

한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의

조 성 렬(국제문제조사연구소)

◆ 논문 요약 ◆

지난 반세기 동안 한·미 동맹은 한반도뿐만 아니라 중·일간의 군비경쟁과 패권세력의 등장을 방지함으로써 동북아 평화와 안정을 유지하는 데 크게 기여하였다. 탈냉전에도 불구하고 한·미 동맹은 냉전시대의 관계를 그대로 유지해 왔으나, 이제 한·미 동맹 50주년을 맞이하여 새로운 변화가 요구된다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 한·미 동맹 재정의의 필요성이 제기되기 시작하였고, 9.11테러사태 이후 새롭게 동맹관계의 재정의가 필요하다는 문제제기도 등장하고 있다. 이와 같이 서로 대조적인 한반도 전략환경의 변화에 따라 다음 세 가지의 한·미 동맹 재정의의 시나리오가 제시되고 있다.

첫째는 '군대 없는 동맹'으로 동맹관계는 유지하되 미군의 주둔 없이 유사시에만 군사기지 접근을 허용하는 방식이고, 둘째는 탈냉전기에 걸맞게 동맹

의 공동목표를 정하고 대등한 관계로 발전시켜나가는 '동맹의 유연화'이다. 셋째는 '동맹의 강화'로 기존 동맹의 틀을 유지·강화시켜 나가는 방식이다.

남북정상회담 이후 동맹유연화론이 큰 흐름을 형성해 왔지만, 부시 행정부의 동맹중시론과 9.11테러사태 이후 반테러 국제연대론, 그리고 최근 6·29 서해교전의 발생으로 '동맹강화론'이 힘을 얻어나갈 것으로 보인다.

최근의 한반도상황과 미국의 전략을 고려할 때 한·미 군사동맹을 강화시켜 나가는 것은 불가피하지만, 그렇다고 냉전시대에 형성된 동맹의 틀을 21세기 까지 그대로 가져갈 수는 없다. 그런 점에서 한·미 관계는 당분간 '동맹의 강화'라는 기조를 대세로 인정하더라도 보다 대등한 방향으로 성격은 재정의되고 일부 기능이 조정되는 등 '유연성'을 높여 가는 노력이 요구된다.

I. 문제제기

오는 2003년은 「한·미 상호방위조약」의 체결로 한·미 동맹관계가 맺어진지 50주년이 되는 해이다. 지난 반세기 동안 한·미 동맹은 북한의 안보

위협요인을 억제하였을 뿐만 아니라 북한제 대량살상무기의 확산 기도를 저지하고, 중국과 일본간의 군비경쟁 가능성과 패권세력의 등장을 방지함으로써 동북아 평화와 안정을 유지하는데 결정적으로 기여하였다. 그러나 한·미 동맹관계는 언제나 순탄한 것만은 아니었다.

1953년 형성된 한·미 동맹관계에 있어서 변화는 언제나 미국측의 일방적인 동아시아전략에서 비롯되었다. 한국정부는 동맹의 안보딜레마 속에서 미국의 전략변화에 대응하기 급급했다. 그것은 냉전기까지 소련과 사회주의 세계체제라는 명백한 외부의 적이 존재했고 또한 미국의 핵우산이 절대적으로 필요했기 때문에 불가피한 것이었는지 모른다. 그러나 소련이 붕괴하고 미국의 패권에 직접 도전할 외부의 적이 사라진 상태에서, 냉전시대에 형성된 동맹관계는 새롭게 재정의(再定義)하지 않을 수 없게 되었다.

미국과 동맹관계에 있는 NATO와 일본은 이미 냉전 이후 질서에 맞게 동맹관계의 재정의의 필요성에도 불구하고, 한·미 동맹은 냉전시대의 동맹의 틀을 그대로 유지해 왔다. 지난 1990년 미 국방부가 '년-워너 수정안'에 입각해 주한 미군의 3단계 철수를 주내용으로 하는 '한·미 동맹의 재정의'를 시도한 적이 있으나 1993년 북한의 핵개발 의혹이 불거지면서 중단되고 만 적이 있다.

이제 한·미 동맹 50주년을 맞이하여 국내외의 많은 학자와 전문가들은 탈냉전 이후 미뤄왔던 '동맹의 재정의'의 필요성을 거론하고 있다. 그러나 이들간에 재정의의 방향에 관해 의견이 일치하는 것은 아니다. 냉전의 종식과 남북관계의 개선이라는 전략환경의 혁명적인 변화뿐만 아니라 9.11 테러사태의 발생으로 미국의 세계전략과 동맹관이 크게 변화했기 때문에, 어디에 중점을 두는가에 따라 재정의의 방향에 관한 입장의 차이가 존재한다. 이러한 점에서 본고는 현 단계에서 우리가 취해야 할 바람직한 한·미 동맹의 재정의 방향을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 단, 본고에서 말하는 동맹이란 군사동맹이라는 협의의 개념으로 사용하기로 한다.

본고는 먼저 동맹관계의 변화에 관한 이론적 고찰에서 시작한다. 여기서 동맹의 형성동기와 내부역할, 그리고 동맹관계의 변화요인 및 냉전 이후 동맹관계의 변화양상 등을 살펴봄으로써 한·미 동맹의 재정의와 관련한 쟁점들을 사전에 검토해 볼 수 있다. 둘째로, 전략환경의 변화(탈냉전

의 도래 및 부시행정부의 등장, 9.11테러사태)에 따른 동맹관계의 재조정 사례를 나토와 미·일 동맹을 중심으로 살펴본다. 셋째로, 한·미 동맹의 변화요인에 관해 앞서 이론적으로 고찰한 동맹관계의 변화요인에 맞춰 네 가지 변수들을 분석한다. 마지막으로 한·미 동맹의 재정의 방향을 ‘군대 없는 동맹’, ‘동맹의 유연화’, ‘동맹의 강화’라는 세 가지 시나리오로 나누어 각각의 개념 및 추진방향과 성립조건, 그리고 종합적인 평가와 전망을 제시해 본다.

II. 동맹관계의 변화에 관한 이론적 고찰

1. 동맹의 형성동기와 내부역학

동맹(同盟, alliance)이란 다른 나라들의 힘을 이용하여 자국의 안전보장능력을 높이기 위한 자조노력의 행위이다. 동맹은 우정에 바탕을 둔 것이 아니고, 엄밀히 계산된 자기의 이익에 기초한 효용의 관계이다. 대표적인 것으로 한·미 동맹과 미·일 동맹, 미·호 동맹이 있다. 탈냉전 이후에는 전통적인 의미의 ‘동맹’ 대신에 주요국끼리의 관계를 나타내는 ‘파트너십(partnership)’이라는 용어가 등장하였으나 동맹과는 사뭇 다른 의미이다.¹⁾

전통적인 동맹은 그 역할이 점차 정치·경제적인 문맥으로 확대되어 가는 추세이기는 하지만, 여전히 군사문제가 주된 관심영역이다. 이러한 의미에서 글렌 스나이더는 “특수한 상황에서 회원국 이외의 나라에 대하여 군사력의 행사 - 또는 불행사 - 하기 위한 국가 사이의 공식적인 제휴”로 정의하고 있다.²⁾ 그렇다면, 국가간에 동맹을 맺는 동기는 무엇인가? 비대칭적인 동맹(asymmetric alliance)을 전제로 했을 때, 동맹의 형성동기

1) 1996년 5월 중·러의 반패권 ‘성숙한 전략적 파트너십’, 1998년 미·중의 ‘건설적·전략적 파트너십’, 1998년 10월 한·일 ‘21세기의 새로운 파트너십’ 등이 그것이다.

2) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4.

는 다음 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.³⁾

첫째, 가장 기본적인 동기로서 하위 동맹국의 입장에서 외부의 위협에 대한 안전보장이며, 상위 동맹국의 입장에서 보면 경쟁국가의 영향력이 하위 동맹국가로 미치지 못하게 하여 자국의 이익을 보호하고 입지를 강화하기 위한 것이다.

둘째, 하위동맹의 국가 입장에서 국내 치안과 정치적 안정을 강화하기 위해 동맹을 형성하는 것이다. 하위 동맹국은 상위 동맹국과 제휴함으로써 안보에 대한 불안정성을 경감시키는 능력을 발휘하며, 다른 국내행위자에 대한 자신의 위상을 높인다. 이와 같이 동맹을 통해 반체제세력의 억압, 기존체제의 정당화, 국내 무질서의 진압 등 국내적 자율성을 확보하는 데에 목적을 두고 있다.⁴⁾

셋째, 상위 동맹국의 입장에서 동맹을 맺는 동기는 동맹 내부의 회원국의 행동을 구속 또는 장악하기 위한 것이다. 하위 동맹국은 안보지원을 받게 되는 대신 자국의 대외적인 자율성을 어느 정도 훼손되는 것을 감수해야 한다. 상위 동맹국은 동맹을 통해 상대국의 정책을 통제하는 일정한 수단을 갖게 되어 자국의 관심사항에 대한 발언기회를 갖게 됨으로써 자국의 목적을 달성할 수 있게 된다.

이와 같이 동맹국간의 서로 다른 형성동기는 동맹 내의 내부역학에 영향을 미치게 된다. 상위동맹국은 동맹을 통해 지원 받을 수 있는 군사력은 상대적으로 미미한 반면, 하위국과의 동맹관계로 원치 않는 분쟁에 휘말릴 수 있으며, 하위동맹국 역시 상위국의 일방적인 군사행동으로 각종 국제분쟁에 휘말림(entrapment)을 당할 위험성을 안고 있다. 그러나 만약 하위국이 이에 소극적으로 대응하거나 거부할 경우 상위 동맹국으로부터 내버림(abandonment)을 당할 수 있는 '동맹의 안보딜레마'가 존재한다. 그리고 하위 동맹국에서 민족주의가 고양되거나 민주화와 경제성장이 이룩되면서 상위국과의 동맹관계를 변경코자 하는 도전이 일어날 수 있다.

3) 란돌프·L·슈윌러(Randall L. Schweller), "同盟の概念", 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究: 冷戦後秩序を求めて』(東京: 日本評論社, 2001), pp. 255~7.

4) Steven R. David, "Explaining Third World Alignment," World Politics, Vol. 43, No. 2 (January 1991); 신옥희, "동아시아에서의 후견·피후견 관계의 동학: 국가변화의 외부적·지정학적 근원," 『국제정치논총』 32집 2호 (1992) 참조.

