

  


이슈브리프  
**ISSUE BRIEF**



발행일 : 2021년 2월 25일 (목)

CONTENTS

- 글로벌 탄소중립 추세와 우리의 에너지전환정책
- 한미동맹 현안문제 반성과 '동맹 최적화 전략' 모색
- 서울 환경문제의 해결방안으로서 도시생태재생
- 상병수당 도입에 따른 자원 문제점과 개선방향

이슈브리프  
(IB 2021-03)

---

**CONTENTS**

- I. 글로벌 탄소중립 추세와 우리의 에너지전환정책 / 1
  
  - II. 한미동맹 현안문제 반성과 ‘동맹 최적화 전략’ 모색 / 12
  
  - III. 서울 환경문제의 해결방안으로서 도시생태재생 / 22
  
  - IV. 상병수당 도입에 따른 재원 문제점과 개선방향 / 33
- 

발행인: 지상욱

편집인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이종인, 이윤식

편집간사: 장경수

발행일: 2021년 2월 25일

발행처: 여의도연구원

인쇄: 디엔시파크

# Contents\_

이번 호(2월 4째주)는 ▶글로벌 탄소중립 추세와 우리의 에너지전환정책, ▶한미동맹 현안문제 반성과 '동맹 최적화 전략' 모색, ▶서울 환경문제의 해결방안으로서 도시생태재생, ▶상병수당 도입에 따른 자원 문제점과 개선방향 등 4편의 이슈를 다루었습니다.

## 제1편: 글로벌 탄소중립 추세와 우리의 에너지전환정책 (박주헌 동덕여대 경제학과 교수)

바이든 대통령 당선과 함께 미국이 파리기후협약에 복귀하면서 주요국들도 탄소중립을 선언하고 재생에너지와 원자력을 포함한 에너지전환정책을 수립하고 있음. 하지만 탈원전 올무에 갇힌 대한민국은 재생에너지만으로 탄소중립을 달성해야 하는 함정에 빠져 있는 상황임. 이에 우리나라도 탄소중립을 상위목표로 설정, 탈원전이 아닌 탈탄소 에너지전환 정책으로 선회하고, 이용가능한 탈탄소 옵션을 망라하는 에너지믹스 구축이 필요함

## 제2편: 한미동맹 현안문제 반성과 '동맹 최적화 전략' 모색 (이인배 외교통일정책실장)

문재인 정부 4년여 동안 안보 분야에서 가장 심대한 손상을 입은 한미동맹은 김정은 국무위원장과 의 만남에 주력했던 문 대통령과 트럼프 전 대통령이 한미동맹 의제를 북한과의 협의 대상으로 삼음으로써 벌어진 폐해였음. 이에 새로운 한미동맹 최적화를 위한 전략으로 △한미동맹 의제와 남북관계 의제의 분리, △한미동맹의 신개척지 선점, △중국의 교활한 미국의 영향력 배제 속임수 등을 제안함

## 제3편: 서울 환경문제의 해결방안으로서 도시생태재생 (이창석 서울여대 생명환경공학과 교수, 이종인 수석연구위원)

605km<sup>2</sup> 면적에 천 만명이 거주하는 서울의 녹지율은 8%에 불과하고, 배출되는 탄소의 대부분이 세계 최악수준의 오염원으로서 대기 중에 잔류하는 실정임. 이에 실질적 해법으로서 '효율적 녹지확보 계획(Finger Plan)'을 통해 도심 가로수의 숲 형태로 전환, 복개 하천의 생태를 복원하고, '지하도시 건설 계획(Big dig Project)'을 통해 도시와 도로의 지하화 및 녹지 확보의 필요성을 제안함

