

주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토

이 삼 성*

- | | |
|---|--|
| I. 서론 | VI. 경성동맹과 유연동맹: 경성동맹의 한계와 동맹 유연화의 필요성 |
| II. 미국 군사력 해외전진배치전략의 영속성 | VII. 한반도 평화체제 구축과 양립 가능한 한·미동맹 양식 |
| III. 주한미군 구조개편의 목표와 의미: 미국의 국방변환과 동맹변환 | VIII. 한·미동맹 양식 전환의 현실성 |
| IV. 동아시아 국제질서 속 한국안보의 미래와 한·미동맹 양식의 상관성 | IX. 결론: 한반도 평화체제 구축과 양립하는 미래 안보 투자의 방향감각 |
| V. 한국이 직면한 선택 | |

Abstract

Changes in U.S. Strategy for Its Forces in Korea and Rethinking the Mode of Our Alliance with the United States

One of the essential components in the twenty-first century U.S. strategy for maintaining robust alliance networks is to keep the forward deployment of its forces abroad, including the Korean peninsula. With this basic principle intact, however, the Bush Administration aims at transforming the capability and role of its forward deployed military force, which entails serious implications for the future of the Korea-U.S. alliance and our relationship with the neighboring countries. This development forces us to rethink carefully the long-term ramifications of the existing mode of military alliance between the two nations.

In this context, we are faced with a critical choice: on the one hand, we

may conform to the evolving American strategic concept and accept passively the risk of being entangled, as a supportive front-line junior partner of the United States military, into the prospective hegemonic rivalry between the U.S. and China in the coming decades; on the other, we have the option of exploring alternative mode of alliance with the U.S., in which the partnership is not necessarily predicated on the physical military presence of U.S. forces in Korea, thereby taking a more flexible form of soft alliance rather than the extant framework of hard alliance. This essay tries to show why this alternative is both desirable and possible for peace and stability in East Asia as well as on the Korean peninsula.

Key Words: U.S. forces in Korea, transforming defense, transforming alliance, Korea-U.S. alliance, hard alliance, soft/flexible alliance.

* 한림대 정치외교학과 교수

I. 서 론

2004년 7월 미국 부시행정부는 주한미군 감축 기본계획을 한·미연합사, 그리고 한국 합참을 통해 한국정부에 공식 통보했다. 주한미군 1만2,500명을 2005년 말까지 감축한다는 방안이었다. 2004년 말까지 미 2사단 병력을 중심으로 6천 명을 감축하고 이어 2005년까지 미 8군 및 공군을 중심으로 6천5백 명을 감축한다고 했다. 이처럼 규모는 감축하되 2006년까지 150개 분야에 110억 달러를 투자하여 전력을 현대화시킴으로써 주한미군의 능력을 강화한다고 하였다. 아울러 미 육군의 전반적인 변환(transformation)의 일환으로 주한미군의 지휘체계와 구조개편을 추진한다고 했다.

그러나 미국은 한국내부의 이른바 “안보우려”와 “대북 억제 긴요전력의 감축 최소화”를 내세운 한국정부와 협상에 임했다. 2004년 8월에서 9월에 걸쳐 진행된 미러한·미동맹 정책구상(FOTA)의 제11차 및 12차 회의 끝에 2004년 10월 6일 주한미군감축규모와 일정에 대한 최종합의 결과를 발표했다. 1만2,500명이라는 감축규모는 지키되, 그 일정을 3단계로 늘림으로써 부분적으로 늦춘다는 것이 그 타협의 골격이었다. 1단계로 2004년에 5천 명을 2여단 전투단 병력 중심으로 감축하며, 2단계에서는 2005년 3천 명, 그리고 2006년 2천 명을 육군 및 공군 지원부대 중심으로 감축한다. 이어 3단계에서는 2007년과 2008년에 걸쳐 2천5백 명을 육군 지원부대 중심으로 감축한다는 것이다. 대구경다연장포(MLRS)와 대(對)포병레이다 등을 포함한 대(對)화력전 무기체계는 잔류시키며, 또한 감축되는 부대의 주요장비는 개편과 연계해 조정하되, 미 육군 사전배치재고(Army Prepositioned Stocks: APS)에 포함시켜 유사시 즉각 사용을 보장한다는 내용이 아울러 협상결과로 제시되었다.

이 같은 주한미군 감축은 1990년 한·미 양국 사이에 협의되기 시작한 주한미군의 재배치계획과도 일맥상통하는 바가 있다. 탈냉전의 흐름 속에서 주한미군의 규모와 운영방식의 합리적 조정이라는 차원에서 감축과 재배치는 서로 통한다. 탈냉전 초기에 주한미군 감축은 1차로 이루어졌으나 북한 핵무기개발의혹으로 인한 군사적 긴장 속에서 늦춰졌다. 2001년 출범한 부시행정부하에서 본격적으로 검토된 전반적인 해외주둔미군재배치계획(GPR)에 연계해 다시 거론되기에 이르렀다. 그런 의미에서 이번의 주한미군 감축은 탈냉전과 함께 시작된 주한미군조정의 연장선에 있다. 다만 탈냉전 초기의 주한미군 감축이 국제질서의 구조적 변동과 한반도 군사긴장 완화추세 속에서 추진된 것이라면, 이번의 주한미군감축은 북한대량살상무기 개발의혹

으로 인한 군사적 긴장이 증폭되는 상황에도 불구하고 계획·추진되고 있다는 특징이 있다. 그만큼 주한미군배치에 관한 전략적 사유의 틀이 변화를 겪고 있고, 국제환경변화보다는 미국 군사전략개념 변화가 중요한 요인으로 작용하고 있다.

현재의 한국 내 미군재배치계획이 탈냉전초기와 비교해 성격이 달라진 것과는 다른 일맥상통한다. 탈냉전이 막 시작되던 무렵인 1990년대 초 주한미군재배치계획이란 용산기지 이전문제에 초점이 맞추어져 있었다. 부시행정부 출범이후, 특히 2002년 들어 본격화된 연합토지관리계획(LPP)은 그동안 서울 이북에 분산배치되었던 미2사단을 포함한 미군 기지들을 서울 이남인 평택지역에 통합한다는 보다 포괄적인 구상을 담고 있다.

한국사회에서는 이 같은 흐름이 한·미동맹 약화의 표현이라고 보는 시각이 강했다. 특히 주한미군감축 문제에 대한 한국 사회의 지배적 인식은 주한 미 군사력 축소에 대한 과도한 우려와 함께 그 반작용으로 더 한층 한·미동맹강화론의 형태로 분출되는 경향을 낳았다. 그것을 한국의 특정정부의 대미 정책과 대북한정책의 정파적 속성의 부정적 결과로 해석함으로써 한국의 대외정책 전반에 대한 논쟁을 정치화시키는 경향도 풍미했다. 그것은 한국 대외정책 전반의 정치사회적인 합의기반을 약화시키는 주요 요인이 되어왔다.

이 논문에서 필자는 먼저 주한미군의 감축과 재배치가 특히 부시행정부 출범이후 미국의 군사전략 전반에서 갖는 의미를 보다 명확히 하고 싶다. 이로써 한·미동맹의 약화 여부를 둘러싼 국내 정치논쟁의 맥락에서 분리된 그것의 객관적 위치와 조건을 확인하고자 한다. 이어서 해외미군배치조정의 근간이 되고 있는 미국의 21세기 군사전략이 동아시아 질서와 그 속의 한반도 평화에 미치는 영향에 대한 거시분석에 기초하여 한반도 평화와 양립할 수 있는 한·미동맹의 바람직한 존재방식을 논의하려고 한다.

II. 미국 군사력 해외전진배치전략의 영속성

주한미군은 미군사력 전진배치(forward deployment) 전략의 표현이다. 전진배치 전략은 미 군사력을 해외 동맹국의 영토에 주둔시키는 것이다. 미국은 군사력 해외배치의 필요성을 냉전시대에는 전지구적 차원의 대소련 봉쇄라는 차원에서 설명했다. 탈냉전 후 미국은 불확실성(uncertainty)과 지역적 비상사태(regional

contingency)에 대한 대비라는 차원에서 정당화해왔다. 소련은 무너졌으나 중국을 포함한 유라시아 대륙 전반의 미래가 불확실성을 담고 있다는 것, 그리고 북한의 위협이라는 지역적 비상사태의 가능성에 대한 대비라는 차원에서 주한미군을 정당화해왔다.

미국의 21세기 국방전략에서도 군사력 해외배치는 핵심적 위치를 잃지 않고 있다. 2001년 9월 발표된 「4개년 방위전략검토」(QDR)라는 문건 역시 이를 재확인해주었다. 이 문건은 미 국방부가 국가를 방위하고 지속가능한 평화를 확보하기 위한 새로운 전략적 틀을 개발했으며, 그 전략들은 네 가지 국방정책 목표(defense policy goals)를 중심으로 구성된다고 주장했다. ①동맹국과 우방들에게 확신을 준다, ②장차 (미국에 대한) 군사적 경쟁을 꿈꿀 수 없도록 한다, ③미국의 이익에 대한 위협과 강제를 억지한다, ④억지가 실패할 경우, 어떤 적도 결정적으로 물리칠 수 있도록 한다는 것이 그 내용이었다.¹

이 네 가지 국방정책 목표들을 추구하는데 있어서 군사력 해외배치는 결정적인 역할을 하는 것으로 상정되고 있다. 이 목표들을 위해 미국은 동맹네트워크의 중요성을 강조하고 있는데, 동맹국에 대한 미군사력 전진배치는 동맹네트워크 유지의 핵심적 수단으로 취급된다. 또한 미 군사력 해외배치는 미국에 대한 잠재적 적대국의 도전을 차단하고 억지하며, 억지가 실패할 경우 미국이 결정적 승리를 쟁취하는데 중요한 군사자원이라는 인식이 전제되어 있다.

실제 위의 첫 번째 국방정책 목표를 설명하면서 이 문건은 “미국은 세계로부터 후퇴할 수 없다”고 선언했다. 바로 이어서 “미군 해외배치는 동맹국들과 우방들에 대한 미국의 공약의 가장 심오한 상징들의 하나다. 미군은 미국이 자신의 의무(조약상의 의무들 - 필자)를 지킬 것이며 신뢰할 수 있는 안보 동반자라는 사실을 동맹국들과 우방들에게 확신시키는 데에서 결정적인 역할을 한다”고 천명했다. 아울러 “미국의 안보협력의 첫 번째 목적은 세계의 핵심지역들(critical areas)에서 침략이나 강제를 억지하기 위해서 동맹국들과 우방들이 유리한 군사력 균형을 창조할 수 있도록 돕는 것”이라고 밝혔다.

미군 해외배치의 중요성은 위의 세 번째 국방목표, 즉 미국의 이익에 대한 위협과 강제를 억지하는 데에서도 강조되었다. 그 목표를 위해 “다면적인 억지전략”이 필요하다고 말하는데, 이 전략은 “특히 세계의 핵심지역들에 평시 전진억지력 유지에 강

¹ The Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 11.

조점을 둔다”고 밝힌다. 여기서 전진억지력이란 물론 해외 동맹국 및 그 주변에 배치한 재래식 군사력과 핵전력 등을 포함한다. 이어서 이 전략은 “전지구적인 정찰, 타격(strike),² 및 정보 자원들과 함께, 전역(戰域) 바깥에서 제한된 증원군의 도움 만으로도 침략이나 강제를 억지할 수 있기 위해 전진배치되어 있는 군사력의 능력을 장차 향상하는 것을 필요로 한다”고 지적했다.³

억지가 실패했을 경우 어떤 적도 결정적으로 패배시킨다는 네 번째 국방목표 달성을 위해서는 동맹국들과 방위조약 의무들(treaty obligations)을 뒷받침할 수 있는 능력을 유지하는 것이 중요하다고 강조했다. 동맹국에 대한 미군사력 전진배치는 그 능력 유지를 위한 핵심 수단이라는 것이 전제된다.⁴

「2001 방위전략검토」는 이 같은 네 가지 국방정책 목표들을 달성하기 위한 구체적인 전략적 명제(strategic tenets)라는 것을 일곱 가지 정도로 정리했다. “유리한 지역적 균형 유지” 그리고 “동맹체제와 동반자관계 강화” 같은 항목들이 그 안에 포함되어 있다. 그 두 가지 전략적 명제들은 서로 깊은 관계를 갖는다. “핵심적인 지리적 영역들에서 유리한 군사적 균형 유지”라는 목적을 달성하는데 있어 동맹체제유지는 필수적인 것으로 간주된다. 동맹체제들이 유지되어야 할 필요성의 근거를 위 문건은 다음과 같이 설명했다.

이러한 장치들은 해외에서 효과적인 안보 동반자관계에 기여할 의지와 능력을 갖추고 있을 때만이 본토 방위도 가능하다(a nation can be safe home)는 인식에 바탕하고 있다.

이것은 주한미군의 의미에 대한 미국의 전략적 인식의 기본이 된다. 그렇다면 미

² 「4개년 방위전략검토」에서 이 ‘타격력’(strike capabilities)은 전폭기나 미사일을 이용한 장거리 정밀공격력 뿐만 아니라, 적절한 위치에 배치된 지상군 공격능력, 해군 화력 등을 포함한 포괄적인 공격능력을 가리키고 있다.

³ 이 문건은 이 지점에서 ‘수동적 방위’(passive defense)와 함께 ‘능동적 방위’(active defense), 그리고 ‘공격적 핵대응 능력’(offensive nuclear response capability)이라는 개념을 내세우고 있다. 이렇게 밝히고 있다: “이러한 새로운 억지전략(this new approach to deterrence)은 적의 영토 깊은 곳까지 고정된 또는 이동하는 목표물을 정밀하게 타격할 수 있는 비핵 전력(non-nuclear forces)을 필요로 하며, 능동적 및 수동적 방위, 그리고 어떤 적도 결정적으로 패배시킬 수 있는 신속배치가 가능하고 지속가능한 군사력을 필요로 한다. 이러한 억지전략의 마지막 측면은 QDR이 아닌 「핵전략검토」(Nuclear Posture Review)에서 다루고 있는 미국의 공격적 핵대응 능력과 관련된다.”

