

한반도 평화체제와 한미동맹*

동북아 평화체제와의 구조적 연계성

이수형(국가안보전략연구소)

국문요약

이 글의 목적은 한반도 및 동북아 평화체제의 관점에서 한미동맹의 조정 및 변화방향을 고찰하는 것이다. 즉, 한반도 및 동북아 평화체제 구축을 위해 한미동맹은 어떠한 방향으로 변화해 나가야 하며, 동시에 한미동맹의 변화가 한반도 및 동북아 평화체제에 미치는 영향을 분석하고자 하는 것이다. 이에 따라 이 글에서는 한반도 평화체제에 대한 기존 연구경향을 비판적으로 검토하고 평화체제를 국제체제론적 입장에서 접근하고자 한다. 이와 더불어 소극적·적극적 평화체제 개념을 제시하고 한반도와 동북아 평화체제의 구조적 연계성을 살펴 볼 것이다.

평화체제의 관점에서 한미동맹의 구조조정을 살펴보았을 경우, 한반도 평화체제의 맥락에서 가장 중요한 동맹재조정 핵심 쟁점은 동맹의 미래 공동비전과 이에 따른 한미동맹의 군사적 역할 설정 및 전시작전통제권 전환문제라 할 수 있다. 그리고 동북아 평화체제의 맥락에서는 유엔사의 위상 변화와 주한미군의 전략적 유연성문제라 할 수 있다. 특히 주한미군의 전략적 유연성 문제는 남한의 안보, 한미동맹을 포함하는 동북아의 안보구도 뿐만 아니라 한반도 평화체제 구축의 과정에 지대한 영향을 주게 될 것으로 전망된다. 한국으로서는 한미동맹과 동북아다자간 안보협력, 그리고 한반도 평화체제 모두를 확보해야 하는 입장에 있으므로 이 문제에 대한 합리적 대안을 강구해야 한다.

주제어: 소극적·적극적 평화체제, 동맹 공동비전, 한미전략동맹, 전략적 유연성

* 본 연구는 2008년도 서울대학교 통일학연구비지원에 의해 수행된 논문임.

I. 서론

1954년 제네바 정치회담(4월 26일~6월 5일)에서 처음 논의된 한반도 평화체제 문제는 이후 한반도 및 동북아 안보환경의 유동 과정과 맞물리면서 동북아 역내 국가들 간에 주기적인 핵심 쟁점으로 부각되어 왔었다. 특히, 지난 노무현 정부 당시 2005년 7월 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장 주재 한반도 평화체제 관련 고위급 전략회의를 계기로 한반도 평화체제 논의는 북핵 문제의 해결 진전과 맞물리면서 재부상하게 되었다. 이와 관련해서 6자회담에서 도출된 '9.19 공동성명' 제4항에는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력하며 직접 당사국 등은 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상을 벌이기로 하였다. 또한 6자회담 참가국들은 2007년 2월 8일에서 13일까지 베이징에서 제5차 6자회담 3단계회의를 개최하여 2005년 9월 19일 공동성명 이후 최초의 구체적 이행합의인 '공동성명이행을 위한 초기조치(2.13 합의)'를 도출하였다. '2.13 합의'에서도 6자회담 참가국들은 한반도 비핵화와 동북아 평화안보체제의 중요성을 강조하면서 이를 위한 실무그룹 회의를 구성하고 운영하였다.

6자회담 탄생 이후 한반도 평화체제 논의는 남북한 변화 관계, 북핵문제가 가지는 사안의 특수성 및 지역적·국제적 함의, 그리고 미국 및 역내 국가들의 입장과 역할 등이 고려되는 가운데 주기적인 논의가 이루어져 왔고, 그 과정을 통해 한반도 평화체제는 한반도 차원에만 국한되어 있는 것이 아니라는 점이 명확해 졌다. 즉, 한반도 평화체제는 동북아 평화체제와 구조적으로 맞물려 있는 것이다. 또한 한반도 평화체제가 동북아 평화체제와 구조적으로 맞물려 있지만, 이 두 체제는 “같이 또 따로” 진행될 수 있는 것도 사실이다. 즉, 한반도 평화체제가 구축된다 하더라도 동북아 평화체제가 구축되지 않을 수 있으며, 이와는 반대로 동북아

평화체제가 구축되어도 한반도 평화체제는 구축되지 않을 수도 있는 것이다.¹⁾ 따라서 한반도 평화체제와 관련된 다양한 쟁점들 중에서 어떤 것은 한반도 차원에 국한되어 있지만 또 어떤 것은 한반도 차원에서 뿐만 아니라 동북아 차원에서도 점검되고 논의되어야 할 것이다. 특히, 평화체제와 관련된 한미동맹의 변화 문제가 가장 대표적인 경우라 하겠다. 왜냐하면 한미동맹의 구조조정에서 나타날 수 있는 다양한 쟁점들은 한반도 및 동북아 평화체제와 직간접적으로 연결되어 있기 때문이다.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 한반도 및 동북아 평화체제의 관점에서 한미동맹의 조정 및 변화방향을 고찰하는 것이다. 즉, 한반도 및 동북아 평화체제 구축을 위해 한미동맹은 어떠한 방향으로 변화해 나가야 하며, 동시에 한미동맹의 변화가 한반도 및 동북아 평화체제에 미치는 영향을 분석하고자 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 제2절에서는 한반도 평화체제에 대한 기존 연구경향을 비판적으로 검토하고 평화체제에 대한 접근방법과 소극적·적극적 평화체제 개념을 제시할 것이다. 그리고 한반도와 동북아 평화체제의 구조적 연계성을 살펴 볼 것이다. 제3절인 평화체제와 한미동맹에서는 노무현 정부와 부시 정부를 중심으로 동맹재조정에 대한 양국의 입장을 분석해 나갈 것이다. 이는 한미동맹 조정이 이 시기에 본격적으로 이루어 졌고, 현재도 진행중이기 때문이다. 다음으로 한반도 평화체제와 동북아 평화체제와 연계시켜 한미동맹의 구조조정을 분석해 나갈 것이다. 이런 측면은 동맹 재조정에 있어서 일정 부분은 한반도 평화체제와

1) 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력간의 상관성에 대해서는 다음을 참조. 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구”, 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005), pp. 31~64 ; 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아다자간안보협력 전략”, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 199~224.

맞물려 있는 부분이 존재하는 동시에 어떤 측면은 동북아 평화체제와 맞물려 있기 때문이다. 마지막으로 여기서 미리 밝혀두고자 하는 점은 필자는 소극적 평화체제(제2절에서 논의)의 입장에서 한반도와 동북아 평화체제를 바라보고 있기 때문에 이하의 논리전개에 있어서 특별한 언급이 없는 한 한반도와 동북아 평화체제는 소극적 평화체제를 의미한다.

II. 평화체제의 접근방법과 평화체제 공간으로서의 한반도와 동북아

1. 평화체제 논의에 대한 비판적 검토

지난 10여 년간 북핵 문제를 주축으로 펼쳐진 한반도 문제를 둘러싸고 논의된 핵심 쟁점중의 하나가 바로 ‘평화체제’ 문제였다. 따라서 평화체제에 대한 논의는 단순히 학술적 차원에만 국한되지 않고 관련 국가들의 정책과 전략 차원에서 이해되고 또한 상황 변화에 따라 구체적인 정책으로 추진될 수 있는 성격을 내포하고 있었다.²⁾ 그에 따라 지난 시기 국내 학계에서는 한반도 평화체제 관련, 논쟁의 르네상스기를 맞이하기도 하였다.

