

이 없어 미국의 판단에 따라 전쟁이 일어나고 거기에 한국이 병참기지화 될 수 있다는 비판을 살 수 있다.⁹⁾ 동 협정은 방위조약에 근거하고 작전계획 5027의 시차별 부대전개목록에 따른 지원을 목적으로 하고 있다. 최근 일본의 유사법제 통과도와 관련된 내용을 담고 있어 유사시 한미일 3국의 '전쟁공조'도 가능하다는 비판적 전망도 낳고 있다.¹⁰⁾

지난 봄 미국의 이라크 침략에 대한 한국의 파병 결정은 현정부에 대한 국민들의 기대를 저버린 처사라는 비판을 받은 바 있다. 국회의 의결을 거쳐 결정된 이 조치는 그러나 위헌 논란을 초래하였다. 당시 정부가 내세운 국의 우선론은 지금 그 실체를 찾아볼 수 없고, 동맹 '정신'에 따른 파병은 미국의 일방적인 주한미군 재배치 결정에서 보듯이 그 빛이 바래고 있다. 이라크 파병 결정은 방어적 목적의 무력행사, 남한에 한정된 적용 범위를 규정한 방위조약과는 무관한 정치적 판단을 법적으로 합리화한 것에 불과하다. 그렇기 때문에 정부는 파병의 근거를 방위조약이 아니라 동맹 '정신'에 의한 것이라는 신조어를 만들어내기도 하였다.

한미상호방위조약의 문제점은 첫째, 무력공격에 대한 정의가 없다는 점이다. 동 조약은 무력행사의 발동 요건을 '외부로부터의 무력침공'에 대한 방어적 목적에 한정하고 있어 내전이나 쿠데타 등 국내정치적 격변에 대한, 혹은 공격적 목적을 위한 무력사용은 제외하고 있다고 해석된다. 그러나 여기서 '외부로부터의 무력침공'에 대한 구체적인 정의가 없어 자의적 판단 가능성이 있다. 이에 비해, 미일조약에는 조약의 적용 범위가 일본과 극동지역으로 한정하고 있고(전문), 일본정부는 극동을 필리핀 이북과 일본 및 그 주변지역으로 간주하고 있다.¹¹⁾ 또 미비조약에서도 외

9) 동 협정 제1조 가항은 "전시지원"이라 함은 위기, 적대행위 또는 전쟁시 대한민국이 미합중국 군대의 접수, 이동과 지속을 위하여 제공하는 군사 및 민간 자원과 지원을 말하며, 이들의 제공은 당사국간에 체결된 지원협정, 약정 또는 계획에 규정될 수 있다"라고 명시하고 있다. 또 제2조 가항에서는 "미합중국은 위기, 적대행위 또는 전쟁의 경우에 한반도에 미합중국 군대를 증원할 계획을 유지하고, 주요장비와 기타 전쟁지속자산을 동북아시아에 미리 배치한다"고 명시하고 있다.

10) 일본국회는 지난 6월 6일 한일정상회담 직전 무력공격사태대처법, 개정 자위대법, 개정 국가안전보장회의법 등을 통과시켜 전시에 대비한 자위대의 역할, 민간시설 접수 등에 관한 법적 근거를 마련하였다.

11) 최근 들어 일본은 주변을 지리적 의미가 아니라 상황적 의미로 간주하고 있다.

부로부터의 무력공격을 태평양 관할 도서지역, 태평양에서의 군대 및 선박, 항공기 등에 대한 공격(5조)으로 정한 바 있다.¹²⁾ 한편, 한미상호방위조약 제2조에서는 무력공격에 대한 판단이나 대응 조치 강구가 일국 단독으로도 가능하게 되어있다. 그리고 동 조약에서는 무력행사를 유엔 안전보장이사회에 보고할 것을 명시하지 않고 있다.¹³⁾ 이런 문제점 때문에 동 조약의 적용범위를 둘러싸고 논란이 발생하고 있다. 즉, 동 조약의 적용범위가 남한으로 한정되느냐 아니면 태평양지역으로 보는 것이 타당한가 하는 논쟁이 그것이다. 전자의 입장에서는 조약 전문과 제3조에서 언급되고 있는 '태평양지역'은 위협발생의 소재를 말하는 것이며, 조약 체결 당시 특정 위협세력(북한)을 우회하여 표현한 것이라고 보는 것이 타당하다고 주장한다. 이와 관련하여, 한미합의의사록(1954. 11. 27)을 보면 미국의 한국 방위 역할이 제한적이며 그것은 미국이 분단질서의 현상유지를 선호하고 있음을 보여주고 있다.¹⁴⁾ 후자의 입장에 설 경우, 한미 양국은 남한만이 아니라 태평양에서 일방이 침략을 받을 경우에도 공동방위를 협의할 필요가 있다. 이럴 경우 괌이나 오키나와의 미군 기지가 공격을 받을 경우에도 한국은 전쟁에 참여할 가능성이 높다. 그러나 어느 경우에도 '외부로부터의 무력침공'에 대한 구체적인 정의가 없는 상태에서, 무력침공에 의한 판단과 그에 대한 '적절한 수단'을 당사국 중 일방이 할 수 있게 되어있어 미국의 판단에 따른 태평양지역에서의 전쟁에 한국이 휘말릴 우려가 있다는 문제를 안고 있다.

둘째, 한미상호방위조약에서는 미군의 주둔 목적과 활동 범위가 구체적으로 명시되어 있지 않은데, 이는 한국 방어를 넘어선 미국의 군사행동에 한국이 참여할 우려를 불러일으키고 있다. 실제 미국은 탈냉전 이후 일극적 패권체제를 유지 강화하고 그 과정에서 북한 등을 겨냥한 동맹국간 군사공조에 한국의 참여를 독려하고 있다.

12) 미비방위조약은 1951년 체결되어 1991년 효력을 상실하였고 현재는 방문국지위협정으로 대체되었다. 미국과 대만간의 상호방위조약 제6조에서도 "영토" 및 "영역"이라 함은 중화민국에 대해서는 대만 및 쑹호제도를 말하며, 미국에 대해서는 그 관할 하에 있는 서태평양제도를 말한다"고 규정하고 있다.

13) 미일, 미비 조약에는 이런 규정이 포함되어 있다.

14) 관련 조문. "대한민국에 대한 도발에 의하지 않은 침공이 있을 경우에는 미국의 헌법절차에 의거하여 침략자에 대한 그 군사력을 사용한다." 이 조항은 미국이 북한의 남침뿐 아니라 남한의 북침에 대해서도 억제역할을 할 것임을 말해주고 있다.

근래에 들어 미국은 '반테러전쟁'을 수행하고 미사일방어망(MD) 계획과 대량살상무기방지구상(PSI) 등을 추진하면서 한국의 동참을 여러 방법으로 요구하고 있다. 한미 방위조약과 달리, 미일방위조약에서는 주일미군의 목적이 기지사용에서의 계약관계와 함께 명시되어 있다: "일본의 안전과 극동에 있어서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여하기 위하여 미합중국은 그의 육군, 공군 및 해군에 의한 일본 국내의 시설 및 구역의 사용권을 허여받는다." (6조) 이에 비해 한미 방위조약 제4조는 미군의 주둔이 상호주의적 원칙이 아니라 사실상 미국의 목적에 따라 일방적으로 이루어질 수 있게 되어 있는 독소조항이다. 그리고 주한미군의 시설 및 구역 이용에 대하여 구체적으로 명시하지 않은 채 전토기지(全土基地) 주둔을 허용하고 있다. 미일조약에서는 미군의 시설 및 구역 사용이 별도의 협정으로 규율된다고 명시하고 있다. 그러나 이에 대한 미군 주둔을 수평적 계약관계로 전환시키는 것이 가능할지는 의문이다. 왜냐하면 한국군에 대한 작전지휘권이 한국군이 갖지 못한 상태에서 군사훈련을 포함한 주한미군의 한국 시설 및 구역 사용에 대한 통제가 불가능하기 때문이다.

셋째, 군사주권의 문제이다. 1994년 12월 1일부로 소위 평시 작전통제권이 한국군으로 이관되어 부분적으로 군사주권을 확보한 것처럼 보였다. 그러나 그 발단은 대등한 동맹관계 발전을 위해 한국이 먼저 요구한 것이 아니라 미국의 동아시아 군사전략 변화에 따라 진행된 것이다.¹⁵⁾ 그보다 더 중요한 것은 작전통제권을 평시, 전시로 구분할 수 있는지의 문제이다. 실제로 한국군으로 환수된 평시 작전통제권은 지극히 명목적이다. 한국군은 평시 작전통제권 환수로 평시 부대이동, 경계임무, 초계활동, 합동전술훈련, 군사대비태세 강화 등 부대 운영에 관한 제반 권한이 한국군 합참의장에 귀속되었지만, 한미 연합사령관은 전쟁수행에 필수적인 권한과 책임을 평시부터 계속 부여받고 있다. 구체적으로 전시작전계획의 수립, 한미 연합군사훈련의 주관, 조기경보·전략 및 전투정보 제공을 위한 연합군사정보의 관리가 그

15) 평시 작전통제권 이양은 1990년 2월 한미 국방장관회담에서 미국측에서 제의하였으나 한국은 즉각 응하지 않았다. 이후 양국은 1991년 11월 한미 안보연례협의회에서 미국의 동아시아전략구상(EASI) 2단계 기간중(1993-95년)에 전환하기로 합의하고, 1992년 10월 평시 작전통제권을 1994년말 이전에 전환하기로 하였다. 조남풍, "한미군사동맹체제에 관한 연구: 구조변화와 발전방안 모색," 동국대학교 대학원 박사학위 논문(1998. 7), p. 148.

것이다. 또 한미연합사령관은 전쟁 발발 가능성이 높아질 경우 한미 양국군에 대한 경계태세의 수준을 최종적으로 결심하는 권한도 갖고 있다.¹⁶⁾ 말하자면, 한국군의 평시 작전통제권 환수로 부분적이거나 군사주권을 회복하고 대등한 동맹관계를 나아갈 수 있게 되었다는 평가는 사실과 거리가 먼 주장에 불과하다.

작전통제권을 미국에 넘겨준 1954년의 한미합의의사록을 보면 미국이 한국의 군사주권은 물론 민족통일에 관한 미국의 간섭을 열어놓고 있다.¹⁷⁾ 또 동 조약 제3조 및 그 양해사항에 따르면 우리나라 영토 범위에 대한 결정권이 미국에 있다.¹⁸⁾ 이렇게 볼 때, 앞서 동 조약이 무력공격에 대한 정의가 없다는 지적은 미국의 판단에 따라 한국이 추종할 수밖에 없다는 점을 조약상에 명기하지 않은 것뿐이라고 볼 수도 있다.

한편, 2003년 들어 미국은 주한미군의 재편계획을 공식화하는 가운데 한미상호방위조약의 개정 필요성을 언급한 바 있다.¹⁹⁾ 미국은 부시정부 등장 이후 해외주둔 미군기지를 기동화, 첨단화, 경량화 등의 방향으로 재편하고 있으며, 9.11 테러 이후 이를 가속하고 있다.²⁰⁾ 주한미군의 재편 방침 역시 이런 맥락에서 추진되고 있

16) 조남풍, 위 논문, p. 66. 이상의 내용은 평시 작전통제권 환수 이후 한국측 합의의장이 연합군사령관에 위임한 사항(CODA: Combined Delegated Authority)에 따른 것이다. 이는 1994년 한미 양군사당국의 합의에 따라 한미 군사위원회가 연합사에 하달한 '전략지시 2호'를 근거로 하고 있다. 국방부, 『국방백서 1996-1997』, 국방부, 1996. p. 113.

17) 합의의사록 한국측 정책사항 1항에는 "한국은 국제연합을 통한 가능한 노력을 포함하는 국토통일을 위한 노력에 있어서 미국과 협조한다"고 규정하고 있다.

18) 동 조약 제3조와 관련한 양해사항은 "이 조약의 어떤 경우에도 대한민국의 행정적 관리하에 합법적으로 존치하기로 된 것과 미 합중국에 의해 결정된 영역에 대한 무력 공격의 경우를 제외하고는 미 합중국이 대한민국에 대하여 원조를 제공할 의무를 지우는 것으로 해석되어서는 안된다"고 명시하고 있다.

19) 리언 J. 라포트 주한미군사령관(한미연합사령관)은 지난 2월 20일 한국국방연구원(KIDA)과 미 헤리티지재단, 한미교류협회가 공동 주최한 '한반도에서의 도전과 한미 동반자 관계' 세미나에서의 기조연설을 통해, 주한미군사령관으로서 처음으로 한미 연합사 지휘체계, 배치, 전력구조와 함께 방위조약의 재검토 필요성을 밝혔다. 「조선일보」, 2003. 2. 20.

20) 이에 대한 미 행정부와 싱크탱크의 대표적인 논의는 The Department of Defense,

으며 이 과정에서 미국은 한국의 국력 신장 및 반미감정을 배경으로 이를 '올 초 들어 공론화 한 것으로 판단된다. 이에 따라 미국은 한국에 국방비 증액 및 휴전선 방어임무의 이양을 추진하면서 한강 이북의 주한미군의 후방 배치 및 일부 감축을 추진하고 있다. 또 미국은 한국에 아태지역에서의 안보위협에 공동대처하기를 희망하고 있는 것으로 알려지고 있다. 라포트 사령관의 방위조약 개정 언급은 이런 상황을 배경으로 나온 것으로 분석된다. 요컨대, 미국은 한국의 국력신장 및 남북 화해협력을 한반도에서의 긴장완화로 발전시키는 것보다는 대북 억지력을 한국에 넘기는 동시에 한미간 동맹관계를 아태지역으로 확대하는데 관심이 있는 것이다.

이와 같은 현실을 안고 등장한 현 노무현정부는 '자주국방' 혹은 '대등한 한미관계'를 천명하고 있지만, 그것이 가능할 수 있는 토대를 형성하는 데에는 소홀히 하고 있다는 비판을 받고 있다. 노무현정부는 한미정상회담, '미래 한미동맹 정책구상' 등 미국과의 일련의 협의를 통해 '동맹의 현대화'에 합의함으로써 미제 무기의 도입으로 '자주국방'을 추구하고 있고, 정상회담에서 합의한 '포괄적 동반자관계'는 사실상 미국의 초국가적 위협에 대응하는 외교안보정책에 대한 지지와 동참으로 나타나고 있다. 한국의 국방부 고위인사는 '자주국방'을 '독자국방'과 구별하면서 전자가 미국과의 동맹관계를 바탕으로 한국의 방위역할을 높이는 것이라고 설명한 바 있다.²¹⁾ 그러나 한미정상회담 직후 방한 윌포워츠 미 국방성 부장관은 한국에 공개적으로 국방비 증액을 요구한 바 있고, 그것은 2002년 FX기종 결정과정에서 보는 바와 같이 미제무기의 도입으로 이어질 것은 명약관화한 일이다.

이상에서 보는 바와 같이 종속적이고 분쟁에 쉽사리 간여할 수 있는 현행 한미동맹 관계가 개선되지 않은 상태에서 추진되는 한미 동맹관계의 변화는 기존의 문제점을 심화시키고 한국이 남북간 긴장완화는 고사하고 지역분쟁에 휘말릴 수 있다는 우려를 낳고 있다. 현정부가 한미 동맹관계의 근거인 상호방위조약을 수평적 양국관계와 한반도 평화체제 수립의 방향에 맞게 개정하지 않는 이상, 정부의 '평화변영정책'은 하나의 구두선에 그칠 것이라는 비판도 여기에서 나오고 있다.

Quadrennial. Defense Review Report. September 30, 2003; Zalmay Khalilzad. et. al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*, RAND, 2001을 참조.

21) 국방부 차영구 정책실장의 발언, 2003. 8. 1, YTN 방송.

3. 한반도 평화체제 수립의 과제

이상 정전체제와 한미동맹관계에 대한 문제의식을 바탕으로 한반도 평화체제의 수립과 동맹관계의 개선 방향을 생각해보자. 먼저, 한반도 평화체제 구상은 정전체제의 동요를 그 복원이 아니라 발전적 해체의 전기로 삼자는 전제에 근거하고 있다. 그러나 평화체제 구상은 단지 정전체제의 실태만이 아니라 시대적 요청이자 그럴 수 있는 조건이 부상하고 있다는 점도 배경으로 하고 있다. 한반도 평화체제가 시대적 요청이라는 데에는 재론의 여지가 없을 것이나, 탈냉전기에 들어 정부와 시민 사회 양측에서 한반도 평화체제 수립에 대한 관심과 대안 모색이 증대되어온 점을 지적할 필요가 있다. 또 2000년 이후 남북관계는 비록 경제·문화적 측면이 중심이 되고 있지만 교류협력을 지속하면서 적어도 정치적·심리적 측면에서는 남북간 불신과 긴장이 완화되고 있다. 물론 앞서 지적한 바와 같이, 정전체제의 구성 요소와 관련 여건의 변화 양상 모두가 평화체제의 수립에 긍정적이지만 않은 것도 사실이다. 그리고 남북관계 역시 평화체제 수립과 관련하여 핵심이 되는 군사적 신뢰구축은 아직 구체화되지 못하고 있다. 여기에는 북핵사태와 북한의 비밀스런 군사정책도 문제이지만 미국의 공세적 대북정책 및 한미 군사동맹의 강화도 영향을 미치고 있음을 부인할 수 없다.

그럼에도 불구하고 북핵사태의 상호주의적 해결과 남북 교류협력의 발전이 이루어진다면 한반도 평화체제는 당위성에서 현실성으로 전환될 수 있다. 이에 대비하여 평화체제의 내용과 수립 절차, 전제조건 등에 관하여 국내적 합의와 관련국들간 협의가 활발하게 진행되어야 할 것이다.

첫째, 평화체제의 내용은 무엇보다 이를 담보하는 국제법적 효력을 발휘할 문서를 도출하는 것이 중요하다. 정전체제와 마찬가지로 평화체제도 단지 특정 명시적 합의만을 의미하지 않지만, 적대관계를 유지해온 관련 당사국들이 그것을 청산하여 평화를 회복하고 우호협력을 증진할 수 있는 의무사항 및 그 이행에 관한 공동 약속이 제일 중요하다는 점을 부인할 수 없다. 이와 관련한 방안으로는 평화협정, 불가침조약, 관련국 정상간 평화선언, 적대국간 국교정상화 등이 있을 수 있으나 여기서는 가장 많이 거론되는 평화협정의 내용과 수립 절차를 중심으로 생각해보고자 한다.

현재까지 정전체제의 주 당사국인 남·북한과 미국은 평화협정의 내용보다는 주로 당사자 문제를 둘러싸고 입장 대립을 보여왔다. 그러나 사실 그보다 중요한 것은 협정의 내용이다. 물론 협정의 참여 당사자가 협정 내용에 다소간 영향을 미치겠지만 대체로 다음과 같은 내용들이 기본이 되어야 할 것이다.

- 남북한 특수관계의 인정
- 정전상태의 종식 및 평화 회복
- 통일 3원칙 재확인
- 한반도 비핵지대화
- 비무장지대의 평화지대화
- 불가침 의무 및 군사분계선의 확대(육상, 해상, 공중)
- 남북간 및 남북한 각국간의 기존 합의 및 조약 존중
- 우발적 충돌 해결 및 군사적 신뢰구축 방안 마련

앞서 지적한 바와 같이 북한은 그동안 평화협정의 내용을 불가침에 한정하여 그것을 미국과 맺는 것에 관심을 집중해왔다. 반면, 남한은 先남북한 군사적 신뢰구축, 後남북 평화협정 체결을 주장해왔다. 그러나 평화협정의 내용을 위와 같이 상정할 경우 남북한의 입장 차이는 배타적인 것이 아니라 협정의 이행과정에서 수렴될 수 있을 것이다. 여기서 주목할 것은 군사적 신뢰구축을 평화협정의 전단계가 아니라 그 내용으로 포함시키고 있다는 점이다. 이는 관련 당사국이 군사적 신뢰구축을 이행하도록 하는 구속력을 높여주고 그것을 평화협정의 정착, 즉 평화체제의 수립으로 발전시킨다는 의미를 갖고 있다.

둘째, 관련 당사국간 이와 같은 내용의 평화협정과 함께 묵시적인 행위규범으로서 상호신뢰와 공동의 관습을 형성하기 위하여 다방면의 교류협력도 활성화되어야 할 것이다. 여기에는 당국과 민간 양차원에서 경제·문화적 교류의 활성화, 인도주의적 지원, 그리고 이질성에 대한 존중과 공동 관심사에 대한 공동 추진 등이 포함될 것이다. 이를 추진하는 방법에는 정부간, 민간, 정부와 민간, 주변국 및 국제지구의 지원 등이 필요에 따라 적절하게 배합될 필요가 있다. 이런 과정 속에서 평화체제를 향한 행위규범과 상호신뢰가 관련국 정부와 민간 양차원에서 명시적·묵시적으로 형성될 수 있다. 특히, 북핵사태에서 보는 바와 같이 관련 국가간 대립이 지속되는 가운데 민간외교, 공공외교와 다자적 접근이 활성화될 필요가 있다. 여기서

군사안보문제에서 민간외교의 역할을 강조하는 것은 안보개념의 재정의를 바탕으로²²⁾ 정부간 외교를 감시할 뿐만 아니라 평화 실현에 상호보완적인 역할이 있음을 의미한다.

둘째, 그러나 이런 평화체제의 내용이 중요하다고 하더라도 이에 합의하고 이행할 당사자 문제를 합의하는 것이 현실적으로 우선시되고 있다. 한국과 미국은 북한의 일관된 북미 평화협정(혹은 불가침조약) 체결 주장을 일축하고 남북 평화협정을 주장하고 있다. 이에 관한 국제법적 근거는 정전협정의 당사자가 평화협정의 당사자와 일치할 필요는 없다, 혹은 정전협정 서명자와 당사자는 구분된다는 것이다. 반면, 북한은 소위 '실질적 당사자'론에 입각하여 미국과 쌍무적인 협정 체결을 주장하고 있는데,²³⁾ 탈냉전 이후 그 제안이 시기별로 변화해온 것은 해당 시기 안보위협을 타개하고 미국과의 대화 채널 확보를 겨냥한 것으로 분석할 수 있다. 그러나 이와 같은 입장 대립은 각기 자국의 이해에 따라 당사자문제를 협소하게 파악하고 있음을 말해준다. 평화협정 당사자를 둘러싼 이들 3국의 대립은 역설적으로 3국 모두 당사자임을 말해준다.

평화협정의 당사자는 적게는 남한과 북한 그리고 미국, 크게는 이들 3국과 중국, 그리고 한국과 미국을 제외하고 유엔군으로 참여한 14개국과 유엔 등이 될 수 있다. 따라서 평화협정 체결 당사자는 적어도 남북한과 미국, 3국이 된다. 그 이유는 정전협정 서명국과 정전체제의 실질적 당사자에 이들 3국이 관여되기 때문이다. 그런데 남북한은 일반적인 국가 대 국가의 관계가 아닌 특수관계이고 남북기본합의서를 통해 불가침선언을 했으므로 이를 양국 정상회담에서의 평화선언이나 국회의 비준이 있으면 효력을 발휘하게 된다.²⁴⁾ 이렇게 되면 북한의 남북한 불가침선언, 북

22) 국가중심의 위로부터의 안보개념으로부터 인간중심의 아래로부터의 안보개념으로의 발전을 말한다. 인간안보의 견지에서 국가의 역할은 "모든 개인은 안전하게 살 권리가 있고 모든 국가는 이를 지킬 의무가 있다"는 말로 요약된다. 이에 대해서는 Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission in Global Governance*, Oxford University Press, 1995의 Ch. 3 "Promoting Security"를 참조. 번역본은 하영선 편, 『21세기 평화학』, 풀빛, 2002, 317-340쪽.

23) 북한의 북미 평화협정안에 대한 비판적 검토는 백진현, "한반도 평화체제 구축방안: 정전협정의 대체를 중심으로," 서울국제법연구원 주최 '한반도 평화체제 구축과 한미 동맹관계 발전방향' 토론회(2003. 6. 30) 자료집, 5-7쪽 참조.

미 평화협정 체결 주장과 결과적으로 같아 보인다. 북한은 이런 주장을 통해 미국으로부터 체제의 안전보장을 획득하고 남한을 소외시켜 통일논의에 대한 주도권과 체제 경쟁을 다시 시도할 가능성이 있다. 더욱 큰 문제는 남북 불가침선언, 북미 평화협정 구도는 북한 스스로 일관되게 강조해온 한반도문제의 '자주적' 해결의 길을 멀어지게 할 수도 있다는 점이다. 이런 점에서 평화협정은 남북한과 미국 3자가 함께 체결하거나, 아니면 남북한의 평화선언과 북미 불가침조약 혹은 관계정상화를 동시에 추진하는 것이 현실적이라고 할 수 있다.

셋째, 평화협정 체결이 한반도 평화체제 수립의 중요한 문제라고 하더라도 그를 위한 전제조건을 형성하는 것이 단기적으로는 더 중요하다. 여기에는 남북한 자체의 내부적 과제, 남북관계 차원의 과제, 남북한의 대외관계 등 세 가지 차원에서 해결될 문제들이 남아있다. 먼저, 남북한 자체의 내부적 과제는 무엇보다 상대방을 적대시하는 법·제도와 의식을 제거하고 그것을 화해와 공존의 남북관계로 전환하는 작업이 필요하다. 상대방을 적이나 타도의 대상으로 설정하고 있는 남한의 헌법 제3조와 국가보안법, 그리고 북한의 노동당 규약과 헌법 제9조의 개폐, 그리고 휴전선 부근에 밀집된 남북한의 군사력 감축이 그 대표적인 과제이다. 그리고 이산가족 상봉과 경제협력, 인도주의적 지원 등 남북한 민간교류를 보다 자유롭게 하여 아래로부터 상호불신과 적대감을 해소하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 둘째, 남북관계 차원에서는 현재 진행되고 있는 남북 교류협력 사업을 제도화할 뿐만 아니라 각종 당국간 정치회담을 정례화하고 남북 정상간 핫라인을 설치하여 우발적 충돌 방지와 공동관심사에 대한 상호협력을 증진시켜야 할 것이다. 그러나 평화체제 수립과 관련하여 남북간에 가장 중요한 것은 군사분야에서의 신뢰구축을 적극 추진하는 것이다. 2000년 남북정상회담 이후 남북은 경제·문화 분야에서는 비교적 활발한 교류협력이 진행되고 있으나 군사분야에서는 일회성 국방장관급회담과 경의선·동해선 복원 등과 관련한 실무접촉에 그치고 있다. 여기서 한국과 미국은 북한에 남한과의 군사적 신뢰구축과 군축 노력 없이는 국제적 고립과 군사적 위협이 지속될 뿐만 아니라 평화체제 구축이 요원하다는 점을 인식시킬 필요가 있다. 같은 맥락에서 북한도 북핵사태를 논의하는 다자회담에 한국의 참여가 자신에게도 불리한 것이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다.²⁵⁾ 마지막으로, 평화체제 수립과 관련한 남

24) 북한은 최고인민회의에서 남북기본합의서를 비준한 바 있다.

북한의 대외관계는 1980년대 후반 시작된 주변국들의 남북한 교차승인 구도의 완성으로 수렴된다고 보겠다. 노태우정부가 추진한 북방정책은 남북한 교차승인을 통해 적대적 남북관계를 공존의 방향으로 전환시키고 이를 바탕으로 평화체제의 길을 여는데 있었다. 당시 이것이 완성되지 못한 것은 북한의 핵개발 문제와 일본인 납치문제 등이 장애가 되었으나, 그 이전에 미국과 일본의 대북 관계개선 의지와 그에 대한 한국정부의 지지 의사가 확실했는지에 대해서는 긍정하기 어렵다. 북한은 현재 한미·미일 간에 진행되고 있는 반테러 협력, 미사일방어망 구축 노력 등 3국 간 군사동맹관계의 강화를 위협의 시각으로 파악하고 있다.

