



인권정보자료실

G1.117

# 2003 평화회의

한반도의 평화를 위하여 - 대안담론과 대안정책

한·국·인·권·재·단

2003

제1차 평화회의

한국의 평화회의 - 대안담론과 대안정책

인권정보자료실  
G1.117

한국인권재단

동북아의 한반도의 평화체제는 가능한가?/2003 한반도 평화운동의 지평/미국 군사주의와 위기의 구조

이라크 전쟁 이후 미국의 세계전략-봉쇄에서 신 블랙으로/한반도 평화체제 수립의 과제와 한-미 동맹의 개혁

한미동맹과 자주국방/주한미군과 시민평화/중국의 부상과 동북아평화/동북아 경제협력과 평화운동

한반도 평화의 현실: 북한 평화 거버넌스의 모색/한반도 군축과 민족공동체 건설/북한 핵문제/국익, 안보담론에 대한 비판적 성찰

민중의 자치와 평화운동과 민족주의/통일문제와 평화/북한인권과 동북아평화/차이인정을 통한 평화문화/교사들의 평화교육 만들기

평화실천의 사회화와 평화문화 형성/페미니즘 관점에서 본 안보개념의 해체와 재구성/군사화된 사회의 여성성과 남성성

2003 제주평화회의  
한반도의 평화를 위하여 -대안담론과 대안정책

한국인권재단

2003. 8. 22.~25 서귀포리조트

## 한반도의 평화를 위하여 -대안담론과 대안정책 차례

### 8. 22.

#### I. 기조발제 I

- 동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가? / 백낙청 · 7
- 2003 한반도 평화운동의 지평 / 이김현숙 · 23

### 8. 23.

#### I. 한반도 평화구축을 위한 정책대안 Part 1 I

- I. 21세기 국제질서와 미국의 단일 패권주의
  - 미국 군사주의와 위기의 구조 / 이삼성
  - 이라크 전쟁 이후 미국의 세계전략-붕쇄에서 신 틀백으로 / 서재정 · 47
- II. 53 체제와 한미동맹
  - 한반도 평화체제 수립의 과제와 한-미 동맹의 개혁 / 서보혁 · 77
  - 한미동맹과 자주국방 / 정옥식 · 105
  - 주한미군과 시민평화 / 배종진 · 129

#### I. 한반도 평화구축을 위한 정책대안 Part 2 I

- III. 동북아 협력과 한반도 평화
  - 중국의 부상과 동북아 평화 / 이남주 · 155
  - 동북아 경제협력과 평화운동 / 이일영 · 175
- IV. 한반도 평화체제 구축-과제와 전망
  - 한반도 평화체제 구상 : 복합 평화 거버넌스의 모색 / 박명림 · 193
  - 한반도 군축과 민족공동체 건설 / 함택영 · 269

#### I. 특별서선 I

북한 핵문제 토론 / 정옥식, 박명림

### 8. 24.

#### I. 21세기 대안인식의 모색과 평화담론 Part 1 I

- I. 국가, 시장, 평화
  - 국익, 안보담론에 대한 비판적 성찰 / 권혁범
  - 민중의 자치와 평화 / 김종철 · 299
- II. 민족, 민족주의, 평화
  - 평화운동과 민족주의 / 정현백 · 321
  - 통일문제와 평화 / 이태호

#### I. 특별서선 I

북한인권과 동북아평화-시민사회의 역할 / 이성훈

#### I. 21세기 대안인식의 모색과 평화담론 Part 2 I

- III. 문화, 교육, 평화
  - 차이인정을 통한 평화문화 / 유지나
  - 교사들의 평화교육 만들기 / 이장원 · 339
  - 평화심성의 사회화와 평화문화 형성 / 김정수 · 375
- IV. 젠더, 군사주의, 평화
  - 페미니즘 관점에서 본 안보개념의 해체와 재구성 / 황영주 · 403
  - 군사주의 문화와 남성/여성상 / 권인숙 · 435

8. 22.

| **기조발제** |

동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가? / 백낙청

2003 한반도 평화운동의 지평 / 이김현숙

# 동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가

백낙청 서울대 영문과 명예교수, 계간 창작과비평 편집인

## I. 머리말

제목에 ‘동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가?’라는 질문을 내걸었습니다. 그러나 순전히 관측자의 입장에서 가능할지 말지를 묻자는 것이 아니라, 어떻게 가능하게 만들 수 있을지를 생각해보려는 취지입니다. 하지만 그러기 위해서도 현실이 어떠한가 어떤 가능성이 열려 있는지를 되도록 냉정하게 살펴보는 노력이 필요하겠지요.

일찍 생각하면 이 질문에는 ‘한반도에 전쟁만 없다면 동북아 평화체제는 얼마든지 가능하다’라고 쉽게 답할 수 있을 듯합니다. 실제로 동북아시아의 나머지 지역은, 비록 중국과 대만 사이의 긴장이라든가 난사군도(南沙群島, Spratly Islands)를 둘러싼 주변국들의 영토분쟁 등 여러가지 문제가 있지만, 현재 지구상에서 드물게 평온한 지역인 것이 사실입니다. 최근에 아프가니스탄과 이라크에서 두 차례의 참혹한 전쟁을 겪었고 이스라엘과 팔레스타인의 폭력충돌사태가 계속중인 중동지방이나 온갖 내전과 질병에 시달리는 아프리카 지역과 비교하면 특히 그렇습니다. 아니, 중남미나 남아시아, 동남아시아에 비해서도 안전한 편이며, 심지어 유럽이나 북미

와 전주더라도 근년의 동북아시아는 발칸전쟁이나 9.11테러와 같은 대규모 살상을 겪은 바가 없는 것입니다.

하지만 동북아 또한 간단히 말할 수는 없는 곳이지요. 첫째는 한반도가 엄연히 위협지대로 남아 있는데다 한반도의 문제는 동북아에 국한되지 않는 세계적 차원의 문제입니다. 그리고 21세기 초의 세계는 '천하대란(天下大亂)'의 시기라 해도 과언이 아니며, 세계유일의 초강대국 미국은 9.11 이후 두 번의 전쟁을 주도했을 뿐 아니라 부시대통령이 항시적인 전쟁상태를 선포해놓은 실정입니다.

둘째로, 단순히 전쟁이 없는 '동북아 평화'가 아니라 동북아시아의 평화체제로 말한다면 예컨대 유럽에 비해 훨씬 불리한 여건이 많습니다. 현재 어떠한 집단안보체제도 없고 1975년의 헬싱키선언 같은 신사협정조차 없을 뿐만 아니라, 남북한과 중·일·러시아 그리고 지역의 국가지만 막강한 개입세력인 미국이 모두 합의하는 평화체제를 건설하는 일이 지남할 것이 예상됩니다.

그러므로 동북아의 경우든 한반도의 경우든 세계체제의 현실에 대한 좀더 정확한 이해를 바탕으로 접근할 필요가 있겠습니다.

## II. 냉전이후의 세계와 미국

세계체제에 대한 저의 이해가 정확하다고 장담할 수는 물론 없습니다만, 그동안 다른 자리에서도 피력해온 몇가지 인식을 여기서 다시 정리해볼까 합니다.

1989년의 베를린장벽 붕괴와 뒤이은 소련진영의 와해가 자본주의 세계체제의 승리라기보다 그 본격적인 위기의 시작이라는 분석에 저는 일찍부터 동의해왔습니다. 미국과 소련의 적대관계가 중요하지 않았던 건 아니지만, 동서냉전이라는 것이 기

본적으로 미국이 소련과의 상호의존적 대립관계를 이용하여 경쟁대상인 우방들을 통어하고 제3세계를 관리해온 장치였는데 그 편리한 장치가 무너져버렸다는 시각인 것입니다.<sup>1)</sup> 따라서 냉전기에는 그나마 유지되던 일정한 세계질서가 혼란의 소용돌이로 바뀐 것은 불가피한 일이었지요. 미국 안팎의 상당수 자유주의자들은 냉전종식과 더불어 '새로운 세계질서'(New World Order)를 건설할 호기를 만났다고 생각했고 지금도 부시 전 대통령이 제1차 걸프전을 일으키면서 그 기회를 날려버렸다고 개탄하는 사람들이 많습디만, 1989년이 자본주의 세계체제의 본격적인 위기국면을 열었다고 본다면 현존 세계체제의 틀을 넘어서지 않고서 지구적인 평화체제를 건설한다는 것은 처음부터 환상에 불과했던 셈이지요.

이런 시각에서는 미국이 '유일 초강대국'으로 남은 현실도 미국의 패권이 그 어느 때보다 강해진 현상으로 해석하기가 힘들어집니다. 오늘날의 미국 패권을 거의 절대시하는 해석은 특히 미국의 이라크침공작전이 단기간에 성공한 이후 미국의 강경파들뿐 아니라 이들을 강력하게 규탄하는 국내의 비판적 지식인들 사이에서도 흔히 만나게 됩니다. 실제로 소련의 군사력에 의한 견제마저 사라진 상황에서 미국의 일방주의적 정책수행이 훨씬 두드러지게 된 것이 사실이지요.

하지만 동서냉전체제가 미국패권 유지의 편리한 장치였다고 한다면 그 장치의 상실이 미국의 패권을 강화했을 리가 없습니다. 그렇다면 미국이 유일한 초강대국으로 세계에 군림하고 있는 현실을 어떻게 설명해야 할까요?

먼저 1989년 이후의 위기가 그야말로 세계체제의 위기라는 사실을 상기할 필요가 있습니다. 자본주의 세계체제가 아직도 건전한 상태에서 미국이라는 특정 패권국이 위기를 맞이했다면, 과거의 예로 보건대 신흥패권국 또는 패권을 다투는 후보국들이 등장하여 다음 시대의 세계질서를 담당했습니다. 네덜란드의 쇠퇴 이후 영국과

1) 이러한 분석의 대표적인 예로는 이매뉴얼 윌러스틴 의 지음, 송철순·천지현 옮김, 반체제운동, 창작과비평사(1994), 138-167쪽 '1989년, 1968년의 연속'; 이매뉴얼 윌러스틴 지음, 백영경 옮김, 유토피스틱스-또는 21세기의 역사적 선택들, 창작과비평사(1999), 및 그 부록 윌러스틴/백낙청 대담 '21세기의 시련과 역사적 선택' 중 152-8쪽 등 참조.

프랑스가 패배하던 끝에 19세기 초부터 영국이 패권국이 되었고, 영국의 헤게모니를 계승하려는 미국과 독일의 싸움은 두 차례의 세계대전 끝에 미국의 승리로 끝났습니다. 그런데 미국의 주도권이 옛날같지 않은데도 경쟁자나 후계자가 눈에 띄지 않는 것은 미국이 더 강해졌기 때문이라기보다 세계체제 전체가 허약해져서 과거처럼 패권국의 교체를 통한 현존 세계체제의 쇠신이 불가능하기 때문입니다. 근대세계의 정치질서를 규정해온 열국구조도, 그것을 지탱해온 세계경제도, 신흥패권국을 길러낼 만큼 건전하지 못한 것이지요.

‘세계체제가 위기라 해도 미국의 주도력이 상대적으로 더 강해진 건 사실 아닌가?’라고 반문하실 분도 있을 겁니다. 당장의 소행을 보면 확실히 그렇게 보입니다. 그러나 주도력이라는 것을 조금만 넓게 잡으면 미국이 마음대로 못하는 일들이 너무나 많은 게 눈에 띄지요. 산업경쟁력을 유지 못해서 통상관계에서 자신들이 외쳐대던 ‘자유무역’의 명분에 어긋나는 때를 쓰기 일쑤이고, 세계최대의 채무국인데도 세계최대의 누적된 재정적자를 개선하지 못하고 있으며, 그래서 자연히 값이 떨어지고 있는 달러값을 더욱 떨어뜨려가면서라도 당장의 무역수지를 개선해보려는 거의 자포자기적인 정책을 쓰기까지 합니다.

실은 이라크를 침략한 과정을 보더라도 패권국의 체면이 말이 아니에요. 진정한 패자(覇者)는 원래 큰소리 안 내고도 남들을 제압합니다. 자발적으로 따르는 맹방이 수두룩하며, 더러 위협을 하고 어찌다가 강권을 발동해야 하는 경우에도 직접 나서기보다는 ‘아랫것’들을 동원하거나 대동하고 나가지요. 그런데 이라크전 때는 어땠습니까? 1차 걸프전 때도 ‘유엔군’이 아닌 ‘다국적군’을 보냈습니다만 어쨌든 국제연합의 뒷받침이 있었고 비용은 일본, 독일 등 맹방이 주로 지불했지요. 하지만 이번에는 그때에 비하더라도 금석지감이 있어요. 미국 패권의 도구나 다름없던 유엔 안전보장이사회의 결의는커녕 단순 과반수의 지지도 확보하지 못했고, 프랑스와 독일 같은 핵심 맹방이 정면으로 반기를 들었으며, ‘다국적군’도 못 되는 ‘동맹군’(coalition forces)을 겨우 형성했는데 실질적으로는 미·영 양국군에 불과했지요. 게다가 전쟁비용은 그러잖아도 재정적자에 허덕이는 미국이 대부분 고스란히 뒤집어쓰는 수밖에 없었습니다. 도덕적인 권위가 땅에 떨어진 건 더 말할 나위 없지요.

이라크전 ‘승리’ 이후로 미국이 더욱 곤경에 처한 현실에 대해서는 길게 이야기하지 않겠습니다.<sup>2)</sup> 실은 아프가니스탄에서도 실질적인 내전상태가 지속중임은 물론, 탈레반 세력이-바로 미국의 이 지역 최대 맹방인 파키스탄의 지원 아래-부활하고 있는 것으로 압니다. 심지어 이라크 안에서도, 애초에 사담 후세인이 알카에다와 연계되었다는 주장은 미국정부 자체도 별로 안 믿는 허구였지만, 이제는 이라크인들의 반점령군 게릴라전과 범아랍세계 내지 이슬람세계 테러조직들의 반미투쟁이 동시에 벌어지게 되었습니다.

그러므로 현재의 미국 패권은 진정한 패권이라기보다 웬만한 상대는 군사력으로 쉽게 무찌를 수 있고 만만한 상대를 골라서 무찌르기로 작정하면 아무도 못 말린다는 의미의 군사패권주의에 불과합니다. 물론 미국은 여전히 세계최대의 경제대국이지만, 세계경제에서 차지하는 그 비중은 2차대전 직후처럼 절대적이지 않음은 물론이고, 서구와 일본의 경제부흥이 이룩된 뒤인 1960년대, 70년대와 비교하더라도 크게 줄어들었지요. 게다가 예컨대 이라크 석유자원을 독차지하는 식의 대대적이고 지속적인 정복주의적 약탈이 하나의 안정된 체제로 자리잡지 않는 한-그런데 이런 시도는 당장 이라크에서부터 난관에 부딪혔고 이라크 한 곳에서의 성공만으로 체제화되는 것도 아니지요-미국경제가 옛날의 패권적 우위를 회복할 가망은 없다고 봅니다. 군사적 우위를 거침없이 활용하여 미국의 세계지배를 연장하며 강화하려는 미국내 강경파들의 움직임은 이런 대세를 돌이켜보려는 절박한 몸부림이랄 수도 있습니다.

그것은 문자 그대로 절박한 몸부림에 다름아닙니다. 왜냐하면 수백년간 지속되어온 세계체제의 지배구조를 근본적으로 뒤흔들어가면서까지 미국의 우위를 지켜보려는 시도니까요. 유엔이나 WTO 등 미국의 국가이익에 긴요한 국제기구를 무력화할뿐더러, 미국 이외의 주권국가를 원천적으로 인정하지 않음으로써 근대세계체제의 정치적 상부구조에 해당하는 열국구조(내지는 ‘국가간 체제’ inter-state system)를 앞장서서 파괴하고 있는 것입니다. 동시에 대외적으로는 언제나 패권국의 구호였던 ‘자유무역’의 원칙을, 국내에서는 복지국가 모형뿐 아니라 자유민주주의와 법치주의

2) 이라크의 현상황 및 본 발제의 주제와 관련된 여러 문제에 대해 한기욱, ‘변혁기의 반전평화운동’, 창작과비평 121호(2003년 가을호) 참조.

의 원칙 자체를 멋대로 깃밟고 있습니다.

그런데 전통적인 미국의 가치체계에 따른다면 미국의 보수주의자들이 잘 쓰는 말로 '반미국적'(anti-American)이라고 해야 할 이런 움직임이 미국인 절대다수의 지지를 업고 강력하게 추진되는 현상은 어떻게 보아야 할까요? 물론 9.11테러라는 충격적인 사건이 아니었다면 부시행정부의 일방주의가 이토록 위세를 떨칠 수 없었겠지요. 그러나 9.11의 충격은, 냉전종식 이후 '천하대란'의 시기에 미국만이 끝내 안전지대일 수는 없으며 미국의 패권이 형성하고 유지하던 세계질서는 이미 과거지사가 되었다는 엄연한 현실을 상기시켜준 면도 있습니다. 미국의 야당을 포함한 부시 반대세력의 무기력증도 상당부분 거기서 오는 것이 아닐까요? 다시 말해서, 클린턴 시절의 일시적 호황이 있었고 포용정책의 부분적 성과가 돋보였지만, 거품없는 착실한 경제성장을 통해 세계를 좀더 평화적으로 제패하고 적대세력을 포용할 능력이 미국에 없음을 민주당이나 전통적 자유주의자들도 감지하고 있었기 때문일 것입니다. 어떤 의미에서 미국의 강경파들은, 비록 그들이 내놓은 해법은 허황된 것이지만, 미국이 처한 이러한 위기를 한층 냉철하게 인식했고 그만큼 더 확신을 갖고 신념없는 반대세력들을 제압할 수 있었다고 하겠습니다.

물론 이들의 득세가 얼마나 지속될지는 단언할 수 없지요. 저들 뜻대로 된다면-그들이 이런 용어를 쓰는 건 아니고 이른바 세계체제분석에서 사용되는 개념을 제가 차용하는 겁니다만-자본주의 세계경제(world-economy)를 탈자본주의적 세계제국(post-capitalist world-empire)으로 개편함으로써 자본주의시대보다 더욱 억압적인 세계체제로 이행할하는 결과가 될 것입니다. 반대로 근대세계체제를 좀더 균등하고 생명친화적인 사회로 바꾸려는 민중세력이 충분히 성장해서 주도권을 잡게 된다면 저들 미국의 '신보수'(neo-cons)들은 자본주의 세계체제의 기득권층을 분열시키고 그 제도적 기반을 와해하는 데 일조한 뜻밖의 공적을 남긴 꼴이 될 것입니다.

### III. 동북아시아의 위상과 역할

이런 맥락에서 동북아시아는 어떤 위상과 역할을 지니는가? 이 문제를 논의하기 전에 '동북아'의 개념에 대해 잠깐 살펴볼 필요가 있겠습니다.

문자 그대로 해석한다면 '동북아'는 '동아시아' 중에서 '동남아시아'를 뺀 나머지 지역입니다. 실제로 그런 뜻으로 사용되는 것이 일반적이기도 하지요. 그런데 내용을 들여다보면 간단치 않은 것이, 우선 어디서부터 어디까지가 동아시아냐 하는 문제가 있습니다. 게다가 동아시아가 서아시아뿐 아니라 중앙아시아와 남아시아까지도 뺀 나머지 지역이라는 점에 합의하더라도, 이것을 면적에 따라 남북으로 양분하는 게 아니라, 국가와 문화권, 경제권 등 여러 요소를 감안해서 구분하다보면 사람마다 그 경계선을 달리 긋게 되며 같은 사람이라도 경우에 따라 다른 분류를 할 수 있습니다. 그만큼 복잡하며 유동적인 개념이지요.

복잡하고 유동적이라는 점이 이 표현을 안 쓸 이유는 못 되고, 동일인이 문맥에 따라 다른 의미로 사용하는 것도 얼마든지 가능하다고 저는 생각합니다. 다만 그때그때 사용자가 자신이 어떤 의미로 쓰고 있는지를 밝혀줄 필요는 있지요.

'동북아' 개념이 불분명해지는 데는 아시아의 동북부로 결코 국한될 수 없는 중국 같은 나라가 동북아시아의 주역 가운데 하나인 점도 있습니다. 중국인들은 원래 자신이 천하의 중심에 있다고 해서 '중국'을 자처한 것이고, 지금도 동북아라고 하면 한반도+일본+중국의 동북3성 정도로 생각하는 사람이 적지 않다고 합니다. 이견 좀 심하다 치더라도, 신장(新疆)이나 윈난(雲南)의 중국인을 동북아 지역민이라 부르기가 부적절한 바 있는 건 사실입니다. 지역(region)을 국가단위로 설정할 때의 문제점이기도 하지요. 그렇기 때문에 사안에 따라서는 국가들을 묶기보다는 실질적인 또는 잠재적인 교역(交易)의 현장으로 예컨대 '황해도시공동체' 같은 개념이 더 적절할 때도 있을 거예요.<sup>3)</sup> 그러나 전쟁과 평화를 논하는 자리에서는 국가를 일차적으로 고려하지 않을 수 없겠지요.

3) 김석철, '새만금, 호남평야, 황해도시공동체', 창작과비평 121호.



동북아 국가 중에 일본만 하더라도 60~70년에 그들이 '대동아공영권'에 편입시켰었고 지금도 커다란 경제적 영향력을 행사하고 있는 동남아를 제외한 동북아를 따로 떼어 거론하는 데에 동조하지 않을 사람이 많을 것입니다. 러시아의 경우는 심지어 '아시아'에조차 국한할 수 없는 존재이며, 실제로 동아시아를 말할 때, 특히 하나의 의미 문명권으로서 동아시아를 논할 때는 제외되곤 하지요. 그러나 '동북아'로 좁혀 놓으면 오히려 그 비중이 커지는 존재가 러시아입니다.

어쨌든 평화체제를 논의하는 마당에서는 남북한과 일본뿐 아니라 대만을 포함한 중국과 러시아가 당연히 동북아에 포함되어야겠지요. 게다가 '역사적 행위의 마당'으로서의 동북아지역이라면, 비록 역내국가는 아니지만 태평양국가이며 동북아에 대규모 지상군을 주둔시키고 막강한 영향력을 행사하는 미국을 빼놓을 수도 없을 것입니다. 몽골공화국도 물론 들어갈 것이고, 논자에 따라서는 비록 동남아에 속하지만 베트남 역시 동북아의 지역협력체제에 포함시키려 할지 모릅니다. (그렇다고 '동북아' 대신 '동아시아'라는 용어를 채택하면서 동남아의 대부분 나라들을 제외하는 것보다는 '동북아'라고 하되 필요한 예외를 인정하는 것이 나을 듯합니다)

엄밀한 개념규정은 아니지만 대충 이 정도의 설명을 전제로, 앞서 말씀드린 세계체제의 현실 속에서 동북아가 차지하는 위상에 대해 생각해보고자 합니다.

먼저, 흔히 이야기되는 바와 같이 동북아는 북미대륙 및 유럽연합과 더불어 자본축적의 3대 중심지역의 하나가 되어 있습니다. 1970년대부터 '삼각위원회'(Trilateral Commission)라는 것이 구성되어 북미·서구·일본의 중심부 3개 지역을 미국이 중심이 돼서 조절해나가려는 움직임이 있었습디만, 지금의 상황은 그것과도 다릅니다. 유럽연합도 훨씬 커졌거니와, 동북아에서는 중국이 경제대국화의 길에 들어섰고 한국도 금융위기를 헤치고 성장을 계속하여 이제는 '일본'이 아닌 '동북아'가 제3의 중심지역으로 꼽히게 된 것이지요. 그만큼 '삼각위원회'식 미국주도의 여지가 줄어든 거지요. 아니, 실제로 동북아는 일본의 지속적인 불황에도 불구하고 오늘날 가장 활발한 경제성장을 지속하고 있는 지역으로서, 미국이 현재의 군사적·정치적 우위를 바탕으로 이 성장세에 어떤 식으로든 제동을 걸고 미국 매과들이 구상하는 '아메리카제국'(American Empire)을 확립하는 데 성공하지 못하는 한, 머지않아 북

미지역을 압도하는 세계경제의 중심지가 될 전망입니다.

이렇게 볼 때 동북아야말로 미국의 일방주의가 마주친 최대의 도전이랄 수 있습니다. 더구나 이 지역은 여전히 세계 제2의 경제를 자랑하는 일본뿐 아니라 엄연한 군사대국이자 잠재적 경제대국인 러시아, 세계 최대인구국이자 이미 정치강국인 중국 등의 본토가 자리잡은 곳입니다. 오로지 이들의 단합과 성장을 저지함으로써만 미국은 그 패권을 유지할 수 있는 것이지요.

그런데 미국의 패권에 대한 도전뿐 아니라 자본주의 세계경제의 위기라는 면에서도 동북아는 핵심적인 지역입니다. 어찌 보면 세계적 위기의 주범이랄 수 있지요. 세계경제의 침체에 그나마 성장을 해주는 지역을 '위기의 주범'으로 모는 것이 이상하게 들릴지 모르지만, 세계적인 장기불황의 근본요인 가운데 하나는 새로운 시장 개척이나 저임금노동력 확보의 가능성을 상대적으로 초과하는 과잉투자과 과잉설비가 아닐까 합니다. 만약에 이 가설이 맞다고 한다면, 중국이 급속도로 성장하고 외국자본의 투자대상지로 각광을 받으면 받을수록 세계경제의 장기적 고민은 깊어질 수밖에 없는 것입니다.

