

제 4회 코리아포럼 자료집

한미 군사동맹과 동북아평화체제 구상

〈일시〉 2006년 9월 8일(금요일) 15:00-17:00

〈장소〉 배재대 학술지원센터

〈주최〉 새로운코리아구상을위한연구원



새로운 코리아구상을 위한 연구원
Korea National Strategy Institute

한미
군사동맹과
동북아평화체제
구상

한미 군사동맹과 동북아평화체제 구상

새로운코리아구상을위한연구원

2006.09.08



새로운코리아구상을위한연구원
<http://www.knsi.org>
문의 knsi@knsi.org / 02)733-3348

차례

- 행사개요

- 발제문 모음

1. 전시 작전통제권 환수와 한미 군사동맹의 미래 - 조성렬 6p

2. 한미동맹과 동북아평화체제 모색 - 홍현익 18p

- 토론문 모음

토론문1. -김연철 42p

토론문2. -김태현 44p

토론문3. -박건영 48p

토론문4. -최지영 54p

- 저자소개 58p


◎ 행사개요 ◎

1. 일시 및 장소

<일시>	2006년 9월 8일(금요일) 15:00-17:00
<장소>	배재대 학술지원센터 1층 세미나실

2. 프로그램

<인사말씀>	박순성 (코리아연구원 상임집행위원회 대표)
<사 회>	함택영 (북한대학원대학교 교수)
<발 제>	
15:00 ~ 15:40	발제1 : 전시 작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성 - 조성렬(국제문제조사연구소 기획실장)
	발제2 : 한미동맹과 동북아평화체제 모색 - 홍현익(세종연구소 연구위원)
<토 론>	
15:40 ~ 17:00	김연철 (고려대 아세아문제연구소 연구교수)
	김태현 (중앙대 국제학대학원 교수)
	박건영 (가톨릭대 국제관계학과 교수)
	최지영 (한림국제대학원대학교 교수)

주최 : **KNIS** 새로운 코리아구상을 위한 연구원(코리아연구원)
 후원 :  경향신문 , *OhmyNews* 오마이뉴스

-전시 작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성

조성렬

I. 쟁점화된 전시작통권 환수문제

한미관계는 현재 경제적으로나 군사 안보적으로 매우 중요한 시점에 와 있다. 한미 양국은 내년 3월을 목표로 진행되고 있는 자유무역협정(FTA) 1, 2차 협상을 끝내고 오는 9월 미국에서 3차 협상에 들어갈 예정이다. 또한 한미양국은 오는 10월 연례안보회의(SCM)에서 전시작전통제권(이하 전시작통권) 로드맵을 확정지을 예정이다.

전시작통권 문제에 관해 한미FTA문제 못지않은 찬반논란이 이어지고 있다. 전시작통권 환수와 한미연합사 해체는 주한미군의 전면 철수로 이어지고 유사시 미군의 전시 증원군이 오지 않을 것이라는 환수반대론이 있는가 하면, 정보능력이 나 첨단타격능력의 취약성을 드는 시기상조론을 펴기도 한다.

이런 가운데, 전시작통권을 ‘환수’ 하는 게 맞는지, 아니면 ‘단독행사’ 라고 해야 맞는지를 둘러싸고 이념논쟁(?)도 벌어지고 있다. 사소해 보이는 용어 하나를 놓고 논쟁하는 이유는 이 문제가 ‘주권’ 문제냐, 아니면 ‘효율성’ 문제냐를 가르는 핵심개념으로 보기 때문이다. 이와 관련하여, 일부 야당에서는 국회동의와 국민투표를 주장하고 있기도 하다.

이처럼 전시작전권 문제를 둘러싼 공방이 치열한 가운데, 주목되는 것은 이에 대한 미국측의 태도이다. 미국측은 국방부, 주한미군사령관, 국무부, 주한 미대사 등이 모두 나서 전시작통권의 환수를 지지하며 한미동맹이 더욱 발전할 것이라는 입장을 피력하고 있다.

지난 8월10일 미 국방부 공보실과 「버웰 벨」 주한미사령관 겸 한미연합사령관은 각각 국방부 및 주한미군 웹사이트를 통해, 미 국방부가 주한미군이 이미 합의된 2만5천명 이상으로 줄지 않고 믿음직한 동맹으로 남을 것이며, 한국 정부의 독립적인 전시작통권 희망을 지지한다고 공식입장을 밝혔다.

같은 날, 미 국무부도 일각에서 제기되고 있는 주한 미군 철수 논란과 관련, “미국은 1953년 상호방위조약에 입각해 한국방위와 그곳에 ‘실질적인(substantial)’ 군대를 유지한다는 장기적인 공약을 했다”고 밝히고 미국의 대한 방위공약이 확고함을 강조하였다.

8월 14일 버시바우 주한 미국 대사도 여야당 대표를 방문하여 전시작통권 환수 문제와 관련하여 “작통권이 환수되면 오히려 한미동맹이 강화될 것”이라는 미국측 입장을 전달하였다. 그는 “작통권 이양으로 한미동맹이 약해지는 것은 아니며, 한미공동방위능력과 대북 억제력이 오히려 강화 된다”는 분명한 메시지를 전달함으로써 한국 내 논란에 종지부를 찍고자 하였다.

II. 평시·전시 작통권 반환을 둘러싼 미국의 태도

1. 평시작통권 환수에 관한 미국측 태도

작전통제권 환수문제를 먼저 제기한 것은 한국측이다. 1987년 한국 대통령선거에서 군 출신의 노태우 후보는 △용산미군기지 이전, △한국군 작전통제권의 환수, △군사정전위 유엔측 수석대표의 한국군 보임을 공약으로 제시하였다.

이러한 공약을 내건 노태우 후보가 대통령에 당선되자, 1989년 7월 미 상하원은 「넌-워너 수정안」(1989)을 통과시켜 국방부에 대해 “아시아에서 동맹국을 지역의 안정을 위해 어떻게 참여시킬 것이며, 동아시아에서 미군의 주군을 어떻게 감축하여 재구축할 수 있는지”에 대해 보고서를 제출하도록 요구하였다. 이러한 요구에 따라 미 국방부는 3단계 미군감축과 한·미연합사 해체 계획을 담은 「동아시아전략구상 I (EASI-I)」(1990)을 발표하였다.

하지만 EASI-1 발표 직후 국제정세가 급변하였다. 1991년 12월 소연방의 해체, 이라크의 쿠웨이트 침공, 필리핀 내 미군기지의 철수결정, 미국 경기의 저조 등 여러 가지 요인이 겹치면서 미국은 안보전략을 재검토하지 않을 수 없었다. 그런 가운데서도 당초 계획대로 한·미 야전사령부(CFA)가 해체되고 지상군구성군사령부(GCC)의 사령관에 한국군 장성이 임명되었다. 하지만 미국은 작전통제권의 이양에는 난색을 표명하였다.

그러자 우리 정부는 작전통제권을 평시, 전시로 구분하여 우선적으로 평시작통

권이더라도 환수하고자 하였다. 당시 우리 정부가 이렇게라도 해서 평시작통권을 환수 받으려 했던 것은 1991~92년 당시 북한붕괴설이 대두됐었기 때문이다. 한국합참은 북한 급변사태에 대비한 가상 시나리오를 검토하면서, 평시작통권만 가져도 유사시 한미 연합사령관의 동의없이도 한국군이 북한에 군대를 투입할 수가 있다고 판단했다.

하지만, 평시작통권의 한국군 이양에 대해 미 합참과 리스카시 주한미사령관은 평시·전시를 나눠놓으면 한미연합훈련에 대해 통제·감독을 할 수 없어 한미연합사령관의 책임이 약화된다고 반대하였다. 그러자 우리 정부는 광주사태 당시 한미연합사가 평시작통권까지 갖고 있는 바람에 미국책임론이 거론되었던 점을 들면서 미국을 설득하였다.

그리하여 한미 양측은 전시업무수행을 위해 연합사가 평시에 준비해야 할 연합권한위임사항(CODA) 6개항을 한미연합사령관이 계속 행사하도록 하고, ‘테프콘 3’ 까지 ‘전시’의 개념을 확대시켜 한미연합사령관의 권한을 넓혀주기로 하였다. 그리하여 1991년 13차 한미 군사위원회(MC)에서 평시작통권 환수에 합의하였다.

그 뒤 한반도 안보정세는 급박하게 돌아가고 있었다. 1993년 1월에 북한이 IAEA의 특별사찰 요구를 거부하며 핵무기확산금지조약(NPT)을 탈퇴한다고 선언한 뒤, 1994년 초 미국의 대북 선제공격 검토 등 한반도 상황이 위기로 치닫고 있었다. 1994년 10월 북·미간 「제네바 기본합의」로 북한 핵 위기는 봉합되었지만, 남북정상회담 개최를 앞둔 7월 8일 김일성 북한 주석의 갑작스런 사망으로 북한에 급변상황이 발생하였다. 하지만 당초 예정대로 1994년 12월 한미연합사령관은 평시작통권을 한국 합참에 이양하였다.

2. 전시작통권 환수에 관한 미국측 태도

전시작통권 문제와 관한 연구는 작전통제권 환수를 선거공약으로 내걸고 당선한 노태우 정부 때부터 시작되었다. 그리하여 1990년 국방부 검토에서는 1995년에, 다시 1992년과 1993년 검토에서는 각각 1997년과 2000년을 환수목표로 세웠다.

그러나 본격적인 전시작통권 문제가 거론된 것은 참여정부에 들어서부터다. 2003년 8.15 광복절 경축사에서 노무현 대통령이 이 문제를 처음으로 제기하였다. 그 뒤 2004년 초반 한국합참과 한미연합사간 한미 지휘관계에 관한 공동연구

추진이 합의되었고, 2005년 2월 안보정책구상(SPI)회의에서 처음 의제로 채택되었다.

작년 9월 SPI회의 때 본격적인 전시작통권 환수문제가 제기되었고, 뒤이은 제 37차 한·미 연례안보회의(SCM)에서 양국 국방장관은 전시작통권 환수를 '적절히 가속화(appropriately accelerate)'하기로 약속하면서 한·미 군사당국자 간에 '미래 한·미동맹비전연구(Joint Vision Study)'를 시행해 왔다.

2006년 1월 주한미군의 '제한적인 전략적 유연성'이 합의된 뒤 현재까지 SPI 회의에서는 전시작전통제권의 이양문제를 포함한 한미동맹의 공동비전 협의가 진행되어 왔다. 그리하여 금년 3월 전시작통권 환수로드맵 작성을 위한 '한·미 관련약정(TOR)'을 체결하고, 오는 10월 SCM에서 로드맵을 확정키로 했다. 이후로는, 대규모 이행추진단을 구성하여 이행계획(timeline)을 수립하고 이 계획을 2007년 SCM에 보고할 예정이다.

그렇다면 전시작통권 환수가 논의되는 현 안보상황은 어떤가? 2002년 10월에 북핵 위기가 재연되어 작년 2월 10일의 핵무기 보유선언으로 이어졌다. 9·19 공동성명으로 가닥이 잡히는 듯 했던 북핵 문제는 미국의 대북 금융제재 이후 또다시 교착상태에 빠져있다. 그런 가운데 지난 7월 북한의 미사일 발사로 다시 한반도에 긴장상황이 조성된 상황이다.

평시작통권 환수 때와 달리 북한의 대량살상무기 문제가 현안으로 살아있기는 하지만, 커다란 차이점은 지난 1994년과 달리 북한체제가 김정일 국방위원장에 의해 관리되고 있다는 점이다. 적어도 환수 목표년도인 2009~12년까지는 김정일 체제가 건재할 것으로 보인다. 한·미간 전시작통권 이양에 따른 과도기적 관리요소들을 감안할 때 한·미 군사관계를 조기에 정착시키는 것이 앞으로 있을지 모를 북한의 권력이양과 그에 따른 급변사태 가능성에 대비하는 데 유리하다.

이 때문에 지난 평시작통권 환수 때와 달리 미 국방부나 주한미군사령부 측도 전시작통권 환수에 별다른 이의를 제기하지 않고 있다. 지난 7월 13일 SPI회의에서 미국측이 2009년 조기이양을 주장했지만, 이는 전시작통권 이양을 반대해서라기보다 일정 차질을 우려했기 때문이다. 오히려 미 국방부측이 적극적으로 나서 전시작통권 환수가 한미동맹의 발전을 위한 것이라며 국내 환수반대파들을 설득하고 나선 것은 결코 이상한 일이 아니다.

Ⅲ. 미국의 동북아구상과 주한미군 재편방향

1. 미군의 전략적 유연성과 전시작통권 환수

지난 3월 미국은 부시 행정부 들어 두 번째로 「미국 국가안보전략(NSS)」을 발표하였다. 여기서 미국은 ‘폭정의 종식’과 ‘민주주의 확산’을 안보목표로 내걸면서 테러위협으로부터 미 본토와 동맹국, 우방국을 보호하기 위하여 핵 선제 공격을 포함한 모든 군사적 수단을 동원해 나갈 것임을 천명하였다.

그에 앞서 지난 2월에 발표한 「4년주기 국방정책검토(QDR 2006)」에서 미 국방부는 지역별로 되어 있는 전구(戰區)체계를 전 지구적 단일 전구체계로 전환해 세계 곳곳에 전개된 미군을 자유롭게 운용한다는 구상을 발표하였다. 전 지구에 흩어져 있는 미군을 신속 기동군으로 재편하여 적응성이 있도록 효율적으로 운용하겠다는 것이다. 이런 마당에 주한미군사령관이 전시작통권을 가지고 한반도 전 구작전사령관으로 남아있을 수는 없는 노릇이다.

미군의 전략적 유연성을 확보하는 것이 군사변화와 해외미군재배치계획(GPR)의 목표이다. 미국이 전시작통권의 조기이양을 받아들인 것도 ‘주한미군의 전략적 유연성’과 관계가 있다. 지난 1월 첫 한·미 전략대화에서는 “한국민의 의지에 관계없이” 동북아분쟁에 개입하지 않는다는 조건하에 주한미군의 전략적 유연성 존중이 합의되었다.

그런데 한·미 연합사 체제에서는 주한미군사령관이 전시작통권을 행사하려면 형식적이거나 한국과 미국 대통령의 동시 승인을 받아야 한다. 한미연합사령관의 자격으로 전시작통권을 계속 갖고 있으면 주한미군의 분쟁지역 투입시 한국군이 자동으로 개입될 것이라는 우려감을 줄 수 있다. 그러할 경우 한국 내 반전여론 때문에 주한미군의 전략적 유연성이 제약받게 될 가능성이 있다.

무엇보다 북한 급변 사태시 통일정부를 수립해야 하는 군사적인 임무에서도 자유로울 수 있다. 중국은 한반도 유사시 한국군의 북·중 국경선 진출은 허용하되 미군의 접근은 좌시하지 않겠다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 북한의 전면남침이 아닌 이상, 미군은 북한 급변사태에 따른 대량난민의 탈출지원이나 대량살상무기 유출방지 등에 역할을 제한하면서 한국이 원하는 통일정부의 수립을 지원할 수 있다.

이러한 역할전환은 한국뿐만이 아니라, 독일이나 일본에서도 나타나고 있다. 독일의 경우, 과거 한국군과 마찬가지로 전시가 되면 독일군이 나토군에 완전히 편입되어 나토군 총사령관의 작전통제를 받는 일체형이었다. 하지만 미 국방부가 군사변환을 추진하면서 주독 미군이 대거 폴란드로 이전되고, 그에 따라 독일이 나토에 지원한 전투력에 국한해 나토사령관의 작전통제 하에 두는 방향으로 변화되고 있다. 헌법적 제약이 있는 일본의 경우는 주일미군과 자위대간의 ‘사령부간 연계’ 강화를 통해 기존 병렬형 지휘체계를 보완하고 있다.

이처럼 미국이 전략적 유연성을 위해 전시작통권을 한국군에게 이양하려는 것은 미국이 국가안보목표로 내세운 테러와의 전쟁을 보다 효과적으로 수행하기 위한 것이다. 2003년부터 미래한미동맹 정책구상(FOTA)회의에서 미국은 ‘한국방위의 한국화’라는 기치 아래 2008년까지 주한미군 12,500명을 감축하고 용산기지, 주한미군 2사단을 평택지역으로 이전할 것을 주장하였다. 이러한 한미동맹 재조정의 목표는 주한미군을 신속기동군으로 재편하고 기지 축소재편을 통해 안정적이고 장기적인 주둔여건을 마련하는 것이다.

미군내 일부 반발에도 불구하고 ‘전략적 유연성’을 강하게 밀어붙여 온 럼즈펠드 국방장관으로서 2009년 1월 부시 대통령의 임기 때까지 ‘해외미군재배치(GPR)계획’을 마무리 짓고자 한다. 주한 미 지상군의 평택기지 이전 완료시점을 2008년 말까지로 잡은 것도 이와 무관치 않다. 또한 한·미연합사를 평택으로 옮겨 2009~2011년까지 3년만 운영한 뒤 폐지하면 주한미군 운영에 혼란만 생기고 예산낭비가 된다는 판단도 깔려 있다.

2. 미국의 동북아판 집단방위구상

그러면 미국은 어째서 60만 한국군을 좌지우지할 수 있는 한·미 연합사의 존속을 고집하지 않고 있는 것일까. 미국은 1960년대 ‘지역통합전략’을 추진하면서 한·미·일 3국을 묶는 동맹네트워크를 추진해 왔다. 특히 미국은 탈 냉전기 새로운 동아시아 질서로 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 협력 안보체와 나토(NATO)와 같은 집단 방위체의 이중구조를 구상해 왔다.

