

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 潤

韓美同盟과 自主性에 관한 研究

A Study concerning the R. O. K - U. S. Alliance
and Self-reliance

2007年 6月 日

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國際安保專攻

朴 炳 標

碩士學位論文
指導教授 李太潤

韓美同盟과 自主性에 관한 研究

A Study concerning the R. O. K - U. S. Alliance
and Self-reliance

위 論文을 國際安保戰略學 碩士學位 論文으로 提出함

2007年 6月 日

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國際安保專攻

朴 炳 標

朴炳雲의 國際安保戰略學 碩士學位 論文을 認定함

2007年 6月 日

심사위원장 韓宗基 

심사위원 조영갑 

심사위원 李太潤 

目 次

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제제기와 연구 목적	1
제 2 절 연구범위와 연구방법	3
제 2 장 동맹과 자주성에 관한 이론적 고찰	5
제 1 절 동맹 및 자주성에 대한 이론적 고찰	5
1. 동맹 및 자주성의 일반적 개념	5
2. 동맹관계에서의 비대칭성	8
3. 동맹과 자주성의 상관관계	10
제 2 절 동맹에 관한 제이론	11
1. 안보-자주성 교환동맹 이론	11
2. 후견인-피후견인 관계 이론	13
3. 포기-연루 딜레마 모델	15
제 3 장 한미동맹의 자주성 정책의 변천과 평가	16
제 1 절 한미동맹의 기원과 변천과정	16
1. 한미동맹의 역사적 기원	16
2. UNC와 정전체제의 정립	22
3. 한미상호방위조약과 한미 주둔군 지위협정(SOFA)	27
제 2 절 안보-자주성 동맹교환모델에 의한 한미동맹 평가 및 분석	31
1. 작전통제권 환수와 자주성의 문제	31
2. 주한미군과 주둔군 지위협정(SOFA)의 제문제	39
제 3 절 한미동맹의 평가 및 활용	43

제 4 장	주요국의 대미동맹에서의 자주성 정책의 실제	46
제 1 절	독일의 대미동맹에서의 자주성 정책	46
1.	독일의 대미정책 변화	47
2.	독일의 대미동맹정책 특징 분석	52
제 2 절	일본의 대미동맹에서의 자주성 정책	54
1.	일본의 대미정책 변화	54
2.	일본의 대미동맹정책 특징 분석	61
제 5 장	한미동맹과 자주성의 발전방향	64
제 1 절	미국의 동맹전략의 변화와 한미동맹의 갈등 및 긴장요인	64
1.	미국의 안보전략이 한국안보에 미치는 영향	64
2.	한미동맹의 갈등 및 긴장요인	67
제 2 절	한미동맹의 미래와 자주성 추구	71
1.	향후 바람직한 한미동맹의 전망	71
2.	자주성 추구의 발전방향 모색	74
제 6 장	결 론	78
참고문헌		82
영문초록		88

표 목 차

<표 3 - 1> 한국전쟁 이전 주한미군 철수현황	20
<표 3 - 2> 한국군 작전지휘권의 이양과정	23
<표 3 - 3> 한미상호방위조약 체결과정	28
<표 3 - 4> 평시 작전통제권 환수	35
<표 4 - 1> 독일의 시대별 대미동맹 정책 변화	53
<표 4 - 2> 일본의 시대별 대미동맹 정책 변화	62

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기와 연구목적

한반도는 지정학적으로 북쪽으로는 중국과 러시아를 접하고 있고 남쪽으로는 일본, 미국과 접하고 있는 형상을 하고 있다. 한반도를 중심으로 세계의 4대 군사강국이 둘러싸고 있고 중국·러시아의 대륙세력과 일본·미국의 해양세력이 대립하여 한반도내에서 팽팽한 긴장상태를 유지하고 있다.¹⁾ 과거 한반도는 중국, 러시아에게는 해양으로 진출하기 위한 요충지였으며 일본에게는 대륙으로 진출하기 위한 요충지 역할을 하였다. 냉전의 형성과 냉전이 끝난 이후에도 한반도는 대륙세력과 해양세력의 교착지가 되고 있다. 한국은 이러한 지정학적 특징과 북한의 위협을 극복하고 주변 강대국 틈에서 생존·번영하기 위한 안보가 절박하며 한미동맹 관계를 통하여 안보를 달성하고 있다.

한국은 한국전쟁이후 북한과의 군사력 균형에서 불리한 점을 극복하기 위해 미국으로부터 방위력을 제공받는 한편, 자율성을 미국에게 양보해 왔다. 1980년대 말까지는 이러한 자율성의 양보에 대해 국민여론은 수용적이었다. 1990년대 후반 특히 김대중 정부의 햇볕정책 추진과 NGO의 활성화 이후 한국의 자율성 회복과 한미관계의 대등성 회복에 대한 주장이 크게 증가했다. 이것의 주된 원인은 1990년대 한국의 정치가 민주화되고, 문민정부가 등장하면서 그동안 금기시되어 왔던 군사문제에 대한 민간의 목소리와 참여가 커짐에 따라 한미관계에서 평등한 관계 정립과 한국의 자주성확보 요구가 커진 것이다.²⁾ 그리고 노무현 정부에서는 전시 작전통제권의 환수를 중심으로 자주성의 주장이 더욱 강조되고 있다.

따라서 본 연구에서는 한국과 동맹관계에서 가장 큰 역할을 하고 있는 한미동맹과 자주성에 관하여 세 가지에 대하여 연구를 하였다.

1) 배기찬, 「코리아 다시 생존의 기로에 서다」 (서울: 위즈덤하우스, 2005), pp. 32~33.

2) 한용섭(편), “동맹 속에서의 자주국방” 「자주냐 동맹이냐」 (서울: 오름, 2005), p. 38.

첫째, 한미동맹과 자주성의 관계이다. 한국은 한미동맹을 주장하는 측과 자주성을 주장하는 측의 대립으로 정치 쟁점화뿐만 아니라 국민들을 혼란에 빠지게 하고 있다. 한국은 한미동맹을 통하여 안보를 달성해 왔으나 자주성이 한미동맹관계에서 자주성의 추구는 갈등의 원인이 되고 있다.

둘째, 한미동맹과 자주성의 대립 원인이다. 한미동맹의 갈등은 한미동맹관계에서 강대국과 약소국의 비대칭성에 오는 자주성의 주장이 원인이 되고 있다. 한미동맹과 자주성의 대립은 한미동맹과 자주성을 주장하는 각각의 주체인 보수세력과 진보세력의 대립 원인이 되고 있다.

셋째, 한미동맹관계에서 자주성의 발전방향이다. 한국이 북한의 위협이 존재하는 한반도의 주변 안보환경에서 안보를 달성하기 위해서는 한미동맹이 필연적이다. 통일 이후에도 한반도 주변 강대국 틈에서 생존과 번영을 위한 한미동맹의 필요성은 당연한 것이다. 그러므로 한미동맹관계를 유지하는 범위에서 한미동맹의 중요성과 자주성 추구의 절충안이 필요한 것이다.

한국이 현재 안고 있는 문제는 안보-동맹-자주성의 상관관계이다. 안보를 달성하기 위하여 동맹이 필요하고 동맹관계에서 자주성의 문제가 발생하고 있는 것이다.

오늘날 한국사회의 이념적 스펙트럼은 ‘극우보수’ ‘온건보수’ ‘온건진보’ ‘급진 진보’ 등의 네 범주로 분화되어 있다고 볼 수 있다. 한국사회의 이념적 분화와 갈등이 합리적 보수와 온건한 진보를 표방하는 지식인들로 수렴될 가능성을 보이기 시작했다. 이른바 뉴라이트를 표방하는 온건보수주의자들은 한국사회가 지난 반세기 동안 성취한 압축적 근대화 과정에서 누적된 사회적 불평등 요인이나 기득권층의 도덕적 해이 등은 반드시 극복되어야 할 개혁의 대상이라는 점을 인정하고 있으며 온건진보주의자들은 불평등을 보완하는 사회통합적 시장경제와 신자유주의적 세계화의 부작용을 치유할 수 있는 공정한 국제규범을 가진 세계화 등을 주장한다. 이제 한국사회의 이념적 지형은 점차로 극단을 벗어나는 가운데 중도적 보수와 진보세력을 중심으로 이념적 갈등에서 벗어날 수 있는 가능성으로 보여주기 시작했다.³⁾

보수세력과 진보세력간의 동맹과 자주성의 문제는 남북관계가 더욱 진전되고 통일로 가는 과정에 있어서 지속적인 논쟁이 될 것이다. 현재의 논쟁은 의외의 혼란이 아니라 동맹의 발전된 형태로 가기 위한 전제 조건이며 남북통일이 더욱 접근할수록 더욱 심화될 것이다. 안보 환경의 변화와 시대의 요구에 적합한 안보정책의 틀을 짜야 하며 이러한 변화에 대한 공감대를 형성해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 동맹과 자주성을 본질적으로 이해하고 한미동맹의 역사적 흐름속에서의 자주성을 평가하고 제3국과 미국의 동맹관계 분석을 통한 한미동맹에서의 자주성의 발전방향을 제시하고자 한다. ‘자주냐 동맹이냐’라는 양분법의 논리가 아니라 국익에 우선하는 자주와 동맹의 균형을 추구해야 할 것이며 본 연구에서도 한국사회 흐름에 순응하는 한미동맹에서의 자주성의 발전방향에 대해서 연구하고자 한다.

제 2 절 연구범위와 연구방법

안보-자주성 교환동맹 모델에 의하면 약소국이 강대국으로부터 안보를 제공받는 대가로 국가의 자율성에 제한을 받는다고 했다. 여기에서 국가의 자율성의 문제는 자주국방을 의미하기도 하며 정치·군사·경제·안보 등을 포함한다. 본 연구에서는 사회쟁점 및 미국과의 관계에서 문제시화 되고 있는 부분을 중심으로 분석하고자 한다.

첫째는 전시 작전통제권이다. 한미동맹과 자주성에 있어 가장 중심에서 있는 것이 전시 작전통제권이다. 전시 작전통제권의 환수 결정은 자주성 회복에 큰 역할을 한 것이다. 그러나 전시 작전통제권의 환수는 보수세력과 진보세력의 갈등의 한 부분으로 남아 있으며 전시 작전통제권의 환수시 까지의 조건이 과제로 남아 있다.

둘째는 주한미군과 주둔군지위협정이다. 주한미군의 한국의 안보를 위해 주둔하고 있지만 자주국방의 측면에서 한국의 자주성의 한계를

3) 임희섭, “한국사회, 합리적 보수-온건진보의 수렴” 『자유공론』 2007년 1월호, (서울: 한국자유총연맹, 2007), p. 47.

나타내기도 한다. 그리고 주둔군지위협정(SOFA : Status-of-Forces Agreement)은 한국입장에서 불평등의 내용을 갖고 있다. 이는 한국의 자주성을 제한하는 부분이라 할 수 있다.

한미동맹관계에서 전시 작전통제권과 주한미군 및 주둔군지위협정을 통해 자주성을 분석하고 일본과 독일의 대미동맹관계를 분석하여 자주성의 추구방안을 제시하고자 한다.

동맹에 관련된 이론 중에서 후견-피후견 관계 이론과 안보-자주성 교환동맹 이론은 서로 유사하므로 안보-자주성 교환동맹 이론에 의한 분석을 위주로 하고 포기-연루 딜레마 모델은 분석의 틀로서 사용하지 않고 부분적으로 논거가 필요할 때 인용하였다.

국제관계를 연구하는 방법에는 이론적 접근, 역사적 접근 및 비교접근 방법이 있다. 본 연구에서는 한미동맹은 주제별 역사적 접근 방법으로 연구하고 일본과 독일의 대미동맹관계는 비교접근법을 통하여 한국이 추구하여야 할 자주성의 발전방향을 염출하고자 한다.

본 논문의 총 6개의 장으로 구성되어 있으며 제1장 서론의 문제제기와 연구목적에 이어 제2장에서는 동맹에 대한 정의와 자주성에 대한 정의를 통하여 동맹과 자주성의 상관관계에 대하여 논하였다. 그리고 동맹관계 이론을 고찰하고 한미동맹관계에서의 동맹관계이론을 대비하였다.

제3장에서는 한미동맹의 기원과 변천과정을 역사적 기원, UNC와 정전체제, 한미상호방위조약과 한미 주둔군지위협정(SOFA)을 역사적 접근방법에 의해 조명하였다. 그리고 이를 안보-자주성 교환동맹 모델에 의해 자주성 문제를 평가하고 활용방법을 도출하였다.

제4장에서는 독일의 대미동맹 정책 특징을 분석하고 일본의 대미동맹 특징 분석을 통한 교훈을 도출하였다.

제5장에서는 미국의 동맹전략의 변화를 통하여 한미동맹의 갈등 및 긴장요인을 전망하였다. 이를 토대로 바람직한 한미동맹의 발전 방향과 자주성 추구의 발전방향을 모색하였다.

제 2 장 동맹과 자주성에 관한 이론적 고찰

제 1 절 동맹 및 자주성에 대한 이론적 고찰

1. 동맹 및 자주성의 일반적 개념

동맹이란 2개 이상의 복수국가 간의 합의에 의하여 성립되는 집단적 자위(Collective Self-Defense)의 방식으로, 참여국들이 분명한 우·적 개념에 입각해서 적으로부터 군사위협에 대처하기 위해 모든 수단과 자원을 투입하는 협력적 노력에 기초한 ‘잠재적 전쟁공동체’로 정의한다.⁴⁾ 또한 동맹은 안보 위협에 대해 공동으로 대처하기 위해 둘 이상의 국가간에 맺는 공식적인 군사적 연대 관계이며, 국력과 군사력을 증강시키는 수단이자 국가간의 상호관계를 강화시키는 방법이기도 하다. 국가들은 보다 확실하고 견고하며 지속적인 세력균형의 한 형태로서 동맹을 결성한다.⁵⁾ 동맹은 동맹참여국 상호간의 문제에 관한 일정 기간 동안의 협조를 전제로 국제문제, 특히 안보문제에 함께 참여하기 위해 능력을 집결하는 행위를 말하는 것으로써 주로 동맹상대국에 대한 군사원조의 약속, 이를 둘러싼 다양한 문제들에 있어 상호간 원조를 약속하는 행위이다. 동맹은 다른 형태의 국제협력, 즉 통합이나 다자적 공동체의 설립, 혹은 경제적 협조와는 다르게 실제적, 혹은 잠재적 적국의 존재를 가정하고 있으며, 군사적 개입과 전쟁위협을 가정하고 있다.⁶⁾

동맹에 대한 정의를 종합하면 ‘2개국 이상의 국가가 공동의 위협에 공동 대응하기 위해 결성된 공동체’ 이라고 할 수 있다. 국가들은 동맹을 형성함으로써 동맹이전에 가지지 않았던 이익과 부정적 요소를 동시에 가지게 된다.

동맹에 따른 이익은 첫째 상대국의 억제력과 방어력이라는 안보능력

4) 국방대학교, 「안보관계용어집」 (서울: 국방대학교, 2006), p. 34.

5) 한용섭(편), 전거서, p. 22.

6) 이상진, “동맹변화이론에 대한 평가연구” (국방대학교 석사학위논문, 2005), pp. 7~8.

을 단기간에 확보할 수 있다. 두 번째는 정치적으로 볼 때 강대국은 약소국에 대한 통제의 방안으로 이용 할 수 있다. 한편 약소국은 외부의 위협에 대응하여 국가안보를 확보할 수 있다. 그리고 원래 목적인 군사적 지원에 대한 약속 이상의 정치적 관계를 가지게 되어 국내정치적 안정을 기하기도 한다. 세 번째는 외교적 차원에서는 국제사회에서 자국의 위상을 손상 받지 않고 지위를 유지하는 이점이 존재한다. 동맹국들이 공동의 이익과 목표를 창출하고 상호간의 정책을 조화시킴으로써 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 국제정치에서 불확실성을 감소시켜 준다.

동맹의 부정적 요소는 첫째 동맹은 적대진영에게 위협을 주게 되므로, 적대세력이 대항동맹을 형성하도록 자극하게 된다. 이렇게 되면 군비경쟁, 위기상황, 전쟁발발 등과 같은 안보딜레마를 초래할 수 있다. 둘째는 동맹 상대국을 붙잡아 두는 것은 좋으나 다른 동맹의 대안을 상실하는 것이다. 셋째는 동맹상대방의 국가 행위를 통제하여야 한다. 그리고 동맹 상대국과의 정책적 협력과 공조를 해야 할 필요성 때문에 행동의 제약이 따르는데, 이는 동맹상대국의 정책선호에 맞추어 자국의 정책을 수정하는 결과를 초래하는, 즉 정치적 자주성을 감소시키는 위험성이 있다. 넷째 강대국과 약소국 간의 동맹관계에서 약소국을 배신하는 “포기”의 위험성과 약소국의 의지와는 상관없이 동맹 상대국이 일으킨 분쟁에 개입하게 되는 “연루”의 위험성도 존재하게 된다. 다섯째는 공격적인 국가에게 공격에 필요한 군사적 능력을 첨가시켜주게 되는 경우가 있다. 결국 어떤 국가가 군비증강과 외부세력과의 동맹 형성 중에서 어느 한 방안을 선택할 경우 이상의 장단점을 고려하고 최소의 비용으로 최대의 안보효과를 달성할 수 있는 정책을 선택하게 될 것이다.⁷⁾

자주성은 대외관계에서 국가의 자율성 또는 자주국방을 의미한다. 현실주의 이론에 의하면, 대외관계에서 국가 자율성이란 패권적 지배로 안정을 유지하는 국가들이 헤게모니를 행사하는 과정에서 나타나는 영

7) 신태복, “자주국방의 방향에 관한 연구” (한남대학교 안보국방정책학 석사학위논문, 2005), pp. 16~17.

향력이나 압력으로부터 특정 국가가 자유로울 수 있는 힘의 정도를 말한다. 신자유주의적 시각에서 보면, 국가들의 특정한 이해관계나 상황 하에서 국가들이 자신과 관련 당사국들의 이익을 조화시키는 범위 내에서 필요한 역할을 수행하거나 정책결정을 주도하는 등의 교섭능력으로 보고 있다. 세계체제론적 관점에서 보면 자본주의체제의 주변부에 위치한 국가들이 중심부 국가들과 해외자본에 대하여 갖는 자율성으로 이해된다. 일반적으로 볼 때, 국가 자율성은 기본적으로 어떤 국가가 대내외적 정책결정과정에 있어서 다른 국내적, 국제적 행위자들의 영향으로부터 독립되어 있는 정도를 가리킨다.⁸⁾

자주국방이란 “한 국가가 자국의 의지와 능력만으로 국가방위의 목표를 달성하는 것” 이라고 정의할 수 있다. 자국의 의지로 국가방위의 목표를 달성한다는 것은 국가방위와 관련된 모든 행위를 그 국가가 다른 국가의 간섭을 받지 않고 독립적으로 결정하고, 집행하는 것을 의미한다. 자국의 능력으로 국가방위의 목표를 달성한다는 것은 다른 나라의 능력을 빌리지 않고 자국의 힘으로만 국가방위를 달성한다는 것이다. 또한 자국의 군사력을 자국의 결정만으로 사용한다는 뜻이 있다. 즉, 자주국방의 가장 극단적인 형태는 ‘나 홀로 국방’ 이란 점이다.

이런 엄격한 개념을 현대의 국방에 적용시켜 본다면 자주국방을 실현시키고 있는 국가는 이상형(ideal type)에서만 존재하지, 현실적으로는 존재하지 않는다는 것을 알 수 있다. 자주를 내세우는 북한조차도 냉전시대에는 구소련·중국과의 동맹을 유지함으로써 국방을 확보해 왔고, 탈냉전 이후에도 자력에 의존하지만, 중국과 동맹을 유지함으로써 안보를 확보하고 있다. 이러한 자주국방의 극단적인 형태를 순수한 개념적 자주국방이라 할 수 있으며 이는 현실적 자주국방과 구분된다. 자주성의 구현인 자주국방은 현실적 자주국방을 의미한다.

현실적 자주국방은 자주적 국방정책 결정권과 자주적 군사력 사용권, 자주적 방위능력 육성을 의미한다. 자주적 국방정책 결정권은 국가방위에 관한 정책결정을 한 국가가 다른 국가의 영향이나 강제에 의하지 않고 독자적으로 하는 것을 의미하며, 자주적 군사력 사용권은 한 국

8) 이상철, 「안보와 자주성의 딜레마」 (서울: 연경문화사, 2004), p. 53.

가가 독자적으로 군사력을 사용하는 권한을 의미하고, 자주적 방위능력의 육성은 한 국가가 독자적인 군사력을 보유하고 건설하는 것을 의미한다⁹⁾.

자주성을 정의하는 국가의 자율성과 자주국방을 비교해 볼 때 국가의 자율성은 자주국방을 포함한다. 즉 국가의 자율성은 국가 제분야에 대한 대외적인 독립의 정도를 의미하고 자주국방은 국가의 제분야 중 안보분야에 대한 정책결정, 군사력의 사용과 준비의 자율성을 의미하기 때문이다.

2. 동맹관계에서의 비대칭성

국가들이 동맹을 맺는 주요 목적은 외부의 위협으로부터 국가이익을 보호·향상시키기 위해 외부와 힘을 합치고 활용하는 것이다. 국가가 처하는 위협의 정도는 적대세력과의 이익의 충돌 정도, 적대세력이 이익의 충돌을 군사적 수단으로 해결할 가능성, 자국과 적대세력 간의 군사적 능력의 차이 등의 요소들이 복합적으로 관계되어 나타난다. 이러한 위협에 처한 국가는 우선 군사적 방어태세 확립, 적대세력에 대한 유화정책, 직접적인 군사행위 등의 방법을 통해 대처한다. 그러나 위협의 정도가 자신의 힘과 능력으로는 대처할 수 없을 정도로 심대해질 경우에는 동맹을 찾게 되고 동맹이 형성된 이후에는 동맹에 대한 의존도를 높이게 되는 것이다.¹⁰⁾

형성된 동맹은 구성국들이 거의 동일한 능력과 힘을 보유하고 서로에게 거의 동일한 공약에 따라 기능을 수행하는지 여부에 따라 대칭적(symmetric)·균형(equal)동맹과 비대칭적(unsymmetric)·불평등(unequal)동맹으로 구분할 수 있다.¹¹⁾

9) 한용섭(편) 전거서, pp. 19~21.

10) 김계동, “한미동맹관계의 재조명 : 동맹이론을 분석틀로”, 동아일보 21세기 평화연구소, 「한반도와 미국 : 어제와 오늘」 한미포럼 발표논문, 2004. 8. 9, p. 2~4.

11) Stenphen M. Walt, “Why Alliances Endure or Collapse”, IISS, *Survival*, Vol. 39, No. 1(Spring 1997), p. 157.

비슷한 국력을 보유한 국가들 간에 형성하는 대칭적·균형동맹은 상호적이고 대칭적이고 공평한 의무와 기대를 갖게 되는 한편 국력차이가 뚜렷하여 힘의 역학관계에서 차이가 나는 강대국과 약소국 사이에 맺는 동맹은 비대칭적이고 불평등한 의무와 기대를 가지게 되는 것이다. 또한 유사한 힘을 보유한 국가들 간의 대칭적 동맹과는 대조적으로 힘의 위계성을 띤 비대칭적 동맹은 이득과 손실간의 차이가 불균등적이며 동맹 국가들간의 의무감과 기대감에 있어서도 비대칭적 동맹은 동맹계약과 상관없이 강대국의 일방 주의적 안보보장의 성격과 강대국의 영향력과 통제의 수단으로서 동맹이 이용될 수 있는 비대칭적 성격을 보이게 된다.¹²⁾ 불균형적·비대칭적 동맹의 경우 동맹조약의 문구가 평등한 것으로 규정되어 있다하더라도 강대국에 의한 일방적인 보장의 성격을 가지게 된다. 이러한 비대칭적 동맹에 있어서 강대국은 종종 구속적인 영향력을 가지고 약소국에 대한 통제의 방안으로 활용하기도 한다.¹³⁾

한미동맹에 있어서도 강대국인 미국과 약소국인 한국이 북한과 공산주의 국가의 공동위협에 대한 동맹을 맺음으로써 강대국과 약소국과의 비대칭적 동맹 관계를 가지고 있다. 이러한 비대칭적 동맹관계는 한국과 미국의 큰 국력차이와 일방적인 안보보장에서 기인한 것이다.

한미동맹관계에서 비대칭성은 다섯 가지 의미로 설명할 수 있다. 첫째, 한미동맹관계에 있어서 한국은 태생적으로 동맹 상대에 대한 선택의 자유가 배제된 위치에 있었다는 데서 비대칭적이다. 둘째, 한미동맹관계는 기본적으로 양국간 엄청난 국력 차이가 나는, 즉 역학관계 측면에서 비대칭적이다. 셋째, 한미동맹에서 나타나는 또 하나의 비대칭성은 지정학적 차이에서 연유한다. 대륙이 다른 원거리에 위치하여 정치·경제·군사적 영향력을 행사하면서 세계전략에 바탕을 둔 지역적

12) 이수형, “한미 연합방위체제의 구조조정방안 모색”, 『국제정치논총』, 제40집 32호(한국국제정치학회, 2000), p. 383.

13) Paul W. Schroeder, Alliance, “1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management” in *Historical dimensions of national security problems*, ed. Klaus Knorr(Lawrence, Kansas, 1976), pp. 230~231.

세력균형을 유지하는 전략적 이익을 추구하고 있는 미국의 입장과 지정학적으로 불리한 위치에서 생존과 안보를 국가이익의 최우선순위로 추구하고 있는 한국의 입장이 대칭적이고 수평적일 수는 없는 것이다. 넷째, 현실적으로 각 국가들의 국가이익과 목표, 그리고 대외정책의 우선순위는 서로 같을 수 없는데, 세계전략을 추구하는 미국과 한반도의 안정을 추구하는 한국이 서로 위협에 대한 인식과 그 대응방식이 상이하다는 점에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 다섯째, 근본적인 문제는 이러한 비대칭성에도 불구하고 한국의 입장에서 볼 때 한국의 안보이익을 보호할 수 있는 가장 효과적이고 중요한 방법은 공고한 한미동맹을 유지하는 것이 거의 유일한 대안이라는 점이다. 결국 한국의 안보전략상 한미동맹을 유지해야 한다면 능력과 선택의 범위가 제한적인 한국의 입장에서 볼 때 비대칭적 동맹관계의 유지는 불가피한 측면이 있다.¹⁴⁾

강대국과 동맹을 체결한 약소국에게 나타나는 비대칭성의 주요 특징적 사항들은 주권 행사 및 안보정책 결정의 자율성 여부, 주요 무기체계의 자립도 여부, 강대국 군대의 주둔 또는 자동개입 여부 등으로 나타나는 것이다.