2. 동맹관계 변화의 제요인

본고는 어떠한 요인으로 이미 존재하고 있는 동맹관계가 변화하게 되는가 하는 점에 초점을 두고 있다. 이와 관련하여 동맹관계의 변화(변경·해소)를 초래하는 요인은 외부위협 의 소멸 여부, 위협이 소멸된 이후에는 정부차원에서 동맹의 안보딜레마, 국민차원에서는 동맹지속의 반대여론 등이 있다. 그밖에도 동맹관계에 따른 경제적 비용분담도 동맹 변화의 독립변수로 간주할 수 있을 것이다.⁵⁾

첫째, 외부적 군사위협 의 존속여부는 동맹 변화의 주요원인이 된다. 한스 모겐소에 따르면, “동맹은 필연적으로 이해의 일치라는 토대를 필요로 한다.”⁶⁾ 냉전기에는 미·소 양대 진영의 군사적 대립 속에서 수많은 국가들은 자국의 안보를 위해 이들 초강대국과의 동맹관계를 필요로 하였다. 그러나 탈냉전기에 들어와 개별 동맹국의 위협인식과 이해관계에서 미묘한 차이가 발생하고, 그에 따라 탈냉전기를 맞이하여 동맹의 운영과정도 변화를 요구받고 있다. 근년 들어 국제범죄, 테러, 대량살상무기의 확산, 대량이민·난민문제, 지구온난화 등 새로운 이슈들의 등장도 전통적인 동맹관계에 대한 개편요인으로 작용하고 있다.⁷⁾

둘째, ‘동맹의 안보딜레마’의 증대도 동맹의 변화요인이 될 수 있다. 약소국들은 단독으로 자국의 안보를 지킬 수 없기 때문에 동맹을 선택하지만, 경우에 따라서는 동맹을 맺고 있는 강대국의 요구로 전쟁에 휘말릴 가능성도 있다. 1991년 걸프 전쟁과 2001년 아프카니스탄 전쟁시에도 미국은 동맹국들의 참전을 요구하였고, 이를 동맹관계의 척도로 삼고자 하였다. 최근 공개된 「핵태세검토(NPR)」에서는 대량살상무기를 보유하고 있는 ‘불량국가’에 대해서도 선제 핵공격의 가능성을 제기함으로써, ‘불량국

5) 서주석, 「한·미 안보협력 50년의 재조명」, 한국국방연구원 (1996년 12월), pp. 38~45; 김우상, 『신한국책략—동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998), pp. 31~77; 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究: 冷戦後秩序を求めて』 (東京: 日本評論社, 2001) 참조.

6) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*(Sixth Editon), (New York: McGraw-Hill, Inc., 1985) p. 202.

7) 船橋洋一, 前掲書, pp. 27~8.

가와 군사적으로 대치하고 있는 동맹상대국은 분쟁에 휘말릴 수 있다. '블랑국가'의 위협에서 안보를 유지하기 위해 동맹을 유지하지만, 강대국의 신군사전략으로 오히려 분쟁에 휘말릴 위험이 증가하게 되면 이것은 기존 동맹관계의 변화요인으로 작용할 수도 있다.

셋째, 국내 정치적 지지의 변화는 동맹 변화의 요인이 될 수 있다. 어떠한 동맹관계라 해도 국내의 정치적 지지가 뒷받침하지 않으면 지속적으로 유지하기가 어렵다. 한 예로서, 1992년 수빅만 미 해군기지와 클라크 미 공군기지에 대해 필리핀 상원의 결의로 「대미 토지대여계약」의 갱신을 거부하는 바람에 이들 기지가 폐쇄된 적이 있다. 국내적인 지지가 상실되는 이유로는 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 탈냉전 이후 명확한 적의 부재는 전통적인 동맹관계를 유지하기 위해 필요한 대중들의 열의를 감소시켰다. 이처럼 전통적인 동맹관계에 대한 국내의 정치적 지지 감소는 동맹관계의 변화요인이 된다.

넷째, 경제적 부담의 증대도 동맹 변화의 요인이 된다. 조셉 나이(Joseph Nye)는 미군의 주둔목적은 자국의 안보상에 이익이 될 뿐만 아니라 미국의 투자에 유리한 안정과 질서를 촉진하는 데도 매우 중요하다는 경제적인 측면에서 제시한 바 있다.⁸⁾ 이처럼 미군주둔이나 동맹을 정당화시키는 논리로서 경제적인 이유를 드는 경우가 나타났다. 각국 정부는 안보에 많은 세금을 투입할 필요성을 국민들에게 납득시키기 어려워졌고, 국민들은 '부담 적은' 안보나 '부담 없는' 동맹을 요구하고 있다. 하위동맹국의 무임승차(free ride)나 방위비 분담 회피에 불만을 느낀 상위국이나, 자신들이 생각하는 안보 대상(代償)보다 경제적 부담이 크다고 판단하는 하위국에서 기존의 동맹관계를 변화시키고자 하는 요구가 나타날 수 있다.

3. 냉전 이후 동맹관계의 변화양상

동맹관계는 고정불변의 것이 아니라 외부 위협의 변화 등 전략환경의 변화와 더불어 변화, 발전해 가는 것이다. 탈냉전에 따라 비대칭위협

8) DoD, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Department of Defense (February 1995), p. 7.

가 등 군사위협이 성격이 변한다든지, 러시아·중국을 포함하는 포괄적인 안보시스템의 필요성이 증가하는 등 다양한 양상을 띠고 있다. 때로는 하위동맹국의 역량강화에 따라 동맹국 사이의 관계가 변화하는 경우도 있다. 이상은 후견·피후견 관계의 변화, 전쟁역지에서 지역균형으로의 역할변화, 이국간 시스템에서 다국간 시스템으로의 변화로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 비대칭적 동맹(asymmetric alliance) 또는 후견·피후견 국가관계(Patron-Client State Relationship)⁹⁾에서 대칭적인 동맹(asymmetric alliance)으로 동맹국 사이의 양자관계가 변화할 수 있다. 국제관계의 측면에서 상호 비대칭적인 역학관계를 가진 동맹관계에서 피후견국은 부족한 안보자산을 지원 받는 대신 자국의 대외적인 정치적·군사적인 자율성의 감소를 감수해야 한다. 그러나 피후견국의 국력이 상대적으로 증가하는 등 여러 가지 이유로 인해 이 같은 이점이 사라지게 되면, 기존의 비대칭적인 동맹관계는 변화할 수 있게 된다.

가장 대표적인 사례로서 미·일 동맹관계의 재정의의 들 수 있다. 1996년 미·일 정상이 발표한 '미·일 신안보선언'을 통해 미국과 일본의 동맹관계는 대등한 전략적 동반자관계로 격상되었다. 그러나 여기서 대등한 파트너십이란 동맹의 양 당사자가 각기 국익을 명확히 하고, 그 다음 명확히 한 양국의 국익에 기초하여 양국의 동맹구상이 설정되는 것이다. 2000년 10월 이른바 '아미티지-나이 보고서'는 미·일 동맹관계를 영·미 동맹 수준으로 격상할 것을 권고하고 있다.

둘째, 동맹의 역할이 약소국에서의 전쟁역지를 위한 데서 지역의 안정과 질서유지로 변화할 가능성이 있다. 냉전시기까지는 각국들은 나름대로의 위협인식과 이해관계에 따라 동맹관계를 맺어 왔다. 사우디 아라비아와 미국의 관계처럼 동맹국이면서도 두 나라는 공유하는 가치관이 거의 없이 다만 주변국의 위협에 대처한다는 공통의 이해관계만이 존재하는 경우도 있다.

그러나 탈냉전 이후 국가간의 전쟁위협이 많이 해소되면서 동맹의 성격도 종전과 달리 지역안정에 맞춰져 재편되고 있다. 특히 아시아지역에서는 지역의 안정화 논리에 따라 이 때 동맹국 사이에는 지역의 안정과 질서에

9) 신옥희, 앞의 글, pp. 177~201.

관한 공통된 비전의 공유가 요구된다.¹⁰⁾ 그러나 유럽의 경우처럼 이미 지역안정화가 확보된 경우에는 새롭게 민족·지역분쟁, 테러, 국제범죄 등 글로벌한 이슈에 대한 공동대처가 새로운 동맹의 기본과제로 대두함에 따라 동맹의 목표도 확대되고 있다.

셋째, 현행 동맹의 이국간 시스템은 다국간 시스템으로 변화할 수 있다. 동맹관계의 이국간 시스템은 새로운 지역 및 다국간 안전보장 합의의 도출을 가로막아 냉전 이후의 상황에 적절히 대처하기에 어려움이 있다. 현실적으로 다국간 메카니즘과 다국간 안보대화를 곧바로 현존하는 이국동맹으로 대체할 수는 없을 것이다. 아시아지역에서 신뢰구축조치(CBM)라는 개념과 다국간 정책협약이 아직 뿌리내리지 않았기 때문이다. 가맹국의 공동방위 참가를 의무화하고 있는 아세안지역포럼(ARF)과 같은 다국간 신뢰구축기구는 안정된 다자간 시스템으로 발전할 가능성을 갖고 있다.

이국간 동맹을 유지하면서 중국과 러시아를 지역내 안보논의에서 계속 배제한다면 지역의 안정과 평화에 결코 바람직한 것이 아니다. 이국간 시스템에서 다국간 시스템으로의 프로세스는 양자택일의 문제도 아니며, 양자가 서로 대체하는 문제도 아니다.¹¹⁾ 또한 동맹의 다국간 시스템은 종종 이국간 시스템이 갖는 '구속'을 보완 또는 대체하는 데 이용되기도 한다.¹²⁾

III. 전략환경의 변화와 동맹관계의 재조정

1. 탈냉전과 동맹변화에의 파급영향

1) 탈냉전 이후 미·일 동맹 및 나토의 신전략개념

냉전시기 각국은 자유진영과 사회주의 진영 사이의 전쟁위협성에서 자

10) 船橋洋一, “なぜいま、同盟か” 『同盟の比較研究：冷戦後秩序を求めて』(東京：日本評論社, 2001), pp. 14~5.

11) 船橋洋一, 前掲書, p. 16.

12) ランドル・シュウェラー, 前掲書, p. 256.

국의 안보를 위해 동맹관계를 맺고 있었다. 특히 패권국가인 미국과 다른 자유주의 진영국가간, 또는 (구)소련과 사회주의국가들의 동맹관계는 동맹국의 어느 한편이 무력공격을 받았을 때 초강대국이 자동 개입함으로써 전쟁을 억지한다는 목적을 갖고 있었다.

소련의 위협에 대항하여 1949년에 창설된 나토는 독일의 통일(1990년 10월) 직후 나토 16개 회원국(현재는 19개국)과 바르샤바조약기구 6개국이 모인 가운데 냉전종식에 관한 「파리선언」(1990년 11월)에 서명했으며, 이듬해 3월 바르샤바 조약기구와 소련이 해체됨으로써 양대 진영간의 전쟁위협은 사라지게 되었다. 이처럼 소련 등의 위협요인이 사라졌지만 미국과 유럽은 냉전이 종식된 후에도 냉전의 산물인 나토를 해체하기보다는 새로운 용도와 기능을 찾아 활용하고자 하였다. 탈냉전 시대를 맞이하여 대규모적인 전쟁의 위협은 사라졌지만, 그 대신 새로운 민족·지역분쟁이나 테러, 국제범죄 등이 탈냉전기의 새로운 위협요인으로 등장하게 된 것이다.

이러한 외부적 군사위협 요인의 변화는 기존 동맹관계의 성격에도 변화를 가져왔다. 이제 동맹관계는 동맹체결국가 사이의 안전과 평화를 보호한다는 기본적인 목적 말고도 주변지역의 민족·지역분쟁, 국제범죄, 테러로부터 안전을 확보하고 인권과 민주주의를 보호한다는 목적도 수행할 수 있도록 변화를 모색하였다. 이러한 변화를 보여주는 대표적인 사례가 지역안보동맹인 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토)와 미·일 안보동맹의 변화이다. 이들은 모두 냉전의 산물이라고 할 수 있는 '동맹'에 새로운 역할을 부여하여, 탈냉전 시대에도 유지한다는 미국의 전략적 의도에 따른 것이다.

1991년 11월 나토 정상회담의 「로마선언」에서 밝힌 '신전략개념'은 탈냉전기 나토의 성격 변화를 보여주는 단초였으며, 1999년 4월 나토 창설 50주년 기념 정상회담에서 밝힌 "나토의 확대와 그 사명의 재정의"는 이의 완성된 형태이다. 냉전 이후 미국과 일본의 동맹관계도 새로운 관계정립을 모색해 왔다.¹³⁾ 미국 클린턴 정권하인 1994년부터 1997년에 걸쳐 미국

13) 조성렬, "일본의 대한 안보협력정책과 우리의 대응," 국가안보정책연구소 『정책연구』 가을호 (1999년), pp. 101~3.

