

미래전략연구원 특별기고

‘주한미군 전략적 유연성’에 관하여

최강(외교안보연구원 교수)

취지문 :

한-미 당국 간의 ‘전략적 유연성 합의’가 있었습니다. 이에 미래전략연구원은 ‘전략적 유연성의 합의’에 대한, 객관적 사실(fact)분석을 통해, 비생산적 논란을 극복하고 합리적인 대안 마련을 위해 본 기고를 요청하였습니다.

지난 1월 19일 워싱턴에서 개최된 제 1회 ‘한미 장관급 전략대화(Strategic Consultation for Allied Partnership)’에서 지난 3년간 논란이 되어왔던 주한미군의 전략적 유연성과 관련하여 “한국은 미국의 세계 군사전략 변화의 논리를 충분히 이해하고 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중하고, 미국은 이를 이행하는 과정에서 한국이 한국민의 의지에 반하여 동북아지역 분쟁에 개입하지 않겠다는 한국의 입장을 존중한다”고 합의하였다. 이러한 합의를 두고 규정과 절차의 필요성, 자동개입의 가능성으로 인한 상호방위조약의 개정, 국회 동의의 필요성, 사실상의 양보, 국가안보와 주권의 제약 발생 가능성 등의 문제와 비판이 제기되고 있는 한편, 주한미군의 안정적 주둔을 보장함으로써 한미동맹 약화와 위상 하락에 대한 우려를 불식시키고 한미동맹을 발전시키는 계기가 되었다는 평가도 제시된다.

2002년 미국 측에 의해 ‘전략적 유연성’ 문제가 제기된 이후 입장 차이가 노정되고 조정과 협의과정 등이 있어 왔다. 발단이 된 것은 미국이 새로이 구상하는 ‘군사변환(defense transformation)’과 ‘국방태세보고서(GPR: Global Defense Posture Review)’로써 테러와 대량살상무기 등과 같은 21세기형 위협에 대응하는 방안으로 속도(speed), 민첩성(agility), 기동성(mobility)과 정밀성(precision)을 가진 군으로의 변환, 지리적·시간적 제약을 극복할 수 있는 운용체계 구축, 군사적 대응수단의 다변화 그리고 해외주둔 미군의 상호 연계성 제고와 다양한 임무 수행이 강조되었으며, 핵심적 운용개념으로 전략적 유연성이 부각되었다. 따라서 주한미군도 더 이상 한국 방위만을 위해 주둔하는 단순한 ‘불박이형 부대’에서 신속 기동군으로 변환하고 한반도 상황뿐만 아니라 다양한 상황과 임무에 투입될 수 있는 구조와 능력을 갖도록 하겠다는 점, 즉 전략적 유연성 증진을 2002년 이후 지속적으로 강조해 왔다.

한국 정부는 이러한 미국의 입장을 이해하는 입장을 보여 왔다. 2003년과 2004년의 한미 안보연례 협의에서 한국과 미국은 “전략적 유연성이 지속적으로 중요함을 재확인했다”는 내용의 공동성명을 발표했다. 2004년 11월 반기문 외교부장은 언론인터뷰에서 “미국이 추구하는 전략적 유연성에 대해 동맹국으로서 이해하고 앞으로 긴밀히 협의해 나갈 것이다. 필요성을 인정한다”는 입장을 밝혔다. 이러한 정부의 입장을 두고 ‘연루(entrapment)’와 ‘방기(abandonment)’간 논란이 국내에서 증폭되기 시작했다. 즉 전략적 유연성을 수용함으로써 우리의 의사와는 무관하게 우리가 분쟁에 연루될 수 있고 우리의 주권이 침해될 우려가 있으며 한미상호방위조약의 범위를 벗어난 것이므로 이를 거부하여야 한다는 주장과, 전략적 유연성을 거부할 경우 한미동맹이 약화되고 결과적으로 우리의 안보에 중대한 문제가 발생할 것이므로 이를 수용하고 활용하는 차원에서 접근해야 한다는 주장간의 대립이 심화되기 시작했다. 이와 관련하여 2005년 3월 공군사관학교 졸업식에서 노무현 대통령은 “우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없다는 것입니다. 이것은 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 확고한 원칙으로 지켜나갈 것입니다”라고 언급하면서 한반도 평화와 안정에 대한 주한미군의 기여를 인정하면서도 전략적 유연성에 대한 한계를 분명히 했다.

