

한·미 동맹 50년의 평가와 21세기 한·미 관계 발전 방향

홍현익

1945년 광복에서 오늘에 이르기까지 한국의 운명은 미국의 압도적인 영향 속에서 전개됐다. 특히 한국전쟁이 끝나면서 우리는 1953년 미국과 상호안보협력조약을 체결하고 명실공히 군사동맹 관계를 맺었으며, 오늘에 이르기까지 국가안보, 방위, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 방면에서 미국과 긴밀한 유대를 견지해 왔다. 한편 역대 한국의 정권들은 세계 그 어느 나라보다도 미국과 돈독한 관계를 유지하고 세계 최고의 국력을 가진 미국의 힘을 선용하기 위해 노력해 왔다. 이들은 한국의 안보 유지와 경제 발전을 추구해 왔지만, 동시에 국내 정치적 고려에 따라 정권의 부족한 정당성을 강화하기 위해 미국의 후원을 얻으려 진력하기도 하고, 때에 따라서는 자주를 주창해 한국 국민들의 민족 감정에 호소하면서 국내 지지 기반을 다지기도 했다. 그러나 후자의 경우에도 미국이 한·미 관계를 자신에게 유리한 방향으로 유지하기 위해 행사하는 압도적인 제약 - 미국의 한반도 정책, 한국 내 친미 세력의 압력, 주한미군의 영향력, 무역·통상 등 한·미 간 경제관계에서 비롯되는 제약 - 을 벗어나기는 힘들었다. 즉 미국이 이렇게 우리 민족의 운명 전개에 일상적으로 또 심각한 굴곡이 있을 때마다 심대한 영향을

미쳐왔지만, 그 내용과 성격은 주로 미국의 지도자들이 자신의 국익에 입각해 형성한 미국의 대아시아 정책의 틀 속에서 도출된 대한반도 정책의 일방적인 시행이었기 때문에 밝은 면과 어두운 면이 혼합되어 있기 마련이었다. 물론 그 정책 속에 한국 국민들이 처한 특수 사정과 이익이 고려되기도 했지만, 그것이 미국의 국익에 조화되지 않을 때에는 일방적으로 미국의 입장이 전면에 드러났다. 어쨌든 우리가 원하든 원하지 않든 또 그것이 긍정적이든 부정적이든 향후 우리 역사의 전개 과정에도 미국의 영향력은 압도적이고 결정적인 것이므로, 우리는 미국이 그간 행해온 동북아 및 한반도에 대한 이해관계와 전략 및 정책을 분석하고 그 현황 및 변화의 방향을 예측해, 우리 민족의 운명 전개에 긍정적이고 건설적으로 작용할 수 있도록 유도하는 방안을 고찰해야 한다.

이에 우리는 미국과 복합적이고 유기적으로 얽힌 우리의 역사를 돌아보면서 시대의 변천에 따라 미국이 한국에 대해 가져온 인식과 이해관계의 변화, 그리고 한민족의 운명 전개에 미친 영향을 고찰해 보고, 향후 국가안보와 평화통일을 비롯한 한국의 제반 국가 목표 달성을 위해 미국과의 관계를 어떻게 개선해 나가고, 또 미국의 월등한 국력과 세계 질서 주도에 대한 강한 의지를 우리 민족의 평화와 번영을 위해 어떻게 선용할 것인지를 제시하고자 한다.

동맹 체결 이전 한·미 관계

한국과 미국이 가시적으로 큰 인연을 맺은 것은 불행한 사건에서 시작됐다. 1866년 미국 상선 제너럴셔먼 호가 평양 부근 대동강에 나타나 약탈을 자행해, 평양 감사 박규수가 이끈 관군이 이를 경고했으나 그래도 저항하자 결국 이 상선을 소각·침몰시켰다. 이에 미국은 5년 뒤 강화도 수역에 나타나 보복으로 각종 약탈, 방화, 침략 행위를 하다 물러갔던 것이다. 이것이 바로 신미양요 辛未洋擾이다. 당시 미국은 ‘은둔의 나라’ 조선에 대해서는 별

관심을 갖지 않았고, 단지 미국이 아시아에서 큰 관심을 가졌던 중국으로 가는 여정에서 선박의 조난시 긴급 구조나 식수 취득 등을 위한 경유지로서만 생각했다. 1876년 조선이 일본과 수교하게 되자 중국은 이이제이 차원에서 미국에 한국과의 수교를 권했고, 미국은 1882년 조미수호조약을 맺어 조선과 외교관계를 수립했으며, 특히 조약 제1조에서는 상대국이 어려움에 처할 경우 우호적인 주선을 행하기로 약속했다. 열강들과의 각축은 심해져 갔고, 특히 일본은 청일전쟁에서 승리해 조선을 영향권 아래 넣고 랴오둥 반도를 초차해 만주 공략에 나서려 했다. 이때 일본의 야욕을 저지한 것은 프랑스, 독일을 설득해 일본의 포기를 공동으로 압박한 러시아였다(삼국 간섭). 즉 러시아는 1895년 청일전쟁 직후 러일전쟁에서 패할 때까지 약 10년 동안 세력 균형을 통해 조선이 일본의 영향권 아래 들어가는 것을 막았던 것이다. 그러나 러일전쟁에서 일본이 결국 러시아를 물리침으로써 우리는 일제 예속의 비운을 맞았다. 이때 고종은 조미수호조약 제1조를 근거로 미국의 우호적인 개입을 바랐으나, 후에 노벨 평화상을 받은 미국의 테오도르 루즈벨트 대통령은 오히려 '일본이 우리 대신 러시아와 싸우고 있다'며 영국과 함께 일본을 응원했고, 미 국무부 장관은 고종의 특사를 접견하지도 않았으며, 더구나 러일전쟁이 끝나기도 전에 일본과 카쓰라-태프트 조약을 맺어 필리핀과 조선을 교환한 뒤 서둘러 한양의 미국 공사관을 철수해 조선의 외교권 박탈에 모범적으로 화답했다.

