

美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向

1991. 6. 7

李 三 星(國際研究室 責任研究員)

民族統一研究院

本 資料는 統一政策 立案의 參考資料로 作成한 것으로서
모든 內容은 論文作成者의 個人的인 意見이며 當 研究院의
公式的인 見解가 아님을 밝힙니다.

目 次

1. 東北亞秩序와 美國의 安保目標	3
가. 東北亞와 美國의 利害關係	3
나. 東北亞秩序의 變遷과 勢力均衡	5
다. 美國의 東北亞 安保목표와 戰略의 大綱	8
2. 蘇聯, 中國, 北韓에 대한 認識과 警戒	12
가. 蘇聯에 대한 인식	13
나. 中國에 대한 인식	15
다. 北韓에 대한 인식	17
3. 기존 同盟關係 유지	17
가. 垂直的 雙務關係에 바탕한 美國의 東北亞 安保同盟體制 ...	18
나. 韓·美·日 군사협조체제 志向	18
다. 美·日軍事同盟	18
라. 韓·美軍事同盟	21
4. 前進配置戰略 유지	24
가. 前進配置戰略의 背景	24
나. 前進配置와 東北亞	26
5. 核雨傘政策 견지와 核擴散沮止	27
가. 美國의 世界 核戰略	27
나. 美國의 核戰略과 東北亞	29
다. 핵의 先制使用可能原則과 韓半島	29
라. 동북아 核擴散沮止政策과 美國의 헤게모니	30
마. 동북아 및 韓半島 非核地帶化論과 美國의 입장	31

6. 東北亞 軍事헤게모니 費用節減	33
가. 防衛分擔擴大	33
(1) 美軍駐屯費用 分擔擴大	33
(2) 日本, 韓國의 軍事的 役割의 廣域化 요구	34
(3) 美國에 依存한 韓·日 兩國의 군사력 現代化	35
나. 駐屯軍事力 減縮과 構造改編	36
(1) 駐屯軍 規模의 段階的 減縮	36
(2) 聯合指揮體系 변경	38
(3) 美 軍事力의 構造改編 構想과 駐屯美軍에의 影響	38
7. 미국의 對外政策엘리트 內部動向과 外交路線	39
가. 부시行政부의 外交基調: 保守的 實用主義	39
나. 不安定要因 및 評價	40

1. 東北亞 秩序와 美國의 安保目標

가. 東北亞와 美國의 利害關係

미국은 전후에 아시아를 줄곧 미국의 안보에 사활적인 지역으로 간주해 왔다. 2차대전을 종결시키기 위하여 미국은 史上 최초로 아시아에서 원자탄을 사용했다. 1948년 더글라스 맥아더는 “미국의 戰略的 울타리는 이제 더 이상 南北아메리카의 西岸에서 그치는 것이 아니고 아시아 대륙의 東岸에 까지 걸쳐 있다”¹⁾고 선언한 바 있다. 이를 입증하듯, 戰後 냉전기간에 2차례에 걸쳐 미국이 치른 地上戰은 모두 東아시아에서였다.

미국이 동아시아를 미국의 國益에 사활적인 중요성을 갖는 것으로 인식하는 이유는 크게 두가지로 볼 수 있다. 첫째, 소련 등 공산주의 세력이 미국에 제기할 수 있는 군사적 위협에 대처하는데 있어서 세계의 주요지역을 미국의 군사·정치적 영향권하에 두는 것이 안보상 緊要했기 때문이다. 둘째, 미국의 경제적 번영을 위해서 이들 지역에 대한 經濟的 進出과 海峽모니를 확립하는 것이 중요했기 때문이다. 물론 미국이 이 지역을 影響圈 혹은 海峽모니 下에 두는 것을 자신의 사활적인 목표로 삼은 것은 미국이 이를 뒷받침할 수 있는 군사적, 경제적 능력을 갖고 있었기 때문이다. 진지한 목표는 현실적 가능성에 기초하는 것이기 때문이다.

안보적 이익과 경제적 번영이라는 상이하면서도 상호보완적인 목표들 중에서도 時代狀況에 따라 강조점이 달라진다. 전후 냉전초기에는 미국의 동북아에 대한 이해관계는 주로 절박한 안보상의 이해관계가 核을 이루었다는 것이 일반적인 평가이다. 반면에 이제 갈수록 미국의 경제적 번영에 대해 동북아와의 경제관계가 더욱 긴요한 것으로

1) Malcolm McIntosh, *Arms across the Pacific: Security and Trade Issues Across the Pacific*(New York: St. Martin's Press, 1987), p. 37.

인식되고 있다.

1990년 2월 당시 주한미군 사령관 루이 메네트리리는 동북아가 갖는 경제적 중요성을 강조했다. 그는 “동북아는 4개의 세계적 강국들인 美·蘇·中·日의 이해관계가 교차하는 지역으로서, 동아시아 및 태평양 지역은 세계적 안정과 미국의 지속적인 번영에 갈수록 그 중요성이 더해지고 있다”고 말했다. 그는 아울러 근년에 이르러 미국과 이 지역간의 무역고가 유럽과의 무역고를 초과하고 있다는 것, 그런 만큼 미국의 經濟的 活力은 이 지역과 불가분하게 얽혀 있다는 것을 강조했다. 특히 미국과 일본 두 나라의 GNP를 합하면 세계 GNP의 40%를 점한다는 사실을 지적함으로써 메네트리리는 日本을 중시하여 이 지역국가들과 미국이 우호적인 관계를 확보하는 것이 중요함을 역설하였다.²⁾

美國의 이같은 인식은 국가간에 특히 경제적 相互依存이 심화된 오늘날, 동북아를 포함한 세계에서 미국의 군사적 역할의 持續 필요성을 강조하는 경향을 낳고 있다. 미국은 오늘날 “세계경제는 전례없는 정도로 지역적 분쟁으로 인한 무질서의 가능성이 높아졌을 뿐만 아니라 미국경제는 갈수록 상품과 원료의 국제적인 흐름에 더욱 더 의존하게 되었다”고 인식하고 있다. 이런 상태에서 미국은 세계의 모든 지역의 분쟁에 개입하는 세계경찰의 역할을 추구할 수는 없지만 “미국의 死活的 利益들을 지키기 위해서는 신중한 軍事力 行事を 포함한 지도적 역할을 국제사회에서 계속 수행하지 않으면 안된다”는 것이 미국인들의 기본적인 시각으로 남아 있다.³⁾

2) Testimony before the Committee on Armed Services of the US Senate, by Gen. Louis C. Menetrey, Commander of US Forces in Korea, Washington DC, February 8, 1990.

3) Statement by Senators John McCain and William Cohen, “Reorienting Defense in the 1990’s,” *Congressional Record*, April 5, 1990, p. S4060.

나. 東北亞秩序의 변천과 勢力均衡

한반도는 소련, 중국이라는 두개의 大陸國家와 일본과 미국이라는 두개의 海洋國家로 이루어진 4강체제의 한 가운데에 위치하고 있다. 20세기 한국의 국제적 환경은 이들 4강들간의 동맹과 갈등의 역학관계에 의하여 결정되어 왔다. 戰後 동북아체제는 크게 세 단계를 거쳐 변화되어 온 것으로 판단된다.

(1) 美·蘇 兩極體系 (1945 ~ 1969)

이 시기 동북아체제는 소련이 주도하는 蘇·中同盟과 미국이 주도하는 美·日同盟 사이의 對立이 軸이었다. 여기에 한반도가 분단되어 남북한이 각각 서로 다른 진영에 소속되었다. 이 시기는 양 진영이 첨예한 대결을 벌이면서 각 진영 내부에서는 각각 소련과 미국의 주도하에 社會主義 건설과 資本主義 건설의 기초작업이 진행된 시기였다.

이 시기 미국의 인식에서 국제공산주의는 소련을 首長으로 한 단일체(monolith)였다. 이 단계 미국의 안보목표는 소련과 중국에 대한 封鎖였으며 실제로 한반도와 대만해협에서 소련, 중국세력과 군사적 대결을 벌였다. 이를 위한 안보정책수단은 일본과 한국과의 안보동맹, 美 군사력 전진배치, 전략核능력에서 압도적인 우위에 바탕한 大量報復戰略 등이었다. 이 시기에 미국 동북아 안보정책의 골간이 형성, 정착된 셈이었다.

(2) 美·蘇·中 三角體制 (1969 ~ 1987)

1960년대에 들어서서는 사회주의권이 二分되었다. 특히 1969년 우수리江 주변 국경지역에서의 군사충돌을 계기로 동북아 국제체제는 중요한 국면에 들어섰다. 이에 따라 동북아에서 소련의 안보노력의 초점은 중국과의 대결이었다. 이런 변화를 배경으로 소련은 미국과의 데탕트 필요성을 느꼈으며, 미국도 베트남戰爭, 그리고 전략핵능력에

서 미·소간 공포의 균형 형성 등으로 소련과 데탕트 노력에 임하게 되었다. 다른 한편으로 미국은 중국과도 관계개선을 모색했다. 베트남전쟁 및 여전한 對蘇봉쇄 필요성때문에 중국과의 聯合이 有益했기 때문이었다.

이 시기 미국의 안보정책은 여전히 소련과 중국에 대한 봉쇄라는 基調를 유지하면서도 소련 및 중국과 데탕트를 동시에 모색하는 것이었다. 그러나 동북아에서 미국과 동맹국들의 안보에 대한 주요 위협은 소련으로 인식되고 있었기 때문에 미국은 중국과의 연합을 주로 대소봉쇄정책의 맥락속에서 추구했다. 특히 1970년대 말 소련이 극동 군사력을 확충하고 베트남에서 미국의 패퇴 이후 淸潭灣을 장악하는 등, 아시아에서 소련의 군사·정치적 영향력이 급증한 것으로 인식됨에 따라 미국의 안보정책에서 소련의 위협에 대한 대응은 그 의미가 더욱 강해졌으며 이런 맥락에서 카터政權 후반에 들어서면서 美·中 관계정상화가 완료되었다.

중국이 인식한 최대의 敵도 蘇聯이었기 때문에 이에 대한 대응이 중국 안보목표의 核이었다. 따라서 중국도 理念을 초월하여 미국과 連帶하였으나, 중국은 미국의 동맹자는 아니었다. 베트남전쟁에서 중국은 기본적으로는 공산주의 혁명의 지원자였으며, 북한에 대한 정치, 경제, 군사상 後援者였다. 중국은 대소봉쇄라는 공동목표를 위해 미국과 연대하였으나 기본적으로는 독자적인 變數로 남았던 것이다. 따라서 이 시기 한반도 주변의 동북아 질서는 3각체제로 볼 수 있다.

1990년대에도 중국은 미국과 소련의 관계에 중요한 영향을 미치면서 동북아 국제질서에서 독자적인 변수로 남을 것이다. 중국은 소련이나 미국, 그 어느 한쪽에 일방적으로 치우치는 路線을 지속하지 않을 것이며 자신의 독립적인 기준에 따라 소련, 미국과의 協助와 葛藤의 패턴을 변화시킬 것으로 보여진다. 중국의 行態를 결정하는 요인으로는 크게 세가지를 지적할 수 있다.

첫째, 勢力均衡의 차원이다. 중·소분쟁이후 1980년 초까지 세력균

형과 관련해 중국의 초점은 소련군사력의 抑止였다. 반면에 소련권이 경제면에서 붕괴한 지금 중국의 세력균형상 목표는 미국과 일본의 일방적인 군사, 경제적 지배에 대한 牽制라고 할 수 있다. 따라서 중국은 소련과의 관계개선을 더욱 모색할 필요성을 갖고 있으며, 이 점은 걸프전에서 미국이 압도적인 승리를 거둔 이후 중·소관계가 더욱 긴밀해지고 있는 데에서도 입증된 바 있다.

