



한미동맹의 비전과 과제



한미동맹의 비전과 과제

Korean-American Alliance: A Vision and a Roadmap

하영선 편저

EAI 외교안보연구시리즈 ②

한미동맹의 비전과 과제

초판 1쇄 발행 2006년 10월 30일

초판 2쇄 발행 2007년 3월 30일

지은이 하영선 편

발행자 이흥구

발행처 (재)동아시아연구원

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683(대)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호(02.10.7)

값 6,000원

ISBN 89-953453-0-6 (93300)



모니질서를 인정하는 전제 위에서 자신의 변환전략을 추진해나가고 있다. 따라서 한국정부의 전략적 선택도 단 · 중기적으로는 미중 패권경쟁을 지나치게 경직적으로 전제할 필요는 없다. 한미동맹의 미래에 대한 전략적 판단없이 21세기 한국의 국가전략을 마련할 수 없는 여건에서 한국정부가 미래 한미동맹의 비전 구상을 지연하는 것은 21세기 변환경쟁을 포기하는 것과 마찬가지로의 결과를 가져올 것이다. 미국 역시 자칫 한미동맹관계가 과국으로 악화될 경우 자신이 구상하고 실천에 옮기고 있는 세계 변환전략과 동아시아 질서재편에 적지 않은 어려움을 겪게 될 것이 분명하다. 한미양국은 동맹의 미래를 솔직하게 협의하기 위한 노력을 더 이상 미룰 수 없는 때까지 왔다.



한미동맹 변화의 동인

1. 지구적 차원 : 미국의 국가안보 · 세계전략의 변화
2. 동아시아 차원 : 지역세력균형과 변환경쟁의 심화
3. 한반도 차원 : 남북한 긴장관계의 완화
4. 국내 차원 : 수평적 동맹의 여론



한미동맹이 새롭게 변환해야 한다는 논의는 국내외 다양한 요인들의 복합적 작용에 의해 강하게 제기되고 있다. 이 중에는 탈냉전·탈근대의 시기에 새롭게 등장한 요인도 있으며 이미 과거부터 지속되어 온 요인들도 있다. 그 결과 한미양국은 한미동맹의 비전과 재편방향을 둘러싸고 다양한 쟁점들을 만들어내고 있으며 쉽게 합의의 발판을 마련하고 있지 못하다. 최근 일부 비관론자들은 50년 한미동맹이 이혼절차를 밟아야 한다는 전망까지 하고 있다. 복잡하게 얽혀있는 실타래와 같은 한미동맹 문제를 다루는 과정에서 한국정부를 포함한 국내 주요 정치사회세력들이 그 동안 선택했던 문제접근 방식은 ‘친미 대 반미’, ‘자주 대 동맹’의 이분법으로 단순화하는 전략이었다. 이러한 접근법은 복잡한 상황을 단순화해준다는 점에서 당사자에게는 편리할지 모르지만, 오늘의 결정이 향후 한 세기의 국가운명을 좌우할 것을 고려하면 대단히 위험한 방식이다.

문제해결의 첫걸음은 기존 한미동맹을 새로운 동맹으로 전환해야 하는 근본원인에 대해 한미양국이 머리를 맞대고 논의하는 것이다. 문제원인에 대한 정확한 진단과 공유 없이 올바른 공동의 비전을 마련하는 것은 불가능하다. 이제라도 한미양국은 한미동맹의 비전을 마련하고 구체적인 추진경로를 함께 찾아나가기 위한 공동의 노력을 본격적으로

진행해야 한다. 중요한 것은 지금까지 해왔던 것과 같이 한미 간 전략적 인식의 차이는 덮어두고 전술적 차원의 합의에 머무르는 방식에서 탈피해야 한다는 점이다. 양국 간 전략적 인식의 차이를 덮어두는 현상유지와 임시조정은 미봉책은 되지만 근본적인 해결책이 되지 못한다. 한편에서는 21세기 세계 변환전략의 일환으로 한미동맹의 재편과정을 바라보고, 다른 한편에서는 국내정치 차원에서 한미동맹의 변환문제에 접근하는 현실에서 21세기 전략적 비전의 합의를 기대하는 것은 무리다.