이후 미국은 일본의 조선 병합을 기정 사실로 간주했고, 미 월슨 대통령이 민족자결주의를 외쳤지만, 이것은 유럽의 소수민족 문제 처리에 적용되

1 미국은 1898년 미·서 전쟁 승리 후 아시아에 진출하기 위해 존 헤이 국무장관을 통해 문호 개방 정책을 표방했다. 그 주요 내용이 중국의 영토 보존, 주권 존중, 기회 평등의 구현이었던 것은 미국이 제국주의 식민지 경쟁에서 뒤늦게 참여해 기득권을 확보하지 못한 데 있었다. 그런데 러시아가 만주 쪽으로 남진해 이를 위협했기 때문에 러시아의 팽창 저지를 위해 일본을 지원했던 것이다.

는 원칙일 뿐 한민족에게는 적용되는 것이 아니었다. 그러나 미국에게 동북아에서 우대받던 일본은 1941년 진주만을 공습했고, 미·일 관계는 결국 이익의 합이 0인 '제로 게임'으로 급변했다. 그러나 프랭클린 루즈벨트 대통령은 스탈린에게 조선을 50년 정도의 신탁통치를 거친 후에야 독립시켜 주자고 제안(이에 스탈린은 5~10년 정도면 족하다고 대답했음)한 데서도 알 수 있듯이 역대 미국의 주요 지도자들은 한민족의 자치 역량을 저평가했다. 어쨌든 트루만 대통령의 지시로 히로시마, 나가사키에 원자폭탄이 투하됐고, 소련군이 만주를 거쳐 급속히 한반도로 남진하자, 트루만은 일본군 무장 해제를 미군과 소련군이 나누어 실시하는 것이 군사 편의상 유익하다는 명분으로 급히 38도선을 경계선으로 제안했으며, 이에 스탈린이 미국과의 협력 분위기를 유지해 전후 일본 처리 문제에 대한 관여권을 획득하려는 기대 때문에 미국의 제안을 받아들여 한반도의 분단이 이뤄졌던 것이다.

2차 대전 후 미국은 한국에 진주했고, 이후 오늘날까지 한국의 역사 전개에 결정적인 영향을 행사해 왔지만, 미국에게 한·미 관계는 미국의 아시아 전략이나 미·일 관계 또는 미·중 관계보다 하위의 안건으로 인식됐고, 한국의 안보 유지는 본질적인 이익이 아니라 파생적인 이익 또는 2차적 이익에 불과했다. 먼저 미국은 3년간 군정을 실시했는데, 한국 국민의 입장을 고려한 정책보다는 이데올로기적 고려를 우선시 해 남한에 미국 제도의 급속한 전면 도입과 함께 좌익 탄압을 전개하여 사회 통합보다는 갈등을 증폭시켰고, 일반 대중들의 경제 상황이 악화되는 가운데 여러 유혈 사태를 야기했다. 1948년 결국 대한민국 정부가 수립된 후 미국은 1949년 6월 별다른 전략적 고려 없이 군사고문단만을 남겨두고 미군의 전면 철수를 단행했고, 1950년 초에는 국무장관 애치슨이 한국은 미국의 방위선 밖에 있다고 선언했으며, 미 의회는 한국에 대한 군사원조 법안을 부결했다. 중국의 적화로 고무되어 있던 김일성은 남한의 좌익 동조 세력이 막강하다는 점과 한반도에 대한 미국의 전략적 무관심을 강조하면서 스탈린을 설득해 결국 마

오쩌퐁의 지원 획득을 조건으로 북한군에 대한 지원을 약속 받아 급기야 6·25 전쟁이 터지게 된다. 이에 미국은 스탈린에게 공산권 확장 저지에 대한 미국의 단호한 의지를 보여주기 위해 정책을 급히 전환했고, 유엔의 결의를 거쳐 유엔군 깃발 아래 미군을 참전시켰으며, 이승만 대통령은 1950년 7월 대전 협정을 통해 유엔 군사령관에게 국군의 작전지휘권을 이양했다. 유엔군과 국군은 반격에 나서 압록강 부근까지 진격했다가 중공군 개입으로 결국 38선 근방에서 장기전이 전개됐고, 이승만이 미국의 휴전 움직임에 반대하자, 미국은 한·미 상호방위조약을 체결해 한국에 공동 안보 의지를 보장함으로써 6·25 전쟁의 휴전이 조인되고 한·미 동맹이 출범한다.

한·미 동맹 50년

당초 미국은 한국과의 동맹을 바라지는 않았다. 한국전쟁 직후 1953년 11월 20일 아이젠하워 대통령이 서명한 미 국가안보회의 문서 170/1은 미국이 한반도에 '자급 경제' 능력을 가지고 '자유독립 대표 정부'가 지휘하는 '통일 중립 한국'을 수립시키도록 노력해야 한다는 것을 규정하고 있다. 당시 미 국무부는 한반도의 중립화가 정치·군사 문제를 해결해주고, 중공군과 소련군의 철수로 일본의 안보에 유리한 여건을 조성하며, 이로 인한 미국 군사력, 경제력의 절약은 타 지역에서 자유 세계의 군사적 지위를 강화시킨다고 주장했다.² 그러나 독립된 반공 통일 한국을 건설하고, 이를 무장시킴으로써 극동에 강력한 군사 진용을 갖추려 하는 미 합참과³ 이승만 정권의 반대로 중립화안은 무산되고 한·미 동맹 체제가 도입된 것이다.

