https://doi.org/10.5392/JKCA.2018.18.07.577

안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵

Road Map for ROK-US Alliance Readjustment with the Changing Security Environment

박원곤
한동대학교 국제어문학부

Won Gon Park(wonpark@handong.edu)

요약

한미동맹의 변화를 추동하는 요인이 제기되고 있다. 그러나 한국과 미국은 정부 차원에서 한미동맹의 미래 구상 논의를 2000년대 초 이후 사실상 중단한 상태이고 민간 차원의 연구도 활발하지 못하다. 동맹 변화를 추동하는 요인은 한국과 미국 내 행정부 교체에 따른 정책 성향의 변화, 북핵 해결과정에서 제기되고 있는 한미동맹의 조정 요구, 동맹의 운용 제체와 성격을 바꿀 수 있는 전작권의 조속한 전환 추진, 한국의 중국 경사론에 대한 미국의 불신, 사드 사태에서 경험한 중국의 한미동맹 관련 주요 의제에 대한 문제제기, 미중 양국에 의한 한반도 주요 사안 결정 등이 있다. 한미동맹의 미래 구상을 구체화하는 작업을 한국과 미국이 수행한다면 도전 요인에 효과적으로 대응할 수 있다. 본 논문은 한미동맹 변화의 추동요인을 분석한 후 동맹의 미래 구상을 안보환경 변화와 연계하여 제시하였다. 현상유지, 화해협력, 통일단계로 한반도 안보환경 변화를 상정하고 각각의 단계에서 동맹의 목표, 주한미군의 역할, 동맹 운용 체제, 고려 사항 등을 제시하였다. 동맹의 발전 방안을 한미가 미리 협의하고 합의한다면 향후 불확실성을 제거하고 동맹의 안정성과 연속성을 담보할 수 있을 것이다.

■ 중심어 : | 한미동맹 | 주한미군 | 북한 핵 | 동맹 로드맵 | 트럼프 행정부 |

Abstract

The future of ROK-US alliance has not been discussed in detail by both governments since early 2000s. However, it is becoming more apparent that ROK-US alliance is facing various daunting challenges. The new administrations both in ROK and US might have different perspectives about the future of alliance. In the process of resolving outstanding North Korean nuclear issue, the alliance can face challenges to change its fundamental features such as halting joint military exercise. ROK-US governments also agreed to transfer wartime operational control as soon as possible. All those factors indicates the growing necessity to articulate the future of ROK-US alliance.

ROK and US needs to facilitate to dialogue for future alliance with the possible scenarios of changing security environment such as maintaining status quo, reconciliation of North and South Korea, and entering the reunification stage. In each phase, ROK-US has to develop the goal for the alliance, military institution to implement the alliance, role of USFK, and etc. It is imperative to develop the road map for future ROK-US alliance at this stage to avoid unnecessary folly.

■ keyword : | ROK-US Alliance | USFK | North Korean Nuclear Weapon | Road Map for Alliance | Trump Administration |

* 본 연구는 한동대학교 연구과제로 수행되었습니다.
접수일자 : 2018년 07월 03일
수정일자 : 2018년 07월 19일
심사완료일 : 2018년 07월 19일
교신저자 : 박원곤, e-mail : wonpark@handong.edu

I. 서 론

한미동맹은 현재 여러 도전에 직면해 있다. 2018년 6.12 미북 정상회담이 개최되면서 북한 비핵화를 위한 한미연합훈련의 중단, 평화협정, 주한미군 조정 가능성 등이 공개적으로 제기되고 있다. 또한 한미동맹의 큰 변화를 가져올 전시작전권(전작권) 전환도 한미가 조속히 시행하기로 합의하였다. 한국의 사드 배치에 따른 중국의 보복에서도 볼 수 있듯이 향후 한미동맹의 주요 사안에 대해 역내 국가의 반발도 예상된다. 한국과 미국은 정부 차원에서 한미동맹의 미래에 대한 구체적인 구상을 2000년대 초를 마지막으로 사실상 중단하였다. 이명박, 박근혜, 문재인 정부에서 '포괄적 전략 동맹'을 공표하였지만 선언적 차원에 머무르고 구체적인 구상은 부재하다[1-3]. 민간 차원의 학자들의 논의도 북한 위협에 함몰되면서 동맹 미래 구상에 대한 활발한 토론이 이루어지지 않고 있다.

본 논문은 동맹의 미래 변화를 추동할 요인이 가중되는 상황에서 한미가 구체적인 로드맵에 따른 미래 동맹 모습을 조속히 그려낼 필요가 있다는 판단 하에 작성되었다. 동맹의 변화를 추동하는 요인이 이미 탄력을 받고 있는 상황이므로 한미가 협의를 통해 준비하지 않으면 동맹은 큰 혼란에 빠질 수도 있다.

동 논문은 한미동맹의 미래 구상을 시도하면서 우선 지난 시기 진행된 한미동맹 발전 방안을 분석하고, 동맹의 변화를 추동하는 요인에 천착하여 동맹 미래 구상의 필요성을 고찰한다. 이후 안보 환경 변화를 현상유지, 화해협력, 통일단계로 나누어 각각의 상황에서 한미동맹의 조정 방안을 제시하고자 한다.

II. 한미동맹 미래 발전 방안 논의

1. 한미동맹 조정 경과

한국과 미국은 동맹 미래에 대한 비전을 만들고 구체화하는 작업을 1990년대부터 시작하였다. 1990년대는 탈냉전이라는 세계정치의 구조적 변화를 경험한 시기이므로 한미 모두 변화하는 안보환경에 따른 동맹 미래 논의의 필요성에 공감하였다. 이에 따라 한미 양국 정부는 1992년 제24차 연례안보협의회의(SCM)에서 합의하여 미래의 새로운 동맹관계에 관한 연구를 한국국방연구원(KIDA)과 미 랜드(RAND) 연구소가 공동으로 1993~1994년 동안 시행토록 하였다. 그 결과 양 기관은 『21세기 한미안보협력 방안 연구』를 발표하고 미래 안보협력의 대안으로 (1) 굳건한 한반도 방위동맹(Robust Peninsula Alliance), (2) 조정된 한반도 방위동맹(Reconfigured Peninsula Alliance, 증원위주동맹), (3) 지역안보동맹(Regional Security Alliance), (4) 정치적 동맹(Political Alliance) 등 4가지를 제시하였다[4].

'굳건한 한반도 방위동맹'은 한반도에서의 전쟁 억지 및 방어를 1차적 임무로 규정한 것이고, '조정된 한반도 방위동맹'은 한미동맹체제 하에서 미국의 한반도 방위 임무를 지속하되 한국이 보다 증대된 책임을 담당하여 한국 주도-미국 지원의 방위구도를 형성하는 것을 의미한다. '지역안보동맹'은 한반도 방위가 한미동맹의 주요 임무로 남지만 한반도를 넘어선 지역 안정 역할에 중점을 두는 형태이고, '정치적 동맹'은 한미 간의 안보협력이 정치적 측면에 국한되고 군사적인 지원관계는 성립되지 않는 형태를 일컫는다[5].

KIDA와 RAND는 한반도 안보상황의 변화를 '현상유지, 화해·통합, 통일 이후'의 3단계로 구분하고 각각의 단계에서 동맹대안에 대한 선호를 평가하여 다음과 같은 결과를 도출하였다. 1단계인 현상유지 단계에서 한국과 미국 연구진 모두는 '굳건한 한반도 방위동맹'을 최선의 대안으로 제시하였고 2단계인 화해·통합과 3단계인 통일 이후에서는 '지역안보동맹'을 선호하였다.

이후 한미 양국은 1995년부터 1996년까지 『중장기 한미 안보대화』를 개최하였다. KIDA-RAND의 공동연구를 바탕으로 한미 국방부 당국자들이 중장기 차원에서 한미 안보협력관계의 발전방향을 모색하고자 한국 국방부 정책기획관과 미 국방부 국제안보차관보실 아태국장을 대표로 협의가 진행되었다. 주요 내용은 대외에 공개되지 않았지만, 한미동맹의 역할 및 기능을 앞선 KIDA-RAND 연구를 기반으로 논의하였고, 유엔사와 정전체제의 평화체제 전환 등도 언급된 것으로 알려져 있다.