세계체제의 장기적 고민 중에서 환경문제를 빼놓을 수 없습니다. 이는 생명파괴의 비도덕성이라는 차원을 제쳐두더라도 자본의 입장에서는 고갈되어가는 환경자원에 따른 비용의 증대를 뜻하며, 이 비용의 지출을 거절하거나 남에게 전가하려고 할 때의 시민적 저항 확대라는 골칫거리를 안겨주고 있습니다. 그런데 세계인구의 4분의 1을 차지하는 중국이 이제까지 영국과 미국, 일본이 해온 방식대로 경제발전을 해나간다면, 환경비용의 대대적인 증가에 그치지 않고 인류의 생존기반 자체가 무너지기 십상이지요. 이런 맥락에서 보면 부시행정부가 전임 클린턴행정부가 그나마 내놓았던 환경보호정책이나 중국에 대한 포용정책을 뒤집은 것을 한마디로 합리주의에서 비합리주의로 전환했다고 비난할 것만은 아닙니다. 클린턴의 정책이 여러모로 더 합리적이고 미국의 중기적(中期的) 이익에 부합하는 건 틀림없지만, 그것도 장기적인 해결책이 못되기는 마찬가지지요. 차라리 노골적으로 중국을 견제하면서

4) 세계체제의 위기에 대한 개관으로서는 윌러스틴, 유포스틱스, 제2장 참조.

환경문제에서는 지구온난화 방지를 위한 코오프 의정서를 파기하는 등 '배 채라'고 나오는 것이 미국의 단기적 국가이익을 더욱 확실히 챙기는 면도 있는 것입니다.

너무 거창한 이야기가 될지 모르겠습니다만, 미국의 경제적 쇠퇴와 정치적 야만화(野蠻化)에도 불구하고 패권국의 후계구도가 안 보이는 까닭이 바로 여기 있다고도 하겠습니다. 다시 말해, 자본축적이 절대시되는 세계체제가 지속되는 한 클린턴 노선을 따르건 부시 노선을 따르건 해결의 전망이 안 보이는 국면에 인류역사가 도달했다는 거지요. 기존의 세계경제 작동방식이 여전히 유효한 단계라면, 가령 자본축적에서 탁월한 능력을 보인 일본경제가 미국 또는 중국을 하위파트너로 삼음으로써 새로이 패권을 잡는다든가, 또는 미국 스스로가 (클린턴 등 온건파의 구상대로) 일본에 더해 중국까지 포섭함으로써 그 패권을 개편된 형태로 연장한다든가 하는 좀 더 질서정연한 국면전환이 있을 법하지요. 그러나 지금은 생태계의 위기에 대해 어떤 근본적인 해답을 제시하고 세계민중의 분출하는 욕구를 이제까지와는 다른 방식으로 채워줌으로써만 진정한 패권에 필요한 다수자의 동의를 확보할 수 있는 시대인데, 국가 차원에서 그것을 해낼 집단이 이미 없는 것입니다. 결국 지혜로운 민중의 자치를 향한 획기적인 전진이나 아니면 세계제국으로의 퇴행이나라는 선택만이 남은 대목이 아닌가 합니다.

#### IV. 한반도의 평화체제를 위하여

이렇게 볼 때 한반도에서 평화체제를 이룩하는 일이 세계적으로 얼마나 큰 의미를 띠는지가 드러납니다.

먼저 미국의 일방주의와 관련해서입니다. 동북아지역이 미국의 패권을 견제할 수 있는 여러가지 잠재력을 지녔음을 말씀드렸지만, 그것이 아직껏 잠재력으로 그치는 것은 이 지역이 분열되어 있기 때문입니다. 그 분열이 결코 단순한 내용도 아니지

요. 그러나 가장 눈에 띄는 분열이 바로 한반도의 분단입니다. 분단체제가 지속되는 동안에는 남북한의 '민족공조'에 한계가 그어짐을 물론, 남북분단보다 훨씬 오래된 분단이기도 한 '일본과 아시아의 분단'<sup>5)</sup>도 치유될 길이 막연하며, 사분오열된 동북아에서 주한미군의 존재가 오히려 안정요인으로 작용할 수 있다는 생각이 오히려 힘을 얻게 되는 것입니다.

현시점에서 한반도 분단의 분열적 효과는 이른바 북핵문제를 통해 실감되고 있습니다. 물론 일본의 경우는 핵이나 미사일 문제뿐 아니라 '납치문제'까지 겹쳐 일본의 아시아 회귀(回歸)를 더욱 어렵게 만들고 있지만, 어쨌든 북핵문제가 미국의 강경노선에 일정한 명분마저 제공하면서 한반도 및 동아시아 평화체제 구축의 선결과제로 대두했음이 분명합니다.

그런데 가만히 보면 북핵위기 자체가 미국의 일방주의를 부추기는 면과 미국에 대한 동북아의 견제력을 입증하는 면을 동시에 지닙니다. 유엔감시단의 사찰을 수용하고 대량파괴무기를 자진 폐기했던 이라크와 비교할 때, 북측이 핵문제로 미국을 그 정도로 약을 올렸으면 북의 정권전복을 위해 진작에 무력공격을 감행했음직합니다. 하지만 아직껏 공격을 안했을 뿐 아니라 이달 말경에 6자회담이 열리면 상당한 타협안을 제시한다는 보도조차 나오고 있어요. 이것이 미국정부를 주도하는 강경파들의 시국관이 바뀌었다든가 김정일에 대한 부시의 개인적 증오심이 가셨기 때문은 아닐 테지요.

미국이 공격을 못한 이유 가운데 하나는 역설적일지 몰라도 북측이 이라크와 달리 주한미군과 한국, 심지어 일본에 대해서까지 대량살상을 감행할 능력을 지녔고 핵무기 보유의 가능성마저 있다는 사실일 것입니다. 물론 북한을 점령한다 해도 이라크의 석유자원 같은 전리품이 없다는 사실도 작용했겠지요. 게다가 이라크 점령 이후의 상황은 아무리 무모한 전쟁론자라 하더라도 또다른 '해방작전'을 재고하도록 만들었을 것이 분명합니다.

5) 리즈메이칸(立明館)대학 서승(徐勝)교수의 표현.

그러나 미국의 강경일변도 대북정책을 견제하는 지역내의 요인은 그밖에도 많습니다. 우선 한국정부의 반대가 있지요. 한미정상회담에서 노무현 대통령이 당선자 시절 및 취임초기에 호언했던 자주성과 대등성을 쉽게 포기하고 대북 '추가적 조치'에 합의해주었다고 비난이 자자합니다만, 결정적인 것은 '대북 전쟁공조만은 없다'는 원칙을 얼마나 확고하게 전달했고 완강하게 고수할 것이냐는 점입니다. 정부가 이 마지노선을 지키고 엄존하는 국론분열 속에서도 국민의 절대다수가 미국이 한반도에서 전쟁을 일으키는 데에 결연히 반대하는 한, 미국이 한미방위조약에 따라 전 시작전통제권을 가졌건 말건 한반도에서 전쟁을 수행하기는 힘들게 되어 있다고 저는 확신합니다.

만약에 이러한 한국의 입장을 일본이 확고히 지지해준다면 동북아에서 미국의 일방주의는 끝장난 거나 다름없겠지요. 그러나 이런 식의 한일공조는 북핵문제가 해결되고 남북의 교류협력이 훨씬 진행된 뒤에나 꿈꿔볼 수 있는 것이지, 일본의 그런 회심(回心)이 선행해서 북핵문제 해결에 도움을 받고자 하는 것은 터무니없는 공상입니다. 다만 금년초 코이즈미(小泉)총리의 평양방문과 북일공동선언에서 보듯이 일본 정부나 재계의 이해관계도 미국과 완전히 일치하는 것은 아니며, 일본 보수세력의 입장에서도 일부 극우파를 제외한다면 북의 체제를 붕괴시키기보다 그 위협을 적절히 이용해서 자신들의 정치적 과제들을 달성하기를 선호하리라 봅니다.

중국과 러시아의 경우는 북핵문제에 관한한 미국의 대북강경책을 쉽게 추종하지 않는 게 분명합니다. 앞으로 어느 정도의 견제력과 중재력을 발휘할지는 지켜볼 일이지만, 만약에 6자회담을 통해 북핵문제의 평화적 해결의 길이 열린다면 원래는 북측의 양자회담 요구에 맞서 미국이 주장했던 다자회담이 일종의 동북아판 헬싱키선언을 향한 첫걸음이 될 수도 있을 것입니다.

그러나 이렇게 낙관만 할 수 없는 것은 원칙상의 조심성 때문만이 아니라 굳이 전쟁을 안 일으키고도, 아니 전쟁이라는 모험은 피하면서, 한반도에 전쟁의 위협을 계속 유지하는 것이 이로운 세력이 많기 때문입니다. 일본의 보수세력 상당수가 그럴 것이라고 방금 말씀했습니다만, 부시행정부의 입장에서도 긴장유지가 너무나 달콤한 바가 많지요. 중국을 겨냥한 MD(미사일방어) 계획에 일본과 한국을 끌어넣을

구실이 되고, 남북화해를 통한 한국정부의 자주력 신장에 제동을 거는 동시에, 북이 '백성을 굶기는 정권'의 오명을 벗을 기회를 봉쇄하며, 일본은 일본대로 예측적인 맹방으로 묶어둘 수 있는 등, 그야말로 환상적인 씨나리오에 가깝습니다.

문제는 이런 분단체제의 지속에서 득을 보는 세력이 옛날에 비해 한결 줄어들었다는 것입니다. 남한만 하더라도 분단체제를 고수하려는 세력이 아직도 만만찮지만 예전처럼 냉전논리로 다수 국민을 설득하기가 어렵게 되었고 경제계조차 긴장완화와 남북교류를 선호하는 것이 대세입니다. 일본에서도 '북의 위협'을 들먹일 수는 있을지언정 '공산주의진영의 위협'을 내세울 수는 없게 되었지요. 오늘의 러시아는 현실사회주의권의 맹주가 아닐뿐더러 스스로 자본주의화를 선택한 상황이기 때문입니다.

러시아와 중국이 한반도의 통일을 진심으로 바라는지는 모를 일이나, 남북대결·북미대결로 인한 위험상황을 원하지 않는 것은 분명합니다. 북의 기득권층 입장에서도 그렇습니다. 적당한 긴장상태가 인민을 통제하고 그들로 하여금 '고난의 행군'을 감내케 하는 데 편리하긴 하지만, 작년의 7.1 경제개혁조치가 보여주듯이 일단 변화의 불가피성을 인정한 마당에 무턱대고 대결로 치닫는 것은 체제의 위협을 오히려 가중시키게 마련입니다.

크게 보면 이 모든 것이 세계체제가 동서냉전의 종식과 더불어 새로운 질서를 형성했다기보다 천하대란의 시기로 접어든 결과입니다. 분단체제가 비록 반민주적이고 비자주적인 체제지만 그 나름의 체제는 체제이고 그 질서 아래 수십년 동안 전쟁재발이 방지되었으며 남과 북이 각기 제3세계에서는 보기 드문 경제성장을 이루었던 것입니다. 그런데 이제는 그런 식의 '적당한 긴장상태'란 게 없어진 거예요. 천하대란기의 혼란에 휩싸이든가 분단체제보다 나은 체제를 만들어내든가 양자택일의 갈림길에 다다른 것이지요.

한반도의 경우 혼란에 휩싸인다는 것은 곧 전대미문의 재난을 의미합니다. 북에 핵무기가 있건 없건 남북한 모두 극도로 무장한 상태이며, 미국으로 말하면 인류역사상 가장 무시무시한 각종 대량살상무기를 보유한 채 핵무기의 사용마저 불사할 태

세임을 공언한 바 있습니다. 그만큼 한반도가 위험한 지역인데, 동시에 천하대란기의 혼란을 국지적으로나마 통제하고 다른 길을 찾아나설 절호의 기회가 주어진 곳이기도 합니다.

그동안 북핵문제로 한반도의 긴장이 고조되어왔으나 결국 6자회담이 열리고 타협의 가능성이 엿보이는 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있을 듯합니다. 회담에서 과연 어떤 성과가 나올지를 예측한다든가, 구체적으로 어떤 식의 타결이 바람직한지를 제시하는 일은 전문가들에게 맡길 문제입니다. 저로서는 당장에 북핵문제의 평화적 해결을 위해, 나아가 한반도에 평화체제를 이룩하기 위해 한국의 시민사회가 할 수 있는 일이 무척 많다는 점을 강조하는 것으로 이 발제를 마무리할까 합니다.

북핵문제 자체에 관해서는 우리가 정부 차원에서건 시민사회에서건 할 수 있는 일에 엄연히 한정되어 있습니다. 핵무기를 개발할지 말지를 결정하는 것은 북이며, 이러한 북을 공격해서 파멸시킬 수도 있는 무력을 보유하고 그 사용여부를 결정하는 것은 미국이니까요. 두 당사자 모두에게 한국의 입장은 절대적인 변수가 못 됩니다.

그 점에서 '민족공조'든 '한미동맹'이든 모두 상대적인 의미밖에 없습니다. 한국과 미국이 대등한 맹방이 아님은 너무나 뻔한 사실인데다 오늘날 미국과 대등한 동맹 관계에 있는 나라는 지구상 어디에도 없는 마당에, '한미동맹'을 절대시한다는 것은 미국에 대한 맹종을 서약하는 일밖에 안됩니다. 다른 한편 북측이 핵개발 문제를 한국정부와 협의해서 결정하는 것도 아니고 한국이 북의 안전을 담보해줄 능력도 없는 마당에 '민족공조'를 절대시하는 일 또한 허황되고 무책임한 처사가 되기 쉽지요. 우리는 우리가 그나마 할 수 있는 일을 단호하고 지혜롭게 해나가야 합니다. 미국에 대해서는 일정한 대미예속이 현실적으로 불가피하다 해도 '전쟁공조'만은 결코 안되며 예속을 줄여가려는 우리의 노력마저 봉쇄당할 수는 없다는 점을, 북에 대해서는 민족공조를 최대한으로 확대해가되 일방적인 대북추종은 있을 수 없다는 점을 분명히 할 일입니다.

이러한 상황에서 한국의 시민사회가 해낼 몫이 작지 않은 것은, 북측은 물론이고

미국 또한 민족공조와 한미동맹 사이에 양자택일을 우리에게 강요할 여건이 아니기 때문입니다. 실제로 현재의 남북간 군사력비교에서 남측은 미군을 빼고도 크게 앞서 있다는 것이 상식이며, 물론 이것이 가능한 모든 사태를 감당하기에 충분한 우위는 아니지만 어쨌든 한국의 입장에서 한미동맹의 주된 용도가 군사적이던 시기는 이미 지났다고 하겠습니다. 오히려 한미관계의 악화에서 오는 경제적 파장, 그리고 이를 빌미로 더욱 기승을 부릴 국내 수구세력의 국론분열 같은 것이 더 큰 부담이 되는 상황이지요. 다시 말해서 군사문제처럼 정부당국의 결정에 맡길 수밖에 없는 상황이 아니고 민간부분에서 개입할 여지가 그만큼 넓어졌다는 것입니다.

실제로 우리가 미국에 대해 전쟁공조만은 안된다고 주장할 수 있는 것도 단순한 국력신장 덕이 아니라 그것이 시민들의 오랜 투쟁을 통해 상당히 민주화된 국력이기 때문이며, 각종 기술개발이 이루어지고 예술창조가 이루어지며 젊은 세대의 활기가 넘치는 문화국가의 국력이기도 하기 때문입니다. 그러므로 남북간의 다각적인 민간 교류를 통한 민족공조의 확대뿐 아니라, 남한사회 자체를 좀더 민주적이고 환경친화적인 사회-눈높이를 한 금 낮춰서 말한다면 조금이라도 덜 야만적인 사회-로 만들려는 많은 사람들의 노력이 한반도의 평화를 위한 직접적인 이바지가 되는 것이지요.

아니, 단순히 전쟁방지를 넘어 평화체제를 이룩한다고 할 때는 바로 이러한 시민들의 노력이야말로 핵심적인 요소가 됩니다. 거듭 말씀드립니다만 한반도의 전쟁위험은 크게는 세계가 천하대란의 시기에 돌입했기 때문이고 더 직접적으로는 한반도의 분단체제가 그나마의 질서유지 능력을 상실한 데서 기인합니다. 이는 한반도에서는 남북 분단정권 모두의 급격한 통제력 감소를, 세계 차원에서는 국가기구 자체의 정당성과 지배력의 전반적 쇠퇴를 뜻하는 사태입니다.

그렇다고 무턱대고 국가무용론을 외치는 것이 능사는 아니겠지요. 국가기구의 쇠퇴에는 한편으로 민중자치에 대한 요구가 작용하지만 국민국가들의 열국구조를 세계제국으로 대체하려는 전혀 다른 움직임도 가세하고 있습니다. 어디까지나 전통적 국민국가의 미덕은 미덕대로 옹호하면서 새로운 형태의 자치단체와 한층 민주화된 통치기구 들을 창출하는 데 활용해야겠지요. 분단체제의 극복과정에서 처음으로 범

6 국가의 리빙 증진 리빙 리빙

한반도적 국민주권의 실현을 숙제로 안은 우리의 경우 그러한 시민적 지혜가 더욱 절실합니다.

일단 한반도에서 전쟁위험을 제거하는 데 성공하고 뒤이어 더욱 가속화될 분단체제의 와해과정을 슬기롭게 대처해간다면 한반도의 평화체제가 곧바로 동북아 평화체제의 발단이자 핵심이 되리라는 점은 능히 예견할 만한 일입니다. 6자회담 자체가 잘되면 1994년의 제네바합의와는 다른 차원의 집단안보담론을 낳을 수 있음을 지적했습니다만, 시민사회의 참여가 확대되면서 분단체제보다 나은 체제가 한반도에 형성될 때 동북아는 당장의 전쟁위험에서 벗어나는 정도가 아니라 평화체제 건설의 한 모형을 얻고 그 연결중심을 확보하는 데까지 이를 것이 분명하기 때문입니다.

끝으로 이 과정에는 나날이 심각해가는 생태계의 위기에 대한 어떤 해답이 반드시 포함되어야 한다는 점을 강조하고 싶습니다. 남북한이 함께 종전의 발전방식을 계속하고 이로써 중국과 일본의 구태의연한 분발을 다그칠 때 그것이 동북아뿐 아니라 인류 전체에 얼마나 큰 재앙이 될지는 너무나 뻔합니다. 이러한 위협에 대한 환경운동가와 생명론자들의 경고는 한국사회에서도 이미 어느 정도 축적되어 있습니다. 그러나 그것만으로는 충분치 못합니다. 통일되기 전에 남쪽에서만이라도, 그리고 남북이 합작하는 과정에서, 생명친화적인 발전의 새로운 패러다임이 창안될 필요가 있는 것이지요. 이것 또한 정부를 배제하지는 않되 결코 정부에 맡겨놓을 수 없는 우리 시민사회의 과제입니다.

## 2003 한반도 평화운동의 지평<sup>1)</sup>

이김현숙(평화를 만드는 여성회 상임대표)

### 시작하는 말

2003년은 정전협정을 체결한지 50년 째가 되는 해다.  
준 전시 상태로 반세기를 살아오다니....

50년을 보낸 지금도 전쟁을 종결하는 평화협정 논의는 들리지 않으니  
우리는 또다시 50년을 이렇게 준 전시상태로 살지 못할 일이다.  
9.11이후 일방주의적 세계질서가 인간의 자유와 평화의 열망을 압도하는 한  
우리는 한반도의 평화체제 수립이라는 희망을 포기해야 할지 모른다.  
아니 그것은 너무 사치스러운 생각일지 모른다.

수주만에 끝장난 이라크 전쟁을 보면,  
북핵위기가 고조된 경로를 꼼꼼히 들여다 보면  
선제공격론이 강대국의 안보논리로 자리잡는 것을 보면  
한반도에서 또 다시 전쟁이 일어날 것을 걱정해야 할 다급한 시점이 아닌가

1) 이 원고는 통신상의 문제로 완성된 원고가 게재되지 않았으니 인용을 삼가 주십시오.

50년간 준 전시상황을 살아오고 다시 또 전쟁을 걱정하면서도  
이 현실을 변경시키지 못하는 우리는 도대체 누구인가?

북핵위기, 선제공격론, 주한미군의 재배치, 정전 50주년, 한미동맹 50주년,  
군대폭력과 자살, 일본의 유사사태법통과, 일본의 군사대국화, 중국의 군사력 증강,  
이산가족상봉(102세 어머니 딸 손잡고 눈물), 정몽헌의 죽음, MD배치론, 한미합동  
군사훈련, 한총련학생들의 주한미군 장갑차 점거시위, 미군부대.대사관 경비 비상,  
보수.진보 광복절 충돌우려..... 사병 두명 잇단 자살, 헬기 추락 7명 사망, .6자회  
담 일정확정, 등

연일 신문을 장식하는 2003년의 현실은 우리에게 무엇을 요구하는가?

휴전 50년의 세월이 공포와 침묵의 세월이었다면  
다시 맞는 50년은  
평화와 노래를 길어 올리는 자유의 세월이어야 하지 않나

이제는 산업화와 민주주의를 성취한 그 가슴과 이성으로  
우리의 운명을 다시 빚어 낼 때가 아닌가  
오랜 세월 대륙세력과 해양세력의 틈바구니에서  
만신창이가 된 한반도를  
생명과 평화의 대지로  
우뚝 일으켜 세울 때가 아닌가

이글은 이런 문제인식 위에서  
2003년에도 여전히 한반도를 전쟁의 그림자 속에 가두게 한 역사의 기억을 다시  
더듬고  
한반도를 평화의 대지로 풀어낼 수 있는 평화의제를 정리하여  
대안적 시민의 힘이 어디에 어떻게 모아져야할지를 찾아보려 한다.

## I. 기억 4가지2)

한반도의 현재는 과거가 낳은 산물이다. 과거에 대한 기억은 그래서 필요하다. 과거는 역사책에 머물지 않고 우리의 현재에 긴 그늘을 드리우고 있으며 질기게 미래를 향한 행보를 가로막곤 한다. 50년간 전쟁의 뒷을 털어내지 못하고 전쟁의 상시적 위협과 함께 살아가고 있는 우리는 과거를 다시 기억함으로써 현재의 각성을 촉발하고 미래를 위한 논의를 도모할 수 있을 것이다.

### 기억 1

1882년, 조선은 이웃 강대국들에 대항하기 위한 방어책의 일환으로 서구국가로서는 최초로 미국과 수호통상조약을 체결했다. 이것은 제3국이, 조선을 위협할 경우 미국정부가 중재 를 약속한다는 내용이었다. 이후 조선은 다른 열강들과도 속속 통상조약을 체결했다.

1902년, 일본은 아시아 지역에서 위세를 떨치던 영국과 동맹을 맺음으로써 강대국의 일원으로 발돋움했고 이어서 중국에 대한 영국의 이익을 인정하는 대가로 조선에 대한 자신들의 이권을 인정받았다.

1904년, 영일동맹 체결 후 러시아가 한반도에 군대를 파견하자 전쟁을 피하고자 했던 일본은 한반도를 위도38도선을 기준으로 양분해 각각 영향력을 행사하자고 제의했으나 러시아가 거절하자 러일 전쟁을 치르게 되고 일본은 서구세력을 상대로 한 최초의 전쟁에서 승리를 거두게 된다.

1905년, 미 육군 장군 윌리엄 하워드 태프트(William Howard Taft, 후에 대통령이 됨)는 일본 가쓰라 외상과의 비밀조약에서 일본이 미국의 필리핀 식민지화를 인정하는 대가로 한반도에 대한 일본의 지배권을 승인했다.

1905년, 일본은 조선을 침략해 외교권을 박탈하고 1910년 조선을 자국에 합병한 뒤 1945년 2차 세계대전에서 패전할 때까지 한반도의 가혹한 식민지 지배자로 군림했다.

2) 기억1,2 : Don Oberdorfer지음/이종길 옮김(2003), The Two Koreas, 길산, 26-30쪽

## 기억 2

1945년 8월 10일, 저녁 백악관에서는 일본의 항복을 어떻게 처리할 것인가를 결정하기 위한 철야 회의가 소집되었다. 미국정부는 자정 무렵 두 명의 젊은 장교를 옆방으로 호출해 소련이 한반도 전체를 점령하고 이어 순식간에 일본으로 진출하는 사태를 방지하기 위해

한반도에 미국의 점령지를 구획하도록 했다. 딘러스크(훗날, 케네디, 존슨 행정부의 국무장관역임)대령과 찰스 본스틸(훗날 주한미군사령관역임)중령은 내셔널 지오그래픽에서 제작한 지도를 참고로 해 한반도의 허리를 가로지르는 38도선을 기준삼아 미군은 그 이남을 점령하고 소련군대는 이북을 점령한다는 계획안을 제안했다. 미국정부는 일본 점령지였던 한반도를 38도선을 기준으로 분할 점령한다는 내용을 명령 제1호에 포함시켰다. 이렇게 해서 한국은 두개의 잠정적인 점령지로 분할되었고 냉전이 심화됨에 따라 남북한에는 정반대의 이념과 지원국을 등에 업은 적대적인 정권이 세워졌다.

