

Hot Issue & Cool Vision

2004/06/15

미국 GPR이 한국정치에 미치는 영향

김선혁 (미래연 남북국제연구위원)

차례

1. 서론
2. 주한미군 감축의 因果 그리고 그 대처방안
3. 주한미군 감축 문제와 한국 민주주의
4. 결론

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

미국 GPR이 한국정치에 미치는 영향

김선혁 (미래연 남북국제연구위원)

1. 서론

하루가 멀다 하고 새로운 것들이 붓물처럼 쏟아져 나오는 요즘은 전혀 신기한 일이 못 되지만 극장에 가면 때로 입구에서 약간은 조잡하게 생긴 플라스틱 안경을 받아 드는 경우가 있다. 그 안경을 쓰고 보면 영화 속의 모든 것들은 마치 금세라도 화면 밖으로 튀어나올 듯이 실감나는 입체물들로 변한다. 2차원이 3차원으로, 평면이 입체로 변하는 자못 경이로운(?) 순간이다. “입체안경”을 벗으면 어떻게 되나 하는 호기심에 裸眼으로 볼라치면 화면의 像은 여러 겹으로 겹쳐 제대로 보이지 않는다.

미국이 오는 2005년 12월말까지 이라크 차출 병력을 포함해 주한미군 12,500명을 감축하겠다고 공식 통보했다. 그와 같은 미국의 결정이 국내에 알려진 이래 다양한 정치·사회세력들 간에 그와 같은 미국의 정책결정의 원인, 결과, 합의, 그리고 그에 대한 대응방안 등에 관한 논의와 공방이 분분하다. 주한미군 2사단의 漢水 이남 재배치 및 용산기지 이전, 한국군의 이라크 파병, 주한미군 일부 이라크 차출, 그리고 마침내는 주한미군의 감축으로까지 이어진 일련의 상황 전개가 한국의 국내정치에 어떠한 영향을 미치는가를 고찰해 보는 글을 쓰면서 입체영화를 상영하는 극장 문 앞에서 관객들에게 나누어 주는 “플라스틱 안경”을 떠올렸다면 엉뚱하게 들릴지도 모르겠다.

하지만 필자는 주한미군 재배치 및 감축이라는 이슈가 한국 정치의 현재까지의 흐름과 다가올 변화를 예의주시하고 있는 전문가들 그리고 일반 관찰자들에게 다양한 한국 정치세력들을 입체적으로 식별할 수 있는 유용한 “입체안경”을 제공해 준다고 판단한다. 주한미군 재배치 및 감축 문제는 한국 정치의 관찰자들에게 유용한 식별도구를 공급해 준다는 인식론적(epistemological) 가치 뿐만 아니라, 한국 정치의 실제 행위자들에게 중대한 외교안보 현안에 대해 심사숙고하고 자신의 본질적 정체성에 입각해 체계적이고 일관된 분석과 대안을 형성·발전시킬 수 있는 계기를 제공해 준다는 존재론적(ontological) 가치도 내포하고 있다. 이런 점에서 금번 “危機”는 “危險”보다 “機會”의 성격을 훨씬 크게 가진다. 이는 과거 1997-98년 경제위기 발발 그리고 IMF체제 도래라는 초유의 사태가 우리 사회에 “漢江의 기적”에 대한 근본적인 재성찰·재평가를 강요했던 상황과 그 본질에서 크게 다르지 않다. 요컨대 주한미군 감축이라는 중차대한 외교안보 현안을 둘러싼 한국내 여러 정치·사회세력 간 논쟁과 그러한 논쟁과정을 통한 국민적 합의의 도출을 통해 한국의 민주주의는 더욱 성숙되고 심화·공고화될 수 있을 것이다.