그 이후 ‘한미안보정책구상회의(SPI: Security Policy Initiative)’와는 별도로 주한미군의 전략적 유연성 문제 협의를 진행해 왔고, 전술한 내용의 합의를 도출했다. 미국이 우리의 입장, 즉 한국민의 의사에 반하는 지역분쟁 개입 불용 입장을 존중하고 수용한 것은 성과로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 논란은 지속되고 있다.

사실상 주한미군이 역외지역 임무에 투입된 경우는 이미 있어 왔던 것으로 전혀 새로운 것이 아니다. 과거 걸프전뿐만 아니라 아프간 전쟁에도 주한미군 병력의 일부가 투입되었고, 이러한 과정에서 안보 공백을 예방하기 위한 조치들이 취해져 왔다. 또한 한국은 이러한 점을 양해해 왔고, 근본적으로 ‘한국방위의 한국화’라는 차원에서 ‘한국 방위는 한국이 주도하고 미국이 지원하며, 역내 안보문제에서는 미국이 주도하고 한국이 지원한다’는 원칙은 ‘90년대 초반부터 한국과 미국이 공유해 왔던 것이다.

가장 먼저 제기되는 문제는 합의에도 불구하고 우리가 지역분쟁에 연루될 것이라는 점이다. 특히 중국과 대만 간 갈등이나 충돌이 발생할 경우 주한미군이 투입되거나 주한미군 기지를 발진 기지로 함에 따라 결과적으로 우리도 개입하게 될 것이라는 주장이다. 과거 2차례 양안간 위기가 발생하였을 때를 고려해 보는 것이 필요하다. 과거 양안위기가 발생하였을 때 주한미군이 투입되거나 연루된 적은 없었다. 기본적으로 주한미군은 지상군 위주의 전력이고 항공 전력이 있으나 작전반경의 제약을 가지고 있음에 따라 가용한 전력이 아니다. 양안 갈등이 발생하였을 경우에 필요한 전력은 해·공군력이지 지상 전력이 아니라는 점에서 주한미군 투입 가능성은 매우 낮고, 따라서 우리가 연루될 가능성도 낮다. 지상군이 투입되는 상황은 단순한 무력시위의 수준을 넘어선 전면

전 수준의 상황이 될 것이다. 전면전 수준의 상황이라고 가정할 경우, 우리의 안보에도 심각한 영향을 주는 상황이므로 한반도 방어태세 강화를 위해 오히려 주한미군이 보강되지 빠져나가는 경우는 없을 것이라는 판단이 가능하다. 주한미군 기지를 미국이 대(對)중국 발진기지로 할 경우도 상정할 수 있을 것이다. 그러나 대만사태에 투입하기 위해 굳이 한국에 있는 미군 기지를 이용하여 우회할 필요는 없고, 오히려 보다 근거리에서 위치한 괌이나 오키나와의 미군 기지를 이용하는 더욱 효율적이라는 면에서 주한미군 기지를 발진기지로 할 가능성은 매우 낮다.

요컨대 중국과 대만 간에 충돌이 있을 경우 주한미군이 투입되고 우리가 연루될 것이라는 주장은 현실성이 매우 낮은 극단적인 것이다. 더욱이 연루 가능성에 대한 우리의 입장과 우려를 미국이 존중하고 수용하였다는 점은 사실상 연루의 가능성이 거의 없을 것이라는 판단에 기초한 것으로 해석할 수 있는 반증의 근거가 된다.

그럼에도 불구하고 긴밀한 협의와 합의 없이 한국 정부의 입장과 한국민의 의지에 반하여 일방적으로 주한미군이 투입된다고 할 경우, 이는 한미동맹관계의 유지와 발전에 심각한 문제를 야기하게 될 것이므로 미국의 입장에서 볼 때 동맹관리 차원에서 이러한 무리한 행동과 요구하지 않는 것이 바람직하다는 판단이 가능하다. 즉 한 번의 무리한 행동과 요구로 인해 동맹관계에 심각한 균열 그리고 그로 인해 파생되는 장기적 전략구도의 변화와 미국의 입지 약화와 같은 상황을 회피하려 할 것이다. 과거 미국은 주한미군의 이동시 한국과 긴밀히 협의하고 한국의 입장을 고려한 조치를 취해 왔으며 앞으로도 그럴 것으로 전망된다.