부시 2기 행정부의 등장 이후 미국은 한반도를 포함한 동북아지역의 질서재편에 나섰다. 라이스 미 국무장관이 북핵 6자회담의 틀을 발전시켜 지역 협력 안보체를 만들려 한다는 이른바 ‘동북아판 헬싱키체제 구상’은 이미 잘 알려져 있다. 그 일환으로 미국은 「9.19 공동성명」을 통해 한반도비핵화를 넘어 한반도

및 동북아 냉전구조의 해체라는 현상 변경안을 수용하였다.

미국은 동아시아지역에서 중국이 가진 영향력을 인정하고, 2005년 9월 13일 마중 정상회담에서 양국 차관급 고위대화에 합의했다. 그 뒤 졸릭 국무부 부장관은 중국을 ‘책임 있는 이해 상관자(responsible stakeholder)’로 부르며 현실적인 전략협회의 상대로 인정하고 있다. 이는 동아시아에서 OSCE와 같은 협력안보체를 구축하기 위한 불가결한 조치이다.

또 하나의 축인 동아시아관 NATO는 해외미군재배치(GPR)계획에 따른 주한미군과 주일미군의 재편을 통해 실현해 가고 있다. 이러한 구상은 1990년대 초 체니 국방장관(당시)이 처음 기획했고 1995년 미 의회 소위원회도 건의했던 ‘동북아사령부’ 안과 무관치 않다. 이 안은 현 태평양사령부의 관할이 너무 넓어 중국의 급부상에 충분히 주의를 기울일 수 없다는 판단에서 나온 것이다.

미국은 지난 5월 1일 주일 미군 재편안을 확정지은 데 이어, 주한 미군 재편안을 금년 10월에 마무리할 계획이다. 이에 따라 미국은 주한미군과 주일미군을 지역적으로 통합운영하고, 이를 통해 향후 한국군과 일본자위대 간의 군사협력체제를 구축하고자 할 것이다. 하지만 이를 실현하는 데는 여러 가지 장애요인이 가로놓여 있다.

한·일간에 역사적인 반목이 해소되어야 하지만, 무엇보다 한·미간 및 미·일간 공동방위체계의 차이가 극복되지 않으면 안 된다. 미군과 일본 자위대는 서로 병렬적인 관계로서, 주일미군은 자위대에 대한 전시작통권이 없다. 그러나 현재 주한미군과 한국군은 한·미 연합사를 통해 사실상 수직적인 관계에 있다. 따라서 한·미·일 3개 군대가 연합작전 또는 이에 준하는 행동을 할 경우 미군-자위대 밑에 한국군이 들어가게 되는 기형적 구조가 발생하게 되는 것이다.

그래서 미국은 장기적인 동북아구상에 걸맞지 않는 한국군에 대한 전시작통권을 반환하고 한미연합사를 해체하려는 것이다. 그 대신 미국은 주한미군과 주일미군의 지휘체계를 일원화하여 통합운영하고, 한일간 군사협력이 제도화 되어 일본의 헌법개정을 통해 집단적 자위권 행사가 가능하게 되면 장기적으로 동북아관 NATO를 구축해 나갈 수 있다는 구상이다. 설사 그렇게까지 발전하지 못하더라도 동북아 미군 주도의 한·미·일 3국의 준연합작전이 가능할 것으로 보고 있다.

현재 하와이 소재 미 육군 태평양사령부(USAROAC)는 주한미군을 제외한 아태 지역 미 육군을 관장하면서 시설·병참 등 행정사령부 역할을 맡고 있다. 한미연합

사가 해체되면 장기적으로 주한 미8군이 해체되고 USAROAC가 작전사령부로 전환되면서, 주한 미 2UEx와 2008년까지 일본 자마기지로 이전하게 될 미 1군단 사령부를 지휘하게 될 가능성이 높다.

한국과 일본 방위의 지원역할을 담당하게 될 미 공해군은 한국군, 일본자위대와 통합운영을 통해 지휘체계 일체화를 강화할 전망이다. 한미연합사를 해체하더라도 주한 미 공군은 한국공군과 통합적으로 운영되어 사실상 기존 한미연합사 공군구성군사령부와 유사한 기능을 유지하게 될 것이다. 이것은 일본 항공자위대 항공총대사령부가 요코다 미 공군기지로 이전하여 통합작전능력을 향상시키려는 것과 동일한 목적이다.

미 해군의 경우가 한·미·일 군사협력의 좋은 사례가 된다. 한국에는 미 해군 합정이 상주하지 않고 일본에만 미 7함대가 주둔해 있지만, 현재 해상교통로 안전 확보와 대테러공동작전을 위한 8개국간 RIMPAC훈련 등을 통해 한·미·일 3국간의 해군협력이 진전되어 있다, 또한 한·일간에는 공동해상구난훈련이 주기적으로 실시되고 있다.

3. 한반도평화체제와 유엔군사령부의 항배

여기서 주목해야 할 것은 전시작통권 환수 이후 유엔사의 항배이다. 현재 전시작통권은 한미연합사령관이 갖고 있지만 유엔사와도 관련이 있다. 1954년 「한미합의의사록」에 의거해 한국군의 작전통제권은 유엔사령군사령부에게 이양되었다. 그러나 1975년 유엔총회에서 유엔군사령부의 해체 결의안이 나오자, 한미 양국은 한미연합사를 창설키로 하고 연합사령관에게 작전통제권을 이양했던 것이다. 그동안 한미 연합사령관이 주한 미군사령관과 유엔군 사령관을 겸직함으로써 기존의 한·미 연합방위 관련 대부분의 권한을 행사해 왔던 것이다.

물론 군사주권의 일부인 작전통제권을 국회 동의도 없이 유엔군사령관에게 이양할 수 있는지가 원인적으로 논란될 수 있지만, 한미연합사령관의 작통권 행사에 관해서 특별히 법적인 논란이 발생하지 않았다. 1978년 「한미연합사 설치 교환각서」에서 연합사령관의 한국군에 대한 작전통제권이 유엔군사령관으로서의 직위 겸임에서 비롯된 것임을 명시하고 있기 때문이다.

그러나 연합사령관의 전시작통권이 환수될 경우 처음 이양 받은 유엔군사령관에게 귀속되었다가 다시 한국합참으로 반환되어야 하는지, 아니면 1978년 「교환각서」에서 이미 유엔군사령관에서 연합사령관으로 완전히 이양된 것으로 봐야 하는

지 분명히 해 둘 필요가 있다. 이와 관련하여, 금년 3월 한·미 양국의 실무자들은 1978년에 유엔사령관의 작전통제권을 완전히 한미연합사령관에게 이양한 것으로 유권 해석한 것으로 알려져 있다.

그렇다면 미국이 전시작통권의 반환과 한미연합사의 해체에 쉽게 동의했음에도 불구하고 유엔사의 존속에 관심을 갖는 이유는 무엇일까? 그것은 미국의 동북아 전략과 관계가 있다. 미국은 한반도 위기사 유엔사를 통해 주한미군과 주일미군의 연계 고리를 확보하고 있어 유엔사 해체시 미국의 동북아 지역 관리구상이 차질을 빚을 것을 우려한다. 전시작통권을 반환한 뒤 유엔사 해체까지 이루어질 경우 대북 군사적 개입근거가 약화되고 동북아지역 내 미국의 안정자, 세력균형자 역할이 약화되어 역내 안보구조의 불안정을 초래한다고 미국은 보고 있다.

2004년 9월 유엔군사령부가 성명을 통해 "만일 정전협정이 깨지고 적대행위가 재개된다면 16개 구성국들은 연합을 위해 재편성될 것"이라고 발표하는 등 유엔사 강화의지를 처음으로 표명한 이래, 회원국에서 파견된 대표단이 참석한 가운데 첫 번째 우발사태 기획자 회의를 개최해 오고 있다. 그리고 작년 라포트 주한 미사령관에 이어 금년에 벨 사령관도 회원국의 참모진을 증강하여 유엔사를 명실상부한 다국적 연합관계로 만들겠다는 재편구상을 피력한 바 있다.

지난 6월 22일 미 상원도 「국방수권법」 수정안에서 미 국방부와 국무부에 한국전 참전국의 유엔사 참여와 역할 확대에 관한 보고서를 제출할 것을 요구하고 있다. 아울러 미 상원은 '유엔사의 대북 억제 임무를 보장하기 위해 평시에 군병력을 배치할 수 있는지 여부도 파악' 할 것을 주문했다.

따라서 미국은 한미연합사 체제의 변화나 전시작전통제권의 환수에도 불구하고 평화협정이 체결될 때까지 유엔군사령부를 존속시켜야 한다는 입장을 견지하고 있다. 유엔군사령부를 해체하지 않는 한, 전시작통권이 반환되고 한미연합사가 해체되더라도 북한군의 남침저지는 물론 북진통일도 가능하며 북한급변사태 때 미국의 개입명분도 확보할 수 있기 때문이다.

IV. 전시작통권 환수와 한반도평화

이제 전시작통권이 환수되면 합동참모본부가 합동군사령부로 바뀌어 한반도 전구작전사령부의 역할을 수행하게 된다. 이렇게 되면, 새로운 한·미 공동방위체제에

서 한국 합참이 한반도 전구작전사령부 역할을 수행하고 주한미군사령부가 이를 지원하는 방향으로 지휘관계가 바뀌게 된다.

이처럼 한국군이 단독으로 작전통제권을 환수할 경우 한국 방위의 불안을 우려하는 목소리가 있다. 그러나 전시작통권 환수와 전력 약화는 상관관계가 전혀 없는 것이다. 한미연합사 체제가 유지되든 공동방위체제가 새로 생기든, 단지 지휘체계만 바뀌는 것이지 한국 내에 배치된 군비총량이 주는 것이 아니기 때문이다.

오히려 최근년에 들어 한국군과 주한미군의 전력은 크게 늘고 있다. 주한미군은 110개 항목에 대해 150억 달러의 군비를 증강하고 있고, 한국군도 국방개혁을 추진하면서 2000년에 비해 거의 두 배에 가깝게 국방비를 늘렸다. 영국 국제전략문제연구소(IISS)에 따르면, 동아시아의 군비지출은 2001년 1375억 달러에서 2005년에는 1927억 달러로 552억 달러나 늘었다. 그런데 이 가운데 중국이 364억 달러, 한국이 85억 달러가 늘어나 두 나라의 증가액이 동아시아 전체 군비증가액의 81.3%를 차지하고 있다.

이처럼 참여정부에 들어와 추진하고 있는 ‘협력적 자주국방’은 일부의 우려와 반대로 한국방위를 약화시키는 것이라기보다는 오히려 군비증강의 논리로 작용하고 있다. 북한의 국방비도 극심한 경제난에도 불구하고 같은 기간 동안 21억 달러에서 60억 달러로 3배가량 늘어났다.(아래 <표>참조) 결국 한국군의 전시작통권 환수는 한반도의 군비총량을 크게 늘려놓은 결과를 가져온 것이다.

주요국의 군비 지출액 추이

(단위: 억달러)

연도	미 국	중 국	일 본	한 국	북 한
2000	3558	420	452.2	127.5	20.9
2001	3476	435.5	405.0	119.2	45
2002	3905	511.6	392	132.4	50
2003	4431	559.5	428.4	146.2	55
2004	4971	625	451	163	55
2005	5346	800	447	207	60

<출전> IISS, The Military Balance 2006.

따라서 이제 우리에게 시급한 것은 어떻게 국방비를 조달하여 어떤 첨단무기를 갖출 것인가를 논의하는 것이 아니다. 그보다는 과연 한국군의 적정군사력이 어느 수준인가를 따져볼 차례이다. 억제력에는 싸워서 이기는 수준의 전력 확보를 의미하는 ‘거부적 억제력’과 아예 싸움을 걸어오지도 못할 정도의 ‘보복적 억제력’이 있다. 그렇다면 한국군의 전력은 어느 수준이어야 할 것인가? 북한군의 남

침을 저지하고 격퇴하는 수준인가, 아니면 북한군이 아예 싸움을 걸어오지도 못하게 할 정도로 압도적인 전력을 갖출 것인가?

일부 전시작통권 환수반대론자들은 한국군이 주한미군과 전시지원전력 없이는 대북 ‘보복적 억제력’을 갖출 수 없다고 비판한다. 세계 최강대국인 미국의 군사전략은 기본적으로 ‘보복적 억제력’에 역점을 두고 있다. 보복적 억제력이란 상호확증파괴(MAD)전략에 기초한 것이다. 미국은 미사일방위(MD)계획을 추진하면서 상호확실파괴(MAD)라는 보복적 억제전략사상에서 상호확실생존(MAS)이라는 거부적 억제전략사상으로 바뀌기는 했으나, 압도적인 군사력 우위를 추구한다는 점에서는 변하지 않았다.

그러나 단독으로 보복적 억제력을 갖출 수 있는 나라는 전 세계에서 미국을 제외하고는 없다. 냉전시대 소련 정도가 보복적 억제력을 갖고 있었다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 한국군이 미군 수준의 보복적 억제력을 갖추지 못했다고 전시작통권을 단독으로 행사할 수 없다고 말할 수는 없다. 한국군이 전시작통권을 단독으로 행사하기 위한 적정군사력은 방위충분성(Defense Sufficiency)을 충족시킬 수 있는 ‘거부적 억제력’을 갖추는 것이라고 말할 수 있을 것이다.

거부적 억제력이 추구하는 한국군의 전력은 단독으로 주변국에 위협을 주지 않으며 주변국으로부터 우리의 정당한 국가이익을 침해당하지 않을 정도의 수준을 가리키며, 주변 1개국과 협력할 경우 다른 주변 1개국의 무력행사를 충분히 예방·억제할 수 있는 능력을 갖고 있고, 국익추구를 위한 정당한 선택의 자유도 침해받지 않을 정도의 전력이다.

그러나 우리의 전력강화는 자칫 ‘안보딜레마’를 초래할 수 있다는 점에서 근본적인 해결책은 되지 못한다. 또한 아무리 방위체제를 튼튼히 해도 허점이 있을 수밖에 없다. 9.11테러사태 뒤 미국은 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고 막대한 예산과 인력을 투입해 국토안보부를 만들었지만, 미 국민들이 안심하고 살 수 있기는 커녕 오히려 불안만 가중되고 있다. 지난 8월 10일 영국에서 실행 직전 적발된 여객기 공중폭파 테러음모로 어린 아기 젖병조차 보안검색을 통과해야 기내에 반입할 수 있는 지경이 되어버렸다.

현재 한국군은 빠른 속도로 군비증강을 계속하고 있다. 이것은 한국방위의 한국화를 위해 과도기적으로 불가피한 것일 수 있다. 전시작통권 환수에 따른 안보불

안이 한국군의 군비증강을 정당화시켜 주지만, 이러한 군비증강은 동북아 전체의 군비경쟁으로 이어질 수 있음을 명심해야 한다. 따라서 우리는 군비증강에 못지않게 한반도평화, 동북아 지역평화를 위한 외교적 노력을 병행해야 한다.

현행 한미연합체제 하에서 ‘데프콘3’이 발동되면 전시상황으로 바뀌고 한국군이 갖고 있던 평시작전권을 한미연합사에게 이양된다. 전시작통권이 환수된 이후에는 이 모든 판단을 한국군 스스로 내리게 된다. 그러나 ‘데프콘3’을 발동할 남북한 군사적 긴장상황이 생기지 않으면 전시작통권을 행사할 필요성이 원천적으로 발생하지 않는다. 전시작통권 환수에 따른 군비증강의 수요도 그다지 크지 않을 수 있다.

따라서 진정으로 중요한 것은 한국군이 환수해 오더라도 전시작통권을 행사할 필요가 없도록 만드는 것이다. 그러기 위해서는 군비증강을 위한 노력보다는 ‘전시’ 상황이 오지 않도록 남북관계와 주변국관계를 평화롭게 관리하는 노력이 한층 배증되어야 한다. 평화가 최선의 군비인 것이다.

-한·미 동맹과 동북아 평화체제 모색

홍현익

I. 문제 제기

- **한·미동맹과** 주한미군은 지난 50여년간 북한의 남침을 성공적으로 억지하여 한반도의 평화와 안정 유지에 결정적인 공헌을 하였고, 한국의 경제 발전을 후원하여 오늘날 한국이 민주주의 하에서 성공적인 경제성장을 이루는 데 지주역할을 하였음.
- 그러나 김대중 정부가 제창한 남북 화해·협력정책은 그간 남한과 미국이 공동으로 가상적으로 삼아왔던 북한을 남한정부가 포용하겠다는 것이었으므로 미국의 위정자들을 놀라게 하였음. 이어 부시 행정부가 등장하여 대북정책을 강경화하고 9·11 테러의 여파로 반테러·대량살상무기확산방지 전쟁에 나서면서 북한을 ‘악의 축’의 일원으로 지명하는데다 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 발생하자 한국정부의 대북 포용정책은 기저부터 흔들리게 되었음.
- 더구나 부시 행정부는 대북 강경 기조를 고수하면서 군사변환과 해외주둔미군 재배치 계획에 따라 주한미군의 조정을 추진하여왔고, 2003년 초 집권한 노무현 정부는 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하여 대북 평화·번영 정책을 제창하면서 보다 수평적인 한·미관계를 추구하여 한·미관계의 유동성이 급증하였음.
- 참여정부는 이라크에 파병하고 주한미국 대사관 이전과 미 2사단 및 용산기지의 후방 이전 및 주한미군의 일부 감축, 그리고 주한미군의 전략적 유연성 등에 관한 부시 행정부와 협상을 큰 무리없이 진행하여 왔고 현재 전시작전통제권 환수에 대한 협상도 마무리 단계에 와있어 올 10월 한미연례안보협의회의에서 전시작전통제권 환수 roadmap이 발표될 예정임.
- 본고는 현재 진행 중인 한·미동맹의 재조정이 갖는 의미를 검토한 뒤, 한반도 및 동북아의 평화체제 구축 현황을 살펴보면서 변화하는 한·미동맹을 감안하여 이를 실현하기 위한 향후 우리의 정책 방안을 제시하려고 함.