둘째, 경제적 차원의 국가목표에서는 중국은 美·日과 관계를 강화하는 것이 중요하다는 것을 잘 인식하고 있다. 세력균형상 소련과의 관계강화를 통한 美·日 견제가 요청되면서도 資本과 技術상의 협력과 원조의 필요성 때문에 중국은 미국과의 관계개선노력을 回避할 수 없는 것이다.

셋째, 정치적인 차원에서 중국은 소련, 미국과 다같이 일정한 정도로 緊張關係에 있다고 말할 수 있다. 사회주의를 포기하는 방향으로 나아가는 듯한 소련의 페레스트로이카가 중국의 국내정치에 미치는 파장을 중국지도층은 우려하지 않을 수 없다.⁴⁾ 그러나 미국과의 관계도 두 나라의 정치체제, 理念상의 차이에서 오는 갈등을 피하지 못하고 있다. 특히 천안문사태 이후 美·中關係는 상당한 긴장을 겪고 있으며, 이 점 또한 중국이 동북아정치에서 소련, 중국 중 어느 일방과 지속적으로 실질적인 同盟관계 혹은 聯合을 맺거나 유지할 수 없는 이유가 될 것으로 판단된다.

(3) 美·蘇·中·日 四角體制 (1987~)

1980년대 후반에 들어서 동북아 국제질서는 또 한번의 중요한 변화를 겪고 있는 것으로 보여진다. 미·소간 냉전적 대결의 약화, 재정 및 무역적자 심화에 반영된 미국 경제력의 相對的 衰退의 本格化에

4) Guocang Huan, "The Dynamics of Sino-Soviet Relations," *The Western Quarterly*(The Center for Strategic and International Studies), Spring 1991, p. 143.

따라, 일본이 그전부터 꾸준히 영향력을 증대시켜온 경제분야에서만 아니라 정치·군사적 측면에서도 독립적인 행동자로 등장할 가능성을 낳았다. 일본은 당분간은 미국과의 군사동맹을 벗어나지 않을 터이지만, 다음 몇가지 이유로 동북아 국제정치체제의 독자적인 변수로 떠오르고 있다. 첫째, 미·소간의 군사적 대결로 인한 긴장은緩和되는 동시에 미국과 일본간의 경제적 긴장이 중요한 문제로 부각되고 있다. 둘째, 일본이 핵능력을 독자적으로 保有하려고 노력할 경우 이에 대한 국제적 견제가 강할 것이기 때문에 일본이 당분간은 核雨傘을 비롯한 전략적 안보차원에서 미국과의 안보동맹을 긴요하게 간주하겠지만, 일본은 첨단 군사기술, 미국에 대한 財政支援能力 등으로 말미암아 미국에 대해 강력한 영향력 행사수단을 갖고 있다. 따라서 일본은 그러한 비군사적 영역에서의 능력을 바탕으로 경제뿐만 아니라 군사적인 측면에서도 미국의 행태를 제약하고 그에 영향력을 행사할 수 있는 더욱 독자적인 變數로 발전하고 있다.

美·蘇간의 냉전이 지배적인 時期에서는 동북아질서 역시 4강과 남북한이 두개의 진영으로 나뉘어진 다분히 단순한 체제였다. 이 시기는 그만큼 美·蘇간에 긴장이 尖銳했지만 美·蘇관계와 국제질서가 급격한 변화없이 상당한 豫測가능성을 갖고 있는 상태였다. 따라서 동북아 4강 사이의 관계는 상당한 안정성을 띠고 있었다. 반면에 소련권의 崩壞, 미국의 상대적 쇠퇴, 중국의 독자성과 국제적 역할의 확대, 일본의 경제적 초강국화와 군사적 잠재력 증대라는 현상(국가간 경제, 군사능력의 不均等 成長)이 가시화된 1980년대 이후의 동북아 질서는 '多極性'과 동시에 '變化'를 특징으로 하고 있다. 그 결과 불확실성과 불안정이 향후 동북아 국제정치에 중요한 요소를 이룰 것으로 미국은 인식하고 있다.

다. 美國의 安保目標와 戰略의 大綱

미·소·중·일 등 4강이 군사안보적 세력균형의 필요성, 정치체제

및 이념문제, 그리고 經濟發展의 요청이라는 세가지 차원에서 서로간에 갖고 있는 一面協助 一面葛藤의 관계에 複合性과 不確實性이 증대함에 따라 미국의 안보목표도 어느정도 변화를 겪고 있다. 물론 향후의 동북아 국제질서에서도 여전히 군사적 초강국들인 미국과 소련간의 전략적인 對決은 과거에 비해서는 상당히 약한 정도이지만 지속되면서 동북아질서의 기본요소의 하나로 남을 것이다. 특히 소련의 국내정치 및 경제의 변화방향에 따라서는 美·蘇 대결의 중요성이 復活되는 사정이 발생할 수도 있다. 그러나 앞에서 지적한 상황 혹은 체계적 변동에 따라 동북아에서 미국의 안보목표는 다음과 같은 몇가지 목표들이 다같이 중요성을 땀으로써 상당한 복합성을 띠고 있는 것으로 보여진다.

첫째, 소련의 軍事力 엄존, 소련내부 정치 및 경제개혁의 전도가 내포한 不確實性 등으로 대소봉쇄의 필요성은 지속되고 있다. 그러나 미국의 전반적인 동북아 안보목표에서 대소봉쇄가 차지하는 중요성은 상대적으로 減少했다.

둘째, 한반도에서 북한의 위협이라는 “지역적 非常事態”라는 이슈가 과거에 비하여 상대적으로 더 강조되고 있다. 한반도의 군사적 긴장을 미국이 힘의 優位를 기초로 안정적으로 관리해내며, 북한의 내부변화가 초래할 수 있는 불확실성에 대비하고, 그 후의 韓半島 統一過程을 미국에 우호적인 질서확립이라는 테두리 안에서 관리한다는 것이 주요과제로 浮上하고 있다.⁵⁾

5) 北韓으로부터의 威脅은 미국이 아시아에서 抑止해야 할 여러가지 지역적 非常事態들 중 첫번째 중요성을 갖는 것으로 인식되고 있다. 美 국방장관 리처드 체니가 1990년 2월 日本을 방문했을 때, 그는 蘇聯 軍部로부터의 위협에 덧붙여 美國이 아시아에서 對備해야할 안보이슈들로 다음을 지적했다. 1) 北韓의 위협, 2) 北韓, 버마, 베트남, 캄보디아, 中國이 指導層의 老齡化문제를 비롯한 여러 요인들로 內部변화를 겪음으로써 초래될 잠재적인 不安定, 3) 중국과 인도의 “地域強國”(regional powers)化, 4) 美軍이 철수하면 발발할 수 있는 많은 지역분쟁들, 5) 탄도미사일과 核武器 技術의 擴散 등이 그것이었다(Washington Post Service, *International Herald Tribune*, February 24 ~ 25, 1990).

셋째, 日本의 경제력과 잠재적인 군사력을 미국이 주도하는 동북아 안보체제 안에 묶어두는 것이 미국의 안보목표가 당면한 중요한 도전으로서 제기되고 있다. “미국 主導, 일본 補助”의 안보체제를 보다 적은 비용으로 유지하는 것이 상대적으로 더욱 중요한 과제로 떠오르고 있는 것이다.

넷째, 中國으로부터의 군사적 위협은 심각한 것으로 인식되고 있지는 않지만 중국 정치체제의 異質性과 아울러 중국 정치에 내재한 激變可能性에서 비롯되는 불확실성에 대한 대비필요성이 새로운 상대적 중요성을 띠면서 논의되고 있다.

대체로 이러한 네가지를 핵심으로 한 동북아 안보목표를 설정한 美國은 과거와 같은 對蘇封鎖 일변도의 전략개념을 넘어서서 “地域的 均衡者” 역할을 부각시키는 전략개념으로 이동하고 있는 것으로 보여진다.⁶⁾

미국이 말하는 “균형자”역할은 동북아의 새로운 상황에서 미국이 추구하는 勢力均衡戰略의 새로운 형태라고 말할 수 있다. 냉전시대에 미국이 추구했던 대소봉쇄는 동북아에서 미국에 유리한 질서, 미국에 유리한 세력균형을 유지하는데 있어서 소련의 위협이 가장 핵심적인 중요성을 가졌기 때문에 일방적으로 한 나라에 치우친 특수한 형태의 세력균형정책이었다고 말할 수 있다. 반면에 오늘날 자신의 균형자적 역할을 강조하는 미국의 세력균형정책은 소련에 주안점을 두면서도 과거에 비해 4강사이의 복합적인 力學關係와 거기에서 비롯되는 不確實性에 대한 統制에 비중을 두는 세력균형 개념이라고 할

6) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century*(Washington D. C.: US Government Printing Office, 1990), p. 10; Statement by Richard H. Solomon(Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs), House Foreign Affairs Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, March 6, 1991, p. 12.

수 있을 것이다. 여기에는 물론 日本이 강력한 경제력을 바탕으로 美國의 安保雨傘을 넘어서서 獨自의인 軍事的 役割을 수행할 가능성을 抑止한다는 목표도 내포되어 있는 것으로 보여진다.

미국은 이처럼 자신의 역할을 “均衡者”로 규정함으로써 東北亞에서 자신의 국익에 위협적인 요소로 잔존해 있는 소련의 군사적 위협에 대한 對蘇封鎖를 유지하고, 동시에 이 지역 국제질서의 새로운 특징들인 多極性과 變化 속에 內包된 그와 같은 불확실성을 “管理”하는 역할을 自任하고 있는 것이다. 그러나 미국이 그와 같은 “관리자” 역할을 수행하는 방법은 과거의 그것과 크게 다르지 않을 것으로 판단된다. 냉전시기에 정립된 미국 안보정책과의 기본적인 연속선상에서 이 지역 다른 국가들에 대하여 상대적인 힘, 군사력의 우위를 바탕으로 그러한 관리자의 역할을 수행하려 하고 있다. “힘의 維持와 힘을 통한 協商”의 戰略을 기조로 하고 있는 것이다.

이런 맥락에서 우리는 脫冷戰의 흐름속에서도 美國이 동북아에서 여전히 광범하고 主導的인 군사적 역할을 유지하려고 하는 것을 이해할 수 있다. 소련의 군사적 위협의 잔존, 소련의 내부변화의 展望과 관련한 불확실성, 그리고 보다 좁게는 北韓이 한반도에서 제기하고 있는 것으로 인식되는 군사적 위협 등을 근거로 미국은 對蘇封鎖와 함께 보다 보편적인 의미의 세력균형정책을 전면에 부각시키고 있다. 미국은 이를 뒷받침하기 위하여 1) 기존 同盟關係 유지, 2) 美 군사력 전진배치 유지, 3) 핵우산정책 堅持와 같은 냉전시대에 확립된 미국 안보정책의 骨幹을 유지하려 하고 있다.

미국은 동시에 대소봉쇄의 필요성이 상대적으로 減少하고 미국 경제력의 상대적 弱化가 두드러짐에 따라 군사적 헤게모니 유지비용을 節減할 필요성을 인식하기에 이른 것도 사실이다. 이에 따라 미국은 한편으로는 日本, 韓國에 대해 다양한 형태로 防衛分擔擴大를 요구하고 있으며, 다른 한편으로는 전진배치된 미군사력의 段階的 減縮 및 構造改編을 실시하고 있다.

그렇다면 오늘날 동북아에서 미국의 안보목표는 “對蘇封鎖維持와 동북아체제의 不確實性 管理”라고 말할 수 있으며, 이를 위해 美國이 취하고 있는 동북아 안보전략은 “비용부담의 分散과 節減을 통한 주도적인 안보역할 유지”라고 要約할 수 있을 것이다.