이 연구는 한미동맹 변화의 동인을 (1) 지구 (2) 동아시아 (3) 한반도 (4) 국내의 네 가지 차원에서 진단하고자 한다. 이러한 네 차원에서 나타나는 변화는 기존 동맹의 효용을 제한하면서 새로운 동맹의 내용과 성격에 새로운 변화를 가져다 주는 변환의 핵심변수가 된다.

그 동안 한국에서는 주로 한반도와 국내 차원에서 제기되는 동맹변환 요인에 주목해 왔다. 한국정부는 탈냉전 이후 한반도 차원에서 전개된 남북관계의 변화상황과 민주화를 거치며 수평적 동맹제도를 요구하는 사회적 변화에 부응하고 대북전략의 입지를 강화한다는 차원에서 한미동맹의 재편문제에 접근해 왔다. 반대로 미국은 철저히 세계적 차원의 변환전략의 일환으로 한미동맹의 변환을 추진하는 방식을 택해왔다. 즉, 미국의 동맹전략은 ‘지구 → 지역 → 한반도·국내’로 상위전략의 원칙이 하위영역에서 구체화되는 하향식(top-down)으로 전개되고 있는 반면 한국의 경우 ‘국내·한반도 → 지역 → 지구’로 확대되는 상향식 접근법을 취하고 있다. 사실 한국의 경우 국가전략 수립과정에서 지구와 동아시아 차원의 요인에 대한 고려는 지극히 제한적인 범위 내에서만 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 한미동맹이 한반도의 전쟁 억지라는 기본 임무 못지 않게, 미국의 세계전략의 일환으로 추진되고 있다는



점을 고려하면 지구·지역 차원에서 한미동맹의 변환을 만들어내는 요인들에 대한 검토는 필수적이다. 한미동맹변환의 동인에 대한 종합적인 검토와 상호이해 없이 새로운 동맹변환전략에 대한 합의는 불가능하다.

1. 지구적 차원 : 미국의 국가안보·세계전략의 변화

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

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

시키는 방향으로 전환했다.

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

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



러군절과 폭정제거 목표에 대한 강한 의지를 보여주고 있다.

미국의 신(新)안보 · 군사변환전략의 특징은 단지 동맹개념 · 전략개념 · 군구조 · 군작전개념의 변화만을 의미하는 것이 아니라 냉전시기에 형성된 전략적 패러다임을 밑에서부터 근본적으로 바꾸고 있다는 데 있다. 미국은 과거 특정 거점에 특정의 적을 상정한 고정군의 개념으로부터 21세기 비대칭적 위협에 대해 신속기동능력을 갖춘 유동군으로의 개념으로 변환을 꾀하고 있다. 이를 위해 기동성 · 전력투사능력 · 원거리 정밀타격능력 · 육해공 3군의 유기적 통합작전능력 배양에 중점을 두는 군사변환을 본격적으로 추진한다. 그 일환으로 해외 주둔정책에도 커다란 변화를 가져오고 있다. 유사시 분쟁지역에 언제라도 군사력을 유동시키기 위해 대규모의 상시주둔을 지양하고 있다. 이에 따라 단일 목적만을 위해 주둔하는 해외미군의 효용성은 점차 저하되고 있다. 해외주둔 미군의 재편 움직임은 2003년 11월 25일 부시 대통령이 발표한 미국의 ‘세계 방위태세 재검토’ 계획을 통해 더욱 뚜렷하게 부각되었다.

