Journal of Military History
2021, No. 119, pp. 229-247
https://doi.org/10.29212/mh.2021..119.229
Printed in the Republic of Korea

[서평] 한국 현대사에 있어서 한미동맹의 의미와 역할에 대한 재인식

– 김준형 저, 『영원한 동맹이라는 역설』 –

박동순*

본고는 한동대학교 국제정치학자이면서 국립외교원장인 김준형이 2021년 3월에 출간한 『새로 읽는 한미관계사, 영원한 동맹이라는 역설』에 대한 서평이다. 저자는 이 책에서 1882년 '조미수호통상조약'의 체결로부터 139년, 그리고 1953년 10월 1일 '한미상호방위조약'을 체결한지 68년간의 한국과 미국의 관계를 복합적이고 다층적으로 분석하여 제시하고 있음을 전제하고 있다.

1. 한미동맹의 신화와 오래된 관성

마키아벨리(Niccolò Machiavelli)는 『군주론』 제13장에서 이렇게 적고 있다. "원군(援軍)은 그 자체로서는 유능하고 효과적이지만, 원군에 의지하는 자에게는 거의 항상 유해한 결과를 가져다준다.

* 한성대학교 국방과학대학원 교수

www.kci.go.kr

왜냐하면 그들이 패배하면 당신은 몰락할 것이고, 승리하면 당신은 그들의 처분에 맡겨지기 때문이다." 한국의 현대사에서 6.25전쟁을 함께 치룬 후 체결된 한미동맹의 실체라고 할 수 있는 주한미군은 마키아벨리의 관점에서 '원군'이라고 볼 수도 있을 것이다. 주한미군의 역사가 보여주듯이 대한민국은 한미동맹에 중독(中毒)되어 있다.

> 한국과 미국은 1882년 '조미통상수호조약'을 체결한 이후 139년간 외교관계를 유지해오고 있다. 여기에다가 1953년 '한미상호방위조약'을 체결하여 군사동맹관계를 이어온 지 68년이 흘렀다. 한미동맹의 강한 일방인 미국은 양극체제의 냉전시대에는 자유민주주의를 대표하는 강력한 축으로 존재했으며, 탈냉전 체제에서는 세계 유일의 초강대국으로 남아있다. 반면에 한미동맹의 또 다른 일방인 한국은 안보를 보장받고 경제의 많은 부분을 지원받아 의존하는 관계가 반세기 이상 지속되는 과정에서 "한미동맹은 신성불가침의 신화(神話)가 되었고, 그 신화는 한국의 대미정책에 있어 변수가 될 가능성을 없애버리고 상수(常數)로 만들었다."(p.14)

한미관계는 출발에서부터 '기울어진 운동장'에서 시작되었다. 한국은 이로 인하여 그동안 한미관계가 서로의 가치와 이익을 존중하는 대등한 외교관계가 유지되었는지, 그리고 한미동맹은 대칭적이고 균형적인 관계에서 지속되어 왔는가에 대해 진지하게 생각해 볼 필요와 여유조차 없었다. 이처럼 한미관계의 시작은 서구의 최강대국인 미국과 개화를 거부하는 동북아의 작은 나라 조선의 반 강제적인 개항을 위한 '불평등조약'이었다. 또한 한미동맹은 냉전시대 양극의 첨단에서 발생한 공산세력의 불법침략으로부터 풍전등화와 같은 한국을 구원하는데 주도적인 역할을 한 자유민주주의의 지도국인 동시에 최 강대국인 미국과의 전쟁 피해국인 한국이 체결한 전형적인 '비대칭조약관계'로 지속되었다.

www.kci.go.kr

저자는 프롤로그에서 “지난 70년 동안 한미동맹은 신화가 되었고, 한국은 동맹에 중독되어 왔다”고 진단하고 있다. 동맹에 대한 이러한 현상은 한국이 처한 분단구조와 전쟁의 위협, 폐허를 극복한 경제재건 등 열악한 환경 하에서의 불가피한 선택이었음에도 불구하고 미국이라는 압도적인 상대에 의한 ‘가스라이팅(gaslighting)현상[1]’으로 인식하고 있다.

이 책은 출간되어 언론에 소개되면서부터 많은 관심의 대상이 되었다. 그 첫 번째 이유는 한국과 미국의 동맹관계를 심리치료분야에서 사용하는 병리적 현상(‘누군가가 타인의 심리나 상황을 교묘하게 이용하고 또 때로는 조작하여 그가 스스로를 의심하게 만듦으로써 타인에 대한 지배력을 강화’)으로 비유한 점이다. 두 번째는 한국 외교부 산하의 국책연구기관인 「국립외교원장」 직책에 있는 외교공무원의 신분으로써 동맹인 미국에 대한 비판적인 시각에 대한 적절성 문제가 제기되기도 하였다.

