

碩士學位論文

한·미 동맹의 시대적 변천과
성격변화에 관한 연구

2007年

漢城大學校 國際大學院
國際安保戰略學科
國際 安保 專攻
金 章 欽

碩士學位論文

指導教授 李太潤

한·미 동맹의 시대적 변천과
성격변화에 관한 연구

A Study of Periodical Change and
Character Change of ROK-US Alliance

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

金 章 欽

碩士學位論文

指導教授 李太潤

한·미 동맹의 시대적 변천과
성격변화에 관한 연구

A Study of Periodical Change and
Character Change of ROK-US Alliance

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

金 章 欽

金章欽의 國際安保戰略學 碩士學位 論文을 認定함

2007年 6月 日

심사위원장 (인)

심 사 위 원 (인)

심 사 위 원 (인)

목 차

제1장 서 론

제1절 문제의 제기	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3

제2장 동맹이론의 국제정치학적 고찰

제1절 동맹의 일반적 개념과 분류	5
1. 동맹의 일반적 개념	5
2. 동맹관계 평가의 이론적 틀	8
제2절 국제관계 와 동맹이론 고찰	10
1. 약소국 안보와 자주성의 문제	10
2. 동맹변환의 핵심 문제	13

제3장 한미동맹의 시대적 변화과정

제1절 한미 동맹관계의 일방적 의존기 ; 창군~1960년대	20
1. 한국의 일방적 의존	20
2. 상호 지원의 확대와 협력	24
제2절 국제적 탈냉전과 한미 동맹관계 변화모색기 ; 1970~90년대	27
1. 인권외교와 동맹구조의 변화	27
2. 동맹의 결속과 남북문제의 대두	32
제3절 한미동맹 변화의 마찰기 ; 국민의 정부와 참여정부	35
1. 미국의 안보전략과 대한반도 정책	35
2. 협력적 자주국방과 북한 포용정책	39

제4장 한미동맹의 성격변화 및 갈등요인 분석

제1절 정치, 외교, 사회정책면에서의 변화	42
1. 미국의 국가안보·세계전략의 변화	42
2. 한국의 수평적 동맹의 여론 확산	45
제2절 대한군사정책의 영향	50
1. 주한미군의 전략 변화	50
2. 동아시아 지역세력균형과 안보경쟁의 심화	55
제3절 한국의 미국에 대한 감정과 인식의 변화	59
1. 한 국민의 감정과 대미관계의 변화	59
2. 남북한 긴장관계의 변화	63

제5장 한미 동맹관계의 발전방향 모색

제1절 탈냉전기 안보환경과 한미동맹의 변화	66
1. 한반도 안보환경과 미국의 안보전략	66
2. 탈냉전기 한미동맹의 긴장 요인	69
3. 미래동맹의 필수 구성요소	72
제2절 한미 복합동맹을 위한 노력	76
1. 미래동맹의 비전과 목적	76
2. 한미 복합동맹 강화 모색	82
3. 21세기의 바람직한 한미관계	83
제6장 결 론	91

참 고 문 현	96
영 문 초 록	100

도 표 목 차

<표 3-1> 주한미군 감축과 10대 특정임무 이양	38
<도 4-1> 바람직한 한미관계에 대한 국민여론 변화	47
<도 4-2> 주한미군사 조직	50
<표 4-3> 주한미군 전력	51
<표 4-4> '04~'08년간 주한미군 단계별 감축 일정	52
<표 4-5> 한국인의 반미감정 여론조사 결과	61
<표 5-1> 지역안보동맹과 복합동맹의 비교	78
<도 5-2> 주한미군 병력규모 변화에 따른 대한투자 중단비율	86

제1장 서 론

제1절 문제의 제기

약육강식의 정글 법칙이 지배하는 냉엄한 국제 역학관계 속에서 한 국가가 혼자 힘만으로 완전한 안보를 유지하는 경우는 거의 불가능하다고 할 수 있다. 강대국인 미국·소련 등도 자국의 안보를 위해 다른 국가들과 군사동맹등 여러분야에서 다양한 형태로 국제협력관계를 유지하고 있다.

지난 50년간 한국 안보의 중심축 역할을 해왔던 한미동맹이 21세기에 들어 심각한 어려움을 겪고 있다. 북한의 핵실험 이후 한미동맹을 강화해야 한다는 동맹강화론자들과 자주국방의 필요성을 논하는 반대론자들의 입장이 상충하고 있다.

많이 알려져 있는 한미연합군사령부(Combined Forces Command, CFC)의 구호는 ‘함께 갑시다!(We go together!)’이다. 이구호가 상징적으로 보여주듯이 1953년 ‘한미상호방위조약’의 체결과 함께 시작된 한미동맹은 미국에게는 동아시아 안보전략의 핵심축을 의미 했으며, 한국에게는 국가안보의 필수적인 주춧돌이었다. 한미양국은 지난 반세기 동안 굳이 ‘함께’라는 수사가 필요 없을 정도로 정치·경제·군사의 모든 영역에서 같은 길을 걸어왔다.

그러나 21세기를 맞이하면서 세계는 또 한번 새로운 변화를 겪고 있다. 냉전질서가 막을 내리고 세계적 차원에서 사회주의 국가들이 국제무대에서 사라진 대신, 2001년 9·11테러의 발생으로 반테러와 대량살상무기 비확산을 가장 중요한 안보현안으로 받아들인 미국은 군사변환(military transformation)과 변환외교(transformational diplomacy)를 양축으로 반테러전쟁과 폭정종식을 최우선의 목표로 한 안보전략을 구체화 하고 있다. 이에 따라 해외주둔군의 재배치계획과 동맹변환 및 기지재조정이 주된 현안으로 떠올랐으며, 한미동맹 역시 변화하는 세계 및 지역 질서 속에서 근본적인 변환의 대상으로 등장하였다.

반면 현재의 한국정부는 탈냉전기를 맞이하여 한국의 대미 자주성 향상과 자주국방력 증진을 위한 국방개혁을 추진하고 있으며, 대북화해협력 정책을 지속적으로 추진하여 남북 간의 긴장완화와 공존을 목표로 한 안보전략을 추진하고 있다. 또한 동북아의 패권경쟁을 방지하는데 주력하는 동시에, 주변 강대국들 간의 패권경쟁에서 일정한 거리를 두며 실용적 균형외교를 통해 원하지 않는 경쟁상황에 한국이 연루되는 것을 피하는데 지역전략의 중점을 두고 있다. 이러한 상황에서 한국과 미국의 안보전략이 일정한 편차를 보이고 있는 것은 단순한 동맹 재조정 과정의 이견이 아니라 안보비전의 차이에서 비롯하고 있다. 향후 한국과 미국이 안보전략의 변화를 둘러싼 공통의 전략적 선택이 이루어지지 않는다면, 한미양국이 ‘함께’ 가는데 심각한 구조적 한계를 맞이하게 될 것이다.

한미양국은 새로운 21세기 동맹상을 모색하기 위해 한미 공동의 노력을 경주 하고 있으며, 참여정부 출범 이후에만 6회의 정상회담이 열렸으며 매번 한미양국 정상은 ‘포괄적이고 역동적이며 호혜적인’ 동맹 관계로의 발전을 합의하면서 한미관계가 이상 없음을 공식적으로 확인했다.

한미동맹은 외형상 보다 호혜적이며 수평적인 동맹으로 발전하고 있는 것처럼 보인다. 한국정부는 국내의 상당한 반대여론을 감수하고 이라크 전후처리와 재건을 위해 파병을 결정함으로써 국제적인 반전·반미 여론으로 힘들어하는 부시 행정부의 짐을 덜어주었다. 참여정부는 2005년 9월 발표한 「국방개혁(안)」을 통해 ‘협력적 자주국방’ 개념 하에 미래 한반도 방위에서 한국이 주도적 역할을 담당할 것이라는 비전을 제시하였다. 미국도 한미동맹에서 한국의 역할 분담 확대, 전시작전 통제권의 단독행사에 관해 한국의 국력양상과 한국군의 전력향상을 강조하며, 한국의 더 많은 책임분담을 인정하고 있다. 이는 향후 전시에 한미 간에 합동으로 전쟁을 수행하기 위한 협력과 연합체제를 근본적으로 변화시키는 계기가 될 것이다.

한국정부와 미국정부는 북핵과 북한 미사일 사태에 대하여 일정한 전략과 정책의 차이와 갈등을 드러내 보이고 있고 한미양국이 장기적 미래를 위한 안보전략의 선택에 있어 일치하고 있는지, 그리고 미래의

안보상황 및 위협평가에 대해 공통된 인식을 가지고 있는지는 여전히 불투명한 문제이다.

본 논문에서는 한미양국은 지난 반세기 동안 정치·경제·군사의 모든 영역에서 함께 길을 걸어 왔음에도 불구하고 21세기에 들어서서 심각한 어려움을 겪고 있다. 그 원인은 동맹관계가 한미동맹의 시대적 변천과 함께 필요로 하는 적절한 변화를 시기적절하게 대응하지 못했기 때문에 노후한 동맹이 부딪치는 파열음 같다고 보았다. 또한 세계와 지역안보환경 그리고 군사기술의 발전이 예상치 못한 속도로 변해가고 있는 측면과 참여정부 출범 이후 동맹관계에서 안보 못지 않게 자주성을 중요한 가치로 여기는 정책을 추진했고 지난 50년간 안보에 가려져 있었던 자주를 전면에 부상 시키면서 초래된 결과로 분석하였다. 향후 한국과 미국이 안보전략의 변화를 둘러싼 공통의 전략적 합의점과 미래의 안보상황 및 위협평가의 공통점을 찾아 새로운 동맹상을 모색하기 위해 다음과 같은 주요 질문을 제기하고 그에 대한 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 한미양국의 동맹관계는 양국의 안보전략과 행정부별 정책에 따라 어떻게 변화해 왔고 변화의 근본적인 동인은 무엇이었는가를 규명해본다.

둘째, 한미동맹의 성격변화와 갈등요인 분석을 정치, 외교, 사회정책의 변화측면, 미국의 대한군사정책의 영향, 한국의 인식 변화를 검토한다.

셋째, 한국과 미국이 21세기에 맞는 호혜적 동맹관계를 형성하기 위한 한미 동맹관계의 발전방향을 모색해본다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구 목적은 지난 반세기 동안 우리 안보의 중심축 역할을 해 왔던 한미동맹이 21세기에 들어서서 심각한 어려움과 갈등을 겪고 있어 이를 해소해 나가야 할 한국정부의 탈냉전논리와 미국정부의 변환논리의 갈등을 분석평가 해보는 것이다. 이를 위해서는 각종 문헌과 역사적인 사실을 중심으로 특정사례에 대한 정확하고 객관적인 분석이 필요하다. 따라서 앞에서 제기한 문제의 규명을 위해 본 논문 에서는 일반적인

동맹에 관한 국내외 이론서와 연구논문, 한미동맹에 대한 사례연구와 이론적차원의 연구분석물, 한미동맹의 미래에 대한 정책연구서, 각종 국내외 학술저널지를 비롯하여 한미간 체결된 각종 조약과 합의서 등을 활용하는 역사적, 서술적 방법으로 논의할 것이다.

본 논문의 구성은 총 6개의 장으로 구성하였으며, 제1장에서 제시된 문제의 제기와 연구범위에 이어 제2장에서는 국제 동맹이론을 이해하기 위해 동맹의 일반적 개념의 정리, 국제관계와 동맹이론을 고찰 하였다. 이어서 국제관계이론을 제시하여 사례 규명에 필요한 분석의 틀을 제공하고, 국제관계에 있어서 약소국 안보와 자주성, 한미동맹변환의 동인을 제시하였다. 제3장은 한미동맹의 시대적 특징을 양국의 안보전략과 행정부별 정책에 따라 분석을 실시하되 1953년 ‘한미상호방위조약’의 체결이후 한미 동맹관계의 일방적 의존기, 국제적 탈냉전과 한미 동맹관계 변화모색기, 한미동맹 변화의 마찰기로 구분하여 미국의 범세계전략과 특정적인 국내현안 문제에 대한 논의를 제공한다. 특히 국민의 정부와 참여정부의 대북포용정책과 협력적 자주국방에 대한 안보전략을 분석 및 논의 하였다. 제4장은 본 논문의 핵심이 될 한미동맹의 성격변화 및 갈등요인 분석은 정치, 외교, 사회정책의 변화 측면과 군사정책, 한국의 의식변화 측면을 가지고 분석한다. 정치, 외교, 사회정책 면에서는 미국의 세계전략의 변화와 한국의 수평적 동맹여론을 분석하고 군사정책면에서는 주한미군의 전략변화와 동아시아 지역의 안보경쟁 측면을 분석할 것이다. 한국의 미국에 대한 감정과 인식의 변화 측면에서는 한국민의 감정과 대미관계의 변화측면을 한미 유학생, 교민관계, 문화교류, 반미감정과 반미주의를 분석할 것이다. 제5장에서는 향후 한미동맹의 지속적인 발전을 위해 21세기 바람직한 한미관계의 발전방향을 모색하기 위해 한반도 안보환경과 미국의 안보전략, 한미동맹의 긴장 요인, 미래 동맹의 필수 구성요소를 논의 하고 군사동맹 강화방안을 모색하기 위해 미래동맹의 비전과 목적, 한미 복합동맹을 위한 노력과 21세기의 바람직한 한미관계를 제시 하고자 하였다. 마지막 제6장 결론에서는 포괄적이고 복합적인 안보위협에 대해 보다 다양한 안보이익의 실현을 위한 한미 동맹 관계의 발전방향을 모색해본다.

제2장 동맹이론의 국제정치학적 고찰

제1절 동맹의 일반적 개념과 분류

1. 동맹의 일반적 개념, 분류

동맹(alliance)에 관한 연구가 본격적으로 이루어진 것은 1950년대에 들어 냉전이 심화되면서 미국이 주도하는 북대서양조약기구(NATO)와 소련이 주도하는 바르샤바조약기구(WTO)가 성립하게 되고 그밖에 수많은 쌍무동맹이 나타나게 되면서부터이다. 특히 전후에 나타난 새로운 동맹은 과거에 외교행위에 있어서 하나의 수단으로 인식되었던 것으로부터 국가의 사활을 구조적이고 영속적으로 결정짓는 중요한 국제체제의 하나로 까지 받아 들여지게 되었고, 이 상황에서 동맹연구도 새삼 부각되었던 것이다.¹⁾

동맹이라는 개념은 학자들에 따라 여러 가지 의미로 사용되어 왔다. 월퍼스(Amold Wolfers)는 ‘동맹은 2개 이상 주권국가 사이의 상호 군사적 지원에 대한 약속’이라고 정의하였다.²⁾ 이는 동맹을 미래 목적에 대해 다른 물리적 약속보다 우위에 두고 군사력을 핵심으로 인식한 것이다. 홀스티(Ole R. Holsti)의 경우 동맹을 ‘둘 이상의 국가 사이에 국가 안보문제에 대해 공동협조하기 위하여 체결된 공식적 합의’³⁾로 규정하고 있으며, 또한 오스굿(Robert E. Osgood)은 동맹을 가리켜 ‘형식적인 조문을 넘어선 보다 광범하고 일반적인 협력을 토대로 하면서 서명국들이 구체적으로 규정한 의무에 대한 상호신뢰감을 높이고 보존하기 위해 노력하고 있는 잠재적인 전쟁공동체(War Community)’라고 부른다.

1) 서주석, 「한·미 안보협력 50년의 재조명」(서울: 한국국방연구원, 1996), pp.38-39.

2) Amold Wolfers, “Alliance,” in David L. Sills, (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1968), p.268.

3) Ole R. Holsti, et al., *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley & Sons, 1973), p.4.

한편 부잔(Barry Buzan)은 ‘동맹은 국가안보전략을 함께 묶어서 힘의 분포를 재편하려는 것으로 국가차원에서 국제차원으로 일보전진을 의미한다.’⁴⁾라고 하여 국가안보와 국제안보 간의 연계된 전략으로 인식하고 있다. 라이더(Julian Lider)는 ‘동맹은 정치, 군사적 문제에 대해 공동협조하기 위한 수개 국가간의 협정’⁵⁾이라고 하여 위협에 대한 사전 예방적 차원에서 동맹의 기능을 주시했다. 월트(Stephen M. Walt)는 ‘두 개나 그 이상 주권국가 사이의 안보협력을 위한공식 또는 비공식적 관계’라고 하여 국제체제의 현실적인 협조관계로 인식하고 있다.

동맹은 전시·평시 모두에 존속되고 운영되는, 다시 말해서 동맹의 전쟁기능이 현시(顯示)적인 기능뿐만 아니라 잠재적인 기능까지 포함하는 것으로 이해 되어야 하며 따라서 동맹은 특수한 국제협력관계로서 집단안보행위의 가능성도 포함하여 그 개념을 파악 하여야 한다.

이러한 관점에서 동맹이란 ‘동맹국이 공식적인 조약의무를 준수 할 뿐 아니라 상호간에 비공식적인 차원의 협조와 관심을 상호확인하면서 유대를 계속 유지해가는 상호작용 과정’이라 할 수 있다. 동맹의 목적은 2개국가 혹은 3개국가 이상의 주권국가 사이에 협존하는 공통이익을 설명하고 명확하게 하며 공통이익을 법적인 의무로 전환시키는 데 있다. 그러므로 국가 상호간의 공통이익에 따라 동맹 관계의 강약도는 정하여진다. 동맹은 대부분이 군사적인 것이며, 본질적으로 공격적인 성격과 방어적인 성격을 갖고 있으나 이는 상황과 동맹의 목적에 따른 것이다.

-
- 4) Barry Buzan은 국가안보와 국제안보의 개념을 나누는 기본적인 틀로 위협과 취약성을 들었고, 국가안보정책은 자국의 취약성을 줄이는 대내 지향적이거나, 외부위협의 근원을 찾아 그 위협의 감소를 의도하는 대외 지향적이라고 했다. 그리고 제1차 세계대전 이전에 영국이 고립정책을 포기하고 삼국연맹에 가입한 것이 동맹의 국제차원으로의 전환을 설명하고 있다. Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Harvester Wheatsheaf, 1991); 김태현 역, 「세계화 시대의 국가 안보」 (서울: 나남, 1995), p.376.
- 5) Julian Lider는 정치·군사동맹이 전시뿐만 아니라 평화시에도 필요함을 역설했다. 즉 전쟁 방지를 위한 정책제휴의 도구로서, 그리고 억제가 실패시는 연합된 전력으로 전쟁에서 승리하기 위해 필요하다는 것이다.; Julian Lider, *Military Theory* (England: Gower Publishing Company, 1983), p.54.

현실적으로 동맹체계는 약소국과 강대국 사이의 불평등한 동맹이 대부분이다. 보편적 정치질서가 확립되어 있지 않은 국제정치사회, 즉 권력정치(power politics)에서 약소국은 자주독립을 유지할 수 없기 때문에 특정 강대국과 동맹관계를 맺는다. 따라서 특정 강대국과 상호방위조약을 체결하여 실제로 그 강대국이 약소국의 수호를 강력하게 보장하고 있는 동안은 그 약소국은 강대국의 힘을 빌어 자국의 안전을 확보할 수 있다. 그러나 이러한 경우에는 그 동맹관계가 조약내용에 관계없이 불평등관계가 되어 강대국이 약소국의 자주성을 제약하는 간섭을 하게 된다.

국제사회의 국가들은 각기 안보를 유지하기 위한 한 방편으로 동맹 전략을 선택한다. 국가들은 외부로부터 가해져 오는 위협에 독자적 능력으로 대처할 수 없다고 판단될 경우, 유사한 목적을 가지고 있거나 또는 유사한 상황에 직면해 있는 다른 국가들과 외교적 연합, 혹은 안보동맹을 결성한다. 이는 동맹의 선택이 다음과 같은 안보 전략적 결과를 보장해 줄 수 있기 때문이다. 첫째로, 정치·외교적 측면에서 정치적 영향력의 증대를 도모해 주고 특정 정책에 대한 외교적 지지기반을 확보해 준다. 둘째로, 군사적 측면에서 방위력의 증대를 제고해 준다. 셋째로, 대전략적 측면에서 세력분포상태의 불리한 변화를 사전에 방지해 주는 역할을 수행한다.

냉전시대에 있어서 동맹은 일반적으로 군사동맹을 의미하며, ‘군사 동맹은 조약에 의해서 일정한 정치적 공동행위를 서로 맹약하는 국제 협정으로,’⁶⁾ ‘2개 국가나 2개 이상의 복수 국가간의 합의에 의해서 성립되는 집단방위체제의 유형이며, 군사적 협력관계를 맹약하는 제도적 장치나 사실적 관계’⁷⁾ 를 말한다. 냉전시대는 동맹의 핵심적 역할이 안보위협을 대처하는 데 있었다. 그러나 탈냉전시대에는 안보의 대상과 개념이 확대되면서 동맹의 개념도 다양해졌고 그 역할과 성격도 구체적인 범위를 갖게 되었다.

지금까지 살펴본 동맹의 개념들을 통해서 볼 때, 군사동맹은 국가의

6) 민병대 편, 「정치학 사전」(서울: 문영각, 2002), pp.200-201.

7) 국방대학원, 「안보관계용어집」(서울: 국방대학원, 1996), p.22.

대내외적 안보위협에 대해 국가생존과 관련되는 가치를 보호하기 위해 2개 또는 2개 이상 국가와 맺는 의무(조약)관계를 맺는 군사협력의 한 유형이라 할 수 있다.⁸⁾

2. 동맹관계 평가의 이론적 틀

21세기 동맹환경의 특성들이 변화하고 있다. 동맹의 변환은 전략환경 변화의 요인으로서 첫째는 개인, 사회, 국가안보를 위협하는 새로운 요인들의 등장 즉 대량살상무기(WMD)확산 및 테러의 위협이 가장 대표적이며, 둘째는 과학기술혁명으로 무기체계의 질적변환은 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)및 전쟁양상의 변화를 가져왔다. 이러한 범주의 변화요인들은 한미동맹의 전략환경도 변화하고 있으며, 냉전기의 혈맹관계와 우의정신만으로 해결하기 힘든 현안들이 동맹정치의 주제가 되고 있다. 한미동맹은 한반도 전쟁발발시 대규모 미군 증원전력 지원이라는 군사안보 동맹의 ‘혈연’에 기초하고 있으나, 그피는 과거처럼 따뜻하기보다는 국가이익과 전략적 합리성을 고려하는 차가움에 가깝다고 하겠다.

한미동맹 변화를 초래한 요인들은 미국의 세계전략의 변화, 미국의 대중국 정책변화, 남북한 긴장관계의 완화, 수평적 동맹의 여론 등을 들 수 있다. 이요인들은 한미동맹의 조정 및 향후 진료에 영향을 미칠 수 있으며, 50년 이상 지속되어온 한미동맹정치의 안정화된 틀을 흔들고 있는 중요한 변수들이다. 한미동맹의 조정 및 방향 설정과 관련된 주한미군의 전략적 유연성 문제, 전시작전통제권 환수시기 문제 등은 최근 동맹정치의 핵심 현안들이었다. 한미양국은 이러한 문제를 협의하는데 있어서 동맹의 틀 내에서 자국의 국익과 전략적 합리성에 가장 부합되는 방향으로 논의를 이끌어 가고 있다.

8) 군사협력은 군사동맹, 군사협조, 단순한 군사교류를 포함하는 개념이다. 위 세 용어의 관계를 알아보면 공동의 위협이 있고 이에 대비하기 위한 조약(의무)관계가 있는 군사동맹이 협력강도가 가장 강하고, 동등의 위협과 조약(의무)관계가 없는 군사교류는 협력강도가 가장 약하다.; 박주경, “탈냉전시대 동북아 군사협력관계: 특징과 유형,”(석사학위논문, 국방대학원, 1996), pp.7-8.

동맹정치의 전략적 선택에 영향을 미치는 결정적인 요인 즉 동맹정치(alliance politics)⁹⁾는 스나이더(Glenn H. Snyder)의 방기(放棄: abandonment)와 연루(連累: entrapment)의 개념을 중심으로 설명된다. 동맹게임에서 방기는 일반적으로 ‘배반’(defection)을 의미하지만, 동맹국은 적대국과 재제휴(再提携)할 수 있고, 동맹계약을 파기하면서 단지 탈제휴할 수도 있으며, 동맹공약을 이행하는 데 실패할 수도 있으며, 혹은 지원이 기대되는 위급상황에서 지원을 제공 받는데 실패할 수도 있다.

동맹형성후 동맹게임에서 발생하는 안보 딜레마를 의미하는 2차 동맹딜레마(the secondary alliance dilemma)의 요체는 동맹게임에서 협력(cooperation) 혹은 배반(defection)을 선택하는 것과 연관되어 있다. 협력은 일방이 동맹국에 대해 강력한 공약 적대적 갈등에서 충분한 지원을 제공하는 것을 의미하고, 배반은 약한 공약 그리고 적국과의 갈등에서 지원을 하지 않는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 연루는 일방이 공유하지 않거나 단지 부분적으로 공유하는 동맹국의 이익과 관련된 갈등에 말려들어가는 것을 의미한다. 연루는 일방이 동맹국의 이익을 위한 교전 비용보다 동맹의 보존을 더 높게 평가할 때 일어난다.

21세기의 전략환경에서 한미동맹의 동맹정치 양상은 국제전략의 관점에서 볼때 복잡한 양상을 띠고 있다. 과거 주된 안보 위협요인이자 주적으로 규정되었던 북한에 대한 한국과 미국의 인식차가 너무나 크다. 그리고 부시 행정부는 냉전기 소련을 견제하기 위한 전략적 지렛대로 간주했던 중국을 전략적 경쟁자로 인식하고 균형 정책을 추구하는 반면, 한국정부는 중국을 견제하는 미일동맹전선에 적극적으로 앞장서고 싶지 않다. 이제는 부시행정부의 대북강경 정책으로 인해 한국이 북미 대결에 연루되는 동맹 딜레마를 우려하고 있다. 그리고 미국이 전략적 경쟁자로 생각하는 중국을 염두에 둔 다각적 제휴관계 강화와 공세적 안보전략에 대해, 당분간 중국을

9) 동맹정치는 ‘동맹게임(the alliance game)’과 ‘대적게임(the adversary game)’을 포괄적으로 지칭한다.

10) 강봉구, 「**한국과 국제정치**」(서울: 경남대학교 국동문제연구소, 2006), p.88.

위협으로 간주하지 않는 한국의 입장에서 동맹국 미국에 대해 강한 공약과 적극적 협력을 제공하는 전략으로 공조·화답 하기는 어려운 전략적 상황이다.

제2절 국제관계 와 동맹이론 고찰

1. 약소국 안보와 자주성의 문제

국가 지도자들에게 있어서 최우선적인 국가이익은 생존하는 것이고, 이를 위해 외부의 침공에 대비하여 안보를 유지하는 것이다. 이러한 국가안보에 대한 기본적인 수단들은 군비, 동맹, 군사적 행동, 그리고 적대국과의 긴장완화 등이라고 말할 수 있다.¹¹⁾ 군비증강, 동맹형성, 군사적 행동은 자국의 능력을 증대시키거나 적대국이 능력을 증대시키는 것을 저지하기 위한 방법들이며, 적대국의 침공을 저지하겠다는 의도를 전달하는 방법이기도 하다. 적대국에 대한 유화정책인 긴장완화는 적대국의 가능성 있는 공격의 의도를 경감시킬 수 있는 방법이다.

약소국의 입장에서 국가안보 증진을 위한 대안으로서 동맹체결 방안이 갖는 장점으로는 우선 동맹은 선진 군사력을 가진 동맹국의 안보능력을 단기간에 도움 받을 수 있다는 점이다. 즉 동맹국간에 공동 안보의식을 향상시키고 빠른 시일 내에 자국의 억제력과 방어력을 향상시킴으로써 적대국의 침략을 억제하는 등 자국의 안보를 확실하게 증진시키는 것이다. 또한 동맹 상대국의 억제력과 방어력 역시 자국의 도움으로 향상될 수 있으며, 동맹 상대국과 적대국 간에 동맹이 형성되거나 연합이 형성될 가능성이 줄어들며, 동맹 상대국이 자국을 공격할 염려가 없어지는 장점이 있다. 반면에 약소국 입장에서 볼 때

11) 국가안보를 확보하기 위한 방법으로 군비증강, 동맹형성, 적대국 위협을 감소 시키는 군비통제 협상 등으로 제시하기도 한다. Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (7th edition) (London: Macmillan Press, 1999), p.463.

동맹이 갖고 있는 단점으로는, 먼저 자국의 안보에 동맹 상대국에 대한 도움이 필요할 때 그 동맹 상대국이 도움을 주지 않는 ‘포기’의 위험성이 있다. 그리고 동맹 상대국이 자국의 지원을 믿고 모험주의적 대안을 추구할 경우 동맹 상대국이 일으킨 분쟁에 ‘연루’ 될 위험성도 존재한다.

국가안보의 개념은 외부의 군사적 위협에 대항하여 현재 유지되고 있는 가치들을 보호하는 의미라 할수 있다. 국가안보라는 맥락에서 볼 때 동맹은 국가가 유지·증대시키고자 하는 어떤 가치에 대한 모든 종류의 위협에 대처하는 수단의 하나라 할 수 있다. 현대의 많은 동맹들은 군사적 문제뿐만 아니라 경제, 사회, 행정, 분쟁 해결에 있어서 협력을 위한 지역적 조직으로 확장되어 왔다. 이러한 다기능적 동맹체제로 NATO를 들 수 있다. 아랍연맹, 아프리카 통일조직, 미주국가조직 등과 같은 동맹들은 군사적 성격이라기보다는 정치성을 지향하는 상호안보에 대한 공약의 조치들을 포함하고 있다. 일반적으로 국가간의 동맹이란 방위력을 증가시키기 위한 군사적 측면, 타 국가에게 영향력을 행사하기 위한 정치적 측면, 어떤 특정 대외정책에 대하여 동맹국으로부터 지지를 받기 위한 외교적 측면, 세력분포 상태가 위험한 방향으로 발전되어 나가는 것을 사전에 방지하기 위한 대전략적 측면 등 여러 면에서 유익한 정책이다.¹²⁾ 또한 동맹국들이 공동이익과 공동목표를 발견하고 상호간의 정책을 조화시킴으로써 다양한 이해관계가 복잡하게 얹혀 있는 국제정치에서 불확실성을 어느 정도 감소 시켜 주며, 이에 따라 어느 정도의 예측도 가능케 하여 준다는 점에서도 유익하다. 그러나 이러한 이점들이 약소국에게 전부 다 있는 것이 아니므로, 약소국에게는 동맹의 선택이 아주 중요한 문제가 된다.

동맹정치의 전략선택에 영향을 미치는 요인으로 일방이 위기에 처했을 때, 동맹국이 공약을 충실히 이행할 것인지에 대한 예측, 즉 동맹공약의 신뢰도이다. 자유민주주의 체제에서 여론과 이익집단도

12) 이석호, “약소국 외교정책론,” 이상우·하영선 공편, 「현대국제정치학」 (서울: 나남, 1992), p.465.

주요한 동맹정치의 참여자이다. 민주 국가에서 여론은 통상 국제 문제보다는 국내 문제에 관심이 크며, 민주 국가들에서 동맹정치에 영향을 미치는 여론의 역할을 무시할 수 없다. 동맹 공약의 준수 여부를 결정해야 할 때, 민주적 정권들이 무작정 여론의 선호를 따르지 않는다는 연구결과도 있다. 여론이 동맹의 의무 혹은 공약준수의 위험부담에 대해 부정적인 반응을 보일 때, 민주국가의 정부는 여론을 거슬러 동맹국 혹은 안보공약을 제공한 피후견국을 위해 참전하거나 전폭적인 지원을 제공하기는 어려운 일이다.

이데올로기적 대립, 체제경쟁이 종결된 조건에서 미국이 공산주의와의 전세계적 범위의 경쟁이 아닌 다른 국의 차원에서, 그리고 미국의 본토 안보까지 침해당한 21세기의 안보환경에서 ‘한국의 자유와 민주주의의 수호’를 위해 미국의 젊은이들이 희생해야 한다는 논리가 미국의 여론이 얼마나 설득력을 가질 수 있을 것인지 의문 스러운 것이다. 특히 대규모 병력 희생을 각오해야 하는 지상전 개입의 경우는 더욱 참전이 어려울 것이다.

