

미래전략연구원 논단

2004/07/09

장마 뒤, 한반도

박후건 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

차례

1. 서문
2. 일본수상 고이즈미의 방북
3. 미국의 21세기 동북아 정책
4. 북미관계 개선과 한국외교

내용 문의 :

주소 서울시 종로구 당주동 128-27 동원빌딩 5층(우110-759)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)739-0611 / 팩스 (02)739-0616 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하는

미래전략연구원

장마 뒤, 한반도

박후건 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

1. 서문

올해는 장마가 예년에 비해 일찍 찾아왔다. 녹음이 우거질 6월인데도 맑게 개인 하늘은 보기가 어렵고 장마가 끝나는 7월 중순경에는 긴 무더위가 시작된다고 기상청은 예보하고 있다. 사람들은 '월서(越暑(?))' 준비에 한창이다. 집중호우가 예상되는 지역에서는 홍수에 대비하여 뚝을 쌓고 긴 무더위가 예상되므로 에어컨, 아이스크림 등을 파는 측에서는 생산량을 늘릴 체제를 준비하고 있다. 러시아의 문호 톨스토이는 '사람은 무엇으로 사는가'라는 우화에서 미래는 하느님의 영역이고 과거는 지나갔기에 다시 돌이킬 수 없고 다만 현재가 중요하다고 이야기 했다. 그러나 스스로 사고 할 수 있는 인간은 과거를 통해 배우고 현실에 적응하여 살아가면서 미래를 준비하였다. 한 달 전 한국에서 개봉되어 많은 화제를 불러일으킨 투모로우(원작명 'The Day After Tomorrow')는 미래에 재앙을 준비하지 못한 인간의 비극을 잘 이야기해주는 영화이다.

미래를 예견한다는 것은 혼동이론 (Chaos Theory)에서 우화적으로 나오는 북경에서 나비의 날개 짓과 같은 작은 미세한 변화가 뉴욕에서 예상치 못한 폭풍우의 원인이 될 수 있듯이 변화의 원인이 되는 변수가 너무 많기 때문에 변화의 예측이 대단히 어렵다는 측면이 있지만 또 한편으론 사물이 서로 유기적으로 연결되어 있다는 측면도 동시에 보여줌으로써 작은 변화 역시 소홀히 다룰 수 없는 교훈을 주고 있다. 눈에 보이는 가시적인 외적변화는 눈에 보이지 않는 내적 변화가 축적되면서 외부로 나타나기 때문에 변화가 막상 외부로 보였을 때는 '갑작스러운' 느낌을 준다. 그러나 변화는 봄에서 여름으로 계절이 바뀌듯이 지속적으로 진행되고 있다. 정치는 생물이라고 이야기 하는 사람들이 있듯이 사람들이 구성요소로 되어 있는 정치, 외교를 예견하기란 내일의 날씨를 예측하는 것 보다 한층 더 어려운 작업이다. 그러나 현재 한반도는 마치 혼동이론에서 이상한 끌개(strange attractor)에 의해 기존의 질서에서 새로운 질서로 변화하듯 중요한 분기점에 와 있음이 감지되고 있다. 이 글에서는 현재 한반도를 둘러싼 정치 외교적 기류를 북미관계와 한미관계로 중점적으로 분석하고 이를 바탕으로 예상되는 변화에 대해서 알아보도록 하겠다.

2. 일본수상 고이즈미의 방북

5월22일 고이즈미 일본수상은 사상 두 번째로 북한을 공식 방문하였다. 공식이라고 하나 고이즈미 수상이 가기 전 까지도 제2차 방북을 둘러싼 이견이 일본 내에서는 분분한 상황 이었다. 고이

즈미 수상은 마치 출장을 갔다 오듯 김정일 국방위원장을 만나고 당일 귀국하였다. 고이즈미 수상의 당일치기 방북에 대해서 일간에서는 적어도 북-일 관계에서는 눈앞의 작은 이익을 챙기려는 술수보다는, 역사적으로 평가받을 만한 일을 해내겠다는 큰 욕심을 향한 뜻심이 더 많이 작용하고 있는 것으로 보인다고 평가하고 있고(한겨레신문 6월16일 자) 방북 후 요미우리 등 일본 언론이 실시한 여론조사에도 고이즈미수상 방북 지지율이 60%를 넘었으며 다음 선거를 앞둔 고이즈미 수상의 정치적 행보에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 일본의 동북아 외교 특히 북한을 상대로 한 안보외교는 독자적으로 추진할 수 없는 것이 일본외교의 현주소이다. 이번 일본수상의 허를 찌르는 듯하다 기습적인 방북은 한반도를 둘러싼 국제관계의 틀에서 분석하여야 이해 될 수 있다.