이상과 같은 한반도 평화체제 수립을 위한 전제조건들은 현재 북핵문제로 인해 현실화되지 못하고 있다. 북핵문제의 본질은 탈냉전기 국제관계에서 경합하고 있는 두가지 행동양식 즉, 국가주권 원리와 초국가적 규범의 충돌을 배경하고 있다. 체제 안보와 핵포기의 선후를 둘러싼 북미간 대립은 이 두 행동양식의 대립을 대변하고 있다. 북한은 '자주권'을 앞세워 핵 포기 요구에 반발하고 있으며 그에 앞서 체제의 안전보장을 요구하고 있고, 반면에 미국은 비확산규범의 절대주의적 적용을 강조하며 북한에 先핵포기를 요구하고 있다. 그런데 이 두 행동양식 중 어느 하나가 오늘날 보편적인 지위를 획득하여 다른 하나를 무시할 수 있는지는 의문이다. 따라서 이 둘은 제로섬게임이 아니라 협력게임, 선후의 문제가 아니라 상호성의 문제로 파악하는 것이 타당할 것이다. 이렇게 본다면 제네바합의 '개선'을 명분으로 한 부시행정부의 대북 핵정책은 초국적 규범을 일방적으로 관철하려는 강압외교라고 말할 수 있고, 2002년 10월 이후 북한이 전개하는 일련의 분할식 '연성'벼랑끝 외교는 미국의 압박에 대응하는 반작용의 성격을 갖는다.²⁶⁾ 현 북핵사태가 한반도

25) 북한은 제11차 남북장관급회담(7. 9-12, 서울)에서 남북대화에서 처음으로 핵문제를 논의해 공동보도문에서 "핵문제를 적절한 대화의 방법을 통해 평화적으로 해결해 나가기로 하였다." 이는 북한이 6자회담을 수용하는데 남한의 일정한 역할이 있었음을 말해준다.

26) 벼랑끝외교란 일방이 타방을 위협하거나 의도적으로 위기를 조성하여 상대방의 양보를 유도하는 외교술의 하나이다. 이때 경성 벼랑끝외교는 주어진 상황을 타파하는 강경행동을 말하고, 연성 벼랑끝외교는 상황을 더 이상 악화하지 않는 가운데 취하는 위협적 행동을 말한다. 서보혁, "벼랑끝외교의 작동방식과 효과," 『아세아연구』 제46권 1호(2003), 161-162쪽.

평화체제 수립에 어떤 영향을 미칠지는 단정하기 어려우나 제네바합의 정신인 상호 주의를 복원하여 국가주권과 비확산규범의 일괄타결 및 동시이행을 추구하는 것이 타당성과 현실성 그리고 평화적 해결 원칙 모두를 만족시킬 수 있을 것이다.²⁷⁾

4. 한미동맹의 개혁

냉전시대 한미동맹은 양국간 현격간 국력 차이를 바탕으로 한국은 미국으로부터 안전을 보장받는 대신 미국에 자율권을 일부 허용하는 비대칭적 동맹이었다. 또 이 시기 한미동맹은 강력한 위협세력에 대항하여 미국에 의존한 일종의 편승동맹으로 파악할 수 있다.²⁸⁾ 그러나 1980년대 이후 한국의 경제력 신장과 민주화, 그리고 위협세력이 약화됨에 따라 이와 같은 동맹관계에 변화를 요구받고 있다. 이는 한미동맹의 '응집성'이 동요하고 있음을 의미한다. 여기에 방위비 분담 및 SOFA 등에서 보는 바와 같이 동맹의 '형평성' 문제가 동시에 제기되고 있다.²⁹⁾ 이런 점을 고려할 때 한국에서 이때부터 최근까지 한미동맹관계의 근본적 변화를 요구하는 여론이 등장하고 있는 것은 결코 우연이 아니다. 물론 여기서 국가와 사회 간에 합의가 아니라 균열이 발생하고 있는 것이 사실이다.

한국과 미국은 올해 들어 잇달은 정치적·군사적 협의를 통해 동맹관계를 강화하기로 합의하고 구체적으로 첨단무기 도입, 국방비 증액, 주한미군 재배치, 합동군사훈련 등을 추진하고 있다. 한미 양국은 이것이 정전협정 위반이라는 북한의 주장을 일축하고 상호방위조약에 근거한 양국간의 문제라고 반박하고 있다.³⁰⁾ 그렇다면

27) 미국의 선행포기 주장과 달리 북한은 양국 입장의 동시 타결을 위한 조건 조성에 주력하고 있다. 북한이 다자회담을 수용한 일차적 배경도 이점이다. 「조선중앙통신」, 2003. 8. 1.

28) 김우상, 「신한국전략: 동북아시아 국제관계」, 나남출판, 1998, 37-40쪽 참조.

29) 이민룡, "한미동맹의 이론과 현실," 우암평화연구원 편, 「정치적 현실주의의 역사와 이론」, 화평사, 2003, 400-410, 419-424쪽.

방위조약은 한반도 평화체제와 무관하거나, 나아가 장애가 되고 있다는 것인가? 한미 양국은 동맹 50주년을 맞이하고 있지만 양국관계의 발전과 국제질서의 변화에도 불구하고 불평등하고 냉전적인 요소를 유지한 채 오늘에 이르고 있다. 따라서 이 조약은 대응한 동맹관계와 한반도 평화체제 구축의 방향으로 개정될 필요가 있고 그런 시점에 이르렀다고 하겠다. 구체적으로 동 조약은 호혜평등성, 평화지향성, 미래지향성의 원칙에 입각하여 개정되어야 할 것이다. 이런 관점에서 여기서는 앞에서 지적한 동 조약의 문제점을 바탕으로 개정 내용을 제시해보고자 한다.

첫째, 동 조약에는 조약의 성격과 방향에 대한 언급이 구체적으로 명시돼 있지 않고 '외부로부터의 무력공격'에 대한 집단방위이라는 군사적 대응을 단순히 언급하고 있을 뿐이다. 동 조약은 체결 시점과 상황을 고려할 때 분단의 현상유지와 미국의 대한방위 공약을 초점을 두었고, 이후 사회주의 북방삼각관계에 대응하는 한미일 3국 동맹체제의 한축으로 작용하였다. 다시 말해 동 조약은 안정적 냉전체제의 유지를 위한 것으로서, 한반도의 평화체제 수립과 남북통일을 지향한다는 언급이 없었던 것은 당연한 소치인지도 모른다. 그러나 작금의 시대적 추세에서 동 조약은 시대착오적인 것이 분명해지고 있다. 따라서 동 조약은 전문에 ①한반도에서의 냉전 종식과 평화체제 구축, ②동북아시아에서의 군사적 대결 해소 및 공동번영 추구, ③국제연합의 목적과 원칙 준수 등을 명시하는 방향으로 개정될 필요가 있다. 그리고 조약 첫 번째 조항에서 조약의 시행의 원칙으로 상호 주권 존중, 내정 불간섭, 호혜평등의 원칙 등을 명시하여 동 조약이 양국간 대등한 관계에서 상호 이익을 증진할 것임을 밝힐 필요가 있다. 이에 대해 한미관계가 국력상 비대칭적인 관계이기 때문에 위와 같은 내용이 비현실적이라는 지적이 있을 수 있지만, 1990년대 이후 한국의 방위분담금의 증대와 민주화와 양국의 '포괄적 동방자관계' 지향 등을 감안할 때 무리한 것으로 볼 수 없을 것이다. 그리고 동 조약이 한반도 평화통일과 군비축소를 지지하고 남북 사이에 맺어진 합의를 존중한다는 점을 밝혀, 동 조약이 남북 교류협력과 통일을 저해하는 방향으로 작용하지 않도록 하여야 할 것이다.

둘째, '외부로부터의 무력공격'에 대한 모호함과 일방적 군사행동의 가능성, 그리고 군사력 행사 범위의 자의적 판단 가능성 등에 대하여 다음과 같이 개정되어야 할 것이다. ①외부로부터의 무력공격은 정전협정에 규정된 군사분계선 이남과 대한민

30) 국제법적으로는 한미상호방위조약이 정전협정과 배치된다는 지적이 있다. '한미군사동맹의 비판적 고찰과 대안모색을 위한 토론회'에서 최철영 교수의 지적(2003. 7. 29).

국이 지금까지 관할해온 구역에 대한 침략과 전쟁행위로 한정하고, ②선제공격을 반대하고 평화적 분쟁해결을 추구하되, 군사행동의 경우 상호합의와 각자의 헌법 절차에 따르고, ③무력행사의 범위와 관련하여 군사분계선 이남과 대한민국이 지금까지 관할해온 구역을 넘어선 지역에 한정한다. 이상과 같은 개정을 통해 한미 군사동맹이 평화수호와 평화적 분쟁 해결을 위해 노력하며 군사력이 쌍방의 합의에 따라 신중하게 사용되도록 하여야 할 것이다.

셋째, 남한에 있어서 미군의 전토기지 주병권(駐兵權)에 대한 한국의 통제권 확보와 미군의 주둔 및 시설 사용에 대한 평등한 계약관계가 수립될 필요가 있다. 이에 대한 개정방향은 ①미군의 주둔 및 시설 사용이 그 목적에 있어서 한국의 안전과 한반도 평화에 있으며, ②이를 전제로 미군의 시설 및 구역 사용권이 한국정부에 의해 허가받으며, ③미군의 시설 및 구역 사용, 병력 및 무기체계의 반입·배치·이동·반출, 군사연습 및 작전에 대해서는 대한민국 정부와 사전에 합의해야 함을 명시해야 할 것이다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이, 전시 작전통제권이 한미 연합사령관(미군)에 있는 한 미군의 주둔 및 시설·구역에 관한 사용권 통제는 극히 미약할 것이 명백하고, 주한미군의 범죄도 줄어들지 않을 것이다. 따라서 한미 동맹관계가 호혜평등한 방향으로 나아가는데 있어서 전시 작전통제권의 환수는 필수적이며, 하위협정이 주한미군지위협정(SOFA)도 대폭 개정되어야 할 것이다.³¹⁾

마지막으로, 동 조약이 무기한 유효한 것으로 되어 있는 것도 유효기간을 예컨대, 10년으로 한정하여 갱신이나 연장 혹은 종료를 판단할 수 있도록 할 필요가 있다. 이는 무기한 유효보다는 양국간 필요와 국제정세 변화에 능동적으로 대응하고 양국간 호혜평등성을 기하는데 상대적으로 효율적이라고 판단되기 때문이다. 말하자면 한미상호방위조약이 시대적 추세에 부응하고 양국간 이익 증진에 효율적으로 작용하기 위해서는 연성조약으로 변화될 필요가 있다.(표1 참조)

31) 한미 양국은 지난 5월 30일 SOFA 합동위원회 특별회의를 통해 '훈련안전조치합의서'와 '미군 반환/공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서' 등 SOFA 개선사항을 발표하였다. 그러나 이는 법적 구속력이 없는 합의사항에 불과하고 개선내용도 실질적인 해결에 미흡하며, 특히 재판권 등에 있어 SOFA 개정이 있어야 한다는 비판을 받고 있다. 같은 날, 여중생 범대위 논평. <http://usacrime.or.kr>(검색일 2003. 8. 3)

미국은 1990년대 이후 국제질서의 변화에 새로운 위협양상에 대처하기 위하여 전력, 작전, 운용 등에 걸쳐 군사혁신을 단행하고 있다. 최근 주한미군의 재조정과 한국정부에 대한 첨단무기 도입 및 국방비 증액 요구도 압도적 군사력 우위를 바탕으로 동아시아에서의 패권을 유지하고 초국가적 위협요소에 공동으로 대응하자는 취지에서 추진되고 있다. 물론 한국이 이에 대한 필요에 따라 동참할 수 부분도 없지 않을 것이다. 그러나 그것이 한반도 평화체제 수립에 필요한 남북한 군사적 신뢰구축 및 군축에 북한을 이끌어내고 동북아 안보협력 구도를 형성하는데 역기능 할 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 그리고 그 과정에서 '동맹의 현대화'가 자칫 동맹의 위계화로 전락할 가능성도 경계할 문제이다.³²⁾

한반도의 평화체제를 수립하고 한미동맹관계를 평화지향적이고 호혜평등하게 발전시키는데 있어서 동북아 국제관계는 단지 외적 환경이 아니라 중요한 변수로 작용할 것이다. 이는 최근 북핵사태의 평화적 해결을 위한 외교적 방안으로 다자적 접근이 적극 시도되고 있는 것에서도 알 수 있다. 그러나 동북아의 안보상황은 유럽과 달리 다자안보기구가 부재한 것에 알 수 있듯이 지역협력의 기반이 부족한 것이 사실이고, 세계적 차원의 냉전 해체 이후에도 역내 군비경쟁은 줄어들지 않고 있다.³³⁾ 이런 가운데 동북아 다자안보협력 구도 형성을 위한 다양한 방안이 제시되고 있다. 그러나 이에 대해 관련 국가들은 소극적인 입장에 머물러 있으며, 학계나 싱크탱크에서 나오는 제안들은 미국의 역할을 인정하느냐, 양국간 접근과 다자적 접근의 관계 등을 둘러싸고 쟁점을 형성하고 있다.³⁴⁾ 다른 한편, 즉각적인 다자안보

32) 이와 관련해 최근 '미래 한미동맹 정책구상'에 대한 정부의 입장과 비판적인 시각은 국방부 정책기획국, "한반도·세계평화 구축" 한미 원원전략, 「국방일보」, 2003. 8. 7; 평화와 통일을 여는 사람들 외, "제28차 국방부 앞 평화군축 집회 요구서한," 2003. 7. 22을 참조. www.jatong.org/data1.htm (검색일 2003. 8. 5)

33) 한국전략문제연구소, 「동북아 전략균형」, 2002; The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review* 2003, 2003.

34) 예를 들어 Kuan-Hsing Chen, "Anti-Communism and the Culture of Pro-Americanism," 한국전쟁 정전 50주년 국제평화 학술심포지움 '정전체제를 넘어 평화체제로'(2003. 7. 25) 발표문; Ralph A. Cossa, "Bilateralism versus Multilateralism: An American Perspective," *The Korean Journal of Defense Analysis*, VIII-2 (Winter 1996), pp. 7-27.

기구 형성의 현실성을 고려하여 문제영역(issue)을 기반으로 다자안보를 모색하는 제안도 제시되고 있다.³⁵⁾ 이런 논의들에서 나타나는 공통점은 동북아 다자안보 구도를 형성하는데 남북한의 역할을 주요 변수로 부각시키지 않고 있다는 점이다. 이런 지적이 외부적 요소의 역할을 무시하는 폐쇄적 민족주의를 인정하는 것이 아님은 물론이다. 다만, 한반도 주변 국가들이 분단상황의 타파보다는 현상유지를 더 선호한다는 현실을 고려할 때 한반도 긴장완화의 기본동력은 남북한의 신뢰구축과 군축에 있음을 강조하고자 한다. 이런 점에서 북한의 평화협정론과 남한의 자주국 방론은 그 방향이 잘못된 것이라고 할 수 있다. 또 지역균형자로서의 주한미군의 위상 변경이나 비군사적 이슈를 둘러싼 협력안보 등 한미간에 모색되고 있는 지역 동맹 논의 역시 미국의 이해를 중심으로 하고 있고 관련 국가들의 동의 혹은 참여를 배제하고 있다는 점에서 문제점을 안고 있다. 오히려 한국은 북핵사태 해결을 위한 확대 다자회담에서 한반도 비핵지대화는 물론 평화체제 구축의 기틀을 마련하는데 적극적으로 노력하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 동북아 비핵지대화와 역내의 군사적 신뢰구축을 형성해나가는 과정에서 동북아 다자안보구도를 도모하여야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 이런 전망을 현실화하는데 있어서 민간차원의 역내 평화네트워크를 형성하여 관련국 정부의 노력을 독려하고 합의사항의 이행을 촉진하는 역할을 할 수 있다는 점이다.

35) Tae-Am Ohm, "Toward a New Phase of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: Limited Multilateralism or Issue-Based Regionalism," *The Korean Journal of Defense Analysis*, IX-2 (Winter 1997), pp. 137-164.

표1. 한미상호방위조약 개정안

현행 조약	개정안
전문) 본 조약의 당사국은 모든 국민과 모든 정부와 평화적으로 생활하고자 하는 희망을 재인식하며 또한 태평양지역에 있어서의 평화기구를 공고히 할 것을 희망하고 당사국 중 어느 일방이 태평양지역에 있어서 고립하여 있다는 환각을 어떠한 잠재적 침략자도 가지지 않도록 외부로부터의 무력공격에 대하여 그들 자신을 방위하고자 하는 공통의 결의를 공공연히 또한 정식으로 선언할 것을 희망하고 또한 태평양지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장 조직이 발생될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망하여 다음과 같이 합의한다.	전문) 대한민국과 미합중국은 한반도에서 냉전의 완전한 종식과 평화체제를 구축하며, 동북아시아에서 군사적 대결을 해소하고 공동번영을 추구하고, 국제연합의 목적과 원칙 준수를 확인하고 아래와 같이 합의한다.
제1조) 당사국은 관련될지도 모르는 어떠한 국제적 분쟁이나 국제적 평화와 안전과 정의를 위태롭게 하지 않는 방법으로 평화적 수단에 의하여 해결하고 또한 국제관계에 있어서 국제연합의 목적이나 당사국이 국제연합에 대하여 부담한 의무에 배치되는 방법으로 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼갈 것을 약속한다.	제1조) 쌍방은 상호 주권 존중과 내정 불간섭, 호혜평등의 원칙에 기초하여 우호협력을 촉진한다.
제2조) 당사국중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하고 강화시킬 것이며 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의 하에 취할 것이다.	제2조) 쌍방은 한반도 평화통일과 군비축소를 위해 적극 노력한다. 쌍방은 이와 같은 취지에서 교류협력과 평화통일에 관한 남북사이의 제반 합의를 존중한다.
제3조) 각 당사국은 타당사국의 행정지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타당사국의 행정지배하에 있는 들어갔다 인정하는 금후의 영토에 있어서, 타당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통된 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동할 것을 선언한다.	제3조) 쌍방은 모든 침략전쟁을 반대하며, 관련될지도 모르는 어떤 분쟁에 대해서도 국제연합의 현장에 따라 평화적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다. 쌍방은 어느 일방에 대한 외부로부터의 명백하고 일방적인 침략전쟁이 발생하지 않는 한 무력으로 위협하거나 무력행사를 하지 않는다.

현행 조약	개정안
	제4조) 쌍방은 어느 일방에 대한 침략 또는 무력공격이 발생할 경우 서로 협의하며, 상호 합의와 각자의 헌법적 절차에 따라 행동한다. 단, "어느 일방에 대한 침략 또는 무력공격"이라 함은 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선 이남과 대한민국이 지금까지 관할해 온 구역에 대한 침략 또는 무력공격을 말한다.
	제5조) 쌍방은 외부로부터의 명백하고 일방적인 침략전쟁으로 인하여 무력행사를 하게 될 경우에도 방어적 목적에 한정한다.
제4조) 상호합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여하고 미합중국은 이를 수락한다.	제6조) 대한민국은 대한민국의 안전과 한반도 평화를 위해 상호 합의에 따라 미합중국의 군대가 대한민국 내의 시설 및 구역의 사용을 허락할 수 있다. 전 기한 시설 및 구역의 사용과 병력 및 무기체계의 변입·배치·이동·반출, 군사연습 및 작전에 대해서는 대한민국 정부와 사전에 합의해야 한다.
제5조) 본 조약은 대한민국과 미합중국에 의하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 비준되어야 하며, 그 비준서가 양국에 의하여 워싱턴에서 교환되었을 때 효력을 발생한다.	제7조) 본 조약은 쌍방 각국의 헌법상의 절차에 따라 비준되며, 그 비준서가 양국에 의해 서울과 워싱턴에서 교환되었을 때 효력을 발생한다. 본 조약은 2000년 1월 1일, 한글본과 영어본으로 각각 작성되며, 두 원문은 동등한 효력을 갖는다.
제6조) 본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 일년 후에 본 조약을 중지시킬 수 있다.	제8조) 본 조약은 10년간 유효하다. 일방이 다른 일방에 조약의 폐기를 통보하면 조약은 1년 후에 종료된다. 단, 쌍방은 본 조약의 발전 방향에 관해 논의하며 합의에 따라 유효기간을 연장할 수 있다.
	부칙: 본 조약에 위배되는 한미간 하위 협정들은 본 조약의 내용에 부합되게 모두 개폐한다.

* 출처: 정세진, 한미상호방위조약의 개정안 발표와 그 배경, 『한미군사동맹의 비판적 고찰과 대안모색을 위한 토론회』 (2003. 7. 29), 73-74쪽을 부분 수정. 36)

36) 이 개정안은 일부 평화통일운동 활동가와 학자들이 2003년 상반기 동안의 학습과 토론의 결과 제출된 것이며, 여기에 필자도 참여하였다. 처음 개정안에서 유효기간은 3년으로 되어있었으나, 역사적으로 존재한 동맹의 평균 수명과 개정 협상에 소요되는 시간을 고려해 10년으로 하였다.

5. 맺음말

한반도 평화체제 구축과 한미동맹이 법리적·정치적으로 구별될 수 있을지 몰라도 그 주체와 내용에 있어서 긴밀한 관련성을 갖고 있음을 부인할 수 없다. 예를 들어 한미동맹을 강화하는 차원에서 주한미군의 재배치와 군사력 증강이 추진된다고 하더라도, 그것은 남북한 신뢰구축과 북미 적대관계 청산에 직접적인 영향을 미친다는 점은 의문의 여지가 없다.

그동안 한반도 평화체제의 구축방안과 관련하여 남북한과 미국은 당사자문제와 함께 접근에 있어서도 점진적 접근과 포괄적 접근으로 이견을 보여 왔다. 그 결과 현재 진행되고 있는 남북한 교류협력과 신뢰회복 과정에서 군사분야는 제외된 채, 북한은 미국으로부터의 안전보장을 추구하고 남한은 미국과의 동맹 강화를 추구하고 있다. 이런 현상은 미국이 냉전시대의 방위조약에 의거하여 분단질서를 유지한 채 추진하는 동아시아 패권의 소용돌이에 남북한이 포획될 우려를 던져주고 있다. 우리는 이라크 파병과 북핵사태를 둘러싸고 한국과 미국의 상황인식과 국가이익 그리고 접근방법이 다르다는 점을 확인한 바 있다. 동맹은 참여국의 상이한 이해를 전제한 가운데 공동의 이익을 추구하는 지속적인 협력과정을 말한다. 따라서 한반도 평화체제 구축과 관련하여 한국과 미국은 상호 이해의 공통점과 차이점을 인정한 가운데 공동이익을 추구하는 것이 합리적이다. 이런 점에서 방위조약이 시대착오적이라면 새로운 방향으로 조약이 전면 개정되어야 할 것이다.

한반도 평화체제 수립과 관련하여 남북한은 현재 진행하고 있는 화해협력을 군사분야로 확대하여 그 과정에서 민족의 이니셔티브를 확보하여야 한다. 이는 평화체제 구축에 있어서 국제적 지지와 보장을 배제한다는 의미가 아니라 그동안 경도되어 있던 남북한의 역할과 국제적 역할간의 균형을 회복한다는 걸 말한다. 이를 위해 남북 국방장관급회담을 정례화하고 이를 군사적 신뢰구축의 기반으로 삼아야 할 것이다. 물론 이 과정에서 유엔사령부를 통한 미국의 개입이 예상되지만 유엔사령부의 임무는 남북한 군사적 신뢰구축과 무관함을 확인할 필요가 있다. 군사적 신뢰구축 방안에는 전통적인 접근과 함께 경의선·동해선 복원 및 임진강 수행방지 합의에서 보는 바와 같이 경제적 필요를 매개하여 접근하는 것도 북한의 동참을 이끌어 내는데 유익할 수 있다. 다른 한편, 남북한의 군사적 신뢰구축이 정전체제 50년 동

안 나타나지 않은 것은 위에서 말한 남북한의 상이한 접근방법과 미국의 역할에 대한 상이한 인식에 연유하고 있다. 따라서 남북한의 점진적·포괄적 신뢰구축 방법은 병행 추진될 필요가 있으며, 여기에 남북한 정상외 정치·군사적 결단이 요구된다고 할 것이다. 그러나 이를 추동하는 힘은 남북간 지속적인 교류협력, 특히 남한 민간 진영의 남북화해 및 평화군축운동임을 재확인하고자 한다. 또한 한반도의 평화체제 구축이 동북아 평화체제 형성에 중요한 기폭제가 된다는 점에서 남북한의 군사적 신뢰구축과 군축이 갖는 의미는 새롭게 조명되어야 할 것이다. 이런 점에서 북핵사태 해결을 위한 다자회담은 북한의 핵개발 포기외 안전보장을 동시행하는 방향으로 전개되어야 하며 이 과정을 통해 남북한은 상호 군사적 신뢰구축을, 모든 참여국들은 동북아 다자안보의 기초를 쌓아나가야 할 것이다.

한미동맹관계는 이제 군사적 측면은 물론 경제·사회문화 등 제반 영역으로 확대되고 있다. 또 최근에는 그 무대가 양국관계 수준에 머무르지 않고 반테러전, 평화유지 등 국제무대로 확대되고 있다. 우리는 이런 변화를 동맹관계에서 한국의 지위상승과 한반도 평화체제 구축을 위한 지렛대로 삼아야 할 것이다. 이를 위해서는 한미 동맹관계의 모체라고 할 수 있는 방위조약의 전면개정을 통해 양국관계를 호혜평등 관계에 기초하여 평화지향적이고 미래지향적으로 발전시켜야 할 것이다. 이 과정에서 안보개념의 재정의와 함께 행위자로서 정부와 시민사회의 관계도 배타적인 것이 아니라 상호보완적인 관계로 발전되어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 평화운동의 연대가 우선되어야 할 것이다.

새로운 시대의 낯은 안보 개념, 한미동맹과 자주국방¹⁾

정욱식 평화네트워크 대표

1. 문제제기

노무현 대통령의 취임을 눈앞에 둔 2월 중순 대통령직 인수위원회의 통일/외교/안보 분과 자문위원 자격²⁾으로 평화변영 정책 초안을 봤을 때, 필자는 깜짝 놀라지 않을 수 없었다. 평화변영 정책 3단계에 가서야 '운용적 군비통제 추진'이라는 말이 들어가 있었기 때문이다. 나는 이를 당연히 정부의 '단순' 실수라고 판단해 통일부 관계자에게 고칠 것을 주문했지만, 그 관계자의 답변에 머리를 한대 맞은 느낌을 받았다. "대통령께서 워낙 자주국방 의지가 강해서 군비통제를 평화변영정책의 마지막 단계인 평화체제 구축 부분에 넣었다"는 것이다. 운용적 군비통제(Operational Arms Control)³⁾는 말 그대로 군사적 신뢰구축, 공격적 군사력 배치

1) 이 글은 본 평화학술대회 발표를 위해 급히 쓴 초고입니다. 출판을 위해 수정/보완할 것을 약속드립니다.

2) 참고로 필자는 2003년 3월 중순에 노무현 정부의 이라크 전 파병 방침에 대한 항의의 뜻으로 자문위원을 사퇴했다.

3) 반면에, 구조적 군비통제(Structural Arms Control)는 무기 및 병력 감축과 같이 군

제한, 특정 군사 행위 금지, 완충 지역 설정 등 '군사력의 운용'을 통제하겠다는 것으로, 한마디로 노무현 정부는 평화체제 구축 단계에서도 군축을 하지 않겠다는 것과 다름없다. '잘못돼도 한참 잘못됐다'는 생각으로 나름대로 '군축없는' 자주국방 비전에 문제제기를 했지만 소용이 없었다.

실제로 노무현 정부는 출범이후 자주국방을 안보분야의 화두로 삼고 이를 위한 대대적인 군비증강을 추진하고 있는 실정이다. '우리 힘으로 우리나라를 지키겠다'는 생각이야 자연스러운 일이겠지만, 박정희 정권 이후 처음으로 자주국방이 정부 차원에서 공공연히 거론되고 있는 것은 분명 주목해야할 현상이다.

동시에 2003년으로 한미동맹이 50주년을 맞이하면서 한국과 미국 양국 정부는 주한미군 재배치를 비롯한 동맹관계 재조정에 박차를 가하고 있다. 노무현 정부는 "언제까지나 안보를 미국에 의존할 수 없다"며, 한미동맹 재조정을 기회로 삼아 자주국방 역량을 강화하겠다는 의욕을 피력하고 있지만, 이는 무지의 반영 내지, 자주국방을 내세워 국방비 증액 및 한미동맹 재조정을 합리화하려는 정치적 의도를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 해석은 정부가 내세우는 "자주국방 비전"과 "미래를 지향하는 한미동맹 재조정"이라는 '추상' 뒤에 감춰진 '구체'를 하나하나 들춰 내보면 결코 지나친 것이 아니라는 것을 알 수 있다.

이 글은 바로 이러한 문제점을 지적하고자 하는 취지에서 작성된 것이다. 특히 흔히 일컬어지는 것처럼 한반도가 중대한 전환기의 시대로 진입하고 있음에도 불구하고, 노무현 정부가 도전과 기회의 본질을 제대로 파악하지 못하고 있는 것은 대단히 유감스럽고도 안타까운 일이 아닐 수 없다. 새로운 질서가 형성되는 시점에 그 질서에 어떻게 적응·대응하느냐는 노무현 정부 임기 5년을 훌쩍 뛰어넘어 지나간 미래를 좌우할 수밖에 없기 때문이다. 즉, 한반도를 중심으로 한 새로운 동북아 질서 형성기에 잘못 적응·대응했다가는 19세기말-20세기 초에 그랬듯이 미래의 세대에게까지 감당하기 힘든 부담을 전가할 수 있다는 것이다.