⁴ 이 「2001 방위전략 검토편」은 이 부분에서 적을 결정적으로 패배시킨다는 것의 의미에는 적대 국가의 정부를 교체하는 것과 미국의 전략적 목표가 달성될 때까지 다른 나라 영토를 점령하는 것을 포함한다고 명시하고 있다.

국이 주한미군의 필요성 자체를 회의하기는 어렵다. 다만 해외배치 미군을 포함한 미 “국방변환”(transforming defense)의 차원에서 추진하는 구조조정의 대상이 될 수는 있는 것이다.

Ⅲ. 주한미군 구조개편의 목표와 의미: 미국의 국방변환과 동맹변환

1. 독일 및 한국배치 미 육군의 개편과 기동군화

미국은 냉전의 끝 무렵인 1990년 약 40만 명의 미군을 유럽과 아시아에 전진배치 하고 있었다. 그 후 미국은 본토 군사력을 포함한 총병력규모의 30%를 줄였다. 그래서 2002년 말 현재 미군 총병력은 1,412,000명이었다. 해외에 전진배치된 미군사력 규모도 응당 줄게 되었다. 2002년 말 현재 해외에 고정배치된 미군사력규모는 197,000명이었다.⁵ 그 대부분은 유럽과 아시아지역에 집중되어있다. 곧 1990년대를 거치면서 미국의 해외배치 군사력은 절반으로 감축된 것인데, 그 대부분의 변동은 유럽쪽에서 이루어졌다. 베를린장벽의 붕괴, 그리고 뒤이은 소연방의 몰락과 함께 1989년 32만 명에 이르던 유럽주둔 미군병력은 1995년에는 11만 명으로 줄어들었다.⁶

배치지역	미군전체	미국	독일	영국	이탈리아	일본	한국
육군	487,000	393,000	56,000				28,000
공군	368,000	308,000	15,000	10,000	4,000	14,000	10,000
해군	383,000	365,000				6,000	
해병	174,000	149,000				20,000	
총병력	1,412,000	1,215,000	71,000	10,000	4,000	40,000	38,000

* 출처: CBO, “Summary,” pp. 1-3.

** ‘미국’은 알래스카, 하와이 및 여타의 미국령(美國領)들을 포함한다.

*** 독일, 영국, 이탈리아를 포함한 유럽 전체에 배치된 미군 숫자는 2002년 말 현재 105,000명이며, 유럽 과 아시아를 제외한 다른 지역에 전진배치된 미군숫자는 13,000명이다.

⁵ Congressional Budget Office, “Options for Changing the Army’s Overseas Basing,” May 2004 <www.cbo.gov>. 2004년 5월 현재 아프가니스탄과 이라크에 배치된 미군병력 150,000 명은 이 숫자에서 제외된다.

⁶ *Ibid.*, chapter 1, p. 3.

동아시아에서도 탈냉전에 따른 미군 병력감축과 함께 철군이 이루어졌다. 1991년 5월 미 국방부는 아시아주둔 미군철수 1단계에서 4만4천 명의 주한미군 중 7천 명을, 5만여 명의 주일미군 중 5천 명을, 그리고 14,800여의 필리핀 주둔 미군 중 2천여 명을 철수시키겠다고 했다.⁷ 1단계 철군이 예정되어있던 1991년 말을 거쳐 1992년 12월에 이르면, 실제 주한미군은 6천5백여 명이 줄어든 37,413명, 그리고 주일미군은 5천여 명이 줄어든 45,227명으로 설정되었다.⁸ 필리핀에서는 필리핀 상원의 지지연장협정 거부로 인해 모든 미군이 철수하게 되었다. 주일미군은 그 후에도 더욱 축소되어 4만 명으로 줄었다. 탈냉전 후 일본에서는 결국 총 11,000명의 미군이 축소된 셈이었다. 아시아 주둔 미군철수병력의 대부분은 공군병력이었다. 그러나 그 철수규모는 유럽의 경우처럼 급격한 것은 아니었다.⁹

부시행정부가 들어선 이후 미국에서는 행정부와 의회에서 모두 미군 해외배치전략에 대한 재평가를 요구하기 시작했다. 우선 부시행정부는 2001년 9월 작성된 「4개년 방위전략검토」(QDR)에서 이미 “기존의 해외기지체계는 현재의 전략적 환경에 불충 분하다”고 선언했다. 이어서 2002년 국방장관 도널드 럼스펠드는 “21세기를 위한 미군사력 변환”이라는 주제로 중요한 연설을 했다. 이 연설의 본론은 대규모의 참호형 전투방식을 벗어나 소규모의 기동타격대를 활용해 전쟁을 혁명적으로 변화시킨 2차대전시 독일의 전격전(German blitzkrieg)에 관한 얘기로부터 시작하고 있었다.¹⁰ 이러한 미국의 국방변환 개념은 해외미군의 배치와 활용방식에 대한 개념에 직접적으로 영향을 미치면서 미군의 배치전략에 대한 검토를 가속화했다. 이같은 미국정부의 계획은 2003년 11월 25일 “오늘부터 미국은 해외군사력 배치전략에 대한 지속적인 검토에 관해 의회와 우리 우방과 동맹국들과 동반자들과의 협의를 본격화할 것이며, 새로운 안보환경에 최선으로 대처하기 위해서 적절한 위치에 적절한 군사력을 배치하도록 할 것”이라는 조지 부시대통령의 발표로 이어졌다.¹¹ 미 행정부

⁷ 『동아일보』, 1991년 5월 20일. 1980년대 초 레이건행정부는 주한미군을 당시 4만 명에서 4만4천 명으로 증원시킨 상태였다.

⁸ The Department of Defense, *Asia-Pacific Strategic Framework 1992* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992), p. 27.

⁹ CBO, *op. cit.*

¹⁰ Secretary Rumsfeld Speaks on “21st Century Transformation” of U.S. Armed Forces (transcript of remarks and question and answer period), Remarks as delivered by Secretary of Defense Donald Rumsfeld, National Defense University, Fort McNair, Washington, D.C., January 31, 2002.

¹¹ George W. Bush, Office of the Press Secretary, Statement by the President, November 25, 2003. 부시는 이 연설에서 “완전히 변혁되고 강화된 해외군사력배치(a fully transformed

는 독일에 배치된 미군 규모를 절반으로 줄이는 방안도 고려하고 있는 것으로 미 의 회예산국은 파악하고 있었다.¹²

미 의회는 2003년, 미군사 관련 건설예산 관련법안의 일환으로 「미국해외군사시설구조검토위원회」(Commission on Review of Overseas Military Facility Structure of the United States)를 설치했다. 이 위원회는 해외영구배치미군의 숫자와 시설 등을 검토하고 어떤 변화가 필요한지를 평가하도록 되어있고, 2004년 12월 31일까지 보고서를 제출하도록 했다.

부시행정부와 의회가 미군 해외배치 및 기지운영전략을 수정하려고 하는 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 미군사력의 기동성을 강화하겠다는 것이다. 다른 하나는 냉전시대에 방만하게 운영되어온 해외 미군 기지들을 통합하여 기지운영의 효율성을 높이겠다는 것이다. 이 둘은 물론 깊은 상관성을 갖는다. 그리고 이 두 가지 면에서 집중적인 검토대상이 되는 것은 해외배치된 육군이다. 공군, 해군, 해병대는 그 자체가 이미 기동성을 갖추고 있는 군사력이며, 이들을 위한 기지 역시 통합되어있다. 반면에 육군은 독일의 경우 250여개, 그리고 한국의 경우 80개의 기지에 산만하게 흩어져 방만하게 운영되어 옴으로써 효율성과 기동성 모두에 문제가 있다는 것이다.

그 결과 미군 해외배치전략의 수정대상으로 떠오른 것이 해외배치된 육군의 대부분이 있는 독일과 한국이 된 것이다. 부시행정부가 해외배치전략 수정 필요 이유로 제시했다고 미 의회 예산국이 밝힌 것들은 다음과 같았다. 첫째, 현재의 세계에서는 장차 분쟁이 일어날 위치가 예측불가능하다. 따라서 미 육군은 기동성과 신속파견 능력(more agile and expeditionary)을 높여야 한다. 이것은 특정한 위치에 얽매이지 말아야 한다는 점을 포함한다고 덧붙였다. 둘째, 미군의 해외기지기반시설들(overseas basing infrastructure)이 너무 커져있다. 이를 줄여야 한다는 것이었다.

이어서 미 행정부가 제시한 이유들은 독일 및 한국에 각각 직접 관련되어 있다. 먼저 현재로서는 분쟁가능지역이 아닌 독일에 있는 미 육군이 아프리카나 중앙아시아의 카스피안 해 지역의 분쟁에 관련해 이동할 때 시간이 너무 많이 걸린다는 것이다. 한국 주둔 미 육군의 경우는 여러 가지 이유들을 동시에 들고 있다. 첫째, 한국의 미 육군 기지들은 모두 작은 기지들로 산만하게 흩어져있고 너무 낡았다(small,

and strengthened overseas force posture)는 평화와 자유라는 공동의 목표를 위한 효율적인 집단행동에 대한 미국의 공약을 부각시키게 될 것”이라고 주장했다.

¹² CBO, *op. cit.*, chapter 1, p. 1.

scattered, obsolete). 둘째, 북한의 포격 사정거리 안에 위치해있다. 셋째, 상당수의 해외배치 기지들이 과거에는 상업지역이나 주거지역과 떨어져있었으나 점차로 상업 및 주거지역들로 둘러싸이면서 지역주민들과 마찰이 커져가고 있는데, 한국의 경우는 특히 심하다. 넷째, 유럽의 경우 미군들이 가족을 동반할 수 있어서 3년까지 머물 수 있는데 비해 한국의 경우는 가족을 동반할 수 없기 때문에 1년 단위로 교체함에 따라 부대의 단결력과 전투력을 약화시킨다는 것이다.¹³

그러나 미국정부가 육군에 대한 해외배치전략 수정 필요성으로써 가장 중요하게 제기하는 문제는 역시 무엇보다도 기동성 및 배치위치의 타당성에 대한 재검토였다. 우선 육군은 해군이나 공군, 해병대보다 기동성이 떨어지기 때문에 어떤 위치에 배치되느냐 하는 것이 관건이 된다. 해외배치된 미 육군병력의 90%, 그리고 미 육군의 해외기지시설의 80%가 독일과 한국에 집중되어 있다. 따라서 독일과 한국에 배치된 미 육군은 그런 점에서 일차적인 검토대상이 될 수밖에 없다. 미국의 안보전문가들과 부시행정부가 이 두 나라에 대한 배치전략에 관해 제기하는 가장 중요한 문제는 독일의 경우 장차 분쟁가능지역으로부터 너무 멀리 떨어져있다는 것이며, 그리고 현재 한국의 미군 기지들의 경우 북한과의 접경지역에 지나치게 가깝다는 사실이었다.¹⁴

이 점은 2003년 11월 25일 부시대통령의 연설 직후인 2003년 12월 3일 미 국방부 정책차관 더글라스 피스가 워싱턴의 전략국제연구센터에서 행한 “미국의 전지구적 방위태세 변환”이라는 연설에서도 분명히 드러나 있다.¹⁵ 이 연설에서 피스는 “미 군사력의 형태, 위치, 수, 능력과 미국의 동맹들을 업데이트하는 것이 변혁의 핵심”이라고 밝혔다. 보다 구체적으로 미국의 전지구적 방위태세(global posture) 변환과 관련해서 그가 가장 먼저 강조한 것은 해외배치 미 군사력의 기동화였다. 그 핵심은

¹³ CBO, *op. cit.*, “Summary,” pp. 3-4.

¹⁴ CBO, *op. cit.*, chapter 1, p. 6.

¹⁵ Douglas J. Feith(Under Secretary of Defense Policy), “Transforming the U.S. Global Defense Posture,” Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., December 3, 2003. 더글라스 피스는 부시행정부의 국방부 안에서 중요한 신보수주의자의 한 명으로 꼽히고 있는 점도 주목할 필요가 있겠다. 피스는 또 다른 대표적인 신보수주의자인 리처드 펄(Richard Perle)과 함께 1996년 당시 이스라엘의 매파 수상인 빈야민 네타나후에게 이스라엘-팔레스타인간의 오슬로 평화과정을 폐기할 것을 건의한 보고서 작성에 참여한 인물이다. Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and the Global Order* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2004), p. 20. 또 다른 대표적 신보수주의자로 꼽히는 존 볼턴(John Bolton)이 국무부 차관으로서 대량살상무기 확산문제를 담당하면서 ‘확산방지구상’(PSI)을 주도하고 있다면, 국방부에서는 더글라스 피스가 이른바 ‘국방변환’의 구체적 프로그램을 주관하고 있는 것으로 보인다.

미 육군의 배치방식과 역할변화였다. 그는 이렇게 밝혔다. “우리의 기존의 태세는 많은 면에서 여전히 냉전시대의 사고방식과 현실을 반영하고 있다. 냉전시대에 전진 배치된 미군사력은 주둔한 기지 부근에서 전투를 수행하는 것을 가정한 방어적이고 인계철선적인 부대들(defensive, tripwire units)이었다. 이런 작전에 사용된 군대는 우리가 미래에 필요한 기동력이나 신속성 및 간결성을 가진 군대(agile, fast, lean forces)가 아니다.” 그는 이어 미국의 전진배치전략의 핵심적인 전제들이 근본적으로 변화했다고 주장하면서 그 의미를 이렇게 요약했다. “우리는 우리 군대가 더 이상 고정된 장소에서 싸울 것을 가정하지 않는다. 우리 군대의 목표는 그들이 주둔하는 기지에서 멀리 떨어진 곳일 수 있는 전역(戰域)에 권력을 투사하는 데 있다.”

결국 피스의 얘기는 독일과 한국에 배치된 미 육군부대들을, 기동성이 결여된 참호형 군사력으로서 냉전시대의 유물이라고 규정한 것이었다. 특히 이 두 지역 육군의 수와 배치위치 및 역할에 수술을 가하겠다는 것이 부시행정부가 말하는 전지구적 방위태세 “변환”의 핵심을 이루고 있는 것이다.

의회예산국은 해외미군재배치와 기지조정문제에 대해 세 가지 방안을 검토했다. 첫째는 기존의 해외배치규모를 기본적으로 유지하면서 기지조정, 근무교체기간과 방식 등에 부분적인 변화를 꾀하는 방안이다. 둘째는 해외배치 미군규모를 절반으로 줄이는 방안이다. 셋째는 해외주둔 미군을 모두 미국 본토로 철수시키고 비상사태가 발생했을 때만 미군을 투입하는 방안이다.

