

미국의 대(對)한반도 정책과 주요 이슈 전망

최 강 / 미주연구부 교수

목 차

요약

I. 제기배경 및 연구목표

II. 미국의 대(對)한반도 정책 기본 목표의 조정과 변화

1. 미국 국가안보전략의 변화: 전통에서 비전통안보, 국가에서 비국가, 절대안보에서 협력안보로 전환
2. 미국의 대(對)한반도 정책의 목표 변화
3. 한·미 간 예상 주요 정책현안

III. 한국에 주는 영향과 함의

1. 한·미 간 정책 이슈 및 목표상 상이점 발생 가능성 증가
2. 기여와 참여의 기대감 및 동맹관리 비용 증가
3. 미·중의 대(對)한반도 영향 증가 및 북핵구도의 심화
4. 지역안보구도의 유동성 증가

IV. 우리의 대처방향

1. 동맹의 인식 기초 강화와 전략비전의 공유
2. 한·미 간 이견 조정 및 차이점 최소화 노력
3. 미국의 대한(對韓) 방위공약 구체화 모색
4. 소(小)다자 협의 및 협력 활성화 모색
5. 한·미 및 한·중 관계의 병행발전 방안

V. 결론

요 약

미국이 심각한 재정적자 문제에 직면하고 있고, 중동의 불안정성이 증가하고 있으며, 중국의 부상으로 인한 미국의 영향력 및 지위 약화와 동아시아에서의 미국과 중국 간 경쟁구도의 심화 가능성 등은 향후 동아시아 정세는 물론 한·미 관계에 중요한 변수로 작용할 것으로 예상된다. 또한, 향후 2~3년 사이 방위비 분담 협상, 전시작전통제권 이양, 새로운 지휘체계 구축, 기지이전 완성, 한·미원자력협정 개정 등 주요한 이슈가 한·미 양국 관계에 등장할 것이다. 따라서 현실에 만족하기보다는 변화하는 안보환경하에서 한·미 관계를 어떻게 지속적으로 발전시켜 나갈 것인가에 대한 예비적 접근이 요구되며, 이러한 차원에서 미국의 대(對) 한반도 정책이 향후 어떠한 목표를 가지고 추진될 것인지를 상상해 보고 이에 대한 대책을 강구하여 한·미 관계를 공고히 하고자 하는 노력을 추구해야 한다.

한국전쟁 이후 미국의 대한반도 정책 목표는 한반도 및 동북아 지역 안보상황의 변화에 따라 조정되어 왔다. 한국 방위를 통한 공산권의 팽창을 봉쇄한다는 한반도 중심으로부터 시작하여, 1990년대 초반부터는 북한의 핵무기를 포함한 대량살상무기(WMD)로 인해 발생하는 한반도는 물론 동북아를 넘어선 차원에서 제기되는 북한의 위협에 대한 대응과 비확산(non-proliferation) 및 반확산(counter-proliferation) 문제로 확대되었다. 21세기에 들어서는 국제사회가 직면하고 있거나 직면하게 될 안보도전(특히 테러 문제)과 관련한 협력으로 한국의 기여 부분이 확장되는 면이 부각되었고, 최근 몇 년 사이 핵심적으로 부각되기 시작한 중국의 부상으로 인해 발생하는 동아시아 지역에서의 바람직한 안보 역학 구도 유지와 조정으로 확장되고 더욱 복잡하게 얽히게 되었다.

미국의 대한반도 정책 목표가 다양화됨에 따라 우선순위와 접근방향 및 방법에서 한국과의 이견이 발생할 가능성도 증가하고, 한국은 동맹 유지에 관한 책임과 비용이 증가하는 상황에 놓이게 될 것이다. 보다 중요한 문제는 전반적으로 북한 문제로 인해 미국과 중국의 대한반도 영향이 증가하고 있고, 이들 국가 간 상대적 영향력에서의 조정과 변화가 예상되기에

한반도를 둘러싼 역학관계가 매우 복잡하게 변화할 것이라는 점이다. 또한, 이와 더불어 한반도 문제가 미·중 관계의 성격과 구도에 따라 향방이 정해질 가능성이 증가할 것이라는 점 역시 중요하다.

우리가 관심을 두고 대처해야 할 문제는 미국의 대한반도 영향력과 지원의 수준이 과거에 비해 감소할 것이며, 미국은 우리에게 보다 많은 부분에서의 기여와 참여를 요구하게 될 것이라는 점이다. 또한, 주변 여건이 변화하고 더욱 복잡해짐에 따라 한·미 양국 간에는 정책 목표와 중점에서 차이가 나타나고 이견도 발생할 가능성이 증가할 것이라는 점이다. 결론적으로 한·미 관계는 과거와 같은 형태로 유지되기는 어려울 것이며, 보다 다양한 변수들에 의해 영향을 받게 될 것이다. 가장 중요한 것은 역시 미국 대외전략의 변화일 것이다. 따라서 미국의 대외전략 변화의 흐름을 파악하고 이에 대처하기 위한 기초를 튼튼히 하는 것이 요구되며, 다양한 협력망 구축을 통해 위험을 분산하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 소다자 협의에 보다 많은 관심과 노력이 기울여져야 할 것이다.

한·미 관계의 지속적 발전과 강화를 위해서는 물리적인 조정과 협력에 못지않게 인식의 공감대를 확장하고 강화하는 것이 중요하다는 점에서 진정으로 의미 있는 전략대화를 가질 필요가 있다. 또한, 동맹의 저변을 확대하는 것에 노력을 경주해야 하고, 동맹의 유지와 관리에 필요한 세부 사항에 대해서도 섬세함을 갖고 구체적이고 현실적인 대안을 마련하는 것이 요구된다.

I. 제기배경 및 연구목표

현재 한·미 관계는 ‘이보다 더 좋을 수 없다(It couldn't be better than this)’라고 평가할 정도로 좋은 상태에 놓여 있다. 이명박 정부 기간 동안 양국은 한·미 관계를 복원하고 글로벌 동맹을 지향하는 인식의 공감대를 공고히 한 것으로 평가되고 있다. 이를 상징적으로 대변하는 것이 2009년 6월 한·미 정상회담에서 채택된 ‘한·미동맹 미래비전 선언’이라 하겠다. 이명박 정부 기간을 통해 복원되고 격상된 한·미 관계를 앞으로도 지속적으로 유지하고 발전시켜 나가기 위해서는 현실에 만족하고 안주하기보다는, 앞으로 보다 많은 관심과 부단한 노력이 요구된다. 특히 앞으로 어떠한 도전이나 문제가 한·미동맹 관계에서 발생할 것인지를 상상·식별하고 이에 대한 대책을 마련하고 예방하기 위한 노력이 필요하다.

미국이 심각한 재정적자 문제에 직면하고 있고, 중동의 불안정성이 증가하고 있으며, 중국의 부상으로 인한 미국의 영향력 및 지위 약화와 동아시아에서의 미국과 중국 간 경쟁구도 심화 가능성 등은 향후 동아시아 정세는 물론 한·미 관계에 중요한 변수로 작용할 것으로 예상된다. 또한, 한·미 양국 관계에 있어 향후 2~3년 사이 방위비 분담 협상, 전시작전통제권 이양, 새로운 지휘체계 구축, 기지이전 완성, 한미원자력협정 개정 등 주요한 이슈가 등장할 것이라는 점에서 일부에서는 향후 한·미 관계에 대한 우려를 제기하면서 대비의 필요성을 강조하고 있다.

따라서 현실에 만족하기보다는 변화하는 안보환경하에서 한·미 관계를 어떻게 지속적으로 발전시켜 나갈 것인가에 대한 예비적 접근이 요구되며, 이러한 차원에서 미국의 대한반도 정책이 향후 어떠한 목표를 가지고 추진될 것인지를 상상해 보고 이에 대한 대책을 강구하여 한·미 관계를 공고히 하고자 하는 노력을 추구해야 한다. 본 연구는 이러한 차원에서 미국의 대한반도 정책의 변화과정과 앞으로의 변화의 방향과 가능성을 분석·전망하고 이러한 변화가 우리에게 어떠한 함의를 가지고 있는지를 평가하여 관련된 대책을 제시하는 것으로 목표로 하고 있다.

II. 미국의 대(對)한반도 정책 기본 목표의 조정과 변화

한국전쟁 이후 미국의 대한반도 정책 목표는 한반도 및 동북아 지역 안보상황의 변화에 따라 변화하고 조정되어 왔다. 주목할 만한 점은 이것이 한국 방위를 통한 공산권의 팽창을 봉쇄한다는 한반도 중심으로부터 시작하였고, 1990년대 초반부터 대두되기 시작한 북한 핵무기를 포함한 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)로 인해 발생하는 한반도는 물론 동북아를 넘어선 차원에서 제기되는 북한의 위협에 대한 대응과 비확산(non-proliferation) 및 반확산(counter-proliferation) 문제로 확대되었다는 것이다. 21세기에 들어서는 국제사회가 직면하고 있거나 직면하게 될 안보도전(특히 테러 문제)과 관련한 협력으로 한국의 기여 부분이 확장됨으로써 주목을 받았다. 또한, 최근 몇 년 사이 핵심적으로 부각되기 시작한 중국의 부상과 이로 인해 발생하는 동아시아 지역에서의 바람직한 안보 역학 구도 유지와 조정으로 미국의 대한반도 정책 목표가 확장되고 더욱 복잡하게 얽히게 되었다는 점도 주목을 받았다.

이러한 미국의 정책 목표 변화와 조정은 세계적 차원에서 제기되는 안보도전에 대한 대응을 모색하는 미국의 ‘국가안보전략(NSS: National Security Strategy)’, 작게는 ‘동아시아전략구상(EASI: East Asian Strategic Initiative)’이나 ‘동아시아전략검토(EASR: East Asian Strategic Review)’와 같은 동아시아 전략 변화에 따라 크게 영향을 받아 왔으며, 앞으로도 이러한 경향과 구조는 유지될 것이다.¹ 이에 반해 한국은 한반도 차원(특히 북한 문제와 관련)에서 시작하여 지역 그리고 세계 차원으로 문제에 접근하는 경향을 보여 왔으며 특정한 사안에 대해서는 미국과 다른 입장을 취

¹ 미국의 안보전략체계는 최상위에 대통령 명의로 백악관이 발간하는 국가안보전략(NSS: National Security Strategy)이 자리하고 있으며, 국방부 차원의 국가국방전략(NDS: National Defense Strategy)과 중기국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review), 합동참모부 차원의 국가군사전략(NMS: National Military Strategy) 등으로 구성되어 있다. 2011년 봄에 미 국무부는 국방부의 QDR과 유사한 성격의 외교전략문서인 ‘4개년 외교·개발검토보고서(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)’를 처음으로 발간하였다.

할 수밖에 없는 위치에 있다. 한·미 간 입장 차이를 최소화하고 우리가 바라는 방향으로 정책이 수립되고 추진되도록 하기 위해서는 미국의 대한반도 정책이 형성되는 큰 틀에 대한 이해, 즉 미국의 국가안보전략 그리고 작게는 동아시아 전략에 대한 이해가 전제되어야 한다.

1. 미국 국가안보전략의 변화: 전통에서 비전통안보, 국가에서 비국가, 절대안보에서 협력안보로 전환

냉전 시대 미국의 국가안보전략의 초점은 소련을 중심으로 하는 공산권의 팽창을 막고(containment) 자유진영의 안정과 번영을 보장하는 것이었으나, 소련의 위협이 사라진 탈냉전기에 들어서면서 미국은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 즉 가시적이고 직접적인 위협이 부재한 상황에 놓이게 되었고 이로 인해 무엇을 국가안보 목표로 설정할지를 고민하게 되었다. 특정한 위협이나 국가를 안보에 대한 도전으로 지정하기보다는 미국을 유일 초강대국으로 하여 새로이 형성된 탈냉전의 질서와 구도를 유지하는 것을 국가안보에 부합되는 것으로 규정하고 이러한 차원에서 잠재적 도전국의 등장을 저지하는 것에 중점을 두었다. 탈냉전기에 들어선 직후 미국 내에서는 해외주둔 미군의 규모를 축소하고 동맹과 우방에 대한 안보공약을 재설정하고자 하는 움직임이 나타나기 시작하였다.² 이러한 미국 내 움직임은 동맹과 우방국들의 우려를 촉발했고 이를 불식시키고자 미국은 동아시아 지역 내에서 미군의 규모를 10만 명 수준으로 유지한다는 내용을 핵심으로 하는 ‘EASR’을 발표하게 되었다.

