

# 한미동맹의 포괄적 비전 추구

## Pursuing a Comprehensive Vision for the U.S.-South Korea Alliance

저자  
Scott Snyder

프로젝트 어드바이저  
Stephen J. Flanagan  
Michael J. Green  
Derek J. Mitchell  
Nicholas Szechenyi

연구코디네이터  
Alyson Slack

2009년 5월



# 한미동맹의 포괄적 비전 추구

## Pursuing a Comprehensive Vision for the U.S.-South Korea Alliance

저자  
Scott Snyder

프로젝트 어드바이저  
Stephen J. Flanagan  
Michael J. Green  
Derek J. Mitchell  
Nicholas Szechenyi

연구코디네이터  
Alyson Slack

2009년 5월

## CSIS 소개

격변하는 범세계적 기회와 도전의 시대에 국제전략문제연구소(CSIS)는 의사결정권자들을 대상으로 전략적 통찰과 실질적 정책 대안을 제공한다. CSIS는 연구와 분석을 수행하는 동시에 미래를 조망하고 변화를 예견하는 정책 구상을 수립하는 활동을 한다.

냉전이 최고조에 달했을 때, 데이비드 앱셔(David M. Abshire)와 알레이 버크(Arleigh Burke) 제독에 의해 설립된 CSIS는 미국이 국가로서 존속하고 국민이 번영하는 길을 찾는다는 간단하지만 시급한 목표에 전념하였다. 1962년 설립 이래 CSIS는 세계적으로 탁월한 공공정책연구소로 발전하게 되었다.

오늘날 CSIS는 초당파적인 비영리기관으로서 워싱턴 DC에 본부를 두고 있다. 220여 명의 상근직원과 방대한 네트워크의 관련 전문가들이 국방 및 안보문제, 세계 여러 지역과 각 지역만의 도전과제들, 점차 좁아지는 세계의 국경 없는 이슈들을 연구하는데 주력하고 있다.

1999년 샘 님(Sam Nunn) 전 상원의원이 CSIS 위원회 의장으로 임명됐으며, 2000년 이래 존 햄리(John J. Hamre)가 CSIS 회장 겸 CEO로 재직하고 있다.

CSIS는 특정한 정책을 지지하는 논조를 취하지 않으므로 본 보고서의 모든 견해는 저자 개인의 견해로 간주된다.

*Cover photo credits:* Top left: Munmu the Great, the ROK destroyer, as photographed in a 2006 exercise. Munmu was dispatched in March 2009 to join anti-piracy efforts near Somalia. U.S. Navy photo by Mass Communication Specialist 2nd Class Rebecca J. Moat. Top right: © iStockphoto.com/AccesscodeHFM/Hans F. Meier. Bottom: © AP images.

© 2009 by the Center for Strategic and International Studies. All rights reserved.

### **The CSIS Press**

Center for Strategic and International Studies  
1800 K Street, NW, Washington, DC 20006  
Tel: (202) 775-3119  
Fax: (202) 775-3199  
Web: [www.csis.org](http://www.csis.org)



# 목차

서문	v
Executive Summary	vii
1. 서론	1
2. 냉전 종식 이후의 한미동맹 조정	5
3. 한미 양국을 위한 동맹의 전략적 가치 유지	12
4. 21 세기 동맹을 위한 호혜적 타당성 확립	15
5. 동맹의 새로운 비전에 대한 잠재적 장애물	19
6. 동맹 협력을 위한 새로운 비전 및 타당성의 구성요소	24
7. 새로운 차원에서 동맹의 핵심 기능 유지	40
8. 결론: 포괄적 동맹 비전 확립을 위한 다음 조치	45
부록	47
저자 소개	52



# 서문

국제전략문제연구소(CSIS)는 한국국제교류재단의 지원을 받아 2008년도와 2009년도에 한미 양국간 전략적 협력관계의 기반을 전통적 동맹협력을 초월하는 수준으로 확대하기 위한 포괄적 기틀을 파악하고 개발하는 프로젝트를 수행하였다.

동 프로젝트의 주요한 산출물인 본 보고서는 보다 포괄적인 동맹관계를 구축할 수 있는 여건이 성숙하였다는 주장을 제시하며, 지역적·국제적·비전통적 과제의 해결을 위해 협력을 확대할 수 있는 기능적 분야를 세부적으로 명시한다. 본 보고서의 목적은 동맹협력의 확대를 위해 고려해 볼만한 실용적 로드맵을 제시하고, 한미 양국 정부가 2009년과 그 이후 동맹의 미래를 검토하는 과정에서 활용할 수 있는 자료를 제공하는 것이다.

퍼시픽 포럼 CSIS 선임연구원 겸 아시아재단의 한미정책센터 소장인 스콧 스나이더(Scott Snyder)가 본 연구를 수행하였다. 또한 CSIS 선임 펠로우 겸 ISP 아시아 국장인 데릭 미첼(Derek J. Mitchell), 선임 부소장 겸 헨리 키신저 체어(Henry A. Kissinger Chair) 책임자인 스티븐 플래너건(Stephen J. Flanagan), 선임고문 겸 재팬 체어(Japan Chair) 책임자인 마이클 그린(Michael J. Green)과 재팬 체어 부책임자 겸 연구원인 니콜라스 세체니(Nicholas Szechenyi)가 동 프로젝트를 감독하였다. 또한 앨리슨 슬랙(Alyson Slack) ISP 연구원이 조사를 지원하였다.

본 연구는 문서조사 이외에 한미 양국 관련 정부관리들과의 다양한 인터뷰를 바탕으로 하며, CSIS 전문가들이 파악한 현안과 관련하여 한미 양국의 정통한 기타 전문가들과의 추가적 논의를 통해 보강되었다. 본 보고서 작성 과정에서 협의에 참여한 인사의 명단은 별첨에 제시되어 있으며, CSIS는 이들의 귀중한 기여와 고견에 대하여 감사의 뜻을 전하고자 한다.

CSIS는 본 연구를 비롯한 여러 한국 관련 연구들을 수행하는 과정에서 지원을 아끼지 않았던 한국국제교류재단에도 심심한 사의를 표한다. 한국국제교류재단은 워싱턴 DC를 포함한 미 전역을 대상으로 한국을 알리고 교육하는 사업에서 필수불가결한 생명줄 역할을 담당하고 있다. 만약 한국국제교류재단의 지원이 없었다면 본 연구는 불가능했을 것이다.

# Executive Summary

- 한반도 내외의 안보 및 번영에 대한 한국의 기여 역량이 증대됨에 따라, 한미동맹으로 대변되는 공통적 이해관계의 범위 역시 확대되었다. 버락 오바마 대통령과 이명박 대통령은 향후 수년간 동맹의 포괄적 비전 확인과 한미 양국간의 새로운 정책조정 분야의 확대를 통해 동맹협력의 기반을 침략 역지를 넘어서는 수준으로 크게 확대할 수 있는 기회를 누리고 있다.
- 이명박 대통령의 “글로벌 코리아” 비전과 평화유지, 공적개발원조, 재난구호 및 분쟁 후 안정화 작업에 대한 한국의 보다 적극적인 참여 전망은 동맹협력의 새로운 가능성을 열어준다. 미국은 안보 및 금융 안정성 증진을 위한 적극적 협력을 통해 “글로벌 코리아” 비전의 구현을 지원해야 한다. 한국이 세계 13대 경제대국이 되었고 2010년도 G-20 의장국이라는 사실에 비추어, 오바마 정부는 한국과의 양자간·다자간 경제협력을 제고할 수 있는 특별한 기회를 맞고 있다.
- 광범위한 새로운 비전통적 안보과제를 다루기 위해 기존의 동맹협력체제를 조정할 수 있다. 예를 들어, 동맹 기반의 협력은 동남아의 대 테러리즘 및 해적활동퇴치 노력과 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 및 기타 해상안보 협력활동에 대한 한국 해군의 기여 효과를 제고할 수 있다. 또한 한미동맹은 전염병 확산, 국제범죄 및 에너지 공급 중단 등의 비전통적 안보 문제의 해결을 위한 공동 노력을 촉진하는 기반을 제공한다.
- “저 탄소, 녹색 성장” 구상에 대한 이명박 대통령의 관심과 2008년도 훗카이도 G-8 정상회담 이후 기후변화문제와 관련하여 개도국과 선진국 사이의 가교 역할을 담당하겠다는 이명박 대통령의 공약은 기후변화문제의 해결을 위한 한미협력 강화의 기반이 되고 있다.
- 2014년까지 재협상되어야 하는 한미 양자간 원자력협력협정에 의하여 한국은 원자력 생산·수출국으로 발전할 수 있었다. 양국이 협상을 통해 강력한

확산금지체제를 지원하기 위한 한국의 협력을 확보하는 동시에 선진 원자력 생산국으로서의 한국의 위상을 고려하는 새로운 협정을 체결하는 것이 중요하다.

- 상기와 같은 또는 기타 유형의 동맹 기반 협력은 지역안정 및 침략억제와 관련하여 한미 양국의 지속적 전략이익을 강화한다. 미국의 관점에서 한미동맹은 동북아에 대한 미국의 지속적 개입을 지원하고 중국의 부상이 향후 지역 안정을 위협할 가능성을 예방하는 역할을 한다. 한국의 관점에서 한미동맹은 인접 강대국들로부터 한반도의 안보를 강화하며 한국의 국제적 이미지를 보다 효과적으로 개선할 수 있는 기반이 된다.
- 공동의 위협보다는 공동의 전략적 이익과 민주적 가치를 바탕으로 동맹협력의 확대를 정당화해야 한다. 한미동맹은 요구 및 책임 분담의 공정성이 개선된 보다 완전한 형태의 협력관계로 발전할 수 있다. 포괄적 동맹은 지역적 및/또는 국제적 안정의 증진을 위하여 뜻을 같이 하는 국가들과의 협력에 대해 개방성을 유지해야 하며, 국제적 공익의 제공에 수반되는 위험과 비용을 분산하는데 기여할 수 있다.
- 한미 양국이 포괄적 동맹협력에 대한 광범위한 지지를 확보하기 위해서는 공통적 이익의 범위와 이익 증진을 위한 협력 역량을 확인하고, 협력강화에 대한 국민적 지지를 확보하며, 이러한 협력을 지원하는데 필요한 재정적 자원 확보 문제를 해결해야 한다.
- 작전통제체제의 변경과 적대세력으로부터의 위협 발생 시 상호조율에 의한 군사조치를 지원하는 신규 체제의 채택, 북한에서 비상사태 발생 시 이에 대응하기 위한 작전계획, 주한미군의 재배치 완료 등 동맹의 핵심 기능 및 구조에 대한 효과적 관리는 동맹 협력을 새로운 분야로 효율적으로 확대하기 위한 전제 조건이다.

# 1

## 서론

한미 안보동맹은 오랜 역사와 한반도 평화유지능력을 통해 그 성공을 입증하였으나, 평가절하되어 온 것이 사실이며 때로는 반미주의 표출의 대상이 되기도 하였다.<sup>1</sup> 이제 미래를 향한 몇 가지 대안이 펼쳐지고 있는 듯 하다. 동맹관계는 공동의 미래 비전에 대한 한미 양국 내의 지지 확보를 통해 더욱 강화될 수도 있고, 지속적 갈등과 무관심으로 인해 회복 불가능한 쇠락의 길을 걸거나 중국의 부상과 한반도에 대한 영향력 확대로 인해 빛을 잃게 될 수도 있다.<sup>2</sup> 한국전쟁 종전 직후인 1954년도에 한미상호방위조약이 체결된 이래, 양국을 둘러싼 상황에 현격한 변화가 발생하였다. 당시 불평등 협력관계에 있었던 한미 양국은 북한의 공산주의 침략을 억지한다는 전략적 이해관계를 제외하고는 공통적인 것이 거의 없었다. 미국은 한국의 안보를 보증·보호하는 입장이었고, 한국은 지리적·전략적 입지조건 이외에는 내세울 것 없이 전쟁으로 피폐해진 경제 인프라와 궁핍한 경제로 고통 받는 국가였다. 오늘날 한국은 국방에 있어서 주도적 역할을 수행하고 있으며, 평화유지와 공적개발원조 및 전후 안정화 분야에서 국제적 공익에 대한 기여도를 높여가고 있다. 세계 13대 경제대국으로 성장한 한국은 자국의 이해관계를 스스로 결정할 능력을 갖추고 있다. 또한 한국은 국제사회에 대한 기여도와 영향력을 확대하고 있고, 이는 한미 양국간의 기능적·지리적 협력관계의 확대 기회로 이어지고 있다.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 데이비드 C. 강과 폴 챔벌린, *Strategy and Sentiment: South Korean Views of the United States and the U.S.-ROK Alliance* (전략과 정서: 미국과 한미동맹에 관한 한국의 견해)의 내용 중 “2002년까지의 한미관계 역사” 참조, 데릭 미첼 편찬 [워싱턴 D.C.: CSIS, 2004년 6월], 11-23.

<sup>2</sup> S. 앤더스 워임부시의 “A Parable: The U.S.-ROK Security Relationship Breaks Down (우화: 한미안보관계의 와해)”에 동맹관계 약화 주장의 타당성을 보여주는 시나리오가 제시되어 있음, *Asia Policy*, 제5호 (2008년 1월), 7-24, [http://www.nbr.org/publications/asia\\_policy/AP5/AP5\\_USROK\\_RT.pdf](http://www.nbr.org/publications/asia_policy/AP5/AP5_USROK_RT.pdf) (2009년 1월 3일 접속).

<sup>3</sup> 한국 외교통상부, *2008년도 외교백서*, 2008년 10월 27일, <http://www.mofat.go.kr/english/political/whitepaper/index.jsp>.

한미 안보동맹은 한국이 급속한 경제발전을 추진하고 마침내 독재정치에서 민주주의로의 정치적 발전을 달성하는데 필요한 안정과 안보를 제공하는 역할을 하였다. 비록 이와 같은 성취만으로 동맹관계에 수반되는 위험을 미연에 방지할 수는 없었지만, 20년 전 한국의 민주주의 발전 과정에서 상상할 수 있었던 것보다 훨씬 다양한 공동의 이해관계에 기반한 매우 광범위한 관계의 구축을 전망할 수 있게 되었다. 한국이 주요 경제대국으로 변모하고 권위주의에서 역동적 민주주의로 발전함에 따라, 한반도의 수준을 훨씬 넘어서는 새로운 분야에서의 실질적 협력 기회가 창출되었다.

그럼에도 불구하고 한미동맹은 지속적으로 양자관계의 개념으로 비추어지는 경향이 강하며, 특히 양국 관계가 긴장되는 시기에 “불평등” 관계라는 비판을 받고 있다.<sup>4</sup> 이러한 비판이 대체로 정당화되고 있는 것은 한미동맹과 한미동맹의 기여도에 관한 비전이 한반도 내부 및 주변의 변화에 발맞추지 못했기 때문이다. 최근 수년간 동맹에 기반한 양국간의 상호작용을 보호자와 피보호자의 관계에서 이익과 가치의 공유에 기초한 상호 협력관계를 강조하는 구조로 재조정하려는 유용한 정치적·경제적 노력이 있었음에도 불구하고, 양국 관계에 대해 보다 광범위한 지지를 확보하고 양국 국민과 제3국에게 양국간 관계 확대를 정당화하기 위한 기초작업이 요구되는 상황이다. 2008년 4월 19일 조지 W. 부시 미국 대통령과의 공동기자회견에서<sup>5</sup> 이명박 대통령이 언급한 것처럼 양국 관계를 “21세기 전략동맹”으로 발전시킬 수 있을지 여부를 결정짓는 것은 한미동맹이 냉전이라는 시발점을 초월하여 공통의 가치, 규범 및 이해관계에서 비롯된 급격한 잠재력 확대를 충분히 활용하는 공동의 비전을 수립하기 위한 조정이 가능한지 여부이다. 이러한 비전을 수립하기 위해서는 양국 국민의 폭넓은 지지에 기반한 최고 지도자들의 정치적 지도력과 이를 뒷받침하는 정부 관리들의 노력이 필요할 것이다.

양국이 모두 민주주의 국가이며 선진 시장경제를 갖추고 있다는 점에 비추어, 본 보고서는 기존의 한미관계보다 훨씬 포괄적인 관계를 확립할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 또한 본 보고서에서는 현재까지의 동맹관계 발전에 대한 역사적 개관에 이어, 동맹협력을 뒷받침할 수 있는 주요 원칙과 이러한 협력이 양국의 상호 이익 증진에 기여하도록 하는

---

<sup>4</sup> 김승환, “Anti-Americanism in Korea (한국의 반미주의),” *The Washington Quarterly* 26, 제1호 (2002-03 겨울호): 109-122.

<sup>5</sup> 백악관 대변인실, “부시 대통령, 캠프 데이비드에서 이명박 대통령과 공동기자회견 참석,” 2008년 4월 19일, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080419-1.html> (2008년 4월 21일 접속).

방안을 제안한다. 대북정책 조율 방안에 관한 문제는 여전히 동맹의 핵심현안으로 자리잡고 있다. 다수의 기타 연구에서 대북정책의 조율 문제를 매우 상세히 다룬 바 있으므로 본 보고서에서는 북한문제에 초점을 맞추지 않기로 한다.<sup>6</sup> 대신, 본 보고서에서는 현재와 미래의 요구에 부합되는 상호 수용 가능한 관계를 구상하기 위하여 기존 한미관계의 역사와 구조를 초월하는 분석을 제시한다.

다음으로 본 보고서는 새롭고 더욱 포괄적인 동맹관계의 수립을 저해하는 여러 가지 주요 장애물들을 분석한다. 첫 번째 과제는 미국의 국제적 안보관과 한국의 한반도 중심적 안보관 사이의 격차를 줄여야 한다는 점이다. 이제 한국은 더 이상 한반도의 안보에만 집중하는 호사를 누릴 수 없는 상황이고, 미국은 한반도 안보 상황을 세계적 안정 증진을 위한 주요 고려 사안으로 다루어야 한다. 둘째로, 동맹 확대에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 중요하다. 이러한 과제는 한국에서 특히 어려운 과제이다. 동맹과 관련한 다수의 사안이 정치적 도전을 받고 있고, 과거의 불평등이라는 전력과 미국의 한반도 포기에 대한 우려가 더 이상 부담으로 작용하지 않는 새로운 동맹 개념을 상상할 수 있는 여지가 거의 없기 때문이다. 그러나 한국의 지역적·국제적 위상을 제고하는 방식으로 공통의 이해관계에 기반한 동맹관계의 비전을 수립할 수 있다면, 의견의 분열을 극복할 수 있을 것이다. 세 번째 장애물은 한국 인접국가들의 인식에 있다. 공통의 위협에 대한 인식보다는 공통의 이익 및 가치에서 동맹 협력의 근거를 찾는 것이 중요하다. 한미동맹의 주된 목표는 제3국으로부터의 구체적 위협에 맞서는 것이 아니므로, 한국의 인접국가들은 공통의 이해관계에 기반한 보다 적극적인 협력관계 구축에 이의를 제기하지 않을 것이다. 네 번째로, 보다 확대된 동맹관계의 견실성은 동맹협력의 확대에 투자하는데 필요한 자원 확보(및 새로운 과제의 해결을 위한 양국 정부의 효과적 자원 동원 능력)에 따라 결정될 것이다.