이와 관련해서 평화체제에 대한 기존 연구 경향들³⁾은 평화체제의 구성과 내용, 범위와 정도, 절차에 대한 다양한 대안 및 접근방법 등을 제시하고 있는 가운데 서로 중복되고 때로는 강조점의 차이를 보이고 있어

2) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토”, 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006), pp. 33~66 참조.

3) 특히, 이와 관련해서는 ‘한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망’이라는 주제로 9명의 학자가 쓴 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006) 참조.

어떤 기준에 의해 이를 분류하고 유형화하기가 매우 어려운 것이 사실이다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 기존 연구에서 나타난 평화체제에 관한 일반적인 정의는 다음과 같다. “한반도 평화체제는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생 가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다. 이런 측면에서 한반도 평화체제는 소극적 평화 달성을 명시적·묵시적 규범, 원칙, 규칙, 정책결정의 절차 등을 포함한 평화체제를 마련하고자 하는 것이다.”⁵⁾ 또는 “한반도 평화체제는 갈등규제를 통해 신뢰구축 및 긴장완화를 도모하는 한편, 갈등타결을 위해 평화체제전환과 이에 대한 국제적 보장방안을 마련하는 것을 의미한다.”⁶⁾로 정의할 수 있다. 이와 더불어 평화체제는 “전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 의미한다. 그리고 평화체제를 구축한다는 의미는 이 같은 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장 요인들을 해소함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위라 할 수 있다. 이런 맥락에서 한반도 평화체제 구축 또는 한반도 평화 프로세스는 한반도에서 평화를 회복·유지하고 통일을 지향·기여할 수 있는 체제를 구축하는 전과정으로 규정한다.”⁷⁾

이런 측면에서 한반도 평화체제를 둘러싼 논의에서 가장 중요한 문제는 어떠한 방법을 통해 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시킬 것이며,

4) 이와 관련해서 이상현은 한반도 평화체제에 대한 기존 논의를 1) 평화체제의 법적 측면, 2) 평화체제의 군사적 측면, 3) 평화체제의 국제적 조건이라는 세 가지 측면을 포함하는 것으로 정의하고 있다. 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹”, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), p. 229 참조.

5) 박종철, “한반도비핵화와 평화체제 전환”, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 104-05.

6) 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축”, 『국가전략』, 제5권 2호 (1999), pp. 139-147 참조.

7) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 7.

전환된 평화체제를 어떻게 지속시켜 나갈 것인가의 문제로 압축될 수 있다. 전자에서의 주요 쟁점은 평화체제와 평화협정 상호관계의 설정문제이고⁸⁾ 후자에서의 주요 쟁점은 평화체제에 대한 접근방법의 문제로 압축될 수 있다. 특히, 후자와 관련해서 기존 연구는 제도론적 입장과 체제론적 입장이 강조되었다. 제도론적 입장⁹⁾에서는 당사자 문제, 이슈 범위, 권한 집중도, 통제력 이슈, 그리고 제도의 유연성 문제가 중시되는 반면, 체제론적 입장¹⁰⁾에서는 평화구조, 평화기능, 그리고 활동규범 등이 강조된다.

그러나 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 평화체제에 대한 개념정의가 너무 규범적·이상적이라는 점이다. 그렇기 때문에 한반도 평화체제에 대한 기존 논의에서는 한반도 평화의 항구성과 국제적 보장 등이 명시적·묵시적으로 강조되고 있다. 한반도 평화체제에 대한 이러한 접근 및 개념정의는 가장 바람직한 상황 조건들을 제시하고 있지만, 역설적으로 현실의 세계에서 한반도 평화체제의 등장을 더욱 어렵게 만드는 비의도적 모순을 보여주고 있다. 둘째, 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들은 평화체제 등장의 전제 또는 해결 조건으로서 동시다발적으로 많은 현안 문제의 해결을 강조하고 있다. 이는 결과적으로 한반도 평화체제의 등장을 사실상 남북연합이나 통일 한국 직전의 상태로 파악하고 있는 것으로 평화체제를 평화체제가 궁극적으로 지향해야 하는 목표와 동일시하는 오류를 범하고 있다고 판단된다.

8) 평화체제와 평화협정 상호관계의 설정문제에 대해서는 다음을 참조. 이종석, “한반도 평화체제 구축논의, 쟁점과 대안 모색”, 『세종정책연구』, 제4권 1호 (2008), pp. 5~31.

9) 최영중, “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인”, 『국제관계연구』, 제12권 제1호 (2007), pp. 5~32.

10) 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』 (성남: 세종연구소, 2001), pp. 10~12.

2. 평화체제 접근방법과 소극적·적극적 평화체제

필자는 평화체제에 대한 기존 논의들이 갖고 있는 이상의 한계점들을 극복하고 보다 실천가능하고 현실적인 측면에서 평화체제를 접근하고자 한다. 따라서 여기에서는 한반도 평화체제를 국제체제론적 입장에서 접근하고자 한다. 국제체제론적 입장에서 한반도 평화체제는 한반도에서 평화와 안정을 유지·지속시키기 위한 하나의 질서유지 메커니즘으로 이해되면서 평화체제와 관련된 행위자 문제, 행위자들 간의 상호작용의 유형, 행위자들 간의 힘의 배분 상태, 그리고 행위자에 영향을 미치는 비인적 요소(non-human factor)¹¹⁾라는 측면에서 정의될 수 있는 한반도 국제정치환경을 의미한다. 따라서 한반도 평화체제 대한 국제체제론적 접근은 평화체제를 한반도의 항구적 평화와 안정을 보장하는 불변적이고 완성적인 것이 아니라 한반도 국제정치환경의 변화에 따라 언제든지 달라질 수 있는 가변적이고 과정적인 메커니즘으로 인식한다.

바로 이러한 맥락에서 이 글에서는 갈통의 소극적 평화(negative peace)와 적극적 평화(positive peace) 개념¹²⁾을 적용하여 한반도 평화체제를 소극적·적극적 평화체제로 구분하여 개념 정의하고자 한다. 소극적 평화가 전쟁의 부재 상태를 언급하듯이, 소극적 평화체제는 소극적 평화가 유지되지만 그 이면에는 여전히 갈등이 잠재되어 있고 관련 행위자들의 안보적 상호작용에 따라 평화체제가 가변성을 갖고 있는 유동적이고 불안정한 체제이다. 따라서 한반도의 소극적 평화체제는 기존의 정전체제가 법리적 측면에서 종전협정이나 평화협정으로 전환되었음에도 불구하고 안보 가치의 절대성이 강조되면서 소극적 평화가 장기적·구조적으

11) 행위자에 영향을 미치는 비인적 요소들로는 무기, 자원, 기술 등을 들 수 있다.

12) Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means* (London: Sage Publications, 1996).

로 확보되지 못한 상황을 의미한다. 따라서 이러한 소극적 평화체제는 소극적 평화 관리 및 유지라는 지극히 제한적인 목적 달성을 위해 기능하지만 그 과정을 통해 행위자들의 화해·협력적 습관과 일반화된 행위 원칙의 확대 및 심화를 통해 소극적 평화의 유동성을 점진적으로 평화의 제도성으로 발전할 수 있는 환경을 마련하는 것이다.