참여정부의 대북 정책을 둘러싼 여론의 현격한 입장 차이와 격론은 한국의 북한에 대한 대적개입과 미국에 대한 동맹개입에 여론의 직접적 참여를 보여주는 사례이다. 여론이 정책을 결정하지는 않지만, 민주적 정부는 여론의 향배를 어느정도 감안하는 것이 또 현실이다. 그리고 조직된 이해관계의 응집력을 고려할 때, 일반 대중보다 엘리트 집단의 상대적 영향력이 크고 대외정책 일반과 동맹정치에 대한 로비 능력 및 조종 가능성 역시 클 것이라는 점을 짐작할 수 있다.¹³⁾

한델(Michael Handel)에 의하면, 약소국이 다른 국가의 지원을 받는 방법에는 다른 국가와 공식적인 동맹을 맺거나, 혹은 어떤 공동 이익을 공유하는 국가와 비공식적 관계를 맺는 것이 있다. 이러한 비공식관계의 대표적인 사례는 1950년 한국전쟁 당시 미국의 한국에 대한 군사지원과 1954-1958년 대만에 대한 군사지원을 들 수 있다. 국가이익을 보호·유지하기 위하여 강대국의 힘을 얻으려는 약소국

13) 강봉구, 「한국과 국제정치」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2006), pp.105-106.

에게 있어서 가장 간결하고 일상적인 방법은 명확한 지원을 약속하는 공식적인 방위동맹을 체결토록 하는 것이다. 이를 위해 약소국은 강대국의 군대를 자신의 영토에 주둔하고 강대국의 공약을 담보 할려고 한다. 1951년 일본은 미국에게 일본주둔기지를 제공하는 대신 완전 독립 이후에도 미국으로부터 안전을 보장받을 목적으로 미일 안보조약을 체결하여 동맹관계를 맺었다.

역사적으로 약소국들은 자국의 안보에 유리한 방향으로 강대국과의 동맹을 추구하여 왔다. 그렇지만 약소국과 강대국간의 동맹관계에 있어서 갈등의 본질은 약소국의 자주성이 문제였다.¹⁴⁾ 강대국이 일방적으로 약소국에 대해 영향력을 행사할 경우 약소국은 위성국으로 전락될 가능성이 크다.¹⁵⁾

약소국들은 자국의 안보를 자신의 군사력만으로 지킬 수 없다는 사실을 알고 있으므로 약소국들은 강대국으로부터 얼마만큼 독립적이며, 어떤 이득을 취할 수 있는가를 계산한다. 그리고 동시에 약소국들은 동맹체제 속에서나 상호관계 속에서 그들의 외교정책에 강대국의 간섭을 받아들이고 있다. 또한 약소국은 강대국과 동맹관계를 유지함에 있어 공동정책을 추구하기 위한 협의권을 강조하는 경향이 있다. 결국 강대국과 약소국 간의 불균등한 동맹의 체결은 항상 이익과 함께 위험의 가능성을 감수할 것을 의미한다. 그러한 위험은 평등하게 분배되는 것이 아닌데, 위험은 약소국에게 보다 큰 부담이 되기 마련이지만 강대국에도 있는 것이다.

2. 동맹변환의 핵심 문제

1) 동맹변환의 세계적 추세

한미동맹의 미래를 둘서싼 논란과정에서 동맹강화론자와 반대론자가 공통적으로 가지고 있는 문제점은 21세기 국제정치의 새로운 모습인

14) David Vital, *The Survival of State: A Study of Small Power in International Relations* (London: Oxford University Press, 1971), p.12.

15) 박용옥, “강대국 정치 속에서의 약소국 정치,” 「국제정치논총」, 제17집 (한국국제정치학회, 1977), pp.18-181.

변환의 본질에 대한 이해의 부족과 지나친 국내요인 중심의 이해다. 여론과 같은 가변적 요인을 무리하게 확대해석하고 문제를 진단하고 푸는 과정에서 좌와 우, 진보 대 보수, 친미 대 반미의 이분법적 분석틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 안목으로 지난 50년간 성공한 동맹의 사례로 인용되는 한미동맹을 스스로 변환시켜 나가야 하는 이유를 제대로 이해할 수 없으며, 나아가 한미동맹의 올바른 발전방향을 제시하기는 더욱 어렵다.

한미동맹의 비전과 변환전략을 적극적으로 모색해야 하는 것은 한미동맹의 성격이 두나라의 국내정치나 양국관계 자체보다는 ‘변환의 국제정치’의 영향을 보다 본격적으로 받고 있기 때문이다. 미국은 탈냉전이후 형성된 유일 혜계모니체제에 안주하지 않고 새로운 질서창출을 위해 변환전략을 주도하고 있다.¹⁶⁾

미국의 변환전략은 90년 4월에 조지 부시 행정부는 이른바 「동양시아 전략구상」(East Asia Strategic Initiative: EASI)에서 휴전선 배치 미군의 남하 및 재배치 계획과 감축계획을 제기한 바 있다. 이계획안은 10년에 걸쳐 3단계로 나눠 추진되도록 했다. 이에따라 1990년에서 1992년 사이에 주한미군은 3만6천명 수준으로 감축되고 한국군의 부분적 자립화도 모색된다.¹⁷⁾ 그러나 1993년 북핵위기로 말미암아 한반도 안보상황이 악화되자 이 계획은 잠정 중단되기에 이른다. 이후 클린턴 정부는 1994년 7월에 발표한 ‘개입과 확대’(Engagement and Enlargement)라는 새로운 세계전략에 따라 대북전략을 포함한 동아시아 전략을 재검토하기 시작했고, 이 전략은 클린턴 집권 말기까지 관철된다.¹⁸⁾ 2001년 9·11테러는 냉전이후 초강대국인 미국이 비대칭적인 군사적 공격을 받게 되면서 안보상의 취약성이 부각되었다. 미국내 보수강경세력들은 냉전시기의 군사편제는 국가안보를 확보하기에 미흡하다는 결론을 내리고 새로운 변환전략을 내세우게 된다.

16) 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006), p.15.

17) 한·미 간의 안보관계 조정에 관해서는 김일영·조성렬, 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」(서울: 한울, 2003), 제6장 및 심지연·김일영 편, 「한·미동맹 50년」(서울: 백산서당, 2004) 참고

18) 이전략은 미국이 동북아지역 뿐만 아니라 중동지역 분쟁에도 대비하여 동시에 승전한다는 이른바 ‘Win-win strategy’를 강조하고 있다.

9·11 이후 미국의 안보전략의 전환은 3가지 보고서에 집약적으로 나타났다. 즉 9·11 직후에 나온 미국의 소위 「4개년 방위보고서」(Quadrennial Defense Report: QDR로 줄임)¹⁹⁾ 와 2002년 1월에 나온 「핵태세보고서」(Nuclear Posture Review: NPR로 줄임)²⁰⁾ 그리고 2002년 9월에 나온 이른바 새로운 「국가안보전략」(National Security Strategy: NSS로 줄임)이 바로 그것이다. 이 세 가지 보고서는 미국의 안보전략이 9·11 이전과 현격히 달라졌음을 보여 준다. 9·11테러 이후 미국이 불량국가나 테러집단들의 대량살상무기(WMD)로부터 자유로울 수 없으며, 이들에 대응하기 위해서는 기동성이 높은 신속 대응체제로 전환해야한다고 주장했다.

현 시점은 동맹의 성격과 형태에 대한 근본적인 변환이 요구되는 국면이다. 한국사회의 민주화가 진전되고 「남북 기본합의서」를 계기로 남북한 간 화해·협력의 기반이 마련된 국내적 상황과 탈냉전 시대 등장이라는 국제적 조건이 도래한 1990년대에 이미 한미동맹의 변환에 대한 능동적인 대비를 시작되었어야 옳다. 그러나 한국사회는 반미 대 친미, 자주 대 동맹이라는 19세기적 담론에 매몰되어 21세기 변환경쟁에 대한 대비 없이 10여 년 이상을 허비 했다. 그 결과 한국은 한미동맹의 변환을 포함한 새로운 국가대전략에 대한 준비없이 21세기를 맞이하였고, 세계적으로 변환경쟁이 본격화된 현시점에서 짧은 기간내에 ‘변환’을 해야 하는 어려움을 겪고 있다.

2) 한미양국간 신뢰의 빙곤

지난 50년간 한국의 안보전략에서 한미동맹이 차지했던 비중을 고려하면 한국이 21세기 국제질서에 대비하는 변환 전략은 역시 한미동맹에 대한 검토부터 시작해야 한다.

한국이 미래 변환전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 1990년대부터 21세기 변환전략을 모색해온 미국의 경험과 지난 50년간 축적

19) QDR 원문, <<http://www.comw.org/qdr2001.pdf>> (검색일: 2002년 10월 23일).

20) NPR 원문, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/dod/npr.htm>> (검색일: 2002년 11월 11일)

해온 한미동맹의 기반을 활용하지 않을 수 없다. 미국의 협력과 기존의 동맹 인프라를 활용해야 하는 상황이라면 보다 적극적으로 활용방안을 강구 해야 한다. 미국의 전략 패러다임이 거점방어중심에서 신속 이동과 장거리투사능력에 기초한 유동군개념으로 변화하는 상황에서 과거 미국의 안보 공약을 확인하는 데 중요한 요소 였던 병력수나 인계 철선(trip-wire)개념 등은 더 이상 고려대상이 아니다. 이제는 해외에 편재되어있는 동맹군의 신속투사 ‘능력’과 함께 유사시 한반도 방어를 공동으로 책임질 것이라는 ‘정치적 신뢰’의 존재 유무가 미국의 대한 반도 안보 공약을 보증하는 지표가 되었다. 즉 장기주둔병력보다는 항상 유동할 수 있는 네트워크 군의 중요성이 강화되고 있는 상황에서 양국의 신뢰에 기초하지 않은 조약이나 제도만으로는 그 공약의 실효성을 충분히 보장하기 어렵다.²¹⁾

동맹국 간에 신뢰의 중요성이 과거 어느 때보다도 증가하고 있으나 동맹관계의 적신호를 관리하고 미래동맹으로의 발전을 모색해야하는 한미양국정부는 오히려 ‘신뢰의 빈곤’이라는 새로운 문제에 직면해 있다. 양국간 신뢰관계의 빈곤은 무엇보다 양국의 정책결정집단 및 여론 주도층 간에 신뢰관계에 금이 가고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 양국정부의 공식발표나 설명과는 달리 실제 동맹 조정 과정에서 보인 양국의 정책결정집단이나 여론주도층의 갈등은 이견표출의 수준을 넘어 상대 의도에 대한 진정성과 성실성을 의심하는 상황으로까지 이어지고 있다.

과거에도 양국 여론주도층 사이에 한미관계 전반에 걸쳐 갈등이나 냉각 국면이라고 할 수 있는 시기에 없었던 것은 아니다. 1950년대 북진통일을 주장했던 이승만 정부와 아이젠하워 정부의 관계나 1970년대 후반 박정희 정부와 카터 행정부의 관계 역시 현재 이상의 긴장 관계를 형성했으나, 당시 한미갈등의 성격은 주로 특정 행정부 대 행정부 혹은 특정 지도자 개인 대 개인의 차원으로 국한되었다. 반면 현재의 이상 징후들은 양측의 정부인사 · 의원 · 정당지도자학자등 여론

21) 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006), p.19.

주도층 전반에 걸쳐 폭넓게 나타나고 있다. 양국정부당국자들과 여론주도층 간의 잠재적 갈등이나 이견표출이 일회성에 그치지 않고 불신과 감정적 대응까지 양산하고 있다는 점에서 과거와 다른 모습으로 전개되고 있다.²²⁾

한국에서는 미국의 일방주의가 대북선제공격으로 이어질 수 있다는 경계의 목소리가 정부당국자 및 여론주도층 일각에서 공공연하게 나오고 있다. 한미동맹이 남북갈등의 원인으로 작용하거나 주한미군의 해외작전으로 인해 우리가 원하지 않는 전쟁에 연루(entrapment)될 가능성에 대한 우려가 팽배해지고 있다. 반면 미국을 보면 한국 사회의 반미정서 확산과 진보세력들의 제도권 진출 등을 지적하면서 한국의 동맹체제 이탈을 우려하거나 심지어 한중 대항동맹의 가능성에 대해 우려하는 목소리까지 등장하고 있다. 이에 따라 미국에서도 동맹무용론을 주장하는 목소리가 커지고 있다.²³⁾

실제로 2004년 4월 17대 국회의원선거 직후 여당의원 130명을 대상으로 실시한 여론조사에서 외교·통상 1순위 국가로 중국을 꼽은 의원이 63%였고 미국을 꼽은 의원은 26%에 불과한 정도로 한국정부 여당의원들의 대미불신은 중국대안론으로 이어지는 경향을 보여주었다. 이후 중국의 대북공정에 따른 고구려사 왜곡사건으로 정부여당 내의 중국대안론은 사그라지기는 했지만, 미국에 대한 불신의 수준이 어느 정도인지 잘 보여주는 조사결과라 할 수 있다. 한편 미국의 퓨리서치(Pew Research)가 2005년 전문가 그룹520명의 심층조사결과 향후 ‘경제·군사·외교적 측면에서 어떤 나라가 미국의 동맹파트너로서 더 중요할 것으로 생각하느냐’는 질문에 한국을 꼽은 전문가 그룹은 하나도 존재하지 않았다. 미국의 안보전문가 그룹은 향후 미국에

22) 상계서, p.20.

23) 현재 미국 행정부에 대한 정책적 영향력이 결코 작다고 할 수 없는 미국 기업연구소(AEI)의 한반도 문제 전문가들이 2005년 한국과의 ‘원만한 이혼’(amicable divorce)을 주장하는 보고서를 내었다는 점은 그 대표적 사례라 할 수 있다. 또한, 힐러리 클린턴 상원의원이 베웰 벤 신임 주한미군 사령관의 인준 청문회 연설을 통해 한국이 한국의 경제적 성장에 대한 미국의 기여를 망각하는 ‘과거에 대한 건망증’(historical amnesia)에 빠져 있다고 지적한 것이나, 피터 브룩스 전 미 국방부 아태 부차관보가 한국사회 내의 반미감정을 일종의 ‘배은망덕’(ingrate)이라고 주장한 것 역시 이러한 맥락에서 해석될 수 있다.

대해 중요성이 감소될 국가로서 프랑스에 이어 한국을 선정함으로써 한국에 대한 불신의 정도를 여과없이 표출하였다

3) 한미동맹 비전의 부재

한미양국 정책결정집단 및 여론주도층 사이에 급격하게 동맹에 대한 불신이 팽배하게 된 원인으로 양국정부가 동맹의 존속이유와 미래상에 대한 분명한 공감대를 형성하고 있지 못하기 때문이다. 50여 년의 역사를 가진 동맹이 안정적으로 변환하려면 한미 간에 변화의 ‘밑그림’에 대한 폭넓고 새로운 공감대가 형성되어야 한다. 1996년 미국과 일본이 ‘미일 신안보협력선언’ 안을 마련하고, 동맹정책을 구체화했던 전례와 달리, 한국과 미국은 역으로 양국 간 최상위 전략의 합의없이 구체적 정책사안에 대한 논의를 우선하는 상향식 방법론을 추구해왔다.²⁴⁾

결국 21세기에도 동맹이 필요한지, 무었을 위한 동맹이며 어떠한 절차를 통해 새로운 동맹의 비전을 구체화 할 것인지에 대한 합의가 없이 진행되는 협상은 오히려 오해와 오판을 불러일으킬 수 있다는 것이 지난 2년간 한미양국의 경험이다.

한미양국정부가 인식의 격차들을 조정하려는 노력보다는 해결을 유보하거나 밖으로 드러내지 않으려는 데 일차적 관심을 둔 것이 문제를 더욱 크게 만들었다. 특히 한국의 경우 한미 간의 잠재적 갈등이나 인식차를 개관적으로 인정하는 대신 이러한 비판을 정부 정책에 대한 저항으로 받아들이거나 반대로 자신의 지지계층을 동원하는 정치적인 수사로만 활용한 측면이 크다. 이러한 경향은 한미 간의 건전한 갈등 관리와 해결대안 마련에 대한 통로를 차단시킴으로써 결과적으로 한미간의 신뢰할 만한 접촉 및 의견교환 창구를 소진시키는 결과를 초래했다. 그결과 양국의 사활적 이해관계가 걸린 사안에서 조차도 상대국가의 전략적 의도에 대한 신뢰가 근본적으로 약화되고 있다. 상호존재할 수 있는 관점의 차이가 단순한 감정상의 섭섭함을 넘어

24) 박기련, “미국의 군사변환과 그것이 한미동맹에 주는 함의: 21세기 미군의 범지구적 통제력의 영향을 중심으로,” 「국제정치논총」 제47집 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2007), pp.160-162

전략적 공조유지가 불가능한 것이 아닌가하는 의문으로 이어지고 있다.

미국이 남북화해를 가로막는 역할을 하지 않느냐 라는 한국측의 의구심이나 반대로 한국은 핵을 개발하는 북한을 조건 없이 포용함으로써 궁극적으로 한국과 미국의 전략적 이익이 서로 상충하고 있다는 불신이 등장한 것이다. 전략적 이익에 대한 동의 없는 동맹은 이미 동맹이 아니다. 현재 한미양국의 정부당국자나 여론주도층 일각에서 표출되는 불신은 결국 한국과 미국이 앞으로 함께 길을 갈 수 있는지에 대한 회의에서 시작되고 있다.

제3장 한미동맹의 시대적 변화과정

제1절 한미동맹의 일방적 의존기 ; 창군 ~ 60년대

1. 한국의 일방적 의존

1) 미군정의 한국군 창설 지원

1945년 8월 6일 단 한 대의 미군폭격기는 단 1발의 폭탄을 일본의 히로시마에 투하하였다. 인류역사상 최초의 원자탄이 투하된 것이다. 2일 후인 8월 8일 소련은 일본에 선전포고 동시에 만주와 한국으로 밀고 들어왔다. 번즈 미국무장관이 연합군최고사령관으로 임명된 맥아더 장군에게 하달된 「일반명령 제1호」(General Order No.1)를 통해 1945년 9월 2일 한국을 북위 38도선에서 남북으로 미·소가 일본군 무장해제 한다고 발표하였다. 이 명령에 따라 미 육군 제24군단장(John R. Hage 중장)이 1945년 9월 7일 한반도에 진주하였고, 주한 미군사정부가 수립되었다. 9월 12일 아놀드(Archibald V. Arnold) 소장을 초대 군정장관으로 임명 군정을 실시함으로써 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립될 때까지 남한 내의 유일한 통치기구로서 행정기능을 수행하였다.²⁵⁾ 미군정 당국은 1945년 10월 21일 최초 국립경찰인 경무부를 창설하였고, 군정청 경무국장인 제24군단 현병사령관(Lawrence E. Schik 준장) wnehdml 「국방준비계획」이 수립되었고, 11월 13일 「군정법령 제28호」(Ordinance No.28)를 공포하여 국방사령부를 설치하고 예하에 군무국과 경무국을 두고 군무국에는 육군부와 해군부를 설치하였다. 1946년 1월 14일 「군정법령 제42호」에 의거 국방예비대를 창설하였고 3월 29일 미 군정청은 '국방사령부'를 '국방부'로 개칭하였으나, 5월 미·소공동위원회에서 소련 대표단은 남한의 '국방'이라는 군사기구에 대해 강력 반발함에 따라 6월 15일 국방부를 경무국과 분리된 국내경비부로, 육군부와 해군부를 각각 경비국과 해안경비국으로 개칭하였다. 경비대는 1946년초 창설 초기 2천여명에서

25) 이상철, “한미동맹의 비 대칭성: 기원, 변화, 전망,” 정치학 박사학위논문, 경남대학교 대학원, (2003), pp.71-72.

1947년 말 약 2만여명 수준을 유지하였고, 1948년 9월 정부 수립 후 5개여단 및 15개연대로 증편되어 육군에 편입되었다. 1948년 7월 17일 대한민국 헌법 및 정부조직법이 공포되어 국방부의 설치가 규정되었다. 9월 5일 국방경비대를 육군으로 해안경비대를 해군으로 개칭하였고, 11월 30일 「국군조직법」 공포를 통해 한국군이 공식적으로 출범하였다.²⁶⁾

해방 이후 국가로서 대한민국 정부가 수립되지 않은 과도기 상황에서 한국군 창설은 미군정의 계획적인 준비와 지원에 의해 이루어졌다. 한국과 미국의 관계가 전형적인 ‘보호-피보호’의 관계였던 미군정 기간의 상황에서 한국군의 창설은 미군의 절대적인 주도와 후원 하에 추진되었던 것이다. 이러한 한국군의 태생적 한계는 차후 형성된 공식적인 국가 : 국가 간의 동맹관계에서도 일방적인 지원과 의존의 관계가 장기간 지속되는 등 동맹의 불균형이 초래 되는 것이다.

2) 대한민국 정부 수립의 지원

미국은 한반도에서 UN감시를 통해 총선거를 실시하고 그 결과에 따라 정부가 수립되면 주둔 중인 미·소 양군은 철수하며 여기에 필요한 모든 절차를 감시하고 협의 할 UN한국위원회를 설치하자고 제안하였다. 미국이 한국 문제를 UN에 제기하자 소련은 미국의 이러한 제안이 한국으로부터 손을 빼려는 것으로 생각했는지 9일 만에 곧 소련측 제안을 UN에 따로 접수시켰다. 소련측 제안은 1948년부터 미·소 양국이 병력을 한국으로부터 철수시키고 남북한은 외부의 간섭 없이 한국인 스스로가 각기 정부를 수립토록 하는 것 등이었다. 한반도로부터 외군이 모두 철수하고 한국인들의 손에 맡겨야 한다는 소련측 제의는 미국이 카이로 회담 때부터 끊임없이 우려했던 것이었다. 소련이나 중국은 일본의 패망으로 야기된 한반도의 힘의 공백을 이용, 한반도지배를 획책하게 될 것이라고 경계해 왔다. 미국은 소련측 제안을 반대하는 수정안을 1948년 3월 31일 까지 UN감시 하에 남북한이 각각 분단지역내에서만 이라도 선거를 실시하자고 요구했고, 소련은 한반도에서 철수를 계속 주장하면서 중무장된

26) 국방군사연구소, 「한국전쟁」(상)(서울: 국방군사연구소, 1995), pp.41-50.

북한공산군과 사회적 혼란의 틈을 이용, 파고드는 공산주의자들의 무서운 세포조직에 대한 위협을 한층 더 느끼지 않을 수 없었다. 미국은 당시 UN을 좌우하고 있던 영향력을 활용하여 소련측 수정안을 부결시키고 미국안을 1947년 11월 14일 UN의 결안에 따라 UN임시위원회(UNTCOK; United Nations Temporary Commission on Korea)이 결성되었으나 북한은 이의 입북을 거부하였고 남한에서만이 UN감시하에 1948년 5월 10일 총선거가 실시되었다. 이 선거는 한민족의 4000년 역사상 최초로 실시되는 국민투표였다. 5·10 선거는 김구·김규식등 남북협상파와 좌익들이 모두 불참한 가운데 실시되었고 인구 비례에 따라 북한에 배정된 100석을 유보해 두었다. 선출된 198명의 제헌위원회들은 즉시 헌법제정에 착수, 7월 12일에 신헌법을 통과시켰고 5일 후에 공포하였다. 이 헌법에 따라 국회에 의한 대통령의 간접선출이 있었고 7월 20일 이승만박사가 초대대통령으로 당선되었다. 8월 15일에는 대한민국정부 수립이 국내외에 선포되었고 이어 12월 12일 UN이 한국을 ‘한국에 있어 유일정부’라고 인정했다.²⁷⁾ 이처럼 UN을 통한 남한 단독 정부의 수립은 미·소 회담의 결렬과 국내 외적 상황에 적응한 결과였다고 할 수 있다.

3) 주한미군 철수 와 한국전쟁 참전 및 한·미 상호방위조약 체결

미국은 한반도에 대한 전략적 저평가 주장의 우세에 따라, 1949년 6월 29일 미국은 당시 3만여 명에 달하던 주한미군을 500여 명의 군사고문단만 남겨놓고 한국으로부터 완전히 철수시켰다. 당시 미국은 미·소간의 대결에서 남한의 전략적 중요성을 인정하지 않았지만 정치적 상징으로 부각되고 있었으며, 미국의 위신과 명성, 신뢰성의 관점에서 훨씬 더 중요했던 것이다.²⁸⁾

일본의 항복을 접수하고 질서유지를 위해 한반도에 진주한 주한미군의 역할은 북한의 소련과 함께 한반도의 공동관리자이자 한국 미래에 대한

27) 정용석, 「미국의 대한정책」(서울: 일조각, 1990), pp.145-146.

28) 당시 미 CIA는 소련이 북중국과 만주, 한국까지 지배한다면 그 결과는 극동전역에서 계산할 수 없을 정도로 미국 위신이 상실될 것이라고 주장하였다.: Mark K. Kauppi, "Strategic Beliefs and Intelligence: Dominos and Bandwagons in the Early Cold War," *Security Studies*, Vol.4, No.1 (Autumn 1994), pp.20-21.

후견인의 역할, 즉 군사 전략적이라기보다는 정치적 후견자로서의 기능이었다고 할 수 있다.²⁹⁾ 또한 미국은 한국을 전략적 측면에서 중요성을 낮게 평가 하였던 것이다. 주한미군 철수결정도 한국정부에 대해 비밀스럽게 이루어졌고, 이승만 정부의 뒤늦은 철군반대 노력이나 적극적인 원조획득 노력, 미국의 대한방위 보장요구, 진해기지 제공 제의 등 일련의 시도는 모두 실패로 돌아가고 말았다. 결국 주한미군의 철수와 애치슨 선언에 이어 한국전쟁의 발발 등 미국의 대한정책의 실패를 감안할 때 미국은 한국에 대한 ‘불안전한 보호국’으로 평가될 수 있을 것이다.

1950년 1월 12일 애치슨(Dean G. Acheason) 선언은 미국의 태평양 방위선에 일본, 오끼나와, 필리핀을 포함시키고 한국과 대만을 제외 시켰다. 방위선 문제를 공개적으로 선언한 것은 억제의 전략을 외교정책에서 활용하지 못한 단적인 실례였으며³⁰⁾ 미군이 철수한 상태 와 한국이 미국의 방위선에서 제외된 상태에서 소련은 미국의 개입을 의심치 않고 1950년 6월 25일 북한을 하수인으로 남침을 자행하였다. 미국은 종래의 한국에 대한 전략가치의 저평가, 주한미군의 철수, 한국의 분쟁에 개입치 않겠다는 입장과는 정반대로 즉각 전쟁에 개입하였다. 1952년 11월 미국대통령선거에서 공화당후보로 당선된 아이젠하워는 한국전 휴전을 위해서는 중국본토를 위협하는 것이 최상책이라고 판단하였다. 1953년 2월 대만해협의 미7함대에 중국본토 상륙을 명하였는데 이는 중공을 휴전회담에 끌어내려는 일종의 위협이었다. 맥아더 장군이 시사했던 대로 만약 전쟁확대에 전비가 지나치게 소요된다면 원자탄을 사용하기로 결정하였다.³¹⁾ 마침내 1953년 7월 27일 UN군 측과 공산군측 간에 체결된 한국정전협정(Korean Armistice Agreement)은 한반도의 군사·평화 문제를 남북간의 문제가 아닌 미국, 북한, 중국 등 정전협정 체결 관련국과 정전협정 이행 당사자인 한국간의 문제, 즉 국제 문제화의 근원이 되고 있음에 주목할 필요가 있다.

이승만 대통령은 한·미간에 정전을 둘러싼 갈등을 한·미 상호방위조약의 체결과 한국군의 증강을 위한 미국의 지원을 확보하려는 협상카드로 활용

29) 강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미,” 강성학·김태현·유재갑 외 「주한미군과 한미 안보협력」(서울: 세종연구소, 1996), pp.17-19.

30) 유재갑, 「한국전쟁과 한·미관계의 성격」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1998), p.31.

31) 정용석, 「미국의 대한정책」(서울: 일조각, 1984), pp.175-178.

하였던 것이다. 결국 1954년 11월 17일 한·미 상호방위조약이 체결함으로써 한국과 미국은 한국에 대한 외부세력의 침략에 대해 공동으로 대응하는 기본 틀을 갖추게 되었다. 미국은 본격적으로 경제 및 군사원조를 강화하여 한국군을 증강시티는 것과 함께 한반도의 전쟁억제와 동북아 지역의 안정유지에 긴요한 역할을 담당하게 되었다.³²⁾

2. 상호 지원의 확대와 협력

1) 군사쿠테타의 승인과 지속적인 군사원조

한미관계는 5·16 군사쿠테타가 빌발한 직후 매우 악화되고 있었다. 당시 주한미 대리대사인 마샬그린과 매그루더 주한미군사령관은 합법적인 정부를 전복시킨 군사쿠테타를 인정할 수 없음을 천명하였다. 그러나 윤보선 대통령이 군부지도자들을 용인한 상태에서 미국은 뚜렷한 대안을 마련하지 못하고 군사정권을 인정하는 대신 빠른시일 내에 민정이양을 요구하였다.³³⁾ 이후 쿠테타 주체세력에 대한 검증을 통해 그들이 미국의 세계전략목표에 어긋나는 방향으로 움직이지 않을 것이라고 판단함에 따라 결국 미국은 지지를 표명하게 되었다.

한국의 군사정부로서는 정통성을 내외로 얻기 위해서는 미국의 승인이 절대적으로 필요하며 아울러 국내적 지지를 위해서는 경제개혁이 필요한데 당시 정부예산의 50%, 국방비의 72.4%를 미국의 원조에 의지하고 있는 현실 때문에³⁴⁾ 미국의 내정간섭에 응하지 않을 수 없었다고 볼 수 있다.

그러나 1963년 들어 민정이양을 둘러싸고 한·미 관계는 다시 악화되었는데, 이는 1963년 2월 민정불참과 조속한 민정이양을 선언했던 박정희 최고회의 의장이 군부내부에서의 갈등, 즉 쿠테타 주도세력들의 강력한 요구에 따라 군정을 4년간 연장 한다고 발표함으로서 연유한 것이다. 케네디 대통령은 강력한 항의 서한을 박정희 의장에게 보내는 한편, 한국정부가 요청한 2천5백만 달러 규모의 경제원조를 중단하였다. 이외에도 미국은 박정희의 민정이양

32) 이시창, “미국의 대한 군사정책 변천과정의 고찰,” 석사학위논문, 한성대학교 국제대학원, (2004), pp.31-32.

33) 한국정치외교사학회편, 「한국 외교사 Ⅱ」(서울: 집문당, 1995), pp.396-397.

34) 「합동연감」(서울: 합동통신사, 1969), p.109.

약속파기에 대한 경고로 군사원조 각감과 미군 철수 등의 뜻을 비추었고 허정 등 민간 정치세력과의 접촉을 시도하는 등 계속 압력을 가했다.³⁵⁾

결국 박정희 의장은 군정 연장결정을 철회하고 대신 1963년 8월 군에서 퇴역하고 민간인 신분으로 혁명세력이 창당한 공화당의 대통령후보가 되어 10월의 대통령선거에 출마 당선되었다. 이로써 1963년까지 민간정부로 정권을 이양 한다는 미국과의 약속이 지켜진 샘이다. 케네디·존슨시대의 미국의 대한 군사원조는 한·미 관계의 근원과 밀접한 관계를 나타내고 있었다. 5·16 군사 쿠데타 이후 미국은 조속한 민정이양을 이룩하지 않으면 군원을 중단하겠다고 하여 정치와 군사를 연계시키려 하였으며 실제로 이후 약 5년간 군사원조의 감소가 뚜렷하게 나타났다. 그러나 1965년 이후 한국이 월남전에 병력을 파견하자 미국의 대한 군사원조는 다시 증액되기 시작했는데, 1965년 당시 1억1,080만 달러에 불과했던 원조금액이 1966년에는 1억6천2백만 달러로, 1968년에는 2억5천5백만 달러로 증액되었다.³⁶⁾

미국은 박정희 정권의 한·일 회담 문제와 월남 파병결의 등 미국의 호의를 얻기 위한 저자세외교 노력과 냉전의 심화에 따른 반공정권의 필요성 등이 고려되어 미국적 이념과 가치에 배치되는 군사정권을 인정하게 된 것이다. 미국이 한국의 민주주의 실험에 승부를 걸 수밖에 없는 이유를 첫째. 북한의 공산주의와 대결하여 민주주의의 우월성을 증명하는 일 이었으며, 둘째로 미국의 국제적인 위신, 셋째로 남한은 전략적으로 서태평양 특히 일본의 방어에 사활적 중요성을 갖고 있다는 점을 들고 있다.