3. 동맹과 자주성의 상관관계

동맹은 방위력을 증가시키기 위한 군사적 측면, 동맹 상대국에게 영향력을 행사하기 위한 정치적인 측면, 어떤 특정 대외관계에 대하여 동맹국으로부터 지지를 받기 위한 외교적 측면, 세력분포 상태가 위험한 방향으로 발전되어 나가는 것을 방지하기 위한 대전략적 측면 등 여러면에서 유익한 정책이다.¹⁵⁾ 그러나 강대국과 약소국의 동맹관계에 있어서 약소국가는 동맹으로 통하여 안보문제를 달성을 할 수 있으나 동맹관계에서 비대칭성에 의해 자주성의 문제가 발생한다.

동맹국들 간에 자주성과 의존성이 정치 문제를 초래했으며 모로우

14) 이상철, 전제서, pp. 39~40.

15) 이석호, "약소국 외교정책론", 이상우·하영선 편, 「현대국제정치학」(서울: 나남, 1992), p. 465.

(James D. Morrow)는 “국력의 비대칭적 조건하에서 약소국가들은 강대국들이 보장하는 안보와 그들이 보유한 자율권을 교환한다.”¹⁶⁾ 고 설명했다. 정치적인 관점에서는 강대국의 영향력과 안보제공을 받아들이면서 약소국은 강대국이 원하는 외교와 국방정책을 추구하게 되며, 군사력의 사용권한도 제한된다는 것이다.

약소국들은 자국의 안보에 유리한 방향으로 강대국과의 동맹을 추구하여 왔지만 강대국과 약소국은 약소국의 자주성으로 인하여 갈등을 초래한다. 동맹초기에는 강대국과 약소국의 국력차이가 크고 약소국의 안보에 대한 절박성으로 인해 갈등이 적으나 약소국의 국력이 신장됨에 따라 약소국이 국력신장에 따른 자주성의 추구로 강대국과의 갈등이 심화된다.

국력이 대등한 국가간의 동맹관계에서는 자주성의 문제가 발생하지 않는다. 이는 공동위협에 대한 각국이 감수해야 하는 경제적이 부담이 유사하고 군사력이 유사하기 때문에 상호간에 자주성을 침해할 수 없기 때문이다. 그러나 강대국과 약소국과의 동맹관계에서는 강대국이 약소국에게 안보를 보장하는 대신 통제하거나 영향력을 행사하려 하기 때문에 자주성으로 인한 갈등이 발생한다.

동맹관계에 있어서 국제 안보환경의 변화, 즉 안보 위협에 대한 변화 및 동맹국가의 전략변화, 군사력과 경제력의 변화에 따라 동맹의 크기가 변화하며 이로 인하여 약소국은 자주성 정책을 추구하게 된다.

제 2 절 동맹에 관한 제이론

1. 안보-자주성 교환동맹 이론

안보-자주성 교환동맹 이론¹⁷⁾은 동맹을 맺을 때 발생하는 안보력의 증진과 동맹 상대국에 대한 정치적 자율성의 변화 정도에 관심을 기울

16) James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry : An Alternative to the capability Aggregation Model of Alliances”, *American Journal & political Science*, November 1991, pp. 4~33

17) M. F. Altfeld, “The Decision to Ally : A Theory and Test”, *Western Political Science*, Vol. 37(1984), pp. 523~544.

이고 있다. 통상 강대국과 약소국 간의 동맹은 안보와 자율성이 불균
등한 비대칭 동맹이 되기 쉽다.

이러한 비대칭 동맹에 있어서는 강대국과 동맹관계를 형성함으로써
약소국은 안보를 증진시킬 수 있는 대가로 정치적 자율성이 희생당하
는 결과가 초래되는 안보와 자주성의 상호 교환이 발생한다. 비대칭적
동맹관계에 있어서 안보와 자율성의 상호 교환이란 한 국가의 안보에
대한 타국에의 의존성이 그 국가가 여러 정책결정과 시행에서의 독자
성과 일정한 관계를 갖는다는 것을 의미한다. 안보와 자주성의 상호
교환은 안보를 획득하는 과정에서 다른 국가의 군사력에 의존하는 정
도에 반비례하여 그 국가의 대내외 정책결정과 수행의 자율성은 약화
되는 것을 나타낸다.¹⁸⁾

모로우(James D. Morrow)의 연구에 의하면, 비대칭적 동맹이 대칭
적 동맹보다 결성되기 쉬우며, 동맹의 수명도 평균 30% 정도 오래 지
속된다는 경험적 사례를 고찰하고 있다. 그는 “평균적으로 비대칭적
동맹은 15.7년 동안 지속한데 비해 대칭적 동맹은 12.2년 동안 존속
하였다.” 는 것을 밝히고 있다.¹⁹⁾ 이는 강대국과 약소국간 동맹에서
약소국은 일정기간 국력이 증대되기 까지는 자주성 보다는 안보의 보
장에 더 비중을 두기 때문에 동맹이 더 지속될 수 있으며 국력이 유사
한 국가간 동맹은 안보력과 자율성의 갈등으로 인하여 대립되고 동맹
이 비대칭적 동맹보다 덜 지속되기 때문이다.

모로우가 제시하고 있는 안보-자주성 교환동맹 이론의 기본과정은,
국가들은 국제체제 속에서 국가의 생존과 번영을 구성하는 주요 요소
들인 정치적 이념, 경제적 이상, 물질적 기대 등과 같은 다양한 가치들
의 증진을 추구하는데, 다른 국가들과의 이익과 권리의 교환을 통해
이러한 가치들을 확보하고 이것들에 대한 접근성을 증대시키기 위해
동맹을 형성하게 된다는 것이다. 특히 약소국은 동맹을 맺음으로써 자

18) 박정범, “한미동맹의 비대칭성 분석과 발전방향” (한남대학교 안보국방정책학
석사학위논문, 2004), pp. 18~19.

19) James D. Morrow, op. cit. p. 930.

신의 자주성 일부를 양보하고 그 대가로 강대국이 제공하는 군사·경제 원조 등 추가적인 안보이익을 확보함으로써 자국의 전체 국가이익을 증대시킨다는 개념이다. 쌍방은 동맹에서 나오는 안보이익을 획득하기 위해 동맹에 대한 기여라는 비용의 대가를 지불한다는 것이다.

요컨대, 약소국들은 통상 동맹상대국에게 그들 영토의 전략적 가치와 자신이 가지고 있는 국방자원을 제공하거나 대외적으로 정치·외교적 지원을 해주는 대신, 동맹상대국인 강대국은 약소국에 대한 외부 위협으로부터 보호를 제공하는 상호 교환관계가 이루어지는 것이다.²⁰⁾

미국과의 동맹을 맺은 대부분의 국가와의 동맹관계는 안보-자주성 교환동맹 모델로서 설명할 수 있다. 2차세계대전 종전후 미국의 일본과의 맺은 동맹, 미국과 독일과의 동맹에 있어서 공산주의에 대한 안보를 제공받는 대가로 일본과 독일은 대미관계에 있어 정치, 군사적인 측면에서 자율성의 제한을 감수할 수밖에 없었다.

한미동맹관계에 있어서 안보를 담보로한 전시작통권의 문제와 주한미군 및 주둔군지위협정은 자주성 제한의 대표적인 “예”라 할 수 있다.

2. 후견인-피후견인 관계 이론

국가의 자주성의 문제와 관련하여 강대국과 약소국의 관계를 잘 설명하는 하나의 개념이 ‘후견-피후견 국가관계 이론’이다. 아이센스타트(S. N. Eisenstadt)와 로니거(L. Roniger)는 일반적인 후견-피후견 관계를 ‘제도적 질서의 주요한 측면을 규정하는 하나의 특징적 양식으로 자원의 흐름, 교환, 그리고 국제관계의 구조화와 사회에 있어서 그것의 정당화’라고 정의하고 있다.²¹⁾ 후견-피후견 국가관계에서는 이러한 사회관계의 특정한 형태가 주로 안보의 문제와 관련하여 국제사회에서의 각 국가 행위자 사이에서 맺어진다. 이러한 관계를 통한 후견국과 피후견국 간의 안보의 이전은 속성상 대개 후견국에서 피후

20) 이상철, 전거서, pp. 57~58.

21) S. N. Eisenstadt and L. Roniger, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Study of Society and History*, Vol.22(1980), p. 49.

견국으로의 일방적인 방향을 취하게 되며, 반면에 피후견국은 후견국이 주도하는 지역의 안보를 위해 의미가 있는 역할을 수행해야 한다. 이러한 교환관계는 공식적으로는 안보동맹체제를 형성하게 되며, 실질적으로는 양자 간에 피후견국의 안보에 대한 기능적 분업을 이루게 된다. 피후견국은 안보에 대한 지원을 받는 대가로 자국의 대외적인 정치·군사적 자율성이 감소되는 것을 감수하여야 한다. 안보적 취약성을 가진 피후견국은 후견국에게 비대칭적인 양여를 하게 되고, 양자관계에 있어서 하위적인 역할을 담당하는 것이다.

한편, 슈메이커(C. Shoemaker)와 소아니어(J. Soanier)는 후견-피후견 국가관계를 ‘기본적으로 각 국가가 최소한의 비용으로 상대방으로부터 좀 더 가치 있는 용인을 얻어내려고 하는 흥정관계’로 보고 있다.²²⁾ 어떠한 경우에는 약소국이 강대국의 핵심적 이익에 저촉되지 않는 범위에서 그 국가와의 관계를 조정할 수 있는 여지를 갖게 되기도 하며, 정치·군사적 추종의 대가로 경제적 보상을 얻는 수도 있다는 것이다.

결론적으로 후견-피후견 국가관계 이론에 의하면, 후견국은 피후견국으로부터의 순응을 통해 자국의 영향력 범위 내에서 지배적인 힘을 행사하는 대신 그만큼 피후견국의 안보를 보장해야 한다는 부담을 갖게 된다. 그리고 피후견국은 우월한 힘과 지위를 가진 후견국으로부터 안보에 대한 지원을 받음으로써 안보에 대한 물질적·심리적인 불안정성을 경감시키고 다른 행위자들에 비해 스스로의 위상을 높일 수 있는 대신 자국의 대외적인 정치·군사적 자주성의 감소를 감수하여야 한다는 것이다.²³⁾ 한국과 미국의 관계는 대표적인 후견-피후견국의 관계이다. 미국은 한국전쟁 종전 후에 한국의 후견국으로서 안보제공 및 경제적 지원 등 전반적인 분야에 대한 후견국 역할을 해온 것이다.

22) C. Shoemaker and J. Spainier, *Patron-Client State Relationships* (New York: Praeger Publishers, 1984), p. 24.

23) 이상철, 전계서, pp. 53~57.

3. 포기-연루 딜레마 모델

동맹을 맺은 국가는 동맹 상대국에게 두 가지 걱정(憂)에 직면하게 되는데 이는 소위 방기(abandonment)와 연루(entrapment)이다. 방기는 동맹 파트너에 대한 배반으로서 다양한 형태를 띠게 되는데, 다른 국가 즉, 적과 동맹을 맺는 다든지 위기에 직면하여 동맹의 책임을 저버리고 탈퇴를 선언한다든지, 명백한 책임을 이행하지 않는 것 등이다. 연루는 자국의 국가이익과 관계가 없거나 중요성이 크지 않은 일에 동맹상대국의 이익을 위해 끌려 들어가는 것을 의미한다. 연루는 동맹의 중요성이 절실하다고 느끼는 국가가 동맹상대국을 위해 비용을 치르더라도 동맹자체를 유지하는 것이 중요하다고 느낄 때 지속될 수 있다.²⁴⁾

방기와 연루의 위험은 반비례관계에 있다. 동맹상대국에 대해 강한 지원의도를 가진 국가는, 상대국의 방기에 대한 걱정을 줄이게 되어 자국도 방기될 가능성을 줄일 수 있다. 하지만, 상대국이 지원 받을 것을 지나치게 확신하여 다른 국가를 도발하게 될 수 있어 불필요한 연루의 위험을 당할 수 있다. 동맹상대국에 약한 지원 의도를 가진 국가는 상대국으로 하여금 지원을 확신하지 못하게 하여 도발하지 못하게 함으로써 연루의 위험을 줄일 수 있다. 그러나 방기에 대한 상대국의 걱정을 증가시켜 자국 역시 방기의 가능성을 높이게 된다.

스나이더(Glen H Snyder)는 협상력 결정요인으로 ‘동맹의존도’, ‘동맹의 이익정도’, ‘동맹공약의 강약정도’ 등 세 가지 요인을 제시하였는데 이것은 모두 국제체제구조의 변화에 크게 영향을 받는 요인이다. 그의 이론에 따르면 약소국은 강대국에 의해 동맹에서 제외되는 방기의 위협을 받게 되며 강대국은 원치 않는 분쟁에 약소국과의 동맹에 의하여 연루의 부담을 갖게 된다.

24) 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미 갈등 관계를 중심으로” 『국제정치논총』, 제39집 1호, 1998, pp. 21~38

제 3 장 한미동맹의 자주성 정책의 변천과 평가

제 1 절 한미동맹의 기원과 변천과정

1. 한미동맹의 역사적 기원

가. 미군정과 한국군 창설

남한에 대한 군정을 실시하기 위해 하지 제24군단장은 1945년 8월 28일 주한미군정청(USFK Military Government)을 설치하면서, 8월 29일 해리스(Charles S. Harris)준장을 군정장관 대리에 임명하였다. 제24군단의 군정임무는 9월 1일 군단 작전명령 제35호 군정 부록에 규정하였다. 9월 7일 태평양육군총사령관 맥아더 장군명의로 발표된 「포고령 제1호」를 통해 미군은 남한을 점령하고 모든 행정권을 장악하여 군정을 실시할 것임을 선포하였다.²⁵⁾

1945년 10월경 한국내 정국이 극렬한 좌우대립 속에서 30여개의 사설 군사단체가 난립하는 등 계속해서 불안정한 양상을 보이고 있는 가운데 북한에서는 소련의 지원하에 군대를 창설하려는 움직임을 보이고 있어 미군정 당국은 한국 군사조직의 필요성을 절감하였다. 이에 따라 주한미군정청은 10월 21일 최초의 국립경찰인 경무부를 창설하는 한편, 하지 주한미군사령관 지시 하에 군정청 경무국장 제24군단 헌병사령관 쉬크(Lawrence E. Schik) 준장 주도로 「국방준비계획」을 수립하였다. 11월 13일 군정청 국방사령부(National Defense of the Military Government of Korea)를 설치하고 예하에 군무국(Bureau of Armed Forces)과 경무국을 두며, 군무국에 육군부와 해군부를 설치한다고 공포하였다.²⁶⁾ 이후 쉬크 준장은 조선국방경비대 창설에 들어갔으며, 11월 8일에는 1개 군단 및 3개 사단 45,000명의 육군, 1

25) 국사편찬위원회, 「자료 대한민국사」 제1권 (서울: 국사편찬위원회, 1970), pp. 72~73.

26) Robert K Sawyer. *Military Advisors in Korea: KMAC in Peace and War*(Washington D. C. : Office of the Chief of Military History, Department of Army, 1962), pp. 9~10.

개 수송비행중대와 2개 전투비행중대의 공군, 5,000명 규모의 해군 및 해안경비대 등으로 구성되는 국방군 창설 계획안이 수립되었다. 미군 정청은 12월 5일 군 간부 양성기관인 군사영어학교를 창설하여 약 4개월간 110명을 임관시킨 후 1946년 5월 1일 남조선 국방경비사관학교를 새로 창설하였다. 「군정법령 제28호」에 의한 육군부와 해군부는 창설되지 못했으나, 긴급시 지방경찰을 지원할 조선경비대(National Constabulary)가 1946년 4월 초 약 2,000명으로 창설되었다.

1948년 7월 17일 대한민국 헌법 및 정부조직법이 공포되어 국방부의 설치가 규정되었다. 8월 24일 한국정부와 주한미군사령부는 「잠정적 군사안전에 관한 행정협정」을 체결하여 철수하는 미군으로부터 5,600백만 달러에 달하는 50,000명분의 소총과 탄약, 로켓포 2,000문, 차량 40,000대, 경포 및 박격포 다수, 포탄 70만발 등 무기 탄약 및 장비를 인수하였다.²⁷⁾ 8월 15일 정부 수립 다음날 16일에는 「국방훈령 제1호」를 통해 “육·해군 각급 장병이 국방군으로 편입된다”고 공표하고, 9월 1일 「남조선 과도 정부의 행정권 이양 절차」를 통해 미 군정청 산하의 경비대와 해안경비대가 국군으로 편입되었다. 9월 5일 5개 여단 및 15개 연대로 증편된 경비대는 대한민국 육군으로 해안경비대는 대한민국 해군으로 편입되었다. 마침내 11월 30일 「국군조직법」공포를 통해 대한민국 국군이 공식적으로 출범하기에 이르렀다.²⁸⁾ 1949년 1월 한국군은 육군 65,000명, 해군 4,000명, 경찰 35,000명 등 104,000명으로 증강되었고, 5월 1일 6개 여단을 사단으로 개편하고, 6월 10일 제8사단과 수도경비사령부를 추가 창설하여 8개 사단을 확보하게 되었다.

한국군의 창설은 미군정의 계획적인 준비와 지원에 의해 이루어졌다. 한국과 미국의 관계가 전형적인 후견-피후견 관계였던 미군정 기간의 상황에서 미국의 절대적인 주도과 후원하에 한국군의 창설이 추진된

27) 국방부 전사편찬위원회, 「국방조약집 1945-1980」 제1집 (서울, 1981), p. 34.

28) 국방군사연구소, 「한국전쟁」(상) (서울, 1995), pp. 41~45.

것이다. 이렇게 미군정기에 창설된 한국군의 태생적 한계는 차후 형성된 공식적인 국가 대 국가의 동맹관계에서도 일방적인 지원과 의존의 관계가 지속되는 등 한미동맹의 비대칭성이 초래되는 근원이 되었다.

나. 미국의 대한민국 정부수립 지원

1947년 7월 23일 미국정부는 3부 조정위원회(SWNCC) 산하에 「한국특별위원회」를 설치하여 한국문제의 UN 상정과 남한 단독 정부수립에 대한 정책을 검토하기 시작하였다. SWNCC의 검토에 따라 미국은 한국문제와 관련하여 소련과 직접적인 정면대결을 회피하는 한편, 자신의 위신을 잃지 않고 처리하려는 방편으로 1947년 9월 17일 UN총회에서 한국의 독립 문제를 정식 상정하고 10월 18일 미·소위원회의 중단을 제의하였다. 11월 14일 제2차 UN총회에서 「유엔한국 임시위원회」(UNTCOK; United Temporary Commission on Korea)의 설치 및 감독 하에 1948년 3월 31일 이전 인구비례에 의한 남북한 총선거를 실시할 것을 결의하였으며, 이 선거를 통해 수립된 신정부는 “국가보안대를 조직하고, 점령군이 될 수 있는 대로 빨리, 가능하다면 90일내에 한국으로부터 완전히 철수할 수 있도록 점령국과 협의할 것”을 요구하였다. 그러나 소련이 계속해서 UN 결의를 반대하고 UNTCOK의 북한 입국을 거부함에 따라 1948년 5월 10일 UN 감시하에 남한 단독으로 총선거가 실시되었고 5월 31일 제헌국회가 소집되었다. 제헌국회는 7월 12일 대한민국 헌법을 가결하고 7월 20일 초대 대통령으로 이승만을 선출함으로써 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 공식 수립되었다.

1948년 12월 12일 제3차 UN총회는 「한국독립문제에 대한 결의」 UN총회 결의를 통해 “합법적인 정부가 수립되었고, 이 정부가 한국에서의 유일한 정부”임을 선언하였으며, 미국도 1949년 1월 1일 대한민국 정부의 승인을 공포하였다. 이처럼 미국 주도 하에 UN을 통한 남한 단독 정부의 수립은 미소공동위원회 회담의 결렬과 한국의 국내외적 혼란상황의 결과였다고 할 수 있다.

다. 미국의 한반도 전략적 평가와 주한미군 철수

1950년 1월 12일 에치슨(Dean G. Acheson) 국무장관은 태평양의 군사적 안보를 유지하기 위하여 방위해야 할 지역에 관한 「National Press Center 연설」에서 “방어선은 알류산 열도에서 일본을 거쳐 오키나와제도에 이르고 있으며, 필리핀 군도에 이어진다”고 선언하였다. 요컨대, 방위선 내에서 한국과 대만을 제외시켰으며, “그 방위선 이외 지역의 군사적 안보에 대해서는 이 지역을 군사적 공격으로부터 보장할 수 없다는 사실을 명백히 하며, 또한 그러한 보장을 실제적 면에서 필요가 없다는 사실도 명백히 해둔다”고 규정함으로써 한반도에 대한 미국의 군사적 불개입에 대한 입장을 분명히 하였다.²⁹⁾ 케논의 회고에 의하면, 당시 미 국무부의 소련전문가들은 1950년 5 ~ 6월경 소련의 영향권에 있는 주변지역 어딘가에서 제한적인 군사행동이 있을 것으로 예상하고 있었지만, 전략적 중요성을 낮게 평가할 것이라고 가정하고 있었다는 것이다. 지정학적으로 한반도의 이중적인 주변성 때문에 미국의 세계전략이나 극동전략에 있어서 한반도의 전략적 가치를 거의 인정하지 않았던 것이다.

주한미군의 철수는 미군정기에 제40보병사단과 제308항공폭격단이 1차 철수하였고 이후 1948년 4월부터 3차례에 걸쳐 「Operation Crab-Apple」이란 작전명으로 비밀리 추진되었다. 제7사단이 12월 29일까지, 제6사단과 제24군단이 1949년 1월 15일까지, 마지막 전투 부대인 제5연대전투단이 6월 29일까지 완전히 철수하였다. 결국 주한미군은 군사고문단(KMAC; Korea Military Advisory Group) 495명만 잔류시키고 철수<표 3-1>를 완료함으로써 1949년 6월 30일 자정을 기해 주한미군사령부의 기능도 중단되었다. 7월 1일부로 495명의 군사고문단이 주한미국사절단(AMIK)의 일부로서 발족됨으로써 한국에 대한 미국의 직접적인 군사개입은 완전히 철회되었다.

29) Dean G. Acheson, “Crisis in Asia an Examination of U. S. Policy”, Department of State, Bulletin(23 January, 1950), pp. 111~118.

<표 3 - 1> 한국전쟁 이전 주한미군 철수현황(1946 ~ 1949년)

구 분		철수완료일	비 고
미 군정기	제40보병사단	1946. 3.15	
	제308항공폭격단	1946. 3.15	
정부수립 이후	제7보병사단	1948.12.29	
	제6보병사단	1949. 1.15	
	제24군단	1949. 1.15	
	제5연대전투단	1949. 6.29	미군사고문단 495명 잔류

출처: 조영갑, 「국가안보학」 (서울: 선학사, 2006), p. 269.

주한미군 철수의 근본적 배경은 제2차 세계대전 이후 미국의 급속한 동원해제에 따른 병력과 국방예산의 부족 현상이 초래되자 미국은 국가이익에 덜 중요하고 전략적 가치가 적은 것으로 평가된 지역인 한국에서의 병력 철수를 결정하였던 것이다. 또한 북한에 진주한 소련군 제25군단이 1948년 12월 16일까지 철수를 완료한 상황에서 이미 한국문제를 UN에 상정한 미국으로서는 국제여론이나 명분상 주한미군을 계속 주둔시키기 어려웠다는 점도 한 배경이 되었다.

라. 미국의 한국전쟁 참전

북한군의 전면적 남침사태에 직면한 미국의 정책결정자들은 6월 25일 이후의 ‘위기의 1주일’ 동안 4차례의 중요회의를 통해 제한적인 봉쇄정책을 조금씩 수정하여 마침내 지상군의 재파견을 결정하였다. 이에 따라 미국은 UN군의 일원으로 1950년 21만4천명, 1951년 25만3천명, 1952년 26만6천명, 1953년 32만5천명 등 연 인원 1백 78만9천명 총 5백72만여 명을 파병하였는데, 미 지상군은 전체 UN군의 50%, 해군은 85.9%, 공군은 93.4%를 차지하는 등 한국전쟁을 주도적으로 수행하였다.³⁰⁾ 한국전쟁 3년 동안 참전 미군은 전사자 36,940명을 비롯한 부상자 92,134명, 실종 및 포로 8,1768명의 희생을 치렀다.

한국전쟁 초기 미국의 정책결정자들이 고려하였던 한국에 대한 전면

30) 김진웅, 「냉전의 역사」 (서울: 비봉출판사, 1999), p. 70.

적인 지상군 파견 목적은 한국 자체의 군사 전략적 가치보다는 소련에 대한 대응책이라는 정치적 성격이 강하였다. 즉 한국 파병을 결정하였던 4차례의 중요회의의 내용을 검토해 볼 때 소련의 더 큰 침략행위의 억제, 미국의 위신 유지, UN의 권위 유지가 주목적이었던 것이다. 북한의 침공행위에 대한 트루먼 대통령의 인식은 UN에 대한 중대한 도전이라고 간주하였으며, 에치슨 국무장관도 미국의 위신과 억제전략에 대한 중대한 도전이라고 생각하였다. 따라서 고위 정책결정자들은 더 큰 침략행위를 저지하고 미국과 자신이 주도하는 UN의 위신과 권위를 지키기 위하여 확고한 행동이 필요하다고 인식하였다는 것이다. 또한 그들은 한국의 공산화가 일본의 안전에 위협을 준다고 이해하고 있었으며, 한국의 사태를 좌시할 경우 일본뿐만 아니라 대만, 동남아, 서유럽의 동맹국들로부터 미국의 위신과 신뢰성은 현저하게 손상될 것으로 우려하였다. 요컨대, 소련의 팽창을 한국의 봉쇄선에서 저지하지 못하면 유럽과 일본의 안보가 위협할 것이라고 판단한 것이다.