이러한 점에서 집권 초기에 있는 노무현 정부의 안보정책을 감시·비판하고 새로운 정책 대안을 제시해야 하는 시민사회의 역할 역시 아무리 강조해도 지나치지 않다. 아무리 외교·안보 분야가 고도의 전문성과 기밀 유지를 요하는, 그래서 전통적으

사력의 규모와 구조 등 병력과 무기체계를 통제하여 군사력의 불균형을 시정하고 공세적 전력구조를 제거함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하려는 군비통제 형태이다.

로 정부가 독점해온 '고위 정치(high politics)'의 영역이라고 하더라도, 정부의 안일함과 무능함은 상당 부분 시민사회의 역량 및 개입 의지의 부족을 반영하기 마련이다. 외교·안보 분야에서도 시민사회가 시민들의 '집합, 혹은 일반 의지(collective or general will)'를 창출하는 것과 동시에 구체적인 정책 대안을 만들어, 정부와의 의사소통 및 정책결정과정에서의 영향력 투입 공간을 만들어내지 못하면, 외교·안보 영역은 영원한 '비민주주의의 섬(island of non-democracy)'으로 남을 수밖에 없다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 21세기 들어서 오히려 더 강조되고 있는 '한미동맹 강화'와 '자주국방' 사이의 상호관계와 그 퇴행성을 집중적으로 분석하면서, 탈냉전 및 한국의 국력 신장, 남북한 화해협력, 동북아 중심 국가 등으로 대표될 수 있는 '새로운 시대'에 진정으로 걸맞은 안보전략을 제시해보고자 한다.

2. 노무현 정부의 자주국방론, 무엇이 문제인가?

'한미동맹 재조정'과 '자주국방 비전'으로 상징되는 노무현 정부의 안보정책은 기본적으로 연합방위체제의 골격을 유지하되 군사동맹관계에 있어서 한국군의 역할을 강화시키겠다는 것을 골자로 한다. 특히 노무현 대통령이 2003년 8월 15일 광복 58주년 기념 연설에서 연설 내용의 대부분을 자주국방의 필요성에 할애한 것은 현 정부의 자주국방에 대한 의지를 여실히 보여주기도 했다. 노무현 대통령은 이 연설을 통해 "언제까지나 안보를 주한미군에 의존할 수는 없다"며, 10년 이내에 자주국방 역량을 구축하겠다고 선언했다. 이는 마치 국군의 날 기념 연설을 방불케 한 내용이라고 할 수 있다. 중대한 분수령을 맞고 있는 남북관계, 핵문제를 둘러싼 북미간의 대결, 주한미군 재배치를 비롯한 한미동맹 재조정, 경제위기의 심화 및 이로 인한 빈곤·실업 문제의 악화, 정치·언론·사법 개혁 등 여러 가지 현안보다도 자주국방 역량 구축에 연설의 상당 부분을 할애한 것도 납득하기 어려운 일이지만, 최근 역대 대통령의 광복절 연설이 민족의 화해와 평화, 그리고 통일에 대한 의지와 방안을 천명하는 자리였다는 점을 감안할 때, 자주국방에 방점을 둔 노 대통령

의 연설은 대단히 이례적인 것이라고 할 수 있기 때문이다.

물론 광복절을 맞아 “다시는 그 치욕의 역사를 되풀이하지 않도록” 하겠다는 노 대통령의 발언처럼, 내 나라를 내 스스로 지키겠다는 의지는 최고 지도자로서 당연히 갖춰야 할 덕목이라고 할 수 있다. 그러나 노무현 정부가 내세우는 자주국방은 정치적 수사와는 반대로 미국과의 종속적인 군사관계를 고착화시킬 우려가 있을 뿐만 아니라, 경제·복지·교육 등 다른 분야의 국정목표와 평화번영정책 및 동북아 중심국가 구상과도 상당한 긴장관계를 갖고 있다는 점에서 치밀한 ‘검증’이 필요하기도 하다. 의지만 앞세운 자주국방 비전이 의도하지 않은 결과를 낳을 가능성이 충분히 있기 때문이다.

(1) 왜 이 시점에 자주국방인가?

우선 주목해야 할 점은 왜 노무현 정부가 자주국방에 대해 이처럼 강력한 의지를 갖게 되었는가의 문제이다. 이와 관련해 노 대통령의 연설을 비롯해 현 정부에서 밝힌 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 주한미군 재배치는 물론 감축이나 철수에 대비해 독자적인 방위력을 구축해야 한다는 것이고, 둘째는 세계 12위의 경제력이 말해주듯 자주국방을 할 수 있는 경제적인 힘을 일정 정도 확보했으며, 셋째는 한국군이 규모의 측면에서는 상당히 성장했지만 아직까지도 독자적인 작전 수행의 능력과 권한을 갖지 못하고 있는 현실에 대한 안타까움이다.

이러한 인식의 배경에는 “우리도 힘을 가져야 대북, 대미 관계에서 발언권을 강화할 수 있다”는 생각이 깔려 있다.⁴⁾ 즉, 군사안보 문제와 관련해 미국에는 종속되어 있고 북한으로부터는 따돌림을 당해온 현실을 타파해보겠다는 의욕을 갖고 있는 것이다. 이에 대해 국방부가 발간한 『참여정부의 국방정책』이라는 책자에서 자주국방의 의의를 “한미동맹의 변화에 능동적으로 대처하고, 남북관계도 주도적으로 발전시킬 수 있다”는 점을 들고 있다.⁵⁾ 피상적으로는 상당히 타당성을 갖고 있는 것처럼 들리지만 껍질을 벗겨보면 잘못된 인식이 상당 부분 있다는 것을 발견하게 된

4) 실제로 노무현 정부의 출범을 전후해 필자가 만난 정부의 외교·안보 관리들은 이 점에 있어서 대통령의 인식이 강하다는 말을 여러 차례 건넨 바 있다.

5) 국방부, 참여정부의 국방정책, 2003년 7월 발간, 28p.

다.

우선 노무현 정부는 자주국방을 합리화하기 위해 미국의 대(對) 한국 안보공약이 마치 약화되고 있는 것처럼 설명하고 있지만, 실상은 그렇지 않다는 것이다. 노 대통령은 자주국방 추진 배경으로 미국의 안보 전략 변화를 강조했다지만, 이는 미국의 안보전략에 대한 몰이해의 반영이다. 선제공격 전략까지 포함시킨 부시 행정부의 안보전략의 요체 가운데 하나는 동맹관계의 강화이다. 특히 중국을 염두에 둔 미국의 21세기 안보전략에서 한미, 미일동맹의 강화 노선은 클린턴 행정부 때부터 추진되어온 것으로서, 부시 행정부 들어 그 속도와 강도가 강화되고 있는 것이다.

주한미군 재배치 역시 이러한 맥락에서 추진되고 있다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 전방 배치 미군이 후방으로 이동하고 이 과정에서 일부 병력이 철수할 가능성은 높지만, 총체적인 주한미군의 군사력은 강화되고 있는 것이다. 즉, 노무현 정부의 자주국방 비전은 박정희 정권 시대와는 반대로 한미동맹이 강화되는 추세에서 나온 것이라는 점에서 정치적 수사와 정책적 현실 사이에 엄청난 괴리가 있다는 것이다. 이는 오히려 종속적인 한미동맹 체제를 고착화시킬 위험이 있다는 점에서 각별한 검증을 요하는 부분이기도 하다.

두 번째로 경제력과 군사력 사이의 문제이다. 즉, 과거와 달리 한국의 경제력이 비약적으로 성장했기 때문에, 독자적인 국방력을 갖출 수 있는 경제적 기반을 확보했다는 자신감이 자주국방을 추동하고 있는 근거가 되고 있는 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 국방부를 비롯한 노무현 정부는 마치 우리가 경제력에 비해 대단히 낮은 수준의 국방비를 지출하고 있는 것처럼 여론을 호도하고 있지만, 이는 사실과 다르다. 대표적으로 한국의 경제 규모는 세계 12위인 반면에 국방비 지출은 10위권이다. 경제규모가 커지면 국민소득에서 국방비가 차지하는 비중이 줄어드는 것은 자연스러운 현상이라는 점을 애써 외면하고 있는 것이다.

더구나 광복절 연설에서 10년 이내에 1인당 국민소득 2만달러 시대를 열겠다는 것을 비롯해 빈곤·실업·교육 등 사회복지 문제를 해결하겠다고 하면서, 소모적인 성격이 강한 국방비를 대폭 늘리겠다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 자주국방의 목표가 독자적인 대북억제력 확보에 있다면, 이미 북한보다 5배 가량 많은 국방비를 지출하고 있는 현실에 우선적으로 주목해야 한다는 것이다.

세 번째로 한국군이 규모의 성장에도 불구하고 독자적인 작전 수행 능력 및 권한을 갖고 있지 못하다는 부분이다. 이러한 대통령의 지적은 정확한 것으로서, 전시작전

권 환수까지 염두에 둔 발언이라고 할 수 있다. 그러나 노무현 정부의 자주국방 추진 현실은 주로 하드웨어 강화 차원에서 첨단무기 구매에 초점이 맞춰져 있다. 독자적인 작전 계획 수립 및 전시작전권 환수를 위해 정작 필요한 군구조 개혁에는 대단히 미온적이라는 것이다.

더구나 노 대통령은 2003년 6월 21일 충남 계룡대에서 군장성을 대상으로 한 특강에서 전시작전권 환수와 관련해 “당장 할 수 있는 것은 아니며, 임기중 될 것이라는 생각도 하지 않는다”고 밝힌 바 있다.⁶⁾ 여러 가지 여건을 고려할 때, 전시작전권의 조기 환수가 어렵다고 하더라도, 자주국방의 가장 핵심적인 요소에 대해 미리 선을 그어놓고 국방비 증액과 첨단 무기 구매로 자주국방을 하겠다는 위협하고도 안일한 발상이 담겨 있는 것이다.

기실 노무현 정부의 자주국방론이 등장하게 된 배경은 대외적인 안보환경의 변화 못지 않게 국내 정치적 요인도 많이 반영되어 있다. 핵문제를 중심으로 한 북미간의 갈등이 증폭되는 와중에 추진되어온 주한미군 재배치와 관련해 국론 분열 현상이 나타나자, 노무현 정부는 이를 자주국방론으로 정면 돌파하려고 하는 것이다. 노 대통령이 취임후 첫 광복절 연설에서 주한미군과 관련해 “한 쪽에서는 주한미군의 일부가 축소되거나 배치만 바뀌어도 나라의 안보가 위태로워진다고 재배치를 반대”하고, “일부이지만 다른 한 쪽에서는 주한미군이 나라의 자주권을 침해한다고 철수를 주장하고 있다”고 강조하면서, “국민들간에 서로 승복하지 않는 대립이 계속되지 않을까 매우 걱정된다”며 자주국방 추진 배경을 설명한 것은 이를 잘 보여 준다.

이러한 자주국방론은 진보수 양쪽의 대(對) 정부 비판을 동시에 흡수할 수 있는 ‘양날의 칼’의 속성을 갖고 있는 것이 사실이다. 논리적으로 볼 때 주한미군 재배치에 대한 보수 진영의 안보공세는 한미동맹을 유지하면서도 대폭적인 국방비 증액을 통한 대북억제력 강화라는 보수적 정책과제 설정을 통해 상당 부분 무마가 가능해진다. 반면에 종속적이고 굴욕적인 한미동맹 관계를 비판해온 진보 진영에 대해서는, 자주국방 역량 강화를 통해 미국에 대한 안보 의존도를 줄이겠다는 정치적 비전을 제시함으로써 진보 진영의 민족주의적 요구를 상당 부분 수용했다는 이미지를 전달할 수 있는 것이다.

6) 연합뉴스 2003년 6월 21일.

그러나 노무현 정부의 자주국방론이 갖고 있는 이러한 ‘양날의 칼’의 속성은 자칫 평화·안보문제에 대한 진보수 양 진영 모두의 반발을 가져올 수 있다는 점에 주목해야 한다. 노 대통령이 자주국방 추진 배경에 대해 “우리의 안보를 언제까지나 주한미군에 의존하려는 생각도 옳지 않다고 생각”한다고 밝힌 것은, 그동안 노무현 정부에 반미(反美) 혐의를 씌우려고 시도해온 보수 진영에게 정치적 공세 강화의 빌미로 작용할 수 있다. 동시에 자주국방의 정의를 ‘독자적인 대북 억제력 확보’에 두는 것은 남북화해협력 시대에 역행하는 것일 뿐만 아니라, 대규모의 국방비 증액과 미제 무기 도입을 통해 추진되는 자주국방은 국민복지를 위태롭게 한다는 진보 진영의 반발을 잉태시키고 있기도 하다. 이러한 점에서 자주국방을 전면화시키면서 안보문제에 대한 국민 통합을 꾀하겠다는 노무현 정부의 전략은 오히려 정치적 자충수가 될 가능성도 배제할 수 없다.

(2) 자주국방의 목표가 대북 억제력 확보?

자주국방이 전면에 등장한 시점보다도 더욱 중요한 문제는 그 정의와 목표이다. 이에 대해서는 국방부가 발간한 『참여정부의 국방정책』에 비교적 상세히 나와 있다. 국방부는 “우리의 자주국방은 자주적 대북 억제능력을 확보하고, 그 바탕 위에서 한미동맹과 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하는 개념이다”라고 설명하고 있다. 이를 위해 △ 독자적 군사력에서 대북 열세를 극복해 대북억제 가능한 전력을 구축하고 △ 국방개혁으로 군의 조직과 운영체제를 효율화하며 △ 이를 바탕으로 한미연합지휘체제를 발전시켜 나가는 것을 자주국방의 세 가지 요소로 삼고 있다. 특히 한미간의 역할 분담과 관련해 “한국은 대북억제에 주도적 역할을 하고 미군은 한국방위의 보조역할을 하면서 지역안정 역할을 수행하는 방향”을 제시한 것은 노무현 정부의 자주국방의 성격을 단적으로 보여주고 있다. 이러한 한미간의 역할 분담론은 주한미군 재배치를 비롯한 한미동맹 재조정 과정에 이미 반영되고 있기도 하다.

여기에서 우리는 두 가지 근본적인 의문을 던져볼 필요가 있다. 하나는 ‘과연 아직 까지도 남한이 북한보다 군사적으로 열세에 있어 독자적인 대북 억제력 확보를 달성하지 못했는가’이고, 다른 하나는 ‘향후 수십년을 좌우할 중장기적인 국방정책의

목표를 자주적인 대북 억제력 확보로 삼는 것이 과연 타당한가'의 문제이다. 이는 곧바로 '대북 억제력을 확보하기 위해 엄청난 국방비 증액이 타당한가'라는 의문으로 이어지기도 한다.

여기에서 중요한 점은 '억제력의 개념을 어떻게 정의하느냐'에 있다. 통상 국제정치학에서는 억제력의 개념을 "적이 공격이나 전쟁을 개시하지 못하게 하는 심리적 효과"로 정의하면서, 이것은 적에게 보복에 대한 두려움을 심어주고 공격이나 전쟁을 통해 달성하려는 목표가 결코 성공할 수 없으며 무력 사용시 득보다 실이 많을 것이라는 점을 주지시킴으로써 확보된다. 물론 이 때의 적은 합리적 행위자로 가정된다.⁷⁾ 필자는 '대북 억제력'도 이러한 일반적인 개념을 바탕으로 접근할 것이다. 이는 한국전쟁이후 50년동안 북한이 남침한 사례가 없다는 것이 보여주듯 북한에게도 억제력은 통해왔고, 북한 체제의 근본적인 목표는 생존에 있다고 보고 있기 때문이다. 부시 행정부 등 일부에서는 김정일 국방위원장을 비이성적이고 예측불가능한 지도자로 묘사하면서 억제력이 통용되지 않는다고 주장하고 있지만, 적어도 '대북 억제력'이라는 말이 성립되기 위해서는 김정일 체제를 합리적 행위자로 간주해야 한다. 억제력은 기본적으로 '합리성'을 전제로 한 개념이기 때문이다.

이러한 억제력의 개념을 전제로 먼저 남한이 여전히 독자적인 대북 억제력을 확보하지 못했다는 정부의 주장이 갖는 문제점을 간략히 살펴보자. 남북한 군사력 비교와 관련해 많은 연구와 논쟁이 있어왔고, 이미 많은 전문가들이 남한 독자적으로 북한의 남침을 격퇴할 수 있는 수준의 군사력을 갖췄다는 점에 동의하고 있기 때문에, 여기에서는 자세한 논의는 하지 않으려 한다. 다만 필자는 재래식 군사력 및 총체적인 국력이 반영된 전쟁수행 능력에 있어서는 이미 남한이 북한을 압도하고 있는 반면에, 북한이 탄도미사일과 생화학무기, 그리고 잠재적으로는 핵무기 보유까지 가능하다는 점에서 이른바 '비대칭 전력'은 북한이 앞서고 있다고 판단하고 있다. 이는 외세의 개입이 없다고 가정하면, 이미 남북한은 상대방의 공격을 억제할 수 있는 '한반도판 상호확증파괴(mutual assured destruction)' 능력을 보유하고 있다고 보는 것이 정확할 것이다. 즉, 남한이든, 북한이든 무력으로 통일할 수 있는 능력은 이미 남북한이 서로를 파멸시킬 수 있는 과도한 군사력 보유로 불가능해졌다는 것이다. 그러나 현재는 물론 예측가능한 미래에서 미국의 핵우산을 비롯

7) Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, *International Relations Theory : Realism, Pluralism, Globalism*, Macmillan Publishing Company, 1993, p579.

한 대남한 안보공약이 철회·약화될 조짐은 보이지 않고 있다는 점에서 '동맹 전력'까지 고려한 한반도의 군사력 균형은 이미 남한 쪽으로 확실히 기울어졌고, 이에 따라 대북 억제력은 확보되었다고 보는 것이 정확할 것이다.

두 번째로 "향후 10년에 걸쳐 자주적인 대북 억제력을 확보하겠다"는 노무현 정부의 자주국방 비전의 문제점을 살펴보자. 앞서 설명한 것처럼 이러한 목표는 "아직까지 독자적인 대북 억제력을 확보하지 못했다"는 것을 전제로 한다는 점에서 문제점을 안고 있다. 설사 현재의 시점(2003년 8월)에서 정보 전력을 비롯해 '만족할 만한 수준'에서의 대북 억제력을 갖추지 못했다고 하더라도, 대북 억제력 확보를 명분으로 수십 조원대의 '추가적인' 군비를 투입해 이를 향후 수십년의 안보환경을 좌우할 국방정책의 목표로 삼는 것이 과연 타당한가의 의문은 여전히 남는다. 특히 탈냉전이후 경제위기 및 동맹관계의 약화로 북한의 군사력이 정체 내지 약화되어왔고 앞으로도 이러한 추세는 크게 달라지지 않을 것이라는 점을 고려할 때, 남한이 '부분적인' 전력증강을 넘어선 '대대적인' 전력증강에 나서겠다는 것은 '군사적인' 차원에서도 필요성과 타당성이 결여된 것이라고 할 수 있다.

이러한 자주국방 노선은 '국방정책' 차원뿐만 아니라 막대한 국방비 지출로 인한 국민 경제와 복지의 후퇴 내지 지체의 위험, 한미동맹 대 북한 사이의 군비경쟁 가속화를 비롯한 남북관계 악화, 종속적인 한미군사관계의 종속화, 동북아 중심 국가 비전 위협 등의 요소를 갖고 있다는 점에서 상세한 논의가 필요하다.

우선 노무현 정부의 대북 억제력 확보 목표가 총체적인 군사력의 관점이 아닌 '무기 대(對) 무기'의 관점에서 이뤄지고 있다는 점에 주목해야 한다. 즉, 총체적인 군사력에서는 이미 억제력의 수준을 확보했다고 판단할 수 있음에도 불구하고 거의 모든 무기체계에서 북한을 압도하거나 북한의 모든 무기체계를 무력화시키려는 일종의 '절대 안보(absolute security)'의 관점에서 자주국방을 추진하고 있다는 것이다.

현대전에서 그 중요성이 강조되고 있는 해·공군력에서 남한의 전력은 이미 북한을 압도하고 있다. 지상 전력에 있어서도 전반적인 수적 열세에도 불구하고 적어도 전차 전력에 있어서는 북한에 앞서고 있는 것을 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남한 정부는 F-15K 전투기와 이지스 전투체계를 갖춘 차세대구축함(KDX-III)을 배비하기로 함으로써 남북한의 해공군력 격차는 더욱 벌어질 것이다. 여기에 더해 국방부는 유사시 경항공모함으로도 개조가 가능한 1만3천t 규모의 대형수송상륙함

(LP-X) 및 미국의 아파치 헬기 도입을 염두에 둔 대형공격용헬기(AH-X) 사업 등도 추진하고 있다. 경제력을 앞세워 북한에 절대 우위를 확보하겠다는 것이다. 동시에 이른바 '비대칭 전력'에 있어서도 남한은 개별 무기체계에 대한 대응책을 강구하고 있다. 즉, 비교하기 힘들거나 남한이 독자적으로 보유할 수 없는 무기체계와 관련해 다른 무기체계를 통해 이를 상쇄하려고 한다는 것이다. 여기에는 휴전선 이북에 집중 배치된 북한의 장사정포를 겨냥한 대포병 전력 강화와 북한 후방 지역에 주로 배치된 탄도미사일에 대응한 미사일방어체계(MD) 배치 계획이 포함된다. 이와 직접적으로 관련된 무기체계로는 대포병 레이더, 다연장 로켓 및 자주포, 공격용 헬기, 각종 지대지·공대지 미사일 및 위성유도탄, 패트리어트 최신형인 PAC-3 등이 있다. 이는 지금까지 주한미군이 갖추었거나 갖추 예정이었던 군사력으로써, 이에 상당 부분을 남한군이 맞출 것이라는 것이 한미동맹 재조정의 요체이기도 하다. 물론 이는 3-4년에 걸쳐 110억달러를 투입해 추진되고 있는 주한미군 전력증강과 함께 이뤄지는 것이다. 2사단 전력을 비롯해 부분적으로는 미군 전력을 대체하면서도 총체적으로는 한미연합군이 함께 대대적인 전력증강에 나섬으로써 북한을 압박하겠다는 것이다.

이처럼 개별 무기체계에 일일이 대응하면서까지 북한에 대해 절대 우위를 추구하는 국방정책이 비용 대 효과를 고려할 때, 그리고 한반도의 군사적 상황을 고려할 때 '튼튼한 안보'의 방책이 될 수 있을지는 극히 의문이다. 한미동맹의 작전계획에 선제공격까지 포함되고 있다는 점을 고려할 때, 북한의 관점에서 자신의 억제력까지 무력화시키는 방향으로 한미동맹의 군사력이 강화되면 북한도 전투준비태세를 강화하고 제한된 자원을 군비증강에 투입하는 등 이에 대응하고 나올 가능성이 높다는 점에서 한반도의 안보 위기는 더욱 고조될 가능성이 높기 때문이다. 또한 노무현 정부의 이러한 국방정책은 평화체제 구축의 핵심으로 지적되고 있는 군사적 신뢰구축과 군비축소는 정면으로 배치되는 것일 뿐만 아니라, 지금까지의 한반도 군비경쟁의 양태를 북한과 미국 사이의 경쟁에서, 한-미-일 대 북한의 구도로 확대시킬 우려까지 낳고 있다.

두 번째로 엄청난 예산을 투입해 추진하려고 하는 전력 증강 사업이 대북 억제력 확보라는 목표 및 한반도의 작전 환경에 부합하는가의 문제를 지적할 수 있다. 몇 가지 대형 전력증강 사업을 검토해보면 이러한 문제점을 잘 알 수 있다.

- 공중급유기 : 국방부는 5조원 이상을 투입해 작전 반경이 한반도를 넘어서는 F-15K를 구매하기로 한데 이어 2010년까지 약 2조원을 투입해 3-4기의 공중급유기를 도입할 계획이다. 대북 억제력 확보라는 명분과도 맞지 않을 뿐더러, 도대체 전투기의 작전 반경을 넓혀 누구를 폭격하겠다는 것인지 의구심이 들지 않을 수 없다.

- 차기 유도무기(SAM-X) : 역시 사업 규모가 약 2조원에 달하는 것으로써, 방공미사일인 나이키 미사일을 대체한다는 명분으로 미국의 패트리어트 최신형인 PAC-3 도입 사업이다. PAC-3는 미국이 탄도미사일 요격용으로 개량한 것으로써, 실전과 실험을 합쳐 단 한반도 스커드 미사일 요격에 성공한 사례가 없을 뿐더러 중심이 짧고 산악 지형이 많은 한반도에서 그 실효성에 많은 의문이 제기되고 있다. 이 사업은 특히 미국의 MD 체제 참여와도 직결된 것으로써 자주국방과는 상당한 거리가 있는 것이다.

- 대형공격용 헬기(AH-X) : 역시 사업 규모가 2조원에 달하는 것으로써 주로 북한 전차(약 3천 800대)를 제압하기 위해 주한미군이 보유중인 아파치 롱보(AH-64D)의 도입이 추진되는 사업이다. 그러나 이미 육군은 3세대급으로 평가받고 있는 K-1 전차 1000여대를 비롯해 2300여대의 전차를 보유하고 있어 대전차 전력은 이미 확보한 것으로 볼 수 있고, 산악지형에서는 아파치 헬기가 제대로 기능을 발휘할 수 없을 뿐더러 북한의 방공망에 쉽게 노출된다는 점에서 사업의 타당성에 논란이 일고 있다. 더구나 육군은 이미 70여대의 공격용 헬기(AH-1S)를 보유하고 있다.

- 대형상륙함(LP-X) : 이 사업은 기본적으로 '상륙' 작전을 목적으로 한다는 점에서 대북 억제력과는 적지 않은 차이가 있다. 특히 기존의 한미연합군의 상륙 작전 전력에 더해 계획대로 이지스함과 대형상륙함을 갖춘 경우 대북한 상륙 작전 역량은 크게 강화될 것이다. 이는 공세적으로 바뀌고 있는 한미동맹의 대북한 작전 계획과 함께 대북한 국방정책의 목표가 억제력을 넘어선 것이 아니냐는 논란의 근거가 될 가능성이 있다.

세 번째로 '자주국방'이라는 목표와는 달리 중장기적으로 미국으로의 군사적 종속이 고착화될 위험이 있다는 것이다. 이는 '과연 현재 추진되고 있는 주한미군 재배치를 비롯한 한미동맹 재조정이 진정한 의미에서 자주국방의 기회를 창출하고 있는가'라는 문제와 직결된 것이기도 하다. 이 문제는 상세한 논의가 필요함으로 추후에 상술할 것이다.

네 번째 가장 중요한 문제로서 '자주국방'보다 상위에 있는 평화번영정책과의 양립가능성의 문제이다. 즉, 평화번영정책을 뒷받침해야할 국방정책이 오히려 평화번영정책의 발목을 잡게 될 수 있다는 위험성의 문제이다. 국방부 스스로도 강조하고 있듯이 자주국방 역량 강화를 골자로 한 참여정부의 국방정책은 '한반도 평화체제 구축과 동북아 중심국가 실현'이라는 국가전략을 뒷받침하는 '하위 요소'이다. 앞서 소개한 『참여정부의 국방정책』 책자에서는 이를 다음과 같이 설명하고 있다.

“참여정부는 ‘국민과 함께하는 민주주의’, ‘더불어 사는 균형발전 사회’, ‘평화와 번영의 동북아시아’를 열어 나간다는 국정목표를 수립하고 이를 구현하기 위해 분야별 국정과제를 선정하였다. 그 가운데 ‘한반도 평화체제 구축’은 ‘평화번영정책’을 구현하기 위한 외교·통일·국방분야의 국정과제로서, 통일부는 ‘남북관계 개선을 통한 평화의 제도화’를, 외교부는 ‘한반도 평화정착을 위한 국제환경 조성’을, 그리고 국방부에서는 ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립’을 각각 소과제(강조는 필자)로 선정하여 추진하고 있다.

이에 따라 우리 군은 참여정부 국방정책의 핵심인 자주국방개념에 입각하여 ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세를 확립’하기 위해 △ 자위적 방위역량의 조기 확충 △ 한미동맹관계의 강화 및 발전 △ 남북 군사적 신뢰구축 추진을 국방의 핵심과제로 선정하였으며, 아울러 참여정부의 개혁의지와 추진방향에 부합된 국방개혁의 필요성을 인식한 가운데, 국방 전 분야에 대한 개혁방향을 도출하여 이를 분야별 국방정책에 구체적으로 반영하여 추진해 나가고 있다.”⁸⁾

이러한 정부의 설명이 타당성을 갖기 위해서는 '대북 억제력 확보'를 골자로 한 참

8) 국방부, 참여정부의 국방정책, 2003년 7월 발간, 29p.