이 시기에 미국 국방부는 ‘군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)’

² 이 시기에 미국의 대한반도 안보공약에 대한 의문을 초래한 것은 ‘윈-홀드-윈(Win-Hold-Win)’ 개념으로 두 개의 지역에서 동시에 전쟁이 발생할 경우 한 곳은 소강상태를 유지하면서 다른 한 곳에만 집중한다는 것이었다. 두 개의 전장(theatre)으로는 중동과 한반도를 상정한 것으로 추정되었고, 수세적으로 소강상태를 유지하는 곳은 한반도가 되고 적극적으로 개입하여 승리를 추구하는 곳은 중동 지역이 될 것이라는 점이 제기되었다. 한국이 이에 우려를 표명함에 따라 미국은 ‘Win-Hold-Win’에서 두 개의 전장에서 동시에 승리를 추구한다는 ‘윈-윈(Win-Win)’으로 전략개념을 변경하였다.

을 적극 추진하여 질적 변화를 도모하는 노력을 경주하였고, 양(量)보다는 질(質)에 무게를 두기 시작했으며 이러한 혁신은 추후 부시(George W. Bush) 행정부에 들어서 ‘국방변환(defense transformation)’이라는 틀에서 지속적으로 추진되었다. 미국은 어느 누구도 도전할 수 없는 절대 강자의 위치에 있는 것으로 간주되었고, 이러한 절대 강자의 위치를 유지하는 것을 목표로 하여 대외 및 안보정책을 추진하였다. 안보정책 혹은 전략부분에서 눈여겨보아야 할 사항은 이 당시부터 ‘전쟁이외의 작전(MOOTW: Military Operation Other Than War)’이라는 개념으로 테러, 조직범죄, 해로의 안전, 마약밀매, 해적 등을 이러한 범주에 속하는 것으로 규정하였으며, 이는 현재 우리가 비전통 안보위협 혹은 인간안보라고 지칭하는 것과 같은 내용으로서 이에 관심이 모아져 안보의 대상으로 부각되기 시작했다는 점이다.

21세기에 들어서 누구도 대적할 수 없는 절대적 위치에 있던 미국에 초유의 사건이 발생하고 이로 인해 미국의 국가안보전략은 대전환을 맞게 된다. 이는 다름 아닌 2001년 9월 11일에 발생한 ‘9.11 테러사태’이다. 그 이후 오바마(Barack Obama) 행정부가 출범하기까지 부시 행정부 전 기간을 통해 미국은 테러와의 전쟁을 가장 중요한 국가안보 이슈로 설정하고 이에 따라 모든 안보 문제가 테러의 관점에서 해석되고 규정되었다. 오바마 정부도 테러와의 전쟁을 지속하고 있으나, 방법론에 있어서 군사적 대응보다는 정치·외교적 대응과 경제적 접근을 강조하고 있다는 점에서 지난 정부와는 큰 차이를 보이고 있다.

부시 행정부 기간 소위 신보수주의자들은 매우 공세적이고 군사적인 대외전략을 추진했는데, 이를 뒷받침하는 것은 ‘민주평화론’이다.³ 이는 민주주의 국가 간에는 전쟁이 없다는 매우 단순한 전제하에 민주주의 확산을 통해 세계평화와 안전을 달성해야 한다는 접근인데, 미국은 민주주의 확산을 위해 대외적으로 적극적인 개입과 관여를 추진하고 군사적인 대응

3. 미국의 신보수주의 이념과 전략에 관해서는 김성한, ‘미국의 신보수주의 이념과 전략’, 『주요국제문제분석』 2003-19 (2003. 5. 23)과 김성한, ‘신보수주의 미외교의 현황과 전망’, 『주요국제문제분석』 2007-18 (2007. 6. 2) 참조.

을 강조하였다. 특히 동맹국들의 기여와 책임을 강조하고 있다는 점은 당시 동맹국이나 우방국들에는 부담으로 작용하였다.

‘민주평화론’에 입각한 부시 행정부의 안보전략에는 몇 가지 특성이 있다. 먼저 특정 국가를 지칭하는 것이 아니라 비(非)국가단체나 행위자, 특히 테러리스트가 중요한 행위자로 자리하고 있다는 점이다. 그리고 안보 상황을 매우 비관적으로 전망하고 있고, 시간이 경과할수록 테러의 가능성과 위협성은 증가한다는 점을 지적하고 있다. 두 번째는 동맹국들의 참여와 기여를 강조하면서 허브-앤-스포크(hub-and-spoke)형의 동맹체제에서 세계적 동맹의 네트워크 구축을 추구하였다는 점이다. 동맹은 특정 지역에 국한된 것이 아니라 시간과 공간을 초월하여 공동의 안보도전에 대해 협력하고 협조하는 점을 강조함으로써 전통적인 동맹의 수준과 영역을 넘어서는 것을 강조하였다. 셋째, 가장 논란이 되는 것은 군사적 접근과 대응을 중심으로 하고 있다는 점이다. 대표적인 것으로 ‘핵태세검토보고서(NPR: Nuclear Posture Review)’에서 부시 행정부는 다양한 군사적 수단의 보유 필요성을 역설하고 ‘예방적 혹은 선제적 대응(preventive or preemptive strike)’을 강조하였다. 또한, 2006년 ‘QDR’에서는 21세기 안보 환경하에서 국방변환의 중요성을 지적하며 전 지구적 차원에서 제기되는 도전에 적극 대응하기 위한 군사력 확보와 군 구조 개편을 강조하였다.⁴ 이러한 전반적인 안보정책의 근간에는 테러와의 전쟁이 자리 잡고 있었고, 미국은 어떻게 테러와의 전쟁(war on terror)을 효과적으로 수행할 것인가를 최대의 당면과제로 설정하였다.

오바마 정부는 부시 정부와 마찬가지로 테러와의 전쟁을 가장 중요한 안보문제로 설정하였으나 접근법에 있어서는 부시 행정부와 차별화를 모색하기 시작하였고, 이는 부시 행정부 기간을 통해 발생한 군사우선주의의 문제점에 대한 반성에 기반하고 있다. 오바마 정부는 군사보다는 외교에 중점을 두는 안보전략을 제시하고 대화와 협상에 무게를 두는 입장을

⁴ 2006년 QDR에 대한 분석과 평가는 최강, ‘2006 4년 주기 국방검토보고서’, 『주요국제문제 분석』 2006-06 (2006. 2) 참조.

견지해 왔다. 또한, 과도한 군사적 개입을 조기에 종식함으로써 군사적·경제적 부담을 경감하고 대신 외교적 협력망을 구축하여 문제를 해결하는 방식으로 전환하였다. 동맹이나 우방국들의 책임과 기여를 강조한다는 측면에서는 부시 전 정부와 큰 차이가 없으나 외교적 접근과 협력을 강조한다는 것이 전 정부와는 차별되는 점이며, 이러한 경향은 향후 당분간 유지될 것으로 전망된다. 특히 재정적 문제에 직면한 미국으로서는 과도한 군사적 관여를 되도록 자제하면서 상황을 관리하는 측면에 중점을 둘 것으로 예상되므로 미국적 일방주의 성향을 상당히 완화되는 경향을 보일 것으로 전망된다. 그렇다고 해서 미국이 유일 초강대국 지위를 포기하는 것은 아니다. 오히려 향후 당분간 미국은 유일 초강대국의 지위를 유지하는 데 필요한 기초를 다지는 것에 집중할 것으로 예상된다.

이러한 관점에서 볼 때 미국이 관심을 두는 사항은 테러와의 전쟁보다는 중국의 부상으로 대표되는 새로운 힘의 중심 부상과 이로 인한 권력구조의 재편 문제이다. 따라서 향후 미국의 안보전략은 테러와의 전쟁에 중점을 두기보다는 상대적으로 약해지고 있는 미국의 영향력 및 위상을 제고하기 위한 것과 중국의 부상으로 인해 발생하는 도전에 어떻게 대응할 것인가에 중점이 두어질 것으로 예상된다. 아직 군사적 측면에서 중국이 미국에 견줄만한 위치에 있지는 못하나, 최소한 지역 차원에서 미국을 견제하기에는 충분한 능력을 갖추고 있고, 향후 10~20년 후를 상향해 볼 때 중국의 군사력은 중대한 도전요인이 될 것이다. 또한, 미국은 재정적 압박에 직면해 있어 과거와 같은 수준의 군사적 개입과 보장을 할 수 있는 입장에 있지 못하다는 점에서 이를 보완하기 위한 방안을 적극적으로 모색할 것으로 예상된다.⁵

5- 김현욱, '미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석', 『주요국제문제분석』 2011-28 (2011. 10. 13). 미국은 2012년부터 최소 4,500억 달러에서 최대 1조 달러에 달하는 국방예산은 10년간 감축해야 하는 상황에 놓여 있다. 이러한 국방예산 삭감은 미국의 역할을 축소하고 이를 보완하기 위해 동맹국이나 우방국에 역할분담을 확장하거나 재정적 기여를 증대하는 방향으로 진전될 가능성은 내포하고 있다.

2. 미국의 대(對)한반도 정책의 목표 변화

가. 대(對)한국 안전보장 제공

한국전쟁 이후 냉전기 간을 거치는 동안 ‘한미상호방위조약’⁶⁾에 근거하여 전통적으로 미국의 대한반도 정책의 기본목표는 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 안보를 확보하는 것에 맞추어져 왔으며, 이와 동시에 동서 양 진영 간 이념적 대결적 구도와 관점에서 공산권 팽창을 봉쇄하고 대응하는 전초기지(前哨基地)라는 성격에 초점이 맞추어져 왔다. 즉 북한의 군사도발 ‘억지(deterrence)’와 소련을 포함한 공산권 팽창을 ‘봉쇄(containment)’하는 것이 정책 핵심이었다. 물론 이러한 과정에서 미국은 계기 시마다 대한(對韓) 안보공약을 재확인하여 왔다. 그러나 다른 한편에서는 미국은 한·미동맹의 기본은 유지하되 한국 방위에서 한국이 차지하는 책임과 비율을 제고하는 한편, 미국의 책임과 부담을 감소하고자 하는 시도를 추구했던 것도 사실이다.⁷⁾ 가장 대표적인 예가 ‘닉슨 독트린(Nixon Doctrine)’과 그 결과로 나타난 미 7사단의 철수를 들 수 있으며, 카터(Jimmy Carter) 대통령이 추진한 주한미군 철수 계획이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 또한, 21세기에 들어서 부시 행정부가 추진한 군사변화와 지휘체계 개선 역시 한국에는 중요한 도전과 과제였다고 할 수 있다. 노무현 정부를 거치는 동안 한국과 미국은 ‘미래한미동맹정책구상회의(FOTA: The Future of the ROK-U.S Alliance Policy Initiative)’와 ‘안보정책구상회의(SPI: Security Policy Initiative)’에서의 협의를 통해 그간 누적되어 왔던 상당수의 현안을

6. 한미상호방위조약에는 북한을 직접 지칭하는 부분은 없다. 단지 “잠재적 침략자”로만 기술되어 있다. 참고로 한·미 양국은 “외부로부터의 무력공격에 대하여 그들 자신을 방위하고자 하는 공동의 건의를 공공연히 또한 공식으로 선언할 것을 희망하고”라는 문구를 통해 상호 방위공약 의무와 의지를 확인하였다.

7. 대표적인 예가 닉슨 독트린 선언이며 그 결과 주한미군 7사단이 한국으로부터 철수하였고 1978년에는 한미야전사령부가 해체되었다. 또한, 카터 대통령은 주한미군 철수를 선거 공약으로 내세웠고 일부 주한미군 병력 감축이 추진되었다. 1978년에는 한미연합군사령부가 설립되어 유엔군사령부가 한국군에 대한 지휘권을 행사하던 구조에서 연합사사령관/유엔군사령관의 지휘를 받는 구조로 변화하였다.