일본은 패전이후 안보문제를 미국에 일임하고 있다. 특히 일본의 안보문제가 직접적으로 걸려있는 일본의 동북아시아 정책은 미국의 정책 속에서 이루어지고 진행될 수밖에 없는 실정이다. 일본 자신도 이러한 점을 부인하지 않고 오히려 강조하고 있으며 미국과의 동맹은 패전 후 일본의 변하지 않은 동북아 정책의 기초라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 소련몰락이후 일본 안보위협이 가장 큰 대상으로 취급되는 북한을 고이즈미의 국내(일본)정치적 이유에서 그것도 미래에 자신의 역사적 평가를 위해서 방북을 하였다는 것은 미일동맹관계를 정확히 파악하지 못한 분석이다. 그러면 왜 고이즈미는 일본 내에 여론이 형성되지도 않은 상태에서 북을 방문하여 김정일 국방위원장과 회담을 하였을까? 앞에서 언급 되었지만 일본은 독자적인 (independent) 동북아 정책을 세우는 대신 미국의 동북아 정책에 편승해 가는 것이 전략 아닌 전략이다. 일본의 동북아정책은 미국의 동북아정책 방정식(equation)에서 종속변수 (dependent variable)도 아닌 종속상수(dependent constant)적인 역할을 하고 있다. 이러한 점에서 지난번 고이즈미의 방북은 일본의 자위적인 결정에서 보다 미국의 동북아 정책 틀에서 계획되고 추진되었다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 그렇다면 좀 더 올바른 질문은 “미국이 왜 고이즈미 일본수상의 방북을 추진하였는가?”이다.

3. 미국의 21세기 동북아 정책

미국은 해외주둔 미군의 재배치 계획(Global Defense Posture Review, 이하 GPR)을 발표하면서 동북아시아 안보정책에 일대 변화를 보이고 있다. 미국은 한국전쟁 휴전 이후 한반도와 일본 열도에 미군을 배치해 놓고 있다. 특히 한반도에 이남에 배치되어 있는 미군은 주적인 북을 바로 코앞에 둔 상태에서 전쟁대비 또는 전쟁 역지력을 갖는 정예의 지상군 (미군 제2사단)을 인계철선 (tripwire) 형태로 한국전쟁이후 지금까지 주둔시키고 있다. 인계철선은 주한미군을 휴전선과 인접하고 북의 남침 시 인민군의 진로와 길목인 문산과 철원 부근에 집중 (약1만5천명으로 주한미군의 거의 절반 수준) 배치하므로써 한반도 유사시 미국이 자동적으로 개입되는 전략으로 미국의 개입이 확실하다고 여길 때에만 북한의 남침이 억지될 것이라는 미국과 남한의 믿음을 반영한다.

그러나 인계철선전략은 미국보다 남한 측에서 보다 강조되고 요구된 전략이다. 미국의 적지 않은 수의 전문가와 정치인은 한반도 유사시 인계철선 정책으로 미국이 한국전쟁에 볼모 (hostage)가 되는 것을 우려하고 있다. 미국은 기본적으로 제2의 한국전쟁에 개입되는 것을 원하지 않고 있다. 한편으론 미국의 북침 위협을 우려하는 견해도 있는데 미국이 이라크를 침공하였듯이 북한을 침공하기는 어려울 것이다. 여기에는 몇 가지 중요한 이유가 있다.

첫째 북한을 침공하였을 때 미국의 이해타산 (interest calculus)은 그리 높게 평가되지 않는다. 이라크침공은 이라크의 대량살상무기가 있어서도 아니고 사담 후세인이라는 독재자로부터 이라크 민중을 해방시키기 위해서도 아니고 석유와 아랍지역에서 미국의 입지와 역(力)관계에서 추진되었다는 것은 이제 누구라도 잘 아는 사실이다. 만약 미국이 북한을 침공한다면 과연 무엇을 얻을 수 있을까? 유전도 가지고 있지 못하고 다른 지하자원도 특출나게 풍부하지 못할 뿐 아니라 강대국의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있고 지형적으로도 서로 인접해 있는 이북 땅에서 미국이 얻을 수 있는 것은 별로 없다. 그러나 미국이 잃을 수 있는 것은 대단히 많다. 만약 제2의 한국전쟁이 발발하고 현재와 같이 인계철선 전략으로 대응한다면 미군은 전쟁 발발 6개월 안에 약 10만 명이상의 사상자가 발생하며 한반도 전체는 초토화 되어 수백만 명의 사상자가 나게 될 것이며 일본 열도도 큰 피해를 입을 것으로 예측되고 있다. 더욱이 핵무기 보유 여부가 확실치 않은 북한이 만약 소량의 핵무기를 갖고 있고 그것을 대포동과 같은 장거리 미사일에 탑재해서 쏘다면 알래스카와 하와이까지 전쟁의 피해가 미칠 것이다.

