

평화와 통일, 시민의 힘으로

10.4 남북정상선언 7주년 토론회 및 기념식



평화, 남북이 함께 대결을 넘어

2002년 10월 미국의 북한 핵무기 개발 추진 발표, 12월 북한의 핵동결 해제와 2003년 1월 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴로 북핵 문제가 다시 요동쳤습니다. 참여정부는 제2차 북핵 위기와 함께 출범했습니다. 4년여가 지난 2006년 북한의 미사일 발사, 핵 실험이 이어졌습니다.

“국지전 불사” 운운하는 일각의 강경대응 요구, “대북정책 파탄”, “안보무능 정권”이라는 비난 속에서도 참여정부가 일관되게 지켜온 것이 있습니다. 한반도의 평화와 안전, 북핵 문제의 평화적 해결이라는 원칙입니다. 그 같은 원칙과 남북관계 당사국으로서 주도적인 노력을 통해 북핵문제를 대화의 장으로 끌어냈습니다. 6자회담에서 2005년 역사적인 9·19 공동성명을 도출했고 2007년 9·19 공동성명 이행을 위한 2·13 합의를 이뤄낸 것입니다.

다른 한편, 몇 차례 긴장국면에서도 남북의 군사적 충돌은 단 한 번도 없었습니다. 서해에는 평화가 유지됐고 동해에서는 금강산관광이 계속됐습니다. 남북교역은 2005년 이미 10억 달러를 돌파해, 한국은 북한의 제2의 교역국이 됐습니다. 2007년 들어 남북왕래 10만 명 시대가 열렸고 개성공단은 북한 근로자 1만 명 시대에 진입했습니다.

이러한 성과의 정점에 2007년 남북정상회담에서 채택한 ‘남북관계 발전과 평화·번영을 위한 공동선언’이 있습니다. 노무현 대통령은 특히 10·4 선언을 통해 북방한계선(NLL)을 포함한 서해 일대를 ‘서해평화협력특별지대’로 설정하는 합의를 이끌어냈습니다. 오랜 분쟁지역을 ‘경제협력’과 ‘평화’를 창출하는 남북번영의 토대로 전환한 것입니다. 참여정부 5년, 노 대통령은 이렇게 남북이 대결을 넘어 평화로, 평화를 통해 번영으로 가는 길을 열었습니다.

목차

남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 / 8
10.4 남북정상선언 1주년 기념 특별연설문 - 노무현 대통령 / 12

개회식
개회사 : 백낙청 한반도평화포럼 공동이사장 / 32
기념사 : 이정우 한국미래발전연구원 이사장 / 36

토론회
제1세션 : 자주국방과 한반도 평화의 길
제1발표 : 서해평화협력지대와 강령군 경제특구 계획 / 40
권영근 국방개혁연구소 소장
제2발표 : 위기의 동북아, 무엇이 문제인가? : 우리가 연출하는 “위기의 동북아” / 68
최종건 연세대 교수
제3발표 : 한반도 평화 정착의 길 (참여정부 정책경험을 중심으로) / 78
서주석 국방연구원 책임연구원
제2세션 : 시민의 참여로 바꾸는 병영 문화
주제발표 : 김종대 디펜스 21+ 편집장 / 96

기념식
기념사 : 이해찬 노무현재단 이사장 / 112
박원순 서울시장 / 114
이재정 경기도 교육감 / 116
문희상 새정치민주연합 비상대책위원장 / 118
천호선 정의당 대표 / 120

참고 자료
10.4 남북정상회담 관련 주요 연설문
자료 1 2007 남북정상회담 서울 출발 대국민 인사 / 124
자료 2 남북정상회담 평양 도착 성명 / 126
자료 3 남북정상회담 답례 만찬사 / 128
자료 4 남북정상회담 대국민 보고 / 130

기념행사 안내

2014년 10월 3일 (금) / 63빌딩 이벤트홀 및 그랜드볼룸

“표류하는 한반도, 자주국방과 평화의 길을 묻다”

(13:00~13:20)
개회식
개회사 : 백낙청 한반도평화포럼 공동이사장
기념사 : 이정우 한국미래발전연구원 이사장

(13:20~16:20)
토론회
제1세션 : 자주국방과 한반도 평화의 길
사회 : 문정인 연세대 교수
제1발표 : 자주국방과 전시작전권 전환, 왜 미룰 수 없나?
권영근 국방개혁연구소 소장
제2발표 : 위기의 동북아, 무엇이 문제인가? : 우리가 연출하는 “위기의 동북아”
최종건 연세대 교수
제3발표 : 한반도 평화 정착의 길 (참여정부 정책경험을 중심으로)
서주석 한국 국방연구원 책임연구원
토론 : 김준형 한동대 교수
백종천 전 청와대 통일외교안보정책실장
장용석 서울대 통일평화연구원 선임연구원
정육식 평화네트워크 대표
하정열 한국안보통일연구원 원장

(13:20~16:20)
제2세션 : 시민의 참여로 바꾸는 병영 문화
사회 : 최영애 한반도평화포럼 공동대표, 전 국가인권위 상임위원
발표 : 김종대 디펜스 21+ 편집장
토론 : 강석민 변호사, 전 군의문사위원회 법제과장
권은희 새정치민주연합 국회의원
권인숙 명지대 교수, 한국성폭력상담소 부설 연구소 ‘울림’ 소장
임태훈 군인권센터 소장

기념식 만찬
기념사 : 이해찬 노무현재단 이사장
박원순 서울시장
이재정 경기도 교육감
문희상 새정치민주연합 비상대책위원장
천호선 정의당 대표

특별영상 상영 및 공연
특별영상 상영
공연 : 김원중 가수

기념만찬



평화와 통일, 시민의 힘으로

10.4 남북정상선언 7주년 토론회 및 기념식

“이제 남북관계는 새로운 단계에 진입했습니다.
한반도 평화체제 전환을 위한 제도적 노력과
군사적 긴장 완화를 위한 실질적 노력이 이제 시작됐습니다.

그 동안의 남북 관계 역사를 볼 때, 합의를 하는 것도 중요하지만
합의를 실천하는 일은 더욱 중요하다고 생각합니다.

앞으로 정부는 이번 합의가 충실하게 이행될 수 있도록
북쪽과 함께 최선을 다해 나갈 것입니다.
이후의 이행과정은 준비과정과 마찬가지로
국민 여러분의 의견을 폭넓게 수렴하면서
투명하게 진행해 나가겠습니다.”

〈2007.10.04. 남북정상회담 대국민 보고〉

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다. 방문 기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 「6.15 공동선언」의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어 나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 「6.15 공동선언」에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 「6.15 공동선언」을 고수하고 적극 구현해 나간다.

남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 「6.15 공동선언」을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공평과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상편지 교환사업을 추진하기로 하였다.

이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.

남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다

남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월 중 서울에서 갖기로 하였다.

남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일 평양

대	한	민	국	조	선	민	주	주	의	인	민	공	화	국
대		통	령	국	방	위	원							장
노		무	현	김		정								일

10.4 남북정상선언 1주년 기념 특별 연설문

2008년 10월 1일

제16대 대통령 노무현

대북정책 반세기, 갈등만 있고 성과는 없다

대북정책에는 여러 가지 목표가 있을 수 있습니다. 해방 이후 지금까지 변함이 없는 목표는 통일입니다. 그 밖에 독재 시대에는 반공, 안보, 승공통일, 이런 냉전 논리가 앞자리를 차지하고 있었습니다. 냉전 체제의 붕괴와 민주화 이후에는 화해와 협력, 평화와 공존, 이런 주장이 대세를 이루고 있습니다. 그런데 문제는 지난 반세기 동안 그 어느 목표도 치열한 갈등의 소재가 되었을 뿐, 이루어진 것은 아무 것도 없다는데 있습니다.

물론 어느 목적도 만만한 것이 없습니다. 모두가 성과를 내기가 어려운 문제들입니다. 그것이 가장 중요한 이유일 것입니다. 그러나 그렇다고 하더라도 성과가 너무 빈약합니다.

어디에 문제가 있는 것일까요? 목표가 잘못 설정된 것일 수도 있습니다. 대북 문제를 다루는 인식과 자세, 사고방식에 근본적인 문제가 있을 수도 있습니다. 남북 협상에서 접근하는 방법을 잘못하고 있을 수도 있습니다.

문제를 극복하기 위해서는 원인을 분석하고 대안을 찾아야 합니다. 그 동안 대북정책으로 거론이 되어온 주제들 중에서 보다 근본적인 질문이 필요하다 싶은 문제나, 사고의 전환이 필요하다 싶은 문제 몇 가지를 짚어 보고자 합니다. 그렇게 하면 남북관계의 새로운 활로가 보일지도 모릅니다.

합리적인 대북정책을 위해서는 몇 가지 근본적인 질문이 필요하다

통일을 위해 평화를 희생할 수도 있는가?

평화통일, 과연 가능한 일인가?

통일 논의, 이대로 좋은가?

통일인가? 평화인가?

반드시 하나를 선택해야 하는 문제는 아닙니다. 그런데 왜 이런 질문이 필요할까요? 상호 충돌하는 경우가 있을 수 있기 때문입니다. 통일을 위해 평화를 희생할 수 있는 것인가요?

분단국가에 있어서 통일은 지상의 명제입니다. 이 논리대로 가면 통일을 위해 전쟁이나 무력행사를 할 수도 있다는 결론에 도달합니다. 과연 그럴 수도 있을까요?

평화는 인간의 행복에 가장 결정적인 조건입니다. 평화 없이는 아무 것도 없습니다. 전쟁으로 입은 손실은 그 무엇으로도 회복이 되지 않습니다. 우리는 이미 그것을 경험했고 아직도 고통이 계속되고 있습니다. 따라서 아무리 통일을 위한다는 명분이라 할지라도 평화를 희생시킬 수는 없는 일입니다.

나는 평화를 통일에 우선하는 가치라고 생각한다

통일이든 평화이든 모두 이념적 성격과 현실적 성격을 함께 가지고 있지만, 그 중에서도 통일은 이념적 포장이 많은 반면에, 평화는 이념의 포장이 없습니다. 평화는 생생하고 절실한 현실 그 자체입니다.

평화통일의 원칙을 다시 한 번 확실하게 다짐하자

지난날 북진통일론이 있었습니다. 오늘날 이런 주장을 하는 사람은 없는 것 같지만 확실하게 정리해 두지 않으면 언제 다시 같은 주장이 나올지도 모릅니다. 그러므로 확실하게 다짐해 둘 필요가 있습니다. 평화통일 아닌 통일은 없습니다.

평화를 대북정책의 독자적인 목표로 삼자

그동안 우리 사회에서는 평화를 이야기하면서도, 대북정책에 관한한, 통일로 가는 중간과정이나 통일 방안의 일환으로 평화를 말했을 뿐, 평화 그 자체를 남북관계의 목적으로 말하는 사람은 없었던 것 같습니다.

분단 상태에서 평화를 말하는 것은 공존을 이야기하는 것입니다. 그것은 북한을 인정하는 결과가 될 수도 있고, 분단 고착을 말하는 것이 될 수도 있습니다. 그래서 누구라도 조심스러웠을 것입니다. 그러나 평화를 먼저 성취하지 않고는 통일도 성취할 수 없습니다.

평화통일을 위해서는 평화가 먼저 정착되어야 한다는 것이 평화통일 전략의 내용입니다. 그리고 한반도의 통일을 위해서는 동북아의 평화구조가 선행되어야 하고, 동북아의 평화구조에는 한반도의 평화구조가 선행되어야 합니다.

이제 통일방안의 일환으로서, 또는 통일에 이르는 과정으로서의 평화가 아니라, 통일과는 별개의 독립적인 가치로서, 대북정책의 고유한 목표로 설정하여, 평화정착을 위한 전략을 말하고, 평화계획을 추진해야 합니다.

그래야 평화 정착에 진전을 볼 수 있고, 통일도 앞당길 수 있습니다.

평화통일, 과연 가능한 목표인가?

모두가 통일을 이야기합니다. 반세기가 넘도록 통일을 노래해 왔습니다. 그런데 통일의 가능성은 아직 보이지 않습니다. 통일을 너무 쉽게 이야기하는 것은 아닐까요? 통일을 너무 무책임하게 말하는 것은 아닐까요? 통일의 의미를 냉정하게 다시 짚어봐야 합니다.

원론적으로 이야기하면, 통일이란 두 개 이상의 국가 권력이 하나로 통합하는 것을 말합니다. 이론적으로는 국가연합, 연방, 단일국가를 신설해서 통합하는 신설통합이나, 어느 한 국가로 나머지 국가를 흡수하는 흡수통합이 있을 수 있습니다. 어느 경우나 국가 권력의 전부 또는 일부가 소멸하는 것을 전제로 합니다.

연방제 주장이 나오고, 남북연합이라는 개념이 국가적 정책으로 채택이 되었습니다. 이것은 국가권력의 일부를 양도하여 연방정부 또는 연합정부를 수립하자는 것입니다.

어느 개념을 채택하거나, 통일을 위해서는 권력의 소멸이나 권력의 일부를 양도하는 극적인 사건이 있어야 합니다.

평화통일이라는 것은 이런 일을 함의로 하자는 것입니다.

그런데 스스로 권력을 소멸하게 하거나 양도하는 것은 국가권력의 속성에 맞지 않는 일입니다. 그 뿐이 아닙니다. 국가는 가치체계의 최상위에 있는 도덕적 실체라는 것이 근대 이래의 국가이론입니다. 그 위에 권력은 종교, 또는 이념으로 정당성을 포괄합니다. 나라를 분열하여 분단 정권을 세울 때에도 이것은 마찬가지입니다. 그러므로 국가 권력의 정당성이나 이념적 명분을 훼손하는 양보를 말한다는 것은 반역이 될 것입니다.

누가 감히 양도를 말할 수 있겠습니까? 그래서인지 역사적으로 전쟁, 또는 일부 국가권력의 붕괴로 인한 통합은 있어도, 합의에 의한 통합은 그 사례를 찾기가 어렵습니다.

역지로 사례를 찾는다면 미국의 연방정부 수립과, 유럽의 통합을 합의에 의한 통합의 사례라고 할 수 있을 것입니다. 그러나 이것은 우리의 경우와는 의미와 여건이 아주 다릅니다.

이들 국가의 사례는 분단국가의 통합이 아닙니다.

미국의 경우는 독립전쟁이라는 역사적 성공을 이룬 동업자들 간의 통합이었고, 유럽연합의 경우는 한발 앞선 역사적 경험을 토대로 인류의 미래를 실험하고 있습니다.

우리의 경우는 일제 치하에서부터 치열한 이념의 대립과 분열이 있었고, 이것이 해방 정국에서 권력투쟁으로 이어져서 마침내 분단에 이르렀습니다. 그리고 분단 정부의 수립 후에도 세계 냉전 체제의 첨단에 서서, 동족간의 전쟁을 치르고, 극단적인 이념대결을 벌여온 역사를 가지고 있습니다.

과연 우리는 이러한 역사적 조건의 차이를 극복하고 통합의 합의를 이루어 낼 수 있을 것인가.

비록 합의형 통일을 이룬 예멘의 사례가 있긴 하지만 그마저도 재분열과 무력에 의한 재통일을 한 바 있어, 우리가 통일을 하겠다고 하는 것은 역사에 유례가 없는 새로운 역사를 창조하겠다는 것입니다.

그냥 통일을 말할 일이 아닙니다. 진지한 자세로 통일이라는 말을 해야 합니다. 그리고 현실을 직시하고 책임 있게 말해야 합니다.

다시 한 번 정색하고 이야기 해 봅니다. 과연 한반도의 평화적 통일은 가능한 일인가.

참으로 대답하기 어려운 일이 아닐 수 없습니다. 그러나 단호하게 대답해야 합니다. 가능하다라고 말입니다.

국가의 통일, 민족의 통합은 누구도 거역할 수 없는 지상의 이념입니다. 이것을 불가능하다고 말하는 것은 용납되지 않기 때문입니다.

우리는 해내야 합니다.

평화통일, 무엇을 어떻게 할 것인가?

금기를 깨고 현실을 이야기해야 한다.

분열의 원인이 된 요소들을 해소해야 한다.

국가주의 사고를 넘어서자.

국민적 합의가 필요하다.

협상의 일반 원칙을 존중해야 한다.

종국적인 관건은 신뢰이다.

금기를 깨고, 현실을 말하자

우리의 대북정책에는 여러 가지 금기가 있습니다.

존재하는 현실을 현실이라고 말해서는 안 되는 금기가 있습니다. 북쪽 땅에는 대한민국의 통치권이 미치지 않습니다. 북한 정권은 사실상 국가권력입니다. 그러나 북한 땅은 우리의 영토라고 말해야 합니다. 북한 정권은 반국가 단체라고 해야 합니다. 그렇게 하지 않으면 헌법 위반이 됩니다.

북한 정권을 인정하거나, 그쪽을 긍정적으로 평가해서는 안 됩니다. 북쪽의 주장을 수용하는 말을 해서도 안 됩니다. 좌경 용공이 되고, 국가보안법 위반으로 처벌을 받을 수도 있습니다. 사실이든 아니든 그것은 상관이 없습니다.

이런 금기는 법적 정치적 당위를 강조한 결과입니다.

그러나 현실을 이야기하지 않고 어떻게 상대방과 대화를 하고, 합의를 이룰 수 있겠습니까? 국민을 설득하고, 국제사회를 설득할 수 있겠습니까?

이것은 진지하고 책임 있게 통일을 추구하는 자세가 아닐 것입니다.

금기를 깨야 합니다. 당위는 당위이고 현실은 현실입니다. 상투적인 권력투쟁, 이념투쟁을 넘어서야 합니다. 현실을 솔직히 받아들이고, 사실을 사실로 말하고, 상대를 상대로 인정하고, 상대의 주장도 수용할 것은 수용해야 합니다. 그리고 통합에 필요한 일은 무엇이라도 말할 수 있게 해야 합니다.

그래야 현실적인 통일방안에 다가갈 수 있습니다.

분단의 요인을 해소해야 한다

한반도의 분단은 세계의 패권경쟁, 국제적·국내적 이념 대결의 결과입니다. 이들 분단의 원인이 해소되지 않고는 분단을 극복할 수 없습니다. 이들 원인을 극복하고 해소해야 합니다.

자주역량과 균형외교가 필요하다.

우리의 힘만으로 세계의 패권경쟁, 이념 대결 자체를 해소하기는 어려운 일일 것입니다. 그러나 한반도가 대결장이 되는 것은 막을 수 있어야 합니다. 그렇게 하기 위해서는 우선 스스로를 지킬 힘을 갖추고, 스스로 문제를 해결하겠다는 의지를 분명하게 해야 합니다. 그리고 동북아의 질서를 대결의 질서가 아니라 화해와 협력의 구조로 만들어야 합니다.

우방과의 협력이 필요합니다. 그러나 진영외교, 일방외교는 분단의 원인을 해소하는 방법이 아닙니다. 분단을 극복하기 위해서는 통합에 대한 주변 국가의 동의를 얻어내야 합니다. 이렇게 하기 위해서는 자주역량과 균형외교가 필요합니다.

이념 대결을 넘어서자.

이념 대결의 틀 안에서 이념 대결로 빚어진 분단을 합의로 극복한다는 것은 논리의 모순입니다. 승공통일의 사고를 넘어서야 합니다. 사사건건 시비를 하는 대결주의도 이제 그만해야 합니다.

국가주의 사고를 넘어서자

앞에서 말했듯이 전통적인 국가관을 그대로 따르면, 국가권력의 일부를 양도하자고 말하는 것은 반역입니다.

그런데 지금 유럽에서는 유럽의 통합을 위해 주권의 일부를 양도하는 실험을 하고 있습니다. 그들은 미래를 위해 국가 주권의 의미와 가치를 새롭게 사고하고 있는 것입니다.

우리도 진심으로 통합을 성취하고자 한다면, 새로운 사고를 해야 합니다. 통합을 위해서는 주권의 일부를 양도할 수도 있고, 양보가 항복도 이적행위도 아니라는 인식을 수용해야 합니다.

그렇게 하지 않고는 평화통일을 말해서는 안 됩니다.

진정으로 통합을 하려고 한다면 진정한 사고의 전환이 필요한 대목입니다. 국가주의 사고를 넘어서야 합니다.

정쟁의 수준을 높여야 한다.

남북 통합은 민족의 지상과제입니다. 정파적 이해를 넘어서는 것입니다. 그래서 모든 정파가 초당적 협력을 이야기합니다. 그러면서도 막상 부닥치면 사사건건 치열한 정쟁의 대상이 됩니다.

당연하다고 할 수 있습니다. 통합의 전략이 다를 수 있고, 전략이 다르지 않더라도 실행과정에 대한 비판적 접근은 야당의 당연한 권리이기 때문입니다.

그러나 우리나라 정치에서 대북정책을 놓고 벌어지는 정쟁은 그런 수준이 아닙니다. 전략 논쟁도 아니고 논리적 비판도 아닙니다. 빨갱이 만들기, 친북좌파 만들기 같은 맹목적 이념 대결과 정치 공작의 수준을 넘지 못하고 있습니다. 이념 대결로 생긴 분단을 넘어서자고 하면서 이념 대결에 매달리고 있는 것입니다. 민주화 이후 달라졌다고는 하나 기본적인 사고의 구조는 전혀 달라

지지 않고 있습니다.

정쟁이 이런 수준을 벗어나지 못하면 통일은 가망이 없습니다. 이제 정쟁을 가치와 전략의 수준으로 높여야 합니다.

정치인들 스스로 그렇게 할 수 있을 것인가. 기대하기 어렵습니다. 국민의 힘이 필요합니다.

국민적 합의가 필요하다.

국민의 힘이란 국민적 합의에서 나옵니다. 정쟁에 휘둘리지 않고 대북정책의 가치와 전략을 명료하게 이해하고, 이를 토대로 여론의 대세를 형성하고, 나아가서는 이를 투표 결과에 반영할 수 있는 수준에 이르렀을 때, 이것을 국민적 합의라고 말할 수 있을 것입니다.

권력의 속성과 정권의 욕심을 넘어서 권력을 양보하여 통합을 이루는 일은 역사에 없는 일입니다. 그러므로 그런 일은 역사의 법칙에 맞지 않는다고 말할 수 있을지 모릅니다. 그러나 그렇지 않습니다. 역사는 권력이 만드는 것이 아니라 국민이 만들어 갑니다. 여기에 국민적 힘을 말하고 국민적 합의를 말하는 의미가 있는 것입니다.

협상의 일반적 원칙을 존중해야 한다

남북관계는 지금 협상의 국면에 있습니다.

흔히들 외교적 수완, 또는 협상의 기술이라는 말을 씁니다. 이 말을 얼른 들으면 협상의 요체가 무슨 기교라는 생각을 하기 쉽습니다. 그러나 외교나 협상은 결코 기술이나 수완으로 되는 일이 아닙니다. 원칙이 중요합니다.

협상에서 존중해야 할 일반적 원칙은 무엇입니까.

상대를 인정하고 존중해야 한다.

협상을 하면서 상대방을 인정하지 않는 태도를 취하는 것은 논리적으로 모순입니다. 실제로 남북 간 협상에서는 정통성에 관련되는 발언 시비로 협상 자체가 무산되어 버리거나 협상에 들어가서도 시간만 낭비하고 마는 일이 일상화되어 있었습니다.

상대방을 존중하지 않고 감정과 비난을 일삼는 일도 삼가야 합니다.

상대방의 목적과 이익을 존중해야 한다.

협상은 상호간의 이익을 도모하는 일이기 때문입니다.

적화통일의 목적을 존중할 수는 없는 일입니다. 그러나 북쪽이 그런 목적을 가지고 있다 하더라도 그것은 역량에 맞지 않는 비현실적인 것입니다. 체제 유지를 위한 명분용 이상의 의미는 없을 것입니다.

현실적 상황에 맞는 북쪽의 목적은 체제를 방어하고 유지하는 것일 겁니다. 이것을 인정하고 존중할 것인가. 평화를 위해서는 그래야 할 것입니다. 이것을 존중하면서 통일을 이야기할 수 있을 것인가. 이야기가 이렇게 가면 이 문제는 매우 복잡해집니다. 별도의 논의가 필요해집니다.

그 밖에 평화와 번영, 그리고 통일이라는 목적은 우리와 다르지 않을 것입니다.

성실한 자세로 합리적인 협상을 해야 한다.

진심을 가지고 협상에 임하고, 진실한 사실과 사리에 맞는 논리로 협상을 해야 한다는 것입니다. 협상에서는 전략적 발언이 필요한 경우도 있습니다. 그러나 정치적 명분을 위한 거짓말이나 억지 주장은 협상을 위태롭게 합니다.

기 싸움을 하거나 국내 정치용이나 국제사회 명분용으로 상대를 비난하는 것은 절제해야 합니다.

사리를 따져 상대의 잘못을 지적할 일도 협상에 도움이 될 것인지를 따져서 하는 지혜가 필요합니다.

그렇게 하지 않으면 감정이 쌓이고 신뢰가 무너집니다.

협상의 결과는 반드시 이행해야 한다.

약속은 지켜야 한다는 것은 모든 인간관계의 기본입니다. 국가 간의 협상결과는 약속 중에서도 특별히 엄숙하고 무거운 약속입니다. 그런데 지난날 우리는 수시로 약속을 이행하지 않고 뒤집었습니다.

북한이 그렇게 한다고 우리도 그렇게 할 일은 아닙니다.

결정적인 열쇠는 신뢰이다

신뢰 없이는 아무 것도 성사시킬 수 없습니다. 평화와 공존에 대한 신뢰, 진심으로 협상에 임할

것이라는 믿음, 약속은 반드시 이행할 것이라는 믿음이 중요합니다.

‘북한은 믿을 수 없는 상대이다. 믿을 수 없는 상대를 두고 신뢰를 말하는 것은 사리에 맞지 않다.’는 주장을 하고 싶은 사람이 있을 것입니다. 그런데 상대방도 그렇게 주장할지 모릅니다. 상호 불신이 생겨나는 것입니다. 이렇게 가면 아무것도 할 수 없습니다.

양쪽은 오랫동안 적대적 관계에 있었습니다. 신뢰가 존재할 리가 없습니다. 대화를 통해 신뢰를 만들어가야 합니다.

어떻게 해야 하는가. 우리가 먼저 상대를 신뢰하고 일을 해 나가야 합니다. 신뢰하지 못해서 아무 일도 할 수 없다면 한 발짝도 앞으로 나가지 못합니다. 신뢰가 무너져도 낭패가 되지 않을만한 일, 상대가 약속을 위반할 경우에도 대비가 가능한 일, 이런 일부터 해나가면서 신뢰를 쌓아가야 합니다. 이렇게 하면 상대방도 신뢰할 수 있는 상대로 변화할 수 있을 것입니다.

역지사지 하는 자세가 필요하다.

모든 문제에 관해 상대방의 처지에서 생각해 보아야 합니다. 그렇게 하지 않으면 상대방이 하는 일마다 의심하고 불신하게 됩니다.

사고의 전환이 필요한 구체적인 문제들을 몇 가지 살펴보자.

흡수통일은 평화통일인가?

결과적으로 그렇게 되는 것은 평화통일이 될 수도 있을 것입니다. 그러나 흡수통일을 전략으로 삼아서 상대 권력의 붕괴를 추진한다면 그것은 북한을 자극하여 평화통일을 깨는 일이 될 수 있습니다.