주한미군 출입에 관한 규정과 절차를 구체적으로 명문화해야 한다는 주장도 있으나, 이는 사실상 전략적 유연성을 우회적으로 거부하겠다는 뜻으로 해석될 수 있다는 면에서 신중을 기해야 한다. 미국이 규정과 절차만을 준수한다면 언제든지 주한미군이 한반도 이외의 지역으로 이동할 수 있다는 것으로 해석되고 시행될 수 있는 가능성은 규정과 절차가 오히려 우리에게 불리하게 작용할 수 있다는 점을 의미한다. 모든 가능한 경우의 수를 미리 식별하고 반영한다는 것은 현실적으로 불가능하며, 예상하지 못했던 상황이나 사태가 발생하였을 경우에는 우리의 입장 반영 가능성이 낮아질 수 있다. 안보상황의 가변성을 고려할 때, 상황의 특성에 부합하는 대응방안을 강구하고 당시 상황 하에서의 우리의 입장을 최대한 반영토록 하기 위해서는 유연성과 탄력성을 확보하는 것이 타당하다. 충분하고 긴밀한 사전 협의와 합의를 통해 이행하도록 한다는 원칙이 준수되도록 하는 것이 오히려 우리의 입장이 더욱 반영될 수 있는 여지 확보에 도움이 된다고 하겠다.

일부에서는 전략적 유연성은 주한미군의 성격 변화와 영역확장을 의미하므로 '한미상호방위조약'의 정신에 위배되고 범위를 넘어선 것이므로 이를 거부해야 하며, 우리가 자동적으로 개입되는 것

을 막기 위해 자동개입조항을 삭제하는 것이 필요하다는 주장도 하고 있다. 그러나 '한미상호방위 조약' 어디에도 주한미군의 임무영역이 한반도에 국한되어 있다는 내용이 포함되어 있지 않다. 또한 자동개입을 명시한 부분도 없다. 제3조에는 각국의 행정통제하에 있는 영토에 대한 무력 공격이 발생하였을 경우에 자국의 헌법절차에 따라 공동 위협에 대응하는 행동을 취하겠다고 명시되어 있다. 일부에서 제기하는 양안사태 시 우리의 자동개입 가능성은 대만이 미국의 통제 하에 있지 않으므로 해당되지 않고, 우리의 헌법 절차에 부합되지 않을 경우 이를 거부할 수 있는 명분이 법적으로 보장되어 있다. 따라서 상호방위조약 개정보다는 현재의 내용으로 유지하는 것이 우리의 입장에 부합된다. 사실 과거에는 이러한 조항으로 인해 한반도 유사시 미국이 자동적으로 개입하지 않을 수도 있다는 가능성이 제기되고 우려가 있었으며, 개입을 강요하기 위해 일종의 인계철선 역할을 하고 있는 전방배치 주한미군 재배치를 반대했었다.

전략적 유연성이 국가안보와 주권의 제약을 가져오는 문제이므로 국회의 동의를 받아야 한다는 주장도 있으나, 전략적 유연성에 대한 합의는 주한미군 운용에 관한 것이지 지위를 변경하는 문제가 아니므로 국회의 동의를 받아야 하는 문제가 아니다. 또한 충분하고 긴밀한 사전 협의와 합의를 통해 이행하겠다는 합의는 우리의 안보와 주권을 존중하도록 하는 것이지 제약하는 것이 아니다. 반대로 주한미군의 전략적 유연성 거부는 미국의 안보에 대한 제약이자 미군 최고지휘관이 자국 군대에 대해 갖고 있는 권한을 제약하는 것으로 받아들여 오히려 우리에게 불리하게 작용할 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

정부가 그간 여러 가지 차원에서 전략적 문제를 고려하고 방안을 강구하여 미국과 협의한 것으로 알려지고 있다. 특히 최초 문제가 제기되었을 때 발표되었던 공동성명이나 입장에서는 전략적 유연성의 중요성을 재확인하는 수준, 즉 미국의 입장을 이해하거나 수용하는 수준이었다. 그러나 최종합의에 “한국민의 의지에 반하여 동북아지역 분쟁에 개입하지 않겠다는 한국의 입장을 존중한다”는 것으로 미국의 입장이 결정된 것은 그간 우리 정부의 협상 노력의 성과라고 평가해야 할 것이다. 일방적 수용이라는 폄하보다는 상호간 이해와 공감의 확인되고, 한미동맹을 더욱 성숙한 관계로 발전시키는 계기가 되는 “win-win”의 결과를 도출한 것으로 볼 수 있다.

주한미군의 전략적 유연성에 대한 더 이상의 논란은 부적절하며 비생산적이다. 그 보다는 앞으로 이를 어떻게 우리의 국익 증진에 활용할 것인가에 대해 지혜를 모아 논의하는 것이 바람직하다. ■

내용 문의 :

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org