해결하고 사실상 한국 방위의 주(主) 임무를 한국이 담당하는 것에 대한 기본 틀을 마련했다. 예를 들어 용산미군기지 이전, 주한미군 조정 및 연합토지관례계획 수정/기지반환, 방위비 분담 조정, 대화력전·대특수전부대임무를 포함한 10대 특정임무 전환, 전시작전통제권 이양 등을 들 수 있으며, 이러한 합의는 한국 방위에 있어서 한국이 주 임무를 수행하고 미국은 지원한다는 원칙을 강화한 것으로 평가할 수 있다.⁸ 최근 들어 북한 핵위협이 증가함에 따라 새로운 도전에 직면하고 있는 한국과 미국은 대북억지방안의 효율성 제고를 위해 ‘확장억제정책위원회(EDPC: Extended Deterrence Policy Committee)’를 설립하여 구체적인 방안 협의에 돌입하였다. 이는 미국의 대북억지에 대한 신뢰도가 북한의 핵위협으로 인해 약화되고 의구심이 발생함에 따른 조치로 해석할 수 있다.

결론적으로 미국은 한미상호방위조약에 근거하여 한국에 대한 안보공약을 확고히 하고 한·미동맹과 연합방위체제를 굳건히 유지하겠다는 기본 정책 목표에 변함은 없으나 상황과 능력 변화로 인해 임무분장 및 지원의 수준과 범위에서의 조정 필요성은 인식하고 있고, 이는 갈수록 강화될 것으로 파악된다.

나. 북핵문제와 비확산

탈냉전기에 들어서면서부터 미국의 정책 목표는 그대로 유지되는 듯 하였으며 한국이 주도(leading)하고 미국이 지원(supporting)하는 형태의 ‘한국방위의 한국화(Koreanization of Korean Defense)’가 재차 강조되기 시작했다. 그러나 북한 핵문제가 발생함에 따라 미국은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 북한 핵문제는 당시까지 미국이 직면하였던 북한의 위협과는 근본적으로 성격이 다른 문제였고, 한반도 차원을 넘어선 도전이었다는 점에서 새로운 차원에서의 접근이 필요하게 되었으며 시간이 경과하면서

8. 공식적으로 미국은 ‘지원-피지원(supporting, being supported)’이라는 용어를 쓰고 있으며, 이는 과거의 ‘주도-지원(leading and supporting)’과는 다른 의미를 갖고 있는 것으로도 해석할 수 있다.

그 심각성이 더해졌다. 요컨대 북한 핵문제는 한국 안보에 대한 도전을 넘어 ‘세계 비확산체제(global nonproliferation regime)’의 근본을 흔들고 미국 외교정책의 주요 목표 중 하나인 비확산에 대한 정면 도전으로 부상하면서 한반도 문제를 전혀 다른 성격으로 변화시키는 요인으로 작용하였다. 또한, 이러한 문제를 해결하는 방법은 도전의 성격과 내용이 변화함에 따라 변화하였다. 즉 군사적 대비태세를 모색하여 문제에 대처하던 방식에서 대화와 협상을 통한 외교적 해결방법을 모색하기 시작한 것이다. 가장 대표적인 것이 1994년 10월 미국과 북한 간에 도출된 ‘제네바 합의(Geneva Agreed Framework)’였다. 이를 통해 제1차 핵위기가 해결되어 가는 듯하였으나, 1997년과 1998년을 경과하면서 미국은 북한 핵문제에 대해 새로운 의혹(금창리 시설)을 가지게 되었고 미국과 북한은 다시 갈등과 대치국면에 들어서게 되었다.⁹ 미국과 북한의 대치와 대립은 페리(William Perry) 당시 대북정책조정관의 방북을 계기로 다시 대화와 협상 국면에 진입하여 당분간은 관계개선의 분위기가 유지되었다.

부시 행정부가 출범하면서 워싱턴에는 ‘ABC[anything but Clinton: 클린턴(Bill Clinton) 전 대통령이 취한 것이 아니라면 아무거나 좋다]’라는 분위기가 팽배하면서 대북정책 역시 개입정책에서 강경책으로 전환되기 시작하였고, 한·미 간에는 심각한 갈등이 나타나기 시작했다. 신보수주의자들이 주류를 차지하고 있던 부시 행정부는 대북정책에서 있어서 매우 강경한 입장을 취하였으며, 그 근처에는 북한에 대한 부정적 인식이 자리 잡고 있었다. 9.11 테러 이후 미국의 최대관심은 테러와의 전쟁이었고, 북한은 반(反)인륜적 국가이며 테러를 지원하는 국가에 포함되어 있었다는 점에서 대화와 협상은 불가하다는 입장이 견지되었다. 또한, 미국은 북한에 대해 고농축우라늄(HEU: Highly Enriched Uranium) 프로그램의 의혹을 제기하기 시작했고 이는 제2차 핵위기를 불러오는 단초가 되었다.

⁹ 미국은 1997년 후반부터 금창리 시설에 대한 의혹을 가지고 있었으나 공식적으로 언급하지는 않았다. 그러나 뉴욕타임지를 통해 이와 관련된 정보가 누설되면서 문제로 불거지게 되었다. 이 문제를 비롯하여 대북정책을 둘러싸고 한국과 미국 간에는 마찰이 발생하기 시작하였고, 이를 계기로 한·미·일 3국 협의가 본격적으로 추진되기 시작하였다.

2002년 10월 제임스 켈리(James Kelly) 미 국무부 동아태 차관보의 방북 시 북한이 HEU 존재를 인정함에 따라 제2차 핵위기가 전개되기 시작했고, 지금까지 지속되어 왔으며 상황은 지속적으로 악화되었다. 제1차 핵위기 때와의 차이점은 북한 핵문제가 단순한 확산의 문제가 아니라 테러와 연계될 수 있다는 가능성이 제기됨에 따라 그 도전의 심각성이 더해졌다는 점이다.

이러한 상황 악화에도 불구하고 중동 지역에서의 테러와의 전쟁으로 인해 부시 행정부 1기 동안에는 대북정책이 부재하였다. 2기에 들어서면서 미국은 대외정책, 특히 강조해 왔던 테러와의 전쟁에서 계속 실패를 거듭하고 군사적 일방주의에 대한 국제적 비판이 심화됨에 따라 대북정책에 있어서 일종의 ‘외교적 성과(diplomatic legacy)’를 확보하고자 하는 노력을 시도하였다. 그 결과 ‘9.19 공동성명’과 ‘2.13 합의’가 도출되었으나, 의미 있는 진전을 보기에는 너무나 시간이 부족한 상황에서 임기를 마치게 되었다. 또한, ‘신고(declaration)’의 불충분함과¹⁰ ‘검증(verification)’에 관한 미국과 북한 간의 이견으로 인해 폐쇄와 동결을 지나 불능화로 진행되던 과정이 중단되고 오히려 상황은 악화되었다.¹¹

압박보다는 대화와 협상을 통한 문제 해결을 강조한 오바마 행정부는 북한의 미사일 시험발사와 제2차 핵실험으로 인해 북한에 대해 강경한 입장을 취할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었고, 북한의 비핵화 의지가 행동을 통해 확인되지 않을 경우에는 6자회담에 임할 수 없다는 입장을 견지해 왔다. 이러한 차원에서 ‘전략적 인내심(strategic patience)’이 강조되었다. 결과적으로 오바마 정부는 부시 전 정부와 북한 핵문제 관해서 별 차이를 가지고 있지 않은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 오바마 정부는 대북

10. 북한이 제출한 신고목록에는 플루토늄만 포함되어 있었고 우라늄과 핵무기가 포함되지 않았으며, 신고한 플루토늄의 양도 예상과는 큰 차이를 보인 것으로 파악되었다.

11. ‘2.13 합의’에서 관련국들은 북한 비핵화를 폐쇄 및 동결, 불능화(disablement) 그리고 폐기(dismantlement)라는 3단계로 구분하였고, 북한은 이에 따라 영변 핵시설을 폐쇄·동결하고, 냉각탑을 폭파하는 불능화 조치를 취하였으나, 신고 문제에 관한 이견이 발생하고 북한이 회담을 거부함에 따라 2008년 12월부터 6자회담은 중단된 상태에 있다. 동기간 중 북한은 미사일 시험발사와 2차 핵실험을 강행하는 등 핵 능력을 증강하는 움직임을 보여 왔다.

정책에 있어 북한 핵문제를 보다 세계적인 차원에서 다루고 있다. 오바마 대통령은 2009년 4월 프라하에서 ‘핵 없는 세상(a world without nuclear weapons)’을 제안하고 핵물질의 안보(nuclear security)를 확보하여 테러리스트들의 핵물질에 대한 접근을 차단함으로써 핵테러 위협을 제거하겠다는 정책을 발표하였다.¹² 부시 행정부는 반확산(counter-proliferation)에 중점을 두고 WMD 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)을 도입하였고, 오바마 정부는 핵물질의 안보를 확보하는 외교적 협력방안을 모색한다는 점에서 차이가 있으나, 근본적으로 미국은 테러와의 전쟁과 더불어 핵확산 방지를 21세기 최우선 안보과제로 설정하고 대처해 왔고 앞으로도 이러한 방향이 유지될 것으로 전망된다.

따라서 현재 그리고 향후 상당기간 미국의 대한반도 정책의 최우선 목표는 북한 핵의 수평적 확산을 차단하는 것에 두어지게 될 것으로 예상된다. 특히 우리가 관심을 뒤야 할 사항은 미국이 북한 비핵화가 사실상 장기간이 소요될 것이라는 판단을 하고 있고, ‘비핵화(denuclearization)’보다는 ‘비확산(non-proliferation)’에 더 많은 무게를 두고 있으며 이와 관련한 상황관리의 필요성을 강조하고 있다는 점이다. 이러한 점에서 미국은 중국과 유사한 입장을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 상대적으로 비확산이 아니라 비핵화를 추구하고 있는 한국과 이견 발생 가능성도 배제할 수 없을 것으로 전망된다.

다. 북한체제 불안정 사태

북한 문제, 나아가 한반도 안정 및 평화 문제와 관련하여 미국이 관심을 가지고 있는 사항이자 주요 정책이슈는 북한의 불안정 상황이다. 미국은

12. ‘핵 없는 세상과 관련된 내용은 2009년 4월 5일 오바마 대통령의 체코 프라하 흐라드차니 광장에서의 연설문(http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered) 참조. 또한, 2010년 4월 워싱턴 핵안보정상회담 내용과 관련하여, 워싱턴 핵안보정상회담 코뮌니케(Communiqué of the Washington Nuclear Security Summit) 및 실행계획(Work Plan of the Washington Nuclear Security Summit) 문서 참조.

과거 1990년대 말~2000년대 초반에 이 문제를 주요한 정책 관심사항으로 취급하여 왔고 이와 관련한 한·미 간 작전계획을¹³ 수립하고자 하는 시도가 있었으나, 당시 한국 측의 반대로 무산된 바 있다. 그러나 2009년 김정일 위원장의 건강에 이상이 발생하였고 권력승계가 진행되고 있는 상황을 감안하여 이 문제에 대한 미국의 관심이 증가하였고 대비방안을 강구하는 것에도 노력을 기울이고 있는 것으로 파악된다.