반면 적극적 평화가 전쟁의 부재 상태를 넘어 전쟁 발생 원인의 제거라는, 구조적 폭력의 부재를 암시하듯이, 적극적 평화체제는 소극적 평화체제가 일정 기간 이상으로 지속되어 관련 행위자들의 안보적 상호작용이 안보 가치의 상대성에 입각하여 이루어지고¹³⁾ 소극적 평화의 제도적, 규범적 측면이 강조된다. 따라서 한반도의 적극적 평화체제에서는 남북 상호 신뢰와 이해가 보다 심화되고 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 요인들이 근본적으로 완화·해결되면서 제도화된 평화의 확대·심화가 촉진되는 가운데 한반도 평화의 항구적 정착을 위한 제반 관련 조치 및 실행이 이루어져 가는 상황을 의미한다. 따라서 한반도의 적극적 평화체제는 기존 연구에서 제시되었던 평화체제에 대한 접근 및 다양한 개념들과 유사한 상황이라고 볼 수 있다. 다만, 이러한 소극적/적극적 평화체제는 시공간적으로 일정 부분이 상호 중첩되어 작용할 수 있다.

3. 한반도와 동북아 평화체제의 구조적 연계성

한반도 평화체제를 국제체제론적 입장에서 접근하였을 경우, 필연적

13) 안보 가치의 절대성(국가안보 패러다임)과 상대성(국제안보 패러다임)에 대한 논의에 대해서는 다음을 참조. Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security", *International Studies Quarterly*, vol. 35 (1991), pp. 3~17 ; 이수형, "국제체제의 변화와 안보 패러다임", 미네르바정치연구회 편, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005), pp. 91~116.

으로 다음과 같은 문제가 제기될 수밖에 없다. 즉, 한반도 평화체제는 국제체제를 구성하는 하나의 하위 단위에 불과하기 때문에 보다 상위의 단위인 지역체제나 국제체제의 영향을 받을 수밖에 없다는 점이다. 그렇기 때문에 한반도의 소극적·적극적 평화체제는 한반도에서 소극적 평화가 지속된다 하더라도 상위체제의 영향을 받을 수밖에 없으며, 이와 관련해서 동북아 평화체제와의 구조적 연계성이 가장 중요하다고 볼 수 있다. 역사적으로 보더라도 한반도의 평화와 안정은 동북아의 그것과 구조적으로 맞물려 있었다. 구한말을 정점으로 한 지난 100여 년간의 한반도 역사에서 나타난 국권 찬탈, 해방, 전쟁과 분단 그리고 긴장과 대립 및 불안정한 평화는 동북아의 구도 및 정세와 긴밀히 연관되어 있다는 것을 보여주었다. 특히, 한반도 평화체제의 이면인 한반도 정전체제의 구축은 동북아 냉전체제의 축소판이었다. 따라서 한반도의 대립과 갈등은 한반도만의 문제가 아니라 오랜 역사를 갖고 있는 동북아 대결구도의 일부인 것이다. 그러므로 한반도 평화체제는 동북아 평화체제와 필연적으로 맞물려 있는 것이다.

한반도 평화체제와 마찬가지로 동북아의 평화체제도 소극적·적극적 평화체제로 구분할 수 있다. 오늘날 동북아 안보상황은 유동적이고 불안정한 소극적 평화체제가 지속되고 있다. 이는 기본적으로 다음과 같은 요인들이 작용한 결과라고 판단된다. 우선적으로, 세력전이 양상을 보이고 있는 동북아 역내 국가들 간의 안보적 상호작용이 정중동의 전략하에 움직이고 있다는 점이다. 미국과 중국은 지역적 차원에서 뿐만 아니라 국제적 주요 현안 문제에 대해서도 협력적 기조를 유지하고 있으며 중국과 일본은 지속적인 군비증강을 추진하면서도 역내 국가들과의 관계에서는 대립과 갈등보다는 대화와 협력 기조를 강조하는 가운데 향후 동북아 안보환경의 변화에 대비하는 모습을 보이고 있다.

특히, 이러한 양상은 2008년에 들어와 보다 부각되는 양상을 보이고

있다. 일례로, 중국과 대만은 2008년 6월에 들어와 1949년 중국 본토의 공산화 이후 처음으로 상주 대표사무소를 상호 설치하기로 합의했다. 이를 계기로 정치·경제·사회문화 등 다방면에 걸쳐 진행될 중국과 대만 간의 협력관계는 여기서 그치지 않고 동북아 여타 국가들에게도 미묘한 파장을 불러일으키고 있다. 또한 후쿠다 야스오 내각 출범 이후 일본과 중국의 협력관계도 부각되고 있다. 6월 16일 양국은 베이징에서 그동안 두 나라 외교관계에 있어서 가장 큰 걸림돌중의 하나였던 동중국해 유전·가스전 공동 개발에 합의하는 성과를 거두었다. 나아가 2009년에 들어와서는 역내 국가들 간의 정책대화라는 협의체가 보다 강화되는 양상도 보이고 있다. 기존 역내 국가들 간의 정책대화는 한국, 미국, 중국, 일본 사이의 양자관계¹⁴⁾로 진행되어 왔으나 동북아에서 양자관계의 틀을 넘어서는 미·중·일 3국의 최초의 전략대화체가 등장할 것으로 전망된다. 미·중·일의 정책대화는 중국의 급격한 영향력 확대, 중국을 중시하는 미국의 전략, 중국과 일본의 해빙, 미국의 중국 접근을 견제하기 위한 일본의 전략, 중국의 미·일 동맹 견제 등 복합적 작용의 결과에 따른 것으로 풀이된다.¹⁵⁾

현재 동북아 안보상황의 소극적 평화 지속의 또 다른 요인으로 역설적이게도 북핵 문제를 들 수 있다. 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언을 계기로 지역적·국제적 안보 현안으로 등장한 북핵 문제는 동북아 주요 국가들이 해결해야만 하는 가장 시급하면서도 중요한 안보 쟁점으로 작동하고 있다. 1993년 이후부터 현재에 이르기까지 북핵 문제

14) 현재 동북아 역내 국가들 사이의 주요 전략대화는 다음과 같다. 한국과 중국이 고위급 전략대화, 한국과 미국의 연례안보협의회(SCM), 장관급 전략대화, 미국과 중국의 전략경제대화(전략대화+경제대화), 중국과 일본의 고위급 경제대화, 미국과 일본의 2+2 전략대화(국방장관+외교장관).

15) 『한겨레』, 2009년 6월 9일.

를 둘러싼 동북아 국제정치는 북핵 해법을 둘러싸고 주기적인 협력과 갈등을 보여 왔다. 더군다나 2003년 8월 6자회담 성립 이후 북핵 문제는 역설적으로 동북아 안보 상황을 관리하는 측면도 보여주고 있다. 즉, 6자회담 참가국들은 내면적으로는 정중동의 국가적 실리 추구 양상을 견지하면서도 외면적으로는 북핵 해법에 일차적 관심을 집중하면서 다른 여러 가지 쟁점 영역에서의 상이한 이해관계에 대해서는 상대적으로 큰 갈등적 양상을 빚지 않으면서 동북아 안보의 상대적 안정성을 유지하고 있는 것이다.