일본의 식민지배에 다른 한국인들의 강한 반일감정에도 불구하고 미국정부는 전쟁이 끝나기 전 한국의 망명 독립운동 단체들이 제기한 망명중부 승인 요구를 묵살했다. 그리하여 세계대전 종전이 임박한 시점에도 미국정부는 한반도의 미래에 관해 그 주인인 한국인들과는 단 한번도 협의 한 적이 없었던 것이다. 분단 당시 당사자들의 의지와 상황은 전혀 고려되지 않았고 지금까지도 그 과정을 설득력 있게 설명할 수 없다(고레고리 헨더슨).

소련군과 미군이 철수한 직후, 1950년 6월 25일, 한반도는 전쟁의 화염에 휩싸이게 되었다. 3년을 끈 한국전쟁은 평화협정으로 전쟁을 종결짓지 못한 채 1953년 7월 27일, 정전협정을 맺어 휴전상태로 들어갔다. 그리고 한국은 같은 해 미국과 군사동맹을 체결했다. 2003년 한국은 정전협정 50주년, 한미동맹 50주년을 맞게 되었다.

## 기억 3

1994년의 핵위기

## 기억 4

2000년 여름 6월 15일, 분단사상 최초로 북한의 평양에서 남북한 정상회담이 이뤄지고 남북은 화해와 협력의 길을 열어 가겠다는 공동선언문이 발표되었다. 얼어붙었던 땅에 한줌의 햇볕이 비치기 시작했다. 이산가족 상봉이 이뤄지고 당국간 회담을 비롯하여 경제협력, 체육 사회문화교류가 빈번해지고 한반도에는 분단 50년 만에 화해와 평화의 훈풍이 불기 시작했다. 북미간에도 2000년 10월 최초로 공통컴뮈니케가 발표되고 그해 말에는 미국무장관 울브라이트가 평양을 방문하여 화해의 길이 열리는 듯 했다. 그러나 2001년 부시행정부의 등장과 9.11테러는 이러한 평화 시계를 냉전시대로 되돌려 놓고 말았다.

이런 집단 기억 속에서 한국인은 이중적 자기 정체성을 발전시켰다. 하나는 전쟁을 통해 결속된 한미안보공동체(collective democratic security community)의 정체성이며 다른 하나는 냉전종식과 함께 발전되기 시작한 하나의 민족 정체성(one-nation identity)이다.<sup>3)</sup>

오늘 정치의 주요 화두로 등장한 한미공조냐, 민족공조냐의 논란은 이런 이중적 정체성의 갈등을 반영하고 있다. 한미동맹체로서의 정체성은 남북관계에 대한 포용의 문제와 압박의 문제를 제기하고 한 민족 정체성의 발전은 한미관계에 대한 자주성의 문제와 안보의존의 문제를 제기하고 있다. 8월 15일, 같은 시간 시청앞 광장의 보수-진보 광복절행사는 바로 한국인의 이중적 정체성이 분열적, 동시에적으로 표출되는 시간이다. 분단체제의 특수성에서 기인하는 결과들이다.

3)Chae-Sung Chun(2000), 'Theoretical Approches to Alliance: Implications on the R.O.K.-U.S. Alliance', JOURNAL FO INTERNATIONAL AND AREA STUDIES, Volume 7, No.2, 2000, p.80.

## II. 2003 한반도 평화의제

민족 정체성의 왜곡 이외에도 분단체제의 특수성에서 기인하는 반 평화적 결과는 다대하다. 일천만 이산가족의 고통, 지속적인 전쟁의 공포와 군사적 갈등, 막대한 군사비의 지출과 복지예산의 감소, 사회 전반의 군사화와 적대감의 심화, 국제사회에서의 남북 외교경쟁과 국력소모, 인권의 제약과 민주주의 발전의 지체, 외국군대의 주둔과 이로 인한 고통과 부작용, 자주성의 상실, 등, 분단으로 야기되는 비극과 고통은 끝이 없고 광범하다.

분단으로 인한 고통과 폐해는 단지 한반도 내 현실만이 아니다. 한반도의 긴장과 갈등은 곧 동북아의 불안정을 의미하며 한반도 분단이 반 평화적 세계체제의 한 국 지적 작동양상에 해당하는 현상이라는 점에서 세계사의 의의를 지닌 문제다. 따라서 한반도 평화는 현존 체제보다 나은 사회를 건설하는 통일, 즉 분단체제의 극복을 지향할 때 가능하며 동시에 세계체제의 개혁 내지 변혁을 지향하는 운동이 수반될 때 가능하다.<sup>4)</sup>

### 1. 평화운동의 영역

백낙청의 지적대로 세계대전의 위협은 감소했지만 내전과 국지전이 더 흔해지고 이는 군수산업의 진흥을 위해서도 찾아지게 마련인 것이 오늘의 세계다. 한 지역에서의 긴장완화가 다른 지역에서의 충돌 가능성을 높여주는 상황도 가능하다. 현대 세계 체제는 또한 끝없는 자본축적의 논리에 지배되는 체제로서 다수의 삶을 빈곤과 억압, 황폐한 환경과 사회적 혼란에 시달리게 만들고 있다. 이런 점에서 평화운동은 모든 형태의 공포(fear), 모든 형태의 결핍(want), 모든 형태의 차별(discrimination), 모든 형태의 공해(pollution)로부터 자유로운 세상을 만드는 모든 운동을 포괄한다. 대일 화이트감독의 수사를 빌리면 굶주림을 만들어내는 체제(Hunger-making system: Poverty) 전쟁을 만들어 내는 체제(War-making

4) 백낙청(2001), '분단체제운동의 세계화를 위해', 2001민족공동행사 추진본부, <세계평화를 위한 한반도 화해와 통일 국제회의 자료집>, 6-7쪽

system: Militarism), 사막을 만들어내는 체제(Desert-making system: Ecological Crisis), 지배체제(Domination system: Patriarchy)를 해체하고 그 대안 체제를 구축하는 일이 평화운동이다.<sup>5)</sup> 빈곤, 전쟁, 환경파괴, 가부장제는 인간의 생명을 위협하고 행복한 삶을 불가능하게 만드는 네가지 기둥들이다. 이 기둥들은 상호 연결되어 서로를 강화하는 방식으로 작동하며 세상의 평화를 파괴하는 주범들이다. 평화운동이 인간의 안전하고 행복한 삶이 보장되는 평화로운 세상을 만드는 운동인 한, 빈곤, 전쟁, 환경파괴, 가부장제를 해체하려는 모든 운동은 평화운동이다. 시민의 생명과 재산과 안전한 삶을 보호하는 일이 국가의 일차적 과제인 한, 전쟁만을 염두에 둔 군사중심의 국가안보는 더 이상 자국시민들의 안전한 삶을 보호하는 안보 정책일 수 없다. 전쟁이 생명을 위협한다면 빈곤도, 환경파괴도 차별도, 생명을 위협하는 중대한 요소들이다. 이런 점에서 국가안보의 개념과 정책은 전쟁, 빈곤, 환경파괴, 차별로부터 시민의 생명과 안전을 보호하는 인간안보<sup>6)</sup>의 포괄적 개념과 정책으로 전환되어야 한다.

평화운동의 지평은 이렇게 지평선처럼 아득하고 광범하고 포괄적이다. 지평이 아득하고 광범할 수록 운동은 분화, 집중되어야 하고 분화된 운동은 공통의 전망아래 다시 연대, 집합해야 한다. 또한 운동의 이상은 멀리 두되 운동의 목표는 현실 변경에 두어야 한다. 현재 한국의 시민운동은 이미 통일운동, 평화운동, 환경운동, 여성운동, 노동운동, 경제정의운동, 참여민주주의 운동 등 다양하게 분화 발전하고 있다. 이러한 시민운동의 분화 속에서 평화운동(또는 통일운동)<sup>7)</sup>은 주로 군사주의

5) C. Dale White(1998), Making a Just Peace, (Abingdon Press, Nashville), pp.27-28,128

6) 인간안보는 보통사람들의 안전과 복지를 고려하는 개념으로 개발, 빈곤, 건강, 인권 같은 이슈들이 안보의제의 주요부분이 되도록 한다. 인간안보에 대한 광범한 논의는 유엔의 개발프로그램에 대한 1994년의 인간개발보고서에 처음 나타났다. 이보고서는 안보에 대한 정의가 지나치게 국가와 그 영토를 방어하는 관례적인 군사중심의 안보 개념에 머물러 있다고 비판하고 날마다의 삶에서 안전을 걱정해야 하는 보통사람들의 정당한 걱정에도 주목하기 시작했다. 1998년, 캐나다와 노르웨이 정부가 공식적으로 이 개념을 주창하게 되고 이때부터 인간안보개념은 국제사회의 신뢰를 받게 되었다.

7) 한국사회에는 90년대 말부터 전문적인 평화운동단체들이 태어나기 시작했으나 70년대와 80년대에도 반핵, 반전운동들이 존재했고 통일운동은 60년대부터 시작된 역사를 가지고 있다. 현재 평화단체로는 평화를 만드는 여성회(평화여성회,1997), 평화와



(Militarism)<sup>8)</sup>를 문제삼으며 그 실체로 작동하고 있는 분단체제의 극복과 통일, 반전과 군축, 평화문화형성 등을 평화의제로 삼아 활동하고 있다. 그러나 평화사안이 민족전체의 운명과 관련되어 있다는 점에서 모든 시민단체들은 평화, 통일이슈를 자기과제로 인식하고 있으며 필요에 따라 연대의 틀을 형성해 집합적으로 평화물결을 만들어가는 특징을 보이고 있다. 2001년부터 시작된 6.15와 815남북민족공동행사, 여성,노동,청년 등 각 부문별 남북민족공동행사, 2001년의 테러반대와 아프간전쟁반대운동, 2002년의 미군장갑차에 희생된 두 여중생을 추모하는 2002년의 거대한 촛불시위와 소파개정운동, 2003년의 2.15이락전쟁 반대시위와 파병반대운동, 북핵위기의 평화적 해결을 촉구하는 성명전과 집회, 방미활동, 정전 50주년 행사, 등이 대표적인 운동들이다.

## 2. 평화의제

2003년의 평화의제는 이 운동들의 연장선상에 있다. 현재 한반도는 북핵위기와 북미갈등으로 또다시 전쟁의 위협아래 놓여 있다. 따라서 한반도의 평화 의제는 1)우선적으로 전쟁을 막는데 있다. 전쟁을 막기 위해서는 2)북미갈등, 남북갈등, 북일갈등 등 국가간 적대관계를 청산하고 3)분단체제를 해소하여 4)군축이 이뤄지도록 해야 한다. 5)분단으로 만연된 군사주의 문화를 민주주의와 평화문화로 바꾸고 6) 동북아와 세계평화체제를 구축하는 일이 또한 동시에 이루어져야 한반도 평화는 보장될 수 있다. 평화운동은 이런 의제들을 해결할 정치적 조건을 만들고 담론을 형성하고 세계평화거버넌스(Governance, 뒤에서 설명)를 구축해 가는 과정이다. 첫째로 한반도를 둘러싼 국제질서와 남북관계를 변경시키기 위한 사회 정치적 평화조건을 만들어야 하는 목록을 아래와 같다.

통일을 여는 사람들(평통사,1998), 평화통일시민연대(2002), 평화네트워크(2001), 평화인권연대, 참여연대 평화군축센터(2003), 통일연대(2001), 경실련 통일협회 등이 전 문단체로 활동하고 있다.

8) 여성주의적 관점에서 활동하는 평화를 만드는 여성회는 가부장적 군사주의를 활동의 중심사안으로 놓고 있다.

### 1) 사회·정치적 평화조건 만들기

(1) 통일분야 : 통일정책에 대한 감시와 정책대안 만들기

- 6.15 공동선언 이행방안
- 남북교류·협력의 활성화 : 각 부문 교류와 인도적 지원
- 남북간 인도적 문제 해결:이산가족 문제
- 통일에 대한 국민적 합의기반 조성
- 새로운 사회경제체제 모색과 민족 경제공동체 형성
- 남·북한 내 민주주의 제도화 및 교육체계 개선
- 국가보안법
- 통일방안
- 북한이탈주민의 문제
- 북한 인권문제
- 북한 이해
- 민족공조의 문제

(2) 국방분야

- 남북관계: 남북 군사실무회담
  - 한반도의 비핵화와 군축 문제
  - 평화협정체결의 문제
  - 북방한계선의 문제
- 한미관계: 한미동맹의 성격
  - 소파개정문제
  - 군사 주권의 문제와 작전지휘권 회복,
  - 방위비 분담
  - 기지사용문제
  - 주한미군 재배치 문제
  - 주한미군범죄 문제
  - 미국미사일방어(MD)체제 구축의 문제
- 국내국방정책 문제: 군대 인권문제
  - 양심적 병역거부문제
  - 군비삭감과 전환문제,

대인지뢰금지문제,

군예산 낭비방지와 국방위국정감사 모니터

무기거래 투명성 감시와 무기도입선 다변화 문제

군비축소와 복지예산확대

(3) 외교 분야: 통일 친화적 국제정치 및 동북아 평화체제 조성

-한미관계 : 미국의 동북아 정책과 한반도 정책

한미공조와 반미주의

한미일 3자조정감독그룹역할문제

-북미관계 : 외교관계정상화

북핵위기 해소

평화협정체결의 문제

북한의 대량살상무기

-대일 관계 : 일본의 우경화와 군국주의 부활

일본의 유사법제 통과

북일관계 정상화

전후처리문제

정신대문제

-대중관계 : 중국의 대한반도정책

-대러관계 : 러시아의 대한반도 정책

-동북아 평화체제 수립 : 다자안보체제/포괄적안보, 공동안보체제

## 2) 평화담론 및 평화문화 만들기

둘째로 남북한 주민들의 의식세계와 문화를 규정하는 기존의 신념 및 인식체계와 언술체계를 변화시키기 위한 평화담론 및 문화형성의 과제를 수행해야 한다. 한국 사회는 사고의 틀과 인식의 범위에서 아직도 냉전적 중압감에서 해방되지 못하고 있다. 임지현은 일상적 파시즘이 한반도의 속살이라고 했다. 사람들을 자발적으로 굴종하게 만들어 일상생활의 미세한 국면까지 지배권을 행사하는 보이지 않는 규율, 교묘하게 정신과 일상을 조작하는 고도화되고 숨겨진 권력장치로서의 파시즘이 한반도의 내면을 지배하고 있다는 것이다<sup>9)</sup> 권혁범은 이를 반공주의 회로판에 토대

9) 임지현(2003) '일상적 파시즘의 코드 읽기' 임지현외, <우리 안의 파시즘>, (서울, 삼

를 둔 분단규율이라 했다. 반공주의는 이미 한국사회 구성원들의 정신과 가슴 속에 '한국적 정서'의 일부로 내면화되었으며 따라서 그것은 국가권력 못지 않은 또하나의 권력으로 작동하고 있다는 것이다. 그것은 남북한의 군사적 긴장 고조나 한국 사회의 위기 시에 일상적 의식의 저변으로부터 순식간에 부상하여 안보 우선성을 앞세우고 정당화하는 집단적 심리의 결집을 불러 일으키면서 실천적 힘으로 전화된다<sup>10)</sup> 이렇게 뿌리깊은 군사주의 문화는 불신, 의심, 불관용, 증오심, 그리고 다른 사람들과 건설적으로 상호작용할 수 없는 무능력에 빠뜨리고 폭력에 의존하게 만든다.

평화운동은 이런 폭력문화를 비폭력, 관용, 상호이해와 연대, 그리고 평화적으로 문제를 해결할 수 있는 능력으로 대체시키고 이를 위한 공통의 가치체계와 신념체계를 만들어낼 대안적 담론을 생산해내야 한다. 지금까지 전쟁과 폭력이 끊임없이 계속되어오는 이유의 하나를 군비의 보유와 확대라는 제도적 원인 그리고 그것을 하나의 엄격한 법칙으로 전승받아온 인류의 인식세계에서 찾고 있다. 국가가 상대를 공격할 의사가 없으면 전쟁과 폭력의 두려움 또한 존재하지 않는다는 것이며 개인적 차원에서부터 집단적 차원에 이르기까지 평화주의 신념이 확산되면 그것이 안보의 가장 확실한 기제가 된다는 것이다.<sup>11)</sup> 참된 평화를 이루기 위해서는 제도적 무장해제와 함께 심리적, 문화적 무장해제의 과제를 수행해야 한다는 것이다.

### (1) 대안적 담론형성

-국가안보론, 국가주의, 민족주의, 군사주의의, 반공주의, 국가이익 대항 담론

-평화철학, 인간안보담론

-성인지적 관점

### (2) 교육

-민주주의교육 : 생명, 자유, 정의, 연대, 관용, 인권, 남녀평등 등,  
보편적인 가치교육

인) 30쪽

10) 권혁범, '내 몸속의 반공주의 회로와 권력' 앞의 책, 61-63쪽

11) 요한갈통지음/이재봉외 옮김(2000) <평화적 수단에 의한 평화>, (서울, 들녘), 462-463쪽

법의 지배, 주민 참여, 투명성, 책임성,

-인간안보: 정치적 시민적 권리뿐만 아니라 경제발전에 대한 권리를 포함하여  
경제적, 사회적, 문화적 권리의 실현을 통해 가능.

-갈등해결 교육 : 윈-윈 교육

-문화적 다원주의와 문화간 대화

### (3) 문화

-이념의 문화를 생명평화의 문화로

-힘의 문화를 법치의 문화로

-일상적 평화심성훈련

-일상에서 평화만들기(예 평화여성회 3적계, 3 많이 캠페인 같은)

## 3. 세계 평화 거버넌스 만들기

셋째로 세계 평화거버넌스<sup>12)</sup>를 만들어 내는 작업을 감당해야 한다. 한반도의 평화를 보장하기 위해서는 한반도의 정치를 규율하는 국제정치의 틀이 민주적이고 평화적이어야 한다. 한반도의 통일은 그 민족적 성격 못지 않게 국제정치적 성격을 강하게 띠기 때문이다. 우선 제2차 세계대전 전승국간의 전후처리라는 국제정치적 사건이 분단의 단초를 제공하였다. 그리고 세계적 냉전구조가 남북한의 정치경제적 구조를 결정하고 남북한 관계를 규정하였기 때문이다.<sup>13)</sup> 따라서 평화를 위한 국내적 평화조건을 마련하는 것과 동시에 평화를 위한 국제 정치적 조건을 만드는 일이 중요하다.<sup>14)</sup> 국제정치적 조건은 국가간 관계를 민주화하는 일(요한 갈통)<sup>15)</sup>과 함

12) 거버(govern) 또는 거버넌스(governance)란 말은 '보트를 조종한다'거나 '나라를 운영한다'는 의미를 가진 그리스어 'kuberno'에서 왔다. 거버넌스에 참여할 권리는 1948년에 유엔이 채택한 세계인권선언에 포함되어 있다.

13) 김태현(2001), 한반도통일과 동아시아 안보, 2001민족공동행사추진본부, <세계평화를 위한 한반도 화해와 통일 국제회의 자료집> 203쪽

14) 박명립(2003), 한국전쟁 정전 50년 국제평화 학술심포지움의 토론에서, 7월 25일

15) 박명립의 앞의 토론에서

께 전쟁을 불법화하고 전쟁을 폐지하고 군비의 완전한 철폐를 통해 평화를 완결시키는 작업, 힘의 법칙(Law of Force) 대신 법치의 힘(Force of Law)<sup>16)</sup>을 사용하게 만드는 세계 평화거버넌스의 형성과 확장이 필요하다.

거버넌스란 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고 자원을 통제하고 권력을 행사하는 다양한 방법과 규칙의 집합이며 갈등적인 이해들이나 다양한 이해관계들을 상호 협력적인 행동으로 전환시키는 기능을 한다. 따라서 최근에는, 통치라는 의미를 내포하고 있는 거버먼트(government)개념보다 거버넌스개념이 주목을 받고 있다. 공공정책 결정 영역이 정부의 독점적 영역으로 간주되었으나 이제는 영리를 추구하는 기업과 비영리단체인 시민사회 NGO들도 함께 의사결정구조에 참여하는 소위 공동의 거버넌스(co-governance)의 영역이 나타나고 있기 때문이다. 국제정치 영역에서도 거버넌스란 아젠다에 따라 다양한 이해당사자들과 정부가 공동으로 의사를 결정하는 메커니즘을 의미한다. 이러한 메커니즘에는 국가가 포함되지만 경우에 따라 중앙적 권위체가 존재하지 않으면서도 작동하는 비공식적 규제기제 까지도 포함한다. 사기업, 기업들의 연합, 혹은 엔지오들 혹은 엔지오들의 연합 등의 조직이 경우에 따라 거버넌스를 행성해 간다. 여기에는 국제관계의 아젠다에 따라 만들어지는 국제 레짐과 제도, 관행, 규칙도 포함된다.<sup>17)</sup>

## III. 현상변경을 위한 접근과 전략

우리는 한반도 평화과제를 크게 1) 사회정치적 평화조건 조성의 과제, 2) 평화 담론 및 평화문화형성의 과제, 3) 세계 평화거버넌스 형성의 과제로 설정했다. 그렇다면 이런 의제를 관철시키기 위한 행동전략은 무엇인가? 그것은 과제에 따라 보다

16) 1999년 헤이그에서 열린 세계평화대회(Hague Appeal for Peace) 의제

17) 김기정(200), '한반도 평화의 거버넌스', 하영선편, <21세기 평화학>, (풀빛, 서울), 462쪽

정치한 논의를 통해 다양한 방안들이 도출될 수 있을 것이다. 그러나 가장 기본적인 전략은 1)정부 정책에 대한 감시와 비판, 정책대안 제안활동 등 행정부에 영향력을 행사하는 전략, 2)의회와의 이슈 클러스터(Issue Cluster, 사안별 모임) 형성을 비롯하여 의회에 영향력을 행사하는 전략, 3) 여론에 영향력을 행사하는 전략, 4) 한반도 관련국가들의 외교정책에 영향력을 행사하는 민간외교 전략 5)토론문화의 활성화와 교육 및 문화 캠페인, 그리고 6)초국적 연대망을 형성하여 지구적 거버넌스 형성을 확대하는 전략 등이 가능할 것이다. 물론 이 작업들은 상호 맞물려 영향을 미치고 영향을 받게 될 것이다.

### 1) 대통령과 행정부에 대한 영향력 행사

행정부(국방부, 통일부, 외교통상부)는 기본적으로 안보, 통일, 외교정책을 수립하고 집행하는 업무를 수행하고 있으며 대통령은 국가이익의 최고 대변자로서 안보, 통일, 외교 정책의 방향을 제시하고 그것에 최종 책임을 지고 있다. 대통령은 이를 위해 비서실, 외교안보특별보좌관과 국가안보회의 등으로부터 보좌를 받고 있다. 그러나 대통령의 개인적 스타일, 관련자들의 성향과 정치적 입지, 그리고 관련부처의 이익에 따라, 또는 강대국의 입김에 따라 외교, 안보정책결정과정에서 갈등과 대립, 협력의 양상이 달라지고 때로는 권력경쟁으로 외교적 파행이 나타나게 된다. 따라서 시민사회는 안보, 통일, 외교정책이 군사중심적이거나 냉전시대의 대결정책으로, 또는 소수 엘리트 집단에 의해 비밀스럽게 또는 특정 집단이나 외부세력의 이익에 따라 퇴행적으로 결정되는지를 감시, 비판하고 앞에 열거한 안보, 통일, 외교정책 의제들을 시민의 복지와 안전, 자주성의 확보, 평화적 남북통합, 그리고 동북아의 공동안보 정책으로 전환, 발전되도록 견인하고 때에 따라서는 새로운 의제를 개발하고 정책대안을 제시함으로써 한반도 평화를 이룰 수 있는 현실적인 정치적 조건을 만들어 나가야 한다. 지난 수년간의 시민사회의 소파개정요구는 소파개정으로 연결되지는 못했지만 외교통상부 안에 소파담당실무자를 배치하게 만들고 소파의 운영규정을 대폭 개정하는 결과와 한미관계의 불평등성에 대해 국민 전반을 교육시킨 결과를 가져왔다.

### 2) 의회에 대한 영향력 행사

의회도 안보, 통일, 외교분야의 정책을 결정하는데 중추적 행위자다. 의회의 정책활

동은 위원회 또는 위원회 안의 소위원회 등을 통해 이뤄지며 국방위원회, 통일외교통상위원회 활동이 대표적이다. 일반적으로 의원들은 전문역량이 부족하고 재선목표에 집착하기 때문에 편협하고 국지적이고 현상 안주적인 이익이나 현안에 몰두한다는 비판을 받고 있으며 당리당략에 사로 잡혀 소신껏 행동하지 못한다는 비판을 받고 있다. 미국 상.하원의 외교위원회나 소위원회의 적극적 활동이 미국 외교정책에 상당한 영향력을 행사하는 것<sup>18)</sup>과 비교하면 한국 국방위원회나 통일외교통상위원회의 활동은 너무 체제순응적이라는 비판도 있다. 더구나 1999년 국방위원회는 시민사회의 국방위국정감사 모니터활동을 거부하는 폐쇄된 행태를 보이기도 했다. 그러나 최근에는 의원 개인의 역량과 시민사회의 영향에 따라 의원들도 변화를 보이고 있다. 2003년, 이라크전쟁반대와 파병반대를 위한 반전의원 모임이 결성되고 적지 않은 수의 의원들이 시민사회의 거대한 반전물결에 힘입어 국회역사상 보기 드물게 파병안 국회통과를 지체시키는 등 반기를 드는 적극적인 활동을 보였다. 시민사회는 국방, 외교, 통일분야에 대한 의회 상임위국정감사 모니터 활동을 강화하여 정책전반을 투명하고 평화중심 정책 방향으로 추진되게 해야 할 것이며 안보, 통일, 외교에 관심있는 의원들과 이슈 클러스터(issue cluster, 사안별 모임)를 형성하여 그들과 연대하고 의원들을 이슈 캠페인으로 만들어 입법 추진을 통해 문제를 해결하고 향후 그들의 활동을 적극 지원하는 전략을 펼 필요가 있다. 예컨대 가정폭력특별법을 추진할 때 여성단체들이 의원들과 이슈클러스터를 형성하여 입법화를 성공시킨 것과 같이 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 국회 결의안 채택을 위한 활동을 적극적으로 추진할 수 있다. 물론 이를 위해서는 시민사회가 강력한 흐름을 조성하여 의원들의 활동을 뒷받침하는 것이 필수적이다.