2. 주한미군 감축의 因果 그리고 그 대처방안

우선 다양한 국내 정치·사회 세력들은 주한미군의 재배치 및 감축의 원인에 대해 서로 다른 해석을 제시한다. 한편에서는 주한미군 감축의 주원인이 미국의 세계 군사전략 변화라고 주장한다. 과거 미국의 국방계획이 “상대의 위협”에 초점을 맞추었던 것에 반해 이제는 “자신의 능력”에 초점을 맞추고 있으며 세계적 상황과 자국의 이익이 변화함에 따라 신속기동군 중심으로 해외주둔 미군을 운용하려는 것이 GPR의 핵심내용이며 주한미군의 재배치와 감축은 이러한 GPR의 일환이라는 주장이다. 이와 같은 미국의 새 전략은 미사일방어망(MD)의 개발·배치와 핵확산방지구상(PSI)의 수립·시행 등으로 보완·지지된다. 열린우리당과 NSC는 주한미군 감축이 한국 뿐 아니라 독일 등 모든 해외주둔 미군을 대상으로 하는 전세계적인 해외주둔 미군재배치계획의 일환이며 한국의 의도와는 무관한 것이라고 주장하고 있다 (열린우리당 임종석 대변인, 2004. 6. 8; NSC 사무국, 2004. 6. 8). 또한 주미한국대사도 미국의 결정이 감정이나 일차적 반응에 기초한 것이 아니라 불박이 병력보다 유사시 유입병력이 중요하게 된 전략 상황의 변화에 따른 이성적 정책 변화라고 논평하고 있다. 민주노동당과 많은 시민단체들도 주한미군 감축의 근본적인 원인이 미국의 세계전략 변화라는 데 의견을 같이 한다.

한편 한나라당은 주한미군 재배치와 감축의 “진짜 이유”가 현 노무현 정부의 어설피고 아마추어적인 한미동맹 관리 탓이며, 따라서 주한미군 감축이라는 사태는 한미관계 누수현상의 절정판이라고 주장하고 있다 (한나라당 한선교 대변인, 2004. 5. 29). 다시말해 정부의 불확실하고 애매한 처신, 외교 부족과 전략 不備, 한미간 외교채널 부재, “자주국방론”이라는 공허한 구호와 그로 인한 불필요한 미국 자극 (한나라당 한선교 대변인, 2004. 5. 21) 등이 중국에는 한미동맹에 대한 미국의 시각·태도 변화를 가져왔고 급기야 주한미군 감축이라는 재앙을 초래하고 말았다는 것이다. 한마디로 주한미군 감축 결정에는 최근들어 급격히 악화된 한미관계가 일조를 했다는 해석이다.

둘째, 주한미군 재배치 및 감축의 결과와 여파에 대해서도 국내의 다양한 정치·사회 세력들은 상이한 의견을 제시하고 있다. 한편에는 주한미군 감축이 한반도 안보상황의 악화로 연결되지 않을 것이라는 비교적 낙관적인 견해가 있다. 열린우리당은 국제적 신용평가기관인 무디스가 한국에 대한 신용등급을 상향조정하면서 제시한 의견을 그대로 인용하면서 “주한미군 감축은 한국-미국 군사력의 심각한 약화나 한미동맹의 약화를 의미하지 않는다”고 주장한다 (열린우리당 김현미 대변인, 2004. 6. 11). 참여연대를 포함한 많은 시민사회 단체들은 주한미군이 감축된다고 해도 남한의 군사력만으로 대북 전쟁억지력은 충분하며 북한은 남침을 감행할 능력도 의지도 없다고 강조하고 있다 (참여연대 평화군축센터, 2004. 5. 24). NSC 또한 주한미군 감축이 미군의 전반적인 신속화, 경량화, 유연화와 연결되면서 동북아 지역의 한미합동 군사력의 질적 강화, 그리고 유사시 대응능력의 증진으로 귀결되어 대북 억지력이 증가할 것이라고 예측한다 (NSC 사무국, 2004. 6. 8). 더구나 민주노동당은 주한미군의 감축, 나아가 완전한 철군이 한반도의 평화를 앞당길 것이라고 논평하고 있다 (민노당 김배곤 부대변인, 2004. 6. 8).

