

Hot Issue & Cool Vision

2004/06/15

주한미군 감축과 남북관계

김연철 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

차례

1. 인식의 문제: 남북관계가 있다.
2. 주한미군과 남북관계
3. 대북억지력과 남북 군사신뢰구축
4. 대응: 포괄안보의 정립계기로

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

주한미군 감축과 남북관계

김연철 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

1. 인식의 문제: 남북관계가 있다.

주한미군 감축 결정을 둘러싼 논의에 문제가 있다. 왜 남북관계를 고려하지 않은가? 주한미군 감축이 가져올 한반도 군사전력의 전환에서 가장 중요한 것은 이른바 '대북 억지력'의 구조와 능력이다. 2004년의 한반도는 1950년의 한반도와 다르다. 한국 전쟁 이후 이루어진 냉전 시대의 주한미군 감축 상황과도 물론 다르다. 이 결정적 차이는 남북관계의 수준에 달려있다. 남북한의 경제력 격차에 따른 군사력 구조의 변화는 말할 것도 없고, 상호신뢰의 수준이나 긴장완화의 구조가 달라졌다. 그런데도 많은 논의들은 냉전시대의 한반도 군사대결상황을 전제하여, 현재의 상황을 말하고 있다.

한미 관계, 남북관계, 그리고 동북아 구도에도 중요한 변화의 계기가 되고 있는 이 문제를 이제는 달라진 환경에서 새롭게 보아야 한다. 주한미군의 감축은 이미 예상된 일이다. 탈냉전 이후 미국은 다양한 지역적 분쟁에 개입할 수 있는 전략적 유연성을 국방전략 전환의 우선적인 과제로 검토해 왔다. 해외주둔 미군을 신속 기동군으로 재편하겠다는 구상은 럼스펠트 독트린으로 구체화되었지만, 탈냉전 이후 미국이 직면하고 있는 세계적인 안보환경의 변화에서 불가피한 선택이다. 아프간과 이라크 상황의 차질로 미국이 겪고 있는 병력운영의 문제도 단기적 이유가 될 것이다.

따라서 구체적인 시기와 규모 정도는 협상의 대상이 될 수 있겠지만, 미국 군사전략의 구조변화를 수용할 수밖에 없는 상황이다. 그런 점에서 주한미군 감축원인을 한미 관계의 악화에서 찾는 다분히 의도적인 해석들은 현실적으로 맞지 않을뿐더러, 바람직하지 않다. 국가의 현실과 미래를 스스로 생각할 수 없는 사람들이 쏟아 붓는 현실 왜곡은 한국의 여론으로 미국언론에 소개되면서, 양국관계에서 인식의 격차를 더욱 넓힌다. 부시 행정부의 일부 인사들이 생각하는 한국의 시대적 변화에 대한 감정적 왜곡은 한국 지식계 및 언론 상황의 거울 효과에서 비롯되는 경우들이 적지 않다. 그래서 한미 관계에서 절반의 문제는 우리 내부에 있다.

상황을 왜곡하는 자칭 '보수적 시각들'¹⁾은 남북관계를 주목하지 않는다. 남북관계가 왜 중요한가? 한반도 정세구조에서 가장 중요한 것은 남북한과 미국의 삼각관계이다. 한미 관계, 북미 관계, 그리고 남북관계로 이루어진 세 개의 축은 상호 영향을 미친다. 물론 남북관계는 북미 관계와 그리고 그것으로부터 파생되는 한미 관계로부터 영향을 받는다. 북미 관계의 진전은 탈냉전 이후 한미 관계의 새로운

1) 필자는 한미 간 쟁점 현안들의 협상이 진행되는 과정에서 협상상대자의 일방적 주장을 통해 자기 정부의 협상력을 약화시키는 일부 언론을, 또는 부시행정부의 정부 관계자조차도 동의하기 어려운 일부 '안보 전문가'들의 악담에 가까운 대한민국 정부에 대한 저주를 과연 '보수'라고 부를 수 없다고 생각한다. 국익에 전적으로 반하는 그런 '보수'는 개념적으로 성립되기 어렵다.

발전 계기가 될 것이며, 당연히 남북관계의 발전 범위를 확장시킬 수 있다. 탈냉전이후 한반도에서 남북한과 미국의 선 순환적 삼각관계는 이른바 ‘페리 프로세스’를 통해서 나타난 바 있다. 그러나 그 시기는 너무 짧았다. 부시 행정부 들어와서는 대단히 우려할만한 ‘악순환 과정’이 반복되고 있다. 북미관계의 교착은 한미 관계의 발전을 가로 막는다. ‘북한 문제’를 다루는 방법론에서 한미 양국은 ‘선택할 수 있는 옵션’에서 차이가 난다. 미국은 ‘군사적 옵션’을 포함할 수 있지만, 한국은 그렇게 할 수 없다. 한국의 입장에서 ‘평화’는 외교안보 전략의 목표이지만, 동시에 선택의 여지가 없는 현실적인 방법론이기 때문이다.

