

제5호 2005/02/21

# 특별기획

## 기획 취지

1월 19일 한미 양국은 ‘한미 동맹 동반자 관계를 위한 전략대화’를 개최하고 "한국은 동맹국으로서 미국의 세계 군사전략 변혁의 논리를 충분히 이해하고, 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다. 전략적 유연성의 이행에 있어서, 미국은 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다."는 공동성명을 채택하였다.

코리아연구원은 이 성명에 담긴 주한미군의 전략적 유연성 문제로 인해 한국의 미군 체제로의 편입을 심화시켜, 동북아에 새롭게 형성될 단층선의 한가운데로 한반도를 밀어넣게되는 문제점과 남북화해에 역행하게 될 가능성에 주목하였다.

## 주한미군의 전략적 유연성과 동북아 평화

1. ‘전략적 유연성’의 배경과 문제점 (서재정 코넬대 정치학과)

2. 주일미군 사례가 주한미군 전략적 유연성에 주는 시사점

(조성렬 국제문제조사연구소)

문의 : [knsi@knsi.org](mailto:knsi@knsi.org)  
[www.knsi.org](http://www.knsi.org)

사단법인 **새로운 코리아구상을 위한 연구원**

## ‘전략적 유연성’의 배경과 문제점<sup>1)</sup>

서재정 (코넬대 정치학과 교수)

- I. ‘전략적 유연성’과 대북공세
- II. ‘전략적 유연성’과 탈냉전 동북아시아의 신 단층선
- III. ‘전략적 유연성’은 한미상호방위조약 위반

지난 1월 19일 한미 양국은 워싱턴에서 제1차 ‘한미 동맹 동반자 관계를 위한 전략대화’를 개최, 한미동맹을 새로운 공통적 가치를 지향하는 ‘동반자 관계’로 발전시키기 위한 첫 걸음을 떼었다. 한국전쟁과 냉전을 그 존재이유로 하던 한미동맹을 새로운 ‘동반자 관계’로 발전시키는 것은 남북관계의 발전과 탈냉전 시기의 요구에 걸맞은 움직임에 틀림없다. 그러나 문제는 ‘동맹 동반자 관계를 위한 전략 대화 출범에 관한 공동성명’의 내용이 남북화해에 역행하고 동북아에 새로운 단층선(fault line)을 만드는 조항들로 채워져 있다는 점이다. 이 글은 여러 가지 문제점 중 ‘전략적 유연성’에 초점을 맞출 것이나 이에 앞서 이번 공동성명의 중요한 문제점을 몇 가지만 간략히 지적한다.

우선 장관급 전략대화의 명칭을 ‘동반자 관계를 위한’ 대화라고 하면서도 실질적으로 동반자 관계를 구축하겠다는 내용은 전혀 없다. 예를 들어 전시작전 지휘권 문제는 오랫동안 한·미간 불평등 관계를 대표하는 것으로 지적되어 왔고, 노무현 대통령도 이의 환수에 상당한 의욕을 보인 것으로 언론에 알려졌다, 공동성명에는 한미관계를 동반자 관계로 발전시키겠다는 내용은 언급조차 없다. “한미 관계를 동반자 관계로 발전시키는 데 ‘상호존중과 호혜, 평등’이라는 원칙을 존중한다”는 정도의 표현도 없다는 것은 앞으로의 ‘대화’에서 한국이 아예 한 수 접고 기존의 관계를 유지하겠다고 인정해준 것과 다름없다.

앞으로의 한미 ‘동반자 관계’가 미국 주도에 끌려가는 것이 될 것이라는 점은 다른 내용들에서도 나타난다. 반기문 외교장관과 라이스 국무장관은 전략대화에서 앞으로 논의할 핵심조치들을 설정했는데, 그 첫 번째가 “이라크와 아프가니스탄에서 .... 보여준 것과 같이,

1) 이 글은 「전환기 한미관계의 새판짜기」에 수록된 필자의 논문 “탈냉전기 미국의 신군사전략”과 “주한미군 재배치와 한미동맹의 성격 변화”에 상당 부분 의존했음을 밝힌다.

전세계에 개방되고 민주적인 제도 및 인권을 증진시키고자 하는 노력에 있어서의 협력과 조정"이다. 라이스 국무장관은 비민주국가를 민주주의로 '변형'시키는 것을 미 외교의 핵심 과제로 삼는 '변형외교'를 추진하고 있고, 미 국방부는 적국의 정권을 군사력으로 전복시켜 "시민사회에 이양"하는 것을 목표로 하고 있다. 이라크와 아프가니스탄에서 했던 것과 같이 이란, 시리아, 심지어는 북한을 민주화하기 위해 군사력을 동원한다면 한국은 '협력과 조정'을 하겠다는 것이다. 핵심조치의 두 번째는 테러와의 전쟁에 협력하고 '대량 살상무기와 그 운반수단의 확산을 방지'하기 위해 공동 노력한다는 것으로, 이 역시 미국 국가안보 정책의 핵심사안이다.

이에 비해 참여정부가 가장 중요한 외교과제로 삼았던 '북핵문제'의 평화적 해결이라는 원칙이 확인되지 않은 것은 '동반자 관계'의 현 주소를 여실히 보여 준다. 베이징 6자회담의 9·19 공동성명이 "한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것"이 목표라고 명확히 선언하고 "6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것"을 공약한 것에 비해서, 전략대화의 공동성명은 '평화'가 한미동맹을 중심으로 한 것이라고 굳이 못을 박고 있다. 즉 "동북아시아의 평화와 안정에 기여하며 궁극적으로 지역 다자 안보협력체제로 이어질 가능성이 있는 강력한 한미 동맹관계 유지"를 선언하고, "한반도에 평화체제를 구축하기 위한 노력이 한미동맹을 근간으로 한다"고 천명한 것이다.

이러한 조항들의 문제점은 한 가지 가정을 해 보는 것만으로 확실히 드러난다. 만약에 북한과 중국이 '전략대화'를 갖고 "조선반도에 평화체제를 구축하기 위한 노력이 조중동맹을 근간으로 한다"고 선언했다면 한국과 미국은 이를 어떻게 받아들였을까? "강력한 조중동맹을 유지하여 동북아 평화와 안정에 기여한다"고 선언했다면? 한반도는 엄연히 한국과 미국을 일방으로 하고 북한을 일방으로 하는 전쟁상태이다. 이러한 상태에서 일방을 '근간'으로 하는 평화는 그 상대측의 종속이나 배제, 패배를 전제하지 않고서는 불가능하다는 것이 논리적인 추론이 아닌가. "한미 양국은 상호존중과 평화공존의 원칙 아래 핵문제를 비롯한 역내 안보문제의 해결을 추구하고 한반도와 동북아의 평화체제 구축을 위해 노력한다"는 정도의 원칙 표명도 하지 못한 채 9·19 공동성명보다도 후퇴한 내용을 담은 전략대화 공동성명은 앞으로 한국의 외교적 입지를 어렵게 할 것이다. 한미 전략대화는 첫 단추부터 잘못 끼워졌다는 느낌을 지울 수 없다.