#### 제4편: 상병수당 도입에 따른 재원 문제점과 개선방향 (장경수 선임연구원)

20년 전부터 논의되어 온 상병수당은 도입 필요성엔 공감하지만, 재원 마련 문제로 공무원 및 일부 대기업에서만 자체 운영중임. 한국적 상황에 맞는 상병수당 도입을 위해 3가지 모델을 분석해본 결과, 최소 8055억~최대 1조 7718억원의 예산이 소요될 것으로 예상됨. 따라서 유병시 생계에 타격이 큰 저소득층 및 취약계층 등 사회적 약자를 대상으로 우선 적용하여 점차 확대하는 방향이 바람직하며, 국회 차원의 논의를 통해 적용대상, 보장기간 및 상한액 결정, 제도 오남용 방지방안 마련이 필요함

## II. 한미동맹 현안문제 반성과 '동맹 최적화 전략' 모색<sup>2)</sup>

작성: 이인배 외교통일정책실장 (lee.in.bae@ydi.or.kr)

문재인 정부 4년여 동안, 안보 분야에서 가장 심대한 손상을 입은 분야가 한미동맹이라 할 수 있음. 이는 북한 국무위원장 김정은과의 만남에 주력했던 문 대통령과 트럼프 전 대통령이 한미동맹 의제를 북한과의 협의 대상으로 삼음으로써 벌어진 폐해였음. 이에 바이든 신정부 출범에 즈음하여, 한미동맹 현안문제의 '정상화'를 추진할 뿐 아니라, 변화하는 환경에 대응한 새로운 한미동맹 전략이 필요한 바, 수 차례에 걸친 외교안보 전문가들과의 라운드 테이블 결과를 바탕으로 '한미동맹 최적화 전략'을 모색함.

### 1. 바이든 신정부의 동맹정책 전망

#### 가. 미국의 동맹정책의 우선순위는 중국

- 바이든 정부의 동맹 중시 정책은 오바마 시기와 비슷할 것이나, 중국과의 긴장감이 전보다 훨씬 높으므로, 이와 연동되어 한미동맹의 역할도 재규정 될 가능성이 큼
- 토니 블링컨(Antony Blinken) 국무장관과 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 국방장관의 청문회(1월 19일)에서 한국에 대한 언급은 각각 1번에 불과했던 반면, 중국, 이란은 70여 차례 이상을 언급한 점이 보도 되기도 했음
- 북한에 대해서도 각 후보자 청문회에서 2회, 9회만 언급되는 등 한반도와 관련한 주목도가 중국, 이란보다 낮았음

2) 본 보고서는 여의도연구원 『외교안보 라운드테이블』 “4차 회의 : 한미동맹과 그 적들”(2021. 1. 29, 화상회의)에서 제시된 국내 외교안보 전문가들의 의견을 종합 정리한 것임

- 바이든 정부 국무부 부차관보로 발탁된 정박(Jung H. Park)은 1월 22일 브루킹스연구소에 기고한 “한국 민주주의에 드리워진 북한의 짙은 그림자”(North Korea’s long shadow on South Korea’s democracy)에서 문재인 정부의 북한 인권 정책을 비판
  - 정박 박사는 문 정부가 시민사회의 목소리를 억제한 조치는 김정은이 핵 프로그램을 포기하도록 만들기보다, 한국 정부를 압박하면 그가 원하는 것을 얻을 수 있다는 확신하도록 만들었다고 평가

#### 나. 더욱 폭넓은 협력을 기대하는 바이든 정부

- 마이클 오헨론 박사(Michael E. O'Hanlon, 브루킹스연구원), 스티브 비건 국무부 부장관 등은 한미동맹이 주둔비용 문제와 같은 국소적인 문제를 넘어서서 근본적인 목적에 주목해야 한다며, 새로운 이익을 발전시켜 나가야 할 것을 주문
  - 이는 지역적으로 한반도를 넘어, 아태 또는 인도-태평양지역에서의 협력을 의미하는 것
- 2020년 11월 신미국안보센터<sup>3)</sup>(CNAS, Center for a New American Security)에서 발간한 보고서 “A Blueprint for and 21st-Century U.S.-ROK Alliance Strategy”에서는 한미동맹의 새로운 개척지(New Frontier)를 개시함
  - 새로운 개척지로 5G통신, 사이버 테러, 코로나19, 우주 분야, 기후변화 분야 등에서의 협력 필요성 제기

---

3) 신미국안보센터는 국방장관으로도 하마평에 올랐던 바이든 대통령의 최측근 미셸 플로노이(Michele Flournoy), 국방부 아태차관보로 발탁된 일라이 래트너(Ely Ratner) 등이 활동했던 싱크탱크. 상기 보고서 책임자도 마크 리퍼트(Mark Lipper) 전 주한미대사였음.