2. 蘇聯, 中國, 北韓에 대한 認識과 警戒

가. 蘇聯에 대한 인식

미국정부는 지난 몇년간에 이루어진 東北亞 국제질서에서 일어나고 있는 변화들이 상당한 정도로 미국에 유리한 상황을 초래했으며, 그만큼 이 지역에서 미국의 안보에 대한 직접적인 위협이 감소되었다는 것을 認定한다. 이점은 1990년 미 국방부의 한 報告書에서도 나타나 있다. 이 보고서는 소련은 여전히 아시아에서 미국안보에 대한 最大의 위협으로 남아 있지만 더 이상 1970년대나 1980년대와 같이 심각한 위협으로 인식되지는 않는다고 밝히고 있다. 이 보고서는 특히 소련이 일방적인 軍事力減縮을 실시했으며 베트남의 坎란灣으로부터 공군과 해군력을 철수시킨 점을 주목했다. 또 중국은 10여년에 걸친 개방과 개혁에도 불구하고 체제유지를 위한 정치적 억압을 행하긴 했지만 중국이 추진하고 있는 4대현대화 작업에서 군사력 현대화는 가장 우선순위가 낮음으로써 현재로서는 중국이 미국안보에 증대한 군사적 위협이 되고 있지 않다고 이 보고서는 분석했다. 더욱이 한국과 일본은 경제적으로 부강해짐으로써 자주적인 방위능력을 향상시킨 것 역시 동북아에서 미국의 안보환경을 개선시킨 점으로 지적했다.⁷⁾

그럼에도 불구하고 이 報告書는 동북아에서 美國과 동맹국들의 利益에 대한 蘇聯의 위협은 지속되고 있음을 주장했다. 첫째, 일본과 근접한 소련 極東軍區에 배치된 소련 군사력은 방위목적용 “훨씬 넘

7) The Department of Defense, 앞의 보고서, pp. 3~5.

어선”水準이라고 평가하고 있다. 북방 4개도서 문제 또한 소련과 일본과의 긴장요인으로 남아 있다는 점 역시 이 보고서에 주목했다. 둘째, 美國은 蘇聯, 中國, 北韓 등 동북아 주요 공산국가들이 1990년대에 심각한 정치적 불안정과 混亂을 겪을 가능성이 있다는 점을 중시하고 있다. 셋째, 향후 이 지역 국가들과 美國간에 예상되는 치열한 경제적 競爭은 이 지역에서 미국의 안보환경을 複雜하게 만드는 요인으로 작용할 것으로 미국은 판단하고 있다. 넷째, 소련은 中國과 관계를 개선하고 일본과 남한으로부터 재정적, 기술적 원조를 획득하려 노력하는 등 동북아에서 보다 적극적인 역할을 추구하게 됨으로써 이 지역에서 미국의 位相에 대한 소련의 挑戰이 加速되리라는 것이다.⁸⁾

또 소련의 군사적 능력과 관련해서도, 미국은 소련의 대외정책 意圖에는 상당한 변화가 왔으나 군사력 자체는 실질적인 변화를 보이고 있지 않다고 인식하고 있다. 특히 소련의 改革과 開放이 소련의 정치, 경제체제 自體의 근본적인 변화로 이어질 것이라는 확실한 전망이 없는 한 미국의 동북아 군사정책에서 소련의 군사적 위협가능성에 대한 경계는 앞으로 상당기간 기본적인 요소로 유지될 전망이다.⁹⁾

나. 中國에 대한 인식

미국과 중국간의 관계는 닉슨행정부 以後 점진적으로 改善되어 왔다. 1960년대말 中·蘇분쟁이 본격화된 이후 1970년대 초부터 兩國은

8) The Department of Defense, 위의 보고서, pp. 4~6.

9) 美 국방장관 리처드 체니는 1990년 2월 日本을 방문하여 행한 한 演說에서도 소련은 太平洋지역에서 여전히 “심각한 軍事的 위협”(serious military threat)으로 남아 있다고 주장했다. 그는 “아시아에서는 바르샤바조약기구의 붕괴에 비견하는 變化가 일어나지 않았다”고 지적하고, 따라서 美 議會는 이점을 인식하여 “태평양 지역 美 군사력의 많은 부분”(the major portion of the US military presence in the Pacific)을 유지하는 것을 支持하기를 希望한다고 말했다. *International Herald Tribune*, February 24-25, 1990.

소련에 대한 견제라는 공동의 목표를 위해서는 軍事的 聯合의 성격까지도 갖게 되었으며 이후 동아시아 국제정치는 3각관계로 파악되어 왔다. 미국은 중국에 대하여 제한된 수준에서나마 軍事販賣를 비롯한 군사적 협조관계를 유지했으며, 앞으로도 미국과 중국의 관계는 동아시아 세력균형의 차원에서 협조적인 관계를 이루어 갈 전망이다. 그럼에도 불구하고 미·중관계는 同盟의 관계는 아니며, 相互牽制와 葛藤의 요인을 안고 있다. 1980년대 초반 미국의 레이건정권이 군비증강에 몰두하고 군축협상을 拒否하면서 미·소간의 전략적 妥協과 協助가 완전히 붕괴되자 소련은 중국에 유화적인 자세를 보였고 중국도 이에 긍정적으로 반응하기 시작하면서 中·蘇關係는 다시 改善되기 시작했다.¹⁰⁾ 이후 中國은 美·蘇 兩國과 等距離外交를 펼친 것으로 보여지며, 특히 1989년 고르바초프의 北京방문이후 中·蘇關係는 더욱 개선되었다. 이것은 美·中관계가 좋다 하더라도 소련의 전략적 選擇이 변하면, 中國의 동맹 혹은 연합정책은 중대한 轉換을 할 수도 있다는 것을 말해준다.

따라서 미국은 중국과 일면 협조하면서 일면 중국의 힘과 정치적 向方이 안고 있는 잠재력과 불확실성에 대하여 대비해야 하는 것으로 인식되고 있다. 미국인들은 특히 중국의 현 집권층인 노령의 혁명 1세대들이 交替되는 과정에서, 그리고 중국을 비롯한 사회주의 전반에서 벌어졌고 또 현재 진행중에 있는 가장 근본적인 혁명인 “物質的 要求의 革命”으로 말미암아 “중국은 장차 정치적 激變을 겪을 수 있으며, 그로 인하여 아시아의 安定은 크게 흔들릴 수 있다”는 사실을 많은 미국인들은 주목하고 있는 것이다.¹¹⁾

10) Robert Legvold, “Soviet Policy in East Asia,” *The Western Quarterly*, Spring 1991, p. 131.

11) Robert Scalapino, “The US-PRC Relations,” *The Journal of East Asian Relations*, Winter /Spring, 1990, pp. 139~141.

다. 北韓에 대한 인식

미국은 北韓의 군사적 모험가능성에 대해서는 계속해서 공개적인 警告를 발하고 있으며, 韓半島를 계속 세계의 잠재적인 軍事的 衝突 위험지역의 하나로 꼽고 있다. 미국은 북한이 好戰性을 버리지 않고 있다는 증거로 다음과 같은 요인들을 지적한다. 첫째, 북한은 북한 주민의 福祉를 외면하고 지나치게 많은 예산을 南韓에 대한 軍事的 優位를 유지하는데 投入하고 있다는 것이다. 둘째, 북한은 세계의 다른 지역에서 전개되고 있는 自由化, 民主化를 향한 국제적 흐름을 拒否하고 있다는 것이다. 셋째, 북한은 核개발을 의도하고 있으며, 이것은 이 지역안보를 극도로 불안정하게 만드는 요인이라는 것이다.¹²⁾

미국정부는 특히 북한의 核開發問題를 집중적으로 거론해 왔다. 지난 5월 2일 이케다 유키히코 日本 방위청장관이 訪美했을 때, 그와 덕 체니 美 국방장관은 북한의 핵개발계획이 아시아지역 안정에 가장 심각한 위협요인이라는데 의견을 같이했다.

미국은 또한 북한을 테러리즘 국가로 지목해 왔다. 北韓은 지난 몇 년간 미국과의 관계개선을 적극 希望해 왔으나 미국은 북한의 核査察 受容과 아울러 테러리즘 공식포기를 미·북한 관계개선의 前提條件으로 삼는 입장을 고수해 오고 있다. 미 국무부는 1991년 4월 30일 發刊된 “1990년 世界 테러類形”이라는 보고서에서도 이라크 등과 함께 북한을 테러주의 국가로 指目하고 87년 김현희 사건 등을 언급했다. 미국은 아울러 북한이 탄도미사일을 비롯한 대량살상무기를 계속 개발하고 있다고 주장하고 있다.¹³⁾

한편 北韓은 1990년 9월 28일 美國과의 관계개선을 위해 미국측이

12) The Department of Defense, 앞의 보고서, p. 6.

13) Richard H. Solomon, “Asian Security in the 1990s: Integration in Economics, Diversity in Defense,” An Address to the University of California at San Diego, October 30, 1990, p. 3.

북한에 요구하고 있는 核安全協定 체결문제와 함께 테러리즘 포기문제에 대해서도 미국과 비공개대화를 할 용의를 나타냈던 것으로 한국 정부 外交소식통이 밝힌 바 있다. 또 미국이 북한과의 관계개선을 위한 보다 융통성있는 자세를 보인다면 북한은 테러리즘 포기에 아무런 문제가 없다는 입장을 밝힌 것으로 알려졌다.¹⁴⁾

최근 북한이 유엔가입신청을 결정함에 따라 북한이 핵사찰문제에 대하여 보다 융통성 있는 자세를 취할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 미국과 북한간의 관계개선전망이 밝아지고 있으나 미국은 단순한 핵사찰을 넘어서서 북한의 核再處理施設 문제를 거론하기 시작했다. 이것은 한편으로 동북아에서 핵확산을 저지하고 이 지역을 미국의 獨占的인 核雨傘下에 두려는 미국의 강력한 의도를 표현하는 것이며, 북한과 미국의 관계개선은 북한의 핵개발능력의 완전포기를 전제로 가능할 것임을 意味한다. 최근 북한은 지난 5월말 김일성이 남북한 同時査察과 같은 조건부 핵사찰 수용의사를 표명한 이후 미국과 북한간에 상당한 관계개선 조짐이 나타나기 시작했으며, 지난 6월 5일 북한의 韓時海와 미국의 리처드 솔로몬간의 미국회동 이후 양국간에 고위급 접촉도 활발해지고 있는 것으로 보여진다.

미국은 북한과 일본의 관계개선에 대하여도 상당한 速度調節을 요구한 것으로 보여진다. 미국은 핵사찰수용과 對外開放 등 북한의 변화를 전제조건으로 북한과의 관계개선을 모색해 온 데 비하여, 일본의 초기입장은 북한과의 관계개선을 통하여 북한의 핵사찰수용 등 북한의 대내외적인 정책변화를 유도하는 것이었던 것으로 판단된다. 그러나 북한의 변화 以前에 朝·日간 관계개선이 이루어지면 미국의 前提條件이 충족되기전 북한에 대한 일본의 經濟援助가 실시되고, 북한의 국제적 고립이 완화될 것을 우려한 美國의 반대에 부딪쳐 日本은 초기의 입장을 버리고 미국이 내세운 전제조건들을 받아들인 것으로

14) 「東亞日報」, 1990년 9월 28일.

보인다. 이에 따라 북한의 대외관계개선은 미국의 당초 요구대로 核査察 全面受容 등이 확실할 때에만 가능할 것으로 판단된다.