의회예산국이 이 세 가지 방안을 모두 검토한 것은 그 모두가 동일한 검토가능성을 갖고 있다는 의미가 아니었다. 각 경우에 따르는 예산상의 결과를 예측하기 위한 데 지나지 않았다. 특히 세 번째 전면철수의 경우는 미국정부가 적어도 당분간 검토하고 있는 방안이 아니라는 점을 의회예산국 보고서는 분명히 했다.¹⁶ 그리고 첫 번째 방안과 두 번째인 50% 감축 방안 역시 그로 인한 예산상의 결과를 평가하기 위한 검토기준점에 지나지 않는 것이었다. 부시행정부가 미군감축을 얘기하고는 있으나 궁극적으로 어떤 지역에서 어떤 규모만큼 감축하겠다는 것을 분명히 한 상태가 아니기 때문이었다.¹⁷

결국 부시행정부가 현실적으로 검토하고 있는 해외미군배치전략 수정은 유럽의 경우, 독일에 배치된 56,000명의 육군병력을 일부감축하면서, 그 나머지 병력을 지중해와 중앙아시아의 카스피안 해 지역(바쿠, 아제르바이잔 등)에 유사시 신속배치할

¹⁶ CBO, *op. cit.*, “Summary,” p. 10.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

수 있도록 동유럽에 전진작전기지들(forward operating bases: FOBs)을 건설해 이동배치하고, 아울러 일부는 아프리카와 아라비아반도 등에서 대테러전쟁을 수행하는 전진기지로서 나이지리아, 우간다, 지부티(Djibouti) 등에 전진기지를 구축해 이동배치하는 방안인 것으로 보인다.¹⁸ 그러나 현재 독일에 주둔하고 있는 4개 전투여단들은 언제라도 독일 이외의 분쟁지역에 급파될 수 있는 조건에 있으므로 (동부 독일의 그라펜보어 지역으로) 기지통합 등을 통해 효율성과 기동성을 개선하기 위한 부분적인 변화를 가하되, 적어도 그 절반의 규모는 독일에 계속 주둔할 것으로 보인다.¹⁹

2. 미국의 ‘동맹변환’ 전략

미국이 이른바 국방변환의 핵심요소로 해외배치군사력 구조개편과 기동군화를 추구하는 것은 단순히 미국 군사력에만 한정된 것이 아니다. 적어도 부시행정부 출범 이후 신보수주의자들의 국방변환 개념에서 특히 주목할 부분은 미국의 국방변환의 불가결한 요소의 하나로서 동맹국 군사력과 군사역할 개념의 변화를 요구하고 있는 점이다. 즉 미국의 국방변환에는 실질적으로 “동맹변환”(transforming alliance)의 구상이 내재해있는 것이다.

먼저 미국이 동맹국 내부의 기지 재배치와 통합을 통해 효율적인 기지운영체계를 확립하려는 것은 이 나라에 배치된 미군이 유사시 다른 문제지역에 이동투입되어 기동타격대 역할을 할 수 있도록 더 효율적인 인프라 체계를 확립하겠다는 뜻이다. 따라서 해외배치 미군이 배치된 그 동맹국 자체의 안보와 직접 관련된 역할 뿐 아니라, 이제 그 동맹국을 그 주변지역에서의 미군의 군사작전에 대한 전진기지로서 갖는 현실적/잠재적 역할을 극대화하겠다는 발상이 강조되고 있는 것이다. 이것은 미묘하지만 중요한 강조점의 변화다.

미국정부는 또한 “장비와 지원체계의 전략적인 사전배치”(strategic prepositioning of equipment and support)의 필요성을 강조하고 있다.²⁰ 미국은 한국에서 주한미군 감축을 추진하는 동시에 110억 달러 상당의 군사장비를 한국에 추가배치하겠다

¹⁸ *Ibid.*, pp. 3-8. 참조.

¹⁹ 미국은 독일에 주둔하고 있는 71,000명의 미군병력의 절반을, 그리고 동아시아 주둔군 가운데서 15,000명을 감축하는 계획을 수립했다고 AFP 통신이 2004년 5월 보도한 바 있다. AFP, “US could withdraw half of troops in Germany: Report,” March 25, 2004. 이 보도는 아울러 미국이 이들 병력을 감축하는 대신 멀리 떨어진 문제지역들에 신속하게 군사력을 투사할 수 있도록 보다 광범하게 분산배치된 소규모 미군 기지와 사전 배치 장비들을 이용할 것이라고 밝혔다.

²⁰ Douglas J. Feith, *op. cit.*, p. 6.

는 계획을 밝힌 바 있다. 이것은 바로 장비와 지원체계의 전략적 사전배치와 깊은 관계가 있다. 미군을 감축하는데 드는 천문학적 규모의 군비를 한국에 더 투입한다는 미국의 계획이 언뜻 내포한 것처럼 보이는 모순은 바로 장비의 전략적 사전배치라는 개념으로서만 해명될 수 있다. 이는 향후 주한미군에 대해 한반도 유사시에 대한 대비로서만이 아니라 대만해협의 긴장상태를 포함한 동아시아 전반의 유사시를 대비한 보다 광범한 역할을 부여한다는, 주한미군의 동북아 기동군화라는 개념과 불가분하다. 더 중요한 점은 한국이 미군의 그와 같은 광역적인 기동군 역할을 뒷받침하는 전진기지로서의 위상을 보다 확실히 한다는 의미를 갖는다는 데에 있다.

미국의 ‘국방변환’이 ‘동맹변환’을 깊게 내포하고 있다는 것의 보다 직접적인 근거로서, 우리는 부시행정부가 말하고 있는 “변환”(transformation)에서는 “동맹의 강화”라는 개념이 매우 중요하게 거론되고 있다는 사실을 주목해야 한다. 미국정부는 “미국의 군사능력”을 두 가지 요소로 파악한다. 하나는 해외에 전진배치된 미군을 포함한 미국 자신의 군사력이다. 다른 하나는 미국의 동맹국들의 군사력이다.²¹ 따라서 미국이 “미국의 군사능력”을 강화하고 변환한다는 것은 한편으로 기존의 동맹국들과의 군사협력관계를 확대하고 또한 새로운 군사협력관계를 발전시켜나가는 것, 그리고 공식적인 동맹체제를 형성하고 있지 않은 나라들과도 공동의 안보관심사를 관리하고 군사력 호환성(compatibility among forces)을 높이며 정보교환관계를 수립하는 동반자관계(partnerships)를 구축하는 것을 포함한다.²²

미국이 말하는 동맹강화의 핵심적인 내용은 무엇보다도 기존의 동맹체제 안에서 동맹국가들의 역할 확대를 유도하는 것이다. 이 역시 두 가지로 구성된다. 하나는 동맹국의 군사비지출 확대이다. 미국이 주한미군을 부분감축하면서 한국에 향후 4년에 걸쳐 110억 달러라는 막대한 규모의 군사적 투자를 하겠다면서 동시에 한국이 군사비지출을 늘릴 것을 촉구해온 것은 주지하는 사실이다. 미국은 북대서양조약기구(NATO) 동맹국들에 대해서도 군사력 확충을 지속적으로 촉구해왔다. 미국은 아직 유럽 동맹국들의 군사비지출이 충분치 않다며 이를 더욱 늘릴 것을 촉구하고 있다.²³

부시 행정부 관리들은 “숫자가 아닌 능력에 집중한다”(focus on capabilities, not numbers)는 말을 즐겨한다.²⁴ 이것은 해외미군의 규모를 축소하되 미국의 전쟁능력

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² *Ibid.*, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

은 높인다는 논리와 깊이 연관된 것이기도 하지만, 특히 주목해야 할 중요한 발상이 포함되어 있다. 1990년대 초 걸프전 이후 미국은 군사분야혁명(Revolution in Military Affairs: RMA)을 얘기해왔으나, 클린턴 행정부 초기인 1993년에 작성된 「미국방전략원점재검토」(Bottom Up Review: BUR)와 1995년에 작성된 「역할 및 목표 보고서」(Roles and Missions Report)는 군사분야혁명에 실질적으로 주목하지 않았다는 평가를 받는다.²⁵ 이에 비해서 부시 행정부의 「2001 방위전략검토」는 군사분야혁명을 강조하고 있으며, “숫자가 아닌 능력”이란 슬로건이 그것을 대변하고 있다. 이것은 중복적이거나 더 이상 필요하지 않은 형태의 군사력을 줄이고 그것을 기동화하는 한편, 군사분야혁명의 핵심인 군사력 첨단화를 위한 군비투자에 그 자원을 돌리겠다는 발상이다.

미 의회예산국의 평가에 따르면, 독일과 한국의 미 육군을 절반으로 줄이는 방안의 경우, 군부대를 미국 본토로 이동시키고 이들을 위한 기지를 새로이 건설하는 한편, 동유럽에 적어도 3개의 전진작전기지를 건설하고 한국의 기지를 통합하는 데 모두 48억 내지 58억 달러가 소요된다. 그러나 일단 이 방안이 실행에 옮겨진 후부터는 미 육군은 매년 5억 달러의 예산을 절감하게 될 것으로 보인다.²⁶ 이 예산은 미국 군사력 첨단화에 투자될 수 있을 것이며, 그만큼 미 군수산업의 지속적인 첨단화를 지원하는 결과가 된다. 이런 미국의 구상은 동맹국들의 군사력 첨단화 촉구와 맞물려있다. 따라서 미국뿐 아니라 미국 주도의 동맹체제에 속한 한국과 같은 나라들의 군사비증액을 유도할 것이며, 그것은 곧 미 군수산업 첨단화에 마찬가지로 기여할 것으로 기대되는 것이다.

부시 행정부의 군사정책 담당자들은 21세기 미국의 전지구적인 군사정치적 패권에 대한 잠재적 도전자들을 떠들리는데 결정적인 열쇠는 군사무기체계 첨단혁명에서 지속적인 주도권을 유지하는 것이라고 인식한다.²⁷ 그 주도권을 영속화시키는 중요한 매커니즘이 바로 “숫자가 아닌 능력”이라는 부시 행정부의 슬로건인 것이

²⁵ Carl Conetta and Charles Knight, “US Defense Posture in Global Context: A Framework for Evaluating the Quadrennial Defense Review” <www.comw.org/qdr/ccck.htm>.

²⁶ CBO, *op. cit.*, “Summary,” p. 10.

²⁷ 미국이 미국주도의 동맹체제의 유지와 강화를 추구하는 전략을 견지하는 데에는 구체적인 물질적 이해관계들도 개입해 있다. 그 핵심적인 것의 하나가 미국 무기체계의 지속적인 판매망을 유지하고 관리할 수 있다는 사실이다. 이를 통해서 미국정부는 미국의 군수산업들에게 규모의 경제를 보장할 수 있고, 이에 바탕해 미 군수산업은 차세대 군사무기혁신을 위한 개발투자에서 다른 잠재적 도전국들의 추종을 불허하는 유리한 고지를 지켜나갈 수 있게 된다. 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』(서울: 한길사, 1993), 제4부 제1장, “미국 군수산업의 국제정치학”, 특히 제4절, “군납정책결정의 정치경제학” 등 참조.

다.²⁸ 이를 추구하는데 있어 미국의 국방비 확장 못지않게 동맹국들의 군사비지출 확대는 핵심적 요소를 구성한다. 동맹국들의 군사력 증강은 미국의 관점에서 미국 군사력의 외연이 확대된 것을 의미하는 것인 동시에, 미 군사력 첨단화 지속의 인프라 유지를 위해 필수적인 미 군수산업의 ‘규모의 경제’(scale of economy)를 가능하게 하는 전지구적 조건인 것이다.

미국이 말하는 동맹강화, 또는 미 국방차관 더글라스 피스의 표현대로 ‘동맹 업데이트’(updating alliances)으로 표현되는 실제적인 ‘동맹변환’의 또 다른 요소는 동맹국의 군사적 역할의 광역화이다. 미국의 대외정책 목표 달성을 지원하는 미국 주도의 동맹체제 안에서 미국의 리더십을 유지하되, 유사시 미국이 필요하다고 판단하는 군사작전에 대하여 동맹국의 물적, 인적 투입비중을 높이는 한편, 동맹국들의 역할을 동맹국 안보중심에서 탈피시켜서 미국이 필요하다고 판단하는 전지구적 차원의 군사적 활동에 보다 적극적으로 참여시키겠다는 발상이다. 부시행정부가 동맹체제를 ‘변환’시킨 대표적인 업적으로 내세우고 있는 것은 북대서양조약기구가 유럽 밖의 지역(out of area)에 군사작전을 할 수 있는가라는 오랜 논쟁에 종지부를 찍고 아프가니스탄 국제안보지원군(International Security Assistance Force in Afghanistan)의 지휘부를 구성했다는 사실, 그리고 이라크 남부의 일부지역을 안정화시킬 책임을 맡은 다국적 사단의 지휘통제를 폴란드가 맡도록 북대서양조약기구가 지원했다는 사실을 들고 있다.²⁹

동아시아에서도 미국은 특히 일본의 군사역할 광역화를 촉진시켜왔다. 미국은 한국에 대해서도 우선 주한미군을 기동군화하고 동북아 지역군화함으로써 한·미연합 군사력 자체의 동북아 지역으로의 역할확대를 점차적으로 유도하겠다는 전략을 갖고 있는 것으로 보인다. 미국은 이런 맥락에서 호주와의 동맹체제 강화도 추구해왔다. 한국, 일본, 호주 등 동태평양 지역 동맹국들이 아프가니스탄과 이라크에서 미국의 군사작전을 돕고 있는 것을 부시 행정부는 중요한 업적으로 생각하고 있다. 그리고 바로 이 같은 동맹국의 역할확대를 들어 기존의 동맹체제들이 21세기에도 지속가능하고 능력있는 동맹으로 유지될 수 있는 근거라고 주장하고 있는 것이다.³⁰

²⁸ 미국의 주도아래 북대서양조약기구(NATO)가 동유럽으로의 확대를 추구해온 것은 미국무기를 동유럽에 팔기 위한, 즉 동유럽을 소련제무기시장에서 미제무기시장으로 바꾼다는 것이 핵심목표라는 찰머스 존슨의 주장은 새겨들을 대목이 있다. Chalmers Johnson, *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire* (New York: Henry Holt and Company, 2000), p. 92.