여정부의 국방정책이 최소한 평화번영정책의 발목을 잡아서 안된다. 그러나 노무현 정부의 자주국방의 실상이 대북 억제력의 수준을 넘어 절대 우위를 추구하고 있다는 점에서, 그것도 한미동맹을 강화시키면서 이뤄지고 있다는 점에서 전형적인 냉전적 국방정책이라고 볼 수 있다. 이는 의도와는 관계없이 '평화와 번영' 모두를 위태롭게 할 수 있다는 점에서 '국정목표'를 위태롭게 하는 '국정과제'라고 할 수 있다.

현재 추진 중인 한미동맹 재조정과 자주국방 역량 강화 노선이 계속되면, 한반도는 세 가지 시나리오 가운데 하나의 결과로 귀결될 가능성이 높아지게 된다. 첫째는 남북한 사이의 군사적 신뢰구축과 군축은 고사하고 군비경쟁 및 군사적 준비태세의 강화로 안보 위기가 상존하는 '군사적 적대와 비군사 분야의 교류협력'이 공존하는 불안한 평화의 상태이다. 둘째는 북한이 한미일 삼각 군사협력체제에 맞서 군비강화에 나설 경우 가능성이 높아지는 북한의 붕괴 시나리오이다. 이는 한미일 강경파들의 인식 속에 자리잡고 있는 것으로서, 냉전시대 소련의 붕괴 요인을 미국과의 군비경쟁에서 찾는 것의 연장선상에 있는 것이다. 셋째는 한미일 삼각 군사협력체제가 북한을 군사적으로 압도하게 되었다고 판단할 경우, 미국의 대북한 선제공격, 혹은 이를 감지한 북한의 선제공격에 의한 한반도의 전쟁 시나리오이다. 실제로 1994년 위기이후, 특히 부시 행정부 출범이후 미국은 물론이고, 한미·미일동맹의 군사력과 군사작전 개념은 대북한 선제공격을 포함한 군사적 옵션을 강화시키는 방향으로 추진되어오고 있다는 점에서 이러한 시나리오는 결코 가능성이 낮은 것이 아니다. 어느 시나리오가 되었든, 그것은 평화번영정책의 목표와는 정반대의 것들이다.

'번영'의 관점에서 볼 때도 마찬가지이다. 막대한 군비지출은 두 가지 차원에서 '번영'의 잠재력을 갉아먹는다. 하나는 정부 예산에서 국방비가 차지하는 비중이 커짐으로써 경제성장에 필요한 예산 투입에 제약을 받을 것이라는 것이다. 다른 하나는 민족경제공동체 건설에 필요한 예산이 크게 압박을 받음으로써 남북경제공동체 건설을 통해 경제의 활로를 모색하고 동북아 경제 중심국가가 되겠다는 참여정부의 국정목표를 공멸물로 만들 가능성이 높다. 실제로 정부의 계획대로 전력증강사업이 추진되면 단기적으로는 물론이고 중장기적으로도 엄청난 예산 낭비가 불가피해진다. 통상 한가지의 무기체계를 운영유지하는데는 생산비용, 혹은 구매비용의 2-4배가 들어가기 때문이다. 예를 들어 앞으로 10년간 100조원을 전력증강사업비로 사

용할 경우9), 이후 20-30년동안 이들 무기체계의 운영유지비만으로도 약 200-400조원을 투입해야 한다는 것이다. 이러한 막대한 군비지출이 국내 경제는 물론 남북한 경제공동체 건설 구상에도 큰 부담이 될 것이라는 점은 어렵지 않게 예상할 수 있는 것이다.

(3) 돈과 무기로 자주국방을 한다?

‘자주국방 비전’을 현실화시키겠다고 국방부는 2004년도 국방예산을 올해 17조 4천264억원보다 무려 4조9천231억원이 증가한 22조 3천495억원으로 편성한 것을 비롯해 앞으로 지속적으로 국방비를 증액해 GDP 대비 3.5%까지 늘리겠다는 입장을 밝히고 있다.10) 더구나 노무현 대통령도 여러 차례에 걸쳐 국방비 증액 입장을 밝혀오고 있어, 국방부의 이러한 요구는 상당 부분 수용될 가능성이 높다. 그러나 정부의 국방비 증액 움직임은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 우선 정부가 내세우는 국방비 증액 논리의 ‘통계상의 문제점’을 지적하지 않을 수 없다. 정부는 우리나라 국방비가 GDP 대비 2.7%에 불과해 3.5%인 세계평균에 크게 떨어진다고 주장하고 있다. 그러나 통상 정부가 말하는 ‘국방비’는 국방부 소관 예산으로만 한정돼 있어, 정부 재정상 ‘방위비’로 분류되는 경찰청 소관의 전투경찰비 및 해양경찰청의 해양경찰비과 병무청 소관의 병무행정비, 그리고 국방부의 특별회계예산 등이 포함되어 있지 않다.

그러나 국제 기준은 이러한 예산들을 포함하고 있고, 국제 기준에 따르면 한국의 방위비는 GDP 대비 2.9%에 달한다. 정부가 세계 평균 국방비를 말할 때는 국제 기준으로, 한국의 국방비를 말할 때는 국방부 소관 예산만으로 한정함으로써, 마치 한국의 국방비가 대단히 낮은 것처럼 여론을 호도하고 있는 것이다. 또한 경제규모

9) 이는 결코 과장된 것이 아니다. 국방부는 노무현 정부의 임기동안인 2004-2008년 5년동안 전력투자비로 55조원을 요청할 예정에 있기 때문이다. 국방부, 참여정부의 국방정책, 131p.

10) 국방부는 노무현 정부의 예산편성 임기 기간인 2004-2008년 5년동안 총 137조원이 국방비로 소요될 것으로 판단하고 있다. 이는 순수한 국방부 소관 예산만으로 한정된 것으로서, GDP 대비 3.2-3.5% 수준이다. 참여정부의 국방정책, 131p.

가 커지면 GDP 대비에서 국방비 비중이 작아지는 것은 자연스러운 현상이다. 정부의 주장대로 한국의 국방비가 GDP 대비 2.7%라고 하더라도 액수로는 약 140억달러에 달해 세계 10위에 해당되며, 이는 이스라엘, 대만 등보다도 훨씬 높은 순위이다.

정부의 ‘이중성’은 여기에서 끝나지 않는다. 대규모의 강력한 주한미군 주둔을 정당화할 때는 한국의 안보 비용 절감 효과를 강조하고, 대대적인 국방비 증액을 주장할 때는 이를 애써 외면하고 있기 때문이다. 국방부는 “주요 분쟁·대치국 평균 국방비 지출이 GDP 대비 6.3%에 달해 2.7% 불과한 우리는 절반 수준”이라고 강조하고 있지만, 국방부가 거론하는 대표적인 분쟁·대치국인 이스라엘, 대만, 파키스탄은 우리보다 훨씬 ‘국방의 자주성’이 높은 나라들이다. 즉, 미국의 안보우산에 의존하고 있는 우리나라와 단순 비교하는 것은 무리가 따른다는 것이다. 더구나 절대액수로 볼 때, 한국은 이스라엘과 대만보다는 약 40억달러, 파키스탄보다는 약 100억달러 많은 국방비를 지출하고 있다.

두 번째 문제는 노무현 대통령이 말하는 국가 목표와 대규모 국방비 증액 사이에서 나타날 ‘불일치’의 문제이다. 노 대통령은 김대중 정부의 햇볕정책을 계승·발전시켜 평화·번영을 이뤄 동북아 중심 국가가 되겠다는 비전을 제시했다. 또한 국가안보와 경제안보를 균형 발전시키는 ‘포괄 안보’를 제시하기도 했다. 그러나 이러한 국가 목표와 새로운 안보 패러다임은 대규모 국방비 증액과 양립하기 어렵다. 한국이 미국 주도의 군비경쟁 구도에 빠져드는 상황에서 한반도 평화·번영을 이루고 동북아 중심 국가가 되겠다는 목표는 ‘말의 성찬’에 불과하기 때문이다.

특히 국방비의 대폭 증액이 경제와 민생에 미칠 부정적인 영향에도 주목하지 않을 수 없다. IMF 위기에 버금가는 경제위기 속에서 빈부격차의 심화와 실업률의 폭등, 신용불량자 대량 양산 등으로 국민 생존권이 크게 위협받고 있는 상황에서, 한정된 예산을 알뜰하고 적절하게 사용해야 한다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 정부가 다른 예산은 동결하면서 유독 국방비만 늘리겠다는 것은, 정부 스스로 강조하고 있는 ‘포괄 안보’를 저해할 뿐더러 경제 희생 및 국민 복지 향상에 쓰여야 할 재원이 낭비되는 결과를 낳을 것이다.

세 번째 문제는 정부가 군개혁 방안을 내놓지 않으면서 대규모 국방비 증액부터 추진하고 있다는 점이다. 적정 수준의 국방비 지출은 불가피한 일이지만, 국방비 증액에 앞서 군에 낭비성 요소는 없는지, 작고 강한 군대를 만들기 위해 구조조정을

해야할 부분은 없는지, 새로운 안보 패러다임을 뒷받침하기 위한 군혁신 방안은 무엇인지에 대해 먼저 점검하고 개혁할 부분은 개혁하는 것이 순리라고 할 수 있다. 그러나 개혁을 시대정신으로 내세우면서 출범한 노무현 정부는 유독 군개혁에 대해서는 미온적인 태도를 보이면서, 오히려 엄청난 국방비 증액 요구를 수용할 조짐을 보이고 있다. 여기에는 군구조 개혁없이 돈으로 자주국방을 하겠다는 안일하고도 위험한 발상이 가장 큰 원인이 되고 있다.

끝으로 국방비 증액 추진 배경과 이에 따른 결과가 가져올 가장 큰 문제점은 국방비 증액이 주로 미국의 필요 및 군사전략의 변화에 따라 이뤄지고 있다는 점이다. 미국은 향후 3-4년에 걸쳐 약 110억달러를 투자해 주한미군의 전력을 증강시킬테니, "한국도 이에 상응한 투자를 해야 한다"며 노골적인 압력을 행사하고 있다. 그러나 정작 중요한 것은 대규모 주한미군의 전력증강은 미국의 판단과 필요에 따라 이뤄지는 것이지, 한국의 요구와는 거리가 멀다는 것이다. 대다수 한국인들이 미국에게 바라는 것은 하루 빨리 북한과 협상에 나서 핵문제 등 중요한 현안을 풀라는 것이지 대북한 선제공격까지 가능한 군사력 증강을 요구하고 있는 것이 아니라는 것이다.

더욱 근본적인 문제는 미 관리들의 잇따른 국방비 증액 압력이 군사 패권주의를 강화하기 위한 미군 재배치를 비롯한 신군사전략을 추진하는데 소요되는 비용을 한국 측에 전가하고자 하는 의도하에 나오고 있다는 점이다. 이는 구체적으로 2사단 후방 배치 및 일부 병력 철수에 따른 전방 배치 군사력 공백을 다연장 로켓, 대포병 레이다, 아파치 헬기 등 '미제' 무기로 충당해줄 것과, 부시 행정부가 사활을 걸고 있는 미사일방어체계(MD)의 한국 참여, 그리고 주한미군 재배치에 따른 기지이전 비용의 한국 전가, 방위비 분담금에서 한국 부담의 증가 등으로 나타나고 있다. 즉, 한국의 국방비 증액이 한국군의 자주적 역량 강화보다는 미국의 군사패권주의를 재정적으로 지원해주는 결과를 낳을 수밖에 없다는 것이다.

문제는 노무현 정부가 주한미군 재배치 등 한미동맹관계 재조정을 자주국방 역량 강화의 기회로 삼겠다며, 미국의 요구에 맞장구를 쳐주고 있다는 점이다. 그러나 '새로운 안보 전략'에 대한 구상없이 돈과 무기로 자주국방을 하겠다는 발상은 미국으로의 종속을 더욱 심화시킬 결과를 낳게 될 것이다. 눈과 귀, 그리고 가장 중요하게는 머리를 미국에게 의존하고 있는 상태에서, 팔·다리의 근육을 키우는 것은 결코 자주국방과 거리가 멀 뿐만 아니라, 이라크 침략 전쟁의 잘 보여주듯 미국

패권주의의 도구로 전략할 수 있다는 것이다.

3. 한미동맹 재조정과 자주국방 비전, 어울리는 짝인가?

노무현 정부의 자주국방 비전과 관련해 가장 주목해야할 점은 박정희 시대와는 달리, 노무현 정부는 '재조정'이라는 표현과는 달리 실질적으로는 한미동맹의 강화와 함께 자주국방을 추진하고 있다는 것이다. 율곡사업 및 비밀 핵개발로 상징되는 박정희 정권의 자주국방 노선은 1960년대 말 이후 미국의 대(對) 한국 안보공약의 약화가 반영된 것이었다. 당시 안보의 보루라고 믿었던 미국이 1968년 1월에 발생한 무장공비 침투사건에 미온적으로 대응한 것에 불만을 품고 있었던 박정권은 닉슨 행정부가 베트남전의 수렁에서 빠져나오기 위해 '아시아의 방위는 아시아인의 힘으로'라는 독트린을 발표하면서 미국의 안보공약에 근본적인 회의를 품기 시작한 것이다. 특히 미국의 요청에 따라 약 5만명의 한국군을 베트남에 파병했음에도 불구하고, 닉슨 행정부가 주한미군의 대폭 감축을 강행했던 점에 박정희 정권은 큰 충격을 받았다. 박정권은 닉슨 행정부의 주한미군 감축 계획에 맞서 '미군 철수 반대 국회 결의'와 '내각 총사퇴'까지 불사했지만, 미국은 1970년 후반기부터 이듬해 초까지 약 2만명을 감축했다. 이에 따라 박정권은 자주국방 역량 강화를 위해 율곡사업을 추진키로 하고 재원조달을 위해 방위세를 신설하는 한편, 비밀리에 핵무기와 유도 미사일 개발에 착수한 것이다.

당시 박정권의 율곡사업과 비밀 핵개발에 대한 평가는 엇갈릴 수 있지만, 한 가지 분명한 것은 이러한 자주국방 노선이 닉슨-카터 행정부로 이어진 미국의 안보공약 후퇴 및 주한미 군사력의 감축에 대한 대응의 성격이 강했다는 것이다. 박정권이 이어 군사쿠데타로 집권한 전두환 정권이 레이건 행정부로부터 정권의 정통성과 안보공약을 약속받고 핵무기 및 유도 미사일 개발 계획을 폐기한 것은 미국의 안보공약과 한국의 자주국방 노선이 반비례의 속성을 갖고 있다는 것을 보여주기도 한다. 그러나 앞서 언급한 것처럼, 노무현 정부의 자주국방 비전은 '재조정' 속에서도 미국의 대(對) 한국 안보공약 및 한미동맹이 강화되는 추세에서 나온 것이라는 점에

서 주목할 필요가 있다. 또한 보다 포괄적이고 거시적인 관점에서는 1970년대와는 달리 한국의 국력이 북한을 압도하고 있고, 냉전 해체이후 동북아 국제관계의 비대칭성¹¹⁾으로 한국의 국제적 안보 환경이 북한보다 훨씬 유리하며, 핵문제라는 돌출 변수가 있지만 과거에 비해 남북관계가 크게 진전된 시점에 자주국방이 튀어 나왔다는 점에 주목해야 한다.

(1) 주한미군 재배치와 종속적 한미군사관계의 고착화

주한미군 일부 감축 및 후방 배치 논의가 전혀 새로운 것은 아니지만, '부시 행정부'의 의도에 대해서는 경계할 필요가 있다. 우선 예전의 주한미군 재배치는 탈냉전과 남북화해협력의 진전이 반영돼 추진된 반면에, 이번에는 남북, 북미관계가 악화되고 있는 시점에 강행되고 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 특히 북한 핵문제 해결의 실마리가 여전히 보이지 않은 상태에서, 전방배치 미군의 후방이동과 해공군력을 강화하겠다는 미국의 구상이 관철되면, 한반도의 군사력 균형은 더욱 위태로워질 수밖에 없다.

이는 전방배치된 주한미군의 대단히 복잡한 '억제력'의 성격에서 비롯된다. 전통적으로 주한미군은 북한의 남침 억제력으로 설명되어 왔으나, 때로는 남한의 북침 억제력으로, 탈냉전 이후 가장 중요하게는 미국의 북폭 결정을 신중하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 북미간의 첨예한 대결 상태에서 미국이 북폭을 추진하려고 할 경우, 가장 큰 걸림돌 가운데 하나로 북한의 야포 사정거리에 놓인 전방배치 미군 지상군의 안전 문제를 고려하지 않을 수 없는 것이다. 이와 관련해 뉴욕타임즈는 "주한미군을 비무장지대(DMZ)에서 후방으로 이동시키는 것은 북한의 야포 사정거리 밖으로 벗어나는 위한 재배치"라며, "이는 이론적으로 북한에 대해 미국이 선제공격을 할 수 있는 위치에 있게 된다"고 분석하기도 했다. 이 신문은 또한 미국방부 관계자의 말을 인용해 "주한미군의 변화는 전쟁 가능성을 염두에 두고 이뤄

11) 여기서 동북아 국제관계의 비대칭성이란 냉전 해체이후 북한은 사실상 동맹국을 상실했고 대일, 대미 수교가 이뤄지지 않은 반면, 한국은 미국과의 동맹 및 일본과의 협력 관계가 강화되어왔고, 중국 및 소련(러시아)과의 국교 수립으로 북한보다 훨씬 유리한 국제관계를 맺고 있다는 것을 의미한다.

지는 것임을 분명히 했다"고 덧붙였다.¹²⁾

94년 클린턴 행정부가 북폭을 검토했을 때, 역설적으로 주한미군 사령관이 이에 대해 반대했던 것도 시사하는 바가 크다. 당시 미군은 한반도에서 전면전이 벌어질 경우, 개전 3개월 이내에 5-10만명의 미군 사망자가 나올 수 있다는 결론에 도달한 바 있다. 이후에 미국은 주한미군 지상군의 안전 문제를 최우선적인 한반도 전략으로 삼아왔다. 클린턴 행정부 때 주한미군이 적극적으로 소요 제기를 해, 전역 미사일방어체제(TMD) 구축의 최우선 지역으로 한반도를 삼은 것이나, 북한의 야포에 대응한 다양한 전략과 무기체계의 개발 및 배치에 박차를 가해온 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 사례는 북한과 미국 사이의 위기가 고조되는 상황에서 전방배치된 주한미군 지상군의 후방 이동이나 감축이 추진되는 것이 대단히 위험하다는 것을 시사해준다. 미국의 계획처럼, 지상군의 비중은 줄이고, 해공군력을 강화할 경우, 미국의 대북한 공격 능력은 강화되는 반면에 유사시 미군의 피해는 줄어들 수 있기 때문이다. 또 한가지 중요한 점은 한반도 군비경쟁의 격화 가능성이다. 앞에서 언급한 것처럼, 남북한의 군사적 대결 상태가 획기적으로 완화되지 않은 상태에서 미 2사단이 후방으로 이동하고 일부는 철수한다면, 그 공백은 한국군이 메울 수밖에 없고 노무현 정부는 이러한 의지를 피력하고 있다. 이에 따라 남한은 다연장로켓(MLRS)과 아파치 헬기 등을 구매해 대북억제력 강화에 나설 것이다. 또한 주요 미 군사력이 북한의 야포 사정거리 밖으로 이동한다는 것은 북한의 야포 전력의 가치가 그만큼 줄어들게 된다는 것이고, 이에 따라 북한은 후방 배치된 미군에 대한 억제력 확보 차원에서 스커드 등 미사일 전력 강화에 나설 것이다. 이렇게 되면 남한은 한편으로는 사업이 연기된 사업 규모 2조원대 규모의 SAM-X 사업을 조기에 추진해야 할 상황이 벌어질 것이고, 이보다 근본적으로는 미국의 미사일방어체제(MD) 참여 압력이 더욱 거세질 수밖에 없다. 이것이 바로 주한미군 재배치가 가져올 한반도 군비경쟁의 함정이다.

노무현 정부는 주한미군 재배치를 자주국방 역량을 제고할 수 있는 기회로 보고 있지만, 중장기적으로는 미국으로의 종속을 더욱 심화시킬 위험성이 있다. 양국 정부가 추진하고 있는 한미동맹 재조정의 근본적인 방향은 대북억제력 차원에서는 한국

12) HOWARD W. FRENCH, Official Says U.S. Will Reposition Its Troops in South Korea, The New York Times, June 3, 2003.

군의 역할을 강화하는 반면에, 추한미군은 지역 안보 차원으로 그 기능을 확대시키는 것을 골자로 하고 있다. 이에 따라 미군은 육군 비중을 줄이는 반면, 해공군력은 강화시키고, 한국군은 미육군의 공백을 메우는 것이 우선적인 임무가 될 수밖에 없다.

한미연합방위체제가 이러한 방향으로 가면, 무엇보다도 한국군의 기형적인 군사력 구조가 고착화될 우려가 있다. 잘 알려진 것처럼, 한국군의 가장 큰 문제점은 육군은 대단히 비대한 반면에, 해공군은 상대적으로 취약한 상태에 있다. 한국의 군구조 차원에서 육해공군의 균형발전이 어려워짐에 따라, 미국에의 의존성이 더욱 커질 수 있다는 것이다.

이보다 근본적인 문제는 현재 구상중인 방향으로 한미동맹이 재조정되면, 대중국 억제 및 동북아 패권강화를 골자로 한 미국의 세계전략의 하위 도구로 한미동맹이 악용될 소지가 더욱 커진다는 점이다. 국가안보전략 보고서에서도 명확히 밝힌 것처럼, 부시 행정부의 핵심적인 외교안보전략은 중국이 미국과 대등해지기 전에 이를 억제하는 것이다.

(2) '비자주의 표상', 한국의 은밀한 MD 참여

국방부를 비롯한 정부가 '자주국방'이라는 외피를 쓰고, 엄청난 혈세를 낭비하면서 한미군사관계의 종속을 가속화시키고 있다는 단적인 예는 국방부가 오래전부터 미국 주도의 미사일방어체계(MD)에 은밀히 참여를 추진해왔다는 점이다. 국방부는 MD 참여 의혹이 불거지자, "미국으로부터 참여 요청을 받은 바 없다"고 부인하면서, 패트리엇 최신행 PAC-3 도입 사업인 SAM-X, 이지스전투체계에 탄도미사일 요격 능력을 포함시킨 KDX-III, 공중조기경보통제기(AWACS) 도입 사업인 E-X 등은 독자적인 한국형 미사일방어체제를 구축하기 위한 것이라고 강변하고 있다. 그러나 이는 손바닥으로 하늘을 가리겠다는 심사이며, 국회와 국민을 우롱하는 처사라고 하지 않을 수 없다. 미국의 동북아 MD 구축 계획과 한국의 경제력 및 기술력, 그리고 종속적인 한미연합방위체제를 감안할 때, 독자적인 MD를 보유한다는 것은 불가능한 발상이기 때문이다. 이와 관련해 현 정부의 국방·외교 담당 고위 관리들도 상당수 참가한 회의 결과는

한미 군당국이 얼마나 치밀하고 은밀하게 MD를 추진해왔는지 여실히 보여주고 있다. 최근 공개된 미국 보고서에 따르면, 작년 10월 8일 미국의 미사일방어국(MDA) 후원하에 연세대 국제학대학원과 미 외교정책분석연구소가 공동 주최한 비공개 회의에는 반기문 현 청와대 외교보좌관, 차영구 현 국방부 정책실장, 배형수 해군 조업 단장 등 군인사를 포함해 국방부·외교부 실무자들과 연구자 등 모두 33명이 참석한 것으로 확인됐다. 또한 미국 쪽에서도 토머스 하버드 주한 미 대사, 리언 라포트 주한미군 사령관, 한국의 MD 작전을 원격조정하는 미국 텍사스 소재 32nd 육군 방공 및 미사일방어 사령부(32nd AAMDC)의 호워드 브롬버그 작전사령관을 비롯, 미사일방어국(MDA) 실무자와 한미연합사 고위장교 등 모두 28명이 참석했다. 특히 이 가운데는 레이션과 토크트 마틴, TRW 등 MD 개발에 참여하고 있는 미 군수업체 고위 관계자도 포함됐다.

△미사일 위협·대량살상무기 확산 및 한반도의 안정 △한반도의 미사일 및 대량살상무기 위협 대응방안 △MD 배치 등이 한반도에 미칠 영향 △한-미 협력방안 등 크게 4부분으로 나뉘어 진행된 이 회의에서 가장 핵심적인 문제는 '어떻게 하면 티 내지 않고 한미간에 MD 협력을 할 수 있을지'에 모아졌다. 김대중 정부가 여러 차례에 걸쳐 MD 불참 의사를 밝혔고, 한국의 여론 역시 MD에 호의적이지 않으며, 대북관계도 고려해야 하기 때문에, 공식적·공개적이지 않으면서도 실질적으로 한국의 MD 참여를 실현시켜야 한다는 것이 핵심적인 의제였던 것이다. 이를 위해 회의 참석자들이 가장 강조한 부분은 한국의 MD 참여가 공식적으로 진행되는 모양새보다는 국방중기계획에 의한 한국군 현대화를 추진하는 과정에서 자연스럽게 이뤄져야 한다는 점이었다. 국방부가 국민들의 눈과 귀를 속이고 은밀히 MD 참여를 추진해왔다는 것을 보여주는 단적인 증거라 하지 않을 수 없다.

이렇듯 은밀하게 추진되고 있는 MD 참여는 자주국방 비전이 얼마나 '빛좋은 개살구'에 불과한지 잘 보여주고 있다. 노무현 정부는 자주국방이 돈과 무기로 되는 것으로 착각하고 있는 것처럼 보이지만, 자주국방을 위해 가장 중요한 것은 위협 인식의 자주성과 전략 및 작전 기획의 독립성을 확보하는 것이다. 즉, 미국이 갖고 있는 무기를 우리도 갖고, 미국이 사용하던 무기를 우리가 대신 사용한다고 해서 자주국방이 되는 것이 아니라, 무엇이 위협이고 그 위협에 어떻게 대처하는 것이 바람직하며 군사력 건설이 필요하다면 어떤 무기체계를 확보하는 것이 필요한지를 종합적으로 판단할 수 있는 역량이 자주국방의 가장 핵심적인 요소라는 것이다.

MD 참여가 자주국방은 고사하고 미국과의 군사적 종속관계를 심화시킬 수밖에 없다는 점도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 미국이 필요하다고 판단하면 북한을 선제공격하겠다는 전략을 채택하고 있고 MD를 통해 이를 강력하게 뒷받침하는 전략이 '강력한 억제력'에 기반을 둔 우리의 안보전략에서 비롯되었다고 볼 수 없다. 부시 행정부가 중국을 21세기의 사실상의 주적으로 보고 사전에 중국을 제압하겠다고 MD를 중심에 둔 한-미-일 삼각동맹체제를 추진하고 있는 것이, 미래의 우리의 안보전략과 부합할 수는 없다. 요격 미사일이라는 팔과 다리를 갖더라도 눈과 귀, 그리고 두뇌를 미국에 의존할 수밖에 없는 상황에서 MD의 독자적 운용은 애초부터 불가능한 발상이다.

한마디로 위협의 정의, MD의 필요성, MD를 중심으로 한 신군사전략 및 작전계획 등이 전적으로 미국으로부터 비롯된 상황에서 MD 참여와 자주국방은 절대로 양립할 수 없는 것이다. 그리고 그것은 '공짜'가 아니라 수십조원대의 예산 지출이 따른다는 점도 고려해야 한다. 자주국방 비전 및 비용 대(對) 효과를 고려할 때, 국방비를 엄청나게 늘리지 않는 한 정작 자주국방에 필요한 전력증강 사업이 'MD의 희생양'이 될 수 있기 때문이다.