그러나 한나라당과 보수언론은 주한미군 감축으로 인한 안보공백을 심각하게 우려하고 있다. 우선 비록 과거에 비해 많이 약화되었다고는 하지만 대부분 비무장지대 쪽으로 전진배치 되어 있는 북한의 주 군사력과 핵개발을 비롯해 대량살상무기까지 고려한다면 북의 안보 위협은 여전히 가공할 만하다는 것이다. 지금까지 실제로 인계철선(tripwire)의 역할을 해왔던 미군이 후방으로 재배치되고 궁극적으로 감축된다면 남침이 현실화될 경우 수도권의 궤멸과 치명적인 피해는 불을 보듯 분명하다는 지적

이다. 이와 같은 한반도의 안보공백에 대한 불안감은 미일동맹에 비해 현저히 왜소해졌다는 한미동맹의 위상, 그리고 그로 말미암은 소외감과 상대적인 박탈감과 결합되어 증폭되고 있다. 나아가 미군 감축으로 인한 여러가지 경제적인 악영향 또한 자주 지적되고 있는데 우선 안보공백을 메우기 위해 군비증강 등 추가적 재정 부담이 엄청날 것이고 아울러 전반적인 안보상황 불안으로 인해 초래될 외국투자감소가 미칠 경제 악영향도 심각하리라는 것이다.

이와 같이 주한미군 재배치와 감축의 원인과 결과에 대한 분석이 상이하да보니 그에 대한 대처방안이 다른 것은 당연한 일이다. 한나라당은 한반도의 안전 보장을 위해서는 사실 기존의 한미동맹을 공고화하여 아예 감축 얘기가 나오지 않도록 미연에 방지하는 것이 훨씬 더 효율적이고 경제적이었을 텐데 공연히 세계 어느 나라도 제대로 실천하지 못하고 있는 “자주국방”만을 외치다가 재정부담만 가중시키고 국민들이 천문학적 비용을 부담하게 되었다고 정부를 비난하면서도, 이왕 미군 감축이 결정된 바에는 신무기 도입, 군장비 첨단화, 한미연합방위능력의 강화 등을 통해 속히 戰力을 강화하고 국방태세를 확립해야 한다는 입장이다. 흥미로운 것은 현정부와 열린우리당의 대처방안도 많이 다르지 않다는 사실이다. 무엇보다도 국방부는 6월 11일 주한미군 감축에 따른 “안보공백”을 메우기 위해 올해보다 13.4% 늘어난 국방예산안을 기획예산처에 제출하였다. 전력강화 비용인 전력투자비는 올해보다 16% 증액되었고 전력투자비는 주로 서부지역의 전력을 강화하고 대북 정보전력을 확보하는 방향으로 배분하였다고 한다. 다시말해 한나라당이나 집권 열린우리당이나 마찬가지로 미군의 재배치와 감축으로 초래될 안보공백과 국민불안을 국방비 증액과 “자주국방화” 등을 통해 해결하자는 입장이다.

다른 한편 민노당과 같은 진보정당이나 참여연대를 포함한 시민단체 등은 주한미군감축이 군비확장으로 연결되어서는 결코 안된다는 입장이며, 오히려 이번 사태를 계기로 군축협상이 본격화되어야 한다는 주장을 하고 있다. 주한미군이 빠진 부분을 메꾸기 위한 “자주국방”은 그야말로 돈먹는 하마로서 예산만 잠식하게 될 것이고 한국의 군비증강은 주변국들을 자극해 역내 군비경쟁으로 비화되어 안보불안을 훨씬 더 증가시킬 수 있다는 분석이다. 같은 맥락에서 지역동맹으로 재편될 한미동맹 혹은 한미일동맹에 한국이 더 크게 의존함으로써 궁극적으로 미국의 세계패권전략에 더 깊이 참여·공헌하게 되는 것에 대해 깊은 우려를 표명하고 있다. 미국산 무기도입과 “전력증강”만을 통해 안보문제를 해결하려는 “협력적 자주국방”보다는 오히려 “군축”을 키워드로 한 독립적 평화안보전략의 수립이 시급하다는 주장이다. 결론적으로 민주노동당과 참여연대 등 시민단체들은 미군의 감축을 계기로 그동안 “미국보다 미국을 더 생각하는” 냉전적이고 대미추종적인 이들에 의해 주도되어 온 “한미동맹에 모든 것을 거는 냉전적 안보관”에서 벗어나 남북관계의 개선, 남북화해협력의 법적·제도적 장치 구축, 그리고 평화군축을 대안으로 추구할 것을 내세우고 있다 (참여연대 평화군축센터, 2004. 5. 24). 이런 차원에서 열린우리당과 정부 (NSC 사무국, 2004. 6. 4) 모두 제2차 남북장성급 군사회담의 성과를 환영하면서 군사부문의 남북대화와 협의가 한반도 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 기반을 마련했다고 평가하고 있다.