의 주도하에 미·일 두 나라 정부사이에는 미·일 안보체제를 ‘탈냉전관’으로 개선하는 작업을 추진했는데 그 결과물이 바로 1996년 4월 「미·일 신안보선언」을 통한 ‘미·일 안보 재정의’이다.¹⁴⁾

‘안보 재정의’란 근본적인 ‘안보관계의 전환’을 의미하는 것은 아니다. 냉전의 종식으로 새로운 세계질서를 모색할 필요는 있지만, 그렇다고 기존의 동맹관계를 부정하는 것은 아니다. 미·일 신가이드라인과 주변사태법, 그리고 나토의 신전략개념이 가진 핵심은 유엔을 우회하면서 자체적인 판단으로 나토와 일본이 ‘역외(域外)’까지 개입할 수 있다는 데 있는 것이다.¹⁵⁾

2) 신전략개념에 따른 미·일, 나토 군사동맹의 구조재편

냉전 이후 나토와 미·일 군사동맹의 재정의가 이루어짐에 따라 동맹구조의 재편도 뒤따랐다. 모든 작전에 걸쳐 미국의 지휘통제 아래에 놓여있던 나토의 경우는 유럽국가들의 군사적 자율성이 신장되는 방향으로 재편되어 갔으며, 미·일 군사관계는 그 동안 형식적으로만 존재했던 군사동맹이 본격적인 틀을 갖추는 방향으로 재편되기 시작했다.¹⁶⁾

군사동맹의 구조는 해외주둔 미군과 동맹국이 맺고 있는 군사관계에서 어떠한 방식으로 통합 작전지휘체계가 행사되는가에 따라 두 가지로 나뉜다. 하나는 두 나라의 분리된 작전지휘체계가 대등하게 서로 협력하는 병렬형 군사동맹관계이며, 다른 하나는 단일한 작전지휘체계로 통합된 직렬형 군사동맹관계이다. 전자에 해당하는 것으로 주일미군과 자위대의 관계가 있으며, 후자의 형태에는 주한 미군과 한국군, 그리고 유럽주둔 미군과 나토 회원국 군대의 관계가 이에 해당한다.¹⁷⁾

14) 外岡秀俊, 本田優, 三浦俊章, 『日美同盟半世紀: 安保と密約』(東京: 朝日新聞社, 2001), p. 486.

15) 豊下橋彦, “NATO新戰略と周邊事態法,” 『世界』(1999年 7月號), pp. 58~9.

16) 일본정부 차원에서 공식적으로 “미·일 동맹”이라는 용어를 사용한 것은 1981년 5월 스즈키(鈴木) 수상이 처음이다. 그동안 일본은 미국과의 실질적인 동맹관계에도 불구하고 미·소·중 등 핵 보유국가간의 전쟁에 ‘휘말림’의 위험성 때문에 의도적으로 ‘동맹’이라는 용어의 사용을 회피해 왔다. 조성렬, “미·일 동맹관계의 강화전망과 대응방향,” 국제문제조사연구소 『국제문제연구』 2001년 2호, p. 67.

먼저, 병렬형 군사동맹군의 형태는 일본에서만 찾아볼 수 있는 독특한 형태로서 평시·전시 구분 없이 주일미군과 자위대가 각자 독립적인 지휘 체제를 유지하는 형태이다. 이 방식에서는 미일 공동작전이 필요한 경우에만 “신가이드라인”에 입각한 “포괄 조정메카니즘”에 따라 상호 협력관계를 갖는 포괄적인 협조체제이다. 이 방식은 일본의 군사주권을 침해하지 않으면서도 미국과의 군사협력을 가능케 한다는 점에서 바람직한 것으로 보이는 것도 사실이다. 하지만, 이러한 지휘체계는 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 일본만의 특수한 사정이 반영된 것이고, 또한 보다 통합적, 직렬적인 형태도 변화될 필요성이 거론되고 있어 대안이 될 수 있을지는 의문이다.¹⁸⁾

다음, 직렬형 군사동맹의 형태는 나토군이나 한·미 연합군과 같이 미군 주도의 지휘체계 아래 작전을 수행하는 일방향적인 작전지휘체계를 가리킨다. 통상적으로 연합작전사령부를 유지하고, 전시작전지휘권을 미군이 갖고 있다는 점에서 양자의 차이는 없다. 다만, 나토는 비대칭적인 동맹구조를 갖고 있음에도 불구하고 다국간 기구이기 때문에, 동맹관계도 정치·외교적 차원과 군사적 차원이 병행 발전되었다. 따라서 나토의 기구는 정치적, 군사적 구조로 이원화되어 정치구조가 군사구조를 통제하고 있다.¹⁹⁾

1994년 1월 나토 정상회담에서 프랑스, 독일 등 서구동맹(WEU)국가들은 미군 의존을 줄이고 독자적으로 작전행동을 할 수 있는 능력을 높이기로 ‘유럽안보방위의 정체성’(ESDI, European Security and Defense

17) 조성렬, “한반도 평화체제의 수립 이후 주한 미군의 역할조정,” 한국세계지역학회 『세계지역연구논총』 제14집 (2000), p. 223.

18) 제성호, 박건영 등은 현행 한·미 연합전력구조를 일본과 같은 병렬형으로 전환할 것을 주장하고 있다. 제성호, 『한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로』 (서울: 지평서원, 2000), p. 377.; 박건영, “미국의 새로운 동북아전략과 한·미 관계의 재조정”, 제7차 세종 국가전략 포럼 『국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략』 (세종연구소, 2002년 5월17일), pp. 33~5.

19) 이에 비해 한·미 군사동맹은 같은 비대칭적 동맹임에도 불구하고, 군사적 논리를 제어할 수 있는 정치·외교적 구조와 기능이 상대적으로 제대로 발달하지 않았다는 점에 커다란 차이가 있다. 윤태영·이수형, “국제안보환경의 변화와 동맹의 대응전략—북대서양조약기구(NATO)와 한·미 동맹을 중심으로,” 국방대학교 안보문제연구소 『안보학술논총』 제11집 제1호 (2000년 12월), p. 450.

Identity)를 결의하고, 나토와 달리 집단적 자위권이 아닌 인도지원과 유엔평화유지활동의 수행 등 위기관리기능을 수행할 유럽통합군(Euro-corps)을 창설하기로 하였다. 그러나 독자적인 지휘·통신시스템을 구축하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점이 드러나, 서구동맹은 1996년 6월 북대서양이사회에서 유럽통합군의 기능을 신설 합동통합임무군(CJTF)으로 넘김으로써 유럽통합군 구상은 무위로 돌아가고, 나토는 그 기능을 흡수함으로써 결국 서구동맹을 매개로 역외 전개의 길을 열게 되었다.²⁰⁾

〈표-2〉 NATO, 일본의 대미 군사동맹구조 비교

| | NATO | 일본 |
|--------------|--|-------------------------------|
| 동맹 형태 | 다국간 군사동맹 | 이국간 군사동맹 |
| 미군과 동맹군과의 관계 | 통합된 군사기구 (직렬체제) -유럽연합군총사령부(SHAPE), 대서양연합군총사령부(SACLANT) | 독립된 군사기구간의 협력체제 (병렬체제) |
| 작전지휘명령체계 | 전시 통합지휘시스템 (combined control system) | 포괄적 조정메카니즘 (신가이드라인) |
| 작전범위(재정의 전후) | 나토회원국 → 역외 | 일본 → 주변지역 |
| 대미 독자활동 | 연합작전시 독자활동 불가, 자국내 제한적 군사작전 가능 | 평시·전시 독자지휘계통 단, 헌법상의 제약 존재 |

2. 부시행정부의 동아시아전략과 동맹관계 파급영향

부시 행정부는 등장 이래 미국에 대한 핵공격 위협은 줄어들었지만, 대량살상무기의 확산과 '불량국가'나 테러집단에 의한 공격 위험성이 높아졌다는 인식 아래 안보전략의 전환을 추진해 왔다 그리하여 미국은 MD구상을 적극 추진하기 위해 ABM조약의 일방적 파기를 선언(2001.12.13.)하고, 그 대신 전략핵무기수의 탄두수를 앞으로 10년간 1,700~2,200기

20) 金子 讓, “美歐安全保障關係の展開—冷戦後の軍事ミッションを巡る美歐の角逐を中心に—”, 『防衛研究所紀要』第3卷 第1號 (2000年 6月), pp. 53~6.; 谷口長世, 『NATO—變貌する地域安全保障』(東京: 岩波書店, 2000), pp. 90~9.

로 줄이기로 하였다. 그런 가운데 9.11테러사태가 발생하자 미국은 비대칭적인 위협의 위협성을 더욱 강조하며 새로운 군사전략의 전환 -4개년 국방기획서(QDR), 핵태세검토(NPR)-을 모색하였다. 이와 같은 미국의 위협인식 변화와 대응 군사전략의 수립은 전략환경의 변화를 가져왔으며, 이는 동맹관계와 구조에도 변화를 초래하게 되었다.

특히 「4개년 국방기획서(QDR)」는 미국이 추구해야 할 국방정책의 목표로서 “동맹국, 우호국의 안전보장에 대한 미국의 관여를 보장할 것”을 첫 번째로 꼽고 있으며, 이를 위해 미군의 전방배치에 따른 ‘전방역지’의 중요성을 강조하고 있다.²¹⁾ 특히 미국은 아시아지역에서 중국의 등장으로 대규모 군사적 경쟁이 일어날 가능성이 높은 지역으로 전망하고, 그 광대한 지역에 비해 미군의 기지나 시설이 적으며, 각국 시설에 대한 접근이 그다지 확보되어 있지 않다고 지적하고 있다.

이와 관련하여 미국의 동아시아 전략은 중국을 포위·봉쇄하는 방향으로 아시아 주둔 미군의 재배치 필요성을 제기하고 있다. 그에 따라 기존 동맹국의 미군 전방배치를 유지하는 가운데, 싱가포르, 필리핀, 타이 등 ASEAN국가의 중요성을 높이는 방향으로 정책을 전개할 것으로 보인다.²²⁾ 실제로 2002년 2월 한·일·중 3국을 순회방문한 부시 대통령은 일본 국회연설을 통해 일본, 필리핀, 호주, 태국, 한국, 대만을 ‘자유태평양 국가(free Pacific Nations)’로 지칭하며 이들을 미국과 가치관을 공유한 국가들(friends and allies)로 규정하면서 국제연대의 강화 필요성을 역설한 바 있다.

미국은 9.11테러사태 이전부터 일본과의 군사협력을 더욱 강조해 오고 있으며, 테러 사태 이후 그러한 흐름이 가속화되고 있다. 2000년 9월 미국의 일본문제 전문가들이 작성한 보고서에서 미·일 동맹을 미·영 동맹의 수준으로까지 끌어올리고, 이를 위해 일본정부가 ‘집단적 자위권’을 행사할 수 있어야 한다고 촉구한 바 있다.²³⁾ 럼스펠드 국방장관과 군사전략가 앤

21) DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense (September 30, 2001), p. 11.

22) 防衛聽防衛研究所(編), 『東アジア略概観 2002—テロの脅威と戦略環境』(東京: 防衛聽, 2002), p. 246.