한미는 1995~1996년간 지속된 중장기 한미안보대화의 논의를 구체화하기 위한 『한미동맹 미래발전 공동협의』를 2000년부터 2002년까지 시행하였다. 역시 구체적 논의 내용은 대외에 공개되지 않았지만, 한반도 안보상황 변화에 따른 한미동맹 공동의 목표를 도출하고 통일 과정과 통일 이후의 동맹의 모습, 주한미군 역할, 연합사와 유엔사 재편 방안 등이 논의된 것으로 알려지고 있다[6].

한미는 2003년 4월부터 2004년 9월까지 2002년 제34차 SCM에서 합의된 사항을 바탕으로 향후 10년간의 한미동맹 발전방향을 한미 양국이 공동 구상한다는 취지하에 『미래 한미동맹 정책 구상』(FOTA)협의를 개최하였다. 그러나 당초 취지와는 달리 한미간 전작권 전환 논의가 부상하면서 중장기 동맹 발전 방안 보다는 용산기지 이전, 한반도 방위 관련 10대 임무의 한국군 전환, 미 2사단 포함 주한미군 재배치, 한미 연합전력증강 등 현안 문제가 주로 논의되었다[7].

이후 양국은 2004년 제36차 SCM 합의를 통해 『한미동맹 안보정책 구상』(SPI) 회의를 신설하고 지금까지 운영하고 있다. SPI 회의 출범 목적은 포괄적 안보상황 평가를 바탕으로 미래 동맹 비전을 제시하고 한미 미래 지휘관계 등 미래지향적 문제에 대해 심도 깊은 논의를 진행하는 것이었다. 그러나 한미간에 전작권 전환이 지속적으로 동맹 핵심 문제로 부상하면서 미래 동맹 발전 보다는 동맹 운용 관련 의제를 주로 다루고 있다. 현재 한미는 『통합국방협의체』(KIDD)하에서 SPI를 운영 중이지만, 동맹의 전개 또는 발전 방안에 대한 논의는 제한된 것으로 알려져 있다.

종합할 때 한국과 미국은 2002년 『한미동맹 미래발전 공동협의』를 마지막으로 한미동맹의 미래 발전 방안에 대한 구체적 논의를 중단하고 이후 한미 대화 협의체는 전작권 전환과 같은 동맹 현안을 다루는 회의체로 운용되고 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부 모두 각각 「한미동맹을 위한 공동비전」(2009.6), 「한·미 동맹 60주년 기념 공동선언」(2013.5)을 발표하였지만, 동맹 협력의 범위와 수준 확대의 '인식'만 공감한 형태로 구체성이 부재하다. 2017년 10월 28일 개최된 제49차 SCM에서도 "동맹의 우선 현안들을 추진하기 위해 상시 긴밀한 소통과 결심수립 메커니즘을 강화할 필요성"에만 공감하고 동맹의 구체적 미래 비전을 구축하는 방안에 대해서는 언급하지 않았다[8].

2. 한미동맹 조정의 동인

동맹의 미래를 구체화하는 작업이 진전이 없는 상황에서 한미동맹은 변화를 추동할 수 있는 다양한 도전에 직면해 있다. 우선 한국 또는 미국 정부의 교체가 한미동맹 조정 동인으로 작동할 수 있다. 도널드 J. 트럼프(Donald J. Trump) 공화당 후보의 제45대 미국 대통령 당선은 한국을 비롯한 미국의 동맹국을 긴장시켰다. 미국 우선주의(America First)를 주창하며 등장한 트럼프는 대선 기간 동안 미국의 동맹국이 적절한 방위비용 부담을 하지 않고 대미 수출을 통해 이윤만 챙긴다면서 강력히 비판하였다[9]. 북한 핵과 관련해서도 김정은과의 직접 대화를 언급한 이른 바 '햄버거 회담,' 한국과 일본의 핵무장 용인론, 김정은 제거론 등 극과 극의 발언을 쏟아낸 바 있다[10].

그러나 2017년 1월 25일 행정부 출범 후 트럼프 대통령은 한국의 탄핵 정국 하에서도 국방장관, 국무장관, 부통령을 연이어 보내어 한미동맹의 중요성을 확인하였고, 확장억제 제공을 통한 대한국 방위를 "철통같이 약속"(ironclad commitment)하였다[11]. 2017년 6월말 개최된 한미정상회담과 연이은 G-20 정상회의에서도 트럼프 대통령은 한미동맹을 "위대한 동맹"으로 칭하면서 대한국 방위공약과 북핵 위협에 공동 대응을 천명하였다[3].

그러나 2018년 6월 12일 개최된 북미 정상회담에서 트럼프 대통령은 한미동맹의 핵심 사안에 대해 비용편익 계산에 입각한 인식을 여지없이 드러냈다. 우선 트럼프 대통령은 연합훈련에 대해 부정적인 시각을 표출하였다. 트럼프 대통령은 한국과 사전 상의 없이 연합훈련의 중단을 일방적으로 발표하면서 북한이 주로 사용하는 용어인 "전쟁게임"이라고 호칭하였다. 연합훈련이 중단되면 "엄청난 비용"을 절감할 수 있다고도 천명하였다. 또한 트럼프 대통령은 연합훈련을 "매우 도발적"이라고도 하였다[12]. 널리 알려진 바처럼 한미 연합훈련은 북한의 도발을 억제하기 위한 방어훈련이다. 매

년 하반기에 실시되는 을지프리덤가디언(UFG)훈련의 경우 지휘소에서 컴퓨터 시뮬레이션으로 이루어지는 훈련이지만, 북한의 침공으로 전면전이 일어난 상황을 가정해서 이루어지는 중요한 훈련이다. 미국 본토에서 증원되는 부대의 참모진이 참석한다. 한반도 전시 증원군은 한반도 방어의 핵심이고, 연합훈련이 일시 중단되면 한국군과 미군의 화학적 결속력과 대비태세의 약화는 불가피하다. 더욱 심각한 문제는 트럼프 대통령이 연합훈련 중단을 북한 비핵화를 위한 상응 조치로만 사용한 것이 아니라는 점이다. 트럼프 대통령은 연합훈련 중단을 비용 절감 차원에서도 언급하였다. 이는 기존 동맹의 성격을 바꾸는 행보일 수 있다. 한미동맹은 자유민주주의와 시장경제를 수호하는 국가 간의 '가치동맹'을 표방하였지만, 트럼프 대통령의 발언은 한미동맹을 손익계산에 기반한 '이익동맹'으로 인식하고 있음을 보여준다.

트럼프 대통령은 북한 핵 억지의 필수적인 전략자산의 한반도 전개도 비용편익 측면에서 계산하는 인식을 보였다. 괌에서 미국의 전폭기가 한반도에 전개될 경우 발생하는 비용이 "매우 비싸다"면서 "나는 이를 좋아하지 않는다"고 밝혔다[12]. 북한 핵 억지를 위한 전략 자산 전개 문제를 미북간의 북핵 협상의 의제로 삼으면서 동시에 비용 문제를 함께 제기한 것이다. 이는 북한의 비핵화 하는 별개로 한국이 충분한 비용을 지불하지 않으면 전략자산 전개도 제한할 수 있다는 의미로도 읽힌다. 이 경우 북한에 대한 독자적 핵 억지 능력이 없는 한국은 사실상 무방비 상태에 놓이게 된다.

가장 심각한 문제는 트럼프 대통령이 다시 한 번 주한미군 철수 가능성을 공공연히 언급한 것이다. 6월 12일 정상회담 후 가진 단독 기자회견에서 트럼프 대통령은 지난 대선 기간 동안 해외주둔 미군 철수 언급을 상기시키면서 비록 지금은 아니지만, "언젠가 미국 본토로 귀환시키기를 원한다"고 천명하였다[12]. 주한미군은 한미동맹의 상징이자 동북아 전략 환경에서 안정자 역할을 수행하는 핵심 전력이다. 주한미군을 철수한다는 것은 동북아에 더 이상 미국이 개입하지 않음을 의미할 수 있고, 그 결과 한미동맹도 와해될 수 있다.