5·16 군사정권에 대한 초기 미국의 승인문제는 그것을 획득하고 유지하는 과정에서 대미의존 및 종속관계를 더욱 심화시키는 역할을 함으로서 한국의 자주성회복과 자주적 안보체제 구축 차원에서 상당히 부정적인 요인으로 작용하고 있었음을 알 수 있다.

2) 월남파병 요청과 한국군의 현대화 지원

미국정부는 1964년 5월 9일 한국을 포함한 25개국에 월남군 지원을 공식 요청하였다. 한국군의 월남파병에 대한 구체적인 논의는 동년 10월

35) 한국정치외교사학회 편, 전계서, p.397.

36) 정일영, 「[한국외교 반세기의 재조명](#)」(서울: 나남, 1993), p.89.

미국무성 극동담당 차관보 윌리암 번지의 방한에서였다. 당시 박정희 대통령은 미행정부가 군사협조를 요청한자면 거절하지 않겠다고 말 함으로서, 파병요구에 선뜻 동의하였다.³⁷⁾ 이에 따라 동년 12월 존슨대통령은 박대통령에게 친서를 보내 한국군의 월남지원을 확대해 줄 것을 요청하였다.³⁸⁾

한국 측은 월남파병을 지원할 만큼의 경제력이 없다는 점과 북한으로부터 언제 공격을 받을지 모른다는 안보상의 위험을 보완할 미행정부의 협조를 요구했다. 동시에 한국은 요청거부 시 미국이 월남전쟁에 적극적인 개입을 위해 발생할 수 있는 주한미군 철수 가능성과 미국의 대한 경제 및 군사원조 중단 가능성을 우려하지 않을 수 없었다. 또한 국내상황에서 보면 쿠테타 비판여론과 민정이양 후 박대통령에 대한 정치적 지지기반에 대한 취약성이 노출되었고, 재야세력과 학생들의 반정부 시위등으로 혼란한 상황이었다. 경제적으로 국민생활 향상과 정부재정 자립을 위한 경제개발계획의 추진을 위해 외국의 자본이 필요한 시점이었으며, 군사적으로는 군원의 이관연기와 군 현대화를 위한 소요예산의 조달이 필요한 시점이었다. 이에 따라 박정희 대통령은 파병을 위한 명분 쌓기에 노력하였으며, 한국의 월남전 참전 결정요인은 대미관계적 요인과 경제적 요인 이었다. 여기서 대미관계적 요인은 참전을 통해 미국을 도움으로서 미국의 승인을 획득하려는 의도와 미국과의 동맹을 강화하려는 안보적 의도 등이 포함되어 있으며, 경제적 요인은 월남전 참여로 장래의 경제적 이익추구 면에서 월남전 특수를 통해 경제건설을 추진시키고자 하는 의도를 갖고 있었다.

월남사태가 점차 악화되자 1965년 봄 미국은 한국에게 전투사단 파병을 요청하면서 개발자금 1억5천만불의 차관을 비롯 한국군의 현대화, 월남 주둔 한국군에 대한 비용의 증액 약속, 월남전에 소요되는 물품 중 한국 제품 구입 등을 약속하였다. 한편 미국은 1965년말 전투사단 추가 파병을 요청하면서 한국에 3가지 차관, 발전소 건설을 위한 2천2백50만불, 서울의

37) 이동원, 「**대통령을 그리며**」(서울: 고려원, 1983), p.107.

38) 한국은 1964년 9월 24일, 군의관, 태권도 교관 등으로 구성된 140여명의 군사원조단을 이미 월남에 파견하였다.; 이시창, 전개논문, p.42

수도시설을 위한 2천9백만불을 제공하기로 약속했다.

건국이래 미국의 원조가 해마다 줄어들어 원조에 의지할 수밖에 없었던 한국으로서는 월남전쟁으로 곤궁에 처한 미국의 요청을 수락하는 대가로 더 많은 원조를 획득하려 했던 것이다. 실제로 미국은 한국이 월남전에 참전해준 대가로 1965년부터 1973년까지 10억불의 외화를 획득, 제2차 경제개발 5개년 계획수행에 필요한 외자를 충당할 수 있도록 지원하였다. 이로써 한국은 12% 경제성장을 달성할 수가 있었다.

또한 미국은 한국이 월남에 전투부대의 파병으로 인한 안보상의 약화에 대한 우려를 불식시키기 위해 대한 안보공약을 공고히 하였다. 이의 일환으로 브라운 주한 미대사의 서한을 통해 한국군 증강 및 현대화에 대한 미국의 지원을 약속하였으며(1966.3.4), 1966년 7월에는 또한 그동안 문제가 되었던 ‘시설과 구역 및 대한민국에서의 미군의 지위에 관한 협정(SOFA; Status of Forces Agreement)’이 체결되었다.³⁹⁾ 아울러, 1968년 박정희·존슨 회담의 결정에 따라 한·미 연례안보협의회가 매년 개최되어 지금에 이르고 있다. 미국 존슨행정부 시절 한·미 관계는 ‘보호-피보호국 관계’ 속에서 미국이 대한지원을 확대하면서도 ‘상호협력을 교환하는 우정어린 관계’였다고 할 수 있다.

제2절 국제적 탈냉전과 한미 동맹관계 변화모색기 ; 1970~90년대

1. 인권외교와 동맹구조의 변화

1) 미국의 전진전략 포기 및 주한미군 철수정책

1977년 1월 출범한 카터 행정부의 월남전에서의 패배이후 전폭적인 지원을 받으며 의회로부터 강력히 대두된 대외정책의 기류는 미국의 대외정책의

39) 당시 미국은 브라운 주한미대사의 3차례 서신(1차는 1966년 3월4일 10개항의 군사원조와 6개 항의 군사원조에 대하여, 2차는 3월7일 한국안보에 대한 미국지원에 대하여, 3차는 3월8일 한국안보와 방위에 대한 한·미간의 합의사항 재확인에 대하여)을 통해 미국의 지원을 약속했으며, 1966년 7월9일에는 주한미군지위에 관한 협정(SOFA)이 체결되었다.; 홍규덕, “파병 외교의 안보 신드롬; 60년대 외교정책 평가,”『국제정치평론』, 32집 2호, 1992, p.27.

전통적 가치수호를 위해 우방국가의 반민주적 통치체제를 불식시키는 것이었다. 미국의 이같은 신고립주의적인 대외정책사조는 도덕정치를 내세운 카터행정부의 등장과 함께, 특히 1972년의 유신체제 이후 인권 탄압과 관련하여 미국언론의 표적이 되고 있었던 한국에 대해 미국 군사 정책의 조기전환을 가져오게 했다.

카터의 도덕정치와 인도주의 노선은 국내의 인권문제와 관련되어 나타나게 되었다. 1965년에 인종법(Civil Right Bill)이 제정되어 흑인에 대한 인종차별문제가 완화되었고, 소수집단이 법적으로 우대받는 경향이 나타나게 되었다. 그후 워터게이트사건과 더불어 정치에 있어서 도덕성의 문제는 범국민적 관심사가 되었으며, 급기야 이와 같은 흐름이 대외 군사정책에도 영향을 미친 것이다.

미국 언론은 1972년 10월 유신 이후 한국의 인권문제를 대서특필하면서 미국의 정치이념에 부합하지 않는 통지를 하고 있는 한국정부를 지원하는 것에 이의를 제기하였다. 대한방위공약 및 미군의 한국 주둔에 대해 도덕적 회의를 표명한 것이다. 프레이저 소위원회는 1974년과 1975년에 걸쳐 한국의 인권문제에 관한 청문회를 통해 ‘한반도가 적화되더라도 미국과 일본의 안전에 영향이 없는 만큼 인권탄압적인 한국으로부터 미군을 철수시켜야 한다’는 극단적인 미군철수 논리를 전개하였다.

카터행정부는 1977년 1월 20일 출범이후 선거공약 이행의 한 조치로서 주한미군 철수에 관한 계획수립에 착수하였고, 동년 3월 9일 기자회견에서 5년내에 한국으로부터 모든 지상군 전투병력을 철수시킨다는 계획을 발표하였다.⁴⁰⁾ 한국에서 미군철수 논리는 유럽과 아시아에서 동시에 공산주의 위협에 대처하지 않아도 되며, 소련과의 대규모 전쟁 하나와 다른 한 개의 소규모 우발사태에 의한 전쟁에 대비하면 된다는 전쟁개념에서 비롯되었다. 이러한 전쟁 및 전쟁개념의 변화 때문에 카터 대통령은 한국으로부터 미 육군의 보병제2사단을 철수할 수 있다고 주장하였다.

40) 동덕모, 「미국외교정책과 한국」(서울: 법문사, 1990), p.148.

2) 주한미군 철수정책의 수정

닉슨 독트린 선언후 1971년 7월 미제7사단 병력 20,000명이 철수한 이후 카터 행정부에 결정에 의거 7년6개월만에 다시 한국에서 미군의 철수가 단행되자 많은 반대가 이어졌다. 미의회에서는 많은 의원들이 북한 군사력의 우위를 들어 철군중지를 요구하였고, 카터대통령의 철군 정책결정에 불만을 느낀 하원군사위원회에서는 최소한 26,000여명의 미지상군을 남북한이 평화협정을 맺어 전쟁상태를 종결 시킬때 까지는 유지하도록 권고 결의안을 채택, 발표했다. 한편, 국무성의 외교정책 관리들은 주한미군을 철수시키려는 카터대통령의 계획에 반대했다.⁴¹⁾ 카터대통령은 그가 선거시 공약했고 또 자신이 집권초기에 취한 외교 정책의 많은 부분들이 좌절당했기 때문에 철군계획만큼은 끝까지 추진 하려고 더욱 더 고집을 부렸다. 핵확산을 중지하고 무기판매를 감축 시키려는 그의 계획과 그 외의 많은 다른 외교정책상의 조치들이 실현 불가능한 것으로 입증되고 있었다.⁴²⁾

이와함께 주한미군 철군정책은 군부의 강력한 반대에 직면하게 되었다. 당시 UN군사령부 참모장 존 싱글러브 소장의 공개적인 반대를 필두로 미합참의장 죠지 브라운 대장, 미태평양지구사령관, 그리고 전 UN군 사령관 리챠드 스틸웰 장군등은 주한미군 철수가 한반도에서 위험사태를 조성한다는 이유로 강력히 반대하였다. 또한 당시 주한미군사령관이었던 베시(John Vessey)대장은 북한의 군사력에 대하여 새로운 정보평가를 하도록 함에 있어서 핵심적 역할을 하였다. 이 평가서는 북한 군사력이 미국의 종전 판단보다 강력하다는 것과 북한군은 공격에 유리하게 전진배치 되어 있음을 공표, 철군반대자들의 주장을 저지시키는데 결정적 역할을 하였다.

카터대통령은 의회가 대한장비이양법안의 통과를 지연 시키자 그에 따라 당초 1978년까지 철수시키기로한 6,000명의 철군계획을 3,670명 으로 줄이고 1,330명은 1979년말에 철수시키기로 결정한 후 1차로 3,760명의 철군을 단행하였다. 뿐만 아니라 카터 행정부는 주한미군의

41) 구영록 편, 「한국과 미국」(서울: 박영사, 1984), p.119.

42) 정항석, “주한미군 감축의 배경과 의미,” 「통일정책연구」 제13권 2호 (서울: 통일연구원, 2004), pp.3-4.

철수가 한국방위에 대한 미국의 결의가 축소되는 것이 아니라는 것을 실증하기 위하여 1978년과 1979년 ‘팀스피리트’ 한미연합작전 훈련을 시행하였고 1978년 11월에는 대구 공군기지에 F4D팬텀기 12대를 증파하였으며 F16전투기도 한국에 판매 할 것이 라고 밝혔다.⁴³⁾

그러나 결국 카터행정부는 1979년 6월에 한국을 방문하고 귀국한 후 동년 7월 남북한의 군사적 균형과 현저한 긴장완화가 이루어질 때까지 무기한 연기 한다고 발표했다. 카터가 이러한 철군중지를 발표한 것은 미의회와 국무성, 국방성내에서 크게 반대의견이 제시 되었고 1977년과 1978년 사이에 미국의 정보기관이 작성한 북한 군사력에 대한 재 평가의 결과였다. 그와 동시에 극동에서의 소련의 팽창주의적 움직임과 미·소간의 이른바 제2의 냉전등의 정세변화로 주한미군의 철수는 위험 부담이 너무 큰 것으로 판명되었기 때문이다.

이로써 카터행정부의 주한미군철수정책은 사실상 수정되었으며 주한미군은 당분간 국내외의 반대없이 한국에 잔류하여 한반도에 대한 안보책임을 수행하게 되었으며 한국군과 함께 북한의 침략 가능성에 대한 억지력으로서 뿐만 아니라 소련의 팽창주의에 대한 견제역할을 아울러 수행하게 되었다.

3) 한미연합사 창설과 신군부 암묵적 승인

한미연합군사령부(CFC: ROK-US Combined Forces Command)는 카터대통령의 주한미군 철수논쟁 속에서 나온 대응책으로 창설되었다.⁴⁴⁾ 연합방위체제의 법적근거는 1953년 한·미 상호방위조약, 1966년의 한·미 주둔군 지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement)이다. 또한 1968년 연례적으로 개최되고 있는 한·미 안보협의회(SCM: Security Consultative Meeting)⁴⁵⁾ 와 1978년에 창설된 한·미 연합군사령부 등은

43) 정용석, 「미국의 대한정책」(서울: 일조각, 1989), p.224.

44) 강성철, 「주한미군」(서울: 일송정, 1988), p.100.

45) 이 회의의 주된기능은 양국간의 주요 군사정책을 협의·조정하고, 한·미군사위원회에 전략 지침을 하달하는 것이다. SCM은 1968년 1월의 청와대 기습사건과 프에블로호 납치사건을 계기로 한·미 양국간 안보문제를 협의하기 위해 매년 개최하고 있다. 1971년 이후 외교부도 참여하는 명실상부한 안보차원의 회의로 발전되어 오고 있다. SCM은 국방장관 회담과 장관 회담을 실무적으로 보좌하기 위한 5개 분과위원회로 구성되어있다. 5개분과위는 정책검토위원회, 안보협력위원회, 군수협력위원회, 방산·기술협력위원회, 공동성명위원회 등이다.

연합방위체제의 근간이 되고 있다. 이러한 법적·제도적 장치들은 한·미 동맹관계를 공고히 해주는 역할을 하고 있으며, 이와 더불어 한국군의 전시작전통제권이 한·미연합사에 귀속되어 있다는 점은 한미동맹을 굳건이 할 수 있는 장치가 되고 있다. 1978년 10월 17일 양국 정부간 연합사 창설에 관한 교환각서(Exchange of Note)로써 법적근거를 마련하였다. 한·미 연합군사령부는 1978년 11월 7일에 창설되었다. 연합사의 창설로 양국간의 군사관계 협력과 유대강화를 위한 제도적 장치가 마련되었고 한국군으로서도 주한미군의 완전철수를 대비하여 작전통제권을 인수할 수 있는 체계와 기반을 갖추게 되었다.

카터행정부의 일방적 안보정책의 변화와 인권외교에 의한 갈등의 산물로 나타났던 주한미군철수정책은 장기적인 관점에서 보면 냉전시대의 한·미 동맹관계 구조에 대한 변화를 모색하는 계기를 제공한 결과가 되었다. 또 하나 신군부에 의해 주도된 12·12 사태에서 5·18 광주민중항쟁에 이르기까지의 현정질서유린 행위에 대한 미국 행정부의 급격한 대 한국 영향력 쇠퇴 또한 동맹관계의 구조적 변화의 실체를 절감하는 계기가 되었다. 카터 행정부 말기에 행해진 신군부에 대한 미국의 승인은 국민감정에 환멸을 주긴 했으나 이는 전두환 정권에게는 커다란 도움이 되었고, 새로 들어설 레이건 신보수주의 정권이 강력한 대한 지원정책을 취하는데 필요한 모든 장애요인을 사전에 제거해준 결과가 되기 때문이다.

1977년 제39대 대통령으로 취임한 카터 대통령은 자신의 선거공약대로 미 지상군을 단계적으로 철수시키겠다고 발표한 때부터 박대통령의 시해와 함께 80년 5월의 광주사태와 전두환 전권의 등장 시점까지의 기간은 한·미동맹관계가 가장 불편했던 시기였다. 주한미군철수결정은 미국의 도덕성과 윤리성을 회복하고 부패한 우익독재와의 연결고리를 끊겠다는 카터행정부의 이상주의적 정책에 기인했었다. 그러나 미국이 맹방들에 신뢰를 잃으면서 아시아를 떠날 수 없다는 입장과 냉전이 존재하는 상태에서 철군정책을 취할 수 없다는 보수주의 인사들의 반대에 봉착하여 철군정책은 마침내 1979년 7월 백지화되고 만다. 미군철수의 대안으로서의 한미연합군 사령부 창설은 한미동맹구조의 근본적인 변화를 초래하는 중요한 사건이 되고 말았다. 다시말해 지금까지의 단순히 ‘보호-피보호국의 관계’에서

한미연합사 창설과 신군부의 정권획득과정의 갈등을 계기로 비교적 대등한 협력관계라 할 수 있는 ‘안보자주성 교환동맹의 관계’로 발전하기 시작하는 계기가 되었던 것이다.

2. 동맹의 결속과 남북문제의 대두

1980년 11월 미국 대통령선거에서 레이건 공화당 후보의 당선은 한·미 동맹관계의 복원을 가져왔다. 미국내의 강력한 신보수주의 물결을 타고 등장한 레이건 행정부는 힘에 입각한 대공산권 강경정책을 대외정책목표로 설정, 서방세계에 미국의 지도력을 재확립하려는 의지를 정치, 군사 및 경제 분야 별로 실현해 나갔다. 레이건 행정부는 공동방위조약을 맺고 있는 한국과 같은 우방국에 기대하는 것은 일차적으로는 우방이 수행하는 역할이지 그 나라 국내정치 문제가 아니라는 실용주의 조선을 분명히 한 것이다. 이를 통해 신냉전(new cold war)이라는 새로운 국제정치의 흐름에서 한·미동맹관계를 안보전략적 구도하에서 더욱 결속시켜주어 대미 안보 협력 및 의존관계를 확실히 해주는 결과를 가져왔다.⁴⁶⁾

레이건 대통령의 재임기간중에는 한미 양국간에 정치적으로 특별한 사안과 마찰은 존재하지 않았다. 80년대 후반에 이를 때까지도 한미관계에는 큰 변화없이 우호적인 관계가 지속되었다. 양국은 각기 자국의 필요성에 따라 동맹관계를 복원시키고 한미 안보협력 체제를 강화하게 되었던 것이다.

1985년에 고르바초프의 대미관계 개선 및 불라디보스토크 선언을 통해 동북아에서도 긴장완화의 분위기가 조성되면서 한·미 안보협력관계는 남북한 군사적 신뢰구축 조성을 위한 변화의 조짐이 보였다. 이 관계는 한미 안보협의회에서 ‘더욱더 성숙한 안보관계’로 표현되었다.⁴⁷⁾

46) 박경서, “한미관계,” 정일영(편), 「한미 외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993), pp.98-99.

47) 제5공화국 집권초기에 미국과의 안보협력강화를 시도함으로서 정치권력의 국내적 안정화를 도모하려는 전두환 정권에게 아프카니스탄 이후의 미소관계악화가 도움을 주었다고 본다. 이러한 논리로 볼때, 미소관계의 개선은 미국이 더 이상 동맹국의 강화 필요성을 절실히 느끼지 않았을 것이라는 추론이 가능하다. 레이건 대통령은 1984년 8월 유엔총회 연설에서 소련에게 지역문제에 대한 정기적 정책협의를 제의하였다. 그 이후인 1985년 4월 전두환대통령의 방미시 레이건 대통령은 ‘남북한 직접대화의 필요성’을 강조하면서 한국에서의 민주화 발전 조치를 환영한다고 말했다.; 김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회(편), 「한국 외교사Ⅱ」(서울: 집문당, 1995), p.433.

권력장악 과정에서 민주적 정통성이 결여된 전두환 정권은 정권의 안정과 체제유지를 위해 미국의 이해와 조정에 저항함이 없이 순종해왔던 것이다. 그 대표적인 예가 한국의 자주국방의 산실이었던 국방과학연구소의 기능 약화, 박정희 대통령 시절 추진하다 미국의 제지로 갈등적 협안으로 보류 중이던 중요 안보프로그램의 포기 등을 들 수 있다.

80년대의 신 군부를 대표하는 전두환 정권의 정통성문제와 레이건의 신보수주의정책과의 연계는 한·미 안보협력체제를 강화시키는 데에는 기여했으나 자주국방의 의지를 포기하게 하는 결과가 되고 말았다.

부시(George Herbert Walker Bush) 행정부의 대한 군사정책의 영향 요소는 냉전의 와해라는 위협의 변화이다. 소련의 해체와 동구권의 변화는 냉전의 종식을 가져왔으며, 소련의 직접적인 군사적 위협이 감소되는 변화와 함께 냉전시대의 봉쇄전략은 재검토되지 않을 수 없게 되었으며, 미국 부시 행정부는 미국이 탈냉전시대의 ‘균형자역할론’의 대두, 세계 경찰로서의 역할, 국제적 리더십을 견고히 유지해 나갔다.

신국가 방위전략 하에서 부시 행정부는 국방비 부담능력을 감소하기 위한 일환으로 주한미군의 감축을 고려하였다. 1980년대에 들어와서 미국 경제력의 상대적 하락은 대외전략 변화의 강력한 동력으로 작용하였다. 미국의 GNP는 냉전이 시작되던 해인 1945년 당시 세계경제의 50%수준에서 1980년대 말에는 23%로 하락하였으며, 이에 따라 부시 행정부는 1989년 1천6백억 달러로서 심각한 경제난에 직면하였다.⁴⁸⁾

한국의 노태우 대통령은 1987년 6월 민주화 요구에 부응해서 이른바 ‘6.29선언’을 통해 유권자들의 직선에 의해 당선되었다. 노태우 대통령은 변화하는 국제질서에의 능동적인 적응을 위해 소위 북방정책을 추진, 대북한, 대중국 및 소련을 포함한 공산권과의 관계개선을 추진하기 시작했다.

1988년 ‘7.7특별선언’을 통해 한·소 및 한·중간의 관계개선, 북한의 미국과 일본 접근을 포괄하는 상호개방의 원칙을 천명하였다. 1989년 2월 1일 한·헝가리간 수교에 이어 한·폴란드간 수교, 1990년 9월 30일 한·소간 역사적인 국교수립을 이루어 냈다.

48) 차영구·오관치·황동준 공저, 「한·미 군사협력관계의 발전과 전망」(서울: 세경사, 1990), pp.19-21.

제6공화국의 출범으로 노태우 정부는 소련뿐만 아니라 중국과도 관계 정상화를 도모함으로써 한반도 긴장완화와 평화정착을 구축하고자 하였다. 중국역시 경제발전과 관련하여 한국과의 실질적인 개선이 필요하였다. 그러나 중국은 북한과의 관계를 의식하여 정경분리의 원칙에 따라 ‘두개의 한국정책’을 고수하였다. 88 서울올림픽의 성공적 개최와 제11회 중국 아시안게임에 대한 한국정부의 적극적인 지원으로 양국관계는 급진전되었으며, 1992년 8월 24일 수교를 단행하였다.

동족상잔의 전쟁을 치르고도 한동안 적대적 관계를 청산하지 못하던 남북은 1969년 7월 닉슨 독트린 발표와 미·중, 일·중 화해에 따른 동북아 국제질서의 변화에 따라 1970년 8월 15일 광복절 25주년 기념경축사에서 박정희 대통령이 ‘평화통일의 기반조성을 위한 접근방법의 구상’을 밝힘으로서 변화를 시사하였다. 이후락 중앙정보부장과 북한의 김영주 노동당 조직부장간의 비밀회담을 통해 1972년 7월4일 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 조국통일 3대원칙을 기본내용으로 ‘7·4남북공동성명’을 발표하였다. 이어 박정희 대통령은 1973년 6월23일 ‘6.23 선언’을 통해 최초로 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔 동시가입, 이념과 체제가 다른 국가에 문호를 개방한다는 공존정책을 표명하였다.⁴⁹⁾

신군부정권이 들어서면서 1980년 2월6일부터 8월20일까지 남북총리 회담을 위한 실무대표 접촉이 10차례 진행되었으나 결렬되었으며 1981년 1월12일 전두환대통령은 국정연설을 통해 남북한 당국 최고책임자의 상호방문과 직접회담 제의 1982년 1월22일 민족통일협의회의 구성, 남북한 기본관계에 관한 협정체결, 남북 당국 최고책임자 예비회담 개최 등을 포함한 「민족화합 민주통일 방안」을 제시 하였으나⁵⁰⁾ 북한은 이를 거부하였으며, 1983년 10월의 ‘랭군 폭파사건’을 계기로 남북관계는 급속히 경색되었다. 1984년 11월5일에는 분단이후 최초로 남북한 경제분야 회담이 개최되었고 남북적십자 본 회담은 중단 12년만인 1985년 5월 재개되어 12월까지 3차례 개최되었다. 특히 1985년 9월20일에는 151명으로 구성된 ‘남북이산

49) 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」 5 (대통령비서실, 1976), pp.109–111.

50) 대통령 비서실, 「전두환 대통령 연설문집」 제2집(서울: 대통령비서실, 1988), pp.367–369.

가족 고향방문 및 예술공연단'의 교환 방문이라는 분단이후 최초의 대규모 인적교류가 성사되기도 했었다. 그러나 이러한 것들 역시 1986년 팀스피리트 훈련을 이유로 1986년 1월20일 북한이 모든 남북대화를 거부함으로서 전면 중단되었으며, 1987년 11월 대한항공기 격추사건으로 또 다시 남북 관계는 냉각되었다.

지금까지 살펴본대로 전두환, 노태우 행정부시절은 북한의 대남도발 책동으로 사실상 남북대화는 진전되지 못하고 중단된 상태에 놓여 있었다. 이는 북한이 대남 적화통일의 야욕을 포기하지 않고 있었음을 말해주는 것으로 한국은 북한의 의도를 파악하지 못한채 성과없는 유화책에 시간과 노력을 허비하고 있었던 것이다. 전반적으로 볼때 80년대 대북정책에 있어서 과연 자주국방이라는 우리의 주권을 스스로 손상시켜가면서까지 남북관계개선을 무리하게 추진해야 했는가에 대해서는 선뜻 이해하기 어려운 점이 아닐 수 없다.

제3절 한미동맹 변화의 마찰기 ; 국민의 정부와 참여정부

1. 미국의 안보전략과 대한반도 정책

9·11테러 이후 세계국제질서의 변화에 따른 신국제질서의 도래가 전망 되는데 그것은 '탈-탈냉전 시대(Post-post cold war era)'로 미국이 세계 유일의 초강대국으로서 미국을 중심으로 국제체제가 새로이 형성되어 가고 있다.⁵¹⁾

9·11테러 사태이후 1990년대 초 냉전체제 해체이후 계속되고 있는 초강대국 체제는 계속될 것인지, 국제정치의 현실에서 가장 중요한 행위자는 무엇이 될 것인지, 세계인들이 가장 주시해야 할 주제는 무엇인지, 향후의 전쟁형태는 어떠한 것이 될 것인지 등이 관심의 주제가 되고 있다.⁵²⁾

2001년 1월20일 미국 공화당 조지 부시 행정부(George W. Bush)의 출범으로 미국의 세계전략은 크게 변화하였다. 과거 클린턴 행정부가 미국의

51) 김우상, "미중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망," 「국제정치논총」 제40집 4호(2000), pp.27-29.

52) 이태윤, 「새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘」 (서울: 모시는사람들, 2004), pp.300-301.

경제적인 이익을 중심으로 세계전략과 안보문제를 다루었던 것과는 달리 부시 행정부는 클린턴 행정부 이전처럼 군사안보분야를 미국의 세계전략에서 최우선적인 과제로 내세웠다.⁵³⁾

조지 부시 행정부는 출범 직후부터 국방 전반에 대한 재검토를 추진했으며, 2001년 9·11테러 이후 발표한 ‘4년주기 국방정책 검토보고서’(QDR: Quadrennial Defense Review)를 통해 초강대국으로서의 군사적 지위와 국제적 역할을 21세기에도 계속 유지할 것을 밝혔으며, 그 내용을⁵⁴⁾ 살펴보면, 첫째, 미국의 전략적 중심 축을 유럽에서 아시아로 전환하면서 중국을 견제하기 위한 한·미·일 삼각동맹관계를 강화함과 동시에 일본의 군사적 역할 증대를 유도하고, 둘째, ‘전진억제(Deter Forward)’ 전략태세를 견지하면서 장거리 투사 및 원거리 작전수행능력을 강화할 것이며 이를 위해 해외주둔 미군 감축과 함께 동맹국의 안보역할 및 방위분담의 증대가 예상되고, 셋째, 클린턴 행정부의 ‘2개 전구 동시전쟁수행(Two Major Theater War)’ 개념인 Win-Win 전략에서 ‘1개 전구 전쟁수행 및 기타 소규모 우발사태 대처’(One Plus) 전략으로 변경하여 원거리 신속전개능력을 위한 군사력의 경량화, 기동력 제고 및 해외주둔 군사력의 재배치 등을 검토하고, 넷째, 대량살상무기 확산금지, 미사일 방어체계 구축을 강화하고 있다. 미국 부시 대통령의 2007년 1월24일 국정연설에서 북핵문제와 관련 ‘중국, 일본, 러시아 및 한국 등 우리 파트너들과 함께 핵무기 없는 한반도를 이룩하기 위한 집중적인 외교를 추구하고 있다’⁵⁵⁾

또한 전 세계를 충격의 도가니로 몰아넣었던 9·11테러 이후 미국의 위협에 대한 인식과 국방정책의 개념이 바뀌면서 2002년 9월 발표한 ‘국가 안보 전략 보고서(NSS: The National Security of the United States)’를 통해서 지난 50년 넘게 지켜온 기존의 ‘봉쇄와 억제’라는 소극적이고 간접적인 개념에서 전쟁이 불가피하다면 더 큰 위협이 되기 전에 지금 바로 전쟁을 벌이는 것이 나중에 보다 비용과 희생이 덜 하는 ‘선제공격(preemptive strike)’

53) 김태준, “주한미군 신뢰구축방안,” 「한미동맹 50년과 군사과제」 (서울: 국방대학교 안보문제 연구소, 2003), p.119

54) U.S. DoD, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C. ; DoD, 2001)

55) 송대성, “부시대통령 2007년도 국정연설 핵심내용 및 그 의미,” 「정세와 정책」 2007년 2월호 (서울: 세종연구소, 2007), p.3.

이라는 보다 적극적이고 직접적인 개념으로 전환한다는 ‘부시 독트린’을 천명하여 반테러 국제연대 강화 및 동맹 강화의 필요성을 역설하는 공세적인 안보전략을 추구하게 되었다.⁵⁶⁾

조지 부시 행정부의 대한반도 정책은 미국의 포괄적 안보구상의 틀 위에서 동아시아 전략과 병행해서 이루어지고 있는데 주한미군의 장기적 주둔과 이를 통한 한반도 및 동북아 안정은 물론 미국의 경제이익을 수호하는 것도 중요하다. 최근 미국은 중국의 위협론에 대한 인식과 평가가 변화함에 따라 일본과의 안보동맹을 아시아 정책의 요체로 설정한 반면, 중국을 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하고, 중국을 견제하기 위해 한국을 비롯한 협존하는 동맹국과의 쌍무적 동맹을 재확인하고 결속을 강화해 나가면서 강력하고 정예화된 군사력을 주둔시켜 궁극적으로 미국주도의 지역안보체제를 발전시키려 하고 있으며, 또한 북한을 불량 국가라는 명분으로 미사일 방어계획, 주한미군까지 포함된 전반적인 해외 주둔군 재배치계획 등이 한미동맹관계의 질적 변화와 미국의 한반도 정책을 형성하는 주된 요소가 되고 있다.