당연히 주한미군 감축 논의에서도 남북관계측의 현실 상황이 중요하게 다루어져야 한다. 남북한과 미국의 삼각관계에서 남북관계측은 절대적 자율성을 누릴 수는 없지만, 북미관계와 그리고 그와 관련된 한미관계의 방향에 영향을 미친다. 현재의 남북관계 발전 수준은 주한미군 감축에도 불구하고, 평화상태를 유지하는데, 이상이 없을 만큼 안정적이다. 해외주둔 미군의 전략적 구조변화를 추진해야 하는 미국의 입장에서도 다행스러운 일이다. 장기적으로 남북관계의 수준은 새로운 한미 군사동맹의 수준을 결정하는 데에서도 중요한 고려요소중의 하나가 될 것이다.

2. 주한미군과 남북관계

전환기적 상황에서 우리에게 진정 필요한 것은 열린 사고다. 주한미군 감축에도 불구하고, 안보 불안을 최소화할 수 있는 핵심적인 이유는 달라진 남북관계에 있다. 한반도 냉전의 역사에서도 주한미군 감축은 남북관계 개선의 계기로 작용한 바 있다. 냉전시기 한국의 입장에서 ‘대북억지력’의 구조변화에 대처하기 위해서는 ‘군사력 증강’만큼이나, ‘군사적 긴장완화’가 필요했다.

한국전쟁이후 냉전 시대의 한반도에서 주한미군 감축은 크게 세 번의 시기가 있었다. 1969년에서 1971년 사이 이른바 ‘닉슨 독트린’에 따라 미 7사단이 철수했다. 이러한 상황은 남북한이 7.4 남북 공동성명을 채택하는 가장 중요한 국제환경의 변화로 작용했다. 1977년에서 78년까지 약 3600여명의 주한미군이 감축된 카터 행정부에서는 남북관계보다 ‘민주주의와 인권’을 둘러싼 한미간의 갈등축이 중요한 배경으로 작용했다. 그리고 탈냉전이후 미국의 구조적인 동아시아 전략 변화가 본격화되는 1980년대 후반에서 1990년대 초반사이의 주한미군 감축논의는 남북기본합의서 국면이라는 ‘1차 남북관계 황금기’의 중요한 국제적 배경이 되었다.

이렇듯 7.4 남북공동성명과 남북기본합의서라는 역사적인 남북관계의 전환에는 주한미군 감축이라는 계기가 작용하였다. 남북한의 대화를 통해 군사적 긴장을 완화하고, 이를 통해 주한미군 감축의 안보 공백을 보완하고자 한 것이다. 남북 정상회담 4년이 흐른 현재의 남북관계는 냉전시기와 비교할 수 없을 정도로 발전했다.

우선적으로 남북한 신뢰의 수준이 높아졌다. 남북한은 정상회담이후 14번의 장관급 회담을 했고, 9차례의 경제협력 추진위원회를 가졌다. 최근 들어와서 장관급 회담과 남북 경추위는 분기별로 정례적으로 개최되고 있다. 2003년 한해만 하더라도 각종 실무회담을 포함하여 총 38회의 남북회담이 있었다.

365일중 남북회담이 열린 일수는 연 106일에 이른다. 회담의 빈도수도 중요하지만 만남 그 자체가 중요하다. 접촉은 상호이해의 폭을 넓힌다. 물론 남북 회담이 언제나 성과 있게 끝나는 것은 아니다. 대립과 결렬도 있었다. 앞으로도 마찬가지다. 보다 어려운 협상들이 줄줄이 우리를 기다리고 있다. 제도화 수준도 여전히 미흡하다. 하지만 중요한 것은 그동안의 접촉을 통해 서로의 생각을 읽을 수 있게 되었다는 점이다. 차이에도 불구하고, 상호이해 능력은 공존을 가능케 한다. 제도화 역시 앞으로는 보다 빠른 속도로 이루어질 것으로 보인다. 남북한은 1989년 남북고위급 회담 개최 이후, 너무 많은 합의서를 갖고 있기 때문이다. 대부분의 분야에서 쟁점은 부각되어 있고, 큰 틀의 합의도 준비되어 있다. 말의 합의가 있기에 합의의 실행도 그만큼 쉽다.

