

KNSI REPORT

컨퍼런스

제4회 코리아포럼 녹취록 요약본

한미군사동맹과 동북아평화체제 구상

일시 : 2006년 9월 8일(금) 15:00-17:00

장소 : 배재대 학술지원센터

참석 : 사회자 함택영 (북한대학원대학교 교수)

발표자 조성렬 (국제문제조사연구소 기획실장)

홍현익 (세종연구소 수석연구위원)

토론자 김연철 (코리아연구원 기획위원,
고려대 아세아문제연구소 연구교수)

김태현 (중앙대 국제학대학원 교수)

박건영 (가톨릭대 국제관계학과 교수)

최지영 (코리아연구원 기획위원,
한림국제대학원대학교 교수)

참석자 (코리아연구원 회원 및 초청 인사)

※코리아포럼은 연구자-정책결정자-관련 전문가들이 실사구시적인
정책대안 및 국가전략을 모색하고 지적 동반성장을 추구하는 장입니다.

●한미 군사동맹과 동북아 평화체제 구상

함택영

제 4회 코리아포럼을 시작하겠다. 오늘의 주제는 ‘한미 군사동맹’, ‘전시 작전통제권 환수’, ‘동북아 평화체제 구축’ 문제다. 이 문제는 진지한 학술적 정책논쟁이 진행되어야 하지만, 최근 정치적 논쟁과 다툼이 벌어지는 양상이 되어 아쉽다. 이번 포럼은 학계 전문가들을 모시고 하는 차분하고 논리적인, 실증적 토론의 장이 되리라 생각한다.

조성렬

전작권 환수 문제는 갑작스레 제기된 것이 아니다. 공식적인 제기가 작년 9월 SPI회의에서 있었고 이에 관한 전문가 그룹의 연구가 진행되고 있었다. 그런데 금년 7월 최근 버웰 벨 주한미군사령관과, 미 국방부의 2009년 조기이양 발언이 나오면서 정치적 쟁점으로 부각되었다. 또한, 8월 2일 전직 국방장관들의 반대 입장 표명도 본격적인 정치 논쟁화의 원인이 되었다. 현재, 전작권 환수 문제는 주한 미대사의 말을 따르면 95% 가까이 마무리 단계에 와 있는 상황이다. 이 상황에서 논의를 중단하면 미국의 동북아정책, 한미관계에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 내용에 관한 논의는 차치하고라도, 금년 10월의 한미 국방장관 회의에서 로드맵 작성을 완료해야 한다고 생각한다.

전작권 환수문제의 최초 제기는 1987년 노태우 후보의 대선공약 제시에 있었다. 노태우 후보의 당선으로 1989년도 ‘년-워너 수정안’이 마련되면서 이 문제가 진행되었다. 이후 평시작전통제권이 94년에 반환되었는데, 93년도 북한이 NPT(핵 확산 방지조약)를 탈퇴하는 상황 등으로 인해 평시작전통제권 환수까지는 상당한 어려움이 있었다. 특히 94년 7월 김일성 주석의 사망으로 당시 북한사태가 매우 유동적이었다. 환수문제와 관련한 논란이 있을 수 있었는데, 한국군 내부와 주한미군 내에서도 반대가 있었다. 그럼에도 불구하고 정부는 이를 추진하여 성공시켰다.

평시작전통제권 환수 이후, 전시작전권 환수 계획은 계속해서 유보되다가 2000년대에 들어와 다시 논의가 시작되었다. 그 계기가 된 것은 ‘6월 남북정상회담’이라고 할 수 있다. 이를 계기로 미국은 그동안 중단되었던 한미동맹 재조정 협의를 재개하기로 하였고, 이에 따라 한미정상회담 등을 통해 주한미군이 사용하고 있는 토지 7천여만평 중 4천여만평을 반환하기로 결정하는 등의 상황을 진전시켰다. 미국의 목표는 주한미군의 안정적이고 장기적인 한국주둔이다. 이를 위해 미국은 2001년도에 연합토지관리계획(LPP)을 수립하였고, 2002년 한미 양측 국회에서 관련 법안이 통과됨에 따라 서부전선의 2개 축선 가운데 문산-파주 축선의 훈련장을 폐쇄하고 의정부-동두천 축선으로 통합을 추진하였다. 당시 한나라당은 이 사안이 한미동맹의 약화를 불러온다고 생각하여 반대하였으나, 허바드 주한 미 대사(당시)가 직접 한나라당을 방문, 동맹약화가 아닌, 미국의 정책에 따른 군사변환임을 밝히면서 한나라당을 설득해 내었다. 2003년부터는 본격적으로 한미동맹 재조정 작업이 이루어진다. 부시 대통령이 9·11테러이후 전 세계 차원의 군사조직 재편을 추진하게 된 것이다. 그 일환으로 주한미군 재배치 계획을 내 놓았고, 그 내용에 의정부 미2사단조차 평택으로 이전하고 전반적으로 주한미군을 12,500명까지 감축하는 것이 포함되어 있다. 이러한 계획 하에 추진되는 것이 현재의 용산기지 및 미 2사단의 평택 이전, 한-미간 전작권 환수와 연합사 해체라 하겠다. 이는 미국이 추진하고 있는 동북아체제 구상, 세계적 차원의 군사재편에 따른 것이다.

전작권 환수관련 문제가 불거졌을 때, 보수 언론은 이 사안이 미국의 뜻에 반한 결과물이라는 분석을 내 놓고, 그 원인이 정부가 반미적 분위기의 외교정책을 취했기 때문이라고 주장하고 나섰다. 이 때문에 한 때 국민 불안심리가 팽배한 분위기가 형성되었다.. 그러자 8월 10일 버웰 벨 사령관이 이례적으로 주한미군 웹사이트에 성명을 발표, 전작권 환수는 한미동맹 발전방향의 일환에서 이루어지는 것이라는 입장을 표명했고, 8월 14일 버시바우 주한 미대사는 열린우리당과 한나라당을 방문하여 전작권 환수가 미국정부의 의지가 반영된 것임을 표명하여 미국과 한국의 의견이 합치된다는 점을 재차 강조했다. 그리하여 이를 통해 문제가 일단락되는

듯 보였다. 그러나 이후에도 여전히 ‘미군의 전시증원’, ‘국방비 추가부담’에 대한 문제제기가 나오고 있으며, ‘한미연합사가 없으면 미국의 대북 선제공격을 막을 수 없다.’는 주장을 제기하는 등 논란을 이어가고 있다.

무엇보다도 미국의 주한미국 재편 과정에서 최종적인 목표는 미래 한미동맹을 어떻게 그릴 것인가 하는 문제이다. 그 내용이 압축된 것이 작년 경주 공동선언이었다. 선언을 통해 ‘한미동맹의 21세기 성격을 호혜적, 포괄적, 역동적으로 정하고 통일 이후에도 주한미군이 주둔한다.’고 밝혔다. 그 결과 이루어진 것이 FTA추진 발표와 PSI부분참가, 전략적 유연성 합의 등이라고 하겠다. 이는 한미 동맹의 미래구상 윤곽이 잡혔음을 의미한다. 이러한 청사진 하에 이루어진 다음 단계가 ‘한미연합지휘체계에 대한 조정’이다. 작년 10월 SCM에서 한미 양국의 실무반이 논의 끝에 금년 3월 TOR을 맺었다. SCM에서 발표될 윤곽에 대한 합의가 이루어진 것이다. 그리하여 로드맵은 금년 10월에 확정키로 하였다. 그러나 이는, ‘로드맵이 확정’된다는 것이지 ‘타임라인’이 제시된다는 것이 아니다. 오는 10월 SCM의 과제는 로드맵 확정이고, 이 로드맵에 따라서 한미 실무진이 구체적 계획을 세우고 초안을 세워 내년 봄 또는 10월에 타임라인이 확정되는 것이다. 또한 이 진행이 시한이 되면 무조건 전작권통권을 환수받겠다는 Goal Year가 아니라 Target Year, 즉 정해 추진하되 여건을 보아가며 탄력적으로 적용한다는 뜻이다. 실제로 2003년 주한미군 10대 임무가 한국에 이양되는 과정에서, 수색·탐지임무 이양 부분에서 다목적헬기 도입 사안이 지체되어 2006년 말까지 이양받기로 한 것이 2008로 지연된 사례도 있다. 무조건 넘기는 것이 아니라, 한국군의 수용 능력을 확인 후 검증 후 이양 받는 형태다.