마. 한국전쟁의 휴전

한국전쟁에서 적대행위를 중지하기 위해 1953년 7월 27일 UN군 사령관 마크 클라크(Mark W. Clark) 미 육군대장, 중국인민지원군사령원 팡덕회(彭德懷)와 조선인민군최고사령관 김일성 등 UN군측과 공산군측 사령관간에 「한국군사정전협정」(Agreement of Military Armistice in Korea)이 체결되었다. 국제법적으로 정전협정(휴전협정)은 전쟁을 수행하고 있는 군사령관 사이에 일시적인 전투행위나 적대행위를 중지하는 협정을 말한다. 즉 정전협정은 정치적 차원에서 국가간에 맺는 평화협정(평화조약, 강화조약)을 체결하여 최종적으로 전쟁을 종결시키기 이전에 한시적으로 무력행동을 중지하기 위한 순수한 군사적 조치로서 전쟁이 완전히 종결되지 않은 준전시 상태의 잠정협정이라 할 수 있다. 이러한 성격의 「한국정전협정」은 50년이나 지속되어 오면서 한반도에서 전쟁 재발을 예방하고 남북한군간 군사적 충돌 등 우발상황 발생시 대화를 통한 평화적 해결을 통해 위기를 관리해 온 유일한 국제법적 차원의 제도적 장치로 기능하고 있다.³¹⁾ 한국

정전협정은 오늘날 까지도 남북관계를 규율하고 있는 하나의 국제법적 체제로서 기능하고 있으며, 한반도의 군사·평화 문제를 남북간의 문제가 아닌 미국, 북한, 중국 등 정전협정의 체결 관련국과 정전협정의 이행 당사자인 한국간의 문제, 즉 국제문제화의 근원이 되고 있다. 또한 정전협정의 유지·관리 임무를 수행하고 있는 UNC사령관은 비무장지대 및 군사분계선에 대한 관할권을 행사하고 있기 때문에 한국정부의 배타적 관할권이 제약받고 있다.

2. UNC와 정전체제의 정립

가. UNC 창설 및 한국군 작전지휘권 이양

1950년 7월 7일 UN안보리 결의 제84호에 의거 창설된 UNC는 한국전쟁당시 UN안보리의 위임에 따라 16개국 UN군을 통합 지휘하여 북한의 무력 침공을 격퇴하였고, 1953년 7월 27일 정전협정 체결 이후부터는 정전체제의 유지·관리를 통해 전쟁을 억제하고 무력충돌을 사전방지 등 위기관리에 있어서 제도적 장치로서 정치·군사적 역할을 해왔다.³²⁾ 그리고 한국전쟁 당시부터 1978년까지 한국군을 비롯한 UN군에 대한 작전통제권을 행사하였으며, 1978년 한미연합군사령부(CFC) 창설 이후는 한국군에 대한 작전통제권을 CFC사령관에게 이양하고 UNC사령관은 정전협정체제 유지·관리의 주체로서의 역할을 수행함으로써 한반도 전쟁 억제를 보장해왔다. CFC 창설 이후 UNC와 CFC와의 관계는 상호 지원 및 협조관계에 있으며, CFC사령관은 정전협정 유지와 관련하여 UNC사령관의 지원 요청에 응하도록 되어 있다. 또한 미군 4성장군 1인이 UNC사령관과 CFC사령관, 그리고 주한미군사령관을 겸임하고 있는 현재의 한·미 동맹체제는 UNC와 불가분의 관계를 가지고 있다.

전쟁 초기에 위급한 전황 속에서 UNC가 한국군을 지원하는 모든 UN군을 통합 지휘하게 되자, 이승만 대통령은 7월 14일 맥아더 UN

31) 이상철, “북한의 대미 평화협정 주장과 4자 회담”, 「국방저널」 통권 제291호 (서울: 국방부, 1998), pp. 102~103.

군사령관에게 “현 적대행위의 상태가 계속되는 동안 대한민국 전 육·해·공군의 지휘권(command authority)을 이양한다”는 서한을 발송함으로써 한국군의 작전지휘권을 이양하였다.<표 3 - 2> 이승만 대통령의 서한을 접수한 맥아더 UN군사령관은 7월 17일 먼저 제8군사령관 워커 중장에게 한국 지상군의 지휘권을 재이양 하였으며, 해·공군도 극동해·공군사령관에게 재이양하였다. 이때부터 한국군의 작전은 주한 UN군사령관 겸 미 8군사령관이 맥아더 장군의 권위를 빌어 한국 육군참모총장에게 보낸 요청에 따라 수행되었다. 이로써 한국전쟁 기간중 한국군은 실질적으로 미군 지휘체계에 통합되었는데, UN안보리 결의안(S/1588)에 의거 UNC사령관은 모든 지시를 UN이 아닌 미 합참으로부터 받았기 때문에 한국전쟁은 미국의 전쟁지도와 정책 목표 내에서 조정되었던 것이다.

<표 3 - 2> 한국군 작전지휘권의 이양과정

구 분	내 용	비 고
1950. 7. 7	유엔안보리, UNC사령부 설치 결의	
1950. 7.13	미 제8군사령부 대구에 설치	주한 미지상군 지휘
1950. 7.14	이승만 대통령 한국군에 대한 작전 지휘권 이양 서신 전달	주한 미대사에게 전달
1950. 7.18	맥아더 작전지휘권에 관한 답신	
1950. 7.25	맥아더 회신과 이승만 대통령 서신 유엔사무총장에 전달 및 안보리 제출	

출처: 조영갑, 「국가안보학」 (서울: 선학사, 2006), p. 277.

나. 정전체제의 변화

1953년 7월 27일 체결된 「한국정전협정」은 전쟁중 교전 쌍방 간 적대행위를 중지하는 군사적 성격의 협정으로 차후 정치적 차원에서 전쟁을 법적으로 완전 종결시키는 평화협정(평화조약 또는 강화조약)을 체결하기 전까지의 잠정적 협정이다.³³⁾ 이러한 한시적이고 임시적인 성격의 정전협정은 교전 쌍방으로서 UN군측과 중국·북한의 공

33) 박태완 외, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), pp. 4~7.

산군측간의 관계를 규율하는 국제법상의 협정이자, 지난 50여년 동안 남북간의 군사관계를 규율하고 있는 법적·제도적 체제로서 기능해 오고 있다.

정전협정 체결 직후 미국은 한반도에서 휴전선을 기정사실화한 현상 유지 정책을 기조로 북한의 전력증강 등 정전 협정 위반사항에 대해 소극적인 태도를 취하였다. 이러한 미국의 태도에 대하여 이승만 대통령은 1954년 7월 31일 아이젠하워 대통령과의 워싱턴회담에서 한국의 휴전은 공문화 되었다고 천명하면서, 미국에게 본연의 감시임무보다는 간첩행위를 자행하고 있던 중립국감독위원회의 체코슬로바키아와 폴란드를 축출할 것을 요청하였다.³⁴⁾

1970년대 초반 이후 베트남의 공산화에 고무된 북한은 미·북간의 평화협정 체결을 주장하기 시작하였고, 1975년 11월 18일 제30차 UN총회에서는 “UNC를 해체하고 UN 기치 하의 모든 주한 외국군이 철수하는 것이 필요” 하며, 철수후 “정전협정 당사자들이 정전협정을 평화협정으로 대체할 것을 촉구” 하는 결의안을 제출하였다. 북한이 주장한 논리는 “UNC는 단지 UN의 모자를 쓴 미군에 불과하기 때문에 이를 해체해야 한다”는 것이었다. 당시 UNC측도 “직접적 당사국들이 조속한 시일내 정전협정을 대체할 평화협정에 관한 협상에 들어갈 것을 희망” 하고 “정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련되는 데로 UNC가 해체될 수 있도록 최단 시일 내에 협의를 가질 것을 촉구” 하면서 “정전협정의 유지를 담당할 대체적 조절이 이루어진다면 1976년 1월 1일부로 UNC가 해체될 수 있다”는 결의안을 제출하였다. UN결의를 통해 국제 평화와 안전 유지의 목적으로 창설된 UNC는 UN안보리의 보조기관으로서 UN안보리의 해체 결의에 의해서만 해체될 수 있다는 것이다.³⁵⁾

1990년대 한반도 정전체제는 세계적 차원의 냉전종식과 더불어 본질적인 변화를 겪게 되었다. 직접적인 출발점은 미국의 소위 ‘한국방위의 한국화’ 추진과 이에 대응한 북한의 정전체제에 대한 체계적인 무

34) 서울신문사, 「주한미군 30년」(서울 : 서울신문사, 1985), p. 567

35) 황용경, “한국휴전의 법적 고찰”, 육본, 「군사법 연구」 제4집(1986), p. 144

력화에서 비롯되었다.

북한은 정전협정 이행·준수의 양대 기구인 군정위 및 중감위를 무실화시키는 과정에서 1994년 4월 28일 「미·북 평화보장체제」 수립을 제의하고 미국과 UN에 대해 UNC 해체를 강력히 주장하고 나왔다. 10월 18일 외교부성명을 통해 미국과의 평화보장체제에 대한 협상을 거부할 경우 정전체제의 완전 청산조치를 취하겠다고 위협하였다. 또한 1996년 2월 22일 외교부 성명을 통해 미·북간 평화협정 체결이 어렵다면 그 중간조치로서 소위 「잠정협정」을 체결하여 평화보장체제를 수립할 것을 주장하고, 3월 8일 미국이 잠정협정 제의에 호응하지 않을 경우 정전체제를 새로운 장치로 바꾸기 위한 “최종적이고도 주동적인 조치를 취하겠다”고 위협하였다.

이와 같은 정전협정체제의 무실화 과정에서 북한은 1995년 3월 돌연 미·북간 장성급회담을 요구하였다. 북한은 그동안 주한미군이 UN군모자를 쓰고 한국에 주둔하고 있다는 논리에 입각하여 UNC 해체를 주장하여 왔던 것을 고려할 때, 이는 UNC와 상대하지 않겠다는 의도를 드러낸 것이다.³⁶⁾ 이처럼 북한의 의도적인 군정위 및 중감위 무실화 기도로 인해 남북간 무력충돌 등 중대한 정전협정 위반사건이 발생할 경우에 평화적인 해결을 위해서는 정전협정체제의 정상적인 가동이 절실히 요구되었다.

다. UNC의 위상과 동맹 딜레마

국제적 군사기구로서의 UNC가 수행해야 하는 임무는 UN안보리 결의 및 총회 결의, 정전협정 등에 근거를 두고 있으며, UN안보리가 UN의 대행기관으로 지정한 미국의 국가통수기구를 대리하는 미 합참이 지시하는 기능을 수행한다. UNC에 주어진 임무는, 첫째 1950년 6월 25일과 27일 UN안보리 결의 제1511호 및 제1588호에 의한 북한의 무력공격 격퇴 및 국제평화와 안전 회복, 둘째 1950년 10월 7일 UN총회 결의 제376호 및 1954년 11월 11일 UNC의 제네바회담 보

36) 제성호, “한반도 평화체제 전환에 따른 법적 문제”. 「한반도 군비통제」, 군비통제자료 27 (국방부 군비통제관실, 2006), p. 81.

고서 9-10항에 의한 한국에서 통일되고 독립된 민주정부 수립, 셋째 1953년 7월 27일 정전협정 체결에 의한 정전체제의 유지 등 세 가지로 요약할 수 있다.

UN군의 일원으로서 한국전쟁에 참전한 미군은 값비싼 대가를 치르면서 북한군을 격퇴하였으나, 중공군의 개입으로 한국문제는 전쟁 이전 상태로 복귀하여 한반도의 분단과 공산세력의 위협은 지속되었다. 1953년 「한국정전협정」이 체결되자 최고 36만 명에 달했던 주한미군은 제2사단과 제7사단 등 7만여 명을 제외하고 철수하였다. 나머지 UN 참전국들도 군대를 철수하여 현재 UNC는 사령부 간부, 연락장교단 및 의장병 등 300여 명을 유지하고 있다. 결국 현실적 차원에서 볼 때, 현재 UNC는 전투 병력이 없는 상징적인 존재로서 기능하고 있는 것이다.

그러나 UNC는 UN안보리가 창설한 UN의 보조기관인 동시에 한국전쟁의 수행자이며, UN군사령관은 정전협정의 체결권자이고, 정전협정의 준수 및 집행을 책임지는 UN의 행정기관으로서의 법적 지위를 유지하고 있다.

정전협정체제와 UNC의 존재는 한미 동맹관계와 불가분의 관계를 이루고 있어서 동맹딜레마를 초래하는 요소로 작용하고 있음을 보여주고 있다. UNC의 존재는 한미 동맹관계에 직·간접적으로 연계되어 있는 것은 UNC와 CFC와의 관계에서 살펴볼 수 있다. 정전협정이 체결된 이후 이의 이행을 감독하는 것이 주임무인 UNC사령관은 CFC사령관이 겸직하고 있으며, CFC사령관에게 정전협정 이행과 관련된 지시를 하고 정전협정 위반사항에 대비하기 위하여 필요시에는 전투부대를 지원 요청할 수 있다. 즉 북한의 각종 대남 무력도발은 일차적으로 정전협정의 위반사항으로서 이러한 북한의 무력도발에 즉각 대응할 수단을 갖고 있지 않은 UNC사령관은 CFC사령관으로 하여금 이에 대처하도록 요구할 수 있다. 미 합참의 지침과 지시를 받는 UNC사령관은 미국의 국가이익을 고려하여 행동할 가능성이 있으며, 이는 곧 동일인인 CFC사령관의 입장으로 귀결되는 것이다.

한국전쟁의 잔재인 정전협정체제는 한반도에서의 전쟁방지와 위기관

리라는 순기능과 함께 한국의 자주성을 제약하는 역기능도 동시에 가지고 있다. 1953년 한국전쟁 당시의 상황여건을 반영하였던 정전협정이 50여년 동안 지속되어 오면서 남북관계를 기형적이고 비정상적인 것으로 만들고 있을 뿐만 아니라 남북한 주민들의 삶의 존재양식에 직접·간접적으로 영향을 미치고 있다. 따라서 한반도의 불안한 평화를 항구적인 평화상태로 전환하기 위한 노력이 시급히 요구되고 있는 것이다.

국제법적으로는 한국전쟁을 완전히 종결시켜 교전 쌍방 국가들 간의 적대관계를 청산하고 정상적인 관계로 전환하기 위해서는 정전협정을 평화협정으로 대체하여야 한다. 현실적으로 남북관계가 적대·대결의 관계에서 화해·협력의 관계로 전환하고 진정한 평화공존의 관계로 발전하기 위해서는 무엇보다도 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 등을 통해 화해와 신뢰관계를 정착시켜 실질적인 평화상태를 구축하는 과정이 필요하다. 왜냐하면 평화체제와 관련해서 남북한의 입장차이가 너무나 크기 때문에 접점을 찾기 쉽지 않으며, 선부터 접근은 오히려 남북한 간의 안보구조를 이완시킴으로써 한반도 평화와 안정을 악화시킬 수 있기 때문이다.³⁷⁾

한반도 문제는 남북내부의 민족문제이자 정전협정 관련국 사이의 국제적 문제라는 이중적 성격을 함께 가지고 있다. 따라서 한반도 문제 해결은 남북 당사자 해결원칙을 견지하되 주변 관련국가들의 지지와 협력을 필요로 한다. 결국 정전협정의 평화협정으로의 대체문제는 당사국인 남북간의 주도적인 노력과 함께 정전협정 주요 관련국인 미국, 중국 등의 지지와 보장 하에 이루어져야 할 것이다. 북핵문제에 대한 6자회담으로 통한 접근을 통해 볼 때 이를 증명해 주고 있다.

3. 한미상호방위조약과 한미 주둔군 지위협정(SOFA)

가. 한미상호방위조약의 체결

‘한미상호방위조약’은 한국이 외부로부터 침략을 받을 경우 한미 양국이 공동으로 대응하기 위해 마련된 기본틀이자 한미 연합방위

37) 제성호, 「정전협정체제에 관한 연구: 기능 정상화와 실효성 확보 방안을 중심으로」, 2002 국방정책 연구보고서 (서울: 한국전략문제연구소, 2002), p. 13.

체제의 법적 근간으로서 미군의 「주둔군 지위협정」(SOFA)을 비롯한 정부간 또는 군사당국간의 각종 안보 및 군사관련 후속협정들의 기초를 제공하고 있으며, 미국이 한국에 대한 군사 및 경제원조의 제공과 적정 규모의 군대를 주둔시키는 근거가 되어 왔다.³⁸⁾

미국은 정전협정이 체결되기 전에는 한국과 상호방위조약을 맺지 않겠다는 입장을 견지했다. 이러한 미국의 입장이 나오게 된 원인은 첫째, 한반도에 미국이 깊이 개입되는 것을 원치 않았다는 것이다. 이에 따라 미국은 한국에 관한 문제를 UN군의 일원이라는 입장에서 처리하려고 하였다. 둘째, 미국은 한미 상호방위조약의 체결로 인해 공산측과의 휴전협정에 영향이 미칠 것을 원치 않았다. 셋째, 한국과의 방위조약 체결이 불가피할 경우 미국은 자신의 의사에 따른 조건을 임의로 제시할 수 있는 주도권을 가지고 협상하기를 원했던 것이다.

<표 3 - 3> 한미상호방위조약 체결과정

일 자	내 용	비 고
1953. 8. 8	한미상호방위조약 가조인	미국 : 텔레스 국무장관 한국 : 변영태 외무장관
1953.10. 1	한미상호방위조약 체결	
1954. 1.15	한국 국회 한미상호방위조약 비준 동의	
1954. 1.19	미국 상원 한미상호방위조약 승인	
1954. 1.26	미국 상원 조약 비준 동의	81대 4으로 가결
1954.11.17	한미상호방위조약 비준서 교환	한미동맹 법적 토대

출처: 조영갑, 「국가안보학」(서울: 선학사, 2006), p. 273

‘한미 상호방위조약’의 체결은 휴전을 서둘렀던 미국과 통일 없이는 휴전을 받아들일 수 없다는 한국 간에 타협의 산물이었다. 미국이 휴전을 서둘렀던 이유는 한국의 전략적 가치가 계속 희생을 감수하면서까지 고수할 만큼 큰 것으로 판단하지 않았다는데 근본적인 원인이 있었다. 미국은 한국전쟁 발발 직후 미군 단독이 아닌 UN군의 일원으로 참전했으며, 특히 중공군의 개입이 전선이 고착되어 가자 미국의 군부는 한국이 전략적으로 중요한 곳이 아니니 조기에 종전을 하여 미군을 철수시

38) 국방부, 「국방백서 2000」(서울: 국방부, 2000), p. 88.

키든지 전략적으로 불리한 한반도가 아닌 만주까지 확전을 할 것을 주장하였다. 반면 정치적 맥락에서 한국전을 소련과의 이념적 대결로 인식하였던 국무부는 지금까지 수만 명의 사망자를 낸 미국의 체면과 동맹국들과의 관계를 고려하여 지상군의 철수를 반대하였다. 결국 미국정부는 「NSC 48/5」에서 명예로운 휴전을 한다는 방침을 결정하였는데, 휴전과 함께 UN군을 단계적으로 철수하며 한국군을 강화시켜 줌으로써 미국은 위신을 손상시키지 않고 한반도에 대한 개입을 적당히 마무리하겠다는 것이었다. 이러한 입장에서 휴전을 전제로 한국군을 증강시켜주기로 하겠지만 또다시 한반도에 개입할 수 있는 안보조약의 체결에는 부정적인 자세를 취하였다. 미국의 국가이익 차원에서 볼 때 한국은 다시 개입할 정도로 전략적 가치가 주요한 지역이 아니라고 판단하였기 때문이다.

한미관계 역사에서 볼 때 미국의 한반도 개입 및 동맹관계의 형성과정은 '무관심에서 내키지 않는 안보개입'으로 정형화되어 온 과정이었다.³⁹⁾ 최초 미국의 한반도 개입은 미국의 국가이익에 합당해야 한다는 명분 하에서 이루어졌겠지만, 미국은 한반도에서 미국의 실질적이고 구체적인 이익이 구체적으로 무엇인가를 찾는데 상당히 방황해왔던 것이다. 바로 이러한 점 때문에 미국에게 있어서 한국은 “원하지 않던 상징 또는 자산이기 보다는 부담”으로 보는 견해⁴⁰⁾와, 미국을 “한반도에서 전략적 균형을 유지하기 위한 불모”라고 보는 견해가 있다.⁴¹⁾ 이러한 견해들은 최초 출발 당시 한미동맹의 기본성격을 적절히 표현하는 하나의 시사적인 예라 할 수 있다.

39) 온창일, “미국의 대한 안보개입의 기본태세, 1945-1953”, 「국제정치논총」 제25집 (서울: 한국국제정치학회, 1985), p. 4.

40) Charles M. Dobbs, *The Unwanted Symbol: American Foreign Policy, the Cold War, and Korea, 1945-1950* (Kent, Ohio: The Kent State University Press, 1981); Harry S. Truman Memoris, II: Years of Trial and Hope(New York: Doubleday & Co, 1956), pp. 325-326.

41) Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U. S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship* (New York: Praeger Publishers, 1982), p. 189.

나. 한미 주둔군지위협정(SOFA)

한미 상호방위조약이 다른 방위조약과 구별되는 점은 제4조에서 미국에게 반영구적으로 ‘미군을 한국에 주둔시키는 권리’를 인정하고 있다는 점이다. 이러한 주한미군의 존재로 인해 파생되는 문제점이 여러 가지 측면에서 발생함으로써 주한미군의 법적 지위를 구체적으로 규율하는 필요성이 조약체결 이후 지속적으로 제기되었다.

주둔군 지위협정, 즉 SOFA(Status of Forces Agreement)는 각 국가간 군사협력과 동맹관계에 따라 군대의 파견 및 접수가 활발해지면서 군대의 파견국과 접수국간 외국군대의 주둔으로 야기되는 제반사항을 규정하기 위해 체결되는 국가간의 약속을 말한다. 즉 SOFA는 외국의 군대가 당사국의 동의를 얻어 그 국가에 주둔하는 경우 국제법상 일정한 특권과 면책을 인정받게 되는데, 이 경우 주둔하는 군대 및 그 구성원의 법적 지위 등에 관해 양국이 합의하는 협정을 말한다. SOFA가 규정하고 있는 내용은 주로 출입국관리체제, 조세 및 관세 면제, 형사재판권과 민사재판권에 관한 사항이다. 국제법적으로 외국 군대는 주둔국가의 법률질서에 따라야 하지만, 주둔국에서 수행하는 특수한 임무의 효율적인 수행을 위해 쌍방 법률의 범위 내에서 일정한 편의의 제공을 보장하는 것이 곧 SOFA인 것이다. SOFA는 기본적으로 외국군대의 법적 지위문제에 관한 것으로, 이는 전시 점령과는 달리 관계국들 간의 공동방위조약, 기타 군사기지협정에 따라 우호적 합의에 의해 평시 다른 나라의 영토상 장기간 주둔하는 것을 의미한다.

1966년 7월 9일 주한미군이 지위를 규정한 한미 주둔군 지위협정(SOFA)이 체결되어 국회의 비준절차를 거쳐 1967년 2월 9일 발효되었다. 1980년대 들어서면서 미군의 각종 범죄행위가 커다란 사회문제로 부각되면서 1988년 12월부터 개정협상이 시작돼 2년여 만인 1991년 1월 4일 개정, 서명되고 2월 1일에 발효되었다. 1991년 개정은 제22조 형사판할권 중 한국의 형사재판권 자동포기조항의 삭제, 제1차적 재판권 대상범죄의 확대 등 부분적인 진전에도 불구하고, 실제 한국측

의 권리행사를 제한시키는 조항에서는 기존의 협정과 변함이 없었다. 이후 2000년 2월 19일 이태원 외국인전용클럽에서 한국인 여종업원이 미군에게 살해당한 사건을 계기로 개정의 필요성이 제기되어 그해 12월 28일 합의되어 2001년 국회 비준과정을 거쳐 공식 발효되었다.⁴²⁾

1966년 체결된 SOFA는 한미간의 서로 다른 문화와 제도를 조화롭게 절충해서 주한미군이 준수해야 할 규정과 의무를 제시하는 동시에 미군이 해외근무로 인한 불이익을 받지 않도록 한미 양국간의 제도상 차이를 절충한 협정이다. 주한미군의 존재가 한국의 안보상 필요로 인한 미군의 주둔이라는 전제 때문에 SOFA내용 중에는 최초 체결 당시부터 미군에 유리한 조항들에 대한 불평등성이 내재되어 있어 국민들의 민족적 감정을 자극하는 비판의 대상이 되어온 것이 사실이다. 그러므로 한미동맹관계의 발전을 위해서는 한미 양국 간의 입장을 이해하면서 진지한 대화와 협의를 통해 문제가 되고 있는 규정들에 대한 점진적인 개정과 보완을 추진해 나가야 할 것이다.

제 2 절 안보-자주성 동맹교환모델에 의한 한미동맹 평가 및 분석

1. 작전통제권 환수와 자주성의 문제

가. 작전통제권의 진화과정

‘작전통제권’ (OPCON: Operation Control)은 군 통수권 기능의 한 부분을 이루는 개념으로 ‘작전계획이나 작전명령 상에 명시된 특정임무나 과업을 수행하기 위하여 지휘관에게 위임된 권한으로서 시간적, 공간적 또는 기능적으로 제한된 특정임무와 과업을 완수하기 위하여 지정된 부대에 임무 또는 과업부여, 부대의 전개 및 재할당, 필요에 따라 직접 작전통제를 실시하거나 이를 예하지휘관에게 위임 등의 권한을 말하며 여기에는 행정 및 군수, 군기, 내부편성 및 부대훈련 등

42) 김일영·조성렬, 「주한미군 역사 쟁점 전망」(서울: 한울아카데미, 2003), pp. 203~205

에 관한 책임 및 권한은 포함되지 않는다' 고 정의하고 있다.⁴³⁾

작전통제권은 한미동맹관계에서 비대칭성의 상징으로 한국의 자주성에 가장 쟁점이 되는 사항이 되고 있으며 한미관계에 있어서도 작전통제권에 대한 환수문제를 지속적으로 다루고 있는 것이다. 2개국 이상이 연합하여 공동의 방위목적에 대처할 경우 작전통제권 문제는 군사적 관점뿐만 아니라 정치·외교·경제·사회·심리적 영향을 받게 된다. 왜냐하면 한 국가의 군대에 대한 작전통제권은 국가주권 행사의 중요한 부분이므로 연합군의 경우 어느 국가가 작전통제권을 행사하느냐의 문제가 매우 민감한 사안이기 때문이다.