물론, 이러한 양상은 2009년에 들어와 변화하는 양상을 보이고 있는 것도 사실이다. 특히, 북한의 후계체제구도와 맞물린 제2차 북핵 실험은 오바마 행정부 출범 이후 북미 관계를 빠르게 갈등적 상황으로 몰고 가는 동시에 북핵 해법을 둘러싼 6자회담 참가국들의 기존 인식과 정책 방향의 급전환을 야기하면서 동북아 안보에 새로운 긴장관계를 조성하고 있다. 그럼에도 불구하고 단기적 관점에서 바라본 동북아 안보질서는 과거와 마찬가지로 여전히 북핵 문제와 북한의 후계구도구축 과정에서 파생될지도 모르는 불안정성이 상대적으로 부각되는 모습을 보일 것이다. 그렇기 때문에 북핵 문제는 비단 소극적 평화 유지에 대한 관건일 뿐 아니라 동북아가 적극적 평화체제로 나아갈 수 있는 시발점이 되고 있는 것이다. 물론, 동북아의 적극적 평화체제의 등장은 탈냉전 이후 보다 부각되고 있는 동북아 국제정치의 독자성에 내재되어 있는 근원적 갈등 요인¹⁶⁾의 해소 여부에 달려있지만, 그럼에도 불구하고 북핵 문제는 적어도

16) 동북아 안보환경과 관련하여 냉전체제에서 동북아 역내 국가들은 거시적 차원의 체제 속성으로부터 탈피하지 못하는 양상을 보여 주었다. 이에 따라 동북아 국제정치의 독자성 역시 상대적으로 자율성을 갖지 못하였다. 즉, 체제의 양축을 구성하는 미국과 소련의 상호작용의 영향이 동북아 국제정치의 독자성을 압도했던 것이다. 그러나 1970년대 데탕트와 미국-소련-중국 간에 이루어진 전략적 삼각관계의 등장 이후 동북아 국제정치는 체제의 속성보다는 지역의

동북아의 소극적 평화체제의 발전과 향후 적극적 평화체제로 나아갈 수 있는 시금석으로 작용하고 있는 것 또한 사실이다. 요컨대, 현 시점에서 북핵 문제의 해결 여부는 한반도의 소극적·적극적 평화체제와 불가분의 관계에 있는 동시에 동북아 평화체제의 유지와 지속과도 깊숙이 관계되어 있는 것이다.

상대적 독자성이 보다 부각되어 왔으며, 특히, 탈냉전 이후 중국의 급격한 부상을 계기로 동북아 국제정치의 독자성은 체제의 속성을 압도하는 양상마저 보여주고 있다. 요컨대, 동북아 국제정치의 독자성을 견인하고 있는 역내 주요 행위자들 간의 상호 의의와 견제, 갈등과 경쟁의 관계는 과거와 마찬가지로 오늘날에도 동북아 다자주의의 보다는 역내 양자주의의 선호로 나타나고 있는 것이다. 더군다나, 동북아 다자주의의 형성을 저해하는 가장 큰 요인 중의 하나가 아직도 이 지역에서 강하게 작용하고 있다. 그것은 다름 아닌 냉전의 잔재인 진영 논리의 변형적 양상이다. 과거 진영 논리에 따라 미국은 일본 중시정책을 유지하는 가운데 일본과 한국을 동맹의 틀에 편입시켜 놓았으며, 마찬가지로 소련과 중국 역시 북한을 자신이 설정한 동맹의 틀에 편입시켰다. 이러한 동맹 구조와 동맹 구조가 발산하는 상호 적대는 시간의 흐름 속에 고착화 되어 왔다. 그 결과 오늘날 동북아 국제정치는 안보환경의 본질적 측면에서 동맹(미국·일본·한국) 대 동맹(중국·러시아·북한), 혹은 국가(미국) 대 국가(중국)의 역학관계에 좌우되는 상황이다. 이러한 역학관계는 기본적으로 탈냉전의 보편경쟁체제가 아닌 지정학적 경쟁논리에 입각하고 있기 때문에 안보 딜레마의 악순환을 지속시켜 한반도의 평화체제구축을 불가능하게 만들고 나아가 이 지역에서 냉전적 속성이 상당기간 지속될 수 있는 토양이 되고 있다. 이러한 동북아 국제정치의 독자성에 내재되어 있는 근원적 갈등 요인은 크게 남북관계와 양안관계 중심의 주권분쟁, 한일·러일·중일간의 영토분쟁, 한중일 간의 역사인식에 따른 과거사 문제, 그리고 중국의 부상에 따른 세력전에서 발생하는 세력균형의 문제 등이다. 이에 대해서는 다음을 참조. 전재성·이수형, “동북아 안보체제의 성격과 국제안보 패러다임의 적용가능성 분석”, 『안보학술논집』, 제16집 2호 (2005), pp. 1~62.

Ⅲ. 평화체제와 한미동맹

1. 동맹의 구조조정에 대한 한국과 미국의 입장¹⁷⁾

한미동맹에 대한 노무현 대통령의 인식과 관련해서 한 축에는 현실적 맥락을 중시하는 “동맹 자체에 대한 인식”이, 또 다른 축에는 노무현 정부의 안보정책 구상과 전략기조와의 연관성을 중시하는 “정책적 인식”이 존재했다. 그러나 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 정책적 인식은 현실적 맥락과는 상당한 차이점을 보여주었다. 특히, 정책적 맥락에서 나타나는 노무현 대통령의 동맹 인식은 평화변영정책의 협력적 자주국방이라는 안보전략기조와 불가분의 관계를 맺고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 정책적 인식은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 부합하면서 평화변영정책 목표를 달성하기 위한 차원에서 어떻게 한미동맹을 활용할 것인가의 문제로 전환되는 측면을 보이고 있다. 그렇기 때문에 한미동맹에 대한 정책적 인식은 동맹 그 자체보다는 주권국가로서 한국이 가져야만 하는 국가안보의 자주성에 대한 강조로 나타나는 것이다. 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 이중적 인식은 한국이 처해있는 안보 공간의 상황을 극복해보고자 하는 강한 바람에서 연유한 것으로 보여 진다. 즉, 현실적 맥락을 인정하면서도 그것을 뛰어 넘고자 하는 정책적 의지가 결합된 결과인 것이다. 이러한 노무현 대통령의 이중적 동맹 인식은 역설적으로 한미동맹 문제를 둘러싼 한국 사회의 정치화 내지 이념화가 심화될 수 있는 “편의적 선택의 창”을 제공하

17) 이 부분의 내용은 다음 문헌의 일부 내용을 재인용했음을 밝힌다. 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로”, 『국방연구』, 제52권 1호 (2009), pp. 3~28.

었던 것이다.

이와 유사한 맥락에서 노무현 정부의 동맹재조정¹⁸⁾ 전략 역시 이중적이었다. 노무현 정부의 이중적 동맹재조정 전략은 현실적 맥락을 중시하는 동맹 자체에 대한 인식에 따른 전략(동맹유지 및 강화전략)과 정책적 맥락을 중시하는 자신의 안보정책 구상과 전략기조에 따른 전략(정치적 자율성 제고전략)이었다. 동맹유지 및 강화전략은 원활하고 긴밀한 한미 협력관계를 중시하면서 미국과의 협의하에 차질 없는 동맹재조정 과정을 추진해 나가는 것이었다. 정치적 자율성 제고전략은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 구조적으로 맞물리면서 동맹재조정 과정을 통해 어떻게 국가안보의 자주성을 달성하느냐에 관한 문제였다.¹⁹⁾ 이러한 이중

18) 일반적으로 동맹조정은 크게 미시적 동맹조정과 거시적 동맹조정으로 분류할 수 있다. 미시적 동맹조정은 동맹의 적대 세력과 목표에 있어서의 인지적·정책적 변화를 동반하지 않는 가운데 동맹의 변화를 추진하는 것이다. 이러한 미시적 동맹조정은 보통 주둔군지위협정(SOFA)의 변화, 방위비분담 비율 및 방식의 변화, 기지이전, 군사전력의 재배치, 주둔 군사력의 증감, 군사전략의 변화 등을 야기한다. 지난 냉전기 북대서양조약기구(NATO), 한미동맹, 미일동맹 등에서 간헐적으로 진행되었던 동맹조정이 이에 해당된다고 할 수 있겠다. 반면, 거시적 동맹조정은 동맹의 적대 세력과 동맹 목표에 있어서의 인지적·정책적 변화를 수반하는 가운데 동맹의 새로운 정체성을 모색·정립해 나가는 근본적 동맹 변화를 야기하는 것으로 보통 국제안보체제의 근본적 변화와 맞물려 발생한다. 따라서 거시적 동맹조정은 기존의 위협인식과 동맹 목표에 있어서의 수정·변화, 동맹의 군사구조의 근본적 변화, 주둔군 군사전력 및 동맹의 역할 변화 등으로 나타난다. 거시적 동맹조정의 전형적인 사례로는 1990년 이후 현재까지 진행되고 있는 북대서양조약기구의 동맹재조정 과정을 들 수 있다.

