



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2017년 2월
박사학위 논문

한미동맹의 진화요인 분석과 발전방향에 관한 연구

- 군사적 과제를 중심으로 -

조선대학교 대학원

군사학과

이 주 은

한미동맹의 진화요인 분석과 발전방향에 관한 연구

- 군사적 과제를 중심으로 -

A Study on the Evolutionary Factors of the Korea-US
Alliance and its Development Direction
- Forcing on military tasks -

2017년 2월 24일

조선대학교 대학원

군사학과

이 주 은

한미동맹의 진화요인분석과 발전방향에 관한 연구

- 군사적 과제를 중심으로 -

지도교수 김 재 철

이 논문을 군사학 박사학위 신청 논문으로 제출함

2016년 10월

조선대학교 대학원

군사학과

이 주 은

이주은의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 오 수 열 (인)

위 원 조선대학교 교수 한 관 수 (인)

위 원 동신대학교 교수 오 재 휘 (인)

위 원 송원대학교 교수 이 성 춘 (인)

위 원 조선대학교 교수 김 재 출 (인)

2016년 12월 14일

조선대학교 대학원

목 차

표목차, 그림목차

ABSTRACT

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 방법 및 범위.....	3
1. 연구의 방법.....	3
2. 연구의 범위.....	4
제3절 기존연구의 검토.....	6
제2장 이론적 배경.....	11
제1절 동맹의 개념.....	11
1. 국가안보와 동맹.....	11
2. 세력균형의 실효성과 동맹.....	14
제2절 동맹의 유형과 딜레마.....	16
1. 동맹의 유형.....	16
2. 동맹의 딜레마.....	18
제3절 동맹의 진화요인.....	21
1. 동맹의 강화요인.....	22
2. 동맹의 저해요인.....	23
제4절 분석의 틀.....	27

제3장 한미동맹의 협력과 갈등.....	29
제1절 한미동맹의 형성.....	29
1. 6·25전쟁과 한미상호방위조약	29
2. 월남전 파병과 동맹의 자율성 확대.....	32
3. 북한의 무력도발과 한·미 군사체제 강화.....	33
제2절 한미동맹의 갈등.....	36
1. 데탕트시기 주한미군철수와 자주국방.....	36
2. 신군부의 등장과 반미현상 확산	38
3. 문민정부의 탄생과 북핵위기 고조.....	41
4. 진보적 정부의 등장과 남·북 교류협력 강화.....	43
제3절 한미동맹의 강화.....	51
1. 포괄적 전략동맹과 한미 FTA.....	51
2. 아시아 재균형 전략과 남북관계 경색.....	55
제4절 소결론.....	61
제4장 한미동맹의 진화요인 분석.....	64
제1절 한미동맹의 강화요인.....	64
1. 미국의 패권적 리더십.....	64
2. 한·미간 신뢰성 유지.....	72
3. 국내 정치의 영향.....	78
4. 동맹의 제도화.....	80

제2절 한미동맹의 저해요인.....	86
1. 미국 내의 인식 및 상황변화.....	86
2. 한중관계의 변화.....	110
3. 한미동맹에 대한 신뢰성 감소	115
4. 미일동맹의 전략적 가치 증가	120
제3절 소결론.....	122
제5장 한미군사동맹의 발전방향.....	127
제1절 자주국방과 한미동맹 역할 재정립	127
1. 전시작전통제권의 한국군 전환추진.....	127
2. 한국의 독자적 전쟁수행능력 구비.....	131
3. 한미 연합작전 수행체계 강화.....	136
제2절 북핵 위협에 대한 군사적 공동대응체계 구축.....	139
1. 한·미간 정보공유 및 선제타격능력 확보.....	139
2. 미사일 방어능력 향상.....	145
3. 핵 확장억제 실효성 보장.....	151
제3절 한미동맹과 한중관계의 균형발전.....	153
1. 한미동맹과 한중협력 관계의 범주 설정.....	153
2. 한·중간 안보협력관계 발전.....	156
3. 동북아 차원의 다자협력 강화.....	159

제4절 한미동맹의 국내 갈등요인 관리.....	163
1. 반미감정과 남남갈등 해소.....	163
2. 방위비 분담문제.....	166
3. 한미동맹과 남북관계의 선 순환관계 유지.....	168
제6장 결 론.....	171
참고문헌.....	175

표 목 차

< 표 3-1 >	북한 UN안보리 제재.....	60
< 표 4-1 >	북핵관련 미·중 인식의 차이.....	77
< 표 4-2 >	카터정부의 한반도 위협의 인식.....	94
< 표 5-1 >	한국과 미국의 군사·안보환경변화 및 대응	132
< 표 5-2 >	국방예산 변화 추이.....	135
< 표 5-3 >	선제타격 실행조건.....	144
< 표 5-4 >	핵 관련 민·관·군 합동훈련 모델.....	150
< 표 5-5 >	미·중의 갈등에 따른 미국과의 협의내용	155

그 립 목 차

< 그림 2-1 >	분석의 틀.....	28
< 그림 3-1 >	한미 안보협의회의 구성.....	35
< 그림 5-1 >	한국군 상부지휘구조(안).....	130
< 그림 5-2 >	신 한미연합지휘체제(안).....	138
< 그림 5-3 >	합동특수작전 사령부 편성(안).....	141

ABSTRACT

A Study on the Evolutionary Factors of the Korea-US Alliance and its Development Direction Forcing on military tasks

Lee joeun

Advisor : Prof. Kim Jaechul ph.D.

Department of Military Science

Graduate School of Chosun University

There is no doubt about the importance of the ROK-US alliance since it has contributed decisively to the Korean peninsula since the Korean War. In addition, South Korea has effectively prepared against North Korea's threats through its alliance with the United States, and has been able to achieve dramatic progress in such fields as politics, military, and economy.

The basis of the ROK-US alliance lies in the ROK-US Mutual Defense Treaty, which was first signed in Washington, DC on October 1, 1953, after the Korean War, and ratified by both Korean and US Parliaments and entered into force on November 18, 1954. However, as can be seen in the history of the alliance, the life span of the alliance can not be flasting. In the meantime, the ROK-US alliance has repeatedly maintained cooperation and conflicts due to internal and external factors. In particular, South Korea is causing policy confusion and South-South conflict due to the limited autonomy of North Korea policy in asymmetric alliances. In order to develop the ROK-US alliance, we applied the strengthening and inhibiting factors of Walt's evolution theory and analyzed the evolutionary factors of the ROK-US alliance based on the cooperation and conflicts of the past and the recent US alliance. The analysis revealed that the strengthening factors were the hegemonic leadership of the United States, which consistently pursued an alliance maintenance policy for peace and stability in Northeast Asia and the Korean Peninsula. It can also be seen as an institutionalization of the alliance, including the hosting of the SCM to strengthen the military alliance between the ROK and the US, the establishment of the ROK-US Combined Forces Command, and the

regularization of ROK-US combined training (UFG, RSOI / FE, etc.). The impeding factor was the difference in the recognition of the threat between North and South Korea as a thorough asymmetric alliance. In other words, it can not be denied that changes in perceptions and circumstances within the United States have been a decisive factor in North Korea's policy. Therefore, Korea needs to develop the ROK-US alliance in the direction of self-reliance and practicality, focusing on the military issues that can overcome impediments and constantly develop strengthening factors.

the development direction of the US-ROK Alliance should first redefine the role of self-defense and the ROK-US alliance. In the future, the ROK armed forces should shift their wartime operational control over US forces, while at the same time, strengthening their ability to perform their own warfare and ROK-US combined operations. The wartime operational control should have the capability of military superiority against North Korea's nuclear and missile threats prior to its transition, and the US military should be able to support it within the combined command system of the DPRK and the US. . In particular, the change of strategic flexibility, the national strategy of the United States, must be demanded in order to maintain peace in Northeast Asia.

It is necessary to establish a military strategy focused on North Korea 's nuclear threat preparation and ground operations by analyzing the changes in military and security environment in Korea and the United States after the post - Cold War.

The most important task is to strengthen the ROK-US combined operation system by constructing an efficient single command system that can be led by Korea when the wartime operational control is transferred. Therefore, it would be appropriate to add an integrated military command under the chairman of the joint chiefs of staff when reorganizing the upper command structure of Korea, and to direct the operational forces of the USFK, including the ROKAF operations forces.

The next step is to establish a system of military response to North Korea's nuclear threat. To this end, Korea-US information sharing and preemptive strike capability should be secured. The concept of operational information should be developed as the concept of target acquisition for

preemptive strike and utilization of human information assets including current video and signal information should be actively reviewed.

North Korea 's threats have evolved from conventional threats to nuclear threats, and it must be recognized that Kim Jong Un' s regime will never abandon nuclear development to survive. In addition, in order to maintain peace on the Korean peninsula and develop into an advanced power, Korea should continuously develop the ROK–US alliance and seek balanced development with China.

Next, we should seek military security cooperation for the balanced development of the ROK–US alliance and the ROK–China relationship. Korea and China have established diplomatic ties in 1992, and since 2008, they have continued strategic cooperation partnership. In the meantime, the two countries have actively promoted exchanges in the economic and cultural fields with the signing of the Korea–China FTA (2015). However, the field of security cooperation has been underdeveloped due to the personal exchange between military personnel in the ministerial level. If the hegemonic rivalry between the US and China becomes visible, the scope of action in the political and military sectors should be restricted to North Korea's threat of nuclear threat.

Finally, the domestic conflict factors of the ROK–US alliance must be properly managed. To this end, anti–American sentiment and internal conflict should be resolved. Therefore, the autonomy of Korea should be expanded through the continuous and fundamental improvement of the SOFA agreement.

For peacekeeping and stability on the Korean Peninsula, neither the US nor China should be neglected, considering that both hold the key to resolution. Korea should maintain a virtuous circle of ROK–US alliance and North–South relations.

Key Word : ROK–US Alliance, ROK–China Cooperation, Comprehensive Strategic Alliance, Evolutionary Factors, North Korea Nuclear Threat, Threat Recognition

제1장 서론

제1절 연구의 목적

한미동맹은 한반도에서 전쟁을 억제하고, 평화를 유지하는데 결정적으로 기여해 왔다는 점에서, 그 중요성에 대해서는 의심 할 여지가 없다. 아울러 한국은 미국과의 동맹관계를 통해서 북한의 위협에 효과적으로 대비해 왔으며, 이를 기반으로 하여 정치·군사·경제 등 제 분야에서 비약적인 발전을 이룩할 수 있었다.

한미동맹의 근간은 1953년 10월 1일 워싱턴 D.C.에서 처음 조인되고, 1954년 11월 18일부로 발효된 한미상호방위조약에 있다. 그리고 이를 근거로 한국에 주둔중인 주한미군은 약 60여 년 동안 한국의 안보뿐만 아니라 동북아시아 평화유지의 중심축으로 전쟁억제의 강력한 역할을 수행해왔다. 즉 한반도에서 전쟁이 발발할 경우, 한국이 즉각 강력한 미군의 군사력을 지원받을 수 있는 힘의 근거지인 것이다.

그러나 동맹의 역사에서 말해주고 있듯이 동맹의 수명은 영원하지 않는 것이다. 한미동맹 역시 60여년의 역사 속에서 동맹의 진화과정을 밟고 있으며, 그 과정에서 적지 않은 마찰도 발생하였다. 즉 한미동맹은 그 동안 대내·외적 요인으로 인하여 협력과 갈등의 관계를 지속 유지하면서 진화하고 있는 것이다.

1960년대까지 무임승차해온 한국은 1968년 닉슨독트린과 1976년 카터 철군론을 통해 주한미군이 감축되면서, 이에 따른 안보불안과 미국에 대한 신뢰저하로 자주국방을 추진하기 시작했다. 탈냉전 시대에는 미국 내에서 재정악화에 따른 주한 미지상군의 완전철수론이 대두되면서, 미국은 1989년 ‘년-워너’ 법안을 통과시켰다. ‘년-워너’ 법안은 단계별로 1996년 이후 주한미군사령부의 기능이나 제7공군 전력위주로 존속시키고 주한미군을 대부분 철수시키는 계획이었다. 그러나 이 계획은 북한의 핵 개발 의혹과 함께 1993년 핵확산 금지 조약(NPT)을 탈퇴함으로써 백지화 되었다. 더불어 한국의 국력신장은 한미 군사관계 재정립을 통해 미국과의 동반자적 동맹으로의 요구가 점증되었다. 따라서 한국정부는 이 시기에 북방외교를 적극 추진하여 소련·중국과 수교하였으나, 미국 내부에서는 한국의 중국 경사론이 대두되면서 한미동맹의 약화를 우려하였다. 2001년 9·11테러 이후에는 해외주둔 미군 재배치 계획(GPR)에 의거 주한미군이 지속 감축되었으며, 한국

의 방위비 부담이 증가하였다. 이는 한미동맹에 대한 신뢰성 감소로 반미감정이 확산되었으며, 자주국방의 요구가 더욱 증대되었다.

더욱이 한국은 1993년 김영삼 문민정부가 들어서면서 북한의 핵 위협이 고조되었고, 이에 따른 한·미간 위협인식의 차이가 한미동맹의 갈등을 가져왔다. 특히 김대중, 노무현 정부의 대북정책인 ‘햇볕정책’과 남·북한 정상회담은 한반도의 화해 분위기를 조성할 수 있었다. 그러나 9.11테러 이후 미국의 부시정부가 북한을 “악의 축”으로 규정하면서 대북 강경책을 추진하였고, 남북 화해분위기 속에서도 진행된 북한의 핵 개발 의혹 등으로 갈등의 국면이 지속되었던 것이다. 내부적으로는 햇볕정책이 ‘피주기식 외교’라는 비판과 함께 남남갈등을 첨예하게 초래시켰다.

그러나 한미동맹은 2008년 이명박 정부가 출범하면서, 미국은 중국의 부상에 따른 ‘아시아 회귀로의 정책’을 추진하면서 한국의 역할이 필요했고, 한국은 북한의 핵위협이 지속되면서 미국과의 신뢰회복이 요구되었다. 따라서 양국은 한미동맹을 정치·군사·경제 등 제분야로 확대시키고, 한반도를 넘어서는 ‘21세기 포괄적 전략동맹’으로 격상시켰다.

오늘날 한·미 양국은 북한의 핵·미사일 개발에 대응하여, 강력한 대북제재와 군사협력 관계를 유지한 가운데 한미동맹을 강화해 나가고 있다. 그리고 미국은 핵확장억제 전략을 통해 북한의 핵 위협으로부터 한반도의 안보를 공고히 하고 있다. 또한 한·미 양국은 군사동맹의 틀을 넘어 포괄적이고 대등한 동맹관계로 발전시키기 위해 지속적인 전략적 동맹을 추진하고 있다. 그러나 이러한 포괄적 동맹으로 발전되는 상황 하에서도 북한의 위협이 지속되는 한 군사동맹이 가장 중요한 위치를 점유하고 있음을 부인할 수 없다. 결국 국가안보를 지키는 최선의 방안은 자력방위라 할 수 있지만, 부족한 군사안보 역량을 보강시켜 줄 수 있는 동맹의 이점을 결코 등한시해서는 안 될 것이다.

한편 탈냉전 이후 세계 제2위의 경제대국으로 부상한 중국의 해양세력 확대와 일본의 우경화 및 군사강국화는 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 동맹의 딜레마로 인한 한미동맹의 갈등을 촉발시킬 수 있다. 또한 중국은 한국이 미국과 함께 추진하고 있는 사드(THAAD) 배치를 포함한 MD체계 구축은 분명한 반대의사를 표명하고 있다. 앞으로 중국은 한반도의 무력충돌이나 전쟁을 원하지는 않겠지만, 그들의 경제력을 앞세워 우리에게 전통적인 우호정책의 유지를 지속 요구해 올 것이므로, 미국과 중국의 틈새에서 더욱 어려운 선택의 문제가 다가올 것으로 예상된다.

즉 한국은 이러한 한반도 및 동북아 안보환경을 극복하기 위한 한미동맹의 군사안보협력의 강화가 요구되고 있는 것이다. 따라서 본 논문은 이러한 많은 대내외적 갈등 요인이 상존하고 있는 안보상황을 극복하고, 대한민국의 생존과 번영을 위한 자주적이고 실천적인 한미동맹의 발전방향을 연구하는데 그 목적이 있다. 따라서 본 연구를 위해서 다음 몇 가지 사항을 고려하였다. 첫째, 국제관계속에서 현 21세기에 부합된 동맹의 개념을 정치·군사·경제·사회적 측면 등 다양한 분야에서 확인 하였다. 둘째, 동맹의 진화요인은 그 당시의 상황에 따라 매우 유동적이었던 것을 동맹의 역사 속에서 발견할 수 있다. 따라서 역대 한미동맹의 협력과 갈등을 토대로, 진화요인을 동북아 및 한반도의 안보적 상황을 고려하여 재설정하고, 군사적 관점 위주로 분석해야 한다. 셋째, 분석·도출된 강화요인은 지속 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 한미동맹 발전방향을 군사적 측면에서 제시하였다.

제2절 연구의 방법 및 범위

1. 연구의 방법

본 연구는 기존에 발표된 문헌자료를 기본적으로 활용하였다. 특히 한미동맹의 협력과 갈등을 월트(Stephen M.walt)의 "The Origin of Alliance"의 문헌을 근거로 진화요인 이론을 적용하여 분석하는 질적 연구방법을 고려하였다.

그리고 국방부, 국방대학원, 한국국방연구원, 한국전략문제연구소, 세종연구소 등 비교적 공신력 있는 기관들의 자료를 활용함으로써 객관성을 도모하기 위해 노력하였다. 부분적으로 외국의 문헌과 신문, 인터넷 자료 등을 참고하여 국내 문헌의 이론적 논리와 역사적 사실에 대한 미비점을 보완하였다. 또한 최근 북한의 핵 위협이 고조되면서, 이에 따른 전문가의 의견과 세미나 자료를 참고로 하였다.

논문의 구성은 동맹의 이론적 배경을 정리하고, 역대 한미동맹의 협력과 갈등에 따른 진화요인을 분석하여 이를 극복할 수 있는 발전방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 동맹의 이론적 배경을 정리하고 분석의 틀을 제시하였다. 동맹의 이론적 부분은 동맹의 개념을 국제관계속에서 국가안보 및 세력균형의 실효성을 검토하

는 것으로 정리하였다. 이는 한반도를 포함한 동북아시아의 현 상황을 고려하여 국가안보 분야의 중요성이 증대되고 있고, 한·미·일, 북·중·러의 세력균형이 강화되고 있는 현상을 분석하였다. 또한 동맹의 유형과 딜레마 및 진화요인을 한미동맹과 연계하여 정리하였으며, 동맹의 진화요인을 분석하고 이에 따른 발전방향 제시를 위한 분석의 틀을 마련하였다.

둘째, 역대 한·미 정부의 동맹관계는 주요 사실에 근거하여 형성측면, 갈등측면, 강화측면으로 구분하여 협력과 갈등요인을 분석하였고, 이에 따른 한미동맹의 중요성과 변화된 모습을 소결론으로 도출하였다.

셋째, 한미동맹의 진화요인을 분석하였다. 역대 한미동맹의 협력과 갈등을 토대로 동맹의 진화요인을 군사적 관점으로 분석하였다. 또한 윌트가 주장한 강화요인과 저해요인은 한미동맹의 성격과 동북아시아 및 한반도의 안보환경을 고려하여 재설정하였다.

넷째, 한미동맹의 진화요인을 분석하여 도출된 강화요인은 지속 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 한미동맹의 발전방향을 군사적 측면에서 제시하였다. 이는 현 북한의 핵 위협을 타결하고, 동북아시아 및 한반도의 평화유지 및 안정에 크게 기여할 것이다.

다섯째, 결론에서는 한미동맹의 진화요인을 분석한 결과와 이에 따른 발전방향의 당위성을 재확인하였다.

2. 연구의 범위

오늘날 동맹의 개념은 매우 광범위하고 다양한 분야의 범주로 사용되고 발전되어 왔으며, 동맹의 필요성 역시 과거보다 더 중요하게 인식되어지고 있다. 따라서 한미동맹의 진화요인과 이에 따른 발전방향의 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 특히 한반도는 향후 민족의 생존과 번영의 갈림길에 주요 변수가 될 수 있을 것이다. 이러한 관점으로 연구의 범위는 기존의 연구내용을 근거로 다음과 같은 내용을 설정하였다.

한미동맹의 근거는 6·25전쟁 종전 직후 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약을 근거로 하고 있다. 따라서 본 연구는 한국의 생존과 번영의 토대가 되어온 한미상호방위조약 이후부터 기간의 범위를 한정하되, 조약체결의 원인을 제공한 해방 이후 시기를 일부 포함시켰다.

동맹의 이론적 배경은 국제관계 이론 속에서 국가안보의 중요성과 세력균형의 실효성을 고찰함으로써, 동북아시아의 세력균형과 동맹의 함의를 검토하였다. 그리고 동맹의 유형 및 딜레마의 연계성을 통해, 한미동맹의 성격과 한반도 및 동북아의 특성을 검토하였으며, 진화요인의 당위성을 확인하였다.

다음은 역대 한미동맹의 협력과 갈등요인을 정리하였고 그 결과를 토대로, 동맹의 진화요인은 월트의 강화요인과 저해요인을 적용하여 분석하였다. 월트는 동맹의 형성과 붕괴에 따른 진화요인을 중동지역에 이론적으로 시험, 적용하였다. 즉 이스라엘의 경우는 지정학적으로 주변열강에 둘러싸여있고, 역사적으로 깊은 영향을 받고 있는 한반도와 유사한 환경여건을 가지고 있는 것으로 판단하였다. 따라서 월트의 진화요인은 한미동맹의 성격과 동북아시아 및 한반도의 안보환경을 고려하여 재설정하였다. 즉 비대칭적 동맹으로서 강화요인은 미국의 패권적 리더십, 한·미간 신뢰성 유지 및 동맹의 제도화 등을 설정하였다. 저해요인은 미국의 인식 및 상황변화 및 한중관계의 변화 그리고 미일동맹의 전략적 가치 증가 등을 반영하였다.

한미동맹의 기본적인 성격은 북한의 위협에 대비하여 군사협력 강화를 위한 군사동맹이었다. 오늘날 북한의 위협은 재래식 분야를 넘어서 핵과 미사일 위협으로 지속되고 있으며, 이에 따른 사드배치를 포함한 한국형 미사일방어체제(KAMD) 구축, 전시작전통제권 전환 등 군사안보 분야 협력의 중요성이 날로 증대되고 있다. 따라서 한미동맹의 발전방향을 연구하는데 있어서 북한의 핵 위협에 대비한 군사적 측면에 주안점을 두고, 진화요인을 분석하고 발전방향을 제시하였다.

북한의 급변사태와 통일 이후의 관련한 문제는 포함시키지 않았다. 현 한반도 주변 강대국들의 국가이익과 대북정책, 김정은 정권의 생존을 위한 북한의 핵 개발 의지 등을 고려 시 현실적으로 단기적 사안이 아니므로, 본 연구에서는 제외하였다.

한미동맹은 구조상 미국의 초강대국과 약소국 간의 비대칭적 동맹이다. 그러므로 적지 않은 자율성의 제한을 가지고 있으며, 미국 대통령과 행정부의 인식 및 상황변화는 매우 중요한 변수임을 부인 할 수 없다. 미국의 차기 대통령으로 2016년 11월 8일 도널드 트럼프(Donald Trump)가 당선되었다. 따라서 트럼프의 대선공약을 포함하여, 역대 한·미 대통령과 행정부의 인식 및 정책을 위주로 반영하였다.

제3절 기존연구의 검토

기존의 한미동맹에 관한 연구들은 동맹의 이론적 배경을 정리하고, 역사적 사실에 근거하여 정치·외교 및 군사적 측면에서 발전방안을 제시한 문헌, 논문 등의 자료가 대부분이다. 또한 한미동맹 연구는 한반도의 남·북관계 및 주변국에 대해서 미국의 국가전략이 어떻게 영향을 미쳤는가에 대한 다양한 연구들이 진행되어져 왔다. 더불어 역사적 사실에 따른 진화요인을 저해요인 위주로 분석, 도출된 발전방향의 연구 자료가 주류를 이루고 있다.

따라서 본 연구는 기존의 연구 자료들을 토대로 기본적인 개념과 방향을 설정하고, 취할 내용은 활용하고, 보완 할 것은 논리를 발전시켜 연구한 내용과 다음과 같이 제시하였다.

동맹의 이론적 배경은 이상우의(2013)의 『국제관계 이론』과 김열수의(2015) 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, 박건영(1999)의 『한반도의 국제정치 : 평화와 통일을 위한 새로운 접근』 등의 문헌들을 근거로, 기존의 국제관계이론 및 국가안보와의 관계 속에서 동맹의 중요성을 재확인하였다. 또한 21세기 동맹의 개념을 정치·군사적 위주의 관계에서 경제·사회·환경·인권 등 제분야로 확대시키고, 대상도 사회(단체), 개인으로 확대된 개념을 정리하였다. 그리고 동북아시아의 현 지역질서로 고착화되어가고 있는 한·미·일, 북·중·러의 세력균형은 최종건의(2013) "신 현실주의 기원과 한국 국제정치의 이론적 함의" 논문을 근거로, 세력전이 이론과 비교하여 동맹의 지속성과 분쟁가능성에 대하여 분석하였다. 최종건은 동맹의 지속성을 세력전이 이론 하에서, 즉 초 강대국에 의한 위계질서가 존재할 경우 유지 가능성이 더 높은 것으로 보았고, 분쟁가능성을 세력균형하에서 더 발생하기 용이한 것으로 보고 있다. 그러나 동북아의 경우는 현 세력균형 하에서 분쟁의가능성을 최소화하고 있는 현상을 확인하였다. 즉 세력전이 이론에 의한 동맹의 유지는 타당성이 있다. 그러나 미·중의 패권경쟁, 북핵 위협, 일본의 역사왜곡 및 우경화 등 동북아의 안보환경을 고려할 때, 한·미·일, 북·중·러 세력균형의 불가피성을 검토하였다. 외국문헌은 George F. Liska 의 (1962) "Nations in alliance" 와 Glenn H. synder 의 "Alliance politices" 등을 참고하였다.

역대 한미정부의 동맹관계는 국방부 군사편찬연구소의 (2003) 『한미군사관계

사』, 구갑우의 (2010) 『갈등하는 동맹 : 한·미관계 60년』 등의 문헌을 근거로 한 미상호방위조약체결 이후부터 현 박근혜 정부까지의 역사적 사실을 정리하였다. 이는 기존의 주요사건위주의 내용을 형성측면, 갈등측면, 강화측면에서 정리하였고, 그동안 나타났던 협력과 갈등요인을 분석하되, 과거와 현재의 변화된 모습을 도출하였다. 외국문헌은 B.Clinton의 (2004) 『My Life』, PBS 공영방송의 "Frontline : Kim's nuclear gramble" 등을 참고하였다.

동맹의 진화요인 분석은 월트의 (1987) "The Origin of Alliance"문헌을 근거로, 강화요인과 저해요인을 군사적 관점에서 분석, 도출하였다. 특히 저해요인은 한미동맹의 비대칭적 자율성 제한 및 한중협력관계의 변화, 미일동맹의 전략적 가치의 증가 등 동북아 및 한반도의 특수성을 고려하여 적용하였다.

발전방향은 분석·도출된 진화요인중 강화요인은 지속 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 과제를 군사적 측면에서 제시하였다.

김재철은 자주국방과 한미동맹의 역할 재정립을 위해 “전시작전통제권 전환정책의 변경요인 분석과 대안: 한·미의 국가이익을 중심으로” (2016) 의 논문에서 전시작전통제권 한국군 전환추진의 충족을 위한 추진방향과 전환조건을 제시하였다. 추진방향에서 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 중국과의 갈등방지와 남북관계 개선, 목표연도 설정 등은 타당한 의견이다. 특히 전환조건 중 북한 핵 위협에 대비하여 핵 보유에 대한 제한과 이에 따른 전술 핵 배치의 타당성과 당위성을 검토하였다. 또한 한국군이 주도할 수 있는 연합방위체제의 설계는 매우 중요한 선결과제이다. 그러므로 유사시 작전의 통합성 제고를 위해 한국군의 상부 지휘구조 개편과 연계하여 효율적인 지휘체제 단일화 방안을 제시하였다. 또한 북한의 핵 확장억제의 실효성 보장을 위해 "김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제 전략 : 핵·미사일 도발과 국지무력도발을 중심으로", (2016) 의 논문에서 미국의 핵 확장억제를 위한 신뢰성 강화문제를 제시하였다. 이를 위해 한·미 연합의 맞춤형 억제전략 과 사드배치 등을 조기에 추진해야 한다. 그리고 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 사드문제는 핵 위협 타결 시 철수조건 등을 중국에게 제시하는 등 한·중 안보협력이 저해되지 않도록 외교적 노력을 강조하였다. 또한 북핵 위협에 대비하여 국방부의 ‘능동적 억제전략’의 구현방안을 제시하였다. 즉 킬 체인, 한국형 미사일방어체계(KAMD), 한국형 대량응징보복(KMPR)의 한국형 3축체계 구축 방안, 전술핵 배치, 스텔스 전투기 등 첨단장비 순환배치의 당위성을 제시하

였다. 그리고 한미동맹과 한중관계의 균형 발전을 위해 김재철은 "2013년 동북아 안보질서 변화와 한국의 대응"(2013) 논문에서 중국의 해양세력 확대에 의한 미·중의 갈등이 가시화 될 경우를 우려하였다. 따라서 한국은 동맹의 딜레마에 연루 되지 않도록 정치 및 군사안보 분야의 한미동맹과 한중관계의 범주설정 개념을 한반도에 국한하여 대응하는 방안을 정립 할 필요가 있다는 것이다. 현실적으로 매우 타당한 의견으로 판단되며, 사전에 미국과의 긴밀한 공조로 한미동맹이 훼손 되지 않도록 협의와 관련된 개념설정 및 협의 내용을 제시하였다.

이근옥은 『21세기 한국과 육군력 : 역할과 전망』(2016)문헌에서 한국군의 독자적 전쟁수행능력 구비를 위해, 탈냉전 이후 한국과 미국의 군사안보환경 변화를 분석하여 현재와 미래의 전쟁양상을 제시하였다. 오늘날 국제 및 한반도의 안보환경과 연계한 적 위협 및 대비방안이 적절하게 도출되었다. 따라서 한국군의 독자적 수행능력 구비는 북한의 핵 위협에 따른 대비와 지상력 강화를 위한 군사전략 수립과 국방개혁으로 검토하였다. 그리고 이를 위해 첨단장비 확보와 육군병력 감축의 재검토 등 방위력 개선사업의 우선순위 조정과 그리고 국방부 예산의 안정적인 확보를 제시하였다.

박희락은 『북핵 위협시대 국방의 조건』(2015)문헌에서 한·미간 군사적 공동대응체계 구축에 따른 한·미간 정보공유 와 선제타격 및 미사일방어능력 향상을 제시하고 있다. 이를 위해 실질적인 한·미간 작전정보 획득 시스템 구축 과 선제타격의 필요성 그리고 적극적, 소극적방어의 개념을 제시하였다. 이는 현 북한의 핵·미사일 위협을 고려 시 적극적인 검토가 필요한 과제이며, 선제타격은 최초 타격이 실패 할 경우 북한의 대응과 국제사회의 비난을 극복해야하는 어려움이 있다. 따라서 유사시에 대비하여 감시정찰은 영상, 신호정보의 발전과 병행하여 인적정보 자산의 활용방안을 검토하였다. 즉 합참예하에 합동특수작전 사령부를 창설하여 특전사 및 각 군의 특수부대, 국정원 및 정보사의 특수요원을 통합, 운용하는 방안이다. 그렇게 함으로써 상황발생 이전부터 작전정보의 획득을 강조 하였으며,미국을 비롯한 일본, 중국 등 주변강국과의 정보공유의 필요성을 제시하였다. 또한 선제타격의 조건 설정 및 타격방안을 구체화 하였다. 그리고 북한의 핵 위협에 대비하여 소극적 방어인 핵 대피 교육의 중요성을 강조하여 지역 군 부대와 연계한 민·관·군 합동훈련의 모델을 제시하였으며, 핵 대피소의 사전 지정 및 구축의 필요성을 강조하였다.

이준구는 “한국의 군사전략과 방위산업 :민군협력과 국제협력의 국가전략분석

"(2012)의 논문에서 한국의 독자적 전쟁수행능력 구비를 위한 국방개혁을 방위산업과 연계하여 제시하였으며, 이는 국가 통치권적 차원의 추진과제임을 미국과 이스라엘 사례를 들어 구체적으로 제시하고 있다. 따라서 이를 위해 국가차원의 국가 및 군사전략이 연계된 국가 통치권적 리더십과 민군협력 및 국제협력 차원의 발전방안을 제시하였다.

기세찬은 "한·중 군사협력의 현안과 과제"(2015)의 논문에서 한미동맹과 한중관계의 균형발정을 위한 군사안보협력 관계의 제한사항을 미·중간 패권경쟁과 북한의 핵 개발에 따른 인식의 차이로 규정하고 있다. 이를 극복하기 위해 장기적인 동북아시아 안보협력 발전 차원의 과제로 검토하여 추진할 것을 제시하고 있다. 따라서 군사안보 분야의 정기적인 정부차원의 고위급 회담 개최, 연례 합동훈련 및 인적교류, 특히 북한 핵 타결관련 김정은 정권의 생존에 대한 중국의 인식을 반영하는 대북정책의 필요성을 검토하였다. 이는 현실적으로 북한의 핵·미사일 위협은 미국과 중국의 영향력이 절대적이다. 따라서 김정은 정권은 생존을 위해 핵무기 개발을 절대로 포기하지 않을 것이라는 현실적인 인식을 대북정책에 반영하였다. 또한 한미동맹과 남·북관계의 선 순환관계유지를 위해 대북정책은 북핵 문제를 분리하여 대화와 압박의 강·온정책을 추진하는 것으로 검토하였다. 이렇게 함으로써 한국의 핵 억제전략의 조기구축을 위한 시간을 확보할 수 있으며, 한반도 및 동북아의 안정을 추구할 수 있는 6자회담 및 한·미·중 3자회담의 다자협력 강화 등 전략적 대안을 제시하였다.

마인섭은 『북한문제와 남남갈등』(2012)의 문헌에서 한미동맹의 국내 갈등요인 관리를 위해 한국사회의 특수성으로 인하여 발생되고 있는 남남갈등의 개념을 확인하였다. 이에 따른 해소방안을 대북정책의 전략적 유연성과 국민과의 공감대 형성 및 정치권의 타협을 통한 국력결집의 필요성으로 제시하였다. 따라서 이를 위한 정부차원의 노력과 시스템 구축방안을 제시하였으며, 추가하여 반미현상은 반미주의와 반미감정으로 구분하여 개념을 정립하였다. 최근 한국의 국력신장에 따라 한미동맹의 불평등한 조약의 개선요구가 반미감정으로 표출되고 있다. 이를 해소하기 위한 SOFA협정의 개선은 그동안의 협의과정을 확인하여 추가개선 및 지속적인 추진방안을 제시하였다.

방위비 분담문제는 국회예산처의(2013) "주요 미군주둔국가 방위비분담 비교연구", 트럼프의 미 대선공약 등의 자료를 근거로 독일과 일본의 지원 사례와 비교

하여 유념해야 할 교훈을 도출하였고, 미국과의 갈등해소 차원의 적극적이고 투명한 방위비 지원 방안을 제시하였다.

본 연구에서는 월트의 진화요인 이론인 강화요인과 저해요인을 한미동맹의 비대칭적 성격과 동북아 및 한반도의 안보환경을 고려하여 재설정, 적용하였다. 또한 분석, 도출된 강화요인은 지속 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 발전방향을 도출하여 제시하되, 동북아 및 한반도의 갈등요인으로 나타나고 있는 군사적 과제를 중심으로 선정하였다.

21세기의 군사동맹은 정치·경제·사회 등 다양한 분야의 지원은 필수적이다. 따라서 동맹의 개념은 확대되어야 하며, 이러한 군사동맹의 중요성은 동북아의 냉전시대 세력균형 및 안보환경을 고려 시, 현재와 미래의 한미동맹 발전방향을 연구하는데 매우 유용하다. 따라서 선행연구의 대부분은 정치·군사·경제·사회 등 다양한 제 분야의 문제점과 발전방향을 연구하였으나, 본 연구는 동북아 및 한반도의 특성을 고려하여 군사적 과제를 중심으로 연구하고자 한다.

제2장 이론적 배경

제1절 동맹의 개념

동맹이론의 선구자인 조지 리스카(George F. Liska)는 “동맹이란 국제정치 그 자체와 동의어”¹⁾라고 언급하였고, 글렌 스나이더(Glenn H. Synder)는 동맹을 “특수한 상황에서 군사력을 사용하거나 또는 사용하지 않는 국가사이의 공식적인 협약”²⁾으로 정의하고 있다. 이는 동맹을 맺은 국가들이 국제정치를 통해 군사력을 동원하여 공통의 적과 대응하는 것이 동맹의 목적임을 말해주고 있다. 또한 현실주의 정치학자인 모겐스(Hans J. Morgenthau)는 “동맹은 여러 국가들이 존재하는 다국적 국제체제 안에서 세력균형을 위한 필수 기능”이라고 언급하고 있다.³⁾ 즉 동맹은 세력균형의 한 형태로 보았던 것이다. 일반적으로 동맹이란 공동의 목적이나 이익을 확보하기 위해 두 개 이상의 국가가 체결하는 약속이며, 그 목적이 상대방 국가 또는 국가들로부터 군사적 위협에 대응할 때 군사동맹이라고 규정할 수 있는 것이다.

동맹의 역사는 전쟁의 역사와 더불어 오래되었으며 오늘날까지도 그 생명력을 유지해오고 있다. 즉 중국의 춘추전국시대와 고대 유럽의 도시국가에서도 동맹이 등장하고 있는 것이다. 그러나 동맹은 역사적 사례에서 보듯이 동맹국의 믿음과는 달리, 동맹을 파기하거나 심지어 동맹국을 공격하는 사례도 있었음을 알 수 있다. 따라서 우리는 동맹의 개념을 국가안보와 국제관계속에서 그 본질과 성격을 명확하게 이해하고 대처해 나가야 할 것이다.

1. 국가안보와 동맹

영어의 Security를 일본학자들은 안보라고 번역하여 사용하였다. Security가 국제관계에서 본격적으로 등장한 것은 20세기 국제연맹 규약과 국제연합 헌장에 사용된 ‘International peace and security’부터이며, 이를 일본이 자국에서 많이 받

1) George F. Liska, *Nations in alliance : the Limits of interdependence*(Baltimore : Johns Hopkins University press, 1962), p.3.
 2) Glenn H. Synder, "*Alliance Politics*"(Ithaca : Cornell University Press, 1997), P.4.
 3) 이상우, 『국제관계이론』 (서울 : 박영사, 2013), p.226.

생하는 지진, 태풍, 화산 등 재난의 위협에 대비한 Safety(안전)와 구분하여 사용하였고, 구한말이후 일제 강점기를 거치면서 한국에도 정착되었다. 따라서 우리는 안보를 비의도적인 위협으로 발생하는 재난과 구분하여 의도적인 위협으로부터 발생하는 근심이나 걱정으로 한정할 수 있다. 또한 안보는 근본적으로 제1·2차 세계대전을 거치면서 개인과 사회적인 문제보다는 국가적 입장에서 출발하였던 것이다.

제2차 세계대전 이후 하나의 학문 분야로 등장한 안보는 20세기 국제관계학 속에서 다양한 분야 즉 정치·군사·경제·사회적 안보의 개념으로 확대되었고, 안보의 대상도 개인, 사회, 국가 등 다양한 형태로 발전되어 왔다. 즉 아직도 안보는 논란이 많은 개념으로 학자들이 어떠한 분야에 초점을 두고, 또 어떤 관점으로 그 주제를 다뤘느냐에 따라 개념이 달라질 수 있는 것이다. 그러나 안보는 그 구조와 성격상 국제체제와 밀접한 관계가 있고, 국제체제가 아직은 무정부적인 상태에 있다고 볼 수 있으므로, 그 핵심이 국가안보에 있는 것은 당연한 인식의 귀결이다.⁴⁾

국가안보의 핵심은 내·외부의 위협을 제거하여 자유를 누리는 것이며, 위협을 제거하거나 완화시키는 것이 국가 안보를 위한 최선의 방법이다. 이것이 가능하지 않다면 자신의 취약성을 감소시켜야 하며, 궁극적으로는 위협과 그에 따른 취약성을 동시에 감소시켜야 완전한 자유를 누릴 수 있다. 한국은 자주국방을 추진하면서 미국과 군사동맹을 유지하고 있다. 또한 중국과 일본 등 여러 국가들과 협력을 통한 다자안보에 적극 가입하여 활동하는 것은 위협과 취약성을 동시에 감소시키기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

과거 역사적 사례를 살펴보면 한 국가가 침략을 당하여 식민지화 되거나, 분단 국가가 되고 또는 전쟁의 소용돌이에 휩쓸리는 것을 볼 수 있다. 국제정세에 어둡고, 국제관계가 미흡하여, 그에 따른 내·외적 대비가 부족한 경우이다. 따라서 각 국가는 국가안보를 지키기 위해, 우선 자신의 취약점을 감소시키고 위협을 제거할 수 있는 국제관계의 이론들을 분석하여 정립 할 필요가 있다. 또한 주변 열강과의 관계 속에서 국가이익과 생존을 고려한 자주적이고 실천적인 방향을 모색하여, 지속적으로 추진해야 할 것이다.

국제관계이론은 제2차 세계대전 이후 국제정치학으로부터 오늘날의 국제관계학의 체계로 정립되었고, 21세기로 넘어오면서 세계정치학으로 발전하였다. 즉 국제

4) 함태영 외, 『안전보장의 국제정치학』 (서울 : 사회평론, 2011), pp.48-49.

관계학은 제2차 세계대전 이후에 등장한 한스 모겐소의 현실주의 이론이 최고의 고전이 되었다. 이러한 현실주의는 힘의 논리로 나의 취약성을 우선 감소시켜야 국가의 생존과 번영을 가져올 수 있다고 주장하였으며, 위협은 항상 존재 할 수 있다는 것이다. 특히, 현실주의 이론의 선구자인 모겐소는 세력균형의 실천방법을 분할통치, 군비조정, 동맹, 편승 등으로 구분함으로써, 동맹이라는 개념을 세력균형체제 안에서 추진하도록 이론화시키고 있음을 알 수 있다.⁵⁾ 이후 국제관계학은 현실주의에 근거를 둔 월츠(Kenneth N. Waltz)의 세력균형이론, 오간스키(A. F. K Organski)의 세력전이 이론, 길핀(Robert G. Gilpin, Jr.)의 패권안정이론, 월트(Stephen M. Walt)의 위협균형이론 등 신 현실주의로 발전하였다.⁶⁾

역시 제2차 세계대전 이후에 등장한 럼멜(R. J. Rummel)의 자유주의 이론은 모든 국가들은 협력을 통해 취약성이 아닌 위협의 감소로 자유민주주의 국가로 변화시켜야 한다고 주장하였다. 이는 UN, NATO 등 집단안보와 군비통제, 유럽연합 등 통합의 정책방향으로 추진되고 있다. 그러나 이러한 자유주의는 1991년 소련의 붕괴로 인한 탈냉전시대에 미국이 유일한 초강대국으로 등장하면서, 정치·군사·경제와 기후, 환경분야 등 더욱 다양해진 세계의 문제점을 해결하기 위해 현실주의와 결합한 신자유주의로 발전하고 있다. 즉 이들은 위협과 취약성을 동시에 줄일 수 있는 포괄적 안보를 포함한 다자안보협력과 국제평화활동 등 세계평화의 정책방향을 제시하였다. 2001년 9월 알카에다에 의한 미국의 국제무역센터 테러 공격은 민주화를 위한 적극적인 전쟁 양상의 정당성을 부여하였다. 따라서 미국이 주도하는 연합군 즉, 신자유주의자들은 그해 10월 테러공격을 자행한 오사마 빈라덴과 무장단체를 비호한 아프가니스탄에 대하여 선제공격을 감행하였다. 이어서 국제여론의 비난에도 불구하고 감행한 이라크에 대한 공격은 미국이 주도하는 21세기 세계정치 질서의 한 단면을 보여주었다. 21세기의 국제관계는 국가 간의 상호 분쟁보다 테러형태의 새로운 안보위협에 직면해 있다. 현 중동지역의 ISIS가 주도하는 테러집단과 북한 등 약소국가들에 의한 비대칭억지이론 등 새로운 이론들이 현실화될 우려가 있다. 이는 웬트(Alexander Wendt)의 구성주의 이론이 등장하면서 미국이 주도하는 강대국들과 이슬람 테러집단 등 약소국가들 간의 갈등, WTO에 대항하는 경제후진국들의 집단행위 등을 쉽게 설명해주고 있다. 즉 구성

5) 이상우(a), 앞의 책, p.226.

6) 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』 (과주 : 법문사, 2015), p.258.

주의는 각 국가 구성원들의 이익과 권리를 주장할 수 있다고 보고 있다. 특히 정치체제·종교·인종 등이 다른 집단이나 국가들 간에 갈등에서 뚜렷하게 표출되고 있는 것이다.⁷⁾ 중국의 경제적 힘에 의한 G2시대의 등장도 21세기 신자유주의에 대립되는 구성주의의 맥락 속에서 이해될 수 있다.

동북아시아의 국제관계는 중국의 부상에 따른 한·미·일, 북·중·러 등 신 현실주의의 세력균형과 포괄적 동맹을 포함한 다자안보협력, 북한과 같은 구성주의의 비대칭역지이론이 교차되는 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 그런데 동북아시아의 주요국가인 한·중·일 3국은 과거의 역사적 갈등과 민족적 불신, 특히 일본 아베정부의 역사왜곡 및 우경화로 갈등관계가 지속 유지되고 있다. 이러한 안보환경은 위협의 감소를 위한 신 자유주의적 국가정책의 실효성에 의문점을 불러오고 있다. 따라서 한반도를 포함한 동북아시아지역의 국제관계는 각 국가의 취약성을 보완하기 위한 신 현실주의 정책방향인 군사동맹 위주의 세력균형이 매우 의미있게 인식되어져 온 것이 사실이다.⁸⁾

2. 세력균형의 실효성과 동맹

동북아시아의 세력균형은 위협의 감소가 어려운 상황 하에서 취약성을 감소시켜야하는 현 동북아시아의 정세가 반영된 결과이다. 역사적으로 볼 때 한반도의 한일합방을 통한 식민지화 그리고 6·25전쟁에 의한 한반도의 분단은 지역 내 힘의 균형이 깨진 세력전이 현상 즉 위계체제하에서 발생하였다.⁹⁾ 6·25전쟁 이후 한국은 한미동맹을 토대로 한·미·일 협력관계를 통하여 북한과 중국, 러시아와 균형을 이룬 가운데, 한반도의 평화를 유지해오고 있다. G2시대에 중국의 부상과 북한의 핵 위협은 한·미·일 군사 협력체계를 더욱 강화시키고 있다. 그러나 미일 동맹의 강화는 미·중 패권경쟁 속에서 동북아시아의 질서유지에 저해요인으로 작용하고 있다.

신 현실주의는 현실주의에 근거를 두고 다양한 이론으로 발전되어 왔다. 강대국들 간의 세력을 중심으로 힘의 균형을 중시하는 세력균형 이론, 힘의 위계 즉 지배

7) 위의 책, pp.637-638.

8) 최중건, “신 현실주의의 기원과 한국국제정치의 이론적 함의,” 『국제정치논총』, 제53집 제4호 (한국국제정치학회, 2013), p.27.

9) 위의 논문, p.23.

세력이 존재해야한다는 세력전이 이론이 대표적이다. 또한 중동지역의 경우처럼 힘 보다는 위협을 중시하는 위협균형 이론, 지배세력이 존재해야 국제 및 지역질서의 안정이 보장 될 수 있다는 패권안정 이론 등으로 발전되어왔다. 이는 힘에 의한 세력균형이 국제관계속에서 변화될 수 있음을 보여주는 것이고, 동시에 각 국가는 힘을 중시하는 세력균형의 형태를 자국의 안정과 이익을 위해 추진 할 수 있다는 것이다.¹⁰⁾

신 현실주의 관점에서 볼 때 군사동맹의 지속성은 세력균형이론 보다는 힘의 지배적인 위계질서를 강조하는 세력전이 이론이 유리하다고 보고 있다. 세력전이 이론 중에서 군사동맹은 국가안보 및 교역상의 이익을 얻기 위해, 초강대국의 힘에 의한 지원을 보장받을 수 있는 체제로 인식되고 있다. 즉 초강대국이 자신의 체제 내에 있는 동맹 국가들에 대해 적대행위를 하지 않을 것으로 추정하고 있다.¹¹⁾ 반면에 힘의 압도적 우위가 존재할 때 분쟁의 가능성이 낮다고 본 세력전이 이론은 동북아시아와 한반도의 경우는 타당성이 없다. 일본은 대한민국보다 힘의 우위에 있을 때 미국과의 가쓰라-태프트 밀약을 통해 한반도를 식민지화 하였다. 그리고 1945년 광복 이후 그 당시 초강대국으로 지배세력이었던 소련은 중국 및 북한과 함께 힘의 압도적 우위로 6·25전쟁을 일으켰다. 따라서 동북아시아 지역은 미국이라는 초강대국과 한국 및 일본이 군사동맹을, 북한은 부상하는 경제대국 중국과 군사동맹을 맺고 있다. 즉 이러한 현실은 세력전이 이론을 고려 시, 군사동맹의 지속성에는 유리할 것으로 판단된다. 그러나 분쟁의 가능성은 한·미·일, 북·중·러 양개의 삼각구도를 고려 시, 세력균형의 이론 적용이 더 적은 것으로 볼 수 있다. 즉 동북아시아 지역은 아직도 힘에 근거를 둔 20세기 현실주의 국제관계 이론에 머물러 있는 것이다. 물론 신 현실주의 월츠가 주장하는 세력균형 이론의 안전성에 대해 특정 시·공간에서는 적용될 수 있으나, 일반화되지는 않았다고 주장하는 학자들이 많으며, 그들은 월츠의 이론을 환영이라고 신랄히 비판한다. 즉 20세기 유럽은 각 국가들의 세력균형이 대립하면서 제1·2차 세계대전이 발발하였다. 또한 제2차 세계대전 이후 미국과 소련을 중심으로 진행되었던 냉전의 종식

10) 박홍서, “신현실주의 이론을 통한 중국의 대한반도 군사개입연구 : 1592년, 1627년, 1894년 그리고 1950년 사례를 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제40집 제1호(한국정치학회, 2006), pp.181-201.

11) 황영배, “군사동맹의 지속성, 세력균형론과 세력전이론,” 『한국정치학회보』, 제29집 제3호(한국정치학회, 1996), p.336.

자체가 월츠의 이론이 부정될 수 있는 경험적 근거를 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹²⁾

그러나 동북아시아는 아직 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 한·미·일, 북·중·러의 세력균형으로 평화의 질서를 유지해오고 있는 것으로 볼 수 있다.

제 2 절 동맹의 유형과 딜레마

1. 동맹의 유형

동맹의 유형은 방위조약뿐만 아니라 중립, 불가침 협상, 제휴 및 협정, 그리고 급진 수니파 무장단체(ISIS)¹³⁾의 결성등도 포함된다. 방위조약은 주로 한미동맹, 미일동맹, NATO 등 군사동맹에서 주로 사용되는 유형으로 한 국가가 침략을 당했을 경우 공동으로 전쟁에 참여하는 적극적인 약속의 형식이다.

협상은 한 국가가 침략을 당했을 경우 서명국들 간에 공조체제 유지문제를 서로 협의할 수 있는 관계로, 1881년 독일·오스트리아·이탈리아 간에 삼국동맹과 1891년 프·러협상, 1904년 영·프협상 등이 이러한 사례에 속한다.

제휴 및 협정이란 21세기에 들어서서 최근에 등장한 다자안보협력의 개념이다. 제휴는 안보가 주체가 되어 각 국가의 의지가 반영된 다국적군이 이러한 사례에 속한다. 미국을 중심으로 수십 개 국가들이 걸프전, 이라크전 등에 의지의 동맹국으로 참여하였으며, 한국도 비전투원 위주로 참여하였다.¹⁴⁾ 협정은 안보뿐만 아니라 경제, 사회 부분까지 확대한 협력안보의 유형으로 유럽안보협력기구(OSCE), 자유무역협정(FTA), 동남아시아국가연합(ASEAN) 아세안지역 안보포럼(ARF) 등이 이러한 사례에 속한다.

ISIS의 결성은 현재의 세계질서에 저항하는 이슬람 위주의 국가형식을 모방한

12) 양준희 외, “월츠의 환영,” 『한국과 국제정치』, 제27집 제3호(경남대학교 극동문제연구소, 2011), p.89.

13) ISIS(Islamic State in Iraq and Syria : 급진 수니파 무장단체) 이라크-레반트 이슬람국가(ISIL)가 2014년에 개명한 단체이다. 현재 미국, 서유럽, 소련, 사우디아라비아 등과 종교적 분쟁중.이라크와 레반트에 이슬람 국가를 건설하자는 뜻에서 지어진 이름이다. 여기서 레반트는 시리아를 중심으로 레바논과 요르단, 팔레스타인 등 지중해 동부 연안의 중동지역을 아우르는 지명이다. 네이버 지식백과, <http://m.terms.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)

14) 김열수, 앞의 책, pp.209-210.

무장단체이다. 이들은 미국, 유럽, 호주 등 주요 강대국들이 주도하고 있는 신 자유민주주의의 정치이념에 대하여, 전체주의 가치관으로 종교적 순교와 테러의 정당성을 합리화하는 무장단체의 유형¹⁵⁾이다. 또한 전 세계의 젊은이들이 개인적인 의지에 의하여 SNS를 통해 참여함으로써 사회적 물의를 야기시키고 있다.

이러한 개념들은 국가, 집단, 개인이든 간에 자기의 세력을 확대하여 타 국가, 집단, 개인들을 대상으로 균형을 이루는, 큰 틀 안에서 생존과 번영을 위한 동맹이라고 볼 수 있다. 즉 안보의 영역은 정치·군사·경제·사회 등 제 분야로 확대될 수 있으며, 그 대상도 국가에서 집단, 개인으로 범위를 넓혀야 한다. 21세기에는 군사력보다 경제적 영향력과 이념적 우월성 등이 더 중요한 힘의 원천으로 나타나고 있다. 각 국가들은 경제적 시혜 능력과 정치적·외교적 협력, 조약 등을 통하여 집단과 개인들을 포함한 전 구성원들의 생존과 번영이 이루어지도록 노력해야 한다는 것이다.¹⁶⁾ 다시 말해서 현 21세기의 군사동맹은 정치·경제·사회 등 다양한 분야의 지원 및 영향력이 필수적이라는 것이며, 동맹의 개념도 확대되어야 한다는 의미이다.

동맹의 분류는 지리적 범위에 의해서는 범세계적 동맹과 지역적 동맹으로 구분되고, 동맹참가국에 의해서는 양자동맹과 다자동맹으로 분류된다. 그리고 이익의 성격에 의해서는 동종이익동맹과 이종이익 동맹으로, 동맹의 국력을 기준으로는 대칭적 동맹과 비대칭적 동맹으로 분류할 수 있다.

한미동맹은 가장 적극적이고 강한 약속의 군사동맹으로서 두 국가 간의 지역적 동맹이고, 양자동맹이며, 이종이익 동맹이다. 여기에서 이종이익 동맹이란 동맹국이 각각 동맹을 체결함으로써 받는 국가이익이 다른 경우를 말한다. 즉 한국은 국가안보를 위해, 미국은 미군의 전진배치를 통해 동북아시아의 세력균형에 대한 이익을 얻고 있는 것이다. 또한 주변 열강이 지리적으로 근접해 있고 북한과 대치하고 있는 한국은 초강대국인 미국과의 동맹으로 자주성을 유지하고 있는 비대칭적 동맹이다.¹⁷⁾ 따라서 이러한 한미동맹의 유형과 분류를 고려하여, 이에 따른 동맹의 딜레마와 연계성의 논리를 확인 할 것이다.

15) 이상우(a), 앞의 책, p.646.

16) 이상우, 『국제정치학 강의』 (서울 : 박영사, 2005), pp.395-396.

17) 김열수, 앞의 책, pp.211-212.

2. 동맹의 딜레마

약소국이 자국의 군사력을 가지고 강대국들의 영향을 배제하며 자주성을 확보해나가는 방법에는 여러 가지의 방법이 있을 수 있다. 앞의 동맹의 유형에서도 한국은 초강대국인 미국과의 동맹으로 자주성을 확보하고 있다고 언급하였다. 여기에서 자주성은 타 국가의 간섭 없이 대외관계를 자국의 의지대로 통제할 수 있는 국가의 지위를 의미하는데, 이러한 한 국가의 자주성은 각 국가의 상대적인 정도의 차이를 가지고 사용할 때 현실적으로 타당하다. 일본도 미국의 의도를 무시하고 모든 대외관계를 스스로 통제할 수는 없다.¹⁸⁾ 즉 이러한 자주성을 자국의 순수한 의지와 능력으로 유지해나가기 위해서는 자주국방이 필요하다. 그러나 현재 21세기 유일의 초강대국인 미국도 평시에 동맹을 통해 세력균형을 유지하고 국가이익을 확보하며, 유사시에는 연합군 혹은 다국적군을 결성하여 전쟁을 수행하고 있다. 따라서 전 세계의 모든 국가들은 현실적으로 자주국방을 구현하기가 어려운 것이다. 다만 자주성을 더 많이 확보하기 위한 노력을 하고 있는 것이다.¹⁹⁾

따라서 군사력이 약한 약소국가는 자주성을 확보하기 위한 방법으로 특정 강대국과 상호방위조약의 유형으로 동맹관계를 유지하면서, 강대국의 힘을 빌어 어느 정도의 자주성을 확보, 유지하고 있는 것이다. 그러나 이러한 경우에 그 동맹관계는 비대칭적으로 되어서, 강대국이 해당 약소국을 간섭하는 현상이 발생한다. 이러한 현상은 국제관계속에서 크게 2가지로 구분하여 설명할 수 있으며, 이것이 동맹의 딜레마이다. 또한 이러한 딜레마들이 국내정치와 경제·사회 등 다양한 부분과 연계되어 갈등으로 표출되며, 이것이 동맹이 강화되고 저해될 수 있는 동맹의 진화요인으로 분석되어진다. 우선 동맹의 딜레마로 나타나는 2가지 현상은 다음과 같다.

첫째 안보의 지원과 자율성 교환의 딜레마 현상이다. 비대칭적 동맹인 '자치-안보 교환(Autonomy-security trade off)동맹'은 국력이 비슷하지 않는 국가들 간의 동맹을 말한다. '국력결집(capability aggregation)동맹'은 대칭적 동맹으로 국력이 비슷한 국가 간에 동맹을 의미한다.²⁰⁾ 따라서 비대칭적 동맹이란 강대국

18) 이상우(b), 앞의 책, pp.481-482.

19) 한용섭, 『자주국방과 한미동맹 : 바람직한 관계정립을 위하여』 (서울 : 통일연구원, 2005), p.48.

20) James D. Morrow, "Alliance and asymmetry: An Alternative to the capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of political science*, Vol. 79, No. 3, Autumn 1991, p.904.

이 약소국에게 안보를 지원해주는 대신에 약소국의 자율성을 제한하는 교환동맹을 의미한다. 이러한 비대칭 동맹에서 강대국은 일방적으로 안보의 보장관련 일방적으로 시혜만 베풀고, 약소국은 편승을 통한 세력균형 속에서 일방적으로 이익을 얻는 것은 아니다. 강대국 입장에서 본다면 약소국으로부터 기대할 수 있는 군사력은 그다지 크지 않기 때문에, 강대국은 군사력 제공보다는 다른 측면에서의 이익을 확보하려고 한다.²¹⁾ 강대국은 자국의 이익을 위하여 약소국의 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야 정책결정에 자신들의 의지를 반영시킬 수 있다. 또한 강대국이 원할 경우에는 군사기지 및 시설 등을 제공하는 등 약소국가는 자율성이 제한되면서 가장 흔히 발생하는 동맹의 연계성으로 갈등이 표출될 수 있다.²²⁾

또한 강대국이 자율성을 제한받을 수 있다. 이러한 사례는 미국이 제2차 세계대전 이전에는 그 어느 국가와도 동맹을 맺지 않았다. 즉 국제연맹의 창설을 주도했던 미국이 상원의 반대로 국제연맹의 회원국이 될 수 없었던 것이다. 그들이 약소국가에 대한 동맹의 의무나 연맹의 회원국으로서 자율성을 제한받고 그들의 인적, 물적 손실을 우려했기 때문이다. 이 현상 또한 동맹의 연계성논리로 국내정치 등 여러 문제가 국제관계 결정에 영향을 미치는 한 사례이다. 한미동맹의 체결과정에서도 강대국인 미국은 자율성 제한을 우려했었다.

동맹의 딜레마로 나타나는 두 번째 현상은 방기와 연루의 딜레마이다. 동맹을 맺은 국가가 상대방에게 느끼는 제일 큰 두려움은 동맹의 방기현상이다. 즉 동맹의 방기는 동맹의 붕괴상황으로 동맹의 파기, 동맹국의 탈퇴, 적대국과의 동맹 결성 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 또 한 가지의 두려움은 자국이 원하지 않더라도 상대방 국가의 이익 때문에 갈등에 연루될 때이다. 물론 이러한 연루는 동맹국의 이익을 위한 분쟁의 참여가 희생이 있더라도, 동맹으로 남아 있어야 그 가치가 더 크고 자국에 이익이 될 경우에 발생한다. 이러한 현상은 위협국가에 대해 동맹국이 전격적으로 예상치 못한 공격을 하거나, 위협국가의 공격을 직접적으로 유발시킬 때 딜레마가 발생하는 것이다.

비대칭 동맹 하에서는 강대국의 방기와 연루의 딜레마보다 약소국가의 방기와 연루의 딜레마는 더 클 수밖에 없다. 약소국은 방기되지 않으려면 연루를 감수해

21) 장노순, “교환동맹 모델의 교환성,” 『국제정치논총』, 제36집 제1호(한국국제정치학회, 1996), p.82.

22) 김우상, “한미동맹의 이론적 제고,” 『한국과 국제정치』, 제20집 제1호(경남대학교 극동문제연구소, 2004), p.4.

야 되고, 연루되지 않으려면 방기의 위험성이 커진다. 따라서 약소국은 동맹의 파탄을 자제하지 않는 한 자율성은 어느 정도 제한될 밖에 없고, 강대국의 정책에 어느 정도 연루될 수밖에 없는 것이 국제관계의 엄연한 현실인 것이다.²³⁾

21세기 들어서서 자주성을 확보하기 위해 주목받는 이론이 바로 고슴도치 이론과 비대칭 억지이론이다. 그러나 비대칭 억지 이론은 자국의 손실이 너무 크고, 9.11테러이후에는 비국가행위자의 테러전략이론이나, 북한 등 불량국가의 벼랑 끝 전술로 발전해오고 있다. 그러나 고슴도치 이론은 약소국이라는 개념보다는 한국과 같이 주변 열강과 비교하여 상대적으로 군사력이 월등하지 못할 때 적용할 수 있다. 강대국이 타 국가에 영향력을 행사하기 위한 능력을 갖추는데 주력할 때, 자주성을 확보·유지하기 위한 거부능력을 갖추는 것이 고슴도치 이론이다. 물론 세력균형을 위한 동맹과 병행하여 거부능력은 적의 공격 시 이를 격퇴할 수 있는 전투능력과 적이 공격하지 못하도록 하는 억지능력을 의미한다. 이는 힘의 우위를 통한 전반적인 스스로의 거부능력을 말한다.²⁴⁾ 또한 거부능력의 평가는 그 나라의 정치·군사·경제·사회 등 전 분야에 걸쳐서 요구되고 있다.

동맹이 강화되고 저해될 수 있는 동맹의 진화요인은 동맹의 딜레마를 통해 국내 정치·군사·경제·사회 등 다양한 여러 분야와 연계되어 갈등이 표출될 때, 어떠한 형태로든 진화가 된다고 분석된다. 이러한 연계이론은 국내정치를 주요 연구 분야로 고려하던 비교정치학과 한 국가의 대외관계를 주로 연구대상으로 삼던 국제관계학과의 관계에서 비롯되었다. 즉 상호 연계성이 점차로 증가됨에 따라 국내정치와 국가 대외관계가 상호 밀접히 관련되는 연계정치를 의미하며, 1960년대 로즈노우(James N. Rosenau)에 의해 처음으로 주장되었다.²⁵⁾ 여기에서 상호 연계가 되는 국내·외의 영역은 로즈노우가 제안한 ‘연계분석틀’을 보면, 정치·군사·경제·사회 등 다양한 분야의 연계성을 강조하고 있으며, 최근 들어 경제, 지형, 기후, 인권 등 다양한 분야로 안보대상이 확대되고 있다. 동맹의 개념도 다양한 분야까지 폭넓게 체결되고 있음을 감안할 때, 타당한 이론적 접근방법으로 판단된다.

그러나 한 가지 위험한 동맹의 연계성 부분은 당시 동맹 상대국가의 최고 결정자 및 집권세력이 위협의 요인을 어떻게 인식하고 있는가에 있다. 즉 국내·외 안보환경과 국내 정치세력간의 역학관계를 고려하여, 동맹정책의 방향을 어떻게 결

23) 김열수, 앞의 책, pp.224-226.

24) 이상우(a), 앞의 책, p.485.

25) 이상우(a), 앞의 책, pp.366-373.

정하느냐에 따라 동맹국과의 관계가 크게 달라질 수 있다는 것이다.²⁶⁾ 국가안보의 핵심인 동맹의 관계는 국내정치 세력의 정당성 보다는 국제관계 속에서 어떻게 세력균형을 이루는 것이 유리한가에 대한 냉철한 판단이 필요하다. 또한 군사 동맹이 정치·경제 등 타 분야와의 연계성 속에서, 어느 정도 중요한가에 대한 정확하고 객관적인 분석이 필요한 것이다.