그러나 저자는 외무공무원이기 이전에 국제정치의 연구자로서 그동안 축적해 온 지적 소신에 대한 출간이라고 설명하였다. 이러한 측면에서 이 책을 통해 그동안 당연시하고 무감각했던 한미동맹관계에 대해 ‘미국은 한국에게 누구이며, 반대로 한국은 또 미국에게 무엇인가’에 대한 존재와 가치를 가늠해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

저자는 미국 조지 워싱턴대학에서 정치학 석·박사학위를 받은 한미관계와 한반도 국제정치 분야의 대표적인 전문가이다. 그는 오랫동안 한동대학교 국제어문학부의 교수로 재직하였으며, 대외적으

1) 미국 심리치료사 로빈 스턴(Robin Stern)은 저서에서 ‘의식적·무의식적으로 상대를 조종하려는 가해자와 그를 이상화하고 관점을 비판 없이 받아들이는 피해자가 만들어내는 병리적 현상이라고 정의하였다. Robin Stern, *The Gaslighting Effect: How to Spot and Survive the Hidden Manipulation Others Use to Control Your Life,* New York: Harmony 2007.

www.kci.go.kr

로는 대통령직속 정책기획위원회 외교·안보분과위원과 청와대 국가안보실 및 외교부, 그리고 통일부 자문위원 등으로 활동하였으며, 민간 싱크탱크인 한반도평화포럼 외교연구센터장을 맡기도 하여 학문과 실무를 겸비하였다. 이러한 경험과 소신으로 저자는 용기 있게 한미관계사를 새롭게 읽도록 권하고 있다. 그는 한미동맹관계를 '역설(paradox)[2]'과 '양면성', 그리고 '이중성'으로 접근하고 있다.

이 책의 특징은 한미동맹을 주축으로 하는 한미관계를 전체적이고 양면적인 시각에서 기술했다는 점이다. 먼저 1882년 조선과 미국의 최초의 만남부터 2020년까지의 한미관계 전반을 시간적 흐름에 따라 정리하였다. 책은 3부로 구성되어있으며, 1부는 개항부터 1970년대까지(만남에서 동맹까지), 2부는 1980년대부터 2007년까지(신화가 된 동맹을 넘어), 3부는 2008년부터 2020년까지(새로운 도전과 한미관계의 미래)로 구분하여 기술함으로써 한미동맹관계를 한눈에 꿰뚫어 볼 수 있다.

저자는 책에서 한미관계에 대한 진보진영과 보수진영의 입장, 한국의 발전에 대한 디딤돌과 걸림돌의 양면적 시각으로 접근하고 있다. 또한 한미관계에 있어서의 엄연한 현실 인식과 군사동맹의 가치에 대해 객관적이고 균형감을 가지고 인식하기 위해 노력한 부분이 크게 공감되었다. 뿐만아니라, 한미관계를 새롭게 봐야 한다는 주제를 굳게 인식하고 각 시대별로 18개의 주제를 심층적으로 전개해 준 노고가 돋보인다. 전반적으로 이 책에서 저자는 '한미관계는 깊어져야 하지만 한미동맹에서 한국은 자율성을 확보'를 주장하고 있다. 이 점은 국가이익을 위해 그리고 건강한 한미관계를 위해 '묵은 신화를 벗어던지고 영원한 동맹이라는 역설을 바로잡아야 할 것'을 일관되게 주장하고 있다.

2) 어떤 주의나 주장에 반대되는 이론이나 말로서, 일반적으로는 모순을 야기하지 아니하나 특정한 경우에는 논리적 모순을 일으키는 논증으로 모순을 일으키기는 하지만 그 속에 중요한 진리가 함축되어 있는 것으로 간주한다.

www.kci.go.kr

본 서평은 5개장으로 구분하여 기술하였다. 제2장에는 한미동맹의 여정을 따라 주요 변곡점에서의 한국과 미국의 입장을 살펴보고, 제3장에서는 한미동맹에서의 한국과 미국의 역할 관계에 대하여, 그리고 제4장은 탈냉전 및 '신 냉전 시대'를 맞는 한미동맹의 변화에 대한 탐색을 하였다. 필자의 입장에서 『영원한 동맹이라는 역설』에 대한 다양한 쟁점과 방대한 분량을 제한된 지면으로 기술하는 것은 매우 어려울 것으로 판단되어 비판적 논의 보다는 저자의 의도를 전달하고 좀 더 공감할 수 있는 부분들에 대해 충실하고자 하였다.

2. 한미 외교관계의 불평등한 여정

국제사회에서 정의감이 바로서야 평화가 형성되고 유지될 수 있다. 국내정치에서도 사회정의가 형성되고, 민주정치가 무르익어야 평화로운 사회를 향유할 수 있음은 물론이다. 특히 국제사회는 개별국가들의 정당한 요구가 반영될 수 있는 서로의 이익을 주장하여 실현할 수 있는 과정이 자유롭고 안정되며 평화로운 '국제질서'가 형성되어야 한다. 그러나 한미동맹에서 합리성과 국익의 실용주의는 작동하기 어렵고 외교의 영역은 물론, 국내외정치의 대부분 영역이 '한미동맹관계'로 환원되고 만다. 분단구조의 오랜 관성으로 인해 '모든 문제를 안보의 문제'로 보는 것처럼 국가의 관계도 한미동맹이라는 프리즘으로만 바라보고 있는 현실이 지배적이다.

미국이라는 나라는 1789년 공화국의 성격으로 탄생하였다. 그런데 제국이 될까봐 두려워하던 이 공화국은 불과 1세기만에 대서양과 태평양을 누비며 세계의 제국이 되었다. 미국은 19세기 중엽을

www.kci.go.kr

지나면서 '영토 제국'의 모습을 갖추었고, 이어서 지정학적인 자주성으로 '경제 제국'의 기틀을 다졌다. 그리고 제1차 세계대전을 전후하여 자유와 민주를 기치로 세계를 지도하는 '이념 제국'을 표방했으며, 제2차 세계대전이 끝나고 냉전이 시작되면서 소련과 함께 '군사적 패권'도 완성하였다.