이와 함께 미국의 신안보 · 군사전략은 개별적 쌍무 혹은 다자 관계를 병렬적으로 유지해 왔던 기존의 대 우방 및 동맹국 정책에도 중요한 변화를 초래하고 있다. 미국과 동맹을 맺고 있는 국가들이 미국과의 쌍무관계에 더해 다자간 연계관계를 구성하고 있는 지역은 나토(NATO)가 존재하는 유럽의 경우가 유일하다. 여타 지역의 동맹관계는 대부분 미국과의 평면적 양자관계를 병렬적으로 유지해 왔다. 그러나 ‘세계 방위태세 재검토’를 기반으로 미국의 해외군사력 재편계획이 본격 추진될 경우 미국과 동맹관계를 맺고 있는 국가들은 주둔미군의 유동성으로 인해 인접한 미국의 여타 동맹 · 우방국들과 일정한 연계관계를 형성하게 될 것이다. 이에 따라 궁극적으로는 지역의 범위를 넘어 미국의 동맹

국들 다수가 상호 연계성을 지니는 일종의 거대한 거미줄이 형성될 것이다. 거미줄 망에 의한 해외주둔군 배치계획의 핵심은 군사의 유동적 성격을 강화시키고 신속이동능력을 확보함으로써 얻어지는 사실상의 편재성(ubiquity)이다. 테러와 같은 안보위협이 불확실하게 편재하는 상황에서 군사적 대응 역시 편재적으로 변화하지 않을 수 없기 때문이다.

중요한 것은 이러한 거대한 거미줄의 형성과정에서 모든 우방국 · 동맹국들이 획일적으로 동일한 지위와 역할을 부여받는 것은 아니라는 점이다. 대테러전 · 대량살상무기 비확산 · 민주주의 확산이라는 새로운 안보가치를 실현하기 위한 ‘의지의 연합(coalitions of the willing)’에 얼마만큼의 가치를 공유하며 책임을 분담하는가에 따라 각국이 거미줄 네트워크에서 차지하는 지위와 역할이 달라진다는 점이다. 새로운 네트워크 내에 존재하는 동맹의 동심원 중에서 해당 국가의 위치가 어디냐에 따라 미국이 유사시 그 나라에 제공할 자원배분상의 우선순위에 도 영향을 미칠 것이라는 점이다. 즉 동맹체제 내에서의 기여도나 효용성에 따라 미국이 해당 동맹국에 대해 투입할 수 있는 자원의 규모와 수준이 결정되는 체제가 점차 가시화되고 있다.⁸⁾ 미국의 미래동맹 운영전략에서 한미동맹이 여전히 의미 있는 한 축으로 유지되기 위해서는 이러한 변화를 반영하는 새로운 동맹체제가 모색되어야 한다.

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



2. 동아시아 차원 : 지역세력균형과 변환경쟁의 심화

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

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

주요 강대국들이 각축을 벌이고 있는 동아시아에서 현재의 세력균

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

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

따라서 미국은 장기적으로 중국의 부상을 억제하기보다는 21세기 변환경쟁에서의 격차를 벌려나가면서 현실에서는 견제와 협력을 병행하는 복합전략을 추진하고 있다. 즉 미국은 중국을 이익공유자(shareholder)는 아니더라도 이해상관자(stakeholder)로서 상정하여 테러전이나 북핵문제 해결과정에서 중국의 책임있는 협조를 이끌어냄과 동시에 중국성장의 혜택을 함께 누리하고자 한다. 다른 한편으로는 21세기 해외주둔미군기지 네트워크를 새롭게 짜는 과정에서 중국 접경 지역에 새로운 군사거점들을 대거 포진시킴으로써 대중국 견제의 포석을



갈아두는 한편 미일동맹과 한미동맹을 중국견제의 간접적 수단으로 활용하는 전략을 택하고 있다.