'전략적 유연성'도 이러한 문제점들의 연속선 위에 있다. '전략적 유연성'은 미국의 전략 변화와 군사변환, 세계적 미군 재배치라는 미국의 21세기형 '군사적 신자유주의'의 일환으로 추진되는 것이기 때문에 이를 이해하고 존중한다는 한국의 합의는 엄청난 지정학적 의미를 지니는 것이다. 첨단 과학 기술을 이용한 압도적인 군사력으로 21세기 '팍스 아메리카나'(미국의 평화)를 이루려는 구상의 일환으로 이행되고 있는 '전략적 유연성'은 한반도와 동북아

시아의 냉전적 분단을 탈냉전적 단층선으로 악화시킬 가능성을 내재하고 있기 때문이다.

미국이 냉전시기에 채택했던 봉쇄전략은 냉전의 종식과 함께 중동과 동북아시아에서의 지역 분쟁에 초점을 둔 양대 전쟁 전략으로 수정되었다가, 9·11사태이후 보다 공세적으로 전세계에 군사적으로 개입하려는 1-4-2-1 전략으로 확대되었다.<sup>2)</sup> 2001년에 채택되어 2002년 공식화된 1-4-2-1 전략을 충실하게 이행하기 위해, 미국은 현재의 군사력을 21세기형 미래군으로 변환시키는 작업을 추진하는 한편 전세계에 걸친 군사력 재배치를 하고 있다. ‘군사변환’과 ‘해외주둔 미군 재배치 계획’은 미국의 신전략을 이행하기 위한 양대축인 셈이다. ‘전략적 유연성’은 첨단 과학 기동군으로 ‘변환’된 미군을 세계에 재배치하여 미국의 전략을 유연하게 이행하겠다는 내용을 내포하고 있다. 이러한 미군의 구조조정은 주한미군 재조정과 미군기지 재배치를 규정하는 전략적 지침이 되고 있을 뿐만 아니라 미국의 동맹, 특히 한국과 일본의 21세기 전략과 외교방향을 압박하는 힘으로 작용하고 있다. 이러한 일련의 변화는 단기적으로는 남북관계의 발전을 제약하는 구조적 요인이 될 뿐만 아니라, 북한에 대한 군사적 압박을 강화하여 한반도 안보 상황을 불안하게 만들고 한반도 분단과 남남갈등을 고착화 내지 심화시키는 외적 요소로 기능한다. 또한 장기적으로는 중국과 아시아, 태평양 일대에 대한 미군의 개입 능력을 강화하는 한편 미국(그리고 미국의 동맹국들)과 아시아 사이의 군사력 불균형을 가속화하고 군비경쟁을 부추길 가능성이 높다.

## I. ‘전략적 유연성’과 대북공세

우선 주한미군을 신속 기동군으로 전환하고, ‘전략적 유연성’을 강조하는 것이 대만해협과 같은 바다 건너의 목표만을 상정하고 있지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 한미 당국은 용산에 있는 한미 연합군 사령부를 비롯해 최전선에 있는 대부분의 주한미군을 오산-평택 지역으로 재배치하는 계획에 합의, 이를 이행하고 있다. 그런데 주한미군의 재배치 및 감축은 똑같은 군대를 단순 이전시키는 것이 아니라 주한미군의 ‘군사변환’ 및 전술변화라는 질적인 군사력 혁신의 일환으로 이뤄지는 것이기 때문에 대북 군사력을 공세적으로 강화시킨다는 결과가 나타난다. 미군을 후방에 배치하는 것이 어떻게 역설적으로 북한에 대한 공격 능력을 증대시킬 수 있는가?

2) ‘1-4-2-1 전략’은 ‘1’ 미국 본토방어, ‘4’개 지역에서의 전쟁억제, ‘2’개 주요전쟁 승리, ‘1’개 결정적 승리라는 전략적 과제로 구성되어 있다. 2006년 「4개년 국방검토」 보고서는 ‘1-4-2-1 전략’의 틀은 유지한 채로 이전에 미미하게 취급했던 게릴라 소탕전을 ‘장기전’으로 중요하게 격상시켜 추가, 군사력을 대 테러전, 본토방위 및 통상전의 셋으로 분류했다. 이에 따라 미국이 이전부터 추구해 오던 ‘전방위 우위’ (게릴라 전, 지역전, 핵전쟁 등 모든 종류의 분쟁에서 압도적 우위를 누릴 수 있는 군사력)는 더욱 탄력을 받아 추진될 것으로 보인다. 대 테러전의 중요성이 격상되었음에도 불구하고 미군의 전진배치 및 신속한 승리와 결정적 승리라는 내용은 유지되고 있어, 기존 ‘1-4-2-1’에는 큰 변화가 없다.

우선, 미군의 후방 배치는 생존성을 높일 수 있다. 1994년 북핵 위기가 최고조였을 때, 미국은 군사력을 동원하는 방법을 고려했으나 대량 사상자가 발생할 것을 우려했기 때문에 이를 포기했다는 사실은 잘 알려져 있다. 휴전선 근처에 전방 배치되어 있는 미군은 1994년 당시 1만여 명의 북한의 장거리포에 노출되어 있어 미국의 군사력 사용을 오히려 제약했던 것이다. 이러한 상황에서 미군을 보호하는 가장 좋은 방법은 미군을 북한의 장거리포 사정거리 밖으로 빼내어 후방으로 배치하는 것이다. 만약 주한미군이 이렇게 남쪽으로 배치된다면 이것은 더글라스 페이스 국방차관보가 언급했던 것과 마찬가지로 “북한이 ‘막대한 투자’를 퍼부은 장거리포 사정거리 밖으로 주한미군을 빼는 것”이다. 이런 이유로 서울에서 50 마일 이남 지역의 오산·평택은 미국 제 2사단의 새로운 보급자리로 주목받는 것이다. 핵전략에서 적의 보복공격에 대한 방어능력이 있으면 적의 보복을 걱정하지 않고 선제공격을 할 수 있는 것과 같이, 한반도에서 미군이 북한의 보복공격 사정거리 밖에 있게 되면 북한의 보복 공격 가능성을 사전봉쇄한 채 부시 행정부의 선제공격 독트린이 실행될 수 있는 조건이 되는 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 점에서 ‘전략적 유연성’은 미국이 채택하고 있는 보다 공세적인 전략과 전술의 맥락에서 이해해야 할 필요가 있다. 부시 행정부는 필요하다고 판단된다면 적을 선제공격하는 정책을 공식적으로 채택했고, 적의 정권을 교체하는 것도 2001년과 2006년 4개년 국방검토에서 선언한 정책이다. 부시 행정부의 이러한 공격적 전략은 전술마저도 보다 공세적으로 변환시키고 있어서, 미군은 전쟁 초기 우선적으로 적의 고위 정부 리더십을 공격하고 중앙 통신망을 파괴해 적군을 무력화시킨다는 전술을 채택하고 있다. 또한 광범위한 전선을 형성하여 적과 대치하기 보다는 우월한 기동성과 정보력을 바탕으로 핵심 전략적 위치를 선점하는 것을 추구하고 있다. 그러한 작전개념은 전투기와 군함을 동원하여 투사할 수 있는 기동 네트워크 군을 필요로 하고 있으며, 또한 기동 네트워크 군이 육·해·공군력을 통합한 합동작전을 수행할 수 있는 기지를 요구한다. 이렇게 볼 때 오산 공군기지과 평택 항에 인접한 오산·평택 지역은 ‘전략적 유연성’을 갖춘 신 군사력을 바다와 공중으로 투사하여 북한의 전후방을 동시에 타격할 수 있는 최적의 기지인 셈이다.