미국의 국가(國歌)는 "새벽 여명에 휘날리는 성조기", 그리고 "포탄의 붉은 섬광"으로 이어지는 전쟁의 다큐멘터리 같은 느낌이다. 230여 년의 미국 역사에는 군사통치도 없었고 상시 징집제도도 없었던 철저한 '문민 통치'의 국가였지만, 아이러니하게도 역대 미국 대통령 중에는 전문 직업군인이 많은 편이다. 이처럼 미국은 역사적으로 전쟁이 차지하는 비중과 외교의 군사주의 전통이 큰 나라이다.

미국의 정치학자 시어도어 로이(Theodore J. Rowi)에 의하면 미국의 역할은 ① 세력 균형자, ② 경제적 팽창주의, ③ 신성동맹으로 보수주의의 보호자, ④ 패권이익을 위해 원칙과 가치를 세우는 것으로 정리하고 있다. 그러나 미국은 역사적으로 유독 한국에게는 후덕하지 못하였음을 인식하는 것은 한국인으로서의 피해의식 때문은 아닌가 생각하게 된다.

1880년대 후반의 조선은 일본과는 달리 국제정세에 둔감했으며 서구세계에 대한 개항을 거부했다. 조선은 500년 역사 동안반도국가로서 전통적인 대륙세력인 청나라와 유대하고 '척왜양이(斥倭洋夷)'를 지향하고자 하였다. 그러나 '서세동점(西勢東漸)'의 큰 줄기를 무시할 수 없는 일이었다. 앞서 서구의 문물에 눈뜬 인접 해양국가 일본의 압력에 굴복하여 1876년 강화도조약을 체결하여 개항하였다.

이후 청과 일본은 조선의 임오군란(1882)을 계기로 군대를 파병하여 영향력을 확대하기 위해 갈등하였고, 러시아 또한 정치적 영향력과 경제적 수탈에 혈안이 되었다. 당시 조선은 '사면초가(四面楚

www.kci.go.kr

歌)'였다. 이를 헤쳐나가고자 조선은 일본과 청나라, 러시아 등 주변국의 야욕을 뿌리치고자 자유민주주의 가치를 중시하고 지리적으로 영토야욕이 없을 것으로 판단되는 미국에게 의존하고자 하였다.

1882년 조선은 대리자임을 자처하는 청나라의 알선으로 미국과 '조미수호통상조약'을 체결했다. 이 조약에는 '거중조정(居中調整)[3]'이라는 주권국가간의 쌍무적 협약이라는 근대적 모습을 갖추고 있는 것으로 보이지만, 조선은 미국을 최혜국으로 대우하는 불평등한 조약이었다. 이후 미국은 청·일 전쟁(1895)과 러·일 전쟁(1905)의 후속처리에서 조선의 입장을 옹호하지 않았고, 일본의 행위에는 침묵으로 일관하여 한국의 기대를 저버렸다.

미국은 1905년 일본과 맺은 '가쓰라-태프트 밀약'으로 한국에게 첫 번째 배신을 하였다. 1905년 7월, 일본 수상 가쓰라(桂太郎)와 미국 전쟁부 장관 태프트(William Howard Taft)는 아시아에서 미·일 양국의 세력권을 분할하고 상호 인정하는 밀약을 체결했다.[4] 밀약 회담에서 가쓰라는 조선의 잘못으로 러·일 전쟁이 일어났다고 주장했고, 태프트는 '일본이 조선의 보호국이 되는 것이 동아시아의 안정에 도움이 됨'을 강조했다. 이를 계기로 일본은 을사늑약(乙巳勒約, 1905.11.17.)을 체결하여 한국을 식민지로 전락시키는 결정적인 계기가 되었다.

1945년, 미국은 제2차 세계대전 후 전후처리 과정에서 일본을 아시아의 전진기지로 삼는 대신, 한반도를 완충지대화 하여 소련과 분할점령하게 되었다. 한반도 분단의 시원(始原)은 일제의 식민지정책이었지만, 해방 후 한국은 일제의 식민지 및 전쟁 피해국으로서 승

3) 조미수호통상조약 제1조에 "만약 타국이 불공경모(不公輕侮), 즉 제3국으로부터 부당하게 업신여김을 당하면, 알려서 반드시 서로 돕고 거중 조정함으로써 그 우의의 두터움을 표시한다."고 규정하였다.

4) 밀약의 요지는 다음과 같다. 일본은 필리핀에 대해 하등의 침략적 의도를 갖지 않으며 미국의 지배권을 확인한다. 극동의 평화유지를 위해 미국, 영국, 일본은 실질적인 동맹관계임을 확인한다. 일본의 대한제국에 대한 지배권을 인정한다.

www.kci.go.kr

전국들의 전후처리과정에서 보호를 받고 독립정부 수립을 지지받았어야 마땅하다. 그러나 한반도에서 일제의 무장해제를 명목으로 한 '군사적 편의주의'에 의해, 미국은 한반도를 대 중국 및 대 일본정책의 완충지대로 인식함에 따라 국토의 분단과 남북 대립적인 정치·경제체제가 탄생하게 되었다. 미국은 유럽에서는 전범국가 독일을 분리하고, 아시아에서는 전범국가 일본의 식민지였던 한반도를 분리하였고, 일본은 미국의 패권국 부상을 위해 온전히 활용하는 전략을 채택하였다.

