다. 서방선진8개국(G8)과 북대서양조약기구(NATO)의 역할과 관련해 미국에서 아직 결론이 나지 않은 채 논쟁이 이어지고 있다는 점을 고려하면 이런 의문은 특히 흥미롭다. 아시아 중시 정책이 미국의 장기적 세계전략의 일환이라면, 아시아에 대한 미국의 국가전략에서 한국은 어느 정도의 위치를 차지하는가? 한국의 관료와 국민은 분명히 알고 싶어할 것이다. 미국의 대 아시아 전략에서 한국의 중요성은 확대되는가, 축소되는가? 일부 참석자들은 그 방향을 예측하기 어렵다고 말했다.

참석자들은 동북아의 전반적 상황에 대해 사고의 폭을 넓혀야 한다면서, 일반국민과 정치지도자들 간에 의견차를 좁히지 못하는 것은 각자의 관념이 서로 일치하지 않기 때문일 수 있다고 경고했다. 예를 들어 어떤 참석자는 아프가니스탄 수도 카불에 주둔

한 군사기지는 “눈엣가시”지만 서울 한복판에 60년 동안 군대가 주둔한다는 사실은 한국인의 머릿속에 깊이 자리 잡았다고 말했다. 한국은 예상되는 군사적·기술적·정치적·전략적 변화에 어떻게 적응할 것인가? 이는 한국의 차기 정권에 중요한 문제가 될 것이다.

한국과 미국이 상속한 전략문화의 영향

참석자들은 한미 양국이 물려받은 전략문화의 영향을 생각해보는 것으로 제1세션을 마무리했다. 미국은 아태 지역에서 역사적으로 해양강대국이었다. 애치슨라인(Acheson Line)은 미국이 동아시아 대륙에서 군사적 개입을 원하지 않음을 보여주는 또 하나의 예였다. 대조적으로 한국정부는 주로 한국의 지상군 역량에 중점을 두었다. 광범위한 전략 측면에서 한 참석자는 어떻게 이러한 전략문화를 21세기 한미동맹에 접목할 것인가가 과제라고 주장했다.

나아가 미국은 역사적으로 이 지역에서 패권국의 부상을 막고자 노력했다. 이는 대치가 아니라 관리를 통한 견제였다. 이런 관리는 세계 공유지 보호, 해양문제, 사이버 보안 등과 같은 이슈에 참여하는 형태였다. 한미동맹은 이러한 이슈에 참여함으로써 새로운 위협과 도전에 대비할 필요성을 해결하고 이러한 노력을 위해 기관 간 협력을 장려한다. 세계 공유지 보호와 같은 이슈에 초점을 맞추면 설령 중국이 중대사안으로 여기는 곳이어도 “특정 국가를 지목하지 않을 수 있는”장점이 있지만, 무엇보다 중요한 장점은 구식 전략문화를 넘어 이 지역의 핵심 전략지정학적 이슈에 초점을 맞출 기회로 이용할 수 있다는 점이다.

제2세션:

한국의 DRP 11-30: 한국 방위전략의 개요는?

제2세션은 한국의 방위전략이 DRP 2020 이후 어떻게 전면 수정되었는지 언급하는 것으로 시작되었다. 개정된 DRP 11-30의 목표는 현재 한국이 지닌 취약점을 극복하는 데 있다. 한 한국측 참석자는 개정사항을 이행할 경우 상당한 비용이 발생하겠지만 현존하는 위협을 적절하게 해결하지 못할 경우 훨씬 더 많은 비용을 치를 수도 있다고 말했다. 이 비용은 전략적 파트너들과 경험 및 노하우 공유, 미국과 긴밀한 공조를 기반으로 한 전력강화를 통해 줄일 수 있다. 특히 중요한 것은 한국이 관련국과 협력을 통해 정보를 공유하고 다양한 비대칭 위협에 대응할 수 있는 시스템 구축 방안을 개발하는 것이다. 한국에 부족한 역량은 2009년 전략동맹(Strategic Alliance) 및 확장억제정책위원회를 바탕으로 미국에 의해 보완될 수 있다.

DRP 11-30의 배경

1977년 지미 카터 미 대통령은 한국에서 미군을 철수하겠다고 발표했다. 이에 충격을 받은 박정희 대통령은 국방부에 자주국방계획을 세울 것을 명령했다. 한국 최초의 독자적 국방계획이었다. 이후 국방계획은 노태우 정부와 김대중 정부에서도 수립되었다. 한국이 최소한의 자주국방 능력을 갖추지 않는다면 한국의 국방은 누구도 보장해주지 않는다는 것이 이전 정권이 얻은 교훈이었다. 노무현 대통령은 한국의 인구감소 문제에 대처하고 한국 국방의 미국 의존도 지양이라는 본인의 이념을 현실화하는 방안으로 DRP 2020을 도입했다.

하지만 2009년 이명박 대통령은 DRP 2020의 개정을 추진했다. 원안이 북한의 전력과 의도를 제대로 평가하지 못한 상태에서 수립되었으며 그대로 이행하기에는 재정이 턱없이 부족하다는 점을 그 근거로 들었다.

2009년 시작된 DRP 2020 개정작업은 육군 예비역 장성과 민간인 안보전문가들로 구성된 국방선진화추진위원회(Military Reform Committee)가 주도했다. 1년여 동안 73개의 국방개혁과제를 도출한 위원회는 2010년 12월 6일 이명박 대통령에게 수정

안을 제출하였고, 2011년 3월 7일 수정안이 확정됨에 따라 DRP 307이라는 새로운 계획이 도입되었다. 이 계획에는 천안함 침몰사건 이후 출범한 대통령 직속 국가안보 총괄점검기구의 권고 및 제안사항이 반영됐으며, 법적 절차가 완료된 이후 DRP 11-30이라는 명칭으로 발효될 예정이다. DRP 307 혹은 DRP 11-30은 대북 정책 변화, 한국의 군 상부지휘구조 개편, 억제력 강화에 초점을 맞췄다.

한국 방위전략의 원칙

한국의 새로운 방위전략은 세 가지 원칙에 기반을 둔다. 첫째, 대한민국 국민의 자유와 대한민국의 자주권은 어떤 일이 있어도 사수한다. 둘째, 대한민국은 상대방이 도발하지 않는 한 북한을 포함한 어떤 나라와도 먼저 전쟁을 벌이지 않을 것이며 군사적 수단을 통해 국익을 추구하지 않는다. 셋째, 대한민국은 남북한이 1992년 공동 체결한 한반도비핵화공동선언을 준수하여 억제 혹은 방위를 목적으로 대량살상무기를 생산·보유·이용하지 않는다. 이 세 가지 원칙에 의거한 ‘능동적 억제’ 전략의 채택이 새로운 국방개혁의 핵심이다. 이 전략에 따르면 한국군은 적의 도발에 즉각 보복할 수 있으며, 도발원점 타격에만 집중할 뿐 도발에 비례하는 방식으로 대응하는 등 불필요한 공격을 하지 않는다. 북한이 대량살상무기 공격을 시도하고자 한다면 한국은 선제적으로 해당 발사시설 및 공격에 직접 가담한 지휘세력을 비핵적 수단으로 파괴하는 것이다. 능동적 억제 전략은 실제 교전상황을 미연에 방지할 수 있고 북한의 도발의지를 꺾을 수 있으며 북한으로 하여금 금 비폭력적 수단을 사용해 목표를 달성하도록 압박할 수 있다.

한국 국방개혁 계획의 내용

한국의 한 고위급 참석자는 현 계획이 합동성 강화, 능동적 억제력 확보, 효율성 극대화라는 세 가지 핵심 가치에 기반을 두었다고 설명했다. DRP 11-30이 중요한 이유는 이 계획이 한국의 전력, 특히 북한의 도발에 대응하는 능력을 강화하는 데 초점을 두었기 때문이다. 위원회가 선정한 73개 과제 중 지휘통제구조 개편은 2015년 전시작전통제권 이양에 대비한 최우선 과제로 꼽혔다. 현재의 지휘권은 대한민국

간결함, 신속함, 빠른 의사 결정, 극대화한 합동성이 이번 계획의 주요 강령

합동참모본부에 있는데, 본 개편안은 육군·해군·공군·해병대 등 각 군 참모총장에게 합동작전 수행시 이전보다 더 큰 역할을 부여하는 것을 골자로 한다. 간결함, 신속함, 빠른 의사결정, 극대화한 합동성이 이번 계획의 주요 강령이며 한국은 이를 준수하고자 각 군 총장의 책임과 권한 및 합참의장의 역할을 상세히 정의했다. 본 개혁은 향후 합동작전 수행 시 한국 합참의장과 주한미군사령관의 공조를 대폭 강화하는 것을 목표로 한다.