19) 자주성과 안보의 교환모델의 이론적 측면에 대해서는 다음을 참조. M.F. Altfeld, "The Decision to Ally: A Theory and Test", *Western Political Quarterly*, 37 (1984), pp. 523~544 ; J.D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances", *American Journal of Political Science*, 35 (1991), pp. 904~933 ; 장노순, "교환모델 동맹의 교환성: 비대칭 한미안보동맹", 『국제정치논총』, 제36권 1호 (1996), pp. 79~104.

적 동맹전략에 있어서 노무현 정부가 상대적으로 중시했던 전략은 다른 아닌 정치적 자율성 제고전략이었다. 물론 이것이 동맹재조정 과정에 있어서 동맹유지 및 강화전략이 하위적 수준이고 정치적 자율성 제고전략이 상위적 수준이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 동맹재조정 자체가 한미 양국 모두에게 중차대한 국가적 현안이었을 뿐만 아니라 동맹재조정 과정이 일정 궤도로 올라선 이후 한미 양국은 크고 작은 수많은 정책 현안들을 순차적이 아니라 동시·복합적으로 다루어야만 했다. 그렇기 때문에 어느 한 쟁점에서의 양국 간 정책적 불협화음은 다른 정책 현안에도 영향을 미쳐 동맹재조정 과정 시기를 지연시키거나 아니면 동맹재조정 과정 자체를 위태롭게 만들 수도 있는 개연성을 갖고 있었기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 동맹재조정 과정에 있어서 노무현 정부가 정치적 자율성 제고전략의 상대적 중요성을 강조한 것은 자신이 설정하고 추진하고자 했던 안보정책 목표 때문이었다. 특히, 노무현 대통령은 자주국방을 통해 한반도 방위의 한국화를 달성하고 이를 기반으로 한반도 평화체제 구축과 동북아 평화번영을 여는데 있어서 한국의 변수 역할을 염두에 두고 있었던 것이다.

한편, 냉전 종식을 계기로 진영의식의 희석, 안보주체의 다양화, 안보 위협의 불확실성 증대 등은 미국으로 하여금 변화된 국제안보환경에서 자국의 이익을 보호·증진할 수 있는 새로운 국가안보전략을 모색하도록 만들었다.²⁰⁾ 특히, 9·11 테러를 전후로 부시 행정부는 기존 미국의 국가안보전략에 대한 검토를 기반으로 새로운 안보전략의 구축 과정을 변환(transformation)이라 명명하면서 본토방위와 해외주둔 미군의 융통성 있는 활용에 중점을 둔 새로운 국가안보전략을 추진해 왔다.

²⁰⁾ 이수형·남창희·Robert Dujarric, “주한미군 재배치와 한미동맹의 안보 딜레마”, 『21세기 정치학회보』, 제14집 2호 (2004), p. 124.

미국의 변환전략²¹⁾은 세계화가 급격하게 진전되고 정보통신혁명이 비약적으로 진행되는 상황에서 대테러전, 대량살상무기(WMD)의 비확산, 본토방위에 중점을 두고 추진되면서 21세기에 새롭게 부각되고 있는 비대칭적 위협에 대처하기 위해 신속기동능력과 정밀타격능력으로 ‘언제 어디서나’ 발생할 수 있는 위협에 대처할 수 있는 첨단 유동군 개념을 현실화해 가고 있다.²²⁾ 즉, 미국의 변환전략의 핵심은 위협기반이 아닌 능력기반이라는 안보위협에 대한 인식을 바탕으로 기존 미군사력을 거점 방어 중심에서 유동 전력화하는 것으로 요약될 수 있다.

미국의 변환전략은 필연적으로 기존의 동맹 유형이나 동맹관에도 지대한 영향을 미치게 된다. 특히, 부시 행정부에서 특징의 안보위협에 대처하기 위해 강조되었던 의지의 연합(coalitions of the willing)은 기존의 미국 주도의 항구적 성격을 갖고 있는 공식적 동맹 행태가 향후에는 비공식적 동맹 행태로 변화될 가능성을 내포하고 있다.²³⁾ 이미 미국은 소위 전략적 동반자관계를 통해 공식적 협정을 통한 동맹관계보다는 비공식적 동맹 성격이 부각되는 특별한 연합을 강조하면서 관련국의 안보를 보장하기보다는 다양한 정도의 군사적 협력과 공동의 안보이익을 공유하고 있다. 요컨대, 미국의 군사안보전략에 나타난 동맹관은 동맹의 정

21) 미국의 군사변환 전략의 기원, 성과, 그리고 평가에 대해서는 다음을 참조. 이상현, “미국의 군사변환 전략: 기원, 성과, 평가”, 『국가전략』, 제13권 3호 (2007), pp. 27~54.

22) 하영선 편, 『한미동맹의 비전과 과제』 (서울: 동아시아연구원, 2007), p. 15.

23) 이와 관련하여 하스(R. Haass)는 향후 국제체제의 형태는 무극체제(Nonpolarity System)로 변할 것이며 무극체제에서 동맹은 상황논리에 따라 임시방편적으로 형성·해체되는 가변적 형태가 될 것으로 내다보고 있다. Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance”, *Foreign Affairs* (May/June 2008). 또한 국제체제의 변화에 따른 동맹 유형의 형태 및 기능에 관한 연구에 대해서는 다음을 참조. 이수형, “국제체제의 변화가 동맹의 유형 및 기능에 미치는 영향”, 『국방연구』, 제51권 2호 (2008), pp. 111-129.

당성 혹은 효율성의 기준을 과거의 국가 가치상의 공유보다는 동맹국의 능력과 의지, 미국의 군사안보전략에 대한 기여도, 그리고 위협의 유형과 성격에 따라 달리할 가능성을 비추고 있는 것이다.²⁴⁾ 이러한 미국의 변환전략은 결국 미국과의 동맹관계 있어서도 무조건적인 지원이나 보장만을 기대하기가 어려운 시대가 이미 현실이 되었음을 의미하는 것이며, 과거 미국의 안보 공약을 확인하는 데 중요했던 주둔 미군의 수나 인계철선(trip-wire) 개념 등은 더 이상 고려대상이 아니다.²⁵⁾

미국의 입장에서는 군사변환이라는 새로운 안보전략에 입각해 변화된 국제안보의 성격과 특성을 염두에 두고 기존의 동맹의 주목표였던 한반도 전쟁억지 이외에 동북아 지역의 안정적 관리와 국제안보에 대한 동맹의 기여에 적합한 미래 한미동맹의 역할 설정에 중점을 두었다. 반면, 한국의 입장에서는 협력적 자주국방이라는 전략기조에 바탕을 두고 평화변영정책의 제반 목표들을 구현할 수 있는 바탕을 마련하는 차원에서 동맹재조정을 추진하는 것으로 한반도 전쟁억지를 동맹의 최우선적 목표로 삼으면서 궁극적으로 한반도 및 동북아 평화체제 구축에 기여할 수 있는 미래 한미동맹의 모습을 상정하였다. 동맹비전과 동맹의 역할에 대한 한미 양국의 입장을 보다 단순하고 직접적으로 표현한다면, 미국은 자신의 안보전략에 부합되도록 한미동맹의 지역안보를 내심 바라고 있었던 것이고, 한국은 한반도 방위의 한국화 차원에서 한미동맹의 비전과 역할을 그렸던 것이다. 이와 관련하여 전시작전통제권의 한국으로의 전환 문제가 한미 양국 간에 전격적으로 합의될 수 있었던 것은 한국과 미국의 국가안보전략상 이해관계가 일치했기 때문이었다. 한국의 입장에

24) Dingil Shen, "Can Alliances Combat Contemporary Threats?", *The Washington Quarterly*, vol. 27, no. 2 (2004), pp. 165-179 ; Kurt Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast", *The Washington Quarterly*, vol. 27, no. 2 (2004), pp. 151-163.