작전통제권의 형태는 '나토형' 와 '일본형' 으로 구분할 수 있다. 나토 회원국들은 평시에 각국 군대에 대하여 독자적인 작전통제를 하다가 전시가 되면 나토군 최고사령관(미군)의 단일 작전통제권 아래로 들어간다. 다만, 방공체제나 핵전력 지휘체제 등은 전·평시를 막론하고 자위대와 주일미군이 각기 독자적으로 자국 군대에 대해서만 작전통제권을 행사하도록 되어 있다.⁴⁴⁾

한국의 작전통제권은 1950년 한국전쟁이 발발하자 이승만 대통령이 1950년 7월 14일 작전지휘권을 유엔군사령관에게 인계하였다. 그 후 휴전협정이 이루어지고 1954년 11월 17일 한미상호방위조약의 부속합의서 형태로서 한국 외무부 장관과 주한 미국대사 간에 한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 합의 의사록 제2항에서 “유엔군사령부가 한국의 방위를 책임을 지는 동안, 대한민국 국군을 유엔군사령부의 작전통제권하에 둔다고 했으며 작전지휘권을 작전통제권으로 변경하였다. 이것의 의미는 전쟁동안에 유엔군은 한국군에 대해서 작전 지휘권을 적용하였지만 작전통제권으로 바꾸어 군사작전을 위한 부대 운용에 대한 권한으로 축소한 것이다.⁴⁵⁾ 그리고 유엔 사령부가 미국에 의해서만

43) 합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」(서울: 합동참모본부, 2006), p. 333.

44) 이상철, 전계서, p. 197.

45) 작전지휘권은 작전 임무수행을 위하여 지휘관이 예하부대에 행사하는 권한으로서

운용이 되었으므로 사실 조약당사자가 미국과 한국으로 바뀌었다.

1965년 월남전에 참전한 파월 한국군 병력에 대해서는 유엔군 사령관의 작전통제에서 벗어나서 한국군 지휘관에 의해 운용되었다. 1968년 북한무장공비에 의한 청와대 습격사건과 1월 13일 발생한 프에블로호 납북 사건시 미국은 청와대 습격사건에는 아무런 대응도 하지 않고 프에블로호 사건에 대해서는 데프콘-2를 발령하여 거의 전쟁 직전까지 몰아갔다. 이에 박정희 대통령은 미국에게 작전통제권의 환수를 요구하는 한편 독자적인 대침투작전의 필요를 강조하고 미국 측에 항의했다. 한국정부는 북한에 무력보복하기를 원하였으나 미국이 허락하지 않았으며 이 과정에서 한미양국은 대간첩작전에 대한 통제는 한국군이 행사하기로 합의했다.

1978년 한미 연합사령부가 창설됨에 따라 한국군은 한미 연합사령부의 작전통제를 받게 되었다. 연합사의 인원 구성은 한미 양측 동일 인원으로 구성하였다. 그리고 예하에 지상군, 해군, 공군 구성군사령부를 두었는데 최초에는 지상 구성군사령관을 연합사령관이 겸직하였으나 1992년 한국군 장성이 연합사 부사령관을 맡게 되면서 지상구성군사령관을 겸직하게 되었다. 해군 구성군사령관은 한국 해군 작전사령관이, 공군 구성군사령관은 미7공군 사령관이 맡게 되었다. 한미연합사가 이렇게 복잡한 지휘통제구조를 갖게 된 것은 박정희 대통령이 과거 미국이 월남에서 철수하게 된 것은 미국과 월남이 서로 분리된 지휘체제를 유지했기 때문에 미군이 쉽게 철수했다고 판단하여 주한 미군의 철수를 어렵게 하기 위해서 연합지휘체제를 구성할 것을 제안하도록 지시했다. 그리고 작전계획의 작성 및 작전통제권 행사과정에 한국군의 적극적인 참여를 보장하도록 하였다. 미국 측에서는 지미 카터 전 미국대통령이 미 지상군을 철수하기 위해 대북한 억지력을 그대로 유지

작전수행에 필요한 자원의 획득 및 비축, 사용 등의 작전소요 통제, 전투편성(예속, 배속, 지원, 작전통제), 임무부여, 목표의 지정 및 임무수행에 필요한 지시 등의 권한을 말하며 행정지휘에 대한 상대적 개념의 용어로서 여기에는 행정 및 군수에 대한 책임 및 권한은 포함되지 않으며 작전통제권의 포함한 권한임. ; 합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」(서울: 합동참모본부), p. 333.

하는 방안의 하나로 한미연합사를 창설하였다.

한미연합사가 창설되기 이전에는 한국군 및 주한 미군에 대해 작전통제가 미국 대통령-미 합참의장-미태평양사령관-유엔군사령관-한국군으로 이어지는 지휘계통을 밟았지만, 한미연합사가 창설된 이후에는 한미 양국의 국가 통수 및 군사지휘기구-양국의 합참의장으로 구성된 군사위원회-한미연합사령관으로 이어지는 지휘계통으로 바뀌게 되어 한국군에 대한 작전통제권이 부분적으로 환원되었다는데 큰 의미가 있었다.

한국방위의 한국화는 1985년 제17차 한미 연례안보협의회에서 연합지휘체제의 문제를 제기하면서 시작되었다. 당시 한국에서는 민주화에 대한 외침과 광주 민주화 항쟁에의 한미연합사령관의 연루 여부 등을 둘러싸고 반미감정이 깊어 갔으며, 용산기지를 이전해야 한다는 요구가 증가했다. 한편 미국에서도 1980년대 말 냉전의 종식에 따른 해외 주둔 미군 규모의 축소 요구, 안보환경의 급변에 따른 동아시아 및 한반도에서 주둔하는 미국의 위치 전력 구조 및 임무를 재평가하고 한국에게 경제력에 걸 맞는 한국안보의 책임과 비용을 분담시켜야 한다는 요구가 일어나게 되었다. 이 결과로 1989년 7월 민주당 샘년 의원과 공화당 존원 의원이 공동으로 제출한 넌·워너법안이 제출되었고 1990년 4월에는 미 국방부에서 “아시아 태평양 지역에 대한 전략구상 : 21세기를 위하여”라는 보고서를 간행했다. 사실상 넌·워너 계획에 의하면 1990년 후반에 한국군은 전시작전통제권을 완전히 환수하고 전시에는 한미가 새로운 연합체제를 만들어서 전쟁을 수행한다는 개념이었다. 그러나 북한의 핵개발과 NPT 탈퇴로 인하여 1단계 추진 후 중단되어 버렸으나 이 과정에서 평시 한국군에 대한 평시 작전통제권을 1994년 12월 1일 부로 환수하게 되었다.

<표 3 - 4> 평시 작전통제권 환수(1950 ~ 1994)

일 자	내 용
1950. 7.14	이승만 대통령 맥아더 사령관에게 한국군 작전 지휘권 이양 발표
1950. 7.18	유엔군사령관 국군에 대한 작전지휘권 행사
1954.11.17	한국군 작전 통제권이 유엔군 사령부로 이양
1961. 5.26	작전통제권 유엔군 사령관에 귀속
1978.11. 7	작전통제권 연합사령관에 귀속
1991.11.22	제23차 SCM에서 정전시 작전통제권 한국 이양 합의
1993.11. 4	MCM, SCM에서 정전시 작전통제권을 1994년 12월 1일부로 한국 합참의장에게 이양하기로 합의
1994. 4.17	평시 작전통제권 환수 기본합의사항 합의
1994.11.30	‘평시 작전통제권 환수관련 교환각서’ 체결
1994.12. 1	평시 작전통제권 한국 합참의장에게 이양

출처: 조영갑, 「국가안보학」 (서울: 선학사, 2006), p. 635.

평시 작전통제권 환수의 의미는 평시 한국합참의장이 한국군의 군사 대비태세의 강화, 한국군 작전부대의 이동, 평상시 경계임무 및 해·공군의 초계활동 등을 한미연합사령관에게 협조하지 않고 독자적으로 시행할 수 있게 되었다. 반면에 한미연합사령관은 전쟁억제, 방어, 정전협정 준수를 위한 한미연합위기관리에 대한 권한과 책임을 가지고 있으며, 데프콘-3 단계부터는 양국의 합의하에 전시 작전통제권을 행사하도록 정의되었다. 그리고 중요한 것은 1978년 한미연합사가 창설되었을 때 작전지휘를 미국계통위주에서 양국의 국가통수 및 군사 지휘기구 하에 있는 양국의 합참의장이 협의하여 한미연합사령관에게 작전지시를 하도록 변경되었다. 전시에는 한국의 합참의장과 미국의 합참의장이 작전 명령을 같이 협의하여 한미연합사령관에게 작전을 지시한다. 그리고 지상군 구성군사령관이자 한미연합사 부사령관인 한국군 4성 장군인 한미 지상군을 지휘하도록 되어있다. 해군의 경우에는 평시에는 한국 해군의 작전사령관이 해군 구성군사령관이 되지만 전시에는 미7함대사령관이 한국 해군과 미국의 해군을 지휘하게 되었다. 공

군은 평시에는 한국 공군 작전사령관이 지휘하고 전시에는 미7공군사령관이 작전통제를 하게 되어있다. 그리고 편성에 있어서도 한·미군이 동시에 편성되어 있는데, 즉 한국군이 지휘관이면 미군이 부지휘관으로 편성되어 있고 미군이 지휘관이면 한국군이 부지휘관으로 편성되어 있다. 이러한 편성은 참보부에서도 동일하게 적용되었다.

전시 작전통제권 환수는 노무현 대통령에 의해 강력하게 추진되고 있다. 2005년 3월 ‘10년 내에 스스로 작전권을 가진 군대로 발전할 것’ 이라고 하였으며 2005년 한미 안보정책구상(SPI)에서 전시 작전권 환수 협의를 공식 제한하였으며 2005년 10월 21 제37차 한미 안보정책구상(SPI)에서 전시 작전통제권 협의를 적절하게 가속화 하기로 합의하였다. 이후 2006년 8월 14일 조지 W 부시 대통령이 전군 주요 지휘관회의에서 한국군에 대한 전시작전통제권을 이양한다는 방침을 결정한 후, 도널드 럼스펠드 미 국방장관은 전시 작전통제권을 2009년에 한국에 돌려주겠다는 공식서한을 보내왔다. 2006년 9월 14일에는 백악관에서 노무현 대통령과 부시 미국 대통령간에 전시 작전통제권 이양에 대한 원칙적인 합의를 하였다. 그러나, 이후 국민의 반대여론과 논란속에 2006년 한미연례안보협의에서는 결정하지 못하고 진통 끝에 2007년 3월 한미연례안보협의에서 전시 작전통제권을 2012년 4월 17일로 확정하였다.⁴⁶⁾

나. 작전통제권 환수와 자주성

전시 작전통제권 환수와 관련하여 제기되는 본질적 문제는 작전통제권 환수가 헌법상에 명시된 주권적 문제 인가 아니면 단순히 전투의 효율성을 제고하기 위한 기술적 문제인가 하는 점이다. 이 두 가지 주장 모두 타당하다고 판단된다.

헌법 제74조 제1항에 의하면 “대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다” 라고 명시되어 있다. 여기서 국군통수권(Supreme Command)은 군대를 지휘 통솔하는 헌법적인 최고 지휘관이며, 군정, 군령 및 기타 군사에 관하여 최고 지휘관으로서 대통령이 권한을 행사함을 의미

46) 국방일보, 2007. 3. 8.

한다.⁴⁷⁾ 국군통수권은 다시 군정(Military Administration)과 군령(Military Command)으로 구분 할 수 있다. 여기서 군정은 국방목표 달성을 위하여 군사력을 건설, 유지, 관리하는 기능으로서 국방정책의 수립, 국방관계법령의 제정, 개정 및 시행, 자원의 획득배분과 관리, 작전 지원 등을 의미한다.⁴⁸⁾ 반면 군령은 국방목표 달성을 위하여 군사력을 운용하는 용병 기능으로서 군사전략기획, 군사력 건설에 대한 소요제기 및 작전계획의 수립과 작전부대에 대한 작전지휘 및 운용 등을 의미한다.⁴⁹⁾

현재 쟁점이 되고 있는 작전지휘권과 작전통제권 개념은 군령 가운데 지휘관계의 하위 개념이라고 할 수 있다. 따라서 한국이 작전통제권을 독립적으로 행사할 수 없다면 당연히 군사주권에 대한 제한을 받는 것이라 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 ‘왜 한국 고유의 헌법적 권한(군사 주권)을 주한 미군사령관이자 한미연합사령관에게 부분적으로 위임해 왔는가?’를 판단해야 한다. 이는 작전통제권의 변천과정에서 자주성의 추구와 실리를 추구하는 과정을 살펴보면 투명해진다.

앞의 작전통제권의 변천과정에서 볼 때 한국전쟁 발발시 이승만 전대통령은 작전지휘권을 유엔사령관에게 이양했고 한국전쟁 휴전후에 작전지휘권은 작전통제권으로 범위가 축소되었다. 작전지휘권과 작전통제권의 위임은 실리적인 측면에서 해석할 수 있다. 위기시 미국을 묶어둘 뿐만아니라 군사적 지원을 확보하려는 의도에서 비롯된 것이라 하겠다. 이를 통해 한국은 한반도에 대한 미국의 포기(abandonment) 가능성을 최소화시키는 한편, 대북 억제력을 극대화하려 했던 것이다. 이는 바로 군사 주권의 일부를 자발적으로 양보하여 국가안보를 보장하려는 행위라 할 수 있다. 미국 역시 한반도 문제에 대한 연루(entrapment)의 위험에도 불구하고, 우방에 대해 신뢰할 수 있는 안보 의지를 보이는 동시에 연합 지휘계통을 통해 보다 효율적인 전투능

47) 육군본부, 「군사용어사전」 (대전: 육군본부, 1999), p. 85.

48) 합동참모본부, 전제서, p. 76.

49) 상제서, p. 68.

력을 수립하기 위해 이를 수용했던 것이다. 한미 양국이 안보의 실리를 추구한 것이라 할 수 있다. 또한 한국의 입장에서는 안보를 미국에 의지하고 당시 한국에게는 가장 절실했던 경제문제에 집중함으로써 경제적 실리도 추구한 것이다.

1978년 한미 연합사의 창설은 실리와 자주성을 추구하는 일석이조의 조치였다. 먼저 실리적인 측면에서 한미 연합사라는 통합된 지휘체계를 구성함으로써 감축되는 미군이 유사시에 월남전에서 처럼 받을 뻔 수 없게 하여 반드시 연루될 수 있는 체계를 유지하게 되었다. 또한 자주성의 측면에서 작전통제권이 미국 대통령의 단독으로 행사하게끔 되어 있던 지휘체계를 한미 양국 대통령의 공동 권한으로 재조정함으로써 자주성의 일부를 확보하게 되었다.

더욱이 1994년 평시 작전통제권의 환수는 군사 주권의 일부를 되찾는 의미에서 자주성의 커다란 전환점이 되었다.

한국과 미국의 전시 작전통제권 환수 협상과정에서 2006년 9월 14일 한국 노무현 대통령과 미국 W 부시 대통령은 한국의 전시작전통제권 환수원칙에 합의했다. 50)

한국군의 전시 작전통제권이 환수가 되면 한국군은 역할을 확대하고, 미군은 한국군을 지원하는 형태로 임무조정과 역할변화에 따라 연합방위체제에서 공동방위체제로 지휘체계를 구축함으로써, 한국군이 중심이 된 유기적인 작전을 수행하기 위해서는 한국과 미국은 긴밀한 협력체제를 지속적으로 발전시켜 나가는 것이다.

즉, 한국군의 평시·전시 작전통제권 행사는 미군의 한국방위의 주도적 역할에서 지원적 역할로 전환되고, 한국군이 대신 주도적 역할을 담당하는 것이다. 이와 같은 변환에 따라서 한국은 동맹국가 및 주변 국가들과 어떤 분야에서 협력하고 지원할 것인가 발전시켜야 한다.

요컨대, 작전지휘권의 이양에서 작전통제권 환수 결정되기 까지 과정에서 한국은 안보를 보장받는 대신 군사주권의 일부인 작전지휘권 또는 작전통제권을 이양 또는 공유함으로써 자주성을 양보한 것이다.

50) 국방일보, 2006.10.23.

2. 주한미군과 주둔군 지위협정(SOFA)의 제문제

가. 주한 미군

주한미군은 1953년 10월 「한미 상호방위조약」 체결에 따라 한국에 주둔한 이래, 한미동맹의 상징으로서 한반도를 포함한 동북아시아의 평화와 안정에 기여하고 있다. 주한미군사령관은 주한유엔사령관과 한미 연합사령관, 미태평양 육군사령관을 겸임하고 있으며, 그 예하사령부로는 미 8군사령부, 주한 미 해군사령부, 주한 미 해병대사령부, 주한 미 공군사령부 및 주한 미 특수작전사령부로 구성되어 있다. 주한미군사령관은 미 태평양육군사령관이지만, 주한미군의 통합사령관으로서 한반도 유사시 태평양사령부 소속 미 제7공군에 대한 작전통제권을 행사한다.

주한미군의 역할은 한국안보를 위한 대북 억지력, 정전체제의 유지·관리 및 동아시아지역의 전략적 안정자 역할을 하고 있다.

냉전시대 이후 1980년대까지 주한미군은 줄곧 한반도에서 북한의 전쟁도발을 막는 전쟁 억지력, 대응력으로 역할을 해 왔다. 미 지상군은 보병사단을 중심으로 서울 북쪽 군사분계선 부근에 집중배치되어 있기 때문에, 만약 북한이 한국에 군사공격을 감행할 경우 필연적으로 전투에 휘말리게 되어 있다. 따라서 미국은 미 지상군부대를 돕기 위해서라도 미 본토로부터 증원부대를 보내지 않을 수 없으며, 이러한 자동개입에 따라 북한의 도발에 대한 억지력을 갖고 있는 것이다.

주한미군은 유엔군의 핵심적이고 사실상 거의 유일한 전력으로서 한반도에서 정전체제를 유지하는 실전력의 역할을 담당하고 있다. 유엔의 결의에 의해 설립된 국제적 군사기구인 유엔군사령부는 정전협정의 이행을 감독하는 임무를 수행하고 있다.

또한, 주한미군의 주둔은 직접적인 군사적인 역할 이외에 지역 내 세력균형을 위한 안정자의 역할도 수행해오고 있다. 주한미군은 주일미군과 더불어 동북아시아지역에서 미국의 안보적 역할의 두 개의 기둥 가운데 하나이다. 동아시아지역이 미군은 막강한 군사력뿐만 아니라, 전진배치중인 전력의 존재 그 자체만으로도 커다란 안보적 역할을 수

행하고 있는 것이다.⁵¹⁾

주한미군은 한국에 주둔한 이후 오늘날 까지 5차례의 철수와 감축이 있었다. 한국과의 사전협의 없이 일방적으로 결정하고 사후 통보로 단행된 주한미군의 철수와 감축이 있을 때마다 한미동맹에 절대적으로 의존하고 있었던 한국은 미국으로부터 버림을 받거나 배신을 당할 수 있다는 소위 “포기”의 두려움을 느끼곤 하였다. 이러한 미국의 주한미군 철수에 대한 정책결정과정에서 소외되었던 한국의 입장에서는 미국의 안보공약에 대해 의구심을 갖게 됨으로써 심각한 포기의 두려움을 느끼게 되는 동맹딜레마가 초래되었다고 할 수 있다.⁵²⁾

미국의 전세계적인 방위태세 추진에 따라 자연히 영향을 받게 된 주한미군은 우선 미국의 안보전략의 변화와 지속적으로 대두되어온 한국 내 미군기지 여건정비 소요와 반미감정 등을 이유로 변화와 조정의 템포가 가속화되었다. 이렇듯 과학기술의 진보, 국제사회 변화 등 두 가지 요소의 결합은 한국에 있어 주한미군 재배치로 구체화되어 다가오게 되었다.

이렇게 나타난 주한미군 조정의 배경은 과거의 것들과는 다른 모습으로 한국방위에 있어 한국화 움직임과 한미동맹의 성격변화를 내포하고 있다. 또한 냉전기 국제상황과 전혀 상이한 새로운 국제질서와 안보상황에서 미국은 자국의 안보와 이익에 대한 사항을 더욱더 우선하는 경향을 강화하고 이를 위한 방안 중의 하나로 주한미군을 기동군화하여 변화된 위협에 대응하고자 했다.

이 과정에서 주한미군 기지 조정의 하나인 용산기지 이전은 한미간의 관계에 대한 과거와는 다른 모습을 보여주고 있다. 과거 주한미군 철수과정에서 동맹의 상대적인 약자 입장에서 보여준 한국의 우려의 태도가 한국내 기지이전의 필요성에 따라 긍정적이고 적극적으로 협상에 임하는 모습을 보여준 것이다. 이는 간접적으로 미국의 해외주둔 미군 재배치에 대한 한국의 공감과 이에 후속하는 동맹의 성격변화에 대한 어느 정도의 양해의 입장을 보여준 것이라 할 수 있다.

51) 김일영·조성렬(편), 전계서, pp. 167~175.

52) 이상철, 상계서, p. 247.

이는 군사변환의 연장선상에서 주한미군 역시 예외가 아니며 과거 병력위주의 군사력이 아닌 미국의 앞선 군사기술을 바탕으로 한 미래형 전력으로 미국의 변화된 환경 인식으로 인해 각종 위협에 대처하여 한반도내 고정군이 아닌 지역내 신속기동군으로 역할을 할 것이며 이로 인해 한미간 동맹 성격의 변화를 나타내고 있다.⁵³⁾

그러나 주한미군의 주둔은 한국의 안보를 한국 스스로가 지키지 못하고 미군에 의지하고 있다는 것이다. 이는 한국 스스로가 자주국방을 할 수 없다는 것을 의미하며 이는 전시 작전통제권의 문제와 함께 자주성의 문제로 귀결된다. 주한미군은 방위비 분담의 갈등과 주둔군지위협정의 비대칭성의 문제를 야기하고 있으며 미국의 전략변화에 따른 주한미군의 지위 변화에 따라 한국 또한 적합한 준비가 필요하다.

나. 한미 주둔군지위협정(SOFA)

SOFA가 체결되었던 1960년대 한미관계는 미국의 압도적인 영향력으로 특징지어지는 시기였는데, 동 협정의 불평등조항에 관해서 한국 측은 이의를 제기할 여지가 없었다. 그러나 1970년대와 1980년대를 거치면서 한국은 급속한 경제성장과 함께 정치적 민주화가 진전되어 국가위상이 크게 향상되고 시민의식이 발전하면서 불합리한 조항의 개정문제를 제기하게 되었다. 주한미군 병사들에 의한 지속적인 범죄사건들로 인해 SOFA가 한미동맹관계를 저해하고 있다는 비판이 제기되었던 것이다. 이러한 국민적 요구에 따라 한국정부는 다양한 관점에서 불평등조항에 대한 개정을 촉구함으로써 SOFA개정에 대한 한미간 협의가 이루어졌다. 일련의 협의과정을 거쳐 1991년 2월 1차 개정이, 그리고 2001년 4월 2차 개정이 이루어졌다.

SOFA는 2차 개정과정을 거치고도 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 형사관할권 분야의 문제점이다. 공무중 일어나는 범죄는 미군당국이 일차적 재판권을 갖고 있고 공무의 판단은 미군이 판단한다고 되어 있어 사실상 한국의 사법주권을 심각하게 침해하고 있다. 또한 주

53) 홍태곤, “미국의 주한미군 주둔정책 변화와 시사점”, (국방대학교 석사학위논문, 2006), pp. 90~91

한미군의 ‘가족’ 범위를 친척, 초청계약자까지로 확대함으로써 치외법권자의 범위를 넓혀놓았고, 한국 형사소송법의 대상에서 제외시켜놓았다.

둘째, 환경조항의 신설에 따른 미비점이다. ‘환경보호의 중요성을 상호 인정한다’ 라는 선언적 문구에 그치고 있다.

셋째, 노무조항도 일부 개선점에도 불구하고 여전히 문제점을 안고 있다. “군사상 필요시” 라는 모호한 규정을 구체화하고 “미군 당국의 해고 최소화 의무” 를 규정한 점은 개선된 점이다. 하지만 개정안은 양해각서에서 냉각기간을 70일에서 45일로 단축한다고 해 놓고도 본 협정에서 그대로 70일로 되어 있어 그 효력이 의심스럽다.

넷째, 동식물검역 부분이 신설되었으나 검역대상을 동식물에만 국한시키고 있어 사람과 군장비까지 검역범위를 확대시킬 필요가 있다.

다섯째, ‘불용토지의 반환’ 조항에서 불용 여부의 판단권이 미군에게 있으며, ‘공여지 침해 방지’ 조항에서 한국이 미군에게 제공한 공여지가 침해되었을 때 한국이 원상 복구해준다는 굴욕적인 부분이 있다.

여섯째, 공무집행중 발생한 손해에 대한 배상금문제는 개선되지 않았다.

1966년 체결된 SOFA는 한·미간의 서로 다른 문화와 제도를 조화롭게 절충해서 주한미군이 준수해야 할 규정과 의무를 제시하는 동시에 미군이 해외군무로 인한 불이익을 받지 않도록 한·미 양국간의 제도상 차이를 절충한 협정이다. 주한미군군의 존재가 한국의 안보상 필요로 인한 미군의 주둔이라는 전제 때문에 SOFA내용 중에는 최초 체결당시부터 미군에 유리한 조항들에 대한 불평등성이 내재되어 있어 한국민들의 민족적 감정을 자극하는 비판의 대상이 되어온 것이 사실이다. SOFA 이전에도 한국전쟁 당시 주한미군의 지위를 규정한 소위 「대전협정」이 지속됨으로써 주한미군들에 의한 사건 발생시 국민감정을 자극하여 왔었다. 물론 현재 2차례 개정된 SOFA는 일본과 독일의 SOFA와 비교해 볼 때 큰 차이가 없지만, 일부 불합리한 규정은 주둔국가인 한국에 있어서 주권국가로서의 사법권에 대한 권위를 손상시키거나 인권차원에서 부당한 측면이 발생하는 경우 민감한 주권문제를 건드리고 국민감정을 자극하게 되어 반미분위기를 확산시킬 수 있다.