4. 진정한 자주국방을 위한 제언

상식적인 얘기가 되겠지만, 국방은 안보의 하위 개념이다. 즉, 안보와 국방은 동일 개념이 아니라는 것이고, 자주국방이던 연합방위이던 그것은, 최상위의 안보 전략을 세운 다음에 안보를 뒷받침하는 개념으로 정립되어야 한다는 것이다. 그러나 노무현 정부는 과거 군사정권의 관성처럼 안보와 국방을 동일시하고는, 앞서 지적한 것처럼 돈은 돈대로 들이면서 오히려 안보를 저해할 수 있는 위험한 시도를 하고 있다. 이러한 우를 범하지 않기 위해서는 자주국방의 비전을 세우기에 앞서 새로운 시대에 걸맞은 안보 전략부터 짜는 것이 순서라고 할 수 있다. 새로운 전략을 기획하기에 앞서 먼저 필요한 것은 새로운 시대에 걸맞은, 그리고 새로운 시대를 열어 나갈 수 있는 '철학과 비전'이라고 할 수 있다. 한반도의 과거-

현재-미래를 반영하고, 이 속에서 과거의 부정적인 유산을 극복하고 현재의 불안요인을 제거하며, 냉전시대와 다른 미래를 설계하기 위해서는 무엇보다도 김대중 정부가 적극적으로 추진하지 못한 '새로운 안보 패러다임의 정립'이 대단히 중요하다. 특히 '국가'안보(때때로는 정확하게 '정권'안보)를 위한다는 명분으로 '인간'안보로 표현되는 인권의 부정·억압·왜곡·유보를 강요당해온 우리의 현실에서 전통적인 안보를 뛰어넘는 새로운 안보 철학은 절실히 요구된다고 할 수 있다. 이미 서구 사회에서는 탈냉전 이후 전통적 안보 개념이 갖는 국가 중심주의와 군사력 우선주의를 극복하고자 '대안안보', '포괄안보', '인간안보' 등의 새로운 안보개념이 제시되어 오고 있기도 하다. 따라서 노무현 정부가 국민들과 함께 마련해나가야 할 새로운 안보 개념은, 첫째 '군사'안보의 중요성을 간과하지 말며, 이를 '국가'안보와 동시시하지 말고 국가안보의 하부 개념으로 두어야 하고, 둘째 경제, 환경, 인권 등 새로운 가치를 적극적으로 반영한 '포괄적 안보'의 방향으로 설정되어야 하고, 셋째 국가안보와 인간안보의 조화로운 발전을 도모해야 하며, 넷째 안보의 적용 대상을 '국가' 중심에서 '민족', '지역', '세계'로 점차 확장시켜 나가야 한다는 점 등이 충족되어야 할 것이다.

노무현 정부가 최대 현안인 핵문제를 비롯해 남-북-미 사이의 여러 가지 문제를 슬기롭게 풀고, 한반도 평화체제 구축 및 동북아 경제 중심국가를 실현하기 위해서는 무엇보다도 탈냉전시대에 걸맞은 군비통제 모델을 개발하고, 실천에 옮길 수 있는 전략이 필요하다. 특히, 한반도의 축소지향적인 군비통제는 북한의 인도주의적 위기 및 남한의 인권 및 사회복지 문제, 그리고 대규모 주한미군 주둔에 따른 민간인 피해 문제와도 맞물린 것이라는 점에서, 국가안보와 인간안보의 균형발전을 위해서도 반드시 필요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 노무현 정부가 추진해야 할 군비통제의 기본 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 김대중 정부의 '경제와 평화의 교환 전략'에서 한걸음 더 나가, 대북정책의 핵심적인 두 가지 목표인 군사적 대결 상태 종식과 민족경제공동체 건설이 선순환적인 발전을 이룰 수 있도록 남북한 상호 군축을 추진해야 한다는 것이다. 이를 남북관계에 있어서 '유연성'을 전제로 한 '경제와 평화의 병행 전략'이라고 불러도 좋을 것이다. 특히 최근 북한의 경제개혁의 성격과 내용을 볼 때 북한이 병력수를 감축해 노동력을 확보해야 할 필요성이 갈수록 커지고 있기 때문에, 남한으로서는 대단히 중요한 기회를 맞고 있다고 할 수 있다. 북한이 과도한 병력과 군수산업을 경

제재건 목적으로 전환할 수 있도록 경제 지원 및 협력을 강화하는 것과 함께, 북한
의 일방적인 위협 감소와 군축이 아닌 남북한이 상호간의 군축을 추진한다는 기본
방향을 설정해야 할 것이다.

둘째, '선(先) 신뢰구축, 후(後) 군비축소'라는 경직된 군비통제 원칙에서 벗어나 사
안에 따라 유연한 접근 방식을 채택할 필요가 있다. 신뢰구축이란 모호한 개념일
뿐더러, 이미 적지 않은 신뢰가 구축된 단계에 진입한 만큼, '신뢰구축과 군축 동시
진행', 혹은 '선 군축, 후 신뢰 증진' 등 다양하고 유연한 접근을 시도할 때가 되었
다는 것이다. 예를 들어 남북한 모두에게 그 필요성이 절박해지고 있는 병력 감축
의 경우, 남북한 합의, 혹은 독자적인 판단에 따라 병력을 먼저 '감축'함으로써 다
른 군사문제 해결의 중요한 신뢰를 마련할 수 있다. 남북한의 병력 감축은 가장 상
징적이면서도 실질적인 군축을 달성했다는 의의를 갖는 동시에, 남북한 모두 인권
신장의 획기적인 성과를 낳게 될 수 있다.

셋째, 축소지향적인 군비통제를 통해, 지금까지 분단과 적대적 대결로 인해 억압·
유보되어왔던 인간적 가치 실현에 적극 나서야 한다는 것이다. 남북한이 군축을 한
다는 것은 단순히 양적인 축소나 남북관계 발전이라는 차원에 머무는 것이 아니다.
그것은 군사비 축소를 통한 사회복지 예산의 증대, 양심에 따른 병역거부 인정 및
군복무기간 단축, 남성 중심의 군사주의 문화에서 피해를 당해온 여성 권익의 확대
등 적극적인 인권의 신장과도 맞물린 문제이다. 따라서 노무현 정부는 '국가안보'와
'인간안보'의 균형발전이라는 대전제하에, 군축을 통한 남북한 주민들의 복리 증진
이라는 적극적 평화의 실현에도 주력해야 할 것이다.

기실 한국이 자주국방을 한다는 것은, 안보에 대한 미국에 대한 의존도를 줄인다는
것을 의미하고, 이를 위한 가장 효과적인 방법은 남북한 사이에 군사문제를 적극적
으로 해결함으로써 주한미군의 군사적 가치를 줄이는 것이라고 할 수 있다. 한반도
의 군사적 긴장이 해소되지 않고 이를 실질적으로 보장하는 군축이 실현되지 않은
상태에서 추진되는 자주국방은 오히려 대미 종속을 강화시킬 수밖에 없는 것이다.
즉 군축을 통한 자주국방을 모색하자는 것이 역설적으로 들릴 수 있지만, 다른 가
치를 희생시키지 않고, 아니 다른 가치를 실현시키면서도 자주국방의 기회를 창출
할 수 있는 유일한 길인 것이다.

주한미군과 시민평화¹⁾

배종진 미군기지반환운동연대

미팔군 봉덕동²⁾ 아이들

문해청

미팔군 봉덕동 아이들
세월은 흘러서
이제 서른중반에 선다.
이마 좁은 나에게도
사연은 많다.
내가 살았던
어린시절의
미팔군 봉덕동 아이들
지금도 생각이 난다.

미팔군 후문 부근은
신기하고 볼게 많았다.
미군차량 딸구르마
그리고
하얗고 파란눈 가진 미군
시커먼 피부의 미군병사들.
미군병사들은 볼 때마다
한국처녀를 옆에 끼고
딸구르마 옆으로

1) 이 글은 2003년 제주 평화학술대회의 발제를 전제로 쓴 글이나, 초고에 불과하므로 발
표와 토론을 통한 여러분들의 해안을 바탕으로 수정 보완 후에 인용을 해주셨으면 하
는 당부를 드립니다.

2) 봉덕동 미8군은, 행정구역상 대구광역시 남구 봉덕동, 이천동 일대에 위치하고 있는
캠프워커 캠프헨리, 캠프조지를 통칭하는 말이다.

아이들이 놀고 있는
미팔군 담길을 따라
중얼대며 걸어간다.
봉덕동 아이들은
“깜디” “코쟁이” “양갈보” 라고 소리치고
미군병사가 달려와 때리면
봉덕동 아이들은 연탄재를 던지고
돌맹이로 마구 던진다.
달아나는 미군병사를 보고
이겼다고 만세를 부르며
기뻐하고 즐거워 한다.

봉덕동 아이들은
미팔군에서 차가 지나가도
미군비행장 헬기가 떠도
눈살을 찌푸리며
침을 뱉고 뺨는다.

- 중략 -

세월이 가고
미팔군 봉덕동 아이들은
이제 청년이 되었다.
노동자가 되어
매일같이 잔업을 하고
공장에서 야근을 마치고
집으로 오는 통근버스를 타고
미팔군 정문을 지나갈 때

깜디 코쟁이 미군병사는
언제나처럼 걸어간다.
미팔군 정문 담길 안쪽은
봉덕동의 미국땅이다.
이천동 대봉동 대명동까지
살기좋은 우리 동네 좋은 땅은
몽땅 미국땅이 되어 있다.
양담배 미국문화가
깜디 코쟁이 미군뿌리가
조선천지 팔도강산 어지럽히는
서글픈 시대

- 중략 -

지금 봉덕동 아이들은
어디에서 살아갈까
결혼하여 자식을 놓고
자신의 분신처럼 키우며
노동하는 현장에서
살아가는 동네에서
“깜디” “코쟁이” “양갈보”를
외치며 살아가고 있을까
미군병사가 달려와
봉덕동 아이들을 때리면
연탄재를 던지며 기뻐하고
달아나는 미군병사를 보고
이겼다고 만세 부르며
동료들과 살아가고 있을까

1. 문제제기

한미동맹 50주년에 즈음하여 한-미 관계로 국한시켜 본다면, 단기적 혹은 중장기적인 관점에서 조명하는 많은 논의들이 진행되고 있다. 단기적으로 부각되는 문제는 주로 주한미군과 관련된 문제들로서 주한미군의 감축 및 재배치, 연합토지관리계획의 시행 등이 이에 해당하는 것으로 미2사단이 한강 이남으로 옮기는 문제나 용산기지 이전의 문제, 공동경비구역(JSA)의 한국이양 문제 등은 훨씬 더 구체성을 띄고 있다.

중장기적인 관점에서 진행되는 문제는 향후 한-미 간의 또 다른 50년을 어떻게 그려볼 것인가 하는 문제의식에서 출발해 피로해진 한-미 관계의 재정립은 물론, 주한미군의 위상 재고와 미사일방어체제(Missile Defense), 방위비 분담문제, 전시작전통제권의 한국으로의 이양문제, 상호방위조약의 개·폐정 문제로 확대되고 있으며 이는 한반도를 비롯한 동북아 평화 구축의 문제와 맞물려 논의의 양상이 확대 재생산되고 있다.

다만 아쉬운 것은 현재의 논의의 초점들이 군사·안보·외교적인 부분에만 국한하여 다루어진다는 점이다. 정치·군사적 측면으로 만의 접근은 자칫 지루함이나 관념성을 재생산하여 현장의 목소리를 찾아들게 함으로써 사회적 통합의 걸림돌이 되거나 지역이기주의와 시민사회적 합의의 부재나 주민 갈등 등을 오히려 채근한다는 오류를 범할 수 있기 때문이다.

작금의 논의들이 어떤 식으로라도 합의점을 찾아낸다 하더라도 시민적 권리나 경로가 투명하고 민주적으로 수립되지 못한 채 시행되어 ‘시민평화’를 위협하는 기제로 작용할 경우 굳이 새만금이나 핵폐기장 문제를 거론하지 않더라도 이제껏 ‘경제논리’ 혹은 ‘개발 논리’, 에 이어 ‘군사안보’의 논리로 시민평화를 말살시키는 악재로 작용할 것이 분명하기 때문이다. 뿐만 아니라 용산기지 문제의 해결을 둘러싼 서울 중심적 발상이나 연합토지관리계획의 시행으로 미군기지가 시설이 반환되는 지역에서 구상하는 ‘청사진’ 들이 얼마나 타자들에게 위협이 될 수 있는냐는 문제도 간과할 수 없다.

따라서 줄고에서는 한-미 간에 유지되고 있는 비대칭적인 관계와 우리나라의 입장에서 '미국적 의제'를 중심에 두고 어떻게 강화시키거나 약화시켜 받아들일 것인가 하는 문제에 방점을 두기보다는 간략하게 최근의 주요 논의들을 짚어보고 '시민평화' 대안을 마련하는 것은 물론 시민사회들이 합의하고 구축해내야 할 몇 가지 과제에 대한 담론을 제공하고자 한다.

2. 주한미군 감축·재배치 논란의 진의

주한미군 재배치문제를 논의하기에 앞서 미국은 왜 주한미군을 감축·재배치하려는가에 대하여 살펴보는 것이 중요하게 보인다.³⁾

2001년 발표된 '4년주기 국방태세점검(Quadrennial Defense Review)'에 의하면 아시아에 대한 미국전략의 초점은 분명히 한반도에 국한된 것이 아니며 동북아와 동아시아 연안지역으로 구분했다는 사실에 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 언론에 따르면 '냉전 이래 최대규모'인 미군 재배치 계획에 따르면 향후 미군은 해외 기지를 ▶미 본토와 괌 등 영구 중추기지(HUB) ▶소규모 병력과 장비만 주둔하는 전진작전기지(FOB) ▶비상시를 위해 병력주둔을 하지 않는 대신 기지 사용협정을 미리 체결하는 전진 작전지역(FOL) 등 세 가지로 나눠 병력을 재배치한다. 앤디 호언 미 국방부 전략담당 차관보는 "미군이 영구 주둔하게 될 전략 중추는 미 본토와 괌, 밀접한 동맹국인 영구이며 일본도 후보 중 하나"라며 "한국, 독일, 사우디아라비아, 터키, 등의 대규모 미군기지를 축소하고 그 대신 남유럽, 중동, 아시아 지역에 소규모"

3) 필자주, 주한미군의 감축·재배치의 문제가 공론화 되었을 때 언론이나 국민들 사이에는 이견이 존재했다. 그 중에는 최근 한국의 반미감정이 거세지고 노무현 정부가 출범초기에 대미 관계에 있어서 '자주의교'를 표방했기 때문이라는 지적들이 존재하므로, 이에 회의적인 관점을 가진 필자로서는 객관적 정황을 추론하기 위해서라도 국내의 여론보다는 미국의 입장을 고찰하는 것이 우선되어야 한다고 본다.

4) 이상현, 한미동맹 50년의 성찰과 한미관계의 미래, 47-48쪽, 세종연구소 「국가전략」 2003년9권1호

모' 전진 작전기지'를 신설할 것"이라고 언급하고 있다.⁵⁾ 따라서 군 변환의 목적은 1)정보 및 정책 결정의 우위 2)정밀타격 3)군사력의 신속 파견 및 유지 4)지상, 해상, 공중 및 우주 전장 지배 등을 가능케 하기 위해 미군의 조직을 개편하는 것이며 군사력 운용의 중점은 불가피하게 육군보다는 해·공군 위주로 전개될 것으로 예상할 수 있다.⁶⁾

여기에 더하여 2002년 12월에서 미국 워싱턴에서 열린 한미연례안보협의회에서는, 한미 군사동맹의 발전 형태를 ▲현재와 같은 남북한 군사적 대치(1단계) ▲남북 화해 및 통일시기(2단계) ▲통일 이후(3단계)로 나누고 1단계에선 현재와 같은 확고한 한미동맹을, 2~3단계에서는 동북아의 평화와 안정에 공동 대처하는 '지역안보동맹'이 바람직하다고 구체화되었으며 합의하였다.

지역안보동맹의 골자는 주한미군 지상군을 현재 2만8000명의 절반 수준으로 줄이는 대신 해·공군 위주 전력 유지를 통해 한반도의 안정과 동북아의 균형추 노릇을 하는 것으로 알려져 있다. 이는 미국의 신속기동군전략과 미사일방어(MD)계획 추진 등과도 연관되며, 특히 미국 주도로 한반도 전시상황에 대비해 76년 작성된 한미 연합작전계획 '5027'의 전면적인 수정이 진행 중인 것과도 무관하지 않은 것으로 전해졌다.⁷⁾

노무현 대통령도 "주한미군의 감축전력을 한국군이 어떻게 보강할 것인지 장기적인 대비책을 마련해 놓고 있는지, 군은 변화된 상황에 대처할 수 있도록 5년 또는 10년, 20년 장기 계획을 세워야 한다."고 말했으며⁸⁾ 최근 8.15 광복절 축사를 통해 "우리의 안보를 언제까지나 주한미군에 의존하려는 생각도 옳지 않다"며 "앞으로 10년 내에 우리 군이 자주국방의 역량을 갖출 수 있도록 토대를 마련하겠다"고 밝혔다. 또한 "미국의 전략이 바뀔 때마다 국론이 소용돌이치는 혼란을 반복하고 대책없이 미군 철수 반대만 외친다고 될 일이 아니며 이제 현실의 변화를 받아들일 때가 됐다."고 덧붙였다.⁹⁾

5) 정효식기자, '美' 세계배치 확 바꾼다', 중앙일보 국제면, 워싱턴포스트 재인용, 2003년 6월 9일

6) 이상현, 앞의 책, 53쪽

7) 박병진 기자, 「한미동맹 50년」 바람직한 향후 발전 방향, 세계일보, 2002년 1월 7일

8) 박병진 기자, 앞의 신문

미 2사단의 한강 이남 재배치 문제와 관련한 주한미군의 인계철선(Trip-Wire) 역할 문제만 해도 그렇다. 주한미군이 인계철선 역할을 하고 있으며 해 준다는 생각은 자기도취형 인식일 뿐이지 주한미군 또한 이 같은 생각에 동의하고 있다는 근거는 어디에도 없다. 오히려 미 국방부의 고위가 "인계철선은 불공정한 말이며 그 속 뜻은 미국인이 먼저 피를 흘리지 않으면 한국을 방어할 수 없다는 것이고 더 이상 그 말이 사용되지 않기를 바란다."¹⁰⁾며 불쾌감을 표시했다는 것에서 의미를 찾아야 한다. 이미 20-30년 전이나 적용되는 개념을 신속기동군으로 전환하고 있는 미군에게 요구하고 바라는 자체가 넌센스라는 라는 것이다.

미2사단의 재배치는 휴전선 인근에 배치된 북한의 장사정포는 사정거리가 한강이 북까지이며 따라서 주한미군을 보호하기 위해서라도 한강이남으로 재배치한다는 실질적인 명분과 한국에서 반대여론이 만만치 않음을 미리 간파하고 이를 빌미로 양국 사이에 진행되고 있는 협상에서 주도권을 행사하려는 의도가 다분히 있음을 예상할 수 있는 부분이다.

따라서 애초 주한미군의 감축·재배치 문제는 한국의 손에서 떠나 있었던 문제이며 과거 주한미군 감축이나 철수 문제가 현실화되었을 경우와 같이¹¹⁾ 동어반복에 불과하다. 자주국방의 기치를 내걸고 군비증가를 통해 주한 미군의 전력을 대체할 만큼의 국방력을 보유해야 한다는 공여지책을 벗어나 남북간 재래식 무기의 감축을 통한 한반도 긴장관계 완화와 평화 구축에 힘쓰는 한편, 동북아를 군비경쟁의 장으로 만들 것이 아니라 동북아 다자간 안보체제를 구축하는 쪽으로 외교적 노력을 기울이는 패러다임의 전환이 절실히 요구된다.

3. 한-미 연합토지관리계획 (Land Partnership Plan)의 비대칭성

9) 최훈기자, "한미동맹 공고히 하되 10년내 자주국방 갖춰", 중앙일보, 2000년 8월 15일

10) 이효준·이철희기자, 한국반대불구 美軍 후방이동 밝혀, 중앙일보, 2003년 3월 20일

11) 중앙일보그래픽, 주한미군 감축역사, 2003년 2월 11일

연합토지관리계획은 주한미군이 2000년 4월 당시 보유토지의 25%인 1900만평의 땅을 반환하는 대신 600여만평을 새로 공여해 줄 것을 한국 쪽에 요청하는 계획을 작성하면서 알려지기 시작했다. 당시 미국 측이 작성한 명칭은 연합마스트플랜(combined master plan)으로 2000년 4월 한국 정부 당국에 브리핑한 뒤 협조를 공식적으로 요청했고¹²⁾ 2000년 11월에는 미국 측의 주한미대사, 주한미군사령관 우리측의 외교통상부장관, 국방부장관이 2+2회의가 이루어졌다.¹³⁾

주요 골자는 크게 다섯 가지로 구분할 수 있으며, 구체적인 기지나 시설의 현황은 <표1>과 같다.

- 1) 우리 나라의 경제성장에 따른 지역사회 개발로 많은 토지가 소요됨에 따라 주한미군 훈련과 주둔 여건이 악화되고 있으며 지역 주민들 또한 생활불편과 개발제한 등 경제적 불이익에 대한 불만을 느끼고 있다.
- 2) 서울과 경기 일원에 산재한 군소 기지들을 동두천, 의정부, 오산, 평택 등 주요

일 정	사 안	주 요 내 용
1953년 10월	한미상호방위조약 체결	미군의 한반도 주둔을 위한 제도적 장치 마련
69년 7월	닉슨독트린 발표	아시아주둔 미 지상군의 단계적 철수 등
71년 3월	미7사단 철수	한국주둔 2만 여명 미군 철수
89년 11월	미의회, '년·워너 수정안' 채택	주한미군 역할 조정 및 5개년 감축계획
90년 4월	미 행정부, 의회에 '아시아태평양지역전략평가보고서' 제출	주한미군 10년동안 3단계로 나눠 철수
92년	1단계 계획에 따라 주한미군 철수	공군 2천명과 지상군 비전투요원 5천명 등 7천명 감축
94년 10월	미 행정부, '아시아태평양지역전략평가 3차보고서' 발표	북한 핵 위협에 따라 주한미군 감축계획 백지화

12) 유용원기자, '미군기지 1,900만평 반환 도시지역 600만평 새로 요청', 조선일보, 2000년 5월23일자

13) 통일외교통상위원회, 대한민국과미합중국간의 연합토지관리계획협정비준동의안심사보고서, 5쪽, 2002년 4월 9일

기지로 이전 통합하여 주한미군의 총 사용 토지 약 7,400만평의 52%에 해당하는 3,900여만 평의 부지들을 반환하고, 대신에 한국정부는 154만평을 공여 할 예정이다.

- 3) 한·미는 지난 2000년 3월 미군 기지·시설 재조정 계획을 협의하기 시작하여 사업추진의 타당성을 면밀하게 검토하는 한편, 외교부 등 관련부처와 해당 지방자치단체들과의 협의를 통해 공감대를 형성하였으며 연합토지관리계획 해당 기지에 대한 공동실사 등 실무준비를 추진하였다.
- 4) 2001년 11월 제33차 한미안보협의회의에서 한미 양국장관은 동 계획 추진을 위한 양국 정부간 의향서를 서명하였고, 2002년 3월 29일 국방부장관과 주한미군사령관간에 합의각서가 체결되었으며, 2002년 10월 30일 우리 국회 비준절차를 통해 국민적 동의를 얻었다.
- 5) 공여 되는 토지는 현재의 7,400만평에서 3,200만평으로 대폭 축소되며, 주요 기지도 현재의 41개에서 23개로 감소하게 될 것이다. 이에 따라 춘천, 인천, 대구, 부산, 동두천, 의정부 등 도심기지를 포함하여 장기간 누적된 민원이 해소되고 균형된 지역발전을 위한 여건이 조성될 수 있을 것이다. 또한 주한미군 기지와 관련한 민원발생 요인을 해소시킴으로써 한미동맹 관계를 공고히 하는데도 크게 기여할 것으로 보인다.¹⁴⁾

14) <http://www.mnd.go.kr>, 한미 주요현안-연합토지관리계획 추진

〈표1〉 반환 기지·및 시설의 이전 예정지역(2002년 4월 현재)¹⁵⁾

가. 전부반환

반환하는 기지	반환년도	이전지역
택시 에넥스	2002년	용산
캠프 킴	2005년	“
캠프 라과디아	2006년	캠프스탠리
부산 DRMO	2005년 6월	칠곡연화
김포 우편 시설	2005년	인천국제공항
캠프 하우스	2006년	캠프케이시
캠프 스탠턴	2007년	캠프스탠리
캠프 에드워드	2007년	“
캠프 게리 오웬	2008년	“
캠프 콜번	2008년	캠프험프리
캠프 이글	2011년	“
캠프 그레이	2006년	용산
H220	2008년	캠프스탠리
캠프 하야리아	2011년	부산녹산
캠프 에세온	2010년	스탠리
캠프 윌링 워터	2010년	“
캠프 카일	2007년	“
캠프 마켈	2008년	캠프험프리/용산
캠프 시어즈	2011년	캠프스탠리
캠프 자이언트	2011년	“
캠프 그리브스	2011년	“
캠프 님블	2011년	캠프케이시
캠프 페이지	2011년	이천공작사
주한 미해군사령부 포항 파견대	2011년	포항훈련장

15) 통일외교통상위원회 수석전문위원, 人韓民國과美合衆國간의聯合土地管理計劃協定 비준동의안검 토보고서, 33쪽, 2002년 7월

나. 일부 반환

위 치	반환년도	이전지역
오산공군기지 (베타 사우스)	2002년 10월	불필요
캠프 워커 (H-805)	2007년	분산
오산공군기지 (알파 사이트)	2008년	오산기지주변
캠프 통	2011년	캠프험프리

겉으로 보기에 과거에 비해 상당히 전향적인 양상으로 인식될 수 있기도 하고 특히 미군기지가 주둔하고 있는 지역의 경우, 사회적으로 알려져 있는 미군범죄 보다는 공여지 문제가 더 많은 민원이 제기되고 있다는 점을 감안하면 획기적인 조처처럼 보일 수도 있었으나 언제 터질지 모르는 '시한폭탄'과 같은 요소를 지니고 있으며 여타의 한-미 협상 과정에서 드러나는 것처럼 미국의 주도면밀한 의도가 내재되어 있다.

계획이 발표되자 시민사회단체는 공동성명을 발표하고 "매항리, 파주 사격장, 도그마 훈련장, 용산기지 등이 제외되었고, 새로이 154만평을 공여해 준다는 것은 기존의 주둔지역 주민들의 고통을 재생산하는 것일 뿐이며, 미군기지 신설·확장 비용을 국민이 부담한다는 것은 소파에도 어긋난다.¹⁶⁾ 그리고 반환되는 기지와 시설 및 훈련장의 환경오염을 치유하고 원상복구하기 위한 대책이 마련되어 있지 않으며 계획이 완료되는 동안의 10년 기간은 지나치게 길며 반환되는 4,000만평의 토지 중 상당부분은 미군이 오랫동안 사용하지 않던 사유지이기 때문에 즉각 반환 받아야 한다."¹⁷⁾ 는 이유로 국회 비준동의를 분명히 반대하는 입장을 표명하고 국회의원들

16) 필자주, 현행 주둔군지위협정 제5조1항에는 "합중국은 협정의 유효기간동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다." 고 명시되어 있으나, 미국(군)은 본 협정을 어겨가며 특별협정을 따로 맺어 한국정부에 경비부담을 시키고 있다. 91년도에 양국간에 체결된 '방위비분담금에 관한 특별협정' 이 대표적이다 하겠다.

17) 미군기지반환운동연대, 소파개정국민행동 등, 연합토지관리계획 국회비준동의를 반대하는의견서, 2002년 10월 21일

에게 전달했다.

문제가 일파만파로 확산되자 국방부는 용산사업단을 통해 해명자료를 내놓았다. 자료에는, 미국 측의 주도로 협상이 진행되고 있다는 일부 네티즌들의 주장과는 달리 한-미 양국은 국익에 부합되는 방향으로 긴밀히 협의하여 진행하고 있다고 답변하고, 반환되는 4천여 만평은 대부분 쓸모 없는 땅이고 추가 공여 되는 75만평은 알짜배기 땅이라는 의견에 대해서는 오히려 반환토지 중 120만평이 도심의 '금싸라기 땅' 이며 추가되는 땅은 기존의 기지의외곽지역에 인접한 농지, 하천 부지라는 해명을 했다.¹⁸⁾ 용산기지 문제가 제외된 것은 90년 이전을 논의했으나 방대한 비용 소요(92년기준 95억달러), 기지이전 지역 주민들의 반대 등으로 시행되지 못했으며 향후 안보상황과 연계하여 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다고 밝혔다.¹⁹⁾

하지만 2003년 막상 국회비준을 받는 시점에 와서는 새로 공여될 토지가 150만평으로 두 배가 늘었고, 한국측 이전비용부담액도 당초 총비용 1조 8천억원 중 6천억원을 한국측이 부담하고 나머지를 미국이 부담하기로 했다가 미국이 1조 8천 4백억원을 우리가 1조 4천 9백억원을 부담하기로²⁰⁾ 최종 통과되었다.