본 보고서에서는 이러한 장애물을 보다 자세히 분석한 다음, 협력확대가 가능한 실제적 분야를 파악하기로 한다. 본 보고서는 국제적·지역적·비전통적 안보 과제의 해결을 위하여 양국의 역량을 결집할 수 있는 구체적 기회를 파악하고 검토한다. 이와 같은 목적을 달성하기 위한 정책 어젠다는 세계 분쟁지역에서의 평화유지, 재난구호 및 분쟁 후 안정화 작업과 같은 국제문제에 있어서 한미 양국간의 협력확대를 증진하고, 안보협력에 대한

---

<sup>6</sup> 예를 들어, 폴 F. 철퍼린의 “ROK-U.S. Interests and Alliance in a New Era (신 시대의 한미 이해관계와 동맹)” 참조. *Korea and World Affairs* 29, 제4호 (2005 겨울호): 504-531.

양자간·지역적 접근방안의 상호보완성을 확보하기 위하여 다자간 협력 증진을 장려하며, 전염병 대비, 대 테러리즘, 해상교통로(SLOC) 감시, 핵확산 금지, 에너지 안보 및 환경 문제 등의 비전통적 안보 분야에서 협력의 전망을 개선하고, 양국관계의 전통적 핵심분야 변화를 해결할 것이다.

# 2

## 냉전 종식 이후의 한미동맹 조정

한미 안보동맹은 한반도의 긴급한 안보 요구에 직접적으로 대응하기 위하여 조직되었다. 북한으로부터의 새로운 공격에 대한 한국의 취약성과 냉전의 개시 시점에서 공산주의 침략의 확산을 막는 보루로서 한국이 갖는 전략적 중요성으로 인하여 한미 양국의 안보 요구가 맞물리게 된 것이다. 국방문제를 미국에 전적으로 의지하는 약소국이었던 한국에게 한미동맹은 안전을 보장하는 역할을 하였다.

냉전의 전 기간에 걸쳐 한국은 미국으로부터 버림받을 수도 있다는 우려를 떨칠 수가 없었다. 이러한 상황에서 1960년대 말 한국은 미국이 주도한 베트남전을 지원하기 위하여 파병이라는 큰 기여를 했음에도 불구하고 닉슨 대통령이 1971년까지 2만 명의 주한미군을 철수한 사건은 박정희 대통령에게 큰 충격을 안겨주었다.<sup>7</sup> 또한, 1970년대 말에 카터 대통령이 박정희 대통령의 독재정치 하에서 발생한 인권문제에 관한 우려를 이유로 전체 주한미군을 철수한다는 대통령 선거공약을 이행하기 위한 노력을 기울임으로써 동맹관계에 또 다른 심각한 도전을 제기하였다. 1980년 5월 전두환 대통령의 쿠데타가 발생하였을 때, 한미관계는 더욱 큰 어려움에 봉착하게 되었다. 당시 한국인들은 일반적으로 주한미군이 전두환의 한국 민주주의 운동 억압을 지지하지는 않더라도 최소한 이에 개입되어 있는 것으로 인식하고 있었는데, 이는 한국인들, 특히 후일 “386” 세대로 지칭되는 민주화 운동가들 사이에서 주한미군에 대한 반감의 씨앗을 뿌리는 결과를 낳았다.<sup>8</sup>

냉전의 종식 및 한국의 급격한 경제발전과 권위주의에서 민주주의로의 정치적 발전에도 불구하고, 동아시아전략구상(EASI)으로도 지칭되는 미 국방부의 1990년도

---

<sup>7</sup> 미군철수계획 보도에 대하여 박정희 전 대통령은 “한국이 북한에 성공적으로 맞설 수 있는 자체적 역량을 확보할 때까지는” 주한미군의 지속적 주둔이 “절대적으로 필요하다”고 밝혔다. “한국 대통령, 미군의 절대적 중요성 주장,” *뉴욕타임즈*, 1970년 6월 24일, p. 1.

<sup>8</sup> 돈 오버도퍼, *The Two Koreas: A Contemporary History* (남북한: 현대사) (뉴욕: Addison-Wesley Press, 1997년).

“아시아-태평양연안에 대한 전략구조”에 따른 주한미군 추가철수와 한국에 대한 주요 역할 및 임무 이양 노력은 국제무대에서 북한과 영향력 다툼을 벌이는 가운데 국방역량에 대한 확신이 결여된 상태였던 한국 정부의 강력한 반발에 맞부딪혔다. 7천명 규모의 미군 감축, 한국군에 대한 일부 작전권 이양 및 한국군 장성의 군사정전위원회 수석대표 임명 이후 북한의 핵개발 시도와 관련한 긴장이 고조되면서 위와 같은 노력은 1992년까지 중단되고 말았다.

한국의 현대화와 민주화에 따라 북한은 더 이상 한국과 국제적 정당성 경쟁을 벌일 수 없게 되었으나, 고립된 재래식 군사 위협으로 존속하였을 뿐 아니라 핵과 미사일 역량의 개발을 추진하였다. 한반도를 둘러싼 이와 같은 혁명적 변화에도 불구하고 한미동맹의 변화는 대체로 점진적인 것이었다. 미국은 계속해서 한국의 방위에 대한 주된 책임을 맡았다. 주한미군은 전시 상황에 적합한 수준의 작전 유연성을 유지하였고, 1970년대에 일본에서 수행된 것과 같은 기지통합을 실시하지 않았다.

나이 이니셔티브가 집행되고 미일동맹이 재확인된 바 있는 1990년대 중반에 한미동맹의 입지를 보다 확고히 다질 수 있는 기회가 무산되고 말았다.<sup>9</sup> 이러한 평가는 미국이 일본에서 우려를 자아내고 아시아 지역에서 미군의 지속적 주둔을 확보하려는 기대를 불러일으키며 아시아에서 추가병력감축을 고려할 수도 있다는 인식에 일부 기인하고 있다.<sup>10</sup> 그러한 시도는 분명 한미동맹을 포함한 의도로 실시되었으나, 한국과 관련된 절차는 착수조차 되지 못했다.

주한미군은 한국의 새로운 상황에 적응하고자 하는 시도를 하기도 하였다. 1990년대 말, 클린턴 정부는 주한미군의 기지와 토지를 한국에 반환할 준비를 갖추기 위하여 연합토지관리계획(LPP)에 관한 협상을 실시하였다. 이러한 협상은 미군의 비번(非番) 중 범죄 처리에 있어서 한국의 자주성과 책임성을 강화하기 위하여

---

<sup>9</sup> 공식 명칭이 1995년도 미국 동아시아-태평양지역안보전략(Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)이고 당시 국방차관보였던 조셉 나이가 지휘한 미 국방부 간행물인 나이 이니셔티브는 역내 미국안보정책의 버팀목 역할을 하는 미일동맹을 강조하였으며 이를 재확인하기 위한 토대로 작용하였다.

<sup>10</sup> 일본 외무성, “미일공동안보선언: 21세기를 위한 동맹,” 1996년 4월 17일, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>.

한미주둔군지위협정(SOFA)을 개정할 목적으로 시작되었다. 그러나 이러한 변화는 전략적 환경 또는 한국의 국내 정치구조 변화의 규모에 맞지 않는 것이었다.

또 다른 주요 사건은 한국이 2000년 6월의 남북 정상회담에서 정점을 이룬 김대중 대통령의 햇볕정책<sup>11</sup> 하에서 대북 접근방식을 변경하였다는 점이다. 김대중 대통령의 평양 방문과 남북한간 최초의 정상회담은 한반도 안보에 대한 한국인들의 인식에 강력한 반향을 불러일으킨 역사적 사건이었다. 김대중 대통령은 방북을 마치고 귀국한 뒤, 자신의 방북을 통하여 한반도의 전쟁 가능성을 막을 수 있게 되었다고 선언하였다.<sup>12</sup> 일각에서는 이러한 발언을 지나치게 낙관적인 것으로 평가하였으나, 이는 한국 국민이 북한을 적이 아니라 도움이 필요한 동포로 재인식하도록 하는데 일조하였다. 이러한 변화와 더불어, 한국 국민들 사이에서 미군주둔이 불가피한 일이 아니라 호사스러운 일 혹은 심지어 과거 남북한 분쟁시대의 유물로까지 인식되는 미묘한 영향이 발생하게 되었다.<sup>13</sup> 남북정상회담에 때맞추어 주한미군이 개입된 사건들이 증가하였다. 이러한 사건들은 보다 심각한 문제의 존재를 보여주는 증상에 불과하였다. 즉 한미동맹은 냉전 중의 약속, 구조 및 상호작용 방식에 기반하여 자동 운항되고 있는 상태였던 것이다. 미일동맹의 재확인이라는 결과를 낳은 과정과 유사한 방식을 통해 한미동맹의 전략적 기반을 쇠신하려는 진지한 시도가 이루어지지 않았다.

훈련을 마치고 돌아오던 미군 차량이 한국의 국도에서 좁은 갓길을 걷고 있던 두 명의 여중생을 치어 사망에 이르게 한 2002년도 교통사고에 대한 한국 국민들의 반응은 한미동맹을 규율하는 표준운영절차가 한반도의 새로운 현실과 얼마나 동떨어져 있는가를

---

<sup>11</sup> 김대중 대통령이 1998년도에 취임한 이후 실시한 대북 포용정책과 무조건적 지원은 한국의 대북 접근방식에 급격한 변화가 있음을 나타내는 것이었다. 김대중 대통령의 대북 접근방식은 햇볕정책으로 널리 알려져 있다. 후임 노무현 정권에서도 실질적으로 이러한 정책이 지속되었는데, 이는 부시 행정부가 선호한 보다 강경한 접근방식과 큰 마찰을 빚었다.

<sup>12</sup> “대통령, 한국의 새로운 화합의 시대 예견,” *인디펜던트지*, 2000년 6월 16일, <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/president-predicts-a-new-age-of-harmony-for-korea-712557.html>.

<sup>13</sup> 스콧 스나이더, *Asia-Pacific Alliances in the 21<sup>st</sup> Century: Waxing or Waning? (21세기 아태지역 동맹: 번영할 것인가, 쇠락할 것인가?)의 내용 중* “North Korean Nuclear Factor and Changing Asia-Pacific Alliances (북핵문제 및 아태지역 동맹의 변화),” 현인택, 홍규덕 및 김성한 편찬 (한국 서울: 오름출판사, 2007년), 221–239.

극명히 보여주었다. 이 사건은 가두시위의 장기화와 폭력시위 등의 반응을 촉발하였는데, 이는 주한미군이 한국을 최근 수십 년간의 경제·정치 발전에 걸맞는 협력국으로 대우하지 않았다는 한국인들의 기본인식을 드러낸 것이었다. 또한 이 사건은 미국에 의한 포기(abandonment)와 연루(entrapment)에 대한 우려와 자주성 확대 욕구 및 한국의 안보 보장을 위한 미국에 대한 지속적 의지 욕구 등, 안보동맹에 대한 한국인들의 인식과 관련된 복잡한 모순점을 노정하기도 하였다.

한국 국민은 2002년 월드컵에서 한국 국가대표팀의 선전에 힘입은 국민적 자신감을 바탕으로 국제적 위상 제고 및 한국의 안보 태세에 있어서 남북관계의 발전이 갖는 의미를 놓고 씨름하였는데, 이는 앞으로 한국 대외정책의 방향이 미국 대외정책의 방향과 긴밀히 연계되어야 하는지 여부에 관한 최초의 논의를 불러일으켰다. 한국에서 새롭게 부상하는 엘리트 세력 내부에서 미국의 이라크 침략 동기에 관한 회의론이 제기되고 중국이 한국의 최대 경제 협력국으로 부상함에 따라, 이러한 논의는 더욱 힘을 얻게 되었다.

부시 대통령은 2002년도 연두교서 연설에서 북한을 “악의 축”의 일부로 규정함으로써 한국의 여론을 더욱 들끓게 했으며, 한미동맹이 실질적으로 한국의 안보를 강화할 것인지 혹은 약화할 것인지에 관한 의구심을 불러일으켰다. 이와 같은 모든 우려는 동맹관계에 있어서 통제가 가능했어야 했던 각종 사건의 해결을 위하여 동맹관계를 정치적으로 안정시키는데 필요한 정당성 쇄신, 비전 공유 또는 공동이익의 구체화 작업이 없었음을 보여 주는데 일조하였다.<sup>14</sup>

2002년도의 촛불 시위는 보다 포괄적인 안보관계 재평가를 위한 주요 촉매제로 작용하였다. 이 사건은 도널드 럼즈펠드 국방장관 하에서 국제적 병력배치를 검토하고 쇄신하려는 미국의 시도 및 이라크 주둔병력 수요 증가와 맞물리게 되었다. 한국에서는 대미관계에 있어 독립성과 평등성의 확대를 추진하고, 동맹의 유지와 동시에 “협력적 자주국방”을 모색하는 노무현 정부가 집권하였다.

---

<sup>14</sup> 데이빗 I. 스테인버그, *Korean Attitudes toward the United States: Changing Dynamics (한국의 대미 태도: 역학관계의 변화)* (뉴욕 아몽크 및 런던: M.E. Sharpe, 2005년). 데릭 미첼 편찬, *Strategy and Sentiment: South Korean Views of the United States and the U.S.-ROK Alliance (전략과 정서: 미국과 한미동맹에 관한 한국의 견해)* (워싱턴 D.C.: CSIS, 2004년).

노무현 정부와 부시 정부가 철학적으로 서로 부조화 상태에 있음을 일깨워주곤 하던 각종 수사(修辭)에도 불구하고, 양국은 적절한 협력을 통하여 한강 이남 오산-평택의 2개 중심지로 주한미군을 재배치하고 비무장지대 및 최일선 방어에 대한 주된 책임을 한국에 이양한다는 계획에 합의하였다. 미래한미동맹정책구상(FOTA, 2002-2004) 및 한미안보정책구상(SPI, 2004-2008) 회담에서는 미국이 연합군사령부를 보조적 역할을 수행하는 개별 사령부 구조로 대체하기 위한 일정 수립 등 구체적인 제도적·구조적 조정 문제를 다루었다. 이러한 노력은 동맹협력체제의 중대한 발전에 해당하는 것이었지만, 동맹의 미래에 관한 공동의 비전을 수립하지 않은 채로 진행되었다.

부시 대통령과 노무현 대통령이 2005년 11월 경주에서 채택한 한미공동성명에서 “양 정상은 한미동맹이 위협에 대한 대처뿐만 아니라 아시아와 세계에서 민주주의, 시장경제, 자유 및 인권이라는 공동의 가치 증진을 위해 존재한다는 데 동의”하였고, 이와 더불어 동맹 동반자 관계를 위한 안보 협의체 설립을 통하여 동맹협력을 확인하고 북한 핵 문제 해결을 위한 협력 등 다양한 안보 및 정치 협력 조치를 확인하였다.<sup>15</sup>

노무현 대통령과 부시 대통령 집권 당시, 한미 양국의 이해관계는 때때로 동맹의 와해를 야기할 수 있을 만큼 상이한 것으로 보이곤 했다. 양국의 일부 분석가들은 구조적·정치적·사상적·문화적 사유를 들어 동맹에 잔존전략가치가 거의 없는 것으로 치부하였다. 노대통령의 대미관계 관리 방식은 한국 내에서도 정치적 도전의 대상이 되었고 한국이 그간 미국과의 긴밀한 안보관계를 통해 누려왔던 전통적 보호를 약화시키는 결과를 초래하였지만, 노무현 정부는 미군 재편, 이라크 파병 및 미국과 잠재적인 전략적 중요성을 갖춘 자유무역협정(비준이 아닌) 협상 등 동맹과 관련한 다수의 민감한 사안에 대하여 부시 정부와 협력할 수 있었다.

이명박 대통령은 한미동맹을 복원하는데 최고의 우선순위를 두고 있음을 천명함으로써, 한국의 전통적 정책 접근방안을 분명히 하였다. 이명박 대통령은 2007년 12월 대통령에 당선된 다음날, “기존의 우호 관계에 기초하여 한미동맹을 복원”할 의향을 대외정책의 주요 기조로 확인함으로써 지난 십년 간의 진보적 통치가 대미관계의 희생을 통해 한국의 독립성을 제고하는 것을 목표로 한 것이었음을 시사하였다.<sup>16</sup> 이 대통령은 2008년 4월의 첫

---

<sup>15</sup> “한미동맹과 한반도 평화에 관한 선언,” 2005년 11월 17일.

<sup>16</sup> “대통령 당선자, 창의적 외교 공약” *코리아타임즈*, 2007년 12월 19일.