물론 아래에서 설명하려고 하는 것과 같이 미국은 한미동맹의 역할을 한반도 지역에 국한시키지 않고 세계적으로 확장하려 하고 있다. 그렇지만 ‘전략적 유연성’을 한미동맹 역할의 세계적 확장으로만 해석하는 것은 미국 군사전략의 다른 부분들을 놓칠 위험이 있다. 군은 미래의 위협에 대해 준비해야 하기도 하지만, 아무래도 최우선과제는 현 전략의 실행이다. 즉 북한을

3) 북한이 2005년 2월에 '핵 억제력' 보유를 선언한 이후 이 논리는 일정하게 수정될 필요가 있다. 이제 미군은 북한의 장거리 포격뿐만 아니라 핵 공격 가능성으로부터도 스스로를 보호해야 하기 때문이다. 비록 미사일 방어 체제가 이미 배치되어 있고 이를 더욱 강화한다고 해도, 북의 핵 공격을 완벽하게 막아낼 것이라는 보장은 할 수 없기 때문에 미국의 전쟁 계획이 더욱 어려워진 측면이 있다. 이렇게 볼 때 미국의 선제공격전략에 대응하여 북한이 '핵 억제력' 보유를 선언했다는 해석이 가능하다.

‘주적’의 하나로 상정하고 적 정권교체를 요구하고 있는 미국의 현 군사전략 아래에서 미군의 최대 임무는 그러한 전략 실행에 필요한 준비태세와 능력을 확보하는 것이라고 보아도 무리가 없을 것이며, 따라서 주한미군의 재조정도 ‘1-4-2-1 전략’의 요구를 충족시키기 위한 전반적 노력의 일환으로 보아야 할 것이다.

북한은 2기 부시 행정부 ‘변형외교’의 목표이고, ‘1-4-2-1 전략’이 타깃으로 잡고 있는 2개의 전장 중 하나일 뿐만 아니라 미국 핵전략과 반확산정책의 주요 목표이기도 하다. 미국의 양대 전쟁 전략과 대량살상무기 반확산 전략이 교차하는 지점에 북한이 있다는 사실은 동아시아와 한반도에서의 안보에 심각한 영향을 미칠 수 있는 문제이다. 2002년 초 발간된 「핵태세검토 보고서」는 북한에 핵무기를 사용할 구체적인 시나리오를 포함하고 있는 등 북한 핵전쟁의 발발 가능성을 명백히 시사하고 있다. 게다가 2002년 12월 발표된 「대량살상무기 격퇴를 위한 국가 전략」과 2002년 5월 부시 대통령이 서명한 ‘국가 안보에 관한 대통령 명령 제17호’는 장거리 미사일과 대량살상무기 확보에 ‘근접한’ 국가와 테러리스트 조직에 대해 선제공격을 승인하고 있다.<sup>4)</sup> 북한은 부시 행정부가 중요한 안보 문제로 보고 있고 대량살상무기 반확산 정책에서 최우선 순위이기 때문에, 미국은 6자회담뿐만 아니라 외교적 압력, 경제적 제재, 군사적 봉쇄, 비핵 선제공격, 핵무기 사용을 포괄하는 다양한 방법을 동원하여 ‘북한 위협’을 다루고 있다.

## II. ‘전략적 유연성’과 탈냉전 동북아시아의 신 단층선

미국이 일방주의를 강조하는 방향으로 전략을 바꾸고 이의 이행을 위해 군사변환 등을 추진하고 있지만 이것을 동맹국들에 대한 배척으로 해석해서는 안 된다. 일방주의에도 불구하고 부시 행정부는 군사변환과 전략을 매끄럽게 적용시키기 위해 동맹국들과 긴밀히 협력하고 있기 때문이다. 미 합참본부가 작성한 「합참비전 2020」이 이전 「합참비전 2010」과 차별화되는 주요 부분은 동맹국과의 다자주의적인 운영과 군사동맹들을 강조하고 있다는 점이다. 「합참비전 2020」은 동맹국과의 연합 작전에서 상호운영성을 확대하여, 무기체계뿐만 아니라 군대 조직과 운영 방식, 구체적 작전 영역까지 상호운영성을 확보해야 한다고 강조하고 있다.<sup>5)</sup>

2006년 「4개년 국방검토」도 “유사시 작전에는 동맹국과 우방국의 기여가 보다 높은 수준”이 될 것으로 아예 상정한 위에 미군 적정 군사력 규모를 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 이는 이미 2003년 한미

4) Michael Allen and Barton Gellman, “Preemptive Strikes Part of U.S. Strategic Doctrine: ‘All Options’ Open for Countering Unconventional Arms.” *The Washington Post* 12/11/02 참조

5) General Henry H. Shelton, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2020*. U.S. Government Printing Office, 2000. Pp.6, 16-1 참조

6) The Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p. 38.

연례안보협의회의의 공동성명에서 나타난 것과 같이, 한국 군대가 미군과 공동 작전을 할 수 있는 고도 첨단군으로 ‘군사변환’되어야 한다는 압력을 받고 있고, 최신 무기체계를 구입하라는 압력으로도 작용하고 있다. 즉, 미군의 군사변환과 재조정은 미국의 동맹국에게는 그들의 군을 ‘변환’하라는 압력이 되고 있고, 미국의 적들에게는 이런 변화들에 대한 대응수단을 모색하도록 강요, 21세기 군비 경쟁을 촉발하는 주요 기제가 되고 있는 것이다.

미국은 동맹국의 역할이 확대되어 미군과 연합작전을 원활히 수행할 수 있게 되기를 희망하고 있는데, 이를 위해서도 동맹국이 미국의 군사변환에 보조를 맞춰야 할 필요가 있다. 미군은 최첨단무기로 무장된 21세기 과학군으로 변했는데 동맹군이 20세기형 구식군으로 남아 있으면 상호운영성에 문제가 생길 여지가 많기 때문이다. 따라서 미국은 미군과 상호운영성을 유지하기 위해 나토 회원국에게 군사비를 증액하고 군사변환에 나설 것을 요구하고 있고, 나토 국가들은 이러한 미국의 압력에 불편함을 표시하며 부분적으로 따라가고 있다.