여기서 미국이 그리고 있는 새로운 동북아질서 재편구도에 관해 살펴보자. 미국은 냉전이후 지난 100년 동안 세계패권이자 지역패권 국가로 군림해 왔다. 그리고 그 일부분을 일본이 담당해 왔다. 일본은 군사적 강국이 아니었으나 경제대국이라는 지위를 이용해서 동북아에서 준 패권국가의 역할을 해 온 것이다. 그런데 중국이 부상하면서 동북아에서 강한 중국과 강한 일본이 어떤 형태로 공존할 것인가가 새로운 과제로 부상했고, 이를 둘러싼 문제가 작금에 벌어지고 있는 국제정세의 변동이라고 하겠다. 이 과정에서 미국이 미국 주도의 일방적 동북아 질서에서 한발 물러나 일본으로 하여금 미국의 패권을 대항시키려고 하는 것은, 중국의 부상이라고 하는 현상과 맞물려 있고, 이것이 미국의 동북아 신질서 구상의 기본 구도이다. 어떻게 미국 주도를 유지하며 일본과 중국이 새로운 질서를 만들어 낼 것인가가 21세기 과제인 것이다.

미국의 당초 구상은 미국이 중심되어 미·일·한 삼자동맹 네트워크를 통해 동북아의 새 구도를 짜려는 것이었으나, 최근 일련의 사태에서 알 수 있듯이 한일관계가 역사문제로 인해 갈등이 심하고, 오히려 한국이 역사문제에서는 중국과 같은 보조를 취하는 모양새를 보여왔다. 이 때문에 정치 외교적으로 한·미·일 삼각동맹네트워크 구축이 어렵다고 판단한듯하다. 미국은 정치 외교적으로 한·미·일 삼국을 묶는 것을 어렵다고 보고 미군을 매개로 한 주한미군과 주일미군을 네트워크로 묶는 방식으로 간접적으로 동북아 신질서 구축을 하려 한다. 이것을 동북아판 집단 방위구상이라고 표현해 보겠다. 동북아판 나토(NATO), 동북아판 집단 방위구상이 이루어지기 위해서는 한국과 일본의 관계가 군사외교상에서 발전을 이루어야 하는데 현재로서는 이것이 어렵다. 그런 의미에서 미국은 동북아판 나토를 미군을 매개로 간접적으로 구축하고자 한다. 사실 전작권 환수라고 하는 것도 미일동맹의 군사지휘체제와 한·미간의 군사지휘체제를 유사한 구조로 변환시키는 데 1차적 목적이 있다고 하겠다. 만일 그렇지 못할 경우 현재 미·일간의 군사지휘체제는 대등한 병렬이지만 한·미간에는 수직적이기 때문에 한·미·일 군사 협력 시 미·일간 대등체제관계에서 미·한의 수직체제가 일본자위대와 한국군대의 관계구조를 수직적 체제로 만든다. 이것은 장기적인 미국의 동북아 군사협력에 상당한 장애가 될 수밖에 없다. 그러한 의미에서 전작권을 반환하고 한·미 군사지휘체제를 일본과 비슷한 병렬체제로 바꾸려 하는 것이다.

또, 한 가지 중요한 부분은 유엔사 관련인데 향후 논란이 될 수 있다. 현재 미국 측에서 가장 신경 쓰고 있는 부분이 유엔사 부분이다. 공식적으로 주한미군과 주일미군은 관계가 없으나, 유엔사 후방 지휘부가 일본에 있다. 유엔사를 매개로 해서 일본 내 일곱 개 군사기지를 유엔군이 사용할 수 있도록 되어 있다. 지금 주일미군이 한반도 문제에 개입하기 위해서는, 유엔사를 통해야 한다. 이 때문에 미국이 유엔사의 항배에 신경을 쓰고 있는 것이다. 북한 급변사태 개입 가능성에 있어서도 유엔사가 개입근거를 가지고 있기 때문에, 전작권문제나 한미연합사와 달리 또 다른 이슈로 등장할 가능성이 있다.

마지막으로 드리고 싶은 말씀은 ‘작전통제권 환수 문제가 어떻게 흘러가야 할 것인가’, 이다. 영국에서 나온 Military Balance를 보면 2001-2005년 사이 타 지역과 달리 동북아 지역에서 군비증강비율이 가장 높다. 군비증강의 최대 원인 제공 국가는 중국과 한국이다. 중국과 한국이 차지하는 군비증강 비율은 무려 81%로, 이는 한반도의 불안정, 안보취약을 나타낸다고 하겠다. 역설적으로, 주한미군이 재편되고 전작권이 환수되는 과정에서 남한지역의 군비 총량이 어마어마하게 늘어나고 있다는 이야기다. 전시작전통제권 환수와 한미연합사 해체에 따른 안보불안요소를 극복하기 위해 군비 증강이 정당화되고 있지만, 그것이 오히려 일본과 북한의 군비증강을 초래하는 안보 딜레마를 초래할 수 있다.

중요한 것은 어떻게 한반도 평화를 관리하느냐이다. 진정한 한반도 평화를 위한다면, 어떻게 하면 전시작전통제권을 환수하더라도 군비증강을 통해 북한의 위협을 막느냐를 고민하는 것이 아니라, 한반도의 군비 총량을 감소시키는 노력을 해야 한다. 따라서 무엇보다도, 남북한의 관계를 평화적으로 관리하고 한반도 평화체제로 발전시킴으로써 해서 한반도의 군비증강요인을 없애 그것을 동북아 군비축소분위기로 이끌어 동북아평화체제의 밑거름이 되도록 해야 한다. 한반도에 있어 최선의 군비는 바로 평화다.

홍현익

동북아평화체제라는 우리 최종의 목표에 도달하는 로드맵이나 단계를 설명해 보고자 한다. 동북아평화체제 구축 과정은, 북한의 대량살상무기 위협 타결, 남북한 정전체제의 평화체제 전환, 한반도의 평화체제 외연 확장과 동북아평화체제의 3단계라 할 수 있다.

일단 한미동맹재조정 상황에 대해 살펴보자. ‘미국은 동북아에서 자국의 영향력 유지나, 이익을 증진하는 것을 다른 무엇보다 우선시’ 하고 있다. 따라서 ‘전쟁’ 자체도 ‘정책의 옵션’ 이기 때문에 우리가 미국과 대립할 수밖에 없다. 근원적으로 볼 때 우리는 어떤 일이 있어도 한반도에서의 전쟁을 막고자 하는데, 미국은 이 문제를 하나의 정책방안으로 생각하기 때문에, 서로 대립하게 되고, 이것이 갈등이 될 수밖에 없다는 얘기다. 그리하여 이것이 한·미 동맹에 있어 신뢰부족으로 받아들여지게 된다. 게다가 우리는 전쟁이 아니더라도 한반도의 안정을 굉장히 중요시하게 생각한다. 왜냐하면 우리나라는 대외의존도가 굉장히 높은 나라이다 보니, 북한의 도발이 있을 경우 경제적 영향이 크기 때문이다. 그래서 남·북간에 상당한 비용을 지불하더라도 어떻게든지 안정과 대화협력을 유지하고 싶어 하는데, 미국은 그렇지 않은 것이다. 오히려 미국의 도덕주의적 세계관을 한반도에 적용하고 북한을 응징하고자 한다. 그러므로 우리 정부와 마찰이 생기는 것이다.

또한 동북아 전략 차원에서, 미국은 현재 중국을 ‘책임 있는 이해상관자’ 라고 내세우고 있지만, 사실 그것은 경제적인 부분에서 성립하는 것이고, 전략적 군사안보부분에 있어서는 미·일동맹과 한·미동맹을 통해서 중국을 새롭게 봉쇄하고자 하는 new containment policy(새로운 대·공산권봉쇄정책)를 쓰는 것으로 보인다. 이에 따라 미국은 한·미동맹을 대중봉쇄에 어떻게든지 연루시키고자 하는데, 우리 정부는 이를 원하지 않다보니 오해가 생기는 것이다. 이러한 한·미간의 대북정책과 동북아 전략의 근본적 차이에서 다양한 문제가 발생한다.

이제 지난 1월 전략적유연성합의 합의를 되짚어 보겠다. 명문상으로 볼 때는 주한미군이 ‘한국이 바라지 않는 한 개입하지 않는다.’ 는 말이다. 그러나 미국이 한국의 뜻을 존중하겠다고 하는 것은, 미국은 양안문제 등 각 문제 사안에 자유롭게 개입할 것이고, 그에 따라 한국 참여여부를 뜻대로 하라는 얘기다. 예를 들어, 양안분쟁에 있어, 오산·평택에서 발진한 미·공군이 중국을 공격하고 전쟁을 벌이면 당연히 중국은 오산·평택이나 군산기지를 공격한다. 그런 상황이 벌어지면 우리는 원하든 원하지 않든 중국과의 전쟁에 돌입하게 되는 것이다. 사실상 이 조항은, 동북아 문제의 개입 권한을 미국에게 양여한 것과 다름이 없다. 정부에 제안하건데, 향후라도 이 조항을 재고해야 한다.