제3절 동맹의 진화요인

지금까지 동맹의 이론적인 부분을 정립하기 위해 동맹의 본질적인 개념을 개관하였고, 또한 국제관계 속에서 국가안보와 동맹의 관계를 고찰해 보았다. 동맹은 고대로부터 현 21세기 미국이 주도하고 있는 신자유주의의 질서 속에서, 각 국가의 생존을 위한 세력균형을 위해 지속적으로 동맹관계를 유지하고 있다. 또한 동맹의 본질적인 특성, 즉 동맹의 딜레마는 내부 국내정치 등 다양한 분야에서 대외 정책과 연계되어질 수 있다. 또한 발생하는 다양한 갈등의 표출은 동맹의 진화를 가져오고 있다. 즉 동맹이 강화되거나 약화되기도 하며, 심지어 배반을 하거나 이탈하는 경우도 발생할 수 있다는 의미이다.

월트는 시간이 경과되면서 변화되거나 심지어 소멸되는 것이 동맹의 본질인데, 어떤 요인들에 의해서 기존의 동맹이 강화되고, 어떤 요인들에 의해서 저해되는지 분석을 시도하였다. 특히 월트는 1980년대 중동지역의 동맹 형성과 연계하여 그의 이론을 적용하였다. 중동지역 이스라엘의 경우는 한반도의 환경여건과 유사한 것으로 판단된다. 따라서 한국은 탈냉전 이후 변화된 국제 안보환경과 북한의 핵문제 등 한반도의 특수성을 적용하여 한미동맹의 진화요인을 검증할 필요가 있을 것이다.

월트는 동맹이 강화되는 요인을 5가지로, 그리고 동맹이 저해될 수 있는 요인을 3가지로 각각 구분하여 분석하고 제시하였다.²⁷⁾

26) 이상우 외, 『한미동맹의 변화』 (성남 : 세종연구소, 2008), p.75.

27) Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*(Ithaca : Cornell University Press, 1987), pp.158-170.

1. 동맹의 강화요인

월트가 분석을 시도한 동맹의 강화요인은 5가지이다. 첫째, 동맹국의 강력한 패권적 리더십에 의하여 동맹이 지속·유지될 수 있다. 즉 동맹국이 초강대국이고 특정지역에서 영향력을 유지하는 것이 동맹국 간에 국가이익이 되며, 특히 약소국가의 경우 사활적인 국가이익이라고 판단되면 기존의 동맹이 지속 될 확률이 매우 높다. 또한 강대국은 이탈하려는 동맹국에 대해 설득과 위협을 하기도 하며, 이에 따른 정치·군사·경제·사회 분야 등 다양한 부분에서 원조를 제공하거나 교류협력을 통한 상호이익을 창출하도록 하여, 보다 매혹적인 동맹관계가 유지되도록 할 것이다. 또한 불복하는 정권에 대해서는 다양한 측면에서 위협을 통해 동맹의 이탈을 방지시킬 수 있다.²⁸⁾

둘째, 신뢰성의 보존요인으로, 동맹을 맺고 있는 각 국가들은 어느 한 동맹에서 이탈할 경우 신뢰성의 약화로 타 동맹의 영향을 우려할 수 있다. 따라서 적대행위를 직접적으로 하지 않는 한 자국의 국가이익을 위해 가급적 동맹을 유지하려고 한다. 특히 초강대국이 다른 지역의 동맹관계에서 동맹의 이탈 등 신뢰성 보존이 안 될 경우, 동맹의 상대국은 동맹에 대한 믿음을 포기하고, 세력균형이 가능한 타 강대국과 동맹을 모색하게 된다. 또한 적대국가 및 적대 세력은 초강대국을 포함하여 그 국가가 타 국가에 대한 개입에 의지가 없는 것이라 판단 할 수 있다는 것이다. 이 경우, 그 지역의 평화질서를 위한 세력균형은 무너질 수 있다.²⁹⁾

셋째, 국내정치와 엘리트에 의한 이익단체(정당)들이 동맹을 유지시킬 수 있다. 동맹을 맺은 각 국가들은 반드시 하나 혹은 그 이상의 이익단체(정당)들이 포함되어 있으며, 이들은 그들의 이익을 추구하게 되어 있다. 또한 이러한 단체들은 국내의 정치·경제·사회 등 다양한 부분에서 세력화되고 조직될 수 있다. 또한 동맹의 연계성 논리에 의거 대외정책에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이러한 이익단체(정당)들은 개별적인 이익이 존재한다면, 국가이익이 없거나 다소 미흡하더라도 한 국가의 동맹은 지속 될 수 있다.³⁰⁾

넷째, 제도화의 영향요인으로, 제도화는 동맹국간의 군사력 지원 및 군사계획, 무기

28) 김우상, 앞의 논문, p.10.

29) Stephen M. Walt, Op. Cit., p.165.

30) 김열수, 앞의 책, p.220.

구입 등 군사 분야의 특정임무 수행을 위한 공식적 기구의 설치, 또한 자유무역협정(FTA), 아세안지역안보포럼(ARF) 등 경제적·사회적 협력, 더불어 동맹국간의 공식·비공식 규정들의 존재를 의미한다. 따라서 동맹은 제도화를 통해 강화될 수 있고 외부위협 등 국·내외 환경의 변화가 있더라도 지속될 가능성이 높아지게 된다.³¹⁾

다섯째, 동맹참가국들의 이념적 결속 요인으로, 20세기 후반 소련의 붕괴로 인한 탈냉전 이후 초강대국이 된 미국의 단극체제가 형성되었다. 현 21세기 세계질서는 자유민주주의를 목표로 하는 미국 중심의 여러 국가들과 민족주의·사회주의를 표방하는 단체 및 국가들, 즉 급진 이슬람의 테러조직과 중국 및 북한 등과 대립하고 있다. 국제정치에서 이제 동맹 선택의 주요 기준은 이념적 상응성이 되고 있다.³²⁾ 따라서 이러한 이념적 결속은 각 국가들이 공통된 정치적 가치와 목적을 가질 때 가능하고, 이들 국가들은 서로 동맹을 형성하여 지원함으로써 그들 고유의 이념을 지킬 수 있다고 생각하고 있다. 또한 이념적 유사성으로 맺어진 동맹국들은 그들 내부의 갈등을 줄일 수 있으며, 근본적으로 유사한 이념성향의 공약들은 동맹을 장기간 지속적으로 유지할 수 있다.³³⁾

2. 동맹의 저해요인

윌트가 분석을 시도한 동맹의 저해요인은 3가지이다. 첫째, 위협인식의 변화요인으로서, 동맹은 주로 외부 위협에 대하여 서로 대항하고자 할 때 형성된다. 그러나 동맹국간의 외부 위협의 존재에 대한 인식이 변화되거나 달라질 수 있다. 따라서 동맹국들이 공통적이든 서로 다르든 간에 직면한 위협에 변화가 있을 경우에, 기존 동맹의 관계는 약화되거나 붕괴될 수 있다는 것이다.³⁴⁾

다시 말해서 이러한 변화는 동맹 형성 당시 설정되었던 위협이 약해지거나 당시 설정한 목표가 달성되었을 경우에 해당된다. 또한 동맹국들 전체나 일부가 인식하고 있는 위협의 적대세력이 더 이상 호전적이지 않다고 판단되어질 경우에 동맹의 관계가 약화되거나 붕괴되어질 가능성이 높아지고, 그렇지 않더라도 동맹의 성격은 변화될 것이다.³⁵⁾ 제2차 세계대전 이후 동유럽에 주둔하고 있던 소련군과 맞서기

31) Stephen M. Walt, Op. Cit., pp.166-168.

32) 이상우(a), 앞의 책, p.642.

33) Stephen M. Walt, Op. Cit., pp.168-170.

34) Glenn H. Snyder, "Alliance Politics"(Ithaca : Cornell University Press, 1997), p.4.

위해 동맹을 형성하였던 북대서양조약기구(NATO)는 미국·영국·프랑스를 중심으로 한 서유럽 국가들이 중심이 되었다. 그러나 소련의 붕괴로 인한 탈냉전 이후에는 유럽의 안정화를 위한 정치적 도구로 그 성격이 변화되었고, 9·11 테러 이후에는 전 세계를 대상으로 대테러전을 수행하고 있다. 반면 제2차 세계대전 이후 서독의 재무장과 NATO에 대항하기 위하여 동맹관계가 형성되었던 바르샤바 조약기구(WTO)는 소련을 중심으로 동독 등 동유럽 국가들이 결성하였다. 그러나 1990년 독일의 통일로 동독이 탈퇴하고 소련의 급격한 세력 약화와 탈냉전의 분위기로 1991년 4월 해체되었다.

또한 이러한 위협인식의 변화는 현 21세기에 들어서서 미국이라는 초강대국이 세계 질서를 구축하면서 동맹국의 국제정세에 따라 나타나고 있다. 그러나 위협의 인식이 변화되면서 동맹관계가 약화될 수 있으나, 위협의 존재가 변화되지 않는 한 동맹은 붕괴되지 않는다는 것을 동시에 보여주고 있다.

1990년대 중반 북한이 핵문제를 제외하고는 미국의 안보를 크게 위협할 수 없었으며, 국내의 실용적인 경제정책과 병행하여 미국의 빌 클린턴 대통령은 대북유화 정책을 추진하였다. 그러나 한국은 1996년 강릉무장간첩침투사건 등의 영향으로 강경정책을 추진하게 되었다. 따라서 이러한 동맹국간의 위협인식의 변화는 동맹의 결속을 약화시켰다.³⁵⁾

또한 1999년 한국은 김대중 대통령의 햇볕정책으로 대북정책이 평화적으로 추진되었으나, 9·11테러 이후 미국의 부시 행정부는 북한을 ‘악의 축’이라고 규정하면서, 이전 클린턴 행정부와는 다른 대북 강경정책을 추진하였다. 이러한 국제정세에 따른 위협인식의 변화는 한·미간 동맹관계를 약화시켰으며, 노무현 정부에서도 취임 직후 한·미 정상회담에서 김대중 정부의 햇볕정책을 계승한다는 입장을 표명하면서 미국과의 대립양상은 심화되었다.³⁷⁾ 따라서 이러한 위협의 인식차이로 인해 한미동맹은 급격히 약화되었으나, 북한이라는 근본적인 위협의 존재로 붕괴되지 않았다. 또한 한·미 간 위협인식의 공유로 이명박 정부의 한미관계 복원 노력, 박근혜 정부

35) George F. Liska, Op. Cit., P.12. : Grace E. Isui Scarborough and Brene de Mesquita, "Treat and alignment", International Interactions, Vol.14 No.1, pp.85-93.

36) 나승학, “탈냉전 이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구 : Stephen M. Walt 동맹이론의 비판적 고찰,” 『한국동북아논총』 제76집(경북대학교 정치학박사학위논문, 2015), pp.166-167.

37) 박태균, “한·미관계 위기의 본질은 무엇인가?,” 『역사비평 2007년 여름호』(역사비평사, 2007), p.84.

의 북한 핵·미사일 개발에 따른 강력한 대북제재가 이어지며 현재까지 굳건하게 지속·유지되고 있다. 따라서 한미동맹의 저해요인을 분석하는데 있어서, 미국 내의 인식 및 상황변화는 중요한 요인으로 작용하고 있는 것이다.

둘째, 신뢰성이 감소되는 요인으로서, 동맹은 동맹국들 간의 안보를 제고하기 위해 맺어진 관계이므로 동맹국의 능력에 의문이 생기거나, 더 이상 안보가 보장되지 않는다고 인식될 때 동맹은 붕괴될 수 있다. 이 문제는 동맹국의 물질적 혹은 군사력의 부족으로 더 이상 지원이 어려울 때 나타난다. 또한 동맹국이 지원에 대하여 진실한 의지를 가지고 있는가에 대한 의문을 가지면 동맹관계는 약화될 수 있다. 그리고 동맹국이 초강대국이고 거리가 크게 이격되어 있어서 그 위협의 차이가 나타날 경우에 약소국은 동맹국에 대한 딜레마로 우려와 의심을 하게 된다.³⁸⁾ 한미동맹의 경우 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 시 한국이 배제되고 미국과 북한과의 협상에서, 북한의 핵무기 등 자국의 안보위협만 제거하기 위해 노력하면서 한·미간의 동맹관계는 약화되었다. 또한 한미동맹의 체결된 직후부터 지속되어 온 주한미군 감축에 대한 일방적인 결정은 한·미 간 신뢰도 감소로 나타나면서 동맹관계는 쇠퇴하기도 하였다.

셋째, 국내정치의 요인으로 동맹관계의 약화나 붕괴가 가장 광범위하게 영향을 받을 수 있는 요인이다. 즉 기존동맹이 국내정치적 문제와 연계되어 대외정책으로 나타나면서 동맹이 약화 될 수 있다. ① 한국 내에서 반미여론이 형성될 때 여·야가 정치권에서 한 목소리로 우려를 나타냈다. 2002년 발생한 미군 장갑차에 의한 여중생 사망 사건으로 반미여론이 격화되어 SOFA개정시위, 촛불집회 등으로 확산되었다. 사회주요구성원의 변화에 따른 사회적인 경향과 흐름은 동맹국간의 동맹관계를 약화시킬 수 있다. ② 정책을 추진할 때 그 방법의 우선순위에서 차이를 보이면 갈등을 표출하게 된다. 한국정부가 햇볕정책을 고수할 당시 한국과 미국은 북한의 핵문제에 대하여 우선 핵 관련 시설에 대한 조사를 감행해야한다는 미국과, 확실한 정보가 아니므로 북한을 압박할 필요가 없다는 한국정부와 갈등관계를 지속했다. ③ 미국의 부시대통령은 2001년 2월 효과적인 MD체제를 구축하여 새로운 핵안보환경에 대처하는 공격력과 방어력을 활용하는 억제전략이 필요하다고 주장하였다.³⁹⁾ 또한 한·미 양국은 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 한국의 사드배치를 결정

38) Stephan M. Walt, Op. Cit., P.160.

하였다. 이는 결국 미국의 강력한 MD정책 추진으로, 한국이 감당해야 하는 예산과 주변 중국과 러시아의 반발 등으로 한·미간의 동맹관계가 약화될 수 있는 것이다. 이는 동맹국의 일방적인 정책 추진에 대해 비판적인 관계가 형성 될 경우 동맹이 약화 될 수 있다는 것이다.⁴⁰⁾ ④ 공유된 정체성의 약화문제이다. 월트는 동맹국간에 정치·경제체제 등이 유사하거나 동질성을 가질 경우 동맹이 지속되는데 긍정적이나, 반대로 동질성이 약화된 경우에는 부정적인 영향을 미친다고 하였다.⁴¹⁾ 이는 한미동맹은 제2차 세계대전 이후 공산주의 팽창을 억제하기 위한 광범위한 전략적 수단의 일환이며, 한국은 미국의 민주주의와 자유시장경제를 받아들여 성장한 주요 국가로서 미국과 동질성을 유지하고 있다. 그러나 탈냉전 이후 중국의 부상 등으로 새롭게 개편되고 있는 아시아의 질서 속에서 한미동맹은 김대중·노무현 정부 시절 보여주었던 대북유화정책, 중국과의 긴 역사속의 유대관계를 강조한 대중친화정책은 한·미간의 동질성에 혼란을 가져왔다. 이에 한국의 정체성을 다시 정의하려고 하는 움직임이 있었던 것이 사실이다.⁴²⁾

외부적 관계 요인으로 ⑤ 주변 열강의 일방적인 강화와 새로운 동맹대체국가 의 등장 시 기존의 동맹관계는 약화되거나 붕괴될 수 있다. 특히 약소국가인 경우에는 더욱 그렇다. 예를 들어 주변 열강에 둘러싸여 있는 한국의 경우, 미국과 일본이 일방적으로 그들만의 이익을 위하여 동맹을 더욱 강화하고, 중국이라는 거대한 잠재적 경제·군사대국이 매력적인 동맹국가로 대두될 수도 있다는 가정 하에서 언급한 것이다. 일본은 미일동맹체제 하에서 안보강화와 자원 및 시장의 안정적 확보를 통하여 중국이라는 잠재적 위협의 견제는 물론, 아시아·태평양 지역의 경제를 주도하고자 미일동맹의 강화정책을 강력하게 추진하고 있다. 즉 이를 통해 아시아뿐만 아니라 전 세계로 영향력을 확장하려고 하고 있다.⁴³⁾

미국은 2003년 주한미군의 감축가능성을 해외주둔 미군 재배치 계획(GPR)을 통해 거론하였고, 중국은 급성장하고 있는 경제력을 기반으로 군사현대화를 추진하면서 중국위협론을 확산시키고 있다. 또한 일본의 군사대국화는 한국에도 위협을 가져올 수 있으므로 미국과 중국 사이에 낀 한국은 외교적 입지가 흔들릴 수도 있다.

39) 전성훈, 『미국의 NMD 구축과 한반도의 안전보장』 (서울 : 통일연구원, 2001), p.52.

40) 나승학, 앞의 논문, pp.168-170.

41) Stephen M. Walt, Op. Cit., pp.164-217.

42) 김감영, 『동북아 국제정치와 한반도』 (부산 : 신지사원, 2002), pp.147-148.

43) 신기욱 외, 『하나의 동맹, 두 개의 렌즈』 (서울 : 한국과 미국, 2010), pp.29-30.

이러한 환경변화 속에서 2014년 11월 한·중 FTA를 체결함으로써 동북아시아에 하나의 거대한 시장을 가지게 되었다. 즉 동맹의 경제적 효과를 기대하고 있지만, 미국과 일본의 경계를 완화시켜야 하는 정책의 부담을 가지고 있다.⁴⁴⁾

제4절 분석의 틀

한미동맹은 한반도에서 전쟁을 억제하고, 한국 경제발전의 기반이 되어 왔음을 부인 할 수 없을 것이다.

그러나 1953년 10월 한미 상호방위조약이 체결 되 이후, 60년 이상 지속되어 오고 있는 한미동맹은 진화를 거듭하고 있다, 1960년대까지 무임승차 해온 한국은 1969년 닉슨 독트린이 발표됨에 따라 1970년대부터 자주국방을 추진하게 되었다. 이후에도 미국은 1976년 카터 철군론, 1989년 ‘넌 워너’ 법안 통과, 2001년 9.11 테러 이후 해외주둔 미군 재배치 계획 등이 추진됨에 따라 주한미군이 수시로 감축되었고, 한국의 방위비 부담이 증가 되었다. 이와 같이 한미동맹은 한국의 국력신장과 미국의 세계전략에 부응하여 진화되고 있으며, 과거 군사동맹위주로부터 대등하고 포괄적 동맹관계로 발전해 가고 있다.

그러나 한미동맹은 한국의 생존적 국가이익에 해당되는 국가안보를 위해 군사동맹을 지속적으로 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 본 논문에서는 한미동맹의 협력과 갈등 문제에 대해 월트의 동맹이론을 분석의 틀로 하여 한미 군사동맹의 발전방향을 제시하고자 한다.

월트는 동맹이 강화되는 이유로 ① 동맹국의 패권적 리더십 ② 신뢰성 ③ 국내정치 영향 ④ 동맹의 제도화 ⑤ 이념적 결속 등 5가지로, 동맹의 저해요인으로는 ① 위협인식의 변화 ② 신뢰성 감소 ③ 국내정치의 요인 3가지로 제시하였다.

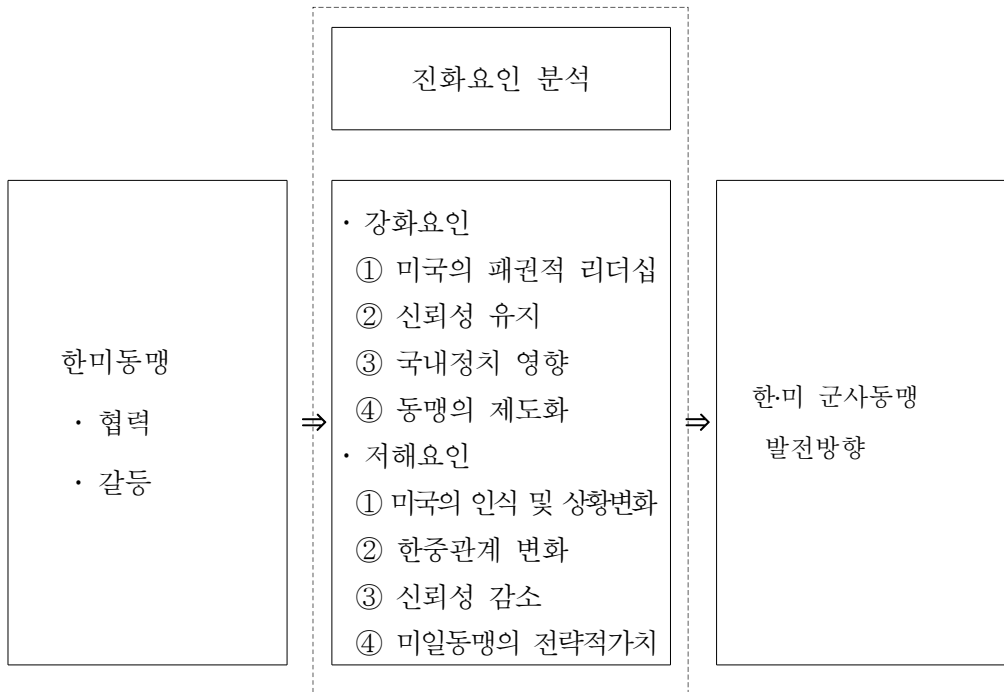
이러한 월트이론을 한미동맹에 비추어 볼 때 동맹의 강화이론 중 ① 동맹국의 패권적 리더십은 비대칭동맹인 한미동맹에서는 미국의 패권적 리더십을 의미한다. ⑤ 이념적 결속은 한·미간 자유 민주주의 가치 이념 및 시장경제 등이 중요하지만, 탈냉전시대를 맞이하여 이념의 중요성이 약화된 점을 감안하여 본 논문의 분석요소에서 제외하였다. 즉 강화요인은 ① 미국의 패권적 리더십 ② 한·미간 신뢰성 유지 ③

44) 나승학, 앞의 논문, pp.173-174.

국내정치의 영향 ④ 동맹의 제도화 4가지로 재설정 하였다.

저해요인 중 ① 위협인식의 변화는 북한의 위협을 미국이 어떻게 인식하고 있으며, 향후 상황변화는 어떻게 전망하는가의 여부가 중요하다. 따라서 미국 내의 인식 및 상황변화로 설정하였다. 또한 한미동맹은 국내정치보다는 외부정치 요인이 크게 작용 할 것으로 판단된다. 따라서 본 논문에서는 ③ 국내정치의 요인은 제외하였고, 그 대신 외부정치 요인으로 동북아 안보환경을 고려하여 한중관계 변화와 미일동맹의 전략적 가치의 증가를 추가시켰다. 즉 국내 정치요인은 일부 문민정부의 대북정책 추진 관련하여 미국의 위협인식이 결정적이었으므로 미국 내의 인식 및 상황변화 요인에 포함시켰다. 즉 저해요인은 ① 미국 내의 인식 및 상황변화 ② 한·중 관계의 변화 ③ 한미동맹에 대한 신뢰성 감소 ④ 미일동맹의 전략적 가치 증가 4가지로 재설정 하였다. 이를 위한 분석의 틀은 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 분석의 틀



<그림 2-1>과 같이 한미동맹의 협력과 갈등 문제에 대해 강화요인과 저해요인 분석을 통해 군사적 과제를 도출 한 후, 과제별 한·미군사동맹의 발전방향을 제시하고자 한다.

제3장 한미동맹의 협력과 갈등

6·25전쟁을 계기로 북한의 재남침을 막기 위해 체결한 1953년 한미상호방위조약은 동맹의 가장 강력한 형태의 유형으로 반세기 넘게 지속 유지되어 오고 있다. 또한 이러한 한미동맹은 이후 한국의 정치·군사·경제·사회적 발전을 담보해주는 토대이자, 동북아에서 공산권의 팽창 봉쇄와 북한의 군사적 위협을 상쇄시키는 안보의 중심축이었다. 탈냉전 이후 21세기에는 중국의 부상과 북한의 핵 개발로 인하여 포괄적 전략동맹의 개념으로 더 강화되어가고 있는 형국이다.

해방이후 미국과 소련 중심의 냉전 체제는 공산주의 세력의 확산 정책으로 한반도의 안보 불안을 가중시키고 있었다. 그러나 당시의 국가지도자들과 정치세력들의 국가안보 관련 국제정세 판단 미흡과 안일한 대처는 6·25전쟁이라는 동족상잔의 비극을 가져왔다.

미국을 비롯한 동맹국의 패권적 리더십과 국내·외 정치적 요인 등으로 인하여 국가의 생존과 번영이 위협 받을 수 있다는 역사적 교훈이다. 그럼에도 불구하고 현 국제정세 및 북한의 핵 위협을 고려 시 한미동맹을 지속 유지해야 한다. 따라서 역대 한미동맹의 협력과 갈등요인은 6·25전쟁과 한미상호방위조약의 시기부터 동맹의 진화요인을 분석하기 위한 주요사실 위주로 한미동맹의 형성측면, 갈등측면, 강화측면으로 구분하여 정리할 것이다.

제1절 한미동맹의 형성

1. 6·25전쟁과 한미상호방위조약

1945년 일본이 제2차 세계대전에서 패전·항복함으로써 대한민국은 해방을 맞이하였다. 미국을 비롯한 연합군 즉 미국의 루즈벨트 대통령, 영국의 처칠수상, 중국의 장개석총통이 1943년 카이로회담을 통하여 한국의 독립을 언급하였고, 이어서 알타·포츠담회담을 거쳐서 해방이 국제적으로 승인되었다. 미국을 비롯한 주변 열강의 국제관계 속에서 한반도의 운명이 결정되었고 38도선을 중심으로 북쪽은 소련이 남쪽은 미국이 점령하게 된다. 이는 1950년 6·25전쟁이 태동하는 계기가 되었다.

1947년 미국은 “트루먼 독트린”과 “유럽부흥계획”을 발표하며 대소련 봉쇄정책을 전개하였다. 미국의 동아시아 정책은 일본열도의 확보와 중국문제에 대한 불간섭이라는 두 가지 원칙을 중심으로 진행되었다. 이러한 미국의 전략 속에서 한반도의 전략적 가치는 낮게 평가되었다.⁴⁵⁾ 미 합참은 “미국이 한국의 방위 및 안전보장에 관한 그 어떤 공약이나 개입도 하지 말 것”을 건의하였고, 한국에 주둔하고 있는 미군 역시 1949년 6월 철수를 완료하였다.⁴⁶⁾ 이러한 미국의 한국에 대한 인식은 1950년 “애치슨 선언”에서 한국과 대만이 미국의 태평양 방위선에 포함되지 않는다고 발표함으로써 재확인되었다.

그러나 1950년 6월25일 북한의 남침으로 전쟁이 발발하자 미국은 한반도 전역이 공산화되고, 뒤이어 일본이 공산화되는 상황을 우려하게 되었다. 뿐만 아니라 미국이 공산권 팽창에 대항하여 주도했던 집단안보체제의 실효성을 입증함으로써 동맹국들 간의 결속을 강화할 필요성도 있었다. 이에 따라 미국은 파병을 결정하였고, UN군의 이름으로 참전하였다.

6·25전쟁 개전 이후 한국은 미국이 주도하는 연합군의 군사적 지원 없이는 북한의 군사적 위협에 대응할 수 없었다. 이에 한국은 1950년 7월, 한국군에 대한 작전지휘권을 연합군에 이양하였고, 전쟁종료 이후 1953년 10월 “한미상호방위조약”을 체결함으로써 한미동맹 및 주한미군을 통한 실질적인 안전보장이 이루어지길 기대하였다.⁴⁷⁾

한미상호방위조약은 한국 이승만 대통령의 지속적인 요구로 체결되었으며 총 6개조로 구성되어있다. 이 조약이 발효되는 1954년 11월 18일에는 ‘한국에 대한 군사 및 경제 원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록’을 체결하면서 한국과 미국과의 동맹관계가 시작되었다.

한미상호방위조약의 체결로 미국은 전문 제3조에 포함된 바, 한반도의 평화와 안전을 군사적으로 보장해주는 역할을 담당하고, 전문 제4조에 의거 한국은 작전통제권을 미국에게 이양하였고, 미군 기지를 제공하기로 명시하였다. 그러나 즉각적으로 군사적 개입을 보장하고 있는 NATO 동맹조약과는 달리, 제3조를 보면 위협에 대처 시 각 국가 헌법절차의 준수를 명시함으로써 다소 협상적인 약속의 성격을 가지고 있다. 즉 한국은 한반도에 전쟁이 발발 시 미군의 자동개입이 아니

45) 강성학, 『주한미군과 안보협력』 (성남 : 세종연구소, 1996), p.46.

46) 육군사관학교, 『한국전쟁사』 (서울 : 일신사, 1994), p.183.

47) 국방부 군사편찬연구소, 『한·미군사관계사 : 1871-2002』 (서울 : 군사편찬연구소, 2003), pp.564-571.

므로 안보불안을 해소하는데 한계점이 있었다.⁴⁸⁾ 따라서 이러한 이유로 한국은 주한미군의 상당한 규모가 한반도에 주둔할 것을 요구하였다. 또한 유사시 미군의 군사력 지원을 확보하기 위해, 즉 국가이익을 위한 편승 정책을 추진함으로써 자율성 측면에서 상당한 제약을 받았던 것이다.⁴⁹⁾

한미동맹의 본질은 방위조약 전문에 명시된 것처럼 동북아시아 지역의 세력 균형을 통해 평화와 안전을 유지하고자 맺은 상호간의 약속이다. 즉 한미상호방위조약 전문에 한·미 양국은 '외부로부터의 무력공세'에 대하여 방위 할 것을 명시하고 있다. 이는 냉전시대에 북한의 위협뿐만 아니라 구소련과 중국을 포함한 공산권 세력에 대응한다는 개념이었던 것이다. 미국의 입장에서 본다면 미·소 냉전시대에는 주 위협을 소련으로 보았고, 소련의 붕괴로 인한 탈냉전 이후 중국의 부상으로 인해 주 위협이 중국으로 바뀌었을 뿐이다. 한편 한국은 미국과 중국의 패권 경쟁 속에서, 한미동맹과 한중협력의 관계로 인한 동맹의 딜레마에 연루되지 않도록 유념해야 할 것이다. 또한 동맹의 딜레마로 인한 국내정치 및 군사 분야 등 다양한 분야와의 연계 시, 최고 집권자나 집권세력에 의해 한미동맹의 본질이 호도되어서는 안 된다. 한국은 국제관계를 냉정하게 직시하고 국민과 함께 공감대를 형성하여 추진해야 한다. 21세기 신자유주의 범주 안에서 세계 및 동북아시아의 민주주의 평화질서를 구축하고자 하는 미국도 마찬가지로 판단된다. 한미동맹체결에 근거가 된 한미상호방위조약을 성사시킬 수 있었던 가장 큰 요인은 정전협정에 반대했던 이승만 대통령의 적극적인 대미외교였다. 만일 정전협정으로 인해 통일이 불가능해진다면, 한국은 혼자서라도 복진하여 싸우겠다는 이승만 대통령의 발언 및 반공포로 석방 등은 미국을 곤혹스럽게 만들었다. 그러나 한국의 소리에 미국이 귀를 기울이게 만들었다는 점에서 유효한 전략이었다.⁵⁰⁾ 미국이 정전협정에 대하여 한국에 압력과 설득을 되풀이하자, 이승만 대통령은 휴전 조건으로 북한의 재침 시 미국이 다시 개입하겠다는 안보보장을 내용으로 한 한미동맹 체결을 요구했다. 미국은 이러한 동맹체결을 선뜻 받아들이지 않았고, 오히려 무리한 요구를 하는 이승만 대통령을 제거하기위한 에버레디 작전(Everready Operation)의 수행을 검토하기도 하였다.⁵¹⁾ 따라서 이러한 한·미간의 상호 불신

48) 외교통상부, 『한국외교 50년 : 1948-1998』 (외교통상부, 1999), pp.342-345.

49) 이기완, “동북아 안보질서와 한미동맹의 변화”(국방대학교 안보문제연구소, 2005), p.21.

50) 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한미동맹의 재정의,” 『통일정책연구』, 제11집 제1호(통일연구원, 2002), pp.63-67.

속에서 조약을 체결한 것은 미국의 패권적 리더십 즉 국가전략이 소련과 중국이라는 공산권 세력의 팽창을 억제하는 것이 더 중요했기 때문이다. 따라서 미국은 한국의 경제적·군사적 발전이 필요했기 때문에 이승만 정부시기부터 막대한 양의 경제 및 군사원조를 제공하였다. 이시기에 1957년 한반도에 전술핵을 배치한 것은 한국의 전략적 가치를 인정하며, 군사력의 우위확보를 고려했던 것으로 보인다. 아무튼 한미동맹의 관계는 6·25전쟁 이후 한미상호방위조약의 체결과 경제재건 과정을 거치면서 더욱 공고화되었으며, 근대화의 초석을 다지게 하는 밑거름이 되었다. 특히 한미동맹은 공산주의 세력과의 투쟁 속에서 철저한 반공주의로 뭉친 이념동맹이었으며, 자유민주주의 공동가치를 추구하는 수호의 상징이었다. 이러한 정치·이념적 결속은 한미동맹을 더욱 강화시키는 요인으로 작용할 수 있었다.

2. 월남전 파병과 동맹의 자율성 확대

한국의 박정희 정부는 1961년 5·16 쿠데타에 의한 정권수립으로, 미국과의 안보협력 강화를 통해 국가안보 및 정치적 입지를 다지기 위해 노력하였다. 따라서 이 시기는 정권의 정당성 확보를 위해 동맹국인 미국에 편승 및 순응의 정책을 적극적으로 추진하였던 것이다. 즉 북한의 위협에 대비하여 한미동맹의 강화로 국가안보가 안정된 가운데 경제발전으로 국민의 지지를 받고자했다. 강대국과 약소국가와의 비대칭적 동맹에서 나타나는 전형적인 동맹의 딜레마가 강대국의 안보 지원을 통한 약소국의 자율성 제한과 방기·연루현상이다.

미국이 깊숙이 개입하고 있는 월남전에 한국이 파병을 한 것은 동맹국인 미국의 방기현상 즉 명시된 공약의 철회, 책임의 불이행등을 염려하여 월남전에 강압이 아닌 스스로 연루되어 편승한 것이다. 그 성과는 우리가 요구하는 안보의 지원 및 국군의 현대화를 약속 받았고, 안보의 굳건한 토대 속에서 경제발전을 이룩할 수 있었다. 즉 그 당시 한국이 추진한 월남전 파병의 편승효과는 경제대국으로 성장하는데 밑거름이 되었으므로, 역사 속에서 대단히 중요한 의미를 가지고 있다.

이승만대통령 하야 이후 1961년 미국에서는 케네디 정부가 집권하면서, 동북아시아의 국가전략은 한국에 대한 무상군사원조(MAP)를 대외군사판매(FMS)로 전환시켰다. 한국 국방예산에 대한 직접원조도 1961년 한국의 총 군사비의 67.3%

51) 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁 : 민족분열과 국제개입·갈등』 (서울 : 서울대학교 출판부, 2000), pp.526-548.

이던 것이 1962년엔 46.55%로 감소시켰다. 이처럼 미국은 한국에 대한 군사원조의 삭감을 진행하고, 더불어 주한미군 감축 검토도 추진하기 시작했다.⁵²⁾ 따라서 이때부터 미국은 한일관계 개선을 요구하였고, 한국정부는 1964년 월남전 파병, 1965년 한·일 국교를 정상화시키면서 일본과 미국의 지속적인 경제지원, 주한미군 철수 중지를 요구했다.

미국의 존슨 정부 시기 한미동맹 관계는 “후견-피후견관계” 속에서 상호 혜택을 주고받는 “우정 어린 관계”였다고 평가할 수 있었다.⁵³⁾ 국제 활동에 있어서 한국은 1965년까지 거의 배타적으로 미국에게 의존할 수밖에 없었으나, 월남전 파병을 계기로 어느 정도는 동반자적 입장을 형성함과 동시에 독자적 외교를 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.⁵⁴⁾

한국군의 월남전 파병은 한미관계가 보호-피보호의 일방적 관계에서 탈피하여 상호보완적 동맹관계로 발전함과 동시에 한미동맹 관계를 더욱 결속시키는 계기가 되었다. 월남파병으로 발생한 한반도의 안보 공백을 메우기 위해 다양한 군사 및 경제적 지원 조치가 이뤄졌다. 또한 파병에 대한 보상으로 1966년 주한미군 주둔을 위한 한·미 행정협정 체결, 과학기술원 설립 등 여러 가지 현안문제가 해결되었다.

3. 북한의 무력도발과 한·미 군사체제 강화

한국군이 월남전에 파병을 시작하면서 북한은 대남 무력도발을 강화하였고, 결국 1968년 1월 무장공비 침투에 의한 청와대 습격과 미국의 정보함 푸에블로호 납치 사건을 일으켰다. 미국은 청와대 습격사건시에는 별다른 조치를 하지 않았고, 푸에블로호 납치사건시에는 항공모함을 급파하는 등 군사적 조치를 취했다. 이에 박정희 대통령을 포함한 한국의 정치권은 심하게 반발하면서, 북한에 무력으로 보복을 해야 한다고 주장하였다. 그러나 미국은 북한의 의도를 월남전쟁에 개입하면서 전선을 확대하려는 세계적 질서 속에서 파악하였으므로, 무력으로 대응

52) 마상윤, “미완의 개혁: 1960년대 전반기 미행정부의 주한미군철수 논의,” 『한국과 국제정치』, 제19집 제2호(경남대학교 극동문제 연구소, 2003), pp.1-36.

53) 김성한, “한미동맹체제의 구조와 기능 : 과거, 현재, 미래,” 『외교안보연구』, 제2호(국립외교원, 2007), p.232.

54) 김달중, 『한국의 외교정책』 (서울 : 오름, 1998), pp.122-123.

하지 않았고 푸에블로호 선원의 송환도 비밀협상으로 추진하였다. 이러한 한·미 양국의 위협에 대한 인식의 차이는 남·북으로 대치하고 있는 한반도의 특수성과 세계의 패권을 유지하려는 미국의 입장을 고려 시, 구조적이고 본질적인 문제라고 판단된다.

그러나 중요한 것은 이러한 국내·외 정치적 요인으로 인하여 동맹의 연계성 논리가 작동되어 본질적인 군사동맹의 협력체제가 구축되었다는 것이다. 즉 가장 중요한 변화는 앞으로 한미동맹의 발전을 견인해 나갈 한미 안보협의회의(SCM : Security Consultative Meeting)의 창설이었다. 한미 안보협의회의는 1968년 1월, 청와대 기습 미수사건과, 미 푸에블로호 피랍사건 등으로 인한 한반도 내 군사적 긴장과 위기를 한미동맹의 틀 안에서 관리하고자 창설되었다.⁵⁵⁾ 한국은 이러한 일련의 사건들로 인하여, 한반도 정세에 대한 미국과의 상시적 협의 체제 구축 필요성을 절실하게 느꼈다. 미국 역시 북한과의 접촉을 통한 푸에블로호 및 승무원의 송환을 위하여 당장 한국 정부의 협조가 필요한 상황에 처한 것이다.

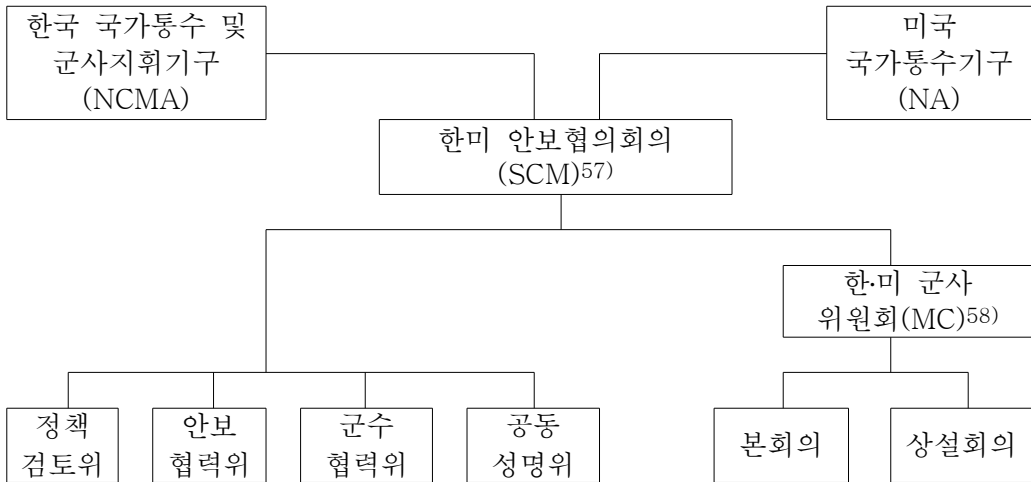
이와 같은 필요성에 의해 1968년 4월 한국과 미국은 정상회담을 갖고, 양국 간 안보협력에 대한 제반문제를 협의하는 연례회의의 개최에 합의하였다. 처음 개최된 1968년부터 1970년까지 세 차례 회의는 양국 국방장관이 수석대표로 참석하여 국방문제에 대해 논의하는 국방각료회의로 개최되었다. 1971년부터는 국방·외교·안보 차원의 문제를 전반적으로 다루는 안보협의회의로 확대 개최되었다. 이때부터 한미동맹은 1년에 한 번씩 정기적으로 외교·안보현안을 협의하며 상호보완적인 동맹관계를 형성하는 단계로 발전하기 시작한 것이다.⁵⁶⁾

다음 <그림 3-1>은 한미 안보협의회의의 구성을 제시하였다. 오늘날 이를 통해 한·미 군사안보협력 관계가 공고히 유지되고 있고, 대내·외에 과시할 수 있음은 물론이고, 한국의 안보를 위한 연합방위 태세에 실질적으로 기여하고 있다. 향후 미래의 발전적인 한미동맹의 신 연합방위체제를 구상하는데 있어서 근본적인 토대의 개념으로 검토되어야 할 것이다.

55) 허문영 외, “남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할 연구,” 『통일연구원 협동연구총서』 제2집 제7호(통일연구원, 2002), p.73.

56) 허문영 외, 앞의 논문, p.73.

<그림 3-1> 한미 안보협의회의의 구성



* 출처 : 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년』 (서울 : 군사편찬연구소, 2013), p.115.

이렇게 시작된 한미 안보협의회의에서 한·미 양국은 연합지휘체계인 한미연합사령부 창설을 협의를 통하여 결정하였다. 즉 1977년에 개최된 제 10차 한미 안보협의회의(SCM)에서 합의하였고, 1978년 군사위원회(MC)에서 “전략지시 제1호”를 하달함으로써 한미연합사령부가 창설되었다.⁵⁹⁾ 한·미 연합군사령부의 창설로 인해 과거 미군이 유엔군사령부를 중간 매개체로 하여 한국군을 지휘하던 것과는 달리 한국군을 미군의 지휘권 아래 두게 되었고,⁶⁰⁾ 유엔군사령부는 휴전협정에 관한 업무만을 수행하게 되었다.

57) 한미 안보협의회의(SCM)는 1968년 한반도 안보와 연합방위능력을 제고하기 위한 한·미 국방각료급 연례회의이며, 한·미 국방장관과 합참의장 등 한·미 군 수뇌부가 참석하여 한·미안보관련 현안에 대해 협의를 한다.

58) 한미 군사위원회(MC)는 양국 합참의장 등 관련 담당관으로 구성되며, 본회의는 한·미군사위원회회의(MCM)로서 매년 SCM과 같이 개최한다. 상설회의는 긴밀한 협의사안이 발생할 때 개최한다.

59) 허문영 외, 앞의 논문, p.74.

60) 1978년 10월 17일 한·미 양국은 “한·미 연합군사령부 설치에 관한 교환각서”(1978. 10. 17. 발효)에서 1978년 7월 26~27일 개최된 제11차 한미안보협의회의(SCM)에서 합의된 “군사위원회 및 한·미 연합군사령부에 관한 권한 위임사항”과 관련하여, “권한 위임사항이 1954년 11월 17일 한·미 합의의사록 한국 측 정책사항 제2항 규정 범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이다. 이 약정은 한·미 연합군사령관이 미군 4성 장군으로서 연합군사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해한다.”고 합의하였다.

제2절 한미동맹의 갈등

1. 데탕트 시기 주한미군 철수와 자주국방

1960년대 말 미국은 베트남 전쟁의 수렁 속에서 빠져나오지 못하면서 경제적·군사적 어려움을 겪고 있었고, 국내·외적으로 전쟁에 대한 불만은 높아만 갔다. 따라서 미국은 닉슨 정부가(1969~1974) 들어서면서 중국과의 교류를 통해 소련을 견제하고, 중국이라는 거대한 시장을 확보하기 위해 공식 외교관계를 수립하였다. 소련하고는 전략무기 제한협정을 체결하는 등 세계질서를 긴장완화의 국면으로 조성하였고, 동시에 아시아에 대한 국가전략도 개선하고자 하였다.

1969년 베트남 전쟁의 경험을 바탕으로 선언된 닉슨 독트린은 미국의 아시아 동맹국 정책에 있어 일대 전환을 가져온 사건이었다. “아시아인에 의한 아시아 방어”라는 기조를 가진 닉슨 독트린을 통해 미국은 세계방위의 역할을 축소시키고 점진적인 철수를 실시하고자 했다. 즉 아시아 지역에서 미국이 가지는 직접적인 출혈 부담을 덜고자 했던 것이다. 한편 미국은 안보 공백을 메워주기 위하여 각 동맹국의 경제 및 국방력에 대한 협력을 강화하는 조치를 취하였다.⁶¹⁾

닉슨 독트린에 의해 한국에 대한 미국의 안보적 보호자 역할 역시 과거보다 축소되었고, 1971년에는 2만 명에 달하는 주한미군 제7사단을 일방적으로 철수시켰다. 박정희 정부는 이에 대하여 한국군이 월남에 파병되어있는 상황에서 주한미군을 철수시키는 것은 부당하다고 항의하였고, 사회 일각에서는 작전통제권의 반환을 요구하기도 하였다. 또한, 국가방위의 중요성을 재인식하게 되면서 자주 국방력의 구축을 강구하게 되었다.

이후 한미동맹 관계는 1977년 미국의 카터 정부가 들어서면서 최악으로 치닫게 된다. 카터 대통령은 취임 직후, 한국 내 전술핵무기의 철수계획을 작성하였고, 주한미군 감축을 구체화하였다. 그리고 동시에 인권외교를 앞세워 박정희 대통령의 독재에 대한 비판 수위를 높였던 것이다.

1977년 카터 대통령은 5년 내에 한국에 주둔하고 있는 모든 지상군 전투 병력을 철수시키겠다는 계획을 발표하였다.⁶²⁾ 이에 대하여 한국은 미국의 주한미군 철수 정책을 받아들여 “선보완 후철수” 원칙의 준수를 강조하고, 제10차 한미

61) 김열수, 앞의 책, p.231.

62) 윤중호 외, “한·미 군사관계의 역사적 분석과 전망,” 『정책연구보고서 97-10』 (1997), p.10.

안보협의회의를 통해 미국과 합의를 도출하였다. 당시 주한미군 철수와 관련하여 합의된 내용은 다음과 같다. ① 주한미군의 철수는 향후 4~5년간에 걸쳐 단계적으로 진행한다. ② 미 지상군의 철수가 한국에 대한 방위공약의 약화를 뜻하는 것은 아니며, 한국이 무력침략을 당할 경우 미국은 효과적이고 즉각적인 지원을 제공할 것이다. ③ 한국방위의 효율적 달성을 위해, 미군의 1진 철수가 완료되기 이전에 한미연합사령부를 설치한다.⁶³⁾ 하지만 이 같은 주한미군의 완전철수 계획은 1979년 6·30일 카터 대통령 방한 시 박정희 대통령은 대북위협 설득과 인권문제에 대한 개선을 약속하였다. 이후 정치범 석방 등 가시적인 조치를 한국 정부가 단행하자, 미국은 1979년 7월 현 수준에서 철수를 동결하였다. 결국 레이건 정부의 출범과 함께 미 의회와 국방부의 반대 및 현실성의 문제로 전면 백지화되었다. 즉 냉전시기 동북아시아 한반도의 평화구축이 미국의 국가이익에 부합되었던 것이다. 이후에도 주한미군의 철수계획은 세계 질서 속에서 미국의 국가전략이 변화될 때 항상 포함되었고, 1991년 미국이 철군을 중지하겠다고 발표할 때까지 지속되었다.

그러나 미국의 국가전략 속에서 이루어진 데탕트시기에 한·미관계는 심각한 수준의 갈등이 표출되기 시작하였다. 월남전 파병기간에 발생한 북한의 청와대 습격 및 미 푸에블로호 납치사건은 한·미간 위협인식의 차이로 미국의 대처방법을 소극적으로 일관케 하였다. 또한 월남전 파병 철수 직후에 논의된 주한미군 철수계획은 한미동맹의 갈등을 크게 증폭시켰다. 따라서 박정희 정부는 자주국방을 위해 경제개발 5개년 계획에 울곡사업을 병행하여 추진하였고, 향토예비군도 창설하였으며, 핵무기 개발에도 관심을 가지기 시작했다. 즉 동맹국인 미국의 국가전략으로 한미동맹의 신뢰성은 약화되었으나, 국방의 현대화 노력은 긍정적으로 평가받을 수 있었다. 동맹의 딜레마와 연계성의 논리로 발생하는 자율성의 제한과 세계 및 아시아 질서 속에서 국가이익을 우선 추구하는 미국의 국가전략은 유념할 필요가 있는 것으로 판단된다.

1978년 미 중앙정보국(CIA)은 한국이 “자주국방을 위해 핵무기 개발을 필요로 할 것”이라며 경계심을 나타냈다. 실제 한국은 1976년 한국원자력기술공사, 한국 핵연료 개발공단 등을 설립하며, 핵연료의 국산화 및 방사성 동위원소를 이용한

63) 조관행, “카터행정부의 주한미군 철수결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구,” 『국가전략』, 제21집 제4호(세종연구소, 2015), pp.131-135.

기술 개발에 착수한 상황이었다.⁶⁴⁾ 그러나 당시 한국에는 핵무기 개발에 대한 꿈을 충족시킬만한 물리적·기술적 토대가 거의 마련되어있지 않았다. 박정희 대통령의 핵 개발은 비밀리에 추진되었으나, 핵 개발의 추진과정은 실시간 미국 정보기관 및 정부로 알려지면서 한·미간의 갈등은 더욱 심화되었다. 결국 한국의 핵 개발은 미국의 압력과 방해로 중단될 수밖에 없는 상황에 처해졌으며, 박정희 대통령이 서거함으로써 핵문제를 둘러싼 갈등에 마침표를 찍게 되었다⁶⁵⁾.

1970년대 중반 이후 한미동맹관계는 한국의 정치·군사·경제·외교적 능력이 증대됨에 따라, 일방적인 후견인-피후견인 역할에서 어느 정도 대등한 관계로 변화하기 시작했다. 한국의 경제적 성장에 따라 미국의 군사 및 경제원조가 대폭 삭감되었고, 한국은 이에 대응하여 자주국방을 위한 국방비를 확충하기 시작하였던 것이다.⁶⁶⁾

2. 신 군부의 등장과 반미현상 확산

전투환을 중심으로 한 신 군부는 1979년 12·12 쿠데타와 1980년 5월 광주항쟁을 무력으로 진압하면서, 한미동맹을 미국과 대한민국 정부가 아닌 미국과 시민들을 중심으로 한 반미운동으로 변화시켰다. 한국의 작전지휘권을 가지고 있었던 미국은 책임론에서 자유스럽지 못했던 것이다. 그러나 한미동맹은 북한 등 공산권 세력의 위협에 대비하여 한국이 강력히 원해서 체결한 조약이다. 미국은 세계질서 속에서 동북아시아와 한반도의 안정을 위해 신 군부를 승인 한 것뿐이다. 즉 국내 정치 요인과 정치세력에 의하여 미국에 편승하고, 이에 따른 반미현상이 확산된 것으로 봐야 된다.

1980년대에 들어서서 한미동맹은 몇 가지 대내·외 정치적 이유로 다시 강화되었다. 대외적으로는 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 당시 유지되던 데탕트가 붕괴되었다. 그리고 미 레이건 대통령이 대소련 압박정책을 추진하면서 양 진

64) 조동준, “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택,” 『EAI 국가안보패널 연구보고서』 (재단법인 동아시아연구원, 2014), p.21.

65) 정육식, 『핵의 세계사』 (서울 : 아카이브), 2013, p.31.

66) 한국은 1971년 미국으로부터 3억 4천 6백만 달러의 무상군원과 1천 5백만 달러의 군사판매 차관(FMS차관)을 제공받아 “국군현대화 계획(1971~1975)”을 수립하였고, 1974년 2월에는 “국방 8개년 계획(1974~1981)”을 수립하여 처음으로 자주적 전력계획을 추진하였다. 김계동, “한국의 안보 전략 구상,” 『국가전략』, 제3집 제1호(세종연구소, 1997), pp.25-27.

영의 신 냉전시대가 시작되었던 것이다. 한편, 대내적으로 권력을 장악하기 위해 군사력을 동원한 신 군부 세력은 정통성이 미약한 정권의 명분을 마련하고자 한미동맹을 활용했다.

자주적인 관점에서 본다면 동맹의 딜레마 및 연계성의 심화로 박정희 정부보다 더 미국에 의존하고 순응해야 했고, 국민의 저항은 더욱 거세졌다고 본다. 즉 쿠데타 등 국민에게 동의받기 어려운 방법으로 정권을 장악한 약소국가 정부는 군사적 지원이라는 동맹 본래의 목적보다, 더 큰 정치적 관계를 동맹에서 찾게 된다. 동맹국 입장에 있는 각국은 군사적 분야 뿐만 아니라 여러 다양한 분야의 협력을 파트너에게 기대하게 된다. 동맹조약상 그러한 내용이 없더라도 약소국은 강대국에 대해 보호를 기대하게 되며, 약소국의 외교적 위기 또는 정권의 정치적 위기 상황에서 흔히 발생한다. 강대국도 약소국과 동맹 시 군사적 분야 외에 정치적 사항에 대해서도 협약을 맺을 수 있으며, 이를 통해 결국 약소국의 행위를 제한하는 경우가 대다수이다.⁶⁷⁾

그러나 노태우 대통령이 당선된 1987년 11월 이후부터 이러한 현상은 점차 사라지게 되었다. 미국은 한국의 민주주의에 대해 전망을 낙관적으로 판단하였다. 또한 1988년 4월 국회의원 선거에서 야당이 과반수 의석을 확보하는 장면을 연출하자, 한국에 올바른 민주주의가 정착되어가는 것으로 평가하였다. 1980년 광주민주항쟁으로 촉발된 반미운동도 한국의 민주주의 확산과 미국의 인식전환에 따라 완화되는 모습을 보였다. 그러나 미국의 경제적 압력과 한·미관계의 개선요구는 이러한 추세를 이어나가지 못하였다.

1980년대 중반 한국의 정치적 혼란이 발생했을 때, 미국은 한국에 대한 경제적인 압박을 완화시켰다. 이후 한국의 민주주의가 정착되어가자 한국에 대한 경제적인 압박을 강화해 나갔다. 이는 1980년대 후반에 발생한 미국의 재정적자 때문이기도 하다. 미국은 국방비의 삭감과 타국에 대한 안보 공약 및 지원의 축소, 해외에 주둔 중인 미군의 규모감축을 모색하기 시작했다. 즉 미 의회는 주한미군 감축 및 한미연합방위체제의 개선을 제의하는 년 워너 수정 법안을 검토하면서, 앞으로 미국의 군사정책에 큰 변화가 예상되었다.⁶⁸⁾

67) Glenn H. Snyder, op. cit., p.8. : Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Power*(New York : Columbia University, 1968), p.55.

68) 미 의회는 1989년 7월30일 소위 「년·워너 수정안」을 통과 시켰다. 이 법안은 동아시아 및 한국 주둔 미군의 전력 구조 및 임무의 재평가, 한국을 포함한 동맹국들의 자국 안보를

한국의 경제적 성장은 미국의 방위비 분담 요구를 피할 수 없는 상황을 만들었다. 미국의 일방적인 안보지원의 수혜자이며, 안보 무임승차를 해오던 위치에서 탈피하여, 한국 스스로의 안보를 위해 주한미군 운영유지를 위한 비용 일부를 부담하라는 것이었다. 이에 따라 1989년부터 한국은 주한미군을 위한 방위비를 부담하고 있다.⁶⁹⁾

이 시기의 특징은 한반도 방위를 위한 한·미간 역할 조정의 시기로 볼 수 있다. 1970년대 말까지 한·미간 군사적 관계는 근본적인 변화 없이 최초 동맹을 맺을 당시의 기본적인 구조가 그대로 유지되었으며, 근본적인 큰 변화가 없었다. 그러나 1980년대에 와서는 다양한 대내·외적 요인들이 대두되면서 양국의 군사관계의 변화가 시작되었다. 이는 한국의 대미 무역흑자 및 미국의 통상압력과 양국 간 무역마찰, 미국의 방위비 분담금 증액 압력이었다. 또한 한국의 북방정책으로 소련(1990년)과 중국(1992년)과의 국교수립에 대한 미국의 조심스런 우려였다. 또한 양국 군사관계에 대한 미 의회의 재검토 압력, 한국의 민주화에 따른 국민들의 한·미 군사현안 공개요구 증대, 그리고 서서히 발생한 한국 내의 반미감정 등이 다.⁷⁰⁾

1992년 12월 소련의 해체 이후 미국의 한반도 군사정책은 그 본질적인 변화를 보였다. 냉전시대의 미국의 한반도 군사전략은 한반도의 가치를 정치·군사전략적으로 평가하고 이를 세계전략에 의거해 설정한 것이었다. 특히 미국의 국가이익을 방위하기 위해 일본이라는 과생적인 이익에 안주하는 것이 아닌, 한국에 병력을 주둔시킴으로써 한반도에서부터 전쟁억제를 위해 노력하는 것이었다. 그러나 소련의 해체는 이러한 미국의 방향에 큰 변화를 초래하게 되었다.

냉전의 종식 이후 미국은 새로운 전략을 구상하기 위해 빈번하게 전략보고서를 만들어내었다. 미 국방부는 「년-워너 수정안」에 따라 1990년 4월 대의회 보고서로 동아시아 관련 전력보고서를 최초로 제출하였다. 그 내용은 동아시아의 중요성이 점차 증가한다는 전망이었으며, 주로 경제적 측면의 중요성이 증대될 것이라 추론이었다. 또한 앞으로 한국군이 주도하여 한국방위를 맡고 주한미군은 지원적 역할만을 해야 한다는 것이다. 이를 위해 1990년부터 2000년도까지 주한미군의

위한 책임과 비율증대, 주한, 주일 미군의 부분적 · 점진적 감축 등의 필요성과 가능성에 대한 행정부의 계획을 요구하였다.

69) 국방부, 『국방백서 1999』(1999), pp.86-87.

70) 윤중호 외, 앞의 논문, p.464.

전진배치 추진 및 주둔규모의 조정 작업을 3단계에 걸쳐 병행하는 것이었다.⁷¹⁾ 이에 따라 1990-1992년까지 제1단계 조정이 실행되어 주한미군의 육군 및 공군 약 7,000명이 감축되었다. 그러나 1993년에 계획되었던 제2단계 조정은 북한의 핵개발 의혹에 따라 유보되었다.

노태우 정부의 북방정책으로 북한은 1991년 남·북한 유엔 동시가입, 한반도 비핵화 선언 등을 대한민국과 공동 추진함으로써 최초로 평화협상 무드가 조성되었다. 그러나 정부는 문익환 목사와 전대협 대표 임수경 학생의 방북을 반공논리로 탄압하여 남남갈등을 야기시켰다. 또한 북한은 1990년대 초 소련이 해체되면서 비밀리에 러시아와 파키스탄과 협조하여 핵 관련 원심분리의 부품 및 설계를 제공받았다. 그리고 2002년도에는 러시아로부터 원심분리기 제작관련 알루미늄관을 도입하는 등⁷²⁾ 이중전략을 구사하였다. 한국은 대북정책과 북핵 문제의 주도적인 추진을 일관성 및 추진 전략의 부재, 그리고 동맹의 딜레마에 따른 자율성의 제한으로 추동력을 상실했던 것이다.

3. 문민정부의 탄생과 북핵위기 고조

최초의 문민정부인 김영삼 정부와 클린턴 정부가 맺어진 한·미 갈등의 주요원인은 북핵 문제였고, 정권말기에 터진 IMF 사태 역시 갈등의 요인으로 촉발된 미국의 경제적 패권의지가 반영된 결과였다.

북핵 문제는 북·미 양자협상의 구도를 보였던 협상 국면에서, 한국의 영향력을 확대하기위해 일관성을 유지하지 못한 것이 한·미 갈등으로 이어졌다. 예를 들어, 북·미 1차 고위급 회담 이후 김영삼 대통령은 북한의 NPT 탈퇴를 보류시킨 미국에 대하여 ‘북한에 계속 끌려 다니고 있다’며 비판하였다. 미국의 협상 및 대북정책을 공개적으로 비판 하였던 것이다. 또한 1993년 11월 한·미 정상회담에서는 일반적인 정상회담에서는 볼 수 없는 이례적인 상황이 발생했다. 정상회담장에서 김영삼 대통령이 실무선의 합의를 뒤집고 클린턴 대통령에게 격렬하게 불만을 표출한 것이다. 당시 가장 문제가 됐던 북핵과 북미관계 정상화 문제를 양국의 실무진이 사전 조율하여 합의한 ‘포괄적 접근’이라는 용어를 정상회담 간에 반대의사

71) 김종석, 『한미동맹의 형성 및 변화 결정요인 분석과 향후 전망』 (서울 : 한국경제연구원, 2008), pp.53-55.

72) 박휘락, 『북핵 위협시대 국방의 조건』 (파주 : 한국학술정보, 2015), p.38.

를 표명하였던 것이다. ‘철저하고 광범위한 접근’이라는 용어로 바꾸면서 회담은 봉합됐지만, 한·미 갈등은 자칫 위험 수준을 넘어설 뻔 했다.⁷³⁾

이후 제네바 합의 체결 과정에서 한국형 경수로 노형 채택 문제를 놓고 한·미간의 갈등이 지속되었다. 결국, 미국이 한국의 협상안에 동의하며 경수로 문제는 해결되었지만, 미국으로서는 난감한 상황이었다고 볼 수 있다. 이처럼 북핵문제 해결을 위해 미국은 북한 뿐 아니라 한국과도 협상을 진행해야 할 정도였다.⁷⁴⁾

이러한 한·미간의 갈등은 과거 군사정권과는 달리 문민정부가 들어서면서 자율성 제한의 폭이 넓어졌다는 의미이다. 또한 국내의 정치적 요인 즉 김영삼 정부의 탄생을 위해 연합한 여·야, 보수·진보세력의 부조화로 인한 한계, 북·미의 깊은 관계로 인한 안보불안과 국민 여론의 부정적 시각이 주 요인이었다. 미국은 세계질서 속에서 국가전략이고, 한국은 대내적인 전략이면서도 북핵관련 정책의 부재를 실감해야 했다.

이후 1994년 패트리엇 미사일 한국배치 및 미국의 '오시라군 옵션' 즉 북한 영변지역의 폭격계획⁷⁵⁾으로 인하여 한·미 갈등은 더욱 증폭되었다. 당시 한국은 북한의 핵 개발을 저지하기 위한 유엔의 제재를 추진하고 있었지만, 전쟁이나 무력에 의한 공급은 고려하지 않았다. 6·25전쟁의 참상을 경험하고 전쟁의 폐허 속에서 피땀 어린 노력을 통해, 기적의 성장을 이룩한 한국의 입장에서는 고려 할 수 없는 선택이었다. 결국, 이러한 한·미간의 위협인식차이로 인해 한국은 미국의 패트리엇 배치 계획에 대하여 한반도의 긴장을 고조시킬 수 있는 것으로 판단하려 반대 입장을 표명하게 된다. 또한 미국의 북한지역 폭격계획에 대하여 강력하게 항의하였던 것이다. 그러나 한국은 북한의 위협에 대하여 선제타격을 하지 않기로 했다면, 북한의 핵을 억제할 수 있는 정책이 추진되어야 했다. 즉 국내의 정치적 요인으로 인하여 국민의 공감을 얻지 못하고, 일관성 있게 추진 할 수 없었던 국가 전략의 부재였다. 국가의 생존과 번영이 위협받고 있는 북한의 핵 문제는 국내·외 정치활동을 통해 한미동맹을 강화하면서, 자주적이고 적극적으로 추진해야 한다. 즉 2015년 이란의 핵위협 타결처럼 미국을 비롯한 주변 강국들에게 특히 북한에게도 이익을 주면서 해결방안을 모색해야 할 것이다.

클린턴 정부는 북핵 협상의 고비마다 한국의 동의를 얻고자 하였다, 이는 단순

73) 구갑우 외, 『갈등하는 동맹 : 한미관계 60년』 (서울 : 역사비평사, 2010), pp.137-138.

74) 위의 책, pp.147-148.

75) 위의 책, p.143.

히 한국이 동맹국이라는 이유 때문만은 아니었다. 미국에게 있어 북한은 6·25전쟁을 통해 많은 미군의 목숨을 앗아갔던 상대 국가이자, 오랜 기간 독재체제를 유지하며 핵개발을 통해 미국의 안보를 위협하는 적대 국가였다. 따라서 미국은 이러한 북한과 협상을 해 나가는데 있어서 국내의 지지가 약할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 한국의 지지는 북한과의 협상에 있어 미국에게 최소한의 필요조건이었던 것이다. 반면에 한국도 북미관계가 계속되면서 북핵 문제를 포함하여 한미관계를 정립해야만 했다. 이러한 인식하에 1996년 한·미 정상은 제주도에서, 미국은 한반도 평화체제의 문제를 다루지 않은 조건으로 북한과의 접촉을 지속해 나갈 수 있도록 하였다. 또한 한반도 평화체제는 남·북한과 미국·중국이 참여하는 4차 회담의 틀 안에서 진행하자는데 합의 하였다.⁷⁶⁾ 북한이 미국과의 직접 대화를 통해 정전협정 체제를 붕괴시키려는 전략에 효과적으로 대응하였던 것이다. 한반도 평화체제를 지역공동의 관심사로 확대하여 추진한 것은 한·미간의 갈등 속에서 성과 있는 결과물 이었다. 다만 이러한 추동력이 1996년 9월 북한의 소형잠수정 한척과 무장공비의 침투 사건으로 유보되었다. 그 이후 북핵 타결은 2003년 6차 회담 틀에서 진전되는 듯 하였으나, 2006년부터 시작된 북한의 핵실험 및 미사일 도발은 현재까지 지속되고 있는 것이다.