한국 내에서도 한미동맹 변화를 모색하는 의견이 지속적으로 제기된다. 북한의 핵과 미사일의 동결을 위해 한미동맹의 핵심인 연합훈련을 축소해야 한다는 주장이 공개적으로 천명된 바 있다[13].

따라서 한미 양국 내 정부 교체가 동맹에 미치는 영향을 최소화하고 동맹을 안정적으로 유지하기 위한 노력이 필요하다. 양국 정부의 정책 성향에 따라 한미동맹이 영향을 받을 수 있으므로 미래 한미동맹의 역할, 기능, 범위 등을 구체화한다면 정부 교체가 한미동맹에 미치는 영향을 줄일 수 있다. 북한 위협이 심각한 현 상황, 북한 위협이 현저하게 감소하는 상황, 통일 과정으로 진입하는 상태, 통일 이후 등을 대비한 한미동맹의 역할 규정을 미리 한미가 합의하여 동맹의 불확실성을 제거하는 것이다.

북핵 문제 해결 과정이라는 보다 특정한 상황을 상정하여 제기될 동맹 변화 요구에도 대비해야 한다. 북한과의 대화가 시작되면서 이미 제기된 한반도 평화체제 구축은 한미동맹의 변화를 추동한다. 평화체제 구축 과정에서 종전선언, 평화협정, 미국과 북한의 상호 존중, 미북 상호 불가침, 미북 수교 등이 이루어질 경우 북한 위협 대비를 우선시하는 한미동맹의 조정은 일면 불가피하다. 예를 들어, 종전선언만 이루어지더라도 더 이상 북한과 적대 관계가 아닌 미국이 한반도에 미군을 주둔시킬 이유가 감소할 수 있다. 평화협정이 맺어지면 주한미군의 성격을 북한 위협 대비에서 다른 임무로 전환해야 한다는 요구가 거세질 것이다.

한미동맹의 성격을 변화시키는 전작권 전환에 대비해야 하는 것도 동맹의 미래를 구체화해야 하는 이유 중 하나이다. 전작권 전환은 문재인 대통령이 후보 시절 '임기내 전환'을 공약한 바 있고, 2017년 6월 첫 한미정상회담에서 한미가 "조건에 기초한 한국군으로의 전작권 전환이 조속히 가능하도록 동맹 차원의 협력을 지속해 나가기로" 합의하였다[3]. 이후 한국 정부는 국정운영 5개년 계획을 발표하면서 100대 과제 중 전작권 전환을 포함하였지만, 대선 공약인 '임기내 전환'에서 시기를 특정하지 않은 '조속한 전환'으로 수정하였다[14].

'조건에 기초한' 전작권 전환의 '조건'은 한미동맹의 역할과 밀접하게 연계된다. 북한 위협에 대응할 수 있

는 능력을 한국이 확보하면 전작권 전환이 가능하다는 의미이며, 이는 연합사가 해체되어 북한 위협 대응의 주체가 한국으로 전환되고 미국은 지원 역할을 수행하는 것으로서 이전과는 다른 형태로 한미동맹이 운용된다. 동시에 주한미군은 한반도를 넘어선 역내 및 세계 차원의 역할을 보다 강화할 수 있다. 따라서 전작권 전환으로 예상되는 한미동맹의 역할 변화에 관련하여 한미의 협의와 합의가 수반되어야 한다.

한미가 미래 동맹을 구체화할 경우 미국 내 일부에서 제기되는 한국의 중국 경사론을 불식시킬 수 있다. 미국은 북한의 위협이 현존하는 한 한국이 동맹 유지를 원할 것으로 판단하지만, 북한 위협이 약화되거나 소멸된 상황에서 한국의 선택을 확신하지 못한다[15][16]. 미국과의 한미동맹 발전 방안에 대한 구체적 논의는 한국의 한미동맹 유지에 대한 의지 표명이므로 중국 경사론 불식에 이바지 할 수 있다. 예를 들면 통일 이후 주한미군 주둔과 같은 의제에 대해 한국이 동의하면 한국의 동맹 유지 의지를 구체적으로 보여줄 수 있다.

한국의 중국 경사론은 박근혜 정부 하에서도 제기된 바 있다. 현 문재인 정부의 경우도 각각 대북정책과 '동북아 균형자론'으로 미국과 적지 않은 갈등을 경험한 바 있는 김대중·노무현 정부에서 연속성을 찾고 있으므로 이에 대한 관리가 필요하다[17][18]. 지금과 같이 북한과의 대화 국면이 지속되어 비핵화의 진전된 조치가 이루어져 사드 문제가 해결되고 중국과의 관계가 완전히 회복된다면 한국의 중국 경사론이 재차 제기될 가능성도 배제할 수 없다.

통일 과정과 통일 이후에도 한미동맹의 필요성에 동의한다면, 불필요한 한미 갈등은 한미동맹의 구체적인 미래 방안 마련으로 통제할 수 있다. 김대중 정부가 북핵문제로 인하여 한미관계에서 어려움을 겪은 것은 사실이지만, 한미동맹의 근원을 흔들 수 있는 중국 경사론은 제기되지 않았다. 김대중 대통령 자신이 한미동맹의 중요성을 지속적으로 강조하였고, 앞선 한미동맹 미래 방안 논의 과정에서도 볼 수 있듯이 한미는 『한미동맹 미래발전 공동협의체』를 구성하여 구체적 발전 방안을 논의했기 때문이다. 따라서 현 한국 정부도 미국과 동맹 발전 방안의 논의를 재개한다면 불필요한 오해를 불식시키고 한미동맹의 안정적 관리가 가능할 것이다.

명확하고 구체적인 한미동맹의 비전이 있으면 중국에 대해서도 한미동맹 유지의 필요성을 설득하기가 용이할 것이다. 한미동맹의 역할이 대중 균형(balancing)이 아닌 안정자의 역할로 한미가 합의한다면 중국이 우려하는 한미동맹의 불확실성을 제거하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 통일 한국이 등장할 경우 한미동맹은 중국, 일본, 러시아 등과 역내 안정을 위한 역할을 수행하고, 특정 국가를 상대로 편향된 균형을 추구하지 않음을 내세울 수 있다. 이러한 원칙에도 불구하고 현재와 같은 미중의 패권경쟁이 역내에서 지속될 경우 일정 수준 중국의 반발이 예상된다. 그러나 사드 사례의 교훈에 따라 한국이 정책 방향 설정 후 실행 과정에서 '선제적으로' 중국과 적극적으로 소통한다면 반발을 억제할 여지도 있다.

연계하여 한미동맹의 발전방안을 구체화한다면 미국과 중국 양국이 통일을 비롯한 한반도 핵심 사안을 일방적으로 결정할 가능성을 낮출 수 있다. 한반도는 지정학적 특수성으로 인하여 미국과 중국의 영향력이 지대하므로 1945년 한반도 분단과 같이 또 다시 한반도의 운명이 이들 국가에 의해 크게 영향 받을 가능성도 고려해야 한다. 2017년 북한 핵과 미사일 고도화로 인한 한반도의 긴장을 경험하면서 미국 내에서 미중 양국에 의한 문제 해결이 비중 있게 제시된 바 있다. 트럼프 대통령이 경청하는 헨리 키신저(Henry Kissinger) 전 장관은 미국과 중국이 큰 틀에서 한반도 문제를 합의하는 것이 북핵문제 해결 방법이라고 주장하였다[19]. 한국의 국력이 1945년 분단 시기와는 비교 불가할 정도로 성장하였지만, 한미 관계가 갈등하거나 미국의 자국 이익을 최우선하여 필요하다가 판단한다면 미국이 한국과의 긴밀한 협의 없이 한반도 문제를 중국과 결정할 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 따라서 한국이 미국과 한미동맹 방안을 구체화하여 상황별 로드맵을 만들 경우 안보 환경 변화에 따른 미중 양국이 한반도 주요 사안을 일방적으로 결정하는 것을 방지할 기제를 가질 수 있다.