II. 한·미 동맹 재조정의 의미

1. 주한미군의 전략적 유연성 문제

1) 2006년 1월 19일 합의의 의미

○ 2006년 1월 19일 한·미 외무장관간 제1차 전략대화에서 참여정부는 주한미군의 전략적 유연성을 공식적으로 인정하였음.

○ 그 대가로 미국은 “**한국이** 한국국민의 의지와 관계없이 동북아 분쟁에 개입되지 않을 것이라는 한국의 입장을 존중한다” 고 약속하였음. 이는 주한미군이 한국이 바라지 않는 동북아 분쟁 개입을 삼간다는 것과는 매우 동떨어진 약속임. 즉 한국정부가 결과적으로 한국군의 분쟁 개입을 가져올 가능성이 큰 주한미군의 활동 자제를 요청할 수는 있겠지만 이를 판단할 주체는 결국 주한미군이라는 뜻임. 이 경우 한국 정부가 뒤늦게 항의할 수는 있겠지만 이미 한국이 분쟁에 휘말려든 다음일 것임. 즉 이 합의는 한국의 분쟁 개입 여부를 사실상 주한미군에게 위임한 것을 의미함.

○ 향후 주한미군은 한국 정부의 통제를 받지 않고 한반도에 입·출입하고 한국이 상당한 비용을 부담하는 기지를 마음껏 활용하여 세계전략을 펼칠 수 있을 것임. 한국이 주한미군에 민·형사상 특혜를 주고, 방위비를 분담하는 것은 미군이 대북 억지력으로 기능하기 때문이었음. 그러나 향후 한국이 기지 이전비용을 대고 방위 분담금을 지불할 오산·평택을 비롯한 주한미군기지는 미국의 세계 전략 전초기지로 이용될 것이고 한국은 그 활동에 대하여 관여하기 어려울 것임.

○ 한국정부가 주한미군의 활동을 통제할 수 없기 때문에 주한미군의 활동에 의해 한국이 분쟁에 연루될 위험성이 급증하였음. 즉 주한미군은 향후 대북 억지외에 반테러전쟁, 대중국견제 및 양안분쟁 투입, 대북 선제공격 등 세 가지 활동을 할 수 있는데 그 모든 경우에 한국의 안보는 위태로운 상황에 처할 것임.

－ 반테러전쟁의 경우 한국의 대북억지력에 문제가 생길 수 있음.

- 양안관계 개입시 한국은 중국의 공격대상이 될 수 있음. 현재는 그 가능성이 크지 않으나 중국의 군사력이 빠른 속도로 강해지면서 그 가능성은 급증할 것임.

- 가능성은 크지 않지만 부시독트린에서 명시된 ‘불량국가’에 대한 선제개입이 적용될 경우 북한에 급변사태 발생시나 WMD 확산 의혹만 가지고도 미국은 북한을 선제공격할 수 있을 것임. 이때 북한이 보복공격을 감행한다면 우리는 우리의 의사와 관계없이 전쟁상태로 들어갈 것임.

○ 향후 한국의 외교는 군사패권주의 성향을 띤 미국의 동북아전략의 하부체제로 편입되고, **참여정부의 평화·번영·자주라는 대외전략의 세 가지 주요 가치는 심각하게 훼손될 수도 있을 것임.**

○ 문제의 핵심은 두 가지임.

- 첫째, **한국의 분쟁 개입 여부를 사실상 미국이 결정하게 됨으로써 한국의 주권 독립을 저해함.**

- 둘째, 주한미군이 한국군을 연루시킬 가능성이 있는 활동을 스스로 자제할 것이냐는 신뢰의 문제가 제기됨. 상호안보나 협력안보가 아닌 일방안보를 추구하는데다 선제공격전략까지 공언하고 있는 부시 행정부의 전략을 고려할 때 미국의 동북아정책에 대해 신뢰하기 어려운 것이 현실임.

2) 대책

○ 1·19 한·미공동성명은 법체계상 상위에 위치한 **한·미상호방위조약에 위배**됨. 상기 조약은 양국이 **그 영토에서 적으로부터 침략받았을 때** 돕기로 되어있음. 이를테면 양안분쟁은 전혀 이에 해당되지 않는데 이번 공동성명으로 적용대상이 된 것임.

○ 이 합의가 무효화되기 어렵다면, 이제라도 추후 합의를 통해 주한미군의 전략적 유연성이 적용되는 조건을 확정해야함. 그 조건은 “양측이 이러한 유연성의 발휘가 한국의 안보를 위태롭지 않게 할 것이라고 합의(Consensus)를 볼 때 이것이 발동된다” 또는 “주한미군의 전략적 유연성은 양측의 **사전합의**를 거쳐 발동된다”가 되어야 함.

- 전략적 유연성이 발휘되더라도 주한미군 기지를 떠나지 않을 부대와 병력규모를 사전에 확정하는 것도 중요함.

미국이 전략적 유연성을 포기하는 대신 양국이 합의하는 최소한의 군대만 한국 영토에 주둔시키는 방안도 있음.

- 만약 상기 사항이 잘 관철되지 않을 경우는 한국정부가 사활적인 안보 이익을 양보했기 때문에 최소한 방위비 분담금 삭감, 주한미군에 대한 민·형사상 특권 축소, SOFA 개정, 전시작전통제권의 조속한 환수 등을 **반대급부로 얻어야 함**. 현 상태의 별 보상없는 일방적인 양보는 사실상 한국 외교의 능력부족을 노정한 것임.

2. 주한미군 감축 및 기지이전과 전시작전통제권 환수

1) 내용과 의미

- 미국은 군사 혁신으로 인한 세계 전략 변화에 따라 주한미군을 2008년 9월까지 25,000명으로 단계적으로 감축하고 2사단과 용산기지를 북한의 장거리포 사정거리 밖인 오산·평택으로 이전하는 동시에 해·공군 중심의 지원체제로 전환하고 있음.

- 동시에 미국은 참여정부가 지속적으로 주창해 온 전시작전통제권 환수 요청에 대해 동의하고 roadmap을 논의하고 있음. 단 우리 정부가 한반도 안보의 주역으로 나서면서 충분한 대북억지력을 갖추기위하여 2012년을 이양 시기로 제안하고 있는데 반해 미국은 2009년을 주장하고 있음.

2) 대책

- 먼저 전시작전통제권의 환수문제는 한국의 군사 주권에 관한 문제이므로 한국 정부는 국방력의 향상을 기하면서 우리의 자주적 주권을 회복하는 취지에서 적절한 환수시점을 합의·공표하고 조속히 착수하되 점진적이고 착실하게 자주 국방력을 보강해가면서 한국군의 능력을 평가하여 최종적인 환수 시점을 탄력적으로 조정하는 것이 바람직함.

- 전시작전통제권의 이양이 한·미 연합전력을 보전하는 가운데 이루어지기 위해

서는 장기적 관점에서 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 요망됨. 또한 이러한 체제전환의 선행 조건으로 한국군의 전력 정비가 필요하고 이를 위하여 핵심 전력 부분에 대한 집중적인 투자와 정보체계 강화를 하루빨리 시행하여야 함. 즉 한국군의 준비태세나 수용능력이 문제일 수 있으므로 우선 평시작전통제권 환수 시 한·미연합사령관에게 위임한 **연합권한위임사항(CODA)**을 일단 환수하고, 한국군이 취약한 **작전계획수립 및 정보수집 능력을 한·미 협력 하에 제고**하는 가운데 단계적으로 작전통제권의 환수를 이루어 나가야 함.

- 전시작전통제권이 환수되면 한·미연합사령부가 해체되고, 한·미 양국 군이 각각의 통수체계 하에 자국 군대에 대한 작전통제권을 독자적으로 행사하는 가운데 공동방위협력 태세를 갖추게 되는데, 평상시의 군사 협조 관계를 원활하게 유지·발전시키고, 위기시나 전시에 대비하기 위한 공동 대응 능력을 향상시키기 위하여 동맹의 유지·관리·발전과 관련된 제반문제들을 통수 차원에서 협조·조정하는 **‘전·평시군사협조본부’**를 설치하여 운영함으로써 양국은 한미연합사에 준하는 효율적인 협력체제를 갖추어야 함.

- 외교부와 국방부가 적극 협력하여 미국과의 부단한 협의를 통해 한·미 동맹 재조정에 대한 미래 청사진을 도출하고 그 그림에 걸맞은 한반도 안보 상황과 남북 군사관계를 모색하여야 함.

Ⅲ. 동북아 평화체제의 모색

- 2005년 9·19 공동성명을 통하여 6개국이 북한의 핵 포기과 NPT 및 IARA 안전조치에 복귀에 대하여 불가침, 경수로 제공 논의, 관계정상화, 경제 협력, 200만 KW 전력공급 등을 교환하기로 하였고 “직접관련 당사국들은 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”과 “6자는 동북아에서 안보 협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의” 하였음. 그러나 이후 공동성명 이행방안 합의를 위한 회담이 2005년 11월초 한차례 열렸으나 미국의 새로운 대북 금융제재에 대한 북한의 반발로 줄속으로 끝난 뒤, 10개월 이상 6자회담 개최 자체가 거의 불가능한 상태에 처했음.

- 6자회담이 재개되어 9·19 공동성명 이행 방안이 합의된다면 이 이행방안을 보장하기 위한 안보협력 레짐 형성이 합의될 수 있고 이를 제도화하여 동북아 다자 안보협력기구로 발전시킬 수 있는 가능성이 생길 수도 있음. 또한 6자회담의 성공

적인 진행은 북·미, 북·일 수교를 통한 한반도 냉전구도 해체와 한반도 평화체제 구축을 위한 협상 환경도 조성할 것으로 여겨짐.

○ 따라서 동북아 평화체제를 형성하기 위해서는 우선 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 한반도 평화체제를 구축하면서 이를 확장하여 동북아 다자안보협력체제를 건설하는 단계를 밟거나 이 세 과정을 동시 진행하여야 함.

1. 북핵문제 해결

1) 미국의 북핵에 대한 이중정책

○ 북한이 핵 폐기와 북·미수교가 동시에 교환되리라 생각하는 것과 달리 미국은 북·미 관계 정상화를 핵문제 뿐 아니라 마약, 위조지폐, 미사일, 인권 문제 등과도 결부시키고 있음.

○ 9·19 공동성명에 명기되고 5차 6자회담 1단계회의시 의장성명에서 재확인된 ‘행동 대 행동’ 원칙을 미국은 별로 존중할 의사가 없는 듯이 보임. 힐 미국 대표는 2005년 11월 17일 부산에서 가진 인터뷰에서 “우리는 북한이 한 가지 조치를 취하면 미국이 뭔가를 보상하는 방식으로는 문제 해결이 힘들다고 본다”면서 “1차로 북한이 우라늄을 포함한 모든 핵시설과 관련장비를 철저히 자진 신고할 것”을 요구하였음.

○ 참여정부가 주의해야 할 점은 부시 행정부가 사실상 두 갈래의 정책(Two Track Policy)을 동시에 구사해왔다는 점임. 미국은 **북핵문제를 근본적으로 해결하는 것을 국익으로 간주하지 않을 수 있음**. 미국은 6자회담만을 협상 창구로 열어두면서 북한이 이에 자발적으로 복귀하지 않는 점을 최대한 활용하여 중국, 한국의 지지를 받아 대북 제재에 나서겠다는 복안을 가지고 있는 것으로 보임.

○ 최근 부시행정부의 대북정책은 북한의 ‘핵 물질’ 보유를 가정하면서 핵물질 확산을 철저히 차단하고 북한에 대한 설득보다는 북한의 체제 자체를 변형시키려는 노력을 강화하고 있는 것임. 정책의 양상은 대화와 압박의 병행, **북핵문제와 ‘북한문제’의 분리·병행 대응 전략**으로서 대북압박을 다각도로 가하는 모습으로 나타남.

- 금융제재 지속·확대·강화
- 새로운 경제제재 실시 검토

- PSI 강화
 - 인권 공세 강화
 - 중국의 대북 압박 행사 요구
 - 참여정부의 대북 지원 절제 요구
- 참여정부가 1월 19일 한·미 외무장관회담을 계기로 주한미군의 전략적 유연성을 인정해주고, 인권문제에 대한 미국의 정책을 지지하며, PSI에 일부 참여할 뿐 아니라 스크린쿼터를 일방적으로 축소하면서 한·미 FTA를 적극적으로 추진하는 등 전략적으로 미국에 접근하는 반대급부로 북핵문제, 남북관계 등 한반도 고유문제에 대해서는 한국 정부의 주도권을 존중받기를 기대했으나, **부시행정부의 대북 정책이 계속 강경 압박책으로 치달으면서 한·미간 정책적 알력이 노정**되어왔음.

2) 대책

- 위폐문제와 북핵문제의 분리 방안 강구.
- 6자회담에서 양자회담을 보장해주는 방안 강구.
- 구체적인 합의이행 방안 마련 : 경제적 위기 상황에서 안보딜레마에 처해 있는 북한으로서는 초강대국 미국의 공세를 억지하는 가장 저렴하고 효율적인 방안은 **핵무기 개발**이므로 이를 포기시키려면 당연히 상당한 수준의 체제 안보 보장을 제공해야 할 것임.
- 미국의 전향적인 정책 전환이 필요함.
 - 위폐문제는 북한이 재발 방지 협력 의사가 있으므로 북한의 체면을 유지시켜 주는 선에서 타결하고, 북핵 문제를 해결한 뒤 중장기적으로 인권 개선 종용으로 나가는 것이 현명함.
 - 미국이 다방면에 걸쳐 대북 압박을 강화하면 이는 오히려 북한의 핵 억지력 제조에 명분을 제공하는 것이고 한국정부는 이러한 결과를 알면서 대북 압박에 동참할 수는 없을 것임.
 - **미국이 방식을 바꿔서** 북한에게 체제 유지를 보장해주고 핵을 엄격하게 포기시키면서 교류와 협력을 통해 북한이 자본주의와 자유민주주의의 가장 큰 장점인 자유와 풍요에 접하도록 인도한다면 중장기적으로 내부에서 체제 전환이 이루어져 결국 평화적으로 비확산과 자유의 확산이라는 두 가지 목표를 다 달성할 수 있을 것임.

– 이처럼 부시 행정부가 북한에게 한번의 기회를 더 제공한다면 초강대국 미국이

국제 평화와 인권 증진을 진심으로 추구한다는 점이 입증될 것이고 **미국은 국제 사회에서 모범적이고 관대한 평화애호국으로 존경받게 될 것임.**

○ 남북 경협 지속 추진

– 남북경협이 단기적으로는 북한의 체제 위기 극복을 도우는 듯이 여겨질 수도 있으나, 결국 북한의 개혁 및 개방을 유도함으로써 체제를 완화하고 북한에 시민 사회의 싹을 틔우는 계기가 됨으로써 결국 북한의 독재체제마저 붕괴시키는 평화적이고 강력한 정책임.

– 남북 경협을 통해 북한의 보다 많은 사람들이 자본주의 경제의 우월성을 알게 되면 결국 북한 체제는 불가역적으로 독재적 사회주의 체제로부터 멀어질 것임.

2. 한반도 평화체제 구축

○ 한반도 평화체제는 “한반도에서 전쟁의 위협을 제거하고, 남북한간에 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력해 나가도록 남북한간, 또는 남북한과 관련국간에 합의한 절차, 원칙, 규범, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구” 등을 의미함.

1) 현황

○ 북한의 평화체제에 대한 접근법은 2005년에 상당한 변화를 보였음.

– 한성렬 유엔 차석대사는 2005년 5월 12일 한반도에 군대를 두고있는 모든 나라(남·북·미)가 평화협정을 체결할 것을 주장하였음. 더 이상 북·미 평화협정을 주장하지 않고 한국을 당사자로 인정하였음.

– 제4차회담 1단계회의 직전인 2005년 7월 22일 북한 외무성은 한반도 정전체제의 평화체제로의 이행을 한반도 비핵화의 전제로 주장하였음. 이는 북한이 평화체제 구축을 북·미관계 정상화의 선행단계로 간주하게 되었음을 보여줌. 이는 북한이 핵 포기 대가로 북·미 수교를 새로운 목표로 정하고 평화체제 수립에 이어 북·미 적대관계 해소를 거쳐 북·미 수교로 나가겠다는 전략을 채택한 것을 의미함.

○ 9·19 성명이 별도의 포럼에서 한반도 평화체제에 대한 협상을 개시한다고 규정한

것은 북한의 핵 포기 대가로 대북 안전보장을 제도화한다는 차원에서 들어간 것임. 따라서 향후 북한이 이 협상에 적극성을 보일 가능성이 있음.

○ 미국이 주한미군의 지위 변경을 가져올 평화체제 구축에 관한 협의 개시가 들어간 9·19 공동성명에 동의한 것은 주목할만한 사항임.

－ 미국은 북핵문제만 해결되면 한반도 평화체제 구축에 동의할 준비가 되어있다는 의미로 볼 수 있음.

－ 관건은 주한미군 문제인데, 미국은 이미 해외 주둔 미군 재배치 계획을 적극적으로 실행하면서 주한미군을 감축하고 있고, 남아있는 미군의 전략적 유연성을 확보하였음.

○ 특히 2005년 11월 17일 경주에서 열린 한·미정상회담에서 양국 정상이 공동선언을 통해 “**평화체제에 관한 협상과 6자회담이 상호 보강하기를 기대한다**”고 합의하였고, 2006년 5월 18일 뉴욕타임스가 라이스 국무장관 측근인 필립 켈리코 자문관의 주창으로 미 국무부가 북한이 6자회담 복귀시 평화체제 협상을 병행할 수 있다는 점을 검토하고 있다는 보도가 있었지만 이것이 정책으로 확정된 것은 아니고 아직도 미국측은 평화체제 협상에 대해 소극적인 태도를 보이고 있음.