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

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

미국과 일본의 대(對)중국 견제 움직임이 가시화되면서 이는 다시 중국과 러시아 사이에 미일동맹의 영향력 확대에 맞서기 위한 전략적 협력을 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 중국과 러시아는 한동안 단절되었던 군사적 협력을 재개하는 한편, 2005년에는 중국·러시아 및 중앙아시아의 카자흐스탄·키르기스스탄·타지키스탄·우즈베키스탄 6개국 정상에 참여한 상하이협력기구(SCO)를 통해 중앙아시아 주둔미군의 조기철수를 요구하기도 했다. 2006년에는 핵개발로 미국과 갈등을 빚고 있는 이란의 상하이협력기구 참여문제를 두고 미중 간에 날카로운 신경전이 벌어지기도 했다. 미국과 중국 사이에 전면적인 갈등의 가능성은 현실적으로 낮은 것이 사실이지만 지속적으로 상호견제의 긴장을 늦출 수 없는 구조적 상황으로 인해 주변국 간에 크고 작은 짜깁기로 이어지고 있으며 이는 동아시아 질서를 더욱 불안하게 만들고 있다.

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

동아시아 주변강국들이 불안정한 균형 속에서 전통적인 세력경쟁과 21세기 변환경쟁을 본격화되면서 한국의 전략적 선택에 대한 주변국의 관심이 높아지고 있다. 한국은 지금까지 수평적 동맹관계의 확보라는 전술적 이익을 고려함과 동시에 미국과 중국을 동시에 고려해야 하는 딜레마의 상황으로 인해 지역차원에서 한미동맹이 수행해야 하는 임무와 역할에 대한 전략적 판단을 유보해왔다. 한국의 딜레마는 미국과 경쟁과 협력을 거듭하고 있는 중국과의 복합적 상호의존관계가 급속하게



심화되고 있다는 데 있다. 안보차원에서 미국 대(對)북한 일방주의 및 일본의 우경화에 대한 견제와 특히 북한관리 등의 측면에서 중국의 중요성을 절실히 느끼고 있다. 이와 함께 동아시아 지역전략에서 일본을 중시하는 미국의 입장과 일본을 역내의 잠재적 불안세력으로 바라보는 한국의 입장에도 상당한 거리가 존재한다. 따라서 한미동맹에 대한 불명확한 태도는 미국은 물론 중국, 일본 등 주요 강대국들로부터 의구심을 불러일으키는 요인으로 작용한다.

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

3. 한반도 차원 : 남북한 긴장관계의 완화

한미동맹은 일관되게 북한의 위협을 억제·방어한다는 목표를 유지해 왔다. 이러한 목표는 정전협정과 한미상호방위조약에 기초한 것으로 반세기 동안 북한은 한미양국 모두가 공감하는 공동의 적이였다. 물론 냉전시대에는 한미동맹에 대항하는 공동의 위협세력으로 북한 뿐 아니라 북한을 지원할 수 있는 주변국, 즉 중국과 소련이 잠재적국의 범주에 포함되었다. 그러나 1990년대의 탈냉전 시대가 도래했음에도 미국은

지역·지구적 패권경쟁을 염두에 두고 중국 및 러시아를 여전히 잠재적 경쟁자로 간주할 수밖에 없었지만 한국의 경우 러시아 및 중국과 잇단 수교를 맺으면서 중국과 러시아를 ‘적’의 범주에서 제외했다. 탈냉전 시기 이러한 공통위협에 대한 인식 차에도 불구하고 한미동맹의 기본성격을 유지할 수 있었던 것은 남북한이 여전히 적대적 관계를 청산하지 못한 상황에서 북한이라는 공동의 위협인식을 공유할 수 있었기 때문이다.

2000년의 남북 정상회담과 이를 전후한 남북한의 화해·협력이 전개되면서 한미 간에 북한에 대한 위협인식에 적지 않은 균열이 생기기 시작했다. 한국은 북한을 군사적인 위협인 동시에 중·장기적으로는 포용과 협력의 대상으로 인식하기 시작하였다. 반면 미국은 9·11 테러 이후 북한을 ‘악의 축’(Axis of Evil)이며 한반도뿐만 아니라 미 본토에도 위협을 가할 수 있는 국가로 평가했다.⁹⁾ 이러한 시각차는 상당기간 유지되거나 확대될 가능성이 크다. 물론 북한 핵문제와 대량살상무기 위협이 제거될 경우 미국 역시 더 이상 북한을 핵심적인 위협의 대상으로 평가하지 않을 것이다.