²⁹ Douglas J. Feith, *op. cit.*, p. 3.

³⁰ *Ibid.*, p. 3.

IV. 동아시아 국제질서 속 한국안보의 미래와 한·미동맹 양식의 상관성

미국의 전진배치군사력 구조개편과 “동맹변환” 전략이 미국의 한반도 전략과 긴밀한 연관성을 가지고 구체화되고 있는 양상과 관련하여, 최근 들어 특히 주목할 점은 두 가지다. 그 하나가 주한미군의 광역화, 즉 주한미군의 지역적 기동군화에 대한 한국정부의 동의를 확보하기 위해 미국이 노력을 경주하고 있다는 사실이며,³¹ 다른 하나는 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.

냉전시대 미국의 동아시아 전략의 핵심은 동아시아 대륙의 봉쇄였다. 일본과의 동맹을 기초로 동아태지역 해상패권을 지킨다는 미국의 사활적 이해관계는 1950년 한국전쟁에 대한 개입, 그리고 1960~70년대의 인도차이나반도에 대한 대규모 군사개입으로 뒷받침되었다. 냉전시대 미국의 최대의 전략적 경쟁자는 소련이었다는 것이 일반적 인식이지만, 냉전시대에 미국이 치른 두차례의 전쟁은 모두 동아시아에서였고, 그 두 개의 전쟁에서 미국이 직접 간접적으로 맞닥뜨린 최대의 적은 소련이 아닌 중국이었다. 한국전쟁에서 중국과의 결투가 그러했고, 인도차이나에서 미국이 언제나 경계했던 문제는 중국이 베트남 공산주의자들을 직접 지원하기 위해 군사개입할 가능성이었다.

냉전시대 동아시아에서 미국 패권전략의 핵심요소가 것처럼 중국봉쇄였다면, 탈냉전시대 이후 21세기 미국의 동아태 패권유지전략 역시 중국으로 재수렴되고 있다. 다만 중국 ‘봉쇄’에서 중국 ‘견제’로 그 전략이 부분적으로 개방적인 것이 되었을 뿐이다. 세계자본주의질서 속에 중국을 편입시킴으로서, 적어도 부분적으로 ‘통합을 통한 통제’라는 원칙을 대중국 전략에 적용하면서도, 군사정치적인 면에서는 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하고, 미국의 패권적 위치에 대한 중국의 추적을 따돌리는데

³¹ 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 앞선 2004년 10월 워싱턴에서 열린 한·미연례안보협의(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.

지대한 관심을 갖고 있다.³² 그리고 그 전략적 관심의 핵으로 떠오르고 있는 것이 대만해협의 문제이다.

미국의 「2001 방위전략검토」(QDR 2001)는 ‘동아시아 연해지역’(East Asian Littoral)이라는 새로운 개념을 미국이 전지구적으로 선정한 네 군데의 ‘사할적 지역’(critical areas)의 하나로 제시했다. 이것은 새로운 개념이다. 그리고 이 개념의 범주 안에는 필리핀, 인도네시아 등과 함께 대만이 포함되는 것으로 안보전문가들은 해석하고 있다.³³

미국과 일본은 21세기 동아시아 해상패권동맹에 대한 중국의 침해 가능성에 대해서 공동의 이해관계를 어느 때 보다 분명하게 드러내고 있다. 2004년 들어 특히 군사전략과 군사훈련에서 그 같은 경향을 강하게 나타내고 있다. 대만문제에 대한 미국과 일본의 패권적 접근과 주한 미 군사력의 동북아 기동군 편입의 시도가 시기적으로 일치하고 있는 것은 주목할 점이다. 미국은 자신의 패권에 대한 중국의 잠재적 도전에 대한 경계심 또는 그 가능성을 사전에 차단할 목적을 갖고 있다. 일본은 지난 1세기의 군국주의 및 뒤이은 냉전의 시기에 형성되고 응결된, 중국대륙과의 관계에 새겨져있는 역사적 간극으로 인한 경계에 더욱 자극받으면서, 군사정치대국으로서의 본능적인 지향을 갖고 있다. 미국과 일본 모두, 저마다 중국견제의 전략을 추구하면서 그 부정적인 대결지향적 경향이 상승작용을 일으키고 있다.

일본의 이른바 주변사태법은 미국과 함께 공동의 군사작전으로 대응할 수 있는 ‘유사시’의 한 대상으로 대만을 포함하고 있다.³⁴ 그것은 마침내 일본 자위대의 최근

³² 부시행정부가 첫 출범을 코앞에 둔 2001년 1월, 클린턴행정부의 CIA 국장과 부국장이 부시 당선자를 비롯 부통령 딕 체니와 안보보좌관 콘돌리자 라이스에게 제공한 안보브리핑에서 미국 안보에 대한 3대 위협으로 꼽은 것은 첫째가 오사마 빈 라덴, 둘째가 대량살상무기 확산, 그리고 셋째로 중국의 부상이라는 것이었다. Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004), p. 12.

³³ 마이클 맥데빗은 동아시아 연해국이란 대만, 필리핀, 인도네시아, 브루나이, 파푸아 뉴기니아, 말레이시아, 태국, 오스트레일리아, 그리고 남중국해와 그 외의 핵심적인 인도네시아의 국제 해협들을 가리킨다고 설명하고 있다. Michael McDevitt, “The Quadrennial Defense Review and East Asia,” CSIS, Pacific Forum, PacNewsletter, October 26, 2001.

³⁴ 1997년에 개정된 미·일안보협력 “신지침”에서는 주변국상황의 범위를 극등으로 한정하지 않고 막연히 ‘일본주변지역상황’(situations in areas surrounding Japan)이라고 밝혔다. 이것은 미·일간 공동군사작전의 범위를 극등에 한정하지 않고 그 범위를 더욱 확장하려는 의도를 담고 있는 것으로 해석되었다. 이 신지침은 주변국상황을 언급한 제5항의 첫 부분에서 “일본주변지역상황이란 지리적인 것이 아니고 상황적인 것이다”(The concept, situations in areas surrounding Japan, is not geographic but situational)라는 설명을 덧붙였다. 이것은 “상황이 요구하는 한” 어떤 곳에서든 일본이 미국의 군사작전에 협력할 수 있다는 것을 뜻하는 것으로 풀이된다. TAMAKI Kazuhiko, “New Japan-U.S. Guidelines on Defense brings

전략구상 경향에 구체화되었다. 『교토뉴스』가 2004년 5월 획득한 일본 자위대 비밀 문서는 중국이 일본영토를 공격할 것을 가정한 군사력 배치 계획을 담고 있다. 미국이 대만을 지원하기 위한 공동 군사작전을 전개하려 할 경우, 이를 저지하기 위해 중국은 오키나와현의 남단 섬들을 공격할 수 있다고 이 문서는 가정하고 있다.³⁵ 이 공격을 저지하기 위해 일본 자위대는 이들 남단 섬들에 7,200명의 육상 자위대를 배치할 것을 기획한다는 내용이었다. 중국의 대만침공 가능성을 명분으로 미·일동맹이 군사적 대비를 강화하는 추세는 여러 가지 형태로 더욱 구체화되고 있는 것이 2004년 현재 동아시아의 상황이다.³⁶

탈냉전과 함께 중국의 상대적인 고립은 심화된 반면, 유럽과 동아시아질서에서 미국이 주도하는 동맹네트워크들은 오히려 유지되고 강화된 1990년대의 상황 속에서 대만은 독립을 선언하기에 이르렀다. 중국대륙의 정치적 상황이 가까운 장래에 민주화를 전망하기 어렵다고 할 때, 대만의 독립지향은 더욱 강화되어갈 것이다. 반면에 중국이 대만에 대한 주권주장을 포기할 가능성은 없다. 티벳을 포함한 다양한 지역에서 소수민족 분리주의 문제에 직면해온 중국은 대만독립이 가져올 정치적 상징적 타격을 감당할 수 없을 것이다. 중국은 또한 지속적인 경제성장을 통해서 물질적 토대에 자신감을 갖기 시작하고 있으며, 미국이 일본과의 동맹에 기초해 패권을 장악하고 있는 동아시아 국제질서의 변화를 추구하게 될 것이다. 중국의 이같은 장기적 지향은 무엇보다도 대만에 대한 확고한 주권주장으로 표현될 것이다. 중국이 국제사회와의 관계에서 어떤 대가를 치르더라도 대만에 대한 주권원칙을 지킨다는 결의는

instability to the Asia-Pacific,” Peace Depot Newsletter, No. 2, July 20, 1998, p. 3 ; 이 주변사태법이 명시적은 아니지만, 한반도와 함께 대만을 미·일공동군사작전의 범위에 포함시키고 있다는 지적을 받고 있는 것은 그런 맥락이다. The Japan Times, “Defense bills evoke worry and comfort,” April 27, 1999.

³⁵ 이 문서는 중국을 “X”로, 대만을 “D”로 표시하고 있는데, 중국이 일본영토를 공격할 것을 가정한 일본 자위대 내부 문서가 발견된 것은 처음이다. The Japan Times, “Defense paper assumes China invasion of Japan,” May 15, 2004. 오키나와의 섬들인 미야코섬, 이시가키섬, 요나구니섬 등에 항공자위대의 레이더기지와 주요 군사용이 가능한 공항들이 위치해있다.

³⁶ 대만의 일간지인 『중국시보』(中國時報)가 2004년 6월 21일 보도한 바에 따르면, 2004년 6월 14~19일 사이에 대만은 2006년 중국이 대만을 침공하는 것을 가정한 컴퓨터 워게임(war game) 군사훈련인 “한광(漢光) 20”을 실시한 것과 때를 같이하여 미국과 일본은 중국의 대만 해협 침공을 대비하는 공동 군사훈련을 실시했다. 중국을 상대로 한 군사훈련들이 대만과 미·일 간에 동시에 진행된 것은 이번이 처음으로 알려졌다. 대만의 군 관계자는 “앞으로 미·일 합동 군사훈련에 대만을 참가시키기 위한 포석”이라고 분석하고 있다. 한편 대만은 최근 쑤샤(三峽)댐 기습공격 시나리오를 거론한 바 있으며, 이에 대한 대응으로 중국 인민 해방군 내부에서는 그간 중국정부가 지켜온 대만에 대한 ‘선제핵공격 금지’ 정책을 폐지하자는 논의가 일부 강경파들에 의해서 제기되고 있는 것으로 보도되고 있다. 조중식, 『조선일보』, 2004년 6월 22일.

1996년 대만해협에서 미사일 발사시위로 이미 표출된 바 있다.

결국 냉전시대에 동아시아에서 미국과 중국 사이의 패권경쟁이 직접적으로는 한반도에서 그리고 적어도 간접적으로는 인도차이나에서 구체적으로 표현되었다면, 21세기 중·미간의 패권다툼은 대만을 둘러싼 것이 될 것이다. 중국의 결의 또한 분명하다고 말할 수 있다. 미국과 일본 역시 대만을 자신들의 정치군사 경제적 영향권에 두고 “보호”하겠다는 의지는 앞서 언급한 바와 같은 미·일동맹의 군사전략 및 군사훈련 추세에서 구체적으로 드러나고 있다. 일본이 미국과 함께 중국군제를 위한 군사전략 개발에 적극적일수록 이 같은 위기구조는 심화될 것이다. 20세기 전반의 중·일전쟁에 뿌리를 둔 역사심리적 간극이 중·미 양극간의 대립구도에 또 하나의 심각한 심리적 갈등상승요소로서 추가될 것이기 때문이다. 이러한 추세 속에서, 대규모 주한미군의 존재를 전제하는 미국의 관점에서의 한·미동맹의 변환, 그 강화는 한국을 미국이 주도하는 동아태 해상패권 동맹체제의 하위동반자로서 굳히는 가운데 한국의 안보를 새로운 차원의 지역적 위기구조에 더욱 종속시키게 될 것이다.

주한미군은 지역적 기동군화 하더라도 한국군은 그것과 일정한 거리를 둘 수 있다고 주장할 수도 있다. 그러나 설사 한국군이 주한미군과 같이 광역적 군사작전에 참여하는 것을 삼간다고 하더라도, 한국은 주한미군의 광역적 기동군 역할을 지원하는 군사기지 및 병참지원 역할을 하는 결과가 되는 것은 당연한 일이다. 더구나 한·미관계 내 수직적 질서를 불가피하게 수반하는 경성동맹체제 하에서 한반도 안보문제는 미국이 정의하는 동아시아 지역안정의 논리와 불가분하게 동일시될 것이다. 미국이 중국의 위협과 관련해 유사시로 규정하여 지역기동군으로서 주한미군을 동원하는 사태가 되었을 때, 그 상황은 이미 미국의 군사기지로서의 한국이 중국으로부터의 핵공격 위협에 노출되어 있는 상황이 될 수 있다. 이 상황에서 미국이 한반도에 제공한다고 전제되어 있는 핵우산 그리고 미사일방어체제의 적용범위 등을 들어서 미국은 중국과의 대결국면에서 자신의 군사전략 체계 안에 한국을 편입시킨 상태가 이미 완료된다. 이 국면에서 한국이 미국의 군사적 행동체계로부터 탈피하는 것은 불가능할 것이다. 또 그렇게 할 수 있는 정치적 의지도 능력도 이미 상실해 있는 상태가 되어있을 것이다.