병력증강계획 역시 수정 중으로, 북한의 비대칭적 위협에 주안점을 두어 무기도입 계획의 우선순위를 재조정했다. 북한의 잠수함 도발에 대비한 새로운 대응력의 필요성도 논의했다. 대포병 레이더 및 기타 탐지장비를 신속히 추가도입해야 하며, 고(高)고도 무인정찰기(UAV)와 중심지역 정밀 타격 같은 ‘정보 감시 및 정찰’ 능력을 비롯해 전구합동화력운용체계(JFOS-K) 및 지상전술 C4I을 업그레이드해야 한다는 논의가 있었다. 전역미사일방위체계(TBM) 구축, 전자기장 펄스 공격에 대비한 주요 시설 방어 능력 향상 역시 국방개혁 어젠다에 속한다.

한국의 서북도서 방어태세

서북도서의 방어태세 강화는 한국 DRP가 각별히 신경 쓰는 부분이다. 2011년 6월 15일 창설된 서북도서방위사령부의 목적은 한국 해병대의 전력을 강화하는 것이다. 이에 약 1,125명의 병력을 추가했으나, 4,000여 명을 감축하려는 애초 계획을 철회하고 증원한 것이기 때문에 실질적으로는 5,000여 명이 증가한 셈이다. 한국은 해병대에 새로운 상륙기동헬기를 배치하기로 결정했으며, 자치권 강화를 위해 해병대가 전력소요를 직접 제기할 수 있도록 허가했다. 이는 이전까지 해군만이 갖고 있던 특권이다. 또한 작전능력 향상을 위해 육군·해군·공군 장교를 포함한 합동참모들은 추가적으로 무기를 확충했다. 한미 양국이 서북도서 방어태세 강화를 결정함으로써 한미 국지도발연합대응계획 역시 강화되었다.

한국의 탄도미사일 능력 향상

천안함 침몰사건과 북한의 연평도 포격사건 이후 한국은 국방개혁의 일환으로 대포와 미사일 대응력 향상에 더욱 초점을 두었다. 한국의 한 고위급 참석자에 따르면 한국

정부는 북한의 전략표표를 타격하기 위해 탄도미사일 사거리를 현재 800km에서 1,000km로 연장하는 조치가 필요하다고 본다. 가장 효과적 억제제는 한국이 북한 영토 내의 어떤 표적도 타격할 의지는 물론 능력도 있음을 보여주는 것이다. 참석자들은 현재 북한이 이동식 대륙간 탄도미사일체제를 구축했다고 보았다. 고체연료를 사용하는 이 미사일은 위치 파악이 어렵고 액체연료에 기반한 다른 미사일에 비해 발사 속도가 훨씬 빠르다. 2012년 3월 30일 실시한 <동아일보> 여론조사에서 응답자 1,000명 중 78%가 미사일 사거리 연장은 북한의 도발 방지를 위해 필요한 조치라고 답했다.

한국의 방위 시스템과 무기 도입

한 참석자는 한국이 북한의 특수전부대와 사이버 공격에도 대비해야 한다고 말했다. 전술적이고 작전적인 대응태세를 갖추 북한 특수전부대의 대규모 침투를 방어하는 것이 이에 속한다. 또한 조기 경보 및 모니터링 강화를 위해 감시능력을 향상시켜야 하며, 이를 위해서는 한국의 조기경보시스템을 발전시켜야 한다. 후방지역의 지휘 통제시스템 강화 및 대도시 지역의 대테러 작전능력강화계획 역시 마련돼 있다. 한미 도발연합대응계획은 한미 양측 합참의장이 합의한 전략기획지침(Strategic Planning Guidance)에 기반해 수립될 것이다. 한국은 현재 대한민국 경찰·해안경비대를 비롯해 민간인과 지방정부까지 모두 참여하는 통합방위태세를 구축하기 위해 통합 방위법을 개정 중이다.

한국은 도발원점에 대한 초동대응능력을 강화하기 위해 2012년 5세대 스텔스 전투기의 조기 도입을 결정했다. 공격헬기 및 해상작전헬기 같은 공군자산의 추가 조달 결정 역시 마무리 지었다.

한 미국측 참석자는 한국 방위기관의 초점이 신무기 및 시스템 도입에만 집중되어 있음을 지적하면서 한국이 이미 보유한 능력을 훈련, 통합, 강화하는 데 좀 더 주의를 기울일 필요가 있다고 말했다. ‘도입’에만 주력하느라 최근 전함과 같이 한국에 새롭게 도입된 무기는 기존 시스템에 적절히 통합되지 못한다는 인상을 줄 때가 있다. 현재 한국이 처한 난국을 단적으로 보여주는 사례가 C4I 구축이다. 참석자들은 한국의 C4I 구축의 중요성을 다시 한번 강조했다. 한미동맹이 비록 단계적 위기 해소에만 중점을

두고 있다고 해도 지상 상황에 대한 면밀한 이해는 여전히 필수적이며, 그렇지 않을 경우 큰 대가를 치를 위험을 불필요하게 감수해야 할 수도 있기 때문이다.

‘억제’에 대한 한국의 개념

한국의 광범위한 전략적 원칙에 주목한 한 참석자는 북한의 도발을 막기 위해서는 한국이 ‘거부적 방어’에서 ‘능동적 억제’로 전략을 180도 전환하는 데 주력해야 한다고 주장했다. 최근까지 한국정부는 북한의 도발에 극도로 인내하는 태도를 보였다. 북한의 도발을 최대한 빨리 수습하고 위기 고조를 막는 등 한반도 평화 유지를 더욱 중요시했으며 보복조치 또한 자제했다. 일부 참석자들은 거부적 방어 전략이 비효과적이며, 오히려 군사적 보복에 대한 두려움 없이 공격할 시간과 장소를 선택할 수 있는 작전상의 자유를 북한에 허용한 셈이라고 비판했다. 한 참석자는 2010년 북한의 도발에서도 볼 수 있듯 거부적 방어 전략이 사실 북한을 더욱 대담하게 만든 주범이라고 주장했다.

능동적 억제 전략이 과연 북한의 도발을 방지할 것인지와 관련해 한 미국측 참석자는 한국의 새로운 DRP가 그 계획과 실행에서 아무리 완벽하다고 해도 북한은 여전히 한국을 시험하려 들 것이라고 경고했다. 한국이 새로운 국방정책을 장기적으로 유지할 의지가 있는지 확인한다는 것이다. 이는 DRP가 완벽하다는 생각에서 북한의 향후 도발 가능성을 배제하는 것은 어리석은 일임을 의미한다.

또 다른 미국측 참석자는 거부적 억제는 하나의 억제수단에 불과하며, 다른 요소인 응징과 설득, 강요에 의한 억제 역시 더욱 포괄적이고 효과적인 억제전략을 구성하는데 이용할 수 있다고 지적했다. 이러한 억제수단이 현재 추진 중이며 공식 단체들 사이에서 논의되는 가운데, 참석자들은 ‘능동적 억제’의 이론 및 현실에 대한 글을 공적 영역에서 많이 다루는 것이 유익할 수 있다고 지적했다. 한 참석자는 한국 관료들이 “억제(deterrence)”의 번역어를 하나로 통일하는 데도 어려움을 겪는 것을 보고 놀라워했다.

억제를 둘러싼 현 개념의 성격에 대하여 좀 더 포괄적 공론이 이루어져야 한다는 것 외에, 한 참석자는 군사적 대응을 초월한 방위전략, 즉 국면발생 이전단계(Phase-Zero)

상태, 정보 활용, 외교적 수단, 경제적 수단 등이 모두 포함되는 전략을 접해본다면 새로운 관점을 갖게 될 수 있다고 말했다.