미국의 경우 의원들은 자신의 권한을 높이고 활동의 파급효과를 높이기 위해 이익 집단과 선거구민들과 다른 NGO들과 사안별로 모이는 이슈 클러스터(issue cluster)에 참여하는 경향이 있다는 보고가 있다. 의원들은 법안통과에 필요한 표를 모으는데 도움이 될 정보와 매개자와 친구가 필요하기 때문이다. 이 과정에서 이익 집단은 입법부와 행정부 사이의 비공식 연락병의 역할을 하기도 하고 중요한 데이터와 정보와 조언의 출처가 되기도 한다. 또한 이익단체들은 다른 정부나 다른 도시에서 무엇이 일어날 것인가를 미리 알려주는 조기경보시스템의 기능을 하기도 한

18) 박찬욱(1999), '입법부와 미국 외교정책', 이범준, <미국외교정책>, (서울, 박영사), 136쪽

다. 대중은 외교문제에 무관심하기 때문에 이런 협력관계 속에서 의원들은 정치적 반격에 대한 두려움 없이 특정 외교정책을 추구할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 이익집단이나 시민단체들은 이 의원들을 자신들의 대의와 이익을 대변할 참여인으로 의지할 수 있는 잇점을 가진다는 것이다.<sup>19)</sup>

### 3) 여론(public opinion)에 대한 영향력 행사

TV시대를 맞아 여론형성에 매스미디어가 주도적인 역할을 담당하고 있다. 특히 매스미디어의 위력은 여론과 정책결정자 양자에게 영향을 미치는데 있다. 통일, 안보, 외교정책에 대한 매스미디어의 보다 직접적인 영향력은 개인들간의 접촉을 통해 정책결정에 영향력을 행사하고 있으며 정치적으로 적극적인 여론 주도층들과 외교정책 전문가들 사이를 매개하는 수단을 제공함으로써 정책결정에 직접적으로 영향력을 행사하는데 있다. 다른 하나는 여론에 대한 영향력 행사다. 오랫동안 외교, 통일, 안보 분야는 소수의 엘리트 구룹에 의해 장악되어 왔기 때문에 상대적으로 매우 제한된 사람들만이 정보를 얻거나 견해를 표명할 수 있었다. 따라서 언론은 일반대중이 이 분야에 접근할 수 있는 유일한 통로역할을 담당해 왔다.(최근 인터넷의 발달이 이런 현상을 변화시키고 있다) 정보부족과 함께 사안의 복잡성이나 이들 정책이 미치는 영향의 비 직접성, 그로 인한 무관심은 대중의 판단을 언론에 기대게 만들었다. 그 결과 한반도 평화정책을 결정짓는데 있어 매스미디어에 의해 전달된 정보의 성격과 사건 해석에 따라 여론의 향배가 좌우되곤 했다. 매스미디어의 보도성향에 보수와 진보의 이데올로기 스펙트럼이 존재하지만 주류언론의 보수적 문제의식과 주장이 여론을 주도하여 외교, 통일, 안보정책에 대한 진보진영의 여론을 왜소하게 만들고 진보적 정책 결정의 발목을 잡곤 하였다. 매스미디어가 국제문제의 현실을 포괄적으로 다루지 못하고 선별적으로 다루고 있으며 미국 중심, 서구중심의 시각을 벗어나지 못하고 있음을 지적하는 미국 사회의 미디어 비판<sup>20)</sup>은 한국에서도 그대로 재현되고 있다. 이런 현실은 매스미디어의 권한과 책임성에 대한 논란을 불러 일으키고 있다.

19) Rebeca K.C. Herman(2000), Friends and foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy, (Brookings Institution Press, Washington D.C.)pp.47-50

20) 이정희(1999), '국내정치적 요인과 미국 외교정책', 이범준외, 앞책, 216쪽

이익단체들이나 시민단체들은 성명서발표, 기자회견, 시위, 문화행사, 추모행사, 토론회, 연구활동, 정책제안, 남북공동행사, 인도적 지원활동, 국제회의 참석, 국제연대활동 등을 통해 외교, 안보, 통일 정책에 영향력을 행사하고자 한다. 그러나 안보, 통일, 외교문제에 대한 NGO의 활동에 대해 주류미디어의 보도는 매우 인색해서 시민사회는 그들의 주장이나 여론을 반영하고 여론을 주도해 나가는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 시민단체는 여론 반영과 여론 형성에 영향력을 행사할 수 있는 대안적 미디어전략을 고안하고 인터넷을 통한 여론형성 전략을 적극화 할 필요가 있다.

### 4) 토론문화의 활성화와 교육, 연구 및 문화 캠페인

가부장적 군사주의와 대결적 냉전 문화를 비폭력적 평화문화로 전환시키기 위해서는 기존의 담론을 해체하고 재구성하는 이론작업과 함께 반공교육의 그늘 속에 있는 제도교육의 내용을 전환하는 노력이 포함된다. 담론의 재구성은 국가주의, 안보논리, 군사주의 논리, 가부장제 논리, 민족주의, 시장논리 등에 대한 대안담론 형성이 중요하며 교육적 전환에는 민주시민교육을 포함한, 평화교육을 모든 형식교육의 필수과목으로 채택하게 만드는 작업이 필요하다. 평화교육은 갈등해결교육, 비판적 정치교육 및 민주시민교육, 인권교육, 다문화이해교육으로,<sup>21)</sup> 통일교육 등으로 구성해야 하며 공교육과 함께 모든 사회교육에도 평화교육이 포함되도록 하는 캠페인이 요구된다.

대안담론이 자리를 잡기 위해서는 지속적이고 광범한 토론문화의 활성화가 필요하고 새로운 담론에 토대를 둔 평화문화를 정착시키기 위해서는 대중의 일상적 감수성에 호소하는 문화캠페인이 적절할 것이다. 따라서 평화진영은 완고한 이념과 주장의 틀을 벗어나 유연하고 신나는 놀이와 축제를 통한 평화교육과 문화형성 노력을 창출할 필요가 있고 이를 위해서는 평화문화기획에 집중하는 시민단체의 출현이 시급하다.

### 5) 신 외교(new diplomacy) 전략

세상을 안전한 세상, 평화로운 세상으로 만들기 위해서는 새로운 접근과 새로운 도

21) 이항규(2001), '민족화해시대의 통일교육', 통일교육협의회, <통일교육활성화를 위한 민간단체 통일교육의 방향모색>, 34-37쪽

구, 새로운 형태의 외교가 필요하다. 최근 신 외교(new diplomacy), 또는 다자외교(multitrack diplomacy)로 불리는 새로운 전략이 부상하고 있다. 신외교 또는 다자외교는 국가관계를 넘어 서서 정부 내외를 막론하고 시민사회의 개인들과 단체 등, 다양한 행위자들의 집합적 노력으로 수행되는 외교를 일컫는다. 신외교는 인간다운 세상이 안전한 세상이라는 생각, 안전한 세상은 기본적으로 인간의 생존권과 권리를 충족시키는 것이라는 공통된 생각, 이를 위해서는 인권법과 인도주의법에 대한 존중을 증대시켜야 한다는 유사한 생각을 가진 정부들과 시민사회의 파트너들이 함께 일하는 방식이다. 신외교의 성공은 인간의 안전한 삶의 필요성에 대한 사람들의 각성을 불러일으키는 능력에 달려 있다. 인간다운 세상을 향한 이 새로운 전략은 대인지뢰금지외 소형,경무기확산을 제한하기 위한 성공적인 투쟁에서 그 단초를 볼 수 있다. 이 양자의 경우 비슷한 생각을 가진 정부들의 노력과 함께 시민사회가 결정적인 역할을 했다. 특히 대인지뢰금지운동은 이런 파트너관계가 놀랍게 성공한 예다.

최근에는 많은 단체들이 세계 외교무대에서 주요한 비정부 행위자로 부상하고 있다. 작은 예산으로 60여개국에 1000여개 이상의 단체를 거느리고 있는 국제대인지뢰금지협회는 1997년 12월에 121개국의 동의를 받아 대인지뢰 금지협약을 만들어 내는데 강력한 추진체 역할을 담당했다. 클린턴 행정부와 특히 미국군부의 강력한 반대에도 불구하고 패트릭 리히 상원의원 같은 의회 대인지뢰 잇슈 리더와 함께 협력하며 광범한 국제연대망을 만들어 운동을 추진하였다. 이 협회와 개인 조디 위리아스는 1997년 노벨평화상을 수상했다.<sup>22)</sup>

상호의존성이 심화되는 오늘의 세계에서는 일개 국가가 혼자 일을 성취할 수 있는 것이 아무것도 없다. 지구화 현상은 활용 가능한 모든 제도들을 복합적으로 활용할 필요성을 증대시키고 있다. 그러나 자원을 통합하여 영향력을 확대하기 위해서는 이런 제도 안팎에서 유사한 생각을 가진 나라들과 함께 일해야 한다. 노르웨이와 캐나다의 파트너관계가 좋은 예다. 노르웨이와 캐나다 외무장관들은 이런 파트너 관계의 협력 때문에 대인지뢰금지를 선언한 라이소엔(Lysoen) 선언문에 서명했다고 밝히고 있다.<sup>23)</sup>

22) Reveca, ibid, pp.47-50

23) Lyoyd Axworthy and knut Vollebaek(2000), 'New Diplomacy for a Humane

국가들, NGO, 사적분야와 비국가 행위자들과의 협력적 파트너를 만들어 일을 추진하는 신외교 또는 다자외교는 앞으로 한반도 평화를 풀어가는데 시민사회나 의회가 시도해야할 새로운 접근임에 틀림없다. 북핵위기 극복을 위해 최근 한반도국민협의회가 시도한 방미활동은 새로운 접근을 보여주는 한 예다. 지난 5월 한국 시민사회는 북핵위기를 극복하기 위한 노력으로 의원들, 학자들, 시민사회대표들로 구성된 한반도평화국민협의회(국민협)를 결성하고 6월에는 7인의 방미단(여야국회의원2명, 학자2명, 시민단체대표2명, 실무자1명)을 조직하여 미국 의회와 여론 주도층, NGO 지도자들, 시민들을 만나 북핵위기해결을 위한 정책대안을 제시하고 평화적 해결원칙에 대한 지지를 호소하는 등 로비활동을 벌이고 돌아왔다. 국민협은 미국을 비롯하여 일본, 중국, 북한, EU, 러시아 등도 방문해 신외교 활동을 펼친다는 계획을 가지고 있다. 한반도 문제가 국제사안인한 한반도의 영구적 평화와 통일을 위해서는 앞으로 의회나 시민사회가 동북아 주변국가를 향해 신외교, 다자외교 전략을 구사하는데 보다 적극적인 노력을 기울일 과제를 안고 있다.

신외교전략은 남북관계에서도 발휘되도록 해야 한다. 남북관계는 오랫동안 소수의 당국자 사이의 외교적 노력에만 의존해 왔다. 따라서 남북사이에 민간의 왕래는 물론, 어떤 정보의 교환이나 의사소통도 금지되었고 당국자들만 남북문제를 다룰 배타적 권리를 행사해 왔다. 남북한 주민들은 안보의 대상일뿐 안보의 주체로 간주되지 않았다. 그 결과 협소한 군사안보논리만 정당화되고 군부의 독재권력과 왜곡된 정보가 횡행하고 위협과 공포가 사회를 지배하는 파행적 현상을 낳았다. 다행스럽게도 김대중정부의 햇볕정책은 비국가 행위자들이 안보환경을 다르게 조성할 수 있는 공간을 열어 주었다. 2000년 남북정상회담이후 열린 남북간의 민간교류와 경제교류는 다수의 비국가 행위자들이 더많은 접촉과 의사소통과 정보를 교환함으로써 안보에 대한 국가의 배타적 통제의 끈을 풀어내고 남북 시민들이 안보의 주체로 설 수 있는 기회를 확장시키고 있다. 얼굴을 맞댄 남북한 사람들간의 접촉은 상호에 대한 위협적 존재로서의 이미지를 불식시키고 한반도에 화해의 문화를 안착시키는 데 기여하고 있다. 여기에다 국제 인도적 지원단체 구성원들의 북한체류는 북한 사회의 개방에도 일정부분 기여하고 있다.<sup>24)</sup> 이런 외교적 돌파구는 어떤 점에서 소위

World', Fredrik S. Heffermehl(ed), Peace is possible,( IPB), pp.19-21.

24) 북한은 지난 2년동안 13개 EU국가와 외교관계를 체결했고 한국전쟁중 유엔군에 참가했던 21개나라 중 19개국과 국교를 정상화했다. 또한 2003년 4월에는 영국에 대사

제2트랙 외교(second track diplomacy)에 이어 가능할 수 있었다. 1994년의 북핵위기 해소는 지미카터 대통령의 마지막 순간의 사적 개입 때문에 가능했다. 이런 개입은 공적인 국가 대 국가 협상에서는 불가능한 비공식 상호작용 수준에서 가능한 것이었다.<sup>25)</sup>

사람들은 때로 그들의 삶을 규제하는 안보환경을 뛰어넘고 때로 도전하고 변혁한다. 비국가 행위자들의 신외교 전략은 불가능해 보이는 한반도에 통일과 평화를 앞당길 수 있는 커다란 잠재력이다.

### 6) 초국적 행위자들과 연대망 형성

대인지리활동에서 보듯이 사회집단들은 초국가적 행위자로 성장하여 다양한 분야의 국제정치 영역에서 고위정치 활동을 펼치고 있다. Oxfam, Amnesty, 또는 Stockholm Peace Institute, Green Peace, Hague Appeal for Peace, ILO 와 같은 단체는 단지 자국만을 대상으로 활동하지 않으며 그들의 영향력은 지역적이고 전 지구적인 수준에서 이뤄지고 있다. 종교단체들도 세계적인 조직을 가지고 초국적 영향력을 행사하고 있다. 1980년대 한국의 민주화운동 시기 암네스티의 활동은 한국의 민주화운동을 촉진시키고 세계화하는데 지대한 영향력을 행사했으며 세계교회협의회(WCC, World Council of Churches)는 한국 정신대문제를 유엔 인권위에 상정하는데 결정적인 역할을 하였다.

이들의 다양한 활동으로 세계 대부분의 사회는 상호 연결되어 가고 있으며 정부들은 이들의 어깨 너머로 국내환경의 변화를 읽어야 하고 또한 국내환경과 타국 환경 사이의 자율적 상호작용을 가정해야만 한다. 세계화로 인한 정보기술의 발달은 이런 현상을 일상적인 것으로 만들고 광범하게 만들었다. 이들은 자신들의 의제를 추구하고 국가들에게 반응하고 상호간에 성공적인 전략들을 모방하고 있다. 국가만으로는 운영될 수 없는 국제환경의 변화는 이제 초국적 상황을 확장시키고 있다. 정부들은 더 광범한 다른 행위자들과 공존하는 것 이외의 선택이 없다.

초국가적 행위자들은 때로 국가에 침투하고 시민사회에 영향을 미치고 때로는 정부

관을 열었다. 단지 미국과 프랑스는 북한과 외교관계를 아직 체결하고 있지 않다.(Koreans United of USA 자료에서)

25) Roland Bleiker(2002), From State to Human Security: Reflections on Inter-Korean Relations, KNDU Review, (Vol.7. No.2, Dec. 2002), pp161-162

를 무시하거나 당황스럽게 하는 방식으로 영향력을 행사하고 있다. 초국가적 행위자들은 이른바 제임스 로잔스가 말하는 연계정치학(linkage politics)을 수행하고 있다. 연계정치학은 한 국가에서 일어난 행위의 결과가 다른 국가에 반응을 불러일으키는 것을 말한다. 연계정치학은 주도적이고 반응적이고 모방적인 초국적 행위자들 때문에 지배적인 현상이 되어가고 있다. 초국적 집단들은 세계를 국가중심주의(state-centrism)의 개념에서 탈피하여 상호의존성(interdependence)의 관계로 그 패러다임을 바꾸어 가고 있다<sup>26)</sup>

이와 같은 최근의 흐름은 한반도 문제해결을 위한 시민사회의 노력에 청신호가 되고 있다. 한국 시민사회는 통일환경에 유리한 국제여론을 형성하고 세계 평화거버넌스를 만들어 가기 위해 초국적 행위자들과 연대망을 형성하고 공동의 전략을 모색할 필요가 있다. 국제사회에는 수십년동안 평화운동을 이끌어온 단체들이 연계정치학을 펼치며 GO들에 대한 영향력을 행사하고 있다. IPB(International Peace Bureau), IFOR(International Fellowship of Reconciliation), WILPF(Women's International League for Peace and Freedom), HAP(Hague Appeal for Peace), 그리고 최근에 형성된 UFPJ(United For Peace and Justice) 등 수없이 많은 평화단체들 그리고 평화연구소들과 연대하여 한반도문제를 세계화하며 지지를 묶어내고 관련국가들에게 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 한반도뿐만 아니라 다른 분쟁지역의 문제, 차별의 문제에도 공동 대응함으로써 세계평화 거버넌스를 만들어내는 데 한몫을 담당해야 할 것이다.

### 참고문헌

권혁범, '내 몸속의 반공주의 회로와 권력' 임지현의, <우리 안의 파시즘>, (서울, 삼인)

26) Christopher Hill(2003), The Changing Politics of Foreign Policy, (Palgrave Macmillan, London, p.210

김기정(2000), '한반도 평화의 거버넌스', 하영선편, <21세기 평화학>, (서울, 풀빛),

김태현(2001), 한반도통일과 동아시아 안보, 2001민족공동행사추진본부, <세계평화를 위한 한반도 화해와 통일 국제회의 자료집>

Don Oberdorfer지음/이종길 옮김(2003), The Two Koreas, 길산

박찬욱(1999), '입법부와 미국 외교정책', 이범준, <미국외교정책>, (서울, 박영사),

이정희(1999), '국내정치적 요인과 미국 외교정책', 이범준외, 앞책,

백락청(2001), '분단체제운동의 세계화를 위해', 2001민족공동행사 추진본부, <세계평화를 위한 한반도 화해와 통일 국제회의 자료집>

요한갈통지음/이재봉의 옮김(2000) <평화적 수단에 의한 평화>, (서울, 들녘),

이향규(2001), '민족화해시대의 통일교육', 통일교육협의회, <통일교육활성화를 위한 민간단체 통일교육의 방향모색 자료집>

임지현(2003) '일상적 파시즘의 코드 읽기' 임지현외, <우리 안의 파시즘>, (서울, 삼인)

Rebeca K.C. Herman(2000), Friends and foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy, (Brookings Institution Press, Washington D.C.)

Loyd Axworthy and knut Vollebaek(2000), 'New Diplomacy for a Humane World', Fredrik S. Heffermehl(ed), Peace is possible,( IPB)

Christopher Hill(2003), The Changing Politics of Foreign Policy, (Palgrave Macmillanp, London)

Chae-Sung Chun(2000), 'Theoretical Approches to Alliance: Implications on the R.O.K.-U.S. Alliance', JOURNAL FO INTERNATIONAL AND AREA STUDIES, (Volume 7, No.2, 2000)

C. Dale White(1998), Making a Just Peace, (Abingdon Press, Nashville)

Roland Bleiker(2002), From State to Human Security: Reflections on Inter-Korean Relations, KNDU Review, (Vol.7. No.2, Dec. 2002)

# 8. 23.

## I 한반도 평화구축을 위한 정책대안 Part 1 I

- I. 21세기 국제질서와 미국의 단일 패권주의  
미국 군사주의와 위기의 구조 / 이삼성  
이라크 전쟁 이후 미국의 세계전략-붕쇄에서 신 블록으로 / 서재정
- II. 53 체제와 한미동맹  
한반도 평화체제 수립의 과제와 한-미 동맹의 개혁 / 서보혁  
한미동맹과 자주국방 / 정옥식  
주한미군과 시민평화 / 배종진

## I 한반도 평화구축을 위한 정책대안 Part 2 I

- III. 동북아 협력과 한반도 평화  
중국의 부상과 동북아 평화 / 이남주  
동북아 경제협력과 평화운동 / 이일영
- IV. 한반도 평화체제 구축-과제의 전망  
한반도 평화체제 구성-복합 평화 거버넌스의 모색 / 박명림  
한반도 군축과 민족공동체 건설 / 함태영

## I 특별세션 I

- 북한 핵문제 토론 / 정옥식, 박명림



# 이라크 전쟁 이후 미국의 세계전략: 봉쇄에서 신 롤백으로

서재정 코넬대학 정치학과 교수

## I. 서론

이라크 전쟁은 부시행정부의 세계전략을 극적으로 보여주었다. 양대전쟁전략과 대량살상무기 반확산 정책, 반테러전쟁을 중심축으로 하는 부시 독트린이 이라크를 상대로 모두 그 실상을 드러낸 것이다. 이라크 전쟁은 이제 미국의 주적이 냉전시기의 소련에서 이라크와 같은 국가로 완전히 바뀌었음을 세계에 선포했다. 21세기 세계에서 미국이 그 막강한 군사력을 겨누는 지향점은 중동이나 아시아에서 미국에 반대하는 세력에 맞추어져 있으며, 대량살상무기의 확산과 테러리스트의 활동을 사전에 봉쇄하는데 초점을 두고 있다. 이 삼자가 결합된 것이 바로 이라크 전쟁이었던 것이다. 더욱이 이 삼자를 실현하는데 있어 필요하다면 미국은 일방주의를 채택할 수도 있으며, 선제공격도 불사하겠다는 공격적 방법론마저 이라크 전쟁은 보여주고 있다. 미국은 이 같이 세계전략의 내용과 주적의 정의, 전략의 이행방식에서 냉전시기와는 완전히 다른 환골탈태한 모습을 보여주고 있다.

이 글은 부시 행정부의 세계전략이 봉쇄에서 '신 롤백'으로 전환되었으며 이 '신 롤

백' 전략은 '양대전쟁전략'과 '대량살상무기 반확산 정책' 및 '반테러전쟁'이라는 세 축으로 구성되어 있음을 입증하려고 한다. 새로운 전략은 위협을 봉쇄하겠다는 이전의 수동적인 전략을 근본적으로 수정하여 위협요소는 일방주의와 선제공격을 해서라도 사전에 제거하겠다는 적극적이면서도 공격적인 성격을 띠고 있다. 아프가니스탄과 이라크 전쟁에서 미국이 선제공격을 통해 정권교체를 이룬 사실은 이러한 '신 롤백' 전략의 실체를 여실히 보여주고 있다. 이 글은 또한 이러한 '신 롤백' 전략 중 '양대전쟁전략'과 '대량살상무기 반확산 정책'은 모두 북한을 겨누고 있다는 점에서 한반도의 안보를 구조적으로 위협하고 있다고 지적하고, 이러한 미국의 전략이 한반도를 중심으로 이행되는 구체적인 과정을 검토하려고 한다.

흔히들 부시 행정부의 일방주의가 전 지구적인 비난과 저항의 대상이 되고 있다는 점을 지적하면서 부시 독트린이 조만간 파탄을 맞거나 적어도 난관에 부딪힐 것으로 전망하고 있다. 그러나 부시의 일방주의는 전략을 이행하는 스타일의 문제이지 내용의 문제는 아니다. 글의 끝머리에서 지적하겠지만 부시 독트린은 "반테러전쟁"이라는 명목으로 포장되어 있기 때문에 부시행정부의 일방주의라는 무리수에도 불구하고 세계 다수 국가들의 지원을 받을 개연성을 안고 있으며, 양대전쟁전략과 대량살상무기 반확산 정책도 제삼세계 권의 도전을 우려하는 선진국들의 지지를 받을 가능성이 많다. 다시 말해서 부시 독트린은 단극세계체제에서 미국의 우월적인 군사력을 이용하여 잠재적 위협세력을 견제 내지 제거하는 동시에 선진국 및 제삼세계 국가들의 안보위기감을 적절히 포용한다는 이중성을 가지고 있다.

이 글은 우선 클린턴 행정부의 전략이 지닌 양면성을 분석하고, 부시 행정부의 전략이 클린턴 행정부의 봉쇄정책을 양대전쟁전략과 대량살상무기 퇴치 전략으로 계승하는 과정을 분석하겠다. 이어서 이러한 '신 롤백' 전략이 한반도를 중심으로 이행되는 과정을 검토하고, 마지막으로 이러한 양대 전략과 반테러전쟁이 단극세계체제의 운영에 미치는 영향과 이것이 한반도에 미치는 영향을 검토하겠다.