4. 진보적 정부의 등장과 남·북 교류협력 강화

가. 남·북 정상회담과 대북정책 주도의 한계

김대중 정부와 미 클린턴 정부의 3년간의 공존시기는 밀월 관계라고 해도 과언이 아닐 정도로 한·미 양국 간 대북정책분야의 협력이 긴밀하게 이루어졌던 시기다.

물론, 초기에는 남·북 및 북·미관계에 안정적이지 못했다. 김대중 대통령과 클린턴 미 대통령이 첫 정상회담에서 북한에 대한 화해·협력을 큰 틀로 하는 대북정책에 합의했다. 그러나 북한 금창리 지역의 핵개발 의혹이나 대륙간 탄도미사일 발사시험 등은 한반도에 다시 위기가 찾아오게 만들었다. 여기에 클린턴 정부가 대북정책 조정관 페리를 임명하여 대북정책 전면 재검토를 위임한 것은 대북 화해·협력 정책의 존속을 위태롭게 했다.

그러나 금창리 지하시설이 핵시설이 아닌 것으로 밝혀지면서, 핵개발 의혹이 해

76) 위의 책, pp.150-151.

소되었다. 또한 대륙간 탄도미사일(대포동 1호) 발사도 북한과 미국의 협상을 통해 해결될 조짐을 보이면서, 한반도 위기 상황이 수그러들기 시작했다. 그리고 페리 조정관이 대북 화해·협력 정책에 저촉되지 않는 대북정책 검토 보고서를 작성하면서 남북 정상회담의 계기가 마련되었다.⁷⁷⁾

역사적인 2000년 6월 남북 정상회담이 이루어졌다. 한반도 분단 이후 유례가 없을 정도로 남북관계의 큰 개선이 이루어졌으며, 이것은 북미관계까지 개선시키는 효과를 발휘했다. 당시 한국과 클린턴 정부와의 협력이 지속 보장되었다면, 북미관계의 완전한 정상화까지 발전했을 지도 모른다. 결과적으로는 그 목표가 이루어지지 못했지만, 당시의 한·미 양국은 상호 협력을 통해 그 어느 때보다 가시적인 대북정책의 성과들을 끌어낼 수 있었다.

이 시기 한·미 양국 간 상호협력 관계가 유지된 요인은 무엇일까? 가장 중요한 요인은 대북정책에 대한 양국의 공감대가 형성·유지되었다는 것이다. 김대중 정부는 초기부터 북한의 변화를 유도하는 방책으로 화해·협력을 통한 포용정책, 즉 대북 화해·협력 정책을 내세웠다. 이러한 대북정책은 한국의 다양한 대내·외적 돌발 변수에도 불구하고 일관되게 견지된 지도자의 의지였다. 클린턴 정부도 체네바 합의 이후로는 국제사회로 북한을 편입시키기 위한 관여를 강조하면서 북·미 간 대화에 관심을 갖고 있었다. 이렇게 한국과 미국의 대북정책은 유사한 점이 많았기 때문에 양국의 상호 신뢰 및 협력이 가능할 수 있었다.

김대중과 클린턴 정부의 협력 요인으로 또 한 가지 주목할 것은 당시 한국의 미국에 대한 지속적인 설득 노력이었다. 김대중 정부는 페리 보고서 작성 및 남북 정상회담 추진 중에, 미국과 신뢰관계를 형성하기 위해 많은 노력을 기울였다. 당시 청와대 외교안보수석 임동원은 보고서를 작성 중이던 페리조정관을 8회에 걸쳐 환담했으며, 남북 정상회담을 추진하던 시기에는 회담 추진경과를 일일 단위로 미국에 통보하며 이해를 구했다. 한·미간 공조 또는 북·미관계의 개선 없이는 대북정책이 성과를 내기 어렵다는 것이 김대중 대통령의 인식이었던 것이다.⁷⁸⁾ 다행히, 클린턴 정부는 김대중 정부의 대북정책을 전폭적으로 지지하였고, 김대중 정부는 그 노력을 보상받을 수 있었다. 클린턴 정부는 자신들의 대북정책과 부합하

77) 박중철, 『페리 프로세스와 한·미·일 협력방안』 (서울 : 통일연구원, 2000), pp.1-3.

78) “북미관계 해결 없이, 남북관계만의 발전은 없습니다.”

(김대중 대통령, 해군사관학교 제 5기 졸업 및 임관식 연설, 2001.3.19.)

는 한국정부의 대북정책을 믿고, 대북정책의 키를 상당 부분 위임했던 것이다.⁷⁹⁾

따라서 양국 간의 자발적 협력이 유지되었던 김대중과 클린턴 정부는 큰 시너지 작용을 일으키면서 한반도 역사에서 가장 가시적인 대북정책의 성과를 이루어냈다. 한국의 대북정책을 지지한 클린턴 대통령은 남북의 관계발전은 물론, 남북 정상회담 이후 북·미 관계의 개선까지 기대할 수 있었을 것이다. 이 시기는 남북 분단 이후 한국이 처음으로 한반도 정세의 주도자로 등장한 때이다. 또한 그 만큼 한미동맹의 비대칭성이 상당부분 극복되었으며, 한국의 위상 또한 높아졌다고 평가할 수 있다. 그리고 양국 간 협력이 담보되지 않으면, 대북정책 성공도 기대할 수 없다는 것을 반증하기도 했다.

김대중과 클린턴 정부의 밀월관계가 끝나고 김대중 및 부시 정부가 공존한 2년은, 다시금 대북정책으로 인해 양국 간 갈등이 재점화된 시기였다. 갈등은 두 정상의 첫 회동인 2001년 3월 정상회담에서부터 드러나기 시작했다. 김대중 대통령은 햇볕정책에 대해 논의를 하기 원했으나, 부시 미 대통령은 북한 지도자에 대해 회의감을 피력했다. 양국의 인식 차이는 명백했으며, 우리 정부는 정상회담에서 별다른 성과를 얻지 못했다고 결론 내렸다.⁸⁰⁾

9·11 테러 이후 미국의 북한에 대한 회의적 입장은 더욱 강경해지면서, 북한이 ‘악의 축’으로 지목되었다. 한국에서는 미국이 북한을 선제공격할 수도 있다는 우려가 제기되었다. 이러한 양국의 갈등은 2002년 2월에 열린 한·미 정상회담을 통해 일시적으로 봉합되었다. 김대중 대통령은 부시 미 대통령을 끈질기게 설득하여 미국이 북한을 공격할 의사가 없다는 의사를 끌어냈다. 이후 한국과 북한, 북한과 일본 간의 관계가 개선되고 북·미관계까지 개선되는 조짐이 보였지만, 제2차 북핵 위기가 발생하면서 모든 분위기가 처음의 모습으로 역전되었다.

북한의 HEU(고농축우라늄)에 의한 핵개발 의혹이 제기되자, 한국과 미국은 정보관단 문제로 인해 상당한 갈등을 겪게 된다. 북한의 핵개발 원료의 입수과정을 판단함에 있어서 입장차이가 발생하였다. 미국은 북한이 핵 원료 입수를 통해 과

79) “클린턴 미 대통령이 대북정책의 상당부분을 김대중 대통령에게 위임한 데에는, 미국 내 정치 상황도 어느 정도 영향을 미쳤다. 클린턴 대통령은 여러 가지 구설수로 국내의 정치적 입지가 약해지자, 한국의 강한 리더십을 자신의 정치적 보호막으로 활용한 측면도 있었던 것이다.” (크로닌 미 평화연구소 연구조사담당국장 조선일보 인터뷰 참조, 1999.06.22.)

80) PBS, "frontline : Kim's nuclear gamble : chromology", <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kim/etc/cron.html>.2005(검색일 : 2016.11.30.)

거에 진행한 핵개발을 이어서 추진하고 있다는 주장이었다. 그러나 한국은 원료의 확보 행위만 가지고 북한이 핵개발을 다시 시작했다고 볼 수 없다는 입장이었다.⁸¹⁾ 이러한 양국의 인식차이는 서로에 대한 정치적 의구심까지 불러 일으켰다.

북핵 상황이 표면화된 이후에도 한·미간 갈등은 지속됐다. 한국은 제네바 합의의 유지를 위해 북송되는 중유의 공급을 지속하려는 입장이었다. 반면에 미국은 북한의 일방적인 핵동결 의무 과기로 인해, 더 이상의 중유 공급은 불가하다는 입장이었다. 북한 문제를 대화로 해결하기 위해 비교적 수동적 태세를 고수한 한국과는 달리, 미국은 북한 선박의 나포 등 적극적으로 강경한 입장을 유지했다. 결론적으로 미국이 주도한 가운데 모든 상황이 진행되었고, 한국 정부 내에서는 미국의 대북정책을 놓고 신뢰성에 대한 문제가 제기되는 상황이었다.

김대중 및 부시 정부시기에 지속된 갈등의 원인은 무엇일까? 먼저 무엇보다도 양국의 위협인식의 차이 및 대북정책의 방법론적 접근이 상이했기 때문이다. 한국은 대북 포용정책, 즉 화해와 협력으로 북한을 변화시키기 위해 노력하였다. 그러나 미국은 이전 클린턴 정부의 친화적 대북정책에도 불구하고, 북한이 보여준 배신행위로 인해 회의감이 팽배한 상태였으며, 관여의 철회(disengagement)의 방향으로 대북정책을 재설정했다. 이러한 부시 정부의 대북정책은 2001년 6월에 북한과의 대화 재개가 선언됨에 따라 일시적으로 변화되는 듯 하였으나, 9·11 테러가 발생함에 따라 다시 원점으로 복귀했던 것이다. 한·미 양국의 북한에 대한 확연한 인식의 차이는 양국의 갈등을 부추길 수밖에 없는 요인이었다. 더욱이 이라크 전쟁을 수행하기 위해 미국은 공식적으로 한국군 파병을 요청하였다. 당시 한국 내에서는 반미감정의 악화 등 변수들이 많았지만, 타파병국에 비해 상대적으로 비전투병 위주의 소수 병력의 파병으로 파병협상 자체는 손쉽게 진행되었다. 하지만 파병을 결정하는 과정은 물론, 그 이전부터 이미 서먹해진 한미관계는 당시 한미동맹에 부정적인 영향을 준 것은 분명하다.⁸²⁾

두 번째 원인으로 한국의 위상이 높아짐에 따라, 양국의 비대칭성이 완화되었기 때문이다. 당시 한국은 세계적인 탈 냉전 속에서 놀라운 경제성장과 민주화를 통해 비약적으로 국력이 상승된 시기였다. 또한 북한에 대한 포용정책 또한 어느 정

81) 전성훈, “북핵문제와 한국의 대응”, 『국제평화』, 제4집 제1호(한국전략 문제연구소, 2007), pp.79-82.

82) 정범구 의원이 미국의 파병요청에 관한 질문에 대하여 운영관 외교통상부 장관의 답변내용임. 국회 사무처, 『제236회 임시국회 통일 외무부 통상위원회 회의록 제3호』(2003), p.1.

도 독자적인 성과를 거둔 상태였다. 역사상 유례없었던 남북 정상회담과 금강산 관광 및 민간단체 방북 등 남북 교류의 활성화는 대북 포용정책의 실효성을 입증했다. 따라서 한국은 미국의 반대 때문에 당장 성과를 내고 있는 대북정책을 포기할 의사가 없었으며, 한국의 정치적·경제적 성장은 대미 의존도로부터 상당부분 자율성을 확보하고 있었던 것이다.

그러나 북한의 핵개발이라는 안보위협 상황에서, 햇볕정책을 추진하는 김대중 정부는 그 명분에 한계를 드러냈다. 남북 장관급 회담에서 제기된 북핵문제는 당시 제2의 북핵 위기 상황에 큰 영향을 미치지 못하였다. 그리고 북한에 대한 중유 공급은 한 달간 연장되었지만 결국 제네바 합의는 무산되고 말았다. 특명을 부여받고 방북한 임동원 특사도 김정일 국방위원장이 만남을 회피함에 따라 성과 없이 돌아오고 말았다. 남·북관계에서 나름대로의 독자영역을 구축한다는 것은 경색 국면의 북·미관계로 인해 역부족인 것이 당시 상황이었다.⁸³⁾ 격상된 한국의 위상도 어디까지나 북·미관계가 악화되지 않는 선상에서 용인되는 것이었다.

결국 대북정책을 추진하는데 있어서, 김대중 및 부시정부 시기는 비대칭적 한미동맹 구도를 재확인하는 시기였다고 볼 수 있다. 나름의 독자적 대북정책을 실행한 한국이었지만, 미국의 지지 여부에 따라 정책이 좌우되는 결과를 낳고 말았다. 이는 미국의 영향력이 여전히 한반도에 미치고 있음을 의미한다. 한미동맹 속에서 한국의 위상이 많이 상승했지만, 아직도 미국은 한국의 자율성을 제한할 수 있었던 것이다.

나. 비대칭적 한미동맹의 구조적 변화 및 위기 고조

노무현 정부는 정책의 지속성을 원칙으로 삼아 대미정책과 대북정책을 전개해 나갔다. 김대중 정부 시절부터 이어져온 진보적 정책기조는 한국 국민들의 인식 변화를 가져오기 시작했고, 이러한 한국 국민들의 인식 변화에 부응하여 노무현 정부는 비대칭적 동맹관계의 구조적 변화를 미국에 요구하기 시작했다. 이에 전작권통제권 환수 문제, 미군기지 재배치 문제, 방위비 분담금 문제 등 다양한 차원에서 동맹정책의 변화가 추구되었다. 또한, 노무현 정부는 협력적 자주국방이라는 슬로건 아래, 한국이 미래 한반도 방위에서 주도적 역할을 담당하는 새로운 동

83) 장규섭, “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제”, 『통일정책연구』, 제11집 제2호 (통일연구원, 2002), pp.11-12.

맹비전을 제시하였다. 이러한 구상은 2005년에 발표된 국방부 개혁안으로 구체화되었다.

이 같은 한국의 ‘자주국방’ 움직임에 발맞추어 미국 역시 한국의 더 많은 책임 분담에 동의하면서, 전시작전통제권의 단독행사에 대해서는 한국의 국력향상과 한국군의 전력향상을 선결조건으로 제시하였다. 이것은 향후 한미연합전력이 전쟁을 수행하기 위한 협력 체제를 근본적으로 변화시키는 계기가 될 것으로 예상된다.⁸⁴⁾

한국내의 안보문화와 동맹정체성의 변화는 한미동맹에 상당한 영향을 주었다. 과거 반세기 동안의 비대칭 동맹에서 벗어나 새로운 동맹형태인 아젠다 중심의 동참형 동맹이라는 변화를 요구하게 되었다. 한국의 동맹정체성 문제는 반미감정과 밀접하게 연계되어 있다. 9·11 테러이후 미국의 일방주의에 대한 국민들의 태도가 점차 비우호적으로 변화하였다. 이러한 현상은 미국이 한국을 미국의 이익을 위해 이용하고 있으며, 테러와의 전쟁이 남·북관계의 진전에 걸림돌이 된다는 여론이 형성되기 시작하였다.

이러한 반미감정의 원인은 독립적이며 자부심이 강하고 실리우선인 젊은 세대가 사회의 주역으로 등장한 것에 영향을 받고 있다. 이들의 다양한 욕구를 담아내기엔 냉전적 틀에 갇힌 한미동맹이 한계가 있었다.⁸⁵⁾ 이들은 SOFA의 불평등에 대한 비난의 소리를 높였다. 그리고 미국이 한국을 무시하고 오만하다는 인식은 반미감정을 고조시킴과 동시에, 한미동맹관계 속에서 한국의 정체성이 강화되고 있었던 것이다.

여기에 부응하여 노무현 정부는 한미동맹이 보다 대등한 관계로 재편되어야 한다는 주장을 강조하였다. 이에 제임스 켈리(James Kelly) 미 국무부 동아태 차관보는 이러한 한국 내 여론을 의식하여 “한국에서 탄생할 새로운 리더십은 미국이 한국에서 갖는 전통적 역할에 대한 도전을 통해, 한미관계를 재정의하고자 할지도 모른다”는 말로 우려를 표하기도 하였다.⁸⁶⁾

한편, 반미시위에 참가한 대다수는 한미동맹의 불평등성을 규탄하였으나, 한미동맹의 중요성과 주한미군의 필요성을 부정하지는 않았으므로, 한미동맹의 과거가 아닌 SOFA 협정 등 불평등 조약의 전면적인 개정을 주장하였던 것이다. 따라서

84) 이상우 외, 『현대국제정치학』 (서울 : 나남, 1992), p.14.

85) 김일영 외, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울 : 한울, 2003), pp.1-31.

86) 한용섭, 앞의 책, pp.193-195.

이러한 반미감정은 기본적으로 미국에 대해서 불평등성을 호소하고 한국의 정체성을 주장하는 것이라고 평가할 수 있다. 노무현 대통령 역시 2002년 여중생 미군 장갑차 사망사고로 인한 촛불시위는 반미주위가 아닌, 불평등한 SOFA 협정의 개정을 요구하는 반미감정의 표출임을 언급한 바 있다.

노무현 정부는 한미동맹의 관계를 비대칭적 동맹관계 속에서 동등한 동반자적 입장으로 변화를 모색해 나갔다. 이는 위에서 설명한 반미감정과 함께 국민들의 변화된 안보의식에 기인하고 있다. 한미동맹은 기본적으로 북한이라는 위협을 공통분모로 삼아 출발한 것이었다. 탈냉전의 기류 속에서도 북한은 체제포기 대신 군사적 위기 조성과 핵무기 개발을 통한 체제유지를 시도했다. 따라서 한·미 양국은 북한의 위협에 대처하기 위해 한미동맹이 냉전시대의 역할을 지속해야 한다는 데 합의 할 수 있었다. 그러나 9·11 테러 이후 북한에 대해 가지는 한·미 양국의 위협인식 수준은 큰 차이가 있었다.

9·11 테러 이후 미국은 대량살상무기를 개발하려는 북한을 더욱 위협적인 존재로 인식하게 되었다. 반면, 한국은 대북화해·협력 정책의 영향으로 북한에 대한 국민들의 위협인식이 상당히 약화된 상황이었다. 특히, 2차례에 걸친 남북정상회담은 한국인의 대북인식에 많은 영향을 주었고, 한국인들의 상당수는 북한을 적으로 간주하기 보다는 협력의 대상으로 간주하기 시작하였다. 이 같은 대북인식의 변화에 따라 노무현 정부는 미국의 WMD 확산방지기구(PSI)가 북한을 겨냥한다고 판단하여 참여하지 않겠다는 결론을 내리기도 하였다.⁸⁷⁾

이러한 대북위협인식 감소에는 남북화해협력 정책 뿐 아니라 군사력 수준에 대한 자신감도 영향을 미쳤다. 국방력 비교의 가장 유용한 지표로 쓰이는 군사비 지출 부분을 살펴보면, 2002년 북한의 국방비 지출액은 50억 달러로 추산되었다. 한국은 2002년 167억 달러를 사용하여 북한에 비해서 약 3배 이상의 국방비를 지출하였다.⁸⁸⁾ 이러한 국방비 지출의 격차는 한국의 경제수준이 높아질수록 점차 벌어지게 되었다. 이는 한국 국민들에게 북한의 군사적 위협에 대한 자신감을 제공하였다. 또한 한국군 재래식 무기체계의 상대적 우월성은 ‘억제효과’를 가져와 북한의 기습도발 가능성을 감소시킬 것이라고 생각하였다. 이와 같은 북한의 위협

87) 김일영, “해외주둔 미군 재배치 계획과 주한 미군의 미래”, 『군사논단』, 제39집(한국군사학회, 2004), p.56.

88) International Institute for strategic studies, the military balance 2002/2003(London : Oxford University, 2002), p.301.

인식 약화는 한미동맹의 저해의 요소로 작용하였다.

2005년 대학 신입생을 대상으로 실시한 설문 조사에서 현재 한국에 가장 위협이 되는 국가를 묻는 질문에 대해 응답자의 54%가 미국을, 23%가 일본을 한국에 가장 큰 위협을 가하는 국가로 지목하였다. 그러나 북한을 한국에 가장 큰 위협이 되는 국가로 지목한 응답자는 불과 14%로 당시 신세대들의 대북인식과 동맹인식이 크게 변화되었음을 알 수 있다. 한편, 미국에서도 한국에 대한 부정적인 인식이 확산되고 있었다. 같은 해 이루어진 유사한 유형의 질문에서 미국인들은 조사대상 25개국 중 한국을 긴밀한 우방국 순위에서 8위에 놓았으며, 적대적이거나 비우호적인 국가 순위에서는 3위에 위치시켰다. 이는 한미동맹의 근본적인 기반이 되는 양국의 국민적 지지가 상당히 약화되었음을 의미한다. 또한 노무현 정부는 과거 한국정부가 사실상 무비판적으로 수용해왔던 대미 편승정책을 변경하였다. 즉 미국과 중국 등 강대국들의 패권경쟁에 일정한 거리를 두고서 한국이 직접적으로 패권경쟁에 연루되지 않는 실용주의 균형외교를 추진해 나갔다.⁸⁹⁾

그러나 한국과 미국이 탈냉전과 9.11 테러로 인한 외부환경의 변화에 대해 상당한 간극의 인식 차이를 보이게 되면서, 한국과 미국의 동맹관계는 심각한 도전을 맞이하게 되었다. 따라서 한·미 양국은 동맹비전의 제시에 있어서, 위협인식에 대한 재조정이 반드시 필요하였다. 이러한 위협인식 문제는 북한의 핵개발 문제가 가장 중요한 이슈였다. 9·11 테러 이후 미국의 강력한 핵개발 저지 정책에도 불구하고, 북한은 핵과 미사일 실험을 계속하였다. 이러한 북한의 핵개발 시도에 대해 한·미양국은 상당한 위협인식의 차이를 보였다. 즉 한국에서는 민족 공동체 의식과 한미동맹을 동등한 선상에 놓고 새로운 안보질서를 구상하기 시작하였던 것이다.

더불어 한국 국민들의 미국의 안전보장에 대한 심리적 의존도가 변화되기 시작하였다. 주한미군 재배치와 감축 결정에 대해서 한국인들은 과거와 같이 심리적으로 동요하는 모습을 보이지 않았다. 한국일보에서 실시한 한 여론조사에서 미군감축으로 인해 안보불안을 느낀다는 답변은 전체 응답자의 47.3%였으며, 그보다 많은 52.6%의 응답자가 불안을 느끼지 않는다고 답변했다.⁹⁰⁾

결론적으로 노무현 및 부시 정부 시기의 한미동맹은 큰 틀에서 지속 협조관계

89) 노무현 대통령 자문 정책기획위원회, 2008, pp.15-19.

90) 문정인, 『21세기 국제환경변화와 한반도』 (서울 : 오름, 2004), p.35.

를 유지하였다. 그리고 미국의 강경 대북정책을 자주적이고 적극적인 자세로 동반자적 입장에서 대화의 국면으로 유도했다고 볼 수 있다. 그러나 한국과 미국의 대북위협 인식의 차이는 한국의 자율성을 지속 제한할 수 있는 것으로 평가할 수 있다.

제3절 한미동맹 강화

1. 포괄적 전략동맹과 한·미 FTA

이명박과 부시 대통령은 2008년 4월 한·미 정상회담에서 한미동맹을 ‘전통적 우호관계’에서 한반도와 아시아 평화 와 번영에 기여할 수 있는 ‘21세기 전략동맹’으로 격상하기로 합의하였다. 한미동맹의 대한 적극적 순응정책은 노무현 정부의 소극적 순응정책과 비교된다. 글로벌 신 자유주의를 기조로 한 이명박 정부는 미국과 경제적 협력관계를 기본으로 하였으며, 안보정책에서도 대미 공조관계를 추구하였다.

이러한 안보 이념은 국방의 자주권을 추구했던 노무현 정부와 구별된 점을 보이고 있다. 국익을 우선하는 안보정책은 이명박 정부에서 나타난 대표적 정체성으로, 안보문화 중시정책을 보여주고 있다. 국정과제 우선순위를 설정함에 있어 한반도의 신 평화구조 형성을 강조하긴 하지만, 이전 정부에서 논의된 정책들을 적극적으로 수용하지는 않았다. 특히, 북핵문제가 해결된 다음에, 남·북한의 한반도 평화 논의가 시작된다는 입장을 표명하였고, 이것은 한미동맹을 바탕으로 한 대북 안보의지 강화의 표명이었다.⁹¹⁾

이명박 정부는 북한이 실존하는 가장 위험한 적이라는 분석을 통해, 최우선 선결과제로 북핵문제를 설정하면서 노무현 정부 시절과는 다른 방법으로 북한문제에 접근했다. 이것은 북핵문제나 북한 개방에 있어 햇볕정책은 성과가 미흡했다는 전제에서 도출된 것이다. 이전 정부의 햇볕정책은 오히려 북한이 핵 및 미사일 개발을 추진하는데 경제적 도움을 제공했다는 것이다. 남북교류 협력간 북한에 지원한 금액은 8조 8천여억원에 달하는데, 이 액수의 대부분이 북한 핵무기 및 대량

91) 한국 정부 대통령실, 『위기를 넘어 선진 일류국가의 초석을 다진 이명박 정부 2년』 (대통령실, 2010), pp.110-111.

살상무기 개발에 사용되었다는 의구심을 가지고 있는 것이다.

또한 “상생공영”의 원칙아래 “비핵, 개방, 3000”이라는 대북정책을 내세웠다. 선결과제로 북한이 핵개발을 포기한다면, 남한의 지원과 북한의 개혁 개방을 통해 북한 주민들의 생활수준을 1인당 3천 달러까지 10년 이내에 끌어올린다는 공약이었다. 그러나 이명박 정부는 남북관계를 악화시켰다는 비판을 받게 되었다. 이는 북한이 먼저 핵을 포기해야만, 이후 협상이 가능하다는 강경한 대북정책은 북한정권의 생존전략에 도움이 되지 않았던 것이다. 사실 진정한 원인은 남·북관계나 국제사회에서 보여준 북한의 일관된 행동에 있었다. 즉 북한 정권은 생존을 위해 핵 개발을 포기 할 수 없었던 것이다.

따라서 이러한 대북정책은 이전 정부에서 추진한 일명 ‘피주기식’의 무조건적 북한 지원과는 달리, 북핵문제 해결이라는 선제조건 이행을 주된 원칙으로 출발하였던 것이다. 한미동맹을 기반으로 한반도 비핵 평화구조를 제시한 것으로써, 북한의 핵포기가 선제조건이 되는 것이다. 이것은 미국과의 공조 속에서 한국이 주도적으로 남북문제 및 북핵문제를 풀어나가겠다는 의지로 해석할 수 있다. 2009년 9월 21일 미국 외교협회(CFR)에 참석한 이명박 대통령은 연설을 통해 북핵문제 해결방안으로 대타협(Grand Bargaining)을 제안했다. 이 대타협 방안은 단계적으로 핵 불능화를 추진하자는 과거 정부나 미국의 입장과는 달리, 한 가지 단계에 일사천리로 조기 핵 폐기를 진행하자는 것이었다. 또한 오바마 행정부가 패키지 해결, 즉 포괄적 해결방식을 제시하는데 비해 이명박 정부는 조기해결 방식을 지향한다는 점에서도 일부 차이점이 존재한다. 그러나 중요한 것은 방법론적인 것이 아닌, 기존에 국제사회에서는 북핵문제의 당사자로서 북·미관계만 인식되었다. 그러나 이명박 정부의 새로운 정책을 통해 중요 당사자가 한국이라는 것을 각인시키는 계기가 되었던 것이다.

강력한 한미동맹을 바탕으로 한국이 북핵문제의 직접 당사자라는 것이 이명박 정부의 근본적인 안보환경 인식이라 할 수 있다. 기존 노무현 정부가 북핵문제의 주된 당사자를 북한과 미국이라고 인식했던 것과는 다른 점이다.⁹²⁾ 이명박 정부가 택한 대북 강경 노선과 안보환경 요인은 한미동맹에도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 노무현 정부 당시 국민들은 북한에 대한 위협보다는 한민족이라는 유대감이 강해 위협인식이 상당히 희석된 편이었다. 북한보다는 독도 및 역사인식 문제로

92) 전성훈, 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』 (서울 : 통일연구원, 2009), p.44.

자주 시비가 붙는 일본이나, 한국의 자주성을 침해하는 것처럼 보이는 미국에 대해 더 큰 위협으로 인식하였다. 반면 이명박 정부에 들어서는 과거 햇볕정책에 대한 염증, 북한의 대남 위협과 한반도 위기조성으로 인해 국민들의 보수성향이 강해졌다는 것을 의미한다. 이에 따라 정부도 미국과의 공조를 강화하고 직접적인 위협으로 북한을 상정하여 안보정책을 추구하였다. 핵보유를 추구하는 북한은 적대국이며, 이러한 적대국에 대해 미국과의 동맹관계를 통해 대응한다는 안보전략이다. 이명박 정부는 북한에 대한 위협인식을 토대로 한미동맹의 결속을 위해 적극적 대미 유대정책을 펼치면서 동시에 한반도 평화유지의 주도권은 한국에 있음을 미국과 합의했다. 결론적으로 한국의 안보위협 요인이 한미동맹의 결속력 강화는 물론 대북정책까지 영향을 미쳤으며, 한반도 평화 유지에 있어 주도적 역할은 한국이 수행한다는 것을 명확히 한 것이다. 그러나 한미동맹을 강화하면서 자주국방의 추진과 당사자 입장에서의 적극적인 대북협상의 의지는 부족했던 것으로 보인다. 또한 국민들의 동맹에 대한 인식 변화, 주한미군 재편 등 한미동맹의 정책 변화를 유도할 수 있었다. 일례로 미국에 대한 한국인들의 심리적 의존도가 변화한 것인데, 주한미군 재배치나 감축에 대해 크게 우려하지 않는 모습을 보이게 되었다. 이러한 현상은 이전 정부에서 보여준 대북 화해정책에 대한 영향도 분명히 있었던 것으로 보여진다. 또한 국력 신장에 따른 국민들의 자신감도 작용했다고 볼 수 있다.

한편, 이명박 정부는 국가이익은 물론 안보 문제에 있어서 한미동맹을 넘어 세계적인 시각으로 접근했다. 따라서 이명박 정부는 북한의 위협을 한반도에 국한된 것이 아닌 전 세계가 위협범위 안에 있으며, 북한의 핵위협에 대해 위기의식을 갖도록 전 세계에 강조하였다. 그 결과 2012년 3월 열린 핵 안보정상회의에서 세계 각국의 정상들과 이를 논의할 수 있었다. 세계의 각 나라 사이에 상호의존성은 점차 심화되고 있었으며, 국지적으로 한정된 분쟁이라도 그 파급효과는 국제사회 전체에 미치게 된다.⁹³⁾ 따라서 핵 안보정상회의를 통해 이명박 대통령은 북한의 핵 문제와 무력도발행위를 세계적 차원에서 공론화 하고, 이에 대한 강력한 응징을 촉구하는 국제적 분위기를 조성할 수 있었다. 또한 동맹국인 한국이 북한의 핵 문제에 대해 전 세계의 동참을 촉구한 것은 미국의 부담을 덜어준다는 점에서 상호호혜(Win-Win)를 추구하는 것이었다. 이전 정부에서 소원해진 한미동맹 관계를

93) 윤덕민, 『한국의 전략적 선택 : 동맹, 자주, 다자안보』 (서울 : 외교안보원, 2005), p.28.

굳건히 하는데 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다.

이명박 정부의 한미동맹 결속을 더욱 돈독히 한 것은 양국 정부의 공통적인 경제적 이익과 목적 달성을 위해 체결한 FTA 타결이다. 미국은 한국과 FTA 협상에 착수하면서 관세인하 및 폐지 등 무역자유화, 미국에 대한 투자 확대, 서비스 시장 개방 등의 경제적 이익은 물론, 몇 가지 전략적인 이익을 고려하였다. 첫 번째는 동북아시아에서의 영향력 확대이다. 미국과 군사안보적, 경제적 이해관계에 있는 국가들, 특히 한국과는 미약해진 동맹관계를 회복하여 동북아시아에서의 영향력을 확대하기 위한 것이었다. 둘째, FTA를 통해 동북아시아 내 중국의 경제적, 정치적 영향력이 확대되는 것을 견제하는 것이었다. 2000년대 이후 중국의 영향력은 주변국에 큰 영향을 미치게 되었다. 즉 2003년부터 한국의 제1의 수출 대상국이 미국에서 중국으로 교체되었고, 수입은 일본 다음으로 중국이 위치하게 된다. 2004년부터는 한국의 최대 교역대상국으로 중국이 부상하였다. 또한 중국은 ASEAN+3라는 한·중·일 협력체를 비롯한 동아시아의 10개 회원국들과 경제·정치적 유대를 강화하였고, 물론 여기에 미국은 제외되었다. 미국은 중국이 동아시아에서 지역패권을 추구하며 지역안정을 위협할 경쟁상대로 인식해왔고, 장차 미국의 전략적 이익을 침해하는 것을 우려한 것이다. 이러한 상황에서 역내에 위치한 한국과의 FTA는 미국의 동아시아 개입을 원활히 하고 중국을 견제하는데 용이한 수단이 될 수 있었던 것이다. 셋째, 한·미 FTA 체결 사례를 통해 일본과 같은 지역 내 타 국가들도 미국과의 FTA를 고려할 것이라고 판단하였기 때문이다. 그동안 미국은 동아시아 내 영향력 확대를 위해 APEC 기구를 활용해 왔으나, 아시아 외환위기가 찾아온 1997년 이후부터는 APEC의 실효성이 감소하였다. 이에 따라 선회한 전략이 양자 간 FTA인 것이며, 이렇게 추진된 한·미 FTA는 동북아시아에서 미국의 개입을 확대하고 영향력을 강화시킬 것으로 기대 받고 있는 것이다.

이명박 정부는 보수주의 이념을 바탕으로 국익을 위해서는 미국이 추구하는 안보 및 경제정책과의 유대는 필수적이라고 판단하였다. 이것은 현실주의적인 적극적 동참형이며, 군사동맹과 경제동맹이 일체화된 유형이다. 또한 실용주의 외교노선을 바탕으로 이전 정부에서 경색되었던 한미동맹을 회복하기 위해 동맹정책의 변화를 시도하였던 것이다. 한편, 천안함 피격 및 연평도 포격도발 등 북한의 무력도발은 오히려 국민의 안보의식을 강화시키면서, 한미동맹 결속에 더욱 힘을 실어주게 되었다.

2. 아시아 재균형 전략과 남북관계 경색

박근혜 정부 시기 동북아 국제정세에서 가장 중요한 이슈는 경제적 성장을 바탕으로 부상하려는 중국과 이를 저지하고자하는 미국의 ‘아시아 재균형 전략’이었다. 이러한 미국과 중국의 대결양상은 동북아 지역에서 ‘한·미·일, 북·중·러’의 냉전기 대결구도를 부활시켰다. 그러나 이러한 대결구도는 이데올로기를 놓고 벌였던 냉전시대의 대결구도와는 차이가 있다. 당시 대결구도가 군사·안보 중심의 배타적 대결구도였다면, 현재는 각 국가들 간의 군사·안보적 대결과 경제적 상호협력의 동시 진행되면서 동북아 각 국에 다양한 딜레마를 안겨주고 있다.

특히 한국은 미국과 중국의 패권 경쟁, 일본의 군사대국화 등이 가속화될 경우 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 동맹의 딜레마에 빠질 것으로 예상된다. 이는 현 동북아 정세를 100년 전 주변 강대국들의 세력다툼에 의해 희생양이 될 수밖에 없었던 대한제국의 상황과 비유하며 우려를 나타내기도 하는 것이다. 그리고 중국의 지속적인 경제성장 및 군사력 증강은 중국의 패권적 전략에 따른 한국의 중국 경사론이 대두되었던 것이다. 또한 해양세력의 확대에 의한 중국과 일본의 갈등은 한반도 주변의 안보불안을 가중 시키고 있다. 이러한 상황 하에서 미일동맹을 축으로 하는 대 중국 봉쇄전략의 참여 요구 및 미국의 한국 내 사드배치에 대한 중국의 반발은 주변 강국들 사이에 위치한 한국에게 있어서 안보의 위협으로 다가오고 있는 것이다.

한편 미국의 2014년 국방검토보고서(94)를 보면 이러한 변화하고 있는 예측 불가능한 안보환경이 미국에 점점 위협이 되고 있다고 인식하고 있다. 전 세계에 걸친 미국의 동맹국 및 우방국들에 대한 도전으로 북한과 이란을 적시하고 있는 것이다. 특히, 북한의 장거리 미사일 및 핵 개발은 한반도를 비롯한 동북아 및 미국에 대한 주요 위협으로 지적하고 있다.

오바마 2기 행정부의 국방정책 청사진을 밝힌 2014 QDR은 대규모 국방예산 감축 기조를 반영해 전반적으로 ‘작지만 강한 군대’를 지향했다. 그러나 대규모 국방예산 감축 기조에도 불구하고 ‘아시아 재균형 전략’에 따라, 아·태지역에 대한 전력 강화 방침을 재확인한 점이 특징이다. 한반도 관련해서는 큰 변화 없이 현

94) 4개년 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review) : 1996년 제정된 ‘군구조 검토법’에 의거, 4년 주기로 군구조·능력에 대한 검토결과를 의회에 보고하는 문서로 우리의 『국방기본정책서』와 유사한 문서

북한의 위협을 상세하게 기술하였다. 특히 북한의 WMD 위협을 동북아 및 미국에 대한 직접적인 위협으로 적시하고, 이러한 위협에 대한 한국방위 공약을 재확인한 점이 주목된다. 또한 금번 QDR이 ‘아시아 재균형 전략’을 강조함에 따라 역내 미 전력 증강으로 대북 억지력은 강화될 수 있으나, 미국의 비용절감 노력에 따라 한국 정부의 부담은 늘어날 것으로 전망하고 있다.

이러한 상황에서 박근혜 정부는 이명박 정부의 친미외교에서 탈피하여 미국과 중국 사이에서 균형관계를 유지해나가겠다는 의지를 밝혔다. 특히 현 박근혜 정부는 소원해진 한중관계의 회복을 위해 많은 외교적 노력을 기울였고, 원칙 있는 대북정책을 전개하면서 국민들의 높은 지지를 얻기도 했다. 동시에 한·미 정상회담을 통해 한미동맹을 공고히 하였다. 또한 ‘동북아 평화협력 구상’⁹⁵⁾과 ‘한반도 신뢰 프로세스’⁹⁶⁾에 대한 미국의 지지를 통해 성공적인 대외정책을 추진하고 있다는 평가를 받아왔다.

박근혜 정부의 대외정책 기조는 당선인 시절 박근혜 대통령이 ‘미국과 연대하고 중국과 친화한다’는 대미, 대중관계의 기본 방향을 밝힌 바 있다. 이는 “국제사회의 위상면이나, 지정학적면에서 미국과 중국의 중요성은 함께 커지고” 있는 인식을 반영한 것이다. 그리고 “한국은 한쪽에 너무 가까워지기보다 이들의 입장을 조율하는 역할을 해야 한다”는 생각을 바탕으로 하고 있다. 이러한 구상은 2013년 2월 출범과 함께 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력구상’, 그리고 ‘중견국 외교’(middle power diplomacy)를 대외정책 기조로 설정하게 했다.

이 같은 박근혜 정부의 대외정책 기조는 앞서 언급한 미국과 중국의 패권경쟁 상황을 잘 이해하고 있는 것으로 보인다. 특히 동북아 평화협력구상은 이에 대한 직접적인 해결 전략으로 볼 수 있다. 경제적 상호 의존과 정치·외교적 불신이 공존하는 동북아 지역의 모순을 기능주의적 접근을 통해 해결하겠다는 복안이다. 즉, 상대적으로 협력이 용이한 비군사적이고 초국가적 문제인 범죄, 환경, 기후변화, 에너지, 재해·재난, 사이버 테러 등의 안보 영역에 대한 협의와 협력을 우선 강화해야 한다는 것이다. 이를 바탕으로 점차 군비, 군축과 같은 안보 영역으로 협의와 협력을 확대하자는 것이다. 이 과정에서 양자의 갈등구조를 다자의 협력

95) 동북아평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상: 아시아 패러독스를 넘어 평화협력의 동북아로』 (외교부, 2014), pp.23-25.

96) 하영선 『한반도 신뢰 프로세스 역제, 관여, 신뢰의 복합 추진』 (서울: 동아시아 연구원, 2014), p.26.

틀로 완화시키고, 이를 유라시아(ASEAN, EU, 남아시아, 중앙아시아) 지역협력과 연계시킴으로써 신뢰구축 및 경제협력을 함께 추진하겠다는 계획이다. 그러나 양자 혹은 다자의 협력 프로세스를 통한 동북아 평화 협력구상은 현 정부의 임기 내에 효과를 기대하기 보다는, 장기적 대외전략으로 의지를 갖고 지속적으로 실행해야만 효과를 볼 수 있는 구상이다.

그러나 2013년 5월, 역대 대통령들과 마찬가지로 취임 후 첫 방문국으로 미국을 택한 박근혜 정부의 대미외교는 이명박 정부의 친미성향 외교에서 벗어나지 못했다. 대통령을 수행한 청와대 대변인의 성추행 파문으로 당시의 한·미 정상회담 내용은 주목을 받지 못 했지만, ‘피주기 외교’라는 평가를 면하기 어려웠다. 당시 박근혜 정부는 한미동맹 강화와 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 대한 지지를 미국으로부터 받기위해, F-35 전투기, 신형 아파치헬기 등의 도입약속과 킬 체인 및 KAMD의 조기구축, 주한미군 방위비 분담금 인상에 합의 하였다.⁹⁷⁾

이후 일본 아베정부의 보수우경화와 망언으로 한·일관계가 악화되고, 미국의 아시아 재균형 정책의 핵심인 한·미·일 삼국 협력체제가 균열 조짐을 보였다. 미국은 오바마 대통령의 방한을 준비했고, 이 과정에서 박근혜 정부는 미국의 요구사항을 대부분 수용했다.

2014년 3월 25일 헤이그 한·미·일 3국 정상회담이 개최되었다. 3국간 군사정보 보호 양해각서(MOU) 체결, 한·미·일 국방장관회담의 정례화에 합의하였다. 또한 주한미군의 고고도 지역방어 미사일(THAAD) 도입, 한국의 MD참여 등의 문제가 검토되었으며, 한·미·일 합참의장 합동회의가 열렸다. 4월 25일 1박 2일 일정으로 한국을 방문한 오바마 대통령은 박근혜 대통령과 정상회담을 가진 후 공동 기자회견을 가졌다. 북한의 추가 핵실험 가능성에 대한 경고, 전시 작전통제권 전환연기, 한·미 FTA 완전이행 합의와 한국의 TPP 참여문제에 대해 긴밀히 협조에 합의했음을 밝혔다. 다음 날 한·미 연합사령부를 방문한 자리에서 오바마 대통령은 한국에 대한 방위약속을 재 천명하는 등 한미동맹의 굳건함을 재확인했다. 결국 박근혜 정부는 한·미·일 협력강화에 목시적 동의를 보내며, 한미동맹 강화와 전시 작전통제권 전환 시기 연기라는 결과물을 받아낸 것이다.⁹⁸⁾

97) 정지웅, “한·미 정상회담과 한반도 정세, 평가와 과제,” 『코리아연구원 현안진단』, 제265호 (2015), pp.1-2.

98) 외교부 홈페이지, “한미관계공동성명서,” <http://mofa.go.kr>(검색일: 2016.3.22)

박근혜 정부 출범이후 추진한 대미외교를 보면, 한국은 미국의 동북아 군사전략에 이미 깊숙이 편입돼 있다. 이는 미·중이 격돌하는 동북아에서 선택의 폭을 스스로 좁힌 것이며 ‘동북아 평화협력구상’을 스스로 부정한 꼴이 된 것이다. 또한 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 대한 지지를 얻었다고는 하지만 지금까지 보여준 박근혜 정부의 대북정책으로 볼 때 ‘전략적 인내’라는 미국의 대북정책을 뛰어넘지 못하고 있다.⁹⁹⁾

박근혜 정부는 한중관계에 있어서도 이명박 정부가 악화시킨 한중관계를 개선하기 위해 취임 전 특사 파견 등 파격적인 행보를 보였다. 또한 미국방문 직후인 2013년 6월 중국을 방문해 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 발표했다. 즉 양국의 새로운 동반협력관계를 선포하는 등 한중관계 개선의 가시적 성과를 보여줬다. 특히 일본 아베정부의 보수 우경화는 한중관계를 더욱 친밀하게 만들었다. 특히 국제사회의 대북제재에 동참하는 등 달라진 시진핑 정부의 대북정책은 중국에 대한 박근혜 정부의 기대감을 고조시켰다. 중국 또한 미국의 아시아 재균형 정책에 대응하기 위해서는 한국과의 우호관계 유지가 필요했기 때문에, 한중관계는 그 어느 때보다 밀월관계의 호기를 맞이했다. 그러나 중국은 지난 6자회담의 과정을 통해 알 수 있듯이, 북핵문제가 자국의 안보를 위협하는 상황이 되지 않게 관리하면서, 평화적 해결을 위한 중재자 역할을 수행했다. 이는 북핵문제 해결을 통해 미국과 일본의 군사력 강화에 대한 명분을 제거하고자 했다. 그리고 동북아 평화 정착에 기여하는 중국의 이미지를 부각시켜 중국 위협론을 불식시킴으로써, 미국의 대중국 견제와 아시아 재균형 정책을 저지하려는 전략이다.

따라서 미국에 편승해 ‘선조치 후보상’식의 선결조건을 내세운 한반도 신뢰 프로세스로는 북핵문제와 관련된 중국의 실질적인 협력을 얻어내기 어려워 보인다. 2014년 3월 있었던 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선언’ 역시 ‘선조치 후보상’의 선결조건에서 벗어나지 못했다. 통독의 상징인 드레스덴에서 박근혜 대통령은 남북 주민의 인도적 문제 우선해결, 남북 주민간 동질성 회복, 남북 번영을 위한 민생 인프라 구축 등 평화통일 기반조성을 위한 대북 3대 제안을 발표했다. 이는 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 ‘통일 대박론’을 뒷받침하는 박근혜 정부의 ‘통일 독트린’이었지만, 여전히 북핵 문제에 대해 ‘선조치 후보상’의 원칙을 고수하고 있었다. 결국 북한은 박근혜 정부의 ‘드레스덴 선언’에 대해 강한 의구심과 함께 노골

99) 김일수, “미·중의 패권전쟁과 박근혜정부의 대외정책,” 『대한정치학회보』 제122집 제4호(2014) pp.89-91.

적으로 비난하면서 공식 거부 입장을 밝혔다. 이에 중국은 공식적인 반응을 보이지 않으며 무대응으로 일관했고, 결과적으로 ‘드레스덴 선언’은 선언에 그치고 말았다. 이는 박근혜 정부가 북핵문제에 대한 ‘선조치 후보상’ 프레임에 변화를 주지 않는 한, 한반도 신뢰프로세스는 대북 정책에서 쉽게 결실을 볼 수 없으며, 중국의 협력도 얻어내기 힘들다는 것을 보여주고 있다.

또한 최근 일련에 일어나고 있는 2016년 1월의 북한의 4차 핵실험과 2월의 미사일 발사로 인해 남북관계는 더욱 경색국면으로 접어들었으며, 이것은 개성공단 폐쇄라는 한국의 강경책으로까지 연계되었다. 이로 인해 한국과 미국은 북한의 핵 및 미사일 위협에 대비하기 위해, 모든 분야에 있어서 더욱 공고한 한미동맹 체제를 유지하고 있다. 그러나 한국이 사드 배치를 결정하면서 중국의 반발이 거세지고 있으며, 경제 보복 등도 공개적으로 언급하고 있다.

북한은 정권수립 68주년인 2016년 9월 9일 5차 핵실험을 감행하였다. 2016년 1월에 4차 핵실험이후 8개월만에 기습적으로 이루어졌다. 과거 1차에서 3차까지의 핵실험은 3-4년 사이의 기간을 두고 진행되었다. 이는 북한이 핵보유국임을 향한 강한의지를 대내·외에 과시하고, 현재 현 정부와 UN안보리가 추진 중인 대북 제재를 무력화 시키려는 의도이다. 또한 2017년 미국의 신 행정부와 의 대화와 협상에서 유리한 고지를 점령하려는 술책으로 보여 진다. 현재 미국과 중국을 포함한 주변 국가는 북한의 핵실험을 강력히 비난하면서 대북제재의 강력한 결의를 주장하고 있다. 또한 현 박근혜 정부는 군사적 조치의 가능성도 언급하면서 북한 김정은 정권의 제재강도를 더욱 증가시키고 있다. 다음< 표 3-1 >은 북한의 핵실험 이후 UN안보리 제재결의 내용을 제시한 것으로 민생목적을 위한 인도적 차원의 제재는 일부 허용한 것으로 보여진다.

도널드 트럼프가 2016년 11월 8일 예상을 뒤엎고 미국의 새 대통령으로 당선되었다. 그는 미국 정치가의 아웃사이드로서 선거유세기간 중에 파격적인 발언, 즉 미국의 국가이익을 최우선하는 상호주의에 입각한 정책적 발언으로 이목을 집중시켰다. 트럼프는 한국의 방위비 분담금의 전액인상과 주한미군의 철수를 연계시키고 있으며, 남·북한의 문제는 당사자들 간의 해결이 중요하고, 한·미 FTA등을 재검토 해야 한다고 주장하는 등 미국의 국가전략 변화가 예상되고 있다.

< 표 3-1 > 북한 UN안보리 제재

핵심협	대북제재결의	결 의 내 용
1차	1718호 (2006. 10. 14)	① 무기관련 품목 공급 및 판매 금지 등
2차	1874호 (2009. 6. 12)	① 무기관련 수출 금지 ② 금융제재 ③ 의심화물 및 선박 검색강화 등
3차	2094호 (2013. 3. 7)	① 핵·미사일 개발에 이용 가능성 있는 금융자산 이용, 서비스 제공 금지 ② 의심화물 및 선박 의무검색 ③ 북한외교관 위법 행위 감사강화 등
4차	2270호 (2016. 3. 3)	① 북한의 소형무기 수입 금지 ② 개인,단체에 대한 제재 확대 ③ 네트워크 차단 및 대외 교류 제한 ④ 대량살상무기 수출 통제 ⑤ 해운·항공수송 차단 ⑥ 금융거래 차단 등 * 단 민생목적을 위한 석탄·철광의 수입 수출은 허용
5차	2321호 (2016. 11. 30)	① 은·동·아연 등 추가 수출 금지 * 북한조형물 공급·판매·이전 금지 ② 개인,단체에 대한 제재 확대 * 단체(12→22개), 개인(16→27명) ③ 대량살상무기 연관성 삭제(과학기술 협력 등 금지) ④ 해운·항공수송차단(민생목적 예외조건 삭제) ⑤ 금융거래 차단 확대 * 민생목적을 위한 석탄·철광 수입·수출은 허용 했으나, 4차보다 상한선 설정,강화

* 출처 : 『국방일보』 2016년 3월 4일, 4면, 12월 12일, 1면

제4절 소 결론

6·25전쟁 이후 지난 60여 년 동안 한국의 안보는 사실상 한미동맹에 의한 군사 안보협력에 의해 보장되어 왔다고 해도 과언이 아니며, 한미동맹은 세계 역사상 가장 성공한 동맹으로 평가할 수 있다. 6·25전쟁은 휴전으로 종결되면서 1953년 한미상호방위조약으로 결속한 한미동맹은 북한과 소련, 중국 등 공산권의 위협에 대응하기 위해 최초 결성 되었다. 오늘날 한·미 군사동맹은 북한의 핵 위협과 중국의 부상 등 대내·외의 환경여건 변화에 따라 군사동맹의 틀을 탈피하여 21세기 포괄적 전략동맹으로 발전해 나가고 있다. 즉 오늘날 동북아의 안보환경은 한미동맹의 중요성을 더욱 증대시키고 있는 것이다. 그리고 동맹은 여러 대내·외적 요인으로 인하여 진화되어 가고 있으며, 다음과 같이 협력과 갈등을 수반할 수 있는 것이다.

첫째, 초강대국과 약소국가간의 동맹이라는 특성상 극히 불균형적이고 비대칭적인 동맹의 한계를 벗어날 수 없었다. 미국은 북한의 위협을 세계 및 아시아 질서 속에서 자국의 국가이익에 근거하여 판단하고 있는 것이다. 한국이 월남전에 파병을 한 것은 주한미군의 철수 중지 요구와 지속적인 경제지원을 받기위한 편승 정책이었다. 물론 월남전 파병이 한국의 경제 발전 및 군사력 증강에 기반이 된 것은 사실이며, 한·미 연합작전을 수행하면서 혈맹적 우호관계를 유지 한 것은 큰 성과였다. 그러나 미국이라는 초강대국의 동맹의 딜레마에 의한 방기현상을 염려한 비대칭적 동맹 정책이었다. 또한 ‘아시아 방어의 1차 책임은 해당 국가에 있다’라는 구호와 함께 1969년 발표된 닉슨 독트린에 의한 주한미군 감축전략은 한·미간 갈등관계를 표출시켰으나, 동시에 한·미 양국은 한반도의 안정을 위해 SCM 구성 및 연합사령부 설치 등 연합방위체제를 강화시켰다. 즉 1960년대까지 무임승차한 한국은 앞에서 언급한 닉슨 독트린 등 주한미군 감축전략에 따라 1970년대부터 자주국방을 추진하게 되었다. 아울러 탈 냉전이후 1989년 ‘넌 워너’ 법안 통과, 911테러 이후 ‘해외주둔 미군 재배치계획’, 조건에 의한 전작권 전환 및 ‘전략적 유연성’ 등은 북한의 핵 위협과 함께 한국군의 독자적 전쟁수행능력 구비 및 한·미 연합수행체제의 강화를 요구하고 있다.

둘째, 1980년대 신군부의 등장으로 시민들의 저항이 반미주의로 확산되면서, 한미동맹의 존립마저 붕괴 될 수 있었다. 그러나 미국은 이러한 과정 속에서도 한

반도의 안정을 위한 일관된 정책을 유지하여 민주주의 정권인 문민정부가 탄생하였고, 정치·경제 등 제 분야의 발전에 토대가 될 수 있었다.

셋째, 북한의 재래식 위협은 1990년대 초부터 북한의 핵 위협으로 전환되었다. 즉 6·25전쟁 직후 최초의 위협은 한미상호방위조약상 외부로부터의 무력공격, 즉 북한의 재래식 위협을 포함한 소련·중국 등 공산권의 위협이었다. 그러나 북한은 지속적인 경제성장의 부진과 한국의 고도 경제성장을 보면서, 재래식 무기의 현대화로써 한국과의 세력균형이 불가능한 것으로 판단하였다. 따라서 1970년대 중반 영변지역에 독자적인 핵시설을 구축하여 본격적인 핵개발을 추진하였던 것이다. 또한 19세기 말 소련의 붕괴는 북한의 핵개발을 더욱 가속화시켰을 것으로 판단된다. 그리고 1993년 북한의 NPT 탈퇴이후 핵 위협이 고조되면서, 한·미간 위협 인식의 차이는 문민정부인 김영삼, 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 심한 갈등을 야기시켰다. 오늘날 러시아와 중국은 2016년 북한의 4,5차 핵실험을 비난하면서, 미국과 함께 대북제재에 동참하는 양상을 보이고 있다. 즉 중국은 비약적인 경제발전을 토대로 군사대국화의 움직임이 보이면서, 미국과의 패권경쟁 속에서 사안별로 자국의 이익에 따라 협력과 갈등관계를 병행하고 있다. 러시아 또한 과거 냉전시대의 강대국의 모습을 재현하기 위해 노력하면서, 중국과 같이 사안별로 미국과 협력 및 갈등관계를 표출하고 있다. 또한 한반도 주변 강국은 상호 경제적인 측면에서는 적극적인 협력의 관계를 유지하고 있다.

넷째, 탈 냉전시대의 동북아시아는 G2시대에 중국의 부상으로 한·미·일, 북·중·러의 세력균형을 유지하면서, 자국의 국가이익을 우선시하는 우경화 및 군사 강국화 냉전시대의 질서를 유지하고 있다. 더욱이 북핵 위협의 위기 고조, 중국의 해양세력 확대 등 동북아 및 한반도 안보환경의 변화는 미국을 아시아 중시정책으로 회귀시키면서, 한미동맹과 한·미·일 협력관계 그리고 미일동맹을 강화시키고 있는 것이다.

다섯째, 오늘날 동북아시아에서 중국의 해양세력 확대 움직임은 미국과 중국의 갈등을 크게 고조시키고 있다. 따라서 한국은 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 동맹의 딜레마에 따른 어려운 선택이 예상될 수 있는 것이다. 또한 한국은 북한의 핵 위협에 대비한 사드배치를 포함하여 킬체인과 한국형미사일방어체계 구축에 따라 중국과의 갈등이 고조될 것으로 예상된다. 또한 내부적으로는 사드배치, 그리고 대북제재의 경색국면이 지속되면서 남남갈등이 야기되고 있다.

여섯째, 한미동맹은 대내·외적인 어려움에도 불구하고 한반도 및 동북아의 평화 유지 및 안정을 위해 지속 유지되고 발전되어야 할 것이다. 그러나 북한의 핵 위협 및 미국과 중국의 패권 경쟁 그리고 일본의 노골적인 역사왜곡 및 우경화 등은 한미동맹의 협력과 갈등을 지속 표출시킬 것으로 예상된다. 더욱이 2017년 미국의 트럼프 행정부가 들어서면, 대북정책 및 한·미 FTA 등 제 분야의 국가전략 변화가 예상되므로 이에 따른 대비가 요구된다. 동맹의 수명은 영원할 수 없는 것이므로 역대 한미동맹의 협력과 갈등의 문제점을 토대로 진화요인을 분석하여, 강화요인은 지속 발전시키고 저해요인은 극복 할 수 있는 방안을 모색해 나아가야 할 것이다.

제4장 한미동맹의 진화요인 분석

제1절 한미동맹의 강화요인

1. 미국의 패권적 리더십

가. 미국의 패권적 리더십과 한미동맹

미국은 제2차 세계대전 이후 소련과 함께 냉전시대의 양극체제를 유지하면서 세계질서를 주도하였다. 이시기에 미국은 유럽 우선주의 정책으로 북대서양 조약 기구(NATO)를 주도하면서 소련의 서유럽 팽창계획을 저지하고 있었다. 아시아의 질서는 일본의 패망 이후 미국과 연계된 민주주의 세력이 약화되어 있는 불안한 질서 속에 놓여져 있었다. 이러한 상황 속에서 미국은 1950년 1월 에치슨라인의 선언을 통해 한국과 대만을 미국의 방어선에서 제외한다고 발표하였고, 6·25전쟁은 소련에 사주를 받은 북한에 의해 시작되었던 것이다. 미국은 중국의 공산당이 집권하면, 소련과 중국이 분열함으로써 아시아 쪽으로의 팽창정책이 어려울 것이라는 전략적 오판을 했던 것으로 보인다. 그러나 6·25전쟁이 발발하자 미국은 즉각 참전을 결정함으로써 한국의 전략적 가치를 늦게나마 인정하였던 것이다.

미국의 즉각적인 참전은 북한이 남침을 개시한 바로 다음날인 6·26일 오전에(서울시간)결정을 하였다. 대통령이 참석한 가운데 국무·국방 및 합참의장·각 군 참모총장 등이 참석한 국가안전보장회의를 개최하였고,¹⁰⁰⁾ 극동사령관 맥아더에게 보낸 전문에 회의결과에 따른 제한적 군사조치가 포함되어 있었다. 전문 제2항에 ‘서울·김포·인천지역의 상실을 예방하는데 필요한 탄약과 장비를 한국으로 수송하도록 인가한다. 라고 명시함으로써, 군사적 참전의 예비조치를 지시하고 있는 것이다. 그리고 6·26일 UN의 불법남침의 규정과 이에 따른 공격중지의 결의와 함께 6·27일 국가안전보장회의를 통해, 미국은 한반도에 해·공군의 참전을 결정하였고 이어서 지상군 투입 순으로 전쟁을 주도했던 것이다.

6·25전쟁 직후인 1953년 10월1일 체결된 한미상호방위조약은 한미동맹의 근거이다. 미국의 패권적 리더십에 의해 북한의 재침략을 억제하고, 한국에 대한 어떠한 침략에도 한국과 미국이 공동대처하여 한국의 평화와 안전을 보장하고, 더 나

¹⁰⁰⁾ 국방부 군사편찬연구소(a), 앞의 책, p.301.

아가 지역 내 평화와 안전을 보장하는 제도적 장치인 것이다. 즉 한미동맹은 반세기 넘게 지속 발전되어오면서 한국은 물론 동북아시아의 평화와 안전에 기여했다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한미동맹은 이후 한국이 북한의 침략을 억제하기 위한 노력에 결정적인 역할을 하게 된다. 미국은 지속되는 재정악화 속에서도 6·25전쟁 후에 경제재건과 군사력 증강을 위해 적극적인 지원을 아끼지 않았던 것이다. 특히 1960년대 북한의 무력도발 즉 적 특수전부대의 청와대 기습사건시 미국은 아시아의 평화유지와 안정을 위해 무력공격을 자제하였다. 즉 월남전에서의 전선이 한반도까지 확대 될 수 있었던 위기를 잘 극복 할 수 있도록 패권적 리더십을 발휘하였다. 또한 주한 미군의 지속적인 감축은 한·미간 위협인식의 차이에 따른 판단의 결과로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국은 SCM 설치, 한미연합사 창설, 한미 연례 연합훈련 등 연합수행체제를 강화하였다. 즉 주한미국의 감축이 한국의 자주국방을 위한 노력으로 이어진 결과는 매우 긍정적으로 평가 할 수 있다.

미국은 한국의 신 군부세력인 전두환 정권이 집권하면서 한국에 대한 패권적 리더십에 큰 위기를 겪을 수 있었다. 정부 간의 협조 가능성이 있는 정책적 불만이 아닌, 학생과 시민들이 주도하는 반미주의 운동으로 확산되었던 것이다. 미국은 이를 한반도의 안정에 목표를 두고 개입 및 불개입의 정책으로 한계를 극복하였다. 1980년 5월 광주항쟁 당시 미국의 국무부장관이 주재한 백악관회의에서 ‘단기적 지원으로 광주항쟁을 해결하도록 하고, 장기적으로 군부에 압력을 가하여 한국의 민주주의 질서를 확립해야 한다는 회의결과’가 미국의 정책을 입증하고 있다.¹⁰¹⁾ 또한 한반도의 평화유지를 위해 한·미 군사협력 속에서 한미연합방위태세를 공공히 했던 것이다. 이러한 미국의 리더십은 한국의 문민정부를 탄생시키는데 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 한미동맹은 북한의 핵 위협이 고조되면서 한·미간 위협의 인식차이로, 한국의 문민정부인 김영삼, 김대중, 노무현 정부와 대북정책으로 인하여 심한 갈등을 겪게 된다. 그러나 이 과정에서도 미국은 한반도의 안정을 위하여 한국과의 안보 협력관계를 지속 유지했던 것이다.

미국은 20세기 말 1991년 구 소련의 몰락으로 세계유일의 초강대국으로서 다양한 분야에 세계 평화질서 구축을 주도하였다. 그러나 9·11 테러와 아프간 및 이라크전쟁을 거치면서 지속적인 안정화 작전에 대한 정치적, 경제적 부담 및 중

101) 구갑우 외, 앞의 책, p.105.

국의 부상 등은 미국의 패권적 리더십에 도전과 기회를 맞이하게 하고 있다.

2008년 서브프라임 모기지 사태, 즉 미국발 세계경제위기는 급기야 미국 역사상 최초의 흑인 대통령을 탄생시켰다. 그러나 오바마 행정부는 세계 경제위기 극복을 위한 재정 지출의 확대로 국가채무 상황이 문제가 되었다. 이에 2010년 작은 정부를 추구하는 공화당에게 중간선거에서 패하면서 연방정부 예산이 일률적으로 삭감되었다. 국방예산은 직격탄을 맞게 되어 향후 10년간 예산이 지속적으로 삭감될 수밖에 없게 되었다. 또한 대외적으로는 중동지역 시리아 내전과 테러 집단의 준동, 유럽의 금융위기, 이란과 북한의 핵개발 의혹 등 다양한 국·내외 문제에 직면하였다.¹⁰²⁾

한편 동아시아에서의 중국의 부상은 새로운 위협이었다. 2010년 GDP(국내총생산)를 기준으로 중국은 일본을 제치고 G2의 반열에 올라섰으며, 2009년에는 이미 세계 최대의 자동차 소비시장으로 미국을 넘어서는 가치를 인정받았다. 중국의 고속 경제성장은 한국과 일본의 무역시장 개방을 통한 상호의존의 확대로 동남아시아는 물론 세계 속에서 국제적 영향력을 증대시킴으로써, 향후 미국과 패권 경쟁을 다룰 것으로 예측하고 있다.¹⁰³⁾ 즉 중국은 2010년 북한에 의한 천안함 폭침사건시 북한을 비호하고, 일본을 포함한 주변국들과의 영토분쟁에서 중국의 국가이익을 우선 고려하겠다는 강한 의지를 표명하였다. 따라서 오바마 행정부는 유럽, 중동 지역을 중시하던 기존 전략에서 아시아를 우선 중시하는 전략으로 전환하였던 것이다.¹⁰⁴⁾

미국의 의도는 중국을 협력의 관계로 유지하면서 중국의 거대한 시장을 활용하여 자국의 경제를 회복시키고, 한·미·일 협력의 강화로 중국을 압박함으로써 미국이 주도하는 기존의 세계 질서를 유지하려고 하고 있다. 더불어 한국과의 동맹을 강화하여 중국과 러시아의 정치·경제·군사 등 다양한 분야에서 균형이 붕괴되지 않도록 한국의 전략적 가치를 중시하고 있다.

미국은 2014년 QDR(4개년 국방정책보고서)에서 2012년에 발표한 ‘신국방전략

102) 김대홍, “오바마 정부의 아시아중시정책: 2008년 세계경제위기, 중국의 부상 그리고 미국의 패권 재건축,” 중앙대학교 대학원 박사학위논문(2013), p.106.

103) 유동원 외, 『G 2시대를 대비한 중국 대외전략의 변화』 (서울 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2010), pp.7-9.