23) A Bipartisan Group on the U.S.-Japan Partnership, “The United States and

드류 마샬(Andrew Marshall)을 축으로 21세기 신군사전략을 표방한 '아시아 중심의 안보개념'은 일본이 아·태 지역의 방어에 대한 역할증대, 즉 글로벌 안보를 위해 미국과 책임을 분담할 것을 전제로 한 것이다.²⁴⁾

현재 미 안전보장회의(NSC) 일본담당 마이클 그린 등도 미·일 동맹은 무수한 잠재적 위기에 직면하고 있어 일본의 헌법문제 논의가 끝날 때까지 마냥 기다릴 수는 없다면서, 단기적으로는 자위대법의 개정에 의한 교전규칙의 명확화, 운수성·자치성·우정성 등 타부처가 관계하는 법률을 개정하여 긴급사태시 미·일 양국군대에 대한 후방지원(민간항공의 사용, 전파의 주파수 조정 등)을 제공할 수 있도록 법률 제정, 나아가 수상관저의 긴급시 권한강화도 필요하다고 주장한 바 있다.²⁵⁾

일본도 이에 호응해 9.11테러사태를 빌미로 한시적인 「테러대책 특별조치법」을 제정하여 해상자위대를 전투해역에 파견하는 등 사실상 집단적 자위권을 행사하기에 이르렀으며, 「자위대법」의 개정으로 방위출동 및 무기사용의 요건을 완화하였다.²⁶⁾ 아프가니스탄에 대한 보복전쟁에 자위대가 미군의 작전지원에 참가함으로써 실질적인 군사활동이 확대되었으며, 이를 통해 집단안보활동을 금지하는 일본헌법의 재평가 기반이 마련됨으로써 향후 동북아에서 동남아를 잇는 시레인 보호활동 등 군사적 역할을 보다 적극화해 나갈 것으로 전망된다.

이와 관련하여 중요한 것은 이렇게 일본 자위대가 사실상 집단적 자위권을 행사하게 되었을 때, 미·일 동맹은 어떻게 전개되었는가 하는 점이다. 쉽게 단정하기는 어렵지만, 아마도 주일미군과 자위대의 관계는 현행 '포괄적 메카니즘'을 통한 방위협력에서 보다 통합적인 방위협력기구의 형태로 발전할 가능성이 높다.²⁷⁾ 다시 말해 미·일 군 관계자들로 구성된 현

Japan: Advancing Toward a Mature Partnership," *INSS Special Report* (October 11, 2000).

24) Jane Perlez, "Play the Japan Card Facing Down China Without Riling It Up," *The New York Times* (August 5, 2001).

25) 파트리릭·크로닌, 마이켈·그린, "將來への戰略," 파트리릭·크로닌, 마이켈·그린(編), 『日米同盟: 米國の戰略』(東京: 勁草書房, 1999), p. 198.

26) Brad Glosserman, "Becoming 'Normal' in Exceptional Times," *PacNet Newsletter*, CSIS (January 25, 2002).

재의 '공동계획검토위원회'(BPC)의 기능이 보다 강화된 통합군사기구의 형태로 바뀔 가능성이 높다. 다만, 이 경우에도 미·일 안보협의위원회(SCC), 방위협력소위원회(SDC)처럼 정치·외교기구와 군사기구가 협력하게 되어 있기 때문에 한국처럼 군사논리가 우위에 서는 것은 견제될 수 있을 것이다.²⁸⁾

이와 관련하여 그린과 크로닌(Green & Cronin)은 주일미군과 자위대의 통합 지휘체계의 확립과 관련한 구체적인 검토안을 제시하고 있다. 먼저, 인도지원과 유엔 평화유지활동을 담당할 미·일 공동의 합동작전센터를 설치하여 미·일 공동훈련의 경험을 축적한 뒤, 서서히 수상관저에 지휘명령권을 집중시켜 일본 내 합동지휘명령계통을 우선적으로 구축한다는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 모든 군사작전에 대한 미·일 통합지휘 명령계통의 구축을 완료한다는 것이다.²⁹⁾ 이것은 미·일 군사동맹의 구조가 종전의 병렬형에서 직렬형 군사동맹구조로 전환되는 것을 의미하는 것이다. 이 점은 독자적인 유럽통합군을 지향했던 서구동맹의 구상이 무산되고 결국 나토의 역할 확대로 귀결된 것처럼, 미·일 동맹도 오히려 구조적으로 통합·강화되는 방향으로 나아가는 것을 의미하는 것이어서 주목된다.

IV. 한·미 동맹관계의 변화요인

냉전 이후 미국의 동아시아전략이 변화하면서 도전에 직면했던 한·미 동맹관계의 위기는 1993년 북한의 핵개발 의혹이 불거지고 클린턴 행정부가 들어서면서 해소되었다. 그 뒤 한·미 관계는 탈냉전기에도 불구하고 냉전기의 관계를 유지해 왔다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 한·미 동맹관계는 또다시 새로운 도전에 직면하게 되었다. 북한에 의한

27) 현재 인도양에서 대테러전쟁의 보급작전을 위해 파견된 해상자위대 함정이 미군의 전술지휘통제를 받고 있다는 사실이 밝혀져 논란이 되고 있다. 이는 신 가이드라인을 넘어서 미·일 통합지휘시스템으로 가기 위한 전단계의 성격을 띠고 있다. 『朝日新聞』, 2002년 6월16일.

28) 防衛廳(編), 『平成13年版 防衛白書』(2001年), pp. 164~70.

29) クロニン、グリーン、前掲書, pp. 199~200.

위협인식이 약화되고 주한 미군의 주둔에 따른 부작용(미군 기지, SOFA, 주둔경비 등)이 거론되었을 뿐만 아니라 국내의 반미감정이 고양되었다.

그러나 한·미 동맹관계의 변화에 영향을 미칠 여러 변수들에 대해 국내외적으로 견해가 일치하지 않는 것이 현실이다. 이러한 현실인식의 차이는 결국 한·미 동맹의 재정의 문제를 둘러싸고 한국과 미국, 그리고 한국 내부의 논란을 불러일으키고 있다. 여기서는 한·미 동맹의 재정의 문제를 둘러싼 쟁점들에 관해, 앞서 살펴본 동맹변화의 네 가지 변수를 통해 정리한다.

1. 북한으로부터의 위협 존재의 문제

1953년 한국전쟁이래 북한의 재래식 군사력은 지속적으로 한국에 대한 위협요인으로 존재해 왔다. 특히 북한군은 절대적, 상대적 군사능력 면에서 한·미 연합전력에 비해 크게 뒤떨어져 있음에도 불구하고, 대량살상무기와 기습공격능력을 보유함으로써 피해제공능력을 갖고 있다. 북한의 주요 위협요인은 한국에 비해 양적 우위를 유지하고 있는 재래식 전력과 수도권을 포함하여 전·후방을 동시에 공격할 수 있는 장사거리 대포 및 중·장거리 미사일, 2,500~5,000톤의 화학·생물 무기를 포함한 비대칭전력이다.³⁰⁾

그러나 1995년 북한의 경제난 이후 북한위협 해소론이 대두하기 시작하였다. 미 의회조사국(CRS)이 2002년 3월 5일 발간한 보고서에 따르면, 한국민들은 1990년대 중반 이후 북한의 군사적 위협에 대한 공포에서 벗어났을 뿐만 아니라 미국이 우려하고 있는 북한의 핵무기 개발, 탄도 미사일 실험·판매에 대해서도 그다지 걱정하지 않고 있다고 밝히고 있다.³¹⁾ 이러한 북한위협 해소론은 2000년 6월 15일 김대중 대통령이 정상회담을 마치고 돌아와 서울공항에서 행한 “이제 전쟁은 없다”는 연설에

30) Seong-Ryoul Cho, “North Korea’s Military Trends Following the South-North Summit,” *Vantage Point*, Vol. 24 No.9 (September 2001), p. 45.

31) Larry A. Niksch, “Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress,” CRS Issue Brief for Congress (Updated March 5, 2002), p. 10.

서 절정에 달했다.

북한위협론이 다시 제기된 것은 2001년 2월 조지 테넷 CIA국장이 “북한의 위협이 아직 의미 있는 만큼 줄지 않았으며 지난 10년 동안 계속되던 군사력의 퇴조가 멈춘 것으로 보인다”고 한 증언이었다.³²⁾ 뒤이어 슈워츠 한·미 연합사령관이 “한반도가 빠른 속도로 변하고 있으나 북한의 위협은 더 커지고 더 향상되었으며 더 가까워지고 더 치명적으로 되었다”고 구체적으로 북한위협론을 언급하였다. 이러한 증언들은 그 동안 국내에서 제기되었던 북한변화 회의론을 뒷받침하는 것이어서 남북정상회담 이후 한국사회에 만연되었던 북한위협 해소론과 정면으로 대립하였다.³³⁾

2001년 9.11테러사태 이후 북한위협론은 새로운 방향으로 전개되고 있다. 북한에 의한 대량살상무기(WMD)의 확산을 문제삼은 것이다. 미국은 1995년 핵확산금지조약(NPT)의 영구화를 앞둔 1993년 북한의 NPT 탈퇴선언이 발표되고, 또한 북한의 장거리 탄도미사일 수출 및 대포동 미사일의 시험발사 등이 문제가 되면서 북한을 미국의 새로운 군사전략의 주요목표로 삼았다. 2002년 1월 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축(Axis of Evil)’의 하나로 지목한 데 이어, 「핵태세검토(NPR)」의 발표를 통해 북한을 선제 핵공격 대상으로 거명한 것이다.³⁴⁾ 그리고 금년 5월 21일 미국무부는 북한을 ‘테러지원국’으로 거듭 지정함으로써 북한위협론을 견지하고 있다.

이처럼 국내 일부의 북한위협 해소론과는 달리, 미국이 한반도에서의 전쟁위협론을 북한의 대량살상무기와 탄도미사일의 확산 등 위협을 동맹

32) George J. Tenet, “Worldwide Threat 2001 : National Security in a Changing World,” Statement by Director of Central Intelligence George J. Tenet before the Senate Select Committee on Intelligence (February 7, 2001).

33) 북한의 변화와 관련한 ‘하나의 조선’론, 남조선해방론, 선군정치 등에 관한 소개와 검토는 다음을 참조할 것. 조성렬, “남북정상회담 이후 북한의 군사동향과 군사적 긴장완화의 추진 전망,” 아태평화재단 『평화논총』, 제5권 1호 (2001), pp. 214~7.

34) DoD, *Nuclear Posture Review [Experts]*, Submitted to Congress on 31 December 2001 (January 8, 2002). (<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm> 검색일 2002. 03. 16.)

관계의 새로운 존립근거로 제기하면서, 한·미 동맹관계의 재정의 방향을 둘러싸고 국내 전문가 사이에서 논란이 재연되고 있다.

2. 미군철수론과 대북 선제공격론에 따른 동맹의 딜레마

당초 주한 미군의 주둔은 미국측의 이해관계보다는 한국측의 집요한 요구로 이루어졌다. 이미 잘 알려져 있듯이 미국에게 있어 한국은 전략적으로 중요하지만, 한국 그 자체가 중요한 것은 아니다.³⁵⁾ 1969년 닉슨·사토 미·일 공동성명에서 밝혔듯이, “한국의 안전은 일본의 안전에 긴요”한 것이었지만, 한국의 안전 자체가 관심사항은 아니었다. 이를 반영하듯, 미국의 대한 정책은 자국의 세계전략과 동아시아전략에 우선순위를 두고 있기 때문에, 한국과의 사이에서 때때로 동맹의 안보딜레마가 발생하고, 이것이 동맹관계의 변화에 한 요인으로 작용할 수도 있다.