과거에 미국은 동서 지역간 냉전대결구도 하에서 구소련을 분쇄하기 위한 군사전략의 일환으로 해외 주둔군을 유지 및 배치하였고, 이 같은 맥락에서 주한미군도 지난 50년간 대북 억제전력으로서 수차례의 철수논의에도 불구하고 현재까지 대략 2만 9,000여명의 병력을 한반도에 고정배치 해 왔으나, 이라크전 이후 부시 행정부는 이제까지 유지해온 고정배치전략을 바꾸어 주둔군을 경량화, 기동화하여 언제든지 필요하면 분쟁지역으로 신속하게 이동 전개시키는 기동배치전략으로 전환하고 있다.

이 같은 전략변화에 따라 주한미군도 고정배치개념을 탈피하여 이제는 유사시 주변의 분쟁지역으로 신속하게 이동배치 할 수 있는 신속기동군 체제로 전환해야 하며, 병력규모도 줄이고 주둔지도 한강이남으로 재배치하고 있다.

주한미군의 재배치를 계기로 한국이 대북억지능력을 강화하는 방안은 향후 한·미동맹의 동북아 지역 ‘안정자’(stabilizer) 역할에도 기여할 수

56) 김동발, “한국의 행정부별 한·미 동맹관계 변화에 관한 연구” 석사학위논문, 국방대학교 국방관리대학원, (2005), pp.68-69.

있도록 입안되어야 한다. 미국은 주한미군의 재배치를 통해 주한미군이 담당해 오던 전방의 특정임무를 한국군에게 이관하는 것을 필두로 ‘한국 방어의 한국화’를 꾀하고, 주한미군은 동아시아 지역 차원의 안정자 역할을 담당하게 하려는 의도를 보이고 있다.

<표 3-1> 주한미군 감축과 10대 특정임무 이양

구분	임무	내용	감축대상 미군부대
1	JSA 경비 임무	2004년 80%를 한국군으로 대체	JSA 경비대대
2	대화력전 수행본부	2005년 한국군의 대화력전 전술통제시스템 운용능력을 평가한 뒤 이양 시기 검토	C4I부대 일부, 2사단 37야전포병대대(다연장로켓), 17야전포병대대(자주포)
3	후방지역 제독	2004년 이양	8군 산하
4	해상 대특작부대 작전	2006년 이양	8군 6기병여단 3대대 (아파치공격용 헬기)
5	공지 사격장 관리	2005년 이양후 폐쇄	8군 산하
6	주야 탐색구조	2008년 이양	2사단 항공여단 및 7공군 일부 (기동헬기)
7	근접 항공지원 통제	2006년 이양	2사단 항공여단 일부(기동헬기)
8	신속 지상지뢰 설치	2005년 이양	8군 산하
9	주보급로 통제	2006년 이양	8군 산하
10	기상예보	2006년 이양	7공군 및 8군 산하 관련부대

출처 : 조영갑, 「국가안보학」(선학사, 2006), p.343.

미국은 그간 주한미군의 재배치가 효율화와 방위력 강화를 전제로 한 한·미동맹 강화에 맞춰져 있다고 설명하면서, ‘군인의 수가 전략의 정확한 척도가 될 수는 없으며 중요한 것은 시스템’이라는 점을 강조해 왔다. 첨단무기를 도입하여 정밀타격능력을 강화하면 지상군을 감축하고도 오히려 전력을 강화될 것이라는 논리이다. 즉 장거리용 고도정밀 화력과 기동력의 확보를 가능케 하기 위해 원거리 작전능력을 증대시킬 것이라는 점을 의미하며, 이는 곧 해·공군 중심의 신속배치군으로의 재편을 뜻한다 할 것이다.⁵⁷⁾

57) 김태효, 주한미군 재배치와 한·미동맹의 재정립 방향, 「통일정책연구」 제13권 2호 (통일연구원, 2004), pp.45-46.

2. 협력적 자주국방과 북한 포용정책

1998년 2월 취임한 ‘국민의 정부’ 김대중 대통령은 취임사에서 ‘남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것’임을 밝혀 국민의 정부가 추진할 대북정책의 기본방향을 천명하였다. 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하는 대북 포용정책이 ‘북한의 변화는 불가피하다’는 점과 ‘북한의 안보 위협은 상존 한다’는 이중적 인식을 기초로 북한 변화의 적극적 유도와 더불어 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선’을 추구하여 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제의 구축을 목표로 하는 정책임을 명백하게 나타내는 것이다.⁵⁸⁾

김대중 대통령은 ‘햇볕정책’이라고 알려져 있는 대북포용정책의 3대 원칙으로 ‘평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극추진’으로 설정하고, 대북정책 추진기조를 확고한 안보태세를 유지하는 가운데 교류 협력을 추진하는 것, 냉전구도 해체를 통한 평화공존을 우선 실현하고 점진적인 통일 실현을 위해 노력하는 것, 화해 협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북 당국간 대화에서 상호주의 원칙, 민간차원에서는 시장경제원리에 따른 정경분리 원칙을 적용하여 민족경제공동체 형성을 도모하는 것, 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지를 확보하는 것, 국민적 합의에 의한 대북정책을 추진하는 것. 으로 요약 될 수 있다. 그리고 대북정책 추진 방향으로는 남북간 경제협력의 활성화, 남북이산가족 문제 우선 해결, 북한 식량문제 해결을 위한 대북지원, 대북경수로사업의 차질 없는 추진, 한반도 평화환경의 조성을 들수 있다.⁵⁹⁾

1998년 6월22일 북한잠수정 1척이 동해에서 그물에 걸려 예인된 사건⁶⁰⁾과 1999년 6월 연평해전에도 불구하고 대북 포용정책의 기조에는 변화가 없었다. 김대중 정부의 한반도 평화정착을 위한 노력은 1998년 취임사에서부터 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 촉구하며 햇볕정책을 일관되게 추진해 온 덕분에 2000년 6월13일부터 6월15일까지 평양에서

58) 김동발, 전계논문, pp.70-71

59) 통일부 남북회담사무국, 「남북대화」 제66호, (1999.10.15) pp.7-15.

60) 7월 12일에는 무장간첩 변사체 1구가 동해안에서 발견되었고, 12월 18일에는 여수 앞바다에서 침투중이던 북한 잠수정이 격침되었다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 역사적인 남북정상회담으로 분단 55년만에 처음으로 남북의 성상이 만나 대결과 불신의 역사를 청산하고 평화와 화해·협력의 새시대를 열어 나가는 값진 열매를 맺기도 하였다. 남북은 두 정상의 회담결과를 바탕으로 5개항의 남북공동선언을 채택하여 '6·15 남북공동선언'⁶¹⁾을 발표하였고 이 선언문에는 적절한 시기에 김정일 국방위원장이 서울을 답방 할 것이라고 명시 되었으나, 끝내 김정일 국방위원장의 서울 답방은 무산되고 남북관계는 과거 수준의 답보 상태를 면치 못하고 있다.

남북정상회담은 상호 교류협력 및 동북아 안정에 기여했다는 긍정적 평가를 받기도 하지만, 남한의 일방적인 희생에 북한만 득을 얻는 방식으로 진행되고 6·15선언 후 남북관계 진행상황은 하나같이 이벤트성 이거나 북한에만 유리한 것들일 뿐 평화정책, 군사적 긴장완화를 위한 실질적인 조치는 이루어진 것이 없고, 핵별정책도 일방적으로 펴주기식 대북정책이라는 비난을 받기도 하였다.

탈냉전의 세계사적 흐름과 6·15 남북정상회담 이후 남북관계 개선은 한반도에 '평화정책'을 위한 기회를 제공하고 있으나, 우리는 여전히 다양한 도전에 직면하고 있다. 북한 핵문제는 우리 안보의 최대 위협이자 동북아의 평화와 안정을 저해하는 핵심현안이 되고 있으며, 미국의 세계전략변화에 따른 주한미군 재조정은 우리의 안보구도 전반에 영향을 미치고 있다. 더욱이 국제테러를 비롯한 초국가적 범죄 등 새로운 안보위협이 대두되어 이에 능동적으로 대처해야 하는 새로운 과제를 부여 받고 있다.

참여정부는 이러한 도전과 위협을 극복하는 동시에 도약의 기회로 삼고자 한반도의 평화 증진과 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 나아가 동북아 공존·공영의 토대를 마련하기 위한 '평화번영정책'을 천명하고, 이를 구현하기 위해 통일·외교·안보정책을 포괄하는 국가안보정책을 구체화 하였다.⁶²⁾

참여정부는 국가안보목표를 달성하기 위하여 일관되게 견지해야 할

61) 남북공동선언문의 5개 항의사항은 통일문제의 자주적 해결, 남북간 통일방안의 공통성에 기초한 한반도 통일지향, 이산가족 상호방문 실현 및 비전향 장기수 문제의 해결, 경제협력 및 교류 활성화, 당국간의 대화재개 등이다.

62) 국방부, 「국방백서, 2004」(서울: 국방부, 2004), p.44

전략기조를 다음 네 가지로 구체화하여 분야별 지침을 제시하였다. 첫째, 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화 통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련하려는 ‘평화 번영 정책 추진’, 둘째, 대외관계에서 우리가 동시에 실현해 나갈 대립되거나 상이한 목표와 요구들 사이에 균형을 취하고, 설정된 목표를 달성하기 위해 외교적 유연성을 발휘하는 ‘균형적 실용외교 추구’, 셋째, 확고한 안보태세를 확립하기 위해 한미동맹과 자주국방의 병행 발전을 추구하는 ‘협력적 자주국방 추진’, 넷째, 대내외의 비군사적 위협에 대응하고 다양한 안보 도전에 효과적으로 대처할 수 있도록 모든 분야에서 국가의 안보역량을 강화해 나가는 ‘포괄적 안보 지향’이다.

이 가운데 국방 분야에서 구현해야 할 중요한 지침은 ‘협력적 자주국방 추진’이다. 참여정부는 북한의 전쟁도발을 억제하고 도발할 경우 이를 격퇴할 수 있는 대북 억제력을 갖추되, 동맹과 대외 안보협력을 활용하는 ‘협력적 자주국방 추진’을 국가안보전략기조의 하나로 설정하여 범국가적 차원에서 역량을 집중하고 있다.

이에 따라 국방부는 대통령의 전략지침을 구현할 수 있는 ‘협력적 자주국방 추진계획’을 수립하여 한미동맹을 미래지향적으로 발전시키고 대외 안보 협력을 능동적으로 활용하면서 북한의 전쟁도발을 억제하고, 도발해 올 때에는 이를 격퇴하는 데에 우리 군이 주도적 역할을 수행할 수 있는 자위적 방위역량을 확충하는 데 주력하고 있다.⁶³⁾

또한 참여정부의 포괄안보 지향 개념은 각 국가는 외부로부터의 군사적 위협뿐만 아니라 새로이 등장하는 대내외의 비군사적 위협에 대응하고 다양한 안보 도전에 효과적으로 대처할 수 있도록 제반 분야에서 안보역량을 강화해 나가고 있다. 정부는 ‘다양한 안보위협으로부터 국민생활의 안전 확보’라는 국가안보 목표를 실현하기 위해 군사부문은 물론 정치·경제·사회·환경 등 비군사 부문까지 포함하는 확정된 안보개념인 포괄안보를 지향하고 있다.

63) 국방부, 「국방백서 2006」(서울: 국방부, 2006), pp.28-29

제4장 한미동맹의 성격변화 및 갈등요인 분석

제1절 정치, 외교, 사회정책면에서의 변화

1. 미국의 국가안보·세계전략의 변화

미국 부시 행정부가 실천하고 있는 국가안보 및 세계전략의 핵심 목표는 ‘강력하고 잘 훈련된 군사력을 바탕으로 세계 유일의 해제모니 국가로서의 입지를 공고화하는 것’으로 요약될 수 있다. 이를 위한 핵심과제를 두 가지로 요약할 수 있다. 테러·대량살상무기의 확산·본토공격이라는 새로운 안보위협을 예방하는 것과 미국의 패권을 위협할 수 있는 경쟁자가 등장하는 것을 방지하는 것이다. 이러한 세계전략의 목표를 실현하기 위한 미국의 선택이 ‘변환전략’이다. 미국은 새로운 안보위협에 대처하면서 21세기에도 자신의 해제모니 체제를 유지하기 위해 현재 가지고 있는 힘의 우위에 안주하지 않고 21세기 새로운 질서를 주도하기 위해 군사·외교영역의 변환을 추진하고 있다. 즉 부시 행정부의 안보전략은 그 구체적 결과가 군사변환과 변환외교라는 이중의 변환전략이다.⁶⁴⁾

이러한 변화를 본격적으로 추진하게 된 계기는 소련의 몰락이라는 냉전 종식과 9·11 테러에서 확인할 수 있듯이 탈영토화 되고 분산된 21세기형 새로운 안보위협이 등장한 현실에서 찾을 수 있다. 탈냉전이 본격적으로 진행되고 본토에 대한 충격적 테러를 경험한 이후 미국의 세계전략은 본토안보에 대한 강조와 비확산·대테러의 위협을 더욱 부각시키는 방향으로 전환했다.

2000년 죠지부시 대통령이 당선되고 이듬해에 9·11 테러가 발생하면서 네오콘이 주도하는 미국의 세계전략은 더욱 공세적인 것으로 변모했다.⁶⁵⁾ 미국의 신안보 전략에서 대테러전이 차지하는 비중은 더욱 강화되고 있다.

64) 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006), p.32.

65) 김태우, 「주한미군 보내야하나 잡아야하나」(서울: 한국국방연구원, 2005), p.35.

2006년의 「4년 주기 국방검토보고서(Quadrennial Defense Report, QDR)」와 「국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)2002, 2006」이 잘 말해주고 있듯이 미국의 세계전략은 주요 전장 중심에서 동시다발적인 지역분쟁에 대한 신속한 대응과 잠재적 위협 세력을 사전에 견제」제거하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 분쟁들은 과거와 같이 국가 간 대립에서 비롯하는 것이 아니라 탈영토화 된 테러집단에 의해 수행되는 테러와 같은 21세기형 비대칭적 위협에 의해 발생한다. 더욱이 정보, 통신, 교통이 발전하면서 세계적 차원에서 테러집단이 대량살상무기에 대한 접근이 보다 용이해진 환경 하에서 대량살상무기를 통한 미국 본토 및 우방국에 대해 위협을 가하는 사태를 매우 경계하고 있다. 미국은 이러한 안보위협 인식의 변화에 발맞춰 미국의 군사전략·동맹전략·외교전략에 근본적인 변화를 추진하고 있다.

부시 2기 행정부는 테러를 궁극적으로 없애기 위해서 ‘폭정의 종식’과 ‘자유의 확산’이라는 목표를 추가하면서 테러의 온상으로 지목되는 독재 국가 및 테러지원국가에 대한 정치전을 강화하고 있다. 특히 미국은 테러의 위협이 비단 테러집단에게만 비롯되는 것이 아니라 이를 비호하고 이들에게 대량살상무기를 이전하는 독재국가들에게도 비롯된다고 보면서 테러와의 전쟁은 곧 대량살상무기 확산과의 전쟁이며, 나아가 테러집단에 대한 지원세력 혹은 폭정국가 전반에 대한 전쟁으로 확산시키고 있다. 미국은 이를 실현하는 수단으로 이들 국가의 ‘행태의 변환’을 이끌어내기 위한 ‘변환외교(transformational diplomacy)’와 함께 군사적으로는 선제 공격론까지 고려의 대상으로 채택하면서 테러근절과 폭정제거 목표에 대한 강한 의지를 보여주고 있다.⁶⁶⁾

미국의 신안보·군사변환전략의 특징은 단지 동맹개념·전략개념·군 구조·군작전개념의 변화만을 의미하는 것이 아니라 냉전시기에 형성된 전략적 패러다임을 밑에서부터 근본적으로 바꾸고 있다는데 있다.⁶⁷⁾ 미국은 과거 특정 거점에 특정의 적을 상정한 고정군의 개념으로부터 21세기

66) 상계서, p.34.

67) 이필중·김용희, “주한미군의 군사력 변화와 한국의 군사력 건설,” 「국제정치논총」 제47권 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2007), pp.168-169.

비대칭적 위협에 대해 신속기동능력을 갖춘 유동군으로의 개념으로 변환을 꾀하고 있다. 이를 위해 기동성·전력투사능력·원거리 정밀타격능력·육해공 3군의 유기적 통합작전능력 배양에 중점을 두는 군사변환을 본격적으로 추진한다. 그 일환으로 해외 주둔정책에도 커다란 변화를 가져오고 있다. 유사시 분쟁지역에 언제라도 군사력을 투입시키기 위해 대규모의 상시주둔을 지향하고 있다. 이에 따라 단일 목적만을 위해 주둔하는 해외 미군의 효용성은 점차 저하되고 있다. 해외주둔 미군의 재편 움직임은 2003년 11월 25일 부시 대통령이 발표한 미국의 ‘세계 방위태세 재검토’ 계획을 통해 더욱 뚜렷하게 부각되었다.

미국의 전진배치군사력 구조개편과 ‘동맹변환’ 전략이 미국의 한반도 전략과 긴밀한 연관성을 가지고 구체화되고 있는 양상과 주목할 점은 두 가지다. 그 하나가 주한미군의 광역화, 즉 주한미군의 지역적 기동군화에 대한 한국정부의 동의를 확보하기 위해 미국이 노력을 경주하고 있다는 사실이며,⁶⁸⁾ 다른하나는 21세기 미국의 동아태전략의 핵심으로 떠오르고 있는 중국 견제를 위한 미국과 미·일동맹의 구체적인 행동들이다. 아마도 근본적인 문제는 미국 권력집단의 21세기 전략적 사유에서 이 두 가지가 긴밀히 연관되어 있다는 사실일 것이다.

미국의 신안보·군사전략은 개별적 쌍무 혹은 다자 관계를 병렬적으로 유지해 왔던 기존의 대 우방 및 동맹국 정책에도 중요한 변화를 초래하고 있다. 미국과 동맹을 맺고 있는 국가들이 미국과의 쌍무관계에 대해 다자간 연계관계를 구성하고 있는 지역은 나토(NATO)가 존재하는 유럽의 경우가 유일하다. 여타 지역의 동맹관계는 대부분 미국과의 평면적 양자 관계를 병렬적으로 유지해 왔다. 그러나 ‘세계방위태세 재검토’를 기반으로 미국의 해외군사력 재편계획이 본격 추진될 경우 미국과 동맹관계를 맺고 있는 국가들은 주둔미군의 유동성으로 인해 인접한 미국의 여타 동맹·우방국

68) 2004년 11월 2일, 반기문 외교통상부장관은 주한미군 중 일부를 수시로 한반도 밖으로 투입하고 철수하는 형태의 기동군 역할로의 전환에 대해 “미국의 ‘전략적 유연성’(strategic flexibility)의 필요성을 인정한다”고 말했다. 이에 앞서 2004년 10월 워싱턴에서 열린 한·미 연례안보협의회(SCM)에서 한·미양국은 「한·미안보정책구상회의」(ROK-US Security Policy Initiative: SPI)를 신설하여 주한미군의 전략적 유연성문제를 논의하기로 합의한 것으로 보도되었다. 「조선일보」, 2004년 11월 3일.

들과 일정한 연계관계를 형성하게 될 것이다. 이에 따라 궁극적으로는 지역의 범위를 넘어 미국의 동맹국들 다수가 상호 연계성을 지니는 일종의 거대한 거미줄이 형성될 것이다. 해외주둔군 배치계획의 핵심은 군사의 유동적 성격을 강화시키고 신속이동능력을 확보함으로써 얻어지는 사실상의 편재성(ubiquity)이다. 테러와 같은 안보위협이 불확실하게 편재하는 상황에서 군사적 대응 역시 편재적으로 변화하지 않을 수 없기 때문이다.

중요한 것은 모든 우방국·동맹국들이 획일적으로 동일한 지위와 역할을 부여받는 것은 아니라는 점이다. 대테러전·대량살상무기 비확산·민주주의 확산이라는 새로운 안보가치를 실현하기 위한 ‘의지의 연합(coalitions of the willing)’에 얼마만큼의 가치를 공유하며 책임을 분담하는가에 따라 각 국이 거미줄 네트워크에서 차지하는 지위와 역할이 달라진다는 점이다. 새로운 네트워크 내에 존재하는 동맹의 동심원 중에서 해당 국가의 위치가 어디냐에 따라 미국이 유사시 그 나라에 제공할 자원배분 상의 우선순위에도 영향을 미칠 것이라는 점이다. 즉 동맹체제 내에서의 기여도나 효용성에 따라 미국이 해당 동맹국에 대해 투입할 수 있는 자원의 규모와 수준이 결정되는 체제가 점차 가시화되고 있다. 미국의 미래동맹 운영전략에서 한미동맹이 여전히 의미 있는 한 축으로 유지되기 위해서는 이러한 변화를 반영하는 새로운 동맹체제가 모색되어야 한다.

이러한 미국의 세계전략의 변화와 그에 따른 동맹전략의 변화방향에 따라 한미동맹 역시 변환의 추진력을 얻고 있다. 미국은 이미 군사변환의 차원에서 주한미군 역시 유동군체제로 재편해가고 있으며 이과정에서 전략적 유연성원칙에 대해 한국정부와 원칙적 합의를 이루었다. 이와 함께 주한미군의 감축 및 기지체제의 효율화를 위한 재배치 과정이 한미 간 협의과정을 통해 본격적으로 추진되고 있다.

2. 한국의 수평적 동맹의 여론 확산

반세기의 역사를 가진 한미동맹은 한국의 안보에 커다란 기여를 해왔다. 우선 동맹의 가장 기본 목적인 군사적 효용의 면에서 한미동맹은 한반도의 전쟁억제와 북한의 군사위협 방어라는 핵심적 역할을 수행해 왔다. 주한

미군이 지닌 막강한 화력과 타격력, 조기경보체계, 전략정보 수집능력, 그리고 7함대를 통한 해양증원전력과 우세한 공중타격력 등은 북한의 무력 위협 및 사용을 효과적으로 저지하는데 중요한 역할을 담당했다. 또한 한미연합방위체제는 한국군에 유·무형 전력을 보강해줌으로써 한국의 국방비 절감과 경제발전에 크게 도움을 줬다. 따라서 과거 한국사회에는 동맹국으로서 미국의 정치·경제적 지원이 한국사회의 근대화 과정에 결정적인 기여를 했다는 인식이 지배적이었다.⁶⁹⁾

그러나 1990년대를 거치며 한국과 미국에서는 이러한 인식에 적지않은 변화가 발생했다. 과거와 같은 역할과 기능의 동맹관계를 유지하는 것은 무의미하다는 국내여론이 부각되기 시작했고 한미동맹의 변화를 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 특히 2000년대 들어와 반미감정은 한미동맹 위기론의 근거로 꼽힐 만큼 높아졌다. 최근의 반미감정이 동맹의 임무와 성격을 근본적으로 바꾸거나 직접적인 위기요인으로 작용하는 것은 아니지만 최소한 동맹제도의 운영과 절차에 새로운 변화를 가져오고 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 미국에 대한 비판여론이 미국과의 협력이나 한미동맹 자체의 필요성을 부정하는 것은 아니라는 것을 신중하게 고려해야 한다.⁷⁰⁾

현재 한국사회의 한미동맹에 대한 비판적 여론을 강화시키는 핵심요인은 주로 불평등한 동맹제도와 그 운영방식에 있다. 특히 한국에서 민주화가 진전되고 한국의 동맹분담 역할이 확대되어 가면서 한국에서 그동안 유보해 왔던 수평적이고 자주적인 한미관계로의 전환을 요구하는 목소리가 점차 커지고 있다. 이러한 국민여론을 반영하여 한국정부는 미국이 한국을 보다 대등한 안보협력의 동반자로 대할 것을 요구하고 동맹관계에서 한국의 정치적 자율성의 확대를 강조하고 있다.⁷¹⁾

<도4-1>은 ‘바람직한 한미관계’에 대해 묻는 동일한 질문에 대해 한국 국민들이 응답한 내용을 정리한 것이다. 반미감정이 최고조에 달했다고 평가받는 2002년 12월 촛불시위 당시 조사에서 ‘한미동맹의 강화’ 입장을 밝힌 응답자(20.4%)보다 ‘대미 자주외교노선’을 지지한 응답자(28.1%)가

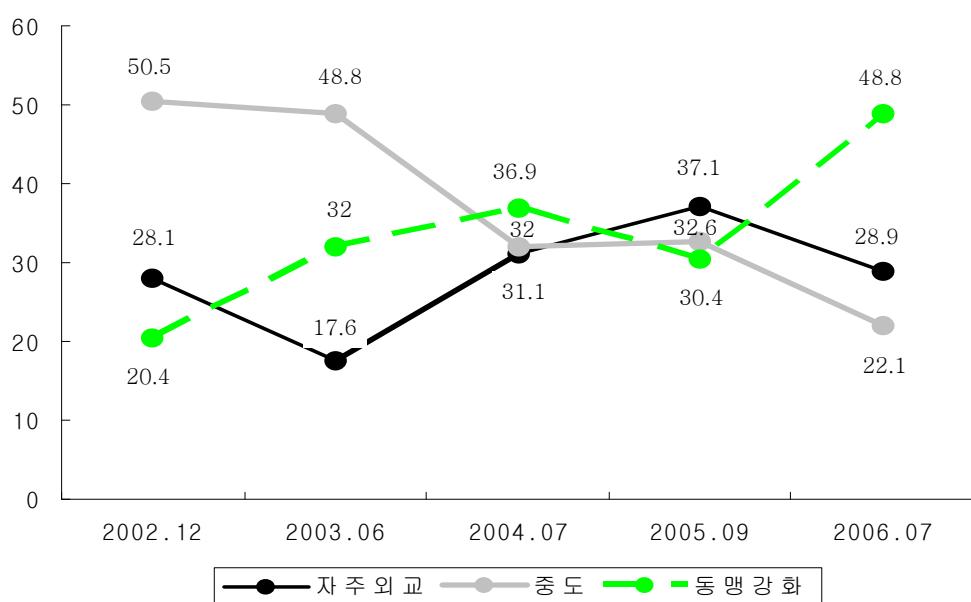
69) 이상현 편, 「한국의 국가전략 2020 : 외교·안보」(경기: 세종연구소, 2005), p.58.

70) 정성장 편, 「한국의 국가전략 2020 : 대북·통일」(경기: 세종연구소, 2005), p.112.

71) 이태환 편, 「미·중 관계의 변화와 한반도」(경기: 세종연구소, 2002), p.119.

많았지만, 이후 북한 핵문제가 불거지고 남북관계가 답보상태에 빠진 2003년과 2004년에는 ‘자주외교노선’을 주장하는 사람보다 ‘동맹강화’를 지지하는 응답자들이 크게 증가했다. 2005년으로 넘어오면서는 ‘자주외교노선’에 대한 지지(37.1%)가 늘고 반대로 ‘동맹강화’ 입장(30.4%)이 줄어들다가 북한 핵문제가 악화되는 2006년에는 다시 ‘동맹강화’ 입장(48.8%)이 ‘자주외교노선’에 대한 지지(28.9%)를 크게 웃돌게 나타나고 있다.

<도 4-1> 바람직한 한미관계에 대한 국민여론 변화



출처 : 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」 (동아시아연구원, 2006), p.45.

지난 5년 동안 한미관계에 대한 여론의 추이는 일관된 경향성을 보이기보다는 한반도 안보정세에 따라 급변하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 여론의 변화 추이는 경제성장과 민주화로 증대된 국가자부심에 뿌리를 둔 ‘자주외교노선’을 원하는 경향이 일반국민의 의식 속에 자리잡고 있음을 나타내고 있다. 한반도를 둘러싼 안보상황은 한미동맹과 관련하여 자주외교노선 추구라는 원심력과 동맹강화라는 구심력이 복합적으로 작용하고 있는 것이다.⁷²⁾

동맹유지과정에서 발생하는 여러 문제점 중 여론으로부터 비판의 화살이 집중된 것은 무엇보다 한미연합방위체제를 미국이 주도함에 따라 한국군은

72) 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」 (서울: 동아시아연구원, 2006), pp.45-46.

의존적인 군구조 하에서 독자적인 전쟁수행능력을 갖추지 못하고 있다는 점이다. 이과정에서 한국의 자율적 목소리는 제한될 수 밖에 없었고 이는 전시작전통제권 조정 등의 현안 문제에서 한국의 입장을 제약했다. 또한 미국의 대외·대북정책에 대한 우려가 높아지는 가운데 한미행정 협정(SOFA) 등 동맹관계를 유지하는 제도적·법적장치에서 드러나는 불평등과 미국의 동맹관계 운영과정에서 나타나는 미국의 일방주의적 태도가 알려지면서 수평적 동맹에 대한 국민의 요구가 강화되고 있는 것이다. 이와 함께 특정 미국인·미국병사의 행태가 국민정서를 자극하고 미군 주둔으로 인해 야기되는 각종 민원 등 다양한 원인이 복합적으로 작용하고 있다.⁷³⁾

그러나 최근 동맹에 대한 변화요구가 높아지고 있는 데에는 동맹으로 인한 이익은 체감하기 힘든 반면 동맹의 유지과정에서 나타나는 손실은 가시적으로 확인되는 특성도 반영되고 있다. 동맹으로 유지되고 있는 안보라는 재화의 효용성은 지속적이고 상황적이어서 실질적으로 체감하기는 어렵다. 특히 동아시아나 세계적 차원에서 이루어지는 동맹효과는 대단히 추상적으로 이해되기 쉽다. 반면 눈 앞의 동맹유지 과정에서 발생하는 문제점은 정책결정자 뿐 아니라 일반 국민들에게 매우 쉽게 노출될 수밖에 없다.

결과적으로 대미 의존형 전쟁억제 및 방어 동맹체제는 한미관계의 비대칭적 구조를 유지하는데 기여했으며 이는 양국의 잠재적 갈등의 요인으로 작용하게 되었다. 특히 1990년대를 거치며 한미 간 잠재적 갈등의 소지는 더욱 확대되기 시작하였고, 한국의 참여정부 출범과 미국 부시 행정부의 등장 이후 더욱 증폭되었다. 갈등을 초기에 조정하기 위해 서는 국내외적 환경변화가 빠르게 진행된 1990년대부터 한미양국은 변화한 양국의 상대적 국력을 반영한 새로운 협력의 틀을 모색했어야 했다. 단순히 동맹 유지에 드는 물리적 비용과 부담의 분담뿐만 아니라 안보협력관계에서 양국이 수행하는 역할과 임무 전반에 걸친 재검토와 조정으로 이어져야 했다. 그러나 지난 10여 년간 한미양국은 외형적

73) *상계서*, p.47.

관리의 선에서 의견 교환 수준의 논의에 시간을 허비하면서 뒤늦게 동맹의 전환비용을 가중시키고 있는 현실이다.⁷⁴⁾

한편 미국 내에서도 한미동맹에 대한 새로운 접근 시각이 확산되고 있다. 미국에서는 동맹체제에서 한국이 ‘평등성’을 주장하기 위해서는 그에 상응하는 기여를 해야 하며 최소한 한반도 방위에 관한 한 자체적인 역량을 갖추어야 한다는 주장들이 점차 힘을 얻고 있다. 이와 같이 호혜적이고 공동의 이익을 위한 새로운 동맹개념의 창출과 형평성 있는 동맹운영 관행의 정립이 없이는 기존의 동맹질서에 대한 양국 내 비판은 더욱 거세질 것이다.

이처럼 한미동맹은 다양한 차원의 요인들에 의해 변화를 요구받고 있다. 각 차원별로 다양한 변화의 요인들은 한미동맹의 변화 방향에 대한 논의를 하나로 수렴하기 보다는 다양하게 전개시키고 있다. 각기 다른 한미동맹의 비전들이 각축을 벌이는 양상이며 이에 따라 한미 간의 이견은 더욱 크게 부각되고 있다. 그러나 지금까지의 논의를 종합해보면 각 영역에서 한미 간의 이견이 존재할 뿐 아니라 보다 근본적으로는 한국과 미국 사이에는 자국의 국가이익을 정의할 때 고려하는 전략적 평가의 우선순위가 다르다는 점을 확인할 수 있다. 한국정부는 한미동맹에 대한 국내여론과 전략적으로는 지구·지역차원에 대한 고려보다 한반도 차원의 국가이익을 보다 중시하는 태도를 보여 주었다. 반대로 미국은 전략적 우선순위를 전세계적 차원에서 추진하는 군사변환 및 변환외교에 부여하고 있으며 한미동맹의 비전 역시 세계전략의 틀 내에서 구체화 하고 있다. 이러한 한미양국 간 시각 차이는 한미동맹의 변환을 야기하는 요인으로 작용하면서 동시에 한미동맹의 변환을 제약하는 양면효과를 낳고 있다.