연합토지관리계획과 관련하여 안보에 대한 문제라며 일체 입을 다물었던 과거와는 달리 국방부가 네티즌이나 일반인들의 물음에 공개적으로 의견을 개진하는 긍정적인 모습을 보이긴 했지만, 결과적으로 시민단체나 국민들이 내놓은 질문들의 의구심을 해소할 만한 성과를 얻어내지 못했다는 사실이다.

국방부가 주장하듯 미군기지 주둔지역의 민원을 고려했다기보다는 주한미군의 훈련과 주둔여건의 개선에 중점을 두었고, 국회의 비준은 받아내되 국민적 동의는 얻어내지 못했으며 자치단체와의 공감보다는 하향식 전달이라는 방법을 택했고²¹⁾, 이미

18) 국방부용산사업단, 연합토지관리계획 관련, 일부 언론보도에 대한 보충 설명, 2001년 7월

19) 국방부대변인실, 한미연합토지관리계획이렇게추진되고있습니다, 2002년 11월

20) 배종진, 21세기 주한미군 어떻게 볼 것인가, 금요평화포럼, 평화네트워크, 2002년 4월 12일

21) 통일외교통상위원회소속 이인제 의원의 "새로이 미군기지가 이전할 이천시 등과 사전 협의 절차를 거치지 않은 것은 위법이 아닌가?" 는 질문에 국방부 용산사업단 단장은 "이천시를 제외한 새로이 미군기지가 이전할 지방자치단체와 협의를 거쳤으나, 여기서의 협의는 법률에서 정한 '협의' 요건을 말하는 것은 아니라고....중략" 밝힘.

공여목적 상실한 시설에 대해서도 이제야 겨우 반환 받고 있으며²²⁾ 장기간 누적된 민원이 또 다른 모습으로 심화되거나 다른 지역으로 전가되고 있는데 불과하다는 사실이 이를 잘 반증해 준다.

또한, 2000년 3월에 주한미군 부사령관이 한국 쪽에 연합토지관리계획에 대해 처음으로 설명을 했고 이것이 곧 2001년 발표된 '4년 주기 국방태세점검(QDR)'이 발표된 시점과 일치한다는 점을 염두에 두면 미국에 의해 주도되고 있는 협상이라는 시민사회단체의 주장이 훨씬 더 설득력이 있어 보인다.

더 불행한 사실은 용산기지는 연합토지관리계획에 포함되지 않았으므로 앞으로 우리는 더 많은 이전비용을 추가로 지출해야 하는 것은 물론 150만평이 아니라 최근 주한미군은 '한강이남에 500만평 이상의 새로운 공여지 제공을 요구하고 있어²³⁾ 문제의 심각성은 더해져만 가고 있다.

통일외교통상위원회, 대한민국과합중국간의연합토지관리계획협정비준동의안심사보고서, 16쪽, 2002년 10월

22) 공여목적대로 사용되지 않고 있어 당연히 우리에게 반환되어야 할 것으로 기대되는 평택의 '캠프햄프리' 기지내 채석장 일부지역이 반환대상에서 제외되어 있고 본래 공여목적 상실되어 이번 반환대상에 포함된 대구 '캠프워커' 일부 등의 대체시설을 제공하기로 한 것 등은 아쉬운 점이라고 하겠으며, 새로이 미군에 공여될 기지 및 시설, 안전지역권 등을 설정하는 과정에서 해당 지방자치단체 및 지역주민의 의견을 충분히 수렴하지 않은 것으로 파악되는 바 이로 인해 이행과정에서 많은 반발이 우려됨(11쪽). '캠프워커' 일부 '동두천H-220헬기장'영평훈련장 '캠프햄프리'내 채석장은 공여목적 상실 또는 미사용(목적외 사용 포함)에 해당됨(30쪽). 통일외교통상위원회수석전문위원, 대한민국과합중국간의연합토지관리계획협정비준동의안검토보고서, 11쪽, 30쪽, 2002년 7월

23) 박세진 기자, 연합통신, 미군기지 '이전' 평택.오산 500만평 요청, 미국은 경기 북부 지역에 주둔한 미2사단과 서울 용산기지를 평택과 오산으로 옮기기 위해 평택.오산 미군기지 주변 땅 500여만평을 제공해 달라고 우리 정부에 요청한 것으로 29일 알려졌다. 이에 대해 국방부는 용산기지와 일부 다른 미군 기지 이전을 위해서는 연합토지관리계획(LPP)에 따른 공여토지 약 150만평 외에 추가 부지가 필요하다는 점이 실무차원에서 논의된 적이 있다며 미측의 요청이 있었음을 인정했다, 2003년 4월 29일

4. 주한미군에 대한 주민들의 인식과

일방적 국가정책으로 말미암은 '시민평화'의 파괴

연합토지관리계획이나 주한미군 재배치의 의의를 새로운 미래를 지향하는 동맹자로서 관계의 발전적인 모색과 한반도 안보환경의 변화라고 밝히고 있으나 사실 이 같은 견해가 옳은 것이냐 아니냐는 가치 판단은 유보하고라도, 미군기지가 주둔하고 있는 지방자치단체나 주민들이 '미군문제'를 어떻게 인식하고 있는지 살펴보는 것은 매우 중요한 일이다.

미군기지가 주둔하고 있지 않은 지역과는 달리 해당 지역의 주민들이나 지방자치단체들은 '국가안보'라는 미명아래 일상적인 피해, 이를테면 범죄, 환경오염, 도시개발의 저하, 세수결손, 인구감소, 공여지나 비행안전구역 설정으로 사유재산권 침해는 물론 기본적인 생활주거권 조차 박탈당하며 삶을 영위하는 당사자들이기 때문이다. 또한 이데올로기적인 관점에서는 '타자화' 되고 있으며²⁴⁾ 이 또한 스스로의 선택에 의해서라기보다는 개인적인 문제로부터 사회적인 문제 의식으로의 진행을 가로막힘으로써 '힘있는 자'나 조금이나마 '피해가 덜해지는' 쪽으로 선택을 강요받는 입장에 놓여있기 때문이다.

하나 재미있는 사실은 여중생사망사건이후 전국적으로 미국에 대한 인식이 달라지자 미군은 기지주둔지역 인근 주민들을 대상으로 여론조사를 벌였다는 사실이다. 2003년 2월 14일 미 태평양사령부 민사처소속이라고 밝힌 카렌 소령 등 2명이 파주군 영중면, 영평리, 영송리 주민 400명에게 설문지를 배포한 뒤 17일 다시 찾아와 이 가운데 240여부를 회수해갔다고 한다.

모두 20여 문항으로 이뤄진 설문지는 ▲한국민에게 군사적 위협을 주는 위험한 인

24) 필자주, 미군기지반대투쟁을 벌이면서도 실제 인근 주민들이 지역사령관들이 교체될 때마다 '민원안정' 차원에서 식사를 초대하면 쾌히 응한다는 예를 들면 (일부에 그치긴 하지만) '주민의식화'를 통해 투쟁의 대열로 견인해야 한다는 주장을 한다. 마찬가지로 정부의 주민들의 민원제기에 대한 태도는 늘 고통은 이해하지만 주한미군은 국가안보에 필요 불가결한 문제인 만큼 양해를 구한다는 식으로 타이른다. 두 가지 사례는 공교롭게도 사회적 소수자이자 일상적인 피해자들을 스스로의 이데올로기 영역에 가두려하거나 대상화시키는 오류를 범하고 있다.

접 국가는 ▲주한미군이 한국에서 다른 국가의 군사적 위협을 억제하고 있는가 ▲한미연합군의 군사력은 어떠한가 ▲주한미군은 한국의 문화를 존중하는가 ▲주한미군병사들이 음주 후 많은 문제를 일으키는가 ▲미군부대가 지역 경제에 긍정적 작용을 하는가 ▲미2사단장이 누구인지 아는가 ▲미군관련 문제를 겪은 적이 있는가 ▲미군부대의 존재로 인해 지역 주민들이 이득을 보는가 ▲미2사단장에 대한 요구 사항은 뭔가 ▲미군차량이동에 따른 피해는 등의 내용을 담고 있으며 “이번에 실시하는 여론조사는 미군이 한국인들을 더 잘 이해하고 미군과 한국사회의 관계를 돈독히 하기 위한 것”이고 “18일부터는 주요 대학에서도 설문을 벌일 계획”이라고 말했다고 한다. 뿐만 아니라 이 기간 중 포천 외에 양주군과 파주시 주민 700여명을 대상으로 같은 내용의 설문조사를 실시하고 있는 것으로 파악됐다.²⁵⁾

노스캐롤라이나주 포브 트랙에서 분석한 결과의 일부는 대다수의 주민들이 부정적인 견해를 가지고 있으며 많은 주민들이 설문에 들어 있지도 않은 사항에 대해 별지까지 사용해가며 답변을 했다고 한다.²⁶⁾

2001년 8월 -9월에 걸쳐 경기도내 미군기지가 주둔하고 있는 파주, 평택, 의정부, 동두천 4개지역 주민 1,200명을 대상으로 설문조사 결과를 살펴보면 지역사회가 주한미군에 대해 긍정적인 인식보다는 부정적인 인식을 더 많이 갖고 있음을 뚜렷이 보여주고 있다. 주요 문항별로는 1)주한미군의 주둔이유는 한국보다는 미국의 국익에 더 이익이 되고 2)지역문제에 대한 주한미군의 관심도도 회의적으로 나타나고 있으며 3)지역경제활성화, 고용창출 등의 측면에서 지역사회에 대한 주한미군의 긍정적인 면을 일부 인정하면서도 주한미군의 총체적인 영향에 대해서는 ‘해롭다’는 의견이 ‘유익하다’는 의견을 크게 앞서는 것으로 나타났다 4)주한미군 개개인을 보는 시각도 ‘미국의 국가이익을 위해 우리나라에 파견된 군인’ 과 ‘군대에 취업한 미국의 하층계급’이라는 응답이 1,2위를 차지할 정도로 차가운 시선이 많았다.²⁷⁾ 조사시점이 미국(군)에 대한 부정적인 인식이 상향곡선을 그리던 무렵이라는 점,

25) 김성운기자, 주한미군 민심읽기 나서..., 인천일보, 2003년 1월 18일자

26) 주한미군제2보병사단설문-부정적의견 쏟아져, 경인일보, 2003년 2월18일자/재인용<연합통신>주민들이 미군측에서 작성한 문항 외에도 별지까지 첨부했다는 것은 그만큼 피해의식이 강하며 제대로 해소연할 곳도 마땅하지 않았다는 점을 시사한다.

27) 김동성, 양기정, 강혜정, 주한미군과 지역사회 통합에 관한 연구, 135쪽, 연구보고서 2001-10, 경기개발연구원, 2001년 10월

그때까지 제대로 구체적으로 미군기지주둔 현장을 대상으로 된 전문적인 연구나 리서치가 전무했다는 것²⁸⁾ 등은 조사결과에 일정정도 객관성을 감소시키는 한계로 보는 시각이 존재할 법도 하다. 하지만 양국간에 1년 6개월이라는 시차를 두고 진행된 조사의 결과가 대동소이하게 나타났다는 사실은 조사의 객관성과 사실성을 증명하는데 약점이 되지는 않는다고 본다. 주목하여 볼 대목은 1)미군 개개인에 대한 기지인근 주민의 시각이 차가운 것은 어떤 사회적 인식 - 이를테면 외국인에 대한 배타성 - 이 작용한 것이 아니라 일상적 피해자로서의 자연스러운 피해의식이 반영된 결과이며 2)미군의 주둔목적이 무엇이나는 이데올로기성이 짙은 문항에서의 응답결과도 미군의 부정성들이 대중매체나 사회적으로 학습되어 나온 결과가 아닌 실제 동일한 공간에서 일상을 보낸 경험에서 나온다는 사실이 중요하게 보인다.

다만 지역경제에 미치는 영향이나 고용창출에 대한 찬/반 비율의 균등성은 주한미군에 대한 인식과는 별개로 경제라는 현실적인 이유 - 미군들을 대상으로 상업적 행위를 하느냐 그렇지 않느냐 - 로 갈등의 ‘불씨’ 를 소지하고 있음을 보여주는 대표적인 사례다. 오랫동안 미국(군)에 대한 일방적인 사회적, 제도적 학습이 이루어졌음에도 불구하고 미군기지가 주둔하고 있는 지역의 주민들의 경우에는, 불특정 다수나 특정 조직과는 달리 등호를 그럴 순 없지만 사회적인 학습의 효과와 ‘일상성의 효과’ 가 공존하고 있음을 발견할 수 있다.

이들 지역을 포함한 주한미군기지나 시설이 주둔하고 있는 지역에서 주로 제기되는 민원도 <표 2>, <표 3>에 예시처럼 주로 사유재산권 문제나 지역개발, 사회기반시설의 확충문제, 환경소음피해 문제 등으로 다양하게 나타나며 대부분 일상적 문제에 집중돼 있는데 이 또한 지역의 생활과 밀접한 ‘일상성’ 에 주민들이 많은 불편을 느끼고 있음을 반증해 주는 결과다.

28) 필자주, 주한미군 문제는 현실적으로 개선이 불가능하다는 의식이 사회전반에 팽배함으로써 주요 관심의 대상에서 제외되고 있었으며, 그만큼 제도내에서 주민들의 욕구나 고통에 귀 기울이려는 시도가 희박했다는 것을 의미한다.

〈표2〉 미군기지 주변의 집단민원제기 현황 및 지방자치단체와의 마찰 현황

구분	민원 / 진정 내용
기지 전체 이전 요구 (5건)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용산 구청 : 관광주차장으로 활용하기 위해 이태원동 아리랑택시 부지 3,293평 반환 요구 ○ 고속철도공단 : 철도차량기지로 활용하기 위해 부산 미47보급소부지 10,500평을 반환 요구 ○ 문화관광부 : 박물관 건립에 저촉되는 용산헬기장 이전 요구 (9,180평) ○ 의정부시 : 도시계획도로 및 의정부 경전철 사업을 위해 캠프라파디아 37,500평 이전 요구 ○ 의정부시 : 도시계획에 의거 캠프 홀링위터 이전요구
기지 일부 반환 요구 (6건)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의정부시 : 국도 3호선 우회도로 개설에 저촉되는 캠프 레드클라우드 일부(7,792) 반환 요구 ○ 인천시 : 도시계획도로 확장을 위해 부평구 소재 캠프 마켓 23,300평 반환 요구 ○ 부산시 : 아시안게임 주경기장 진입도로 확장을 위해 하야리아 일부 (2,114평) 반환 요구 ○ 건설교통부 : 김해공항 복수활주로 건설을 위해 41,700평 반환요구 ○ 대구시 남구 : 소음과 건축제한을 해소하기 위해 캠프 워커 헬기장 8,600평 반환 요구 ○ 원주시 : 순환도로 개설에 저촉되는 캠프 롱 일부인 735평 반환 요구
기타 (2건)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군산시 옥서면 주민 : 군산 미군기지 탄약고 안전거리 내에 위치한 주민이 이주 요구 ○ 매항1.5리 주민 : 매항리 미공군사격장 안전지역에 인접한 주민 238세대의 이주 문제

* 자료출처 : 2000년 국정감사 외무통일위원회 외교통상부 제출자료

〈표3〉 ▲ 요구자료내용 47-자 LPP와 관련하여 현재까지 접수된 민원 및 진정현황

○ 제출자료

민원 접수일	민원 지역	관련기지명	민원 내용	추진결과 및 진행상황
01.7.23	의정부	캠프스텐리	LPP전면적공개/통합반대	· 의정부 교도소와 연계한 이전계획수립
7. 21	춘천	캠프페이지	· 캠프페이지가 반드시 반환되길	· LPP계획에 포함 이전 합의
7. 24	부산	캠프하야리아	· 캠프하야리아가 이전에 포함되길	· LPP계획에 포함 이전 합의
7. 25	파주	캠프하우스	· 캠프하우스가 포함되는지	· LPP계획에 포함되었으나 별도 사용 계획
8. 3	매항리	전투기사격장	· 매항리가 빠진 이유	· 매항리 사격장은 이전이불가/대체지역 선정 곤란
8. 3	대구	캠프워커	· 캠프워커 이전	· 헬기장 외곽지역 이전합의
8. 14	대구	캠프워커	· 캠프워커 이전 A-3지역으로 이전반대	· 타지역 분산배치/운영
8. 17	의정부	캠프스텐리	· 부대확장 반대 · 헬기부대이전반대	· 부대확장은 의정부교도소 영농지로 계획 · 헬기부대는 이전 않음
8. 18	의정부	캠프스텐리	· 미군지가이전반대 · 헬기소음 피해	· 캠프스텐리 확장 불가피 · 의정부시내 5개기지 이전 소음 최소화 노력
8. 24	대구	캠프워커	· 남구 워커 헬기장 동구에 있는 A-3비행장으로 이전반대	· 타지역 분산배치/운영
8. 25	서울	극동공병단	· 극동공병 이전	· 이전비용 과다 요구로 LPP사업에서 제외
9. 5	의정부	캠프스텐리	· 미군기지이전반대	· 스텨리지역 이전 불가피 · 일부지역 조정/지역주민 피해 최소화
10. 12	대구	캠프워커 헬기장	· 헬기장이전대구 외곽지역으로	· 타지역 분산배치/운영
10. 15	평택	평택시내기지	· 미군부대 확장 반대	· 평택 외곽미군기지 일부 확장 불가피

민원 접수일	민원 지역	관련지명	민원 내용	추진결과 및 진행상황
11. 21	포항	미해병훈련장	미군기지주둔 반대	포항지역은 주둔 목적이 아닌 훈련장 사용을 위한 공여
11. 22	과주	다그마노스	· 반환 대상에서 제외된 이유	· 서부지역의 유일한 미군전차 기동훈련 장 · 폐쇄/반환은 불가
12. 5	의정부	캠프스텐리	미군기지증설 반대	· 의정부교도소 영농부지 이용 이전계획 · 추가적인 사유지 매입 없음
12. 18	포항	미해병훈련장	미군기지주둔 공개질의	· 미군기지주둔 목적이 아님 · 기존의 사용중인 훈련장 공여 지위 부 여
02.1.30	대구	캠프워커	· 워커 헬기장 외곽으로 이전	· 타지역 분산배치/운영
3. 8	수도권 지역	미군기지	· 용산, 부평, 부산, 의정부, 대구, 과주 지역 미군기지 이전	· LPP에서 대부분 포함 - 용산기지는 별도 논의
3. 15	부평	캠프마켓	· 부평기지에 대한 분명한 입장	· 부평 캠프마켓은 LPP이전 사업으로 합의
3. 30	의정부	캠프스텐리	· 통합 불가 · 의정부 미군기지 다른 지역으로 이전	· 의정부 시내 기지 이전을 위해서는 통합 불가 · 지자체 피해 최소화
4. 10	이천	캠프페이지	· 이천지역에 미군기지 이전이 확정되었는지	· 이천지역으로 캠프페이지 이전 확정 - 사전 협의하지 못한 점은 시간 촉박
4. 16	울릉도	무인송신탑	· 미군기지 절대 반대	· 미군기지가 아님 - 무인 송신 중계소임
4. 23	대구	캠프워커	· 헬기장잔류 반대	· 타지역 분산배치/운영

※ 자료출처 : 2002년 국정감사 국방위원회국방부 제출자료

하지만 주한 미군 감축, 재배치 문제와 미2사단의 한강이남 지역으로의 이전이 가시화 되자 문제는 급격한 역류 현상을 보이는데, 표면화된 갈등은 미군기지가 새로이 신·증설되는 지역과 기존의 미군기지가 시설이 반환되는 지역 사이의 갈등과 신·증설되는 지역 내부의 갈등으로 구분된다.

동두천의 경우, 시민단체가 포함된 105개의 단체로 구성된 '동두천시미군현안대책위원회'를 결성하고 시민결기대회를 가지고 삭발시위를 하는 등 정부와 미국을 상대로 주민생존권을 위협하는 일방적인 미군재배치를 철회해 줄 것을 촉구했다. 이어 53년 휴전 이후 기지촌이라는 오명과 지역낙후에도 불구하고 참고 견뎠는데 주민의 사와는 무관하게 미군재배치문제가 급물살을 타고 있는 것은 지역경제를 공황상태로 빠뜨리는 무책임한 행위라고 비판했다. 구체적으로는 ▶미군부대 종업원과 주변 상가의 생계보장 ▶모빌캠프와 님블 캠프 등 미군공여지 조기반환 ▶군사시설보호법 등 각종 규제해제 및 완화 ▶경제희생을 위한 특별법 제정 우선 마련을 주장했다.²⁹⁾

의정부는 주민들이 '미군기지 신설확장 반대 송산동 주민모임'을 결성해 아파트 주민 1만 여명을 서명을 받아 대통령직인수위원회와 국방부, 국가인권위원회에 제출하기로 했다. 한편 시민단체들로 구성된 '미군기지 없는 평화도시만들기 의정부시민연대'는 미군기지 신·증설과 관련 주민 86.3%가 주민투표를 원한다는 조사결과를 바탕으로 주민투표를 시장에게 건의했고, 주민모임과 공동으로 초중고교 학생들과 학부모들이 참여하는 자발적인 등교거부운동을 검토하고, 신설공사저지 운동 등 적극적인 실행행사에 나섰다.³⁰⁾

부산시 강서구 송정마을 인근 주민들도 마찬가지다. 하얏리아기지의 이전 부지로 확정된 강서구 송정동 주민들은 '미 하얏리아부대 강서 이전반대 주민대책위원회'를 구성해 공식적으로 미군부대 이전반대의사를 밝혔다. 강서지역은 30년간 개발제한 구역으로 묵여 사유재산권을 침해받은 데다 쓰레기 매립장 등 혐오시설이 들어서 지역발전이 저해돼 왔는데 미군부대까지 들어 올 경우 주민생존권이 크게 위협받게 된다는 ▶부대이전에 관한 공청회 실시 ▶부대이전일정 등 추진계획 공개 ▶

29) 오연근 기자, '주한미군 재배치 반대' 삭발 항의집회, 경인일보, 2003년 7월 22일자

30) 권태경 기자, '의정부 미군기지확장 시민반대운동', '미군기지 신·증설 주민투표 요구', '미군기지 신·증설 실행저지', 인천일보, 2003년 2월 11일자, 20일자, 23일자

부대이전에 따른 환경영향평가 즉각 실시 ▶ 일방적인 부대이전 계획수립 즉각 중단 등 4개 요구사항이 담긴 '하알리아 송정이전 밀실행정에 대한 시민의 인권진정'이라는 제목의 진정서를 국방부 용산사업단에 제출했다.³¹⁾

부산, 동두천, 의정부에 비해 평택의 경우엔 갈등의 양상이 지역 내적으로까지 확대되고 있다. 미군기지가 증설되는 지역임에도 불구하고 지역내의 찬/반 양론이 극명하게 갈라지기 때문이다. 시민단체들로 구성된 '미군기지확장반대평택대책위원회' 쪽에서는 "전국의 모든 미군기지 주변 주민들이 겪는 고통과 피해를 평택시민들에게 전가하려는 기도를 받아들이 수 없으며, 평택을 미국의 군사도시로 만들겠다는 주한미군기지 통합계획을 당장 철회하라고 주장하고 있다."³²⁾ 반면 경기도 의회는 2003년 3월 21일 미군기지 평택이전촉구 결의문 채택했고, 평성읍 이장협의회, 안정소평물 상인연합회, 송탄관광특구연합회 등으로 이루어진 38개 사회단체는 '용산기지 평택으로의 재배치 확정 환영대회'를 가졌고 2003년 5월 10일에는 '북해저지·주한미군기지 결의대회'를 가졌다.³³⁾

파주의 경우엔 연합토지관리계획에 의해 2006년 미군 공여지를 돌려 받게 돼 있으므로 국토연구원과 용역계약을 체결하였고 의정부교도소 이전부지로 사용될 예정인 캠프 하우스 활용방안은 주민들의 반발이 일고 있어 반환시기를 전후해 심각한 마찰이 예상된다.³⁴⁾

공격형 헬기(AH-64A)가 배치되어있는 캠프페이지가 반환될 예정인 춘천시도 조만간 '미군기지인수범대책위원회'를 구성하고 미군부대 이전 후 활용계획 수립을 위한 용역을 발주하기로 했다.³⁵⁾

한발 더 나아가 인천은 2003년 4월 11일 '부평미군부대공원화추진시민협의회'

31) 오수희 기자, '하알리아 이전 반발 확산', 국제신문, 2003년 3월 14일자

강필희 기자, '하알리아부대 송정이전 안돼', 국제신문, 2003년 5월 13일

32) 한익희, '평택 시민사회단체 미군기지 이전...', 인천일보, 2003년 5월 2일자 19면

33) 한익희 기자, '미군기지 평택이전 지역갈등심화', 인천일보, 2003년 5월 10일자 14면

김종호 기자, '북해저지·주한미군기지' 결의대회 열려', 경인일보, 2002년 5월 12일

34) 지정치 기자(파주), '파주시, 반환 미군공여지 활용방안 용역', 인천일보, 2003년 2월 25일자

35) 유병욱 기자, '캠프페이지 이전비용 4,250억원', 강원일보, 2002년 8월 27일자

주최로 열린 부평미군부대활용방안에 관한 시민토론회에서 '주민쉼터'로 활용되어야 한다고 입을 모았다.³⁶⁾ '우리땅부평미군기지되찾기 및 시민공원조성을위한인천시민회의'도 2008년 반환예정인 캠프마켓의 조기반환을 촉구하며 민·관 합동 '부평미군기지인수특별위원회'를 구성하자고 제안했다. 인수특위의 구성과 관련한 조례제정을 추진하여 인수특위가 만들어지면 반환토지활용방안과 반환토지의 매입비용 및 환경감시단을 두어 기지 내 환경오염조사 등의 사업을 추진하겠다고 밝히고 있다.³⁷⁾

평택과 같이 지역내 갈등이 조장되고 있는 지역의 사례에서는, 미군기지 확장을 찬성하는 일부단체가 미군기지의 반환과 확장문제와 반복/반김정일/반핵을 라는 명제와 등치 시키는 점이 눈에 띈다. 물론 이면에는 경제적인 이익을 도모하기 위한 일부의 목소리가 있는 것도 사실이지만 필자가 주목하는 것은 국가/냉전체제로부터 학습된 레드 콤플렉스에서 파생된 '시민평화' 파괴의 단면이 아닌가 한다. 냉전적 갈등에서 한 쪽의 손을 들어줌으로써 의견이나 주장의 '안정성'을 확보하는 것일 뿐 반드시 '친미'³⁸⁾ 라고 규정할 수 없다는 것이다.

36) 김주희 기자, '부평미군부대 주민쉼터로 활용해야', 인천일보, 2003년 4월 12일자 3면

37) 김주희 기자, '시민단체 부평미군기지 인수특위 설치 조례제정 추진', 인천일보, 2003년 7월 17일자 3면

38) 필자주. 친미나 반미라는 용어의 사용은 부적절한 개념이라고 자문해 본다. 당장 사회적으로 구분 지워지는 반미주의자를 어떤 범주로 묶을 수 있느냐 하는 회의에서 출발하는데, 불평등한 소파개정을 반대하는 사람들인지, 미군에게 범주를 당하는 사회적 약자들인지, 미군용항공기의 폭격과 소음을 피해를 받고 적절한 대책마련을 요구하는 사람들인지, 국민의 세금으로 고가의 미국산 무기를 도입하려는 정책에 반대하는 사람들, 문화의 다양성을 말살하려는 스크린쿼터 축소-철폐를 반대하는 사람들, 미국의 초국적 자본의 세계화에 저항하는 사람들, 교육을 통해 '미국 알기'를 교단에서 본연의 역할을 하는 교사들일까 하는 문제에 대한 해답을 찾기 어렵기 때문이다. 친미도 마찬가지다.

반미나 친미를 주장하는 사람들의 경우도 스스로 반미/친미 주의자로 불리길 원하는 사람이 있다면 다른 문제이지만 친미/반미주의 개념의 변종에 불과하다고 생각한다. 친미/반미야말로 미국중심의 잣대로 판단될 수 있는 개념일 뿐이지 우리가 스스로를 규정하고 선택할 수 있는 개념이 아닌 것이다. 어쩌면 왜곡되고 조작된 개념의 일방

휴전협정 체제의 특수 상황이라는 정치적 군사적 논리로 국가가 개인과 사회를 조정하려했고 의도적으로 남남갈등을 유발시키고 '시민평화'를 깨뜨리는 국가로 자리잡았고, 다만 개인의 내면에는 사회적 혹은 각자의 삶 속에서 체득된 강대국 미국에 대한 패배주의(39)가 더 크게 자리잡고 있기 때문이다. 물론 몇몇 관변 단체들은 이를 규정화시키고 선동함으로써 심리적으로나, 토호적 기득권을 유지하려고 할진 모르나 일반화시키기에는 무리가 있어 보인다.