3. 주한미군 감축 문제와 한국 민주주의

미래전략연구원에서는 연초부터 한국 정치세력들의 정체성(identity) 문제에 주목해 왔다. 특별히 4·

15 국회의원선거를 앞두고 한국의 정치세력들이 각각의 정체성을 확립·발전시키고 명확한 정체성에 기초해서 정책 대안을 개발해야 한다는 점을 여러 차례 강조해 왔다. 실제로 지난번 총선 직전에 기획된 <이슈와 비전>에서는 “보수”, “개혁”, “진보”의 삼분법에 입각하여 한국 정치세력들의 지향하는 바를 개념적·이론적·실천적으로 정리하려는 시도를 행한 바 있다.

주한미군 감축 논쟁을 둘러싼 보수, 개혁, 진보세력의 입장은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. “보수” 세력이라고 할 수 있는 한나라당의 경우 주한미군 감축의 원인을 한미동맹 관리의 미숙으로, 그 결과를 안보공백과 경제위기로, 그리고 대처방법을 대미외교의 보다 적극적인 개선과 한미동맹 강화로 보고 있다. “진보”세력이라고 할 수 있는 민주노동당의 경우 그 원인을 미국의 전략목표 변화로, 그 우려되는 결과를 한미일동맹의 지역동맹화와 군비경쟁으로, 그리고 대처방법을 그러한 지역동맹화로부터의 탈피와 대북관계 개선 및 군축으로 보고 있다. 이와 같은 “진보” 정치세력의 주장은 참여연대를 비롯한 많은 시민사회 단체들의 공감과 지지를 받고 있다. 마지막으로 “개혁”세력이라고 할 수 있는 열린우리당과 노무현 정부의 경우 그 원인과 결과의 해석에서는 진보 세력과 맥을 같이하지만 대처방법에 있어서는 본질적으로 안보공백을 메우려는 “보수”세력의 해결법을 공유하고 있다. 말그대로 “개혁”은 “보수”와 “진보” 사이에서 “중도”의 입장을 취하고 있는 것처럼 보인다.

미국의 GPR과 그에 의거한 주한미군 감축 논의가 한국정치에 미친 가장 중요한 영향은 “보수”, “개혁”, “진보”라는 한국의 각 정치세력이 국가의 명운을 결정짓는 시급한 외교안보 현안에 대해 어떠한 입장을 견지하고 있는가를 확인할 수 있게 해 주었다는 점이다. 다양한 정치세력이 각각의 외교안보관을 표명하고 심각한 토론을 통해 그를 結晶化(crystallization)할 수 있는 계기를 가지게 되었다는 것이다. 이는 장기적으로 각 정책이슈에 대해 뚜렷한 입장을 견지하는 정체성 있는 정당들의 발전을 촉진함으로써 전문가들 사이에서 한국 민주주의의 고질적인 문제로 지적되어 온 정치사회의 無定形性(amorphousness) 내지 저제도화(underinstitutionalization)를 극복할 수 있는 단초를 제공하게 될 것이다. 제도화되고 사회의 다양한 이해관계를 효과적으로 대변하는 정치사회가 탄생·발전된다면 그러한 정치사회는 한국에서 전통적으로 활발했던 시민사회와 경쟁적으로 다양한 정책대안을 제시하여 진정한 의미의 민주주의적 거버넌스 체제를 구축·심화시킬 수 있을 것이다. 이런 점에 비추어 볼 때 주한미군 재배치와 감축이라는 외부적 도전은 한국의 민주주의를 더욱 성숙하고 알차게 만들 수 있는 계기를 조성해 주고 있다.