## II. 봉쇄에서 신 롤백으로:

### 양대전쟁전략과 대량살상무기 퇴치전략

그 동안 미국 정부의 냉온탕을 오가는 발언에 따라 한국은 일희일비하는 모습을 보여왔다. 클린턴 행정부에서 '페리 프로세스'를 추진하며 김대중 정부의 '햇볕정책'이 탄력을 받는 동안 한국은 냉전체제의 해체와 분단체제의 이완에만 주목하며 '일희'했다. 반면 부시행정부가 들어서면서는 부시 독트린의 일방주의와 군사주의가 한반도에 미칠 부정적 영향에만 주목하며 '일비'했다. 최근 6자회담 가능성이 구체화되면서 이제는 모든 문제가 외교협상 테이블에서 해결될 같은 낙관론이 확산되며 '일희'하고 있다. 이러한 모습은 미국 전략에 대한 구조적 총체적 이해가 부족하기 때문에 현상적인 모습에 즉자적으로 반응했기 때문이다. 미국의 클린턴 행정부에서는 봉쇄와 개입이라는 이중적 전략을 구사했는데도 불구하고 이 중 개입이라는 일면만을 확대 해석하는 오류를 범했다면 부시 행정부의 전략은 클린턴의 전략과 완전히 다른 것이 아니라 클린턴 행정부의 양대전쟁 중 봉쇄를 강화한 것이라는 점을 간과하고 있는 것이다.

클린턴 행정부의 대북정책은 봉쇄와 개입이라는 양대축을 기본으로 하고 있었다. 흔히 제네바합의와 페리 프로세스를 들며 개입정책을 추구했다고 평가를 하는 클린턴 행정부에서도 봉쇄와 개입이라는 양면정책을 취했으며 제네바 기본합의로 대표되는 개입정책을 추구하면서도 꾸준히 양대전쟁전략으로 대표되는 봉쇄정책을 추구했다. 1994년 클린턴 행정부가 제네바 북미기본합의에 서명하는 것과 거의 동시에 미 의회는 양대전쟁전략을 위한 국방비를 승인했다는 모순적인 현실이 미국 대북정책의 양면성을 극적으로 보여준다. 제네바합의는 양국 사이 적대관계 청산을 지향한 반면 양대전쟁전략은 북을 미국의 주적으로 적시하기 때문이다.

클린턴 행정부에서 이 양자가 불안정한 동거를 했다면 부시 행정부는 봉쇄정책을 보다 적극적으로 공격적으로 강화하고 있다. 한국은 클린턴 행정부 당시 제네바 합의만을 보고 양대전쟁전략을 보지 못하는 우를 범했기 때문에 부시 행정부의 정책에 당황하고 있다. 부시 행정부는 전임 행정부의 양대전쟁전략을 물려받아 더욱 공세적으로 조정하고 있을 뿐만 아니라 대량살상무기퇴치를 안보전략의 또 다른 축으로 만들고 있다. 부시 행정부의 이러한 안보전략이 악의 축 국가들의 정권교체를

궁극적 목표로 하고 있다는 점에서 한국전쟁 당시 봉쇄정책이 롤백으로 일시 전환되었던 것과 유사한 점을 가지고 있다. 이러한 점에서 부시 행정부의 전략은 '신 롤백'이라고 불릴 만 하다.

## 1. 양대전쟁전략

1990년대초 부시(아버지) 행정부는 탈냉전 시대를 맞아 적극적인 군사력 감축을 고려하고 해외에 배치된 단거리 핵무기를 철수하는 등 능동적으로 탈군사화를 모색했다. 구 소련의 군사력에 대응하기 위한 군사력 배치를 전면 재검토하며, 탈냉전 시대의 전략으로 'win-hold-win', 즉 주요한 지역 분쟁이 동시에 두 지역에서 발생하더라도 한 지역에서 군사력을 집중해 전쟁을 수행하는 동안 두 번째 지역은 현상유지를 하고 있다가 첫 번째 지역에서 승리를 거두면 군사력을 이동하여 두 번째 지역에서 승리를 거둔다는 전략을 채택했다. 이러한 전략에 따르면 냉전시대에 구축해 놓은 거대한 군사력을 유지할 필요가 없이 감축된 군사력만으로도 세계의 주요 분쟁에서 승리할 수 있다는 것이었다. 이에 따라 유럽과 아시아에 배치된 미군의 감축안이 마련됐고, 주한미군의 3단계 철수방안도 이러한 세계적 감군의 일환으로 추진됐다.

그러나 이 전략은 1993년 'win-win'이라는 양대전쟁전략으로 선회하게 된다. 중동과 한반도라는 양대전장에서 동시에 승리를 거두는 것을 목표로 하는 이 전략이 채택되는 데는 1991년 걸프전과 북핵위기가 결정적인 계기가 되었던 것으로 보인다. 양대전쟁전략은 1997년과 2001년 4개년국방검토(QDR)에서 재확인되며 미국의 21세기 전략으로 굳혀지고 있다.

1993년 Bottom-Up Review는 양대전쟁전략을 정식화한 첫 공식문서이다. 걸프전에 투입됐던 미군의 규모를 기준으로 하여 이와 유사한 전쟁이 동시에 일어날 경우에 필요한 군사력을 추정해 본 아스펜 당시 국방장관의 작업에 기초해서 양대전쟁 전략이 정식화된 것으로 보여진다. Bottom-Up Review는 다음과 같이 양대전쟁 전략을 설명하고 있다. "미군은 두 개의 주요한 지역분쟁에서 거의 동시에 결정적 승리를 얻을 수 있도록 편성될 것이고 ... 미군은 우리의 선택에 따라 독자적으로 행동할 수 있는 유연성과 능력을 보유할 크기와 구조가 되어야 한다." 이러한 양대

전쟁전략은 win-hold-win이 요구하는 것보다 훨씬 더 큰 군사력과 국방비를 필요로 하는 것이었기 때문에 Bottom-Up Review의 채택과 동시에 미군의 감축계획이 중단된다. 주한미군의 3단계 감군도 1단계에서 중단되고, 아시아와 유럽에 각각 미군 10만명을 유지한다며 전 세계적인 미군 감군계획에 썩기를 박는 것도 이 같은 전략의 변화에 따른 것이었다.

미 군부는 여기서 한 걸음 더 나아가 감군 중단이 아니라 국방비 증액과 군사력 확대를 요구하고 나선다. 기존의 군사력으로는 양대전쟁을 동시에 수행해서 승리를 거두기에 힘겨우므로 양대전쟁전략을 제대로 이행하기 위해서는 국방력의 강화가 필요하다는 것이 이들의 주장이었다. 그러나 클린턴 행정부에서는 이러한 군부의 요구를 수용하지 않고 크게 현상유지의 수준에서 부분적인 군사력 보장을 한다는 식의 미봉책으로 대응했다. 비교적 온건파인 민주당 정권에서 군사력 증강을 노골적으로 추진할 국내, 국제적 조건이 마련되지 않았기 때문이다. 1997년에 발표된 제1차 4개년국방검토(QDR)은 양대전쟁전략을 유지하면서 미사일방어 연구 등을 부분적으로 추진하되 전체적인 군사력은 큰 변화를 보이지 않았다.

그러나 이러한 미봉책은 장기적으로 유지되기 불가능한 것이었다. 걸프전이 끝난 후에도 미군이 중동에 계속 주둔하면서 상당한 군사력이 이 지역에 묶이게 되어 있는 상황에서 세계 각 지역의 평화유지군에 미군이 투입됨에 따라 양대전쟁전략을 수행할 수 있는 능력을 유지하지 못하고 있다는 군부와 강경파의 발언이 점차 힘을 얻게 되었다. 이들은 양대전쟁전략 자체에 의문을 제기하기보다는 이 전략을 이행하기 위해서는 국방력의 강화가 필수적이라는 주장을 펼쳤다.

한편 군사혁신론자들은 국방력의 강화가 미국의 안보에 필수적이라는 데는 동의하되 양대전쟁전략은 과거의 유물이라는 비판을 제기하기 시작했다. 이들에 따르면 중동과 한반도에서 거의 동시에 전쟁이 일어난다는 것은 비현실적인 가정에 불과하다며, 미국은 국방자원을 이러한 재래식 전쟁에 대비하는 데 낭비해서는 안 된다는 것이다. 미국의 안보에 필요한 것은 첨단과학무기의 연구와 개발에 대대적인 투자를 해서 새로운 경쟁국이 등장할 수 있는 가능성 자체를 원천 봉쇄해야 한다는 것이 이들의 주장이다. 따라서 이들은 국방비를 증액하되 재래식 군사력은 감축하고 첨단과학군을 키워야 한다는 주장을 펼쳤다.

부시 행정부는 이러한 논란의 와중에 출범했다. 제한된 국방비를 가지고 양대전쟁과 군사혁신 양자를 모두 추진하는 것은 불가능하므로 부시 행정부는 이들 중 하나

를 선택할 수 밖에 없는 입장이었고 이를 아는 양대전쟁론자들과 군사혁신론자들의 갈등은 그만큼 첨예할 수밖에 없었다. 양자 사이에 생사를 건 '총성 없는 전쟁'이 치열하게 벌어진 것이 부시 행정부 초기였다. 군사혁신론의 입장에 가까운 림스펠드가 국방장관에 취임하면서 강력히 혁신 드라이브를 걸자 잠시 전세가 이들로 기울는 듯 했고, 이에 따라 양대전쟁은 win-hold-win으로 축소되는 듯 했다. 그러나 미 육군 등을 중심으로 한 양대전쟁론자들이 림스펠드의 혁신 드라이브에 문제 제기를 하며 강력히 역공에 나서면서 전세는 다시 박빙의 상태로 돌아갔다.

바로 이러한 시점에 터진 것이 9-11테러사태였다. 9-11사태는 양대전쟁론자들과 군사혁신론자들 양자에 모두 호재로 받아들여졌다. 이 사태로 말미암아 미국인의 안보위험감이 치솟는 것에 편승하여 국방비 증액과 군사력 강화를 추진할 수 있게 된 것이다. 이제는 양대전쟁과 군사혁신 중에서 하나를 선택해야 하는 것이 아니라 양자를 동시에 같이 추진할 수 있다는 환상적인 상황이 열린 것이다. 미국의 군사력을 중심으로 탈냉전 세계질서를 재편하려는 강경세력 내부의 갈등은 9-11테러사태 '덕분에' 해소됐다.

9-11 사태가 터진 지 20여일 만에 발표된 2001년 4개년국방검토(QDR)는 양대전쟁을 계승하되 이를 더욱 공격적으로 전환시켰다. 즉 "미군은 중첩되는 시간대에 어느 두 개의전장에서도 미국의 우방과 우호국에 대한 공격을 신속히 격퇴할 수 있는 능력을 보유할 것"이라며 양대전쟁 전략을 다시 한번 채택했다고 천명하는 동시에, 전쟁시 "[적국의] 영토를 점령하거나 정권교체의 조건을 조성할" 수 있는 군사력이 필요하다고 주장했다. 부시 행정부 이전까지의 양대전쟁전략이 걸프전에서와 같이 전쟁을 도발한 적국과 싸워 원상회복을 목표로 하는 봉쇄정책의 성격이 강했다면, 새로운 양대전쟁전략은 적국의 점령과 정권교체까지도 목표로 하는 톨백정책이라고 할 만하다.

그러나 부시 행정부에서의 톨백은 기존의 톨백정책보다도 더 공격적인 성격을 띠고 있다. 기존의 톨백정책은 적국의 선제공격을 상정하고 이에 대해 응전을 하는 과정에서 적국을 점령할 수도 있다는 피동적 자세였다면, 부시 행정부의 신 톨백 정책은 적국이 선제공격을 하지 않더라도 안보위협을 사전 봉쇄한다는 차원에서 미국이 선제공격을 할 수도 있다는 보다 호전적인 정책이기 때문이다. 이는 9-11사태 이후 테러리스트의 공격 가능성에 대해 미국인의 위기감이 고조되자, 미국을 '안전한 요새'로 만들기 위해서는 취할 수밖에 없는 방어책으로 정당화되고 있다. 즉 테러

리스트의 공격을 받은 다음에 보복을 하는 것은 이미 피해를 입은 뒤에 '소 잃고 외양간 고치는' 격이 되는 것이므로 공격 가능성만 있어도 사전에 타격을 입혀 공격의 가능성을 원천 봉쇄해야 한다는 것이다. 림스펠드 국방장관의 말처럼 미국에 대한 공격의 가능성을 "모르고 있을 뿐만 아니라 모르고 있다는 사실조차 모르고 있을" 가능성마저도 원천 봉쇄하기 위해서는 잠재적 안보위협을 사전에 제거해야 한다는 안보 편집증 적인 안보관이 그 기초가 되어 있다. 2001년 림스펠드 장관이 나토 동맹국들을 방문하면서 선제공격의 필요성을 시사하고, 부시 대통령이 육사 졸업식에서 선제공격을 위한 몸과 마음의 준비를 하라는 축사에 이어 선제공격은 2002년 공식화됐다. 9-11사태 일주기를 맞은 2002년 9월 발표된 국가안보전략(National Security Strategy)에서 부시 행정부는 "필요하다면 미국은 선제[공격]을 할 것"이라고 공표를 한 것이다.

## 2. 대량살상무기 반확산 전략

냉전시기 내내 대량살상무기, 특히 핵무기는 '공포의 균형'을 통한 억제 전략의 근간을 이루었다. 물론 이 시기에도 핵무기를 공격용으로 사용하는 것을 전혀 고려하지 않았던 것은 아니지만 미국의 핵전략은 억제가 그 근간이었다. 즉 적대국이 미국을 선제공격하더라도 미국은 대량으로 핵보복을 할 능력과 의지를 보유하고 있다는 것을 과시함으로써 적대국의 공격을 억제한다는 것이 억제전략의 요체였다. 핵무기의 가공할 파괴력으로 상대방에 보복에 대한 공포감을 유도함으로써 전쟁을 사전에 억제한다는 이 전략은 지난 50년간 핵전략의 핵심 중의 핵심이었다고 해도 과언이 아니다.

냉전시기 핵국가 간의 관계가 억제전략을 통한 '공포의 균형'을 축으로 구성이 되었다면 비핵국가들과의 관계는 이들이 핵무기를 획득하는 것을 방지하기 위한 비확산 정책이 주축을 이루고 있었다. 미국은 바룩플랜부터 시작하여 핵무기의 개발을 포기하는 대가로 핵에너지의 평화적 이용을 원조한다는 당근을 비확산정책의 한 수단으로 활용했고, 우방국에는 핵우산을 제공하여 핵무기를 개발하려는 유혹을 사전 차단하려 했다. 또한 이러한 비확산정책을 구체적으로 실행에 옮기는 국제적인 수단으로 등장한 것이 핵무기 비확산 조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 등이었다.

2000년까지 이러한 조치들의 공통점은 이들이 모두 핵무기의 수평적 확산을 방지하는 것을 목적으로 하고 있었다는 점이다.

그러나 2000년 9-11사태 이후 이러한 비확산 정책은 근본적으로 재검토되기에 이른다. 우선 9.11 테러사건은 '안전한 요새'라는 미국인의 믿음을 뿌리 채 흔들어 놓았다. 자국 영토 내에서 대규모 인명피해를 경험해보지 않은 미국은 전쟁을 해도 해외에서 하고 피해를 입어도 해외에 파견된 군인이 피해를 입는 것이 당연한 것으로 여겨왔다. 그러나 9.11 사태는 미국이 더 이상 안전한 요새가 아니라는 것을 극적으로 부각시켰다. 부시 행정부는 지금 전략적인 차원에서 방어 (defense by denial)도 되지 않고 억제 (deterrence)도 되지 않는 '전략적 취약성'에 노출되어 있다고 판단하고 있다. 즉 러시아나 중국과 같이 이미 핵을 보유하고 있는 국가들은 미국의 핵군사력으로 억제를 하고 비핵국가들은 통상군사력으로 방어를 하는 것이 가능하다. 그러나 '악의 축' 국가들이 핵을 보유하면 억제가 불가능할 뿐만 아니라 이들이 테러단체에 대량살상무기 능력을 이전하는 경우 방어도 불가능하다고 인식하고 있다. 즉 "테러리즘과 대량살상무기의 결합"이 현재 미국이 직면하고 있는 가장 심각한 안보위협이라는 것이다. 그리고 이 안보위협은 기존의 '공포의 균형'을 통한 억제전략으로 해소가 될 수 없다는 것이다.

미국은 현재 불량배국가들의 대량살상무기에 대한 방어도 쉽지 않고, 테러를 감행한 테러리스트들의 정확한 신원 및 소재 파악도 어려우며, 이들에 대한 즉각적이고도 근본적인 보복도 쉽지 않은, 세계유일 초강대국으로서는 도저히 받아들일 수 없는 예상치 못한 새로운 종류의 '전략적 취약성'에 노출되어 있다고 인식하고 있다. 이러한 취약성을 용납할 수 없는 부시정부는 테러리즘의 근절과 소위 '악의 축' 국가들의 대량살상무기 위협제거를 최우선적 안보과제로, 그리고 반드시 해결해야 할 문제로 생각하고 있다.

20세기 후반부 내내 첨단과학기술이 급속도로 발전했을 뿐만 아니라 핵과 관련한 기술과 정보들이 세계로 확산이 되었기 때문에 핵무기의 확산을 막는다는 소극적인 비확산정책은 더 이상 신뢰할 수 없다는 것도 또 다른 고려사항이었다. 이제는 과거와 같이 핵무기 기술을 통제하고 핵무기를 만드는 데 필요한 물질을 감시하는 것만으로는 핵무기의 확산을 막을 수 없다는 것이다. '악의 축' 국가들이나 테러단체들이 마음만 먹으면 핵무기를 만드는 것은 시간문제라는 새로운 상황에 처하게 됐다는 인식을 하게 된 것이다.

이에 따라 부시 행정부의 대량살상무기에 대한 정책은 보다 공세적인 반확산정책으로 구체화된다. 반확산정책은 클린턴 행정부에서도 조심스럽게 검토되고 있었던 것이지만 9-11이후 미국인의 안보위험감이 절정에 달한 것을 기회로 2001년 말부터 공식화되기 시작한다.

미국의 대량살상무기정책이 근본적으로 변화되었다는 것을 가장 극적으로 보여주는 것이 2001년말 채택되고 그 구체적인 내용이 2002년 초 언론에 공개된 핵태세검토 (NPR)라고 할 수 있다. 이전까지의 핵전략이 억제였고 이 억제전략은 지상 발사 탄도탄, 잠수함 발사 탄도탄, 장거리 폭격기라는 세 가지 핵무기로 이루어 지는 '3원 전략 핵전력'을 근간으로 구체화되어 있었다. 그러나 핵태세검토에서 미국의 핵전략은 공격, 방어, 사후처리라는 '신 3원전략'으로 전환된다. 지난 50년간 핵전략의 근간이었던 억제는 이제 '신 3원'의 하나인 방어의 한 구성원에 불과한 처지로 전략하게 되었고 공격이 '신 3원'의 한 축으로 부상하게 된 것이다.

미국의 이러한 핵전략 변화는 세계안보질서에 커다란 충격을 던져주고 있다. 특히 부시 행정부가 예방전쟁 독트린에 따라 선제공격 가능성을 열어 놓은 데 이어 핵무기를 공격에 사용할 수 있다는 전략변화를 채택한 것은 핵선제공격의 가능성을 시사하는 것으로도 해석될 수 있다. 즉 부시 행정부 하에서 진행된 미국의 안보전략 변화를 총괄하여 볼 때 미국은 미국의 안보에 필요하다면 핵무기를 동원하여 선제공격을 할 수도 있다는 해석이 가능하기 때문이다.

부시 행정부는 핵태세검토를 채택한 데 이어 2002년 12월에는 대량살상무기 퇴치 국가전략을 발표한다. 전자가 미국의 핵전략을 포괄적으로 검토하며 전략의 근본적인 수정을 제시했다면, 후자는 대량살상무기의 확산에 대한 대응책을 제시한 것이다. 전자가 억제라는 기본 핵전략을 공격으로 수정했다면, 후자는 비확산이라는 소극적인 정책을 적극적이면서도 공격적인 반확산정책으로 수정했다는 유사점을 갖는다. 즉 미국의 안보를 위해서라면 유사시에는 핵무기를 이용한 공격도 가능하다는 것이 핵태세검토의 주요내용이었던 것처럼 이제 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해서는 공격도 마다하지 않겠다는 것이 대량살상무기 퇴치 국가전략의 주요내용인 것이다.

다음에서 구체적으로 살펴보는 바와 같이 양대전쟁전략과 대량살상무기 전략은 미국의 근본적인 안보태세의 변화를 반영하고 있을 뿐만 아니라 북한을 주요 타겟으로 삼고 있다. 양대전쟁의 대상 중 하나가 북한일 뿐만 아니라 핵태세검토와 반확

산전략의 주요 대상도 또한 북한인 것이다. 미국의 양대전쟁전략과 대량살상무기 전략이라는 십자포화의 화점 한 가운데 놓여 있는 것이 북한이라는 사실은 한반도와 동아시아 안보의 가장 시급한 현안이다.

### III. 양대전쟁전략

앞에서 지적한 것과 같이 양대전쟁전략은 중동과 한반도에서의 전쟁을 상정하고 있다. 이미 이라크는 두 번이나 이 전략의 실험장이 되었고, 양대전쟁전략의 성격이 봉쇄에서 틀백으로 변화한 것도 이라크 전쟁이 여실히 보여주고 있다. 1990년 미국은 이라크의 쿠웨이트 침공을 응징하고 사우디 아라비아 공격을 사전봉쇄한다는 명분으로 미군을 파견했다. 중동에 파견된 미군은 이라크군을 쿠웨이트에서 축출하는 데 만족하고 이라크 내부 깊숙이 진군하지는 않았다. 초기 양대전쟁전략의 '봉쇄' 전략을 그대로 반영한 것이다. 그러나 2002년 이라크 전쟁에서 미국은 이라크의 도발이 없이도 선제공격을 감행했을 뿐만 아니라 수도까지 진군하여 '정권교체'까지 이루어 냈다. '신 틀백' 전략을 구체적으로 선언한 것이다.

양대전쟁의 또 다른 대상인 한반도는 다행히 지금까지 직접적인 전쟁을 겪지는 않았다. 그러나 양대전쟁전략에 따라 한미일 삼국의 군사력이 꾸준히 강화되고 있을 뿐만 아니라 군비태세도 보다 공세적인 성격으로 변화하고 있다. 양대전쟁전략이 한반도에 적용되어 이행되는 과정을 잠시 살펴보도록 하자.

#### 1. 아시아 태평양 미군사력 강화

양대전쟁전략이 채택된 이후 한반도 주변의 미 군사력은 중동 주변의 군사력과 함께 서서히 강화되어 왔다. 한반도 주변의 미군사력 강화에 가장 결정적인 계기가 된 것은 북과의 핵위기가 점증되던 1993년 말 수행된 '주한미군 준비상태 검토'였

다. 여기서 당시 게리 럭 주한미군 사령관은 "현 군사력은 북의 위협에 대처하기에 부족"하다고 결론을 내리고 군사력 증강을 공식적으로 요청하였다. 이에 따라 미 국방부는 M1A1 탱크 120대, 패트리엇 미사일, 아파치 헬리콥터 등을 즉각 증파하는 등 주한미군의 화력을 강화하는 작업을 시작하였다. 즉 현장에 배치되어 있는 미군의 수는 변화시키지 않되 유사시 가동될 군사력을 실질적으로 강화시키기 시작한 것이다.

체네바에서 북한의 핵시설을 동결하는 대신 경수로를 제공한다는 합의가 서명되던 1994년 가을 미 의회는 주한미군 강화를 위해 2억5천만 달러 추가 지출을 승인한다는 모순적인 조치를 취한다. 대화와 협상은 하더라도 군사력 사용이라는 가능성은 포기하지 않겠다는 이중적인 모습을 보인 것이다. 이후 주한미군은 1996년 구형정찰기 OV-10 Mahawk를 Airborne Reconnaissance Low Aircraft로 대체하고 1977년에는 주한미군과 한국군에 정찰정보를 실시간에 전송할 수 있는 위성통신장치 도입하는 등 정보/정찰력을 강화해 왔다. 또 한편으로는 패트리엇 미사일 등을 주한미군 주변에 배치하여 북의 보복공격에 대한 방위력을 증강하고, 북의 장거리포를 초기에 무력화하는 데 유용한 다연장포 등을 추가 도입하여 주한미군의 화력을 강화했다.

걸프전이 끝난 직후 미군은 '사막의 방패'와 '사막의 태풍' 작전 등에서 병참이 병목현상을 일으킨 주요 요인이었다고 판단하고 '이동성 요구사항 연구' (Mobility Requirement Study)를 실시했다. 일단 군사력을 집중해 놓은 다음에는 손쉽게 전쟁을 승리로 이끌었지만, 군사력을 집중하는데 너무 오랜 시간이 걸렸고 그 과정에서 온갖 문제점들이 노정되었다는 반성에서 나온 것이었다. 이 연구 보고서는 군사력을 이동하고 집중하는데 너무 오랜 시간이 걸리는 것은 양대전쟁전략을 이행하는데 치명적인 약점이 될 수 있다고 인정하고 중장비를 필요지역에 사전 배치해 놓을 필요성 지적했다. 중장비를 중동과 한반도 등 필요지역 인근에 사전 배치해 놓으면 유사시 경무장된 군인들만 필요지역으로 수송하면 되므로 군사력 이동배치 시간을 엄청나게 줄일 수 있다는 제안이었다.