25) 하영선 편, 『한미동맹의 비전과 과제』, p. 19.

서 전시작전통제권 전환 문제는 협력적 자주국방이라는 전략기조에 부합할 뿐만 아니라 평화변영정책의 큰 목표중의 하나인 한반도 평화체제 구축에 대비하기 위한 차원이었다. 미국의 입장에서든 한국으로의 전시작전통제권 이양은 한반도 방위의 한국화에 기여하고 한미동맹의 지역동맹화로의 전환을 염두에 두었기 때문에 가능했던 것이라고 볼 수 있다.

2. 한반도 평화체제와 한미동맹

한반도 평화체제와 한미동맹의 맥락에서 가장 중요한 동맹재조정의 핵심 쟁점은 동맹의 미래 공동비전과 이에 따른 한미동맹의 군사적 역할 설정 및 전시작전통제권 전환문제라 할 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 지난 정부에서 한미 양국은 전시작전통제권 전환에는 합의를 보았으나 동맹의 미래 공동 비전에 대해서는 양국의 입장차이로 정치적 타협을 볼 수밖에 없었다.

그러나 이명박 정부에 들어와 한미 양국은 가치동맹, 신뢰동맹, 그리고 평화구축동맹으로 상징되는 한미동맹의 전략화에 합의하였다. 한미동맹의 전략화는 그동안 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔던 안보영역에서의 세계화를 그 배경으로 하고 있다. 한미 전략동맹은 1) 자유와 인권이라는 인류 보편 가치의 구현을 위한 가치동맹 2) 외교안보, 경제, 사회문화를 아우르는 상호의존의 신뢰동맹 3) 한반도는 물론 동아시아와 세계의 평화와 번영에 기여하는 평화구축동맹을 지향하는 것이다.²⁶⁾ 따라서 미국 측에서 제시하는 동맹의 비전은 대체로 한미동맹이 더 이상 한반도에 매이지 말고 변환을 통해 다기능, 포괄적 동맹으로 변모해야 한다는 것이다. 미국 측이 원하는 동맹상은 “going global”로 요약되며, 미

²⁶⁾ 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 (서울: 청와대, 2009), p. 23.

국은 한국이 글로벌 안보문제 특히, 오바마 행정부 외교안보 의제에서 수위를 차지하는 쟁점들에서 미국과 함께 세계무대에서 활동하기를 원한다. 이명박 정부도 성숙한 세계국가(Global Korea)를 내세우는 만큼 동맹비전의 공통분모가 'Global'로 수렴되는 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾ 이에 따라 한미동맹의 군사적 역할도 한반도의 평화와 안정에 국한되는 것이 아니라 지역의 안정과 국제평화를 위해 미국이 주도하는 평화구축활동에의 참여로 그 영역이 확장되는 것이다.

이명박 정부에 들어와 새롭게 모색되고 있는 한미동맹의 미래 공동비전과 그에 따른 군사적 역할 확대는 이미 현실화되어 가고 있기 때문에 한반도 평화체제와의 연계성을 고려했을 경우, 다음과 같은 측면에 유념할 필요성이 제기된다. 먼저, 한미 전략동맹에서 '전략'이라는 용어가 함축하고 있는 안보적 의미를 구체화 또는 명확히 할 필요가 있다는 점이다. 한미 전략동맹은 일반적으로 전략이란 목표를 설정하고 행동 방향이나 방침을 정해 효율적으로 목표 달성에 필요한 가용자원의 배분과 관련이 있다.²⁸⁾ 따라서 '전략' 목표의 범위와 영역에 따라 한미동맹의 성격과 역할 등이 달라질 수 있기 때문에 평화체제와 동맹의 조화를 모색해야 한다. 향후 평화체제 논의가 본격화 될 경우 한미동맹도 불가피하게 변화의 가속도가 붙게 될 것이다. 이러한 변화의 와중에서 동맹정책과 평화체제의 미묘한 균형을 유지하는 것이 필요하다. 동맹에 너무 집착하다 보면 평화체제의 진전이 그만큼 지연되기²⁹⁾ 때문이다.

둘째, 한미전략동맹의 요체는 평화구축활동과 불가분의 관계에 있기 때문에 한국의 입장에서는 동맹 딜레마에 따른 연루의 위험성³⁰⁾을 항상

27) 경남대학교 극동문제연구소, 『한미동맹의 미래와 현실』, 통일전략포럼 보고서 (No. 43) 2009-3, p. 33.

28) 위의 책, pp. 48~49.

29) 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹”, p. 254.

경계하고 이를 최소화 해 나갈 수 있는 동맹 관리전략을 마련해야 할 것이다. 특히, 연루의 문제는 주한미군의 전략적 유연성과 맞물려 있어 동맹의 성격에도 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 대한 한국의 적절한 관리전략이 마련되지 않는다면 한반도 및 동북아 평화체제 논의에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 이와 관련하여 현재 한국 정부와 국회 차원에서 준비하고 있는 유엔 평화유지활동(PKO) 참여법안에 국민적 합의를 바탕으로 국회 비준절차를 밟아나갈 수 있는 파병원칙이 담겨져야 할 것으로 본다. 파병원칙의 제정은 소모적 국론분열을 예방하고 한국의 안보적 이해관계를 반영하면서도 한미동맹을 증진하는 방향으로 짜여야 한다.

한편, 2007년 2월 24일 한미 양국의 국방장관은 2012년 4월 17일부로 전시작전통제권의 한국으로의 전환에 합의하였고, 2009년 10월 22일 제41차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 이를 재확인하였다. 이에 따라 1978년에 구축되었던 한미연합사령부는 해체될 것으로 예상된다. 전시작전통제권 전환 이후 한미동맹의 군사구조에 있어서 지휘체제는 한국이 주도하고 미국이 지원하는 새로운 공동방위체제이다. 즉, 전·평시 구분없이 한미 양측이 별도의 사령부에서 각각의 군에 대한 지휘권을 행사하면서 새로 창설되는 협의·조정기구를 통해 긴밀히 협조할 수 있도록 한 것이다. 특히, 양국 간 원활한 협력을 보장하기 위한 핵심기구로 가칭 ‘군사협조본부’를 설치해 운영할 것이다.³¹⁾

전시작전통제권의 한국으로의 전환은 분명 한반도 평화체제 구축과정에 있어서 한국의 입장을 강화하는데 기여하면서 향후 한국은 한반도의

30) 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기—연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등관계를 중심으로”, 『국제정치논총』, 39집 1호 (1999), pp. 21~38.

31) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일외교안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 240.