미국이 이 문제에 대해 관심을 갖게 되는 이유는 북한체제가 불안정하게 되고 급변사태가 발생할 경우 전혀 다른 형태의 다양한 안보도전이 발생할 뿐만 아니라 이것이 지역안보구도 변화의 계기가 될 것으로 판단하고 있기 때문이다. 즉 북한체제 불안정 사태가 발생하는 것을 적극적으로 유도하거나 조장하지는 않을 것이나, 만일 이러한 사태가 도래했을 때 어떠한 문제와 위협이 발생할 것이며, 어떠한 방향에서 관리하고 처리하는 것이 바람직한지에 대해 대비하는 것이 시간이 경과할수록 더욱 필요하게 될 것으로 판단하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

이 문제가 제기되기 시작한 2000년대 초반 미국은 북한 급변사태를 주도적으로 처리하려는 입장을 보유하고 있었고, 이로 인해 한국 정부와 마찰을 빚기도 했다. 북한 급변사태 상황을 어떻게 규정하느냐 하는 문제, 즉 데프콘(DEFCON: Defense Readiness Condition, 방위 준비 태세)의 격상을 통해 유엔사/연합사 사령관이 상황처리에 대한 권한을 가져야 한다는 문제로부터 시작하여 북한 지역을 한국의 수복지가 아닌 점령지로 규정해야 하며, 따라서 유엔사/연합사 사령관의 관할하에 관리해야 한다는 입장은 한국 주도로 사태를 처리하고자 하는 한국 정부의 입장과는 전혀 반대되는 것이었다. 또한, 기본방향과 관련하여 미국은 북한 급변사태는 북한 문제를 근본적으로 해결하는 기회라 규정하고 적극적으로 활용하자는 입장을 가지고 있었던 반면, 한국 측은 사태를 기회로 활용하기보다는 사태 확산

13. 동 작전계획은 ‘작계5029’로 명명되었으나, 한·미 간 주도권의 문제로 인해 당시 개념계획(Concept Plan)이었던 것을 작전계획(Operational Plan)으로 변경하는 것에는 합의를 이루지 못하였다. 그러나 미국과 일본은 최근 북한 급변사태에 대한 공동작전계획에 합의한 것으로 알려지고 있다.

방지와 조기 안정화에 더 중점을 두었다. 한·미 양국은 이러한 차이점을 극복하는 데 실패하였고, 개념계획의 작전계획으로의 변환은 중지된 상태로 유지되었다.¹⁴

미국이 북한 급변 사태 시 주요 도전 혹은 이슈로 설정한 것은 대량 탈북 사태와 난민, 중국의 개입과 미·중 간 충돌, WMD 유실 혹은 통제 상실, 인도적 구호, 우발적 군사충돌 등이었던 것으로 추정된다. 이 중 WMD 유실이나 통제 상실은 그리 큰 관심을 끌지 못했던 반면, 중국의 개입과 대량난민 처리 문제는 주요 관심사였던 것으로 파악된다. 또한, 북한 지역 진출 시 북한 주민의 호응을 확보하기 위한 차원에서 인도적 구호 문제에 대해서도 관심을 가지고 있었던 것으로 보인다. 미국은 북한 지역 진출과 관련하여 어떠한 명분을 내세워 진출을 정당화하고 국제적 지지를 확보할 것인가 하는 문제 역시 중요한 관심사항으로 포함하였다.

한·미 간 북한 급변사태에 대한 논의가 표면적으로는 중단되었으나, 군 차원에서는 이를 지속적으로 발전시켜 온 것으로 파악된다. 변화된 점은 이전에는 각각의 문제를 분리해 분석하고 대응책을 마련하던 방식에서 동시 다발적으로 문제가 발생하였을 경우에 어떻게 대응할 것인가 하는 방식으로 변화한 것이며, 시나리오에 대해서도 많은 관심을 두게 되었다. 즉 일대일 대응 방식에서 시나리오에 기초하여 어떠한 성격의 도전과 문제가 동시 다발적으로 발생할 것이며, 이러한 상황을 어떻게 복합적으로 처리할 것인가 하는 방식으로 발전된 것으로 볼 수 있다.

2008년 김정일 위원장의 건강에 이상이 발생한 이후 미국은 또다시 북한 급변사태에 대해 높은 관심을 두게 되었다. 그러나 현재의 접근은 과거의 접근과 비교해 몇 가지 차이점을 가지고 있다. 먼저 급변사태를 단순히 군사적 상황이 아닌 정치·외교·경제·군사적 문제가 복합적으로 연계되어

14. 북한 급변사태와 관련하여 미국은 한국의 입장(적극적 대처)을 수용·준중하는 것으로 전해지고 있으나, 최근 들어 미국은 북한 급변사태를 적극적으로 활용하기 보다는 안정화를 우선적으로 추구하고 새로운 북한정권과의 타협을 통해 북한 문제를 해결하려는 방향으로 선회하고 있는 것으로 추정된다. 이는 과거의 입장과는 매우 큰 차이를 가지고 있는 것으로 북한 급변사태 혹은 불안정사태와 관련하여 한·미 간 이견이 발생할 수 있음을 의미한다.

있는 문제로 파악하고 단순한 군사적 접근보다는 정치·외교적 사안을 고려한 접근으로의 전환을 시도하고 있다는 점이다. 둘째, 미국이 적극적으로 사태에 개입하고 주도적으로 상황을 처리하겠다는 기존의 입장에서 미국이 관심을 가지고 있는 사항, 즉 WMD 확산이라는 사항 처리에만 집중하고 나머지 사항들에 대해서는 한국이 주도적으로 처리하도록 한다는 입장으로 변화한 것으로 파악된다. 이는 이라크나 아프간에서와 같이 미국이 적극적으로 개입하였을 경우 감당해야 할 부담이 너무 클 것이라는 판단의 결과인 것으로 분석된다. 적극적·공세적 개입이 아니라 최소한의 개입을 통해 미국의 관심사항을 집중적으로 처리하고자 하는 의도가 있는 것으로 해석할 수 있다. 세 번째는 중국의 개입 문제와 관련하여, 미국은 초기에는 이를 억제하거나 최소화한다는 입장을 가지고 있었으나 효과적인 사태 처리를 위해 중국의 협력이 필요하고 이를 위해서는 중국과의 마찰과 대립을 최소화하는 것이 긴요하다는 입장으로 전환된 것이다. 달리 말하자면 북한 사태 처리, 특히 WMD 통제를 확보하기 위해서는 중국의 협조가 필요하므로 중국의 입장과 이익을 어느 정도 인정하면서 협력하는 방향을 모색하기 시작했다는 점이다. 이는 한국에 대해 매우 중요한 함의를 가지는 부분이라고 판단된다. 이는 한국과 미국이 협력하여 주도적으로 북한 급변사태를 처리하는 방식에서 벗어나 미국과 중국이 협력하여 사태를 처리할 가능성이 증가하고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 달리 말해 북한 문제에 관하여 미국과 중국이 공감하고 협력할 수 있는 부분이 증가하고 상대적으로 한국의 입장이 반영될 부분이 감소할 것이라는 전망이 가능하다는 것이다. 네 번째 문제는 WMD 문제와 관련하여 미국은 북한에 의한 사용보다는 통제력 상실로 인해 핵무기나 핵물질이 유실, 유출, 확산되는 것을 더 중대한 위협으로 간주하고 있다는 점이다. 이는 사용의 가능성에 더 무게를 두고 있는 한국과는 매우 다른 입장인 것으로 평가되며, 향후 WMD 문제를 대처하는 과정에서 협력의 장애요인으로 작용할 가능성을 가지고 있는 부분이라 할 수 있다.

라. 중국의 부상 및 지역안보구도 변화와 한·미동맹 역할

2010년대에 들어서면서부터 중국의 부상은 미국의 최대 관심사항 혹은 도전이 되었고, 어떠한 대중정책을 추진해야 할 것인가가 최대의 화두가 된 상황이다. 세계적 차원에서 중국의 영향력은 아직 미국의 영향력에 미치지 못하지만, 최소한 지역 차원에서 중국의 영향력은 미국에 버금가거나 미국을 추월한 상태인 것으로도 평가할 수 있다. 이미 경제·통상 분야에서는 중국이 미국을 제치고 거의 모든 동아시아 국가들의 제1의 교역대상국이 되었으며, 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit), ASEAN+3 [동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) + 한·중·일] 등과 같은 다양한 다자대화 및 협력체를 적극 활용하여 협력과 협의의 네트워크를 강화해 왔다.

이러한 경제·통상 및 외교적 네트워크의 확장과 병행하여 중국의 군사력 증강과 현대화는 중장기적으로 미국에는 중요한 도전으로 다가오고 있다. 특히 ‘힘의 투사력(power projection capability)’ 증강 부분이 두드러지게 나타나고 있다는 점에서 전통적으로 ‘항행의 자유(freedom of navigation)’를 추구하며 지역으로의 접근을 추구하는 미국에는 중대한 도전이 될 수밖에 없는 상황이다. 아직도 중국이 첨단 군사력 분야에서 미국을 뛰어넘을 수는 없으나 그 폭은 시간이 경과할수록 점차 축소되고 있는 상황이며, 민간기술 특히 정보·통신분야 기술의 군사적 활용도가 점차 증대되고 결과적으로 미국에 중대한 도전이 될 것으로 예상된다. 또한, 더욱 심각한 문제는 장차 중국이 미국 중심의 세력구도, 규범 및 질서를 변화하고자 하는 의도를 가지고 있고 미국은 중국이 취하는 행동에 대해 어떠한 구체적이고 실질적인 대응도 할 수 없다는 점에서 미국은 이를 매우 심각하게 받아들이고 있다는 점이며, 금융위기 이후 중국이 보여준 공격적인 행동은 이러한 미국의 대 중국 인식을 더욱 공고히 하는 방향에서 작용하고 있다. 현재 미국이 중국과의 협력과 전략적 재보장(strategic reassurance)을 강조하고 있기는 하나, 궁극적으로 중국의 부상은 미국에 대한 가장 큰 도전이 될 것이라는 점에 관심이 쏠리고

있다.¹⁵

중국의 부상과 팽창으로 인해 발생하는 지역 역학 및 안보구도의 변화 가능성은 결과적으로 미국이 지역 동맹국들을 바라보는 시각의 조정을 요구하고 있는 상황이다. 미국은 동아시아 지역에서의 중국의 영향력 팽창과 이로 인한 안보전략구도 변화에 대응하기 위해 동맹국들의 협력과 역할을 강조할 것으로 예상된다. 이러한 추세는 한반도를 둘러싼 미국과 중국 간의 관계가 어떻게 설정되느냐에 따라 남북 관계가 종속 변수화되는 경향을 강화하는 계기로 작용할 것으로 판단되며, 한국의 독립적 공간이 축소되고 미국의 대중정책 반대로 중국의 대미정책에 상당한 영향을 받는 상황이 전개될 가능성이 증가할 것임을 의미한다. 즉 한·미동맹 및 한국이라는 의미가 단순히 북한 문제를 포함한 한반도 차원에서 규정되는 것이 아니라 보다 큰 지역안보구도 변화와 조정 차원에서 해석되고 규정되어 갈 것이라는 점이다. 특히 최근 들어 오키나와 기지이전 문제를 중심으로 일본과 미국과의 관계가 소원해지고, 일본이 내부 문제로 인해 지역안보 문제에 대한 참여와 기여가 어려워질 것으로 전망됨에 따라 한국에 대해 미국이 가지는 기대와 희망은 더욱 커질 것이며 이는 한국에 부담과 딜레마로 작용할 수도 있다.

결론적으로 미국의 대한반도 정책 목표는 대북억지를 통한 안정과 평화 유지에서 비확산, 지역안보구도 유지와 조정 등과 연관된 것으로 확장됐고, 미국의 세계 전략과의 연계성이 더욱 증가한 것으로 평가된다. 우리가 특히 관심을 두고 관찰해야 할 것은 권력구조 혹은 균형에서의 변화로 인한 동맹의 역할과 임무의 재조정이라는 점이며, 북한 문제를 중심으로 운영되어 오던 한·미 동맹관계가 이제는 보다 큰 틀에서 조정되고 규정될 수 있다는 점이다.

15. 미국이 외면적으로 중국과의 협력과 상호 신뢰를 강조하고 있기는 하나, 내면적으로 중국을 가장 중대한 도전으로 인식하고 있는 것으로 파악된다. 특히 군사부분에서의 상호 의혹이 지속되고 있고, 바람직한 안보구도와 상황에 대해 상이한 구상을 가지고 있다는 점에서 공통의 이념과 가치에 기초한 협력에는 한계가 있을 것이라는 것이 일반적인 미국의 중국 문제 및 안보 문제 전문가들의 시각인 것으로 판단된다.