대비한 전쟁과 실제 전쟁은 다를 수 있다

한 미국측 참석자는 미국이 최근 서남아에서의 경험으로 깨달은 교훈 중 하나가 ‘대비한 전쟁과 실제 수행하는 전쟁은 다를 수 있다’는 것이라고 말했다. 근 한 세대 동안 핵 위협에 전전긍긍한 미국이었지만 현실에서는 “대게릴라전이라는 잊힌 기술을 재학습”해야 했고, 현재 미국은 이에 매우 능하다. 하지만 대게릴라전은 미국 국방기관들이 애초부터 대비했던 전술이 아니다. 한국이 북한의 점령세력이 되려면 한국군은 지상군 구조, 지휘통제구조, 군수와 보급에서 기동성을 확보해야 하는데, 한국의 전략가들은 현재 이런 준비를 하고 있지 않다.

국내정치에 발목 잡힌 한국과 미국의 국방개혁

또 다른 미국측 참석자는 한국의 강력한 국방개혁 시도가 국내 정치상황에 부딪쳐 좌초되고 있음을 지적했다. 최근 국방개혁법안의 5개 개정안은 11개월간 계류된 끝에 결국 처리가 무산되었다. 2012년 4월 20일 원유철 국방상임위원장이 표결처리를 시도했으나 야당 의원들의 투표 거부로 통과되지 못한 것이다. 인용 보도에 따르면 야당 의원들은 2013년 새 대통령이 선출되기 전까지 국방개혁을 논의하지 않겠다고 밝힌 것으로 알려졌다. 법안 통과는 이명박 대통령에게 정치적 승리를 안겨준다는 것이 그들의 입장이었다. 2013년 1월 을지프리덤가디언(UGF) 이전까지 국방력 구조 개편을 완료하는 것은 이명박 정부의 중요한 과제로 여겨졌다.

참석자들이 한국의 또 다른 어려움으로 꼽은 것은 정부 부처 간 소통 부재다. 정작 한국정부의 기관과 미국정부 사이에는 무수한 토론이 이루어진다는 점을 감안한다면 이는 충격적이다. 한 미국측 참석자는 한국정부 내 여러 부처가 사실은 서로 같은 쟁점을 논함에도 그 사실을 알지 못해 미국 관리들이 종종 놀랄 때가 있다고 말했다. 내부의 논의사항을 의도적으로 공개하지 않는 부처도 있다. 이는 미국정부 주관 회의에 각 부처 대표단이 공동 참석할 때 종종 나타나는 현상이다. 한 미국측 참석자는 미국정부도 이런 어려움이 있었지만 지난 15년 사이 상당히 개선됐다고 밝혔다. 정부

부처 간 소통 부재의 원인 중 하나로 지목된 것은 정보 유출에 대한 두려움으로, 이로 인해 마땅히 공유해야 할 정보가 다른 정부 부처로 전달되지 못하는 것이다. 이 점에서 미국의 상황은 2001년 9·11 테러 이후 급격히 개선되었다. 한 미국측 참석자는 한국정부가 이 문제를 해결하려면 국가보안등급분류시스템 상의 혼란을 확실히 정리할 필요가 있다고 주장했다.

참석자들은 또 국방계획의 구조적 문제에 대해서도 논했다. 미국의 경우 전략계획 전반을 국방부가 주도하지만 계획의 전면 보류가 가능한 준비단계(Phase-zero)에서는 정부의 모든 기관이 참여한다. 한 미국측 참석자는 준비단계를 조직할 수 있는 기관이 하나 있다면 그것은 바로 국가안전보장회의(NSC, National Security Council)라고 주장하면서, 하지만 미 국방부의 입장은 이와 다르다고 말했다. 그는 미 국방부는 준비단계를 국방부가 맡고 NSC는 전술적 의사결정을 맡아야 한다고 주장한다면서, 준비단계를 포함하는 장기계획은 우선순위에서 밀려난 상태라고 지적했다. 또 다른 예로 아프가니스탄전쟁과 이라크전쟁 종식이라는 단 한 가지 목표만 부여받을 뿐, 이를 더 광범위한 전략으로 통합할 임무는 갖지 않은 미국 관리들의 현실도 지적되었다. 이는 결국 미국의 국제전략과 국내전략 형성 간에 균열을 일으킨다. 한국의 국방계획 역시 구조적 문제가 있으나 어떤 면에서 그 양상은 미국이 직면한 문제와 정반대다. 한국의 경우 국방부는 국방 이외의 역할을 담당하지 않는다. 주도권은 통일부에 있지만 문제는 통일부가 국방계획을 설계하도록 훈련받지 않았다는 점이다. 이는 한국의 부처 차원에서 해결해야 할 문제다.

이후 참석자들은 2012년이 한미 합동전략 개발에서 어떤 진척도 보이지 않는 “데드존”이 되지 않을까 하는 우려를 나타냈다. 재차 언급하지만 한국의 야당은 이명박 정부에 정치적 승리를 안겨주고 싶어하지 않는다. 그럼에도 한미동맹 실무차원에서의 계획은 급진전을 보일 수 있다고 한 미국측 참석자는 예측했다. 정권교체든 현정권 유지든 정치판의 변화가 예상되는 2013년 상반기까지 데드존 상황이 이어지더라도 많은 성과를 거둘 가능성은 여전히 존재한다. 전작권 이양이 완료되면 새로운 동맹 지휘체제 속에서 어떻게 “합동성”을 발휘할 것이냐가 주요 쟁점으로 떠오를 것이다. 한 예로 미국은 1979년부터 제2차 걸프전까지의 시간이 지나고 나서야 진정한 “합동” 참모본부를 확립할 수 있었다는 사실이 언급되었다. 참석자들은 또한 현재 계획 중인 국방개혁기간에 한국이 여러 난제를 제기해야 할 것이라고 입을 모았으며, 이에 한

참석자는 한미합동군사훈련에 참여했던 자신의 과거 경험으로 볼 때 미국의 연합사령관 서먼(Thurman) 장군과 한국의 정승조 합참의장은 어려운 질문을 회피하는 사람들이 아니라는 소견을 밝혔다.

국제 협력과 동맹 강화

참석자들은 경제력이 국방력에 이렇게 중요한 위치를 차지한 시대는 지금껏 없었다며, 경제상황이 정부 정책에 미치는 영향에 우려를 표했다. 국방전략을 논의할 때 국가 예산을 주요 변수로 주시하지 않는 나라는 어디에도 없으며, 한국 역시 마찬가지다. 한 미국측 참석자는 공화당과 민주당 모두 꺼려하기는 해도 예산의 자동삭감이 거의 기정사실화한 미국에서 현재 이 문제는 특히 고통스러운 쟁점이라고 설명했다. 이런 이유로 일부 주요 결정은 다가오는 선거 이전에 내려질 것이다. 계획이 백지화할 수 있고 투자 역시 위축될 것이다. 어떤 전력을 확보할 수 있는지 논의가 가능해지기 전까지는 정책을 실행할 수 없다. 역시 예산이 주요 걸림돌로 지목된 한국도 유사한 상황에 처해 있다. 한국정부가 어떤 전력 혹은 전략 향상에 국방예산을 지원할 것인가는 보편적이면서도 시급한 질문이다. 하지만 서로 부족한 점은 파트너십이나 동맹으로 보완할 수 있다는 것이 참석자들의 주장이다. 확보하고자 하는 능력의 우선순위를 정한 후에야 각 나라는 동맹국 혹은 파트너국이 약점 보강을 위해 무엇을 제공할 수 있는지 판단할 수 있다. 한국도 마찬가지다. 한국은 미국이 제공하지 않았다면 독자적으로 추구할 수 없었을 역량에 근거해 상당히 많은 결정을 내렸다. 최근 몇 년간 한국의 전략가들은 전력의 중심을 지상군에서 공군과 해군으로 이동했다. 한국과 미국 간의 논의는 양국이 동맹에 각각 어느 정도 기여하는 것이 균형상 올바른 것인가에 주목해야 한다는 참석자도 있었다. 한 참석자는 동맹의 불균형을 둘러싼 현재의 우려에 대해 어쩌면 미국의 책임이 가장 큰 것 같다고 말했다. 동맹에 어떤 역량을 기대한다면 동맹이 그 역량을 보유할 수 있도록 도와줘야 하기 때문이다. 이에 해당하는 예가 개발하기 어렵고 비용도 많이 드는 기술로, 리스크 평가가 선행된다면 미국이 동맹국

국제 파트너국들과 협력 관계가 공고할수록 미국과 파트너국들이 잠재적 적을 어떻게 모니터링하는지, 무수한 유형의 국지도발과 비대칭적 위협을 어떻게 방어하는지 그 작전상 경험을 공유하는 데 유리하다.