이러한 제안에 따라 미군은 인도양에 중장비 무기체제들을 사전 배치한 데 이어 1996년 가을에는 1개 여단 무장에 필요한 탱크와 장갑차, 통신장비 등을 한국 수역에 사전배치(pre-position)하기에 이른다. 대개 군사력을 평가할 때 군인수와 부대의 배치상황만을 고려하기 때문에 이러한 중무장 사전배치는 군사력의 강화로 인

식되지 않는 경우가 많다. 한반도에서도 인근에 배치된 미군의 수가 크게 들어 난 것이 아니기 때문에 군사력에 변화가 없다고 판단을 할 수 있으나 미국은 이러한 방식으로 유사시 동원할 수 있는 화력을 1996년부터 강화하기 시작한 것이다.

중장비가 사전 배치되기 이전인 1994년부터 미군이 신속전개훈련 (RSOI: Reception, Staging, Onward Movement, and Integration into the Combat Force)을 시작된 것은 이러한 병참전술의 변화에 따른 것이었다. 팀스피리트 훈련이 중단되는 것과 동시에 시작된 이 군사훈련은 경무장한 군인들을 신속히 이동배치하여 이미 사전에 전개되어 있던 중무장 무기체제들과 결합을 시킨다는 새로운 개념을 이 군사훈련에서 시험하는 것이다. 올 2003년 한미합동훈련에서 오끼나와에 배치되어 있는 미해병이 24시간만에 한국에 파견되는 것도 이러한 병참의 신속화과정과 맞물려 있고, 신속배치의 강화로 전투지역에서의 군사화력을 강화한다는 목적은 착착 이행되고 있다. 지난 1990년대초 미국은 북한과의 협상에서 문제로 제기된 팀스피리트를 포기하여 핵문제를 둔 협상에서 북의 양보를 얻어내는 데 성공했지만, 군사적으로는 이미 '고물'이 된 팀스피리트를 중단하고 기동성을 중시하는 신병참전술을 훈련하기 시작한 것이었다. 한미연합사 휘하에 "잠정여단 전투팀" (Interim Brigade Combat Team)이 신설된 것도 미군의 전반적 신속전개군화 과정과 연관이 있는 것으로 보인다.

이와 함께 주한미군은 불필요할 뿐만 아니라 위험부담만 가중시키는 기지들은 연합토지관리계획을 통해서 정리하고 미사일방어와 신속전개군에 필수적인 오산기지 등으로 군사력을 재정비하고 있다. 이 같은 일련의 과정은 제2사단 병력을 한강이남으로 이전하고 용산에 있는 미8군사령부를 이전하는 것으로 완결될 것이다. 주한미군의 강남 이전은 현재 북의 장거리포 사정권 안에 있는 미군기지를 사정권 밖으로 빼기 위한 것으로 이전이 완료되면 미군은 북의 장거리포나 미사일 보복에 우려할 필요 없이 작전을 수행할 수 있게 될 것이며 1993년경부터 시작한 양대전쟁전략 이행준비가 이로써 완결된다.

이와 동시에 미국은 현재 일본 사세보 기지에 배치되어 있는 강습양륙부대의 공격 능력과 방호능력을 제고, 원정공격대를 신설한 방침인 것으로 알려지고 있다. 즉 기존의 부대에 이지스 구축함과 순양함 및 공격형 원자력 잠수함을 추가하여 필요할 경우 일본 영해 밖에 있는 적국 목표물에 대한 선제공격을 구비한다는 것이다. 미국은 혹시 있을지 모르는 북한의 대륙간 탄도미사일 공격 가능성에도 대비하는

주도면밀함을 보이고 있어, 2004년 초반이면 알래스카 등지의 미사일방어체제가 가동되기 시작할 것이다. 알드리지 미 국방부 부장관은 이러한 미사일방어체제는 북한에서 발사한 미사일을 격추할 수 있는 가능성이 90%가 넘는다고 2003년 봄 미 의회 청문회에서 장담한 바 있다.

미사일방어체제가 실제로 이 같은 성능을 발휘할 것인지에 대해서는 여러 가지 의문이 있으나 중요한 점은 미군 최고위층이 이 같은 확신을 갖고 있다는 사실이다. 여러 가지 준비상황으로 보아 미국은 내년이면 상황이 1994년과는 판이하게 달라질 것이라고 판단을 할 수 있다는 점이 한반도의 위기를 고조시킬 수 있기 때문이다. 즉 본토는 미사일방어로 보호하고, 주한미군은 후방배치로 북의 장거리포 사정거리 밖으로 빠지고, 후방에 있는 주한미군과 주일미군을 겨냥하는 중단거리 미사일은 패트리엇 PAC3로 보호한다는 방어계획이 실행에 들어가므로, 1994년과 같이 엄청난 미군 피해가능성 때문에 전쟁을 피할 필요는 없다는 판단을 할 수도 있다는 것이다. 여기에 부시 독트린의 핵심인 선제공격과 핵 공격 가능성을 추가하면 한반도에서의 전쟁 가능성은 1994년과는 비교가 되지 않는다는 결론을 내릴 수 있다.

## 2. 한국군 현대화

양대전쟁전략에 따라 주한미군과 한반도 주변의 미 군사력이 지난 1993년부터 꾸준히 강화되어 왔다면 한국군은 한미군사동맹의 하위 파트너로서 국지적인 임무 수행능력을 강화해 왔다고 평가할 수 있다. 우선은 한국군 작전계획의 골간이 되는 한미연합사의 작전계획 5027은 양대전쟁전략의 한반도 적용판이라는 점이 지적되어야 할 것이다. 작전계획 5027의 연원은 1980년대 초까지 거슬러 올라가지만 전쟁 초기부터 북한 영토의 중심을 공격한다는 공세적 성격은 부시 행정부의 예방전쟁 독트린 밑에서 탄력을 부여받고 있다.

이러한 공세적 작전계획에 따라 공격적 군사력 또한 강화되고 있다. 제공권 장악에 결정적 기여를 할 F-16을 도입하고, 공대지 공격에 가담할 수 있는 F-15를 도입하기로 결정한 것이 그 반증이다. 또 한국군은 미국의 최신식 전차 M1-A1과 유사한 K1-A1 전차로 무장이 되어 있고 러시아의 최신식 전차인 T80u까지 도입한

상태에서, 1950년대형 구식 전차도 무장된 북의 기갑병력에 대응해야 한다는 구실로 아파치 헬기를 도입하기로 하기도 했다. 아파치 헬기의 기동성을 볼 때 이러한 군사력이 단순히 북의 공세를 저지하는 소극적 방어뿐만 아니라 작전계획 5017에 따른 '공세적 방어'와 맞물려 있다고 보인다.

또 한편으로는 Hawk 800XP 10기 도입하고 있고 군사위성 도입 계획이 있는 등 정보력 강화를 위한 사업을 추진하고 있고, 미사일방어도 말만 안 할 뿐이지 내용적으로는 이미 추진하고 있다는 인상이다. 특히 패트리엇 PAC-3를 도입할 것으로 보이는 SAM-X 미사일 사업, 이지스급 구축함을 중심으로 전개되고 있는 KDX III 구축함 사업, AWACS 도입 등을 축으로 하는 중기군사력 강화사업은 미사일 방어체제 구축을 위한 계획이라는 인상이 짙다. 이러한 한국군 현대화 사업은 자주국방으로 가기 위해 필요하다는 주장과는 달리 실제 내용적으로는 한국군이 미군의 하위체제로 더욱 깊이 통합되는 결과를 가져올 가능성이 높다. 실제로 한국군이 추진하고 있는 이러한 사업들은 미국의 양대전쟁전략이라는 큰 그림을 이루는 조각그림들이라고 볼 수도 있을 것이다.

### 3. 일본군사력 강화와 미일 군사력 통합

최근 들어 탄력을 받고 추진되고 있는 일본의 '보통국가화'도 역시 미국의 양대전쟁전략이라는 큰 틀 안에서 이해되어야 한다. 지난 1993년 Bottom-Up-Review에서 양대전쟁전략이 정식화된 이래 미국과 일본은 상호협력 아래 이 전략을 이행하기 위한 조치들을 취해왔다. 특히 1994년 미국이 북에 대한 공격을 심각하게 고려하는 과정에서 일본이 여러 가지 면에서 준비가 되지 않았다는 것이 드러났기 때문에 1995년부터는 이러한 문제점들을 구체적으로 해결하기 위한 일련의 조치들이 취해진다. 양대전쟁전략에 따라 미국이 한반도에서 전쟁을 수행할 경우 일본은 후방기지로써 여러 가지 지원을 해야 하는데 이를 위해서는 법체제도 재정비되어야 하고 실질적인 군사력도 준비가 되어야 한다고 깨달은 것이다.

우선은 미국은 1995년 동아시아 전략 보고서 (EASR)에서 양대전쟁전략의 동아시아 이행 전술을 구체화하며 미군 10만을 아시아 태평양지역에 주둔시키고 핵우산과 기존 동맹 중시할 것임을 천명했다. 곧 이어 일본은 1995년 11월 "국방계획대

장"을 채택하고 일본 군사력이 적절한 기여를 할 필요성을 인정한다며 미국의 양대전쟁전략에 화답을 했다. 이어 1996년에는 미일 신안보선언을 발표, 미일동맹은 "아시아태평양 지역의 안정적 환경"을 유지하는데 긴요하다며 일본이 양대전쟁전략의 이행에 긴요한 역할을 할 것임을 천명했다.

이러한 공동선언과 함께 일본은 1996년 전시지원 협정을 조인하여 한반도에서 전쟁이 벌어질 경우 미군의 후방지원을 할 법적인 근거를 만드는 등 구체적인 조치들을 취했다. 1997년에는 방위 가이드라인을 개정하면서 "일본 주위의 지역에 개입"한다는 방침을 공식화했다. 신가이드라인은 한반도와 대만 등 주변 지역에서 분쟁이 발생할 경우 일본이 미군의 후방지원을 담당할 것임을 정식화한 것이다. 이러한 조치들을 촉발시킨 것은 1994년의 북핵위기였다는 점을 상기하면 '주변 지역'이 명시된 것이 당연하다 하겠다. 이어 1999년 5월에는 주변지역에서 유사사태가 발생하고 미군이 개입하는 경우 일본이 미군을 지원하기 위한 절차와 범위를 규정한 주변사태법, 자위대가 재외일본인 구출작업 도중 일본인 및 외국인의 생명과 신변보호를 위해 불가피할 경우 무기를 사용할 수 있다는 자위대법 개정안 등을 참의원에서 가결시켰다.

2001년에는 여기서 한 걸음 더 나가 반테러특별조치법을 제정, 미군의 후방지원뿐만 아니라 국제연합의 비준 없이 일본국회의 사후승인만으로 자위대를 해외에 파견할 가능성을 열어 놓고, '주변지역' 이외의 타국영토에서 '준 군사작전'을 수행하는 것까지 가능하도록 만들었다. 이에 따라 일본은 2001년 11월 아프가니스탄 전쟁때 2차대전 이후 처음으로 전투해역에 자위대 함정들을 파견했다. 2003년 초에는 이라크 전쟁에 미국과의 공동작전을 위해 최신 이지스함을 걸프만에 배치하기도 했다. 이러한 일련의 조치들은 2003년 유사법제를 제정하면서 최고조에 이른다. 이와 함께 2003년판 방위백서에서는 "방위청 사무차관이 장관을 도와 사무를 감독하며, 기본방침 책정에 대해 장관을 보좌하는 방위참사관을 둔다"는 '관료우위' 관련 기술이 삭제됐다. 지금까지 방위청 관료조직인 '내국'이 육해공 자위대의 '제복조'보다 우위라는 해석의 근거로 여겨졌던 이 부분이 삭제된 것은 자위대 안에서 도 제복조의 권위가 확대되고 있음을 의미한다.<sup>1)</sup>

일본이 '보통국가'를 지향하는 일련의 조치들을 일사천리로 취한 것은 국내 정치적

1) '일본 문민통제원칙 무너지나' 연합뉴스 2003.7.15자.



인 이유도 있을 것이고 북한의 “가시적 위협”도 국민을 설득하는데 기여를 했을 것이지만, 미국이 헌법개정 가능성까지 포함한 집단 자위권을 일본에 강력히 요구했다는 ‘외압’이 크게 작용한 것으로 보인다. 미국은 1994년의 전철을 되풀이하지 않고 양대전쟁전략의 한반도 이행을 확실히 하기 위해 일본을 강력히 견인했고, 일본은 이에 편승하고 있다. 특히 부시 행정부는 이미 2000년 10월 리차드 아미티지 현 국방부 부장관이 주도해 펴낸 보고서에서 주장한 조치들을 하나씩 이행하고 있는 셈이다. 아미티지 보고서는 “국방분야의 미일협력에서 개편된 가이드라인은 최종목표가 아닌 최초 출발점으로 간주되어야 한다”며 동맹관계의 제약이 되고 있는 일본의 집단자위권 행사 금지가 수정되어야 한다고 주장했다. 제임스 켈리 국무부 동아시아 담당 차관보의 특별보좌관인 데이비드 애시는 2001년 6월 ‘일본은 극동의 영국이 될 수 있는가’라는 보고서에서 일본이 지역과 국제안보문제에서 더 크고 긍정적이며 가시적인 역할을 하도록 일본을 격려하여 미일 정치군사협력의 위상을 ‘극동의 영국’과 같은 수준으로 끌어 올려야 한다고 주장했다. 이러한 주장은 현실화되고 있는 부시 행정부의 대일정책을 함축하고 있다.<sup>2)</sup> 일본은 이미 내용적으로도 미국과 함께 미사일 방어체제 공동연구를 하고 있고, 군사력 장거리 투사능력을 확보하고 있는 중이다.

#### 4. 한미일 군사력 통합

양대전쟁전략에 따라 한미일 삼국이 군사력 강화를 추진하고 있는 것과 동시에 삼국 군사력의 유기적 통합도 진행되고 있다. 미국과 일본은 Keen Sword 합동군사훈련을 한미간에는 Foal Eagle 합동훈련을 따로따로 하는 것으로 보이지만, 실질적으로는 이 두 훈련이 거의 동시에 진행되므로 삼국군이 유기적으로 운용되는 훈련이 이뤄지는 것이다. 2003년 오키나와 주둔 미 해병이 신속전개훈련을 하여 24시간 내에 한반도 해변 상륙능력을 확인한 것도 주일미군이 한반도에 투입되는 과정을 원활하게 하는 작업의 일환이다. 이렇게 하여 미국의 양대전쟁전략은 한반도를 대상으로 하여 하나하나 구체적으로 준비작업이 진행되고 있다.

2) 권혁철, ‘일본군이 일어난다, 마구 일어난다’, 한겨레21, 2003.7.10자 (467호)

## IV. 대량살상무기 퇴치 국가전략

### 1. 핵태세검토

2002년초 공개된 ‘핵태세검토보고서’는 2001년 9-11사태이후 급증한 안보위기감 속에서 새로운 안보위협은 과거의 억제태세로는 해소가 되지 않는다는 상황인식 속에서 작성된 것으로 보인다. 현재의 핵전력 태세를 검토하고 향후 지침을 제시하는 이 보고서에서 부시 행정부는 ‘억제’ 및 ‘방어’와 함께 ‘공격’을 주요 요소로 포함시켰다. 냉전시기 내내 핵무기는 통상 전쟁억제용 무기로 인식되었지만 공격용으로 사용될 수 있다는 것은 ‘생각할 수 없는 일’이었다. 9-11사태 이후 부시행정부는 이 ‘생각할 수 없는 일’을 현실화하고 있다.

이 보고서는 핵무기가 사용될 수 있는 상황을 당면위기, 잠재적 위기, 예기치 않은 위기 등으로 분류하고 있는 바 이라크와 북한은 이 세 가지 상황에 모두 적용되는 “만성적인 군사적 우려”라고 지적하고 있다. 특히 북한에 대해서는 핵무기를 사용할 구체적 시나리오를 제시하는 등 대북 핵전쟁의 가능성을 구체적으로 천명하고 있다.

미국은 이러한 “만성적 군사적 우려” 대상에 대한 전쟁 시나리오를 검토하고 있을 뿐만 아니라 이를 이행하는 데 필요한 핵무기 또한 개발연구하고 있다. 특히 주목할 무기는 지하 깊숙이 있는 기지를 파괴하기 위한 신형 핵무기로서 북한과 같이 지하 깊숙이 묻어 놓은 군사기지 및 시설물을 파괴할 수 있는 핵무기를 개발연구하고 있다. 부시 행정부는 ‘벙커 버스터’로 불리는 이 핵무기 개발비용으로 1천5백만 달러, ‘미니 뉴크’로 불리는 차세대 소형핵무기 개발비용으로 600만 달러, 지하 핵폭탄 실험 재개에 필요한 준비기간을 단축하기 위한 비용 2천500만 달러, 기존 핵무기용 플루토늄 기폭장치 제조시설을 위한 환경평가 연구비용 2천200만 달러 등을 2004회계연도 예산에서 요청하는 등 핵무기 개발에 박차를 가하고 있다.

미국은 1994년 제네바기본합의에서 “북한에 대해 핵무기를 사용 및 사용위협을 하지 않겠다”는 ‘소극적 안전보장’을 한 바 있다. 핵태세검토에서 북한 등 7개국에 대해 핵무기 사용을 준비할 필요가 있다고 밝힌 것은 기본합의의 위배일 뿐만 아니라

그 동안 NPT 등 국제사회에서 비핵국가들에 미국이 약속한 소극적 안보보장을 스스로 깨는 것이기도 하다.

## 2. 반확산 정책

예멘이 주문한 미사일을 선적한 화물선이 2002년 말 인도양 공해 상에서 나포, 억류된 사태는 부시행정부의 반확산 정책이 실행단계에 들어섰다는 신호탄으로 봐야 할 것 같다. 이 사태는 상대국가가 아무런 적대적 군사행위를 하지 않더라도 미국은 군사력을 동원해 선제공격을 할 수 있다는 일방적 군사주의를 극적으로 보여 주었을 뿐만 아니라 부시 행정부의 이러한 군사주의가 한반도에 미치는 위험성도 보여 주고 있다. 이제 미국의 군사전략은 보복능력에 기초한 억제전략에서 선제공격 전략을 포함한 반확산정책으로 확실히 넘어갔다.

예멘이 주문한 북한의 미사일을 선적한 화물선 서산호를 스페인 군함 두 척이 강제로 정선시키고 나포한 후 이를 미군에 넘겨주었다가 예멘의 강력한 항의에 부딪힌 미국이 화물선을 풀어 주었다는 것이 이 사건의 요체이다. 여기서 주목되는 부분은 북의 미사일 수출은 전혀 새로운 사실이 아니지만 미사일을 선적한 화물선을 군함이 군사력을 행사하며 공해에서 나포한 것은 전례가 없다는 점이다. 1962년 쿠바 미사일위기 당시에도 케네디 대통령이 해상봉쇄라는 조치를 취했지만 소련제 핵미사일 부품들은 선적한 선박을 정선, 나포, 억류하는 직접적 군사력 사용사태까지 가지는 않았다. 다시 말해서 '서산호 사건'의 본질은 북 미사일이라기보다는 미국의 일방적 군사력 행사에 있다. 미사일과 핵무기의 확산을 막기 위해서는 공해이건 타국의 영토이건 상관없이, 상대방이 공격을 하건 공격을 할 의사가 있건 상관없이 미국은 군사력을 사용할 준비가 되어 있다고 선언한 것이다.

북한이 미사일을 수출한다는 것은 이미 만천하에 공개된 사실이다. 북한은 1980년대 초 스커드 미사일 시험발사에 성공한 이후 이집트, 이란, 예멘은 물론 파키스탄 등의 국가들에 미사일을 팔아 짝짝한 외화소득을 올리고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 미국은 이번에 문제가 된 예멘에 미사일을 수출했다는 이유로 지난 8월 북한에 대한 경제봉쇄를 추가한 적이 있다. 북 정부도 이를 인정하고 있고, 이스라엘과 미국 등과의 협상에서도 미사일 수출행위를 부인한 적이 없다.

이러한 미사일 수출은 도덕적으로 비난받을 일이지 국제법을 위반한 범법행위는 아니다. 미국 백악관 대변인도 공식적으로 시인을 했듯이 북의 미사일 수출은 전적으로 합법적인 행위이다. 미사일 수출을 규제하는 국제조약은 사거리 300km 이상의 미사일 이전을 금지하는 미사일기술통제기구가 유일하는데 북은 조인국이 아니므로 이 통제기구의 제약을 받지 않는 것이다. 이외에는 미사일 수출을 금지하거나 미사일 선적 선박의 공해통과를 금지하는 국제법이 없다. 무기수출을 원칙적으로 반대하는 입장인 필자는 따라서 미국과 이북 정부가 협상을 통해 북의 미사일 수출을 제한할 장치를 만들 것을 오랫동안 주장해 왔다. 이북 정부와 미 클린턴 행정부는 이러한 해결책 타결직전까지 갔었으나 이러한 평화적 해결책을 지금까지 반대하고 있는 것은 부시 행정부이다.

부시 행정부는 말로는 "대화를 통한 해결"을 얘기하고 있으나 실질적으로는 평화적 해결에 반대하고 있을 뿐만 아니라 이번에는 국제법까지도 위반했다. 이번과 같이 공해 상에서 화물선을 나포, 억류하는 것은 국제해양법에서 금지되어 있는 행위이며, 특히 군사력을 동원하여 위협사격을 하고 헬리콥터를 동원해서 특수부대를 투입하여 민간선박을 제압한 행위는 '군사적 도발'이라고도 볼 수 있는 위험한 행위이다. 뒤집어서 생각해보자. 미국이 한국에 수출하는 패트리엇 미사일을 선적한 화물선을 북한 해군이 공포를 쏘고 특수부대를 동원해서 공해에서 나포했다면 미국은 이를 군사적 도발이라고 즉각 응징에 나섰을 것이다. 30여년 전 공해도 아닌 북의 영해에서 정보수집을 하던 푸에블로호가 나포됐을 당시 미국은 핵무기를 동원한 응징을 운운하지 않았던가.

미국은 유엔해양법협약 제110조를 화물선 나포의 근거로 제시하고 있다. 이 조항은 공해 상에서 군함이 임검과 수색을 할 수 있는 경우를 해적행위와 노예무역, 무국적선으로 제한하고 있는 바 이번에 문제가 된 화물선이 국기를 마스트에 게양하지 않은 무국적선이었다는 것이 미국의 주장이다. 그러나 이러한 주장은 신빙성이 없다. 워싱턴포스트지는 이 화물선이 캄보디아 국기를 게양하고 있었다고 보도한 바 있고, 에이피 통신 등도 승무원들이 이 화물선이 캄보디아 국적이라고 밝혔다고 보도하고 있다. 뿐만 아니라 미국 정부는 이번 작전에 관해 캄보디아 정부와 협의를 했고 나포에 대한 이해를 구한 것으로 알려지고 있다. 더욱이 미국 정부가 스스로 인정했듯이 미군은 이 함정이 북 남포항을 떠날 때부터 줄곧 이를 추적해 오지 않았는가. 미국은 이 화물선의 국적과 출항지뿐만 아니라 화물선에 선적된 화물까

지도 환히 알고 있으면서도 무뎡적선이라는 억지를 부리며 군사력을 이용한 나포라는 초강수를 둔 것이다.

이 사태와 비슷한 경우로 지난 1999년 6월 25일 북한의 구월산호가 인도 칸들라 항에 정박했다가 억류된 적이 있다. 인도는 구월산호에 실린 미사일 부품이 교전상태에 있는 파키스탄 행이라는 이유로 억류조치를 취했다. 그러나 이것은 인도가 관할권을 갖고 있는 영해 상에서 일어난 국가고유의 주권행사였으므로 공해 상에서 일어난 이번 나포와는 질적으로 다른 것이다. 앞에서 언급한 푸에블로 사건도 영해 상에서 일어난 일이었다는 점을 명심해야 할 것이다.

미 해군이 국제법 위반이라는 무리수를 쓰면서도 나포에 나선 것은 부시 행정부가 2002년 5월 채택한 대량살상무기 반확산 정책과 맞물려 있는 것으로 보인다. 화물선을 나포한 2002년 12월10일 백악관이 공개한 '대량살상무기 퇴치 국가전략'은 화물선 통행 저지(interdiction)를 반확산 정책의 중요한 도구의 하나로 적시하고 있다. 이 문서는 핵무기나 화학무기 등의 대량살상무기에 대처하기 위한 미국의 전략을 반확산, 비확산, 사후 관리능력 등 세 가지로 분류하여 포괄적인 대응책을 제시하고 있다. 대량살상무기의 확산을 능동적으로 막겠다는 반확산 대책에는 "대량살상무기 원료나 기술, 전문가의 이동을 방지할 능력"을 제고할 필요가 제시되어 있다. 이러한 능력을 interdiction으로 표현한 바 이는 군사용어에서 포격과 폭격을 동원해서 상대방의 행동을 저지한다는 행위로서 나포나 억류보다도 훨씬 강력한 군사행위이다. 뿐만 아니라 반확산의 일환으로 "대량살상무기가 목적지에 이동하는 동안 이를 방해, 무용화, 파괴한다"는 "능동적 방어"를 채택하고 있기도 하다.