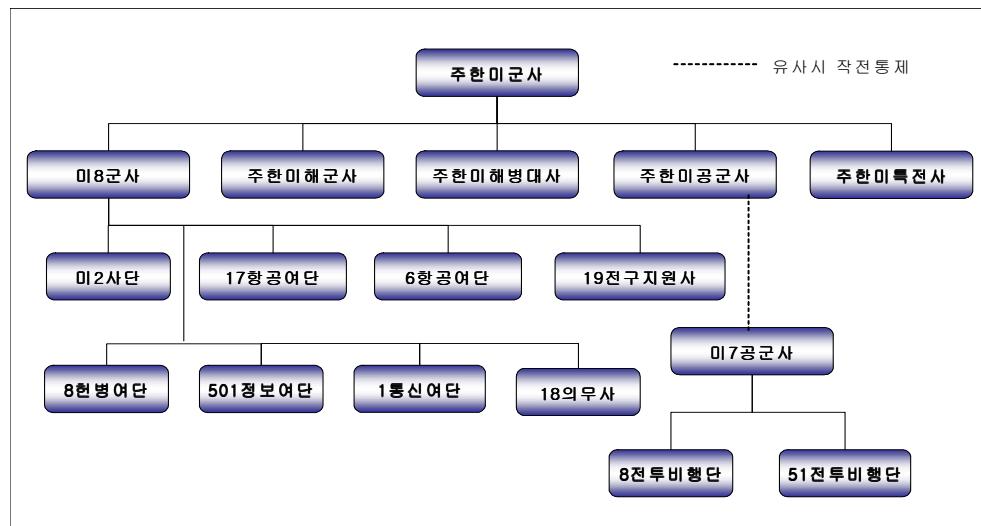
74) 따라서 한국사회의 입장에서 현재 발생하고 있는 동맹조정의 문제는 단순히 ‘참여정부’의 책임이기 보다는 변화의 흐름에 둔감했던 동맹의 구조적 한계에서 기인한다. 그러나 변화가 늦어진 만큼 그 의미가 중요함에도 이를 관리하는 데 미숙했던 참여정부의 태도 역시 최근 한미관계 혼란의 책임으로부터 자유로울 수 없다.; 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006), p.47.

제2절 대 한 군사 정 책 의 영 향

1. 주한미군의 전략 변화

미국은 9·11테러 이후 새로이 드러난 초국가적·비군사적 위협에 대비하여 ‘위협’ 중심에서 ‘능력’에 기초한 전략으로 변화를 추구하고 있다. 이러한 군사전략 개념을 실현하기 위해 군사변혁으로 전력의 첨단화·기동화·경량화·를 추구함과 동시에 전 세계에 주둔하고 있는 미군기지 재배치를 추진하고 있다.

<도 4-2> 주한미군사 조직



출처 : 국방부, 「국방백서 2004」(2004), p.59.

주한미군은 한·미 상호방위조약에 의해 한국에 주둔하고 있으며, 한반도에서의 전쟁역제에 중요한 역할과 기능을 수행하고, 나아가 동북 아지역의 평화와 안정 유지에도 기여하고 있으며, 유사시 대한민국을 방위하기 위해서 투입되는 미 증원전력은 육·해·공군 및 해병대를 포함하여 병력 69만여명, 함정 160여 척, 항공기 2,000여 대의 규모의 전력이 증원된다.⁷⁵⁾ 주한미군사 조직은 <도4-2>와 같다.

75) 국방부, 「국방백서 2004」(서울: 국방부, 2004), pp.59-61.

주한미군의 주요 전력은 표 4-3과 같이 2사단과 2개의 항공여단을 주축으로 140여 대의 신형 M1A1전차, 170여 대의 브래들리 장갑차를 비롯하여 30여문의 155미리 자주포, 30여문의 다연장로켓과 패드리어트를 포함한 지대공 유도탄, 70여 대의 아파치 헬기, ATACMS⁷⁶⁾ 등을 보유하고 있다.

<표 4-3> 주한미군 전력

구 分	전 力	구 分	전 力	구 分	전 力
병 力	33,000여 명	전투기	100여 대	공격헬기	70여 대
전 차	140여 대	장갑차	170여 대	ATACMS/ 페트리어트	80여 문
병력 : 이라크 안정화 작전을 위해 전환된 병력을 반영					

출처 : 국방부, 「국방백서 2004」(2004), p.60.

2004년 5월 17일 미국은 한·미동맹과 대북억지력의 구도를 근본적으로 바꾸어 놓을 수 있는 중대한 사안을 발표했다. 한반도 전쟁억지력을 위해 주둔시켜온 주한미군을 단계적으로 철수하겠다는 소위 럼스펠드 독트린(Rumsfeld doctrine)을 한국정부에게 일방적으로 통보한 것이다.⁷⁷⁾ 이 발표에 따르면 세계에서 가장 첨단 무장화된 부대라고 평가받는 주한미군 제2보병사단의 1개여단 병력과 전투지원병력중 3600여 명의 주한미군을 8월에 전격적으로 이라크에 투입하고, 2005년까지 1만2500여명을 단계적으로 감축하게 된다. 이는 2003년 11월 부시 대통령이 발표한 전세계 주둔 미군재배치계획(Global Defense Posture Review, GPR)의 일환으로 우선적으로 주한미군 일부 병력을 차출하여 이라크에 이동배치하게 된다.

76) ATACMS: 육군 전술유도무기체계(Army Tactical Missile System) 육군에서 운용하는 지대지 미사일로서 사거리는 최대 300km에 달한다.

77) 군사기술의 혁신을 바탕으로 테러와 대량살상무기라는 새로운 위협에 대처한다는 럼스펠드 독트린은 9·11 이후의 새로운 전략이지만 14년 전 동아시아전략구상(EASI)에 뿌리를 두고 있다. 1990년 주한미군 3단계 감축을 제시한 동아시아전략구상의 기본 축은 주한 미 지상군 감축과 해·공군력 강화이다. 9·11테러 참사 후 미국은 해외주둔군 운용전략을 두 개의 분쟁지역에서 동시에 승리한다는 원-원(Win-Win) 전략을 수립하고 미본토 방위전략으로 대폭 수정하여 미국의 군사전략을 변화시킨 것이다.

일정조정을 감안한다하더라도,⁷⁸⁾ 미국은 수년 내 주한미군의 3분의 1인 1만2000여 명을 감축하고, 2008년까지 4년간 150개 분야에 110억 달러(약 14조여원)를 들여 한반도 전력강화를 위해 첨단무기로 병력감축을 대체하게 된다. 이라크로 차출된 병력은 보병1개 여단과 약간의 지원 병력을 합쳐 4000명 수준이다. 이러한 규모는 총 3만7000명 규모의 주한 미군 중 10.8%에 지나지 않으나, 전방의 대북 위협역지임무를 맡아 온 주력부대의 절반이 철수했다는 점에서 보면 심대한 의미를 지니고 있다.⁷⁹⁾

한미 양국의 합의된 계획에 따라 감축이 이행되면 주한미군의 주둔병력 규모는 2003년 37,500여 명에서 2008년 말에는 약 25,000여명이 될 것이다. 양측이 합의한 단계별 감축 일정은 <표4-4> 와 같다.

<표 4-4> '04~'08년간 주한미군 단계별 감축 일정

단 계	년 도	감 축 인 원	주 둔 인 원
1 단 계	2004	5,000 명	32,500 명
2 단 계	2005~2006	5,000 명	27,500 명
3 단 계	2007~2008	2,500 명	25,000 명

출처 : 국방부, 「국방백서 2006」 (2006), p.88.

용산기지 이전사업은 서울 도심에 주둔하고 있는 외국 군대의 이전을 원하는 국민의 여망에 부응하고, 주한미군의 안정적 주둔여건을 조성하며, 국토의 균형적 발전을 도모함과 아울러 한미동맹 강화를 위하여 1988년 3월부터 추진하였다. 1993년 이후 과도한 이전비용 문제 등으로 사실상 중단되었다가 2001년 12월 용산기지 내 미군아파트 건립 문제를 계기로 이전사업의 재추진 필요성이 제기되어, 2003년 5월 한미 정상회담에서 용산기지 조기이전 원칙에 합의하였고 이후 긴밀하게 협상이 진행되었다. 협상결과, 한미양국은 2008년 말을 목표로 유엔사/연합사(UNC/CFC)를 포함한 용산기지를 평택지역으로 이전

78) 2004년 10월 5일 한·미 양국은 2005년에 완료한다는 주한미군 1만2500명 철수를 2008년 말 까지 단계적으로 철수하기로 합의했다. 이는 한국이 3년 늦춰줄 것을 요청한데 따른 것이다. 미국은 이라크에 차출된 3600명을 포함한 5000여명을 2004년 말까지 철수하고, 7500여명의 병력은 내년부터 2008년 말까지 단계적으로 철수하게 된다.

79) 정항석, “주한미군 재배치와 미래 한·미동맹의 성격 조명 주한미군 감축의 배경과 의미” 「통일정책연구」 제13권 2호 (통일연구원, 2004), pp.2-3.

하기로 합의하여 ‘용산기지이전협정(UA/IA)’⁸⁰⁾을 체결하였고, 2004년 12월 국회에서 비준 동의를 받음으로써 용산기지 이전사업이 본격적으로 추진되었다. 그러나 주민들의 반대로 인한 부지확보 시간 소요, 환경영향 평가, 한미간의 비용분담협상 등을 위한 시간 추가소요로 이전 완료 시점은 한미간의 협의를 통해 결정될 예정이다.

이러한 주한미군의 감축과 이전은 분명 한·미관계는 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 미국은 북한이 핵 개발을 하고 있다고 의심하는 상황에서도 주한미군 주력 부대인 제2사단 병력을 이라크로 차출했고 1만2500명을 2008년까지 철수할 예정이기 때문이다. 주한미군 감축 및 재배치가 한·미동맹관계의 상징적 변화를 반영한다. ‘9·11테러이후 미국의 변환을 한국이 잘 인식하지 못하고 있다’는 아시아재단의 스콧 스나이더(Scott Snyder)의 지적은 양국관계의 변화가 단지 합리적인 행위로서만 설명하기 용이하지 않은 다른 정서적 측면이 있음을 조소하는 것이기도 하지만, 전통적인 한·미동맹관계는 변화하고 있다는 것을 확인시킨다.⁸¹⁾

한반도에서 긴장이 완화되면 주한미군의 필요성은 줄어들 수밖에 없다. 이런 면에서 보면 한국전쟁 이후 반세기가 지난 현재 부시 행정부가 주한미군을 감축하겠다는 계획을 통보한 것은 놀랄 일이 아닐 수 있다. 국제정세가 변한 만큼 주한미군이 감축되어야 한다는 인식에는 누구도 이의를 제기하지 않는 까닭이다. 무엇보다 한·미간 오해와 갈등이 주한미군 대량감축사태를 낳았다는 시각은 주한미군을 한반도에 국한시키지 않고 동북아 평화유지군으로 활용할 수 있다는 2004년 5월 25일 찰스 캠벨(Charles C. Campbell) 주한 미8군사령관의 발언에서도 알 수 있듯이 한·미양국간 협의는 우려의 수준이다.

오늘날 주한미군은 어떤 의미인가를 볼때, 국가이익에 따라 행위를 하는 국제사회에서 ‘배려’(scrupulous care)는 절대불가의 요행이다. 국제사회는 윤리와 도덕에 따라 행위 하는 곳이 아니라 철저한 자기편의와 선호에 따라 움직이기 때문이다. 이러한 국제사회의 성격은 한반도에서도 예외는

80) UA(Umbrella Agreement): 용산기지이전 관련 원칙, 부지, 비용 등을 포함하는 조약 형식의 문서로서 전문과 8개 조로 구성, IA(Implementing Agreement): 용산기지이전 계획 실행에 필요한 세부내용을 규정하는 조약형식의 문서로서 전문과 7개항으로 구성

81) 정향석, 상계논문, p.13

아니라. 주한미군은 언젠가는 철수해야 하지만 북한의 대남 적화노선 포기 등 한반도의 종합적인 안보상황, 감군 시기와 방법을 면밀히 검토하고 한·미간 협의를 거쳐 진행되어야 할 일이다. 국제사회, 국가이익 등으로써 향후 한·미관계를 가늠해 볼 수 있는 부분이다. 예전에, 럼스펠드 미국 방장관은 여러 차례 ‘원하지 않는 나라에는 미군을 주둔시키지 않는다’라고 말한 바 있다. 사실이라면 주한미군은 언제든지 미국의 전략에 따라 철수될 수 있음을 시사한다.

주한미군의 병력과 장비를 감축하고 기지를 이전하면서 결국 미국이 원하는 것은 주한미군의 역할과 지위의 변화일 것이다. 미국의 신전략들을 분석해본 전문가들은 부시 행정부는 해외주둔 미군의 역할을 종래의 ‘대규모 거점 주둔군’에서부터 다변화된 배치상태에서 신속성과 기동성을 가지고 필요시 적재적소에 투입되어 ‘신속결전(rapid decisive operation)’을 수행하는 ‘신속배치군(rapid dispatch forces: RDF)’으로 바꾸려 하는 것으로 한국이 해외미군 재편의 첫 시험대일 것으로 추측했다.⁸²⁾

향후 주한미군의 억제력이 감축 이전보다 약할 것인가 강력할 것인가 하는 것은 전적으로 지금부터 한미 양국이 한미동맹을 어떻게 꾸려나가느냐에 달려 있다. 동맹이 굳건하고 양국간 신뢰가 확고하다면 외형적인 변화에도 불구하고 억제력 발휘에 문제가 없을 것이나, 반대의 경우 억제력 약화 및 안보공백은 불가피하다. 특히, 한미동맹의 약화는 작전계획 5027 에도 직접적인 영향을 미칠수 있다. 더 이상 대북억제만이 목적이 아닌 동북아 기동군으로서 미군을 주둔시키는 미국으로서는 주한미군을 전적으로 한국안보만을 위한 인계철선 임무를 담당하는 군사력으로 사용할 것을 거부할 수 있으며, 유사시 계획도 작전계획 5027 대신 주일미군, 하와이, 팜 등지의 미군을 출동시키는 정도의 축소된 반격계획을 가지게 될 가능성이 있다. 한미동맹의 대북 억제력이 양국간의 ‘정치적 관계’에 의해 크게 좌우될 수 있다는 의견이 개진되고 있다. 즉 미국이 전략적 신축성을 위해 주둔 미군재배치계획(Global Defense Posture Review, GPR)을 실행하는 현 시점에서 한반도 전쟁 발발시 한국을 돋기 위해

82) 김태우, 「주한미군 보내야하나 잡아야하나」(서울: 한국국방연구원, 2005), p.76.

70만 명에 가까운 증원군을 파견할 것으로 기대 하는 것은 무리라는 지적과 함께, 그럼에도 미국이 대북 억제를 위해 구사할 수 있는 방법이 다양하기 때문에 결국 중요한 것은 양국간 돈독한 정치적 신뢰일 것으로 보고 있다.⁸³⁾

2. 동아시아 지역 세력균형과 안보경쟁의 심화

1990년대 이후 본격화된 탈냉전 시대는 미국을 군사적 유일한 초강대국의 지위에 올려놓았다. 이러한 추세는 향후에도 상당기간 유지될 것이다. 그러나 세계 초강대국이 주도하는 해제모니체제가 세계 모든 지역질서의 안정을 보장하고 있는 것은 아니다. 특히 한국이 포함되어 있는 동아시아 지역은 더욱 그렇다. 동아시아 지역은 21세기 변환경쟁 뿐 아니라 전통적인 세력경쟁과도 완전히 단절될 수 없는 공간이다. 현재의 동아시아는 미국의 압도적 힘의 우위에 기초하여 균형이 유지되고는 있지만 그 이면에는 각 국이 21세기 새로운 질서를 염두에 둔 변환경쟁과 함께 지역 패권을 둘러싼 세력경쟁이 치열하게 벌어지고 있다.

이러한 불안정 속에서 균형의 축을 담당하고 있는 것은 미국이다. 미국은 힘의 격차를 바탕으로 세계 4대 강국이 국경을 맞대고 치열한 변환경쟁을 벌이고 있는 동아시아에서 균형을 잡는 안정자 역할을 수행하고 있다. 그러나 13억 거대 중국시장을 앞세워 무섭게 성장하고 있는 중국의 부상은 현재의 지역 세력균형을 깰 수 있는 현실적인 도전 요인이다. 심지어 중국은 지역차원의 패권을 넘어 21세기 미국의 세계 패권에 대항할 잠재적 경쟁국가로서 인식되고 있다. 이에 대응하여 일본은 철저히 미국의 그늘 아래서 중국을 견제하면서 동아시아에서의 영향력 확대를 꾀하고 있으며 보통국가화와 군사대국화라는 이중의 얼굴로 새롭게 형성될 동아시아 세력균형을 준비하고 있다. 이와 함께 미국에 맞서 지난 반세기 냉전의 한 축을 담당했던 러시아가 조금씩

83) 박원곤, “미국의 군사정책: 변환, GPR 및 주한미군,” 「주간국방논단」 제1007호 (2004.8.9), p.45.

국력 회복에 성공하면서 국제적 위상과 역할을 높이기 위해 기지개를 펴고 있다.⁸⁴⁾

주요 강대국들이 각축을 벌이고 있는 동아시아에서 현재의 세력균형에 영향을 미치는 가장 핵심적인 변수는 역시 미중관계이다. 미국은 21세기에도 지속적으로 미국 중심의 단극적 질서를 유지하기 위해서 지역 내 강력한 경쟁자가 출현하는 것을 견제할 필요가 있다. 따라서 급속도로 부상하고 있는 중국에 대한 대응전략 마련에 부심하고 있다. 그러나 중국과의 공존을 전제로 한 일방적인 관여전략(engagement)정책과, 경쟁과 대립을 상정한 일방적인 봉쇄전략(containment)양자 모두 미국의 선택으로 부적합하다는 것이 오랜 고민거리이다.⁸⁵⁾

그러나 지역의 안정자를 자처하는 미국이 지역의 세력균형정치에서 어느 한편을 일방적으로 편들 수 없다. 동아시아 세력균형에서 일방적인 편들기는 미국이 동아시아 안정자 역할을 포기했다는 신호로 받아들여질 것이며, 이는 미국의 동아시아에서 지도력을 약화시키는 결과로 이어질 가능성이 크다. 특히 미국은 중국이 노골적으로 미국에 맞서는 정책을 펴지 않는 이상 일방적으로 대중국 경제정책을 구사할 수 있는 명분을 찾기도 힘들 뿐 아니라 이미 중국은 세계시장 깊숙이 편입되어 중국과의 일방적인 대결정책이 가져올 파장을 감당한다는 것은 결코 쉬운 과제가 아니다.

따라서 미국은 장기적으로 중국의 부상을 억제하기보다는 21세기 변환 경쟁에서의 격차를 벌려나가면서 현실에서는 견제와 협력을 병행하는 복합전략을 추진하고 있다. 즉 미국은 중국을 이익공유자(shareholder)는 아니더라도 이해상관자(stakeholder)로서 상정하여 대테러전이나 북한문제 해결 과정에서 중국의 책임있는 협조를 이끌어냄과 동시에 중국성장의 혜택을 함께 누리고자 한다. 다른 한편으로는 21세기 해외주둔미군기지 네트워크를 새롭게 짜는 과정에서 중국 접경 지역에 새로운 군사거점들을 대거 포진시킴으로써 대중국 경제의 포석을 깔아두는 한편 미일동맹과 한미동맹을 중국경제의 간접적 수단으로 활용하는 전략을 택하고 있다.

84) 이삼성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고,” 「한국과 국제정치」 제22권 4호, (경남대학교 국동문제연구소, 2006), p.42.

85) 하영선 편, 전계서, p.37.

중국 역시 21세기 새로운 변환전략으로서 미국과의 힘의 격차를 무시하고 당장 미국과 맞서기보다는 조용히 힘을 키우는 도광양회(韬光養晦)와 평화적 부상을 모색하는 화평굴기(和平掘起), 그리고 평화발전의 전략을 택했다. 2020년까지는 ‘전면적인 소강사회(小康社會)건설’을 목표로 경제우선주의를 표방하는 것도 일차적으로는 부족한 자본과 기술의 도입이 목표겠지만 이는 역내 국가로부터 불필요한 견제를 피하면서 힘을 키울 시간을 벌겠다는 의도도 겸한 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근에는 매년 10%를 넘는 고도성장의 자신감과 1997년 이래 평균 13.6%의 국방비 증가율을 바탕으로 경제력과 군사력의 병행발전을 추진하고 대외적으로는 행동이 필요한 곳에 행동하는 유소작위(有所作爲)의 외교전략을 동시에 구사하고 있다. 결론적으로 미국과 중국이 상당기간 냉전시대의 전면적인 봉쇄와 대결구조로 극단화될 가능성은 크지 않다. 강대국들의 대결과 경쟁이 극단적으로 진행될 경우 그들 모두에게 심각한 전략적 손실을 가져 올 것이라는 공통의 인식이 존재하기 때문이다.⁸⁶⁾

그러나 동아시아의 불안요인도 만만치 않다. 실제로 중국에 대한 견제의 끈을 놓을 수 없는 미국과 중국의 부상에 가장 큰 위협을 느끼고 있는 일본은 2004년 발표한 신방위대강과 2005년 2월 미일 2+2 공동선언을 통해 대중국 견제의 의도를 공공연하게 표명한 바 있다. 미국은 일본을 세계 및 지역안보 유지를 위한 공동주주로 인식하면서 중국 견제의 수단으로 활용하고 있으며 일본은 미일동맹을 축으로 중국과 맞서며 동아시아 및 아태 지역에서 역할확대를 모색하려고 한다.

미국과 일본의 대중국 견제 움직임이 가시화되면서 이는 다시 중국과 러시아 사이에 미일동맹의 영향력 확대에 맞서기 위한 전략적 협력을 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 중국과 러시아는 한동안 단절되었던 군사적 협력을 재개하는 한편, 2005년에는 중국·러시아 및 중앙아시아의 카자흐스탄·키르기스스탄·타지키스탄·우즈베키스탄 6개국 정상이 참여한 상하이협력기구(SCO)를 통해 중앙아시아 주둔 미군의 조기철수를 요구하기도 했다. 2006년에는 핵개발로 미국과 갈등을 빚고 있는

86) 상계서, p.38.

이란의 상하이협력기구 참여문제를 두고 미중 간에 날카로운 신경전이 벌어지기도 했다. 미국과 중국 사이에 전면적인 갈등의 가능성은 현실적으로 낮은 것이 사실이지만 지속적으로 상호견제의 긴장을 늦출수 없는 구조적 상황으로 인해 주변국 간에 크고 작은 짹짓기로 이어지고 있으며 이는 동아시아 질서를 더욱 불안하게 만들고 있다.

협력과 경쟁이 사안별로 복합적인 양상을 띠면서 나타나는 지역세력균형의 변화는 과거 냉전질서의 이분법이 더 이상 적용되지 않는 시대를 만들었다. 즉 한국·미국·일본의 ‘남방 3각관계’ 와 북한·중국·러시아의 ‘북방 3각관계’에 기반을 둔 기존 한미동맹의 존재근거와 역할변화의 필요성이 제기되고 있다.

동아시아 주변강국들이 불안정한 균형 속에서 전통적인 세력경쟁과 21세기 변환경쟁을 본격화되면서 한국의 전략적 선택에 대한 주변국의 관심이 높아지고 있다. 한국은 지금까지 수평적 동맹관계의 확보하는 전술적 이익을 고려함과 동시에 미국과 중국을 동시에 고려해야 하는 딜레마의 상황으로 인해 지역차원에서 한미동맹이 수행해야 하는 임무와 역할에 대한 전략적 판단을 유보해왔다. 한국의 딜레마는 미국과 경쟁과 협력을 거듭하고 있는 중국과의 복합적 상호의존관계가 급속하게 심화되고 있다는 데 있다. 안보 차원에서도 미국의 대북한 일방주의 및 일본의 우경화에 대한 견제와 특히 북한관리 등의 측면에서 중국의 중요성을 절실히 느끼고 있다. 이와 함께 동아시아 지역전략에서 일본을 중시하는 미국의 입장과 일본을 역내의 잠재적 불안세력으로 바라보는 한국의 입장에도 상당한 거리가 존재한다. 따라서 한미동맹에 대한 불명확한 태도는 미국은 물론 중국, 일본 등 주요 강대국들로부터 의구심을 불러일으키는 요인으로 작용한다.

그러나 이제 한국은 더 이상은 미루기 힘든 선택을 해야 하는 시점에 있다. 특히 미국이 새로운 군사변환전략에 따라 주한미군의 역할을 대북억지력 뿐 아니라 지역·지구군의 일환으로 전환을 꾀하는 상황에서 한미동맹이 동아시아 지역안보에서 어떠한 역할을 할 것인지에 대한 한국의 전략적 판단을 유예하기 힘든 상황이다. 이는 한국이 어떠한 선택을 하던 결과적으로 한미동맹의 변환을 강제하는 요인으로 작용할 것이다.

제3절 한국의 미국에 대한 감정과 인식의 변화

1. 한 국민의 감정과 대미관계의 변화

동맹이 체결 된 후 국제정치의 변화에 따라 위협과 위협국가에 대한 인식도 변하기 마련이다. 그리고 이 같은 변화는 동맹의 결집 정도에 영향을 미친다.⁸⁷⁾ 한국인의 인식은 2000년 6월 남북정상회담 이후 급변하였으며, 많은 한국인들은 북한을 더 이상 적으로 간주하지 않고, 북한을 적국이기 보다는 협력의 대상으로 생각하기 시작한 것이다. 즉 한국 사람들에게 북한 문제는 실제의 문제 라기보다는 인식의 문제, 감정의 문제가 되었으며, 2002년 남북정상회담 이후 한국인의 감정은 북한의 행동을 더 이상 냉철한 위협 및 경계의 대상으로 생각하려 하지 않았다.⁸⁸⁾

한국의 경제가 괄목할만한 성장을 이루하였고, 한국군의 현대화가 현저하게 이루어졌지만, 대부분의 한국인들은 미국의 도움 없이 북한을 다루기는 어렵다고 믿고 있다. 그리고 한국의 지도자들은 점차적으로 북한의 재래식 무기에는 대응 할 수 있는 능력을 갖게 되었다고 느끼지만, 북한의 대량 살상무기에 있어서는 여전히 불리하다는 사실을 알고 있다. 따라서 한국안보를 위해 한·미 군사동맹은 필수적이라고 느끼고 있다. 여론조사 결과 대다수의 한국인들은 안보를 위해 미군의 주둔이 필요하다고 느끼고 있다. 또한 대부분의 한국 지도자들 역시 이러한 주둔을 북한과의 긴장 완화와 평화공존을 위해 반드시 필요하다고 보고 있다.

한·미 군사동맹은 언제나 우호적인 관계를 유지 했던 것은 아니었지만, 한반도의 안정은 물론 동북아시아의 안정을 위해 수십 년 동안 성공적인 동맹이었다. 그러나 최근에 들어 미국에 대한 국민의 태도가 점차 비우호적으로 바뀌고 있다. 이러한 현상은 미국이 자신들의 이익을 위해서 한국을 이용하고 있고, 테러와의 전쟁을 추구하는 것은 북한과의 화해에 장애물이 되고 있다는 생각이 정부관리와 국민들 사이에 증가 추세에 있다는 것을

87) Charles O. Lerch and Abdul A. Said, *Concept of International Politics* (2nd. ed.: Englewood Cliffs, NH: Prentice Hall, 1970), pp.118-119.

88) 백병선, “한·미 군사동맹의 존속 가능성에 관한 연구,” 석사학위논문, 국방대학교 안전보장대학원, (2004), p.50.

말하고 있다. 이러한 부정적인 추세는 특히 30-40대에서 주로 나타나는데, 이들은 인터넷을 이용하여 반미감정을 전파하는 과격한 반정부 NGO와 좌익시민단체의 영향을 받은 사람들이다. 국민의 시각을 미국에 대한 적대감정을 불러일으키고, 남한과 북한이 한민족이란 생각을 갖도록 만들었다. 이로 인하여 한·미 안보관계에서 미국에 대한 우호적 감정이 줄어들고, 한국전쟁에 대한 기억이 희미해지며, 젊은이들 사이에 북한에 대한 이질감, 적대감이 없어져 감에 따라 한국인의 마음속에는 민족성이 더 크게 자리 잡게 되었다.

1980년대부터, 냉전체제가 종식된 이후 이념적인 반미주의는 한국사회의 중요한 정치세력으로 등장하기 시작했다. 이들의 영향력이 극대화 된 시점은 2002년~2003년 이었으며, 2002년 6월 동두천에서 발생한 두 여중생의 미군 장갑차에 의한 사망 사건과 사고를 낸 병사들에 대한 미국 측의 무죄 판결이 한국 대통령 선거에도 영향을 미칠 정도로 한국 사회에 반미주의가 광범하게 번지는 계기가 되었기 때문이다.

소수에 불과했던 ‘이념적’ 반미주의 세력들은 결국 한국 국민의 ‘감정적’ 인 반미주의와 결합하는데 성공했고, 탈냉전 세대인 이들의 다양한 욕구를 담아내기엔 냉전적 ‘군사동맹’의 틀은 이제 한계가 있을 수 밖에 없음을 의미하며, 전문가들은 이런 현상을 ‘동맹경화증’ 또는 ‘동맹피로 증후군’이라고 부른다.⁸⁹⁾

2000년 6월 15일 남북정상회담이후 미국은 남북관계에 있어 걸림돌로 비춰지기 시작했고, 2001년 1월 29일 부시 대통령의 연두교서 발표 이후 향후 북·미 관계에 대한 우려가 고조되면서, 우리 국민의 반미여론 또한 심상치 않게 번졌다. 이들의 반미주장의 핵심은 부시 행정부가 무책임하게 한반도 정세를 긴장 속으로 몰아가고 있다는 점인데, 이것이 장기적이고 효율적인 미국의 대외정책 차원이 아닌 미사일방어체제(MD)구축, F-15 전투기 판매 등 미국의 국내적인 요인들로 인해 초래되고 있다는 것이다. 또한 미국이 유일한 강대국으로서 오만함에 휩싸여 한국을 비롯한 개도국들을 무시한다는 인식 역시 반미감정을 부추기고 있고, 동계올림픽의 ‘김동성 사건’ 또한 국내여론을 반미 쪽으로 기울게 하는 계기가 되었다.

89) 김일영·조성렬, 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」(서울: 한울, 2003), pp.1-31.

이러한 반미감정의 표출은 한국이 민주화된 결과라고 볼 수도 있다.⁹⁰⁾ 일부 전문가들은 반미감정이나 반미운동은 적절한 용어가 아니고, 한미간의 불평등의 시정을 요구하는 정당한 것이며, 주한미군과 이를 옹호하고 있는 미국정부에 대한 규탄(bashing)이지 일반적인 반미(anti-American)가 아니란 것이다. 노무현 대통령도 당선자시절, 촛불시위는 반미가 아니라 한미간의 불평등한 SOFA 개정 요구하고 지적한 바 있다.

<표 4-5> 한국인의 반미감정 여론조사 결과(2003년)

구 분	2002년 7월 조사		2003년 5월 조사		변화율(%)
	선호(%)	비선호(%)	선호(%)	비선호(%)	
18~29세	47	51	28	71	+20
30~49세	54	44	49	47	+3
50세 이상	57	38	63	30	-8
전 연령	53	44	46	50	+6
선제공격의 정당성 여부					
정당함	42%	정당하지 않음	55%	잘 모르겠음	3%

출처 : 백병선, “한·미 군사동맹의 존속 가능성에 관한 연구,” 석사학위논문, 국방대학교, p.59.