104) 홍현익, 『미 오바마 행정부의 동아시아 중시 전략과 한국의 대응전략: 북핵문제 해결과 한반도 평화확보를 위한 외교정책 모색』 (성남 : 세종연구소, 2014), p.6.

지침'에 나타난 전략을 지속 유지하겠다고 언급하였다. 즉 중동지역을 중시하지만 전략의 우선순위는 아시아·태평양 지역에 있음을 재확인하였고, 이에 따른 전략적 측면의 재균형을 지속 추진하고 있는 것이다. 미 국방부는 예산통제법에 근거하여 시퀘스트레이션 수준¹⁰⁵⁾으로 국방예산이 삭감될 경우에 미래의 국방전략을 구현하기가 어려울 것으로 판단하고 있다. 즉 잠재적 적대세력의 오관, 동맹국 및 협력국가들의 안보부담 가중 등의 우려를 표명하면서 대통령이 제안한 예산을 승인해줄도록 의회에 요청하고 있다. 예산 승인이 미 국방부의 계획대로 진행된다면, 2020년에도 미군은 전 세계에 대규모 전력투입이 가능한 세계 최강의 군대로 유지될 수 있다고 언급하고 있다.

우리가 2014년 QDR 중 유념해야할 부분을 3가지로 요약하면 다음과 같다. ① 미 합참의장이 향후 10년 이내에 동아시아에서 분쟁이 있을 수 있다는 것을 예고하였다. 즉 중·일의 영토분쟁, 북한의 대량살상무기 위협 등이 언급되었다. ② 지역 분쟁이 발생했을 경우에 미국은 직접 개입을 자제하고, 동맹국들의 능력을 최대한 투입하겠다는 전략이다. 미국은 지난 9·11테러 이후 아프가니스탄·이라크와의 전쟁을 통하여 근본적인 문제를 해결하지 못하였고, 시리아 사태에 대해 미국을 비판하는 국제여론에 직면하고 있다. 미국의 일방주의식 민주화 확산 운동으로 촉발되어진 시리아 내전은 미국을 중심으로 한 서유럽과 러시아, 이스라엘 등 연합세력과 주변 아랍국가들 간의 갈등으로 해결의 실마리가 보이지 않고 있다. 미국의 현 전략은 이라크·시리아 전역의 ISIS와의 분쟁에서, 주변 아랍국가와 서방국가들의 연합을 통한 전투기 공습, 이라크 군의 지상전투능력 확충 지원, 특수작전부대 투입 위주의 작전을 수행 하는 것이다. ③ 이번 QDR에서 아시아·태평양 지역이 강조되면서 한반도 관련 언급이 2010년 QDR에 비해 2배 이상 증가하였다. 이는 북한의 WMD 위협이 진전되고 있으며, 본토방위 등 미국의 국가이익에 직접적인 위협이 되고 있음을 지적하고 있는 것으로 보인다.¹⁰⁶⁾

105) 1975년 미 의회에서 제정된 예산 관련 강제 몰수 규정, 오랫동안 재정적자가 누적되었을 경우, 다음 회계연도에 허용된 최대적자규모가 초과될 것이라는 회계감사원의 결정이 나오면, 대통령은 이미 집행중인 예산을 포함하여 그 지출예산을 삭감해야 한다, 네이버 지식백과, 시퀘스트레이션(검색일: 2016.4.3).

106) 부형욱 외, “2014년 QDR 평가 및 한국안보에의 함의,” 『동북아 안보정세분석』 (한국국방연구원, 2014), pp.3-4.

나. 북한의 핵 개발과 한미동맹

한미동맹 초기에는 북한의 재래식 위협이 주요 관심사였으나, 1992년 북한이 IAEA와 NPT에 가입하고 핵 사찰을 수용하면서 북한의 핵 위협이 노출되기 시작하였다. 1993년 북한이 특별사찰을 거부하고, NPT를 탈퇴한 김영삼 정부 시기부터 북한 핵의 위기가 고조되었고, 미국의 영향력이 북한의 핵 문제로 옮겨가기 시작했다.

한국의 문민정부인 김영삼 정권이 들어오면서 그 동안의 정치적 갈등과 반미운동은 대부분 해소되었으나, 북한의 핵 위협이 고조되면서 한미동맹의 갈등이 재현되었다. 미국의 패권적 리더십에 의한 영향력이 한반도의 안정을 위해 지속 유지되어오고 있는 것이다. 또한 한미동맹은 중국의 부상으로 인하여 한반도 뿐만 아니라 동북아시아 지역의 세력균형과 평화질서를 위해 더욱 강화되고 있는 실정이다.

2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 전격적으로 감행하였고, 우리 軍은 북한의 핵실험 이후 12분이 지나서야 기상청을 통해 최초 상황을 접수하였다. 2006년 1차 핵 실험장소인 함경북도 길주군 풍계리에서 실시하였고, 2009년과 2013년도에 실시한 2·3차 핵실험도 동일한 장소에서 실시되었다. 한·미 군 당국은 금번 4차 핵실험 이전까지는 핵 실험장에서 발생할 수 있는 이상 징후, 즉 무기운반, 갯도 봉쇄 등을 가고 핵실험을 예측해왔다. 그러나 이번에는 전혀 이상 징후를 발견하지 못하였다. 그 지역 내 새로운 갯도를 구축하는 등 핵 실험의 형태를 비밀리에 바꿔서 진행한 것으로 판단하고 있다. 또한 북한은 성공적인 수소폭탄 실험이었다고 주장하고 있다. 전문가들은 일반 원자폭탄과 수소폭탄의 중간단계인 증폭 핵 분열탄을 시험했고, 부분적인 성공을 한 것으로 평가하고 있다. 이러한 증폭 핵 분열탄은 수소폭탄의 위력에는 미치지 못하나, 소형화가 용이하여 미사일 탄두로 사용하기에 적합한 것으로 알려져 있다. 한국을 비롯한 미국·중국·러시아 등 주변 강국들은 북한의 핵실험을 강력하게 비판하였다. 한국 대북방송의 전격적인 재개, 유엔 안보리의 강력한 제재 추진, 미국의 핵 항공모함 추가 배치, B-52, F-22의 한반도 전개 등 유례없이 강력한 대북압박조치가 신속하게 조치되었다.

2016년 2월 7일, 북한은 위성발사로 위장한 장거리 미사일을 평안북도 동창리 발사장에서 쏘 올렸다. 명칭은 광명성호였고, 2012년 발사한 은하 3호와 사거리 및 탑재 중량을 고려 시 거의 동일한 수준이나, 안정성 면에서는 나아진 것으로 보고 있다. 따라서 광명성호를 ICBM(대륙간 탄도미사일)으로 전용하여 소형화된

핵 탄두를 탑재할 수 있다면, 북한은 미 본토에 있는 백악관까지 사정권에 포함시킬 수 있을 것으로 판단된다. 다만 한·미 군 당국은 북한이 핵탄두의 소형화와 우주에서 미사일이 대기권으로 재 진입하는 기술은 아직 보유하지 못한 것으로 예측하고 있다.

2016년도에 들어서서 북한이 감행한 4차 핵 실험과 광명성호 발사는 중국도 사전에 인지하지 못한 것으로 알려지면서, 중국과 북한 간의 심각한 갈등설이 제기되었다. 현 중국의 패권 전략에 북한의 핵보유는 도움이 되지 않는 것이다. 이러한 북한의 도발로 인해 박근혜 정부가 사드를 한국에 배치하겠다고 선언하면서, 미국과 일본이 공조하고 중국과 러시아는 강력히 반발하는 갈등의 국면을 맞이하였다. 이러한 가운데 북한은 광명성호를 발사하였으며, 이에 대한 대응으로 박근혜 정부는 남북 간의 마지막 대화의 끈이었던 개성공단을 전격적으로 폐쇄 조치하였다. 또한 미국과 중국은 상호 공조 하, 2016년 3월 3일 UN 안전보장이사회에서 만장일치로 강력한 대북제재 결의안 2270호를 통과시켰다. 그러나 대북제재의 실효성에 대한 의문이 제기되는 가운데, 2016년 9월 북한은 5차 핵 실험을 감행하였다. 현 정부는 미국·중국과 함께 더욱 강력한 대북제재를 추진하면서, 군사적 조치 및 핵 무장론까지 언급하고 있다.

미국의 북한 핵 위협 관련 국가전략은 지금까지 일관되게 한반도의 비핵화를 통한 동북아시아의 평화질서 구축이다. 북한의 핵 무장은 한국을 포함하여 한반도 주변국의 핵무장을 촉발시키면서, 미국의 동북아와 세계 평화 질서 구축은 큰 도전을 맞이하게 될 것이다. 문제는 미국의 패권적 리더십 측면에서 한미동맹은 더 강화될 수 있으나, 한반도의 특성상 표출되는 핵 딜레마를 어떻게 극복하면서 북한의 핵 위협에 대처 할 것인가에 대한 문제이다. 동맹의 딜레마는 다음과 같다. 첫째, 북한의 핵 보유국에 대비하여 우리 한국도 핵으로 무장하는 대응 전략을 추진하기가 매우 어렵다는 것이다. 최근 미국의 한반도 정책을 밴도우(Bandow)는 뇌사정책(brain-dead policy)이라고 비판하면서 한국과 일본도 핵을 보유할 수 있도록 유도해야 한다고 주장한바 있다. 주변 러시아, 중국, 북한만 핵을 보유한다는 것은 최악의 결과임을 경고하고 있는 것이다.¹⁰⁷⁾ 그러나 이 주장은 대체적으로 부정적으로 받아들여지고 있으며, 차선책으로 6자회담을 통한 협상과 군사

107) Doug Bandow, "American's Brain Dead Policy Toward The Korean Peninsula: Time for South Korea and Japan to develop Nuclear Weapons?," *Forbes*, August (2014), pp.4-5.

적 대응을 제시하고 있다. 둘째, 군사적 대응전략으로 미국의 핵우산 안에서의 킬체인(Kill chain) 선제타격 시스템과 사드 배치를 포함한 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 구축은 중국과 러시아의 강력한 반발을 불러올 수 있다. 또한 선제공격을 당할지도 모른다는 북한의 안보 불안정을 초래할 수 있다. 따라서 미국과 중국의 패권전략으로 중국이 북한을 비호하고, 러시아가 지원국가가 될 수 있다는 김정은의 오관으로 핵 무기를 선제적으로 사용할 수 있다. 미사일 방어체계가 100%의 확률이 아니라면, 국가의 생존에 막대한 지장을 초래할 수 있다.¹⁰⁸⁾

과거 북한의 핵 협상은 1994년 미국과 북한 사이에 “제네바 합의”를 거쳐 2003년 6자회담이 개최되어, 2005년에 “9·19 공동성명”, 2007년에 “2·13합의” 등 여러 차례 합의를 했으나 북한의 미 이행으로 협상은 실패했다. 결국 2008년 북한이 일방적인 “핵 불능화 중단설명”을 발표함에 따라, 6자회담을 포함하여 더 이상의 협상은 진전을 보지 못하고 있다.¹⁰⁹⁾ 북한의 핵 보유의지는 명백한 사실임에 틀림이 없다. 또한 1994년 제네바합의 이전, 영변지역의 정밀타격을 계획했으나, 당시 김영삼 정부는 한반도의 전쟁은 국가이익에 전혀 도움이 되지 않는다는 이유로 강력히 반발하면서 무산되었다. 2013년 북한의 3차 핵 실험이후 한국 합참의장에 의해서 선제타격의 불가피성이 제기되었다. 그러나 대다수 국민들의 반대여론 및 중국·러시아의 반발을 고려 시 실행하기는 어려워 보인다. 한국은 김정은 정권의 생존을 위한 핵 무장의 의지 및 핵 관련 딜레마 등을 극복하고, 북한의 핵 위협을 타결하기위한 한국의 핵 억제전략의 조기 추진과 이에 따른 한미동맹의 군사적 협력이 필요 할 것으로 보인다.

다. 21세기 전략동맹의 추진

한국은 이명박 정부의 출범으로 외교안보분야의 새로운 방향이 설정되었다. 이는 그동안 자주와 주권을 중시한 참여정부의 대미·대북정책으로 인하여 한미동맹이 크게 훼손되었다. 약 10여 년간에 걸친 대북포용정책은 퍼주기식 북한 정책이라는 논란으로, 이는 오히려 북한의 핵 문제를 해결하기 보다는 핵과 미사일 개발에 도움을 주었다는 인식을 가지게 되었다. 또한 기간 중에 한·미 갈등은 최고로

108) 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마”, 『통일연구논총』, 제23집 제2호(통일연구원, 2014), pp.107-108.

109) 박휘락, 앞의 책, p.42.

심화되었으며, 국내적으로는 남남갈등을 야기시켰다.

이러한 인식하에 이명박 정부는 ‘상생과 공용의 대북정책’과 ‘21세기 전략동맹’을 구상하고 추진하였다. 이는 군사동맹의 틀에서 탈피하여 정치·경제 등 포괄적인 동맹으로의 확대를 의미하고, 그 범위도 한반도를 넘어서 동북아시아를 포함한 범세계적 동맹으로 발전시킨다는 것이었다. 이는 매우 시의적절한 구상으로써 미국의 극심한 재정적인 어려움, 중국의 부상에 따른 전초기지로서의 역할 강화 등 미국의 국가이익과 위협인식을 같이하는 전략적 선택이었다.

2008년 4월 한국과 미국의 이명박 대통령과 부시대통령은 워싱턴에서 개최된 정상회담을 통하여 ‘21세기 전략동맹’으로 한미동맹을 격상시키는데 합의하였다. 이어서 2009년 6·16일 이명박 대통령과 오바마 대통령은 워싱턴에서 개최된 한·미 정상회담을 통하여 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 발표하였다. 핵심내용은 첫째, 한미관계와 군사동맹의 범주를 한반도에 국한하지 않고 아시아·태평양 지역을 포함한 세계로 그 범위를 넓힌다는 것이다. 즉 글로벌 차원의 동맹으로 발전시키고, 안보분야에 치중해 왔던 한·미 군사동맹을 제 분야로 확대하여 협력하겠다는 전략이었다.

둘째, 한미동맹을 더욱 공고히 하겠다는 의지를 반영하였다. 이는 그 동안 훼손되었던 신뢰를 복원시키면서, 한반도 안보문제의 중요성도 부각시켰다. 즉 한반도가 세계 평화를 유지하는데 중요한 지역이며, 현 동북아시아의 정세, 북한의 핵 위협, 남북의 군사적 대립관계를 고려하여 공동대처 하겠다는 것이다. 따라서 한·미 양국은 공동비전의 선언문에 최초로 북한의 핵무기 및 대량살상무기에 대응하기 위한 미국의 ‘핵 우산’, ‘핵 확장억제’의 방안을 명문화 하였다.

셋째, 한미동맹의 역할을 재조정하여 현재 추진 중인 한국 주도하, 미국 지원의 동반자적 동맹관계를 지속 발전시킨다는 것이다. 이는 한국의 국력신장에 따른 역할을 미국이 적극 지원하겠다는 의미이다.

넷째, 한·미 FTA를 추진하는데 있어서 경제 및 과학기술 분야를 우선 고려하고, 녹색성장, 우주협력, 원자력 평화적 이용 등의 공동협력도 포함시켰다.

다섯째, 자유민주주의와 시장경제 원칙의 가치동맹을 중시하고, 한반도의 평화적 통일을 지향한다는 것이다. 이는 현 북한의 정치·경제체제에 반대하고, 한국의 통일정책을 지지하겠다는 의미이다.

여섯째, 한·미 양국은 북한의 핵 완전 폐기를 목표로 하고 있으며, 과거의 경험

을 교훈삼아 북한의 잘못된 행동에 대해서 보상하지 않겠다는 것이다. 즉 한·미 공조체제를 철저히 유지하여 통미봉남 같은 현상을 차단하겠다는 의지의 표현인 것이다.

일곱째, 아시아·태평양 지역을 포함한 범세계적인 범주에서 인권과 평화를 위협하고 있는 테러, 대량살상무기, 마약 등 모든 위협에 대하여 공동으로 대처할 것이다. 특히 아프가니스탄 및 이라크 문제에 한국이 더 적극적으로 참여해달라는 내용을 반영시켰다.¹¹⁰⁾

이러한 21세기 전략동맹의 지속적인 추진은 현 박근혜정부에서도 오바마 대통령과의 정상회담을 통해 재확인되었다. 향후 한·미간 상호 국가이익이 부합되도록 정치, 군사, 경제 등 제 분야에서 지속 노력해야 할 것이다.

2. 한·미간 신뢰성 유지

동맹국들 간의 동맹을 지속적으로 유지하는데 있어서 신뢰성의 보존요인은 매우 중요한 역할을 담당한다. 월트는 동맹의 지속요인 중 동맹의 참가국들은 어느 한 동맹의 이탈이 신뢰성의 약화로 이어져 타 동맹의 영향을 우려하게 된다. 또한 적대 세력이 그 국가는 타국에 대한 개입의 의지가 없는 것으로 오관할 수 있다고 주장하며, 초강대국의 경우가 약소국가에게 이러한 신뢰성에 관한 영향을 더 줄 수 있다고 언급하고 있다.¹¹¹⁾ 동맹을 맺고 있는 양개 국가의 신뢰성도 중요하지만, 동맹을 맺고 있는 타 국가와의 관계도 중요하다는 의미를 추론 할 수 있다. 특히 주변 강대국에게 둘러싸여있고 북한과 대립하고 있는 한반도의 특수성을 고려 시 그 의미의 중요성이 더욱 증대된다. 따라서 한미동맹의 강화요인 중 한·미간 신뢰성 유지 부분은 ① 한미동맹의 인식과 신뢰성 제고 ② 주변 강대국들과의 관계 분석, 2가지 관점에서 확인할 것이다. 그러나 한중협력 관계 속에서 미일동맹의 강화는 저해요인으로 판단하였다. 따라서 일본과의 관계분석은 제외하였다.

110) 김재철, “21세기 한미전략동맹의 과제와 대비방향,” 『대한정치학회보』 제17집 제2호(대한정치학회, 2009), pp.381-385.

111) Stephen M. Walt, Op. Cit., p.105.

가. 한미동맹의 인식과 신뢰성 제고

근래 한국인의 미국 호감도는 긍정적이었다. 아산정책연구원이 2010년부터 2014년 3월까지 조사한 결과를 보면, 한국인의 호감도는 미국·중국·일본 등의 순서로 나타났으며 미국인에 대한 호감도는 보통이상의 높은 점수를 기록했다.¹¹²⁾

한미동맹의 관련한 평가도 매우 긍정적으로 나타났다. 한미동맹을 지속적으로 유지해야 한다고 인식한 한국인은 2010년도에 87.2%에서 2014년도 3월에는 93.3%가 한미동맹이 앞으로도 필요하다고 평가하였다. 절대 다수의 한국인이 한미동맹을 신뢰하고 있으며, 필요성에 대해서도 공감대가 형성이 되어 있는 것으로 보인다. 또한 미국의 경제적인 어려움으로 국방비가 삭감되어 한미동맹으로 인한 경제적 부담이 늘더라도 한미동맹이 유지되어야 한다고 답한 한국인은 82.6%였다. 통일 이후에도 66%가 한미동맹은 필요하다고 응답하였다. 이는 다수의 한국인이 북한의 위협이라는 안보 문제가 해결될 때까지는 동맹에 필요한 경제적 부담을 감수해야 한다. 이것으로 인하여 경제가 더 어려워지더라도 극복해야 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 보여진다. 또한 북한의 위협이 사라지더라도 중국의 부상 등 여러 안보불안에 대처하기 위해 한미동맹은 유지되어야 한다고 보고 있다. 즉 한미동맹이 현 21세기에 부합된 다양한 분야 즉 정치·군사·경제분야 등 포괄적인 동맹이 되어야 한다고 인식하고 있는 것으로 판단된다.

동맹의 딜레마 중 나타날 수 있었던 미국의 분쟁에 연루되는 해외파병에 있어서도 참여해야 한다는 비율이 64.5%, 전투병력이 아닌 재난구호활동에 동참해야 한다는 비율이 86.9%였다.¹¹³⁾ 다수의 한국인이 해외파병을 찬성하고 있는 것은 한미동맹의 역할 확대에 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 판단되며, 북의 위협에 대해 한국 정부의 적극적인 실천이 필요할 것으로 보여진다.

미국은 21세기에 진입하는 시기에 9·11 테러 등 국내·외 정치적·경제적 어려움과 맞물려 중국이 부상하자, 동아시아 중시정책으로 기조를 전환시켰다. 그리고 기존의 동맹국들과의 동맹관계를 강화하는 세력균형 정책을 추진하고 있다. 이러한 미국의 동맹정치는 한국을 비롯한 동맹국들 간의 신뢰성 보존 측면에서 동맹을 강화하는 요인으로 작용하고 있다.

112) 최강 외, “한미동맹의 도전과 과제: 한미관계와 동북아 내 미국의 역할에 대한 한국인의 인식”, 『아산레포트』 (2014), p.9.

113) 위의 논문, pp.20-21.

2009년 2차 북한의 핵실험 이후 오바마 대통령은 한국을 방문하여 이명박 대통령과 한미동맹을 위한 공동비전에 합의하였다. 핵심내용은 동맹의 협력 분야를 다양하게 확대하고 세계평화질서에 기여하는 포괄적 전략동맹으로의 발전이었다. 주요사안은 한미연합방위력 강화, 전작권전통제권 전환 일정 재협의, 주한미군 재배치 등이었다. 또한 이외에도 테러, 대량살상무기, 초국가적 범죄 등에 대한 다각적인 협력방안 모색, 그리고 한·미 자유무역협정 비준, 항공우주 및 원자력·기후 변화 협력 등 다양한 상호 이익 분야에 대해 합의하였다. 북한의 핵 문제는 새로운 돌파구를 마련했다기보다는 현 상황을 공유하고 향후 조치에 더 많은 토의가 필요한 것으로 공감대를 형성하였다. 즉 한국과 미국이 그동안 협상과정에서 내놓은 안건들에 대해 북한은 여전히 부정적이며, 6자회담을 통한 협상도 진전이 없는 상태였다. 따라서 한·미 두 정상은 협상과 도발을 반복하는 북한에 대해, 지속적인 압박을 통해 북한의 전략적 결단을 촉구하는 상호의견의 일치를 본 것으로 만족해야 했다.¹¹⁴⁾

이후 오바마 대통령이 박근혜 대통령과 정상회담을 위해 다시 한 번 한국을 방문하는 2014년까지 한미동맹의 신뢰성을 제고하는 다양한 협상이 진행되었다.¹¹⁵⁾ 특히, 이 기간 동안 천안함 폭침 도발과 연평도 포격 도발(2010), 3차 핵실험(2013) 등 북한의 지속적인 도발이 연이어 이어지면서 한미동맹의 안보적 중요성이 더욱 부각되었다. 이러한 북한의 지속적인 도발은 한국의 안보불안감을 야기시켰다. 따라서 한국은 자주국방 실현을 위한 노력의 일환으로 2007년 한·미가 합의하여, 2012년 한국군으로의 전환을 목표로 추진되어오던 전작권 전환계획을 2015년으로 연기하였다. 그리고 2014년 10월에는 킬체인과 KAMD가 완성되는 2020년대 중반에 다시금 전작권 전환 여부를 검토하겠다고 합의함으로써 사실상 전작권 전환을 무기한 연기하였다.

전작권 전환계획은 기본적으로 한반도 방위에 있어 한국군이 주도적인 역할을 하고 미군이 지원 역할을 수행한다는 것이다. 현재 한미연합사가 행사하고 있는 한반도 작전사령부의 기능과 역할을 한국군이 수행하고, 미국은 정보·감시·정찰과 정밀타격 등 첨단전력을 지원하는 개념이라고 볼 수 있다.¹¹⁶⁾ 2014년 10월 전작

114) 하영선 외, “오바마 대통령의 아시아 순방과 방한,” 『EAI 논평』 제5호(재단법인 동아시 연구원, 2009), pp.2-3.

115) 2010년 국방, 외무장관(2+2) 회의, 2010년 한·미 FTA 통상장관회의, 제44~45차 SCM, '13년 한·미 정상회담 등 한·미 양국의 경제·군사·사회 전반을 다루는 협상이 수회 진행되었다.

권 전환 연기 협상에서 한·미 양국은 ‘조건에 기초한’ 전작권 전환에 합의하였는데, 그 조건의 종료 시점을 별도로 명시하지 않았다. 이 전작권 전환의 조건은 ① 안정적인 전작권 전환이 가능한 한반도 및 역내 안보환경 ② 전작권 전환 후 주도적으로 한미연합방위를 수행할 수 있는 핵심군사능력 구비 ③ 북한 핵과 미사일에 대응할 수 있는 능력 구비 등이다. 2회의 걸친 전작권 연기 협상 간 한국은 기본적으로 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기에 주도적으로 방위할 수 있는 능력을 갖출 때까지는 현재의 연합방위체제를 유지하겠다는 기조를 유지하였다. 이는 자력으로 북의 위협에 충분히 대처할 수 있어야 한다.¹¹⁷⁾는 자주국방의 실천과, 증대된 북한의 위협에 대응하기 위해서는 반드시 공고한 한미동맹 체제가 유지되어야 한다는 것이다.

2014년 4월 25일, 1박 2일의 일정으로 한국을 다시 방문한 오바마 대통령은 박근혜 대통령과의 정상회담을 통해 한미동맹의 미래에 대하여 향후 나아가야 할 중요한 현안들을 논의하였다. 이를 살펴보면, 첫째, 강력하고 역량 있는 동맹을 구축하기 위해 공통의 가치와 상호신뢰에 기반하여 포괄적 전략동맹을 지속적으로 구축해 나가야 한다. 또한 위에 서술한 전시작전통제권 전환 시기에 대한 연기를 합의하였다. 그리고 동맹능력 강화를 위한 주요 정보·감시·정찰 및 무기 체계의 확보와 한·미·일간의 정보공유의 중요성에 대하여 협의하였다. 또한, 한·미 방위비 분담 문제 및 북한의 핵 및 대량살상무기 위협에 공동대처하기 위한 억제전략을 협의하였다. 둘째, 평화와 안보를 위한 글로벌 파트너십을 구축하기 위해 이란, 시리아, 아프가니스탄 문제에 대한 양국의 공조와 지지의사를 재확인하였으며, 해적퇴치 및 핵확산 방지에 대해서도 상호협력을 재강조 하였다. 이외에도 기후변화 및 에너지협력, 국제 개발협력 등 제 분야에 있어 논의를 진행하였다. 이러한 한미동맹의 미래적 역할에 대한 논의는 미국이 한국에 대한 전략적 가치를 지속적으로 인정하는 것을 전제로 한다는 점에서, 한미동맹의 신뢰성 제고를 재확인하는 계기가 되었다.

116) 이수형, “한미동맹 60년의 성찰 : 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』 제135집 (육군군사연구소), pp.89-97.

117) 2005년 10월 1일, 노무현 대통령은 제57주년 국군의 날 기념식에서 “전시작전통제권 행사를 통해 스스로 한반도 안보를 책임지는 명실상부한 자주군대로 거듭날 것”이라며 자주국방에 대한 신념을 보였다.

나. 주변 강대국과의 관계 분석

한반도는 주지하는 바와 같이 역사학적·지정학적 특수성으로 인하여 미국을 비롯한 주변열강과의 국제관계 속에서 생존을 해 왔다. 또한 대한민국은 주변 열강에 비해 상대적으로 약소국의 지위를 점하고 있다. 이는 곧 주변 4대강국인 미·중·일·러의 대외정책에 의해 한국의 안보환경이 지대한 영향을 받는다는 의미이다. 즉 북한의 핵·미사일 위협은 한국 스스로의 능력만으로는 억제하고 타결할 수 없다는 현실적 인식이다.

중국의 대외정책은 때가 될 때까지 실력을 기른다는 도광양희(韜光養晦), 평화로운 방식으로 강대국으로 부상한다는 화평굴기(和平崛起)를 거쳐 현재는 ‘신형대국관계’로 대표되는 세력팽창 정책으로 진행되고 있다. 중국은 총체적인 국력에 있어 미국에 비해 아직 열세에 있다는 인식을 바탕으로 주요 국제문제에 대하여 미국과 협력과 갈등의 복합게임을 전개하고 있다. 그러나 동아시아에 대해서는 자신들의 확대된 영향력을 실험할 수 있는 지역으로 간주하고 있다.¹¹⁸⁾ 따라서 중국은 북한 핵개발에 대하여 ‘소극적 관리자’ 역할과 ‘적극적 해결자’ 역할을 오가며 지역에 대한 자신의 영향력 확대 및 전략적 이익을 도모하고 있다. 이는 강력한 대북 영향력을 바탕으로 6자 회담에 있어서 국익차원의 주도권은 유지하면서 미국에 대한 레버리지를 확보함과 동시에, 북핵문제 해결에 대한 책임은 참여국들에게 분산시키는 전략을 유지하고 있다. 한편, 중국은 본질적으로 사회주의 체제라는 측면에서 이웃 동맹국인 북한정권의 붕괴를 원하지 않을 것이라는 시각도 있다. 중국의 북핵 정책은 북한 김정은 정권에 대한 길들이기 차원의 압박으로 볼 수 있다는 것이다.¹¹⁹⁾ 즉 중국은 2016년 초 4차 핵 실험과 지속적인 미사일 도발로 인하여 국제 안보리의 강력한 대북제재에 참여하면서도, 여전히 6자회담과 평화협정 체결을 요구하는 기존의 주장을 되풀이하고 있다. 그 이면에는 한반도의 비핵화를 유도하면서 미국이 주도하는 북한 핵의 해결은 용납하지 않겠다는 의미이다. 다음 <표 4-1>은 미국과 중국의 북핵문제 관련 인식의 차이를 제시하였다.

118) 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략』 (서울 : 통일연구원, 2014), p.137.

119) 유동원, “3차 북핵실험 이후 중국 대북정책의 변화 : 가능성과 한계,” 『국방연구』, 제56집 제3호 (국방대학교 안보문제연구소, 2013), p.19.

<표 4-1> 북핵관련 미·중인식의 차이

구 분	미 국	중 국
목 표	비핵화/비확산	비핵화/한반도 안정
방 법	직접 대화	점진적대화(6자회담 등)
수 단	압박, 대화로 문제해결	대화를 통한 문제해결
비 고	*2017년 신 행정부 집권시 압박과 대화 병행 가능성	*UN의 대북제재는 동의, 기존의 평화적 해결 지속주장

* 출처 : 양무진, “북한문제의 경과와 쟁점, 그리고 정책적 제언” 『현대 북한 연구』, 제16집 제3호, p.131.

현 박근혜 정부는 한중관계를 역대 정부보다 더욱 돈독히 하기위해 미국과 일본의 우려에도 불구하고 중국 전승철 참석 등 노력을 지속해 왔으며, 역사적 유대 관계를 언급하면서 공식적으로 친밀한 관계임을 천명한 바 있다. 그러나 중국은 북한의 4차 핵실험 이후 억제전략인 사드(THAAD) 배치는 노골적으로 반대하고 있다. 따라서 미국과의 협상을 통해 유엔 안보리의 대북제재 결의안은 동의했으나, 중국이 대북제재의 실효성 보장에 얼마나 동참 할 것인지는 아직 미지수이다.

러시아의 동아시아 정책은 미국과 중국이 동아시아를 분점하고 있다는 인식을 바탕으로, 적극적으로 국익을 확보하고자 하는 적극적 실용주의에 기초한 신(新) 동방정책으로 평가할 수 있다. 러시아는 전 세계에서 가장 낙후된 지역 중의 하나인 극동과 시베리아 지역을 러시아의 차기 성장 동력으로 지목하였으며, 이를 뒷받침하기 위해 동북아시아 국가들과의 관계개선에 노력을 기울이고 있다. 중국과는 2014년 전면적 전략동반자 관계를 선언하였으며, 주기적으로 합동군사훈련을 추진하고 있다. 한반도에 대해서도 남북과 함께 윈윈게임을 추구하고, 대북사업 확대와 동시에 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브¹²⁰⁾에 대한 적극적인 호응을 보이는 등 실용주의적 노선을 견지하고 있다.

북핵문제에 대한 러시아의 전략도 실용주의의 측면에서 해석할 수 있다. 러시아

120) 유라시아 이니셔티브는 박근혜 대통령이 2013년 10월 주창한 개념으로, 유라시아 대륙을 하나의 경제공동체로 묶고 북한에 대한 개방을 유도하여 한반도의 평화를 구축하겠다는 방안이다. 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구”, 『슬라브학보』 제30집 제2호(2015), pp.293-294.

는 1993년 북한의 NPT 탈퇴이후 대북 협력을 완전히 중단¹²¹⁾하였다. 1994년의 북미 제네바 합의에 대해서는 자국이 배제된 해결책이라는 측면에서 복합적인 반응을 보여주었다. 향후 러시아는 북한문제에 대한 영향력을 확보하기 위해 중국의 주도로 진행된 6자회담에 꾸준히 참여하며, 국제사회의 대북제재에도 동참하는 모습을 보여주고 있다. 유엔 안보리 결의안에 있어서는 완전한 지지를 보여주기도 하는 약간의 유보적인 태도를 보여주었다.¹²²⁾ 북한의 3차 핵실험(2013)에 대해 러시아는 강력히 규탄하면서도 다른 국가들이 이를 빌미로 군사적 활동을 증가해서는 안 된다는 입장을 밝혔다. 그러나 4차 핵실험(2016) 이후 공론화된 한반도 사드 배치에 대해서는 적극적인 반대의사를 표명하고 있다.

한반도를 둘러싼 주변 강국들은 동아시아 지역에서의 자국 영향력 확대와 국익 확보를 위해 다양한 외교정책을 표명하고 있다. 특히, 북핵문제에 있어 중국·러시아·일본 등 주변 강국은 모두 북한의 핵무장에 대해서는 명확히 반대의사를 표명하고 있다. 동시에 북한문제 해결은 적극적인 모습을 보여주지 않고 있으며, 단지 자국의 영향력 확대 및 국가이익을 위한 레버리지로 북핵문제를 활용하고 있다. 또한 2016년 북한의 제4차 핵 실험 이후 안보리 대북제재 결의도, 중국의 미온적 태도로 실효성을 보장받기 어려울 것으로 판단되며, 특히 한국의 사드배치는 중국과 러시아가 반대 입장을 공식적으로 밝히고 있다. 특히 중국은 경제보복을 운운하는 등 노골적인 내정간섭도 서슴지 않고 있다. 이는 곧 한국의 안보불안과 직결되고 있으며 동시에, 미국의 대 중국·러시아 견제정책과 맞물려 한미동맹의 신뢰성을 강화하는 요소로 작용하고 있다.

3. 국내 정치의 영향

6·25전쟁 이후 한반도의 정치·경제·사회 등 전 분야에 걸친 발전, 그리고 군사적 안보 역량의 강화를 통한 국가의 생존과 번영은 한·미동맹의 관계 속에서 미국과의 관계가 제일 중요했다. 또한 전적으로 미국의 영향력 아래에서 추진되었다고 해도 과언이 아니다. 물론 한·미동맹이 국내 정치세력과의 관계 속에서 무조건 협력관계였다고 볼 수는 없다. 갈등관계가 오랜 기간 표출된 적도 있지만, 한·미간

121) 배정호 외, 앞의 책, p.175.

122) 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마”, 『통일정책연구』, 제23집 제2호(2014), p.99.

국가전략과 상호이익이 부합되면서 한·미동맹은 지속 유지되었다.

국내정치세력과 한미동맹의 관계는 한미상호방위조약에 근거하여 상호 협력적 관계를 유지해오고 있다. 미국은 한반도의 안정이 절대적으로 필요했고, 한국의 정치세력은 한미동맹의 군사적 협력을 통하여 한국의 안보를 보장 받을 수 있었던 것이다. 이는 국민의 지지를 확보 할 수 있는 정치적 토대가 되었으며, 이를 통해 군사적 역량을 포함하여 정치·경제의 비약적인 발전을 이룩할 수 있었다.

미국이 한미동맹의 협력 속에서 국내정치의 영향을 받지 않았다고 단언 할 수는 없으나, 반미현상의 심각한 표출을 포함하더라도 미국의 국가이익이라는 큰 맥락 속에서 협력을 해 왔다고 볼 수 있다. 즉 한반도의 안정이라는 큰 틀 속에서 한국의 국내정치로 인하여 한미동맹은 심각한 영향을 받지 않았다고 볼 수 있다. 즉 북한의 위협이 존재하고 있고 주변열강에 둘러싸여 있는 한국의 입장에서 본다면, 한국과 미국은 상호 국가적 이익이 부합되고 있는 것이다. 따라서 국내정치는 이러한 인식을 바탕으로 한미동맹의 관계 속에서 상호 협력관계를 유지하고 있는 것이다. 한미동맹이 국내정치의 영향을 받았다는 것은 갈등관계에 있었던 시기를 확인하는 것이 타당할 것이다. 이러한 갈등관계는 반미현상 위주의 갈등과 한·미 양국의 대북정책 위주의 갈등으로 구분할 수 있다.

첫째, 신군부 세력인 전두환 정권이 집권하는 시기에 표출되었던 반미현상 중 반미주의 세력과의 갈등이었다. 박정희 대통령의 서거 후 최규하 대통령의 대행체제 속에서 한국은 계엄령이 선포되었다. 1979년 12월12일 전두환 신 군부세력이 정승화 계엄사령관을 체포하는, 이른바 군권장악을 위한 ‘12·12사태’가 발생한 것이다. ‘12·12사태’가 국가내부의 권력구조를 뒤바꾼 쿠데타, 즉 일종의 격변이었다면, 1980년 5월 광주항쟁은 국가와 시민과의 대립 속에서 반미운동이 극도로 심하게 표출된 시기였다. 한국의 민주주의 세력은 민주주의 수호자라고 여겼던 미국을 독재군사정권의 후원자로 인식하기 시작했던 것이다.¹²³⁾ 그러나 미국은 한국의 정치적 혼란이 한반도의 안정에 불리할 것으로 판단하여 전두환 정권을 인정하였다. 또한 미국은 군사적 협력을 통하여 북한의 위협을 차단하였으며, 정치적 개입을 통해 1987년 6·29선언을 통한 민주주의 절차에 의거, 신군부세력의 한축인 노태우 정부를 탄생시켰다. 노태우 정부가 들어서면서 반미주의 운동은 급격히 쇠퇴하였고 민족공동체의 실현을 위한 통일운동으로 전환되면서, 문민정부인

123) 구갑우 외, 앞의 책, pp.110.-113.

김대중, 노무현 정부의 대북정책과 연계된 것으로 볼 수 있다. 미국은 한국의 국내정치가 혼란스러운 시기에 한미동맹을 굳건하게 유지해줌으로써, 한국의 정치·경제를 포함한 군사역량 강화에 기여했다는 점은 부인 할 수 없는 것이다.

둘째, 한국은 1993년 문민정부인 김영삼 대통령을 자유 민주주의 절차에 의거 출범시킴으로써, 미국의 영향력 속에서 국가안보가 보장된 가운데, 정치·경제의 발전을 이끌어 낼 수 있었다. 그러나 이시기부터 북한의 핵 위협이 고조되면서, 대북정책으로 인한 한미갈등이 심화되었다. 1993년 북한의 NPT 탈퇴와 미국의 영변 정밀폭격계획으로 전쟁의 위기가 있었고, 1994년 북·미간 제네바 합의가 도출되면서 한·미관계는 긴밀한 공조의 모습을 보여주지 못했다. 김영삼 정부는 한국이 주도하는 남북협상을 통해 북한의 핵 문제를 해결하려고 했으나, 미국은 북한의 핵 위협이 매우 위험하다는 인식하에 적극적인 조치를 취했던 것이다. 또한 김영삼 정부의 일관성 없는 대북정책도 갈등이 주 요인이었다.

이어서 집권한 진보적 성향의 김대중 정부는 대북문제의 평화적 접근을 통해, 한국이 주도하는 남·북 화해의 국면을 미국의 클린턴 정부 말기에 추진 할 수 있었다. 그러나 새로운 부시정부가 들어서면서 9·11 테러 이후에 북한을 ‘악의 축’으로 규정하는 등 위협인식의 커다란 차이는 한·미간의 갈등을 고조시켰다. 이러한 갈등은 김대중 정부의 햇볕정책을 계승한 노무현 정부시기도 지속되었다. 노무현 정부는 한·미동맹의 구조적 변화를 요구하면서 전시작전권 전환, 방위비 분담 현실화, 한·미 FTA 협상 추진 등 상호 국가이익을 줄 수 있는 정책을 추진했다. 그럼에도 불구하고 양개 정부의 위협인식 및 북핵타결 방법의 차이, 그리고 국내정치의 세력 약화 등으로 인하여 한·미간 갈등의 위기가 최고조였던 시기이다.

그러나 한·미 양국은 한반도의 안정이 동북아의 평화유지에 절대적으로 필요하며, 북한의 핵 위협을 타결해야 한다는 상호 국가이익 및 공동의 목표가 존재하고 있는 것이다. 따라서 이러한 국내정치의 영향으로 인한 한·미간의 갈등을 극복하고 오늘날 21세기 포괄적 전략동맹으로 거듭 발전하고 있는 것이다.

4. 동맹의 제도화

동맹의 제도화 수준은 동맹의 공고성을 가늠할 수 있는 좋은 척도이다. 한미동맹의 제도화를 살펴보기에 앞서, 먼저 제도화에 대한 개념을 살펴보면 미국의 정

치학자 코헤인(Robert O. Kohane)은 제도화에 대하여 “행위자들의 행동 역할을 제시하고, 활동을 제약하며, 기대를 형성하는 지속적이고 연결된 공식적이고 비공식적인 규칙의 합”이라고 정의하였다.¹²⁴⁾ 또한 코헤인은 제도를 행위자들 간의 협력을 위한 기제라고 주장했다.¹²⁵⁾ 미 정치학자 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 “제도란 행동의 안정적이며, 가치 있는, 반복되는 행위 행태이며, 제도화란 조직과 절차가 가치와 안정성을 얻는 과정이다.”라고 정의하였다.¹²⁶⁾ 또한 동맹의 제도화는 “동맹국가 간에 동맹이 안정적이고 가치 있게 유지되도록 동맹국의 행위, 역할 및 기대를 형성하고자 결정하게 하는 주로 공식적 그리고 비공식적 규칙과 기구들의 합”으로 정의하였으며, 제도화에 대하여 “제도가 이뤄지는 과정과 결과”라는 두 가지 의미를 함께 포함한다고 언급하였다.¹²⁷⁾

한미동맹의 제도화에 있어 주목할 점은 한·미간 참여한 정치적 갈등이 심화되었을 때 역으로 동맹의 군사적 제도화가 공고해졌다는 점이다. 먼저 한미연합방위체제는 닉슨 독트린에 의해 추진되었던 ‘한국 방위의 한국화’ 또는 카터의 철군정책 등과 같이 미국 행정부의 의도와는 다른 결과물이었다. 또한, 한미동맹의 제도화 과정에 주도적인 영향력을 발휘한 국가가 초강대국 미국이 아닌 상대적 약소국 한국이었다는 것도 특이할만한 점이다. 한·미동맹의 시발점이었던 한·미 상호방호 조약을 비롯해, 한미연합사 창설 등은 한국의 적극적인 요구로부터 시작된 것이었다.¹²⁸⁾

가. 안보협의회의(SCM : Security Consultative Meeting)

6·25전쟁 이후 한국은 미국의 안보 및 경제지원에 의존하고, 미국은 한국을 전적으로 보호해주는 보호-의존관계를 보였다. 이시기 미국의 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 및 존슨(Lyndon Johnson) 행정부는 6·25전쟁 참전을 통해 자유민주주의 수호와 공산주의 세력 팽창의 저지를 적극 수행하였다. 이에 한국은 미국

124) Robert O. Kohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*(Boulder : Westview Press, 1989), p.3.

125) Robert O. Kohane, Op. Cit., p.174.

126) Samuel P. Huntington, *Political order in Changing Societies*(New Heaven : Yale University Press, 1968), pp.8-24.

127) 윤형호, “안보파트너십과 한·미 안보동맹의 제도화: 한·미연합군사령부 창설 과정을 중심으로 (1953~1978),” 국민대학교 대학원 박사학위논문(2009), pp.102-110.

128) 위의 논문, p.69.

에 작전통제권을 이양하고, 다소 불평등한 SOFA를 체결하는 등 자율성의 제한을 안전보장의 담보로 삼았다. 다만 미국은 상호방위조약을 체결하면서 자동개입에 대한 다소의 불확실성과 모호성을 남겨두어¹²⁹⁾ 전략적인 융통성을 남겨두고자 했다. 그러나 주한미군이 비무장지대와 서부축선에 배치되면서 군사적 인계철선(Trip-wire)이 형성될 수 있었다.

한미동맹은 한·일국교정상화와 베트남 과병을 통해 지속적인 연합 억제력을 유지해 나갈 수 있었다.¹³⁰⁾ 1960년대 말 북한 도발에 대한 대응전략에서 한·미간 갈등이 불거지면서 이를 조정하기 위한 한·미 국방각료회담과 UNC(주한 유엔군 사령부) 내 한·미기획단이 최초 구성¹³¹⁾되었다. 1968년 이후 제도화된 국방각료 회담의 연례화와 한·미기획단 협의기구의 구성은 당시 UNC에 의해 미국의 방위에 거의 전적으로 의존하던 한국군이 제한적이거나 한반도 방위체제에 참여할 수 있었다. 특히, 국방각료회담은 향후 ‘한·미 연례안보협의회의(SCM)’으로 발전하며 한미동맹의 발전에 큰 영향을 미쳤던 것이다. 한·미 연례안보협의회의는 1968년의 청와대 기습사건 및 푸에블로호 납치사건으로 인한 한반도 위기사태를 타개하기 위해 구성되었다. 그리고 1968년 호놀룰루에서 제1회 한·미 국방각료회담이 개최되었다. 1971년 제4차 회의부터는 회담의 개념을 확대하여 국방관계자, 외무부 관계자들이 함께 협의하는 안보회담으로 발전시키면서 명칭을 ‘한미 안보협의회의’로 변경하였다.

한미 안보협의회의의 설립 취지를 살펴보면 ①북한 위협에 대한 평가와 공동대책의 수립, ②안보협력을 위한 의사 전달 및 조정의 기능의 확립과 한미연합지휘체계의 강화, ③군수지원 및 협력 체제의 발전과 한국 방위산업 육성을 위한 협력 강화 등으로 구성되어 있다. 즉 한미동맹의 조직적이고 지속적인 발전을 위한 한·미 주요 국방·외교 관계자간 협의기구의 성격을 가지고 발족한 것이었다. 이 회의는 국방장관 회담이 중심이 되는 본회의와 이를 보좌하는 5개 실무분과위원회로 이루어져 있다. 이 회의는 한미동맹 공고화를 위한 군사협력이 이루어지는 주된

129) 한미 상호방위조약 제3조에는 “...타 당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동...”한다고 명시하고 있다.

130) 국방부 군사편찬연구소 『한미동맹 60년사』 (대전 : 국군인쇄창, 2013), pp.97-98.

131) 한·미기획단은 1968년 5월 1차 국방각료회담에서 제의되어 10월 15일 한·미장교로 구성된 한·미기획단이 출범하였다. 한미연합사, “한·미군사 지휘관계의 어제와 오늘: 작전통제권 변천과정을 중심으로,” (1993), p.27.

창구로써 매년 한국과 미국이 교대로 개최해오고 있다. 회의대상은 양국 국방장관, 합참의장, 군 주요인사, 외교분야 고위관료로서 주요 군사·안보현안을 협의¹³²⁾ 하고 있다. 그러나 북한의 핵과 미사일 관련하여 안보불안이 가중되고 있고, 이에 따른 억제전략이 조기에 완성되지 못하고 있다. 국방부는 국가차원의 전략적인 통치권 차원의 지원을 받지 못하고 있으므로 창의적인 결정권을 행사하지 못하고 있다. 따라서 매년 개최되는 안보협의회의의 시 가장 중요한 현안문제는 논의되지 못한 채 방위비 분담이나 한미훈련의 조정·확대 등 당장 양개국가의 상호이익에 부합된 내용위주로 토의가 진행되고 있다. 정부는 복지 등 경제적·사회적 발전보다 국가 생존이 걸려있는 안보분야의 시스템을 강화하고 추진 할 수 있도록 예산과 재량권 등을 적극적으로 지원해야 한다.

나. 한미군사위원회(MCM : Military Committee Meeting)

1978년부터 개최된 군사위원회는 한·미간의 군사현안을 처리하기 위해 양국의 합참의장 주관으로 한미 안보협의회의와 같은 시기에 개최되어오고 있다. 한·미 양국의 국가통수권자와 군사지휘기구는 안보협의회의를 통하여 한미군사위원회에 전략지침을 하달하고 있다. 또한 한미군사위원회는 한미연합사령부의 상급기관으로서 연합군사령부에 전략지시와 작전지침을 하달하고 있다. 한미군사위원회는 양국 합참의장, 양국 합참의장이 지명한 대표 각 1명, 연합군사령관 등 5명으로 구성된 본회의와 한국합참의장 및 연합군사령관으로 이루어진 상설회의로 구성되어 있다. 필요할 경우 수시로 상설회의를 개최함으로써 양국 간 주요 군사 현안을 협의¹³³⁾해오고 있다. 한미군사위원회를 통해 한·미간의 세부적인 군사문제에 대한 정책적인 협력과 조율이 상시적으로 가능하게 됨으로써 한미동맹의 공고화에 기여하고 있다.

이 부분에서 우리가 인식해야 될 것은 한미군사위원회가 제도적으로 전시 연합사령부에 작전지침을 하달 할 수 있도록 되어 있다는 것이다. 즉 한·미 합참의장이 우리 대통령의 작전지휘를 받도록 제도화되어 있는 것이다.

132) 지효근, “동맹안보문화와 동맹결속력 변화 : 한미동맹 사례연구, 1968-2005,” 연세대학교 대학원 박사학위논문(2006), p.89.

133) 위의 논문, p.92.

다. 한미연합사(CFC : Combined Forces Command)

한미연합사령부는 1977년 7월 26일 제10차 한·미 안보협의회의에서 ‘군사위원회 및 한·미 연합 군사령부 권한위임사항’을 통해 합의되었고, 1978년 군사위원회 회의에서 ‘전략지시 1호’를 하달함으로써 같은 해 11월에 창설되었다.¹³⁴⁾ 한미연합사령관은 미군의 4성 장군이 맡으며, 연합 부사령관은 한국군 4성 장군이 맡는다. 사령부의 참모 구성은 한·미 동등보직원칙에 따라 편성함으로써 일방적인 의사결정 가능성을 배제하였다. 한미연합사는 한미연합방위체제의 실질적인 지휘기구로서 기본적으로 양국의 군사력을 통합 운영함으로써 북한의 전쟁 의도를 억제하는데 그 목적을 두고 운영되고 있다. 연합사가 창설되면서 6·25전쟁이후 유엔 군사령관이 행사하던 한국군 작전통제권은 한·미연합군사령관에게 위임 되었다.

한편, 백중천은 한미연합방위체제의 긍정적 측면과 부정적 측면에 대하여 함께 지적¹³⁵⁾하였다. 먼저 긍정적인 측면으로는 한미연합사를 주축으로 주한미군과 연합사, 유엔사가 3각 협조체제를 통해 북한의 전쟁의지 억제, 한국군의 전력보강, 정전체제 유지 등의 측면에서 긍정적인 역할을 해왔다는 것이다. 반면, 부정적인 측면으로는 ① 연합사의 존재로 인해 자주국방을 위한 노력과 의지가 약화되었다. ② 유사시 미군의 개입여부에 대한 융통성 확보측면에서 연합사령관의 작전통제권이 한국군은 대부분 포함되어있는 반면, 미군에 대해서는 대부분 배제되었다. ③ 연합사령관에게 부여된 다중적 지위와 복잡한 지휘체계¹³⁶⁾로 유사시 위기관리능력의 제한이 우려된다. ④ 한국군에 대한 과도한 정보노출로 인해 대미협상력이 제한된다. ⑤ 북한의 대미 평화협정 체결 주장의 구실과 명분을 제공하고 있다. 그러나 이러한 부정적인 측면에도 불구하고 한미연합사의 한반도 주둔은 대한민국의 생존과 번영에 중요한 역할을 담당하였고, 한미동맹의 신뢰성 강화에 필수적인 요소로 작용하고 있다.

134) 국방부, 『국방백서 1998』(1998), p.91.

135) 백중천, “새정부의 한·미 안보협력 정책과제,” 『군사논단』, Vol.14 No.1, 제15집(한국군사학회, 1998), pp.50-56.

136) 한·미연합군사령관은 ①주한미군사령관, ②유엔군사령관, ③주한미군선임장교 임무를 동시에 수행하며, 해당되는 임무도 각각 ①주한미군 사령부 지휘, ②한·미 연합군 작전통제, ③정전협정 이행을 위한 임무수행, ④미 합창의장 대리 군사위원회 상설회의 대표 임무수행 등의 임무를 맡고 있다. 국방부 군사편찬연구소, 『한·미군사관계사 : 1871-2002』(서울 : 군사편찬연구소, 2003), p.678.

라. 한·미 연례 연합군사훈련

제도화된 한미연합 군사훈련은 동맹의 공고함을 가늠할 수 있는 지표로서, 미국의 한국에 대한 안보공약이행의 의사표현임과 동시에, 유사시 한미연합작전 수행 능력의 효율성을 높이고, 전쟁의 승리를 보장하는 중요한 역할을 수행한다. 현재 시행되고 있는 대표적인 연합 군사훈련으로는 을지-프리덤가디언 훈련, 독수리-KR/FE 훈련, 연합전시증원연습(RSOD)이 있다.

먼저 을지-프리덤가디언 훈련은 1954년부터 유엔사령부 주관으로 “지휘소연습”(CPX: Command Post Exercise)이라는 이름으로 매년 실시되었으며, 1968년 포커스 렌즈(Focus Lens)로 개칭되었다. 이 후 1976년 한국의 을지연습¹³⁷⁾과 통합되었다. 그리고 을지-포커스렌즈(Ulchi-Focus Lens: UFL) 연습으로 개칭되어 실시되어오다가, 2008년 을지-프리덤가디언(UFG: Ulchi-Freedom Guardian) 연습으로 개칭되어 매년 8월~9월 사이에 실시해오고 있다. UFG 연습은 시·군·구급 이상 행정기관, 주요 동원산업체, 군단급 이상 육군부대, 함대사급 이상 해군부대, 비행단급 이상 공군부대, 해병대사령부, 그리고 주한 미군 및 전시증원 부대가 참가하였다. 그리고 정부의 전쟁지도 및 지원계획, 법규 시행절차 등을 숙달함으로써 한·미간 협조 및 이해를 증진시키고 연합방위태세의 발전을 도모하는 목적 하에 시행되고 있다.

독수리(FE: Foal Eagle) 훈련은 1961년부터 시행된 한반도의 전쟁역지를 위해 한·미 연합 및 합동 지·해·공 작전, 연합 특수작전 및 후방지역 방어작전의 숙달을 목표로 실시하는 합동기동연습이다. 이 연습에는 합동참모본부와 연합사령부, 특전사령부, 그리고 각 작전사령부가 참가하고 있다. 1976년부터는 한·미 특전팀이 참가하는 대규모 비정규전 훈련을 확대하여 실시하고 있다. 이 훈련은 군단급 야외기동훈련(Field Training Exercise: FTX), 여단 쌍방 야외기동훈련, 연합 상륙작전 등으로 이루어진다. 특히 지역 행정관서, 예비군, 미군 증원전력도 함께 훈련을 진행한다. 이 훈련은 후방지역과 특수작전에 대한 전반적인 작전 개념을 검토하고, 한·미간 합동군사작전의 효율성을 제고하는 동시에 민·관·군 통합방위 태세를 확립하는데 그 목적이 있다. 2002년부터는 KR훈련¹³⁸⁾과 상호통합 실시하고

137) 을지연습은 '68년 청와대 기습사건(1·21사건)을 계기로 시작된 정부차원의 군사지원 훈련이다.

138) 키리졸브(KR: Key Resolve) 훈련은 연합방위태세 점검과 전쟁 수행절차 숙달에 중점을 두고 매년 전반기에 실시하는 전구급 지휘소 연습(CAX)이다. 국군에서는 국방부, 합참, 각 군 본부, 국직·합동부대가 참가하고, 미군은 연합사령부, 주한미군사령부, 태평양사령부 등이 참석한다. 자

있고, 2008년부터는 연습명칭을 KR/FE로 변경하여 지휘소 연습과 야외기동훈련을 병행하는 한·미 연합을 대표하는 훈련으로 거듭났다.

연합전시증원(RSOI: Reception Staging, Onward Movement & Integration) 훈련은 1976년부터 실시된 팀스피리트 훈련이 1994년 이후 중단되면서 시행된 훈련이다. 이 RSOI 훈련은 미 증원전력의 한국 투입을 숙달하는 훈련으로 연합사 주관 하 1994년부터 매년 실시되고 있다. 이 훈련은 미 증원군의 수용(Reception), 대기(Staging), 전방이동(Onward Movement), 통합(Integration) 절차와 이를 지원하는 한국군의 전시지원, 동원, 상호 군수지원, 연합후방지역조정, 전투력 복원절차 등 전시증원에 관한 제반사항을 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 실시하는 지휘소 연습이다.¹³⁹⁾

제2절 한미동맹의 저해요인

월트가 주장한 동맹의 저해요인은 3가지의 분야로서 ①위협인식의 변화 ②신뢰성의 감소 ③국내정치적 요인으로 분석하였다. 그러나 한반도는 6·25전쟁 이후 한미상호방위조약에 근거하여 군사안보적 차원의 비대칭적인 한미동맹이 형성되었다고 볼 수 있다. 이후 지속적인 북한의 위협 속에서 미국의 국가전략에 따라 자율성을 제한받으며 한미동맹은 진화되어왔다. 또한 21세기에 들어서면서 중국의 부상은 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 미일동맹의 강화와 함께 한미동맹을 변화시키고 있다. 따라서 한미동맹의 저해요인은 ①미국 내의 인식 및 상황변화 ②한중관계의 변화 ③한미동맹에 대한 신뢰성 감소 ④미일동맹의 전략적 가치 증가로 구분하여 분석하되, 군사안보분야를 중심으로 검토하는 것이 타당할 것이다.

1. 미국 내의 인식 및 상황 변화

가. 동북아시아 공산주의 세력 확산

1) 한미상호방위조약과 미국의 국가전략

세한 내용은 한국 합동참모본부 홈페이지, <http://www.jcs.mil.kr> 참조.
 139) 국방부, 『국방백서 2000』 (2000), p.204.

2차 세계대전 이후 미국은 세계질서를 주도하기 시작했다. 당시 미국은 중국이 1949년 마오쩌둥에 의해 공산주의 정권이 수립되자 아시아 질서를 패전국인 일본을 중심으로 확립하고자 했다. 또한 중국과 소련은 마오쩌둥과 스탈린의 상이한 공산주의 정책 노선으로 분열할 것이라고 판단하였다. 그러나 6·25전쟁에 중국이 참전하면서 소련과 중국을 중심으로 한 냉전의 세계질서가 고착화되기 시작하였던 것이다.

한미상호방위조약의 체결을 근거로 하고 있는 한미동맹은 한국의 전략적 가치를 미국이 재평가한 결과라고 할 수 있을 것이다. 그러나 당시 미국의 한국에 대한 전략적 가치의 인식은 오늘날 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 보다는 낮았던 것으로 판단된다. 최초 방위조약의 체결은 미국보다는 이승만 정부의 노력이 더 컸다고 볼 수 있다. 미국은 조약 체결 시 동맹의 딜레마로 참전해야 한다는 불안감이 존재하고 있었던 것이다. 물론 세계질서가 불안정하고, 미국의 재정지출의 능력이 미흡했던 것도 사실이었다. 그러나 미국은 이승만 대통령의 북진정책으로, 전쟁을 지속하는 것보다는 방위조약의 체결로 한반도의 안정을 도모하는 것이 더 유리하다고 판단한 것이다. 한국정부의 국가안보관련 주도적이고 적극적인 전략이 결실을 맺은 것이다. 또한 6·25전쟁 이전까지 미국은 아시아 국가들과는 동맹의 조약 형태를 체결하지 않았다. 유일하게 조약을 체결한 것은 유럽 제일주의 정책의 일환인 북대서양조약기구(NATO)였다. 그러나 6·25전쟁 발발이후 미국은 1951년에 일본, 필리핀, 호주 등과 상호방위조약을 체결하면서 아시아지역의 대소련 봉쇄정책을 추진할 수 있었다.¹⁴⁰⁾ 또한 미국이 1957년 한반도에 전술핵을 배치한 것은 북한의 군사력에 비해 한국이 열세였다는 문제점도 있었지만, 그 당시 일본은 패전국으로서 아시아 질서 확립을 위해 지켜야 된다는 군사전략이 필요했을 것이다. 또한 소련과의 핵 경쟁과 중국의 한반도 남하전략 속에서 전술핵 배치는 주한미군 감축에 따른 재정지출 감소와 봉쇄전략의 효과를 가져올 수 있는 일거양득의 전략이었다.

한미상호방위조약의 전문은 그 당시 미국의 국가전략을 확인할 수 있다. 첫째, 즉각 개입의 조항보다는 ‘합의와 협의’, ‘헌법상의 수속절차’ 등을 명시한 것은 동맹의 딜레마와 연계되어 그들의 세계질서 속에서의 전략과 국가이익이 저해되는 것을 방지하기 위한 전략이었다. 둘째, 조약전문에 ‘외부로부터의 무력 공격’에 대

¹⁴⁰⁾ 국방부 군사편찬연구소(a), 앞의 책, p.571.

하여라는 용어는 당시의 위협이 북한의 위협뿐만 아니라 소련과 중국을 포함한 것이었다. 현재의 한미동맹과 한중협력관계, 러시아와의 우호증진을 고려 시 북한의 위협으로만 한정시키는 개정요구도 필요할 것이다. 또한 자동개입과 효력의 소멸에 해당하는 일방적 통고를 합의의 개념으로 발전시키는 한국이 요구하고 있는 전문수정은 이루어지지 않고 있다. 하지만, 그 당시에는 주한미군이 서울 북방의 서부전선에 집중배치 됨으로써, 북한이 남침할 경우 미군을 공격할 수밖에 없어서 사실상 미군의 자동개입을 보장받을 수 있었다.¹⁴¹⁾ 그러나 미국이 검토하고 있는 전략적 유연성 및 2017년에 출범하는 트럼프 미국 대통령이 공언한 바 있는 주한미군 철수가능성 등 미국의 세계질서 인식과 군사전략에 대한 선제적 노력이 필요한 시기이다.

2) 월남전 파병과 북한의 무력도발

박정희 정부는 1965년부터 1968년까지 월남전쟁에 파병을 실시했다. 한국은 미국에 편승하여 동맹의 딜레마에 의한 방기현상 즉 주한미군의 철수와 미국의 지속적인 경제 원조를 받기 위한 중요한 목적도 있었지만, 파병의 기회를 통하여 군사력의 한 단계 격상도 주요 고려사항이었다.

미국은 월남전 파병의 요구 역시 그들의 국가이익에 부합된 군사전략에 의해 추진하였다. 최초 미국에게 파병의사를 밝힌 것은 이승만 대통령 때였다. 1954년 이승만은 미국정부요인들에게 인도차이나에 주둔하고 있는 프랑스군을 돕기 위해 1개 사단을 보낼 수 있다고 제의하였다. 그러나 당시 미국의 아이젠하워 대통령은 이를 거부하였다. 거부의 명분은 한국의 전투사단을 타국의 파병을 위해 전환시키면 주한미군 주둔의 목적이 불분명해진다는 것이었다. 한국방어의 중요성을 그들의 어머니들에게 설명할 수 없다는 것이었다.¹⁴²⁾ 그러나 미국이 월남전의 늪으로 빠져들어가면서 케네디 대통령에 이어서 집권한 존슨대통령은 월남전의 타결을 위해 1964년 그들의 동맹국들에게 지원요청을 요구해야 했다. 아이젠하워 대통령이 주장했던 한국방위의 중요성은 이미 우선순위가 낮아진 것이다.

이승만 대통령 하야 이후 미국은 케네디 정부가 들어오면서 동아시아의 국가전략을 변화시키고 있었다. 한국에 대해서는 자국의 군사원조를 줄이면서 6·25전쟁

141) 김일영, 앞의 논문, p.390.

142) 구갑우 외, 『갈등하는 동맹 : 한미관계 60년』 (서울 : 역사비평사, 2010), p.44.

등을 통해서 2차 세계대전 이후 비약적인 경제부흥을 달성하고 있는 일본의 지속적인 한국지원을 관철시키고자 했다. 따라서 미국은 한국에게 한일관계 개선을 요구하였고, 한국에 대한 무상군사원조를 대외군사판매로 전환시켰으며, 한국 국방예산에 대한 직접원조도 약 20%를 삭감시켰다. 또한 주한미군 감축도 논의하기 시작하였다. 이런 시점에서 한국은 1964년 월남전 파병, 1965년 한일국교 정상화 등을 통하여 미국과 일본의 지속적인 경제지원과 주한미군 감축논의 중지를 요구했던 것이다.

한국은 미국이라는 초강대국과의 편승을 통하여 경제적 부흥과 군사적 실리를 달성할 수 있었다. 강대국과의 편승을 통하여 실리(實利)를 확보해야 한다는 학계의 주장이 타당성을 얻을 수 있었다. 그러나 편승은 동맹에 저해요인이 될 수 있다는 것도 월남전의 파병으로 인한 한미동맹의 관계 속에서 표출되었다.

1960년 말에 발생한 한반도의 군사적 위기는 월남전쟁과 깊은 연관성이 있다. 또한 한국이 선택한 편승이 군사적 위기를 초래했고, 이에 따른 대응에 있어서 미국과 한국의 시각차이가 분명히 존재했던 것이다. 미국무부는 한국이 월남전에 파병을 하면 북한의 무력도발이 발생할 것이라고 예측하였다.¹⁴³⁾ 북한은 일찍부터 남베트남의 민족해방전선이 요구하면 병력을 파견하겠다고 언급하였다. 그러나 북한의 김일성은 병력을 파견하지 못했고, 대신 월남전의 전선을 한반도로 끌어들이고자 노력했다. 1966년 10월 북한 제2차 조선노동당대표자 회의에서 북베트남의 지원을 위해 파병할 의사가 있으며, 조국통일의 조속한 실현도 강조하였다.¹⁴⁴⁾ 북한은 미국의 힘을 약화시키기 위해 세계도처에서 노력해야 되는데, 월남전 파병이 그러한 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단했다. 즉 북한은 월남전쟁을 한반도의 통일과 연계시켜야 된다고 생각했던 것이다.