미국은 한국에도 같은 주문을 하고 있고, 한국은 ‘협력적 자주국방’이라는 구호 밑에 군사비 증액과 군사변환을 ‘자주적’으로 추진하여 미국의 군사변환에 ‘협력’하는 모습을 보이고 있다. 미 국방부는 군사변환을 주한미군에 적용하기 위한 계획의 일환으로 3년 동안 110억 달러를 투자, 주한미군 전투력 향상을 도모하고 있는데, 이러한 군사변환은 주한미군에 적용되는 데서 끝나는 것이 아니라 한국군의 군사변환을 요구하는 압력으로도 작용하고 있다. 이미 한미 국방장관은 2002년 “연합 방어 태세를 강화하기 위해 과학 발전과 군사기술의 사용이 요구”된다는 것을 인정하고, 한국군을 첨단 과학군으로 변환시킨다는 데 합의했고, 이어 2003년 조영길 국방장관은 “한미 연합군 사령부의 연합작전능력을 증진시키기 위해 한국군은 미국의 군사변환을 참조하여 한국군 군사력을 발전, 변환시킬 것이다”라고 밝힌 바 있다. ‘협력적 자주 국방’ 정책은 한국군 변환, 국방비 증액 등 사실상 미국의 군사변환과 보조를 맞추고 있다.

한편 미국은 동맹국들이 미국의 전략을 지지하고 미국의 군사 변환을 따라 오도록 견인하는 동시에 그들의 활동범위를 확대하도록 종용하고 있기도 하다. 미국은 기존 동맹 조약이 명기하고 있지 않은 작전 지역일지라도 미국 전략의 관철에 필요하다면 그 지역 작전에 동맹국이 참여하기를 원하고 있다. 아미티지 보고서가 일본에게 ‘아시아의 영국’ 역할을 제시하는 것과 같은 연장선상에서, 미일 동맹의 활동은 「신 방위 가이드라인」과 같은 선언들을 통해 그 영역이 확대되고 있다. 마찬가지로 NATO도 대서양조약에 명기되어 있는 작전 영역을 넘어 소위 “지역 밖의” 군사작전이 정례화되는 등 활동범위가 조약 이상으로 확대되고 있다.

나토와 미일동맹의 군사작전 반경이 이렇게 조약의 범위를 넘어 확대되고 있다는 사실은 한미동맹도 이러한 추세에서 예외가 아닐 수 있다는 사실을 강력히 시사한다. 사실 한미동맹은 위에서 지적한 것과 같이 북한을 ‘주적’의 하나로 지적하고 있는 미국 전략의 필요성 때문에 그 활

동범위를 한반도 이상으로 확대하는 것이 상대적으로 늦게 이행된 감이 있다. 그러나 이에 대한 논의는 이미 1992년부터 시작되어, 1995년에는 랜드연구소와 한국국방연구원이 공동보고서에서 한미동맹은 장차 ‘지역방어’의 목적으로 개편되어야 한다고 권고한 바 있다. 이어 1996년 연례안보협의회의에서는 북 위협이 소멸하는 단계에서 한반도 방위는 한국군이 주도하고 미군이 지원하며, 지역방위는 미군이 주도하고 한국군이 지원해야 한다는 권고를 확인하고, 2002년 제32차 한미연례안보협의회의에서 양국은 “한반도 내 안정에 대한 당면한 위협이 감소된 후에도 이러한 양국 동맹관계는 동북아 및 아태 지역 전체에서의 평화와 안정 유지에 기여할 것”이라며, 한미동맹의 성격을 근본적으로 바꾸는 중대한 결정을 내렸다. 2003년 연례 한미 안보협의회의에서도 미국과 한국 국방부는 “한미동맹은 동북아와 아시아 태평양 전반의 평화와 안정을 증진하는데 기여할 것”이라고 한미동맹의 지역동맹적 역할을 확인했고, 2006년 ‘한미 동맹 동반자 관계를 위한 전략 대화’에서 한국은 “주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다”고 이러한 합의를 다시 한번 확인했다.

그런데 NATO가 활동범위를 확대하는 것은 유럽 인근 지역을 안정화시켜 유럽의 안보에 기여하는 측면이 있고, 일본이 군사적 활동범위를 넓히는 것은 미국의 ‘외압’에 편승하여 ‘보통국가’화라는 장기적 숙원사업을 도모한다는 측면이 있다. 양측 모두 미국의 전략변화와 군사변화에 끌려가는 척하며 실속을 챙기고 있는 것이다. 그러나 한국의 경우 이러한 변화들은 미군 체제에의 편입을 심화시킬 뿐만 아니라, 동북아에서 새로운 단층선의 한가운데에 한반도를 밀어 넣는다는 데에 문제의 심각성이 있다. 주지하다시피 미국은 중국을 미래의 잠재적 위협으로 인식하고, 중국이 경제적 강국으로 성장한 이후에도 미국의 패권에 도전할 수 없는 조건을 만들어 가고 있다.<sup>7)</sup> ‘1-4-2-1 전략’ 하에 미군이 전진 배치되어 있는 4개 지역이 중국을 반원형으로 포위하는 모습이라는 점도 우연의 일치는 아닌 것이다.

미국의 세계전략 변화와 군사변환 및 미군 재배치와 맞물려 진행되는 한미동맹 및 미일동맹의 이러한 역할 확대가 지역 불안정에 기여할 것이라는 점은 최근 진행되는 일련의 사태가 반증해주고 있다. 예를 들어 지난 2004년 미국이 아시아 태평양에서 벌이는 군사훈련과 거의 동시에 중국과 대만이 상대방을 염두에 둔 군사훈련을 실시한 바 있다. 당시 미국은 ‘여름의 맥박 04’라는 군사훈련의 일환으로 키티호크호와 스테니스호 등 항공모함 두 척을 태평양에 동원했다. 이렇게 항공모함 두 척이 동시에 태평양에서 훈련을 한 것은 유례가 없는 일이었을 뿐만 아니라, 미국은 ‘여름의 맥박’ 훈련 직전에 ‘환태평양 훈련’을 일본 및 한국과 함께 실시하고 이 기

7) 2006년 4개년 국방검토는 이를 ‘전략적 교차로에 있는 국가들의 선택을 형성’이라는 항목에서 구체화하고 있다. 특히 중국과 관련해서는 미국 중심의 세계질서에 동참할 것을 강력히 권고하는 한편으로 어떠한 외국 권력도 지역 또는 세계 안보를 좌지우지할 수 없도록 할 것임을 명확히 하고 있다. 또한 미국이나 우방국에 대해서 지역적 헤게모니나 적대적 행위를 행사할 수 있는 능력을 개발하지 못하도록 할 것이라며 미국에 대항할 수 있는 능력의 개발 자체를 용인하지 않겠다고 선언했다. The Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp. 27-32.