3. 既存 同盟관계 유지

가. 垂直的 雙務關係에 바탕한 미국의 東北亞 安保同盟體制

전후에 미국이 유럽에서 追求한 안보동맹체제는 北大西洋條約機構(NATO)라는 多者間의 集團的인 同盟體였다. 이에 反해서 미국은 동북아에서 일본, 한국 등과의 兩者的 同盟關係를 골간으로 한 안보체제를 구성하였다. 미국은 이 지역 미국 우방들이 유럽의 경우와는 달리 文化·政治體制·經濟發展 정도가 서로 다르기 때문에 그러한 차이가 발생했다고 설명한다.¹⁵⁾

이에 대해서는 또 다른 요인이 지적될 수 있다. 戰後 동북아의 주요국가들인 일본, 한국, 필리핀 등에 대하여 미국은 占領軍의 위치로서, 이들 국가와 미국의 관계는 垂直的인 관계를 형성하고 있었다. 이점은 유럽국가들과 미국이 어느 정도 水平的인 관계에 있었던 것과 대조된다. 그 결과 유럽의 집단안보체제는 미국이 유럽국가들과 군사적 통제권을 상당부분 나눠갖는 體制로 되는데 비하여 美·日동맹관계나 韓·美군사관계는 상당히 수직적인 체계를 이루게 된 것으로 보여진다.

이러한 수직적 安保同盟관계는 이 지역국가들의 國力の 伸張이나 환경의 변화에 따라 다소 調整되었으나, 미국의 주도적 역할에는 기본적인 변화가 없는채 오늘에 이르고 있으며, 미국은 이러한 안보체제를 지속시키겠다는 의도를 누차 밝혀왔다.

15) The Department of Defense, 앞의 보고서, p. 2.

나. 韓·美·日 軍事協助體制 志向

미국은 또한 동북아 안보체제가 갖고 있는 雙務的인 성격을 유지하되, 특히 1980년대 初 以後 韓·美·日 3국간의 군사협조체제를 구축하려 노력하였다. 특히 1983년 나카소네의 訪韓과 레이건의 極東방문 以後 韓·美·日 간의 3각군사협조체제가 본격화되었으며, 이러한 사정은 동북아에서 미국주도의 軍事訓練에 대한 일본 自衛隊의 參與에도 반영되었다.

다. 美·日 軍事同盟

美·日간 군사동맹의 내용은 1952년 舊안보조약, 그리고 1960년 新안보조약을 거치면서 정착되었다. 이후 일본은 1960년대에 전후 세계 최고수준의 經濟成長을 기록하면서 1960년대 末부터는 아시아의 강력한 經濟大國으로 자리를 굳히게 되었다. 이러한 경제적 성공에 힘입어 집권 自民黨의 政治的 立地가 강화되어 갔다. 美·日 군사동맹을 일본방위의 軸으로 삼아온 자민당의 政治的 위치가 안정됨에 따라 美·日군사동맹관계도 안정되었고, 일본국민의 대다수가 美·日군사동맹관계와 自衛隊의 존재를 일본 안보에 艱요한 존재들로 당연시하게 되었다.¹⁶⁾

반면에 1970년대 美·日군사관계는 韓·美간 군사관계와 마찬가지로 상당한 動搖와 挑戰에 直面했었다고 말할 수 있다. 이 시기는 아시아에서 미국의 경제적, 군사적 헤게모니가 크게 威脅받기 시작한 가운데 日本이 미국의 헤게모니 약화에 대비한 自主國防의 비전을 모색한 動搖의 時期였다. 아시아에서 미국의 影響力의 危機는 1969년의 닉슨특트린에서부터 눈에 띄기 시작했다. 그에 뒤이은 베트남에서의 미국의 敗退, 그리고 두 차례에 걸친 오일쇼크 속에서 가시화된 미국

16) Tsuneo Akaha, "Japan's Security Policy after US Hegemony," *Millennium*, Winter 1989, p. 438.

經濟力의 상대적 弱化, 1970년대 전 시기에 활발했던 제3세계 급진세력의 進出은 미국의 세계적인 리더쉽 力量에 대한 信賴를 떨어뜨렸다. 더우기, 美·蘇가 전략핵을 비롯한 전반적 군비에서 기본적 균형에 도달했으며 특히 동북아에서 소련의 해상군사력이 재래식과 핵무기 모두에서 크게 증강되었다는 인식이 普遍化된 것도 바로 1970년대였다. 이에 따라 일본방위를 미국과의 군사동맹에만 일방적으로 의존하는 상태에 대한 우려와 반성이 일본내부에서 중요한 政治的 問題로 등장했던 것이다.

한편 일본은 GNP가 급속한 속도로 팽창하고 있었기 때문에 GNP에 대한 軍事費의 비율을 크게 늘리지 않는 상태에서도 일본의 軍事費는 1970 ~ 1980년간 10년사이에 무려 4배로 급성장했다. 또 미국이 1980년대 레이건정권기에 들어서 강력한 介入主義的 政策을 실천하고, 또 1983년 이후 미국의 경제가 지속적인 번영기로 접어들면서 미국의 정치군사적 리더쉽에 대한 일본 및 여타 아시아지역국가들의 疑懼心이 사라짐에 따라, 레이건 정권의 주도하에 아시아에서 堅固한 軍事協力體制를 발전되어 나가기에 이르렀다.

그러나, 1980년대 후반에 들어 미·소관계를 중심으로 세계적인 탈냉전의 기류가 형성되면서 美·日 군사동맹관계에는 적어도 한가지의 근본적인 문제가 제기되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그것은 日本의 軍事大國化와 기존 미국 주도의 동북아 안보체제 사이에 존재하는 緊張關係이다. 戰後 1차 冷戰時期(1947 ~ 1969)에 미국의 동북아 안보정책의 초점은 對蘇封鎖였다. 따라서 미국은 일본의 軍國主義 재건의 잠재력을 차단하기 위해 일본에 부과했던 平和憲法을 여러 차례 재해석하면서 일본의 재무장을 단계적으로 추진해 왔다. 그러나 일본의 再武裝에 대하여 미국은 기본적인 두가지 전제조건을 단 것으로 볼 수 있었다. 하나는 일본을 非核國家로 유지시킨다는 것이고, 다른 하나는 일본의 군사력과 軍需産業을 미국의 그것에 보조적인 혹은 종속적인 것으로 유지한다는 것이었다. 美國의 군사적 주도권에 보조적인

일본의 재무장, 이것이 미국이 구상하는 일본의 군사적 역할의 요체였다.

이러한 요청은 국제적인 冷戰狀況, 그리고 미국이 경제적인 측면에서 상대적인 헤게모니를 유지하는 시기에서는 가능할 수 있었다. 그러나 특히 1980년대 후반부터 일본의 군사적 역할에 대한 미국의 그 같은 구상은 일본의 軍事大國化傾向을 조장하는 동시에 미국의 군사적 주도권을 약화시킬 수 있는 다음과 같은 몇가지 요인으로 중대한 挑戰에 직면하고 있는 것이다. 첫째는 美·蘇냉전의 弛緩, 그리고 이와 동시에 浮刻되고 있는 美國 經濟力의 상대적 쇠퇴로 인해 미국이 동북아에서 실질적인 군사적 주도권을 지속적으로 유지할 수 있는가에 대한 疑問이 제기되고 있는 점이다. 미국이 결프戰에서 신속한 승리를 거둠에 따라 미국이 앞으로도 당분간은 군사적 헤게모니를 유지할 것이라는 인식이 강화된 것은 사실이지만, 과거와 같은 미국의 군사적 리더십을 長期的으로 뒷받침할 수 있는 經濟力이 不實한데다, 냉전체제의 이완으로 인하여 동북아에 대한 미국의 군사적 공약 자체가 內的으로 이완되어 있는 것으로 인식될 수 있다. 이런 상태는 日本이 경제력과 군사력의 一致를 추구하는 경향을 加速시킬 것이다.¹⁷⁾

둘째, 日本 經濟力의 지속적인 팽창, 그리고 일본 재계가 蓄積해 온 군수산업의 잠재력은 일본을 더이상 미국의 군사적 주도권에 補助的인 位置에 만족하지 못하게 만들 것이다. 셋째, 미국과 일본간에 점증하고 있는 貿易摩擦로 인하여 기존의 '美國主導, 日本補助'의 기존 안보체제에 대한 忖意가 더욱 손상될 수 있다.

이러한 상황에 대처하는 미국의 입장은 基本的으로는 미국주도, 일

17) 많은 日本人들은 美國의 군사력이 상당부분 빠져나가면 日本은 더욱 民族主義的으로 될 것이며, 군사적 影響力 확대를 志向할 것이라고 예상되고 있다. 한 自衛隊 官吏는 그 경우 “일본인들은 非友好的이고 不安定한 국가들에 둘러싸여 있다고 느끼게 될 것”이라고 말했다(*International Herald Tribune*, February 24~25, 1990).

본보조의 구상을 堅持하는 것이며, 그것을 새로운 상황에 적응하면서 구현하려 하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 일본의 경제적 번영이 아직 미국이라는 방대한 市場에 상당히 의존하고 있는 점은 미국이 일본에 대해 미국 자신의 기본적 구상을 지속시키는데 최대한 활용될 것이다. 둘째, 日本內에서 강화되고 있는 軍事力과 軍事的 役割 擴大 要求를 適定線에서 수용할 것이다. 특히 海路安保와 紛爭地域에 대한 소위 “平和維持軍” 파병과 같은 활동 등에 대하여 미국이 道德的 支持를 보냄으로써 일본의 보조적 역할의 확대를 도모하되 그에 대한 이념적, 정책적 리더쉽을 계속 유지하려 할 것이다. 셋째, 미국 군사력이 동북아에서 수행하고 있는 “均衡者的” 역할을 강조하여 일본에 대한 前進配置를 유지하면서도 그에 대한 經濟的 負擔을 줄이기 위하여 일본에 대한 防衛分擔要求를 계속 확대해 나갈 것이다.

일본이 군사대국화를 志向해 나간다면 하더라도 核強國이 되려 추구할 경우 中國, 蘇聯, 유럽과 餘他 아시아 국가들의 外交的 牽制가 강력히 전개될 것이므로 일본은 앞으로 상당기간 戰略的인 안보우산은 美國에 의존할 수 밖에 없을 것으로 보이며, 그런 점에서 미국은 일본에 대한 안보우산역할을 기반으로 美·日군사동맹의 틀을 견지하면서 그에 따르는 비용의 부담을 강화하는 것을 美·日안보정책의 핵심으로 삼을 것이다.

라. 韓·美 軍事同盟

韓·美관계는 해방후 3년에 걸친 美軍政, 南北分斷, 韓國戰爭이라는 激動期를 거치는 가운데에서 垂直的이고 강력한 군사동맹체로 발전했다. 특히 한국전쟁은 미국 군사력의 대규모 介入을 초래했고, 休戰 以後에도 6萬내지 4萬의 美 군사력이 남한에 恒久駐屯하는 결과를 가져왔다. 한국전쟁은 한반도에 대한 미국 군사력의 전진배치를 강화하고, 韓·美군사관계의 수직성과 긴밀성을 문서화하고 공식화하는 결정적인 계기로 작용한 것이었다.

韓·美군사관계는 1969년 닉슨의 팜 독트린 이후 카터정권 초기에 이르기까지 미국의 撤軍政策의 浮沈속에서 한동안 動搖의 시기를 거친 바 있다. 그러나 1970년대말 美·蘇간 新냉전이 전개되면서 철군 계획이 撤回되고 韓·美양국은 다시 긴밀한 군사동맹관계를 回復하게 되었다. 특히 1980년대는 보수적인 레이건 정권에 들어서면서 美·蘇間 新冷戰이 보다 강화되었는데 이러한 상황은 1970년대에 동요하던 美·日군사동맹관계를 다시금 안정시켰던 것처럼 韓·美군사관계도 또한 보다 緊密하고 강력한 것으로 만들었다. 한국에 대한 미국의 군사판매가 확대되고 韓·美간 합동군사훈련이 해마다 대규모화되었으며, 韓·美·日 3국간의 군사협력체제가 모색된 바 있다.