둘째 한반도에서 미국이 전쟁에 개입되거나 미국의 침공에 의해서 전쟁이 발발한다면 중국과의 전쟁으로 이어질 위험 부담을 안고 있다. 중국은 북한과의 동맹을 확실히 했으며 결코 한반도의 유사적 상황을 원하지 않고 있다. 또한 미국의 침공으로 북한이 미국 지배권 아래 놓여져서 미국과 군사적으로 대치되는 상황이 온다면 아직 대만문제를 해결하고 있지 못한 중국은 대만과 한반도 두 곳에서 미국과 대치하여야하는 상황이 오게 된다. 중국은 결코 이러한 사태가 오는 것은 원하지 않으며 북한을 적극적으로 도와 자신들이 직접 미국과 대립되는 상황을 막도록 할 것이다. 또한 중국으로서의 안보적인 이유를 떠나서 1978년 이후 개혁개방, 경제발전에 유리한 주변환경의 조성을 외교정책의 가장 중요한 목표로 설정하고 동북아시아에서 냉전시기의 대립질서를 완화시켜 안정적인 주변 환경을 조성하는데 심혈을 기울이고 있다. 이것을 미국이 무시하고 동북아에서 많은 비용과 희생이 수반될 수 있는 북한 침공을 감행한다는 것은 매우 어려울 것으로 판단된다.

한국전쟁이후 미국의 대북정책은 봉쇄(containment)로 일관되어 왔다. 여기서 봉쇄란 북한을 직접적으로 막는다는 의미보다는 소련과 중국으로 대표되는 공산권의 봉쇄로 해석하여야 할 것이다. 여기에는 미국의 오리엔탈리즘 (orientalism)적인 사고가 깔려있다. 미국은 북한을 독립적인 국가나 정권으로 보기 보다는 소련의 대리(proxy)로 보는 경향이 강했다. 이러한 경향은 소련이 몰락 후 소련의 위성국(satellite)이나 종속국(client)적인 북한 정권도 붕괴될 것이라는 가정 속에 대 북

한 정책을 'wait and see' 즉 붕괴될 것이라는 가정 속에 기다리는 모호한 정책으로 일관하였던 중요한 이유이다. 또한 북한은 미국 외교정책에서 변방으로 취급되어왔지 미국외교순위에서 한 번도 우선순위적인 관심을 받아보지 못했다. 이점은 한반도 위기의 직접적인 이해 당사자인 북한이나 남한에서의 대미관이나 정책과는 사뭇 다른 것이다. 브루스 커밍스가 지적했듯이 북한에서 대미 관계의 해결은 북한의 사활적 문제이지만 미국의 대 북한 정책은 미국의 전 세계적 지배 전략 중 하나일 뿐이다.

미국의 이러한 태도는 미국의 정치를 반영하고 있다. 미국의 정치는 철저하게 지역구 중심으로 추진된다. 이것은 미국의 법체계를 보아도 알 수 있다. 연방(federal)과 주(state)의 구분은 역사적으로 깊게 깔려있는 미국은 연방법과 주 지방법이 다르고 각 주마다 법이 틀리다. 한 예로 미국에서 변호사가 되려면 각 주(state)에서 주관하는 시험(Bar exam)을 보아야 한다. 만일 캘리포니아 주(state of California)에서 변호사 자격증을 딴 사람이 있다면 캘리포니아 주에서 변호사 자격증이 인정되는 것이고 타 지역 가령 워싱턴 주(state of Washington)에서는 변호사 역할을 할 수 없는 것이다. 워싱턴 주에서 변호사로 인정받고 싶다면 다시 워싱턴 주에서 주관하는 변호사 자격증 시험을 봐야 한다. 미국의 상·하원 의원들은 한반도에 커다란 관심이나 지식이 없다. 이들, 특히 각 주(state)의 지역구를 대변하는 하원의원(congressmen)은 한반도에 관심을 가질 이유가 그다지 많지 않다. 왜냐하면 지역구의 유권자들이 한반도에 관심을 가질만한 이해관계가 없기 때문이다. 이러한 배경 속에서 냉전이 지속되는 한반도에서 미국의 정책은 미국의 동북아시아에서 군사·안보적인 측면과 또한 이것과 공생적 관계에 놓여있는 군산복합체(military-industry complex)의 이해관계에 지대한 영향을 받고 있는 것으로 분석할 수 있다. 미국의 군수업체는 1997년과 1998년 사이만 약 3,400만 달러를 로비 자금으로 쓴 가장 활발하고 강력한 로비집단이다.