제 3 절 한미동맹의 평가 및 활용

한국전쟁 초기 한국은 자신의 생존과 안보를 보장하기 위해 군사주권의 일부인 작전지휘권을 미군이 주도하는 UNC에 이양하였으며, 이러한 비정상적인 위계적 군사관계를 기초로 한미 상호방위조약을 체결함으로써 동맹관계가 공식 출범하였다. 냉전시기 한국은 미국으로부터 안보를 보장받는 대신에 미국과의 불균형적인 군사관계를 유지하는 한편, 미국은 한국에 자국의 군사력을 제공하면서 한국의 대내외 문제에 개입할 수 있었다. 결국 냉전기 한미동맹에서 미국과 한국은 자율성의 상호 교환에서 일정한 균형점을 이루었다고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 그러나 이러한 안보와 자주성의 교환동맹의 기본 틀은 국제 안보질서의 변혁과 한국의 국력신장 등 대내외 안보요소가 급변한 탈냉전 시대인 현재까지도 변화 없이 계속되고 있다. 즉 국제안보체제의 변화와 한국의 정치·경제·군사적 역량의 신장에 의해 안보가 강화된 만큼 자율성이 신장되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하다는 것이다. 여전히 대미 의존적인 무기체계 획득, 주한미군 주둔에 따라 대내외 정책의 방향을 결정하는 과정에서 미국으로부터 상당한 영향을 받고 있다.

‘안보와 자주성의 교환관계’가 지속되고 있는 한미동맹관계에서 핵심적인 분야가 바로 한국군 작전통제권을 아직도 한미연합사 사령관이 보유하고 있는 한미연합사령부의 지휘체계이다. 비록 1994년 평시 작전통제권이 한국군에 환수되었지만 국가안보에서 가장 민감한 상황인 위기상황이 발생할 경우 ‘연합권한 위임사항’ (CODA)에 의해 CFC 사령관은 연합위기관리를 수행할 수 있고, 전쟁이 발발할 경우 한국군의 작전통제권을 행사할 수 있기 때문에 한국군의 자율성은 근본적으로 제약받을 수밖에 없는 것이다. 이로써 한반도 위기상황이나 전쟁 발생시 한국의 국가이익보다는 미국의 국가이익에 따라 대처할 수 있는 여지가 발생함으로써 위기관리과정이나 전쟁수행과정에서의 주도권

54) 장노순, “교환동맹모델의 교환성: 비대칭 한미안보동맹”, 「국제정치논총」 제36집 1호(한국국제정치학회, 1996), p. 91.

을 상실하게 될 가능성이 존재하였다. 2007년 전시 작전통제권 환수 결정에 따라 비록 2012년 이후부터 전시 작전통제권을 단독으로 행사하게 되지만 2012년 환수 시기까지는 전시 작전통제권 단독행사를 위한 준비를 포함하여 주도적인 역할 증대에 따라 자주성이 확대될 것이다.

탈냉전 시대의 한미 안보동맹관계에 있어서 한국이 대내외 정책결정 과정에서 자율성을 기대한 만큼 신장시키지 못하는 것은 다음과 같은 요인들이 작용하기 때문이다. 첫째, 한국의 미국 군사력에 대한 절대 의존성과 관련하여 무임승차의 가능성이 현저히 낮아졌다는 점이다. 냉전시대에는 미국의 대소봉쇄전략의 일환으로서 한미동맹의 존재가치를 인정받았으나, 소련이란 위협이 사라진 탈냉전 하에서는 주한미군에 의해 한국의 안보를 지키는데 있어서 패권국인 미국이 제공하는 안보의 보장에 대해 무임승차할 수 없게 된 것이다. 특히 한미관계가 동북아의 다른 국가와 비교해서 미국의 국익차원에서 우선순위가 아님에도 불구하고 군사관계가 긴밀하였다는 점은 국제체제의 변화에 가장 민감하게 영향을 받을 수 있다는 점을 보여준다.⁵⁵⁾ 둘째, 미국에 대한 안보의존성이 크게 완화되지 않았다는 것이다. 한국전쟁과 그 이후 냉전시대의 경험을 통해 한국의 안보는 한미동맹에 절대적인 의존을 통해서만 가능하였다고 한국의 지도자들과 국민들은 인식하고 있다. 셋째, 한반도 통일과정에서 미국의 영향력이 크다는 점이다. 남북간의 군사적 대치상황, 정전체제의 평화체제로의 전환, 북한 핵·미사일 등 대량살상무기 문제의 해결, 북한의 미국으로부터의 체제안전 보장과 경제지원 요구 등의 상황 속에서 한반도 통일을 위해 한국이 단독으로 결정하고 실행할 수 있는 정책과 수단이 제한되어 있고 최소한 미국의 지원과 협조 없이는 남북대화 자체도 용이하지 않는 것이 남북관계의 현주소이다. 이러한 현실은 미국이 한국의 대내외 정책에 영향력을 지속시킬 수 있는 여지를 제공하고 있다.

이와같은 요인들은 한국의 군사력이 증강되고 주한미군의 방위비 분

55) 박동환 편저, 「주한미군의 전략평가」(서울: 한국국방연구원, 1990), pp. 82~87.

담이 증대된다고 하더라도 한국의 자율성을 그만큼 신장시키는데 장애가 되고 있는 것이다. 결국, 냉정종식과 함께 국제 안보환경이 변화함에 따라 한미간의 안보동맹의 존속이 한국의 정치·경제적 비용 증대와 군사적 역할 확대를 초래하고 있지만 미국의 영향력은 커다란 변화가 없는 상황이다.

이는 비대칭적 한미동맹관계에서는 태생적으로 강대국 미국의 안보제공과 약소국 한국의 자주성 간의 상호교환이 전쟁을 통한 작전통제권의 이양이라는 독특한 형태로 이루어졌다. 이 때문에 동맹의 하위에 위치한 한국의 국력 증가 또는 탈냉전이라는 대외적인 안보환경의 변화가 동맹 내부의 안보협력 방식의 재편과 하부단위의 자율성 증대로 즉각적으로 이어지지는 않고 있는 것이다.⁵⁶⁾

한미동맹관계는 미국이 안보를 제공하는 대신 한국은 작전통제권을 미국에 이양하고 주한미군의 주둔에 따른 주둔군 지위협정에서 불평등요소를 감수하는 등 자주성을 양보해 왔다. 한반도 주변 안보환경의 변화, 남북관계의 변화, 한국의 군사력과 경제력의 증대는 한미동맹관계에서 새로운 변화를 요구하고 있다. 한국이 안보에 있어 미국에 대한 의존도를 감소시키고 자주성을 증대시키기 위해서는 한미간의 불평등요소를 감소시켜야 할 것이다.

56) 신옥희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색”, 「국가전략」 제7권 제2호(서울: 세종연구소, 2001), pp. 7~8.

제 4 장 주요국의 대미동맹에서 자주성 정책의 실제

제 1 절 독일의 대미동맹에서의 자주성 정책

냉전시기 미국은 독일의 가장 가까운 동맹국으로서 독일 현대정치사의 주요 분기점마다 결정적인 영향을 끼쳤다. 1955년 독일의 나토가입과 1990년 독일 통일과정에서 보여준 적극적 지원은 그러한 여러 사례들 중에서 대표적인 것이다. 독일과 미국의 동맹관계는 비록 나토라는 다자적 틀 속에서 형성·발전되어 왔지만, 양국관계는 미국과 여타 유럽동맹국 사이의 그것과의 차이가 있다. 양국은 전승국과 패전국으로서 동맹 관계를 맺었으며, 그 연장선상에서 미군이 나토군의 일원으로 독일에 주둔했기 때문이다. 그 결과 양국관계는 출발부터 독일이 정치·경제·안보 차원에서 미국에 일방적으로 의존하는 성격을 강하게 띠었다⁵⁷⁾

그러나 양국관계는 1970년대부터 주종관계를 넘어 다자동맹의 틀속에서 협력자 관계로 발전했으며, 나토 역시 단순한 집단방위기구를 넘어 공동가치를 기반으로 소위 ‘다원적 안보공동체’의 성격을 확립하기 시작했다. 나토의 안보공동체적 성격은 소련공산권의 몰락으로 인해 애초의 설립목적이 소멸되었음에도 불구하고 나토가 변신과 확대를 유지·발전할 수 있는 기반으로 작용했다. 2001년 9·11테러사건으로 촉발된 부시 미 행정부의 ‘반테러 전쟁’이 이라크의 침공으로 이어지면서 미국과 독일 사이에 전례 없는 외교적 긴장관계가 형성되었다. 독일은 프랑스, 러시아와 연대하여 한 목소리로 미국의 대이라크 전쟁을 반대했다. 심지어 독일의 법무장관이 부시 미 대통령을 히틀러에 비유함으로써 양국 엘리트 간에 감정의 골도 깊어지는 사태까지 발생했다. 독일의 대미동맹관계에 있어서 자주성의 추구과정과 대미정책의 특징을 살펴보고자 한다.

57) 김학성, “통일 전후 독일의 대미정책 : 동맹포기 또는 활용,” 한용섭(편), 「자주나 동맹이나」 (서울: 오름, 2004), p. 355.

1. 독일의 대미정책 변화

냉전시기 독일은 블록대결구조 속에서 미국과 안보 및 경제이익은 물론이고 이념적 가치를 공유·확대해 왔다. 다만 독일의 국내외 환경 변화에 따라 시기별로 대미정책의 중점과 독일 외교정책에서 차지하는 미국의 비중은 차이가 있었으며, 안보 및 분단문제와 경제관계에서 양국간 갈등이 노정되기도 했다. 서방진영의 맹주이며 세계적 초강대국인 미국의 안보이익과 지역강대국인 독일의 그것이 항상 일치할 수 없었으며, 유럽경제의 부흥 및 통합의 진전으로 미국과 유럽 간 경제적 경쟁이 치열해진 탓에 경제적 이익갈등을 피할 수 없었다. 그러나 블록대결 구조하에서 독일은 가장 근본적인 안보이익을 포기할 수 없었기 때문에 미국의 이익에 순응하든지, 아니면 양자 또는 다자적 틀 속에서 동맹관계를 최대로 활용하여 자국의 이익을 확보하는 외교 전략을 추구했다.

1949년 서독의 정부수립을 전후하여 당시 기민당의 당수인 동시에 초대총리였던 아데나워는 서독의 정치적·경제적 안정과 발전을 위해서 미국 주도하의 서유럽진영에 포함되는 것이 최선이라고 판단하고, 서유럽체제로의 강력한 통합정책에 역점을 두었다. 아데나워는 미국의 ‘이중적 봉쇄정책’ - 즉 독일의 패권주의 부활과 소련 공산주의의 확대에 대한 봉쇄정책 - 에 스스로 참여하는 ‘자기봉쇄’를 선택했다.⁵⁸⁾ 그 결과 1955년 나토 가입으로 패전국의 위상을 반전시킬 수 있었고, 비록 분단은 고착화되었지만, 안보를 보장받게 되었으며, 또한 경제부흥의 기반을 마련할 수 있었다.

1960년대에 들어오면서 미국이 주도한 유럽의 긴장완화 정책은 독일과 미국 간 갈등을 초래했다. 긴장완화는 기본적으로 미국과 소련의 패권적 이해관계 속에서 나온 타협의 산물이었다. 1958년부터 1962년의 기간 동안 베를린 위기와 쿠바 미사일위기를 통해 양 대국은 군사적 충돌, 특히 핵전쟁의 가능성을 경험한 후, 안보적 위험수위를 낮

58) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), pp. 5~7.

춤으로써 양국의 전략적 관계를 안정화시킬 필요가 있었다. 또한 동·서양 진영에서 나타나기 시작한 다극주의적 분위기를 다시 양국중심으로 환원시키려는 공통된 목적을 가지고 있었다.⁵⁹⁾ 미·소의 대타협은 유럽의 동·서분할 현실을 기정사실화하는 것을 의미했다.

1960년대 말 독일정부의 타협은 단순히 미국의 요구에 순응한 것이라기보다는 긴장완화를 원하는 동맹국들로부터 외교적으로 고립될 위험성을 회피하는 동시에 이를 활용하여 독일정책 및 동방정책에 있어서 외교적 자율권을 확대하기 위한 것이었다. 그 이면에는 아데나워의 ‘강자의 정책’이 현실성을 상실했다는 판단이 있었다.

1969년 총선에서 사민당이 승리함으로써 사실상 첫 정권교체가 이루어진 이후 브란트 정부는 오히려 동맹국들의 긴장완화정책에 편승하여 자주적인 대소련외교의 계기를 마련했다. 브란트 정부는 소련이 독일 문제의 해결 실마리를 가지고 있다고 판단했기 때문에 동방정책의 출발을 소련에서 찾았다. 동방정책의 추진과정에서 브란트 정부는 미국과 협력은 했지만, 정책조율보다 일방적인 정보제공 수준에 머물렀다. 이는 당시 미 국무장관이었던 키신저가 독일정부의 대소협상에 대해 처음부터 불만을 제기한 이유였다.

1974년 브란트에 이어 총리로 취임한 슈미트는 외교적 자율성을 더욱 강력하게 추구했다. 슈미트 역시 소련의 안보적 위협을 억제해야 할 필요성을 인정했다. 그러나 1975년 헬싱키 선언으로 범유럽평화질서가 정착된 마당에 과거와 같은 대미 의존적 동맹정책이 아니라 경제력 강화와 유럽통합의 심화를 기반으로 미·소에 대한 균형외교를 추진함으로써 안보문제를 해결하고자 했다. 그러나 슈미트의 균형외교 및 자율성 추구는 1970년대 말 ‘신냉전’의 발발로 한계를 노정하게 되었다. 중거리 핵미사일(INF) 배치문제와 관련하여 슈미트는 나토내 ‘이중결정’ - 일단 소련의 미사일 철수를 위한 협상추진, 실패하면 미국의 ‘퍼싱-Ⅱ’를 서유럽에 배치 - 을 주도 했다. 독일사회 내부의

59) Josef Joffe, "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany," *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by R. C. Macridis (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, 1989), p. 93.

엄청난 비판과 반대가 있었음에도 불구하고 그러한 결정을 주도한 것은 결국 독일의 안보이익 때문이었다.

1980년대 콜 정부의 대미순응정책은 기민당의 전통적인 친미노선 때문만이 아니라 슈미트 정부의 교훈 덕분이기도 하다. 즉 브란트의 동방정책을 승계한 콜 정부는 동맹체제에 대한 결속이 전제되지 않을 경우에 동방정책의 진정한 성과를 기대할 수 없다는 교훈을 통해 동방정책의 추진에 있어서 동맹국과의 정책공조에 우선권을 부여했다. 그 결과 콜 정부는 적어도 독일정책(대동독정책)에 있어서는 미국 및 서방 동맹국으로부터 자율성을 확보할 수 있었다. 대신에 콜 정부는 미국의 대소압박정책에 대한 동참의 대가로 소련으로부터 비난과 견제를 받았으며, 부분적으로 동서독 관계 개선에 어려움을 겪기도 했다. 소련은 동독정권을 압박하여 동서독 관계발전에 제동을 걸었기 때문이다. 더욱이 고르바초프의 개혁정책에도 불구하고 독일은 한동안 소련의 냉대를 감수해야 했다.⁶⁰⁾

그러나 미국의 외교적 도움과 소련의 통일허용은 단지 콜 정부가 동맹체제에 순응한 결과라고만 말할 수 없다. 그 저변에서는 분단 이후 40여 년간 닦아온 독일의 경제력이 보이지 않게 엄청난 영향력을 발휘했다. 미국이 독일을 ‘리더십의 파트너’ 라고 표현한 것은 독일의 경제력과 유럽공동체에서 차지하는 독일의 지도적 역할에 주목했기 때문이며, 또한 고르바초프가 독일을 대화의 상대로 인정한 것도 결국은 독일의 경제력 때문이었다.

통일 이후 콜 정부는 독일외교의 중심축을 대서양동맹과 유럽통합에 둘 것이라고 공언했다. 이에 상응하여 클린턴 대통령은 1994년 독일 방문에서 “양국의 새로운 질적관계”를 강조했다. 미국의 이러한 시각은 무엇보다 통일 이후 나토유지에 대한 독일의 적극적 태도에 기인

60) 포기-연루 모델에 의하면 연루의 딜레마로 동맹국과의 적대국과의 갈등에 연루된다. 즉 동맹을 맺고 있는 국가가 제3국과의 갈등이 발생하면 자국의 의지와 관계없이 자동적으로 제3국과의 갈등에 연루되는 것이다. Glen H Snyder, “Alliance Theory: A Realist First Cut”, *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1(1990), pp. 103~123.

한다. 통일과정에서 독일의 나토잔류 여부가 가장 큰 걸림돌이었던 것을 상기하면, 독일의 나토에 대한 입장은 이미 외부적으로 주어진 것일 수도 있다. 그렇지만 현실주의자들이 우려한 것과 달리 독일은 나토가 변신을 통해 유지·확대되는 과정에서 미국에 적극적으로 협조했다. 실제로 나토의 존재 이유를 공식적으로 재정립한 1991년 11월 로마 정상회담에서 미국과 독일은 “평화와 안보에 관한 선언”과 ‘전략 개념’의 채택에 공동의 노력을 기울였다. 뿐만 아니라 독일은 통일 이후 연방군의 나토체제 편입을 더욱 심화시켰다. 또한 구동독지역 군사력의 나토편입불가 규정을 파기하고, 이 지역 주둔 독일연방군을 나토에 편입시켰다. 나아가 독일은 유엔 및 나토의 일원으로 평화유지 활동에 병력을 파견함으로써 독일의 국제적 역할수행을 원하는 미국의 기대에 부응했다.

이처럼 독일은 냉전종식으로 나토가 애초의 설립목적을 상실했지만, 새로운 존재의미를 부여·실천하는 데 적극 기여함으로써 유럽에서 미국의 기득권을 실질적으로 인정하고 있다. 그러나 그 이면에는 변화하는 국제질서에 대한 대응책을 모색하는 과정에서 독일의 전통적인 대미동맹정책도 점차 변화하는 경향을 보인다.

독일이 통일을 채 완결 짓지 못한 1990년 8월 이라크의 쿠웨이트 침공이 발생했고, 미국은 동맹국들에게 참전을 요청했다. 영국과 프랑스가 참전을 결정한 상황에서 미국은 통일독일도 과거의 굴레를 벗어나 참전해줄 것으로 기대했다. 더욱이 통일과정에서 미국의 적극적 지원을 독일이 잊지 못할 것이라고 판단했다. 그러나 독일은 당시 통일이 완전히 마무리된 상태가 아니었을 뿐만 아니라, 지난 40여 년간 형성되었던 독일의 국내정치문화를 염두에 두면 파병에 대한 국민적 지지를 기대하기 어려웠다. 실제로 독일사회에서는 걸프전 참전 반대시위가 격렬하게 일어나기도 했다. 또한 연방군의 임무를 방어적 목적으로 제한(기본법 87조)하고 있으며, 집단안보체제하에서만 파병을 허용(기본법 24조)하는 헌법조항 탓에 파병은 사실상 불가능한 것이었다. 따

라서 독일정부는 병참과 전비를 지원하는 것으로 파병요구를 대신함으로써 미국에게 ‘소극적 동맹국’의 이미지를 심어주었다.⁶¹⁾ 또한 1991년 구유고연방 해체과정에 가장 먼저 독립을 선언한 슬로베니아와 크로아티아에 대한 독일의 단독인정은 미국은 물론 동맹국들로 하여금 통일독일이 자국이익을 독자적으로 추구하기 시작한 것이 아닌가 하는 의구심을 불러일으켰다.

결프전과 크로아티아 인정을 둘러싼 독일과 미국의 외교적 결끄러움은 1992년 클린턴 미 행정부의 출범으로 해소되었다. 그러나 결프전의 경험은 미국의 세계전략에 동참하는 것과 자국의 이익추구 사이에 발생하는 충돌을 어떻게 해소할 것인가의 문제를 독일에 던져 주었다. 그 해법은 두 가지 정책방향으로 나타났다. 첫째는 국제적 책임을 짊어지되, 국제적 분쟁에 대해서는 다자적 틀(유엔과 나토)속에서 가능한 평화유지와 분쟁예방 목적으로 군사력을 파견한다는 것이다. 둘째, 유럽통합을 심화시킴으로써 유럽이익이 더욱 확대 반영될 수 있는 기반을 마련하고, 그 바탕 위에서 독일의 중요한 외교목표이자 이익추구의 수단이었기 때문에 유럽통합에 대한 외교적 우선권은 명분과 실리를 동시에 충족시킬 수 있는 것이었다.

이 맥락에서 독일은 전통적으로 미국을 배제하는 ‘유럽주의’ 노선을 견지해온 프랑스와 협력하여 유럽통합의 심화에 주력했다. 특히 1991년 마스트리히트 조약에 규정된 ‘공동외교안보정책’의 강화는 물론이고 프랑스와 더불어 유럽신속대응군 창설을 주도했다. 유럽연합의 외교안보협력의 심화는 미국이 나토내 유럽동맹국들의 안보이익을 더욱 많이 보장하도록 강요하는 효과를 낳았다.

그러나 유럽연합의 독자적 군사력 확보는 대서양동맹 체제의 약화방지 차원과 더불어 방위비의 부족문제 탓에 당분간 나토와 긴밀한 연관성을 유지하는 방향으로 전개되고 있다. 즉 유럽연합군의 활동을 나토와 유기적 협력 속에 묶어 두는 것이다. 또한 임무도 인도주의적 구조,

61) Timothy Garton Ash, "Germany's Choice", *Foreign Affairs*(1994), p. 71

평화유지, 위기관리에 국한되고 있다. 그러나 유럽연합의 공동안보방위 정책이 나토와 별개로 발전될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 2002년 말 독일과 프랑스는 공동방위정책을 더욱 심화하는 ‘유럽안보방위연합(ESDU)’의 출범을 제안했으며, 여기서는 나토와 분리하여 군사작전의 계획 및 수립을 가능케 하는 능력보유가 목표로 제시되었다.

이처럼 탈냉전기 독일과 미국의 동맹관계는 과거의 양자적 성격이 상대적으로 약화된 반면, 다자적 성격이 강해지면서 나토와 유럽연합의 구조변화를 중심으로 협력과 갈등이 교차하는 경향을 강하게 보여왔다.

그러나 9·11 테러사건 이후 독일과 미국사이에 전례 없는 정치적 긴장관계가 발생했다. 이는 2002년 봄부터 시작된 미국의 이라크 공격계획에 대한 독일의 반대, 특히 독일정부의 공식적으로 비판에서부터 시작되었다. 아프가니스탄 전쟁 때까지만 해도 독일군의 파병필요성을 역설했던 슈뢰더 총리가 이라크 전쟁을 강력하게 비판한 것은 연방의회 선거 전략의 일환이었다. 이라크 전쟁에 대한 강력한 반대여론과 반미주의를 의식한 슈뢰더는 2002년 8월 ‘독일의 길(Deutscher Weg)’을 내세우며 미국의 이라크전 참전요청 거부는 물론이고 부시미 행정부의 일방주의 외교를 강하게 비판했다. 당시 야당 총리후보였던 슈토이버 역시 여론을 의식하여 자신의 견해인 독일의 참전 필요성에 대한 의사를 제대로 표명하지 못했다. 시민당은 이러한 전략으로 10월 선거에서 압승했지만, 독·미관계는 회복하기 힘들 정도의 타격을 입었다.

2. 독일의 대미동맹정책 특징 분석

독일의 대미동맹은 통일전후로 차이를 보이고 있다. 통일 이전에는 정치적·경제적 안정을 추구하며 미국의 정책에 순응하며 외교적 자율성을 추구하였다. 통일이후에는 나토 및 유럽연합의 다자안보 틀내에서 자율성을 추구하는 한편 국내여론과 국가이익 차원에서의 정책을 추구하고 있다.

<표 4 - 1> 독일의 시대별 대미동맹 정책 변화 요약

시대 구분	대 미 동 맹 정 책
1950년대	미국의 '이중적 봉쇄정책'에 참여, 경제부흥에 역점
1960년대 초반	미국의 유럽 긴장완화정책에 반발로 갈등
1960년대 말	미국의 요구에 순응(동맹국의 외교적 고립 회피)
1970년대 초반	미국의 긴장완화정책에 순응, 자주적인 대소외교
1970년대 중반	외교적 자율성 강화, 미·소에 대한 균형외교
1980년대	대미순응정책, 동맹국과의 정책공조
1990년대	대미동맹에 소극적, 유럽통합에 주력
2000년대	프랑스와의 공동방위정책에 심화

출처: 김학성, “통일 전후 독일의 대미정책 : 동맹포기 또는 활용,”
한용섭(편), 「자주냐 동맹이냐」(서울: 오름, 2004), pp. 365~381

독일의 대미동맹정책은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 미국에 순응하는 정책이든 자율성을 강조하는 정책이든지 항상 국가이익에 우선하는 정책을 선택했다. 통일이전에 항상 미국에 순응하는 정책을 추구한 것은 아니었다. 1960년대 미국이 주도한 유럽의 긴장완화 정책에 반발하여 갈등이 발생하였으나 동맹국들과의 외교적 고립을 회피하기 위하여 미국의 정책에 타협하였으며 1974년 슈미트 총리도 안보이익을 위한 미·소 균형외교를 추구함으로써 외교적 자율성을 강력하게 추구했다. 또한 1980년대 콜 정부도 미국과의 동맹 강화가 동방정책에 성과를 거둘 수 있다고 판단하여 대미순응정책을 선택했다. 독일은 통일이전에도 대미순응정책과 때로는 자율성의 강조를 통해 정치적·경제적 안정과 미국의 지지하에서 외교적 자율성을 키워 갔다.