다음, 동북아평화체제 모색은 세 가지 단계가 있다고 본다. 북핵문제 해결, 한반도 평화체제, 동북아다자안보 모색이다. 단계적으로 나갈 수도 있고, 동시병행도 가능한 계획들이다. 이 과정에서 미국의 역할이 매우 중요한 것은 당연하다. 그런데 현재, 미국은 행동대 행동의 원칙을 존중할 의사가 없어 보인다. 겉으로는 6자회담을 한다는 대화형식을 내세우지만 결국은 북한이 체면을 손상

하지 않고는 6자회담에 나오지 않을 수 없게 만들고, 한국과 중국도 대북제재에 나설 것을 종용하는 정책을 펴고 있는 것이다.

여기에 대한 대책으로는 ‘특사파견’이 좋다고 생각한다. 미국에서 역량이 있고, 부시대통령과도 친분이 있는 제임스 베이커나, 콜린 파월, 우리 정부에서는 정동영 전 통일부 장관, 임동원 전 통일부 장관, 김대중 대통령 등을 특사로 보내는 것이 좋을 것 같다.

우리가 미국을 지속적으로 설득해야하는 내용은, 미국이 국제사회에서 존경받는 길, ‘북한에게 한 번 더 기회를 부여하고, 철저한 검증과 사찰을 통해서 그것을 증명하는 것’이다. 노대통령이, 미국이 국제사회에서 존경받는 방법인 대화로 북핵문제를 해결하도록 설득해야 한다고 생각한다.

한반도 평화체제 구축에 대해서는 북한과 미국 모두 입장의 변화가 있다고 본다. 북한은 한국도 한반도 평화협정의 당사자로 인정하는 방향의 전향적인 정책을 쓰고 있다고 보여지며, 평화체제 자체를 북미관계 정상화의 선행단계로 여기고, 그에 대한 관심을 전보다 훨씬 많이 보이고 있다. 미국도 9·19공동성명에 평화체제구축에 대한 협의개시가 들어간 조항을 인정했고, 경주에서 열린 회담에도 평화체제에 관한 협상과 6자회담이 상호 보강되기를 기대한다는 내용이 있다. 이 이야기는 6자와 평화체제협상을 병행하는 것이 가능하다는 이야기다. 금년에는 필립 켈리코 미국 국무부차문관의 주창으로 북한이 6자 회담에 복귀할 경우 평화체제 협상을 병행할 수 있다는 점을 검토한다는 이야기도 나왔다.

앞으로, 전작권 환수에 따라 한·미연합사는 해체될 것이고, 이에 따라 미국은 유엔사령부의 권한과 기능 확대를 모색하고 있다. 그리고 이미 한·미간의 군사동맹이 빠른 속도로 전환하고 있다. 따라서 명실공히 한국은 평화체제 협상의 주역으로 나설 수 있다. 이 점에서 평화체제 문제에 대한 새로운 관심이 촉구된다 하겠다. 전작권 환수, 주한미군 감축, 휴전선 방위에 있어서도 남한이 주체적 역할을 하게 되므로, 북한쪽에 남북 군사회담을 제안할 수도 있게 된다. 이와 동시에, 국제포럼 형식의 평화체제 협상을 할 수도 있을 것이다. 이 과정에 중국을 참여시켜 평화협정 이행의 감독관역할, 책임 있는 당사자로 역할을 할 수 있도록 유도해야 한다. 또, 평화체제로 가는데 있어 군비축소를 거쳐서 평화협정을 간다는 기존의 논의가 많은 전문가들에 의해 상정되어 왔는데, 반드시 그것을 전제조건으로 할 필요는 없다 본다. 남·북한간의 신뢰구축조치만 취해진다면 평화협정에 군비통제와 축소를 집어넣음으로써 추진하는 융통성을 보여줄 필요도 있겠다.

마지막으로, 동북아다자안보협력체제에 관한 이야기가 남았다. 결국 동북아다자안보협력체제는 우리 정부로서는 상당히 유용한 체제이고 한미동맹이 급속도로 변하고 있기 때문에 한미동맹을 보완하는 차원에서 필요하다. 다자안보체제는, 한·미동맹과 미·일동맹, 동북아 다자안보의 거미줄 같은 군사협력체제로서, 우리 같은 동북아의 상적 정치 약소국에게는 매우 유리한 것이다. 6자회담이 타결되면 회담 협정 이행과정에서 동북아 다자안보체제가 감독기관이 될 수도 있고, 여러 가지 기능적 협력 측면에서도 이득이다. 그렇지만 사실 지역적 특색으로 양자동맹이 적대적으로 대립하고 있고 주권이나 역사인식, 외교, 영토문제 등 미해결 문제가 많고, 문화적 이질감 등이 다자안보수립에 어려움이 되고 있다. 또한 압박을 받을 것을 두려워하는 북한의 결사적 반대로 그 이유다. 그렇지만 가장 큰 이득을 보는 우리가 나서서 외교력을 발휘하고, 동북아 다자안보체제를 추진하는 것이 필요하겠다.

북한은 처음에 참가하려 하지 않을 텐데, 북한을 제외한 국가만이라도 먼저 시작, 북한 등 미참가국의 참여를 종용해야 한다. 이 체제는 6자회담이나 한반도 평화체제 구축과는 별도로 추진도 가능하다고 본다. 의제는 한반도 문제에만 국한하기 보다는 동북아안보 전반으로 해야 할 것이며, 다자안보 협력이 평화통일의 필요조건이라는 인식하에 추진되어야 한다. 독일의 통일이 유사한 방법으로 이루어졌음을 상기할 필요가 있겠다. 기존의 다자간 대화채널을 활용하고, 방어의 합리적인 충분성 원칙을 적용한 협력안보를 모색해야 한다.

김연철

현재상황이 한미동맹 재조정의 시기라고 하면, 변화하는 환경 속에서 어떻게 우리의 이상을 잘 적용할 것인가, 또는 이런 상황에서 어떻게 미래지향적으로 우리의 외교안보전략을 재정립할 것인가가 굉장히 중요한 과제다. 사실, 한미동맹의 역사에서 한미양국이 동맹의 전략적 필요성에 대해서는 공감하지만, 50여년 이상 동맹을 유지하는 동안 여러 쟁점을 둘러싸고 당연히 갈등과 조정이

있었다고 생각한다. 1965년 박정희 대통령 시절, 베트남 과병 결정 과정에서의 사례라던가, 70년대 후반 카터 행정부 당시 주한미군 감축논의, 1994년 제네바 협의 채택 상황 등에서 북핵문제 해법을 둘러싼 김영삼 정부와 클린턴 정부의 갈등 등이다. 그런데, 지금의 한미관계 동맹 재조정 과정은, 갈등의 수준이나 위기, 신뢰의 정도라는 것은 과거에 비해서 그렇게 심각하지 않다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 국내의 이념적이고 정략적인 논쟁들이 지금과 같이 계속되는 것은 결국, 한국정부의 협상력을 떨어뜨리는 것이라고 하겠다.

현재는, 전작권 환수문제와 관련해서 역지개념만 부각되고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 그러다보니 국방비 증액에 관한 논란 등이 나오고 있는데, 사실 국방비라고 하는 것이 참여정부 들어서 평균 9%증액이 되었고 2020까지의 국방개혁안에 따르면 평균 6.5%증액되기로 되어 있다. 2020년까지 625조원 정도가 투자되기로 되어있는 것이다. 그런데 현재 시점에서 이것이 전작권 환수에 따른 결과비용이라고 하는 것은 잘못이다. 국방개혁을 하지 않더라도 현재 대북억지력에 기초한 국방비 증액계획에 따르면 약 625조원정도가 투자된다. 중요한 것은 역지가 아니라, 미래지향적인 차원에서 평화체제를 어떻게 형성할 것인가가 중요한 것이다. 앞서 말씀해 주셨듯이 가시적인 남북간의 군사적 긴장완화를 어떻게 할 것인지, 한반도 평화체제를 어떤 식으로 조속히 추진할 것인지, 그 과정에서 동북아 다자안보체제를 형성하는 것 등이 과제가 될 것이다.

조박사님께 작통권 환수 이후 작계와 관련된 질문을 드리고 싶다. 진보진영에서는 작통권이 환수되었을 경우 작계를 작성하게 되면 태평양사령부차원에서 작계 5029나 5027을 한국군과 상의하지 않고 독자적으로 미국이 작성할 가능성에 대해 이야기하고 있다. 물론 한시적으로 공동협의기구를 만들기로 했지만 결국 각자 작성을 하게 되었을 때, 현재 연합체제의 상황과 분리 작성 상황에 대한 차이를 어떻게 보는지 의견이나 입장을 듣고자 한다. 이에 대한 우려사항 등에 대해서 어떻게 생각하시는 말씀해 달라.

