

한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방

KOREA
INSTITUTE
FOR
NATIONAL
UNIFICATION

국내안보학술회의(2004.5.11) 발표논문집

학술회의 종서 2004-02

●
**한반도 안보정세변화와
협력적 자주국방**

국내안보학술회의(2004. 5. 11)발표논문집

통 일 연 구 원

< 행사 일정 >

09:00~09:30 등 록

09:30~10:00 개 회 식

- 개 회 사: 박영규(통일연구원 원장)
- 환 영 사: 권영기(국방대학교 총장)
- 기조연설: 김희상(비상기획위원장)

10:00~12:20 제1회의: 남북관계와 한반도 안보정세

- 사 회: 홍관희(통일연구원 평화안보연구실장)

발표1: 최근 남북관계 동향분석: 한반도 안보에의 함의

박영호(통일연구원 선임연구위원)

- 토론:홍성표(국방대 교수)

발표2: 미·일 대북정책 동향과 한·미·일 정책공조

김경민(한양대 교수)

- 토론:최진욱(통일연구원 선임연구위원)

발표3: 제2차 6자회담 이후 북핵문제 해결 전망

전성훈(통일연구원 선임연구위원)

-토론:김태우(한국국방연구원 수석연구위원)

12:20~13:30 중 식

13:30~16:00 제2회의: 협력적 자주국방

■사 회: 이석수(국방대 교수)

발표1: 협력적 자주국방과 한·미동맹: 쟁점과 과제

김영호(국방대 교수)

- 토론: 박종철(통일연구원 정책연구실장)

발표2: 협력적 자주국방과 한국의 미래전력 소요

이상현(세종연구소 연구위원)

- 토론: 최종철(국방대 교수)

발표3: 협력적 자주국방과 국방개혁

노훈(국방연구원 책임연구위원)

- 토론: 현인택(고려대 교수)

16:00~16:30 휴 식

16:20~1800종합토론

■사 회: 장달중(서울대 교수)

토 론: 조성태(전 국방부장관)

정영태(통일연구원 선임연구위원)

황병무(국방대 교수)

유용원(조선일보 국방전문기자)

김경웅(전 남북회담대표)

18:00 폐 회

개 회 사

박 영 규
(통일연구원 원장)

존경하는 김희상 비상기획위원장님! 권영기 국방대학교 총장님!
이승희 국방대학교 안보문제연구소 소장님!

오늘 학술회의에서 사회와 주제발표 및 토론을 맡아주실 전문가
여러분!

그리고 내외귀빈 여러분!

공사다망하신 가운데에도, 통일연구원과 국방대학교 안보문제역
무소가 “한반도 안보정세 변화와 자주국방”이라는 주제를 가지고 공
동으로 개최하는 학술회의에 참가해 주신 데 대해, 깊은 감사의 말
씀을 드립니다.

돌이켜 보면, 지난 1994년 1차 핵위기가 “제네바합의” 체제로
마무리되면서, 한반도는 비교적 안정적 기조를 유지해 왔습니다. 그
러나 2002년 북한이 우라늄 농축 핵무기개발을 시인하면서부터 발
생한 제2차 핵위기는 아직까지 해법을 마련하지 못한 채, 과거의 마
북 양자회담과는 달리, 6자회담 체제 속에서 해결방안이 모색되고
있습니다.

내외귀빈 여러분께서 충분히 인지하고 계시다시피, 북한의 핵무기
프로그램은 세계평화에 대한 위협임과 동시에 한국의 국가안보에 심대
한 위협이라는 점에서 반드시 해결되어야 할 중대한 안보문제입니다.

따라서 그동안 남북한간 다양한 채널을 통해 우리 정부가 강조
한 바와 같이 북한은, 핵개발을 포기하고 선의에 입각한 남북협력관
계에 적극 동참할 때, 북한의 개혁과 개방이 성공적으로 추진될 수
있고, 한반도에 진정한 평화가 정착될 수 있다는 엄연한 사실을 직
시해야 할 것입니다.

한편, 한국전쟁 이래 대한민국의 국가안보는 한미동맹과 주한미
군의 적극적이고도 협력적인 역할에 의해 유지되어 왔습니다. 양국군
으로 구성되는 한미 연합방위력은 북한의 대남전략과 도발을 차단함
으로써, 한국의 안정과 평화를 지키는 보루 역할을 수행해 왔습니다.

그러나 최근 국내외 정세의 급격한 변화와 미국의 세계전략 변화에 따라, 주한미군의 재배치 작업이 추진되고 있습니다. 지난 반세기 동안 주한미군이 수행해 온 한반도에서의 전쟁 억지력을 감안할 때, 주한미군 재배치가 향후 우리의 국가안보에 미칠 영향을 심도있게 분석하고, 그에 따른 우리의 국방·안보전략 방안을 모색하는 일은 국방·안보 분야의 모든 정책입안자와 전문가들에게 매우 시급하고 필요한 과제로 여겨지고 있습니다.

자주국방은 당연하고도 피할 수 없는 우리의 과제입니다. 그러나 현대의 국제관계와 세계체제는 비단 안보분야 뿐만 아니라 모든 분야에서 국가간의 상호의존과 상호협력 관계를 피할 수 없게 만들고 있습니다. 따라서 안보에서의 상호의존은 모든 나라가 일반적으로 수용하는 보편적 개념이 되고 있습니다.

이와 같이 오늘날의 상호긴밀하고 의존적인 국제관계를 고려할 때, “자주”나 “동맹”이냐의 2분법적 분석과 접근은 무의미할 뿐만 아니라, 우리의 안보현실에 결코 도움이 되지 못한다고 본인은 확신하고 있습니다.

이런 뜻에서 오늘 통일연구원과 국방대학교 안보문제연구소가 한반도 안보정세에 대한 분석을 바탕으로, 확고한 한·미동맹에 기초한 “협력적 자주국방”의 방향을 모색하게 된 것은 참으로 시의적절하고 뜻 깊은 일이라 하겠습니다.

아무쪼록 오늘 학술회의가 정부의 국방·안보 분야 정책입안은 물론 민간의 정책연구에도 큰 도움이 될 수 있도록, 참여해 주신 전문가 및 내외 귀빈 여러분께서 좋은 의견을 나누어 주실 것을 부탁드립니다. 리면서, 개회 인사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

환 영 사

권 영 기
(국방대학교 총장)

오늘 통일연구원과 국방대학교가 “한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방”이라는 주제로 공동안보학술회의를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

먼저 바쁘신 가운데도 이 자리를 빛내주신 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

또한 오늘 학술회의에 귀중한 말씀을 해 주실 발표자와, 토론자 및 사회자 여러분에게 감사의 말씀을 드리며, 조성태 전 국방장관님과 기조연설을 해주실 김희상 비상기획위원장님께 심심한 사의를 표합니다.

존경하는 내외 귀빈여러분!

오늘날 세계는 과학기술의 발달에 따라 경제·사회적으로 커다란 발전을 이루어 가고 있으며, 자유와 인권 등 보편적 가치에 기초한 정치체제가 확대되어 가고 있습니다. 그러나 냉전의 종식 이후 세계질서의 근본적 재편에 따라, 불안정성은 오히려 증대되고 있습니다. 국가간 전통적인 위협 뿐만 아니라 종교문제, 국제테러, 대량살상무기(WMD)확산 등 새로운 안보문제들이 국가와 국민의 안전을 위협하고 있습니다.

특히 동북아와 한반도에는 북한 핵문제로 불안이 가중되고 있는 가운데 6자회담을 통한 평화적 해결이 모색되고 있으나, 아직 가시적 성과를 기대하기는 어렵다고 판단됩니다.

그러나 다행스럽게도 남북관계는 군사적 대치상태가 지속되는 가운데서도 다양한 대화가 진행되고, 철도 및 도로 개설, 개성공단 건설, 금강산관광 등 3대 경협사업을 통해 화해협력 기조가 유지되고 있으며, 장성급 군사당국자 회담도 예상되어 장차 남북관계가 호전될 것으로 기대해 봅니다.

전반적으로 볼 때 동북아 정세는 단기적으로 북한 핵문제, 미·

중·일 상호관계의 변화에 따라 불안정이 고조될 수 있으나, 장기적으로는 역내 국가간 경제협력과 다자안보대화가 활발하게 이루어져, 평화와 번영의 기회가 확대될 것으로 전망됩니다.

이러한 시기에 통일안보 전문 연구기관인 「통일연구원」과 군사안보 전문연구기관인 국방대학교 「안보문제연구소」가 현재 한반도 안보정세 변화 속에서 협력적 자주국방의 의미를 논의하게 된 것은 매우 시의적절하고, 뜻있는 기회라고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 학술회의를 통하여 세계전문가들의 다양한 의견과 대안들을 수렴하여 한반도 평화와 안정을 위한 국민적 공감대가 형성되는 장이 되어 줄 것을 당부 드립니다.

다시 한번 이번 학술회의 준비와, 좋은 발표, 토론 그리고 사회를 맡아주시는 여러분께 감사의 말씀을 드리며 바쁘신 가운데서도 학술회의를 빛내주신 내외 귀빈 여러분에게도 심심한 사의를 표합니다.

감사합니다.

기 조 연 설

김 희 상
(비상기획위원장)

21세기 종합안보의 시대, 한반도로 밀려드는 국제적 안보 위협과 최근 한반도 주변에서 전개되고 있는 다양한 안보게임들은 지금 한민족의 미래에 엄청난 도전과 기회를 함께 만들고 있다. 어쩌면 우리는 지금 자신도 모르는 사이 거대한 민족사적 분수령을 맞고 있는지도 모른다. 당연히 도전은 극복하고 기회는 이루어야 할 것이고 그것은 오늘 우리가 안보를 어떻게 대비하고 이끌어 가느냐에 달려 있을 것이다.

1. 현대 국가안보 문제에 대한 再認識

인류를 오래 동안 동과 서로 나누어 긴장으로 억압하던 냉전체제는 20세기 말 구소련의 해체와 더불어 종식되고 인류는 한 때나마 범인류적 화해와 협력, 평화와 번영이라는 지구촌 시대의 꿈에 부풀었다. 그러나 냉전체제의 붕괴는 미·소간의 거대한 핵 균형을 배경으로 형성되어 있던 냉전시대 나름의 평화유지구조, 분쟁 관리 체제도 함께 붕괴시켜서 냉전이 남겨 놓은 수많은 갈등의 유산들을 분쟁으로 폭발시키고, 지구촌을 피로 물들이고 있다. 이 시점에도 세계의 분쟁 및 분쟁 가능 지역은 무려 80여 곳이 넘는다고 한다.

오늘날 인류의 안전한 삶을 위협하는 것은 이 뿐만이 아니다. 1990년대 중반이후, 소위 포괄안보(comprehensive security) 개념이 등장하면서 새삼 안보적 관심의 대상이 된 세계의 인권에 대한 위협도 그렇지만, 현대의 대규모 재해 재난의 위협 같은 것은 갈수록 커져 가는 듯하다. 대체로 자연환경의 파괴와 밀집 대도시에서 과도히 첨단 과학 기술에 의존하고 있는 현대 문명사회의 삶의 방식 그리고 그 속에서 비인간화 하고 있는 인류의 사고와 문화 등은 사회적 재난과 자연 재해 같은 것의 규모를 극단적으로 키우고 사회적 성격을 변화시키고 있기 때문이다.

테러는 이제 핵심적 위협의 하나가 되었다. 2001년 9·11참사는 테러도 이제 전쟁이상의 대규모 파괴가 가능하고 어떤 나라도 완벽하게 막아 낼 수가 없는 안보상의 중차대한 위협이라는 잔인한 증명이었다. 특히 과거에는 “약자의 무기”로 일부 양해되기도 했었지만 이제는 많이 달라졌다. ‘무고한 대중에 대한 무차별적 공격’을 특징으로 하는 ‘현대의 테러’는 인간이 사회적 공동체를 이룰 수 있게 하는 基底, 최소한의 상호 신뢰와 사랑을 송두리째 파괴 할 수 있는, 그래서 평화로운 『국제사회』의 미래는 물론 지구촌 공동체의 존재 자체에 대한 범인류적 안보 위협일 수가 있기 때문이다.

위협이 이렇게 다양하고 복합적이 되니 당연히 안보 태세와 대응 수단도 과거와 같을 수가 없다. 그래서 지금 세계의 국가안보 태세는 일대 혁신의 시대 같다. 예컨대 전통적 전쟁 가능성 보다는 새로운 위협이 확산되는 추세에 따라 전통적 군대의 기능과 조직, 태세도 ‘새 위협 대응 형’으로 혁신하고, 국가안보기구도 국방 및 외교 등 전통적 안보기구 외에 미국의 국토안보부(DHS), 러시아의 비상사태부(EMERCOM), 이스라엘의 비상경제위원회(MELACH), 스웨덴의 비상관리처(SEMA) 등 다양한 새로운 기구들이 창설되고 있다.

보다 더 재미있는 것은 아마도 국가간 안보문제의 상호 의존과 협력이 갈수록 일반화하고 다차원의 집단 안보 체제가 다양하게 발전하고 있다는 점일 것이다. 새로운 위협들은 성격 자체가 과거와 달라서, 인권 문제처럼 국가 절대주권에 집착해서는 해결이 불가능하거나 국제 테러와 같이 국경을 넘나드는 초국가적 위협인데다가, 위협의 형태가 원체 다양하고 복합적이어서 개별 국가들의 제한적 역량만으로는 효과적으로 대응 할 수도 없기 때문일 것이다. EU의 경우처럼 공동 대응이 보다 경제적 효율적일 것이라는 깨달음이나

세계화 시대의 일반적 추세의 영향도 없지는 않았을 것이다.

2. 주변 안보 환경과 북한 핵 문제의 숨意

그러나 한국의 주된 안보적 관심은 좀더 근본적인 데 있다. 우선 우리 입장에서는 이른바 「신 국제질서」의 水面하, 동북아에 내밀하게 內燃하고 있는 다양한 갈등관계부터가 중요한 관심거리다. 미국의 「신 국제질서」와 중국의 오랜 「중화사상」의 꿈 간의 경쟁 관계가 중심축이 되고 일본의 「대동아 공영권」의 향수와 과거의 영광을 재현하려고 切齒腐心하고 있는 러시아 등이 만들어 내는 복합적 갈등구조들 말이다.

흔히 이 갈등구조는 시간이 갈수록 폭발적이 될 것이고, 여기에 작은 불꽃이라도 튀면 동북아 전체, 특히 그 지정학적 중앙에 위치한 한반도는 또 한번 20세기 초와 다름없는 거대한 국제정치적 태풍에 휘말리게 될지 모른다고 우려한다. 그렇지 않아도 오늘의 한반도는 이 좁은 지역에 남과 북의 예비군을 포함 총 1,400만 이상의 군대가 밀집 대치해 있는 화약고이고, 북한은 걸핏하면 ‘서울 불바다’식의 위협과 연평해전을 비롯한 수많은 직·간접적 도발 그리고 극한적 인내를 강요하는 벼랑끝 외교(Brinkmanship)로 그 뇌관이 되려해 왔다.

물론 북한은 우리가 힘을 합쳐 21세기를 함께 헤쳐 나가야 할 같은 동포다. 그러한 대의에 입각해서 우리는 오래 동안 많은 비판과 어려움을 인내하며 서로 화해하고 협력하는 새로운 관계를 만들기 위해 최선의 성의를 다 해왔다. 그래서 남북한 간의 다양한 만남과 교류, 개성공단 같은 협력 사업과 적지 않은 희망적 약속 그리고 여러 가지 긍정적인 내부적 변화를 이끌어 내기도 했다. 물론 앞으로 이 이러한 노력은 꾸준히 지속되어야 할 것이다.

그럼에도 아직은 우려가 더욱 큰 것 또한 명백하다. 북한은 분명 같은 동포, 화해협력의 대상임에 틀림없지만 동시에 공산주의 독재나 자유민주주의냐를 놓고 서로 죽고 사는 엄연한 체제경쟁의 대상이기도 하다. 그래서 남북 관계는 「화해 협력」과 「평화 정착」이 두 축이고, 남북 관계가 원만하게 발전하려면 이 두 축이 균형되게 발전해 가야 한다. 그런데 아무리 살펴보아도 평화 정착을 위한 노력은 소홀하기 짝이 없고 赤化統一이라는 북한의 기본 전략이나 전선의 군사태세에도 어떠한 변화의 모습을 찾아 볼 수가 없다.

그런 가운데 이제 핵무기까지 개발하려 해서 온 세계의 신경을 날카롭게 하고 있다. 6자회담에 큰 기대를 걸고 있지만, 얼마 전 셀리그 해리슨이 전한대로라면 북한은 핵의 완전한 포기 이른바 CVID는 절대로 받아들일 수 없다고 강조했다고 한다. 그렇다고 미국이 북한의 핵을 허용할 수 있겠는가? 그럴리도 없지만 정말로 허용하면 우리에게서 큰 재앙이 될 것이다. 핵이 없을 때 ‘서울 불바다’를 호언하던 사람들이다. 남북의 군사력 균형은 결정적으로 붕괴되고, 한국은 일상적으로 ‘전쟁이냐 굴복이냐’하는 위협에 시달리게 될 것이다. 평화가 유지되어도 굴욕적이거나 노예적인 평화가 될 것이다. 무엇보다도 공산주의 적화 통일은 몰라도 자유민주주의 체제에 의한 통일은 불가능 하게 될 것이다. 어떠한 형태의 통일이건 통일은 궁극적으로 군사통합으로 매듭지어지는 것이기 때문이다.

더 큰 문제는 그것이 결과적으로 우리의 안전 문제를 국제사회에 맡겨 버리게 될 가능성이 높다는 점이다. 이 시대 국제안보위협 의 최대 화두는 테러, 특히 ‘대량 살상무기(WMD)와 연계된 테러’이다. 국제사회에서 흔히 ‘불량국가’(Rogue State)로 불려져온 북한은 일찍부터 ‘테러지원국’으로 낙인이 찍혀있고 KAL기 폭파, 아

웅산 폭파 등 국가테러리즘의 前非도 있다. 현대 국제안보상 핵심적 관심의 하나가 되어 있는 인권유린과 마약문제로 세계의 많은 의구심을 사고 있기도 하다. 북한은 안보상 온갖 위협한 역량을 두루 갖춘 국제사회의 특별한 위협 집단인 셈이다.

그런데 이제 대량의 화학 및 생물무기에다가 핵과 장거리 미사일까지 개발하겠다는 것이다. 현대 세계의 지배적 국제질서에 대한 협박이요 적대적 도전인 셈이고, 세계가 우려하고 경계할 것은 당연한 이치이다. 지나치게 경직된 모험주의가 자칫 남과 북의 관리 능력 범위를 벗어난 통제 불능의 자해적 위협이 될 우려는 충분히 가능한 것이다. 체제유지의 한계상황을 스스로 앞당기고 있다고 해도 과언이 아닐 것 같고, 이래저래 한국으로서는 대 전략적 안목을 가지고 지극히 지혜롭게 대처해야 할 때가 아닌가 싶다.

3. 한국 안보의 핵심과제: 협력적 자주 국방

장차 한국이 대처해야 할 안보 위협들은 이렇게 크고 다양하다. 전면 남침으로부터 국지도발, 특수부대의 침투, 테러, 그리고 간접 침략에 이르기까지 어느 것 하나 쉽게 생각 할 수 없는 전통적 북한의 위협에 추가 된 위협들이다. 더욱이 그것은 시련이자 도전인 동시에 하나의 거대한 기회일 수도 있는 복합적인 성격의 것이다. 21세기 세계화 시대 이 '강대국 위주 제한 주권시대'에 장차 우리 민족이 살아남고 보다 나은 시대를 열어 가고자 한다면 이 불행한 민족 분단 상태는 반드시 극복해야할 장벽이요 한계상황이기 때문이다. '국민소득 2만 불의 꿈'도 결코 쉽게 가능하지 않은 한계상황 일런지도 모른다.

당연히 한국의 안보 태세도 과거와 같을 수가 없을 것이다. 그런 차원에서 지금 세계 각국에서 진행되는 일반적인 국가안보 태세

혁신의 노력도 잘 살펴 볼 필요가 있다. 현대의 새로운 위협에 맞게 안보기구를 보다 합리적으로 재정비한다든가 다양한 위협과 필요에 맞게 軍을 조정 발전시키는 것은 우리에게도 시급한 과제 중의 하나일 것이기 때문이다.

‘협력적 자주국방’ 태세를 새삼 강조하는 것도 같은 이유다. 여기서 「自主」가 강조된다고 해서 이 지구촌 시대에 국방을 오로지 내 자신만의 獨自的 힘으로 다 담당하겠다고 하는 배타적인 「完全型 自主國防」을 말하는 것은 아니다. 세계적 테러를 비롯해서 현대의 다양한 초국가적 위협을 고려하면 그것은 불필요할 뿐만 아니라 불가능한 것이다. 과거 어느 때 보다도 안보상의 국제적 상호 의존도가 높고 집단안보가 일상화하고 있는 현대의 자주국방이란 어디까지나, 「協力的 自主國防」일 수밖에 없다.

더욱이 동북아의 지정학적 중심에 있는 한국이 주변 강대국들에 의해 형성되는 국제적 위협에 적절히 대처하려면 우리는 더욱 협력적이어야 할 것이다. 그런 의미에서도 한·미동맹, 미국과의 군사적 「協力」은 특별히 잘 관리될 필요가 있다. 물론 시대와 환경이 달라지는데 한·미동맹이라고 한들 그 체제와 형태, 운용이 모두 영원 불변일 수는 없을 것이다. 쌍방의 전략적 필요에 따라 다소의 조정은 불가피 하겠지만, 안보와 경제, 문화 등 모든 차원에서 한·미동맹의 기능과 역할을 분석해 보면 그것이 과거와 현재 미래를 막론하고 한국안보의 큰 지주이자 대외정책의 대들보라는 기본인식만은 명확해야 한다.

그리고 원래 자주국방의 요체는 바로 ‘국방을 기획하고 준비하며 구현하는 과정에서의 자주성’에 있는 것이다. 한국이 이런 주인의식을 갖고 잘 살펴보면 이 시점 한·미동맹 만큼 자주국방의 경제성과 효율성을 높이고 보다 튼튼하게 내실을 다져주는 존재가 없다. 파괴

적 전면전쟁에서의 승리보다도 적극적 평화의 확장과 안정이 더욱 소중한 이 시점에서는 성공적 자주국방이 절대적 필수요소다. 그 대신 한국의 한 걸음 앞선 자주국방 태세는 한·미동맹 관계를 보다 한 차원 높은 안정적인 관계의 바탕이 될 것이다.

결국 이 두 가지는 문자 그대로 상호 보완적인 것이다. 두 가지 뿐이 아니다. 일반적으로 이해되고 있는 바와는 달리 ‘남북관계’와 ‘한·미동맹’ 그리고 ‘자주국방’이 모두 서로 배치되는 것이 아니라 서로 조화되고 상호 보완적이다. 예컨대 한국안보의 중요한 지주의 하나인 한·미 우호동맹관계가 잘 뒷받침되어야 남북관계도 더 적극적이고 폭넓게 추진 할 수가 있고, 남북관계에 실질적인 발전이 있으면 한·미관계도 좀 더 균형을 다지며 내실 있게 발전 해 나갈 수 있을 것이다. 적어도 이러한 대전략적인 인식하에 모든 정책이 총합적으로 디자인되고 짜여져야 할 것이다.

한편 자주국방은 기본적으로 국방태세를 전략 환경의 필요에 조화시키고 안보 목표의 구현에 적합하게 발전시켜 나가는 데에 중요한 實益이 있다. 당연히 오늘 우리의 자주국방도 군사 사상과 구조, 戰力체계 등 모든 면에서 많은 혁신의 노력을 요구하고 있다. 그런 차원에서 軍事革新(RMA)라든가 때마침 진행되고 있는 세계 각국의 노력들이 하나의 他山之石이 될 수 있을 것이고 1990년대 초, 제6공화국 당시의 ‘자주국방’ 노력도 또 다른 교훈이 될 수 있을 것이다.

중·소를 향한 ‘북방정책’ 및 대북 ‘개방정책’과 병행하여 추진된 이 때의 ‘자주국방’ 노력에는 최소한의 독자적 군사 운용능력을 갖추어 통일의 시대에 대비한다는 나름의 웅대한 구상이 있었다. 당시의 ‘한국 방위의 한국화’ 추세와 함께 ‘방위는 의존적 국방으로도 가능할지 몰라도 통일은 불가능 하더라’는 과거 한국동란 시의 경험도 觸

媒가 되었다. 적어도 우방의 군사력은 어디까지나 補助手段으로 삼고, 최소한의 필수적 所要는 자신이 감당 할 수 있는 기본 역량과 체제를 갖추어야 국방의 기능을 제대로 수행해 나갈 수 있다는 공감도 있었다.

21세기 정보화 시대, 국가안보가 과거와는 크게 다른 새로운 매카니즘에 의해 움직이는 총합안보의 시대, 동북아의 갈등구조와 북한의 핵 개발 그리고 초국가적 테러 등 오늘 한국의 삶을 불안하게 하는 안보 위협 요소들은 지극히 다양하고 복합적이다. 그런 가운데 「參與政府」는 ‘평화와 번영의 동북아 시대’의 개척을 큰 비전의 하나로 삼고 있다. 멀리 시대의 흐름을 내다보고 오늘 국제적 안보환경의 특성을 폭넓게 조감하면서 戰略적으로 매우 지혜롭게 접근하지 않으면 안 될 상황인 것이다. 남북관계는 보다 더 장기 대 전략적 眼目 하에 합목적적으로 투명하고 균형되게 발전시키고 그와 함께 한·미동맹을 비롯한 다양한 집단 안보 관계들을 더욱 강화하며 동시에 우리의 자주적 국방역량도 전략적·전술적 모든 차원에서 最適化 해 나가는 전략적 지혜를 발휘해야 할 것이다. 실로 非常한 국가적 용기와 국민적 지혜가 필요한 시점이다. 국민이 지혜로워야 정책도 지혜로울 수 있기 때문이다.

- 차례 -

♣ 제1회의

- ◎ 최근 남북관계 동향분석: 한반도 안보에의 함의 / 박영호
..... 1
- ◎ 미·일의 대북정책 동향과 한·미·일 정책공조 / 김경민 33
- ◎ 제2차 6자회담 이후 북핵문제 해결 전망 / 전성훈 53
- ◎ 제1 회의 토론 93

♣ 제2회의

- ◎ 협력적 자주국방과 한·미동행: 쟁점과 과제 / 김영호 111
- ◎ 협력적 자주국방과 한국의 미래전력 소요 / 이상현 147
- ◎ 협력적 자주국방과 국방개혁 / 노훈 179
- ◎ 제2 회의 토론 209

♣ 종합토론

- ◎ 종합토론 223

최근 남북관계 동향 분석:
한반도 안보에의 함의

박 영 호

(통일연구원 선임연구위원)

최근 남북관계 동향 분석: 한반도 안보에의 함의

I. 머리말

2004년 4월 19일, 한국에서 4·19 혁명 44돌 기념행사가 열린 날 북한의 김정일 국방위원장은 베이징에서 북·중 정상회담을 가졌다. 김정일 위원장의 중국 방문은 2000년대에 들어 세 번째였다. 남북정상회담 개최가 발표된 직후인 2000년 5월 베이징을 방문하여 장쩌민(江澤民) 전 국가주석과 정상회담을 했으며, 2001년 1월에는 상하이를 방문하여 중국의 개방·개혁정책의 생생한 현장을 시찰하였다. 김정일 위원장의 중국 방문은 북핵 문제의 해결과 관련해서 뿐 아니라 ‘실리사회주의’로 표현되는 북한의 경제개혁·개방정책의 확대와 관련해서도 주목을 받았다. 북한의 실리사회주의는 이론상으로는 “사회주의원칙을 지키면서 현대적 기술로 장비된 실질적으로 인민들이 덕을 보는 경제를 건설”하는 것을 의미한다.¹⁾ 북한은 이러한 ‘실리사회주의’가 2001년 10월 3일 발표된 이른바 김정일의 노작 『강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할 데 대하여』에 기초한 경제관리의 개선작업이라고 설명하고 있다. 사회주의시장의 소멸과 ‘적대국들의 경제붕쇄’라는 조건과 환경 속에서 “자본주의경제와 공존할 수 있는 사회주의경제를 모색하고 있다”는 것이다.²⁾

1) “생활체험에 바탕을 둔 사회주의의 리론,” 『조선신보』, 2002. 11. 22 <www.korea-np.co.jp>

2) 위의 글.

이러한 북한의 '실리사회주의'를 사회주의 경제체제의 발전단계에서 '부분개혁체제'로 볼 수 있으며, 향후 중국이 걸은 '사회주의 상품경제'로 나아갈 것으로 보는 예측이 있다.³⁾ 북한의 '자본주의경제와 공존할 수 있는 사회주의경제 모색'이 장기적으로 중국이나 동유럽국가의 경험에서처럼 사회주의경제체제의 자본주의경제체제로의 전환을 가져올 것인지 두고 볼 일이다. 그러나 분명한 사실은 북한의 경제적 실험은 스스로의 주장대로 사회주의시장이 소멸된 상태에서 자본주의경제와 관계를 맺지 않고는 경제를 유지할 수 없음을 인식한 결과이다. 그런데 북한이 "사회주의원칙을 지키면서 실리가 날 수 있게 모든 사업을 작전하고 결패 있게 내밀어야 한다."⁴⁾고 강조하지만, 자본주의경제와의 '공존'을 위해서는 자본주의 경제원리가 작동되어야 한다. 대부분의 자본주의국가들이 자본주의 경제원리에 따른 북한과의 거래로부터 매력을 찾을 수 없는 상태에서 한국은 최소한 외부적 자원동원을 위한 중요한 대상이 아닐 수 없다.

한편, 한국으로서는 북한과의 관계가 단지 경제적 관계에 머무는 것이 아니다. 남북관계의 전반적인 개선과 평화정착을 통한 평화공존의 달성을 추진하고 있으며, 북한이 개혁·개방정책을 추진하여 스스로의 변화가 이루어지기를 바라고 있다. 화해협력이나 평화변영 등 정책의 명칭에 상관없이 지향하는 바는 남북관계의 안정적이며 제도화된 발전이며 한반도에 공고한 평화공존의 상태를 구축하고 정착시키는 것이다. 그렇게 하기 위해서는 당국간 및 비당국간 관계의

3) 박형중, "비교사회주의 관점에서 본 '실리사회주의'론의 위치와 전망," 「김정일 정권 10년: 변화와 전망」, 국내학술회의 발표논문집 (서울: 통일연구원, 2004.4.7), pp. 24-25.

4) "당의 령도밑에 강성대국건설의 모든 전선에서 혁명적 공세를 벌려 올해를 자랑찬 승리의 해로 빛내이자." 새해공동사설, 「로동신문」, 2004. 1. 1.

확대가 필요하며 경제와 사회문화 분야에서의 지속적인 교류·협력은 물론 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 통해 안보 차원의 관계도 진전을 이루어야 한다. 당면한 최대 현안인 북핵 문제를 해결해야 함을 물론이다.

그런데 남북관계에서 또 하나의 핵심 변수가 있다. 바로 미국이다. 북한은 1990년대 이래 미국과의 관계 개선을 체제 유지와 발전의 관건으로 간주하고 있다. 그러나 미국에 부시(George W. Bush) 대통령 정부가 들어선 이후 미국과의 관계는 더 이상 진전되지 못하고 있으며, 2002년 10월 미국이 북한의 고농축우라늄(HEU) 핵무기개발계획에 대한 문제를 제기하면서 미·북간의 갈등은 오히려 심화되었다. 미국의 문제 제기에 대하여 북한은 미국이 북한에 대한 '압살'정책의 일환으로 꾸며낸 것이라고 주장하였다. 미국의 북한에 대한 중유 공급 중단, 북한의 영변핵시설 동결 해제 등으로 확대된 미·북 간의 공방은 제네바합의(Agreed Framework) 체제의 붕괴를 가져왔다. 북한의 HEU 핵개발계획에 대한 문제 제기는 결국 북한의 전반적인 핵개발계획에 대한 문제가 되었으며, 이로 인한 2차 북핵문제는 북·미·중의 3자회담을 거쳐 남북한, 미·중·일·러가 참여하는 6자회담을 통해 해결이 모색되고 있다.

1993-94년 기간 중의 1차 북핵문제의 해결과정에서 남북관계가 교역을 제외하고는 사실상 중단되었던 데 반하여, 2차 북핵문제는 남북관계를 긴장국면이나 침체상태로 빠뜨리는 원인으로 작용하지 않고 있다. 한국 정부의 대북정책, 북한 정부의 대남정책, 남북관계의 변화 등이 반영된 결과이다. 특히 2차 북핵 문제가 등장한 2002년 10월을 전후하여 한국 사회에서는 반미 정서가 급속도로 확산되었으며, 한·미동맹관계에 대한 재인식 내지는 재평가 요구도 제기되어 있다. 한국 국민의 인식 속에 미국은 더 이상 냉전시기의

전통적인 한·미관계 속의 미국으로 존재하지 않는다.⁵⁾ 미국의 한국에 대한 인식 또한 과거의 전통적인 한·미관계 속의 한국에 머물러 있지 않다. 그리고 미국은 새로운 국가안보전략과 군사 변화(transformation)의 추진에 따라 주한미군의 재배치를 진행하고 있다.

본 논문의 목적은 이와 같은 전반적인 안보환경의 변화 속에서 최근의 남북관계, 특히 2002년 10월 2차 북핵 문제 대두 이후의 남북관계를 살펴보고, 한반도 안보에 대한 함의를 찾아보려는 것이다. 2000년대에 들어서 남북관계는 과거와는 다른 양상으로 전개되고 있으나, 그러한 관계가 전반적인 남북관계의 진화과정으로부터 완전히 독립적으로 이루어진 것은 아니다. 따라서 남북관계의 현 수준을 점검하기 위하여 먼저 남북관계의 장기 변화 추이를 개관한다.

II. 남북관계의 장기 변화 추이

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 동족간의 전쟁은 한반도의 분단 구조를 고착시키며 남북간 적대감을 심화시켰다. 6·25 전쟁은 동족간의 피비린내 나는 전쟁이면서 한반도가 세계적 냉전체제의 최전선에 위치하고 있음을 보여주었다. 해방과 분단이 국제정치의 압도적 영향 속에서 이루어졌듯이 6·25 전쟁 또한 한반도가 국제적 변수에 의해 더욱 영향을 받게 되는 방식으로 마무리되었다.

5) 2003년 12월 9일 전국 만 20세 이상 성인남녀 1,002명을 대상으로 실시된 한 통일여론조사에 따르면 한·미동맹에 대해, '미국 중심의 외교에서 벗어나야 한다'는 응답이 52%인데 반하여, '현 수준을 유지하면 된다'는 응답은 32.3%, '더욱 강화되어야 한다'는 응답은 12.6%로 나타났다. 민주평화통일자문회의사무처, 「통일논의 리뷰」, 통권 제8호, 2003년 4/4분기 (2004. 1), p. 159.

전쟁은 정전협정이라는 잠정적 조치로서 봉합되었고, 한국과 미국은 상호방위조약을 통해 안보동맹관계를 구축하였다. 정전협정은 남북 양자간의 합의로 이루어진 「남북기본합의서」가 등장하기까지 한반도 안보관계를 규율하는 유일한 문서였다. 북한은 남한을 정전협정 상의 당사자로 인정하지 않고 있으며, 이에 따라 정전협정의 평화협정으로의 대체를 통한 한반도 평화체제 구축문제에서 여전히 남북간의 논쟁점으로 남아있다.⁶⁾

6·25 전쟁 이후 남북한은 적대적 대치관계 속에서 내정과 경제 발전에 역점을 두었다. 1960년대의 남북관계는 북한의 여러 차례에 걸친 무장공비 침투 사례가 말해주듯이 적대적 대치관계 속에서 군사적 긴장이 때때로 발생하였다. 북한의 무장공비 침투는 내부적으로 강화된 군사화의 반영이었으며, 경제건설 전략을 우선시한 남한은 남북관계에서 수세적 입장에 있었다.

1970년대에 들어서면서 동·서 데탕트의 국제정세의 변화는 남북관계에도 영향을 미쳤다.⁷⁾ 아시아의 방위는 아시아 국가가 책임져야 한다는 닉슨 독트린에 이어진 미·중 화해와 일·중 수교 등 국제정세의 변화에 따라 남북한은 굳게 닫혀 있던 대화의 문을 열었다. 구조화된 분단체제 아래서 1971년 8월 처음 남북적십자회담이 개최되고, 1972년 7월에는 남북 당국간 비밀접촉을 통해 「7·4남북 공동성명」이 발표되었다. 그러나 남북한이 남북대화를 통해 적대적 관계를 적극적으로 개선하려는 진실한 의도는 애초부터 없었던 것으

6) 한반도 평화체제 구축문제와 관련하여 북한의 북·미 평화협정 체결 주장에 대응하여 1996년 4월 16일 한·미가 제안하여 1997년 12월에서 1999년 8월 사이에 6차례의 본회담을 가진 후 무산되어버린 남북한, 미국, 중국이 참여한 4자회담에서도 북한의 입장은 변하지 않았다.

7) 홍용표, “남북한 차원의 평화체제 정착: 기본합의서 이행방안,” 김학성 외, 「한반도 평화전략」 (서울: 통일연구원, 2000), p. 112.

로 보인다. 남북한은 약속이나 한 것처럼 1972년 12월 27일 헌법체제를 고쳐 남한에서는 유신체제라는 권위주의 독재체제가 등장하였고, 북한에서는 김일성 유일지배체제라는 일인지배 독재체제가 등장하였다. 곧이어 1973년 8월 남북대화는 중단되었다. 그리고 1970년대 말까지 남북관계는 비무장지대에서 북한 측 땅굴 발견, 판문점 도끼 만행 사건 등의 사례와 같이 적대적인 군사적 대결 국면에서 벗어나지 못했다.

1979년 10월 박정희 대통령이 암살되고 1980년에 들어 서울의 봄이 펼쳐지던 시절, 북한은 총리급 회담 개최를 제안하는 등 적극적인 대남공세를 취하였다. 이에 따라 남북한은 1980년 여름까지 10차례에 걸쳐 실무대표접촉을 하였으나, 아무런 합의도 도출하지 못했다. 1980년 8월 남한에서 전두환 군사권위주의정권이 등장하면서 남북대화는 중단되었다. 북한은 1983년 10월 버마를 방문한 한국의 대통령을 암살하기 위한 아웅산 테러사건을 일으킴으로써 남한 정부에 대한 적대감을 노골적으로 표출하였다. 북한의 남한에 대한 테러는 1987년 10월 KAL 858기 폭파사건으로 이어졌다.

그러나 이러한 북한의 대남 강경책이 대화노선을 완전히 배제하는 것은 아니었다. 남한과의 국력 경쟁에서 점차 상대적인 열세로 기울어지는 상황에서 북한은 물리적 힘을 과시하는 한편, 남한에 대한 화해적 조치도 취하였다. 1984년 9월 홍수 피해를 입은 남한에 인도적 지원을 제안하였고 남한은 이를 받아들였다. 북한의 수재구호품 전달은 6·25 전쟁이후 남북한 사이의 첫 물자교류였다. 이를 계기로 경제, 적십자, 국회 및 체육 분야에서 회담 창구가 열렸으나, 실질적인 성과는 거두지 못했다. 1986년 2월 북한이 연례 '팀스피리트' 한·미 군사훈련을 이유로 모든 대화를 중단함으로써 남북관계는 다시 닫히게 되었다.

1980년대 후반 사회주의체제의 변화와 권위주의국가들의 민주화 흐름이 냉전구조에 영향을 미치면서 남북관계에도 해빙의 환경이 주어졌다. 정치적 민주화의 요구 속에 등장한 남한의 노태우 정권은 사회주의국가들과의 관계 개선을 위한 북방정책을 적극적으로 추진하였다. 1988년 여름 올림픽 개최국가로서 국가적 위상을 제고한 남한은 북한에 대해서도 적극적인 대화공세를 전개하였다. 남북한은 1989년 2월 남북고위급회담 예비회담을 개최함으로써 1980년 남북총리회담을 위한 실무대표접촉 이후 9년 만에 당국간 회담을 개최하였다.⁸⁾

이후 남북한은 탈냉전의 국제환경 변화에 적응하여 1993년 1월 29일 북한이 남북 당국간 대화의 중단을 선언하기까지 총 160여 회에 이르는 회담과 접촉을 가졌다.⁹⁾ 남북한은 1990년 9월 총리급을 대표로 하는 제1차 남북고위급회담을 개최하였으며, 1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 「남북기본합의서」를 발표시켰다. 남북관계에서 총체적 힘의 균형이 자기 측으로 넘어왔다고 판단한 남한은 냉전체제 종식의 흐름을 한반도에도 실현시키기를 원했다. 반면, 사회주의진영 몰락의 파급을 방지하는 것이 무엇보다 중요했던 북한은 “누가 누구를 먹는 방법으로 통일을 하려는 것은 옳지 않다”는 수세적 공존을 지향하는 입장에 처하게 되었다. 「남북기본합의서」는 남북한이 군사적 대치를 현실로 인정하면서도 최소한 상호관계의 양식을 대립으로부터 협력으로 변화시켜 나가겠다는 약속을 담고 있었다.¹⁰⁾ 이러한 남북한의 관계 양식에 대한 인식의 변화는 경제 및 사회·문화 분야에서의 교류와 협력을 가능하게 하였다.

8) 「1990 통일백서」 (서울: 통일원, 1990), p. 128.

9) 「95 통일백서」 (서울: 통일원, 1995), p. 183.

10) 박영호, 「남북한 평화공존과 대북정책」 (서울: 통일연구원, 2001), P. 25.

남북교역의 물꼬가 트이자 그 규모는 1990년대 전반에 걸쳐 지속적인 증가추세를 보여 북한의 대외무역에서 남북교역이 차지하는 비중이 1990년도의 0.28%라는 극히 미미한 수준에서 2000년도에는 21.6%를 차지할 정도로 비중이 커졌다. 정치·군사적 사건들이 전반적인 남북교류·협력에 부정적 영향을 미치기도 하였으나, 남북교류 활성화를 위한 남한의 제반 제도적 조치에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 점차로 확대되고 분야도 다양화되었다. 특히 1990년대 중반 이후에는 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북 지원분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되기 시작하였다.

그러나 남북 군사관계는 1990년대에도 그 이전의 대립적 관계로부터 크게 벗어나지 못했다.¹¹⁾ 1993년 봄 남북협상 자리에서의 북측 대표의 '서울 불바다' 위협 발언, 1994년 6월의 북핵 문제를 둘러싼 군사적 위기, 동·남·서해안으로 이어진 북한의 군사적 침투, 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 시험발사, 1999년 6월 서해에서의 남북 해군 간 교전 발생 등은 남북간의 군사적 갈등 상황을 보여주었다. 또한 북한이 대미관계 우선 정책을 추진함으로써 남북관계는 동면상태를 경험하였다. 한반도에 평화체제를 구축하기 위한 4자회담은 1997년 12월 제1차 회담 개최 이후 1999년 8월 제6차 회담까지 진행되었으나, 남북간의 입장 대립에 따라 실질적인 문제는 논의하지도 못한 채 중단되었다. 결국 1990년대의 남북관계는 군사적 갈등이 상존하면서도 비군사 분야에서 남북간 상호 의존의 형성 가능성을 보여주었다.

'햇볕' 즉 북한의 경제회복 지원을 내세운 김대중 정부의 대북정

11) 위의 책, p. 31.

책은 외부로부터의 자원 동원이 절실했던 북한의 경제적 필요와 이해가 일치함으로써 분단 이후 첫 남북정상회담을 개최하는 결과를 가져왔다. 『6.15 남북공동선언』은 남북관계 개선과 평화공존체제의 구축에 대한 기대를 고조시켰다. 남북정상회담 이후 2002년 말까지 8회의 남북장관급회담을 비롯하여 군사분야 회담 14회, 경제분야 회담 19회, 적십자회담 6회, 체육분야 회담 2회, 특사 회담 2회 등 총 51회의 회담이 개최되었다(〈표 1〉 참조). 남북장관급회담은 지금까지 여러 차례의 우여곡절은 있었으나 경제협력, 이산가족상봉, 관광·체육 등 실리와 실전을 의식한 합의사항을 이루어 나갔다. 합의사항들이 모두 이행되지는 않았으며, 때로는 합의사항의 구체화를 위한 합의였지만, 과거의 남북협상과는 달리 문제 해결을 위한 방식으로 협상이 이루어지고 있다. 이산가족 교환방문 및 상봉행사, 언론·방송, 학술, 종교, 노동, 각종 대중문화 등 다양한 분야에서 교류·협력이 이루어졌다.

한편, 경의선 철도 연결과 도로 건설과 관련한 군사적 문제 지원을 위한 군사실무회담이 제한된 수준의 군사적 신뢰구축을 쌓는데 유용하였으나, 명목상으로 열린 1회의 국방장관회담으로는 군사적 신뢰구축을 위한 과정을 진전시킬 수 없었다. 그럼에도 불구하고, 정상회담 이후의 남북관계 전개는 남북관계의 존재 양식을 대립과 갈등 중심으로부터 갈등과 이해 및 협력으로 변화시킬 수 있다는 점을 보여주었다.

결론적으로 6·25전쟁 이후의 남북관계 변화 추이를 요약하면, 1960년대까지는 적대적 대결관계로, 1970년대부터 1980년대 중반까지는 적대적 공존관계로, 1980년대 후반 이후 남북정상회담 이전까지는 갈등적 공존관계로, 그리고 남북정상회담 이후는 갈등적 협력관계로 성격을 부여할 수 있다. 즉 남북관계는 대결과 갈등으로

부터 점차 공존과 협력의 방향으로 진화해오고 있다. 그 과정에서 때때로 다시 과거로 퇴보하는 모습을 보이기도 하였으나, 장기적인 변화 추세는 협력으로의 상향 회오리 곡선을 그리면서 상호 필요성의 관계를 형성해나가는 방향으로 전개되고 있다. 이러한 추세가 지속된다면, 북한 경제체제의 변화 단계와 결합되어 남북관계는 공존적 협력관계로의 발전을 예상할 수 있다.

Ⅲ. 제2차 북핵 문제 대두 이후 남북관계 동향과 평가¹²⁾

1. 동향

가. 남북 당국간 회담

2002년 10월 켈리 미국 특사의 북한 방문 시 북한의 HEU 핵무기개발계획 문제가 제기됨에 따라 북핵 문제가 다시 남북관계에서 핵심적 안보 현안으로 떠올랐으나, 이 문제가 남북관계를 가로막지는 못했다. 2003년 2월 출범한 노무현 정부는 북핵 문제의 평화적 해결을 중시하되, 남북관계 또한 병행적으로 추진하여 한반도 상황을 안정적으로 관리하고자 한다.¹³⁾

12) 이 부분은 통일연구원 「통일 환경 및 남북한관계 전망: 2003~2004」(서울: 통일연구원, 2003), pp. 72~97을 바탕으로 통일부, 「대북정책 추진현황」(2002. 12); 통일부, 「2003년도 남북관계 평가 및 분야별 추진현황」(2003. 12); 통일부, “통일정책 참고자료”(2004. 3. 25); 통일부, “대북정책 추진현황”(2004. 3. 31) 등을 참고하여 필자 나름대로 다시 정리하였다.

13) 통일부, “대북정책 추진현황”(2004. 3. 31), p. 7.

이러한 남한의 정책적 입장과 북한의 ‘실리사회주의’의 성공적 수행을 위한 남한으로부터의 자원 확보 필요성에 따라 2003년도에 남북 당국간 대화는 북핵 문제해결의 지체와는 역비례로 양적인 성장세를 보였다. 즉 대통령 특사 방북 회담 1회, 남북장관급회담 4회, 군사회담 8회, 경제협력추진위원회 4회 및 분야별 실무협의회 13회, 적십자회담 7회, 대구 유니버시아드대회실무접촉 1회 등 총 38회의 회담이 개최되었다. 회담일수로 총 106일에 달해 1년의 약 1/3기간 동안 당국간 대화가 이루어지고 있다. 이러한 당국간 회담은 2002년 하반기부터 정례화·상시화 되는 추세를 보여주고 있다. 남북장관급회담과 경제협력추진위원회는 분기별 1회가 개최되는 관행이 정착되었다. 경협분야 실무협의회, 적십자회담 등은 필요시 수시로 개최한다.

당국간 회담의 대표적 회담인 장관급회담은 남북관계를 끌어가는 중심협의체로서 남북간 제반 현안문제를 협의·조정하는 역할을 수행하고 있다. 장관급회담에서는 다양한 현안들이 협의·합의되었다(〈표 2〉 참조). 특히 남한은 장관급회담을 북핵문제의 평화적 해결 분위기를 조성하는데 활용하였다. 제9차 및 10차 회담에서는 다자회담의 필요성을 강조하였고, 제11차 회담에서는 핵문제를 “적절한 대화의 방법”으로 해결하기로 합의함으로써 제1차 6자회담 개최에 일정한 기여를 하였다. 제12차 회담에서는 6자회담 재개에 호응할 것을 북한 측에 강력히 촉구하였다. 요컨대 남한은 장관급회담을 북·미 대립이 초래할 수도 있는 북핵 관련 상황의 악화를 완충시키는 역할과 북한에 국제사회의 우려를 직접 전달하는 창구로서 활용하였다.

〈표 1〉 남북회담 개최현황: 1998-2003

구 분		합계	1998	1999	2000	2001	2002	2003
합 계		108	2	2	26	8	33	37
정상회담 (12)	남북정상회담	1			1			
	남북특사접촉	3			3			
	남북정상회담 준비접촉	5			5			
	통신·보도 실무접촉	2			2			
	의전·경호 실무접촉	1			1			
장관급회담(13)	장관급회담	12			4	2	2	4
	실무접촉	1					1	
군사분야 (24)	남북국방장관회담	1			1			
	남북군사실무회담 및 접촉	10			3	2	3	2
	남북군사실무접촉	10					6	4
	군사통신실무자접촉	1					1	
	동해선통신선연결실무접촉	2						2
경제분야 (37)	남북경제협력추진위원회	7			1		2	4
	남북경제협력실무접촉	2			2			
	금강산관광활성화당국회담	2				1	1	
	철도·도로연결실무협의회	3					1	2
	남북철도·도로연결실무접촉	8					3	5
	임남댐 공동조사실무접촉	1					1	
	개성공단건설실무협의회	1					1	
	개성공단건설실무접촉	1					1	
	임진강수해방지실무협의회	2				1	1	
	남북전력협력실무협의회	1				1		
	남북해운협력실무접촉	3					2	1
	원산지확인실무협의회	1						1
	청산결제실무접촉	1						1
	남북경제협력제도실무협의회	4					1	3
적십자 (13)	남북적십자회담	5			2	1	1	1
	남북적십자 실무접촉	3					2	1
	면회소건설추진단회의	3						3
	면회소건설비공개접촉	2						2
체육분야 (3)	아시아경기대회참가실무접촉	2					2	
	U대회참가실무접촉	1						1
남북특사회담(3)		3			1		1	1
정상회담 이전 남북회담 (4)	남북당국대표회담	1	1					
	대북구호물자 전달을 위한 남북적십자 대표접촉	1	1					
	남북차관급 당국회담	2		2				

자료: 통일부 참고자료, “분야별 추진 현황” (2003. 12), p. 10.

〈표 2〉 2003년~2004년 3월 남북장관급회담 개최 현황

구분	기 간 (개최장소)	공동보도문	주 요 함 의 내 용
제9차	2003.1.21 ~1.24 (서울)	공동보도문 채택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵문제 평화적 해결 위해 남북이 적극 협력 ○ 경추위 제4차 회의 개최(2.11~14, 서울) ○ 제10차 장관급회담 개최(4.7~10, 평양)
제10차	4.27~29 (평양)	6개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵문제 평화적 해결 ○ 대구U대회 북측 참가문제 협의 추진 ○ 철도, 개성공단 착공식 등 추진 ○ 제7차 이산가족상봉 및 면회소 착공식 개최 ○ 제11차 장관급회담 개최(7.9~12, 서울)
제11차	7.9~12 (서울)	6개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵문제를 적절한 대화의 방법으로 평화적 해결 ○ 추석계기 제8차 이산가족상봉 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 면회소건설 착공식 개최 협력 ○ 경추위 제6차 회의('03.8.26~29, 서울) 개최 ○ 「남북사회문화협력분과회의」 구성 문제 검토 ○ 제12차 장관급회담('03.10.14~17, 평양) 개최
제12차	10.14~17 (평양)	공동보도문 채택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 평화와 화해협력 증진 협력 ○ 남북경제협력사업을 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 경추위 제7차 회의 11월초 평양 개최 ○ 제13차 장관급회담 개최(2004.2.3~6 서울)
제13차	2004.2.3 ~2.6 (서울)	6개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵문제 평화적 해결위해 제2차 6자회담이 결실 있는 회담이 되도록 협력 ○ 군사당국자회담 조속 개최 ○ 개성공단 1단계 100만평 개발 추진, 금년 상반기 중 1만평 규모 시범단지 개발 협력 ○ 임진강 수해방지사업, 해운합의서 발효문제, 상대방에 대한 방송중지 문제 등 쌍방 제기 문제 계속 협의 ○ 제9차 이산가족상봉 '04. 3월말 실시 ○ 제14차 장관급회담 개최(2004.5.4~7, 평양)

자료: 통일부 참고자료, “분야별 추진 현황” (2003. 12), p. 4 및 통일부, “제13차 남북장관급 회담 결과 해설자료” (2004. 2. 6), p. 1.

나. 교류·협력

우선 경제교류·협력에서 2000년대에 들어 4억달러 규모가 넘는 남북교역은 2003년에도 증가 추세를 지속하였다. 2003년도의 남북교역규모는 7억2천4백22만달러로 2002년도의 6억4천1백73만

달러에 대비하여 12.9% 증가하였다.¹⁴⁾ 특히 상업적 거래와 위탁 가공교역 등 거래성 교역이 전년도에 비하여 19.2% 증가하였다. 또한 인도적 물자지원을 비롯한 식량차관 제공 등 비거래성 교역도 증가하여 2002년에 6억달러를 돌파한 지 1년 만에 7억달러를 상회하는 신장세를 보였다.

남북교역의 증가, 특히 상업성 거래의 증가는 남한이 일본과 중국을 제치고 남북교역 사상 처음으로 북한의 최대 수출시장이 되는 데 기여했다. 북한의 무역총액에서 남북교역이 차지하는 비중은 이미 지난 1999년 20%를 넘어 섰으며, 2002년에는 28.4%에 달하였다. 그만큼 북한의 대남무역의존도가 커진 상태이다.

남북경제협력사업도 계속되었다. 한국 정부는 철도·도로 연결, 개성공업지구 건설, 금강산 관광사업을 3대 경협사업으로서 추진하고 있다. 경의선·동해선의 철도와 도로 연결사업은 그동안 순조롭게 이루어졌다. 제8차 남북철도·도로연결 실무접촉(12.2~5, 속초)을 통해 철도의 신호·통신·전력계통 설계에 대해 기술적 협의를 진행, 설계를 확정함으로써 노반공사→궤도부설공사→신호·통신·전력계통 설치공사 등의 순서로 철도공사가 차질 없이 진행될 수 있게 되었다. 개성공단 건설과 관련해서는 2003년 중에 1단계 100만평 개발구역에 대한 설계를 완료하고, 2004년 초부터 기반시설 건설에 착수하여 2004년 상반기 안으로 1만평 규모의 시범단지를 개발하기로 합의하였다. 그 출발 조치로서 2003. 6. 30 개성공단 착공식이 개최되었다. 금강산 관광사업은 2003년 2월에 시범적인 육로관광이 실시되었으며, 9월부터 본격화되면서 그동안 줄어들었던 관광

14) 통일부 교류협력국, 「남북교류협력 및 인도적 사업 동향」, 제150호/ (2003.12. 1~12.31), p. 130.

객이 늘어나는 추세에 있다.

사회문화 교류·협력도 2002년에 이어 각 분야에서 꾸준히 지속되는 양상을 나타냈다. 대형 행사들이 성사되었고, 왕래성 인적교류도 지속되었다. 양적인 면에서는 전년도의 추이를 이어 갔으며, 내용면에서는 보다 진전된 모습을 보였다. 특히 사회문화교류협력사업의 경우, 2002년 7건이었으나 2003년에는 13건으로 증가하였다. 대구유니버시아드대회와 제주도 민족통일평화체육문화축전에 북한이 비교적 대규모의 방문단을 보내는 등 북한주민의 남한방문추세도 이어졌다. 동시에 대구유니버시아드대회에서의 남북한 주민간의 갈등, 제주도 민족통일평화체육문화축전에서 나타난 주최 측과 북한측간의 계약이행상의 문제 등 남북간 교류에서 나타날 수 있는 다양한 형태의 문제들도 표출되었다.

그리고 교류·협력의 제도화와 구체적인 사업 추진을 위한 협의가 활발하게 이루어졌다. 2003년에 개최된 네 차례의 남북경제협력추진위원회 회담에서는 <표3>에서 보는 바와 같이 진행 중인 경제 교류·협력사업을 지속적으로 추진하기로 하였다.

이 밖에도 남북경제협력제도실무협의회가 세 차례 개최되어 남북경제협력 관련 4개 합의서를 발효(8.20)시켰고, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서」 및 「상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다. 2003년 7월말에 열린 남북경제협력제도실무협의회 제2차 회의에서는 남북경협을 더욱 활성화시키기 위한 제도적 장치들과 관련하여 5개항에 합의하였다.¹⁵⁾

15) ① 2000년 12월 16일 서명한 남북 사이의 경제협력에 관한 4개 합의서의 발효 통지문을 2003년 8월 6일 판문점 연락관을 통해 상호 교환, ② 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서」 채택, ③ 「남북 사이의 청산 결제에 관한 합의서」에 따라 남측은 한국수출입은행, 북측은 조선민주주의인민공

〈표 3〉 2003년 남북경제협력추진위원회 개최 현황

구분	합 의 사 항
제4차 2.11~14 서울	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제분야 교류·협력 지속 확대 발전 - 철도·도로 연결, 개성공단 건설사업 등 기합의사항 추진을 위한 구체적 대책 수립 협의 ○ 경추위 제5차 회의 개최(4월중, 평양)
제5차 5.19~23 평양	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도도로 연결공사의 빠른 시일내 완공 ○ 개성공단 건설 착공식 개최(6월 하순) ○ 쌀 40만톤을 차관방식으로 제공 ○ 경추위 제6차 회의 개최(8월 하순, 서울)
제6차 8.26~28 서울	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금년 내 경의선·동해선 궤도부설, 도로노반공사 완료 ○ 개성공단 개발이 국제적 경쟁력을 갖는 방향으로 추진되도록 적극협력 ○ 금강산 관광 활성화 ○ 4개 합의서 후속조치 등에 경험관련 제도적 보장장치 마련, 남북해운 합의서 및 부속합의서 체결추진 ○ 임진강 수방사업 ○ 남북간 상품 및 임가공거래를 직거래 방식으로 확대, 사업협의 통로 마련 ○ 경제시찰단 상호 방문 ○ 식량배분 현장확인 ○ 경추위 제7차 회의 개최(10월 하순, 평양)
제7차 11.5~8 평양	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도도로공사현장방문(경의선: 2003.12.8, 동해선: 12.2) - 제8차 철도·도로연결 실무접촉 개최(2003.12.2-5, 속초) ○ 개성공단 하위규정 제정·공포, 1단계 개발구역 설계 등 2003년 내 완료, 2004년 초부터 기반시설 건설에 착수 - 2004년 상반기 안으로 1만평 규모의 시범단지 개발 ○ 2004년부터 시범적으로 청산결제 거래 실시 - 실무협의 개최(2003.11월 하순 평양) ○ 남북해운합의서 발효 및 부속합의서 체결, 임진강수해방지 관련 합의서 조기 타결 ○ 개성공단 직거래 확대 등 협의사무소 개설(내년 상반기내) ○ 원산지확인사업 실무협의회와 경험제도실무협의회 제4차회의 개최(11월하순~12월초순사이 평양 또는 개성) ○ 경추위 제8차 회의 개최(2004.3.4~7 서울)

자료: 통일부, 「2003년도 남북관계 평가 및 분야별 추진현황」(2003. 12), p. 23.