탈북자 문제, 북한의 인권 문제를 다룰 때 조심스럽게 접근해야 하는 이유입니다.

만일에 그런 일이 생긴다면 그 결과가 어떤 방향으로 가게 될지 예측하기 어려운 위기상황이 될 수도 있고, 통제하기 어려운 재앙이 될 수도 있을 것입니다.

그럼에도 북의 붕괴를 획책하는 발언과 행동을 하는 사람들이 적지 않습니다.

생각이 짧은 사람들입니다.

국가보안법

국가보안법에 의하면 북한은 반국가 단체입니다. 상대를 인정하지 않는 것입니다. 이 법대로 하

면 남북 간의 대화는 불가능하게 됩니다.

대답이나 토론에 나가보면 ‘연방제를 어떻게 생각하는가?’ 이런 질문을 하는 사람이 있습니다. 가끔이 아니고 반드시 있습니다. 연방제에 대해 긍정적인 답변을 하면 당장 시비가 됩니다. 6.15 공동선언에서 언급한 연방제 문제도 언론과 국회에서 종종 시비꺼리가 됩니다. 연방제 주장이 찬양, 고무에 해당한다는 국가보안법 판례가 있었습니다.

김정일 위원장을 어떻게 생각하는가라는 질문을 수없이 많이 받았습니다. 그 중 대부분은 시비꺼리를 만들거나 보도하기 위한 것이었습니다. ‘합리적이다.’ ‘명석해 보인다.’ 이런 대답을 하면 당장 국내에서 큰 시비가 걸립니다. 법적으로는 찬양, 고무가 될 수도 있습니다. 그렇다고 대화의 상대방을 ‘약간 이상한 사람이다.’ 이렇게 말할 수는 없는 노릇입니다.

‘6.25전쟁은 남침인가? 통일전쟁인가?’ 이런 질문을 던지는 사람이 있습니다. 악의적인 이념 공세입니다. 이 또한 국가보안법의 문제가 될 수 있습니다.

이처럼 국가보안법은 이념적 대결주의를 강력하게 뒷받침하는 근거가 되고 있습니다. 남북 대화의 걸림돌입니다.

9.19 선언과 10.4 선언에 관하여

지난 2005년 9·19 선언은 북핵 문제 뿐만 아니라 ‘동북아 평화를 위한 구상’이 들어 있었습니다. 그런데 그 다음날 깨져 버렸습니다. BDA에 대한 미국의 재제조치 때문이었습니다. 그리고 핵실험이 이어졌고, 북미 회담은 2년 이상 지체되어 버렸습니다. 비싼 대가를 치른 것입니다.

2007. 10. 4. 선언은 이념적, 정치적 성격은 거의 없고 실용적, 실무적 내용으로 된 선언입니다. 그런데 이명박 정부는 이 선언을 존중하지 않고 있습니다. 그 결과로 남북관계가 다시 막혀버렸습니다. 관계를 복원하는데 많은 시간과 부담이 들어가야 할지 알 수 없습니다. 분명한 것은 관계 복원을 위해 허겁지겁 이런 저런 제안을 하는 모습이 좀 초조해 보입니다. 그야말로 ‘자존심 상하게’ ‘퍼주고’ ‘끌려 다니는’ 모습이 되지 않을까 걱정됩니다. 자존심 상하고, 퍼주고, 끌려 다닌다, 이런 비난은 지난 10년간 한나라당의 전매 특허였습니다.

그러나 보다 중요한 결과로서 신뢰가 파괴된다는 것입니다.

지금도 상대를 자극하고 신뢰를 흔드는 일이 많다.

한미 동맹은 본시 대북 역지를 위한 것입니다. 지금도 그 목적은 유효할 것입니다. 그러나 남북

간 국력의 차이와 냉전 구도의 변화로 대북 억지를 위한 한미 동맹의 중요성은 많이 떨어졌습니다.

지금은 남북 대화의 국면입니다. 진정으로 대화를 성사시키고자 하는 생각이 있다면, 현재의 상황에서 대북억지를 위한 한미동맹과 관련된 수사적인 표현의 수준을 있는 대로 높여서 강조하는 것은 굳이 필요하지는 않습니다. 대북 억지를 위한 한미 동맹을 강조하지 않는 것이 좋을 상황입니다. 여기에다 일본까지 끌어넣어 더불어 '이념과 가치를 함께하는' 한·미·일 협력관계를 과시하는 것은 남북관계는 물론, 나아가서는 중국, 러시아와의 관계까지 불편하게 만들뿐입니다.

주한미군의 역할에 대해서도, 이제는 동북아에서 어느 한 쪽과도 적대적이지 않은 평화와 안정의 지렛대 역할에 비중을 두는 것이 동북아의 상황에도 맞고, 남북 간의 대화 국면에도 적절한 것입니다.

그런데 굳이 한미 동맹과 한미일 이념 공조를 강조하고, 북한을 굳이 주적이라 명시하고, 그것도 모자라 선제공격의 가능성까지 공공연히 거론하는 사람들이 있습니다.

이렇게 해서 어떻게 남북 간에 신뢰 있는 대화를 할 수 있겠습니까? 이렇게 해서 어떻게 중국과 러시아의 협력을 얻고, 동북아 평화 구조를 만들 수 있겠습니까?

여기에서 P.S.I와 M.D에까지 가담을 하게 되면 이것은 한반도와 동북아를 대결구도로 만들고 우리도 그 한쪽에 가담한다는 뜻을 행동으로 보여주는 것이 됩니다.

정말 이것이 동북아와 한반도에 평화를 정착시키고, 대화를 촉진하는 길이 될까요? 이것을 평화통일의 전략이라고 할 수 있습니까?

북한은 한미 합동 군사훈련을 큰 위협으로 생각하고 있습니다.

작계 5027은 북한의 도발을 전제로 하고 있고, 북한의 도발을 억제하기 위한 경고성 계획일 것입니다. 그러나 그 내용은 일단 전쟁이 시작되면 한미 연합군이 북한 전역을 완전히 석권한다는 내용입니다. 북한은 이 전제의 해석에 의구심을 가지고 있을지도 모릅니다. 중국으로서도 신경이 쓰일만한 내용입니다.

작계 5029는 전쟁 이외의 사유에 의한 북한의 유사시에 한미 연합군이 북한 지역에서 합동작전을 펼치는 것을 내용으로 하는 계획입니다. 노무현 정부 시절 미국이 한국에 제안하였으나 한국은 이것을 거절하는 바람에 작전계획으로 성립하지 않고 있으나 이명박 정부에서 이 계획이 다시 거론되고 있습니다. 그런데 이 역시 북한과 중국을 자극할만한 민감한 것입니다.

작계 5027은 한미 상호방위조약에 근거를 두고 있는 것이나, 작계 5029는 그런 근거가 없습니다. 과연 지금 이런 작전 계획이 필요한 것일까요? 설사 필요한 것이라 할지라도 북한, 중국과의 신뢰를 훼손할 수도 있는 부담을 무릅쓰고 강행할 만한 가치가 있는 것일까요?

역지사지 한다는 것은 어떤 것인가?

북한이 핵무기를 개발하려는 목적이 무엇입니까? 북한의 처지에서 생각해봅시다.

북한은 주한미군의 주둔과 대규모의 한미 합동 군사훈련에 대해 어떤 느낌을 가지고 있을까요? 한국의 국력과 군사력에 대하여 어떤 느낌을 가지고 있을까요?

우리가 송전을 제안했으나 북측은 받지 않았습니다. 언제라도 목을 조를 수 있는 일이라서 선뜻 받아들여기가 어려웠을 것입니다.

한강 하구나 휴전선 이남에 합작 공단을 조성하자는 주장들이 있었습니다. 과연 북쪽이 받아들일 수 있는 방안인지를 생각해 보았는지 의심스러운 제안입니다. 여우와 두루미의 우화와 같은 발상이 아닐 수 없습니다.

이렇게 처지를 바꾸어 놓고 생각해 보면 사리를 보다 객관적으로 이해할 수 있고, 상대방의 생각도 보다 잘 이해할 수 있게 됩니다.

나는 당선자 시절 북핵 문제가 불거졌을 때, 미국의 무력행사 가능성에 대해 분명하게 반대한다는 발언을 했습니다. 물론 무력행사 가능성에 대한 언급은 북한의 굴복을 받기 위한 전술적인 것일 수도 있습니다. 그래서 어떤 전술가들은 나의 발언을 서투른 아마추어라고 비난했을 것입니다. 그러나 남북관계에서 원칙을 바로 세우고, 신뢰를 유지한다는 것은 이런 전술적 가치보다 훨씬 중요한 것입니다. 분명하게 원칙을 말하여 국민의 공감대를 형성하고 상대방에게 신뢰를 주어야 합니다.

작전 통제권의 환수

자주국가가라면 당연히 작전 통제권을 스스로 행사해야 합니다. 그것만으로도 작전 통제권을 환수해야 할 이유는 충분합니다. 그러나 작통권 환수는 그 이상의 의미가 있습니다.

언젠가 한반도 평화체제에 관한 협상을 하게 될 것입니다. 여기에 작통권도 가지지 않은 나라가 참여한다는 것이 시비거리가 될 것입니다. 북한은 한국보다 미국을 더 불신하고 두려워합니다. 유사시에 미국이 작통권을 행사하는 상황은 북한을 더욱 두렵게 하여 남북 간 대화와 협상이나 신뢰에 도움이 되지 않습니다.

동북아 평화구조를 위해서는 다자 안보 대화가 필요합니다. 그런데 미국이 한국군에 대한 작전 통제권을 행사하고 있는 상태라면, 이 대화 체제에서 미국이 너무 커보이게 되고 이것은 다자 체제에 도움이 되지 않을 것입니다. 그 중에서도 나는 작통권의 환수를 남북 간의 신뢰구축에 중요한 요소로 생각하고 추진하였습니다.

나는 전략적 유연성에 있어서 분명한 한계를 두었으며 PSI 또한 북한과 물리적 충돌가능성이 있는 조치에 대해서는 끝내 수용하지 않았습니다. M.D 이야기는 꺼내지도 못하게 했습니다. 작계 5029도 반대했습니다. 한미 군사 훈련도 최대한 축소하려고 노력했고, 남북 간 충돌의 가능성이 있는 문제를 해소하기 위해 노력했습니다.

6자회담에서 북한의 입장을 최대한 지원했습니다. 각종 국제회의에서 북한을 비난하는 발언이 나오면 최대한 사리를 밝혀서 북한을 변론했습니다. 개별 정상회담에서도 한 시간 이상을 북한을 변론하는데 시간을 보낸 일도 있습니다.

북한을 자극하는 발언을 최대한 자제했습니다. 때로는 자존심 상해도 참았습니다.

이 모두가 신뢰를 확보하기 위한 것이었습니다.

물론 북한의 보답은 빠르지 않았습니다. 그러나 그렇게 해서 남북관계는 크게 확대되었습니다.

결국은 정상회담도 할 수 있었습니다. 정상회담에서는 많은 합의가 있었습니다. 한 번의 정상회담에서 합의한 내용의 크기를 평가하면 양적으로나 질적으로나 유례를 찾기 어려운 기록일 것입니다.

BDA만 아니었다라면 정상회담은 훨씬 일찍 열렸을 것이고 남북관계는 훨씬 앞으로 나아갔을 것입니다.

상호주의란 무엇인가?

말 뜻 그대로라면 당연한 사리로 보입니다. 그러나 상호주의라는 말의 내용을 분명하게 정의하는 것은 매우 어렵습니다. 가치를 비교하는 방법이 다양하고 주관적이기 때문입니다. 귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이로 쓰일 수 있는 말입니다.

개성공단 투자는 장기적인 평화와 번영을 목적으로 한 것입니다. 이것은 상호주의에 맞는 것인가요. 아닌가요. 해주공단, 안변 조선공단, 이런 것이 성사되면 우리 경제에도 큰 활로가 열릴 것입니다. 그런데 개성 평양 간 도로와 철도에 대한 투자에는 시비가 많았습니다.

대북정책에 관한 한 상호주의라는 말은 대화와 협력 정책에 대해 시비를 거는데 사용되어 온 용어입니다. '왜 일방적으로 퍼주는가? 자존심도 없는가? 왜 끌려 다니는가? 본때를 보여야 한다.' 이런 비난의 뒤에 '상호주의를 해야 한다.'는 주장이 따라옵니다.

결국 상호주의라는 말은 대결주의의 또 다른 표현에 불과합니다.

실용주의라는 말이 많이 쓰인다.

이 말에 대한 언론의 반응도 좋은 것 같습니다.

그런데 실용주의의 반대 개념은 무엇인가? 가치, 이념, 정통성, 이런 개념일 것입니다.

국가보안법을 강조하는 것, 동맹을 강조하는 것, 자유민주주의의 가치를 강조하는 것, 이런 것은 실용주의인가요 이념주의인가요

연방제 말만 나오면 시비를 걸고, 김정일 위원장의 인품을 묻고, 6.25 전쟁의 성격이 무엇인지 물어 시비를 하려고 하는 자세는 실용주의에 맞는 것인가요?

실용주의 운운 하는 언론 보도를 보면 정말 헛갈립니다.

결국 대북정책은 근본적인 사고와 자세가 중요하다

이런 저런 구체적인 통일방안이나 협상의 전략이 중요한 것이 아닙니다. 구체적인 방안이나 전략은 근본적인 사고와 자세에서 나오는 것입니다. 사고와 자세를 근본적으로 전환해야 합니다.



표류하는 한반도, 자주국방과 평화의 길을 묻다

대북정책의 핵심은 한반도의 평화와 안전입니다.
 통일은 그 다음입니다.
 통일을 위해 평화를 깨뜨리는 일을 해서는 안 됩니다.
 전쟁이 없도록 하는 것이 최상의 안보입니다.
 평화를 위한 전략의 핵심은 공존의 지혜입니다.
 화해와 협력, 공존을 위한 지혜의 요체는 신뢰와 포용입니다.
 끊임없이 상대를 적대하고 의심하고
 상대의 허물을 들추어 상대의 자존심과 불안을 자극하고,
 사사건건 시비를 따지고 자존심을 세우려고 해서는
 신뢰를 쌓을 수도 없고 화해와 협력의 대화를 이어갈 수도 없습니다.
 대결주의로는 아무 것도 이룰 수 없습니다.

〈2007.1.23. 신년연설〉

토론회 안내

2014.10.3(금) 13시~18시 /63빌딩 이벤트홀

“내가 아는 한 대통령의 지상과제는 통일이 아니라 평화와 공동번영이었다. 대통령은 남북간에 대결관계를 종식하고 평화를 정착하여 공동번영을 실현하는 데까지가 우리의 소명이라고 생각했다... 독립국가란 자신의 일을 스스로 결정하고 책임지는 나라다. 물론 국제화 시대에 자신의 일을 100% 독자적으로 결정하는 나라는 없다. 그렇지만 국제협약이 필요하다더라도 스스로 주체가 되어야 독립국가이며 자주국가다. 진부하게 국가주의나 민족주의를 강조하자는 게 아니라 상식을 말하는 것이다. 이런 국가가 되려면 적어도 자기 나라는 스스로 지키겠다는 자주국방 태세와 자주를 향한 의지가 필요하다.

노 대통령은 우리 국민과 국가의 자주적인 삶을 열망했다... 사실 자주국방을 향한 노 대통령의 꿈은 진보나 보수와는 상관없는 것이었다. 자기 나라를 자기 힘으로 지켜야 하며 이를 위해 할 수 있는 노력을 다한다는 건 당연한 상식이지, 특정한 진보 혹은 보수의 관점일 수는 없다. 문제는 대한민국에서 수십년간 기득권을 유지하며 보수를 자처하는 세력이 자주국방과 자주외교를 반미, 친북과 동급의 ‘불온한’ 용어로 만들어 놓았다는 데 있었다. 진정한 보수라면 진보보다 더 소리 높여 자주국방을 주장하고 이를 실천해야 마땅할 텐데 자칭 보수세력은 ‘자주’를 불온시하고 이를 주장하는 사람들을 ‘반미’나 ‘친북’으로 매도했다. 그러다보니 오늘날에는 ‘자주’가 마치 진보의 전유물인 양 인식되는 어처구니없는 상황이 되어버렸다.

...그럼 노무현 대통령이 생각한 자주국방의 방향은 무엇이었나? 노 대통령은 자주국방 태세를 확립을 지시하면서 그 목표를 일차적으로 북한에 대한 억지력을 완비하는 것으로 제시했다. 그리고 나아가 대북억지력을 넘어서서 강대국들이 포진하고 있는 동북아에서 제한적인 전략적 거부 능력을 갖추는 데 초점을 맞추었다. 즉, 우리는 주변 국가를 공격할 의사도 능력도 갖고 있지 않지만, 반대로 주변에서 누구든지 우리를 공격하면 그 대가로 그들 역시도 타격을 입을 수 있는 경각심을 가지게 할 정도의 대응능력은 갖추어야 한다는 것이다.”

(이종석, <칼날 위의 평화>, 70~72p)

“표류하는 한반도, 자주국방과 평화의 길을 묻다”

개회식 (13:00~13:20)

개회사 : 백낙청 한반도평화포럼 공동이사장

기념사 : 이정우 한국미래발전연구원 이사장

제1부 (13:20~16:20)

자주국방과 한반도 평화의 길

사회 : 문정인 연세대 교수

주제 1 : 자주국방과 전시작전권 전환, 왜 미룰 수 없나?

발표 : 권영근 국방개혁연구소 소장

주제 2 : 위기의 동북아, 무엇이 문제인가? : 우리가 연출하는 “위기의 동북아”

발표 : 최종건 연세대 교수

주제 3 : 한반도 평화 정착의 길 (참여정부 정책경험을 중심으로)

발표 : 서주석 한국 국방연구원 책임연구원

토론 : 김준형 한동대 교수

백종천 전 청와대 통일외교안보정책실장

장용석 서울대 통일평화연구원 선임연구원

정육식 평화네트워크 대표

하정열 한국안보통일연구원 원장

제2부 (13:20~16:20)

시민의 참여로 바꾸는 병영 문화

사회 : 최영애 한반도평화포럼 공동대표, 전 국가인권위 상임위원

발표 : 김종대 디펜스 21+ 편집장

토론 : 강석민 변호사, 전 군의문사위원회 법제과장

권은희 새새정치민주연합 국회의원

권인숙 명지대 교수, 한국성폭력상담소 부설 연구소 ‘올림’ 소장

임태훈 군인권센터 소장



개회식

표류하는 한반도, 자주국방과 평화의 길을 묻다

사회 / 오상호
노무현재단 사무처장

개회사
백낙청 한반도평화포럼 공동이사장

기념사
이정우 한국미래발전연구원 이사장

개회사

우리 스스로 평화와 통일 담론을 끊임없이 쇄신하고 발전시켜 나가야

백낙청

한반도평화포럼 공동이사장

오늘 우리는 2007년 10월 4일에 발표된 남북정상선언 7주년을 기념하고자 모였습니다. 이 뜻깊은 행사의 개최사를 맡게 되어 영광스럽습니다. 먼저 '표류하는 한반도, 자주국방과 통일의 길을 묻다' 토론회에 나오신 모든 분들과 뒤이어 열릴 기념식과 만찬의 참석자들에게 감사와 환영의 말씀을 드립니다. 행사를 주관한 노무현재단, 한국미래발전연구원, 한반도평화포럼, 그리고 후원해 주신 서울특별시에 감사드리며, 행사준비에 직접 수고하신 실무자 분들께도 고마움을 전합니다.

10.4정상선언은 6.15남북공동선언을 계승하면서 그 실천강령을 제시한 역사적 문건입니다. 노무현 대통령의 임기가 끝나갈 무렵에야 성사되어 너무 늦었다는 아쉬움을 남겼고, 아울러 퇴임을 눈앞에 둔 대통령이 너무 욕심을 부렸다는 비판도 있습니다. 그러나 이후 남북관계를 총체적으로 후퇴시킨 현실을 지켜보면서, 10.4선언에 대한 온갖 비판과 불만에도 불구하고 남북정상회담이 그때나마 이루어지고 이런 문건이 나오지 않았더라면 한반도와 한민족의 역사가 얼마나 더 초라해졌을지 절감하지 않을 수 없습니다.

이명박정부에 이어 박근혜정부도 지난날의 남북간 합의를 준수하겠다고 이따금씩 말할 뿐, 6.15 공동선언과 10.4선언을 마치 없었던 일처럼 잊혀두려는 태도가 역력합니다. 그럴수록 남북간 합의 중에서도 남다른 무게를 갖는 정상들의 선언을 망각으로부터 수호하는 일이 소중하고, 오늘 10.4선언 7주년을 맞아 토론회와 기념식을 통해 그 의미를 되새기는 일이 각별한 의미를 지닙니다. 이는 곧바로 민생문제와 직결되기도 합니다. 개념조차 불분명한 통일이 '대박'이라고 외쳐댈 게 아니라, 당장의 교류협력 재개와 10.4선언 실천이 곧 한국경제와 민생의 노다지임을 우리는 상기할 필요가 있습니다.

그런 의미에 부응하고자, 저는 개최사를 빌미로 한두 가지 개인적 소견을 덧붙일까 합니다.

하나는, 우리가 10.4선언을 제대로 기억하고 계승하려면 우리 스스로 평화와 통일 담론을 끊임 없이 쇄신하고 발전시키는 노력이 필요하다는 것입니다. 10.4를 망각 또는 격하하는 정책과 담론이 워낙 저열하기 때문에 10.4를 기억하고 긍정하는 것만으로도 정책연구자로서 또는 논객으로서 체면을 세우는 일이 어렵지 않은 실정입니다. 하지만 '민주평화세력이 계속 집권해서 10.4선언을 제대로 이행하기만 했으면 매사가 잘 되었을 것'이라는 가정--실제로 일어난 사실들에 반대된다는

뜻에서 영어로 counter-factual이라고 하지요--을 되풀이하고만 있어서는 변화된 현실 속에서 국민에 대한 설득력을 발휘하기가 어렵습니다.

10.4정상선언의 가장 뜻깊은 성과라고 노무현 대통령이 자부했고 실제로 그렇게 볼 이유가 충분한 '서해평화협력특별지대' 합의의 경우도, '그 합의만 이행되었으면...' 하는 식의 아쉬움을 토로하고 정부정책을 규탄하는 것으로는 부족합니다. 예의 특별지대는 NLL이라는 남북 모두에 폭발성 높은 문제와 직결되기 때문에, 민주정부가 재집권했더라도 쉽게 이행될 성질이 아니었습니다. 오히려 그 합의의 절묘한 효과는--6.15공동선언 제2항의 통일방안 합의가 그러하듯이--당장에 실현되지 않더라도 그 이행을 위한 협의가 진행되는 동안에는 NLL 문제의 폭발력이 대폭 감소하고 다른 분야에서의 실행과 추가합의가 가능해진다는 점에 있을 것입니다. 오늘의 우리도 그 정신에 입각해서, 이명박정부 5년을 겪고 박근혜정부 2년차를 통과 중인 현재의 주어진 현실 속에서 어떤 분야의 남북협력이 그나마 가능할지를 연구하며 10.4를 부인하는 세력을 비판하고 더러는 견인해야 할 것입니다.

둘째로, 저는 우리의 평화와 통일 논의가 어디까지나 진실에 입각한다는 원칙을 세우고 그 점에 서만은 굴복을 모르는 용기를 가져야 한다고 생각합니다. 예컨대 2010년 3월의 천안함사건의 경우 그것이 '폭침'이었다고 일단 가정하고 나면 북측의 소행이었을 개연성이 크다는 게 정치적인 상식입니다. 그러나 그에 앞서 어뢰폭발이 있었냐 없었냐 하는 것은 정치나 이데올로기의 영역이 아니라 과학의 영역에 속하는 사실관계일 뿐입니다. 그런데 다른 사실관계는 몰라도 정부측의 공식 발표가 국내외의 과학계를 설득하는 데 실패했다는 것만은 엄연한 사실이요 진실입니다. 이런 상황에서도 정부의 발표가 맞다는 독자적인 연구결과가 있다면 당연히 그대로 말해야지요. 또는 정부발표니까 무조건 믿는 게 '국민 된 도리'라는 믿음을 가진 분이라면 소신대로 발언하시면 됩니다. 하지만 그런 연구나 소신이 없음에도 불구하고 당국이나 주류언론한테 너무 '찍히지' 않으려고, 또는 선거전의 표 계산에 따라, '폭침'설을 수용하는 것은 원칙을 저버린 정략의 혐의를 벗기 어렵습니다.

제가 굳이 이 말씀을 드리는 것은 그러한 정략적 선택이 6.15와 10.4를 살려나가는 장기 전략에도 손해가 되기 십상이기 때문입니다. 한반도 분단체제의 특성상 남북관계 발전은 남쪽 내부의 민주주의와 직결되어 있고, 언젠가 한국 민주주의가 본격적인 전진을 재개한다고 할 때 가장 난감한 숙제 가운데 하나가 군에 대한 문민통제를 실현하는 일입니다. 이때 천안함 사건에 대한 군의

부실한 조사와 발표를 다시 검증하는 작업이 국민이 가진 몇 안 되는 카드에 속할 터인데, 민주주의를 위해서나 한반도 평화프로세스를 위해서나 그처럼 소중해질 수 있는 국민적 자산을 평화와 통일을 지지하는 정치인이나 지식인들이 지레 포기해서는 안 될 것입니다.

오늘 토론회에서 발표하고 토론하시는 분들의 노고를 미리 치하하고 저도 '자주국방과 통일의 길' 논의에 일조하는 뜻으로 어설픈 소견을 말씀드렸습니다. 감사합니다.

기념사

통일비용과 통일대운

이정우

한국미래발전연구원 이사장

10.4 남북정상선언 7주년 토론회에 참석하신 백낙청 한반도평화포럼 이사장님, 그리고 오늘 발표와 토론을 해주실 학자들과 자리를 같이하신 시민 여러분께 고맙다는 인사를 드립니다.

최근 북한 경제의 어려움은 도를 넘고 있습니다. 북한 인구는 우리의 절반이고, 1인당 소득은 5%에 불과합니다. 남북한 경제격차의 확대는 장차 통일비용의 증가를 의미합니다. 남북한이 언젠가는 통일을 한다고 가정하고, 남북한의 1인당 소득을 같은 수준으로 만드는 데 필요한 금액을 통일비용이라고 보는 정의가 있습니다. 꼭 과학적인 개념은 아니지만 편리한 개념이기는 합니다. 이 개념을 따를 때 우리의 통일비용이 얼마가 될지에 대해서는 수천억 달러에서 수조 달러까지 크게 차이 나는 몇 가지 추산이 있습니다.

남북한 사이에 현재와 같이 20:1의 소득격차가 존재한다는 것은 우리가 장차 엄청나게 큰 통일비용을 부담해야 함을 의미합니다. 1989년 통일 당시에 서독과 동독의 인구 비율은 4:1이었고, 1인당 소득에서는 동독이 서독의 약 40%였습니다. 우리의 경우에는 남북한 간 인구 비율이 2:1이고, 1인당 소득은 20:1이니 독일에 비해 소득격차도 더 크고, 부양할 인구도 더 많다는 것을 알 수 있습니다. 독일과 비교할 때 우리의 통일비용은 훨씬 클 수밖에 없습니다. 그렇다면 통일을 안 하면 될 것 아니냐고 하는 사람이 나올 수도 있는데, 그런 반통일적 사고방식을 가진 국민은 다행히 그렇게 많지는 않은 것 같습니다. 통일을 안 하면 안 하는대로 국방비 등 분단비용이 만만찮게 든다는 사실도 알아야 합니다.