번째 방미 기간 중에 “정치논리에 의한 동맹관계의 왜곡을 끝낼 것”임을 선언하고, 향후의 동맹관계가 “공통의 가치, 신뢰 및 평화” 원칙에 기반할 것임을 약속하였다.<sup>17</sup> 이 대통령은 캠프 데이비드에서 부시 대통령으로부터 따뜻한 개인적 환대를 받았으며, 양국 대통령은 “21세기 전략동맹”의 수립을 발표하였다. 이 대통령은 미국과의 관계 쇄신을 위한 강력한 기반을 확립하였음을 확신하며 귀국했을 것이다.<sup>18</sup>

그러나 “21세기 전략동맹”의 실질적 구축방안을 구체적으로 규정하는 작업은 생각보다 어려운 것이었다. “공통의 가치, 신뢰 및 평화”라는 개념을 제외하면, 양국의 조율 방안에 대한 실질적 지침이 거의 전무했다. 한국의 학자들은 1) “민주주의와 자유시장 원칙에 입각한 가치 지향적 협력관계; 2) 정치, 사회 및 경제 교류를 통한 신뢰 강화를 증진하는 동맹관계; 그리고 3) 인도주의적 구호, 평화유지작전, 확산금지 및 대 테러작전 등 “지역·국제 평화 증진을 위하여 협력하는 팀워크”를 제시하였다.<sup>19</sup> 오랫동안 기대되어 온 공동비전성명(Joint Vision Statement)의 발표는 여름으로 연기되었고, 2008년 5월과 6월에 한국을 휩쓸고 간 미국산 소고기 관련 대규모 시위의 파고 속에서 뒤 켜로 밀려나고 말았다. 부시 대통령이 2008년 8월 초 북경 올림픽 참석에 앞서 마침내 서울을 방문했을 시점에서는 양국이 동맹의 공동 비전을 제시하는 의미 있는 성명을 발표하기에 이미 때늦은 상황이었다. 이제 “21세기 전략동맹”의 실질적 의미를 결정하는 것은 이명박 정부와 오바마 정부가 풀어가야 할 과제로 남아있다.

일각의 시각에 의하면, 이명박 대통령에 대한 정치적 지지 약화, 미국산 소고기 관련 한국 내 가두시위 확산의 여파와 북한과의 긴장 고조는 이 대통령이 한국 국민의 명확한 지지를 요하는 한미동맹 강화라는 공약을 이행할 수 있는 정치자본의 부족에 직면하게 될 것임을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 미국의 정권교체는 신임 오바마 정부가 한미동맹의 전략적

---

<sup>17</sup> “이명박 대통령의 코리아 소사이어티 2008년 연례 만찬 연설,” 2008년 4월 15일. 연설문은 <http://www.koreasociety.org/dmdocuments/20080415-LeeMyungBak-English.pdf>에 게시되어 있음. (2008년 4월 18일 접속.)

<sup>18</sup> 백악관 대변인실, “부시 대통령, 캠프 데이비드에서 한국의 이명박 대통령과 공동기자회견 참석” 2008년 4월 19일, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080419-1.html> (2008년 4월 21일 접속).

<sup>19</sup> 이상현, “ROK-U.S. Relations in the Lee Myung-bak Government: Toward a Vision of a 21<sup>st</sup> Century Strategic Alliance (이명박 정부의 한미 관계: ‘21세기 전략동맹’의 비전 추진),” *동아시아문제연구 통권 제22-1호* (2008 봄·여름호): 1-32.

비전을 재규정 하기 위하여 이명박 정부와 협력함으로써 한미관계에 투자할 수 있는 기회로 작용할 수도 있다.

# 3

## 한미 양국을 위한 동맹의 전략적 가치 유지

최근 수년간 대북 접근방식에 관한 심각한 이견은 동맹협력의 적절성과 양국이 동맹협력을 통해 지속적으로 누릴 수 있는 상호간의 전략적 이익을 강조하는 다양한 공동의 이익을 무색하게 하며 동맹협력의 근간을 뒤흔들만한 위협으로 작용하였다. 동맹의 유지와 관련한 한미 양국의 전략적 이익은 공통적인 부분도 있지만 완전히 동일한 것은 아니다.

양국은 에너지 안보에 중대한 역할을 담당하는 해상로의 보호 등, 경제적 번영을 확보함에 있어서 동맹의 안정화 역할 및 이에 기반한 한반도 미군주둔으로부터 이익을 향유한다. 동맹의 상호방위공약은 한미 양국에 대한 침략을 억제한다. 또한 미국의 관점에서 동맹은 동북아에 대한 미국의 지속적 개입을 지원하고, 향후 중국의 부상이 지역적·국제적 안정을 위협할 가능성을 예방하며, 미국이 지역적·국제적 이익을 추구하고 보호할 수 있는 수단으로 작용한다. 한국의 관점에서 동맹은 한국이 특정 인접 강대국에게 치우치지 않고 자국의 안보를 강화할 수 있는 수단으로서 지속적인 전략적 가치를 보유할 것으로 예상되며, 또한 동맹은 한국이 국제적 이미지를 보다 효과적으로 제고할 수 있는 기반이 된다. 아래에 제시된 각각의 목표는 동맹이 적절하게 구성·유지되는 경우에 동맹을 통해 충족할 수 있는 지속적인 전략적 이익과 상호 요구에 해당한다.

### 1. 지역 안정, 경제 번영 및 에너지 안보 보호

동맹의 원래 목적이자 지속적 목표는 분쟁으로 이어질 수 있는 지역적 대립관계를 완화함으로써 동북아의 안정을 보호하는 것이다. 동맹은 수십 년에 걸쳐 동북아의 경제 성장과 번영의 원동력으로 작용했던 안정에 대한 투자이자, 기타 수단을 통해 어떻게든 부담해야 할 상당한 비용을 절감함으로써 성장을 보호하는 역할을 한다. 특히, 미국 주도의 동맹구조는 세계 여타 지역으로부터 아시아 및 한국에 대한 석유와 기타 에너지 자원 공급 등 안전하고 안정적인 교역을 확보하는데 필요한 해상 안보 강화에 기여하였다.

## 2. 상호방위공약을 통한 지역적 침략 억지

미국 주도의 동맹체제는 동북아에서 미국 동맹 협력국들의 약점을 이용하려 할 수 있는 잠재적 적대세력에 대항하는 억지력을 제공함으로써 동북아의 침략 또는 분쟁 가능성을 지속적으로 예방한다. 방위공약은 공동의 안보를 보장하고, 동북아에서 많은 비용이 소요되는 국가간 분쟁의 발생 가능성을 경감한다.

## 3. 동북아 국가들 간에 안정을 강화하고 정치적 균형을 제공하는 미국의 동북아 문제 개입의 근거

한미동맹은 미국이 동북아에서 지속적으로 건설적 역할을 수행할 것이라는 점을 동맹국들에게 재확인시켜주며 동북아에 대한 미국의 헌신을 입증할 수 있는 도구로서 존속하고 있다. 동맹구조가 존재하지 않는다면 미국은 보다 내부 지향적인 정책을 추진할 가능성이 크며, 동북아 지역에서 한미동맹이 미치는 건설적·안정적 영향이 축소될 것이다. 동북아 지역에서 주도권을 잡고자 하는 야망을 지닌 여타 국가들은 이 지역에서 지배적 위상을 추진하거나 그러한 위상의 유지를 시도하는 과정에서 미국보다 많은 또는 부담스러운 정치적 비용을 요구할 가능성이 높다. 한미동맹은 동북아의 특정 국가가 지역 맹주의 역할을 차지하는 것을 방지하면서 동북아 국가 간의 힘의 균형을 강화하는데 기여한다.

## 4. 중국의 부상이 부정적으로 작용할 가능성의 예방

미국 안보 기획자들에게 있어서 미국 주도의 아시아 동맹 네트워크의 중요한 일부분을 구성하는 한미동맹은 중국의 부상이 야기할 수 있는 불안정을 방지할 수 있는 중요한 수단이다. 한미동맹은 중국의 군사적 팽창을 막는 가시적 제약 요소로 기능하며, 중국의 전략적 선택을 적절히 유도하고 중국이 미국 동맹국들의 안보를 위협할 수 있는 팽창주의적 목표 설정을 고려하지 못하도록 억제하는 도구로서 작용한다. 한미동맹은 중국이 기존의 국제적 국가행동규범을 준수하기보다는 규칙 파괴자가 되려고 시도하는 것을 차단할 수 있는 유형적 수단이다.

## 5. 미국의 지역적·국제적 이익 추구 수단

안정과 번영 확보를 목적으로 하는 미국 주도의 국제안보관계 네트워크의 일부를 구성하는 한미동맹은 미국이 세계 안정의 증진이라는 목표를 추진할 수 있도록 하는 주요 수단이다. 특히 한미동맹은 보다 광범위한 국제적 네트워크의 일부라는 관점에서, 미국 및 세계

전역의 동맹국들에게 이로운 조건에 의하여 안정 및 안보 증진 노력에 대한 지지를 확보할 수 있는 수단을 제공한다.

#### 6. 미국의 지역적·국제적 이익 보호 능력 제고

한미동맹은 미일동맹과 더불어 동북아에서 미군이 전진배치를 유지할 수 있도록 하는데 기여한다. 미군이 한일 양국에 동시 주둔함으로써 일본이 동북아의 유일한 미군 주둔국이었을 경우에 일본에 가해질 수 있는 정치적 압력이 축소된다. 또한 병행적 동맹관계의 존재는 일본의 의도와 관련한 한국의 불안을 제거하고 한일 안보협력의 증진을 위한 기틀을 제공함으로써, 한일 양국간의 정치적 관계 개선을 정당화한다. 그 밖에도 미국은 한미간 정치협력을 통해 동아시아의 역내 안정 증진을 위한 귀중한 진입점(point of entry)을 확보할 수 있다. 공동의 가치에 의존하는 미국 주도의 동맹구조는 다자간 집단안보 접근방식의 확대를 위한 소중한 벤치마크를 제공할 수 있다.

#### 7. 한국의 독립성 및 지역적 균형 보호와 동시에 안보 강화

한미동맹의 핵심 과제는 앞으로도 한국에 대한 침략을 억제하는 것이겠지만, 한미동맹의 기획자들은 한미동맹이 집단안보강화 능력을 바탕으로 지역적 차원으로 편입될 가능성을 염두에 두기도 하였다. 한국의 관점에서 (북한을 초월한) 한미동맹의 지역적 요소가 주요 고려사안으로 다시금 떠오르고 있는데, 특히 중국 및 일본에 대한 한국의 대처 방안을 검토할 때 그러하다. 여전히 한국의 전통적 정책방안은 a) 강대국과의 연합, b) 가능할 경우, 종립적 입장 견지, c) 인접국에 의한 침략 또는 지배를 막기 위하여 한국의 국방을 강화할 수 있는 원거리 강대국과의 동맹이다.

#### 8. 한국의 국제적 위상 제고

한미동맹은 한국이 보다 효과적으로 영향력을 발휘하고 국제 평화와 안정에 기여할 수 있는 기반을 제공한다. 동맹협력은 한국이 국제사회에 대한 기여의 전략적 가치를 제고하고 경제개발 및 정치적 자유화에 대한 고유의 경험을 제공할 수 있는 틈새국가로 부상하는데 주력함으로써 국가적 부가가치를 제고할 수 있는 수단으로 작용한다.

# 4

## 21세기 동맹을 위한 호혜적 타당성 확립

국제 환경 및 한국 국내 정치체제의 급격한 변화에도 불구하고, 한미 양국 정부는 협력을 위한 전략적 비전을 재정립하거나 향후 상호 협력을 유지할 수 있는 공통의 목표를 수립하지 못했다.

기존의 제도적 구조, 기득권 및 고착화된 협력방식은 앞으로 그 효과적 해결을 위해 관심과 협력을 요할 것으로 예상되는 각자의 이해관계, 관련 동향 및 새로운 과제에 관한 전면적 재평가를 억제하는 경향이 있다. 아시아정책연구소(NBR)가 후원한 2007년도 회의에서는 동맹관계가 존재하지 않을 경우 한미관계가 어떻게 변화될 것인가에 대한 논의가 있었다. 알렉산더 버시바우 주한미국대사는 회의 참석자들에 대한 연설에서 동맹이 존재하지 않는다면 양국의 상호 이익 충족을 위해 동맹을 재구축해야 할 것이라고 주장하였다.<sup>20</sup> 이러한 이해관계를 파악하기 위한 첫 번째 조치는 국제 안보태세와 한미 양국의 요구를 결정짓는 주된 요소를 파악하는 것이다. 한미 양국 각각의 안보 이해관계와 관련하여, 본 보고서는 아래와 같이 가정한다.

미국은 계속하여 국제적 지도자의 역할을 수행하겠지만, 안보 분야에서 더 이상 유일한 국제적 공익 제공자의 역할을 수행할 수 없는 입장이다. 더구나 21세기의 국제 지도력에는 특정 국가가 단독으로 제공할 수 없는 전문적이고 복합적인 경제·정치·안보·기술 요건의 충족이 요구될 것이다. 그러므로 미국의 지도력은 여타 국가와의 협력 필요성으로 인해 제약을 받겠지만, 미국을 제외한 어떠한 국가도 지도력 발휘와 관련하여 과도한 책임을 부담할 의향이 없는 것으로 보인다. 미국은 앞으로도 국제분쟁에 대한 대응에 있어서 주도적 역할을 수행하겠지만, 국제적 안정, 안보 및 번영을 확보하는데 필요한 공익 제공에 요구되는 정치·안보·기술 요건을 충족하기 위해 뜻을 같이 하는 여타 국가들과의 협력관계 구축에 박차를 가할 것이다.

---

<sup>20</sup> 알렉산더 버시바우, “한미동맹: 대안적 미래의 의미”에 관한 아시아정책연구소(NBR) 컨퍼런스 만찬사, 2007년 9월 10일-11일.

한국은 세계 13대 경제 대국으로서 세계 최고 수준에 근접한 국제적 지도력을 발휘할 수 있도록 역량을 확대하였지만, 가장 배타적인 국제적 지도력 발휘 국가군에는 아직까지 진입하지 못한 상황이다. 일부 분야에서 한국의 군사적 역량이 성장하였으나, 동아시아 지역 내 인근 군사 대국들의 규모와 발전도를 고려할 때 한국은 동아시아 지역에서 불안감 없이 단독으로 독립된 활동을 할 수 있는 수준에는 미치지 못하고 있다. 지역적 차원에서 한국은 그 역량이 점차 강화되고 있는 국가로 성장하였으나, 독립성 추진, 동북아 지역 내에서의 연합 구축 또는 원거리의 해외 균형자(balancer)와의 동맹 구축이라는 한국의 기본적 선택방안은 본질적으로 동일하다. 한국의 외교관계가 보다 다차원화 되는 동시에 미국에 대한 한국의 정치 의존도 역시 축소됨에 따라, 한국의 외교적 독립성에 대한 갈망은 물론 고유한 역사와 개발 경험을 지닌 협력국으로서의 정치적 매력도 증대되었다. 한국의 위상 제고를 향한 갈망과 국제적 안정에 대한 이해관계의 확대를 고려할 때, 한국의 역량 강화와 국제적 영향력 확장은 한국이 국제적 과제에 기여할 수 있는 역량이 강화되었을 뿐 아니라 이에 기여할 이유가 더욱 많아졌음을 의미한다.

이러한 상황에 기초하여, 혹자는 보다 광범위하고 공정한 한미 협력관계의 주요 특징을 아래와 같이 주장할 수도 있을 것이다: (1) 다양한 정치적 이해관계에 기초하여 포괄적 동맹관계를 구축하되, 안보문제를 협력의 중심점이 아닌 다양한 협력분야 중 하나의 구성요소로 포함시켜야 한다, (2) 포괄적 동맹은 동맹에 대한 호혜적 헌신의 부재 속에서 미국이 안보 제공 의무를 부담하는 일방적 헌신이 아니라, 요구와 책임이 공유되는 상호적 헌신 관계여야 한다, (3) (제3국의 도발행위가 새로운 위협을 퇴치하는 동맹 기반 협력의 초점이 될 수도 있지만) 포괄적 동맹은 제3자를 주요 상대로 해서는 안되며, 제3국과의 비안보 협력을 억제해서도 안 된다; 그러나 동맹관계는 안보 협력이라는 민감한 영역에 한하여 지속적으로 배타성을 요구할 것이다, (4) 원칙적으로, 포괄적 동맹 협력의 확대 또는 지역화를 통하여, 안보협력역량과 지역적 및/또는 국제적 안정을 제공하는 공익제공역량을 강화하는 방식으로 공통의 이해관계를 지닌 여타 협력국들을 참여시킬 수 있다, (5) 포괄적 동맹은 공익 제공에 따르는 위험과 비용을 분산하며, 공통의 전통적 또는 비전통적 안보 과제를 해결함에 있어서 협력국들이 고유한 기술을 발휘할 수 있을 때 그 효과가 극대화될 것이다. 이상적인 한미 양국간 포괄적 안보관계의 5가지 원칙은 양국의 공통적 요구를 보다 효과적으로 충족하기 위하여 기존 동맹관계의 조정 방안을 검토하는 것과 관련하여 아래와 같은 의미를 갖는다:

한미동맹은 현재보다 광범위한 정치협력의 토대를 기반으로 구축되어야 한다. 기존의 안보협력구조는 동맹을 유지하는데 있어 중대한 역할을 담당하였으나, 정치·안보 협력관계의 확대 요구를 충족하기에는 불충분하다. 안보동맹은 군사 분쟁 발생 시 한국의 안보에 중요한 의미를 갖지만, 한국의 입장에서 포괄적 동맹의 진정한 효과는 군사적인 것이 아니라 정치적인 것이다. 현대외교에 있어서 한국이 동맹관계를 통해 도출하고자 하는 주된 효과는 인접국들을 상대할 때 한국의 정치적 영향력을 강화하고 국제사회에서 한국의 입지와 위상을 강화하기 위한 기반으로 동맹관계를 활용하는 것이다. 과도하게 군사협력으로 치우친 관계만으로는 이러한 요구를 충분히 충족할 수 없다. 핵심 강대국 집단에 속해 있지는 않지만 국제문제에 있어서 2순위 수준의 주요국가에 해당하는 한국은 국제현안을 좌우하기 위하여 자신의 영향력과 위상 개선 방안을 마련해야 하는 과제를 안고 있다. 대미협력은 한국의 자주적 국가 위상을 희생할 필요 없이 영향력을 강화할 수 있는, 정치적으로 효과적이며 비용 면에서 효율적인 방안이 될 수 있다. 대신, 동맹 협력의 정치적 측면에서 최대의 효과를 이끌어 내기 위해서는 보다 광범위한 정치적 조율 구조를 확립해야 한다.