북한은 1인당 인건비 최소 57.5달러를 주요 내용으로 하는 개성공업지구 노동규정 및 세금규정을 발표(10.1)하여 개성공단사업

화국무역은행을 각기 청산결제은행으로 선정, ④ 상사중재위원회의 구성·운영과 개성·금강산 지구통행에 대한 폭넓은 의견 교환 및 문서교환 등을 통한 지속적 협의 등이다.

에 대한 기대감을 보여주었다. 2003년 11월 5~8일간 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회 제7차 회의에서는 개성공단 건설 일정 등 7개항의 합의문을 타결하였으며, 평양 만경대구역 식량공급소 식량분배 현장을 방문하여 식량분배를 확인하였다. 그리고 이미 합의된 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(10.12 합의)」 및 「제7차 남북철도·도로연결실무접촉 합의서(10.28 합의)」에 서명·교환하였다. 7차 경추위에서는 특히 개성공단 개발에 필요한 제도적 장치를 사전에 완비하고 개성공단 개발 일정을 마련하는데 초점을 맞추었으며, 북한당국의 개성공단 개발 의지가 재확인 되었다. 남북간의 대화분위기는 12월에까지 이어져 왔다. 12월 초에는 제8차 남북철도·도로연결 실무접촉이 이루어져, 신호·통신·전력계통 설계, 동해선 교량상판 제공, 자재·장비 기술지원 일정 등에 협의하고 6개항의 합의서를 채택하였다. 12월 17~20일 기간 중 평양에서는 남북경제협력제도실무협의회 제4차 회의 및 청산결제실무협의, 남북원산지확인실무협의회 제1차 회의 등 3종류의 회담이 동시에 개최되었다.

다. 군사·안보

2002년 10월 북한의 HEU 핵무기개발계획의 존재가 알려진 이후, 북핵문제가 다시 한 번 한반도의 군사·안보문제를 지배하는 상황이 되었다. 북핵문제는 2003년 4월 베이징에서의 북·미·중 3자회담과 8월 역시 베이징에서의 남북한 및 미·일·중·러가 참여하는 6자회담과 같은 다자회담을 통한 해결이 모색되었다.

남북 국방당국 사이에서는 군사안보문제의 실질적 논의를 위한 회담이 여전히 개최되지 못했다. 다만, 남한 측은 앞서 살펴 본대로 남북장관급회담 창구를 통하여 북한에 대하여 핵문제 해결의 필요성

을 적극적으로 설득하고 있다. 북한은 “다자회담은 (북한에 대한) 고립 압살 행위를 가리는 위장물로서, 미국이 정세를 격화시키는 행동을 개시한 조건에서 그 어떤 다자회담도 더 이상 기대할 수 없다”(외무성 대변인 6.18)는 등 다자회담에 대해 부정적인 입장을 표명하였다. 반면에 남한은 장관급회담 제11차 회담에서 추가적인 다자회담 개최의 필요성을 북한 측에 강조하였고, 제12차 회담에서 6자회담의 재개에 북한 측이 호응할 것을 촉구하였다.

그러나 북핵문제가 남북 간 군사안보 분야에서의 완전한 단절을 의미하지는 않았다. 비록 경제교류협력 및 금강산 육로관광 사업과 관련한 군사 분야의 협조 문제를 다루기 위한 것이나, 비무장지대를 관통하는 경의선·동해선 철도 및 도로 연결과 관련하여 남북간에는 실무회담, 실무접촉, 통신관련 접촉 등이 이루어졌다. 우선 2003년 1월 27일 열린 제7차 남북 군사실무회담 수석대표접촉에서 『동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서』가 서명·발효되었다. 이에 따라 경의선 및 동해선의 임시도로를 이용하여 금강산육로관광, 자재·장비 수송, 평양체육관개관행사 인원 등의 통행이 이루어졌다. 이어 제8차 실무접촉(6.4)에서는 남북 관리구역 철도 및 도로 연결 작업의 현장 확인 계획에 합의하였고, 이에 따라 남북 군 인사들 간에 공사 현장의 상호 확인이 실시(6.11)되었다. 극히 제한된 범위이긴 하였으나, 남북한의 군 인사들이 비무장지대의 상대측 관할 지역을 직접 방문하였다는 데 의미가 있다. 그리고 제9차 실무접촉(11.14)과 제10차 실무접촉(11.28)에서 남북한의 군 대표들은 경비초소의 설치·운용에 관한 합의서와 관련하여 협의하였다. 또한 제8차 실무회담(9.17)에서 남북한의 군 대표들은 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서를 타결하였다. 이어 제9차 실무회담(12.23)에서

는 「동해지구와 서해지구 남북 관리구역 내 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서」를 채택·발효시켰다.

2004년 2월 서울에서 개최된 제13차 장관급회담에서 남한 측은 남북간 당면 안보현안 및 군사적 신뢰구축과 긴장완화 문제를 협의하기 위하여 군사 분야 회담의 개최를 강하게 추진하였다. 결국 남북한이 장성급 군사회담을 조기 개최하기로 합의하였으나, 북한은 아직 이행할 기미를 보이지 않고 있다.

2. 평가

가. 당국간 회담의 제도화

남북장관급회담을 비롯하여 특히 경제협력과 관련한 실무회담이 이어지면서 남북 당국간 회담은 일상화 되고 있다. 장관급회담은 대체적으로 3개월마다 개최됨으로써 1년에 4회의 회담이 개최되는 것으로 자리를 잡았다. 한국 정부는 장관급회담을 통해 북핵 문제 해결의 분위기 마련에 주력하면서, 남북관계 주요일정을 조정하고 제반 현안문제를 협의해왔다. 장관급회담은 남북관계 및 남북간 제반 현안문제를 협의·조정하는 중심협의체의 기능을 수행하고 있다.

특히 북핵문제가 재등장한 이후에도 당국간 회담은 중단되지 않고 정례적인 양상으로 개최되고 있다. 그 이유로는 ①남한 정부의 북핵문제 해결과 남북관계 진전 병행 입장에 따라 북핵문제의 해결을 위한 진전이 없는 상태에서도 적극적으로 남북관계 개선을 위한 당국간 회담을 추진하고 있는 점, ②북한이 ‘실리사회주의’를 시행하면서 필요한 자원 동원을 위해서는 남한과의 경험을 유지·확대해야 한다는 점, ③북한의 입장에서 북핵문제와 남북관계를 별도로 관리하는 것이 정책선택의 폭을 넓힐 수 있다는 점, ④북한이 남한 정부

의 미국의 대북 강경책을 완화시키려는 노력에 기대를 걸지 않을 수 없는 점, ⑤남북교역에서 보는 것처럼 최소한 경제 분야에서는 북한의 선택의 폭이 넓지 않다는 점, 경협 중심의 당국간 회담 그 자체가 구체적 이행문제가 많아짐에 따라 전문화되고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

그리고 당국간 회담의 내용이 실무 차원에서 세부적이고 전문화됨에 따라서 회담의 방식도 과거와는 달리 점차 실질적인 협의 중심으로 진행되고 있는 양상이 나타나고 있다. 제12차 장관급회담 시 북한 측의 핵심 관계자가 “90년대 초 그때 회담이 어디 회담입니까. 싸움박질이지, 지금 회담하곤 다르지요”라고 언급하는 등 북한 측도 회담 자세의 실질적 변화를 인식하고 있다. 물론 과거와 같이 비합리적으로 밀고 당기는 현상이 아주 없어진 것은 아니다.

나. 교류·협력의 지속적 확대와 제도화

북한의 무역규모에 비추어 7억 달러가 넘는 남한과의 교역은 북한의 입장에서 남한이 돌이킬 수 없는 경제 파트너가 되고 있음을 의미한다. 남북교역의 지속적인 확대는 남한의 적극적인 정책과 북한의 경제적 필요성이 가져다준 것이지만, 북한의 남한경제에의 의존도를 높이는 결과를 또한 초래하였다. 남북한이 보다 깊게 얽히는 방법으로써 남한의 전략적 선택 수단의 가치를 높이는 것으로 볼 수 있다. 남북 경제교류·협력은 여러 제도적 장치가 마련됨으로써 안정적으로 확대될 수 있는 여건이 구비되었다. 경제협력추진위원회 산하에는 5개 실무협의회(전력, 철도도로, 임진강수방, 개성공단, 경협제도)에 2개 실무협의회(원산지확인, 청산결제)가 추가되었다. 또한 남북관계의 제도화를 가늠하는 합의기구 및 제도들이 가동할 수 있는 여건이 마련(이산가족면회소 설치 추진, 직거래 협의 창구, 4

개경협합의서 발효 등)되고 있다.

북측의 경제협력에 대한 적극적인 태도는 평양에서 개최된 남북 경제협력추진위 제7차 회의(11.5)에서도 확인된 바 있다. 김령성장관급회담 북측 단장은 환영만찬을 통해서 “현재 남북경협은 폭과 규모에 있어서도 응당한 수준에 이르지 못하고 있으며 진척속도도 더디다”면서 경협 확대에 대한 북측의 기대를 나타냈다.

사회문화교류도 더 많은 접촉과 협력을 추구하는 대북정책에 따라 민간분야의 교류·협력 수요도 증가하는 추세가 지속되었다. 언론·문화·예술교류와 체육교류가 전반적으로 활성화되고 있다. 다만, 북한이 외부사조의 유입으로 인한 파급효과를 우려하고 있고, 남한 인사에 대한 선택적 입장을 유지하며 사회문화 교류·협력에서도 경제적 측면을 우선시하고 있는 점은 교류·협력 활성화에 일정한 제한요인으로 작용한다.

다. 군사적 신뢰구축의 결여

분단 50년 이상의 군사적 대치 상황에 비추어볼 때, 비무장지대를 관통하는 철도와 도로의 연결 사업은 남북간 군사적 긴장완화를 위한 상징적인 의미를 가진다. 철도와 도로의 연결 작업을 진행하는 과정에서 양측의 군이 필요한 조치에 협력함으로써 군사적 신뢰구축의 단초를 찾을 수도 있다. 남북 군사당국간에는 개성공단 조성, 금강산 관광, 철도 및 도로 연결 사업과 관련하여 직통전화를 운용하고 있다.

그러나 이러한 일들이 남북한 간에 실질적인 군사적 신뢰구축을 논의하기 위한 목적의 국방 당국간의 회담으로 이어지지 않는다는 북한 측이 미국을 한반도 군사안보문제와 관련한 협상의 대상으로 간주하는 입장을 견지하고 있기 때문이다. 북한은 2000년 9월 제

주도에서 열린 제1차 국방장관회담에서 합의된 같은 해 11월 북한 지역에서의 제2차 국방장관회담 개최 약속을 아직도 이행하지 않고 있다. 또한 2004년 2월 제13차 장관급회담에서 합의한 군사회담에 대해서도 묵묵부답이다.

북핵문제를 둘러싼 북·미 간 공방이 심화되면서 북한은 ‘핵 억제력’의 강화를 언급하였으며, 미국은 이미 북한이 2개~8개까지의 ‘핵’을 가진 것으로 평가하고 있다. 그러나 한국 정부는 북한의 핵무기계획이 남한을 공격하기 위한 것이 아니라 강대국(미국)과의 협상을 위한 것으로 보고 있으며, 심지어 북한이 핵무기를 보유하더라도 한반도에서는 사용하지 않을 것으로 보고 있다.¹⁶⁾ 한국의 국방부는 2003년 12월에 발간한 『자주국방과 우리의 안보』 제목의 책자에서 한반도 정세와 관련, 북한이 재래식 전력의 양적 우세를 유지하고 있고, 군사비의 증액지출 및 대량살상무기 개발에 주력하는 등 북한의 군사적 위협이 상존하는 것으로 평가하였다. 그리고 북한이 한국의 군사적 신뢰구축 노력에 소극적 입장을 견지하고 있는 것으로 평가하였다.

라. 남남갈등과 한·미관계의 재정립 요구

남북관계가 진전되면서 북한이 남한에 대하여 적극적인 공세를 펼치고 있는 것은 ‘우리민족끼리’ ‘민족공조’ 하자는 것이다. 북한은 기회가 있을 때마다 6.15 공동선언 이행의지를 다짐하고 남북 화해·협력기조를 더욱 발전시킬 것을 강조하면서도, ‘자주’와 ‘민족공조’

16) Bong Youngshik, "Anti-Americanism and the U.S.-Korea Military Alliance," KEI, *Confrontation and Innovation on the Korean Peninsula* (Washington, DC: KEI, 2003), p. 27.

의 실현이라는 명분 아래 남한 측에 대하여 주적론 철회, 국가보안법 철폐, 외세와의 결탁 금지, 주한미군 철수 등을 요구함으로써 남북 정치적 관계의 본질적 한계 극복을 어렵게 만들고 있다. 북한은 6.15 남북공동선언이 “김정일의 통일 의지와 민족자주의식의 결정체이며, 민족주체의 단결된 힘으로 자주통일을 이룩하려는 철의 선언”이라면서 김정일의 ‘업적’으로 선전하고 있다.¹⁷⁾

한편, 북한과의 접촉이 늘어나면서 최근의 남북관계와 대북정책을 둘러싸고 남한 사회 내에서 ‘보수’와 ‘진보’가 대립하는 남남갈등이 발생하였다. 남남갈등은 정책대안을 둘러싼 합리적 논쟁이기보다는 상대방의 입장을 일방적으로 매도하는 극단적인 현상으로 나타나는 데 문제점이 있다. 또한 북한이 주장하는 ‘우리민족끼리’와 ‘민족공조’의 의미를 이해하지 않은 상태에서 맹목적으로 받아들이는 경향도 있다.

그리고 남북관계가 진전되면서 북한에 대한 이해의 폭이 넓어지는 반면, 미국에 대한 시각에서는 급격한 변화가 발생하였다. 미국에 대한 남한 국민들의 인식이 급격하게 변하고 있다. 예를 들어 2004년 1월 5일 전국 성인남녀 800명을 대상으로 실시된 한 여론조사에서는 ‘우리나라 안보에 가장 위협적인 국가는 어디인가’라는 질문에 미국(39.0%)이라는 응답이 북한(33.0%) 보다 많은 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 2004년 2월 16일 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시된 또 다른 여론조사에서는 남북통일에 가장 장애가 되는 나라를 묻는 질문에 미국이 46.3%를 차지한 데 반해 북한은 25.1%로 나타났다.¹⁹⁾ 그러나 같은 여론조사에서 남한 국민의

17) 「노동신문」, 2001. 3. 1.

18) 민주평화통일자문회의사무처, 「통일논의 리뷰」, 통권 제9호, 2004년 1/4분기 (2004. 4), p. 136.

61.4%가 주한미군의 주둔에 찬성한 것으로 나타나 다소 모순되는 인식을 드러냈다. 미국에 대한 남한 국민의 부정적 인식은 부시대통령의 대북 강경정책과 효선·미선 두 여중생의 사망사건으로 더욱 촉발되기는 하였으나, 한·미관계의 변화를 바라는 요구는 남한 사회에서 잠재적으로 성장하고 있었다. 한국과 미국은 북핵문제에 대한 인식과 해법에 있어서 견해의 차이를 가지고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾

IV. 한반도 안보에의 함의

남북관계는 오랜 기간의 적대적 대립관계로부터 벗어나 느리지만 진전과 퇴보를 거듭하면서 꾸준한 관계 개선의 변화를 보여 왔다. 남북관계에서의 특정한 측면이나 특정한 시기의 남북관계는 다른 모습으로 나타나지만, 장기적인 변화 추이는 전반적으로 발전적이었다. 그러나 이러한 추이가 향후의 남북관계를 관통할 것이라고 단정할 수는 없다. 지난 시기의 변화는 국제환경, 내부 조건 등의 영향 속에서 발전적인 변화를 목표로 하는 꾸준한 노력의 산물이었다. 이러한 관점에서 위에서 검토한 최근의 남북관계 동향 분석으로부터 한반도의 안보와 관련하여 몇 가지의 정책적인 함의를 찾아보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남북관계의 공존적 협력관계로의 발전은 한반도의 안보에 긍정적인 요인으로 작용할 것이다. 남북관계의 접촉점이 점차 접촉

19) 위의 책, p. 141.

20) 필자는 2004년 4월 26~28일까지 워싱턴에서 미국의 한반도문제 전문가들과 토론하는 기회를 가졌다. 그 중에는 한국 정부의 북핵문제 해결 의지에 의문을 제기하는 사람도 있었다.

선으로 확대됨에 따라서 남북관계의 구조적 성격도 조금씩 변하고 있다. 최근의 남북관계는 남북한 양측으로 하여금 그동안의 과잉된 긴장상태, 의사소통의 장애, 상대방에 대한 왜곡된 정보의 장애 등을 완화하는 데 부분적으로 기여하고 있다.²¹⁾ 1990년대에 『남북기본합의서』를 통해 남북한이 관계개선의 지향을 보여주면서도 상호간에 군사적 긴장관계의 원인에 대한 의구심을 버릴 수 없었기 때문에 관계개선의 지속성을 보여주지 못했다면, 최근의 남북관계는 북한의 안정적 변화를 지향하는 남한의 정책적 의도와 북한의 남한으로부터의 실리 확보라는 현실적 필요가 서로를 점차 엮어냄으로써 관계의 지속 가능성을 높여주고 있다.

남북한은 여전히 한반도 통일이라는 장기 목표에서는 서로 다른 지향점을 가지고 있지만, 적어도 두 개의 상이한 체제와 정부가 상당기간 공존해야 할 필요성을 인식하고 있다는 점에서 상호 보완적인 생각을 갖게 되었다.²²⁾ 북한이 남한과의 관계 발전에서 경제적 이해를 찾았다고 한다면, 남한은 북한과의 관계개선을 통해 안정적인 한반도 상황을 전개함으로써 정치·군사적 이해는 물론 경제적 이해를 찾을 수 있었다.

둘째, 당국간 회담, 교류·협력 등에서 나타나고 있는 제도화의 진전을 평화공존의 실현으로 이끄는 방안을 강구·이행할 필요가 있다. 최근 남북간 정치적 관계는 북한의 방어적인 공존추구 정책과 남한의 적극적인 관계개선정책으로 대비된다. 북한은 경제적 실리를

21) 박형중, 「정상회담 이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상」(서울: 통일연구원, 2000), pp. 31~32.

22) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," The ICAS Lectures, No. 2001-1011-RGS, October 11, 2001, p. 6.

위한 경험 확대에 관심을 두면서 북한체제에 “자유화 바람”의 파급 영향을 가져올 수 있는 사안들에 대해서는 가급적 회피하는 입장을 유지해오고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 남북교역에서 북한의 대남의존도가 매우 높아졌듯이 다양한 교류·협력 분야에서 북한의 남한에 대한 의존도를 자연스럽게 높이는 것이 평화적인 방식으로 남북한간 통합의 수준을 높이는 전략적 선택이 될 것이다. 예컨대 북한의 유치한 금융 체계를 남한의 금융 체계와 연계하는 전략은 향후 경제공동체를 형성하는 과정에서 금융 통합을 이루면서 북한의 의도적인 이탈을 방지하는 데 도움이 될 것이다.

셋째, 안보문제에 대한 정서적 낙관을 경계하고 현실적이고 객관적인 인식을 고양시킬 필요가 있다는 점이다. ‘햇볕정책’이 한반도 안보정세에 가져다 준 커다란 영향의 하나는 냉전 시기에 일반 국민의 인식 속에 깊이 뿌리를 내렸던 상시적인 북한으로부터의 군사적 위협에 대한 인식으로부터 해방시켰다는 점이다. 사실 북한의 군사적 위협에 대한 경계는 때때로 정치적인 목적을 위하여 과대 포장된 점을 무시할 수 없다. 또한 총체적 국력을 기준으로 할 때, 남한은 북한에 비해 압도적인 우위에 있다. 북한의 군사적 능력과 의지를 의문시 할 수도 있다. 그리고 남한 국민의 당당한 자부심 내지는 자존심이 스스로의 국가방위에 대한 자신감일 수도 있다.

그러나 아직까지 남북한 사이에 군사적으로 대치하고 있는 현실이 변한 것은 아니다. 또한 철도·도로 연결과 연관된 군사적 조치를 제외하고는 남북 군사관계에서 실질적인 군사적 신뢰구축을 위한 쌍방간의 직접적인 협상이나 실천적인 조치가 이루어지지도 않았다. 북한은 스스로 ‘핵 억지력’을 강조하고 있으며, 남한의 국방 당국은 북한의 군사적 위협의 현재성을 지적하고 있다. 안보담당자들의 입장에서는 북한의 ‘핵’이 통일이 되면 우리의 것이라고 주장하는 치기어린 낙관론이

우려될 것이다. ‘선군정치’가 남한의 안보도 보호해주고 있다는 북한의 허무맹랑한 주장과 북한이 핵무기를 보유하더라도 우리의 안보에는 별 영향이 없을 것이라는 주장은 별로 다를 바가 없다.

넷째, 남북관계의 진전 과정에서 남북한의 주도적 역할이 확보된 것처럼 한반도의 안보를 남북한이 주도적으로 풀어나가기 위해서는 남북한 간의 직접적인 군사협상이 절실하게 요구된다는 점이다. 최근의 남북관계는 북한이 남한과의 직접 협상을 선택함으로써 스스로에게도 남한에게도 이익을 가져왔다.

그러나 북한은 여전히 한반도의 군사·안보문제는 미국과 직접 협상하겠다는 기존의 입장에서 변화를 보이지 않고 있다. 북한은 스스로 강조하고 또 남한에게도 집요하게 강요하는 ‘우리 민족끼리’와 ‘민족공조’를 군사·안보문제에 관한 한 적용하지 않고 있다. 사실 북한은 ‘우리 민족끼리’와 ‘민족공조’를 폐쇄적이며 배타적으로 정의하고 활용할 뿐, 정보화·지구화·개방화·상호의존의 21세기의 국제적 흐름이나 시대정신에 적응하기는커녕 여전히 ‘우물 안 개구리’ 식의 사고를 보여주고 있다.

다섯째, 한·미관계에 대한 균형적인 인식을 갖는 것이 한반도 안보에 도움이 된다는 점을 재확인할 필요가 있다. 한반도 안보문제에 대한 논의에서 남북한과 함께 미국이 직접 관련되어 있다. 한·미 상호방위조약에 따른 주한미군이 존재하는 한, 미국을 안보문제 논의에서 배제시킬 수 없기 때문이다. 더욱이 한국 정부는 안보정책상 미군 주둔을 계속 요구하고 있다. 이러한 구조적 현실 속에서 한국 사회에서의 반미주의는 한반도 안보문제와 관련한 한·미 협력관계의 균열 요인으로 작용한다. 미국은 세계질서의 지도국가로서 역할을 지속하고 자국의 대전략을 추진하기 위해서도 일방주의 정책에서 벗어나 국제사회와의 협력을 강화해야 한다. 미국의 힘 또한 한계를

가지고 있다.²³⁾ 이러한 점에서 미국은 동북아 질서, 특히 한반도 평화공존체제를 수립하는 과정에서 압도적인 영향력을 발휘할 수 있지만, 한국과 북한과 협력을 하면서 자국의 이익을 확보해 나가야 할 것이다.

미국의 한국에 대한 안보 공약과 미국이 한반도에서 찾는 국가 이익이 항상 주어진 상수는 아니다. 미국은 앞으로도 한반도에 대한 전통적 안보 공약을 유지할 것이지만, 과거와 같은 한국의 일방적인 기대에 따른 안보 공약은 더 이상 아닐 것이다. 따라서 한국 정부의 입장에서는 신장된 국력과 국가위상에 걸맞도록 한·미관계를 발전시키면서도 동시에 북한 문제를 다룸에 있어서 미국과의 인식의 공통분모를 확대하는 데 더욱 유의해야 한다. 우리의 국가능력이나 국제정치 현실 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국을 대체하는 주변국을 찾는 것은 비현실적이다. 따라서 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 수 있도록 외교적 노력을 강화할 필요가 있다. 한·미의 대북정책이 균형과 조화를 이루어 추진될 경우, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안 된다. 한국은 한반도 긴장완화와 평화정착을 추진하는 과정에서는 물론 향후의 동북아시아의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안 될 것이다. 따라서 한·미동맹의 견실한 유지와 병행하여 주변국으로부터 우호적인 협력과 지지를 확보하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

23) Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*(New York: Oxford University Press, 2002), pp. 139~147.

V. 맺음말

남북관계의 진전으로 한반도 안보에 대한 과거 수준의 우려는 상당한 정도로 완화되었다. 남북관계가 협력적 공존의 관계를 향하여 나가면 나갈수록 한반도 안보는 오히려 더욱 강화될 수 있다. 그러나 한반도의 현실은 냉정하게 말해서 안보적 상황에 대한 의식을 완전히 떨쳐 버릴 수 있는 단계에 이르지 못하고 있다. 다양한 분야에서의 남북관계의 진전이 때로는 우리의 안보 현실을 반영하는 것처럼 보이지만, 정치적 및 군사적 신뢰의 결여에 따라 남북관계는 언제든지 불안정하게 될 수 있는 가능성이 있다. 적극적인 평화의 정착을 위한 필요조건인 남북간의 군사적 신뢰구축은 여전히 답보상태에 있다. 앞으로도 그 동안과 마찬가지로 비군사 분야에서의 관계 진전이 군사적 긴장완화를 위한 여건 조성에 어느 정도 기여할 것으로 예상되지만, 남북관계에서 군사적 긴장이 비군사 분야의 발전을 저해한 경험이 다반사로 있었다. 이러한 점에서 남북관계가 잠재적 또는 현재적 불안정 요인의 영향으로부터 벗어나 안정적이고도 지속 가능한 관계 개선의 단계로 진입하기 위해서는 군사·안보 문제의 해결이 뒷받침되어야 한다. 이를 풀어나가는 주도적인 노력은 남북한 사이에 이루어져야 한다.

따라서 북한의 남한에 대한 인식과 정책, 특히 교류·협력 분야에서의 정책이 실용주의적으로 변하고 있다면, 군사·안보분야에서도 한반도 및 국제정세의 변화를 수용하고 그에 적응하는 정책적 변화를 보여야 한다. 군사·안보 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한 기존의 입장을 유지하면서, 미국과의 협상을 통해 군사·안보 문제를 풀어나가려는 입장을 견지하고 있다. 앞으로

도 북한의 이러한 입장에서 변화가 없다면 남북간 안보와 평화문제에 대한 논의는 끊임없는 진통을 겪을 수밖에 없다.

미·일의 대북정책 동향과
한·미·일 정책공조

김 경 민
(한양대학교 교수)

미·일의 대북정책 동향과 한·미·일 정책공조

I. 서 문

북한의 핵개발 계획이 내포하고 있는 몇 가지 중요한 의미는 첫째, 북한 핵 개발 계획 자체가 한국의 안보를 위협할 뿐만 아니라 세계의 핵확산을 막느냐 그렇지 못하느냐의 중차대한 기로에 서 있다는 것을 시사하고 있다. 이미 핵개발이 완료된 국가들을 제외하곤 NPT(Non-Proliferation Treaty)체제를 유지하려는 미국을 비롯한 핵무기 보유 국가들은 신생 핵보유국을 용인하려 하지 않기 때문에 북한의 핵개발 계획을 필사적으로 저지하려는 것이다. 핵관련 기술이 평화적, 군사적 목적 공히 활용되고 있는 가운데 평화적 목적으로만 핵기술을 사용하는 나라도 마음만 먹으면 핵무기를 개발할 수 있을 정도로 핵기술이 발전되어 있어 기존의 핵무기 보유국들은 핵확산 방지에 전력투구하고 있다. 두 번째는 북한의 핵개발 계획을 막지 못하면 동북아의 핵 균형이 무너지고 핵개발의 모든 능력을 갖고 있는 일본의 핵무장을 초래할 것이라는 점이다. 지금까지는 일본이 비핵 3원칙을 잘 지켜 왔지만 북한마저 핵무기를 보유하게 되면 일본 국민여론은 비핵 3원칙의 금기를 중시하지 않게 될 것이고 이는 핵무장론에 힘을 실어주게 될 가능성이 크다. 일본이 1998년 북한 대포동 미사일 발사실험 이후 금기시 되어있던 “우주의 평화이용원칙”을 무시하고 첩보위성을 보유하게 된 점은 이러한 분위기를 예측하게 한다. “우주의 평화이용원칙”은 일본 중의원, 참의원이 1960년대 말 전 세계를 향해 약속한 바 있는 일본선언이었음에도 불구하고 그 금기가 깨져 버린 것이다. 세 번째는 전쟁의 가능성을

무시할 수 없다는 점이다. 현재 진행되고 있는 6자회담이 별 성과가 없이 지지부진한 가운데 북한의 핵무기 보유가 확실시 되면 미국은 무력을 사용해서라도 북한 핵개발을 저지하려 할 것이기 때문이다.

이러한 전제 하에서 북한의 핵개발 포기를 위한 한국의 정책 선택은 대단히 제한되어 질 수 밖에 없으나 북한 핵의 현주소를 정확히 파악하려는 노력 위에 한국의 입지가 더욱 확보될 것으로 판단되며 무슨 수단을 써서라도 무력충돌을 피하는 노력이 최우선되어야만 할 것이다. 북한의 핵이 어떤 수준에 와 있는가를 판단하는 것과 관련, 이라크 전쟁에서 목도 했듯 아직도 이라크에서 대량살상무기를 찾아내지 못하고 있는 상황 하에서 미국의 이라크 공격이 우리에게 시사하는 바가 크다. 한반도의 운명은 우리가 책임지는 것이지 다른 국가가 그 어떤 명분으로도 우리의 운명에 간여할 수는 없다. 그리고 북한의 핵개발 계획 뒤에 묻혀 있는 일본의 핵능력을 살펴보고 북한 핵을 둘러싼 국제관계 속에서 한·미·일 정책공조의 방향을 가늠해 보아야 한다. 북한 핵 해결은 한·미·일 공조체제 하에서 해결책을 모색하여야 하며 이는 반드시 평화적, 외교적으로 이루어져야 하며 전쟁을 통해서 해결되는 불행은 절대적으로 용인되어서는 안 될 것이다.

II. 북한 핵의 수준

핵무기 개발의 능력이 어느 정도인가는 대처방법의 선택을 가능하게 하는 중요한 요소이기 때문에 북한의 핵 수준을 정확히 판단하는 일은 한국의 대북외교 뿐만 아니라 한·미·일 공조체제의 정책조율에 있어서도 매우 중요한 변수이다. 천연 우라늄에는 핵분열이 가능한

우라늄 235가 0.7% 밖에 함유되어 있지 않고 나머지는 핵분열이 일어나지 않는 우라늄 238이 99.3%로 구성되어 있기 때문에 원자력발전소의 원료로 사용하기 위하여는 천연우라늄에 포함된 우라늄 235의 비율을 약 2-4%로 높여 주어야 하는데 이 작업을 “농축”이라 말한다. 여기에서 우라늄 235를 약 90%까지 고농축 시키게 되면 문자 그대로 우라늄 핵폭탄이 되기 때문에 지금 국제사회는 북한의 우라늄 고농축 시설문제로 신경이 곤두서 있다. 핵무기는 일반적으로 플루토늄 폭탄과 우라늄 폭탄으로 대별되는데 히로시마에 투하된 폭탄이 우라늄 폭탄이고 나가사키에 떨어진 폭탄이 플루토늄 폭탄이다. 리틀 보이(Little Boy)로 명명되었던 히로시마의 우라늄 폭탄은 그 당시 핵무기 프로젝트를 지휘했던 세계적인 물리학자 오펜하이머(Oppenheimer)의 말처럼 폭발실험이 필요하지 않기 때문에 실험 없이 즉각적으로 투하하여 약 14만 명의 희생자를 내게 했다. 다만 성공적인 폭발은 확신했지만 어느 정도 강력한가는 알 길이 없어 폭탄투하 이전에 비행기로 압력계를 2개 투하하여 폭발 이후의 폭풍 세기를 측정했다는 후일담이다. 이에 반해 나가사키에 투하된 플루토늄 폭탄은 우라늄 폭탄과는 폭탄 구조가 달라 성공적으로 터질지 아닐지 모르기 때문에 반드시 핵폭발 실험을 해야 했고 그래서 미국의 뉴멕시코 주 사막에서 실험한 이후 실전에 사용된 것이었다. 현재 세계 핵무기 보유국들이 사용하는 핵폭탄의 대부분은 플루토늄 폭탄인데 그 이유는 우라늄 폭탄 보다 중성자를 많이 방출하기 때문에 큰 피해를 입힐 수 있기 때문이고 장거리 미사일에 탑재하여 날아가기 위하여는 무게를 줄여야 하는데 플루토늄 쪽이 훨씬 유리하기 때문이다. 지금까지 북한 핵무기 개발 의혹에 대하여는 플루토늄 핵폭탄에 관한 것이었는데 그 배경은 2-4%로 농축한 우라늄을 원자로에서 2-3 개월 정도 짧게 태우고 이를 끄집어내어 재

처리를 하게 되면 핵무기급(Weapon Grade)의 순도(純度)를 가진 플루토늄을 추출할 수가 있기 때문에 이에 대한 사찰과 봉쇄가 제네바 협정의 주된 관심 사안이었다. 그래서 제네바 협정 이후에는 북한이 이와 관련된 활동을 할 수 없었을 것으로 판단되는데 문제는 제네바 협정 이전에 추출했는지 모르는 플루토늄의 행방에 대하여는 그 추적이 대단히 어렵다는 점이다. 그렇다고 북한이 플루토늄 핵폭탄을 생산하여 보유했다고 평가하기 어려운 점은 우리나라와는 달리 기술적으로 대단히 어렵기 때문에 쉽사리 단언하기 힘들고 설령 제조했다고 해도 실험을 거치지 않았기 때문에 신뢰성에 문제가 많다. 그리고 핵폭탄만 만들면 무엇 하는가. 이를 운반할 폭격기나 미사일이 있어야 하는데 플루토늄 폭탄을 소형으로 만드는 것이 또 하나 넘어야 할 기술상의 큰 장벽이다. 인도가 1974년 플루토늄 핵폭탄의 실험을 했지만 무게가 무려 5톤에 달해 만약 이 폭탄을 투하 하려면 보잉 707 기에 실고 날아 가야하는데 현실적으로 무리가 따른다. 그래서 추측만 국제사회에 난무할 뿐이며 기술적으로 보다 용이한 우리나라 쪽을 북한이 선택한 것으로 판단된다. 우리나라는 우리나라를 90%의 순도로 고농축하는 과정의 기술이 어려울 뿐이지 이 기술만 있으면 핵폭탄을 제조하는 데에는 기술상의 크나큰 문제점은 없다. 고농축 우리나라를 약 15-20 킬로그램의 반구체(半球體)로 나누어 서로 부딪히게 하면 즉시 핵폭발이 일어나기 때문에 그리 멀지 않은 한국이나 일본정도는 기술만 조금 다듬으면 미사일에 실어 나를 가능성이 있어 이에 대한 대책과 조사가 절실하다.

일본은 북한이 1994년 제네바 합의 이전에 상당량의 플루토늄을 이미 추출하고 그 플루토늄으로 1- 2 개의 핵무기를 제조했을 것이라는 미국 측 주장에 동의했다. 그러나 그 핵무기의 신뢰성이

있느냐 없느냐에 대해서는 고개를 가우뚱거린다. 역시 핵실험 여부와 그 성공에 관한 기술 수준을 규명하는 작업에 철두철미하기 때문이다. 북한은 그 동안 70 여 차례의 고풍 실험을 해 온 것으로 알려져 왔는데 플루토늄을 직접 사용하여 고풍 실험을 한 것이 아니기 때문에 아직 신뢰할 만한 수준은 못 된다는 것이다. 만약 북한이 플루토늄 핵폭발 실험을 했다면 일본열도 내에 거미줄처럼 뻗쳐 있는 지진계에 포착이 되었을 것인데 아직 그런 징후는 발견한 적이 없다는 것이다. 일본의 지진관측 시스템은 세계 최고 수준이라 세계 어느 곳에서 핵실험을 해도 포착할 수 있다는 호언장담이다. 북한 핵수준에 대한 대체적인 관측은 플루토늄 폭탄의 원료인 플루토늄은 추출했으나 신뢰성 있는 핵무기는 제조하지 못했을 것이라는 평가이고 그나마 제조했다 하더라도 플루토늄을 사용한 직접적인 핵실험은 하지 못했기 때문에 실제로 폭발할지는 미지수라는 것이다. 이러한 주장은 일본 쪽에서 나오는 평가인데 만약 북한의 핵무기 수준이 실전에 사용할 수 있을 정도의 즉각적인 위협의 정도로 평가된다면 일본의 반응은 더욱 예민할 것이지만 아직은 관망상태에 있는 것이 일본의 정황이다. 더욱이 핵무기를 소형화하여 운반수단인 미사일에 탑재할 수 있을지는 북한의 기술이 미치지 못할 것으로 관측되고 있기 때문에 북한의 핵위협 자체가 너무 과장된 것이 아닌가라는 회의적 시각마저도 있다. 이 주장에 대해서는 핵관련 과학자와 컴퓨터 전문가들에게서 나오고 있는데 북한의 컴퓨터 기술 수준으로서는 핵탄두를 미사일에 올려 정교한 유도를 해낼 수준은 아니라는 관측도 새겨들을 만한 주장이다. 북한 핵 수준과 현 상황에 대하여는 매우 정확하게 정보획득을 하기는 어려우리라 판단되는데 그 이유는 핵기술 자체가 갖는 은폐성과 모호성 때문에 그 내용을 정확히 파악하기 어렵고 핵물질의 획득과 재처리 능력 등을 감안하여 상당수의 핵

무기를 제조할 수 있는 능력으로 추측할 뿐이다. 특별히 이라크 전쟁을 지켜보면서 수많은 위성정보와 거대한 미국 중앙정보국의 정보망으로도 이라크의 대량살상무기를 발견해 내지 못했다면 현재 북한 핵문제를 다루는데 있어서도 대단히 신중한 판단을 해야 할 것으로 평가된다. 만약 미국의 판단에만 전적으로 의존해서 신뢰할만한 핵무기의 획득이 코앞에 임박 했다고 북한의 핵 관련 시설을 공격해서 남북간 전쟁으로 비화된다면 이는 민족의 비극이며 국가의 존망에 연결되는 문제이기 때문이다. 북한이 고농축 우라늄을 통한 핵무기 개발을 시도하고 있는 점은 어쩌면 플루토늄 핵무기의 개발에 기술적 한계에 부딪혀 있는 것이 아닌가라는 추측도 가능하기 때문이다. 이라크 전쟁에서 목도했듯 북한의 핵무기 개발계획에 대한 한국의 독자적인 정보획득 노력이 절실하며 그 어떤 무력 사용에 대해서는 반드시 한국의 동의를 얻어야 한다는 절대적인 전제가 한·미·일 공조체제의 근간이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 일본 핵무장의 잠재력

한반도를 중심으로 한 미국과 러시아 그리고 중국은 이미 막강한 핵보유국이고 미국의 핵우산 하에 있는 일본은 핵무기를 보유하고 있지 않을 뿐이지 마음만 먹으면 언제든지 핵무기를 개발할 수 있는 기본적 요소 즉 핵무기의 원료와 첨단기술 그리고 막강한 재원을 두루 갖춘 나라이다. 결과적으로 보면 한반도는 핵 위협에 둘러싸여 있다고 평가할 수 있는데 핵무기를 갖고 있지 않으면서 핵무기를 언제든지 개발할 수 있는 일본의 핵 능력은 과연 어떤 정도인지 심층적인 조사를 해야 할 시점에서 있다. 문제는 일본의 핵능력은

민간분야의 전기에너지 생산이라는 원자력의 평화적 이용을 배경으로 삼고 은밀히 진행되는 일이라서 일본 원자력의 평화적 이용실태부터 살펴보아야 하는 독특한 배경을 갖고 있다. 가공할 파괴력을 갖고 있는 원자력을 이해하기 위해 야누스적인 원자력의 실체는 군사적 측면에서의 원자력과 경제적 측면에서의 원자력을 모두 살펴볼 때 그 본질을 파악할 수 있다고 생각된다. 에너지 부족을 해결한다는 명목으로 핵무기획득 능력을 축적해 간 일본의 야심을 알아보기 위하여는 어떠한 방식으로 핵 능력을 획득해 갔는가를 추적하지 않으면 그 길을 알 수가 없다.

일본이 핵무기능력을 보유해 나가는 과정은 일본의 문화로 단정 지을 수 있는 혼네와 다테마에 즉 진심과 가심이라는 그들의 이중적 잣대 하에 진행되어 왔다는 사실을 간파할 수 있다. 군사력 증강의 기저에서도 확인할 수 있듯 끝까지 평화공헌과 순수방어차원이라는 전수방위(專守防衛)를 부르짖으며 군사강국의 꿈을 실현시키고 있듯이 원자력 분야에서도 어디까지나 에너지 위기를 극복한다는 차원에서 핵기술과 관련시설을 확보해 나가는 동등한 국가전략을 목도할 수 있는 것이다. 일본은 석유위기 이후 에너지 안보를 라는 명분을 앞세워 원자력 대국이 되었고 그 과정에서 탁월한 외교와 원자력 기술의 발전을 밑거름으로 핵무기를 제조할 수 있는 기반을 마련하고 있는데 그 기반이란 다름 아닌 핵무기급 플루토늄을 마음만 먹으면 언제든지 확보할 수 있는 시설과 기술을 확보하고 있다는 것이다. 일본은 꿈의 원자로라 불리는 고속증식로에 사용한다는 명분으로 프랑스와 영국으로부터 핵폐기물을 재처리하여 국내로 반입하고 있으며 아오모리 현에 재처리 시설을 건설하고 있다. 고속증식로에서 연료로 사용할 명분으로 플루토늄을 축적해 왔지만 몬주사고로 인해 고속증식로의 실용화는 아직도 요원하고 플루토늄은 쌓여만 가는 딜

레마에 빠져 있는데 아오모리현의 재처리 시설마저 완공되어 가동에 들어가면 비축될 플루토늄은 증가할 것으로 추정되기 때문에 플루토늄 처리 문제가 더욱 심각해 질 전망이다. 이런 결과 공여지책으로 내 놓은 것이 플루토늄을 경수로에서 사용하겠다는 것인데 이 또한 지역주민들의 반발로 그 시행여부가 확실한 것은 아니다. 니이가타현의 동경전력이 2000년부터 플루토늄 혼합물을 경수로에서 사용하는 계획을 발표하자 지역주민들이 계획도입의 여부를 묻는 주민투표조례의 제정을 위한 서명운동에 들어감으로써 플루토늄 사용에 대한 지역주민 반발 및 불안은 상존한다. 더욱이 1999년 10월 1일 이바라키현 도카이amura에 있는 핵연료가공시설에서 방사능 누출사고가 일어나 원자력에 대한 일본국민의 불안은 한층 커질 전망이다.

일본의 플루토늄 비축 정책을 살펴보게 되면 흥미로운 사실을 발견하게 되는데 그것은 세계에서 유일하게 핵 공격을 당한 국가이기 때문에 핵무기를 제조, 보유, 반입하지 않겠다는 비핵 3원칙을 선언했음에도 불구하고 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 다량 보유하고 있는 자기모순에 빠져 있는 것이다. 일본이 플루토늄을 갖고 있어도 핵무기를 보유하는 일이 결코 없으리라는 일본 지도층의 거듭된 주장은 주변국으로부터 상당한 의혹을 받고 있다. 1974년 비핵 3원칙을 주장하며 노벨평화상을 수상한 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 일본 수상은 일본에 어떠한 정부가 들어서더라도 비핵 3원칙은 지켜질 것이라고 공언한 바 있다. 그러나 사토 수상 재임 시인 1969년에 국익을 지키기 위해서는 핵무기제조 능력을 유지하고 이에 대한 주변국의 간섭을 배제해야 한다는 비밀문서를 작성했던 사실이 1994년 일본 언론에 의해 공개된 바 있다.

일본 군사전문가인 에바타 겐스케(江畑謙介)씨는 핵무기를 개발하는데 네 가지의 요건이 충족되면 가능한데 그것은 자금, 기술, 핵

원료, 그리고 지도자의 의지라고 평가한다. 일본의 현실은 자금, 기술, 핵원료 모두를 확보하고 있기 때문에 핵무기 개발에는 지도자의 의지만 개입되면 가능하다고 자평(自評)한다. 주지하다시피 자금은 당연히 충분하고 플루토늄을 획득할 수 있는 재처리시설도 갖고 있을 뿐만 아니라 아오모리현에 있는 원심분리장치는 우리나라를 농축할 수 있는 시설이다. 그러므로 일본이 핵무기를 개발할 수 있는 물리적인 능력은 충분하다고 하겠다.

이처럼 일본이 핵무기를 개발할 요건 중 마지막 남은 요건은 지도자의 의지인데 그에 의하면 일본의 지도자들은 틈만 있으면 비핵 3원칙을 들먹이며 핵무장을 하지 않을 것이라고 공언하지만 국내외 상황 변화에 따라 언제, 어떻게 바뀔지는 그 누구도 모르는 일이라고 주장한다. 이 점이 원자력의 평화적 이용을 목적으로 비축하고 있는 일본 플루토늄에 대하여 주변국이 우려하고 있는 바이고 끊임 없이 일본의 핵무장론을 경계하는 것이다. 현 시점으로 한정해서 일본의 핵무장 가능성을 평가해 보면 핵무장을 하지 않으리란 요건도 상당한 설득력을 갖고 있다. 첫째는 일본은 세계 유일의 핵 피폭국이기 때문에 국민이 느끼는 이른바 핵알레르기 정서는 주변국들이 상상을 하지 못할 정도로 심각하다. 2차 세계대전 중 히로시마와 나가사키에 투하된 원폭의 엄청난 파괴력과 피해는 일본국민들로 하여금 체험적인 반핵 감정을 불러 일으켰고 이러한 정서는 지금도 대단히 뿌리 깊다. 그래서 만약 일본 지도부가 핵무장을 하려할 경우를 상정한다면 일본의 안보가 주변국의 핵 위협에 심각하게 처하게 되어 일본국민들의 공감을 불러일으키는 환경이 조성될 때일 것이다. 이러한 환경이란 것은 미군이 일본으로부터 철수하여 미·일 안보조약이 붕괴되는 사태가 야기되거나 일본에 대한 핵 위협이 있을 경우 미국이 이를 보장하지 않는 상황이 발생하는 경우일 것이다. 둘째,

핵무기를 개발하는데 없어서는 과정 중의 하나는 핵실험인데 일본이 탄도미사일에 장착할 수 있는 소형 핵탄두를 개발하려 할 경우 핵실험은 필수불가결한 요소인데 이에 대한 노하우가 부족하다는 것이다. 뿐만 아니라 실제의 핵폭발실험을 하지 않고도 시뮬레이션으로 핵폭발실험을 할 수 있는데 여기에는 방대한 데이터가 필요하다. 그런데 시뮬레이션을 위한 방대한 자료는 이미 핵무기 보유국들이 독점적으로 소유하고 있기 때문에 이에 대한 접근이 일본으로서는 어렵다는 이유를 내세우고 있다. 셋째, 일본이 만약 핵무기를 개발한다면 국제사회로부터 고립될 것이고 온갖 경제제재 조치가 내려질 것을 볼 보듯 뻔한데 일본이 이를 감수하며 핵무기 개발을 할 필요가 없다는 것이다.

그러나 현 시점에 한정하여 생각할 수 있는 핵무기 개발의 비현실성만을 감안하기에는 일본 국내외 사정이 그리 순탄한 것은 아니다. 첫째는 일본 내부의 보수 지도층들의 핵무장론에 대한 애착이 결코 사라지지 않고 있다는 점이다. 일본 방위청 정무차관이었던 니시무라 신고(西村眞悟)씨는 핵은 억지력이라 핵을 보유하지 않은 나라가 가장 취약할 수밖에 없다는 논리를 펴면서 일본 국회가 이를 논의해야 한다는 핵무장론을 폈다. 물론 니시무라씨는 이 발언으로 인해 즉각 해임되었지만 일본 내의 핵무장론 옹호론자들이 존재한다는 사실이 다시 한번 입증되었고 핵무장론은 물밑에서 일본 지도부들의 호응을 얻고 있다는 사실이 노출되고 있다. 니시무라씨는 일본의 침략전쟁 책임을 묻는 전범재판을 반대한 극우 정치인 중의 한 사람이며 최근에는 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 센카꾸(尖閣)열도에 상륙하여 중국의 신경을 곤두서게 한 인물이다. 아이러니컬하게도 일본 보수진영의 니시무라 핵무장 발언에 대한 태도는 이외로 냉정하다. 오히려 그 사람 '생각이 참 짧은 사람이다'라는 반응을 내비

치고 있다. 마음만 먹으면 언제든지 핵무기를 개발할 수 있는 제반 여건이 모두 구비되어 있어 공개적으로 핵무장 발언을 할 필요가 없는데 괜히 들쭉서 놓는다는 것이다. 핵무기가 개발될 당시에는 대단히 높은 순도의 플루토늄이 없이는 핵무기 제조가 어려운 것으로 생각했으나 원자력 발전소가 세계적으로 보급되고 거기에서 사용한 우라늄 찌꺼기를 재처리 할 경우 플루토늄을 획득할 수 있고 비록 순도가 그다지 높지 않은 플루토늄으로도 핵폭발이 가능하다는 것을 미국은 실험을 통하여 확인하였다. 그래서 미국은 원자력 발전소를 가동하고 있는 나라들이 우라늄을 태운 찌꺼기를 재처리하여 플루토늄을 비축할까봐 전전긍긍하고 있는 것이다. 일본은 주지하다시피 재정은 전혀 문제가 없는 나라이고 원자력 기술도 세계 정상급이기 때문에 이 또한 문제가 없고, 플루토늄마저 다량 보유하고 있어 마지막 남은 과제 하나는 지도자의 의지에 달려 있다고 자평(自評)한다. 일본의 지도자들은 틈만 있으면 일본의 비핵 3원칙을 들먹이며 핵무장을 하지 않는다고 공언 하지만 이 또한 언제 바뀌지 말라는 법은 없다는 것이 그의 논리이다. 일본이 핵 능력이 있다는 사실에 대해서는 일본의 수상마저 증언해 주고 있는데 1994년 6월 일본의 하타(羽田) 수상은 “일본은 핵 무장능력을 보유하고 있다”라고 발언하여 국내외에서 큰 물의를 일으킨 적이 있다. 실력은 모두 갖추어 놓고 애드벌룬을 띄워 민심을 살피고 또 적절한 시기를 기다리고 있을 따름임을 간파할 수 있다.

두 번째는 일본의 핵무장 가능성이 국제사회의 정치적 변동으로 인해 현실화 될 수 있다. 냉전체제가 붕괴된 이후 일본이 가장 안보 위협을 느끼는 국가로 중국을 지목하고 있다. 미·일신방위협력지침으로 인해 가장 큰 반발을 한 국가는 중국이고 미국과 일본이 힘을 합쳐 중국을 경계 내지는 봉쇄하려 하고 있다고 비난하고 있는 국가

가 중국이다. 동북아시아의 역사를 회고해 볼 때 19세기 이전의 이 지역의 중심국가는 중국이었고 일본의 침략을 당해 본 중국은 일본이 이 지역에서 힘을 키워 나가는 것을 좌시하지는 않을 것이고 과거의 영광을 되찾는 패권국가로 재생하는 꿈을 실현하려 할 것이기 때문이라는 것이다. 군사적인 관점에서 볼 때도 일본은 미국의 핵무기 정책 하에 있으나 중국은 그렇지 않다. 이미 독자적으로 핵무기를 보유하고 있으며 대륙간탄도탄도 확보하고 있는 상태이다. 무엇보다도 분명한 사실은 일본이 언제든지 핵무기를 개발할 수 있는 모든 여건을 겸비하고 있다는 사실일 것이다. 능력이 없다면 일본의 핵무장 가능성이 거론될 필요가 없는 것인데 일본은 이 모든 능력을 갖추고 있기 때문에 주변국들이 의혹의 눈길을 보내고 있는 것이다.

그렇다면 일본의 핵 능력을 어떻게 평가해야 될까? 일본은 핵개발의 목적이 오직 평화적인 핵에너지의 이용을 위한 것임을 일관되게 주장해오고 있으나 사실상 핵무장에 필요한 거의 모든 기술과 설비를 갖고 있는 準核保有國 상태이며 단시일 내에 대대적인 핵무장을 실행할 수 있는 체제를 갖추어가고 있다. 과연 일본이 첨단과학 기술, 군사기술, 경제력을 결합시켜 核武裝을 단행할 것인가의 여부는 정책결정자들의 정치적 의지와 상황판단에 따라 결정될 문제라고 할 수 있다. 일본은 핵무기개발 직전단계까지의 모든 분야의 핵기술을 개발함으로써 핵잠재력을 계속 축적하고, 정치·안보적 판단에 따라서 필요시에는 이를 단시일 내에 군사적 목적으로 전용할 수 있는 「핵옵션」을 확보하려는 것이다. 그러나 그와 같은 의도와는 달리 공식적으로 일본은 자국의 핵개발은 오직 에너지자원 이용차원의 평화적 목적이며 절대로 핵무장 의사는 없다는 입장을 견지하면서 실리를 극대화하는 정책을 추구하고 있다. 일본이 핵정책은 장기적인 비전(vision)의 확립, 정책의 일관성 유지, 이에 바탕을 둔 능

동적·실리적 핵외교 등 다양한 측면에서 한국에게 매우 중요한 교훈을 제공하고 있다. 즉 일본의 정치권과 재계는 일찍이 경제안보 차원에서 핵에너지의 필요성에 대해 인식하고 장기적으로 핵에너지를 석유 대체에너지의 중심으로 하여 경제성 있고 안정된 공급이 가능한 에너지를 확보한다는 비전을 제시하였다. 그리고 일본은 원자력위원회와 과학기술청을 중심으로 정책수립과 결정구조를 일원화하여 외부의 압력에 대해 비교적 독립적인 체제를 확립하였다. 또한 일본은 연구개발 자금의 효과적인 확보를 위한 법률을 정비하였다. 이와 같은 법적·제도적 장치를 기반으로 일본은 핵에너지정책의 일관성을 유지할 수 있었다. 일본은 군사적인 측면에서도 미국의 핵우산에 의존한 안전보장, 비핵3원칙, 핵비확산지지 등을 통해 일관성된 핵정책을 견지해왔다. 이와 같은 정책적 기반 위에 일본은 실리적인 핵외교를 구사하여 핵무기확산에 민감한 미국의 견제와 일본의 군사력에 대한 주변국의 우려를 극복하여 현재와 같은 수준의 핵에너지산업과 능력을 보유할 수 있게 된 것이다.

일본은 핵의 평화적 이용에 치중하면서 핵 능력을 확대시켜 왔다. 현재 일본의 핵 능력을 살펴보면, 일본은 세계최초의 최첨단 농축기법인 레이저 농축법의 상용화단계에 접어들기 일보직전에 있고 더욱이 플루토늄을 다량 생산할 수 있는 고속증식로 및 재처리시설을 개발하고 있는 세계에서 유일한 국가이다. 일본은 1994년 4월부터 28만KW급 플루토늄 고속증식로 '몬쥬'를 시험가동하기 시작하였고 고속증식로에서 나오는 사용후 핵연료를 재처리하는 시설을 건설 중이며 아울러 로카쇼무라에서 2000년에 조업개시를 목표로 대단위 플루토늄 제조시설을 건설 중에 있다. 그 시설이 완성되면 일본은 고속증식로와 재처리시설을 포함한 플루토늄 리사이클사업을 완벽하게 갖춘 세계 유일의 국가가 된다. 이것은 일본의 과학기술의

양용성, 경제력의 군사력의 전환 등의 관점에서 주의할 대목이다.

평화적 이용을 위한 핵 개발 과정에서 축적된 일본의 핵 능력은 무증후전략을 전개시켜 온 결과와 동일한 잠재적 핵무기 보유능력을 갖추도록 하고 있다. 즉 일본은 핵의 평화적 이용에 치중하면서 핵 능력을 확대시켜 왔고, 그 결과 언제든지 핵무장이 가능한 핵잠재능력을 보유하게 된 것이다.

IV. 한·미·일 정책공조

북한 핵문제를 해결하기 위한 한·미·일 공조체제는 지금까지 꾸준한 협력관계를 보여 왔다고 평가할 수 있겠으나 보다 효율적이고도 실질적인 해결을 위하여 다음 몇 가지 사안들을 염두에 두어야 할 것으로 판단된다.

첫째는 6자회담을 비롯한 실무회담의 시기를 좀 더 앞당겨 북한 핵문제를 평화적이고도 외교적으로 해결하기 위해 노력해야만 할 것이다. 최근 방한 한 미국의 체니 부통령도 외교적으로 해결할 시간이 소진되어 간다는 발언을 한 점으로 미루어 보아 북핵해결을 위한 6자회담 자체의 실효성에 의문이 제기되고 있는 것이다. 과거 북핵 문제의 미국과 북한의 양자회담 보다는 진전이 느릴 것이라는 예상은 했었지만 만일 시간만 질질 끌게 되어 북한이 더욱 더 신뢰할만한 핵무기를 질적인 측면에서나 양적인 측면에서 보유의 가능성이 높아진다면 그 때는 협상의 여지 자체가 좁아지게 될 것이고 동북아는 핵경쟁에 휘말릴 가능성도 없지 않기 때문에 한·미·일 뿐만 아니라 중국, 러시아와도 긴밀하게 접촉하여 북한이 6자회담의 테이블에 조속히 출석하고 해결의 진전을 보아야 할 것이다.

두 번째는 북한 핵문제가 외교적으로 시간을 너무 끌고 실질적인 핵보유국가가 되기 전에 이를 강제적으로라도 제거해야 한다는 시기에 다다른다면 이는 한국의 생존과 직결되는 문제이기 때문에 한국과 반드시 긴밀한 협의가 있어야 한다. 1994년 제네바 합의 이전에 한반도에 핵위기가 있었다는 소식이 알려지면서 한국 국민은 큰 충격을 받은 바 있는데 북한 핵 문제는 반드시 평화적으로 해결되어야만 하며 그 어떤 이유로라도 무력을 통한 방법은 절대 용납될 수 없다. 일각에서는 첨단 무기를 앞세운 미국이 휴전선 근처에 배치되어 서울을 포함한 수도권까지 공격이 가능한 북한의 장사정포를 단시간 내에 격멸할 수 있다는 시나리오를 주장하고 있지만 인구 1,200만의 서울이 그러한 위협 앞에 놓일 수는 없는 것이다.

세 번째는 북·일 수교를 위해 한·미·일이 협력해야 하겠다. 북한 핵 문제를 해결하기 위해 사공이 많아 시간이 지연될 수밖에 없는 상황을 설정할 때에는 여러 나라가 힘을 합쳐 북한을 압박하고 개혁, 개방체제로 유도해 내겠다는 목적이 내재되어 있다. 따라서 북한과 일본이 수교할 수 있도록 한국과 미국이 긴밀히 접촉하고 중국과 러시아의 협력을 얻어내어 북·일 수교가 성사될 때 북한은 핵 무기를 포기해야만 하는 상황에 점점 더 가까이 다가가게 될 것이다. 북·일 수교를 통해 북한이 배상금을 얻게 되면 경제개방은 필연적이 될 것이고 이는 북한이 중국을 모델삼아 개방, 개혁정책을 추진하는데 크나큰 에너지원이 될 것으로 평가된다. 북한이 한국으로부터의 경제협력이나 중국으로부터의 원조에 기대는 것 보다 북·일 수교를 통해 보다 폭 넓은 대외 접촉을 해 나간다면 북한의 개방속도는 자연스레 더욱 빨라질 수밖에 없으며 경직된 정치이념과 군부 의존의 강성국가에서 훨씬 유연한 정치체제의 창출 가능성도 예상된다. 일본인 납치문제 등이 북일 수교에 걸림돌로 작용하고 있지만

남북이 대화하는 과정에서 이 문제도 전향적으로 거론될 수 있으리라 판단된다.