## 2. 주요 한미동맹 현안 전망

### 가. 방위비 분담 문제 : 1년 혹은 다년 합의여부가 마지막 쟁점

○ 바이든 대통령이 후보 시절 트럼프식의 방위비 분담 인상 요구를 ‘한국을 갈취하는 것’이라고 비판(연합뉴스 2020. 10/22 기고문)한 바 있어, 지역적인 방위비 분담 문제는 빠르게 협상이 진행될 것.

○ 방위비 분담과 관련된 쟁점 사항은 두 가지

① 2020년 방위비 분담금 문제 : 합의하지 않고, 기한을 넘긴 2020년 방위비 분담 문제는 지난해 초에 합의한 바 있는 13% 증액으로 마무리 될 가능성이 큼

② 다른 하나는 2021년 방위비 분담 문제 : 1년 기한의 합의가 될지 다년 합의가 될지에 따라 인상률 재검토 필요

- 다년 합의일 경우, 인상률도 다시금 검토해야 하는바, 지난해 합의한 바 있는 13% 인상안은 다년계약일 경우 너무 높아 한국 정부가 합의하기 어려운 수준

- 통상 물가인상 수준을 고려하여 인상률을 결정하게 되는데, 코로나19로 인하여 물가인상 수준을 예측하기 어려운 상황이어서 난항 예상

\* 일본의 경우 미국과 주일미군 주둔비를 지난해보다 1.2% 늘어난 2017억엔(약 2조1000억원)으로 1년 연장하기로 합의(2021. 2. 18)

\* 오바마 행정부 시절 2009~2013년(8차 SMA), 2014~2018년(9차 SMA) 두 차례에 걸쳐 5년 계약

### 나. 전시작전통제권 전환 문제 : 문 대통령 임기내 현실화 난망

- 전시작전통제권이 군사주권의 침해로 생각하는 경우가 있는 바, 이에 대한 명확한 개념 규정이 필요
  - 지휘권(Command Authority) : 인사, 예산 등 행정 분야와 작전 분야를 모두 포괄한 결정권으로 이는 통수권 영역
  - 작전지휘권(Operational Command Authority) : 행정 분야를 제외한 순수 작전 분야에 대한 지휘권으로 작전에 필요한 교육, 훈련 분야와 군사작전 분야를 포함한 권한
  - 작전통제권(Operational Control Authority) : 작전지휘권보다 더 좁은 의미로 교육·훈련 분야를 제외한 특정한 임무를 수행하기 위한 잠정적 지휘구조

### **전시작전통제권 행사가 군사주권 침해다?**

#### ① 전시작전통제권이 미국에 있어도 전시 작전 전반에 대한 지휘권은 양국 정상 또는 군 수뇌 간의 합의 사항

- 본문에서 설명한 바와 같이 지휘권 중 일부가 작전지휘권이며, 작전 지휘권 중 일부가 작전통제권이며, 이것이 평시작전통제권(1994. 12. 1 한국으로 전환)과 전시작전통제권 두 가지로 나뉨. 이 중 ‘지휘권’ 이 최상위 권한
- 지휘권은 전시작전통제권의 소재 여부와 관계없이 전시에 군사작전 전반에 대한 권한을 행사하는 것
- (예를 들어)북한의 기습공격에 대해 방어하다 반격의 여건이 조성되어 군사분계선을 넘어 공격할 수 있는 상황이 되었을 때는 작전통제권 범위를 넘어선 결정사항이기 때문에, 양국 대통령 간의 합의가 있어야 가능한 것

#### ② 미국 정부는 지휘권의 일부인 전시작전통제권만 관여

- 이승만 대통령은 6.25전쟁 당시(1950. 7. 14) ‘지휘권’ (Command



losure 2.