어쨌든, 미군기지가 신설·증설 혹은 통합되는 지역은 1) 해당 정책의 결정이 해당 지역 주민들과의 일체 의견 수렴없이 진행되었고 2) 기존의 미군기지가 주둔하고 있는 지역의 사례를 들어 막대한 피해가 온다는 사실을 수용할 수 없으며 3) 미군기지로 입고 있는 피해가 증폭된다는 것은 받아들일 수 없으며 4) 주민투표를 통한 단체장의 소환이나 어불성설이라는 점을 분명히 하고 있다.

기존의 기지가 반환되는 지역은 1) 벌써부터 미군기지반환후의 후적지 개발프로그램을 계획, 진행하고 있거나 2) 오랫동안 기존의 미군을 상대로 경제활동을 했던 사람들에게 보상과 같은 대안을 마련을 주장하고 있고 3) 반환토지를 매입하는데 드는 지방정부의 재정을 최소화, 합리화하자는 구체적인 방안까지도 내놓고 있다. 이들의 주장은 장기간에 이루어진 '피해의식'에서 기인한 정당한 요구이며 국가안보로 희생된 '시민평화 복구의 몫' 이기에 일단은 자연스럽게 이해되고 또한 대안도 마련되어야 한다. 다만 한 쪽의 반환 이후 프로그램의 '속도위반'은 미군기지가

적인 학습으로 애초 개인의 선택조차 허락되지 않았는지도 모른다. 친미/반미는 곧 개인에게 시혜와 억압의 기제로 작용하여 선택의 여하에 따라 당근과 채찍이 가해지기 때문이다.

39) 필자주. 미군에게 피해를 당하는 피해자가 적극적으로 대응하지 않는 이유는 몇 가지로 구분된다. 첫째 여성의 경우엔 성범죄가 대부분이므로 문제가 확장되거나 사회화되는 것을 꺼리기 때문이며 두 번째 미군 내 한국노동자의 경우 소파에 규정해 놓은 불합리한 조항으로 고용불안정에 위기를 느껴서이고 마지막으로 일반 주민들은 수시로 겪는 일이라 강력범죄가 아니라면 이미 피해에 대한 체감온도가 떨어져 있기 때문에 해결의지를 제대로 보이지 않는다. 다만 공통적으로 보이는 부정적인 양상은 "미국이 어떤 나라데, 한국경찰이 정부가 힘 한 번 제대로 써보겠느냐?"는 의식이 기본적으로 깔려 있다는 점이고 이는 곧 미군범죄의 양산을 제공하는 요인의 하나가 되기도 한다.

새롭게 들어서고 증설되는 지역에는 상당한 부담을 줄 수 있다는 사실을 간과하면 안 된다. 연합토지관리계획의 대한 현실성, 구체성을 더해주어 다른 쪽의 처지에 놓여 있는 주민들의 의식을 자극하여 '시민평화'의 또 다른 파괴기제로 작용할 우려가 충분하기 때문이다. 자칫하면, 문제의 핵심을 놓치고 연합토지관리계획을 수용하는 쪽과 그렇지 못한 쪽 사이의 감정대립 양상으로 빠지기 쉬운 함정을 스스로 파는 우를 피하기 위해서라도 '고려된 속도'와 입장의 '차이'를 기반한 청사진을 그리는 것이 중요하다.

5. 맺으며 - 대안을 중심으로

일련의 주한미군 관련 문제에 대한 대안은 시민사회가 주도권을(initiative) 놓치지 않는데서 찾아야 할 것이다. 국가가 안보를 지키는데(peace-keeping) 급급하다면 시민사회는 이를 넘어서는 평화를 재생산(peace-remake), 구축(peace-construct-ion)하는 정체성을 쥐고 있기 때문이다. 시민사회의 합리적 비판이 정부차원의 안보관련 대미관계협상에서도 궁극적으로 협상의 지렛대(bargaining chip) 역할을 가능케 할 수 있는 이유도 있지만(40) 시민사회는 다른 어느 영역보다도 왜 미군기지가 증설되거나 신설되면 안 되느냐는 미시적인 물음에서부터 주한미군의 문제, 한-미 관계 등의 문제까지 끊임없는 자문을 해왔으며 분명한 해답을 가지고 있기 때문이다. 따라서 해당 주민들의 요구가 무엇인지 충분히 인식하였으므로 이를 해소하기 위한 방법과 역할을 모색하는 것이 급선무라 할 것이다.

다만 여기에는 몇 가지 놓쳐서는 안 될 것들이 있다. 앞서도 잠깐 언급했지만 시민사회의 과제는 당장 반환 받을 미군기지에 대한 활용방안에 대한 모색에 간혀있을 것이 아니라 지역적 연대를 구성하여 공동의 문제 해결방식을 구축하고 제안하여 실현시켜야 한다. 최근 의정부 북부지역에서는 미군기지없는평화도시경기북부연대를(41) 구성한다는 반가운 소식이 있으나 사족을 달자면 지역적 한계가 있는 만큼

40) 정세진, 주한미군 감축 및 위상변경에 관한 주요논의 분석, 41쪽, 중앙대학교, 국제정치논집 제41집2호, 2001

범위를 확대하여 해당지역을 포괄할 수 있는 네트워크를 구성하는 것이 중요하다고 본다.

외국 NGO와의 지속적인 연대활동도 중요하다. 평택의 경우 미군기지가 확장될 사유지를 미리 매입하여 '평화지주운동'을 펼치고 있다. 운동의 방식은 1인당 한 평씩만 토지를 매입하여 가족끼리 주말농장으로 활용하기도 하면서, 평화교육의 현장으로 자리매김하는 성과를 남기기도 했는데, 1997년부터 오키나와 반기지 운동단체들과의 연대를 통해 소중한 경험의 들을 공유한데서 나온 것이다.⁴²⁾

주한미군기지의 문제가 마치 복지시설이나 쓰레기 소각장처럼 주민기피시설의 문제의 하나로 전락하는 것도 막아내야 한다. 외부적으로 지역이기주의적인 문제로 치부 당할 우려도 있는데 현재 주한미군의 문제는 해당지역에만 국한되어 영향을 미치는 것이 아니라 주일미군, 북-미관계, 한-미 관계는 물론 동북아 평화 문제로 직결되는 중차대한 사안이기 때문이다. 또한 국가가 행하는 주민기피시설의 해결방법이라는 것이 기껏해야 이주대책이나 생계비를 대신하는 현금 지원을 미끼로 주민을 설득하거나 마을회관을 지어주고 지방자치단체에게 특별교부금을 주는 식으로 문제의 핵심으로부터 피해나가기 때문이다. 오히려 주한미군이 단시간에, 한꺼번에 철수 할 수 없으므로, 그와 같은 지원들은 미군기지가 주둔하는 동안 받아내야 할 '권리' 일 뿐이지 미군기지의 확장이나 증설과 맞바꿔야 할 문제가 아니다. 동두천주민들의 요구에도 나와있듯이 현재 국회에 상정되어 있지만 자동폐기될 위기에 처해있는 '미군공여지역지원 및 주민권익보호에관한법률' 이 하루빨리 입법화되어야 할 이유가 여기에 있는 것이다.

해당지역 지방자치단체나 의회 쪽으로도 문제 해결에 적극적으로 나설 수 있도록

41) 필자주, 의정부, 파주, 동두천을 중심으로 미군기지의 반환은 물론 신증축에 공동 대응하기 위해 네트워크를 형성하려는 움직임이 일고 있다. 이병수(미군기지 없는 평화도시만들기 의정부시민연대)집행위원장이 필자와의 전화인터뷰에서 밝힌 내용 중, 2002년 8월

42) 미군기지반환운동연대와 교류하고 있는 오키나와평화연락회 활동가의 말을 빌리면, 오키나와에서는 오래 전부터 사유지를 미군기지로 징발 당하는 것을 거부하는 '반전지주'들이 지금까지 법정싸움을 벌이고 있으며, 점차 운동이 확산되어 본토의 사람들까지 동참하여 '한평반전지주회'라는 단체가 만들어 지기도 했다.

대안을 제시하여 집행을 촉구해야 한다. 결성해놓고도 몇 년째 휴면 상태에 들어간 '미군공여지역기초자치단체장협의회' 에게 주민들이 신뢰를 가지고 피해에 대한 구제를 받을 수 있도록 전담 창구를 만들고, 관련조례를 제정하고, 주민피해에 대한 상세한 피해규모와 범위 등을 자료화할 것을 요구해야 한다. 한편으론 중앙정부와 부처들과의 협상력을 높이고, 지역 주둔 미군사령관들에게도 끊임없이 민의를 전달하여 피해와 갈등을 최소화 할 수 있도록 압력을 행사해야 한다.

지역에 따라 차이는 있겠지만, 지방자치단체와 미군관련 정책결정이나 관심사에 공동으로 관여해 의사결정을 집행하는 상호조정과 협동의 과정인 거버넌스를 구축 활용하는 것도 하나의 방법으로 제시될 수 있다.

중국의 부상과 동북아 평화체제: 세력균형의 부활이나 새로운 안보협력체제나

이남주 성공회대 중국학과

1. 냉전 해체 이후의 동북아시아

소련과 동구의 사회주의 체제의 붕괴에 따른 냉전의 해체는 곧 새로운 세계질서의 형성에 대한 논쟁을 촉발시켰다. 일부에서는 사회주의 체제의 붕괴로 자유민주주의 이념을 기초로 하는 새로운 평화적 국제체제가 형성될 것이라는 전망이 제기되기도 하였지만 이것이 지나치게 낙관적인 전망임을 확인하는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 냉전의 해체로 초강대국 사이의 군사적 충돌의 위협은 사라졌지만 유럽에서 중동, 그리고 아시아 지역에 이르기까지 다양한 형태의 군사적 충돌이 끊임 없이 반복되면서 국제평화는 오히려 냉전시기보다 더욱 커다란 위협을 받고 있다. 이러한 측면에서 보면 현재는 양극체제를 근간으로 하는 냉전체제가 붕괴된 이후 새로운 국제질서가 형성되어가는 과도기이며 이미 새로운 세계체제의 성격이 결정되어 있다고 보기 어렵다는 것이 정확한 판단일 것이다. 국제관계에 대한 현실주의적 접근은 소련의 붕괴로 일시적으로 미국의 단일패권이 등장하였지만 이러한 단일패권은 곧 새로운 힘의 균형을 구축하려는 노력에 의해 중화될 것이라는 전망을 제시하였다.(Layne, 1993). 그리고 1990년대 중반부터 중국, 러시아, 프랑스 등이 냉

전 이후 국제질서의 재편방향을 다극화라고 주장하는 것이 이러한 새로운 변화를 반영하는 사례로 받아들여지기도 하였다.¹⁾

그러나 냉전체제가 붕괴된 지 이미 10년이 지난 현재 여전히 지구적 차원에서의 세력균형이 구축될 전망은 별로 보이지 않으며 오히려 미국 중심의 일극체제가 강화되고 있다. 이에 따라 현재 미국 중심의 단극체제(unipolar)가 상당 기간 지속될 것이라는 전망이 제시되었다.²⁾ 실제로 최근 이라크전쟁에 이르기까지 냉전체제가 해체된 이후 미국의 초강대국 지위는 더욱 강화되고 있는 추세이다. 중국도 1990년대 중반까지 다극화를 기본 추세로 보았으나 1990년대 후반 이후 “일초다강(一超多强)”이라는 표현으로 미국의 단일패권은 인정하기 시작하였다.

다만 동북아시아에서는 중국의 빠른 부상에 따라 지구적 차원의 힘의 분포와는 다른 양상이 출현할 가능성이 높아지고 있다. 1990년대 초반까지는 소련의 사회주의 체제가 붕괴되고, 소련을 계승한 러시아가 내부의 혼란에서 벗어나지 못하고 유럽 중시의 외교정책을 택하면서 동북아에서 미국의 단일 패권이 더욱 강화될 것이라는 전망이 지배적이었다. 그리고 이러한 예측에는 북한 붕괴론과 체제전환 과정에 있던 중국에 대한 비판론이 중요한 근거로 작용하였다. 그러나 1990년대 중반부터 북한 사회주의 체제는 생각보다 강한 생명력을 보여주었고 중국도 시장경제로의 체제전환과 고도성장이라는 두 마리 토끼를 잡는 데 성공하면서 그러한 예상이 빛나기 시작하였다. 특히 중국이 동아시아 금융위기 이후에도 고도성장을 지속하며 지구적인 차원에서 패권을 추구할 능력과 의지가 없을지 몰라도 적어도 동북아에서는 미국의 단일 패권에 대응할 수 있는 능력과 의지를 갖는 지역 강대국으로 등장하면서 동북아 정세는 더욱 복잡한 방향으로 변화되고 있다.

여기서 두 가지 문제가 제기된다. 첫째, 중국의 부상은 과연 동북아시아 질서재편에 어떤 영향을 줄 것인가? 중국의 부상에도 불구하고 미국 주도의 패권질서가 계속

1) 1997년 4월 23일 중국 장쩌민 국가주석과 러시아 옐친 대통령은 “세계 다극화와 새로운 국제질서 건설에 관한 공동성명”을 발표하였다.

2) 이러한 주장은 대부분의 강국들이 미국의 단일패권에 대항하기보다는 편승하거나 (bandwagon) 적응하는(adjust)하는 전략을 채택하고 있다는 점을 근거로 삼고 있다. 그러나 주요 대국들은 단일패권이라는 구조 아래에서도 자신의 지위를 강화하기 위한 노력을 계속 추구할 것이기 때문에 단일패권이 경쟁이 없는 체제를 의미하는 것은 아니다.(Kapstein and Mastanduno, 1999, 5-7)

속 유지될 것인가, 중국과 미국이 동북아시아를 균점하기 위한 협력이 이루어질 것인가, 중국을 중심으로 미국의 영향력을 제약하기 위한 힘의 균형을 구축하는 움직임이 본격화될 것인가 등등이 현재 예상가능한 시나리오이다. 둘째, 규범적인 문제로 동북아시아의 역사적 배경과 현재 세력관계를 고려할 때 어떤 국제체제가 동북아시아의 평화체제 구축에 유리한 것인가라는 문제이다. 동북아의 국제체제가 힘의 논리에 의해서 결정된다면 이 지역에 안정적인 평화체제를 발전시키는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 강대국들의 국가이익 추구를 위한 경쟁이 또 다른 정치, 군사적 대립을 발전되는 것을 막을 수 있는 국제협력에 대한 모색이 중요한 과제로 제기되고 있다.

전자의 문제는 현실주의적 측면에서의 동북아 변화에 대한 전망이라고 한다면 두 번째의 문제는 현실주의적 전망을 넘어서는 새로운 가능성에 대한 모색이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 가능성과 관련하여 가장 주목되는 발상이 다자간 안보협력 체제 구상이다. 아래에서는 이러한 두 가지 문제를 검토하고 이를 기초로 주요 대국들의 경쟁 속에서 한반도의 이익을 지켜낼 수 있는 국제체제의 형성을 위해서 우리가 할 바가 무엇인가에 대한 시사점을 찾아보도록 하겠다.

2. 중국의 성장과 대외정책의 변화

냉전해체 초기에는 중국에 대한 비판론이 지배적이었다. 특히 1989년 천안문 사태는 중국의 시장경제로의 전환이 순탄하지 않을 것이라는 확고한 증거로 받아들여졌으며 많은 사람들이 중국의 붕괴 혹은 분열 가능성에 관심을 집중시켰다. 그러나 1992년부터 중국이 다시 적극적인 개혁개방 정책을 추진하고 중국경제도 고도성장기로 접어들면서 상황은 크게 변하였다. 특히 1997-8년 다른 동아시아 국가들이 금융위기에 따른 경기침체에 빠져들었으나 중국만은 계속 8% 전후의 고도성장을 유지하였으며, 세계은행의 통계에 따르면 1990-1999년 사이의 연평균 GDP 증가율은 10.7%로 세계 1위를 기록하였다.(World bank, 2001). 이에 따라 GDP로 추산된 경제규모는 세계 6위로 상승하였다.³⁾ 현재의 추세가 지속된다면 중국은

2015-20년을 전후로 경제규모에서 미국을 초월할 것으로 예상되고 있다. 2002년 무역액과 FDI는 각각 6,000억 달러(세계 6위)와 500억 달러(세계 1위)를 기록하였는데 중국의 WTO 가입에 따라 그 증가 속도는 더욱 빨라질 것으로 예상된다. 그리고 경제력의 향상은 당연히 정치, 군사적 영향력의 강화로 연결되고 있다. 중국은 이미 1974년 대만을 대신하여 UN안보리의 상임이사국의 지위를 확보하였지만 경제적 낙후와 내부 정치혼란으로 그에 부합하는 역할을 수행하지 못하였다. 그러나 개혁개방 이후의 경제성장을 기반으로 중국의 정치, 군사적 영향력도 최근 빠르게 증가하여 이미 소련이라는 초강대국의 붕괴 이후에는 미국을 견제할 수 있는 가장 유력한 국가로 주목받고 있다. 역설적이기는 하지만 최근 다양한 형태로 등장하는 중국위협론이 바로 중국의 영향력 상장을 잘 보여주는 사례이다.⁴⁾ 중국의 성장과 함께 많은 주목을 받고 있는 것이 중국 대외정책의 변화이다. 중국은 개혁개방정책을 추진함과 동시에 기존의 강한 현실정치적 외교노선을 실용주의적 외교노선으로 대체하였다.⁵⁾ 이러한 변화는 다음 세 가지 측면에서 발견할 수 있다. 첫째, 세계대전의 불가피성을 강조하는 등 국제사회에 대한 갈등주의적 인식에서 평화와 발전을 주된 방향으로 강조하는 협력주의적 인식으로 전환하였다. 둘째, 외교정책의 목적도 주권, 영토의 안전 등의 현실주의적 고려가 절대적이었으나 개혁개방 이후에는 개혁개방, 특히 경제발전에 유리한 국제환경의 조성이 외교정책의 가장 중요한 목표의 하나로 강조되었다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 주권, 영토의 안전이라는 목표도 군사적 수단에만 의존하는 것이 아니라 대화와 협력을 통해 해결이라는 원칙에 따른 접근이 이루어지기도 하였다. 셋째, 외교정책에서 경제협력이 차지하는 비중이 크게 증가하였다.

- 3) 구매력평가(PPP)에 기초한 GDP 규모는 이미 1990년대 중반은 일본을 초월하여 세계 2위를 기록하였다.
- 4) 중국위협론은 1995-6년 중국이 대만을 겨냥한 미사일 훈련을 시작한 이후 급격히 확산되기 시작하였으며 최근에는 군사 영역을 넘어서 경제 영역으로 까지 확산되고 있다. 중국위협론에 대해서는 이남주(2002)를 참고.
- 5) 개혁개방 이후 중국 대외정책의 변화에 대해서는 많은 다양한 해석이 존재한다. Johnston(1996)의 경우는 개혁개방시기에도 중국의 대외정책은 현실주의적 성격을 갖는다고 주장하였다. 반면 Lampton(2001) 등은 중국이 점진적으로 국제규범을 수용하는 것에 주목하였다.

중국의 이러한 실용주의적 외교노선은 소위 “무임승차(free-riding) 외교”로 요약될 수 있다. 중국은 실용주의적 외교노선을 통해 국제경제체제, 특히 국제무역에 대한 적극적인 참여를 하였고, 여기서 경제성장에 필요한 자원과 시장을 획득하는 동시에 마오쩌둥 시기와는 달리 정치, 군사적 비용 부담이 따를 국제사회에 대한 적극적인 개입은 피하였다. 이러한 무임승차 외교가 성공을 거둘 수 있었던 데에는 무엇보다도 미국의 중국에 대한 지원이 중요하게 작용하였다.

미국은 1972년 이후 소련의 팽창주의적 전략에 대응하기 위해 중국과의 안보협력을 적극적으로 모색하였다. 동남아시아에서의 소련영향력의 확대 저지, 중국 내 기지를 이용한 소련에 대한 정보수집 등이 협력의 중요한 내용이었다.⁶⁾ 냉전시기 미국은 이러한 안보협력을 유지하는 대가로 중국의 개혁개방정책을 적극적으로 지원하였다. 1980년대 초반부터 중국의 세계은행과 IMF 가입을 허용하여 중국이 국제자본을 도입할 수 있는 길을 열어주고 1980년부터 최혜국대우를 부여하여 중국이 다른 시장주의 국가들과 같이 저관세로 미국 시장에 진출할 수 있을 길을 연 것이 대표적인 사례이다.

그러나 1990년대 중반 이후 중국의 무임승차 외교는 점차 한계에 직면하게 된다.(이남주, 2003, 59-64). 우선 냉전체제 이후 중국의 전략적 중요성이 크게 낮아졌다. 여기에 천안문사태로 경제적 자유화가 정치적 자유화를 이끌 것이라는 낙관적인 전망이 무너지면서 중국에 대한 경계심도 높아지기 시작하였다. 이러한 상황을 배경으로 미국 내에서는 중국위협론이 등장하면서 미국의 중국정책도 점차 중국의 무임승차를 허용하지 않는 방향으로 변화하였다. 예를 들면 미국은 중국의 WTO 가입에 대해 높은 입장료를 요구하였다. 이에 따라 1993년 우루과이 라운드 내에서 GATT 복귀를 실현시키려는 중국의 시도가 좌절되었고, 중국은 2001년에야 미국이 요구한 대부분의 요구조건을 수용하면서 WTO에 가입할 수 있었다. 뿐만 아니라 인권과 군축 영역에서도 중국에 대한 압력이 크게 강화되었다. 부시행정부에 의해 적극적으로 추진되고 있는 MD체제의 구축과 1990년대 중반 이후 꾸준히 강화되어 온 미일안보협력은 중국의 안보부담을 크게 증가시키고 있다. 이제 중국이 국제사회에 참여하고 발언권을 유지하기 위해서는 상당한 비용을 지불해야 하는 단계로 돌입한 것이다.

- 6) 양국의 안보협력에 대한 논의는 70년대 양국 지도자들의 대화 속에서 구체적으로 확인할 수 있다.(Burr, 1999)

또한 중국 내부에서도 무임승차 외교에 대한 인내심이 한계를 보이고 있다. 이와 관련해서 주목되는 것이 중국 내 민족주의 경향의 강화이다. 중국에서 민족주의는 신해혁명부터 사회주의 혁명에 이르기까지 가장 광범한 영향력을 발휘한 이데올로기였다. 그러나 1980년대 중국 지도부는 민족주의의 핵심적인 내용을 반외세에서 부국강병으로 전환시키는 데 성공하면서 비교적 소극적인 대외정책을 합리화시킬 수 있었다. 그러나 1990년대 들어서면서 중국 내에서는 더욱 공세적인 외교를 요구하는 민족주의적 경향이 강화되기 시작하였다.

중국 내 일반 민중들은 1993년 적극적으로 추진되었던 GATT 복귀와 2000년 올림픽 유치운동이 미국의 반대에 의해서 실패하였다고 믿었으며 1995-6년의 대만 해협 위기가 외부에서는 중국의 군사적 팽창주의에 대한 우려를 낳았으나 중국 내에서 미국이 부당하게 중국 내정에 개입한 사례로 받아들여졌다.⁷⁾ 이에 따라 중국 내에서 저항적 민족주의가 다시 고개를 들기 시작하였다. 그리고 1999년 5월에는 코소보 사태의 와중에서 주유고 중국대사관이 미국 미사일에 피격되고 사망자가 발생하자 중국 내에서는 대규모의 반미운동이 전개되어 중국공산당이 대중적 민족주의를 적절하게 통제하는 것이 점차 어려워지고 있음을 잘 보여주었다.(Zhu, 2001, 22). 유사한 상황은 2001년 4월 남중국해에서 중국 전투기가 미국정찰기와 충돌하여 조종사가 사망하는 사건과 2003년 초 이라크전쟁을 둘러싸고 반복되었다.

중국의 민족주의 부상과 관련하여 가장 민감한 문제는 대만문제이다. 1990년대 중반부터 당시 총통인 리덩희의는 대만이 국제사회에서 국가로서의 지위를 인정받기 위한 외교를 적극적으로 전개하기 시작하였다. 특히 2000년에는 대만독립을 강령으로 내세웠던 민진당의 천쉐이비엔이 총통에 당선되면서 대륙과 대만의 정치적 관계는 더욱 악화되었다. 대륙에서는 미국이 중국 견제를 위하여 대만 독립을 암묵적으로 지원할 것이라는 우려가 증가하고 있을 뿐만 아니라 현재와 같은 국면이 장기화될 경우 대만 독립이 기정사실화될 수도 있다고 여기고 있기 때문에 대만에 대한 군사적 압력, 경제적 압력을 더욱 강화하고 있다.

즉 1990년대 중반 이후 외부적, 내부적 상황의 변화로 중국의 무임승차 외교는 한계에 직면하고 있으며 동아시아에서 더욱 적극적인 역할을 추구하는 방향으로 외교정책을 수정할 필요성이 제기되고 있는 것이다.⁸⁾ 그리고 중국이 어떤 선택

7) 1996년 “노라고 말할 수 있는 미국(中國可以說不)” 라는 책이 베스트셀러가 된 것이 중국 내에서 민족주의 분위기가 강화되는 것을 잘 보여주는 대표적 사례이다.

8) 적극적이고 공세적인 외교를 주장하는 사례는 胡鞍綱(2003)에서 찾아볼 수 있다. 여

을 하는가는 동북아 질서재편과 평화체제 구축 노력에 커다란 영향을 줄 것이다. 다만 이러한 변화는 중국의 개별적인 선택의 결과는 아니며 중국의 선택과 주변국들의 대응이 다양하게 상호작용 하는 과정에서 진행될 것이다.

3. 중국의 성장과 동북아질서 재편 시나리오: 현실주의적 시각에서

중국 외교노선의 조정과 이에 대한 주변국들의 대응은 매우 복잡한 문제이다. 본장에서는 중미관계가 동북아 질서재편에 가장 커다란 영향을 줄 것이라고 전제하고 몇 가지 실현가능한 시나리오를 검토할 것이다. 이 시나리오들은 다음 두 가지 변수에 기초하여 만들어진 것이다. 첫째는 중국이 적어도 동북아에서 미국과 대등한 정치, 경제, 군사력을 확보할 수 있을 것인가의 문제이다. 둘째는 중국과 미국이 협력관계를 구축할 것인가 아니면 새로운 경쟁관계를 구축할 것인가의 문제이다. 이 두 가지 문제가 어떻게 결정되느냐에 따라 향후 동북아시아 질서는 미국 주도의 패권질서가 계속되는 것, 미국과 중국 사이에 비대칭적 갈등관계가 출현하는 것, 미국과 중국 사이에 새로운 세력균형이 형성되는 것, 미국과 중국이 동북아시아 질서재편을 위한 새로운 협력관계를 구축하는 것 등의 네 가지 시나리오를 예상할 수 있으며 이는 <표1>과 같이 정리될 수 있다.

<표1> 냉전해체 이후 미중관계와 동북아시아 질서재편

	협력관계	대립관계
비대칭적 파워	(1) 미국 주도의 질서재편과 편승전략	(2) 비대칭적 갈등
대등한 파워	(3) 미중콘도미니움체제	(4) 세력균형의 추구

첫 번째 시나리오는 중국의 파워가 미국에 비해 열세를 보이는 상황에서 중국이 미기서는 미국과의 대결구도에 빠지는 것을 경계하는 동시에 미국의 포위망을 극복할 수 있는 군사력 강화, 주변 국가들의 협력관계의 강화, 적극적인 대만정책 등을 제안하고 있다.

국 주도의 질서재편을 인정하고 중국은 이에 편승하는 전술적 선택을 하는 경우이다. 개혁개방 이후 무임승차 외교가 바로 이러한 범주에 속한다고 할 수 있다. 중국이 이러한 편승전략, 무임승차 전략을 택하였던 것은 무엇보다도 개혁개방을 전후로 하여 중국이 미국 등 서구 국가들과의 국력 격차를 인정하였기 때문이다. 개혁개방정책이란 경제발전을 국가사업을 중점으로 삼는다는 것을 핵심내용으로 하였는데 이는 경제발전이 없는 미국 등 서구 국가들과의 힘의 현격한 격차를 줄일 수 없다고 보았기 때문이다.⁹⁾

뿐만 아니라 개혁개방이 추진되는 과정에서 미국과 중국 사이에 국제사회에 대한 인식에서 커다란 충돌이 없었던 것도 중국이 편승전략을 선택할 수 있었던 중요한 이유였다. 즉 중국의 편승전략은 미국이 패권적 지위를 유지하되 중국이 이 지역에 대해 갖고 있는 전략적 이익을 크게 훼손시키지 않아야 한다는 전제 조건이 필요하다. 그 동안 미국이 대만 문제에 대해 군사적 수단 사용을 반대하는 동시에 대만의 독립도 지지하지 않은 모호함의 정책이나 제네바합의를 통한 북한체제의 인정과 대화정책 등도 기본적으로 중국의 전략적 이익을 인정한 것이라고 할 수 있다. 중국도 최근 미국이 적극적으로 추진하고 있는 MD 구축이나 미일안보협력의 강화는 장기적으로 중국에 대한 포위망 강화라는 점에 대해 크게 경계하면서 당장의 전략적 이익을 침해하지 않는다는 점을 고려하여 반대의 목소리는 내되 실제적 행동으로 나아가지는 않고 있다.