네 번째는 북한과 미국과의 관계개선이다. 미국과의 관계 개선 없이는 북한이 핵무기 개발계획을 포기하기란 쉽지 않을 것이다. 북한의 핵무기 개발이 기정사실화되고 평화적 해결기미가 보이지 않을 때 미국은 북한을 무력수단이라도 동원해서 해결하려 할 가능성이 높다는 것을 북한은 이라크 전쟁을 통해서도 심각하게 느끼고 있기 때문에 북한의 핵개발 포기는 미국과의 관계개선에서 보다 현실적이 될 수 있다. 북한 핵의 포기는 절대로 강압적 수단을 동원해서는 안 되는 명제는 한반도가 전쟁의 위협성에 맞닥뜨릴 수는 없으며 북한은 한국이 이를 절대로 용인하지 않으리란 것을 너무나도 잘 알고 있다. 그래서 한국이 어떻게든 미국을 설득하여 무력사용을 하지 못하게 말할 것이기 때문에 핵외교가 쉽지 않은 것이다. 오히려 관계개선을 통한 경제지원과 협력을 통해 북한을 개방체제로 유도해 내는 것이 최선의 해결책이라 생각된다. 이 과정에서 가장 중요한 역할자는 미국이기 때문에 한국이 북, 미 관계개선에 외교노력을 기울여야 할 것이다.

다섯 번째는 중국과 러시아의 협력을 얻어내는 일이다. 6자회담의 개최 등 중국이 조정자로서 중요한 역할을 해내고 있는데 급속한 경제성장으로 국력 부풀리기에 여념이 없는 중국이 북한 핵문제로 장애가 되어서는 안된다고 판단하고 있기 때문에 2008년 하계 올림픽 등 국력신장의 절호의 기회를 최대한 살리기 위해서라도 북핵 문제의 조속한 해결을 위한 중국의 협력을 요청할 일이다. 한국과 중국 그리고 일본과의 경제교류가 그 어느 때 보다도 활발하게 진행되고 있는 상황 하에서 대립과 경쟁 보다는 공동번영의 장(場)을 마련하기 위한 발판으로써 북한 핵문제의 해결과 함께 한반도 평화체

제의 구축이 절실하다. 그러한 의미에서 북한 핵 문제의 해결은 북한 핵 문제 그 자체에 머무르지 않고 6자회담을 통해 한반도 평화체제의 구축에 대한 보다 거시적인 접근이 이루어 질 때 장기적인 동북아 평화의 기틀을 마련할 수 있을 것이라 판단된다.

V. 결 론

북한 핵 문제는 단순히 위협의 차원에서 논의될 문제가 아니라 는 것을 이라크 전쟁을 통해 다시 한번 검토해야만 한다. 이라크에 대량살상무기가 존재한다고 해서 전쟁이 벌어지고 아직 그 증거를 찾아내지 못함으로써 이라크는 황폐화되고 미국은 전쟁의 명분을 찾지 못한 채 국제사회의 비난에 직면해 있다. 지금까지 북한 핵에 대한 평가는 1994년 제네바 합의 이전에 1-2개의 핵무기를 개발할 수 있는 플루토늄을 추출했다는 것이고 최근의 6개 이상의 핵무기를 제조할 수 있다는 워싱턴포스트지의 주장 등은 어디에 근거를 두어야 할지 매우 불명확하다. 미 국무부는 워싱턴포스트지의 주장에 회의적이며 미 중앙정보국의 의견은 미 국무부와 달리 그 가능성을 높게 평가하고 있다. 북한 핵개발계획에 민감해야 할 일본에서는 북한의 핵무기가 신뢰성이 떨어지는 것이라고 조심스럽게 관측하고 있는바, 정황만 갖고 이라크를 공격한 미국의 행동으로부터 북한 핵개발의 위협에 직면해 있는 한국으로서는 대단히 신중한 선택을 해야 하는 교훈을 얻고 있다. 따라서 북한 핵 수준에 대한 면밀한 검토가 더욱 절실하고 무력수단을 통한 해결방법은 절대로 용납되어서는 안된다는 것을 미국에 인식시켜야만 한다. 이제 북한 핵문제에 대해 6자회담이라는 다자 회담이 출범해 있는 만큼 다양한 방법으

로 북한을 개방시켜 북한의 핵포기를 유도하는 지혜를 모색해 나가야 할 것이다.

제2차 6자회담 이후 북핵문제 해결 전망

전 성 훈

(통일연구원 선임연구위원)

제2차 6자회담 이후 북핵문제 해결 전망

요 약

북핵문제는 한국전쟁 이후 대한민국이 당면한 최대 안보위협이자 한반도 현상변경의 기폭제가 될 수도 있는 중대한 사안이다. 북한정권에게 있어서 핵무기는 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보할 수 있는 핵심 군사력이자 지속적인 정권 유지를 보장하는 최후의 보루이다. 북핵문제에 대한 주변 4강의 관심과 영향력 행사가 문제의 근본배경이라고 할 수 있는 한반도 분단 상태의 중대한 현상변경으로까지 이어질 수 있다는 데에 당면한 북핵문제의 심각성이 있다.

칸 박사의 핵 밀거래 활동에 대한 파키스탄 정부의 조사는 북한이 스스로 핵을 포기하지 않는 상태에서 북한의 핵개발 능력과 의도에 대한 진실에 접근할 수 있는 가장 확실한 방법이다. 지금까지 북한이 한두 개의 핵장치를 만들 수 있는 플루토늄을 확보했고, 이를 무기화해서 복수의 핵장치를 보유했을 것이라는 것이 일반적인 추정이었지만, 칸 박사에 대한 조사결과가 나오므로써 이런 추정이 사실로 밝혀졌다. 소수의 핵을 보유한 핵국이 핵을 갖지 않은 남한과 같은 비핵국에 대해서는 핵 보복을 우려하지 않아도 되기 때문에 얼마든지 핵을 사용할 수 있다. 남북한 간의 재래식 전쟁을 상정하는 경우, 북한은 남한의 전쟁수행 의지를 꺾기 위한 수단으로 전쟁발발 전에 성공적인 핵실험을 실시하거나, 전쟁에서 열세를 만회하고 우위를 점유하면서 궁극적으로 전쟁을 승리로 이끌기 위해서 전쟁 와중에 핵을 사용할 가능성이 있다.

한·미 양국이 북핵문제에 대해 공동의 목표를 설정하고 얼마나

긴밀하게 공조하는가가 향후 한·미 관계의 성격과 방향을 결정지을 것으로 보인다. 이 과정에서 한·미의 정책방향 설정에 중요한 역할을 할 요인이 북한 정권에 대한 양국 정부의 기본인식이 될 것이다. 북한 정권을 지원의 대상으로 보는 우리 정부와 불량정권으로 보는 부시 행정부의 인식차이가 메워지지 않는다면 북핵문제를 해결하는 과정에서 양국사이에는 많은 불협화음이 발생할 것이다. 하나의 대상을 놓고 두 개의 다른 인식이 존재한다면 그 대상이 야기하는 문제를 해결하는 방식에도 차이가 있을 수밖에 없기 때문이다. 인식과 접근방식의 차이는 최악의 경우 한·미 동맹에 심각한 영향을 미치는 방향으로 전개될 가능성도 있다.

북핵 사태의 심각성을 고려할 때, 이제는 정부가 기존 대북전략 추진체계와 전제설정에 어떤 문제가 있었는가를 정밀하게 점검하고 수정하는 작업이 필요하다. 기본적으로 압박과 유화의 병행이라는 새로운 대북전략 기조를 수립하는 것이 바람직하다. 국가간의 협상에서 압박과 유화는 협상의 목표를 효과적으로 또한 효율적으로 성취하기 위해서 상황에 따라 적절히 구사할 수 있는 상호보완적인 협상의 자산이다. 북한의 핵개발 자체가 이미 중대한 군사도발행위라는 사실을 감안할 때, 적절한 군사적 대응조치를 취하는 것은 자위권을 발동하는 것에 불과한 정상적인 국가방어 행위이다. 북한을 자극하고 긴장을 유발할 수 있다는 이유로 압박전략을 구사하지 않는 것은 국가전략을 반쪽짜리로 만드는 불합리한 정책결정 태도이다.

우리 정부는 북한의 핵 보유에 대응해서 다음과 같은 군사대비 태세와 외교적 조치를 조속히 취해야 한다: ①북한 핵의 사용에 대비한 국방전략과 작전계획의 전면 수정, ②주한미군의 전술핵무기 반입, ③팀스피리트 훈련 재개, ④PSI에 적극 참여.

만약 북한이 대량살상무기의 보유와 개발을 포기하고 대남 군사

위협 요소를 없애겠다는 의지를 분명히 밝힌다면 우리 정부는 북한의 군사적 위협 제거라는 우리의 목표와 경제지원이라는 북한의 요구를 동시에 만족시킬 수 있는 체계적이고 포괄적인 당근으로서 “한반도협력위협감소”(KCTR) 프로그램을 실시할 수 있다. KCTR 프로그램은 국회차원에서 마련하고 북한과 국제사회에 대해 제시하는 형식을 갖추는 것이 바람직하며, 북한경제의 재건계획, 즉 “한반도마샬플랜”(KMP)의 일환으로 실시하는 것도 가능하다. KCTR 프로그램이 북한의 군사적 위협 제거라는 과제와 한반도마샬플랜 사이의 연결고리 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

이제 당면한 사태를 어떻게 받아들여야 할지 몰라 우왕좌왕하는 혼란에 종지부를 찍어야 한다. 북한의 핵 보유 여부가 더 이상 국내 정치와 남남갈등의 쟁점이 될 수는 없다. 북핵문제가 이 지경에 이르게 된 데는 남북관계의 안보적 측면을 소홀히 했던 햇볕정책의 무모함이 큰 원인이었음을 부인할 수 없다. 햇볕정책이 진정으로 북한의 변화를 유도하는데 성공했다면 한반도의 안전이 위협받는 지금이야말로 그동안의 대북지원과 교류협력을 통해 축적된 영향력을 바탕으로 북한의 핵 포기를 설득시킬 수 있어야 한다. 북핵문제를 한국이 주도해서 평화적으로 해결할 수 있는가의 여부는 햇볕정책에 대한 역사적 평가의 중요한 분수령이 될 것이다.

I. 서론

북핵문제는 한국전쟁 이후 대한민국이 당면한 최대 안보위협이자 한반도 현상변경의 기폭제가 될 수도 있는 중대한 사안이다. 북정권에게 있어서 핵무기는 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보할

수 있는 핵심 군사력이자 지속적인 정권 유지를 보장하는 최후의 보루이다. 반면에 북한의 핵 보유는 한반도뿐만 아니라 동북아의 지정학적 지도와 국제안보 구도를 근본적으로 뒤흔들어 놓을 수 있는 역사적 사건이다. 북한의 핵개발이 갖는 국제정치적, 군사전략적 중요성을 감안할 때, 한반도 주변 4강이 북핵문제를 자국의 이익에 부합하는 방향으로 해결하기 위해 전력투구할 것은 불을 보듯 뻔한 일이다. 북핵문제에 대한 주변 4강의 관심과 영향력 행사가 문제의 근본배경이라고 할 수 있는 한반도 분단 상태의 증대한 현상변경으로까지 이어질 수 있다는 데에 당면한 북핵문제의 심각성이 있다.

북핵문제의 역사를 돌아볼 때, 핵무기와 관련한 북한의 입장과 행태를 한마디로 요약한다면 “기만과 집요함”이 될 것이다. 북한은 내부적으로 집요하게 핵개발을 추진하면서 외부적으로 이를 철저히 부인하고 기만하는 전략을 구사해왔다. 김일성 생존 당시부터 2003년 4월 3자회담에서 북한 당국자가 핵 보유를 시인하기 전까지 핵문제에 대한 북한의 공식입장은 “핵을 개발할 의사도 능력도 없다”는 것이었다.¹⁾

핵개발에 대한 철저한 부인 속에서 이뤄졌던 북한의 주요 기만 행위를 예로 들면 다음과 같다. 첫째, 북한은 1991년 12월 남한과 비핵화 공동선언을 체결하면서 재처리시설을 갖지 않겠다고 약속했

1) 김일성이 핵무기를 개발하지 않겠다는 의사를 처음 공개적으로 표명한 것은 1977년 10월 일본 NHK 논설위원장과의 대담에서였다. 이후 김일성은 1991년 9월 26일 이와나미 서점 사장과의 대담에서 핵무기를 개발할 의사도 능력도 없다고 단언했고, 1992년 신년사와 남북고위급회담 대표단과의 오찬에서 발표한 성명에서도 같은 말을 했다. 특히 김일성은 이 성명에서 주변의 큰 나라와 핵 대결을 할 생각이 없으며 동족을 말살시킬 수 있는 핵무기를 개발한다는 것은 상상할 수도 없는 일이라고 주장했다. 김일성 성명서, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어 나아가자.” 『조선중앙방송』, 1992년 2월 20일.

었다. 그러나 6개월 후에 실시된 국제원자력기구의 사찰 결과 이미 재처리시설을 보유하고, 적어도 세 차례 재처리를 실시했었다는 사실이 밝혀졌다. 해당 시설을 가동해 왔으면서도 남한과 그런 시설을 갖지 않기로 합의한 것은 뻔뻔함과 사기성의 극치라고 하지 않을 수 없다. 둘째, 북한은 비핵화 공동선언과 이 선언의 이행을 약속한 제네바 기본합의에 의거해서 농축활동을 해서는 안된다. 그러나 파키스탄의 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사가 주도한 핵 밀거래 네트워크가 발각되면서 북한이 1990년대 이후 파키스탄으로부터 농축에 관련된 기술과 장비를 들여오는 등 양국간에 긴밀한 핵개발 협력이 있었음이 드러났다. 셋째, 북한은 2003년 1월 NPT에서 탈퇴하면서도 핵개발 의사는 없다는 정부성명을 발표했다. 하지만 2003년 4월 하순 북경 3자회담에서 이근 수석대표가 켈리 차관보에게 핵무기 보유 사실을 시인함으로써 정부성명을 불과 3개월 만에 뒤집었다.²⁾ 이근 대표의 시인은 책임 있는 북한 당국자가 대외적으로 핵 보유 사실을 공개한 최초의 발언이었다. 2003년 10월 이후 북한은 소위 “핵 억제력”을 보유하게 되었다고 주장하고 있다.³⁾ 최근 칸 박사의 핵 밀거래 망에 대한 파키스탄 당국의 조사 결과, 칸 박사가 5년전 북한을 방문해서 세 개의 핵장치를 목격했다는 사실이 밝혀지면서⁴⁾ 북한의 핵 보유가 실제적 진실이라는 점을 부인하기는

2) 5월 말 북한을 방문한 커트 웰던 미 하원의원 일행에게도 백남순 외상과 김계관 외무부상이 핵 보유 사실을 재확인했다. 「동아일보」, 2003년 6월 3일.

3) 북한은 2003년 10월 2일 외무성 대변인 담화를 통해 다음과 같이 주장했다: “8,000 여개의 폐연료봉에 대한 재처리를 성과적으로 끝냈다”, “재처리를 통해 얻어진 플루토늄을 핵 억제력을 강화하는 방향에서 용도를 변경시켰다”, “안전을 보장하기 위한 정당방위 수단으로서 핵 억제력을 계속 유지 강화해 나갈 것이다. 「조선중앙방송」 2003년 10월 2일. 열흘 뒤 평양방송도 “미국의 전쟁계획을 물거품으로 만들 수 있는 강력한 핵 억제력이 있다”고 주장했다. 「평양방송」, 2003년 10월 12일.

어렵게 되었다.

북한 정권이 핵무기에 병적인 집착을 보였다는 사실이 놀랄만한 일은 아니다. 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발을 추진하고 있다는 주장은 1990년대부터 끊임없이 제기되어 왔다. 한 예로서, 클린턴 행정부 당시 미 의회의 대북정책검토그룹이 작성한 보고서는⁵⁾ 북한이 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄과 러시아 등으로부터 지원을 모색해왔고 유럽과 일본에서 이중용도품 목의 획득을 시도했다고 밝혔다.⁶⁾ 더욱이 우라늄 농축기술과 핵 관련 고폭실험을 포함해서 핵개발이 지속되고 있다는 “중요한 증거”(significant evidence)가 있다고 명시했다. 제네바 기본합의를 통해 영변과 태천 지역에서의 핵개발은 중단되었지만 다른 지역에서 다른 경로를 통한 핵개발이 지속되고 있다는 것이 이 보고서의 주장이었다. 북한 당국의 핵 억제력 보유 주장과 칸 박사의 핵무기 목적 증언 등 북한 핵개발에 대한 실제적 진실이 드러남으로써 이 보고서의 주장이 정확했다는 것이 입증된 셈이다.

본 논문에서는 북한 핵 보유의 의미와 북핵문제를 둘러싼 한·미의 입장을 분석하고 6자회담의 현재와 미래를 평가한 후, 우리 정부

4) David Sangeft, “Pakistani tells of North Korean nuclear devices,” *New York Times*, April 13, 2004.

5) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999, p. 2. 이 그룹은 1999년 8월 미 하원의장이 지난 5년간 미국에 대한 북한의 안보위협이 증가했는지 여부를 검토하도록 요청함으로써 만들어졌다. 뉴욕 주 출신 공화당 하원의원인 길만(Benjamin Gilman)을 포함하여 총 9명의 하원의원으로 구성되었다.

6) 러시아와 동구권으로부터 핵물질, 핵기술, 핵무기 및 관련 전문가들의 북한 유입 가능성에 대한 경고와 대책마련의 시급성은 1990년대 중반부터 여러 차례 지적된 바 있다. 한 예로서, 전성훈, 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로」 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 135~136 참조.

가 핵을 가진 북한을 전제로 한 새로운 대북전략 기조를 설정해서 북한 핵에 대한 군사·안보적인 대응태세를 확립해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

II. 북한의 핵 보유와 그 의미

칸 박사의 핵 밀거래 활동에 대한 파키스탄 정부의 조사는 북한이 스스로 핵을 포기하지 않는 상태에서 북한의 핵개발 능력과 의도에 대한 진실에 접근할 수 있는 가장 확실한 방법이다. 양국이 10여 년간 긴밀하게 핵무기 개발에 협력했고 그 중심에 칸 박사가 서 있기 때문이다. 칸 박사는 파키스탄 핵무기의 대부 일뿐만 아니라 북한의 핵개발에도 은인중의 은인이었을 것이다. 칸 박사가 지금부터 5년 전 평양을 방문했을 때 북한이 핵장치 세 개를 보여주었다는 증언이 확보됨으로써⁷⁾ 북한의 핵 보유 사실이 가장 확실하게 확인되었다. 지금까지 북한이 한두 개의 핵장치를 만들 수 있는 플루토늄을 확보했고, 이를 무기화해서 복수의 핵장치를 보유했을 것이라는 것이 일반적인 추정이었지만, 이번 칸 박사의 조사결과가 나오므로써 이런 추정이 사실로 밝혀졌다.

칸 박사는 현재 6자회담의 새로운 쟁점으로 부상한 “고농축우라늄”(Highly Enriched Uranium: HEU) 문제에 대해서도 의미 있는 증언을 했다. 북한이 HEU 프로그램의 존재를 한사코 부인하고 있는 것과 달리, 북한에 원심분리기 설계도와 소규모의 완성된 원심분리기를 보냈으며 북한이 수천 개의 원심분리기를 만들기 위해

7) David Sangef, “Pakistani tells of North Korean nuclear devices.”

필요한 물품 구매목록도 제공했다고 밝힌 것이다. 결국, 칸 박사의 증언을 통해서 북한이 다시 한번 국제사회를 상대로 엄청난 기만극을 벌이고 있다는 사실이 드러났다.

언론에서 주목하지 않은 부분이지만, 칸 박사의 조사에 대한 보도에서 또 눈 여겨 봐야 할 부분은 파키스탄 정부가 북한의 미사일 사거리 내에 있는 나라들에 대해서 북한 핵에 대한 비밀 브리핑을 시작했다는 것이다. 이는 북한이 노동미사일에 탑재할 수 있는 핵탄두를 이미 보유했거나 앞으로 그럴 잠재성을 갖고 있다는 것을 반증하는 것으로 해석할 수 있다. 앞으로 칸 박사에 대한 조사결과가 더 공개되면 될 수록 북한의 핵개발 실체에 대한 보다 확고한 증거가 일반에 알려지게 될 것이다.

지금까지 북한의 핵능력을 평가하는데 있어서 많은 이견과 혼선이 있었던 것이 사실이다. 핵개발의 현장과 핵심에 접근하지 못한 상태에서의 정보수집이란 것이 여러 번 걸리지거나 불확실성이 내재된 정보를 수집하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 정보의 수집과 수집된 정보를 분석하는데 있어서, 관련 당사국들 간에 뿐만 아니라 한 국가 안에서도 많은 이견이 있었다. 그러나 칸 박사의 증언은 북한 핵개발에 참여한 핵심 당사자의 증언이란 점에서 북한의 핵능력을 둘러싼 그동안의 불확실성을 제거하는데 크게 기여할 것으로 보인다. 북한이 핵무기를 보유하고 HEU에 대해서 거짓말을 하고 있다는 점이 밝혀진 이상, 앞으로 북한에 대한 국제사회의 핵 포기 요구는 그 수위를 더욱 높이고 그에 비례해서 북한의 입지는 더욱 줄어들게 될 것이다.

북한이 보유한 소수의 핵무기는 군사적 의미보다는 정치적 의미를 갖는데 불과할 것이라는 의견도 있으나, 북한의 핵전략이 구사될 한반도의 현실은 이런 결론을 내릴 만큼 간단하지 않다. 소규모의

핵무기를 보유한 신생 핵국이 다수의 핵무기를 보유한 기존 핵국에 대항하는 경우에는 상대 핵국의 대규모 핵 보복을 우려하지 않을 수 없기 때문에 핵무기를 사용할 수 없다는 전략적 논리가 성립될 수 있다. 즉 북한이 미국에 대해서는 함부로 핵을 사용할 수 없다는 얘기가 설득력을 갖는다. 하지만 소수의 핵을 보유한 핵국이 핵을 갖지 않은 남한과 같은 비핵국에 대해서는 핵 보복을 우려하지 않아도 되기 때문에 얼마든지 핵을 사용할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다. 남북한간의 재래식 전쟁을 상정하는 경우, 북한은 남한의 전쟁수행 의지를 꺾기 위한 수단으로 전쟁발발 전에 성공적인 핵실험을 실시하거나, 전쟁에서 열세를 만회하고 우위를 점유하면서 궁극적으로 전쟁을 승리로 이끌기 위해서 전쟁 와중에 핵을 사용할 가능성이 있다. 핵무기가 최초로 사용된 전쟁도 비핵국인 일본에 대해서였음을 상기해야 한다.

전술적 차원에서, 북한의 핵 보유는 남한 군 수뇌부의 목덜미를 잡아당기는 효과가 있다고 봐야 한다. 남한의 군 지휘부는 만에 하나 북한의 핵 공격을 받을 수 있다는 생각을 떨쳐버릴 수 없을 것이며, 이는 단순한 개인차원의 우려의 수준을 넘어서서, 군의 사기와 전쟁수행 의지 그리고 구체적인 작전수행에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 만약 전쟁 직전에 혹은 전쟁 기간 중에 단 한 발의 핵폭탄만 터진다고 하더라도 우리 군과 국민들의 전쟁수행 의지가 꺾이고 우리 사회에 공포감이 만연하는 공황 상태가 벌어질 가능성이 있다. 북한이 국지전을 감행해서 수도권 등 핵심지역을 점령하고 전쟁을 조기 종결시킬 목적으로 핵능력을 과시하는 경우 남한 내부에서 전쟁을 중단하고 북한의 요구를 들어주자는 의견이 강력히 제기될 가능성도 있다.

Ⅲ. 한국과 미국의 입장

1. 한 국

참여정부의 안보정책 구상을 담은 “평화번영과 국가안보”의 발간사는 다음과 같이 시작하고 있다.⁸⁾

“참여정부는 북한 핵문제의 재발로 인한 심각한 안보불안 속에서 출발했습니다. 북한 핵문제는 우리 안보의 최대 위협이자 동북아의 평화와 안정을 저해하는 핵심 현안으로 대두되었습니다.”

북핵문제가 현 정부의 안보정책담당자들에게 얼마나 부담이 되고 있는가를 엿볼 수 있는 대목이다. 참여정부는 출범 초부터 북한 핵문제와 관련해서 세 가지 원칙을 밝혀 왔다. 북한의 핵무기 보유를 용납하지 않겠지만, 북한 핵문제는 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 하며, 한국이 문제해결에 적극적인 역할을 해야 한다는 것이다.⁹⁾ 노대통령은 취임사에서 북한이 핵개발을 포기할 경우 대폭적인 경제 지원을 제공할 의사도 표명했다.¹⁰⁾

특히 북핵문제의 평화적인 해결과 문제해결 과정에서의 군사적인 긴장고조에 반대한다는 현 정부의 의지는 아래에서 보는 바와 같이 매우 강하다.

“저는 북한 핵문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 점을 거듭 강조하고자 합니다. 어떤 형태로든 군사적 긴장이 고

8) 국가안전보장회의, 「평화번영과 국가안보」, 2004. 3. 1, p. 5.

9) Ibid., pp. 32~33.

10) 노대통령은 취임사에서 “북한이 핵개발 계획을 포기한다면, 국제사회는 북한이 원하는 많은 것을 제공할 것입니다.”라면서 북한에 대해 ‘핵무기 보유’와 ‘체제안전 및 경제지원’ 가운데 하나를 선택해야 할 것이라는 메시지를 보냈다.

조되어서는 안됩니다. 북한 핵문제가 대화를 통해 해결되도록, 우리는 미국·일본과의 공조를 강화할 것입니다. 중국·러시아·유럽연합 등과도 긴밀하게 협력해 나가겠습니다.”¹¹⁾

“지난해 어려운 가운데서도 우리가 이룬 성과들이 적지 않습니다. 전쟁 위기로 치달던 북핵 위기를 6자회담으로 이끌어 평화적 해결의 큰 가닥을 잡았습니다. 어떤 일이 있어도 한반도에서 전쟁만은 안된다는 온 국민의 의지와 정부의 성실한 외교가 일궈낸 값진 성과입니다.”¹²⁾

우리 정부는 미국의 북핵문제 해결방식에 대해서 그 원칙에는 동의하지만 구체적인 실천방안에는 이견을 보이고 있는 듯 하다. 양국은 2003년 5월 노무현 대통령의 방미 중에 가진 정상회담에서 북한의 핵 보유를 인정하지 않되 평화적으로 해결하겠다는 원칙을 확인했다. 또한 10월 APEC 정상회담 기간 중에 개최된 정상회담에서는 북한의 핵 프로그램을 “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 폐기”(CVID)하는 목표를 달성하는 것이 중요하다는 데도 합의했다.¹³⁾ 하지만 이런 표면적인 합의와 달리, 양측은 북한의 핵 포기를 유도하기 위한 구체적인 실천방안과 외교적 해결노력이 실패할 경우의 대안 등에 대해서 이견을 보이고 있다.¹⁴⁾ 한국이 평화적 해결이외에 대안이 없다는 입장인 반면에 미국은 공화당은 물론 민주당 대선후보인 케리 까지도 군사적 옵션을 배제해서는 안 된다고 보고 있다.¹⁵⁾ 북한에 대한 비군사적 압박전략인 “확산방지

11) 노무현 대통령의 제16대 대통령 취임사, 2003. 2. 25.

12) 노무현 대통령의 신년 기자회견 모두 연설, 2004. 1. 14.

13) 『청와대 브리핑』, 2003. 10. 20.

14) 2003년 5월 한·미 정상회담에서도 이견차이가 확인되었다. David Sanger, “Bush and South Korean President are vague on North Korea strategy,” *New York Times*, May 15, 2003.

안보구상”(PSI)에 한국이 참여하고 있지 않은 것도 각론 차원에서 한·미간에 이견이 있음을 보여주는 한 사례이다.

북한의 핵능력에 대해서 노무현 대통령은 취임 초 아직 실체가 존재하는 위협은 아니며,¹⁵⁾ 북경 3자회담에서의 핵 보유 발언이 북한의 협상전술이라면,¹⁶⁾ 6자회담이 열리면서 상황이 더욱 안정되었다는 평가를 내린 바 있다.¹⁷⁾ 노 대통령은 북한이 핵을 보유했다는 미국의 주장에 근거가 충분하지 않고 명확한 증거도 없으며,¹⁸⁾ 한국의 정보기관도 이를 단정할 만한 확실한 근거를 갖고 있지 않다고 말했다.¹⁹⁾ NSC의 이종석 사무차장도 한반도의 안보상황이 참여정부 출범 때보다 많이 개선되고 있다고 평가했다.²⁰⁾

15) 예를 들어, 케리 후보는 금년 3월 초 뉴욕타임지와 가진 인터뷰에서 북한은 핵 확산 문제를 심각하게 여기는 미국의 단호한 의지를 절대로 의심해선 안되며, 북한의 핵을 저지하기 위해 모든 필요한 수단을 강구할 준비가 되어 있다고 말했다. “In his words: John Kerry,” *New York Times*, March 6, 2004.

16) 노 대통령은 대한상공회의소 초청 간담회에서 북한의 핵위협에 대해 “실질적으로 아직까지 존재하지 않는 위협”이라는 표현을 사용했다. 「동아일보」, 2003. 2. 20.

17) David Sanger and Howard French, “North Korea prompts U.S. to investigate nuclear boast,” *New York Times*, May 1, 2003.

18) 토니 블레어 영국총리의 방한 후 가진 공동 기자회견에서 노 대통령은 북핵문제에 대해 다음과 같이 언급했다: “북핵 문제로 인해 위기설이 나오는데, 실제로 6개월 전보다 위기적인 상황이 가라앉고 안정성은 훨씬 더 높아졌다고 생각한다. 여섯 달 전에는 미국에서나 한국에서나 무력행사의 가능성, 그로 인한 사태악화의 가능성이 아주 자주 거론됐다. ... 그러나 지금은 적어도 국내외에 세계 모두가 평화적 해결을 강조하고 있고, 그를 위해서 대화의 방안들을 모색하고 있으며, 점차 의견들이 접근해 가고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 6개월 전 보다 훨씬 더 안정됐다.” 「한·영 정상 공동 기자회견 일문일답」, 2003. 7. 20. <http://www.cwd.go.kr> 참조.

19) Doug Struck, “S. Korean stresses alliance, dismisses differences with U.S.,” *Washington Post*, April 11, 2003, p. A21.

20) 참여정부 100일 대통령 기자회견 일문일답, <http://www.president.go.kr>, 2003. 6. 2.

제2차 북핵문제가 발생한 후 1년 6개월여 기간 동안에 우리 정부의 인식이 어떻게 바뀌었는지는 아직 알 수 없다. 다만 2004년 초 발간된 “평화변영과 국가안보”가 북핵문제의 심각성을 인식했고 작년 초 이후 북한의 핵능력이 계속 증대되어 왔다는 점에서 참여정부도 북한 핵의 실체는 인정하게 되었을 것이다. 하지만 북한의 핵 보유 사실을 인정하는 것과 이를 어느 정도의 위협으로 받아들이는 가는 별개의 문제일 수 있다. 북핵문제의 해결에는 대화와 설득만이 유일한 방법이고 군사적 긴장을 고조시키는 어떤 행위도 반대한다는 기존입장이 유효하다는 점에서 볼 때, 우리 정부는 북한 정권이 원하는 당근을 제공하면 북한이 결국 핵개발을 포기할 수 있을 것으로 확신하는 듯 하다.

한편, 북핵 사태에 직면한 우리 사회의 모습은 결코 바람직스럽다고 할 수 없다. 북한이 핵무기를 보유했다는 사실을 믿어야 할지, 북한이나 미국이 혹시 거짓말을 하고 있는 것은 아닌지, 북한의 발언을 입증할 증거는 충분한지, 도대체 북한의 의도는 무엇인지 등 북한 핵을 둘러싼 작금의 논란은 혼돈 그 자체이다.

우리 사회의 혼란과 분열은 파키스탄 칸 박사의 북한 핵무기 목격담에 대한 보도를 접하면서 극명하게 드러난다. 북한의 핵 보유를 사실로 받아들이고 대응태세를 갖춰야 한다는 의견이 있는가 하면, 왜 체니 부통령의 방한 시기에 맞춰서 그런 보도가 나왔느냐는 음모론을 제기하기도 하고 보도 내용의 진위에 의문을 제기하기도 한다.

보도시점의 의도성과 관련해서는 여러 가지 해석이 가능하며 음모론도 그 가운데 하나일 수 있다. 그러나 파키스탄 당국이 한국 등 북한의 미사일 사거리 내에 있는 나라들에 대해서도 북한 핵에 대한

21) “자주와 동맹은 외교의 양 날개.” 『중앙일보』, 2004. 2. 5.

정보를 사전에 제공했음을 감안할 때, 우리 정부가 파키스탄으로부터 통보받은 내용을 국민들에게 소상히 알렸어야 하는 것은 아닌지, 그리고 앞으로 우리의 대응태세는 어떠해야 할지를 논의하는 것이 보다 건전하게 국론을 결집할 수 있는 방법일 것이다. 이 보도가 나온 직후 일부 정부 당국자들의 대응태도는 사태의 진상을 제대로 파악하고 있는지 의심이 들 정도로 실망스러운 것이었다.²²⁾ 분명한 것은 북한의 핵 보유 사실이 6자회담에 영향을 미칠 수밖에 없으며, 미국의 의도와 행동이 어떻든 간에 우리에게 있어서 북한의 핵개발은 용인되거나 정당화될 수는 없다는 사실이다.

보도 내용의 신빙성과 관련해서, 일부에서는 북한이 칸 박사에게 모조품을 보여주었을 것이라고 말하기도 하지만 여러 가지 정황으로 볼 때, 그럴 개연성은 희박하다. 1999년이란 시점은 파키스탄과 북한과의 핵 밀거래가 최고조에 달했을 때이고,²³⁾ 칸 박사 역시 북한 핵개발의 최대 은인이기 때문에 북한이 일부러 칸 박사를 기만할 이유는 없었을 것이다. 플루토늄 보유량이 핵탄두 한두 개를 만들 수 있는 정도뿐인데, 어떻게 세 개를 보여줄 수 있느냐는 의문도 있지만, 두 개 정도의 초보적인 핵탄두를 만들 수 있는 플루토늄을 보유했다면, 설계와 제조기법을 현대화하고 폭발력을 조정하는 등의 방법을 통해서, 세 개의 핵탄두를 만드는 것도 기술적으로 충분히

22) 예를 들어, 정부의 고위 당국자는 보도내용이 칸 박사의 목적을 근거로 한 것이라 그 실체에 의문이 든다고 말했고, 주미 한국대사관의 고위관계자는 6자회담의 쟁점은 HEU 프로그램인데 보도 내용은 플루토늄에 관한 얘기라며 보도 내용이 6자회담에 직접 영향을 주지는 못할 것으로 본다고 밝혔다. 「연합뉴스」, 2004. 4. 14.

23) 예를 들어, 1998년 5월 28일 실시된 파키스탄의 최초 지하핵실험을 참관하기 위해서 20명의 북한 대표단이 파키스탄을 방문한 것으로 알려졌다. Paul Watson and Mubashir Zaidi, "Death of N. Korean woman offers clues to Pakistani nuclear deals," *Los Angeles Times*, March 1, 2004.

가능한 일이다.

또 칸 박사와 그의 핵 밀거래 네트워크에 대한 수사 결과는 이라크와 이란 및 리비아의 비밀 핵개발 사실을 밝히는 데 결정적인 기여를 함으로써 수사를 통해 획득한 정보의 신뢰성이 국제적으로 입증되었다. 파키스탄 당국의 조사결과가 다른 세 나라에서 신뢰성을 인정받고 있는데, 유독 북한에 관한 정보만 믿지 못할 이유는 없다. 물론 파키스탄과 북한과의 군사거래가 사실상 단절된 점을 감안할 때,²⁴⁾ 파키스탄이 북한을 보호할 목적으로 북한의 핵능력을 일부러 축소했을 것으로 의심할 필요도 없다.

2. 미 국

부시 행정부는 북한의 핵개발 시도 자체가 지역의 안정과 국제 평화에 위협이라는 확고한 입장을 갖고 있다. 전 세계 190여 개국이 가입한 NPT를 두 번씩이나 위반하고 결국 탈퇴한 북한의 핵개발 의도 자체를 중시하는 관점이다. 북한이 핵 모험을 계속하면 할수록 북한 체제가 근본적으로 변화하지 않는 한 제2, 제3의 북핵문제가 발생할 수 있다는 미국의 인식은 더 강해지고 있다.

부시 행정부는 핵문제 해결 방식에 대해서도 한국과 다른 입장을 보이고 있다. 북한의 의무 이행과 당근 제공을 교환하는 전례를 답습하지는 않겠다는 강한 의지 하에, “거래” 형식보다는 원칙과 규

24) 파월 국무장관은 무사라프 대통령이 파키스탄의 모든 대북지원이 중단되었음을 보장했다고 밝혔다. David Sanger, “Bush offers Pakistan aid, but no F-16’s,” *New York Times*, June 25, 2003. 참고로, 리비아도 북한과의 모든 군사거래를 단절하겠다고 선언했다. Judith Miller, “U.S. says Libya will convert missiles to defensive weapons,” *New York Times*, April 11, 2004.

범을 강조하면서 북한이 국제사회의 기본의무를 성실히 이행할 것을 촉구하고 있다. 또한 한국 정부가 북한 핵을 용납하지 않겠다고 하면서도 구체적인 핵 포기 조치를 북한에 요구하지 않는 것에 대해서도 불만을 갖고 있는 것 같다. 부시 행정부는 또한 북한이 이라크에 버금가는 강력한 사찰과 검증을 수용해야 한다고 주장한다.

이러한 점들이 융합되어 만들어진 북핵문제 해결 입장이 “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기”(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: CVID) 원칙이다. 완전하다는 것은 과거 제1차 북핵 위기 때의 제네바 합의와 같이 북한의 핵 활동을 동결하는 선에서 그치거나 미진한 부분을 후일의 해결과제로 남겨두는 우를 범하지 않겠다는 뜻이다. 볼튼 차관은 완전한 폐기를 이루기 위해서 플루토늄 프로그램뿐만 아니라 HEU 프로그램의 모든 요소를 폐기해야 한다고 밝혔다.²⁵⁾ HEU 문제에 대해서 북한은 미국이 증거를 제시하면 기술적인 논의를 할 수 있다는 입장이다. 그러나 미국은 플루토늄보다 훨씬 숨기기 쉬운 HEU에 대한 정보를 공개하는 것은 북한의 은닉행위를 도와줄 수 있다며 반대하고 있다.²⁶⁾

검증가능하다는 것은 북한당국이 합의사항을 제대로 이행할지 확신할 수 없다는 대북 불신에 바탕을 두고, 합의된 사항의 이행여부를 확실하게 검증할 수 있는 장치를 만들겠다는 의지의 표현이다.

25) *The Bush Administration's Nonproliferation Policy: Successes and Future Challenges*, Testimony by Under Secretary of State for Arms Control and International Security John Bolton to the House International Relations Committee, March 30, 2004.

26) 미 상원 외교위원회 청문회에서 리처드 루가 위원장의 질문에 대한 제임스 켈리 국무부 동아태 담당 차관보의 답변, 2004. 3. 2. <http://www.ifins.org/pages/kison-archive-kr545.thm>.

돌이킬 수 없다는 말은 북한이 다시 핵개발을 시도할 수 있는 인적, 물적, 기술적 하부구조와 능력을 발본색원함으로써 북한에서 핵의 싹을 자르고 뿌리를 뽑겠다는 의미로 이해된다. 볼튼 차관에 따르면 북한이 평화적 목적의 원자력 활동도 포기하고 관련 사항을 모두 제거해야 돌이킬 수 없는 폐기가 이뤄진 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾

미국이 CVID를 통해 북한의 핵능력을 발본색원하려는 중요한 이유는 이라크의 사례가 있기 때문이다. 이라크의 후세인 정권은 걸프전 이후 핵·화학·세균무기 개발을 완전히 금지하는 유엔제재와 사찰로 인해서 이들 무기의 개발을 사실상 포기했다. 이라크 전쟁이 끝난 후 미·영 연합군이 이라크에서 대량살상무기 개발 증거를 찾는 데 애를 먹는 것은 바로 이 때문이다. 그러나 미사일의 경우 사정거리 150km까지는 개발이 허용되었기 때문에 후세인 정권은 이를 악용해서 북한 등으로부터 중장거리 미사일 도입을 추진했다.²⁸⁾ 따라서 북한이 더 이상 핵을 갖고 장난치지 못하도록 하겠다는 것이 CVID의 요체이다.

미국은 제2차 6자회담에서 CVID 원칙이 북한을 제외한 다섯 나라에 의해 공식적으로 수용된 것을 회담의 중요한 성과로 평가했다.²⁹⁾ 한편, 민주당 대선주자들도 부시 행정부의 대북정책을 비판함으로써 북핵문제가 미 대선에서 중요한 이슈의 하나가 될 것임을 예고하고 있다. 민주당 대선후보로 결정된 케리는 6자회담이 지지부

27) *The Bush Administration's Nonproliferation Policy: Successes and Future Challenges*.

28) James Risen, "Russian engineers reportedly gave missile aid to Iraq," *New York Times*, March 5, 2004.

29) *Opening Remarks to the Senate Foreign Relations Committee, James Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, March 2, 2004.*

진했다고 비판하고, 대통령이 되면 핵뿐만 아니라 경제와 인권 등 모든 문제를 협상 테이블에 올려놓고, 북한과 직접 대화를 통해 문제해결을 도모하겠다고 주장한 바 있다.³⁰⁾

북핵 위기가 고조될수록 미국의 대북 선제공격 가능성에 대한 관심이 높아지고 있지만, 군사공격은 미국이 갖고 있는 여러 가지 옵션중의 하나에 불과하다. 미국은 북한과 같은 불량국가가 대량살상무기를 개발하고 확산하는 것을 막기 위해서 정치, 경제, 외교 및 준군사적인 다양한 조치를 강구하고 있다. 부시 대통령이 지난 2월 미 국방대학교에서 행한 연설을 통해서 핵무기 확산을 저지하기 위한 새로운 구상을 밝힌 것도 이런 맥락에서 이뤄진 조치였다.³¹⁾

3. 북한을 바라보는 한·미의 시각차이

전통적인 우방 간에 시각차이가 존재하는 것이 이상한 일은 아니다. 아무리 우방이라 하더라도 자기 나라와 국민의 이익을 우선적으로 생각하지 않을 수 없기 때문이다. 한·미간에도 지난 반세기간 여러 부분에서 많은 차이와 갈등이 있어왔다. 그러나 최근에 표출된 양국간의 시각차이는 다음과 같은 점에서 과거와는 크게 다르다.

첫째, 한·미 동맹의 최우선 목표인 한반도의 안전을 위협해 온 북한에 대한 인식에 차이를 보임으로써 동맹의 존재이유에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 둘째, 역시 한반도의 안전에 관련된 문제

30) 『동아일보』, 2004. 3. 2.

31) 예를 들어, 부시 대통령은 국제공조, 특히 인터폴과 같은 국제기구를 통해서 핵 밀거래 조직을 완전히 소탕하겠다는 의지를 밝히고, 각국이 핵 밀거래에 연루된 국내조직을 적발해서 처벌할 수 있도록 국내법을 정비하도록 촉구했다. “Bush’s Speech on the Spread of Nuclear Weapons,” *New York Times*, February 11, 2004.

로서 북한 핵문제가 야기하는 안보위협과 그 해결방식에 대한 인식의 차이가 존재한다.³²⁾ 셋째, 촛불시위가 보여준 한국 내 반미정서와 한국의 반미 분위기에 자극 받은 미국 내 반한정서가 충돌하고 있다. 넷째, 이상의 요인들이 복잡하게 얽힌 상황에서 미국 주도로 주한미군 재편이 가속화되고 있다.

김대중 정부의 햇볕정책과 햇볕정책의 골격을 계승하고 있는 노무현 정부의 평화변영정책은 북한 정권이 변화하도록 지원을 아끼지 않는 것을 골자로 한다. 특히 김정일을 식견 있는 지도자로 칭한 김대중 전대통령의 말에서도 알 수 있듯이, 햇볕정책의 바탕에는 북한 정권에 대한 비판을 자제한다는 입장이 깔려 있다. 노무현 대통령의 북한 정권에 대한 인식은 미국을 방문하기 전과 후에 차이가 난다. 2003년 3월 한 회견에서 노대통령은 북한은 변하고 있고 정권안보, 관계정상화, 경제지원 등 북한이 원하는 것을 들어주면 핵 개발을 포기할 것이며 북한을 범죄자가 아니라 협상상대로 대해야 한다고 말했다.³³⁾ 그러나 같은 해 5월 미국 방문 시에 PBS와의 인터뷰에서는 주민의 이익에 반하는 가치를 추구하면서 국제사회가 수용할 수 없는 행동을 하는 북한 정권을 믿을 수 있는 파트너로 생각하지 않는다고 말했다.³⁴⁾

반면에 부시 행정부는 북한 정권과 대화는 하겠지만 북한 지도

32) 모든 옵션을 배제하지 않는 부시 행정부와 달리, 노무현 대통령은 평화를 강조해왔다. 예를 들어, 취임 100일 기념 기자회견에서 노대통령은 “한국의 입장은 평화이다. 원칙적으로 평화를 강력하게 강조해 나가야 한다.”고 말했다. 참여정부 100일 대통령 기자회견 일문일답, <http://www.president.go.kr> 2003. 6. 2.

33) George Wehrfritz and B. J. Lee, “South Korea: behind the wheel,” *Newsweek*, March 3, 2003, p. 13.

34) <http://www.pbs.org>, Online: NewsHour: Newsmaker: Roh, May 15, 2003.

부의 실체와 성격에 대해 분명한 선을 긋고 있다. 예를 들어, 2002년 2월 서울을 방문한 부시 대통령은 북한 정권과 북한 주민을 구분해서 접근해야 한다는 견해를 밝혔다. 자신이 악의 축이라고 지칭한 것은 북한 주민을 굶주림에 허덕이게 만드는 북한 정권이라고 못 박고, 김정일 정권이 변화된 모습을 보여주지 않는 한 자신의 발언을 바꿀 생각이 없다는 의사도 분명히 했다. 반면에 독재체제에서 살고 있는 북한 주민들에 대해서는 동정을 금할 수 없고 매우 우려하고 있다면서, 북한 정권이 어떻게 나오던 주민들의 굶주림을 해소하기 위해 인도적 차원의 식량지원은 계속하겠다고 말했다. 부시 행정부의 “북한 정권과 주민 차별화 전략”은 김대중 정부의 햇볕정책이나 노무현 정부의 평화번영정책에서는 볼 수 없는 부분이다. 이와 같이 북한 정권을 바라보는 양국 정부의 기본 시각에는 중대한 차이가 존재한다.

한·미 양국이 북핵문제에 대해 공동의 목표를 설정하고 얼마나 긴밀하게 공조하는가가 향후 한·미 관계의 성격과 방향을 결정지을 것으로 보인다. 이 과정에서 한·미의 정책방향 설정에 중요한 역할을 할 요인이 북한 정권에 대한 양국 정부의 기본인식이 될 것이다. 북한 정권을 지원의 대상으로 보는 우리 정부와 불량정권으로 보는 부시 행정부의 인식차이가 메워지지 않는다면 북핵문제를 해결하는 과정에서 양국사이에는 많은 불협화음이 발생할 것이다. 하나의 대상을 놓고 두 개의 다른 인식이 존재한다면 그 대상이 야기하는 문제를 해결하는 방식에도 차이가 있을 수밖에 없기 때문이다.

인식과 접근방식의 차이는 최악의 경우 한·미 동맹에 심각한 영향을 미치는 방향으로 전개될 가능성도 있다. 예를 들어, 북한 핵문제를 해결하기 위한 모든 외교적 노력이 수포로 돌아가거나 북한이 핵 보유를 선언하는 상황을 상정해보자. 심중팔구 미국은 군사적 대

응을 하려 할 것인데, 만약 한국정부가 반대한다면 미국은 한·미 동맹을 포기하더라도 북한의 핵 보유를 저지하기 위해 독자노선을 취할 가능성이 높다.

따라서 노무현 대통령 임기 5년간의 한·미 관계는 지금까지 양국간에 잠재되어있던 여러 가지 요인들이 모두 표출되면서 새로운 방향과 모습을 설정해나가는 산고의 기간이 될 것으로 전망된다. 이는 양국 정부와 국민에게 엄청난 도전임에 틀림없으며 동북아의 지정학적 상황에도 큰 영향을 미치게 될 것이다.

IV. 6자회담의 현황과 전개방향

1. 지금까지의 성과

제2차 6자회담에서 몇 가지 의미 있는 성과가 도출된 것은 평가할 만 하다. 무엇보다 공동발표문 초안도 만들지 못한 채 의장이 구두로 협의내용을 요약해 발표했던 1차 회담 때와 달리, 이번 회담에서는 의장성명이라는 다소 진전된 회담 마무리 형식을 채택함으로써, 참가국들이 6자회담에 상당한 비중을 두고 진지한 자세로 회담에 임하고 있다는 사실을 입증했다. 또한 6자회담이 긍정적인 결과를 생산해 낼 수 있다는 가능성도 보여주었다. 다만 당초 계획대로 의장성명보다 격이 높은 “공동발표문”(Joint Statement)이나 “공동언론발표문”(Joint Press Statement)이 채택되지 못한 것은 회담의 어려움을 보여주는 것임과 동시에 향후 6자회담의 전망을 어렵게 하는 한 가지 요인이 될 수 있을 것이다.³⁵⁾

35) 법적 구속력을 갖지 않는 합의형식 가운데 가장 격이 높은 것은 공동성명이다.

둘째, 의장성명에서 차기 회담의 개최시기와 장소에 합의한 것도 회담의 연속성 유지 차원에서 결실로 꼽을 수 있다. 의장성명에서 차기 회담의 시기와 장소를 금년 2/4분기와 북경으로 명시함으로써 제1차 회담이후 6개월 이상을 소비했던 사태를 반복하지 않을 수 있게 된 것이다. 다만 당초 2개월에 한번씩으로 회담을 정례화하자는 우리 대표단의 제안에는 미치지 못하는 합의라는 점이 아쉽다.

셋째, 차기 본회담을 준비하고 연결고리 역할을 하게 될 실무그룹을 신설한다는데 원칙적으로 합의함으로써, 본회담을 측면 지원할 수 있는 틀이 마련되었다. 6자회담의 실무그룹은 아세안지역포럼(ARF)의 “회기간 회의”(Inter-Sessional Support Group Meeting)와 같이 전문가들이 차기 본회담에서 논의할 안건을 구체적으로 정리하고 대강의 토의방향을 정해서 본회담에 보고하는 기능을 할 수 있을 것이다. 실무그룹이 구성될 가능성이 있는 분야로는 핵 폐기와 검증, HEU 프로그램, 대북 보상과 지원 등이다.

넷째, 참가국들이 북핵문제의 해결에 임하는 다음과 같은 일반 사항에 동의한다는 의지를 표명했다는 사실이다. 즉 실질적인 문제에 대한 유익하고 긍정적인 협의를 개시했고, 참가국들의 협상에 임하는 태도가 진지함을 확인했으며, 상호존중과 대화, 평등에 기초해서 평화적인 문제해결을 도모해 나가고, 핵문제와 더불어 관련 관심사를 상호 조율해서 다루기로 합의한 것이다. 다만 일부 사항의 경우 관점과 해석의 차이로 인해 분쟁의 소지를 안고 있다는 점이 우려된다.

공동발표문은 합의사항이 정치적 구속력을 갖는다는 의미를 가진다는 점에서 언론에 협상내용을 단순히 설명하는 공동언론발표문보다 격이 높다.

2. 향후 전개방향

실무그룹 구성에 합의함으로써 이제 북핵문제가 총론차원의 논의에서 각론차원의 세부적이고 실무적인 차원으로 전환되었고, 조만간 커다란 성과가 있을 것이라고 보는 견해가 있을 수 있다. 그러나 현재로서는 이와 같은 장밋빛 희망을 갖는 것이 무리이다. 다음과 같은 몇 가지 이유에서 6자회담의 전망이 매우 불투명하기 때문이다.

첫째, 제2차 6자회담에서는 HEU 프로그램의 존재여부, 핵 폐기의 단계와 기간, 북한에게 평화적 핵 이용 권한을 부여할지의 문제 등 근본적이고 핵심적인 현안들에 대해서 이견만 노출되었을 뿐 구체적인 협의를 진행시킬 만한 큰 틀의 합의가 이뤄지지 못했다.

둘째, 회담 참가국의 수가 많으면 많을수록 합의를 이루기가 어려워진다. 북한과 미국이 제네바 기본합의를 만드는데 17개월 이상이 소요되었음을 상기할 필요가 있다.

셋째, 6자회담에서 추구하는 목표가 10년 전 제네바 기본합의 때보다 훨씬 광범위하고 어렵다는 점도 문제이다. 10년 전에는 북한의 핵 활동을 동결시키는 것이 초점이었지만, 이번에는 동결 이외에 핵무기 해체와 관련 시설의 완전 폐쇄 그리고 새로이 발견된 HEU 프로그램도 다뤄야 한다. 6자회담의 의제가 훨씬 많고 개별 의제의 중량감도 높아졌기 때문에 회담진행 차원에서만 보더라도 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다.

넷째, 북한이 수용해야 하는 검증의 수위가 매우 높아졌다. 제네바 기본합의에서는 과거 핵 의혹은 남겨둔 채 주요 핵시설을 동결하고 이를 확인하는 사찰만 받으면 되었지만 이번에는 북한의 핵 의혹을 뿌리 채 뽑는 광범위하고 최종적인 사찰이 필요하다. 북한과 같은 불량국가에게 더 이상 속을 수 없다는 결의가 매우 강하기 때

문에 국제사회는 북한에 대해 가급적 고강도의 사찰을 실시하려 할 것이다. 물론 사찰의 수위가 높아질수록 폐쇄체제인 북한이 받아들이기 어렵기 때문에 협상의 타결 가능성은 그 만큼 낮아지게 된다.

마지막으로, 시간이 지날수록 북한의 핵 능력이 축적되면서 위 기상황으로 치닫게 된다는 점이다. 북한은 이미 8,000 여개의 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했다고 공언하고 있고, 5MWe 원자로를 재가동한 상태이다. 따라서 어느 정도 시간이 지나도 협상에 성과가 없으면 더 이상 북한의 핵 능력 축적을 그대로 방치할 수 없다는 강경론이 대두되면서 협상을 포기해야 한다는 압력이 거세어질 가능성이 높다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 앞으로 6자회담이 계속 진행된다 하더라도 조만간 손에 잡히는 가시적인 성과를 거두기는 쉽지 않을 것이다.

V. 새로운 대북전략 기초: 압박과 유화의 병행

북핵문제는 핵 비확산 규범에 저촉되는 국제적인 사안임과 동시에 비핵화 공동선언의 명백한 위반이자 한국의 생존에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 안보위협이다. 따라서 북핵문제의 국제화는 피할 수 없는 일이나, 이 문제를 우리의 과제로 인식하고 적극적으로 대처하겠다는 자세를 갖는 것이 대단히 중요하다.

제2차 북핵문제가 촉발된 이후 우리 정부는 “대화를 통한 평화적인 해결”이라는 입장을 견지하면서 북한 당국에 대해 핵개발을 중단하고 국제규범을 준수하도록 줄기차게 요구해왔다. 하지만 북한은 우리의 이야기를 “소귀에 경 읽기” 정도로 치부하는 듯 하다. 사태의

심각성을 고려할 때, 이제는 정부가 기존 대북전략 추진체계와 전제 설정에 어떤 문제가 있었는가를 정밀하게 점검하고 수정하는 작업이 필요하다.³⁶⁾

북한 핵문제로 인한 안보위험을 고려할 때, 앞으로의 대북전략 기조는 압박과 유화를 병행하는 것이 바람직하다. 즉 당근과 채찍을 병행하는 양면전략을 구사하는 것이다. 국가간의 협상에서 당근과 채찍은 상반되거나 상충되는 개념이 아니라 모두 협상력을 높이기 위한 수단이다.³⁷⁾ 협상의 목표를 효과적으로 또한 효율적으로 성취하기 위해서 상황에 따라 적절히 구사할 수 있는 상호보완적인 협상의 자산인 것이다. 특히 군사협상과 같이 안보적으로 민감한 문제를 협의할 때 강력한 힘이 뒷받침되어야 한다는 것은 일반화된 상식이다. 요약하면, 모든 협상, 특히 안보위험을 다루는 협상에서는 힘의 우위에 바탕을 둔 협상을 해야 하며, 강력한 경제력과 군사력은 모두 상대방의 행위를 우리가 원하는 쪽으로 유도할 수 있는 귀중한 자산이다.

채찍을 휘두를 경우 한반도의 긴장고조와 북한의 도발행위를 야기할 수 있다는 우려가 있는 것이 사실이다. 하지만 북핵문제가 우리 국민의 생명과 재산에 대한 심각한 위협이라는 점을 고려할 때, 북한의 핵개발 자체가 이미 중대한 군사도발행위라는 사실을 간과해

36) 예를 들어, 현재의 국가안전보장회의(NSC) 운영체계에 문제가 있으며 대통령이 리더십을 발휘해서 국가 차원의 분석력과 상상력을 가장 효율적으로 총동원할 수 있도록 NSC를 개혁해야 한다는 의견이 제기된 바 있다. “노대통령 1년: 외교·안보” 『중앙일보』, 2004. 2. 21.

37) 클린턴 행정부에서 국방장관을 역임한 페리(William Perry)도 협상이 성공하기 위해서는 북한이 핵을 포기하면 받을 수 있는 보상을 분명히 하는 긍정적인 차원의 방안과 더불어 북한을 압박하고 협상이 실패할 경우에 대비하는 강압적인 차원의 조치가 모두 필요하다고 강조한 바 있다. William Perry, “It’s either nukes or negotiation,” *Washington Post*, July 23, 2004, p. A23.

서는 안된다. 상대의 군사적 위협행위에 대해 적절한 군사적 대응조치를 취하는 것은 자위권을 발동하는 것에 불과한 정상적인 국가방어 행위이다. 북한을 자극하고 긴장을 유발할 수 있다는 이유로 압박전략을 구사하지 않는 것은 국가전략을 반쪽짜리로 만드는 불합리한 정책결정태도이다.³⁸⁾

물론 채찍에도 다양한 종류가 있다. 전면적인 군사공격은 가장 극단적이면서도 실현 가능성이 극히 낮은 옵션의 하나일 것이다. 압박전략 차원에서 우리 정부가 취할 수 있는 군사·외교적 대비태세를 살펴보면 아래와 같다.

1. 압박전략

가. 군사대비태세의 확립

북핵문제의 전개과정을 돌아볼 때, 우리 군의 대응은 적절하지 못한 측면이 많았다. 북한이 핵무기 보유를 공개적으로 시인한 2003년 4월이나 아무리 늦어도 핵 보유의 실체가 칸 박사라는 제3자에 의해 확인되었다는 정보를 접한 금년 초에는 전군지휘관회의 등을 개최해서 북한 핵을 좌시하지 않겠다는 원칙을 재확인하고, 핵을 무기로 호전적인 행위를 하지 못하도록 북한당국에 경고하는 한편, 핵을 가진 북한군에 대응할 수 있는 구체적인 조치를 취했어야

38) 대북 압박이 군사적 충돌을 야기하고 핵문제 해결에 어려움을 가중시킬 것이라는 우려가 있는 것은 우리 사회에 평화지상주의 내지는 “허위 안보감”(false sense of security)이 확산되어 있는 현실과 무관하지 않다. 평화는 국가가 스스로를 지킬 수 있는 힘과 의지를 갖고서 관련 부처가 본연의 기능을 수행할 때 제대로 유지될 수 있다. 북한 핵에 대한 압박조치는 사회질서를 어지럽히는 행위에 대해 공권력을 행사하는 것에 비유할 수 있다.

한다. 늦은 감이 없지 않지만, 우리 군은 가급적 빨리 다음과 같은 조치를 강구해야 할 것이다.