1) 미군철수안과 내버림의 위험성

그 동안 네 차례에 걸친 주한 미군의 감축 혹은 철수 과정을 보면, 한국측의 요구에 의한 것은 한 번도 없었고 모두 한국정부와 사전협의 없이 미국측의 전략변화에 따라 일방적인 통고로 이루어졌다는 특징을 갖고 있다.³⁶⁾ 닉슨독트린이 나오면서 한국의 이해와 상관없이 7사단의 철수가 이루어졌다. 당시 1·21사태를 포함해 한반도의 안보취약성이 드러났는데도 불구하고 감군이 이루어진 것이다. 1970년대에는 카터 행정부가 들어서면서 주한 미군의 감축이 시작되었다.

1980년대 말에는 냉전체제가 붕괴되면서 동아시아의 미군을 3단계에 걸쳐 철수하겠다는 논의와 더불어 감축이 시작되었다. 1단계 주한 미군의 감축에 이어, 2단계로 주력부대인 제2사단의 철수가 검토되었다가 북한의

35) ヴィクター·D·チャー、チャイボン·ハム, “米韓同盟の將來—その柔軟性と將來,” 『同盟の比較研究: 冷戦後秩序を求めて』(東京: 日本評論社, 2001), p. 53.

36) 이상훈, 「21세기 한반도 안보환경과 주한 미군의 역할」(서울: 세종연구소, 2001), p. 24.

핵문제가 대두되면서 동결되었다. 그리고 결국 클린턴 행정부가 등장하고 1995년 새로운 '동아시아전략구상'(이른바 나이 보고서)이 나오면서 동아시아의 미군이 10만 명의 규모로 유지하게 된 것이다.

주한 미군의 일방적 감축 또는 철수구상은 '내버림'의 위험에 직면한 한국정부로부터 주한 미군 주둔비용을 높이는 압력수단으로도 악용되었다. 이른바 '년·워너 수정안'에 따라 미 국방부가 1990년 4월 의회에 보고서를 제출한 이후, 그 동안 한·미 당국간에 협상중이던 현안문제들이 대부분 미국측의 요구를 받아들이는 선에서 타결되고 말았다. 1990년 6월 미군의 요구대로 용산 미군기지의 이전비용을 한국정부가 부담키로 결정했으며, 협상중이던 「한·미 주둔군 지위협정」이 개악되고, 같은 시기에 「한·미 방위비 분담금 특별협정」이 제정(1991.2)되었다. 「한·미 주둔군 지위협정」 제5조 1항에 미국 부담의 원칙 조항이 있음에도 그 동안 한국정부는 미군의 주둔에 따르는 직간접 비용을 부담해 왔었는데, 미군철수 압력이 제기되자 우리정부는 이러한 문제점을 해소하기 보다는 오히려 법적으로 제도화해 준 것이다.

2) 대북 선제공격론과 휘말림의 위험성

미국의 입장에서 볼 때, 한국의 전략적 중요성이 바뀐다면 미국의 대한반도 정책이나 안보공약 등도 바뀔 수 있다. 미국의 세계전략에서 볼 때 한반도의 안전은 2차적인 문제로 간주될 수도 있기 때문이다. 따라서 미국은 북한의 핵무기 등 대량살상무기나 탄도미사일의 확산과 관련해서는 예민하게 반응하고 있지만, 그것이 한반도의 안전에 미치는 영향은 부차적으로 간주하는 경향이 있다.

1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 미 클린턴 행정부는 북한의 영변 핵의혹 시설에 대한 공격을 구체적으로 검토한 바 있으며, 당시 한국정부는 미국의 북한에 대한 선제공격이 한반도에서 전쟁을 불러와 우리가 전쟁에 '휘말림'을 당할 수 있다는 판단 아래 적극적으로 반대한 바 있다.³⁷⁾ 이 문제는 같은 해 10월 북·미간 「제네바 핵 기본합의」가 체결되

37) 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환 : 북핵 문제를 둘러싼 한-미

어 평화적인 해결의 길을 열었지만, 결과적으로는 한국측이 KEDO경비의 약 70%인 32억 달러의 경비부담을 지는 것으로 귀결되고 말았다.

미국이 추진하는 MD 참가문제도 한국정부를 곤경에 몰아넣은 또다른 사례라고 할 수 있다. 미국정부는 한국의 MD참가를 수차례 요구했지만, MD 동참이 미·일과 중국간의 군사적 대립에 휘말릴 위험성이 있기 때문에 공식적으로는 불참의 입장을 밝히고 있는 상태이다. 금년 초 부시 행정부가 미 의회에 제출한 「핵태세검토(NPR)」에서 북한 등 '불량국가'에 대한 핵 선제사용도 불사하겠다는 방침을 천명하여 또다시 한반도에서 전쟁 위험론이 제기되고 있다. 특히 2003년에는 북한의 미사일 모라토리엄이 종결되고 미국이 요구하는 특별핵사찰의 시한이기 때문에 위험요인들이 겹쳐 있다. 미국의 일방적인 군사전략과 그에 따른 전쟁에 휘말릴 위험성은 동맹의 효용성에 의문을 던져주는 한 요인이 되고 있다.

3. 주한 미군에 대한 국내의 정치적 태도 변화

냉전시기에는 한·미 동맹과 주한 미군의 주둔문제가 거의 일방적으로 미국측의 판단에 맡겨졌었다. 미국의 일방적인 한반도정책에 따른 동맹의 안보딜레마를 해결하기 위해 한국정부는 그에 상응하는 주둔비의 부담이나 미국제 무기의 구입 등 경제적인 대가를 치르지 않을 수 없었다. 그러나 냉전의 시기가 끝나면서 본격적으로 한·미 동맹과 주한 미군의 문제가 새롭게 재검토가 필요하다는 의견이 한국 내에서 제기되기 시작하였는데, 이는 과거와 달리 동맹관계의 변화가 한국측으로 부터도 제기될 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

냉전의 시대가 끝나자 오래 동안 묵었던 문제들이 터져나오기 시작하였다. 치외법권적인 미군범죄를 단속할 수 있도록 6년간의 오랜 협상 끝에 「주둔군 지위협정」(SOFA, Status of Forces Agreement)이 타결되었으나 일부 내용이 주권침해라고 해서 한국민들이 재개정을 요구하고 있으며, 1950년 7월 미군에 의한 노근리 양민학살사건이 밝혀져 한국민들은

갈등관계를 중심으로”, 한국국제정치학회 『국제정치논총』 제39집 1호(1999년) 참조.

공식적인 사과와 유족들에 대한 보상을 요구하였으나 클린턴 미 대통령은 유감을 표시하는 데 그쳐 불만을 자아냈다. 매향리(쿠니)훈련장의 소음문제는 광범위한 미군기지의 이전문제를 불러일으켰다.(<표-2>참조)³⁸⁾

<표-3> 한국내 주한 미군의 주요기지 및 시설 (2000년 5월 현재)

| | | |
|------------------------|--|--------------|
| 주요기지 규 모 | 용산 미8군기지 (78만 평), 의정부 미2사단 사령부(캠프 레드 클라우드) (25만 평), 동두천 미1여단 본부(캠프 케이시) (430만 평), 대구 19지원사 비행대(캠프 워크) (20만 평), 부산 주둔 사령부(캠프 하야리아) (16만 평), 오산 공군기지(220만 평), 군산 공군기지 (300만 평) | 1,089 만 평 |
| 주요 훈련장 및 탄약고 규 모 | 파주 미2사단 훈련장(볼스 아이) (2,800만 평), 포천 미 2사단 사격 및 전차훈련장 (510만 평), 매향리 쿠니 미 공군 훈련장 (720만 평), 마산 탄약고 (103만 평), 평택 탄약고 (70만 평) | 4,203 만 평 |

그에 따라 한국 내 일부 급진파들은 주한 미군의 철수를 주장하기도 하고, 안보전문가들 가운데서도 주한 미군의 평화유지군 전환을 포함하여 주한 미군의 규모와 기능을 변화시켜야 한다고 주장하기도 하였다. 또한 북한 위협에 대한 한국민의 인식 변화는 주한 미군의 주둔에 대한 인식의 변화로 이어졌고, 한·미간 동맹의 안보딜레마는 일부 정치인과 지식인들의 불만을 자아내었다. 이러한 분위기에 기름을 부은 것은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한 관계가 해빙기를 맞이하면서부터 이다.

빅터 차와 함재봉은 이 문제에 관해 “한국국내정치와 동맹의 규범적 모순”이라는 분석틀로 설명하고 있다.³⁹⁾ 냉전 이후 미국은 ‘민주주의와 시장

38) 2000년 5월 현재 전국에 산재한 미군기지 및 훈련장, 탄약고는 모두 93개에 달하며, 총면적은 7,455만 평이고 이 중 훈련장이 5,600만 평(72곳)이다. 최근 주한 미군은 ‘연합토지관리계획(Combined Master Plan)을 세워 미군기지와 훈련장을 통합하겠다고 밝히고 있다. 안정애, “주한 미군 : 대한민국을 만들고, 지키고, 유지시킨 대한민국 역사 그 자체,” 『한반도의 외국인군 주둔사』(서울: 증심 2001), pp. 358~63.

경제'를 동맹관계의 강화 규범으로 내세우고 있지만, 민주화가 반드시 동맹에 긍정적인 영향을 미치는 것이 아니라는 것이다. 한국의 민주주의세력은 '미국이 역대 독재정권을 지지하고 광주사태의 잔혹한 진압에 관여했으며 주한 미군이 비합법정권을 지탱하고 있다'고 생각하여 한·미 동맹을 비판한다는 것이다. 여기서 한국전쟁의 수정주의적 해석이 지식인·학생지도자들의 민족주의적 의식을 자극하였다는 것이다.

이러한 움직임은 정치권에도 나타나기 시작하였는데, 여야당 개혁파 의원들의 모임인 '정치개혁을 위한 의원모임'은 미국 부시 대통령의 '악의 축' 발언에 대해 미국의 대북 강경정책을 강력히 비난하는 성명을 발표하였으며,⁴⁰⁾ 여당의 대통령 후보로 선출된 노무현 후보는 한·미 관계는 대등한 관계로 재편되어야 한다고 주장하였다.⁴¹⁾ 이와 같은 한국정치권 내의 분위기를 의식해서인지, 제임스 켈리(James Kelly) 국무부 동아태 차관보는 워싱턴의 아시아 소사이어티에서 행한 연설에서 "한국에 탄생할 새로운 리더십은 한국에서 미국의 전통적 역할에 도전하는 방식으로 한·미 관계를 재정의(redefine)하려고 할지 모른다"는 견해를 나타내 동맹 재정의의 가능성과 방향에 대해 전망하기도 하였다.⁴²⁾

4. 주둔비용 분담에 따른 동맹의 경제성 문제

미국은 한국의 경제적 능력이 취약하였던 1970년대 중반까지는 각종의 경제·군사원조를 한국에 제공하다가 연합방위증강사업(CDIP)을 시작한 1974년부터 주한 미군의 군사시설 건설비용을 한국이 부담토록 요구한 바 있으며, '88년 서울올림픽 개최 등을 통하여 한국의 경제적 능력과 국제적 위상이 높아지면서 주한 미군 주둔비용(NPSC, 인건비의 주둔비용 = 운영·유지경비)분담을 한국에 공식적으로 요구하기 시작하였는데, 1990

39)チャー, ハム, 前掲書, pp. 70~3.