갈수록 미·일동맹체제가 본격화하는 것으로 보이는 대중국전제, 결국 ‘동아시아 대분단체제’의 유지·강화와 관련하여 미국·일본·대만 등 동아시아 주요 국가들이 갖고 있는 이해관계와 우리의 이해관계는 근본적으로 상충되는 것이라고 필자는 생각한다.³⁷ 미국은 20세기 후반에 자신이 누린 동아시아 해상공권의 유지는 다시 떠오르는 중국에 대한 견제를 통해서만 가능하다고 믿고 있다. 이를 위해 미국은 중

국 대륙의 동해안선을 따라 그어져있는 동아시아의 대분단선을 유지하고 심지어는 강화하는 것, 즉 중국의 태평양진출을 차단할 동아태지역 해상동맹체제에 기득권을 갖고 있다. 특히 일본과의 군사동맹에 바탕 하여 동아시아 대분단체제를 지탱하는 것이 21세기 미국의 동아태패권유지 전략의 핵심을 이룬다. 동아시아 대분단체제 유지의 다른 아닌 중국전제 포위망의 유지를 내포하는 것이기 때문이다. 동아시아 대분단체제에 미국은 기득권을 갖고 있다. 일본은 미국의 동반자로서 그 체제에 기꺼이 동참하고 있다. 일본은 어쩌면 미국의 힘으로 자신의 대중국 견제의 장기전략을 보완하고 있다고 생각할 수도 있다. 대만은 그 체제가 자신의 장기적인 독립지향 비전의 일차적인 토대가 되고 있다고 믿을 것이다. 이 체제의 수혜자인 셈이다.

그러나 동아시아 대분단체제는 한반도의 우리에게서 위협한 구조이다. 우리가 그 구조로부터 일정한 자율성을 획득하지 못할 때, 특히 두 가지 차원에서 우리의 안보와 한반도 평화가 치명적인 문제에 직면하게 될 것이다. 첫째, 한반도 평화체제 구축 과정에 북한의 능동적인 참여와 중국의 협력을 기대하기 어렵게 된다. 동아시아 대분단체제가 강화되는 상황 속에서는 그리고 그 구조의 강화에 기득권을 가진 것처럼 보이는 미·일동맹과 그것을 보완하는 한·미동맹체제로부터 안전보장을 기대할 수 없는 북한의 진지한 참여를 이끌어내기 어려울 것이다. 동아시아 대분단체제의 강화에 반발할 수밖에 없는 중국의 협력 역시 기대하기 어렵다.

이것은 동아시아 대분단체제가 강화되고 그 과정에 한국이 협력자로서 참여하는 경우 남북한 간의 평화적 통일의 과정이 언제까지나 지연될 수 있음을 뜻한다. 문제는 여기서 그치지 않는다. 미국과 한국의 강경파들이 암묵적으로 기대하는 것처럼 보이는 북한체제의 붕괴가 진행될 경우이다. 동아시아 대분단체제가 지속되는 가운데에서 북한체제가 붕괴된다고 할 때, 깔끔하게 “북한체제붕괴는 곧 남한으로의 평화적 흡수”로 귀결되리라는 기대가 현실화될 가능성은 매우 불투명하다. 북한과 중국 사이에는 상호방위조약이 엄존하고 있다. 북한체제의 붕괴는 경제적, 정치적, 군사적으로 불가예측의 과정이 전개되는 것을 뜻할 수 있다. 시간적 공간적으로 중층적이고 복합적인 과정을 거치는 것일 수가 있다. 심지어 북한 영토에 미·일동맹체제와 중국의 군사력이 동시 개입하여 새로운 분단체제로 귀결될 가능성도 배제할 수 없다. 그 경우에는 물론이지만, 그 외에도 장차 통일된 한반도와 중국 사이에 새로운

³⁷ ‘동아시아 대분단체제’의 개념과 그 역사적 기원과 현재에 대해서, 이삼성, “동아시아 국제질서의 성격과 미국의 동아시아전략: 동아시아 대분단체제의 구조와 그 함의” (한국정치학회 주최 학계학술회의, 대전 스파피아호텔, 2004년 6월 25일)에서 상술하였음.

영토분쟁의 가능성을 낳을 북한 붕괴 시나리오는 여러 가지가 있을 수 있다.

이 같은 미래의 위협성을 예방하는 유일한 길은 한반도에서 남북한이 기꺼이 능동적으로 참여하는 평화체제를 구축하고 공동으로 평화적 통일을 열어나가는 것이다. 그것이 우리 안보 백년대계의 가장 근원적인 조건이라는 것을 철실하게 받아들여야 한다. 과연 이러한 인식과 양립할 수 있는 한·미동맹의 양식은 어떤 것인가. 이 문제를 고민하지 않을 수 없게 되는 것이다.

V. 한국이 직면한 선택

동아태지역에서 전진배치된 미군사력의 기동군화와 동맹국의 군사역할 광역화를 촉구하는 미국의 구상은 사무엘 헌팅턴이 1990년대 중반 그의 『문명충돌론』에서 동아태지역에 관련해 제기한 핵심적인 주장을 떠올릴 때 더욱 의미심장하게 다가온다. 헌팅턴은 21세기 미국의 선택은 중국의 패권을 허용할 것인가 아니면 동아태지역의 기존의 동맹국들을 중국전제를 위한 동맹체제로 강화해낼 것인가에 있다고 설파했다. 그는 이렇게 주장했다.

만일 중국의 경제발전이 계속된다면, 이것은 미국 정책담당자들이 21세기 초에 대면해야 하는 가장 심각한 안보문제가 될 수 있다. 만일 미국이 동아시아에 대한 중국의 지배를 막아내기를 원한다면, 일본과의 동맹을 그런 방향으로 재조정하고 다른 아시아국가들과의 긴밀한 군사관계를 발전시키며 아시아에 대한 미국의 군사적 현존을 높이고 아시아에 동원할 수 있는 군사력을 향상시켜야 할 것이다. 만일 미국이 중국 헤게모니에 맞서 싸울 의지가 없다면, 보편주의를 포기하고 중국 헤게모니와 공존하는 것을 배워야 하며 태평양의 다른 쪽에서 사태발전을 미국이 주도할 능력이 현저하게 저하되는 사태를 받아들여야 할 것이다. 어느 쪽을 선택하든, 커다란 비용과 위험이 따른다. 가장 위험한 것은 미국이 어느 쪽이든 분명하게 선택하지 않은 채, 그리고 그것이 미국의 국익인지에 대해서 신중하게 생각하지 않은 채 중국과의 전쟁에 맞닥뜨리는 것이며, 그러한 전쟁을 효과적으로 수행할 준비를 갖추지 않은 채 그러한 전쟁에 돌입하는 일이다.³⁸

헌팅턴의 이 메시지를 신보수주의자들을 포함한 미국의 권력엘리트집단이 어떤 권고로 받아들일지는 분명해 보인다. 주도면밀한 노력을 통해 동아시아에서 중국 헤

³⁸ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), pp. 232-233.

게모니를 차단할 동맹체제를 강화함으로써 장차 중국과의 패권경쟁을 효과적으로 수행할 준비를 갖추라는 메시지다.

이것은 우리 자신도 21세기의 길목 동아시아질서에서 하나의 중대한 선택에 직면해 있음을 말한다. 우리는 헌팅턴의 문제의식을 21세기 한국의 안보전략이라는 시각에서 다음과 같이 고쳐서 물어보아야 한다. “한국은 중국과의 패권다툼을 염두에 둔 미국의 동아태 동맹체제 강화구상이라는 것이 21세기 초에 한국안보정책이 직면해야 하는 가장 심각한 도전일 수 있다. 만일 한국이 미국의 구상에 저항하고자 한다면 미국의 동맹조정과 군사관계 강화 구상에 맞서야 하고 그렇지 않다면 미국의 구상에 적응해야 할 것이다. 어떤 선택이든 커다란 비용과 위험이 따른다. 가장 위험한 것은 어느 쪽이든 분명하게 선택하지 않은 채, 그리고 그것이 우리 자신의 미래의 지속가능한 백년대계의 안보전략일 수 있는지에 대해 신중하게 생각하지 않은 채, 미국의 전진기지의 하나로서 미·중 간 패권경쟁체제의 한 가운데에 참여하고 마는 것이다.”

그렇다면 미국의 동아태전략 구상에 적응하는 것 이외에 우리에게 열린 다른 선택은 무엇인가. 대안의 검토와 모색은 한·미동맹 유지를 중심으로 한국의 미래안보를 생각하는 것이 과연 한반도 평화체제 구축이라는 한국안보의 선결과제와 어떤 관계에 있는지를 비판적으로 검토해보는 데에서 출발한다. 한국안보 백년대계의 기초는 무엇보다도 한반도 평화체제 구축일 수밖에 없다. 장차 불가예측한 동아시아 국제질서변동의 소용돌이 속에서 우리의 안보와 평화를 지켜나갈 가장 기본적인 동시에 가장 힘 있는 조건은 천문학적 규모의 외제 첨단무기체제 구입도 아니고 어떤 동맹체제 그 자체도 아니다. 남북 간에 지속되고 있는 군사적 긴장과 위기의 구조를 극복하여 남북 간 평화적인 통일의 토대를 마련해 한반도가 하나의 안보공동체로서 행동하는 상태를 만들어내는 일이 가장 절실한 선결조건이다. 그 같은 한반도 평화체제 구축을 발판으로 그리고 동북아시아의 지리적 중심이라는 한반도의 지정학적 위치를 근거로 하여 한국이 동아시아에서 열린 다자안보(security multilateralism)의 가능성을 모색하는 능동적인 역할을 추구하는 것이 또한 한반도 안보 백년대계의 다른 한 축이 될 수 있다.

이런 차원에서 생각한다는 것은 주한미군의 감축과 재조정, 그리고 미국의 한·미동맹 구상을 어떻게 받아들이고 대응한다는 것을 말하는 것인가. 주한미군문제와 한반도 평화체제의 문제 사이에 어떤 연관성을 찾을 것인가에 대해서는 크게 보아 네 가지의 다른 시각이 가능하다.

①한·미동맹 강화론: 이 관점은 미국이 원하는 수준의 주한미군과 한·미동맹체

제 유지를 전제하는 시각이다. 강력한 한·미동맹과 주한미군사력의 가급적 최대한의 존재만이 한반도에서 북한위협을 안정적으로 통제할 수 있다고 믿는다. 또한 그럴 때만이 통일이후에도 한반도의 안전을 보장하는 동북아 세력균형 관리가 가능하다는 생각으로서, 현재 한국사회에서의 지배적인 관점이라고 할 수 있다.

②평화체제/주한미군 양립론: 북한 핵문제를 상호주의에 기초해 평화적으로 해결하는 것을 포함하는 평화체제를 구축하되, 상당한 규모의 주한미군에 기초한 한·미동맹체제를 유지하는 것이 바람직하고 또 가능하다는 시각이다. 북한의 핵동결 및 대량살상무기의 점진적 완전폐기와 함께 북한과 한·미 양국이 동시에 군비감축을 실행에 옮기고 북한에 대한 안전보장 및 대폭적인 경제지원 조치를 묶는 협정을 체결함으로써 한반도 평화체제를 지향하되, 주한미군에 바탕 한 한·미동맹을 유지한다는 방안이다. 이 시각은 한반도 평화체제 구축과 일정한 수준의 주한미군의 물리적 주둔을 전제한 한·미동맹이 양립할 수 있다고 보는 것을 의미한다. 이것은 브루킹스 연구소가 발행한 한 연구가 담고 있는 방안이다. 마이클 오한론과 마이크 모시즈키는 한반도 평화체제가 구축되고 더 나아가 한반도가 통일된 이후에도 1만 명 내지 3만 명의 미군주둔에 기초한 한·미동맹 지속이 바람직하다는 의견을 제시했다.³⁹

③한·미동맹 유연화론: 북한 핵문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화체제의 구축과 함께 주한미군이 점진적으로 철수하거나 상징적 수준의 전진작전기지(Forward Operating Bases: FOBs)만 남기는 가운데, 한·미동맹은 유지한다는 시각이다. 한반도 평화체제는 불가피하게 첨단전쟁능력을 갖춘 미 군사력의 한반도 내 주둔을 전제한 한·미동맹체제의 질적인 변화를 필요로 한다는 시각이다. 한국의 장기적인 안보전략에서 동맹외교의 필요성을 인정하되, 한·미동맹을 경성 동맹(hard alliance)에서 유연동맹(soft/flexible alliance)으로 전환시키는 것이 필요하다고 본다. 동맹의 정치를 유연화 함으로써 동맹과 안보 다자주의의 실질적인 양립을 추구한다는 시각이다.⁴⁰

④한반도 중립화론: 한반도 평화체제의 구축과 함께 한·미동맹을 해체해 나감으로써 한반도를 중립화한다는 시각이다. 이 시각은 셸리그 해리슨 등이 제시해왔다.⁴¹

³⁹ Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis On The Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*, A Brookings Institution Book (New York: McGraw-Hill, 2003), p. 146.

⁴⁰ 이삼성, “한·미동맹 유연화(柔軟化)를 위한 제언,” 『국가전략』, 제9권 3호 (2003.9).

⁴¹ 셸리그 해리슨, 이홍동 외 옮김, 『코리안 엔드게임』 (서울: 삼인, 2003).

해리슨은 주한미군의 갑작스런 철수는 위험하다고 보았다. 그러나 10년 남짓의 과도 기간을 두고 이 기간을 한반도의 비핵화와 남북한 간 상호적인 군축을 포함하여 평화체제구축에 이용하고 그 과정과 연계하여 주한미군을 철수해 나가며, 이를 바탕으로 중국과 북한, 미국과 한국 사이의 상호방위조약들을 종결시키는 것이 바람직하다고 본다. 이로써 남북한은 중립적 완충국가가 되어 동북아시아의 안정화세력으로 작용할 수 있을 것이라는 견해를 보였다.⁴²

이 네 가지 시각 중에서 한국사회를 아직까지도 지배하고 있는 것은 첫 번째인 한·미 동맹강화론이다. 그리고 이에 대해 실제 우리가 지향할 수 있는 대안은 세 번째의 한·미동맹의 유연화, 즉 미국 군사력의 한반도내 물리적 주둔을 전제하지 않는 한·미동맹양식이다. 우선 두 번째의 시각과 네 번째의 한반도 중립화론을 주요논의대상에서 제외하는 이유를 설명한 후, 한·미동맹강화론과 한·미동맹유연화론을 한반도 평화체제 구축의 과제와 연관해 검토해보고자 한다.