첫째, 북한의 핵 보유로 한국의 군사안보 환경이 180도 바뀌었다고 할 수 있는 만큼, 국방전략과 작전계획 그리고 군사태세의 전면적인 수정과 보완 작업이 이루어져야 한다. 지금까지 한국의 군사전략에서 “핵” 요소는 완전히 빠져 있었다. 자체적인 핵무기 보유를 포기한 것은 물론이고 가상적국의 핵 공격에 대비한 방어노력도 전무했다. 미국의 핵우산 아래 놓여 있다고는 하나 유사시 핵의 사용을 결정하고 실행하는 주체는 미군이며 한국은 완전히 배제되어 있는 상황이다.

한반도의 비핵화를 외교정책의 기조로 삼고 있는 만큼 북한 핵에 대응해서 자체적으로 핵무기를 개발하는 것은 비현실적이며 비합리적이다. 북한이 핵을 개발할수록 우리는 비핵정책을 확고하게 견지해나가는 것이 장기적으로 우리의 국가이익과 민족이익에 부합하고 국제사회의 환영을 받는 평화통일을 촉진하는 지름길이기도 하다.

따라서 북한 핵에 대응한 우리의 군사대비태세는 우선적으로 방어적 차원에 중점을 두어야 할 것이다. 먼저 북한의 핵탄두가 사용될 가능성이 있는 운반수단과 이동경로를 파악해서 이를 차단하는 예방노력을 기울여야 한다. 이 과정에서 군사태세와 작전계획의 변경은 필수적이다. 아울러 전군에 북한의 핵무기 실체에 대한 교육과 핵이 사용되었을 경우에 대비한 “핵 방호”(nuclear protection) 훈련을 실시하고 필요한 장비를 갖춰야 한다. 핵 방호에 대한 경험이 풍부한 미국과 러시아, 최초의 피폭국가인 일본 등과의 협력이 긴요할 것이다. 국민들에게도 북한 핵에 대한 정확한 사실을 알림으로써 북한 핵의 실체를 둘러싼 국론분열과 소모적 논쟁이 더 이상 일어나지 않도록 해야 한다.

둘째, 북한 핵에 대한 적극적인 방어 차원에서 주한미군의 전술 핵무기를 반입해서 대북 핵 억지력을 갖추는 것이 필요하다. 주한미군의 전술핵무기는 지난 1991년 부시대통령이 해외에 배치된 전술 핵무기를 철수하겠다고 선언한 이후 모두 제거되었고, 이로 인해 조성된 “한반도 내 핵무기 부재” 상황은 남북간에 비핵화 공동선언을 체결하는 중요한 배경이었다. 주한미군의 전술핵무기 철수가 북한에 대해서는 핵 포기 및 비핵화 공동선언 서명을 유도하기 위한 당근이었던 셈이다.

하지만 북한이 플루토늄과 고농축우라늄 프로그램을 유지하면서 핵을 보유한 것은 핵개발 포기과 재처리·농축 시설의 보유를 금지한 비핵화 공동선언에 대한 중대한 위반행위이다. 따라서 북한의 핵 포기과 비핵화 공동선언 참여를 위한 당근이었던 전술핵무기 포기결정을 철회하고, 북한의 핵능력을 완전히 폐기할 때까지 한시적으로 소규모의 전술핵무기를 다시 들여오는 방안을 추진하는 것이 필요하다. 상대방의 약속이행을 전제로 제공했던 당근을 상대가 약속을 파기했을 경우 철회하는 것은 협상이론상 “상응전략”(Tit-for-Tat: TFT)을 구사하는 것으로서, TFT 전략은 무모한 대결전략이 아니라 상대의 협력을 이끌어낼 수 있는 효과적인 협상전략이라는 점이 입증된 바 있다.³⁹⁾

일각에서 북한의 핵보유 시 미국이 일본의 핵무장을 용인할 것이라는 견해가 있지만, 북한 핵을 빌미로 일본의 핵무장이 국제적으로 용인되는 것은 북한의 핵개발 이상으로 한반도의 안보에는 바람직하지 않은 사태로서 적극적으로 막아야 할 일이다. 북한 핵을 억

39) Robert Axelord, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

지하기 위한 주한미군의 한시적인 전술 핵 재배치가 일본의 영구 핵 무장 보다 나은 방안이라는 점에 대해서는 중국과 러시아도 이의를 달지 않을 것이다.

이준 전 국방장관은 북한의 핵 보유 가능성을 전제로 유사시 대북 타격계획을 수립해놓고 있다고 밝힌 바 있다.⁴⁰⁾ 그의 발언이 선제타격을 염두에 둔 것인지는 확실치 않지만 핵이 없는 한국군은 북한의 핵이 먼저 사용되는 사태를 예방하는 것이 최우선 군사목표이기 때문에 유사시 대북 선제공격의 유혹을 강하게 느끼게 될 것이다. 이러한 점에서, 주한미군의 전술핵 재배치는 한반도의 군사적인 안정을 도모하는 데도 기여하게 될 것이다.

셋째, 지난 1993년부터 중단하고 있는 틱스피리트(T/S) 한·미 합동 군사훈련을 재개하는 방안이다. T/S 훈련의 중단은 북한이 IAEA 보장조치협정에 서명하고 사찰을 받는 조건으로 제공된 당근이었다. 하지만 북한이 IAEA 사찰을 완전히 거부하고 있는 현 상황은 T/S 훈련을 더 이상 중단해야 할 근거가 사라졌음을 뜻한다. T/S 훈련의 재개 역시 TFT 전략의 일환으로써 북한 당국에 대해 약속을 지키지 않으면 제공되었던 당근도 철회된다는 중요한 교훈을 주게 될 것이다. 앞으로의 대북협상에서 북한의 또 다른 파행적 행동을 예방하기 위해서라도 T/S 훈련의 재개는 진지하게 고려할 필요가 있다. 다른 한·미 연합훈련들이 있기 때문에 T/S 훈련은 불필요하다는 반론도 있으나 기존의 연합훈련을 T/S라고 다시 명명해서라도 “T/S”란 이름을 회복하는 것이 대북 협상전략상 중요하다고

40) 이준 국방부장관은 2002년 12월 28일 국회 국방위원회에 출석해서 “북한의 전술핵무기 개발 여부는 확인되지 않았으나 북한이 핵무기를 보유한다면 한국에 대한 공격용 무기로 사용할 가능성을 충분히 인지하고 있다”면서 “유사시 대북 타격계획을 수립해놓고 있다”고 밝혔다. 「동아일보」, 2002. 12. 30.

본다. 같은 맥락에서 주한미군의 재배치도 신중하게 추진되어야 하며, 북한의 핵 포기과 주한미군 재배치를 연계하는 방안도 고려할 필요가 있다.⁴¹⁾

나. 확산방지안보구상(PSI)에 적극 동참

“확산방지안보구상”(Proliferation Security Initiative: PSI)는 2003년 5월 유럽을 순방 중이던 부시 대통령이 대량살상무기(WMD)와의 전쟁을 위해 발표한 새로운 정책적 구상을 말한다. PSI가 단순한 정치공세가 아니라 구체적인 목표와 실천의지를 갖춘 WMD 제거 정책이란 점은 곳곳에서 감지되어 왔다. 부시 대통령이 PSI 구상을 밝힌 지 일주일도 안된 2003년 6월 3일, 볼튼 군축담당 차관보가 하원 국제관계위 청문회에서 PSI 개념을 구체화하는 증언을 했고, 같은 해 6월 12일에는 스페인의 마드리드에서 미국을 비롯한 11개국이 PSI 개념을 각국의 정책에 반영하기 위한 첫 회의를 비밀리에 개최했다.⁴²⁾ 2003년 9월에는 영국, 미국, 일본, 호주 해군이 참여하는 첫 해상 나포 훈련이 호주 해역에서 실시되었고, 지중해와 아라비아 해역 등에서도 추가 훈련이 개최되었으며,⁴³⁾ 회원국도 계속 확대해 나가는 추세에 있다.

41) Brent Scowcroft and Arnold Kanter, “A surprising success on North Korea,” *New York Times*, May 1, 2003. 참고로 페리 전 국방장관도 새로운 핵 위기에 봉착한 현 시점에서 본인이라면 미국의 역지력 약화로 간주될 수 있는 어떤 행동도 하지 않을 것이라고 말했다. “Time running out for North Korea solution-Perry,” *New York Times*, June 3, 2003.

42) 미국, 영국, 일본, 호주, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드

43) Steven Weisman, “U.S. plans more sea exercises on halting illegal arms trade,” *New York Times*, September 10, 2003.

볼튼 차관에 따르면, PSI의 목표는 단순히 WMD가 불량국가와 테러집단으로 전파되는 것을 예방하는 것뿐만 아니라, WMD와 관련 프로그램을 “폐기”(eliminate)하고 이러한 프로그램이 존재하지 않던 원래 상태로 “원상회복”(roll back) 시키는 데 있다.⁴⁴⁾ 북한과 같은 불량국가가 설사 대량살상무기를 다른 나라로 이전하지 않더라도, 북한이 보유한 무기와 생산시설을 없애기 위한 보다 적극적인 조치를 취하겠다는 것이다. 이러한 입장은 제2차 6자회담에서 부시 행정부의 대북 핵 폐기 원칙으로 자리 잡은 CVID에 부합하는 것이기도 하다.⁴⁵⁾

PSI의 탄생동기가 WMD의 확산을 방지하는 데 있는 것은 사실이지만, PSI는 불량국가와 테러집단의 각종 범죄행위를 차단하는 방향으로 그 대상과 범위를 확대하고 있다. 예를 들어, 마약, 인권, 위조지폐, 돈세탁 등이 포괄적인 범죄행위에 포함된다. 이와 관련해서 북한이 PSI의 주요 목표라고 인식할 수 있는 다음과 같은 사건들이 PSI가 시작되기 전후에 발생했다는 사실에 주목할 필요가 있다.⁴⁶⁾

- 미국과 스페인이 미사일을 싣고 예멘으로 향하던 북한 선박 서산호를 나포한 사건(2002년 12월),
- 독일과 프랑스가 HEU 프로그램에 사용될 수 있는 알루미늄

44) *Testimony of John Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, U.S. Department of State, Committee on International Relations, United States House of Representatives*, June 4, 2003. http://www.house.gov/international_relations/108/bolt0604.htm.

45) 볼튼 차관은 하원청문회 증언에서 “visibly, verifiably, and irreversibly dismantle”이라고 표현했다. Ibid.

46) James Brooke, “North Korea suspends its passenger ferry link with Japan,” *New York Times*, June 9, 2003.

- 튜브를 실은 선박과 화학무기 제조에 사용가능한 시안화나트륨을 적재한 북한행 선박을 나포한 사건(2003년 4월),
- 일본정부가 북한에서 마약을 싣고 들어오던 일본 선박을 나포한 사건(2003년 3월),
 - 호주해군이 마약을 실은 북한 선박 봉수호를 나포한 사건(2003년 4월), 현재 30여 명의 북한 선원들이 호주 법정에서 재판을 받고 있음,
 - 우리 정부가 북한을 경유해서 부산으로 입항한 중국 선박에 마약이 실려 있는 것을 발견한 사건(2003년 6월).

우리가 PSI에 참여해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, PSI는 당근과 채찍을 병행한다는 새로운 대북전략 기조에 충실할 수 있는 정책이다. 남북대화와 인도적 지원 그리고 북핵문제 해결을 위한 다자회담 등 대화협력 기조를 유지하면서, 동시에 PSI를 통한 대북 압박전략을 구사하는 것은 북핵문제 해결에 긍정적인 요소로 작용할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 참가국들이 PSI의 주요 적용대상으로 삼고 있는 북핵문제에 대해서 우리 정부가 국제사회와 사안의 심각성에 대해 입장을 같이 하면서 공동보조를 취하고 있다는 분명한 인식을 심어주기 위해서이다. 북핵문제의 해결뿐만 아니라 한반도의 안정과 평화통일을 위해서는 국제사회의 지지와 지원이 필수불가결한 요소이다. 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 우려를 해소하기 위해서 남한 정부가 적극 나서서 국제적인 상식과 규범의 잣대로 북한을 엄격하게 대하는 것이야말로 우리 정부에 대한 국제사회의 신뢰를 공고히 할 수 있는 좋은 기회이다.

셋째, PSI의 주요 회원국인 서방 선진국들이 참여한 국제 레짐

가운데 우리나라만 빠진 경우는 PSI 밖에 없다는 사실을 감안할 때, PSI 불참이 대외관계에서 국가이미지와 정부의 신뢰도에 손상을 야기할 가능성이 우려된다. PSI 참여국간에 이뤄지는 민감한 정보교환에 동참할 수 없고 군축과 비확산을 기조로 하는 우리의 외교 안보정책에 배치되는 문제점도 발생한다.

넷째, PSI에 참여하지 않는 것은 한·미 관계에서 나타난 균열을 치유하고 북핵문제 해결을 위해서 미국과 협력하는데 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. PSI 불참은 우리 정부가 남북관계를 한·미 관계보다 우선시한다는 오해를 불러일으킬 수 있으며, 한·미·일 3자 대화와 6자회담 등에서 우리 정부의 입지를 약화시킬 수도 있다.

마지막으로, PSI에 참여해야만 PSI로 인해 야기될 수 있는 한반도 유사상황에 적절히 대비할 수 있다. 다시 말해서, PSI로 인해 한반도의 긴장이 지나치게 고조되는 것을 막기 위해서라도 PSI에 참여해서 우리의 발언권을 행사해야 하는 것이다.

2. 유화전략: “한반도 협력위협감소”(KCTR) 프로그램

만약 북한이 대량살상무기의 보유와 개발을 포기하고 대남 군사 위협 요소를 없애겠다는 의지를 분명히 밝힌다면 우리 정부는 북한의 군사적 위협 제거라는 우리의 목표와 경제지원이라는 북한의 요구를 동시에 만족시킬 수 있는 보다 체계적이고 포괄적인 당근을 북한에 제공할 수 있을 것이다. 냉전 종식 이후 미국이 소련의 핵무기 등 주요 무기를 해체하고 군사능력을 민수용으로 전환하기 위해 실시하고 있는 “협력위협감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램이 좋은 모델이 될 수 있다.

소련이 해체되고 1991년 8월 모스크바에서 쿠데타가 발생하는 등 불안정 요인이 증대하면서 소련의 네 개 공화국에 분산 배치되어

있던 핵무기를 안전하게 관리하고 핵 기술자와 관련 물질의 유출을 막는 문제가 미국의 중대한 관심사항으로 떠올랐다. 소련 핵무기의 안전을 심각한 문제로 인식한 미 의회는 1991년 11월 님(Sam Nunn)과 루가(Richard Lugar) 두 의원이 발의한 “님-루가 협력위협감소”(Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction: CTR) 법안을 통과시켰다. 1992년부터 이행되기 시작한 CTR 프로그램의 주요 목적은 다음과 같이 네 가지로 정의 된다:⁴⁷⁾ ①핵·화학무기와 기타 대량살상무기의 파괴, ②무기파괴 과정에서 이들 무기의 안전한 관리, ③해당 무기와 관련 부품 및 무기급 물질의 확산을 방지하기 위한 검증 가능한 보장조치체제의 설립, ④다른 나라의 무기개발 프로그램에 기여할 수 있는 과학적 전문지식의 유출 방지. CTR 프로그램은 소련의 공화국 전체를 대상으로 하지만 과거에 핵무기가 배치되어 있던 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄과 벨로루시 등 4개국에 집중 적용되고 있다.

한 예를 들자면, 미국을 중심으로 네 공화국의 전문 인력과 관련 기술이 해외로 유출되는 것을 막기 위해서 모스크바와 키예프에 과학 연구센터를 설립해서 전문 인력을 관리하고 있다. 1992년 모스크바에 “국제과학기술센터”(International Science and Technology Center: ISTC)가 설립되었고, 2000년 11월 현재 1,156개 프로젝트에 400여 연구기관에서 30,000여 명의 과학자가 종사하고 있다. 소요비용은 총 3억 1천 600만 불이었다. 1995년 우크라이나의 키예프에 설립된 “우크라이나 과학기술센터”(Science and Technology Center of Ukraine: STCU)에서는 2000년 중반

47) Amy Woolf, *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Washington D.C.: The Library of Congress, 2001), pp. 1-2.

현재 총 290개 프로젝트에 6,700여 명의 과학자가 참여하고 있으며, 소요예산은 4,200만 불이었다. 과학기술센터에는 미국 뿐 만 아니라 일본, EU, 노르웨이, 한국, 캐나다, 스웨덴 등도 참여해서 예산을 지원하고 있다.

막대한 비용이 지출된 만큼 CTR 프로그램을 통해 얻은 성과도 만만치 않다.⁴⁸⁾ 2000년 말 현재 미 국방부는 5,288개의 미사일 탄두를 해체했고, 419기의 장거리미사일과 367기의 미사일로 및 81대의 폭격기를 파괴했다. 아울러 292개의 잠수함미사일발사대와 174기의 잠수함발사미사일을 해체하고 194개의 핵실험 현장 및 구덩이를 폐쇄했다. 같은 기간에 미 에너지부는 핵탄두 25,000개분에 해당하는 고농축 우라늄 500톤을 사들이기로 했는데, 2001년 현재 110톤의 고농축우라늄을 구입해서 저농축우라늄으로 희석시켜 원자력발전소에서 사용하고 있다.

한국도 북한의 대량살상무기와 미사일 및 기타 주요 군사적 능력과 시설에 대해서 위협이 되는 부분은 모두 제거하고 민수용으로 활용이 가능한 시설은 전환하며, 관련 인력은 평화적 목적의 산업현장에 투입할 수 있는 “한반도협력위협감소”(Korean Peninsula Cooperative Threat Reduction: KCTR) 프로그램을 국회차원에서 마련하고 북한과 국제사회에 대해 제시하는 것이 바람직하다. KCTR 프로그램은 독립된 사업으로 추진하는 것도 가능하지만 북한경제의 재건계획, 즉 “한반도마샬플랜”(Korean Peninsula Marshall Plan: KMP)의 일환으로 실시될 수도 있을 것이다.⁴⁹⁾

48) Vladislav Nikiforov, “U.S. reviewing aid for non-proliferation programs in Russia,” April 17, 2001. <http://www.bellona.no>.

49) KCTR 프로그램의 유화적 측면은 북한의 군사적 위협이 해소되는 단계별로 북한에 제공되는 세부 지원방안이 구체화될 때 뚜렷하게 드러날 것이다.

대북 경제지원의 필수 불가결한 전제조건은 바로 북한의 군사적 위협을 제거해야 한다는 당면과제와 대규모 경제지원이 적절히 연계되어야 한다는 것이다.⁵⁰⁾ KCTR 프로그램이 북한의 군사적 위협을 제거하라는 과제와 한반도 마샬플랜 사이의 연결고리 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. KCTR 프로그램은 북한의 핵개발 저지를 위해 KEDO가 추진했던 경수로사업과 다음과 같은 점에서 차이가 난다.

첫째, KEDO는 북한의 핵무기 개발에만 초점을 맞추고 있지만 KCTR은 화학·세균 무기와 더불어 미사일과 전방배치 화력까지를 포괄하는 광범위한 군사위협을 다루는 프로그램이다. 프로그램의 추진과정에서 현안별로 분과위원회를 두는 것도 가능할 것이다. 예를 들어, 북한의 장거리미사일 능력은 평화적 목적의 우주개발을 위한 로켓추진능력으로 전환이 가능하므로 가칭 “남북우주개발공동분과위원회”를 만들어서 북한 미사일 능력의 전환 문제를 진지하게 협의해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, KEDO는 한·미·일 3국을 중심으로 많은 나라가 참여하는 다자구도를 이루고 있지만, KCTR은 한국이 국내입법으로 이니시어티브를 갖고 주도한다는 점에서 KEDO의 사업과 다르다. 물론 KCTR 사업에 관심을 보이는 다른 나라들의 참여를 배제할 필요는 없을 것이다.

셋째, 경수로사업은 북한의 핵 보유 사실이 불확실한 상태에서 단지 영변의 핵시설을 폐기하고 핵 활동을 중단하는 대가로 경수로와 중유를 제공했지만, KCTR은 북한의 핵·화학·세균무기와 미사

50) 김대중 정부의 햇볕정책에서 가장 큰 문제점을 지적하자면 북한이 원하는 경제지원과 우리가 필요로 하는 북한의 군사위협 제거를 적절히 연계하겠다는 정치적 의지와 전략적 사고가 부족했었다는 점일 것이다.

일 및 전방배치 장사정포 등 주요 군사력의 보유 실태를 분명하게 밝힌 후에 이들 무기를 완전히 폐기하고, 민간산업 영역에서 활용이 가능한 시설과 능력 및 인력은 민수용으로 전환하는 정책을 실시하는 것이다. 따라서 북한이 제기하는 군사적 위협을 보다 근원적으로 확실하게 제거할 수 있는 방법이다.

VI. 결 론

지금까지 우리 정부는 북핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결한다는 원칙 하에 북한을 설득해왔다. 하지만 북한은 핵문제는 미국과 논의할 사항이라며 제 갈 길을 걸어왔고, 이제 북한의 벼랑 끝 전략에 의해 우리의 안보가 벼랑 끝에 몰린 형국이다. 정책은 현실 문제에 기반을 두고 있는 만큼, 정책의 생명은 현실성과 신축성에 있다. 정책의 적절성 여부를 신속하게 가려내서 문제해결에 효과적이지 않다고 판단되는 정책은 바로 수정하는 것이 바람직한 정책결정 태도이다. 북한의 야포와 세균·화학무기 위협에 상시 노출되어왔고 이제 핵무기의 위협마저 받게 된 우리의 안보는 바다 건너 일본이나 미국만큼 여유롭지도 한가하지도 않다.

이제 당면한 사태를 어떻게 받아들여야 할지 몰라 우왕좌왕하는 혼란에 종지부를 찍어야 한다. 북한의 핵 보유 여부가 더 이상 국내 정치와 남남갈등의 쟁점이 될 수는 없다. 북한이 비핵화 공동선언과 제네바 기본합의, NPT 등을 위반하며 집요하게 핵개발을 추진해왔다는 사실은 북한의 의도에 대한 선의의 해석을 불가능하게 만든다. 북한이 핵을 가졌다는 사실은 우리로 하여금 최악의 상황에 대비할 것을 요구한다. 정부가 북한의 핵 보유를 인정하게 되면 안보불안이 야기된다는 주장은 앞뒤가 바뀐 얘기다. 북한의 핵개발 자체가 우리

에게는 이미 안보위협이며, 이를 애써 무시하는 태도가 오히려 안보 불안을 조장한다.

북핵문제의 근원적인 해결은 핵무기의 존재 여부를 철저한 검증을 통해서 확인하고 핵무기와 하부구조를 완전히 해체했을 때에만 가능하다. 이 과정은 북한의 협조여부에 따라 달라지겠지만 최소 수년에서 최대 십수 년이 걸릴 수 있는 장기적인 작업이 될 것이다. 따라서 우리 눈으로 북핵 부재 사실을 확인하기 전까지 우리 정부의 정책은 북한이 핵을 보유했음을 전제로 해야 한다. 북한의 핵보유 사실을 간과한 반쪽짜리 정책이 가져올 국가안보상의 위험이 너무 크기 때문이다. 경제는 실패하더라도 다시 일으켜 세울 수 있지만, 안보는 나라의 존폐와 수많은 국민들의 생명이 걸려있는 사안이기 때문에 한 치의 오차도 용납되지 않는다.

제2차 6자회담에서 우리 정부의 단계적인 북핵 해법이 의장성명에도 언급되지 못한 것은 우리의 한계를 실감하게 하는 대목이다. 북핵 문제의 평화적 해결이라는 대원칙에는 이의가 있을 수 없으나, 이제 정부는 그동안 가져왔던 대북전략의 기본전제와 접근방식에 대해서 총체적인 점검을 해야 한다. 북핵 위기에 대한 기본인식과 해결방법 등 총괄적이고 근본적인 문제에 대한 재검토를 통해 우리의 국익을 극대화할 수 있는 방안이 마련되어야 하는 것이다.

북핵문제가 이 지경에 이르게 된 데에는 남북관계의 안보적 측면을 소홀히 했던 햇볕정책의 무모함이 큰 원인이었음을 부인할 수 없다. 햇볕정책이 진정으로 북한의 변화를 유도하는데 성공했다면 한반도의 안전이 위협받는 지금이야 말로 그동안의 대북지원과 교류 협력을 통해 축적된 영향력을 바탕으로 북한의 핵 포기를 설득시킬 수 있어야 한다. 북핵문제를 한국이 주도해서 평화적으로 해결할 수 있는가의 여부는 햇볕정책에 대한 역사적 평가의 중요한 분수령이 될 것이다.

제1회의 토론

◆ 사 회 : 홍 관 희 (통일연구원 평화안보연구실장)

◆ 발 표 :

◎ 최근 남북관계 동향분석: 한반도 안보에의 함의
..... 박 영 호

◎ 미·일의 대북정책 동향과 한·미·일 정책공조
..... 김 경 민

◎ 제2차 6자회담 이후 북핵문제 해결 전망
..... 전 성 훈

◆ 토 론 :

◎ 홍 성 표 (국방대학교)

◎ 최 진 욱 (통일연구원)

◎ 김 태 우 (한국국방연구원)

< 토 론 >

홍성표(국방대)

먼저 박박사님은 북한 전문가답게 남북관계를 종합적, 포괄적으로 망라해서 내용을 잘 기술했다. 전체적으로 보면 역사적 남북관계를 기술했고 남북관계를 긍정적으로 보는 관점에서 기술하고 있다. 대북포용정책과 햇볕정책, 평화번영정책, 이러한 성과들이 그 동안에 많이 있었고, 앞으로 남북관계 전망도 긍정적인 관점에서 제시하셨다. 또한 낙관적이면서도 예리한 지적을 하고 있다. 이를테면 ‘정서적인 낙관은 경계해야 될 요소가 있다. 그래서 남북관계에 총체적으로 객관적인 인식을 고양시킬 필요가 있다. 그 이유에 대해 남북한 간에 군사적으로 대치하고 있는 현실에 변화가 없기 때문이라고 지적 하셨다.

부정적인 측면을 보면, 논문 전체적으로 논리적으로 큰 문제는 없지만 부분적으로 논리적인 문제가 되는 부분이 있다. 예를 들면 “이 논문의 목적은 최근 남북관계, 특히 2차 북핵문제가 불거진 2002년 10월 이후의 관계를 고찰하고 안보의 함의를 모색한다”고 기술했는데, 그 바로 밑의 문단에서는 “장기변화 추이”라는 제목 하에 남북관계를 6·25부터 처음부터 기술하고 있다. 그래서 그것은 어떻게 보면 남북관계를 종합적으로 리뷰하고 거기에서 시사하고 있는 안보적 함의를 모색해보자라고 기술하면 포괄적이고 좋지 않을까 생각한다.

남남갈등에 대해서 말씀을 하셨는데, 우리 사회가 안고 있는 안보 분야에서의 논쟁점을 지적 하셨다. 우리가 대북정책에 대해서 평

장히 우려하고 있는 입장이 많고, 박박사님처럼 긍정적으로 보고 더 이것을 적극적으로 밀고나가자는 입장이 있다. 지금까지 보면 남북관계, 대북정책에 대해 국론이 상당히 복잡한 양상을 보여주고 있다.

그러한 측면에서 볼 때 박박사님께 세가지 질문을 제기하고자 한다.

첫째는 한·미관계에 대한 균형적인 인식이 필요하다는 말씀을 하셨는데, 한·미관계에 대한 균형적인 인식, 그러면서 중국과 미국을 견주어서 오히려 혹은 중국의 비중을 더 높이 두는 이러한 시각을 짚었다. 균형적 인식에 대한 박박사님의 시각이 좀 더 구체적으로 이야기 되었으면 한다.

둘째, 북한의 태도 변화 없이 남북관계의 진전은 기대하기 어렵다는 결론을 맺고 있다. 그런데 항간에는 미국의 고압적인 자세, 특히 북한에 대해서는 아예 문을 닫고 직접 교섭하지 않는 태도에 대해 비판하는 여론들도 굉장히 많다. 그래서 어떻게 보면 북한이 점점 고립되고, 그러한 입장에서 억지스러운 행태를 취할 수밖에 없다는 견해를 갖고 있는 사람도 있다. 박박사님은 미국도 동일하게 태도를 변화시켜야 되지 않겠느냐고 하셨는데 이에 대한 박박사님의 견해를 듣고 싶다.

또 하나는 북한의 불안정한 행태에 대한 입장이다. 북한은 남북 정상회담을 하면서 연평해전 도발을 했고, 월드컵 결승전을 앞두고 있는 시점에서 2차 연평해전을 도발 하고, 우리가 예측하기 어려운 안보분야에 있어서 문제점들을 일으키고 있다. 이러한 측면에 대해서는 우리가 어떻게 받아 들여야 할지 박박사님의 견해를 듣고 싶다.

최진욱(통일연구원)

제목이 “미래 대북정책 동향과 한·미·일 정책 공조”로 되어 있는데, 논문의 구성 면에서 볼 때 우선 북한에 대한 인식, 북한의 핵 능력, 그리고 대북 핵정책에 대한 목표, 수단 등의 순으로 말하고자 한다.

우선 한국과 미국간의 공조 측면에서 볼 때 첫 번째 지적되는 것이 북한의 변화에 대한 내용이다. 과연 북한의 변화를 어떻게 볼 것인가는 한·미뿐만 아니라 남한 내부에서도 논란이 많은 내용이다. 그런데, 북한의 변화를 볼 때, 북한 뿐 아니라 어떤 변화를 이야기 할 때도 크게 공간적인 차원과 시간적인 차원, 그 두 가지로 이야기 해야 할 것 같다. 변화라는 것은 비교의 관점에서 이야기 할 수밖에 없기 때문에 과거에 비해서 어땠느냐, 다른 체제, 단위와 비교했을 때 어땠느냐로 이야기할 수밖에 없을 것 같다. 그러한 측면에서 봤을 때 역사적으로 북한은 변화하고 있다고 생각한다. 북한이 과거에 비해서 분명히 변화하고 있는 것은 사실이라고 생각한다. 특히 경제적인 측면에서 변화의 징후는 많이 나타나고 있다. 최근 변화만 해도 7·1경제조치라든지, 낙랑구역 내 통일거리에서 대규모 시장을 만든다든지, 대외관계에서도 경제적인 변화가 많이 나타나고 있는 것은 사실이다.

그런데 공간적인 차원에서의 변화는 다소 논란의 여지가 있다. 즉, 남북관계에서 우리의 변화에 비해서 북한의 변화가 어떤가 생각할 때 미흡한 점을 지적하지 않을 수 없다. 예컨대, 대북인식에 대한 변화, 내부 내에서의 정치적인 변화, 특히 총선을 거치고 나서 보안법 폐지문제라든지 주적문제라든지, 북한의 이러한 측면이 과연 얼마만큼 변화하고 있는가에 대해 의문이 들고, 과거 사회주의 국가

들의 개혁·개방의 진전속도와 비교했을 때 북한의 변화는 상당히 더딘 것이 아닌가하는 의문이 생긴다. 그래서 이러한 남북관계 측면에 있어서도 양적인 측면의 변화에도 불구하고 질적인 측면의 변화가 많이 문제점으로 지적되고 있는 것이 사실이다.

예컨대, 지금 우리가 경제·사회적인 교류협력을 통해 남북간에 군사·정치적인 신뢰를 구축하고 이것이 체제 통합으로 간다는 큰 목표를 세우고 있음에도 불구하고 북한은 아직까지도 군사적 회담을 거부하고 있다. 그러한 측면에서 봤을 때, 지난 14차 장관급회담에서 합의한 군사 회담 결과가 주목되고 이러한 회담을 통해 남북간 신뢰구축과 긴장완화를 이룰 수 있느냐가 북한 변화의 또 다른 시금석이라고 이야기 할 수 있다.

또한 북한의 내부 변화에 대해서도 논란의 여지가 있다. 예컨대, 지금 당장 북한이 사유재산을 인정하고 시장경제를 받아들인다는 것은 우리가 요구할 수 없지만, 그동안 북한 체제의 효율성을 제약했던 요인들, 예를 들어 당적 지배라든지, 북한의 인사 체제, 계급에 기반을 한 사회구조라든지, 군사 위주의 정치체제에 있어 북한이 과감한 변화를 하고 이러한 곳에 들어갔던 물적 자원을 경제 회생으로 전환하는 것이 북한이 취해야 할 변화의 모습이 아닌가 하는 생각이 든다.

또 한 가지 한·미간의 근본적인 인식의 차이로 지적되는 것이 김정일 정권에 대한 것이다. 우리 정부는 어찌되었든 김정일 정권이 안정을 하고 그 정권을 통해 북한의 개혁·개방이 이루어질 수 있다고 믿는 반면에, 북한에서는 정권과 주민을 분명히 분리하고 있다. 특히 부시행정부 들어서 북한정권은 주민을 굶겨 죽이면서도 핵무기를 개발하고 미사일을 수출하고 있으며, 독재정권이고, 심지어 인신 공격적으로 '식탁 앞에서 버릇없이 구는 아이'라든지 '피그미'라든지

이런 식으로 북한 정권과 지도자에 대해서 부정적인 인식을 감추지 않고 있다.

두 번째로 핵 능력이다. 미국과 남한 간에 북한이 한두 개 플루토늄 핵무기를 가지고 있다고 하는 것과 고농축우라늄 핵무기를 개발하고 있다는 것에 대해서는 이론의 여지가 없다. 또한 목표에 있어서도 북한의 완전한 핵 폐기에 대해서 한국, 미국, 일본 뿐 아니라 중국, 러시아도 다 동의하고 있는 점이다. 그런데 문제는 대북 핵정책을 어떻게 추진할 것인가 하는 방법론에 있어서 큰 차이가 나는 것 같다.

물론 미국도 북한 핵무기를 평화적으로 해결한다는 점에서 한국의 평화적 해결원칙과 같다. 그런데 강조점이 좀 차이가 나는데, 한국은 전쟁불가를 앞에 못 박고 있는 반면에, 미국의 모든 옵션은 열려있다. 그래서 6자회담을 추진하고 있으면서도 한반도의 군비를 증강하고 있다든지 북한의 인권을 지속적으로 거론한다든지 그 밖에도 PSI를 가동시키면서 북한을 압박하는 무기로 사용하고 있다. 올해 당장 미국과 북한 간에 긴장이 고조될 것으로 예상되지는 않지만, 미국은 북한에 대해서 외교적인 수단과 함께 압박 정책을 계속 병행하고 있다고 생각한다. 그런데 북한의 핵 능력을 면밀히 검토해야 될 여지가 분명히 많음에도 불구하고 미국은 북한의 핵무기 보유 그 자체보다도 핵 물질 확산에 대해서 보다 신경을 쓰고 있다. 핵 물질이 테러집단에 넘어가고, 테러집단에 의해서 이것이 핵 지뢰라든지, 배낭 등으로 사용될 수 있기 때문에 우려하고 있는 것이다.

미국은 9·11테러 사태 이후에 핵심 외교정책의 화두가 테러와의 전쟁이다. 그래서 테러와의 전쟁에 모든 것이 맞춰져 있고, 미국이 대신 정국에 들어가고 있지만, 여기에는 이론의 여지가 없다. 부시든 케리든 누가 앞으로 보다 안전하게 외국으로 부터의 침입에 대

해 미국을 보호할 수 있느냐 하는 것이 핵심과제이다. 그래서 1952년 한국전쟁 이후로 미국 대선 캠프의 주요 이슈는 경제문제였는데, 1969년 월남전을 둘러싼 논란 이외에 처음으로 경제를 제치고 외교·안보문제가 미국 대선의 주요 쟁점으로 떠오르고 있는 것이다. 그러한 측면에서 봤을 때 이라크 전쟁을 안정화 시키고 해외, 필리핀, 인도네시아에 있는 테러분자를 소탕하고 또 국내 정보기관을 통폐합하는 문제 등 안보와 관련된 문제가 미국의 여야를 막론하고 미국의 공통된 핵심 주제라고 말씀드릴 수 있다.

향후 전망을 간략하게 말씀드리면, 미국은 이번 대선까지는 북한문제를 크게 부각 시키는 것을 원하지 않고 있다. 그러나 대선이 끝난 내년에는 부시가 되든, 케리가 되든 상관없이 이러한 문제는 계속 부각될 수밖에 없고 미국의 입장은 굉장히 단호하다고 이야기할 수 있다. 우리가 흔히 케리가 당선되면 북한 문제가 강경일변도에서 벗어나지 않을 것이냐는 이야기가 많이 있다. 그것은 케리의 부시가 왜 북한 문제에 대해서 좀 더 적극적으로 시급한 문제로 다루지 않느냐에 대한 불만이다. 예컨대 부시는 북한에 대해서 지금 대화를 하려면 하고 우리는 크게 답답할 것이 없다는 입장을 취하고 있다. 이것은 북한 핵위협에 대한 즉각적인 위협을 아직까지는 느끼고 있지 않다는 반증일 수도 있다. 그러나 케리는 오히려 북한 핵문제가 부시가 생각하는 것보다 훨씬 위험한 문제이고, 북한이 핵물질을 계속 추출하고 있기 때문에 이것이 보다 미국에게 위협이 될 수 있는 문제로 보고 시급하게 다루어야 될 즉각적인 문제로 취급하고 있는 것이다. 그래서 물론 케리가 부시의 일방주의 정책에 대해서 문제제기를 하고 있기 때문에 한국과 협조문제나 기타 주변국과의 협조문제는 좀 더 신경 쓸 수 있고, 외교적인 테크닉을 발휘할 수 있겠으나 이러한 문제에 있어서는 부시에 비하여 보다 시급한 문제

로 다룰 수 있다는 것이 앞으로 미국의 정책으로 예측될 수 있다. 끝으로 김경민 교수님께 질문 드릴 내용은 결론으로 말씀하신 내용이 한·미·일 정책공조인데, 일본의 입장이 다소 미묘하게 변화하고 있는 것 같다. 한국과 미국과는 어느 정도 일관된 논지를 유지하고 있는데, 일본이 2002년 평양정상회담 당시만 해도 굉장히 북한과의 수교에 대해 적극적이다가 그 이후 일본이 굉장히 한국보다는 미국의 정책에 다가서는 모습을 보이고 있다. 북·일 수교를 미국과 한국이 지원하는 것이 북핵문제에 도움이 된다고 말씀하셨는데, 구체적으로 어떤 측면에서 그런 것이 도움이 되는가와 일본의 궁극적인 정책 목표가 북·일 수교에 있는지, 납치자 문제에 오히려 국내 정치적인 문제로 인해서 더 매달리고 있는지, 일본의 향후 정책이 계속 미국을 추종하는 것으로 나아간다면 일본의 정책순위에서 밀리는 것은 아닌지 보완해 주기 바란다.

김태우(한국국방연구원)

나는 평소에 대학생들과 대화할 때 두 개의 수레바퀴 이야기를 자주 한다. 우리의 대북정책은 두 개의 수레바퀴를 동시에 굴리는 것으로 해야 한다고 말하곤 하는데, 북한이 통일 파트너라는 얼굴도 가지고 있지만 군사적 주적이라는 얼굴, 두 개를 동시에 갖고 있기 때문에 양쪽의 수레바퀴를 동시에 같이 굴리지 않을 수 없다는 말을 강조 한다.

오늘도 이 기준을 가지고 전박사님 논문에 대해서 논평하도록 하겠다. 두 개 수레바퀴를 망각하면 어떤 일이 벌어지는가 하면, 민족의 얼굴을 쳐다보면서 열심히 화해협력을 추진해야 될 통일부에서, 예를 들어서 북한의 핵문제를 계속 시비하고 안보 문제를 시비한다면 얘기가 안되는 것이다. 그런데 반대로 국방부나 군당국자들이 칸박사

의 증언에도 침묵을 지키고 또 북한이 핵을 가졌다는 이견대표의 발표에도 침묵을 지키는 것도 자기의 본분을 하는 것이 아니다. 내가 보기에 국방부는 국방부 일을, 통일부는 통일부 일을 열심히 함으로써 두 개의 수레바퀴가 돌아가는 것인데, 뭐가 상당히 잘못됐다는 생각을 요즘 많이 하고 있다. 이러한 차원에서 전성훈 박사님께서 핵문제 안보측면을 강조하시면서 평화지상주의에 대한 경종을 울려 주신 것 같다. 이에 전적으로 공감하며, 나 역시 안보를 중시하는 측면에서 핵문제를 보기 때문에 전박사님의 기조에 대해서는 크게 시비할 것이 없고, 한두 군데 불충분하다고 생각되는 부분에 대해 말하고자 한다.

북한의 핵문제를 전박사님은 다르게 표현하였는데, 나는 이것이 Nuclear Real Politic이라고 본다. 실리를 앞세우고, 생존을 앞세우고, 이익을 추구하는, Real Politic 차원에서 북한 핵 행보를 바라보면 해석이 거의 다 된다.

그런데 우리 사회에서는 낙관론과 비관론이 서로 경쟁하고 있기 때문에 이러한 진실이 가려져 있다. 낙관론의 몇 년 동안의 변천과정을 기억해 보면 상당히 재미있게 변화해 왔음을 알 수 있다. 처음에 북한이 우리는 핵을 만들 능력도 의사도 없다라고 했을 때 우리 국내에 있는 낙관론자들은 ‘그봐라 북한은 핵을 가질 의사가 없다고 하질 않느냐. 그런데 왜 공연히 북핵, 북핵 하느냐’ 이렇게 이야기했다. 여기서 낙관론자라고 하는 전형적인 그룹은 운동권 같은 그룹이다.

그런데 북한이 핵이 있다는 증거가 점점 구체적으로 드러날 때에는 소위 비관론자들을 우박질렀다. ‘증거를 대라! 왜 증거도 없이 함부로 북한이 핵 있다고 이야기 하느냐’ 그 때마다 나는 이렇게 대응했다. ‘법적 논리를 안보에 적용시키려고 하지 말라. 저 사람이

도둑놈인지 훤히 알아도 증거가 없으면 잡지 못하는 것은 법적 논리인데, 안보논리에 증거가 없다는 이유로 계속 방치하고 지나간다면, 그건 국가가 망할 수도 있는 것인데, 왜 법적논리를 자꾸 강요하느냐.'라는 대응을 하였다.

낙관론자들은 앞으로 북한의 핵이 여기 있고 핵실험을 하며 핵보유 선언을 해서 드러내 보이게 되면 그 다음 논리는 '북한은 우리 민족이고, 북한의 핵무기는 남한을 겨냥하지 않는다. 그러니까 우리 안보문제가 아니다'라고 이야기 할 것이다. 순서가 정해져 있다.

이렇게 낙관론을 가지고 핵문제를 바라보는 추세가 언제까지 지속되어야 되는가! 이 과정에서 무엇이 희생되고 있는가에 대한 문제를 짚어야 하는데, 전박사님께서 훌륭히 짚으셨다고 본다. 같은 논조를 가진 사람으로서 전박사님께서 다루지 못한 틈새를 조금 메우면서 말씀을 추가로 드리고자 한다.

칸박사 증언을 나름대로 많이 분석해 보았다. 이것을 북한식 Nuclear Real Politic으로 해석하면, 크게 틀림없이 답이 나온다. 칸박사의 증언은 대단히 신빙성이 있다. 그 사람은 핵의 아버지이고, 미사일 개발의 아버지이고, 일년에 수천만 불 자금을 움직이면서 국제무대 왔다 갔다 했다, 그리고 해외 기술을 유출하면서 자금을 벌어들였다. 그 자금을 가지고 뭘했겠는가. 이 칸박사라는 사람의 위상으로 볼 때 그 사람이 폭발물을 봤다는 것은 굉장히 심각한 것이다. 그러나 우리 국방부는 여기에 대해서 침묵을 지키고 있고 여기에 대해서 문제 있다고 지적하는 장성을 아직 한번도 공식적으로 들어 본 적이 없다. 지금 이 문제가 급속히 침묵 속으로 들어가고 있는데, 미국과 파키스탄 정부가 급속히 판도라의 상자를 담은 것이라 본다. 지금 미국으로서는 파키스탄이 반테러 협력자로서 굉장히 필요하다. 그래서 덮어두는 것이고, 파키스탄 정부도 그러하다.

칸박사가 그러한 일을 할 때 파키스탄 정부하고 교감 없이 했겠는가. 그럼에도 불구하고 칸박사 개인이 그렇게 했다하고, 정부는 우리 일이 아니다하고 발을 빼고 그 대가로 사면을 해주었다. 그래서 이 3자, 칸과 미국정부, 파키스탄 정부 3자 간의 판도라 상자 덮기가 진행되고 있는 것이 눈에 훤히 보인다. 그러나 북핵에 대해서 가장 피해를 입을 수 있는 직접적인 반경 내에 있는 대한민국에는 그 누구도 공식적인 문제제기를 하지 않고 있다. 이러한 것들이 다 잘못된 것이라고 생각 한다.

전박사님이 풀어나가신 것 중에서 좀 미흡하다고 생각하는 첫 번째 부분은 북한 핵무기가 이러다가 정말 여기서 가시화되는 경우의 파장에 대해서 가볍게 다루신 것 같다는 것이다. 전박사님은 핵이 없는 남한에 대해서는 우격다짐을 할 수 있다, 핵이 많은 미국에 대해서는 대들지 못한다는 논리를 개진하셨는데, 물론 옳은 말씀이다. 그러나 그 이외에도 북한이 만일 핵을 가시화시키게 되면, 우리가 그동안 북핵을 가정하지 않고 작성해 온 전략교과서, 전술교과서 등을 다 새로 써야 된다. 북한이 핵을 사용하고 안하고, 가능성이 많고 적고의 문제가 아니다. 북한이 핵을 가지고 소규모 도발을 일으키고 기정사실화 시켜 나갈 때 이것을 이용한다면 아마 우리로서는 굉장히 어려울 것이다. 북한이 백령도 같은 섬을 점거하고는 탈환하려고 하지 말라. 까불면 큰일 낸다. 이렇게 핵을 가지고 위협했을 때 어떻게 하겠는가. 경제적으로 큰 가치가 없는 저 섬을 다시 찾기 위해서 북한 핵공격을 당할 위협을 무릅써야되느냐, 말아야 되느냐 하는 것이 핵무기가 가지고 있는 효용성이다. 핵무기는 사용하지 않아도 상대의 의사과정을 혼란 속에 빠뜨리고 상대를 주눅 들게 만들어서 의사과정을 딜레이 시키는데, 이것이 핵무기가 가지고 있는 세 번째 효용성이다. 첫 번째 효용성은 군사적 효용성, 두 번째는 경제

적, 세 번째는 정치·외교적 효용성이다.

그런데 낙관론자들은 북한이 핵을 가져도 우리 안보문제가 아니니 신경 쓰지 말자고 한다. 북한이 핵을 가졌을 때 우리 남남갈등은 심각해 질 것이다. 그동안 비관론자들은 ‘그 봐라. 이제 큰일 나지 않았느냐. 미국 전술핵 빨리 도로 가져오자. 우리도 핵 만드자’ 이러한 과격한 논리를 개진할 것이다. 남남 갈등이 심해지고, 한·미간에도 갈등이 증폭될 것이다. 미국은 ‘도저히 두고볼 수 없다. 때리겠다’ 협박할 수도 있다, 우리는 오랫동안 미국을 말려왔는데, 또 말려야 하는 상황이 오게 된다. 한·미간 관계도 시원치 않게 되며, 북한만 핵을 가졌을 때 남북관계도 왜곡될 것이다. 학생들은 ‘북한 핵도 통일되면 우리 것이니까 우리는 박수쳐야 된다’는 말을 하는데 이러한 논리 앞에 자괴감을 느끼고 무너져 내릴 수밖에 없다.

우리가 만약 어느 날 갑자기 눈을 떠서 일어나 보니까 북한도 핵보유국, 남한도 핵보유국, 그리고 주변하고 관계는 지금하고 똑같고, 미국하고 관계도 좋고 무역도 하고 이러한 상황이라면 남북간에 핵을 보유하는 것이 최상일이다. 그러나 현실은 그 과정이 우리에게 허용되어 있지 않다. 북한은 봉쇄된 나라이기 때문에, 배 짜라 식으로 핵 개발을 강행해 왔지만, 대한민국은 국제사회 일원으로 살아왔고, 우리 경제는 대부분 해외 의존적 구조 속에 있고, 우리는 핵 개발을 강행할 수 없는 나라이다. 그러니까 북한이 먼저 핵을 가지고 있고, 우리가 핵을 가지고 있지 않는 그 기간 동안 남북관계는 엄청나게 왜곡될 것이다. 그런데, 통일되면 우리 것이니까 박수를 쳐야 하는가. 그러면 북한이 우리만 핵을 가지고 있어보니까 남한사람이 너무 불쌍하고, 남한이 우리를 계속 도와주고, 이거 도저히 미안해서 안되겠다. 이 문제 있는 공산정권 말아 넣고, 우리 다 물러나고, 나라를 그냥 남한에 주자. 이렇게 감격해서 통일이 될 것 같은가.

이건 말도 안되는 얘기다. 핵을 가지면 오히려 더 자신만만하게 지금보다 더 오만하게 나올 것이다. 지금 우리보다 훨씬 못사는 북한이 우리에게 얼마나 오만하게 나왔는가. 뭘 주면 고맙단 인사나 하지, 주는 사람 뺏이나 때리려고 한다. 거기다 핵까지 손에 확보하면 사태는 더욱 악화된다. 통일되면 우리 것이다 하는 꿈을 꾸는 젊은이들을 우리가 어떻게 대처할 것인가. 이러한 문제가 우리 사회에 텅 비어있는 것이다. 그냥 그 논리에 우리 아들딸들이 휩쓸려 가고 있다. 이런 문제들을 충분하지는 않지만 잘 지적하셨다고 생각한다.

그리고 6자회담에 대해서 말씀을 하셨는데, 지면 한계 때문에 자세히 말씀을 못하신 것 같다. 나는 6자회담의 중요성을 추가로 말씀드리고 싶다. 6자회담은 굉장히 중요하다. 그 이유는, 지금 우리가 펼치고 있는 핵정책 관련 대북정책은 병행정책이라는 것이다. 즉, 북한 핵문제는 평화적으로 해결하도록 노력하는 한편, 다른 한편에서는 남북한 경제교류, 관계개선은 지속 해야된다는 것인데 이것이 병행정책이다. 바꾸어 말하면, 북한 핵문제가 당장 해결되지 않더라도 우리는 경제교류를 지속한다는 말이다. 북한 핵문제는 평화적으로 해결될 것이다라는 전제를 가지고 있다. 이것이 지금 우리 정부의 평화번영정책일 것이다. 이 정책은 장점도 있지만 최대의 단점이 평화적으로 해결되지 않았을 때, 북핵에 대한 우리의 대처 방법이 부재한다는 것이다.

그렇다면 이 약점을 보완한다는 생각을 하고 6자회담에 임해야 하고, 6자회담이야말로 핵문제가 잘못되었을 때, 아까 말씀드린 것처럼 북한이 핵실험을 한다던지, 가시화시킨다던지 이런 사태들을 미연에 방지할 수 있는 바로 유일한 통로가 6자회담이다. 그러한 차원에서 6자회담이 굉장히 중요하다. 지금 미국과 북한 간에는 핵심이건 사안이 7가지가 있는데, 접근이 어려운 것은 조금 뒤로 미루

고, 쉬운 것부터 먼저 하고, 피할 수 있는 것은 피하고, 이러한 방법을 우리 정부가 구사해 주었으면 좋겠다. 시간이 없어서 7가지 소개를 못드리겠는데, 예를 들어서 이러한 것이다.

미국은 북한한테 절대로 보상해주지 않는다는 보상불가 원칙이고, 북한은 동시보상, 즉 북한이 취하는 4단계 양보조치에 보상이 있어야 된다는 원칙인데 이것이 부딪치고 있다. 주변국가들이 그러면 우리가 보상해 줄게 하며 제3국 보상방식으로 얘기를 들어가면 미국, 북한 양쪽의 입장을 다 아우를 수 있는 제3의 대안이 된다. 이러한 추진은 적극적으로 해 나가야 될 것 같다.

가장 어려운 문제로는 북한이 핵을 폐기하면 북한에 대해서 안보 보장을 해줘야 된다는 것인데, 어디까지 보장을 해줘야 되느냐 하는 것이 사실 굉장히 어렵다. 북한식으로 하면 이런 것이다. 즉, 핵만 폐기를 할 테니까 북한 체제 인정해 주고, 안전보장해주고, 불가침조약해주고, 경제지원해주고, 다 달라는 것이다. 이 방식으로 타결되었을 때 완전히 북한이 이기는 게임이다. 지금 한국의 낙관론자들은 '아니 미국이 안전보장해주면, 북한이 핵 폐기하겠다는데 왜 안해주고 주저하느냐'라며 미국을 비판한다. 그러나 경우가 그렇지 않다. 핵만 폐기하고 지금 말씀드린 것을 북한이 다 움켜잡게 되면 그 다음에 북한이 가지고 있는 화학무기, 생물무기, 미사일을 어떻게 할 것이며, 북한의 인권은 어떻게 할 것이며, 정치수용소는 어떻게 할 것이며, 부자가 세습하고 있는 독재정권을 그대로 박수치고 지켜보아야 한다는 얘기인가. 6자회담이 가진 최대의 함정, 이것을 우리가 유념하지 않으면 안되겠다는 말이다.

전박사님께 질문한가지 드리겠다.

6자회담과 관련해서 우리정부는 많은 시나리오를 대비해야 한다고 생각한다. 그러니까 대개 전문가들의 예측은, 나도 그렇지만 “미

국 대선 이전에 미국이 평지풍파를 원하지 않는다. 북한도 부시가 낙선하고 민주당이 들어서기를 원한다. 그렇기 때문에 대선이전에 아주 획기적인 핵 해결이 나올 것 같지는 않다”는 것이 일반적인 관측이다. 그런데 만약에 부시 지지도가 더 떨어지고 이라크 문제가 더 나빠지고 부시 행정부가 생각을 바꾸어 가지고 ‘이제야 말로 북한에 대해서 강경책을 취하면서 뭔가 승부를 걸어야 될 것 같다. 그래야 다시 재선에서 유리해질 것 같다.’ 이러한 생각을 한다면 대선 이전에 위기가, 강경책이 나올 수도 있지 않겠느냐고 생각하는데 전 박사님께서 이러한 가능성이 있겠는가, 만약 그러하다면 얼마나 있겠는가에 대해 말씀해 주기 바란다.

일반토론(청중)

Q) 북한이 중국에 대한 압력으로 2008년 베이징 올림픽 불참론을 제기하는데 여기에 대해 어떻게 생각하는가?

A) 2008년까지 예측한다는 것은 무척 어려운 일이다. 무엇보다 중국이 2008년 올림픽을 국가이미지 제고, 국력신장의 발판으로 삼는 대단히 중요한 국가프로젝트로 생각하고 있다. 이러한 절호의 기회를 망치는 태도를 취할 것이라 생각하지는 않는다. 금번에 김정일 국방위원장이 핵의 평화적 이용은 포기 못한다는 발언을 중국 방문 중 했다는 보도가 나오고 있는데, 중국으로부터의 협력을 전폭적으로 받고 있는 상황 하에서 올림픽을 보이콧 해서 중국과 협상할 수는 없다고 본다. 단지, 핵개발에 대한 완전한 투명성을 요구하는 한·미·일에 대해서 중국이 어떠한 태도를 취해달라는 요구를 금번 방중기간에 한 것이 아닌가 생각한다. 중국이 중대하게 생각하고 있는 올림픽 자체를 북한이 이용하려 든다면 중국과 북한 관계는 문제

가 있을 것이라 본다.

A) 북한에게 있어 중국은 최후의 보루이다. 보루와의 관계를 그렇게 악화시킬만한 위치가 되지 못하리라 생각한다. 도리어 미국이 위의 질문내용을 가지고 중국에 위협적인 요구를 했을 가능성이 있다고 본다. 김정일 국방위원장의 방중 배경에 대해 여러 가지 추측이 많지만 한 가지 시나리오를 설명하면 다음과 같다. 즉, 중국이 김정일을 초대했을 것이다. 분명히 북핵문제에 대해 미국에게 받은 강력한 메시지를 전해주고 싶어 했다는 것이다. 그 이유는 직전의 체니 부통령의 방중기간 동안, 강연을 통해 굉장히 강력한 발언을 했다는 점이다. 예를 들어 '시간은 미국과 북한을 위해 기다려 주지 않는다 북한이 계속 핵을 포기하지 않으면 제3의 방법을 사용할 수 있다. 북한이 핵을 고수하면 일본의 핵개발을 만류할 설득력이 저하된다'는 발언 등을 대학교 강연에서 하였다. 강연에서 그 정도의 발언을 했다면 중국 당국자를 만나서는 더 강력한 발언을 했을 수도 있다. 그 직후에 김정일 국방위원장의 방중이 이루어졌다. 이러한 상황을 보고 여러 가지 추측을 하고 있다. 중국이 2008년 올림픽을 중요하게 생각하고 있다면 그 이전에 북핵문제를 정리해야 된다는 것을 미국이 중국에 요청했을 수도 있다고 본다.

Q) PSI에 우리 정부가 아직 참여하지 않은 것으로 알고 있는데 한·미동맹차원이나 우리 스스로의 안보를 위해서도 참여해야 한다고 생각한다. 참여하고 있지 않은 것에 대해 미국은 어떤 반응을 보이고 있는가? 또 6자회담에 한·미·일 3자 공조체제를 가지고 임하면서도 중재자 입장에 서있는 것 같은 인상을 주고 있다. 한미동맹입장이 아니더라도 6자회담의 효율적 추진을 위해서는 한·미·일 3

국이 반드시 동일한 입장에서 대외적으로 나가야 될 것 같은데 한국 정부가 취하고 있는 3자 공조체제에 대해 답변해 주기 바란다.

A) PSI와 관련해 미 대사와 대화를 나눌 기회가 있었는데, 그 문제에 대해 명확한 얘기를 하지 않았으며, 한국이 PSI에 참여하지 않더라도 다른 방법으로 참여할 수 있다고 말한 것이 기억난다. 미국정부가 어떤 생각을 가지고 있는지에 대해 직접 말할 입장은 아닌 것 같다. 한·미·일 공조와 관련해서 답변을 드리면, 참여정부가 처음 출범할 때에는 북한 핵문제를 중재자적 입장에서 다루다가, 시간이 지나면서 한·미·일 3국 공조가 더 강화되어 가는 표현을 볼 수 있다. CVID에 대해서도 국장급의 실무협의 수준에서는 CVID를 확고한 원칙으로 견지해 나가고 있다

협력적 자주국방과 한·미동맹:
쟁점과 과제

김 영 호
(국방대학교 교수)

협력적 자주국방과 한·미동맹: 쟁점과 과제

요 약

본 논문은 노무현대통령의 참여정부가 표방한 협력적 자주국방의 개념과 의미를 정확히 파악하고, 자주국방정책의 보다 효과적인 추진을 위한 적절한 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 구체적으로 본 논문은 먼저 협력적 자주국방의 명확한 개념과 추진방향에 대해 알아보고, 이를 바탕으로 자주국방과 한·미동맹의 병행추진과 관련하여 제기된 논리적, 정책적 쟁점사항을 검토한 후, 정책추진 과정에서 해결해야할 주요 과제에 대해 논의하려고 한다. 그리고 마지막으로 협력적 자주국방정책의 성공적 실행을 위한 몇 가지 제언으로 결론을 맺었다.

참여정부의 협력적 자주국방이란 우리 단독의 군사력만으로 국방을 담당하는 배타적 의미의 “절대적, 완전무결형” 자주국방은 불가능하며, “한국이 처한 지전략적 환경 속에서 안보의 주체적 당사자가 되고자 하는 국가의 지 구현의 일환으로써, 자위적 방위역량의 기반 위에, 한·미동맹 및 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하여 안보목표를 달성하고자 하는 것”이라고 강조하고 있다.