이후 한·미 동맹은 오늘날까지 북한의 남침 의도를 효율적으로 억지해 왔고 한·미 협력관계는 군사적 동맹관계를 발판으로 해 정치, 경제, 사회,

2 델레스 John Foster Dulles가 이끄는 국무부가 53년 6월 16일에 작성한 문서. Donald Stone Macdonald, U. S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record(Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), p. 16에서 재인용.

문화 등 제반 부문에서의 협력관계로 바뀌었다. 미국은 한국의 국방력 강화를 위해 군사 원조를 시행했고, 경제 발전의 기획부터 시행에 이르기까지 조언을 하고 많은 원조를 제공하면서 한국 상품에 관용을 베푸는 시장이 되어 왔으며, 한국에 많은 투자도 제공했다. 또한 일본과의 구원舊怨을 정리하고 국교 정상화를 통해 경제 협력 자금을 인수해 경제 발전의 종자돈으로 쓰게 하면서 한·일 간 경제 협력이 꾸준히 발전하는 데 후견 중재 역할을 담당했다. 한국 내에 많은 국민들이 성급한 한·일 국교 정상화에 항의하고 이를 저지하기 위한 행동에 나섰지만, 박정희 대통령의 결단과 미국의 적극적인 역할은 한·일 관계의 정상화와 발전을 가져왔다. 당시 미국은 1954년 디엔비엔푸 전투 이후 프랑스로부터 월남 문제를 인수받아 민족해방운동 성격의 내전인 월남전에 점점 더 깊숙이 개입하면서 국제 여론의 빗발치는 비난을 받고 있었다. 그런데 박정희 대통령은 자원해 국군의 월남 파병을 결정해 외교적 고립 위기에 처한 미국을 도왔고, 국군 파병의 효과는 한국의 경이적인 경제 발전에 큰 기여를 한 것으로 나타났다. 우리 역시 약소분단국가로서 다른 나라의 통일 노력에 긍정적이지 못한 양상으로 개입한 것은 현재 역사 청산의 과제로 남아있지만, 국군 파월은 존슨 정권 시절 한·미 관계를 피를 나누는 동지의 수준으로까지 승격시켰다.

공화당 닉슨 행정부와 인권운동가 카터의 민주당이 집권했던 1970년대는 한·미 관계가 원활하지 않았다. 먼저 박정희 정부가 반공을 국시로 정권을 유지하고 있었기 때문에 반공주의자 닉슨의 등장은 한국에 고무적으로 여겨졌는데, 현실주의 정치학자였던 키신저 외교안보 보좌관의 전략에 따라 닉슨이 미·소 데탕트를 추구하고 역사적인 중·일 화해로 물꼬를 틀면서

3 미 합참은 공산주의자들이 한반도 중립화를 수락하지도 않을 것이고 그 조약을 지키지도 않을 것이며, 미국과 유엔의 권위를 손상시킬 뿐 아니라 독일, 오스트리아, 인도차이나에게도 위협한 선택이 되고, 미국에게 전략적 불이익을 가져오며 미국의 군사적 관여 commitments를 실질적으로 증가시킬 것이라는 등의 이유로 한반도 중립화에 반대했다. Ibid., p. 17.

한·미 관계는 미묘한 상황을 맞는다. 특히 월남전에서 미군이 압도적인 전력과 화력에도 불구하고 고전을 면치 못하면서 미국과 전 세계에서 반전운동이 퍼져가는 가운데 닉슨은 1969년 7월 팜 독트린을 통해 '아시아의 안보는 아시아인들 손으로'라는 구호를 제창하면서 월남에서의 철군과 주한미군의 철수를 동시에 진행하기 시작했다. 한·미 상호방위조약 체결시 참전 용사 32만 명 중 2개 사단 7만 명만 남기고 철수한 바 있는 미군은 닉슨 독트린 이후 또 다시 단기간 내에 주한미군 철수를 추진했다.

한국 안보에 대한 미국의 개입이 급속히 약화하자 박정희 대통령은 두가지 전략을 병행하여 추진했다. 먼저 1970년 8·15 경축사를 계기로 북한에 앞서기 시작한 경제력을 바탕으로 남북 간 선의의 체제 경쟁을 제안한 뒤, 1972년 남북 공동선언과 적십자 회담을 통해 이산가족 상봉과 남북 교류의 물꼬를 트면서 평화통일에 대한 국민적 기대감을 고취시키다가, 북한의 주체사상에 입각한 체제 강화와 남북 대화 중단을 이용해 10월 유신을 발표하고 종신 독재 집권을 강화했다. 동시에 박정희 대통령은 주한미군 철수와 미·중 화해 그리고 월남 통일에 따른 안보위기 분위기에 편승해 핵 능력 보유 및 자주적인 미사일 개발을 추진해 자주국방의 기치를 높이 세웠다. 미국은 이를 적극 저지하면서도 카터 대통령이 1977년에 부분적인 제4차 주한미군 철군을 단행했다.