과거 보수언론과 보수정당은 김대중, 노무현 정부가 북한에 ‘피주기’를 했다고 입버릇처럼 비난했습니다. 10년간 북한에 지원한 액수는 2.8조원이므로 연 평균 2,800억원입니다. 우리의 국내총생산을 연 1천조원이라고 치면 1천분의 1이 채 되지 않습니다. 굶주리는 아이들에 대한 인도주의적 지원 성격을 갖는 대북 지원은 물론 정당성을 갖습니다. 뿐만 아니라 경제적 측면에서 보더라도 비료, 쌀에서 우리가 겪는 공급과잉, 가격 폭락을 부분적으로 해결해주는 효과도 있습니다. 더구나 북한 지원과 교역 확대는 남북한의 경제격차를 축소하여 궁극적으로 통일비용을 줄인다는 사실을 고려하면 ‘피주기’ 주장은 어불성설에 불과합니다.

통일 전 서독이 동독에 지원한 액수는 우리보다 16배 많았습니다. 서독에서 동방정책을 열심히

추진하던 사민당 정권에서 보수적인 기민당으로 정권이 바뀌었을 때 많은 사람들은 동방정책 후퇴를 염려했습니다. 그러나 콜 총리는 현명하게도 동방정책을 꾸준히 계승, 발전시켜 결국 독일 통일을 완수했다는 평가를 받고 있습니다.

우리나라의 보수집단은 독일의 콜 총리로부터 교훈을 얻어야 합니다. 지금 우리는 어떻습니까. 남북관계는 이명박 정부에서 완전히 경색되었습니다. 박근혜 대통령은 갑자기 ‘통일대박’이란 표현을 쓰고 있습니다. 과거 ‘피주기’ 운운하던 것보다는 다행히 진일보했습니다만 표현이 너무 유치하고 경박합니다. 통일을 순전히 돈벌이 측면으로 보는 느낌을 줍니다. 그것보다는 ‘통일대운’이나 ‘통일대길’이 좋은 표현입니다. 하여튼 표현은 그렇다 치고 박근혜 정부가 경색된 남북관계를 풀어 남북대화를 재개할 것을 한번 기대해보겠습니다.

진보진영이 집권한 10년간은 국정의 다른 지표도 대체로 양호했지만 특히 남북관계는 화해, 평화 분위기가 지배적이었던 시절이었습니다. 국민이 해방후 처음으로 전쟁 걱정없이 안심하고 살던 시절이었습니다. 그 시절이 벌써 먼 옛날인 양 느껴집니다. 진보가 집권해야 경제도 살리고 남북관계도 개선될 수 있습니다. 부디 오늘의 심포지움이 남북관계를 개선시키고 한반도에 영구적 평화를 정착시키는 좋은 아이디어를 내주기를 기대하면서 기념사를 마치겠습니다. 경청해주셔서 대단히 고맙습니다.



토론회

자주국방과 한반도 평화의 길

사회 / 문정인
연세대 교수

● 주제발표 1
자주국방과 전시작전권 전환 왜 미룰 수 없나?
권영근 국방개혁연구소 소장

● 주제발표 2
위기의 동북아, 무엇이 문제인가?
: 우리가 연출하는 위기의 동북아
최종건 연세대 교수

● 주제발표 3
한반도 평화정착의 길
: 참여정부의 정책경험을 중심으로
서주석 한국 국방연구원 책임연구원

● 토론
김준형 한동대 교수
백종천 전 청와대 통일외교안보정책실장
장용석 서울대 통일평화연구원 선임연구원
정욱식 평화네트워크 대표
하정열 한국안보통일연구원 원장

사항을 미국이 요구할 가능성이 있다는 사실을 거론하고자 한다.

본 논문에서는 김대중 정부 말기인 2002년 11월과 노무현 정부 출범 초기인 2003년 2월에 미국이 왜 전략권 전환 등 한미동맹 성격 변화를 공식적으로 요청했는지,⁴⁾ 왜 참여정부는 이 같은 요청을 수용했는지, 전략권 전환에 왜 예비역 장군을 포함한 보수층, 특히 특정 군 출신들이 강력히 반대했으며, 현재도 반대하고 있는지? 그럼에도 불구하고 왜 전환해야 하는지에 대해 논의하고자 한다.

II. 자주국방과 전시작전통제권

작전통제권의 의미를 올바르게 이해하고자 하는 경우 전쟁의 수준(Level of War)에 대한 이해가 필수적이다. 전쟁의 수준에는 전략적 수준의 전쟁(Strategic level of war), 작전적 수준의 전쟁(Operational Level of War), 전술적 수준의 전쟁(Tactical level of war)이 있다.⁵⁾ 전쟁의 전략적 수준은 청와대의 국가안전보장회의에서 수행하는 전쟁을 작전적 수준의 전쟁은 한미연합사령부, 각 군 구성군사령부 수준에서 수행하는 전쟁을 전술적 수준의 전쟁은 공군의 비행단 이하, 해군의 함대사령부 이하, 육군의 군사령부 이하 수준에서 수행하는 전쟁을 의미한다.

전쟁의 전략적 수준인 대통령을 중심으로 하는 국가안전보장회의에서는 국가 간의 갈등을 정치, 경제, 군사와 같은 국력의 제반 수단 가운데 어느 수단을 통해 해결할 것인지, 전쟁 돌입 여부, 전쟁에서 추구해야 할 정치적 목표, 종전(終戰) 조건 등을 놓고 고민하게 된다. 전쟁의 작전적 수준에서는 비행단, 함대사령부, 군사령부 이하 제대, 즉 전쟁의 전술 수준에서 근무하는 요원들의 행위가 전쟁의 전략적 수준에서 결정한 목표를 겨냥하여 일사분란하게 움직이도록 하기 위한 계획수립과 지시의 문제를 놓고 고민하게 된다. 전쟁의 전술적 수준에서는 전쟁의 작전적 수준에서 정립한 계획에 입각하여 육군, 해군 및 공군의 야전 요원들이 자신의 임무 수행을 위해 노력하게 된다.

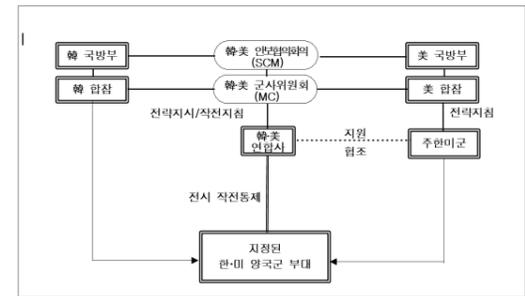
작전적 수준 지휘관인 한미연합사령관은 전쟁 목표를 달성하기 위해 한반도 항공력, 지상전력 및 해상전력을 이용하여 전역계획(Campaign plan)을 작성하게 되는데 전역계획은 각 군의 '주요 작전(Major operations)'으로 구성된다. 작계 5027은 한반도 전구(戰區)의 전역계획이다. 각 군 구성군사령관의 경우는 전역계획에 포함되어 있는 자군 작전에 대한 세부 계획을 작성하여 연합사령관의 허락을 득한 후 시행하게 된다. 공군구성군사령관의 경우 주어진 목표를 달성하기 위해 공격해야 할 표적선정과 같은 일을 수행한다. 전술적 수준의 공중전이란 공격해야 할 표적을 할당 받은 조종사들이 해당 표적을 공격하기 위한 방법에 관한 것이다.⁶⁾ 한미연합사령부가 창설되기 이전 한국군 가운데에는 한반도 전쟁과 관련된 전쟁의 작전적 수준의 일에 종사하는 사람이 단 한 명도 없었다. 모두가 전쟁의 전술 수준에서 근무했으며, 이 같은 경험에 입각하여 국방부와 합참,

4) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서(통일외교안보 분야), 협력적 자주국방』(2008. 2. 20), p. 180.
 5) 박덕희 번역, 『항공전역』(서울 : 연경문화사, 2001), pp. 19-26; 권영근 외 번역, 『미 합동작전 교리』, 합동참모본부(2002, 12), pp. 49-56.
 6) 권영근 외 번역(2002), pp. 49-56.

각군 본부를 운용했다.

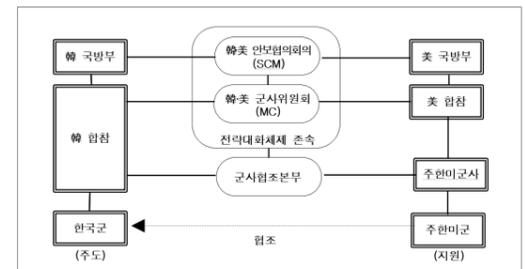
작전통제권은 전쟁의 작전적 수준에서의 계획수립 및 시행에 관한 권한을 의미한다. 작전통제권이 전환되기 이전에는 한반도 전쟁을 한미연합사령관인 미군이 주도하고 한국군이 지원하는 형태라면 전환된 이후에는 한국군이 주도하고 미군이 지원하는 형태가 된다. 작전지휘권이란 작전통제권에 인사 및 군수와 같은 군정 관련 권한이 추가된 것을 의미한다.

【그림1】 오늘날의 전시 한미지휘관계
출처 (대통령비서실 : 2006년 8월 9일)



【그림 1】 오늘날의 전시 한미지휘관계 : 출처(대통령비서실 : 2006년 8월9일)

【그림2】 변화된 전시 한미지휘관계
출처 (대통령비서실 : 2006년 8월 9일)



【그림 2】 변화된 전시 한미지휘관계 : 출처(대통령비서실 : 2006년 8월9일)

자주국방(Self-reliant defense)이란 국가안보 측면에서 국방 관련 부분을 스스로 해결함을 의미하는데 오늘날 진정한 의미에서 자주국방을 구현하고 있는 국가는 거의 없다. 미국 정도가 이처럼 하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 자주국방을 추구한다고 함은 자주국방을 목표로 노력한다는 의미다.

자주국방과 작전통제권의 문제를 거론한 최초 대통령은 박정희였다. 1968년 1월 21 무장공비가 청와대를 기습 공격한 사건과 관련하여 미국이 미온적인 입장을 보인 반면 그 후 3일 뒤에 있었던 프레블로 호 납치 사건에 미국이 강력히 대응하자 박정희 대통령은 작전통제권 전환 문제를 측근들에게 거론했다.⁷⁾ 1970년에는 자신의 강력한 반대에도 불구하고 미국이 주한 미 지상군 철수를 추구하자 박정희 대통령은 자주국방을 추구했다. 1987년 노태우 후보자는 작전통제권 전환을 선거 공약으로 언급했다.⁸⁾ 그러나 자주국방과 전시작전통제권 전환을 구체적으로 거론하며 추진했던 사람은 노무현 대통령이었다.

노무현 대통령이 구상했던 자주국방은 국가안보와 관련된 모든 것을 대한민국이 한다는 의미

7) US Department of State, "235. Memorandum From the President's Special Assistant(Rostow) to President Johnson(1968, 1, 28), p. 2.
 8) 이귀원, "작전통제권 전환 논의... 어제와 오늘 : 노태우 · YS 정부 시절 국방정책 목표로 적극 추진", 『연합뉴스』, 2006. 8. 9.

가 아니었다. 이는 인간의 두뇌에 해당하는 작전통제권을 행사하여 한반도 전쟁을 한국군이 주도적으로 계획하고 시행한다는 의미였다. 구상한 계획에 의거 우리가 할 수 있는 부분은 우리가 하고 부족한 부분은 미군의 지원을 받는다는 개념이었다. 이 같은 목적으로 전작권 전환과 국방개혁을 추진한 것이었다.

노무현 대통령의 자주국방은 한미동맹 재조정과 궤를 같이 하여 진행되었다. 2002년 11월 방한한 페이스(Douglas Feith) 미 국방차관은 9/11 테러 이후 진행된 미국의 군사전략 조정에 대해 설명하면서 한미동맹 미래에 대한 공동연구를 제안했으며 이와 함께 주한미군 재배치 등 동맹 조정 문제에 대한 시동을 걸었다. 당시 ‘국민의 정부’는 이 같은 미국의 제안을 받아들이고 이를 2002년 12월에 열린 제35차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 공동성명으로 발표했다. 미국 정부는 참여정부 출범 직후인 2003년 2월 27일 롤리스(Richard P. Lawless) 국방차관보를 보내 동맹 조정에 대한 미국의 요구를 전달했다.⁹⁾

한편 노무현이 대통령에 취임하기 1주 전, 미국은 전작권 전환과 미2사단 및 용산기지 이전 문제를 라포테(Leon LaPorte) 한미연합사령관을 통해 발표했다. 라포테는 전작권 전환 등 한미상호방위조약에 근거하고 있는 한미동맹 관련 근본 사안들을 재검토할 것이라고 말했다.¹⁰⁾

2003년 10월부터 주한미군기지 재배치와 용산기지 이전을 시작하자 미국은 급진적 요구를 둘러싸고 한미 간에 협상이 시작되었다. 2003년 3월 NSC 사무처는 미국의 요구에 긍정적이고 적극적으로 대응하자는 입장을 정리했다. NSC 사무처는 비용 극소화 등 국익을 고려해야 한다는 유보적 입장을 취한 반면, 국방부는 수용적 입장을 표명하는 등 이 문제를 둘러싸고 이견이 표출되었다. 이에 노무현 대통령은 2003년 4월에 열린 대통령 주재 안보 관계 장관 및 보좌관 간담회에서 미국의 전략변화에서 비롯된 한미동맹 조정 요구를 수용하면서 이를 자주국방 기반 확립의 기회로 삼자는 취지의 지시를 했다. 한편 2003년 3월 15일 국방부에서 열린 연두 업무보고에서 조영길 국방부장관은 자주국방 추진을 주요 정책 과제로 보고했다. 당시 노무현 대통령은 전작권 전환 및 자주국방 역량 문제 등과 관련하여, 자주국방 전략과 일정표를 검토하여 보고하라고 지시했다. 대통령의 지시에 따라 국방부는 5월6일 ‘자주국방의 비전’을 보고하면서 미래지향적 군사력 건설의 큰 방향을 제시했다. 6월 21일 계룡대를 방문하여 노무현 대통령은 군 지휘부와 대화하는 과정에서 자주국방의 필요성과 방향에 대해 강조했다.

대통령은 “그 나라 국방은 우선 자주적 역량으로 먼저하고 그 다음에 집단안보라든지 안보동맹이라든지 이런 것은 보조적인 것이어야 한다”고 강조하고, “한국이 세계에서 대우받는 그리고堂堂하게 자기 목소리를 낼 수 있는 국가가 되기 위해서 자주국방해야 된다”고 과제를 제시했다. 2003년 7월 31일 국방부는 NSC 사무처와 함께 동맹조정과 자주국방 추진에 대한 종합계획을 대통령에게 보고했다. 이 보고에서 국방부는 한미동맹 조정에 따라 2008년까지 주한미군 재배치 등

9) 국정홍보처(2008), p. 180.

10) (1) 한미연합사령관이 행사하고 있는 전시작전통제권을 전환하는 문제. (2) 서울의 중심가에 있는 용산 미군 기지를 서울 남쪽 지역으로 이전하는 문제. (3) 한반도에서 분쟁 발생시 미군의 자동 개입을 유도할 목적으로 오랜 기간 동안 근무해온 비무장지대 부근의 미군을 다른 곳으로 이전하는 문제를 조만간 한국과 논의해야 한다. Donald G. Gross, “Reviewing the Status of U.S. Forces in Korea,” Comparative Connections, Vol. 5, No. 1(U.S.-Korea Relations, 2003. 4), p. 7.

조정과정이 진행되고 우리의 대북 억제전력과 감시정찰전력 등 핵심전력이 2010년경이면 갖추어 진다는 판단하에 2010년이면 한국군 주도의 작전수행체계가 가능하다고 보고했다. 이 같은 배경을 토대로 노무현 대통령은 2003년 10월 1일 ‘국군의 날’ 치사에서 자주국방 추진 방향에 대한 분명한 입장을 밝혔다.¹¹⁾

참여정부의 자주국방은 크게 세 가지 방면에서 이루어졌다.

첫째, 한미동맹의 미래지향적인 발전이다. 9/11 테러 이후 미국의 세계전략이 초국가 및 비군사적 위협에 대비하는 방향으로 바뀐 반면 한국의 방위역량이 향상되면서 호혜적이고 협력적인 한미동맹 관계를 모색해야 한다는 국민적 요구가 강하게 제기되었다. 참여정부는 미국과 전작권 전환에 합의하여 자주국방 태세를 강화하는 한편, 한미동맹 관계를 역동적, 호혜적, 수평적 관계로 발전시키고자 했다.¹²⁾ 2003년 12월 8일 전군 주요 지휘관 격려 만찬에서 노무현 대통령은 협력적 자주국방의 성격과 관련하여 다음과 같이 말했다. “저는 미국과 반감을 가지고 갈등을 빚고 싸워야 한다고 결코 생각하지 않습니다. 미국과는 긴밀히 협력해 나가야 합니다. 그러나 한국의 국방은 한국군이 주도적으로 해야 합니다. 그래야 도움을 받더라도 떳떳한 것입니다. 도움을 안 받는 것이 아니라, 떳떳하고 당당하게 도움을 받을 수 있는 우리의 역량을 갖추자, 그것이 자주국방입니다.”¹³⁾

둘째, 자주적 정예군사력의 건설이다. 참여정부는 한미동맹 발전과 병행하여 임기 내 자주국방을 실현하기 위한 기반 구축에 중점을 두었다. 여기서 자주국방은 국가 주권을 수호할 수 있는 방위역량을 구비하는 것이었다. 즉 한국이 처한 지전략적 환경 속에서 안보의 주체가 되고자 하는 국가의지와 자위적 방위역량을 기반으로 한미동맹과 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하여 안보목표를 완성하는 것이었다. 군사력 건설의 기본 방향은 한반도에서의 전쟁억제능력을 우선적으로 확충하고 미래 불특정 위협에 대해서는 잠재적 대응능력을 배양하면서 필수 소요를 장기적으로 확보해 나가는 것이었다. 또한 군사력의 내실을 기하기 위해 현존 전력을 지속적으로 보완하고 독자적인 감시 및 정찰 수단을 조기에 확보하는 방향을 설정했다.¹⁴⁾

셋째, 군 구조 개편과 국방개혁이다. 참여정부는 명실상부한 자주국방 토대를 마련하기 위해 군 구조를 개편하고 국방운용의 효율성을 제고하는 등 국방개혁을 지속적으로 추진했다. 군 구조 개편의 기본방향은 단기적으로는 현 조직의 효율성 제고에 중점을 두되 장기적으로는 한국군 주도의 방위기획 및 작전수행이 가능한 구조와 체계를 만드는 것이었다. 국방조직의 전문화와 문민화를 추진하고 합참의 위기관리 및 작전기획 능력을 향상시켜 방위기획 및 작전수행 기구로서의 편성과 기능을 단계적으로 보강해나갈 생각이었다. 병력구조와 부대구조는 미래전에 적합한 정예 과학기술군 구조를 지향하며 통합적 군사력 발휘를 보장할 수 있도록 하고자 했다. 군의 정예화와 연계해 병력규모를 단계적으로 조정하고자 했다.¹⁵⁾

11) 국정홍보처(2008), pp. 180-181.

12) 국정홍보처(2008), p. 36.

13) 국가안전보장회의 상임위원회, “육성으로 듣는 노무현 대통령의 외교안보 구상”(2006. 2), p. 28.

14) 국정홍보처(2008), p. 36.

15) 국정홍보처(2008), p. 37.

III. 미국 : 왜 전시작전통제권 전환하고자 했을까?

김대중 정부 말기와 노무현 정부 초기 미국이 전작권 전환을 포함한 한미동맹 관계 재조정을 추구했던 것은 국제 안보환경 변화로 인한 미국의 세계전략 변화 때문이었다. 냉전 종식으로 소련을 중심으로 한 동구권이 붕괴된 상태에서 중국이 새로운 강국으로 부상하고 있었으며 북한 붕괴 가능성이 거론되고 있었다. 또한 동북아지역의 경제 발전으로 한반도가 미국 입장에서 대단히 중요해진 반면 1980년대 이후 고조된 반미감정을 고려하여 1990년대 초반 이후 미국은 주한미군을 북한 위협 중심에서 동북아 위협 중심으로 바꾸는 것을 지속적이고도 진지하게 연구했다. 그 일환으로 전작권 전환을 구상했는데, 2001년 9월 11일에 발발한 9/11 테러가 그 과정을 가속화시켰던 것이었다.

여기서는 전작권 전환이 미국의 세계전략 변화에 따른 것임을 보인다는 차원에서 냉전의 절정기인 1950년부터 1960년대 후반까지, 데탕트와 미중 수교로 미국 입장에서 한미동맹의 의미가 반감된 1970년대, 소련의 아프간 침공으로 동맹국의 결속을 대거 강화한 반면 반미감정이 고개를 들기 시작한 레이건 대통령 시절, 동구권의 몰락과 소련의 붕괴, 북한의 붕괴 가능성, 반미감정 고조 그리고 북한 핵실험 문제가 제기된 1980년대 말경부터 2001년의 9/11 테러 이전, 9/11 테러 이후를 기준으로 미국의 세계전략 변화와 전작권에 대한 미국의 인식 변화를 살펴볼 것이다.

1. 냉전의 절정기(1950년부터 1960년대 후반까지) : 한국군에 대한 미군의 작전통제권 행사의 제도화 및 강화

한국군에 대한 작전지휘권이 미군으로 넘어간 시점은 1950년 7월15일이었다. 당시 이승만 대통령은 한국군에 대한 작전지휘권을 맥아더(Douglas MacArthur) 장군에게 넘겨주었다.¹⁶⁾ 이승만 대통령이 국가주권에 해당하는 작전지휘권을 미국에 넘겨준 것은 미국의 강력한 요구가 있었기 때문이었다. 주한 미국 대사인 무초(J. J. Muccio)가 한국군에 대한 작전지휘권의 이양을 이승만 대통령에게 요구했으며¹⁷⁾ 백악관으로 장면 대사를 초치한 트루먼 대통령이 미국의 원조가 효과적으로 사용될 수 있도록 작전지휘권의 이양을 중용했기 때문이었다.¹⁸⁾

미국은 6.25 전쟁을 소련이 사주한 것으로 생각했다. 미국은 한반도에서 전쟁이 재발하는 경우 세계대전으로 비화될 가능성이 있다고 생각했다.¹⁹⁾ 이 점을 고려해 전후 미국은 한반도 전쟁의 재발을 방지하기 위한 장치를 마련할 필요가 있었다. 미국은 북한의 또 다른 남침을 방지할 목적으로 대한민국과 한미상호방위조약을 체결한 반면 이승만 정권의 북침을 방지할 목적으로 작전통제권 이양에 관한 한미합의의사록을 체결했으며 한국군을 육군 중심, 특히 보병 중심의 군대로 만들었다.²⁰⁾ 한미합의의사록으로 인해 이승만은 북진통일을 포기해야 했으며, 그 과정에서 한국군에 대한 작전통제권을 상실함으로써 주권의 일부를 침해당하는 대가를 치러야만 했다. 한미합의

16) President Syngman Ree's Letter to General MacArthur, July 14, 1950.

17) Harold, J. Noble, Embassy at War (Seattle, Washington : University of Washington Press, 1975), pp. 76-77.; Joseph C. Goulden, Korea, The Untold Story of the War(New york : McGraw-Hill Book Company, 1982), pp. 88-89.

18) FRUS 1950 Vol. XⅢ, p. 172.

19) FRUS 1952-1954 Vol. XV Part1 1984, pp. 1345-1346.

20) FRUS 1952-1954 Vol. XV Part1 1984, p. 1352.

의사록으로 인해 한국군의 병력은 72만 명을 초과하지 않는 선에서, 육군 66만 1천 명, 해군 1만 5천 명, 해병대 2만 7천 5백 명, 공군 1만 6천 5백 명 수준을 유지하게 되었다.²¹⁾ 그 후 이 같은 수치에 일부 변화가 있었지만 육군의 절대 우위에는 변함이 없었다.

데탕트와 미중 수교로 미국 입장에서 한미동맹의 의미가 반감된 1970년대 이전까지 미국은 한국군에 대한 작전통제권 행사를 대단히 중요한 문제로 생각했다. 예를 들면, 북한에서 중국군이 철수할 것이란 의미의 1958년 2월7일의 공산 진영의 발표에 대한 대응 방안을 검토할 목적의 토의에서 미국은 “...한국군에 대한 작전통제권의 지속적인 행사가 대단히 중요한 의미가 있다. 이는 한국이 북한을 일방적으로 공격하지 못하도록 할 목적에서다”²²⁾고 말하고 있다.

5.16 군사쿠데타가 발발한지 이들이 지난 1961년 5월18일 유엔군사령관 맥그루더 (Magruder)에게 보낸 전문(電文)에서 미 국무성은 “장도영 중장과 박정희 소장을 가능한 한 조속히 만나 한미 지휘관계를 조속히 복구함이 대단히 중요한 문제란 점을 가장 강력한 논조로 언급하라.”²³⁾고 말하고 있다. 1964년의 전문(電文)에서는 미국의 작전통제권 행사에 순응하는 한국군 부대를 미국 정부가 지원해야 할 것이라고 언급하고 있다.²⁴⁾

한국군에 대한 유엔군사령부의 작전통제권 행사는 푸에블로 호 사태와 1.21사태가 발발한 1968년에 재차 문제시 되었다. 박정희 대통령을 살해할 목적으로 남파된 북한 무장공비들에 의한 1.21사태와 관련해 미국이 미온적인 입장을 보인 반면 미 정보함정 푸에블로 호의 피랍 사태와 관련해 과민 반응을 보이자 박정희 대통령을 중심으로 한 한국의 일부 인사들이 작전통제권 반환을 언급했으며, 이 같은 한국 내부의 분위기가 존슨 (Lyndon B. Johnson) 대통령에게 보고되었다. 이처럼 미국이 한국군에 대한 작전통제권 행사를 중요시 여겼던 것은 도미노이론에 근거해 베트남전쟁에 개입할 정도로 공산세력의 확장을 우려하던 케네디 및 존슨 행정부 당시 충분히 예견 가능한 현상이었다.²⁵⁾

2. 화해무드 조성기(1970년대) : 작전통제권 전환 준비

작전통제권에 대한 미국의 관심은 닉슨 행정부가 들어선 1969년 이후 급변한다. 1969년부터 1976년까지의 미 외교문서(FRUS)²⁶⁾에는 한국군에 대한 작전통제권 문제가 거론되지 않고 있다. 유엔군사령부가 시대에 뒤쳐진 개념이라며 이것의 개편 방향과 주한미군 철수 문제를 거론하고 있을 뿐이다. 1973년 8월부터 1976년 10월까지 유엔군사령관을 역임한 스틸웰 대장(Richard Stilwell)과 같은 고위급 인사들이 “한미 지휘관계는 지구상에서 가장 엄청난 정도로 국가주권을 양보한 경우다.”²⁷⁾고 말하는 등 작전통제권 행사에 관한 미국의 인식이 급변했다. 그런데 이들 모두는 데

21) FRUS 1952-1954 Volume X V Part 2, p. 1878.

22) FRUS 1958-1960 Vol. XVⅢ 1984, pp. 441-442.