그러나 한미동맹 발전 방안 구체화가 불러올 부정적

인 측면도 상존한다. 한미동맹의 미래를 구체화하는 작업, 특히 북한 위협을 넘어서서 한반도 통일 과정을 상정한 한미동맹의 미래는 결국 대중 견제 강화로 중국이 인식할 가능성이 있다. 북한 위협이 소멸된 상황에서 한미동맹은 역내 및 세계 차원의 역할이 중시될 것이므로 중국에 대한 균형으로 귀결될 수 있다. 그러나 이 문제는 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 지속되었던 한미간의 논의 과정을 교훈삼아 해결할 수 있다. 당시 한미는 한반도 안보상황의 변화에 따라 구체적인 한미동맹의 발전 방안을 작성하였지만, 대외 공개는 하지 않았다. 따라서 한미정부 당국 차원에서 비공개로 논의하면 중국을 자극하지 않으면서도 소기의 성과를 달성할 수 있다.

또 다른 부정적 측면은 한미동맹의 역할 확대가 논란의 여지가 있는 한일 또는 한미일 안보협력으로 연계될 가능성이다. 미국의 한미동맹 역할 확대 요구의 이면에는 한미일 안보협력 강화가 항상 작동한다. 한일 안보협력 강화와 확대는 한국의 입장에서 어려움이 상존한다. 국민감정이 여전히 일본과 안보 분야의 협력에 부정적으로 작동하고, 특히 현 아베 신조 우익 정부가 추구하는 '보통 국가화'된 일본과의 안보협력에 대해서는 더욱 비판적 입장이다. 또한 한미일 안보협력의 강화는 대중 견제 강화로 인식되는 경향이 존재한다.

이외에도 한미동맹 미래 구상을 구체화할 경우 한미동맹의 역할 확대로 이어져 한국의 입장에서 한반도 안보, 특히 북한 위협 대비에 악영향을 줄 가능성도 제기될 수 있다. 전작권 전환이 최초 논의되던 시기에 주로 제시되었던 주장으로 전략적 유연성을 추구하는 미국이 한미동맹의 역할 확대를 빌미로 주한미군의 한반도 붙박이 방어보다는 신속기동군 형태로 재편하여 역내 외로 투사함으로서 한반도 방위가 약화될 수 있다는 것이다[20]. 북한 핵문제를 포함한 한반도 안보환경이 획기적으로 개선되지 않는 상황에서 동맹의 역할이 급격히 확대될 경우 한반도 안보에 대한 우선순위와 대비태세 약화 가능성을 우려한다[21]. 그러나 후술하겠지만, 동맹 구체화의 필요성이 부정적 영향을 상쇄할 수 있다.

III. 한미동맹 미래 구상

1. 한미동맹 지향점

부정적 요인도 있지만, 한미동맹의 변화를 추동하는 요인이 강화되는 상황이므로 한미동맹의 미래 발전 방안을 구체화하는 노력이 필요하고 이를 위해 우선적으로 한미동맹의 지향점을 한미가 재확인해야 할 것이다. 동 논의의 핵심 전제는 한미동맹의 유지이다. 극적으로 북한 위협이 소멸되는 상황이 발생하더라도 동맹을 지속한다는 의미이다. 또한 통일 과정과 통일 이후에도 동맹 유지의 필요성을 인정한다. 모든 동맹관련 역사 사례와 이론은 한국이 미국과의 동맹을 유지하는 것이 최선의 선택임을 표명하고 있다[22]. 국경을 맞대지 않고 영토적 야심이 없는 원거리에 위치한 국가이자 정치체제와 가치를 공유하고 있는 미국과의 동맹이 한국의 입장에서는 최선의 선택으로 전제한다. 동북아가 한반도 통일 이후에도 유럽과 같은 공동체로 나갈 가능성이 희박한 상황에서 세계 최강대국에 둘러싸인 통일한국의 '자주국방'은 현실성이 떨어진다. 한미동맹을 유지하는 통일한국에 주한미군이 지속 주둔함으로서 중국과 일본에 대한 균형자 역할을 수행할 필요도 크다[23]. 따라서 미국측 변수, 전술한 트럼프 대통령의 한미동맹에 대한 비용편익 인식이 다방면에서 실제 정책으로 이어져 동맹의 근간을 흔들지 않는 한 한국의 입장에서는 한미동맹 유지가 최선의 선택이다.

동맹유지의 전제를 공유한다면 한미동맹은 '한반도 안정과 통일에 기여하는 동맹,' '역내 안정에 기여하는 동맹,' '공통의 이익을 창출하는 동맹'을 지향해야 할 것이다. 한미동맹은 북한의 완전한 비핵화를 성취하고 한반도에 제도적 평화체제가 아닌 실질 평화체제가 구축될 때까지 한반도 평화와 안정을 수호하는 역할을 수행해야 한다. 한미동맹은 동북아 역내 지정학적 균형을 유지하는데도 공헌해야 한다. 지속되고 있는 역내 군비경쟁, 영토 분쟁, 패권 추구로 인한 불안정성 등을 억지하는 역할을 수행하는 한편 대규모 재난·재해에도 대비해야 할 것이다. 또한 한미동맹은 비대칭성을 극복하고 한미 양국 모두의 이해를 반영하는 동맹으로 발전해야 한다[5]. 이러한 동맹의 지향점은 이명박 정부 이래 박

근혜 정부와 문재인 정부에서도 원칙 차원에서 합의된 것이다.

2. 동맹 조정 로드맵

2.1 현상유지

동맹의 조정 및 발전 방안은 현상유지, 화해협력, 통일단계 등의 안보 상황 변화에 따라 로드맵을 작성할 필요가 있다. 각각의 환경에서 한미동맹의 공동목표, 주한미군의 역할, 군사지휘관계 등을 구상해야 한다.

3단계로 구분한 이유는 기존 한미동맹의 미래발전 방안을 구체화한 선행연구인 전술한 KIDA-RAND의 구분법을 따른 것이다. 한미를 대표하는 다수의 동맹연구자가 참석하였고, 최종 상태로 통일을 상정한다면 현상유지와 변화단계인 화해협력의 단계로 구분하는 것이 여전히 적실하다는 판단이다. 북한 급변을 통일 전 단계로 상정할 수도 있지만, 이는 전쟁의 가능성을 포함한 북한 내 다양한 불안정 상황과 주변국의 개입 가능성을 다루게 되므로 별도의 연구가 필요하다.

우선 현상유지는 북한과의 대화가 지속되고 비핵화 과정이 진행되지만, 북한의 완전한 비핵화는 이루어지지 않은 상태로 여전히 한반도에 북한 위협이 상존함을 의미한다. 지난 25여 년간의 경험을 볼 때 비핵화의 과정이 중단되고 다시금 한반도에 긴장이 고조될 가능성을 완전히 배재할 수는 없다. 비핵화가 원활히 진행되더라도 북한의 완전한 비핵화까지는 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 이런 가능성을 고려하여 현 단계에서 한미동맹의 공동목표는 여전히 강력한 대북억지력을 유지하는 것이 되어야 한다. 특히 평화협정 논의가 한미동맹 조정과 연계되지 않도록 해야 한다. 평화협정과 평화체제는 서로 분명한 차이가 있는 개념이다. 평화협정을 포함한 평화체제는 북한 위협의 감소, 남북간의 신뢰 구축 등으로 실제적인 평화가 도래하는 상황을 상정한다. 평화체제 구축 과정에서 필요시 정전협정을 대체할 평화협정이 체결될 수 있지만, 평화협정이 평화체제 도래를 의미하는 것은 아니다. 따라서 평화체제 논의와 관련하여 두 가지 시나리오가 가능하다. 첫째, 북한과의 비핵화 논의에서 북한이 비정상적인 수순에 의한 평화협정을 요구하는 상황이다. 한반도 비핵화가 완성되고 군사적 긴장완화 조치가 이행된 후 평화협정이 체결되어 궁극적으로 평화체제가 도래하는 정상적인 수순과는 달리 평화협정 체결이 비핵화를 위한 선행 조건 중 하나로 이루어지는 것으로 평화체제와는 분명 차이가 있다. 둘째, 북한 비핵화를 포함한 한반도의 실질적 긴장완화를 통한 평화체제 구축이 이루어지는 상황이다. 정상적인 수순에 의해 신뢰 구축이 된 후 평화협정이 체결되는 경우를 상정한다.