둘째, 남북관계에서 가장 큰 변화 영역이 경제협력이고, 그것은 다른 분야에 연관효과를 미치고 있다. 2만 8천평 규모의 개성공단 시범사업 공사가 이미 시작되었고, 올해 내로 입주 기업들의 상품 생산이 가능할 것이다. 경의선과 동해선의 임시도로는 이미 중요한 교류의 통로로 이용되고 있고, 조만간 철도는 연결될 것이다. 특히 개성공단은 이 지역이 서울에서 약 자동차로 1시간 정도 떨어진 근접지역이고, 중부 전선의 군사력 밀집지역이라는 점에서 군사적 긴장완화에 미치는 효과가 크다. 북한이 최근 군사대화에 나서게 된 배경에는 바로 이 같은 경제협력 성과가 작용하고 있다.

남북관계의 변화는 '대북 억지력'의 수준과 구조에 영향을 미친다. 6.15 정상회담 4주년을 맞이하는 현 시점에서 그동안의 관계 진전이 가져온 현실적 변화를 주목할 필요가 있다. 지금까지의 남북관계의 현실을 과대평가할 필요는 없지만, 안보 불안을 걱정할 만큼의 불안정한 신뢰수준은 분명 아니다.

3. 대북억지력과 남북 군사신뢰구축

주한미군 감축은 한반도 안보환경의 변화를 의미한다. 현존 군사전력의 감소에 대응하는 방법은 두 가지이다. 모자라는 부분을 군비증강으로 보완하거나, 아니면 군사적 신뢰구축을 통해 대북억지력의 구조를 변화시키는 것이다. 전환기의 안보 환경에서 둘 중 하나를 선택하는 것은 어렵다. 그렇지만 군사적 신뢰구축의 수준은 군사력 확충의 필요성을 그만큼 감소시킨다.

여기서 우리가 중요하게 논의해야 할 것은 바로 대북억지력이다. 많은 보수적인 시각들은 대북억지력을 고정불변한 상수로 생각하는 경향이 있다. 그렇지 않다. 북한의 위협수준의 변화에 따라 대북 억지력은 달라질 수 있다. '적정 억지력'수준은 북한의 대남정책과 남북관계에 따라 변화 가능한 영역이다. 정상회담이후 당국간 신뢰 수준이나 남북경제협력의 수준은 남북관계의 성격을 대립과 대결에서 화해와 협력으로 변화시켰다. 더욱 중요한 것은 이제 남북한이 정치경제 협력을 토대로 군사대화를 시작했다는 점이다.

6월초 2차 남북 장성급 회담 합의는 작지만 의미 있는 남북 군사협력의 출발로 평가할 수 있다. 남북한은 군사분계선에서의 선전물을 완전 철거하기로 합의했고, 서해상에서의 군사적 충돌을 방지할 수 있는 조치들을 합의했다. 정상회담이후 한차례의 국방장관 회담이 있었고, 경의선 동해선 도로 연결을 위해 군사실무접촉이 몇 차례 열렸지만, 남북한이 처음으로 군사적 긴장완화의 실질적 조치들을 합의

한 것이다.

북한 군부는 그동안 남북 군사대화에 소극적이었다. 평화체제를 비롯한 군사대화의 상대로 미국을 고집해 왔기 때문이다. 북한 군부가 군사대화에 나선 것은 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 북한은 북미 관계의 장기교착과 부시행정부의 대북강경정책, 그리고 대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 같은 유사 봉쇄정책의 추진에 상당한 위협감을 갖고 있기 때문이다. 북한은 또한 재배치를 비롯한 주한미군 구조의 변화를 '대북 군사적 공격능력'의 증대로 인식하고 있다. 따라서 북한의 입장에서 한반도 정세를 안정적으로 유지하기 위해서는 남북 군사대화를 통해 군사적 긴장을 완화시킬 필요성이 있다. 둘째, 군사대화를 미룰 수 없을 만큼 남북협력이 진행되고 있다는 점이다. 북한의 국제적 공급 상황에서 남한의 대북 인도적 지원이 차지하는 비중이 대단히 높아졌고, 개성공단을 비롯한 남북경제협력의 수준도 이제는 돌아갈 수 없을 만큼 진행되었다.