과 공유할 수 있는 부분이다. 하지만 미국에는 기술의 동맹국 이전을 직접 관장하는 기관이 없다. 일부 참석자들은 미국 동맹국의 이익을 위해 이 문제는 반드시 해결해야 한다고 주장했다.

국제 파트너국들과 협력관계가 공고할수록 미국과 파트너국들이 잠재적 적을 어떻게 모니터링하는지, 무수한 유형의 국지도발과 비대칭적 위협을 어떻게 방어하는지 그 작전상 경험을 공유하는 데 유리하다. 정보 감시 및 정찰은 미국·일본·한국이 국내 외의 위협에 대응하고 국지도발 대응력을 강화하는 데 상호 협력할 수 있는 핵심 영역이다.

제3세션:

전시작전통제권 이양: 한미동맹은 새로운 방위요건을 갖춰 가는가?

2010년 6월 26일, 한국과 미국은 전작권 이양 시기를 2015년으로 조정하기로 합의하고, 같은 해 10월 이 같은 결정을 재확인했다. 한국의 이명박 대통령 취임후 전작권 이양 시기에 관해 많은 사회적 논의가 이루어졌다. 일부에서는 시기를 더 늦춰야 한다고 주장하지만, 연기 결정을 철회해야 한다고 주장하는 측도 있다. 그러나 한 참석자는 2010년 북한의 도발을 겪은 지금이야말로 한미 동맹관계가 전작권 이양 문제를 실질적으로 진전시킬 때라고 말했다. 참석자들은 한국이 2015년까지 완전한 임무수행능력을 갖추는 것임을 확신했다.

미국에서 한국으로 전작권 이양 취지는 애초에 한국이 자국의 방위를 책임지도록 하는 것이었다. 하지만 현재 전작권 이양은 한국의 방위공동체 내에서 변화의 촉매로서 더 큰 함의를 갖게 되었다. 전작권 이양 과정에서 방위력에만 초점을 맞추면 특정 기지를 고려할 수밖에 없다. 일반적으로 한국군은 일부 필수 지휘기지에서만 미국을 대신할 수 있으리라 생각된다. 그러나 더 넓은 차원에서 한국군이 한국의 국방과 방위를 완전히 책임진다는 것은 무엇을 의미하는가?

현재 전작권 이양은 한국의 방위공동체 내에서 변화의 촉매로서 더 큰 함의를 갖게 되었다.

참석자들의 논의는 한미동맹이 기존의 패러다임을 획기적으로 바꿔놓을 새로운 방위요건에 적응하고 있다는 의견으로부터 시작되었다. 한미동맹은 현재 동맹관계가 겪는 모든 진행상황과 변화를 고려해야 하며, 이는 특히 한반도를 초월한 이슈들로 전략적 동맹관계를 확장하기 위한 노력의 일환이다. 또한 한미동맹은 증가세에 있는 북한의 핵무기와 미사일전력에도 지속적으로 대응하고 있다. 한국은 2010년 북한의 대남공격 이후 재래식 억제전략과 방위력 증강을 위한 노력에 박차를 가했다.

한미 양국의 전략가들은 양국이 전작권 이양을 준비하는 가운데 방위동맹에 어느

정도까지 기여해야 하는지 숙고하고 있다. 참석자들은 한미동맹이 지금까지 거둔 성과와 앞으로 이를 성과에 대해 매우 긍정적이었다. DRP 307이나 DRP 11-30을 통해 한국이 한미동맹에서 작전통제권을 획득할 수 있는 매우 강력한 토대가 마련될 것이라는 점이 강조되었다.

한미동맹이 이미 새로운 방위요건에 적응했는지 여부에 관해 참석자들은 매우 그렇다는 답변을 내놓았다. 그러나 동맹관계에 개선의 여지가 있다는 점은 인정했다. 한 참석자는 한국군의 부족한 점은 일차적으로 각 군 간의 상호 연계가 불충분해 발생하는 결과라고 주장했다.

미국이 전작권 이양을 위한 한국의 준비과정에 기대하는 바는 무엇인가?

참석자들은 미국 관리들이 방위요건을 갖추는 데 드는 모든 비용을 한국이 부담하기를 원할 것이라고 말하며, 자국의 국방을 책임지는 국가라면 당연히 그렇게 해야 한다고 주장했다. 또한 예산부족은 국방개혁과 억제력, 방위력뿐 아니라 전작권 이양에 필요한 시스템 약화로도 이어질 것이라고 경고했다. 요컨대 한국은 정비 · 훈련 · 탄약 등에 자금을 지원해 차후의 전략 약화를 방지해야 한다는 것이다.

한국정부는 신규장비 조달 방식에도 관심을 기울여야 한다. 한국군의 현대화가 계속됨에 따라 한국정부는 강력한 억제력과 전투력을 발휘할 수 있는 무기를 적절히 구비해야 한다. 더 나아가 한국은 다중 임무를 충분히 수행할 수 있는 유동적 시스템을 개발함으로써 훈련시 연합의 상호운용성에 주력해야 한다.

한국의 C4ISR 능력 보강 필요성은 본 세션 내내 여러 차례 강조되었으며, 각 군의 합동 작전을 수행하기 위한 훈련이 필요하다는 점 역시 강조되었다. 전작권 이양후 사라질 한미연합사령부(CFC, Combined Forces Command)는 현재 사령부 산하 각급의 상호 통합성 및 합동성 강화를 추진 중이다. 현재 CFC는 한국군의 역할 조정을 담당하는 주요 기관이다. 한국은 작전 수준에 적합한 합동 군사력을 신속히 가동하고 전작권이 이양돼 CFC가 해체된 이후에도 작전이나 전략 수준에서 통제권을 유지할 수 있도록 더욱 기민한 지휘통제구조를 갖출 필요가 있다.

전작권 이양과 직접 관련이 없는 기타 제언으로는 정밀타격능력 향상, 목표지점조준 능력 향상, 표적지정장비 개선, 대한민국 해병대의 사기진작 및 규모 확대, 미국과 일본의 미사일방위체계와 통합된 한국의 다층적 미사일방위체계 개발 등이 있다. 다른 참석자는 이를 위해 한국이 300km 이상의 사거리와 500kg 이상의 탄두 중량을 갖춘 탄도미사일을 확보할 수 있도록 미국이 허가해야 한다고 주장했다. 이 참석자는 전작권 이양과 한국의 새로운 능동적 억제전략을 고려할 때 이는 합당한 조치라는 의견을 밝혔다.

미국은 전작권 이양 이후 무엇을 제공할 것인가?

이후에는 미국이 한국에 무엇을 제공할 것인지에 대한 논의가 이어졌다. 참석자들은 미국이 서태평양을 비롯해 한국에서도 강력한 주둔군을 유지해야 한다고 주장했다. 그러나 한 참석자는 미 상원 군사위원회가 미군으로 하여금 한국과 일본에 충분히 집중할 수 있게 해주지 않는다고 보았다. 무엇보다 미국이 한국의 방위를 지원하겠다는 의사를 거듭 재확인하는 것이 중요하다는 데 참석자들의 의견이 일치했다. 한 참석자는 메시지가 “무슨 일이 있어도 지지하겠다”는 내용이 되어야 한다면서 이러한 메시지를 계속 제시해야 한다고 말했다. 한 미국측 참석자는 미국 관리들이 때로는 이러한 확인을 반복해서 해야 한다는 사실에 불만을 갖는다면서도 한국에 대한 미국의 지지 입장은 공식적으로 아무리 강조해도 지나치지 않다는 의견을 밝혔다. 미국이 언제나 한국의 방위를 적극 지지하리라는 사실에 북한이나 중국이 의심을 품게 할 소지가 있어서는 안 된다. 또 다른 미국측 참석자는 미국이 크고 작은 기회가 있을 때마다 초당적 지지에 힘입어 한국에 대한 미국의 지지를 재확인하고 있다고 단언하면서, 이는 한국과 약속을 반드시 지키려는 미국의 의지가 확고하기 때문이라고 덧붙였다.