첫 번째 시나리오인 비정상적인 수순에 의해 평화협정이 체결될 경우 북한은 우선적으로 한미동맹의 성격 변화를 요구할 것이다. 더 이상 미국과 북한이 적대 관계가 아니므로 주한미군의 철수를 포함한 동맹의 역할 변화 목소리를 높일 것이다. 이와 관련된 논쟁은 1999년에 최초로 제기된 바 있다. 발단은 당시 김대중 대통령이 공개적으로 북한이 “미군이 (한반도에) 평화유지군으로 있으면 좋겠다”는 언급을 했다고 밝히면서 시작되었다. 당시 한국은 북한, 미국, 중국과 4자회담을 통해 한반도 평화체제 구축을 모색하고 있었으므로 북한의 발언은 실질적 평화체제 구축보다는 주한미군 지위 변경을 통해 『한미상호방위조약』 폐기를 모색하는 것으로 받아들여졌다. 논란이 심화되자 국민의 정부는 주한미군과 평화체제 관계를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 주한미군 주둔은 전적으로 한미 간의 문제이며 남북 간이나 미북 간에 논의될 문제가 아니다. 둘째, 평화체제 구축의 실질적 진전이 있을 경우에만 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도 모든 군대의 구조나 배치 문제의 논의가 가능하다. 셋째, 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군의 동북아지역의 안정자 역할을 위한 주둔이 필요하다[24]. 국민의 정부에서 이러한 방침을 밝힌 것은 한반도의 실질적 긴장 완화 없이 주한미군 조정문제를 비롯한 한미동맹의 변화를 거론할 수 없다고 판단했기 때문이다. 국민의 정부는 단순한 평화협정이 아닌 군비통제를 실천하여 남북간의 군사적 불균형이 시정되고 실질적인 신뢰가 구축되는 평화체제가 도래할 때까지 현 정전체제를 유지하고자 했다.

기본적으로 한반도 차원에서 한미동맹은 북한의 위협이 실제적으로 감소하지 않는 한 현재와 같은 형태로

지속될 필요가 있다. 평화협정은 북한의 비핵화가 선행된 이후 혹은 상당 부분 진전된 이후 이루어져야 하는 것으로 단순히 북한과의 비핵화 대화를 위한 선행 조건으로 활용되서는 안된다. 전술한 1999년 사례의 경우 김대중 대통령의 발언 이후 국내외적으로 주한미군의 완전 철수가 주창되기 시작하였다. 국내 관련 NGO가 등장하여 “미군 없는 한국을 준비하자”라는 구호아래 주한미군 철수 운동이 시작되었다[24]. 그러므로 실질적인 평화체제 구축이 아닌 평화협정만의 체결은 한반도의 긴장완화 없이 주한미군 철수와 한미동맹 해체 주장으로 연결될 가능성이 높다.

전시작전권 전환도 한반도 안보 환경과 연계하여 진행해야 한다. ‘조건에 기초한’ 전작권 전환의 ‘조건’은 두 가지 상황에서 충족될 수 있다. 북한의 위협에 대응할 수 있는 한국의 능력이 갖추어지거나, 북한의 위협이 실질적으로 감소하는 경우이다. 그러므로 현 정부에서 전작권 전환을 조속히 추진하더라도 둘 중 하나의 조건에 부합될 때에 시행해야 할 것이다.

이 단계에서 한미는 한미동맹의 우선적 목표가 억지와 대응을 포함한 북한위협의 관리이지만, 전술한 한미동맹의 변화 동인을 감안할 때 한미동맹의 현황을 점검하고 통일 과정과 통일 이후를 포함한 최종 지향점을 설정하는 작업도 진행해야 한다. 또한 이를 바탕으로 한미동맹의 전략적 청사진에 따른 이정표도 만들어야 한다. 특히 전작권 전환을 대비한 한미 신군사지휘체제를 발전시켜야 한다. 이외에도 전작권 전환으로 인한 연합사 해체 이후 유엔사의 기능과 역할 등에 대해서도 미국과 사전 협의하는 것도 중요하다. 기본적으로 연합사, 유엔사, 평화협정은 밀접하게 연계되어 있다. 유엔사는 정전협정의 유지와 관리라는 임무를 부여 받았으므로 평화협정 체결로 정전협정이 소멸하고 유엔사의 임무를 실제적으로 수행하는 연합사가 해체되면 변화 요구에 직면할 수 있다. 따라서 현 시점에서 유엔사에 대한 미래 역할을 한미가 협의하되 평화체제 수립 이후에도 존속하여 동아시아 평화체제에 기여하는 협력 기제로 작동할 수 있도록 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다[25].

2.2 화해협력

화해협력 상황은 북한의 핵미사일 위협이 제거되거나 극적으로 감소되는 단계이다. 단순한 비핵화 회담의 지속이나 비정상적인 수순의 평화협정 체결이 아닌 한반도에 실질적인 긴장완화가 이루어질 때 진정한 화해협력이 실현될 수 있다. 예를 들면 북한이 핵관련 모든 시설을 신고하여 IAEA 사찰단을 통한 검증이 완료된 후 폐기 수순으로 접어드는 시점을 북한 위협 감소로 상정할 수 있다. 북한 핵문제가 동결, 신고, 검증, 폐기의 단계에서 신고와 검증에서 머무른 후 다시 개발이 재개되는 악순환을 지난 25여 년간 경험하였으므로 실제적인 위협 감소는 폐기가 시작되어야 이루어질 수 있다[26]. 그러나 폐기의 경우도 단순한 보여주기식이 아닌 북한이 보유한 다양한 핵능력, 예를 들면 핵폭탄, 핵물질, 핵시설, 핵관련 지식과 데이터, 핵 투발 수단 등의 폐기가 검증되어야 한다. 이런 상황이 도래하면 남북 및 미북간 ‘적대의도 불보유’가 검증 가능한 재래식 군사적 위협 감소 조치와 함께 진전을 이룰 수 있고 이에 따라 정상적인 수순에 따른 평화협정 체결 논의도 본격화될 수 있다.

이 단계에서 한미동맹의 공동 목표는 여전히 강력한 대북 억지 동맹을 유지하는 것이지만, 북한 위협 감소 수준에 따라 한미동맹의 역할 조정도 모색될 수 있다. 전작권의 경우 한국군의 능력 배양에 따른 ‘조건’이 충족되어 전환이 이미 이루어지지 않았다면 이 단계에서는 북한 위협이 감소하였으므로 전작권 전환을 시행해도 될 것이다. 기존의 연합사 체제가 해체되고 이미 현 상유지 단계에서부터 준비해 온 새로운 한미 신군사협력 체제로 전환한다.

전작권이 전환되면 기본적으로 한반도 방위의 주 책임을 한국이 갖게 되고 미국은 지원 역할을 수행하므로 주한미군의 역할도 기존 북핵 대비에서 역내 및 세계 차원으로 확대될 수 있다. 한미동맹의 역할 확대와 관련된 기본 방향은 이미 1990년대부터 한미가 공유한 바 있다. 안보환경 변화와 연동되지만, 한미동맹을 한반도에만 국한하지 않고 지역 및 세계차원으로 공간 확대를 모색하는 것이다. 동시에 한미동맹을 안보동맹에서 이익, 가치, 경제 동맹으로의 영역을 확장한다. 이러한 공

간과 영역의 확장은 이명박 정부와 박근혜 정부 모두 한미 공동 이익 증진 차원에서 “포괄적 전략 동맹”으로 미국과 합의한 바 있고 일부 분야에서 이미 시행하고 있다.