간 중 중국의 대만 침공에 대비한 가상훈련인 ‘용의 천둥’ 훈련을 실시하기도 했다. 당시 중국은 미국의 움직임에 대응해 탄도미사일 시험발사를 하고 대규모 상륙작전 훈련을 실시하는 등 동아시아 긴장이 한껏 고조됐던 것이다. 미국과 중국 간 대만을 둔 전쟁이나 중국과 일본 간 댜오 위다오/센카쿠 분쟁에 한국이 끌려 들어갈 위험성을 혹자는 “미사일을 든 고래들의 싸움에 새우가 부엌칼 들고 나서는 꼴”이라고 경고하고 있음에도 불구하고 한국은 이 ‘고래 싸움’에 굳이 끼어들고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

미국의 전략 변화, 군사변환 그리고 군 재조정이라는 ‘삼위일체’는 재래식과 핵전략이 교차되는 지점에 북한을 상정함으로써, 동맹국들을 그에 상응하게 재편하고 투사능력을 끌어올리고 있다. 또한 장기적으로는 동아시아 지역에서의 잠재적인 단층선을 심화시킴으로써 한반도의 안보상황을 불안정하게 만들고 있다. 현재 한국이 내부의 이견에도 불구하고 미국의 ‘삼위일체’를 따라가고 있는 가운데, 일본은 미국이 주도하는 변화의 흐름을 타고 군사능력을 증진시키고 작전영역을 확대하고 있다. 북한은 미국의 변화에 경계하며, 6자 회담을 배제하지는 않지만 한편으로 ‘핵 억지력’을 강화, 실질적인 대응능력을 보강하고 있다. 중국은 비록 침묵하며 다차원적으로 대응하고 있으나, 장기적으로 지역에 단층선이 형성될 가능성에 대비하여 긴장을 늦추지 않고 있다.

### III. ‘전략적 유연성’은 한미상호방위조약 위반

특정지역이나 특정위협을 구체적으로 거명하기보다는 ‘능력에 기반을 둔’ 안보정책을 추구하는 부시 행정부 하에서 ‘지역안보’라는 내용은 ‘전략적 유연성’이라는 표현으로 나타나고 있다. 그러나 실질적으로는 부시행정부의 ‘1-4-2-1전략’과 ‘군사변환’이 맞물리면서 한미동맹의 목적 자체가 변화하고 있으며, 이러한 변화의 일환으로 주한미군 재배치와 기지 재조정이 급물살을 타고 있다.

한국군이 이미 아프가니스탄과 이라크 전쟁에 파견되어 미군과 함께 작전을 전개하고 있으며, 주한미군 일부가 한국기지에서 이라크전쟁 훈련을 받은 후 2004년 8월 이라크 전쟁에 바로 투입됐다는 사실은 한미동맹의 현주소를 그대로 보여준다고 하겠다. 미국의 「디펜스뉴스」도 주한미군의 이라크 차출을 보도하며 “한국을 다른 임무를 위해 병력을 발진시키는 중심축으로 이용하는 것은 전세계에 미군이 임무수행을 위해 사용할 수 있는 장소들을 구축한다는 새 목표의 전조가 되는 것”이라고 지적하고, 이러한 변화는 “소련의 위협을 다루기 위해 취했던 정적인 자세에서 새롭고 역동적인 위협을 다룰 수 있는 적극적인 자세로 전세계 미군을 이동시키는 것”이라고 분석했다.<sup>9)</sup> 주한미군을 신속기동군으로 재편하고 한

8) 김영희, “한국이 중국을 공격한다?” 중앙일보, 2004년 5월 28일.

미동맹을 전세계적인 군사소요에 대응할 수 있도록 하겠다는 것은 미래의 청사진이 아니라 한국에서는 이미 현실로 나타나고 있는 것이다. 한국과 미국이 이미 2004년 2월 24일 ‘한미상호군수지원협정’을 개정하여 한반도와 북미지역에 한정되어 있던 상호 군수지원 대상지역을 전 세계 모든 국가로 확대했다는 사실도 이를 반증한다.

그러나 한미동맹의 역할을 이렇게 전세계적으로 확대하는 것은 한미상호방위조약을 명백하게 위배하는 것이다. 한미상호방위조약 제3조는 대한민국이 외부로부터 공격을 받았을 경우에만 조약당사국이 행동하도록 되어있다. 또 1954년 1월 19일 미 상원이 한미방위조약을 비준하면서 추가한 양해사항도 “타방국에 대한 외부로부터의 무력공격을 제외하고는 그를 원조할 의무를 지는 것이 아니다”고 한미상호방위조약의 적용조건을 엄격히 제한한 바 있다. 한국군과 주한미군이 한국에 대한 외부로부터의 공격이 아닌 다른 사안으로 작전을 하는 것은 한미상호방위조약의 발동조건을 위배하는 것이다.

또 동 조약 제3조는 그 적용범위를 “각 당사국은 타당사국의 행정지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타당사국의 행정지배하에 들어갔다고 인정하는 금후의 영토”로 엄격히 한정하고 있다. 현 한미상호방위조약은 한국군이나 주한미군이 조약당사국, 즉 한국이나 미국의 영토이외의 지역에서 작전하는 것을 금하고 있는 것이다. 한미상호방위조약에 근거하여 한국의 방위를 위해 주둔하는 주한미군이 그 작전범위를 한국 이외의 동북아시아나 다른 지역으로 확대하는 것은 한미상호방위조약의 적용범위를 명백히 위반하는 것이 될 것이다.

현재 양국 국방부가 추진하고 있는 한미동맹의 역할변화와 활동범위 확대가 한미동맹의 법적 근거인 한미상호방위조약을 위배하는 것인데도 불구하고 한국군을 이라크 전쟁에 파견하고, 주한미군을 역시 이라크 전쟁에 차출했다는 것은 양국군이 이미 한미상호방위조약은 그대로 두되 실질적 내용은 변화시키는 불법적 작업에 착수했다는 것을 의미한다. 한미상호군수지원협정의 적용범위를 전세계로 확대한 것도 상위법인 한미상호방위조약은 그대로 둔 채 하위법을 수정하여 상위법이 규정하고 있는 한미동맹의 성격과 적용범위를 변경시키는 불법적 방식이 관철되고 있음을 보여준다.

2006/02/20

새로운 코리아구상을 위한 연구원

9) “<디펜스뉴스>, 한국 신속배치 중심축 사용,” 연합뉴스, 2004년 6월 2일.