－ 한반도 평화체제는 한·미 지휘관계 및 UN사령부의 존폐문제와 밀접히 연결됨.

－ 따라서 미국측은 평화체제가 UN사령부와 한·미연합사령부의 해체를 가져오고 작전통제권 이양을 가져오게 될 것이므로 평화체제 논의를 꺼려해 왔음. 그러나 조만간 전시작전통제권 이양이 한·미간에 합의될 것이므로 미국측의 소극적인 태도에 변화가 올 수 있음.

－ 이론상으로는 한·미연합사의 해체 이후에도 주한미군사령관은 UN군 사령관으로서 한국군 일부에 대한 작전통제권을 행사할 수 있고 미국은 이점에 착안하여 **UN사령부의 권한 및 기능 확대를 모색**하고 있음.

－ 어쨌든 현재 미국의 공식입장은 북핵문제가 가시적으로 해결될 때 평화체제에 대한 논의를 개시하고 북·미관계 정상화 이후에 평화협정을 체결한다는 것임.

－ 따라서 북핵문제가 해결 방향으로 실마리를 찾지 못한다면 한반도 평화체제 구축 논의도 사실상 시작되기 어려운 상황임.

○ 주한미군의 후방재배치와 관련하여 한국군이 휴전선 방위를 전담하는 방향으로 한·미 군사관계가 변화하고 있고 전시작전통제권 환수도 멀지 않았으므로 한국이 평화협정의 일차적 당사자가 될 수밖에 없을 것임.

2) 대책

○ 북한 핵문제를 외교적으로 해결하면서 동시에 남북 당사자 해결 원칙을 바탕으로 미국 및 중국 등 국제사회와 협력하면서 국제적 보장 하에 남북 평화협정을 체결하는 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 **남북간 군사회담과 국제포럼이라는 두 갈래 길을 동시에 모색**하면서 다음 3단계로 나아가야 함.

(1) 제1단계: 북핵문제를 해결하고 평화증진을 가속화

○ 북한 핵 등 대량살상무기와 미사일 문제 해결에 합의하고, 남북정상회담 등을 통해 평화정착의 토대를 마련하며, 남북 화해협력을 지속하면서 남북 국방·군사회담을 개최하는 등 동북아 평화협력을 위한 분위기를 조성함.

○ 동시에 한반도 평화체제 수립을 위한 국제포럼을 개최함.

○ 이 단계에서 다음과 같은 점에 유의해야 함.

－ 정부는 주한미군 부분감축과 전시작전통제권 환수 일정 합의를 기회로 살려 국방비를 적정선으로 증액하여 정보 및 작전 기획 능력을 배양하는 등 자주국방의 기틀을 다지면서 미국과의 비대칭 관계에 균형을 잡는 한편, 남북한 국방 협상을 개시해야 함.

－ 한반도 평화체제 수립을 위한 국제 포럼은 남·북·미 3자 또는 중국이 참여하는 4자회담이 될 수 있으나 정전협정에 서명한 중국의 참여가 없다면 평화체제 전환 논의의 현실성이 약해지므로 중국이 참여하는 4자회담이 바람직함.

(2) 제2단계: 평화체제의 토대를 마련하고 운용적 군비통제 실시

○ 핵, 미사일 문제 해결 합의사항을 구체적으로 이행하고 남북정상회담을 정례화 하며, 남북간 실질 협력을 심화시키면서 평화체제의 토대를 마련함.

○ 동시에 남북 국방·군사회담을 정례화하여 군사적 신뢰구축 조치와 군비통제를

실시 하는 한편 동북아 평화협력체 구상을 제안함.

- 북한의 핵 계획 폐기와 중장거리 미사일의 개발 및 수출 중단, 그리고 북한의 화생방무기폐기협약 가입 등을 실현하여 한반도 안보 위협을 근원적으로 해소하는 대신 미국은 테러지원국 및 적성국 명단에서 북한을 제외시키고 북·미 및 북·일간 국교정상화 교섭을 개시함.

- 남북간 경험 확대를 통하여 실질 협력을 심화시키면서 정상회담을 정례화하고, 정례화 및 제도화된 국방·군사분야의 대화 채널을 통해 신뢰구축조치와 군비제한조치를 포함한 운용적 군비통제를 거쳐 군비축소 및 군축을 의미하는 구조적 군비통제로 이행함.

- 남북한의 군비제한 및 군비축소는 평화체제 협상 중에 상정하는 것이 바람직하나, 이에 관해서는 경직된 태도를 취하기보다는 융통성을 보일 수 있음. 남북간 상호신뢰 구축이 원활하게 된 상태라면 평화협정 안에 남북한의 군비제한 및 군비축소의 단계적인 시행을 명기함으로써 평화협정을 체결할 수 있을 것임.

- 국제사회의 공감대와 지지를 확산하여 동북아 평화협력체 창설을 제안함.

(3) 제3단계: 남북 평화협정을 체결하고 한반도 평화체제를 구축하며 동북아 평화협력체 형성을 도모

○ 남북 군사회담 결과로 ‘남북기본합의서’를 계승·발전시키는 남북 평화협정 또는 남북기본조약을 체결하고 주변 4강과 IAEA, EU, UN 등의 국제적 보장을 받는 동시에 남·북·미·중 4자 평화협정을 맺고, 이를 러·일, IAEA, EU, UN 등이 시행을 보장하는 형태로 협상을 귀결함.

○ 아울러 북·미 및 북·일간 국교정상화를 이루어 남북한에 대한 교차 승인을 완료함.

○ 평화협정 체결은 자연히 주한미군의 지휘구조와 역할 조정을 수반할 것임. 한·미연합사령부가 해체되고 전시작전통제권을 환수한 한국군은 ‘방어의 충분성’ 원칙에 입각한 자주적 방위역량 구비하고 남북 군축 협상의 결과를 반영하여 한·미동맹의 미래지향적 재조정 작업을 완료함. 단, 미군의 주둔 그 자체에는 큰 영향을 미치지 않아야 함.

○ 정전 협정 관리 기구를 대체하는 평화체제 관리기구가 창설되어 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장이 병행되고 남북 경제공동체 형성이 심화되어 사실상의 남북 평화통일이 달성되는 것에 준하는 시기를 맞음.

○ 평화체제의 관리는 남북한이 주축이 되어 이루어져야 하나, 실효성 제고를 위해 미국과 중국의 참여를 보장하고 러시아에게도 참관자 자격을 부여하여 이를 동북아 다자안보 협력의 단초가 되도록 선용해야함. 즉 남북한은 본격적인 동북아 군비통제를 추진하면서 동북아 다자안보 협력체제 구축을 추진하여 결국 동북아 평화협력체제 구축으로 나아감.

3. 동북아 다자안보 협력체제 구축

○ 동북아 평화체제 구축의 최종 단계는 동북아 다자안보 협력을 구축하는 것으로 다자안보협력은 셋 이상의 국가들이 전략적 차원의 정책 조율을 통해 상호신뢰를 구축하고, 전통적 안보위협이 분쟁으로 비화하는 것을 예방하는 동시에, 비전통적 안보위협에 공동대처하는 것을 의미함.

○ 동북아 다자안보 협력은 유럽의 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 형태임. 이는 셋 이상의 국가들간의 안보 협력 중 제도화와 회원국간 협력 수준 측면에서 다자안보 협력대화보다는 강하고 집단안전보장체제(UN)/집단방위체제(NATO)보다는 느슨한 형태임.

○ 동북아 다자안보 협력체제가 구축된다면 한·미, 미·일 동맹을 다자안보협력이 뒷받침하고 또다시 여러 양자간 안보협력이 이를 보완하는 중층적 복합 구조로 한반도 및 동북아 평화가 안정적이고 제도적으로 보장될 것임.

○ 동북아 다자안보 협력이 대화 형태를 거쳐 사무국 등을 갖춘 제도화된 체제로 나아가는 길은 여러 가지로 상정할 수 있음.

- 먼저 6자회담을 성공적으로 운영하여 최종 합의사항의 이행을 감독하는 기관으로 이에 도달할 수 있음.

- 한반도 평화체제에 관한 협상을 타결하여 남북미·중 4자협정의 이행을 감독·보장하는 기구로 탄생할 수도 있음.

- 국제범죄 방지, 해상 치안, 경제 협력 등 경제적·기능적 국제협력을 증진하기 위한 다자대화 및 협력레짐을 발전시키거나 환경, 테러방지, 전염병 방지 등 초국가적이고 21세기의 새로운 안보위협에 공동 대처하기 위하여 새로운 안보협력 기구를 창설할 수도 있음.

○ 이처럼 북핵문제 해결 합의 관리체제 및 한반도 평화체제 구축은 자연히 동북아 다자안보 협력 체제 구축과 연결되지만, 다자안보 협력의 고유 분야도 존재하므로 동시 병행 추진이 가능함.

1) 현황

○ 아·태지역에는 1993년 7월 ASEAN 주도로 창설된 **아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)**이 역내 다자 안보 협력을 위한 정부간 협의체 역할을 수행하고 있음. 북한도 2000년 7월에 이에 가입하였고, 2000년부터 연례안보평가서(Annual Security Outlook)를 발간하고 있을 뿐 아니라 2004년부터는 국방관리들이 참여하는 ‘안보정책회의’(ARF Security Policy Conference)도 정례화하여 아태지역의 초보적 신뢰구축조치를 이행함으로써 지역의 긴장완화 증진 및 군사적 투명성 증대에 기여하였지만, 영토분쟁, 군비증강 등 지역안보와 직결되는 민감한 사안 논의 회피, 군사적 신뢰구축 조치 논의 부진, 미국 및 동북아 국가들의 역할 제한 등 한계를 노정하였고 동북아 지역이 아니라 아태지역 전반을 다룬다는 점에서 동북아문제를 해결하기에는 적합하지 않은 상태임.

○ 1993년 6월 쿠알라룸푸르에서 개최된 제7차 아태원탁회의(Asia Pacific Roundtable)에서 동아시아 민간연구소들이 설립한 **아·태안전보장협력이사회(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP)**는 6개 연구팀(Study Group)이 WMD 확산방지, 동북아 다자협력, 해양안보협력, 평화유지 및 평화 구축, 마약밀매, 반테러 문제 등을 연구하고 연구결과를 ARF에 건의하고 있음. 그러나 이는 비정부간회의로 민감한 주제가 논의되지 못하고 회의결과가 각국의 정책에 반영되지 않으며, 회의가 부정기적으로 개최될 뿐 아니라 ASEAN이 주도하는 등의 한계점을 노정하고 있음.

○ 1993년 10월 미 샌디에고 소재 캘리포니아대학 부설 세계분쟁 및 협력연구소(Institute for Global Conflict and Cooperation: IGCC)가 미 국무부 지원으로 설립한 유일한 동북아 6개국 다자안보협력 대화체인 **동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)**는 동북아 유일의 비정부차원 다자안보협력체임. 이 기구에는 비록 개인자격이기는 하지만 외교부 및 국방부 관리와 현역군인들이 참여함으로써 이 기구는 준정부차원(Track 1.5)의 성격을 가짐. 그러나 회의 결과가 정책에 반영되지 못하고 대화만을 위한 장으로 전락하고 있으며, 러시아와 북한의 국방관련 인사 불참 및 한반도 문제에 대한 논의가 집중적으로 이루어져 한반도문제가 지나치게 국제화되는 등의 문제점을 노정하고 있음.

○ 한국 정부는 김영삼 대통령 시절인 1994년 5월 방콕에서 개최된 제1차 ARF 고위관리회의(SOM)에서 동북아안보대화(North-East Asia Security Dialogue, NEASED)의 설립을 공식적으로 제안하였음.

- 한국 정부는 기존의 역내 양자협의체제 및 ARF를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 방향으로 추진될 것임을 강조하면서, 협의의제로 지역정세, 경제협력, 재난구호, 환경, 기상분야 협력 등을 제시하였음.

- 그러나 관련국들과의 사전 협의 부재, 후속조치 미비 등으로 구체적인 결실을 맺는데 실패하였음.

2) 동북아 다자안보협력 구축을 저해하는 요인

(1) 다자안보협력에 대한 관련국들의 상이한 인식 및 접근태도

○ **한국**은 중일간 군비경쟁 저지 및 외교적 자율성 확대 등을 위해 동북아 다자안보협력 추진에 적극적이나, 한반도 문제 쟁점화를 우려함.

○ **북한**은 자신들의 문제가 주요 의제로 채택되어 대북 압박수단으로 이용될 가능성을 우려하여 참여 반대 입장 견지. 참가조건으로 한·미동맹 해체, 북·미수교, 주한미군 철수 등을 요구.

○ **미국**은 동북아 다자안보협력 추진 필요성은 인정하고 있으나, 여전히 양자주의를 선호하고 있으며, 대테러전 및 WMD 확산방지를 위한 국제협력 수단 측면에서는 다자안보협력을 활용하려는 의도를 가지고 있음. 즉, 9·11 이후 동북아 다자안보 협력의 긍정적인 면을 보게 됨.

○ **중국**은 중국 위협론에 대처하고, 미·일 및 한·미동맹을 견제하며, 자국의 영향력 확대 수단으로 활용하기 위해 그간의 소극적인 입장을 바꾸어 적극적 입장을 취하고 있음. 단, 중국은 대만문제가 국제화할 것을 우려하고 있고, 북한이 배제되거나 미국이 주도할 경우에는 부정적인 태도를 보일 것이며, 북핵문제가 해결되지 않고 있는 상황에서 다자안보협력체가 대북 압박수단으로 이용될 것을 우려하여 적극적인 추진 노력은 하지 않고 있음.

○ **러시아**는 극동지역의 전략적 취약성을 보완하고 군사 안보 정세를 안정화시켜

동북아 지역 경제협력을 강화하기 위한 수단으로 보고 적극적 입장을 견지하여 왔으며, 북한이 배제되거나 미국이 이를 주도하는 데는 반대하고 있음.

○ **일본**은 자국의 대외 영향력을 확대하고, 중국을 견제하며 미·일 양자동맹의 보완수단으로 활용하려는 의도에서 적극적 입장을 표명하고 있음. 일본은 북한이 배제되거나 미국이 주도하는 안보협력체 창설도 지지할 것으로 보임. 단, 일본은 동북아 지역보다는 동아시아 지역을 인식 틀로 하여 대외전략을 사고하고 있고, 안보문제는 미·일 동맹으로 해결하려 하므로 동북아 다자안보가 미·일 동맹에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하여 신중하게 처신하고 있음.

(2) 지역적 특성

○ 동북아에는 다자안보 협력과는 개념이 다른 양자동맹 체제가 존속하고 있고 더구나 서로 적대적으로 대립하고 있음.

○ 동북아에는 양자간 주권, 영토, 역사인식 차이 등 미해결 문제가 상존하고 있고 정치·경제 체제가 서로 상이한데서 오는 문화적 이질감이 존재함. 이는 동북아 공동체 창설에 핵심적인 요소인 공동체인식 형성이 매우 어려움을 의미함.

○ 북·미 및 북·일 관계정상화 지연, 미·중간 상호 영향권 불인정, 중·일 및 한·일 갈등 등으로 역내 국가들간 진지한 대화 및 협력 분위기가 조성되어 있지 않음.

○ 국가간 공동의 위기의식이나 지역 안보구도에 대한 공감대 및 공통의 비전 부재: 유럽에서는 1960년대 말부터 핵전쟁에 대한 공포와 재래식 군사력균형에 대한 공동인식이 다자안보대화 추진 분위기 조성에 기여하였음. 물론 동북아에도 최근 북한의 핵개발 문제로 인해 관련국간 공동의 위협인식에 대한 공감대가 서서히 형성되어 9·19 공동성명 도출에 성공했으나, 이행합의서 타결 지연이 보여주듯이 적어도 북한과 미·일은 공동의 안보 위기의식보다는 각국의 상이한 안보관에 따라 대립을 지속하고 있음.

○ 유럽에서는 오스트리아, 스웨덴과 같은 중립국가가 CSCE 결성에 중요한 역할을 담당한 반면, 동북아에는 다자안보협력 활동을 주도할 중립국 혹은 중재자가 없는 가운데, 미국과 중국을 정점으로 하는 양대 세력간 경쟁적 관계가 지속되고 있음.

- 유럽에서는 미국과 소련의 경쟁에서 유럽 고유의 이익을 확보해야 한다는 공동체 의식을 갖고 나뉘대로의 독자영역을 확보하려는 노력이 있었는데 반해 동북아에는 고유의 이익을 지키기 위한 공동체 창설 필요성에 대한 인식 및 추진 노력이 아직 미흡함.

3) 동북아 다자안보 협력 추진의 당위성

- 동북아 다자안보 협력의 제도화는 남북대화 촉진, 한반도의 군사적 대치 완화 및 군비축소 등을 통해 지역분쟁을 억지하고, 지역 국가들의 과잉군사화를 통제하며 한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 갈등이나 분쟁을 평화적으로 통제해줄 수 있는 기제일 뿐 아니라 통일한국의 안보를 집단적으로 보장할 수 있는 효율적인 방안임.
- 따라서 한반도의 냉전구도를 해체하고 미국과의 동맹관계에 치중된 우리 외교의 편향성을 개선하며 자주성을 회복하면서 한반도를 비롯한 동북아 지역의 평화와 안정을 제도적이고 지속적으로 보장하기 위한 장기적인 관점에서, 한국은 남북한과 주변 4강을 포함한 동북아 다자안보 협력을 한·미동맹의 보완 차원에서 추진하는 것이 바람직함.
- 다자간 안보협력이 한반도 문제를 직접 해결해 주기는 어렵지만, 동북아에서의 권력정치가 한반도의 평화와 통일에 악영향을 미칠 뿐 아니라 남북한의 정치 외교적 자율성을 제약하므로 억지를 넘어선 새로운 공동안보·협력 안보 개념에 기초한 다자안보 협력이 규범지향적인 질서를 창출함으로써 동북아 국가 중 상대적으로 국력이 취약한 한국이 국가목표를 균형적이고 효율적으로 달성하는 데 유용한 기제 역할을 수행할 것임.
- 이러한 이유 외에도 남북한만 군축을 하고 나머지 주변 열강은 군비확장을 추진할 때 우리는 전략적인 낭패를 보게됨. 따라서 동북아 다자안보 협력을 추진하여 지역 국가들이 균형있는 군축을 시행하여야 함.