홍박사님께는 한반도 평화체제 문제와 동북아 다자간 안보협력체제의 관계에 대해서 여쭙고자 한다. 평화체제라는 것은 한반도 내의 정전협정체제를 대체하는 평화협정체제라고 할 수 있겠다. 그런데 현재 동북아의 상황을 살펴보면 일본의 군사대국화라던가 중국의 군비증강 움직임들이 있다. 이것이 한반도 평화체제를 형성한다고 했을 때, 어떻게 자연스럽게 동북아평화체제로 이어질 수 있을까? 한반도 평화체제의 쟁점들이 동북아다자안보체제와 많이 다르기는 하지만, 한반도 평화체제에서 동북아다자안보체제로의 연착륙 할 수 있는 방안들을 지금부터 고민해야하지 않을까 한다.

박건영

전작권 환수 문제에 대해서 주로 이야기를 하겠다. 발제자 두 분 선생님들이 이야기하신 것에 동의하고, 몇 가지 보완할 수 있다고 생각하는 것을 말씀드리겠다. 일단, 전작권 환수를 지지함을 밝힌다. 환수시기로 언급되는 2009년이나 2012년 모두 가능하다고 본다. 그 전에 이루어져도 무관하지만, 조정기간이 있을 것이고, 거기다 국민 불안심리를 고려한다면 2009년 2012년 사이가 적당하지 않나 생각하고 있다. 그런데, 이러한 현재의 국민 불안심리가 합리적인 것인지, 현실에 근거하고 있는지 그렇지 않은지, 그 점에 대해서 몇 가지 사례를 들어가며 말씀드리보도록 하겠다.

전작권과 관련된 한국 안보문제에 대한 오해는 다음과 같다.

첫째, 세계에는 독자능력으로 자국을 방위하는 나라는 없으며, 국제적 추세인 다자간 집중 안보를 우리가 거부할 이유는 없다. UN이나 NATO 등을 예로 들 수 있는데, 이러한 안보체나 방위체는 국방안보를 효율적으로 도모하고자 하는데서 비롯된다. 문제는 이러한 기구는 ‘독자적인 군사단위’들이 안보나 방위를 위해서 협력하는 체제로 되어있다는 점이다. 전작권 환수는, 이러한 다자간 안보체제인 집단안보나 집단방위에 대한 거부가 아니다. 현재 주한미군과 한국군은 하나의 군대처럼 되어 있고, 두 집단이 협력하는 것이 아니라 결합되어 있는데, 우리가 전작권을 환수하게되면 명실상부하게 집단방위체의 부분으로서 역할을 하게 되는 것이다.

둘째, 미군은 역사적으로 타국군 하에 들어간 적이 없으므로 작통권 이양시 한국으로부터 철수할 것이다. 이것은 기우다. 전작권 환수는 한국군이 주한미군을 통제하겠다는 것이 아니다. 만일 한미상호방위조약이 폐기된다면 주한미군이 철수해야 할 것이다. 그렇

지만 한국군과 주한미군이 긴밀한 협력 하에서 각자 공유하는 방위의 목표를 위해서 협력한다면 주한미군이 떠날 이유가 전혀 없다. 전작권 환수가 미군을 내보내고, 따라서 우리의 생존이 위협에 직면할 것이라는 주장은 논리에 맞지 않고, 사실도 아니다. 방위 조약과 전작권을 하나로 보기 때문에 생기는 오해다. 역사적 배경과 법적인 배경 모두 다른데 서로 하나로 본 것이 잘못 되었다.

주한미군 철수를 미국의 관점에서 보자. 미국으로서도 주한미군철수는 간단한 문제가 아니다. 철수할 경우, 대규모 미군이 주둔하는 유일한 아시아 국가는 일본이 될 것이고, 그에 따라 일본의 강경파들이 군사독자노선 및 재무장을 용이하게 선동할 수 있게 될 것이다. 이렇게 되면 안정과 현상유지를 목표로 하고 있는 미국의 대 동북아정책은 큰 차질을 빚게 된다.

나아가 통일한국을 상정해 보자. 주한미군의 정치·경제·군사적 중요성은 통일한국을 상정할 때 배가된다. 예를 들어 많은 미국 사람들이 한반도가 통일될 경우 반일 민족주의가 크게 대두할 가능성이 있다고 본다. 그런데 미국은 다양한 이유에서 한국 대신 일본을 선택 할 수밖에 없다. 이 경우 한중간 경제적 상호수준과 문화적 동질 수준들을 감안하면, 대 일본 한·중 전략공조체계가 형성될 수 있다고 우려한다. 이는 미국으로서 굉장히 큰 정치·경제·군사적·전략적 손실이다. 미국은 주한미군과 한미동맹이야말로 이를 예방할 수 있는 이러한 위기의 현실화를 예방할 수 있는 유효한 수단으로 여기는 것이다. 이런 상황에서 주한미군을 철수시키겠는가? 그렇지 않다.

셋째, 한국정부가 전작권 환수시점으로 정하고 있는 2012년은 대북역지의 관점에서 시기상조라는 주장이다. 90년대 초 미국은 넌-워너법안부터 시작하여, 주한미군 삼 단계 감축방안을 만들고, EEZ1, EEZ2, EASR 등 관련 보고서를 계속해서 내게 된다. EEZ2에는 삼 단계 방안을 제시하고 3단계인 96년부터는 연합사를 해체하고 지금 우리가 구상하는 Work Planning Agency를 만들고 전작권을 이양한다. 라고 되어있다. 일반 정치인이 아닌 국방부 관리들이 분석하고, 객관적인 자료에 따라서 남북간 군사적 차이를 고려해서, 96년이면 연합사 해체 및 전작권 환수가 가능하다고 판단했다면, 15-20년 후인 지금 단순한 경제력 차이만 해도, 대북 역지력은 훨씬 더 향상되었을 것이라고 본다. 역지 문제 때문에 어려움이 있다고 하는 것은 합리적이라 볼 수 없는 것이다.

게다가 김일성의 남침은 철저한 계산 하에 이루어졌음을 상기하자. 재래식 대남우위 확인, 애치슨라인 선포, 소련-중공의 지원, 이 네 가지 조건이 충족되었기 때문이다. 그런데 지금 이 네 가지 중 하나라도 충족이 되는가? 이러한 차원에서 무력적 역지력이 충분하다 말하면, 논리적 비약을 통해, ‘재래식은 남한이 우위에 있을지 모르지만 북한은 핵무기를 가지고 있으니 전작권 환수하면 안 된다’ 는 주장도 나온다. 북한의 핵보유 여부는 확실치 않지만, 이 논의를 위해 가졌다고 가정해 보자. 핵은 일반적으로 선제 사용될 수 없는 무기로 간주된다. 핵 보복이 이뤄져 결국 자살행위와 같기 때문이다. 대북 핵 보복은 미국이 한국에 제공하는 확대역지, 핵우산의 결과다. 그런데 이에 대해 ‘미국이 남한에 대한 핵우산을 철회할 수 있지 않느냐’ 는 우려도 있는데, 이것 역시 기우다.

만일 미국이 핵우산을 철회한다고 해보자. 한국은 자위를 위해 당연히 핵무장을 하게 된다. 한국, 일본, 대만 모두 핵무장을 하고, 동북아 핵무기 경쟁이 일어나 핵확산금지체제는 붕괴될 것이다. 미국이 추구하는 핵에 기초한 패권적 안정에 심대한 도전이 되는 것이다. 미국이, 중국과 같은 경쟁적 패권세력을 부상하도록 만들고, 세계안보레짐 붕괴 및 핵전쟁 발발 가능성 증대시키는 것은 어느 미국지도자도 상상키 어려운 정책이다. 혹자는 김정일 위원장이 핵 보복의 가능성을 무시하고, 비이성적으로 무슨 짓이든 할 수 있는 것이 아닌가 하는 발언을 하는데, 그렇다면 사실상 김정일 위원장을 억제할 방법은 없는 것이다. 비이성적이므로 무슨 짓이든 할 수 있다고 하면, 역지의 대상이 되지 않는 것이다. 전작권 환수를 성사여부와 관련이 없는 것과 마찬가지로 애기다. 전작권 문제와 핵문제를 연관시키는 것은 적절치 못하다.