이러한 맥락에서 GPR은 군산복합체의 이해관계와 밀접하게 연결되어있다. MD (Missile Defense)로 대변되는 미국의 21세기 군사·안보정책은 과거 지상군 위주의 노동집약적인 개념에서 인공위성과 IT (Information Technology)를 기반으로 한 고도기술 및 자본집약적으로 바뀌고 있다. 이것을 집약적으로 대변하고 있는 것이 차세대 무기라는 것인데 이들의 특징은 자본집약적이고 막대한 투자가 들어간다는 것이다. 조지 W 부시가 "차세대 무기"라고 부른 '우주배치 레이저 통합 실험'(Space-Based Laser Integrated Flight Experiment : SBL IFX)의 한 부분은 '우주 레이저 준비 시험기'를 구축하는 것인데 이 무기는 점차적으로 탄도미사일방어를 위해 배치될 예정이며 위성 파괴 무기로도 활용될 우주 무기 체계의 축소판이기도 하다. 미 국방부는 우주레이저(SBL) 프로젝트 비용으로만 약 300억 달러가 들것으로 추정하고 있다.

미국의 21세기 군사·안보 전략은 변화하는 미국의 안보의식을 반영하고 있지만 미국의 군수업체들의 직접적인 이해관계와도 무관하지 않다. 군수업체 입장에서는 노동집약적인 지상군위주의 전략에서 고도의 기술과 자본집약적인 MD 체제로 가는 것이 훨씬 더 매력적이고 이득이라는 것은 의문의 여지가 없다. 미국의 MD 체제는 일부의 반대 여론이 있기는 하지만 민주당 대통령 후

보인 캐리도 조건부적인 찬성을 하고 있듯이 이미 뜻을 달고 항해를 시작한 배와 같은 것이다.

4. 북미관계 개선과 한국외교

GPR은 미국의 대한반도 정책의 급격한 변화를 예고하는 전주곡이다. GPR이 일부에서 우려하듯 미국이 북한을 침공하기 위한 조치도 아니며 미군이 만약 철수를 한다고 해도 우려하듯이 힘의 공백이 생겨 한반도가 혼동의 소용돌이에 휘말리지도 않을 것이다. GPR은 위에서 분석하였듯이 변화하는 미국의 안보의식과 군산복합체의 경제적인 이해관계 속에서 진행될 것이다. 이 말은 현재 균형상태(equilibrium)를 유지하고 있는 한반도의 정치 외교 방정식(equation)에 심각한 영향을 줄 것으로 예상된다. 한반도 방정식의 또 다른 중요한 변수인 북한은 현재까지 유지 되고 있는 현상유지(status quo)를 깨기 위해 많은 노력을 해 왔다. 북한으로써 초강대국인 미국과의 군사적 대치 상황은 북한의 자산(resource)을 다 소진할 정도의 어려운 일이었고 북한의 핵개발 의지는 바로 이러한 맥락에서 이해 될 수 있다.

미국과 북한과의 관계가 더욱 악화되어 북한이 핵개발을 계속하여 핵무기를 갖게 된다면 미국으로선 심각한 사태가 될 것이다. 북의 핵무기화는 동북아 전체의 핵 확산으로 이어져 NPT를 중심으로 한 미국의 군사 체계모니에 심각한 균열을 초래할 뿐 아니라 미국의 군산복합체에게도 심각한 타격을 가할 수 있는 일이기 때문이다. 미국은 이러한 사태를 결코 원하지 않는다. 또한 북한은 이러한 사태가 가지고 올 파장을 잘 파악하기 때문에 미국의 'wait and see'로 표방되는 모호한 대북 정책에 끌려가지 않을 것이다. 북한은 거듭 강조하고 있지만 6자 회담이 더 이상의 성과를 내지 못했을 경우 자신들의 핵 프로그램을 정상화시키겠다고 경고하고 있으며 이 핵 프로그램에는 핵무기 개발도 포함되어 있다. 미국의 정책은 일부 전문가라고 불리는 사람들이 걱정하듯이 한국에서 일어나는 '반미' 시위에 민감하게 반응하는 미국의 정치인들이 친한(親韓)에서 또는 반한(反韓)적인 성향으로 바뀌어서 결정되는 것이 아니다. 미국 정책 결정 배경에는 미국 내 지역간, 산업간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으며 궁극적으로는 미국의 이해관계가 그 중심이 되는 것이다. 미국은 한국이 새로운 군사정책인 MD 체제에 편입되는 것을 기정사실화 하고 있으며 한국도 동참하는 것을 불가피한 사실로 여기고 있는 것 같다.