그러나 韓·美군사관계는 1980년대 후반에 이르러 친행된 脫냉전의 흐름속에서 어느정도 이완의 기미를 보이면서 다시 한번 調整의 계기를 맞고 있다. 1990년 11월에 열린 韓·美年例安保協議會(SCM)에서 韓·美간에 합의된 내용은 韓·美군사관계의 연속성과 一部 변화를 잘 나타내 주고 있다. 여기에서 韓·美양국은 공동성명을 통해 1) 漸進的, 段階的 駐韓美軍의 減縮 및 役割조정, 2) 韓·美연합 指揮체계 안에서의 한국군의 역할 강화, 3) 한국의 防衛費 분담증액, 4) 戰時駐留國支援(WHNS) 一括協定の 조기체결, 5) 한국의 情報能力向上을 위한 미국의 적극지원, 6) 北韓의 核開發, 化學武器 등 위협에 대한 공동대처를 약속한 바 있다.

이와 같이 韓·美군사 관계에서 한국의 역할이 보다 강조되는 추세, 그리고 한국내 정치적 변화로 인한 민족주의적 요구에 따라 근래에 조정된 또 한가지 요소는 駐韓美軍地位協定(SOFA)의 개정이었다. 특히 주한미군의 犯罪처리규정으로서 1966년에 체결된 이 협정은 그간 지나치게 미군에 유리하게 되어 있어 불평등한 韓·美關係의 상징으로 인식되어 왔었다. 그러나 1991년 4월 韓·美 양국은 이 협정에서 毒素條項으로 지적되어온 한국정부의 刑事裁判權 自動拋棄 條項을 삭제함으로써 일부 변화하는 韓·美關係의 一端을 드러냈다.

그러나 韓·美양국은 韓·美군사동맹 자체의 根幹은 유지할 것을 명백히 하고 있다. 韓國의 李相玉 외무장관은 1991년 4월 30일 미국을 방문하여 이글버거 美 국방차관과 회담을 갖고 韓·美·日 三國간의 高位政策協議會를 만들어 운영하기로 합의했다. 이것은 韓·蘇關係, 韓·中關係, 日·北韓關係 등 지역정세가 급변하고 있는 상황에서 한·미·일 간에 기왕에 존재해 온 기본적인 友好關係와 共同步調의 弛緩을 막기 위한 것이라고 할 수 있다.

미국은 지난해 韓·美年例安保協議會에서 戰時駐留國支援協定 체결 방침을 한국측과 합의한데 이어 이의 조속체결을 한국정부에 강력히 요구하고 있다. 그러나 미국측의 무리한 요구로 양국간 合意가 지연되고 있다. 1991년 5월 15~16일 間에 韓·美양국은 협상문안조정을 위한 첫 實務접촉을 가졌다. 특히 1) 戰時에 增派되는 美軍부대 규모 및 비용분담원칙문제, 2) 운영위원회 구성 등을 둘러싸고 韓·美 양국간에 이견이 많은 것으로 알려지고 있다. 양국은 현재 美側이 제시한 가서명 시한인 1991년 7월까지 妥結을 목표로 異見調整作業을 벌이고 있다. 이 전시주류국협정 또한 韓·美간 군사동맹관계가 향후에도 美國의 東北亞 안보전략에서 중요한 役割을 담당할 것임을 나타내주는 것이라고 할 수 있다.

美國은 또한 駐韓美軍의 일부 단계적 철수를 계획하고 있는 가운데에서도 한반도와 그 주변에서 군사력의 前進配置를 일정한 수준 유지하겠다는 의도를 누차 밝혀왔다. 그 최근의 예로 미 국방부의 동아시아지역 고위담당자인 칼 포드 首席 副차관보가 1991년 4월초 訪韓하여 미국은 “서기 2000년이 훨씬 지나서도 駐韓美軍의 병력을 상당수준 유지할 것”이라고 밝혔다. 그는 美軍이 태평양 지역에 전진배치된 이유는 단순히 소련의 위협에 대한 대응만이 아니며 美國의 世界戰略上 필요한 때문이라고 지적했다. 그는 아울러 南北韓의 군사적 緊張狀態 때문에 미군의 계속주둔이 필요하다는 것을 강조했다.¹⁸⁾

18) 「한겨레신문」, 1991년 4월 4일.

韓·美 양국은 1990년 11월 美 국방부에서 열린 韓·美 군사위원회(MCM) 회담에서 팀 스피리트 훈련을 지속적으로 실시할 것을 합의하고 단 그 規模만을 축소하기로 했다. 이것은 전통적인 韓·美 협력 관계를 재확인하는 조치의 하나로 간주되었다. 그러나 팀 스피리트 훈련 지속은 남북한 대화발전에 障礙要因으로 작용해 온 것 또한 사실이었다. 미국이 팀 스피리트 訓練을 동북아 정세의 일부 변화에도 불구하고 지속시키려는 의지는 올해 들어 페르시아만 戰爭이 진행되는 와중에서 이것을 실시한 데에서도 확인한 바 있었다.

4. 前進配置戰略 유지

가. 前進配置戰略의 背景

1990년 美 국방부 報告書에 따르면, 미국은 현재 미국의 총 군사력 2백 13만명의 인원중에서 16.3%인 34만 1천명을 유럽에, 그리고 6.3%인 13만 5천명을 아·태지역에 전진배치하고 있다.¹⁹⁾ 이 보고서는 미국의 전진배치전략의 유래에 대하여 이렇게 말하고 있다: “우리의 國家安保戰略은 미국의 領土를 가능한 한 멀리 떨어진 곳에서부터 방위하고 소련을 봉쇄하며 우리의 전략적 友邦들을 보호하는데 집중된 것이었다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 우리가 택한 군사전략은 주로 시간과 거리문제 때문에 우리 군사력을 특히 일본, 한국, 필리핀의 永久的인 基地에 전진배치하는 것이었다.”²⁰⁾

동북아에 대한 미국의 군사력 전진배치의 주요 이유는 蘇聯에 대한 封鎖였음은 물론이다. 그러나 소련으로부터의 可視的인 威脅이 상당히 사라진 현재의 상황에서도 미국은 군사력의 前進配置를 持續시키려 하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 미국은 자신을 동북아에

19) The Department of Defense, 앞의 보고서, p. 9, Figure 6.

20) The Department of Defense, 위의 보고서, p. 2.

서 安定을 확보하는 균형자적 역할을 지속해야 하며 이런 점에서 미국의 “전진배치는 이 지역에서 代替될 수 없는 균형추”라고 인식하고 있다.²¹⁾ “다른 어떤 나라도 그러한 역할을 담당할 능력이 없으며 (美國 이외의 다른 나라가 그런 役割을 떠맡는 것은) 바람직 하지도 않다”는 것이다. 만일 “이 지역에서의 安定유지에 대한 미국의 군사적 公約이 실제로 혹은 인식상으로 약화되면, 다른 주요국가들이 그 권력의 空白을 메꾸려는 誘惑을 느낄 것”이라는 점을 미국은 중시하고 있는 것이다.²²⁾

둘째, 미국이 군사력을 유지함으로써 태평양 전지역을 통해 地域的인 水準에서 膨脹主義적 意圖를 갖고 있는 2류급 國家들의 행동을 規律할 수 있다는 주장이다. 미국의 존재가 곧 이 지역에서 분쟁의 발생을 예방할 수 있는 것은 아니지만 紛爭을 해당지역에 한정시키고 最小化하는 역할을 할 수 있으며, 미국이 분쟁을 해결하는데 필요한 外交的 影響力을 가질 수 있게 된다고 보았다. 또 이러한 역할을 미국이 떠맡는 것을 이 지역의 거의 모든 국가들이 찬성하고 있다고 美國은 주장한다.²³⁾

셋째, 미국은 自國의 안보를 위해 필요한 군사적 행동을 가능한 한 미국영토에서 멀리 떨어진 곳에서 수행하기를 원한다. 이것은 일종의 전진방어개념이라고 할 수 있다. 이로써 미국의 領土, 生命, 財産에 대한 직접적인 피해를 최소화하려 한다. 이와 관련해 1983년 당시 미국방부 로버트 코머 차관보가 “우리의 전진배치전략은 우리의 전쟁을 남의 不動産위에서 수행하려는 것”이라고 말한 사실은 특기할만 하다.²⁴⁾ 이 點은 특히 核戰爭의 可能性과 관련해서도 상당한 의미를 갖

21) The Department of Defense, 위의 보고서, p. 10.

22) The Department of Defense, 위의 보고서, p. 10.

23) The Department of Defense, 위의 보고서, p. 10.

24) Testimony by Robert Komer before the Committee of Budget of the House of the Representatives, February 1983, Serial No. 98-3, (Washington DC: US Government Printing Office), p. 156.

는다. 미국 軍事力의 전진배치는 또한 유사시 지역동맹국들로부터 미국의 안보노력에 대한 다양한 지원을 확보하는 주요한 메카니즘이기도 한 것이다.

나. 前進配置와 東北亞

미국은 단계적인 군사력 감축을 考慮하고 있는 중에서도 아시아 지역에 상당한 군사력의 전진배치를 유지하려는 意圖는 최근에 이르러서도 누차 확인된 바 있다. 그 한 例로 1991년 5월 2일 이케다 유키히코 日本 방위청장관이 訪美했을 때 그와 더불어 美 국방장관은 “미국은 북한, 중국, 소련으로부터의 어떠한 위협에도 대처할 수 있도록 앞으로 상당기간 계속 東아시아에 군사력을 유지할 것”이라고 다짐한 것이다. 美 태평양 사령부 司令官 찰스 라슨(Charles Larson) 제독도 1991년 5월 중순, “미국은 이 지역(아·태지역)에 계속 관여하고(stay engaged) 이 지역 동맹국들을 지원하기 위하여(이 지역에 대한) 전진배치를 유지할 것이다. 우리는 계속 관여할 방도를 찾을 것이다”라고 말했다.²⁵⁾ 이것은 특히 美 국방부 당국자들이 아시아지역에 대한 전진배치전략에 근본적인 수정을 계획하고 있지 않음을 재확인해 주는 것이다.

美國이 아시아지역에 대한 前進配置를 유지하고자 하는 이유는 특히 앤더슨(Desaix Anderson) 美 국무부 東아·태 담당 首席 副차관보의 언명에 잘 나타나 있다. 그는 우선 미국의 이익은 “동아시아와 불가분하게 얽혀 있다”는 사실을 상기시켰다. 그리고 그는 보다 구체적으로 다음 세가지 이유에서 아시아에 대한 전진배치유지를 正當化 하였다.²⁶⁾ 첫째, 미 군사력의 存在 덕분에 이 지역에서 安保와 安定이 확보되어 市場經濟의 繁榮이 가능했다는 것이다. 둘째, 소련의 군사적 자세에 상당한 變化가 있지만 蘇聯은 여전히 軍事的 超強國이

25) AFP 통신, *Korea Herald*, May 18, 1991.

26) AFP 통신, *Korea Herald*, June 7, 1991.

며, 이 사실은 미국의 안보계획에 영향을 미칠 수 밖에 없다는 것이다. 셋째, 예측불가능한 非常事態들(The unknown)에 대비할 필요가 있다는 것이다. 앤더슨은 특히 이 세번째 이유와 관련하여 韓國戰爭이라는 역사적 경험을 언급했다.