# 주일미군의 사례가 주한미군 전략적 유연성에 주는 시사점

조성렬 (국제조사문제연구소 국제관계연구센터장)

- I. 주일미군의 재편 경과
- II. 주일미군의 전략적 유연성 문제
- III. 주일미군과 주한미군 재편의 비교
- IV. 동맹과 다자안보협력의 조화 필요성

## I. 주일미군의 재편 경과

미국은 군사변환(Military Transformation)과 해외미군재배치계획(GPR)에 따라 주일미군의 재조정작업에 착수하였다. 미국이 구상했던 주일미군 재조정의 당초목표는 중앙아시아에서 벙골만을 거쳐 동해에 이르는 이른바 ‘불안정한 활꼴’을 총지휘할 광역사령부로 격상시키는 것이었다. 이러한 구상은 미국내 일본전문가들이 초당파적으로 작성한 ‘아미티지-나 이보고서’(2000)에 따른 것으로, 미일동맹을 영일동맹의 수준으로까지 끌어올린다는 내용에 기초하고 있다.

2002년 12월 16일 미·일 양국은 외무 및 국방 장관급 미일안전보장협의위원회(SCC, 이하 ‘2+2전략회의’)를 갖고 국제정세에 관한 의견을 교환하면서 주일미군의 재조정 필요성에 인식을 같이 하였다. 이 자리에서 양국 장관들은 새로운 안보환경에서 미·일 양국의 역할과 병력구성 등 방위태세를 재검토할 필요성이 있다는 데 합의하였다.

그리하여 2003년 봄 양국은 이 문제를 논의할 심의관급 방위정책재검토구상(DPRI, Defense Policy Review Initiative)회의를 설치하기로 하고, 미사일방어(MD), 해군전력의 바람직한 방향, 주일미군기지 재배치 등의 협의에 착수하였다. 몇 차례 회의에도 불구하고 협의가 제대로 이루어지지 않자, 2004년 10월 ‘2+2전략회의’에서 미일동맹 재조정문제를 △정세인식 및 전략목표에 대한 합의, △미군과 자위대 간의 역할분담, △개별적 기지 재조

정문제에 대한 협상 등 3단계로 진행키로 합의하였다.

그 결과, 2005년 2월 19일 ‘2+2전략회의’는 새로 정의된 미일동맹의 공통전략목표를 공동성명을 통해 발표하였다. 그 뒤 미 1군단의 자마기지 이전, 항공자위대와 미 제5공군의 통합운용 등 주일미군과 일본 자위대 간의 역할분담에 관한 합의가 이루어졌으며, 마침내 2005년 10월 29일 주일미군 기지의 이전·통폐합에 관한 합의를 담은 「중간보고서」가 발표되었다. 최종합의문은 오는 3월 고이즈미 총리의 미국 국민방문 때 미·일 정상외의 ‘신·신안보 공동선언’의 형태로 발표될 예정이다.

주일미군의 재조정과정은 미·일 정부간의 협의가 거의 끝나고, 일본정부와 지방자치체간의 협의만 남겨놓고 있다. 지난 1월 기지이전 예정지인 나고(名護)시의 시장선거에서 기지이전을 지지하는 후보가 당선됨으로써 오키나와 미군기지의 이전작업은 탄력을 받을 전망이다.

## II. 주일미군의 전략적 유연성 문제

### ① 미일안보의 공통전략목표가 된 대만안전

이번에 합의된 주일미군 재조정의 목표는 미국과 일본이 서로 달랐다. 미국의 재조정 논의 목표는 앞서 언급한 대로 미 본토에 있는 제1군사령부를 일본 내 자마(座間)기지로 옮겨와 ‘불안정한 활꼴’ 지역의 광역사령부로 삼는 것이었다. 반면, 일본정부는 억제력을 유지하면서도 주일미군 기지의 축소조정을 통해 일본의 부담을 경감하는 데 협상의 목표를 두고 있었다. 이 때문에 1년 반 동안 양국의 심의관급 논의는 진전을 보지 못해, 결국 ‘2+2 전략회의’를 통해 2004년 말부터 본격화될 수 있었다.

DPRI회의에서 양국은 ‘공통전략목표’에 쉽게 합의하였다. 2005년 2월 19일 ‘2+2전략회의’에서 ‘대만안전’을 미일안보의 공통전략목표로 설정하는 내용의 공동성명을 발표하였다. 일본은 지난 1995년 ‘미일 신안보 공동선언’ 때부터 대만안전을 미일안보의 공통전략목표로 삼기를 원했으나, 중국의 반발을 우려한 미국이 받아들이지 않아 ‘주변사태’라는 개념으로 모호하게 처리해 왔었다. 하지만 이번에는 미국도 대중 포위망 구축의 일환에서 이를 받아들인 것이다.

이와 같이 미일 양국은 동맹의 목표에 관해서는 쉽게 합의하였다. 그러나 제2단계인 주일미군과 자위대의 역할·임무 분담문제에 관해서는 좀처럼 이견이 해소되지 않았다. 군사적 합리성을 중시하는 일본방위청은 대체로 지지하는 입장이었으나, 일본외무성은 「미일안보조

약」을 내세워 신중한 입장을 견지했다. 양국간 가장 큰 쟁점은 ‘일본관 전략적 유연성 문제’라고 할 수 있는 다음 두 가지 문제들이다. 첫째는 미 제1군단 사령부의 임무에 관한 것이고, 둘째는 미 5공군(요코다)과 미 13공군(팜) 사령부를 요코다 기지로 통합하는 것이다.

## ② ‘일본관 전략적 유연성’을 둘러싼 논란

먼저, 미국은 워싱턴주 포트루이스에 있는 제1군단 사령부를 자마(座間)기지로 이전한 후 중앙아시아~베트남~동남아~동해에 이르는 불안정한 활꼴을 담당할 광역사령부(UEy)로 규정하고, 거기에 4성 장군을 임명할 계획이었다. 그러나 일본정부는 내부 논란이 있기는 했으나, 미일안보의 범위를 필리핀 이북지역으로 제한하는 「미일안보조약」 제6조의 ‘극동조항’을 들어 난색을 표하였다. 오키나와기지의 미 해병 원정대는 1971년 반환협정 체결 시 미공개각서를 통해 ‘극동조항’에 제약을 받지 않고 신속기동군의 역할을 할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 일본열도에 주둔하고 있는 주일미군의 경우는 「미일안보조약」에 작전범위가 규정되어 있으며, 역외작전에 출동하기 위해서는 일본정부와 ‘사전협의’를 의무적으로 하도록 되어 있다. 결국 작년 4월말 미국정부는 기존 입장에서 후퇴하여 일본측 주장을 받아들이지 않을 수 없었다.