미국이 언제나 한국의 방위를 적극 지지하리라는 사실에 북한이나 중국이 의심을 품게 할 소지가 있어서는 안 된다.

서태평양 지역의 미 해병대 주둔을 공고하게 유지하는 것과 관련해 한 참석자는 최근 발표한 미국의 태평양해병대계획이 2006년의 계획을 개선했지만, 이 계획에 따르면 해병대 공지(空地)기동대가 분쟁예상지역에서 너무 멀리 이동하기 때문에 한미동맹

에서 미 해병대가 차지하는 역할이 축소된다고 주장했다. 미 해병대는 최근 함정 38척이 필요하다고 밝혔지만 가용예산으로는 30척도 구매하기 어려운 실정이다. 이는 이미 미 해병대가 기동력 확보 과정에서 맞닥뜨린 문제를 잘 드러낸다. 한 참석자는 최근 미국의 예산 삭감과 2013년 1월에 계획된 예산 삭감으로 방위요건에 자금을 지원하지 못할 가능성이 있다고 주장했다.

제2세션에서는 미 국방부가 진행중인 공해전투개념(Air-Sea Battle Concept)이 한국과도 연관될지 여부에 대해 간략한 논의가 이루어졌다. 미 해군과 공군은 이 구상의 실효성에 동의했으나 육군은 다소 회의적이다. 공해통합전투구상은 타 지역에 쉽게 적용하기 어렵다는 점에서 중국에 초점을 둔 것으로 보이지만, 그와 별개로 한미 동맹의 발전에서 중요한 역할을 할 수도 있다.

참석자들은 미국의 ‘아시아 중시 정책’이 훌륭하고 포괄적이며 통합적 전략이라고 긍정적으로 평가했다. 그러나 미국의 말과 행동에는 상당한 괴리가 있다는 데 의견이 모였다. 미국이 현재 이 전략에 자금을 지원하지 않기 때문이다. 한 참석자는 오바마 행정부의 아시아 중시 정책과 관련해 “전략에 따라 예산이 배정되는 것이 아니라 예산에 따라 전략이 수립”되는 실정이라고 표현했다. 이 참석자는 이렇게 평가하면서 전반적으로는 낙관적이라고 강조했다. 한국정부가 헬리콥터와 전자전투시스템, 정밀유도미사일, 탄약을 추가 구매하려는 의사를 밝힌 것은 청신호로 받아들여졌다. 한미동맹의 양국 담당자들 역시 고무적 평가를 받았다.

전작권 이양 외 한미동맹의 방위 목표

참석자들은 전작권 이양 준비와 실행이 2015년 이후 장기적으로 끼칠 영향과 더불어, 고려해야 할 새로운 방위요건에는 무엇이 있을지에 대한 논의를 진행했다. 참석자들은 이구동성으로 한국과 미국의 정보 공유 범위를 결정해야 한다고 주장했다. 이와 함께 실현해야 할 일련의 목표가 있는데, 여기에는 미국의 확장억지력 제공, 전략동맹 2015 로드맵(Strategic Alliance 2015 Roadmap)과 그 후속조치 내실화, 작전계획 5015(OPPLAN 5015) 완성, 작전계획 5027-04 갱신, 2015년 12월 이전까지 완전운용능력(FOC, Full Operational Capability) 구축 및 검증 완료, 전작권 이전과 이후 군 상부 지휘통제구조 등에 대한 한국 DRP의 영향력 평가 등이 포함된다.

기타 고려사항으로는 중국과 대북전략 공조체제 구축, 유엔 평화유지활동 및 기타 다국적 군사작전 확대 등이 있다. 또한 주한미군기지 이전 계획의 신속한 시행을 통해 안정적 전방 주둔과 전략적 유연성을 확보하고 현 기지의 주둔이 연장됨으로써 발생할 수 있는 부정적 영향을 줄이는 것 등이 있다. 뿐만 아니라 참석자들은 군상부지휘 구조개편(Upper-Level Command Structure Reform Group)의 후신인 한국의 신(新)연합방위체제그룹(New Combined Defense System Group)과 그 하위조직인 연합군사협력팀(Combined Military Cooperation Team)에 더 많은 관심을 쏟아야 한다고 제언했다. 이러한 이행기에도 한미동맹을 굳건히 하기 위해서는 한미 간 2+2 회담에서 더욱 긴밀한하게 협력해야 한다는 데 의견이 모였다.

전작권 이양과 새로운 방위요건에 대한 논의는 다시 한미 간 전략적 동맹관계가 전반적인 거버넌스라는 이슈에서 거둔 성과에 대한 긍정적 평가로 이어졌다. 이는 한미 동맹 산하 조직들의 노력, 실무진회의, 주간회의, 두 차례의 개막회의, 분기별회의 등을 통해 이룬 결과였다. 참석자들이 충분한 관심과 집중을 보이지 못했던 영역으로 꼽은 것은 한국의 C4ISR이었다. 한 미국인 참석자는 한국군의 인구학적 문제를 인정하면서도 한국이 각 군 간 경쟁을 줄일 수 있는 부사관 군대를 창설할 것을 제안했다. 한편 이 참석자는 한국의 3군사관학교 통합은 높이 평가했다.

위협과 진전에 대한 한미 간의 인식 차이

참석자들이 주목한 더욱 큰 과제 가운데 하나는 위협에 대한 한국과 미국의 인식 차이다. 한 참석자는 한국에는 아직도 북한이 전면전을 벌일 수 있다고 생각하는 사람이 있는 반면, 미국에는 북한이 심각한 경제적 어려움으로 인해 전면전을 벌일 수 없다고 생각하는 사람이 많다고 말했다. 이러한 인식차로 인해 한국인은 미국인보다 북한을 더 위협적 존재로 생각한다는 것이다.

한국의 군 전력개발 진척상황에 대해서도 한미 간에 인식 차이가 존재한다. 미국은 진척이 너무 더디다고 생각하는 반면 한국은 발전속도보다 효율성을 중시한다는 것이다. 전작권 이양 중 발생할 지휘통제구조의 변화는 연합 군사작전의 효율성 극대화 방법에 대한 결정들을 지연시킬 수 있다는 주장이 있었다. 2015 전작권 이양 전략의 구성요소가 무엇이며 한미 간의 의견과 우선순위의 차이가 순조로운 이양에 얼마나

결립돌이 될지에 대해서는 여전히 우려의 여지가 있다.

한미동맹의 정보 공유 부족

한미동맹의 결점 가운데 하나로 제기된 것은 방위분야 학자들과 일반 대중이 접할 수 있는 정보가 부족하다는 사실이다. 이는 쉽게 무시할 수 없는 오랜 결점이며, 방위분야 학자들이 한미동맹의 내부사정에 대해 지금보다 더 많은 정보를 얻게 되면 동맹관계에도 도움이 되리라는 주장이 나왔다. 또한 한국 국방부가 극히 제한된 정보만 제공한다는 점을 고려하면 예산의 제약이 전작권 이양 단계와 그 이후에 얼마나 큰 문제가 될지 가늠하기란 쉽지 않다.

북한의 위협을 감안한 한미동맹의 방위요건 조정

참석자들은 한미동맹의 방위요건을 생각할 때 재래식 군사도발이나 전쟁 또는 비재래식 공격 등 북한의 위협 가능성에 대한 경계를 늦추지 않는 것이 중요하다고 강조했다. 한 참석자는 한미동맹이 과연 북한의 비재래식 공격 가능성에 대비하고 있는지 모르겠다며, 북한이 계속 구식 시스템을 사용한다면 한미 양국은 이에 대비해야 한다고 주장했다. 이 참석자는 무엇보다 새로운 한미 연합방위체제가 한반도에 대한 통제권을 유지해야 한다고 주장했다.