자주란 표현은 혼자서 행동한다는 의미에 국한될 필요는 없으며, 행위자가 스스로 자발적인 의사에 의해 자율적으로 결정하고 주체적으로 행동하는 한, 설령 여럿이 함께 공동으로 어떤 일을 추진하는 경우에도 얼마든지 사용될 수 있는 말이다. 이는 자주와 동맹이 개념상으로는 병행적으로 사용되어 질 수 있다는 말이 된다. 실천적 차원에서도 국방을 위해서 스스로의 힘에만 의존하지 않고 다

른 이들의 힘을 빌리는 것은 아무런 문제가 없다고 할 수 있다. 당당하게 주도적으로 동맹관계를 정립하고 유지해나간다면 자주국방과 동맹은 병행적으로, 상호보완적으로 추진될 수 있다고 할 수 있다.

국권확립의 차원에서 참여정부가 강력하게 추진하기로 한 협력적 자주국방정책이 성공적으로 성과를 거두기 위해서는 국내외적으로 상당한 난관을 극복해야 할 것이다. 참여정부가 표명한대로, 진정한 협력적 자주국방의 실현을 위해서는, 우선 군 지휘체계 및 전력의 대미 의존도를 단계적으로 줄여서 보다 주도적인 국방력 건설 및 운용을 실현해야 할 것이고, 이를 위한 혁신적이고 효율적인 군 구조 개편과 전력증강도 아울러 추진되어야 할 것이다. 또한 이 모든 정책추진에는 적절한 예산의 편성과 집행이 뒤따라야 할 것이며, 증가된 국방비 지출에 대한 국민적 이해와 지지를 모으는 일도 필수적일 것이다.

참여정부의 자주국방정책을 받치는 커다란 두개의 축 중 하나는 국방개혁을 통한 한국군의 전력구조 개편과 전력증강이고, 다른 하나는 한·미 군사동맹관계의 재정립이라고 할 수 있다. 여기서 다시 한·미 군사동맹관계의 재정립을 위한 정책추진 방향은 양국이 서로 대등한 입장에서 실질적으로 상호보완적인 협력관계를 유지하는 것이다. 이를 실현하기 위한 궁극적 과제는 현재 한·미 연합방위체제에 내재되어 있는 구조적인 불평등 요소를 제거하는 것이라고 할 수 있다.

물론 작전통제권의 이양을 포함한 연합방위체제의 개편이 당장에 이루어질 수 있는 성질의 것은 아니다. 참여정부의 계획에 따르면 향후 10년 내를 기반조성 기간으로 목표하고 있다. 사실 이를 위한 실무적 연구와 논의가 이미 2003년 4월부터 “미래 한·미동맹 정책구상”을 통해 꽤 진행되고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 공식화된 공개적 채널을 통한 것은 아니지만 Track 1 실무선에서 그리고 Track 1.5 차원에서, 한국과 미국 양측 모두 조심스레 작전통

제권의 이행여부, 이행시기, 원활한 이행여부 등에 대해서도 상호 의사를 타진하고 의견을 개진하고 있다고 한다.

현재 기존의 한·미 연합작전개념에 따르면, 미국은 첨단정보와 막강한 해·공군 증원전력을 제공하고 한국군은 주로 지상군작전에 치중하게 되어 있다. 이러한 전쟁수행개념은 한국군이 병력 집약적 특성에서 탈피하는 것을 제한하고, 육·해·공군의 불균형적 발전을 초래하는 경향이 있다. 그런데 참여정부가 새롭게 추진하고자 하는 자주국방을 위한 전력증강 방향은 기술집약적 첨단과학 정예군 양성이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 재조정된 주한미군과의 역할분담이 계속 과거와 같은 형태로 이루어지게 된다면, 자주국방을 위한 전력증강 노력은 한낱 구호에 불과할 뿐, 전력의 양적·질적 향상에 도 불구하고 전력구조와 성격 면에서는 아무런 차이가 없는 상황이 될 것이다. 따라서 우리도 미국의 주한미군 역할 재조정과 그에 따른 전력재편에 깊은 관심을 가질 필요가 있는 것이다.

이러한 미국의 체계적이고 계획적인 군사혁신과 해외 주둔정책의 개편에 대해 우리도 대응적(reactive)이기보다는 좀 더 적극적인(proactive) 자세로 임할 필요가 있다. 특히 군사혁신에 의한 주한미군의 경량화와 신속화에 주목할 필요가 있다. 자칫 잘못하면 변화된 주한미군과의 역할분담차원에서 한국군은 지속적으로 과거와 같은 지상군 중심의 역할에 머물게 될 위험이 있기 때문이다.

참여정부의 자주국방이 성공하기 위해서는 몇 가지 염두에 두어야 할 것이 있다. 우선 첫째는, 우리 정부의 대미 외교협상력이다. 둘째는 어느 한쪽으로도 치우치지 않는 정책결정자들의 균형 감각이 요구된다. 셋째, 인내심을 가지고 대국민 설득논리를 개발해야 한다. 끝으로, 우리 정부로서는 부정적 평가와 비판을 무릅쓰고 대내외적으로 자주국방을 공포하고 추진한 정책임을 감안할 때, 책임감을 가지고 끝까지, 꾸준히 정책을 추진해나가야 할 것이다.

I. 서론

북한 핵개발 및 이라크파병 문제와 함께 참여정부 출범이후 안보·국방 영역에서 핵심 이슈로 등장한 것이 “협력적 자주국방”의 추진이다. 정권인수위 시절부터 조심스레 제기되었던 참여정부의 자주국방에 대한 정책적 의지는, 작년 8월 15일 노무현대통령의 광복절 기념 축사를 통해 공식적으로 천명되었고, 그 이후 12월 발간된 국방부 정책서, 『자주국방과 우리의 안보』와 올해 3월 국가안전보장회의에서 발간한 참여정부의 국가안보정책 개괄서, 『평화번영과 국가안보』 등을 통해 내용면에서 한층 더 구체화되었다.

오늘날 국가중심 국제체제 하에서 주권국가라면 어느 나라를 막론하고 자국의 안보와 국익증진을 위해 가능하다면 스스로의 힘으로 국방을 책임지는 것은 당연한 일이다. 그러한 관점에서 보면 참여정부의 자주국방 표명은 별로 특이한 일도 아니다. 더구나 우리나라에서도 자주국방은 과거 박정희 대통령 시절, “아시아인의 안보는 아시아인의 손으로”라는 닉슨독트린과 뒤이은 주한미군 제7사단의 철수에 자극을 받아 이미 주창된 바 있었다는 점을 감안하면 더욱 새삼스러운 일이 아니다.

그럼에도 불구하고 참여정부의 자주국방 표명은 시대착오적이고, 주변국의 군비경쟁을 유발할 수 있는 위험한 발상이라는 비판으로 인해 정책추진에 당분간은 꽤 어려움을 겪어야만 했다. 또한 북핵문제와 이라크파병문제를 둘러싸고 노정된 한·미간의 불편함 속에서 주한미군 재배치계획이 알려지게 되고, 이것이 공교롭게도 현 정부의 자주국방추진과 연결 지어지게 되면서, 주한미군 철수에 대한 우려와 그로 인한 국가안보의 공백에 대한 불필요한 오해를 야기하

기도 했다. 이에 정부는 자주국방이라는 표현대신 어감의 어색함에도 불구하고, “협력적” 자주국방이라는 표현을 사용함으로써, 애써 한·미동맹의 중요성을 자주국방과 같이 강조하려 하였다. 그러나 현 정부의 자주국방 추진의도에 대한 의혹은 지금도 완전히 사라진 것은 아니다. 그래서 자주국방 추진을 위해 필수적인 국방개혁과 예산 증액은 아직도 그리 좋은 호응을 얻지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 논문은 노무현대통령의 참여정부가 표방한 협력적 자주국방의 개념과 의미를 정확히 파악하고, 자주국방정책의 보다 효과적인 추진을 위한 적절한 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 구체적으로 본 논문은 먼저 협력적 자주국방의 명확한 개념과 추진방향에 대해 알아보고, 이를 바탕으로 자주국방과 한·미동맹의 병행추진과 관련하여 제기된 논리적, 정책적 쟁점사항을 검토한 후, 정책추진 과정에서 해결해야할 주요 과제에 대해 논의하려고 한다. 그리고 마지막으로 협력적 자주국방정책의 성공적 실행을 위한 몇 가지 제언으로 결론을 맺고자 한다.

II. 협력적 자주국방: 개념과 추진방향

앞서 언급하였듯이, 참여정부의 자주국방에 대한 정책적 의지의 공식표명은 노무현대통령이 2003년 독립기념관에서 행한 8·15 경축사를 통해서 최초로 이루어졌다. 즉, 노무현대통령은 경축사에서 “자주독립국가는 스스로의 국방력으로 나라를 지킬 수 있어야 합니다. … 저는 저의 임기동안, 앞으로 10년 이내 우리 군이 자주국방의 역량을 갖추 수 있는 토대를 마련하고자 합니다”라고 천명함으로써 자주국방의 의지를 분명히 한 것이다.

이러한 노대통령의 자주국방에 대한 의지표명을 놓고 세간에서는 찬반 양쪽으로 서로 다른 반응이 나왔었다.¹⁾ 한편에서는 독립국가로서의 위신과 정체성을 바로 세우고 안보주권을 회복하려는 대통령의 강력한 의지표현이라고 긍정적으로 평가한 반면, 다른 한편에서는 느닷없는 자주국방론으로 인해 미군의 조기철수가 이루어져서 안보상 공백을 야기할 수도 있고, 전력증강을 위한 과다한 국방비지출로 인한 경제파탄의 위험성이 있다고 부정적 평가를 하기도 했다.

그런데 자주국방을 최초로 공식화한 8·15 경축사에서 노대통령이 직접적으로 “협력적”이라는 표현을 사용하지 않았지만, 이미 그때도 벌써 자주국방과 한·미동맹이 결코 서로 모순된 것이 아니라 “상호보완의 관계”이며, “자주국방을 하더라도 한·미동맹관계는 더욱 단단하게” 다져나갈 것임을 명백히 밝히고 있었다. 이러한 자주국방 추진에 대한 정책적 의지는 작년 10월 1일 노대통령의 국군의 날 치사에서도 다시 한번 강조되었는데, 노대통령은 자주국방과 함께 “공고한 한·미동맹을 기본 축으로 주변국과의 안보협력을 한층 더 강화해야 한다”는 점을 지적하고 있다.

그러나 이러한 자주국방과 한·미동맹의 병행추진에 대한 노대통령의 명시적 언급에도 불구하고, 여전히 “자주국방은 곧 반미 혹은 주한미군 철수”라는 등식으로 개념을 서로 혼동하는 이들이 상당수 있었다. 사실 이러한 의혹 혹은 오해에 대한 일부 책임은 노대통령 스스로에게도 있다고 봐야 할 것이다. 특히 “미국의 안보전략이 바뀔 때마다 우리의 국방정책이 흔들리고 국론이 소용돌이치는 혼란을 반복해서는 안된다”라는 노대통령의 자주국방 제시에 대한 배경설명

1) 노대통령의 자주국방 의지천명에 대한 다양한 입장들을 정리해 놓은 것으로 “노대통령 ‘8·15 경축사로 촉발된 쟁점 이슈, 『월간중앙』 (2003. 11) 참조.

은 한·미동맹에 대한 새로운 시각이 엿보이는 대목으로 충분히 주한미군의 철수를 전제로 하고 있다는 주장이 제기될 법하다.

여기에 30여 년 전 주한미군 철수에 자극을 받아 자주국방을 최초로 표방하고 추진한 박정희 전 대통령의 자주국방개념이 “우리 단독의 힘에 의한 한반도 방위”로 이해되어, 자주국방하면 곧바로 대미의존 탈피나 주한미군 철수를 의미하는 것으로 오해될 수 있는 소지가 높았다고 할 수 있다. 또한 북한이 흔히 주한미군 철수를 위한 구호로, “외세에 의존하지 않고, 외세의 간섭을 받지 않는 상태”를 “자주”로 규정하는 것도 개념 상 혼란을 초래한 또 다른 원인이라고 할 수 있겠다.

이러한 개념적 혼란과 오해를 불식시키기 위해 참여정부는 마침내 자주국방 앞에 보다 직접적으로 “협력적”이라는 단어를 추가함으로써 한·미동맹 유지에 대한 의지를 강조하였고, 이는 정부의 공식적 정책문건에도 반영되었다. 예컨대, 올해 3월 국가안전보장회의가 출간한 『평화변영과 국가안보』에 따르면, 노무현대통령의 참여정부는 국익증진과 안보확립을 위한 국가안보목표로 “한반도의 평화와 안정”, “남북한과 동북아의 공동번영”, “국민생활의 안전확보” 등 3가지를 설정하고, 이를 달성하기 위한 국가안보전략의 기조로 4가지를 제시하고 있는데, 그 중 하나가 바로 “협력적 자주국방의 추진”이다.²⁾ 이는 국가의 생존과 국민의 안전을 보장하는데 있어 독자적인 힘에만 의존하는 국방이 아니라, 동맹국과 우방의 협력을 능동적으로 활용한 국방이어야 한다는 전제하에 “한·미동맹과 자주국방의 병행발전”을 통해 북한의 도발을 억제하고 유사시 도발을 격퇴할 수

2) 다른 3가지 국가안보전략 기조로는 “평화변영정책 추진”, “균형적 실용외교 추구”, “포괄안보 지향” 등이 있다. 『평화변영과 국가안보』, p. 23.

있는 능력과 체계를 구비하라고 분명히 못 박고 있다.

국방부 정책서인 『자주국방과 우리의 안보』에서도 협력적 자주 국방이란 우리 단독의 군사력만으로 국방을 담당하는 배타적 의미의 “절대적, 완전무결형” 자주국방은 불가능하며, “한국이 처한 지전략적 환경 속에서 안보의 주체적 당사자가 되고자 하는 국가의 지 구현의 일환으로서, 자위적 방위역량의 기반 위에, 한·미동맹 및 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하여 안보목표를 달성하고자 하는 것”이라고 강조하고 있다.³⁾

다시 말해, 협력적 자주국방은 “배타적 단독국방”이나 동맹의 탈피를 의미하는 것이 아니라 우리의 신장된 국력에 상응하는 전략개념과 자위역량의 강화를 일컫는 것이라고 할 수 있다. 이는 “국가안보를 위해 우리 의지에 따라 주도적으로” 동맹관계를 유지 및 관리하겠다는 의지의 표명이며, 그러한 시각에서 보면 “동맹관계 또한 자주국방의 한 요소”로 포함시킬 수 있다는 주장인 것이다.⁴⁾

이러한 주장은 작년 4월 19일 노대통령의 언급에서 보다 명확해진다고 할 수 있다. 즉, 노대통령은 “주한미군 주둔은 필요성이 있고 또 우리에게 그만한 이익도 있어 적극 찬성하는 입장이다. 그러나 자주국방은 우리 힘으로 다 할 수 있어야 하고, 미군 주둔은 우리의 자주국방 위에 하나 더 높은, 더 큰 목적을 위한 것이어야 된다.”고 주장하였다.⁵⁾ 이는 우리의 국방력은 대북 방어 및 억지를 담당하고, 대신 주한미군은 한 단계 높은 “동북아의 새로운 균형자 역할”에 초점을 맞추어야 한다는 점을 표방한 것이라고 할 수 있다. 따라서 참여정부의 자주국방 주장은 개념 상 한·미동맹과 배치되는

3) 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』, pp. 8, 13.

4) 위의 글, p. 17.

5) 『월간중앙』, 앞의 글에서 재인용.

개념이 아님을 알 수 있다.

사실 협력적 자주국방이 갖는 정확한 의미는 그 정책의 추진 방향을 자세히 들여다보면 보다 명확해진다. 국방부는 자주국방을 추진함에 있어 3가지 주안점을 내세우고 있는데, 그 첫째는 대북 억제력을 완비하기 위한 “전력증강”이다. 북한으로부터의 현존 위협에 대한 억제력을 최단 기간 내에 완전히 구비한 후, 장기적으로 “방위충분성 개념”에 입각, 미래의 잠재적 위협에 대비한 최소 적정수준의 첨단전력을 확보한다는 것이다.

이를 위해 분야별 전력증강 노력을 살펴보면, 우선 정찰위성과 조기경보통제기 등의 구입을 통한 전략적 감시 및 조기경보 능력을 확보하고, 위성통신망을 통한 실시간 전장관리체계의 구축을 도모할 것이라고 한다. 또한 지상전력 부문에서는 미래형 전차와 다목적 헬기 등의 개발을 통해 기동성과 타격력을 구비한 첨단전력을 갖추고, 개량된 지대지 유도무기 등을 도입하여 주요 중심표적 타격능력을 확보할 것이라고 한다. 해상전력 측면에서는 보다 향상된 전투함으로 무장하여 다양한 위협에 대응 가능한 기동함대 전력을 확보함과 동시에, 전략적인 운용이 가능한 잠수함전력의 구비를 추진하고, 공중전력 면에서는 차세대전투기의 도입을 통한 원거리작전 수행이 가능한 항공전력 구비와 원거리 정밀유도무기의 개발/도입을 추진할 계획이라고 한다. 아울러 대량살상무기와 항공기에 대응하는 다층 대공방어체계 구축과 화생방 공격에 대비한 개인 및 부대방호 능력을 구비하는 것을 추진할 것이라고 한다.⁶⁾

자주국방의 두 번째 주된 추진방향으로 국방부는 “국방개혁”을 꼽고 있다. 자주국방력의 강화모색이 단순히 기존 전력의 양적·질적

6) 앞의 글, 「자주국방과 …」, pp. 30-31.

증대에만 치중하는 것이 아니라, 군 조직과 운영체계의 효율성과 능률성 극대화를 동시에 병행 추구함으로써 국방시스템 전체를 한 차원 업그레이드해나가겠다는 것이다. 이는 군사혁신을 통한 작전수행 능력의 강화와 전력구조의 현대화가 주축을 이루게 될 것이다. 직업 군인의 가치관 재정립과 건전한 군대문화 조성 등을 위한 정신개혁을 추진하여 새로운 병영환경 및 병영문화 창달에 힘쓰고, 각종 군 내 인사, 사업, 자원관리 등에 있어 투명성과 효율성을 높이고 국방조직의 문민화 기반을 확대하는 국방제도의 개혁도 아울러 추진할 것으로 알려져 있다.⁷⁾

자주국방의 세 번째 주안점으로 국방부는 동맹의 발전을 강조한다. 이는 장기적으로 한반도방위에 있어 한·미간의 군사적 역할 분담에 변화를 시도한다는 것이다. 즉, 한국의 군사역량의 성장 정도에 따라 한·미 연합지휘체제의 성격과 내용을 점진적으로 개선하겠다는 의지의 표현이다. 물론 지난 50여 년 동안 한반도에서 전쟁을 억제하는데 결정적인 역할을 해온 것이 한·미 양국의 확고한 연합방위체제였다는 인식을 바탕으로 하되, 향후 안보환경의 변화 추세, 한·미간 공동연구의 결과, 우리 군의 능력 향상정도 등을 종합적으로 판단하여 한·미 연합지휘체제의 미래지향적 발전을 모색할 것이라고 한다.⁸⁾ 여기서 또 한번 자주국방과 한·미동맹 간의 상호보완적 관계가 다시 확인되는 대목이라고 할 수 있다.

요컨대, 참여정부가 추진하고 있는 협력적 자주국방은 우리 한국 군의 자위적 방위능력 향상을 목표로 하고 있지만, 한·미동맹은 물론 주변국들과의 안보협력의 중요성도 아울러 충분히 고려하고 있다고

7) 위의 글, pp. 32-34.

8) 위의 글, p. 36.

할 수 있다. 즉, “대외적인 전략환경 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 공고한 한·미동맹관계의 기반 위에, 우리의 신장된 국력에 부합되게 자주국방의 역량을 강화해 나가야 함”을 의미한다.⁹⁾

Ⅲ. 자주국방과 한·미동맹: 쟁점

이제까지는 참여정부가 내세우고 있는 협력적 자주국방의 개념과 추진방향의 정확한 내용이 무엇인가에 대해 살펴보았다. 지금부터는 협력적 자주국방에 관련된 주요 쟁점사항들에 대해 알아보도록 하자. 협력적 자주국방에 대해 논란이 된 사항은 여러 가지가 있겠지만, 본 논문에서는 2가지 주요 사항을 집중적으로 논의하고자 한다. 첫째는 참여정부의 주장대로 과연 자주국방과 한·미동맹의 병행추진이 가능한 것인가 하는 점이다. 둘째는 왜 하필 이 시기에, 공식적으로 자주국방을 표방했느냐에 관한 것으로 협력적 자주국방을 제안한 시기와 방법에 관한 논란을 검토하려고 한다.

1. “자주”와 “동맹”의 병행 가능성

자주국방을 둘러싼 대표적 논란 중 하나는, 참여정부가 주장하는 대로 협력적 자주국방의 개념적 타당성이라고 할 수 있다. 즉, 자주국방이라는 말과 동맹이라는 말이 개념적으로 병행해서 양립될 수 있는가 하는 문제이다.

앞에서 참여정부가 내세우고 있는 자주국방은 “배타적 독자방어” 혹은 “단독방어”를 의미하지 않는다는 점을 지적한 바 있다. 물론 독

9) 위의 글, p. 7.

자적 혹은 단독적이라는 말이 혼자만의 힘이라는 의미로 쓰일 경우, 자주라는 말과는 의미 상 분명히 차이가 있다. 자주적(self-reliant)이라는 표현은 혼자라는 행위자의 수보다는 행위자의 주인 의식, 즉 의지와 결정능력을 지칭하는 말에 더 가깝다. 따라서 독립적(independent)이라는 표현보다는 자율적(autonomous)이라는 의미에 보다 더 가깝다고 할 수 있다. 그렇다면, 자주란 표현은 혼자서 행동한다는 의미에 국한될 필요는 없으며, 행위자가 스스로 자발적인 의사에 의해 자율적으로 결정하고 주체적으로 행동하는 한, 설령 여럿이 함께 공동으로 어떤 일을 추진하는 경우에도 얼마든지 사용될 수 있는 말이다. 이는 자주와 동맹이 개념상으로는 병행적으로 사용되어 질 수 있다는 말이 된다.

그런데 문제는 한·미동맹의 공고화를 포함한다는 점을 강조하기 위해 추가로 덧붙인 “협력적”이라는 표현이다. 앞서 언급한 것처럼, 협력적이라는 표현은 여러 가지 오해유발 소지가 있어 의미를 보다 더 명확하게 해주기 위해 첨가한 수사라고 할 수 있는데, 결과적으로는 어감 상 오히려 어색함을 더하는 경향이 있다. 그래서 좀 더 세련된 표현을 사용했다라면 하는 아쉬움을 갖게 한다. 위에서 언급했듯이, “자주”라는 말이 지니고 있는 자율성과 주체성이라는 의미에 주안점을 둔다면, 협력적 자주국방은 “자주적인 동맹의 관리”를 의미한다고 할 수 있다. 그렇다면 “협력적 자주국방”이라는 표현 보다는 오히려 “자주적 협력국방”이라는 표현이 더 의미를 잘 전달한다고 할 수 있다. 물론 자주적 협력국방이라는 말도 어색하기는 마찬가지일 수 있다. 하지만 여기서 지적하고 싶은 것은 협력적 자주국방이라는 말이 어색하다는 점과, 가능하다면 좀 더 나은 표현을 모색할 필요가 있다는 점이다.¹⁰⁾

그렇다면 실천적인 차원에서 보았을 때에는 과연 자주국방과 동

맹이 병행적으로 추구될 수 있을까? 국내정치 상황과 달리 중앙정부가 없는 상태(anarchy)인 국제정치 상황 하에서 현실주의자들의 주장처럼 국가의 생존을 위해서는 일차적으로 자구적 노력(self-help)에 의존할 수밖에 없다.¹¹⁾ 자구적 노력이란 자신을 지키기 위해서는 우선 먼저 스스로 힘을 키워야 한다는 말이며, 그래도 위협에 대처할 힘이 모자라는 경우 동맹을 체결하여 생존을 도모하게 되는 것이 국가의 기본적 행동양식이라고 할 수 있다. 따라서 국방을 위해서 스스로의 힘에만 의존하지 않고 다른 이들의 힘을 빌리는 것은 아무런 문제가 없다고 할 수 있다.

다만 그러한 동맹체결이 주체적으로 이루어진 것이냐 아니면, 강압에 의해 이루어졌느냐하는 것이 문제이다. 또한 동맹국간의 관계와 성격이 종속적이냐 대등하냐하는 점이 중요시된다. 물론 동맹의 경우, 힘에 있어서는 양쪽이 똑같이 평등한 경우는 드물다. 즉, 어느 한쪽이 다른 한쪽보다 힘이 더 센 경우가 있다. 아니 그러한 경우가 더 많을 것이다. 따라서 대등한 관계라고 해서 국력의 정도가 항상 동일해야 한다는 것은 아니다. 그보다는 자율성의 정도가 중요한 것이다. 비록 상대적으로 힘이 약해도 동맹 간의 공조에 있

10) 자주국방을 공식천명한 8·15 경축사 원고는 노대통령이 직접 작성했으며, 5차례에 걸쳐 참모들과 논의 하였다고 한다. 그 과정에서 자주국방이라는 표현이 야기할 수 있는 오해를 막기 위해 “자위적 방위역량 확보”, “자주적 선진국방”, “21세기 지향국방” 등의 다양한 표현들이 제시되기도 했다는 점을 감안하면 정책의 의미를 충분히 담을 수 있는 적절한 표현을 찾기가 쉽지 않았음을 알 수 있다. 하지만 협력적 자주국방이라는 표현은 아무래도 어색하며, 보다 나은 표현을 찾을 필요가 있다고 하겠다.

11) 국제정치학에서 대표적 현실주의자로는 E. H. Carr, Hans Morgenthau, Henri Kissinger, Robert Gilpin 등이 있으며, self-help 개념에 대해서는 Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison Wesley, 1979)의 설명이 가장 대표적이다.

어 주체적으로 결정하고 행동할 수 있다면 대등한 동맹관계라고 할 수 있다. 다시 말해 자율적이고 주체적으로 동맹정책을 추진한다면 자주국방과 동맹은 병행적으로 추진될 수 있다는 말이다.

부연한다면, 국방을 추진하는 과정에 있어 남의 도움을 받는 것 자체는 자주국방에 배치되는 일이 아니다. 자국의 국방력 건설 및 운용과정, 그리고 동맹관리에 있어 얼마나 자주성을 갖고 있느냐가 관건이라고 할 수 있다. 즉, 도움과 협력은 누구에게나 필요하다. 최근 이라크전쟁의 수행에서 보이듯이, 유일초강대국인 미국조차도 힘이 약한 다른 국가들의 도움과 협력을 필요로 한다. 도움과 협력을 받는다는 사실 자체가 자주국방과 상충되는 문제가 아니다. 보다 더 중요한 것은 도움과 협력을 받는 방식과 의존성 정도라고 할 수 있다는 것이다. 당당하게 주도적으로 동맹관계를 정립하고 유지해나간다면 자주국방과 동맹은 병행적으로, 상호보완적으로 추진될 수 있다고 할 수 있다.

2. 자주국방의 제안시기와 방식

참여정부의 자주국방정책에 대한 대표적 논란 중 또 다른 하나가 바로 자주국방정책의 제안시기와 방식이다. 왜 하필이면 북핵문제와 이라크파병문제 등으로 한·미관계가 평탄하지 못한 시점에서 제기되었느냐하는 점이다. 어느 나라든지 자주국방을 추진하겠다는 의지는 누구나 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 참여정부가 자주국방을 추진하겠다는 것은 그리 이상한 일이 아닐 수도 있다. 그렇지만 대미관계나 지역내 국가들과의 관계를 감안하여, 자주국방정책을 추진하더라도 공식적으로 천명하기보다는 조용히 은밀히 추진할 수도 있지 않았을까하는 점이다. 아울러 자주국방의 공식표명이 왜 국군의 날이 아니고 광복절인가하는 점이다. 국방은 엄연히

군사적 영역이 주된 영역인데 국군의 날이 아니라 광복절인가하는 의문이다.

우선 국군의 날이 아니라 왜 광복절인가하는 논란부터 먼저 살펴보자. 사실 언론보도에 따르면 당선자시절부터 노무현대통령은 자주국방에 대해 관심을 가져 왔다고 한다. 따라서 취임 후 작년 광복절에 맞춰 경축사를 통해 자주국방을 공식적으로 표방한 것은 속고에 의해 미리 계산된 정책적 행위라고 여겨진다. 그렇다면 국군의 날이 아니라 광복절을 선택한 것도 역시 의식적인 선택의 산물이라고 봐야 할 것이다. 그런 시각에서 본다면, 노대통령의 자주국방 표명은 단순한 군사적 차원의 국방을 넘어 국가의 주권확립 차원에서 제시된 정책이라고 봐야 할 것이다. 다시 말해, 분단으로 인한 미완의 독립을 극복하고 국가의 자주성을 확립하려는 정책적 노력의 일환이라고 할 수 있다. 그런 관점에서 보면 당연히 국군의 날이 아니라 광복절이 훨씬 더 자주국방의 공식적 표명에 적절한 시기이고, 어쩌면 당연한 선택이라고 할 수 있을 것이다.

다음은 왜 하필 한참 미국과의 관계가 꺾끄러운 시점에서, 반미나 주한 미군철수를 유도하는 것처럼 보일 수도 있는 자주국방을 내세운 것일까라는 문제이다. 사실 자주국방 자체를 당연시하거나 찬성하는 이들의 경우에도 정책표명의 시기에 대해서는 적절하지 못했다고 비판하는 이들이 많다. 불필요한 대미 마찰을 초래할 것이라는 우려 때문이다. 또한 세계화추세가 강화되는 시점에서 홀로서기로 비춰지는 자주국방을 표명한 것은 시대조류에 맞지 않음뿐더러, 북한과 역내 주변국들을 자극하여 군비경쟁을 유발함으로써, 국가안보를 오히려 더 위태롭게 할 수도 있다는 걱정이 제기되기도 했다.

이러한 의문에 대한 해답으로는 노대통령이 작전통제권 환수를 염두에 두었기 때문이라는 의견이 가장 설득력을 지닌다. 이는 취임

직전 “한국의 대통령은 전시에 국군 지휘권도 없다”라는 노대통령의 자조적 발언이 뒷받침해준다. 사실 지난 50여 년 동안 북한의 도발을 막아낼 수 있었던 근간에는 한·미 연합방위체제가 있었으며, 군사적·경제적 차원에서 작전통제권 환수문제는 그리 간단한 문제가 아님은 분명하다. 더구나 한국전 당시 우리 한국 쪽에서 아쉬워 작전통제권을 미군에 넘겨주었고, 그로 인해 미군의 안보공약이 더욱 확고하게 지켜진 면이 없지 않기 때문에 작전통제권의 환수는 신중성을 기해야 하는 문제이다.

하지만 자국의 군대에 대한 지휘·통제 권한이 없다는 것은 명분 차원에서건 실리 차원에서건 말이 되지 않는다. 물론 평시작전권은 이미 돌려받은 상태이고, 한·미 연합방위체제의 운영이 한국과 미국 간의 협의를 따르면 군사위원회의 통제를 받게 되어 있기 때문에, 제도적으로 우리 측의 통제권행사가 전무한 것은 아니라고 할 수도 있다. 하지만 평시에도 전략전술 상 필요에 의해 연합사령관에 주요 임무들이 위임된 점과, 한국군 가운데 전시에는 수도방위 담당부대를 제외하고는 한국군 거의 모두가 연합사의 작전통제를 받는다는 점을 고려하면, 한·미 군사동맹은 상당히 불평등한 구조로 이루어져 있음을 부인할 수 없다. 더구나 북한이 국방관련 문제가 나올 때마다 한국 대신 미국을 대화상대로 지목하는 논거가 바로 미군의 전시 작전통제권 보유 때문이라는 점을 감안하면, 전시 작전통제권의 환수는 남북관계의 주도적 관리를 위해서도 상당히 중요하다고 할 수 있다.

이런 점들을 종합적으로 고려해보면 노대통령은 군통수권자로서 전시작전통제권이 미군에 있다는 사실을 상당히 심각히 여기고, 작전통제권 환수에 대한 강력한 의지를 표명하기 위해 자주국방정책 추진을 오해의 소지에도 불구하고, 작년 공식적으로 대내외에 표방

한 것이라고 생각된다.

그런데 설령 전시 작전통제권 환수의 명분상·실리상 중요성으로 인해 강력한 자주국방의 추진의지를 갖게 되었다고 하더라도, 그 추진방식에 있어서는 굳이 드러내놓고 공표할 필요가 있었을까? 이 문제에 대한 해답을 찾는 일은 좀 더 까다롭다.

사실 우리의 자위력강화를 위한 전력증강사업은 이미 꽤 오래 전부터 추진되어 왔다. 박정희 전 대통령의 자주국방정책에 의해 1974년부터 시작되어 1992년까지 실행된 3차에 걸친 소위 “육공사업”과, 1993년 이후 줄곧 추진되어온 “중·장기 전력증강계획”에 의해 한국군은 전력증강에 상당한 노력을 기울여온 셈이다. 어떤 통계에 따르면 전투력증강을 위해 1972년부터 2002년까지 30년간 약 72조원을 투입했다고 한다. 그 결과 대북방어능력 측면에서는 꽤 성과를 이루었다고 봐야 할 것이다. 지휘 및 작전통제 차원에서도 한국군의 임무와 역할은 단계적으로 확대되어 나오고 있는 실정이다. 이러한 추세를 감안하면, 어차피 실질적인 차원에서는 자주국방을 향한 정책이 이미 어느 정도 추진되어 오고 있고, 반대로 작전통제권의 환수는 상당한 준비기간이 필요하다는 점을 고려한다면, 굳이 공개적으로 자주국방을 표방하기 보다는 기존의 정책기조를 유지하는 가운데 조용히 작전통제권 환수를 준비하는 것이 낫지 않았을까하는 의문에도 일리는 있다.

하지만 정책추진의 대외적인 함의는 차치하고라도, 정책의 실현 가능성이나 능률성 면에서 생각해본다면, 일반적으로 행정관행상 대통령이 공개적으로 관심을 표명한 경우에 정책의 성공률이 훨씬 높아진다는 것은 주지의 사실이다. 게다가 자위적 방위역량의 증강이나 작전통제권 환수를 위한 준비는 조용히 비밀스럽게 추진할 수 있는 성격의 사업이 못된다는 점도 감안을 해야 한다. 특히 아이러

니하지만 우리의 자위력 증강이건 연합체제의 발전이건, 모두다 미군의 도움과 미군과의 긴밀한 협의가 없이는 사실상 불가능한 것이 현실이다. 따라서 대외적인 반항이나 물의가능성을 염려해서, 조용한 가운데 자주적 역량강화를 어렵게 추진하기보다는, 아예 공개적으로 밝히고 적극적이고 과감하게 추진하는 편이 낫겠다는 판단이 보다 합리적일 수도 있다는 것이다. 그래서 현 정부는 노대통령의 8·15경축사와 국군의 날 치사, 그리고 국방부정책서와 국가안보전략서를 통해 자주국방은 “한·미동맹을 공고히 유지·발전시키는 가운데 자위적 방위역량을 강화해 나감으로써, 우리 안보의 절대역량을 키우고 안정성을 높이기 위한 것”이라고 공식적으로 표방하고 적극적으로 추진해나가기로 결정했다고 볼 수 있다.¹²⁾

IV. 자주국방과 한·미동맹의 조화: 해결과제

국권확립의 차원에서 참여정부가 강력하게 추진하기로 한 협력적 자주국방정책이 성공적으로 성과를 거두기 위해서는 국내외적으로 상당한 난관을 극복해야 할 것이다. 참여정부가 표명한대로, 진정한 협력적 자주국방의 실현을 위해서는, 우선 군 지휘체계 및 전력의 대미 의존도를 단계적으로 줄여서 보다 주도적인 국방력 건설 및 운용을 실현해야 할 것이고, 이를 위한 혁신적이고 효율적인 군 구조 개편과 전력증강도 아울러 추진되어야 할 것이다. 또한 이 모든 정책추진에는 적절한 예산의 편성과 집행이 뒤따라야 할 것이며, 증가된 국방비 지출에 대한 국민적 이해와 지지를 모으는 일도 필수

12) 앞의 글, 「자주국방과 …」, p. 18.

적일 것이다.

이러한 협력적 자주국방의 성공적 달성에 필요한 여러 요소들 중에 본 논문에서는 한·미동맹과 관련된 부분에 대해 집중적으로 논의를 하고자 한다. 공고한 한·미동맹의 유지·발전 속에서 자주국방 정책을 강력히 추진하기 위해서 해결해야 할 대표적인 과제로 2가지를 생각해볼 수 있다. 우선 하나는 앞서도 언급했듯이, 협력적 자주국방의 추진에 가장 구체적인 배경요인이 된 전시 작전통제권 환수를 포함한 향후 한·미 연합방위체제 발전방안 모색이다. 다른 하나는 미국의 신안보전략과 군사혁신정책에 의해 추진되고 있는 주한미군의 역할확대와 주한미군의 전력구조 및 전력성격 변화에 한국의 자주국방정책을 어떻게 조화시켜나갈 것인가 하는 문제이다. 이 두 가지 문제에 대한 논의와 합리적 해결 없이 협력적 자주국방의 실현은 불가능하다고 보아야 할 것이다.

1. 자주국방과 한·미 연합체제

참여정부의 자주국방정책을 받치는 커다란 두개의 축 중 하나는 국방개혁을 통한 한국군의 전력구조 개편과 전력증강이고, 다른 하나는 한·미 군사동맹관계의 재정립이라고 할 수 있다. 여기서 다시 한·미 군사동맹관계의 재정립을 위한 정책추진 방향은 양국이 서로 대등한 입장에서 실질적으로 상호보완적인 협력관계를 유지하는 것이다. 이를 실현하기 위한 궁극적 과제는 현재 한·미 연합방위체제에 내재되어 있는 구조적인 불평등 요소를 제거하는 것이라고 할 수 있다.

한·미 연합방위체제에 내재된 구조적 불평등 요소 중 가장 대표적인 것이 한·미연합사의 현 지휘체제와 연합사령관의 전시 작전통제권 보유이다. 이는 한국 측의 입장에서 본다면, 결국 전시 작전통제권의 환수문제와 환수이후 한·미 연합방위체제의 바람직한 형태의

모색문제로 귀착된다. 즉, 대미관계에서 자주국방의 달성은 우선 일차적으로는 전시 작전통제권을 환수하는 데서 찾을 수 있고, 그 다음으로는 한국군이 자주 국방력을 갖추는 과정과 갖춘 후에도 지속될 주한미군 주둔형태 혹은 한·미 군사동맹의 기본적 틀을 어떻게 설정할 것인가라는 문제이다. 따라서 본 논문에서는 자주국방정책의 추진에 의한 한국군의 군사역량 성장을 전제로, 향후 한·미 연합지휘체제의 구조와 성격을 어떻게 개편해야 할 것인가를 알아보고자 한다. 이를 위해서는 먼저 현재 한·미 연합방위체제의 구조적 특성을 파악하고, 그간 한·미 연합방위체제가 한국군 발전에 미친 순기능과 역기능에 대해 살펴보려고 한다. 이를 바탕으로 미래 한·미 연합방위체제의 모습이 어떤 방향으로 변모될 지에 대해 생각해볼 것이다.

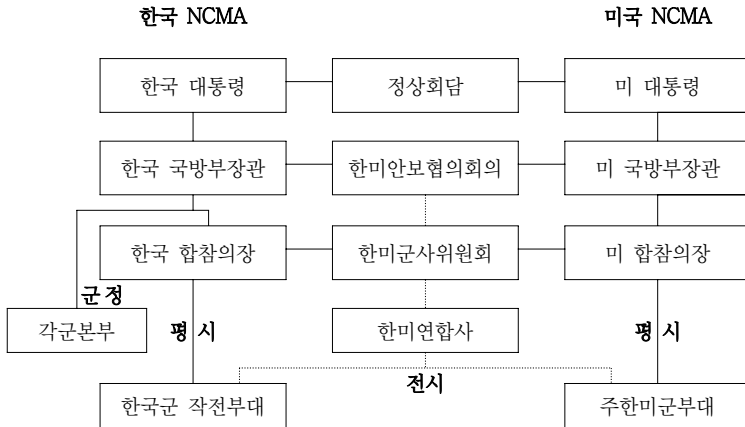
1953년 “한·미상호방위조약”의 체결과 더불어 본격적으로 시작된 양국간의 군사동맹은 1978년 한·미연합사(Combined Forces Command: CFC)의 창설로 군사력의 통합적 운용과 긴밀한 군사협력을 위한 제도적 기반을 마련하였다. <그림 1>에서 보듯이 형식적으로 한·미 연합지휘체제의 구조는 한국과 미국의 공동 지휘를 받는 것으로 되어있다. 하지만 실질적으로 전시 작전통제권을 행사하는 연합사사령관 직책에는 미군 4성 장군이 보직되고 한국군은 부사령관 직책을 맡고 있고, 비록 제도적으로 직책은 다르지만 연합사사령관을 맡은 미군 장성이, 동시에 유엔군사령관, 주한미군사령관, 그리고 미 합참의장을 대신하여 한·미 군사위원회의 미국 측 대표인 주한미군 선임장교라는 4개의 공식 직위를 모두 겸직하고 있음은 한·미 연합지휘체제의 실질적인 운용에 있어 양국간의 불평등한 관계를 반영하고 있다고 할 수 있다.

물론 역사적 관점에서 보면, 한국군의 역할에 전혀 변화가 없었

던 것은 아니다. 1978년 한·미연합사가 창설된 이후 한국군의 전력 향상 수준에 따라 조금씩이나마 지속적으로 한국군의 역할과 임무가 확대되어 나온 것은 사실이다. 예컨대, 1991년부터는 판문점 공동경비구역(JSA)을 한국군과 미군이 공동관리하게 되었고, 군사정전위원회 수석대표를 한국군 장성이 맡게 되었다. 또한 1992년부터는 연합사의 지상군 구성군사령군도 한국군 장성이 담당하게 되었으며, 1994년에는 “전략지시 제2호”에 의거 평시 작전통제권을 한국군이 이양 받아 한국 합참이 행사하게 되었다.

그러나 이러한 한국군의 역할확대도 실질적인 전력의 계획과 운용 면에서 따져보면 그리 대단한 것은 아니며, 때로는 상당한 제약 속에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 비록 평시 작전권은 환수되었지만 연합사사령관의 성공적 전쟁수행을 위해평시부터 보유해야할 필수적인 권한과 책임이라고 규정한 몇 가지 중요한 임무사항들을 계속 연합사사령관이 보유하게끔 하고 있다. 이는 소위 CODA(Combined Delegated Authority)라고 불리는 것으로, 한국 합참의장이 연합사사령관인 미군 장성에게 위임한 사항으로 전시작전계획의 수립, 한·미 연합군사훈련의 주관, 조기경보, 전략 및 전투정보 제공을 위한 연합군사정보의 관리 등이 해당된다. 바로 이 CODA로 인해 한국군의 평시 작전통제권 행사에는 실질적으로 많은 제약이 따르며, 특히 유사시 위기관리능력 면에서 한국군의 보다 적극적인 역할을 제한한다는 비판도 있다.

〈그림 1〉 한·미 연합지휘체제



그렇다면 여기서 한·미 연합방위체제의 역사적 공과에 대해 좀 더 체계적으로 평가해보자.¹³⁾ 우선 한·미연합사를 축으로 하고 주한미군과 유엔사로 구성된 3각 협조체제는 3가지 측면에서 매우 긍정적인 역할을 수행해왔다고 평가된다. 첫째는 북한의 남침을 억제하는 역할을 성공적으로 수행해왔다. 4만 여 명의 소규모 주한미군은 비록 한국군의 병력지수에 대한 전력지수에는 4-5%에 불과하지만 강력한 타격력을 지닌 공군력과 조기경보체제, 전략정보 수집역량, 제7함대를 통한 해양증원전력 등으로 인해 효과적인 대북 억지력을 행사해온 것으로 평가된다.

둘째, 한·미 연합방위체제는 한국군의 유·무형적 전력을 보강해 줌으로써 한국의 국방비 절감과 경제발전에 기여해 왔다고 할 수 있

13) 한미 연합체제에 대한 역사적 평가는 백종천 “한미 연합지휘체제의 발전방향,” 백종천 편, 『한미동맹 40년: 분석과 정책』 (성남: 세종연구소, 2003), pp. 178-184를 주로 참조했음.

다. 미군이 보유한 조기경보와 전략정보수단, 미사일체계, 군수지원 체계, 그리고 해군 및 공군의 전시증원역량 등은 다른 전력분야에 비해 획득에 소요비용이 엄청나게 많은 부문으로, 한국군의 전력에 큰 보탬이 됨은 물론 전력건설의 비용 면에서도 많은 절감효과를 가져다준 것이 사실이다. 아울러 한·미 연합연습을 통해 월남전을 제외하고는 실전경험이 거의 없는 한국군의 작전수행능력 향상에 도 크게 기여하였다.

셋째, 정전체제를 안전하게 유지하고 관리하는 기능을 수행해 왔다. 정전협정은 법적으로 볼 때 북한과 중국, 그리고 유엔사 대표가 서명한 것으로 현재까지 존속하고 있다. 1978년 한·미연합사 창설 이전에는 주한미군사령관이 유엔군사령관을 겸직하였고, 연합사 창설 이후에는 연합사사령관이 겸직하면서 북한의 정전협정 위반 및 불이행에 대해 경고하고, 울진·삼척 무장공비 침투사건, 판문점 도끼만행사건, 랭군테러 등과 같은 북한의 도발사태 발생시 효과적인 위기관리능력을 발휘하여 위기사태의 전면전으로의 확대를 막아낸 업적도 결코 작지 않은 긍정적 기능이라고 할 수 있다.

이러한 긍정적 기능과는 반대로 한·미 연합방위체제는 한국군의 군사발전에 역기능적인 요인으로 작용해온 점도 있다. 우선 첫째로 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 한국의 자주적 국방능력 발전을 저해한 것이다. 비록 의도적인 것은 아니지만, 미군에 의해 제공된 정보자산과 전시증원 능력에 의존하는 전쟁수행 개념은 한국군의 독자적 전쟁기획 및 전략발전을 제약하는 결과를 초래하였고, 나아가 미국의 해·공군에 대한 편중된 의존으로 인해 한국군의 전력증강에 있어 육해공군의 균형적 발전을 저해하는 요인으로 작용하기도 했다.

둘째, 연합사의 전력구성에 연유되는 문제점이다. 사실 연합사의 전시 작전통제권 행사영역에 한국군은 거의 대부분 포함되어 있

는 반면, 주한미군은 거의 대부분 배제되어 있다. 물론 연합사사령관이 주한미군사령관을 겸직하고 있어 동일인의 지휘 하에 있다고 할 수도 있지만, 직제 상으로는 미2사단과 미공군비행대대 등은 연합사의 작전통제권 영역 밖에 존재한다는 사실이다. 이는 한국 공군 작전사령부 전체가 미 제7공군사령관이 통제하는 연합사 공군구성군 예하에 들어가 있다는 점을 감안하면 조직상 문제가 있음을 암시한다. 결국 이러한 연합사의 구성은 유사시 미국이 직접적인 군사개입에 대한 판단에 융통성을 확보하려는 의도가 있음을 짐작케 하는 대목이다.

셋째, 한국정부의 위기관리 능력에 대한 제약이다. 한·미연합사의 다중적 직위와 복잡한 지휘체제로 인해 유사시 혼선이 야기될 수 있으며, 실질적으로 한국 측 의사가 전달되는 데는 구조적 제약이 따른다고 할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 4개의 직위를 갖고 있는 연합사사령관은 연합사사령관 직책에 한해서만 한·미 양국의 국가원수 및 군 지휘체계의 통제와 협조에 따르게 되어 있다. 나머지는 미국 쪽 통제를 따를 수밖에 없다. 따라서 이는 한·미간에 상황판단이 나 정책방향에 대한 시각차가 존재할 경우, 한국의 안보에 심각한 우려가 야기될 개연성도 배제할 수 없다는 말이 된다.

넷째, 한국정부의 주도적 대북정책 추진에 장애요소가 되고 있다. 앞서서도 잠시 언급했듯이, 정전협정 서명의 일방인 유엔군사령관은 유사시 한·미연합사사령관에게 지원을 받게 되어 있고, 연합사사령관과 유엔군사령관은 동일 인물인 미국군 장성이며, 동시에 한국군에 대한 작전통제권을 보유한다는 점을 논거로 해서, 북한은 군사문제에 있어 오로지 미국만을 상대하려고 하고 의도적으로 한국을 무시하는 경향을 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 한국 정부의 입장에서는 공식적으로 군사적인 문제에 대해 대북 접촉을 할 수 있는 채널이

최근까지는 없는 상황이어서 군축이나 신뢰회복 등 남북간 군사적 교류 및 협력추진에 근본적인 한계를 보여 왔다고 할 수 있다.

이제까지 지적한 한·미 연합체제의 긍정적, 부정적 기능을 종합해볼 때 자주국방의 추진을 위해 해결해야 할 가장 핵심적 과제는 바로 작전통제권의 한국군 이양을 포함한 한·미연합사의 발전적 개편임을 재차 확인할 수 있다. 그렇다면 연합사의 구조나 성격개편 시 한·미 군사동맹의 구조는 어떠한 형태가 적절할까? 이에 대해서는 “평시 자국통제, 유사시 연합군 통제”라는 NATO형 모델과 완전한 독립관계에서 유사시 공동작전 형태를 취하는 일본의 “병립적 협조체제”가 대안으로 논의되고 있다. 이들 중 본 연구자는 이왕 자주적 방위능력의 확보라는 기치를 공식적으로 내세운 마당에 일본식인 병립적 협조체제를 지향점으로 해서 향후 한·미 연합방위체제를 발전시켜나갈 것을 제안한다.

물론 작전통제권의 이양을 포함한 연합방위체제의 개편이 당장에 이루어질 수 있는 성질의 것은 아니다. 참여정부의 계획에 따르면 향후 10년 내를 기반조성 기간으로 목표하고 있다. 사실 이를 위한 실무적 연구와 논의가 이미 2003년 4월부터 “미래 한·미동맹 정책구상”을 통해 꽤 연구와 논의가 진행되고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 공식화된 공개적 채널을 통한 것은 아니지만 Track 1 실무선에서 그리고 Track 1.5 차원에서, 한국과 미국 양측 모두 조심스레 작전통제권의 이행여부, 이행시기, 원활한 이행여부 등에 대해서도 상호 의사를 타진하고 의견을 개진하고 있다고 한다.

이는 참으로 다행스럽고 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 왜냐하면 어차피 우리 정부가 협력적 자주국방정책을 공식적으로 추진하기로 결정하였고, 이에 따른 한·미동맹의 구조나 성격의 개편에 대해서 미국도 반대하지 않는 상황에서 각자가 개별적으로 은밀히 계

획을 추진하기 보다는, 한·미양국이 변화하는 현실을 인정하고 미래에 대해 전향적인 자세로 적극적이고 긴밀하게 협의를 통해 해결방안을 모색하는 것이 타당하기 때문이다.

50여 년간을 제도적으로나 실질적인 운영 면에서 늘 함께 해온 한·미 군사동맹체가 새로운 관계를 정립하고 역할을 재조정한다는 일은 결코 간단한 일이 아닐 것이다. 또한 전쟁수행에 필요한 C4ISR 능력은 차치하고라도, 급변하는 현대전의 양상 속에서 한반도 독자적으로 현대전을 기획하고 작전통제권을 행사하며 전쟁을 수행해본 적이 없는 한국군이 자주 국방력을 갖추는 데는 상당한 시일과 재정적 뒷받침이 따라야 할 것이다. 그러나 그렇다고 마냥 엄청난 능력의 차이나 예산부족만을 핑계 삼아 계속 군사주권의 회복과 국가의 자주성 확립을 미룰 수는 없는 일이다. 또한 반대로, 편협한 민족주의나 감상적 반미정서에 편승하여 우리의 능력에 맞지도 않는 무리한 페이스로 자주국방을 추진하거나, 혹은 불필요하게 미국과의 동맹관계를 폄하해서도 안될 것이다. 지금부터라도 전시 작전통제권 환수와 연합방위체제의 발전적 개편을 위한 실효성 있는 로드맵을 작성하고, 그에 따라 순차적으로 신중하게 한·미간의 진솔한 협의를 통해 양국이 모두 Win-Win할 수 있는 합리적 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

2. 자주국방과 주한미군의 역할 재조정

앞에서 논의했듯이, 참여정부가 내세운 협력적 자주국방은 한·미 동맹을 공고히 유지하는 가운데 한국군의 자주적 방위역량을 증대시킨다는 것이다. 이는 한국의 군사역량이 성장해가는 과정에는 물론, 그 이후에도 어떤 형태로든지 적어도 일정기간 동안은 주한미군이 한반도에 주둔할 것임을 의미한다.¹⁴⁾ 과연 한국이 자주 국방력을

갖추게 된 이후에 한국군과 주한미군은 어떤 형태의 관계를 맺게 될까? 이에 대한 제도적이고 구조적인 측면의 대답은 바로 위에서 언급한 한·미 연합방위체제의 발전방안에 관계된 것이다. 그럼 지금부터는 미래 한·미동맹 속에서 한국군의 전력구조와 성격에 대해 논의하고자 한다.

논의에 앞서, 우선 한국군의 자주적 국방역량 강화가 주한미군의 역할 재조정과 도대체 무슨 관계가 있는지를 먼저 생각해볼 필요가 있을 것 같다. 일차적으로는 한국군의 전력증강을 위해 필요한 기술이나 무기체계 중 상당부분을 미국에서 도입해야 할 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 일정수준의 자주적 국방력의 보유이후에도 주한미군이 계속 주둔한다는 점을 감안한다면, 한·미간 원활한 연합작전 수행을 위해 상호운용성(inter-operability)을 높일 필요가 있기 때문이기도 하다.

그러나 한국군의 자주적 국방역량 증강을 추진하는 데 있어서 주한미군의 역할 조정방향을 염두에 두어야하는 보다 근본적인 이유는, 역할이 새롭게 변모된 주한미군과 한국군이 어떤 형태의 역할분담관계를 설정하느냐가 한국군이 자주적 방위역량 강화를 성공적으로 달성할 수 있느냐 없느냐를 결정지을 수도 있기 때문이다. 다시 말해 한국군의 전력구조와 전력수준은 주한미군과의 조율 하에 상호

-
- 14) 미국 외에 다른 국가와의 동맹기능을 포함한 한국의 대안적 안보협력형태에 대해서는 작년부터 심심찮게 논의가 되어왔다. 예를 들면, Chung Min Lee, "The ROK-U.S. Relationship at Fifty: Reshaping and Reconfiguring the Alliance," The KAIS International Conference Series No. 14. *Fifty Years' Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-U.S. Security Cooperation* 2003, pp. 25-40; 윤덕민, "한·미동맹의 주요 도전과 과제," 외교안보연구원 주요국제문제분석 시리즈 (2004.3) 등을 참조. 지난 4월에는 조선일보가 "21세기 대외전략: 한국의 선택"이라는 주제로 한국의 미래 파트너가 미국인지 중국인지에 대해 시리즈를 연재한 바도 있음.

보완적으로 이루어질 확률이 높기 때문에, 한국군과 주한미군이 어떻게 역할분담을 할 것이냐가 서로의 전력구조와 전력수준을 결정하는데 중요한 가이드라인이 될 것이다. 그런데 주한미군의 역할이나 성격에 대한 조정은 한국군의 의사보다는 미국 행정부의 세계안보전략 및 동북아전략에 의해 결정될 확률이 높다. 따라서 우리는 주한미군의 전력구조와 성격에 대해 정확히 이해할 필요가 있으며, 그렇지 못하면 전력의 구조적 개편과 질적 향상이 아니라, 또다시 주한미군에 종속적인 전력구조를 답습하게 될 위험에 직면할 수도 있다는 말이 된다.

좀 더 구체적으로 부연하자면, 현재 기존의 한·미 연합작전개념에 따르면, 미국은 첨단정보와 막강한 해·공군 증원전력을 제공하고 한국군은 주로 지상군작전에 치중하게 되어 있다. 이러한 전쟁수행개념은 한국군이 병력집약적 특성에서 탈피하는 것을 제한하고, 육·해·공군의 불균형적 발전을 초래하는 경향이 있다. 그런데 참여정부가 새롭게 추진하고자 하는 자주국방을 위한 전력증강 방향은 기술집약적 첨단과학 정예군 양성이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 재조정된 주한미군과의 역할분담이 계속 과거와 같은 형태로 이루어지게 된다면, 자주국방을 위한 전력증강 노력은 한낱 구호에 불과할 뿐, 전력의 양적·질적 향상에도 불구하고 전력구조와 성격 면에서는 아무런 차이가 없는 상황이 될 것이다. 따라서 우리도 미국의 주한미군 역할 재조정과 그에 따른 전력재편에 깊은 관심을 가질 필요가 있는 것이다.

지난 1990년대 중반부터 탈냉전이후의 새로운 위협에 대비한 새로운 안보전략을 모색하고 그에 입각한 군사전략의 개발을 추진해오던 미국은 2000년 5월 Joint Vision 2020을 통해 21세기를 지향하는 새로운 군사력으로서의 전력변환(Defense Transformation)을

추진해오고 있다. 이 군사변환은 효과위주와 신속결정작전, 비선형 전투, 초집화 된 군수지원, C4ISR을 통한 첨단 상황인식 체계를 특징으로 하는 장차전의 패러다임에 맞추어 군사혁신을 통해 군사작전의 전 영역에서의 압도적 우세를 실현코자 하는 것이다. 이를 위해 군대의 기동성, 적응성, 전개성, 기민성, 상호운용성 극대화를 추진하고, 이를 바탕으로 부대를 모듈화 하고 네트워크화조직으로 만들어, 신속한 전력투사와 장거리 정밀타격 능력을 강화하고 있다.

이러한 새로운 군사전략에 입각하여 미군은 해외 주둔정책의 변화도 모색하고 있다. 미 국방부 전략 부차관보인 앤디 호언(Andy Hoehn)에 따르면, 미군은 해외 주둔기지를 크게 3가지로 구분하여 운영할 것이라고 한다.¹⁵⁾ 즉, 중추기지(Hub), 전진작전기지(FOB), 전진작전지역(FOL) 등이 이에 해당되는데, “중추기지”는 미국 본토와 그에 준하는 안보상의 핵심이익이 존재하는 지역을 의미하고 영국, 괌, 일본 등이 이에 속한다. “전진작전기지”는 미군의 신속전개를 위한 연결통로로 활용할 수 있는 지역으로 소규모의 미군이 주둔하며 한국, 독일 등이 해당된다. “전진작전지역”이란 미군이 상시 주둔할 필요가 없거나 지극히 상징적 수준의 주둔만을 필요로 하는 지역으로 카타르, 쿠웨이트 등이 예가 될 수 있다.

이렇게 변화된 미군의 해외 주둔정책은 군사혁신 추진과 맞물려, 대규모의 상시주둔에서 유사시 중장거리 투사능력을 강조하고, 주둔지역 방어 외에 다목적 활용성을 중시하는 것을 특징으로 하고 있다.

그러한 전반적인 미군의 군사혁신 및 해외 주둔정책의 변화에 따라 주한미군의 전력규모와 구조에도 변화가 일어나고 있으며,¹⁶⁾

15) *Washington Post*, 2003. 7. 9.

한국 내 산재한 기지들의 효율적 통폐합을 비롯한 주한미군의 재배치도 함께 이루어질 전망이다. 사실 작년 4월부터 시작된 “미래 한·미동맹 정책구상(FOTA)” 회의를 통해, 미국은 “전략적 유연성”이라는 개념 하에 주한미군의 역할재조정에 대해 어느 정도 한국과 합의를 본 상태이며,¹⁷⁾ 주한미군의 재배치를 위한 노력도 적극적으로 추진해오고 있다. 이미 이달로 7차에 걸친 회의를 가진 FOTA에서는 2006년까지 미군 기지의 동두천/의정부지역으로 1단계 통합이 전하고, 2007년말까지 용산기지를 포함한 모든 미군기지를 오산/평택지역으로의 2단계 이전을 완료하며, 판문점 JSA 경비, 대화력전 임무 등 미군이 수행해오던 10가지 임무 중 8개를 한국군에 이양할 것을 합의하였다.¹⁸⁾

이러한 미국의 체계적이고 계획적인 군사혁신과 해외 주둔정책의 개편에 대해 우리도 대응적인(reactive)이기보다는 좀 더 적극적인(proactive) 자세로 임할 필요가 있다. 특히 군사혁신에 의한 주한미군의 경량화와 신속화에 주목할 필요가 있다. 자칫 잘못하면 변화된 주한미군과의 역할분담차원에서 한국군은 지속적으로 과거와 같은 지상군 중심의 역할에 머물게 될 위험이 있기 때문이다.