다음, 주일미군의 작전을 원활히 하기 위해 팜에 있는 미 13공군 사령부를 미 5공군 사령부가 있는 요코다 기지로 통합하려던 계획이다. 이러한 계획에 대해 일본정부는 제1군단 사령부의 경우와 같이 「미일안보조약」 제6조를 근거로 반대 입장을 밝혔다. 결국 미국 정부는 제13공군 사령부를 요코다기지로 옮기려던 당초 계획을 포기하고, 그 대신 팜 사령부 기능을 하와이 소재 히캄기지로 통합하기로 결정하였다. 다만, 미 공군과 항공자위대의 통합작전능력을 향상시키기 위해 항공자위대 사령부의 요코다 이전은 실현되었다.

이처럼 미일간의 임무와 역할분담 협상은 일본측의 완강한 자세로 미국이 요구했던 ‘전략적 유연성’이 관철되지 못한 채 끝나고 말았다. 이 때문에 작년 6월 싱가포르에서 열린 동아시아안보회의에서 럼즈펠드 미 국방장관이 오노(大野) 일본 방위청 장관에게 “일본이 역할확대보다 분담축소만 꾀한다”며 불쾌감을 표시한 바 있다. 또한 럼즈펠드 장관이 당초 10월 29일의 ‘2+2전략회의’에 참석한 뒤 한미 연례안보회의(SCM)에 참석하고 중국을 방문하려던 계획을 갑자기 바꿔 일본을 방문대상에서 제외시킨 것도 불만의 표시였다.

## III. 주일미군과 주한미군 재편의 비교

동북아지역에서는 미국의 해외미군 재배치(GPR) 계획에 따라 주일미군의 재편뿐 아니라 주한미군의 재편도 동시에 진행되었다. 미국의 세계군사전략상 한국과 일본이 같은 특수전

구에 속하기 때문에 주일미군의 사례는 주한미군의 재조정과 밀접한 연관이 있다. 시기적으로도 2002년 말 동시에 제기되었으며, 공통전략목표(공동비전), 임무분담, 기지 재조정 등 재편 내용도 비슷하다.

그러나 구체적으로 들어가면, 주일미군과 주한미군의 재조정 과정에서 나타난 한·일 양국의 미국과의 관계는 한·일 양국의 전략적 위상, 협상전술, 협상결과 등에서 차이가 있다. 그리고 이러한 차이점 때문에 한·일 양국이 미군의 전략적 유연성을 받아들이는 방식에서도 일정한 차이가 드러나고 있다.

### ① 한국과 일본의 대미 협상구조

미국과의 전략적 위상이 다른 한국과 일본은 대미 협상틀에서 차이가 났으며 이는 전략적 유연성 문제에 영향을 주었다. 미·일간의 협상주체는 국방장관과 외무장관이 동시에 참여하는 전략대화 성격의 ‘안전보장협의위원회’(SCC)인 반면, 한·미는 국방장관이 참여하는 ‘안보협의회의’(SCM)이다. 다시 말해, 미·일간에는 안보전략 차원에서 주일미군 재편논의가 진행된 반면, 한미간에는 그 하위인 군사전략 차원에서만 주한미군 재편논의가 이루어진 것이다.

하지만 2005년 11월 17일 한·미 정상회담에서 발표된 공동선언에 따라 외무장관급 ‘동맹 동반자관계’를 위한 전략협의회(SCAP)’가 설치되어 2006년 1월 19일에 첫 전략회의가 개최되었다. 한·미동맹의 격상을 상징하는 한·미 전략회의의 첫 회의에서 그 동안 논란이 되어 왔던 한·미간의 ‘전략적 유연성’ 문제가 합의되었다. 이것은 심의관급의 미래한·미동맹정책구상(FOTA), 안보정책구상(SPI) 회의를 통해 실무급 협의에서 논의되어 온 것을 마지막으로 해서 추진한 것에 지나지 않는다.

그 동안 주한미군은 전략적 유연성을 전제로 휴전선 부근의 불박이군에서 벗어나 항구에 가깝고 오산 미 공군기지와 인접한 평택지역으로 이전하기로 이미 합의가 되었다. 또한 주한미군은 작년 6월에 해외미군 중 최초로 미 2사단이 미래형 사단인 ‘운용부대 X(UEx)’로, 예하 1여단도 새로운 편제인 ‘작전부대’(UA)로 개편을 완료하여 신속기동군 체제를 갖추었다. 따라서 주한미군이 전략적 유연성에 알맞은 형태로 이미 바뀐 마당에, 새삼스럽게 한·미 전략회의에서 이를 받아들인다는 공동성명을 발표한 것은 앞뒤가 바뀐 것이다.

### ② 주한미군과 주일미군의 재편 추진순서

주한미군의 재조정 추진과정은 주일미군의 경우와 반대방향으로 진행되었다. 주일미군 재편의 경우, △정세인식 및 공통전략목표의 공유, △미군과 자위대의 역할분담, △개별적 기지 재조정 등 3단계로 진행되었다. 반면, 주한미군 재조정은 FOTA회의에서 △용산기지 및

개별적 기지의 재조정 및 △한국군과 주한미군의 역할분담 문제가 먼저 합의되고, 2005년부터 열리는 SPI회의에서 △한미동맹의 공동비전 문제가 협의되는 등 역순으로 협상이 이루어졌다. 이러한 대미 협상순서는 ‘전략적 유연성’문제에도 영향을 미쳤다.

일본정부는 미국이 요구하는 ‘전략적 유연성’이라는 대원칙을 수용하면서 공통전략목표를 이끌어내었다. 하지만, 일본열도 내 주일미군에 대해서는 「미일안보조약」을 들어 여전히 ‘전략적 유연성’을 제한하였다. 다시 말해 주일미군의 ‘전략적 유연성’의 원칙을 수용하되 오키나와 주둔 해병원정대에게만 완전한 전략적 유연성을 인정하고, 일본열도 내 미 공군이 나 미 해군에 대해서는 ‘사전협의제도’를 통해 제한한 것이다.

한국의 경우, 한미 양국 국방장관은 2003년 11월에 개최된 제35차 SCM에서 “주한미군의 전략적 유연성이 지속적으로 중요함을 재확인”하였다. 처음 ‘확인’한 것이 2002년 12월의 제34차 SCM 때였는지 그 뒤의 FOTA회의를 통해서였는지 명확하지 않지만, 적어도 핵심내용은 2003년 6월 제2차 FOTA회의에서 “동맹의 강화(Enhance)·조성(Shape)·조정(Align)” 3원칙에 동의함으로써 사실상 ‘전략적 유연성’의 내용을 대부분 합의해 주었다.

앞서 밝혔듯이, 이러한 합의에 따라 주한미군은 신속기동군으로의 재편에 착수했고 용산 기지와 산재된 강북지역의 미군기지를 평택으로 이전할 준비를 갖추었다. 정부 내 최고위 정책결정단위에서 전략적 유연성 문제를 놓고 여러 가지 논란이 벌어지는 동안, 실무급에서는 착착 주한미군의 전략적 유연성을 확보하는 실질조치를 취해 나갔던 것이다.