이러한 시점에서 발생한 것이 1968년 1월21일 북한 특수부대요원들의 청와대 습격사건과, 1월23일 발생한 미국의 정보선 푸에블로호 납치사건이었다. 청와대 습격사건은 실패하였지만 한국은 이를 북한의 재침략이라고 규정하고 미국의 대응을 요구했던 것이다. 그러나 미국은 청와대 기습사건시에는 소극적으로 대응하였고, 푸에블로 납치사건 시에는 항공모함을 급파하는 등 초기에 적극적으로 대처

143) 전재성, 『1965년 한일국교 정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국에 대한 외교정책』, 『한국정치외교사논총』 제26집 제1호(한국정치외교사학회, 2004), p.82.

144) 구갑우 외, 앞의 책, PP.56-57.

함으로써 한국과의 동맹관계 속에서 한국의 불만을 야기시켰다. 하지만, 미국은 푸에블로 사건도 무력대응을 하지 않았고 단독 비밀협상을 통하여 납치된 선원 등을 송환시켰다. 즉 1961년 한반도의 군사적 위기를 보는 시각이 한국과 미국은 현저하게 달랐다. 미국은 이러한 북한의 도발을 아시아의 질서 속에서 판단하였다. 북한의 도발은 북베트남을 지원하기 위한 계략이고, 더 나아가 베트남전선을 한반도로 끌어들이려는 전략이라고 판단하였다. 더욱이 1968년 1월 말 남베트남의 민족해방전선 게릴라들은 대대적인 무력공세를 개시하였다. 미국은 자신들의 판단이 맞다는 생각을 굳히고, 북한의 계략에 말려들지 않도록 소극적인 대응방법을 취했던 것이다. 한국은 한·미가 연합하여 북한의 원점을 공격하는 등 강력한 대응을 해야 한다고 주장하였다. 또한 강력대응이 어렵다면 공동성명을 통하여 재차 도발 시 강력한 보복도 실시 할 수 있음을 강조해야 한다고 요구했다. 그러나 미국은 이를 전면 거부하였고, 한국의 불만을 무마하기 위해 특별군사원조로 지속적인 추가지원을 약속했던 것이다.

박정희 정부의 적극적인 월남전 파병은 비약적인 경제성장과 군사적 발전을 이룩할 수 있는 계기가 되었다. 그리고 비대칭적인 한미동맹 관계 속에서 미국의 인식을 크게 변화시켜 어느 정도의 자율성 확보와 동반자적 관계를 유지하는데 커다란 역할을 하였다. 그러나 저해요인도 분명히 존재하였으므로 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 편승으로 인하여 동맹의 관계에 균열이 갈 수 있다는 것이다. 이는 1968년에 발생한 청와대 기습사건, 푸에블로호 납치사건 등을 통하여 이미 언급하였다. 둘째, 편승은 외교적인 측면에서 볼 때 바람직스럽지 못하다는 것이다. 한국의 편승정책을 통하여 소련과 중국이 한반도의 남하전략을 재시도했다면, 북한의 무력도발로 월남전을 포함하여 2개의 전선으로 확대되었을 것이다. 셋째, 박정희 대통령은 미국과의 편승을 통하여 국가의 안보가 확실하게 보장된 가운데 정치·군사·경제 등 전 분야에 걸쳐 발전을 이루어냈으나, 장기집권의 토대를 마련하였다. 결국 국민의 항쟁을 초래시켰으며, 부하의 총격으로 피살되었던 것이다. 이에 따른 신군부의 등장은 제5공화국의 등장과 함께 반미주의가 심화되는 결과를 야기시켰다.

나. 미국의 주한미군 감축전략

한미동맹의 관계는 주지하다시피 1953년 10월 한미상호방위조약이 체결되면서 유지되었고, 동 조약은 주한미군이 주둔하는 근거가 되었다. 2차 세계대전 이후 해방군으로 남한지역에 주둔한 미군은 6·25전쟁이전 대부분 철수함으로써, 전쟁이 발발했던 것이다. 따라서 휴전 후 한국은 한미상호방위조약을 체결하며 국가의 안보를 보장 받으려고 하였으나, 자동개입조항 등 확실한 내용이 아직까지 명시되지 않고 있다. 즉 주한미군주둔은 국가안보적 측면에서 매우 중요한 인계철선의 역할을 수행하고 있는 것이다. 즉 자동개입의 보장을 받을 수 있기 때문이다. 그러나 미국은 조약체결 이후 현재까지 주한미군을 세계의 질서 속에서 동북아시아의 한 축으로 인식하고 있으며, 재정적자의 어려움으로 대내·외적인 국가이익 차원에서 판단하고 있다. 따라서 주한미군의 감축전략은 이러한 큰 맥락 속에서 한미동맹의 저해요소를 최소화시키면서, 미국의 국가전략에 부합되는 방향으로 검토되고 있는 것이다.

1) 6·25전쟁 과 주한미군의 주둔

1차 철군은 1949년에 해방군으로서의 주한미군이 그들의 임무를 종료한 시점에 이루어졌다.¹⁴⁵⁾ 이 당시 한국정부와 국민들은 대부분 소련의 전폭적인 지원을 받은 북한의 위협을 고려하여 미군 철수를 반대하였다. 그러나 한국의 전략적 가치를 낮게 보고 있었던 미 트루먼 정부는 군사고문단만을 남겨놓고 철군을 감행하였다. 이 과정에서 한국과 미국은 1948년 ‘잠정 군사안정행정협정’, 1950년 1월 ‘한미상호방위원조협정’을 체결하여 한국군의 군사역량을 제고시키고 경제부흥을 통하여 방위력을 증진시키고자 노력하였으나 1950년 6월 25일 북한의 계획적인 침략에 의한 6·25 전쟁을 막지는 못하였다.¹⁴⁶⁾

2차 철군은 한국전쟁에 투입되었던 미군이 1953년 7월 정전협정으로 종전이 이루어진 시점에 시행되었다.¹⁴⁷⁾ 즉 주한미군은 정전협정과 한미상호방위조약 이후 1954년 3월부터 대대적인 감축에 들어가서 1965년 7월까지 미 제7사단, 미 제1기병사단, 미 제2사단 등 약 3개 사단 규모로 주한미군을 주둔시켰다. 이 당

145) 김열수, 앞의 책, p.231.

146) 장용구, 『한미동맹과 한국의 군사적 자율성』 (과주 : 한국학술정보, 2014), pp.74~79.

147) 김열수, 앞의 책, p.231.

시 미국은 소련이 중심이던 공산주의 남하정책에 대항하는 세력균형을 위해 한국의 전략적 가치를 인정하면서 약 3개 사단 규모의 미군을 주둔시켰다. 여기에서 세력균형은 소련을 중심으로 한 중국과 북한에 대비하여 미국을 중심으로 한 일본과 한국을 의미한다. 한국은 전투력보다는 전초기지의 개념으로 판단하였을 것으로 본다. 미국의 국가이익이 대외정책반영의 주요핵심이라는 사실이 증명된 정책의 방향이다.

주한미군의 ‘한·미주둔군지위협정’이라고 불리는 ‘한·미 SOFA’ 규정은 1953년에 체결된 한미상호방위조약 제4조에 명시되어있는 ‘시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정’에 근거를 둔다.¹⁴⁸⁾ 이러한 SOFA 규정은 6·25전쟁 중이었던 1950년 7월 한·미간에 소위 ‘대전 협정’이라고 불리어지는 ‘주한미군의 범법행위의 관할권에 관한 협정’과 1952년 소위 ‘마이어 협정’이라고 불리어지는 ‘대한민국과 통합사령부 간의 경제권에 관한 협정’으로¹⁴⁹⁾ 1960년대 초까지 유지되었다. 그러나 지속적인 체결요구에도 불구하고 미국은 협상에 응하지 않았다. 이러한 미국의 소극적인 태도는 결국 비대칭 동맹의 전형적인 안보보장의 교환에 의한 자율성의 제약이었다. 그러나 이러한 미국의 태도는 한국의 입장에서 보면 동맹의 딜레마이다. 결국 한국 내부의 변화 즉, 1961년 5·16 혁명으로 인한 군사정권의 등장과 한·미관계의 밀착으로 인한 한·일국교정상화(1965년)는 반일감정과 함께 반미감정을 확산시켰다. 또한 한국군의 월남전 파병과 미군기지에서의 일어나는 미군에 의한 각종 사고는 국민들의 거센 저항으로 이어졌다. 이런 상황에서 한·미 SOFA 규정은 1966년 7월 체결되었다.

2) 닉슨독트린과 주한미군 감축

닉슨독트린에 의한 주한미군감축은 제3차 철군계획에 해당된다. 미국은 월남전쟁에 대한 반전여론과 소련과의 핵무기 경쟁, 그리고 소련의 브레즈네프 독트린을 통한 동유럽의 장악, 일본의 경제적 부상 등으로 세계의 군사전략을 전반적으로 재 평가하였다. 그중 아시아 지역은 미국이 중국과의 관계개선을 통하여 중국으로 하여금 북한을 통제할 수 있도록 유도하려는 전략이었다. 이렇게 되면 소련은 미국과의 긴장완화국면을 반대하지 않을 것이라는 판단이었다. 따라서, 1969년 7월

148) 장용구, 앞의 책, pp.107-108.

149) 위의 책, p.85.

에 닉슨대통령은 닉슨독트린을 발표하였다.

닉슨독트린의 핵심은 전제조건으로 미국이 핵전력을 충분히 보유하고 있어야 하는 ‘핵 충분성 전략(Nuclear Sufficiency Strategy)’으로 유럽과 아시아지역에 산재되어있는 해외기지를 적정수준만 유지하고 폐쇄하는 것이었다. 따라서 그 지역에 1차적 방위는 해당국가 책임을 지고 수행하며, 2차적으로 미국이 보유하고 있는 핵전력으로 응정보복하는 개념이었다.¹⁵⁰⁾ 미국의 주요목표는 베트남이었지만 미군이 대규모로 주둔하고 있는 한국도 이에 적용대상이었다.

당시 한국과 미국의 존슨 정부는 한국의 대규모 월남전 파병으로 밀월 관계를 넘어서 혈연군사동맹으로 매우 우호적 관계였다. 그러나 한국이 월남전에 철수하면서부터 주한미군 감축이 논의되어, 한·미관계는 다시 갈등국면으로 진행되었다. 또한 당시의 한국은 1968년 무장공비들이 청와대 습격을 감행한 1·21사태, 울진·삼척 무장공비침투사건 등을 통해 한국정부와 국민들은 주한미군 철수를 반대하였다, 3차 철군은 그대로 감행되었다. 즉 1970년대 후반부터 1971년 3월까지 미군철수계획에 포함된 미 제7사단 2만여 명 규모가 철수하였다.¹⁵¹⁾

닉슨독트린을 통하여 주한미군을 감축시키는 과정에서 한·미간 상호신뢰는 크게 훼손되었다. 미국은 세계질서를 유지하는데 필요한 상대적인 국력의 하락 상태였다. 따라서 중국과의 관계개선, 소련과의 전략무기제한협정 등으로 긴장완화국면을 조성하면서, 전력의 효율성을 증대시켜야하는 입장이었다. 즉 미국은 주한미군의 감축으로 한반도의 방위는 충분할 것으로 판단하였던 것이다. 이와 반면에 한국의 박정희 대통령은 닉슨행정부를 신뢰하지 않고 있었다. 한국은 닉슨대통령 이전 존슨 행정부와의 편승 즉 월남전 파병으로 경제와 군사안보적 측면에서 비약적인 발전을 가져왔다. 그러나 월남전파병 철수 직후부터 논의된 주한미군 감축, 닉슨과의 정상회담에서 한국은 미군철수계획에 제외될 것이라고 언급했던 부분의 약속 불이행 등이 주요 원인이었다. 또한 공산주의 국가이며 기존의 적대관계였던 중국과의 관계개선 등이 신뢰저하의 원인이었다. 미국의 국가이익 위주의 정책, 즉 세계질서 속에서 한반도 국가전략의 변화를 실감하였던 것이다.

결국 아시아에서의 미군 철수로 인하여 미군에게 도움을 받았던 남베트남은 패망하였다. 미국이 중국과의 관계개선으로 변경시킨 전략은 월남에서의 미군철수와

150) 오수열, 『미·중외교와 한반도』 (부산 : 신지서원), p.21.

151) 김열수, 앞의 책, p.231.

함께, 미군의 도움을 받았던 남부월맹은 패망하였던 것이다. 미국은 세계질서유지의 전략에서 월남을 공산주의 세력에 편입시킨 것이다. 이에 한국은 강한 위기의 식으로 국민의 공감대를 이끌어내면서, 국가의 총력안보차원에서 국군의 현대화계획인 울곡사업을 추진시켰다. 그리고 향토예비군의 강화(1968년 4월 1일 창설), 1968년부터 한미 한미안보협회의의(SCM)를 구성하여 매년 국방부장관급의 수준에서 양국의 안보분야를 토의하는 SCM을 개최하고 있는 것이다. 즉 한국은 미국의 군사전략변화를 실감하면서 순종과 저항, 적응과 도전으로 미국과의 안보협력 관계를 강화함으로써, 연합방위태세 향상의 실질적인 기여 등 대한민국의 군사역량이 진일보되는 계기가 되었다.¹⁵²⁾

3) 카터의 주한미군 철군론과 한반도 위협 인식

미국 카터 행정부의 주한미군 완전철수계획은 일부 1개 여단 규모 3,400여명 수준인 4차 철군으로 무위에 그쳤다. 그러나 한국과 미국의 한반도 위협을 인식하는 현실적인 차이를 현저하게 느낄 수 있는 사례였다. 카터는 대통령에 당선되면서 ‘도덕의 힘’으로 미국의 리더십을 재정립할 것을 강조하면서, 인권정책을 도덕적 외교의 핵심주제로 부각시켰다. 이런 차원에서 한국 박정희 정권의 탄압정책은 재검토되어야 하며, 한국의 대안보공약과 연계되어야 한다고 언급하였다.¹⁵³⁾ 카터 행정부가 한반도를 바라보는 위협의 인식은 다음 <표 4-2>와 같았다.

<표 4-2> 카터정부의 한반도위협 인식

구 분	내 용
판단 범위	미국은 항상 세계질서 속에서 동북아시아 및 한반도의 정세를 분석, 군사안보적 측면에서 현실적인 판단을 했다. 카터는 추가하여 도덕적, 외교적 판단을 중시.
북한 위협	북한의 위협도 미국과 중국의 우호증진으로 통제 가능, 현시점에서 공산주의 세력 붕괴를 위한 정책도 재검토 필요.
한국	한국의 안정과 북한의 대남위협을 감소시키기 위해, 한국 박정희 정부의 인권 탄압정책은 개선이 필요함.
동북아	한·미·일 협력관계를 통하여 동북아시아의 평화와 안정 유지 가능.

* 출처 : 구갑우 외, 『갈등하는 동맹 : 한미관계 60년』 (서울 : 역사비평사, 2010), pp.81-82.

152) 장용구, 앞의 책, p.159.

153) 조양현, 「냉전기 한국의 지역주의 외교」 (한국정치학회보), 제142집 제1호(한국정치학회, 2008), pp.266-272.

한국의 인식은 약소국가이며 비대칭적 동맹관계를 고려 시 나타날 수밖에 없는 현상이지만, 박정희 대통령은 아직 한반도의 위협을 한국의 독자적인 능력으로 방어하기는 어렵다는 판단을 하고 있었다. 따라서 인권문제를 양보하면서 주한미군의 철군론을 저지하기 위해 노력했던 것이다.

카터 대통령의 철군계획은 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 1978~1979년까지 미 제2사단의 1개 여단과 지원 병력을 철수시키고, 2단계는 보급·지원 병력을, 3단계는 1982년까지 남은 2개 여단과 사단본부를 철수시키는 계획이었다. 그리고 공군과 정보 및 통신대대는 일부 전력을 주둔시킨다는 내용이었다.¹⁵⁴⁾ 이러한 카터행정부의 철군계획이 시행될 수 없었던 것은 미8군 참모장 및 군부의 반대가 결정적이었다. 이러한 사례는 한국정부와 국가적 차원에서 미국의 국가전략 변화를 어떻게 저지할 수 있는냐에 대한 하나의 귀중한 교훈이 될 수 있을 것이다.

이러한 갈등 속에서도 한·미양국은 한미연합사령부 설치와 1976년부터 1994년까지 실시된 팀 스포리트 연습 등 한국군의 작전기획능력과 전투준비태세를 한 단계 격상시킨 긍정적인 측면도 있었다. 그러나 전반적으로 미국의 주한미군 철군 등 안보관련 미국에 대한 신뢰저하로 자주국방의 필요성이 대두되는 계기가 되었다.

4) 년-워너(Sam Nunn-Jhon W.wanner)법안과 한미동맹의 변화

카터 대통령 이후 제40대 대통령으로 취임한 레이건 정부 기간(1981~1989)에는 힘 우위의 대소련 정책으로 소련의 팽창정책을 저지하고, 미국중심의 세계평화 정책을 구사하고자 했다. 이를 위한 세계전략의 구상 속에서 동아시아의 평화적 유지는 대단히 중요하였으므로, 북한의 위협에 대한 한국의 강한 억제능력은 중요한 과제였다. 따라서 한미안보 협력관계는 긴밀히 유지되었다. 즉 전방위 전략기 지로서의 역할 수행을 위해 미국은 약 2천여 명의 주한미군 증강과 F-16전투기를 도입시키는 등 군사력 증강조치를 단행하였다.

그러나 지속적으로 악화되는 미국의 재정적자와 국민들의 국방비 삭감요구, 구 소련의 붕괴와 동구 공산권의 몰락 등 탈냉전을 맞이하여, 한국내의 미지상군 완전 철수와 한미상호방위조약의 수정이 제기되었던 것이다.¹⁵⁵⁾ 이런 시점에서 5차 철군은 재정적자를 줄이기 위해 해외주둔 미군 병력 감축과 구조개편의 필요성

154) 오관치 외, 「한미군사협력 관계의 발전과 전망」 (서울 : 세정사, 1990), p.59.

155) 김재철(a), 앞의 논문, pp.376-377.

등을 주장한 년-위너 법안이 1989년 7월 통과되면서 본격화되었다. 따라서 이 법안의 요구에 따라 미 국방부가 1990년 4월 제출한 동아시아 전략구상에 향후 10년 간 3단계에 걸쳐 아시아에 주둔하고 있는 병력을 감축하겠다고 제시하고 있다. 이 보고서에서 미국은 1단계로 향후 1~3년에 걸쳐 지상군 5천여 명과 공군 2천여 명을 감축하며, 2단계는 향후 3~5년에 걸쳐 2사단을 재편성하는 것이다. 또한 평시 작전통제권을 한국에 이양하며, 제3단계는 향후 5~10년에 걸쳐 한국의 방위는 한국군이 수행하고 미국은 지원역할을 담당하는 것이다. 동시에 균형자 역할을 수행하되, 미군 병력은 최소화하는 것으로 언급하였다.¹⁵⁶⁾ 이후 철군은 주한미군 7천여 명을 철수시키고, 북한의 핵 개발 문제가 국제적으로 대두되면서 추가적인 철군은 중단되었다.

한국 내부에서는 국력신장에 따른 한·미 군사관계 재정립을 통해 주권국가로서, 미국과 동반자적 동맹관계로 발전되어야 한다는 여론이 심화되었다. 노태우 정부는 이를 대선공약으로 제시하였고, 적극적인 ‘북방정책’으로 1990년 한소수교, 1992년 한·중수교의 성과를 달성하였다. 또한 노태우 정부는 취임해인 1988년 7월 대북한경제개방 관련 조치를 발표함으로써, 남북한 교류협력 활성화 정책을 추진하였다. 한미동맹 관련해서는 1992년 SCM과 MCM에서 평시작전통제권을 1994년 12월에 한국군으로 이양한다는 원칙에 합의하였고, 현재 평시작전통제권은 한국군으로 전환된 상태이다.

한미동맹은 1980년대 초 한국의 신군부세력인 전두환·노태우 정권의 등장으로 반미현상의 일환인 반미주의가 점증되면서 위기를 맞았으나, 한미정부의 한반도 평화와 안정의 기조에 의거 지속 유지될 수 있었다. 이러한 반미주의는 문민정부가 집권하면서 거의 소멸되었으나, 한국의 국력신장에 따른 자신감이 발동되면서 비대칭적 동맹관계에서 동반자적협력관계로의 변화가 요구되었다.

5) 9·11테러 이후 해외주둔 미군 재배치 계획 추진

동아시아 전략 구상 발표 이후 구소련의 해체로 인한 탈냉전시대에, 이라크의 쿠웨이트 침공 및 필리핀에서 미군기지 철수 결정 등은 미국의 안보전략의 변화

156) Department of Defence, *A strategic for the Asian-Pacific rim: Looking forward the 21st Century*, (Washington D.C: DOD, 1990), pp.12-25.

를 가져왔다. 즉 미국은 10만 명 규모의 미군을 각각 유럽과 아시아 지역에 주둔 시킨다는 지역방위전략을 발표했다. 이어서 주한미군 철수 중지의 공식적인 발표가 1991년 11월 21일 당시 체니 국방부장관에 의해 이루어졌으나, 9·11테러 직후 발표된 미국의 4개주년 국방태세검토회(QDR)에 따라 한·미 관계는 큰 변화를 가져왔다. 기지 재조정과 주한미군의 역할, 지휘체계의 변화가 핵심이며, 지휘체계는 조건에 근거하여 전시작전통제권을 전환하는 것으로 사실상 무기한 연기되었다. 기지 재조정은 2개의 중심기지과 3개의 지역기지, 총 5개 기지로 통·폐합된다. 오산·평택기지에는 유엔군 사령부, 한미연합사령부, 미 8군 사령부 및 미 2사단, 대구·부산지역에는 지원부대가 2개의 중심기지로 운용된다. 그리고 3개의 지역기지는 한강이북의 연합훈련센터, 현 연합사의 용산 잔류기지, 군산기지 등이 해당된다. 주한미군의 역할도 연합방위체제에서 공동방위체제로 한반도의 방위체제는 한국군이 주도하고 미군은 지원의 역할을 담당할 것이다. 2004년 미 2사단의 2여단이 이라크에 차출되었고, 2008년에 주한미군은 현 수준인 28,500여명 수준으로 지속 유지되는 것으로 합의하였다. 그러나 한국에 주둔하는 미군은 미국의 세계질서 구축에 필요한 기동군으로 전환될 것이다. 즉 미국의 의지에 따라 한국 방위의 한국화가 진행되고 있으며,¹⁵⁷⁾ 주한미군의 감축은 철저하게 미국의 내부 상황과 국가이익에 따라 일방적으로 주도되고 있음을 알수가 있다.

물론 한·미 군사동맹의 틀 속에서 한국군의 자주국방이 추진되고 있지만, 북한의 핵 개발에 따른 군사적 위협은 지속되고 있다. 9·11테러 이후 미국의 4개년 국방태세보고서(QDR)로 인해 주한미군의 감축과 용산기지 이전 사업, 전시작전통제권의 전환 등 근본적인 한미동맹의 변화가 지속되고 있는 것이다. 또한 중국의 지속적인 경제발전을 통한 군사력의 증강과 이에 따른 해양력의 확보 움직임, 북한의 통제력 약화 등은 한반도의 평화유지와 안정에 걸림돌이 될 수 있다. 한미동맹의 지속적인 발전과 대북정책의 유연성, 동북아 차원의 안보협력관련 추진 노력 등이 요구되고 있다.

다. 한국의 대북정책과 한미동맹의 갈등

한국과 미국의 위협인식 차이에 따른 대북정책의 추진은 한미동맹의 갈등을 유발시키는 요인이 되고 있다. 이러한 현상은 국력의 신장에 따른 자신감과 남북관

157) 김열수, 앞의 책, pp.232-235.

계의 개선을 통한 민족적 공동체 실현의 의지 등의 표출이면서, 동시에, 한미동맹의 비대칭적인 구조의 한계를 벗어날 수 없다는 증거이다. 한미동맹의 과정 속에서 가장 극명하게 드러난 기간이 문민정부인 김영삼 대통령부터, 김대중, 노무현 대통령이 집권한 시기였다.

따라서 한국정부의 대북인식과 대북정책 그리고 한미동맹과의 역학관계를 김영삼, 김대중, 노무현 정부로 구분하여 분석해봄으로써 미국의 인식과 상황변화를 확인할 수 있는 것이다. 기간 중 대북정책의 핵심은 군사안보적 측면에서 북핵 위협의 타결이었다. 현재에도 이 관점은 유효하며, 한미동맹의 미래지향적인 군사협력 관계에 매우 중요한 사안일 것이다.

한·미간 위협인식의 차이는 대북정책을 혼란에 빠뜨리고, 한미동맹의 갈등을 유발시키고 있다. 그러나 한미동맹이 강화될수록 북한 핵 위협 타결의 실마리를 찾지 못하고 있고, 남북관계가 경색된다는 점에 유념할 필요가 있다.

1) 김영삼 정부의 대북정책과 한미동맹의 갈등

당시 북한은 국제 공산주의 체제의 붕괴와 체제적 모순으로 인한 경제난으로 인해 대·내외적인 어려움에 시달리고 있는 상황이었다. 이로써 사실상 남북 간의 체제경쟁은 종결된 상황이었다. 김영삼 대통령은 체제경쟁 승리로 인한 자신감을 바탕으로 전향적인 대북 화해·협력정책을 표방하였다. 이에 대한 구체적 방안으로 ‘한민족 공동체 형성을 위한 3단계 통일방안’(이하 민족공동체 통일방안)을 제안하였다. 이 민족공동체 통일방안은 통일의 3대원칙으로 자주·평화·민주를 제시하고, 화해·협력 단계, 남북연합 단계를 거쳐 최종적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성하자는 통일 방안¹⁵⁸⁾이었다.

김영삼 정부는 이러한 통일정책을 바탕으로 ‘민족주의’적 입장에서 남북관계 진전을 위한 다양한 노력을 하였고, 북한 역시 체제불안정을 타개하기 위해 대남 유화정책을 구사하였다. 하지만 1993년을 기점으로 북한이 핵 카드를 통한벼랑 끝 전술을 활용하면서, 남북관계는 다시 대립관계로 돌아서게 되었다. 당시 김영삼 정부는 비전향장기수 이인모를 북한에 송환하겠다는 계획을 발표¹⁵⁹⁾했지만, 북한

158) 김형석, “역대정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구” 경기대학교 대학원 박사학위논문(2011), pp.53-55.

159) 김영삼 정부 출범 초기의 비전향 장기수 이인모 송환은 남북 간의 체제경쟁이 사실상 종결되었다는 인식을 반영한 것이었다. 김용호 외, “대북정책에 있어 보수, 진보논쟁에 대한 고찰:

은 이인모 북한 송환 발표 다음날 NPT 탈퇴를 선언하면서 1차 북핵 위기를 촉발시켰다. 이후 북한은 ‘통미봉남’의 기조 하에 미국과의 협상에만 집중하였으며, 김영삼 대통령도 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 악수할 수 없다”¹⁶⁰⁾며 강경한 태도를 취하였다. 하지만 카터 전 대통령의 중재에 따른 남북정상회담의 추진과 북·미 제네바 합의에 따른 한반도 에너지개발기구(KEDO:Korean Peninsula Energy Development Organization) 참여 등 점차적으로 완화된 대북정책을 보여주었다. 한편, 1995년 북경에서의 남북 당국자 회담으로 인해 추진되었던 대북 쌀 지원과정에서 쌀 수송선에 인공기가 게양되고, 수송선 선원들이 억류되는 사건은 국민들의 대북불신을 증폭¹⁶¹⁾시키는 결과를 낳았다. 또한 북·미 제네바 합의에 대해서는 ‘한국소외론’이 제기되기도 하였다. 1996년의 강릉 잠수정 침투사건에 대해서는 북한의 사과를 강하게 요구하였으며, 김일성 주석 사망 이후에는 ‘북한 붕괴론’을 바탕으로 흡수통일을 염두에 둔 대북 강경책을 고수하기도 하였다.

김영삼 정부의 대북정책의 변동성과 남한소외론을 불식시키기 위한 ‘주도권 행사 노력’은 클린턴 정부와 마찰을 야기했다. 클린턴 정부의 대북정책은 기본적으로 적극적인 개입(Engagement) 정책으로, 북한과의 협상을 적극적으로 추진하였다. 동시에 한국 내 페트리어트 미사일 배치, 북한 영변 핵시설 폭격 계획 추진 등 군사적으로는 강경한 태도를 보였다. 이에 대해 김영삼 정부는 북핵문제 등의 대북정책에 있어서 당사국으로서의 주도적 역할을 수행하고자 했다. 그러나 김영삼 정부는 북한의 통미봉남 정책 과 김영삼 정부의 북한과의 대화 단절 선언 등으로 대북정책에의 레버리지를 잃은 상태였다. 이러한 상황에서 한국 정부는 북·미 제네바회담의 결과로 도출된 경수로의 유형결정을 한·미·일 협상을 통해 한국형 경수로로 관철시켰다. 이는 북핵문제에 있어 ‘대남소외론’을 불식시키고 한국이 ‘주도적 역할’을 하고 있음을 국민들에게 보여주기 위한 정부 노력의 산물이었다.

한편, 미국의 군사적 대북강경책에 있어서 김영삼 정부는 부정적인 반응을 표출하였는데, 이는 대북 위협인식의 차이에 기인한 것이었다. 김영삼 정부는 미국의 페트리어트 배치가 남북관계에 있어 불필요한 군사적 긴장을 불러올 것이라고 판단했고, 영변 폭격 계획에 대해서도 강력하게 반발하였다. 한국인에게 상상을 초

대외위협 인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명,” 『한국과 국제정치』 Vol.23 No.3 (경남대학교 극동문제연구소, 2007), p.177.

160) 대통령 비서실, 『김영삼 대통령 연설문집, 제1권』, (서울 : 정부간행물제작소, 1994), p.250.

161) 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울 : 연세대학교 출판부, 2010), p.198.

일한 피해가 발생 할 것이 명백한 대북 폭격에 반발하는 것이 당연하지만, 북한이 핵을 생존보장수단으로 채택해야 한다는 믿음을 주었을 것이다. 또한 한국과 미국이 선제적인 군사적 대응을 하지 않을 것이라는 ‘잘못된 믿음’을 갖는데 기여했을 가능성도 충분히 고려해볼 수 있다. 반면, 미국에게 있어 북한 대북폭격에 대한 반작용은 한국에 비해 현저히 적은 것이었으며, 이러한 대북 위협인식의 차이는 한미동맹의 갈등을 야기할 수밖에 없었다.

즉 김영삼 정부의 대북인식과 대북정책은 집권초기 국제 공산주의 체제의 몰락과 경제성장의 자신감을 바탕으로 유희적이고 진보적인 대북정책을 개진하였다. 그러나 급격한 대·내외적 상황변동은 대북문제에 대한 ‘한국의 영향력 확보’와 연계되어 대북정책을 일관성 없이 사안별 대응으로 추진하게 하였다. 이러한 변동성은 미국의 강경한 군사적 대응이 바탕이 되는 적극적인 개입정책과 잦은 마찰을 빚게 되면서 한미동맹은 갈등을 유발시켰다.

2) 김대중 정부의 대북정책과 한미동맹의 갈등

김대중 정부의 대북정책은 재임기간에 기능주의에 입각한 ‘대화·협력정책’이 일관되게 추진되었다. 이러한 일관성은 김대중 대통령의 확고한 대북관에 기초한 것이었다. 김대중 대통령은 남·북간의 긴장완화와 남북교류, 통일외교의 중요성을 강조하였으며, 1989년 노태우 정부 집권기에 채택된 ‘한민족공동체통일방안’ 및 1992년에 합의된 ‘남북기본합의서’의 이행을 지향¹⁶²⁾하였다. 이러한 대북포용정책은 ‘화해·협력과 평화를 통한 남북관계 개선으로, 사실상의 통일 상태’의 실현을 목표로 하였다. 즉 일체의 무력도발을 불용하고, 흡수통일을 배제하며, 화해·협력을 적극 추진한다는 3대 원칙하에 ① 안보와 화해·협력을 병행 추진하며, ② 평화의 공존과 교류협력을 우선 실현하고, ③ 화해와 협력을 통해 북한의 변화여건을 조성하며, ④ 남북 간의 상호이익을 도모하고, ⑤ 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지를 확보하며, ⑥ 국민적 합의에 의해 대북추진을 하겠다는 6대 추진 기조를 제시하였다.¹⁶³⁾

이러한 정책 추진의 핵심 목표는 대북 화해·협력정책 추진을 통해 북한을 점진

162) 김용복, “김대중 정부의 대북정책과 남북관계 : 쟁점과 평가,” 『동북아 연구』 Vol.8, (경남대학교 극동문제연구소, 2003), p.38.

163) 김형석, 앞의 논문, pp.68-69.

적으로 변화시키겠다는 것이었다. 이러한 목표 하에 김대중 정부는 북한이 변화할 수 있는 여건을 조성해주기 위해 이전 정부보다 더 많은 노력을 기울였다. 북핵문제에 대해서는 국제문제임과 동시에 남북당사국간의 문제임을 인식하였던 것이다. 따라서 2002년 평양에서 개최된 제8차 남북장관급회담에서 북핵문제를 남북협의 의제로 설정하고, ‘핵문제를 포함한 모든 남북문제를 대화를 통해 해결하도록 적극 협력’하겠다는 합의를 이끌어내었다. 이와 동시에 북핵문제의 근본적인 원인은 북한의 체제불안이라고 판단하였다. 그러므로 김대중 정부는 북미,북일 관계의 개선을 위한 중재를 통해 북핵문제를 해결하려는 모습을 보였다.

이와 같이 김대중 정부는 북한의 특수성을 인정한 가운데, 느슨한 상호주의를 북한에 적용하였고, 민족 동질성 회복을 강조하면서 자유롭고 광범위한 교류를 허용해주었다. 하지만 이러한 북한에 대한 ‘관용’은 남남갈등의 원인이 되기도 하였다. 대북지원에 대한 퍼주기 논란, 통일 후 주한미군 주둔 논쟁, 주적론 논쟁, 만경대 방명록 사건¹⁶⁴⁾ 등이 그것이다.¹⁶⁵⁾ 한편, 북한은 한국의 이러한 일관적이고 포용적인 대북정책에도 불구하고, 1999년 1차 연평해전, 금강산 관광객 억류 사건, 2002년 2차 북핵 위기, 2차 연평해전 등 강도 높은 대남도발을 지속했다. 정부와 군은 단호하게 대응하였으나, 국민들의 공감대 형성을 이끌어내지 못하였으며, 대승적인 차원의 남북교류는 멈추지 않았다. 이러한 정경분리 원칙은 김대중 정부가 일관성 있는 대북정책을 시행할 수 있는 원동력이 되었으나, 남남갈등의 원인이 되었던 것이다.

클린턴 2기 정부의 대북정책은 ①북한의 체제 불안정으로 인해 발생할 수 있는 전쟁을 방지하고, ②북한이 개발하고 있거나 보유하고 있는 대량살상무기를 제거하며, ③한국과의 동맹을 강화하겠다는 3가지 목적 하¹⁶⁶⁾에 대북억제력을 유지하면서, 점진적으로 북한과의 적대관계를 해소시키겠다는 대북정책을 개진하였다. 이러한 클린턴 정부의 적극적 개입정책은 김대중 정부의 대북포용정책과 기본적으로 틀을 같이 하는 것이었으며, 이러한 정책적 동질성을 바탕으로 클린턴 정부는 김대중 정부의 대북정책에 적극적인 지지를 보냈다.¹⁶⁷⁾ 이로서 대북정책에 있

164) 동국대의 강정구 교수는 2001년 북한을 방문하여 만경대 방명록에 ‘만경대 정신을 이어받아 통일위업 이룩하자’는 글을 남겨 친북 논란을 야기했다.

165) 김용복, 앞의 논문, pp.68-69.

166) 이석수, “부시행정부의 대북정책과 북미관계 전망,” 『교수논총』 제24집(국방대학교, 2002), p.181.

167) 민족통일연구원, “통일환경과 남북한 관계: 1998-1999,”(1999), p.48.

어 일관성이 부족했던 김영삼 정부와 적극적 개입정책을 유지했던 클린턴 정부 간에 빚어졌던 한미갈등은 어느 정도 해소될 수 있었다. 김대중 정부와 클린턴 정부는 1998년 2차례의 정상회담을 가졌다. 정상회담을 통해 제네바 기본합의 준수, 남·북·미·중의 4자 회담과 남북대화의 병행추진, 남북관계의 진전에 따라 미국의 대북경제재개를 단계적으로 완화하겠다는데 합의¹⁶⁸⁾하였다.

그러나 1999년 북한이 미사일 발사 도발을 재개하고, 금창리 지하 핵시설에 대한 현장조사가 북한의 비협조로 인해 이루어지지 못하였다. 따라서 클린턴 대통령은 미 의회의 요구에 따라 윌리엄 페리 전 국방장관을 북한정책조정관으로 임명하여 미국의 대북정책을 재검토하도록 하였다. 1999년 9월에 발표된 「페리보고서」에서 미국은 북핵문제에 대한 ‘포괄적 접근방법(Comprehensive Approach)’을 제시하였다. 이 보고서에서 미국은 가능하다면 북미관계 정상화를 위해 노력을 기울여야 하며, 한국의 대북포용정책과 함께 공동보조를 취해야한다고 강조하였다.¹⁶⁹⁾ 결국 2000년 남북정상회담이 개최된 이후 클린턴 정부는 남북정상회담의 성과를 높게 평가하였다. 그러나 6·15공동성명의 “통일문제의 자주적 해결”이라는 문구와 관련하여, 급격한 남북관계의 진전이 한미동맹의 약화와 주한미군의 철수 문제와 연계되는 것에 대하여 우려를 표명하였다.¹⁷⁰⁾ 이에 대해 김대중 대통령은 2000년 6·25, 50주년 기념사에서 주한미군은 동북아시아의 안보균형자 역할을 맡고 있기 때문에 철수할 수 없다. 즉 남북정상회담 이후에도 한국의 대북정책은 한·미·일 간의 공고한 공조체제 속에서 추진될 것임을 선언함으로써 미국의 우려를 불식시키고자 하였다.

한편, 클린턴 정부에 이어 2001년 출범한 부시 정부는 북한 지도자 및 북한의 변화에 대해 기본적으로 부정적인 인식을 가지고 있었으며, 클린턴 정부의 대북정책에 대해 비판적인 검토를 바탕으로 대북정책을 추진¹⁷¹⁾하였다. 2001년 한미정상회담에서 대북정책에 대한 양측의 의견을 교환하였으며, 한국의 대북포용정책 및 제네바 기본합의의 유지, 한·미·일 협력을 주요내용으로 하는 공동성명을 발표했다. 하지만 이 자리에서 부시대통령은 북한과 김정일 국방위원장에 대하여 분명

168) 위의 논문, p.24.

169) 윤진표, “부시행정부의 동아시아 안보·군사정책 : 지속과 변화,” 『안보학술논집』, 제12집 제1호(성균관대학교 국가경영전략연구소, 2001). pp.119-120.

170) 이대우, 『남북 정상회담 이후 한미관계 변화』 (성남 : 세종연구소, 2002), pp.11-13.

171) 이석수, 앞의 논문, p.189.

한 ‘회의’를 갖고 있음을 표명하였다. 이후 부시 정부는 대북정책 6대 원칙을 발표하여, 미국은 한국의 한반도 긴장완화를 지지할 것이며, 북한에 대한 현실적 인식을 바탕으로 대북정책을 전면적으로 재검토하고, 북한의 대량살상 무기 확산에 대해 검증할 것을 강조하였다. 한편, 그해 6월에 열린 한·미 국방장관회담에서는 북한의 군사적 위협에 대하여 「남북기본합의서」에 입각하여 조치하되, 군사력 분야에서 우선적으로 신뢰구축을 이룰 것을 합의하였다. 하지만 이 같은 부시행정부의 한반도 정책 기조는 2001년 9·11 테러가 발생하면서 급변하게 된다. 테러 이후 발표된 2001년 QDR에서 미국은 국토의 방어를 제1우선순위로 재설정하고, 새로운 형태의 위협에 대하여 적극적으로 대응해나가기 위한 세계전략의 변형을 강조하였다. 이러한 국방전략의 변화 속에서 미국은 북한의 핵과 미사일 뿐 아니라, 기존 재래식 군사력에 대해서도 공식적인 우려를 표명하였다.¹⁷²⁾ 또한 미국은 2001년 11월 제네바에서 진행된 생물무기협약(BWC) 제5차 평가회의에서 북한을 알카에다와 이라크에 이은 세계에서 세 번째로 국제안보를 위협하는 생물학 무기 개발국으로 지목하였다. 또한 2002년 1월의 부시 대통령 연두교서에서 북한을 이라크, 이란과 함께 ‘악의 축(Axis of Evil)’로 지목함으로써 북·미관계는 급속도로 악화되었다.

결국, 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 부시 정부의 지지는 원론적인 수준에 불과하였으며, 미국이 북한에 대해 가졌던 부정적인 인식들은 엄격한 상호주의와 검증으로 나타났다. 즉 9·11테러 이후 북한을 ‘악의 축’으로 지목함으로써 부시 정부의 부정적 대북 인식을 공식화 하였다. 한미동맹의 비대칭적 성격상 강대국인 미국이 대북정책의 주도권을 갖고 있었으며, 한국은 별다른 선택권을 갖기가 어려웠고, 이는 2001년 이후 남북관계 침체의 주요 원인이 되었다.

3) 노무현 정부의 대북정책과 한미동맹의 갈등

노무현 정부는 경제 분야와 안보 분야의 균형적 발전과 광범위한 국민 참여 및 초당적 협력을 강조하였다. 즉 남북관계에 국한되지 않고 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 정책을 진행하겠다는 의미였다. 대북정책의 명칭을 ‘평화번영 정책’이라고 지칭하였으나, 그 본질은 김대중 정부의 그것과 큰 차이가 없는 것이었다.¹⁷³⁾

172) 이강석, “부시 정부의 신 동아시아 전략평가와 전망,” 『동아시아 안보와 한반도』 (2001), pp.12-17.

173) 김형기, 앞의 책, pp.297-298.

노무현 정부는 ‘평화번영정책’의 추진에 있어 한반도 평화증진과 남북공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구라는 목표를 설정하였다. 또한 이러한 목표달성을 위해 네 가지 원칙을 제시하였다. 핵심내용은 ①대화를 통한 평화적 해결 추진, ②남북당사자 원칙에 기초한 국제협력, ③상호신뢰를 우선하는 호혜주의 원칙 준수, ④국민과 함께하는 정책 추진이었다. 이러한 기초 아래 단기적인 최우선 과제는 북한 핵불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국의 적극적 역할이라는 3대 원칙하에 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 것이었다. 동시에 중기적으로 남북관계 정상화 및 실질적인 교류협력의 강화, 군사 분야의 신뢰구축을 통해 한반도 평화체제를 구축하는 것이었다. 장기적으로는 동북아 평화번영을 위한 협력 체제를 창설함으로써, 동북아의 중심국가로 나아가겠다는 것이 노무현 정부의 기본적인 대북 정책¹⁷⁴⁾이었다.

노무현 정부시기의 남북관계는 북핵문제가 가장 많이 이슈화되었고, 정부 또한 북핵문제 해결을 위한 중재 노력에 다양한 노력을 기울였다. 특히, 2004년 부시 정부는 북한인권법을 통과시키고, 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 규정하였다. 이에 따라 북한이 2005년 2월 핵무기 보유와 6자 회담 불참을 선언하면서 한반도에는 긴장이 고조되었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 노무현 정부는 2005년 6월 정동영 통일부 장관을 대북특사로 파견하였다. 노무현 정부는 북한이 6자회담에 복귀하여 핵을 폐기할 경우, 중단(Suspension) 상태인 KEDO 경수로 건설공사를 종료(Termination)하는 대신 남한 측에서 200만kw의 전력을 북한에 직접 제공해주겠다는 ‘중대제안’을 제시하였다. 북한에서도 이를 긍정적으로 받아들임으로써 그 해 7월 6자회담이 재개되고, 9월 추가회담을 통해 6자회담 최초의 공동성명인 ‘9·19 공동성명’을 성사시켰다. ‘9·19 공동성명’은 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기한 후, 조속한 시기에 NPT와 IAEA에 복귀한다. 그러면 관련국들이 북한에 대한 불침략과 관계정상화, 경제협력, 에너지 지원 등을 약속한 것이었다. 하지만 같은 해 9월, 미국이 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한비밀계좌를 불법자금 세탁혐의로 동결하는 조치를 취하였다. 북한은 이것이 미국의 대북 적대정책의 산물이라 반발하며, ‘9·19 공동성명’의 이행을 거부하였다. 하지만 이후 진행된 2007년의 북미협상, 6자회담은 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’를 재합의하였다. 또한 북핵 문제를 동결하기 위한 추가적인 협의가 지속적으로 진행되었

174) 김형석, 앞의 논문, pp.87-88.

다. 즉 북·미간의 긴장과 갈등 속에서 표류하고 있던 북핵문제를 해결하기 위하여 노무현 정부가 ‘중대제안’과 대북 직접협상을 통해 ‘9·19 공동성명’의 초석을 마련했다는 것은 의미가 있었다. 하지만 북핵문제에 대한 접근방법에 있어서 노무현 정부는 북한의 핵보유도 나름대로 이유가 있다. 따라서 이를 이해하는 바탕에서 해법을 찾아야 한다는 인식은 미국의 우려를 낳기도 하였다.

미국의 부시 정부는 김대중 정부와 마찬가지로 북한문제에 대한 한국정부와의 시각 차이를 보여주었다. 우선, 북핵문제에 있어 부시행정부는 문제해결을 위해서라면 군사적 수단까지도 고려해야한다는 강경한 입장이었다. 그러나 노무현 정부는 북핵은 용인할 수 없으나, 군사적 제재는 한반도의 전쟁을 초래할 수도 있기 때문에 반대하는 입장을 표명했다.¹⁷⁵⁾ 또한, 한국과 미국 국민 간의 북한에 대한 위협인식 차이도 큰 차이를 보였다. 한국의 경우 대북포용정책의 영향으로 북한의 위협을 우려하는 국민이 1992년, 69.2%에서 2002년, 32.8%로 하락하였다. 그러나 미국의 경우는 9·11테러 및 ‘악의 축’ 발언 등의 영향으로 알카에다(32%) 다음으로 북한(30%)을 미국 안보의 위협이 되는 국가로 간주하였다.¹⁷⁶⁾ 즉 북한위협에 대한 한국인의 인식 변화는 한미동맹을 비롯한 한미관계가 수평적 관계로 전환되어야 한다는 주장의 바탕이 되었던 것이다.

2004년 초까지 한국과 미국은 기지 재배치 및 그에 따르는 비용문제를 주로 논의해왔다. 그러나 이라크 전쟁이 장기화되면서 미국의 ‘해외주둔 미군 재배치 계획’에 따른 주한미군 감축 문제까지 논의하게 되었다. 이러한 한미동맹의 변화 속에서 노무현 대통령은 8·15경축사를 통해 ‘한국방위의 한국화’와 ‘자주국방’을 강조하였다. 노무현 대통령은 ‘자주국방’의 중요성을 자주 언급하였는데, 2003년 계룡대에서 군 장성을 대상으로 가진 특강에서는 “당당하게 대우받기 위해서는 자주국방을 해야 한다. 원칙적으로 국방은 자주적으로 해야 하며, 그 다음으로 동맹과 집단안보 등 보조적 수단을 쓴다”라고 언급하였다. 이후 자주국방을 위한 국방비 증액 및 ‘국방개혁 2020’을 발표하면서 한미동맹보다 자주적 군사력 건설을 우선할 것임을 분명히 밝혔다. 노무현 대통령은 ‘자주국방’의 첫 과제로 전시작전통제권 환수문제를 제기하였다. 2005년 공군사관학교 졸업식 축사를 통해 노무현

175) 한용섭, “한국의 자주국방과 한미동맹 : 역사적 고찰과 양립가능성에 관한 연구,” 『군사사 연구총서』 제4집(국방대학교 안보문제연구소, 2004), pp.38-39.

176) “이라크 다음은 북한인가”, 『국민일보』(2003.3.20.)

대통령은 “우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 분쟁에 휘말리는 일은 없으며...”, “한국군은 앞으로 10년 이내에 스스로 전시 작전권을 가진 자주군대로 발전할 것”이라고 강조하였다. 전시작전통제권 한국군 전환을 통해 동맹의 연루 가능성을 피하겠다는 뜻¹⁷⁷⁾을 밝혔다.

한편, 사회 일각에서는 미국을 부정적인 시각으로 해석하는 반미감정이 표출되었다. 미국이 38도선을 그음으로써 분단의 비극이 초래되었으며, 통일의 근본적인 장애를 초래하는 국가라는 등의 논리성이 결여된, 비난에 가까운 주장들이 일부 설득력을 얻기도 했다. 이러한 반미운동은 남북화해를 상징하는 남북정상회담 이후 활발하게 발생하였다. 이는 한미동맹과 주한미군의 위상과 역할을 크게 뒤흔드는 것이었다. 특히, 2002년 미군 장갑차에 치여 여중생 2명이 사망한 사건은 SOFA 개정문제를 중심으로 주한미군의 위상 및 역할에 대한 비판을 고조시켰다.

라. 미국의 군사전략 변화와 한미동맹

동아시아 지역은 오늘날 대립과 갈등의 분위기가 크게 고조되면서 새로운 냉전의 분위기가 고조되고 있다. 미 합참의장은 2014년 QDR에서 10년 이내에 동아시아 지역에서 국가 간 분쟁 가능성이 있다고 예고하기까지 했다.¹⁷⁸⁾ 미국은 중국의 해양통제력 강화 움직임에 맞서 한·미·일 3각 협력체계를 강화하려고 하고 있으며, 중국은 대중국 포위망 구축이라며 이에 강하게 반발하고 있다. 또한 한반도는 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사실험의 도발로 인해 개성공단 폐쇄를 포함하여 남북한의 대화와 교류가 전면 단절되었다. 한·일 양국은 독도영유권 문제로 심한 갈등을 겪고 있다. 동중국해에서는 중국과 타이완·홍콩 및 일본이, 남중국해에서는 중국과 필리핀·베트남 등이 도서영유권 문제로 심하게 갈등하고 있다. 이처럼 오늘날 동아시아의 안보구조는 과거 냉전시대와 달리 매우 복잡할 뿐만 아니라 취약한 측면을 다양하게 노출시키고 있다.

이러한 변화 속에서 오바마 정부는 미국이 동아시아에서 더 많은 역할을 하겠다는 “아시아로의 회귀(Pivot to Asia)”를 선언하였으며, 2011년 이후 중국에 대한 견제 강화를 위한 “아태 재균형전략”을 본격적으로 실행에 옮기고 있다. 이러

177) 이상현, “한미동맹과 전략적 유연성,” 『국제정치논총』, 제46집 제4호(한국국제정치학회, 2006), pp.166-167.

178) 부형욱 외, 앞의 논문, p.3.

한 재균형전략의 목표는 중국의 부상과 미국의 중동지역 집중에 따른 전략적 불균형을 만회하는데 있다. 이는 "신 국방전략지침"에 반영되어 미국의 공식적 외교안보정책 기조로 자리 잡았고, 중동지역에 배치하였던 군사력을 새롭게 전환하여 아시아에서의 위협과 도전에 대비하고자 하는 것이다.¹⁷⁹⁾ 하지만 미국은 아시아로의 회귀를 선언하면서도 2014년 QDR에서 언급했듯이 분쟁이 발생하면 직접개입은 가급적 자제할 것이며, 동맹국의 능력을 최대한 활용하겠다는 입장을 표명했다. 이는 분쟁에 대한 당사자의 책임성을 강조하는 것이다. 미국의 전략목표를 구현하기 위해 "동맹국으로부터 더 많은 것을 기대한다", "동맹국의 전력"을 활용해야 한다는 미 합참의장의 공식적인 언급이 점점 현실화 될 수도 있는 것이다.¹⁸⁰⁾

미국의 이러한 세계 군사전략 변화는 한·미동맹과 우리 안보·국방에 주는 함의가 적지 않음을 알아야 한다. 즉 미 국방부가 QDR을 통해 무슨 얘기를 하고 있고 이것이 한·미동맹에 어떻게 영향을 줄 것인지를 깊이 되새겨 봐야 할 것이다. 정책적 측면에서 한국은 미국의 전략적 입장변화를 주시하면서 한·미동맹이 더욱 공고화 되는 방향으로 대미협력 방안을 모색할 필요가 있다. 미국의 재균형 전략은 중국의 세력 확장을 의식하고 있기 때문에, 미·중의 갈등과 대립 상황을 예의 주시하면서, 한·미동맹이 약화되지 않도록 실용적이고 현실적인 접근이 필요하다.

또한 한국이 유념해야 할 사항은 미국의 이러한 세계 군사전략 변화에 맞추어 한·미 상호방위조약의 개정 내지는 보완을 추진해야 한다. 그렇게 함으로써, 주한미군의 한반도 영역 밖 작전출동에 대해 차단할 수 있는 영향력을 확보해야 한다. 일본의 경우, "사전협의권"을 통해 주일미군의 작전출동 등에 대해 영향력을 발휘하고 있다. 이에 우리 한국도 미국과의 공동 군사행동에 관해서 운용방식과 방법, 주한미군의 역할 등에 있어서 명확한 법적 한계와 규정을 설정할 필요가 있다. 그리고 한·미 상호방위조약의 개정과 함께 이에 수반된 법적, 제도적 장치를 함께 마련하는 것이 필요 할 것이다. 더불어 한·미 행정협정(SOFA) 및 전시주둔국지원협정(WHNS) 역시, 변화된 한·미동맹의 성격에 상응하는 수준으로 개정되어야 할 것이다.¹⁸¹⁾

179) 김은옥, "G2 시대 미중관계 변화와 우리의 대응전략," 『이슈브리핑』 (2014), p.3.

180) 부형욱 외, 앞의 논문, p.4.

181) 박종철, "협력적 자주국방과 한미동맹", 『합참』, 제25호(2005), p.5.

마. 북한의 핵 보유가 한미동맹에 미치는 영향

북한의 핵 보유로 인하여 한미동맹이 강화되는 측면도 있지만, 경우에 따라 한미동맹의 약화, 심지어 해체로까지 이어질 수 있는 심대한 안보위협으로 북핵을 바라봐야한다. 북한의 핵을 해결하지 못한 이유는 여러 조건이 있을 수 있으나, 김영삼 초기 정부시절 미국의 군사적 조치를 한국정부가 반대했으며, 이러한 비슷한 분위기는 부시 대통령과 김대중 정부까지 이어졌다고 볼 수 있다. 물론 이러한 반대조치가 잘못되었다고 언급하는 것이 아니다. 평화를 존중하고 침략을 못하는 한국인의 민족정신과 안보불감증, 한국 정치세력들의 자기 정당화를 위한 대북정책의 혼선, 국민과의 소통노력 및 공감대형성 등이 미흡하였던 것이다.

현재의 대내·외적 조건은 과거보다 더 어려운 것이 사실이다. 중국의 부상에 따른 미국과의 패권경쟁, 북한 핵 무장의 현실화, 미국을 비롯한 주변강국의 국가이익에 한반도의 통일은 부합되지 않는 것이다. 그런데 현 정부는 과거 보수정권이 보여준 원칙에 근거하여 지속적인 남·북 경색의 국면을 미국과 공조하여 이어가고 있다. 과연 미국에 전적으로 의존한 현 정부의 주도권 없는 제재전략이 타당한지 검토해야한다.

한국과 미국이 북핵 폐기에 대하여 강력한 공감대를 형성하고, 북핵에 대한 비슷한 수준의 위협인식을 갖는다면 한·미동맹은 더욱 굳건하게 유지될 것이다. 하지만 한국과 미국이 개별적인 위협인식을 갖는다면 오히려 한·미동맹의 저해요인으로 작용할 수 있다. 한국보다 미국이 더 큰 위협인식을 가질 경우, 한국에게 심각한 안보위협으로 다가올 수 있다. 즉 비교적 한국에 비하여 잃을 것이 적은 미국은 1994년 제1차 북핵위기 및 2001년의 부시 행정부와 같이 북한에 대한 선제타격을 독단으로 다시 계획할 수 있다. 반대로 미국이 전략적 이익 차원에서 북한의 핵보유를 묵인한다면, 한국은 북핵 폐기를 위해 공조해온 미국에 대하여 안보적 측면에서 신뢰를 상실할 것이다. 한국은 한·미동맹의 균열을 각오하고서라도 핵무장에 나서거나, 독자적인 군사적 행동을 모색 할 수 있다.

미국은 6·25 전쟁 이후 한미동맹을 유지한 가운데, 한반도의 평화와 안정에 절대적으로 기여를 해 왔다는 점은 부인 할 수 없다. 그러나 미국이 최우선적으로 고려하는 것 역시 세계질서 속에서 그들의 국가이익이다. 한국은 북한의 핵 위협에 대한 세력균형을 유지하면서, 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 대북정책의 대

안을 모색해야 할 것이다. 또한 북한의 김정은 정권은 생존을 위해 절대로 핵 개발을 포기하지 않을 것이라는 현실적인 문제를 인식해야 한다.

바. 도널드 트럼프 당선과 한미동맹의 변화 가능성

2016년 11월 8일 도널드 트럼프가 제 45대 미국 대통령으로 당선되었다. 트럼프는 ‘미국을 다시 위대하게 만들겠다(Make Great Again)’ 라는 슬로건을 내세우며, 국가 이익을 최우선하는 상호주의의 입각한 정책의 추진으로 미국을 빠르게 재건할 것을 강조했다.¹⁸²⁾ 특히 트럼프는 선거유세기간 중에 한국의 무임승차론을 강조하면서 방위비 분담금 인상 등 자국의 국가이익을 위해 약소국가를 압박하고 있다. 이는 강대국과 약소국과의 비대칭동맹인 ‘안보지원과 자율성 교환의 딜레마현상’을 보여주는 전형적인 사례이다. 그러나 주지하다시피 동맹은 진화될 수 있으며, 동맹의 수명은 영원할 수 없는 것이므로, 한국은 이에 따른 선제적 대비가 요구되고 있다.

외교·안보분야에서 한미동맹에 영향을 미치는 대표적인 주요공약은 다음과 같다. ① 안보분야의 방위비 분담금에 대한 부담가중이다. 트럼프는 지금까지 ‘한국은 안보와 관련하여 무임승차를 하고 있다. 한국은 지금보다 더 많은 분담금을 내야한다.’한다고 언급하고 있다. 즉 트럼프는 전체 2조원 가량으로 추정되는 주한미군 주둔비용 100%를 한국이 부담해야한다고 주장하고 있으며, 이러한 조치가 미진할 경우 주한미군 철수도 고려하겠다고 밝혔다. 따라서 한국의 방위비 상승은 피할 수 없을 것으로 판단되므로 적극적인 방위비 분담금 협상 및 투명한 집행의 제도적 장치의 보장이 요구된다. ② 트럼프는 ‘북핵 위협은 중국이 다뤄야한다.’, ‘북한은 중국의 베이비이다.’ 라고 말하는 등 중국의 역할을 강조하고 있다. 그러나 트럼프가 석유업자이며 친 러시아 성향의 틸러슨을 미국무장관에 내정한 것은 시사하는 바가 크다. 즉 미국의 아시아 중시 정책이 러시아와 연합한 중동지역의 안정화로 변경 될 경우 북한의 핵은 방치될 수 있다. 동시에 중국의 영향력이 더 커질 수 있다는 의미이다. 또한 한반도의 남북문제는 당사자들의 해결의지가 제일 중요하며, 필요시 한국의

182) 홍준표, “트럼프 당선이 한국 경제에 미치는 영향”, 『현안과 과제』, 제16집 제44호(현대경제연구원, 2016), p.1.

핵무장도 검토할 수 있고, 김정은도 만날 수도 있다고 언급하는 등 실리위주의 대북정책으로 변화가 예상된다.¹⁸³⁾

한미동맹은 그동안 한·미간 북한 핵 관련 위협인식의 차이와 이에 따른 대처 방법으로 협력과 갈등을 지속 유지해 오고 있다. 현 박근혜정부는 미국과의 긴밀한 공조를 통해 UN안보리 결의에 따른 강력한 대북제재의 국면을 지속하고 있으나, 중국과는 사드배치로 갈등이 심화되고 있다. 따라서 한국은 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 방위비 분담금 인상 등 미국의 국가이익과 한반도의 핵 문제를 타결 할 수 있는 전략적 대안의 모색이 필요할 것으로 판단된다.

2. 한중관계의 변화

가. 중국의 패권적 리더십

중국은 1978년부터 시작된 개혁·개방 정책을 바탕으로 비약적인 경제성장을 기반으로, 세계무대에서 강대국으로서의 역할 확대를 꾀하고 있다. 2010년 중국의 GDP는 미국에 이어 세계 2위로 평가됐으며, 미국 다음으로 많은 군사비를 지출하는 국가가 되었다.¹⁸⁴⁾ 이러한 경제력을 바탕으로 중국은 핵과 항공모함, 최신예 전투기와 미사일 등 첨단무기의 독자적 생산능력 구비 및 실전 배치를 추진하고 있다. 동북아시아에서 여전히 유효한 미국의 패권적 질서를 위협하고 있는 것이다.

국제관계에 있어서도 경제적·군사적 자신감을 바탕으로 소극적인 자세에서 탈피하여 국제사회의 리더로서 역할을 다할 것을 표명하고 있다. 이 같은 외교정책의 변화는 상하이 협력기구(SCO)¹⁸⁵⁾의 확대와 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 창설, ASEAN과 아프리카, 중남미, 중동 등 세계 곳곳에서 군사·자원 외교를 확대해

183) 네이버뉴스, “트럼프 미국 대선 승리, 한국에 어떠한 영향 미치나?”(2016.11.9.)

<http://m.news.naver.com>(검색일 : 2016.12.15.)

184) 군사비 지출은 중국과 러시아 등 주요 국가들조차 명확하게 공개하고 있지 않고 있기 때문에 정확한 추산이 어려우나, 2005년에 발표된 미 중앙정보국의 월 팩트북 또는 2014년에 발표된 스톡홀름 국제평화 연구기구의 조사결과를 참고할 때 중국이 미국에 이어 세계 2위의 군사비 지출을 하고 있음을 확인할 수 있다. <http://www.vop.co.kr>(검색일 : 2016.12.10.)

185) 상하이협력기구(SCO)은 중국, 러시아, 카자흐스탄 등 6개국이 2001년 설립한 지역안보기구로, 2015년 인도와 파키스탄을 정식 회원국으로 받아들였다.

네이버 지식백과, <http://terms.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)

나가는 것을 통해 확인할 수 있다.

지역 내 패권적 질서를 유지하고 있는 미국은 이러한 중국의 부상을 잠재적인 위협국으로 판단하고, 대중국견제의 움직임을 다양한 형태로 보이고 있다.¹⁸⁶⁾ 이러한 미·중의 움직임은 우리 한국의 안보에 커다란 영향력을 끼치고 있다. 미국은 한국에게 안보보장을 제공하는 가장 중요한 동맹국이다. 중국은 역사적으로 한국에게 사대주의라는 비난의 평가를 받게 하였지만, 문화적·사상적으로는 큰 영향을 준 문명의 월등국가였다. 또한 현재는 지리적으로 인접한 가장 중요한 경제적 교역 파트너이기 때문이다.

중국은 경제력을 기반으로 강대국에 위상에 걸맞는 군사력을 구축하고자 장기 계획을 수립하고, 군사력 현대화를 추진하고 있다. 중국은 2020년까지 기계화를 실현하고, 동시에 정보화 조건하의 합동작전 체계를 구축하고자 노력하고 있다. 중국은 지난 2012년 최초의 항공모함 랴오닝호를 전력화하였으며, 공군력 강화를 위해 J-10, J-11의 첨단 전투기, J-20 스텔스기 등을 개발 및 전력화하고 있다. 또한 유인우주선 발사 및 인공위성 발사를 통해 우주 능력을 강화하고 있다. 또한 독자적인 GPS 항법체계 구축, 원해 및 상륙작전 능력 강화 등을 위한 군사적 노력을 기울이고 있다.¹⁸⁷⁾

또한 강대국화를 위해서는 외교적 여건이 중요하다는 인식하에 동맹국과 우방국 관계를 확대하고자 노력하고 있다. 따라서 중국은 우방국 확대를 위해 한국을 비롯한 대만, ASEAN, 호주 등과 자유무역협정을 체결하고 있으며, 중남미·아프리카 국가들에 대하여 대대적인 재정투자 및 자원외교를 확대하고 있다. 또한 내정 불간섭, 군사적 불개입 원칙을 기반으로 중동 및 아프리카 등지의 반미주의, 반서방주의 국가들과 외교적 연대를 꾀하고 있다.¹⁸⁸⁾

이러한 중국의 도전에 대응하기 위해 미국은 아시아 중시전략을 공식적으로 선언하고 일관성 있게 다음과 같은 전략을 추진하고 있다. 지역 내 새로운 세력균형 체제를 발전시키고자 한다. 이를 위한 핵심 파트너로는 일본과 인도를 꼽을 수 있

186) 2006년 발간된 미 국방부 “4개년 방위 검토보고서(QDR)”에서는 중국을 21세기 국제안보에 영향을 미칠 ‘부상하는 국가’로 지목하고, 중국을 보다 건설적인 국가로 유도하거나, 그것이 실패할 경우 기타 동맹국과의 긴밀한 협력 하에 공동 대응한다는 양면 전략을 명시하고 있다. 이상현, “2006 QDR 분석 : 한미동맹에 대한 함의,” 『정세와 정책』, 제3집(세종연구소, 2006), pp.10-13.
 187) 박창권 외, “미국의 북핵정책 변화 및 우리의 대응”, 『KIDA 연구보고서』 (2009), p.203.
 188) 위의 논문, p.205.