4) 동북아 다자안보 협력 추진 방향

(1) 중장기적 비전으로 한국 정부가 앞장서야

- 동북아 지역에서 적대적 동맹의 존재 및 양자간 다양한 갈등 현안이 존재하므

로 다자안보 협력이 단기간에 구축되기 어려울 것으로 평가됨.

- CSCE(유럽안보협력회의)나 아세안지역안보포럼(ARF)의 출범의 사례를 검토해 보더라도 동북아 다자안보 출범에 상당기간이 소요될 것으로 예상할 수 있음.

- 동북아에서 압도적인 영향력을 행사하고 있는 미국이 동맹관계를 중심으로 하는 구도 하에서 상황을 관리하는 것에 치중하고 있으므로 이 지역에서 다자안보 협력이 단기간에 실현되기 어려움.

- 유럽이나 동남아 지역과는 달리 동북아지역에서는 역사적으로 안보문제를 다자간 협의를 통하여 해결하려는 전통이 결여되어 있음.

- 따라서 여러 가지 난관이 도사리고 있는 동북아지역에서 다자안보를 구축하려면 **충분한 사전 정지작업과 공감대 구축**을 하고 **다자대화의 습관을 배양하여 분위기를 성숙시키면서 점진적·단계적으로 나아가야 함**. 특히 분위기를 성숙시켜 가면서 실제로 이러한 대화와 협력이 가시화될 때의 진전을 보장할 수 있는 주변장치들을 마련해 가는 것이 중요한 관건임.

- 그러나 현 동북아 안보 상황 전개를 지켜보고만 있으면 다자안보 협력이 구축될 가능성이 거의 없음.

- 미국이 동북아에서 일본과의 동맹을 강화하면서 안보 부문에서 중국에 대한 경제와 봉쇄망을 구축해 가고 있고, 중국은 급속한 경제력 향상에 발맞추어 군사력을 현대화하고 강화하면서 러시아와의 군사 안보 협력을 강화하고 있음.

- 이런 상황에서 북한은 미국으로부터의 안보 딜레마를 벗어나기 위하여 핵을 개발하면서 이를 수단으로 미국으로부터 안전보장과 국교정상화를 얻으려 하나 양자간 전략과 이해관계, 인식의 차이가 너무 커 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 쉽게 타결되기 어려울 전망이다.

- 또한 러시아와 일본이 동북아 다자안보 협력 구축을 희망하지만 최근에는 이를 주창하거나 이런 방향으로 행동을 취하지 않고 있음.

- 따라서 동북아 지역에서 여러 국가들의 중심지역에 위치하여 교량의 역할이 부여된 **한국이 이를 다시 한번 주창하고 이를 추진하기 위한 행동을 취하는 것이 한국의 평화애호국 이미지 제고나 자주적 균형외교의 발현**이라는 점에서 고려될 수 있음.

○ 특히 미국이나, 중국, 일본이 주도하는 다자안보 대화나 협력은 패권적 의도로 비칠 수도 있는 데 비해 한국이 이를 주장할 때는 주변국들의 오해를 사지 않는다는 점에서 유리함.

- 한국이 다자안보 협력을 선도할 경우 미국이 오해할 수 있으므로 긴밀한 사전 협의가 요망됨.

- 중국, 러시아, 일본과도 사전에 의사를 탐색하고 협의를 가지는 것이 바람직함.

○ 한국 정부의 제안이 정치적인 구호로 그치지 않고 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 주변국가와의 사전 협의 못지않게 **초기에 비교적 쉽게 실현 가능한 의제를 제시하는 것이 중요함.**

(2) 양자동맹관계를 보완하는 방향에서 병행 추진

○ 동북아 지역 국가들은 한·미, 미·일, 북·중 군사동맹, 러·중 전략적 동반자 관계 등 국가안전보장의 방법으로 양자 협력에 상당히 의존하고 있음.

○ 이러한 양자중심적 안보체제는 한반도와 동북아지역의 안정과 평화를 보장하는데 한계를 보이고 있음.

○ 더 안정되고 지속가능한 평화를 보장할 수 있는 안보환경을 조성하기 위해서는 동북아 지역 모든 국가들이 참여하는 공동 노력이 시도되어야 하고 이러한 노력이 제도화되는 것이 이상적임.

○ 그러나 현 상황에서 다자안보 협력은 양자적 기본관계 또는 양자 동맹관계에 영향을 줄 수 있다는 점에서 실현가능성에 의구심이 제기되어왔음. 즉 **다자안보가 양자간 안보관계를 대체하는 방향으로 시작되기가 어려움.**

○ 따라서 기존의 양자적 접근과 다자적 접근이 병행추진(Two Track)되어야 함. 양자간 신뢰구축 추구를 장려하되, 양자관계에서 상호이해가 첨예하게 대립되는 부분은 ‘헬싱키 최종합의서’의 협상과정에서와 같이 다자간 논의와 협의과정에서 상호 양보함으로써(give and take) 타협해야함.

○ 한국의 입장에서는 남북 당사자간 채널과 한·미 동맹, 한·일, 한·중, 한·러 협력 그리고 다자안보 채널의 여러 가지 채널을 전략적으로 조화·병행시키는 것

이 바람직함.

○ 주의할 점은 과거 한국정부의 다자안보 추진이 실패한 주요 원인 중 하나는 한국의 핵심 후원국인 미국의 지지가 없었기 때문이라는 점을 고려하여 ‘**선 한·미 동맹, 후 다자안보 대화**’라는 원칙을 내세우고 이를 견지해야함.

○ 또한 타 당사국들에게도 다자안보와 양자 안보협력이 병행·공존 가능하다는 것을 설득해야 함.

– 유럽지역에 NATO와 OSCE가 보완적으로 병행·공존하고 있는 것이 모범사례가 될 것임.

– 즉 **한국 정부가 추진하는 동북아 다자안보 협력이 NATO와 같은 집단적 방위체제가 아니라 공동안보, 협력안보, 예방외교 등의 성격의 OSCE 정도의 안보협력**을 구축하는 것이 **중단기 목표**라는 점을 **예비 회원국들에게 주지시켜야 함**.

– 물론 최종 목표는 동북아 안보공동체 또는 공동의 적이 없고 내부의 가상적인 안보 파괴자를 억지하고 예방하는 동북아 집단안보체제를 지향할 수 있음.

○ 관건은 동북아에서 압도적인 군사력을 바탕으로 우월한 영향력을 가지고 있는 미국이 이에 호응할지 여부임.

(3) **참가 가능한 국가들과의 협의와 합의를 통해 다자안보 대화를 시작하고 초기 미가담국의 추후 참여 촉구(open regionalism)**

○ 동북아 다자안보에 가장 소극적인 국가는 북한과 미국으로 여겨짐.

○ 가장 적극적인 국가는 한국 다음으로는 러시아와 일본으로 판단됨.

○ 중국은 1990년 중반까지만 해도 동북아 다자안보가 중국에 대한 포위전략 구상으로 인식하여 부정적인 태도를 보였으나, 중국의 경제력 및 군사력 신장과 일본의 재무장 경향, 비재래적 안보위협 요인 증가 등으로 인해 점차 다자안보의 효용을 인식하게 되어 긍정적인 입장으로 전환하였으며, 최근에는 상하이협력기구를 주도하고 북핵문제 6자회담에 적극 참여하며 미국 주도의 동북아 전략구도를 견제하기 위하여 보다 적극적으로 다자안보 협력에 임하고 있음.

○ 따라서 한국이 외교적 initiative를 취해 동북아 다자안보가 이루어지려면 먼저 동북아 3국으로 불리고 이미 경제적 상호의존 관계가 심화되고 있는 한·중·일

3국이 추진 중심체가 되는 것이 자연스러움.

- 이를 위해서는 동북아 역사 해석 문제를 원만하게 해결하여 민족 감정의 대립을 억지·해소하면서 3국간에 군사력 투명성 제고와 신뢰 구축을 위한 안보 대화를 가지는 노력으로부터 시작할 필요가 있음.

- ASEAN+3 정상회담과는 별도로 한·중·일 정상회담을 제도화할 수 있음.

- 3국간에 신뢰가 구축되기 시작하면 일본과 중국을 설득하여 러시아와 미국도 참여시켜 나가고 마지막으로 북한의 참여를 환영함. 물론 참여국들의 가입 순서가 정해진 것이 아니라 원하는 국가가 있으면 우선적으로 가입을 받아주어야 함.

- 중요한 점은 동북아 다자안보 협력에 대한 북한의 참여는 중요성을 제고하고 성과를 보장할 수는 있으나 **북한의 참여를 무한정 기다릴 수 없으므로 다자안보 협력에 적극적인 입장을 가진 국가들끼리 먼저 협력 대화를 출범시키고 이를 잘 운영해 가면서 북한의 참여를 설득하는 것이 바람직하다는 것임.**

- 특히 북한의 참여를 전제 조건으로 할 경우 다자안보 협력의 출범 자체가 지연될 가능성이 큰데다 북한에게 협상의 지렛대를 제공해주는 역작용이 있다는 점을 고려해야 함.

- 단지 동북아 다자안보에 북한이 초기에 가입하지 않을 경우 북한이 이를 북한 포위전략 또는 반북 국제연합으로 인식하고 반발하고 나서서 국제적 긴장이 발생할 수도 있을 것임.

- 따라서 이런 경우 남북간 군사적 신뢰구축 노력과 북한의 관련국들과의 대화를 장려함으로써 결국은 북한이 다자안보에 수렴되도록 유도해야 함.

- 회원국 가입 순서를 떠나서 한국 정부는 러시아가 보다 적극적으로 동북아 다자안보 제안을 행하도록 측면 지원하고, 중국에게는 다자안보 협력이 미국의 공세적 일방주의의 예봉을 피할 수 있는 효율적인 기제임을 설득해 나가야 함. 동시에 러시아, 중국 및 일본으로 하여금 북한과 미국을 이에 가담시키는 노력을 하도록 유도하여야 함.

(4) 6자회담 성공이나 한반도 평화체제 구축과의 연계성을 고려하되 일단은 이와 별도로 추진

- 6자회담이 성공하여 타결되면 협정의 이행을 사찰하고 감독하기 위하여 6개국과 IAEA, EU, UN 등을 포함하는 국제기구를 형성하여 이를 동북아 다자안보 협

력의 모태로 삼음.

○ 6자회담 타결 전에 별도의 포럼에서 한반도 평화협정이 논의되고 타결되면 남북간 아니면 남·북·미·중 4자간 평화협정을 체결하고 나머지 국가들이 이를 보장하면서, 한반도 평화협정 이행을 감독하는 6개국과 UN 등이 참여하는 다자기구를 설치하고 이를 동북아 다자안보 협력의 모태로 삼음.

○ 이처럼 6자회담이나 한반도 평화협정이 체결되면 동북아 다자안보 협력이 순조롭게 구축될 수 있겠지만 이러한 진전이 조만간에 이루어질 가능성이 크지 않으므로 이의 진전이 없더라도 별도로 동북아 다자안보 협력의 기반 구축 작업을 추진하는 것이 바람직함.

(5) 의제는 동북아 안보문제를 중심으로

○ 동북아 다자안보 협력이 다룰 의제는 북한문제를 해결하는데 주력하는 하위 영역의 수준에 그치기보다는 안정적이고 호혜적이며 협력지향적인 새로운 동아시아 질서를 창출하는데 필요한 제반 문제와 조건들이 포함되어야 함. 즉 한반도 문제에 국한되기보다는 동북아 전반에 걸친 제반 문제가 의제가 되는 것이 바람직함.

○ 한반도 문제 해결은 원칙적으로 남북한 직접 당사자에 의해 이루어져야 함.

○ 따라서 한반도 문제를 의제에서 배제한다고 할 수는 없지만 가능한 동북아 국가들이 일반적으로 공동으로 협력하여 해결해야 할 안보문제를 주 의제로 하는 것이 바람직함.

- 특히 다양한 비재래 안보 위협 요인이 부각하고 있는 상황에서 이에 대한 공동대처를 위한 협력이 비교적 무난하게 합의될 것임.

- 이를테면 해상 안전문제, 선박 조난구조, 마약거래·인신매매·위조지폐 유통방지, 해상공동훈련, 상호 훈련 참관, 군 인사 및 교육 교류 확대, 대량살상무기 확산방지, 환경 보호 등이 공동 의제가 될 수 있음.

(6) 다자안보 협력이 평화통일의 필요조건이라는 인식으로 추진

○ 한국 주변의 4개국이 모두 세계 굴지의 강대국들이므로 이들의 지지없이 동북아 안보 지형의 상당한 변화를 의미하는 한민족 재통일을 달성하기는 거의 불가능

하다고 판단됨.

◦ 이들 4국 중 한민족 평화통일에 대해 공식적으로 반대하는 나라는 아무도 없지만, 진정으로 한민족 통일을 적극적으로 지지하는 나라도 없다고 판단됨.

◦ 따라서 우리가 ‘평화적인’ 민족 통일을 달성하려면 한민족 통일에 따른 현상변경이 이들에게 피해를 입히지 않을 것이고 오히려 역내 안정과 평화 그리고 공동이익 증진에 기여할 것이라는 점을 인식시켜야 함.

◦ 그 방법 중 가장 효율적인 방법 중 하나가 바로 동북아 다자안보 협력을 구축하는 것임.

◦ 유럽의 대다수 국가들이 내심 독일 통일을 반대하였지만 콜 총리나 쾰러 외무부 장관이 통일 독일이 나토와 EU에 소속할 것이라고 안심시켜 주어 결국 이들의 반대를 무마하고 통일을 달성했던 데서도 이를 확인할 수 있음.

(7) 기존의 다자간 대화 채널 활용

◦ 동북아 국가간 다자안보 협력을 구축하려면 우선 ARF 등 기존의 광역 다자 대화포럼에서 동북아 6개국이 조찬 회동을 하거나 비공식 회동을 하는 방안을 모색해 보는 것이 쉽게 동북아 지역에서 다자안보 협력 구축의 가능성을 타진하는 방법임.

– 특히 ARF는 소지역 안보대화를 장려하고 있으므로 이를 잘 활용해야함.

– 아·태 지역 전체의 안보문제를 논의하는 가운데, 6자간 소모임을 가진다면 동북아 안보 문제를 보다 구체적이고 효과적으로 토의할 수 있는 계기가 될 것임.

◦ 또한 Track II이지만 동북아 안보문제에 대한 포괄적 협의를 진행시켜온 동북아협력대화(NEACD)도 잘 선용해야함.

– NEACD는 의제 선정 문제나 회의 진행에 관한 Know-how를 축적해 가고 있다는 점에서 동북아 지역의 다자간 협력안보 태동의 기반을 마련해 온 것임.

– 특히 이에는 2002년부터 북한도 참여하고 있으므로 우리정부가 1994년 제안한 동북아다자안보대화(NEASED) 출범을 위한 예비단계로서 이를 안정적으로 발전시켜 나가는 것이 요망됨.

(8) 정책적 관심과 일관성 견지

- 일과성적인 선언적 차원에서의 접근을 지양하고 구체적인 제도화를 통한 실천을 모색해야함. 즉 동북아 다자안보 협력의 새로운 이니셔티브를 취할 경우에는 이를 실천할 **구체적인 청사진을 함께 제시**하는 것이 바람직함.
- 아울러 동북아 지역의 정체성을 규정하고, 공동체 의식을 배양하는 한편, 공동체 정신(Community Spirit)을 만들어 나가기 위한 일관된 접근과 노력이 긴요함.

(9) ‘방어의 합리적인 충분성’ 원칙을 적용한 협력안보 모색

- 동북아 지역에 항구적인 평화를 제도적으로 보강하기 위해서는 동북아 다자안보 협력에 참여하는 각국이 일방적인 안보가 아니라 상대국의 안보 딜레마를 해소시켜주는 것이 자국의 안보에도 이익이 된다는 상호안보(mutual security), 공동안보(common security) 및 협력안보(cooperative security)를 모색해야 함.
- 구소련의 고르바초프 서기장이 제안한 바 있는 ‘방어의 합리적인 충분성’ 원칙에 입각하여 각국이 국가 및 영토를 방어할 위해 충분한 정도 이상의 군사력과 무기를 갖지 않을 것을 상호 보장하는 데서 이루어 질 수 있을 것임.
- 회원국 중 하나 이상의 국가가 일방적으로 월등한 군사력을 추구한다면 다자안보 협력이 형성되고 발전하기 어려울 것임. 이런 맥락에서 이 시대 유일 초강대국인 미국이 과연 상기한 새로운 안보개념들을 수용할 것인가가 동북아 다자안보 협력의 장래에 가장 큰 변수로 작용할 것임.

5) 동북아 다자안보 협력 단계별 추진 방안

(1) 분위기 조성 및 준비

- 해상 치안, 환경 보존, 전염병 예방 등 초국가적 문제 해결을 위한 동북아 국제협력기구 구축 적극 추진.

- 에너지 공동 생산 및 비축체제 구축 등 호혜적인 경험 사업 착수 등을 통한 기능적 협력안보 구축.
- 민간차원의 대화 활성화 및 인적 네트워크 구축.
 - 교육 프로그램 신설과 전문가 회의를 통한 인적 네트워크 구축.
 - 원로회의(동북아국가원로회의)나 여론 주도층 회의를 결성하여 교류 확대.
 - 국책연구기관이나 민간연구기관간 교류·협력 강화.
 - 실무관료들간 정례모임 추진.
- 현존하는 NEACD나 CSCAP 등을 정부 차원의 동북아 다자안보체로 격상시키는 방안 구상.