나아가 주한미군 감축 논쟁은 일반 국민들 사이에도 한미동맹의 성격변화와 미래상을 포함한 다양한 안보 현안에 관한 주의를 환기시키고 심각한 논의를 촉발시키는 계기를 제공해 주었다. 주한미군 감축 결정으로 인해 우리 국민은 과거 일부 외교안보 엘리트들만 고민해 왔던 많은 문제들을 심각하게 생각하지 않을 수 없게 되었다. 무엇보다도 우리에게 미국은 무엇인가? 또 북한은 무엇인가? 중국은? 일본은? 러시아는? 한미동맹의 강화와 동북아 주변국과의 협력은 병립가능한가? 진정한 의미의 자주국방이란 무엇인가 등 많은 외교안보 문제들에 관해 시민사회와 일반 국민들 사이에서 논의와 논쟁이 활발하게 전개되고 있다.

과거에도 주요 외교안보 정책현안에 관해 국민적 차원의 논의와 운동이 없었던 것은 아니었다. 60년대 한일국교 정상화와 베트남 파병, 80년대 광주민주화운동에 미국 개입 여부를 둘러싼 논쟁 등 해방 이후 한국 정치사를 통해 외교안보 현안이 국내 정치의 중심에 서있던 적이 있었다. 그러나 당시 논

쟁의 구조는 집권 엘리트에 의한 일방적인 밀실 결정과 그에 대한 시민사회의 거센 저항이라는 단일한 형태를 띠었다. 민주화 이후 여러 정권을 거치면서 주요 외교안보현안이 더 이상 정부 독단으로 혹은 정부 주도로 숙의·결정되지 않고 다양한 정치·사회 세력들의 의견을 수렴하는 방향으로 민주주의가 진전되고 있다. 민주화 이후 모든 정책결정과정에서 민주적 거버넌스 체제를 수립하려는 시도가 이루어져왔고 외교·안보·국방 정책의 경우도 이제 더 이상 예외가 될 수 없는 것이다. 가깝게는 김대중 정부 시기에 대북포용 햇볕정책을 둘러싸고 전개되었던 보수 대 진보의 논쟁이 좋은 예라고 할 수 있다. 다만 국민의 정부 시기에 贊햇볕이나 反햇볕이라는 이분법적이고 다소 초보적인 형태로 논쟁이 전개되어 온 것과 비교해 이제 참여정부 하의 외교안보정책 논쟁의 경우 정치세력의 다원화와 맞물리면서 더욱 다양한 형태로 심도있는 논의가 전개되고 있다고 평가할 수 있다.

권위주의 시대의 “國民總和” 개념에 익숙한 이들에게는 외교안보와 같은 국가의 중요한 문제들을 둘러싼 논쟁과 토론, 그리고 의사표명이 목불인견의 “혼란”과 “국론분열”로 비칠지도 모른다. 하지만 민주주의의 근본 원리는 다름(different)과 틀림(wrong)을 혼동하지 않는 것이며, 민주주의 체제는 相異性을 포용·인정하면서 대화와 타협을 통해 공유점을 넓혀 가려는 相異 민주주의자들(difference democrats)이 다수 존재하고 세력을 얻어갈 때 공고화·심화될 수 있다. 자신과 다른 사람들이 존재하고 자신과 다른 의견을 가진 정치세력이 활동하는 것은 국론분열의 증거나 타도의 대상이 아니라 오히려 환영하고 자랑스러워 해야 할 민주주의 발전의 표상이다. 지금까지 미국 민주주의적인 담론으로 “진보”에 의해 무시되고 “民도가 낮은” 한국에서는 적실성이 없는 것으로 “보수”에 의해 비현실적인 것으로 白眼視되던 多元主義(pluralism)는 우리가 한국의 민주주의를 더욱 심화시키고 민주적 거버넌스 체제를 더욱 정교화하기 위해 지향해야 할 귀중한 가치이다.