그러나 최근 미국의 일방주의가 동북아지역으로 확산되면서 중국과 미국 사이에 정치, 안보 이익의 충돌이 점차 증가하고 중국의 편승전략도 커다란 한계에 직면하고 있다. 여기서 가장 주목되는 문제는 대만문제이다. 최근 미국의 대만정책은 과거의 모호함의 정책에서 대만 방어를 더욱 분명하게 공약하는 방향을 전환하는 조짐을 여러 차례 보인 바 있다.¹⁰⁾ 그리고 한반도에서도 미국이 기존의 한계선을 넘어선

9) 중국공산당이 1987년 제13차 전국대표대회에서 채택한 “사회주의 초급단계론”은 생산력 발전을 이 단계의 가장 중요한 임무로 제기하고 있다. 그리고 최근 중국 대외정책 노선과 관련한 논의에서도 중국이 지구적 차원에서 경제대국으로 부상하는 것이 기본 목표라는 점에 대해서는 커다란 이견이 없는 것으로 보인다. (唐世平, 2001)

10) 2001년 4월 부시대통령은 대만에 대한 약 40억 달러 규모의 무기판매를 승인하였으며, 대만이 스스로를 방어하는 것을 돕는 데 필요한 모든 것을 하겠다는 발언을 하여 중국을 긴장시켰다. 이러한 입장은 911이후 반테러전선 구축의 필요성으로 인해

영향력의 확대를 추구하는 조짐도 중국의 우려를 자아내고 있다. 이러한 상황에서 향후 동북아에서 미국의 패권질서가 계속 유지되고 중국이 이에 편승하는 국면이 계속 유지될 가능성은 크게 낮아지고 있는 것이다. 최근 중국이 경제력의 성장을 기반으로 최소한 지역강대국으로서의 역할을 하겠다는 분명한 의지를 표명하고 있는 것도 이를 확인시켜주고 있다. (唐世平, 2001, 35; 胡鞍鋼, 2003)

두 번째 비대칭적 갈등 시나리오는 중국은 미국을 견제할 수 있는 경제, 군사력을 갖추지 못한 상황에서도 전략적 이익을 확보하기 위해 미국과의 갈등을 감수하는 상황이다. 이는 현재 미국의 일방주의적 외교가 동아시아로 확대될 경우 출현할 가능성이 높다. 미국이 대만 독립을 지지하는 방향으로 정책을 전환한다거나 한반도에서 북한 지역까지 군사적 팽창을 시도하는 것 등이 중국이 용인하기 어려운 한계선이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 이는 한국전쟁 당시 현격한 군사력의 격차에도 불구하고 중국이 참전한 것에서도 알 수 있다. 비대칭적 갈등 국면은 동북아시아에서 군사적 긴장을 고조시킬 가능성이 가장 높은 시나리오라 할 수 있다.

따라서 이 시나리오는 주변국들은 물론이고 현재 경제발전을 가장 중요한 국가이익으로 삼고 있는 중국으로서도 가장 피하고 싶은 시나리오라고 할 수 있다. 1970년대 이전의 미중관계가 일종의 비대칭적 갈등국면이었으며 중국은 이러한 구도가 자신의 발전에 불리하다는 판단하여 개혁개방 이후 미국을 중심으로 하는 서방과의 관계개선을 적극적으로 추구하였다. 그리고 미국도 중국의 경제, 군사적 영향력이 크게 증가한 상황에서 중국의 강력한 반발을 무릅쓰고 동북아시아에서 긴장을 크게 고조시킬 일방적 팽창을 추구할 가능성은 높지 않다. 특히 911테러 이후 미국이 반테러전선구축을 위해 중국과의 관계를 매우 중시하기 시작하고 2002년 10월 장저민 국가주석의 미국 방문 시 부시는 대만의 독립에 반대한다는 입장을 분명하게

약화되고 있으나 대만 내부에서 독립을 주장하는 목소리가 점점 강화되면서 언제든지 미중관계의 새로운 불씨가 될 소지가 있다.

11) 최근 중국이 동북아에서의 전략적 이익과 관련하여 대만과 한반도에 대한 문제가 관심을 끌고 있다. 즉 중국은 대만 문제 해결을 가장 중요한 과제로 여기고 있으며 이에 유리하다면 한반도 문제에 대해서는 미국의 주도권을 인정할 수 있다는 주장이다. 時殷弘(2003)도 이와 유사한 주장을 하고 있으나 이 역시 평화적 해결을 전제로 한다는 점에서 북한 및 한반도에 대한 영향력 유지를 포기하는 것으로 해석하는 것인 지나친 것이다. 중국의 기본적인 입장은 비핵화와 평화적 해결이라는 두 개의 목표를 동시에 추구하는 것이라고 할 수 있다.

밝히면서 이 시나리오가 현실화될 가능성은 더욱 낮아졌다. 그리고 현재 중국의 성장 속도를 고려하면 동아시아 지역에서는 미국과 중국의 국력의 격차가 빠르게 감소할 것이기 때문에 장기적으로 이 시나리오가 현실화될 가능성은 낮다고 할 수 있다. 즉 기존의 미국의 단일 패권유지와 중국의 편승이라는 구도는 중국의 성장에 따라 아래의 두 가지 구도 중 하나로 변화될 가능성이 높다.

미중콘도미니움체제는 미국이 중국의 영향력 증가를 용인하고 이를 전제로 중국과의 협력체제 구축에 나설 경우에 등장하는 시나리오이다. 이는 동북아를 미중이 공동으로 관리하는 지역으로 만드는 것이다. 이는 일부 학자가 냉전체제의 해체 이후 유럽의 새로운 국제질서로 제안한 바 있는 “협력에 기초한 집단안보체제(concert based collective security)”와 유사하다. 이는 순수한 집단안보체제와는 달리 주요 대국들이 주도하는 집단안보체제이다.(Kupchan and Kupchan, 1991).

그러나 동북아시아에서 이러한 콘도미니움이 구축되는 것은 어려울 것으로 보인다. 우선 미국과 중국 사이에 동북아시아 질서재편의 방향에 대해 합의를 이루기가 어렵다. 최근 일부에서는 대만 문제와 한반도 문제의 교환 가능성을 지적하기도 하였지만 이는 현실성이 낮다. 미국은 대만을 쉽게 포기할 수 없는 지정학적 이익, 국내 정치의 역학구도를 가지고 있으며 중국도 한반도를 완전히 포기할 수 없는 지정학적 이익과 역사적 배경으로 가지고 있다. 또한 일본, 중국과 같은 동북아시아의 다른 대국들이 미국과 중국이라는 두 강대국만의 공동관리체제 구축을 용인할 가능성도 높지 않다.

현실적으로 가장 가능성이 높은 시나리오는 중국과 미국이 각각 동북아시아에서 힘의 균형을 추구하는 시나리오일 것이다. 즉 중국의 성장에 따라 미국의 중국에 대한 견제정책을 강화하는 것이 장기적 정책으로 굳어지고 있으며 이에 중국은 기존의 질서를 자신에게 불리한 것을 판단하고 이를 변경시키기 위한 수정주의적 노력을 추구함에 따라 두 대국 사이의 경쟁이 더욱 강화될 것이다.

미국의 중국정책은 2기 클린턴 행정부 시기 중미관계를 “21세기를 향한 건설적 전략적 동반 관계”로 선언하면서 양국관계는 1989년 천안문사태의 그늘을 벗어나 새로운 협력관계로 발전하는 것으로 보였다. 그러나 클린턴 행정부 말기 미국 내에서는 이러한 전략적 협력관계라는 방향에 대한 반발이 증가하였다. 특히 1998-9년 중국의 미국에 대한 스파이 활동과 관련한 스캔들이 발생하고 이를 조사하기 위한 콕스 위원회의 활동으로 미국 내에서 반중 여론은 절정에 달했다. 2000년 대통령

경선과정에서 부시는 미중관계를 전략적 경쟁관계라고 규정하기도 하였다. 이에 따라 부시가 대통령에 취임한 이후 미중관계가 갈등국면으로 접어들 것이라고 예상되었으나 911사태 이후 반테러전선 구축이 안보정책의 최우선 과제가 되면서 미중관계가 복원되기 시작하였으나 이미 전략적 협력자라는 개념은 거의 폐기된 상태이다. 이는 미국이 중국이 장기적으로 자신의 세계패권에 도전할 수 있는 가장 유력한 경쟁자로 보고 있기 때문이다. 따라서 당장 중국을 적대국으로 간주하는 것은 현재 안보, 경제적 비용을 크게 증가시키기 때문에 피할 가능성이 높지만 장기적으로 중국이 미국의 패권에 도전하는 것을 막는 것이 미국의 동아시아 전략의 핵심적 목표가 되고 있다. 이는 2001년 발표한 미국 국방부의 “4년간 국방정책검토”에서 분명하게 제시되었다.

중국도 당연히 이를 의식하지 않을 수 없는 상황이기 때문에 내부에서도 더욱 적극적인 외교정책을 요구하는 목소리가 증가하고 있다. 적어도 동북아시아 지역에서 지역 대국으로서의 영향력을 확보하기 위한 노력에 더욱 적극적으로 나설 것으로 보인다. 중국은 911 이후 미국과의 관계가 호전되었음에도 불구하고 미국이 반테러라는 명분으로 진행하고 있는 중아시아와 동남아시아 국가들과의 군사협력 강화, MD의 지속적인 추진, 일본과의 방위협력강화, 대만에 대한 무기판매 등이 장기적으로 중국을 포위하는 전략으로 보고 있다. 이에 따라 중국은 미국의 핵전략을 견제할 수 있는 핵전력의 확보, MD를 무력할 시킬 수 있는 외교적 노력, 연해지역에서 작전 능력 향상을 목표로 하는 국방의 현대화, 동북아 문제에 대한 더욱 적극적인 개입 등의 방식으로 대응하고 있다. 경우에 따라서는 미국과 일본의 안보동맹관계를 견제하기 위해 러시아, 북한과의 공동전선이 강화될 가능성도 존재한다.

이러한 미국과 중국이 일면 협력하면서 전략적으로 경쟁하는 관계가 지속될 경우 동북아에서 대규모 전쟁이 발발할 가능성은 높지 않지만 소규모의 갈등과 분쟁을 피하기는 어려울 것으로 보인다. 이는 주변국들의 외교정책에 커다란 압력으로 작용할 것으로 보인다. 특히 한반도와 대만은 미국과 중국의 힘의 우위를 확보하기 위한 주된 경쟁 무대가 될 수 있다는 점에서 더욱 커다란 시련에 직면할 것이다.

이상의 4개의 시나리오는 이후 동북아시아의 변화는 주로 현실주의적 각도에서 설명하는 것이다. 그런데 위의 시나리오들은 국제사회는 무정부주의적 성격을 가지고 있기 때문에 개별 국가는 절대적이거나 상대적이 파워를 강화하는 것을 통한 안전을 보장받으려고 한다는 현실주의적 접근에 따르면 동북아시아의 평화체제의 구축

이 쉽지 않음을 잘 보여주고 있다. 현재 가장 가능성이 높아 보이는 미국과 중국이 힘의 균형을 추구하는 상황도 힘의 균형에 따른 정태적인 평화체제를 의미하는 것은 아니고 양국의 전략적 이익이 충돌하는 영역에서 끊임없는 갈등의 재생산을 동반할 가능성이 높다는 점에서 안정적인 체제라고 보기 어렵다. 따라서 동북아시아 평화체제 구축을 위해서는 현실주의를 극복할 수 있는 새로운 발상과 접근이 요구된다.

4. 새로운 안보협력체제의 구축: 현실주의를 넘어서

동북아시아의 국제관계가 현실주의적 구도를 벗어날 수 있는 가능성은 있는가? 현재 이러한 전망과 관련하여 주목받는 구상이 다자간 안보협력이다. 즉 안전의 딜레마를 재생산하는 절대적이거나 상대적인 힘의 우위를 추구하는 것이 아니라 상호신뢰구축을 통한 안전 확보로 전환하는 것이다. 이러한 집단안보협력체제는 국제사회의 무정부적인 속성을 약화시키고 개별 국가의 더욱 합리적인 행위를 가능하게 한다는 점에서, 더욱 많은 행위자들의 참여로 군사적 위협을 증가시키는 개별 행위자의 행동을 사전에 효과적으로 통제할 수 있다는 점에서 이상적인 평화체제 모델로 받아들여지고 있다. 특히 1980년대 이후 국제관계에 대한 신자유주의적 접근은 국가들 사이의 상호의존의 증가와 국제사회에서 제도 및 규범의 작용이 증가하는 것이 주목하면서 국제사회의 무정부상태를 극복할 수 있는 새로운 국제체제 건설의 가능성을 제기한 것도 이러한 구상에 힘을 실어주고 있다.

물론 국제사회에서 이러한 다자간 안보협력이 기존의 현실주의적 구도를 대체할 수 있다는 확고한 증거는 아직 나타나지 않고 있으며 집단안보협력이나 다자간 안보협력의 실현은 많은 전제조건을 요구하고 있다는 점에서 이론적으로나 실천적으로 많은 논란의 소지를 가지고 있다.¹²⁾ 그러나 동북아시아 지역에서 각국의 이해관계가

12) 물론 현실주의적 접근에 따르면 국제사회의 무정부적인 상태를 쉽게 해결될 수 없기 때문에 협력의 가능성은 낮고 따라서 집단안보협력의 구상은 이상적인 것에 지나지 않는다는 비판이 가해지고 있다. 무정부주의 하에서 협력의 가능성과 한계에 대한

복잡하게 충돌하고 있는 상황에서 현실주의적 구도에 의해서는 만족할 만한 평화적 환경을 구축하기 어렵다는 점을 고려하면 새로운 발상의 안보협력을 모색할 필요성은 매우 높다.

그리고 동북아시아에서의 경제적 상호교류의 증가는 지역 내 국가들 사이의 상호의존도를 높이고, 상호신뢰를 기반으로 하는 새로운 안보협력체제 구축의 객관적 기초를 만들어 주고 있다. 중국의 개방정책에 따른 무역의 증가로 역내 무역규모와 비중이 빠르게 성장하여 지역 내 국가들 사이의 무역액이 전체 무역액에서 차지하는 비중이 2000년 기준으로 18.6%에 달했다. 한중, 중일 사이의 무역이 지금도 빠른 속도로 증가하고 있으며 이후 북한이 지역 내 무역에 본격적으로 참여하기 시작하면 이 비중은 더욱 높아질 것이다.¹³⁾

〈표2〉 동북아 국가별 역내 수출입 규모(2000)

	한국	북한	일본	중국	몽골	러시아	합계
세계(억\$)	3,323.1	25	8,544.9	4,742.9	10.0	1,368.5	18,014.5
동북아(억\$)	827.6	9.8	1,272.1	1,098.5	6.9	128.3	3,343.1
비중(%)	24.9	38.9	14.9	23.2	69.0	9.4	18.6

자료: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook, 2001.

역내 경제협력의 활성화는 지역공동체를 강화하기 위한 활발한 움직임을 낳고 있다. 가장 대표적인 사례는 최근 정기적으로 이루어지고 있는 “ASEAN + 3(한, 중, 일)” 회의이다. 1967년 5개국의 참여로 결성된 ASEAN은 냉전체제 이후 본격적으로 확대되기 시작하여 1999년 캄보디아가 가입함에 따라 회원국이 10개국으로 증가하였다. 그리고 1997년 12월부터는 한, 중, 일의 영수가 참여하는 “ASEAN + 3” 회의가 열리기 시작하였고, 이후 영수급 회담, 경제각료회담, 외무장관회담 등이 정기적으로 개최되며 역내 경제, 안보 문제를 논의하고 있다. 특히 ASEAN은 1990년대 들어 자유무역지역 건설을 추진하였는데 2001년 11월 중국과 ASEAN이 10년 내로 자유무역지역을 건설하자는데 합의하면서 동아시아지역의 경제통합이 더욱 빨라질 것으로 예상된다. 그밖에 ASEAN의 제안으로 1994년부터 시작된 아세안지역포럼(ARF)에도 한, 중, 일, 미국 등이 참여하면서 동아시아의 다자간 안보대

이론적 논의는 Baldwin(1993)을 참고.

13) 2202년 중국은 미국을 초월하여 한국과 일본의 최대 교역상대국이 되었다.

화의 장으로 활용되고 있다. 이러한 협력은 동북아를 대상으로 하는 것은 아니지만 이 무대를 통해 동북아의 주요 국가들 한국, 일본, 중국, 미국, 북한 등이 다자간 안보대화를 진행하는 무대가 되고 있다는 점에 의의가 있다.

그리고 중국이 다자간 안보협력에 적극적인 태도를 보이고 있는 점도 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 중국은 공식적으로 동북아시아 문제 해결을 위한 다자간 안보협력 구상을 제시하지는 않았지만 중국, 러시아, 타지크스탄, 카자흐스탄 등이 참여하는 소위 “상해5국”과 “상해협력조직”을 발전시키는 과정에서 “신안전관”을 새로운 안보협력의 모델로 제시하며 다자간 안보협력구상에 적극적인 태도를 보이고 있다. 중국이 주장하는 “신안전관”이란 표현은 1997년 장쩌민 중국 국가주석과 엘친 러시아 대통령의 공동선언에서 “냉전적 사고방식을 버리고 동맹정치를 반대하며, 평화적 방식으로 국가사이의 분쟁을 해결하고 대화와 협상으로 상호신뢰를 증진시키며 쌍무 혹은 다자간 협력을 통해 평화와 안전을 추구한다” 라고 설명하였다.(人民日報, 1997년 4월 27일). 1998년 상해5국은 그 동안 국경 협상을 효과적으로 마무리한 것에 기초하여 신안전관에 기초한 안보협력을 본격적으로 추진하기 시작하였으며, 2001년에는 더욱 광범한 영역의 협력을 추구하기 위한 “상해합작조직”의 발족을 선언하였다.¹⁴⁾ 그리고 학계에서는 동아시아도 다자간 안보협력체제를 구축하여야 한다는 주장이 제기되었다.(時殷弘, 2000).

중국이 국가 주권의 절대적인 존중을 강조하였던 전통적 입장에서 다자주의에 입각한 새로운 안보협력구상에 적극적인 태도를 보이는 것에는 다음 두 가지 변화가 중요하게 작용하였다. 첫째, 중국의 주권에 대한 해석에 변화가 발생하였다. 중국은 전통적으로 주권의 존중을 국제관계의 가장 중요한 원칙으로 간주하였다. 그러나 개혁개방 이후 국제사회에 대한 적극적인 참여 과정에서 점차 국제규범 등이 과거에는 주권의 영역에 속했던 문제들에 대해 영향을 미치는 것을 수용하기 시작하였다. 이는 경제영역에서 가장 두드러지게 나타나고 있으며 환경협력, 군축 등의 영역에서도 일부 나타나고 있다. 둘째, 중국은 동북아시아에서 다자간 안보협력체제가 중국의 영향력을 증가시키는 데 유리하다는 판단을 하게 되었다. 동북아시아에서 미국의 패권은 현재 주로 일본, 한국과의 군사동맹관계를 통해서 유지되고 있다. 반면 중국은 북한과 군사동맹적 성격을 갖는 “조중우호조약”을 체결하고 있으나 군

14) 상해5국과 상해합작조직에 대해서는 許濤(2002)를 참고.

사협력수준은 이미 크게 약화되어 양국 관계를 군사동맹관계로 보기 어려운 상황이다.¹⁵⁾ 그리고 중국은 현재 제3자를 겨냥한 군사동맹에 반대한다는 기본 입장을 견지하고 있다. 이러한 상황에서 다자간 안보협력은 동북아시아에서 미국의 영향력을 약화시키고 자신의 입장을 강화시킬 수 있는 방안이 되고 있다.

한반도의 변화도 다자간 안보협력의 필요성과 가능성을 높이고 있다. 한국의 경우 이미 여러 차례 다자간 안보협력에 대한 제안을 한 바 있다. 예를 들면 1994년 제1차 ARF에서 한국은 분쟁예방과 군사적 상호신뢰증진을 주된 목적으로 하는 동북아 다자간 안보대화(NEASED)를 공식적으로 제안하였다. 그러나 당시 이 구상은 북한의 핵 문제에 대한 압력의 성격이 강했기 때문에 북한과 중국의 동의를 얻기 어려웠다.(서동만, 2000). 그러나 최근 북한 핵문제를 해결하기 위한 노력이 진행되는 과정에서 주변국들의 참여는 점차 기정사실화되고 있다. 그리고 한반도 평화체제 구축을 위한 다자 논의에 대해 북한의 거부반응이 점차 약화되고 있는 조짐도 나타나고 있다. 커다란 성과는 없었지만 북한은 한반도 평화체제 수립을 위한 4자 회담에 참여한 바 있으며 현재 결과를 예상하기는 어렵지만 일단 6자 회담을 수용한 것은 과거 다자간 대화 자체를 거부하였던 것과 비교하면 적지 않은 변화라고 할 수 있다.

그러나 동북아시아에서는 다자간 안보협력을 제약하는 요인도 여전히 적지 않다. 무엇보다도 미국이 여전히 군사동맹관계의 강화를 동아시아 지배전략의 주요 축으로 삼고 있는 것이 가장 커다란 문제이다. 미국은 어떤 다자간 논의도 이 지역에 주둔하는 미군의 지위와 기존 군사동맹에 영향을 미치는 것에 거부 반응을 보이고 있다. 중국의 부상에 대한 경계심으로 미일군사동맹은 더욱 강화되고 있는 추세에 있다. 또한 중국도 동북아시아 평화체제 구축을 위해 내놓을 수 없는 대만 문제가 국제문제로 전환하는 것에 반대하기 때문에 무조건적으로 다자간 안보협력을 지지하지는 않을 것으로 보인다.

즉 다자간 안보협력이 진행된다고 하더라도 미국은 기존 군사동맹관계를 훼손시키지 않는 것을 전제 조건으로 내세울 것이며, 중국의 경우는 대만 문제를 논의 대상에서 배제시키고자할 것이라는 점에서 커다란 한계가 있다. 따라서 동북아시아의 다자간 안보협력이 현실화된다고 하더라도 낮은 수준에서부터 시작할 수밖에 없을

15) 최근 6자 회담 성사과정에서 진위는 확인할 수 없지만 중국이 조중우호조약의 자동 개입 규정의 삭제를 북한에 대한 압력 카드로 사용했다는 보도가 있었다.

것이다.

우선, 현재 존재하는 군사동맹체제의 해체를 전제로 하는 다자간 안보협력을 추구하는 것보다는 이러한 당분간은 이러한 동맹체제와 공존할 수 있는 안보협력을 추구될 수밖에 없을 것이다. 즉 동북아시아에서 현재의 힘의 분포를 고려하면 “전무 아니면 전부”라는 방식의 접근은 또 다른 갈등을 증폭시킬 가능성이 높다.¹⁶⁾ 둘째, 다자간 안보협력이 동맹관계를 대체하기 어려운 상황이라고 하더라도 다자간 안보협력이 지속적으로 발전되기 위해서는 동맹관계의 목표와 성격에 대한 이해와 합의가 필요하다. 현재 진행되고 있는 미일동맹관계의 강화와 일본의 군사대국화는 장기적으로 동북아시아의 안보협력을 저해할 가능성이 매우 높으며 한미동맹관계의 강화도 마찬가지로 우려에서 자유로울 수 없다. 따라서 군사적 동맹관계의 성격을 더욱 분명하게 하고 그 확대에 한계를 정하는 것이 필요하다. 셋째, 우발적인 군사적 충돌을 방지할 수 있는 조치가 필요하다. 한반도와 대만은 여전히 우발적 군사 충돌의 가능성이 매우 높다. 따라서 만약 북한 핵문제가 6자회담을 통해서 해결의 실마리를 찾는다면 그 다음 단계로 남북 사이의 군사적 충돌을 방지할 수 있는 협력이 필요하게 될 것이다. 대만 문제도 지역의 평화를 위협하지 않는 방식으로 해결될 수 있도록 주변 국가들의 적극적인 노력이 필요하다. 대만에 대해서도 새로운 군비경쟁의 출현을 방지할 수 있는 신뢰증진 조치가 매우 시급하게 요청되고 있다. 17) 넷째, 상호신뢰를 증진시킬 수 있는 민간교류 및 경제협력을 활성화시켜야 한다. 현재 지역 내 통합과 협력의 가장 중요한 동력은 경제협력이라고 할 수 있다. 이미 중국과 일본이 ASEAN과 자유무역지대 창설에 적극적인 태도로 나서고 있는 상황에서 한국도 이 문제에 대한 장기적인 전략을 마련할 필요가 있다.

16) 물론 이러한 주장이 개별 국가 차원에서 동맹관계에 대한 문제제기가 불필요하다는 것과 같은 의미는 아니다.

17) 이 문제에 대해 장저민은 작년 단거리이동식미사일의 후방 배치와 미국의 대만에 대한 무기판매 중단을 교환하자는 제안을 하였다. 물론 대만이나 미국이 이러한 제안을 수용할 가능성은 낮지만 군비경쟁을 축소시키기 위한 최초의 제안이라는 점에 의의가 있으며 앞으로 새로운 더욱 적극적인 논의를 진행할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에서 적극적인 의의를 갖는다.

5. 동북아평화체제 구축과 한반도

물론 앞에서 제시한 협력 방안도 현재로서는 낙관적인 것만은 아니다. 그러나 현재 동북아시아가 가지고 있는 경제적 활력과 잠재력을 고려하면 정치, 군사적 협력의 가능성에 대해 지나치게 비관할 필요가 없다. 그리고 현재 정치, 군사적 협력을 저해하는 가장 중요한 요소가 상호신뢰의 결여라는 점은 오히려 다자간 안보협력의 필요성을 더욱 증가시키고 있다.

우리에게 중요한 의미가 있는 것은 한반도가 동북아의 다자간 안보협력의 가장 중요한 무대가 될 가능성이 높다는 점이다. 대만문제도 동북아의 평화를 위협하는 가장 중요한 요소 중 하나이지만 이는 중국의 강한 반대로 당장 다자간 안보협력의 대상이 되기는 어려울 것이다. 그런데 한반도 문제는 이미 국제적 협의라는 구도 속에 편입되기 시작하였으며 6자회담의 그 진행 결과에 따라서 한반도 문제의 국제화를 더욱 촉진시킬 가능성이 높다.

이는 민족문제의 자주적 해결이라는 지향에는 부정적으로 결과를 초래하는 것이지만 한반도 문제에 대한 주변국들의 영향력을 무시할 수 없는 상황에서는 이들의 영향력을 적극적으로 활용하는 것이 더욱 현실적인 방안이 될 것이다. 이는 단순히 한반도 문제를 국제적 합의에 맡기자는 수동적인 태도가 아니라 한반도의 평화체제를 촉진하는 것이 한반도 문제를 민족자주의 입장에서 해결할 수 있는 기회와 가능성을 증가시킨다는 점에 주목하자는 것이다.

주변국들의 합의 기초한 북한의 체제보장은 더욱 남북협력의 확대에 유리하게 작용할 것이다. 그리고 현재 철도, 가스관 건설, 개성공단 등이 외부적 장애 없이 적극적으로 추진될 수 있다면 중국에게 대해서는 현재 경제, 사회적 시련을 겪고 있는 동북지역에 새로운 발전의 계기를 가져올 수 있으며, 러시아와 일본의 경우도 침체된 경제를 활성화시킬 수 있는 기회가 된다는 점에서 한반도의 동북아에서의 역할은 더욱 증가할 수 있다.

그리고 최종적으로는 이러한 협력의 성과에 기초하여 한반도의 동북아시아에서의 역할을 재정립시켜야 할 것이다. 역사적으로 한반도가 어느 한 세력에 편중된다면 그것 자체가 새로운 갈등과 충돌의 원인을 제공할 가능성이 높다는 점이 확인되었기 때문에 한반도는 어느 특정 세력의 영향권 아래에 편입되지 않는 중립적인 지위