1950년 발발한 6.25전쟁은 공산주의의 팽창을 봉쇄하려는 자유민주주의 진영의 대리전쟁이자 국제전의 성격이었다. 3년간의 처절한 전쟁을 겪었음에도 불구하고 한반도는 국민들의 의지와는 무관하게 불안전한 정전협정 체결로 분단이 고착화되었다. 당시 미국의 군사력과 경제력은 세계 최강이었다. 제2차 세계대전의 유럽전역에서 막대한 피해를 입은 소련은 물론, 1949년 신생 공산주의국가가 된 중화인민공화국을 압도하고도 남았다. 그러나 미국은 냉전대결의 시범사례였던 한반도에서 완전한 평화체제를 정착시키지 못하고 불안정한 정전체제를 모색하게 된 책임으로부터 자유로울 수 없다.

3. 한미동맹에서의 한국과 미국의 역할

1953년 10월 1일, 미국은 동북아시아에서의 공산주의 세력 확장을 봉쇄하기 위한 전략적 교두보로서 한국과 '한미상호방위조약'을 체결하여 미군을 주둔시키고, 작전통제권을 계속 행사해 오면서 영향력을 지속하고 있다. 그동안 한국은 미국에게 한반도의 분단과 냉전체제, 이념과 군사력의 대결이 70년 이상 지속되어왔음에도 불구

www.kci.go.kr

하고 '결자해지(結者解之)'차원에서 이를 해결하려고 노력한 적이 있었는지 한번도 제대로 묻거나 따져보지 못하고 지내왔다. 그러나 미국은 한반도 내에서의 한미동맹에 그치지 않고, 소련·중국·북한의 이른바 '북방 삼각동맹'에 대응하여 '미국과 일본, 그리고 미국과 한국의 관계를 'Hub and Spokes'개념[5]으로 하는 '미국 중심의 중첩적 양자동맹'으로 결성해 왔다.

미국은 한·미·일의 '남방 삼각동맹'을 구축하기 위해 1965년에 한일기본조약을 체결하도록 적극적인 역할을 하였다. 한국과 일본은 고대로부터 근세에 이르기까지의 지리적·역사적 애증(愛憎)관계는 물론 35년간 국권을 침탈당하는 쓰라린 과거사의 올바른 청산과정도 없이 미국이라는 동맹국의 이른바 '약소국 팔을 비트는 역할'에 의해 화해와 협력을 추진하였다. 그 과정에서 미국은 배후조종자(mastermind)로서 역할을 충실하게 하였고 피해국인 한국에 대한 배려는 찾아보기 어려웠다.

냉전시대 아시아에서 공산세력의 팽창을 봉쇄하기 위한 또 한곳의 전선은 베트남전쟁이었다. 이 전쟁에서 미국은 비대칭동맹관계의 약한 축이었던 한국군의 파병을 요청하였다. 한국은 반공(反共)과 6.25전쟁에 대한 국제적인 보은이라는 명분으로 파병하였고, 미국은 전쟁명분과 여론의 무마, 그리고 전투 병력의 부족문제를 해결하기 위한 파병 사례로 이해할 수 있다. 그러나 저자는 "베트남전 파병은 미국의 명분 없는 이념전쟁에 용병 역할을 함으로써 한국이 동맹의 참전(또는 연루) 요청을 수용한 사례였다"(p.120)고 기술한 점에는 동의하기 어렵다. 왜냐하면 박정희 정부는 정치적·경제적·안보적 측면에서의 자발적인 파병 의사도 있었고, 파병정책의 결정

5) 허브앤스포크(Hub & Spoke) 전략은 자전거 바퀴에서 비롯됐다. 자전거 바퀴를 보면 한가운데 허브(Hub)가 있고 바퀴까지 가느다란 바퀴살(Spoke)이 펼쳐져 있다. 허브에서 뻗어 나온 에너지가 부채살처럼 바퀴에 전달된다. 원형의 영향력이 형성되며 전진하는 것이다.

www.kci.go.kr

과정에서 미국 정부와의 협상에서 국가이익을 최대한 반영하기 위해 노력한 바도 있다. 뿐만아니라 파병부대는 미군의 지휘를 받지 않았고, '주월한국군사령부'에서 독립적인 지휘체계를 유지하였으며, 자유월남의 공산화를 막아준다는 나름대로의 명분도 있었기 때문이다.

1970년대 이후에도 미국은 '전가의 보도(傳家寶刀)[6]'를 가지고 이를 수시로 사용해 왔다. 주한미군의 철수 문제는 한국에게 안보를 위협하는 단골메뉴였다. 경제적인 원조나 환율 및 수출입 정책도 마찬가지였다. 최근에 와서는 유엔사의 역할과 전시작전권 전환에 대한 조건에서도 적시적절하게 사용된 사례로 볼 수 있다. 미국의 '전가의 보도'는 한국의 국내 정치문제인 5.18 민주화운동이나 12.12 군사쿠데타, 남북교류협력의 추진에 이르기까지 광범위하게 그 영향을 발휘했다. 21세기에 들어서자 북핵문제와 전작권 환수가 또 하나의 한반도 모든 분야의 문제들을 관통하는 cheat key가 되었다.

저자는 한국은, 아니 대한민국 국민들은 '이러한 미국을 제대로 이해하고자 노력한 적이 있는가?' 묻고 있다. 139년 전의 '조미수호통상조약'의 개항으로부터, 1945년의 한반도를 식민통치한 일본군 무장해제를 위한 점령군으로, 6.25전쟁에서 범세계적 집단안보체제인 UN군의 대표국가로, 1953년 전쟁을 정전하면서 체결된 '한미상호방위조약'의 동맹국가로서의 미국을 제대로 이해하고 있는가를 처절하게 돌아보게 하는 계기를 가졌는가를 계속해서 묻고 있다.