한미동맹의 방위요건을 생각할 때 재래식 군사도발이나 전쟁 또는 비재래식 공격 등 북한의 위협 가능성에 대한 경계를 늦추지 않는 것이 중요하다.

북한의 위기사태 발생에 대비하는 과정에서 중요한 과제로 지목된 것은 북한의 상황에 대해 방대한 정보를 입수하는 것이다. 북한 관련 정보는 그 진실성을 면밀히 검토해 해당 정보가 선전에 불과한지 확실한 근거가 있는지 살펴야 한다. 정책입안자들과 분석가들은 갈수록 더 많이 중국과 북한의 공개출처정보에 의존한다. 참석자들은 북한 관련 수집 정보에 대해 언론과 학계에서 더 많은 논의가 이루어져야 하고, 이와 함께 트랙 1.5와 트랙 2의 대화가 이루어져야 한다고 제언했다.

일부 참석자들은 가까운 시일 내에 북한에서 불안정한 상황이 발생할 가능성과 별개로, 장기적 차원에서 김정은이 북한 전역의 실질적 통제권을 확보하는 동시에 다른 국가들과 관계를 유지하기는 어렵다고 주장했다. 친북인사들이 국회의원에 당선되고 일부 특별위원회에 소속돼 한국의 국가기밀에 접근할 가능성에 대한 우려도 있었다.

북한의 대중국 무역량이 증가하고 중국의존도가 높아지는 것은 우려스러운 요인이었다. 중국의 미국에 대한 역견제전략이 북한의 대남정책에 영향을 줄 수 있다는 점에서 진위 여부를 떠나 한미동맹에 우려스러운 요소다. 참석자들은 본 회의에서 논의한 이슈에 대해 특히 선거철까지 공적 영역에서 많은 글을 발표해야 한다고 제언했다. 공적 영역에서 한미동맹의 미래에 관해 추가 논의를 진행할 것을 모든 참석자가 강력히 주문했다.

한국의 전술핵무기 재배치

제3세션의 말미에는 전술핵무기를 한반도에 재배치하는 문제를 놓고 토론이 이어졌다. 한 참석자는 전술핵무기 재배치가 군사적 목적 달성에 실질적으로 이바지할 수 없다고 주장했다. 한국인들은 핵억제력이 작동하는 것은 보복의 확실성 덕분이라고 생각하는데, 현재 미국의 핵우산에는 그러한 확실성이 존재하지 않는다고 느끼기 때문에 미국의 핵우산을 우려한다고 보는 참석자도 있었다. 그러나 다른 참석자는 핵억제력이 효과를 발휘할 수 있는 것은 상대방이 공격을 자제할 것인지 불확실하기 때문이라고 주장했다. 보복당할 가능성이 아무리 작다 하더라도 그 가능성이 존재하는 것만으로도 북한은 개발중인 핵무기의 수에 관계없이 도발을 주저할 수밖에 없으리라는 말이다. 한 미국측 참석자는 미국의 핵우산은 현재도 미래에도 매우 강력할 것이기 때문에 전술핵무기의 한반도 재배치 조치가 억제력의 효과를 높이지는 못할 것이라고 주장했다.

다른 참석자는 한·미·일 안보회담을 통해 특히 연평도포격 이후 한국 국민이 미국 핵우산의 효과를 점점 불신하게 된 것이 확실하다는 의견을 내놓았다. 이 참석자는 북한의 핵기술 사용 저지를 위해 구축된 미국의 핵우산이 오히려 북한으로 하여금 재래식 수단을 통한 도발을 꾀하게 만든다며, 이 역시 한국에는 좋을 것이 없는 결과

라고 밝혔다. 한국정부 일각에서는 한국이 한반도에 전술핵무기를 배치한다면 북한이 재래식 수단을 통한 도발 시도 역시 단념할 것으로 생각한다.

이런 논리에 대해 다른 참석자는 한국정부가 미국에 전술핵무기의 한반도 재배치를 요청할 가능성은 낮다고 주장했다. 이로 인해 북한과 협상에서 타격을 입고 한국에 반미정서가 일어날 수 있기 때문이다. 이 참석자는 미국의 핵우산이 사실상 효과적이고 확고하다는 점을 고려하면 한국에 전술핵무기를 재배치한다고 해서 북한을 더욱 압박할 수 있는 것은 아니라고도 주장했다. 한 한국측 참석자는 한국의 일부 정치인들이 전술핵무기 재배치를 논의 하고는 있지만 한국정부가 실제로 핵무기 카드를 쓰는 것은 아니라고 주장했다. 그러나 한국 국민 사이에서 논쟁이 촉발되면 한반도 상황에 대한 북한의 인식에 영향을 미칠 것이라고 말했다. 참석자들은 따라서 최소한 한국이 미국에 전술핵무기 재배치를 요청할 수 있다는 가능성을 열어두는 것이 전략적으로 타당하다는 점에 잠정적으로 동의했다.

특히 연평도포격 이후 한국 국민이 미국 핵우산의 효과를 점점 불신하게 된 것이 확실하다.

전술핵무기의 한반도 재배치에 대한 한국 국민의 지지가 증가하는 것처럼 보이는 것은 핵억제력 때문이라거나 한국 국민이 실제로 재배치를 원해서라기보다 사실상 한국 국민이 미국의 역량과 신뢰성에 의심을 품고 있다는 신호로 해석된다. 이러한 점에서 한 참석자는 제4세션에서 다가오는 대선에서 오바마 대통령이 재선에 성공한다고 해도 핵무기를 1,000개 이하로 감축하는 것은 실책이 될 것이라고 주장했다. ‘방위전략검토(Strategic Defense Review)’보고서에서 가장 강력한 목소리를 낸 국가는 한국과 일본이었다. 미국의 두 동맹국은 미국이 전략무기를 핵무기 1,000개 이하로 축소해서는 안 된다고 주장했다.

본 세션은 한국 국방예산에 대한 수정안에는 북한의 공격에 대비해 한반도에 전술핵무기를 재배치해야 하는지에 대한 “연구”가 필요하다고만 언급되어 있음을 확인하는 것으로 마무리됐다. 그러나 미국은 다른 수단을 통해서도 한반도에 무기를 배치할 수 있고 북한 역시 이를 알고 있다. 바로 이 때문에 미국의 확장억제력이 유지될 수 있다는 점이 강조되었다.

제4세션: 한미동맹의 미래에 대한 마무리 논의

한미 양국 정부는 한미동맹의 다양한 과제를 해결하고자 애써왔다. 양측 모두 동맹 관계가 나아갈 방향에 대해 전반적으로 의견을 같이했으며 목표 달성에 대한 확신도 있다. 참석자들은 2012년과 2013년 초반까지 한미 양국 정치권에서 발생할 수도 있다고 논의한 “테드존” 해결이 주된 과제라는 점을 재차 강조했다.

동맹관계의 또 다른 문제는 미국정부가 현재 매우 대응적 상태라는 사실이다. 미국정부가 수립하고 시행하는 많은 전략은 향후 계획에 따른 것이 아니라 이미 벌어진 일에 대응하는 수준이다. 이는 부분적으로 천안함사건과 연평도 포격사건, 남중국해 개발에 따라 나타난 결과다. 한 참석자는 미국정부의 많은 고위인사가 필리핀과 남중국해에 관심을 집중하고 있으며, 이런 이슈가 미중 관계에 큰 영향을 미치는 만큼 한국에 대한 미 지휘부의 전략적 사고가 직접적으로 영향을 받을 수 있다고 말했다. 다른 참석자들은 한국과 동북아에 대한 전략적 사고가 서로 배타적이거나 분리될 필요는 없으며, 이러한 전략적 사고를 통해 가까운 미래에 미국의 관심이 중국 관련 이슈로 분산되리라는 한국인들의 우려를 경감시켜야 한다고 주장했다.