16) 최초의 새로운 신속대응군인 SBCT가 과거 한국군의 서부전선을 담당했던 주한미군 2사단 예회의 3여단이고, 이 Stryker부대의 1개 소대가 첫 해외 훈련지역으로 한국을 지정, 2003년 7-8월에 걸쳐 방한하였다는 사실은 주목할 만한 점이라고 할 수 있다.

17) 주한미군의 전략적 유연성의 지속에 대한 중요성은 2003. 11. 17 제35차 한미연례안보회의(SCM)의 공동성명 제4조로 명시됨. 윤덕민 앞의 글, p. 2에서 재인용.

18) Leon J. Laporte, “Changes in U.S. Force Structure To Enhance South Korean Security,” 미하원 청문회 증언 (2004. 3. 31), <<http://usembassy.state.gov/ircseoul/www5294.html>>, 2004. 4. 16 검색.

또한 주한미군이 동북아의 지역안정군으로 역할을 조정하는 대신, 한국군이 대북 억지력확보 차원에서 주도적인 역할을 하게 될 경우에도 마찬가지이다. 휴전선 중심으로 집중적으로 전진배치된 북한지상군을 같은 방식으로 대응하려 한다면, 기존의 병력집약적 전력구조에는 아무런 근본적인 개선조치도 취하지 못한 채 단순히 전력의 양적 증강에만 머물게 되는 잘못을 범할 수 있기 때문이다.

아울러 주한미군의 전략적 유연성이 강조되면서, 향후 다른 지역의 갈등이나 분쟁에 주한미군이 우리의 의사와 무관하게 투입될 경우에 대해서도 적절한 우리의 대비책을 강구할 필요가 있을 것이다. 특히 대만과 같이 우리와 이해관계가 깊은 지역 또는 국가에 분쟁이 발생했을 시 합리적인 대응논리와 방책을 준비해 둘 필요가 있다. 한 발 더 나아가 이라크파병처럼 타지역 분쟁에 미국이 동맹관계를 근거로 한국군의 참여를 요청했을 때 어떻게 대처할 것인지에 대해서도 고려해 두어야 할 것이다. 자주적 국방력 보유로 한층 강력해져 있을 한국군에게 미국은 현재 보다 더 많은 동맹의무 이행을 요구할 가능성이 높기 때문이다.

요컨대, 군사혁신을 통해 빠르게 변모하고 있는 주한미군의 전력구조와 성격을 예의주시하고 면밀히 분석하여, 한국군의 혁신과 전력증강에도 참고하고 나아가 재조정된 주한미군과의 역할분담 시에도 보다 실속 있는 선택을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결 론

본 논문에서는 참여정부에 의해 추진되고 있는 협력적 자주국방에 관련된 개념적, 실천적 쟁점사항들을 검토한 후, 자주국방과 한·

미동맹을 병행해서 추진하는 데 있어 해결해야할 2가지의 과제에 대해서 논의하였다.

일반적으로 국가안보와 국익증진을 위한 자주국방의 추진은 별로 새삼스러운 것이 아니다. 하지만 한국의 역사적 경험과 지정학적 특수성을 감안할 때, 현 정부의 자주국방 추진은 상당히 의미있는 시도라고 할 수 있다. 과거 1970년대 초 박정희 전 대통령에 의해 추진되었던 자주국방과는 추진동기나 근본목표에 있어 상당히 다르다. 현 참여정부의 자주국방은 단순히 군사적 힘을 키운다든지, 북한 위협의 긴박성에 대비한 대북 억지력 확보차원에서 추진된 것이 아니다. 이번 자주국방의 추진은 군사주권의 회복이고 국가의 자주성을 확립하려는 의도에서 추진된 것이라고 할 수 있다. 따라서 그 목표도 전시 작전통제권의 환수와 한·미 군사동맹관계의 재정립에 두고 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 독립국가로서 한국군에 대한 지휘·통제 권한을 회수하고, 이를 계기로 미국과의 동맹관계를 보다 대등한 수준으로 끌어 올리려는 시도라고 할 수 있다.

이러한 시도가 성공하기 위해서는 몇 가지 염두에 두어야 할 것이 있다. 첫째는, 우리 정부의 대미 외교협상력이다. 앞에서 언급했듯이 자주국방 달성의 관건은 전시 작전통제권의 회수에 있고 그 과정에서 무엇보다도 신중하고 실용적인 대미 외교력의 발휘가 중요한 관건이 될 것이다. 우리 정부의 입장을 미국 조야의 엘리트들은 물론 일반인들에게도 정확하고 이해하기 쉽게 전달하고 이해시킬 수 있는 커뮤니케이션능력이 절실하게 필요하게 될 것이다. 또한 기지 이전, 무기구매 등과 관련하여 실시되는 각종 협상과 협의에서 합리적이고 조리있게 미국 측을 설득하여 양쪽이 모두 행복해 하는 방향으로 문제를 해결할 수 있는 고도의 외교술이 요청된다고 하겠다.

둘째는 어느 한쪽으로도 치우치지 않는 정책결정자들의 균형감

각이 요구된다. 즉, 감상적 반미정서나 편협한 민족주의 중 어느 쪽에도 구애되지 말고 오로지 국익증진이라는 기준에 입각하여 냉철한 판단과 소신있는 정책추진이 이루어져야 할 것이다. 특히 미국사람들과의 접촉에서는 불필요한 오해나 자극을 피하고 논리적으로 대하면서 실리를 챙기는 방식으로 접근해야 할 것이다. 또 간혹 때에 따라서 대북정책과 동맹정책 간에 선택을 강요받게 될 수도 있을 것이다. 그때도 필요한 것이 바로 세련된 균형감각일 것이다.

셋째, 인내심을 가지고 대국민 설득논리를 개발해야 한다. 작전통제권 환수문제, 연합사체제 개편, 미군기지 이전, 주한미군 역할 확대 등의 산재한 현안해결에 있어 일차적 협상대상은 미국 측 인사이겠지만, 궁극적으로는 한국 국민들의 지지와 후원을 얻어야만 정책추진이 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 더구나 자주국방 추진은 국방예산의 증가를 불가피하게 만든다. 특히 자주국방정책의 지향점이 첨단과학·기술군이라는 점을 감안한다면, 새로운 무기와 장비의 개발 및 도입에는 엄청난 액수의 예산이 소요되어야 할 것이다. 공짜점심은 없다. 안보분야에서는 특히 그렇다. 따라서 차분히 국민들을 설득하고 정책에 대한 공감대를 형성하여 국민적 지지를 이끌어내는 노력이 필요할 것이다.

끝으로, 우리 정부로서는 부정적 평가와 비판을 무릅쓰고 대내외적으로 자주국방을 공포하고 추진한 정책임을 감안할 때, 책임감을 가지고 끝까지 꾸준히 정책을 추진해나가야 할 것이다. 작전통제권 환수나 주한미군의 역할 조정, 기지이전 등 어느 하나도 간단한 이슈들이 없다. 해법 자체도 복잡하겠지만 해법을 찾는 데 걸리는 기간도 상당할 것으로 보인다. 따라서 인내심과 사명감을 가지고 지속적으로 정책을 추진해나가려는 강한 의지가 요구된다고 하겠다.

협력적 자주국방과
한국의 미래전력 소요

이 상 현
(세종연구소 연구위원)

협력적 자주국방과 한국의 미래전략 소요

I. 서론

한국의 미래를 구상함에 있어서 21세기에 걸맞은 안보전략을 마련하고 이에 대비해야 할 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이 지구상 어느 나라도 안보에 대비하지 않고 외부의 위협으로부터 안전하게 생존을 영위하는 경우는 드물며, 안보를 소홀히 한 국가는 역사의 무대에서 사라져간 것이 철칙이었다. 그러한 법칙에서 한국도 예외일 수 없다. 우리는 이미 한국전쟁을 겪었고 반세기 분단의 남북대치를 통해 안보의 소중함을 체험하면서 살아왔다. 앞으로 동북아의 강대국 틈새에서 우리의 생존공간을 확보하려면 21세기에 합당한 안보전략을 세우고 적절한 국방 개념과 전력으로 뒷받침해야 한다.

21세기가 새로운 안보태세를 요구하고 있음은 불문가지의 사실이다. 9·11 테러라는 미증유의 사태를 겪으면서 국제질서는 탈냉전의 시대에 돌입하였으며, 그 결과 미래의 안보는 과거와는 다른 대비를 필요로 할 것으로 전망된다. 9·11 이후 세계질서를 주도하고 있는 미국의 대외전략은 일방주의라는 표현이 드러내듯이 힘에 의한 평화를 추구하면서 대량살상무기 반확산과 반테러 연대, 선제공격 및 예방적 개입, 미사일 방어 추진 등 강경태세를 유지하고 있다. 냉전 시대 미국의 주적이었던 러시아와 중국은 반테러라는 새로운 전략적 공동이익을 통해 제휴를 이루고 있다. 일본은 미국의 반테러 전쟁 지원을 위해 테러대책특별조치법을 제정하고 유사법제 제정을 통해 국제적인 안보역할을 크게 확대하고 있다.

이러한 격동기를 배경으로 참여정부가 출범한지도 이제 1년이 지났지만 집권 첫 1년 동안 노무현 정부는 안보분야에서 많은 어려움과 혼란을 노정하였다. 시작부터 북핵 위기와 한·미동맹 복원이란 어려운 과제를 안고 출발한 노무현 정부는 국내정치에 있어서도 각종 사회집단간의 갈등을 해결하는 데 정치력의 한계를 보이기도 하였다. 4·15 총선으로 이제 정부 여당은 국정에 보다 책임있는 자세로 임할 수 있게 되었지만 노무현 대통령에 대한 탄핵소추로 인해 국내외의 안보 우려는 아직 가시지 않은 상태이다.

그런 가운데 참여정부는 안보정책 구상을 밝히면서 협력적 자주 국방 추진을 안보정책 목표 중 하나로 천명하였다. 협력적 자주국방은 한·미동맹의 미래지향적 발전과 동시에 자주적 정예 군사력 배양을 통해 우리의 안보를 우리가 주도적으로 지킬 수 있는 능력과 체제를 강화한다는 의미를 지닌다. 이 글은 협력적 자주국방 노선을 추구할 경우 우리의 미래전력 소요를 전망하기 위한 시론이다. 이를 위해 우선 협력적 자주국방의 의미를 개관한 후 그 안보적 함의를 분석하기로 한다. 이어서 21세기 한국의 안보환경 분석을 통해 미래전력 소요를 살펴본다. 마지막으로 우리의 대응책을 제시하고 끝을 맺기로 한다.

II. 협력적 자주국방: 의미와 함의

1. 참여정부의 안보구상과 협력적 자주국방

참여정부는 최근 우리 역사상 처음으로 안보정책 구상을 보고서로 발간하여 공개한 바 있다. 국가안전보장회의 사무처가 펴낸 『평화번영과 국가안보』는 여러모로 의의가 있다.¹⁾ 안보정책 혹은 안보

전략은 국가가 보유한 유·무형의 자원을 이용하여 국가이익을 위협으로부터 보호하고 증진하는 것을 목표로 한다.²⁾ 모든 국가는 국가 운영의 최상위 원리로서 어떠한 형태로든 국가전략을 가지고 있다. 국가전략이란 ‘국가가 주어진 환경에서 자국의 가용자원을 효율적으로 활용하여 국가의 이익과 목표를 실현하는 데 필요한 중장기적 행동원칙과 이념 및 수단’을 말하며, 국가전략은 대전략, 국가안보전략, 국가발전전략 등으로도 불린다. 국가전략에서는 군사·정치·경제·사회·문화 등 분야별로 다양한 하위범주가 있을 수 있다.³⁾ 국가전략에 있어서 가장 중요시해야 할 고려 요소는 국가이익을 분명히 정의하고 그 우선순위를 정하는 것이다. 또한 국가이익을 실현하고 국가목표를 달성하기 위해서는 이에 맞는 국가의 역량 혹은 가용자원이 뒷받침되어야 한다. 따라서 전략이란 목표와 방법, 수단을 우선순위에 맞게 조화시키는 과정으로 볼 수 있다.

국가이익은 한 나라가 지향하는 포괄적인 국가가치(national values)의 고양을 의미하며, 국가이익을 대·내외적 위협으로부터

-
- 1) 국가안전보장회의 사무처, 「평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상」(서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004).
 - 2) 정책(policy)과 전략(strategy)의 개념에 관해 흔히 전략은 총체적인 큰 그림을, 정책은 큰 그림을 실행하기 위한 세부적 계획에 해당하는 구체적 방안으로 이해된다. 미국의 경우는 행정부가 바뀔 때마다 의회와 국민에 대해 국가운영의 총체적 방향을 국가안보전략(NSS: National Security Strategy) 보고서로 발간하여 알리는 것이 관례가 되어 있다. 이 경우 전략은 최상위의 개념으로서 이에 근거하여 국방전략이나 기타 하부전략이 작성된다. 참여정부의 보고서는 ‘안보정책’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 이 글에서도 정책과 전략을 명확히 구분하지 않고 사용하되 명백히 구체적 정책을 지칭할 경우에는 전략 대신 정책으로 표현하기로 한다.
 - 3) 전략(strategy)의 개념에 관해서는 Arthur F. Lykke, Jr. (ed.), *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1982), pp. (3-1)-(3-5).

효율적으로 보호·유지하기 위해 국가안보전략이 필요한 것이다. 국가안보는 대내외 위협에 대처하는 물리적 수단이라는 차원과 더불어 국가정책에 대한 국민의 정치적 의지 및 지지라는 심리적 측면을 포함한다. 따라서 좋은 국가안보전략은 실현가능한 안보목표를 달성하기 위해 물리적으로 가능한 수단을 확보하는 동시에 국가 내부로부터의 국민적 지지가 잘 조화되는 것이라 할 수 있다. 이러한 논의를 종합해볼 경우, ‘국가안보(national security)’는 국민 대다수가 국가이익을 위협하는 외부 적대세력으로부터 이를 방어하기 위한 충분한 군사력과 효율적인 정책수단을 가졌다고 믿는 신뢰의 수준을 말한다고 할 수 있다.⁴⁾ 국가안보는 측정 가능한 국가의 물리적 수단이라는 측면과 국가역량에 대한 국민의 전반적 신뢰 및 태도라는 측정 불가능한 측면을 포함하는 것이다. 국가안보전략을 수행하기 위해서는 명확한 국가이익의 우선순위 확립이 필수적이다. 한정된 국가의 재원과 수단을 가지고 모든 국가이익을 방어할 수는 없다. 때문에 국가안보전략은 국가의 사활적 이익에 우선순위를 두고 조직되어야 하며, 그 우선순위에 따라 한정된 국가의 물리적 수단을 최대한 효율적으로 사용해야 한다.

참여정부의 안보정책 구상도 대체로 이와 같은 의도와 구조를 가지고 작성되었다. 우선 참여정부는 한국의 국가이익을 다섯 가지로 정의하였다. 첫째는 국가 안전보장이다. 국민, 영토, 주권수호를 통해 국가의 존립을 보장하는 것이다. 둘째는 자유민주주의와 인권 신장이다. 자유, 평등, 인간의 존엄성 등 기본적인 가치와 민주주의 유지·발전이 이에 해당한다. 셋째는 경제발전과 복리증진이다. 국민

4) Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, and Stephen J. Cimbala, *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 3rd Edition (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002), pp. 13-16.

경제의 번영과 국민의 복지 향상에 노력한다. 넷째는 한반도의 평화적 통일이다. 평화 공존의 남북관계 정립과 통일국가 건설을 이룩한다. 다섯째, 세계평화와 인류공영에 기여한다. 국제 역할 확대와 인류 보편적 가치의 추구가 이에 해당한다.

이러한 국가이익을 달성하기 위해 참여정부가 설정한 국가안보 목표는 ①한반도의 평화와 안정, ②남북한과 동북아의 공동번영, ③ 국민생활의 안전 확보 등 세 가지이다. 국가안보전략은 이상의 국가안보 목표를 달성하기 위해 국가의 가용자원과 수단을 동원하는 종합적이고 체계적인 구상이다. 참여정부가 일관되게 견지할 국가안보 전략기조는 ①평화번영정책 추진, ②균형적 실용외교 추구, ③협력적 자주국방 추진, ④포괄안보 지향 등 네 가지이다.⁵⁾ 평화번영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련하고자 하는 참여정부의 안보정책 구상으로써 통일·외교·국방 등 안보정책 제반을 아우르는 가장 기본적인 전략기조이다. 균형적 실용외교는 대외관계에서 우리가 동시에 실현해 나갈 대립되거나 상이한 목표와 요구들 간의 균형을 취하고 설정된 목표를 달성하기 위해 외교적 유연성을 발휘하는 것을 뜻한다. 즉 외교에 있어서 전략적 유연성과 실용적 접근을 동시에 고려하는 것이다. 예를 들면 동맹과 다자협력의 균형이란 한·미동맹을 안보의 근간으로 하되 다자안보대화 및 협력을 병행·발전시켜 나가는 것을 의미한다. 포괄안보는 냉전 종식 이후 안보위협이 다양해지고 국가간 상호의존이 심화됨에 따라 군사 부문은 물론 정치·경제·환경 등 비군사 부문까지 포함하는 확장된 안보개념을 의미한다. 본 논문의 주 논제 중 하나인 협력적 자주국

5) 「평화번영과 국가안보」, 앞의 책, pp. 20-27.

방은 한·미동맹과 자주국방의 병행·발전을 추구하는 개념으로 이해할 수 있다. 협력적 자주국방의 핵심은 동맹을 발전시키고 대외 안보협력을 능동적으로 활용하면서 북한의 전쟁 도발을 억지하고, 도발 시 이를 격퇴하는 데에 우리가 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력과 체제를 구비한다는 것이다.

협력적 자주국방은 자주(self-help)의 개념을 강조하되 기존의 동맹관계와 더불어 집단안보까지 포괄하는 실용적 색채를 가미한 개념이다.⁶⁾ 오늘날의 안보환경 하에서 독자적 국방만으로 국가의 생존과 국민의 안전을 보장하기는 불가능하며 동맹국과 우방의 협력이 매우 중요하다. 또한 스스로의 힘으로 국방을 담당한다는 전통적 의미에서의 자주국방은 더 이상 탈-탈냉전 시대에 맞지 않는 개념이 되어가고 있다. 그런 의미에서 협력적 자주국방은 21세기 안보환경이라는 보편성과 한반도라는 특수성을 절충한 전략방향이라 할 수 있다.

참여정부 안보정책 구상 보고서의 가장 중요한 의의는 우리 정부가 추구하고 있는 국가안보정책의 대략적 청사진을 제시함으로써 국가안보의 체계화를 시도했다는 점이다. 그런 이유로 동 보고서는 노무현 정부의 안보의식에 대한 국내외의 회의적 시각을 바로잡는데 도움이 될 것으로 기대된다. 이른 바 ‘자주파’와 ‘동맹파’라는 그릇된 구분은 한·미관계를 비롯하여 한국의 안보정책에 대한 많은 오해와 왜곡을 초래했다. 사태가 이렇게 된 이면에는 노무현 대통령 자신의 ‘자주국방’ 언급을 비롯한 탈동맹을 시사하는 듯한 태도가 크

6) 노무현 대통령은 2003년 815 경축사에서 자주국방의 중요성을 강조하면서도 자주국방이 한·미동맹과 상충하는 것이 아니라 서로를 보완하는 관계라고 언급하였다. 또한 김희상 전 청와대 국방보좌관은 동맹과 집단안보체제도 협력적 자주국방의 요소라는 점을 지적한 바 있다. 「연합뉴스」, 2003. 8. 15.

계 작용한 면이 없지 않다. 그러나 실상 한국정부의 입장은 동맹과 자위력 강화의 균형을 모색하는 것이라 할 수 있다.⁷⁾

다른 시각에서 보면 참여정부의 안보정책 비전을 실현하기 위해 넘어야 할 현실적 장애와 극복해야 할 논리적 고민도 만만치 않다. 참여정부 안보목표의 핵심은 한반도와 동북아의 평화와 공동번영이다. 즉 남북관계의 개선을 정치·경제·군사적 차원에서의 동북아 공동체의 구축에 연계시켜 추진한다는 것이 참여정부 안보정책의 핵심이다. 그러한 안보정책 구상은 동북아 공동체의 비전에 기초하고 있다. 지역차원의 공동체 건설을 위해서는 무엇보다 지역 차원의 정체성 수립이 선결과제이다. 그러나 동북아의 현실은 지역적 정체성과는 아직 거리가 먼 것이 현실이다. 역내 각국이 내부의 정치적 필요에 의해 민족정체성을 동원하고, 그로 인해 지역적 갈등이 빚어지고 있기 때문이다.⁸⁾

지난 4·15 총선에 대해 미국의 주요 언론들은 대체로 이번 총선 결과 역사상 가장 좌파 성향이 강한 국회가 선출되었다고 평가한다.⁹⁾ 그 연장선상에서 참여정부가 대체로 자주국방을 중시하고 대북 화해협력을 강조하는 진보성향을 바탕으로 미국과 어느 정도 거리를 두는 동맹정책을 펴리라는 전망이 제시되었다. 이러한 평가가 실제 정책으로 어떻게 반영될지를 아직 속단하기는 이르지만 앞으로 참여정부는 국내외의 안보 우려를 일소하기 위해 협력적 자주국방을

7) 이상현, 「신 세계질서와 한국의 대응」, 이상현(편), 「신 세계질서와 동북아 안보」(성남: 세종연구소, 2004), p. 150.

8) 참여정부 안보정책 보고서에 대한 전반적 평가는 김태현, “참여정부의 안보정책 구상 평가: 동북아 공동체의 꿈과 현실”, 「정세와 정책」 2004년 4월호(통권 93호), pp. 3-4.

9) 예를 들면 Barbara Demick, “Supporters of S. Korea’s Roh Push Legislature to the Left,” *Los Angeles Times*, April 16, 2004.

실현하도록 배전의 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 협력적 자주국방의 안보적 함의

앞에서 지적했듯이 협력적 자주국방은 자주와 동맹에 대한 그릇된 이분법적 구분을 탈피하여 동맹과 자위력 강화의 균형을 모색하는 개념이라 할 수 있다. 때문에 그 안보적 함의는 동맹관리라는 차원과 자주국방력 강화라는 두 차원에서 찾아볼 수 있을 것이다.

가. 한·미동맹의 미래 비전과 역할

지난 반 세기동안 한·미동맹이 거둔 정치·경제·군사·안보적 성공에 관해서는 재론의 여지가 없다. 그러나 한·미동맹의 견실한 기초와 운영에도 불구하고 동맹의 피로현상과 갈등이 나타나고 있는 현실을 직시해야 한다. 9·11 이후 우리는 세계안보환경 변화의 속도에 적응하지 못하고, 특히 미국의 변화에 대한 준비가 미흡했던 측면이 있다. 한·미동맹이 여전히 중요하지만 그것이 당연시되던 시대는 지났고 이제는 동맹을 어떻게 관리해야 하는 시각에서 보아야 할 필요성이 제기되고 있는 것이다. 한·미동맹의 관리와 관련해서는 장기적인 동맹의 성격변화와 역할 규정, 주한미군 재배치에 따른 안보공백 보완, 보다 대등한 관계로의 변화를 요구하는 한국 시민사회의 움직임 대처 등이 주요 사안이 될 것으로 전망된다.

2000년 남북정상회담 이후 남북한 화해협력 진전과 남북한 교류사업이 확대되면서 북한이 더 이상 우리의 '주적'이 아니라 평화통일의 동반자라는 인식이 우리 사회에 크게 확대되었다. 북한에 대한 위협인식 변화는 궁극적으로 대북위협에 근거한 한·미동맹의 존립기반을 약화시키는 요인이 되고 있다. 또한 최근 한국의 젊은 세대를

중심으로 일고 있는 반미감정은 한·미동맹에 대한 공고한 사회적 지지 유지에 부정적으로 작용하고 있다. 반미감정은 부시행정부가 9·11 테러 이후 일방주의적 외교정책을 전개하면서 북한에 대해 포용정책보다는 강경정책으로 대응해 한반도에 긴장을 조성하고 남북한 화해협력을 저해한다는 인식과 미군기지를 둘러싼 사회문제로 인해 한국민의 주권 의식을 자극하는 등 복합적 요인들에 의해 작용하고 있는 것으로 이해된다. 한국민의 반미감정은 민족주의적 정서와 맞물려 한·미관계에서 동등한 파트너십의 추구 및 대북정책에서 대미 독립성 추구로 표출되고 있는 것이다. 특히 상당수의 한국민은 부시대통령의 2002년 연두교서에서 북한이 이라크, 이란과 함께 '악의 축' 3대 불량국가로 지목되면서부터 부시행정부가 선제공격 독트린(preemptive strategy)을 북한에도 적용할 가능성이 크며, 북한의 김정일 정권교체를 목표로 한다는 인식을 갖게 되었고 그것이 한반도 안정을 저해할지도 모른다는 우려를 갖고 있다.¹⁰⁾

이러한 여러 가지 도전에 직면하여 한·미동맹의 미래 비전을 어떻게 설정할 것인지에 관한 논의가 제기되고 있다. 한·미동맹의 미래 발전방향을 전망하기 위해서는 무엇보다도 한·미동맹의 증장기 목표 및 역할에 대한 분명한 공감대가 형성되어야 한다. 한·미동맹의 증장기 목표 및 역할을 정립하기 위해서는 한·미동맹의 성격에 관한 명확한 이해가 필요하다. 주한미군은 한·미상호방위조약을 근거로 주둔하며 한·미동맹은 북한의 위협 때문에 탄생하였다. 그러나 상호방위조약이 체결되었던 50년 전과 지금의 상황 사이에는 많은 차이가 존재한다. 한·미동맹은 '대북 억지력 확보'라는 명확한 목표를 가지고 탄생한 동맹관계이므로 이러한 목표에 있어서 변화가 있

10) 세종연구소 특별정책브리핑, 「한미안보포럼」(2004. 3), pp. 2-3.

거나 상호방위조약 체결을 불가피하게 했던 상황의 변화가 있을 경우 동맹의 목표와 역할도 변하는 것이 합리적이다. 더 나아가 동맹 유지의 최대 관건은 안보를 위한 새로운 공동목표를 분명히 하는 것이다. 21세기의 변화하는 안보환경을 감안할 때 한·미동맹의 목표를 대북 억지 위주에서 포괄적 지역안보 목표로 확대하고, 동아시아 다자안보체제를 추구함으로써 한국의 안보 포트폴리오를 다양화하는 것이 현재로서는 가장 합리적 대안으로 보인다. 현재 남북관계 진전 및 북한의 경제난 등 요인으로 북한의 대남 위협은 전반적으로 약화되는 추세이다. 따라서 동맹의 목표를 대북 억지로 한정할 경우 현실과 목표의 괴리가 발생할 소지가 크다. 그러므로 동맹의 목표를 포괄적 지역안보 이슈 대응—테러, 마약, 해상범죄, 재난구조, 해상통항로 확보, 동아시아 세력균형, 역내 돌발사태 등—으로 확대하는 것이 바람직하다.¹¹⁾

물론 한·미동맹의 미래 비전은 우리의 희망에 의해서만 결정되는 것이 아니라 미국의 전략적 이익과 우리의 희망이 합치하는 방향으로 결정될 것이다. 한·미관계는 북한의 위협이 사라진다 해도 현격한 국력의 차이로 결코 대등한 수평적 동맹관계는 될 수 없을 것이며 모종의 역할분담에 기반할 수밖에 없다. 미국이 아시아에서 가지는 전략적 이익은 지역 세력균형, 한반도 및 대만 등지의 돌발사태 대비, 중국 포위 등이며, 한·미동맹과 미일동맹은 이러한 미국의 전략목표를 큰 틀로 삼아 변용되는 과정을 거칠 것으로 예상된다.

또한 우리가 생각하는 한·미동맹의 효용과 동맹지속의 필요성은 어느 정도인가에 대하여 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 한·미동

11) 이 부분은 「한·미동맹의 미래와 발전방향」 주제로 국가안전보장회의 자문회의(2004년 4월 14일)에서 발표한 내용을 참고한 것이다.

맹의 목표가 대북 억지력 위주에서 포괄적 동맹임무로 변경될 경우 새로운 공통의 목표와 가치를 얼마나 창출할 수 있는가 하는 것이 동맹지속의 관건이 될 것이다. 우리 내부의 그러한 공감대가 없이는 한·미관계는 계속해서 친미냐 반미냐 하는 소모적 논쟁에 휩싸일 가능성이 크다.

나. 자주국방력 제고

자주국방은 주도적 대북 억제능력을 우선 확보하기 위해 필요 전력을 건설하고, 이와 더불어 독자적 작전기획 및 군 운용 능력을 확보하는 것이다. 자주국방력 제고의 일환으로 무기체계의 첨단화를 위한 국방투자사업은 건군 이후 꾸준히 계속되어왔다. 1949년 건군 직후 우리 군사력은 주로 미국의 군원 장비를 주축으로 유지되었고, 우리 군의 본격적인 전력증강 사업은 무장공비 청와대 기습사건, 주한미군 철수 주장 등 한반도 안보 위기감이 고조되었던 1970년대 초부터 시작되었다. 당시에는 자주국방을 위한 군사력 현대화가 시급했기 때문에 국방 8개년 계획 및 국방 5개년 계획(1차 및 2차 울곡사업)을 통해 모방개발 및 기술도입 생산을 적극 추진하였다. 그 결과 재래식 기본병기는 대부분 국산화하는 데 성공하였다. 이처럼 1970~80년대의 획득정책은 ‘무기국산화’ 정책으로 특징지을 수 있다. 그러다가 1990년대에 들어와서는 첨단정밀무기 개발을 위한 핵심기술 소요가 증대되었으나 모방개발 및 기술도입 생산만으로는 한계가 있었다. 당시 한국의 대미 무기도입 의존도는 높았으나 미국이 핵심기술 이전을 기피함으로써 한국정부는 무기도입선의 다변화를 추진하게 되었다. 이에 따라 1990년대 획득정책은 기존 국산화 정책 기조 위에 유럽 선진국들과의 방산·기술협력을 추구하는 국산화 및 다변화 정책으로 선회하였다.

첨단무기체계의 중요성은 특히 1991년의 걸프전 이후 국방 당국자들의 큰 관심을 끌고 있다. 걸프전과 코소보전 등 일련의 미래 전장 상황을 목격하면서 국방부는 21세기 정보화된 선진형 신국방 체제 구축을 목표로 군사혁신과 군 정보화에 역량을 집중하고 있다. 이를 위해 1998년 4월 국방부 산하에 장관직속기구로 국방개혁추진위원회가 발족되어 국방개혁 5개년 계획(1998~2003)을 주도적으로 추진하는 임무를 수행하고 있다. 이와 병행하여 각 군도 개혁실무추진위원회를 설치함으로써 국방부와 각 군간에 연계성 있는 개혁이 이루어지도록 하고 있다. 특히 21세기 정보화 시대의 안보 환경의 변화와 새로운 전쟁양상에 대비하기 위해 1999년 4월 국방개혁추진위원회 산하에 군사혁신기획단을 창설하였다. 군사혁신기획단이 설정한 군사혁신의 목표는 정보·지식기반의 국방력을 창출하여 21세기의 생존·번영·통일을 보장하고 정보화 시대의 국방발전 요구에 부응하는 것이다. 특히 ①중·장기 국가발전 비전과 계획에 부합된 군사혁신 비전 및 개념 설정, ②핵심적인 군사혁신 과업 및 과제에 역점을 둔 구현방책 개발, ③미래 과학기술 발전추세를 예측하여 시대를 앞서가는 군사기술혁신 추구, ④비교우위의 사회적 잠재력을 최대한 활용하여 적은 비용으로 강력한 국방력 창출 등 네 가지 목표에 중점을 두고 추진해 나가고 있다. 군사혁신기획단은 이러한 방향에 기초하여 한국의 안보상황과 국방여건에 맞는 군사혁신의 개념과 방안을 집중 연구하고 있다.¹²⁾

최근 우리의 획득여건을 보면 기술개발능력 확보가 시급하고, 무기체계의 고도정밀화, 복합화 및 통합체계 성격의 획득요소가 증가하는 추세에 있다. 또한 경제적·효율적·기술개발 지향적인 획득정

12) 국방부, 「국방백서 2000」(서울: 대한민국 국방부, 2000), pp. 151-152.

책이 요구되고 있으며 방위력 개선사업 추진과정에서 군 획득사업의 투명성 확보에 대한 요구가 증대되고 있다. 이에 따라 국방부는 지난 1999년에 기존 획득정책을 전면 재정립하여 21세기 획득환경에 효과적으로 대처하고 방위력개선 목표를 적기에 달성할 수 있도록 미래지향적·종합적 획득정책을 새롭게 수립하여 추진하고 있다.¹³⁾ 한국의 미래전략 소요 전망은 이상과 같이 우리 외부의 안보환경 변화와 내부의 필요에 대한 고려를 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 한국의 미래전략 소요: 고려사항과 대비

한국의 미래전략 소요를 전망하기 위해서는 적어도 세 가지 요인에 대한 검토가 필요하다. 첫째는 한국의 미래 안보환경이다. 한국도 변화하는 21세기 글로벌 안보환경의 일반적 특징으로부터 제외된 지역이 아니다. 둘째는 동북아의 변화이다. 특히 한국의 미래 안보는 중국과 일본의 국제적 행보 전개와 밀접한 연관이 있다. 셋째는 주한미군 재배치에 따른 안보공백과 소요이다. 이하에서는 이들을 하나씩 검토해보기로 한다.

1. 한국의 미래 안보환경

21세기는 세계화, 정보화 추세와 더불어 안보 아젠다의 복합화, 변화의 가속화, 예측의 어려움 증가 등이 특징인 유동적 안보환경이 될 것으로 예상된다. 안보(security)는 일반적으로 핵심 가치에 대한 위협이 없는 상태(free from threats to core values), 즉

13) 「국방백서 2000」, 앞의 책, p. 115.

국가 주권이나 영토 등과 같이 정치체로서의 국가생존을 위해 양보 불가능한 가치에 대한 위협이 없는 상태라 할 수 있다. 전통적 의미에서 안보라 함은 곧 국가안보를 의미해왔고, 국가안보는 곧 군사적 의미에서 국가에 대한 위협을 격퇴하기 위해 구비해야 할 군사력을 중심으로 논의되어 왔다. 그리고 국가안보의 전통적인 견해는 국제 체계를 타국의 희생을 바탕으로 자신의 안보를 확보하는 투쟁의 장으로 인식해 왔다. 그러나 이러한 현실주의적 국가안보 개념은 냉전의 종식과 더불어 큰 변화의 과정을 겪고 있다. 또한 지구화는 정보 기술혁명과 맞물려서 안보의 새로운 영역을 창출하고 있다. 특히 지구화 시대 안보개념은 과거에 비해 복잡화, 즉 안보 위협의 주체와 범위가 확대된다는 것이 가장 큰 특징이다. 즉 21세기 안보환경의 특징은 국제관계에서 다양한 비국가 행위자들의 출현과 더불어 안보의 의미가 단순히 군사적 내용을 넘어서 비물질적인 영역으로까지 확대되고 있는 점을 지적할 수 있다.¹⁴⁾

한국의 미래전력 소요를 전망하기 위해서도 탈냉전 이후 글로벌 차원의 군사안보 환경 변화를 유념해야 한다. 탈냉전 이후 전쟁의 양상은 급속히 정보·지식 중심으로 변화하고 있다. 90년대 이후 치러진 걸프전, 코소보전, 아프가니스탄전, 그리고 이라크전에 대한 분석을 토대로 군사전문가들은 21세기 전쟁 패러다임을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 전장을 정밀하게 감시·정찰할 수 있는 센서체계와 실시간으로 정보를 공유하고 지휘통제를 자동화할 수 있는 전장관리 네트워크체계가 전쟁수행의 핵심기반으로서 군사력 발전의 근간이 되고

14) Victor D. Cha, "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3 (2000), pp. 393-396.

있다. 둘째, 다양한 탄도미사일, 순항미사일 및 JDAM 등 장거리 정밀유도와 스마트탄이 획기적으로 발전되고 있다. 셋째, 정보의 봉쇄 및 테러와 전파 역이용 등 정보기반체계를 교란·마비시키는 정보전 수단이 점점 더 중요해지고 있다. 넷째, 소형 고성능 무인항공기와 무인 자동화 지상 기동장비 등 로봇전 수단이 가속적으로 개발되고 있다. 다섯째, 세계 각국은 센서체계와 지휘통제 네트워크 및 정밀 유도무기가 결합된 시스템 복합체계 형성 개념으로 군사력을 변환시키고 있다.¹⁵⁾

이러한 전쟁 패러다임의 변화는 불가피하게 군대의 성격과 조직, 임무를 혁신적으로 바꾸는 군사혁신과 군 변환으로 이어지고 있다. 군사혁신(Revolution in Military Affairs)은 새로운 기술을 응용하여 새로운 군사체계를 만들 경우, 이와 관련된 작전운용 개념과 조직편성도 혁신적으로 발전시켜 상호 결합시킴으로써 전쟁의 성격과 그 수행방식을 근본적으로 변화시키는 것을 의미한다. 따라서 군사혁신은 군사기술의 혁신, 군사조직의 혁신, 작전운용 개념의 혁신을 3대 축으로 하여 형성된 개념으로 간주할 수 있다. 미국은 이러한 군사혁신 개념을 보다 광범위하게 전체시스템을 대상으로 하는 '시스템 복합체계(system of systems)'의 개념으로 확대·발전시켰다. 즉, 급속도로 발전하는 첨단과학기술을 바탕으로, 정보·감시·정찰(ISR)과 정밀타격무기(PGM: precision guided munition)를 첨단 전투지휘 자동화체계(advanced C4I)로 연결하면 새로운 하나의 복합체계(a new system of systems)가 탄생되고, 이들은 전투력의 승수효과(force multiplier)를 수반한다는 것이다.¹⁶⁾

15) 권태영 외, 「동북아 전략균형 2003」 (서울: 한국전략문제연구소, 2003), pp. 40-41.

16) 군사혁신의 개념에 관한 개략적 이해는 James R. Blaker, "Understanding the

군 변환(transformation)은 군사혁신을 실제 군사력 재편에 적용시키는 과정으로 적어도 세 가지 의미를 지니는 것으로 정리할 수 있다. 첫째, 군 변환은 새로운 안보환경에 더욱 잘 대처하기 위해 군을 재구성하고 재정향시키는 적응(adaptation)을 말한다. 미국방부는 90년대에 들어서야 큰 전쟁 중심에서 다양한 비대칭 위협 등 '전쟁 이외의 군사작전(OOTW: Operations Other Than War)'에 눈을 돌리기 시작하였다. 적응으로서의 군 변환은 상당히 미흡하였다. 둘째, 군 변환은 국방개혁(defense reform)으로서, 국방부 조직 간소화, 국방관리 개선, 불필요한 비용 절감 등 주로 운용상의 혁신을 의미한다. 셋째, 군 변환은 새로운 정보기술을 활용하여 정보화 시대 군대로 탈바꿈하기 위해 군사력을 재구성하는 것을 의미한다. 보다 독립적인 전술 단위 확대, 지휘명령 계통 간소화, 플랫폼보다는 네트워크의 강조, 군 제대간 협동작전 강화 등이 이에 해당한다. 1990년대를 통해 장거리 정밀타격력이 비약적으로 강화되고 군대의 분산형 속성이 증대된 것은 정보기술이 적극적으로 군 변환에 수용된 결과이다. 이 세 번째 의미의 군 변환은 현재까지 가장 성과를 거두고 있는 분야이다.¹⁷⁾

2003년 미 국방부 연례보고서에서는 군 변환의 목적을 다음과 같이 여섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 미 본토와 해외주둔 군사력을 보호할 수 있어야 한다. 둘째, 원거리 전역에 전력을 투사하고

Revolution in Military Affairs: A Guide to America's 21st Century Defense", Progressive Policy Institute, *Defense Working Paper*, No. 3 (January 1997); 노훈, 이상현, 「세계적 군사혁신 추진동향과 미래전 양상, 2001년도 국방비 관련 정책과제 연구용역 보고서(2001년 11월) 등 참조.

17) Carl Conetta, "9/11 and the Meaning of Military Transformation", Project on Defense Alternatives, February 6, 2003 (<http://www.comw.-org/pda/0302conetta.html>, 검색일: 2003년 11월 26일) 참조.

유지할 수 있어야 한다. 셋째, 적의 어떠한 성역도 거부할 수 있는 능력을 구비하여야 한다. 넷째, 적의 공격으로부터 정보 네트워크를 보호할 수 있어야 한다. 다섯째, 정보기술을 활용하여 여러 가지 유형의 미군 전력들을 상호 결합시켜 합동으로 작전을 수행할 수 있어야 한다. 여섯째, 어떠한 방해도 받지 않고 우주공간에 접근할 수 있고 우주능력을 적의 공격으로부터 보호할 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 최근의 군 변환 논의는 단순히 더 좋은 무기를 만들어내기 위해 새로운 기술을 사용하는 좁은 개념이 아니라 훨씬 더 포괄적인 개념으로 확대되는 추세이다. 군 변환의 핵심은 지구 차원의 국방태세 재편이라 할 수 있다.¹⁹⁾ 여기에는 미 군사력의 유형, 소재지 및 수를 조정하고 군사역량을 강화하는 것이 포함된다.

미국은 물론이고 동북아 지역의 강대국들인 중국, 일본, 러시아 등도 예외없이 20세기 산업문명시대 군사력을 21세기 정보문명시대 군사력으로 전환시키는 국방변혁을 시도하고 있다. 중국은 2002년 16전대에서 장쩌민 총서기가 “세계 군사혁신 추세에 맞추어 과기강군(科技強軍) 전략을 실천해야 한다”고 선언한 이래 첨단기술 조건하의 전쟁전략으로 방향을 설정하였다. 장쩌민의 뒤를 이은 후진타오도 과학기술형 강군 육성 및 질 위주 군대건설(質量建軍)을 목표로 정예화, 통합화, 고효율화를 추진하고 있다.²⁰⁾ 러시아는

18) Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress 2003* (<http://www.defenselink.mil/-execsed/adr2003/>, 검색일: 2003년 12월 5일), pp. 8-9.

19) "Transforming the U.S. Global Defense Posture", Under Secretary of Defense for Policy Douglas J. Feith, speech to the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., December 3, 2003 (<http://www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.html>, 검색일: 2004년 4월 29일).

20) 「동북아 전략군형 2003」, 앞의 책, pp. 191-196.

2000년 3월 푸틴 정부가 출범하면서 ‘신국가안보개념’을 채택한 데 이어 같은 해 4월 ‘신군사독트린’을 정립하였다. 러시아는 새로운 안보개념에 따른 군사전략으로서 ‘전방위 기동방어전략’을 채택하고 있다. 새로운 전략의 핵심은 기존의 핵억지력 유지와 더불어 신속대응을 위한 전략타격체제와 해외투사능력을 강조하는 점이다. 이에 따라 전력배치가 기존의 2~3차원 전쟁시의 ‘선 개념’에서 미래 4~5차원 전쟁을 고려한 ‘거점 개념’으로 전환되었다. 일본은 방위계획대강을 통해 정보 RMA 강화, 독자적 정보능력 확충을 위한 위성능력 강화, TMD 공동연구 참여 등 21세기형 유연반응 전략, 위기예방 전략, 억지 및 대처전략에 중점을 두어 대비하고 있다.

이와 같이 한반도 주변 4강은 한결같이 21세기 안보환경에 대비하기 위해 나름대로의 군 변환에 주력하고 있다. 세계 주요국들의 움직임에 비해 우리는 한국형 군 변환을 얼마나 준비하고 있는가 하는 관점에서 우리의 미래전력 소요를 전망해야 할 것이다.

2. 동북아 안보환경의 변화

동북아 안보환경에서도 북핵 위기에 더하여 한국의 미래에 영향을 미칠 중요한 변화가 진행되고 있다.

첫째, 중국의 군사력 증강 추세를 주목해야 한다. 중국은 90년대 들어 급격한 경제성장과 더불어 군 현대화를 지속적으로 추진해왔다. 중국의 수출은 1990년에서 2003년 사이에 8배로 증가하여 3천8백억 달러를 상회하고 있다. 최근 정황으로 보아 중국이 조만간 세계적 경제대국으로 성장하리라는 것은 의심의 여지가 없으며, 중국의 위상변화는 동아시아 세력판도에도 중요한 변화를 초래할 것이다.²¹⁾ 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 최근 하이난도(海南島)에서 열린 아시아·태평양지역 경제협력 촉진을 위한 비정부기구 ‘보

아오포럼' 3차회의 개막연설에서 오는 2020년까지 중국의 국내총생산(GDP)를 4배로 늘릴 것이라고 천명하였다.²²⁾ 또한 90년대 들어 꾸준히 추진된 중국의 군 현대화 계획은 가시적 성과를 내면서 동아시아 세력판도를 바꾸고 있다. 약 400기로 추산되는 중국의 중장거리(intermediate-range) 탄도미사일은 대만 전역은 물론 오키나와 주둔 미군까지도 위협하고 있다. 또한 중국의 핵전력 증강은 인도의 군비증강으로 이어졌고, 비록 간접적이기는 하지만 그 효과는 오늘날 북한과 이란의 핵개발로 연결되고 있다. 중국은 북한, 이란, 이라크, 시리아, 리비아 등의 대량살상무기 확산에 관여한 것으로 알려져 있으며 이는 미국의 안보전략과 근본적인 충돌을 야기하고 있다.²³⁾ 또한 미 국방부의 중국 군사력 보고서는 중국이 대만을 위시한 남지나해에서의 전략적 목적을 수호하고 미국의 개입을 어렵게 만들기 위해 군 현대화에 주력하고 있음을 지적한다.²⁴⁾ 중국의 강대국 부상은 대만문제 해결과 연관이 되고, 이는 곧 미국과 중국의 대결 가능성으로 압축되며, 한국 또한 미국의 동맹국으로서 이 분쟁에 말려들 가능성이 크다. 최근 대만 총통선거에서 중국이 무력통일을 피할 경우 독립추진 여부를 국민에게 물을 수 있다는 이른바 방어성 국민투표안은 향후 양안관계의 뇌관으로 남게 되었다. 이 과정에서 부시 행정부는 대만정부에 대해 지역불안을 초래할 민감한

21) David Hale and Lyric Hughes Hale, "China Takes Off", *Foreign Affairs* (web version), November/December 2003.

22) "중 주석, 2020년까지 GDP 4배 증대 목표", 「연합뉴스」, 2004. 4. 26.

23) Larry M. Wortzel, "Debate 1: Does China's Rapid Military Buildup Threaten U.S. Interests In East Asia? YES", *Insight on the News*, July 15, 2002.

24) U.S. Department of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China* (<http://www.defenselink.mil/pubs/-20030730chinaex.pdf>, 검색일: 2003년 12월 28일).

사안에 대한 국민투표를 자제하도록 압력을 행사한 것으로 알려져 있다.²⁵⁾

둘째는 일본의 변화이다. 2003년 일본 총선과 관련하여 고이즈미 수상의 재집권, 일본사회의 전반적 보수우경화 경향, 그리고 9·11 이후 국제안보 분야에서 행보를 강화하고 있는 추세 등을 눈여겨볼 필요가 있다. 일본은 9·11 이후 미국의 반테러 전쟁 지원 요청에 가장 적극적인 자세를 보이면서 국제적 역할 증대에 호기를 맞고 있다. 부시 행정부의 신안보전략을 추진하기 위해서는 범세계적인 반테러 연대의 형성이 필수적이며, 미일동맹은 미국의 대 아시아 네트워크에서 거의 중추적 위치를 차지한다 해도 과언이 아니다. 부시 행정부의 전반적인 친일노선이 더욱 강화되는 분위기 속에서 일본은 9·11 테러 사태를 통해 국제사회의 거부감 없이 자위대 파병이라는 성과를 얻어 냈다. 일본 중의원은 미군 주도의 테러 보복 공격을 후방지원하기 위한 「테러대책 특별조치법안」을 가결하였고, 일본 내 미군시설에 대한 자위대의 경비를 가능하게 한 「자위대법 개정안」 및 수상한 선박에 대해 선체사격을 허용하는 내용의 「해상 보안청법 개정안」도 통과시켰다. 한걸음 더 나아가 고이즈미 내각은 이른 바 ‘유사(有事)’관련 3법안을 추진함으로써 아시아는 물론 글로벌 차원에서 일본의 역할 확대를 제한하는 조치들을 하나씩 철폐하고 있다.²⁶⁾

25) "U.S. urged to stop Taiwan's independence bid", *Agence France-Press*, November 24, 2003; William Foreman, "Taiwanese Lawmakers OK Independence Vote", *Washington Post*, November 27, 2003.

26) 유사 3법안은 「무력공격사태법안」, 「안전보장회의설치법 개정안」, 「자위대법 개정안」을 말한다. 이에 관한 자세한 내용은 이면우, 「일본의 유사법제 논의 내용, 논의현황 및 전망」, 세종연구소 정책보고서 2003-03, 통권 제44호(2003. 4) 참조

이상의 변화를 감안할 때 한국의 미래전력 소요는 분명히 단순한 대북 억지의 차원보다는 더 넓다는 것을 쉽게 알 수 있다. 북한의 위협이 감소하고, 궁극적으로 한반도가 통일될 것을 상정할 경우, 우리의 안보 준거 틀은 북한이 아니라 동북아 전체가 될 것이다.

3. 주한미군 재배치

주한미군 재배치 또한 그로 인한 안보공백이 생기지 않도록 우리가 시급히 대책을 마련해야 할 사안이다. 미국은 냉전 종식 이후부터 21세기의 새로운 비대칭 위협에 신속 기민하게 대처하기 위해서는 해외주둔 미군을 신속대응 체제로 전환하고, 이에 맞춰 유럽주둔 미군을 포함해 기지통폐합과 아울러 해외주둔 미군 병력을 대폭 줄인다는 계획을 추진해 왔다. 미국의 군사전략 재편은 9·11 이후 더욱 구체화되었다. 또한 아프간 전쟁과 이라크 전쟁을 통해 막대한 병력을 동원하지 않고도 육·해·공군 전력을 입체적으로 사용해 속전속결로 전쟁을 마무리하는 전략의 효용성이 입증됨으로써 미군의 개편은 더욱 힘을 얻게 될 것으로 전망된다.

이를 확인하듯 부시 미 대통령은 2003년 11월 25일 백악관에서 짧지만 매우 중요한 성명을 발표하였다. 성명의 핵심은 미국이 앞으로 해외주둔 미군의 태세를 재검토하기 위해 의회 및 동맹국들과 본격적인 협의를 시작하겠다는 것이다.²⁷⁾ 부시 대통령이 발표한 성명은 해외주둔 미군을 병력위주 개념에서 첨단전투력과 신속대응 전략 위주로 재편하겠다는 의중을 반영하고 있다. 이보다 앞선

27) "Statement by President", The White House, Office of the Press Secretary, November 25, 2003(<http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/11/20031125-11.html>, 검색일: 2003년 11월 26일).

2003년 6월 23일 워싱턴포스트지는 미국이 해외 미군기지를 성격에 따라 중추기지, 전방작전기지, 비상기지의 세 가지로 나누고 주둔병력을 재배치하는 방안을 검토하고 있다고 보도한 바 있다.²⁸⁾ 이 계획에 따르면 미국은 향후 미 본토와 괌, 그리고 주요 동맹국 중 전략적 가치가 높은 영국, 일본 등을 영구 전략중추(Hub)로 하고, 현 해외기지를 소규모 병력과 장비만 주둔시키는 전진작전기지(FOB: Forward Operating Bases), 병력은 주둔시키지 않으면서 비상시를 대비해 기지 사용협정을 미리 체결하는 비상기지 개념의 전진작전지역(FOL: Forward Operating Location)으로 구분하여 병력을 재배치한다는 것이다. 이에 따라 대규모 미군이 주둔해 있는 한국, 독일, 사우디아라비아, 터키 등의 대규모 미군 기지에 대해서는 규모를 축소하고, 그 대신 남유럽, 중동 및 서남아시아 지역에 소규모 전진작전기지를 신설할 것으로 알려져 있다. 미국은 이미 터키, 사우디아라비아에서 미군을 철수했고 한국의 비무장지대 인근에 주둔한 미2사단 병력을 후방으로 옮기기로 확정하는 등 해외미군 재배치 작업을 추진 중이며, 6만 명의 독일 주둔 미군도 소수만 남기고 상당수를 철수하는 방안이 검토되고 있는 것으로 알려져 있다.

한·미동맹의 틀 안에서 자주국방력 강화를 추진할 경우 대북 억지력 및 우위 유지, 주한미군과의 상호운용성(interoperability) 제고, 장기적으로 전시작전통제권 환수를 대비한 독자적 작전능력 제고 등이 주요 관건이 될 것으로 예상된다. 특히 동맹차원의 상호운용성은 협력적 자주국방을 추진하는 가장 중요한 제약요인이 될

28) Vernon Loeb, "New Bases Reflect Shift in Military", *Washington Post*, June 9, 2003, p. A01.

것이다. 한·미 양 군의 상호운용성을 전제하지 않는 협력이란 공허한 구호에 불과하기 때문이다.

상호운용성이란 간단히 말해 다양한 조직 혹은 개인들이 공통의 임무를 수행하기 위해 서로 합동작전이 가능한 정도를 지칭한다. 지휘의 관점에서 보면 상호운용성은 표준화, 통합, 협력 및 시너지를 함축하는 좋은 개념이다. 그러나 좀 더 구체적으로 보면 상호운용성은 전략(strategic), 운용(operational), 전술(tactical), 기술적(technical) 차원 등 다양한 차원에서 여러 가지 의미로 사용된다.²⁹⁾ 전략적 차원에서 상호운용성은 동맹이나 연합군 형성 같은 가장 포괄적 의미에서의 협력을 의미한다. 전략적 차원에서의 상호운용성은 미군과 연합군간에 세계관, 전략, 교리 및 전력구조를 조화시키는 문제에 집중된다. 운용 및 전술 차원의 상호운용성은 실제 전쟁 수행을 용이하게 하기 위해 전장환경 조성, 위기 대응, 연합작전 등을 조율하여 최대의 효율을 발휘하기 위한 것이다. 전쟁 수행과정에서의 상호운용성 핵심은 실제 전력을 구성하는 요소들간의 대체성 혹은 상호교환성이다. 즉 연합군으로부터 가용한 자원과 제약 내에서 최대의 효율로 임무를 완수하기 위해 상호운용이 가능한 지휘체제, 표준화된 통신 및 컴퓨터 데이터 네트워크, 정보·감시·정찰(ISR) 체제 등을 통합 사용하는 것이다. 마지막으로 기술적 차원의 상호운용성은 연합군이 사용하는 시스템간의 호환을 가능케 해주는 인터페이스 각종 하드웨어와 소프트웨어와 관련된 것이다.

한·미동맹은 상호운용성 개념을 전제로 하고 있다. 즉 한·미연합방위체제는 한·미 양국의 전략적 가치와 공동이익이라는 상위 차원

29) Myron Hura, et. als., *Interoperability: A Continuing Challenge in Coalition Air Operations* (Santa Monica, CA: RAND, 2000), pp. 7-15.

의 상호운용성은 물론 운용, 전술, 기술적 차원의 상호운용성을 바탕으로 운영되고 있다. 한·미 양국이 독수리훈련(Foal Eagle), RSOI 훈련, 을지포커스렌즈 등 합동훈련을 주기적으로 시행하는 것은 양국의 연합방위능력을 제고하는 동시에 유사시를 대비한 상호운용성 제고라는 목적을 지닌다. 이와 같이 협력적 자주국방의 안보적 함의는 동맹관리와 동맹 틀 안에서의 국방력 강화로 귀착된다고 할 수 있다.

주한미군 재배치와 그에 따른 감축 가능성은 우리의 자주국방력 강화를 위해 안보공백에 대비해야 할 필요성을 상기시켜 주고 있다. 그동안 주한미군이 보유한 첨단 장비들은 한국 안보의 중요한 자산이 되어왔다. 미 제2사단과 함께 F-16, A-10 등 최신예 전술기로 무장한 미 제7공군은 공군 전체전력의 약 30%를 지원하며, 인공위성과 U-2기 등 각종 첨단장비에 의한 정보수집 및 조기경보 능력 등은 한국의 국방력을 크게 강화시켜주는 요인들이다. 또한 주한미군의 경제적 효과 역시 무시할 수 없다. 미군의 전쟁예비탄(WRSA)은 유사시 소요되는 탄약 필수 소요분의 약 60%에 달하며 장비와 물자, 그리고 수십억 달러에 달하는 운영유지분을 감안하면 주한미군의 주둔으로 발생하는 경제적 가치는 엄청난 것이다. 미군이 현재 보유하고 있는 전쟁예비탄을 현금으로 환산하면 약 5조 원인데, 이는 우리 군이 매년 교육 훈련을 위해 사용하는 예산의 30년분을 전부 투자해야 구매할 수 있는 막대한 양이다. 만일 주한미군이 철수한다면 향후 5년간 매년 투자비 32억 달러, 유지비 20억 달러 등 총 260억 달러를 투입해야만 대체전력을 확보할 수 있는데 이를 한화로 환산하면 수십 조에 달할 정도로 천문학적 금액이다.³⁰⁾ 또한 주한미군이 보유한 첨단군사장비와 정보전력은 한국군에게 필수적인 요소이다. 24시간 한반도 상공을 감시하는 미국의

정찰위성과 최고 80,000피트 상공에서 정찰임무를 수행하는 U-2기 등 각종 첨단 정보수집 항공기, 그리고 각종 지상장비로부터 정보를 받은 한국전투작전정보본부(Korean Combat Operations Intelligence Center, KCOIC), 연합분석통제본부(Combined Analysis Control Center, CACC)에서는 세계 최첨단 분석장비를 통해 실시간 북한군의 움직임을 분석·파악하고 있다. 미군이 보유하고 있는 이러한 정보능력이야말로 대북 억지력의 핵심요소이다. 특히 북한이 미국의 첨단 정보능력에 대해 인식하는 그 자체만으로도 전쟁 억제효과가 있다고 할 수 있다.³¹⁾

현재의 논의대로 진행된다면 주한미군은 2008년까지 재배치를 완료할 것이고 그 과정에서 주한미군의 일부 감축 가능성을 배제할 수 없다. 그렇다면 지금부터라도 한국의 미래전력 소요에 대비해야 할 필요성은 재론의 여지가 없다.

4. 한국의 미래전력 소요와 대비

지금까지 한국의 안보소요는 주로 북한의 위협을 겨냥한 대북억지력 확보라는 차원에서 정의되고 운영되어온 것이 현실이다. 한국 전쟁을 겪고 남북이 분단되어 적대적 대치를 계속해온 지난 반세기 동안 남북한은 체제경쟁, 군사경쟁, 이념경쟁 등 복합적인 경쟁체제 속에서 소모적인 대립을 계속해 왔다. 그러나 이제 냉전이 끝나면서 한반도의 냉전구조도 해체의 과정을 겪고 있다. 변화하는 한반도 주변상황을 감안할 때 미래의 안보 소요를 전망하기 위해 단기적으로

30) 강준권 “주한미군과 한미 군사동맹은 왜 필요한가?”, 『국방저널』 2000년 8월호, pp. 25-26.

31) 국방부, 『한·미동맹과 주한미군』 (서울: 국방부, 2002), p. 54.

는 북한의 위협을 감안하고, 장기적으로는 동북아 전체를 대상으로 한 안보소요를 면밀히 검토해야 한다.