평화와 안정을 위해 더 큰 책임과 역할을 맡게 될 것이다. 다만, 전시작전통제권 전환과 관련해서 한 가지 유의할 점은 한국의 군사안보의 독자성을 향상시켜 나가면서 어떻게 미군 전력과의 상호협력성을 증진시켜 나가야 하는 문제이다. 북한의 핵실험과 핵보유 의지가 부각되는 현재의 한반도 안보 상황을 고려했을 경우, 이 문제는 한국의 안보적 이해관계에 있어 매우 중요하다고 볼 수 있다. 국내 일각에서 전시작전통제권 전환 날짜를 연기해야 한다는 입장도 이러한 한반도 상황의 불확실성을 반영하고 있는 것이다. 따라서 한국은 한미연합군사령부 해체 이후 대두될 수 있는 1) 한미 지휘통제 문제 2) 평·전시 연계문제 3) 유사시 증원 미군전력과 한국전력의 연계 문제 등에 대한 체계적이고 제도적인 방안이 수립되어야 할 것이다.³²⁾

3. 동북아 평화체제와 한미동맹

동북아 평화체제의 맥락에서 한미동맹 재조정을 고찰할 경우 가장 중요한 문제는 유엔사의 위상 변화와 주한미군의 전략적 유연성문제라 할 수 있다. 먼저, 유엔사의 위상 변화와 관련해서 한반도에서 소극적 평화체제가 구축되었을 경우 유엔사의 위상 변화는 불가피할 것으로 보인다. 문제는 유엔사가 자동적으로 해체되는 것이 아니라는 점이다. 유엔사는 1950년 6월 및 7월에 채택된 유엔 안보리 3개 결의(S/1501, S/1511, S/1588)에 근거하여 북한군의 무력 공격 격퇴 및 한반도의 평화회복을 목적으로 설립되었다. 특히, 1950년 7월 7일 안보리 결의 S/1588은 미국 주도 하에 유엔 회원국 지원 병력 등으로 구성되는 통합군사령부를 구성토록 하였으며, 미국이 사령관을 임명하도록 위임하였다.

³²⁾ 이와 관련해서는 다음을 참조. 박휘락, “전시 작전통제권 전환과 지휘통일”, 『국방정책연구』, 제24권 3호 (2008), pp. 157~185.

이에 따라 미국을 포함한 총 16개 유엔 회원국 병력의 연합군 형태로서 유엔사가 설립되었다. 유엔군사령관은 정전협정의 서명자이고, 정전협정 제1조 17항은 동 협정의 준수·집행 책임을 유엔군사령관에게 부여하고 있다. 이외 유엔군사령관은 군사정전위원회의 유엔군 측 위원 5명에 대한 임명권(제2조 20항), 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역의 민사행정 및 구제사업 시행, 출입허가(제1조 8항, 10항) 등의 권한을 행사할 수 있다. 따라서 향후 평화협정(조약) 체결 등의 조치로 정전협정이 종료될 경우, 유엔사의 해체 필요성이 제기될 가능성이 높은 것이 사실이다. 그러나 유엔사는 안보리 결의에 근거하여 설립되었기 때문에 정전협정이 종료된다고 하더라도 유엔사가 자동적으로 해체되는 것이 아니라 추가적 안보리 결의 등 유엔사 해체를 위한 적절한 법적 조치가 요구된다.

이런 측면에서 한반도의 소극적 평화체제 구축 이후 유엔사는 동북아의 적극적 평화체제 구축을 위한 토대로 위상 변화를 모색하는 것이 바람직 할 것이다. 만약 이것이 가능하다면, 유엔사의 위상변화가 한반도 및 동북아 평화체제에 미치는 영향은 상당히 긍정적인 효과를 가질 수 있을 것이다. 첫째, 동북아의 적극적 평화체제 촉진 기구로서 유엔사의 위상 변화는 불안정하고 유동적인 한반도의 소극적 평화체제를 국제적 합의 하에 관리할 수 있는 하나의 평화 관리 기제가 될 수 있다. 이를 통해 한반도의 평화는 적극적 평화체제로 나아갈 수 있는 튼튼한 제도적 장치를 갖게 되는 것이다. 둘째, 한반도와 동북아 평화체제의 구조적 연계성을 고려했을 경우, 유엔사의 위상 변화는 한반도와 동북아 평화체제의 연결 고리로서의 작용을 할 수 있으며, 이를 통해 한반도와 동북아 평화체제는 상호 연계적으로 적극적 평화체제로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

동북아 평화체제와 관련해서 또 다른 중요성을 갖고 있는 한미동맹 재조정의 핵심 쟁점은 주한미군의 전략적 유연성이다. 미국의 군사변환과 해외주둔재배치 구상의 핵심이라 할 수 있는 전략적 유연성은 주한미군

의 성격과 역할을 더 유연하게 만들으로써 국방변환과 해외미군재배치 계획이 구상하는 군대로 재편시키고자 하는 것이다. 말하자면 한반도 안정만을 위한 동맹이 아니라 한미동맹도 미국의 네트워크화된 세계동맹 체제 속에서 하나의 동맹으로서 장기적으로 기능할 수 있도록 하고자 하는 것이다. 그렇기 때문에 주한미군의 전략적 유연성 확대와 그 충격은 한미동맹관계를 포함한 한국 안보전략과 국방태세 그리고 남북관계와 대주변국 안보관계의 구조적 변화로까지 파급되고 있다.³³⁾

이런 측면에서 보았을 때, 주한미군의 전략적 유연성은 한반도 평화체제는 물론 동북아 평화체제와 밀접한 관계를 맺고 있는 것이다. 이미 한미 양국은 지난 2006년 1월 주한미군의 전략적 유연성 합의에 도달하였다. 한국은 미국의 전략적 유연성과 주한미군의 신속기동군화라는 미국의 입장을 세계전략 재구성의 일환이라는 관점에서 수용했지만, 전략적 유연성을 한미연합군 운영방침에 적용할 때 미래 한미동맹에 가장 큰 변수가 될 것은 의심의 여지가 없다.³⁴⁾ 따라서 향후 한반도 평화체제 및 동북아 평화체제를 고려하여 한국은 전략적 유연성의 원칙과 절차를 확립하고 상황에 따른 적절한 통제장치를 마련하여 어떤 상황과 기준, 판단에 따라 동원할 것인지 수용 가능한 가이드라인을 도출해야 한다. 전략적 유연성은 미국의 입장에서 보면 세계전략 운영의 기본요건이지만 한국의 입장에서 보면 평화체제와 갈등을 야기할 부담요인일 수도 있다.³⁵⁾ 요컨대, 주한미군의 전략적 유연성 문제는 한반도 및 동북아 평화체제와 관련해서 가장 뜨거운 논쟁점이 될 것이기 때문에 이와 관련된 보다 구

33) 최종철, “주한미군의 전략적 유연성과 한국의 전략적 대응 구상”, 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2009), pp. 294~300.

34) 김기정, “전환기의 한미동맹: 이론과 현상”, 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008), p. 104.

35) 이상현, “미국의 군사변환 전략”, p. 250.

체적이고 상세한 지침 등이 한국과 일본 등을 포함하여 관련 국가들 사이에서 논의되어야 할 것이다.

IV. 결론

서론에서 밝혔듯이, 이 글의 목적은 한반도 및 동북아 평화체제의 관점에서 한미동맹의 조정 및 변화 방향을 고찰하는 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 한미동맹의 구조조정은 한반도 및 동북아 평화체제의 진척여부와 관계없이 빠르게 진행되고 있다. 따라서 그 과정에서 나타나고 있는 동맹 조정의 주요 쟁점인 동맹의 미래 공동 비전 및 군사적 역할, 전시작전통제권 전환, 그리고 주한미군의 전략적 유연성 문제 등은 이미 상당부분 조정과정을 지나가고 있다. 따라서 향후 한반도 및 동북아 평화체제를 고려했을 경우 이들 문제 및 유엔사의 위상변화 문제가 쟁점 현안으로 재등장하거나 새롭게 나타날 가능성이 높다고 여겨진다.