마지막으로, 전작권 환수가 동반하는 엄청난 예산을 전환해서 사회복지 등에 투입해야 옳다는 주장이 있다. 노무현 정부가 진정한 진보정치철학을 가지고 있다면, 거기 들어가는 많은 돈을 사회복지에 써야지 어떻게 전작권 환수에 사용하느냐는 말인데..... 그것은 함정이라고 하겠다. 과거 대북화해협력정책을 반대하는 인사들은 남한 내 결식아동의 숫자 등을 제시하며 대북지원을 반대했다. 이것은 제로섬적인 논리다. 둘 중하나만 선택을 해야 한다면 당연히 결식아동이다. 하지만 그것은 합리적이지 못하다. 대북 화해협력정책에 따른 남북관계개선 교류협력, 긴장완화 등은 남한 국내문제와 병행해서 해결되고 추구되어야 할 문제이지, 남한 내 모든

문제가 해결된 후에 앞서 언급한 문제나 가치가 해결되어야 하는 것이 아니다. 만일 그것이 옳다면, 대북화해협력정책도 해서는 안 되고, 역설적으로 대북억지나 봉쇄도 해서는 안 된다. 대북억지나 봉쇄에 얼마나 많은 비용이 소요되는가, 그 비용으로 남한에 필요한 결식아동 등 사회복지에 투자해야 하는 것 아닌가? 이와 같은 제로섬논리는 진정한 군사안보를 생각할 때 하나의 함정이다. 이는 양자 병행 추구되어야 한다.

결과적으로 정부를 지지하는 식의 발언을 하게 되었는데, 사실 그런 것은 아니라고 말하고 싶다. 왜냐하면, 정부의 입장은 ‘자주국으로서 전작권을 환수하겠다.’ 인데, 사실 의문이다. 이것은 자주적 행위라기보다는 미국의 입장을 수용하는 것이다. 미국은 오래전부터 작통권 환수 적절한 시점을 찾아왔고, 미군기지를 이동하는 현시점이 가장 적절하다고 생각했기 때문에 이를 제안한 것이다. 사실 참여정부 들어서, 한미동맹의 미래 청사진을 그리면서 제일 먼저 해야 할 일, 즉 ‘머리’ 부분의 일이 ‘주한미군의 역할’이다. ‘한국군과 미군간의 관계 재정립’, 이것이 머리에 해당하는데, 손과 발부터 그리기 시작한 것이다. 용산기지 이전이나, 오산·평택으로 통합 등 손발을 만들고 머리를 만드는 식의 추진을 해 왔다. 손발이 있는데 머리를 안 맞출 수 있겠는가, 결국 그 길로 가게 되겠지만, 접근방법에서 문제가 있다고 하겠다. 비판 받아야 할 부분이다.

한나라당의 일부에선 전작권 환수를 절대 반대하는 분들이 있는데, 제안을 하나 하겠다. 그분들이 말씀하시는 것이 진지하게 국가안보전략차원에서, 국가이익을 위해 그와 같은 발언들을 하시는 것이라면, 그분들의 말씀대로 국민대다수가 반대한다면, ‘전작권 환수를 취소하겠다.’ 라는 것을 대선공약의 주요한 하나로 내세우면 어떨겠나, 국민 판단에 맡겨 보도록 말이다.

김태현

최근 전작권 문제를 둘러싼 논란을 지켜보면서, 외교정책분야에서 문제가 있다고 생각했다. 왜 이런 논란이 일어나고 있는 것인가, 특히 야당과 보수언론측은 결사적으로 반대하고 있는데, 두 가지 해석이 가능하다.

첫째는 정치적 해석이다. 우선 박건영 교수님의 말씀에 동의하는 부분, ‘작통권 환수의 프레이밍을 잘못했다’ 는 점이다. 이 문제는 계속해서 진행되어 왔던 것이고, 그것을 자연스럽게 진전시키면 될 것을, 마치 정부가 진보세력을 기반으로 하고, 국민들에 잠재한 주권의식에 호소하여 ‘자주’ 를 내세워 호소하는 정치적 프레이밍을 했다. 전작권 환수를 참여정부의 업적인 양 내세우기 시작한 것이다. 이렇게 되면, 우리나라 정치의 강한 제로섬적 특징에 따라 반대진영에서 깎아내릴 수밖에 없는 상황이 된다.

두 번째는 음모론적 해석이다. 즉, 전작권 환수를 반대하는 보수 세력은 현 정권의 집권세력을 반미, 친북, 좌익세력으로 규정하고 전작권 환수를 한미관계의 이완, 한미동맹의 약화로 보아 주한미군 철수를 기도하는 북한의 의도를 대변하거나 그것과 합치하는 것으로 규정한다. 설사 전작권 환수 자체가 대세라고 해도, 그 내용과 방식을 통해 그와 같은 음모를 실현하는 것이 가능하다는 식의 불신을 하고 있는 것 같다. 전작권 환수를 다음 정권으로 미뤄야 한다는 주장이 그런 식의 음모론을 반영하는 것이 아닌가 하는 생각이다. 물론 모든 반대세력이 그렇다는 것은 아니다. 두가지중 하나가 전적으로 옳은 것도 아니다. 음모론적 불신에 따라 움직이는 사람들도 있고 정치적 득실계산에 따라 움직이는 사람들도 있을 것이다. 반대 논란은 향후 이 두 그룹 중에서 어느 쪽이 대세인가에 따라 달라질 것이라 생각하는데, 만약 정치적 동기에 따라 움직이는 사람들이 다수라 하면, 일단 이 문제의 성격이 재정의되고 그로써 대통령, 여권에 대한 정치적 이득이 약화 내지 무산되면 이에 대한 반대 또한 시간이 가면서 약화될 것이다. 둘째로 음모론적 불신에 의해 움직이는 사람이 다수라고 하면 전작권 환수에 대한 반대움직임은 매우 집요할 것이다. 그들은 국가의 안보를 결정적으로 위태롭게 할 수 있다고 생각하는 이 사안을 결코 용납하려 들지 않을 것이다.

만약 정치적 해석이 옳다고 하면 우리나라 외교정책 시스템 및 정치적 시스템이 많이 후진되어 있는 것이다. 그것이 옳다면 현 정부에서 정책문제를 잘못 프레임 했기 때문이라고 하겠다. 당위론적으로 우리나라와 같이 안보적 취약상태에 놓여있는 나라의 외교안보문제는 초당적으로 접근되어야 한다. 정치가들이 외교문제를 정치문제를 경제문제를 자신의 정치적 이득을 위해서 이용하지 않는 사람이 어디에 있겠느냐마는, 사실 이 문제는 한발 더 나아가 보면 굳이 정치적 이득이 없다. 실제로 참여정부에서 정치적 프

레이밍을 했다가 유탄을 맞고 있는 것이다. 실익이 없거니와, 효용성과 실용성에 관해서도 마찬가지다. 정책적으로 집행될 경우에는, 환수과정에서 기술이전 등 효율성이 제고될 여지가 있는데 정치적 논쟁이 되어버리니, 이러한 효율성이 떨어진다는 이야기다. 정부 프레이밍이 잘못되었다는 데 아쉬움이 크다.

또, 현 참여정부는 ‘겉으로는 반미적인 분위기지만, 내부적으로는 역대 어떤 정부보다 친미적이다’ 라는 이야기가 있다, 일리가 없지는 않다. 참여정부의 대미정책은 외면적 반미 내면적 친미라고 하겠는데, 그에 따른 국내 정치적, 국제정치적 실익이 있는가? 2002년 반미 열풍이 있었고, 그리고 그러한 구조 위에 참여정부가 출범했으므로 참여정부가 외면적으로 반미를 택할 수밖에 없는 이유가 있을 수 있다. 그리고 한국의 국제정치적 안보적 필요성이 내면적 친미의 이유라고 하면, 이 둘을 조화시킬 방법을 찾았어야 하는데, 결과적으로 내면적 친미로 인해 진보세력의, 외면적 반미로 인해서는 보수세력의 불신과 불만을 초래하면서 국내정치적인 실익도 못 챙기는 것 같다. 국제정치적으로도 표리부동한 정책이다 보니, 한미관계에 불신과 균열을 초래하게 된 한 이유인 것은 아닌가 싶다. 반성을 해 볼 필요 있다.

마지막으로 음모론적 불신이 있다고 하면 그 이면에는 우리나라 외교정책 시스템의 안타까운 현실에 대한 인식, 혹은 그 현실에 대한 오해, 혹은 몰이해가 깔려있다. 정말 참여정부가 ‘반미친북좌익세력’ 이 집권한 것이라고 하면, 그리하여 결과적으로 그것이 대한민국의 정체성을 바꾼다고 가정할 수 있는가. 정말 대통령이 바뀌고 정권이 바뀌었다고 대한민국이 바뀌는가, 대한민국이 그런 나라인가 하는 의문이다. 한 나라의 정책과 정체성이라고 하는 것은 대통령, 혹은 누가 바뀌더라도 일관성이 있다. 그렇기 때문에 국제정책이 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 대통령이 바뀌고 집권세력이 바뀐다고 대한민국의 대외정책, 국가의 정체성까지 바뀐다면 그러한 대한민국은 근본에서부터 다시 걱정해야 한다.