217 -1/21/52  
1 PUSAN

July 14, 1950.

General of the Army Douglas MacArthur,  
CHQ, PSC, Tokyo.

Dear General MacArthur;

In view of the common military effort of the United Nations on behalf of the Republic of Korea, in which all military forces, land, sea and air, of the United Nations, fighting in or near Korea have been placed under your operational command, and in which you have been designated Supreme Commander United Nations Forces, I am happy to assign to you command authority over all land, sea and air Forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of the present state of hostilities, such command to be exercised either by you personally or by such military commander or commanders to whom you may delegate the exercise of this authority within Korea or in adjacent seas.

Authority)을 유엔군 사령관 맥아더 장군에게 넘겨준다고 서한을 보냄.

- 이후 1978년 연합사 창설되면서 유엔군 사령관이 가지고 있던 ‘작전 통제권’을 한미연합사령관에게 이양한다고 명시하게 되는바, 이는 이승만 대통령이 표현한 지휘권을 작전통제권(Operational Control Authority)이라는 용어로 바뀌어서, 군 지휘권에 있어서 한정된 권한만 한미연합사를 통해 행사하는 것으로 규정
- 만약 미국이 우리의 군사주권을 훼손할 의도가 있었다면, 이승만 대통령이 이양하겠다고 서한에서 밝힌 ‘지휘권’ 용어를 계속 사용했을 것

○ 2017년 6월 한미정상회담에서 양국 정상은 “한국군으로의 조속한 전작권 전환”에 합의하였으나, 한미간의 합의한 절차에 의하면 문재인 대통령 임기 내에 이루어질 가능성은 희박함

- 「2015년 조건에 기초한 전작권 전환 기본 계획」과 「2018년 수정 1호」에 따라 ①한국군 주도 핵심군사 능력 확보, ②북한 핵미사일 위협 대응 필수 능력 확보, ③전작권 전환에 부합하는 안정적 한반도 및 역내 안보 환경 개선 등 3가지 조건 충족이 이루어져야 함
- 이와 함께 ①1단계 기본운용능력으로서 한국군 장성이 지휘할 미래연합사의 기본운용능력(IOC: Initial Operational Capability), ②2단계 완전운용

능력(FOC: Full Operational Capability), ③3단계 완전임무수행능력 (FMC: Full Mission Capability) 검증 평가가 마무리될 때 전작권 전환이 이루어질 수 있음

- 현재는 1단계 기본운용능력(IOC)만 충족한 상태로 잔여 임기 내에 나머지 2단계 완전운용능력(FOC)과 3단계 완전임무수행능력(FMC)을 이룩하기에는 시간이 부족함

○ 미 국방부와 미군 당국은 2014년 한미가 합의한 전작권 전환의 3대 조건 중 첫 번째인 ‘연합방위를 주도할 한국군의 군사 능력’과 두 번째인 ‘북한 핵·미사일 대응 능력’이 2025년경에야 갖춰질 것으로 평가<sup>4)</sup>

- 특히 전작권 전환에 따라 한국군이 주도하는 미래연합사령부가 현재 한미연합사 수준의 전쟁 수행 능력을 갖추려면 앞으로 4년 넘게 걸릴 수도 있을 것으로 전망

- 충분한 전시 탄약과 한미 양국 군 간 비화(祕話)장비 호환, 피아 식별 시스템 구축 등을 끝내려면 2025년도 이르다는 게 미국의 계산

#### 다. 한미연합훈련 실시 문제

○ 개념적으로 연합 ‘훈련’과 ‘연습’은 다른 데, 3월에 계획된 동맹연습은 실제 기동훈련이 아닌 모의 시뮬레이션 훈련임

- ‘연습’은 ‘한반도 위기상황’과 ‘전시상황’을 가정하여 합참과 한미연합사가 대규모로 실시하는 것으로 병력이나 장비의 기동 없이 컴퓨터 기반한 시뮬레이션으로 진행하며 규모가 큼