미 군사력의 한반도 전진배치가 恒久化된 것은 물론 韓國戰爭이 직접적인 것이었고, 그만큼 그것은 北韓으로부터의 軍事的 威脅에 대한 對應이라는 것으로서 주로 合理化되고 있다. 그러나 넓게 보면 駐韓 美軍事力은 동북아 전반에서 미국의 군사적 균형자로서의 역할을 뒷받침하기 위한 전진배치전략의 일환이라고 말할 수 있다. 따라서 주한미군사력에 대한 미국의 근본적인 政策變化는 동북아 혹은 세계적인 차원에서 미국의 전진배치전략의 전면적 수정에 의해서만 이루어질 것이다. 따라서 한국이 동북아에서 미국에 긴요하고 협조적인 友邦으로 남아 있는 한, 그리고 미국이 해외전진배치 전략의 근간을 수정하지 않는 한, 최소한 海·空軍 그리고 어느 정도의 機動軍을 중심으로 한 일정한 수준의 美 군사력을 韓半島에 계속 유지시킬 것으로 보여진다

5. 核雨傘政策 견지와 核擴散沮止

가. 미국의 世界 核戰略

韓國戰爭을 계기로 美國은 “大量報復” 핵전략을 채택했다. 소련이 개입하여 국지적인 재래식 공격을 美國이 당했을 때, 미국은 한국전쟁에서처럼 재래식 대응에만 한정하지 않고 蘇聯本土를 포함해 대량 核報復을 전개하겠다는 전략이었다. 이것은 局地戰에 대한 地上軍 개입으로 미국정부가 심각한 인적, 물적, 손실과 그로 인한 정치적 위기를 겪어야 했던 한국전쟁의 여파였다.²⁷⁾ 그러나 특히 소련의 스푸

27) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*(Oxford: Oxford University Press, 1982), pp. 145~148.

트니크발사 成功 以後 전략적인 核攻撃能力에 있어 미국이 소련에 대해 가졌던 압도적인 優位가 사라지고 미국의 본토 역시 소련으로부터의 핵공격에 노출되게 됨으로써 蘇聯의 재래식 공격에 대해서도 핵으로 대응한다는 ‘대량보복’전략은 현실성 없고 위험한 전략으로 간주되게 되었다.

이로 인하여 1960년대 미국의 핵전략은 “確實한 共滅”(Mutual Assured Destruction : MAD) 정책으로 전환되었다. 이것은 상대방이 핵공격을 해왔을 때에만 대량으로 상대방에 핵으로 보복하겠다는 威脅을 통하여 상대방의 先制 핵공격을 抑止한다는 전략이었다. 이 전략이 곧 恐怖의 均衡상태와 抑止理論의 요체를 이루고 있다.

1970년대에 들어서서 미국의 핵전략은 다시 중요한 요소가 첨가되었다. 多彈頭 核미사일(MIRV)과 같이 핵무기가 종류가 다양해지고 正確性이 크게 개선되면서 미국은 “核의 柔軟對應” 전략을 구상하기 시작했다. 이것은 소련의 핵공격이 전면적이든 부분적이든 상관없이 대량보복을 구상한 “확실한 공멸정책”은 경직성을 띠고 있기 때문에 현실성이 부족하고 위험한 共同自殺戰略이라는 비판에 따라 제시된 새로운 전략이기도 했다. 상대방의 핵공격에 대해 그 수준과 장소에 따라 制限된 형태로 유연하게 대응함으로써 핵전쟁을 제한적으로 수행하겠다는 ‘制限核戰爭論’의 한 形態였다.²⁸⁾

이 제한핵전쟁론은 것처럼 핵전쟁의 제한적 수행이라는 측면을 갖고 있었으나 그것은 동시에 미국이 자신의 國益이 개입된 다른 지역에서 局地戰이 발발했을 때, 이에 대하여 미국이 핵무기로 대응한다는 전략이었다. 이것은 1950년대의 대량보복전략과 마찬가지로 재래식 전쟁에서도 미국이 전술핵을 先制사용할 수 있다는 구상을 내포한 것이었다.

그러나 미국의 핵전략은 ‘공포의 균형’에 바탕한 ‘확실한 공멸’정책

28) Michael Nacht, *The Age of Vulnerability: Threats to the Nuclear State-mate*(Washington DC: The Brookings Institution, 1985), p. 88.

에서 완전히 ‘柔軟對應’이라는 제한핵전쟁론으로 전환한 것은 아니었다. 제한핵전쟁론은 ‘공포의 균형’에 대한 하나의 補完的 戰略이라고 말할 수 있다. 미국은 제한핵전에 사용될 수 있는 중단거리 핵미사일과 동시에 상대방에 대한 전략적인 대량보복능력을 확충시키기 위해 부단히 모든 수준의 핵전략증강을 추진해 왔다.

나. 미국의 核戰略과 東北亞

이러한 핵전략에 따라 미국이 동북아의 육상과 해상에 배치한 戰略 및 戰術核들은 두가지 기능을 동시에 갖는 것으로 이해될 수 있다. 첫째, 日本과 韓國을 蘇聯이나 中國으로부터의 核공격으로부터 防禦하는 전략적인 核雨傘을 제공한다는 의미를 갖는다. 둘째, 한반도를 포함해 동북아에서 장차 발생할 수 있는 국지적인 분쟁에서 미국이 필요하다면 戰術核을 선제사용함으로써 이 지역에서 미국과 동맹국의 이익을 保全하겠다는 의미를 갖는 것이다. 반드시 정확한 것은 아니지만 일본에 대한 미국의 핵우산은 日本에 대한 戰略的 防禦의 성격이 강하며, 한반도 혹은 그 주변에 배치된 것으로 보이는 전술핵무기들은 局地戰에서 선제사용가능성도 내포한 전술적 용도가 강하다고 볼 수 있다.

다. 핵의 先制使用可能原則과 韓半島

소련은 1980년대에 들어 핵의 先制使用拋棄를 공식선언한 데 반하여 미국은 아직까지도 핵의 先制使用(first-strike option)을 배제하지 않고 있다.²⁹⁾ 미국은 한반도와 관련해서도 제한핵전쟁 구상에 바

29) 蘇聯은 1982년 핵의 선제사용을 拋棄한데 反해 미국은 핵의 선제사용옵션을 堅持하는 것을 정책으로 삼고 있다 Sidney Drell, *Facing the Threat of Nuclear Weapons*(Seattle and London: University of Washington Press, 1989), p. 54. 미국은 또한 特定地域에 대한 核配置여부에 대하여 肯定도 否定도 하지 않는 所謂 “NCND政策”을 固守하고 있다. 미국의 핵정책의 그같은 측면들은 많은 論難의 대상이 되어 왔다. 특히 NCND 정책은 海外 關聯國 國民들의 主權과 그 일부인 ‘알 權利’에 대한 侵害라는 批判이 제기되어 왔다.

탕한 핵선제사용가능성을 시사하는 태도를 보이고 있으며, 이점은 특히 베트남의 사이공이 함락됨으로써 아시아에서 미국의 軍事的 位相과 公約이 信賴性的 危機(credibility crisis)에 처했던 1975년 이후 분명하게 드러났다. 1975년 6월 제임스 슬레진저 국방장관은 “북한이 남한을 침략할 경우 미국은 핵무기를 사용하거나 더 많은 地上軍을 投入할 옵션을 갖고 있다”고 발언했던 것이다.³⁰⁾

또 바로 며칠 뒤에 제럴드 포드 대통령은 “미국은 南韓에 강력한 抑止力(a strong deterrent force : 핵을 의미)을 갖고 있다”고 밝혔다. 그리고 戰爭이 났을 때, 미국은 남한의 防衛를 위해 핵을 사용할 것이냐는 한 기자의 질문에 그는 “무엇이 우리 자신의 國益인가를 결정함에 있어서 우리는 最大限의 融通性을 갖는다는 정책을 갖고 있다”고 언명했다. 이 역시 韓半島 분쟁시 미국은 핵의 선제사용을 고려할 수 있음을 시사한 발언으로서 주목되었다.³¹⁾

라. 동북아 핵擴散沮止政策과 美國의 헤게모니

동북아에 배치된 미국의 핵무기는 앞서 지적한 바와 같은 적대국으로부터 군사적 위협에 대응한다는 安保的 效用性 뿐만 아니라 日本, 韓國 등 아시아 동맹국들과의 관계에서 政治的인 意味도 갖고 있는 것으로 파악된다. 이 핵우산은 日本과 韓國에 대해 美國이 유지하고자 하는 軍事·政治的인 지도적 역할을 보장하는 중요한 토대가 되고 있는 것이다. 이 점은 미국이 핵확산금지정책을 통하여 핵에 관한 한 동북아 우방국들에 대하여 獨占的인 地位를 지키려 하고 있는 데에서도 나타나고 있다. 그 한 예로 韓國정부가 1970년대 말 독자적인 핵개발을 추진하려 했을 때 미국은 이를 극력 反對했으며, 이 점은 이時期 한국정부와 미국간 關係惡化의 중요한 요인으로 작용한 것으로

30) *The New York Times*, June 21, 1975.

31) *The New York Times*, June 26, 1975.

평가되고 있다. 이것은 핵확산저지라는 普遍的 目標와도 관련되지만, 그와 아울러 미국이 독점적 핵우산유지를 이 지역 同盟國들에 대한 군사·정치적 리더쉽을 확보하는 手段으로 삼고 있는 증거라고 이해되기도 하는 것이다.³²⁾

마. 동북아 및 韓半島 非核地帶化論과 美國의 입장

소련의 威脅減少와 南北對話의 進展으로 인하여 동북아 혹은 적어도 한반도 非核化에 관한 논의가 강해지고 있다. 이것은 특히 蘇聯과 北韓에 의하여 개진되고 있다. 소련이 근년에 주장해 온 동북아 多者間 安保協力機構(CSCA)는 한반도를 포함한 동북아의 非核地帶化 구상을 담고 있다.

미국은 공식적으로 동북아 혹은 한반도 비핵지대화를 반대해 왔다. 이점은 미국이 蘇聯이 제기하고 있는 동북아 多者間 安保協力機構(CSCA)構想을 반대하는 이유의 하나가 되고 있다. 도널드 그레그 駐韓 美大使는 1991년 4월 초 “한반도가 소련과 중국의 핵무기 사정권에 들어 있는 한, 한반도 비핵지대화 실현은 어려운 것”이라고 말했다.³³⁾ 이것은 사실상 미국의 한반도 핵정책은 동북아 전반에서 미국이 전술적, 전략적 억지력 내지는 군사적 우위를 계속 점하고자 하는 전반적인 동북아 군사전략의 일환임을 암시해 주고 있다. 따라서 美 행정부는 향후에도 韓半島 혹은 그 周邊에 가능한 한 상당수준의 核武器를 계속 유지시킨다는 것이 最小限 미국의 現在 公式立場이라고 할 수 있다.

그러나 미국은 한반도 陸上에 대한 핵배치의 전략, 전술적인 합리성과 타당성을 미 군사력 전반의 構造改編 및 북한 핵개발 저지의 一環으로 검토할 가능성은 있는 것으로 보여진다. 1991년 5월 3일 「日

32) Peter Hayes, “American Nuclear Hegemony in Korea,” *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 4, 1988, p. 357.

33) 「한겨레신문」, 1991년 4월 10일.