최지영

전작권 문제와 전략적 유연성, 그리고 한반도평화체제에 관련한 여러 가지 의견들을 들으면서 한 가지 생각이 들었다, 한국에서 나오는 여러 가지 답론 중 하나는 핵문제나 한반도 통일에 대해서 중국의 적극적인 역할 혹은 중국이 좀 더 우리에게 유리한 역할을 해 주기를 내심 기대한다는 것인데, 그러면서도 현재 한국이 진행하고 있는 외교적 방향이라고 하는 것은 전작권 문제나 혹은 주한미군의 전략적 유연성에 관해서만 국한에 보더라도 그와는 반대로 진행하고 있는 것이 아닌가 하는 생각이다, 중국을 오히려 잠재적인 적국으로 돌리고 있는 것은 아닌지.....현재 논의되고 있는 전작권 환수문제가 본질적으로 주한미군의 전략적 유연성과 매우 밀접한 관련성이 있고 미국의 동북아전략과도 밀접한 관련이 있다는 조성렬 교수님의 의견에 전적으로 공감한다. 무엇보다도 이 문제가 단순히 한-미 양자간의 문제가 아니라 한국에 있어서 한국의 주변국 외교, 동북아외교의 시험대가 될 수 있는 매우 중요한 사안이라고 생각한다.

우선 중국의 외교 정책적 입장을 살펴보겠다. 현재 중국은 미국이라고 하는 초강대국과 직접 대면하는 상황을 극도로 경계하고 있다. 중국 대미 외교전략의 기본은 도광양晦(韜光養晦)이다. 어둠 속에서 때를 기다리며 힘을 기르자는 뜻인데, 90년대 사회주의국가들의 몰락을 보며 등소평이 언급한 전략이다. 또 한가지는 유소작위(有所作爲)라는, 중국의 국력이 어느 정도 성장을 하면서 최근 지역강대국으로써의 책임대국론이라던지, 이미지 재고를 위해 어느 정도 자신의 역할을 하는 것과 밀접한 관련이 있는 전략을 구사하고 있다. 도광양晦와 선택적인 유소작위를 미국에 대한 전략의 기본 틀로 잡고 있는 것이다.

중국의 한반도 전략은 다음과 같다, ‘한반도의 평화와 안정을 지지하며, 한반도의 현상유지를 지지한다.’ 이것은 중국이 기본적으로 한반도의 분단체제가 유지되는 것을 바라고 있다는 뜻이다. 한반도에서 급격한 현상변경이 이루어지는 것을 바라지 않는다는 것이다. 더 나아가 주한미군에 대해서, 그동안 중국은 이 문제를 한국의 내정문제로 보고, 별다른 언급을 하지 않았다. 한-미간의 양자 해결문제지 중국은 언급하지 않겠다는 입장이었지만 사실 주한미군의 관해서도 현상이 그대로 유지되는 것을 중국은 내심 기대를 하고 있었다고 하겠다. 주한미군이 철수될 경우에는 주일미군이 강화되거나 혹은 일본의 군비증강을 가져와서 동북아에서의 세력균형이 깨질 것을 우려한 것이다. 또 만일 한반도 통일이 이루어질 경우 중국에 대립적이지 않은 정권이 들어선다면 중국은 이를 받

아들일 수도 있다는 의사표시를 간접적으로 하고 있지만, 사실 중국의 기본적 한반도 전략이라고 하는 것은 친미성향의 남한정권보다는, 한국과 중국사이, 중국과 미국사이에 북한이 완충지대의 역할을 해 주기를 기대하고 있다고 하겠다.

그런데 지금 진행되고 있는 주한미군의 전략적 재편성, 전작권 환수 문제 등, 한미 군사동맹의 재편과정은 중국입장에서는 미국의 대중국봉쇄정책의 일환이자 대만, 조어대, 남사군도 등에 관련해서 중국과 관련된 지역분쟁에서 미국이 군사적인 개입을 위한 전제를 마련하는 과정으로 인식될 수 있다. 지난 1월 전략적 유연성 합의가 이루어졌고, 이에 관한 홍현익박사님의 의견에 저 역시 공감한다. 주한미군의 전략적 유연성 부분을 중국이 굉장히 주시하고 있는 것이다. 1월 전략적 유연성 합의 이후, 지난 3월 닝푸쿠이 주한중국대사가 입장표명을 하면서 주한미군의 전략적 유연성 문제에 관해서 강한 경고를 했다, 이러한 입장표명은 중국외교시스템을 아는 사람이 본다면 굉장히 주목할 움직임이다. 중국의 경우는 정책적인 측면에서 통일된 목소리를 낸다. 특히 대외문제에서는 더욱 그러하다. 이는 집단 지도체제에 기반하고 있기 때문이라고도 할 수 있겠는데, 닝푸쿠이 중국대사가, 그러니까 특히 내정불간섭을 주장하는 중국이 한국의 문제에 대해, 주한미군의 문제에 대해 경고했다는 것은 내부적으로 합의된 중국정부의 통일된 입장이라 볼 수 있겠다. 최근 불거진 동북공정문제 등에 중국이 박차를 가하는 것 또한 이러한 한국에 대한 불신에서 나오는 것은 아닌가 싶다.

문제는, 한국 외교에는 대미외교만 존재한다는 것이다. 주변에 이념적 스펙트럼이 강하고 다양한 나라들과 부대끼고 있는 상황에서 대미외교만이 존재하고 있다. 중국의 경우에도 외교 초창기에는 대소련 일변도 외교가 잠시 있었으나 그 후 강대국 중심의 외교가 펼쳐졌고, 탈냉전이후에는 강대국 중심 외교와, 주변국 외교, 즉 다자주의적 외교를 펼치고 있는, 국제정세와 변환에 따른 외교 진화를 이루고 있다. 그런데 한국은 미국 이외의 다른 국가를 전혀 고려하지 않는, 어떻게 보면 냉전식의 외교적 사고틀을 벗어나고 있지 못하다는 이야기다. 이러한 외교적 사고틀이, 과연 한국의 국익에 도움이 될 것인가를 심각하게 고려해야 한다고 생각한다.

일례로, 중국과 대만과의 분쟁의 경우를 보아도, 한국에서 정부나 연구자들이 너무 안이하게 생각하고 있는 면이 있는 것 같다. ‘중국과 대만간의 무력분쟁 발발 가능성이 낮다.’ 설령 ‘상황이 발생한다고 하더라도 중국이 한국 내 미군기지에 공격을 감행하는 확전을 택하겠느냐.’는 이야기가 있는데, 그렇지 않다. 중국에 있어 대만문제라고 하는 것을 작은 섬나라와의 분쟁 정도로 생각하는데, 대만문제라고 하는 것은 중국의 국제 손상을 가져올 정도로 굉장히 중요한 문제다. 미국에서도, 대만관계특별법을 만들어 대만을 사수할 정도다. 대만 문제가 잘못되는 경우는 티벳, 신강, 우루무치 등 주변의 변경지역 사수가 어려워지게 되고, 이것이 국제 손상을 가져올 수 있는 상징적 문제인 것이다.

중국은 대만에 관해서 아직까지 무력사용을 공식적으로 천명하고 있고 이에 관한 여론을 공공연히 형성하고 있다. 두 가지 예를 들겠다. 첫째, 2005년 반국가분열법이 제정되었다는 것이다. 이것은 대만을 겨냥한 것으로, 해방군의 선제 공격 후 전국인민대표대회 [全國人民代表大會]의 승인이 가능하다는 내용이 통과된 것이다. 둘째로, 2002년과 2003년 경, 북경대에서 있었던 논란이다. 대만을 통일할 것이라면 현 상태가 고착화되기 전에 하루라도 빨리 공격해야한다는 주장을 두고 논란이 있었다. 이후에는 미국과의 관계를 고려해 이 의견이 수그러들었지만 이 논쟁에 굉장히 많은 중국의 싱크탱크들이 찬성했다.

1949인민공화국 성립 이후에, 중국의 무력분쟁은 80~90% 국경지역 사수와 밀접한 관련이 있다. 한국전쟁참여, 소련과의 분쟁, 베트남과 국경분쟁, 홍콩 반환협상 등의 영토나 주권문제에 있어 현대 ‘주권외교’로 불리워지는 중국외교는 서구 합리적 외교모델에 어긋나는 경우였다. 이런 경우들에 비춰 보아서, 중국이 대만과의 확전을 선택하겠느냐 하는 식의 안이한 대처를 해선 안된다.