또한 미국은 수사적으로는 박정희 독재 정권의 인권 탄압과 박정희 대통령 시해 사건 후 쿠데타를 통한 신군부의 집권 움직임을 비난하면서도, 실제로는 12·12 군사쿠데타나 광주 민중항쟁시 정치적 자유와 민주화를 향한 한국 국민의 열망과 기대에 부응하는 노력을 보이지 않았다. 특히 한국군의 이동에 관한 통제권을 포함한 작전통제권을 위임받고 있던 주한미군 사령관은 한국군의 불법적인 이동을 제지하기 위한 노력을 거의 보이지 않았다. 1979년 이란의 반미 신정국가화, 니카라과의 좌익 정권 집권, 소련의 SS 20 유러미사일 배치와 아프가니스탄 침공으로 인해 제2냉전의 먹구름

이 전 세계를 뒤덮는 상황에서 집권 말기 카터 행정부는 군사안보적인 고려를 우선시 해 신군부의 집권을 사실상 환영했던 것이다. 특히 냉전 시대 미국의 마지막 전사로 불리는 반공주의의 화신 레이건이 집권하면서, 미국은 노골적으로 전두환 정권과의 군사안보적 협력태세를 강화했는데, 안타깝게도 그 주요 내용은 북한의 남침 억지를 위해 한·미 방위협력은 강화하지 만 그 대가로 한국의 자주국방 계획은 백지화한다는 것이었다. 쿠데타로 집권해 국내에서 정통성 확보가 어려운 상황에서 전두환은 미국의 제안을 수락할 수밖에 없었다.

냉전 종식 과정에서 미국은 또 한 차례 동아시아에서의 부분 철수를 구상했다. 미 국방부는 1990년 4월 「21세기 아·태 전략 개요」 또는 「동아시아 전략 구상 EASI I: East Asia Strategic Initiative」이라는 보고서를 작성해 미국의 전방 배치 방위 전략에 대한 수정 의사를 밝히고, 아·태 지역에서 미군을 서서히 철수시키기 위한 3단계 철군안을 제시해 1992년 12월까지 주한미군 6,987명을 철수시켰다. 단지 북한 핵이라는 새로운 긴장 변수가 등장하자 미 의회가 동아시아에 대한 미국의 전진 배치가 미국의 국가 이익임을 재확인했고, 1992년 5월 간행된 EASI II는 2단계 주한미군 철수 정책을 보류했다.⁴ 이후 미국의 클린턴 행정부는 동아시아 지역에서 안전보장자와 지역균형자 a security guarantor and regional balancer로서 핵심적 역할을 수행하기에 충분한 군사력을 유지할 것을 다짐하면서 역내 약 10만의 군사를 배치, 그 중 절반은 일본에, 미 8군과 미 7공군을 포함한 40%는 한국에 주둔시켜왔다.⁵

4 이어 1994년 7월 백악관이 발표한 포괄적인 국가안보 전략에 입각해 1995년 2월 국방부가 간행한 「동아·태 지역에서의 미국의 안보 전략 Nye Report: EASR I: East Asia Strategy Report」이라는 세 번째 보고서는 사활적 이익이 걸린 동아시아 지역에 군사력을 계속 주둔시켜서 미국의 이익을 수호하겠다고 명백히 밝힘으로써, 미국이 또 다시 개입과 확대의 전략으로 전향했음을 드러냈다.

이처럼 한·미 관계는 수교 이후부터 오늘날까지 외형적으로는 계속 우호·선린관계를 표방했지만 실체는 파행과 굴곡을 겪어 왔는데, 그 주요 원인은 미국의 대한 정책이 한국과 한국민의 이해관계보다는 미국의 세계 전략과 동아시아 전략에 철저히 종속되어 결정되고 시행되어 온 데 있다. 구한말 일본의 조선 지배를 인정할 때까지는 중국에서의 시장 확보를 위해 러시아의 남하를 견제한다는 영국의 전략에 동조해 일본을 지지했고, 2차 대전 이후도 한국의 안위 자체를 우려하기보다는 중국 대륙의 공산화로 인해 새로이 부활한 일본 중시 전략의 차원에서 일본의 방파제로서, 또한 소련과 중국에 대한 봉쇄 전략의 차원에서 반공의 선봉과 전초기지로서 한국과 동맹관계를 유지하고 한국의 방위를 도왔던 것이다.

한·미 동맹과 주한미군의 현황

클린턴 집권 말기 김대중 정부가 출범해 대북 햇볕정책을 채택하자, 한반도의 냉전 구조가 완화됐다. 북핵 문제와 1998년 가을 북한의 미사일 발사로 야기된 한반도의 긴장 상황은 2000년 6월 역사적인 남북 정상회담으로 해소되고, 뒤이은 남북 교류 진전으로 한반도에 화해 협력 시대가 열렸다. 실로 우리 민족은 분단 이후 최초로 자주적이고 평화적으로 조국을 통일할 수 있는 가능성을 실질적으로 상정할 수 있는 역사적인 기회를 맞았다. 그러나 한·미 간에는 그간 한·미 동맹의 중요성에 늘려 잠재해 왔던 여러 어려운 문제들이 돌출했다. 먼저 우리 국력의 신장과 북한의 국력 약화로 과연 주한미군의 주둔이 반드시 필요한가라는 의문이 제기되기 시작했고, 주한미군 주둔에 따른 각종 문제들 - 주한미군 병사들의 비행에 대한 재판권

5 *Annual Report to the President and the Congress*(1998), p. 13, 17; William S. Cohen, *Secretary of Defense, The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Nov. 23, 1998), http://www.defenselink.mil/pubs/easr_98 참조.

관할 문제를 둘러싸고 벌어지는 주둔군지위협정 SOFA의 공정한 개정 문제, 매항리 사격장 지역 주민들의 고통 호소, 한국전쟁 당시 한국의 무고한 민간인들이 미군에 의해 학살당했다는 노근리 사건의 공개, 한국 정부가 강제 집행해 미군에게 공여된 민간인 토지와 재산의 반환 문제, 주한미군 환경 오염 문제 등이 논란이 됐고 한·미 간 현안으로 자리 잡았다.