미국의 정치외교 전문가인 월터 러셀 미드(Walter Russell Mead)는 저서 『미국의 외교정책, 세계를 어떻게 변화시켰나』에서 역사적으로 미국의 대외정책 조류에 대해 매우 흥미롭게도 다음의

6) 傳家寶刀, 만병통치약같이 아주 잘 듣는 해결책, 아무 때나 쓸 수 있는 매우 강력한 권한 등을 의미한다. 주로 이 말은 언제든지, 어떤 상황에서건 내밀고 휘두르기만 하면 상대가 따를 수밖에 없는 강력한 수단을 뜻한다. 최근에는 '마법의 명령어'라는 의미의 'cheat key'라는 단어도 같은 뜻으로 쓰인다.

www.kci.go.kr

네 가지로 분류하고 있다. ① 해밀턴주의자들은, 제1차 세계대전 이후 미국이 영국의 역할을 대체해야 한다고 보았고, 미국의 경제·안보 아키텍처 수립을 중시하였다. ② 윌슨주의자들은, 이상주의자로서 경제나 국방보다는 민주주의와 자유 인권을 더 강조하였다. ③ 제퍼슨주의자들은, 현실주의자로서 적은 비용으로 미국의 외교정책과 군사개입을 효율화하는 데 관심이 컸다. ④ 잭슨주의자들은, 외교정책에는 큰 관심이 없고 국내 경제상황과 국민 안전에 중점을 둔다는 것이다. 이런 측면에서 트럼프정부는 잭슨주의자였으며, 바이든 정부는 제퍼슨주의를 표방할 것으로 예측하고 있다.

미국의 대외정책은 세계의 수많은 나라에 크고 작은 영향을 미친다. 특히 미국의 한국에 대한 대외정책은 한미동맹, 주한미군, 방위비분담금, 전시작전권 환수, 북한 핵문제 해결 등 매우 중요하고 위급한 문제들이 중첩해 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 지금까지 동맹관계라는 좁은 창을 통해 미국의 한반도 정책과 동북아전략, 그리고 세계전략까지의 전신상(全身像)을 보았다고 착각했을 수 있다. 한미동맹을 무조건적인 애착의 관계로, 일부에서는 배척의 대상으로 미국을 치부해오지는 않았는지 많이 늦은 감이 있지만 이제라도 철저하게 돌아봐야 할 일이다.

한미관계와 동맹의 문제는 국제정치와 외교 분야를 연구하는 학자들의 몫이 아니라, 세계평화와 동북아시아 및 한반도의 정세 변화를 지켜보는 모든 사람들의 관심사이다. 특히 조상 대대로 한반도에서 살아왔고, 지금 이 순간에도 분단의 땅에 살고 있으며, 앞으로도 자손 대대로 살아가야 할 대한민국에게는 최대의 절체절명의 문제이다.

그렇다면 비대칭 동맹관계에서 부조화를 해소하기 위해서는 어떻게 해야 할까? 먼저 약소국이 적극적으로 요구하고 변화를 추구해야 하겠지만, '동맹으로부터 방기(abandonment) 위험'으로 인해 행동

www.kci.go.kr

의 반경이 크거나 자유롭지 못하다. 따라서 상대적으로 행동반경이 큰 강대국이 먼저 나서서 동맹을 배려하고 공동의 이익과 가치를 확대하기 위해 노력해야 개선될 수 있다. 저자는 '한미관계는 깊어져야 하지만, 한미군사동맹은 약화되는 것이 국익에 바람직하다'고 말한다. 한미관계의 발전을 위해서는 자율성을 회복해야 하며 정상적인 국가 대 국가의 관계로 나아가야 한다. 이것은 관계가 나빠지는 것이 아니라 향상(up grade)되는 것이며, 반미도 친북도 아닌 합리성의 확보이자 제도화라고 강조한다.

이 시점에서 많이 늦은 감이 있지만 '미국은 한국에게 무엇인가?'라는 질문과 함께 또한 '한국은 미국에게 무엇일까?'라고 질문하는 것은 의미 있는 일이다. 대다수의 대한민국 국민이라면 미국은 안보의 버팀목이 되어 준 든든한 동맹이라는 인식에 별다른 이의를 달지 않는다. 그러나 때때로 '미국이 과연 한국의 우방이 맞는가?'하는 생각이 들 때도 없지 않았다. 시위현장에서 태극기와 함께 성조기를 휘두르는 일단의 군중들에게 또한 미국은 무엇일까? 한번 생각해 볼 일이다.

4. 국내·외 환경 변화와 한·미동맹

동맹(同盟)은 둘 이상의 국가가 상호 안보문제에 대해 공동협력을 추구하고자 하는 공식적 협정을 통해 성립된다. 대부분의 국가들은 동맹이 안보를 향상시킬 것이라는 기대 때문에 동맹을 추구하게 된다. 국가들은 동맹에 참여함으로써 억지(deterrence) 체제가 형성되거나 강화될 수도 있고, 전쟁 발발 시에는 방위조약(defence pact)이 작동할 것을 기대한다. 동맹은 이를 위해 조약(條約)의 형태로

www.kci.go.kr

군사적 대응을 명문화하거나 또는 전쟁의 발발 시 상호 의무를 부과하려 한다. 이런 면에서 '동맹은 권력정치(power politics)의 산물'이라고 할 수 있다.