아직까지 많은 한국인들은 미국에 대해 우호적인 감정을 가지고 있을 뿐만 아니라 한·미 군사동맹과 미군의 한반도 주둔을 지지하고 있다. 또한 미국은 학생들이 유학하고 싶은 나라일 뿐만 아니라, 지도층이 미래의 안보 동반자로 여기는 나라이다. 한미관계에서 한국은 종속적이며 낮은 대우를 받고 있다며 공공연하게 분노하고 있지만, 진정으로 미국을 싫어하는 반미감정을 가지고 미국이 지향하는 가치를 거부하는 사람들은 없다.

2002년 12월 대통령선거 기간 중 여당후보였던 노무현 대통령은 젊은층의 지지를 얻기 위하여 미국을 자주 비판하고, 반미감정을 유발하고, 한국이 미국과 북한사이에서 중립을 지켜야 하고, 미국과는 좀더 거리를 두어야

90) 이에 대해서 문정인(文正仁) 연세대 교수는 “한국에서나 미국에서 세대 갈등은 언제든 있을 수 있다”며 문제는 국익 차원으로 접근해야 할 한미동맹 문제에 그런 갈등을 정치적 이념적으로 악용하는 세력들이 있다는 것“이라고 지적했다. 아울러 고든 플레이크재단 소장은 ”지금의 한미동맹 관계가 50년 전과 같을 수 없다“며 ”문제는 한국이 과거엔 다른 나라보다 국제적이었는데 현 정부와 젊은 세대는 국내적 시각에 매몰돼 미국을 보려한다는 것“이라고 지적했다.

한다고 주장함으로서 미국으로부터 강한 반발을 일으키게 하였다. ‘미국과 북한이 싸우면 한국은 이를 말린다’는 내용의 언급은 미국 측에서 볼 때 한·미 군사동맹의 파탄이 아닐 수 없었다. 대통령으로 당선된 이후 이라크 파병과 2003년 5월 노무현 대통령의 미국 방문을 통해 한·미 군사동맹의 문제는 부분적으로 해소 되었으며 한·미 군사동맹을 중요하게 생각하고 있음을 반영 하는 것이다.

노무현 대통령은 당선 후 한·미 동맹의 성숙과 평등을 요구하였지만, 한·미 군사동맹의 중요성과 함께 미군이 한반도에 주둔해야한다는 점을 확실히 강조하였다. 한·미 동맹은 한반도 안보에 있어 ‘중추적인 역할’을 하고 있으며, 우리는 미군이 현재 뿐만 아니라 미래에도 한반도에 주둔해 주기를 바란다고 James Kelly 안보보좌관에게 말했다고 한다.⁹¹⁾ 또한 주한미군이 현재의 평화와 안정을 위해 꼭 필요하며 미래에도 환영받을 것이라고 언급하고, 한·미 군사동맹을 값진 것으로 평가하며 과거뿐만 아니라 미래에도 미국이 동맹으로 남기를 바란다고 말했다.⁹²⁾ 이러한 사실들은 모두 노무현 대통령이 한·미 군사동맹을 중요하게 생각하고 있음을 반영 하는 것이다.

우리 사회는 대북 ‘햇볕’ 정책의 여파로 남한내에 ‘민족화해·공동번영’ 등 소위 북한이 주장하는 ‘민족공조’ 의식이 만연되면서 한·미 군사동맹을 민족화해의 걸림돌로, 미국을 통일 방해 세력으로, 그리고 주한미군을 철수시켜야 할 외세로 치부하는 ‘친북, 좌경’의식이 우리 사회 내에 자리 잡게 되었다. 이러한 보수·진보 양진영의 이념 갈등이 극명하게 노출된 것은 3·1절 행사였으며, 한국자유총연맹 등 114개 단체는 시청 앞에서 10만 명이 참석한 ‘반핵반김 자유통일 3·1절 기념행사’를 열었고, 탑공 공원에서는 범대위 등이 ‘이라크 침공 반대 촛불대행진’을 가졌다. 이러한 시위를 통한 이념 갈등 양상은 8월 15일 최고조에 달했으나 왈트의 이론에 따르면 동맹에 있어서 가치와 목표에서 근본적인 차이는 일단 위협이 사라지게 되었을 때 동맹이 붕괴된다는 것이었다. 따라서 앞에서 언급했듯이 이미 미국과 한국은 위협에 대한 인식을 고유하기 시작했기 때문에 여기

91) “Roh Stresses Alliance with U.S.,” *The Korea Herald*, January 16, 2003.

92) Howard W. French, “Aides Declare U.S. ‘Willing to Talk’ in Korea Dispute,” *The New York Times*, January 14, 2003.

에서 제시된 이념분열 요인은 한·미 동맹의 봉괴요인이 될 수가 없다.

현재 한·미 군사동맹의 존속에 영향을 미칠 가능성이 있는 부정적 요인들은 분명 존재하고 있다. 한·미 군사동맹은 지난 50여 년간 한국의 안보에 있어서 절대적인 역할을 수행해 왔었고, 아직까지 한국의 이익에 핵심적인 요소로 남아있을 뿐만 아니라 여전히 한국안보의 핵심적인 요소라고 대다수 국민들은 인식되고 있다.

2. 남북한 긴장관계의 완화

한미동맹은 일관되게 북한의 위협을 억제·방어한다는 목표를 유지해 왔다. 이러한 목표는 정전협정과 한미상호방위조약에 기초한 것으로 반세기 동안 북한은 한미양국 모두가 공감하는 공통의 적이었다. 물론 냉전시대에는 한미동맹에 대항하는 공동의 위협세력으로 북한 뿐 아니라 북한을 지원할 수 있는 주변국, 즉 중국과 구소련이 잠재적국의 범주에 포함되었다. 그러나 1990년대의 탈냉전 시대가 도래했음에도 미국은 지역·지구적 패권경쟁을 염두에 두고 중국 및 러시아를 여전히 잠재적 경쟁자로 간주할 수밖에 없었지만 한국의 경우 러시아 및 중국과 일단 수교를 맞으면서 중국과 러시아를 ‘적’의 범주에서 제외했다. 탈냉전 시기 이러한 공통위협에 대한 인식 차에도 불구하고 한미동맹의 기본성격을 유지할 수 있었던 것은 남북한이 여전히 적대적 관계를 청산하지 못한 상황에서 북한이라는 공동의 위협인식을 공유할 수 있었기 때문이다.⁹³⁾

2000년의 남북 정상회담과 이를 전후한 남북한의 화해·협력이 전개되면서는 한미 간에 북한에 대한 위협인식에 적지 않은 균열이 생기기 시작했다. 한국은 북한을 군사적인 위협인 동시에 중·장기적으로는 포용과 협력의 대상으로 인식하기 시작하였다. 반면 미국은 9·11테러 이후 북한을 ‘악의축’ (Axis of Evil)이며 한반도뿐만 아니라 미 본토에도 위협을 가할 수 있는 국가로 평가했다.⁹⁴⁾ 이러한 시각차는 상당기간 유지되거나 확대될 가능성이

93) 하영선 편, 전계서, p.40.

94) 대북 인식, 대테러 전에 대한 한미 간 시각의 차이 등을 잘 지적한 자료로는 Noman D. Levin, *Do the Ties Still Bind?: the U.S.-ROK Security Relationship After 9·11* (Project Report, RAND Corporation, 2004)를 참조할 것.

크다. 물론 북한 핵문제와 대량살상무기 위협이 제거될 경우 미국 역시 더 이상 북한을 핵심적인 위협의 대상으로 평가하지 않을 것이다.

최근 북한 사회주의 경제시스템이 마비되어 재래식 군사력을 발전시킬 수 있는 정치·경제적 기반을 상실해가고 점차 첨단 군사력 경쟁에서 뒤처지게 됨에 따라 심각한 체제위기의 딜레마가 급속히 심화되고 있다. 남북간 교류협력만으로는 체제생존의 딜레마에 빠져있는 북한체제에 새로운 생명력을 부여하기는 힘들다는 점은 명백해지고 있다. 특히 부시 행정부가 집권 2기에 들어와 경제붕쇄와 인권개선요구 등의 강한 압박을 진행하고 북한의 북미직접대화에 대한 요구에 대해서는 무시 정책으로 일관함에 따라 북한의 체제위기와 정권의 딜레마는 심화되고 있다. 이에 따라 북한은 핵개발 위협을 통해 체제 및 정권 안보를 보장받으려는 전략을 채택하였고 2006년 7월에 이르러서는 대포동 미사일 발사까지 꺼내드는 벼랑 끝 전술로 맞서고 있다. 이렇듯 북한은 냉전시대를 방불케 하는 위협요인을 재공하고 있다.

북한의 위협이 강화될수록 한미동맹이 기존 냉전시기의 전략적 필요성이 높아지는 것은 사실이지만, 그렇다고 기존의 냉전동맹체제가 지속될 것으로 보기는 힘들다. 즉 대북억지라는 한미동맹의 명분이 강화되는 것은 사실이지만 탈냉전 이후 본격화된 남북교류와 화해협력 시도의 물꼬는 여간해서 되돌리기 쉽지 않다. 단적인 예로 북한의 핵위협이 강화되어 북미관계 및 남북관계가 급속하게 냉각되는 시점에도 금강산을 오가는 여객선을 계속 왕래를 하며 이산가족 상봉이 다른 한편에서 관계의 끈을 놓지 않고 있다. 특히 김대중 정부의 핵별정책 이후 한국의 정부와 여당은 일관되게 한반도의 평화·남북체제의 공존·통일 여건 마련이라는 틀 안에서 북한의 위협을 바라보면서 북한의 위협은 관리되어야 할 대상으로 이해하고 있다.

지난 2000년의 남북 정상회담과 비록 단속적이기는 했지만 남북한간의 화해·협력의 분위기는 이러한 흐름을 근본적으로 바꾸어 놓은 원인의 하나 였다.⁹⁵⁾ 특히, 미국의 북한에 대한 ‘악의 축’ 발언을 계기로 향후 남북

95) 이명철, 김창수, 박선섭, 박원곤, 백재우, 성채기, 차두현, 「한·미 동맹관계의 발전적 조정 방안」 (서울: 한국국방연구원, 2006), p.25.

평화변영 및 공존의 시대를 상정할 경우에도 양국의 인식차이는 상당 기간 존재할 것으로 예상된다. 또한, 북한으로부터의 위협이 약화 되거나 소멸될 경우에 대비해서도 새로운 동맹의 논거를 조기 정립할 필요성이 제기되고 있다.

탈냉전 이후 남북관계 개선과정에서 나타난 한국의 인식변화는 미국이 북한을 자신의 세계전략의 핵심목표인 반테러·대량살상무기 비확산·독재 종식 원칙에 근본적인 위협이 세력으로 바라보면서 이러한 위협요인 제거를 위해서라면 국제기구를 통한 압박수단을 물론, 군사적수단 조차 배제하지 않겠다는 미국의 입장과는 상당한 거리가 있다. 결국 대북억지라는 한미동맹의 명분이 여전히 지속되면서도 한미동맹의 두 당사국이 고려하는 대북억지 정책의 수위와 그 정책수단에는 근본적인 차이가 나타나고 있으며 이는 기존 한미동맹의 기존임무에 대한 재조정을 요청하게 된다.

이러한 대내외적 안보환경의 변화는 이미 1990년대 초반부터 탈냉전의 흐름과 함께 시작되었다. 남북간 군사적 대치상황이 지속되고 상호불신이 커던 1991년에 남과 북은 「남북 기존합의서」를 채택하는 등 남북관계의 전환이 구체화되고 있었다. 따라서 당시부터 이러한 변화를 반영한 안보인식에 대한 검토 및 이를 반영하는 한미동맹의 조정작업을 진행했다면 현재 한미동맹의 변환과정은 보다 원활하고 효율적으로 진행되었을 가능성이 크다.

그러나 한미양국은 지금이라도 한미동맹의 변환전략을 마련함에 있어 우선 탈냉전 이후 남북관계 진전에 대한 평가와 북한의 위협인식을 수렴하기 위해 노력해야 한다. 동맹의 변환과정에서 대북억지의 임무를 상당 기간 근본적으로 해소하기는 힘든 한반도의 군사적 긴장상태로 인해 공통의 위협인식에 대한 합의는 동맹유지와 변환에 관건이 될 것이다. 더 나아가 한미양국은 중·장기적 차원에서 냉전동맹의 핵심적 존재근거였던 ‘북한의 위협’ 억제임무를 대체할 새로운 동아시아 지역 및 지구차원의 위협유무에 대해 검토해야 한다. 새롭게 조성되고 있는 전략적 안보환경에 대한 평가와 그에 기초한 위협인식에 대한 논의와 검토가 제대로 이루어지지 못할 경우 한미동맹변환의 비전을 만들어내는 노력은 상당한 어려움을 겪게 될 것이다.

제5장 한미동맹관계의 발전방향 모색

제1절 탈냉전기 안보환경과 한미동맹의 변화

1. 한반도 안보환경과 미국의 안보전략

냉전기의 세계 안보질서는 미·소 양극을 정점으로 양 진영간의 정치·이념·군사적 대립과 대결구조를 특징으로 하였다. 상호 위협으로 인식한 양 진영은 군사력 중심의 동맹정치를 통해 세계적, 지역적 차원의 세력 균형을 추구하였다. 그런데 1990년 초 소련의 해체와 바르샤바동맹체제(WTO)의 와해라는 사회주의진영의 붕괴는 세계 안보질서의 근본적인 변화를 초래하였다. 냉전종식 이후 세계는 진영 의식과 영토 단위의 국가 개념이 약화되고 있으며, 정치·군사 중심에서 경제·기술 중심의 정보화와 지구화가 심화되고 있다. 또한 국가는 물론 각종 국제기구, 테러집단 등 안보 주체가 다양화되고 있으며, 테러리즘, 마약, 밀수, 해적 행위, 환경파괴, 불법이민, 대량살상무기의 확산 등 국경을 초월한 초 국가적 안보위협과 함께 기존의 방식·조직·사고와는 전혀 다른 방식의 비대칭 위협의 등장과 이에 대비하는 수단과 방법에 있어서도 군사와 비군사가 복합화되는 등 안보위협의 성격과 질이 변화하고 있다.⁹⁶⁾ 미국은 이러한 안보 위협의 다양한 주체나 성격의 변화에 대처하고 정보통신 기술(IT)의 혁명적 변화에 적응하기 위한 군사혁신(RMA; Revolution in Affairs)을 주도하면서 미국 중심의 새로운 안보질서를 적극 모색하고 있는 상황이다.⁹⁷⁾ 9·11테러사태 이후 미국의 동맹전략상의 변화는 동맹국들이 냉전을 떠나 ‘진정한 위협’인 범지구적 테러리즘에 대한 정책에 초점을 맞출 것을 요구하고 있다.⁹⁸⁾

96) 이태윤, “탈냉전기 국제 테러리즘에 관한 연구,” 정치학 박사학위논문, 경남대학교 대학원, (2002), pp.192-194.

97) 박건영·남창희·이수형, “미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보딜레마, 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의”, 「한국과 국제정치」 제18호 통권39호(경남대극동문제연구소, 2002 겨울), pp.47-49

탈냉전기 동북아 안보질서 변화의 주요 특징을 살펴보면 우선 세력구조의 측면에서 강대국간 역학관계의 변동이 일어나고 있는 바, 근본적으로 중국은 향후 20-40년대 미국을 상대할 만큼 국력이 발전할 것으로 전망되는 등 ‘중국 위협론’이 제기되고 있다. 경제 강국인 일본은 범세계적 차원에서 정치·경제·군사적 영향력 확대를 모색하는 한편, 동아시아지역 안보에 있어서 미국과 적극적인 역할 분담을 하고 유사시 동아시아지역에서의 군사적 행동범위 확대를 꾀하고 있다. 이러한 가운데 유럽과는 달리 동북아지역은 사회주의체제를 유지하고 있는 중국과 북한의 존재 등 아직도 냉전의 잔재가 남아있고, 미·중 및 일·중 간의 긴장관계, 북한과 미·일 간의 적대관계 등 역사적 유산에서 비롯된 역내 국가들 간의 불신과 적대감이 지속되고 있다. 그리고 현재 동북아의 가장 심각한 안보위협은 북한의 대규모 재래식 군사력과 핵·미사일 등 대량살상 무기의 개발 문제가 핵심이 되고 있다. 이에 따라 미국의 세계안보전략의 중심은 유럽으로부터 아·태지역으로 전환되고 있으며, 동북아 안보 전략의 초점은 ‘잠재적으로 팽창주의적’인, 잠재적 위협으로 부상하고 있는 중국과 함께 ‘불안정하고 위험한’ 북한에 대한 효과적인 관리에 두고 있는 것이다.⁹⁹⁾

냉전종식 이후 세계적, 지역적 안보환경을 반영한 미국의 동북아 전략은 클린턴 행정부와 부시 행정부의 안보전략에 잘 나타나 있는데, 미국의 핵심적인 국가이익은 아·태지역에서의 미국과 동맹국에 대해 직접적인 군사위협을 가할 수 있는 지역 패권국의 출현을 방지하는 것과 역동적으로 성장하고 있는 이 지역 경제에 접근을 보장함으로써 경제적 번영을 구축하는 것을 전제로 하고 있다. 이처럼 클린턴 행정부의 안보전략 수립은 국제체제가 근본적으로 변화한 탈냉전기의 안보환경에 대한 상황인식을 방영한 것으로, 그 세계전략의 목표는 미국의 국가이익을 확보하고 경제적 번영을 지속하면서 전세계의 민주주의와 인권의 향상을 지향한다는 것으로 요약되며, 이러한 국가안보 목표를 달성하기 위한 전략으로서 국제안보

98) 온대원, “9·11테러 이후 미국의 동맹전략 변화: 한미동맹의 장래” 「안보학술논집」 제13집 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2002.12), p.64.

99) 이상철, 전개논문, pp.238-240.

환경을 미국에게 유리하게 조성하고, 위협과 도전에 적절히 대응하며, 미래의 불확실성에 미리 준비한다(Shape, Respond, Prepare)는 것이다.

한편, 부시 행정부의 안보전략도 변화하는 국제질서의 적응하는 유사한 맥락을 이어가고 있다. 클린턴 행정부 시절 「Joint Vision 2010」을 확대·심화시켜 2000년 발표한 「Joint Vision 2020」에서는 향후 미국 주도의 군사작전들이 주로 동맹국들과의 연합작전을 통해 이루어질 가능성이 높다고 예상하면서 군사적 상호 운용성의 중요성을 강조하였다.¹⁰⁰⁾

결국, 미국에게 있어 아·태지역은 핵심적 국가이익이 결여있는 한편으로 그 국가이익에 도전하는 많은 변수들을 동시에 안고 있다 하겠다. 따라서 미국은 지역 동맹국이 없이는 자신의 국가이익을 효과적으로 증진할 수 없고, 나아가 아시아의 세력으로 남을 수 없다는 결론이 나온다. 요컨대, 미국의 아·태전략의 핵심은 ‘일본을 끌어안고 중국을 견제한다’는 것을 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.¹⁰¹⁾ 이를 위해 세계전략의 중심을 유럽에서 아시아로 전환하여 중국과 같은 지역적 패권국가의 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 추구해나갈 것으로 예상된다. 즉, 미국은 앞으로도 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.

따라서 미국은 1951년 이후 대소봉쇄정책의 일환으로 일본, 호주와 뉴질랜드, 대만, 필리핀, 태국, 그리고 한국 등과의 일련의 쌍무적 동맹조약의 체결로 형성된 소위 ‘샌프란시스코체제’(San Francisco System)를 그대로 유지해 나갈 것으로 전망된다. 이들 국가들과의 공동의 이익과 가치를

100) USA Joint Chief of Staff, *Joint Vision 2020* (Washington D.C.: US GPO, 2000)

101) 이상현, “부시 행정부의 신안보전략,” 「정세와 정책」 2002-08 (세종연구소, 2002.8.1), p.4.

공유하였던 동맹관계는 지난 50년여 년 동안 당사국들의 안보는 물론 동아시아지역의 안정과 질서를 유지하는데 중대한 기여를 해왔으며, 탈냉전기에도 안보환경의 불확실성으로 인해 그 가치가 지속될 것이기 때문이다.

2. 탈냉전기 한미동맹의 긴장 요인

한반도 주변 대내외 안보환경의 변화는 미래 한·미 동맹에 대한 주변국의 관심을 점차 고조시키고 있다. 특히, 미래 한·미 동맹에 대한 주변국들의 손익계산이 현 시점부터 활발하게 진행되고 있다. 즉 중국은 북한으로부터의 위협이 소멸될 경우 한·미 동맹이 중국을 포위하는 동맹으로 변질될 것을 경계하고 있고, 일본은 사실상 한·미·일 3각동맹 하에서 일본의 우월적 지위를 추구하려고 하며, 러시아는 한·미 동맹에 대한 직접적 견제나 경계는 자제하면서도 한·미 동맹이 동북아와 극동 지역에서 러시아의 이익을 침해할 것을 우려하고 있다.¹⁰²⁾

한미동맹의 미래는 여러 다양한 변수로 인해 변화의 압력이 증가될 것이고, 이러한 잠재적 요인들로 인해 한미동맹에서 긴장이 초래될 수도 있을 것이다. 탈냉전기 한미동맹에서 초래될 수 있는 긴장은 주로 대외적으로 중국의 부상, 일본의 역할 확대, 그리고 한반도에서의 냉전요소가 해체되는 과정에서 비롯될 것으로 평가된다.¹⁰³⁾

첫째, 중국의 요소가 한미동맹의 미래에 근본적으로 영향을 미치는 요소로 작용할 것이다. 소련의 위협이 사라진 21세기 미국의 아·태 전략의 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 지역패권 지향 여부와 관계가 있기

102) 차두현 외, 「한·미 동맹관계의 발전적 조정방안」 국방발전 모노그래프 시리wm, (국방연구원, 2004), p.27.

103) 이상철, 전계논문, pp.254-255.

때문이다. 미국의 대중국 견제 인식의 배경에는 지역패권을 지향하고자 하는 중국의 의지를 반영한 군비증강과 부상하고 있는 중국이 아시아 지역에 대한 미국의 영향력 축소를 야기할 가능성이라는 점이다. 미국과 중국의 전략적 이익이 충돌할 것은 명약관화해 보이며 따라서 양자관계의 미래는 장기적으로 대단히 불확실한 실정이다. 이러한 미국의 대중국 전략은 향후 한미동맹에서 긴장을 초래할 직접적인 요인이 될 수 있다. 미 본토에서 증원군을 보내는 것보다 중국에 근접한 한반도에 주둔하는 미군은 대중국 봉쇄에 보다 가치가 있는 것이며, 중·일 간의 세력 경쟁을 제어할 수 있는 ‘균형자’, 혹은 ‘정직한 중재자’, 나아가 ‘통제자’로서의 역할을 확보할 수 있을 것이다. 이처럼 향후 미국과 중국과의 상호 견제와 경쟁과정에서 분쟁이 발생할 경우 한미동맹에서의 한국은 연루의 두려움에 직면할 위험성도 존재하게 될 것이다. 결국 중국의 요소는 미래 한미동맹의 향방을 가늠하는데 중요한 요소가 될 것이며, 한미동맹에서의 포기와 연루라는 동맹 딜레마가 초래될 가능성 또한 잠재되어 있다고 하겠다.

둘째, 미일동맹 유지는 미중관계와 함께 미국의 동아시아 안보정책의 요체이다. 미국에게 있어서 중국과 일본 사이의 정치·군사적 라이벌 관계가 현실화될 가능성이 가장 우려되는 점이다. 따라서 미국은 전통적으로 추구해온 지역적 세력균형 정책의 일환으로 미일안보동맹의 유지·강화를 동아시아전략의 핵심으로 하고 있는 것이다.

탈냉전 시대의 안보환경에 대처하기 위해 미국은 동아시아에서의 일본의 전략적 역할 확대, 적절한 수준의 재군비, 주일미군 주둔경비에 대한 방위비분담의 증대, 유사시 일본의 적극적인 지원 약속 등을 요구하면서 안보관계를 재조정하고 강화하는 것을 추구하였다. 이는 동아시아 지역에서 미국의 증원능력에 일본의 군사능력을 결합시켜 군사적으로 중국을 압도하겠다는 의도에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

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

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

셋째, 한반도 냉전구조의 해체과정, 즉 남북한간의 화해·협력 등 남북관계개선, 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.

북한 군사력 문제와 관련하여 한·미간의 위협의 인식과 평가, 해결 방안, 그리고 역할분담 문제에 있어서 비대칭성이 존재하고 있는 실정이다. 한반도 평화체제 구축과 통일과정에서 제기될 수 있는 북한의 군사위협에 대한 인식과 해결방안 등에서의 입장차이는 향후 한미동맹에 있어서 긴장을 초래할 수 있는 잠재적, 현실적 요소들이라 하겠다.

이상에서 살펴 본 것과 같이 장차 동북아의 국제안보질서는 미국과 중국을 양대 축으로 경쟁적 대립구조로 정착되어 가는 상태에서 일본과 러시아가 일정 수준과 범위에서의 독자성을 유지한 채 연계되는 가변적·유동적·불안정한 지역 세력균형이 형성될 것으로 전망된다. 또한 한반도에서는 남북관계의 개선으로 평화정착의 과정이 적극 추진될 것이다. 이러한 불안정하고 불확실한 과도기적 안보환경 속에서 한국의 역내 전략적 위상을 보장할 수 있는 방안으로 미국과의 안보협력, 즉 한미동맹의 효용성을 지속될 것이다. 한미동맹을 통한 안보협력은 이미 확보되어 발전되어 온 자산으로서의 전략적 가치 또한 중요한 지원 역량인 것이다. 다만, 유동적인 전략 환경 속에서 한국의 전략적 자율성과 위상이 확보되고 한국의 전략적 소요에 부합되는 방향으로 한·미간의 안보협력이 이루어져야 한다는 점이다.¹⁰⁴⁾

104) 차두현 외, *상계서*, p.37.

따라서 향후 한미동맹체제는 한국의 전략적 유연성과 자율성을 제약하는 요소들을 해소시켜 나가는 방향으로 변화를 모색해야 할 필요성이 제기되는 것이다. 물론 이를 위해서는 전력증강을 통해 자신의 안보에 대한 자체적 능력과 영역을 확장하여 자율성을 확보하는 것이 전제되어야 할 것이다.

3. 미래동맹의 필수 구성요소

1) 공통의 위협인식

새로운 한미동맹이 명실상부하게 포괄적·다층적인 복합동맹체제로 성장하려면 기존의 동맹이 동맹답기 위해 필요한 기본 요소들을 더 잘 갖춰야 한다. 한 걸음 더 나아가서 현재 약화되고 있는 이러한 요소들은 미래의 결속을 위해 더욱 강화해야 한다.¹⁰⁵⁾

동맹의 구성과 유지에서 가장 핵심적인 것은 공유할수 있는 국가이익의 존재이다. 동맹은 둘 이상의 국가들이 안보와 관련된 이해관계가 일치할 때 즉 공통의 국가이익이 있을때 성립한다. 그러나 국가이익의 공통분모가 존재하고 그 상호 교환이 이루어져야 한다는 것은 동맹을 성립·유지시키는 필요조건이기는 하나 충분조건은 아니다. 단순한 안보상 국가이익의 교환이라면 이를 실현할 수 있는 방법은 동맹 이외에도 존재하기 때문이다. 동맹을 일반 국제 협력관계와 구별하기 위해서는 통상적인 협력관계 이상의 결속을 보장해 주는 요인들을 살펴볼 필요가 있다. 우선 동맹 구성원들이 지닌 인식의 공통성이 있다. 공통의 국가이익위에 성립된 동맹관계가 일반 국제 협력관계와는 달리 굳은 결속력을 지니려면 양국간에 폭넓은 인식의 공감대가 형성되어야 한다.

이는 동맹 구성원들의 안보를 저해하는 요인들에 대한 인식, 즉 위협인식의 공통성을 의미한다. 그러나 위협인식은 시간의 흐름이나 구성원들 각자의 국내외적 상황변화에 따라 달라질 수 있다. 동맹체결 당시 공유했던 위협의 성격이나 수준에 대해 동맹국들이 점차 서로 다른 인식을 갖게 되는 경우를 발견하는 것은 그리 어렵지 않다. 이 경우 동맹국 간의 공조약화와 관계이완의

105) 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006), p.88.

사태가 초래되는 것은 필연적이다. 따라서 한미동맹의 장래는 기존 냉전동맹의 존립근거였던 북한의 위협을 복합동맹의 존립근거인 공통의 가치와 이익에 대한 위협으로 전환할수 있느냐에 달려있다. 이러한 새로운 위협인식이 지속적으로 공유 될 수 있다면 21세기 한미동맹은 건강하게 작동할 것이다.

2) 구성원간의 신뢰

동맹구성원들 간에 공통의 위협인식과 국가이익이 존해한다고 하더라도 이것만으로는 완전한 결속을 보장받기 어렵다. 위협인식과 국가이익 자체가 가변적인 것인 만큼 국내외 여건변화에 따라 동맹국 상대방을 배신하거나 동맹 구성원의 임무를 방치할 수 있기 때문이다. 이러한 불확실성 속에서 동맹의 결속을 유지하는 핵심적 요소는 동맹 구성원들간에 존재하는 신뢰, 즉 동맹국이 자신과 ‘같이’ 갈것이라는 믿음이다. 앞서 제시한 동맹 구성원들 간 공통의 위협인식은 평시나 전시에 국한되지 않고 평시에도 동맹관계를 지속할 수 있게 해주는 요소이다. 이에 비하여 동맹의 상대방이 유사시 나의 안전을 위해 국가역량을 동원해 줄것이라는 굳은 신뢰는 시간이나 대내외 여건의 변화에 관계없이 동맹의 결속력을 유지해준다. 이러한 신뢰는 군사변화의 시대에 더욱 중요해지고 있으며 양국의 안보 전략 이익의 합치에 대한 근본적 인식이 없이는 신뢰가 형성될 수 없다. 또한 이익의 합치에 대한 신뢰가 있을때 양국간의 가치, 비전과 문화 등에 관한 공동의 정체성이 확보 될 수 있다는 점에서도 신뢰는 대단히 중요한 요소라 할수 있다. 이러한 동맹의 특성은 한미동맹이 미래에도 강력한 결속과 협력을 유지하기 위해서는 현상태에서 드러나고 있는 상호불신의 상처가 조속히 치유되어야 함을 잘 보여준다.¹⁰⁶⁾

3) 제도적 장치

일단 동맹의 요건이 형성되고 나면 구성원들은 그 영속성을 보장받기 위한 제도에도 관심을 기울이게 된다. 2개 이상의 국가들 간에 공통의 위협인식에 기반을 둔 안보상의 국가이익과 상호신뢰가 존재한다고 하더라도

106) 하영선 편, *상계서*, pp.91-94.

이를 뒷받침할 수 있는 제도가 마련되지 못하면 동맹의 효율성은 그만큼 떨어질 수밖에 없다. 또한 국가간 신뢰관계를 보다 강화시켜 나가기 위해 서도 제도적 장치를 필요로 한다.

미래 한미동맹의 발전에 가장 중요한 관건의 하나는 1953년에 체결된 ‘한미상호방위조약’의 시대적 재해석이다. 조약 전문에 따르면 한미동맹은 ‘태평양 지역의 잠재적 침략자의 무력공격의 방어’라는 매우 일반적이고 포괄적인 목표를 설정하고 있다. 또한 ‘태평양지역에서 더욱 포괄적이고 포괄적인 지역적 안전보장 조직이 발달될때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망’한다고 표현되어 있다. 이러한 표현은 한미동맹의 조정과 발전과 관련하여 매우 큰 의미를 갖는다.¹⁰⁷⁾ 첫째, ‘외부 잠재세력의 위협’이라는 표현은 한미동맹의 목표가 북한의 무력사용으로부터 안전을 보장하는 것에 국한된 것이 아니라 다양한 잠재적 안보위협에 대처할수 있다는 것으로 해석될수 있다. 동맹의 범위가 단순히 한반도를 중심으로 한미간에만 국한되는 것이 아니라 태평양 지역의 안보문제까지를 포함하고 있으며 집단 안전보장체제 구축의 초석이 된다고 규정한 것 역시 시사하는바가 크다. 이는 향후 한미동맹이 한반도를 넘어선 보다 광역의 역할 즉 동아시아 및 아태지역, 더나아가 세계평화를 위해서 기여하는데 논리적 기반을 제공할 수 있다. 동시에 이규정은 한미동맹과 역내의 다자간 안보협력의 연계를 위해서도 활용할 수 있다. 둘째, 한미동맹의 당사국인 한국은 방위조약 명칭상의 ‘상호’라는 의미에도 보다 관심을 기울여야 한다. 한국과 미국이 상호방위조약을 통해 ‘동맹’을 형성했다는 것은 동맹국이 위험에 처하거나 위협에 직면해 있을때 공동으로 대처한다는 것을 의미한다.¹⁰⁸⁾ 지금까지 한미동맹은 미국의 대한 방위공약을 중심으로 해석되어 왔다. 그러나 한국의 국력이 신장되고 발전함에 따라 우리가 미국의 안보관심사항에 대하여 협조·협력할 수 있는 분야도 확대되었다는 것을 간과해서는 안된다. 따라서 한국의 적극적인 역할수행과 역할확대는 동맹체제 내 균형잡힌 한미관계의 발전을

107) 이삼성, “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토,” 「통일정책연구」 제13권 2호 (통일연구원, 2004), p.53.