특히 부시 행정부의 출범과 뒤이은 미국의 대북 강경책, 그리고 북한의 비타협적인 태도로 북·미 관계가 또 다시 악화하는 가운데 한·미 간에도 대북 문제 인식과 해법을 둘러싸고 이견이 표출됐고, 9·11 테러로 반대량 살상무기·반테러 전쟁에 몰두하게 된 미국은 선제 공격 전략에 입각한 새로운 세계 전략으로 대북 압박을 강화하는 동시에 주한미군의 위상 변화 및 재조정을 모색하게 됐다.

부시 행정부가 북한에게 양보와 대결 중 선택을 강요하는 압박책을 추진해 온 것과 달리 김대중 정부는 상호안보 Mutual Security에 입각한 화해·협력을 추구했고, 노무현 정부는 이를 계승·발전시키는 차원에서 북한에 대한 대규모 지원을 통해 한반도의 평화·번영 지대화 및 동북아 경제 중심지 대화를 추진하려 했다. 우리 정부는 새로운 한반도 주변 상황에 주목했다. 먼저 한국의 경제력과 군사력의 신장으로 북한과 단독으로 맞설 경우 큰 피해는 입겠지만, 결국은 남침을 격퇴할 정도의 국력을 가지게 됐고 점차 그 격차가 벌어지고 있다는 것을 확신했다. 중국과 러시아에서도 북한의 오판을 억지하고 한반도의 안정과 평화 유지를 국익으로 간주하고 있음을 확인했다. 특히 북한이 공산권 붕괴와 국제적 고립, 상대적인 국력 저하 등으로 안보 위기감을 느끼고 이를 대량살상무기 개발로 극복하려 할 수 있으므로 북한의 생존과 개혁을 일정 한도 내에서 지원하고 북한을 국제 사회에 포용해 북한의 남침 의지를 포기시키려 했다. 즉 탈냉전 시대 국제 안보 레짐으로 추천되고 있는 '방어를 위한 충분성' 원칙과 '상호안보'를 대북 정책에 적용해 북한의 남침을 억지하기 위한 충분한 국방력을 배양하는 한편, 북한

정권의 생존 보장을 약속해 안보 딜레마를 상당 부분 해소해 줌으로써 우리의 안보를 더욱 강화하고, 나아가 북한과 경제 협력을 도모해 사실상의 통일을 달성하려는 적극적인 대북 협력 전략을 구사했다.

이런 전향적인 한국의 대북 정책은 미국의 일방주의적 대북 강경책과 조화되기 어려웠다. 부시 행정부는 북한에 재래식 병력 감축을 일방적으로 요구하고 나섰는데, 한국 정부는 군사력이 압도적으로 월등한 미국이 북한에 이를 불현듯 요구하는 것을 이해하기 어려웠다. 또 한국 정부가 대북 전기 지원을 고려하자 부시 행정부는 미국의 대북 협상력 약화 초래를 이유로 이를 좌절시켰고, 결국 남북 경협은 차질을 빚었다. 물론 한국의 대북 지원은 미국이 북한의 핵과 미사일 개발을 저지하기 위해 시행해온 경제 제재의 효력을 약화시켜 미국의 대북 협상력을 감소시켰다.

2002년 10월 미국 켈리 특사의 북한 방문 이후 북한이 우라늄 고농축 방식의 새로운 핵개발 프로그램을 추진 중이라는 의혹이 제기됐고, 북한이 이에 대해 모호한 태도를 보였기 때문에 북·미 갈등은 심화되어갔다. 미국의 중유 제공 중단에 이어 북한은 1994년 제네바 합의에 따라 봉인했던 폐연료봉을 개봉했고, IAEA 사찰단을 귀국시키고 급기야 핵확산금지조약을 탈퇴했으며 폐연료봉 재처리를 시사했다. 2003년 4월에는 북경에서 북·미·중 3자 회담이 개최됐으나 북한 대표가 북한이 이미 핵을 보유하고 있다고 밝혀 한반도 정세를 일거에 불안하게 했고, 국제 사회 전반에 충격을 줬으며, 북핵 문제가 제2의 북핵 위기로 고조될 가능성을 보여줬다. 그간 우리 정부는 북한과의 협상 자체를 거부하는 미국의 관용심 부족을 아쉬워하면서 동북아의 평화를 위해 미국이 대북 협상에 응하기를 권고했다. 그러나 부시 행정부는 우리 정부의 반대에도 불구하고 계속 대북 제재를 하나의 대안으로 고려해 왔으며, 한국 정부가 북·미 간 중재에 나선다고 하자 한국은 중재자가 아니라 동맹국이라며 항변해왔다. 다행히 한·미 양국은 2003년 5월 백악관 정상회담을 통해 북한의 일탈 행동시 '추가적 조치'를 검토할 것

과 북핵 문제와 남북 경협을 연계하기로 하면서 부시 행정부 출범 이후 발생한 대북 문제를 둘러싼 한·미 간 정책 갈등을 봉합했다.

끝으로 우리 정부는 부시 행정부가 북한에 대해 반대량살상무기-반테러 전쟁 차원에서 경제 제재와 군사 시위를 거쳐 대북 선제 공격을 감행해 남북 간 전면전을 초래할 가능성을 우려하고 있다. 이미 클린턴 행정부가 제1차 핵 위기로 1994년 우리 정부와 별도의 상의 없이 영변에 대한 '외과수술식 공습' 계획을 수립하고 모의훈련을 시행한 뒤, 한반도 주변 병력 증강 조치에 착수한 데다 불쑥 주한 미국인 소개 계획을 청와대에 고지해 일촉즉발의 상황까지 진전시켰다가 카터 전 미국 대통령의 중재로 위기가 해소됐던 전례가 있었다. 한국에 새로운 전쟁 발생시 수백만의 인명이 살상되고 산업 시설이 감당하기 어려울 정도로 파괴될 것으로 예상되어 비록 전쟁에서 승리한다하더라도 전쟁에서의 승리 자체가 의미를 상실할 것이기 때문에, 우리 정부는 이는 상상할 수도 없다는 입장을 천명해 왔지만 미국은 여전히 이를 하나의 정책 대안으로 견지할 가능성이 크다.