한미동맹은 특이하게도 3년간의 공산주의와 치열한 이념대결 전쟁을 함께 치르고 나서 맺어졌다. 공산세력의 불법침략으로부터 구원해준 자유민주체제의 강대한 축이었던 미국이라는 나라가 그 조약의 일방이었다. 또 한편의 당사자인 한국은 6.25 전쟁을 치르면서 작전통제권을 넘겨주었고 정전협정에서도 체결의 당사자가 되지 못했을 뿐 아니라, 미군의 주둔을 허용하게 된 비대칭동맹이었다. 이후 한미동맹은 지난 70여 년 동안 끊임없이 방기(放棄)와 연루(連累)라는 '동맹 딜레마'에 시달렸다. 물론 이에 대한 영향의 대부분은 미국보다는 안보를 위탁한 한국이 더 많이 감수할 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 한미동맹의 유연성의 방향으로 가고 있다. 세계적으로 냉전이 해체되었고, 한국은 1990년 초 노태우정부가 추진한 북방정책에서 다소 한미동맹의 제약으로부터 자율성을 가질 수 있었다. 당시 한국은 냉전 종식의 국제정치적 변화에 선제적으로 대응하여 북방정책을 추진하였다. 저자는 북방정책을 한국이 최초로 유의미한 대미 자율성을 확보하기 위한 시도로 평가하고 있다. 그러면서도 미국은 군사동맹의 조정이 표면화되는 '주한미군 철수 및 감축'이라는 카드를 그들이 필요할 때마다 수시로 꺼내 '동맹의 팔을 비트는 수단'으로 활용하였다.

탈냉전의 국제적 정세를 활용한 한국의 대외정책은 1991년 7월, 한국과 북한이 나란히 유엔의 정식회원국으로 가입하는 계기가 되었다. 그러나 한국이 러시아와 중국과 수교를 하여 북·중·소의 북방 삼각체제를 와해시킨 데 비해, 미국과 일본은 북한과의 관계 개선에 적극적이지 않았다. 한국은 유럽의 통독처럼 남북관계를 극적으로 전환시키는 데 실패하였다. 더구나 이때부터 북한은 국제적 고

www.kci.go.kr

립과 체제붕괴의 위기감에 휩싸이면서 핵 개발에 전념하게 되었다. 이에 미국은 '선 비핵화, 후 보상'의 원칙으로 북한에 대해 제재와 압박을 가해 북한의 고립을 강화시켰다. 이후 북핵문제가 한반도 및 남북관계의 모든 문제를 '인질화(人質化)'가 되었다.

2000년 초의 김대중 정부에서 추진한 '햇볕정책'은 철저하게 굳건한 한미동맹을 기초로 남북화해와 협력을 통한 신뢰구축에 방점을 두었다. 이후 노무현정부에서는 미국의 부시 독트린이 추구한 세계전략인 '테러와의 전쟁'에 연루되어 아프간전쟁 및 이라크전쟁에 파병을 하게 된다. 하지만 한국 정부는 미국과의 파병협상을 통해 파병부대의 규모와 파견시기 및 파병지역, 파병임무에 대한 한국의 의지를 관철시키는 등 대미 자주성과 국익이라는 실용주의 차원에서 동맹관계를 변화·유지하기도 하였다. 결과적으로 저자는 김대중·노무현의 진보정부 10년간 한미동맹 간에 부분적이고 제한적이었지만 자주성과 실용성의 연결고리가 형성되고 작동했다고 평가하고 있다. 그 대표적인 사안은 한국의 이라크 파병 및 협력적 자주국방론, 그리고 전시작전권 환수 논의와 미국의 전략적 유연성 및 해외 주둔 미군 재배치 등을 들 수 있다.

2010년 이후 한국의 보수정부는 한미동맹을 '전략동맹'으로 확대시켰다. 전략동맹으로의 확대는 동맹의 활동범위를 한반도에 국한하는 것이 아니라, 미국의 세계전략에 따라 전 세계 어느 지역에서의 어떤 임무에도 활용할 수 있다는 점에서 중요한 전환점이라고 볼 수 있다. 박근혜 정부는 '다자주의와 중견국 외교'라는 차원에서 균형외교를 언급하며 중국과의 '망루외교'와 미국과의 '사드배치' 등을 통해 한국의 입지를 더욱 어렵게 만들기도 한 것으로 평가하고 있다. 저자는 주한미군의 평택기지 이동과 한반도에 사드배치는 주한미군과 한미동맹의 역할이 결코 한반도에만 국한되지 않으며, 급격히 부상하고 있는 동아시아의 경제적·군사적 패권국가가 될 중국

www.kci.go.kr

을 견제하기 위함으로 보고 있다. 그리고 미국은 여기에 한미동맹과 미일동맹을 활용하고자 함을 읽을 수 있다.

냉엄한 현실주의의 국제정치에서 평화는 강대국의 양보가 있어야 가능하다. 가령 한미동맹 간의 협상에서 강대국인 미국은 양보를 하더라도 손해를 보게 되지만, 한국의 양보는 경우에 따라 국가의 안위에 큰 위협이 될 수도 있기 때문이다. 미국과 북한 간의 하노이 협상 또한 마찬가지의 입장이 아니었을까 곱씹어 볼 필요가 있다. 협상의 방법에서 미국의 주장은 '완전하고 영구적인 비핵화(Complete Verifiable Irreversible Dismantling)'을 추진한 이후에 보상하겠다는 것이었다. 이에 반해 북한은 점진적인 비핵화 과정에서 그에 상응하는 제재완화 및 체제보장 등의 상응하는 조치를 주장하는 것으로 상반되었기에 회담은 결렬되었다고 본다.