23) US Department of State, “219. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea”, 1961. 5. 24, p. 2

24) US Department of State, “6. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea”, 1964. 3. 26, p. 2

25) US Department of State, “235. Memorandum From the President's Special Assistant(Rostow) to President Johnson, 1968. 1. 28, p. 2.

26) FRUS 1969-1976. Vol. XIX Part1 2010, pp. 1-449.

27) Kyung Young Chung, An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship From the Korean War to the Present(The-sis, Command and General Staff College, Fort Leavenworth, 1989), p. 105에서 재인용; Stilwell Richard G, Challenges and

탕트를 추구하던 닉슨 대통령의 세계전략에 기인한 것이었다. 데탕트란 새로운 정책에 근거해 1969년 닉슨은 자국 방위와 관련해 아시아의 동맹국들이 보다 많은 책임을 담당해야 한다는 의미의 닉슨독트린(Nixon Doctrine)²⁸⁾을 선포했다. 한편 중국과의 관계 정상화를 통해 소련의 위협에 대응하고자 했던 미국²⁹⁾ 입장에서 보면, 그리고 1970년대 당시 북한과 소련의 관계가 원만하지 못했다는 점에서 보면 북한의 남침 가능성이 크게 줄어들었다고 생각할 수 있었을 것이다. 결과적으로 1969년부터 1973년의 기간 닉슨은 박정희 대통령의 강력한 반대에도 불구하고 주한미군을 2만 명 감축했다.³⁰⁾

닉슨의 후임자인 카터(Jimmy Carter) 또한 동일한 유형의 한반도 정책을 추구했다. 대통령 후보자 시절인 1977년 카터는 주한 미 지상군 철수를 공약했다. 대통령에 당선된 카터는 계획을 일부 수정했지만 미2사단을 단계적으로 철수할 생각이었다. 결과적으로 한국인들의 안보불안이 고조되었다. 이 같은 상황에서 1978년 11월7일에는 한미연합사령부가 창설되었다. 그런데 한미연합사령부는 한반도 방위와 관련해 한국군의 역할을 증대시키는 반면 미국의 역할을 줄일 목적의 것이었다.³¹⁾ 한미연합사령부는 주한 미군의 철수를 가정하여 한국군에 대한 작전통제권을 인수할 목적의 조직이었다.³²⁾

3. 동맹 강화기(1980년대) : 작전통제권 전환 유보

1960년대 초반부터 1970년대 중반까지 진행된 베트남전쟁으로 인해 미국의 재래식 전력이 쇠퇴된 반면 동일 기간 소련은 막강한 수준의 재래식 전력을 구축했다. 더욱이 1979년에는 소련이 아프간을 침공했다. 한편 1970년대 중반부터 1980년대 말경까지 북한은 지상군 전력을 대거 건설했다.³³⁾

막강한 재래식 전력을 이용해 소련 중심의 바르샤바동맹국들이 서유럽을 유린할지 모른다는 점을 미국은 크게 우려했다. 마찬가지로 북한군이 막강한 지상 전력을 이용하여 남침을 감행할 수도 있을 것으로 생각했다. 이 같은 우려는 카터 대통령 말기부터 본격화되었다. 그러나 안보불안을 해소할 목적으로 카터와 닉슨이 추구하던 데탕트를 지양하고는 군비를 대거 증강시키고 동맹국과의 관계를 강화하는 등, 정치, 경제, 외교를 포함한 모든 분야에서 소련을 적극 압박하고자 한 사람은 레이건 대통령이었다.³⁴⁾

변화된 미국의 세계전략으로 인해 레이건이 미국 대통령으로 재임하던 1981년부터 1988년까지 미국은 주한미군 철수를 자제했다. 공교롭게도 레이건이 한미동맹 강화를 위해 노력하던 시점 한

국에서는 반미감정이 고개를 들고 있었다. 1980년의 광주민주화항쟁 당시 한국국민, 특히 대학생들은 한국군이 광주시민을 겨냥해 무력을 행사한 것과 관련해 미국을 비난했다. 한국군에 대한 작전통제권을 미군이 행사하고 있었다는 점으로 인해 많은 한국인들은 미국이 광주에서의 비극적인 상황을 막을 수 있는 입장에 있었다고 생각했다.³⁵⁾

광주항쟁과 관련해 불거진 미국의 책임론과 함께 동구권의 해체 가능성과 같은 변화된 안보상황과 국력신장을 배경으로 1980년대 후반에는 작전통제권 전환에 관한 논의가 한국에서 활발히 진행되었다. 대통령 후보자 시절인 1987년 노태우는 작전통제권 전환을 대선공약으로 내걸었다.

4. 탈냉전기(1989년 이후부터 9/11 테러 이전) : 작전통제권 전환 갈등

이 시기에는 소련의 붕괴로 미국이 한국군에 대한 작전통제권을 행사하도록 만들었던 근본 원인이 소멸되면서 이것의 전환을 추구해야 할 당위성이 제기되었다. 이에 더불어 중국의 부상과 동북아 지역의 비약적인 경제성장으로 한반도가 미국 입장에서 대단히 중요한 의미가 있게 되었던 반면 북한체제의 붕괴 가능성으로 인해 북한 위협 중심의 한미동맹에 대한 우려가 미국 내부에서 제기되었다. 주한미군의 장기 주둔을 위해서는 작전통제권을 전환하고 한미동맹을 지역동맹으로 전환시켜야 한다고 미국은 생각했다. 그러나 북한 핵 문제를 제외하면 방대한 규모의 미군의 존재를 정당화해줄 수 있는 대상이 지구상에 거의 없었다는 점으로 인해 미국은 작전통제권 전환을 유보했다.

1989년에는 베를린장벽이, 1991년에는 소련이 붕괴되었다. 이들 일련의 사건은 동맹의 성격을 변화시킬 정도의 국제체제 측면에서의 일대 변화로 볼 수 있었다. 한편 1990년 9월 30일에는 한소수교, 1992년 8월 24일에는 한중수교가 체결되면서 북한이 고립무원의 신세가 되었다. 이 같은 국제체제의 변화로 인해 소련과 같은 외세의 지원을 받아 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 보다 감소했으며, 전쟁이 발발하는 경우에도 세계대전으로 비화될 가능성이 크게 줄어들었다. 결과적으로 미국이 한국군에 대한 작전통제권을 행사하고자 적극 노력한 1953년 당시의 이유가 소멸되었다.

냉전 종식이 시작되던 시점 미국은 한국군에 대한 작전통제권 이양 문제를 거론했다. 1989년 7월 31일에는 「년-워너 수정안」이 미 상하원을 통과했는데, 이 수정안의 핵심은 자국을 방어할 능력이 있는 국가의 경우 자국 군대가 국방을 담당하도록 하여 미국의 국방비를 줄인다는 것이었다. 이 법안의 이행 차원에서 미 국방부는 「동아시아 전략구상(EASI)」을 발표했다. 동 구상의 핵심은 한미연합사 해체와 주한미군 3단계 감축방안 등을 검토한다는 것이었다.³⁶⁾ 거의 같은 시기 한국정부 또한 작전통제권 전환을 추진했는데³⁷⁾, 이는 「년-워너 수정안」이 미 상하원을 통과했다는 사실과 8.18계획으로 인해 한국군이 1990년을 기점으로 합참의 군령권을 강화하여 운용했다는 사실 때문이었다.³⁸⁾

당시 양국 군사 당국자들은 급격한 변화로 인한 안보 불안을 완화하기 위한 방안으로 작전통제권을 전시와 평시로 구분했다. 미국은 한국 내부의 반미정서와 미국 내부의 정치 사정을 고려하

Response in North East Asia of the 1980s : Military Balance(New York: Crane Russek, 1979), p. 27.

28) Kate Ouslay, "Wartime Operational Control," SAIS U.S.-Korea Yearbook(Johns Hopkins University, 2006), p. 33.

29) James Mann, About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton (Vintage, 2000), pp. 15, 51.

30) 동일 기간 동안 주한미군 병력을 63,000명에서 43,000명으로 줄였다. FRUS 1969-1976, Vol. XIX Part1 2010, p. IV(Preface).

31) Terence Roehrig, "Restructuring the U.S. Presence in Korea: Implications for Korean Security and the U.S.-ROK Alliance", Korean Economic Institute, Vol 2, No 1(Jan 2007), p. 2.; Chung(1989), p. 73.

32) Suk Bok Lee, The Impact of US Forces in Korea (Washington D.C : National Defense University Press, 1987), p. 70에서 재인용: Sung-joo Han, South Korea and the United States: Past, Present, and Future (Lexington, Mass: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1983), p. 213.

33) Andrew Scobell, John M. Samford, "North Korea's Military Threat", Army War College Strategic Institutes(Carlisle, PA), 2007, 4, pp. vii, viii, 32.

34) John Lewis Gaddis, Strategies of Containment : A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War (Oxford University Press, 2005), pp. 351-356.

35) Ouslay(2006), p. 32.

36) 국정홍보처(2008. 2. 20), p. 236.; 김중대, 『노무현 시대의 문턱을 넘다』 (서울 : 나무와 숲, 2010), pp. 164-165.

37) 1989년의 미 육군지휘참모대학 졸업 논문에서 육군중령 정경영은 한국군에 대한 미군의 작전통제권 행사가 한국의 주권을 침해한 경우라고 말하면서 작전통제권 전환을 주장하고 있는데, 이는 한국 내부의 분위기를 반영하고 있는 것으로 보인다. Chung(1989), pp. ii, 112.

38) 김중대(2010), pp. 164-166.

여 평시작전통제권을 조기 이양한다는 방침 아래 1990년 2월의 한미 국방부장관회담에서 1991년 1월1일부 이양 방안을 한국 측에 전달했다.³⁹⁾ 이 같은 한국과 미국의 작전통제권 전환 움직임에 따라 1991년의 제13차 한미군사위원회에서는 평시작전통제권을 1993-95년, 전작권을 1996년 이후 전환한다는 방안에 동의했다. 1992년 10월에 개최된 제24차 한미안보협의회의에서 최세창 국방부장관과 체니 미 국방부장관은 늦어도 1994년 말까지 평시작전통제권을 한국군에 이양하기로 합의했다. 다음해 11월의 제25차 회의에서는 전환 일자를 1994년 12월1일로 확정했다. 또한 당시 평시작전통제권 전환 이후의 전작권 전환 시점에 대한 검토도 진행되었다. 1990년과 1992년의 국방백서에서 국방부는 전작권 전환 목표를 각각 1995년과 1997년으로 설정했다. 국방부는 김영삼 정부 시절인 1995년 2000년을 전후하여 전작권 전환을 추진한다는 계획을 수립했다. 1990년 11월의 한미군사위원회에서는 “평시작전통제권을 1993년까지 전작권을 1995년까지 전환한다.”는 한국 측 제안이 구체화되었다.⁴⁰⁾

한편 1990년대에는 중국의 부상과 북한의 붕괴 가능성으로 인해 한미동맹이 북한위협 대비에서 동북아 차원의 지역동맹으로 전환해야 한다는 인식이 미국 내부에서 고조되었다. 문제의 본질은 미국이 잠재 적국으로 생각하고 있던 중국⁴¹⁾의 부상과 동북아 지역의 급속한 경제 발전으로 미국 입장에서 한반도가 대단히 중요한 의미가 있게 되었던 반면⁴²⁾ 북한 붕괴를 통한 남북통일 가능성이 매우 높아졌다는 사실이었다.⁴³⁾ 남북이 통일되면 한반도와 동북아 지역에서 미군의 역할에 의문이 제기될 것이라고 미국은 인식했다.⁴⁴⁾ 주한미군이 철수하는 경우 주일미군도 장담할 수 없다고 생각했다. 언제 있을지 모를 북한 붕괴에 대비하여 한미동맹을 동북아 위협 대비 차원의 지역동맹으로 전환해야 한다고 미국은 생각했다.⁴⁵⁾ 이 같은 맥락에서 한국군에 대한 작전통제권을 전환해야 한다는 논의가 활발히 진행되었다.⁴⁶⁾

그러나 소련을 중심으로 한 공산권이 붕괴된 이후 일정 기간 동안 미국은 별다른 적대 세력을 갖지 못했다. 이 같은 점으로 인해 클린턴 행정부 당시 미군은 소말리아와 보스니아 같은 지역에서 진행되고 있던 인종청소 또는 내전 방지 목적의 평화유지활동을 주로 수행했다. 이 같은 점에서 보면 1994년에 발발한 북한 핵 위기는 미국 입장에서 심각한 문제였다. 결과적으로 전작권 전환 논의가 주춤해졌다.⁴⁷⁾ 즉 냉전 종식 이후의 국제체제 변화로 인해 한국과 미국이 거의 동시에 한국군에 대한 작전통제권 전환 문제를 논의했지만 미국이 북한 핵 위기를 범세계적 위기로 인식

39) 국정홍보처(2008, 2. 20), p. 237.

40) Ibid.

41) Carl E. Haselden, JR, “The Effects of Korean Unification on the US Military Presence in Northeast Asia”, Parameters, 2002, 11, p. 126.; M. Ehsan Ahrari, “U.S. Military Strategic Perspectives on the PRC: New Frontiers of Information-Based War”, Asian Survey, Vol. 37, No. 12(Dec, 1997), p. 1163.; Thomas H. Buchanan, “The Coming Decade of Change for the Korean Peninsula: Implication for Northeast Asia and The United States”, East Asia(Winter, 1999), p. 26.; Michael O’Hanlon, “Keep US Forces in Korea after Reunification”, The Korean Journal Of Defense Analysis, 1998, p. 14

42) William J. Taylor, Jr, and Michael J. Mazarr, “US-Korean Security Relations: Post-Reunification”, KIDA/CSIS Conference and Workshop on “U.S.-ROK Relations in the Post-Gold War Era,” Seoul, Korea, November 4-8, 1991, p. 64.; Haselden, JR(2002), pp. 120, 121, 122, 123, 124, 130.

43) Taylor and Mazarr(1991), pp. 147, 150.

44) Taylor, and Mazarr(1991), p. 158.

45) Buchanan(1999), p. 25.

46) “...남북통일 이후에도 우리의 국익을 달성한다는 차원에서 한반도에 미군을 지속적으로 유지시키기 위한 발판을 마련해야 할 것이다. ...2001년 3월 한미연합사령관 토마스 수워츠는 미 상원에서 주한미군의 역할이 동북아 지역 안보를 담당하는 형태로 바뀔 것이라고 증언했다. ...한미동맹을 동북아사령부로 전환해야 할 것이다. ...이 같은 사령부는 한강이남 지역에 설치되어야 할 것이다.” Haselden, JR(2002), pp. 120, 126.

47) A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Report to the Congress 1992, p. 18.

함에 따라 전작권 전환에 제동이 걸린 것이다.

5. 9/11 테러 이후 : 전작권 전환

미국 입장에서 보면 미 본토가 공격받은 2001년의 9/11 테러는 그 이전의 어떠한 사건보다도 엄청난 사건이었다. 9/11 테러 이후 미국은 해외 주둔 미군을 백색이 형태가 아니고 전 세계 도처에서 발생하는 위기에 대비할 목적으로 사용해야 할 것이란 전략적 유연성 교리를 발전시켰다.

전략적 유연성은 시간과 장소에 무관하게 위기 지역으로 신속히 전개 가능한 보다 많은 기동전력을 만들어낸다는 개념이다. 전략적 유연성과 관련해 주한 미국 대사였던 알렉산더 버시바우(Alexander Vershbow)는 다음과 같이 말했다. “한미동맹은 한반도의 평화를 지킨다는 최초 임무에 더불어 21세기의 새로운 안보위협에 대해 상호협조하고 동북아 지역 전반에 걸친 안정을 조장할 정도로 그 범주를 확대하고 있습니다.”⁴⁸⁾ 즉 “전략적 유연성이란 주한미군이 한반도의 군사적 상황으로 국한되지 않으며, 한반도 밖에서의 다양한 군사적 목표를 융통성 있게 추구하게 된다는 개념이다.”⁴⁹⁾ 주한미군에 구체적으로 적용하고 있지만 전 세계 도처에서의 미군에 대한 전략적 유연성이란 개념은 보다 포괄적인 맥락에서 발전되었다. 전략적 유연성은 2001년의 4개년국방보고서(QDR)와 2002년의 미 국가안보전략서(National Security Strategy)에 근거하고 있으며,⁵⁰⁾ 2003년의 해외주둔미군재배치계획(GPR)에 구체적으로 명시되어 있다.⁵¹⁾

9/11 테러에 따른 세계전략 변화로 인해 2001년 이후 미국은 전략적유연성이란 개념을 연구해왔으며, 그 일환으로 주한미군 재배치를 추구했던 것이다. 노무현이 대통령에 취임하기 1주 전, 미국은 전작권 전환과 미2사단 및 용산기지 이전 문제를 라포테(Leon LaPorte) 한미연합사령관을 통해 발표했다. 라포테는 한미상호방위조약에 근거하고 있는 한미동맹 관련 근본 사안들을 재검토할 것이라고 말했다. 2003년 3월말 운영관 외무부장관과 럽스펠드 미 국방부장관은 주한미군 재배치가 한반도에서의 전쟁 억제력을 강화할 목적의 것이란 점에 동의했다. 위기시 한국에 대한 전력 투자를 약화시키는 것으로 비쳐질 수 있다는 점을 고려해 운영관은 “이 문제를 조용히 다룰 필요가 있으며, 북한 핵문제가 진전을 보이기 이전에는 주한미군 재배치를 추진하지 말아야 한다는 점을 강조했다.”⁵²⁾

한편 미국이 주한미군의 일대 변혁을 도모하기 시작한 2000년대 초반에서조차 한미동맹을 통해 한미 양국이 상이한 목적을 추구하고 있음이 분명해졌다. 미국에게는 북한의 남침억제가 더 이

48) Larry A. Niksch, Korea: U.S.-Korean Relations_Issues for Congress(Jan 22, 2007), Congressional Research Service The Library of Congress 101 Independence Ave SE Washington, DC 20540-7500, p. 25.

49) Chul-kee Lee, “Strategic Flexibility of U.S. Forces in Korea”, Policy Forum Online 06-19A(March 9th, 2006), p. 3.; Statement of General B. B. Bell Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; Before The Senate Armed Services Committee(2008. 3. 11), p. 7.

50) U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review(Washington, DC, 2001), p. 4.; Soonkun Oh, The U.S. Strategic Flexibility Policy : Prospects For the U.S.-ROK Alliance(Naval Postgraduate School MS Dissertation, December 2006), pp. 16-17.

51) GPR에 관한 최초 공식문서는 2003년 12월에 더글러스 파이스(Douglas J. Feith)가 발표한 “Transforming the United States Global Posture”란 제목의 연설이다. 여기서 그는 변화하고 있는 범세계적 차원의 방위태세의 5개 주요 주제에 관해 다음과 같이 언급했다. “1. 동맹국의 역할을 강화한다. 2. 지구상 도처에서 목격되는 불확실성에 대처한다. 3. 특정 지역 내부만이 아니고 지역과 지역의 관계에 초점을 맞춘다. 4. 신속 배치 가능한 군사력을 발전시킨다. 5. 숫자가 아니고 능력에 초점을 맞춘다.” Oh(2006), pp. 17-18.; 그런데 GPR에 언급되어 있는 5개의 주요 주제는 대한민국을 겨냥한 전략적유연성과 직접 연계되어 있다. 박원근, “미국의 군사정책 : 변환. GPR 및 주한미군”, 『주간국방논단』 제1007호(04-32) (한국국방연구원, 2004. 8. 9).

52) Gross(2003), p. 7.

상 한미동맹의 공동 목표가 아니었다. 한미동맹 존립에 관한 미국의 논리가 한반도에서 동북아지역으로, 범세계적 차원으로 확대되었던 반면 한국은 한미동맹이 한반도로 국한되기를 원했다. 초국가적 성격의 테러와 같은 새로운 위협에 대처할 목적에서 미국은 한국의 영토 보존 목적 이상의 포괄적인 안보동맹을 결성하고자 노력했다. 미국의 시각에서 보면 이상적인 한미동맹은 미국이 아태 지역에 결성해 놓은 여타 양자동맹들과 함께 지역 세력의 일부가 되도록 만드는 것이었다.⁵³⁾ 이처럼 미국이 주한미군의 성격 변화를 추구하자 한국인들은 주한미군이 인계철선 목적의 것이 되어야 한다고 주장했다.⁵⁴⁾

한미동맹을 통해 한미 양국이 추구하는 목표가 달라졌다는 점에서 보면 동맹을 해체하거나 동맹의 성격을 재조정하지 않을 수 없는 상황이었다. 북한 위협이 상존해 있다는 점에서 한미동맹을 절실히 필요로 하고 있던 노무현 정부는 미국이 의도하는 바대로 한미동맹의 성격을 변화시키지 않을 수 없었던 것이다. 그런데 이 같은 변화의 중심에 미국의 세계전략 변화에 따른 전략적 유연성이란 개념과 전작권 전환이 있었다. 미 하원에 제출된 보고서에서는 한국군에 대한 전작권을 미국이 전환하게 된 이유로 반미감정, 노무현 대통령의 정책, 1990년대 후반 이후 진행된 서태평양 지역 미군의 구조개편 계획, 예를 들면 전략적유연성 개념에 따른 계획, 재래식 전력 측면에서의 한국군의 상대적 능력 향상이란 4가지 이유를 들고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 한미동맹은 한국의 국가생존을 보장해주는 반면 미국의 패권을 지원할 목적의 것이었다. 따라서 미국의 의도에 반하는 형태로 한국이 한미동맹의 성격을 변화시킬 수는 없었던 것이다. 반미감정과 노무현 대통령의 정책은 주요 요인이 아니고 미국의 의도를 지원해주는 형태의 것이었다. 한편 한국군의 상대적 능력 향상은 논란이 많은 부분이다. 이 같은 점에서 보면 전작권 전환과 관련해 미국이 제시하고 있는 4가지 이유는 미국의 세계전략 변화에 따른 전략적 유연성이란 개념으로 압축될 수 있다.⁵⁶⁾ 미국이 한반도 도처에 산재해 있는 주한미군 기지를 평택을 포함한 2개 허브기지로 재배치하고 있는 것은 전략적 유연성이란 개념 때문이다.⁵⁷⁾

IV 한국군 : 왜 전시작전통제권 전환에 반대했을까?

6.25 전쟁 이후 한국군에 대한 작전통제권 행사를 염원했던 미국이 오늘날 전작권 전환을 극구 원하고 있다. 그런데 주한미국 대사 등 미국의 고위급 인사들이 작성한 외교문서를 담고 있는 전작권 관련 위키리크스 비밀자료에 따르면 대한민국의 보수층, 특히 예비역 장성들이 전환에 다양

한 방식으로 저항하고 있다고 한다.⁵⁸⁾ 한편 미국은 대한민국 퇴역 및 예비역 군인들의 전작권 전환 반대를 심각하게 생각했다.⁵⁹⁾ 진보와 보수를 막론하고 정치가들이 전작권 전환을 정치적으로 이용하고 있는 것으로 미국은 생각하고 있다. 참여정부의 경우 미국의 의도와 무관하게 주권회복 차원에서 자신이 주도적으로 전환한 것처럼 말함으로써 진보성향 유권자들을 겨냥하는 등 전작권 전환을 정치적으로 이용했다고 생각하고 있다. 마찬가지로 한나라당의 경우 전작권 전환을 대한민국에 대한 미국의 지원 감소로 잘못 알고 있는 보수성향 유권자들의 정서를 이용하기 위해 전작권 전환에 반대하고 있는 것으로 생각하고 있다.⁶⁰⁾

예비역을 중심으로 하는 한국군은 노무현 정부가 추진하던 전작권 전환에 적극 반대했다. 현역 들 또한 국방 조직 내부에서 다양한 방식으로 저항했다. 여기서 말하는 한국군은 해군과 공군이 아니고 육군이다. 왜냐하면 현역 사회에서 뿐만 아니라 예비역 사회에서 한국군의 여론을 주도하는 세력이 육군 또는 육군 출신 예비역이기 때문이다. 현역 및 예비역 육군 가운데 전환에 찬성하는 사람도 없지 않다. 현역 및 예비역 육군들이 전환에 반대했으며 반대하고 있다는 것은 육군의 모든 현역과 예비역들이 반대한다는 의미가 아니고 육군의 주류들, 의사결정에 지대한 영향을 미치는 세력들이 반대한다는 의미다.

그러면 예비역 장성을 포함한 한국군이 전작권 전환에 반대하고 있는 것은 무슨 이유 때문인가? 여기에 대해 위키리크스 자료는 한국군이 6.25 전쟁 이후 작전통제권 행사 경험이 없다는 점에서 의 자신감 결여를 지적하고 있다.⁶¹⁾ 그러나 자신감 결여만으로는 예비역들의 지속적인고도 집요한 반대를 설명해줄 수 없다. 한편 작전통제권 행사 경험 미비로 인한 자신감 결여는 작전통제권을 전환하여 직접 행사하기 이전에는 해결될 수 없는 문제다. 위키리크스 자료가 지적하고 있듯이 전환 여부가 결정된 이후에도 국방부는 전작권 전환에 필수적이라는 글로벌호크 고고도 무인정찰기의 도입을 의도적으로 지연시켰으며,⁶²⁾ 합동군사령부를 창설한 것이 아니고 육군 중심 단일군인 통합군을 추구함으로써 작전통제권 행사가 보다 어려워지도록 만든 바 있다.