(2) 정부간 다자안보대화 공식 제안 및 고위 실무급 협의체 구성·운영

- 적절한 계기(ARF나 APEC)에 NEASED를 재차 제의하고 공식 고위 실무급 대화 추진.
- ARF 회원들의 지지를 확보하는 외교적 활동에 주력.
- 유엔 등 국제기구의 지원과 인정을 받도록 노력하고 국제기구의 지역 대표부를 유치하는 방안도 추진.
- NEASED-SOM 창설.

(3) 국방·외무 장관 회담, 정상회담 및 기구 설립

- 사무국 설치.
- 소위원회(국장급) 설치하여 세부사항 협의.
- 국방·외무 장관급 회담 연 1회 정례회의.
- 정상회담 격년 개최.

-토론문 1.

김연철

- **작통권 환수문제**는 두가지의 ‘프레임’을 갖고 있다. 하나는 ‘자주국방’으로 전통적 안보국가 담론인 ‘힘에 의한 평화’ 개념이다. 그렇지만 더욱 중요한 것은 ‘평화논의의 주도권’과 관련되어 있으며, 이것은 기본적으로 ‘평화적 수단에 의한 평화’ 개념을 포함한다. 두가지의 상충적인 개념은 현상황에서 중첩되지만, 현실적 억지와 미래지향적 평화는 정치적 역관계에 따라 우선순위가 달라질 것이다.
- 전통적으로 북한은 군사문제를 논의하는 과정에서 남한을 협상상대로 인정하지 않았다. 작통권 환수는 남북관계에서 서해 평화정착 방안을 비롯한 군사적 쟁점을 좀더 실질적으로 논의할 수 있는 환경을 조성할 것이며, 한반도 평화체제 논의에서 남북 당사자간 대화의 비중을 높일 수 있다. 그러나 현재 작통권 환수와 관련하여, ‘평화담론’이 부재하기 때문에 ‘군비증강 담론’만 부각되었다. 자주국방을 위해 2020년까지 약 621조의 국방비를 투자해야 하는 계획은 현재의 대북 억지 상황에 기초하여 작성된 것이다.
- 그렇지만 6자회담의 진행상황이나 이 과정에서 별도의 ‘4자회담’으로 진행될 한반도 평화체제 논의가 가시적 성과를 얻을 수 있다면, 국방비 규모는 수정될 수 있다. 현재의 대북 억지 상황을 고려한 국방계획과 한반도 평화체제가 이루어진 상황에서의 ‘국방전략’은 다를 수밖에 없기 때문이다.

<한반도 평화체제 관련>

- 9.19 공동성명에서 “한반도에서의 영구평화체제(permanent peace regime)의 구축을 위한 당사자간의 논의를 별도의 틀에서 시작한다.” 이것은 역사적인 선언이다. 당사자 논의란 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담이다. 일본은 그동안 한반도 평화체제 논의에 참여의사를 거듭 밝혔지만, 한국은 일본이 한반도의 운명에 개입하는 것을 거부했다. 대신 6개국을 동북아 다자간 안보협력의 필

요성을 합의했다. 그런 점에서 9.19 공동선언 4항은 동북아 대립의 역사를 끝내고, 안보 협력을 선언하는 최초의 합의이며, ‘평화유지’ (peace keeping)를 넘어서는 ‘평화 만들기(peace making)의 방향을 제시했다는 점에서 중요하다. 앞으로 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력과의 관계를 어떻게 정립할 것 인지는 과제로 남아 있다.

< 헬싱키 프로세스의 적용가능성 >

- 1975년 헬싱키 최종의정서는 ‘인권 개선’ 만큼이나 주권존중과 무력사용금지, 내정불간섭, 경제·문화교류의 중요성을 핵심내용으로 포괄하고 있다. 주권과 인권의 관계는 오랫동안 국제정치의 논쟁대상이었지만, 헬싱키 프로세스는 주권존중의 정신아래 ‘대화를 통한 인권개선 노력’ 이라고 평가할 수 있다.
- 중국이 인권문제를 정치적 압력이라고 해석하고 있고, 북한은 동유럽 사회주의 국가들이 유지하고 있었던 종교·노동·시민사회의 활동 공간이 존재하지 않는 경직된 체제이다. 그래서 동북아에서 ‘인권’ 논의는 유럽보다 어렵다. 나아가 인권개선 노력이 결국 북한의 체제전환을 위한 수단으로 해석되어 진다면, 대화를 통해 평화적인 방식으로 인권 대화를 하기는 더욱 어려울 것이다.
- 인권이라는 국제사회의 보편적 개념이 동북아라는 특수한 맥락속에서 실현되기 위해서는 헬싱키 프로세스의 핵심 정신인 주권 존중과 상호 이해가 전제되어야 할 것이다.

-토론문 2. 전시작전권 환수 논란에 부쳐

김태현

논리적으로 따져볼 때 전시작전통제권 환수를 둘러싼 논란은 우리나라 외교 정책시스템, 나아가 정치시스템에 대단히 중대한 문제점이 있음을 시사하고 있다.

8월 31일 대통령이 방송의 날 대답에서 밝히고 그것을 근거로 야당의 ‘정치적’ 공세를 비난한 바와 같이 작전통제권 환수문제는 원래 새로운 문제가 아니었다. 노태우 대통령, 김영삼 대통령의 정부에서 추진해 왔던 문제였고, 다른 한편으로 미국도 한때 적극적으로 추진했던 문제였다. 그럼에도 불구하고 야당과 보수언론 및 단체들은 결사적으로 그에 반대하고 있다. 왜 그런가?

일단은 두 가지 해석이 가능하다. 첫째는 정치적 해석이다. 한편으로는 젊은 진보적 세력을 기반으로 하고 다른 한편으로는 국민들에 잠재한 주권의식에 호소하여 “자주”를 내세운 전작권의 환수는 정치적으로 매력이 있는 프로그램, 다시 말해 노무현 참여정부의 정치적 자산을 증가시켜줄 수 있는 프로그램이다. 그렇지 않아도 낮은 지지율로 곤혹스러운 대통령과 청와대 참모진은 이 프로그램을 통해 어느 정도의 정치적 반전을 노린 것이라고 볼 수 있다. 야당을 비롯한 반대세력은 현 정국의 제로섬적 상황을 감안할 때 대통령과 여권의 그와 같은 정치적 이득을 묵과할 수 없다. 프로그램의 성격을 재정의함으로써 그것이 지닌 정치적 성격을 희석하고 그럼으로써 정치적 손실을 극소화하거나 정치적 이득을 극대화하고자 한다.

둘째는 음모론적 해석이다. 즉 전작권 환수를 반대하는 보수세력은 현 정권의 집권세력을 반미, 친북, 좌익세력으로 규정하고 전작권 환수를 한미관계의 이완, 한미동맹의 약화, 주한미군 철수를 기도하는 북한의 의도를 대변하거나 그것과 합치하는 것으로 규정한다. 전작권 환수 자체는 대세(大勢)라고 하더라도 그 내용과 방식을 통해 그와 같은 ‘음모’를 실현하는 것이 가능하다는 것이다. 전작권 환수논의를 다음 정권으로 미루어야 한다는 주장이 이와 같은 불신을 반영하고 있는 것으로 보인다.

물론 이상 두 가지 중 하나가 전적으로 옳은 것은 아니다. 음모론적 불신에 따라 움직이는 사람들도 있고 정치적 득실계산에 따라 움직이는 사람들도 있을 것이다. 향후의 흐름은 어느 쪽이 대세인가에 따라 결정될 것이고, 그것은 다음과 같은 예측에 의해 가늠할 수 있을 것이다.

첫째, 정치적 동기에 따라 움직이는 사람들이 다수라면 일단 이 문제의 성격이 재정 의되고 그로써 대통령/여권에 대한 정치적 이득이 약화 내지 무산되면 이에 대한 반대는 시간이 가면서 약화될 것이다. 둘째, 음모론적 불신에 따라 움직이는 사람들이 다수라면 전작권 환수에 대한 반대는 매우 집요할 것이다. 이들은 국가의 안보를 결정적으로 위태롭게 할 수 있다고 생각하는 이 사안을 결코 용납하려 들지 않을 것이기 때문이다.

이상과 같은 관찰에서 세 가지 점을 지적할 수 있겠다.

첫째, 정치적 해석이 옳다면 이는 후술하는 바와 같이 우리나라 외교정책시스템 및 정치적 시스템의 후진성을 반영한다. 당위론적으로 우리나라와 같이 안보적 취약상태에 놓여있는 나라에서 외교안보문제는 초당적으로 접근돼야 마땅하다. 분석적으로도 그렇다. 외교안보 문제는 대체로 나라 ‘안’을 한꺼번에, 또 균등하게 위협하는 나라 ‘밖’의 사안과 관련되기 때문에 굳이 안으로 분열될 정치적 이유가 없기 때문이다.

물론 이념에 따라 남북이 분단되고 그것이 국내정치적 지형에 영향을 미치는 우리나라의 특성상 이상과 같은 일반론의 예외가 될 수 있다. 게다가 남북문제는 항상 정치적 중요성을 띠기 때문에 더욱 그렇다. 북방정책과 햇볕정책이 노태우, 김대중 양 정권의 치적임을 부인할 수 없는 현실이 이를 반영한다.

그러나 돌이켜 보면 북방정책과 햇볕정책은 반쪽의 성공일 뿐이다. 그리고 그에 대한 평가도 엇갈린다. 바로 양대 정권에서 이 문제를 정략적으로 이용했기 때문이다. 당시 대통령이 이를 초당적으로 접근하였더라면 정책의 성공정도도 더 컸을 것이고 그에 대한 현재, 그리고 후세의 역사적 평가도 더욱 우호적일 것이다.

따라서 현 노무현 정권에서 전작권 환수의 불가피성/필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하고 그를 바탕으로 혹은 그를 위해서 대통령 및 여야 지도부들간의 대화채널을 구축하고 이용하였더라면 지금과 같은 혼란은 없었을 것이고 나아가 정책의 효율성도 크게 배가 되었을 것이라는 아쉬움이 있다.

둘째, 현 정권에 대한 ‘음모론적 불신’에서 현재의 논란이 초래됐다면 이는 대단히 심각한 문제이다. 현 정권이 어쩌다가 것처럼 ‘무시무시한’ 불신을 받게 되었는가? 흔히 지적하는 바와 같이 현 정권은 겉으로는 ‘반미적’인 것처럼 보이지만 안으로는 과거 어느 정부 못지않게 혹은 그 이상으로 ‘친미적’이라는 지적이 있다.

외면적 반미와 내면적 친미의 국내정치적 및 국제정치적 실익이 있는가? 2002년의 반미열풍에서 표출된 반미의 분위기가 외면적 반미의 한 이유이고, 한국의 국제정치적 필요성이 내면적 친미의 한 이유라면 이 둘을 조화시킬 수 있는 방법은 없었던가? 결과적으로 국내적으로는 (내면적 친미로 인해) 진보세력의, 그리고 (외면적 반미로 인해) 보수세력의 불만과 불신을 초래함으로써 국내정치적 실익을 챙기지 못한 것은 아닌가? 그리고 국제적으로도 한미관계에 불신과 균열을 초래한 하나의 요인이 된 것은 아닌가?

셋째, 나라안팎의 압력에 직면한 정부가 이처럼 ‘표리부동(表裏不同)’한 외교적 행보를 취하게 된 이유가 무엇인가? 외교정책 담당자들의 ‘아마추어리즘’ 때문인가, 아니면 보다 체계적인 이유가 있는가?

‘음모론적 불신’의 이면에는 우리나라 외교정책 시스템의 안타까운 현실에 대한 인식, 혹은 그 현실에 오해 혹은 몰이해가 깔려있다. 즉 한 정권의 속성이 외교안보정책을 결정적으로 반전시킬 수 있다는 인식이다. 과연 정권이 바뀔다고 한 나라의 정체성과 외교안보정책을 결정적으로 반전시킬 수 있는가?

우리나라에서 정권이 바뀌면 우선 대통령이 바뀌고 그 참모진이 바뀐다. 장관과, 국영기업체나 기타 정부의 산하단체의 장들도 바뀐다. 이들은 임명권자 즉 대통령과 그 핵심참모들의 직간접적인 지시에 크게 종속될 수밖에 없다. 대통령을 배출한 정당은 야당에서 여당이 되어 소위 ‘여당 프리미엄’을 누린다. 이들 대통령의 사람들은 집권 시 내세운 공약을 실천에 옮기기 위해 노력하게 되기 때문에 그만큼 정책이 바뀌는 것은 당연하다. 그리고 굳이 공약에 명시된 내용이 아니더라도 일상의 정책현안을 관리하고 그에 관련된 사안을 결정함에 있어 공약과 정권의 색채에 비추어 해석하기 때문에 그만큼 정책이 바뀐다.

그렇더라도, 다시 말하지만, 한 나라의 정체성을 결정적으로 반전시킬 수 있는가? 청와대 참모진은 대통령의 사람이지만 이 중에는 대통령의 임기와 함께 하지 않는 직업관료들도 포함돼 있다. 대통령이 정치적으로 임명하는 각료들의 풀(pool)에도 직업관료 출신들이 다수 포함돼있다. 여당의 원내외 정치인들은 단일

제 대통령과 임기를 같이 하지 않는다. 그리고 결정적으로 주요 정책을 입안하고 집행하는 것은 관료체제이다.

우리나라는 한 때 ‘강한 국가’ (strong state)라는 평판을 받았고 그것이 고도 성장을 가능하게 한다는 ‘강성국가론’의 모델이 되기도 했다. 강한 국가란 사회의 다양하고 때로 상충하는 압력으로부터 자유롭게 ‘국가이익적’ 관점에서 정책을 입안, 집행할 수 있는 나라이고 그것의 근간은 뭐니 뭐니 해도 직업공무원 집단들이다. 심지어 사회적 압력에 취약하다는 의미에서 미국과 같은 ‘약한 국가’ (weak state)에도 정책의 일관성을 유지하는 것은 관료집단이라고 한다.

그리고 무엇보다 국민들이 있다. 민주화된 국가에서 국민들의 결집된 이익이 곧 국가이익이고 그것이 국가의 정책을 결정해야 한다. 국민들의 결집된 이익이 국가이익이라면 그것은 장기적으로 안정된 것임이 틀림없다. 장기적으로 안정적인 국가이익이 정책을 결정한다면 정책도 상당한 정도 일관성을 보여야 한다.

‘음모론적 불신’은 이상과 같은 정책결정 메커니즘이 존재하지 않는다는 전제를 깔고 있다. 그것이 오해인가, 물이해인가? 아니면 우리나라 정책결정 메커니즘에 결정적인 하자가 있는가?

정치학자, 정책학자들이 깊이 고민하고 연구할 문제이다.

-토론문 3.

박건영

한미동맹의 재조정과 관련해 주한미군의 역할에 대한 관리가 중요한만큼이나 주한미군과 한국군과의 관계 재설정 문제도 그러하다. 한국전쟁 당시 이승만 대통령이 맥아더 유엔군 사령관에게 한국군에 대한 지휘권을 부여한 이후 한국군 대부분은 미군 장성의 작전지휘 또는 작전통제를 받아왔다. 이는 전쟁수행의 효율성을 제고하고 새로운 전쟁을 방지한다는 점에서 불가피한 측면을 가지고 있었다. 그러나 한국의 정치 경제 군사적 성장과 안보환경의 변화는 군사주권 회복을 앞당기려는 노력에 탄력을 붙여주었다. 최근 작통권 환수에 관한 한미간 합의는 한국과 한미동맹의 성숙을 지향한다는 의미에서, 그리고 한국군의 균형발전과 작전기획능력 향상, 대북협상력 제고 등의 차원에서 고무적이다. 그러나 한국내에는 환수를 반대하는 견해도 적지 않은 것이 현실이다. 여기에는 한국 안보 문제에 대한 오해가 자리하고 있다. 몇가지 예를 들어보자.

첫째, 세계에는 독자 능력으로 자국을 방위하는 나라는 없으며 국제적 추세인 “다자간 집단안보”를 유독 우리가 거부할 필요가 없다는 지적이 있다. 당연한 얘기이다. 문제는 작통권의 환수가 집단안보(collective security)나 집단방위(collective defense)에 대한 거부가 아니라는 데 있다. 잘 알려져 있듯이, 세계 각국은 유엔과 같은 집단안보체와 나토와 같은 집단방위체를 통해 국방을 효율적으로 도모하고자 하며, 이러한 기구는 ‘독자적’인 군사 단위들이 안보나 방위를 위해 협력하는 체제이다. 이러한 의미에서 한국의 작통권 환수는 한미 공동방위체제라는 집단방위의 선결조건이 된다 해도 과언이 아니다. 한국군의 대부분은 주한미군과 융합(combined)되어 있다. 연합사라는 체제 하에 하나의 군대인 셈이다. 작통권 환수는 한국이 비로소 명실상부하게 집단방위체의 일부가 됨을 의미한다.

일각에서는 집단방위체의 전형인 나토의 지휘체계가 한미연합지휘체계와 별도로 다를 것이 없다고 주장한다. 간단히 말하면, 양자는 질적으로 다르다. 26개 회원국으로

구성되는 나토의 사령부 예하에는 상비군이 거의 없고, 유사시 동원체계만 존재한다. 각 회원국은 전쟁시작통권을 보유하고 있다. 1982년 영국이 독자적으로 아르헨티나와 전쟁한 것이 한 예이다. 유사시를 생각하여 나토에 사전 지정된 부대는 전체의 10% 정도이다. 유사시에도 회원국이 독자적으로 판단하여 병력 동원 및 배속을 결정한다. 한국군과 주한미군이 하나로 결합되어 있는 한미연합사 체제에서 한국군은 평시에도 작전통제의 핵심 (전시 작전계획 수립 및 발전, 전쟁억제·방어·정전협정 준수를 위한 연합 위기관리 사무, 지휘·통제·통신·컴퓨터·정보 상호운용성 등 연합권한위임사항)을 행사하지 못할 뿐 아니라, 그 대부분은 데프콘 3이 발령되면 자동적으로 주한미군사령관인 연합사령관의 작전통제 하에 들어가게 된다.