최근 북한 사회주의 경제시스템이 마비되어 재래식 군사력을 발전시킬 수 있는 정치·경제적 기반을 상실해가고 점차 첨단 군사력경쟁에서 뒤처지게 됨에 따라 심각한 체제위기의 딜레마가 급속히 심화되고 있다. 남북간 교류협력만으로는 체제생존의 딜레마에 빠져있는 북한체제에 새로운 생명력을 부여하기는 힘들다는 점은 명백해지고 있다. 특히 부시 행정부가 집권 2기에 들어와 경제봉쇄와 인권개선요구 등의 강한 압박을 진행하고 북한의 북미직접대화에 대한 요구에 대해서는 무시 정책으로 일관함에 따라 북한의 체제위기와 정권의 딜레마는 심화되고 있다. 이에 따라 북한은 핵개발 위협을 통해 체제 및 정권안보를 보장받



으려는 전략을 채택하였고 2006년 7월에 이르러서는 대포동 미사일 발사까지 꺼내드는 벼랑 끝 전술로 맞서고 있다. 이렇듯 북한은 냉전시대를 방불케 하는 위협요인을 제공하고 있다.

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

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

이러한 대내외적 안보환경의 변화는 이미 1990년대 초반부터 탈냉

전의 흐름과 함께 시작되었다. 남북간 군사적 대치상황이 지속되고 상호불신이 컸던 1991년에 남과 북은 「남북 기본합의서」를 채택하는 등 남북관계의 전환이 구체화되고 있었다. 따라서 당시부터 이러한 변화를 반영한 안보인식에 대한 검토 및 이를 반영하는 한미동맹의 조정작업을 진행했다면 현재 한미동맹의 변환과정은 보다 원활하고 효율적으로 진행되었을 가능성이 크다.

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

4. 국내 차원 : 수평적 동맹의 여론

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



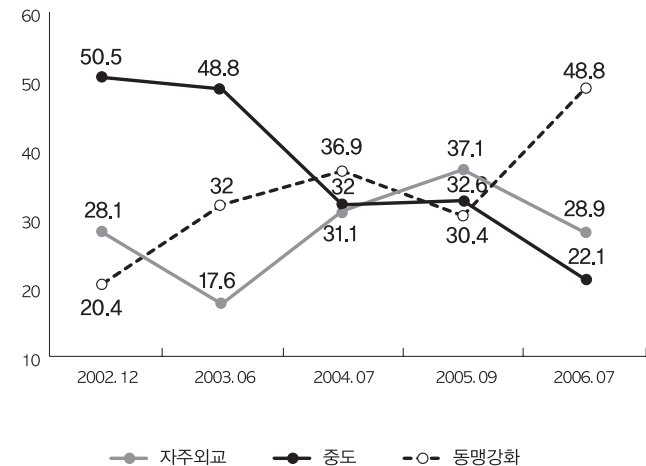
왔다. 주한미군이 지닌 막강한 화력과 타격력, 조기경보체제, 전략정보 수집능력, 그리고 7함대를 통한 해양증원전력과 우세한 공중타격력 등은 북한의 무력 위협 및 사용을 효과적으로 저지하는데 중요한 역할을 담당했다. 또한 한미연합방위체제는 한국군에 유·무형 전력을 보강해 줌으로써 한국의 국방비 절감과 경제발전에 크게 도움을 줬다. 따라서 과거 한국사회에는 동맹국으로서 미국의 정치·경제적 지원이 한국사회의 근대화 과정에 결정적인 기여를 했다는 인식이 지배적이었다.