한미 양국 정부의 대통령이 바뀐 후 처음 개최된 2017년 6월 한미정상회담 후 공동성명에서도 한미는 향후 한미동맹을 “포괄적 전략동맹”으로 발전시킬 것을 재확인하였다. 한미동맹의 영역도 “한반도 및 아시아·태평양 지역”에서 “전세계로 확대”하며 의제도 “범세계적 사안”으로 “동맹의 외연을 넓혀간다”고 합의하였다. 특히 주목할 내용은 한미동맹의 미래를 언급하면서 “한미 양국이 아시아·태평양 지역에서의 규범에 기초한 질서를 지지하며, 이를 유지하기 위해 공조해 나갈 것을 확인하였다”고 밝힌 것이다[3]. 이는 사실상 중국의 남중국해 영유권 주장을 견제하기 위한 발언으로 해석된다.

탈냉전 이후 한미 양국은 정권의 정치적 성향에 상관없이 한미동맹의 영역 및 의제 확대에 합의하였다. 한반도 상황이 화해협력으로 진입할 경우 동맹 확대 추진이 가능하다. 널리 알려진 바처럼 미국은 동북아 및 아태지역에서 한국, 일본, 호주 등의 핵심 동맹국과의 보다 긴밀한 협력을 통해 중국을 견제하고자 한다. 그러므로 미국 행정부는 북핵 위협이 극적으로 감소되면 보다 적극적인 한국의 역내 역할과 한미일 안보협력 증진을 요구할 것이다. 트럼프 행정부의 경우 비용편익 계산에 따라 동맹의 활용도를 저울질 하겠지만, 기본적인 전략적 이해에 따라 오히려 한국에게 동맹의 역할 확대를 더욱 적극적으로 주문할 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 이 단계에서 한미동맹의 역내 및 세계차원의 역할 확대를 구체화하도록 한미가 사전에 합의할 필요가 있다.[1] 한미동맹의 지역 차원으로 공간 확대는 기본적으로 지역 안정을 위한 한미동맹의 노력을 의미하며 구체적으로 역내 초국가적 위협 공동 대처, 인도적 지원을 위한 공동훈련, 주변국들과 협력 관계 모색, 역내 다자안보대화 활성화 등을 포함한다.

이를 추진할 때 한국이 유념해야 할 사안은 한미동맹의 역할 확대가 중국에 대한 본격적인 견제로 비춰지지 않도록 해야 하는 것이다. 관련하여 주한미군의 전략적 유연성 문제를 한미가 재정리할 필요가 있다. 2017년 말부터 미군의 평택 기지 이전이 이루어지고 있으므로 2001년 9.11 테러 이전 추진되었던 미국의 ‘군사력 변환’이 다시 한국에 적용되어 본격화될 수 있다. 미국은 주한미군을 신속기동군으로 재편하고, 오산 및 평택 기지를 해외 투사를 위한 거점기지로 활용할 수 있다. 이 경우 주한미군은 한국에 주둔하나 주된 역할은 한반도 유사시 전개 전력을 수용하고 지원하는 임무를 수행하는 한편 한반도 외 지역의 사태에 신속 대응하는 임무도 부여 받을 수 있다. 그러나 일부에서 제기하는 것처럼 주한미군의 전략적 유연성이 한국을 지역 분쟁에 연루시킬 가능성이 현재는 크지 않다[27]. 현 주한미군 전력은 역내 위기시 해외 투사 능력을 확보하지 않고 있다. 주한미군 외 전력이 오산·평택 기지를 거점 기지로 활용하여 투사될 가능성은 있지만, 한국의 사전 동의가 필요하므로 거부권 행사도 가능하다. 그럼에도 향후 미국은 해외투사 능력이 강화된 전력으로 주한미군을 대체할 것으로 예상되므로 이에 따른 한미 간의 협의가 필요하다.

지역 차원에서 군사협력기구 구성도 필요하다. 특히 전작권 전환 이후 한미공동방위체제의 지역 역할 수행을 위한 한미간 협력 기구 구성을 검토해야 할 것이다. 전작권 전환이 두 번째로 연기되기 전 한미는 연합사 체제 이후를 상정한 공동방위체제 구성 논의 과정에서 적지 않은 어려움을 겪은 바 있으므로 한미가 협의를 조기에 시작하는 것이 필요하다[5]. 한미간 지역차원의 군사협력기구는 한미동맹이 중국 견제가 아닌 지역의 안정자 역할을 수행하도록 방향을 유지하는 데 공헌할 수 있다. 협의 기구에서 주한미군의 전략적 유연성을 포함한 미중간의 갈등에 한국이 연루되는 상황을 관리하도록 해야 할 것이다. 지역 역할을 위한 다자기구, 특히 현상유지 단계에서 논의된 유엔사 역할 조정을 현

1) 한미동맹의 지역 및 세계차원의 역할 확대를 반대하는 주장도 제기된다. 한국이 불필요한 분쟁에 연루되거나 미국의 세계전략의 도구화되는 것을 막아야 한다는 논리이다. 그러나 이러한 연구도 한미동맹의 필요성과 동맹의 비대칭성이 야기하는 한국의 한계도 인정한다. 정항석, “60년 한미동맹의 지속과 변화,” 평화연구, 제21권, 제2호, 2013. 본 논문에서 주장하는 동맹의 역할 확대는 미국 세계전략의 무조건적인 수용이 아닌 한미동맹의 상호이익을 한미간 협의를 통해 도출하는 노력과 이를 위한 제도적 장치 마련을 전제로 한다.

단계에서 실행토록 해야 할 것이다.

한미동맹의 세계 차원의 역할 확대도 준비하고 한반도 안보환경과 연동하되 이 단계부터 일부는 보다 적극적으로 시행해야 할 것이다. 세계 차원의 경우 전 세계가 직면한 테러에 대한 대응, WMD 확산 등 복합적 안보위협 대처, 재난구조와 같은 군사적 위협 외의 대응, 유엔 PKO 활동, 국제기구와 안보협력 강화 등을 모색한다. 이미 유엔 PKO 활동을 한국은 적극적으로 수행하고 림팩(RIMPAC), 코브라골드 등의 다자간 연합훈련에도 동참하고 있다. 그러나 이러한 세계 차원의 역할은 한미동맹 차원보다는 한국의 국제사회 일원으로서의 능동적 역할 확대 측면이 보다 강하다. 따라서 한미동맹 차원에서 세계로 영역을 확대하기 위해서는 한미간 협력·협조기구가 필요하다. 가칭 '국제안보협력센터'와 같이 세계 차원에서 양국 국가이익에 기여할 상설 협력기구 설립을 검토해야 한다[28]. 이 기구를 통해 협력분야 설정 및 관련 조치를 취할 수 있다. 관련하여 해외파병을 위한 상설부대 창설, 신속한 해외파병을 가능케 하는 관련 조치 등도 재점검해야 한다. 동시에 세계 차원으로 역할을 확대할 경우 한미상호방위조약 해석상의 문제가 한미동맹의 영역 확장을 반대할 국내 NGO에 의해 제기될 수 있으므로 이에 대한 대비도 필요하다.

2.3 통일 단계

마지막 단계인 통일 단계는 한국 주도의 통일을 상정한다. 역사적으로 분단된 국가가 합의에 의한 평화통일을 이룬 적이 없다. 북예맨과 남예맨의 경우 합의에 의한 통일을 이루었지만, 5년 만에 내전이 발생하여 북예맨이 남예맨을 무력으로 통일하였다[29]. 또한 독일 통일의 경우도 동독 주민의 의사를 묻는 과정이 있었지만, 사실상 서독의 체제로 동독을 흡수 통일한 것이다. 따라서 평화통일은 합의에 의한 평화적 통일보다는 통일 과정에서 발생할 수 있는 무력 충돌이 방지된 통일이 보다 현실적인 정의이다.