둘째는 '다자적 접근(multilateral approach)' 정책의 특징이다. 독일은 이해당사국들과 양자관계를 통해서보다 다자관계들 속에서 자신의 독자성을 확보하거나 또는 자국이익을 관철시키려 했다. NATO, EC/EU, CSCE/OSCE와 같은 다자적 국제기구는 독일의 대미·대소 정

책을 비롯하여 서방 및 동방정책의 기반이었다. 특히 독자적인 정책을 추구함에 있어서 주변국들로부터 견제 내지 의심의 눈초리를 받게 되는 경우에 다자적 접근은 가장 확실한 방법이 아닐 수 없다. 독일정부 뿐만 아니라 국민들도 전후 정치·사회·문화의 변화 속에서 국가이익을 자신들의 뜻에 의해서 먼저 결정하기보다 동맹 및 유럽통합체제에서 공동의 이익으로 결정된 사항을 국가이익으로 받아들이는 경향을 보인다.⁶²⁾

그러나 독일의 대미동맹에 있어 큰 흐름은 동독과의 통일 이전에는 안보이익을 위해 자주성보다는 대미순응정책이 주를 이루었고 통일 이후에는 다자간 안보 협력체를 통한 자주성을 강조하는 정책을 추구했다.

제 2 절 일본의 대미동맹에서의 자주성 정책

1. 일본의 대미정책 변화

1951년 9월 8일, 샌프란시스코 강화조약 서명을 끝낸 요시다 시게루 수상은 단독으로 미일안전보장조약(이하 구안보조약)을 조인하였다.⁶³⁾ 전체 5조로 구성된 간략한 이 조약의 제1조에서 일본은 미국 육해공군을 일본 국내 및 그 부근에 배치하는 것을 허용하고 있다. 이어서 조약은 배치된 미국 군대가 외부로부터의 무력공격에 대한 일본의 안전을 지키기 위해, 그리고 외국의 간섭에 의해 일본 국내에서 발생할 수 있는 내란 및 소요를 진압하기 위해 군사력을 사용할 수 있음을 규정하고 있다. 다음 해인 1952년 2월 28일에는, 구안보조약 제3조에 규정된 바의 행정협정이 조인되어, 미군 주둔을 규율하는 제반조건, 예컨대 주둔 미군에 대한 형사재판권, 방위분담금 지불, 비상시 공동방위를 위한 협의 체제 구축 등에 대한 양국의 합의사항을 밝히고 있다 일본은 불과 6 ~ 7년 전만 해도 적국으로 마주 싸웠던 미국과의

62) 김학성 전제서, p. 364.

63) 정광하, 「일본 방위정책의 이상과 현실」(서울: 경남대 국동문제연구소, 1989) 부록 2 참조

동맹관계를 수립하게 되었다.

구안보조약의 체결에 따라 1952년 당시 26만 명에 달했던 미국 병력은, 샌프란시스코 강화조약 이후 주권을 회복한 일본에서 철수하지 않고 요코다, 요코스카, 사세보 등 일본 각지의 기지에 계속 주둔하게 되었다. 소위 물적자원과 인적자원의 협력, 즉 일본은 기지를 빌려주고 미국은 병력을 제공하여 일본의 안전보장을 확보한다는 미일동맹의 기본구조가 여기에서 나타나게 되었다. 그러나 1950년대의 미일동맹은 조약이나 협정, 기지와 병력의 교환 등과 같은 형식적인 조건은 갖춰져 있으나, 동맹을 구성하는 중요한 요소인 공통의 위협인식, 군사적 운용성, 상호성의 측면 등에서는 극히 불완전한 것이었다. 위협의 인식면에서 미국은 소련과 중국을 군사적 위협요인으로 판단하였으나 구안보조약에 조인한 요시다 수상 자신도 소련이 일본에 침입하지 않을 것이라고 예상하고 있었다. 뿐만 아니라 1950년대의 미일동맹은 상호성의 결여, 일본측의 입장에서 보면 자주성의 침해라는 중대한 결함이 있었다며 미일동맹에서의 주권침해소지⁶⁴⁾에 대해서 조약 체결 직후부터 일본 국내에서 많은 비판이 제기되었다. 특히 1954년 12월, 등장한 신생 일본 민주당의 하토야마 이치로 내각은 독립국가로서의 자주외교를 강력하게 표방하였다. 하토야마 내각의 외상 시게미츠 마모루는 1955년 8월 29일, 미국을 방문하여 덜레스 국무장관과의 회담을 갖고, 안보조약이 불평등조약이라는 인식을 밝히면서 그 개정을 요청하기도 하였다. 이어 등장한 기시 노부스케내각도 미국 측에 구안보조약 개정의 의향을 전달하였다. 거듭된 일본의 문제제기를 접하게 된 미국도 결국 불평등조약을 시정하는 것이 미일동맹체제를 지속시킬 수 있는 유효한 방안임을 인식한다.

1960년 1월 19일, 일본 내의 격렬한 안보투쟁의 혼란 속에서 신안보조약이 체결되었다. 이 조약에는 주일미군의 이동 및 기지사용 등에 대한 일본정부와의 사전협의의 명문화, 방위조약의 상호성 천명, 내

64) 구안보조약 제1조의 내란조항이나, 행정협정 제17조의 형사재판권 등은 일본의 주권에 대한 침해소지를 안고 있다. 박영준, “일본의 대미 동맹정책 : 동맹표류와 동맹재정의 과정을 중심으로.” 한용섭(편), 「자주냐 동맹이냐」(서울: 오름, 2004), p. 401.

란조항 삭제 등의 일본의 자주권에 대한 배려가 조항 곳곳에 나타나고 있다. 일본은 기존 안보조약의 불평등성을 해소⁶⁵⁾하고 군사분야 뿐만 아니라 정치, 경제, 문화 등의 타 분야에 있어서도 상호협력 한다는 내용을 포함하게 되었다. 1970년대 까지 미일동맹은 양국간에 존재한 위협인식의 격차, 군사적 운용성의 결여 등으로 인해 국민적인 지지도가 저조했다.

1970년대 후반기 이후 미일동맹체제는 신냉전의 전개라는 국제정세의 변화속에서 그 적용범위, 공통의 위협인식, 군사적 운용성, 정치적 협의체 등의 측면에서 크게 보완, 강화되기 시작했다.⁶⁶⁾ 미일 안보조약은 일본이 국제사회의 일원이 되는 통행증이다' 이것은 1970 ~ 1980년대에 걸쳐서 일본의 안전보장정책을 이끌어 온 니시히 세이키(西廣整輝) 전 방위 사무차관이 생전에 동료나 지휘관들에게 말한 명언이다. 냉전속에서 일본은 미국에게 단순히 안전보장뿐만 아니라 국제사회의 신용도 의존해 왔다.⁶⁷⁾ 일본 내에서 책임분담론이 대두하여 미일동맹은 신안보조약 및 해상교통로 1,000해리 방위 개념 등을 통해 일본 본토만이 아니라 주변 해·공역에까지 적용범위가 확대되었고 이는 일본의 자주성의 추구에 크게 기여하였다.

신냉전기에 강화된 미일동맹은 1990년 전후, 미일양국을 둘러싼 대외, 대내의 상황변화에 따라 새로운 변화의 계기가 되었다. 글로벌 레벨에서는 1989년 미소 정상회담의 몰타 회담에서 선언된 냉전체제 종식의 선언과 1990년 동구권 붕괴라는 상황의 대두에 의해 공통의 위협인식에 대한 미일동맹의 인식기반이 상실되게 되었다. 게다가 1991년 발발한 걸프전쟁에서 일본은 미국으로부터의 요청에도 불구하고 실질적인 군사적 공헌을 하지 않았다. 이 사건은 미일 양국에 동맹의 적용범위와 군사적 운용성 강화에 대한 재검토를 촉구하는 계기가 되었다. 탈냉전 초기에 대두된 복합적인 변화에 기인하여 미일동맹은 신냉전기

65) 공의식, 「현대 일본의 정치」(서울: 세종출판사, 1998), p. 219.

66) 국방정보본부, 「일본의 방위백서」(서울: 국방정보본부, 1996), pp. 284~288.

67) 소토카 히데토시·혼다 마사루·미우라 도시아키 지음, 진창수·김철수 옮김, 「미일 동맹 안보와 밀약의 역사」(서울: 한울 아카데미, 2006), p. 491.

와 달리 동요와 표류의 양상을 노정하게 되었다.

냉전기의 미일동맹은 소련이라는 공동의 적을 위협인식으로 공유하면서 강화되었다. 그런데 고르바초프 등장 이후 추진된 개혁개방 정책과, 특히 1989년 10월, 몰타 정상회담에서의 냉전체제 해체 선언은 더 이상 미일양국이 공유해야 할 공동의 가상적 인식의 기반이 사라졌음을 의미하는 것이었다. 공동의 가상적 인식이 소멸되었다면, 미일동맹의 존재 이유는 약화될 수밖에 없을 것이다. 공동의 위협대상이 사라진 이상 동맹은 존재할 이유가 없어졌으므로 자연적으로 해체되든가, 아니면 기존의 적을 대체하는 새로운 가상적을 찾아 동맹유지의 새로운 목적으로 삼든가의 상황에 처하게 된다.

1990년대 초반에 작성된 미일 양국의 안보정책 관련 연구서 및 보고서들에서는 안보위협요소의 정의에 고심하는 모습들이 공통적으로 발견된다. 예컨대 1995년에 발표된 「방위계획의 대강」은 냉전종결에 따라 미소 양국을 중심으로 한 군사적 대치구조가 소멸되었고, 극동지역에 배치된 러시아 군사력도 양적으로 감축되었다고 분석하고 있다. 또한 일본방위 역학 외에 지역분쟁 대처, P K O, 안보대화 등의 국제적 역할을 자위대에 부여하였다.⁶⁸⁾

기존의 적은 소멸되었지만, 그를 대체할 새로운 적은 아직 발견되지 않는 상황 속에서 미일동맹의 양 당사자들은 안보문제보다는 경제로 관심을 이동시키면서 일본에서는 이시하라 신타로 등이 「NO라고 말할 수 있는 일본」을 저술하여 대미 자주성 회복을 주장하였다.⁶⁹⁾

1990년 미국 정부는 동아시아전략구성(East Asia Strategic Initiative)을 발표했는데, 그 내용은 향후 10년간 3단계에 걸쳐 한국, 일본, 필리핀에 주둔하고 있는 미 지상군과 공군 병력을 감축한다는 것이었다. 이 동아시아 전략구상은 미일동맹의 전략적 중요성에 대한 평가가 냉전시대와 비교하여 저하되었음을 의미하는 것이기도 하였다.

1992년 4월 27일, 미국은 일본에 대해 주일미군 주둔에 따르는 유지

68) 김영춘, “21세기 군사강국 향한 군사력의 전진화: 일본의 신 방위계획 대강,” 「통일한국」, 제145호, 1996, pp. 26~27.

69) 김학성 전계서, pp. 410~411.

비 가운데 비급여비용 70%를 부담해 줄 것을 요청하였다. 주일미군의 주둔경비에 대해서는 구행정협정 이래 미국과 일본 간에 주둔 경비 분담에 원칙이 정해져 왔지만, 미국은 일본에 대해 70%까지 부담할 것을 요구한 것이다. 이에 대해 일본에서는 나토와 같은 합동지휘체계도 아닌데, 70%이상의 주둔비용 분담은 과도한 것이라는 반발의견이 적지 않았다.

일본은 냉전 이후의 정세변화에 따라 기존의 안보 정책을 변경시키려는 동향들이 나타나기 시작했다. 그 중심에는 1993년 7월, 중의원 선거 결과 자민당을 대체하여 새롭게 정권을 잡은 호소카와 수상이 있었다. 호소카와는 자신의 안보정책 구상을 구체화하기 위해 1994년 2월, 내각 산하에 방위문제간담회를 구성하여, 안보정책에 관한 일급의 전문가로 하여금 일본이 지향해야 할 방위정책의 기본방향을 담은 히구치 보고서를 작성하게 하였다.

히구치 보고서는 냉전 종언 이후 눈에 보이는 위협이 소멸되고, 세계적인 범위서 군비축소가 진행되고 있지만, 아시아 지역에서는 지역적 안전보장협력시스템이 구축되어 있질 않고, 군사대국 간 이해가 교착하는 특성을 보이고 있다고 분석하고, 일본으로서는 수동적 안전보장 역할에서 벗어나 능동적인 질서형성자로서 행동해야 하며, 이는 국제사회에 대한 일본의 책임이자 공헌의 길이 될 수 있다고 주장하였다. 또한 히구치 보고서는 냉전 이후의 시대에 일본이 추진해야 할 구체적인 과제를 ① 세계적, 지역적으로 다각적 안전보장 협력에의 적극 참가, ② 미일안전보장관계의 기능충실, ③ 신뢰성 높고 효율적인 방위력 유지와 운용이었다.

히구치 보고서는 미일 양측에서 일본이 미일동맹체제에서 이탈하여 다국간 안보체제에 안보정책의 중점을 변경시키는 징후로 판단하였다. 이는 일본이 비대칭적적인 미국과의 동맹관계에서 벗어나 미국과의 대등한 위치 관계로의 전환을 의미하는 자주성의 추구였다고 할 수 있다.

동맹표류의 위기에 직면하였던 1990년대 전반기의 미일동맹은 1990년대 중반기에 대두한 지역정세의 새로운 변화를 배경으로 동맹 재정

의 및 동맹강화의 수순을 밟기 시작했다. 지역정세의 변화란 북한 및 중국이 새로운 위협요소로서 부상하기 시작한 점을 들 수 있다.

일본측의 정치세력과 지식인들 사이에서는 냉전체제 종언 이후 나타난 미일간의 동맹표류를 우려하고 새롭게 동맹강화를 모색하려는 적극적인 노력들이 나타났다. 미국 지식인들과 정치세력도 같은 문제의식을 공유하면서 동맹재정의 작업을 진행시키고 있었다.

1995년 2월 27일 공표된 「동아시아 태평양 지역에 있어 미국 안전보장전략(EASR)」에 의하면 동아시아 지역에서 평화와 안전의 확보, 상업상 접근 확보, 항해의 자유 유지, 지역내 패권 저지가 미국의 국익이라고 정의하고, 이러한 미국의 이익을 확보하기 위해 한국과 일본에 기지를 둔 10만 명 규모의 미군 주둔을 향후 유지할 것과 일본, 한국, 호주 등과의 양국간 동맹관계 및 지역안전보장대화에 적극 참여할 것임을 천명하고 있다. 또한 EASR은 미일동맹처럼 중요한 양국간 관계는 없다고 하면서, 일본은 냉전 후 지역질서와 국제질서 형성에 빠질 수 없는 파트너이며, 미일동맹관계를 안전보장, 정치적 협력, 경제무역의 3가지 축을 중심으로 발전시킨다는 방침을 재확인하고 있다.

또한 1995년 11월 발표된 「신방위계획 대강」⁷⁰⁾은 냉전종결에 의해 미소 양국을 중심으로 한 동서간 군사적 대치구조는 소멸되었고, 극동 지역에 배치된 러시아 군사력도 양적으로 감축추세에 있으나, 한반도의 긴장 등 주변지역에서는 안전에 중대한 영향을 미치는 사태가 발생할 가능성이 커지고 있다라고 정세를 진단하고 있다. 따라서 일본의 안전보장을 위해서는 합리화, 효율화, 컴팩트화의 방침에 따라 기반적 방위력을 정비하는 한편, 지역질서에 대한 미국의 관여와 미군전개를 확보해야 한다고 주장하고 있다. 신방위계획의 대강은 미일안전보장체제를 보다 유효히 기능시키기 위해, ① 정보교환, 정책협회의 충실화, ② 공동연구 및 공동 연습, 공동훈련 및 상호협력 충실, ③ 장비, 기술 등의 상호교류 충실, ④ 주일미군 주둔을 원활히 하기 위한 각종 시책 실시 등을 구체적인 과제로 제기하였다.

70) 권오연, “일본의 신 방위대강 해설,” 「국가전략」 제2권 1호 (세종연구소, 1996), pp. 247~248.

1995년 2월 미국측에서 EASR이 발표되고, 11월에는 일본측에서 신방위계획 대강이 발표되어, 각각 냉전 이후 동아시아 지역질서 내의 안보환경을 분석한 연후에 미일동맹에 대한 전략적 재평가가 이루어져 미일동맹 견지 및 강화에 대한 인식의 공감대가 형성되었다.

1996년 4월 17일, 클린턴 대통령과 하시모토 총리가 공동 발표한 「미일안전보장공동선언」⁷¹⁾은 이미 공감대가 형성된 양국의 입장을 재확인, 요약하고 있다. 안보공동선언은 미국이 냉전 이후의 시기에도 일본과 한국 등 동아시아 지역에서 군사적으로 주둔하는 것이 아시아 태평양지역의 평화와 안정유지에 불가결한 조건이라고 하여, 미일안보체제의 목적을 아시아태평양지역의 평화와 안전확보로 설정하고 있다.

안보공동선언은 냉전 이후의 시기에도 미일동맹의 전략적 중요성을 재규정하고, 보다 강화하겠다는 양국의 합의를 표명하고 있다. 양국의 공동이익 및 전략적 목표, 기지 및 병력의 상호제공이라는 기본 구조, 군사적 운용성의 강화라는 측면이 균형있게 언급되면서 미일동맹은 교류의 위기에서 강화의 길로 전환하기 시작한 것이다.

1996년 4월 17일, 미일 양국은 안보공동선언을 발표하면서, 일본 주변지역에서 발생하는 사태가 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 주는 경우에 대비하여 미일간 협력에 관한 연구를 개시할 것에 합의한 바 있다. 이는 미일 양국간에는 동아시아 지역질서 내에서 위기상황에 발생하였을 때 동맹의 실제적인 군사적 운용성을 높이는 체제의 필요성에 대한 공감대 인식이 인식되었고, 이것이 안보공동선언에 반영된 것이었다.

가이드라인 개정작업을 추진하기 위해 1996년 6월 28일, 양국의 국무, 국방차관보급으로 구성하는 방위협력소위원회가 조직되었다. 1997년 9월 23일, 방위협력소위원회에서는 신가이드라인이 발표되었다. 신가이드라인은 평시협력, 무력공격시 대처행동, 주변사태시 대응의 3가지 유형으로 나누어 미일 간의 군사협력방안을 각각 규정하고 있다. 평시협력으로서는 정보교환 및 정책협의, 안보대화·방위·교류·국제 평화유지활동·인도지원 등의 안전보장상 협력, 긴급사태시 공동작전

71) 국방정보본부, 전거서, pp. 239~244.

계획과 상호협력계획 등 공동노력 등을 규정하고 있다. 일본에 대한 무력공격에서의 대처행동으로는, 공격이 임박한 시점에서는 정보교환, 정책협조, 협조 메커니즘 운용 등을 개시하고, 실제의 무력공격이 행해진 경우에는 일본이 주체적으로 육·해·공 각각의 영역에서 방어작전을 전개하여 위협요소를 배제하고, 미국은 적절히 협력하면서 공동작전을 실시하게끔 규정하였다. 주변사태시에는 전방에서 작전을 전개하는 미군에 대해, 일본은 후방지역지원, 운용협력, 시설 사용 등에 대해 협력하면서 구원활동, 피난민에 대한 조치, 수색구난, 비전투원 피난 등의 활동을 실시하도록 규정되었다.

이같이 신가이드라인 성립을 통해 미일동맹체제는 동맹표류의 위기에서 탈피하여, 주변사태 등 일본의 안전에 영향을 줄 수 있는 경우에 대비한 연합작전지침을 마련하기에 이르렀다. 동맹표류의 위기에서 탈피한 미일동맹은, 동맹 재정의 과정에서 공고해진 공동의 이익과 위협 인식 공유, 기지 및 병력의 상호협력구조, 군사적 운용성의 구조 등을 발판으로 21세기의 국제질서를 개척해 가고 있는 것이다.

또한 2006년 5월 1일 주일미군에 대한 재배치에 따르면 오키나와 전개중인 미해병대를 괌으로 철수, 미국 워싱턴 주의 육군 1군단을 자마기지 이전, 주일 미 공군과 자위대 공구사를 통합하게 되었다.⁷²⁾ 이는 21세기의 새로운 위협에 대처하기 위해 미국과 동맹변혁 협상을 통하여 일본 자위대의 역할 확대하고 미일동맹을 강화하고 있다.

일본은 비대칭적 관계로 출발한 미국과의 동맹을 개정, 재정의하면서 보다 평등한 구조로 만들고, 변화하는 국제환경에서 동맹 자산을 최대한 활용하면서 국익의 극대화를 추구해 오고 있다.

2. 일본의 대미동맹정책 특징 분석

일본은 1951년 미국과의 미일 안전보장조약 이후로 50여 년간 지속되어 오고 있다. 승전국과 패전국 간의 상호동맹이라는 점이 상징하듯 미

72) 국민일보, 2007. 5. 27.

일동맹의 출발초기부터 비대칭 동맹이었다. 이러한 비대칭의 특성으로 인해 미일동맹은 냉전체제의 격변을 겪으면서 몇 차례에 걸쳐 표류와 해소의 위기에 직면하였다. 그럼에도 불구하고 미일동맹은 개정과 재정의 과정을 거치면서 오히려 21세기에 접어들어 확대, 강화되고 있는 현상을 보이고 있다.

<표 4 - 2> 일본의 시대별 대미동맹 정책 변화 요약

시대 구분	대 미 동 맹 정 책
1950년대	미일안보조약에 대한 개정요구 및 자주외교 표방
1960년대	미일신안보조약 체결 / 일본의 자주권의 반영
1970,1980년대	신냉전으로 인한 대미동맹 강화 및 1,000해리 방위
1990년대 전후	냉전의 종언, 미일동맹의 표류 양상
1990년대 중반	미일동맹의 재정의 및 동맹강화, 미일 안보공동선언
2000년대	주일미군기지 재개편, 일본 자위대 역할강화를 통한 미일동맹의 강화

출처 : 김학성, “통일 전후 독일의 대미정책 : 동맹포기 또는 활용,” 한용섭(편),

「자주냐 동맹이냐」(서울: 오름, 2004), pp. 417~420.

일본의 대미동맹의 특징은 다음 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째는 미국과의 동맹의 시작부터 지속적으로 자주성을 추구해 왔다는 것이다. 동맹 초 미국과의 불평등 요소를 해소하기 위한 노력뿐만 아니라 신냉전이 전개되면서 미국과의 동맹이 강화되면서 해상교통로 1,000해리 방위 확대를 통한 자주권이 더욱 강화했던 것이다. 이는 독일이 대미순응정책내에서 자주외교를 표방한 것과 일맥상통하다.

둘째는 미국과의 동맹의 중요성을 항상 인식해 왔던 것이다. 일본의 관료와 정책브레인들은 공통적으로 세계질서의 최강국 미국과 체결한 동맹관계를 그 무엇과도 대체할 수 없는 외교적 자산으로 인식하고 있다. 이는 1996년의 미일 안보공동선언의 결실과 2000년대 군사기지 재개편 등의 미국과의 동맹으로 공고히 하는데 결정적인 역할을 했다.

독일과 일본의 대미동맹은 시작과 목적 측면에서 다소 차이가 있었지만 독일과 일본 양국은 대미동맹을 적절히 활용하며 국익을 추구하고 있으면서 현대에 와서는 동맹의 재정의를 통한 자주성을 추구하였다.

한국은 독일의 통일전의 미국과 동맹관계에서의 실리추구와 일본이
미일동맹에 재정립에 지속적으로 정치적인 노력을 교훈삼아 한미간 상
호 긴밀한 협의 하에 한미동맹의 비대칭성의 해소를 통한 자주성 회복
을 추구해야 할 것이다.

제 5 장 한미동맹과 자주성의 발전방향

제 1 절 미국의 동맹전략의 변화와 한미동맹의 전망

1. 미국의 안보전략이 한국안보에 미치는 영향

21세기 한국은 19세기말, 20세기 중엽에 못지않게 어려운 전략구도 하에 있다. 우선 남북이 분단되어 50여년간 적대해 왔고, 주변에 4개 강국이 정립되어 있다. 미국과 일본이 공고히 결합되어 있고, 중국의 영향력이 강화되고 있다. 이러한 상황에서 하나의 특징적 현상은 중국과 일본, 러시아 모두 미국 패권의 영향 아래에 있다는 점이다. 1947년 냉전 본격화 이전의 상황과 유사하다. 특별한 변수가 없는 한, 동아시아에서 미국 패권의 우위 상황이 까지, 최대한 향후 10년간 지속될 가능성이 있다.⁷³⁾

중국의 군사강국화는 미국의 안보전략에 영향을 주었으며 현재 동북아의 가장 심각한 안보위협은 북한의 대규모 재래식 군사력과 핵·미사일 등 대량 살상무기의 개발 문제가 핵심이 되고 있다. 이에 따라 미국의 세계안보전략의 중심은 유럽으로부터 아·태지역으로 전환되고 있으며, 동북아 안보전략의 초점은 ‘잠재적으로 팽창주의적’ 이고 잠재적 위협으로 부상하고 있는 중국과 함께 ‘불안정하고 위험한’ 북한에 대한 효과적인 관리에 두고 있는 것으로 보여진다.⁷⁴⁾

냉전양극 체제의 한 축을 지탱해 왔던 소련이 붕괴되었고, 동구 사회주의 국가들이 민주화를 추구하게 되어 공산권은 허물어지고 말았다. 소련이 붕괴된 이후 오늘날 국제질서의 가장 중요한 특징은 미국의 압도적 우위가 유지되는 단극적 세계 질서이다. 미국은 이 패권구조를 지키기 위해 각종 전략을 수정하여 왔다. 미국의 각종 전략을 수립하는 데 결정적 요소가 되는 것은 군사기술 및 정보 기술의 발전을

73) 배기찬, 전개서, p: 436.

74) 박건영, “부시 정부의 동아시아 안보전략과 제약요인들”, 「국가전략」 제7권 4호(세종연구소, 2001), p. 105.

통한 군사혁신(RMA : Revolution in Military Affairs)과 테러위협이라는 새로운 형태의 안보위협의 출현이다. 이에 따른 미국의 국가안보전략은 2002년 9월 20일 백악관에서 발표한 「미국의 국가안보전략」⁷⁵⁾에서 국가안보정책의 최우선 목표를 테러 및 위협제거로 설정하였으며 2006년 5월 16일 발표한 「미국의 국가안보전략」⁷⁶⁾에서도 변하지 않고 있다.