평화체제·주한미군 양립론은 한반도 평화체제의 관점에서는 한·미군사동맹체제의 보다 수평적이고 통제가능한 성격으로의 내면적인 개혁을 전제로 검토대상이 될 수 있다. 이것이 우리에게 가능한 선택이 되기 위해서는 주한미군의 동북아기동군화를 지향하는 미국정부의 주한미군전략이 역지될 수 있다는 것을 전제한다. 또한 주한미군의 부분감축을 이른바 자주국방이라는 이름하의 대규모 군사력 첨단화와 연계시키는 것이 아니라 남북 간의 평화체제 구축과정과 연계시키는 한·미양국의 결단이 필요하고 또 가능해야 한다. 아울러 주한미군과 군사장비의 출입에 대한 한국의 통제능력을 제도적으로 보장하는 동맹관계의 내부개혁에 미국이 동의할 준비가 되어있을 때 그 논리는 성립할 수 있다. 그러나 미국이 현재 알려지고 있는 것처럼 일부 감축에도 불구하고 적어도 2만 명 이상에 달하는 미군병력을 장기적으로도 한반도에 계속 주둔시키려는 상황에서 그러한 동맹관계 내부개혁을 받아들이기는 어려울 것이라는 게 필자의 판단이다. 미국은 우리가 원하는 방식으로 개혁된 동맹 내부의 한·미 간 군사관계와 그에 바탕 한 미군주둔형태를 받아들이기보다는, 한·미동맹 자체는 유지하되 주한미군 전면철수를 선택할 가능성이 높다. 그런 점에서 평화체제와 주한미군 양립론은 현실성이 떨어진다고 생각된다.

흔히 한반도 평화체제와 양립할 수 있는 형태의 주한미군존재방식으로 바꾸는 것이 주한미군의 사실상의 철수보다도 미국이 받아들이기 쉬운 선택이라고 생각하기 쉽다. 이 점에서 필자의 생각은 일반적인 견해와 다르다. 한반도평화체제에 부응하

⁴² 위의 책, pp. 443-445.

고 순응하는 주한미군 존재방식을 우리가 미국에게 분명하게 요구할 때, 미국은 차라리 한반도 주둔 미 군사력을 빼내어 다른 해외지역에 이동배치하거나 미 본토에 신속기동군으로 전환배치 해 운영하는 선택을 할 가능성이 높다는 것이 필자의 판단이다. 우리가 한반도 평화체제와 양립하는 한·미동맹을 원한다면 우리는 그러한 가능성을 상정하고 받아들일 준비가 되어있어야 한다는 것을 뜻한다. 미국은 것처럼 한반도에서 자신의 군사력을 철수시키는 선택을 하더라도 한·미동맹 그 자체를 해체시키기보다는 한반도에 상징적 수준의 군사적 현존을 남기면서 사실상 미군의 물리적인 한반도 주둔에 의존하지 않는 유연화 된 한·미동맹 양식을 받아들이는 선택을 할 가능성이 차라리 더 높다.

따라서 수평적 역할분담에 기초한 한·미동맹의 부분적 개혁이 보다 쉬운 동맹조정이므로 미국은 전면철수보다는 수평적 역할분담에 기초한 한·미동맹양식변화를 선택할 것이라는, 일반적으로 통용되기 쉬운 견해에 필자는 동의하지 않는다. 미국이 수만 명의 미군을 한반도에 주둔시킬 때에는 두 가지를 전제하는 것이라고 필자는 생각한다. 첫째, 자신의 군사력에 대한 운영에서 최대한의 자유를 확보한다. 둘째, 한국과 같이 미 군사력 주둔이 지역분쟁에 이끌려 들어갈 가능성을 감수하고 있는 곳에서는 실제 분쟁발생 시에 그 지역국가의 군사력과 군사작전에 대한 일정한 통제권을 견지한다. 이 두 가지 조건이 충족되지 않을 경우 미국은 동맹 자체의 해체를 요구하지는 않되, 미군사력의 사실상의 전면철수를 선택할 가능성이 높은 것이다.

한편, 한반도 중립화론은 궁극적으로는 하나의 대안이 될 수 있다고 본다. 특히 수평적으로 내부 개혁되고 또한 한반도에서 미국의 군사적 판단과 행동을 한국이 의미 있게 견제하고 통제할 수 있는 체제로, 그리고 미국 자신의 군비증강을 한국 안보전략이 거울처럼 반영하여 종속적으로 따라 하지 않아도 되는 그러한 한·미동맹을 미국이 거부할 때, 그래서 미국이 원하는 방식의 한·미동맹강화와 동맹해체 사이에 하나의 선택만을 미국이 우리에게 강요할 때, 우리는 진지하게 한반도 중립화를 고민하지 않으면 안 될 것이라고 생각한다.

그러나 필자는 적어도 두 가지 이유 때문에 한반도 중립화문제는 한반도평화체제가 공고해져가는 단계에서 한반도의 평화체제를 더욱 전진시키기 위하여 중국과 북한 간 상호방위조약과 한·미군사동맹의 동시해소가 필요하다고 남북한이 합의할 때까지는 일단 고려대상에서 제외하는 것이 현실적이라고 생각한다. 첫째, 다음 절에서 설명하겠지만, 미국은 어떤 경우에도 자진하여 한·미동맹해체를 선택하지 않을 것으로 본다. 둘째, 필자는 한국의 안보 백년대계의 핵심적인 전략적 요소의 하나로 안보 다자주의와 함께 유연한 동맹의 정치를 상정하고 있다. 이러한 안보전

략적 사유에서 동맹의 정치를 원칙적으로 배제하는 것은 그것 자체가 유연성을 포기하는 것일 수도 있다. 따라서 동맹의 유지인가 중립화인가에 대한 보다 광범한 논의의 일정한 사회적 기반이 조성되기 전까지는 중립화 논의는 미루어두는 것이 합리적이라고 생각한다.

VI. 경성동맹과 유연동맹: 경성동맹의 한계와 동맹 유연화의 필요성

경성동맹체제에서는 그 동맹관계에 있는 나라들 상호간 힘의 차이가 현저할수록, 패권적 패트론의 군사력 주둔을 매개로 한 군사전략적 사고에서의 지배-종속의 관계가 자리 잡는다. 지배와 종속의 관계가 성립된 군사전략적 사고는 위협의 인식, 유사시에 대한 정의, 군사전략과 전술적 대응의 방식 등을 포괄한다. 이러한 모든 전략적 판단에서 패권적 패트론의 전략적·전술적 패러다임을 클라이언트는 추종한다. 그 결과 한반도에서 평시와 유사시의 구분을 비롯하여 전략·전술 개발에서 한국은 미국에게 종속적인 관계를 벗어나기 힘들다. 반면에 유연동맹체제에서 한·미관계는 정치질서, 가치관, 문화, 경제관계의 공유에 기초한 안보협력관계가 더 중요한 의미를 갖게 된다.

경성동맹체제에서는 한반도와 동아시아의 정세인식과 적절한 대응전략을 협의함에 있어서 한국의 독립적인 인식과 판단이 무의미한 경우가 많으며, 그만큼 정치·외교적인 협의가 주변화 된다. 즉 미 군부의 군사전략적 판단이 중심이 되고 한·미 간의 정치외교적 대화는 주변화 된다. 찰머스 존슨은 미국의 동아시아 정책 결정에서는 군사전문가와 국방부가 압도적인 영향력을 행사해왔다고 지적한 바 있다.⁴³ 이것은 미국과 유럽의 관계와는 달리 동아시아 동맹국들과 미국의 관계가 군사관계가 중심이 된 보다 수직적인 경성동맹의 성격을 띠어왔다는 사실과 불가분하다. 반면에 유연동맹에서는 한국과 미국의 군사정책 담당자들보다 정치외교담당자들이 한·미관계를 관리하는 주체가 되면서 그들이 중심이 된 정치외교적 정책 조율이 중심을 이루게 된다.

경성동맹체제에서 미국은 한반도적인 차원에서 그리고 동아시아적인 차원에서

⁴³ Chalmers Johnson, *op. cit.*, p. 93.

모두 자신의 군사정치적 목표와 군사전략적 선택을 한국에게 수직적으로 부과할 수 있는 조건과 능력을 유지하게 된다. 주한미군은 단순히 미국 하드웨어의 한국 배치를 뜻하는 것이 아니다. 미국의 인식과 전략적 선택을 한국에 투사시키는 무형의 제도적 장치의 물리적 인프라인 것이다. 미국이 수만명의 미군 주둔 기지를 유지하는 한, 한국의 군사적 인식과 전략이 미국의 그것과 독자적으로 형성되고 수립되는 것을 용인하지 않을 것이다. 미국이 이를 용인하지 않을 능력은 주한미군의 존재를 한반도의 평화와 동일시하는 한·미동맹 강화의 논리가 한국사회를 지배하는 상황에서 나온다.

한·미동맹강화론은 무엇보다도 미국이 원하는 한 가급적 최대한의 주한미군 규모를 유지하는 것이 한국안보를 위해 필요하다는 주장을 핵심적인 출발점으로 삼는다. 주한미군이 없는 한·미동맹은 거의 무의미한 것에 불과할 것이라는 불안감, 결국 미 군사력의 한반도내 물리적 주둔에 대한 의존의식을 기반으로 하는 한·미동맹 개념이다. 주한미군에 뒷받침된 한·미동맹이 지속되고 강화되는 상태가 곧 한반도의 평화인 것으로 동일시된다. 이 논리의 한 가운데에는 한·미동맹은 주한미군이고 주한미군은 한반도 평화라는 등식이 자리잡고 있다.

이 같은 한·미동맹강화론은 세 가지 의미에서 경성동맹을 지향한다. 첫째, 주한미군의 물리적 주둔을 전제로 한다. 미 군사력 하드웨어의 한반도내 대규모 존재를 필수적인 것으로 본다. 그런 의미에서 경성동맹 논리이다. 둘째, 이를 위해 미국과 한국의 군사관계에서 수직적인, 즉 종속적인 비대칭관계를 불가피한 대가로 보며 이를 수용한다. 여러 가지 불평등 협정으로 제도화된 종속적 관계로 일상분란한 군사적 주도와 추종의 관계로 맺어진 동맹체제를 전제한다는 점에서 또한 경성동맹론이다. 셋째, 이러한 한·미동맹관계는 지속적인 군사력 현대화 및 첨단화를 명분으로 하는 가운데 미국으로부터의 무기구매체계 유지와 강화라는 저변의 물리적 유대로 뒷받침된다. 군사작전 상의 호환성과 효율성 제고라는 명분이 그것을 또한 뒷받침해 준다. 미국의 무기체계, 즉 미국의 하드웨어에 대한 한국 군사비지출의 지속적 확대, 이러한 경화(hard currency)의 수직적인 흐름이 또한 한·미동맹강화론의 한 토대를 이루고 있다. 이 측면에서도 한·미동맹강화론은 경성동맹을 정당화하는 논리로 기능한다.

이와 달리, 한·미동맹 유연화론, 즉 유연 동맹론은 첫째, 주한미군이라는, 미군사력의 한반도 내 물리적 주둔을 한반도 평화에 필수적인 것으로 보지 않는다. 이 시각에서 한·미동맹은 주한미군을 반드시 필요로 하는 것이 아니며, 한·미동맹의 최선의 형태도 아니다. 주한미군의 존재를 한반도 평화와 동일시하지 않는다. 주한미

군이 존재하는 한반도의 현실은 평화가 아니라 지속되는 군사적 긴장과 위기 구조의 한 양상에 불과한 것으로 본다. 주한미군의 존재 자체가 한반도의 위기구조의 원인이라고 보는 것은 아니지만, 주한미군을 전제하는 한·미동맹 양식이 한반도 위기구조의 극복이라는 현상의 변화에 반드시 도움이 된다고 보지 않는다. 한·미 간의 경쟁동맹 양식이 그 위기구조를 영속화시키는 정치군사적 장치의 일부로 기능하는 측면에도 주목하는 것이다.

따라서 유연동맹의 관점에서는, 한·미동맹이 주한미군이고 주한미군이 한반도 평화라는 등식은 성립하지 않는다. 한반도의 군사정치적 위기 구조가 지속되고 있는 것이 현실이며, 평화는 이 구조를 극복할 때 성취될 수 있는 목표로서 존재한다. 평화라는 목표를 위해서는 현재의 위기의 구조를 떠받치고 있는 장치들의 하나로써 주한미군에 의존하고 있는 한·미동맹 양식의 변화를 우리가 수용하고 모색하여야 할 필요성이 있다고 믿는다.

둘째, 이러한 유연동맹의 시각은 한·미동맹을 유지하는 전제조건으로 주한미군을 필수적인 것으로 보지 않기 때문에, 주한미군을 매개로 한 한·미간의 수직적인 주도-추종의 관계를 극복할 수 있다고 믿는다. 즉 수평적 한·미동맹관계를 지향한다. 수평적 한·미동맹이라는 것은 작전지휘권이나 전시주둔군지원체계 및 행정협정과 같은 제도적인 관계양식에서 수평적 관계를 지향하는 것을 포함하지만, 무엇보다도 한반도와 동아시아에서 미국의 정치군사적인 목표와 전략을 한국이 자신의 목표와 전략으로 동일시하는 전략적 사유와 협의체계의 수직적인 지배와 종속의 관계에서 탈피하여나가는 것을 뜻한다. 미국의 목표와 전략·전술이 곧바로 한국의 목표와 전략으로 되는 수직적이고 기계적인 연결체인 대신에, 서로의 목표와 전략에 대해 고도의 정치적 대화와 정책조율에 집중하는 유연성이 추구된다.

한국정부가 주한미군의 존재를 한반도 평화와 동일시하지 않을 때, 미국은 주한미군의 주둔계속여부를 지렛대로 하여 한국정부에 대해 자신과의 수직적인 군사관계를 강요하기 어려워진다. 이에 따라 한·미동맹을 구성하는 것은 미국의 하드웨어를 매개로 하는 수직적인 주도-추종의 관계가 아니라 수평적이고 유연한 고도의 정치적이고 전략적인 협의장치로 변화될 수 있는 기초가 성립된다.

셋째, 한·미동맹이 주한미군을 전제하지 않고, 또한 미국이 선택한 목표와 전략이 곧바로 한국의 그것으로 동일시되지 않을 때, 미국의 무기체계 구입을 통한 군비증강의 논리와 그 메커니즘이 갖고 있던 중요성과 비중은 한국의 안보전략에서 줄어든다. 한·미동맹관계에서 그 공백을 메우는 것은 물론 무기수입선 다변화일수도 있고, 한국 자체의 군사과학 투자 증대일 수도 있다. 그리고 무엇보다도 무기의 첨단화

와 증강이 곧 한국안보의 증대라는 논리에서 탈피하는 것이며, 따라서 한반도와 동아시아에 대한 미국의 군사적 상상력과 무기체계 증강이라는 하드웨어의 논리를 한국의 정치외교적 상상력과 지적인 소프트웨어의 논리로 그 상당부분을 대체하여 나가게 된다. 이것이 바로 한·미동맹 유연화의 세 번째 의미이다.