한미동맹은 그동안 후견-피 후견(patron-client)의 관계로서 실질적으로 불평등의 관계였다. 동맹관계에서 후견과 피 후견의 관계를 지속하는가와 그 범위를 결정하는 요소는 다음의 세 가지로 본다. ① 안보 위협의 성격과 정도, ② 후견국의 능력과 신뢰도, ③ 피 후견국의 전략적 가치이다. 이 세 가지 요소에 비춰볼 때 한미동맹은 어떤 상태에 있을까? 먼저 안보 위협의 성격과 정도 면에서, 한국의 경제력과 재래식군사력은 북한을 압도하지만 북한의 핵 및 대량살상무기(WMD)에는 아직도 뾰족한 대안을 찾지 못하고 있다. 둘째, 미국의 능력과 신뢰도 면에서는 여전히 세계 최강의 유일 패권국가 이자 한국의 '혈맹'으로서의 신뢰도는 여전한 상태이다. 셋째, 한국의 전략적 가치 면에서는 동북아시아의 전략적 요충지이자, 한-미-일 남방 3각 동맹은 급격히 부상하는 중국의 위협에 대응하는 데 매우 긴요한 역할을 하게 될 것이다. 이렇게 보면 한미동맹에서의 한국의 자율성 확보는 다소 늦어질 수밖에 없을지 모른다는 예측적 결론에 이르게 된다.

www.kci.go.kr

미국의 국제정치학자 왈츠(Kenneth Neal Waltz)에 따르면, 정치적 행위자들이 세력균형(balancing)을 이루느냐, 또는 우세한 세력에 추종하는 강자편승(bandwagoning)을 하느냐는 그 체제의 구조에 달려있고, 국제정치 구조에서는 균형을 이루려는 행위가 현명하다고 주장한다. 무정부상태의 국제정치무대에서 약소국의 선택은 매우 제한적이며, 강대국에 편승하는 것이 유일한 대안일 수도 있다. 그러나 후견국가에 대한 피 후견국가의 행동은 순응(compliance), 협상(negotiation), 구성(construction), 그리고 저항(resistance)의 형태로 나타날 수 있다고 본다.

미국의 세계전략은 '포괄적 관여 정책'을 채택하여 한국과 일본의 동맹을 활용하여 중국의 패권국 부상을 봉쇄하고자 할 것으로 예상된다. 그런 면에서 한국은 지정학적인 조건으로 인해 이분법적인 선택을 강요받게 될 것이다. 향후 한국은 미국의 안보 전략에 따라 주한미군의 전략적 유연성을 양보하면서 전시작전권 환수를 추진해야 한다. 그리고 한반도 방위는 한국에게 일임하고 한반도 역외에서 한미동맹의 역할을 지향하는 '복합동맹'의 형태로 변화를 시도해야 할 때이다.

한국은 이제 '상호작용을 통해 동맹구조의 상대적인 전환을 모색하는 시도'를 해야 할 시점에 서 있다. 한국은 이제 정치적 민주화와 경제적 번영, 군사적 선진화 등으로 동맹구성(construction)의 국내적 토대를 마련하였다고 판단된다. 반면에 국제적 여건은 북핵문제의 장기화와 중국 위협론의 부상으로 인해 쉽지 않은 선택을 강요받게 될 것이다. 한반도의 평화는 남북관계의 개선과 동아시아의 다자협력을 통해서 보장하고 정착시키는 방법으로 출구를 찾아야 한다.

전경련이 모노리서치에 의뢰해 성인 남녀 1,010명을 대상으로 여론 조사한 결과에 의하면, 미국과 중국 중에서 "한국에 더 중요한

www.kci.go.kr

국가로 77.7%가 미국을 지목"했으며, 그 이유는 경제를 위해 미국이 필요하다는 응답이 70.7%, 한반도 평화 때문에 미국과 좋은 관계를 유지해야 한다는 응답이 75.9%였다. 그리고 미국이 더 중요한 이유로는 '가치 공유'가 41.4%로 나타났다.[7] 또한 대미 외교정책 우선순위로는 '군사협력 강화'를 38.4%, '북한 비핵화를 위한 정책 공조'를 22.4%로 꼽고 있다. 이는 한반도의 가장 큰 위협인 북한의 핵·미사일에 대처하려면 무엇보다 한미동맹 강화가 필수라는 게 한국 국민들의 변하지 않은 생각이라는 점으로 해석된다.

5. 바람직한 새로운 한미동맹을 위하여

저자는 한미관계는 139년 동안, 한미동맹은 70년 동안 양자 균형적이지 못하고 '기울어진 운동장'에서 '가스라이팅'의 상태가 되어 있다고 주장한다. 그리고 한미동맹은 자산(資産)이자 천형(天刑)이라는 극단적인 표현도 서슴지 않는다. 한국은 '한반도문제의 당사자이자 주인임에도 운전석에 앉지 못하고 조수석이나, 뒷좌석, 심지어는 트렁크에' 짐짝처럼 처박혀 있기도 했다고 평가한다. 한미동맹은 신화가 되었고, 한국은 동맹에 중독되었으며, 친미와 동맹 절대주의에서 빠져나오지 못하고 있다. 그렇기 때문에 늦었지만 지금부터라도 한미동맹은 재검토되어야 하고, 재조정되어야 할 것이다. 그 방향은 실용적이며 철저하게 국가 이익에 기초해야 하며, 지나친 의존성과 연루나 방기의 두려움으로부터 주권국가로서의 자율성을 확보하는 방향으로 가야 한다.