58) “일부 퇴역 및 예비역 군인(Veteran)과 보수적 정치인을 제외하면 전작권 전환 연기를 논의하는 사람은 거의 없다.…전시작전통제권 전환 연기를 주장하는 세력은 주로 퇴역 및 예비역 군인들이다. 이들이 한나라당 지지 세력의 근간을 형성하고 있다는 점에서 일부 한나라당 지도자들은 이 문제를 거론하고자 한다.…전환 연기 세력들은 목소리도 크고 영향력이 있다. …야당인 열린우리당에서도 일부 예비역들을 중심으로 반대하고 있다.” “POLITICS OF OPCON TRANSITION IN KOREA” http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s[]=politics&s[]=opcon&s[]=transition&s[]=korea(검색일 : 2014. 9. 10); “일부 한국의 보수층들은 시계 바늘을 되돌리고자 노력하고 있다. 이들이 한국군을 주도하고 있다. 이들은 자신들을 국가의 수호자로 생각하고 있다. 이들은 김대중, 노무현 정부의 잘못된 정책의 결과로 생각되는 부분들을 되돌리고자 한다. 이들은 전시작전통제권 전환 협정을 지연시키거나 취소시켜 전환 협정 이전의 상태로 되돌릴 수 있었으면 한다.…이들은 자신들이 진보 정권에서 추진한 변화를 완벽히 되돌릴 수 있을 것으로 생각하고 있는데 이는 잘못이다.…” “2020 VISION OF A MORE VIABLE AND STRATEGIC U.S.–ROK ALLIANCE, PART II: ENGAGING THE LEE ADMINISTRATION ON A NEW “ALLIED STRATEGIC PARTNERSHIP”(2008. 1. 9) http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul45?s[]=vision&s[]=more&s[]=viable&s[]=strategic&s[]=rok&s[]=alliance(검색일 : 2014. 9. 10)

59) “그러나 분명히 말하지만 전작권의 조기 이양에 반대하는 대부분 목소리가 한국사회에서 가장 진지하고 사고가 깊은 집단으로부터 나오고 있다. 전환 반대와 관련한 집단에 최근 몇 주 동안에는 대한민국의 모든 전임 국방부장관, 100명에 달하는 퇴역 4성 장군 가운데 70명, 3명의 역대 외무장관을 포함한 160명의 역대 외교관, 야당인 한나라당, 열린우리당의 ‘회합 21’ 모임, 국회 국방위원장, 10개에 달하는 각 군 사관학교 동문회, 대한민국재향군인회가 포함되어 있다.” “SECURITY POLICY INITIATIVE (SPI) 10: OPCON AND MORE OPCON”(2006. 9. 25), http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3286?s[]=seoul&s[]=003286(검색일 : 2014. 9. 10)

60) “…전환 연기를 주장하는 사람들이 정치적 동기에 입각하고 있다면 2012년에 전환되어야 한다고 주장하는 사람들도 마찬가지로 다.…” “POLITICS OF OPCON TRANSITION IN KOREA” http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s[]=politics&s[]=opcon&s[]=transition&s[]=korea(검색일 : 2014. 9. 10)

61) “청와대와 외교통상부는 전작권을 한국군이 행사해야 한다고 생각하고 있다. 국방부장관이 회의적이다.…국방부의 반대는 능력에 관한 합리적인 고려가 아니고 한국군이 이 같은 책임을 감당할 적이 없다는 사실 때문이다. 즉 전작권을 감당할 자신이 없다는 것이다”고 외교통상부 차관인 이용준은 말했다. “AMBASSADOR MEETING WITH DEPUTY FOREIGN MINISTER LEE YONG-JOON: CAMP RETURNS, OPCON”,http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul2281?s[]=ambassador&s[]=meeting&s[]=deputy&s[]=foreign&s[]=minister&s[]=lee&s[]=yong&s[]=joon(검색일 : 2014. 9. 10)

안보우려와 예산부족 때문이라고도 한다.⁶³⁾ 안보가 우려된다면 한반도 안보 측면에서 중요한 의미가 있는 글로벌호크기 도입을 지연시키면 안 될 것이다. 육군 중심 단일군인 통합군이 아니고 3군이 균형 편성되어 있는 합동군사령부를 창설해야 할 것이다. 예산 부족 때문이라고 말하지만 2013년을 기준으로 337억\$이란 대한민국 국방비는 세계 11위권이다. 미국, 중국, 러시아를 포함한 5개국을 제외하면 대한민국보다 국방비를 많이 사용하는 국가들 또한 500억\$ 미만을 사용하고 있다.

왜 전환에 반대했을까, 반대하고 있을까? 미국이 원치 않는 전작권 전환을 진보 성향의 노무현 대통령이 추진하여 국가안보를 위태롭게 하고 있기 때문에 반대했으며 반대해야 한다는 주장이 있다. 오늘날 이는 사실이 아님이 분명해졌다. 미국이 전환을 극구 원하고 있음을 지속적으로 언급하고 있기 때문이다. 위키리크스 자료의 공개로 이것이 사실이 아님이 보다 분명해졌기 때문이다.⁶⁴⁾

국방개혁 2020이 추진될 당시만 해도 재래식 전력 측면에서 북한군에 비해 한국군이 열세하기 때문이 전환이 곤란하다는 주장이 있었다. 한반도 전쟁이 지상전에 의해 결판난다는 육군들의 주장에, 지상전의 경우 공격이 성공을 거두려면 공자는 방자와 비교하여 적어도 3 : 1 우위에 있어야 한다는 클라우제비츠의 논리에, 육군들이 신봉하고 있는 클라우제비츠의 논리에 근거해 보면 이는 사실이 아니다. 북한 지상군 재래식 전력이 한국육군과 비교하여 3 : 1 우위에 있지 않기 때문이다. 한국육군과 비교하여 북한 지상군이 열세하다는 주장도 없지 않기 때문이다. 산악지역이 많은 한반도의 경우 많은 장애물이 상존해 있다는 점에서 재래식 전력을 이용한 북한 지상군 중심의 남침이 성공을 거둘 확률이 매우 낮기 때문이다. 북한 해군 및 공군 또한 인상적인 수준이 아니기 때문이다. 생물무기는 사용이 곤란하며 화학무기 또한 항구적인 성격이 아니고 일시적인 효과가 있는 것만 사용할 수 있는데 여기에 대해 북한군과 비교하여 한미 양국이 보다 잘 대비할 수 있기 때문이다. 핵무기는 국제사회 차원에서 대응해야 할 성격이기 때문이다. 오늘날의 전쟁은 육군보다는 항공력에 의해 결판나기 때문이다.⁶⁵⁾

전환하면 한미연합사령부가 해체되고, 한미연합사령부가 해체되면 전시 예정되어 있는 증원 전력이 제대로 올 수 없기 때문이란 주장이 있다. 여기에 대해 위키리크스 자료는 전환에 무관하게 전시 한반도에 전개될 미군 전력에는 차이가 없다고 말하고 있다. 전시 지원 여부를 결정하는 주

요 변수는 물리적인 동맹의 형태가 아니고 ‘인식 공동체’라고도 한다.⁶⁶⁾ 이스라엘과 미국은 동맹을 결성하고 있지 않지만 미국이 가장 중요시 여기는 국가에 이스라엘이 있다고 한다. 극단적으로 말하면 6.25 전쟁에 미군이 대거 참전했던 것이 동맹이 결성되어 있었기 때문이 아니고 미국이 필요하다고 인식했기 때문이라고도 한다.

최근에는 북한 핵 문제가 해결되기 이전에는 전환할 수 없다는 주장도 있다. “너 죽고 나죽자”는 극한 상황에서나 사용 가능한 무기란 점에서 핵무기를 이용한 남침 가능성도 크지 않아 보인다. 미국은 북한 핵무기가 공격용이라기보다는 전쟁 억지력으로 생각하고 있다. 또한 북한 핵무기가 본격적으로 문제가 된 것은 2006년 이후다. 2006년 이전에도 예비역 장성을 포함한 한국군은 전작권 전환에 반대했다. 따라서 북한 핵문제는 전작권 전환의 본질적인 이유가 될 수 없을 것이다. 2012년으로 전환 일정을 잡았을 당시 북한 핵위협, 탄도미사일 위협 등을 이미 한미 양국이 고려했다고 미국은 말하고 있다.⁶⁷⁾

전작권 전환 문제에 관해 제대로 알지 못해 반대할 수도 있을 것이다. 그러나 한국군의 의사결정을 주도하는 집단이 이처럼 지식이 충분치 않다고 가정할 수 없을 것이다. 따라서 잘 몰라서 전환에 반대한다고 말할 수 없을 것이다.

전환에 반대하면 불이익을 받을 수 있기 때문일 수 있다. 전환에 반대하면 이익이 있을지 모르겠지만 적어도 불이익은 받지 않을 것이기 때문이다. 필자가 아는 예비역 모 씨는 내심으로는 전환을 원하고 있지만 전환 지지자들을 중북 세력으로 몰고 가는 분위기 때문에 겉으로 의사를 표명하지 않고 있다고 필자에게 말한 바 있다.

그러면 한국군, 특히 한국육군이 전작권 전환에 반대하는 것은 무슨 이유 때문인가? 이는 한미 동맹으로 인해 조성된 육군 중심 제도, 육군의 기득권을 지속적으로 유지하겠다는 열망, 소위 말해 경로의존성 때문으로 보인다. 경로의존성 이론에 따르면 한번 정착된 제도는 지구에 거대 행성이 충돌한 것과 같은 엄청난 충격이 있기 이전에는 쉽게 변하지 않는다고 한다.

1. 경로의존성 : 특정 군 중심의, 현행작전 중심의 한국군 제도 정착

한번 정착된 제도를 지속적으로 유지하고자 하는 현상은 역사적으로 대단히 많다. 베트남전쟁 당시 케네디 대통령과 존슨 대통령은 미 육군을 대반란전 조직으로 바꾸고자 적극 노력했다. 대반란전 조직으로 바뀌는 경우 미 국방에서 차지하는 위상이 줄어들 것임을 인지한 미 육군이 이 같은 변화 요구에 강력히 저항했다.⁶⁸⁾ 9/11 테러를 통해 미 본토가 공격을 받고, 이 같은 공격에 대비하기 위한 최상의 전력이 육군이란 점, 전통적으로 육군이 수행하던 재래식 전쟁 임무를 공군이 보다 효과적이고도 효율적인 방식으로 수행할 수 있음이 1991년 걸프전 이후의 5차례에 걸친 전쟁에서 분명해진 순간에 가서야 미 육군은 자군의 임무를 재래식 전쟁 대비에서 대반란전 수행

62) “...보수층 논리가 최근 신문의 사설을 통해 확인되었다. 사설에서는 이명박 정부 안보보좌관인 김병국이 글로벌 호크와 같은 가장 변혁적인 무기체계 획득에 반대하고 있는 이유는 전작권을 2012년에 전환하기로 결정한 노무현 정부의 협정을 약화시키기 위한 것이라고 주장했다.” “THE 2009 ROK DEFENSE BUDGET IMPLICATIONS FOR DEFENSE REFORM” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1107?s\[\]=rok&s\[\]=defense&s\[\]=budget&s\[\]=implications&s\[\]=reform](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1107?s[]=rok&s[]=defense&s[]=budget&s[]=implications&s[]=reform)(검색일 : 2014. 9. 10)

63) “POLITICS OF OPCON TRANSITION IN KOREA” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s\[\]=politics&s\[\]=opcon&s\[\]=transition&s\[\]=korea](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s[]=politics&s[]=opcon&s[]=transition&s[]=korea)(검색일 : 2014. 9. 10)

64) “...진실은 전작권 전환이 한국과 미국의 국익에 도움이 된다는 사실이다. 따라서 이는 그대로 추진되어야 한다....작년의 SCM에서는 다음과 같은 강력한 메시지를 전달했다. 전작권은 한미동맹을 강화하는 방식으로 전환될 수 있으며 전환되어야 한다.” “SCENESETTER FOR THE VISIT OF SECRETARY OF DEFENSE GATES TO THE ROK FOR THE 39TH SECURITY CONSULTATIVE MEETING(2007. 10. 30)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul3214?s\[\]=scenesetter&s\[\]=visit&s\[\]=secretary&s\[\]=defense&s\[\]=gates](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul3214?s[]=scenesetter&s[]=visit&s[]=secretary&s[]=defense&s[]=gates)(검색일 : 2014. 9. 10) : “...작전통제권 전환은 한미동맹의 미래를 위한 올바른 결정이다...” “AMBASSADOR'S INITIAL CALL ON ROK DEFENSE MINISTER KIM JANG-SOO(2006. 12. 12)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul4233?s\[\]=ambassador&s\[\]=initial&s\[\]=call&s\[\]=rok&s\[\]=defense&s\[\]=minister&s\[\]=kim&s\[\]=jang&s\[\]=soo](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul4233?s[]=ambassador&s[]=initial&s[]=call&s[]=rok&s[]=defense&s[]=minister&s[]=kim&s[]=jang&s[]=soo)(검색일 : 2014. 9. 10)

65) Michael O'Hanlon, “Stopping a North Korean Invasion: Why Defending South Korea is Easier Than the Pentagon Thinks”, International Security, Vol. 22, No. 4(Spring, 1998), pp. 135–170.

66) “버시바우 대사는 대한민국에 대한 미국의 공약은 한미 양국 간의 결속력에 의해 좌우되는 것임을 강조했다. 지휘구조의 성격이 아니고 상대방을 지키겠다는 한미 양국의 공통 의지가 안보의 관건이다....주한미군은 한미동맹의 공고함을 보여주는 부분에 불과하다.” “OPTIMISTIC KINGMAKER CHUN JUNG-BAE'S GREAT SOLIDARITY – PIPE DREAM OR POLITICAL VISION?(2007. 3. 5)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul615?s\[\]=optimistic&s\[\]=kingmaker&s\[\]=chun&s\[\]=jung&s\[\]=bae&s\[\]=great&s\[\]=solidarity](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul615?s[]=optimistic&s[]=kingmaker&s[]=chun&s[]=jung&s[]=bae&s[]=great&s[]=solidarity)(검색일 : 2014. 9. 10)

67) “...전작권 전환을 북한 핵과 연계시켜야 한다는 개념에 미국은 동의하지 않는다. 한미가 전작권 전환을 논의하여 2012년 4월로 일정을 잡았을 당시에는 북한의 핵능력과 한국군의 능력 모두를 완벽히 고려했기 때문이다.” “DASD SEDNEY MEETINGS WITH ROKG, PRESIDENT-ELECT'S TRANSITION TEAM ON ALLIANCE, OPCON(2008. 1. 28)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1176?s\[\]=dasd&s\[\]=sedney&s\[\]=meetings&s\[\]=rokg&s\[\]=president&s\[\]=elect&s\[\]=transition&s\[\]=team&s\[\]=alliance&s\[\]=opcon](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1176?s[]=dasd&s[]=sedney&s[]=meetings&s[]=rokg&s[]=president&s[]=elect&s[]=transition&s[]=team&s[]=alliance&s[]=opcon)(검색일 : 2014. 9. 10)

68) Deborah D. Avant, Political institutions and Military Change(Ithaca, New York: Cornell University Press, 1994), pp. 58–59. :

으로 바꾸지 않을 수 없었다.⁶⁹⁾

이미 잘 알려져 있듯이 이승만 대통령의 북진통일 주장이 한미동맹 체결 과정에서 일조했다. 그러나 북한의 남침 외에 대한민국의 무모한 북침으로 인해 한반도에서 전쟁이 발발하는 경우 이 같은 전쟁이 세계대전으로 비화하여 지구가 멸망할 수도 있다고 생각했던 미국은 1954년의 한미 합의의사록을 통해 한국군에 대한 작전통제권과 한반도 항공력 운용 권한을 움켜쥐었다. 이 같은 상태에서 한국군을 육군 중심, 전쟁 수행이 불가능한 보병 중심으로 육성했다. 또한 한국군은 비행단, 군사령부, 함대사령부 이하 조직, 전쟁의 전술 수준에서 임무를 수행하며 현행 작전 중심의 임무를 수행하며 군에서 승진했다. 결과적으로 교리 및 전략과 같은 군사이론의 문제를 놓고 고민할 필요가 없었다.

지난 60여 년 동안 한국군은 미국이 정해준 이 같은 틀을 유지했다. 1960년대 초반 이후 수차례 진행된 국방개혁을 통해 이 같은 육군 중심, 보병 중심 구조가 보다 더 심화되었다. 대한민국 국방을 육군 장교들이, 특히 보병 장교들이 주도했다. 합참의장과 국방부장관은 육군의 몫, 보병 작전 장교들의 몫이었다. 이 같은 경향에 일부 변화가 없지 않았지만 일반적인 추세는 이와 같았다. 이들 육군 출신 고위급들은 “전쟁은 해군과 공군의 지원을 받아 육군이 주도한다”고 생각했으며, 이 같은 사고를 국방 문서체계 도처에 반영했다. 이 같은 개념에 근거하여 국방을 바꾸고 군 구조를 정립했다. 결과적으로 한반도 전쟁에서 중요한 의미가 있는 3군 합동작전에 관한 개념, 전구 항공력 운용 개념에 관한 지식을 거의 구비하지 못했다. 교리 및 전략과 같은 개념적인 지식을 거의 구비할 수 없었다.⁷⁰⁾

이처럼 한미동맹으로 인해 지난 60년 동안 조성된 제도적 측면에서의 관성이란 부분이 전시작전통제권 전환 등 국방의 변화를 어렵게 하는 요인이 된 것이다.

2. 전작권 전환에 대한 특정 군의 저항

전작권 전환은 기존 질서 측면에서의 일대 변화를 의미한다. 현행 작전 중심이 아니고 지금까지 한국군이 경시해왔던 교리 및 전략과 같은 군사이론에 기반을 둔 전략기획, 전력기획, 작전기획 분야의 장교들이 대한민국 국방을 주도해야 함을 의미한다. 한국군 내부에서 보면 육군이 아니고, 해군과 공군, 특히 공군 장교들이 국방을 주도해야 함을 의미한다. 지금까지 군에서 별로 대접받지 못했던 공군 장교들이, 교리 및 전략 분야에 근무했던 장교들이 군을 주도하는 모습을 육군 장교들이, 육군 보병작전 장교들이 수용할 수 있을까?

지난 60여 년 동안 기득권을 유지해온 세력 입장에서 보면 이는 “내 눈에 흙이 들어가기 이전에는 절대 안 된다”는 구절로 표현될 정도로 결코 수용할 수 없는 현상일 것이다. 국방부장관, 합참의장, 육군참모총장 등 한국군에서 고위직을 역임한 예비역 육군 장군들이 전작권 전환에 적극 반대했던 주요 이유는 이와 같을 것이다. 이들의 반대가 현역 육군 장교 가운데 주류 세력들의 입장을 반영한 측면도 없지 않을 것이다.

전작권 전환에 대한 저항은 언론매체 또는 대중 집회를 통한 예비역들의 반발로 그치지 않았다. 한국군은 전환을 준비하고 있는 듯 보였지만 실제로는 전환에 저항하는 측면이 보다 많았다. 이것을 보여주는 사례에 다음과 같은 부분이 있다. 한국군은 전작권 전환과 관련하여 미흡하다

69) “아프간 및 이라크 전쟁 이후 미 육군의 임무가 국가와 국가 간의 재래식 정규전에서 대반란전으로 바뀌었다.” Title 10 of the United States Code Subtitle B – Army. http://en.wikipedia.org/wiki/Title_10_of_the_United_States_Code(검색일 : 2014. 9. 10)
70) 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속 : 818개혁, 국방개혁 2020, 국방개혁 307을 중심으로』(연경문화사, 2013)

고 생각되었던 작전기획 능력, 정보능력, 항공력 보강을 위해 노력하지 않았다. 한미연합사령부에서 근무했던 미 육군준장 망검(Ronald S. Mangum)은 자주국방 측면에서 한국군에 절대적으로 필요한 부분은 합동참모본부와 구분되는 합동군사령부의 창설과 합동교리 정립이라고 한국국방 연구원에서 발행하는 영문저널에 기고한 글에서 주장했다.⁷¹⁾ 미군소장 팬터(Frank Panter) 또한 동일하게 말했다.⁷²⁾ 한편 미 해병지휘참모대학 교수인 벳틀(Bruce E. Bechtol)은 전작권 전환 측면에서 항공력, 정보전력, 지휘통제체계의 중요성을 강조했다.⁷³⁾ 이 같은 미군의 제언에도 불구하고 한국군은 합동교리를 경시했다. 소위 말해 작전기획 능력 보강을 위해 노력하지 않았다. 미군이 근 100권, 평화유지활동 중심의 군대인 캐나다군도 60여 권을 보유하고 있는 합동교리를 한국군 합참은 1권으로 줄이라고 말하고 있었다. 또한 이상희 국방부장관 당시에는 참여정부 당시 미 의회의 배려로 수출금지 품목에서 해제된 고고도 무인정찰기인 글로벌호크뿐만 아니라 공중급유기, 차세대전투기 등 전작권 전환 측면에서 필수적이라고 판단되었던 공군 전력 사업을 대거 지연 또는 취소시킨 가운데 전시 사용 가능성에 의문이 가는 전차 및 지대지미사일과 같은 지상군 무기를 대거 구입했다. 합동참모본부와 구분되는 합동군사령부, 3군이 균형 편성되어 있는 합동군사령부를 창설한 것이 아니고 국방개혁 307 당시 한국군은 합참의장이 군정과 군령을 통합적으로 행사하는 조직, 육군 중심 단일군 조직을 만들고자 노력했다. 전작권 전환이 불가능한 조직으로 바꾸고자 노력했다.

전작권 전환에 대한 한국군의 반대가 증대된 북한 위협 때문이라면 이 같은 위협에 대비하기 위한 능력인 작전기획 능력, 정보능력, 항공력을 강화했어야 마땅했을 것이다. 이것이 아니고 전작권 전환이 결정된 이후에서조차 한국군은 육군의 기득권을 강화하는 방향으로 국방을 변모시켰다. 전작권 전환이 보다 어려운 조직으로 변모시켰다. 이 같은 사실은 전작권 전환팀에 근무한 바 있던 한국육군 장교의 발언에서 또한 확인된다. 2005년 이후 몇 년 동안 전작권 전환과 관련하여 미군과 접촉했던 경험에 근거하여 2013년 6월 27일 국방부에서 있었던 합동성 토론회에서 모 육군 장교는 다음과 같이 말했다. “미군들은 전작권 전환 측면에서 보면 항공기, 전차, 함정과 같은 하드웨어를 주요 문제로 생각하지 않았다. 이들 하드웨어는 유사시 미국이 제공해줄 수도 있다고 생각했다. 조직, 제도, 교리, 전략과 같은 소프트웨어 측면에서 한국군이 제대로 준비되어 있지 않다고 생각했다.”

이처럼 전작권 전환의 본질은 제도 및 절차와 같은 소프트웨어의 정비인데 육군 중심의 한국군은 3군이 균형 편성되어 있는 합동군사령부, 3군 합동작전을 지원하기 위한 합동교리 등 제도 및 절차와 같은 소프트웨어 정비를 위해 거의 노력하지 않았다. 의도적으로 거부한 측면도 없지 않았다. 전작권 전환에 대비하여 한국군의 소프트웨어를 정비하는 경우 육군의 파위가 줄어들기 때문이었을 것이다.

지금 이 순간에도 이 같은 육군 출신 국방 의사결정권자들의 저항은 지속되고 있다. 통합하

71) Ronald S. Mangum, “Joint Force Training : Key to ROK Military Transformation”, The Korean Journal of Defense Analysis, vol. 16, no. 1(Spring 2004), pp. 118, 129.

72) “팬터 소장은 합동군사령부 창설이 전작권 전환의 관건이라고 말했다.” “SPI 17: U.S.–ROK 17TH SECURITY POLICY INITIATIVE TALKS(2008, 4, 28)”. [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/O8seoul856?s\[\]=rok&s\[\]=17th&s\[\]=security&s\[\]=policy&s\[\]=initiative&s\[\]=talks](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/O8seoul856?s[]=rok&s[]=17th&s[]=security&s[]=policy&s[]=initiative&s[]=talks)(검색일 : 2014. 9. 10)

73) Bruce E. Bechtol Jr, “Force Restructuring in the ROK–US Military Alliance : Challenges and Implications.” International Journal of Korean Studies, vol. X, no. 2(Fall/Winter, 2006), p. 22.

면 안 되는 육군, 해군 및 공군대학과 같은 전문군사교육기관, 군정조직을 통폐합하여 장교들의 교육을 획일화시키고자 노력하고 있다. 합동은 각 군의 정체성, 즉 빨강(육군), 노랑(해군), 파랑(공군)이란 칼라를 유지한 상태에서 이들 칼라를 적절히 배합하여 다양한 색상을 만들어 내는 개념인데 육군 출신 한국군의 주요 의사결정권자들은 이들 3원색을 섞어 단일의 색인 보라색을 만드는 개념으로 생각했다. 육군, 해군 및 공군을 조직 통폐합하여 육군을 만드는 개념으로 생각했다. 이 같은 방식으로 전작권 전환이 보다 어려운 조직으로 만들고자 노력했다.

이처럼 조직 통합해서는 안 되는 조직을 통합하는 반면 진정 통폐합해야 할 한반도의 항공력 조직을 각 군이 독자적으로 운용하도록 했다.

3. 전환 반대를 가능케 해준 부분 : 거대 충격의 결여

한편 이처럼 전환에 노골적으로 저항할 수 있었던 것은 미국이 주한미군 철수를 적극 추진했던 1970년대 당시와 달리 예상 가능한 미래에 주한미군의 철수 가능성이 거의 없음을 한국육군 장교들이 간파했기 때문이었을 것이다. 한국군이 독자적인 전쟁수행 구도를 강구해야 할 정도의 절박성을 느끼지 않았기 때문일 것이다. 경로의존성 이론에 따르면 지구에 거대 행성이 충돌한 것과 같은 충격이 한국군에 가해지지 않았기 때문일 것이다. 이미 1990년대 초반 노태우 대통령은 “대통령이 되어 보니 주한미군이 한반도에서 철수하지 않을 것이란 확신을 갖게 되었다.”고 말한 바 있다. 미국의 저명인사들이 지속적으로 통일 이후에도 주한미군의 한반도 체류를 원하고 있다고 말하고 있다. 냉전 당시와 비교하여 미국 입장에서 대한민국이 몇 배 더 중요해졌다고 말하고 있다. 여기서 보듯이 전작권 전환에 대비하여 육군 중심의 한국군을 일대 변모시킬 필요가 있을 정도의 충격이 한국군에, 대한민국에 가해지지 않았던 것이다.

한국군의 주류 세력들이 전작권 전환에 반대하는 이유에 이처럼 주한미군의 그늘 아래 지속적으로 기득권을 유지하겠다는 일념이란 요인, 한미동맹으로 인해 형성된 육군 중심 제도를 지속적으로 유지하겠다는 일념이란 요인이 있을 것이다. 전작권 전환을 통해 육군의 위상이, 파워가 커진다고 판단되었다면 한국군의 파워 그룹, 대한민국의 파워 그룹인 현역 및 예비역 육군 장교들이 온갖 수단을 동원하여 전환을 적극 추진했을 것이다.

V. 전시작전통제권 왜 지금 전환해야 할까?

그러면 왜 전작권 지금 전환해야 할까? 이는 다음과 같은 몇몇 이유 때문이다.

1. 전작권 전환 : 전작권 전환 조건의 필요조건

전작권 전환 연기를 추진하면서 한국군은 전구작전 수행 능력 구비, 킬체인 구축 등을 전제 조건으로 내세우고 있다고 한다. 그런데 이들 조건은 한국군이 전작권을 전환하기 이전에는 충족될 수 없는 부분이다. 전구작전 수행능력은 작전통제권 행사 능력을 의미하며 이 같은 능력은 한국군이 작전통제권을 직접 행사하기 이전에는 배양될 수 없는 것이다.⁷⁴⁾

74) 권영근. “전시작전통제권 전환 연기에 따른 결과 누가 책임져야 할 것인가?” <http://blog.naver.com/ygk555/220126309860> (검색일: 2014. 9. 24).

킬체인 구축 또한 마찬가지다.

박근혜 대통령을 포함하여 현 정권의 안보 실세들은 북한 핵위협에 대비한 킬체인 건설을 수시로 언급했다. 2020년경이면 킬체인이 구축될 것이라고 말하고 있다. 2020년에 킬체인이 구축될 수 있을까? 2050년에는 구축될 수 있을까? 미안한 말이지만 작전통제권을 한국군이 행사하지 않으면 2050년에도 킬체인은 구축될 수 없다.

왜 안 될까? 킬체인이 제대로 작동하려면 북한 표적을 실시간에 탐지하여, 식별하고, 식별한 결과를 판단하여 아촉의 무기체계로 타격을 명령해야 할 것이다. 이 같은 일련의 과정을 10분 또는 20분 단기간에 완료해야 할 것이다.