108) 강봉구, “차가워진 피: 21세기 한미동맹정치 시론,” 「한국과 국제정치」 제22권 제4호 (경남대학교 국동문제연구소, 2006), p.86.

위해서도 필수적인 사항이다. 즉 일방적인 수혜자의 입장에서 벗어나 이제는 미국이 지구적 명분을 획득하여 추진하는 세계질서 관리에는 필요시 적극적으로 기여하고 지원을 제공함으로써 한국의 전략적 가치를 제고하고 당당한 입장에서 미국과의 관계를 발전시켜 나갈 필요가 있다.¹⁰⁹⁾셋째, 한국과 미국은 상호방위조약의 문구가 지니는 추상성과 탄력적 해석 가능성을 충분히 활용할 필요가 있다. 그동안 한미양국의 일부에서는 미래의 동맹이 한반도를 벗어난 추가적인 역할을 모색할 경우 이는 기존의 상호방위조약의 개정을 필요로 하는 사항이라는 주장을 해왔다. 또한 ‘한미상호방위조약’은 미국이 맺고 있는 다른조약과는 달리 역할 및 기능상의 제한성을 반영하고 있다고 단언해 왔다. 그러나 조약문의 작성시기와 해당 시기의 국내외 여건이 상이한 한미상호방위조약과 미일상호방위조약등 여타의 양자·다자 방위조약을 수평적으로 비교하는 것 자체가 무리이다.또한 한미상호방위조약이 다른 안보조약들과 동일한 효력을 발휘하기 위해서는 그문구가 정확히 일치해야 한다는 해석은 지나치게 경직된 사고이다. 한미양국의 정부 당국은 미·일이 그랬던 것처럼 시대상황과 여건의 변화에 따라 기존 방위 조약의 틀내에서 동맹의 새로운 지향점을 선언하는 것만으로도 충분히 그 면모를 일신할 수 있다. 다만 현행 연합지휘관계는 상호방위조약과는 달리 전시 작전통제권의 조정등과 관련해서 새로운 제도적 틀을 모색할 필요가 있다.

4) 안전보장을 위한 군사협력 강화

동맹이 일반적 국제우호나 협조관계와 구분되는 가장 큰 차이점은 그 기본목적이 동맹 구성원 중 일부 혹은 전부의 안보를 보장하는데 있으며 군사협력과 연대에 대한 약속을 기반으로 하고 있다는 것이다. 포괄적 협력의 동맹이라고 해서 이러한 특성자체가 없어지는 것은 아니다. 즉 정치·경제 분야의 여타 협력의 동시확대·발전으로 인해 동맹을 형성하는 국가간의 군사적 연대의 의미가 상대적으로 약화되기는 하지만, 군사요소가 다른 것으로 대체되는 것은 아니다.

109) 강봉구, *상계논문*, p.91.

이런면에서 포괄적 협력이란 용어는 동맹국간의 군사적 공약을 약화시키기 보다는 오히려 그 신뢰성을 증대시킨다는 관점에서 해석해야 한다. 군사적인 이익에만 중점을 둔 동맹은 파트너의 전략적 가치가 상실될 경우 와해 혹은 방기의 위험성에 직면할 수 밖에 없다. 반면 동맹을 형성하는 일방 혹은 쌍방이 상대방과 맺고 있는 정치·경제 혹은 기타 관계가 자국의 이익에도 중요한 영향을 미칠 경우 이들은 동맹의 파트너가 붕괴되거나 침략당하는 상황을 방지하지 않을 것이며 이는 동맹 파트너 간의 군사공약의 안정성을 보장하는 것이다. 한미정상이 이미 정상회담을 통해 수차례 공언한 동맹관계의 ‘포괄적·역동적·호혜적’ 관계의 형성에도 이 면이 간과되어서는 안 된다.

진정한 포괄적·다층적 동맹, 즉 복합동맹에서 한국은 미국과의 확대된 정치·경제·사회적 이익에 기초하여 굳건한 군사연대를 유지하게 될 것이다. 반면 미국은 과거와 같은 일방적 수혜의 관점이 아니라 정치·경제·사회적인 이익이 큰 동반자의 몰락이나 위험을 방지하기 위해서 신뢰성있는 군사적 기여를 하게 될 것이다.

제2절 한미 복합동맹을 위한 노력

1. 미래동맹의 비전과 목적

미래 안보환경에서 한반도 방위만을 유일한 목적으로 한 동맹의 존재 이유는 점차 약해질 것이다. 남북화해·협력의 진전과 북한의 개혁·개방이 진행되는 경우 중·장기적으로 북한의 위협은 현격히 감소하거나 소멸될 것이다. 이에 따라 한미동맹은 북한 이외의 불특정 위협을 억제·관리하는 데 초점을 맞추게 될 것이다. 한편 한국의 군사력 증강이 진행됨에 따라 한반도 방위에서 한국의 역할은 점차 늘어날 것이다. 이는 동맹의 효율적 활용이라는 측면에서도 한국과 미국이 한반도를 벗어난 고려를 해야 함을 의미한다.

많은 전문가들은 미래 한미안보협력의 유력한 대안으로 ‘지역안보동맹’을 거론해 왔다. 이미 1993~1994년 한국국방연구원(KIDA)과 미국 랜드(RAND)연구소의

공동연구는 지역안보동맹의 가능성을 검토하고 있다. 이 동맹에서는 한반도 방위가 한미동맹의 주요 임무로 남기는 하지만 한반도를 넘어선 지역안정역할에 대해서도 중점을 둔다. 지역안보동맹에서 한국은 특정 지역역할 수행을 위한 부대를 유지하거나, 미국의 지역역할 수행에 필요한 기지를 제공하게 될 것이며 한국군이 지역 내 평화유지 활동에 참여하거나 이와 관련된 연합훈련에 참가할 수도 있을 것이다.

그러나 좁은 의미의 지역안정을 지나치게 강조하면 동맹에 포함되지 않은 지역국가들의 반발을 초래할 수 있다. 특히 중국은 이러한 동맹을 미일동맹과 연계한 중국 포위정책으로 인식하고 이에 대해 직·간접적인 반대 입장을 여러번 표명했다.¹¹⁰⁾ 그리고 지역안정 개념의 모호성으로 인해 동맹의 역할이 지나치게 확대 해석되거나 동맹국이 불필요한 분쟁에 개입 될 가능성도 배제할 수 없다. 지역안정 개념은 지리적 위치가 군사력의 전개와 사용에 영향을 미치던 근대적 군사시각에서 정립된 것이다. 21세기 군사과학기술의 발달과 국방변혁에 의한 지전략적 환경(geo-strategic environment)의 변화를 감안하면 미국의 변환전략은 상대적으로 지역안정적 접근의 비중을 줄여나갈 수 밖에 없다.¹¹¹⁾

따라서 미래 안보환경에서 지역안정을 위한 한미동맹의 역할은 보다 구체적으로 규정할 필요가 있다. 예를 들어 ① 한반도에서 결정적 위기가 발생하거나 혹은 발생할 가능성이 큰 때는 지역역할 수행을 가능한 자체·유보하고 ② 타국에 대한 침략이나 심각한 반인도주의적활동 등 국제·지역 차원의 공분(公憤)을 불러일으키는 행위가 아닌 한 직접적 군사적 개입을 자제하며 ③ 군사활동 기간은 필요한 최단기간으로 한정하고 ④ 미국 주도와 한국 지원의 원칙을 견지하며 ⑤ 지역임무 수행의 사전 단계로 양국 간의 협의·합의가 필요하다는 단서 등을 고려할 수 있다.

또한 미래의 한미동맹은 군사적 대립과 불신을 기반으로 한 냉전시대의 체제를 넘어 보다 확장된 공동의 목표를 지향해야 한다. 미래의 동맹은 ① 군사동맹에서 포괄적 안보동맹으로 ② ‘지역’ 중심에서 ‘위협’ 중심의 협력으로 ③ 대응중심에서 예방중심으로 나가야 한다.

110) 차두현 외, 전개서, pp.27-28.

111) 하영선 편, 전개서, pp.82-83.

한국과 미국이 21세기에 맞는 ‘호혜적 동맹관계’ 은 형성하기 위해서는 지역의 차원을 넘어서 전반적 국가전략의 협력관계를 지향해야 한다. 이것은 기존 ‘지역안보동맹’의 개념을 일부 수용하면서도 새로운 복합적 접근을 강조한 것으로 ‘다차원적 포괄협력동맹’(multi-dimensional comprehensive cooperation alliance) 혹은 ‘복합동맹(complex alliance)¹¹²⁾ 이라고 부를 수 있다.

〈표 5-1〉 지역안보동맹 과 복합동맹의 비교

동맹형태 구성요소	지역안보동맹	복합동맹
동맹이유	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 안정과 평화 • 지역 패권세력의 등장 저지 	<ul style="list-style-type: none"> • 인류 보편적 가치의 유지발전 • 포괄적 안보위협에 대한 협력
동맹대상	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 패권국가 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 집단이나 국가가 아닌 불특정 위협
활동범위	<ul style="list-style-type: none"> • 아태 지역에 중점을 두고 필요시 여타 지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 아태 지역과 여타 지역을 모두 포함
협력수준	<ul style="list-style-type: none"> • 군사위협 대처 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 군사 전반의 포괄적 협력 추구
주한미군	<ul style="list-style-type: none"> • 지역역할에 중점 • 전시증원 중심 • 한반도 방어 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 바깥 지역역할에 적절한비중 • 지역역할 수행시 조건 · 절차 한미 간 합의 필요 • 한반도 전시 · 유사시 실지 회복 및 전략거점 확보를 지원 • 한반도 전쟁 시 통일 혹은 전쟁 최종목표의 달성을 한국군 주도
여타 동맹과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> • 미일동맹과 한미동맹의 직 · 간접적 연계 고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적으로 독립적 • 필요시 여타 양자 · 다자 관계 와의 복합적 협력

출처 : 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」 (동아시아연구원, 2006), p.83.

미래동맹체제에서 한미양국은 한반도의 평화를 동아시아 · 아태 지역 및 세계 전체의 안정 속에서 구현하고 세계 및 역내의 분쟁이 양국의 주요 국가이익을 침해하는 것을 억제해야 한다. 또한 테러와 대량살상무기와 같은 인류공통의 위협에 대처하기 위한 협력을 확대해 나가야 한다. 이체제

112) 복합동맹의 개념은 동맹의 성격과 역할을 복합화 한다는 의미로 기존동맹은 동일한 위협에 대한 군사적 공동대응을 주된 목표로 운영되나, 복합동맹은 포괄적이고 복합적인 안보위협에 대해 다양한 안보이익의 실현을 목표로 운영된다. 즉, 복합동맹은 기존 냉전동맹의 주된 임무였던 한반도 방위목표와 한반도 바깥에서의 역할을 강화하는 방향으로 동맹의 성격을 복합화 해야 한다.: 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」 (서울: 동아시아연구원, 2006), pp.25-27.

에서 양국은 특정 국가나 진영을 적으로 삼는 것이 아니라 지역안보·세계 평화를 깨뜨릴 수 있는 잠재적 위협요인들을 제거·억제하기 위한 공동 안보·협력안보를 구현하는 수단으로써 동맹을 정립해야 한다.

이러한 동맹의 목표와 지향 속에서 ‘세계→아태 혹은 동아시아→한반도’의 우선순위에 따라 세계전략을 펼치는 미국과 그 역순으로 안보전략을 추진하는 한국은 절충점을 찾을 수 있다. 한국은 미국이 일차적 관심을 두고 있는 세계질서와 지역질서의 운영에 적절하게 참여하고 미국도 한반도의 평화와 안정과 동아시아 지역질서에서 한국의 위상 강화를 지원할 수 있다.

미국과 한국이 의견이 다를 수 있는 한국의 지역역할과 관련해서도 한미 양국은 공통분모를 마련할 수 있다. 한국과 미국은 지역 차원에서도 평화·안정의 보장과 주요 패권추구세력의 견제라는 면에서는 분명한 공통분모를 지니고 있다. 한미양국은 지역의 해로(海路) 안전확보, 재난구호 등 인도주의적 임무의 수행과 대테러·비확산 협력 연대, 갈등의 평화적 중재 및 평화유지 등 별다른 국내외적 저항이 없이도 그 임무를 수행할 수 있다.

이러한 분야의 ‘지역적 협력’을 통해 한미양국은 상호간의 결속과 신뢰를 강화해 나갈 수 있다. 한미양국은 지역 패권세력의 등장 방지라는 목표와 관련해서도 합의점을 찾을 수 있다. 지역역할 수행과 관련하여 한국정부 당국이 가장 걱정하는 중·대만 간 갈등의 관여 위험은 지나치게 비관적인 동아시아 국제정치질서 인식에서 기인한다. 양안관계의 악화와 미중 간의 지역패권 충돌을 지나치게 앞서 예단하여 한국의 전략적 입지를 약화시키는 전략도 현명하다고 볼 수는 없다. 중국이 최소한 2020년까지 경제우선 평화 외교를 지향하는 한 양안문제를 둘러싼 미·중간의 갈등은 전략적 유연성을 걱정할 만큼 악화될 가능성은 희박하다. 그리고 중·대만 간 갈등의 관여는 그 자체만으로 단순한 수용 혹은 수용불가를 결정지을 수 있는 사안이 아니며 해당사건의 전체 맥락에 따라 양국의 공통분모가 형성될 수도 있다. ‘양안문제’의 관여가 ① 지역 혹은 국제사회의 개입 정당성을 보장하는 근거를 마련하거나 ② 대만의 영토적 영속성을 침해하는 명백한 선제침공 행위에 대한 대응이거나 ③ 구체적인 군사적 충돌보다는 외교협상을 뒷받침하기 위한 무력시위로서의 군사기동인 경우 무조건 주한미군의 사태 투입이나 한미동맹의 관여에 대한 논의를 배제 하기는 어려울 것이다

한국이 동맹의 지역역할에 대해 융통성 있는 자세를 보인다면 미국역시 이에 상응하는 사고의 전환이 필요하다. 즉 미래에도 동아시아 지역내 주요 국가들과 상당한 군사력 격차를 보이게 될 한국이 지닌 안보의 우려를 이해해야 한다. 미국은 미래동맹체제에서 주요 지역분쟁에의 연루가 한국에게는 사활이 달린 이해관계가 될 수 있다는 사실을 인정하는 바탕 위에서 한국과의 협력을 고려해야 한다.¹¹³⁾ 예를 들어 주한미군의 주요 지역사태 투입 시 한국정부의 동의를 전제조건으로 한다거나 한국군의 지역분쟁 동참은 극히 예외적인 경우에 국한시키는 등의 단서에 동의할 자세가 되어 있어야 한다. 이와 함께 지역 패권세력의 저지라는 목표는 중국과 같은 특정 주변국에만 적용될 수 있는 것이 아니라 일본의 과도한 영향력을 견제하는 장치로도 활용될 수 있어야 한다. 대북정책에 있어서도 북한의 대량살상무기 폐기만을 주장하는 핵위주의 정책이 아니라, 북한의 장기적 미래에 대한 대안을 제시하는 장기적 전략마련에 힘써야 할 것이다. 동북아 전체의 구도에서 개혁개방을 유도할 수 있는 대북전략이 전제되어야, 한국은 물론 중국, 일본의 동의를 얻을 수 있는 포괄적인 북한정책이 힘을 발휘할 수 있는 것이다.¹¹⁴⁾

현재 한미양국정부는 2005년부터 출범된 ‘한미 안보정책구상’ 회의를 통해 미래동맹을 위한 비전을 발전시키고 있으며, 그 결과를 2006년도 ‘한미 연례안보협의회’에 보고할 예정이라고 밝히고 있다. 그러나 미래한미동맹을 위한 비전은 단순히 덕담(德談) 수준의 수사가 아니라, 구체적으로 미래동맹에서 어떠한 것을 양국이 주고받을 지에 대한 분명한 합의가 있어야 한다. 특히 전시작전통제권의 단독행사와 같은 현안별 논의에 집중하는 것을 넘어, 한미 간의 장기적 전략에 대한 공통의밀그림을 제시하여야 할 것이다. 1996년의 「미·일 신(신)안보공동선언」, 그리고 2006년 5월 발표된 주일미군 조정 계획과 관련된 미일양국의 로드맵 발표가 하나의 사례이다. 예를 들어, 1996년의 공동선언 당시 미일양국은 일본이 동아시아 및 아태 지역안보를 위해 수행하는 역할을 확대하는 대신 미국은 일본의 지역·세계 차원의 역할 확장을 지원한다는 일종의 거래관계를 명료

113) 김태우, 전계서, pp.217-219.

114) 하영선 편, 전계서, pp.86-87.

하게 보여주었다. 이는 바로 ‘포괄적, 역동적, 호혜적 동맹’의 의미를 현실적으로 구체화하는 것이다. 한미양국이 미래의 거래관계를 명시하는 비전이 아니라 ‘덕담’ 수준의 비전에 합의하는 데 만족한다면 현재의 문제는 해결의 실마리를 찾기 어렵다.

미래 복합동맹은 기존 동맹관계에도 중요한 변화를 가져올 것이다. 냉전기간의 한반도 방위동맹을 통해 미국은 주로 실리를 한국은 주로 명분을 상대방에게 제공해 왔다. 그러나 복합동맹에서는 한국과 미국이 교환하는 명분과 실리가 상호간 균형을 이루게 될 것이다. 미국은 한국과의 동맹을 통해 세계질서의 유지와 관리에 필요한 부담을 나누는 실리를 얻게 될 것이며 한국은 동맹관계의 자율설과 형평성을 보다 확대할 수 있게 될 것이다.¹¹⁵⁾

또한 노무현 정부는 이러한 새로운 동맹개념의 출발점을 ‘한반도 방위의 한국화’에 두고 있다. 미래동맹체제에서는 지구 차원이나 지역 차원이 아닌, 한반도 방위의 ‘한국 주도-미국 지원’ 구도가 마련되어 갈 것이며 한국은 한반도 전쟁억제·방어의 대부분을 자체 능력으로 담당하게 될 것이다. 한반도 방위에 대한 미국의 기여는 해·공군력 및 전시증원, 그리고 적대세력의 전략적 위협에 대한 억제에 초점을 두게 될 것이다. 이와 같이 한반도 방위의 한국화가 실현된 단계에서 한국은 자국의 영해나 영공에 대한 침해, 혹은 무력시위가 발생할 경우 이를 자체적으로 억제·방어하고 본토에 대한 침공 위협이 발생할 때에도 이를 일차적으로 억제하게 될 것이다. 반면 미국은 주요한 전략정보의 한미 공유를 유지하고 한국 영토침공 시 신속한 증원공약을 이행할 것이다. 또한 미국은 한반도 유사시 주요국의 전략적 타격능력에 대한 억제·대응 수단을 한국에 제공하게 될 것이다.

2. 한미 복합동맹 강화 모색

1950년대에서 1980년대에 이르는 한미동맹관계에서 한미양국의 최대 이익은 한반도의 전쟁방지와 한국의 방위였다고 할 수 있다. 한국은 이를 통해 국가생존과 경제발전의 기회를 확보하였으며 미국은 국제

115) 이상현, “국방개혁과 한미동맹: 쟁점과 전망,”(국제정치학회, 국방안보학술회의, 2006), p.14.

질서의 주도국이자 서방세계 지도자로서의 입지를 공고히 하였다. 1990년대부터 본격화된 한국의 국력신장과 한국사회의 민주화 그리고 세계적 냉전구도의 붕괴과정에서 한미관계도 과거와 같이 일방적인 수혜-피수해 관계에서 벗어나고 있다. 따라서 한국도 독자적인 국가 전략을 세우고 동맹전략 및 대외전략을 추진하려는 노력을 하고 있다. 이러한 노력은 기존 한미 동맹에 대한 중요한 변화의 동인으로 작용하기도 하고 한미간 전략적 인식의 차이를 부각시키기도 했지만, 결과적으로 한미간에 공유할 수 있는 이익은 오히려 증대했다.

한미양국은 현재뿐만 아니라 미래 안보환경에서도 자유민주주의·시장경제·인권·국제평화 등의 핵심가치에 폭넓은 공감대를 가지고 있다. 새로운 가치에 대한 합의 여부가 친구와 적을 가르는 새로운 기준으로 등장한 현 상황에서 한미양국이 민주주의와 시장경제, 인권과 평화라는 보편적 가치에 대해 합의하고 있는 것은 적이 아닌 동맹관계의 근거를 충분히 보여주는 것이다. 특히 미국이 구상하는 새로운 변환동맹 네트워크가 명시적 적에 대한 고정전선의 형성보다는 불특정한 위협에 대한 신속한 기동능력을 강조하는 만큼 동맹국 간의 신뢰와 결속력이 보다 중요해진다. 양국이 추구하는 새로운 가치에 대한 공감대가 크면 클수록 양국 사이에 정치적 신뢰의 크기고 커질 것이고 이는 결과적으로는 동맹의 결속력을 강화하는 요인으로 작용할 것이다.¹¹⁶⁾

물론, 한국은 아직까지 냉전적 남북분단질서를 극복하고 있지 못하기 때문에 한반도의 평화문제에 압도적인 미중을 두어 왔으며, 자유민주주의·시장경제·인권 등의 가치수호문제는 다른 주요 국가들에 비해 상대적으로 낮은 비중을 둘 수밖에 없었다. 이러한 가치를 한반도 차원을 넘어 지역·지구적 범위로까지 확산시키기 위해 노력하고 동맹관계를 통해 구현한다는 발상은 여전히 한국의 정책입안자들에게 익숙하지 않다. 그러나 중·장기적인 차원에서 보면 한국 역시 동아시아 지역 및 세계질서에서 만년 변방국가로 남아있을 수 없으며 한국에서도 21세기 새로운 변환질서에서 나름의 입지를 마련하기 위한 변환경쟁에 뛰어들어야

116) 안상하, “한·미 동맹의 역사적 변천과 특성에 관한 연구,” 석사학위논문, 국방대학교 국방관리대학원, (2005), p.57.

한다는 인식전환이 일어나고 있다. 더구나 방어에 한정한 전략개념만으로 국제질서에서 주도적 영향력을 행사하는 국가로 발돋움하는 것은 불가능하다.¹¹⁷⁾

또한 실용적인 차원에서 보더라도 가치적 동맹 ‘명분’의 확보는 한국의 국제적 위상 증대에 보탬이 될 수 있다. 즉 한국의 국력이 증대할 수록 유형적 이익 이상으로 국제사회의 신망이 중요한 국가이익의 범주에 포함될 수 있다. 이러한 국제적 위상의 제고는 단순히 심리적 만족의 차원에서만 머무는 것은 아니다. 오늘날 몇몇 한국 기업의 브랜드 가치가 한국의 경제·외교적 국제경쟁력을 강화시키는 현실을 볼 때, 반대로 ‘자유민주주의의 수호국가’, ‘평화와 인권의 전도사’, ‘대테러 등 비인도적 행위로부터의 수호자’ 등의 명망을 획득할 경우 이는 한국의 국가 브랜드 가치를 현격히 높이고 한국의 경제교류나 외교적 실리를 확대 해나가는 데에도 적지 않게 기여할 것이다.¹¹⁸⁾

3. 21세기의 바람직한 한미관계

냉전과 탈냉전을 넘어 변환의 세기를 맞이하고 있는 오늘의 현실에서 한국과 미국은 21세기의 바람직한 한미관계를 다양하게 검토해 볼 수 있다. 전략적 환경변화에 따른 양국 사이의 전략적 인식의 차이가 발생하는 원인에 대한 정확한 진단과 그럼에도 불구하고 확대되고 있는 양국 공통의 전략적 이해를 고려할 경우 한국이 선택해야 할 대안은 무엇인가에 대해 보다 면밀한 검토를 해보자.

1) 작전통제권 환수

작전통제권 환수 및 한미연합사 용산기지 이전은 1987년 노태우 대통령 후보의 대선공약에서 처음 언급된 후에 노태우정부는 민족자존을 국정 목표로 내걸고 1988년부터 미국과 협의(당시는 전·평시 작전권 구분이 없었음)를 시작한 아래로 1994년 문민정부에서 평시작전권만 환수하고,

117) 하영선 편, 전계서, p.55.

118) 문정인, “전시작전통제권 환수와 한미관계: 주요 쟁점을 중심으로,” (국제정치학회, 전시 작전통제권 전환에 대한 대토론회, ‘06.9.20), p.5.

다시 2000년 전후에 전시작전권 환수를 추진한다는 계획이었다. 그후 2003년 참여정부에서 한미국방장관은 미래 지향적인 지휘관계 발전방향 연구에 합의하였고, 2004년 한국 합동참모본부의 한미연합사령부 간에 한미지휘관계에 대한 공동연구추진을 합의하고, 2005년 9월 안보정책구상 회의(SPI)에서 전시작전권환수에 대한 협의가 적극 실시되었다¹¹⁹⁾

2006년 6월 15일 베웰 벨 한미연합사령관 겸 주한미군사령관은 한국의 전시작전권 환수는 미군이 지원역할로 전환하게 됨에 따라 주한미군의 지상·해상·공중전력의 구성비율과 전쟁 및 급변사태발생 등의 한반도 위기관리대응책에서 깊은 협력관계가 필요하다고 했다.

그리고 2006년 8월 27일 도널드 럼스펠드 미국방장관은 ‘한국은 굉장히 많은 군사능력을 갖고 있고 그 능력은 계속 증가하고 있다. 북한의 재래식 군사력은 한국에 군사적 위협이 되지 않는다. 북한이 당면한 미래에 제기하는 위협은 한국에 대한 군사적 위협보다는 다른 국가 및 테러분자들에게 대량살상무기(WMD)를 확산하는 점’이라고 강조했다.

이것은 한국이 북한의 남침억제에 주도적 역할을 하고, 미국은 대량살상무기 확산을 저지하고 지원적 역할을 하겠다는 것이다.

이와같은 한국과 미국의 전시작전통제권 환수 협상과정에서 2006년 9월 14일 한국 노무현 대통령과 미국 W 부시 대통령은 한국의 전시적전통제권 환수원칙에 합의했다.

또한 2006년 10월 21일 한국 윤광웅 국방장관과 미국 도널드 럼스펠드 국방장관은 제38차 한미안보협의회의(SCM)에서 2009년 10월 15일부터 2012년 3월 15일까지 한국으로 전시작전통제권 전환을 완료하기로 합의하였다.

그 주요 내용은 ① 전시작전통제권 전환은 한국이 충분한 독자적 방위력을 갖출 때까지 미국의 지원 전력을 적극 제공할 것이며, ② 북한핵위협(핵실험 및 미사일 발사)은 상호방위조약에 의거해 핵우산제공을 통한 확장된 억제력의 지속 보장이며, ③ 한·미동맹은 양국가의 공통가치를 바탕으로 국가이익에 중요하고, 앞으로도 확고한 협력으로 연합방위 태세가 유지되어야 한다는데 동의하였다.

119) 조영갑, 「국가안보학」(서울: 선학사, 2006), p.343.

한국군의 전시작전통제권 환수에 따라 한국군은 역할을 확대하고, 미군은 한국군을 지원하는 형태로 임무조정과 역할변화에 따라 연합방위 체제에서 공동방위체제로 지휘체계를 구축함으로써, 한국군이 중심이 된 유기적인 작전을 수행하기 위해서는 한국과 미국은 긴밀한 협력체제를 지속적으로 발전시켜 나가는 것이다.

한국군의 평시·전시의 작전통제권 행사는 미군의 한국방위의 주도적 역할에서 지원적 역할로 전환하고, 한국군이 대신 주도적 역할을 담당하는 것이다. 이와 같은 변환에 따라서 한국은 동맹국가 및 주변국가들과 어떤 분야에서 협력하고 지원할 것인가를 발전시켜야 한다.¹²⁰⁾

2) 동맹해체론

우선 한국과 미국이 기존의 동맹관계를 해체하고 정치·경제적 협력을 기반으로 한 일반적인 양국관계로 전환하는 것이다. 이 대안은 한국이 미국을 비롯한 주변국들에 대해 중립적 입장을 택함으로써 동아시아 주변 국가들의 분쟁에 연루될 위험을 최소화하는 것이다. 이 대안은 한국이 미국을 비롯한 주변국들에 대해 중립적 입장을 택함으로써 동아시아 주변 국가들의 분쟁에 연루될 위험을 최소화하는 것이다. 그리고 미국은 동아시아 지역안보 운영에서 미일동맹의 단일 축만을 유지하고 한국의 부정적 대미인식을 감소시켜 정치·경제적 실리를 극대화하는 것이다.

그러나 이 대안은 한미양국 모두에게 비현실적이고 비효율적이다. 동맹의 해체는 현 단계뿐만 아니라 미래에도 지나치게 많은 비용을 요구하는 위험한 선택이다. 한국이 동아시아의 세력분포상 독자적인 하나의 축이 되기는 현실적으로 요원한 일이며 주요 국가들 간 세력의 공백을 메울 만큼, 즉 이들 간의 세력격차를 매울 만큼의 최소한의 힘을 확보하지 않는 이상 균형자의 역할 또한 불가능하기 때문이다. 결국 변화하는 동아시아의 현실 속에서 세력균형체제의 원칙에 근거한다면 강대국과 동맹 없이 실질적 주인공으로 행동하기가 구조적으로 대단히 어렵다. 21 세기 동아시아의 세력배분구조 및 작동원리를 현실적으로 분석하면 한국

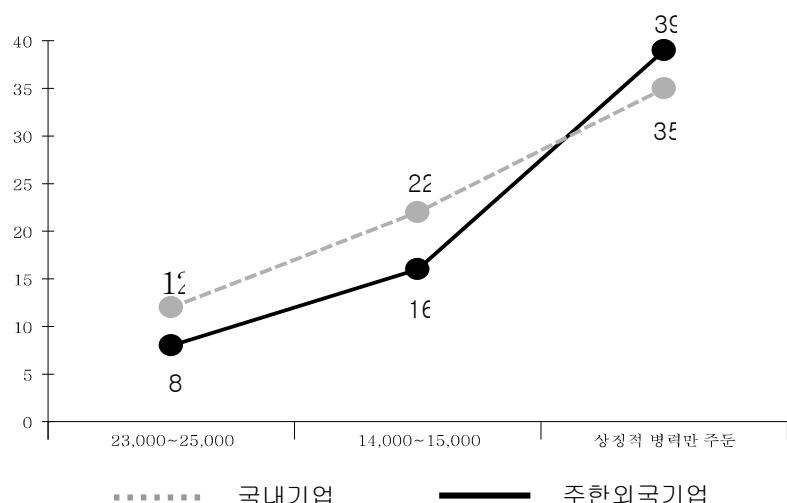
120) 상계서, pp.344-345.

에게 동맹은 현재로서는 피할 수 없는 대안이다.

또한 협상이 당사자들의 세력균형을 반영할 수밖에 없다는 정치적 현실을 감안할 때, 한국의 의지에 따라 북한을 설득하기 위해서는 강력한 한미 동맹을 바탕으로 한, 유연한 협상력이 남북관계의 발전을 위해서도 도움이 될 것이라는 점은 명백하다.