한미동맹 내부의 공개적 충돌 방지

참석자들은 한미동맹 내의 공개적 충돌을 방지하는 것이 중요하다는 입장을 보였다. 이러한 공개적 충돌의 폐해를 보여주었던 사례로 한미 양국이 한미동맹의 전략적 유연성에 대해 공개적으로 의견충돌을 드러내고 중국이 이를 한미동맹의 위기로 해석했던 경우가 언급되었다. 이 사례를 제시한 참석자는 “아이들 앞에서는 싸우지 않는다”는 것이 제1의 원칙이 되어야 한다고 주장했다. 더불어 공개적 충돌이 발생하면 한미 모두 레버리지를 잃게 되기 때문에 공개적 충돌을 피하

한미동맹을 통해 양국이 “상생” 정신을 보여줌으로써 중국이 한미 동맹관계의 지속적 강화와 발전을 예상하게 된다면, 한미 양국은 중국에 상당한 영향력을 미칠 수 있다.

려는 유인동기는 충분히 존재한다고 강조했다.

한미동맹을 통해 양국이 “상생” 정신을 보여줌으로써 중국이 한미 동맹관계의 지속적 강화와 발전을 예상하게 된다면, 한미 양국은 중국에 상당한 영향력을 미칠 수 있다. 한 참석자는 이러한 결과에 도달하고자 하는 최우선 목표는 “한미동맹의 지휘통제 상황을 바로잡는 일”이라고 주장했다. 세계 공유지와 미사일방어, 기타 장기적 임무들에 대해서는 지리적 이유로 인해 공동의 노력을 기울이기 어렵다. 일부 참석자들은 공동작전 개념으로서의 미사일방어와 관련해 중국은 한국이 미국과 관계없이 단독 타격에 나설 것으로 보지 않는다는 의견을 피력했다. 다른 참석자들은 연평도 포격 사건 이후 중국이 한국의 대북 단독공격을 우려해 북한을 압박했다고 주장했다. 참석자들은 미사일방어에 대한 공동작전과 함께 한국이 유사시 독자적으로 방어할 수 있다는 인식이 필요하다는 데 동의했다. 그러나 중국의 부상을 관리하고 그에 영향을 미친다는 차원에서 미사일방어를 중심으로 한 한미동맹은 문제가 있다는 점이 지적되었다.

한미동맹의 잠재적 위험요소

본 세션에서 논의한 첫 번째 잠재적 위험요소는 일시적으로 수그러든 반미감정이다. 한 참석자는 이명박 정부가 한미동맹을 강화하고 한미 자유무역협정(FTA) 협상을 성공적으로 체결했지만 일부 한국 국민은 재정과 국방분야 모두에서 한국의 대미 의존도가 증가했다는 점을 문제로 인식한다고 주장했다. 또한 선거와 보궐선거 기간, 그리고 서울에 주둔한 주한미군과 관련해 불미스러운 사건이 발생할 경우 반미감정이 급속히 고개를 들 수 있으며 이는 한미동맹에 타격이 될 것이라고 경고했다.

두 번째로 논의된 위험요소는 경제 및 재정위기다. 미국의 경제위기로 인해 한미동맹의 방위비 분담 필요성이 증가할 수 있다. 이는 예산문제를 해결해야 하는 한국정부에도 부담이다. 이러한 상황으로 인해 한미 양국 사이에 마찰이 발생할 수 있다. 더불어 한미동맹의 향방을 둘러싸고 한국정부 내에서도 내분이 증폭될 것이다.

「 미국의 경제위기로 인해 한미동맹의 방위비 분담 필요성이 증가할 수 있다. 」

참석자들이 논의한 세 번째 위협요소는 한미동맹의 결속력과 한미 양국의 역할에 대해 과소평가든 과대평가든 비현실적 평가가 이루어질 가능성이다. 예컨대 미국의 핵우산 효과를 과소평가하면 한국이 자체 핵무기 프로그램을 개발해야 한다는 요구가 거세질 수 있으며 이는 미국의 강력한 반대에 부딪힐 가능성이 높다. 미국이 한국의 핵무기 개발을 용인한다고 해도 한국 진보진영의 친북성향 인사들은 이에 반대하며 한미 동맹에 대한 공격의 수위를 높일 가능성이 있다.

한미동맹이 위협요소에 대한 해법으로 택할 수 있는 모델

한 한국측 참석자는 한미동맹의 위협요소를 해결하기 위해 두 가지 주요 측면에서 한미 양국의 역할분담을 재정립할 수 있는 모델을 제시했다. 첫 번째 측면은 미국이 주한 미군을 “해외”로 이동배치하고 공군과 해군 병력에 주력하는 한편 한국은 육군을 육성해 한미동맹에서 더욱 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 이 참석자는 주한미군을 해외로 이동배치하면 반미정서도 누그러뜨릴 수 있다고 주장했다.

한국이 육군에 집중할 가능성에 대해 다른 한국인 참석자는 한국의 공군과 해군은 이 아이디어를 달갑게 생각하지 않을 것이라며, 한국 국방력의 포괄적 발전을 등한시하는 것은 잘못이라고 주장했다. 또 다른 참석자는 한반도에 소규모의 미군만 남는다고 해도 잔류병력을 빌미로 반미정서를 자극해 정치적 목적을 달성하려는 시도는 계속될 것이라고 말했다. 따라서 주한미군의 “해외배치”를 주장하는 이유가 한미동맹의 비판세력을 달래기 위한 것이라면 대규모 병력을 한반도에서 해외로 이동시키는 것은 앞뒤가 맞지 않는다고 말했다.

제시된 모델의 두 번째 측면은 한미동맹에서 한국의 활동무대를 한반도로 좁히고, 한반도 이외 지역에서 공동의 이권을 보호하는 책임은 미국이 지는 것이다. 이러한 역할분담을 통해 한국의 역량을 과대평가하는 위험성을 줄일 수 있고 비용분담 확대에 대한 요구도 감소시킬 수 있다는 주장이 나왔다. 이 모델을 제안한 참석자는 한국이 원격임무 수행에 필요한 작전능력을 갖추었다고 생각하지 않는다면, 한국이 그런 능력을 보유했다고 가정했다가는 실망스러운 일이 벌어져 견고한 동맹관계를 저해할 수 있다고 경고했다.

다른 참석자는 한미 방위비 분담을 둘러싼 우려와 관련해, 불리한 여론을 설득하기 위해 한미 양국이 지불해야 할 비용 등 전체 비용이 우려하는 만큼 많지는 않을 것이라고 주장했다. 뿐만 아니라 방위비 분담에 대한 현재의 합의는 2013년까지 유효하기 때문에 새로운 합의를 위한 협상은 차기 정권이 들어선 뒤 시작해도 된다고 말했다.

미국 관리들은 향후 한국의 여론이 긍정적 방향으로 흘러갈 것이라고 보았다. 특히 매년 미국을 찾는 한국여행객이 150만 명에 달하며, 미국의 대학에서 유학중인 학생도 연간 10만 명이 넘기 때문이다. 2013년 방위비 분담에 대한 새로운 협상이 이루어질 때가 되면 서울의 용산미군기지 이전 등 현재 추진 중인 사업들은 이미 완료됐을 것이다. 이어진 토론에서 참석자들은 과거에 그랬다고 해서 앞으로도 비용 분담이 반드시 분열의 씨앗이 되리라는 법은 없다고 주장했다.

한 한국측 참석자는 한국이 지리적으로 인접한 지역에만 집중함으로써 과도한 군사적 확장으로 인한 위험을 지양해야 한다는 주장에 반대하며, 상대적 약소국들은 강대국이 다른 지역에서 펼치는 외교정책을 활용해 사실상 상당한 정치적 목표를 달성할 수 있다고 말했다. 예컨대 한국은 이라크와 아프가니스탄에서 미국에 협력함으로써 상당한 실익을 챙겼다는 것이다.