한반도 통일도 과정이 평화롭게 진행되도록 관리해야 할 것이다. 전면전을 통한 무력 통일이 아닌 북한 내 변화에 따른 통일 과정이 평화롭게 이루어지도록 해야 한다. 이런 전제를 한미가 공유하고 대응해야 할 것이다. 이 단계에서 한미동맹의 목표는 한반도 통일의 안정적 관리가 되어야 한다. 전시작전권이 전환되었을 가능성이 크므로 통일 과정의 군사적 관리는 한미의 신군사지휘구조에 따라 운용되지만, 기본적으로 한미가 역할을 분담해야 한다. 통일 과정에서 북한 내 군사력 투사가 필요할 경우 한국군이 이를 주도적으로 담당하고 미국은 정보자산을 비롯한 지원 역할을 수행하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다. 전개되는 상황에 따라 다르겠지만, 기본적으로 중국은 수차례 군사분계선 이북으로 미군이 투입될 경우 개입할 것임을 밝힌 바 있다[30]. 따라서 한국 주도의 작전에 대해 한미가 인식을 공유하면서 보다 구체적으로 한미 양국의 작전 범위와 역할 분담을 협의해야 할 것이다.

유엔사의 역할도 통일 단계에서 중요하다. 현상 유지 단계에서 한미가 유엔사의 향후 역할을 동북아 평화와 안정을 위한 협력 기제로 활용하기로 결정하였다면 전작권 전환 후 또는 화해협력 단계에서 시행을 위한 조치가 개시되고 통일 단계에서 본격적으로 역할을 수행해야 할 것이다. 전술한 바와 같이 군사분계선 이북의 군사 작전은 한국이 담당해야 하지만, 이외의 여러 문제는 사실상 국제 사회의 공조가 불가피하다. 대량 탈북이 가져올 수 있는 지역 불안정, 북한내 인도주의적 구호 등은 국제문제일 수밖에 없으므로 유엔사를 통해 타 국가와 협력해야 할 것이다. 동시에 유엔사를 활용하여 한반도 문제의 주도적 해결의 주체는 한국임을 인정받을 수도 있을 것이다[28].

통일 과정이 완료된다면 통일 이후의 한미동맹이 시행되어야 한다. 통일 이후에도 한미동맹은 존속되는 것을 전제로 할 때 이전 화해협력 단계에서 조정되기 시작한 주한미군의 역할을 통일 이후에 어떻게 전개할지 한미 간의 합의가 필요하다. 이를 위한 주한미군의 적정 규모도 검토해 할 것이다. 핵심 전제는 통일 이후에도 한미동맹은 지속하되 중국을 비롯한 특정 국가를 견제하기 보다는 역내 안정을 위한 역할을 수행토록 하는 것이다. 또한 한미동맹은 북한의 위협이 소멸했지만, 주한미군 기지와 미군의 한국 주둔을 통해서 잠재적 적대세력으로부터 한반도 도발을 억지하는 기제로 작동해

야 할 것이다. 이를 위해 미래 주한미군의 안정적 주둔 여건 조성을 위한 제반 조치가 필요하다. 해외주둔 미군기지 중 단일 규모로 최대인 평택 기지는 주한미군 주둔에 필요한 물리적 공간을 제공해 준다. 동 기지를 통일 이후에도 원활히 운영하기 위해서는 지역 주민과 자치 단체의 이해와 협력이 중요하므로 소통을 위한 협의체 구성을 추진해야 할 것이다. 또한 통일이라는 변화된 환경에 맞게 형사재판권과 환경권 등 한미행정협정(SOFA)의 제반 규정도 재검토하여 필요하면 수정해야 할 것이다.

주한미군의 적정규모와 관련하여 당시 한반도의 국제정치적 역동을 고려하여 판단해야 하지만 주한미군의 완전 철수를 배제하다면 다음과 같은 방안이 있다. 첫째, 해·공군력만 남고 지상군은 철수하는 방안이다. 전술한 미국의 군사력 변환 핵심은 해외에 투사한 지상군을 신속기동군화하여 한 곳에 붙박이로 주둔시키지 않고 필요에 따라 분쟁지역으로 자유롭게 이동시키는 것이다. 따라서 더 이상 '주한 미 지상군'이나 '주일 미 지상군'이 존재하지 않고 '미군'만이 있는 형태이다. 이런 식의 재편이 성공적으로 이루어질 경우 주한 미 지상군은 사라지고 해공군만 남아 있을 수 있다. 미국 측의 입장에서 볼 때 이 방안의 장점은 해공군력을 한반도에 주둔시킴으로써 기존의 역할을 수행하면서 지상군 주둔이 없음으로 유연성을 확대할 수 있다는 것이다. 또한 태평양지역의 자유 항해를 보장하는 역할을 수행할 수 있고, 지상군 주둔으로 발생할 수 있는 한국과의 주권 마찰을 피하면서도 위기 발생에 대응할 수 있으며, 역내 패권 등장을 억지할 수 있다는 장점도 있다. 반면 한국의 입장에서 볼 때 단점은 미 지상군이 존재하지 않기에 위기상황에 대해 미국의 개입을 보장받기 어렵다는 것이다. 또한 통일 이후에도 오산과 평택지역에 주한 미 해공군력이 주둔하게 될 경우 중국 측이 이를 민감하게 여겨 관계 악화의 가능성이 있다.

두 번째 방안은 한반도내에 약 3~5천의 지상군과 해공군을 유지하는 것이다. 최소병력이라도 지상군이 주둔함으로써 동북아 지역의 안정자 역할을 위한 미국의 정치적인 의지가 반영되어 중국과 일본의 패권 경쟁을 차단하며, 중국과 일본으로부터 받을 수 있는 통일한국의 안보적 불안감을 완화시킬 수 있다[31]. 단점은 한국 내에서 외국군의 주둔에 따른 주권 시비가 있을 수 있으며 중국과도 갈등할 수 있다.

두 방안 모두 중국과의 갈등 소지가 있으므로 중국의 반발을 최소화하기 위해서는 통일 이후 주한 미 지상군의 휴전선 이북 전개 불가, 중국이 무력을 사용하지 않는 한 역내 분쟁의 한미동맹 차원에서 불개입, 오산·평택의 서해 지역에 스텔스 전투기와 미 해병대 등의 공세적 미군전력 불배치 등의 한미동맹 조치를 중국에게 전달해야 할 것이다[32]. 이외에도 화해협력 단계부터 이미 제기될 수 있는 주한미군 철수 또는 대폭 감축을 요구하는 한미 양국의 일부 여론에 대한 대응도 필요할 것이다.

한미동맹의 역내 및 세계 차원의 역할 확대는 통일 단계에서는 일정기간 오히려 제한될 수 있다. 남북통일은 한반도만의 문제가 아닌 동북아 안보지형을 근본적으로 변화시킬 수 있는 사안이기 때문이다. 따라서 이 단계에서 한미동맹은 한반도의 안정적 관리에 모든 초점이 맞춰져야 할 것이다. 한미동맹의 역내 및 세계 차원의 역할 확대는 통일이 안정적으로 이루어진 후 재개되어야 할 것이다.

IV. 결 론

한미동맹 조정동인이 충분한 상황에서 한국과 미국은 한미동맹의 미래 구상을 구체화할 필요가 있다. 특히 역동적인 한반도와 동북아의 안보환경을 고려하여 단계별로 한미동맹의 목표, 주한미군의 역할, 동맹 운용체계 등에 대한 심도 있는 논의와 로드맵 작성이 필요하다.

전술한 논의를 종합하여 안보환경 변화에 따른 동맹 조정을 모색할 때 다음과 같은 고려가 필요하다. 첫째, 한미동맹 미래 발전이라는 추상적이고 신축성 있는 큰 틀 하에 세부 협력방안을 위한 충분한 검토와 협의 후 추진 단계로 넘겨야 한다. 한미동맹의 지역동맹으로 확대는 결국 한국이 담당해야 하는 책임과 미국과 협력해야 하는 영역의 확장을 의미한다. 따라서 미국의 부족한 부분 또는 요구를 보완할 수 있는 영역을 식별하고

한국의 필요와 맞추어 본 후 이를 한국의 특화된 분야로 발전시킬지 여부를 판단해야 한다.