다. 미국은 1996년 이후 미일동맹관계를 점진적으로 확대시킴으로써 일본이 지역 및 국제안보에 있어 미국의 역할을 분담할 수 있도록 여건을 조성하고 있다. 즉 헌법적 제약을 극복하고 보통국가로서의 역할 확대를 적극적으로 지원하고 있다. 인도는 중국과 어깨를 나란히 할 수 있는 아시아의 잠재적 강대국일 뿐만 아니라, 해상수송로의 중심지인 인도양의 중심국가다. 미국은 인도의 유엔안보리 상임이사국에 진출에 대한 지지를 공식적으로 밝혔고, 인도가 동아시아에서 자신의 역할을 확대해나갈 것을 촉구하고 있다.

또한 미국은 동맹국들과의 지역 안보 아키텍처를 구축함으로써 중국의 도전에 대응함과 동시에 지역질서를 유지하고자 한다. 미국은 현재 역내 동맹국들과의 동맹 관계를 미래 지향적으로 발전시키고자 적극적인 노력을 기울이고 있다. 이는 동맹 및 협력 국가들의 지역 및 국제적 안보문제에 대해, 보다 많은 책임과 역할을 담당도록 요구 하는 것이다. 이러한 동맹관계의 발전은 한국, 일본, 호주, 대만, 필리핀, 태국 등에 대하여 진행되고 있다.

더불어 중국의 반접근·지역거부 능력을 무력화하고자, 합동작전접근개념(JOAC)189)의 정립과 전력운용개념의 혁신을 추진하고 있다. 이처럼 미군은 이제까지 대테러전 수행으로 소홀히 하였던 미래전 수행능력을 강화하고 있다. 즉 중국이 도전하기 어려운 첨단기술 중심의 전력유지를 통해, 압도적인 군사적 패권을 지속하고자 하는 것이다.190)

나. 미·중 패권경쟁과 한중관계의 변화

미·중간의 패권경쟁은 이미 진행 중이며, 앞으로 미국과 중국의 상대적 국력이 어떻게 변화될 것인가에 대해서도 다양한 주장이 제기되고 있다. 중국의 미래에 관하여 일부 학자들은 중국의 경제적 성장률은 결국 중국체제의 구조적 문제로 인하여 둔화될 것이다. 또한 다른 내부적인 문제들과 결부되어 새로운 도전과 위협에 직면할 것이라 주장하고 있지만, 대체로 비관론자보다는 낙관론자들이 우세한 편이다.191) 골드만 삭스는 2020년대 말경 중국의 GDP규모가 미국을 추월할

189) 합동작전접근개념은 지상·해양·공중·사이버·우주를 포함하는 모든 영역의 전력을 통합적으로 활용하여 전차원 영역의 시너지(Cross-domain Synergy)를 추구하는 것을 말한다. 네이버 지식백과, 합동작전접근개념(검색일: 2016.3.21.)

190) 김성걸, “중국의 반접근(A2)·지역거부(AD) 군사능력 평가,” 『군사논단』, 제70집(한국군사학회, 2012). pp.42-43.

것으로 예상¹⁹²⁾하고 있으며, 2020년 이전에 구매력 지수에 있어 미국을 추월할 것으로 전망하고 있다.¹⁹³⁾

하지만, 군사력의 추월은 경제력의 추월과는 다른 문제이며, 중국이 미국의 군사기술력을 쫓아가려면 보다 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다. 또한 중국은 특유의 사회주의 체제를 유지하고 있으므로 기존의 국제기구와 레짐을 주도적으로 리드할 수 있을지 불확실하다. 또한, 중국은 국가통합력이 미흡하며 강력한 동맹국이 부재하다. 동맹관계를 유지하는 국가는 북한이 유일하나, 지역질서의 안정을 위해서는 북한을 무조건적으로 비호해줄 수 없는 상황이다. 최근 핵실험에 대한 제재로 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호, 2321호에 찬성하고, UN안보리 제재에 동의하는 등 북한을 제재하기 위한 움직임을 보여주고 있다.

북한의 핵 개발 의혹은 2002년부터 제기되어 미국과 북한의 대립구도 속에서, 중국이 북한의 핵 문제를 평화적으로 해결하기 위해 6자회담을 제기하였다. 따라서 2003년부터 2007년까지 총 6회에 걸쳐 북한의 핵 개발을 평화적으로 해결하고자 노력하였다. 6자회담은 제4차 회담시(2005년) 9·19공동성명과 제 6차회담시(2007년) 9·19공동성명 이행을 위한 2·13합의를 도출하는 성과도 있었으나, 2009년 장거리 로켓미사일과 2차 핵 실험을 감행하면서 무기한 연기되었다. 그리고 북한은 제3차(2013년), 제4차·5차(2016년) 핵 실험을 감행함으로써, 북한의 핵개발 능력을 근본적으로 해소시키는데 실패하였다. 이러한 실패의 원인은 북한의 핵개발의 의지를 간과한 측면도 있으나, 근본적으로 미국과 중국의 패권전략에 따른 입장 차이와 한국의 전략적 부재였음을 인정하지 않을 수 없다.

미국 일각에서는 중국의 부상에 따라 한국이 미국으로부터 멀어지고 중국과 가까워지는 한국의 중국경사현상을 우려하고 있다. 이러한 우려의 근거는 크게 두 가지이다. 첫째는 한국과 중국이 전통적으로 유교문화권에 속하기 때문에 역사·문화적 동질성이 강할 것이라는 주장¹⁹⁴⁾이고, 둘째는 한국과 중국은 1992년 한중수교 이래 지속적으로 발전하여, 2008년에는 전략적협력동반자 관계로 발전을 거듭

191) 박창권 외, 앞의 논문, p.216.

192) Jim O'neil and Anna Stupnytska, "The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis", *Global Economic Paper*, No. 192, pp.21-22.

193) 경제협력개발기구(OECD)는 구매력지수(PPP)를 반영할 경우 2016년 중국이 세계 1위의 경제대국이 될 것이라고 예측했다. <http://m.news.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)

194) 이수형, "중추적 중견국가와 새로운 외교안보전략 모색 : 기교전략과 헤징전략을 중심으로," 『한국평화연구학회 동계국내학술회의』 (한국평화연구학회, 2011), pp.8-10.

하였다. 또한 2014년에는 한·중 FTA 가 타결됨으로써, 경제적 협력관계를 강화하고 있다. 즉 아직 안보협력 분야는 미흡하지만, 장차 안보분야도 가까워 질 것이라는 의견이다. 하지만 최근 여론조사를 볼 때 한국이 미래에도 친중편향 국가가 될 확률은 낮아 보인다. 최근 중국에 대한 이미지가 개선된 것은 사실이지만, 대부분의 응답자들은 “중국의 경제성장에 위협을 느낀다”고 답변했고, 향후 통일한국에 있어 가장 위협이 되는 국가로 중국을 선택하였던 것이다.¹⁹⁵⁾

중국의 부상이 한중관계에 저해요인이 될 것이라는 우려는 미중관계가 협력적일 경우 큰 의미를 갖지 않을 수 있다. 한국의 지정학적 위치는 미국과 중국의 협력관계를 실리적으로 활용함으로써, 한국의 국가번영과 안보를 효과적으로 추구할 수 있다. 또한 미국과 중국의 공조 하에 북한의 핵 문제를 더 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.¹⁹⁶⁾

그러나 미국과 중국의 패권경쟁과 대립적 대결구조가 심화될 경우, 한국의 안보는 심각한 도전과 위협에 직면하게 될 것이다. 미·중간의 대립구조는 역내 군사적 긴장을 조성하고 남북 간의 무력충돌 가능성을 증대시킬 것이다. 미국은 한·미동맹을 강화하여 중국을 봉쇄하기 위한 중요한 안보 축을 구성하는 전략을 강화할 것이다. 또한 한·미·일 군사협력체제를 공고히 하면서, 주한미군의 체계와 전력을 활용함으로써 중국에 대응하고자 할 것이다. 반면 중국은 미국이 한국을 이용하여 중국을 봉쇄하는 상황을 차단하고자, 한국에 대해 중국이 활용할 수 있는 다양한 협상수단을 통해 적극적으로 투사할 것이다. 이는 경제적 레버리지 또는 북한문제일 가능성이 높다. 극단적인 경우, 중국은 한국 중심의 통일 전략을 지원하는 대가로 한·미동맹의 파기를 요구할 수도 있다.¹⁹⁷⁾

특히, 중국이 적극적으로 반대하고 있는 미사일 방어체제 구축의 경우, 북한의 위협에 국한된 미사일 방어협력체제를 발전시킴으로써 중국과의 관계를 훼손시키지 않도록 해야 한다. 중국이 사드배치를 반대하는 가장 큰 이유는 자국의 주요 군사력이 탐지거리가 1800~2000km에 달하는 사드의 X밴드레이더에 고스란히

195) 2014년 아산정책연구원의 여론조사에 의하면 전체 응답자의 71.9%가 “중국의 경제성장에 위협을 느끼고 있다”라고 대답했고, 66.4%가 “중국의 군사적 팽창에 위협을 느끼고 있다”라고 답변했다, 김지운 외, “시진핑 방한의 성과와 과제: 입장충명과 흔들리지 않는 여론, 『이슈브리프』, (2014), p.17-22.
 196) 박창권 외, 앞의 논문, P.226.
 197) 위의 논문, p.227.

노출된다는 점을 들고 있다. 하지만 미국은 이러한 중국의 우려에 대하여 탐지거리가 짧은 사드 레이더를 배치할 경우 북한 지역까지만 탐지가 가능하다. 또한 중국이 미국을 향해 미사일을 발사하더라도 한국 내 사드로는 요격이 불가능하다는 입장을 보이고 있다. 이에 대한 반론으로는 사드 레이더가 단거리 탐지모드(종말 모드, 600~900km)에서 원거리탐지모드(전진배치모드, 1,800~2,000km)로의 전환이 상당히 용이하다는 것이다. 또한 북한은 이동식 발사대를 충분히 보유하고 있으며, 잠수함발사미사일(SLBM)의 개발이 완료될 경우에는 사드로도 북한 미사일의 요격이 결코 쉽지 않다¹⁹⁸⁾는 점 등이 거론되고 있다. 이러한 논의들은 사드가 북한이 아닌 중국을 겨냥한 것이라는 논리에 힘을 실어주고 있다.

한국은 미중관계를 고려하여 한미동맹의 발전을 고민해야 한다. 한·미동맹의 위협인식의 공유, 동맹의 신뢰성, 제도화 수준 등 향후에도 한국의 안보는 중국보다는 미국에 중심을 두고 안보협력을 지속해나가야 하는 것은 명확하다. 하지만 미국중심의 안보협력체제에 적극 참여하면서도, 이러한 협력이 한중협력 관계에 걸림돌이 되지 않도록 협력의 범위를 조정해서 추진해 나가야 할 것이다.

3. 한미동맹에 대한 신뢰성 감소

한미동맹의 저해요인을 분석하는데 있어서 신뢰성 감소 측면은 한·미간 위협인식에 따른 차이점과 반미현상 등 두 가지 요인에서 대부분 비롯되어졌다고 볼 수 있다.

우선 한·미간 위협인식에 따른 차이점은 한미동맹 체결 이후부터 오늘날까지 한미협력 관계속에서 지속적으로 진행되어오고 있다. 위협인식의 차이점이 있다는 것은 대처방법이 다르다는 것을 의미한다. 미국의 위협인식은 항상 세계의 질서속에서 동북아시아의 질서확립과 자국의 국가이익을 고려하고 있다. 한국은 한반도의 특수성을 고려한 우리의 생존과 이익, 그리고 민족공동체의 실현을 우선 고려하고 있는 것이다.

한미 상호방위조약 체결 시 미국의 위협인식은 세계의 질서속에서 동맹을 주도한 북대서양조약기구(NATO) 뿐이었다. 6.25 전쟁이 발발되면서 심각성을 인식

198) 이기완, “사드와 AIIB를 둘러싼 미중관계와 한국,” 『국제정치연구』, 제18집 제1호 (동아시아 국제정치학회, 2015). pp.331-346.

한 미국은 일본과 필리핀, 호주 등 소련의 봉쇄정책에 대비하여 동맹을 체결했던 것이다.¹⁹⁹⁾ 미국의 아이젠하워 정부는 국가의 재정지출을 줄이기 위한 ‘뉴룩 (NEW-LOOK)’²⁰⁰⁾ 정책을 추진하면서 한미상호방위조약의 체결도 적극적으로 추진하지 않았다. 한국 이승만 정부의 북진정책은 미국으로 하여금 전쟁을 지속하는 것보다 전쟁을 조기에 종료시키는 것이 유리 한 것으로 판단한 것이다. 즉 한국이 원하는 요구사항을 들어주는 것으로 마무리한 것으로 보인다.²⁰¹⁾ 이러한 상황은 방위조약 전문에 자동개입의 조건, 조약폐기시 일방적인 통보에서도 나타나고 있으며, 한국의 지속적인 개정요구에도 아직 방위조약의 전문은 수정되지 않고 있다.

한국군의 월남전 파병은 북한의 무력도발로 한국의 안정에 큰 위협을 주고 있었다. 미국 역시 월남전의 성과없는 지루한 교착상태는 미국의 재정부담과 반전여론으로 조기종전을 위한 전선의 확대를 원하지 않았다. 이러한 상황에서 1968년 초 북한 특수전부대의 청와대 기습사건, 미국의 정보선 푸에블로호 납치사건은 앞에서 서술하였듯이 한·미간 위협인식의 차이를 표출시켰던 것이다. 이로 인한 한·미간의 신뢰성 감소는 박정희 정부의 자주국방 추진으로 이어졌다.

또한 미국의 지속적인 주한미군 감축전략은 한반도의 안정보다 자국의 국가이익을 우선 고려하는 전형적인 인식의 차이이다. 한국이 월남전 파병으로 국민의 희생을 감수하면서 지원하였지만, 미국은 한국의 월남전 파병 철수시기를 고려하여 주한미군 감축을 논의하기 시작한 것은 대표적인 사례이다. 또한 카터정부가 한국대통령의 인권정책을 거론하면서 주한미군의 완전 철수를 언급하고 계획한 것은 한·미간 위협의 인식차이 뿐만 아니라, 비대칭적 동맹의 불평등한 관계를 그대로 보여주고 있는 것이다. 오늘날 한미동맹은 군사동맹의 틀을 탈피하여 포괄적 전략동맹으로 발전을 거듭하고 있지만, 북한의 핵 위협은 아직 지속되고 있다. 또한 핵 억제전략을 위한 한·미 군사협력의 일환인 첨단장비 및 전술핵의 한반도 배치 등 여러 주요 현안을 협의 중에 있다.

한·미간 위협인식의 차이는 한국의 문민정부인 김영삼, 김대중, 노무현 대통령의 대미·대북정책과 연계되어 극명하게 표출되었다. 미국이 북한의 핵 위협을 고려한 선제타격의 전략을 두 번이나 단독으로 계획했으나, 한국의 반대로 실행에 옮기지 못하였다. 또한 북한의 핵 개발 의혹을 민족공동체적 시각으로 접근한 것

199) 국방부 군사편찬연구소(a), 앞의 책, p.570.

200) 구갑우 외, 『갈등하는 동맹 : 한·미관계 60년』 (서울 : 역사비평사, 2010), p.20.

201) 위의 책, pp.37-38.

은 위협인식의 큰 차이였다. 또한 북한과의 정상회담과 지속적인 대북지원은 한·미간의 신뢰성 저하로, 한미동맹 자체의 존립마저도 위태롭게 하였다. 특히 미국의 부시정부와 한국의 노무현 정부는 위협의 인식보다 위협에 대처하는 방식에서 두드러지게 대립의 양상을 보였다. 즉 문민정부 기간 중 노무현 대통령이 가장 적극적으로 북한의 핵 문제를 해결하였고, 한미동맹을 발전적인 차원에서 재조정하기를 원했던 것이다. 노무현 대통령의 인식은 북한의 핵 위협을 더 적극적으로 포용하여 견인하자는 방향이었고, 부시 대통령의 인식은 응징이 불가피하다는 방향이었다.²⁰²⁾ 대미정책에 있어서는 주한미군 감축, 미2사단 일부병력 이라크 차출, 미2사단의 기지 남쪽으로의 전환, 동맹국의 역할 조정 등을 부시 정부가 먼저 논의 대상으로 제안하였다. 이에 따른 선제적 조치가 전시작전통제권 전환요구, 이라크 파병 등이었던 것이다. 한국의 대부분 보수세대 국민들 및 군 관련 원로들은 격렬하게 전시작전통제권 전환을 반대하였다. 현재는 북한의 핵 위협이 고조되면서 조건에 근거한 전시작전통제권 전환의 개념으로 무기한 연기된 상태이다. 즉 중국의 부상이라는 국제적 환경여건과 북한의 핵 위기로 위협인식이 바뀐 것이다. 그러나 아직도 21세기 포괄적 전략동맹의 개념 속에서 미국이 추진하고 있는 주한미군의 전략적 유연성에 대해 한국은 전략의 변경을 요구하고 있는 것이다.

둘째, 한국의 반미현상은 이념적 성향의 반미주의와 한국의 국력신장에 따라 표출되고 있는 반미감정으로 구분할 수 있다. 즉 반미주의는 한미동맹의 자체를 부정하면서 주한미군의 철수를 요구하였으며, 반미감정은 주한미군 주둔지휘협정(SOFA) 등의 제도적 개선을 요구하고 있다. 미국에 대한 비판은 국내의 한미동맹에 대한 지지를 약화시키고, 미국 내의 험한 여론을 조성 할 수 있다는 점에서 한미동맹을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있다. 즉 미국 내의 반한감정이 형성되지 않도록 정부차원에서 관리해야한다.

특히 노무현 정부시기에는 김대중 정부의 햇볕정책과 2번에 걸친 남북 정상회담으로 한국인의 대북 위협인식이 약해졌고, ‘자주’와 ‘주권’을 강조한 대미·대북 정책으로 한·미 갈등이 최고조였던 시기이다. 이때 2002년부터 2004년까지 한국의 동아시아연구원(EAI)과 중앙일보, 그리고 미국의 시카고외교협회(CCFR)에서 실시한 양국의 설문조사는 매우 유용하다. 핵심내용은 ①한국의 반미여론이 미국 내의 험한 반한감정으로 이어져 한미동맹이 위기를 맞고 있다는 주장은 과장된

202) 위의 책, p.203.

것으로 보여진다. 한국인들은 세대별로 차이가 있지만 최우선적으로 협력해야 할 국가로 53%가 미국을 꼽고 있으며, 여론 주도층은 79%였다. 미국인들은 호감도 면에서 한국을 중국보다 높은 6위에 위치시키고 있으며, 더욱이 장기적으로 미군 기지를 두어야 할 국가로 여론 주도층을 포함하여 한국을 1위에 위치시키고 있다. ② 반한감정은 주로 여론 주도층에서 발생하고 있는 한·미간 위협인식에 따른 대처방법에서 나타나고 있다. 즉 주지하다시피 북한의 핵 위협에 대해 미국은 선제공격도 할 수 있다는 현실적인 인식이 존재하고 있으며, 북·미대화가 50%, 외교적 압박이 26%의 분포를 보이고 있다. 반면에 한국인들은 선제공격을 당한 후에 군사력 사용에 34%가 동의하였고, 어떠한 경우에도 전쟁을 해서는 안된다는 의견이 30%였다²⁰³⁾. 즉 한국정부는 지속되는 북한의 핵 위협을 타결하기 위해 미국과의 위협인식을 공유하고, 한반도에 평화와 안정이 유지 될 수 있는 대처방법을 모색해야 할 것이다. 또한 대미·대북정책은 국가에 생존의 걸려있는 중차대한 사안으로 국민과의 사전 공감대 형성이 매우 중요하며, 정치권과의 협력과 타협에 의한 국력결집이 필요할 것이다.

그러나 이와 동시에 반미감정의 표출은 미국이 한국에 대한 정책을 수정하도록 하고, 한국에 대한 존중을 기대할 수 있게 함으로써 균형 잡힌 한·미관계의 형성에 기여할 수 있다. 물론, 한미동맹은 기본적으로 약소국과 강대국 간의 비대칭 동맹으로서 평등한 동맹관계를 기대하는 것은 본질적으로 힘들다고 볼 수 있다. 그러나 현재의 한·미관계가 한국의 지속적인 요구에 따른 결과임을 부인할 수는 없다.

반미주의는 1980년부터 본격적으로 나타나기 시작했으며, 1980년 5월의 광주 사태는 그 기폭제가 되었다. 광주사태 직후 미군이 군부의 진압작전에 깊이 개입하였다는 의혹이 있었다. 이러한 의혹은 다음과 같은 사실에 기초한 것으로, 광주 민주화항쟁이 일어나기 직전에 실시된 한미 합동 군사훈련이 한국에서 발생할 수 있는 내란에 대비하는 훈련의 성격을 띠었다는 것이다. 또한 한미연합사 사령관의 통제를 받는 20사단 병력이 신속히 이동하는 것을 미국이 승인했다는 것이다. 그리고 광주사태 이후 미 정부가 전두환 신군부에 대한 지지를 표명하고, 지속적인 경제지원을 약속했다는 것이 미국을 ‘자유민주주의의 수호자’로 여겼던 한국인들

203) 이내영 외, “동맹의 변환과 한국인의 대미인식”, 『국제정치논총』, 제45집 제3호(한국국제정치학회, 2005), pp.90-101.

에게 일종의 배신처럼 느껴졌다²⁰⁴⁾는 것이다. 이후 전두환 정권에 대한 미국의 역할과 입장에 대한 비판 의식이 고조되면서, 광주 미문화원 방화(1980), 부산 미문화원 방화(1982), 서울 미문화원 점거(1985) 등이 발생하였다. 이 시기의 반미 운동은 학생들이 주도하였다. 즉 한·미관계를 제국주의국가와 식민지의 관계로 규정하면서, 주한미군의 철수를 주된 이슈로 반미주의 운동을 전개하였다. 이러한 반미주의 운동은 문민정부인 김영삼 대통령이 취임하면서 급격히 쇠퇴하였다.

한국의 반미감정은 민주주의 제도가 정착되고, 한국의 국력이 신장되면서 표출되었다. 이러한 반미현상이 반미주의가 아닌, 반미감정으로 확산되면서 SOFA 협정 등 제도상의 문제점에 대한 개선을 요구하고 있는 것이다.

SOFA는 주한미군의 법적 지위를 규정한 한·미간의 협정으로 주둔군 지위 협정이라고도 정의된다. 국제법상 외국군은 주둔국의 법률질서를 준수해야하지만, 임무의 특수성과 효율적 수행을 위해 두 나라의 법률 범위 내에서 특권과 면제를 제공받게 되는데, 이는 주둔군 지위 협정의 체결로 보장받게 된다.²⁰⁵⁾

한·미간의 SOFA는 ‘본문’, ‘합의의사록’, ‘양해사항’ 등 3개의 주요 문서로 구성되어 있다. 그리고 1970년대와 1980년대를 거치며 SOFA내 불합리한 조항들에 대하여 지속적으로 문제 제기가 되었다. 이러한 요구가 반영되어 현재까지 2차례의 개정이 이루어졌다. 이러한 2차까지의 개정을 통하여 살인·강간·마약 등 12개의 주요범죄에 대하여 미군 피의자의 신병인도시기가 기소시점으로 앞당겨 졌다. 흉악범의 경우에는 미군 측에 신병을 인도하지 않아도 되도록 변경되었으며, 환경 관련 조항도 신설되었다. 하지만 공무수행 중 발생한 미군범죄에 대해서는 여전히 미군이 재판권을 관할하도록 규정되어 있고, 이러한 ‘공무’의 여부를 미군 측에서 결정 할 수 있게 되어 있다. 한편 2차 개정이 종료된 2002년에 발생한 여중생 사망사건과 그 책임자였던 미군병사 2명이 무죄 판결을 받은 사건²⁰⁶⁾은 SOFA 협정의 불평등 문제를 다시한번 부각시키는 계기가 되었다. 한미동맹은 현재 군사동맹의 틀을 벗어나 정치·경제·사회 등 제 분야의 확대된 포괄적 전략동맹으로 발전을 거듭하고 있다. 이런 차제에 SOFA 협정 등 불평등한 제도적인 문제는 한미동

204) 이수인·전인화, 『광주 5월 민중항쟁』 (서울 : 풀빛, 1990), pp.45-52.

205) 주한미군범죄근절운동본부, “미군범죄와 한미 SOFA,” (2002), p.17.

206) 2002년 12월에 실시된 한미관계 여론조사에 따르면, 조사대상자 중 97%의 응답자가 재판 결과가 ‘공정하지 못했다’고 생각했다. 또한 SOFA 개정문에 대해서도 96%의 응답자가 ‘전면적 또는 부분적으로 개정해야 한다’고 답변했다.<중앙일보> 2002.12.19.

맹의 지속적인 발전을 위해 조속히 보완되어야 할 것이다. 이와 동시에 지나친 반미감정의 확산은 한미동맹의 발전에 장애가 될 수 있다는 점을 유념해야 할 것이다.

4. 미일동맹의 전략적 가치 증가

일본의 대외정책은 정상국가화를 추구하면서 동시에 새로운 기회를 찾는 열린 정책기조로 평가된다. 중국 견제를 위한 미일동맹 강화를 바탕으로 자신감 있는 대외정책을 펼치고 있다. 또한 국내의 보수층을 결집시키고 우파 정권에 대한 국내 지지를 상승을 유도하고 있다. 일본은 미국의 대중국 견제 전략에 적극적인 반응을 보이면서, 중·일 현안이슈에 관하여 미국의 절대적인 지지를 확보하고 있다. 이러한 미국의 지지는 일본이 동아시아 지역에서 더 이상 규칙준수자가 아닌 규칙제정자(rule-maker)로서의 움직임을 보일 수 있는 자신감의 기반이 되고 있다. 일본의 대북정책은 기회주의적 행태를 잘 보여주고 있다. 북한이 3차 핵실험(2013)을 실시하자 일본은 이를 근거로 미국과의 동맹을 강화함과 동시에, 평화헌법을 재해석하며 자위권 문제를 공론화하였다. 또한 2013년 말 장성택이 처형되자 이를 근거로 일본 최초의 국가안보전략(NSS)을 발표하였다.²⁰⁷⁾ 일본은 이와 같이 북한 문제를 자국의 안보체제 강화를 위한 근거로 활용하고 있으며, 동시에 북한 문제에 대한 독자적인 대북 영향력을 확보하고자 추진하고 있다. 특히, 북한의 납치자 문제와 관련해서는 비밀협상과 독자 대북제제 및 해제를 반복하며, 국내적으로 미국의 도움 없이도 독자적으로 외교문제를 해결할 수 있음을 보여주고 있다. 동시에, 남북관계와 북중관계가 정체되어 있음에 주목하여, 한국과 중국을 대신하여 대북 영향력을 확보하려는 움직임도 보여주고 있다. 일본의 북핵전략은 기본적으로 미국의 북핵 억제전략에 동조하며, 미국의 핵우산, 탄도미사일방어(BMD), 확산방지구상(PSI) 등 ‘거부에 의한 억제(deterrence by denial)’ 전략²⁰⁸⁾을 추구하고 있다. 또한 북한 납치자 문제를 북핵 문제와 분리하여 접근함으로써, 자국의 안보적 이익을 극대화하는 일종의 우회전략(detour strategy)을

207) Hiroyasu Akutsu, "Japan's North Korea Strategy: Dealing with New Challenges," CSIS, April(2014), p.1.

208) 공격 혹은 침공을 중단시키는 믿을 만한 능력을 사용해서 발생 가능한 이득을 미리 차단하는 것은 ‘거부에 의한 억지’이고, 예상 비용을 부과하는 것은 ‘처벌에 의한 억지’라고 부른다.
<http://m.egloo8.zum.com>(검색일 : 2016. 12. 5)

전개하고 있다.

한편, 2015년 12월 28일 합의된 일본과의 위안부 협상은 협상결과에 대하여 다소 논란의 여지가 있지만, 한미동맹의 관련해서는 긍정적인 영향을 미치고 있다. 미국의 존 케리 국무장관은 한·미 위안부 협상에 대하여 “한국과 일본 양국 정부가 민감한 과거사 문제와 관련해 합의를 도출한 것을 환영한다.” “이번 합의가 미국의 가장 중요한 두 동맹국의 관계 개선에 도움을 줄 것으로 믿는다.”며 환영의 뜻을 보였다. 미국정부는 그동안 북한의 위협과 중국의 부상 등 동북아시아 문제를 다루기 위한 한·미·일 안보협력의 중요성을 강조해 왔다. 따라서 한·일 양국이 조속히 위안부 문제를 해결하기를 요구하였으며, 이번 합의가 한·미·일 군사안보협력이 전면적으로 작동할 수 있는 계기가 될 수 있다고 판단하고 있다.

아베 정권의 외교안보정책 전환의 요체는 중국의 급격한 부상으로 인한 미·중 갈등구조를 활용하여, 군사적으로 제한받아온 전후체제에서 벗어나겠다는 의도로 보여진다. 이는 미일동맹에 의존하여 동북아의 열강정치에는 직접적으로 관여하지는 않고 있지만, 미국의 대아시아 전략에 의존 및 편승이라는 방법론은 일본의 의도를 잘 나타내고 있다. 미국은 탈냉전의 도래와 9.11 테러사건 이후 전략의 변화를 추진했으며, 이것이 오바마 정부의 아시아 회귀 또는 재균형 전략에 의해 계승되었다. 재균형 전략은 다시 일본의 안보정책변화와 연계되면서, 대 중국견제를 목표로 하는 미일동맹의 심화로 이어졌다. 그러나 문제는 미일동맹의 강화와 일본의 전략적 역할의 증대는 동북아의 질서를 불안정하게 만들고 있는 것이다. 현재 갈등과 협력의 이중성을 지닌 미중관계를 갈등 쪽으로 추동시키고 있는 것이다. 중국과 동중국해에서의 갈등, 특히 일본의 역사왜곡은 한국과 중국의 역사적 감정을 자극시키고, 국가적·민족적 갈등을 야기 시키고 있는 것이다. 또한 미일동맹의 강화는 한미동맹과 한중협력 관계에 있는 한국을 동맹의 딜레마에 의한 연루의 가능성을 증대시키고 있는 것이다. 즉 한·미·일 협력 관계의 하부구조화 하고 있다고 볼 수 있다. 즉 미국의 아시아 중시정책으로의 국가전략은 중국의 견제이며, 이를 위해 미일동맹을 강화하고 있는 것이다. 미국은 일본을 아시아태평양 안보전략의 중추로 보고 있으며, 미일동맹을 미·영동맹의 수준으로 발전시키고자 했다. 이런 차제에 일본은 미국의 안보패러다임의 전환에 적극적으로 편승하면서 동맹일체화를 가속화하는 방향으로 나가고 있는 것이다.

일본의 우경화는 2012년부터 평화헌법의 개정을 통해 집단적 자위권의 허용을

위한 추진으로 표출되고 있다. 이는 평화헌법에 의해 금지되어 왔던 자위대의 능동적인 해외진출을 보장함과 동시에 자위권을 위한 무력행사를 가능케 할 것이다.

또한 북한의 핵 위협과 남북문제는 일본의 군사강국화의 빌미를 제공하고 있으며, 더욱이 중국과의 갈등으로 인한 분쟁의 발생 시 한국의 저해요인으로 나타날 수 있는 것이다. 미국은 미일동맹의 강화는 찬성하고 있지만, 일본의 역사왜곡을 통한 과거의 제국주의 경향의 민족주의는 반대의 입장을 표명하고 있다. 한국은 북한의 핵 위협 속에서 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 일본과 공조 할 필요가 있다. 또한 포괄적인 한·미 전략적 동맹의 발전을 위해 사안별 협력관계 유지를 통해 저해요인을 극복 할 수 있는 전향적인 외교역량이 필요할 것이다.²⁰⁹⁾

제3절 소 결 론

한·미양국은 6·25전쟁 직후 1953년 10월 1일 한미동맹을 체결하여 반세기 넘게 한반도와 동북아의 평화유지 및 안정을 위해 공동으로 대처해 왔으며, 한국은 정치·군사·경제 등 제 분야에서 비약적인 발전을 이룩하였다. 한미동맹은 최초 군사동맹으로 출발하였으나, 오늘날에는 정치, 경제, 문화 등 제 분야가 포함된 21세기 포괄적 전략동맹으로 발전해나가고 있다. 이는 중국을 견제 및 관리할 수 있고, 한국의 생존과 번영을 보장받을 수 있는 한·미양국의 국가이익에 부합되는 전략적 선택이었다. 그러나 북한의 핵 위협은 지속 증대되어가고 있으며, 미국과 중국의 패권경쟁과 미일동맹의 강화, 그리고 일본의 역사왜곡 등은 군사안보 분야 협력의 중요성을 더욱 증가시킬 수밖에 없을 것이다.

동맹의 수명은 영원 할 수 없는 것이므로, 그동안 양국은 대내·외적 요인으로 인하여 적지 않은 마찰이 지속되어 온 것 또한 부인 할 수 없는 사실이다. 따라서 본 논문 제 4장 2절 분석의 틀에서 제시하였듯이, 동북아 및 한반도의 안보환경을 고려하여 강화요인과 저해요인을 재설정하고, 한미동맹의 진화요인을 군사적 관점위주로 분석하였다.

분석, 도출된 강화요인은 동북아 및 한반도의 평화유지와 안정을 위해, 일관되

209) 김준형, 『아베정부의 안보정책 전환과 미국의 재균형 전략 : 한·미·일관계를 중심으로』(고려대학교 아세아문제연구소), 제58집 제4호(2015), pp.50-51.

계 동맹유지 정책을 추진한 미국의 패권적 리더십이었다. 북한의 재래식 위협기간인 1970년대까지는 경제적 원조를 지속적으로 수행하였으며, 한국의 월남전 파병 시에는 북한의 무력도발을 한반도의 전면전으로 확대되지 않도록 억제 하였다. 또한 한국의 군사동맹을 공고히 하기위해 SCM의 개최, 한미연합사령부 창설, 한미연합훈련(UFG, RSOI/FE 등)의 정례화 등 동맹의 제도화를 추진하였다. 또한 1969년 닉슨 독트린의 발표는 자주국방을 추진하는 계기가 되었다. 그리고 전두환을 중심으로 한 신 군부 집권 시에는 거센 반미운동의 확산으로 한미동맹의 유지가 어려웠으나, 한반도의 안정을 위한 연합체제의 대북억제를 강화하였다. 그리고 김영삼 문민정부 시기인 1992년부터 노출된 북한의 핵 위협에 대비하여 핵 확장 억제력으로 지속 군사안보 협력 체제를 유지하고 있다.

저해요인은 철저한 비대칭적 동맹으로서 북한의 위협에 대해, 한·미간 위협인식의 차이로 주한미군 감축과 대북정책을 통해 갈등이 야기되었다. 즉 미국 내의 인식 및 상황변화가 국가전략의 결정적 요소로 작용하여, 1969년 ‘닉슨 독트린’으로부터 앞으로 전시작전권의 한국군 전환 시 검토되고 있는 ‘전략적 유연성’ 까지 계속되고 있는 것이다. 특히 김대중, 노무현 정부의 햇볕정책은 북한의 위협을 타결할 수 있는 성과있는 정책으로 지속될 수 없었다. 또한 외부적 요인으로는 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 중국의 부상에 따른 군사 강국화의 추진과 해양세력의 확대, 그리고 일본의 역사왜곡 및 미일동맹의 전략적 가치의 증가로 인한 해양세력의 분쟁 가능성이 고조되고 있다. 한국은 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 동맹의 딜레마에 연루될 수 있는 것이다. 또한 SOFA 협정의 개정, 방위비 분담금 지원 확대 등 동맹의 자율성 확대요구가 증가될 수 있으며, 지속적인 대북제재 경색국면은 남남갈등을 야기시킬 수 있다.

따라서 이러한 인식을 바탕으로 강화요인은 지속 발전시키고 저해요인은 극복할 수 있는 군사적 과제의 발전방향을 도출하여 추진하는 것이 타당할 것이다.

우선 한미동맹의 역할을 재정립하여 자주국방을 추진해야 할 것이다. 앞으로 한국군은 전시작전 통제권을 전환 받아야 할 것이며, 아울러 독자적인 전쟁수행능력 구비와 한·미 연합수행체계를 강화해야 할 것이다. 이때 전환조건을 구체적으로 검토하여 추진하되, 북한 핵 위협에 대비하여 전술핵 배치와 신 연합지휘체제를 한국의 합참의장이 지휘 할 수 있도록 일원화 시켜야 할 것이다.

특히 독자적 전쟁수행능력 구비 시 국방부에서 추진 중인 북핵 위협에 대비한

‘능동적 억제전략’을 구현 할 수 있는 선제타격, 억제적 거부전략, 응징적 억제전략의 조기 구축을 우선 추진해야 한다. 또한 독자적 전쟁수행능력 구비는 한국과 미국의 군사안보 분야의 환경변화를 분석하여, 한미동맹과의 연계속에서 전투력 증강의 우선순위를 조정해야 한다. 즉 북한의 핵을 포함하여 육군의 지상력과 해·공군 전력 중 어느 분야에 예산을 집중 투자 할 것인지 판단해야 한다. 한미 연합 전력을 사용가능한 분야 또는 첨단장비의 확보는 연합자산의 효율성을 확인 후에 전력화해도 늦지 않을 것이다.

또한 북한 핵 위협에 대한 한·미연합 군사적 공동체계를 구축해야 한다. 이를 위해 합참에서도 언급한 바 있는 선제타격을 검토해야 한다. 선제타격은 북핵 위협을 제거할 수 있는 가장 완벽한 방법이며, 미국도 고려했던 전략이다. 그러나 완벽한 타격이 이루어 지지 않을 경우 북한의 대응으로 한국도 공격받을 수 있다. 즉 사전 표적획득이 쉽지 않을 것이며, 또한 국제사회의 비난여론으로 실행결정이 어려울 수 있다. 따라서 한국은 한·미간 정보공유를 통해 표적획득 능력을 영상, 신호, 인적자산으로 확대 해야 하며, 필요시 일본과 중국 그리고 러시아와의 연계도 검토해야 할 것이다. 또한 선제타격의 실행조건을 한·미가 사전 작성하여 충분한 검토와 예행연습이 필요 할 것이다.

억제적 거부전략의 일환인 미사일 방어능력은 현재 추진 중인 사드배치 및 한국형 미사일 방어 체제 구축을 조기에 추진하되, 실질적으로 국민들에게 핵 대피 관련 교육을 병행해야 한다. 즉 매월 15일 실시하는 민방공 훈련과 지역 군 부대와 연계한 민·관·군 통합훈련을 강화해야 한다. 또한 관련 법안을 검토하여 핵 대피시설 사전 지정 및 대피소 구축을 의무화 하고, 학교교육과 신문·방송, SNS 등을 통한 홍보교육도 실시해야 한다.

그리고 한·미 간 핵 확장억제의 실효성 보장을 위한 대책을 강구해야 한다. 즉 한·미연합 ‘맞춤형 억제전략’구현을 위해 선제타격 등 실행조건은 평상시 구체화하여 한·미가 공동으로 검토해야 한다. 또한 한국의 핵 억제전략이 구축되기 이전에, 북한의 핵을 확실하게 억제 할 수 있어야 한다. 따라서 전술핵 및 첨단장비의 순환배치, 북한과의 사거리를 고려한 억제적 거부전략의 효율성, 그리고 핵을 지휘 통제 할 수 있는 대책을 강구해야 할 것이다. 더불어 북한에게는 강한 인센티브를 제시하여 대화의 국면을 조성함으로써, 한국의 핵 억제전략을 조기에 구축 할 수 있는 여건을 보장해야 한다.

더불어 동북아시아는 한·미·일, 북·중·러의 냉전시대 세력균형을 유지하면서 평화 질서를 이어가고 있다. 한국의 입장에서 본다면 미일동맹의 전략적 가치의 증가는 한미동맹과 한중협력 관계 속에서 저해요인이 될 수 있다. 따라서 미국과의 사전 긴밀한 협의를 통해, 미일동맹 속에서 중국과의 갈등표출시 한국의 군사력 사용은 한반도에 국한 할 것을 인식시켜야 한다. 과거 북한의 핵 위협으로 인한 한·미간 위협인식의 차이는 갈등을 유발시켰으며, 대북정책에 적지 않은 혼란을 가져왔다. 동북아의 분쟁도 한·미간 위협의 인식차이가 존재 할 것이다. 유사시 한미동맹 및 한중협력 관계가 저해되지 않는 방안이 사전 검토되고, 이에 따른 적극적인 대외 전략이 요구된다. 그러나 한중관계는 2008년 전략적 협력동반자 관계의 설정에도 불구하고, 군사안보 분야의 협력관계는 군 고위관리의 인적 교류이외에는 미흡한 실정이다. 따라서 한·중간 군사외교를 장기적이고 국가적인 차원에서 동북아의 평화유지를 위한 지역안보의 개념으로 추진해야 한다. 또한 국방부는 중국과의 군사 교류 협력을 강화하고, 적극적인 군사훈련을 실시해야 한다.

중국은 미국과의 패권경쟁 속에서 한반도의 비핵화 및 북핵의 평화적 해결을 통한 동북아의 안정을 추구하고 있다. 대외적으로는 북한의 핵 위협에 따른 UN 대북제재에 동의하고 있으나, 북한정권의 붕괴는 원하지 않을 것이다. 한중협력 관계는 한국의 사드배치를 거세게 반발하는 등 군사안보 분야의 갈등은 악화되고 있다. 한국은 앞에서 강조한 것처럼 대북정책의 전환으로 한중관계를 관리 할 필요가 있다. 또한 한국은 6자회담, 한·미·중, 한·미·일 등 다양한 다자안보협력을 통하여 대립과 갈등의 현안을 동북아 및 한반도의 평화유지 및 안정에 유리한 방향으로 지속 설득해야 한다. 김정은 정권은 생존을 위해 절대로 핵 무장을 포기하지 않을 것이다. 이러한 현실적인 상황을 감안한 적극적이고 자주적인 대북정책의 대안이 요구되고 있는 것이다.

2017년 미국의 도널드 트럼프 행정부가 들어서면서 한미동맹의 자율성 확대 및 대북정책의 대화국면의 조성 등 변화의 모습이 감지되고 있다. 트럼프는 한국의 방위비 분담금 지원에 대해 전액을 지원하지 않으면, 주한미군의 철수 가능성을 언급한 바 있다. 더불어 한국은 변화되는 안보환경 속에서 반미감정 및 남남갈등을 해소할 수 있는 대책을 강구해야 할 것이다. 즉 한국은 변화되는 국제관계속에서 한반도의 평화를 유지한 가운데, 한미동맹과 북핵 문제를 동시에 관리할 수 있는 대안을 선제적으로 강구해야 할 것이다.

이번 제 4장에서 연구한 한미동맹의 진화요인 분석은 한·미 군사동맹을 21세기 포괄적 전략동맹으로 발전시키는 군사적 추진과제를 도출 할 수 있었다. 따라서 제 5장에서는 추진과제별 발전방향을 제시하고자 한다.

제5장 한·미 군사동맹의 발전방향

제1절 자주국방과 한미동맹 역할 재정립

1. 전시작전통제권의 한국군 전환 추진

‘조건에 기초한 전작권 전환’ 합의는 북한의 핵·미사일 등으로 한반도와 동북아의 안보환경 변화와 연계해서 판단한 합리적인 결정으로 평가할 수 있다. 또한 이번 합의는 대한민국의 안보와 바로 직결된 전시작전통제권의 문제를 현재까지 정치적·이념적으로 바라보았던 것에서 탈피하여, 본연의 안보적 시각으로 정상화시켰다는 점에서 큰 의미가 있다.

전시작전통제권의 한국군 전환 추진은 중요한 국가정책으로 우선 국가안보적 차원의 이익을 고려하여 대안을 모색해야 한다. 더욱 중요한 것은 사전 국민과의 공감대 형성을 위해 노력해야하며, 이를 위해 추진방향 및 전환조건을 명확하게 제시할 필요가 있다.

전시작전통제권의 전환을 위한 추진방향은 첫째, 전환조건 충족을 고려하여 목표연도를 설정해야 한다. 물론 한국과 미국이 상호동의 해야 하고, 전환조건이 충족되지 않을 경우에 연기시킬 수 있는 개연성도 확보를 해야 한다. 목표연도를 설정하는 것은 자주성 침해문제를 해소시킬 수 있고 추진동력을 지속 유지 할 수 있다. 둘째, 평시 국지도발 및 테러 등 상황이 발생할 경우, 그리고 전면전시에 육·해·공군을 포함한 한국군과 미군이 단일지휘체계를 유지해야 한다는 것이다. 평시작전통제권은 1994년 한국군으로 전환되었으나, 2010년 천안함 폭침 및 연평도 포격도발 시 한국군 내부의 지휘구조가 작동되지 않았고, 정전협정 규정의 제한으로 인하여 한·미 전력의 북한지역 공격이 제한되었다. 이후 ‘한·미 국지도발 대비 공동계획’이 완성되어 적 도발에 대비해 오고 있으며, 한국군 상부 지휘구조도 개편할 예정이다. 즉 이러한 문제점들이 상황이 확대되거나 전면전으로 이어질 경우에 대비하여 지휘체계 유지 문제를 확립해야 한다. 셋째, 한반도를 포함한 동북아시아의 평화와 안정을 지속 유지해야 하며, 국내·외 정치적 요인보다 한국의 국가이익을 우선시하여 추진해야 할 것이다. 한·미·일 협력관계는 발전되어야 하고, 남북관계는 개선되어야 하며, 한·중, 한·러 관계도 증진시켜야 할 것이다.

전환조건은 목표연도가 설정되었다면 D-5년 전부터는 정확하게 평가하여 결정해야 할 것이다. 전환조건은 다음과 같다. 첫째, 비대칭 전력인 북한 핵·미사일은 독자적으로 억제할 수 있고 대응할 수 있어야 한다. 북한의 핵을 포함한 미사일 공격에 대비하여 조기경보체제가 확립되어야 하며, 적의 도발 시 억제 및 응징, 선제타격이 가능해야 한다. 둘째 남·북한의 군사능력 비교 시 한국이 우위에 있어야 한다. 셋째, 한국과 미국의 전략적 동맹관계 속에서 한반도 주변에 분쟁 발발 시대의 투사능력이 확보되어야 한다. 넷째, 전반적인 안보환경 평가와 병행하여 미군의 지원이 가능해야 한다.²¹⁰⁾ 상기에 제시한 전환조건이 시일이 오래 걸리거나, 미국의 적극적인 협조가 필요할 수도 있다. 그러나 한국은 통치권적 리더십을 발휘하여 예산지원 및 미국과의 협조 등 적극적인 추진을 해 나아가야 한다.

전시작전통제권의 한국군 전환추진의 추진방향과 전환조건은 포괄적인 개념을 제시하였다. 따라서 전환추진에 따른 주요 핵심과제는 세부적인 방안을 제시할 필요가 있다.

우선 북핵 위협에 대비할 수 있는 주한미군의 전술 핵 배치를 추진해야 한다. 북핵 위협에 대비할 수 있는 방안은 현재 선제타격, 억제전략, 응징보복전략의 방법이 요구되고 있다. 이러한 세 가지의 구체적인 추진방안은 이번 제 5장 제 1절과 제 2절에서 설명할 것이다. 문제는 위 방안들이 적의 핵 공격 억제 면에서 불충분하고, 선제타격은 표적의 불완전성, 북한의 대응, 국제사회의 비난여론 등을 고려 시 실행의 결정이 매우 어려울 것이다. 또한 한반도 비핵화는 미국, 중국을 비롯한 주변강국의 공조가 각각 자국의 국가이익차원에서 최우선 과제가 아니므로 실효성을 감소시키고 있다. 따라서 일부 정치권과 학계에서 주장하고 있는 핵 보유는 한국의 입장에서 설득력 있게 받아들여지고 있다.²¹¹⁾ 그러나 한국의 핵 보유는 미국과 중국의 지속적인 한반도의 비핵화 정책, 이에 따른 일본을 비롯한 아시아 주변국의 핵 무장 및 군비증강 그리고 한미동맹 과 한중협력 관계 속에서 오히려 한국의 고립화가 심화될 수 있다. 이러한 인식을 바탕으로 북핵 위협 대비 최우선 방안은 미군의 전술 핵 배치가 타당하며, 위에서 언급한 세 가지 방안의조기 구축이 병행되어야 할 것이다. 이렇게 함으로써 군사력의 균형을 달성하

210) 김재철, “전시작전 통제권 전환정책의 변경요인 분석과 대안 : 한·미의 국가이익을 중심으로”, 『한국동북아논총』 (한국동북아학회, 2016), pp.199-200.

211) 송대성, 『우리도 핵을 갖자』, (서울 : 도서출판 기파랑, 2016), pp.16-17.

면서 전시작전통제권의 전환조건을 충족시킬 수 있고, 대북정책을 주도할 수 있을 것이다.

일부 전문가는 사드배치 및 공격용 전술핵 배치는 중국을 자극하여 한중관계를 극도로 악화시킬 수 있다고 우려하고 있다.²¹²⁾ 또한 남남갈등도 야기시킬 수 있으며 북한의 핵 개발 의지를 더욱 자극시킬 수 있을 것으로 보고 있다. 따라서 이러한 상황인식을 고려 시 대북협상과 연계한 조건부 전술 핵 배치를 고려해 볼 수 있다. 즉 북한이 핵을 포기하고 관련 절차를 진행한다면, 전술핵을 철수시킨다는 전략으로 중국의 대북 압박에도 긍정적으로 작용 할 수 있을 것으로 판단된다.

현 오바마 정부 및 대다수 전직관료들은 한국의 핵 보유 및 전술 핵 배치 불가를 포함하여 한반도의 비핵화를 앞에서 서술하였듯이 거듭 강조하고 있다. 그러나 미국의 정부 고위관료인 백악관 WMD 조정관 세이모어(Gary Samore)는 2011년 한 대학 세미나에서 질문에 의한 답변을 통해 전술 핵 배치의 가능성을 언급하였다. 즉 한국이 원한다면 전술 핵 배치를 추진 할 수 있다. 이는 북한의 비핵화가 달성되면 철수하므로, 오바마의 핵무기 없는 세계의 구상에 배치되는 것이 아님을 언급 한바 있다.²¹³⁾

다음은 작전의 통합성 제고를 위한 한미연합 지휘체제의 발전이다. 이 방안의 세부적인 내용은 한·미 연합작전수행체계강화 분야에서 언급하기로 하고, 여기에서는 한국군의 상부지휘구조 와 연계하여 개념위주로 제시하겠다. 지휘체제 발전의 핵심은 지휘관의 지휘통일원칙과 한미연합전력을 통합하기 위한 조직의 단일화 및 연계성일 것이다.

지휘통일의 문제는 전쟁의 불확실성과 마찰, 각 종 세계전생사의 교훈을 고려 시 가장 중요한 원칙이다. 따라서 한국군 합참의장이 육·해·공군 등 한미연합 구성군사를 통합하여 지휘하는 전구사령관의 겸직 문제는 매우 중요 할 것이다.

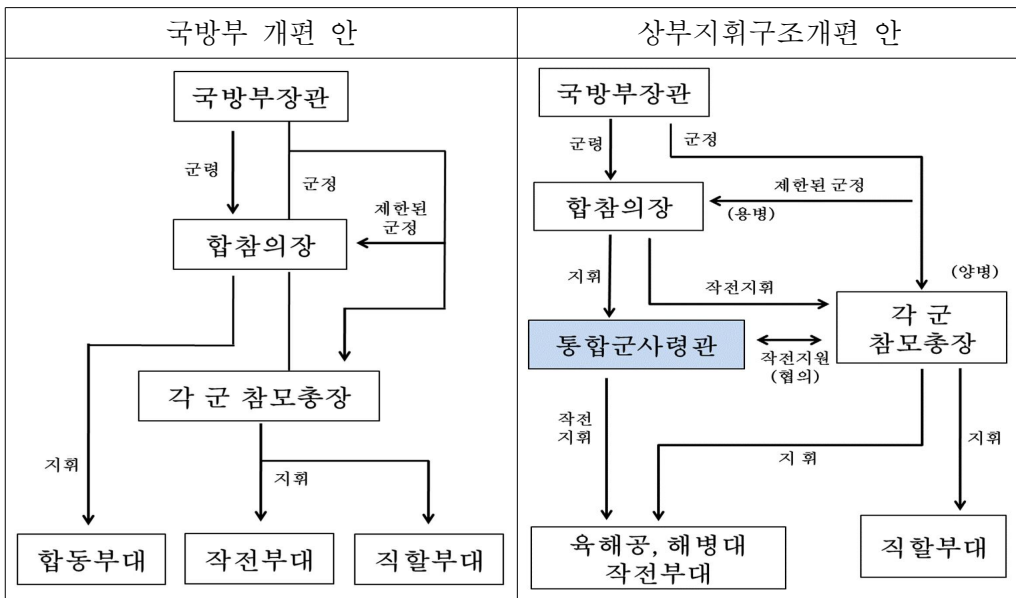
현 한국군의 상부지휘구조는 천안함 폭침 및 연평도 포격도발 이후 합참의장에게 제한된 군정기능을 부여하는 것과 동시에 각 군 총장을 작전지휘할 수 있는 권한을 부여하는 것으로 추진하고 있다. 합참의장을 중심으로 각 군의 지휘체계를

212) 이춘근 과학기술정책연구소 선임연구위원은 “사드체계에 이어 공격무기인 전술핵까지 배치하면 한중관계는 더 악화 될 것” 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략연구” 조선대학교 대학원 박사학위 논문, 2016, p.174.

213) 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한연구』 (서울 : 통일연구원, 2012), p.205.

일원화함으로써 신속한 의사결정과 상황보고체계를 확립시킨 것이다. 상부지휘구조가 개편되면 합참의장은 국방부장관을 군령에 관해 보좌하며, 국방부장관의 명령에 의거 육·해·공 작전부대 및 합동부대를 지휘·감독해야 한다. 전시에는 현 미군의 통합군사령관과 유사한 전구사령관의 역할도 수행해야 하는 것이다. 미군이 통합군사령부를 편성하여 합참의 부담을 덜어주는 것에 비하면, 현 한국군 합참의장의 임무가 너무 과중하다. 한국군의 상부지휘구조도 합참의장 아래에 미군과 같은 육·해·공군이 통합된 통합군사령부 편성을 고려해야 할 것이다. 아래 <그림 5-1>은 상부지휘구조 국방부 개편안과 통합군사령부를 편성한 상부지휘구조 개편안을 제시하였다.

<그림 5-1> 한국군 상부지휘구조 개편(안)



* 출처 : 국방개혁 2014-2030 기본계획(2014. 3월)

<http://m.hani.co.kr/arti/politics/defense>

조직의 단일화와 연계성의 문제는 연합사의 현 체제를 어떻게 한국군의 체제에 접목시켜 효율성을 극대화하느냐에 있다. 세계의 초강대국이며 현재도 전쟁을 수행하고 있는 미군의 각 군별, 기능별, 인적·물적(현대화된 무기·장비 등) 자산들과

작전수행능력의 전문성을 과연 한국군이 주도할 수 있는가의 의미이다. 일부에서 거론되고 있는 현 연합사 체제를 그대로 유지한 채 연합사령관을 한국군이 맡는 방안도 고려해 볼 수 있으나, 현실적으로 전시작전통제권 전환을 고려 시 타당하지 못하다. 또한 평시부터 주요 핵심전력인 공군전력 및 정보, 주요 첨단전력 등은 지휘체제를 단일화시키는 방안을 검토해야 하며, 주요조직은 한·미군을 동시에 편성하는 등 전시 전문성 및 효율성을 극대화시켜야한다. 특히 전작권 전환 이전에 충분한 훈련과 평가를 통하여 전문성과 호환성이 완벽하게 접목될 수 있는 충분한 준비기간이 필요할 것이다.

2. 한국군의 독자적 전쟁수행능력 구비

한국군의 독자적 군사작전 수행능력 강화는 한·미 군사동맹이 지속 유지되는 가운데, 전시작전통제권의 전환과 연계하여 추진해야 할 것이다. 전시작전권을 행사한다는 것은 한국군이 책임을 가지고 전쟁을 수행하며, 미군은 지원의 임무를 담당하는 개념이다. 물론 전작권 전환 이후에도 미군의 적극적인 지원을 받을 수 있을 것이다. 그러나 오늘날 한국과 미국의 군사·안보환경 변화를 분석하여, 이에 따른 군사전략 속에서 방위력 개선사업의 방향 설정 및 국방 예산편성, 국가의 미래 성장에 기반이 되는 방위산업과의 연계된 발전은 더욱 중요 할 것으로 판단된다.

우선 미국이 현존의 초강대국으로 등장한 탈냉전 이후의 한국과 미국의 군사·안보 환경 변화를 큰 틀에서 살펴보면 다음과 같다. 미국은 중국의 부상에 따른 견제 및 중동지역의 안정화이고, 한국은 한·미·일, 북·중·러 의 양분된 세력균형 하에서의 북한의 핵 위협 및 무력도발 이었다. 또한 이러한 양상은 미래에도 계속 될 것으로 예상하고 있다. 다음 <표 5-1>은 한국과 미국의 탈 냉전이후, 군사·안보 환경 변화와 이에 따른 대응 내용을 제시하였다.

비교, 분석한 결과 한국은 북한의 핵 위협 및 지상작전 위주의 전쟁가능성이 상존하고 있으며, 미국은 동북 아시아지역에서는 해·공군 중심, 동 유럽 및 중동지역은 지상력 위주의 분쟁 및 안정화 작전 가능성이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 한국은 한미동맹의 관계 속에서 독자적인 군사능력 구비는 북한의 핵 위협과 지상작전 위주의 군사전략이 우선 요구되고 있으며, 해·공군은 미군이 가지고 있는 전력을 연합작전 차원에서 동시에 운용하더라도 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 국방부는 위협 우선순위가 높은 북한의 핵과 지상작전을 수행하기 위한 방

위력 개선사업의 우선순위를 검토 할 필요성이 있을 것이다.

< 표 5-1 > 탈 냉전이후 한국과 미국의 군사·안보 환경 변화 및 대응

구분	한 국	미 국
군사·안보 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 안정은 지속유지 * 북한의 핵 위협 지속, 미국의 핵 확장 억제력 유지 • 북한이 미국의 핵 확장억제력을 무너뜨릴 가능성은 희박 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 해양력 확대로 인한 해·공군 위주의 분쟁 • 지상전은 러시아와의 동유럽, 특히 발트해 국가와의 분쟁 • 중동지역의 분쟁관리 및 안정화
적 위협의 형태 및 대응방법	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 핵 위협 지속 • 전면전의 가능성 상존 • 북한의 지속적인 무력 도발 * 사이버 공격 및 테러 등 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 동아시아지역 : 해·공군력 중심 • 동유럽지역 : 지상전 위주의 병력 배치 • 중동지역의 안정화 작전

* 출처 : 이근욱 외 『21세기 한국과 육군력 : 역할과 전망』 (과주 : 한울엠플러스, 2016), pp.105-111.

북한의 핵 위협을 억제 할 수 있는 방안은 선제타격, 억제적 거부 전략, 응징적 억제 전략으로 크게 구분되어 질 수 있다. 선제타격은 핵 위협 징후를 포착 시 선제적으로 공격한다는 개념이다. 그리고 응징적 억제 전략은 미·소의 냉전시대처럼 각 국가가 핵무기를 서로 강력하게 개발하여, 핵 공격을 받을 시 핵무기로 보복할 수 있다는 의도를 보여줌으로써 핵 위협을 억제시키는 개념이다. 억제적 거부전략은 1983년 미국의 레이건 대통령이 최초 제시하였고, 미국의 부시행정부부터 본격적으로 추진되어 현재에 이르는 탄도미사일 방어체제의 개념이다.

그러나 주지하다시피 한국은 정치권의 반대여론으로 억제적 거부전략인 탄도미

사일 방어체계(MD)를 구축하지 못하고 있다. 한국은 2013년 북한의 3차 핵실험을 전후하여 당시 정승조 합참의장이 선제타격의 불가피성을 제기하였다. 국방부는 2014년 북한의 핵 위협에 대하여 ‘능동적 억제전략’으로 억제하겠다고 공식적으로 발표하였다. 이는 선제타격을 포함하여 최근 국방부가 추진 중인 킬체인과 한국형 미사일 방어체제를 조기에 구축하겠다는 의도로 파악되었다. 즉, 핵을 억제할 수 있는 선제타격, 억제적 거부 전략, 응징적 억제 전략 모두를 포함하는 한국형 핵 억제 전략으로 판단된다. 최근 한국군이 추진 중인 킬체인, 한국형 미사일 방어체계(KAMD), 한국형대량응정보복(KMPR)의 한국형 3축체계²¹⁴⁾의 개념과 동일한 것이다. KMPR 작전 시 김정은의 제거가 포함되면 참수작전의 시행이 될 것이다. 즉 킬체인을 구축함으로써 선제타격과 응징적억제전략이 가능하고, KAMD를 구축함으로써 억제적거부전략이 가능하며, KMPR은 응징적억제전략중 한국의 재래식무기위주의 응정보복전략인 것이다. 물론 한국형 3축체계를 구축하는데 감시정찰 및 선제타격, 미사일 방어능력의 향상은 매우 중요한 과제이며, 제5장 2절에서 구체적으로 설명 할 것이다.

지상작전 위주의 군사전략은 가능성이 크지는 않겠지만 전면전에 대비해야하고, 현 지속적인 국제사회의 대북제재 경색국면 속에서 무력도발에 대비해야 한다. 이를 위해 군단급 참모부 및 화력자산은 보강될 예정이고, 전방 GOP지역의 상비사단은 개편계획에 의거 사단 숫자는 줄고, 책임지역이 2배 이상 확장되며, 소형 UAV(무인정찰기) 및 화력, 기동장비 등이 보강 될 것이다. 반면에 육군의 병력은 부사관 위주의 간부인원은 증가 될 예정이지만, 병사들을 포함하여 전반적으로 대폭 감축 될 전망이다. 그러나 전면전시 남·북이 대치하고 있는 현 상황과 북한의 비대칭 위협은 병력을 포함한 지상력의 보강을 필요로 하고 있다, 즉 지상작전 위주의 전쟁 양상을 고려 시 병력 감축의 문제는 시기조정을 포함하여 재 검토가 필요한 사항이다. 또한 무력도발에 대비해서는 강력한 응징으로 천안함 폭침이나 연평도 포격 같은 도발을 하지 못하도록 조치하되, 평상시 위기관리에도 관심을 가져야 한다. 즉 적의 도발에 대하여 적극적으로 대처하고 제압하는 것도 중요하지만, 안정성을 확보한 상태에서의 위기관리도 고려해야 한다.²¹⁵⁾ 또한 전면전에 대비하여 네트워크 중심전(NCW)의 C4I체계 구축은 대단히 중요하다. 전작권을 전환받은

214) “북핵대비 한국형 3축체계<킬체인·KAMD·KMPR> 구축 가속화,” 『국방일보』 (2016.10.5)

215) 이근욱, 『21세기 한국과 육군력 : 역할과 전망』, (과주 : 한울 앰플러스, 2016), p.113.

이후에도 미군의 능력에 의존한다면 한국은 독자적인 군사작전을 수행할 수 없다. 미군은 2001년의 아프가니스탄 전쟁과 2003년 이라크 전쟁을 통하여 특수전부대의 조기경보(감시)와 항공기에 의한 즉각적인 공격(결심-타격) 등 네트워크 중심전의 효력을 입증하였다.²¹⁶⁾ 한국은 네트워크 중심전을 위한 C4I체계는 이미 ATCIS 통신기반체제를 구축하여 활용하고 있으나, 실시간 지휘통제를 적시적으로 보장하기 위한 TICN 통신기반체제를 구축하기 위해 시험평가 중에 있다. 향후 시간과 공간을 뛰어넘는 우주를 포함한 네트워크 중심전을 위해 지속 추진할 예정이다. 또한 군단급이하 전술제대 중에 가장 최전방에서 전투를 수행해야 하는 대대급 제대는 2018년도까지 통신기반체계를 완벽하게 보장할 것이다.²¹⁷⁾

이러한 독자적 전쟁수행능력 구비를 위해 가장 필요한 전제조건은 전시작전권 전환의 연계와 적 위협에 대비한 군사전략 및 국방개혁 이며, 이를 위한 첨단장비의 확보일 것이다. 또한 이를 성공적으로 추진하기 위해서는 국방예산의 안정적인 확보와 위에서 제시한 북핵 위협 및 지상력 보강 위주의 방위력 개선사업을 위한 예산편성이 반드시 필요하다. 현 박근혜 정부는 2014년 ‘국방개혁 기본계획’을 발표하면서 국방개혁의 완료시기를 2030년으로 조정하여 추진 중에 있다. 국방부에서 요구하는 국방예산은 북한의 핵무기를 비롯한 비대칭 위협 등이 날로 증가하는 현실을 볼 때, 국방비의 수요가 증가됨에도 불구하고 GDP대비 국방비는 매년 아래의 <표 5-3>에서 처럼 지속적으로 하락해 오다가 2009년부터 소폭으로 증가추세에 있다. 또한 국방비의 연평균 증가율은 2010년 큰 폭으로 하락했다가 다시 증가하여 소폭으로 증가추세에 있다. 정부 재정대비 국방비 비율은 매년 현상 유지 또는 소폭 증가추세를 유지하고 있다. 2017년도 국방예산이 창군 이래 처음으로 40조3,347억원으로 편성되었다. 이는 2016년 대비 4%가 증가한 것으로 <표 5-2>에서 처럼 국회가 예산 삭감을 하지 않은 것은 2011년 연평도 포격도발에 따른 예산증액이 이루어진 2011년 이후 처음이다. ²¹⁸⁾ 향후 안정적인 예산확보를 위해 필요한 조치로 보여지며, 국방부는 한국의 독자적 전쟁수행능력을 위한 북한의 핵 위협 및 지상력 보강을 위해 방위력개선사업의 우선순위를 조정하여 국가예산을 편성해야 할 것이다.

216) Office of Force Transformation, The Implementation of Newyork - Centric Warfare (Washington D.C : DoD, 2004). p.30.

217) 국방부, 2017-2021년 국방중기계획, 2016. 3. 30.

218) 『국방일보』, 2016년 12월 6일, 1면

<표 5-2> 국방예산 변화 추이

구분	2009	2010	2011	2014	2015	2016	2017
국방비의 연평균 증가율	8.7	2.0	6.2	3.5	4.9	3.6	4.0
정부재정대비 국방비비율	14.2	14.7	15.0	14.4	14.5	14.5	14.7
GDP대비 국방비	2.52	2.34	2.36	2.38	2.42	2.39	2.39

* 출처 : 국방부장관 제20대 국회 국방위원회 업무보고 자료, 2016. 6. 29. :
정영수 기자, 『중앙일보』 (2016.12.5)

우리의 주적인 북한은 자국의 생존을 위해 핵과 미사일, 한국의 수도인 서울을 집중 공격할 수 있는 장사정포, 사이버테러, 무인항공기 등 비대칭 전력에 집중하여 한국은 물론 주변강국의 위협에 대처하고 있다. 북한의 예산은 우리 군의 1/30규모의 예산으로 추정되고 있다.