한편 부시 행정부는 집권 초기부터 주한미군의 병력 구조조정을 검토하고 있다. 먼저 미국은 남북 정상회담 이후 한국 내에서 주한미군의 문제점이 지속적으로 제기되고 북한이 또다시 핵개발 의혹 해소를 거부하는 모험주의 노선을 취하고 대북 정책에 대한 한·미 간 시각 차이와 미군 장갑차에 의한 여중생 압사 사건으로 인한 전국적인 촛불시위가 한국 내 반미운동의 고조를 의미한다는 식의 과장된 오보를 접하자 미군의 한국 주둔을 지속할 필요성이 있는지를 재고하게 됐고, 우선 아래와 같은 이유로 주한미군의 재배치 또는 감축을 추진하고 있다.

먼저 부시 행정부는 MD와 함께 '경량화, 소형화, 정보화, 기동화, 정밀화, 원격공격 능력 배양' 등을 목표로 하는 군사 혁신을 추진하고 있는데, 이의 재원 조달을 위한 하나의 방안으로 해외 주둔 미군의 감축을 검토해 왔다. 물론 미국의 세계 전략의 중심이 유럽에서 아시아로 옮겨짐에 따라

아시아 주둔 미군은 단기적 감축 대상은 아니었으나, 중국에 대한 중장기적인 봉쇄망 형성이라는 새로운 전략적 목표에 따라 적어도 병력 재배치 필요성이 발생했다. 이에 미 국방부는 미군의 신속 배치와 원거리 기동타격 능력이 향상된 점에 착안해 중국의 화력이 미치지 못하는 필리핀이나 괌 또는 하와이 등으로 아시아 미군의 주력을 재배치해 유사시 미군의 피해를 최소화하는 방식으로 중국과 북한을 통제하겠다는 것이다.⁶ 또한 미국은 새로운 안보 독트린에 따라 북한의 핵시설 등을 선제 공격할 때, 북한은 보복 공격을 감행할 것이고 이때 미군의 피해를 최소화하기 위해 한강 이북의 미군을 한강 이남으로 재배치하려 한다. 특히 미국은 그간 자발적으로 북한의 화력 사정거리 내에 위치함으로써 인계 철선 역할을 자임해 왔는데, 이제는 한국 국민들의 방위는 우선적으로 한국군이 해야 한다는 명분을 내세우면서 수도권 이남으로의 이전을 주장하고 있는 것이다. 한편 노무현 정부가 수평적인 한·미 관계 재구축을 천명하자, 미국은 한국 내 반노 및 보수 세력의 지원 사격에 힘입어 주한미군의 재배치나 철수 의도를 내비침으로써 한국에 대한 우월한 위치와 영향력을 유지하려는 의도도 가진 것으로 보인다. 끝으로 이라크전에서 럼즈펠드 국방장관이 주장한 대로 공군과 첨단 무기를 적극 활용하면서 소규모 지상 병력만으로 단기적으로 승리를 거뒀기 때문에 미국방부가 미군을 가상 적국의 최전선에 배치하지 않아도 된다는 군사 전략을 채택할 가능성이 커졌고, 이는 한국의 전방에 배치된 미군의 후방 배치나 감축으로 연결될 수 있다.

이런 미국의 요구는 실무회담을 거쳐 2003년 5월 한·미 정상회담 합의

6 이런 미국의 군사 전략 변화 가능성에 대해서는 Zalmay Khalizad and others, *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*(RAND, 2001); Donald H. Rumsfeld, *Secretary of Defense, Quadrennial Defense Report*(Sep. 30, 2001) 참조. 이를테면 전략국제관계연구소 선임부회장 캠벨은 동북아의 군사 기지에 집중적으로 의존하는 현 아시아 주둔 미군을 필리핀, 태국, 호주 등으로 분산하는 것이 바람직하다는 견해를 피력했다. Kurt M. Campbell, "The Cusp of Strategic Change in Asia," *Orbis*(Summer 2001), p. 382.

성명에서 일단 다음과 같이 정리됐다.

부시 대통령은 한반도 및 아·태 지역에서의 미군의 강력한 전진 주둔에 대한 공약을 재확인했다. 양 정상은 기술력을 활용해 양국 군을 변혁시키고 새로이 대두하고 있는 위협에 대한 대처 능력을 제고함으로써 한·미 동맹을 현대화하기 위해 긴밀히 협력해 나가기로 했다. 동맹 현대화의 맥락에서 양 정상은 주한미군을 주요 축을 중심으로 통합하는 계획을 마련하고 조속한 시일 내에 용산 기지를 재배치하기로 합의했다. 부시 대통령은 한반도에서 미군의 주둔이 더욱 큰 능력을 갖추고 지속 가능한 주둔으로 전환되는 동안, 주한미군이 취할 적절한 대비 태세에 대해 노대통령과 긴밀히 협의해 나가기로 약속했다. 양 정상은 한강 이북 미군 기지의 재배치는 한반도 및 동북아시아의 정치·경제·안보 상황을 신중히 고려해 추진해야 한다는 데 인식을 같이했다. 양 정상은 또한 대한민국의 국력 신장에 따라 한반도 방위에서 한국군의 역할을 계속 증대하는 기회가 주어지고 있는 데 대해서도 유의했다.