이 같은 "방어"수단을 제시하고 있는 '국가전략'은 2002년 5월 부시 대통령이 서명한 '국가안보 대통령명령 (National Security Presidential Directive) 17호'와 '본토안보 대통령명령 (Homeland Security Presidential Directive) 4호'의 내용 중 일부를 공개한 것이다. 공개되지 않은 명령서에는 보다 공격적인 내용들이 포함되어 있는 것으로 알려지고 있다. 워싱턴포스트지의 보도에 따르면 비밀 대통령명령은 대량살상무기나 장거리미사일 확보에 근접한 (close to acquiring) 국가나 테러리스트 조직에 대한 "선제공격"을 승인한 것으로 알려지고 있다. 이러한 선제공격의 정식채택은 냉전시기 내내 핵무기의 선제공격은 자제하면서 막대한 보복공격의 능력만으로 전쟁을 억제하겠다는 억제정책을 근본적으로 뒤엎는 중요하면서도 위협한 변화이다.

부시행정부는 이미 '핵태세검토'에서 북에 대한 핵공격을 고려하고 있음을 밝힌 바 있다. 단지 지금까지의 문서들은 미국이나 동맹국이 공격을 받은 경우에 대한 대응책으로써 "공세적 방어"를 채택했는데 비해 이번에는 적국의 구체적인 군사행위가 없어도 선제공격을 하겠다는 점에서 전과 질적으로 다르다. 이번에 확인된 '국가안보 대통령명령 17'은 적국이 미국이나 동맹국에 대한 공격은커녕 공격을 위한 군대이동 등의 준비작업을 하고 있지 않더라도 선제공격을 할 수 있는 길을 열어놓고 있는 것이다. 즉 적국으로 '찍힌' 국가가 미사일 개발만 하더라도 또는 핵무기 프로그램을 운영만 해도 선제공격 하겠다는 노골적인 일방적 군사주의의 천명이며, 지난 화물선 나포사태는 부시 행정부의 이러한 공세적 반확산 정책이 실행에 옮겨졌음을 선언한 것이다.

특히 우려되는 것은 이 명령서의 비밀 부록이 북한을 이란, 시리아, 리비아와 함께 반확산정책의 중심대상이라고 적시하고 있다는 점이다. 명령서에서 지적한 국가 중 미사일과 핵 능력에 있어 북한이 가장 앞서 있다는 점에서 북은 미국의 "방지", "능동적 방어" 및 "선제공격" 등의 집중포화를 맞는 목표가 될 가능성이 어느 누구보다도 높은 것이다. 부시정부의 이러한 군사전략 변화에 비추어 볼 때 지금까지 북의 핵무기 프로그램을 동결시켜온 제네바합의가 파탄으로 물러가고 북의 미사일이 국제적 문제로 부각되고 있는 상황은 매우 우려스럽다.

그나마 다음과 같은 요소들은 반확산 정책의 실행이 즉시 한반도 전쟁으로 나타나지는 않을 가능성을 시사하고 있다. 즉 지난 서산호 나포사태에서 미국이 자국의 해군을 직접 동원하는 대신 스페인 해군을 앞에 내세우는 데서 드러난 것과 같이 아직은 직접 북과 대결국면을 만들 생각이 없다는 점이다. 만에 하나 미 해군이 직접 나포작전에 나서서 군사력을 행사했다면 북은 이를 군사적 도발로 간주하고 대응할 수도 있었으나 미국은 이러한 위기상황까지는 원하지 않았다. 부시행정부는 이라크 사태가 어느 정도 해결이 될 때까지는 미국의 군사력을 분산시킬 위기상황이 한반도에 일어나는 것을 원치 않았다. 전위대 노릇을 했던 스페인의 분노와 반발을 무시하고 서산호를 즉각적으로 풀어준 것은 국제법에 대한 고려 때문이었다기 보다는 대 이라크 전에 필수적인 우방인 예멘의 반발이 있었기 때문이다. 미국이 이라크에 집중하고 있는 동안 한반도는 잠시 숨 쉴 여유를 벌었던 셈이다.

그러나 이 여유는 짧고 부시 행정부의 정책은 길다. 미국이 대 이라크전에서 쉽게 승리를 거두고 난 후 부시 행정부는 이 여세를 몰아 북을 거세게 몰아 부치기 시작

했다. 최근 일본이 북한 선박에 대한 검색을 강화한 것도 미국 반확산 정책의 연장선상에서 이해해야 한다. 삼국조정회의(TCOG)에서 마약과 위조화폐를 구실로 북에 대한 봉쇄를 조이는 것도 반확산 정책의 일환임은 말할 바 없다.

미국은 최근 스페인 마드리드와 오스트레일리아 브리즈번에서 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 회의를 연이어 개최, 미국의 군사적 반확산 정책을 국제적인 협약 및 기구로 발전시키려는 움직임을 구체화하고 있다. 미국은 2003년 6월 마드리드에서 열린 첫 회의에서 대량살상무기와 관련물자를 실은 항공기와 선박에 대해 밀수출 저지, 자국 영해와 영공 통과 저지, 공해상 입검 실시 등 3개 항목을 제안했다. 이어 2003년 7월 브리즈번 회의에 미국 대표단장으로 참석한 존 볼턴 미 국무부 국축담당차관은 “미국은 공해 상에서 PSI국가들의 병력이 북한 선박을 요격하도록 할 법적 권한을 이미 갖고 있다”며 반확산을 위한 군사력 사용을 적극적으로 촉구했다. 이 같은 군사력 사용은 앞에서 지적한 것과 같이 국제해양법을 노골적으로 위반하는 것이기 때문에 회의 전 미국의 입장에 호의적인 태도를 갖고 있었던 오스트레일리아를 비롯해서 많은 참가국의 반발을 불러일으킨 것으로 알려지고 있다.

그러나 이들은 북에 대해 당장 직접적 군사력을 사용하는 것은 반대했지만, 2003년 9월 11개국이 참가하는 해상입검 합동훈련에는 참가하기로 하는 등 미국의 반확산 정책에 따라가고 있다. 9월 이후 인도양, 지중해는 물론 오스트레일리아 인근 태평양에서도 실시될 이 합동훈련에는 일본 등 현재 PSI에 참가하고 있는 11개국이 모두 참가할 것이 거의 확실시되고 있다. 한편 부시 행정부는 합동군사훈련을 실시하는 동시에 대량살상무기 확산의 차단을 위해서는 군사력 사용이 불가피하다는 인식을 확산시키고 있다. 부시 행정부는 반확산 정책에 대한 신념이 확고할 뿐 아니라 현재 반확산 정책의 총부리를 북한에 겨누고 있다.

## V. 부시 독트린 이행 가능성

물론 북을 주적으로 하는 선제공격전략과 반확산 정책이 미국의 공식적인 기본방침

이라고 해서 당장 미국이 전쟁을 할 것이라는 결론을 내릴 수는 없다. 기본적 정책 방침은 국내의 정치적 요소들의 영향 속에서 구체적인 정책으로 구현될 것이기 때문이다. 부시의 ‘신 톨백’ 전략 실현에 영향을 줄 요소들은 무엇일까?

미국이 북폭을 심각하게 고려하던 1994년 5월 19일 윌리엄 페리 당시 미 국방장관은 군 통수권자인 빌 클린턴 대통령에게 다음과 같이 보고했다. “개전후 90일간 미군 사상자 5만2천명, 한국군 사상자 49만명은 물론이고, 여기에 더해 엄청난 수의 북한군과 민간인 사상자가 발생할 것이라고 추산했고, 군사비는 610억달러를 넘어설 것이다.” 영변 핵시설을 정밀폭격으로 파괴하는데 성공하더라도 엄청난 손실을 감수해야 한다는 결론이었다. 피해의 엄청난 규모에 놀란 클린턴 대통령은 그 다음날 회의에서 외교적 해결방안 쪽으로 선회하기 시작했다. 북이 전방에 배치해 놓은 군사력이 전쟁역지에 기여를 한 것이다.

그러나 현 부시정부의 매파들은 북의 전쟁 역지력에 대해 좀 다른 판단을 하는 것으로 보인다. 예를 들어 니콜라스 크리스토프는 뉴욕타임즈 2월28일자 칼럼에서 “매파들은 미국이 한국 정부의 동의 없이도 최후 수단으로 북한을 공격할 수 있으며, 김정일이 보복적 자살공격을 감행하지 않을 것이라고 믿고 있다”고 지적했다. 이러한 믿음의 근거는 무엇일까?

일단 1994년보다 미국의 군사력이 강화됐다는 점이다. 매파들은 앞에서 말한 것과 같이 군사혁명을 추진하여 미군을 첨단무기로 무장시켰고, 아프가니스탄과 이라크에서 첨단전쟁의 가능성이 확인됐다고 볼 수도 있다. 91년 걸프전 당시보다 성능이 개량된 패트리엇 미사일(PAC-3)이 후방의 미군과 기지를 보호하는데 기여를 한 것이 그 예가 되겠다. 주한미군에 대한 미사일 공격을 패트리엇으로 보호하고, 북의 장거리포에 대응할 체제가 강화되었다. 전시지원훈련 등을 통해서 유사시 미군을 증파할 능력도 강화되는 등 1994년에 비해 미군의 준비태세는 향상되었다. 미군이 북의 핵시설만을 정밀공격하여 파괴할 경우 북이 미사일이나 장거리포로 미군을 보복공격한다면 그러한 제한적 보복은 막아낼 수도 있다는 판단을 할 수도 있다는 말이다. 그러나 한반도와 같이 군사력이 집중되어 있고 긴장상태가 높은 곳에서 정밀공격을 하고 제한적 보복을 한다는 시나리오는 무척 위험하다. 정밀공격과 제한보복이 어느 순간에라도 전면전으로 확산될 수 있기 때문이다. 미국이나 북 둘 다 원하지 않는다 해도 일시에 한반도 전체가 불바다가 될 수 있는 폭발적 상황은 군사적 선택을 어렵게 만든다. 반면에 이러한 폭발적 상황을 유지해야 전쟁

을 억제할 수 있다는 “공포의 균형” 상태는 불의의 사고 가능성이 항상 있다는 말이 되기도 한다.

한편 국제무대에서 미국의 일방주의는 이라크 전쟁이후 더욱 심해질 전망이다. 미 강경파는 당장 눈앞에 닥친 이라크 전후처리문제부터 독선을 부리고 있는 실정이다. 이러한 미국의 독주를 견제할 수 있는 세력은 현재의 단극체제에서는 존재하지 않는 것으로 보인다.

이라크전쟁에 대해서는 프랑스와 러시아가 반대의 최전선에 섰다. 중국도 개전 이후에 반대의 목소리를 내기는 했으나, 유엔 안보리의 논의과정에서 노골적으로 미국에 반대하는 것은 피하려는 모습이 역력했다. 실리를 추구하는 와중에 최소한의 명분만을 확보하면 된다는 실용주의 외교노선의 반영이었다. 이라크 전쟁이 마무리되면서 러·프·독 삼국이 전후 이라크 재건사업을 유엔이 주도해야 한다는 원칙론을 세운 것도 제2의 대미공동전선을 구축해 향후 미국의 독재를 견제하려는 전략적인 이해가 있을 것이다. 이라크 전쟁에서는 미국과 영국이 전쟁을 주도하고, 프랑스와 러시아가 반전의 선봉에 서서 중국 및 독일 등의 측면지원과 국제여론의 후방지원을 받았다.

북한에 대해서는 대치선이 미국과 영국, 프랑스를 한 축으로 하고 러시아와 중국이 그 대칭축을 이룬다는 구조를 보이고 있다. 이라크전이 마무리되어갈 무렵인 2003년 4월 초 소집된 유엔 안보리에서 상임이사국들은 ‘북핵문제’를 두고 탐사전을 치루었다. ‘북핵문제’를 유엔안보리에 상정하려는 미국과 안전채택 자체를 반대하는 러시아·중국 사이의 탐사전은 일단 결과 없이 끝났다. 이라크에 대한 무력사용에 대해서는 “총대를 메고” 반대를 했던 프랑스가 ‘북핵문제’의 안보리 상정에는 반대 목소리를 높이지 않고 오히려 미국의 입장을 지지하는 듯한 모습을 보이고 있다. 이미 유럽연합은 유엔 인권위원회에 북한 인권유린을 비난하는 결의안을 제출한 상태라는 점도 유의할 대목이다. ‘북핵문제’를 미국의 의도대로 국제화하는데 반대하는 상임이사국은 러시아와 중국이다. 이들이 미국의 독주를 얼마나 나서서 막아줄 지는 지켜볼 일이지만, 프랑스와 독일 등까지도 가세한 반대를 무시한 부시의 일방주의를 지지할 수 있을지는 의심스럽다.

한 가지 관심을 기울일 부분은 일방주의적 외교정책을 신봉하는 부시행정부의 북과 관련해서는 다자주의를 주장하고 있다는 점이다. 일단은 북과의 일대일 협상에 응함으로써, 북의 ‘핵문제’가 미국의 핵군사력 문제와 맞물려있다는 현실을 인정하는

모양을 피하자는데 그 의도가 있는 것으로 보인다. 다자적 협상들에 이 문제를 끌어들이며 ‘북핵문제’를 공론화한 후 행동은 독자적으로 할 수도 있다는 계산을 하고 있을 수도 있다. 그러나 한국은 물론 러시아와 중국 등이 모두 미국과 북한의 직접협상을 간접적으로라도 지지하고 있다는 현실은 다자협상의 틀 안에서 양자협상이 이뤄지도록 미국을 견인할 가능성도 내포하고 있다. 부시행정부가 주장하고 있는 다자주의가 미국의 일방주의를 견제하는 틀이 될 수도 있다는 말이다. 다자협상이 어떤 결과를 가져올 지는 물론 외교력의 균형에 달려 있다.

부시 독트린이 한반도에서도 전쟁을 불러올 지는 미국의 국내정치와도 밀접히 관련되어 있다. 현재 행정부와 의회를 모두 장악하고 공화당으로서 2004년에 있을 선거에서도 우위를 계속 유지하는 것이 최고의 관심사이다. 선거를 앞둔 부시 행정부가 어떤 선택을 할 지는 현재 미지수이다. 아프간 전쟁과 이라크 전쟁에서 ‘재미’를 본 부시팀이 또 한번의 불장난을 하려는 유혹에 끌릴 수도 있지만, 외교적 대타협으로 ‘성가’를 올리는 것이 위험 부담이 적다고 판단할 수도 있기 때문이다. 냉전시절 공산권과의 과감한 타협은 닉슨이나 레이건처럼 공화당의 매파세력이 주도했다는 것도 염두에 둘 만하다.

반면 현 부시행정부에서 안보정책에 결정적 영향력을 행사하는 관리들이 북한에 대해 대단히 부정적인 인식을 갖고 있다는 점은 전쟁 가능성을 높이는 요소이다. 예를 들어 월포워츠 국방부 부장관은 21세기 미국의 적은 과거와는 달리 “테러리스트 집단과 전체주의 정권”이라며 이들의 반미주의를 그 이유로 들고 있다. 월포워츠 부장관은 상원 군사위원회에서 증언을 하며 “미국의 적”으로 3인을 구체적으로 거명했다.

“테러리스트 집단과 전체주의 정권은 다양한 동기와 목적을 가지고 있지만, 오늘날 한가지가, 즉 미국이 후퇴와 고립으로 물리는 것을 보려는 욕구우리의 적들을 단결시키고 있다. 오사마 빈 라덴과 사담 후세인, 김정일, 여타 독재자들은 모두 미국이 세계 핵심적 지역에서 밀려나가고, 동맹국과 아방국을 지원하는데 제한을 받으며, 우리의 이해와 이상을 수호하기 위한 군사력 투사가 불가능해지는 것을 원하고 있다. 이들은 미국인을 테러와 공포의 불모로 잡아 미국을 위협함으로써 후퇴와 무능의 상태로 몰아 넣고, 미국의 군사력에 간섭받지 않은 채 자국과 인근국에 자

신의 의지를 강요하려고 한다.”<sup>3)</sup>

물론 부시 대통령과 체니 부통령도 북에 대해 지극히 부정적인 시각을 가지고 있다. 시무어 허쉬 기사는 백악관과 가까운 정보부 관리의 말을 다음과 같이 인용하고 있다. "부시와 체니는 김정일의 목을 원하고 있다. 협상을 하겠다는 말에 현혹되지 말라. 협상이 있기는 하겠지만, 그들은 복안을 갖고 있다. 그들은 이라크 이후에는 김정일을 칠 것이다. 그들에게 김정일은 히틀러와 같은 인물이다." 이 같은 견해는 밥 우드워드 기자도 확인을 해준다. 그의 최근 저서 『전쟁중인 부시』에서 부시는 김정일 위원장에 대해 노골적인 적대감을 갖고 있는 것으로 묘사되고 있다. 민주당에서 공화당정부의 일방주의와 군사주의를 적극적으로 비판하는 대통령 후보가 아직까지 나타나지 않고 있는 것도 좋은 요소는 아니다. 부시 행정부에 대해 보다 근본적인 비판을 하기 시작했던 앨 고어 전 부통령은 선거자금난에 봉착해서 일찌감치 출마를 포기한 것으로 알려져 있다. 그러나 북에 대해서는 민주당의 상당수 의원들이 적극적인 협상을 촉구하고 있어 '북핵문제'를 두고 민주당과 공화당이 대치할 가능성도 있다. 또한 공화당 의원 및 주요 인사들 상당수가 부시 행정부의 일방주의를 비판하며 '북핵문제'의 외교적 해결 가능성을 모색하라고 요구하고 있다는 현실은 민주당과 공화당 국제주의파 사이의 일정한 제휴 가능성마저도 시사한다. 유엔 안보리에서 이라크에 대한 군사적 응징이 논란을 빚고 있던 지난 3월 중순 미국여론에 중대한 변화가 있었다. 미국인 과반수가 전쟁을 지지하기 시작한 것이다. 이 여론조사 결과가 나온 직후 필자는 미국이 수일 내로 전쟁을 시작할 것이라고 예측했고, 이 예측은 불행하게도 맞아떨어졌다. 부시행정부가 세계의 여론은 무시해도 국내여론은 완전히 무시할 수 없다. 항상 선거를 염두에 두어야 하기 때문이다. 이라크와 전쟁을 시작하기 전에 몇 달간 유엔에서 협상과 논의를 거듭한 것은 실질적으로 군사적인 준비를 위해서도 시간이 필요했지만, 국내 여론의 지지를 얻기 위해서도 필요했던 것이다. 이 과정에서 유엔의 사찰단 활동이 비교적 성공적이었고 이라크가 대량살상무기 프로그램을 갖고 있다는 증거로 영국과 미국이 제출한 '증거'가 허구라고 입증되었다. 그러나 미국의 여론은 이러한 내용보다는 유

3) Paul Wolfowitz, Deputy Secretary of Defense, "Building a Military for the 21st Century," prepared testimony to the Senate Armed Services Committee, October 4, 2001, p. 5.

엔에서 프랑스와 러시아 등이 미국에 체동을 거는 모습에 짜증을 내는 쪽으로 기울었고 결국 과반수가 '행동'을 원하게 됐던 것이다. 미국의 여론이 기우는 것과 동시에 부시행정부는 '행동'을 보여 주었고 그 결과 차기 선거에서 유리한 고지를 선점했다.

따라서 언론의 태도와 여론의 흐름도 미국 대북정책의 주요한 변수이다. 이와 관련하여 북의 핵문제가 미국 안보에 결정적인 영향을 주는 요소라는 인식은 확산되어 있지만, 이 문제의 해결방식에 대해서는 뚜렷한 여론의 흐름이 형성되고 있지는 않다. 현재는 외교론과 군사론이 혼재되어 있고 어느 한쪽이 우세하다고 판단하기 어려운 상황인 것으로 보인다. 여론의 흐름을 어느 쪽이 장악하느냐가 향후 정세에 큰 영향을 줄 수 있는 시점이다.

## VI. 결론

지금까지 미국의 양대전쟁전략과 대량살상무기 반확산 전략을 검토하면서 북한은 미 전략의 양대 축으로부터 십자포화를 받는 위치에 있다는 점을 지적했다. 그리고 이러한 전략은 단순히 문서로만 존재하는 것이 아니라 구체적으로 한반도 주변 군사력 강화와 전쟁 위기 증강으로 구현되고 있다. 부시 행정부의 공격적 전략이 세계의 안정과 평화를 해칠 수 있을 뿐만 아니라 바로 한반도에서도 위기를 불러일으킬 수 있다는 점에서 부시 독트린은 우려의 대상이다.

한 가지 유의할 점은 한반도와 중동에서는 이러한 부시 독트린의 위협성에 대한 인식이 높고 이에 대한 반대도 높을 수 있으나, 부시 독트린이 반드시 세계 모든 국가들로부터 지탄을 받는 대상이 아니라는 점이다. 미국을 정점에 놓은 탈냉전 단극 체제에서 부시 행정부가 일방주의적 행태를 보인 것은 세계여론의 비난을 받았고 여러 국가들의 반대에 부딪힌 것도 사실이다. 잠재적인 도전국가가 등장하는 것 자체를 원천 봉쇄하겠다는 힘에 근거한 헤게모니 정책도 불만과 우려의 대상인 것이 사실이다. 그러나 반테러 전쟁과 반확산 전략, 양대전쟁전략이 세계 대다수 나라의

‘국가 이익’과 일치하는 부분이 상당히 있다는 점이 간과되어서는 안 된다.

일단은 러시아와 중국, 영국을 비롯한 선진국은 물론 동유럽과 제삼세계의 다수 국가들이 내부의 ‘테러위협’을 안고 있다는 점에서 반테러 전쟁이라는 구호는 이러한 국가들이 군사력을 동원하여 ‘내부의 적’을 제거할 수 있는 구실을 제공하고 있다. ‘국가’의 권위와 정당성에 문제를 제기하고 도전하는 다양한 세력을 군사력으로 누르고 ‘국가’의 지위를 강화할 수 있는 절호의 기회가 되고 있는 것이다. 통신과 교통수단 등의 발달과 다양한 비국가 조직의 대두, 국제화 가속화 등으로 약화되고 있던 ‘국가’의 권위를 일거에 회복할 수 있는 계기를 반테러 전쟁이 제공하고 있는 것이다. 이러한 ‘국가주의’의 강화는 정권의 종류나 국가의 사회경제적 위치에 관계 없이 대다수 국가의 이익과 합치되는 부분이 있는 것이다. 안보의 개념 자체를 국가안보에서 인간안보로 확장하려던 다양한 시민사회 세력의 시도를 제어하고 ‘국가’가 폭력의 독점권을 견지하도록 하는 부시 독트린은 대다수 국가들이 환영하는 바인 것이다. 러시아와 중국이 부시 행정부의 일방주의는 견제를 하면서도 반테러 전쟁에는 적극적으로 호응하고 있는 이유도 여기에 있다고 하겠다.

반테러 전쟁이 세계 대다수 국가들의 지지를 받을 수 있는 틀을 제공한다면, 양대전쟁전략과 반확산 정책은 선진국들에 매력적인 정책들이다. 양대전쟁과 반확산이 겨누고 있는 타겟은 현재 선진국 만한 군사력과 경제력은 없더라도 선진국을 중심으로 구성되어 있는 세계안보질서에 도전할 수 있는 국가들이다. 미국을 정점으로 하고 선진국을 보조집단으로 하는 단극체제에 편입되기를 거부하고 이 체제에 도전할 수 있는 세력이 이라크, 이란, 북한 등 ‘악의 축’ 국가들이고, 이들이 동원할 수 있는 물리력이 대량살상무기와 미사일인 것이다. ‘악의 축’ 국가들에 대한 구체적인 이해관계는 국가별로 차이가 있지만 이들의 도전을 위협으로 여긴다는 점에는 공통의 이해가 있다. 이라크 전쟁에서는 프랑스와 독일이 앞장서서 반대를 했고, 대북 제재는 중국과 러시아가 반대를 하는 반면 유럽 국가들은 지지를 하는 등 구체적인 실행과정에서 차이는 있다. 하지만 ‘악의 축’ 국가들의 견제 내지 억제해야 한다는 총론에는 선진국 그룹의 암묵적인 동의가 있다.

부시 독트린을 실행하는 과정에서 나타나는 일방주의가 일시적이고 부분적인 장애 요소로 작용하겠지만 독트린 자체는 반테러라는 틀로 다수 국가의 지지를 담아내고, 양대전쟁과 반확산이라는 틀로 선진국의 지지를 담보한다는 구조를 가지고 있다. 의견상 부시 행정부가 세계의 비난과 저항을 받는 것처럼 보일 지 몰라도 내용

상 부시 독트린은 테러리스트 그룹을 대상으로 ‘국가주의’ 연합을 구축하고 ‘악의 축’ 국가들을 고립시켜 선진국 연합을 형성하는 모습을 띠고 있다. 이 ‘국가주의’ 연합과 선진국 연합의 정점에 미국이 있는 것은 물론이다. 단극체제의 이러한 중층적 구조는 부시 독트린에 안정성을 부여하는 요인이다.