- 대표적으로 (1)전반기에 실시했던 ‘키리졸브’(Key Resolve, 2008년~2018년까지 실시. ‘동맹연습’으로 명칭변경), (2)후반기에 실시했던 ‘을지

4) 『동아일보』 (2021. 2. 18.) “[단독]‘전작권 전환’ 차기정부도 미지수… 韓美동맹 새 변수”

프리덤가디언 연습(UFG, Ulchi- Freedom Guardian, 1954년~2018년 까지 실시. '한미연합지휘소훈련'으로 명칭변경)

〈그림 II-1〉 주요 한·미 연합훈련 진행현황

주요 한·미 연합훈련 진행 현황		2018년	2019년	2020~2021년
▶ 기존 한·미연합 3대 훈련				
3월	키리졸브 연습	실시	연합 지휘소 훈련	• 2020년 코로나로 무기 연기 • 2021년 3월 둘째 주(9일간) ▶ 컴퓨터 시뮬레이션 방식
4월	독수리 훈련	실시	폐지	
8월	을지프리덤가디언 연습	중단	연합 지휘소 훈련	• 2020년 8월18~28일 실시 (규모 대폭 축소) • 완전운용능력 검증(?)
▶ 연합공중훈련				
12월	비질런트 에이스	대체	연기	2020년 4월20~24일 실시 (전작권 전환 훈련 위해 실시)

- 국방부를 포함한 국무부까지 트럼프 4년간 소홀히 했던 시스템을 복원해야 한다는 것이 바이든 행정부의 인식
  - 존 커비(John F. Kirby) 미 국방부 대변인은 1월 28일 주한미군의 구호인 '파이트 투나이트(Fight Tonight)'를 거론하며 "이는 단순한 구호가 아닌 실제로 한반도에서 중요한 것"이라며 새로 임명된 로이드 오스틴 미 국방장관이 굉장한 관심을 기울이고 있고, 실행할 것이라고 언급
- 북한과 상의해서 한미연합군사훈련 계획을 조정하겠다(대통령 신년기자 회견에서 한 발언)는 발상 자체가 어불성설
  - 「9.19남북군사합의서」 자체가 잘못된 것임. 1991년 「남북기본합의서」에 '군사공동위'에서는 상호훈련을 '통보'하는 것이지 '협의'하는 내용 자체가 없음. 결국, 상호훈련을 '통보'하는 수준에 그쳐야지 훈련을 상대방과 '협의'하는 것은 말이 안 됨
  - 북한의 주장에 대해 우리가 반응하기 시작하면, 북한은 더 큰 요구를 하고,

이 요구에 우리가 양보를 구하고 다시 되돌리려고 하면 엄청난 반발에 직면하는 악순환 초래

#### 라. 종전선언 : 사라진 이름 ‘종전선언’

- 사실 종전선언은 제도적 측면에서 의미가 있기보다는, 이것이 가져올 정치적 파급효과 때문에 위험한 것이었으나, 문 대통령을 제외한 당사자 즉 북한 김정은과 바이든 대통령이 관심을 두지 않는 사항이기 때문에 더 이상 진전이 어려울 것
- 미·중 대결이 심화하는 상황에서 미국은 한미동맹의 역할을 재규정할 것이며, 이러한 차원에서 종전선언도 검토할 것
  - 예전에 전작권 문제는 노태우 정부 때 동유럽 국가가 몰락했을 때 가능했던 사안임. 현재 미·중 갈등이 고조되는 새로운 환경에서 종전선언은 미국에 관심 없는 이슈이며, 북한 역시 종전선언에 관해 관심이 없으므로 현안 이슈로 다루어지기 어려울 것
  - 집권 이후 줄기차게 거론하던 종전선언이 2021년 대통령의 신년기자 회견에서부터 사라짐
- 노벨상 수상을 원했던 트럼프 대통령은 문재인 대통령이 처음 언급했을 때 솔깃해했으나 종전선언이 김정은의 소망이 아닌 문 대통령의 개인적 소망인 것을 파악한 후, 더 이상 흥미를 갖지 않게 되었음