경제적·정치적 발전에 따라 한국은 자주국방의 확립에 있어서 이미 중심적 역할을 수행해 왔다. 그럼으로써 1954년 한미상호방위조약 체결 시에 미국이 떠안아야 했던 모든 부담을 미국으로부터 덜어 줄 수 있었다. 이러한 변화를 고려할 때, 한미 군사동맹의 조건을 재정립할 필요가 있다 (또한, 군사동맹에 관한 양국의 인식에 혁명적 변화가 수반되어야 한다). 상호방위에 관한 군사적 공약은 한반도 및 지역적·국제적 위협에 대응하는데 협력할 책임과 의무를 포함하여, 상호 호혜적인 것이어야 한다. 한국은 베트남과 이라크에서 이미 실질적으로 그러한 부담을 떠안은 바 있는데, 이는 안보관계 있어서 상호주의를 향한 일보 전진에 해당하는 것이지만 그러한 상호주의를 양국 관계에 충분히 반영하기 위해서는 양국 관계의 기본 조건을 재정립해야 한다.

포괄적인 한미동맹은 북한이나 중국과 같은 단일의 잠재적 군사 위협을 퇴치하는데 주력할 필요가 없다. 대신, 지역 안정의 유지를 위하여 각각의 역량과 기여를 극대화 할 수 있는 방식으로 군사협력을 조직화해야 한다. 다수의 위협에 대처하는 역량을 극대화할 수 있도록 군사적 조율을 체계화하고 이를 지역적·국제적·기능적 안보 요구에 대응하기 위한 광범위한 정치적 협력관계로 통합한다면, 인접국들이 한미협력에 반대하기가 어려워 질 것이다. 특정 국가를 대상으로 동맹관계의 조율을 실시할 직접적 이유는 없지만, 이러한 조율을 바탕으로 원천을 불문한 위협에 대처하는데 충분한 준비태세를 유지할 수 있을

것이다. 그러나 특정 국가가 지역안보에 대한 위협으로 부상하는 경우, 한미동맹은 이에 대응하기 위한 신속한 수단으로 기능할 것이다.

동아시아 내외에서 공동의 이익을 증진하는 임무와 관련하여, 한미 양국은 포괄적 동맹관계를 통해 뜻을 같이하는 국가들과의 협력 기반을 수립할 수 있을 것이다. 이러한 접근방식은 자연재해와 지진해일 구호, 환경 관련 사고 대응 및 수색·구조 작업 등의 인도주의적 임무 발생 시에 양자간·지역적 대응역량을 개발하기 위한 유연성을 확보할 것이다. 이와 같은 협력은 공동의 지역적·국제적 위협에 대처하기 위한 다자간 안보체제의 핵심으로 자리잡을 수도 있다.

포괄적 동맹은 이미 책임분담을 통해 안보비용을 절감할 수 있는 수단을 제공하고 있다. 이와 같은 비용분산을 위하여 보다 공정하고 지속 가능한 방법을 확립하는 한편 한국이 공익기여의 수단으로 활용할 수 있는 전문적 역량을 개발할 수 있도록 하는 기획능력을 확보함으로써 원칙적으로 비 군사 분야에 대한 투자를 가능케 하는 예산상의 여유로 이어지는 비용 효율성이 창출된다. 비용분담을 통해 얻을 수 있는 효과를 명확화하고 동맹을 한미 양국이 안보 분야에서 “협력이익배당”을 창출할 수 있는 수단으로 인식하는 것은 지속 가능한 협력기반의 구축을 향한 주요 조치에 해당한다.

# 5

## 동맹의 새로운 비전에 대한 잠재적 장애물

전술한 요건들은 기존 한미 안보동맹의 제도적·구조적 요소와는 사뭇 다른 것들이다. 여기에서 주요 과제는 양국의 개별적 이해관계에 영향을 미치는 인식의 차이를 이해할 방안을 마련하는 것이다. 우선적으로, 미국의 국제적 안보목표를 한국의 지역안보 관점과 조화시켜야 한다. 둘째로, 현 동맹구조의 한가지 특징은 기존의 제도적·정치적 행위자들이 관료주의적 현안 논의에 집중하면서 한미관계의 포괄적 비전을 수립하지 못했다는 점이다. 셋째로, 동맹의 기존 비전은 북한에 초점을 맞춘 위협 중심적 안보 접근방식에 뿌리를 두고 있으나 이러한 근거는 장기적으로 지속 불가능하며 정치적 유용성도 사라진 상태이다. 넷째로, 특수 이해관계가 기존의 동맹운영구조를 지지 또는 반대하는 편에 서면서, 완전히 새로운 동맹의 틀을 기반으로 확립된 한미관계를 상상하기가 어려워졌다. 이와 같은 특수 이해관계로 인하여, 동맹에 관한 한국 국내의 거의 모든 정치적 논의에서는 동맹 개혁 시도가 구시대적이며 변화에 둔감한 듯한 개념적 틀 안에 갇혀버리는 경우가 많다는 주장이 솔하게 제기되었다. 한미 양국이 진정으로 21 세기의 상호 요구와 이해관계에 합당한 동맹 기반 협력을 확립하기 위해서는 동맹과 관련한 기존의 논의 조건을 폐기해야 한다.

### 1. 포괄적 동맹에 관한 “내부자적 관점”과 “외부자적 관점”의 조화

포괄적 동맹 확립과 관련한 첫 번째 과제는 한미 양국이 여러 가지 인식, 우선순위 및 이해관계를 공유한다는 사실을 확인해야 한다는 것이다. 이러한 기반 위에서 양국은 새로운 상황에 대처하기 위한 정치·안보 협력을 확대할 수 있을 것이다.

미국의 안보 분석가들은 “외부자적 관점”에서 한국을 관찰하므로, 한국이 국제안보에 있어 중견국(middle power) 수준의 기여를 할 수 있는 막대한 잠재력을 지니고 있으며 그 역량이 확대되고 있는 국제사회의 일원에 해당하는 것으로 평가할 것이다. 미국의 정책 입안자들은 호주 및 캐나다와의 기존 정치 및 안보 협력 관계를 검토하면서, 한국이 이와 동일한 수준의 성과를 거둘 수 있는 역량을 갖추고 있는지 여부를 자문(自問)할 것이다. 이들은 한국이 여타 중견국의 수준을 넘어서는 전문적 군사역량을 개발하고 있는 것으로

보고, 한국이 안정과 안보에 대한 국제적 위협에 대응하기 위하여 그러한 역량을 활용할 의향이 있는지 여부를 파악하고자 할 수도 있다. 대체로 한국의 역량은 여타 중견국에 비해 참신한 것이지만, 한국의 국제적 기여는 여타 중견국의 기여에 대한 벤치마크의 대상이 될 확률이 높다.

한국은 주요 선진국의 위상을 갖추게 되었음에도 불구하고 자신이 중견국이며 국제적 공익 제공을 잠재적으로 선도할 수 있는 국가라는 점을 완전하게 받아들이지 못하고 있다. 이명박 정부는 한반도 이외 지역에서의 국제평화유지 및 분쟁 후 안정화 작업에 대한 한국의 참여 확대를 예고하는 것으로 보이는 “글로벌 코리아”라는 구호를 주창해왔다. 그러나 한국이 강대국들에 둘러싸여 있고 한반도가 분쟁과 분단의 유물로 남아있는 등 현실적 안보 위협에 직면해 있는 상황에서, 이에 대해 한국국민의 완전한 지지를 얻지 못하고 있다. 한국의 잠재적 위상과 영향력에 관한 “내부자적” 시각에 의하면, 한국은 인접국들의 “어깨너머로” 자신의 국제적 위상, 책임 또는 의무를 명확하게 파악하기가 어려운 상태이다. 안보 취약성과 관련한 한국의 과거사로 인해 해외에서의 국가자원 이용과 관련하여 국민의 우려가 제기되기 마련인데, 이러한 주장은 국가적 불안정이 촉발된 경우에 더욱 힘을 얻게 된다.

포괄적 동맹의 한가지 과제는 한국이 한반도 이외 지역에서의 안보 요구에 대해 책임 있는 기여를 행할 역량과 당위성이 있는지 여부 및 한반도의 지속적 안정 확보에 필요한 자원의 종류에 관한 “내부자적 관점”과 “외부자적 관점”의 격차를 해소하는 것이다. 이와 같은 관점을 서로 조화시키기 위해서는 보다 광범위한 국제 안보 환경과 한국의 잠재적 역할 및 기여에 관한 신중한 상호이해는 물론, 한국 정부가 한반도·지역 안보 및 한국의 역내 정치·안보 이익에 대한 동맹의 기여에 관하여 자국 국민에게 그 정당성을 설득할 때 직면하게 되는 고유의 정치적 제약에 관한 미국의 보다 심도 높은 이해가 요구된다.

한미동맹은 한국이 공동의 이해관계에 기초하여 국제사회에서 보다 효과적으로 자신의 영향력을 발휘하고 기여를 제공할 수 있는 기반으로 작용함으로써, 한국의 국제적 기여의 가치를 높이고 평화와 안정에 대한 기여자로서의 한국의 위상을 제고할 수 있다. 동맹이 제공하는 이와 같은 기반을 바탕으로 한국은 동북아 지역에서 인접국인 중국 및 일본과 어깨를 나란히 할 수 있을 것이며, 지역적·국제적 영향력을 발휘하는데 있어서 장애물에 봉착하지 않을 것이다. 이는 한국이 독자적으로 활동하는 경우에 불가능할 수도 있는 일이다.

동맹에 관한 “외부자적 관점”과 “내부자적 관점”의 격차를 해소하는 것과 더불어, 지역적 차원에서 동맹의 목적을 보다 신중하게 규정하기 위한 집중적 협의가 요구된다. 지금까지 한미 양국의 역외 협력 방안을 파악하는 것은 역내의 위협에 대한 인식을 조율하거나 동맹의 지역적 목표를 지원하기 위하여 협력을 조정하는 것보다 용이한 과제였다.

## 2. 한미 양국 내에서의 국민적 지지 확보

한미동맹의 포괄적 비전은 한미 양국에서의 국민적 이해와 지지 확보를 요구할 것이다. (미국의 일반인과 미국 의회를 포함한 일부 엘리트 사이에서 주한미군의 지속적 주둔 필요성에 관한 의구심이 증대되고 있는 가운데) 동맹 관련 사안에 대한 한국의 정치적 양극화는 기존의 동맹구조가 구시대적이며 정치적으로 지속 불가능한 것일 수도 있음을 알리는 것이다.

노무현 대통령 집권 당시에 한미 관계가 정치적 논쟁의 대상이 됨으로써, 한국의 여야는 동맹관계에 대해 이견을 갖게 되었다. 진보적 노무현 정부는 미국으로부터 보다 많은 독립성을 추구하는 입장을 취한 반면, 보수적 이명박 정부는 자유주의 성향이 강한 전임자들의 ‘실수’를 시정하기 위한 노력의 일환으로 미국과의 동맹관계를 복원하는데 우선순위를 두었다. 한미동맹으로 인해 국론을 분열시키지 않을 것이라는 이명박 대통령의 공약에도 불구하고, 2008년 봄 이명박 정부의 미숙한 소고기 문제 처리로 인해 이 대통령이 미국과의 관계 개선에 너무 집착한 나머지 한국의 이익을 희생시킨다는 비판이 제기되었다. 그 결과, 한미관계 관련 현안들이 한국 국내정치的一部分로서 계속 대중적 논쟁의 대상이 될 가능성이 증대되었다.

이라크, 아프가니스탄 및 기타 잠재적 분쟁지역에서 미군이 직면하게 될 각종 요구로 인하여, 미국이 세계 전역에서 헌신을 다하기 위해서, 특히 주한미군이 한반도 이외 지역의 특수상황을 해결할 수 있는 기술을 보유하는 경우에, 주한미군의 활용을 요구하는 압력이 미국 내에서 가중되고 있다. 주한미군은 전략적 유연성 원칙을 바탕으로 한반도 이외의 지역에서 임무를 수행할 수 있지만, 미국 내에서는 세계 각지에서 기타 군사작전 필요성에 비추어 미군이 한국에 주둔하는 이유가 과연 무엇인가에 관해 의구심이 증폭되고 있다. 이러한 의구심을 고려할 때, 미국의 정책 입안자들은 한국이 세계 여타 지역에서 미국과 협력하는 국제적 협력국으로서 소중한 헌신을 해왔다고 주장할 수 있는 경우에 보다 용이하게 미군의 지속적 한국 주둔을 옹호할 수 있을 것이다.

혁신된 포괄적 한미동맹은 약소국이 강요에 의하여 협력을 하도록 압력을 받거나 협력에 동의하는 일방적 합의가 아니라 상호 이해관계에 부합되는 협력관계로 구성되어야 하며, 그와 같은 대중적 인식을 확보해야 한다. 그러한 연유로 한국의 정치 지도자들은 여타 협력국과의 협력확대를 위한 유연성을 희생시키지 않는 가운데 한국의 국익을 증진하는 기회로 작용하는 포괄적 동맹에 대한 국민적 지지를 확보해야 할 것이다. 동시에 한국의 정치 지도자들은 국제적 의무분담이 한국의 국제적 위상을 높이는데 기여하며, 국제 평화와 안정 및 번영에 효과적으로 기여함으로써 신망·존중·영향력을 확보하는데 기여할 수 있다는 점을 지속적으로 설파해야 한다. 이 두 가지 요소는 포괄적 한미동맹의 확립을 위한 전제조건으로서 반드시 충족되어야 할 정치적 사전조건에 해당한다.

### 3. 한국의 인접국들로부터 동맹에 대한 이해 확보

국내에서 한미동맹에 대한 광범위한 국민적 지지를 확보하는 것만큼이나 어려운 과제는 제3국으로부터 포괄적 한미동맹에 대한 이해 또는 최소한 수용을 얻어내는 것이다. 다수의 국가가 과거의 경험에 비추어 동맹의 목표와 구성은 구체적 위협에 대응하기 위한 것이라고 추정하겠지만, 한미 협력확대는 공통의 국제규범과 사회적 가치에 기인하는 동맹의 내부적 이익 공유를 근간으로 하고 있다.

중국 학자들은 이명박 정부가 추진하는 대외정책의 핵심인 한미동맹의 중요성 쇠퇴에 촉각을 세우고 있다. 2008년5월 이명박 대통령의 첫 번째 북경 방문 시, 중국 정부 대변인은 “시대가 변하였고 동북아 국가들이 다양한 변화와 전환을 경험하고 있다. 우리는 과거 냉전 시대의 유물인 군사동맹을 통해 현재의 안보 문제에 접근해서는 안 된다.”고 밝힌 바 있다.<sup>21</sup> 이명박 대통령의 첫 번째 북경 방문 중에 한미 동맹관계가 이와 같이 냉전적 사고방식의 증거물로 규정지어 진 것은 완전한 우연이 아니며, 이러한 견해는 주요 중국 학자들의 인식과 맥을 같이 하고 있다. 미래의 역내 안보 구조에 관한 논의에서 많은 중국 학자들이 집단안보체제가 점진적으로 양자간 안보동맹을 대체하게 될 것이라는 의견을 개진하면서, 동맹은 배타성을 기본으로 하며 지역적 긴장의 징후이자 원인이라는 가정을 강조한다. 이런 주장에 반박하기 위한 최선의 방안은 한미동맹이 상호 우려의 대상이 되는 안보 문제의 해결을 위해 중국 및 기타 역내 국가 정부와 협력할 수 있다는 개방성을 보여주는 것이다.

---

<sup>21</sup> 마이클 하, “중국 관리, 한미동맹을 ‘역사적 유물’로 지칭,” *코리아타임즈*, 2008년 5월 28일.

한미 양국은 (미국의 여타 동맹국들과의 재난 구호 및 수색·구조 등의 분야에서 효과적 역량 구축을 촉진하기 위한 군사훈련을 통한 다자간 안보 협력의 증진 등) 동맹협력을 통해 역내 안보 증진 효과를 제공하는 공동의 목표 추진 방안을 설명하기 위하여 중국 및 러시아 등의 국가와의 정치·안보 대화를 통해 충분한 이해를 확보함으로써 새로운 형태의 다자간 협력과 공존하며 이와 더불어 안보에 기여하는 동맹협력 강화 기반을 구축해야 한다.

#### 4. 새로운 작전 요건의 충족을 위한 자원 확보

포괄적 동맹과 관련한 비전 확대에 있어서, 또 다른 과제는 동맹 기반의 협력을 위한 비용 부담과 공정한 자금 지원 방안을 결정하는 것이다. 세계 금융 위기로 인하여 군비 예산에 대한 압력이 증대될 것으로 예상된다. 그럼으로써 세계적 불안 전망이 확산되고 안정 유지를 위한 국제적 대응의 강화 요구가 증대되는 동시에, 기존 의무의 이행이 더욱 어려워질 것이다.

또한 한반도의 미군 재배치, 지휘체계 재조정 및 용산 주한미군본부의 평택 이전에 수반되는 재정적 부담의 해결 과제는 양국 정부의 필요예산 확보 및 각각의 적정 부담금 결정 능력에 이미 도전을 제기하고 있다. 이와 같은 동맹의 내부현안이 정치적 갈등의 소지로 남아 있는 한, 한미 양국 정부가 자발적으로 나서 추가임무를 수행할 것이라고 기대하기는 더욱 힘들어진다. 추가비용의 확보와 더불어 미국 의회 및 한국 국회로부터 지출승인을 얻어야 하는 정치적 부담이 따르기 때문이다. 포괄적 동맹협력은 비용 및 리스크 부담을 위한 몇 가지 기회를 제공함으로써, 공익 제공과 상호 이익을 바탕으로 한 협력 증진에 필요한 총 투자비용을 경감한다. 그러나 한미 각국의 적정 부담금 결정 과제는 동맹 기반 협력에 상존하는 내부적 갈등의 원인으로 작용해왔다.

# 6

## 동맹 협력을 위한 새로운 비전 및 타당성의 구성요소

기존의 위협 및 새로운 위협에 대한 대응 역량을 강화하는 동맹의 제도적 기반을 구성하는 요소로 유용하게 추가될 수 있는 구체적 협력 방식을 구상할 때, 첫 번째 과제는 21세의 국제적·지역적·기능적·한반도 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 협력을 요하는 공통적 이해관계와 구체적 과제를 파악하는 것이다. (포괄적 동맹 확립 목표와 부합되는 또 다른 주요 과제는 현재 한미자유무역협정(KORUS FTA)을 통하여 다루고 있는 양자간 경제통합을 심화하는 것이다. 이러한 협력의 경제적 측면과 이를 통한 동맹의 강화 방안은 중요성을 지니지만, 본 보고서의 범위를 벗어난 것이다.<sup>22</sup> 한미자유무역협정의 운명은 정치적 의미를 갖는데, 이는 포괄적 안보동맹의 수립 전망에 영향을 미칠 것이다.) 이러한 이해관계와 과제 다수는 동맹협력의 핵심이 될 일반 현안으로서 이미 다양한 형식으로 제시된 바 있다. 그러나 새로이 부상하는 위협에 대처할 수 있는 역량을 강화하려는 동맹의 시도는 이들 분야에서 새로운 형식의 협력을 요구할 것이다. 실질적으로 협력비전 확대를 지원하는데 필요한 제도적 구조를 검토하는 것이 중요하다. 아래에서는 동맹에 있어서 새로운 도전의 해결에 요구될 수 있는 일부 구체적 협력방식을 다루기로 한다.