따라서 한·미 양국은 2003년 말부터 용산 기지의 오산 부근으로의 이전 사업을 시작할 것으로 보이고, 미국은 미 제2사단의 평택 부근으로의 후방 배치를 추진하되 한반도의 경제·안보 상황을 고려해 한·미 간 긴밀한 협의를 거쳐 시행할 것으로 보인다. 단 평택 부근의 기지 여건이 단시일 내에 충족되기 어려워서 미군이 일시에 이쪽으로 옮기는 것은 기술적으로 곤란할 것이므로, 미국의 의지에 따라서는 미2사단 보병 병력 일부의 철수가 이뤄질 수도 있을 것이다.

끝으로 양국 정상은 한·미 관계를 양 국민이 공유하고 있는 민주주의, 인권, 시장경제의 가치 증진과 한반도 및 동북아의 지속적인 평화와 번영을 위해 군사·안보 부문의 협력을 확장해 포괄적이고 역동적인 동맹 관계로 심화시켜 나가는 데 노력해 호혜적인 완전한 동반자관계의 구축을 지향하기로 합의했다.

21세기 한·미 동맹 관계 발전을 위한 한국의 대응 방안

워싱턴 한·미 정상회담으로 북핵 문제 해결 방안과 주한미군 재조정 문제를 포함한 한·미 동맹 관계 발전 방안에 대한 기본 합의의 틀이 형성됐다. 이제 우리는 한·미 간 공조 협력 체제를 더욱 강화해 북핵 위기를 외교적으로 해결하고 사실상의 평화통일에 해당하는 남북 간 화해·협력·평화·번영 시대를 열어나가야 한다. 또한 한·미 관계를 상호 존중하고 호혜적으로 이익을 증진하는 건설적인 동반자 관계로 심화시켜 21세기 동북아 평화 번영 시대를 열어나가는 데 한·미 관계를 선용해야 한다. 이렇게 한·미 관계를 개선하고 발전시켜 민족의 국운을 개척하는 데 선용하는 방안으로 몇 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 국가 간에 국제 정치를 보는 인식과 시각, 그리고 국익이 상이한 것은 당연한 것이다. 따라서 한국과 미국도 군사동맹국이고 경제적으로도 긴밀하게 협력해 왔지만, 시각과 국익이 일치하지 않는 점이 존재한다는 것을 상호인정하고 이를 호혜적으로 조화시켜 나가는 방향으로 양국관계를 재정립하고 발전시켜야 한다.

둘째, 한·미 간 비대칭적인 관계를 시정하려면 우리도 성의를 보여야 한다. 이를테면 미국의 새로운 세계 전략에 따른 주한미군 일부 감축과 미군 제2사단과 용산 미군 기지가 제공하고 있는 인계 철선 역할 감소, 그리고 한·미 간 기존 합의에 따른 미군 기지 이전 비용 조달, 아울러 미군 기지가 이전할 지역 내 주민들 불만 자제 및 미군 감축에 따른 자주 국방력 향상을 위한 국방비 증액 등을 흔쾌히 받아들일 수 있어야 한다. 우리 정부는 이 문제를 공론화해 비용 부담에 대해 국민 여론의 심판에 따라야 할 것이다.

셋째, 미국의 주한미군 재배치 및 부분 철수 요구에 대해 전향적으로 이를 수용하고 전시 작전통제권도 회수 시점을 정해 놓고 단계적이고 점진적으로 추진하면서 정보력과 작전 능력 등 우리의 부족한 군사력을 보완해 나가야 한다. 또한 이를 계기로 북핵 문제 해결의 실마리를 찾을 뿐 아니라 미

국과의 역할 분담을 명확히 해 미국에 대량살상무기 문제 개입권은 인정하는 한편, 우리가 북한과의 군사 협상의 주역으로 나서고 남북 간 군사적 신뢰 구축 및 군축 협상을 전개하되 협상 타결시까지의 국방비를 증액해 정예화한 자주 국방력을 갖추는 데 매진해야 한다.

넷째, 주한미군 재조정이 미군의 일부 재배치와 일부 감축 수준을 넘어 미군의 인계 철선 역할 소멸의 수준에 이른다면 주한미군의 존속 여부에 대한 논의를 유발할 것이다. 한·미 동맹은 대북 억지력과 동북아 평화 유지에 그 정체성이 있고, 이 역할에 국한될 때 우리의 국익에 기여하는 것이지 전쟁의 또 다른 원인이 된다면 그것의 존재 이유 자체가 의심받게 될 것이다.

다섯째, 부시 행정부와 마찬가지로 한국 정부 역시 북한의 대량살상무기 확산 방지나 침략 방지를 바라지만, 그 방법이 선제 공격이나 MD 체제 구축이라고 생각하기는 어렵다는 데에 양국 간 의견 조정이 필요하다. 특히 이미 제1차 핵 위기 당시 클린턴 행정부가 우리 정부와 협의를 거치지 않고 영변 지역에 대한 외과수술식 공습을 계획하고 시행을 결정하기 직전 중단했다는 데서 알 수 있듯이, 클린턴보다 더 강경한 대북 정책을 채택하고 있는 부시 행정부의 대북 선제 공격 전략은 구두선 口頭禪이 아닐 가능성이 있다. 이 경우 주한미군의 역할이 북한의 남침 억지를 통한 전쟁 방지가 아니라, 미국의 선제 공격에 따른 한반도 전쟁 발발이 될 수 있다는 점에서 양국 지도자 간 정치적인 합의가 필요하다. 물론 미국이 이를 시행하더라도 갑자기 하는 것이 아니라 북한의 이탈 행위가 있을 때, 유엔 안보리 의장 성명, 유엔 안보리의 결의에 따른 경제 제재, 한반도 주변 미국 군사력 증가 등의 조치가 있는 연후에 그 가능성이 열리는 것이므로, 만일 우리 정부가 이를 절대로 막아야겠다고 생각하더라도 현 단계에서는 미국이 이를 대북 압박을 위한 협상 수단의 하나로 암시하는 것이므로 그에 대한 불가 입장을 밝히는 것은 현명하지 않다. 거부권을 행사할 수 있는 기회는 아직도 여러 단계나 남아 있기 때문이다.