이미 미국의 전략은 유럽에서 아시아로 중심축을 이동하였고 그

7) 김보경, '미국이 중국보다 중요 78%-이게 국민의 동맹관이다', 『연합뉴스』 2021.5.3.

www.kci.go.kr

마무리 단계에 있다고 볼 수 있다. 미국은 소련이 붕괴된 이후 중국을 견제하기 위해 봉쇄전략을 실행하고 있다. 미국은 중국의 부상에 대해 동아시아의 패권국으로 지켜만 볼 입장이 아니라, 한·미·일 삼각동맹을 이용하여 대응하고자 인도·태평양전략을 추진하고 있다. 한반도는 미국의 인도·태평양전략에서 매우 중요한 지정학적 위치에 있으며, 사람들은 린치핀(linchpin)이라고 한다.[8] 린치핀은 평상시에는 중요하지 않지만 움직일 때 중요한 구심점 역할을 하게 된다. 한국은 한미동맹의 안보와 대중국 경제관계, 그리고 북한의 핵문제 해결과 평화정착의 남북관계를 고려한다면 가장 어려운 선택을 강요받게 될 입장에 서 있다.

이러한 측면에서 한반도 문제는 '딜레마(dilemma)가 아니라 트릴레마(trilemma)'이다. 트릴레마란, 세 가지 중에서 두 가지는 거의 충돌 없이 달성될 수 있지만, 세 가지 모두는 어느 하나를 훼손하거나 포기하지 않고서는 달성할 수 없는 상황이다. 그 세 가지의 문제는 바로 비핵화와 한미동맹, 그리고 평화체제의 정착이라고 할 수 있다. 문재인정부는 2018년 4.27 남북정상회담을 도화선으로 하여, 판문점에서 싱가포르까지, 그리고 다시 싱가포르에서 하노이까지 중재자의 역할을 하였다. 그 과정과 결과에는 한국을 의심하는 미국의 시선과 남한을 따돌리려는 북한의 '통미봉남(通美封南)' 사이에서 결국은 한계에 봉착했으며 뚜렷한 성과를 내지 못하였다.

한국은 '경로 의존적 선택'이 '경로 형성적 선택'보다 편리하다고 해서 영원히 한미동맹의 불평등한 종속변수로 남아있을 것인가? 한국은 여기에서 벗어나기 위해서는 한미동맹이라는 신화, 맹목적 친

8) 2017년 4월 마이크 펜스 미국 부통령이 한미동맹을 '린치핀'(linchpin・핵심축)에, 미일동맹은 '코너스톤'(cornerstone·주춧돌)에 비유했다. 린치핀은 자동차 등의 바퀴가 빠지지 않도록 축에 꽂는 핀으로 핵심을 비유한다. 외교관계에서 '필수동반자'를 가리키는 것으로, 미국은 미일동맹에 대해서만 '린치핀'을 써오다 2010년 G20회의부터 한미동맹에도 이 표현을 사용했다.

www.kci.go.kr

미주의에서 과감하게 탈피하는 시도가 필요하다. 그리고 한반도 문제의 당사자로서 한반도는 미국의 세력균형과 완충지대로서 계속 그 역할을 해야 할 것인가? 이제부터라도 한국은 동맹의 자율성과 바람직한 21세기의 한미동맹 구조를 새롭게 구축하기 위해 머리를 싸매고 고민해야 할 때이다.

이 같은 관점에서 김준형의 새로 읽는 한미관계사 『영원한 동맹이라는 역설』은 국제정치 및 외교안보분야의 학문적 차원의 시각뿐만 아니라, 외교안보의 일선에서의 경험과 실무차원의 해법에 대한 접근이라고 할 수 있다. 세계정치와 동아시아 정세, 그리고 한반도를 둘러싼 국제정치 환경은 급변하고 있다. 한반도에는 북한의 핵문제를 해결해야 하는 급하고도 중요한 문제가 있으며, 평화를 정착시키고 통일을 이루어야 하는 숙원의 과제가 오랜 시간에 의해 힘을 잃어가고 있는 것은 아닌지 안타까운 마음이다.

이 문제를 해결함에 있어서 한미동맹은 여전히 중요한 역할을 감당하게 될 것이다. 그러나 지난 4년간 미국의 '트럼피즘(Trumpism)'[9]을 통해 국익을 초월한 동맹의 신화와 영원한 동맹도 없으며, 미국의 국익이 반드시 동맹국과 일치하지 않을 수도 있다는 것을 느껴야 한다. 오래되고 친밀한 관계일수록 "하지 않을 말은 있어도, 하지 못할 말은 없는 관계"가 동맹의 역설을 바로잡는 것이다.

마키아벨리의 말처럼 자신의 안전을 전적으로 타인에게 위탁하는 것은 위험한 일이라고 생각한다. 이러한 생각을 공유하기 위해 국제정치 분야를 연구하고 정책을 담당하는 전문가는 물론 일반 국민들에게도 일독을 널리 추천하는 바이다.

9) Trumpism은 2016년 도널드 트럼프가 미국 대통령으로 당선되는 과정과 그 이후 생겨난 정치 현상을 의미하는 단어이다. 표면적으로 고립주의, 반세계화, 내셔널리즘(아메리카 퍼스트), 보수주의, 반공주의(특히 혐중), 포퓰리즘, 마초이즘(프라우드 보이즈), 백인 우월주의, 인종차별, 반지성주의적이다.

www.kci.go.kr