둘째, 미군은 역사적으로 타국군의 통제 하에 들어간 적이 없으므로 작통권 이양시 남한으로부터 철수할 것이라는 주장이다. 그러나 이는 기우이다. 작통권 환수는 한국군이 미군을 작전통제함을 의미하는 것이 아니다. 즉 미 연합전력구조를 일본에서처럼 두 나라의 분리된 작전기구가 서로 협력하는 합동전력구조로 전환하는 것이다. 따라서 작통권 이양은 주한미군이 떠날 이유가 되지 않는다. 주지하듯, 작전통제권은 전쟁시 한국 대통령이 서한을 통해 유엔군 사령관에게 부여한 것인 반면, 미군의 한국 주둔은 전쟁후 체결된 한미상호방위조약에 의거하는 것이다. 역사적으로 법적으로 전혀 다른 차원의 문제인 것이다. 방위조약이 준수되는 한 주한미군이 떠날 이유는 없다. 현재 한미양국은 방위조약의 견결성을 강조하고 있다. 부연하건대, "우리가 미국을 붙들어놓고 있는 것은 우리 나라의 생존전략"이라는 주장에 공감하는 시민이 많을 것이다. 그러나 작통권 환수가 미군을 내보낼 것이며, 따라서 우리의 생존이 위협에 직면할 것이라는 주장은 논리에 맞지 않고, 사실이 아니다.

이 문제와는 별도로 주한미군 철수를 미국의 관점에서 바라보는 것은 한국 국가전략의 관점에서 유익할 것이다. 사실, 주한 미군의 철수는 미국으로서도 간단한 문제가 아니다. 미국의 세계안보전략에 큰 차질을 가져오기 때문이다. 하나의 예로, 주한 미군이 철수하게 되면 대규모의 미군이 주둔하는 유일한

아시아 국가는 일본이 될 것이고, 그 결과로 항존하는 강경파들이 일본의 군사 독자노선 및 재무장을 용이하게 선동할 수 있게 될 것이다. 이것이 현실화되면 안정과 현상유지를 목표로 하는 미국의 대동북아안보전략은 큰 차질을 빚게 된다. 아울러, 통일한국을 상정할 때 주한미군의 정치 경제 군사적 중요성은 배가된다는 점이 지적될 수 있다. 예를 들어, 미국은 한반도가 통일될 경우 반일 민족주의가 크게 대두될 가능성이 있고, 미국이 다양한 이유에서 한국 대신 일본을 선택할 수밖에 없다고 할 때, 한중간 경제적 상호의존과 문화적 동질성의 수준 등을 감안하면 대일본 한중전략공조체계가 형성될 수 있다고 우려하고 있다. 경제 군사 외교적으로 대국의 잠재력을 가진 통일한국이 반일 민족주의를 고리로 해서 21세기 경쟁자인 중국과 공조할 수 있다는 가능성은 심각한 정치 경제 전략적 손실이자 위기로 인식될 수 있다. 미국은 주한미군과 한미동맹이야말로 이러한 위기의 현실화를 예방할 수 있는 유효한 수단이 된다고 판단하고 있다. 미국은 오랫동안 한반도 통일 이후에도 미군을 주둔시키고 싶다는 의도를 공공연히 밝힌 바 있다.

둘째, 한국 정부가 작통권 환수시점으로 고려하고 있는 2012년은 대북역지의 관점에서 시기상조라는 주장이다. 이 주장은 앞서 지적한 바와 같이 작통권 환수가 미군철수를 야기하고 따라서 한국군이 단독으로 대북역지를 수행해야 한다는 ‘반사실적 가정에 기초하고 있다는 점이 지적되어야 한다. 나아가 대북역지 차원에서 2012년이 결코 시기상조가 아니라는 점은 미국 역대 정부의 국방당국의 지속적인 분석에 의해 정당화된다. 1990년대초 미국은 탈냉전적 안보환경과 미국의 국내 정치 경제적 조건변화에 부응하기 위해 주한미군의 3단계 감축을 포함하는 동아시아안보구상을 발표한 바 있다. 이 보고서는 감축과정 제3단계 즉 1996년 이후 한미연합사를 해체하고 작통권을 한국에 이양하도록 권고하고 있다. 이 보고서는 정치인이 아닌 국방관리와 전문가들이 객관적 사실을 과학적으로 분석하여 내놓은 결과물이다. 당시의 판단 기준, 분석 기법, 연구 주체는 현재의 그것과 크게 다르지 않다. 따라서 1996년 경 작통권 이양이 가능하다는 판단은 그로부터 16년 후에는 더욱 정당화될 수 있는 것이다. 1996년 경 미국이 판단한 남한의 대북 군사 우위는, 단순히 경제력 차이만 고려하더라도, 2012년에 가서는 훨씬 더 커질 것이라는 계산이 어렵지 않기 때문이다.

셋째, 재래식 무력은 남한이 우위에 있을지 모르지만 북한은 핵무기를 갖고 있으니 작통권 환수를 추진해서는 안된다는 주장이 있다. 간단히 말하면, 북한 핵은 작통권이라기보다는 핵보복에 의해 억지될 수 있는 것이다. 북한 핵보유를 가정하여 한국 안보를 생각해보자. 핵은 일반적으로 선제사용될 수 없는 무기로 간주된다. 핵보복이 이뤄져 결국 자살행위와 같기 때문이다. 핵보복은 미국이 한국에 제공하는 확대억지 또는 핵우산의 결과이다. 혹자는 미국이 남한에 대한 핵우산을 철회할 수도 있다고 제시하고 있다. 그러나 미국의 안보정책의 핵심이 핵확산금지에 있으므로 이는 그야말로 기우이다. 즉 미국이 동맹국에 대해 핵심적 안보공약을 철회한다는 것은 논리에 맞지 않을 뿐 아니라, 만일 핵우산 철회가 이뤄지면 한국은 핵무장을 서두를 것이고, 그에 따라 일본 대만 등도 그 뒤를 따를 것으로 예상되는 바, 동북아에는 핵무기경쟁이 일어나고 핵확산금지체계는 붕괴되어 미국이 추구하는 핵에 기초한 패권적 안정에 심대한 도전이 제기된다는 말이다. 대한민국 핵우산 철회는 동맹파괴, 경쟁적 패권세력 부상, 세계안보레짐 붕괴 및 핵전쟁 발발 가능성 증대로 어느 미국 지도자도 상상키 어려운 정책이다. 북한 핵은 억지될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 북한의 핵보유는 주변국을 불안하게 하기 때문에 제거되어야 한다. 한국 미국 등 6개국을 이를 위한 정치외교적 과정에 진입해있고, 이 과정이야말로 북한핵을 제거할 수 있는 유일한 경로로서 참가국 모두 진전을 위해 노력해야 한다.

혹자는 김정일 위원장이 핵 보복의 가능성을 무시하고 핵무기를 선제사용할 수도 있다고 주장한다. 비이성적이기 때문이라는 것이다. 그러할 가능성 여부와는 별도로 이 주장과 작통권 환수 반대와는 논리적 연관성이 없다. 김 위원장이 비이성적이라면 핵무기 선제사용을 포함해 무슨 짓도 할 수 있는 것이며 그렇다면 그를 억지할 수 있는 방법은 없고, 따라서 작통권 환수를 하든 하지 않든 결과는 마찬가지인 것이다. 북한이 핵무기를 가지고 있기 때문에 작통권 환수는 불가하다는 논리는 어떤 경우든 건강부회인 것이다.

넷째, 작통권 환수시 미국이 제공하던 대북전략정보를 한국이 독자적으로 획득해야 하기 때문에 극도로 취약한 한국의 정보전력을 강화하기 위해서는 엄청난 재원과 시간이 필요하다는 주장이다. 먼저 미국은 작통권 이양 후에도 한국과 대북전략정보를 공유하겠다고 공약한 바 한국이 독자적으로 정보를 수집해야 한다는 주장은 사실과 다르다. 아울러 위의 주장은 한국의 대북정보획득

능력을 과소평가하고 있다. 2006년 7월 발사된 아리랑2호 위성에 탑재된 카메라의 해상도는 전 세계적으로 5개국만 보유한 1m급이다. 이는 미국 첩보위성의 해상도인 가로세로 30cm에는 비교되지 않지만, 북한군의 병력이동이나 군수시설 정찰은 얼마든지 가능하다. 또 백두/금강 사업이 완료되면 한국의 정보수집능력은 크게 개선될 것이다. 백두 전자 장비의 성능은 휴전선에서 5백 km 떨어진 북한 지역(백두산 일대)까지 전파 감시를 할 수 있고, 금강 전자 장비의 성능은 휴전선에서 1백 km 떨어진 금강산까지 영상 및 음성 정보를 감시할 수 있다. HAWKER 800XP에 탑재되는 E시스템사의 원격 조정 감시 체계(RCSS)를 이용하면 평양 이남 지역에 있는 가로 세로 30cm크기의 농구공만한 물체까지 포착하며 촬영할 수 있고, 야간에는 이동 표적을 탐지하기도 한다. 초고정밀도의 카메라를 부착한 우리별3호 위성은 한국군이 대미 정보 의존을 줄이고 우리 군 자체의 “정보 자주화”를 위해 총 2,439억 원이라는 막대한 예산을 투자하고 있는 백두/금강 사업과 연계, 첨단 군사 정보를 실시간에 제공할 수 있을 것이다. 우리의 영상정보와 신호정보 체계의 획기적 개선 가능성 외에 인간정보의 측면에서는 한국이 오히려 미국에게 대부분의 정보를 제공하고 있다는 점이 간과되어서는 안 될 것이다.

작통권의 환수가 엄청난 예산을 필요로 할 것이라는 주장은 비슷한 맥락에서 정당화될 수 없다. 일부 반대론자는 구체적 수치를 제시한다. 예를 들어 “U-2기를 1회 운용하는데 들어가는 비용은 100만불이고, 현재 1일 평균 2-3회 운영 중인데 이를 비용으로 계산하면 1일 20억 내지 30억, 1년이 되면 U-2기 하나만 가지고도 1조 9,050억원의 예산이 소요된다”는 것이다. “현재 주한미군의 주둔가치는 약 33조 원으로 판단되고 있으며 증원군의 자산가치는 약 387조 원으로 추산되고 있다”는 것이다. 아울러, “현재 한미연합방위체제 하에서는 방위비 부담금으로 금년기준 6,800억원을 부담하고 있는데 만일 전시작전권단독행사 이후 미측이 지원역할로 전환되어 이들 비용을 항목별로 추가해서 한국에게 요구한다면 그 비용은 천문학적인 숫자가 될 것”인데 한국은 이를 부담할 능력이 없다는 것이다.

그러나 이러한 분석은 자기모순에 빠져있다. 즉 앞에서는 작통권 환수가 주한미군의 철수와 한미동맹의 폐기를 의미하여 한국이 그간 주한미군이 수행하던 임무를 모두 떠맡아야 할 뿐 아니라 미 증원군도 기대할 수 없다는 지적인 반면,

뒤에서는 미군의 주둔을 전제로 하는 분석이다. 요컨대 작통권 환수의 비용을 의도적으로 부풀리기 위해 양립불가능한 상황들이 동시에 발생할 것이라며 현실을 조작하고 있는 셈이다. 뿐 아니라, 양자를 분리해서 평가한다 해도 합리성을 결여하고 있음을 쉽게 알 수 있다. 예를 들어, 주한미군은 작통권 이양 후 U-2기를 운영하지 않거나 대북전략정보를 한국과 공유하지 않을 것이라는 주장은 객관적 분석의 결과가 아니다. 미국 정부는 미군이 한국에 주둔할 것이고, 한미동맹 상의 공약을 지킬 것이라 공식화한 바 있다. 따라서 U-2기를 띄울 것이고 전략정보를 한국과 공유할 것이며, 유사시 증원군도 파병할 것이라는 말이다. 한국이 부담해야 하는 방위비 분담금은 오히려 낮아지는 것이 자연스러운 논리이자 상식이다. 한국이 방위분담금을 내는 이유는 주한미군이 남한의 방위에 기여하기 때문일 것이다. 그러나 주한미군의 주요 역할이 남한 전담방위에서 지역분쟁 개입 및 기동타격으로 변하고 있으므로 한국이 오히려 기지사용료 등 요구권한을 확대해야 마땅하다. 미국이 주한미군의 역할 변경에도 불구하고 동맹국으로서 분담을 요구할 경우는 상상불가하지 않지만, 한국이 오히려 분담금 인상을 허용해야 한다는 듯한 주장은 내외적으로 웃음거리가 될 수 있다.

다섯째, 예산 문제와 관련 일각에서는 작통권 환수가 동반하는 엄청난 예산을 전환하여 사회복지 등에 투입해야 마땅하는 주장을 펴고 있다. 참여정부의 정치철학을 고려할 때 더욱 그러하다는 말이다. 그러나 여기에는 함정이 있다. 전기한 바와 같이, 작통권 환수에 따르는 비용은 크게 과장된 것이며, 또 사회복지와 군사주권 회복을 제로섬의 관계로 설정함으로써 둘 중 하나만을 선택해야 한다는 허위사실이 그럴 듯하게 포장되어 제시되고 있는 것이다. 과거 대북화해협력정책을 반대하는 인사들은 남한내 결식아동의 숫자 등을 제시하며 대북지원을 반대했었다. 같은 제로섬적 논리인 것이다. 대북화해협력정책에 따른 남북관계개선과 교류협력 긴장완화 등은 남한의 국내 문제와 병행해서 해결되고 추구되어야 하는 문제이자 가치이지, 남한내 모든 문제가 해결된 후 고려되어야 하는 것들이 아니다. 만일 후자가 옳다면 남한은 대북화해협력도 해서는 안되고, 역설적으로, 대북억지와 봉쇄도 해서는 안될 것이다. 이 모두 상당한 비용을 동반한다고 할 때, 그러한 비용은 남한 내부 문제 해결에 먼저 사용되어야 하기 때문이다. 작통권 환수와 사회복지도 마찬가지로 병행 추구되어야 한다.

-토론문 4. “전시작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성” (조성렬)에 관한 토론문

최지영

이 글은 현재 한·미 간에 진행되고 있는 전시작전통제권 환수에 관한 논의가 본질적으로는 주한미군의 전략적 유연화와 미국의 동북아 전략과 밀접한 관계가 있음을 논하고 있다. 즉 미국은 올해 초 합의된 주한미군의 전략적 유연성 문제와 이에 장애가 되는 전시작전통제권을 조기에 한국 측에 이양함으로써 주한미군을 동북아기동군으로서 운용할 수 있는 발판을 마련함과 동시에, 유엔군사령부의 존속강화를 통해 한반도 위기 상황 시 군사적으로 개입할 수 있는 여지를 마련해 두고자 한다고 보고 있다. 무엇보다 이 글은 국내적으로 전시작전통제권 환수논쟁 과정에서 북한에 대한 군사적 위협이 과장되어 과도한 군비증가가 이뤄질 경우, 역으로 안보딜레마에 빠져 동북아에서 군비경쟁이 촉발될 수 있음을 지적하고, 평화화가 최선의 군비임을 역설하고 있다.

필자는 기본적으로 상술한 글의 논지에 공감한다. 이러한 관점의 연장선에서 보면, 결국 현재 진행되고 있는 전시작전통제권 환수는 일각의 우려와는 달리 한미 군사동맹이 새로운 차원으로 재편되는 것에 불과하며, 이를 현재 진행되고 있는 한미 FTA 협상과 연결시켜 보면 전체적으로 한미관계는 좀 더 공고해지는 과정으로 볼 수 있다. 이와 같이 군사경제적으로 한미동맹관계의 공고화·심층화란 측면에서 볼 때, 현재 한미관계의 조정이 향후 한반도 통일과 우리나라의 경제발전에 중요한 변수로 작용하고 있는 중국과의 관계에 미치는 영향을 고려하지 않을 수 없다. 특히 현재 진행되고 있는 동북아에서 미군의 재편은 미국의 세계적 군사 전략 아래서 진행되는 것으로서 북한보다는 실재 중국에 대한 봉쇄를 목적으로 하는 것으로 볼 수 있는데, 이에 대해 중국의 강한 반발은 이미 직간접적으로 여러 차례 표출되고 있다. 따라서 현재 진행 중인 주한미군의 전략적 유연성 문제와 이에 따른 전시작전통제권의 환수 및 한국군의 군비강화는 단순히 한미 양국 간의 문제만이 아닌 동북아 그 중에서도 향후 한중 관계의 지속적 발전에도 커다란 영향을 미칠 수 있는 사안임이 분명하다. 이에 필자는 주한미군의 전략적 유연성과

전시작전통제권의 환수 문제 등 현재 진행되고 있는 한미군사동맹의 재편을 바라보는 중국의 입장을 간략하게 살펴보는 것으로써 이 글에 대한 토론을 대체하고자 한다.