3. 한·미 간 예상 주요 정책현안

앞서 기술한 바와 같이 한·미동맹의 여건이 전반적으로 변화하고 있는 가운데 한·미 양국 간에 다음과 같은 주요 현안들이 부상하고 이견도 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

가. 주한 미군기지 이전

2002년 한·미 양국은 연합토지관리계획(LPP: Land Partnership Plan)에 합의하고 전국에 퍼져있는 주한미군기지를 평택과 오산에 집결하여 토지를 한국에 반환하는 사업을 추진해 왔다. 원칙적으로 양국은 각 측이 희망하는 부대와 기지의 이전 비용을 부담하는 것으로 하였으며, 그 비율은 50 대 50 수준이었다. 당초 이 사업은 2011년에 완결하는 것을 목표로 하였으나 여러 가지 요인으로 인해 2016년에 완료하는 것으로 조정되었고 이전비용도 초기 계산보다는 두 배 이상으로 증가하였다. 이에 추가하여 주한미군 복무 정상화(Tour Normalization)가 도입됨에 따라 추가비용이 발생하였다. 추가로 발생한 비용에 대해서는 미국 측이 부담하는 것이 타당하나 재정 문제에 직면하고 있는 미국 내 분위기는 이러한 추가비용 부담에 대해 매우 부정적인 것으로 파악된다. 페네타(Leon Panetta) 국방장관의 후보자 인준 청문회 시 칼 레빈(Carl Levin) 상원 군사위원장은 예산 문제를 지적하면서 미 의회에서는 동아시아에서의 미군 기지재편계획에 대해 부정적인 입장이 피력되기도 하였고, 또한 재정압박이 가중되고 있는 상황하에서 과연 주한미군기지 이전에 대해 미국이 이미 약속한 부분을 지킬 수 있을 지가 의문시되고 있다. 이와 더불어 미 의회 회계감사국(GAO: General Accounting Office)은 주한미군 복무 정상화에도 부정적인 평가를 내린 바 있다. 이러한 미 의회의 움직임은 향후 미국이 동맹국에 대해 추가적인 부담을 요구할 가능성을 내포하고 있음을 의미한다고도 볼 수 있다.

나. 방위비 분담 문제

주한미군 기지이전비용 문제와 마찬가지로 방위비 분담(SMA: Special Measure Agreement)¹⁶ 문제도 미국의 재정상태 악화로 인해 한·미 간에 쟁점사항으로 부각될 가능성이 있다. 제8차 방위비 분담 협상 기간 중 미국 의회는 ‘공정한(equitable)’ 방위비 분담을 지속적으로 강조해 왔고, 이러한 분위기는 최근 들어 더욱 강화된 것으로 추정된다. 만일 미국 경제가 회복되지 않고 재정상황이 개선되지 않을 경우 2012년 후반부터 시작될 한·미 방위비 분담 특별협정 개정협상에는 난관이 있을 것으로 예상된다.

방위비 분담 문제는 주한미군의 운용이나 주둔 여건 개선에 많은 영향을 줄 수 있는 문제이자, 상호 신뢰의 문제로도 규정할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구된다. 따라서 우리가 부담할 수 있는 영역과 수준에 대한 면밀한 검토와 대응이 요구되는 사항이다.

다. 주한미군의 전략적 유연성

주한미군의 ‘전략적 유연성(strategic flexibility)’ 문제는 노무현 정부 말기에 양측이 서로의 입장을 이해하는 수준에서 마무리된 것으로 파악되어 왔다. 이 문제는 주한미군 기지 이전과 주한미군의 역할 조정과 연관되어 재차 부상될 가능성이 있다고 판단되며, 2010년 QDR에서는 2016년경 주한미군 기지 이전사업이 완료되면 주한미군은 전략군으로 활동하게 될 것임을 명시하였다는 점에서 양국 간 쟁점으로 부상할 가능성을 가지고 있는 문제이다.

특히 논란의 소지가 될 수 있는 부분은 이 문제에 관한 중국의 입장과 이로 인해 발생하는 한·미·중 3국 간의 마찰일 것으로 예상해 볼 수 있다. 동맹국으로서 한국은 미국의 전략적 유연성에 대해 긍정적인 입장을 취해야겠으나, 중국과의 관계를 고려하여 적극적으로 이를 수용하고 지지하는

16. 방위비 분담은 주한미군 주둔경비의 일부를 한국이 부담하는 것으로서 인건비, 군사건설비, 연합방위력증강사업 및 군수지원비 등이 이에 포함된다.

것에는 한계가 있을 것이다. 이러한 한국의 입장과는 달리 전반적인 미국의 안보 및 군사전략과 미·중 관계를 고려할 때 미국은 이 문제를 보다 적극적으로 추진할 것으로 전망된다. 이러한 양국 간 입장 차이가 동맹 관리와 발전에 마찰요인으로 작용할 수 있을 가능성이 있으므로, 이 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지를 고민하고 대책을 강구해야 하는 문제가 현안으로 다가올 것이다.

라. ‘2015년 이후(post-2015)’ 대비 사항

한·미 양국은 12월 1일을 기해 1978년 한미연합사령부가 창설된 이후 연합사 사령관이 보유해 왔던 전시작전통제권(wartime OPCON: operational control)을 한국 합동참모본부 의장에게 이양하는 것에 합의하고 이를 준비해 왔다. 전시작전통제권 이양을 위해 양국은 노력을 경주해 왔으나, 여러 가지 상황 변수로 인해 변화와 조정의 필요성이 발생할 가능성이 있으며 이 문제가 재차 거론될 경우 한·미 양국 간에는 큰 입장 차이가 있을 것으로 예상된다.

기본적으로 미국은 2015년 12월을 기해 전작권을 한국에 이양하고 한국 방위의 주(主) 임무가 아닌 지원임무에 국한하려 할 것으로 예상된다. 지상 전력보다는 해·공군을 중심으로 하는 지원임무에 미국의 역할을 국한하려 할 것이며, 재정압박이 심화될 경우 해·공군의 지원 수준도 감소될 가능성이 있다. 이에 반하여 한국은 미국의 대한방위 공약을 보다 구체적이고 강화된 방향으로 조정할 것으로 주장하게 될 것이다. 특히 천안함과 연평도 사건을 계기로 한국은 북한의 위협에 보다 적극적으로 대응하기 위한 기반 조성을 위해 미국의 개입과 지원을 확장하려는 방향에서 접근할 수밖에 없는 입장이다.

연합사 해체 이후에 설립될 협력체제와 관련해서도 한·미 간에는 아직도 합의를 이루지 못하고 있다. 합의를 이루지 못한 근본적인 이유는 앞서 언급한 것과 마찬가지로 미국은 협력체제의 규모를 최소화하려는 입장인 반면, 한국은 연합사와 유사한 수준과 규모의 협력체제를 설치하기

를 희망하고 있기 때문이다. 미국은 연합사와 유사한 수준과 규모의 협력 체제를 도입한다는 것은 전작권 이양의 본래 취지와는 부합되지 않는다는 점을 지적하면서 규모의 최소화를 주장하고 있다.

시점을 더 확장한다면 전작권 이양 이후 주한미군의 역할과 임무에서의 조정이 발생할 가능성이 높고 이는 앞서 언급한 전략군으로서의 주한미군의 임무 전환과도 연관되어 있다는 점에서 한국으로서는 전작권 전환을 위한 준비는 물론 전작권 전환 이후의 한·미 양국 간의 군사·안보협력력을 어떠한 수준에서 어떻게 추진해 나갈 것인지를 구상하고 대비해야 하는 입장에 있다.

이러한 사항 이외에도 한·미 간에는 미사일 사거리 연장 문제, 미사일 방어체제, 한미원자력협력협정 개정, 역외 지역에서의 안보협력 등과 같은 문제가 주요 현안으로 제기될 것으로 예상되며, 향후 3~5년 사이에 이러한 문제들이 집중적으로 부상할 것이라는 점에서 한·미 관계가 순탄할 것으로 기대하는 것은 어려울 것이다.

Ⅲ. 한국에 주는 영향과 함의

1. 한미 간 정책 이슈 및 목표상 상이점 발생 가능성 증가

이미 앞서 언급한 바와 같이, 미국의 대한반도 정책 목표는 단순한 대북억지와 대한민국 안보 지원을 통한 평화와 안전 유지라는 것으로부터 출발하여 비확산, 지역안보구도라는 차원으로 격상하고 복합화되어 왔으며, 미국의 핵심이익과 관심사항에 보다 근접하는 형태로 발전되어 왔다. 문제가 되는 것은 미국의 대한반도 정책 목표가 다양화됨에 따라 우선 순위와 접근방향 및 방법에서 한국과의 이견이 발생할 가능성도 증가한다는 점이다. 앞서 언급한 주요 정책도전과 관련하여 미국은 ▲ 비확산, ▲ 중국의 영향력 증가와 지역안보구도 변화, ▲ 북한 급변사태, ▲ 북한의 재래식 군사위협 순으로 정책에 중점을 둘 것으로 예상되며, 한국은

▲ 북한의 재래식 군사위협(비대칭 군사위협), ▲ 북핵문제와 비핵화, ▲ 북한 급변사태, ▲ 중국의 부상과 지역안보구도 문제로 우선순위를 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 우선순위의 차이는 미국은 전 세계적 차원에서 한반도 문제를 규정하는 반면, 한국은 한반도 차원에서 시작하여 세계적 차원으로 확장·해석하기 때문에 비롯된다.

대북억지와 관련하여 최근 들어 북한의 WMD 능력이 증가하고 재래식 군사력의 위협도 상존하게 됨에 따라 미국의 대한반도 안보공약의 신뢰도에 중대한 도전이 발생하였다. 물론 미국은 대한반도 안보공약이 확고하다는 점을 강조하고 있기는 하나, 한국이 희망하는 수준의 구체적인 조치를 취하지는 않고 있다. 예를 들어 로버트 게이츠(Robert Gates) 전 미 국방장관은 한반도 유사시 미국은 한국에 대해 기존 계획 수준의 재래식 군사력을 투입하지 못할 수도 있음을 언급한 바 있다.¹⁷ 북한의 2차 핵실험 이후 한국이 미국에 대해 보다 확실하고 구체적인 대북억지와 대한반도 안보 제공 방안을 요구함에도 불구하고 미국은 의지를 재천명하는 것 이외에 별다른 조치를 취하지 않고 있다. 예를 들어 한국 일부에서는 전술핵의 재배치를 주장하고 있으나, 미국은 이에 대해 매우 부정적인 입장을 견지함과 동시에 재래식 억지를 강조하고 있다. 이는 오바마 행정부가 전 세계적 차원에서 추구하는 ‘핵 없는 세상’과 억지와 관련하여 핵무기에 대한 의존도를 낮추어 나가겠다는 목표와 정면으로 배치되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 전술핵을 포함한 구체적인 억지 방안을 주장하는 한국과 재래식 억지와 전술적·전략적 모호성을 견지하고 있는 미국은 각각 다른 차원에서 북한의 도전과 위협을 보고 있기 때문이며, 이는 북한 위협 복잡화의 결과인 것으로 평가된다. 향후 북한의 위협은 더욱 복잡화되고 한반도를 넘어선 차원으로 지속적으로 확장될 것이라고 가정할 경우 한·미 간 문제의

17. 미국은 한반도 유사시 ‘시차별 전개 전력목록(TPFDD: Time-phase Force Deployment Data)’에 따라 약 65만 명에 달하는 병력을 투입하는 것으로 되어 있으나, 사실상 이 수준의 전력을 제공하는 것은 불가능한 것으로 평가되고 있고, 지상군 투입도 매우 제한적이며 해·공군 전력을 지원하는 수준에 머무를 가능성이 높다는 평가가 지배적이다. 일부에서는 미국이 한반도 유사시 투입할 수 있는 지상군 전력은 10만~15만 명 선이 될 것으로 예측하고 있다.

규정과 접근 방법에서의 차이가 증가할 것이라는 전망이 가능하다.

예를 들어 천안함 폭침과 연평도 포격사건을 계기로 한국은 현존하는 북한의 재래식 군사위협에 대한 대응에 중점을 둘 수밖에 없는 상황이나, 이 문제에 대해서는 미국의 적극적인 지원과 호응을 확보하기에 어려움이 있을 것으로 판단된다. 최근 들어 미국은 한국이 추구하고 있는 ‘능동적 억지(proactive deterrence)’¹⁸에 대해 확전 가능성을 고려하여 우려를 하고 있는 것으로 파악된다. 또한, 북핵문제의 경우, 이미 언급한 바와 같이 미국은 비핵화보다는 비확산에 더 중점을 두고 있는 반면, 한국은 비핵화에 중점을 두고 있다. 북한 급변사태와 관련해서 미국은 사태의 적극적 활용과 공세적 대응보다는 미국이 관심이 있는 사항, 즉 북핵을 포함한 WMD 통제 확보와 유출 방지에만 집중하고 여타 문제에 대해서는 개입을 자제하면서 한국을 지원하는 소극적인 입장으로 대처할 가능성이 높고, 한국보다는 중국 변수를 더 고려할 수도 있을 것이다.