한국은 향후 한반도 평화체제 관련에도 내심 중국이 북핵문제나 한반도평화체제 관련 역할을 해 주기 원하면서도 주변국, 중국에게 우리가 어떻게 인식될 것인가를 전혀 고려하지 않고 움직인다. 이렇게 되면 중국은 한국을 동반자적 관계라기보다는 일본이나 미국과 같이 연합해서 중국 봉쇄를 시도하는 세력 중 하나로 인식할 가능성이 높다. 그렇게 되면 북핵문제나 한반도 통일에 관해서 중국측의 협조를 얻어낸다는 것이 굉장히 힘들게 되고, 뿐만 아니라 한국이 미국과의 관계에서 일정한 역할을 해 내지 못한다면, 과거 북한이 그랬듯 중국 역시 한국과의 문제를 한국과 해결하지 않고 미국을 통해 해결하려고 할 수 있다. 그렇게 되면 향후 중국이나 북한과의 관계도 풀기 어려워지면서 진정한 의미의 안보위협에 맞닥뜨리게 될 가능성도 진지하게 고민해 볼 필요가 있다.

함택영

최지영 교수님의 말씀에 덧붙인다. 미국의 전략관계 싱크탱크인 랜드연구소라고 하는 곳이 있는데, 최근 남북한 전쟁보다 양안관계 작업을 많이 한다는 인상을 받았다. 출간, 간행물을 살펴봐도 그렇다. 이전에 대해서도 심각하게 생각해 볼 필요가 있을 것 같다. 또 김태현 교수님 발표에서는 두 가지 해석을 하셨는데, 또 다른 해석이 있지 않을까 한다. 우리사회가 진정 과도기에 있는 것일 수 있다. 일본에서는 1960년대 안보과동이라는 대단한 투쟁이 있었다. 현재 우리도 남북, 한미관계를 중심으로 해서, 세대교체와 맞물린 안보과동 상황에 있는 것은 아닌가. 안보라는 것도 요즘은 논의와 논쟁으로 진행된다. 앞으로의 안보문제의 외교안보정책에서의 큰 논쟁이 있고, 이것이 정치투쟁이 되지 않을까 하는 우려와 가능성을 생각해 본다.

홍현익

각 나라는 지정학적여건과 역사적 경험, 그 시대상황에 따라서 각기 다른 국익을 가지고 있는 것이 자연스러운 현상이다. 이견이 있는 것이 자연스러운 것이고, 그러한 이견을 동맹적 우의를 통해 가능하면 매끄럽게 제도화된 상태에서 조정해 나가려고 하는 노력을 한다는 것, 이견을 합리적으로 조정해서 양국 국익이 호혜적으로 증진될 수 있는 길을 찾는 데 동맹의 의의가 있다. 우리가 미국보다 규모가 작은 나라이고, 미국이 초강대국이라는 것을 인정하면서 전 세계적으로 펼쳐는 이익에 대해서는 상당부분을 인정해 줄 수밖에 없다. 그렇지만, 한반도 안보에 관련한 대부분의 사항은 한국에게는 사활적 이익이고, 미국에게는 상당히 부차적인 이익이다. 따라서 한·미동맹이 잘 되려면 미국이 한반도 문제에 관해서는 우리의 의견을 존중해 주어야 한다. 미국이 많은 일을 해줘야 하고, 우리는 이 점에서 미국에게 할 말이 많다. 미국에게, 미래 한·미동맹의 모습은, 이러한 사활적인 한반도 문제와 한반도 통일의 과정에서 미국이 어떤 태도와 정책을 보이느냐. 미국의 대중국정책이 어떻게 펼쳐지느냐에 따라서 상당한 영향을 받기 때문에, 미국도 성의 있는 자세와 태도를 보여야 한다는 점을 전달해야 한다.

김연철 박사님께서 질문한 것은 한반도 평화체제가 동북아 다자안보와 자연스럽게 연결되는 것이 아니지 않느냐는 말씀이셨는데, 맞다. 한반도 전쟁이라는 것은 평화협정으로 종결된 것이 아니라 정전협정상태로 끝난 것이기 때문에, 전쟁을 쉬고 있는 상태. 일단은 한반도의 상황을 정상화 한다는 것에 1차적 목표가 있다. 그러나 남북한만이 평화협정을 관리하면 언제 분쟁이 벌어질지 모를 일이고, 그렇기 때문에 주변국들이 남·북간의 평화로운 상태를 감독하고 도움을 주는 것이다. 남·북한간의 평화협정이 체결된다고 해도 남북한이 주로 관리하고 주변국들이 모여서 정기적으로 체크하고 검토하는 회의체 같은 것이 형성될 수 있겠지만, 이것이 자연히 다자안보로 가는 것은 아닐 것이다. 고민해야 할 문제다.

마지막으로 참여정부에 대한 이야기를 하겠다. 전작권 환수는 바른 방향이고, 우리의 자주권이나 생명 재산을 지키는 데 가장 중요한 것이기 때문에 적절한 시점을 정해서 그 성과를 내야할 것이다. 그러나 현재 한국정부의 정책 방향은 한미관계에 있어서 지나친 양보를 해왔다는 사실을 상기할 필요가 있겠다. 전작권 환수 역시 아무 반대급부 없이 결정되었고, FTA경우도 4대 선결조건을 거의 무조건적으로 수용했으며, 이라크파병에 관한 문제에도 제대로 득실을 따지지 못한 것 같다. 또 오산·평택으로의 기지이전 비용도 80%를 부담한다. 이런 측면에서 보면 참여정부가 능력발휘를 못하고 있는 것이 아닌가 싶고, 이런 점에서 비판받아야 한다고 본다. 이러한 과정에서 우리가 진정 얻은 것이 무엇인지를 전반적으로 감안해야 할 것이다.

조성렬

동북아의 정세를 살펴보면, 현재 분쟁예상지역은 한반도와 대만해역이다. 이 두 곳의 문제는 국제정치적 성격상 서로 다른 구조를 가지고 있다. 대만의 경우, 미국과 일본이 대만안전을 공통안보 목표로 삼았고, 그러자 중국이 반국가 분열법을 제정했다. 여기서 천수이볜 총통의 독립시도로 촉매한 긴장상태가 조성된 상황이다. 이러한 대만 문제의 해법은 현재로서 전쟁 발발을 막는 ‘현상유지’라고 할 수 있지만, 북한의 경우는 조금 다르다. 핵개발과 미사일 발사 등을 하고 있기 때문에 미국과 중국 등이 ‘현상변경’을 통해 해결을 해 보려고 하는 것이다. 하지만 앞서 말씀드린 현상변경 시도 등에도 불구하고 북한문제 해결이 평화적으로 되지

않았을 때, 과연 어떻게 해야 하나? 이 점이 김연철 박사님이 말씀하신 작계문제와 이어진다고 본다. 작계 5029는 북한 자체요인에 의해서 급변사태가 발생했을 때, 이른바 김정일 국방위원장의 유고가 발생할 경우 등에 민사작전의 주체가 한국군이나, 한미연합사나 하는 문제에 관련되어 있다. 98년부터 한-미간에 논쟁이 되어왔고, 작년 국방장관 합의에서, 결국 작계는 만들지 않고 개념계획 5029를 만드는 것으로 일단락 지어졌다,

작계 5027은, ‘북한과의 전면전에 대해 한-미가 어느 정도까지 공동작전을 수행하느냐’는 전쟁목표에 관한 이야기이다. 1998년 이전만 해도, 그 내용이 기본적으로 북한군 저지격퇴까지가 목표였는데, 98년 이후부터는 저지격퇴에서 추격-섬멸-통일까지로 그 목표가 변경되었다. 그렇다면 과연 ‘연합작계’, 한국군이 단독작계를 만들고 주한미군이 보조작계로 참여하는 ‘공동작계’로 가는데 있어서, 어떤 목표를 어떤 형식으로 세울 것인지 고민해야 한다. 미일의 경우는 일본자위대 작계와 주일미군 작계가 따로 있는데 40개 항목에 대해 공동 조정을 통해서 협의하는 체제로 되어 있다. 우리나라 같은 경우는 훨씬 더 많은 항목에서 공동작전을 하게 될 것으로 본다. 전쟁목표에 있어 저지-격퇴로 할 것인가, 아니면 현재 연합작계 목표처럼 섬멸에서 통일로 나갈 것이냐에 따라 개념계획에도 변경이 있을 것이다. 이것은 여전히 한-미간에 이견이 좁혀지지 않은 부분이다.

이와 관련되는 부분이 우리군의 적정군사력 문제라고 생각된다. 미군의 전 세계적인 추구목표는 이른바 보복적 억제력이다. 냉전 시대부터 미국은 ‘미국에 도발할 경우 섬멸한다.’는 기본적 전략을 취해왔고, 이것을 ‘상호확증파괴(MAS)’라고 한다. 현재 전작권 환수에 따른 우려내용들, 특히 국방예산에 관한 논란을 살펴보면, 국민이 바라는 바가 ‘미국의 경우처럼 도발을 당할 경우 적국을 초토화 할 능력을 갖춰야 한다.’는 생각에서 문제가 비롯되는 것 같다. 우리가 그럴만한 능력이 있느냐 하는 회의감에서 우려가 생기는 것이다. 그러나 사실 냉전 당시 미국과 소련만이 그런 능력을 가지고 있었고, 탈냉전에 들어서는 미국만이 보복적 억제력을 가지고 있다. 영국이나 프랑스 등 대부분의 국가조차 저지, 격퇴하는 거부적 억제능력의 구축이 목표인 것이다. 한국이 거부적 억제력을 가져야 하느냐, 미국 증원능력까지 고려한 보복적 억제력을 갖느냐가 향후 논쟁의 대상이 된다고 생각한다.