중국의 대한반도 전략은 중국의 국가이익과 국제체제에 대한 인식과의 밀접한 관련 속에서 논의되어야 한다. 현재 중국 최고의 국가이익은 개혁개방을 통한 경제건설이며, 이 같은 경제 개발주의적 노선은 향후 상당기간 지속될 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때, 중국의 주변국에서 발생하는 안보위기는 중국의 국익에 전혀 유리하지 않은 것이 되며, 경제개발에 국력을 집중하기 위해서는 주변국 관계의 안정은 필수적 조건 중의 하나가 된다. 또한 중국은 오늘날 국제체제를 기본적으로 미국이라는 초강대국과 중국이나 러시아와 같은 몇몇 지역강대국이 각축을 벌이는 일초다극(一超多極)체제로 인식하고 있다. 따라서 중국은 현 상황에서 미국이라는 유일 초강대국과 직접 대면하는 상황을 극도로 경계하고 있다. 물론 외교에 있어 다자주의를 통해 미국의 일방적 통행에 견제를 하기도 하지만, 기본적으로는 미국과의 정면대결을 피하고 한편으로는 미국에 협력하고, 한편으로는 힘을 키우는 도광양晦(韜光養晦: 빛을 감추고 어둠 속에서 실력을 기른다)가 여전히 미국에 대한 전략의 기본을 이루고 있다 하겠다.

이 같은 중국의 국제체제에 대한 인식과 국가이익 등을 종합적으로 고려해보면, 중국의 대한반도 전략은 기본적으로 주변국외교정책의 틀 속에서의 “평화와 안정”으로 요약할 수 있다. 여기의 의미하는 “평화와 안정”은 한반도의 현상유지이며, 중국은 기본적으로 분단이라는 현재의 상태를 유지하는, 즉 한반도에서의 급격한 현상변경을 원치 않고 있다 하겠다. 물론 최근에는 한반도 통일이 이뤄지더라도 기본적으로 중국에 대립적이지 않는 정권이 들어선다면, 즉 평화와 안정이 지속된다면 이를 받아들일 수도 있다는 입장을 보이고도 있지만, 여전히 친미성향의 남한정권보다는 한반도와 중국 사이에서 북한이 완충지대 역할을 해주기를 기대하고 있다. 따라서 중국은 북한의 급격한 붕괴를 원하지 않을 뿐 아니라, 동북아에서 한국이나 일본과 군사적 긴장이 높아져 중국이 국내 경제건설과 발전에 매진하기 어려운 주변 안보환경이 형성되는 것을 바람직하게 여기지 않고 있다 하겠다.

이러한 상황에서 현재 진행되고 있는 미국의 MD 관련 무기의 한국 배치 계획과 주한미군의 전략적 유연성 확보 및 전시작전통제권 환수 등 일련의 한미군사동

맹 관계 재편 과정은 중국 입장에서는 미국의 대중국 봉쇄정책의 일환이자, 대만·조어대·남사군도 등 중국과 관련된 지역 분쟁에 미국이 군사적으로 개입하기 위한 전제를 마련하는 과정으로 인식될 여지가 충분하다. 특히 부시정부 들어 미국은 중국을 21세기 미국 패권에 도전할 수 있는 유일한 국가로 보고, 중국을 둘러싼 주변 국가들에서 군사기지를 확보하고 이라크와 중앙아시아 등에 있는 에너지를 사전에 장악하는 등 다방면으로 중국을 압박해오고 있다. 이러한 미국의 대중국 봉쇄정책은 한미군사동맹의 재편과정에도 그대로 반영되고 있다고 할 수 있는데, 한국에게 한반도 방어를 부담시키며, 주한미군은 동북아기동군으로서 새로운 역할을 맡게 하는 미군의 전략적 유연성 역시 그 맥락에서 파악할 수 있다 하겠다.

이 같은 주한미군의 전략적 유연성 문제에 대해 중국이 예의 주시하고 있다는 점은 지난 3월 닝푸쿠이(寧賦魁) 주한중국대사의 입장 표명을 통해서도 명백히 알 수 있다. 닝푸쿠이 대사는 “주한미군이 제3국을 대상으로 행동하게 되면 우리는 관심을 가지지 않을 수 없다”고 하여, 주한미군의 대만문제 등에 대한 개입가능성에 대해 강하게 경고하였다. 물론 닝 대사는 “미군의 한반도 주둔도 한국의 안보를 위한 쌍무적인 체제로 이해될 수 있는 것으로서 전략적 유연성도 쌍무적인 틀에서 이해할 수 있다”고 덧붙였지만, 주한미군이 대만문제에 개입할 가능성을 중국은 경계하고 있으며 이에 대해 경고하고 나섰다는 점을 생각하면, 한국의 전략적 유연성에 대한 합의가 한미상호방위조약에 위배되는지 여부를 떠나 미국 이외의 다른 주변국가에 대한 전략적 고려가 매우 부족했음을 알 수 있다.

따라서 향후 바람직한 한·중 관계를 위해 우리나라는 현재 진행되고 있는 한미군사동맹의 일련의 새로운 재편들이 한국이 대중 봉쇄에 참여하는 것이 아님을 중국에게 납득시켜야 하는 어려운 상황에 처해 있다. 그런데 아직까지 우리정부는 “전략적 유연성의 실행에 있어 미국은 한국 국민의 의사에 의하지 않은 동북아시아 지역분쟁에 대한 개입은 없다는 한국 측의 입장을 존중 한다”는 합의 문구와 중국과 대만 간 무력 분쟁 발발 가능성은 거의 없으며, 설령 발생한다 하더라도 중국이 한국 내 미군 기지를 공격하는 확전을 택하겠냐는 안이한 태도를 보이고 있다. 그러나 전략적 유연성의 합의문 해석에 대해 한·미 간에 일치하는 지는 차치하고서라도, 중국과 대만 양안

간에 무력충돌 발생 가능성이 없다고 단정하기는 매우 위험한 것이다. 아직까지 중국은 대만에 대한 무력사용을 공식적으로 뿐만 아니라 매우 공공연히 천명하며 여론

을 형성하고 있으며(북경대학의 ‘该打早打’ 논쟁), 사실상 발발된 몇 차례의 대만 해협위기도 결코 낮은 수위는 아니었다. 또한 중국의 경우, 그들의 외교정책이 “주권 외교”라 불리울 정도로 주권과 민족, 국토통일에 대해서는 줄곧 강경한 입장을 취해오고 있다. 이 점에서 1949년 이후 중국에는 무력충돌까지 치달았던 대부분의 분쟁들이 모두 “국경”과 관련이 깊다는 것은 중국을 연구하는 이들에게는 결코 낮은 사실이 아니다. 특히 한국전쟁 당시 중국이 국내적으로 무리수를 두면서까지 한국전에 개입했던 것은 국경지역을 사수하고자 했던(defending China) 의지가 매우 크게 작용하였다.

결국 이러한 상황에서 무엇보다 중요한 것은 한미군사동맹의 재편과정에서 우리가 얼마나 능동적 주체로서 우리나라의 평화와 안전을 위한 계획을 가지고 임하느냐의 문제 일 것이다. 그렇지 못한다면 비단 남북관계 뿐 아니라 중국과의 관계 또한 결코 밝지 않다. 단순히 북한의 위협에 대한 대응이라고 보기에는 턱없이 높은 군비지출과 압도적 화력 무기가 한국에 배치되는 것에 대해 중국은 한국을 동반자적 관계보다는 일본과 같이 미국과 연합하여 중국에 대한 봉쇄와 분열을 시도하는 세력 중의 하나로 인식할 개연성이 매우 높다. 이 경우 중국과의 관계를 풀어가고, 한반도 통일과 평화에 대해 중국의 협조를 얻어내기란 더욱 요원한 것이 된다. 뿐만 아니라 한국이 미국과의 관계에서 일정한 역할을 하지 못할 경우, 향후 중국 역시 북한이 한국과의 관계에서 그러했던 것처럼 한반도 문제를 우리가 아닌 미국과의 대화를 통해 해결하려 할 수 있다. 물론 동북공정 등에서 알 수 있듯이, 중국 또한 지역 패권에 대한 의지나 열망이 없는 것은 아니다. 그러나 일각에서 언급하는 것과 같이 이분법적으로 한국이 중국과 미국 중 양자택일을 하여야 한다고 설정할 필요는 없다고 본다. 오히려 미국이나 국내 일부 여론에 등이 떠밀려 평등한 대미관계로 나아가는 계기가 되지 못한 채 미국에 대한 군사적 예측이 고착화되게 된다면, 향후 동북아에서의 예기치 못한 지역 분쟁에 휩싸이게 될 수도 있으며, 중국이나 북한과의 관계도 풀어나가기 어렵게 되는 진정한 의미에서의 안보위협에 맞닥뜨리게 될 수 있다는 가능성 또한 진지하게 고려해 보아야 할 것이다.

-저자소개

<사회자>

성명	함택영		
소속	북한대학원대학교	e-mail	hammty@kyungnam.ac.kr
전공분야	정치외교학, 외교, 안보, 통일		
학력	Univ of Michigan		
주요 논문 및 저서	○국가안보의 정치경제학, 법문사 (1998) ○분단의 두 얼굴(공저), 역사비평사 (2005) ○Arming on the two koreas ○북한 군사문제의 재조명(공저) 등 다수...		

<발제자>

성명	조성렬		
소속	국제문제조사연구소 기획실장	e-mail	joseon@riia.re.kr
전공분야	지역정치, 동북아안보, 일본정치		
학력	성균관대학교 대학원 정치학 박사학위		
주요 논문 및 저서	○북한사회, 무엇이 변하고 있는가? 정토출판 (2001) ○정치대국 일본 ○주한미군 : 역사, 쟁점, 전망 한울아카데미(2003) 등 다수...		

성명	홍현익		
소속	세종연구소 수석연구위원	e-mail	hyunik@sejong.org
전공분야	한·미관계, 한·러관계, 한반도 안보		
학력	서울대학교, 프랑스 파리1대학		
주요 논문 및 저서	○『9·11테러 이후 미·중·러 3각관계의 변화』, 세종정책연구 2003-18 세종연구소 (2003) ○“New Russo-American Strategic Partnership and Korean National Strategy: Second Korean Nuclear Crisis and Korean National Strategy”, Sejong Research Studies (2004) ○“Prospect of North Korea-US Relationship: How to Solve the North Korean Nuclear Problem? 2005 IKUPD Forum, Harvard Law School, April 9, (2005) ○『미국의 미사일방어체제와 한국의 대응』, 세종정책연구 2004-6 세종연구소 (2004) ○“2기 부시 행정부의 동북아 전략과 한·미 안보협력 방안,” 『세종정책연구』 제2권 제1호(2006) 등 다수...		

<토론자>

성명	김연철		
소속	고려대 아세아문제연구소 연구교수	e-mail	dootakim@hanmail.net
전공분야	북한정치, 통일		
학력	성균관대학교 정치학 학사, 석사, 박사		
주요 논문 및 저서	<p>○북한 경제개혁 연구(공저) (2002)</p> <p>○북한의 산업화와 경제정책(저서) (2001)</p> <p>○남북경협 가이드라인(공저) (2001)</p> <p>○1990년대 쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점, 고대, 아세아 연구(2002)</p> <p>○바세나르 체제와 미국의 대북경제 제재, 경남대 (2000)</p> <p>등 다수...</p>		

성명	김태현		
소속	중앙대학교 국제학대학원 교수	e-mail	thkim@cau.ac.kr
전공분야	국제정치, 외교정책, 국제안보		
학력	서울대학교, The Ohio State Univ		
주요 논문 및 저서	<p>○탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가, 세종연구소(1998)</p> <p>○북핵위기와 동아시아 안보, Korea Journal (2005)</p> <p>○Bush reelected, Roh speaks up, and Kim Reelected?, 한국국제정치학회 발표논문집 (2004)</p> <p>○탈냉전기 안보담론: 한국의 경우, 진단학회/한국사학회/인문사회연구회 발표논문집 (2004)</p> <p>○911과 세력균형, KNDU Review (2004)</p> <p>등 다수...</p>		

성명	박건영		
소속	가톨릭대학교 국제학부 교수	e-mail	think@catholic.ac.kr
전공분야	국제정치이론, 동북아 외교안보, 남북한 관계		
학력	서강대학교 (B.A), University of Colorado (Ph.D.,1989)		
주요 논문 및 저서	<p>○북핵이후 (사회평론, 2006)</p> <p>○The Bush Administration and the North Korean Nuclear Row (Brookings, 20005).</p> <p>○현대국제관계이론과 한국, 사회평론 (2004)</p> <p>○한반도평화화보고서, 한울 (2002)</p> <p>○"국제관계이론의 한국적 수용과 대안적 접근" 『국제정치논총』 (2002)</p> <p>○ "국제관계와 패권이론," 『21세기 미국패권과 국제질서』 (2000).</p> <p>등 다수...</p>		

성명	최지영
소속	한림국제대학원대학교 국제관계학과 조교수
전공분야	지역정치, 중국 정치 및 대외관계
학력	성균관대학교, 北京大學(2004)
주요 논문 및 저서	<p>○淺析實證主義對西方主流國際關係理論在方法論上的影響(실증주의의 서구 국제관계이론에 대한 방법론상의 영향 연구), 『國際政治研究』, (2003)</p> <p>○性別與國際關係: 有關“女性主義國際關係理論建構的可能性”的探索(Gender와 국제정치: 여성주의 국제정치이론 구축 가능성 연구), 『世界經濟與政治』, 總第278期, (2003)</p> <p>○주권과 인권: 인권 담론을 통해서 본 중국의 주권에 대한 인식 연구, 『중소연구』 제28집 4호 (2004)</p> <p>○여성의 국제화: 중국으로의 해외인턴쉽 파견 사례를 중심으로, 부산발전연구원 여성정책연구센터 공모 논문, 『부산여성정책연구』 제3호, (2005)</p> <p>○개혁개방이후 탈농업화 속의 중국 농촌여성 문제에 대한 젠더적 고찰, 『현대중국연구』 제8권 제1호, (2006)</p> <p>등 다수...</p>

새로운코리아구상을위한연구원은...

■ 『코리아연구원』(KNSI)는 정치-외교, 경제-통상, 사회통합 부문에서 실증적 분석에 기초한 정책대안 및 국가전략을 제시함으로써 민주적 공동체의 변형에 기여하고 한반도에서 자주·민주·평화에 입각한 통일을 구현하며 나아가 세계평화에 이바지하는 것을 목적으로 2005년 2월 설립된 네트워크형 민간 싱크탱크입니다.

■ 『코리아연구원』은 연구자-정책전문가-현장전문가 등 50여명의 연구네트워크를 기반으로 출범한 싱크탱크입니다. 현재, 상임고문은 최장집 고려대 교수이며, 2006년부터 박순성(동국대 교수), 김연철(고려대 아세아문제연구소), 신동면(경희대 교수), 이정철(숭실대 교수), 임원혁(KDI 연구위원) 등을 중심으로 상임집행위원회 체제로 운영하고 있습니다. 향후 연구네트워크에 기반한 상근연구자를 보유한 싱크탱크로의 발전을 준비합니다.

■ 『코리아연구원』은 외교·안보·통일 및 사회통합 분야를 중심으로 현안 이슈에 대해 평가와 정책대안 및 중장기 국가전략의 연구를 진행하고, 연구자-정책담당자-현장전문가 간의 정책소통과 대안모색을 위해 코리아포럼을 운영하며 진보개혁진영의 지적인 동반성장을 추구하고 있습니다.

■ 『코리아연구원』작년 개원 이래 ▲「노무현-김정일 만나 평화기획안 만들자(2005/03/24)」, ▲「사회적 양극화 실태와 해법(2005/05/17)」, ▲「외국자본, 어떻게 보아야 하나?(2005/07/04)」, ▲「새로운 한국외교 구상(2005/07/19)」, ▲「주한미군의 전략적 유연성과 동북아 평화(2006/02/20)」, ▲「한-미 FTA에 대한 우려와 해법(2006/05/11)」, ▲「한국판 <지역재투자법>의 도입 필요성(2006/05/22)」, ▲「상하이 협력기구(SCO)와 한반도(2006/07/19)」, ▲「전시 작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성(2006/08/21)」 등의 대표적인 정책대안을 제시해 온 바 있습니다.

■ 『코리아연구원』은 현재까지 현안(분석)진단 43호, 특별기획(정책대안) 9호, 국제컨퍼런스 1회, 코리아포럼 3회를 진행했으며, 4건의 중장기 프로젝트(▲(가제)사회통합을 위한 사회정책 구상-신동면,홍경준,전병유,채창균,박경숙,권순만 ▲(가제)북한의 개혁개방과 국제협력-김연철,박순성,이정철,이영훈,FRANK ▲(가제)공동체자유주의론의 한계와 공화주의적 대안-안병진 ▲(가제)중국 지역발전전략의 변화와 한반도-주장환)를 진행하여 내년 초 출판을 앞두고 있습니다.

■ 『코리아연구원』홈페이지(www.KNSI.org)에서 연구활동에 대한 소개 및 새로운 코리아를 위한 정책대안과 다양한 참고자료를 열람하실 수 있습니다.

후원회원
이 되어주십시오.

진정한 변화는
작은 곳에서 비롯되어,
큰 흐름을 이루게 됩니다.

새로운 코리아구상을 위한 연구원이
새로운 지혜와 힘으로 거듭날 수 있도록
새로운 가족으로 함께하여 주십시오.

※연락처

홈페이지 / www.knsi.org

e-mail / knsi@knsi.org

주소 / 110-052

서울시 종로구 적선동 156

광화문플래티넘 1502호

전화 / 02.733.3348

FAX / 02.733.3382



코리아연구원 후원회원 가입 원서

성명 (법인명)			
이동전화 및 전화번호			
전자우편(e-mail):			
우편물 받을 주소			
월(月)회비약정	<input type="checkbox"/> 5천원	<input type="checkbox"/> 1만원	<input type="checkbox"/> 2만원 <input type="checkbox"/> 희망금액(원)
은행명		계좌번호	
예금주 성명		주민등록번호	

사단법인 새로운코리아구상을 위한 연구원의 회원 가입 및 월회비 약정에 동의합니다

2006 년 월 일

성명 : (인)

KNSI 새로운코리아구상을위한연구원

감사합니다.