이런 측면에서 한미동맹의 구조조정은 한반도 및 동북아 평화체제를 유도해 나갈 수 있는 방향에서 추진되어 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 한미동맹의 전략화에 있어서 '전략' 개념의 구체화가 필요하고, 특히 주한미군의 전략적 유연성 문제에 있어서 보다 구체화된 지침 마련이 요구된다 하겠다. 주한미군의 전략적 유연성 문제는 남한의 안보, 한미동맹을 포함하는 동북아의 안보구도 뿐만 아니라 한반도 평화체제 구축의 과정에 지대한 영향을 주게 될 것으로 전망된다. 한국으로서는 한미동맹과 동북아다자간 안보협력, 그리고 한반도 평화체제 모두를 확보해야 하는 입장에 있으므로 이 문제에 대한 합리적 대안을 강구해야 한다.³⁶⁾

³⁶⁾ 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아다자간안보협력 전략”, pp. 213~214.

이와 관련해서 한국은 한미상호방위조약과 주한미군의 전략적 유연성의 양립성 문제를 진지하게 검토하고 이에 필요한 제반 여건 등을 갖춰 나가야 한다. 왜냐하면 주한미군의 전략적 유연성이란 주한미군이 세계 어느 곳의 분쟁에도 동원될 수 있다는 함의를 내포하고 있기 때문에 논란의 여지가 발생할 수 있고 한반도 및 동북아 평화체제와 관련해서도 매우 민감한 문제이기 때문이다. 미일 동맹의 경우 미국과 일본은 미일 상호방위조약에 근거하여 주일 미군의 주둔 목적을 명확히 하기 위해 1997년 ‘미일 신방위협력지침’, 2002년 ‘무력공격사태 대처법안’, ‘자위대법 개정안’, ‘안전보장회의설치법 개정안’ 등 소위 ‘유사법제’를 정비한 바 있다.

지난 정부에서 본격화된 한미동맹 재조정의 파급 범위는 한미 양국은 물론 주변국가들의 안보전략에도 심대한 영향을 미칠 것이다. 특히, 현재 진행중인 한미동맹 조정 내용들은 향후 논의될 한반도 및 동북아 평화체제와 불가분의 관계를 맺고 있다. 비록 한미동맹의 조정과정이 선행적으로 진행되고 있지만, 동맹 조정은 평화체제와 조화를 이룰 수 있는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

■ 접수: 2009년 10월 29일 / 수정: 2009년 11월 17일 / 게재확정: 2009년 11월 17일

【참고문헌】

- 구갑우·박건영·최영중. “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구”. 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005).
- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일외교안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 경남대학교 극동문제연구소. 『한미동맹의 미래와 현실』. 통일전략포럼 보고서 (No. 43) (2009)
- 김기정. “전환기의 한미동맹: 이론과 현상”. 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008).
- 박건영. “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아다자간안보협력 전략”. 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006).
- 박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환”. 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006).
- 박휘라. “전시 작전통제권 전환과 지휘통일”. 『국방정책연구』, 제24권 3호 (2008).
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축”. 『국가전략』, 제5권 2호 (1999).
- 송대성. 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 이상현. “미국의 군사변환 전략: 기원, 성과, 평가”. 『국가전략』, 제13권 3호 (2007).
- . “한반도 평화체제와 한미동맹”. 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006).
- 이수형. “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로”. 『국방연구』, 제52권 제1호 (2009).
- . “국제체제의 변화가 동맹의 유형 및 기능에 미치는 영향”. 『국방연구』, 제51권 제2호 (2008).
- . “국제체제의 변화와 안보 패러다임”. 미네르바정치연구회 편. 『국제질서의 패러독스』. 서울: 인간사랑, 2005.
- 이수형·남창희·Robert Dujarric. “주한미군 재배치와 한미동맹의 안보 딜레마”. 『21세기 정치학회보』, 제14집 2호 (2004).
- 이수형. “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등관계를 중심으로”. 『국제정치논총』, 39집 1호 (1999).
- 이종석. “한반도 평화체제 구축논의, 쟁점과 대안 모색”. 『세종정책연구』, 제4권 1호 (2008).
- 장노순. “교환모델 동맹의 교환성: 비대칭 한미안보동맹”. 『국제정치논총』, 제36권 1호 (1996).
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토”. 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006).

- 전재성 · 이수형. “동북아 안보체제의 성격과 국제안보 패러다임의 적용가능성 분석”. 『안보학술논집』, 제16집 2호 (2005).
- 청와대. 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』. 서울: 청와대, 2009.
- 최영중. “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인”. 『국제관계연구』, 제12권 1호 (2007).
- 최종철. “주한미군의 전략적 유연성과 한국의 전략적 대응 구상”. 이수훈 편. 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2009.
- 하영선 편. 『한미동맹의 비전과 과제』. 서울: 동아시아연구원, 2007.
- 허문영 외. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- Altfield, M.F. “The Decision to Ally: A Theory and Test”. *Western Political Quarterly*, 37, (1984).
- Campbell, Kurt. “The End of Alliances? Not So Fast”, *The Washington Quarterly*, vol. 27, no. 2 (2004).
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications, 1996.
- Haass, Richard N. “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance”. *Foreign Affairs* (May/June 2008).
- Haftendorn, Helga. “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security”, *International Studies Quarterly*, vol. 35 (1991).
- Morrow, J.D. “Alliances and asymmetry: An alternative to the capability aggregation model of alliances”. *American Journal of Political Science*, 35 (1991).
- Shen, Dingil. “Can Alliances Combat Contemporary Threats?”. *The Washington Quarterly*, vol. 27, no. 2 (2004).

Abstract

A Peace System on the Korean Peninsula and ROK-US Alliance: Structural Relationship with A Peace System in Northeast Asia

Lee, Soo-hyung(Institute for National Security Strategy)

A peace system on the Korean peninsula draws increasing attention since the 9·19 joint statement in conclusion of the fourth Six-Party Talks was issued. The statement was a comprehensive approach which compensates economic assistance, energy provision, and diplomatic normalization between North Korea, the U.S., and Japan for North Korea's denuclearization. It also aimed at the establishment of a peace system on the Korean peninsula and construction of a multilateral security arrangement in Northeast Asia in order to solve the North Korean nuclear development problem. Thus, once the negotiation over the Korean peninsula peace system gets into strides, a number of issues will be raised and debated regarding peace system and especially ROK-U.S. alliance.

This paper tries to examine some important issues(the status of the United Nations Command and Combined Forces Command, strategic flexibility of the USFK and so on), relating restructuring ROK-U.S. alliance on peace system perspectives in the Korean peninsula and Northeast Asia. For the purpose of this, I will evaluate previous debates about peace system on the Korean peninsula and present the concept of negative and positive peace system. In this lines, I will examine some important issues relating restructuring

ROK-U.S. alliance with consideration of the structural relationship between the Korean peninsula and Northeast Asia.

Keywords: negative/positive peace system, common vision of ROK-U.S. alliance, strategic flexibility of the USFK, the structural relationship between the Korean peninsula and Northeast Asia.

이수형

한국외국어대학교 정치외교학과에서 박사학위를 받았으며 현재 국가안보전략연구소 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 연구실적으로 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽안보』, 『국제체제의 변화가 동맹의 유형 및 기능에 미치는 영향』, 『북대서양조약기구와 국제연합 안보리와의 역학관계: 탈냉전 이후 나토의 집단안보 역할을 중심으로』, 『중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로』 등이 있다.