북한 군부의 구조적 인식 전환은 남북 군사대화의 향후 진행에 중요한 의미를 가진다. 물론 남북한이 앞으로 협의해야 할 군사적 신뢰구축의 과제는 결코 쉽지 않다. 핵문제를 비롯하여, 중장기적인 한반도 평화체제의 형성은 남북 당사자 관계뿐 만 아니라, 국제환경의 개선과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 그중에서도 특히 북미 관계 개선이 충분히 이루어지지 않는다면, 남북한 차원의 군사대화는 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇지만 남북관계 차원에서 할 수 있는 군사적 신뢰구축의 효과 역시 결코 적지 않다는 점을 주목할 필요가 있다. 남북한은 이미 1991년 남북기본합의서 및 '불가침부속합의서'를 통해 대략적인 군사신뢰구축의 쟁점과 합의 방향을 제시한 바 있다. 이중에서도 특히 주요 군사훈련과 부대이동시 상호 통보 및 참관 허용, 우발 충돌 시 긴급연락 및 해결 체제의 구축, 공격무기의 후방 철수, 상호 영공개방 등은 획기적으로 군사적 긴장을 완화시킬 수 있는 핵심 합의들이다. 이 정도의 중요 합의들이 실천된다면, 남북한은 다음 단계인 군축 국면으로 넘어갈 수 있다.

물론 실질적인 군축은 결코 쉽지 않은 과정이고, 많은 시간을 필요로 할 것이다. 하지만 장기적으로 군축의 가능성은 북한에 있다. 6자회담을 통해 핵문제의 해결 방향이 합의된다면 북한은 더 이상 재래식 무기 경쟁을 지속할 수 없을 것이다. 압도적인 군사력의 열세 상황에서 북한은 적극적인 평화공세로 전환할 것이다. 북한의 변화하고 있는 경제정책의 방향에서 볼 때도 마찬가지다. 점점 더 제한된 투자능력으로 중공업 중심의 군사 경제에 과거와 같은 수준의 우선순위를 부여하기 어렵다. 개방과정의 촉진으로 북한의 비교우위인 경공업 위주의 수출 산업에 투자할 필요성은 이에 비해 더욱 증가할 것이다. 다시 말해서 대량살상무기 문제의 해결과 북한의 개혁 개방으로의 발전 전략 재구축은 자연스럽게 재래식 군비 경쟁구도를 종식시킬 것이다.

남북 군사 신뢰구축의 가능성을 과장 할 필요는 없지만, 그렇다고 너무 비관할 필요도 없다. 주한미군 감축이 가져올 한반도 안보 환경의 변화를 남북한 신뢰구축의 계기로 삼을 수 있는 중장기적인 전략과 지혜가 필요한 시점이다.

4. 대응: 포괄안보의 정립계기로

주한미군 감축은 이미 1980년대 후반 탈냉전이후 미국이 고려했던 동아시아 전략의 일부분이다. 지역 분쟁이 보다 다양해지는 현재의 세계정세는 해외주둔 미군의 전략적 유연성을 요구하고 있다. 군사적 긴장이 구조적으로 완화되고 있는 한반도의 상황에서 지상군을 줄이겠다는 미국의 판단을 우리는 동맹국으로서 존중해 줄 필요가 있다. 미국의 군사전략변화는 성숙한 한미 관계 정립에도 도움을 줄 것이다. 더욱 중요한 것은 남북관계의 현실이 현재의 안보적 전환기를 슬기롭게 대응할 수 있을 정도로 발전해 있다는 점이다.

이제 우리는 전환기에 서 있다. 중장기적인 외교안보 전략의 상상력을 발휘할 때다. 한국의 외교안보 전략의 핵심은 이미 정부가 개념을 밝힌 바 있지만, 포괄안보다. 좁은 의미에서 남북한의 신뢰정착과 교류협력 활성화는 적정한 '대북억지력'수준을 요구하고 있으며, 넓은 의미에서 동북아 차원의 평화 번영역시, 적합한 장기국방 전략의 방향을 제시하고 있다. 남북한의 군사대화는 이제 중장기적인 군사적 신뢰구축의 진정한 출발이 되어야 하며, '협력적 자주국방'의 구체적인 내용들은 '평화와 번영의 동북아 시대'와 어울려야 한다.

한반도에서 그리고 동북아에서 평화는 곧 번영이다. 동시에 '공동 번영을 향한 꿈'은 평화를 앞당기는 계기가 될 것이다. 2000년 정상회담 이후의 남북관계는 평화와 번영의 호혜적 상호작용을 구체적으로 보여 주었다. 정치적 대타협은 경제협력의 활성화 계기가 되었고, 경제협력의 진전은 군사대화를 이끌어 냈다. 주한미군 감축이라는 한반도 안보현실의 변화를 이제 보다 넓은 의미의 평화와 번영의 단계로 도약할 수 있는 계기로 삼아야 한다. 그런 점에서 남북 관계의 축은 북미 관계와 한미 관계의 새로운 발전을 가져올 수 있다.

<2004년 06월 15일 미래전략연구원>