북한의 위협 변화를 어떻게 볼 것인가에 관해서는 여러 가지 견해가 있다. 90년대 이후 지속된 북한의 경제적 몰락과 러시아의 지원 중단 결과 북한 경제가 총체적 몰락의 과정에 있고, 이는 곧 북한의 군사적 위협이 과거에 비해 현저히 약화되었음을 의미한다는 지적이 있다. 그러나 비록 약화되기는 했지만 북한의 재래식 전력의 위협은 결코 가벼이 볼 문제는 아니다. 6·15 남북공동선언 이후 남북관계의 커다란 진전에도 불구하고 북한군은 전진배치된 부대를 그대로 유지한 채 기습공격 태세를 조금도 변화시키지 않고 있다. 문제는 재래식 군사력의 열세는 다소간의 질적 우세로 극복할 수 없다는 사실이다. 더구나 휴전선에서 수도권까지의 직선거리가 40km에 불과한 점을 고려하면 문제는 더욱 심각해진다. 비록 북한군의 전투장비 중 상당수가 노후화된 구형 무기라고 하더라도 기습 공격할 경우, 전쟁 초기 선제공격으로 적에게 타격을 주고 버리는 '제1공격력'으로서의 위력은 충분하다는 설명이다. 북한군 군사력의 대부분이 낙후된 재래식 전력이지만 70% 이상이 비무장지대를 따라 전진배치되어 있는 점을 고려한다면 수도권으로 밀려오는 재래식 전투력을 막아내기 위해서는 한국군 역시 이에 걸맞은 양적 대응이 필요한 것이다.³²⁾ 더구나 북한이 핵개발을 명확히 포기하지 않는 한 남북관계의 진전에도 불구하고 북한은 아직 한국의 안보에 위협적이라고 할 수 있다.

다른 한편 협력적 자주국방 계획에 따라 한·미동맹의 장기적 비

32) 이상현, 「정보화와 한국의 군사안보: 미래전을 위한 대비」, 운영관, 유석진 엮음, 「정보화의 도전과 한국」 (서울: 한울, 2003), pp. 267-268.

전으로서 동맹의 지역안보역할을 확대하고 동북아의 안보상황 변화에 대처하려면 현 상황을 바로 보고 대비를 시작해야 한다. 무엇보다도 주한미군 재배치가 발등의 불로 현실화되면서 독자적 정보수집 능력, 지휘자동화 체제 등 정보화 시대 첨단 군사력으로의 변모가 시급한 과제로 대두되었다. 조기경보에 필요한 정보전력의 경우 거의 전부를 의존하고 있고, 공군전력은 30% 정도 의존하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 협력적 자주국방을 위한 한국의 미래전력 소요는 대체로 다음 <표 1>에 정리된 분야에 집중될 것으로 전망된다.

<표 1> 한국 국방력 증점 개선 항목³³⁾

전력 분야	전력 구성 항목
C ⁴ I/전자전 전력	- 한반도 전역 감시 및 정보수집 능력 확보 - 실시간 지휘통제 자동화 처리체계
기동/타격 전력	- 고속기동전 수행 능력 및 전략목표 타격 능력 - 중·장거리 유도무기 확보
해상/상륙 전력	- 연근해 및 원해 입체해상작전 수행 능력 - 고속 입체상륙작전이 가능한 기반 전력 - 수중전력 및 소해작전 전력
공중/방공 전력	- 방공권 내 공중우세 유지 및 정밀타격 능력 - 원거리 조기경보 및 저고도 국지방공 능력 - 전투기 작전반경 확대
지원 전력	- 현존전력 발휘 극대화 및 전쟁지속 능력 확보
연구 개발	- 차세대 첨단전력 및 핵심 군사기술 개발 능력 확보 - 한국형 RMA 추진기반 능력 확보 - 초소형 전자기술, 로봇, 무인 비행체, 센서, 레이저, 인공위성 등
대테러/대 WMD 대비 전력	- 테러 예방 및 사후대응 전력 - 대량살상무기 확산방지 및 대응 전력

33) 「미래를 대비하는 한국의 국방비 2002」, p. 20과 위의 논의를 종합하여 작성하였음.

미 국방부는 주한미군을 DMZ 밖으로 빼내는 대신 최신 장비 도입에 110억 달러를 지출할 예정이므로 이 기회를 자주국방력 강화에 활용할 필요가 있다. DMZ에 배치되는 최신 무기 가운데 상징적 무기체계는 미 육군이 보유한 최신형 경장갑차 스트라이커(Stryker)가 대표적이며, 요새화된 북한의 포대를 공격하기 위한 GBU-28(일명 벙커 버스터), 스마트 투하탄 JDAM, 최신예 AH-64D 아파치 롱보우 공격헬기, PAC-3 요격시스템, 최신 무인 공중정찰기 새도우(Shadow) 200 등이 포함되어 있다. 이러한 최신 무기를 한반도에 배치하는 것에 대한 비판에 관해 주한미군 관계자는 한반도의 지리적 특성상 김정일이 마음만 먹으면 48시간 내에 전쟁을 결심할 수 있고, 그러한 이유로 속도와 유연성이 더욱 필요하다고 지적하고 있다.³⁴⁾ 그러나 미국의 이러한 지원에 비해 다음 <표 2>에서 보듯이 우리의 자주국방력 강화 노력은 한계에 봉착해 있다.

〈표 2〉 주요 전력증강사업 지연·축소 현황³⁵⁾

사 업 명	최초 계획		조 정	
KA1 전차	99~08년	456대	99~08년	323대
7,000톤급 구축함(KDX-III)	99~08년	3척	01~12년	3척
F-15K 전투기	99~08년	120대	02~09년	40대
공중조기경보통제기(AWACS)	99~04년	4대	04~10년	4대
차기유도무기(SAM-X)	99~05년	72기	04~10년	48기
공중급유기	00~05년	5대	04~10년	4대

첨단군사력 건설을 위해서는 노동집약적 구조에 비해 엄청난 예

34) Barbara Denick, "U.S. Puts Its Latest Arms in S. Korea," *Los Angeles Times* (인터넷판), December 21, 2003.

35) 국방부, 「참여정부의 국방정책 2003」(서울: 대한민국 국방부, 2003), p. 127.

산이 소요되며, 그러기에 첨단군사력은 국력을 가늠하는 지표의 성격을 지닌다. 일례로 한국 공군의 주력 전투기인 F-16의 대당 가격은 426억원이지만 차세대 전투기 F-X의 대당 가격은 1,000억원대에 이를 것으로 전망된다. 그리고 차세대 구축함의 경우 KDX-I은 대당 2,350억원이 소요되었지만 KDX-III은 대당 무려 9,500억원이 소요될 전망이다. 그리고 한국이 현재 획득을 고려하고 있는 AWACS기의 대당 가격은 4,000억원대이다.³⁶⁾ 이러한 획득비용 이외에도 무기체계의 복잡화·고가화·모듈화는 전체적인 시스템 유지 보수 비용의 가파른 증가를 초래할 것으로 예상된다. 국방예산 소요가 심한 또 다른 분야는 미래의 정보과학전에 대비하기 위한 국방정보화·과학화에 따른 소요 급증이다. 정보혁명의 잠재력을 실제 군사력에 충분히 활용하기 위해서는 C4I를 비롯한 자동화 지휘체계 구축이 필수적이며 이에는 또한 막대한 금액이 소요될 전망이다. 따라서 한국의 국방비는 첨단군사력 건설에 소요되는 재정부담을 고려하면서 GDP 대비 적정 수준으로 증액되어야 할 것이다.

IV. 맺는말

지금까지 논한 바와 같이 한국의 미래안보 소요를 예측하고 대비하기 위해서는 다각적이고 종합적인 전략적 사고가 필요하다. 지금까지 우리의 안보논의를 지배해온 대북 억지력이라는 차원을 벗어나 동북아 전체를 준거의 틀로 확대하는 시각교정이 필요하다. 21세기는 변화의 시대이다. 앞으로의 안보환경에서 살아남으려면 기민

36) 「미래를 대비하는 한국의 국방비 2002」, 앞의 책, p. 21.

하고 신속한 자세가 필요하다. 안보는 어느 나라에도 반드시 필요한 공공재이다. 그리고 국방력은 안보를 위한 가장 기초적인 수단이다. 안보에 신경 쓰지 않아도, 거대한 군대를 유지하지 않아도 되는 시대는 우리 모두의 소망이지만 인간과 국가가 지구상에 존재하는 한 그것은 도달 불가능한 하나의 이상일 뿐이다. 때문에 우리는 군사력을 유지해야 하고, 그것도 앞으로의 시대에 제대로 기능할 수 있는 군사력을 보유할 당위성이 존재한다. 21세기에 필요한 미래전력 소요를 전망하고 이에 대비할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 미래 안보환경에 미리 대비하는 것은 한국이 통일 이후 동북아 강대국들 틈새에서 독자적 생존공간을 확보하는 데도 필수적인 무기가 될 것이다.

또한 주변국들이 군사혁신을 통해 최첨단 군사력 건설을 추진하는 동안 국방분야 투자를 미루거나 국방예산 운용의 우선순위를 잘못 선정할 경우 우리의 군사력은 상대적으로 낙후되어 독자적 생존 능력을 보장할 수 없게 된다. 특히 과학화·첨단화 추세가 두드러지는 해·공군의 경우에서 한번 낙후되면 전투력 회복에 상당한 시일이 소모되므로 해·공군 전력의 취약분야 보강이 시급하다 하겠다. 또한 군사력 건설에는 장기간이 소요되므로 최소한 10~20년 이후를 내다보고 투자해야 적기에 전력발휘가 가능하다. 군사력 건설의 효과는 단기간에 나타나는 것이 아니다. 따라서 21세기, 통일 이후까지 내다보는 한국의 독자적 생존을 위해서는 지금부터라도 첨단 군사력 건설의 중요성을 인식하고 준비하는 자세가 필요하다 하겠다. 첨단 정보군은 단순히 북한의 위협에 대처하기 위해서 뿐만 아니라 동북아에서 우리의 생존공간을 확보하는 최후의 수단이라는 인식의 전환이 필요한 시점이다.

협력적 자주국방과 국방개혁

노 훈
(한국국방연구원 책임연구위원)

협력적 자주국방과 국방개혁

요 약

자주국방과 국방개혁, 이 두 가지 논제는 모두 궁극적으로 우리의 자체 국방역량 강화를 목적으로 한다는 공통점을 가지고 있다. 하지만, 자주국방의 추구가 미국 지원역량의 상당부분을 대체하는 부담을 갖는 것인 만큼 그에 해당하는 과업을 추진하는 것만으로도 북한의 지속적인 위협하에서 상당한 불안정성을 수반하게 되어, 이 경우 국방개혁이 추구하는 국방의 주된 구조나 시스템의 개혁적인 변화는 불안정성을 가중시키므로 두 논제가 병립하기가 어렵다는 생각, 즉 흐름의 충돌도 있을 수 있다.

본고는 이 두 논제를 다음과 같이 하나의 흐름으로 정리한다. 미국의 전략변화에 따라 반복적으로 제기되는 우리 국방의 예상 취약점에 대해 현시점을 계기로 보다 가속적으로 대비하여 조기에 이를 보완하고자 하는 것이 ‘협력적 자주국방’이라고 볼 때, 이에 대한 강조는 대미 의존성이 강한 우리국방을 개혁적으로 변화시키는데 강력한 동인으로 작용할 수 있을 것이다. 하지만 ‘협력적 자주국방’이라는 다소 현실적인 목표를 추구한다 해도 현재의 여건에서 단기적으로 달성될 있는 것은 아니다. 따라서 중장기적 관점에서, 이와 동시에 다른 요인들, 즉 끊임없이 변화하는 군사기술환경이나 사회환경 또한 국방을 개혁적으로 변화시켜야할 동인이 되는 점을 인식하여야 한다.

이러한 인식을 통해서만 대개 두 가지 방향에서 국방개혁 추진이 이루어져야한다. 그 하나는 자체 군사능력 강화의 충분성 추구

로, 이는 전시 미군의존에 대한 취약성을 가속적으로 보완하는 것을 의미하는 동시에 세계적인 군사력의 기술발전, 그리고 전쟁양상의 변화에 따른 적응력 제고 등이 해당된다. 따라서 이를 위해 전투력의 가속적 확충과 군구조 조정 등 즉 외형적 군사력 전반의 구조 변환을 추진해야 한다. 다른 하나는 군사능력 확보·유지의 효율화 추구로, 이를 위해서는 새로운 군사력과 사회환경 변화에 부응하는 국방운영시스템을 갖춘은 물론 국가국방력 전체를 효율화하는 차원에서 외형군사력의 창출기반으로서 군사력 잠재역량을 가일층 강화해야 한다.

I. 서 론

자주국방과 국방개혁은 우리 국방의 발전과 관련하여 짧지 않은 기간동안 논의되어 왔다. 이는 우리 국방의 대미 의존도를 최소화하고, 나아가 새로운 국방체제를 갖추려는 노력이 지속적으로 강조되었다는 것을 의미하는 한편, 그 만큼 이러한 노력들이 쉽게 성과를 나타내기가 어렵다는 것을 뜻하기도 한다.

작년에 출범한 참여정부는 우리 국방에 있어 이처럼 오랜 기간 동안 논의되어 온 두 가지 논제를 가시적으로 부각¹⁾시킴으로써 이 시점을 보다 가속적인 국방발전의 계기로 삼고자 하는 것으로 보인다. 물론 참여정부 출범이래, 이와 직·간접적으로 관련된 북한 핵문제나, 이라크 파병문제, 그리고 주한미군 재배치 문제 등이 현안으

1) 노무현 대통령은 '03년 8월 15일 광복절 기념사에서 자주국방을 강조하였고, '03년 10월 1일 국군에 날 치사에서도 이를 재 언급하였다. 또한 국방부에서도 '03년 12월에 「자주국방과 우리의 안보」라는 제하의 책자를 발간하였고, 국가안전보장회의에서 '04년 3월 1일부로 발간한 「평화번영과 국가안보」에도 자주국방에 대한 상당한 설명이 기술되어 있다.

로 등장했고 이러한 사안들조차 아직도 해결과정에 있기는 하다. 하지만 이러한 현안의 해결에 못지않게, 정부의 의지가 강력할 때, 앞서의 자주국방이나 국방개혁에 대한 개념을 설정하고 이에 부합하는 과제를 선정하여 추진하는 것은 거시적 관점으로 보건데 우리 국방의 미래를 위해 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

본고는 이에 부응하여 현재 자주국방과 관련하여 정부가 제시하고 있는 ‘협력적 자주국방’과 국방개혁의 개념과 방향을 정리해 보고자 한다. 특히 두 가지 논제 모두 궁극적으로는 우리의 자체 국방역량 강화를 목적으로 한다는 공통점을 가지고 있지만, 자주국방의 추구가 미국 지원역량의 상당부분을 대체하는 부담을 갖는 것인 만큼 그에 해당하는 과업을 추진하는 것만으로도 북한의 지속적인 위협하에서 상당한 불안정성을 수반하게 되어, 이 경우 국방개혁이 추구하는 국방의 주된 구조나 시스템의 개혁적인 변화는 불안정성을 가중시키므로 두 가지가 병립하기가 쉽지 않다는 생각도 있을 수 있다. 즉, 이 두 가지는 보는 각도에 따라 상호 밀접히 연관되어 있으면서도 다소 상충성이 있을 수 있는 바, 본고는 보다 목표지향적인 국방발전을 위해 하나의 흐름에서 그 관계를 정립해 보는데 주안을 두고자 한다.

이를 위해 본고는 먼저 국방개혁의 전제로서 ‘협력적 자주국방’의 등장배경과 그 개념을 살펴보고 이로 인해 예견되는 한·미군사관계의 변화를 전망해 본다. 또한 이러한 ‘협력적 자주국방’이 동인이 되는 국방개혁의 의미 그리고 국방개혁의 추가적인 동인을 식별한다. 다음, 이를 토대로 국방개혁의 방향과 과제를 설정하는 순서로 구성하고자 한다.

II. ‘협력적 자주국방’과 한·미군사관계 변화전망

1. 개념 등장 배경

우리 국방의 자주성 강화에 대한 논의는, 닉슨독트린(1969), 주한 미 7사단의 철군(1971) 등의 상황에서 박정희 대통령에 의해 최초로 강조되었으며, 그 이후 지속적으로 국방의 주요한 발전 방향으로 제기되었던 사항의 하나이다. 이는 사실상 1988년 이후 국방부가 발간한 국방백서 안에 항상 ‘자주국방태세 발전’이라는 용어가 등장한다는 점에서 확인된다.

이렇게 당위적인 국방의 발전방향으로 인식되던 이 용어가 대통령의 연설문에 등장하는 등 최근 들어 보다 부각된 이유는, 근간 급속한 변화를 보이고 있는 미국의 전략에 대해 우리 국방 태세와 그 발전방향을 포괄적으로 재점검하고자 하는 시도라 할 수 있다. 물론 미국의 전략변화 또한 어제 오늘의 일은 아니다. 미국은 이미 지난 91년에 있었던 걸프전에서 첨단기술전쟁의 효과를 인식한 이후, 복합시스템(System of Systems)에 의한 전력증대 아이디어 등을 바탕으로 냉전체제 이후 미국주도의 세계질서를 구축하기 위해 노력해 왔다. 그 수단으로 군사기술 혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)이 대두되었으며, 이 과정에서 광범위한 지역에서 발생하는 분쟁에 대한 해결능력 증진을 위해 ‘신속한 전개능력(deployable)’, ‘기민한 작전 전환능력(agile)’, ‘구조 및 편성 측면의 융통성(versatile)’, ‘생존성의 향상(survivable)’ 등을 모색해 왔다.²⁾

2) 주요한 내용은 L Caldera, E. K. Shinseki, “The Army Vision”, *Soldiers*,

그러나 2001년 9·11테러라는 미증유의 사건은, 기존의 군사혁신 기조에 다양한 형태의 위협에 대처할 수 있는 전력의 실질적 변환(Military Transformation)을 필요로 하게 되었다. 이에 따라서 상술한 바의 군사력의 첨단화 과정에 있던 미국은, 그간의 전진배치를 통해 갖추고 있던 반응력(responsible)의 유지를 기술적으로 보완하면서, 보다 다양한 위협에 대처할 수 있을 뿐 아니라 생존성 또한 높일 수 있는 전략적 융통성을 추구하고 전력의 효율적 운영을 시도하게 되었다. 이와 같은 구상과 실질적인 조치들은 결국 세계 도처에 주둔하고 있는 미군의 배치에 영향을 주게 되었고 이에 따라 한반도내 주한미군의 재배치에도 주된 영향요인으로 작용하게 되었다.³⁾

그러나 실제로 이러한 미군의 변화는, 미국이 여전히 북한위협의 심각성을 인식하고 있으며, 지속적인 기술혁신을 통해 주둔군의 전진배치 없이도 북한의 위협에 대처할 수 있는 보완 방법을 마련하고 있다는 점을 상기하면, 실질적인 측면에서 한반도 안보구도를 크게 변화시키는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리 국방은 기존의 관성적으로 자리 잡고 있던 대미의존 심리로 인해, 미군측에 변화가 생길 때마다 북한 대응능력에 대한 국민적 우려를 갖게 하는 면이 있다. 이러한 우려를 불식시키는 한편, 불가피하게 우리 자체 군사력으로 필요한 현실적인 보완조치를 추구하고자 하는 것이, 바로 자주국방의 개념을 재점검하고 현시점에서 자주국방을 다시 한번 강조하는 배경이 되었다고 할 수 있다.

Mar 2000을 참고.

- 3) 알려진 바대로 '주한미군 재배치' 문제는 이미 한·미간에 쟁점화가 되어 그 구체적인 추진방법을 논의 중에 있다.

2. ‘협력적 자주국방’의 개념

앞서 언급한 바와 같이, 자주국방에 대한 논의는 이미 '70년대에 시작되었던 바가 있고 그 정의나 개념 역시 '70년대 이후 지속적으로 연구되어 왔다. 이 가운데 자주국방이라는 용어를 나름대로 정립한 것으로는 ‘외부의 침략으로부터 국민의 생명과 재산, 영토, 주권 그리고 기본가치를 군사적으로 안전하게 보위하되, 이를 다른 나라에 의해 부당하게 통제 또는 강요됨이 없이, 자국의 자조적 의지와 자립적 능력, 그리고 자율적 행위에 기초하여 성취, 달성하는 것’⁴⁾ 이 대표적이라 할 수 있다.

자주국방이라는 용어에 대한 사전적 의미는 ‘스스로의 힘으로 적의 침략으로부터 나라를 지킴’이다. 그러나 대부분의 정책설정이나 행정 시행면에서 적용할 때 그 적용범주는 보다 현실적으로 확대되고 실질적인 측면에서 변용될 수밖에 없다는 점이, 자주국방이 실제로 국제적 안보협력의 필요성을 인정한다는 특징을 갖게 되는 배경이 된다. 즉, 책임의 소재는 스스로에게 있되 가용한 수단은 ‘자급자족’이 아닌 ‘외국의 부당한 영향력을 배제하는’ 수준에서 유지한다는 것이다. 최근 정부에 의해 발의된 ‘협력적 자주국방’ 또한 이러한 현실적 입장을 강조한 용어라 할 수 있으며⁵⁾, 이를 간단히 표현한다면 ‘외국의 힘에 절대적으로 의존하지 않고 군사력을 조성하고, 유사시 외국의 부적절한 영향이 없이 사용하여 국가를 방위하는 것’으로

4) 권태영, 서주석, 「자주국방개념연구」, (서울: 한국국방연구원, 1996).

5) 정부에서 부여한 협력적 자주국방의 의미는 “동맹을 발전시키고, 대외안보협력을 능동적으로 활용하면서 북한의 전쟁도발을 억제하고, 도발시 이를 격퇴하는 데에 우리가 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력과 체제를 구비함”으로 이는 국가안전보장회의에서 2004년 3월 발간한 「평화변영과 국가안보」에 나타나 있다.

함축할 수 있다.

이 경우 ‘협력적 자주국방’의 요건은 자주국방의 정의에서 나타난 바와 같은 ‘자립적 능력’, ‘자조적 의지’, ‘자율적 행위’ 등을 보다 현실화함으로써 가능할 것이다. 여기서, ‘자립적 능력’은 국제역학관계와 국방비부담 능력을 고려하면서 적절한 목표를 설정하여 최대한 자체 군사력을 갖추는 뜻하고, ‘자조적 의지’는 군사력의 수준 향상에 대한 자체 의지, 즉 군사력 조성에 있어 외부의 영향으로 인한 부적절한 왜곡이 없이 정상적으로 군사력을 형성하고 있음을 뜻하며, ‘자율적 행위’는 자조적 의지로 조성된 군사력을 운용함에 있어 군사능력의 확보 수준에 부합하는 적절한 책임과 권한을 가지고 외부의 부당한 간섭이 없이 스스로 결정할 수 있음을 의미한다.

물론 이러한 요건들은 다분히 추상적인 개념이어서, 이를 통해 자주성의 발전 수준이나 정도를 구체적으로 규정짓기는 쉽지 않다. 이런 까닭에, 그 보다는 차라리 현재의 시점에서 우리 국방이 추구해야 할 자주성의 현실적 의미가 중요할 것이다. 이는 향후 예견되는 미군의 변화와, 이에 따른 한·미군사관계상 역할의 변화를 능동적이고 적극적으로 사전 대처함으로써, 수시로 야기될 변화에도 불구하고 심리적으로나 실질적으로 안정적인 국방태세를 갖추고자함이 요체라고 할 수 있다.⁶⁾

결국 국방의 자주성 향상에 대한 일반적인 당위성이나, 그에 따른 국방태세 개선 방향이 포괄적일 수밖에 없음에도 불구하고, 보다 명확한 초점을 가지고 ‘협력적 자주국방’의 구체적 과제를 모색하기

6) 이러한 의미는 2003년 광복절의 대통령 경축사에 대한 청와대 브리핑에서 그 핵심을 찾아 볼 수 있는 바, 이 브리핑에는 자주국방 추진의 필요성에 대해 “... 향후 외부적인 변화가 국내의 안보불안으로 이어지지 않도록...” 하는 구절이 담겨 있다.

위해서는 향후 예상되는 한·미군사관계의 변화를 먼저 전망해 볼 필요성이 제기된다 하겠다.

3. 한·미군사관계의 변화 전망

미국은 9·11이후 대확산전략과 테러 등 새로운 공동안보관심사에 대한 동맹국들의 기여와 역할에 관한 요구를 증대시키고 있고, 이러한 관심사에 초점을 맞춘 공동안보문제에 상대국이 얼마나 기여하느냐를 향후 동맹관계를 유지하는데 중요한 요인으로 고려하고 있다. 또한 미국 내 여론 역시 그 동안 수혜자의 입장만을 누려왔던 동맹국에 대해 기여자의 역할을 함께 담당해야 한다는 의견이 증가하고 있다. 이러한 상황은 앞서 언급한 새로운 전략환경이나 기술환경에 부응하여 미국이 적극적으로 추구하고 있는 해외주둔 병력과 전력구조의 재편과 맞물려, 향후 주한미군의 역할과 규모는 물론 한·미군사관계 전반에 많은 변화를 초래하게 될 것이다.

사실상 1953년에 체결된 한·미상호방위조약 전문에 따르면, 한·미동맹은 “태평양지역에서의 잠재적 침략자의 무력공격으로부터의 방어”라는 매우 일반적인 형태로 목표를 설정하고 있고, 또한 “태평양지역에서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장조직이 구축될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위(collective defense)를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망”한다고 표현되어 있다. 이러한 표현은 향후 한·미동맹의 변화 방향과 관련하여 의미하는 바가 매우 크다고 할 수 있다.

먼저, ‘외부 잠재세력의 위협’이란 표현의 함의는, 한·미동맹의 목표가 북한의 군사도발로부터 안전을 보장하는 것에만 국한된 것이 아니라, 다양한 잠재적 안보위협에 대처할 수 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한, 동맹의 범위가 단순히 한반도를 중심으로 한·

미간에 국한되는 것이 아니라 태평양지역에서의 안보문제까지 포괄하고 있으며, 이렇게 하여 집단적 안전보장체제 구축의 초석을 마련하고자 하는 의도는 다자간 안보협력을 위해 상호 협력하고 공동의 노력을 경주한다는 것을 포함한다고 할 수도 있다.⁷⁾ 즉, 한·미동맹은 그 결성 당시부터 현재까지, 그리고 앞으로 전개될 새로운 안보 도전과 위협에 적극 대처하는 기구로서의 의미와 역할을 포괄하고 있던 것으로, 향후 단순히 한반도에 국한된 동맹이 아니라 지역차원의 안보문제에도 기여하는 기능으로 확대될 가능성이 있다.

아울러 ‘상호’라는 의미는, 동맹국이 위협에 처하거나 위협에 직면해 있을 때 공동으로 대처한다는 것을 의미한다.⁸⁾ 지금까지의 한·미동맹은 주로 미국의 대한방위공약을 중심으로 인식되어 왔다. 하지만 한국의 국력이 신장되고 발전함에 따라 대테러 문제 등 미국의 새로운 안보적 관심사항을 포함한 안보현안에 대하여, 우리가 협조하고 협력을 제공할 수 있는 분야도 생기게 될 것으로 예상된다.

이와 같은 점을 염두에 둔다면, 향후 한·미동맹의 목표는, 지금까지의 한정적 범주에서 더 나아가, 한반도 및 아시아·태평양지역의 평화와 안정, 한·미 양국 국가이익에 도전하는 지역분쟁의 예방과 억제, 다층적 차원에서 제기되는 잠재적 위협 요인의 제거와 억제를 통한 공동 협력 안보의 구현 및 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 등과 같은 인류 보편적 가치 증대 등으로 발전될 가능성이 있으며, 이는 현실적으로 세 가지 측면에서 보다 구체적인 한·미동맹 성격의 변화를 의미한다.

그 첫째는 지금까지의 군사동맹에서 포괄적 안보동맹으로의 변

7) 차두현, 최강, “한·미연합방위전력과 자주국방: 국방발전 Roadmap”, 연세대 공군력세미나, 2003. 11.

8) “한·미연합방위전력과 자주국방: 국방발전 Roadmap”, 앞의 글.

화이다. 즉 북한의 군사적 위협뿐만 아니라, 탈냉전시대 들어서 부각되기 시작한 비군사적·비재래 안보위협(non-conventional threat)에 적극 대처하고, 인류의 보편적 가치 구현을 위해 상호 협력을 강조하게 될 것이다. 그리고 이와 관련된 역할을 수행하기 위해서는 동맹의 기본적 성격이 단순한 군사동맹의 차원을 넘어서 포괄적 안보동맹으로 전환됨을 의미한다. 둘째는 지역중심에서 이슈 중심의 협력으로의 변화가 예상된다. 미래의 한·미동맹에 관한 논의 중 가장 많이 제기되고 있는 것은, 한·미동맹을 한반도를 넘어선 지역차원의 동맹으로 발전시켜야 한다는 것이다. 이를 위해서는 한·미 간의 역할분담론, 즉 한국은 한반도 방위에 주 역할을 수행함과 동시에 지역안보에 지원역할을 담당하고, 미국은 지역안보와 관련해 주도적 역할을 수행하고 한반도와 관련하여 지원역할을 수행한다는 구도가 제기되고 있다. 셋째는 위협대처중심에서 이윤창출중심으로의 변화이다. 이는 안정적 안보상황을 조성하고 강화하면서 미래상황에 대한 예측을 가능케 하여, 제반 위협을 사전 억제하는 효과를 증대시키는 지역안보구도의 안정성을 제고시키는 것이다. 이렇게 되면 그 파급효과는 단순히 군사적 측면에 국한되는 것이 아니라 전략적 안보구도에 대한 안정성, 예측성, 신뢰성을 제고함으로써 정치·사회·경제적 측면에서 가시적·비가시적 이윤을 창출해 내는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

이러한 방향으로 한·미동맹의 변화와 발전이 이루어 질 경우, 군사적으로는 대개 두 가지 측면의 변화가 수반될 것이다. 먼저 대북방위에 있어 한·미 양국간 임무 분장이 새롭게 형성될 것이며, 이어서 전시작전통제체계를 포함한 연합지휘체계를 미래지향적으로 발전시키게 될 것이다. 물론 북한의 위협이 상존하고 있는 현재의 상황에서 이러한 변화는 그리 간단한 사안은 아니다. 그러나 이미 주

한미군의 재배치계획과 같이 미국의 전략변화가 가시화되고, 이에 따라 불가피하게 한·미관계의 변화 동인이 파생될 수밖에 없다는 사정을 전제로 한다면, 이로 인해 향후 지속적으로 발생할 수 있는 불안요인을 극소화하기 위해서는, 다소 전향적으로 상술한 바의 예견되는 변화에 대해 사전에 대비하는 노력이 요구된다.

Ⅲ. ‘협력적 자주국방’ 추구환경에서 국방개혁의 의미

1. 협력적 자주국방의 목표

우리 국방의 목표는 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것’⁹⁾이고, ‘협력적 자주국방’은 이러한 국방목표를 달성하기 위한 방법론의 하나로 궁극적으로 지향하는 바는 동일하다 하겠다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 ‘협력적 자주국방’은, 동맹과의 관계나 자주성 제고에 있어 다분히 상대적인 의미를 가지고 있기 때문에, 현실적으로 중요한 것은 국방목표를 추구함에 있어 자주성을 어느 수준까지 함양하느냐 하는 것, 즉 ‘자주화 추구를 통한 국방의 목표’라고 할 수 있다.¹⁰⁾

과거 박정희 대통령은 자주국방을 강조하면서 ‘북한의 단독침공에 대해서는 우리도 우리 군 단독으로 방어할 수 있는 국방력을 갖

9) 국방부, 「국방백서 2000」, p. 53.

10) 국방부에서 설정한 자주국방의 목표는 ‘자위적 방위역량을 기반으로 상호보완적인 미동맹관계 발전과 ‘향후 10년 이내 자주국방 역량구축의 토대 마련’으로 국방부가 발간한 「자주국방과 우리의 안보」(2003)에 명시되어 있다. 이는 국방의 자주화 수준에 대한 초점을 ‘상호보완적 한·미동맹’에 맞추고 있는 것으로 보인다.

춘다'¹¹⁾는 수준을 설정한 바 있었다. 이러한 목표는 당시와 같은 냉전체제하에서는 소련이나 중국의 지원이 있는 침공에 대해서는 미국과의 군사동맹관계를 활용하되, 그렇지 않은 경우에는 우리 단독으로 침공에 대응한다는 기본구도를 제시한 것이라 할 수 있다. 이는 자주국방의 추구목표를 '북한의 단독침공'이라는 대상에 한정시킴으로써 그 시점에서는 나름대로 상황의 변화에 따라 유연성을 가진 '협력적 자주국방'의 의미를 가지고 있었음을 뜻한다.

물론 이러한 목표는 그 유연성과 포괄성으로 인하여 오늘날에도 무리 없이 적용될 수 있다. 그러나 우리의 자주국방이 현시점에서 새로운 목표를 설정함에 있어서는 기본적으로 미국의 전략변화에 안정적으로 대처하는 데 초점을 맞추고 있다는 점이 우선 고려되어야 할 것이다. 이와 함께 염두에 두어야 할 것은, 그간 추진해 왔던 자주국방이 그 목표달성 시점의 막연함으로 인하여 상황의 변화에 따른 강조의 정도에 있어 기복이 심했다는 점이며, 그 여파로 아직까지도 우리의 자주국방 역량이 미국의 전략변화에 민감한 상황이 지속되고 있다는 점이다. 이런 몇 가지 변화 요인을 참고로 하여 이번에는 목표달성 시점을 보다 한시적으로 설정해야 할 것이며, 그 목표 시점 이후에는 적어도 최소한의 안정성을 확보해야 한다는 점을 고려해야 한다. 아울러 현실적으로는 북한의 경우 유사시 대량살상 무기의 사용 가능성 등 과거와는 다른 능력을 가지고 있다는 점, 그리고 국제적인 상호의존성 심화로 인하여 현대적 의미의 자주국방이 비록 한정된 영역일지라도 독자성이 강조되기보다 외부의 영향력을 최소화시키는 쪽에 무게를 둔다는 점 또한 목표설정의 고려사항이 될 것이다.

11) <http://owonchol.pe.kr>, 박정희 대통령의 1970년대를 여는 신년사 중의 내용.

이런 제반 사항을 고려하여, 보다 합리적인 다음 단계의 자주국방 목표를 설정한다면 '미국의 직접적 지원이 제한되는 경우에도 우리의 국방력을 중심으로 북한의 침공을 억제'할 정도의 수준이 바람직할 것이다. 이는 상황의 변화와 더불어 적절한 필요성이 요구되는 단계에서는 '북한'이라는 대상을 '외부'로 대체함으로써 유동적인 국제정세에 유연성있게 대처하고, 나아가 장기적인 안보상황에 대해서도 보다 포괄적으로 활용될 수 있을 것이며, 궁극적으로는 외국과의 군사적 협력관계 변화에 대해 안정적으로 국방목표를 달성하는 것으로 확대 발전시킬 수도 있을 것이다. 이러한 설정은 '70년대의 자주국방 목표와 비교할 때, 추구하는 억제태가 공세적 능력을 통한 보복적 억제보다는 유사시 방어의 충분성 확보를 기반으로 하는 경제적 형태의 억제를 추구하는 것이므로 기본적으로는 다를 것이 없다. 다만 현실적으로 국제협력이 점차 강조되고 있는 시대적 상황에 맞추어 무리하게 독자성만을 강조하지 않는다는 점에서 차이가 있다고 하겠다.

2. '협력적 자주국방 환경'에서의 국방개혁의 의미

이러한 '협력적 자주국방'의 추구 목표는 북한을 군사적으로 대응함에 있어서 당연히 앞서 언급한 자립적 능력, 자조적 의지, 자율적 행위에 관련된 사항을 지속 강화함으로써 얻어질 수 있는 것이다. 하지만, 변화에 대한 안정성 확보를 우선으로 할 경우 '협력적 자주국방'의 추진 목표는 보다 조기에 달성될 필요가 있다. 여기에 상식적인 자원 제약 등을 추가로 고려한다면, 목표 달성을 위해서는 통상적이고 관성적인 발전 행태를 벗어나, 보다 과감하고 계획적인 추진이 요구된다 할 수 있다.

흔히 어떠한 분야의 변화를 추구할 때는 발전, 개선, 성장, 개

편, 개혁, 혁신, 변혁, 혁명 등의 다양한 용어가 쓰인다. 물론 사전적인 해석이 있음에도 불구하고 이러한 용어 사이에 명확한 차이를 구별하기는 쉽지 않다. 하지만 기존의 통상적인 발전을 벗어나, 보다 속도감이 있는 변화를 추진하면서도 지나친 혼란은 제어하고자 할 때, 상술한 바의 제반요건을 충족시키는 변화 추구는 ‘개혁’이라는 용어로 표현하는 것이 적절하다고 할 수 있다.¹²⁾ 이는 흔히 학술적으로 개혁의 속성을 규정할 때 쓰이는 목표지향성, 새로운 방법의 고안 및 적용, 의식적·인위적 노력¹³⁾ 등과도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 개혁을 이렇게 규정짓는 경우, 개혁은 통상적인 발전과는 달리 보다 강한 동기요인을 갖게 된다. 따라서 현시점에서 고려해야 하는 국방개혁의 핵심 동인은, 당연히 상당히 속도감 있게 전개되는 미국의 전략변화와, 그럼에도 불구하고 그에 대한 사전대처가 미흡한 우리 군사력의 현실이라고 할 수 있다.

이는 특히 북한과의 군사적 대응과 관련된 사안이다. 흔히 군사전략의 이론적인 목표와 개념에서 언급되는 전쟁억제와 전시승리라는 측면에서 우리 군사력을 북한과의 전력에 대비한다면, 대략 ‘장기적 전쟁수행능력’, ‘전시초기 대응능력’, ‘아국 주요 지역, 시설, 기지 및 인원의 공격 및 타격세력에 대한 신속대응, 즉 방어 및 방호능력’, ‘전쟁억제능력’ 등으로 구분하여 논의될 수 있다. 그리고 이를 토대로, 현재의 상황에서 우리의 전력을 진단한다면, 장기 전쟁수행능력 측면에서는 대체로 상대적 우위를 차지한다고 볼 수도 있다. 그러나 전시초기 대응능력, 아국 주요 지역/시설/기지/인원의 방어·

12) 통상 ‘국방개혁’을 엄밀히 규정하지는 않으며, ‘국방발전’과 동일한 용어로 쓰이기도 한다. 하지만 여기서는 그 방향성의 정립을 위해 다소 관념적이고 모호하기 하나 개혁에 대한 일반론을 최소한으로 언급한다.

13) 박동서, 「한국행정론」(서울: 법문사, 1997), p. 678.

방호능력, 전쟁억제능력 등의 측면에서는, 우리 능력은 여전히 상당히 제한적이며 취약점이 있다고 할 수 있다. 대체로 이러한 대북 전시 초기대응이나 방어 능력 또는 전쟁의 억제 측면에서의 취약점이나 제한을 우리 군은 미국의 전력으로 보완하고 있으며, 그 핵심 전투력은 현재 한반도에 직접 배치되어 있는 주한미군이라고 할 수 있다. 주한미군은 병력 3만 7,000명, 90여대의 전투기, 270여대의 전차 및 장갑차, 헬기, 패트리엇 대공방어체계, 전술 지대지 미사일 등을 유지하고 있으며, 유사시 69만명의 병력, 5개 규모의 항모 전단, 1천 6백여대의 항공기 등이 증원될 예정이다¹⁴⁾. 물론 이와 함께 미 본토에서 직간접적으로 지원이 예상되는 정보능력, 핵우산 등 압도적인 군사력은 강력한 대북 전쟁억제력으로 작용함과 동시에, 우리의 취약분야로 지적된 아국 지역, 시설, 기지 및 인원에 대한 방어 및 방호 능력 그리고 전시초기 대응능력 형성에 중요한 축을 담당하고 있다.

대체로 미국의 향후 전략적 변화는 이러한 전력들의 상당부분에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 우리 국방은 지속적으로 예견되는 변화에 대한 대응적인 처방을 반복할 것이 아니라, 예방차원에서 미리 대비하여 국방태세를 안정화하기 위해 상당한 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 이것이 곧 향후 추구하고자하는 국방개혁의 핵심적인 동인이라 할 수 있다.

3. 국방개혁의 추가적인 동인

미국의 전략 변화에 대한 예방적 대처의 필요성 면에서 볼 때, 상술한 전략환경의 변화 요인이 우리 국방개혁의 핵심적 동인이 되

14) 「중앙일보」, 2003. 1. 9.

는 것은 분명하다. 그러나 이에 상응하는 대처방안을 강구하고 방법을 구체화하는 것은 시간을 가지고 해결해야하는 문제이기 때문에, 이와 동시에 끊임없이 변화하는 다른 요인 또한 국방의 구조나 체제에 영향을 미치게 됨을 간과해서는 안될 것이다. 이러한 요인들은 최근의 군사기술환경이나 사회환경의 변화에서 찾아볼 수 있다.

최근 각 지역에서 벌어진 수차례의 전쟁양상에서 알 수 있듯이 군사기술 혁신이 가시화됨에 따라 새로운 전쟁수행방법이 보편화되고 있다. 특히, 정보통신 기술 등의 급격한 발전은 새로운 무기체계를 출현시키고 있으며, 이를 활용한 혁신적 전쟁방식은 산업화 시대의 전력과 전쟁방식의 비효율성을 증대시키고 있다. 새로운 전쟁방식은 광역 전장감시체계, 지휘통제네트워크, 정밀타격체계를 효과적, 복합적으로 활용하고, 합동성 강화에 주안을 둔 전장운영 체제를 중시하며, 작전수행 개념도 병렬전, 효과기반중심, 신속결정적 형태로 발전되고 있다. 이는 또한 대량살상무기에 대해서도 재래전 능력에 의한 전쟁억제 및 승리 가능성을 보여 준다. 첨단 감시전력은 전쟁도발 징후를 사전에 경고하고, 신속결정적 대응전력은 탐지된 위협을 조기에 제거할 수 있도록 하므로 억제능력을 제공해준다. 즉, 적국에게 자신의 무력도발 의도가 탐지되어 공격을 감행하기 이전에 신속결정적 대응공격을 유발할 수 있다는 점을 인식케함으로써, 대량살상무기 사용을 사전차단하는 억제효과를 얻을 수 있다. 또한 첨단기술전력을 통한 공세작전은 전쟁을 제한된 범위 내에서 단기에 종결할 수 있는 가능성을 제시해줄 뿐만 아니라, 인력과 시설의 방호에 대한 부담을 공격력의 증대로 상쇄할 수 있는 길도 열어준다.

이렇게 첨단 기술능력에 기반을 둔 새로운 전력의 효과는 획기적으로 증대하고 있으나, 이러한 첨단 정보기술전력에 대응하기 위한 방법으로 중시되고 있는 비대칭적 전력과 전쟁방식은 아직까지는

효용성 및 제한성이 병존하고 있다. 지리적, 환경적 요소를 활용한 전통적인 비대칭적 방식의 효용성은 첨단무기의 발전에 따라 상대적으로 감소할 수밖에 없는 것이 현재의 추세이다. 결국 획기적인 기술혁신에 따른 전쟁방식의 변화는 우리 군에도 전쟁수행방식에 대한 새로운 접근이 도입되어야함을 주지시켜 준다.

또한 급격한 사회환경의 변화에도 우리 국방은 능동적으로 대처할 수 있어야 할 것이다. 현재 국방분야는 급속히 진전되고 있는 사회의 전문성과 기업운용 노하우 등을 아웃소싱하여 국방운영의 효율화를 모색하는 것이 보편화된 추세이다. 또한 일반기업의 성공 경험(BCP: Best Commercial Practice)을 발굴하여 이를 국방에 원용하기 위한 노력도 지속되고 있다.

아울러 현재 우리사회는 다원화, 다양화, 대중화, 분권화로 대변되는 참여사회문화가 형성됨에 따라 과거와 다른 새로운 도전요소들이 나타나고 있다. 특히 국방분야에 대해서는 국방비의 규모, 효율성, 투명성 등과 관련하여 조세저항이 심화되고 있으며, 시설, 환경 등에서 사회 친화적인 국방정책의 요구가 증대되고 있다. 더욱이 국방 자원의 공급처로서 사회의 가용능력 및 여건 또한 변화하고 있다. 사회의 노령화로 인한 가용병역자원의 감소는 병력규모에 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 실제로 청·장년 인구(15~34세)는 2000년 34.4%에서 2020년 25.3%로 감소되고, 병역자원 인구(15~24세)는 2000년 16.2%에서 2020년 13%로 감소가 예상된다.

이러한 사회환경의 급격한 변화 역시 군과 사회와의 관계를 재정정하고 새로이 정립해야 하는 과제를 안겨주고 있다.

IV. 국방개혁 방향과 과제

1. 국방개혁 기본방향

앞서 언급한 사항을 정리한다면, 현시점에서의 국방개혁 목표는 ‘우리의 국방목표를 지속적으로 추구함에 있어, 우리의 국방이 변화하는 전략환경에 맞도록 외부의 지나친 영향을 조기에 탈피하면서, 이와 동시에 새로운 군사기술환경이나 사회환경에서도 국방목표 달성에 효과적인 상태가 될 수 있도록 전환하는 것’이라고 할 수 있다.

개혁의 동인을 고려하건 데, 이러한 목표를 추구하기 위해서는 대개 두 가지 방향에서 접근하여 이와 관련된 과제를 해결할 필요성이 요구된다.

그 하나는 자체 군사능력 강화의 충분성 추구로, 이는 대북 방어능력의 증진과 함께 전시 미군의존에 대한 취약성을 가속적으로 보완하는 것을 의미한다. 앞서 우리의 취약점으로 제시했던 전시초기 수도권에 대한 방어능력, 적 침투 및 타격에 대한 방어능력, 거부적 억제능력 등의 구비 등은 물론, 변화하는 군사기술환경에 맞추어 북한의 대량살상무기위협에 대한 대응력이나 세계적인 군사과학기술발전, 그리고 전쟁양상의 변화에 따른 적응력 제고 등이 요구되는데, 이에 부응하기 위해서는 전투력의 가속적 확충과 그에 따르는 군구조 조정, 즉 외형적 군사력 전반의 구조 변환 과제가 대두된다.

다른 하나는 군사능력 확보·유지의 효율화 추구로, 앞서 언급한 능력의 개선은 주어진 시간 동안 한정적인 국가자원으로 추진하는데 한계가 있을 수밖에 없는 데다, 더욱이 이제는 다양한 사회환경의 변화까지 반영해야할 필요까지 요구되고 있다. 따라서 가용자원을 보다 적절히 배분함은 물론 환경적 변화 여건도 최대한 수용함으

로써 능력 개선의 극대화를 추구해야 함을 의미하는 것이다. 이를 위해서는 새로운 군사력과 사회환경 변화에 부응하는 국방운영시스템을 발전시키고 또한 국가국방력 전체를 효율화하는 차원에서, 외형군사력뿐 아니라 군사 잠재역량까지 고려한 군사력창출기반을 강화시킬 필요가 있을 것이다.

2. 군사력 구조 변환

미국의 전략변화에 대비하여 군사적으로 맨 먼저 대처해야 할 사항은 북한에 대비한 실효적 전력의 확충이다. 물론 이를 위해서는 많은 전력요소가 확충대상이 될 수밖에 없는데, 그 중 주요한 유형을 나열한다면 장거리 정밀타격체계, 기동부대 타격체계, 대포병전체계, 해상 및 공중 대응세력 형성체계, 장사정무기 및 대량살상무기 방어 및 방호 체계, 해상 및 공중 침투세력 타격체계, 그리고 이러한 제반 전력요소의 효과적 운용에 필수적인 중장거리 정보획득체계 및 C4I체계 등이라 할 수 있다.

그런데 이러한 전력유형을 무기체계 및 장비의 소요로 구체화할 때는 군사기술의 변화 상황과 관련하여 다음 몇 가지를 고려해야 한다. 첫째, 미군의 지원체제 변화에 따른 대체전력 소요의 구비는 가장 우선적인 확충 소요이지만, 이때는 동일 유형보다는 첨단화된 기술 전력으로의 대체를 추구하여야 할 것이다. 즉 미군이 운용하던 무기체계나 장비와 유사한 전력으로의 대체는 군의 전력구조 개선 및 장기적 발전방향과 상치되는 경우가 있을 수 있다. 따라서 발전하는 군사과학 기술을 활용하여 보다 효율적이며 발전된 유형의 전력증강으로 대체하는 방식을 선택할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 첫 번째 항목과 연계시켜, 현 한국군 전력구조상 균형성에 관한 취약점 해소도 동시에 추구하여야 할 것이다. 우리 군의 정보획득체계

및 C4I체계, 그리고 장거리 타격체계와 해상 및 공중 작전체계의 상대적 취약성은 흔히 지적되고 있는 바이므로, 이러한 전력구조의 균형성을 확보하는 것은 향후 군사력 운영을 위해 보다 효과적인 방법이 될 것이다. 셋째, 미래전 양상을 적극적으로 반영한 무기체계나 장비의 획득을 모색하여야 할 것이다. 대규모의 재래식 무기체계와 장비, 대량살상무기를 동시에 구비하고 있는 북한군의 특성, 한반도의 산악지형, 증가추세에 있는 도시지역 등을 고려할 때, 정보기술을 중심으로 하는 정밀타격체계의 효율성 저하가 논란의 대상이 되고 있는 것이 현실이다. 그러나 이러한 환경에서도 미래전 양상의 보편적 추세는 여전히 유효할 수밖에 없음을 고려하여, 이들 제한사항을 적절히 극복하는 방안을 모색하면서 보다 미래 지향적 체계를 구축하여야 할 것이다.

상술한 발전방향을 실현함에 있어 재정적, 기술적 여건을 고려한다면, 앞서의 주요 전력유형은 다음과 같은 무기체계나 장비로 한 단계 구체화 될 수 있다. 즉, 첨단인 감시 및 타격 전력으로서, 전자광학 및 SAR 탑재 소형정찰위성, 중고고도 정보수집체계, 공격편대군 구성체계, 잠수함 운영체계 등을 들 수 있고, 다음으로 기동력의 향상 및 보완을 위한 전력으로 차기기동장비와 헬기 등 공중전력의 증강을 중심으로 하는 육군 기계화사단과 항공부대, 해군의 차기구축함, 공군의 차기 전투기, 그리고 방호력 측면의 복합적인 대공방어체계 등이 주요 항목이 될 것이다.

한편 군구조의 개선은 군의 골격의 변화에 해당되는 사항으로 새로운 전력체계들이 획득되는 경우 통상적인 발전을 추구해야 한다. 하지만 여기서 주안점은 통상적인 발전이 아니고, 앞서 언급했듯이 변화하는 전장환경에 맞도록 군을 과감하게 정예화하여 기술중심의 군으로 적극 전환하는 데 있다. 이를 위해, 단기적으로는 행정

지원이나 근무지원부대를 대상으로 상황의 변화에 따라 그 임무나 기능이 줄어든 부대들은 감편이나 해체하고, 공통기능 부대들의 통합 등을 추진해야 한다. 중장기적으로는 전투부대도 구조 조정대상에 포함하여, 기술발전에 부응하는 부대구조의 설계 및 구현을 통해 병력감축을 추진하고, 운영비를 파생시키는 구형장비들의 도태 등을 시도해야 한다. 특히 병력집약형의 구조를 개선하기 위해서는 육군의 각급 전투부대의 구조에 대한 재설계가 필요한 바, 여기에 상당한 관심과 노력을 기울일 필요가 있다.

아울러 지휘구조 역시 지휘체계자동화 기술의 발전 등을 고려하여 보다 간소한 형태로 개선할 필요가 있다. 특히 지휘구조 개선에 있어서는 향후 미국의 전력재편 움직임에 상응하여 전시 작전통제권 관련 사항 및 이와 연계되어 있는 연합사 구조의 변화 등 예상이 가능한 사항들에 대한 면밀한 사전준비¹⁵⁾를 할 필요가 있다.

3. 국방운영 시스템의 효율성 제고

저비용·고효율의 국방자원 운영 및 군수지원 체제는 군사력의 유지 운영비를 절감하여 첨단 전력의 창출을 적극 지원하고, 전장에서 전투력을 효과적으로 발휘할 수 있도록 보장해주는 중요한 역할을 수행한다. 이미 사회에서는 정보·지식기술의 획기적 발전에 따라 디지털·네트워크 체계 등을 활용한 새로운 경영기법들이 획기적으로 도입되고 있으며, 이에 따라 국방분야에서도 이러한 사회의 비교우위 능력을 활용, 적극적인 아웃소싱이 가능한 여건이 조성되고 있

15) 새로운 지휘구조를 정립하기 위해서는 지휘구조 자체에 대한 연구와 함께, 작전 기획(operational planning)을 포함하여 교리, 훈련 등 전투발전(combat development)의 제분야에 대한 우리 군의 자체 능력 신장이 요구된다.

다. 우리 국방은 그 동안 다양한 방법을 통해 국방운영의 효율성을 제고하고 디지털화된 군수지원 체계를 수립하기 위한 정책들을 추진해왔지만, 선진국과 비교하면 아직 미흡한 분야가 많은 것 또한 사실이다.

효율성 제고를 목적으로 한 개혁의 초점은 주로 급속도로 발전하는 정보화기술을 어떻게 알맞게 활용하느냐 하는 데 모아진다. 정보화기술이 목적에 부합되게 활용되려면 당연히 기술 자체보다는, 구조의 변화를 전제로 한, 시스템의 개념이 우선되어야 한다. 이에 따라 현재 정보화를 추진 중인 인력관리, 군수관리, 시설관리, 수송관리 등의 제 분야에 대한 구조변화와, 정보화 구현 후 성과와의 상관성을 재검토하여 조정하는 노력이 필요하다.

한편 국방투자사업의 기획에서부터 집행에 이르는 전 과정에서 투명성, 객관성, 효율성을 보장할 수 있는 검증 및 관리시스템을 구축하여 대국민 신뢰성을 제고시키고, 이를 통한 국방예산 확보여건을 개선하려는 노력도 필요하다. 국방투자사업은 소요결정 이후 획득단계에 이르는 과정에서 필요성, 시기, 물량 등 그 타당성에 대해 잦은 논란이 야기되어 사업추진이 지연되거나 소요가 자주 변경됨으로써 군의 투자사업 추진에 대한 대국민 불신의 원인이 되고 있는 면이 있다. 이를 개선하기 위해서는 합참의 소요분석 및 검증능력의 보강과 함께, 소요결정이후부터 공론화과정을 거쳐 소요를 확정하는 제도 및 절차를 발전시켜야 할 것이다.

또한 국방경영의 전문성과 개방화를 제고시켜 자원운영을 효율화하고, 전시 실효적 군수지원체제를 구상하는 노력도 필요하다. 국방 경영의 전문성을 제고시키기 위해서는 각종 계획인수(planning factor, cost index)의 개발과 성과중심 국방경영제도¹⁶⁾의 도입 등을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 또한 개방화 측면에서는

민간자원의 활용을 통한 자원 절감과 국방 경쟁력 제고를 추구하는 것이 바람직하고, 이를 위해서는 일부 직할기관들의 책임운영기관화나 민영화의 확대와 함께 적극적인 외주 용역이나 군수품의 상용화 등을 추진해야할 것이다.

4. 군사력 창출기반의 강화

군사기술의 연구개발능력은 외형적인 전력획득의 기반임과 동시에 우리의 독창적인 군사적 아이디어를 현실화시킬 수 있는 수단이다. '70년대 이후 이미 국산 무기체계의 연구개발이나 생산에 지속적인 노력을 기울여 온 것은 비로 이러한 이유가 바탕에 있었다. 그러나 우리 전력의 핵심이 되는 무기체계는 외국으로부터 완성품 직구매를 추진한 것이 대부분이었고, 이로 인해 핵심적인 기술능력을 갖추는데도 한계가 있었음은 물론, 민간 방산업체의 자발적인 기술개발도 유도하지 못했던 것 또한 현실이다. 이는 북한의 수시 위협에 따른 조기전력화의 필요성이 지나치게 강조된 것이 주된 원인이라 할 수 있다. 그러나 세계적 군사기술이 지속적으로 첨단화되는 상황에서 대북한 군사능력의 가시화에만 치중한 이런 방법은 국내 기술여건 향상에도 불구하고 첨단기술과의 격차가 심화되고, 이로 인해 국내연구개발 투자미흡과 해외의존도 심화라는 악순환의 구조를 갖게 되었다.

이러한 문제점은 전력 확보의 자주성이 강조되는 현시점에서 필

16) 성과중심 경영관리는 선진국(특히 OECD국)의 정부개혁의 핵심수단으로 간주되는 경향이 있으며 그 예로는 미국 연방정부의 GPRA(Government Performance and Results Act), 호주의 Performance Act, 뉴질랜드의 Public Finance Act 등이 있다.

히 해결해야 할 사안으로, 기본적으로는 국방에서의 연구개발투자비 증대가 선결되어야 하지만, 실질적인 능력을 갖추기 위해서는 효율성 제고도 고려될 필요가 있다. 그 방법의 하나로는 선택과 집중을 통한 효율화의 추구를 들 수 있다. 이는 투자의 분산으로 인해 최소의 핵심기술조차도 완전히 확보하지 못한 채 기술증진의 평준화만을 초래하는 상황을 막기 위한 것으로, 이를 위해서는 기술수준의 엄정한 평가 등을 통한 선별작업을 실시하여 핵심기술 확보목표를 분명히 해야 한다. 또한 국내 연구개발능력을 광범위하게 활성화시키기 위해서는, 이러한 목적에 부합되지 않는 기술과 관련된 무기체계나 장비가 요구될 경우, 해외도입 추진 이전에, 전력기획단계로 되돌아가서 전반적인 전력을 재검토해야 한다. 그리고 나서 해당되는 수단의 작전요구수준에 대한 하향화와, 하향화시 그를 보완할 수 있는 다른 수단을 모색할 필요가 있다.¹⁷⁾ 이는 연구개발능력 증진을 위해서는 전력획득단계보다 전력기획단계에서 더욱 신중히 검토되어야 함을 강조하고자 하는 것이다.

한편으로 민간중심의 기반능력을 강화하는 노력도 필요하다. 연구개발능력의 급속한 향상을 위해서는 연구개발 능력의 실질적인 저변으로서 민간 방산업체의 활성화가 필수적이므로, 보다 개방적인 연구개발체제를 형성하여 민간 방산업체의 경쟁력을 증진시키는 노력도 병행되어야 할 것이다.

민간차원의 전력기반에 대한 활용성으로 관점을 확대하는 경우, 가장 실질적인 사항으로는 국민의 상당수가 국방에 직접 연관을 맺게 되는 병역제도와 동원제도 등을 들 수 있다. 이들 제도에 대한

17) 앞 절의 국방운영시스템 개선에서 다른 국방경영의 개방화와 밀접하게 연관되는 사항으로 국방의 요구수준이 우리 산업수준과 유리되지 않고 한편으로는 산업수준의 발전을 유도할 수 있도록 하는 방법을 의미한다.

국민의 냉소적이고 부정적인 시각을 없애기 위하여, 병역제도에 있어서 형평성의 제고와, 동원제도에 있어서는 전력의 징예화를 통한 실효성의 강화에 개선의 중점을 두어야 한다.

병역제도의 형평성 측면을 보면, 우리는 국민개병주의를 채택하고 있어 불평등한 사람은 차등적으로 대우한다는 수직적 형평성과, 동일조건인 사람은 동일한 대우를 해 준다는 수평적 형평성의 원칙을 견지하고 있다. 이러한 원칙이 비록 당위적이라 할지라도, 이를 구체화할 때는 상황에 따른 변화를 적절히 흡수해 주어야 한다. 그러나 예견되는 자원의 축소추세를 반영하지 못하는 산업기능요원, 전문연구요원 등 지나친 대체복무장치의 확산, 차별화된 복무여건에 대한 대처 미흡 등은 이러한 상황변화를 반영하지 못하는 사항으로 지적되는 바, 이에 대한 개선이 우선적으로 이루어져야 한다.