VII. 한반도 평화체제 구축과 양립 가능한 한·미동맹 양식

미국의 ‘동맹강화’ 개념은 더글라스 피스의 연설에서도 재확인되듯이, 미국의 전지구적인 군사적 역할을 뒷받침하기 위해 미국의 동맹국들이 군사비지출을 확대하라는 요구를 담고 있다.⁴⁴ 미국은 유럽의 북대서양조약기구 동맹국들에게 그 같은 요구를 지속해왔고, 동아시아에서는 일본과 한국에 대해서 같은 요구를 해왔음은 주지의 사실이다. 미국은 자신의 군사적 능력이 미국의 군사능력과 동맹국 군사능력의 총합이라고 보고 있다. 그렇기 때문에 한반도에서 한·미동맹 강화란 미국의 개념에서는 한국의 군사비지출 확대이다. 한국의 군사비지출 확대가 미국의 요구에 부응하는 것은 두 가지 의미에서다. 하나는 한반도 안보에서 유사시에 대응하는 한국 자신의 화력을 증강한다는 의미이지만, 다른 또 하나의 중대한 의미가 미국에게는 있다. 한국의 전력강화라는 명분하의 군사비지출 확대는 곧 막대한 규모의 미제 무기체계 구입량 증액을 뜻한다.⁴⁵ 그것은 앞서 언급한 바 있듯이, 미국의 21세기 군사전략의 근본적 요소인 군사무기체계 첨단화에서 지속적인 주도권을 장악하기 위하여 미국 정부가 필수적인 것으로 파악하고 있는 미국 첨단군수산업의 기반확대를 뒷받침하는 토대가 된다.

따라서 한반도에서 한·미동맹강화론이 내포하는 경성동맹체제 유지와 강화는 곧 한반도에서 군비증강의 지속적인 토대로 작용한다. 이러한 군비증강체제는 한반도의

⁴⁴ Douglas J. Feith, *op. cit.*

⁴⁵ 동맹관계를 근거로 미국은 지속적으로 한국의 군사비증액과 미국무기구입확대를 촉구해왔지만, 이 같은 요구는 부분적인 미군감축으로 한국 내에 이른바 안보불안감이 부각되는 시기에 특히 강한 경향이 있다. 2004년의 경우도 예외가 아니었지만, 탈냉전 후 첫 단계 미군감축이 이루어진 직후인 1992년에도 그러했다. 미국정부는 1992년 7월 28일, 한국에 공격용 헬리콥터와 대전차 미사일 등을 포함, 약 10억 달러 어치의 군사판매계획을 발표했다. 여기에는 공격용 헬리콥터 아파치 34대, 대전차 미사일 헬파이어 775기, T700 헬리콥터 엔진 8개와 야간투시장치, 레이더 탐지 방해용 금속파편 살포기 등 관련장비 등이 포함되어 있었다. 『동아일보』, 1992년 7월 29일.

평화가 아니라, 한반도의 군사정치적 위기의 구조, 즉 평화체제 구축 실패의 상황을 지속하는 것에 다름 아니다. 왜 미국주도하의 군비증강 지속이 평화가 아니라 위기 구조의 지속일 수밖에 없는가.

한반도 평화체제는 남북한 상호간의 군사적 신뢰구축을 바탕으로 그 토대가 마련된다. 북한에 대한 남한의 신뢰는 북한이 대량살상무기개발을 포기한다는 확신이 있을 때 가능하다. 남한에 대한 북한의 신뢰는 북한이 대량살상무기 개발의 유혹을 느끼지 않는 상태에서 성립한다. 남한에 대해 북한이 그만한 신뢰를 갖기 위해서는 남한이 미국과 함께 추진하는 재래식 군사력 첨단화를 포기하거나 그 규모를 현저히 축소해야 한다. 한국과 미국의 안보전문가들이 대부분 동의하는 바와 같이, 북한의 대량살상무기 개발유혹의 지속은 한·미연합군과의 재래식무기 격차의 심화라는 사실에 기초하고 있기 때문이다. 이처럼 한반도 평화체제 구축과정은 한반도 비핵화, 대량살상무기 개발금지, 그리고 이른바 ‘자주국방’이란 이름하의 재래식 군사력 첨단화를 위한 대규모 무장강화의 상당한 수정을 요구하는 것일 뿐 아니라, 이에 덧붙여서 휴전선 인근의 군사력을 포함한 기존의 재래식 군비감축이 필요하게 된다.

그렇다면 경성동맹체제가 내포하는 군비증강을 지속하는 것은 한·미동맹강화를 의미할 수는 있으나, 한반도 평화체제의 구축과는 거리가 멀다. 평화체제 구축 실패의 상황을 지속하는 것에 다름 아닌 것이다.

북한의 핵문제, 미사일문제, 그리고 재래식 군사력 위협 등, 많은 현재적인 위협들이 해소되지 않은 채, 한반도 평화체제 거론은 비현실적이라는 주장을 하는 경우가 많다. 그러나 다음과 같이 생각해 보아야 한다. 북한의 핵문제, 미사일문제, 그리고 나아가 재래식 군사력 위협 문제의 근원적 해결은 북한이 요구하는 안전보장 문제와 함께 동시에 해결하지 않고는 불가능하다. 이것이 현실이다. 그리고 북한의 안전보장문제 해결의 장치는 곧 북한이 지난 10여년에 걸쳐 미국과의 대량살상무기 확산 관련 협상과정을 통해 분명히 해왔듯이 북한과 국제사회의 경제적·정치외교적 관계정상화 문제와 긴밀하게 연결되어 있다. 그 열쇠는 역시 무엇보다도 북한과 미국 간의 경제·외교관계 정상화일 수밖에 없다. 그것은 궁극적으로 남북한과 함께 미국이 핵심당사자로 참여하는 평화협정의 문제를 포괄하게 될 것이다. 한반도의 다양한 현재적인 위협들의 해소는 결국 이 같은 포괄적인 경제·외교·군사적 관계정상화의 틀을 요구하고 있다. 그 포괄적 틀을 만들어나가는 것이 곧 한반도의 평화체제 구축에 다름 아니다.

한·미동맹강화론은 또 다음과 같은 논리를 제시하기도 한다. 주한미군의 주둔 하에 한·미동맹이 강력하게 유지되는 상태야말로 북한 핵문제의 평화적 해결을 가능

하게 함으로써 한반도 평화체제 구축에 오히려 도움이 된다는 것이다. 이 질문은 문제의 핵심을 잘못 짚고 있는 경우에 해당한다. 주한미군이 있는 경우와 없는 경우 두 경우를 상정하고 있다. 그러나 한·미동맹유연화론에서 말하는 주한미군 철수는 한반도 평화체제 구축의 과정과 불가분하게 연계되는 형태의 것이다. 북한의 핵무기 및 대량살상무기 개발문제를 해소하는 것은 한반도 평화체제 구축과정의 불가결한 일환이므로, 주한미군의 점진적 축소는 그 같은 문제해결의 과정과 연계된다. 따라서 주한미군이 완전히 없는 상태에서 북한 핵문제 등이 다루어지는 것이 아니라, 북한 핵문제 등을 평화적으로 해결하는 평화체제 구축 과정의 한 측면으로서 미군철수가 이루어지면서 한·미동맹 양식이 유연화되는 단계를 밟아나가는 것이 된다. 다분히 공격적인 측면을 포함한 미국 주도의 한반도 군사전략과 지속적인 군비강화를 중단하고 이를 오히려 감축해 나가는 과정을 한반도 평화체제 구축의 한 중요한 요소로 받아들일 때 북한을 탈군사주의적인 평화과정 속에 이끌어 들여 남북한 간 군사적 신뢰구축과 평화체제구축의 방향으로 포용해 내는 것이 가능해질 것으로 보는 것이다.

북한의 변화를 이끌어내기 위해서는 우리도 변화해야 한다. 한국은 미국과 함께 지속적인 군사력 첨단화를 가속화하면서 북한에 대해서 대량살상무기 개발을 중단하고 재래식 군사력까지 감축하라고 하는 논리는 상호주의에 근거할 수밖에 없는 평화적 해결 틀로서는 설득력을 가질 수 없다. 이미 한반도 평화체제 구축의 한 축을 버린 것일 뿐 아니라, 북한의 진지한 참여를 이끌어낼 수 없는 모순 그 자체라고 하지 않을 수 없다. 어떤 경우든 한국정부가 주한미군의 최대한 주둔을 바람직하게 생각하는 형태의 한·미동맹관계 속에서 미국의 불변하는 입장은 미국 군사력과 함께 한국 군사력의 지속적인 강화 - 미제 무기구매 확대와 맞물린 - 라는 현실을 외면하고는 오늘 한반도에 지속되고 있는 위기의 구조를 극복할 수도 이해할 수도 없다. 주한미군에 바탕 한 한·미동맹체제가 한반도 평화구축에 오히려 유리한 환경이 된다는, 지식인사회를 포함하여 아직까지도 한국사회에 일반적인 상식은 그 치명적 현실의 외면에 기초하고 있는 것으로 생각된다.

VIII. 한·미동맹 양식 전환의 현실성

경성동맹은 유사시 “결정적 승리”를 추구한다는 명분아래 군사작전의 효율성 중심으로 조직되는 전쟁준비의 군사동맹체제다. 그만큼 동맹국들 상호간의 역학관계에 따라 짜여지는 것이 불가피한 수직적인 체제이며, 동맹체제 바깥의 국가들과의 의사소통이 상대적으로 강하게 배제되는 닫힌 동맹체제다. 반면에 유연동맹은 긴장을 평화적으로 관리하는 가운데 그 긴장구조를 “변화”시키는데 역점을 두는 동맹양식을 추구하는 것이며, 평화체제 구축을 동맹의 정치로 보완한다는 의미를 갖는다. 따라서 동맹국 상호간의 역학관계에 따른 수직적 성격을 보다 수평적인 관계로 전환하기 용이하다. 또한 동맹체제 바깥의 다른 나라들과의 다지주의적인 안보관계 모색을 병행할 수 있는 열린 동맹체제의 모색이다.

한반도 평화체제 구축과 양립가능하면서 우리가 현실적으로 선택 가능한 것으로 보이는 한·미동맹 양식은 주한미군의 물리적 주둔에 의존하지 않는 유연동맹이다. 주한미군의 물리적 주둔을 전제하지 않는 한·미동맹이란, 주한미군의 전면철수를 의미할 수도 있지만, 수천 명 이내의 상징적인 수준의 미군주둔을 허용하는 수준일 수도 있다. 이러한 형태의 한·미동맹을 미국이 그리고 한국 국민이 용인할 것인지는 현재의 인식의 지평에서는 어렵다고 할 수밖에 없다. 그러나 그것이 한반도 평화체제로의 전환과 평화적인 통일과정의 전개를 위해 불가피한 선택이라고 할 때, 미국을 설득하고 한국 국내여론을 이끌어가는 것은 결국 한국의 정치리더십과 한국 사회 전체의 책임이다.

한반도 평화체제 구축과 한·미동맹 양식의 변동을 연계시킴으로써 궁극적으로 동맹관계의 수평적인 내부개혁과 주한미군에 의존하지 않는 한·미동맹체제를 미국이 거부한다면, 한국은 한·미동맹인가, 아니면 한반도 평화체제 구축과 통일한국의 궁극적인 중립화인가, 양자택일의 선택이 남을 수도 있다. 그러나 한국정부가 한반도 평화체제 구축의 분명한 철학을 갖고 미국을 설득한다면, 주한미군의 물리적 주둔을 전제하지 않는 유연화 된 한·미동맹 양식을 미국은 받아들일 수 있다고 본다. 미국에게도 자신이 분쟁가능지역으로 파악하고 있는 곳에 수만 명의 군사력을 유지해야 하는 부담에서 벗어난다는 인센티브가 있기 때문에 이 선택이 미국에게 불가능한 것은 아니다.

미국 의회예산국은 독일과 한국으로부터 군사력 전면철수의 옵션을 검토대상으로

삼은 바 있음은 이미 살펴본 바와 같다. 미국은 1992년 말 필리핀에서 클라크 공군 기지와 수빅만 해군기지를 폐쇄하고 15,000명의 병력을 모두 철수했다. 그러나 미국과 필리핀의 군사동맹조약 자체는 지속되고 있다.⁴⁶ 호주는 동아태지역에서 미국의 중요한 군사동맹국이지만 미군주둔은 없다. 미국의 유럽동맹국들의 경우를 보면, 2002년 9월의 시점에서 독일(68,701), 영국(10,258), 이탈리아(12,466)가 1만 명 이상의 미군을 주둔시키고 있을 뿐, 벨기에(1,458), 아이슬랜드(1,665), 스페인(2,621), 터키(1,587) 등의 나라에 2000명 안팎 내지 그 이하의 소규모 미군만을 주둔시키고 있다.⁴⁷ 물론 군사적 긴장의 수준에서 유럽이 한반도와 비교할 수 없다는 근거가 있는 것이지만, 한반도의 경우 분단체제의 극복을 위한 평화체제 구축의 과제가 있다는 사실은 역설적으로 한반도에서도 미군주둔 없는 동맹양식을 모색할 정당성을 부여하는 조건인 것이다.

많은 사람들은 한국이 경성동맹체제를 넘어서서 유연화 된, 주한미군에 바탕하지 않는 그리고 보다 수평적인 한·미동맹체제를 선택하면 미국은 차라리 주한미군철수와 함께 한·미동맹 자체를 포기할 것이라고 생각한다. 이러한 생각은 20세기에 이은 21세기 세계군사안보전략에서 자신이 구축해온 동맹체제를 미국이 얼마나 핵심적인 전략적 자원으로 간주하고 있는가를 간과하고 있다.