둘째, 어떤 형태로든 한미동맹의 역할 확대는 중국의 반발을 일으킬 가능성이 크므로 대응책을 마련해야 한다. 한미동맹 강화가 특정 국가를 대상으로 하는 것이 아니며 지역 전반의 안보구도의 안정성과 예측성을 제고하여 지역 내 평화에 기여하고 발전의 기반과 기회 확산에 공헌할 수 있음을 강조하는 노력이 필요하다.

셋째, 한미 양국의 국내 공감대 확보를 위한 노력도 병행되어야 한다. 한국과 미국 정부의 성향과 국민 여론이 한미동맹의 역할 확대에 부정적으로 작용할 가능성에 대비해야 한다. 주변국의 우려와 민감한 반응을 예방하고 해소하기 위한 외교적 노력과 국내적으로 동맹에 대한 확고한 국민적 이해와 지지를 확보하는 노력이 한미 양국 모두에게 요구된다.

넷째, 동맹 역할 확대를 위한 구체적 후속조치의 이행은 한반도 안보상황과 미중관계 등의 국제적 역동을 고려하여 시기를 적절히 조절할 필요가 있다. 동맹의 역할 확대를 위한 구체적 조치와 제도화는 지금 준비하되 본격적 역할 감당은 한반도 안보환경과 연계하여 군사적 위협이 완화된 시점에서 본격화하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 한미동맹의 지역적 역할 확대는 남·북한 화해협력 단계 진입 또는 한반도 비핵화 달성 등과 연계하여 본격적으로 추진하는 식이다. 동맹의 대상 영역을 넓히되 역할 수행의 시기와 강도, 범위는 신중하게 조정해야 할 것이다.

마지막 고려 사항으로 동맹 역할 확대는 역내 다자안보협력의 장을 통한 외교와 병행되어야 한다. 역내 국가들을 대상으로 한 포괄적 다자안보대화를 추진하는 한편 한미일, 한미중, 한일호, 한중일 등 다양한 소규모 다자안보협력도 모색해야 한다. 다자협력의 특성 상 환경, 재해·재난, 질병 등 초국가적 안보위협 의제를 우선적으로 다룰 필요가 있다.

결론적으로 본 논문은 한미동맹의 미래 구상에 대한 정부 차원과 민간 학계의 논의를 활성화하는 목적으로 시도되었다. 한미동맹과 관련하여 보다 다양한 시각과 대안이 제시되고 치열하게 논의된다면 보다 바람직한 한미동맹의 미래를 그려낼 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

[1] 한미동맹(을 위한) 공동비전, 연합뉴스, 2009.6.17.

[2] 한미동맹 60주년 기념 공동선언, 연합뉴스, 2013.5.8.

[3] 한미정상회담 공동성명 "한미동맹, 더욱 위대한 동맹으로," 중앙일보, 2017.7.1.

[4] J. Pollack and Y. Cha, *A New Alliance for the Next Century,* RAND, 1995.

[5] 박원곤, "한미동맹 미래 구상; 지휘구조 개편을 중심으로," 국방연구, 제57권, 제3호, p.3, 2014.

[6] 조신, *한미동맹 미래 공동협의 결과 보고서,* 데일리 한국, 2006.

[7] 국방부 보도자료, '*미래 한미동맹 정책 구상' 제1차 회의 결과,* 2003.

[8] 제49차 한미 안보협의회의 공동성명 전문, 국민일보, 2017.10.28.

[9] E. Hu, "Japan And South Korea Rattled By Trump's Talk Of Closing U.S. Bases," NPR, 2016.

[10] http://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-north-korea-nukes-224385, 2017.8.5.

[11] S. Choe, "Trump Tells South Korea That Alliance With U.S. Is 'Ironclad'," New York Times, 2017.1.30.

[3] 한미정상회담 공동성명 "한미동맹, 더욱 위대한 동맹으로," 중앙일보, 2017.7.1.

[12] https://www.vox.com/world/2018/6/12/17452624/trump-kim-summit-transcript-press-conference-full-text, 2018.6.15.

[12] https://www.vox.com/world/2018/6/12/17452624/trump-kim-summit-transcript-press-conference-full-text, 2018.6.15.

[12] https://www.vox.com/world/2018/6/12/17452624/trump-kim-summit-transcript-press-conference-full-text, 2018.6.15.

[13] 연합뉴스, 2017.6.17.

[3] 한미정상회담 공동성명 "한미동맹, 더욱 위대한

동맹으로," 중앙일보, 2017.7.1.
[14] 국정기획자문위원회, "문재인정부 국정운영 5개년 계획," 2017(7).
[15] J. Power, "Is China Tilting Toward South Korea?," The Diplomat, 2015(9).
[16] B. Harris, "US uneasy as South Korea's Moon Jae-in tilts towards China," Financial Times, 2017.6.9.
[17] D. Bandow, "It's Time for America to Cut South Korea Loose," Foreign Policy, 2017(4).
[18] D. Bandow, "Time For a Korean Divorce," National Review, 2003(1).
[19] H. Kissinger, "How to Resolve the North Korea Crisis," The Wall Street Journal. 2017.8.11.
[20] 박원곤, "미국의 군사정책: 변환, GPR 및 주한미군," 주간국방논단, 제1007호, pp.2-5, 2004.
[21] 조선일보, 2004.7.3.
[22] S. Walt, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, 1990.
[23] H. Binnenkijk, "Rethinking US Security Strategy," International Herald Tribune, 2013.3.15.
[5] 박원곤, "한미동맹 미래 구상; 지휘구조 개편을 중심으로," 국방연구, 제57권, 제3호, p.14, 2014.
[24] 김일영, 조성렬, *주한미군: 역사, 쟁점, 전망*, 한울 아카데미, pp.240-241, 2003.
[24] 김일영, 조성렬, *주한미군: 역사, 쟁점, 전망*, 한울 아카데미, p.239, 2003.
[25] W. Park, "The United Nations Command in Korea: past, present, and future," Korean Journal of Defense Analyses, Vol.21, No.4, 2009.
[26] 체제통합연구회 편, *북한의 체제와 정책*, 명인문화사, p.230, 2014.
[3] 한미정상회담 공동성명 "한미동맹, 더욱 위대한 동맹으로," 중앙일보, 2017.7.1.
[27] 정항석, "60년 한미동맹의 지속과 변화," 평화연구, 제21권, 제2호, pp.43-44, 2013.
[5] 박원곤, "한미동맹 미래 구상; 지휘구조 개편을 중심으로," 국방연구, 제57권, 제3호, p.18, 2014.
[28] EAI 한미동맹 Task Force, *변환시대의 한미 안보협력*, 동아시아연구원, p.89, 2008.
[29] http://www.globalsecurity.org/military/world/war/yemen1.htm, 2018.5.30.
[30] 环球時報, 社評, 2017.4.22.
[28] EAI 한미동맹 Task Force, *변환시대의 한미 안보협력*, 동아시아연구원, p.85, 2008.
[31] 김성한, "한미동맹체제와 주한미군: 역할변화의 모색," 전략연구, 제15호, pp.190-191, 1999.
[32] 남창희, 이원우, "한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 발전 병행 전략," 국제관계연구, 제16권, 제2호, p.28, 2011.

저 자 소 개

박 원 곤(Won Gon Park) 정회원

- 1991년 5월 : 미 Southwest Baptist University(정치학 학사)
- 1993년 5월 : 미 Boston College (국제정치 석사)
- 2008년 6월 : 서울 외교학과(외교학 박사)
- 1995년 12월 ~ 2013년 3월 : 한국국방연구원 연구위원
- 2013년 3월 ~ 현재 : 한동대학교 국제어문학부 교수

<관심분야> : 통일, 외교, 안보, 국방 정책