#### 마. 동맹 이슈와 중국 : 재주는 누가 부리고, 이익은 누가 챙겼을까?

- 트럼프 정부 시절, 동맹 관련 핵심 사안인 한미연합훈련을 미·북한 협상 의제로 끌어들이는 국가가 중국이었음

- 중국은 (1)「한반도 비핵화 프로세스」와 「미북 평화협정 협상」을 동시에 추진하는 ‘쌍궤병행’(雙軌並行)과 (2)「북한의 핵미사일 실험」과 「한미군사 훈련」을 동시에 중단하는 ‘쌍중단’(雙中斷)을 언급하고 「한미연합훈련」을 반대하기 시작했음
- 중국은 북한이 핵실험도 안하고, 미사일 발사도 안 하는 모습을 보여 주면서 말을 잘 듣고 있는데, 오히려 「한미연합훈련」을 통해 한국과 미국이 찬물을 붓고 있는 것이 아니냐는 인식을 갖고 있음
- 한미연합훈련이 중단된 상황에서, 한반도는 중국과 러시아의 군사적 영향권으로 잠식되는 상황 발생
  - 중국 함대가 백령도 앞까지 출몰하고, 2019년부터는 중국과 러시아가 공중 연합훈련 명목으로 독도까지 진출
- 중국과 러시아는 한미연합훈련이 중단된 상황을 역이용하여 한반도 인근 지역에서의 군사훈련에 박차

### 3. 한미동맹 최적화를 위한 전략 제안

#### 가. 한미동맹 의제와 남북관계 의제의 분리

- 문재인 대통령은 신년기자회견(1월 18일)에서 '필요하면 한미연합훈련 실시와 관련해 북한과 협의할 수 있다'고 밝힘으로써 한미동맹 의제를 북한의 입장에 의해 연동될 수 있음을 시사
- 트럼프 전 대통령과 문 정부가 범한 한미동맹과 관련한 가장 중요한 과오는 한미동맹 의제를 북한과의 협상 의제로 삼았다는 점
- 바이든 대통령은 트럼프 대통령의 경제적 이익 관점에서만 동맹을 평가

하는 동맹관을 비판한 바 있어, 한미동맹문제도 새롭게 재정립될 것임.  
그 핵심은 한미동맹 의제와 남북관계 의제를 명확하게 분리하는 것임

- 한미동맹 관련 의제는 북한과 협의 대상이 될 수 없음을 정부는 명확히 밝히는 것이 바이든 신정부와 원만한 관계 형성에 도움이 될 것

#### 나. 한미동맹의 '신개척지'(New Frontier) 선점

- 방위비 분담 문제를 경제적 문제로 접근하기보다 전략적 이익 차원에서 접근할 필요가 있으며, 특히 향후 미국과의 신기술 협력 분야를 넓혀 4차 산업혁명 첨단기술을 기반한 북핵 대응전략 개발에 집중할 필요가 있음
- 사이버 안보 협력, 에너지 협력, 기후변화 협력, 5G 첨단기술 협력, 인도-태평양협력 등 5대 한미동맹 협력 분야를 선점해서 제안
  - '한미동맹 최적화 정책'으로 신개척지 분야를 제시

#### 다. 중국의 교활한 미국의 영향력 배제 속임수

- 중국이 제안한 쌍중단(한미연합훈련 중단 + 북한의 핵미사일 시험 발사 중단)을 받아들여, 한국과 미국은 한미연합훈련을 중단했으나, 남은 것은 북한의 단거리 핵미사일 능력 고도화와 중국 러시아의 군사적 영향력 확대만 초래
  - 2019년 7월에 중국과 러시아 폭격기 5대가 한국방공식별구역(KADIZ)을 침범
  - 2020년 12월에는 중국과 러시아 폭격기 19대가 한국방공식별구역을 침범
  - 최근 3년간 중국 군용기의 서해 한국방공식별구역(KADIZ) 침범, 60회 이상
  - 2020년 12월 중국 인민해방군 해군의 경비함이 백령도 인근 40km까지 침범

---

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은  
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,  
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---