또한 동원제도 분야에서는 적은 예산으로 대병력을 유지하는 데에서 오는 관리의 형식화와 훈련부실 등이 주된 문제라 할 수 있다. 따라서 동원전력을 현재의 상비군 이란 보조개념보다는 국토방위의 주력군으로 임무와 위상을 바꾸고 과감하게 양을 축소하면서 질적인 징예화를 추구할 필요가 있다. 아울러 평시 자원관리나 훈련 측면에서도, 거주지 중심의 집단관리보다는 전개지 중심의 개별자원관리로 개선시키며, 현재의 일반훈련은 지양하고 동원절차훈련과 동원훈련을 중심으로 훈련체계를 개편함이 바람직할 것이다.

V. 결 론

자주국방은 당위적으로 추구해야 할 주권국가의 필수적 요건으로 우리가 이미 지속적으로 노력을 기울여 온 사항이기도 하다. 그

럼에도 불구하고 참여정부가 ‘협력적 자주국방’ 등의 용어를 사용하여 자주국방을 강조하는 이유는 그 추진에 있어 ‘속도와 집중’을 부각시키고자 하는 의미일 것이다. 즉, 미국의 전략변화에 따라 반복적으로 제기되는 우리 국방의 예상되는 취약점에 대해 이 시점을 계기로 보다 가속적으로 대비하여 조기에 이를 보완하고자 하는 것이 주된 취지라고 생각된다.

이러한 자주국방의 강조는 대미 의존성이 강한 우리국방을 개혁적으로 변화시키는데 강력한 동인으로 작용할 수 있을 것이다. 하지만 ‘협력적 자주국방’이라는 다소 현실적인 목표를 추구한다 해도 현재의 여건에서 이는 단기적으로 달성될 수 있는 것은 아니다. 따라서 중장기적 관점에서, 이와 동시에 다른 요인들, 즉 끊임없이 변화하는 군사기술환경이나 사회환경 또한 국방을 개혁적으로 변화시켜야 할 동인이 되는 점을 인식할 필요가 있다.

이러한 관점에서는 대개 두 가지 방향에서 국방개혁의 추진이 이루어져야한다. 그 하나는 자체 군사능력 강화의 충분성 추구로, 이는 대북 방어능력의 증진과 함께 전시 미군의존에 대한 취약성을 가속적으로 보완하는 것을 의미한다. 우리의 취약점인 전시초기 수도권에 대한 방어능력, 적 침투 및 타격에 대한 방어능력, 거부적 억제능력 등의 구비 등은 물론, 변화하는 군사기술환경에 맞추어 북한의 대량살상무기위협에 대한 대응력이나 세계적인 군사과학 기술 발전, 그리고 전쟁양상의 변화에 따른 적응력 제고 등이 이에 해당되며, 이를 위해 전투력의 가속적 확충과 그에 따르는 군구조 조정, 즉 외형적 군사력 전반의 구조 변환을 추진해야 한다. 아울러 다른 하나는 군사능력 확보·유지의 효율화 추구로, 군사능력의 개선은 주어진 시간동안 한정적인 국가자원으로 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없고, 또한 다양한 사회환경의 변화까지 반영해야 할 필요가

있으므로, 가용자원을 보다 적절히 배분함은 물론 사회환경적 변화 여건도 최대한 수용함으로써 능력 개선의 극대화를 추구해야 함을 의미하는 것이다. 이를 위해서는 새로운 군사력과 사회환경 변화에 부응하는 국방운영 시스템을 발전시키고 또한 국가 국방력 전체를 효율화하는 차원에서, 외형 군사력뿐 아니라 군사력의 잠재역량까지 고려한 군사력 창출 기반을 강화시켜야 한다.

이러한 다각도의 그리고 심도있는 개혁이 추진되어야만 실질적인 자주성의 추구는 물론, 나아가 장기적인 관점에서 선진국에 걸맞은 국방력으로서의 진입이 가능해질 것이다.

제2회의 토론

◆ 사 회 : 이 석 수 (국방대 교수)

◆ 발 표 :

- ◎ 협력적 자주국방과 한·미동맹: 쟁점과 과제
..... 김 영 호
- ◎ 협력적 자주국방과 한국의 미래전력 소요
..... 이 상 현
- ◎ 협력적 자주국방과 국방개혁 노 훈

◆ 토 론 :

- ◎ 박 종 철 (통일연구원)
- ◎ 최 종 철 (국방대학교)
- ◎ 현 인 택 (고려대학교)

< 토 론 >

박종철(통일연구원)

오늘의 논의는 주로 협력적 자주국방이라는 개념에 집중되는 것 같다. 이것이 주는 의미, 파급효과에 대해 세 분 발표자께서 각각도로 해석을 하고 있다. 문제를 단순화해 보면 이것은 자주국방이라는 국방혁신의 문제, 한·미동맹의 변화를 어떻게 잘 적응해 갈 것인가로 집약되는 것 같다.

한·미동맹은 변화의 상황에 처해있다고 본다. 동맹이 유지되는 여러 이론을 4가지로 집약해 볼 수 있다.

첫째, 동맹이 성립하려면 공동목표를 공유해야 한다. 위협인식이나 공동이익이 있어야 하는 것이다.

둘째, 동맹을 유지시키려는 주도세력이 있어야 한다. 동맹을 유지시키는데서 오는 이익을 얻고 확산시키려는 core-group 이 있다. 여기에는 그것을 유지시키는 제도적인 메커니즘 협정이 포함된다.

셋째, 비제도적인 메커니즘, 즉 국민적 공감대, 안보문화, 인적 교류, 인적네트워크 등이다.

한·미동맹을 유지시키는 이러한 네가지 요인이 모두 변화를 맞고 있다.

구체적으로 살펴보면, 공통의 위협인식에서 근본적인 변화를 겪고 있다. 이 변화는 탈냉전에서 오는 거시적 변화도 있을 수 있지만 남북관계의 변화로 인해 북한을 주적으로 어떻게 인식해야 할 것인가에 대한 인식의 차이, 북핵문제의 해법을 둘러싼 한·미간 인식의 차이, 북한의 재래식 군사력 위협에 대한 인식의 차이에서 근본적인

변화가 있다.

둘째, 동맹을 뒷받침 해주는 국내적 정치구조의 근본적인 변화가 발생, 특히 분단된 국가에서는 민족주의가 언제라도 촉발될 수 있는 상황이며, 특히 활성화된 시민단체의 영향력과 정치적인 과정이 효과적으로 연계되면서 국내적인 기반이 변화되고 있다.

또한 이러한 동맹의 변화는 미국 측으로부터 오고 있다. 특히 9·11이후 미국의 신안보전략과 그에 따른 군사혁신, GPR 등 이러한 모든 것이 동맹의 질적인 성격변화를 가져온다고 생각된다.

앞서 발표에서 지적하신 것 같이 협력적 자주국방이라는 말이 상치되며 비전문적인 성격을 갖고 있어서 좀더 전문화되고 중립화된 용어으로써 명확하지 않으며, 불필요한 논쟁과 정치적 이슈화될 가능성을 내포하고 있다고 보여진다.

자주국방에 대한 내용은 세가지이다. 전력증강과 국방개혁 그리고 한·미동맹의 변화이다. 이중에 전력증강과 국방개혁은 구태여 자주국방이라는 용어를 빌리지 않더라도 통상적인 군사혁신 또는 군사개혁을 추구하는 내용이라서 새로운 내용이 아니다. 문제는 이것과 한·미동맹과의 변화를 어떻게 맞출 것인가가 근본적인 문제이다.

군사혁신과 한·미동맹의 조정이 상호 영향력을 주고받는 관계에 있다는 것이다. 구체적인 내용은 앞으로 한·미동맹의 성격이 어떻게 달라지느냐에 따라서 영향을 받는다는 것이다. 또 역으로 우리가 군사혁신을 어떻게 추진하느냐에 따라서 한·미동맹의 성격도 바뀌게 된다. 따라서 이 두 가지, 군사혁신의 내용 및 방향과 한·미동맹의 방향이 상호영향력을 주고받는 관계에 있기 때문에 이를 유기적으로 연결시킬 수 있는 인식이 필요하다고 생각한다.

김용호 교수님이 우려하듯이 주한미군은 군사혁신이 가속화되면 한국은 재래식 전력중심의 상황 발생에 대한 우려를 말씀하셨는데,

오히려 미군의 입장에서는 미군이 군사혁신이 가속화될 경우, 한국의 군사혁신도 가속화됨으로써 주한미군과의 작전협조를 가능하게 하는 방향으로 추진할 것이라고 생각한다.

김교수님께서 많은 부분을 할애해서 동맹의 제도적인 메커니즘, 특히 한·미연합체제 전시작전통수권 환수문제에 대해 발표하셨다. 동맹의 내적인 문제이기 때문에 중요한 문제이긴 하지만 사실상 본질적 문제는 아닐 수 있다. 작전통제권 환수 이후에 나토와 미일안보협력의 두 가지 형태를 말할 때, 중요한 것은 나토와 미일안보협력의 배경과 이것이 작용하고 있는 근본적인 안보상황의 차이는 무엇인가에 대해 분석할 필요가 있다.

즉, 나토는 집단안보에서 출발한 독특한 특성을 가지고 있는 것이고, 미일안보협력의 형태는 미일간의 양자협력에서 나온 형태이기 때문에, 그것을 고려한 한·미동맹의 미래를 고려해야 한다고 본다.

중요한 것은 한·미동맹의 공통의 이익을 창출하는 것이다. 동맹이라는 것이 공통의 이익이 있고 그것을 운영하기 위한 제도적 메커니즘과 기반이 나오는데 순서인데 지금의 한·미동맹은 내적인 구조는 변화하고 있는데 그것을 방향짓고 있는 공통의 안보이익에 대한 인식이 재정의를 하지 않은 상태에서 내부에서 기술적인 문제만 논의되고 있기 때문에 그 방향성과 정체성의 혼란이 가중되고 있다고 생각한다.

한·미공동안보선언이라든지 한·미동맹의 성격을 재정의를 하는 접근이 필요하다고 본다.

당면한 문제중 하나가 이라크 파병문제이다. 이 문제는 변화된 세계 환경속에서 한·미동맹의 성격이 재정립되지 않은 데서 오는 과도기적 현상이라고 본다.

한국군이 해야 될 역할이 무엇인가, 지역 질서유지와 세계 평화

유지를 위해 한국군이 어떤 역할을 할 수 있는가, 또 해야 하는가, 미군과 협력을 해야 하는가 등 한·미동맹의 기본적인 성격이 정립되지 않은 상태에서 이라크 파병이 한·미동맹의 성격을 가늠하는 시험대의 역할을 하고 있다고 생각한다.

협력적 자주국방에서 주로 동의된 일차적인 것이 한·미동맹의 재조정이겠지만 그 이면에 놓여있는 요소는 다른 나라들과의 협력적인 군사협력을 더 강화하겠다는 것이 내포되어 있다. 특히 중국이라든가 일본, 러시아와의 안보협력을 협력적인 안보협력 틀에서 어떻게 한·미동맹과 조정할 것인가의 문제이다.

또 우리가 관심을 가지고 있는 다자안보협력과의 위상을 어떻게 조정할 것인가 하는 것들이 향후 협력적 자주국방의 틀내에서 논의되어야 한다고 생각한다.

끝으로 한·미동맹을 재조정하는데 있어서 중요한 것은 한·미동맹을 재조정하고 혁신시키려 하는 안보커뮤니티의 노력이 중요하다는 것이다. 인적 교류 및 각종 네트워크를 활용하여 새로운 가치를 창출하는 것이 굉장히 중요하고 그것을 위한 단초들이 오늘 국내적인 회의에서부터 시작될 수 있을 것이라 생각된다.

최종철(국방대)

이상현 박사가 논문에서 ‘주한미군이 우리 국방력의 20~30%를 차지하고 있는데 이러한 미군이 철수한다고 전제하고 미국이 없는 국방을 한다고 했을 때 1년에 50억불씩 5년동안 260억정도가 필요하다’고 했다. 내용에 대해서는 국방부나 전문가들이 목록을 만들어 놓았기 때문에 말할 필요는 없다고 본다. 다만 우리 국방비가 약 150억불인데 매년 50억불씩 5년간 260억이 필요하다고 보다면, 경제·사회적인 수많은 쟁점을 가지고 있는 현 국가 상황에서 1

년에 3조씩을 지출할 수 있겠는가의 문제이다. 즉 현실가능성 없는 논의는 필요없다는 것이다. 좀 더 현실적으로 접근할 필요가 있다. 또 20~30%를 차지한다는 것이 북한이라는 적을 이기고도 남는 여력을 고려한 전력인지, 한·미연합전력을 다 합쳐서 북한과 일대일이 되는 상황에서 주한미군전력이 우리 전력의 20~30%인지 명확하지 않다. 주한미군이 대북억제력만 가지고 있기 때문에 만약에 대북억제력 외에 충분히 남는 전력이 있다면 이렇게 계산할 필요가 없다고 본다.

결론적으로 자주국방은 충분한 예산이 필요하다.

논문에서 보면 국가안보를 말하면서 우리나라가 충분한 군사력과 효율적인 정책수단을 가지고 있다는 것에 대한 국민의 신뢰가 있어야 안보라고 주장했다. 이러한 주장이 의미가 있다고 생각한다. 즉 자주국방을 하는데 국민의 지지가 없으면 허구인 것이다. 충분한 군사력과 효율적인 정책수단을 가지고 있다는 것이 이 논문의 핵심인 것 같다.

자주국방의 쟁점에 대해 몇 가지 말씀드리고자 한다.

4년전에 본인이 연구해서 국방부에서 만들어낸 책자가 있는데 제목이 “자주국방과 한·미연합방위체제”이다. 그때도 한·미연합방위체제, 즉 미국과 어떤 관계속에서 자주국방을 정립해야 할 것인가가 쟁점이 되었기 때문에 그런 연구를 한 것이다. 그 당시 고민하면서 만들어낸 개념이 “현실적 자주국방”이다. 노무현 정부는 협력적 자주국방으로 표현했다. 이때 본인은 자주국방으로 정의한 것은 한나라가 자국의 의지와 힘으로 국가방위를 달성하는 것이라 정의했다.

여기에서 중요한 것은 국가방위를 의지와 힘으로 정의했다는 것이다. 자국의 의지로 국가방위를 달성한다 함은 국방과 관련된 모든 행위를 자주적으로 결정, 조정, 통제하며 자율적으로 군사력을 운영

하는 것이다. 즉, 자국의 힘으로 국가방위를 달성한다 함은 자기나라의 국방을 자주적 방어력으로 구현하는 것이라 정의하였다.

당시에 능력만을 지칭하는 독자적 자주국방이라는 것은 의미가 없다는 것을 강조했다. 이와 관련해서 국가의지의 표현으로서 자주국방이라는 용어를 사용했는데 자주국방 추진은 우리나라가 국제사회에서 대우받는 것보다 더 낮고 높은 지위를 차지하고자 하는 열망의 반영으로 이는 강대국의 지위로 상승하려는 국가의지의 표현이라고 했다.

병사들이나 안보에 대해 전문적 식견이 없는 사람이 자주국방과 한·미동맹에 대해서 갈등을 느낄 때 몇 가지 쟁점이 있을 것이라 예상하고 이에 대한 답을 만들기도 했다. 이를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 한·미동맹은 자주국방과 어떤 관계에 있는가, 둘째, 전시작전통제권의 미군위임은 자주국방과 어떤 관계가 있는가, 셋째, 방위비 분담은 자주국방에 위배되는가, 넷째, 미국제 중심의 무기체제 조달은 국방의 의존을 의미하는가 등이었다.

이 가운데 이상현 박사논문에 대해 논하고 싶은 것은 자주국방이라는 의미다. 이것을 영어로 바꾸면 두 가지 의미를 가진다. 하나는 Self-reliant라고 할 수 있고 Independent라고 할 수 있다. 영자신문에서도 두 가지를 다 사용하는데 엄격하게 적용하면 약간의 차이가 있다.

전자는 능력에 초점을 맞춘 것이고, 후자는 정치적 자율성, 독립 등 의지가 강조되는 것이다. 본인이 판단할 때 박정희 전 대통령의 자주국방은 능력에 초점을 맞춘 것이고, 노무현 대통령은 Independent의 개념으로 의지에 초점을 두는 것이다. 물론 노무현 대통령은 박정희 대통령 이래로 구축한 국방능력이 어느 정도 위치에 왔다는 전제하에서 추진했겠지만 접근방법은 다소 다르다는 것이다.

김용호 교수가 말한바와 같이 왜 자주국방을 8·15행사에서 꺼내느냐 본인은 정치를 모르기 때문에 어떤 의미인지 모르지만 지금의 정부는 박정희식 자주국방보다는 정치적 의지, 자율성에 초점을 두는 것이라 생각한다.

이상현 박사가 상호운용성 문제를 중요하다고 강조했다. 그래서 자주국방에 크게 제약이 된다고 했다. 결국 상호운용성을 강조하게 되면 자주국방은 어렵게 된다는 것이다.

상호운용성은 곧 한·미방위체제와 연결되는데 상호운용성을 강조하게 되면 우리는 미국제 무기를 구입해야 하고 한·미동맹관계를 강조해야 한다. 그렇다면 이것은 자주국방과 모순이 된다. 따라서 이것을 어떻게 해결할 것인가의 문제가 생긴다..

78년 이후로 한·미국방장관공동선언문에 상호운용성이라는 용어가 항상 들어간다. 이것은 미국이 아주 깊이 생각하는 여러 가지 의미가 담겨있는 내용이다.

현인택(고려대)

협력적 자주국방에 대한 용어문제에 대해 먼저 말하고자 한다.

두 분 발표자께서 개념정의와 구분을 잘 해주셨는데 전체적으로 동의한다. 그런데 과연 이 시점에서 이러한 용어를 강조하면서 사용할 필요가 있는가에 대해 의문을 갖는다.

자주국방이라고 하는 것은 국방을 생각할 때 당연히 추구해야 할 목적이다. 그런데 어느 시점에서 자주국방을 해야겠다고 말했을 때, 그것이 대외적으로 어떻게 비춰질 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 예를 들어 미국이나 중국, 일본의 지역국가들에게 어떻게 인식될 것인지에 대해 생각해야 한다. 우리국방의 능력을 향상시키기 위한 것이라지만 대외적인 효과도 함께 고려해야 할 때이다. 자주국방이라

는 용어는 그 자체에 딜레마를 갖고 있다. 자주와 이를 이루기 위한 현실사이에는 엄청난 괴리가 있다. 자주국방을 이루려 할수록 미국에 대한 의존도가 점점 더 커진다는 딜레마를 보이고 있다.

세계를 돌아보면 어느 나라도 100% 자주국방에 충실한 나라는 없다. 그 목표라고 하는 것은 가변적인 것이며 목표달성과 성취에 있어서도 매우 복합적인 요소를 갖는다는 것이다. 과연 100%의 원론적 자주국방을 갖춘 나라가 있는지 반문해 본다. 미국이 동맹에 의존한다는 의미는 미국이 한국을 필요로 하기때문에 동맹에 의존한다는 것이다. 미국의 일부전문가들 중 고립주의자들은 전략적 독립이라는 말을 사용하기도 한다. 동맹하지 말고 돌아와라 우리는 우리나라를 지킬 능력이 있으니까 다른 나라와 동맹할 필요가 없다라고 주장하는 것이다. 그러나 미국의 목표는 자기나라만 지키는 것이 아니고 전세계의 안정을 유지하는 큰 목표를 가지고 있기 때문에 그에 대한 자주국방력은 상대적으로 부족하다는 말이다.

우리는 상호의존적 시대에 살고 있다. 자주국방에 대한 수동적이고 폐쇄적인 생각은 버려야 할 것이다. 국제경제와 같이 국제안보도 상호의존적 시대이다. 어느 국가가 국제경제적으로 상호의존적이지 아닌 국가가 있는가. 국제안보도 마찬가지이다.

93년도에 해군에 대항해군을 만들자는 의견을 주장해서 한 때 화두가 된 적이 있다. 그래서 외국에서 큰 오해를 불러일으킨 적이 있다. 우리 스스로 무엇인가를 이루려는 것은 좋은 목표지만 그것이 어떻게 비추어질 것인가를 한번 생각해 보자는 것이다.

노훈 박사님께서 국방개혁에 대해 세 가지로 잘 요약해 주셨다. 군사력의 구조변화와 국방운영시스템의 효율성 제고, 군사력 창출기반을 만들자는 것이다.

이 세 가지 중에 국방운영시스템은 우리가 독자적으로 할 수 있

는 것이다. 그런데 군사력 구조변화와 군사력 창출기반을 만드는 것은 사실상 우리 독자적 힘으로 할 수 없다. 많은 시간동안 미국과 협조를 해야 하는 것이 우리의 현실이며 딜레마인 것이다.

따라서 우리가 국방 목표를 국방력을 강화하는 것에 둔다면 세 가지 중요한 요소가 있다. 앞으로 한·미동맹에 대한 미래를 어떻게 할 것인지, 남북관계 변화를 어떻게 할 것인지, 과연 한국이 국가로서의 미래전략적 목표를 어디에 둘 것인가를 고민하지 않고는 자주국방의 내용을 채울 수 없다는 것이다. 그리고 이를 달성해야 할 수단도 고려해야 한다.

동맹은 상호적인 것이다. 우리만 자주한다고 되는 것이 아니다. 미국이 영원한 동맹국으로 남아있을지도 미지수다. 이는 미국도 스스로의 힘으로 전세계 방위를 다 할 수 있다면 굳이 동맹을 택할 필요가 없기 때문이다.

현재 필요하니까 하는 것이다. 우리도 마찬가지이다. 상호필요성을 어떻게 규정할 것인가가 중요하다. 미국의 일각에서는 주한미군을 빨리 철수해야 한다는 주장도 매우 강하다. 우리가 한·미동맹에서 말하는 작전권문제, 주한미군 재배치문제도 지엽적인 문제일 수 있다. 다른 측면에서 보면 더 큰 내용이 논의 중이다. 이는 국제환경이 완전히 변화했기 때문이다. 우리도 그런 문제에 대해 정확한 방향설정을 할 필요가 있다.

북한문제도 마찬가지라고 본다. 어떤 변화의 순간에 들어왔다고 생각한다. 이것이 안정적으로 변할지 급박하게 변할지 장담할 수 없다. 이 문제도 그렇게 되었을 때 우리 국방력은 어떻게 되어야 하는가에 대해 고민을 해야 한다. 현재는 정상적인 상태가 아니라 급격하게 변화하는 시대이기 때문이다.

정부나 전문가들은 이를 심사숙고해야 한다. 가장 중요한 것은

우리나라를 어떤 국가로 만들 것인가, 어떤 목표를 세울 것인가 하는 것이다. 소극적 의미의 국방방위만을 생각할 것인가, 아니면 보다 능동적인 국방을 생각할 것인가, 어떤 나라를 만들려고 하는가를 생각해야 한다. 지역에서 강한 국가를 만들 것인가, 아니면 한반도 안에 안주하면서 소국으로서 평화를 유지하면서 만족해야 하는가, 아니면 더 원대한 희망을 가질 것인가에 대한 목표를 설정해 놓지 않고 자주국방에 매달리는 것은 의미가 없다. 이는 범위가 가변적이면 자주국방의 목표도 변하기 때문이다.

일반토론(청중)

Q) 이상현 박사는 논문에서 미래전력소요에 대해 발표해 주셨다. 현실적으로 주한미군 재배치 등의 문제와 관련하여, 부담이 되면 2007년까지 한강이남 재배치 문제나 한국정부의 협의하에 한국의 안보상황을 보면서 이전을 추진한다고 합의되어 있다. 이러한 부분을 조금 더 늦춘다면 국가에 이익이 되니까 지연시키는 것이 현명한 것이 아닌가라는 생각을 한다. 만약 그러하다면 이를 위한 방법은 있는가에 대해 질문을 드린다.

A) 한·미동맹의 관계를 넘어서 국가대 국가의 관계에서 합의되고 약속된 것은 일정대로 하는 것이 바람직하다는 생각을 가지고 있다. 재배치 문제도 2008년까지 하기로 했으면 그냥 하는 것이고, 이라크 파병도 수많은 논쟁을 거쳐서 결정된 것이기 때문에 약속을 지켜야 하는 것이다. 다만, 앞으로 우리에게 불합리한 합의가 나오지 않도록 노력하면 되는 것이다. 90년대 한국사회가 양극화되고 대결적인 양상이 전개되고 있기 때문에 한국정부가 노력해도 잘 될까 하는 의문을 가지게 된다. 지금 이 자리에서 유리한가 불리한가

에 대해 논의할 것이 아니라 약속은 약속대로 지키면서 상황이 변화
되면 여기에 대해 적절히 대처해 나가는 것이 현명하리라 생각한다.

종합토론

◆ 사 회 : 장 달 중 (서울대 교수)

◆ 토 론 :

◎ 조 성 태 (전 국방부장관)

◎ 정 영 태 (통일연구원 선임연구위원)

◎ 황 병 무 (국방대 교수)

◎ 유 용 원 (조선일보 국방전문기자)

◎ 김 경 웅 (전 남북회담대표)

< 종합토론 >

조성태(전 국방부장관)

안보정세전망을 단기와 장기로 나누고, 단기는 향후 5~7년 정도를 보는 것으로 규정하여 살펴보고자 한다. 현재 우리나라 안보정세는 단적으로 표현하면 기회와 위기가 함께 있다고 본다.

우선 기회로 보는 부분은 우리의 안보정세를 결정짓는 네 개의 요인(factor)이 긍정적이다.

첫째, 주적인 북한의 정세, 둘째, 북한을 돕고 있는 중국과 러시아의 정세, 세 번째 우리 자신의 정세, 넷째, 우리와 동맹을 맺고 있는 미국의 정세와 일본의 정세 등이다.

이 네 개의 요소중에 세 가지의 요소가 천운으로 다가와 있다고 본다. 다른 말로 표현하면 3천년만의 대운이라고 보는데 이런 기회가 찾아오기가 쉽지 않다는 것이다.

먼저 우리의 주적인 북한의 상황을 보면 북한은 어떤 형태든 변화하지 않고는 체제자체를 유지하기 어려운 최악의 상황에 있다. 북한의 현재 어려움을 삼중고로 요약할 수 있는데, 이는 경제난, 체제갈등, 국제적 고립이다. 요약해 보면 경제난은 다시 세가지로 설명되는데 식량난, 에너지난, 외화난이다. 에너지의 경우, 미국이 50만톤 중유를 원조할 때도 원유도입량이 1/98이었다 미국이 중유를 중단하고 나서 우리의 1/200 수준에 불과하다. 결국 원유도입이 안되니까 전기생산이 안되고, 전기생산이 안되니까 공장이 돌지 못한다. 또 자동차가 다니지 못하고 고기잡을 어선이 동력을 돌리지 못하니까, 어떤 것도 생산이 되지 않고, 수출을 할 수 없는 실정이다.

수출을 할 수 없으니까 다시 원자재 도입도 못하는 것이다. 따라서 북한의 경제는 어느 한부분이 잘못되어서 어려운 상황을 맞는 것이 아니라 전체 원자재도입에서부터 생산, 수출의 경제순환이 모두 끊어진 상황이다. 즉, 현재의 상황으로는 어떤 방법으로도 회복이 불가능하다고 생각한다.

외화난으로 북한에 누가 원조를 하며 무상차관을 줄 수 있겠는가. 중국도 이제는 많이 달라져 96년에 소위 말하는 우호가격조차다 폐기되었다.

2002년 7월 1일 경제개혁조치를 단행해서 물가를 10배 내지 550배로 인상하고 임금도 20배를 올렸지만 서민생활은 더 어려워졌다. 실례로 환율이 달러당 2원 15전 하던 것을 150원으로 올렸는데 금년 2월 암시세가 1000원이며, Kg당 8전 하던 쌀가격을 44원으로 올렸는데 현재 암시세는 300원 정도이다. 이와 같이 북환경제의 피해상은 말할 필요가 없다.

두 번째로 체제갈등을 살펴보면 그들의 이념적 종주국인 소련이 붕괴되고 독일이 통일되고 동구권이 전부 무너졌고, 중국이 변화하고 있으며, 황장엽 등을 포함한 엘리트가 이반하고 부패와 범죄가 만연하는 등 이제는 북한의 체제를 지상낙원이라고 생각하는 사람은 아무도 없다. 북한내에서조차 그것을 인정하고 있지 않다.

세 번째는 국제적 고립이다. 북한은 지금 테러지원 국가로 지정되어 있고 대량살상무기 개발, 달러 위조, 마약 수출, 외채 상환 불이행, 외국인 납치 등 정상적인 국가가 해서는 안되는 일을 하고 있다.

그러다 보니 북한은 개방하면 체제가 무너질 것 같고 문을 닫으면 굶어죽을 것 같아 열수도 없고 닫을 수도 없는 그런 딜레마에 처해 있다.

결국 북한은 어떤 형태로든 변화하지 않고는 살아남을 수 없는 막바지 상황에 이르렀다고 볼 수 있다. 북한은 체제도 유지하고 살아남는 방법도 강구하기 위해서 체제위협이 되지 않는 제한적 개혁 개방을 하고 있는데 이를 소위 모기장식 개방이라 표현한다. 그러나 이는 한계가 있다.

북한이 이제 어떤 형태로든 변화하지 않을 수 없다는 것은 우리가 북한을 그렇게 만든 것이 아니라 북한 스스로가 그렇게 된 것이다. 이것이 첫 번째 대운이다.

두 번째, 북한을 돕고 있는 중국과 러시아의 변화이다. 10년전 노태우 대통령과 고르바초프 회동시 17억불을 파격적 조건으로 지원하는 밀약을 하고 회담을 하는 조건이었다. 그런데 지금은 중국과 러시아의 국방장관들과 연례장관회의를 하고 있고 그들은 실리적인 측면에서 한국과의 교류를 중요시하는 단계에 이르렀다. 중국과 러시아를 우리가 그렇게 만들고 싶다고 해서 만들어지는 것인가. 공산주의가 망해가면서 저절로 그렇게 된 것이다. 이것이 두 번째 대운이다.

세 번째, 소련이 붕괴되면서 세계유일 초강대국으로 남은 미국은 한국방위와 관련해 한·미동맹을 강력하게 추구하고 있다. 미국의 전략적 이해와 우리의 전략적 이해가 동일하여 촛불시위나 여중생사망사건에도 불구하고 한·미동맹은 여전히 발전되어 가고 있다. ‘한·미동맹관계의 전략적 이해가 같은 것은 하늘이 준 은혜이다. 이와 같이 네 가지의 요소, 즉 북한의 사정, 북한을 돕는 중국과 러시아의 사정, 미국의 사정, 이것이 3천년만의 대운으로 우리에게 온 것이다. 이 천운의 기회를 어떻게 활용할 것인가가 우리에게 주어진 과제이다.

그러나 한편으로 이 대운과 더불어 위기도 있다.

그 위기는 바로 이 대운이 위기인 것이다. 김정일은 지금 그대로 가면 굶어죽고 문을 열면 체제가 무너진다는 것을 알고 있기 때문에, 남한을 적화통일해서 김일성에서부터 대를 이어온 민족통일을 달성해 영웅으로 남을 수 있다는 유혹에서 벗어나기 어려운 것이다.

그 유혹을 강하게 갖도록 만드는 첫째 유혹이 군사력의 우위이다. 북한은 해방이후 군사력을 만든 것 외에는 한 일이 아무것도 없다. 그러다보니 군사력은 양적으로 우리의 1.6배로 우세한 상황이다. 서울이 사정권 안에 있으니까 서울만 점령하면 미국이 과연 대량살상무기를 가지고 있는 북한에 대해 전쟁을 하겠다고 쉽게 들어오겠는가라고 생각한다.

혹자는 북한에 대해 식량도 없고 기름도 없는데 어떻게 도발을 할 수 있느냐고 말하지만 실상은 그렇지 않다. 북한은 서울에 있는 많은 차량, 식량, 기름 등 서울만 점령하면 된다는 생각을 가지고 있다. 북한은 군사력의 우위를 이용해서 미군의 본격적 증원 이전에 한반도를 적화하고 싶은 그런 욕심과 꿈을 결코 버리지 못하고 있는데, 이것이 바로 위기인 것이다.

거기에 남한 내 혁명 역량이 강화되고 있다고 오판할 소지가 있다는 것이다. 경제적으로 취업난과 노사갈등, 경제사회적으로 여야간, 기업간, 보혁간, 빈부간의 갈등 및 친북좌익세력의 발호 등이 있다. 6.25전쟁에서 김일성이 남침할 때 그전에 있었던 대구폭동, 제주폭동, 여수순천폭동 등의 사건을 보며 남침만 하면 전국에서 봉기될 것이라고 믿었기 때문에 쉽게 남침할 수 있었던 것을 잊지 말아야 한다. 그런 군사력의 우세와 남침 시 민중봉기 가능성을 믿게 된다면 북한은 생존차원에서 전쟁도발의 유혹을 언제든지 받을 수 있다. 이것이 바로 위기인 것이다.

따라서 현재의 상황은 3천년만의 대운과 절박한 북한의 군사적

야욕이 현실화 될 수 있는 가능성의 두 가지가 함께 존재한다고 볼 수 있다.

이런 상황에서 우리는 확고한 군사대비를 해야한다. 군대는 전투준비를 하고 한·미동맹을 확고히 해서 유사시 연합방위태세가 확고히 발휘될 수 있도록 해야 한다. 그리고 그 바탕위에서 균형적인 평화변영정책을 추진해서 북한의 변화와 개방을 유도하고 지원하는 정부정책이 필요한 것이다.

현재 세계정세를 보면 아주 상반되는 두 가지 현상이 동시에 일어나고 있다. 첫째는 통합지향이다. 독일이 통일되었고 유럽연합이 이루어지고 있다. 프랑스와 독일이 중심세력이 되어 이 두 개의 국가가 국경과 화폐를 허물고 군대까지 통합군을 만들어가고 있다. 북미자유무역지대의 미국과 캐나다는 준 UNION에 와 있다고 볼 수 있다. 멕시코가 기반이 부족해 아직 완전한 UNION에 이르지 못하고 있다. 이처럼 견원지간으로 싸움만 하던 나라들이 통합되고 있는데 그 반대편에서는 국가의 내전이 발생하고 있다. 구소련이 전형적인 사례라 볼 수 있다. 90년대 초기에 14개의 CIS로 분리되어 그중에 6개의 나라가 내전에 휩싸여 있다. 유고슬라비아도 6개의 공화국으로 분리되어, 내전이 발생한 것이 코소보전쟁이다. 아프리카의 공산주의를 했던 국가들이 모두 내전을 겪고 있다. 이상의 국가들은 공통점이 있다. 즉, 민주주의와 자본주의시장경제를 통해 성공한 국가들은 국가통합으로 간다는 것이다. 싸워서 얻는 득보다 협력해서 얻는 득이 더욱 크다는 것이 입증되었다. 그러나 공산주의와 사회주의경제를 채택해서 철저히 극빈하게 된 이들 국가들은 분열되어 더 많은 이익을 차지하기 위해 내전을 하고 있는 것이다. 이것을 우리 동북아로 끌어오면 한국을 돕고 있는 미국과 일본, 즉 남방3각은 민주주의정치체제와 자본주의시장경제에서 가장 성공한 국가가

되었다. 그러나 북한과 이를 돕는 중국, 러시아의 북방3각은 공산주의와 사회주의경제를 해서 가장 실패한 국가가 되었다. 북한을 돕는 중국은 수정공산주의정치와 부분적 자본주의를 도입해서 맹렬하게 발전하고 있다. 러시아는 대통령을 직선제로 하는 민주주의 체제와 자본주의 시장경제를 도입해서 발전이 가속화되고 있다.

이런 북방3각을 앞으로의 전망차원에서 보면 러시아의 완전서방화는 시간문제라 본다. 중국역시 위민정치와 경제발전이 가속화될 수밖에 없다. 미국의 한 연구기관에서 발표된 연구를 보면 중국의 1인당 GNI가 7,000불에 도달할 시점에 정치적 다원주의가 등장할 것이라고 예상하고 있다. 1978년 개방이후 25년간 경제성장이 연 9.3%에 달하고 있음을 감안할 때 2010년 이전에 7,000불을 달성할 것으로 보이는데 멀지 않은 미래에 중국의 민주화 가능성을 보는 것이다.

중장기적으로 볼 때 한반도의 통일과 동북아의 UNION 시대도 결코 꿈이 아닌 것으로 보고 있다.

문제는 우리의 선택이다. 협력적 자주국방에 전적으로 동감하면서, 방위에 충분한 군사력을 조기확보 해야 한다는 것이다. 통일시대에 갖게 될 군사력을 지금부터 투자해야 그때 필요한 군사력을 가질 수 있다. 언제 우리가 독도에서 일본과 싸울지 모르며, 백두산을 놓고 중국과 전쟁을 하지 않을 것이라고 누가 장담할 수 있겠는가.

적은 예산을 가지고 북한에 대해 대비하고 앞으로 미래에 사용하게 될 방위에 필요한 군사력에 집중적으로 투자해서 첨단 정예화를 해야 한다.

미래지향적 한·미동맹의 발전은 안보상황이 어떻게 변화되더라도 그 중요성은 변화되지 않는다.

정영태(통일연구원 선임연구위원)

국가안보가 본질적으로 방위적인 것이라 한다면 안보문제는 위협이라는 현실적 문제를 제기함으로써 그 의미를 지니게 된다. 위협을 얼마나 객관화할 수 있느냐의 문제는 안보의 공감대 형성을 좌우하게 된다. 위협이 잠재적이든 현재적이든 그것에 관련된 사항이 국가안보논리 체계상 핵심적인 역할을 담당한다는 사실을 배제할 수 없다. 안보논리상 또 다른 하나는 발견되었거나 거론되고 있는 위협에 대처하여 무엇을 보전시켜야 할 것인가 하는 국가안보의 객체적 측면이다. 위협이 제기된다고 하는 사실은 그 위협이 겨냥하고 있는 요체가 있다는 뜻이다. 일반적으로 주권국가들은 대부분 위협의 발생을 감지하게 되면 그것이 목표로 하는 대상을 정확하게 파악하고 국가의 방위활동을 하게 된다. 이와 같이 국가안보의 객체적 측면은 현실적 위협론과 더불어 해당국가의 안보개념 형성에 있어서 기본토대가 될만한 것이다. 위협과 안보 대상은 실제로 '누구'에 의해서 간파되고 인식되어야 비로소 여기에 관련된 제반행위가 실시될 수 있다. 그 '누구'를 파악하는 것이 곧 국가안보의 주체적 측면을 이해하는 것이다. 이러한 안보의 주체는 국가 유형별로 국민일반이 될 수도 있고 정부 또는 일인 통치자가 될 수도 있을 것이다. 이와 같이 국가안보의 이론적 기본체계는 3가지 측면 즉 안보행위자(주체), 안보대상(객체), 그리고 위협 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

한국의 경우 이러한 안보의 기본 논리구조 내용이 약간씩 변화를 겪어온 것으로 보인다. 그 중에서도 위협의 내용에 대해서 논란이 제기되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 남북간의 대화가 활성화되고 남북 교류·협력이 확대·심화됨에 따라 북한이 우리의 최대 위협세력으로 인식되어 오던 북한 주적론이 점차적으로 희석되어

가는 경향을 보이고 있다. 즉 최근 북한 주적론에 대한 논란이 제기되고 있는 것이 바로 그것이다. 일부에서는 아직까지 북한이 대남 군사적 적화통일 야욕을 조금도 버리지 않고 핵개발 등 대남 군사적 위협을 오히려 증가시키고 있다고 주장한다. 또 다른 한 편에서는 북한은 대남 군사적 적화통일 의지나 능력이 없다면서 더 이상 우리의 주적이 아니라는 점을 강조한다. 이와 같이 위협에 대한 인식이 바뀌거나 위협에 대한 의견일치가 존재하지 않을 때, 우리의 안보적 대비태세 또한 크게 달라질 수밖에 없다. 북한이 주적이 아닐 경우 우리의 한·미동맹관계에 대한 재정립의 필요성은 필수적으로 수반된다. 우리의 한·미동맹관계의 요체는 공산주의 및 북한의 위협으로부터 방어하는 것이다. 공산주의나 북한의 위협이 실제한다면 한·미동맹관계는 변함없이 유지되어야 하지만 그렇지 않다면 구태여 외세를 끌어들이어 한반도에 주둔시키면서 동맹관계를 유지할 필요가 있는지 의문을 가지지 않을 수 없다. 물론 북한 이외의 잠재적인 적에 대비하여 동맹관계를 유지할 필요도 있지만, 그것은 한·미동맹관계의 본질적인 목적이 아니다. 따라서 분명히 북한이 우리의 주적이 아니며 우리의 주요 위협세력도 아니라고 판단된다면 한·미동맹관계는 일반적인 군사협력관계 유지로도 충분할 것이다. 이렇게 볼 때, 한·미동맹관계 미래에 대한 판단은 주적 또는 주요 위협세력으로서의 북한에 대한 분명한 평가·판단에서 출발해야 할 것이다.

황병무(국방대 교수)

동아시아의 역학구도는 중장기적으로 미국 주도의 일초다강(一超多強)체제가 지속될 전망이다. 이러한 체제하에서 미국은 북한 핵프로그램의 폐기를 비롯 중국과 대만간의 정치·군사적 안정, 대량살상무기의 비확산 및 대테러전을 일본을 포함 중국, 러시아, 한국 등

의 이해와 협력을 바탕으로 추진해 나갈 것이다. 또 미국은 이라크의 내전을 가능한 한 조속히 종결하고 민주정부 수립을 위해서도 동맹국의 지원을 비롯 중국과 러시아의 이해 및 최소한 중립적 태도를 바라고 있다. 중국과 러시아는 미국의 이러한 지역현안 문제 해결의 주도에 반미연합전선의 결성에 의한 정면 도전보다는 묵인, 수용 및 제한적 협조 태도를 보이고 있다. 또 중·러 양국은 국제정치의 다극화를 추진하는데 제한적 역할만을 행사할 것이다. 일본은 중·장기적으로 미·일 동맹에 편승하여 국내적으로 안보역량을 강화하고 국제적으로 안보이익을 추구하면서 영향력 확대를 추구할 것이다.

중국은 북핵 문제의 평화적 해결에 한국은 물론 미국과도 공감대를 형성하고 6자회담의 틀 속에 북한이 나오도록 하는데 핵심적 역할을 담당했다. 최근에 중국은 6자회담 실무회의를 성사시켜 6자회담의 정례화를 위한 외교적 노력을 지속하고 있다. 또 중국 지도자들은 김정일의 중국방문을 계기로 대폭적인 경제지원과 협력을 대가로 북핵 문제의 평화적 해결에 북한이 보다 유연하고 전향적 자세를 취하도록 설득한 것으로 보인다. 중국의 북한 핵문제의 평화적 해결에 대한 적극적 노력은 최근 대만 총통선거와 관련된 독립움직임과도 연계될 수 있다. 중국은 천수이벤(陳水扁) 정부의 대만독립을 위한 헌법개정 등 정치적 움직임을 견제할 수 있는 핵심국가로 미국을 인식하고 있다. 미국과 중국은 북한 핵문제나 대만문제로 관계가 악화되거나 긴장이 조성되는 것을 바라지 않고 있다. 북한 핵문제를 계기로 한반도 문제에 대해 중국은 미국과 더불어 “공동” 영향력을 행사할 수 있는 기반을 확대하고 있다. 중국 지도부는 이러한 평화조성 활동을 ‘허핑쥬치’(평화적으로 우뚝 일어선다)라는 개념으로 합리화 시키고 있다. 결국 미·중관계의 향방은 동아시아 안정과 평화의 주요 변수이다.

북한 핵문제는 6자회담이라는 대화의 국면을 맞고 있다. 그러나 이라크 사태의 후유증, 미국의 대통령 선거, 대만문제, 북한의 일관된 ‘선 안전 보장’ 주장에 대한 지구적 태도 등으로 미루어 볼 때 6자회담에 의한 북핵 문제의 해결이 장기화 될 가능성을 배제할 수 없다. 우리는 북핵사태의 악화를 막으면서 현대화국면을 협상국면으로 전환시키는 인내의 외교를 전개해야 한다. 또 남북대화를 이러한 목적을 위해 최대한 활용해야 한다.

한국의 대미 동맹전략의 기초는 동맹의 강화 및 주한미군의 보호와 약화방지에 두어왔다. 이 점에서 한국 군사안보의 역량은 미국의 군사전략과 전력태세에 민감하다.

이는 역사적으로 1960년대 말 「닉슨 독트린」에 의한 주한 미군 감축조정시기 이후 2000년대 초까지 몇 번에 걸쳐 반복적으로 나타났다. 한국 정부의 대응은 자주국방의 강화였다. 현 정부의 ‘협력적 자주국방’이라는 개념은 한·미동맹과 자주국방의 병행발전의 추구를 의미한다. 이는 동맹을 발전시키고 대외안보협력을 능동적으로 활용하면서 북한의 전쟁도발을 억제하고, 도발시 이를 격퇴하는 데에 한국이 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력과 체제를 구비한다는 것이다. 현 정부는 한·미동맹 발전과 병행하여 임기 내에 자주국방을 실현하기 위한 기반을 구축할 것을 목표로 내걸고 있다. 이를 위해 주도적 대북 억제능력을 우선 확보하기 위해 필요전력을 건설하고 독자적 작전기획 및 군 운용능력을 확보한다는 것이다.¹⁸⁾

군사력 건설의 기본 방향은 당면위협에 대해서는 대북 전쟁 억제능력을 우선적으로 확충하고, 불특정 위협에 대해서는 잠재적 대응능력을 배양하면서 필수 소요를 장기적으로 확보해나가는 것이다.

18) 국가안보회의, 「평화변영과 국가안보」 2004, p. 41.

또 현존 주전력을 지속적으로 보완하여 군사력의 내실화를 기하고 독자적인 감시·정찰 수단을 조기에 확보해 나간다는 방침이다.

현 정부는 자주국방의 토대를 마련하기 위해 군 구조 개편과 국방개혁에 중점을 두고 있다. 국방개혁의 방향은 한·미동맹발전과 유기적으로 연계하여 군사력 건설, 조직 및 운영체계, 획득과 군수지원체계, 인사 및 교육 훈련 체계 등 제반 분야의 효율화를 추구하는데 두고 있다. 특히 군구조 개편의 기본 방향은 단기적으로는 현 조직의 효율성 제고에 중점을 두되 장기적으로는 한국군 주도의 작전수행이 가능한 군 구조와 체계를 건설한다는 것이다. 국방조직의 전문화와 문민화를 추진하고 합동참모본부의 위기관리와 작전기획능력을 향상시켜 전쟁기획 및 수행기구로서의 편성과 기능을 단계적으로 보강해 나갈 것이다.

이러한 군사변혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 첫째, 개혁 리더십의 구성형태와 리더십의 의지와 능력문제가 대두된다. 입법지원 및 조직원의 자발적 참여 등이 필요조건이다. 둘째, 한국 안보 위협 구도의 특성(남북 군사대치)상 전력의 약화와 조직의 불안정을 초래하지 않고 개혁을 추진하는 문제. 셋째, 군사변혁의 결과에 대한 조직원의 만족 및 후유증 제거 등이다. 이 모든 요소들이 잘 배합될 때 우리의 국방은 한 단계 높은 차원으로 발전하는 계기가 될 것이다. 또 한·미동맹의 미래 지향적 발전에 유의하여 미군이 맡아오던 일부 군사임무를 단계적으로 인수하고 한·미연합군사능력을 제고하며 연합지휘체제의 발전을 위한 공동연구에도 전향적 자세로 임해야 한다. 끝으로 주변국들의 국력 및 힘의 관계의 변화에 따른 이들 국가의 대외정책의 변화를 최소한 5년 주기로 평가하여 우리의 대외정책에 반영해야 한다.

유용원(조선일보 국방전문기자)

현정부의 국가안보전략과 관련해서는 NSC가 지난 3월 발간한 『평화변영과 국가안보』라는 책자가 공식적인 것이라 본다.

이 책자에 표현된 협력적 자주국방에 대한 개념을 인용해 보면 다음과 같다.

즉, '전통적으로 자주국방은 스스로의 힘으로 국방을 담당하려는 노력으로 이해돼 왔으나, 오늘날 독자적 국방만으로 국가의 생존과 국민의 안전을 완전히 보장하기는 불가능하며 동맹국과 우방의 협력이 매우 중요하다'고 언급하고 있다.

또 '참여정부는 한반도의 평화와 안정의 기반이 되는 확고한 안보태세의 확립을 위해 한·미동맹과 자주국방의 병행·발전을 추구하는 협력적 자주국방을 추진해 나갈 것, 이는 동맹을 발전시키고 대외 안보협력을 능동적으로 활용하면서 북한 전쟁도발을 억제하고, 도발시 이를 격퇴하는 데에 우리가 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력과 체제를 구비한다는 것'이라고 규정하고 있다.

이러한 주장은 한·미동맹과 자주국방을 병행·발전시키겠다는 것인데 이를 어떻게 조화시키겠다는 것인지 아직 명확한 비전과 정책이 없다는 느낌이 있다.

지난해 초부터 노무현 대통령이 '자주국방'이라는 용어를 자주 사용해왔는데 이에 대한 미국측과 국내에서의 비판과 우려가 제기되면서 '급조'된 측면은 없는가라는 생각을 한다.

협력적 자주국방이라는 것이 한·미 동맹을 축으로 한 것인데, 최근 한 여론조사에 의하면 국회 과반수 여당인 열린우리당의 17대 국회의원 당선자중 63%가 앞으로 우리나라가 가장 중점을 두어야 할 외교통상 상대국으로 미국이 아닌 중국이라는 답변을 했다. 반면

미국이라고 답한 당선자는 26%에 불과했다. 이런 점을 감안할 때 앞으로 무게중심이 미국에서 중국으로 급격히 이동할 경우 '자주국방'과 '한·미동맹'의 조화가 어느 정도 가능할 것인가에 대해 생각해 볼 필요가 있다.

다음으로 협력적 자주국방을 위해 얼마나 준비가 되어있고 또 어떻게 해야 되는가에 대해 살펴보고자 한다. 이 문제에 앞서 주한 미군 문제에 대해 먼저 논의하고자 한다. 전세계 미군의 재편추진에 따라 주한미군에도 큰 변화가 예상된다. 감축문제는 아직 한·미간에 공식적으로 거론되지 않았다고 하지만 가까운 시일내 거론될 가능성이 높다.

미국은 지난해 4월 JSA경비책임, 대화력전 수행본부, 해상침투 특작부대 저지 등 10개 특정임무를 2006년까지 한국군에 이양한다는 입장을 밝혔고, 한국은 미국측과 협의 끝에 대화력전 수행본부와 JSA경비책임 등 2개 임무를 제외하고 2006년까지 이양받기로 조정을 했다. 그러나 이런 임무를 이양받기 위해서는 정보감시능력이나 여러가지 전력증강을 할 필요가 있는데 과연 여건은 어떠한가에 대해 생각해 보지 않을 수 없다.

이 부분에 대해 굉장히 회의적이다. 국방부가 자주국방을 위해 향후 10여년간 GDP 대비 3.5%의 예산이 필요하다고 했는데 금년에도 0.1% 증액된 2.8% 수준에 그쳤다. 내년도 예산은 더 어려워 3% 수준은 거의 불가능할 것으로 예상된다.

결국 '협력적 자주국방' 실현을 위해선 첨단무기 전력증강이 필요하지만 예산문제 등으로 많은 어려움이 있다. 자주국방의 상징적 존재인 공중조기경보통제기(E-X) 사업도 1조 8000억원정도 필요한데 올해는 착수금만 반영한 수준이다. 기존의 공군 예산으로 사실상 실현불가능하다.

또한 각종 신형 무기도입 사업이 시작단계의 예산만 확보하고 있다. 지금의 예산규모와 군 운용 시스템, 특히 지금처럼 인건비 등 군 운용 유지비가 지나치게 높은 상황에서 자주국방 기반조성 전력 증강이 실현될 수 있을 것인가에 대해 의문을 가진다.

김경웅(전 남북회담대표)

남북관계를 개선하고 평화로 가는 길은 우리의 일방적인 노력만으로 열리지 않는다. 북측의 호응과 협조가 있어야 한다. 그리고 남북 사이에 각종 합의를 만드는 일도 필요하지만, 그 합의를 꼭 실천하는 일이 더욱 중요하다. 이런 점에서 남북한 관계의 변화를 보는 눈은 보다 냉철해져야 하겠다. 일시적인 남북 대화의 진전이나 좌절에 일희일비해서는 안 되겠다. 남북한 관계는 원래 우여곡절의 연속이다. 북한의 핵개발 문제로 전쟁 일보직전('94. 6)까지 갔다가, 남북 정상회담이 합의되기도 하는 것이 현실 아닌가. 금강산 관광선이 다니는 바다 속으로는 북한의 잠수정이 나타날 수도 있다. 이 엄연한 남북한 관계의 현실을 직시하고 하나하나 타개해 나가야 한다.

우리의 대북정책에서 '보다 많은 접촉과 보다 많은 대화, 보다 많은 협력'을 정책 기조의 하나로 삼고 있는 것은 가치 있는 일이다. 여기에 빈틈없는 안보태세와 한·미 연합방위체제를 통한 「평화 지키기」(peace keeping)는 물론, 남북화해와 교류·협력으로 정치·군사적 신뢰를 쌓아가는 평화 프로세스인 「평화 만들기」(peace making)를 병행하는 것이 중요하리라고 본다.

평화변영정책은 대북 화해협력정책의 계승·발전을 표방하고 있다. 남북의 지속적인 화해 상태를 평화체제로 제도화해 나가고, 협력관계는 공동번영으로 발전시켜 가겠다는 구상이다. 이 정책은 또 북한 핵문제 사례에서 보듯이 민족 내부 및 국제적 성격을 감안, 남

북관계의 차원을 넘어 동북아 지역까지 외연을 확대하고 있다.

아직까지는 정책의 성과를 논의하는 것이 성급할 수도 있겠다. 그렇지만 남북관계는 계속 탄력을 받는 상황 속에서 2003년도에 모두 38회의 회담이 열려 합의서 20건, 공동보도문 10건을 만들어 냈다. 올해는 4월말 현재 10회 회담에 합의서 4건, 공동보도문 4건을 배출해냈다. 이렇게 남북대화가 활성화되고 관계 개선이 지속되면서 안보에도 도움이 되는 방향으로 나타나고 있다. 2000년 정상회담 이후 지금까지 남북 사이의 불상사가 3건(DMZ 총격 사건 2건, 서해교전 1건)이라는 사실에서 조심스럽긴 하나 과거에 비해 남북관계의 활성화가 안보에 기여한다는 추론을 해볼 수도 있겠다.

우리의 대북정책은 확고한 원칙과 탄력있는 정책적 운용 태세를 겸비하는 데서 추동력을 더해야 한다. 당사자 모두에게 만족을 주는 완벽한 정책이란 없겠지만, 최선의 접근은 가능할 것이다. 이를 위해 몇 가지 구상을 가다듬는 계기가 되었으면 한다.

첫째, 대북정책의 목표와 원칙, 추진기조가 당장의 통일보다는 평화공존과 남북한 관계를 개선하는데 역점을 두게 된 것은 정세 인식과 대북관이 보다 현실적으로 바뀐 데서 비롯되었다고 볼 수 있다. 바꿔 말해 대북정책은 분단상태를 평화롭게 관리하고, 남북한 관계를 평화통일의 초석으로 삼을 만큼 수준을 높이는데 초점을 맞춰야 한다. 이런 식의 접근은 우리의 경제구조상 필요하고, 대북문제가 긴장과 분쟁으로 악순환을 거듭해 국가 안정이 영향 받지 않도록 하기 위해서도 필요하다. 여기에 남북한이 주도하고 국제사회가 함께 참여하거나 지원·보장해주는 ‘한민족 공영 네트워크’ 또는 ‘동북아 평화 네트워크’를 적극 만들어가는 방안을 고려해보면 어떨까 한다. 해외동포까지 참여하는 한민족 문화권의 구축, 지역내 다자간 안보포럼이나 한반도 평화지원기구의 창설 구상들도 세부내용으로

포함될 수 있을 것이다.

둘째, 대북정책은 북한체제가 사회주의 체제 비교론의 범주에서도 이미 실패했음을 인정하나, 붕괴보다는 존속을 전제로 하여 추진되고 있다는 점이다. 그러니까 대북정책은 북한체제의 와해론에 입각한 것이 아닌, 안정된 변화론을 토대로 해서 실사구시적인 대북접근과 정책개발을 지속성 있게 모색해야 할 것이다. 이는 국제사회가 이념 대립보다 실리 위주의 관계로 전환되고 사안에 따라 국가간 전략적 파트너십을 이루며, 주변 관련국들이 한반도 현상유지를 추구하는 측면에도 부합되는 정책 방향이라고 할 수 있겠다. 다른 한편으로 대북정책은 북한의 변화를 염두에 두면서 남북한 문제를 근본적이며 포괄적으로 해결해가는 장기 구상 역시 마련하지 않으면 안 되리라고 본다. 대북정책이 이 장기적인 정책 구도와 맞물려 돌아가야 함은 물론이다. 남북한 경제공동체를 건설하자는 제의(2000. 1. 3), 베를린 선언(2000. 3. 10)과 같은 정책방향이 이 범주에 속한다고 할 수 있다. 앞으로 상황변화에 따라서는 남북한, 러시아, 중국을 관통하여 유럽으로 연결되는 도로·철도망 구축, 시베리아 가스관 연결 등 천연자원의 공동활용과 제3국 시장 공동진출을 비롯, 북한 판 ‘마셜 플랜’ 같은 계획도 논의될만 하다고 본다.

셋째, 대북정책은 튼튼한 안보를 전제로 하여 화해·교류협력과 평화변영을 적극 추진한다는 「양 날개 정책」임에도 불구하고, 북한이 그에 호응해오지 않으면서 도발자세를 버리지 않는다면 어떻게 하겠는가 하는 점이다. 이 문제는 먼저 대북정책의 원칙들과 결부하여 접근할 필요가 있다. 즉 ‘무력도발 불용’ 원칙이나 핵개발 불용방침 등은 긴밀한 한·미 연합방위력으로 대처하되, 사전 예방에 주력하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 북한의 무력도발 정도에 따른 정밀한 농도 측정과 배경을 면밀히 파악, 대응 수준에 대한 구체적

이고 단계적인 시스템을 구축해야한다. 다음으로 '흡수통일 배제' 원칙은 어디까지나 우리의 선의와 정책 의지를 보여주는 것이지, 북한이 변화를 하지 않아서 스스로 체제가 흔들릴 가능성 자체를 막을 수 있는 게 아니다. 그것은 북한 자신의 몫이다. 대북정책은 북한의 급작스런 붕괴를 원하지 않고 행동으로 추구하지 않을 뿐, 북한 체제의 동요나 와해를 본질적으로 방지할 수 있는 방패 자체는 아니라는 사실을 북한 당국이 유의할 필요가 있다. 한반도에서 평화가 아닌 분쟁의 악순환은 북한에게 고립과 체제 불안정을 가중시키리라는 사실도 잘 주지되어야 하겠다.

일반토론(청중)

Q) 조성태 전 국방부장관님께 질문을 드린다. 지금 군개혁을 요구하는 목소리가 매우 높다. 전 국방부 장관의 입장에서 볼 때 국방비가 올바르게 전력증강에 투입되었는다고 생각하는가.

A) 국방부 장관을 하면 전력도 유지해야 하고 전력도 증강해야 하는 문제가 있다. 군인력을 줄여 국방의 정예화로 갈려면 그 부분에 어려움이 있다. 그래서 점진적으로 해보려고 했는데 큰 저항과 정치적인 부담이 있었다. 그럼에도 불구하고 어차피 겪어야 할 진통이라고 본다. 중요한 것은 시기적으로 남북 군사적 대치 상태가 안정상태에 들어가기 전에 우리 군의 구조를 근본적으로 흔드는 것은 문제가 있다고 본다. 결국 그러한 시기가 되기까지 국방비를 우선 전력증강을 할 수 있도록 국가에서 뒷받침해 주는 방법밖에 없다고 생각한다. 현 정부가 전력증강을 약속했으니 기대를 가지고 지켜보고자 한다.