현재 한·미 관계는 ‘이보다 더 좋을 수는 없다’라는 평가를 받고 있으나, 정책 목표의 우선순위는 물론 이를 이행하는 데 필요한 세부사항을 둘러싸고 이견이 발생하고 조율에 어려움이 발생할 가능성이 있으며, 그 결과 한국이 움직일 수 있는 공간이 점차 축소될 가능성이 점증할 것으로 예상된다.

2. 기여와 참여의 기대감 및 동맹관리 비용 증가

한국으로서 직면하게 되는 주요 문제 중 두 번째는 미국이 한국의 격상된 위상에 부합하는 기여와 참여를 기대하고 요구할 가능성이 있다는 점이다. 이는 미국의 능력이 감소하고 있는 경향과 맞물려 한국이 동맹 유지에 관한 책임과 비용을 추가적으로 부담하는 입장에 놓이게 될 것으로 예상된다. 미국의 가장 큰 문제는 재정적자를 감소하는 일이며, 이로 인해 국방비

18. 미국 측은 능동적 억지가 일종의 ‘대량보복을 통한 억지(deterrence by punishment)’와 유사하다는 점은 지적하면서 이는 위기를 급격히 고조시킬 가능성이 있다는 점에서 우려를 가지고 있는 것으로 파악된다.

의 대대적인 삭감이 예상되고 있고, 이는 미국의 군사력 유지와 발전에 큰 제약요인으로 작용할 것으로 전망된다. 따라서 미국은 동맹국들의 기여를 통해 이러한 부족한 부분을 충당하고 기존 미국이 수행해 왔던 역할을 동맹국들이 담당하도록 하는 것을 강조하고 요구할 것으로 예상된다. 특히 과거에 비해 미국과 일본 관계의 긴밀도가 감소하고 정책적 이견이 발생하며, 일본이 내부지향적 성향을 보임에 따라 미국은 한국의 역할을 더욱 강조할 것이며 결과적으로 한국에 오는 부담은 증가할 것이다. 즉 한국이 한반도를 넘어선 차원에서 안보분야에서의 역할을 확충하고 기여를 확장해야 한다는 주장이 강하게 제기될 것이다. 한국의 입장에서는 과연 미국과의 전략동맹 내용과 수준을 어떻게 만들어 나갈지를 판단하고 어떠한 기여와 참여 그리고 비용을 감당할 것인지를 결정해야 하는 것이 가장 큰 딜레마가 될 것이다.

보다 직접적으로 다가올 수 있는 문제는 비용 문제가 될 것이다. 주한미군 기지이전, 주한미군 복무 정상화, 방위비 분담 등이 우선적인 문제가 될 것이며, 나아가 과거 이라크나 아프간의 경우에서와 같이 역외 지역에서의 안보협력과 협조에 관한 문제까지 강력하게 제기될 것이다. 지역 차원에서는 해상수송로(SLOC: Sea Line of Communication)의 안전 확보를 위한 협력, 인도적 구호 및 재해와 재난(HADR: Humanitarian Assistance and Disaster Relief) 관련 협력, 미사일 방어(MD: Missile Defense) 문제 등도 제기될 수 있을 것으로 추정된다. 특히 지역 차원의 안보협력 문제는 일본과의 협력 가능성도 제기하고 있다는 점에서 중국의 반발이 있을 가능성이 매우 높은 사안이기도 하다.

또 다른 차원의 문제는 이러한 미국의 요구와 기대가 한·중 관계에 부정적 혹은 마찰 요인이 될 수 있다는 점이다. 중국은 이명박 정부 출범 이후 한·미 관계가 복원·강화되고 전략동맹으로 발전하는 것에 대해 매우 민감한 반응을 보여 왔으며, 한·미동맹은 과거 냉전의 유물이라는 매우 비판적인 입장을 공개적으로 천명하기도 했다. 중국은 특히 미국의 동맹 강화와 확장을 통한 대(對)중국 포위전략 가능성에 대해 민감하게 반응하고 있는 바, 한국과 미국의 동맹관계가 한반도를 넘어선 지역 그리고 세계적 차원

의 동맹으로 확장되는 것에 반대할 것이고, 한국에 대한 정치·외교적 압박을 증가시킬 것이라는 예상이 가능하다. 물론 미·중 관계가 협력적이고 긍정적인 방향으로 지속적으로 발전한다고 할 경우, 이러한 정치·외교적 부담은 경감될 것이다. 그러나 미국과 중국 간 가장 취약한 공통분모가 군사분야라는 점을 감안할 때 한·미동맹의 강화와 확장은 중국으로부터의 압박 증가 요인으로 작용하고, 한국의 대중정책을 제약하는 요인이 될 것이다. 특히 한국과 미국이 군사·안보협력을 더욱 강화하고 일본을 포함할 경우, 중국의 반발과 대응은 더욱 거세질 것으로 예상된다.

따라서 한국으로서는 미국과의 동맹관계 유지를 위한 외교적·재정적·물리적 부담을 어떻게 처리·설정하고 대처해 나갈 것인지 하는 문제와 한·미 관계와 한·중 관계의 병행 발전을 위한 대외전략을 강구하고 시행해 나가는 문제를 심각하게 고민해야 한다.

3. 미·중의 대(對)한반도 영향 증가 및 복합구도의 심화

전반적으로 북한 문제로 인해 미국과 중국의 한반도 영향이 증가하고 있고, 이들 국가 간 상대적 영향력에서의 조정과 변화가 예상된다는 점에서 한반도를 둘러싼 역학관계는 매우 복잡하게 변화할 것이다. 또한, 한반도 문제는 미·중 관계의 성격과 구도에 따라 향방이 정해질 가능성이 증가할 것이다.

미국과 중국은 한반도로부터 발생하는 동북아 안보에 대한 도전을 사전에 관리하고 부정적 영향을 최소화한다는 점에서는 모두 같은 입장을 취하고 있다. 따라서 미국이나 중국 모두 북한의 WMD 문제와 권력승계로 인해 발생할 수 있는 불안상황 예방을 위한 개입과 관여를 추진할 것이며, 이러한 과정에서 한국과의 입장 차이가 발생하고 한국의 입지가 약화되는 현상이 발생할 수 있다. 달리 말하면, 미국과 중국 간의 공통분모가 한국과 미국, 또는 한국과 중국 간의 공통분모보다 더 커질 수 있다는 것이다. 이는 궁극적으로 한반도 문제의 주도권이 한국이 아닌 미국과 중국에 놓이게 되고, 한국의 이익보다는 미국과 중국의 최소한의 공통이익 중심으로 문제 해결

이 모색될 가능성을 높이는 요소가 될 수 있다.

미국은 북한 문제 해결을 위한 중국의 적극적인 역할을 강조하고 있는 바, 이는 일반적으로 중국에 대한 압박으로 인식될 수도 있으나 역설적으로 미국과 중국 간 협력 가능성 증가도 배제할 수 없음을 의미하기도 한다. 미국의 WMD 확산 방지 및 상황관리라는 목표와 중국의 한반도에서의 안정과 평화라는 목표가 결합될 경우, 한·미공조가 아닌 미·중공조의 문이 열리게 될 것이며, 북한 급변사태에 관해서도 양국 간의 공감대가 더 커질 수도 있을 것이다. 따라서 북한 문제로 인해 미국과 중국이 대립할 수도 있으나 공조할 수도 있다는 이중성에 대한 각별한 관심이 요구된다.

구조적으로 볼 때, 미·중 관계가 미국이나 중국 모두에게 핵심적인 관계로 자리 잡아 가고 있고 거의 모든 문제가 미·중 관계의 관점에서 규정되고 접근될 것이다. 따라서 한반도 문제 역시 미·중 관계의 향방에 따라 해결 방향과 방안이 모색될 것이다. 앞서 언급한 것은 미국과 중국의 협력관계가 증진될 경우를 상정하였으나, 미국과 중국이 서로 대립하고 견제할 경우에도 한국이 취할 수 있는 조치와 운신의 폭은 매우 제한을 받게 될 것이다. 만일 ‘미국과 한국 대 중국과 북한’이라는 구도로 진전될 경우 한반도에서는 신(新)냉전이 도래하게 되고, 한국은 지속적으로 미국에 의존해야 하는 상황에 놓이게 된다. 또한, 이러한 구도 속에서 한국이 중국과의 협력 관계를 모색하는 것에는 큰 제약이 발생하게 되며, 이는 한국이 피해야 할 최악의 상황이라 할 수 있다. 미국이 중국과의 견제와 갈등 관계에 있을 경우, 지속적으로 한국을 동맹체제로 엮고 대(對)중국 공동전선에 동참할 것을 요구하게 될 것이다. 경제와 통상 등 비안보 분야에서의 중국의 중요성과 북한 문제에 관한 중국의 영향력을 고려할 때, 이러한 미국의 요구는 한국에 매우 심각한 딜레마를 가져다줄 것이다.

4. 지역안보구도의 유동성 증가

마지막으로 고려해야 할 사항은 지역안보구도의 유동성이 지속적으로 증가할 것이라는 점이다. 과거에 비해 미국의 힘과 위상은 많은 도전을

받고 있고 세계 유일의 초강대국 지위를 유지하는 것은 거의 불가능할 것이라는 전망이 우세하다. 미국은 경찰국가로서 그동안 국제사회에서 많은 공공재를 제공해 왔으나 더 이상 그러한 역할을 수행하기는 어려울 것이며, 중국을 포함한 새로운 세력들의 도전에 직면하게 될 것이다. 물론 미국은 현재와 같은 세력분포와 구조를 유지하려 하고 초강대국 지위와 영향력을 회복하기 위해 노력할 것이나, 그러한 노력에는 한계가 있을 것이다. 다른 여타 지역에서 보다 동아시아 지역, 작게는 동북아 지역에서의 미국의 지위는 중국의 부상으로 인해 직접적인 도전에 직면하고 있다. 이미 힘의 균형이 중국에 유리하게 진행되고 있는 것으로 봐야 할 것이다. 물론 미국 중심의 양자 동맹체제가 동아시아 안보구도의 핵심이기는 하나 시간이 경과할수록 이러한 체제를 유지하는 것에 대한 비용과 부담이 증가할 것이며, 중국은 이를 대체하기 위한 새로운 안보협력 틀을 적극 모색할 것이다. 이미 중국은 다자협력분야에서 미국을 앞서고 있다고 평가되며, 중국 중심의 네트워크를 구축해 왔다. 이러한 현상은 앞으로 미국 중심의 동맹체제(해양세력)와 중국 중심의 다자협력체(대륙세력)가 충돌할 가능성이 증가할 것임을 의미한다. 이러한 두 가지 힘이 어떻게 어떠한 균형점을 찾아갈지는 향후 한반도 및 동북아 지역의 안보에 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다.

향후 미국은 동아시아 지역 그리고 동북아 지역에서의 영향력 회복을 목표로 개입과 관여에 노력을 경주할 것으로 전망된다.¹⁹ 동아시아 지역에서 미국에 비해 상대적으로 우월한 지위를 선점하고 있는 중국은 다자협약의 협력체를 통해 기반을 더욱 공고히 하는 작업을 추진할 것이며 미국의 관여와 개입을 견제하려 할 것이다. 이러한 상황을 요약하면 향후 10년간 힘의 전이과정(power transition)이 다양한 분야에서 진행되는 상황이 전

19. 2011년 미국은 러시아와 함께 EAS에 정식회원국으로 참여하게 되며, 이를 계기로 보다 적극적인 대동아시아 정책을 추진할 것으로 예견되고 있다. 그러나 EAS가 과연 가장 핵심적인 지역 다자협의체로 자리 잡을 지에 대해서는 부정적인 견해와 전망이 지배적이다. 이에 비해 중국은 ASEAN+3를 중심으로 중국 중심의 네트워크를 공고히 하려는 노력을 강화해 나갈 것으로 예상된다.