여기서의 문제는 누가 북한 표적을 탐지해야 할 것인지, 누가 탐지한 결과를 식별할 것인가, 누가 의사를 결정하고 어느 무기로 북한 표적을 타격할 것인가? 란 부분이다. 한국군의 경우 이것이 아직 결정되어 있지 않다. 육군은 한국군의 중심군이라며 자신들이 이 같은 과정을 주도해야 한다고 말하고 있다. 반면에 육군 중심 합참은 합참이 해야 한다고 말하고 있다. 덩달아 해군은 해군이 하겠다고 말하고 있다. 그런데 한미연합사령부 체제에서 보면 이는 공군의 임무다.⁷⁵⁾

지난 수십 년 동안 한국군은 이들 일련의 과정, 예를 들면 정보 수집 및 분석과 같은 일을 육군 또는 육군 중심 합참과 국방부가 하는 것으로 가정하여 조직을 편성해왔다. 결과적으로 현대전 개념에 입각하여 한국공군이 킬체인을 주도할 수 있는 여건이 전혀 조성되어 있지 않다. 이 같은 상황에서 어떻게 2020년에 가능할 것으로 말할 수 있는가?

보다 문제가 되는 부분은 의사결정 부분이다. 전시 한반도 전력 운용에 관한 권한을 미군이 갖고 있는데, 한국군 가운데 누가 의사를 결정할 것으로 가정하여 킬체인을 구축할 것인가? 합참의 장인가?

결론적으로 말하면 정보를 탐지하고 식별하고 수집하여 의사를 결정한 경우 어느 무기로 표적을 타격해야 할 것인가? 이들 일련의 과정을 누가 주도하고 누가 지원해야 할 것인가? 이들은 한반도 전쟁에서 “어떻게 싸울 것인지”에 관한 해박한 지식이 있지 않으면 불가능한 일이다. 이 같은 지식이 교리 및 절차로 장교들의 의식 구조에 정립되어 있지 않으면 불가능한 일이다. 이 같은 절차에 따라 군의 구조가 정립되어 있지 않으면 불가능한 일이다. 이처럼 이들 일련의 과정이 이론적으로 정립되어 있을 뿐 아니라 장교들의 의식 구조에 각인되고, 군 구조에 반영되어 있으려면 이들 일련의 과정 수행의 본질인 작전통제권을 한국군이 행사해야만 하는 것이다.

여기서 보듯이 작전통제권 전환 조건으로 제시하고 있는 조건들은 작전통제권을 전환하여 우리가 직접 행사하지 않는 한 충족될 수 없는 부분이다. 다시 말해 작전통제권의 조건부 전환은 전환하지 않겠다는 것과 동일하며, 이는 수백억 달러의 국방비를 향후 수십 년 동안 사용해도 한반도 전쟁에 대비한 전력을 제대로 건설할 수 없을 것이란 의미와 동일하다.

2. 전작권 전환 : 한미동맹 강화

최근 비밀 해제된 위키리크스 자료는 전작권 전환이 한미동맹의 약화가 아니고 강화란 점을 지

75) “미사일 방어에 관한 책임 소재를 명확히 해야 한다. 누가 미사일 방어의 필요성과 필요한 무기체계에 대한 소요를 제기할 것인가? 육군인가, 공군인가, 해군인가, 합참인가? 명확히 해야 한다. 또한 북한이 한국의 어느 도시를 미사일로 공격하겠다고 위협할 경우 그 방어책임은 누구에게 있는가? 유사시 북한 미사일을 파괴하기 위한 계획, 권한위임 등을 누가 가질 것인지를 명확히 해야 한다.” 국방전문가포럼 좌담회, “박근혜 정부의 국방개혁 방향”, 『군사세계』(2013. 5), p. 38.

속적으로 언급하고 있다. 동맹은 공동 이익에 기반을 두어야 하는데 공동 이익 증진 차원에서 전작전 전환은 한미 양국에 대단히 바람직한 것이라고 말하고 있다.

첫째, 미국은 전작전 전환 등 한미동맹의 성격 변화가 한반도에 미군이 장기간 체류하기 위한 필수 요소로 생각하고 있다. 1990년대 당시 미국은 이처럼 생각했는데⁷⁶⁾ 전작전 전환이 진지하게 논의되던 2000년대 중반에도 상황은 마찬가지였다.⁷⁷⁾ 동일한 맥락에서 미국은 한국국민이 원하는 한 한반도를 떠나지 않을 것이라고 말하고 있다.⁷⁸⁾ 많은 한국인들은 전작전 전환을 대한민국에 대한 미국의 지원 약화로, 궁극적으로 주한미군 철수로 생각하고 있는데, 이는 사실이 아니라고 반복적으로 말하고 있다.

서울대학교 강원택 교수의 말을 인용하여 위키리크스 자료는 “대한민국의 많은 보수층들은 미국이 원치 않은 전작전 전환을 노무현 대통령이 강압적으로 추진한 것으로 생각하고 있다”고 기록하고 있다.⁷⁹⁾ 이 같은 맥락에서 2007년 대선 당시 이명박 후보와 박근혜 후보는 대통령에 당선 되면 전작전 전환을 무효화시킴으로써 한미동맹을 강화하겠다고 말했다고 한다. 결과적으로 한미동맹 강화를 외치면서 이명박 대통령은 전작전 전환을 지연시키거나 취하하고자 노력했다고 한다. 아울러 전작전 전환에 필수적인 고고도 무인정찰기와 같은 전력의 획득을 취소시키거나 지연시켰다고 말하고 있다. 국방비를 삭감했다고 말하고 있다. 그런데 이는 미국이 결코 원하는 바가 아니라 사실⁸⁰⁾을 위키리크스 자료는 언급하고 있다.

둘째, 전작전 전환에 더불어 한미동맹을 북한위협 중심에서 지역 및 세계적 차원으로 확대하는 등의 한미동맹 성격 변화는 동맹의 약화가 아니고 강화라고 지속적으로 말하고 있다. 동맹은 공

76) “...남북통일 이후에도 우리의 국익을 달성한다는 차원에서 한반도에 미군을 지속적으로 유지시키기 위한 발판을 마련해야 할 것이다...” Haselden, JR(2002), pp. 120, 126.; “김대중 대통령과 천용택 국방부장관은 남북통일이 되면 한반도에서 미군을 철수해야 한다는 정치적 압력이 있을 것이다. 따라서 새로운 환경에서 현재의 동맹을 정당화할 수 있도록 이 문제를 논의해야 한다고 이들은 생각하고 있다.” Buchanan(1999), p. 24.; “북한위협이 사라지면 미국은 한반도에 있는 구조를 제조적하여 한반도 밖의 지역에서의 우발사태에 대응할 수 있도록 신속히 전개 가능하도록 해야 할 것이다.” Robert Dujarric, “Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean–American Partnership”, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. XII, No.1(Summer, 2000), p. 60.; “...주한미군은 더 이상 북한위협에 초점을 맞추지 않을 것이다. 오늘날의 미일동맹과 유사한 형태로 한미동맹이 재정의될 것이다....동북아시아경부 창설은 미국이 동북아시아에 장기적으로 주둔할 것이란 의미다.” Richard L. Bogusky, “The Impact of Korean Unification on Northeast Asia”, The Korean Journal of Defense Analysis, volumn 10, issue 1(1999), p. 69.

77) “미국의 입장은 한국군에 대한 전작전 전환이 북한위협의 억지 또는 격퇴 능력을 감소시키지 않으면서 장기적으로 주한미군의 주둔이 정치적으로 문제가 되지 않도록 하기 위한 방안이란 것이다.” “AMBASSADOR VERSHBOW DISCUSSES OPCON WITH GNP LAWMAKERS(2006. 9. 8)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3103?s\[\]=ambassador&s\[\]=vershbow&s\[\]=discusses&s\[\]=opcon&s\[\]=gnp&s\[\]=lawmakers](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3103?s[]=ambassador&s[]=vershbow&s[]=discusses&s[]=opcon&s[]=gnp&s[]=lawmakers)(검색일 : 2014. 9. 10); “장기적으로 주한미군이 한반도에서 환영받는 대상이 될 수 있도록 한다는 측면에서 보면 전작전 전환은 긍정적인 것이다.” “OPPOSITION CHAIRMAN CLARIFIES OPCON RE-MARKS(2006. 11. 20)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3999?s\[\]=opposition&s\[\]](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3999?s[]=opposition&s[])

78) 2008년 1월29일 티모시 키팅 미 태평양사령관은 “한미 군사동맹은 지속될 것이고, 지역 안정에 기여할 것이다.”고 말하면서 한반도 평화체제 이후 미군이 철수해야 한다는 일부 주장에 대해 “치명적 결함이 있는 주장”이라고 강조했다. 이규열 저, 『동북아군사력(2008–2009년)』(서울 : 한국국방연구원, 2009), p. 232.; “의미 있는 수준의 미군을 주둔한 상태에서의 한미동맹은 21세기 이후에도 지속되어야 합니다.”, Statement of General B. B. Bell Commander(2008. 3. 11), p. 2.; “전작권이 전환되는 2012년 이후에도 한반도에 미군을 주둔시키면 동맹의 목적을 충족시킬 수 있는 강력한 동맹이 유지될 것입니다.” Statement of General Walter L. Sharp Commander, Republic of Korea–United States Combined Forces Command; Before The Senate Armed Services Committee(2009. 3. 19), p. 5.; “우리가 환영을 받고 필요한 순간까지 대한민국에 미군을 유지할 것이다.” “OPCON TRANSFER ISSUE DOMINANT DURING OSD NORTHEAST ASIA DIRECTOR HILL’S VISIT TO SEOUL.(2006. 9. 18)”. [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3222?s\[\]=seoul&s\[\]=003222](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3222?s[]=seoul&s[]=003222)(검색일 : 2014. 9. 10)

79) “POLITICS OF OPCON TRANSITION IN KOREA” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s\[\]=politics&s\[\]=opcon&s\[\]=transition&s\[\]=korea](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s[]=politics&s[]=opcon&s[]=transition&s[]=korea)(검색일 : 2014. 9. 10)

80) “SCENESETTER: MARCH 26 MEETING WITH ROK FOREIGN MINISTER YU MYUNG–HWAN(2008. 3. 25)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul592?s\[\]=seoul&s\[\]=000592](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul592?s[]=seoul&s[]=000592)(검색일 : 2014. 9. 10)

동 이익에 기반을 두는데, 미국의 이익은 한미동맹이 한반도 차원에서 벗어나서 지역 및 세계적 성격이 되는 것이라고 말하고 있다.⁸¹⁾ 중요한 것은 한반도 전쟁을 미군이 또는 한국군이 지휘하는지의 문제, 즉 지휘구조 형태가 아니고 유사시 상대방을 지키겠다는 의지라며 이는 공동 이익을 추구할 때 보다 높아진다고 말하고 있다. 전작전 전환으로 주한미군 전력이 줄어드는 것이 아니며, 만약의 사태에 대비하여 전력을 보다 강화할 의향이 있음을 밝히고 있다. 2008년을 기준으로 당장 전작전을 전환해도 문제가 없다고 말하고 있다.⁸²⁾ 북한 핵위협 등 조건부 전환에 반대하고 있다. 전작전 전환을 2012년으로 결정할 당시 이미 북한의 미사일 및 핵위협 현황 및 발전상황을 한미 양국이 충분히 고려했다고 말하고 있다. 미군이 한국군을 지원하면 북한 위협을 충분히 억지할 수 있다고 지속적으로 말하고 있다.

3. 전작전 전환 : 정보화시대 군사력 건설의 필요조건

군사전략가의 주요 임무는 평시 군사력 건설 전략을 정립하고 전시 건설된 전력을 기반으로 전쟁 수행을 염두에 둔 군사력 운용 전략을 수립하는 것이다. 군사력 건설 및 운용 측면에서 베트남 전쟁 이전의 전쟁과 오늘날의 전쟁의 주요 차이는 이전 전쟁의 경우 오늘날의 전쟁과 비교하여 비교적 단기간에 전력을 건설하여 장기간 동안 전쟁을 수행했다는 사실이다. 반면에 오늘날에는 장기간 동안 건설한 전력을 이용하여 단기간에 전쟁을 종료시킬 수 있게 되었다. 6.25전쟁이 근 3년 동안, 베트남 전쟁이 근 10년 동안 진행되었던 반면 1991년의 걸프전은 3개월 동안 진행되었다. 결과적으로 오늘날에는 건설된 전력을 이용하여 전쟁을 수행하는 문제 이상으로 평시 전력 건설이 대단히 중요한 문제가 되었다. 그런데 이는 1980년대 이후 비약적으로 발전한 정보통신 기술이 군에 접목된 결과였다.

1980년대에 비약적으로 발전한 정보통신 기술에 힘입어 오늘날의 군사력은 1980년대 이전의 군사력과 비교하여 엄청난 격차를 보이고 있다. 정보화시대 군사력의 위력을 최초로 보여준 전쟁은 1991년의 걸프전이였다. 걸프전의 결과를 보면서 지구상 국가들은 정보통신 기술에 입각한 국방개혁을 적극 추구했다. 병력 중심의 군대를 유지하고 있던 중국 또한 병력을 대거 줄인 상태에서 “첨단 기술 아래서의 국지전”을 모토로 국방을 개혁하고 있다.

산업화시대 군사력이 항공기, 전차 및 함정과 같은 하드웨어 중심이었다면 정보화시대의 군사력은 소프트웨어 중심이다. 항공기, 전차 및 함정의 경우 외형적인 모습이 아니고 내장되어 있는 전자(電子) 기기 또는 컴퓨터 소프트웨어에 의해 성능이 좌우되고 있는 실정이다. 오늘날의 첨단 전투기에는 많은 소형 컴퓨터에 더불어 방대하고도 정밀한 형태의 소프트웨어가 내장되어 있다.

이처럼 항공기, 전차 및 함정과 같은 단위 체계가 정보통신 기술에 의존하고 있을 뿐만 아니라 이들 단위 체계들이 정보통신 매체를 통해 상호 연결되고 있는 실정이다. 더욱이 이들 하드웨어의

81) “...한반도에 미군을 주둔하면서 미국이 추구하는 목표는 미국의 국익 신장이다....이 같은 취지에서 미국이 해야 할 세 가지가 있다. 첫째는 한미동맹의 성격을 바꿔야 한다는 것이다. ...미국이 가장 바라는 것은 한미동맹이 지역 및 세계적 성격이 되어야 한다는 사실이다....최근 몇 년 동안 양국 정부가 분명히 인식한 부분은 한미동맹을 현재 형태로 유지할 수 없다는 사실이다....” “2020 VISION OF A MORE VIABLE AND STRATEGIC U.S.–ROK ALLIANCE. PART II: ENGAGING THE LEE ADMINISTRATION ON A NEW “ALLIED STRATEGIC PARTNERSHIP”(2008. 1. 9)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul45?s\[\]=vision&s\[\]=more&s\[\]=viable&s\[\]=strategic](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul45?s[]=vision&s[]=more&s[]=viable&s[]=strategic)(검색일 : 2014. 9. 10)

82) “전작전 전환은 한국군의 추가 체계 획득을 전제로 한 것이 아니다. 미군 지휘부는 한국군이 지금 당장(오늘) 전작권을 담당할 수 있다고 평가했다. STP에 식별되어 있는 추가 능력은 이미 충분한 전투 수행 능력을 증진시킬 목적의 것일 뿐이다.”고 팬터(Frank Panter) 소장은 말했다. “SPI 17: U.S.–ROK 17TH SECURITY POLICY INITIATIVE TALKS(2008. 4. 28)”. [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul856?s\[\]=rok&s\[\]=17th&s\[\]=security&s\[\]=policy&s\[\]=initiative&s\[\]=talks](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul856?s[]=rok&s[]=17th&s[]=security&s[]=policy&s[]=initiative&s[]=talks)(검색일 : 2014. 9. 10)

경우 적의 표적을 실시간에 정찰 및 감시해주는 첨단 감시수단과 상호 연결되어 있을 뿐만 아니라 군의 지휘체계들과도 상호 연결되고 있는 실정이다.

문제는 이들 체계를 상호 연결하여 효과적이고도 효율적인 전력을 구축하는 일이 3군 합동작전에 관한 명확한 개념이 없이는 불가능한 일이란 점이다. 그런데 이는 전쟁의 작전적 수준에서 공중, 지상 및 해상 전력을 통합적으로 운용하기 위한 계획을 수립하고 수립된 계획에 입각하여 전력을 운용하는 권한인 작전통제권을 우리가 행사할 때만이 가능해진다는 것이다.⁸³⁾ 1990년대 당시 한국군이 근 10년 동안 방대한 예산을 투자하여 의욕적으로 추진한 통합군수, 지휘소자동화와 같은 정보화시대의 주요 전력 건설 사업이 도중 무산된 것 또한 육군, 해군 및 공군이란 이질적인 요소를 이용하여 합동으로 전쟁을 수행하기 위한 개념이 없었기 때문이었다.⁸⁴⁾

적어도 1980년대 중반 이후 북한군과 비교하여 한국군이 상당한 수준의 국방비를 사용하고 있음에도 불구하고 북한위협에 제대로 대응하지 못하고 있는 것 또한 주어진 국방예산으로 무엇을 구입해야 할 것인지에 관한 분명한 개념이 없기 때문이며, 이는 전쟁의 작전적 수준에서의 합동전 수행 개념 미비를 의미한다. 1990년대 말경 이후 한국군이 의욕적으로 추진한 군사혁신이 별다른 효과가 없었던 것 또한 합동에 관한 개념이 없었기 때문이었다.⁸⁵⁾

한편 지난 60여 년 동안 한국군은 3군 합동작전이 아니고 육군의 기득권 유지를 위해 육군 중심 단일군 작전을 염두에 둔 통합군을 추구함으로써 많은 문제를 노정시켰다. 전작권을 한국군이 행사하는 경우 이 같은 비정상적인 관행은 더 이상 불가능해질 것이다. 왜냐하면 이처럼 잘못된 사고를 견지하고 있는 상태에서는 한국군이 미군과 대화할 수 없을 것이기 때문이다. 한미 합동회의를 주관할 수 없을 것이기 때문이다.

4. 전작권 전환 연기 : 국가적으로 많은 손해 초래

2014년 9월 19일 중앙일보에는 전작권 전환과 관련하여 일정은 정하지만 전환 2년 전에 전환 가능성을 평가하기로 합의 보았다고 한다. 전환 연기 조건으로 용산 한미연합사령부 현 위치 잔류와 동두천에 미 2사단 포병 연대의 잔류를 강력히 요청했다고 한다. 반환 예정인 토지를 미군이 재사용하도록 하는 문제는 국회 차원의 논의가 있어야 할 문제라고 한다. 이외에도 한미관계에 밝은 호자는 미측 인사들과의 폭넓은 대화를 통해 미국이 다음과 같은 5개 조건을 요구할 것으로 예상했다. 미국 주도 MD체제에 동참, 한미일 공조 강화의 문서화, 미국보다 앞서가는 남북 대화 자제, 중국에 대한 지나친 접근 자제, 미국 무기 구입이 바로 그것이다. 전작권을 지금 전환하지 않으면 이외에도 방위비 분담 증액 요구 등 대한민국이 수용하기 곤란한 다수 사항을 미국이 제기할 가능성이 있을 것이다.

VI. 결론

작전통제권이란 전쟁의 작전적 수준에서의 계획수립 및 시행에 관한 권한을 의미한다. 전쟁의 작전적 수준에서는 육군, 해군 및 공군이란 이질적인 요소를 이용하여 “어떻게 싸울 것인가”의 문제를 놓고 고민하게 된다. 전력구조, 지휘구조, 부대구조, 병력구조를 포함한 군 구조가 “어떻게 싸울 것인가?”에 관한 개념에 의해 전적으로 좌우된다는 점에서 보면 작전통제권은 전시 군사력 운용 측면에서 뿐만 아니라 평시 군사력 건설 측면에서 핵심적인 부분이다.

노무현 대통령이 전작권 전환을 기점으로 자주국방 기반을 마련하고자 했던 것은 2002년 이후 미국이 전작권 전환 등 한미지휘관계 측면에서 근본적인 변화를 요구했기 때문이었다. 미국이 이처럼 전작권 전환을 요구하게 된 것은 중국의 부상, 북한의 붕괴 가능성, 1980년대 초반 이후 한미지휘관계의 불평등과 관련하여 제기된 반미감정에 더불어 9/11 테러 이후 등장한 전략적유연성 교리 때문이었다. 보다 장기간 동안 한반도에 미군을 유지하고자 하는 경우 전작권을 전환해주어야 할 것이라고 판단했기 때문이었다.

이 같은 전작권 전환과 관련하여 특정 군 중심의 예비역들이 극구 반대했는데 이는 한미합의의 사록으로 인해 정립된 특정 군 중심의 비대칭 구조를 지속적으로 유지하는 문제와 관련이 있었다.

지금 이 순간 전작권을 전환해야 하는 것은 크게 4가지 이유 때문이다. 전작권의 조건부 전환을 추구하면서 한국군이 제기하고 있는 전구작전 수행 능력, 킬체인 구축과 같은 조건들이 한국군이 직접 전작권을 행사하기 이전에는 충족될 수 없기 때문이다. 미국인들이 위키리크스 보고서 뿐만 아니라 다양한 방식을 통해 지속적으로 언급하고 있듯이 전작권 전환이 한미동맹의 약화가 아니고 강화이기 때문이다. 주한미군이 한반도에 주둔하는 이유, 즉 미국의 국익 증진을 충족시켜 줌으로써 한반도 안보에 대한 미국의 관심을 증대시킬 수 있기 때문이다. 국제 안보환경의 변화로 인해 1990년대 이후 미국은 한미동맹을 북한 위협에 더불어 지역 및 세계적 차원의 위협에 대응하기 위한 동맹으로의 전환을 추구해왔던 것이다. 한편 오늘날에는 전쟁 수행에 못지않게 평시 전력 건설이 대단히 중요한 의미가 있는데, 정보화시대 전력을 올바로 건설하고자 하는 경우 전쟁의 작전적 수준에서의 권한을 한국군이 행사해야 하기 때문이다. 마지막으로 전작권 전환을 연기하는 경우 대한민국이 수용하기 곤란한 몇몇 사항을 미국이 제기할 가능성이 있기 때문이다. 이 같은 요구의 수용을 통한 부질없는 국익 손실을 방지해야 할 것이기 때문이다.

이외에도 오늘날 한국 사회에서 문제가 되고 있는 구타 사건 등 군기문란 사건 또한 한국군이 군 본연의 임무를 제대로 수행하지 않기 때문이란 점에서 보면 전작권 전환은 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제로 생각해야 할 것이다.

83) “합동작전 개념은 첨단무기를 정찰 및 감시체계, 지휘통제체계와 연결하여 이들이 제대로 기능할 수 있도록 하는 핵심 요소다.” Paul Dibb, “The revolution in military affairs and Asian security”, Survival, vol. 39, no. 4(Winter, 1997–98), p. 100.

84) 권영근(2013), pp. 482–483.

85) Michael Raska, “RMA Diffusion Paths and Patterns in South Korea’s Military Modernization”, The Korean Journal of Defense Analysis, vol. 23, No. 3(Sep 2011), p. 36

◀ 참고 문헌 ▶

국문

- 국방전문가포럼 좌담회. "박근혜 정부의 국방개혁 방향". 『군사세계』, 2013. 5.
- 권영근. 『한국군 국방개혁의 변화와 지속 : 818계획, 국방개혁 2020, 국방개혁 307을 중심으로』. 서울 : 연경문화사, 2013.
- 국가안전보장회의 상임위원회. 『육성으로 듣는 노무현 대통령의 외교안보 구상』, 2006.
- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서(통일외교안보 분야) 협력적 자주국방』, 2008.
- 김종대. 『노무현 시대의 문턱을 넘다』. 서울 : 나무와 숲, 2010.
- 박덕희 번역. 『항공전역』. 서울 : 연경문화사, 2001.
- 박원근. "미국의 군사정책 : 변환, GPR 및 주한미군."『주간국방논단』제1007호(04-32). 한국국방연구원, 2004.
- 이귀원. "작전통제권 전환 논의… 어제와 오늘 : 노태우·YS 정부 시절 국방정책 목표로 적극 추진". 『연합뉴스』, 2006. 8. 9.
- 이규열 저. 『동북아군사력(2008-2009년)』. 서울 : 한국국방연구원, 2009.
- 정용수. "전작권 환수, 한국군 능력 평가해 결정". 『중앙일보』, 2014. 9. 19.

영문

- A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Report to the Congress, 1992.
- Ahrari, M, Ehsan. "U.S. Military Strategic Perspectives on the PRC: New Frontiers of Information-Based War", Asian Survey, Vol. 37, No. 12, 1997.
- Avant, Deborah D. Political institutions and Military Change, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1994.
- Bechtol Jr, Bruce E. "Force Restructuring in the ROK-US Military Alliance : Challenges and Implications." International Journal of Korean Studies, vol. X, no. 2, Fall/Winter 2006.
- Bogusky, Richard L. "The Impact of Korean Unification on Northeast Asia", The Korean Journal of Defense Analysis, volumn 10, issue 1, 1999.
- Buchanan, Thomas H. "The Coming Decade of Change for the Korean Peninsula: Implication for North-east Asia and The United States", East Asia, 1999.
- Chung, Kyung Young. An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship From the Korean War to the Present, Thesis. Command and General Staff College, Fort Leavenworth, 1989.
- Collier. R. B., and D. Collier. Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America. Princeton : Princeton University Press, 1991.
- Dibb, Paul. "The revolution in military affairs and Asian security", Survival, vol. 39, no. 4, Winter 1997-98.
- Dujarric, Robert. "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership", The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. XII, No.1, Summer 2000.
- Gaddis, John Lewis. Strategies of Containment : A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War, USA : Oxford University Press, 2005.
- Goulden, Joseph C. Korea, The Untold Story of the War, New york : McGraw-Hill Book Company, 1982.
- Gross, Donald G. "Reviewing the Status of U.S. Forces in Korea," Comparative Connections, Vol. 5, No. 1, U.S.-Korea Relations, 2003.
- Haselden JR, Carl E. "The Effects of Korean Unification on the US Military Presence in Northeast Asia", Parameters, 2002.
- Han, Sung-joo. South Korea and the United States: Past, Present, and Future. Lexington, Mass: Lexington Books, D.C. Heath and Co, 1983.
- Klingenr, Bruce. "Evolving Military Responsibilities in the U.S.-ROK Alliances", International Journal of Korean Studies, Vol XII, No. 1, Fall/Winter 2008.
- Lee, Chul-kee. "Strategic Flexibility of U.S. Forces in Korea", Policy Forum Online 06-19A, March 9th, 2006.
- Lee, Suk Bok Lee. The Impact of US Forces in Korea. Washington D.C : National Defense University Press, 1987.
- Mangum, Ronald S. "Joint Force Training : Key to ROK Military Transformation", The Korean Journal of

- Defense Analysis, vol. 16, no. 1, Spring 2004.
- Mann, James. About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton , Vintage, 2000.
- Niksch, Larry A. Korea: U.S.-Korean Relations_Issues for Congress, Jan 22, 2007.
- Niksch, Larry A. Korea: U.S.-Korean Relations_Issues for Congress, Feb 23, 2007.
- Niksch, Larry A. "U.S.-South Korea Military Alliance", CRS Report for Congress, Korea-U.S. Relations_Issues for Congress, July 25, 2008.
- Niksch, Larry A. "Anti-Americanism and Plans to Change the U.S. Military Presence", Korea: U.S.- Korean Relations_Issues for Congress, April 14, 2006.
- Noble, Harold, J. Embassy at War, Seattle, Washington : University of Washington Press, 1975.
- O'Hanlon, Michael. "Keep US Forces in Korea after Reunification", The Korean Journal Of Defense Analysis, 1998.
- Oh, Soonkun. The U.S. Strategic Flexibility Policy : Prospects For the U.S.-ROK Alliance, Naval Postgraduate School MS Dissertation, December 2006.
- Ouslay, Kate. "Wartime Operational Control," SAIS U.S.-Korea Yearbook, Johns Hopkins University, 2006.
- Perry, Charles M. and others. Alliance Diversification and the Future of the U.S.-Korean Security Relationship, Massachusetts: Merrill Press, 2004.
- President Syngman Ree's Letter to General MacArthur, July 14, 1950.
- Raska, Michael. "RMA Diffusion Paths and Patterns in South Korea's Military Modernization", The Korean Journal of Defense Analysis, vol. 23, No. 3, Sep 2011.
- Richard G, Stilwell. Challenges and Response in North East Asia of the 1980s : Military Balance, New York: Crane Russek, 1979.
- Roehrig, Terence. "Restructuring the U.S. Presence in Korea: Implications for Korean Security and the U.S.-ROK Alliance", Korean Economic Institute, Vol 2, No 1, Jan. 2007.
- Scobell, Andrew. and Samford, John M. "North Korea's Military Threat", Army War College Strategic Institutes, Carlisle, PA, 2007.
- Statement of General B. B. Bell Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; Before The Senate Armed Services Committee, 2008. 3. 11.
- Statement of General Walter L. Sharp Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; Before The Senate Armed Services Committee, 2009. 3. 19.
- Snyder, Scott A 외 22명, U.S. Policy Toward the Korean Peninsula(Independent Task Force Report No. 64) prepared by Council on Foreign Relations, 2010.
- Taylor. Jr, William J. and Mazarr, Michael J. "US-Korean Security Relations: Post-Reunification", KIDA/CSIS Conference and Workshop on "U.S.-ROK Relations in the Post-Gold War Era," Seoul, Korea, November 4-8, 1991.
- U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review, Washington, DC, 2001.
- US Department of State. Foreign Relations of the United States, Washington D.C.: Government Printing Office, 1984.
- 1952-1954 Vol. XV Part1(1984)
- 1952-1954 Vol. XV Part2(1984)
- 1958-1960 Vol. XVIII(1984)
- 1969-1976, Vol. XIX Part1(2010)
- US Department of State
- , "219. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea", 1961, 5. 24.
- , "6. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea", 1964, 3. 26.
- , "235. Memorandum From the President's Special Assistant(Rostow) to President Johnson, 1968, 1. 24.