미국은 무엇보다 전 세계 테러조직을 분쇄하고 그 지도체제를 파괴하는 것, 그들의 지휘, 통제, 통신, 물자 공급 및 재원을 봉쇄하는 것. 그리고 이를 통해 테러리스트들의 계획 및 작전능력을 무력화하는 것을 주된 국가안보정책의 목표로 삼고 있다. 이 과정에서 미국은 미국과 우방국에 대한 위협을 사전방지하기 위한 군사력 유지, 테러리스트들을 고립시키기 위해 각 지역 우방들과 긴밀히 협력할 것 등을 강조하고 있으며, 미국은 자유를 지향하는 국가들로 광범위하면서도 실행 가능한 연대를 조직함으로써 미국의 전략을 실현할 것이라고 하여 반테러전쟁을 수행함에 있어 필요한 동맹정책의 쇄신을 강조하고 있다.

아시아에 관해서는 일본의 지도적 역할, 한미동맹의 중요성, 미-호주 동맹의 중요성을 강조하고 있다. 여기서 미국은 일본을 언급하면서 “세계적, 지역적” 차원에서의 지도적 역할이라는 표현을 사용하였고, 한국에 대해서는 “장기적으로 지역의 안정”을 위해 한미동맹이 기여할 것을 명시하고 있다. 특히 한미동맹관계도 장기적인 관점에서 지역 안정에 기여하도록 추진해야 한다고 강조하고 있으며, 향후 북한의 위협 소멸 이후 미일동맹과 한미동맹을 지역동맹의 형태로 유지해갈 것임을 시사했다.

WMD의 비확산노력에 있어서는 WMD 개발 및 공격가능성에 대비하고 이를 위해 위협요인에 대한 사전에 제거하기 위한 선제공격을 포함하고 있다. 선제공격의 범위는 국제법상 정당한 행위로 인정되어 왔던 임박한 적의 공격 직면시 위협을 제거하기 위해 임박한 공격증거가 없더라도 공격할 수 있다는 예방적 전쟁까지 포함하고 있다. 이는 2003

75) 국가안보전략서(NSS) 2002년 9월 20일

76) 국가안보전략서(NSS) 2006년 5월 16일

년 이라크전에서 의지를 분명하게 드러내었다.

미국의 군사혁신과 군사변환을 추진하는 데 있어서 핵심을 차지하고 있는 것이 첨단과학기술에 기반한 광범위한 군사혁신 차원에서 추진하고 있는 미사일방어(MD)체제 구축이다. 부시 행정부가 MD체제의 구축을 새로운 안보국방전략의 최우선 과제로 설정하고 강력하게 추진하고 있는 것은 냉전기 미·소 경쟁에서 핵무기 주축의 전략적 균형에 의한 전면전 억제를 안보전략의 최우선 목표로 삼았으나 소련의 위협이 소멸한 이후 세계 도처의 대량살상무기의 확산, 국제테러 등 초국가적, 비대칭적 위협이 증대됨으로써 핵전력 우위를 넘어서는 새로운 전략의 필요성에서 나온 것이다. 특히 초유의 9·11 테러사태의 충격과 영향은 미국으로 하여금 MD추진을 보다 강력하게 추진할 수 있는 명분을 제공하였다.

미국의 아·태전략의 핵심은 ‘일본을 끌어안고 중국을 견제한다’는 것으로 요약할 수 있다. 따라서 미국의 21세기 전략의 핵심은 점차 정치·경제·군사적 팽창으로 미국의 이익을 침해할 수 있는 중국에 대한 포위전략이 될 것으로 전망되는 것이다. 이를 위해 세계전략의 중심을 유럽에서 아시아로 전환하여 중국과 같은 지역적 패권국의 등장을 방지하고, 대규모 재래식 전력 및 대량살상무기를 보유한 북한의 군사위협으로 인한 한반도 정세의 불안정성에 효과적으로 대처하여 지역적 안정을 유지하면서 미국의 영향력을 지속적으로 유지하기 위하여 기존의 일본과 한국과의 동맹관계를 강화하는 한편으로 새로운 동맹관계를 모색함으로써 역내 세력균형 전략을 추구해 나갈 것으로 예상된다.⁷⁷⁾ 즉, 미국은 앞으로 역내 국가들과의 기존 동맹관계를 유지함으로써 전진 배치된 미군의 군사력 투사(power projection)를 보장하여 역내 “위기 관리자” 또는 “안보 보장자”로서의 지도력을 계속 유지·강화할 것이다.

77) 이상현, “부시 행정부의 신안보전략”, 「정세와 정책」 2001-08(세종연구소, 2001. 8. 1), p. 4.

2. 한미동맹의 갈등 및 긴장요인

가. 중국의 위협

중국은 한미동맹의 미래에 근본적으로 영향을 미치는 요소로 작용할 것이다. 소련의 위협이 사라진 21세기 미국의 아·태전략의 핵심은 중국의 부상과 지역패권 지향에 따른 소위 ‘중국위협론’에 기초한 대중국 포위전략이 될 것이란 것이 일반적인 관측이다. 왜냐하면 21세기 동북아 안보질서의 변화에 가장 큰 영향을 미칠 위협요소가 중국의 경제·군사적 부상과 지역패권 지향 여부와 관계가 있기 때문이다. 미국의 대중국 견제 인식의 배경에는 지역패권을 지향하고자 하는 중국의 의지를 반영한 군비증강과 부상하고 있는 중국이 아시아 지역에 대한 미국의 영향력 축소를 야기할 가능성이 있다는 점이다.⁷⁸⁾ 미국과 중국의 전략적 이익이 충돌할 것은 분명하고 따라서 양자관계의 미래는 장기적으로 대단히 불확실한 실정이다. 이러한 미국의 대중국 전략은 향후 한미동맹에서 긴장을 초래할 직접적인 요인이 될 수 있다. 미국은 주력 군사력 배치의 중심을 유럽에서 아시아로 전환하는 동시에 동북아 중심의 전력배치 구조를 동남아로 확대한다는 것이다. 또한 미국의 신안보전략은 전진배치 기지 중심에서 원격 작전능력 위주로 군 구조 개편을 추구하고 있다. 한편, 중국은 기본적으로 미국 주도의 지역안보 구도를 반대하고 있는 입장이다. 한미동맹과 관련하여 중국은 북한의 위협이 소멸될 경우 주한미군의 철수를 강력하게 주장하는 한편 한미동맹의 약화를 추구할 것이다. 이는 한국을 미국의 권역에서 이탈시켜 자신의 영향권 안에 묶으로써 미국과 일본을 중심으로 편성된 역내 안보구도의 확산을 저지하고 미국의 대중국 봉쇄정책을 차단하기 위한 전략의 일환으로 볼 수 있다. 만일, 한국이 이러한 중국의 행보에 호응할 경우 한미동맹에 상당한 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

나. 미일동맹의 강화

미일동맹의 유지는 미중관계와 함께 미국의 동아시아 안보정책의

78) Jonathan D: Pollack; "U. S. Security Strategy toward Northeast Asia I Bush Administration", 「전략연구」 제8권 제3호(한국전략문제연구소, 2001), p. 50.

요체이다. 미국에게 있어서 중국과 일본 사이의 정치·군사적 경쟁관계가 현실화 될 가능성이 가장 우려되는 점이다. 따라서 미국은 전통적으로 추구해온 지역적 세력균형 정책의 일환으로 미일안보동맹 유지·강화를 동아시아전략의 핵심으로 하고 있는 것이다. 이는 미일 신 안보 가이드라인에 반영이 되었다.

미일 신 안보가이드라인이 한국에게 주는 함의는 긍정적인 측면과 부정적인 측면의 영향을 초래할 수 있을 것으로 평가할 수 있다. 긍정적인 측면에서 보면, 북한의 도발로 남북한간 무력충돌이 발생할 경우 일본의 미군지원을 통한 후방지원이 이루어져 미군의 증원체계가 강화될 수 있다는 점이다. 한반도 유사시 일본의 역할은 과거 기지제공의 수준에서 자위대를 동원하는 병참지원, 기뢰소해, 경계 감시 등 한반도 주변 해·공역에서 자위대 활동을 확대시킬 수 있게 되었다. 부정적인 측면은 두 가지를 들 수가 있는데, 첫째는 미일안보동맹 강화가 지역 안보환경을 불안정하게 만들 수도 있다는 것이다. 신 가이드라인은 일본 자위대의 PKO 활동 등 해외파병을 통한 지리적 활동범위를 확장시키는 한편, 원거리 투사능력 확보 등 일본의 군사력 증강에 대한 명분을 제공하고 있다는 점이다. 이러한 사실은 주변국가들로 하여금 일본의 재 군비증강에 대한 의구심을 증폭시키고 이에 대한 대응책을 강구하도록 유도함으로써 동북아 지역에서 군비경쟁을 촉진할 가능성이 있다. 둘째는 신 가이드라인은 한반도 통일 환경 조성에 저해요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 중국은 미일 신 가이드라인이 중국봉쇄와 대만사태 개입을 겨냥하고 있다고 비난하고 있는 바, 한국이 이에 가담하여 한미일 삼각협조체제가 구축될 경우 중국은 더욱 큰 경계심을 품을 것이다.⁷⁹⁾

한미동맹에 있어서 일본의 변수는 긍정적 측면과 부정적 측면 양면성을 모두 지니고 있어서 한국으로서는 신중한 대처방안이 필요하다 하겠다. 예컨대, 한국의 국익과 관련된 사안을 미일간의 협의만으로 추진되어서는 안되며, 한반도 유사시 일본 자위대가 한국의 영해·영공에 진

79) 김태효, “한반도 유사시 일본의 역할: 미·일 신 방위협력지침을 중심으로”, 「전략연구」 제8권 제2호 (한국전략문제연구소, 2001), pp. 63~64.

입할 경우 사전에 한국과 협의하고 동의를 받으며 자문을 구하는 절차를 마련하는 등 미국과 공동으로 일본의 군사력이 지역안보 틀내에서 평화적이고 방어적인 목적에 긍정적으로 기여하는 투명성을 확보토록 유도해 나가야 할 것이다. 또한, 아태지역 안보전략에 있어서 미일동맹을 중심축으로 인식하고 있는 미국이 한미동맹과 미일동맹을 하나의 동맹네트워크로 묶으려 한다는 점을 감안할 때, 한일간의 안보협력 증진도 중요한 한미동맹의 과제라 하겠다.

다. 한반도 평화체제

한반도 냉전구조의 해체과정, 즉 남북한간의 화해·협력 등 남북관계 개선, 남북간 군사적 긴장완화 및 군비통제 추진, 평화공존 관계 및 통일의 추진, 그리고 이러한 상황변화 속에서의 한국과 미국 여론의 향배 등은 한미동맹의 변화에 주요 영향요인으로 작용할 것이다.⁸⁰⁾ 첫 번째, 남북간 화해와 협력이 확산되고 군사적 긴장완화로 인해 북한의 군사위협이 감소될 경우 북한의 전쟁위협에 대처하여 주둔하고 있는 주한 미군의 주둔근거는 도전을 받게 될 것이다. 근본적으로 북한의 전쟁위협을 억제하는데 기본목표를 두고 존속해 왔던 한미동맹의 존재가치나 정당성이 북한의 위협이 소멸 된다면 그 유효성을 계속 인정받는 것은 어려울 것이기 때문이다.

두 번째, 남북한간의 군사적 신뢰구축 및 군비통제는 직·간접적으로 한·미 연합방위체제와 연계된 상황 하에서 추진될 수밖에 없는 구조적 특성을 지니고 있고, 북한은 자신에 대한 제1차적 위협으로 간주하는 주한미군의 철수를 지속적으로 주장해온 바, 한반도 군비통제를 추진하는 과정에서 주한미군에 대한 논의는 불가피하게 제기될 것이다.

세 번째, 민주주의 국가인 미국과 한국의 국민들이 주한미군과 한미동맹에 대한 인식의 변화가 초래될 경우 양국 국민의 여론은 변화에 대한 압력을 증가시키게 될 것이다. 특히, 한반도 냉전구조 해체과정에서 미국이 남북관계 개선이나 통일의 장애물로 인식될 경우 한국 내에

80) 최 강, 「한반도 군비통제와 주한미군: 병존의 가능성과 한계」, 2001년 국방정책 연구보고서 (한국전략문제연구소, 2001), p. 3.

서 주한미군 철수나 한미동맹 해체를 요구하는 반미주의가 확산될 위험성이 내재해 있다.⁸¹⁾

라. 반미여론

한미동맹에 비대칭적인 관계에서 시작되었으나, 한국의 발전에 커다란 영향을 끼쳐온 것은 사실이다. 그러나 최근 한국에서 일어나고 있는 반미와 동맹관계의 뼈거덕거림은 한미동맹에 사활적 이익을 갖고 있는 한국입장에서는 매우 우려되는 사안이다.

1980년대부터 대학생들 사이에서는 미국에 대한 비판의식이 퍼지기 시작했다. 그것은 멀게는 1980년 신군부가 광주민주화운동을 유혈 진압한 사태를 둘러싸고 한국군에 대한 작전통제권을 지닌 미군의 책임 문제가 거론되면서 생겨나기 시작했고, 그 이후로 미국이 한국의 독재정권을 지원하면서 점차 악화되었다. 당시 미국이 한국에 가한 통상압력도 반미정서의 확산에 기여했다. 1998년 등장한 김대중 정부가 ‘햇볕정책’을 통해 대북포용노선을 일관되게 추진함으로써 빠른 속도로 좁혀졌다. 특히 2000년 6월 남북의 정상인 평양에서 서로 대면한 이후 국민들의 대북인식은 크게 변하였다. 이제 국민들 사이에서는 북한을 더 이상 현실적 위협으로 여기지 않는 분위기까지 등장하였다.

한국 내에서의 이러한 북한위협론의 약화는 한미동맹의 근간인 주한미군에 대한 국민들의 인식도 변화시켰다. 미국 또는 미군이 우리를 지켜주는 ‘고마운’ 존재이기 때문에 한미관계에서 어느 정도의 불평 등은 감수할 수밖에 없다는 생각 대신 미국에 대해서도 따질 것은 따지면서 한미관계를 보다 수평적인 것으로 가져가야 한다는 관념이 젊은 층을 중심으로 자라기 시작했다.⁸²⁾

반미여론은 2006년 10월 북한의 핵실험으로 인하여 잠시 주춤하였다가 전시 작전통제권 환수에 대한 진보와 보수의 갈등과 FTA 협상에서의 뚜렷한 반미정서를 드러내고 있다. 이러한 반미여론은 미국내

81) 정옥임, 「한반도 평화와 주한미군: 동맹 재정립의 방향」, 세종정책연구 2001-18 (세종연구소, 2001), p. 39.

82) 김일영·조성렬(편), 전계서, pp. 12~13.

에서의 반한감정을 부추기며 한미동맹 발전에 장애가 되는 요소가 되고 있다.

제 2 절 한미동맹의 미래와 자주성 추구

1. 향후 바람직한 한미동맹의 발전

냉전시대에 탄생한 한미동맹이 탈냉전기에도 지속될 것으로 전망하는 현실주의자들의 논거는 다음과 같이 정리할 수 있다.⁸³⁾ 첫째, 동북아시아에서의 세력균형이라는 전략적 이익이 존재하고 있다는 점이다. 아시아에 주둔하는 미군은 아시아에서의 세력균형을 유지하는데 기여하고 있는데, 미군의 철수는 역내에서의 불안정을 초래할 수 있는 세력공백을 형성시키게 될 것이고 이러한 세력공백을 채우려는 국가들 간의 패권전쟁을 유발시킬 수 있다. 그러므로 아시아 주둔 미군은 일본과 중국 간의 세력경쟁을 제어하는 완충자 또는 균형자로서의 역할을 수행해야 하는 필요성이 인정된다 하겠다.

둘째, 아태지역에서의 경제적 역동성은 세계경제에 미치는 영향이 절대적으로 중요하게 되었는데, 이러한 경제활동에서의 이익 공유는 동맹의 기초가 된다. 이러한 아태지역에서의 경제활동의 활성화를 안정적으로 보장하는 동맹의 존재가치는 앞으로 중요시 될 것이다.

셋째, 국가들이 동맹을 유지하는 것은 자신의 안보비용을 절감시키는 효과가 있다는 점이다. 한국은 한반도 방위에 있어서 미국의 안보지원과 보장 덕분에 한국의 방위비 지출을 낮출 수 있었으며, 미군의 주둔은 엄청난 안보자산이 되고 있다. 예컨대 미국의 안보를 임차하고 미국의 무기체계를 구매하는 것은 한국의 병력과 무기를 갖추는 것보다 훨씬 비용이 들지 않는 것이다.

넷째, 동맹 내부에서의 재보장(Reassurance)을 들 수 있다. 동맹관계에 있어서 재보장이란 “위협을 받는 느낌 없이 국내정치와 대외정책을 수행할 수 있으므로 동맹국들에게 신뢰를 조성하는 조치”로 정

83) Michael Howard, "Reassurance and Deterrence: Western Defense in the 1980's", *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 2 (Winter 1982-1983)

의된다.

자유주의이론에서는 냉전시대에 탄생된 동맹들이 냉전종식 이후 세력 분포의 변화와 소련의 위협 소멸이라는 변화에도 불구하고 계속 생존할 것이고 유지될 수밖에 없다고 예측하는 것이다. 특히, 냉전기간 동안 고도로 제도화되어온 동맹들은 탈냉전시대의 변화된 상황에서 구성국 간에 안보딜레마가 발생하는 것을 예방하는 기능을 발휘함으로써 소멸하지 않는다는 것이다. 이러한 자유주의자들의 인식에 따르면, 냉전시기 출범하여 강력한 안보협력관계와 연합방위체제로 제도화되어 있는 한미동맹의 장래도 그 비대칭적 특성에서 발생하는 동맹의 안보딜레마를 해소하는 노력을 기울일 것으로 예상된다. 또한 한미동맹관계는 군사관계뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 등 제 분야에서 교류가 확대되고 상호의존관계가 심화되는 소위 ‘포괄적 동맹’으로 진화되고 있다. 자유주의이론에서 볼 때 동맹은 자체의 생존성을 가진 국제적 제도이며, 냉전종식 이후에도 각자의 국가 이익 차원에서 중요한 자산인 동맹관계를 해체하는 것은 전망하기 어려운 것이다. 물론 한미동맹의 장래도 이에 해당된다 하겠다.⁸⁴⁾

현재 미국은 현재의 북한의 위협과 추후 예상되는 중국과의 경쟁관계에서 한국과의 동맹의 필요성은 지속될 것이다. 미국은 한국에서 반일 친중세력, 반미세력이 강화되는 것을 지켜보면서 한반도가 중국의 영향권으로 편입되어가는 것을 두려워한다. 브레진스키는 “주한 미군이 없는 통일한국은 처음에는 중국과 일본 사이의 중립 형태에서 한편으로는 아직까지도 잔존하는 강렬한 반일감정에 의해 움직이면서, 점차 중국의 확고한 정치적 영향권 혹은 교묘하게 중국의 권위가 존중되는 권역 안으로 기울어질 가능성이 크다” 라고 하였다. 이렇게 되면 한국이라는 잇몸을 잃은 일본이 미국을 위한 아시아의 유일한 기지로 기능하지 않을 가능성이 있고, 미국은 동아시아에서 전면적으로 후퇴할 수밖에 없다고 평가한다. 즉 어떠한 형태든 미국은 동북아시아에서의 한미동맹을 지속할 수밖에 없는 것이다.

제4장에서의 독일과 일본의 대미동맹관계를 분석하였을 때 양국 모

84) 이상철, 전거서, p. 285.

두 대미동맹에 있어 동맹 초기에 동맹의 불평등성을 지니고 있었으며 지속적으로 불평등 해소를 통한 자주성을 추구하였다. 그러나 국가이익을 위한 대미동맹관계의 중요성을 인식한 상태에서 지속적으로 동맹관계를 발전시켜 왔다. 독일과 일본의 사례를 통한 발전적 향후 한미동맹관계는 다음과 같다.

첫째, 독일이 통일 이전의 미국과의 굳건한 동맹관계에서의 자주외교의 틀을 형성한 것과 같이 한미동맹의 강화를 통한 미국의 강력한 지지를 기반으로 한국의 자주적인 정책을 펼쳐야 한다. 일본 또한 미국과의 굳건한 동맹관계가 일본의 대외적인 위치가 견고해 지고 있는 것이다.

둘째, 새로운 동맹규범의 공유와 수평적 관계로 발전을 해야 할 것이다. 최근 한미동맹은 안보환경의 변화와 국내 반미감정 등으로 인한 한미동맹의 위기를 맞고 있다. 한미동맹은 냉전이후의 새로운 안보환경에 대응하고 과거의 단순한 군사동맹에서 벗어나 21세기형 수평적 동반자 관계의 한미동맹으로 발전시켜야 한다. 이는 동북아의 다자 안보체계를 정립하는 과정에서 가능할 것이다.⁸⁵⁾

세계패권력을 보유한 미국은 최소한 2030년까지 한국의 운명을 좌우할 정도로 중요한 나라이다. 중국의 급속한 경제성장에도 불구하고 특별한 일이 없는 한, 2030년 지구적 차원에서 미국의 패권력은 중국의 도전력을 능가할 것이다. 비록 동아시아지역 차원에서 미국 패권하의 중일 대립, 또는 미(일)·중 대립이라는 양극적 양상이 나타나더라도 미국의 중심성을 결코 무시할 수 없다. 따라서 미국은 한국의 평화와 번영, 그리고 통일의 변수가 아니라 상수이다.⁸⁶⁾

한미동맹과 자주성이 완전히 대체적인 개념과 상호 반비례하는 개념을 떠나서 독일과 일본이 대미동맹에서 보여준 지혜를 타산지석으로 삼아 상호보완적인 개념으로 발전시켜야 할 것이다.

85) 김일영·조성렬(편), 전게서, p. 339.

86) 배기찬, 전게서, p. 426.

2. 자주성 추구의 발전방향 모색

대미 동맹국가들은 미국과의 동맹간 비대칭성으로 인하여 자주성의 추구갈등을 겪어 왔다. 독일이 그러했고 일본도 마찬가지였다. 때문에 현재 한국이 겪고 있는 한미동맹간에 있어 자주성에 대한 미국과의 갈등과 국내의 논란은 자연스러운 것이다. 다만 중요한 것은 이러한 갈등을 어떠한 발전된 형태로 한미동맹을 재정립하는 것이다.

안보와 자주성은 동시에 추구해야 하나 안보환경을 고려한 자주성의 추구가 바람직하고 안보가 우선하는, 국익이 우선하는 정책을 추구해야 한다. 그리고 자주성의 추구가 안보를 침해해서는 안되며 미국과의 동맹관계를 훼손해서는 안된다.

한미동맹의 긴장요인을 중국의 위협, 미일동맹, 한반도 평화체제, 반미여론 등으로 보고 있다. 이러한 한미동맹의 긴장요인은 한국의 안보와 자주성에 깊이 연관이 있다. 중국의 위협과 미일동맹의 강화로 인한 일본의 군사력 증대는 동북아에서의 지속적인 긴장의 요소가 되며 한·중·일·러간의 도서 영유권 문제는 동북아의 정치·군사적인 긴장을 지속시킬 것으로 예상된다. 또한 한반도의 평화체제는 미국과의 관계를 떠나 발전시킬 수 없는 것이며 반미여론은 정책결정에 있어 지대한 역할을 할 것이다.

한미동맹관계에서 자주성을 추구하는 과정에서 한미동맹의 긴장요인을 잘 고려해야 한다.

안보-자주성 교환동맹 이론에 의해 한국은 미국으로부터 안보를 보장 받는 대신 자율성을 제한받아 왔다. 자주성 추구에 있어 문제시 되고 있는 것이 군사주권인 전시 작전통제권의 환수와 주한미군에게 의존하고 있는 안보에 관한 사항이다. 이러한 측면에서 자주성의 추구정책에 있어 작전통제권의 환수와 주한미군의 역할 변화를 제시하고자 한다.

가. 전시 작전통제권 환수 과제 해결

자주성의 추구에 있어 작전통제권은 많은 진화가 있었고 그동안의 노력으로 인하여 2007년 SCM에 의해 2012년 4월 17일 환수가 결정이

되었다. 그러한 전시 작전통제권의 환수를 통한 자주성의 추구가 국익과 직결되는 것이 아니다. 전시 작전통제권의 환수에 따라 다음의 과제를 해결해 나가야 한다. 이를 통한 현실적 자주국방을 실현할 수 있는 것이다.

첫째, 전시 증원군 보장과 핵심 전투력의 구축이 선행되어야 한다. 현재의 한미연합방위체제는 미국의 대한 안보공약 전반과 안정적 전시증원을 보장한다. 미국이 전시 작전통제권을 이양해도 전시증원과 정보지원은 변함이 없을 것이라는 조지 W 부시 대통령의 외교적인 공언과는 달리 한미연합작전시스템이 해체되면 그만큼 미국의 한반도에 대한 방어여지가 떨어질 수 있고, 한반도 방위가 1차적 고려요소가 아닌 결과로 초래될 수 있다는 것을 감안해야 한다. 따라서 미군의 안정적 전시증원을 보장받을 수 있는 제도적 장치를 구축하고, 전술전략지휘통제시스템과 주요전략목표에 대한 정밀폭격 능력 등 핵심적인 전력구축이 선행되어야 한다.⁸⁷⁾

둘째, 새로운 연합방위체제를 구축해야 한다. 즉 한미연합작전을 기획하고 시행할 수 있는 조직의 편성이 이루어져야 한다. 이는 현재의 한미연합사령부를 대체할 수 있는 조직 체계이다. 평시에는 전시에 대비한 작전계획을 작성 및 시험하고 전시에에는 전투작전의 시행 및 감독을 하면서 양국군 간의 긴밀한 협조가 이루어질 수 있는 기구를 의미한다.

셋째, 한미연합사령부 해체시 정전체제를 유지 관리하는 유엔군사령부의 한국군의 관계가 정립되어야 한다.

한미연합사령부에서 행사하는 전시작전통제권을 한국군 단독으로 행사하여 자주군대를 만들어야 한다는 것은 주권차원에서 명분적으로 볼 때에는 당연하다. 그러나 대안적 연합방위체제의 창출에 실패할 경우 심각한 안보불안을 초래할 수 밖에 없는 중대한 사안이기 때문에 정치적 포폴리즘에 의한 감성적인 분위기 속에서 군사적인 안보태세가 무너지지 않도록 해야 한다.

87) 차기문, “전시 작전통제권 단독행사 조건과 과제” 「전시작전통제권 전환의 정치학」 KAIS한국국제정치학회 대토론회 연구자료 (2006), p.27

전시 작전통제권이 환수되는 2012년 까지 상기의 문제를 해결해야 하면 이를 통한 전시 작전통제권이 환수 되었을 때 자주적인 군대로 거듭나는 것이다.