다른 참석자는 사실상 한미관계가 그 어느 때보다 좋은 만큼 이제 나빠질 일만 남았다고 우려하는 시각도 있다면서 반미감정의 위험을 지적했다. 참석자들은 앞으로의 선거를 통해 많은 것이 변화할 수 있다는 사실을 지적하며 지난 몇 년간 한국 사회가 한미 쌍방관계와 한미동맹의 미래에 대해

「
지난 몇 년간 한국사회가
한미 쌍방관계와 한미동맹
의 미래에 대해 신중한 낙
관론을 펼쳐 왔다.」

신중한 낙관론을 펼쳐 왔다고 말했다. 이는 한국사회가 “더욱 현실적이고 실용적”인 사회가 된 결과다. 이 실용주의는 중국 일반에 대한 한국의 인식, 그리고 탈북자 북송 등 인권문제에 대한 중국의 잘못된 대응에 대한 한국의 인식에도 영향을 미쳤다.

한 참석자는 한미동맹을 위해 제시된 모델에 강력히 반대하면서도 한미동맹이 냉전 기간에 사용한 개념인 “연합 역량”을 개발하는 데 초점을 맞출 수도 있다고 제안했다.

오늘날의 많은 이슈는 두 국가가 아닌 다수의 국가와 관련돼 있다. 국방예산이 감축되는 상황에서 한미관계와 그 프로그램을 어떻게 수정해야 국가 산업정책의 중복을 피하고 상대방의 기술·산업기반을 최대한 활용할 수 있을지 고려해야 한다. 이 참석자는 한국의 역량을 제한하지 않으면서도 한국정부가 다수의 국가가 참여하는 작전에서 역할을 할 수 있는 특수전투군 개발을 고려할 수도 있다고 제안했다. 또한 한국이 최근 큰 성공을 거둔 바 있는 인도주의적 사업에서 더 큰 역할을 할 수도 있다고 말했다. 한미 양국의 해양경찰과 예비군이 상대국가에서 순환근무를 시작해 한미 양국의 군 조직 전반에 걸쳐 긴밀한 협력관계를 꾀할 수도 있다.

한미동맹에 대한 국민적 지지

회의 내내 한미동맹에 대한 논의에서 중요한 부분을 차지한 것은 한미동맹에 대한 국민적 지지도와 그 영향이었다. 참석자들은 국민적 지지가 한미 간의 전략적 동맹 관계를 유지·강화·수호하는 바탕이 된다고 생각했다. 몇 년간 한국인들은 사이버 공간을 비롯해 우주와 상공, 해상의 안보와 같은 세계 공유지 확보에 기여하는 것이 중요함을 배웠다. 한국은 미국과 지역적 협력이라는 측면에서 중국과 관련된 변수를 화제에 올리기를 주저하지만, 이 문제를 빼놓고 지역적 이슈와 한미동맹의 역할을 논의하기란 쉽지 않다. 참석자들은 한국 국민이 한미 간의 긴밀한 동맹관계를 인식하지만, 경제적으로는 한국이 중국 등 역내 다른 국가와 더 긴밀한 유대관계를 맺고 있음을 역시 잘 알고 있다.

지난 수십 년간 한국 국민은 미국이 궁극적으로는 통일에 방해가 되리라고 우려했다. 그러나 최근 발생한 북한의 도발과 핵무기 개발 프로그램, 그리고 29세 김정운의 권력 승계를 통해 한국인들은 북한이 한국과 판이하게 다른 국가이자 사회라는 사실을 분명히 알게 되었다. 결과적으로 국민들은 미국과 협력을 더 간절히 원하게 되었다. 참석자들은 한미 갈등의 원인은 국민적 지지 하락이 아닌 재정문제가 될 가능성이 더 높다고 생각했다.

참석자들은 역내 국가 간, 그리고 국민들 간의 신뢰를 제고하기 위해 한국이 다자 회담을 개최하는 등 동아시아 지역에서 유익한 역할을 지속하고, 한미동맹의 중장기 역할에 대한 공통의 전략적 이해를 제고하기 위해 미국과 지속적으로 협력해야 한다는

데 동의했다. 싱크탱크는 이러한 노선에 따라 구체적 연구와 사업을 주도하고 촉진하는 역할을 할 수 있으며, 1994~96년 한국국방연구원의 후원으로 실시한 연구와 사업이 그 예가 될 수 있다.

전문가의 역할

마지막으로 정책결정 과정에서 전문가와 사회 지도층이 수행하는 역할의 중요성과 관련해, 한 참석자는 한국의 노무현 대통령 취임 당시에는 한미동맹에 대한 개념이 거의 없었지만 결과적으로 한미동맹의 발전에서 큰 성과를 이루었다는 점을 지적했다. 반면 하토야마 유키오 일본 총리가 취임할 당시 일본 국민의 98%는 미일동맹에 대해 긍정적 시각을 가졌으며, 일본에서 양국의 거리가 멀어져야 한다고 생각한 사람은 없었다. 그러나 하토야마 총리가 동아시아 지역에서 일본이 수행할 역할과 관련해 내세운 주장은 결과적으로 미일관계를 심각한 위기로 몰고 갔다. 이 사례는 일부 지도층이 양자관계에 상당한 어려움을 일으킬 수 있다는 증거가 되었다. 2012년 말 한국의 대통령선거를 앞둔 현 시점에서 한미동맹의 미래에 대한 대선후보들의 인식을 확인할 방법은 없다. 그렇지만 미국은 정권교체가 한미동맹에 대한 미국의 헌신에 영향을 미치리라고 우려하지는 않는다.

결론적으로 참석자들은 한미동맹에 대한 미국의 헌신을 과신해 이에 안주하는 것을 경계했다. 한국 국민이 갈수록 실용주의를 지지하고 2010년 북한의 도발 이후 어떤 면에서 더 보수적 경향을 띠지만, 안보문제에 대한 국민의 무관심은 걱정스러울 정도다. 안보에 대한 이러한 무관심은 미국 내 여론에서도 확인할 수 있다. 참석자들은 이러한 상황이 계속된다면 국가안보정책 관련 결정을 소수의 전문가들에게 의존하는 경향이 더욱 심화할 수 있다고 결론지었다. 이는 한미 안보분석가들과 정책입안자들이 한미동맹의 미래를 둘러싼 이슈에 대하여 긴밀한 공조 노력을 기울여야 함을 시사한다.

참석자 명단 (가나다 순)

한국측 참석자

김창수

한국국방연구원(KIDA) 안보전략연구센터장

김태우

통일연구원(KINU) 원장

봉영식

아산정책연구원 선임연구원

신범철

한국국방연구원(KIDA) 안보전략연구센터 북한군사연구실장

신성호

서울대학교 부교수

이동선

고려대학교 부교수

이상우

신아시아연구소장

레이프-에릭 이즐리(Leif-Eric Easley)

아산정책연구원 연구위원

이화여자대학교 조교수

최강

국립외교원 외교안보연구소장

함재봉

아산정책연구원 원장

홍규덕

대한민국 국방부 군구조 · 국방운영개혁추진실장

미국측 참석자**마이클 그린(Michael Green)**

CSIS 선임고문 및 일본실장

도로시 델라한티(Dorothy Delahanty)

주한미국대사관 정치군사고문

앤서니 본빌(Anthony Bonville)

주한미국대사관 정치참사

상소네트 윤(Chansonette Yun)

주한미국대사관 정치참사

척 존스(Chuck Jones)

록히드마틴 아시아태평양 국제사업본부장

빅터 차(Victor Cha)

CSIS 선임고문 및 한국실장

브루스 클링너(Bruce Klingner)

헤리티지재단 선임연구원

브라이언 포트(Bryan Port)

주한미군 전략처 부국장

존 햄리(John Hamre)

CSIS 소장

내더 호쉬만드(Nahder Houshmand)

주한미국대사관 정치참사

주관 기관



아산정책연구원

아산정책연구원은 독립적 · 초당파적 싱크탱크로 한반도의 평화와 안정, 그리고 남북 통일에 도움이 되는 한반도, 동아시아, 지구촌 환경을 조성할 정책 관련 연구를 수행한다.

www.asaninst.org



국제전략연구소(CSIS)

CSIS는 미국 워싱턴 DC에 본부를 둔 초당파적 비영리기관으로, 정부와 국제기관, 민간 부문, 시민사회의 의사결정자들이 더 나은 세상을 위한 로드맵을 제시할 수 있도록 전략적 통찰력과 실질적 정책 해법을 제시한다.

www.csis.org