### 국제적 동맹

한국의 이명박 대통령은 2008년 2월 취임 이래 여러 차례 “글로벌 코리아”라는 개념을 언급한 바 있는데, 이는 한국이 그의 지도 하에서 국제적 의무를 부담하고 국제사회의 평화와 안정을 증진하기 위해 보다 높은 수준의 책임을 수용할 준비를 갖추게 될 것임을

---

<sup>22</sup> 스티븐 슈레이지, “U.S.-Korea through the Storm: Economic, FTA and Security Interrelationships in the Midst of a Global Economic Crisis, G-20 Ascension and Presidential Transitions (격변기의 한미관계, 세계 경제위기 속의 경제, FTA, 안보 상호관계, 한국의 G-20 가입 및 정권이양)” 참조. <http://www.csis.org>에 게시되어 있음.

의미한다.<sup>23</sup> 이와 같은 의무 부담이라는 헌신을 통해 세계적 선도국가로서의 한국의 위상과 신망이 높아질 것이다. 한국은 세계 금융 위기의 해결을 위한 G-20 논의 안건을 관리하는 트로이카의 구성원으로서 지도적 역할을 수행하고 있고, 한국인들이 유엔을 포함한 다수의 국제기구에서 수장의 역할을 담당하고 있다.<sup>24</sup> 그러므로 한미 양국 대통령은 국제질서의 기초를 이루는 핵심원칙에 해당하는 법치주의를 위해 당연히 투명성, 책임성 및 존중의 원칙을 확대하는 방안을 진지하게 논의해야 한다. 국제적 과제와 관련하여 한국은 동맹 내부적 협력을 통해 지원 가능한 세 가지 개입방안, 즉 i) 평화유지작전, ii) 재난구호·인도주의적 임무, iii) 분쟁 후 안정화 임무를 고려해 볼 수 있는데, 이중 일부는 이명박 대통령의 취임사에서 이미 언급된 바 있다.

## 평화유지

이명박 대통령은 취임사에서 한국이 국제 평화와 안정에 보다 많은 기여를 할 수 있는 분야로 평화유지와 공적개발원조를 구체적으로 언급한 바 있다. 한국은 레바논 및 이라크 파병을 통해 이미 국제 평화유지작전에 대한 참여를 강화해 왔다. 이와 같은 노력은 한국군이 1990년대 초 소말리아와 1990년대 말 동티모르에서 유엔 평화유지 및 재건 작업에 참여한 것을 기반으로 한다. 엄밀히 말하자면, 미국이 유엔 주도의 평화유지 작전에서 최소한의 지상군 개입을 유지하고 있기 때문에 동맹 내부의 직접적 협력 기회는 제한적일 수 있다. 그러나 미국은 우선순위가 높은 지역에서 한국의 평화유지작전 참여를 보다 적극적으로 촉진할 방안을 고려하고자 할 수 있다.

이라크 자이툰 부대의 경우, 유엔의 위임이 한국군의 이라크 재건 참여를 위한 정치적 선결요건이었다는데 주목할 필요가 있다. 동맹국으로서 이라크 재건 부담을 분담하라는 미국의 요구를 둘러싼 한국의 정치적 논쟁은 유엔의 임무로서 이라크 내 협력을 위임한 유엔 결의안의 통과로 인해 다소 완화되었다.<sup>25</sup> 또한 이러한 전례는 거의 항상 동맹 내부의

---

<sup>23</sup> 예를 들어, 이명박 대통령의 2008 한국투자포럼 연설, “글로벌 코리아: 아시아의 관문” 참조. 뉴욕, 2008년 4월 16일, [http://www.korea.net/news/issues/issueDetailView.asp?board\\_no=19181](http://www.korea.net/news/issues/issueDetailView.asp?board_no=19181).

<sup>24</sup> 외교통상부 대한민국, 2008 *외교백서*, 2008년 10월 27일, 108-110, <http://www.mofat.go.kr/english/political/whitepaper/index.jsp>.

<sup>25</sup> 2003년 10월 16일에 채택된 UN 안보리 결의안 1511호 및 2004년 6월 8일에 채택된 UN 안보리 결의안 1546호 참조.

정치협력 확대가 한국군이 한반도 외부 평화유지 임무에 참여하는데 필요한 기본적 전제조건으로 작용할 것이라는 사실을 강조한다.

안보동맹의 존재는 국제 평화유지에 대한 한국군의 효과적 개입을 촉진하였으나, 국제 평화유지에 대한 한국의 지속적 참여를 지원할 목적으로 보다 강력하게 제도화 할 수 있는 새로운 형식의 협력 필요성이 제기되고 있다. 예를 들어, 이라크 북부의 한국군 배치의 항공·육상을 통한 해당 지역 전구(theater)로의 한국군 이송 등 미국의 병참지원을 통해 촉진되었다. 이와 같은 지원은 한미동맹 차원의 협력이 당면 과제의 달성에 필요한 병참 지원의 제공을 통해 어떻게 한국의 위상 및 이미지 제고에 기여하였는가를 보여주는 실질적 사례에 해당한다. 주한미군과 한국 국방부는 한국의 국제 평화유지작전 참여를 촉진할 수 있는 병참 및 지원 작업 제도화를 강화할 수 있는 방안이 있는지 여부를 검토해야 한다. 또한, 한국은 분쟁 이후 지방기관의 재건이 필요한 지역에서 민간의 현안 문제 관련 훈련 또는 지역 관리 및 경찰의 훈련을 제공할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

동맹을 통해 추진할 수 있게 된 또 다른 협력 분야는 한반도 외부 지역 작전과 관련한 민감한 정보를 한국군 사령관들에게 제공한 것이었다. 현재 한국군은 본부와 해외배치 부대 간에 민감한 사안에 관한 정보를 제공하고 보안통신을 유지할 수 있는 국제정찰능력 또는 지휘통제체제를 보유하지 못한 실정이다. 이러한 유형의 정보 공유와 통신 지원은 한국군 보호 능력을 제고하고 평화유지임무 수행의 효과를 강화하므로 대단히 중요하다. 이는 한미동맹이 어떻게 한국군의 효과를 개선하고 국제사회의 건설적 구성원으로서 한국의 위상을 제고할 수 있도록 하는 배경과 기반을 제공하는가를 보여주는 또 다른 사례이다.

## 재난구호 및 인도주의적 임무

재난구호는 동맹 차원의 협력이 국제사회에서 한국의 위상 및 효력 강화에 기여할 수 있는 두 번째 분야이다. 이와 관련하여, 2004년 동남아시아 지진해일 사태에 대한 미국 주도의 대응작업은 한국이 일본, 호주, 인도 등 주요 지역 동맹국들이 참여한 미국 주도의 협력 작업에 참여하지 않음으로써 좋은 기회를 놓쳐버린 사례이다. 한국을 참여시키기 위해 한미동맹 차원의 조율을 통한 보다 강력한 노력이 수행되었다면, 한국은 다자간 대응작업에 참여함으로써 효과적으로 가시적 성과를 높일 수 있었을 것이다.

향후 국제 인도주의적 임무에 대한 한국의 참여 확대에 기여할 수 있는 또 다른 요소로서, 한국국제협력단(KOICA)이 자연재해 또는 인재로 고통 받고 있는 지역에 인도주의적 지원을 제공할 목적으로 인도주의적 대응 예산을 편성하고 관련 역량을 개발하려는 노력을 기울이고 있다는 사실을 들 수 있다. 이는 미국 국제개발처(USAID) 및 일부 지방기관과 국가기관에 대하여 한국과의 경험 및 전문지식 공유를 장려할 수 있는 분야로, 이를 통해 국제적 재난에 대한 한국의 대응 능력을 향상시킬 수 있다. 한국 정부가 특히 아시아 지역의 각종 인도주의적 비상사태에 대응하는 재난구호 또는 인도주의적 물품 공급에 기여할 수 있는 역량과 자원을 확대함에 따라, 희생자들에게 가장 유용하며 장기적 재건 및 인력개발 노력에 있어서 가장 효과적인 전문적 지원을 제공할 수 있는 전반적 능력을 제고하기 위하여 한미간의 제도적 조율을 강화해야 한다.

또한, 2008년 5월에 발생한 중국 쓰촨성 지진 대응 작업에서 한국 기업들이 적극적 역할을 수행한 것으로 전해진다.<sup>26</sup> 아시아 내 해당 지역에 인도주의적 지원을 제공하기 위한 민간 주도의 조율과 노력 확대를 증진하기 위한 제도 확립의 수단으로서, 한국 기업들이 지역별 지점을 효과적으로 활용할 수 있었던 방법을 검토하는 것이 유용할 것이다. 일부의 경우, 민간 또는 비정부기구 부문 내에서 미국의 민간 부문이 주도하는 재정적 또는 기술적 지원과 효과적으로 연계될 수 있다면 비상사태 대응을 위해 한국 민간부문의 기술 경험과 인프라가 제공될 수도 있다.

## 분쟁 후 안정화

한국이 이라크 내의 분쟁 후 안정화 작업에 긍정적으로 기여한 사실에 비추어 볼 때, 한국은 지역사회재건 또는 기술개발 분야와 관련한 분쟁 후 안정화 임무에서 자신만의 분야를 개척할 수 있을 것이다. 이러한 접근방식을 통해 한국의 평화유지 확대 노력과 공적개발원조 강화 노력을 연계할 수도 있다. 이라크에서 한국의 성공적인 분쟁 후 안정화 작업 참여는 한국이 분단과 전쟁으로 고통 받는 국가들을 재건과 정치적 안정의 길로 유도하는 과정에서 특별한 역할을 수행하기 위하여 공적개발원조와 안정화 역량을 동시에 성공적으로 활용할 수 있음을 보여준다. 1960년대 이후 한국이 걸어온 개발의 역사를 고려할 때, 한국은 신뢰 가능한 모델로서 적절한 입지를 갖추고 있다. 예를 들어, 한국의 평화유지 및 공적개발원조는 국방부가 2007년까지 한국국제협력단을 통해 이라크 내

---

<sup>26</sup> “중국 피해자 지원으로 존경 받는 기업들,” *코리아헤럴드*, 2008년 7월 31일.

인도주의적 지원 및 재건 작업에 4,860만 달러를, 그리고 이라크 내 개발 프로젝트에 2억 6천만 달러를 지원한 가운데, 이라크 내에서 동시에 진행되어 왔다.<sup>27</sup>

한국의 외교 백서에는 테러리즘, 다자간 제도 개혁 및 문화 외교 등 국제협력의 다양한 기능 분야에서 “국가 이미지를 개선”한다는 목표가 제시되어 있다.<sup>28</sup> 한국의 공적개발원조(ODA) 활용은 한국이 파괴적 분쟁을 경험한 여타 국가들과 자신의 전후 개발 경험을 공유할 수 있는 주요 수단으로 작용할 수 있다. 한국은 자체적으로 공적개발원조 기여금을 2007년도에 GNI의 0.07 퍼센트(6억 7천만 달러 상당)에서 2015년까지 30억 달러가 넘는 수준으로 증대한다는 목표를 수립하였다.<sup>29</sup> 이는 한국의 현 대외지원금액이 3배로 증가할 것임을 의미한다. 한국 정부는 외교통상부 내에 무상원조 전담기구(외교통상부 다자외교조약실 내 개발협력국)를 신설하고, 공적개발원조를 위한 법적 기틀을 강화하고, 2010년까지 선진 공여국들로 구성된 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 모색하는 등 2007년부터 공적개발원조제도를 강화하기 위한 다양한 행정조치를 취하였으며, 이명박 정부는 상기 구상을 구현하기 위한 노력을 지속해야 한다.

한국은 2007 년도에 탈레반과 연계된 반군세력이 한국의 민간인들을 납치한 사건을 통해 아프가니스탄에서 부정적 경험을 한 바 있지만, 한국의 전반적 이미지와 아프가니스탄 사회 재건에 대한 잠재적 기여는 여전히 긍정적인 것으로 보인다. 오바마 정부의 집권 이래로 사실상 한국은 아프가니스탄에서 비 군사적 지원 확대 의향을 천명해 왔다. 또한, 한국은 인력과 인프라 투자에서 경찰, 통치 및 경제발전에 관한 전문적 훈련에 이르는 다양한 역량을 갖추고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 아프가니스탄의 시각에서 한국의 원조는 특히 매력적으로 비추어 질 것이다. 또한 아프가니스탄은 유엔 체제에 의한 국제적 분쟁 후 안정화 노력의 중심점이고 북대서양조약기구(NATO)의 미국 동맹국들에게 있어서 주요 작전 전구(theater)이기 때문에, 아프가니스탄에서의 한국의 기여는 높이 평가될 것이며 국제사회에서 한국의 위상을 제고하는데 기여할 것이다. 분쟁 후 안정화 작업이야말로 구체적 성과를 시현하고자 하며 틈새 역량을 갖춘 중견국에게 적합한

---

<sup>27</sup> 한국국제협력단(KOICA) 웹 사이트, [www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr) (2009년 2월 23일 접속).

<sup>28</sup> 한국 외교통상부, *2008 외교백서*, 2008년 10월 27일, <http://www.mofat.go.kr/english/political/whitepaper/index.jsp>.

<sup>29</sup> 한국 한승수 총리 특별 연설, “뉴 프론티어 개척: 21세기의 ‘글로벌 코리아,’” IISS 코리아 포럼, 2008년 9월 26일, <http://www.iiss.org/conferences/korea-forum/korea-forum-speeches/special-address-dr-han-seung-soo/>.

분야이다. 예를 들어, 캐나다는 호주와 마찬가지로 평화유지 및 안정화에 효과적으로 기여해온 국가로 잘 알려져 있다.

## 한미 안보동맹과 지역 안정

한미동맹은 북한의 침략을 억제하는 것 이외에, 항상 지역 안정에 기여하기 위한 역할을 수행하였다.<sup>30</sup> 그러나 냉전 중에는 북한의 침략을 억지하는데 우선적으로 초점이 맞추어졌기 때문에 이러한 역할이 크게 강조되지 않았다. 북한의 위협이 약화되고 있는 상황에서, 지난 10년간 지역안정이라는 동맹협력의 주요 목표를 효과적으로 재편입할 방안에 관한 논의가 진행되었다. 효과적 협력을 위한 전제조건은 지역안정의 달성 방안과 지역안정에 대한 잠재적 위협요소의 완화 방안에 관하여 한미 양국 간에 의견 일치가 있어야 한다는 점이다. 한가지 주요 문제는 일본과 중국을 어떠한 대상으로 간주해야 할 것인가와 관련하여 한미 양국간에 존재하는 이해의 차이를 극복해야 하는 점이다. 또한 지역안정에 대한 새로운 위협에 대처하기 위해서는 새로운 형식의 협력이 요구될 수 있으며, 새로운 위협은 오로지 역내 국가간 분쟁 가능성에 초점을 맞춘 위기 인식에서 비롯되는 것만이 아닐 수도 있다. 국가간 긴장과 기능적 긴장에 대처하고 국가간 긴장과 비전통적 안보 위협을 동시에 관리할 수 있는 방안을 마련하는 차원에서, 공통의 가치, 이해관계 및 위기인식에 부합되는 확고한 정치적·군사적 조율 노력을 펼쳐나가야 한다.

동맹이 실질적으로 역내 안정에 직접적 기여를 할 수 있도록 보장해야 한다. 양자간 안보동맹이 두 가지 새로운 형식의 광범위한 안보협력에 보충적 역할을 담당하도록 함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있다. 한편, 한미 안보동맹을 미·일동맹 및 미·호주동맹 등 미국의 역내 안보체제와 적극적으로 통합해야 한다. 또한 국제적 안정의 증진에 있어 상기 동맹의 역할이 확대되기 시작하였으며, 이와 같은 공동의 임무는 가능한 범위 내에서 지역적 차원의 협력확대와 통합의 토대로 기능한다.

또 다른 한편으로 한미동맹이 역내의 다양한 지역 안보 대화 및 실질적 협력 가능성을 보완하고 지원하는 역할을 하는 것으로 인식되도록 해야 한다. 이러한 노력이 중요성을 갖는 것은 미국 주도의 동맹 구조가 일부 아시아 논평가들이 주장하는 것처럼 동북아의

---

<sup>30</sup> 야수요 사카타, “‘지역적 동맹’으로서 한미 동맹의 기원: 미국의 아태지역 집단안보 정책과 한미동맹의 형성,” 1953-54, 『군사(軍史)』 (서울: 국방부 군사편찬연구소) 57 (2005년 12월).

지역 안보 협력에 의하여 대체되기보다는, 이와 공존할 가능성이 높기 때문이다. 한미 양국은 기존의 동맹구조가 역내 안보 대화 및 협력 노력에 배치되지 않으며, 한반도 또는 기타 역내 지역에서 분쟁이나 분단을 영속화하는데 이용되지 않을 것임을 명확히 밝혀야 한다.

한미 안보동맹은 세계적 역량 개발과 더불어 한미 안보동맹과 유사한 노선을 걷는 방안을 모색중인 미일·미호 양자간 안보관계와 평행적으로 공존하고 있다. 그러므로 동맹 차원의 업무조율이 지역적 안보에 기여할 수 있도록 하는 한가지 방안은 한·미·일 3국이 3자간 안보협력을 강화하고 통합하는 동맹 국가간 업무조율을 증진하는 것이다. 이와 같이 기존의 미국 주도 동맹구조를 근간으로 하는 한·미·일간 업무조율은 결코 새로운 작업이 아니지만, 최근 수년간 역사 및 영토 문제에 관한 한일 양국간의 정치적 이견으로 인해 이를 발전시켜나가는데 어려움이 있었다.