개될 것이며 불안정성과 유동성이 증가할 것이다. 더욱 심각한 도전이 될 수 있는 것은 단순한 구조적 조정과 변화뿐만 아니라 행동규범의 변화도 동시에 발생하여 실질적인 행동 변화도 수반될 것이라는 점이다. 이러한 힘의 전이와 새로운 규범 및 질서 모색이 한반도와 한국에 어떠한 영향을 줄 것인지를 분석·판단하고 부정적인 영향을 최소화해 안정판을 마련하는 것에 정책적 관심이 집중되어야 한다.

IV. 우리의 대처방향

한·미동맹은 한국에 있어서는 가장 중요한 안보장치 혹은 안전망이다. 이러한 안전망을 잘 관리하고 유지·발전시키기 위해서는 변화의 요인과 흐름을 파악하고 대처하는 것이 요구된다. 미국의 대한반도 전략과 정책은 냉전기는 물론 탈냉전 시대 들어서 지속적으로 변화·조정되어 왔고 앞으로도 그럴 것으로 예상된다. 또한, 전략 변화의 동인이 한반도 차원에서 발생하기도 하였으나 한반도 차원을 넘어선 지역 또는 세계적 차원에서 발생하여 한반도에 영향을 주어왔던 것이 사실이다. 이러한 경향은 앞으로 더 강화될 것으로 예상된다. 따라서 미국의 쇠락과 중국의 부상으로 더욱 현실에 가까워지고 있는 G2 시대에 한국이 생존전략을 강구함에 있어서 가장 중요한 일은 변화의 흐름을 명확히 파악하고 도전을 식별하는 것이며, 이를 기초로 하여 한·미동맹을 포괄적·전략적 동맹관계로 격상·발전시켜 나감과 동시에 외부의 변화와 영향을 최소화하는 완충장치와 독립적 공간을 확보하는 일이다.

1. 동맹의 인식 기초 강화와 전략비전의 공유

노무현 정부 기간 동안 한·미동맹은 많은 도전과 우여곡절이 있기도 하였고 우려를 촉발하기도 하였으나, 기지이전, 주한미군 재배치, 전작권 전환 등과 같이 그간 누적되어 왔던 주요 현안들을 해결함으로써 한·미 관계에

서의 장애요인을 상당수 제거했다고 평가된다. ‘21세기 전략동맹’을 내세운 이명박 정부 출범 이후 한·미 양국은 신뢰회복에 노력해 왔고, 동맹의 유지와 발전에서도 진전이 있었다. 이러한 상황을 반영한 것이 2009년 6월에 채택한 ‘한·미동맹 미래비전선언’이다.

2003년 이후 지금까지의 한·미동맹 조정과정은 주로 당면 현안을 중심으로 진행되어 왔고, 매우 피상적이고 선언적인 수준에서의 공감대를 형성하고 공표하는 것에 치중되어 왔다. 동맹의 근본이라 할 수 있는 (위협)인식과 전략상황에 대한 분석과 전망에 대해서는 소홀히 했던 것으로 평가된다. 즉 동맹을 지속적으로 유지·발전시켜 나가기 위해서는 인식의 공감대를 형성하고 강화·확장하는 것이 요구되는데 이러한 부분에 대해서는 심도 있는 논의와 합의가 미흡하였던 것으로 보인다. 공동의 가치와 신뢰를 강조하고 있기는 하나, 이를 현실적으로 뒷받침할 수 있는 위협과 도전에 대한 인식을 형성하는 데에는 아직도 많은 노력이 필요한 실정이다. 즉, 물리적으로 양국을 묶는 것도 중요하지만, 인식적으로 양국 간 공통분모를 확장하는 것은 동맹의 근본을 강화하고 장기적 발전을 추구하는 데 핵심적인 사항이다. 이를 위해 양국 당국자 간에는 물론 여론 주도인사와 전문가들 간의 의미 있는 전략 대화가 필요하다. 이를 통해 미래의 전략상황을 예측해보고 도전과 문제를 식별하며, 이러한 도전을 예방하거나 대처하기 위한 전략을 강구하는 접근에 보다 많은 노력과 관심을 기울여야 한다.

이와 병행하여 향후에는 비(非)국가행위자(non-state actors)들의 영향력이 증대될 것이므로 이들 비국가행위자들 간의 접촉면과 기회를 확대하기 위한 민간외교 혹은 공공외교(public diplomacy)를 강화해 나가야 한다. 이를 통해 변환시대에 있어서 동맹을 지지하는 국내 기반을 확충해야 한다. 비국가행위자들의 논의는 지금의 현안 문제보다는 앞으로 제기될 가능성이 있는 문제나 도전을 집중적으로 다루고 정부에 조언을 제공하는 기능을 수행하는 것이 바람직하며, 담론을 형성하고 확산시키는 역할을 수행하는 것이 타당할 것이다. 이를 통해 일본이나 중국에 비해 상대적으로 취약한 친한(親韓)·지한(知韓) 기초를 다지는 것이 필요하며, 기성세대뿐만 아니라 차세대 간에도 국가 간 협력망을 구축해 나가야 할 것이다.

2. 한·미 간 이견 조정 및 차이점 최소화 노력

아무리 동맹 간이라 할지라도 정책 목표와 접근법에서 차이가 있을 수 있다. 문제는 이러한 차이를 어떻게 조정하고 최소화할 것이냐는 문제이며, 과정에 대한 세심한 주의가 요망된다는 점이다. 인식의 조정과 공감대 형성이 일차적인 해결법이 될 수 있다. 즉 인식의 공감대 위에서 정책 목표와 접근을 조율해 나가는 방식을 추구해야 할 것이다.

인식의 공감대 확장을 위한 노력이 전개되었다는 것을 전제로 하여 우리가 해야 할 일은 당장의 현안에 대한 정책적 조율이 아니라 ▲ 무엇이 바람직한 최종상황이며 ▲ 이러한 최종상황에 이르는 과정에서 어떠한 도전과 문제가 발생할 것인지, ▲ 이러한 문제들을 어떠한 방식과 방향에서 접근하고 해결할 것인지 등을 포함하는 일종의 ‘로드맵 혹은 종합계획’을 마련하는 것이다. 즉 단기·현안 중심적 협의를 지양하고 장기·포괄적 접근에 관한 협의와 합의를 추구하여 기초를 튼튼히 하는 것이 필요하다. 또한, 이를 토대로 하여 각각의 해당 시점이나 단계에서 무엇이 도전으로 간주되어야 하며 어떠한 방식을 통해 문제를 해결해 나갈 것인지를 구상하는 것이 정책적 이견을 최소화함으로써 의혹이나 의구심을 감소시키고 정책의 연속성과 일관성을 보장하는 방법이라 할 수 있을 것이다.

가장 대표적인 사례가 1998년에서 1999년 사이 한·미·일 3국 간 긴밀한 협의를 통해 마련한 ‘페리 프로세스(Perry Process)’일 것이다. 1998년 초반부터 1998년 중반 사이 한·미 양국은 물론, 일본과도 핵문제를 포함한 북한 문제에 관한 이견이 심각한 수준에 이르게 되었고 서로 상대국에 대한 의혹이 있었다. 한·미·일 3국 간 공조 없이는 북한 문제를 해결할 수 없고 한반도 상황을 개선할 수 없다는 전제하에 3국은 한자리에 모여 북한 문제에 대한 근본적인 검토를 실시하고 장기접근법을 마련하고 합의하였다. 지금까지 알려진 바로는 3단계로 단계를 구분하고 각각의 단계에서 북한과 무엇을 주고받을 것인지를 설정하고 서로 간의 임무분장에 합의가 이루어졌으며, 만약의 경우에 어떻게 할 것인가에 대한 대비계획도 포함되었다. 물론 부시 행정부가 들어서면서 반(反)클린턴 정서가 워싱턴 내에서 팽배

해지고 미국의 대외정책이 ‘군사적 일방주의(military unilateralism)’ 혹은 미국 가치의 확산이라는 ‘미국식 국제주의(American Internationalism)’를 골간으로 하는 신보수주의 성향의 분위기에 지배됨에 따라 페리 프로세스는 더 이상 지속될 수 없는 상황에 놓이게 되었다. 그러나 2기 부시 행정부가 출범한 이후에 페리 프로세스의 골자는 승계되었고 일부 미국 관료들은 페리 프로세스와 틀의 재도입을 주장하기도 했다.²⁰

북한 문제의 본질과 영향이 근본적으로 변화되었다는 점, 그리고 중국 변수의 영향이 증가되고 미국의 상대적 지위가 약화되었다는 점 등 그동안의 전략적 변화상황을 고려하여 한·미 간 한반도 상에서의 도전과 문제를 종합적·입체적으로 설정하고 이를 해결해 나가기 위한 중장기 전략에 대한 협의와 합의를 도출해 나가는 노력이 과거 어느 때보다 필요한 시점이다. 이를 통해 한·미 간 정책 목표와 접근방식에서의 차이를 최소화하면서 의혹과 우려를 해소하고 서로의 신뢰와 믿음을 강화하며, 접근의 효율성을 확보하기 위한 노력을 경주해야 한다. 예를 들어 비핵화와 비확산이라는 목표 우선순위를 두고 한·미 간에 이견이 발생하는 것은 우선 비확산을 달성하고 그 다음 단계에서 비핵화를 달성한다는 과정으로 설정하면 해결할 수 있는 문제이다. 즉 비확산은 최종목표가 아니라 비핵화 과정에서 달성해야 하는 중간목표로 설정함으로써 정책적 이견을 해소할 수 있을 것이다.²¹ 또한, 남북 관계와 미·북 관계를 과연 선후의 관계로 설정할 것인지 아니면 병행발전 방식으로 설정할 것인지에 대해서도 큰 틀에서의 합의가 필요하다. 나아가 중국 변수를 어떻게 접목시키고 대(對)중국 접근과 대(對)북한 접근을 복합적으로 추진할 것인지 등 큰 틀에서의 접근에 대한 합의를 도출하는 것이 요구된다.

또한, 북한 문제와 지역 차원의 문제를 복합적으로 조망하고 입체적인 그림을 그리며 중장기 차원에서 이를 대처하고 해결해 나가기 위한 정책의

20. 가장 대표적인 인물이 마이클 그린(Michael Green) 전 백악관 국가안보회의(NSC: National Security Council) 선임보좌관이다.

21. 미국의 일부 관리와 전문가들은 이 점을 지적하고 있기는 하나 크게 확산되지 않고 있으며, 한국의 일부 전문가들은 미국이 비확산에 치중하고 비핵화에 대해서는 미온적인 입장을 견지할 것이라는 추측을 하고 있는 상황이다.

기본방향을 설정하는 것이 필요하다. 그리고 이를 기반으로 하여 각각의 당면 현안의 위치를 설정하고 해결방안을 모색하는 방식으로 전환하는 것이 우리가 직면한 북한 문제를 해결하는 데 보다 효과적이며 한·미 간 정책 이견을 최소화하는 방안이 될 것이다.

3. 미국의 대한(對韓) 방위공약 구체화 모색

한국으로서는 미국의 대한 방위공약을 구체화하여 한·미동맹과 연합 방위체제를 공고히 함으로써 북한의 도전은 물론 주변 상황 변화에 대처할 수 있는 기반을 강화하는 것 역시 중요한 과제이다. 한국은 미국의 대한 지원 능력이 과거와 같은 수준에서 유지될 수 없다는 점을 고려하고 새로운 안보도전의 성격과 영향을 반영하여 새로운 차원에서 안보 공약의 구체화를 도모해 나감으로써 대외적 도전에 대처해 나가야 한다.