◀ 인터넷 자료 ▶

권영근, “전시작전통제권 전환 연기에 따른 결과 누가 책임져야 할 것인가?” <http://blog.naver.com/ygk555/220126309860> (검색일: 2014. 9. 24)

“2020 VISION OF A MORE VIABLE AND STRATEGIC U.S.-ROK ALLIANCE. PART II: ENGAGING THE LEE ADMINISTRATION ON A NEW "ALLIED STRATEGIC PARTNERSHIP"(2008. 1. 9)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul45?s\[\]=vision&s\[\]=more&s\[\]=viable&s\[\]=strategic](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul45?s[]=vision&s[]=more&s[]=viable&s[]=strategic)(검색일 : 2014. 9. 10)

“AMBASSADOR VERSHBOW DISCUSSES OPCON WITH GNP LAWMAKERS(2006. 9. 8)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3103?s\[\]=ambassador&s\[\]=vershbow&s\[\]=discusses&s\[\]=opcon&s\[\]=gnp&s\[\]=lawmakers](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3103?s[]=ambassador&s[]=vershbow&s[]=discusses&s[]=opcon&s[]=gnp&s[]=lawmakers)(검색일 : 2014. 9. 10)

“AMBASSADOR MEETING WITH DEPUTY FOREIGN MINISTER LEE YONG-JOON: CAMP RETURNS, OPCON”, [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul2281?s\[\]=ambassador&s\[\]=meeting&s\[\]=deputy&s\[\]=foreign&s\[\]=minister&s\[\]=lee&s\[\]=yong&s\[\]=joon](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul2281?s[]=ambassador&s[]=meeting&s[]=deputy&s[]=foreign&s[]=minister&s[]=lee&s[]=yong&s[]=joon)(검색일 : 2014. 9. 10)

“AMBASSADOR'S INITIAL CALL ON ROK DEFENSE MINISTER KIM JANG-SOO(2006. 12. 12)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul4233?s\[\]=ambassador&s\[\]=initial&s\[\]=call&s\[\]=rok&s\[\]=defense&s\[\]=minister&s\[\]=kim&s\[\]=jang&s\[\]=soo](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul4233?s[]=ambassador&s[]=initial&s[]=call&s[]=rok&s[]=defense&s[]=minister&s[]=kim&s[]=jang&s[]=soo)(검색일 : 2014. 9. 10)

“DASD SEDNEY MEETINGS WITH ROKG, PRESIDENT-ELECT'S TRANSITION TEAM ON ALLIANCE, OPCON (2008. 1. 28)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul176?s\[\]=dasd&s\[\]=sedney&s\[\]=meetings&s\[\]=rok&s\[\]=president&s\[\]=elect&s\[\]=transition&s\[\]=team&s\[\]=alliance&s\[\]=opcon](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul176?s[]=dasd&s[]=sedney&s[]=meetings&s[]=rok&s[]=president&s[]=elect&s[]=transition&s[]=team&s[]=alliance&s[]=opcon)(검색일 : 2014. 9. 10)

“OPCON TRANSFER ISSUE DOMINANT DURING OSD NORTHEAST ASIA DIRECTOR HILL'S VISIT TO SEOUL(2006. 9. 18)”, [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3222?s\[\]=seoul&s\[\]=003222](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3222?s[]=seoul&s[]=003222)(검색일 : 2014. 9. 10)

“OPPOSITION CHAIRMAIN CLARIFIES OPCON REMARKS(2006. 11. 20)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3999?s\[\]=opposition&s\[\]=chairmain&s\[\]=clarifies&s\[\]=opcon&s\[\]=remarks](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3999?s[]=opposition&s[]=chairmain&s[]=clarifies&s[]=opcon&s[]=remarks)(검색일 : 2014. 9. 10).

“OPTIMISTIC KINGMAKER CHUN JUNG-BAE'S GREAT SOLIDARITY - PIPE DREAM OR POLITICAL VISION? (2007. 3. 5)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul615?s\[\]=optimistic&s\[\]=kingmaker&s\[\]=chun&s\[\]=jung&s\[\]=bae&s\[\]=great&s\[\]=solidarity](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul615?s[]=optimistic&s[]=kingmaker&s[]=chun&s[]=jung&s[]=bae&s[]=great&s[]=solidarity)(검색일 : 2014. 9. 10)

“POLITICS OF OPCON TRANSITION IN KOREA” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s\[\]=politics&s\[\]=opcon&s\[\]=transition&s\[\]=korea](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/10seoul239?s[]=politics&s[]=opcon&s[]=transition&s[]=korea)(검색일 : 2014. 9. 10)

“PRESIDENT ROH'S INFORMAL COMMENTS ON OPCON, NORTH KOREA, USG, AND DOMESTIC POLITICS” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul2827?s\[\]=president&s\[\]=roh&s\[\]=informal&s\[\]=comments&s\[\]=opcon&s\[\]=north&s\[\]=korea&s\[\]=usg&s\[\]=domestic&s\[\]=politics](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul2827?s[]=president&s[]=roh&s[]=informal&s[]=comments&s[]=opcon&s[]=north&s[]=korea&s[]=usg&s[]=domestic&s[]=politics)(검색일 : 2014. 9. 10).

“SCENESETTER FOR THE VISIT OF SECRETARY OF DEFENSE GATES TO THE ROK FOR THE 39TH SECURITY CONSULTATIVE MEETING(2007. 10. 30)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul3214?s\[\]=scen setter&s\[\]=visit&s\[\]=secretary&s\[\]=defense&s\[\]=gates](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/07seoul3214?s[]=scen setter&s[]=visit&s[]=secretary&s[]=defense&s[]=gates)(검색일 : 2014. 9. 10)

“SCENESETTER: MARCH 26 MEETING WITH ROK FOREIGN MINISTER YU MYUNG-HWAN(2008. 3. 25)” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul592?s\[\]=seoul&s\[\]=000592](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul592?s[]=seoul&s[]=000592)(검색일 : 2014. 9. 10)

“SECURITY POLICY INITIATIVE (SPI) 10: OPCON AND MORE OPCON”(2006. 9. 25), [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3286?s\[\]=seoul&s\[\]=003286](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/06seoul3286?s[]=seoul&s[]=003286)(검색일 : 2014. 9. 10)

“SPI 17: U.S.-ROK 17TH SECURITY POLICY INITIATIVE TALKS(2008. 4. 28)”, [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul856?s\[\]=rok&s\[\]=17th&s\[\]=security&s\[\]=policy&s\[\]=initiative&s\[\]=talks](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul856?s[]=rok&s[]=17th&s[]=security&s[]=policy&s[]=initiative&s[]=talks)(검색일: 2014. 9.10)

“THE 2009 ROK DEFENSE BUDGET IMPLICATIONS FOR DEFENSE REFORM” [http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1107?s\[\]=rok&s\[\]=defense&s\[\]=budget&s\[\]=implications&s\[\]=reform](http://wikileaks-kr.org/dokuwiki/08seoul1107?s[]=rok&s[]=defense&s[]=budget&s[]=implications&s[]=reform)(검색일 : 2014. 9. 10)

“Title 10 of the United States Code Subtitle B - Army” http://en.wikipedia.org/wiki/Title_10_of_the_United_States_Code(검색일 : 2014. 9. 10)

◀ 저자 약력 ▶

예비역 공군 대령으로 한국국방개혁연구소 소장으로 재직 중이다. 공군사관학교 공학사(26기), 서울대학교 계산통계학과 학사, 연세대학교 공학석사(전자공학), 미국 오레건 주립대학 전산학박사, 연세대학교 정치학 박사다. 공군사관학교 전산학과 교수, 국방정보체계연구소 데이터통신실장, 국방대학교 합동참모대학 합동교리실장을 역임했다. 『하이테크 전쟁 : 로봇 혁명과 21세기 전투』(지안출판사, 2011) 외 39권의 서적을 번역했으며, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속 : 818계획, 국방개혁 2020, 국방개혁 307을 중심으로』(연경문화사, 2013) 외 2권의 서적을 저술했다. “한국군 항공력 조직의 통폐합 필요성에 관한 고찰”(대한민국 공군발전협회 : 항공우주력연구, 2013) 외 40여 편의 군사논문을 발표했다.

발표 2

위기의 동북아, 무엇이 문제인가? : 우리가 연출하는 “위기의 동북아”

최종건

연세대 교수

1. 서론 : 우리가 연출하는 “위기의 동북아”

우리는 늘 동북아 안보환경에 민감하다. 한반도 주변국들의 정책과 그들간의 역학을 기술하고 이에 대한 해석적 함의를 도출한다. 예를 들면 “2014년 한반도 주변정세는 미국의 아시아 회귀 정책 과 중국의 부상, 북핵문제와 더불어 일본의 보통국가화 (혹은 우경화)가 진행되고 있다”라고 한반도 주변 안보환경을 묘사한다. 앞의 예문은 현안의 흐름을 묘사하는데 충분하다. 그러나 이것이 왜 위기인지 알 수는 없다. 그러나 각 국가의 정책이 어떻게 상호작용하고 있으며 “한국의 이익”이 어떻게 손실되고 있는지, 그리고 주변 환경을 어떻게 활용해야 할지 그 방안이 딱히 드러나지 않는다. 또한 주변 환경에 민감하다 보니 변수로서 대한민국의 역할을 알 수 없다.“위기의 동북아”가 고질적으로 존재하였다면, 그것이 왜 지속되었는지 그리고 왜 동북아 지역국가들이 이를 혁신적으로 타개하지 못하였는지에 대한 진단이 오히려 위기의 동북아를 논하는데 있어 보다 현실적인 논의를 제공할 것으로 사료된다.

“동북아의 위기”란 이 지역의 고질적이며 구조적인 문제를 의미한다. 한반도의 긴장된 분단은 언제나 동맹정치의 당위성에 무게를 실어 주었으며, 일본의 불완전한 반성과 참회는 과거의 문제를 여전히 현재진행형으로 만들었다. 북한의 핵정치는 해결보다는 악화의 경로로 퇴행되고 있다. 중국의 부상은 미래사적 예측이 아닌 현재의 완결되어가는 현상으로 등장하였다. 따라서 부상한 중국에 어떠한 정책을 펴야 하는가가 중요한 정책화두로 등장하였다. 이러한 동북아의 흐름은 구조화 되었고, 그 구조의 경직성은 매우 높아 전향적으로 이 구조화된 위기를 타개하기 어려운 것일 지도 모른다.

필자가 진단하는 동북아의 안보환경은 다음과 같다. 상대적으로 하락하는 미국이 동북아 재균형 정책을 통해 이 지역에 더욱 깊숙이 진입하려고 한다. 북핵의 발전적 해결 보다 역지력에 기반한 동맹정치가 굳게 자리매김하여 이 지역의 진영논리가 지배적으로 등장하였다. 미일 동맹은 사실상 일체화되고 있다. 미국은 일본의 집단적자위권 회복과 무기 수출을 지지한다. 일본은 미국의 동북아 대리인을 자처하며 중국의 부상을 군사적으로 견제하는 선봉에 선다. 미일 동맹의 테두리 안에는 한일간의 역사문제는 사실상 존재하지 않는다. 북한의 위협이 강조되어 한미간의 동맹 역시 강화되고 있다. 전시작전권 환수는 시기 충족의 환수에서 조건 충족의 환수로 전환될 것

이다. 주한미군 기지에 미국이 사드를 배치한다고 언론을 통해 여러 차례 발표하였음에도 불구하고 우리 정부는 별 반응이 없다. 오히려 “미국이 배치하면 할 수 없다”라는 방관자의 태도가 관찰된다. 더 나아가 한미일 군사협력은 증대되는 북한의 위협으로 인해 정당화되는 분위기도 감지된다. 그리고 한국은 한미일 군사협력과 MD체제 참여라는 선택의 기로에 놓여 있는 듯 하다. 그러나 이 가운데 북핵문제 대한 한국의 영향력이 사실상 전무한 상태라고 할 수 있다. 이는 이명박 정부 이후 대북정책의 경직성과 한미동맹에 대한 맹신으로 인해 초래된 결과라고 할 수 있다. 또한 우리사회에 대북 위협인식의 강화로 대북억제론이 주요 담론으로 등장함에 따라 남북 간 협상과 소통의 정책적 공간이 상실되고 되고 있는 상황이다.

필자는 “위기의 동북아”의 원인이 바로 우리 스스로에게 있지 않은가라는 문제를 제기하고자 한다. 동북아가 위기라면 이를 전향적으로 타개할 정책이 요구된다. 즉, 긴장과 반목의 지역질서를 타개할 이성적인 정책을 지속적으로 추진해야 한다. 이를 위해서는 혁신이 요구된다. 그러나 우리 스스로가 위기의 동북아를 육성하고 있는 경향을 보이고 있다. 6자회담과 같은 다자협력체보다는 동맹을 강조하고, 남북간의 불신을 완화할 포괄적 상호주의보다는 엄격한 조건을 전제로 하는 엄격한 상호주의를 전면에 세워 대결구도를 강화하는 책임이 분명이 우리에게도 있다. 우리 스스로가 대북협오, 대북공포 그리고 대북위협인식을 키워가면서 동북아의 안보환경의 위기를 조성하고 있는 측면이 있다. 북한에 대한 과도한 위협인식은 객관적 판단과 함께 냉정한 이성을 유지하기 어렵게 한다. 더욱이 위기 그 자체가 객관과 냉정 보다는 조급함과 선부름을 유도할 수도 있다.

따라서 필자는 본 논문을 통하여 한반도의 억지구조가 어떻게 약화되었으며 이것이 대북위협인식의 확장으로 전이되었는지는 논의하고자 한다. 그리고 이 확장된 대북위협인식이 한미동맹 우선론, 한미일 군사협력 강화론 그리고 사드의 한국 배치 정당론까지 연결되는지 분석한다. 결론적으로 “위기의 동북아”란 주변국의 상호작용이 초래한 구조적 결과이기도 하지만, 그 구조의 경직성을 한국이 극복하지 못하는 상황을 논의하려고 한다. 결론적으로 위기의 동북아는 우리가 연출하고 있는 상황이라는 자성적 시각을 제시하고자 한다.

2. 한반도 억지(Deterrence) 구조와 대북위협인식

대한민국의 최고 국가 목표는 한반도의 전쟁방지이다. 평화를 기반으로 남북 화해와 협력을 추진하여 평화 통일을 점진적으로 이룩하는 것이다. 그동안 남북간의 적대적 긴장관계가 전면전으로 전이되지 않은 여러 이유 중 하나는 바로 한반도의 전쟁억지 구조가 작동하고 있다는 것을 의미한다. 이중 동맹의 역할은 긍정적 평가대상이다. 한미동맹은 대북억지라는 군사적 기능을 수행한다. 북한이 도발할 경우 대한민국을 방어하고 북한을 체벌하는 것이 한미동맹의 군사적 목표이다. 따라서 동맹은 한국과 미국의 이익에 부합되고 공동의 군사적 위협이 존재하는 한 존속된다.

그러나 한반도의 전쟁 억지 구조는 냉전의 종식과 함께 근본적 변화를 겪기 시작했다. 북한은 냉전의 종식과 함께 소련이라는 최고 후원자를 상실했다. 중국 역시 지원을 전면적으로 해주는

동맹은 더 이상 아니다. 따라서 북한은 스스로 한미동맹을 억지하는 방안을 강구해야 했으며, 이것이 바로 북한의 핵개발의 전략적 동기이다. 그러나 북한의 핵개발은 서방과 미국의 대북 압박 정책을 자연스럽게 유도하였다. 이인해 북한은 국제사회에 더욱 고립되었다. 결국 남북한 사이에서도 재래식 전력의 우위를 장담할 수 없게 된 북한은 핵무기를 정권의 안보를 위해 개발하고 있는 것이다.

미국의 입장에서 북한의 비핵화는 NPT 체제의 수호와 함께 동북아 현상유지를 위해 이루어야 할 중요한 전략적 목표이다. 문제는 북한의 핵정책이 미국과 서방의 강경정책에 정당성을 부여한다는 데 있다. 그리고 지속된 강경정책과 북한의 핵개발은 한반도의 억지 구조를 약화시킨다. 억지정책은 전쟁이 발발하지 않게 하는 안전지향형 군사정책이다. 상대방이 도발하면 자국을 방어할 뿐만 아니라 그 이상으로 체벌하겠다는 정책이다. 즉, 선제공격은 억지(Deterrence)정책이 아닌 강제 (Compellence) 정책이다.⁸⁶⁾ 따라서 고립된 북한이 핵개발 정책을 추진할수록, 미국을 포함한 주변국은 이를 불안정 요소로 간주할 수 밖에 없다. 미국은 비핵화를 위해 불확실하고 약해 보일 수 있는 협상 보다 강경정책을 추진하게 된다. 미국과 남한의 강경 정책은 북한의 강경한 대응을 정당화하며 이 강대강 구도 속에 상호불신은 높아지게 된 것이다. 결국 북한과 미국 (그리고 한국)은 상대방의 행위를 동북아 안보질서를 저해하는 현상타과 혹은 도전 행위로 인식하게 된다. 즉, 억지 정책 이 문제해결 방안으로 전쟁을 시작할 수 있다는 강제로 인식되어 불안정한 안보딜레마의 구조를 한반도의 안보질서로 고착화되는 결과를 초래했다.

이러한 안보딜레마 구조를 완화하기 위해서는 “비정치적 영역의 정치적 타협과 교류”가 진전되어야 한다. 즉, 위정자의 정치적 결단과 신념을 바탕으로 경제 협력과 인적교류를 통해 고착화 되는 상호 위협인식을 완화시키고 신뢰를 향상 시키는 장기적 비전이 동시에 추진되어야 한다. 이러한 시도가 이루어졌던 시기가 바로 김대중-노무현 시기였으며, 당시에 달성한 남북간의 화해협력 성과는 한반도의 안보딜레마가 완화될 수 있는 가능성을 제시한다.⁸⁷⁾ 더욱이 6자회담을 통한 다자협력의 구조가 양성되었던 시기⁸⁸⁾ 였지만, 그 이후 신뢰강화 방안들이 정착되지 못하였다.

문제는 북한이 자신의 억지력 강화를 위해 보유하려고 했던 핵무기가 북한의 자주권과 대미투쟁의 상징으로 전환되었다는 것이다. 이론인해 애초부터 북한은 비핵협상과 핵포기에는 관심이 없었다고 미국과 한국은 인식하게 되었으며 대북불신을 극도로 상승하게 되었다. 따라서 매우 불량스런 북한이 핵을 보유하게 된 상황이 연출되어 대북한 위협인식은 더더욱 고착화 된다. 또한 북한의 위협행위와 언행, 그리고 무기개발 (예:무인기부터 미사일까지)등은 기존의 대북위협인식을 견고하게 만들어 “북한이 근본적으로 변화되지 않는 한 북핵문제를 해결할 가능성이 없다”는 “북한급변사태론”, “북한붕괴론”, “정권교체론” 그리고 “통일대박론”의 등장으로 이어진다. 결국 북한의 핵문제를 해결하지 못한 보수정권 기간 7년은 북한의 불량국가론과 협상무용론이 결합된 대북위

86) 억지정책이란 전쟁을 피하기 위해 군사력 사용 위협을 잠재적 적국에 방어적 목적으로 시도하는 정책을 의미한다. 즉, “적국이 공격하면 나를 방어 할 뿐만 아니라 그 이상으로 반권한다”는 의미이다. 반면에 강제정책이란 국익달성을 위해 군사력을 선제적으로 사용할 수 있다는 의지를 천명하는 것을 의미이다. 즉, “적국이 특정 행위를 포기하지 않으면 공격할 것이다”라는 의미이다. Thomas Schelling, The Strategy of Conflict (Cambridge: Harvard University Press, 1966).

87) Chung-in Moon, the Sunshine Policy : In Defense of Engagement as a Path to PEace in Korea (Seoul : Yonsei University, 2012); Jong Kun Choi, "Sunshine Over a Barren Soil: the Domestic Politics of Engagement Identity Formation in South Korea" Asian Perspective, Vol. 34, No. 4 (December, 2010), pp. 115-138.

88) 최종건, “동북아 다자협력질서변화와 6자회담: 다자적 협상과 지역질서 변화를 중심으로” 국제지역연구 21권 1호 (2012년 봄), pp.1-24.

협인식이 한미동맹의 주요 담론으로 고착된 기간이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한에 대한 불신은 당연히 높아질 수 밖에 없다. 따라서 북한이 선제적으로 비핵화 공약을 이행하지 않으면 협상 자체는 성립이 안되는 상황이 나타났다.

김대중-노무현 정부 시기, 한반도의 비핵화는 그 과정이 매우 어렵고 고단한 것이라 하더라도 가능한 목표라고 인식되었다. 그러나 이명박 정부 시기 한국과 미국의 정책적 선회로 한반도 안보환경은 대북포용정책이전의 시대로 회귀하였을 뿐만 아니라 신뢰의 틀은 붕괴되었다고 해도 과언은 아니다. 한국과 미국의 지배의견은 북한이 핵을 절대 포기하지 않는다고 믿는다. 이러한 신념이 형성되는데 있어 북한의 강경한 태도도 분명 한 몫 하였다. 북한은 한국과 미국의 경고에도 불구하고 핵실험과 중장거리 미사일을 발사하였기 때문이다. 따라서 한미양국은 엄격한 상호주의 입각하여 북한을 압박하면서 대북정책기조를 협상과 협의에서 억제와 강제로 전환하였다.

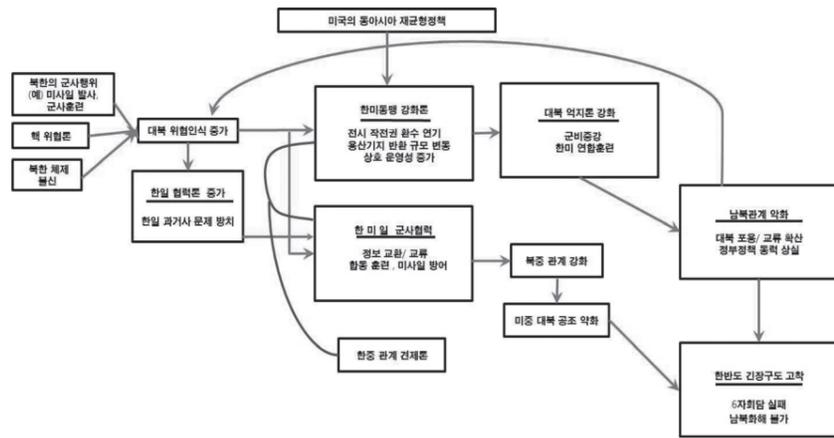
그러나 엄격한 상호주의에 입각한 대북정책은 실질적으로 북핵문제에 대한 해결의 실마리를 제공하기 못하였다. 오히려 북한에게 핵을 개발하고 보호해야할 대의, 대내 명분으로 악용되었다. 즉, 북한의 입장에서 강압적인 국제사회에 대응하는 유일한 방안은 자주적 군사력이며, 그 자주의 아이콘은 핵이 되는 것이다. 따라서 현실적으로 단절된 남북관계와 적대적 미북관계는 6자회담을 동결화 시키는 결과와 북한의 핵개발을 육성하는 결과를 초래하였다. 이러한 과정에서 북한은 자국의 미사일 능력과 핵능력을 언술체계와 행동체계를 통해 과시하게 되는 것이며, 이러한 북한의 불량스러운 행동이 다시금 대북강경정책의 기반을 강화한다. 중요한 것은 대북강경정책이 실질적인 결과를 도출하고 있지 못함에도 불구하고 과거 정부의 포용정책이 현재 북핵문제의 원인이라는 주장이 지배적 담론을 차지하게 된다.

3. 대북위협인식과 한반도 긴장구도 고착의 역할

현재 한국사회의 대북인식은 북한을 포용 보다는 군사적으로 억제해야 할 대상으로 인식하는 “대북억지론”이 주요 담론으로 등장하였다. 이 대북억지론은 북한의 군사 도발, 지속되는 핵 위협론, 김정은 체제를 불신하는 인식들에 의해 강화되고 있다. 세월호 참사 이전 한국의 안보를 가장 위협하는 북한의 군사자산으로 소형 무인 정찰기가 부각 될 정도로 한국의 대북 위협인식이 거의 노이로제와 같이 변형되었을 뿐만 아니라, “위기의 동북아”를 개선할 수 있는 새로운 정책을 구상하는데 많은 제약요소로 작용한다. 또한 동북아의 위기를 증폭시키는 의도하지 않은 구조적 결과를 재생산한다. 필자의 논리를 도식으로 표현하면 <그림3>과 같다.