이것은 군산복합체의 이해관계에 부합하는 것이며 이런 점들을 고려해볼 때에도 미국의 대북정책은 급변할 가능성이 많다.

고이즈미의 기습적인 방북은 미국의 대북정책의 변화를 예고하는 신호탄으로 볼 수 있다. 언론에는 잘 알려지지는 않았지만 고이즈미 일본 수상은 지난 5월22일 방북에서 미국의 정책변화 의중을 김정일 국방위원장에게 전달하였을 것이다. 또한 김정일 위원장으로부터 북한의 돌출된 행동(핵무기 개발 의지 표명 또는 장거리 미사일 발사 실험 등)이 미국의 새로운 대북정책이 발표되고 실현되기 전에 자제하겠다는 내용에 모종의 합의를 얻어 미국 측에 전달하였을 가능성이 높

다. 만약 어느 정도 현실성을 갖고 있는 추론이라면 북미관계는 미국의 대선 이전이나 대선 직후 급격히 변할 것이다. 북미 간에 평화조약이 체결되고 경제제재 해지 및 관계정상화까지 예상해 볼 수 있는 변화의 내용이다.

한편으로 이러한 변화는 한국의 입장에서 중요한 선택의 여지를 열어놓고 있다. 미국은 새로운 군사전략에 의거하여 해외주둔 미군기지의 유형을 전력투사근거지(Power Projection Hub, PPH), 주요작전기지(Main Operating Base, MOB), 전진작전거점(Forward Operating Site, FOS), 안보협력대상지역(Cooperative Security Location, CSL)으로 구분한다. 전력투사근거지는 미군이 대규모 병력과 군사장비를 유지하면서 영구적으로 주둔하는 해외중추기지이며, 주요작전기지는 전략적 지휘통제체계를 갖추고 대규모 병력이 장기적으로 주둔하는 해외군사전략거점이다. 전진작전거점은 소규모 군사시설을 남겨두고 신속기동여단이 순환하는 식으로 출병하는 곳이며, 안보협력대상 지역은 군사 장비를 관리하는 극소수 요원만 남겨두었으나 신속기동여단이 순환하는 식으로 출병하지는 않고 요구될 때만 파병하는 곳이다.

미국은 한국을 전진작전거점(FOS)으로 쓸 가능성이 많다. 한반도는 현재 현대사에서 가장 중요한 시점에 와 있다고 할 수 있다. 북미 관계정상화는 한반도의 통일을 여는 가장 중요한 관문 중 하나이다. 한국의 외교는 지금 심각한 기로에 서있다고 해도 과언이 아니다. 급변하고 있는 동북아 정세에서 구태의연하고 근시안적인 태도에서 벗어나 한국은 통일과 통일이후까지 내다보는 입장에서 고도의 외교를 펼쳐야 할 시기이다. 그러나 이번 김선일씨 납치 살해 사건에서 알 수 있듯이 한국의 외교는 초등학교 수준도 되지 못하다. 정부는 장기적이고도 대국적인 입장과 시각에서 통일, 외교 정책을 세우고 이를 수행할 외교팀을 새로 정비하여야 한다. 현재 한국정부와 여당에서는 한국군의 이라크 파병 여부가 한미동맹에 심각한 영향을 줄 것이란 논리를 펴고 있는데 이는 한국의 '짜 사랑 적 오해'라고 볼 수 있다. 앞에서 분석하였듯이 미국의 대북정책은 이라크와는 상관없이 군사적 충돌을 피하고 휴전에서 정전체제로 갈 가능성이 높다. 한국정부가 우려하듯 한국군을 이라크에 보내지 않으면 미국이 한국을 버리고 또 보내면 계속 한반도에 주둔하면서 한국을 지켜주는 유아(幼兒)적인 발상은 쓸쓸한 웃음마저 짓게 한다. 철저히 자신들의 이해관계 속에서 추진되는 미국의 GPR과 북미관계개선은 한국으로서도 한국을 자신들의 이해관계에 중심을 놓고 외교를 펼쳐야 할 기회를 제공해 주는 것이며 이라크 파병 철폐는 한국이 자신들의 이해관계를 중심에 놓고 펼치는 외교에 서문이 되어야 할 것이다.

<2004년 07월 09일 미래전략연구원>