나. 주한미군의 지위조정 및 SOFA 재개정

주한미군기지사업단은 용산 미군기지의 평택으로의 이전을 자주적, 전략적 선택이라고 판단하며 미래지향적 한미동맹의 창출이자 주한미군의 안정적 주둔여건을 마련하는 것이라고 평가하고 있다. 또한 외국군 서울 주둔 역사를 청산하여 민족적 자존심을 회복하는 계기가 되었다고 평가하고 있다.⁸⁸⁾

한국은 미국의 5차례에 걸친 미군 철수와 감축으로 인하여 포기에 대한 위기의식으로 안보의 커다란 위협을 경험했다. 이로 인한 자주국방의 정책을 지속적으로 추구하고 있으며 자주국방을 위한 군사력 건설에도 총력을 기울이고 있는 것이다. 그러나 주한미군의 철수는 미국의 대외정책의 변화에 따라 한국이 따라 갈 수밖에 없는 상황이었으며 용산기지 이전 또한 미군의 동북아 전략변화의 일환으로 추진한 것이라 할 수 있다. 즉 주한미군의 평택기지 이전은 주한미군의 역할이 북한의 위협에 대응하기 위한 주 목적에서 동북아에서 중국 견제와 동북아 안보의 균형추 역할로 변화한 것이다.

이러한 미국의 주한미군의 역할변화에 따라 한국 또한 준비하지 않을 수 없다. 한국은 1953년 7월 휴전 성립 이후 북한의 군사위협에 대처할 수 있는 자립적 방위력이 부족했기 때문에 그 해 10월 1일 미국과 상호방위조약을 체결하였고, 이로써 한미동맹관계가 출범하게 되었다. 그 이후 절대적 대미의존 국방체제로 출발하여 1970~80년대의 자주지향적 대미의존 국방체제를 거쳐 1990년대에는 호혜평등 지향의 국방체제를 발전시켜 왔다. 미국의 한국 방위 지원 및 역할이 축소되는 대신, 한국 자체의 방위 책임과 부담이 증대되는 발전과정을 거쳐온

88) 주한미군기지이전사업단은 용산기지의 평택으로 이전을 민족적 자존심 회복, 대한미군 국토의 균형발전, 자주적, 전략적 선택, 국내 경제의 성장, 발전의 4가지로 평가하고 있다.

것이다. 이러한 준비과정에서 미국의 동북아 전략변화에 대응하여 북한의 위협에 대응하는 주 전력이 한국이 되어야 할 것이며 미국의 지원을 받는 형태가 되어야 한다.

주한미군의 한반도내에서 역할 모델은 한반도 정전체제에서의 ‘유엔군의 옷을 입은 주한미군’을 새로운 평화체제에서 ‘평화유지군의 옷을 입은 주한미군’으로 전환하는 것으로 보고 있다.⁸⁹⁾ 그러나 이를 위한 단계를 거치는 과정이 필수적이다.

첫째, 한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 제반 조치의 하나로 한국전쟁을 법적으로 종결시키는 ‘남북한 평화협정’이나 ‘북미 평화협정’ 또는 중국을 포함한 4자회담을 통한 ‘한반도 평화협정’을 체결하는 것이다. ‘한반도 평화협정’을 유엔 안보리에 추인하고 유엔 사무국에 기탁하여 국제법상 절차를 완료함으로써 한반도의 긴장완화와 한반도 평화체제의 법적·제도적 구축을 완성할 수 있다.

둘째, 한반도에서 평화협정이 체결되었다고 해서 그대로 평화가 보장되는 것은 아니기 때문에 협정의 이행을 관리할 평화관리기구가 필요하다. 이러한 평화관리방안에는 남북한 공동관리방안, 미·중 평화감독방안, 유엔관리방안, 6자 공동관리나 동북아 다자안보기구 관리와 같은 다자관리방안 등 여러 가지 방식이 제시되어 있다.⁹⁰⁾

주한미군은 평화체제에서의 한반도의 평화관리와 관련하여 지위와 기능 전환을 모색할 수 있으며 이에 따라 주한미군은 ‘지역안정자’의 역할로서 변모하고 한국은 자주성의 회복의 계기가 되는 것이다.

또한, 주한미군의 지위조정과 연계하여 한국의 입장에서 볼 때 주권 국가로서의 위상과 국민적 정서를 자극해왔던 SOFA의 법적 불평등 요소를 시대정신에 맞게 한미 양국간 호혜의 정신으로 조정해 나가야 할 것이다.⁹¹⁾ 건전한 한미동맹관계를 위해서는 한미 양국 간의 입장을 이해하면서 진지한 대화와 협의를 통해 문제가 되고 있는 규정들에 대한 점진적인 개정과 보완을 추진해 나가야 할 것이다.

89) 김일영·조성렬(편), 전게서, p. 268.

90) 상게서, pp. 243~254.

91) 이상철, 전게서, p. 304.

제 VI 장 결 론

한미동맹의 출발점이 된 ‘한미 상호방위조약’이 체결된 지 50년이상이 되었지만, 오늘날 한미동맹은 불확실성 속에서 국내외의 도전에 직면해 있다. 냉전의 해체로 과거의 적이 사라졌지만, 비대칭적인 위협의 증대에 따라 ‘불량국가’ (Rough State), 테러집단 등이 새로운 위협세력으로 떠오르고 있다. 게다가 북한은 핵개발을 통하여 한반도의 안보상황을 불안정하게 만들고 있고, 중국의 부상은 21세기 동북아질서의 대대적인 개편을 예고하고 있다.

현재 한미동맹과 주한미군을 둘러싼 한국 내 여론은 동맹해소와 미군 철수를 주장하는 급진론에서 현 한미동맹관계에 어떠한 수정도 가해서는 안된다는 현상유지론자에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 미국의 군사적 단일패권이 지속되고 동북아시아에서의 미국의 영향력이 지속된다고 가정할 때, 한국의 이익을 위해 주한미군의 주둔을 포함해 한미 군사동맹관계를 지속시켜나갈 필요가 있는 것은 인정하지만, 그렇다고 냉전시대에 형성된 동맹의 틀을 그대로 유지할 수는 없는 것이다.

주한미군의 기지이전과 전시 작전통제권의 2012년 환수 결정, 6자회담의 재개 등의 안보환경의 변화속에서 새로운 동맹규범의 공유와 수평적 관계로의 발전을 모색하고 있는 가운데 본 논문은 한미동맹과 자주성에 관하여 고찰하고 자주성의 추구방향을 제시하고자 하였다. 본 논문을 통하여 다음과 같은 결론을 확인할 수 있었다.

첫째, 한미동맹과 자주성의 관계는 상호 갈등의 원인이 되고 있으나 상호 보안을 통한 발전적 관계로 진보되고 있다는 것이다. 안보-자주성의 교환동맹 모델에 의하면 약소국은 자주성을 담보로 하여 안보를 보장받는다라는 이론이다. 한미동맹관계에 있어서 냉전의 시기를 거쳐 현재에 이르기 까지 북한의 위협에 대한 안보를 보장 받는 대신 스스로의 자주성을 양보해 왔다. 작전통제권과 주한미군 주둔 및 SOFA의

불평등 요소 등이 그 예라 할 수 있다. 이러한 자주성의 양보는 한미 동맹의 태생적인 비대칭성이 원인이 되었으며 한국의 군사적·경제적 성장과 국민여론의 변화로 인하여 자주성 회복의 목소리가 커지고 있고 미국 또한 동북아시아에서의 전략변화로 인하여 새로운 한미동맹관계를 재정립할 수밖에 없는 것이다. 한미동맹관계가 상호·호혜적인 관계로의 접근을 시도하고 있다는 것이다.

시대의 흐름에 따라 한미동맹관계가 변화하고 있으며 그 틀 안에서 자주성의 추구가 동반되고 있다. 최근의 한미 FTA 협상 타결은 한미 동맹이 군사적인 동맹관계에서 진일보하여 경제적 동맹관계로 발전되어 새로운 한미동맹으로 진화하고 있는 것이다. 이는 현재의 군사적인 자주성의 추구하고 더불어 경제측면에서의 동반자 관계로 발전하여 자주성의 진화로 설명할 수 있다. 따라서 한미동맹의 강화와 자주성의 관계는 반비례하는 것이 아니라 자주성의 추구를 통한 수평적 관계로 추구에서 새로운 군사·경제 동맹관계를 강화 및 정립하게 되는 것이다.

둘째는 한미동맹과 자주성의 대립의 원인은 한미동맹관계에서 강대국과 약소국의 동맹관계에서 오는 비대칭성이다. 한미간의 국력차이와 과거 안보의 일방적인 지원이 한미관계에서 비대칭성의 원인이 되었고 이는 자주성의 문제를 야기하였으며, 동맹관계에서 갈등을 낳고 있는 것이다. 한미관계의 비대칭적요소는 ① 한미동맹관계에 있어서 한국은 태생적으로 동맹 상대에 대한 선택의 자유가 배제된 위치에 있었다는 데서 비대칭적이다. 즉, 미국은 대한민국의 후견인으로서 북한의 남침시 미국에게 생존을 위탁해야 하는 상황 속에서 한국군의 작전통제권을 이양하였으며, 정전협정 체결 이후의 안보를 보장받기 위한 방위동맹을 맺는데 있어서 동맹 상대를 선택할 수 있는 처지가 아니었다. ② 한미동맹관계는 기본적으로 양국간 엄청난 국력 차이가 나는, 즉 한미간의 군사적, 경제적, 국제관계에서의 지위 등 역학적인 측면에서 비대칭적이다. ③ 한미동맹에서 나타나는 또 하나의 비대칭성은 지정학적 차이에서 연유한다. 대륙이 다른 원거리에 위치하여 정치·경제·군사적 영향력을 행사하면서 세계전략에 바탕을 둔 지역적 세력균형을 유지하는 전략적 이익을 추구하고 있는 미국의 입장과 지정학적으로 불

리한 위치에서 생존과 안보를 국가이익의 최우선순위로 추구하고 있는 한국의 입장이 대칭적이고 수평적일 수는 없는 것이다. ④ 현실적으로 각 국가들의 국가이익과 목표, 그리고 대외정책의 우선순위는 서로 같을 수 없는데, 한미동맹관계에서도 마찬가지이다. 세계전략을 추구하는 미국과 한반도의 안정을 추구하는 한국이 서로 위협에 대한 인식과 그 대응방식이 상이하다는 점에서 비롯된 것이라 할 수 있다. ⑤ 근본적인 문제는 이러한 비대칭성에도 불구하고 한국의 입장에서 볼 때 한국의 안보이익을 보호할 수 있는 가장 효과적이고 중요한 방법은 공고한 한미동맹을 유지하는 것이 거의 유일한 대안이라는 점이다. 이는 한미동맹관계에서 과도기적 단계로 볼 수 있으며 첫 번째 문제와 연관되어 자주성의 회복과 한미동맹의 재정립을 통해 대립을 해소해 나갈 수 있다.

셋째는 한미동맹관계를 원활히 유지하면서 자주성을 추구하는 일은 매우 중요한 일이다. 한미동맹관계에서 자주성은 시대가 변화하면서 진보해왔다. 이는 한미동맹관계는 시대에 따라 그 도전의 양상이 달랐으며, 한미양국은 때로는 한미동맹의 협력내용과 형식을 확충해 가면서 이 도전을 잘 극복해 왔다고 볼 수 있다. 한국의 안보국방정책에서 자주성과 자율성이 향상되는 방향으로 한미관계를 활용해 왔다고 볼 수 있다. 물론 여러 가지 도전에 대해서 한미양국이 잘 대처해 온 경우도 있고 늦게 대처함으로써 도전요소가 한미관계를 악화시킨 경우도 있었다. 앞으로도 북한 위협에 대한 인식차이, 미국의 일방주의 정책, 한국 내 반미감정 등 지속적으로 해결하며 한미동맹을 유지해야 하는 숙제를 가지고 있다.

한미동맹과 자주성이 완전히 대체적인 개념이 아니라, 한국의 안보를 위해서 상호보완적인 개념인 동시에 한국의 자주성의 추구가 한미동맹의 장애가 되서는 안된다. 그리고 독일과 일본이 대미동맹에서 보여준 지혜를 타산지석으로 삼아 상호보완적인 개념으로 발전시켜야 할 것이다.

한미동맹에서 자주성의 추구방향은 ① 안정적인 전시 작전통제권을 환수하는 것이다. 전시 작전통제권이 환수 될 때까지의 한미연합방위체제의 재정립을 통하여 대북 위협에 대한 안보를 보장해야 한다. 이를 위해서는 전시 증원군의 보장과 핵심 전투력의 구축, 새로운 연합

방위체제 구축 및 한미연합사령부 해체시 정전체제를 유지 관리하는 유엔군사령부의 한국군의 관계가 정립되어야 한다. ② 주한미군의 지위를 재정립하고 SOFA의 불평등 요소를 극복하는 것이다. 주한미군의 한반도내에서 역할 모델은 한반도 정전체제에서의 ‘유엔군의 옷을 입은 주한미군’을 새로운 평화체제에서 ‘평화유지군의 옷을 입은 주한미군’으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 한반도내에서 평화체제를 구축하기 위한 제반 조치의 하나로 한국전쟁을 법적으로 종결시키는 남북한간 또는 북미간의 평화협정을 체결하고 이를 관리하기 위한 평화관리기구가 필요하다.

그리고 향후 한미동맹의 발전방향은 첫째, 동맹의 지지하에서 자주성을 추구해야 한다. 일방적인 자주성의 추구는 동맹의 파기를 초래할 것이다. 한미동맹의 강화를 통한 미국의 강력한 지지 기반하에서 한국의 자주적 정책이 대외적으로 더욱 힘을 얻을 것이며 역으로 한미동맹 강화에 기여할 것이다. 상호이익을 추구하는 국제관계에서 일방적인 자주성의 추구는 동맹관계의 갈등을 유발하고 새로운 동맹대상국을 찾을 수밖에 없다. 이는 결국 동맹의 파기를 의미한다. 둘째, 동북아 다자안보협력의 틀에서 한미간에 수평적 관계를 추구해야 할 것이다. 종속적이며 수직적 한미관계는 한미동맹을 퇴보 또는 파기하는 역할을 할 것이다. 종속적인 한미관계는 한국의 정치적·군사적 발전에 저해가 될 뿐만아니라 반미감정을 더욱 증폭하여 한미관계의 악화를 초래할 것이다. 한미간의 수평적 관계는 갈등의 요인을 약화시키고 굳건한 동맹관계의 국민적 지지기반이 된다.

결론적으로 한반도 주변 안보환경하에서 한국이 북한의 위협을 관리하고 ‘동북아의 평화와 번영을 위한 균형자’로 거듭나기 위해서는 한미동맹관계의 진화가 필연적이다. 한미동맹의 비대칭성 상태에서는 한미동맹의 진화는 달성될 수 없으며 자주성의 추구를 통해 비대칭성이 해소되며 이는 한미동맹의 발전의 계기가 되는 것이다. 그러나 자주성의 추구방법에 있어서는 한국의 일방적인 요구가 아니라 전시 작전통제권 환수과정에서의 처럼 한미간의 전략적인 대화를 통해 협의하여 결론을 도출하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내자료

가. 단행본(서적 및 정부문서)

- 공의식, 「일본 현대정치의 이해」 서울 : 세종출판사, 2003.
- 국방군사연구소, 「한국전쟁」 (상) 서울 : 국방부, 1995.
- 국방대학교, 「안보관계용어집」 서울 : 국방대학교, 2006.
- 국방부, 「국방백서 2000」 서울 : 국방부, 2000.
- 국방부 군사편찬연구소, 「한미군사관계사(1871-2002)」 제1권 서울 : 국방부, 2002.
- 국방부 전사편찬위원회, 「국방조약집 1945-1980」 서울 : 국방부, 1981.
- 국방정보본부, 「일본의 방위백서」 서울 : 국방정보본부, 1996.
- 국사편찬위원회, 「자료 대한민국사」 제1권 서울 : 국사편찬위원회, 1970.
- 김영춘, “21세기 군사강국 향한 군사력의 전진화: 일본의 신 방위계획 대강,” 「통일한국」, 제145호, 1996.
- 김일영·조성렬, 「주한미군 역사 쟁점 전망」 서울 : 한울아카데미, 2003.
- 김진웅, 「냉전의 역사」 서울 : 비봉출판사, 1999.
- 곽태완 외, 「한반도 평화체제의 모색」 서울 : 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 매봉통일연구소 편, 「탈냉전기 한반도와 주변 4강」 서울 : 매봉, 2004.
- 배기찬, 「코리아 다시 생존의 기로에 서다」 서울 : 위즈덤하우스, 2005.
- 서울신문사, 「주한미군 30년」 서울 : 서울신문사, 1985.
- 소토카 히데토시·혼다 마사루·미우라 도시야키 지음. 진창수·김철수 옮김, 「미일 동맹 안보와 밀약의 역사」 서울 : 한울 아카데미, 2006.

- 심양섭, 「한국의 반미, 대안은 있는가」 서울 : 연경문화사, 2005.
- 육군본부, 「군사용어사전」 대전 : 육군본부, 1999.
- 이기완 외, 「동맹의 정치학」 서울 : 매봉, 2004.
- 이상철, 「안보와 자주성의 딜레마」 서울 : 연경문화사, 2004.
- 이수훈, 「세계체제, 동북아, 한반도」 서울 : 아르케, 2004.
- 전경만, 「동북아 중장기 안보구도의 분석적 전망」, 서울 : 국립과학연구소, 2006.
- 정광하, 「일본 방위정책의 이상과 현실」 서울: 경남대 극동문제연구소, 1989.
- 정옥임, 「한반도 평화와 주한미군: 동맹 재정립의 방향」 세종정책연구 2001-18, 서울 : 세종연구소, 2001.
- 조영갑, 「국가안보학」 서울 : 선학사, 2006.
- 제성호, 「정전협정체제에 관한 연구 : 기능 정상화와 실효성 확보 방안을 중심으로」 2002 국방정책 연구보고서 서울 : 한국전략문제연구소, 2002.
- 최 강, 「한반도 군비통제와 주한미군: 병존의 가능성과 한계」 2001년 국방정책 연구보고서 서울 : 한국전략문제연구소, 2001.
- 한용섭 편, 「자주냐 동맹이냐」 서울 : 오름, 2004.
- 합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」 서울 : 합동참모본부, 2006.

나. 논문

- 김계동, “한미동맹관계의 재조명 : 동맹이론을 분석틀로”, 동아일보 21세기 평화연구소, 「한반도와 미국 : 어제와 오늘」 한미포럼 발표논문.
- 김태효, “한반도 유사시 일본의 역할: 미·일 신 방위협력지침을 중심으로,” 「전략연구」 제8권 제2호, 2001.
- 김학성, “통일 이후 독일의 대미정책 : 동맹포기 또는 활용,” 한용섭(편), 「자주냐 동맹이냐」 서울 : 오름, 2004.

- 박건영, “부시 정부의 동아시아 안보전략과 제약요인들.” 「국가전략」 제7권 4호, 2001.
- 박영준, “일본의 대미 동맹정책 : 동맹표류와 동맹재정의 과정을 중심으로.” 한용섭(편), 「자주냐 동맹이냐」 서울 : 오름, 2004.
- 박정범, “한미동맹의 비대칭성 분석과 발전방향” 한남대학교 안보국방정책학 석사학위논문, 2004.
- 신옥희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색.” 「국가전략」 제7권 제2호, 2001.
- 신태복, “자주국방의 방향에 관한 연구”, 한남대학교 안보국방정책학 석사 논문, 2005.
- 온창일, “미국의 대한 안보개입의 기본태세, 1945-1953,” 「국제정치논총」 제25집, 1985.
- 이삼성, “한미동맹의 유연화를 위한 제언.” 「국가전략」 제9권, 2003.
- 이상진, “동맹변화이론에 대한 평가연구” 국방대학교, 석사학위논문, 2005.
- 이상철, “북한의 대미 평화협정 주장과 4자 회담,” 「국방저널」 통권 제291호 1998.
- 이상현, “부시 행정부의 신안보전략.” 「정세와 정책」, 2001.
- 이석호, “약소국 외교정책론”, 이상우·하영선 편, 「현대국제정치학」, 1992.
- 이수형, “한미 연합방위체제의 구조조정방안 모색”, 「국제정치논총」, 제40집 32호, 한국국제정치학회, 2000.
- _____, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미 갈등 관계를 중심으로” 「국제정치논총」, 제39집 1호.
- 이영오, “한미 신 안전보장체제에 관한 연구” 국방대학교 석사학위논문, 2001.
- 임희섭, “한국사회, 합리적 보수-온건진보의 수렴” 「자유공론」 2007년 1월호, 2007.
- 장노순, “교환동맹모델의 교환성: 비대칭 한미안보동맹.” 「국제정치논총」 제36집 1호, 1996.

- 제성호, “한반도 평화체제 전환에 따른 법적 문제.” 「한반도 군비통제」
군비통제자료 27, 2006.
- 차기문, “전시 작전통제권 단독행사 조건과 과제” 한국국제정치학회 대토론
회 연구자료, 2006.
- 홍태곤, “미국의 주한미군 주둔정책 변화와 시사점” 국방대학교 석사학위논
문, 2006.
- 황용경, “한국휴전의 법적 고찰”, 육본, 「군사법 연구」 제4집, 1986.

다. 기타

- 국민일보, 2007년 5월 27일자.
- 국방일보, 2006년 10월 23일자.
- 국방일보, 2007년 3월 8일자.

2. 국외자료

- C. Shoemaker and J. Spainier, *Patron-Client State Relationships*, New York : Praeger Publishers, 1984.
- Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U. S. Policy toward Japan and Korea : A Changing Influence Relationship*, New York : Praeger Publishers, 1982.
- Charles M. Dobbs, *The Unwanted Symbol: American Foreign Policy, the Cold War, and Korea, 1945-1950* (Kent, Ohio: The Kent State University Press, 1981) ; Harry S. Truman Memoris, II : Years of Trial and Hope, New York : Doubleday & Co., 1956.
- Dea G Acheson, "Crisis in Asia an Examination of U. S. Policy" , Department of State, Bulletin, 1950.
- Glen H Snyder, "Alliance Theory: A Realist First Cut" , *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1, 1990.
- James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry : An Alternative to the capability Aggregation Model of Alliances", *American Journal & political Science*, November 1991.
- Josef Joffe, "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany," *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by R. C. Macridis, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, 1989.
- M. F. Altfeld, "The Decision to Ally : A Theory and Test", *Western Political Science*, Vol. 37, 1984.
- Michael Howard, "Reassurance and Deterrence: Western Defense in the 1980' s " , *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 2

(Winter 1882–1983)

Paul W. Schroeder. Alliance, "1815–1945: Weapons of Power and Tools of Management" in *Historical dimensions of national security problems*, ed. Klaus Knorr, Lawrence, Kansas, 1976.

Robert K Sawyer, *Military Advisors in Korea: KMAG in Peace and War*, Washington D. C. : Office of the Chief of Military History, Department of Army, 1962.

S. N. Eisenstadt and L. Roniger, "Patron–Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Study of Society and History*, Vol.22, 1980.

Stephen M. Walt., "Why Alliances Endure or Collapse", IISS, *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997.

Timothy Garton Ash, "Germany's Choice" , *Foreign Affairs*, 1994.

Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven: Yale Univ. Press. 1989.

ABSTRACT

A Study concerning the R. O. K - U. S. Alliance and Self-reliance

Park, Byung - Oon
Major in Int'l Security
Dept. of Int'l Security and Strategy
Graduate School of International Studies
Hansung University

Korea has overcome the geopolitic feature and the NK threat. Also Korea has accomplished security to survive and flourish among the great powers thru ROK-US alliance. Korea has increase a request of self-reliant and equality relations between ROK-US as the result of economic growth, increasing military power and people's awareness shift.

In this study, I studied following three fields concerning ROK-US Alliance and Self-reliance to take a major role in Korea and alliance relations

The first thing is relationship between ROK-US Alliance and self-reliance. According to the Exchange-alliance model of security and self-reliance, a weak nation guarantee a security instead of raising a mortgage on one' s self-reliance. Korea has yielded their self-reliance instead of guaranteeing the national security against NK threat from cold war era to the present time in ROK-US relations. For example, OPCON at wartime, the US Forces stationed in Korea and inequality of

SOFA. These yielded stuffs has been the causes of born US-ROK Alliance asymmetry. However, The voice of self-reliance has been louder as the cause of Korean military-economic growth and people's public opinion shift , also US can't help reestablishing the ROK-US alliance relations as the causes of strategy change in Northeast Asia. All of these stuffs show us that both of countries are attempt to approach a mutual/reciprocal relations.

The second thing is "what is the major cause of contrast between ROK-US alliance and self-reliance?". The major cause is asymmetry between the great power and the weak nation at the point of ROK-US relations in this study. The national strength gap of ROK-US and one side aides about security problem cause a asymmetric ROK-US relations and trouble in alliance.

The third thing is "How can pursuit self-reliance with ROK-US alliance kept?" ROK-US has been advanced as the self-reliance and an era had been changed. It seems that ROK-US relations has been changed the challenging phase as the time passed by, and sometimes both of countries have been expanded and improved collaboration contents and formality. Korea has utilized the ROK-US alliance in the direction of enhancing self-reliance and self-control in a security and defense policy.

First of all, the direction that pursuit self-reliance in ROK-US alliance is redeeming the wartime OPCON. Policymaker must secure the security against NK threat thru reestablishing combined defense system until redeeming the wartime OPCON. Second, they reestablish the status of US Forces stationed in Korea(USFK) and overcome the unequal factor of SOFA. USFK

have to transfer peace-keeping troops in Northeast Asia by organizing the joint mechanism which manage peace arrangement among the nations(SK/NK, US/NK).

In conclusion, it is inevitable that ROK-US alliance should evolve in order to revive as an equilibrium for peace and flourishing and managing the NK threat under security circumstance in the Korea Peninsula. It cannot be accomplished ROK-US alliance evolution in the asymmetric state, also the asymmetric state could be solved and served as a momentum to develop the alliance thru the pursuit of self-reliance. Of course, one side process is not proper in the way of pursuit self-reliance Both countries(US, ROK) should go thru the process of strategic talk and consultation like a redeeming process of the wartime OPCON.