국방개혁을 추진하는데 있어서 반드시 언급해야 할 분야가 방위산업의 발전이다. 역사적으로 볼 때 산업혁명이후 군사전략과 방위산업은 국가의 흥망성쇠를 좌우했다. 과거 영국 등 서구 유럽과 현재의 미국이 초강대국으로서 실제적인 사례의 모습을 보여주고 있다. 또한 이스라엘은 제2차 세계대전 이후 우리 한국과 동일한 국가재건의 환경 속에서 창의적인 군사전략과 독자적인 방위산업을 병행 발전시키면서 군사적으로 선진강국의 대열에 들어가 있다.

발전방향은 다음 두 가지 측면이 고려되어야 한다. 첫째, 국가 통치권적 리더십의 추진이다. 미국은 월남전 패배 이후 군사혁신과 변혁을 통해 C4I를 비롯한 정보체계와 각종 첨단장비 및 기술의 군사전략을 국가적 차원에서 방위산업과 연계시켜 추진하였다. 그 결과 미군은 21세기에 들어서면서 아프가니스탄과 이라크 전쟁을 통해 창의적이고 위협적인 군사력을 보여주었다. 또한 현 오바마 대통령은 ‘미래에 다가오는 도전 요소들을 국방성에만 맡길 수 없으며, 국가의 모든 수단을

총 동원해서 정확히 대비하도록 추진할 것이다.’라고 2012년 군사전략 지침서에서 강조하였다.²¹⁹⁾ 한국은 한미동맹의 협력체제하에서 독자적 전쟁수행능력강화를 위해 방위산업을 국가적 차원에서 발전시켜야 할 것이다.

둘째, 민군협력과 국제협력의 강화이다. 민군협력과 국제협력의 강화는 국가혁신전략속에서 국가가 주도하는 것이 특징이며, 기술 중심의 군사전략과 국방체제, 그리고 방위산업을 일치시키는 것이 미국의 국가전략이었다. 특히 1990년대 이후에는 정보, IT 기술혁명이 국가혁신과 군사변혁을 주도하면서 방위산업과 첨단산업을 동시에 개발시키고 있다.²²⁰⁾ 즉 미국은 국가가 주도하여 민군협력과 국제협력을 통하여 군사변혁을 주도하고 있는 것이다. 한국은 1980년대 이후 경제가 비약적으로 발전하면서 민간기업의 주도로 미약하나마 방위산업이 활성화 될 수 있었다. 그러나 1997년 IMF위기 이후 치열한 경쟁 속에서 살아남은 삼성, 현대, LG, 포항제철 등 대기업 위주의 기술혁신은 세계 초 일류기업으로 성장시키는 원동력이 되었으나, 방위산업까지는 확산시키지 못하였다. 한국은 현재 북한의 핵 위협 속에서 국방개혁을 통해 자주국방의 토대를 마련하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 이러한 차제에 국가통치권적 차원에서 국방개혁을 미국 등 선진강국과 협력하여 방위산업과 연계시키면서 추진하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

3. 한미연합작전 수행체계 강화

한미연합작전 수행체계 강화방안은 전시작전통제권의 한국군 전환추진과 불가분의 관계에 있다. 전시작전권전환 문제는 주지하다시피 2014년 북한의 핵 위협이 증대되면서 무기한 연기되어 한국은 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 추진 중에 있다.

한미연합사의 해체는 미군의 즉각적 군사개입이 보장될 수 없고, 전시 미군의 증원을 어렵게 할 것이다. 그러므로 현실적으로 한반도의 방위를 안정적으로 수행하기 어렵다는 등 여러 가지 난제를 해결해야 한다. 따라서 한미연합작전 수행체계 강화를 위해서는 전작권 전환 이전과 이후로 구분하여 추진하는 것이 타당할 것이다. 전작권 전환 이전에 주로 추진해야 되는 추진방향과 전환조건은 이미 제5장 1절에 언급한바 있으며, 위에 언급한 난제는 국가차원에서 한미동맹이 유지되는 가운데 지속 추진해야 할 것이다.

219) 이준구, “한국의 군사전략과 방위산업:민군협력과 국제협력의 국가전략 분석”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문(2012), p.121.

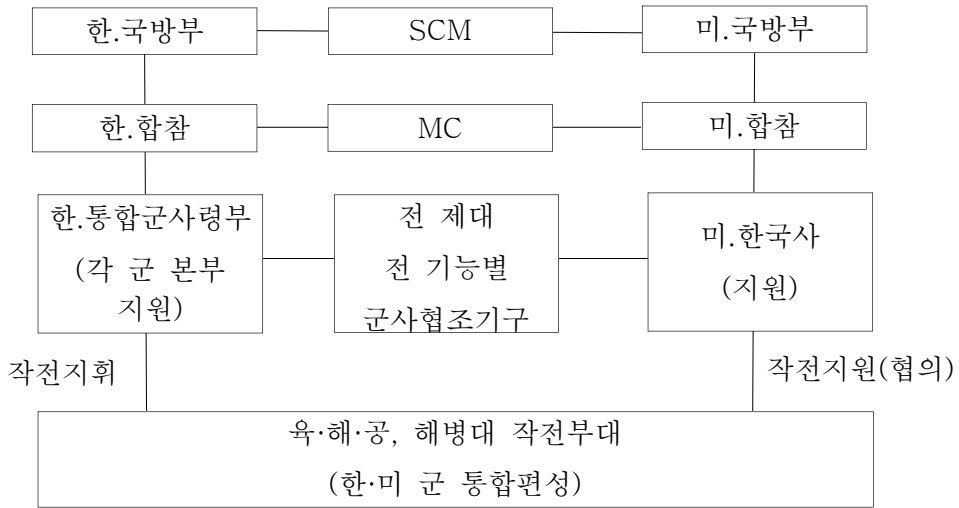
220) 위의 논문, p.89.

전시작전통제권이 전환조건을 충족하여 한국군에 전환되었을 경우에 한국군은 어느 정도 독자적 전쟁수행능력을 확보한 상태일 것이며, 한미연합사 해체에 따른 문제점을 해결하기 위해 제시되는 한미연합작전 수행체계 강화방안은 수차례 평가를 통해 보완되었을 것이다. 이를 위한 강화방안은 다음과 같다.

첫째, 한·미 연합 방위의 효율적인 구축을 위해 정치적으로 제도적인 문제가 사전에 협조되어야 한다. 미국은 전작권 전환을 검토하면서 ‘주한미국의 전략적 유연성’을 추진하고 있다. 한국에 주둔중인 미군을 전략적 평가에 따라 다른 지역으로 전환 배치할 수 있다는 방안이다. 그러나 미국은 한국과의 정상회담과 SCM에서 지속적으로 유사시 한반도에 주한미군을 증강 배치하겠다고 약속하고 있다. 한국정부와 군 관계자는 우선적으로 주한 미군에 대한 전략적 유연성을 한국에 고정 배치하는 개념으로 변경하도록 설득해야 할 것이다. 또한 전작권 전환 이후에 한국에 합참의장이 지휘통제의 일원화는 보장받을 수 있도록 규정에 명시해야 하고, 한국군과 미군간의 협조기구 설치 이후에 원활한 임무수행을 위해 ‘연합 임무 필수과제 목록’을 지속 이행할 수 있도록 제도화시켜야 한다.

둘째, 전작권 전환 이후의 한국 합참의장의 효율적인 지휘통제를 보장하는 신 한미연합지휘체제의 구축이다. 현 한국군의 상부지휘구조가 개편되면 합참의장이 육·해·공군 각 군 본부를 추가 작전지휘하는 등 임무가 과중하다. 전작권 전환 이후에는 주한미군까지 통합하여 지휘해야 하고, 미군 측의 주요 파트너 역할도 수행해야 하므로, 합참의장의 임무가 지나치게 비대해 질 것이다. 이 문제는 제 5장 1절에서 현 한국군의 상부지휘구조 개편 시 합참의장 아래에 미군처럼 통합군사령부를 편성하도록 강조한 바 있다. 따라서 신 한미연합지휘체제의 방안은 <표 5-4>에서처럼 합참의장 아래 한국 측 통합군 사령부를 편성하고, 예하부대인 육·해·공,해병대의 작전부대를 평시부터 한·미군이 통합 편성하여, 한측 통합군사령부의 지휘통제를 받을 수 있도록 제시하였다. 물론 한측의 통합군사령부와 미측의 한국사 지원사령부는 평시 주요 보직을 한·미군이 동시에 편성하도록 추진해야 할 것이다. 다음<그림 5-2>는 한국군 합참의장 아래의 통합군사령부를 편성하는 신 한미연합지휘 체제를 제시하였다.

<그림 5-2> 신 한미연합지휘체제



* 출처 : 박원근, "한미동맹 미래 구상 : 지휘구조 개편을 중심으로" 『국방연구』, 제57집 제3호(2014), pp.15-19.

전작권 전환 이후에도 한국군은 공군, 해군 및 특수작전부대 등의 전력과 정보·작전·C4I 체계 등 주요기능은 미군의 지원이 필요할 것이다. 이러한 문제들은 신 한미연합지휘체제안에서 공군사령부, 특수전사령부, 정보사령부 등을 한미합동으로 창설하여 한측 통합군사령부 아래 편성할 수 있을 것이다.

셋째, 한미연합훈련체계의 보강이다. <표 5-4>에서 제시한 신 한미연합지휘체제를 실제로 구성하여 훈련을 시행할 필요가 있다. 현재 훈련체계에서 가장 미흡한 분야가 군단급 전술부대의 조기경보를 위한 정보 및 네트워크 중심전의 C4I체계분야이다. 이러한 분야는 실질적인 훈련 후, 결과를 분석하여 미흡한 과제들을 도출하여 보완해야 할 것이다. 또한 <표 5-4>에서 제시한 신 한미연합지휘체제는 작전술 제대인 야전군 이하 부대를 평시부터 한·미군의 통합부대로 편성하는 것이 특징이다. 한미연합훈련 시 한·미가 공동으로 구축한 네트워크 중심전의 C4I체계가 감시-결심-타격이 가능한지를 확인해야 한다. 또한 한미연합전력의 핵심인 첨단장비의 가동 및 작전지속지원이 제대로 수행될 수 있는지의 여부를 확인해야 할 것이다.

넷째, 한미동맹이 초강대국과 약소국 간의 비대칭동맹이므로 유사시에 나타날 수 있는 한미연합수행체계의 문제점을 검토할 필요가 있다. 미국은 세계 전 지역

에서 작전을 수행하는, 최첨단장비로 구성된 강군으로서 한반도에 대규모의 지원 전력을 전개시킬 경우에 한국군 현 합참의장이 지휘권을 행사할 수 있을 것인가에 대한 의문이다. 합리적인 방안은 대규모 지원전력을 한반도에 전개시킬 경우에는, 유엔군 사령관이 전시작전통제권을 수행하는 방안을 검토할 수 있다. 이 방안은 유사시에 미군의 대규모 전력을 보장받을 수 있고, 미국의 전시 지휘권 및 자주권도 존중해 줄 수 있을 것이다.²²¹⁾ 이를 위해 한·미양국은 사전에 유엔군사령관에게 지휘권을 전환시키는 조건을 사전에 협의해야 한다. 그리고 전시작전권전환 이후에도 정전협정의 유지기능은 유엔군사령관이 관여할 수 있도록 긴밀히 협조해야 할 것이다.

제2절 북핵 위협에 대한 군사적 공동대응체계 구축

1. 한·미간 정보공유 및 선제타격능력 확보

가. 북핵 위협에 대한 작전정보의 중요성

북핵 위협에 대한 작전정보²²²⁾는 국가의 생존이 걸려있는 매우 중차대한 사안이다. 북한이 핵 도발을 감행했을 경우에 사전에 징후를 인지 못하면 거부적 억제 전략은 실패하는 것이고, 한국은 치명적인 피해를 감수해야 한다. 또한 선제타격이나 응징보복 전략은 사전에 정확하고 완벽한 표적정보의 획득, 즉 감시정찰의 능력이 없다면 한국도 공격을 받을 수 있다는 것이다.

북핵 위협에 대한 작전정보의 범주는 크게 사전공격징후, 표적정보 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 사전공격징후의 정보는 북한이 몇 개의 핵무기를 개발하여 어떤 행태로, 어디에 분산배치, 또는 보관하고 있고, 어디로 그것을 이동시키는지 정확히 알아야 한다. 또한 그들이 보유하고 있는 것으로 파악된 이동용 미사일 탑재장비인 TEL의 위치도 파악되어야 할 것이다.

둘째, 표적정보는 사전공격징후의 작전정보 내용에 추가하여 핵을 실험하여 제조하는 공장과 북한의 핵 위협의 근거지인 김정은 및 핵 공격을 지시할 수 있는 측근들의 소재지 파악이 포함되어야 할 것이다.

221) 김재철(b), 앞의 논문. pp.200-201.

222) 정보는 각종 첩보를 분석해서 타당한 사실로 인정하는 내용이며, 북핵 위협에 대한 대응은 군사작전이므로 작전정보라는 용어를 사용. 박휘락, 앞의 책, p.161 참조

2012년 12월 북한이 장거리 탄도미사일을 시험 발사했을 때 천막으로 가렸을 뿐인데, 한·미 당국은 사전에 전혀 인지를 못하였다. 2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 전격적으로 감행하였고, 우리 군은 북한의 핵 실험 이후 12분이 지나서야 기상청을 통해 최초상황을 접수하였다. 2006년 1차 핵실험을 함경북도 길주군 풍계리에서 실시하였고, 2009년과 2013년도에 실시한 2,3차 핵실험도 동일한 장소에서 실시되었다. 한·미군 당국은 금번 4차 핵실험 이전까지는 핵 실험장에서 발생할 수 있는 이상 징후, 즉 무기운반, 갱도 붕쇄 등을 가지고 핵 실험을 예측해왔는데, 이번에는 전혀 이상 징후를 발견하지 못하였다. 그 지역 내 새로운 갱도를 구축하는 등 핵 실험의 형태를 비밀리에 바꿔서 진행한 것으로 판단하고 있다. 위의 두 가지 실제의 ‘예’는 북한의 핵에 대한 작전정보의 획득이 대단히 어렵다는 것을 보여주고 있다. 국가적 차원의 미국과 일본을 비롯한 주요 선진국의 협력을 통한 정보 공유의 시스템 구축, 군 당국의 전문기관 신설 및 전문인력 양성 등 적극적인 추진이 필요할 것으로 보인다.

나. 한·미간 정보공유 방안

한·미간 정보공유 방안의 핵심은 한·미간 정보공유가 원활하게 이루어지고 있는가의 여부와 한·미가 얼마나 정확한 정보를 가지고 있고, 어떻게 정보가 수집되고 있는지를 파악하는 것이다.

현 합참과 연합사령부의 정보공유를 위한 편성과 시스템은 적절하게 보여지나, 미군의 첨단장비를 활용한 연합사령부의 정보분석처는 합참과 차로 약 5분거리의 별도의 건물에 위치하고 있다. 더욱이 연합사령부 정보분석처의 출입은 엄격히 제한되어 있어서 한국의 주요 관련자만 안내를 받아서 출입하고 있다. 따라서 군 당국은 전작권 전환 이전에 한·미가 동일장소에서 정보를 공유할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다. 특히 북한의 핵 공격 징후 포착 등 급박한 상황이 발생할 경우에 통합된 정보공유시스템은 더욱 효과적일 것으로 판단된다.

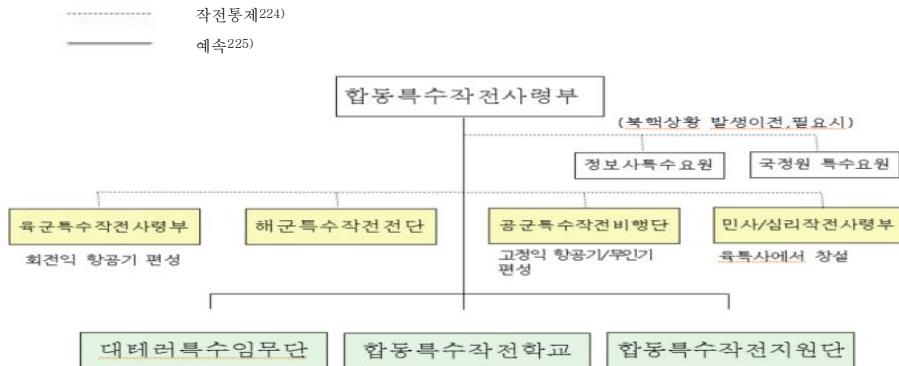
2012년 북한의 장거리 탄도미사일 발사사실 미 인지와, 2016년 북한의 4차 핵실험의 징후를 포착하지 못한 실제의 ‘예’는 현 영상과 신호위주의 기술 정보를 100% 신뢰할 수 없다는 증거이다. 따라서 정부와 군은 국가적 차원에서 현 기술 정보와 추가하여 인적 정보자산의 발전을 위해 지속 노력해야 할 것이다.²²³⁾ 특

223) 박휘락, 앞의 책, pp.161-162

히 인적 정보자산의 운용은 상황발생 이전과 이후로 구분되어 질 수 있으며, 선제 타격 등 한국형 3축체계 구축은 상황발생 이전의 작전정보 획득이 더 중요 할 것이다. 상황발생 이후의 인적자산은 육군의 특수전사령부 및 각군의 특수부대를 고려할 수 있으며, 이전의 인적자산은 국정원과 정보사의 특수요원을 고려할 수 있다.

미국은 1980년 4월 24일 미 육·해·공군·해병대 특수부대에 의한 이란 인질구출 작전 실패이후, 전훈분석을 통해 실패의 주요인은 각 군 특수부대의 유기적인 공조의 미흡이었다. 따라서 미군은 1987년 미 통합특수작전사령부를 창설하여 모든 특수전부대를 통합운용 함으로써, 이후 리비아의 카다피, 테러리스트 빈 라덴을 통신 신호 및 영상, 특수요원의 실제작전으로 사살하는 성과를 달성하였다. 한국은 한·미 연합작전과 북한의 핵 위협을 고려 시, 합참예하에 합동특수작전사령부를 창설, 각 군 및 국정원, 정보사의 특수부대를 통합하는 방안을 검토 할 필요가 있다. 또한 미군과 연계한 C4I 체제 및 침투 헬기 등 첨단장비 확보와 훈련 등을 통하여 감시정찰 능력을 향상시켜야 한다. 특히 상황발생이전 작전정보획득은 미국을 비롯한 일본, 중국, 러시아 등과 연계한 특수요원들의 운용을 적극 검토해야 한다. 다음 <그림 5-3>는 합동특수작전 사령부 편성(안)을 제시하였다.

<그림 5-3> 합동특수작전 사령부 편성(안)



224) 작전통제란 어떤 부대가 특정한 임무나 과업을 수행할 수 있도록 일시적으로 지휘관계를 설정 해주는 것으로 작전통제를 받는 부대에게 임무를 부여하고 지시할 수 있음. 그러나 행정 및 군 수, 군기, 내부 편성 및 부대훈련 등에 관한 책임이나 권한은 포함되지 않음. 육군본부 『지상군 기본교리』 (2007), p.1-39.

225) 예속이란 부대 또는 기관이 특정한 상급부대 또는 기관에 비교적 영구적으로 소속된 편제상의 지휘관계. 예속부대는 예속 관계의 상급부대에 의하여 지휘 감독되나 작전수행 간 필요에 따라

* 출처 : 경봉수, “특수작전 수행능력 향상을 위한 제언”, 『육군 정책연구』

제36호(육군 정책연구위원회, 2016), p.9.

한국과 일본은 2016년 11월 23일 한민구 국방부 장관과 나가미네 야스마사 주한 일본대사에 의해 서울 국방부 청사에서 한·일 군사비밀 정보보호협정(GSOMA)을 체결하였다. 이는 한·일 양국이 북한의 핵·미사일 관련 정보를 공유함으로써, 대북 감시능력이 향상 될 것으로 판단된다. 현재 한국은 미국과 러시아를 포함하여 32개국과 관련 정보보호협정을 체결한 상태이다.²²⁶⁾ 향후 정보의 양적, 질적 문제를 고려 시 중국과의 협정체결 등 적극적인 정보공유 방안이 필요 할 것으로 보인다. 즉 중국과의 정보공유는 북한과의 관계를 고려 시, 한·미·일을 중심으로 한 신호 및 영상정보, 특히 인적 자산을 활용한 정보획득에 큰 기여를 할 것으로 예상된다.

다. 선제타격능력 확보

북한의 핵 공격 징후 포착 시 이에 대응할 수 있는 선제타격능력 확보는 킬체인 체계 구축을 통해 목표를 달성할 수 있다. 2020년대 중반까지 구축을 목표로 하고 있는 킬체인은 북한의 핵 공격 징후 포착 시 한·미 연합자산의 정보시스템과 정밀타격수단을 이용하여 탐지 - 식별 - 결심 - 타격의 단계로 30분 이내에 북한의 핵 공격을 무력화 시킬 수 있는 체계이다.²²⁷⁾ 이는 응징적 억제전략의 개념으로 한국형 3축체계 중 킬 체인 및 한국형 대량응징정보복이 포함된다. 즉 한국형 3축체계는 2014년 한국의 국방부가 발표한 ‘능동적 억제전략’의 개념으로, 그 중 한국형 대량응징정보복은 재래식 무기에 의한 공격이다. 한·미 연합작전일 경우에는 ‘맞춤형 억제전략’으로 핵무기로 공격 할 수 있다. 따라서 한미연합 맞춤형 억제전략은 한국이 결정 할 수 있는 사항이 아니며, 한국형 3축체계 역시 한·미공조하 결정하는 것이 타당할 것이다.

한미연합전력을 활용한 선제타격의 능력은 미군의 첨단 항공기인 F-22, F-35 스텔스기의 한반도 전개를 고려 시 충분할 것으로 판단된다. 한국이 보유하고 있는 순항미사일, F-15, F-16도 독자적인 선제타격이 가능하다. 그러나 한국이 보

작전통제 등 새로운 상급부대에 지휘관계를 설정할 수 있음. 육군본부 『지상군기본교리』 (2007), p.1-38.

226) 『국방일보』, 2016년 11월 24일, 1면

227) 김남기, “한국형 미사일 방어체계의 효율적 구축 및 발전방향,” 『합동군사대학교 전반기 합동성 강화 세미나 자료집』, pp.29-61.

유하고 있는 순항미사일은 정확도는 높지만 표적정보가 불확실할 경우 성공가능성이 떨어진다. 항공기는 상황과 여건에 따라 표적을 정확하게 타격할 수 있다. 이러한 측면에서 미군이 보유하고 있는 F-22, F-35의 스텔스기는 가장 타당한 공격수단인 것이다. 또한 김정은을 비롯한 측근들이 위치하고 있는 것으로 추정되는 지하병커를 타격 할 수 있는 지하관통탄(GBU-57,JDAM 등)²²⁸⁾도 확보하고 있다.

선제타격 할 수 있는 핵 잠수함과 잠수함발사미사일은 생존성이 가장 높은 최소억제 수단으로서 국력이 다소 열세인 영국과 프랑스가 보유하고 있다. 미국과 중국, 러시아는 최대 억제전략의 개념으로 지상·공중·수중 의 핵무기를 전부 보유하고 있다. 한국은 비 대칭전략으로 핵 잠수함 및 수중미사일의 보유를 검토 할 필요가 있다. 현재 한국이 보유중인 장보고급(1,200톤), 손원일급(1,800톤)을 포함한 13척은 핵 잠수함으로 부적합하므로, 3,000톤급의 KSS-III 잠수함사업에 박차를 가해야 한다.²²⁹⁾

선제타격은 미국과 NATO간 설치하여 운용되고 있는 핵 기획단(NPG)²³⁰⁾을 참고하여 평상시부터 한·미간 긴밀한 협조체계 시스템을 구축할 필요가 있다고 본다. 전시작전통제권의 전환조건에서도 언급하였지만, 북한 핵 위협에 대한 공동대응방안 구축은 최우선 조치해야 할 과업이다. 또한 이러한 협조체계시스템을 통하여 한·미 군 당국은 핵 공격의 실행 조건을 사전 설정하여 훈련을 할 필요가 있다. 아직 전 세계적으로 재래식 공격에 대한 선제공격은 있었으나, 핵무기에 대한 선제공격 사례는 없었던 것으로 알고 있다. 그러나 미국의 일부 정치권에서 선제타격의 필요성이 제기되고 있으며, 한국에서도 만일 북한의 핵 공격 징후가 임박했다면 선제타격은 합법적인 예방조치임을 주장하고 있다.²³¹⁾ 한국의 입장에서 본다면 북한의 핵공격 임박징후는 우리의 생존에 중요한 갈림길이 될 것이다. 그

228) 미국 보잉이 제작한 지하관통탄(GBU-57)은 길이 약 6.25미터, 무게 13.6톤으로 금속외피안에 2.5톤의 폭발물 내장,, GPS유도를 받아 지하 61미터까지 뚫고 들어간다.

<http://m.news.naver.com>(검색일 : 2016.12.2.)

229) 북한은 소형 잠수정위주로 80여척을 보유중임. 1,800톤급 로미오·소형 상어·유고급 등, 정영태 외 “북핵전략과 한국의 대응전략” 『통일연구원논총』 (통일연구원, 2014), P.196.

230) NPG(Nuclear Planning Group) : 소련의 핵공격에 대한 대응방안과 핵전력의 사용정책 및 절차를 논의하기위해, 1966년부터 미국과 NATO간의 설치되어 운영, 박휘락, 앞의 책, p.166.

231) 권태영,신범철, 『북한핵보유 상황대비 자위권 선제공격론의 개념과 전략적 선택방향』 (서울:전략연구, 2011), pp.24.

러나 미국은 전쟁기간에 작전을 유리하게 조성하기 위한 핵 공격의 개념을 갖고 있다. 또한 주지하다시피 표적의 불완전성, 중국 및 러시아와 국경을 맞대고 있는 상황은 실행결정이 쉽지 않을 것이다. 이러한 제한이 오히려 재래식 무기에 의한 한국형 킬 체인 및 대량응징 보복의 공격방법이 타당할 수 있으며, 김정은을 비롯한 지휘부를 공격하는 참수작전 등은 적에게 공포감을 줄 수 있을 것이다. 한국은 이러한 인식하에 선제타격 실행조건을 가지고 충분한 사전토의 및 예행연습 차원의 절차 훈련이 반드시 필요하다. 그리고 미국을 비롯하여 중국, 일본을 포함한 국제사회에 선제타격의 불가피성을 알리기 위한 노력도 필요하다고 본다. 또한 선제타격 이후 북한의 대응을 고려하여 선제타격은 미국과 공동으로 시행함으로써 북한의 대응을 최소화할 수 있는 전략도 필요하며, 한국형 3축체계 구축과 전술 핵 배치는 주요한 선결과제임이 틀림없다. 다음 <표 5-3>은 북한의 핵공격이 임박했을 경우의 선제타격 실행조건을 제시하였다. 이 때 핵심조건 (√)은 선제타격 실행조건에 반드시 필요한 사항으로 판단된다.

< 표 5-3 > 선제타격 실행조건 (√) : 핵심조건

분 야	실 행 조 건	
정 치 외 교	미국 (√)	· 위협인식 공유 및 확전방지 가능
	국내 공감대(√)	· 북한의 핵 공격 가능성 · 국민들과의 공감대 형성 및 정치적 결단
	국제사회 공감대	· 북한의 핵 공격 가능성 · 평화적 대안 노력의 실패, 최후의 수단이라는 인식 (√)
군 사	국제법적 정당성	· 필요성 : 평화적 대안 노력의 실패, 최후의 수단 · 긴급성 : 핵미사일 발사 임박 징후 식별 · 비례성 : 핵관련 지휘·지원체계 등 제한된 표적
	정보 능력 (√)	· 24시간 추적 감시· 정찰(고정 및 이동 표적) · 실시간 징후 분석 및 전파 · 실시간 정밀 표적정보 획득 / 전파
	타격능력	· 사전 참수작전 및 중심지역 정밀타격 가능 (√) · 목적달성(핵전쟁이나 전면전에 대한 의지 상실) · 효과달성(방사능 누출 최소화, 부수피해 방지) · 이동표적 타격 가능
	킬체인, KAMD, KMPR 한국형 3축체계구축, 전술 핵 배치 완료 (√) 선제타격이 실패할 경우 전면전 대비태세 사전준비	

* 출처 : 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미· 중의 역할과 한국의 군사적 대응 전략연구” 조선대학교 대학원 박사학위논문(2016), p.160.

2. 미사일 방어능력 향상

가. 적의 미사일 공격능력

2013년 북한의 3차 핵 실험 이후 미 국방 정보국은 램본(Doug Lambon)상원 위원의 국회 보고서를 인용하여, 북한은 현재 핵을 소형화하여 탄도미사일로 핵 무장이 가능하다²³²⁾라고 밝힌 바 있다. 적의 미사일 공격 능력은 북한의 핵 위협과 밀접한 관계가 있다. 즉 제2차 세계대전시 미국은 항공기를 이용하여 핵무기를 투하하였다. 북한이 현재 보유하고 있는 IL-28폭격기, MIG-21 전투기 등으로 핵무기를 투하 할 경우에는 한국의 방공체계로 사전 요격이 가능하다. 그러나 탄도미사일에 탑재하여 한국을 공격할 경우에, 미사일 요격능력이 제한되는 한국으로서 방어할 능력이 없는 것이다.

북한의 탄도미사일 능력은 일본과 미국 본토는 아니지만 서태평양에 위치한 미국의 괌을 직접 타격할 수 있는 3,000km이상의 중거리 탄도미사일을 이미 2007년도에 배치 완료하였다. 또한 북한은 장거리 탄도미사일을 1990년대로부터 개발에 착수하여 1998년에 대포동 1호, 2012년도에 대포동 2호를 시험 발사한 바 있다. 개략적으로 북한은 스커드 미사일 600여기, 노동미사일 200여기를 포함하여 총 1,000여기 정도의 다양한 탄도미사일을 보유한 것으로 추정하고 있다.

더욱이 북한은 사거리 3,000~4,000km이고 차량에 탑재된 무수단 미사일과 사거리가 120km로 단거리이지만 고체연료를 사용하는 이동식 탄도미사일 KN-02를 2010년 노동당 창건 65주년 기념 군사퍼레이드에서 공개하였다. 또한 2012년 4월 태양절 기념식에서는 사거리 5,000km이상으로 추정되는 신형 차량 탑재형 탄도미사일 KN-08를 공개하기도 하였다.²³³⁾ 북한이 무수단 미사일이나 KN-08 등 이동식 탄도미사일을 시험발사는 하지 않았지만, 우리 입장에서는 미사일 방어나 선제타격을 어렵게 하는 큰 위협이 아닐 수 없다. 특히 핵미사일을 탑재하여 이동시킬 수 있는 차량 TEL를 200대 이상 보유하고 있으므로 사전에 정확한 위치를 식별하여 타격하기는 제한될 것으로 보인다. 또한 북한은 적 핵 공격에 대해 생존성이 보장되는 2,000톤급 신형 잠수함과 5,000톤급의 대형 잠수함을 건조하고 있으며, 투발수단의 다양화를 위한 잠수함발사미사일(SLBM)²³⁴⁾ 개발에 박차

232) Schneider, Mark B, 2013 "Does North Korea Have a Missile - Deliverable Nuclear Weapon?" Lecture (The Heritose Foundation). NO 1228 (May 22). p.1.

233) 박휘락, 앞의 책, pp.48-49.

를 가하고 있다.

나. 미사일 방어능력 향상

미사일 방어능력은 미국의 MD(Missile Defense)체제로 인식되어져 왔고, 현재는 한국형 미사일 방어체제(KAMD)로 알려져 있다. 북한의 핵은 우리가 보유하고 있는 순항미사일(Cruise Missile)이 아닌 탄도미사일(Ballistic Missile)로 공격하게 되어있다. 순항미사일은 속도가 느리고 레이더로 포착되는 단점이 있기 때문이다. 즉 미국의 MD체제는 핵이 탑재된 탄도미사일을 공중에서 요격하는 체제이다.

미국은 MD체제의 선도국가로서 2001년 미국 부시정부의 초대 국방장관인 럼스펠스에 의해 추진되었다. 이후 한국을 방문하는 미국의 관리들에 의해 탄도미사일 방어체제가 한국의 상황이라면 필요하다는 것을 역설하면서 공론화되었다. 그러나 한국은 일부 지식인을 포함한 야당의 반대논리, 즉 미국의 MD체제의 추진은 중국을 자극시킬 수 있다는 이유로 무산되었던 것이다. 반면 일본은 미국의 MD체제를 적극 수용하여 현재는 상당한 수준의 탄도미사일 방어체제를 구축하고 있는 것으로 판단된다.

한국의 미사일 방어능력은 북한의 핵이 탑재된 탄도미사일을 요격 할 수 있는 거부적 억제 태세의 개념으로만 본다면, 현 한미연합전력으로 북한의 핵미사일 방어능력은 제한될 것으로 판단된다. 따라서 미사일 방어능력을 향상시키는 방안은 다음 세 가지로 구분하여 제시할 수 있는데, 공격작전, 적극적 방어, 소극적 방어이다.

첫째, 공격작전은 북한의 핵이 공격되기 이전에 핵 실험장 및 공장, 미사일 및 보관 장소, 이동형 차량 TEL등을 항공기 및 미사일로 공격하여 무력화시키는 방안이다. 완벽한 성공만 보장된다면 가장 바람직한 방안이기는 하나, 표적정보의 불완전성, 공격이후 북한의 대응, 국제여론의 비난 등을 고려 시, 다소 제한이 될 것으로 예상된다. 이를 위한 선제타격의 능력은 제 5장 2절에서 서술하였다.

둘째, 가장 바람직한 방안으로 제시할 수 있는 것이 적극적 방어이다. 적극적

234) 북한정권은 신포조선소에서 2,000톤급 신형잠수함을 건조하고 있으며, SLBM은 2016년 4월 23일 김정은 위원장이 참관한 가운데 성공적으로 실시했다고 보도하였으나, 실험에 필요한 최소 사거리 300km에는 못 미친 것으로 판단된다. 그러나 지속정인 실험을 통하여 전력화된다면 한국 및 국제사회에 큰 위협이 될 것이다. 김남기, 앞의 논문, p.24.

방어는 거부적 억제 태세의 개념으로 요격용 미사일, 레이더, 지휘통제시설 등이 구비된 탄도미사일 방어체제를 의미한다. 한국은 2016년 7월 요격용 미사일인 사드(THAAD)를 배치하겠다고 선언하면서, 한국형 미사일 방어체제를 적극적으로 추진 중에 있다. 한국군의 요격미사일 보유는 항공기 요격용인 PAC-2 2개 대대와 SM-2(Standard Missile 2) 요격미사일을 해군 이지스함에 배치하였다. 그리고 이스라엘의 그린파이 레이더 및 PAC-3(일명 패트리어트 미사일)를 2016년도 까지 배치하겠다고 발표한 바 있다. 다만 제한적이지만 주한미군용 패트리어트 2개 대대가 한국에 배치되어있다. 패트리어트는 미국이 2003년 이라크 전쟁 시 스커드 미사일을 100% 가까이 요격에 성공했었다. 그러나 패트리어트는 고도 10~15km, 사거리 15~45km에 불과한 요격용 미사일로서, 작은 반경의 기지 방호용으로 적합한 미사일이다.

적 핵 탄도미사일을 요격하는 개념은 최초 부스트 단계 - 고도가 정점에서 종말단계로 내려오는 상층방어단계 - 하층방어단계로 구분하여 설명할 수 있다. 그런데 한국이 배치하겠다고 선언한 사드는 상층방어용이고, 패트리어트는 하층방어용이다. 즉 한국군은 북한의 핵미사일 공격을 상층과 하층방어 단계에서 이중으로 요격하는 시스템을 구비하겠다는 것이다. 그러나 한반도 여건에는 사드가 상층방어단계에서 요격하는 것이 제한될 수 있다고 본다. 북한과의 사거리가 인구 및 주요시설이 밀집되어있는 서울·경기지역을 고려 시 너무 근접해있고, 짧은 반응 시간을 고려한다면 기술적으로 상당한 어려움이 예상된다. 사드가 요격 가능한 최적의 고도는 40~150km이므로 북한의 핵 탄도미사일의 고도는 더 낮을 것으로 보여 진다. 따라서 한국은 요격용 미사일을 사드보다 더 낮은 고도에서 타격할 수 있는 첨단무기를 개발하고, 하층방어용 단계에서 요격할 수 있는 미사일을 주요 시설에 다수 배치하는 방안을 적극 추진해야 한다. 또한 최초 핵 탄도미사일을 발사하는 부스트단계에서 항공기, 미사일, 특수작전부대를 이용한 적 미사일 타격방안도 발전시킬 필요가 있다.

레이더는 사드의 핵심시설인 X-밴드 레이더인데, 이 레이더에는 두 가지 모드(유형)가 있다. 탐지거리가 600~800km인 종말모드와 탐지거리가 최대 탐지거리인 800~2,000km인 전진배치모드가 있다. 즉 사드레이더는 요격미사일과 연동되어 종말단계에서 관련정보를 탐지하는데 사용할 수 있고, 전진배치모드처럼 고성능 레이더로 사용할 수도 있는 것이다. 한국의 국방부는 사드에 배치되는 레이더

는 짧은 사거리 종말모드를 사용하므로 중국과는 관계가 없는 것으로 설명하고 있다. 이스라엘에서 구입예정인 그린파이 레이더는 탐지거리가 500~900km인 조기경보용 레이더이며, 향후 KAMD 체제 속에서 북한의 핵 탄도미사일을 탐지하는데 활용해야 할 것이다.

지휘통제시설은 적의 탄도미사일을 탐지하여 결심하고 타격할 수 있는 가장 중요한 두뇌역할을 수행하는 곳이다. 일본은 이미 1990년대 말 북한의 대포동 미사일이 일본 열도의 상공을 비행하자, 적극적으로 미국의 MD체제를 수용하며 상당한 수준에 이르고 있다. 즉 일본의 미사일 방어개념은 하층방어를 다수의 PAC-3 요격용 미사일로 타격하고, 상층방어를 SM-3²³⁵⁾를 배치하여 요격하는 것으로, 한국이 향후 추진하고자 하는 방향과 유사한 것을 알 수가 있다. 더욱이 일본은 방공사령관이 지휘관이 되는 ‘탄도탄 방어 합동 특수임무 부대’를 창설하였다. 또한 지휘통제를 위해 미국과 ‘통합운용 조정소’를 구축하여 유사시 긴밀한 공조를 보장하고 있으며, 탄도미사일방어 관련 연례적인 지휘소 연습을 실시해오고 있다.²³⁶⁾ 일본은 탄도미사일방어 관련해서는 미국의 레이더를 이용하여 평상시 공조의 수준을 전략적으로 활용하고 있다. 한국은 북한의 핵·미사일 도발 시 현 한미연합지휘체제 내에서 긴밀한 공조를 통하여 지휘통제를 실시하고 있다. 필요시 미국과 일본과의 적극적인 협조를 통하여 KAMD체제가 완성되기 이전에 북한의 탄도미사일 방어를 수행할 수 있는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 또한 전문성 있는 관련 부대의 창설이나 한미연합훈련 시 북한의 핵 탄도미사일 방어 관련 과제를 추가하여 훈련이 실시되도록 추진해야 할 것이다.

한국의 대잠능력은 1996년 동해안 강릉 잠수함 침투사건 이후, 한·미 연합자산을 이용한 감시정찰 및 추적 시스템의 보강으로 매우 우수하다. 특히 2013년 서해안 천안함 폭침사건 이후에는 서해안까지 포함하여 감시 시스템 및 타격능력을 향상시켰다. 즉 북한지역의 위치한 잠수함의 위치 및 이동을 복귀 시까지 일자별로 정확히 확인하여 지속 감시하고 있으며, 잠수함이 수중내의 활동 시에는 소나(SONAR)장비를 활용하여 탐지활동을 강화하고 있다. 따라서 북한의 핵 잠수함 및 SLBM 개발에 대비하여 평시부터 지속 감시정찰 및 탐지를 통한 대잠공격능력

235) SM -3(Standard Missile 3) : 단거리에서 중거리의 탄도 미사일 요격을 목적으로 하는 함선 발사형 탄도탄 요격 미사일, 미 해군 이지스 방어 시스템.

236) 박휘락, 앞의 책, p.115.

을 확보 할 필요성이 있다.

셋째, 소극적 방어는 국민들에 대한 핵 대피요령관련 교육, 대피소 지정 및 구축 등 만일의 사태에 대비하는 개념이다. 현 북한의 핵 위협을 고려하여 상황발생 시 가장 중요한 방어이나, 추진실태가 매우 미흡한 실정이다. 정부는 매달 15일이면 국가 안전처 주관으로 민방공훈련을 실시하고 있으나, 현재는 핵 관련내용의 훈련은 실시하지 않고 있다. 현행법상에 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 안전문화의 정착을 위하여 국민들을 대상으로 안전교육을 할 수 있다고 명시되어 있다. 또한 건물 신축 시 재난대비 관련 사항은 지진위주로만 반영되어 있다. 단 도 및 시별 지자체의 통합방위 지휘본부는 유사시에 대비하여 지하에 핵을 위한 방호가 아닌, 대부분 화생방 방호시설을 포함하여 구축되어 있다.²³⁷⁾

서울 상공에 핵무기 20K톤급(일본 히로시마,2K톤)이 투하되면, 한 달 정도에 걸쳐 49만 명이 사망하고 48만 명이 부상할 것으로 예상된다. 그러나 전문가들은 지하 콘크리트 병커에 대피하면 폭풍 및 열파, 낙진 을 모면 할 수 있고, 방사선도 여러 차례 구부러진 콘크리트의 경우는 생존 할 수 있다고 언급하고 있다.²³⁸⁾우선 국민들 핵 대피 교육은 지자체에서 실시를 하되, 해 지역 군과 연계하여 민방공훈련, 한미연합훈련(UFG, RSOI/F-E)이나 군단급이하 전술제대의 대 침투작전훈련간 과제를 반영하여 실시하는 것이 타당할 것이다. 즉 이러한 민·관·군 훈련은 현행 통합방위사태하에서 관련 과제를 설정하여 훈련하는 것이 타당 할 것 이다. 아래 <표 5-4>는 군과 연계한 민·관·군 합동훈련의 모델을 제시하였다.

또한 교육보다 더 중요한 것이 핵 대피소의 사전 지정 및 구축일 것이다. 각 지자체장들은 (시·군·구·읍·면·동)해 지역에 대형 지하 콘크리트 건물 및 주차장 등 대 피할 수 있는 장소를 사전 지정해야한다. 필요시 대형마트를 포함하여 건물신축 시 지하주차장을 구축하여 상황발생시 대피소로 활용하는 방안을 검토해야 한다. 대피 장소에는 약 2주정도 생활할 수 있는 급수 및 전기 등 편의시설이 준비되어야하며, 지자체별 민수용 방독면을 사전 확보해야 할 것이다.

또한 지자체장과 군경자치회관 및 관련 담당인원들이 유사시에 지휘·통제할 수 있는 현 통합방위 지휘본부를 예하 말단 읍·면·동까지 화생방 및 핵 방호시설을 포함하여 구축해야한다.²³⁹⁾

237) 재난 및 안전관리 기본법, 제 66조 5항. 건축법(건축물 내진등급 결정), 48조 2항.

238) 백승주 외, 『한국의 안보와 국방』 (서울 : 한국국방연구원, 2010), p.319.

< 표 5-4 > 핵 관련 민·관·군 합동훈련 모델

구 분	내 용
훈련계획 (D-4주 전)	<ul style="list-style-type: none"> • 민·관·군 통합방위회의 개최 <ul style="list-style-type: none"> * 지자체장, 지역부대장, 경찰서장 등 통합방위위원 • 지역부대 관련참모가 훈련목적, 개략적인 훈련계획 설명 • 훈련진행간 애로사항 협조 • 군에서 세부 훈련계획 작성
훈련준비 (D-2주 전)	<ul style="list-style-type: none"> • 군이 주관하여 훈련진행 관련 실무토의 개최 • 유사시 통합방위본부 개소 준비 • 지자체 홍보 실시(국민과의 공감대 형성) <ul style="list-style-type: none"> * 사전 대피요령 교육 병행 • 주요훈련 예행연습 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 : 민수용방독면 불출, 사전 지정된 대피시설 및 후송병원 확인 등 - 군부대 : 소방차, 화생방 제독차 이용 낙진제거, 경보 시스템 확인 등 - 경찰 : 교통통제소 운용 등
훈련실시 (D일)	<ul style="list-style-type: none"> • 경보접수 및 상황전파 • 민·관·군 합동훈련(6H) : 대피훈련(3H), 사후조치(3H) <ul style="list-style-type: none"> * 사후조치 : 환자 병원후송, 소방차 및 제독차 이용 낙진 제거
훈련평가 (D+ 1주 이내)	<ul style="list-style-type: none"> • 민·관·군합동 검열단 운용(차후 훈련일정, 소요확인)

* 출처 : 가평군 안전재난과, 2016년 을지연습 준비계획(2016. 7. 6)

군은 합참 및 육군본부에 화생방 과·실과 담당관 위주로 소수인원이 편성되어

239) 박휘락, 앞 의책, pp191-193.

있으며, 핵 관련 전담부서가 없다. 또한 북한의 3차 핵 실험이후 국방부는 2013년 4월 핵 위협에 따른 화생방훈련 강화 지침을 하달하였다. 그러나 구체적인 훈련지침 미흡 과 공감대 미형성으로 학교기관 및 야전의 교육훈련 실적은 매우 저조한 실태이다. 따라서 육본은 관련 육규 및 부대훈련 지침을 구체화하여 하달하여 2017년부터는 훈련을 강화할 것으로 판단된다. 또한 사단급이상 지휘소, 주둔지별 대피소, 작전지속지원 능력을 지속 보장할 수 있는 건물 및 창고 등은 핵 방호시설을 구축해야 한다.

정부와 군은 이런 차제에 관련 법규를 보완하고, 사전 공감대 형성을 통하여 핵 관련 대피 훈련을 활성화해야 한다. 특히 핵 대피소 사전 지정 및 구축 그리고 개인 주택 및 건물 등 예도 핵 대피시설 구축 반영을 국가차원에서 의무화 시켜 적극 추진해야 한다. 또한 학교와 관공서에서도 핵 관련 교육을 생활화 시키며, 공공기관의 팸플렛 및 SNS 등을 통하여 적극적인 홍보가 필요하다.

3. 핵 확장억제 실효성 보장

한국의 핵 억제 전략은 현재 미국의 핵우산(nuclear umbrella)이나 미국의 핵 확장 억제(extended deterrence) 전략에 의존하고 있다. 한국과 미국은 매년 연례안보협의회 공동성명에 북한의 핵 위협에 대해 핵 우산의 개념을 가지고 공동 대처하겠다고 강조해왔으나, 2006년 북한의 1차 핵 실험 이후 핵 확장 억제 전략으로 그 범위를 넓혔다. 이는 북한의 핵 위협을 재래식 무기까지 확대시킴으로써 선제타격과 응징적 억제 전략차원에서 실질적인 방안으로 추진되었다. 그러나 북한이 핵 공격시 미국과 관련이 없는 한반도를 핵무기로 공격하기에는 제한이 있으므로 비 핵무기로 공격하겠다는 의도가 숨어있다면, 핵 확장 억제 전략이 약해질 수 있다고 본다.

현 상황은 북한의 5차 핵 실험에 따라 한국과 미국을 비롯하여 UN안보리가 주도하고 있는 강력한 대북제재정책으로 한반도의 위기가 고조되고 있다. 이러한 차제에 우리는 현 상황에 부합된 한국의 핵 확장 억제의 실효성 보장을 위한 추진 방안을 모색할 필요가 있다.

첫째, 미국의 핵 확장 억제의 신뢰성을 강화해야 할 것이다.²⁴⁰⁾ 북한이 핵 실험

240) 김재철, “김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략 : 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로”, 『한국동북아논총』 (한국동북아학회, 2016), p.126.

을 감행할 때 마다 한·미 당국은 지속하여 한미동맹의 견고한 유지와 이에 따른 강력한 군사적 조치를 경고해 왔다. 최근 북한의 4차·5차 핵 실험 때에는 미국의 첨단무기를 탑재한 항공모함과 최첨단 항공기인 F-22 등을 한반도에 전개시켜 그 위력을 과시하였다. 또한 한·미 특수작전부대의 합동훈련을 통하여 적 지휘부 응징을 위한 참수작전의 실질적인 의지를 표출하고 있다. 그러나 가장 중요한 것은 한국의 독자적 핵 억제 및 응징을 위한 한국형 킬체인, 한국형 미사일방어체계(KAMD), 한국형 대량응정보복(KMPR)의 한국형 3축체계가 구축되기 이전에, 한미동맹 관계 속에서 실질적인 핵 위협에 따른 대비 일 것이다. 북한의 핵 위협에 대비하여 가장 확실한 억제 전략은 한국이 핵무기를 보유하는 것이다. 현실적으로 핵 무장론은 현 미국의 핵 정책 및 국제정세를 고려한다면 제한이 될 수 있다. 미국은 필요시 전술핵을 탑재한 항공모함을 전개시킬 수 있다고 언급할 수 있으나, 이는 한국의 의도대로 즉각 핵무기를 사용할 수 없으므로 강한 억제 전략이 될 수 없다. 따라서 한국은 국가적 차원에서 전술핵과 최첨단 항공기 등 주요 전력을 한국에 순환 배치하는 방안을 검토해야 한다. 그리고 북한이 핵무기로 한국을 공격할 경우, 핵무기로 대응하는 조건을 명시하도록 추진해야 한다.

둘째, ‘능동적 핵 억제 전략’을 위한 실질적인 여건을 보장해야 한다. 즉 한·미가 핵을 지휘할 수 있는 합동사령부창설, 사드 및 패트리엇의 주요 지역 배치, 미군 레이더 사용 등 핵 억제 전략 추진을 위한 준비 차원에서 계획해야 할 것이다. 그리고 현재 국방부가 추진 중인 사드배치는 중국에게 북한의 핵 위협이 제거되면 철수하는 조건으로 지속 설득하고, 사드 부지에 대한 지역 주민의 반감도 해결해야 할 것이다. 특히 이러한 문제점을 해결하기 위해 대북정책에서 북한의 핵을 분리하여, 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 중재 역할을 할 수 있을 것이다. 중국에게는 동북아의 평화유지 및 안정을 위한 김정은 정권의 인정 등 강한 인센티브의 대북정책을 제시하면서 사드배치를 설득하고, 미국에게는 방위비 분담금 지원의 적극적인 검토 등을 제시하면서 전술 핵 배치를 요구해야 한다.

셋째, 대화와 타협을 통한 전략적 차원의 핵 억제 전략 추진이다. 북한의 4차 핵 실험 이후 개성공단의 폐쇄, 국제사회의 강력한 대북 제재는 남·북한 긴장국면을 극도로 악화시키고 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 북한은 예기치 못한 국지도발 및 테러 등 비대칭 전략을 지속 시도할 것이다. 따라서 적절한 시점에 한국이 주도하여 미국과 중국을 설득, 북·미 회담이나 6자 회담 등을 개최하도록 유도

하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 남북관계의 발전을 유도하고, 대화의 채널을 유지하며, 가장 시급한 핵 억제 전략의 조기 구축을 위한 시간을 벌어야 한다는 것이다.

넷째, 북한으로 하여금 핵과 미사일 도발 등 무력도발에 대해서는 군사적 수단을 통한 강력한 응징이 뒤따른다는 것을 인식시켜야 한다.²⁴¹⁾ 미국은 9.11테러 이후 아프가니스탄을 선제공격했으며, 그들의 적으로 인식된 오사마 빈 라덴을 끝까지 추적하여 처단하였다. 또는 한국이 2015년 8월 DMZ 폭탄지뢰도발 이후 대북 확성기 방송을 재개하면서, 고위급 회담을 제안 받아 북한의 사과를 받아낸 경우처럼, 모든 도발에 대해서는 강력한 응징이 따른다는 점을 명확히 인식시켜야 할 것이다.

다섯째, 국가 안보적 사안에 대한 국민과의 소통 노력 및 정치적 협력을 통한 국력결집의 추진이다. 현 정부는 일본과의 위안부 합의 및 사드배치의 일방적인 결정 및 발표 등으로 국민들의 심한 반발을 초래시키고 있다. 또한 정치권과의 사전 협력의 미흡은 오히려 국론을 혼란시키고, 남남갈등을 야기시키고 있다. 북한의 핵 상황은 국민의 생명과 국가의 생존이 위협받는 중차대한 사안이므로 적극적인 소통을 통해 국민들과의 공감대를 형성해 나아가야 한다. 요즘은 폭발적으로 보급된 휴대폰 상의 SNS, TV, 신문 등 다양한 미디어를 이용할 수 있다. 또한 정부차원에서 영수회담, 국회를 통한 안전 제출, 여·야 간담회 개최 등 정치권과의 사전 협력을 통해 북핵 관련 주요 사안은 반드시 국론 통일을 지향하는 것이 바람직 할 것이다.

제3절 한미동맹과 한중관계의 균형발전

1. 한미동맹과 한중협력 관계의 범주 설정

한미동맹은 6.25전쟁 이후 한미상호방위조약(1954.11.18일부 발효)을 근거로 출발하여 최초에는 초강대국과 약소국 간의 동맹이라는 특성상 극히 불균형적이고 비대칭적인 군사 동맹의 한계를 벗어날 수 없었다. 이후 반세기 넘게 지속 유지되어 온 한·미 군사동맹은 한국의 비약적인 국력 신장과 병행하여 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 군사협력 뿐만 아니라 정치, 경제 등 제 분야로 확대된 범세

241) 위의 논문, p.127.

계적인 포괄적 전략동맹으로 거듭 발전하고 있다. 그러나 북한의 핵·미사일 등 군사적 위협이 지속되는 한 한미동맹의 군사안보분야가 가장 중요한 위치를 점유할 수밖에 없을 것이다.²⁴²⁾ 또한 한미동맹의 구심점인 군사동맹 역시 향후, ‘조건에 기초한 전시 작전통제권 전환’에 의거 그 변화가 불가피할 전망이다.

한중관계는 6.25 전쟁 이후 지속되어온 적대관계를 1992년 8월 국교를 정상화시키면서 청산하였다. 그 동안 한국과 중국은 1992년에 ‘우호협력관계’ 1998년에는 ‘21세기를 향한 협력동반자관계’를 설정하였다. 그리고 그 해 8월 후진타오 중국 주석이 한국을 방문하면서 구체적인 추진방안에 합의함으로써 한 단계 높은 협력관계를 추구하였다. 그러나 양국의 협력관계는 한·중 FTA(2015.12.20)를 체결하면서 경제 및 문화분야와 인적 교류 등 민간 분야의 상호 협력관계가 증진되었으나, 군사안보 분야의 협력 관계는 다소 미흡하게 진행되고 있다.²⁴³⁾

미국은 한미동맹을 중국과의 패권경쟁 속에서 전략적 동맹으로 그 범위와 성격을 확대해 나가고 있으며, 북한과는 적대관계를 지속 유지하고 있다. 중국은 비약적인 경제발전을 토대로 군사력을 증강시키면서 남중국해와 동중국해 등의 해양력 확대를 추진하여 미국과 갈등관계를 초래하고 있다. 또한 북한과는 혈맹적 동반관계를 지속 유지하고 있다. 더욱이 중국은 2010년 북한에 의한 천안함 폭침 사건 시 북한을 비호하고, 북한의 핵 위협으로 인한 한국과 미국의 사드배치를 거세게 비난하면서 반발하고 있다. 이러한 상황 하에서 미국과 중국의 패권경쟁이 가시화될 경우에, 한미동맹과 한·중 전략적 협력 동반자 관계에 있는 한국이 곤란한 상황에 빠질 것으로 예상된다. 한국은 상황발생시 행동의 범주를 어떻게 설정할 것인가를 검토할 필요가 있다.

한국은 한·미 FTA를 2012년 3월, 한·중 FTA를 2015년 12월에 발효시키면서 경제분야를 포함한 비군사적 분야의 협력은 지속 유지하고 있다. 미국과 중국도 경제분야 및 인·인적교류 등 비군사적 분야는 협력관계를 점차 증진시키고 있는 실정이다. 따라서 비군사적 분야의 행동 범주는 크게 문제가 없어 보인다.

그러나 문제의 핵심은 북한의 핵 위협 및 중국의 해양력 확대 등 주요 현안으로 인하여 미국과 중국의 갈등이 가시화 될 경우, 정치·군사적 분야의 행동범주이

242) 김재철(a), 앞의 논문, p.380.

243) 이창형, “전략적 협력 동반자 시대의 한·중 군사관계 발전방향”, 『주간국방논단』, 제142호(서울 : 한국국방연구원, 2012), pp.1-2

다. 한국은 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 한국은 미국의 MD체제에 동참하면서 중국의 해양진출의 저지를 위한 미군의 전진기지 역할을 수행함으로써 미국의 적극적인 동반자 역할을 수행하는 것이다. 둘째, 한미동맹의 관계 속에서 한국의 행동범주는 북한의 핵 위협에만 국한시키는 것이다. 이는 미국과 중국의 패권경쟁에 연루되지 않는 방안이다.

한국은 한미동맹이 저해되지 않는 범위에서 두 번째 방안을 선택하는 것이 타당할 것이다. 이는 다자 협력관계를 통하여 국가이익을 중시하는 세계적 추세에 부합될 것이다. 더불어 미국과의 긴밀한 사전협의를 필수적일 것이다. 따라서 한미동맹의 정치·군사적 분야의 행동범주는 북한의 핵 위협으로 국한시키면서, 중국과의 군사협력관계는 점차 증진시키는 정치·외교·군사적 노력이 필요할 것이다.²⁴⁴⁾ 다음 <표 5-5>는 미·중의 갈등이 가시화될 경우, 미국과의 사전 협의내용을 제시 하였다.

<표 5-5> 미·중의 갈등에 따른 미국과의 협의내용

구 분	내 용
개 념 설 정	① 미국과 중국에게 한반도의 안정을 고려, 한국의 전략을 설득.(북핵 위협에 국한) ② 한미동맹과 한·미·일 협력의 중요성을 인식(상호방위조약개정등 법적근거 마련)
미국과의 협의내용	① 미군의 전략적 유연성(전력의전환 등)최소화. ② 해양세력 확산으로 인한 분쟁 시, 전초기지의 역할은 일본이 수행. ③ 한국의 전초기지 사용시, 현 주한미군기지로 국한하여 사용. ④ 한국은 작전지속지원 위주의 적극적인 지원. ⑤ 중국의 인도적 차원의 협조대책 강구.

* 출처 : 한국전략문제연구소, “미국:재균형정책의 신중한 집행” 『동아시아 전략 평가』 (2014), pp.107-125.

244) 김재철, “2013년 동북아 안보질서 변화와 한국의 대응”, 『군사학 논단』 (경남대학교 군사연구소, 2013), pp.21-22.

2. 한·중간 안보협력관계 발전

한국과 중국은 한반도를 비롯한 동북아시아의 평화유지 및 한반도의 비핵화 등 주요 사안에 대한 기본 입장과 정책 목표는 일치된 견해를 보이고 있다. 그러나 2010년 천안함 폭침 사건 시에는 북한을 옹호하고, 2016년 북한의 핵 위협에 대한 한국의 사드배치는 거세게 반발하고 있다. 이는 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 한·미·일 협력을 통한 중국의 견제를 의식한 행동일 것이다.

중국은 과거의 ‘친북원남정책’(親北遠南政策)에서 탈피하여 ‘등거리정책’, 즉 그들의 국가이익을 우선하기 위한 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 그들의 국가이익을 극대화하기 위해, 한국과는 국교를 정상화하고 전략적 협력동반자관계를 유지하면서 경제협력을 증대시키고 있다. 그러나 북한과는 정치·안보 분야에 대해 긴밀히 협조하는 정경분리정책을 지속 추진하고 있다.²⁴⁵⁾

한국과 중국은 1993년 각각 대사관에 상대방 국가의 무관부를 개설함으로써 안보분야에 있어서 양국 간에 본격적인 교류가 시작되었다. 그러나 양국 간의 군사교류는 ‘선진우호협력단계’로 머물면서 경제분야를 비롯한 다른 분야에 비해 상대적으로 활발한 교류가 진행되지 못하였다. 즉 양국 간의 고위급 군 인사교류는 차관급 이하 인사들로만 이루어졌던 것이다. 이후 1998년 김대중 대통령이 한중관계를 ‘21세기를 지향하는 협력 동반자 관계’로 격상시키면서 활성화되기 시작하였다. 양국 간의 군사교류는 장관급으로 격상되었고, 2007년 4월에는 서해상에서 탐색구조훈련을 실시하였다. 2015년에는 천안함 폭침과 연평도 포격 사건 이후 9년 만에 장관급 회담을 개최하여 국방부 간 핫라인 조기 구축, 군 인사교류 강화, 사이버 협력 등 주요 의제에 합의하는 성과를 가져왔다.

한·중간 안보협력관계는 아직 군 고위급 인사들의 교류 위주로 실무 및 학술차원에서 이루어지고 있으므로 미비한 실태이다. 한·중 안보 협력 분야를 제한하는 요인들은 다음과 같다. 첫째, 미국과 중국 간의 패권경쟁으로 인한 갈등과 대립이다. 미국과 중국은 그들의 국가이익에 부합되는 분야인 북한의 핵 개발 및 이에 따른 대북제재 등은 서로 협력하고 있으나, 미국의 MD체제 확대, 미군의 전략적 유연성 등에는 반대 입장을 거듭 밝히고 있다. 둘째, 북한의 핵 개발에 관련한 문제이다. 북한의 존재는 중국의 군사안보차원에서 핵심적인 국가이익이다. 한국은

245) 오수열, 『강대국의 동북아 정책과 한반도』 (부산 : 신지서원, 2004), p.146.

북한의 핵무기 포기에 관심을 가지고 있지만 중국은 김정은 정권의 생존문제에 더 많은 관심을 가지고 있는 것이다. 셋째, 대만과 관련한 문제로써 한국과 대만 간의 활발한 교류와 협력은 ‘하나의 중국’ 정책을 고수하고 있는 중국과의 안보협력에 제한 요인이 될 수 있다.²⁴⁶⁾

한·중간 안보협력관계를 발전시키는 방안은 한·중 안보협력분야를 제한하는 요인들에 추가하여 국가적 차원에서 2008년 이명박 대통령에 의하여 추진 중인 전략적 협력동반자 관계에 걸맞은 장·단기 계획을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 중국의 민족적 가치와 역사적 위상을 근거로 한 신뢰 증진이 기반되어야 한다. 한국국민은 최근 서울대학교 및 세종연구소 등이 조사한 여론조사에서 중국을 긍정적으로 평가하고 있으며, 연령별로는 50대 이상보다 30대 이상에서 현저하게 중국을 긍정적으로 보고 있는 것으로 나타났다.²⁴⁷⁾ 최근 사드배치 문제로 한·중 관계가 악화되는 부분도 있지만, 양국의 안보협력 관계를 보다 발전시키기 위한 방안을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 한·중간 군사외교를 장기적이고 국가 전략적인 차원에서 동북아 지역의 안보협력 발전의 수준에서 검토하고 추진해야 할 것이다. 실제적으로 중국은 그들의 국가이익이 한반도 통일이 아니라 한반도 안정에서 더 극대화될 수 있다고 생각한다. 또한 중국이 경제적으로 더 발전하려면, 동북아지역의 평화가 지속되어야 한다고 생각하고 있다. 따라서 한국은 주요 군사안보적 사안인 북한의 핵 위협 타결, 한반도 통일 문제, 중국의 해양력 확대에 의한 동맹의 딜레마²⁴⁸⁾ 등 여러 난제들을 성급하게 해결하려고 하는 것은 양국 군사관계에 악 영향을 가져올 수 있다. 더욱이 한국은 북한의 핵 억제 전략을 추진하기 위한 시간을 가져야 한다. 현재 추진 중인 대북제재의 국면도 적절한 시점에 한국이 주도하여 대화의 국면으로 전환시키는 방안도 검토할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 미국과 중국의 갈등을 완화시키고, 남북관계도 긴장의 국면을 누그러뜨리면서 북한의 핵 억제 전략을 조기에 구축하고, 한국의 국방력도 강화시켜야 할 것이다. 한국과 중국은 상호 신

246) 기세찬, “한·중 군사협력의 현안과 과제”, 『안보현안분석』, 제1104호(국가안전보장문제연구소, 2015), pp.2-3.

247) 김태호, “한미동맹과 한중협력간의 조화:한국의 중장기 전략 및 추진중점”, 『Strategy 21』, 제17집 제1호(한국해양전략연구소, 2014), p.224.

248) 여기에서 동맹의 딜레마는 중국의 남·동 중국해의 해양력 확대를 위해 미국과 일본의 갈등으로 군사적 분쟁이 발생 시 한국은 한미동맹과 한중협력관계에서 동맹의 연루에 해당되는 동맹의 딜레마를 겪을 수 있음.

외의 기반 아래 주요 군사안보분야를 동북아지역의 안보협력 발전의 계기로 활용하도록 대화를 시작해야 한다.

둘째, 주변국과의 안보협력을 강화하고 지역 내 다자안보 기구를 전략적으로 활용해야 한다. 미국을 비롯한 일본, 러시아, 호주 등 주변국과의 협력관계를 극대화시키고, 특히 중국이 관계개선을 시도하고 있는 인도, 베트남, 몽골 등과도 안보 협력관계를 강화해야 한다. 즉 중국이 한국과의 관계를 소홀히 하지 않도록 유도하여 한·중 안보협력관계를 강화시킬 수 있어야 한다. 또한 중국과 경쟁관계에 있는 일본, 인도 등 동남아시아 국가들에게는 국가 간 안보협력의 필요성을 인식시켜 다중안보체제를 구축해야 한다. 그리고 이를 중국에게도 인식시켜 한국을 포함하여 동북아 안보협력과 발전의 계기가 되도록 추진해야 할 것이다.