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

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

〈그림 1〉은 ‘바람직한 한미관계’에 대해 묻는 동일한 질문에 대해 한국 국민들이 응답한 내용을 정리한 것이다. 반미감정이 최고조에 달했다고 평가받는 2002년 12월 촛불시위 당시 조사에서 ‘한미동맹의 강화’ 입장을 밝힌 응답자(20.4%)보다 ‘대(對)미 자주외교노선’을 지지한 응답자(28.1%)가 많았지만, 이후 북한 핵문제가 불거지고 남북관계가 답보상태에 빠진 2003년과 2004년에는 ‘자주외교노선’을 주장하는 사람보다 ‘동맹강화’를 지지하는 응답자들이 크게 증가했다. 2005년으로 넘어오면서는 ‘자주외교노선’에 대한 지지(37.1%)가 높고 반대로 ‘동맹강화’ 입장(30.4%)이 줄어들다가 북한 핵문제가 악화되는 2006년에는 다시 ‘동맹강화’ 입장(48.8%)이 ‘자주외교노선’에 대한 지지(28.9%)를 크게 웃돌게 나타나고 있다. 지난 5년 동안 한미관계에 대한 여론의

〈그림 1〉 바람직한 한미관계에 대한 국민여론 변화(%)



자료출처: EAI 한미관계여론조사(2002~2004), EAI 국가정체성조사(2005), EAI 국제관계인식조사(2006)



추이는 일관된 경향성을 보이기보다는 한반도 안보정세에 따라 급변하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 여론의 변화 추이는 경제성장과 민주화로 증대된 국가자부심에 뿌리를 둔 ‘자주외교노선’을 추구하는 경향과 실리적인 안보개념에 뿌리를 둔 ‘동맹강화’를 원하는 경향이 일반 국민의 의식 속에 동시에 자리잡고 있음을 나타내고 있다. 한반도를 둘러싼 안보상황은 한미동맹과 관련하여 자주외교노선 추구라는 원심력과 동맹강화라는 구심력이 복합적으로 작용하고 있는 것이다.

동맹유지과정에서 발생하는 여러 문제점 중 여론으로부터 비판의 화살이 집중된 것은 무엇보다 한미연합방위체제를 미국이 주도함에 따라 한국군은 의존적인 군구조 하에서 독자적인 전쟁수행능력을 갖추지 못하고 있다는 점이다. 이 과정에서 한국의 자율적 목소리는 제한될 수밖에 없었고 이는 전시작전통제권 조정 등의 현안 문제에서 한국의 입장을 제약했다. 또한 미국의 대외·대북 정책에 대한 우려가 높아지는 가운데 한미행정협정(SOFA) 등 동맹관계를 유지하는 제도적·법적 장치에서 드러나는 불평등과 미국의 동맹관계 운영과정에서 나타나는 미국의 일방주의적 태도가 알려지면서 수평적 동맹에 대한 국민의 요구가 강화되고 있는 것이다. 이와 함께 특정 미국인·미국병사의 행태가 국민정서를 자극하고 미군 주둔으로 인해 야기되는 각종 민원 등 다양한 원인이 복합적으로 작용하고 있다.

그러나 최근 동맹에 대한 변화요구가 높아지고 있는 데에는 동맹으로 인한 이익은 체감하기 힘든 반면 동맹의 유지과정에서 나타나는 손실은 가시적으로 확인되는 특성도 반영되고 있다. 동맹으로 유지되고 있는 안보라는 재화의 효용성은 지속적이고 상황적이어서 실질적으로 체감하기는 어렵다. 특히 동아시아나 세계적 차원에서 이루어지는 동맹

효과는 대단히 추상적으로 이해되기 쉽다. 반면 눈 앞의 동맹유지 과정에서 발생하는 문제점은 정책결정자 뿐 아니라 일반 국민들에게 매우 쉽게 노출될 수밖에 없다.

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

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

이처럼 한미동맹은 다양한 차원의 요인들에 의해 변화를 요구받고

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



서로 필요한 한국과 미국

1. 복합화된 국가이익의 공유
2. 동맹파트너를 필요로 하는 안보상황
3. 21세기의 바람직한 한미관계