여섯째, 상당수 한국의 군부 지도자들은 한국군의 정보 작전능력이 미비하다는 것을 이유로 들면서 가급적 전시작전통제권 회수시기를 늦추려고 하고 있고, 자연히 자주국방 노력을 소홀히 하는 경향이 있는 것으로 보인다. 그러나 북한이 중국 및 러시아와 군사동맹 관계를 맺고 있어 유사시 중국 및 러시아 같은 강대국과 전쟁을 할 수도 있는 세계적 냉전 대립구도는 동북아에서도 사라졌고 우리의 실질적인 가상적은 심각한 경제 위기에 시달리고 있는 북한뿐인 상황에서 미국에 작전통제권을 계속 맡기고 있다는 것은 시대착오적이다. 더구나 이는 한국의 주권에 관련된 문제이므로 1994년 12월 평시 작전통제권을 회수한 한국 정부는 이제 국방력의 향상을 기하면서 우리의 자주적 주권을 회복하는 취지에서 전시 작전통제권마저 회수하고 한미연합사령부를 해체한 뒤, 미·일동맹과 같은 기능적 역할분담에 입각한 병렬형 수평적 전략협력체제를 구축하는 것이 바람직할 것이다.

일곱째, 주한미군은 한·일 간 긴장 완화나 중·일 간 군비 경쟁 억지 등 동북아의 세력 균형 유지에 중요한 역할을 수행할 수 있고, 한·미 동맹의 역할을 기능적으로 확장해 해적 행위, 테러나 해상에서의 불안정, 또는 대량살상무기 확산 방지 등 지역 안보 위협을 저지하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 미국의 중장기 전략이 중국을 국제 사회에 포용하는 것보다 전략적으로 봉쇄하는 것에 중점이 두어지는 한, 한·미 동맹을 지역 안보동맹으로 군사 협력의 적용 범위를 확장하는 것은 국익에 비취 신중히 결정되어야 한다.

여덟째, 우리는 미국이 원하는 한, 한·미 동맹의 우의를 굳건히 지켜나가되, 우리가 미국에게 신세지고 있는 정보력 등에 있어서의 자주국방 능력을 확보해 나가는 노력과 동시에 미국의 동참을 호소하면서 상호 안보와 협력 안보에 입각한 동북아 다자안보협력 체제 구축에도 노력을 기울여야 한다. 이런 세 가지 방향의 노력을 병행해 한·미 동맹에 대한 안보 의존을 장기적으로 서서히 줄여가면서 여타 주변 강대국들과의 안보 협력을 중첩적으로

도모함으로써 우리의 국가안보를 보장해 나가야 한다. 특히 북핵 위기와 관련해, 주변 4강이 보증하는 가운데 남북 평화협정을 체결하고, 협정 이행 실태를 관리하는 6자 간 대화체를 결성함으로써 사실상의 평화통일 체제를 창설해야 한다.

아홉째, 국제 정치에서 우적관계가 모호해진 탈냉전기에 대미 일변도 외교를 취하는 것은 현명하지 못함이 자명하다. 즉 한반도 문제 해결에 있어서 미국과의 협조는 필요조건일 수는 있어도 충분조건이 아님을 냉철히 인식해야 한다. 특히 미국에 일방적으로 의존해 중국이나 러시아와 적대관계에 서는 것은 위험할 뿐 아니라, 양국이 한반도의 분단이 자신들에게 유리하다고 판단해 북한의 체제 존립을 돕겠다고 합의할 경우 우리 민족의 영원인 평화통일이 지연될 수도 있다.

끝으로 우리 민족은 2천 년 이상 대륙과 깊은 인연을 맺고 살아왔고, 그 정체성은 대륙에 뿌리를 두고 있는데, 갑자기 해양 세력과의 관계에 얽매이게 되더니 최근 100여 년 동안은 오히려 대륙 정체성을 거의 상실할 정도로 해양 세력과 연계되어 살아왔다. 따라서 우리는 국력의 성장을 바탕으로 그 간 소홀했던 대륙 지향적 민족 정체성을 어느 정도 회복해 보다 균형적이고 완전한 민족 정체성을 수립해야 한다. 또한 21세기 인류 사회에 가장 크게 기여하는 방법은 군사력을 강화하는 것이 아니라 경제 번영을 이루고 문화를 꽃 피워 이웃과 나누고 베푸는 데에 있다. 따라서 우리는 미국과의 돈독한 유대를 발전시키면서도 유라시아 대륙에 '이웃과 서로 더불어 번영하는 경제 문화 공동체' 형성을 위해 매진하면서 사실상의 평화통일을 이뤄 나가야 한다. ■

홍현의 laegoon@hanmail.net | 세종연구소 연구위원 겸 안보연구실장, 동북아 경제중심 추진위원회 남북경협소위원회 위원. 주요 논문으로 「미국의 세계전략과 러시아의 대응: 이라크 및 유고 공습을 중심으로」, 「노무현 정부의 대미외교를 중심으로 한 주변 4강 외교방안」 등이 있다.