한 가지 더 짚고 넘어가고 싶은 것은, 전략적 유연성에 관련해서 굉장히 모호하게 처리되고 있는 부분이다. 이른바 한미상호방호조약에 따라서, 한반도에 전쟁이 일어나면, 한반도가 작전구역이 되고, 작전구역에서는 ‘작전출동’이라고 하여 당연히 미국이 자동개입, 참전하게 된다. 이 부분은 문제가 되지 않는다. 문제는, 주한미군이 한국 외에서 벌어지는 분쟁에 개입할 때다. ‘역외출동’과 ‘역외이동’을 구분하여야 하고, ‘작전출동은 가능하지만 역외출동은 안 되는 것으로 명확히 해야 한다.’고 본다.

역외출동이라고 하는 것은 미군이 남한에 있는 기지를 발진기지로 해서 떠나는 것이다. 만약 대만에서 분쟁이 일어났을 때, 오산이나 평택에서 군대가 출동하면 어쩔 수 없이 한국이 연루되게 된다. 이 부분을 명확히 금지해야 할 것이다. 그와 대비되는 것으로 ‘역외이동’이라는 것이 있는데, 주한미군이 대만에 있는 문제에 개입하고자 할 때 일단 부대 배속을 끊이나 오키나와로 옮겨 출동하는 내용의 사전협의를 하는 것이다. 주한미군의 출동에 있어, 한국이 발진기지가 되지 않게 만들으로써 미국의 개입과 한국의 입장을 별개의 문제가 되도록 만드는 방안이다. 주한미국 2사단 2여단이 이라크로 파병될 당시 미 중부군 사령부로 옮겨서 지휘를 받았기 때문에, 한국이 연루될 가능성이 없었다.

이제 질문에 답변하도록 하겠다. DJ정부가 전작권 환수를 추진하지 않은 이유에 대해 물어오셨는데, 이유는 간단하다. 당시는 대북정책을 최우선 목표로 삼고, 그 외에 국제관계나 한-미조정 등을 미루는 제한적인 외교를 추진했다. 기술적으로 잘했다기보다는, DJ정부는 대북정책을 추진하기 위해, 한일관계를 굉장히 우호적으로 진행시켰었고, 쟁점을 덮어두는 방식을 취했다. 일본의 학자들은 이를 두고 ‘대북 햇볕정책’에 이어 ‘대일 햇볕정책’을 편 것이라고도 한다. 사실 한미동맹 재조정문제는 좋은 시기를 놓친 감마저 있다. 미국은 1994년부터 2000년 전까지 전작권을 원상회복 시키겠다는 구상을 했지만, 김일성주석의 사망으로 김영삼정부 당시 그 시기를 미뤘고, 김대중 정부를 거쳐, 결과적으로는 2003년 이후 참여정부에 이 문제를 제기하게 된 것이다. 참여정부가 전작권 문제를 제기했다기보다는 부시행정부가 등장하면서 문제가 불거진 것인데, 이 문제는 남북관계 개선과, 한미동맹재조정과 맞물리며 상당한 혼선과 어려움을 야기하게 된 것이다. 정상적인 외교라인이 가동되었다면, 90년대 중반 이후 문제가 정리되었어야 하

고, 2000년대 들어서 남북정상회담 이후 남북관계와 한미관계의 발전이 병행될 수 있었을 것이다. 이에 따라 한미관계의 이견이나 마찰이 최소화되고 현재 남북관계도 잘 진행할 수 있었을 텐데, 한미동맹 재조정의 지연이 현재 참여정부의 외교적 어려움을 가져왔다고 생각한다.

홍현익

전작권환수가 남북관계에 어떤 영향을 미치는가에 대한 질문에 답하겠다. 결론적으로, 긍정적인 영향을 미친다. 전작권이 환수되면 우리가 대북억제의 주역이 되고, 전시가 되면 우리 자율로 전쟁을 하게 되고, 주한미군은 보조적 역할이 된다. 평시에 남·북간의 군사안보문제, 국방문제에 대한 대화가 가능하다. 군사훈련 참관, 휴전선 근방 중무기 과밀의 후방이전, 군사력의 합리적 감축 등이 될 것이다. 그렇지만 남·북만 군비를 감축하다 보면, 상대적으로 우리가 주변 국가들의 증강추세에 뒤떨어질 수도 있다. 그러므로 동북아 다자안보를 통해 남·북한 군비감축을 동북아 전체 군비감축으로 조화롭게 이뤄가야겠다. 또한 남북한 간에 군사안보 합의에 있어, 그 전제는 한·미간의 역할분담이 되어야 하겠다. 재래식 병력 억지력은 우리가 주체가 되고, 핵, 화학무기, 미사일 등에서는 미국이 보장하는 체제로 역할분담이 되어야 할 것으로 본다. 전작권 환수는 남북관계나 한반도 평화체제 협상을 우리가 주도할 수 있고, 동북아 다자안보에 있어서 1/n의 적극적으로 참여할 수 있는 아주 좋은 계기가 될 것이다.

‘한반도 평화의 핵심은 북한보다는 사실 미국인데, 대북특사가 아니라 대미특사를 보내야 하는 것이 아니냐.’ 는 김낙중 선생님의 질문에 답변드리겠다. 북한에는 외교관계가 없으니, 특사를 보내는 것은 생각할 수 있지만, 미국에는 특사파견보다 정상간 직접 대화가 이루어지고 있고, 장관급 교류도 어느 정도 원활히 이루어진다. 단지 미국설득이 관건이라는 생각을 한다. 우리가 할 수 있는 것은 무엇인가, 미국이 한국의 발언을 듣고 태도를 바꾸는 것은 아니라고 본다. 우리는 최대한 노력을 하는 것이고, 미국자체의 국내정치적 논리가 미국 정책을 바꿀 수 있도록 하는 것이 최선이다.

최근 미국 의회 내에서는 대북문제에 관해 루거 상원위원 등이 북한관계법을 내놓았는데, 이 법안에는 ‘북한과 미국이 협정을 맺으면 의회가 자동으로 승인한다.’ 는 내용이 포함되어 있다. 공화당에서도 북·미간 대화 필요성을 제기하거나, 부시의 정책을 질타하기도 한다. 민주당은 당론으로 북·미간 대화를 내세우고 있다. 또한 FTA 관련한 시위를 미국의 NGO가 돕기도 한다. 이러한 사례들을 보면, 로마 등 독재 패권국과 달리 미국은 민주주의라는 이념을 존중하고, 자유민주주의와 시장경제체제를 지향한다는 점, 그리고 그 세력이 미국 내에 실재한다는 점을 다행이라고 하겠다. 자유민주주의와 시장경제체제에 부합하는 이야기라면 어디까지나 명분경쟁은 당당하게 할 수 있는 것이다. 그러므로 한국도 할 말은 해야 한다. 또한, 미국 국내를 파고들어 미국 의원들과의 관계도 개선해야겠다. 의원들을 파고들어 의회가 미국행정부를 움직일 수 있어야 한다는 이야기다. 우리는 미국의 대통령만 봤지, 의회를 소홀히 하는 경향이 있는데, 사실 미국에서 의회의 힘은 막강하다. 미국의 의회나 NGO가 힘을 발휘할 수 있도록 노력해야 한다.

김낙중(서면 질의자)

특사의 실제적인 의미가 바로 그것이다. 잘 짚어줬다.

함택영

이번 4회 코리아포럼을 통해 소모적인 논쟁이 아니라, ‘어떤 차원의, 어떤 식의 안보를 추진할 것인가’ 를 논의하는 진일보한 안보논쟁이 더 바람직하다는 것에 대해 모든 분들이 공감하셨을 것으로 본다. 우리의 자주 역량은 앞으로 계속 증가되어야 할 것이다. ‘국민의 지지를 어떻게 동원하느냐의 문제’, ‘대미관계 외교와 그 밖의 외교 기술적인 문제’ 등에 대한 아쉬움의 표현과, 그러한 측면들을 강화하는 방안에 관한 의견도 나왔다. 발제자와 토론자 및, 경청해 주시고 질문해 주신 청중여러분께 감사의 말씀을 드린다. 이것으로 코리아포럼을 마치겠다. **KNSI**