북의 정권 교체를 목표로 하고 선제공격과 핵공격을 불사하겠다는 부시 독트린이 있는 한 한반도는 전쟁위기의 한 가운데에 있는 셈이다. 핵무기와 미사일은 선제공격을 해서라도 파괴하겠다는 부시행정부의 정책이 있는 한 한반도는 전쟁의 소용돌이 앞에 있는 등불이다. 한민족의 의사와는 전혀 관계없이 한반도 전체를 “불바다”로 만들 수도 있는 이러한 정책이 얼마나 위험한 지는 설명할 필요조차 없을 것이다. 이러한 정책에 자주적으로 대응하여 한반도 평화를 정착시킬 수 있는 방안이 무엇인지 민족의 중지를 모아야 할 긴급한 위기상황이다. 미국과 북한 양자에 대해 자주적인 입장을 견지하며 양자가 위기상황을 평화적으로 해결하도록 중재하는 한국의 외교역량과 지혜가 각별히 요청되는 시점이다. 미국도 북한도 핵무기와 미사일을 버리고 평화의 길로 나가도록 압박할 수 있는 국제시민사회의 역량이 절실한 상황이다. 부시 독트린의 위험성과 안정성을 모두 냉철히 인식하며 전쟁 위기를 줄이고 평화 기회를 확대할 방안을 모색해야 할 것이다. 2003년은 이러한 한반도 위기를 평화적으로 풀어 갈 것이냐, 전쟁 위기로 몰아갈 것이냐를 가르는 중대한 갈림길이 될 것이다. (2003년 7월)

# 한반도 평화체제 수립의 과제와 한-미동맹의 개혁

서보혁 평화네트워크 운영위원, 정치학 박사

## 1. 문제제기

북핵사태가 한반도 정세를 규정하는 가운데 정전협정과 한미상호방위조약이 체결된 지 50주년을 맞이하였다. 이 둘은 법리적으로 서로 다른 것으로 볼 수도 있지만 실제 분단상태의 현상유지를 이끌어온 두 축이라고 하는 데는 이견이 없을 것이다. 이런 가운데 북핵사태가 반복되면서 한반도 정세를 더욱 복잡하게 하고 있다. 오늘날 북핵사태는 현상적으로는 제네바합의의 불안정성 혹은 이행의 한계를 배경으로 하고 있지만, 본질적으로는 국가주권과 초국적 규범이라는 탈냉전기 국제관계의 두 행동양식의 경합이라고 할 수 있다. 그러나 이 둘 중 어느 하나가 국제사회의 절대적 지지를 받아 일방적인 우위를 갖고 있지 않다면 북핵사태의 해결원칙은 양자의 조화 여부에 달려있다고 할 것이다. 동시에 북핵사태는 한반도의 평화체제를 수립 하는데 중요한 고비라는 점에서, 그리고 한미 동맹관계의 미래에 직접적인 영향을 미친다는 점에서도 우리의 관심을 끌고 있다. 현재 북핵사태는 타협, 대결, 지연 등 크게 세 시나리오로 전망할 수 있지만, 어떤 방향으로 귀결되느냐에 따라 한반도의



평화와 남북미 삼각구도에 큰 파장을 던질 것임은 분명해 보인다.

정전협정과 한미상호방위조약이 반세기동안 유지되고 있다는 사실은 한반도의 냉전 체제가 분단질서를 매개로 견고하다는 점을 말해주고 있다. 세계적 차원의 탈냉전에도 불구하고 동북아 냉전체제의 해체가 지연되고 있는 한 가운데에 이 둘이 존재하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 1990년대 이후 한반도와 주변 국가관계는 부침을 거듭하면서 변화의 도상에 올라있는 것도 부인할 수 없다. 한소, 한중 수교와 단속적이지만 일단의 북미·북일 관계개선의 과정, 그리고 남북 화해협력의 착수는 한반도에서 냉전 해체의 가능성을 보여주고 있다. 물론 북한이 전개한 일련의 정전체제 무력화 행동은 북한의 의도와 달리 정전체제의 유지와 한미동맹의 강화 필요성에 설득력을 더해줄 수도 있다. 다른 한편 2002년 10월 이후 재연된 북핵사태는 정전체제의 극복에 남북간 군사적 대치만이 아니라 비대칭적 남북한 교차승인 구도 역시 중요한 변수로 작용할 것임을 말해주고 있다. 요컨대, 현재의 정전체제는 현상적으로 견고해보이면서도 한반도 주변 정세와 관련 국가간 관계 등의 변화를 계기로 동요하는 측면도 보이고 있다. 그렇다면 우리는 정전체제를 다시 강화할 것인지, 아니면 평화체제 구축의 기회로 삼을지를 판단할 시점에 직면해있다고 할 수 있다.

한미동맹관계 역시 50년 동안 한번의 개정도 없는 방위조약에서 보듯이 견재해보이지만, 그 내용과 실제 운용에서 종속적이고 시대착오적인 면이 표면화되고 있다. 서해교전과 이라크 파병에서 보듯이 방위조약은 아무런 근거도 되지 못하였고, 미군의 주둔과 시설 및 구역 사용권 그리고 전시 작전통제권 운용에서는 동 조약이 미국의 이해에 일방적으로 복무하고 있음을 보여주고 있다. 지난 5월 한미정상회담에서 밝힌 '동맹의 현대화'는 다른 방식으로 양국 동맹관계가 파행적으로 지속될 우려를 자아내고 있다.

아래에서는 정전체제와 한미동맹관계의 현황을 비판적으로 살펴보고, 한반도 평화체제 구축과 호혜평등하고 평화지향적인 동맹관계를 마련하는데 필요한 과제들을 도출해 보고자 한다.

## 2. 정전체제의 약화와 한미동맹의 문제점

냉전 붕괴 이후 한반도의 안보정세는 급격한 변화를 보여 왔다. 미소간 군사적 대결상태의 해소와 세계화시대의 도래라는 국제질서의 변화와 함께 북한의 경제난과 국제적 고립, 그리고 남한의 민주화와 경제성장 등 남북한의 내부적 요인, 그리고 남북한 교류협력의 증대와 한미 동맹관계의 재조정 등 각 수준별 변화가 상호 결합하여 한반도 정세에 영향을 미치고 있다. 그런 현상들 가운데에는 한반도 평화정착에 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 나타나고 있다. 그럼에도 냉전 붕괴 후 한반도의 안보정세는 이전 시기까지 안정적으로 보였던 정전체제와 그것을 뒷받침해왔던 한미동맹의 한계와 문제점을 부각시키고 있다. 여기서는 이 두 측면을 중심으로 그것이 한반도 평화에 주는 영향을 검토하고자 한다.

### 1) 정전체제의 약화

국제관계론에서 국제체제(international regime)란 특정 문제영역에서 관련 이해당사자들의 기대가 합치되거나 예측가능한 행위를 가져오는 명시적·묵시적 원칙, 행위규범 혹은 의사결정절차 등을 말한다.<sup>1)</sup> 이렇게 볼 때 1953년 체결된 정전협정은 한반도 정전체제의 주요 구성 요소이긴 하지만 정전체제의 전체는 아니다. 한반도의 정전체제는 정전협정과 함께 정전체제를 유지하는 실질적인 요소인 유엔사령부와 군사정전위원회, 중립국감독위원회 등과 같은 명시적 요소와, 당사국간 세력균형 혹은 현상유지정책과 상호 불신 및 적대감 등을 묵시적 요소로 하고 있다.

이상과 같은 요소들로 구성된 정전체제는 오늘날까지 우여곡절과 변화의 징후에도 불구하고 공식적·근본적으로 지속되면서 한반도에서의 '소극적' 평화를 유지해 왔다. 정전체제의 지속성은 명시적 구성 요소들이 해체되거나 소멸되지 않은 것에 알 수 있는데, 무엇보다 정전협정이 이해당사국간 위반 및 위반 주장에도 불구하고 대

1) Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998, pp. 471-472.

체되지 않고 있다는 점을 일차적으로 꼽을 수 있다. 물론 그 이면에는 이해당사국들이 정전체제를 대체하려는 의지나 대체할 수 있는 능력이 정전체제의 지속성에 비해 약하다는 점을 지적할 수 있다. 한국과 미국은 평화체제 수립이전까지는 정전체제를 유지해야 한다는 논리를 강조한다는 점에서 정전체제를 대체하는데 소극적이라는 비판을 받을 수 있다. 반면, 북한은 냉전 붕괴 이후 정치적 제안이나 실질적 행동으로 냉전체제의 유명무실화를 진행해 왔지만, 그 방식이 일방적이라는 점에서 결과적으로 정전체제의 유지에 일조하고 있다고 말할 수 있다. 물론 냉전시기에도 정전체제는 도발과 외국군 주둔, 무기도입, 상대방을 겨냥한 군사정책 등으로 도전을 받아왔다. 그런 가운데서도 정전체제가 전반적으로 유지되어 온 것은 정전체제의 역학구조가 세력균형 상태에 놓여있었기 때문이다.

그러나 1990년대 이후 한반도에서 정전체제는 '사실상의 파기(de facto nullification)' 상태로 접어들고 있다. 이것은 정전체제를 구성하는 요소와 그것을 지탱하는 조건 양측면에서 동시에 확인할 수 있다. 물론 이런 현상에는 평화체제 수립의 관점에서 볼 때 긍정적인 면과 함께 부정적인 면이 동시에 나타나고 있다. 먼저, 정전체제의 구성요소가 약화되고 있는 점을 꼽을 수 있는데, 이는 주로 북한이 전개해온 정전협정 및 관련 기구에 대한 일련의 무력화 행동을 말한다. 냉전 붕괴로 조성된 한반도 주변 정세는 북한에 불리하게 작용하였는데, 이에 대해 북한이 미국으로부터의 안전보장을 획득하려 한 정책방향의 전환이 북한의 정전체제 무력화의 배경으로 작용하였다. 이에 따라 북한은 1980년대 말부터 대미 정치협상과 정전협정 관련 기구의 무력화를 병행하여 나갔다. 이와 관련한 북한의 제안과 행동을 열거해보면 다음과 같다.

- 1988년 11월 7일, 3단계 주한 미군 및 핵무기 철수, 북미 평화협정 체결을 위한 3자회담 개최 등을 담은 '포괄적 평화보장 대책' 제의
- 1991년 8월 28일, 중립국 감독위원회 요원의 평양 방문 금지
- 1993년 4월 3일, 중립국 감독위원회 체코슬로바키아 대표단 철수
- 1993년 12월 13일, 기본합의서에서 정전협정 준수 확인
- 1994년 4월 28일, '새로운 평화보장체계' 제의(先북미 공동안보위원회, 後남북 공동군사위원회), 군사정전위원회 대표 철수
- 1994년 5월 24일, 조선인민군 판문점 대표부 설치(98. 6. 8 북미 장성급 회담)

- 1994년 12월 15일, 군사정전위원회 중국 대표단 철수
- 1995년 2월 28일, 중립국 감독위원회 폴란드 대표단 철수
- 1995년 6월 30일, 북-미 평화협정 및 유엔사령부 해체 주장
- 1996년 2월 22일, 정전협정을 대체하고 평화협정 체결까지 잠정협정 및 군사정전위원회를 대신하는 북미 공동군사기구 제의
- 1996년 4월 4일, 군사분계선과 비무장지대의 유지·관리 임무 포기 선언, 판문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착 중지
- 1997년 12월 9일, 4자회담 본회담에서 주한미군 철수 주장
- 2002년 10월 25일, 북미 불가침조약 제의<sup>2)</sup>
- 2003년 7월 1일, 대북 봉쇄시 정전협정 파기 간주
- 2003년 7월 11일, 북미 불가침서약 제의

이와 같이 정전체제 무력화를 겨냥한 북한의 일련의 제의 및 행동은 부분적으로 소기의 성과를 거두는 것처럼 보인다. 예를 들어, 위에서 보는 바와 같이 군사정전위원회는 기동을 중단하고 대신 1998년 6월 8일 첫 회담을 시작으로 북미간 군사회담이 간헐적으로 열리고 있고, 북측에서 중립국감독위원회의 역할은 사라졌다.<sup>2)</sup> 북미간 군사회담은 군정위를 대체하는 법적 기구가 아니라 양국간 임의기구에 불과하고, 현재도 유엔측 군정위는 존속하고 있다. 북한의 정전체제 무력화 과정에서 나타나는 특징은 첫째, 북미 평화협정 체결을 목적으로 미국과의 대화채널 확보를 일관되게 겨냥하고 있으며, 둘째, 한반도 평화'체제' 수립을 북미 평화'협정' 체결로 환원하여 파악하고 있으며, 셋째, '실질적 당사자'론에 입각하여 정전협정의 당사국과 서명국을 구별하지 않은 채 남한을 배제하고 있다는 점이다.<sup>3)</sup> 또 탈냉전기 들

2) 물론 냉전시대에도 중립국 감독위원회는 큰 역할을 하지 못하였다. 이문항, 『JSA-판문점(1953-1994)』, 소하, 2001, 195-211쪽 참조.

3) 북한은 1984년 '조선문제의 평화적 해결을 위한 새로운 조치'로 남한이 참여하는 3자회담을 제의한 바 있으나 당시 제의는 남북미 3자의 평화협정 체결이 아니라 남북 불가침선언, 북미 평화협정 체결로 분리 제의된 것이다. 북한은 1991년 12월 13일 남북 기본합의서에서 불가침이 포함된 이후, 그 형식 및 절차에 대한 다양한 제안에도 불구하고 북미 평화협정 체결론의 골격을 견지하고 있다고 판단된다.

어 빈번해지고 '있는 북한의 북방한계선 무시 역시 의도적인 정전체제 무력화의 일환이라고 할 수 있다. 물론 북한의 정전체제 무력화 행동은 탈냉전기 들어 심각해진 안보불안을 미국과의 관계개선을 해소하려는 의도가 강하게 반영되어 있는 것이 사실이지만, 그것은 결과적으로 한반도 주변정세 변화와 맞물려 정전체제의 불안정성을 부각시키고 있다.

한편, 한국과 미국은 높은 경제력과 군사동맹관계를 바탕으로 첨단무기 도입과 공격적인 군사작전 및 합동군사훈련을 전개해오고 있다. 이는 북한이 과거 소련, 중국과 유지해온 군사동맹관계의 상실 및 경제력 약화와 대조를 이루는 대목이다. 주한미군은 현재 상징적 규모의 유엔군사령부 예하의 병력을 제외하면, 대부분 한미 상호방위조약에 의거하여 이들 병력이 무기와 군사작전 및 군사훈련과 결합하여 정전체제의 유지에 실질적인 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 한미 양국은 이를 정전체제와 무관한, 양국간 군사동맹을 강화하는 조치라고 주장하고 있다. 그러나 이는 북한으로부터 정전협정의 조인 및 효력 발생 3개월 이내 정치협상을 소집하고 모든 외국군대의 철거와 한반도 문제의 평화적 해결을 논의한다는 정전협정 제60항을 계속해서 위반해왔다는 비난을 초래해왔다. 특히, 1990년대 이후 공공연한 사실로 되고 있는 '작전계획 5027' 등 미국의 대북 전쟁시나리오와 그 맥락에서 진행되고 있는 각종 한미 합동군사훈련이 북진 공격과 북한정권 제거를 겨냥하고 있다는 점도 정전협정의 위반일 뿐만 아니라 북한의 정전체제 무력화를 촉진시키고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

한편, 비록 제한적이기는 하지만 6.15 남북정상회담 이후 남북 교류협력의 활성화와 그에 따른 남북간 상호 적대의식의 약화는 정전체제의 묵시적 요소가 부분적으로 완화되고 있는 것으로 볼 수도 있다. 남북정상회담을 이후 남북관계는 당국간,

4) 미 국방부가 2003년 5월 이후 북한공격시나리오를 개선한 것으로 알려진 작전계획 5030은 약화된 북한의 군사력과 경제력을 소진시켜 북한정권의 붕괴를 유도한다는 새로운 내용을 담고 있다. 예를 들어 미 국방부는 RC-135 정찰기를 북한 영공에 근접 비행시켜 북한 전투기의 빈번한 출격을 유도해 연료를 고갈시키거나 기습적인 군사훈련을 통해 북한군에 위협감을 높이고 식량과 물 등 지하에 비축한 물자를 소진시킨다거나, 북한의 금융망을 교란시키거나 역정보를 유포해 국가시스템을 마비시키는 작전을 수립하고 있다. Bruce B. Auster and Kevin Whitelaw, "Pentagon Plan 5030, a new blueprint for facing down North Korea," *US News and World Report*, 7/21/03.

민간 공히 각종 대화가 활성화되었으며<sup>5)</sup> 이 과정에서 남한 내에서 대북정책을 둘러싸고 소위 '남남갈등'이 초래되기도 하였으나, 기존의 상호비방 및 대결 분위기가 크게 완화된 것을 부인할 수 없다. 이런 과정에서 미국의 새 행정부에 의한 강경대북정책이 대두하였는데, 이것이 역설적으로 북한으로 하여금 소위 '민족공조'를 강조하게끔 한 것으로도 볼 수 있다. 또 남북한이 경의선·동해선을 연결하면서 이를 통과하는 군사분계선 구역이 남북한 공동관리구역으로 된 것도 남북 교류협력과 긴장완화가 진행될수록 정전체제의 한계가 더욱 부각될 수 있음을 말해주고 있다. 물론 현재까지 남북 교류협력은 경제·사회 분야 등을 중심으로 지속되면서 이것이 정전체제를 단기적으로 소멸시키지는 않을 것이다. 즉, 남북 교류협력이 평화체제의 수립에 결정적인 정치·군사적 신뢰구축으로 나아가지 못하고 있다는 점과 북미간 적대관계에 아무런 변화가 없다는 점에서 정전체제의 묵시적 요소의 약화는 제한적이라고 볼 수 있다. 그럼에도 경제·문화적 측면에서의 교류협력이 정치·군사적 신뢰구축으로 발전할 가능성과 북핵사태 해결 이후 북미관계 개선을 전망해볼 때 이상과 같은 정전체제의 약화 경향은 하나로 추세로 볼 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때 현재 한반도 정전체제는 '법적 현상유지(*de jure status quo*)'와 사실상의 파기'상태 사이에 놓여있다고 할 수 있다. 이는 결국 관련 당사국이 정전체제의 동요를 어떻게 할 것이냐 즉, 정전체제를 더욱 강화할 것이냐 아니면 평화체제 수립의 발판으로 삼을 것이냐 하는 선택의 문제에 봉착하였음을 의미한다.

둘째, 정전체제를 유지해온 주변 조건도 변화하고 있다는 점이다. 그러나 그 내용을 살펴보면 대립적인 두 현상이 공존하면서 한반도를 포함한 동북아 냉전체제의 해체를 지연시키고 있다. 즉, 1990년대 이후 한반도 주변정세는 한편으로 한·중 수교 및 경제적 상호의존의 심화를 내용으로 하는 냉전질서의 점진적·부분적 해체 현상이 나타나면서도, 다른 한편 북미·북일 적대관계의 지속 및 역내 군비경쟁 심화 등을 내용으로 하는 냉전질서가 온존하고 있다. 여기서 남북한을 둘러싼 한반도의 대외관계가 비대칭적이라는 점은 남북한 주도의 한반도 평화체제의 구축에 긍정적인 주변 환경, 특히 동북아 안보협력 구도의 형성을 어렵게 하거나 적어

5) 김대중정부를 놓고 볼 때 정상회담 이전 남북당국간 회담을 4회에 불과하였으나 정상회담 이후에는 60회로 급격히 늘어났고, 회담분야도 경제협력, 인도주의, 군사접촉 등으로 확대되었다. 김대중정부기 남북관계에 대해서는 「국민의 정부 5년 평화와 협력의 실천」, 통일부, 2003을 참조.

도 복잡하게 할 가능성이 있다. 최근 미국의 대테러전과 북핵사태의 재연을 명분으로 한 미일 군사동맹관계의 강화와 일본의 공세적인 안보정책은 냉전질서의 온존과 결합하여 동북아의 긴장 해소에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 나아가 미국은 미사일방어망 구상에 일본은 물론 한국과 대만도 적극적으로 참여할 것을 희망하고 있는데, 이는 북한의 정전체제 무력화와 대미 안전보장을 더욱 촉진시키는 한편 한미 양국이 평화체제의 수립보다는 '동맹의 현대화'에 주력한다는 비판을 받을 수 있다. 여기서 주목할 점은 한미 양국이 강화하는 군사동맹관계가 정전체제와 무관하게 진행되고 있다고 하지만, 사실은 그와 연동되어 정전체제의 약화를 평화체제로 전환시키는데 부정적으로 작용할 가능성이 높다는 점이다.

이상을 통해서 볼 때 정전체제는 1990년대 이후 법적 차원의 지속성에도 불구하고 명시적·묵시적 요소 양측면과 주변여건에서 중요하고 있음을 살펴보았다. 만약 북한이 정전체제 무력화 행동을 지속하고, 한미 양국이 한반도에서 군사력을 증강하고, 남북간의 비대칭적 주변관계가 유지된다면 정전체제는 유명무실화되면서 한반도에서 '소극적 평화'마저 위태로워질 수 있을 것이다. 결국 현재와 같은 불안한 정전체제는 관련 당사국들이 평화체제 수립에 다설 것을 요구하고 있다고 하겠다.

## 2) 한미동맹의 문제점

한반도 정전체제는 한미 동맹관계와 그 역사를 함께 해왔다. 한미동맹은 대북 연합억지력을 통해 정전체제를 유지해온 물리적 기반으로 작용해온 것이 사실이지만, 그 과정에서 군사적 측면은 물론 한미관계 전반이 불평등하게 전개되어온 일차적 요인인 것도 사실이다. 물론 한미관계는 점진적이지만 수평적 방향으로 발전해오고 있으며 그 범위도 양국간 혹은 군사적 영역을 넘어 확대되는 경향을 보이고 있기는 하다. 그러나 양국간 동맹관계의 현상적 발전에도 불구하고 본질적으로 불평등성이 개선되지 않고 있다는 지적이 끊이지 않고 있다. 물론 이에 대하여 양국간 국력의 차이가 크게 작용하고 있는 것이 사실이지만, 불평등한 동맹관계의 관성이 유지되어온 데에는 실질적인 동반자 관계를 향한 양국 행정부의 상호 노력이 경주되었는지는 별개의 문제이다. 특히, 한국의 경우 한미관계를 개선하고 그것을 한반도 평화체제의 형성 기반으로 발전시키는데 있어서 대등한 한미관계를 바라는 국내여론

을 대미 협상과정에 반영하거나 그를 위한 국내정치적 조건을 조성하는 데 소홀해 온 것을 부인할 수 없다. 여기서는 한미 동맹관계를 군사적 측면에 한정하여 살펴보고 그것이 한반도 평화체제 수립에 어떤 문제가 있는지를 생각해보고자 한다. 아래에서는 한미상호방위조약상에 나타난 양국 동맹관계의 문제점을 최근 한미 동맹관계상의 구체적인 동향과 연관지어 검토할 것이다.

한미상호방위조약의 성격과 내용은 집단방위체제, 평화적 목적 고수, 합동 자문, 무력공격 억제, 주한미군의 허용, 한국안보에 대한 미국의 지속적 관여 등 여섯 가지로 요약할 수 있다.<sup>6)</sup> 동 조약은 미국과 군사동맹을 맺은 다른 국가들의 조약과 달리 1953년 체결된 이후 한반도 개정되지 않고 지속되어왔다. 이는 한미 동맹관계가 국제질서 및 한반도 주변 정세의 변화, 남북관계 변화 등과 무관하게 냉전적 성격과 종속적 측면이 개선되지 않고 있음을 반증하는 것으로 이해될 수 있다.

한미군사동맹관계가 호혜적인 것이 아니라 종속적인 것은 미국의 일방적인 주한미군 철수에서 잘 나타나고 있다. 미국은 대한(對韓)방위공약에도 불구하고 냉전시대부터 자국의 전략적 판단에 따라 주한미군의 감축을 단행한 바 있다. 1970년대 초 닉슨독트린에 따른 미군철수, 1970대 후반 카터행정부의 철수 움직임, 1990년대 초 1단계 감축 등이 그것이다.<sup>7)</sup> 물론 카터행정부의 미군철수 계획은 시행되지 않았으며, 1990년대 초 동아시아전략 변경에 따른 주한미군의 3단계 철수 계획도 1단계에서 그쳤다. 그러나 이 모든 과정이 한미간 상호협약에 의한 것이 아니라 미국의 동아시아전략 변화, 즉 미국의 필요와 판단에 따라 결정되었다는 점이다. 2003년 들어 한강 이북 주한미군의 후방배치 문제 역시, 핵문제 해결이후 추진하는 한국정부의 요구에도 불구하고, 미국의 해외주둔 미군 재배치계획의 일환으로 추진되고 있다.<sup>8)</sup> 또 1991년 한미간에 체결된 전시주둔국 지원협정(WHNS: War Time Host Nation Support Agreement)은 위기와 적대행위에 대한 분명한 규정

6) Timothy Donovan, "U.S. Commitment to ROK-US Alliance," 고려대 일민국제관계연구원-국방대 안전보장대학원 공동주최 '이라크전 후 새로운 국제안보질서와 한반도' 세미나 발표문, 2003. 7. 3.

7) 이에 대한 상세한 내용은 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 한울아카데미, 2003, 85-103쪽.

8) 이에 관해 차영구 국방부 정책실장은 한국의 반미감정이 주한미군 재배치결정에 미친 영향은 미미한 것이라고 밝힌 바 있다. 2003. 8. 1, YTN 방송.