### ③ 기존 방위/안보 조약과의 관계

주한미군과 주일미군의 재조정 협상에서 공통적으로 논란이 되었던 것은 기존의 상호방위조약과 안보조약과의 관계 문제였다. 일본의 경우, 「미일안보조약」 제6조에 ‘극동조항’이 있지만, 그 동안 그 범위로 일본열도와 한반도만을 상정하고 있었다. 이러한 제한을 피하기 위해 1996년 클린턴-하시모토 미일정상간에 ‘미일 신안보공동선언’을 발표하여 미일안보의 적용범위를 ‘주변사태’로 확대하여 대만해협까지도 포괄하고자 했다.

하지만, 당시 일본정부는 ‘주변사태’의 의미를 ‘지리적 개념’이 아닌 ‘상황적 개념’이라는 해석을 제시하며 중국의 반발을 회피하고자 하였다. 그러나 이번에는 대만의 안전을 미일안보의 공통전략목표로 명확히 내걸고 있다. 그러면서도 일본열도 내 주일미군의 ‘전략적 유연성’에 대해서는 안보조약을 들어 제한을 가하고 있는 것이다.

한국의 경우, 「한미 상호방위조약」은 기본적으로 한국의 방어를 목적으로 한 것이지만, 전문(前文)에 “태평양지역의 평화”를 지킨다는 내용이 들어 있다. 그런데 ‘전략적 유연성’이

란 태평양지역을 ‘특정’하고 있는 것이 아니어서 「한미 상호방위조약」 위반 논란이 일어났다. 실제로 논란 당시 외교통상부 조약국에서는 ‘전략적 유연성’의 수용이 조약에 위반된다는 유권해석을 내렸던 것으로 알려져 있다.

우리의 경우는 주한미군의 전략적 유연성을 받아들인 것이 방위조약에 근거한 것인지, 아니면 방위조약의 정신에 입각한 정치선언에 근거한 것인지 분명한 유권해석을 내리지 않아 논란이 증폭되고 있다. 일본의 경우와 달리, 적용범위를 확대하는 등 동맹재정의를 담은 한미 양국 정상간의 ‘공동선언’과 같은 정치적인 합의가 없었다.

#### IV. 동맹과 다자안보협력의 조화 필요성

언론에 드러난 겉모습으로 볼 때, 주일미군의 재편을 둘러싼 미·일간의 논의는 아주 원만하게 이루어진 반면, 주한미군 재편논의는 이견과 갈등으로 점철된 것으로 보인다. 하지만 내용을 뜯어보면, 미·일간에는 심각한 이견이 존재했다. 실제로 합의된 재편내용을 보면 미국측 주장이 모두 받아들여진 것이 아니며 특히 주일미군의 전략적 유연성과 오키나와 미 해병대의 기지이전 문제는 사실상 미국측 주장이 관철되지 못하였다.

그런데도 주일미군의 재편은 겉으로 조용히 진행된 반면, 주한미군의 재편을 둘러싼 한미간의 논의는 매우 시끄럽게 진행되어 마치 한미동맹이 깨지고 주한미군이 완전 철수할 것 같은 분위기를 연출하기도 했다. 하지만 실제로는 주한미군 재편은 전략적 유연성이 수용되는 등 미국이 원하는 방향으로 진행되었고, 주한미군의 철수나 지위강등은커녕 전력보강과 4성장군 체제의 유지를 통해 세계최초의 유동군으로 거듭나게 되었다.

이처럼 겉으로 들어난 모습과 실제 협상내용이 다르게 나타난 이유는 일부 국내언론의 과장·왜곡된 보도태도가 가장 큰 원인임에 틀림없다. 하지만 전략적 유연성 문제를 바라보는 국내 전문가들의 시각에도 책임이 있다. 국내 많은 전문가들은 미군의 전략적 유연성이 세계전략 차원에서 추진되기 때문에 거부할 수 없다는 해석을 내놓았다. 이 때문에 전략적 유연성을 거부하거나 비판하는 견해를 마치 국제정세의 흐름도 모르는 단견으로 치부해 버렸다.

그러나 이번 주일미군의 사례에서 보듯이, 1971년 오키나와 반환협정시 합의된 미 해병대의 전략적 유연성을 제외한다면 일본열도 내 주일미군의 전략적 유연성은 크게 제한되어 있다. 물론 주일미군의 전략적 유연성 문제가 다시 제기될 수는 있다. 일본측의 반대논리가 「미일안보조약」에 근거를 두고 있기 때문에 조약개정을 통해 전략적 유연성을 받아들일 가



능성은 열려있다. 이를 위해서는 ‘집단적 자위권 금지’의 근거가 되고 있는 「일본헌법」 제9조의 개정이 필요하다. 앞으로 일본헌법이 개정될 경우, 자마기지로 이전되는 미 제1군단이 중앙아시아에서 동해로 이어지는 불안정한 활꼴의 광역사령부가 될 수도 있다.

마지막으로 전략적 유연성과 관련하여, 향후 과제를 제기하면서 글을 마치고자 한다. 이번 1.19 한·미 전략회의의 ‘공동성명’에서는 주한미군의 전략적 유연성을 수용하되 우리의 의지와 관계없이 동북아분쟁에 개입하지 않을 것을 약속하였다. 그러나 이것은 지역평화와 관련하여 매우 소극적인 태도로서, 그 동안 참여정부가 내세웠던 동북아균형자 역할과 같은 적극적인 자세와는 다소 거리가 있는 것이다.

그 동안 참여정부는 냉전시기와 같은 한·미, 미·일 동맹의 네트워크를 거부하고, 한·미동맹을 바탕으로 동북아지역에서 중국과 일본간 갈등의 조정자(moderator) 역할을 담당하고 역내 평화와 안정을 위한 다자안보협력의 창안자(initiator), 촉진자(facilitator) 역할을 수행한다는 적극적인 외교자세를 표명해 왔다.

하지만 그것이 한·미 양국간의 합의문이라는 점을 감안하더라도, 이번 ‘공동성명’에서는 ‘한·미동맹’만 눈에 띄는 참여정부의 국정과제인 ‘동북아안보협력’은 보이지 않는다. 오히려 조평통이 성명을 통해 한국정부를 비난하는 등 북한의 반발이 나타나고 있고, 한·미·일 남방삼각의 재출현을 경계해 북·중간의 협력움직임이 강화되고 있다. 자칫 그 동안 참여정부가 이룩해 놓은 동북아 평화와 안전의 성과들이 훼손될까 우려된다. 어떻게 ‘한·미동맹’을 견지하면서도 ‘동북아안보협력’을 끌어낼 것인가? 이것이 앞으로 2년 남은 참여정부의 외교안보 분야 핵심과제가 될 것이다.

2006/02/21

새로운 코리아구상을 위한 연구원