셋째, 주요안보현안인 사드 배치를 포함 한국형 미사일 방어체제는 조기 구축을 추진하되, 중국에게는 북한의 핵 위협이 제거되면 철수하는 조건으로 적극적으로 설득해야 한다. 특히 문제가 되고 있는 사드레이더는 중국의 관련 관리를 주기적으로 견학시키는 등 신뢰성을 가지게 함으로써 한중안보협력관계에 걸림돌이 되게 해서는 안된다. 또한 EEZ 확정 및 이어도 영유권 분쟁, 꽃게잡이 어로 지역 침해 등은 자칫 무역충돌로 확대될 수 있는 민감한 사안들이다. 이 문제들은 국가의 사활적 이익에 속한 사안들이므로 사전 분쟁지역에 초계비행 및 경비활동을 강화시킬 필요가 있다. 또한 현장에서는 자위권 및 국가이익 차원에서 조치하되, 분쟁이 확대되지 않도록 정부차원에서 한·중간 대화의 창구를 준비해야 한다.

넷째, 한·중 군사교류와 협력을 강화시키고 중국과의 군사훈련을 적극적으로 실시하도록 추진할 필요가 있다. 한·중 군사교류와 협력은 일회성 군 고위급 인사의 교류가 아닌, 상호이익을 공유하고 협력할 수 있는 공동의체를 가지고 정기적으로 교류하는 다양한 방식의 군 고위급 인사의 교류가 추진되어야 한다. 또한 군 간부들의 상호교류도 교육기관을 통하여 활발하게 이루어져야 한다. 한·중간 군사훈련은 공동의 이익에 부합될 수 있는 대테러 훈련, 해상조난 등의 훈련부터 실시하여 점차 확대해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 양국 간의 군사적 신뢰를 증진시키고 안보협력분야의 관계를 강화시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 유사시 한·중간 안보협력분야에 대해서는 전략적 평가를 실시하여 대 중국의 외교 및 안보정책을 수립할 필요가 있다. 즉 중국과 미국, 중국과 일본과의 관계가 악화되었을 경우에 단기적으로 한중관계가 경색될 가능성이 있다. 그러

나 한국은 중국과의 평시 신뢰 구축을 통하여 갈등관계에 휩쓸리지 않도록 해야 하며, 중·장기적 관점에서 한반도 국가이익에 국한된 방향으로 주변국들에 대한 상대적 위상강화를 추진해야 할 것이다.²⁴⁹⁾

여섯째, 한·중간 안보협력관계의 발전을 위해 지속적인 외교부 및 국방부 등 정부부처간의 상호협력관계 이외에도 중국인의 특성상 비공식적인 차원의 대화창구가 유지되어야 한다. 이를 위해 관계부서는 고위 관리들의 지속적이고 주기적인 만남도 중요하지만, 그들의 인적관계를 검토하여 관련 인맥들과의 주기적인 접근도 고려해야 한다. 더불어 중국의 사회주의 체제의 특성을 고려하여, 주요 지도자의 외교·안보 분야의 인식변화도 주기적으로 평가하여 검토할 수 있는 치밀하고 실효성 있는 방안도 추진해야 할 것이다.

3. 동북아 차원의 다자협력 강화

다자주의란 3개국 이상의 행위자가 국제관계에서 정치, 경제, 안보, 환경 등 다양한 문제점들을 세계적 혹은 지역적 차원에서 집단적 노력으로 정책을 조정해 나가는 것을 의미한다.²⁵⁰⁾

동북아 지역의 안보질서는 세계적인 경기 침체, 역내 국가들의 우경화, 해양 분쟁과 영토분쟁, 북한의 핵 위협 등으로 적지 않은 변화가 진행되고 있다. 이러한 가운데 미국과 중국의 패권 경쟁은 한미동맹과 한·중 전략적 협력관계에 있는 한국의 선택을 어렵게 하고 있는 동시에 동북아 차원의 다자협력의 강화를 요구하고 있다고 본다.

미국과 러시아를 비롯한 동북아지역의 각 국가는 경제적인 사안은 적극적으로 협력을 추구하고 있으나, 북한에 대해서는 4차 핵실험 이후 UN안보리의 강력한 대북제재 결의로 대북제재를 추진하고 있다. 즉 동북아의 안보분야는 여전히 갈등과 대립이 진행되고 있으며, 자칫 무력 충돌로도 비화될 수 있는 조짐이 보이고 있는 것이다. 따라서 한국은 동북아 안보질서의 변화요인 가운데 한반도에 영향을 줄 수 있는 고려사항을 도출하고, 이에 따른 동북아 차원의 다자안보협력강화 방안을 검토할 필요가 있다. 동북아 안보질서 변화에 따른 고려사항은 다음과 같다.²⁵¹⁾

249) 김태호, 앞의 논문, p.243.

250) 설규상, “동북아 안보 다자주의와 인식공동체의 역할”, 『동서연구』 제120집 제11호(연세대학교 동서문제연구원, 2008), p.8.

첫째, 미국의 ‘아시아로의 회귀 전략’과 중국의 ‘신형대국관계’는 동북아시아에서의 패권경쟁을 가속화시킬 것으로 예상된다. 미국은 2012년 1월 미 국방부가 발표한 ‘신 국방전략지침’에서 전략의 중심을 기존의 유럽·중동 지역에서 아시아·태평양 지역으로 이동시켰다. 오바마 행정부는 2011년 예산 통제법에 따라 향후 10년간 전체 국방비에서 4,780억 달러를 감축하면서도 아시아·태평양 지역의 군사력은 그대로 유지하겠다고 언급하였다. 이를 위해 항공모함의 전력은 그대로 유지시킴으로써 태평양 지역에서 아시아의 어느 지역이든 신속하게 전개할 수 있도록 조치하였다. 또한 미국은 2014년 QDR(4개년 국방정책 보고서)에서 2012년에 발표한 ‘신 국방전략 지침’의 전략을 지속 유지하겠다고 언급하였다. 즉 전략의 우선순위는 아시아·태평양 지역에 있음을 재확인하였고, 이에 따른 전략적 측면의 재균형을 지속 추진하고 있는 것이다.

중국은 2012년 11월 15일 시진핑을 중국 공산당 총 서기 및 중앙군사위원회 주석으로 선출하였고, 시진핑이 이끄는 지도부는 향후 10년간 중국을 이끌어 가 가게 된다. 시진핑은 대외전략기도를 G2시대에 중국의 위상을 제고시키는 차원에서 ‘신형대국관계’의 개념을 설정함으로써 미국과의 갈등이 예상된다. 이는 미국과의 직접적인 대결은 회피하고 협력하되 견제를 병행하는 연성균형전략이다. 이를 위해 중국은 러시아와 북한 그리고 2001년 창설된 상하이 협력기구(SCO)²⁵² 등 다자안보협력체계를 통해 더욱 강화해 나갈 것으로 전망된다. 또한 해양 분쟁에 대비하여 강력한 해양대국 건설에 박차를 가할 것으로 보여지는데, 이는 국방비를 지속 증액시킴으로써 작전투사능력을 동아시아에서 점차 확대해 나가고 있다. 이러한 배경에는 대만해협에서의 우발사태에 대비하고, 이에 따른 미국의 개입을 차단하는 ‘반 접근 지역거부 전략’의 일환이다.

둘째, 김정은 정권의 핵 개발과 군사적 위협의 문제이다. 북한의 핵 위협이 동북아시아의 주요 핵심 문제로 떠오른지 20여년이 지났으나 해결의 실마리는 보이지 않고 상호불신만 가중되고 있다. 북한의 김정은 정권은 2016년 4차·5차의 핵 실험 및 지속적인 미사일 도발로 핵무장을 완료하였다고 선언하였다. 한·미 당국은 북한이 핵을 소형화하여 탄도미사일로 공격할 수 있는 것으로 판단하고 있다. 이에 따른 조치로 한국은 북한의 4차 핵 실험 이후 강경대응으로 전환하여 개성

251) 김재철(d), 앞의 논문, pp.16-20.

252) 김열수, 앞의 책, pp.412-413.

공단을 전격 폐쇄하고 미국과 함께 지속적인 대북제재의 국면을 지속 유지해 나가고 있다. 4차 핵실험 이후 UN안보리는 강력한 대북제재 결의를 통해 북한을 압박하고 있으며 중국과 러시아도 공조하고 있다. 그러나 2016년 7월 한국이 사드배치를 발표하면서, 중국은 강력히 반발하고 있으며, 대북제재의 실효성도 보장 받을 수 없게 되었다. 그 동안 중국은 북한의 핵 개발에 대해서는 반대하면서 북한의 생존 및 한반도의 안정을 지속적으로 강조해왔다. 북한은 정권의 생존을 위해 절대로 핵을 포기하지 않을 것이며, 대북제재에 대해서는 한반도 및 동북아시아에 위기를 조성하는 전략으로 대응할 것으로 보인다.

한국은 현 시점에서 대북제재의 강경대응을 지속 유지할 것인가에 대한 대안을 모색해야 한다. 미국과 공조하여 핵 억제 전략을 조기에 구축해야 하는 과제가 더 시급하다. 또한 한반도 및 동북아시아의 위기 고조를 위해 북한이 무력도발을 감행한다면 어떤 수준으로, 어떻게 조치할 것인지도 고려해야 할 것이다.

셋째, 중국과 일본의 군비경쟁은 한국 안보의 미래 위협이고, 중국의 동·남중국해 해양력 확대, 독도 및 이어도 수호와 배타적 경제수역(EEZ) 설정의 문제 등은 주요 현안에 따른 현실적인 위협이다. 한국은 한미동맹과 한중관계의 범주설정을 포함하여 동북아 차원의 다자안보협력체계를 추진해야 할 것이다.

동북아 안보질서의 변화에 따른 한반도에 미치는 영향을 고려 시, 한국이 주도하는 다자안보협력체계 강화 방안을 검토할 필요가 있다.

따라서 한국이 주도하여 6자 회담을 복원시켜 동북아 차원의 다자안보협력을 강화시켜 나아가야 할 것이다. 6자 회담은 현재 2007년 9월 공식적인 6차 회의를 마지막으로 개최되지 않고 있다. 2002년 북한의 2차 핵실험 이후, 중국은 북한의 핵 문제를 6자 회담을 통하여 해결하려고 했다. 이는 중국이 미국과의 패권 경쟁 속에서 동북아 지역의 주요 현안을 미국과 동등한 위치에서 협상을 통한 합의를 지향했기 때문이다. 즉 중국이 추구하고 있는 다자안보협력의 원칙과 기조에 부합했던 것이다. 또한 6자 회담을 통해 북핵문제가 해결되면 각 국가 간의 상호 신뢰가 크게 증진되고 북미, 북일관계가 정상적인 국가관계로 발전하는데 기여할 것으로 기대했었다.²⁵³⁾ 그러나 6자 회담은 당사국인 북한의 핵 포기 불가의지, 미국과 중국의 근본적인 시각차이 등으로 북핵관련 타결합의에 한계를 드러냈다. 결

253) 이동윤, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략”, 『중국학연구소』 제45집(2008), pp.316-317.

국 북한의 핵 문제가 동북아시아 다자협력강화에 영향을 미치고 있는 것이다. 한국은 북한의 핵 문제를 적극적으로 해결하여 동북아 차원의 다자안보 협력강화를 위한 여건을 조성해야 할 것이다. 한반도의 평화와 안정을 해결하지 못하고 다자안보협력을 강화하겠다는 주장할 수 없는 것이다. 현 박근혜 정부는 적절한 시점에 강한 인센티브를 북한에 제시하면서 대화의 국면을 조성하고, 미국을 설득하여 북·미 회담을 유도해야 한다. 이후 북한은 6자 회담에 끌어들여, 한국의 북한의 핵 문제를 동북아 평화와 안정의 차원에서 검토하고, 협상을 통하여 합의를 도출하도록 노력해야 할 것이다. 즉 북한은 정권의 사활이 걸린 핵 개발을 포기하지 않을 것이라는 현실적인 인식을 반영하는 강·온 정책을 검토해야 할 것이다.

다음은 한국은 북한을 포함시키지 않는 미·일·중·러가 참여하는 5자 회담과, 한·미·일, 한·일·중 등 다양한 동북아 차원의 다자협력체계를 지속적으로 활성화시킬 수 있도록 추진해야 할 것이다. 이를 통해 한반도의 전술적 배치, MD체제의 구축 등 주요 민감한 사안이 동북아의 평화와 안정을 위한 불가피한 선택임을 설득하고, 공감대를 형성시켜야 할 것이다. 또한 미국과 중국의 갈등으로 인하여 한미동맹과 한중협력관계 속에서 정치·군사 활동의 범주를 한반도와 북한의 핵으로 국한할 수 있도록 외교적 노력을 집중해야 할 것이다. 특히 북한의 5차 핵실험이후 미·중 양국은 북한의 핵·미사일능력이 현실적인 위협이 될 것을 감안했을 때, 북한의 비핵화를 위한 선택의 폭이 넓어질 수 있다. 즉 한국은 한·미·중 다자안보협력체계 속에서 북핵문제를 타결할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 또한 최초에는 상호 관심사가 될 수 있는 경제문제 등 현안 이슈로 출발하여 상호신뢰를 구축할 수 있는 정책의 추진이 중요할 것이다.

또한 동북아 차원의 다자협력을 동아시아를 포함하여 태평양 연안 등 다른 지역까지 확대하는 개방적이고 다양한 다자주의 정책으로 추진해야 한다. 이를 통해 한국은 국가적 위상을 제고시켜 정치·안보 분야에서 중국을 견제할 수 있도록 추진해야 할 것이다. 또한 현재 개최되고 있는 동남아시아 국가연합(ASEAN), 동아시아 정상회의(EAS), 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 등 다자협력기구에는 적극적으로 동참하되, 군사안보분야가 적극적으로 논의되고 추진될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

제4절 한미동맹의 국내 갈등요인 관리

1. 반미감정과 남남갈등 해소

가. 반미감정 극복 방안

한국사회의 반미현상은 반미주의와 반미감정으로 구분할 수 있다. 반미현상은 국력이 신장되고 민주주의가 발전되면서 나타날 수 있는 자연스러운 사회현상으로 볼 수 있으나, 반미주의는 한미동맹의 정당성 자체를 부정하는 것으로 이념적인 성격이 내재되어 있다.

한국은 1980년대 신 군부세력인 전두환 정권이 집권하는 시기부터 주한미군철수를 주장하는 반미주의가 극에 달했고, 반미감정과 혼재되어 이념과 사상이 혼돈스러운 과정을 겪었다. 이러한 혼재 양상은 김영삼 대통령의 문민정부가 들어오면서, 반미주의는 급격히 위축되었고, 현재는 국가의 자율성을 제한하는 주한미군 지위협정(SOFA)등의 개정을 요구하는 반미감정이 지배적으로 표출되고 있다.

반미감정은 한미동맹처럼 비대칭적 동맹관계에서 나타날 수 있는 SOFA협정 등 제도상의 문제를 개선하는 사항으로 해소될 수 있다. 또한 앞으로 북핵 해결을 위한 한·미 양국 간의 의견차이, 예기치 못한 미군 관련사고 등은 반미감정을 격화시켜 한미동맹 발전에 커다란 장애물이 될 수 있다. 따라서 우리는 현 시점에서 반미감정을 극복할 수 있는 방안을 검토하여 적극적으로 추진할 필요가 있다.

즉, 주한미군 지위협정의 근본적인 개선을 통하여 한국의 자율성을 확대해 나아가야 할 것이다. 한·미 SOFA 협정은 2차례에 걸쳐 개정이 이루어졌다.

1차 개정은 1988년 서울올림픽을 전후하여 발생한 미국 고위간부 자녀의 임신부 폭행 사건과 매향리 주민과의 마찰, 그리고 사건처리과정에서 드러난 불공정한 사례는 미국에 대한 부정적인 인식을 확산시켰다. 또한 소련의 패권약화로 인한 냉전시대의 종식, 한국의 북방정책의 추진 등은 비약적인 경제발전과 함께 자존심의 발동으로 이어지면서, SOFA 협정의 개정을 국민들이 요구하기 시작하였다. 이를 계기로 한·미 당국은 1988년 12월부터 2년에 걸친 협의를 통하여 1991년 1차 개정을 완료하였으나, 근본적인 개선을 이루어내지는 못하였다. 즉 ‘한·미 SOFA ’본 협정’과 ‘합의의사록’은 그대로 존속시키고 ‘합의양해사항’을 ‘개량된 양해사항’으로 대체하여, 대부분의 범죄에 대하여 한국이 재판권을 가질 수 있는 일부 항목을 개선함으로써 불평등을 다소 완화시켰다.²⁵⁴⁾

2차 개정은 1990년대 초에 발생한 미군 관련 사고와 이에 따른 불공정한 조치 사례, 그리고 다수의 환경관련 사고들이 이어지면서 협상이 시작되었다. 2차 개정 역시 1995년부터 2001년까지 오랜 기간 동안 협의를 하였으나, 본 협정의 개정은 이루어지지 않았으며, 일부 지엽적인 부분만 개정을 하였다. 따라서 2차에 걸친 SOFA 협정의 개정은 본 협정의 특혜조항들을 건드리지 못함으로써 근본적인 개선을 이루어내지 못하였다. 다행히 2002년 한·미 당국은 ‘SOFA운용개선 특별 대책반’을 편성하여 운용 중에 있다.²⁵⁴⁾ 향후 한국정부는 SOFA 협정의 개정을 포괄적 안보동맹에 걸맞게, 상호공동이익이 확대될 수 있도록 추진해야 할 것이다. 즉 국민들에게 직접적인 피해가 예상되는 항목들은 국내법을 적용하여 처리가 되도록 개정을 요구해야 한다. 그리고 SOFA 본 협정 등은 미래의 발전적인 차원에서 불공정특혜의 항목이 개정될 수 있도록 지속 노력해야 할 것이다. 또한 미군이 사용하는 훈련장 분야는 그들이 요구하는 항목을 과감히 수용하되, 한·미 당국은 민원발생이 최소화 될 수 있도록 훈련장을 통합하거나 새로운 부지를 공여할 수 있는 노력이 필요할 것이다. 그리고 정부차원에서 주기적인 SOFA 협정 개정 관련 협의를 추진하고, 이를 국민들에게 알릴 수 있는 홍보 전략이 필요할 것이다. 이를 위해 현재 운용중인 'SOFA운용개선 특별 대책반'의 편성을 보장하여 활용하도록 하되, 관련 정부 부서 내 상설 전담기구를 편성하여 연계시킴으로써, 실질적인 협의가 이루어 질 수 있도록 조치해야 할 것이다. 또한 홍보 전략은 상설전담기구 내 관련 부서를 편성하여 협의결과를 주기적으로 방송매체를 통하여 알리되, 민감한 사안은 한·미 당국이 상호 협의하여 긍정적인 방향으로 홍보를 추진해야 할 것이다.

나. 남남갈등 해소 방안

남남갈등은 북한문제와 대북정책으로 인한 한국사회의 내부갈등을 통칭하는 말이다. 남남갈등의 용어가 사회의 전반적인 이슈가 된 것은 2000년 6월 15일 김대중정부 시절 남북정상회담 전후의 시기였다. 햇볕정책과 정상회담은 기대와 동시에 정상회담 전후의 갈등을 표출시키고 있었다. 결국 노무현 정부로 이어지면서

254) 장용구, 『한미동맹과 한국의 자율성』 (파주 : 한국학술정보, 2014), pp. 209-210.

255) 위의 책, pp.243-251.

2차 남북정상회담이 개최되어 대북정책의 연계성은 지속될 듯 보였으나, 이명박 정부가 들어오면서 대북정책은 정반대의 양상으로 전개되었다. 이러한 문제점은 남남갈등이 사회전반에 큰 폭으로 내재되어 있었다는 것이고, 국회를 비롯한 정치권에서 한층 더 심화되고 있었다고 보는 것이 타당할 것이다. 물론 남남갈등의 역사적 기원은 한반도의 긴 역사 속에서도 존재하는 것으로 보여지지만, 대체적으로 해방이후 남과 북으로 갈라지면서 과생된 것으로 보는 것이 맞을 것 같다.

현 한반도의 남북관계는 북한의 핵 개발로 인하여 한국을 비롯한 국제사회의 강력한 대북제재가 지속되면서 악화상태로 치닫고 있다. 또한 현 정부의 핵 억제 전략의 일환인 사드배치의 결정은 정치권을 비롯한 한국사회의 전반을 남남갈등의 혼란 속으로 몰아넣고 있다. 현 시점에서 우리는 이러한 인식과 상황을 바탕으로 남남갈등의 해소방안을 검토하여 적극 추진 할 필요가 있다.

우선, 대북정책의 입안과 추진은 전략적인 유연성을 가지고 추진해야 할 것이다. 그동안 한국의 대북정책은 정권이 바뀔 때마다 대통령의 철학과 정권인수위의 정책방향으로 결정되며 그 정부기간 동안 지속되어오고 있다. 변화되고 있는 국제사회와 북한의 위협, 국민과 정치권의 다양한 의견들이 반영되고 있지 않다는 것이다. 대통령이 대북정책과 관련하여 변화되는 상황을 반영하여 정책입안 및 조정이 가능하고, 의회에 보고하고 합의를 이끌어 낼 수 있는 전담조직을 편성·운영해야 할 것이다. 물론 청와대 내 안보실이나 통일부산하의 조직이 있지만, 국가이익에 부합되면서 남남갈등을 해소시킬 수 있는 역량 면에서는 부족해 보인다.

또한, 대북정책을 국가안보적 차원에서 정치권의 합의를 이끌어내는 노력이 필요할 것이다. 남과 북이 연계된 현안과 대북정책은 사전 국회를 통해 공론화시켜야 한다. 또한 국민과의 대화를 통해 국가적 합의가 도출될 수 있도록 추진해야 할 것이다. 특히 야당은 반대보다는 현 상황과 국민들의 의견을 고려하여 현 정부와 여당을 도와줄 수 있는 방향으로 인식을 전환하는 것이 중요하다. 물론 정부와 여당의 노력이 선행되어야 할 것이다.

그리고, 의회 내에서도 대북정책을 전담할 수 있는 조직을 확대시켜야 할 것이다. 현재의 외교·통일관련 상임위 조직으로는 역량이 부족해 보인다. 현 정부의 대북정책의 방향과 추진실태 관련하여 국민들의 의견 등을 분석하고 검증 할 수 있는 조직으로 보강해야 할 것이다. 또한 북한의 문제와 대북정책과 관련하여 전문가적인 식견과 역량을 가진 국회의원이 선발될 수 있도록 제도적인 부분을 보

완하는 노력이 필요 할 것이다.

2. 방위비 분담문제

한국의 미군 주둔에 대한 방위비 분담은 매년 약 1조원 정도이며, 이를 국가예산으로 지급하고 있다. 방위비 분담은 평시에 미국이 주둔하는 비용을 분담하는 것으로서, 한국이 미군의 부담을 덜어주고 있는 것이다. 그렇다면 미국이 주둔하고 있는 타 국가들은 어느 정도의 방위비 분담금을 부담하고 있는가에 대하여 확인 할 필요가 있다. 독일과 일본의 사례를 한국과 비교하는 것이 타당할 것이다.

독일은 양국의 협정을 통한 미군주둔 지원과 NATO 분담금으로서, 개략적으로 9억 달러(9천억 원) 정도로서 한국과 유사한 수준이다. 그러나 독일은 2차 세계대전의 패전국으로 한국과 비교하는 것이 성격이 다를 수 있으나, 한국과 독일의 국방비와 GDP를 고려한다면 독일은 한국의 67% 수준으로 한국에 비해 낮은 수준의 분담을 하고 있다. 독일은 방위비분담관련 별도의 협상을 하지 않고 있다. 방위비 분담관련 지원 분야와 절차가 명확하게 설정되어 있기 때문이다. 동독과 통일 이후에도 독일은 베를린 수도 이전과 미군기지의 철수 및 반환에 따른 평가와 보상에 관하여 별도의 협상은 진행하였으나, 방위비분담관련 액수와 조건은 협상을 하지 않았다. 이러한 양국의 신뢰가 독일의 통일과정에서 미국의 전폭적인 지원을 받았을 것으로 판단된다.

일본의 경우는 방위비 분담을 적지 않게 부담하는 것으로 보인다. 2013년 회계연도의 경우 주일미군 분담금이 방위예산관련 약 13.7%인 6,411억 엔(6조6천억 원)이었으며, 특별 협정 부담금(1,452억 엔)을 합친 3,633억 엔을 합치더라도 방위예산의 7.9%에 해당한다. 한국의 국방예산과 비교하여 본다면, 한국은 2.53%로서 일본이 한국보다 많은 비용을 분담하고 있다.²⁵⁶⁾

미국은 국내·외적으로 9·11테러 이후 아프카니스탄과 이라크 전쟁, 중동지역 테러집단과의 분쟁 등으로 정치·경제적인 측면에서 어려움을 겪고 있다. 특히 2014년 국방예산은 예산통제법에 근거하여 시퀘스트레이션²⁵⁷⁾ 수준으로 국방예산이

256) 박휘락, 앞의 책, pp.402-408.

257) 1975년 미 의회에서 제정된 예산 관련 강제 몰수 규정, 오랫동안 재정적자가 누적되었을 경우, 다음 회계연도에 허용된 최대적자규모가 초과될 것이라는 관련 회계검사원의 결정이 나면 대통령은 이미 집행중인 예산을 포함하여 그 지출예산을 삭감해야 한다, 네이버 지식백과, 시퀘

삭감되었다. 2016년 11월 미국은 차기 대통령으로 도널드 트럼프를 선택하였고, 트럼프는 대선 운동 시 한국의 방위비 분담을 올려야한다고 주장한 바 있다. 이런 상황 하에서 한국은 비약적인 경제발전과 미래지향적인 포괄적 한미동맹에 걸맞는 방위비 분담관련 자율성 확대를 요구받고 있다. 이에 따른 자율성확대 방안은 다음과 같다.

첫째, 방위비 분담예산은 국회를 통해서 승인이 되도록 절차를 보장하여 국민들과 공감대를 형성하도록 보완 할 필요가 있다. 방위비 분담예산을 어떻게 협의하였으며, 미국이 이 예산을 어떻게 사용하고, 또한 정확하게 집행하고 있는지 등에 대한 투명성이 확보되어야 한다. 그러나 이러한 절차가 무리하게 진행되어 반미감정을 증폭시켜 한미동맹에 저해가 되어서는 안 될 것이다. 한국은 북한의 핵 위협에 대한 억제 등 주한미군의 도움이 절대적으로 필요한 국가이다. 국민들에게 공청회, 여론수렴 등 다양한 수단을 이용하여 방위비 분담관련 내용을 동의를 얻는 노력도 중요하지만, 한국의 안보를 위한 주한미군의 필요성을 인식시킬 수 있도록 홍보를 강화해야 할 것이다. 독일이나 일본 등은 한국과 유사하게 방위비 분담을 미국에게 지원하고 있지만, 양개국가는 자국의 국가이익을 위해 방위비 분담관련 사항은 노출을 극도로 자제하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 방위비 분담관련 한국정부의 추진이 자칫 반미감정을 촉발시킬 수 있다. 또한 본 논문 제 4장 2절의 한미동맹에 대한 신뢰성 감소에서 서술하였듯이 미국 내의 반한감정으로 확산되어, 한미동맹이 저해되어서는 안 될 것이다.

둘째, 방위비 분담관련 협상의 논리개발과 합리적 지원 및 사용을 위한 제도의 개선을 추진해야 할 것이다. 방위비 분담의 당위성은 인정되어야 하지만, 세계적인 경제침체가 지속되고 있는 상황에서 미국의 급속한 방위비 분담의 증가요구는 한국정부의 큰 부담이 될 수 있으며, 자칫 반미감정을 악화시킬 수 있다. 따라서 한국은 방위비 분담의 과도한 증가를 협상과정에서 방지할 수 있는 협상의 논리와 정책을 발전시키는 것이 중요하다. 한국은 방위비 분담방식에 있어서 경제성장 과 물가 상승률에 고려하여 방위비를 산출하는 지표방식을 채택하고 있다. 이는 미군의 소요경비와 무관하게 일률적으로 분담금이 증대되는 방식이며, 미군의 병력감축과 미군기지 이전 문제 등을 전혀 반영하지 못하고 있다. 따라서 한국은 방위비 분담방식에 있어서 미군의 비용항목과 지출절차 등을 확인하고, 이에 맞추어

스트레이션(검색일: 2016.4.3.).

방위비 분담규모를 도출하는 소요기준 방식으로 바꾸는 방안도 검토할 수 있다. 이 방식을 적용 시 주한미군 감축에 따라 방위비 분담금이 줄어들 가능성이 있는 것이다. 그러나 이 방식은 신중하게 접근해야 할 것이다. 일본이 소요기준방식을 적용하고 있는데, 미군이 훈련의 소요를 증가시키거나 근로자의 추가 증액을 요구할 수 있기 때문이다. 일본의 사례를 적극적으로 분석하여 결정하는 것이 타당할 것이다. 또한 방위비분담의 합리적 사용 측면에서 한국이 제공하는 방위비 분담의 대부분을 한국이 집행하는 것이다. 독일과 일본의 경우는 이미 그렇게 시행하고 있다. 즉 방위비 분담의 배정, 집행관련 합리성과 투명성을 보장 받을 수 있으며 국민의 불신도 최소화 할 수 있을 것이다.

셋째, 한국정부가 방위비 분담 협상과정에서 주한미군에 제공하고 있는 각종 직접·간접적인 지원이 과소평가 받지 않도록 적극적인 홍보가 병행되어야 한다. 이를 위해서는 부가가치세 면제, 전기료 감면 등 현재 비 예산사업으로 지원하고 있는 분야를 예산사업으로 전환시킴으로써 기회비용 성격의 지원 분야들을 직접 지원으로 조정 할 수 있을 것이다. 즉 저 평가되거나 반영되지 않고 있는 지원항목들을 찾아내어 미군 측에 인지시켜 협상에 유리하도록 추진해야 할 것이다.

3. 한미동맹과 남북관계의 선 순환관계 유지

한미동맹은 6·25전쟁이후 한미상호방위조약에 근거하여 반세기 넘게 지속되어 오면서 동북아시아와 한반도 평화유지 및 안정에 기여해 왔다. 9·11테러 이후 미국은 아프가니스탄 및 이라크 전쟁, 중동지역의 시리아 및 ISIS 등 테러집단 등과 지속적인 분쟁으로 정치적·경제적 어려움을 겪고 있었다. 즉 G2시대에 중국의 부상은 미국의 관심을 아시아로 회귀시켰다. 한미동맹은 한국의 국력신장 및 미국과 중국의 패권경쟁등과 맞물려 군사동맹의 틀을 넘어서 포괄적 전략동맹으로 발전되고 있는 것이다. 그러나 북한의 핵 위협이 지속되는 한 군사동맹의 중요성은 가장 중요한 위치를 점유 할 것이며, 한미동맹의 긴밀한 협조관계는 지속 유지되어야 할 것이다. 남북관계는 20세기 냉전시대의 역사적 산물로 분단되어 현재까지 지속되어오면서, 민족공동체 실현을 위한 평화적 통일의 노력보다는 상호 생존을 위한 타협과 대결을 반복해오고 있다. 현 박근혜 정부는 출범이후 ‘선조치 후보상’의 선결조건을 내세운 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘드레스덴 선언’으로 평화통일 기반조성을 위한 대북정책을 추진하였으나, 북한과 중국의 외면으로 실현되

지 못하고 있다. 특히 남북관계는 금년 들어 북한의 4차, 5차 핵실험 및 지속적인 미사일 도발과 한국과 미국을 비롯한 UN안보리의 강력한 대북제재로 경색국면이 지속되고 있다. 또한 현 정부는 남북관계의 상호교류를 위한 마지막 보루라고 인식되어온 개성공단을 4차 핵실험 이후 전격 폐쇄하여 한반도의 긴장수위를 고조시켰다. 또한 금번 7월 사드배치를 발표함으로써 미·중과의 패권경쟁 속에서 중국과의 갈등을 야기시키고 있으며, 한국사회의 전반은 남남갈등이 심화되고 있다. 북한의 핵개발은 한반도를 포함한 동북아시아의 평화와 안정에 큰 저해요소로 작용하고 있는 것이다.

미국은 상호주의에 입각한 ‘전략적 인내’의 대북정책을 추진하면서 북한과 핵협상을 위한 적극적인 노력을 보여주지 않고 있다. 오히려 중국과 러시아를 설득하여 UN안보리의 강력한 대북제재를 주도하면서 북한을 압박하고 있으며, 한미동맹을 강화시키고 있는 것이다. 한미동맹의 강화가 남북관계를 악화시키고 있는 형국으로 반복되고 있는 것이다. 현 한반도의 평화유지와 안정은 미국과 중국이 해결의 열쇠를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 그 단초는 한국이 제공해야 할 것이다. 북한의 김정은 정권은 생존이 걸려있는 북한의 핵 개발을 절대로 포기하지 않을 것이라는 현실적인 인식을 제고해야 할 것이다. 이러한 전반적인 현 상황은 한미동맹과 남북관계 한쪽을 소홀히 해서는 안 될 것이며, 선순환이 유지될 수 있도록 전략적인 개념을 설정하여 추진하는 것이 타당할 것이다²⁵⁸⁾

미국은 초강대국으로서 세계유일의 강한군사력을 토대로 패권을 유지해오고 있으나, 국내·외적으로 정치·경제적인 측면에서 어려움을 겪고 있다. 이런 차제에 금년도 미국 대통령으로 도널드 트럼프가 당선되면서 미국의 우경화가 급속히 진행될 것으로 보인다. 즉 그는 대선공약으로 미국의 국익을 최우선하는 정책을 추진 하겠으며, 그 일환으로 주한미군 주둔에 대한 방위비 분담 전액을 요구하였다. 그렇지 않으면 주한미군 철수도 고려하겠다고 공언하였다. 또한 북한의 핵문제는 중국을 압박하여 해결해야 되며, 한반도 문제는 당사자들끼리 직접 해결하는 것이 타당하고, 필요시 김정은하고도 만날 용의가 있다고 언급한 바 있다. 특히 한국에 핵무장을 용인할 수 있다는 발언은 한반도에 위기와 도전을 동시에 주고 있는 것으로 판단된다.²⁵⁹⁾ 따라서 앞으로 한반도의 평화유지와 안정을 위한 포괄적인 전

258) 김재철(a), 앞의 논문, P.15.

259) Kbs 인터넷 뉴스, <http://m.news.naver.com/read.nhn> (검색일: 2016. 11.24.)

략동맹의 지속과, 남북관계의 경색국면을 타개하고 북한의 핵 문제를 해결하기 위해서는 한미동맹과 남북관계를 가능한 선순환이 되도록 추진해야 한다. 즉 대북정책에서 핵 문제를 분리할 수 있는 정책을 검토 할 필요가 있는 것이다. 한미동맹은 포괄적 전략동맹의 개념을 지속 유지하되, 안보분야에 더 중점을 둘 수 있도록 추진해야 한다. 그리고 미국의 어려움에 동참할 수 있도록 방위비는 그들의 요구에 따라 적극적인 지원을 검토해야 할 것이다. 남북관계는 북한의 핵 문제를 분리하여 대화의 국면을 조성하여, 한국이 먼저 주도권을 가지고 제기하는 것이 중요할 것이다. 그렇게 함으로서 미국에게는 국가이익을 과감하게 주면서, 대북정책을 주도할 수 있을 것이다. 즉 북한의 핵 문제는 북·미협상 및 6자회담에서 해결하도록 추진하고, 한국의 직접적인 위협이 되고 있는 북한의 핵무장은 전술핵 배치로 전략적 불리함을 해소시켜야 한다. 동시에, 한국의 핵 억제전략이 조기에 완성되도록 추진해야 할 것이다.

한국은 그 동안 한미동맹에 의해 국가안보가 보장된 가운데, 정치·군사·경제 등 모든 분야의 비약적인 발전으로 북한에 절대적인 우위를 선점할 수 있는 자신감을 가지고 있다. 북한의 현실적인 상황을 인정하면서, 대북정책은 남북교류와 인도적 지원을 강화하여 선순환관계를 유지하되, 북한의 무력충돌에 대해서는 사안별 상호주의 원칙에 입각한 강-온 전략을 추진하는 것이 타당할 것이다.

제 6 장 결 론

한미동맹은 지난 60년 이상 한반도에서 전쟁을 억제하며 동북아 및 한국의 평화와 안정에 기여 해 왔으며, 군사동맹에서 탈피하여 정치·경제·사회·문화를 아우르는 동반자적인 포괄적 동맹으로 발전하고 있다.

그러나 동맹의 역사에서 볼 수 있듯이 동맹의 수명은 영원할 수 없는 것이다. 그동안 한미동맹은 대내·외적 요인으로 인하여 협력과 갈등을 지속 반복해 왔다. 따라서 한국의 생존이 걸려있는 한미동맹의 발전을 위해 역대 한미동맹의 협력과 갈등을 토대로, 월트의 강화요인과 저해요인을 적용하여 진화요인을 군사적 관점으로 제 4장에서 분석하였다.

강화요인의 핵심을 살펴보면, 미국의 패권적 리더십은 동북아 및 한반도의 평화 유지와 안정을 위해 일관되게 북한의 위협에 대한 억제전략을 추진하였다. 이는 오늘날에도 북한의 핵위협을 핵 확장억제 전략으로 한국의 안보를 보장해주고 있으며, 한·미·일 협력관계의 강화를 통하여 동북아의 평화적 질서를 유지하고 있다. 또한 한미양국이 군사동맹을 공고히 하기위한 SCM의 개최, 한미연합사령부 창설을 통한 연합방위태세 강화, 한·미연합훈련(UFG, RSOI/FE 등)의 정례화 등 동맹의 제도화를 통해 한미동맹을 강화하고 있다.

한미동맹의 저해요인은 철저한 비대칭적 동맹으로서 북한의 위협에 대한 한·미 간 위협인식의 차이와 이에 따른 대처방법이었다. 즉 미국 내의 인식 및 상황변화가 대북정책의 결정적 요소로 작동되었고, 갈등관계가 지속되어 왔음을 부인할 수 없다. 더욱이 북한의 핵 위협은 지속되고 있으며, 이에 따른 사드배치 등 핵 억제 전략의 추진은 중국의 반발과 남남갈등을 야기시키고 있다. 동북아시아는 중국의 비약적인 경제발전을 통해 미국과 중국의 패권경쟁이 진행 중에 있다. 더욱이 최근 남·동중국해안의 영토분쟁으로 인한 미국과 중국의 갈등은 미일동맹의 강화와 일본의 역사왜곡 등과 맞물려 동북아 및 한반도의 군사적 위기감을 더욱 증대시키고 있다. 또한 한국의 국력신장과 미국의 재정적자의 악화는 불평등 조약인 SOFA협정의 개정과 방위비 분담금의 확대 등을 요구하고 있다. 따라서 분석·도출된 강화요인은 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 발전방향을 군사적과제 위주로 도출하여 추진해야 할 것이다.

앞으로 한국군은 미군의 전시작전통제권을 전환 받으면서, 동시에 독자적 전쟁

수행 능력 구비와 한미연합작전 수행체계를 강화해 나아가야 한다. 즉 전시작전통제권이 전환되기 이전에 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 군사적 우위의 능력을 구비해야하고, 미군은 신 한·미 연합지휘체제 내에서 지원이 가능해야 한다, 그리고 목표연도를 설정해서 충분한 평가와 보완이 이루어져야 할 것이다. 특히 한국 정부는 미국의 국가전략인 전략적 유연성의 변경을 동북아시아의 평화유지 차원에서 요구해야한다.

또한 독자적 전쟁수행능력 구비는 전시작전통제권 전환과 반드시 연계하여 추진하되, 탈냉전 이후 한국과 미국의 군사안보분야의 환경 변화를 분석하여, 한미동맹과 연계한 군사력 증강의 우선순위를 고려해야 한다. 즉 한국은 북한의 핵 위협과 전면전 및 국지도발에 대비한 지상작전 위주의 군사력이 필요하며, 미국은 동북아에서 중국의 해양세력 차단을 위한 해·공군 위주의 전력이 요구되고 있다. 따라서 북한의 핵 위협에 대비하여 국방부의 ‘능동적 억제 전략’인 ① 킬 체인② KAMD ③ KMPR의 한국형 3축체계가 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해 독자적인 감시정찰 및 선제타격, 미사일 방어능력을 향상시켜야 할 것이다. 지상전력은 전면전 및 테러, 국지도발 등 에 대비하여 네트워크 중심전의 C4I체계 구축 및 전술제대인 군단·사단급의 전력보강, 북한의 전면전 및 비대칭 위협에 대비한 충분한 전투병력이 필요하다. 따라서 국방개혁에 의해 추진 중인 육군의 병력감축은 시기 조정을 포함하여 재검토가 필요 할 것이다. 그리고 해·공군의 전력은 중국의 해양세력 확대에 대비한 미군의 전력을 우선 활용 할 수 있도록 연합훈련을 강화해야 한다. 또한 방위력 개선사업의 우선순위 조정 등 국방개혁의 목표달성을 위해 국가예산을 집중 지원하도록 제도적 대책을 강구해야 할 것이다. 더불어 국가적 차원에서 방위산업 발전과 연계시켜 선진강국의 대열에 들어갈 수 있는 기반산업을 구축해야 한다. 방위산업의 발전은 초강대국인 미국과 이스라엘 사례에서도 볼 수 있듯이, 국가 통치권적 리더십과 민군협력 및 국제협력 강화를 통해 반드시 추진되어야 할 과제이다.

한·미 연합작전 수행체계 강화는 전시작전통제권 전환 시 한국군이 주도할 수 있는 효율적인 단일지휘체제를 구성하는 것이 가장 중요한 과제일 것이다. 현 한국군 상부지휘구조가 개편되면 합참의장은 육·해·공군 각 군 본부를 추가 작전지휘를 해야 한다. 또한 전작권 전환 이후에는 주한미군의 통합지휘 및 미군과의 주요 파트너 역할 등 그 임무가 너무 과중할 것으로 예상된다. 따라서 한국의 상부

지휘구조 개편 시 합참의장 아래에 통합군사령부를 추가 편성하여, 한국군 작전부대를 포함하여 전시 미군의 작전부대를 지휘하는 방안이 타당할 것으로 판단된다.

북한의 핵 위협에 대비한 한국과 미국의 핵 억제전략, 즉 군사적 공동대응체계 구축은 한미연합 '맞춤형 억제전략'에 의거 한국형 3축체계 구축과 병행하여 사전에 구축되어야 한다. 우선 한·미간 정보공유 및 선제타격 능력을 확보해야 한다. 선제타격을 위한 표적획득의 개념으로 작전정보의 개념을 발전시켜, 현재의 영상 및 신호정보를 포함한 인적정보 자산의 활용을 적극 검토해야 할 것이다. 이를 위해 합참예하의 합동 특수작전사령부를 창설, 현 특전사 각 군의 특수부대, 국정원 및 정보사의 특수요원을 통합해야 한다. 그렇게 함으로써 선제타격이전부터 표적획득의 신뢰성을 제고시켜야 하며, 특히 미국을 비롯한 일본 및 중국, 러시아 등 주요 선진강국과 연계하여 정보를 획득할 수 있어야 한다.

또한 한국의 미사일방어능력은 미국의 핵 확장억제 전략에 의존하고 있다. 따라서 한국의 독자적인 핵 억제전략의 조기 추진과 병행하여 미국의 핵 확장억제전략의 신뢰성을 강화해야 한다. 즉 한국의 핵 억제 전략이 구축되기 이전, 전술 핵 및 최첨단 장비인 스텔스기 등의 순환배치가 검토되어야 한다. 또한 한·미가 핵을 지휘·통제 할 수 있는 합동사령부의 창설과, 현재 추진 중인 사드를 포함하여 주요 지역에 패트리엇 요격미사일을 배치하는 방안이 추진되어야 할 것이다. 또한 실질적으로 북한의 핵 위협에 대비한 한미연합훈련을 강화해야 하며, 핵 관련 대피교육은 매월 실시되는 민방공 훈련과 각 지자체는 지역 군 부대와 연계하여 민·관·군 합동훈련을 시행해야 한다. 또한 관련 법안을 보완하여 사전 핵 대피소 지정 및 구축, 그리고 학교와 관공서, 미디어, SNS등을 통한 사전 교육 및 홍보를 병행하여 적극적으로 추진해 나아가야 한다.

오늘날 한미동맹은 21세기 포괄적 전략동맹으로 거듭 발전하면서, 한반도 및 동북아의 평화질서를 위해 한국의 역할은 더욱 증대 될 것이다. 즉 중국은 미국과의 패권경쟁 속에서 남·동중국해의 해양력 확대를 추진하면서 미국과 갈등관계를 초래하고 있다. 이런 상황 하에서 미국과 중국의 패권경쟁이 가시화 될 경우에 정치·군사적 분야의 행동 범주는 북한의 핵 위협에만 국한시키는 등 미국과의 사전 협의를 통한 대외안보협력을 강화해야 할 것이다. 더불어 한국은 동북아 차원의 6자 회담, 한·미·중, 한·미·일 등 다자협력을 강화하여 사드 및 미사일 방어체계 구축의 불가피성과 한반도의 안정을 위한 대책을 지속 모색해야 한다.

북한의 김정은 정권은 생존을 위해 절대 핵 개발을 포기하지 않을 것이다. 또한 한반도를 포함한 동북아의 정세는 한미동맹과 남북관계의 한 쪽을 소홀히 해서는 안된다. 따라서 한미동맹과 남북관계의 선순환을 위해, 대북정책에서 핵 문제를 분리하여 추진할 수 있는 전략적 대안이 필요할 것으로 판단된다. 즉 남북관계는 인도적 차원의 교류협력을 활성화하여 대화의 국면을 조성하고, 무력도발에 대해서는 강력하게 대응하는 사안별 상호주의에 입각한 강·온 전략을 추진하되, 특히 미국과의 위협인식을 일치시키기 위한 선제적 노력이 요구된다.

또한 국민들의 인식은 미국과의 동반자적인 동맹의 역할을 요구하고 있다. 따라서 불평등 조약인 SOFA 협정의 지속적이고 근본적인 개선을 통하여, 반미감정을 해소시키고 자율성을 확대해 나아가야 할 것이다. 또한 남남갈등은 현 정부가 추진 중인 강력한 대북제재 정책과 사드배치로 더욱 심화되고 있다. 이를 해소시키기 위해 대북정책의 입안과 추진은 전략적인 유연성을 가지고 추진해야 하며, 사전에 국회를 통해 공론화시키고, 국민과의 대화를 통해 국가적인 합의가 도출될 수 있도록 추진해야 한다.

방위비 분담금 지원은 한국의 국력신장에 따른 자율성 확대방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 내년도 출범예정인 미국의 트럼프 행정부는 방위비 분담의 지원금을 대폭 올려야 한다고 공언한바 있다. 따라서 한국은 국민들과의 공청회, 여론수렴 등 다양한 수단을 이용하여 주한미군의 중요성을 홍보하고, 이를 투명하게 집행될 수 있도록 여건을 보장해야 한다. 그러나 이러한 정부차원의 추진이 반미감정을 촉발시켜 한미동맹이 저해되지 않도록 유념해야 한다.

결론적으로 동북아의 및 한반도의 안보환경은 미국과 중국의 패권경쟁 속에서, 북한의 지속적인 핵 위협과 함께 군사적 위기가 고조되고 있다. 이런 차제에 한미동맹의 진화요인을 분석하여 도출된 강화요인은 발전시키고, 저해요인은 극복할 수 있는 군사적 과제를 중심으로 한 발전방향의 연구는 가장 강력한 한미동맹을 구축할 수 있다는 데에 그 의의가 있다고 하겠다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 강성학, 『주한미군과 안보협력』, 성남 : 세종연구소, 1996.
- 구갑우 외, 『갈등하는 동맹 : 한미관계 60년』, 서울 : (주)역사비평사, 2010.
- 국방부 군사편찬연구소(a), 『한미군사관계사 : 1871-2002』, 서울 : 군사편찬연구소, 2003.
- 국방부 군사편찬연구소(b), 『한미동맹 60년사』, 대전 : 국군인쇄창, 2013.
- 국회 사무처, 『제236회 임시국회 통일 외무부 통상위원회 회의록 제3호』, 2003.
- 권태영·신범철, 『북한핵보유 상황대비 자위권 선제공격론의 개념과 전략전 선택방향』, 전략연구, 2011.
- 김갑영, 『동북아 국제정치와 한반도』, 부산 : 신지서원, 2002.
- 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁 : 민족분열과 국제개입·갈등』, 서울 : 서울대학교 출판부, 2000.
- 김달중, 『한국의 외교정책』, 서울 : 오름, 1998.
- 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, 광주 : 법문사, 2015.
- 김종석, 『한미동맹의 형성 및 변화 결정요인 분석과 향후 전망』, 서울 : 한국경제연구원, 2008.
- 김준형, 『아베정부의 안보정책 전환과 미국의 재균형 전략 : 한·미·일 관계를 중심으로』, 고려대학교 아세아문제연구소, 제58집 제4호, 2015.
- 김일영 외, 『주한미군:역사, 쟁점, 전망』, 서울 : 한울, 2003.
- 김형기, 『남북관계 변천사』, 서울 : 연세대학교 출판부, 2010.
- 대통령비서실, 『김영삼 대통령 연설문집, 제1권』, 서울 : 정부간행물제작소, 1994.
- 동북아평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상 : 아시아 패러독스를 넘어 평화협력의 동북아로』, 서울 : 외교부, 2014.
- 문정인, 『21세기 국제환경변화와 한반도』, 서울 : 오름, 2004.
- 박종철, 『페리 프로세스와 한·미·일 협력방안』, 서울 : 통일연구원, 2000.

- 박휘락, 『북핵 위협시대 국방의 조건』, 파주 : 한국학술정보, 2015.
- 배정호, 『강대국의 동북아 정책과 한반도』, 부산 : 신지서원, 2004.
- 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략』, 서울 : 통일연구원, 2014.
- 백승주 외, 『한국의 안보와 국방』, 서울 : 한국국방연구원, 2010.
- 송대성, 『우리도 핵을 갖자』, 서울 : 도서출판 기파랑, 2016.
- 신기욱 외, 『하나의 동맹, 두 개의 렌즈』, 서울 : 한국과 미국, 2010.
- 오관치 외, 『한미군사협력 관계의 발전과 전망』, 서울 : 세정사, 1990.
- 오수열, 『미·중외교와 한반도』, 부산 : 신지서원
- 오수열, 『강대국의 동북아 정책과 한반도』, 부산 : 신지서원, 2004.
- 유동원 외, 『G2시대를 대비한 중국 대외전략의 변화』, 서울 : 국방대학교 국가안전보장 문제연구소, 2010.
- 윤덕민, 『한국의 전략적 선택 : 동맹, 자주, 다자안보』, 서울 : 외교안보원, 2005.
- 이근욱 외 『21세기 한국과 육군력 : 역할과 전망』, 파주 : 한울뎀플러스, 2016.
- 이상우(a), 『국제관계이론』, 서울 : 박영사, 2013.
- 이상우(b), 『국제정치학 강의』, 서울 : 박영사, 2005.
- 이상우 외, 『한미동맹의 변화』, 성남 : 세종연구소, 2008.
- 이상우 외, 『현대국제정치학』, 서울 : 나남, 1992.
- 이대우, 『남북 정상회담 이후 한미관계 변화』, 성남 : 세종연구소, 2002.
- 이수인·전인화, 『광주 5월 민중항쟁』, 서울 : 풀빛, 1990.
- 외교통상부, 『한국외교 50년 : 1948-1998』, 서울 : 외교통상부, 1999.
- 육군사관학교, 『한국전쟁사』, 서울 : 일신사, 1994.
- 장용구, 『한미동맹과 한국의 군사적 자율성』, 파주 : 한국학술정보, 2014.
- 전성훈, 『미국의 NMD 구축과 한반도의 안전보장』, 서울 : 통일연구원, 2001.
- 전성훈, 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』, 서울 : 통일연구원, 2009.
- 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한연구』, 서울 : 통일연구원, 2012.
- 정육식, 『핵의 세계사』, 서울 : 아카이브, 2013.

- 전재성, 『1965년 한일국교 정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국에 대한외교 정책』, 『한국정치외교사논총』 제26집 제1호, 한국정치외교사학회, 2004.
- 조양현, 『냉전기 한국의 지역주의 외교』, 한국정치학회보, 제142집 제11호
- 하영선, 『한반도 신뢰 프로세스 2.0: 억제, 관여, 신뢰의 복합 추진』, 서울: 동아시아 연구원, 2014.
- 한국정부 대통령실, 『위기를 넘어 선진 일류국가의 초석을 다진 이명박 정부 2년』, 2010.
- 함태영 외, 『안전보장의 국제정치학』, 서울: 사회평론, 2011.
- 한용섭, 『자주국방과 한미동맹: 바람직한 관계정립을 위하여』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 홍현익, 『미 오바마 행정부의 동아시아 중시 전략과 한국의 대응전략: 북핵문제 해결과 한반도 평화확보를 위한 외교정책 모색』, 성남: 세종연구소, 2014.

나. 논문

- 기세찬, “한·중 군사협력의 현안과 과제”, 『안보현안분석』, 제1104호, 국가안전보장문제연구소, 2015.
- 김남기, “한국형 미사일 방어체계의 효율적 구축 및 발전방향”, 『합동 군사대학교 전반기 합동성 강화 세미나 자료집』
- 김성한, “한미동맹체제의 구조와 기능: 과거, 현재, 미래,” 『외교안보연구』, 제2호, 2007.
- 김우상, “한미동맹의 이론적 제고,” 『한국과 국제정치』, 제20집 제1호, 2004.
- 김일수, “미·중의 패권전쟁과 박근혜정부의 대외정책,” 『대한정치학회보』, 제122집 제4호, 2014.
- 김재철(a), “21세기 한미전략동맹의 안보적 과제와 대비 방향”, 『대한정치학회보』, 제17집 제2호, 대한정치학회, 2009.
- 김재철(b), “전시작전 통제권 전환정책의 변경요인 분석과 대안: 한·미의 국가이익을 중심으로,” 『한국동북아논총』 (한국동북아학회, 2016),
- 김재철(c), “김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략: 핵·미사일

- 도발과 국지 무력도발을 중심으로,” 『한국동북아논총』 (한국 동북아학회, 2016)
- 김재철(d), “2013년 동북아 안보질서 변화와 한국의 대응,” 『군사학논단』 (경남대학교 군사연구소, 2013),
- 김계동, “한국의 안보전략 구상,” 『국가전략』, 제3집 제1호, 1997.
- 김대홍, “오바마 정부의 아시아중시정책: 2008년 세계경제위기, 중국의 부상 그리고 미국의 패권 재건축,” 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 2013.
- 김성걸, “중국의 반접근(A2)·지역거부(AD) 군사능력 평가,” 『군사논단』, 제70집. 한국군사학회, 2012.
- 김용복, “김대중 정부의 대북정책과 남북관계: 쟁점과 평가,” 『동북아 연구』, Vol.8, 2003.
- 김용호 외, “대북정책에 있어 보수, 진보논쟁에 대한 고찰 : 대외위협 인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명,” 『한국과 국제정치』, Vol.23 No.3, 2007.
- 김은옥, “G2 시대 미중관계 변화와 우리의 대응전략,” 『이슈브리핑』, 2014.
- 김일영, “해외주둔 미군 재배치 계획과 주한 미군의 미래,” 『군사논단』, 2004.
- 김지운 외, “시진핑 방한의 성과와 과제 : 일장중몽과 흔들리지 않는 여론,” 『이슈브리프』, 2014.
- 김태호, “한미동맹과 한중협력간의 조화 : 한국의 중장기 전략 및 추진중점,” 『Strategy 21』, 제17집 제1호, 한국해양전략연구소, 2014.
- 김형석, “역대정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구” 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2011.
- 경봉수, “특수작전 수행능력 향상을 위한 제언,” 『육군 정책연구』, 제36호, 육군 정책연구위원회, 2016.
- 나승학, “탈냉전 이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구 : Stephen M. Walt 동맹이론의 비판적 고찰,” 『한국동북아논총』, 제76호, 2015.
- 마상운, “미완의 개혁 : 1960년대 전반기 미행정부의 주한미군철수 논의,” 『한국과 국제정치』, 제19집 제2호, 2003.
- 박원근, "한미동맹 미래 구상 : 지휘구조 개편을 중심으로" 제57집

- 제3호, 국방연구, 2014.
- 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략연구”
조선대학교 대학원 박사학위 논문, 2016.
- 박종철, “협력적 자주국방과 한미동맹,” 『합참』, 제25호, 2005.
- 박홍서, “신현실주의 이론을 통한 중국의 대한반도 군사개입연구 : 1592년,
1627년, 1894년, 그리고 1950년 사례를 중심으로,” 『한국정치학
회보』, 제40집 제1호, 2006.
- 박태균, “한미관계 위기의 본질은 무엇인가?,” 『역사비평』, 제79호, 2007.
- 백종천, “새정부의 한미안보협력 정책과제,” 『군사논단』, Vol.14 No.1, 1998.
- 박창권 외, “미국의 북핵정책 변화 및 우리의 대응,” KIDA 연구보고서, 2009.
- 부형욱 외, “2014년 QDR 평가 및 한국안보에의 함의,” 『동북아 안보정세분석』,
2014.
- 설규상, “동북아 안보 다자주의와 인식공동체의 역할,” 『동서연구』, 제120집
제11호, 2008.
- 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마,” 『통일정책연구』, 제23집 제2호, 2014.
- 양무진, “북한문제의 경과와 쟁점, 그리고 정책적 제언,” 『현대 북한
연구』, 제16집 제3호
- 양준희 외, “윌즈의 환영,” 『한국과 국제정치』, 제27집 제3호, 2001.
- 이기완, “동북아 안보질서와 한미동맹의 변화,” 2005.
- 이기완, “사드와 AIIB를 둘러싼 미중관계와 한국,” 『국제정치연구』, Vol.18
No.1, 동아시아 국제정치학회, 2015.
- 이내영 외, “동맹의 변환과 한국인의 대미인식,” 『국제정치논총』, 제45집
제3호, 2005.
- 이동윤, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” 『중국학연구소』,
제45집, 2008.
- 이강석, “부시 정부의 신 동아시아 전략평가와 전망,” 『동아시아 안보와
한반도』, 2001.
- 이상현, “한미동맹과 전략적 유연성,” 『국제정치논총』, 제46집 제4호, 2006.
- 이상현, “2006 QDR 분석 : 한미동맹에 대한 함의,” 『정세와 정책』, 3월호, 2006.

- 이석수, “부시행정부의 대북정책과 북미관계 전망,” 『교수논총』, 제24집, 2002.
- 이수형, “한미동맹 60년의 성찰 : 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제”, 『육군군사연구소』, 군사연구 제135집
- 이수형, “중추적 중견국가와 새로운 외교안보전략 모색 : 기교전략과 헤징전략을 중심으로,” 『한국평화연구학회 동계국내학술회의』. 한국평화연구학회, 2011.
- 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구”, 『슬라브학보』, 제30집 제2호, 2015
- 이준구, “한국의 군사전략과 방위산업(민군협력과 국제협력의 국가전략 분석)”, 박사학위논문, 경기대학교 정치전문대학원, 2012.
- 유동원, “3차 북핵실험 이후 중국 대북정책의 변화 : 가능성과 한계,” 『국방연구』, 제56집 제3호, 2013.
- 윤진표, “부시행정부의 동아시아 안보·군사정책: 지속과 변화,” 『안보학술논집』, 제12집 제1호, 2001.
- 윤형호, “안보파트너십과 한미 안보동맹의 제도화: 한미연합군사령부 창설 과정을 중심으로(1953~1978),” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2010.
- 윤종호 외, “한·미 군사관계의 역사적 분석과 전망,” 『정책연구보고서 97-10』, 1997.
- 이창형, “전략적 협력 동반자 시대의 한·중 군사관계 발전방향”, 『주간 국방논단』, 제1420호(서울 : 한국국방연구원, 2012).
- 장노순, “교환동맹 모델의 교환성,” 『국제정치논총』, 제36집 제1호, 1996.
- 장규섭, “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제,” 『통일정책연구』, 제11집 제2호, 2002.
- 전성훈, “북핵문제와 한국의 대응,” 『국제평화』, 제4집 제1호, 2007.
- 정영태 외 “북핵전략과 한국의 대응전략” 『통일연구원논총』, 통일연구원, 2014.
- 정지웅, “한미정상회담과 한반도 정세, 평가와 과제,” 『코리아연구원 현안 진단』, 제265호, 2015.

- 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한미동맹의 재정의,” 『통일정책연구』, 2003.
- 조관행, “카터행정부의 주한미군 철수결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구,” 『국가전략』, 제21집 4호, 2015.
- 조동준, “대탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택,” 『EAI 국가안보패널 연구보고서』, 2014.
- 지효근, “동맹안보문화와 동맹결속력 변화 : 한미동맹 사례연구, 1968-2005,” 연세대학교 대학원 박사학위 논문, 2006.
- 최종건, “신현실주의의 기원과 한국국제정치의 이론적 함의,” 『국제정치논총』, 제53집 제4호, 2013.
- 최강 외, “한미동맹의 도전과 과제 : 한미관계와 동북아 내 미국의 역할에 대한 한국인의 인식,” 『아산레포트』, 2014.
- 하영선 외, “오바마 대통령의 아시아 순방과 방한,” 『EAI 논평』, No.5, 2009.
- 한국전략문제연구소, “미국 : 재균형정책의 신중한 집행” 『동아시아전략 평가』, 2014.
- 한용섭, “한국의 자주국방과 한미동맹 : 역사적 고찰과 양립가능성에 관한 연구,” 『군사사 연구총서』, 제4집.
- 허문영 외, “남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할 연구,” 『통일연구원 협동연구총서』, 2002.
- 황영배, “군사동맹의 지속성, 세력균형론과 세력전이론,” 『한국정치학회보』, 제29집 제3호, 2001.

다. 기타

- 가평군 안전재난과, 『2016년 을지연습 준비계획』, 2016.
- 국방부, 『국방백서 1998』, 서울 : 국방부, 1998.
- _____, 『국방백서 1999』, 서울 : 국방부, 1999.
- _____, 『국방백서 2000』, 서울 : 국방부, 2000.

_____, 『국방개혁 2014-2030 기본계획』, 2014.
 _____, 『2017-2021 국방중기계획』, 2016.
 국방부장관 제20대 국회 국방위원회 업무보고 자료, 2016.
 국방일보, 2016년 3월 4일(4면)
 _____, 2016년 10월 5일
 _____, 2016년 11월 24일(1면)
 _____, 2016년 12월 6일(1면)
 _____, 2016년 12월 12일(1면)
 김대중 대통령, 해군사관학교 제 5기 졸업 및 임관식 연설, 2001.
 국민일보, 2003년 3월 20일, “이라크 다음은 북한인가”
 노무현 대통령 자문 정책기획위원회, 2008.
 네이버 지식백과, 시퀀스 트레이션(검색일 : 2016.4.3.)
 네이버 지식백과, 『상하이협력기구』, <http://terms.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)
 네이버 지식백과, 『ISIS』, <http://m.terms.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)
 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계 : 1998~1999』, 1998.
 육군본부 『지상군기본교리』, 2007.
 아산정책연구원, 『연례여론조사보고서』, 2013.
 외교부 홈페이지, 『한미관계공동성명서』, <http://mofa.go.kr>(검색일 : 2016.3.22.)
 중국군사비, <http://www.vop.co.kr>(검색일 : 2016.12.10.)
 중국세계 경제 예측, <http://m.news.naver.com>(검색일 : 2016.12.10.)
 지하관통탄, <http://m.news.naver.com>(검색일 : 2016.12.2.)
 주한미군범죄근절운동본부, 『미군범죄와 한미 SOFA』, 2002.
 재난 및 안전관리 기본법, 제 66조 5항. 건축법, 48조 2항.
 한국 합동참모본부 홈페이지, 『UFG』, <http://www.jcs.mil.kr>(검색일 : 2016.3.23.)
 한국 합동참모본부 『KR/FE』, <http://www.jcs.mil.kr>(검색일 : 2016.3.23.)
 코로나 미 평화연구소 연구조사담당국장 조선일보 인터뷰 참조, 1999.
 Kbs 인터넷 뉴스, <http://m.news.naver.com/read.nhn>(검색일 : 2016. 11.24.)
 PBS, "frontline : Kim's nuclear gamble : chromology",

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kim/etc/cron.html>.

2005(검색일 : 2016.11.30.)

<http://m.egloo8.zum.com>(검색일 : 2016. 12. 5)

2. 국외문헌

가. 단행본

Department of Defence, A strategic for the Asian-Pacific rim:

Looking forward the 21st Century, Washington D.C:
DOD, 1962.

George F. Liska, Nations in alliance : the Limits of interdependence,
Johns Hopkins University press, 1962.

Glemm H. Synder, Alliance Polities : Ithaca , Cornell
University Press, 1997

International Institute for strategic studies, the military balance
2002/2003, London, Oxford University, 2002.

Office of Force Transformation, The Implementation of
Newyork - Centric Warfare, Washington D.C : DoD,
2004. Rosemah, Linkage Policies

Robert L. Rothstein, Alliances and Small Power, New york,
ColumbiaUniversity, 1968

Robert O. Kohane, International Institutions and State Power,
Essays in International Relations Theory, Boulder,
Westview Press, 1989.

Stephen M. Walt, The Origin of Alliances, Ithca, Cornell
University Press, 1987.

Schneider, Mark B, 2013 "Does North Korea Have a Missile -

Deliverable Nuclear Weapon?" Lecture (The Heritose Foundation). NO 1228 (May 22)

Samuel P. Huntington, *Political order in Changing Societies*, New Heaven, Yale University Press, 1968.

Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilization and the Remarking of World Order*, New york : Simon & Schuster, 2011.

나. 논문

Doug Bandow, "American's Brain Dead Policy Toward The Korean Peninsula: Time for South Korea and Japan to develop Nuclear Weapons?," *Forbes*, August 2014.

Grace E. Isui Scarborough and Brene de Mesquita, "Treat and alignment", *International Interactions*, Vol.14 No.1

Hiroyasu Akutsu, "Japan's North Korea Strategy: Dealing with New Challenges," CSIS, April 2014.

James D. Morrow, "Alliance and asymmetry: An Alternative to the capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of political science*, Vol. 79, No. 3, Autumn 1991.

Jim O'neil and Anna Stupnytska, "The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis", *Global Economic Paper*, No. 192.