이제 그러한 이견이 극복되고 있으며, 보다 다양한 문제에 관한 3자간 정책조율을 쇄신하기 위한 기반이 강화되고 있는 것으로 보인다. 1990년대 말에 한·미·일 3국이 각각의 대북정책을 조율하기 위한 대북정책조정감독그룹(TCOG)을 조직한 데 기반하여, 3 국은 2008년 10월 워싱턴 D.C.에서 (북한에 국한되지 않는) 전략적 현안에 관한 3자간 고위급 대화를 실시하였다.<sup>31</sup> 3국간 공통의 가치와 이해관계를 기초로 동맹간 정책기획을 보다 확대된 정책조율로 통합할 수는 없다는 치더라도, 정책기획을 보다 적극적으로 조율할 수 있는 상당한 가능성이 존재한다. 미국기업연구소(American Enterprise Institute)의 마이클 오슬린과 크리스토퍼 그리핀은 “3국간 공동의 전략적 비전을 수립하고 동맹을 미래로 이끌어 갈 역할, 임무 및 역량을 조율”하기 위한 “3자간안보위원회(Trilateral Security Committee)”의 설립을 권고한 바 있다.<sup>32</sup>

또한, 한국은 국제 평화유지, 대 테러리즘, 해상로 보호 및 북한 핵 문제에 관한 협력을 증진하기 위하여 2005년도에 시작된 미국, 일본 및 호주의 3자간 장관급 전략대화 참여를 통한 잠재적 이익을 고려해 볼 수 있다. 한국은 당연히 이러한 노력의 추진을 위한

---

<sup>31</sup> 2008년 10월 14일에 개최된 본 회의에는 한국의 이용준 외교통상부 차관보, 미국의 윌리엄 번스 정치 담당 국무차관 및 일본의 사사에 켄이치로 외무차관이 참석함.

<sup>32</sup> 마이클 오슬린 및 크리스토퍼 그리핀, “Time for Trilateralism? (3자간 상호협력을 위한 시간의 도래?)”, *AEI Online*, 2008년 3월 6일, [http://www.aei.org/publications/filter.all.pubID.27611/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/filter.all.pubID.27611/pub_detail.asp).

협력국으로 간주될 것이다. 혹은 한국, 호주 및 미국이 역내 안보환경에 대한 상호 이해를 증진하고 미래의 지역안보과제를 보다 효과적으로 해결할 수 있는 방안에 관한 조율을 개선하는 수단으로서 이와 유사한 대화체제를 설립하는 것이 합리적일 수 있다.

전통적으로 한국은 동아시아의 다자간 안보대화 확립을 증진하는데 있어 선봉에 서왔지만, 대화를 지지하는 대부분의 한국인들은 그러한 지역안보체제가 한미 안보동맹을 대체할 것으로 평가하지는 않는다. 노무현 대통령 집권 시절에 아시아 권력 구조의 중심이 미국에서 중국으로 재편될 가능성에 관한 활발한 논의가 한국에서 펼쳐졌음에도 불구하고, 대부분의 한국인들은 한미동맹의 폐기를 염두에 두지 않고 있다. 특히 한·중·일 3국간의 신뢰수준이 대안적 지역안보체제에 의한 한미동맹의 대체를 보장할만한 수준에 이르지 못한 상황이기에 더욱 그러하다. 또한 한미동맹과 공존하는 다자간 안보대화의 구축은 한미동맹 협력이 외부적 위협세력으로서의 중국을 대상으로 하는 것이 아님을 중국 등 한국의 인접국들에게 재확인시켜 줄 것이다. 한국이 지속적으로 역내 안보대화 노력을 촉진하는 것이 중요하지만, 새로운 지역안보체제를 구축하기 위한 시도는 한미동맹을 대체하는 것이 아니라 기존의 동맹구조와 병행적으로 공존할 가능성이 높다. 그렇기 때문에 지역안보체제와 관련하여 한미 안보동맹의 목적에 부합되는 원칙을 수립하는 것이 중요하다. 이와 동시에, 지속적으로 지역안정을 담보하고 역내의 비전통적 안보위협 발생에 효과적으로 대처하기 위하여 한미 안보동맹이 효과적인 조율체제 구축을 지속하는 것이 중요하다. 이러한 위협에 적극 대처하기 위하여 동맹을 강화할 수 있는 범위 내에서, 공통의 위기인식을 유일한 원동력으로 하지 않는, 즉 가치와 이해관계에 기반한 동맹관계의 명분을 확립하는 것이 보다 용이할 것이다.

## 기능적 협력

안보동맹은 전염병 확산, 대 테러리즘, 해상교통로 감시, 핵확산 금지, 에너지 안보, 환경 및 국제범죄 퇴치 등 인적 안보에 대한 다양한 비전통적 위협과 관련하여 한미 상호간 협력 및 동아시아 여타 국가와의 협력 확대를 가능케 하는 기존체제이다. 이들 분야 중 일부는 한미동맹의 전통적 주력 사안에 포함되지 않는다. 그러나 안보동맹의 기존 토대와 양국 사회에 존재하는 공통의 이해관계 및 가치는 기존 안보협력체제를 바탕으로 정치적·기술적 협력을 도모하기 위한 제도적 채널 개발을 통해 새로운 과제들을 해결할 수 있는 정치적·제도적 협력 확대의 기반이 된다.

## 전염병에 대한 준비태세

2004년도의 사스(SARS) 확산을 통해 드러난 새로운 과제는 전염병 확산에 대응하기 위하여 국가간 조율이 필요하다는 것이다. 여러 가지 측면에서 사스는 전염병 확산 방지 분야의 기능적 협력 증진 필요성과 관련하여 대중과 각국 정부의 인식을 개선하며 경종을 울렸다. 전염병 확산 등 명백한 비전통적 안보 위협에 대한 조율을 포함하는 상호 조율된 정치적 대응의 증진은 미국의 질병관리예방센터(CDC)와 한국의 상대기구 간에 보다 긴밀하고 새로운 협력 증진 등을 통해 새로운 형식의 협력적 조기경보 및 대응역량 증진 기회를 제공할 뿐 아니라, 양국의 대처능력 향상을 위한 기술교류 및 역량구축 강화에도 기여할 수 있다. 유엔, 아시아태평양경제협력체(APEC) 및 한국의 질병관리본부 등 각국의 국가비상사태관리 및 보건행정 당국의 후원 하에, 국제적·지역적 조율 노력을 통해 이와 같은 작업의 일부에 이미 착수한 바 있다.

한국은 첨단 보건연구부문을 갖춘 선진국으로서, 한국 과학자들은 H5N1 바이러스 및 변종형 조류독감과 관련한 업무조율, 탐지 및 예방 노력에 있어서 주도적 역할을 수행할 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 이러한 균주 중 다수는 동남아에서 유래된 것이지만, 한국은 일부 조류의 이동경로로 인해 돌연변이의 영향을 받을 수 있는 주요 국가군에 해당한다.<sup>33</sup> 또한 동남아에서 한국국제협력단이 보여 준 헌신과 활동 수준에 비추어 볼 때, 한국국제협력단은 항바이러스제 및 테스트 장비 제공, 보급 계획 지원, 관련 인력 계발 및 정찰 시스템 개선 등을 통해 공적개발원조 및 기술협력의 일부를 전염병 대처 능력을 확립하는데 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

전염병 퇴치가 안보에 미치는 포괄적 영향과 관련하여 한미동맹은 군사 전문가간 기술협력을 증진할 수 있는 기존의 체제 및 기회와 함께, 전염병이라는 위협에 대처하기 위한 협력적 조치의 실행 기회를 제공한다. 예를 들어, 전염병 발생에 대한 대처와 관련된 우수사례 및 그러한 위협에 대한 대처역량, 정보 공유, 전염병의 원인 및 대응에 관한 공동연구의 증진을 통하여 한미 양국 정부는 새로운 유형의 위협에 관한 조기경보를

---

<sup>33</sup> A. 맘 킬패트릭, 알렉세이 A. 츠무라, 데이빗 W. 김슨스, 로버트 C. 플레이셔, 피터 P. 마라 및 피터 다스작, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States (미국 국립과학원 회보(會報))의 내용 중* “H5N1 조류독감의 세계적 확산 예측,” 103, 51, 2006년, <http://www.pathobiologics.org/ivphc/ref/ArtAISpreadKillpatrick06.pdf>.

전달받을 수 있으며 이를 통해 양국 국민을 피해로부터 보호할 수 있는 능력을 개선할 수 있다.<sup>34</sup>

## 대 테러리즘

9.11 사태 이후 효과적 대 테러리즘 수단의 개발 역량을 구축할 필요성은 미국의 주요 관심사 중 하나로 자리 잡았다. 대 테러리즘 노력의 강화가 한미 안보동맹에 미친 직접적 영향은 거의 없었지만, 기존 동맹구조에 비교적 쉽게 적응할 수 있는 새로운 기술협력 분야의 장을 열게 되었다. 예를 들어, 동맹의 기존 제도적 구조를 통해 컨테이너안보구상(CSI), 위폐 및 돈세탁 퇴치를 위한 국제적 노력, 테러 활동의 고착화 이전에 이를 탐지하고 차단하기 위한 조기경보 및 정보활동 발전 등의 노력에 있어서 한국과의 협력을 촉진할 수 있었다. 기존의 협력관계를 바탕으로 상업수송 감시의 효과를 제고하고, 한국의 민간부문으로 하여금 민감한 민군겸용기술 수출통제를 더욱 엄격히 준수하도록 할 수 있을 것이다.

한국이 전략적 유연성 원칙을 수용함에 따라, 주한미군은 동남아시아 대 테러리즘 작전의 핵심인 ‘항구적 자유 작전-필리핀(Operation Enduring Freedom—Philippines)’에 참여할 수 있었다. 또한, 미국은 “동남아 대 테러리즘 협력(Southeast Asia Cooperation Against Terrorism)”이란 명칭으로 동남아시아 국가들이 참여하는 일련의 군사훈련을 확립하였는데, 이러한 훈련은 “실제적인 해상 차단 시나리오 하에서 정보공유 및 다국적 업무조율의 가치를 강조하는 것을 목적으로” 한다. 한국은 아마도 대 테러리즘 추진 및 동남아의 일부 테러활동으로부터 영향을 받을 수 있는 (아래와 같은) 국제 해상로의 안보 증진과 관련한 한국의 이익 추구 차원에서 이러한 훈련에 참여함으로써, 대 테러리즘 활동에 기여할 수 있을 것이다.

9.11 사건 이후의 대 테러리즘 활동에서 비롯된 또 다른 시도는 각국의 핵분열 물질 또는 무기기술 거래를 방지하는 조치 집행의 필요성과 밀접히 관련되어 있다. 확산금지 역량을

---

<sup>34</sup> 제임스 L. 쇼프 및 마리나 트라바라키스, *The Pandemic Influenza Challenge: Multilateral Perspectives on Preparedness, Response Planning, and Areas for Cooperation, A Research Report and Workshop Summary* (전염성 독감의 위험: 준비태세, 대응계획 및 협력분야에 대한 다자간 관점, 연구 보고 및 워크숍 개요) 참조, (매사추세츠 캠브리지: 외교정책분석연구소(IFPA), 2007년 1월), [http://www.ifpa.org/pdf/pandemicDTRA\\_s.pdf](http://www.ifpa.org/pdf/pandemicDTRA_s.pdf) (2009년 2월 23일 접속).

강화하기 위한 노력은 각각 두 가지 방식으로 진행되어 왔다. 첫 번째 방식은 바로 핵 물질의 확산 또는 국제적 이전을 방지하기 위한 수출 통제, 감시 및 금지 역량의 강화를 목적으로 하는 국가들의 임시 연합체로 2002년 5월에 부시 정부가 설립한 대량살상무기확산방지구상(PSI)이다. PSI는 기존의 국제법에 도전을 제기하는 것으로 인식되었을 뿐 아니라 북한을 주요 대상으로 하는 것으로 비추어졌기 때문에, 특히 한국에서 다소 논쟁을 불러 일으켰다. 그로 인해 노무현 정부는 2006년 10월에 북한이 핵 장치를 시험한 이후에도 PSI 참여를 거부하였다.<sup>35</sup> 중국적으로 이명박 정부는 PSI 참여에 대해 보다 수용적 자세를 견지할 수 있지만, 오바마 정부가 PSI에 우선 순위를 둘 것인지는 좀 더 지켜보아야 한다.

두 번째 방식은 UN 안보리 결의안 1540으로 대표되는데, 이는 핵 물질의 확산 또는 거래를 방지하기 위한 국제규범의 수립을 목표로 하는 것이다.<sup>36</sup> 본 결의안의 통과 이후, 각국에 대해 의무를 교육하고 본 결의안의 준수 및 이행 능력을 개발하기 위한 국제적 노력이 펼쳐졌다. 위와 같은 두 가지 방식은 각기 다른 진로를 걷고 있지만 상호 보완적인 역할을 수행하고 있다. 2개의 구상 모두가 대 테러리즘 및 확산금지에 관한 한미 협력을 강화하는 기틀을 제공한다.

한미동맹은 한미 양국이 아프가니스탄 및 이라크 작전을 통해서 얻은 교훈을 공유할 수 있는 기반을 제공하는데, 이를 통하여 동아시아로의 테러리즘 확산을 방지하고 이 지역에서 테러 활동이 뿌리내리는 것을 차단하는데 가장 효과적인 방법을 검토할 수 있다. 역내 폭력집단 및 기타 범죄조직이 금전적 또는 기타의 이유로 테러조직과 연계하여 한미 상호 이해관계에 해악을 미칠 수 있는 위험성이 여전히 존재하고 있다.

## 해상교통로 감시

한국의 국제 무역 의존도는 물론 무역 대부분을 유지하는 수단인 선박의 안전 의존도를 고려할 때, 한국은 자연히 상업적 해상운송의 안전성, 신뢰성 및 비용 효율성 보존을 위해

---

<sup>35</sup> 테렌스 헌트, “한국, 사찰에 대해 부시 대통령을 지지하지 않을 것,” *워싱턴포스트*, 2006년 11월 17일.

<sup>36</sup> 2004년 4월 28일에 채택된 결의안 전문은

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement> 참조.

해상안정 유지에 기여하는데 이해관계가 걸려 있다. 해상교통로의 감시는 국제적 공익에 해당하지만, 단독으로 해상로 보호 문제를 해결할 능력을 갖춘 단일기관이 존재하지 않는다는 사실이 점차 명백해지고 있다. 해상국가들의 경우, 자국 해역의 안전통과를 유지하는데 특별한 이해관계가 있다. 그러나 일부 국가는 자국 영토 인근 해상로의 안전을 효과적으로 보장할 수 있는 준비를 갖추지 못한 상태이다. 해상로 안전의 중요성과 해상로 안전보장을 위한 효과적인 국제적 역량의 결여를 드러내는 최근 사례로서 소말리아 인근 아덴만 해상에서 해적행위가 창궐하고 있다는 사실을 들 수 있다. 한국 국적 화물선의 약26%가 이 지역을 통과하는데, 한국 선원과 선박들은 인질 석방 및 화물 반환의 대가로 상당한 금액을 갈취하고 있는 해적들의 희생양이 되어왔다.<sup>37</sup>

아프리카의 뿔(Horn of Africa) 지역 주변과 소말리아 인근 해상에서 연합기동부대-150(Combined Task Force-150) 다국적 해상안보작전에 참여하기 위하여 구축함을 파견할 예정이라는 2008년 10월의 한국측 발표는 한국이 미국 및 기타 국가와 힘을 합쳐 해상안정을 증진하기 위한 잠재적 조치로서 환영 받았다. 그러나 예산상의 문제로 적어도 2009년 초까지 구축함(KDX-II급 문무대왕) 파견이 지연되는 사태가 빚어졌다.<sup>38</sup> 아덴만 해역에서 발생한 해적활동의 피해자 중에는 한국인 선원과 한국 국적의 선박이 포함되어 있으므로, 한국의 이익이 직접적 위협을 받고 있고 이러한 작전에 대한 한국의 참여를 정당화할 근거가 있는 상황이다. 이러한 근거를 바탕으로 한국 국민들로부터 쉽게 이해를 확보할 수 있을 것이다.

또한, 해적 행위로부터 말라카 해협을 보호하기 위한 역량의 확대에 있어서 동남아 해안국가를 지원하기 위한 노력이 배가되어 왔다. 이러한 노력과 관련하여, 한미동맹 차원 또는 한국의 독자적 기여가 환영 받게 될 것이다. 한국의 해군력 확장을 고려할 때, 한국은 현재 국제 해상로 감시 작업에 기여할 능력과 동기를 충분히 갖추고 있다. 이를 가장 효과적으로 추진하기 위한 방안은 안보동맹이 관련 현안의 해결을 위해 한국과의 협력을 증진하는 주요 수단으로 기능하는 가운데 해군 협력을 모색하는 것이다. 또한 무역과 에너지 공급을 위한 주요 해상로인 말라카 해협에 대한 한국의 의존도에 비추어, 한국의 국가적 안보라는 관점에서 동남아 해상안정의 중요성이 더욱 높아진다. 동남아 국가들은

---

<sup>37</sup> 김수영, “한국 선원 5명, 소말리아에서 피랍,” *코리아타임스*, 2008년 11월 16일.

<sup>38</sup> “군함, 소말리아 인근 해적 소탕 준비 완료,” *중앙일보*, 2009년 2월 7일.

강대국들에 의한 해상로 보호 기여에 비해 경계심을 덜 불러일으키는 한국의 기여를 적극 환영할 수도 있다.

## 핵확산금지 및 원자력 협력

한미 양국은 북한과 관련하여 핵확산금지 문제를 해결하기 위한 외교전략을 긴밀하게 협의해왔다. 특히 평화적 목적의 원자력 이용에 있어서 한국이 담당하고 있는 주도적 역할과 한국의 자체적 원자력 부문 개발을 고려할 때, 미국의 지속적 기술협력을 바탕으로 핵확산금지 문제와 관련한 양자간 협력을 한반도를 넘어서는 수준으로 확대시키는 것이 중요하다.