동아시아연구원(EAI)이 2005년에 실시한 주한 외국기업 임원대상의 조사결과는 동맹의 안보효과를 구체적으로 보여준다. 조사결과 주한 외국 기업인들은 한국에 투자하는 가장 중요한 이유로 ‘시장성장성(80%)’을 높게 평가하기 때문이라고 답했다.

<도 5-2> 주한미군 병력규모 변화에 따른 대한투자(FDI) 중단비율(2005년)



출처: 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」 (동아시아연구원, 2006), p.71.

위 그림과 같은 외국인 투자자들의 인식은 향후 한반도 안보 상황이 더욱 악화되고 북한 핵문제 처리과정에서 한미양국 간의 갈등이 증폭되거나 양국 간 동맹관계가 급속히 약화될 경우 한국에 대한 외국투자가 급감할 수 있음을 보여준다.

미국 일방주의의 부작용을 현실적으로 개선하려는 노력은 복합적으로 이루어져야 한다. 21세기 동아시아 질서에서 미국이 ‘오만한 일방주의’ 보다 ‘겸손한 다자주의’의 길을 선택하도록 유도하기 위해서는 냉전기의 혈맹관계나 탈냉전기의 차가운 동맹관계를 넘어선 근본적인 전략이 일치하는 상황 하에서

미국의 전략에 대한 수정을 요구하거나 한국의 이익을 충분히 고려할 것을 요청 할 수 있는 변환기의 복합 동맹관계를 새롭게 형성해야 한다.¹²¹⁾

3) 동맹해체 이후 대안 검토

첫번째, 대안은 ‘중립화 방안’이다, 미국과의 동맹관계에서 이탈한 후 한국이 스위스나 오스트리아와 같은 ‘중립화’를 안보의 대안으로 선택해야 한다는 주장도 그동안 일부에서 제기되어 왔다. 그러나 이 대안은 현실적으로 가능성에 희박하다. 스위스와 오스트리아의 중립화는 유럽 내 강국들의 묵시적 합의 위에 이루어졌다. 유럽 내의 주요한 분쟁이 발생할 경우 스위스와 오스트리아가 군사력 전개의 유일한 통로는 아니라는 지정학적 이점과 이 국가들에 대한 군사적인 점령이나 강압이 다른 국가들을 결집시켜 오히려 안보상 불이익을 초래할 수도 있다는 유럽 군사강국들의 계산이 함께 작용한 결과였다. 이러한 관점에서 한국은 스위스나 오스트리아와는 달리 벨기에나 룩셈부르크와 같은 유럽의 소국들이 왜 중립화에 실패했는지를 되돌아보아야 한다. 또한 스위스나 오스트리아의 중립화 유지비용은 한국의 ‘자주국방’ 비용과 비교하여 결코 낮지 않다는 점 역시 유념해야 할 사항이다.¹²²⁾

두번째 대안은 ‘대체동맹 구축 : 중국대안론’이다. 한미양국이 동맹해체 이후에 서로 다른 동맹 파트너를 선택하거나, 혹은 느슨한 동맹체제를 유지하면서 다른 역내 국가들과 추가적으로 동맹 체제를 형성하는 것이다. 이 역시 가능성이 낮다. 우선 한국은 역사적으로나 현실적으로나 미국을 대체할 만한 신뢰성 있는 파트너를 찾기 어렵다. 50여 년간의 동맹에서 드러난 부정적 측면들이 적지 않다고 하더라도 미국은 역사적으로 겸증을 거쳐 온 21세기 최강 파트너이도, 대안으로 검토할 수 있는 중국은 겸증을 거쳐야 할 신흥 파트너다. 한국이 다른 지역 국가들과 한미동맹과 유사한 관계를 형성하는 일도 역시 현실성이 떨어진다. 일본과의 동맹은 한·미·일 3각 동맹에 대한 중국과 러시아의 견제심리를 유발할 것이며 미국과의 동맹체제를 유지하면서 동시에 중국과 러시아와도 같은

121) 강봉구, “차가워진 피: 21세기 한미 동맹정치 시론,” 「한국과 국제정치」 제22권 제4호

122) 하영선 편, 전개서, p.73.

수준의 군사동맹을 형성한다는 구상은 미국의 입장에서 받아들이기가 힘들다. 뿐만 아니라 이러한 대안은 중국도 쉽게 받아들이기 어렵다. 미국도 역내 국가들 간의 협력과 견제의 복합구조를 감안할 때, 중국이나 러시아와 동맹관계를 새로 형성해야 할 이유를 찾기 어렵다.

세번째 대안으로 ‘동아시아 지역안보협력체 구상’이다. 한미양국은 양자동맹을 대체하는 동아시아 다자 안보협력체를 고려해 볼 수 있다. 다자 안보협력체제가 구성되어 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 공통의 안보 이익, 공동체 인식, 안보구도나 질서에 대한 공감대와 원칙에 대한 합의가 있어야 한다. 동아시아에서는 이러한 조건들이 존재하고 있지 않으며 앞으로 이러한 조건들이 충족되기 까지는 상당한 기간이 필요하다. 근대 국민국가의 노년기에 접어든 유럽이 근대국제질서의 자기 모순을 극복하기 위해서 보여주고 있는 지역안보 공동체를 위한 노력과 달리 뒤늦게 19세기 중반 이래 근대국제질서를 받아들여서 아직도 청년기를 겪고 있는 동아시아의 지역안보 공동체를 위한 노력은 앞으로 상당한 기간동안 가시적 성과를 거두기 어렵다.¹²³⁾

예를 들어 중·일간의 영토분쟁이 발생하는 경우 중국은 이 문제를 21세기 일본의 최대 동맹국인 미국이 속해 있는 다자안보협력체에 회부하는 것을 원하지 않을 것은 명확하다. 반대로 일본이 협력체의 권고를 무시했을 경우 미국은 일본에 대한 제재를 받아들이기 어려울 것이다. 그리고 미국의 일방주의에 불만을 가진 사람들은 미국을 제외한 동아시아 다자안보협력체의 창설을 주장한다. 그러나 미국과 일본이 배제된 동아시아 다자안보협력체제는 신뢰성 있는 동아시아 안전보장 정치의 역할을 하기는 어렵다.

이를 감안할 때 현재 뿐만 아니라도 미래에도 동아시아 다자안보협력체는 동맹의 보완적 기제가 될 수는 있더라도 이를 대체하기는 어렵다. 동맹체제를 근간으로 지역 국가들과의 협력을 증진하기 위해 한국과 미국이 지역 다자안보협력체제에 동참할 수는 있어도 지역 다자안보협력체제가 동맹을 대체하기는 어렵기 때문이다.

123) 이철기, “국방개혁과 남북관계의 상관성,” (국제정치학회, 국방안보학술회의, ‘06.2.24) p.27.

4) 동맹의 변환

마지막 대안은 한미동맹의 큰 틀을 유지하며 동맹의 임무와 역할을 변환하고 있는 국내외 여건에 맞게 조정하는 것이다. 이 대안은 앞에서 제시한 세 대안의 한계를 해소시켜 줄 수 있을 뿐만 아니라 그 동안 확대된 한미 국가이익 공통분모에 부합한다는 면에서도 이점이 있다. 변화된 국내외 여건과 한미양국의 국내 여론을 적절히 반영하여 한미 동맹을 유지·발전시켜 나갈 경우 한국과 미국은 서로 이익을 얻을 수 있다.¹²⁴⁾ 북한의 선군주의에 기반을 둔 수령옹호체제가 한반도의 군사 충돌 위험성을 상당기간 존속 시키더라도 한국은 이를 억제·방어할 수 있는 전력을 확보할 수 있게 된다. 또한 ‘한반도 방위의 한국화’, 즉, 한국의 자체 방위역량을 강화할 수 있는 시간도 얻게 될 것이다. 미국 역시 한반도 안정을 통해 지역의 주도적 지위를 공고히 하는 한편 여타의 잠재적 갈등 관리에 노력을 집중할 수 있을 것이다.

한국이 미국 주도의 세계질서운영에 참여해서 얻는 이익은 단순한 안보·군사적 측면에 그치는 것은 아니다. 세계적 차원에서 혹은 지역적 차원에서 미국과의 동맹강화는 세계시장에 대한 한국의 접근을 보다 용이하게 할 것이다. 또한 한국은 국제적 위상의 증대에서 최대 후견 세력을 확보할 수 있다. 지역적 차원에서도 미국과의 협력은 지역 내 국가 관계에서 주도적 행위자로 성장해 나가려는 한국의 정책에 힘을 실어주게 될 것이다.

미국에 있어서 동맹의 해체는 적지 않은 부담을 줄 것이다. 미래 한국의 전략적 가치에 대한 시각은 보는 이에 따라 다양하게 나타날 수 있지만 동아시아에서 한국과의 전략적 협력은 단순한 군사적 가치 이상의 의미를 지니기 때문이다. 한국이라는 동맹 파트너를 상실하게 될 경우 미국은 일본이라는 유일의 동맹국과 동아시아의 세력구도를 관리해 나가야 한다. 일본의 정치·군사적 영향력을 강화에 대한 동아시아 국가들의 견제심리는 동아시아 질서관리자로서 미국의 입장에서 중국과 러시아에 대해 행사할 수 있는 영향력을 감소시킬 것이다. 뿐만

124) 김태우, 전계서, p.226.

아니라 한국은 2차 세계대전 이후 미국이 추진하여 온 동맹정책의 대표적인 성공작으로서의 상징성이 있다. 미국은 한국과의 50년간 동맹관계를 통해 미국의 대외정책이 전쟁으로 피폐한 약소국을 어떻게 환골탈태 시킬 수 있는지를 대외적으로 과시하였고 한국의 성공은 미국이 추구하는 근본가치, 즉 자유민주주의와 시장경제의 승리의 표상이었다.¹²⁵⁾ 이러한 상징의 상실은 새로운 동맹질서를 구축해나가고 있는 미국에게 적지 않은 부담이 될 수 밖에 없다.

125) 이철기, “주한미군 재배치와 한·미동맹의 개편방안,” 「통일정책연구」 제13권2호 (통일연구원, 2004), p.108

제6장 결 론

한미양국은 지난 반세기 동안 정치·경제·군사의 모든 영역에서 중심축 역할을 해왔던 한미동맹이 21세기에 들어서서 동맹관계에 심각한 어려움을 겪고 있다. 그 원인은 한미동맹의 시대적 변천과 함께 필요로 하는 적절한 변화를 시기적절하게 대응하지 못했기 때문에 뒤 늦게 급격한 변화를 시도 할 수밖에 없는 어려움을 맞이하고 있다. 즉, 노후한 동맹이 부딪치는 파열음 현상이다. 1953년 ‘한미상호방위조약’의 체결과 함께 시작된 한미동맹은 오랜 기간을 거치면서 정치·경제·군사·인권적 갈등이 여러차례 표출되었다. 1970년대 중반에는 한국의 인권문제가 대두되고 한국정부의 불법로비문제가 제기되어 이와 함께 주한미군의 철수라는 문제가 제기되면서 우호관계가 격랑에 빠진 이후 심각한 갈등을 겪고 있다.¹²⁶⁾

한국의 국력신장이나 사회의 변화는 21세기 한국에게 대외적 자존심이나 남북관계의 주도 의지를 강화시키는 여건을 조성하였다. 참여정부는 지난 50여 년간의 동맹역사에서 안보에 가려져 있었던 자주를 보다 전면에 부상시켰다. 그러나 자주성의 실현은 중·장기적이고 점진적인 노력의 결과로써 단계적으로 이루어질 수 있는 것이다. 자주성은 고도의 전략적 사고 없이 현안 위주의 전술적 접근으로 달성되는 것이 아니다. 자주와 안보가 대체 관계에 있는 것도 아니다. 참여정부 시대에 이루어진 한미 간의 여러 협의나 협상은 모두 결과적으로는 과거 행정부와 유사한 결과, 즉 미국의 구상을 수용하거나 동의하는 방향으로 귀착되었다. 그럼에도 불구하고 합의를 도출하는 과정에서의 실기(失機)나 부적절한 언급은 양국간의 불필요한 불협화음을 양산해 왔다. 자주성을 국내 정치적 이익의 관점에서만 해석함으로써 초래된 결과였다.¹²⁷⁾

미국정부 역시 자신들의 변화한 안보환경과 세계전략에 따라 새로운 동맹 네트워크를 자기중심적으로 짜는데 모든 힘을 바치느라 오랜 동맹 파트너인 한국에게 21세기 신동맹을 충분히 이해시키고 설득하는 데에는 부족했다. 미국의 여론지도층들이 최근의 한미관계와 관련하여 한국의

126) 문창극, 「한미갈등의 해부」(서울: 나남출판사, 2004), p.241.

127) 하영선 편, 전개서, pp.116-117.

태도를 ‘배은망덕’이나 ‘과거의 망각’ 등으로 표현하는 것들은 바로 이러한 이중적 태도를 반증한다. 미국은 과거 50여 년간의 동맹 역사 속에서 한국이 얻은 것만을 부각하고 이에 대한 미국의 기여를 강조했을 뿐 한국이 안보를 위해 무엇을 감내했는지를 깊이 있게 생각해 보지 않았다.

또한 미국은 한국인이 추구해 온 통일의 열망에 대한 이해도가 부족했다. 한국은 2차 세계대전 아래 하나의 국가를 이루고자 하는 부단한 노력을 기울여 왔고 이러한 노력은 냉전의 종식 이후 지속적으로 추구되었다. 그럼에도 불구하고 1990년대 북핵위기와 생각지도 못했던 9·11테러로 인한 미국의 전략변화로 이러한 노력이 난관에 봉착했다. 그러나 미국은 이러한 한국의 노력에 대한 이해도가 부족한 상황에서 미국의 세계·지역 전략을 추진하는데 모든 힘을 기울였다.

본 논문은 한미양국이 지난 반세기 동안 정치·경제·군사분야에서 함께 걸어 왔으나, 21세기에 들어 갈등과 불협화음을 양산해 왔다. 본 연구를 통해서 다음과 같은 결론을 도출하였고 또한 미래동맹관계의 발전적 변화를 위한 노력과 제안을 하고자 한다.

첫째, 양국정부는 현재뿐만 아니라 미래에도 양국이 ‘함께’ 길을 걸어 나갈 것이라는 신뢰를 상대방에게 주기 위해 노력해야 할 것이다. 헤어져도 무방한 순간이 도래할 때까지 동맹결속을 유지하고 관리해 나가야 할 필요성이 더 큰쪽은 강대국인 미국이 아니라 약소국인 한국이기 때문이다.¹²⁸⁾

미래형 한미동맹의 구현을 위해서 무엇보다도 선행되어야 하는 것은 명확한 전략적 비전이다. 즉, ‘무엇을 위한 동맹인가’에 대한 분명한 방향성을 설정하고 이를 위해 양국이 어느 분야에서 어느 수준의 협력을 할 것인지를 제시하는 전략비전이 마련되어야 한다. 현재 한미관계가 변환기임을 고려할 때, 안정적으로 한미동맹의 발전을 도모해 나가기 위해서는 우선 이러한 전략비전에 대한 합의가 절실하다. 한미양국은 동맹의 현재와 미래에 대한 진지한 검토와 함께, 활력의 재충전 방안을 모색하고 이에 입각한 공동의 비전을 마련해야 한다.

128) 강봉구, “21세기 한미동맹정치,” 「한국과 국제정치」 제22권 제4호(경남대학교 국동문제 연구소, 2006), p.110.

둘째, 한미양국은 상대방이 당면한 안보상황과 전략적 필요성에 대해 보다 포용적인 접근을 해야 한다. 이러한 관점에서 미국이 자신의 세계 전략에 대한 일방적 수용을 한국에 강권하거나, 한국이 남북한 관계에만 치중하여 여타의 안보현안들을 해석하고 처리하는 것은 자제해야 할 것이다. 한국은 ‘9·11테러’라는 특수한 경험 이후 미국이 직면하고 있는 본토 및 국민의 안전에 대한 강한 부담을 이해해야 하며, 이러한 시각에서 대테러·비확산 문제를 접근해야 한다. 대북정책에 관한 양국간 의견조정에서 한국은 단순히 같은 민족이라는 관점에서만 북한을 다룰 것이 아니라 현재 미국이 인식하는 북한이 과연 어떠한 존재인가를 되돌아보아야 한다. 한국 못지않게 미국도 변해야 한다. 미국은 한국 사회의 반미 감정이 왜 갑자기 분출되었는지에 대한 설명을 한국정부의 정치적 방기나 선동 혹은 특정 세대나 집단의 이념편향성에서만 찾지 말고, 과거와는 달리 한국이 어떻게 변해 왔고 변하고 있는지를 제대로 파악하고, 그 변화를 전진적으로 받아들여야 한다.

셋째, 현재 한미양국이 당면한 신뢰의 빈곤문제를 해소하기 위해 양국은 모두 과도한 국내정치에의 종속을 탈피할 필요가 있다. 국내정치와 대외 정책의 일정한 연계는 불가피하며 특정 정치 지도자나 고위 정책결정자가 자신들의 국내적 지지와 입지를 확보하기 위한 수단으로 대미관계나 대한관계를 활용하려 한다면 양국 간의 불신의 골은 더욱 깊어질 수밖에 없을 것이다.

넷째, 냉전체제에 기초한 군사위주의 동맹은 미래에는 더 이상 효용성을 발휘하기 어렵다. 완벽한 복합동맹의 변환이 이루어지기까지는 한반도의 평화를 안정적으로 달성할 수 있는 한국과 미국의 공동의 노력이 계속되어야 한다. 북한의 혼돈 재래군사력과 대량살상무기 그리고 선군주의 체제가 지속되는 한 한미동맹의 중점은 한반도의 평화를 위한 전쟁억제와 방어에 1차적으로 두어야 하며, 이러한 노력은 전쟁억지 뿐 아니라 장차 추구해야 할 한반도의 평화정착과 통일을 위해서도 반드시 필요한 임무이다.¹²⁹⁾

마지막으로, 한국정부는 현재 진행되고 있는 한미동맹의 구조조정의 결과와 변화를 정확히 예측하고, 이에 대한 발빠른 대처방안을 마련해야

129) 하영선 편, 전개서, pp.119-120.

할 것이다. 미국은 세계적인 동맹변환전략에 기초하여 주한미군기지 재조정, 주한미군 감축, 주한미군의 전략적 유연성 확보에 이은, 전시 작전통제권의 단독행사에 합의하였다. 이러한 미국의 한미동맹전략은 지구적 차원에서 필요한 전력을 확보하기 위해 주한미군의 유연성을 배가하고, 한국방위의 책임과 부담을 한국정부에게 더 많이 분담시키고자 하는 자국의 안보이익에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 미국은 한국정부의 대북 방위 및 억지능력의 충분성을 강조하며, 전시작전통제권의 이양을 한국정부의 제안보다 더 급속히 추진하고 있다.

한국정부는 대미 자주성 확보, 대북협상에서의 입지강화, 그리고 궁극적으로 자주국방의 조속한 실현이라는 세 가지 목적을 위해 전시작전통제권의 단독행사를 추진하고 있으나, 이를 통해 한국의 안보이익이 어떻게 달성될 것인가를 보다 구체적으로 마련하기 위해 다음과 같은 사항에 중점을 두고 대책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 전시작전 통제권의 단독 행사가 이루어지면, 한반도 유사시 미국의 자동가입의 근거는 필연적으로 약화될 것이다. 한국은 미국의 협조를 확보하기 위하여 미국의 요구에 더욱 취약한 상황에 처할 가능성이 있다. 현재와 같이 공통의 안보이익과 위협인식, 그리고 신뢰가 확보되지 못한 상황이 지속될 경우, 한국은 전시작전통제권 단독행사에 따른 형식적 자주성은 확보할지 모르나 구체적 안보상황 속에서는 오히려 미국에 대한 취약성과 종속성이 커질 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

둘째, 한국은 대북협상에서의 입지를 강화하기 위하여 전시작전통제권의 단독행사를 주장해왔으나, 과연 북한이 전시작전통제권을 확보한 한국을 더욱 비중있는 대화상대로 여길지 정확한 판단을 내려야 할 것이다. 한국정부는 북한이 한국을 정전협정의 당사자가 아니라고 주장하고, 평화체제의 정당한 상대가 아니라고 주장하는데 대해 강력한 반대근거를 마련하기 위해, 전시작전통제권을 단독행사하는 자주적 한국을 확립하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 한국정부는 대북협상력 강화에 주력해온 것이 사실이다. 그러나 북한은 한국에 대한 미국의 영향력을 감소시키고 한미동맹을 약화시켜 대남 협상의 입지를 강화하려는 정책을 지속적으로 펼쳐왔다. 만약 전시작전통제권의 단독 행사로 한미 간의 안보공약이

약화될 가능성의 경우, 북한은 오히려 한국에 대해 보다 강력한 요구를 제시할 가능성도 생각해야 할 것이다. 또한 북한은 전시작전통제권의 단독행사뿐 아니라, 주한미군의 감축 또는 철수와 같은 보다 근본적인 요구를 추가적으로 할 가능성도 있다. 역사적으로 북한은 평화체제 수립의 전제조건으로 주한미군의 철수를 주장해 왔다. 따라서 한국정부는 전시작전통제권의 단독행사로 평화협상에서 대북 협상력이 자동적으로 강화될 것이라는 기대에 보다 신중하고, 한층 현실적인 정책을 강구해야 할 것이다.

셋째, 한국은 전시작전통제권 단독 행사를 통해 본격화된 자주국방의 달성에 소요되는 경제적 부담을 최소화하는데 노력을 기울여야 할 것이다.¹³⁰⁾ 자주국방이라는 당위적 노력을 위해 줄일 수 있는 경제적 부담을 필요 이상으로 짊어질 필요는 없다. 한미동맹과 주한미군이 한국사회의 심리적 안정에 기여한 부분은 산술적 계산이 불가능하지만 엄청난 것임을 인정하지 않을수 없다.¹³¹⁾

전시작전통제권 단독행사를 포함한 자주국방의 일정을 실행하기 위해 비용이 소요되는 것은 불가피한 일이나, 자주국방 자체의 효용과 효과에 대비하여 상정된 국방예산이 반드시 그만큼 추가지출되어야 하는가 하는 점을 생각해 보아야 할 것이다.

한미동맹의 ‘전면적 재조정’과 ‘복합’으로의 한미 간 합의가 공고하지 않은 상황에서 한미동맹의 구조재조정과 자주국방의 전면적 계획을 추진 할 경우, 예상치 않은 안보적, 경제적 부담을 추가로 짊어질 위험성이 상존하기 때문이다.

130) 현재 한국정부는 자주국방을 위한 2020년까지의 총국방비를 순수개혁소요 67조원을 포함하여 621조원(방위력개선비 272조원, 경상운영비 349조원)으로 밝히고 있다. 국방부, 「국방백서 2006」(서울: 국방부, 2006), p.41.

131) 김태우, 전계서, p.184.

참 고 문 헌

1. 국 내 문 헌

(1) 단행본

- 강봉구, 「한국과 국제정치」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2006)
- 국방대학원, 「안보관계용어집」(서울: 국방대학원, 1996)
- 국방부, 「국방백서」(서울: 국방부, 2006)
- 김일영·조성렬, 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」(서울: 한울, 2003)
- 김태우, 「주한미군 보내야하나 잡아야하나」(서울: 한국국방연구원, 2005)
- 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」5(대통령비서실, 1976)
- 대통령 비서실, 「전두환 대통령 연설문집」제2집(서울: 대통령비서실, 1988)
- 동덕모, 「미국외교정책과 한국」(서울: 법문사, 1990)
- 문창극, 「한미갈등의 해부」(서울: 나남출판사, 2004)
- 서주석, 「한·미 안보협력 50년의 재조명」(서울: 한국국방연구원, 1996)
- 심지연·김일영, 「한·미동맹 50년」(서울: 백산서당, 2004)
- 유재갑, 「한국전쟁과 한·미관계의 성격」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1998)
- 이명철, 김창수, 박선섭, 박원곤, 백재욱, 성채기, 차두현, 「한·미 동맹관계의 발전적 조정방안」(서울: 한국국방연구원, 2006)
- 이상현 편, 「한국의 국가전략 2020 : 외교·안보」(경기: 세종연구소, 2005)
- 이태윤, 「새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘」(서울: 모시는사람들, 2004)
- 이태환 편, 「미·중 관계의 변화와 한반도」(경기: 세종연구소, 2002)
- 정성장 편, 「한국의 국가전략 2020 : 대북·통일」(경기: 세종연구소, 2005)
- 정일영, 「한국외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993)
- 조성렬·김일영, 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」(서울: 한울, 2003)
- 조영갑, 「국가안보학」(서울: 선학사, 2006)
- 차영구·오관치·황동준 공저, 「한·미 군사협력관계의 발전과 전망」(서울: 세경사, 1999)
- 하영선 편, 「한미동맹의 비전과 과제」(서울: 동아시아연구원, 2006)
- 한국정치외교사학회편, 「한국 외교사 II」(서울: 집문당, 1995)

(2) 논 문

- 강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미,” 강성학·김태현·유재갑 외 「주한미군과 한미 안보협력」(서울: 세종연구소, 1996)
- 김동발, “한국의 행정부별 한·미 동맹관계 변화에 관한 연구,” 석사학위논문, 국방대학교 국방관리대학원, (2005)
- 김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회(편), 「한국외교사Ⅱ」 (서울: 집문당, 1995)
- 김우상, “미중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망,” 「국제정치논총」 제40집 4호(2000)
- 김태준, “주한미군 신뢰구축방안,” 「한미동맹 50년과 군사과제」(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2003)
- 김태효, “주한미군 재배치와 한·미동맹의 재정립 방향,” 「통일정책연구」 제13권 2호 (통일연구원, 2004)
- 박기련, “미국의 군사변환과 그것이 한미동맹에 주는 함의,” 「국제정치논총」 제47집 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2007)
- 박용옥, “강대국 정치 속에서의 약소국 정치,” 「국제정치논총」, 제17집 (한국국제정치학회, 1997)
- 박주경, “탈냉전시대 동북아 군사협력관계: 특징과 유형,” 석사학위논문, 국방대학원, (2002)
- 백병선, “한·미 군사동맹의 존속 가능성에 관한 연구,” 석사학위논문, 국방대학교 안전보장대학원, (2004)
- 송대성, “부시대통령 2007년도 국정연설 핵심내용 및 그 의미,” 「정세와 정책」 (서울: 세종연구소, 2007)
- 온대원, “9·11테러 이후 미국의 동맹전략 변화: 한미동맹의 장래” 「안보학술논집」 제13집 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2002. 12)
- 이삼성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고,” 「한국과 국제정치」 제22권 4호, (경남대학교 극동문제연구소, 2006)
- 이삼성, “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토” 「통일정책연구」 제13권 2호 (서울: 통일연구원, 2004)

- 이상철, “한미동맹의 비 대칭성: 기원, 변화, 전망,” 정치학 박사학위논문,
경남대학교 대학원, (2003)
- 이상현, “부시 행정부의 신안보전략,” 「정세와 정책」 2002-08 (세종연구소,
2002. 8. 1)
- 이시창, “미국의 대한 군사정책 변천과정의 고찰,” 석사학위논문,
한성대학교 국제대학원, (2004)
- 이태윤, “탈냉전기 국제 테러리즘에 관한 연구,” 정치학 박사학위논문,
경남대학교 대학원, (2002)
- 이필중 · 김용휘, “주한미군의 군사력 변화와 한국의 군사력 건설,” 「국제정치논총」
제47권 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2007)
- 정항석, “주한미군 감축의 배경과 의미,” 「통일정책연구」 제13권 2호
(서울: 통일연구원, 2004)

2. 국 외 문 헌

(1) 단행본

Archer, Clive, *International Organizations*, (second edition), London
and New York: Routledge, 1992.

Booth, Ken and Smith, Steve, *International Relations Theory Today*,
Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press,
1995.

Khalizad, Zalmay, et als, *the United states and Asia: Toward a
New U.S. Strategy and Force Posture*, Santa Monica:
RAND, 2001.5

Korea Research Institute for Strategy, *The Strategic Balance in
Northeast Asia*, Seoul: KRIS, 2001.

Peter W. Rodman, *More Precious Than Peace-The Cold War
and the Struggle of the Third World* (New York: Charles
Scribner's Sons, 1994)

(2) 논 문

- Amold Wolfers, "Alliance," in David L. Sills, (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1998)
- Charles O. Lerch and Abdul A. Said, *Concept of International Politics* (2nd. ed.: Englewood Cliffs, NH: Prentice Hall, 2001)
- David Vital, *The Survival of State: A Study of Small Power in International Relations* (London: Oxford University Press, 2000)
- Hathaway, Robert M., "Old Uncertainties in a New Century: The Bush Administration and Korean Security Challenges," presented a paper for KRIS Symposium 2001.
- Howard W. French, "Aides Declare U.S. 'Willing to Talk' in Korea Dispute," *The New York Times*, January 14, 2003.
- Howard W. French, "South Korea Leader Visits U.S. Military Base," *The New York Times*, January 15, 2003.
- Ole R. Holsti, et al., *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley & Sons, 2001)
- Peter S. Goodman, "Amid Crisis, South Korean Leader Assures U.S. Military," *Washington Post*, Janusry 15, 2003.
- Robert E. Osgood, *Alliance and American Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002)
- Roh Stresses Alliance with U.S.," *The Korea Herald*, January 16, 2003.
- Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997)

ABSTRACT

A Study of Periodical Change and Character Change of ROK-US Alliance

Kim, Jang-Hum

Major in International security

Dept. of International Security and Strategy

Graduate School of International Studies

Hansung University

In 1953, the R.O.K-U.S Alliance, started with the R.O.K-U.S Mutual Defense Agreement, meant center of the East Asia security strategy to U.S and vital foundation stone for national security to Korea. Both U.S and R.O.K walked the whole same way on politic, economy, military for past half century.

However, world is changing for 21st century. After the end of cold war and disappearance of socialist countries, the U.S accepted anti-terrorism and nonproliferation treaty of killing weapons as most vital security problem after 9/11 2001 terror. Also, relocating overseas stationed army, reconditioning alliance and resettling the base are rising as significant question aiming anti-terror war and cessation of despotism.

On the other hand, Korea in de-cold war period, is promoting national defense reform for improving independence with America and for advancement self-reliant security. In this circumstance, partiality of security strategy between R.O.K and U.S is not only the different view from reconditioning alliance process but the different vision of security.

If the common strategic choice, surrounding R.O.K and U.S' security strategy change, is not made, both countries will get serious structural limit on their alliance formation. The participation government said Korea will take the important role at the Korean peninsula protection under the name of cooperative self-reliant security and America also recognized Korea's more division of responsibility, pointing up the expanding division of works on R.O.K-U.S alliance, especially on whole commencement control of singleness use, this will motivate fundamentally changing the cooperation and alliance formation to be in war in combination.

It is not clear that both countries' long-term security strategy for future are being corresponded and having common recognition on security circumstance and threat assessment level.

The point of these paper is to figure out the R.O.K-U.S alliance's change basic motive, which is to grope new alliance on finding the common point of the strategic agreement, security circumstance, and threat assessment and present correspond future R.O.K-U.S alliance's vision after study the Korea-U.S alliance's substitute.

The paper is organized as follows. In chapter 2 [International politic consideration of the alliance] there are arranged general definition and concept of the security alliance and main cause of the alliance change.

In chapter 3, discussed historic process, human rights diplomacy, process of changing alliance structure, alliance union and North-South problems which distinguished R.O.K-U.S alliance relationship as general period of dependence, groping change and trouble. Particularly showed conflict and co-work about the U.S'security strategy, policy to Korea's peninsula cooperative

policy of self-reliant defense in people's government and participation period which was the trouble time of the R.O.K-U.S alliance.

In chapter 4 [Characteristic change in R.O.K-U.S alliance and analysis of conflict factor] analyzed changing factor in R.O.K-U.S alliance in domestic, east side of Asia and globalize view.

In chapter 5 [Groping the improvement way on R.O.K-U.S alliance relationship] After considering the alternative plans about future R.O.K-U.S alliance, showed the correspond relationship between two countries in 21st century.

Lastly in chapter 6 [Conclusion] cleared off result of the study synthetic.

To structure and realize the desirable R.O.K-U.S relation, we should form the complete change and compound alliance, more than, cold war and de- cold war alliance.

I mentioned the compound alliance's character and role on chapter 5, 2nd paragraph and security strategy after the ROK-U.S headquarters' disorganization, and improvement of the alliance's military strength should be study more.