本經濟新聞」과 프랑스의 「르몽드」紙가 보도한 것처럼 미국이 북한의 핵개발을 저지하기 위한 노력의 일환으로 南韓에 배치한 핵무기의 철거에 관해 蘇聯과 秘密協商을 벌이고 있다고 알려진 것은 그러한 가능성을 시사한 것이었다.³⁴⁾

미국과 한국의 일부 영향력 있는 인사들도 작년부터 한반도 비핵화 필요성을 거론하기 시작했다. 우선 1990년 9월 미 하원 아·태小委委員長인 스티븐 솔라즈 의원은 북한이 핵안전협정에 가입하는 것을 조건으로 韓半島 비핵지대화를 지지하고 나섰다. 그는 “남북한과 美·蘇·中 등 周邊 三國의 합의하에 한반도를 非核地帶化할 것을 제의하고 싶다”고 말하고 북한이 핵안전협정에 서명할 경우, “미국은 한반도에 핵무기를 배치할 필요가 없다”고 말한 것이다.³⁵⁾

1991년 2월 4일 미국의 「뉴욕 타임스」紙도 社說을 통하여 북한은 “주한미군이 갖고 있는 핵무기를 우려, 核安全協定 署名을 꺼리고 있으므로 미국은 이들 핵무기의 철수를 시작하고 韓·美 合同軍事訓練의 규모와 회수를 줄여 북한으로 하여금 한국과 긴장완화를 위한 군축협상을 하도록 유도 鼓舞해야 한다”고 주장했다. 韓·美關係의 증진을 위한 民間研究團體인 韓·美委員會도 1991년 2월 12일 발표한 보고서에서 “한국의 안보와 戰爭抑止力은 주한미군의 핵무기에 달려 있는 것이 아니다”고 지적하고 이를 철수해도 한국안보에는 지장이 없다고 말했다. 이 위원회의 주요멤버는 美 8군사령관을 지낸 존 베시 前합참의장, 개스틴 시거 前 국무부 東아·태 次官補, 오자복 前 국방장관, 김경원 前 駐美大使 등이다. 김경원씨는 1991년 5월 15일에도 같은 의견을 제시했으며, 1991년 5월 11일부터 9일간 한반도문제 조사단 단장으로 평양을 訪問한 바 있는 로버트 스칼라피노 教授도 “한반도에 미국의 핵무기가 존재하는지 여부는 알 수 없으나 만일

34) OANA, *Korea Herald*, May 3, 1991.

35) 「한겨레신문」, 1991년 9월 13일.

핵무기가 있다면, 한국자체 군사력과 미군만으로 억지력이 충분하기 때문에 핵무기 배치는 필요하지 않다”고 발언했다. 스티븐 솔라즈 議員은 1991년 5월 9일에도 한반도의 비핵지대화를 促求하는 발언을 한 것으로 日本 「毎日新聞」이 보도한 바 있다.

그러나 현재까지의 미국의 공식입장은 한반도 非核化를 고려하지 않는다는 것이며, 혹 내부적으로는 그 가능성을 모색하고 있다 하더라도 주한미군 핵무기 철수문제를 (주한미군문제 전반과 마찬가지로) 北韓과의 協商의 對象으로 되는 것을 거부하는 것이었다. 기존 미국의 安保政策 基調의 하나인 核雨傘政策, 그리고 다른 한편으로는 軍事力 構造改編 및 北韓 核開發 沮止의 필요성이라는 두개의 相反된 요청 속에서 향후 미국의 對한반도 核정책이 어떻게 조정될지 주목되고 있으며, 위에서 지적한 바와 같은 최근 美國 및 韓國 內部の 論議들은 여러가지 可能性들이 모색되고 있음을 시사하는 것으로 보여진다.

6. 東北亞 美國 軍事헤게모니 費用節減

미국은 東歐圈의 붕괴와 그로 인한 脫冷戰의 유리한 상황 속에서, 그리고 1960년대 말 이후 現實化되고 1980년대 중반 이후 레이건政權下에서 加重되어온 군사비부담의 節減 필요성으로 인해 여러가지 측면에서 미국의 군사적 헤게모니유지에 따르는 費用을 최소화하려 노력하고 있다. 이것은 첫째, 일본, 한국 등 동북아 주요 同盟國들의 美 軍事力관련 軍事費負擔을 增大하기 위한 노력, 둘째로는 미국 군사력의 전반적인 減縮과 構造改編을 위한 노력으로 구체화되고 있다.

가. 防衛分擔擴大

(1) 美軍駐屯費用 分擔擴大

미국은 동북아에서 미국의 전진배치 군사력 유지비용에 대해 日本

과 韓國이 점점 더 많은 부분을 責任질 것을 요구하고 있다. 이러한 요구는 일본과 韓國이 그러한 부담을 감당할만한 經濟的 能力을 갖고 있다는 인식에서 더욱 강화되고 있다고 보여진다.

미 국무부 東아·태담당 次官補인 리처드 솔로몬이 지난 5월 17일 미 상원 외교위 東아·태 小委의 聽聞會에서 “美國은 그동안 계속 韓國측에 壓力을 가해 상당한 방위비 분담약속을 얻어냈다”³⁶⁾ 그는 韓國이 1) 10억 ~ 30억달러의 예산이 소요되는 용산기지 이전비용을 전액 부담하고 2) 1990년 7千萬달러 수준의 방위비 분담을 올해에는 1991년에는 두배이상 늘려 1億 5千萬달러를 부담하기로 했고 3) 이 밖에도 1991년 처음으로 4千 3百萬달러 규모의 人件費를 부담하기로 하는 등 방위비 분담을 증대시켰다고 밝혔다. 미국은 내년도에는 韓國의 방위분담액을 더욱 증액할 것을 요구할 것으로 展望되고 있다.

또 리처드 솔로몬이 1991년 3월 6일 美 下院 외교委 東아·태 小委에서 밝힌 바에 따르면, 현재 일본은 주일미군유지를 위해 매년 30억 달러를 부담하고 있으며, 1991 ~ 95년간 일본의 총부담은 170억달러에 달할 전망이다. 이로써 1995년에 이르면 이들 주일미군의 인건비를 제외한 비용의 73% 이상을 日本이 부담하는 것이 된다고 솔로몬은 밝혔다.³⁷⁾

(2) 日本·韓國의 軍事的 役割의 廣域化 요구

리처드 체니 국방장관은 1991년 5월 26일 2차대전때의 敵對國이었던 獨逸과 日本의 軍事的 役割增大를 희망한다고 공식표명했다. 사실 美國은 소련과의 냉전이 시작된 이래 일정한 한계에서나마 獨逸과 日本의 再武裝을 지지해 왔기 때문에 이것은 어떤 의미에서 새로운 것

36) Statement by Richard H. Solomon (Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs), House Foreign Affairs Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, March 6, 1991, pp. 11~12.

37) Ibid., p. 9.

은 아니나 유럽과 아시아에서 다소간에 소련의 위협이 감소된 소위 脫冷戰의 상황에서 이들 과거 군국주의 국가들의 군사적 역할 증대를 미국이 촉구하고 있는 점은 상당히 주목할 만한 정책이라 할 수 있다. 체니장관은 “獨逸軍은 나토지역외의 紛爭에 개입을 禁止하고 있는 규제에서 풀려나야 하고 일본의 自衛隊 역시 보다 광범위한 役割 遂行이 許容되어야 한다”고 말했다.³⁸⁾ 이것은 걸프戰에서 처럼 向後 미국의 이해관계가 걸린 지역분쟁이나 기존의 미군사력 전진배치와 관련해 獨逸과 日本이 物質的 支援을 확대할 뿐만 아니라 미국을 보조하는 형태로 일정한 軍事力 派兵까지도 실시해야 한다는 시각을 내포한 것으로 볼 수 있다.

미국이 일본의 군사적 역할의 광역화를 촉구하고 있는 정책은 한국에도 마찬가지로 적용되고 있다고 말할 수 있다. 걸프戰 때 미국이 일본의 參與와 아울러 한국에 대해서도 실질적으로 軍事費用뿐만 아니라 軍事力 派兵도 요구했던 것은 그러한 맥락에서라고 할 수 있다.

이것은 미국이 과거처럼 지역분쟁에 대한 군사적 개입시 대부분의 物的, 人的 부담을 자신이 떠맡았던 것과는 달리, 지역분쟁해결의 政治·軍事的 리더쉽은 미국이 장악하되, 물적인 부담뿐 아니라 인적인 부담까지도 同盟國 分擔을 增大시키려는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 미국이 지지하는 日本, 韓國의 군사적 역할의 광역화는 美國主 導의 根幹을 유지하는 가운데 일본, 한국의 補助的 役割의 擴大를 의미하는 것으로서 미국의 전반적인 세계전략을 지원하는데 있는 것으로 판단된다.

(3) 미국에 依存한 韓·日 兩國의 軍事力 現代化 추진

미국은 상당한 脫冷戰 상황에도 불구하고 韓國과 日本에 대해 특히 空軍力 現代化 필요성을 강조하고 있다. 그리고 이 현대화 작업을 미국의 주요 軍需産業體들의 製品을 購入함으로써 시행할 것을 촉구했

38) 로이터통신, 「朝鮮日報」, 1991년 5월 27일.

다. 한국과 일본정부는 현대화 필요성에는 同意하면서도 完製品 구입보다는 合作을 통한 自體生産 比率을 늘리려 노력했다. 구매와 合作 생산의 비율을 떠나서 이러한 미국의 요구는 한국, 일본 등 동맹국과의 방위분담증대노력의 한 형태라고 말할 수 있는 것으로 보여진다.

나. 駐屯軍事力 減縮과 構造改編

(1) 駐屯軍 規模의 段階的 減縮

미국 정부는 변화하는 戰略的 狀況, 동맹국들의 利益, 그리고 國防豫算상의 制約을 동시에 고려하여 “慎重함과 革新性”(caution and innovation) 을 가지고 단계적인 군사력 감축을 실시한다고 밝히고 있다. 그러나 이러한 단계적 감축은 각 단계가 종결되었을 때마다 安保狀況을 재검토해 다음 段階를 고려하는 과정을 거치게끔 되어 있다.³⁹⁾

第1段階(1~3년): 이 단계에서는 戰鬥兵力 減縮은 最小化(즉, 支援人力 中心減縮)하며, 아시아의 경우, 135,000의 전진배치인력 중 14,000~15,000 명을 減縮한다.

第2段階(3~5년): 전투병력도 더욱 감축하되, “潛在的인 敵들이 美國의 억지능력과 意志를 誤解하지 않도록 점진적으로 실시한다”는 것이다.

第3段階(5~10년): 병력을 더욱 감축하되, 그후 상황이 許容하는대로 축소된 일정한 규모에서 전진배치군사력을 安定시킨다.

이러한 大綱을 명시하고 난 다음 이 報告書는 “北韓과 蘇聯이라는 미국 안보에 최대의 위협이 존재하는 東北亞지역”에 아·태지역 미 전진배치군사력의 대부분이 존재하는 만큼, 이지역에서의 美 군사력 감축은 美國의 防衛能力과 意志, 그리고 일본, 한국 등 同盟國들과 미국의 安保關係를 고려하여 신중히 실시할 것이라고 밝히고 있다.⁴⁰⁾

39) The Department of Defense, 앞의 보고서, p. 13.

40) The Department of Defense, 위의 보고서, p. 14.

미 국방장관 딕 체니는 1991년 5월 22일 上院의 한 小委員會에서 證言을 통해 아·태지역 美 軍事力의 10%를 縮小하는 작업을 이미 시작했다고 밝혔다. 그는 또 내년에는 그 이상의 감축을 고려하고 있음을 示唆했다. 이것은 소련의 위협이 감소함에 따라 장차 미국의 軍事力 총규모의 25%를 減縮하겠다는 부시와 체니의 公約實踐의 일환으로 간주되고 있다.⁴¹⁾

美 국방부는 아시아주둔 미군철수 1단계에서는 44,000의 駐韓美軍 중에서 7,000명을, 50,000의 駐日美軍 중에서 5,000명을, 그리고 14,800의 필리핀 주둔 美軍중에서 2,000여명을 철수시킬 계획임을 밝혔다.⁴²⁾ 美 行政府가 1991년 5월 23일 議會에 제출한 “년-워너 2차보고서”에 따르면, 미국정부는 1992년 말에 끝나는 1단계 병력감축에선 非戰鬪要員들만이 철수하나, 1993년부터 시작되는 제2, 제3단계 철수에서는 지원인력과 함께 전투병력도 철수시킬 계획이다.