40) 『조선일보』, 2002년 2월 5일.

41) 2002년 4월 12일 SBS라디오와의 인터뷰.

42) James A. Kelly, "Some Issues in U.S.-East Asia Policies," Washington, DC, April 4, 2002, 2002. (<http://www.asiasociety.org/speeches/kelly2.html> 검색일 2002년 5월 24일).

년대 이후 미국측의 요구액이 급격히 늘어나 한·미 동맹관계의 쟁점의 하나로 떠오르게 되었다.

1) 비용측면

한국은 접수국(Host Nation)으로서 미군기지의 제공과 카투사(KATUSA), 그밖에 미군 주둔비용의 일부를 지원하고 있다.⁴³⁾ 한국의 방위비 분담액을 보면, 1991년 1.5억 달러에서 1995년에는 두 배인 3억 달러로 늘어났고, 2001년에는 4.4억 달러에 달해 10년만에 3배로 증가했다. 그리고 2002년에는 10.4% 늘어난 4.9억 달러이다.⁴⁴⁾ 방위비 분담금의 지원은 약 18억 3,300만 달러(1997년 기준)로 방위비 분담금 3.63억 달러를 포함하면 22억 달러에 달하는 미군의 주둔경비를 한국측이 부담하고 있다.⁴⁵⁾

이와 관련하여 미 의회조사국(CRS)의 보고서는 다른 견해를 보여주고 있다. 이 보고서에 따르면, 주한 미군의 주둔경비가 매년 20억 달러에 이르지만, 한국의 직접적인 분담금은 매년 3.5억 달러 이하라고 하여 분담금의 지원은 제외시키고 있는 것이다. 그리하여 부시 행정부는 한국측의 주한 미군 주둔 분담금액을 30%인상을 요구하기로 결정했다고 한다.⁴⁶⁾ 동맹국의 방위비분담 평가와 관련한 의회의 주요지침에서 미군 주둔비용(NPSC)의 75%를 분담시키는 것이라고 밝히고 있어, 앞으로도 미국의 주한 미군 주둔경비 분담 인상요구는 계속될 것으로 보인다.

43) 이상훈, 앞의 책, pp. 51~54; 이장희, “한미간의 현안과 해결방안,” 제7차 세종 국가전략포럼 『국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략』 (세종연구소, 2002년 5월 17일), pp. 55~9.

44) 국방부, 『국방백서 2000』, pp. 89~90; 국방부, 『2001년 국방주요자료집』 (http://www.mnd.go.kr/sub_menu/w_book/2001/2-3-1.htm 검색일 2002.5.29.)

45) 국방부, ‘1997년 주한 미군 직·간접 지원 현황’, 『국방백서 1998』 (1998년), p. 223. 1998년도에는 IMF사태에 따른 여파로 분담금 3.15억 달러와 분담금의 지원 13.17억 달러를 합쳐 16.32억 달러가 주한 미군을 위해 제공되었다.

46) Larry A. Niksch, op cit. p. 11.

2) 효과측면

안보비용의 부담을 논할 때는 이렇게 드러나는 주둔비용과 미군 주둔에 따른 안보비용 절감효과도 고려해야 한다. 주한 미군의 주둔으로 우리의 안보비용이 절감됨으로써 지속적인 경제발전이 가능했다는 측면도 무시할 수 없다. 주한 미군이 보유하고 있는 장비와 물자, 그리고 수십 억 달러의 운영 유지비 지출과 그것이 지역경제에 미친 파급효과 등을 감안하면 미군 주둔의 기회비용은 적지 않다.⁴⁷⁾

또한 만일 주한 미군 철수가 이루어졌을 때 주한 미군의 전력 공백을 대체하기 위해 천문학적인 국방예산이 추가로 소요된다는 점을 고려하지 않으면 안된다. 미군 증원전력을 포함한 주한 미군의 전투장비 가격 및 운영유지비가 약 140억 달러(한화 112조원) 이상이 되는 등 경제적 가치는 매우 크며, 미군이 보유하고 있는 전쟁 예비탄(WRSA탄)은 유사시 필수 소요분의 약 60%로서 약 5조 원 정도의 비용절감 효과가 있다. 그밖에도 주한 미군은 일·중 군비경쟁 등 주변국의 군비경쟁을 억제함으로써 동북아의 군비경쟁을 완화시키는 역할을 하고 있어서 결과적으로 한국의 안보 부담을 줄여주는 효과도 있다는 점도 간과할 수 없다.⁴⁸⁾

이상에서, 한국방위에 대한 주한 미군의 기여와 비대칭적인 한·미 동맹 관계를 격상시키기 위한 필요성을 고려할 때 방위비 부담은 불가피한 측면이 없지는 않다. 하지만, 한·미 동맹과 같은 방위동맹의 경우, 공격형 동맹과 달라 목적이 달성된 이후 관계의 계속을 위해서는 비용(cost)이 드는 것은 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 가치도 없다.⁴⁹⁾ 따라서, 주한 미군의 주둔경비에 대한 한국의 과도부담이나 과소부담은 어느 쪽의 입장에서든 동맹관계를 훼손시킬 위험성을 안고 있는 것이 사실이다.

47) 주한 미 육군 편제의 75%를 차지하고 있는 주한 미군 내 한국인 직원들에 대한 비용의 70%가 한국 정부로부터 지원된다. 전국주한미군한국인노동조합 자료. (<http://www.usfkkeu.or.kr/product/new5.htm> 검색일 2002년 5월 30일).

48) 이기중, “지금온 때가 아니다”, 『국방일보』 2000년 12월 2일.

49) チャー、ハム, 前掲書, p. 75.

V. 한·미동맹 재정의의 추진방향과 전망

탈냉전 이후 동맹관계의 재편 방향은 크게 세 가지 길이 있을 수 있다. 첫째는 위협소멸 이후 새로운 비전 아래 기존 동맹관계를 재정의하는 길이고, 둘째는 새로운 동맹을 모색하는 길, 셋째는 독자적인 군사력 증가를 통해 자주국방을 이룩하는 길 등이다. 이 가운데 두 번째의 길은 일본에 대한 거부감, 중국에 대한 신뢰부족 때문에 선택가능성이 없으며, 세 번째의 길도 주변강국과의 군비경쟁을 유발할 수밖에 없다는 점에서 비현실적이라고 할 수 있다. 따라서 마땅한 선택지가 없다면 고립의 위험성보다는 기존 '한·미 동맹의 유지'를 선택하는 첫째의 길밖에 없을 것이다.

따라서 현실적으로 채택 가능한 형태로서 한·미 동맹의 존속을 전제로 한 '재정의'의 시나리오를 검토하지 않을 수 없다. 여기서 한·미 동맹관계의 존속을 전제로 한 '재정의'의 시나리오로는 다음 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 '군대 없는 동맹'이고, 둘째는 '동맹의 유연화'이며, 끝으로 '동맹의 강화'이다. 앞의 두 가지는 현존 한·미 동맹의 성격변화를 추구한다는 점에서 '한·미 동맹관계의 전환'의 의미를 담고 있는 것이며, 마지막 시나리오인 '동맹의 강화'는 냉전시대의 동맹관계를 탈냉전시대 이후에도 존속하려는 의도가 깔려 있다는 점에서 '동맹의 재정의'보다는 '동맹의 재확인'에 더 가까울지도 모른다.⁵⁰⁾

1. 한·미 동맹의 발전방향: 세 가지 시나리오

1) 군대 없는 동맹

한·미 동맹이라 하면 반드시 주한 미군의 존재가 떠오르게 되고, 주한 미군의 존재가 없는 한·미 동맹이란 상상조차 할 수 없다는 것이 일반적

50) 실제로 일본에서도 언론과 학계에서 '재정의'라는 용어를 사용하고 있으나, 정작 미·일 양국정부 관계자들은 '전환'의 뉘앙스를 풍기는 '재정의'라는 용어의 사용을 피하고 '재확인'이라는 용어를 사용하고 있다. 外岡秀俊, 本田 優, 三浦俊章, 『日美同盟半世紀: 安保密約』, 朝日新聞社(2001年), pp. 486~7.

인 상식이다. 그러한 '상식'이 자리잡게 된 것은 「한·미 상호방위조약」의 불완전성 때문이다. 한·미 조약은 「북대서양조약」이나 「미·일 안보조약」과 달리 자동개입(automatic involvement) 조항이 들어있지 않으며, 그렇기 때문에 주한 미 지상군을 인계철선(trip-wire)으로 삼아 실제적으로 미군의 자동개입을 보장하고 있다. 그런 의미에서 주한 미군의 주둔이 없는 「한·미 상호방위조약」은 불완전한 안전보장 문서일 수밖에 없다. 따라서 한·미 군사동맹의 요체는 주한 미군의 주둔이며, 또한 주한 미군이 한국군과 맺고 있는 연합지휘체제라는 것이 상식으로 받아들여지고 있는 것이다.

그러나 미국과의 동맹관계가 반드시 미군의 주둔을 전제로 하는 것은 아니다. 현재 미국은 아시아·태평양 지역에서 한국, 일본 및 호주·뉴질랜드(ANZUS alliance)와 동맹관계를 맺고 있다. 하지만, 한국과 일본에서와는 달리 호주와 뉴질랜드에는 미군을 주둔시키지 않고 있다. 그 대신 호주는 미국이 주도하는 림팩(RIMPAC), 팀 챌린지(Team Challenge) 등 다국간 합동훈련에 참가할 뿐만 아니라, 미국과 합동으로 미·호주 연합훈련(Tandem Thrust)도 격년으로 실시하고 있다.⁵¹⁾ 나토회원국의 경우에도 미군이 모든 동맹국가에 주둔하고 있는 것은 아니다. 이처럼 미군의 주둔은 동맹관계의 충분조건일 뿐 필요조건은 아니다.⁵²⁾

따라서 이 시나리오에 따르면, 미군의 한국 내 시설의 자유로운 접근, 유사시에 대비한 합동군사훈련, 군사고문단의 체류 등은 보장하되 주한 미군은 완전 철수하게 된다. 이렇게 되면 더 이상 군사기지 및 주둔경비의 분담이 필요 없는 한·미 동맹관계로 발전하게 된다. 이처럼 굳이 주한 미군을 한반도에 주둔시키지 않고 동맹관계를 유지한다는 것이 이 시나리오의 구상이다.

51) Peter Jennings, "The Australian-American Alliance," (피터·제닝스, "안자스條約의變遷とアジア太平洋," 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究: 冷戰後秩序を求めて』(東京: 日本評論社, 2001).

52) 동맹관계는 아니지만 미국에게 군사기지를 제공했던 사례도 있다. 필리핀 내에 있던 수빅만 해군기지와 클라크 미 공군기지는 1991년 말로 시한이 만료되었지만, 필리핀 상원이 「대미 토지공여계약」의 갱신을 거부하는 결의를 함으로써 철수하였다.