4. 결론

주한미군 감축 이슈라는 “입체영화 안경”을 쓰고 새삼스러이 바라본 한국 정치세력들 중에 제일 뿌연게 보이고 像이 겹쳐서 보이는 부분이 집권 “개혁” 세력이라는 점은 유감스러운 일이다. 이미 지적하였듯이 “개혁”세력은 주한미군 감축의 원인과 결과에 있어서는 “진보”와 맥을 같이하면서도 그 대처방안에 있어서는 오히려 “보수”와 같은 목소리를 내고 있다. “개혁”세력의 목표가 사태의 엄밀한 인과분석과 그에 기초한 일관된 정책의 제시가 아니고 “진보”와 “보수” 사이에서 어정쩡하게 타협적인 “중도”적 위치를 차지하고 지켜내는 것, 그리하여 “국론분열”을 막는 것이라고 응수한다면 민주주의자(democrat)의 한 사람으로서苦笑를 금할 수 없다.

“자주”와 “동맹”이 서로 반대되는 개념이 아니고 “상호보완적”이라는 말은 언제부터인가 현정부의 절대적인 만트라가 되어 버렸다. 얼마전 현충일 추념사에서 노대통령은 자주와 동맹이 배타적이지 않고 상호보완적이라면서 이분법을 극복하자고 역설했다. 그리고 이러한 철학은 “협력적 자주국방”을 통해 공식적으로 구현되고 있다. 그렇지만 아무도 자주와 동맹이 어째서 상충되는 개념이 아닌지, 어째서 상호보완적이라는 것인지 명확히 설명해 주지 못하고 있다. 참여정부는 주한미군 감축으로 인한 “안보공백”이 존재하지 않는다고, 절대 안심하라고 하면서도 다른 한편으로 “안보공백”을 메우기 위해 국방비 증액과 高價의 신무기 도입을 계획하고 있다. “자주국방”을 기치로 내세우면서도 지역동맹으로

급속히 진화하고 있는 한미동맹과 한미일동맹에 더욱 의존해야 하는 현실을 정당화하고 있다. 더구나 냉전적 군비확장 개념에 기초를 둔 “자주국방화”가 어떻게 남북간 화해, 그리고 한반도 평화체제의 수립과 상충하지 않는다는 것인지 설명해 주지 않는다. 물론 한 나라의 외교안보정책의 수립과 실행에 있어 어느 정도의 비밀성(secretcy)과 전략적 모호성(strategic ambiguity)이 가지는 利點을 쓸 데 없이 재론하자는 것은 아니다. 그러나 민주주의하 국민과 시민사회는 정부의 외교안보정책이 지향하는 대체적인 방향과 비전을 분명히 알 필요가 있으며 그것들이 정당할 경우 적극적으로 지지할 의무가, 그리고 정당하지 못할 경우 국가의 장래를 위해 모든 것을 걸고 저항할 권리가 있다.

궁극적으로 대한민국의 개혁세력과 참여정부가 지향하는 한반도의 미래상은 무엇인가? 그러한 미래상으로 이르는 여정에서 미국은, 북한은, 그리고 다른 주변국들은 어떤 역할을 수행할 수 있고 해야만 하는가? 그리고 그 여정에서 우리가 할 일은 무엇인가? 원론으로 돌아가 대한민국 외교안보정책이 추구하는 국가이익은 과연 무엇인가? 현재 외교안보정책은 그러한 국익을 추구하는데 적합하고 합리적인 수단과 통로를 파악·활용하고 있는가? 국민은 자주와 동맹이 상호보완적이라는 종교적인 만트라 의 반복보다는 그러한 만트라의 구체적이고 실질적인 내용이 무엇인지에 관한 논리적인 설명과 체계적인 설득을 “타는 목마름으로” 기다리고 있다. “입체영화 안경”을 쓰고 바라본 집권 개혁 세력의 외교안보정책이 그다지 명확하지 않음을 아쉬워하며 극장문을 나서는 우리의 눈을 부시게 하는 작열하는 태양을 보면서 이 여름이 이래저래 꽤 “목마른” 계절이 될 것 같다는 불안한 마음이 드는 것은 단지 일찍 찾아온 폭염 때문만은 아닐 것이다.

<2004년 06월 15일 미래전략연구원>