⁴⁶ 미국은 1992년 9월로 사용기간이 끝나는 필리핀 내 클라크 공군기지와 수빅만 해군기지의 사용 연장을 위해 필리핀 코라손 아키노정부와 14개월에 걸친 긴 협상을 벌였다. 그런 끝에 1991년 7월 새로운 기지협정에 합의했다. 1992년 9월 클라크공군기지는 필리핀에 반환하되, 수빅만 해군기지는 10년간 연장사용 한다는 것이었다. 1991년 6월 피나투보화산 폭발로 두 기지가 모두 큰 피해를 입은 후 타결된 것이기도 했다. 옛 기지사용협정에 따른 1992년 회계연도의 경우 미국이 기지사용료로 필리핀정부에 제공한 원조액은 3억6천만 달러였다. 두기지 중 하나만 사용 연장을 한 새 협정에 따라 미국이 1993 회계연도에 필리핀정부에 제공하는 기지사용료(원조액)는 2억3백만 달러였다. William Branigin, "US agrees to quit base in Philippines, keep use of Subic: Pact faces uncertain fate in legislature," *The Washington Post*, July 18, 1991. 그러나 1992년 9월 필리핀 상원에 상정된 이 새 기지협정안은 부결되었다. 당시 필리핀 상원의장 조비토 살롱가(Jovito Salonga)는 "우리는 오늘 정치적 의지를 모아 우리 필리핀에 대한 470년에 걸친 외국군대의 주둔을 반대하고 종식시키는데 성공했다"고 그 의미를 부여했다. AP, *The Korea Herald*, September 17, 1991. 코라손 아키노대통령은 상원이 부결시킨 직후에는 국민투표를 해서라도 미군주둔 연장을 강행하겠다고 밝혔다. 그러나 곧 태도를 번복하고 1992년 말까지 미군을 철수시킬 것을 미국정부에 요청하기에 이르렀다. *Far Eastern Economic Review*, April 30, 1992. 이삼성, 『미국의 대한정책과 한국민족주의』 (서울: 한길사, 1993), pp. 328-329.

⁴⁷ Department of Defense, Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, *Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country (309a)*, September 30, 2003 <web1.whs.osd.mil/mmid/m05/>, Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *op. cit.*, pp. 146-147.

향후 미국 군사전략에서 동맹네트워크가 갖는 중요성은 이 글의 2절에서 이미 논의한 바와 같다. 한·미군사동맹의 경우 미국이 한국을 언제라도 미국이 원하는 방식으로 군사작전기지로 활용할 수 있는 경성동맹체제에서 벗어나, 보다 수평화 됨으로써 미국이 한국의 의사와 통제권한을 인정하고 한국 영토에 핵무기를 비롯한 군사력과 군병력의 진출입을 자유자재로 할 수 없는 유연동맹체제로 전환된다 하더라도, 그러한 변화를 감수하면서 한·미동맹을 유지하기를 원할 필요성은 두 가지로 생각된다. 그것들은 모두 동아시아에 적용되는 미국의 21세기 안보전략의 핵심과 연관된다. 첫째, 미국은 일본의 비핵원칙과 함께 그것과 긴밀한 상호작용 관계에 있는 한반도의 비핵화를 유지하는데 중대한 전략적 이해관계가 있다. 이를 위해 미국은 일본과 마찬가지로 통일이전의 한국과 통일이후의 한반도를 모두 자신의 핵무기연장억지(extended deterrence)의 체계 안에 묶어두기를 원한다.

둘째, 미국은 현재의 한국은 물론이고 통일이후의 한반도가 중립화되는 것을 원하지 않는다. 한국 자신이 중립화를 추구하지 않을 경우 미국이 스스로 한국의 중립화를 촉진하는 선택을 하지는 않을 것이다. 그것은 21세기 미국의 동아시아패권전략의 심장부에 중국견제라는 지정학적 목표가 있기 때문이다. 미국이 자진하여 동아시아의 지정학적 중심에 있는 한반도가 중립화나 더 나아가 중국의 전략적 동반자로 전환되는 것은 어떤 관점에서든 미국의 전략적 이득이 아니기 때문이다.

IX. 결 론: 한반도 평화체제 구축과 양립하는 미래 안보 투자의 방향감각

유연동맹에 기초한 한·미관계와 그것을 전제한 한반도 평화체제 구축은 그것만으로써 지속적이며 완결적인 평화의 조건은 아니다. 그것은 동아시아의 갈등구조와 끊임없는 상호작용 속에 존재할 수밖에 없다. 그 대표적인 문제가 한반도 평화체제의 한 핵심적 조건으로 자리잡게 될 비핵화를 포함한 한반도 군비통제체제가 지속가능할 수 있는 동아시아적 조건이다. 동아시아의 군비경쟁체제의 현재 최대 추동력은 미·일 공동의 군비강화를 촉진하고 있는 미국의 동아태전략이다. 그것은 동아시아의 역사적 대분단체제, 특히 그 안에서 20세기 전반에 형성되고 냉전기간에 더욱 깊은 역사적 상처로 응결되어버린 중국과 일본 사이의 역사심리적 거리를 자연스럽게 활용하고 있는 것이기도 하다.

동아시아 군비경쟁체제를 악화시키는 또 하나의 요소는 한반도 군사적 긴장상태를 빌미로 한 일본의 군사적 대응이며, 이 대응에 대한 중국의 역시 군사주의적인 대응의 악순환이다. 여기에는 북한의 대량살상무기개발문제가 평화적으로 그리고 분명하게 해소되지 않을 경우 일본이 끊임없이 핵무장의 유혹을 정당화할 수 있고, 중국은 일본의 그 같은 잠재성의 현실화 가능성과 미·일간의 미사일방어협력 본격화에 대한 대응으로 핵무장 현대화를 지속 추진하는 악순환구조의 작동이 포함된다.

이러한 동아시아적 상황에서 남북한의 한반도 평화체제 구축을 위한 노력은 일본의 군비강화의 속도를 일정하게 늦출 수 있을 것이다. 일본의 무장강화의 구실을 제거하는 것이다. 중국은 한편으로 일본 무장강화 속도가 늦추어지는데 대해 긍정적으로 반응할 수 있다. 그러나 미·일동맹이 기본적으로 포기하지 않을 미사일방어구축을 이유로 중국이 핵군비강화와 군사력 현대화를 지속적으로 추진할 가능성 또한 남아있다. 즉 한반도 평화체제 구축이 일본의 무장강화를 완화시키는 역할을 할 수 있으나 미국과 중국 간의 미사일방어 및 핵군비·군사력 현대화 경쟁에 근본적인 변화를 초래하지 못할 가능성이 있다. 이 구조가 변하지 않는다면, 일본이 향후 상당기간 비핵정책을 지킨다하더라도 재래식 무기 첨단화 및 미사일능력을 강화하는 군비증강은 멈추지 않을 것이다.

이런 조건 속에서 평화구축과정에 들어선 한반도의 남북한이 취할 수 있는 전략은 두 가지 측면을 갖게 될 것이다. 한편으로 한반도 평화체제를 동아시아질서에 확대투사 하는 노력이다. 이 지역의 기존 비핵국가들인 남북한과 일본이 비핵지대를 선포하여 스스로 대량살상무기를 제조 및 보유하지 않을 뿐 아니라, 다른 핵무기국가의 핵무기 반입이나 사용을 금지하는 협정을 맺는다. 여기에 덧붙여 미국 중국 러시아 등 주변 핵무기국가들은 그것을 존중하겠다는 국제협정을 추가로 체결할 때, 동북아 비핵지대화가 일단 성립한다. 아울러 중국대륙의 일정부분과 서태평양지역에 대한 핵무기국가들의 핵무기배치와 이동 등을 제한하는 조치들이 추가되어갈 수 있을 것이다.

이러한 동아시아적 차원의 제도적 노력이 없다면 한반도와 일본의 비핵화원칙은 언제라도 위기에 처할 수 있고, 그 위기가 현실화될 때 동아시아의 긴장구조는 그 어떤 것보다 파괴적인 결과에 직면하게 된다. 동북아비핵지대화는 여러 가지 형태를 띠 수 있지만, 여기서 설명한 동북아 비핵지대화방식은 이 지역의 기존의 비핵국가들의 비핵원칙을 재확인하고 이를 서로 신뢰할 수 있는 협정으로 제도화함으로써, 유동적인 상황과 상호불신으로 인한 비핵원칙으로부터의 이탈을 사전에 예방할 수 있다. 이를 바탕으로 동아시아 전반에서 핵강대국들을 포함한 지역국가들 모두의 군사안보전략에서 핵무기의 역할을 축소시켜 나가는 노력이 가능하게 될 것이다.

흔히 일반인과 언론과 심지어 안보전문가집단에 속하는 상당수 사람들조차 “동북아 비핵지대화”라고 하면 이 지역의 핵무기국가들인 미국, 중국, 러시아를 포함한 모든 나라들이 핵무기를 폐기하자는 운동으로 오해하여 이를 비현실적인 것으로 치부하고 아예 거론조차 하지 않는 경향이 강하다. 이러한 초보적인 인식의 오류부터 우선 극복해야 할 일이지만, 비핵지대화를 위한 노력은 가장 기본적이면서도 가장 시급하고 치명적인 잠재적 위기에 대한 가장 절실한 대응이다. 의미 있는 첫걸음을 시작하게 된다면, 그것은 동아시아의 미래 안보 다자주의를 향한 징검다리가 되어줄 것이다. 그럼으로써 동아시아 군비경쟁의 구조에 의미 있는 제한을 가하는 동아시아 공동안보 모색의 시급적으로 기능할 수 있을 것이다.

둘째, 먼 미래의 유사시에 대비한, 그리고 군비경쟁을 지속하는 주변 4강들과 경쟁할 수 있는 일정한 수준의 군사과학기술력을 확보하고 유지하는 것이 또 한편 우리가 피할 수 없는 일이라고 할 때, 이를 위해 필요한 것은 지금 현재 미국으로부터 대규모의 첨단무기체계를 구입하는데 천문학적 규모의 국가자원을 투자하는 일이 아니다. 장차 통일된 한반도가 동아시아 국제질서 속에서 처하게 될 지정학적 조건 속에서 장기적인 안보의 비전을 생각할수록 우리는 오늘의 국가자원을 현재의 무기가 아닌 미래 한국의 과학기술기반을 구축하고 확대하는데 투자해야 한다. 오늘의 미제 첨단무기는 내일의 낡은 고물에 불과하다. 그 자원을 한국의 과학적·사회적 기반을 구축하는데 전면적으로 전환 투자해야 한다.

미군의 부분적 감축으로 인한 이른바 “안보공백”을 메운다는 명분으로 향후 한국 정부가 검토하고 있는 것으로 알려진 무기체계 구입비용은 흑자는 24조라 말하고 흑자는 42조라고 추정한다. 이 같은 투자는 무기한 지속될 것이므로 그 액수는 그 정도에 머물지 않을 것이다. 천문학적 규모의 미국무기체계 구입비용은 한반도에서 군비경쟁을 지속시키고 심지어 생화학무기를 포함한 북한의 대량살상무기 개발확대 유혹을 불러일으키면서 남북 상호간에 “한반도 중복파괴력”의 축적에 기여할 뿐이다. 이 자원을 장차 통일한국의 자립형 군사과학능력의 기초로도 작용할 수 있는 과학기반을 심화하는데 투자해야 한다. 남한의 과학인재들을 육성하고 기초과학과 응용과학에 대한 고르고 과감한 지원에 그 자원을 투입한다면, 군비경쟁체제를 벗어나 평화체제를 추구하면서도 동아시아에서의 미래형 세력균형의 의미 있는 조정자로서 활동할 수 있는 소프트웨어 체계를 구축하는데 한 토대가 되어줄 것이다. 한반도 평화체제 구축의 과정에 일단 들어서게 되면, 미제무기구입비용의 일부를 북한의 기초 과학 육성에 부분적으로 전환투자 함으로써 통일한국의 과학기반확대에 일정하게 기여하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있게 될 것이다. 남한이 엄청난 국가자원을 미

제무기를 사들여 한반도에 대한 중북과괴력을 구축하는 데 퍼붓고 북한 역시 대량살상무기 개발 유혹을 떨치지 못하게 만드는 한·미동맹강화의 노선에서 벗어나서, 그 돈을 한반도의 젊은이들과 과학의 미래에 과감하게 돌려 투자해야 한다. 이 두 가지 노력 모두 미국이 현재 추구하고 있는 미·일동맹과 그 하위체계로서 한국의 군사안보를 편입시키는데 자발적으로 부응하는 한·미동맹강화론의 관점에서는 불가능한 것들이다.

한반도 통일이후에도 일본과 중국을 견제하기 위해서 경성동맹적인 한·미동맹강화가 필요하다는 시각이 지배하고 있다. 20세기 전반과 달리 대륙과 해양세력이 세력균형을 이루고 있는 현시점에서 먼 미래에 이르기까지 미국의 군사력 현지주위에 의존하는 동맹양식을 안보전략의 기축으로 삼는다는 것은 위험하고 무책임하다. 이제 미국의 하드웨어에 의존하는 동맹양식에서 벗어나서, 한반도의 지정학적 특성을 살려 동아시아 세력균형의 균형추를 추구하는 소프트웨어적인 동맹의 정치에 지원과 시간과 교육적 투자를 해야 한다.

미국과의 경성동맹에 언제까지라도 의지하겠다는 안보전략은 우리가 진정으로 미래를 위해 투자해야 할 곳에 투자하지 않고 한반도 중북과괴력 구축에 남북한이 경쟁적으로 투자하게 만드는 시스템을 무비판적으로 지속하고 있다는 점에서 위험하다. 또한 미국의 동아시아전략 역시 근본적으로는 가변성을 떨 수밖에 없는 것이기에, 특정국가의 군사력에 무기한 의존하겠다는 전략은 위험하고 무책임한 것이다.

평화체제를 구축하고 나아가 평화적인 통일을 이룬 한반도만이 동아시아질서가 미래에 직면할 수 있는 다양한 가변성들을 통제할 수 있는 가장 초보적인 한반도 안보 백년대계의 조건이다. 그 체제를 구축해 나가는 데에서 우리와 우리의 다음세대가 터득하여 나가는 유연동맹의 정치와 안보 다자주의를 종합하는 정치외교적인 노력의 비전과 경험이 우리 안보 백년대계의 두 번째 핵심적 조건이 될 것이다.