한국의 원자력 기술 발전은 핵무기 원료 제조에도 이용될 수 있는 우라늄 농축과 재처리 능력의 확산을 제한하려는 국제적 노력과 충돌하고 있다. 2006년도에 부시 대통령은 세계원자력프로그램(GNEP)에 착수하였는데, 이는 민간 폐기물 처리 수단으로서의 정당한 재처리 요구를 충족하는 동시에 우라늄 농축 및 재처리 능력의 추가 확산을 방지하기 위하여 지역 재처리 센터 설립을 촉구하는 프로그램이다.<sup>39</sup> 오바마 정부는 우라늄 농축 및 재처리 문제와 관련하여 보다 강경한 입장을 취할 수도 있다. 오바마 대통령의 선거 운동 중 발언에 비추어 볼 때, 오바마 대통령은 에너지부(DOE)에 보다 강력한 핵확산 저항성을 지닌 방안을 완성하기 위한 연구의 시행을 명령하는 한편 GNEP를 중단시킬 수도 있다.<sup>40</sup> 한국은 최첨단 원자력 생산 능력을 갖추되 재처리 능력을 구비하지 않은 국가로서, 한국의 결정은 GNEP 하에서 제안된 지역 재처리 센터의 설립을 증진함으로써 재처리를 억제하려는 노력에 불균형적 영향을 미칠 수 있다. 2007년 12월에 한국이 GNEP에 가입하였을 때, 핵폐기물 저장과 관련하여 기술적·상업적으로 현실성 있는 해결방안인 건식처리(pyro-processing) 기술의 개발을 위한 한국의 10여 년간에 걸친 연구개발 노력에 관한 우려가 재차 제기되었다. 2016년까지 한국 원자력 발전소의 폐연료 축적량이 기존 저장능력의 포화점에 이를 것으로 예상되는 점을 고려할 때, 이는 더욱 긴급한 문제로

---

<sup>39</sup> 에드윈 리만 및 프랭크 N. 폰 히펠, “재처리 문제의 재고: 세계 원자력 협력의 국제적 중요성,” *Arms Control Today* (2008년 4월).

<sup>40</sup> 마이즈 팜퍼, “GNEP 감시: 세계 원자력 협력체제의 동향” 참조, 제11호 (2008년 11월/12월), *국제통치혁신센터(CIGI) 원자력미래연구프로젝트*, [http://www.igloo.org/cigi/download-nocache/Research/nuclear/publicat/gnep\\_watch~3](http://www.igloo.org/cigi/download-nocache/Research/nuclear/publicat/gnep_watch~3) (2009년 2월 23일 접속).

부상하고 있다.<sup>41</sup> 해당 기술을 통해 폐연료 핵폐기물을 재처리하여 고속증식로의 플루토늄 연료로 사용하려는 노력이 진행되고 있다. 그러나 이러한 프로세스를 폐연료의 핵무기 제조 이용 가능성을 제한하기 위하여 효과적으로 폐연료의 안전을 확보할 수 있는 방식으로 개발할 수 있을지 여부는 아직까지 불분명하다. 미국 에너지부는 2005년부터 한국원자력연구원과의 건식처리 공동 프로젝트에 자금을 지원하고 있다.<sup>42</sup> 한국측 연구원들은 한국 국내의 고온건식처리에 대한 미국의 동의를 획득하고자 하는 국민적 희망을 증진하기 위하여, 건식처리의 안전조치를 효과적으로 수행할 수 있음을 입증한다는 목표 하에 로스알라모스국립연구소(LANL)에서 건식처리 안전조치에 관한 연구를 지속하고 있다.

건식처리는 폐연료 저장의 대안으로서 한국이 연료주기의 모든 구성요소를 관리하는 것을 가능케 할 것이다. 논란을 불러일으킨 주요 문제는 건식처리를 재처리, 즉 GNEP에 의한 각국의 독자적 재처리 능력 개발 금지 의무의 위반으로 간주해야 하는지 여부이다. 한국은 추가적 건식처리 실험을 실시할 목적으로 연구소급 시설을 건립하였지만, 미국과의 양자간 원자력협력협약인 한미 123 협약(123 Agreement)에 의하여 미국산 연료를 사용하여 독자적 건식처리 실험을 실시하기 이전에 미국의 동의를 얻어야 한다. 2008년 12월 현재, 미국은 아직까지 그러한 동의를 하지 않은 상태이다. 이 사안은 2014년에 만료하는 기존 협약을 대체할 새로운 양자간 협력협약에 관한 한미협상에서 논의의 중심이 될 것으로 보인다.<sup>43</sup> 이 협상은 오바마 정부 하에서 양국 정부의 주력사안으로 부상할 가능성이 높다. 가능한

---

<sup>41</sup> 황주호, “원자력에 대한 한국의 시각” [21세기 핵확산금지의 동향 및 과제에 관한 CEIP-IPC 공동 세미나 프레젠테이션], 카네기국제평화재단, 워싱턴 D.C., 2008년 7월 14일.

<sup>42</sup> 한국원자력연구원, “한국원자력연구원, 건식처리를 통한 [소듐냉각원자로] 연료주기 추진,” *한국의 첨단 핵연료주기 시스템 뉴스레터* 1 (2008년 겨울): 7, 에드윈 리만 및 프랭크 N. 폰 히펠의 “재처리 문제의 재고: 세계 원자력 협력의 국제적 중요성; 한미협력: 건식처리는 재처리에 해당하는가?”에서 인용됨, *Arms Control Today* (2008년 4월), [http://www.armscontrol.org/act/2008\\_04/LymanVonHippel](http://www.armscontrol.org/act/2008_04/LymanVonHippel).

<sup>43</sup> 리만 및 폰 히펠, “한미협력: 건식처리는 재처리에 해당하는가?” 존 울프스탈 및 토비 달튼, *Understanding the New Political Realities in Seoul: Working toward a Common Approach to Strengthen U.S.-Korean Relations* (한국의 새로운 정치현실의 이해: 한미관계 강화를 위한 공동의 접근방식을 향한 협력)의 내용 중 “조화로운 집중? 성숙되어가는 한미관계,” L. 고든 플레이크 및 박노벽 편찬 (워싱턴 D.C.: 맨스필드재단, 2008년), <http://www.mansfieldfdn.org/pubs/rokbook.htm>에 게시됨; “한국 핵 프로그램의 현황과 역사”에 관한 브리핑.

범위 내에서, 한미 양자간 원자력협력협약의 갱신에 관한 협상 역시 세계적 확산금지 문제, 원자력 기술을 보다 효율적으로 활용하기 위한 개선된 원자로 설계개발, 수출통제 및 안전조치 기술의 개선 문제 등을 해결하기 위한 기회로 작용할 수 있다.

## 기후변화와 환경

기후변화는 한미 관계에 있어서 새롭게 부상하고 있는 협력 분야이다. 한국은 에너지 수요의 97퍼센트를 수입에 의존하고 있으며,<sup>44</sup> 세계 10대 이산화탄소 배출국 중 하나이다. 그러므로 청정개발과 관련하여 한국은 미국과 유사한 이해관계를 공유하고 있다. 한국은 청정 화석 에너지, 알루미늄, 탄광업, 재생 에너지, 전력 생산, 시멘트, 건물과 설비, 철강 등의 분야에서 기후 및 환경 관련 사안에 대한 기술협력을 증진하기 위하여 2006년 1월 호주와 미국이 공동 설립하고 중국, 인도, 일본 및 한국이 참여하는 부시 정부의 기후변화구상인 청정개발과기후에관한아태지역파트너십(APP)의 구성원이다.<sup>45</sup> APP는 역내 각지에서 수십 개의 프로젝트를 진행하고 있는데, 여기에는 바이오디젤 사용 확대, 청정 화석 에너지 이용, 재생 에너지 지수 개발 및 보급과 태양열 기술 개발 등의 연구분야에 초점을 맞춘 한국 내의 일부 프로젝트가 포함되어 있다.<sup>46</sup> 오바마 정부 하에서 이러한 구상의 위상이 제고될 가능성이 있다.

그러나 상기 구상은 구속력이 결여된 협력구조를 지니고 있기 때문에, 일각에서는 이를 온실가스 방출 제한을 위한 국제적 법률협약을 대신하는 취약한 대안으로 간주하고 있다. 오바마 정부의 통치 하에서, 미국은 기후변화 문제로 인한 세계적 과제의 대처 방안과 관련한 국제사회의 이해를 증진함에 있어서 다시 한번 적극적 역할을 모색할 가능성이 높다.

2008년 7월 홋카이도에서 개최된 G-8정상회담에서 이명박 대통령은 향후의 기후변화 논의에서 미국과 개도국간의 가교 역할을 담당할 것을 약속하였다. 한국이 가교의 역할을

---

<sup>44</sup> “수출비용증대, 한국 경제에 그림자 드리우다,” *UPI*, 2008년 3월 14일,

[http://www.upiasia.com/Economics/2008/03/14/rising\\_import\\_costs\\_cloud\\_skorean\\_economy/6411/](http://www.upiasia.com/Economics/2008/03/14/rising_import_costs_cloud_skorean_economy/6411/).

<sup>45</sup> 백악관 대변인실, “부시 대통령과 존 하워드 호주 수상의 기후변화 및 에너지에 관한 공동성명,”

2007년 9월 4일, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070904-8.html> (2009년 1월 1일 접속).

<sup>46</sup> 청정개발과기후에관한아태지역파트너십, <http://www.asiapacificpartnership.org>.

규정하고 기후변화 문제에 관한 협력증진을 위해 구체적 조치를 취할 수 있다면, 상기 구상은 오바마 정부로부터 높은 평가를 받을 것으로 보인다.

최근 한국은 청정개발의 길을 걷고자 국내적으로 전도유망한 각종 조치를 취한 바 있다. 이명박 대통령은 2008년 8월에 “저탄소 녹색성장”이라는 국가적 비전을 선포함으로써 이 사안을 주요 의제로 삼았고, 2009년 초에는 한국의 경기 부양책에 “녹색” 성장을 상당 부분 반영하고자 노력하였다. 이러한 부양책이 실시될 경우, 재생 에너지 연구에 대한 자금지원과 환경 친화적 사업에 대한 보조금 지급이 이루어질 것으로 보인다. 또한 지구 온난화를 막기 위한 양자간 또는 다자간 노력의 증진을 도모함에 있어서, 현재 한국에서 녹색성장의 개념이 누리고 있는 인기는 일부 아시아 국가를 위한 개발 모델로서의 한국의 매력과 더불어 상승작용을 일으키며 한국을 미국의 매력적인 협력국으로 부상시킬 것이다. 양국 정부가 이러한 협력 기반을 구축하기 위해서는 대전녹색성장포럼의 양지원 대표와 캘리포니아 팔로알토 등지의 협력자들이 계획하는 것과 같은 국제 친환경 도시 컨소시엄 등 지역적 차원에서 이미 수립되었거나 현재 수립 중에 있는 구상에 강력한 지원을 제공할 수 있도록 APP 체제를 활용해야 한다.<sup>47</sup> 이러한 시도는 2009년 12월 코펜하겐에서 개최되는 유엔 기후정상회담 전까지 세계기후조약을 체결하려는 국가 정상들의 노력을 보완하는 역할을 할 것이다.

---

<sup>47</sup> 양지원, “한국의 녹색성장방안: 환경정책에 대한 합의 도출과 이러한 합의가 동아시아에 미치는 영향” [CSIS 프레젠테이션, 워싱턴 D.C., 2009년 2월 17일], [http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_events/task,view/id,1921/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1921/).

# 7

## 새로운 차원에서 동맹의 핵심 기능 유지

정치협력의 확대라는 광범위한 어젠다의 개요를 앞서서 제시한 바 있는데, 그러한 어젠다의 핵심에는 한미동맹의 안보 기능이 자리하고 있다. 그러나 기존의 한미안보협력을 강화시킬 정치협력을 위해 보다 광범위하고 심도 높은 기반을 확립한다고 해서 동맹의 기존 현안 해결 의무의 중요성이 축소되는 것은 아님을 인식해야 한다. 한국방위임무의 이행 과정에서 주한미군이 한국군을 지원하는데 필요한 일부 주요기능을 수행하는 가운데 한국이 한국군에 대한 평시 및 전시 단독 작전권을 행사할 수 있도록 하기 위한 연합군사령부 해체 결정, 양국 간의 새로운 지휘·조정 차원에서 한반도의 잠재적 불안정을 통제하기 위한 작전계획의 변경 방안과 북한의 불안정에 대비한 비상계획과 관련한 지역적 조정 방안과 관련된 문제, 주한미군 재배치 및 용산 미군본부를 평택의 캠프 험프리로 이전하는 것과 관련한 각종 현안의 해결, 그리고 기지이전 및 장기적 관점의 기지배치에 대한 공동 자금조달과 관련한 예산 문제 해결 등, 최근 수년간 동맹의 구조에 몇 가지 중대한 변화가 발생하기 시작하였다.

### 작전통제권 이양

한국군의 전시 작전통제권을 합동 통제권에서 단독 통제권으로 전환하고 연합군사령부를 한국군과 주한미군 각각의 개별 명령·통제 체제로 대체한다는 결정에 따라, 노무현 정부와 부시 정부는 동맹관계의 작전구조를 대폭 변경하는 것과 관련한 협상을 실시하였다. 제38차 한미안보협의회의에서 양측은 한국이 단독으로 작전통제권을 행사할 수 있도록 2009년 10월 15일부터 2012년 3월 15일까지의 기간 내에 작전통제권을 이양한다는 계획에 합의하였다.<sup>48</sup> 2007년 초에 한국 국방부와 미국 국방부는 2012년 4월 17일을 작전통제권 이양일로 결정하였다.<sup>49</sup> 신 체제를 통해 구 체제에 의해 달성되었던 것과 동일한 전쟁역지

<sup>48</sup> 미 국방부, “제38차 한미안보협의회의 공동성명,” 워싱턴 D.C., 2006년 10월 20일, <http://www.defenselink.mil/news/Oct2006/d20061020uskorea.pdf>.

<sup>49</sup> “한국, 2012년 4월에 전시 작전통제권 환수 예정,” *한겨레 신문*, 2007년 2월 23일, [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_international/192605.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/192605.html).

및 북한의 불안정에 대한 연합대응의 조율이라는 동일한 기능적 목표를 모두 달성할 수 있는 시간적 여유를 확보할 목적으로 전략적 이양계획(Strategic Transfer Plan)을 실시하였다. 미국의 지휘관들은 지휘·통제, 정보 및 항공지원 등의 분야에서 한국이 관련 기능을 완전하게 수행할 수 있을 때까지 중대한 “가교적 역량”을 제공하는데 헌신하고 있다.<sup>50</sup>

연락단을 통해 연계된 개별 사령부로 연합군사령부를 대체한다는 결정은 한국 내에서, 특히 진보적 노무현 정부가 한국의 역량이 효과적 자주국방을 달성할 수 있을 만큼 충분히 성숙하기 이전에 안보주권의 확보를 목적으로 성급한 조치를 취했다고 생각하는 퇴역 장성들 사이에서 정치적 논쟁을 불러일으켰다. 한국의 2020 국방개혁과 관련하여 예상되는 지연과 예산부족은 “자주국방” 태세의 확립에 필요한 일부 역량을 개발하는데 예상보다 다소 오랜 시간이 소요될 것이라는 의견을 뒷받침하고 있다. 집권 한나라당의 정치인들은 양국 정부가 이 문제를 재검토할 가능성을 비공식적으로 제기해왔으나, 현재까지 이명박 정부는 미국과 이 문제를 공식적으로 논의한 바 없다. 문제의 효과적 해결에 보다 많은 시간이 요구된다는 사실이 명백해지는 경우에는 작전권 이양의 목표일자를 조정하는 것이 바람직할 수도 있겠지만, 그러한 결정은 정치적 판단보다는 기술적 평가를 기반으로 해야 한다. 양국 정부가 동맹 내부에서 이미 그와 같은 구조적 변화를 실시하기로 합의했기 때문이다.

작전통제권 변경 결정을 번복하려는 정치적 노력이 지속됨에 따라, 이와 관련된 리스크가 상존하는 상황이다. 특히 미국이 기타 여러 가지 문제로 어려움을 겪을 때 그러한 리스크는 더욱 커지게 마련이다. 만일 한국의 보수파가 미국의 국제적 임무 추진 과정에서, 특히 한국이 여하한 이유로든 그러한 임무에 독자적 기여를 할 수 없는 상황에서 장애물로 작용하는 것으로 인식된다면, 이러한 요소들은 미국 내에서 반발을 불러일으킬 수 있다. 이는 동맹의 상호 정치·안보 이익의 증진 가능성과 역량을 심각하게 약화시킬 수 있다.

---

<sup>50</sup> 스티븐 J. 플래너건 외, *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda (전략적 도전: 미국의 국제 안보 어젠다)*의 내용 중 “Adapting U.S. Alliances and Partnerships (미국의 동맹 및 협력관계 조정),” 스티븐 J. 플래너건 및 제임스 A. 쉬어 편찬 (워싱턴: Potomac Books for NDU Press, 2008년), 245-256.

## 북한의 유사시를 대비한 작전기획

한반도의 지휘체계 변화는 한미 양국 간의 작전기획 조정을 요구할 것이다. 이러한 변화는 빠르면 2009년 8월에 양국간 군사 시뮬레이션 및 훈련을 통해 시험대에 오르게 될 것이다. 그럼으로써 양측은 [미 한국사령부(US KORCOM)가 신설 한국 합동군사령부(JFC)를 지원하는] 새로운 체제가 적절히 기능하도록 할 수 있다.

이와 동시에 북한의 장기적 정치안정과 관련된 불확실성으로 인하여, 한국군과 미군이 동원될 수 있는 비상사태의 범위가 지속적으로 증대되어 왔다. 노무현 정부의 집권 기간 중에 정부 당국자들이 북한 문제의 처리와 관련하여 한국의 선택방안을 제한하는 것으로 인식될 수 있는 문서에 관한 세부계획 수립에 주저함에 따라, 북한의 잠재적 불안정으로 인하여 야기되는 문제들을 조용히 해결하려는 시도는 논란 속에서 중단되고 말았다. 북한 관련 비상사태에 대한 미국의 개입에는 남북 화해 증진 노력에 대한 정치적 책임이 수반될 것이라는 점이 주된 우려의 원인이었을 수도 있다.