그러나 1991년 5월 22일 美 下院은 유럽, 日本, 韓國으로부터 더

41) 부시행정부는 1990년 여름부터 行政府전체의 次元에서는 처음으로 美 군사력 규모를 25% 까지 削減할 計劃임을 밝혔다. 國防長官 딕 체니는 1990년 6월 7일 그러한 계획을 입안 중에 있다고 공개했다. 이러한 계획은 美國의 누적된 財政赤字를 줄이고 均衡豫算을 회복하기 위해 制定된 바 있는 그램-러드만-홀링스 法案(Gramm-Rudman-Hollings balanced budget law)을 지키기 위해서이기도 하다. 이 법안에 따르면, 미 의회와 행정부는 1991년 회계년도에 미 정부 재정적자를 640억달러로 줄이게끔 되어 있다. 그렇지 않으면 모든 예산항목에 대해 일정한 비율을 자동적으로 削減하게 된다(New York Times Service, *International Herald Tribune*, June 8, 1990). 한편 콜린 파워(Collin L. Powell) 美 합참의장은 그보다 한달 앞서서 “美 국방부가 국방예산을 25% 削減하기 위해 무기체계, 人力水準, 훈련 및 軍事戰略 등을 廣範圍하고 철저히 재검토할 필요가 있다”고 밝힌 바 있다(*International Herald Tribune*, May 8, 1990; 金奎斗, “美國內 駐韓美軍 減縮 論議: 美 議會와 行政府를 중심으로,” 「情勢論叢」, 1권 1호, 世宗研究所, 1990년 12월, p. 255.

42) 「東亞日報」, 1991년 5월 20일.

많은 軍隊를 철수시킴으로서 80億달러의 비용절감을 할 것을 제안한 議會上程法案을 255-167의 비교적 압도적인 표차로 否決시킨 바 있다.⁴³⁾ 이것은 미국이 앞으로 유럽과 東北亞에서 蘇聯의 위협이 새로이 浮刻되는 사태가 전개되지 않는 한 軍費節減을 추구할 것이지만, 그 과정은 漸進인 것이 될 것이며 일정한 규모의 군사력은 계속 주둔시킬 것임을 意味한다.

최근 北韓이 유엔가입신청을 결정하는 등, 對外政策에서 눈에 띄는 변화를 보임에 따라 美 議會내에서 駐韓美軍 撤收壓力이 더 강력해질 소지가 있다. 최근 韓·美 양국의 군사정보관계자들이 북한의 新型 스커드 미사일 개발문제와 核의 조기개발 가능성을 집중 거론하는 것은 北韓의 유엔가입신청에 따른 美 軍事力 撤收壓力의 增大 가능성에 대한 對應이라는 측면도 있는 것으로 보여진다.

(2) 聯合指揮體系 변경

미국은 특히 한국의 경우와 같이 상당한 지상군을 유지함으로써 可能했던 作戰統制權의 장악과 유엔사령부 休戰協定管理와 같은 책임들을 한국군에 移讓함으로써 지상군의 단계적 철수를 위한 與件造成을 계획하고 있는 것으로 보여진다. 정전위원회의 대표를 한국군 장성으로 交替하며, 작전통제권의 이양을 준비하고 있는 것 등이 그러한 조치들로 해석된다.

(3) 美 軍事力 構造改編 構想과 駐韓美軍에의 影響

미국은 앞서 지적한 바와 같이 쌍무적 동맹관계와 前進配置라는 근간을 계속 유지하면서도 군사적 헤게모니 유지비용 절감차원에서 전진배치된 군사력의 성격을 일부 변화시키려는 움직임을 보이고 있다. 또 蘇聯의 군사적 위협은 적어도 상대적으로 감소한 반면 걸프전과 같이 제 3 세계에서의 “地域的 非常事態”의 중요성이 새삼 부각되고, 이 전쟁에서

43) Reuter 통신, *Korea Herald*, May 23, 1991.

군사기술과 기동성이 핵심적 역할을 한것으로 인식됨에 따라 과거와 같이 소련을 포위하는 지상군 중심의 전진배치전략 일변도를 지양하고 미국에 기지를 두고 유사시 분쟁지역에 急派될 수 있는 대규모 機動軍 중심의 戰略을 개발하겠다는 의지를 보이고 있는 것이다.⁴⁴⁾

이같이 미국에 기지를 둔 機動軍 위주의 戰略이 기존의 전진배치전략에 얼마만한 영향을 미칠지는 아직 미지수이다. 특히 미국이 주목하고 있는 분쟁위험지역이나 勢力均衡維持 차원에서 긴요하다고 판단되는 지역에 대해서는 일정한 군사력의 전진배치를 계속 유지할 것으로 보인다. 미국이 지역적 비상사태 발생 위험지역으로 분류하고 있는 데다, 美國의 세력균형유지전략에서 중요하게 인식되고 있는 한반도와 그 주변은 그 대상에 포함될 것이기 때문이다. 그러나, 기동군 위주 전략이 한반도 주둔미군을 地上軍 위주에서 해군, 공군과 기동성 있는 제한된 전투병 중심으로 再編하는 방향으로 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 보여진다.

7. 미국의 對外政策엘리트 內部動向과 外交路線

가. 부시行政府의 外交基調 : 保守的 實用主義

1981년 이후 계속 執權中인 共和黨은 “強力한 美國”의 再建을 내세우며 “힘을 통한 협상”의 外交政策을 추진해 왔다. 또한 최근 몇년간에 벌어진 소련·동구권의 급속한 변모는 그와 같은 미국의 “強力한 美國” 정책에 크게 기인한 것으로 보고 있다. 따라서 현 執權黨은 東北亞, 유럽, 中東에 대한 軍事力 前進配置 등, 軍事力 優位確保에 바탕한 안보정책의 기본골간을 유지하는 保守的 外交政策을 계속할 전망이다.

44) Washington Post Service, *International Herald Tribune*, May 20, 1991.

그러면서도 共和黨정권은 레이건정권 후반부터 소련의 變化를 의미 있는 것으로 받아들이고 소련의 고르바초프정권과 對話와 妥協을 모색해 왔다. 그 결과, 소련측의 대폭 양보에 기인하긴 했지만, 1987년 中距離核武器(INF)廢棄協定을 성사시키는 등 일련의 實用主義의인 면모를 보여왔다. 부시행정부 역시 그와 같은 레이건 정권 후반기의 “保守的 實用主義” 路線을 지속하고 있는 것으로 볼 수 있다.

미국의 외교정책이 강경 보수주의로부터 특히 1987년 이후 보수적 실용주의로 변화한 것은 외교정책 엘리트의 變化에서도 반영되었다. 레이건 정권 전반에는 알렉산더 헤이그, 윌리엄 케이시, 도널드 리건, 존 포인덱스터, 캐스퍼 와인버거, 리처드 필 등 強硬 保守派 인물들이 美國外交政策을 주도하면서 소련과의 정치·군사적 대화를 반대하고 미국의 軍事力 增強과 제3세계에 대한 강력한 개입정책을 추진한 바 있다. 그러나 특히 1986년 말부터 政治問題化된 이란-콘트라 스캔들 이후 강경보수와 인물들이 대부분 퇴진하고 조오지 슐츠 국무장관이 대소정책의 키를 장악하면서 蘇聯과의 軍縮協商을 본격화하는등 實用的 路線이 강화되어 왔던 것으로 볼 수 있다.

부시 行政府의 경우 對蘇政策의 주요 정책결정자인 제임스 베이커 국무장관은 비교적 온건한 實用主義的 人物로 평가되고 있으며, 리처드 체니 국방장관은 비교적 보수적인 強硬派로 간주되고 있다. 부시 大統領은 초기엔 소련의 改革의 전망과 고르바초프의 정치적 입지에 不確實性이 많을 뿐 아니라 소련 개혁의 眞意에 대해서도 어느 정도 疑懼心을 갖고 있었으나, 소련이 市場經濟의 導入등에서 상당한 進陞을 이루고 고르바초프가 여러차례에 걸친 政治的 危機를 克服함에 따라 고르바초프와의 協力을 통해 向後 국제질서에서 安定과 美國의 國益을 추구한다는 실용적 노선을 걷고 있는 것으로 판단된다.

나. 不安定要因 및 評價

그럼에도 불구하고 美國의 外交基調가 변화할 가능성은 어느 정도

내재해 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 고르바초프정권이 소련의 民族紛糾, 經濟危機 등을 성공적으로 해소하지 못하고 不安定이 지속될 경우, 미국은 소련의 向後進路를 불확실한 것으로 보고 最惡의 사태도 想定한 軍事的 對備를 강조하는 방향으로 나아갈 수 있다. 그럴 경우 美·蘇간의 관계가 다시 경색될 우려가 있으며 그로 인해 美·蘇간에 그간 이루어져온 관계개선의 성과가 손상될 수 있다.

실제로 고르바초프는 최근 그러한 우려를 공개적으로 표시했다. 그는 1991년 5월 6일 美國은 蘇聯에 대한 立場을 전환하고 있다고 우려하고 그럴 경우 냉전이 재연될 수 있다고 경고했다. 이것은 소련의 상황에 대처함에 있어서 미국내 보수 강경파의 입장이 일부 강화되고 있다는 우려에 기초했던 것으로 보인다.

부시행정부안에서 소련의 改革 眞意를 의심하면서 소련의 潛在的 威脅을 강조하는 대표적인 인물로는 앞서 지적한 리처드 체니 국방장관을 들 수 있다. 걸프전에서의 승리로 인해 체니 국방장관의 行政府內 位相이 강화된 것으로 볼 수 있으며, 이에 따라 부시행정부의 對蘇政策이 과거에 비해 보다 덜 妥協的인 것으로 될 可能性도 존재해 왔다. 또 부시대통령은 최근 윌리엄 웹스터의 후임으로 로버트 게이츠를 CIA 局長에 임명했는데, 게이츠는 체니와 함께 소련에 대하여 보다 강경한 자세를 選好하는 인물로 평가되고 있으며, 그의 스타일로 보아(그가 上院의 認准을 획득할 경우) 美國 외교정책 결정에 CIA 의 역할이 증대될 것으로 예견되고 있다. 그럴 경우 미 국방성과 CIA 등, 美 외교정책기구중에서 두 대표적인 기관이 소련과의 관계에서 주요 懸案이 되어온 軍縮協商과 소련에 대한 經濟援助 등의 문제에 대해 전보다 강경한 입장을 보일 가능성이 있는 것으로 전망되기도 했다.

그러나 지금 현재로서는 고르바초프의 우려에도 불구하고 美·蘇關係가 경색되고 있다는 구체적인 증거는 나타나지 않고 있다. 오히려 최근 在來式武器減縮協商(CFE)이 妥結되었으며, 戰略武器減縮協商

(START)에 대한 의견조정 가능성도 높아지는 등 美·蘇間 軍縮問題 관련 타협이 진척되고 있다. 이것은 걸프戰 승리 이후 이라크 內部問題, 國防豫算을 둘러싼 議會와 大統領의 葛藤 등으로 다소 위기에 처한 부시행정부가 일정한 대외정책상의 成果를 필요로 했으며, 그리고 한동안 保守派로부터의 強攻으로 위기에 몰려 있던 고르바초프의 국내정치적 위상이 다시 안정되는 기미를 보이고 있는 점, 그리고 소련측으로서는 국내 경제위기의 지속으로 미국으로부터의 식량원조 등 서방의 경제협력의 필요성이 갈수록 절박해지고 있는 탓으로, 美國과 蘇聯 內部에서 協商派의 입장이 강화되었기 때문으로 판단된다. 이에 따라 美·蘇 頂上會談의 展望이 밝아졌으며, 그 여파로 韓半島 주변 국제정세도 당분간 보다 安定的인 것으로 될 전망이다.