2) 동맹의 유연화

두 번째 한·미 동맹의 발전 시나리오는 냉전시기에 형성된 동맹의 성격에서 벗어나 남북관계의 개선을 반영하여 단순한 방위동맹을 넘어 새로운 동맹의 규범을 공유하고, 한국의 국력신장에 걸맞는 대등한 동맹관계로의 재편을 지향하는 것이다. 이것은 냉전 이후 나토군 내의 미·유럽 안보관계도 미국의 일방적인 주도에서 점차 양자간 파트너십에 더 큰 비중을 두는 구도(More Partnership, Less USA Leadership)로 변화하고 있는 점과 유사하다. 미 합참본부의 보고서에서 주한 미군이나 주일 미군에 대해 장기적으로 미군의 성격을 점령군(occupation forces)이 아니라 손님(guests) 또는 동반자(partners) 입장으로 바꾸어야 한다고 한 것과 일맥상통한다고 볼 수 있다.⁵³⁾

이 시나리오에 따른다면, 현행 한·미 동맹의 구성내용도 탈냉전시대의 도래와 남북관계의 개선이라는 전략환경의 변화와 한국의 국력신장이라는 주·객관적인 평가에 기초해서 재구축해야 한다. 이를 위해서는 주한 미군의 성격과 역할의 변경문제, 유엔사령부의 해체 문제, 전시작전통제권의 환수 및 한·미연합사의 해체와 재편문제, 미군 주둔비의 분담문제, 한국민의 불만을 불러일으켜 온 군사기지의 이전문제 등에 관한 종합적인 검토가 필요하게 된다.

주한 미군의 성격과 역할을 북한에 대한 억지에서 지역의 안정자(stabilizer)로 전환한다면, 육군 위주의 주한 미 지상군을 삭감하고 신속 대응능력을 높이기 위해 공군과 해군의 규모를 확대해야 할 것이다. 그에 따라 군사기지와 훈련장의 축소 및 이전을 통해 한국 주민들의 민원을 해결해 나가야 할 것이다. 또한, 전시 작전지휘권의 환수문제는 나토나 일본 방식을 검토하여 해결할 수 있다는 것이 이 시나리오의 구상이다.⁵⁴⁾

53) Thomas E. Ricks, "For Pentagon, Asia Moving to Forefront," *The Washington Post*, May 26, 2000. ; The Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2020*, May 30, 2000.

54) チャー, ハム, 前掲書, pp. 56-9. : 정옥임, 앞의 책, pp. 47~51. : 박건영, 앞의 논문, pp. 30~8. : 이장희, 앞의 논문 참조.

3) 동맹의 강화

세 번째 한·미 동맹의 발전 시나리오는 전통적인 한·미 동맹관계를 새로운 안보전략환경의 변화에 맞춰 강화한다는 것이다. 이 시나리오는 9.11테러사태 이후 미국의 「4개년 국방기획서」를 통해 제시된 것으로, 공통의 목적에 동참하는 국가의 공동체를 형성하고 이들 국가끼리 안보관계를 더욱 강화할 것을 주창하는 것이다. 여기서 동맹관계와 파트너십의 강화란 평시, 전시를 불문하고 다국적군의 작전참가를 통해 작전운용성을 높이고 평시에도 준비를 강화하며, 통합 및 연합의 훈련·연습 활동에 동맹국의 참가를 늘리는 방향으로 전개하는 것이다.⁵⁵⁾

앞서도 언급했듯이, 지난 2월 부시 대통령은 아시아지역에서 일본, 필리핀, 호주, 태국, 한국, 대만 등 6개국을 미국과 가치관을 공유한 국가들로 규정하면서 ‘자유태평양국가’로 지칭하며 반테러 국제연대의 형성을 역설했었다. 그에 앞서 미 국방부가 작성하여 의회에 제출한 「핵태세검토(NPR)」(2002.1. 9.)에서 미국 부시 행정부는 ‘사전에 위협의 뿌리를 뽑기 위해 기존의 협약에 매이지 않고 도발여부와 관계없이 행동하겠다’는 새로운 군사전략을 선언하였다. 북한은 미국이 지목하는 7개 ‘불량국가’의 하나로, 북한이 스스로 핵무기를 포기하고 미사일 개발을 중단하고 생화학무기를 버리기 전에는 언제라도 미국의 ‘무기제거대상’으로 남게 된다.

따라서 한·미 동맹의 강화론에 따르면, 북한의 대량살상무기의 사전제거에 초점을 맞춘 미국의 신군사전략에 맞춰 한국의 국방정책과 군사전략이 재조정되어야 한다. 한·미 동맹을 강화하기 위해서는 미국의 군사적 요청에 발맞춰 한국도 확정하기 어려운 다양한 ‘불법적’ 위협에 대응할 수 있도록 ‘위협기초’가 아닌 ‘능력기초접근(capability-based approach)’으로 전략을 바꾸고, 북한 대량살상무기의 사전 제거에 전략초점을 맞추게 될 것이다. 즉, 한·미 동맹의 군사적 목표는 한반도와 세계의 평화에 대한 중대한 위협이 되는 북한의 대량살상무기문제를 해결하기 위한 공동전략에 맞춰지도록 강화하게 된다.⁵⁶⁾

55) DoD(2001), op cit., pp. 14~5.

56) 이상우, “대북 군사전략 새로 짜야,” 『조선일보』 2002년 3월 20일 ; 국가혁신

2. 각 시나리오의 추진방향과 성립조건

1) 군대 없는 동맹

‘군대 없는 동맹’의 시나리오는 매우 급진적인 것처럼 보이지만, 사실은 이미 1990년 4월 전임 부시 행정부 하의 미 국방부가 1990년부터 2000년 사이에 3단계에 걸친 단계적 감축안을 내놓았던 것과 거의 유사한 구도를 가진 것이다. 이 3단계 주한 미군 재조정안은 마지막 단계에서 북한의 위협이나 미군의 지역적 역할 등에 따라 최소규모의 주둔을 존속하는 방식이었으나, 궁극적으로는 지상군 없는 주한 미군 체제의 가능성을 실현하겠다는 복안을 갖고 있었던 것이다.⁵⁷⁾

이 시나리오가 한·미 동맹관계에서 설득력을 갖기 시작한 것은 최근 미국의 군사전략 변화에 기인하는 것이다. 미국의 신군사전략은 다음과 같은 세 가지에 기초하여 성립되어 있는데, 첫째는 유사시에 대처할 수 있는 공동대응능력을 갖추기 위해 역내 국가들과의 정기적인 합동훈련을 실시하고, 둘째는 미군이 항만이나 공항 등 시설에 자유로이 접근하고 탄약·군사장비의 보관과 군수물자의 보급을 손쉽게 할 수 있는 동맹국과 우호국가의 원활한 협력을 요구하고 있다. 셋째로는 신속한 미군부대의 전개능력과 정밀타격능력을 강화하는 것이다.⁵⁸⁾ 이와 같이 미국의 신군사전략은 반드시 미군의 현지주둔을 전제로 하는 것은 아니기 때문에 ‘군대 없는 동맹’의 실현가능성이 그만큼 높아지게 된 것이다.

이 시나리오는 한반도에서 북한의 위협이 완전히 소멸되고 평화체제가 수립된다는 기본전제 아래에서 성립 가능한 것이다. 이 시나리오는 남북한 간에 군사적 신뢰구축이 이루어지고, 운용적 군비통제와 실질적인 군축이 이루어진 뒤에야 실현될 수 있는 것이라는 점에서 중장기적으로 추진될

위원회, 앞의 책, p. 115.

57) 정옥임, 「한반도 평화와 주한 미군: 동맹 재정립의 방향」 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 35~7.

58) 조성렬, “부시행정부의 동아시아 중시전략과 한·미관계,” 『국제문제』 2월호 (2001년) 참조.

목표가 될 수는 있지만 단기적으로 실현하기는 쉽지 않다. 여기서 운용적 군비통제와 실질적인 군축과정은 단계적으로 이루어질 수도 있지만, 동시에 이루어질 수도 있다. 또한 이 시나리오가 성립하려면 미국의 동아시아와 중국의 협조 등 주변 강대국들의 협력이 절대적으로 필요하다.

2) 동맹의 유연화

탈냉전시대 동맹관계로 재편하기 위해서는 단순히 동맹의 구조나 기능의 변경만으로는 안되며 미래지향적인 목표의 공유가 필요하다. 지금까지의 한·미 동맹은 공통의 전망과 목표가 없이 지극히 실용적인 두 가지 목적-북한의 재침 방지와 일본의 방위-을 위해 존속해 왔다고 볼 수 있다. 굳이 한·미 동맹에서 공통의 목표가 존재했다면 그것은 반공주의일 것이다. 그러나 외부위협에 대한 공동대처를 목적으로 한 냉전형 동맹관계는 더 이상 존속하는 데 어려움이 있다.

유연화된 동맹의 목표는 한·미 동맹이 미·일 동맹의 부속물이 아니라 한국의 가치를 지키기 위한 동맹관계가 되도록 하는 것이 될 것이다. 그리고 현 상태뿐만 아니라 통일과정과 그 이후에도 공유할 수 있는 것이어야 할 것이다. 그러한 것으로는 한국과 미국이 인권, 민주주의, 시장 등 가치를 공유하고, 한반도의 안정과 평화적 통일, 그리고 동아시아의 평화와 번영을 위해 공동 노력하는 동반자 관계의 지향이 새로운 21세기를 향한 한·미 동맹의 비전이 될 수 있다.

‘동맹의 유연화’의 시나리오가 실현되기 위해서는 객관적, 주체적인 요건 가운데 어느 하나라도 충족되는 것이 필요하다. 객관적인 요건으로는 무엇보다 남북한 사이에 화해·협력이 지속되고 한반도의 평화프로세스가 진행된다는 전제가 필요하다. 북한의 위협이 냉전형 동맹관계를 만들어낸 것이라면, 북한의 위협이 소멸하고 남북간의 긴장관계가 해소된다면 종전의 동맹관계를 넘어서 새로운 동맹관계의 구축이 요구될 것은 자명한 일이다.

‘동맹의 유연화’로 재정의하기 위해서는 주체적인 요건도 충족되어야 한다. 한국 국민들 사이에서 민족주의 의식이 높아지고 있고 이는 기존의 한·미 동맹관계를 위협하는 주요 원인이 된다. 더군다나 여야당을 망라한 소

장 정치인들이 보여주고 있는 민족주의적 자세에 대해 미국은 어떤 형태로든 대응하지 않을 수 없게 되었다.⁵⁹⁾ 하지만 유연화가 진행되는 동맹관계의 폭과 깊이는 위의 주·객관적인 요인들의 결합과 강도에 의해 결정될 것이다.

3) 동맹의 강화

한·미 동맹의 강화론은 9.11테러사태 이후 반테러 국제연대를 주창하는 부시 행정부의 강경파들이 제기하고 있고, 국내 일부 안보전문가들이 이를 지지하고 있다. 그러나 한·미 동맹의 강화론은 한반도의 특수성을 고려하지 않은 채 미국의 세계전략 차원에서 북한을 ‘불량국가’, ‘테러지원국’, ‘핵 선제공격 대상국’으로 지명하여 한반도의 긴장을 고조시키고 있다는 비판을 받고 있다. 한국 국민들 가운데에는 미국측의 일방적인 태도가 남북관계의 개선분위기에 찬물을 끼얹고 한반도에서 또다시 전쟁을 불러일으키지나 않을까 우려하는 목소리도 있다. 이 점 때문에 2003년 위기설에 따른 ‘취탈립’의 위험성에 대한 경계심과 함께 한국국민의 반미 감정을 자극하고 있다.

한·미 동맹 강화론이 한국 국민들에게 설득력을 갖기 위해서는 현재와 같은 미국 일방주의에서 벗어나 북한의 대량살상무기가 가진 위협성에 대해 납득시키는 것이 필요하다. 그리고 한·미 동맹의 강화가 한반도 냉전구조의 해체와 평화프로세스에 어떻게 기여할 수 있는지를 설명할 수 있어야 한다. 또한 한·미 동맹강화론이 전통주의로의 복귀로 비춰지지 않고 성립하기 위해서는 반테러, 반확산과 같은 네가티브적인 캠페인보다는 한·미 두 나라 국민이 공유하고 지향할 공통가치에 입각한 미래의 비전을 제시하는 것이 필요하다.