기본적으로 미국은 핵에 의존하지 않는 대북억지력 제공에 치중하고 있고, 이에 반해 한국은 핵을 포함한 대북 억지 태세의 구체화를 원하고 있는 실정이다. 보다 구체적인 내용은 EDPC에서 논의·합의되어 이행되어 나갈 것이나, 이를 위해서는 미국의 움직임을 잘 파악하고 전략개념을 보다 세밀화 할 필요가 있다. 2010년 봄에 발표한 NPR에서 미국은 핵에 대한 의존을 점차 감소시켜 나갈 것임을 강조함과 동시에 핵확산을 추구하는 국가에 대해서는 ‘소극적 안전보장(NSA: Negative Security Assurance)’을 제공하지 않을 것이라는 점을 지적했다. 이 두 가지 주장은 서로 상충된다고 볼 수 있으며, 한국 내 일부에서는 이 부분에 대해 우려를 하고 있는 것도 사실이다. 반대로 한국의 일부 인사들은 자체적인 억지력 보유 혹은 전술핵의 재배치와 같은 극단적인 조치를 요구하고 있기도 하다. 그러나 이러한 극단적인 주장은 미국의 우려를 증폭시킬 가능성을 가지고 있고, 현실성이 부족한 것으로 평가된다.²² 특히 한국이 천안함 폭침과 연평도

22. 미국 측은 기본적으로 재래식 전력과 미사일 방어에 기초한 확장억지를 주장하고 있고, 상황관리 및 통제(escalation control)에 중점을 두고 있다.

포격사건 이후 제시한 ‘능동적 억지(proactive deterrence)’에 대해서도 일부에서는 우려를 하고 있는 것으로 파악된다.

극단적인 방안을 제시하기보다는 현실적으로 가능한 대책을 강구하고 구체화함으로써 한·미연합방위체제를 공고히 하는 방안을 마련해 나가는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 과연 북한이 WMD 전력과 재래식 전력을 어떻게 복합적으로 사용할 것인지에 대한 분석과 판단이 있어야 한다. 이를 통해 북한이 우리에게 주는 안보도전과 위협을 식별할 수 있을 것이며, 이를 근거로 하여 우리가 어떻게 대응할 것인지에 대한 전략적 개념을 개발하고 실행에 옮길 수 있는 전술과 작전 그리고 필요한 능력을 구비해 나가도록 하며 새로운 협조체제도 고려하고, 이러한 노력을 통해 새로운 차원에서 미국과의 긴밀한 공조를 구축해야 한다. 즉 선언적이고 상징적인 차원에서 대한 방위공약이 아니라 새로운 안보여건과 도전을 고려한 새로운 대응계획을 강구하여 미국의 지원을 확보하고 한반도 안보상황의 안정을 도모해 나가야 한다.²³

한국이 추가적으로 고려해야 할 사항은 중국 변수이다. 북한의 전략적 중심(strategic center of gravity)인 중국이 유사시 어떠한 입장과 행동을 취할 것인지에 대한 고려는 우리의 대응책을 강구하고 한·미 간 공조를 긴밀하게 하는 데 있어서 매우 중요한 요인이 될 것이다. 이 부분에 있어서 미국은 중국을 자극하지 않거나 미·중 간 대립과 대치를 회피하기 위해 제한적인 개입을 하거나 사건의 확산 방지 및 조기 종료를 선호할 수도 있고, 반대로 중국을 견제하기 위해 적극적인 개입을 할 가능성도 배제할 수 없다. 미국은 과거 중국을 견제하기 위한 적극적인 개입을 선호하였으나, 앞으로도 이러한 입장을 취할 것인지는 미지수이다. 따라서 미국의 입장을 파악하거나 방향성을 제시하기 위하여 확장 억지 방책을 강구함에 있어서 단순히 북한 변수만을 고려할 것이 아니라 북한 변수 이외의 전략적 변수

23. 북한의 군사력 평가에는 단순한 수적 평가뿐만 아니라 어떠한 형태로 북한이 전력을 운용할 것인지에 대한 판단을 포함한 전략, 전술, 작전 등이 포함되어야 한다. 이를 기초로 하여 우리의 전략개념을 개발하고, 전술과 작전을 수립하며 필요한 능력을 확충하는 순서로 진행되어야 할 것이다.

를 포함하는 방안도 고려하는 것이 미국의 개입과 지원 정도를 보다 명확히 하는 데 도움이 되고, 사태와 사건 해결을 위한 정책 방향을 설정하는 것에도 필요할 것이다. 요컨대 확장억지를 포함한 미국의 대한 방위공약을 구체화하는 과정에서 과거보다 더 다양한 전략적 변수를 고려·반영해야 하며 이는 대북억지와 제3국의 불필요한 개입을 예방하는 데 기여할 것이다. 즉 억지를 다층적(한반도/지역)·다원적(군사/비군사)·복합적(재래/비재래) 차원에서 고려하고 접근하는 방향으로 변환하는 것이 요구된다.

4. 소(小)다자 협의 및 협력 활성화 모색

한·미 관계를 지속적으로 발전·강화시키고 확장시켜 나갈 경우 중국의 경계는 지속적으로 증가할 것이다. 또한, 한·미 양자 관계만을 중시할 경우 미국으로부터 오는 부담도 증가할 가능성이 있다. 또한, 중국의 포괄적인 다자협의체 추구 역시 부담으로 작용하고 있다. 이러한 이중적 부담을 경감시켜 나가기 위해서는 소다자(小多者) 협의(minilateral dialogue)를 적극 모색할 필요가 있다.

이미 경제·통상 분야에서 한국, 중국, 일본은 정상회담을 포함하여 제도화의 단계에 진입하고 있다. 그러나 한·중·일(일명 CJK) 협력이 안보분야까지 확산되는 것에는 한계가 있을 것으로 전망된다. 그렇다고 아세안지역 안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), 아세안국방장관회담(ADMM+: ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus), EAS 등과 같은 여타 지역 안보협의체가 북한 문제를 포함한 동북아 지역안보 문제를 다루기에는 부적절하다고 평가된다. 따라서 다수의 소다자협의체를 추진하여 한·미 관계를 보완하고 중국으로부터 오는 부담을 상쇄하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

우선 한·미·일 협의를 강화할 필요가 있다. 최근 들어 일본은 내부지향적으로 돌아서는 성향을 보이고 있으나, 현실적인 필요성을 고려할 때 한·미·일 3국 안보협의를 협력을 추진하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 한·미·일 3국 안보협력은 특정 국가(특히 중국)를 대상으로 하는 것이 아니라

비전통적인 인간안보 문제를 중심으로 추진할 수 있으며, 북한 문제에 관한 공통의 접근을 모색하기 위해서도 필요하다. 또한, 미국으로부터 오는 부담을 경감하는 데에도 효과가 있을 것으로 판단된다. 물론 이 문제에 대해 북한과 중국이 반발할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 특히 중국의 반발이 변수로 작용할 것으로 보인다. 중국 변수의 영향을 최소화하면서 한·미·일 안보협력을 추진하기 위해 한·중·미 3자 협의를 추진하는 것도 고려해야 할 방안 중의 하나이며, 미·중·일에 대해서도 긍정적인 반응을 보일 수 있을 것이다. 미국과 중국 사이에서 전략적 활동공간을 확보하기 위해 한국으로서는 이들 국가를 포함한 다수의 협의·협력 동심원을 구축해 나가는 것이 필요하다.

5. 한미 및 한중 관계의 병행발전 방안

가장 핵심적인 과제는 한·미 관계와 한·중 관계를 어떻게 병행 발전시켜 나가는 것인가 하는 문제일 것이다. ‘안보는 한·미, 경제·통상은 한·중’이라는 접근은 한·미 관계와 한·중 관계를 배치 관계(exclusive relationship)에 놓이게 할 것이므로 한국으로서는 이러한 구도를 회피하는 것이 필요하다. 물론 한국의 활동공간은 미·중 관계의 성격과 내용에 상당히 좌우될 것이다. 한국은 한·미와 한·중 간 배치적 관계를 회피하면서 미·중 관계로부터 규정되는 한국의 공간을 극복하기 위해서는 미국 및 중국과의 관계를 복합적인 차원에서 발전시키는 것이 필요하다. 즉 중국과의 안보협약과 협력도 발전시켜 중국의 건설적인 역할을 유도함과 동시에 한·미 관계를 심화·확장하는 노력이 경주되어야 한다. 특히 한·미 간 중장기적 차원에서 어떠한 내용과 방향의 대중국 전략을 구사할 것인지에 대한 전략대화를 강화해야 하며, 이는 바람직한 동북아 및 동아시아 지역안보구도에 대한 구상을 공유하기 위한 노력의 일환으로 추진될 수 있다.

다양한 차원에서 중국과의 안보협약도 강화하는 것이 필요하다. 중국과의 논의에서 우리는 주로 북한 문제를 포함한 양국 간 당면 현안 논의에 집중해 왔고, 의미 있는 전략대화에는 미흡함이 있었다. 전략대화 주제의

폭을 넓히는 일이 무엇보다 중요하다. 이는 양국 간 갈등이나 마찰 혹은 이견을 최소화하면서도 인식의 차이와 공감을 확인하고 장기적인 전망을 공유할 수 있는 방향으로 전환하는 효과를 제공할 것이다.

V. 결론

미국의 절대적 지위와 영향력은 지속적으로 감소할 것이며, 상대적으로 중국의 영향력은 증대될 것이나, 단·중기 차원에서는 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 우리가 관심을 두고 대처해야 할 문제는 미국의 대한반도 영향력과 지원의 수준이 과거에 비해 감소할 것이며, 미국은 우리에게 보다 많은 부분에서의 기여와 참여를 요구하게 될 것이라는 점이다. 또한, 주변 여건이 변화하고 더욱 복잡해짐에 따라 한·미 양국 간에는 정책 목표와 중점에서 차이가 나타나고 이견도 발생할 가능성이 증가할 것이라는 점이다. 특히 과거와 달리 대한반도 정책을 고려함에 있어서 미국이 중국 변수를 고려할 가능성이 증가할 것이라는 점은 한국에는 큰 도전이 될 수 있으며, 특정 사안과 관련하여 한국과 미국 간 입장 차이를 촉발할 요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 선언적 차원에서 아직도 미국은 적극적인 개입과 관여를 강조하고 있기는 하나 물리적으로 한계에 봉착하고 있다는 점에서 한국의 부담증대를 요구할 가능성도 높아질 것이다.

결론적으로 한·미 관계는 과거와 같은 형태로 유지되기는 어려울 것이며, 보다 다양한 변수들에 의해 영향을 받게 될 것이다. 가장 중요한 것은 역시 미국 대외전략의 변화일 것이다. 따라서 미국의 대외전략 변화의 흐름을 파악하고 이에 대처하기 위한 기초를 튼튼히 해야 하며, 다양한 협력망을 구축을 통해 위험을 분산하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 소다자 협의에 보다 많은 관심과 노력이 기울여져야 할 것이다.

한·미 관계의 지속적 발전과 강화를 위해 물리적인 조정과 협력에 못지 않게 중요한 것이 인식의 공감대를 확장하고 강화하는 것이라는 점에서 진정으로 의미 있는 전략대화를 갖는 것이 중요하며 동맹의 저변을 확대하는

데 노력을 경주해야 한다. 이를 통해 동맹의 기초를 공고히 하고 흔들림을 최소화해야 한다. 또한, 양 국민과 사회에서 동맹관계를 뒷받침하는 세력이 확장되도록 하는 노력도 경주해야 한다. 마지막으로 동맹의 유지와 관리에 필요한 세부사항에 대해서도 섬세함을 갖고 구체적이고 현실적인 대안을 마련하는 것이 요구된다.

<참고문헌>

- 김성한, ‘미국의 신보수주의 이념과 전략’, 『주요국제문제분석』 (2003. 5. 23).
- _____, ‘신보수주의 미국외교의 현황과 전망’, 『주요국제문제분석』 (2007. 6. 2).
- 김현욱, ‘미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석’, 『주요국제문제분석』 (2011. 10. 13).
- 최강, ‘2006 4년주기 국방태세검토보고서’, 『주요국제문제분석』 (2006. 2).
- Office of the Press Secretary of the White House, *Communiqué of the Washington Nuclear Security Summit*, April 13, 2010. (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/communiqu-washington-nuclear-security-summit>).
- _____, *Work Plan of the Washington Nuclear Security Summit*, April 13, 2010. (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/work-plan-washington-nuclear-security-summit>).
- President Barack Obama, Remarks at Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009. (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/).
- U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, April 2010. (<http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>).
- _____, *Quadrennial Defense Review*, February 2010. (<http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>).
- _____, *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010. (<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>).
- White House, *National Security Strategy*, May 2010 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).