이명박 정부는 남북간 대화에 대해 보다 조건적이고 상호주의적인 접근 방식을 증진하고자 노력하는 한편, 비상계획의 필요성에 대해서는 이견을 지니고 있는 것으로 보인다. 김정일이 2008년 8월에 뇌졸중 또는 기타 질병을 앓았다는 소문으로 인해 북한의 불안정 가능성에 대한 우려와 추측이 더욱 난무하게 되었고, 이러한 상황은 관계 당사국들에게 다양한 잠재적 시나리오에 대비해야 할 필요성을 일깨워 주었다. 이명박 정부와 오바마 정부 하에서 북한의 정치적 비상사태에 대비하기 위한 한미 양국의 조용한 기획조율이 재개될 것이다. 과거에 기획과 관련한 한국군과 미군 사이의 의견 불일치는 군부가 북한의 정치적 불안정과 관련된 모든 시나리오를 정치적 고려 없이 단독으로 처리할 수 없다는 현실을 보여주었다. 이는 정부의 다수 부서가 참여하는 잠재적 비상계획 시나리오와 관련한 정치중심적 조율의 필요성을 제기하며, 이러한 조율은 국방부와 주한미군보다는 청와대와 국가안전보장회의(NSC)가 주도할 때 그 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 또한 북한 유사시의 대응 방안과 관련하여 중국측과 협의할 필요가 있으나, 북한이 그러한 협의에 어떻게 반응할 것인가에 대하여 중국이 지속적으로 민감한 반응을 보이고 있는 것을 고려할 때 현재 공식협의채널은 존재하지 않는 것으로 보인다.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> 보니 글레이저, 스콧 스나이더 및 존 박, “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea (통제하기 어려운 인접국의 감시: 북한의 경제개혁 및

## 기지 문제 및 관련 과제

동맹과 관련하여 현재 진행 중에 있는 또 다른 주요 현안은 주한미군 재배치 및 용산 주한미군본부의 평택 이전과 연관이 있다. 원래 2008년까지 완료될 계획이었던 기지 재배치 및 이전 일정은 이미 건설 및 자금조달 지연이라는 문제에 봉착하여 목표 일정이 2012년으로 변경된 상태이며, 2019년으로 재조정될 가능성도 있다. 이러한 지연은 재배치 예상비용 증가의 원인이자 결과에 해당한다. 미국 의회가 (아이러니하게도 적어도 동맹의 장기적 유지 가능성에 대한 회의론에 일부 기인하여) 미군 재배치 지원에 소요되는 비용의 지출을 승인하지 않음으로써 이러한 지연의 한가지 원인으로 작용한 것으로 전해지는데, 그 결과 재배치를 위한 자금조달 방안은 2008년 하반기에 개최된 한미방위비분담특별협정(SMA) 협상의 주요 안건이 되었다.<sup>52</sup>

새로운 체제의 강화를 위하여 신속하게 이전 절차를 마무리 짓는 것은 한미 양국 모두에게 이익이 된다. 현 단계에서 양측이 계획에 따른 미군 재배치 완료에 필요한 정치적·재정적 지원을 제공하지 못하는 경우, 이는 앞서 설명한 바와 같이 정치협력의 확대와 심화라는 야심적 비전을 구현한다는 정치적 의지에까지 영향을 미치는 장애물로 작용할 수 있다. 이 문제와 관련하여 불필요한 지연을 해소할 수 있는지 여부는 포괄적 협력에 관한 비전의 현실성을 보여주는 지표가 될 수 있다.

## 한미방위비분담특별협정과 미래의 책임분담체계

동맹이 직면하고 있는 또 다른 과제는 한반도 미군주둔의 비용분담방안에 대한 협상의 관리이다. 한국 정부가 주한미군의 비용을 지원하기 위하여 부담할 의향이 있는 책임분담의 수준을 결정하기 위하여, 한미방위비분담특별협정에 대한 협상이 주기적으로 실시되어 왔다. 2008년 12월에 체결된 최신 협정의 규정에 따르면, 주둔국이 부담하는

---

안정에 대한 중국측 견해),” *미국평화연구소 토의문서*, 2008년 1월 3일,

[http://www.usip.org/pubs/working\\_papers/wp6\\_china\\_northkorea.pdf](http://www.usip.org/pubs/working_papers/wp6_china_northkorea.pdf). 마이클 J. 피네건, “What Now? The Case for U.S.-ROK-PRC Coordination on North Korea (이제 어떠한 조치를 취할 것인가? 북한에 관한 한·미·중 3국의 조율작업),” *Pacnet*, 제48호 (2008년 9월 11일).

<sup>52</sup> “기지 이전 연기,” *코리아타임즈*, 2008년 10월 23일.

비용에는 미군기지에 근무하는 한국 군무원들의 임금, 군수조달 및 유지보수 비용, 군사건설 비용이 포함된다. 또한 한국은 향후 캠프 험프리(오산-평택 지역)의 주한미군본부 건립 자금 조달을 위해 주둔국 자금을 이용하기로 약속하였는데, 이는 앞으로 한미방위비분담특별협정에 의한 한국의 향후 분담금 중 보다 많은 부분이 현금보다는 현물로 제공될 것임을 의미한다. 7,600억 원(5억 7천 8백만 달러) 수준으로 평가되는 한국의 총 분담금은 28,000명에 달하는 주한미군 주둔비의 약 42%에 해당되는데, 이는 미국이 추진하고 있는 분담비율 50대 50에 미치지 못하는 수준이다.<sup>53</sup>

비용 분담 문제는 여전히 민감한 사안이며 논란을 불러일으킬 소지가 있는데, 해외 파병과 관련하여 국내의 감시가 보다 철저해지고 아프가니스탄과 이라크 등 분쟁지역의 병력 배치가 지속적으로 요구될 가능성이 있을 때 더욱 그러하다. 지난 10 여 년간 주한미군 주둔을 지원하기 위한 한국측 분담금이 점진적으로 확대되어 왔지만, 주일미군 관련 비용의 70% 이상을 부담하는 일본의 분담금 수준에는 여전히 미치지 못하고 있다.<sup>54</sup> 그러므로 한미양국이 본 보고서에 제시된 바와 같은 국제적 동맹관계를 수립하고자 한다면, 동맹 차원에서 한반도 외부 임무를 지원하기 위한 한국의 방위비 부담이 증대될 수밖에 없을 것이다. 이와 동시에, 2020 국방개혁의 실시와 관련한 자원조달문제는 한국의 방위비 지출에 있어서 미군주둔 분담금과 우선순위를 놓고 경쟁을 벌이는 분야가 될 것이다. 한국의 최고 정치 지도자들은 국제 평화 및 안정에 대한 한국의 기여가 한국의 국제적 위상 및 전략적 이해관계에 가시적으로 공헌할 수 있도록 이에 대한 적절한 인식과 자금조달을 확보하는 한편, 한반도 내에서의 동맹 관련 기존 분담금 및 한국의 자체적 국방개발비용에 관한 적절한 자금조달을 보장해야 할 것이다.

---

<sup>53</sup> 정성기, “한국, 주한미군에 대한 현금지원 축소 예정,” *코리아타임즈*, 2008년 12월 25일.

<sup>54</sup> 레이저 요시다, “미군, 미군주둔의 기본원칙,” *재팬 타임즈*, 2008년 3월 25일,  
<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20080325i1.html>.

# 8

## 결론: 포괄적 동맹 비전 확립을 위한 다음 조치

한미 안보동맹의 초점이 단일 임무의 수행을 위한 한반도 상의 안보 중심적 협력에서 보다 폭넓은 규범적 토대에 기초하며 다양한 상호이익의 증진을 목적으로 하는 광범위하고 다각적인 국제 정치적 기반으로 옮겨감에 따라, 동맹 구조의 특성 및 동맹의 타당성에도 변화가 발생할 수 밖에 없다. 본 연구에서는 한미 양국이 포괄적 동맹의 일부로서 상호협력을 강화할 수 있는 다양한 분야를 검토하였다. 이들 분야 중 일부는 여타 분야에 비해 협력이 용이한 편이다. 아래의 도표에는 한국의 이익과 역량의 집중 극대화를 통해 지원을 받고 있는 분야와 완전한 잠재력 발휘를 위해서는 보다 많은 발전이 요구되는 분야가 각각 제시되어 있다.

표 1. 한미협력이 확대될 수 있는 분야들

	증가하는 한국의 역량	한국의 높은 역량
높은 한국의 현 이해관계	인도주의적 지원 공적개발원조 (한반도 내) 확산금지	평화유지 대 테러리즘 전염병 관련 조율
증가하는 한국의 현 이해관계	(한반도 외) 확산금지 기후변화 해상교통로 감시	일본·호주와의 3자간 안보 대화

국제사회의 선진국들 사이에서 지도적 역할을 수행하고자 하는 한국의 희망과 역량 증대에 따라, 한반도 외부 임무에 대한 한국의 보다 적극적인 참여를 지원하기 위해서는 미국과의 새로운 정치적·기술적 조율이 유용할 것이다. 많은 경우에 있어서, 한미동맹은 국제사회에서 한국의 역할 증대를 촉진하는 기반이 될 수 있다. 그러나 이와 같은 협력 역시 한국 국내의 정치적 지원을 필요로 하며, 기여의 효과를 제고하기 위해서는 신중한 기획과 다양한 채널을 통한 관계 당사자 간의 집중적 대화가 요구될 것이다. 또한 한국이 물질적·인적 투자를 할만한 가치가 있는 유형적 이익이 걸려 있는지를 확인하여 이를 국민에게 납득시킬 수 있다면, 국제적 임무에 대한 한국의 기여가 성공으로 이어질 가능성이 더욱 높아지게 된다.

본 보고서에 제시된 포괄적 동맹협력 비전이 그 잠재력을 모두 발휘하기 위해서는 정치적 지도력이 요구될 것이다. 한미 양국에서 신임 정부가 집권한 가운데, 이명박 대통령과 오바마 대통령은 공동의 전략적 이해관계를 바탕으로 한미동맹의 새로운 과제 해결 능력을 확인함으로써 국제적·지역적·기능적 과제의 해결을 목적으로 동맹의 기반을 확대할 수 있는 기회의 순간을 반드시 포착해야 한다. (1990년대 중반의 미일 동맹관계 재확인과 유사한) 한미동맹의 재확인과 재조정에는 한미 양국의 관료들이 비전의 공유를 지원하기 위하여 새로운 형식의 협력을 제도화하는 촉매제로 작용할 것이다. 한국의 국내 정책 기획자들은 무엇보다 지휘·통제체제의 변경에 군사적 업무조율 효과 유지에 필요한 조정작업이 수반되도록 하기 위하여, 내부적 국방개혁목표와 동맹협력을 지원하는 기획과정을 보다 긴밀히 연계시켜야 할 것이다.

동맹 협력의 강화 비전을 지원하기 위하여 한국의 정치 지도자들은 동맹과 상관없이 독자적으로 국제적 기여를 하는 것보다는 동맹을 국제적 공익에 기여하기 위한 주된 수단으로서 활용하는 것이 한국의 국익에 부합되는 이유를 보다 효과적으로 설명해야 할 것이다. 이와 마찬가지로, 미국은 한국과의 정치·안보 관계 심화를 통해 얻을 수 있는 유형적 이득에 관해 보다 명확한 설명을 제시해야 한다. 최근 수년간 하락세를 보여온 미국 의회와 한국 국회 간의 대화를 활성화하는 것은 양국 의원과 국민들에게 동맹의 가치에 대한 보다 광범위한 정치적 이해를 증진할 수 있는 효과적 방안이 될 것이다.<sup>55</sup> 또한 양측은 협력확대의 견실성을 확보하고 협력확대의 확고한 기반을 수립하기 위하여 재정적 투자를 실시해야 할 것이다.

본 보고서에 제시된 협력확대의 비전이 가능한 것은 장기적 한미 동맹관계를 둘러싼 배경에 변화가 있었기 때문이다. 한국의 경제개발, 민주화, 강화된 역량 및 안정적·개방적 국제질서에 걸린 이해관계로 인하여 양국의 이익이 한 방향으로 수렴되고 있고, 한미 양국의 포괄적 협력과 관련하여 이러한 공통의 이해관계에 기반한 강력한 타당성이 존재한다. 이러한 요소들은 양국이 21세기 동맹 협력의 확대라는 포괄적 비전을 추구할 수 있게 할 것이다.

---

<sup>55</sup> 제이슨 포레스터, *Congressional Attitudes on the Future of the U.S.-South Korea Relationship* (한미관계의 미래에 대한 의회의 태도) 참조. [워싱턴 D.C.: CSIS, 2007년 5월], [www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task/view/id,3884/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task/view/id,3884/).

## 부록

다음 분들은 워싱턴 DC에서 열린 두 차례의 라운드테이블에 한 차례 참가했거나 저자 혹은 시니어 프로젝트 어드바이저들과 상담을 한 바 있습니다. 이 분들이 반드시 본 보고서의 연구결과에 동의하는 것은 아닙니다.

### 워싱턴 DC 라운드테이블 참가자

패트릭 크로닌(Patrick M. Cronin)  
미 국방대 산하 국가전략문제연구소(INSS) 소장

폴 챔벌린(Paul Chamberlin)  
U.S.-Korea Consulting, Inc. 사장

마이클 피네건(Michael J. Finnegan)  
아시아정책연구소(NBR) 선임연구원

고든 플레이크(L. Gordon Flake)  
모린 & 마이크 맨스필드 재단 소장

척 존스(Chuck Jones)  
록히드 마틴 아시아·태평양지역 담당 이사(Director)

브루스 클링너(Bruce Klingner)  
헤리티지재단 산하 아시아연구센터(ASC)  
동북아시아 담당 선임연구원

크리스 넬슨(Chris Nelson)  
넬슨 리포트(The Nelson Report)

스티븐 박 중령(Steven D. Park)

미 국방장관실 아시아·태평양안보문제-동아시아(Asia-Pacific Security Affairs-East Asia)  
한국지부장

제임스 프르스텝(James J. Przystup)

미 국방대 산하 국가전략연구소 선임연구원

알렌 롬버그(Alan D. Romberg)

헨리 L. 스티븐슨 센터 우수 펠로우(Distinguished Fellow)

스티븐 슈레이지(Steven Schrage)

국제전략문제연구소(CSIS)의 Scholl Chair in International Business

여태익

국제전략문제연구소(CSIS) 국제안보프로그램(ISP)

밀리터리 펠로우(Military Fellow)

## 미국 관리

케빈 매딘(Kevin Madden) 대령

주한 미 합동군사업무단 단장

주한미군

킵 맥콜믹(Kip McCormick) 대령

주한미국대사관 국방무관

제임스 민니치(James Minnich) 중령

주한 미 합동군사업무단

프랭크 팬터(Frank A. Panter, Jr.) 미 해병대 소장

주한 미해병대 사령관

월터 샤프(Walter Sharp) 장군  
주한미군 사령관

캐슬린 스티븐스(Kathleen Stephens)  
주한미국대사

알렉산더 버시바우(Alexander Vershbow)  
전 주한미국대사

데이비드 울프(David Wolff)  
주한미국대사관 정치·군사 담당 일등서기관

대럴 지마이티스(Darrell Zemitis) 미 육군 중령  
주한 미 합동군사업무단

#### **미국 전문가들 및 전직 관리들**

레이먼드 에어스(Raymond P. Ayres, Jr.) 중장  
주한미군 전(前) 기획참모부장

스티븐 보스워스(Stephen Bosworth) 대사  
터프츠대학 플레처 법외교대학원 원장

차스 프리먼 대사(Chas W. Freeman, Jr.)  
중동정책협의회(MEPC) 회장

첸 케인(Chen Kane)  
국제전략문제연구소(CSIS) 국제안보프로그램(ISP) 펠로우

리언 라포트(Leon J. LaPorte) 장군  
전 주한미군 사령관

니콜라스 라디(Nicholas R. Lardy)  
피터슨국제경제연구소(PIIE) 선임연구원

윌리엄 페리(William J. Perry)  
스탠포드대학교 석좌교수(Barbara Berberian Professor)

찰스 프리처드(Charles L. (Jack) Pritchard) 대사  
한국경제연구소(KEI) 소장

에번스 리비어(Evans J.R. Revere)  
코리아 소사이어티 회장

## 한국 관리들

장호진  
외교통상부 북미국장

조병제  
한미방위비분담 협상대표

전인범 준장  
대한민국합동참모본부 전시작전권 전환추진단장

전제국  
국방부 국방정책실장

김규현 대령  
국방부 차관실

김속  
6자회담 수석대표

김성환  
청와대 외교안보수석

위성락 대사  
외교통상부 한반도평화교섭본부장

**한국 전문가들 및 전직 관리들**

한승주  
전 외무부장관

한용섭  
국방대학교 안보문제연구소 소장

김창수  
한국국방연구원 책임연구위원

김구섭  
한국국방연구원장

김승환  
명지대학교 교수(국제문제)  
국제전략문제연구소(CSIS) 선임연구원(비상근)

김성한  
고려대학교

이홍구  
전 국무총리

엄태암 박사  
한국국방연구원 안보전략연구센터 책임연구위원

임성준  
한국국제교류재단 이사장

## 저자 소개

스콧 스나이더는 아시아재단 한미정책연구센터 소장 겸 국제관계 프로그램의 워싱턴 프로그램 선임연구원이다. 그는 2000년 1월 한국 지부 대표로서 아시아재단에 합류하였고 2004년 4월에 워싱턴으로 자리를 옮겼다. 스나이더 소장은 또한 국제전략문제연구소(CSIS) 태평양포럼의 선임연구원이며 최근 미국외교협회(CFR)에 의해 한국학 겸임 선임 펠로우로 임명되었다.

아시아재단에 합류하기 전에 스나이더 소장은 미국 평화연구소 Research and Studies Program의 아시아 전문가였으며 아시아 소사이어티 Contemporary Affairs Program의 임시 책임자로서 근무하였다. 그는 2005-2006년에 스탠포드대학교 쇼렌쉬타인 아태연구소 팬택 비지팅 펠로우 자격을 그리고 1998-1999년에 사회과학연구협의회(Social Sciences Research Council)가 운영하는 아베(Abe) 펠로우십을 받았다.

스나이더 소장은 다수의 논단(op-ed) 기고문과 학술지 논문을 출판했고 특히 한반도에 초점을 맞추어 아시아 안보문제들에 관한 논평을 자주 발표하고 있다. 그의 최근 저서 *China's Rise and the Two Koreas: Politics, Economics, Security*는 Lynne Rienner 출판사에서 2009년에 발간되었다. 다른 출판물로는 L. 고든 플레이크(Gordon Flake)와 함께 편저한 *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (2003)와 *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (1999) 등이 있다. 스나이더 소장은 라이스대학교에서 학사 학위, 하버드대학교 지역연구-동아시아 프로그램(Regional Studies East Asia Program)에서 석사 학위를 취득했고 연세대학교의 토마스 G. 왓슨 펠로우를 역임한 바 있다.