59) 한나라당 국가혁신위원회 보고서도 “우리 군의 작전권 독립을 위한 준비와 노력을 경주하고 이에 따라 한미연합사의 조직과 기능을 단계적으로 조정한다”고 하여 ‘동맹의 유연화’의 입장을 취하고 있다. 국가혁신위원회, 『반듯한 나라, 활기찬 경제, 편안한 사회』, 한나라당 (2002년 5월), p. 104.

3. 각 시나리오의 평가와 전망

탈냉전에도 불구하고 한·미 동맹관계는 별다른 재정의도 없이 냉전시대의 동맹관계를 그대로 유지해 왔다. 2000년 남북정상회담 이후 재정의의 필요성이 제기되기 시작하였고, 9.11테러사태 이후 2003년의 ‘한·미 동맹 50주년’을 맞이하여 새롭게 동맹관계의 재정의가 필요하다는 문제도 제기되고 있다. 하지만, 전자의 경우와 후자의 경우는 매우 대조적인 관점에서 제기되고 있다. 전자는 남북관계가 해빙기를 맞아 한반도 평화체제 하에서 주한 미군의 역할조정을 포함해 ‘한반도 평화체제에 대비한 한·미 동맹관계의 재정의’를 의미하는 것이라면, 후자는 9.11테러 이후 새로운 국제정세에 대응하기 위한 ‘반테러 국제연대를 위한 한·미 동맹관계의 재정의’를 의미하는 것이다.

이와 관련하여, 김대중 대통령은 2002년 2월 6일의 재외공관장 만찬과 2월 20일의 한·미 정상회담에서 향후 한·미 관계가 ‘상호방위조약에 기초한 동맹관계’에서 ‘대테러전쟁, 대량살상무기 등 글로벌 이슈에 대한 한국의 적극적 참여’로 확대 재편한다는 ‘한·미 동맹관계의 재정의’ 문제를 제기하였다. 김 대통령이 제기한 ‘한·미 동맹의 재정의’는 사실상 동맹강화에 해당하는 것으로, 그 동안 대북 정책과 대테러 전쟁의 확대를 둘러싸고 견해차이를 드러냈던 한·미 사이의 입장을 조율하기 위한 대책으로 내놓은 것이었다. 그러나 이러한 문제제기는 어디까지나 총론적인 수준에 머문 것이었으며, 미국측과 사전에 충분한 교감을 이루지는 못한 것으로 보인다. 무엇보다 한국측이 과연 ‘동맹의 강화’로 기존의 태도를 변경한 것인지에 대해서는 설불리 판단 내리기 어려운 것이다. 따라서 여전히 위의 세 가지 시나리오는 검토할 가치가 있는 것이다.

먼저, ‘군대 없는 동맹’으로의 재정의는 한국민들의 반미적인 의식과 정치운동을 고려할 때 하나의 대안으로 떠오를 수 있으나 몇 가지 근본적인 한계를 안고 있다. 이 시나리오가 실현된다면, 주한 미군의 주둔에 따른 경비 분담이나 군사기지·훈련장의 이전문제 등 한국주민들 사이에 존재했던 불만요인은 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 하지만 ‘군대 없는 동맹’ 관계가 실현되어 미국의 전방전개가 사라진 이후 미국이 수행했던 동아시

아 지역의 균형자, 안정자 역할을 누가 대신할 수 있겠는가 하는 점이 새로운 문제로 떠오르게 된다.

이 시나리오의 또 다른 문제점은 주한 미군이 없는 동맹관계에서는 한반도 통일과정에서 최대 지원세력을 확보하는 방안이 마땅치 않다는 점이다. 독일의 통일과정에서 미국이 핵심적인 역할을 했듯이, 남북간의 화해와 협력이 진전되어 북한의 군사적 위협이 감소되더라도 한반도의 평화프로세스가 진전됨에 따라 주한 미군의 커다란 역할 수행이 요청될 수 있다.⁶⁰⁾ 그런데 주한 미군이 없는 상황에서 북한의 붕괴 혹은 어떠한 형태로든 통일과정이 진행된다면 이 과정이 평화적으로 잘 관리할 수 있을지 회의적이다. 주한 미군의 존재는 한반도 통일과정에서 자칫 국제적 또는 남북간 군사적 분쟁으로 비화되는 상황을 방지하고, 통일의 전 과정을 통하여 우리를 도울 수 있는 최대의 지원세력이 되기 때문이다.

다음으로, '동맹의 유연화' 작업은 한·미 동맹관계의 건전한 발전을 위해서도 필요하지만 그다지 순탄한 것은 아니다. 냉전 이후 유럽과 일본에서도 동맹의 유연화 작업이 이루어졌지만 유독 한국에서는 그렇지 못하였다. 그 이유는 1990년대 한반도에서 북한의 위협이 상존하는 등 객관적 여건 뿐만 아니라 주체적인 여건도 성숙하지 않았었기 때문이다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 '동맹의 유연화' 필요성이 제기되었으나 2001년 대북 강경파인 부시 행정부의 등장으로 이 시나리오는 역풍을 맞고 있다.

이 시나리오를 더욱 어렵게 만드는 것은 이미 '동맹의 재정의'가 이루어진 유럽과 일본의 경우에서 반대 경향마저 나타나고 있다는 점이다. 근년 들어 유럽국가들이 추진했던 독자적인 유럽통합군 구상도 무산되고 결국 미국 주도의 나토 중심으로 편입되었으며, 일본 자위대도 집단적 안보활동에 참가하면서 점차 미국과 방위협력기구를 통합하는 방향으로 검토가 이루어지고 있는 등 최근의 양상을 보면, 오히려 유연화되었던 동맹관계가 오히려 경직화되는 경향마저 보이고 있다. 따라서 '동맹의 유연화' 시나리오의 당위적인 요구에도 불구하고 일부 기능적인 조정- 성격 변화가 아닌 운용상의 유연성- 이외에 당분간 현실화될 가능성이 높지 않다.

60) 유명환, “국제질서의 재편과 한미 관계-부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언과 한반도 문제-”, 한국의외교협회 『외교』 제61호 (2002. 4.), pp. 27~8.

끝으로, '동맹의 강화' 시나리오를 검토할 필요가 있다. 부시 행정부의 등장과 특히 9.11테러사태 이후 미국의 신군사전략에 따라 동맹국과의 관계 강화를 적극 추진하고 있다. 한국 내에서도 '동맹의 유연화' 방향을 반대하며 '동맹의 강화'를 주장하는 여론이 확산되고 있다. 특히 김대중 정부의 대북 정책이 북한측의 무성의로 장기간 교착상태에 빠지고 북한위협론이 소멸되지 않는 상황에서, 김대중 정부도 미국과의 관계에서 '유연화'를 요구하기 보다는 총론적인 수준에서나마 '강화'의 방향으로 선회하기 시작한 것으로 보인다.

그런 가운데 서해교전의 재발생은 남북관계의 악화는 물론, 한·미 동맹 관계에도 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다. 월드컵 열기가 절정에 달했던 2002년 6월 29일 서해 연평도 부근 북방한계선(NLL) 남측해역에서 북한 경비정에 의한 선제공격으로 한국 해군의 피해가 발생하면서 한·미 연합태세의 중요성이 재강조되고 이와 함께 '한·미 동맹 강화론'이 힘을 얻게 될 것으로 전망된다.

VI. 맺음말

한·미 동맹의 출발점이 된 「한·미 상호방위조약」이 체결된 지 벌써 50주년이 된다. 하지만 오늘날 한·미 동맹은 불확실성 속에서 국내외의 도전에 직면해 있다. 냉전의 해체로 과거의 적이 사라졌지만, 비대칭적인 위협의 증대에 따라 '불량국가', 테러집단 등이 새로운 위협세력으로 떠오르고 있다. 게다가 북한이 '불량국가', '테러지원국'으로 거듭 지명되면서 한반도의 안보상황을 불투명하게 만들고 있다.

한·미 동맹과 주한 미군을 둘러싸고 한국 내 여론은 동맹해소와 미군철수를 주장하는 급진론에서 현 한·미 동맹관계에 어떠한 수정도 가해져서는 안 된다는 전통주의자들까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 미국의 군사적 단일패권이 적어도 50년은 간다고 볼 때,⁶¹⁾ 한국의 이익을 위해 한·

61) 21世紀日本の構想懇談會, 『21世紀日本の構想: 日本のフロンティアは日本の中にある—紫笠と協治で築く新世紀』(2000年 1月). 이 보고서에 관한 상세한 분석은 조성렬, “일본의 21세기 외교안보전략,” 『국제문제』, 2000년 5월호, pp. 10

미 군사동맹관계를 지속시켜 나갈 필요가 있지만, 그렇다고 냉전시대에 형성된 동맹의 틀을 21세기까지 그대로 가져갈 수는 없다는 당위론을 부정할 수도 없다.

그런 점에서 당연한 한·미 동맹관계는 '동맹의 강화'라는 기초가 당분간 불가피한 대세를 형성한다고 하더라도 이를 그대로 받아들일 수는 없을 것이다. 미국의 신군사전략이 미군의 전방전개를 줄이는 방향으로 추진된다는 점을 활용한다면 우리의 노력 여하에 따라 '유연성을 높이는' 방향으로 전환시켜 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

결론적으로 볼 때, 한·미 동맹의 재정의 논의는 동맹의 존속을 전제로 21세기 한·미 관계의 발전을 모색한다는 점에 공통점이 존재하며, 이러한 공통점을 바탕으로 바람직한 한·미 동맹의 재정의 방향은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

먼저, 한·미 두 나라 관계가 냉전 시기의 '후견-피후견 관계'에서 대등한 안보동반자 관계로 발전시켜야 할 것이다. 대등한 동맹관계를 유지·확대하기 위해서는 민주주의와 자유, 인권 등 인류의 보편적 가치와 지역적 발전의 비전을 공유해야 한다. 그리고 이를 바탕으로 한·미 동맹관계는 종전의 일방향적인 군사동맹 중심에서 보다 포괄적인 동맹관계로 발전해 나가야 할 것이다.

다음, 한·미 동맹은 한반도에서의 위협을 제어하는 동맹으로부터 동북아시아의 평화와 안정을 이룩할 수 있는 보다 '지역적 차원'의 동맹으로 발전되어야 한다. 동북아 지역적 차원에서 한·미 동맹체제를 재조정한다는 것은 한반도에서의 전쟁억지를 위한 한·미 동맹체제가 궁극적으로 동북아의 안정에 기여한다는 점을 재확인하고, 북한의 위협이 소멸되더라도 한·미 동맹체제는 지역안정에 기여할 수 있다는 점을 강조하는 것이다.

끝으로, 한·미 동맹이 동아시아 지역의 안정과 질서유지에 적극적으로 기여하기 위해서는 또 하나의 중요한 동맹인 미·일 동맹과의 관계설정을 올바르게 하지 않으면 안 된다. 역내 안보대화를 통해 다자간 안보기구와 같이 지역차원의 군비통제체제를 구축하는 노력은 지속하되, 또 다른 전략적 과제로서 한·미·일 협력을 추진하여 지역적 방어동맹(regional defense

alliance)의 형성을 논의하기 시작할 필요가 있다. 이는 한·미 동맹이 보다 발전된 형태로 나아가기 위한 또 다른 출발점이 될 것이다.