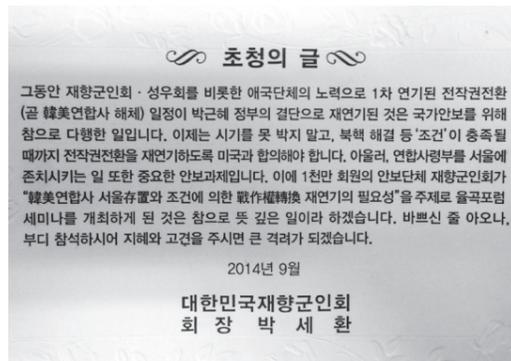
첫째 대북위협인식은 한국의 영토적 주권과 역사적 피해 사실을 부정하는 아베 정권의 일본이라 할지라도 군사협력을 진행해야 한다는 논리를 강화하는데 사용된다. 즉, “북한의 핵개발과 미사일 발사등에 효과적으로 대응하기 위해” 한일간의 군사정보협력의 필요성이 커진다는 기능론에 힘을 실어주며 “이 협정은 양국이 군사정보를 공유함으로써 북한의 도발 위협을 사전에 억제하고 위기 발생 때 신속한 대응을 하는데 도움이 될 것”이라는 한일 군사협력론을 정당화한다.⁸⁹⁾

89) “한일 간 대북 정보협력, 안보강화로 연결돼야” 동아일보 (2012.06.28.) 35면.



[그림3] 대북위협인식과 한반도 긴장구도 고착의 역할

둘째, 대북 위협인식의 증가는 한미 동맹 강화론에 많은 힘을 실어 준다. “동맹의 강화”라는 슬로건 아래, 전작권전환 환수는 “시기를 못 박지 말고, 북핵 해결 등 ‘조건’이 충족될때까지 재연기하도록 미국과 합의해야한다”고 이어진다. 또한 용산기지 반환의 규모와 시기가 재조정되어야 하며, 연합사령부를 서울에 존치시켜야 한다는 주장에 논리력을 부과한다.



[그림4] 제23차 2014년도 향군올림픽포럼초청장

결국, 노무현 정부가 추진했던 전작권 환수와 같은 자주국방정책은 “국방부의 숙원이었던 국방 예산의 대폭 증강과 무치체계의 현대화를 약속했기 때문에 가능했다”고 그 가치가 격하될 뿐만 아니라, 당시의 자주국방개혁은 “중국의 부상, 일본의 우경화 등 한반도 바깥의 지역정세에 대한 대응에 치중함으로써 대북억지력의 공백을 방치”하였던 “주객이 전도”된 결과라고 비판의 대상이 된다.⁹⁰⁾ 따라서 한미동맹의 강화는 전작권전환이 현재 연합사 형태로 유지되어야 하며, 연합사가 서울에 잔류될 경우 유지되는 것으로 인식한다. 또한 한국의 대북억제 무기체계를 미국의 주요 전략-전술 무기를 도입할 경우 동맹의 상호운영성은 유지 강화되는 것으로 주장한다.

셋째, 대북 위협 인식의 증가는 한일, 한미간 군사적 협력 뿐만 아니라, 한미일 군사협력론을 정

당화하는 논거로 사용된다. 이명박 정부가 추진했던 한일군사정보공유협정이 한미일정보교환 및 협력 추진으로 변환되었는데, 이 논리의 주요 근거에는 한미 동맹 강화론과 한일협력론 자리매김하고 있으며, 근원적 논리의 핵심은 대북위협론이다.

더욱이 미국이 추진하는 한국의 THAAD 배치, 한미일 합동군사훈련 증가로 이어지는 주요 동력이다. 이와 더불어 자연스럽게 김대중-노무현 정부 기간 동안 추진되었던 대북포용정책과 북핵 협상정책은 실패한 정책으로 프레임 되어버린다. 진보정부 집권기간의 대북정책은 “북한의 핵을 과소평가하고 안일한 대응으로 시간을 허비한” 정책으로 평가절하 되고 “지난 10여년간 북한이 6자 회담을 방패삼아 핵과 미사일 개발에 다달기 (올인)하는 동안 정부와 군은 강 건너 불구경”한 시기로 규정되는 것이다.⁹¹⁾ 이러한 상황에서 한미동맹이 자연스럽게 북한을 억제할 수 있는 기제로 등장하며 동맹강화론이 지배담론이 되어버린다. 따라서 미국이 추진하고 있는 팽택기지의 사드 배치는 당연한 귀결이며 이것이 한국에 도움이 되지 않겠는가라는 논리로 연결된다. 특히 미사일 방어체계 구축을 통해 한미동맹의 상호운영성은 한층 높아진다고 주장한다. 2013년도에 박희락 교수가 발표한 논문은 이러한 담론을 적절히 반영하고 있다. 그 내용은 아래와 같다.

한국과 미국은 동맹국이기 때문에 협조가 용이할 것이고, 이러한 협력을 통하여 한국은 필요한 무기체계를 쉽게 확보할 수 있으며, 어느 정도는 기술 이전도 가능할 수 있고, 주한미군과의 협조체제도 강화할 수 있다. (..중략..) 미국의 X-band 레이더를 공유하는 방안도 고려할 필요가 있다. 일본과의 미사일 관련 정보 공유나 협력도 필요할 수 있다. 북한의 핵미사일에 대하여 한국과 일본은 유사한 위협을 느끼고 있고, 한국과 일본이 상호 보완할 경우 정보의 정확성이 높아지거나 대응의 효율도 커질 수 있기 때문이다. 특히 미국을 중심으로 한미일 3국이 협력할 경우 북한미사일에 대한 대응의 질은 훨씬 커질 것이다.

넷째, 한미동맹 강화론과 한미일 군사협력의 저변 논리 중 하나는 바로 한중관계의 견제론이 등장한다. 지난 7월 시진핑 주석 방한 이후, 한미 동맹과 한중 관계를 일종의 진영논리로 재편하는 담론이 등장한다. 즉, 한중관계의 경제 및 사회 그리고 전략적 관계 확대를 바라보는 미국의 속내를 우리 스스로가 미리 걱정하는 목소리가 커지고 있다. 혹자는 한중관계 밀월 시대가 열렸고 한미간에 균열로 이어지는 것이 아닌가라고 우려한다. 더 나아가 미중 패권경쟁시대에 한국이 어느 편을 선택해야 하는가라는 질문을 던진다. 미국이 추진하는 한미일 3국 협력구도에 한국이 친중국 국가가 되는 것이 동맹체제에 해가된다는 주장을 한다. 중국이 우리에게 정성을 기울이는 이유가 한미동맹을 흔들기 위해서라는 발언까지 나오는 것을 보면 냉전적 진영논리에 한중관계와 한미관계를 넣어놓고 우리 스스로 선택을 강요하는 모습을 연출하는 지경이다.

결론적으로 대북 위협인식의 강화는 한미일 군사협력의 당위를 자연스럽게 부각시키게 된다. 그러나 이는 동북아의 분쟁 질서를 강화하는 요소로 작용할 것이다. 한미일 군사협력은 한미 동맹을 기존의 대북억제 체제에서 지역 준동맹체로 전이될 가능성을 확대시킨다. 이는 중국에게 매우 위협적으로 인식된다. 한미일 군사협력의 강화가 초래할 지역적 결과는 북중관계의 강화이다. 이는

90) 김태효, “국방개혁 307계획 : 지향점과 도전요인” 한국정치외교사논총 제34집 2호 (2013년 2월) pp.360.

91) 윤상호, “뺑 뚫린 방공망, 언제까지 방치할 것인가”, 동아일보 (2013.10.23) p. A29

대북한 제제가 약화됨을 의미하며 북한이 더욱 중국의 경제적 영향권 안에 들어가게 되는 결과를 초래할 것이다. 따라서 한국의 대북 경제 지렛대는 더욱 무력화 될 것으로 예상된다. 또한 북중관계의 강화는 미중간에 구축된 대북정책 공조가 약화되는 것을 의미하기도 한다. 결국, 한반도에서 한국의 전략적 이해 보다는 주변국의 이해가 더욱 영향력을 발휘하게 된다.

한미동맹 강화론은 남북관계를 풀어 가는데 동맹강화가 매우 유익한 담론으로 전이된다. 즉, 북한의 군사적 도발에 대한 원점 응징과 한미연합 훈련의 방어적 정당성 강화는 남북관계의 정책적 동력이 통일부가 아닌 국방부와 청와대 국가안보실에 있다는 것을 반증한다. 궁극적으로 대북억지론의 강화는 북한의 호전적 행위에 강경하게 대응하는 정책 환경을 조성하게 되며, 협상과 소통론은 정책적 공간을 상실하게 될 것이다. 소위 원칙적 대응이라는 슬로건은 남북간의 소통과 협의의 문화를 붕괴시키며, 상호간의 행위를 적대적으로 인식하게 하는 정책문화를 양산한다. 이를 통해 남북간의 안보딜레마는 강화되고, 안정성은 취약해 진다. 따라서 남북관계는 악화되며, 악화된 남북관계는 대북위협 인식 증가로 재차 이어진다.

여기서 주목해야 할 것은 미국은 한미동맹이 매우 중요하다고 역설하지만, 사실상 대한민국의 이익보다는 미국의 관점에서 중요하다는 의미이다. 즉, 우리에게 민감하고 치명적인 사안인 한일간의 역사문제는 “옆으로 치워 놓고, 한일관계가 미국,한국,일본, 북한문제에 대해 의미하는 바가 무엇인지 이야기 할 수 있는 것 아닌가”라며 격하시킨다. 즉, 미국에 입장에서 “한국이 일본을 대체할 수 없다”는 것이며, 이는 곧 미국의 이익 확보를 위한 일본의 보통국가화는 필연적인 된다.⁹²⁾ 미국 마틴 텀시 미 합참의장은 “지금이야말로 한미일 3국의 협력적인 미사일 방어체제를 만들어 갈 적기”라고 강조하며 한일간 역사문제에 관해서는 “3국이 차이를 뛰어넘는 성숙함을 보여야 하며 공통점과 북한의 계속되는 탄도 미사일 위협에 집중해야 한다”고 주장했다.⁹³⁾ 그의 주장을 면밀히 들여다 보면, 사실상 북한의 미사일 위협이 공동의 위협이므로 한국이 직면한 한일간의 역사문제는 사실상 3국 협력과는 별개라는 미국의 정서를 반영한다. 한미일 군사협력의 정점은 미사일 방어 공동구축이다.

문제는 대북위협인식이 증대되고 있는 것과 대비되는 평화담론이 대응담론으로 등장하지 못하고 있다는 것이다. 이는 정권의 보수성에 기인한 것 일 수도 있지만, 전략적 상상력의 부재가 그 원인이기도 하다. 물론 평화담론이 사회적으로 중복의 시각으로 날카롭게 난도질 당하기도 한다. 결과적으로 경직된 대북위협인식과 과도한 동맹의존은 다양한 전략을 수립하는 것을 어렵게 하고 있다. 현재의 고질적 병폐를 타개할 수 있는 전략수립이 전략적 인내와 엄격한 상호주의로 인해 매몰되는 사회구조를 우리 스스로가 잉태하고 있는 상황이다. 결국 한국 사회에 대안없이 증대되는 대북한 위협인식이 위기의 동북아를 연출하고 있다면 비약일까? 이는 미국의 사드 배치와 흑시나 모를 한국의 배치 허용을 통해 재차 그 논리를 다음장에서 검증할 수 있을 것이다.

92) 마이클 그린의 발언은 아용인, 미국의 아시아 회귀 전략:미국의 아시아 회귀 전략 (서울 :창비, 2014), pp. 335에서 재인용.

93) 美 합참의장 “한미일, 공동 MD 만들어야”, 노컷뉴스 (2013.4.30.) <http://www.nocutnews.co.kr/news/1027667>.

4. 중국은 왜 사드(THAAD)를 “한중관계의 마지노선”이라고 천명하나?

중국이 한반도의 사드배치를 “한중관계의 마지노선”이라고 주장하는 이유는 바로 중국의 전략적 위치를 약화시키기 때문이다. 즉, 한반도의 사드가 배치 될 경우 사드의 핵심 탐지 체계인 X밴드 레이더가 중국의 동부 지역 전략 기지를 노출시킨다. 이럴 경우, 중국의 입장에서 대만문제에 대한 미국의 개입을 억지할 수 있는 전략적 여지가 현저히 감소된다. 즉, 중국은 권역미사일 방어를 대만의 독립을 군사적으로 억제할 수 있는 제한된 군사적 능력을 무력화하는 미국의 군사전략으로 간주한다. 따라서 미국의 미사일 방어는 동북아 지역의 미국의 영향력이 확대되는 아이콘으로 중국에게 인식된다. 따라서 미국의 미사일 방어는 중국의 안보 위협 사안이며 중국의 불안감은 당연히 높을 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 중국이 한국내 사드배치를 반대하는 것이다.

또한 중국은 미사일 방어가 중국이 아니라 북한을 겨냥한 것이라는 미국의 주장을 납득할 수가 없으며, 미국 역시를 이러한 주장을 입증할 노력을 보이지 않았다. 특히 미일 미사일 방어체계와 미일 동맹의 강화는 이미 중국에 강력한 전략적 위협으로 작용하였으며, 중국으로 하여금 미사일 개발에 집중할 수 있는 근거를 마련해 주었다. 예를 들어 다탄두 동풍41호(Dong Feng-41) 미사일이 그것이다. 게다가 중국은 미국의 미사일방어에 대응하기 위하여 러시아와의 군사적 교류 확충과 같은 전략적 수단을 실현하고 있는 것이다. 따라서 중국은 TMD를 중심으로 미,일,대만,남한의 공조를 가장 우려하고 있다. 따라서 미국과 일본의 미사일 방어체계 구축 기간 중 중국의 미사일 개발을 더욱 박차를 가하였다. 이를 표 1로 정리해 보았다.

미국이 전지구적인 MD 구상을 본격화하고 일본의 TMD 배치를 고려하던 도입 초기에는 미국의 전반적인 정책에 반대하는 모습을 보였고, 그 중 하나가 MD 였다. 하지만 일본에 TMD 배치가 확정 되자 상황은 달라졌고, 중국의 반응은 보다 직접적이며, 적극적으로 나타났다. 중국의 경우 일본의 TMD가 대만에 미치는 영향력을 생각할 때, 자국이 보유하는 탄도미사일의 공격력이 상대적으로 약해질 것을 우려했다. 이를 극복하기 위해 중국은 탄도미사일의 능력향상에 주목했으며, 특히 사정거리 확장을 통해 근본적인 위협국가인 미국을 미사일 사거리 내에 포함시켰다. 이러한 미사일 개발을 위한 재정적 지원 역시 엄청난 액수로 증가했다. 결국 이러한 중국의 행위는 다시 일본에게 위협으로 인식 되었다. 이러한 작용과 반작용의 과정이 중·일간 안보딜레마를 심화시킨 요인이 되었던 것이다. 결국, 동북아에서 안보딜레마가 심화되는 과정에 중국과 함께 미국의 책임을 물을 수 있는 근거가 성립된다.

따라서 한반도에 사드가 배치되면 앞서 전술하였듯이 중국의 입장에서 한미동맹이 지역동맹으로 전환되는 것으로 인식할 수 있는 기회를 우리 스스로가 제공하는 것이다. 한국의 전략적 이익이 강대국의 국제정치에 의해 소멸되는 것을 의미하며, 실질적으로 한중 관계의 긍정적 발전에 치명타를 가하게 되는 것이다. 이는 곧 대중국 견제를 위해 일체화되고 있는 미·일동맹 체제에 한국이 우리의 전략적 이익과 상관없이 편입되는 것을 의미할지 모르다. 결국 과도한 대북위협인식과 함께 과도하게 확대된 동맹에 대한 맹신이 한국의 국익을 침해하는 결과와 함께 동북아의 안도딜레마 구조를 강화하는 결과를 초래한다. 비록 이것이 현재 우리가 의도하는 결과가 아니라 할지라

도, 근본적으로 위기의 동북아를 보다 강화하는데 한국이 공헌하는 결과이다.

일시	국가	일본 / 미국	중국
1998. 9~12		▲미·일 99년부터 TMD 체계에 대한 공동연구에 착수하기로 합의. ▲日 군사용 정찰위성 독자적 개발 결정	
1999. 1~6			▲사추강 외교부 군축대사: TMD에 대한 중국의 반대 입장을 역설 ▲중·러·북 : 미국의 MD 체계 개발이 지역적, 세계적 안정과 평화를 해칠 것이라는 데 동의.
1999. 8~2000. 1		▲미·일 MD연구 개발을 위해 5개년 협정에 체결. ▲일본 중기방위력장비계획: TMD 구상의 사실상 현실화	▲99.12 중·러 정상회담 : 미국의 NMD 추진 및 ABM 조약 수정 제안 비난. 대만에 대한 MD 판매는 부정적 표출. 이에 공동전선 구축방안 집중 논의
2000. 7			▲G8 정상회담 직전, 푸틴 대통령 중, 북한 방문 : 중·러·북의 MD 시스템 지속 반대 연대 강화
2001. 6		▲미·일 정상회담: TMD구축에의 참여 유도 의사 표명, 일 방위청장관: TMD 시스템 보유는 필수적	
2002. 12		▲2+2 미·일안보협의회: 미국은 일본에게 MD 방위 시스템 기술 이전 최종합의	
2003. 5		▲04년부터 매년 1000억엔 이상의 예산을 TMD 시스템 구축에 투입	
2005. 10~12		▲종합 미·일안보협정 : 미국이 일본에 새로운 X밴드 레이더 설치 약속 ▲TMD용 능력 향상형 미사일 미·일 공동개발 각 의 결정	▲05 중, SLBM JL-2 실전 배치
2006. 3~2008. 3		▲SM-3 성능실험 성공 / X밴드레이더 실전 배치 / TMD 공동개발 대미 무기공여 각서 체결 / PAC-3 실전 배치 / 美·日 공동 TMD 훈련 / 이지스함 MD 요격 실험 성공	▲07.1 중, DF-21발사 : 자국의 노후 기상위성(FY-1C) 격추 성공
2009. 10~12			▲중국 건국 60주년 열병식: DF-31A 등 전력 미사일 시연 ▲중국국방보 : 핵무기 감춰둔 지하 미사일 기지 공개

【표1】 TMD 도입 확정기 역학관계 94

5. 결론 : “위기의 동북아”와 치열한 고민

우리는 세계경제 환경 변화에 취약한 무역국가일 뿐만 아니라, 한반도의 적대적 분단과 맞물려 있는 국제정치적 불확실성에 민감한 안보국가이다. 무역량의 26%를 차지하고 약 606억달러 흑자를 누리고 있는 한국경제의 최대 교역국가가 중국이다. 부상하는 중국을 견제하기 위해 미국의 전략자산 60%가 동아시아로 회귀하고 있다. 중국의 부상이 우리에게 교역의 기회를 제공한다. 그러나 동맹국 미국과의 관계를 고려하면 우리의 전략적 계산이 복잡해진다. 미·일동맹의 그늘에서 일본이 추구하는 보통국가화는 중국을 견제해야 할 미국에 필요한 자산이다. 따라서 우리의 뜻대

로 미국이 반성하지 않는 일본을 엄중히 꾸짖지도 못하는 상황이 연출된다. 이렇듯 동북아정치는 세계 최대 강대국들의 이익이 첨예하게 경쟁하는 치열한 공간이다.

따라서 외교적 슬로건보다 우리의 안보와 이익에 도움이 되는 통시적 비전과 치밀한 정책적 디테일이 요구되며, 이는 대통령과 최고정책결정자들의 고뇌와 논쟁이 반드시 전제되어야 한다. 현재 우리의 외교안보 환경을 고려해보면, 남북관계 개선과 호혜적 동맹관계 설정, 주변국과의 우호적 전략적 관계 설정 등 입체적으로 고려해야 할 현안이 산적해 있다. 물론 박근혜 정부는 동북아평화협력구상(일명 동평구)과 한반도 신뢰 프로세스 등 외교와 대북 구상을 내놓았다. 또한 출처미상의 통일대박론을 전면에 대두시켰을 뿐만 아니라 통일준비위를 구성하고 대통령 스스로가 위원장이 되었다. 그러나 악마는 디테일에 있다고 하지 않았던가. 일련의 정부 외교 및 대북 정책들에는 최고정책결정자들의 고뇌와 논쟁을 감지할 수가 없을 뿐만 아니라, 여러 모순이 관찰되어 난감해지기까지 한다.

동평구는 동북아의 고질적인 불안정성을 타개하기 위해 에너지, 사이버, 재난구조 등과 같은 비정치적 영역에서 협력을 실현시켜 신뢰를 구축하고 이를 토대로 안보와 경제영역의 정치적 협력을 도모하겠다는 것이다. 그러나 동평구는 현존하는 한·중·일 협력 사무국을 어떻게 활성화할지에 대한 고민을 찾아 볼 수가 없다. 또한 2007년 2·13합의를 통해 6자회담 당사국은 비핵화, 에너지, 경제지원, 관계 정상화, 동북아 평화안보체제 등 4개 실무그룹을 통해 한반도의 입체적 평화정책을 추진하고자 하였다. 동평구는 이러한 4개 실무그룹을 어떻게 재가동할지에 대한 언급조차 없다. 결국 동평구는 이익의 경쟁 공간인 국제정치에서 신뢰만을 과도하게 강조하는 형국이다. 그래서 장안에는 이 정책의 실패가 무엇이나라는 질문이 제기된다.

적대적 분단이 비정상화라면 이를 정상화하기 위한 정부의 정책이 한반도 신뢰 프로세스이다. 이 정책의 차별성은 어떠한 일이 있어도 북한의 인도적 지원은 정경분리 원칙에 의해 진행하겠다는 것이다. 그러나 정부는 이명박 정부도 지원했던 쌀과 옥수수뿐만 아니라 밀가루도 현재까지 지원하지 않았다. 더욱이 어떻게 신뢰를 구축하겠다는 로드맵의 제안은 고사하고 10·4선언에서 합의한 서해평화협력특별지대 등 구체적 이행방안을 남북관계발전 기본계획에서 삭제하였다. 그러면서 또 신뢰가 중요하다고 강조한다. 게다가 출처가 모호한 통일대박론이 통일준비위 결성에까지 이어졌지만, 통일방안 설립과 실행이 존립기반인 통일부는 이미 뒷방 신세가 된 것 역시 모순이라고 할 수 있다.

외교와 대북정책은 국가의 존립과 이익에 치명적 영향을 미친다. 그렇기 때문에 대통령을 포함한 정책결정자들의 치열한 고뇌와 논쟁을 통해 치밀한 논리와 정책이 수립된다 해도 국제정치 현실의 벽에 종종 부딪치게 마련이다. 치열한 고뇌와 논쟁의 흔적을 찾아 볼 수 없는 외교안보구상과 방법론에 대한 고찰보다는 당위론의 중요성만 강조하는 출처 미상의 통일론이 과연 격랑의 동북아 국제정치 한복판에 서있는 대한민국에 어떻게 영향을 미칠지 참으로 걱정스럽다. 오히려 수많은 슬로건과 아전인수식의 안보 구호와 구상, 자기위안적 국제회의만 남발되지 않을까. 결국 위기의 동북아는 우리가 초래하고 있는 것은 아닌지 치열한 고민의 시간이 요구된다.

94) 최종건, 박창원, “방패와 창 의 안보딜레마: 일본의 TMD 구축과 중국의 대응 역학관계를 중심으로”, 한국과 국제정치 26권 3호 (2010년 가을), pp. 35-66.

발표 3

한반도 평화정착의 길* : 참여정부의 정책 경험을 중심으로

서주석

한국국방연구원 책임연구원

I. 들어가는 글

10.4 남북정상선언 7주년을 맞는 요즈음, 한반도 평화가 안팎에서 위협받고 있다. 2010년 천안함과 연평도 사건으로 남북간에 국지적 충돌이 빚어졌고, 2013년에는 북한의 장거리로켓 발사와 3차 핵실험, 그리고 뒤이은 한·미연합 군사연습 기간 중에 미국 전략자산의 한반도 전개와 북한의 맞대응 엄포가 있었다. 올해에는 2월부터 현재까지 북한의 단·중거리 미사일과 신형 방사포 시험 발사가 간단없이 이루어지고 있다.

주변 안보환경도 녹록지 않다. 미국이 2011년에 아시아 재균형 정책을 표명한 뒤 미·중간 신경전이 벌어지고 있고, 2012년 일본의 센카쿠섬 국유화 조치 이후엔 중·일간에 살바 싸움이 거세다. 특히 일본 아베 정권의 우경화 노선으로 역사 왜곡과 영토 문제에 이어 집단적 자위권 문제가 불거졌고, 미국이 후자에 동조하고 중국이 상하이협력기구(SCO) 및 대러 협력에 나서면서 동북아에서 미·일과 중·러가 대립하는 양상까지 보이고 있다. G-2 시대 가장 협력해야 할 미·중간의 견제와 경쟁의 가능성은 한반도에도 잠재적 불안을 야기하고 있다.

그런데, 남북한을 중심으로 한 현재의 한반도 안보구도는 이미 1990년대 초 탈냉전 당시부터 배태되고 있었다. 북한의 핵문제가 국제적으로 논란이 되기 시작한 것은 1991년이고 장거리로켓 문제도 1998년에 이미 제기된 문제다. 남북간의 군사충돌 역시 1996년 이후 동해안 잠수함 및 잠수정 사건과 더불어 1999년과 2002년의 연평해전을 거치면서 위협이 가시화된 상태였다. 2차 연평해전 이후 2009년 11월의 대청해전까지 남북간에 일정한 평화의 시기가 있었고, 여기에는 북핵의 국제적 해결과 더불어 남북간의 군사적 긴장을 제대로 관리해 나가기 위한 정책적 노력이 깃들여 있었다.

이 글은 현 시기 한반도의 안보 상황과 평화정착의 과제를 일별하고, 2003~08년까지의 참여정부 기간 평화 구상과 실천 경험을 정리하여 현재의 안보적 난관을 타개할 시사점을 도출하기 위한 목적에서 작성되었다. 그런데, 과연 최소 6년, 최대 12년 전의 과거 상황이 지금에도 유용할 것인가? 이에 대해서는 현재의 안보 문제들이 과거 정부 때와 똑같지는 않더라도 대부분 고민했던 이슈들이라고 우선 답할 수 있다. 북핵과 한미동맹 조정, 이라크 파병, 자주국방과 국방개혁 등 수많은 난제가 동시다발적으로 등장했던 그 시절, “안보 IMF 시대”의 경험은 현 시기 안보과제를 제대

* 이 글은 필자가 소속된 기관의 입장이 아닌, 개인적 소견임을 밝힙니다.

로 풀어내기 위한 유용한 정책 참고가 될 것이다.⁹⁵⁾ 동북아 안보 상황은 한반도 안보의 외연으로서 중요하지만, 이 글에서는 연구의 범위를 고려하여 일단 제외하였다.

II. 남북관계 악화와 한반도 평화에 대한 위협

1. 복합적 안보위기 가능성

1970년대 초반 남북대화가 개시된 이래 남북관계는 대화와 갈등·분쟁의 쌍곡선을 그려왔다. 1971~72년의 남북적십자회담과 남북조절위원회 개최, 1984~85년의 이산가족 시범상봉과 문화예술단 교류, 1990~92년의 남북고위급회담, 1994~95년의 고위급회담 재개 및 정상회담 준비 접촉 이래 길고짧은 대화 중단이 이어졌다.

2000년부터 2008년까지 국민의정부와 참여정부 기간 동안 적극적 교류협력이 진행된 뒤에는 현재까지 냉각기가 이어지고 있다. 특히 지금 시기가 중요한 것은 그동안의 문제가 누적되면서 점점 더 심각한 안보위기로 진행되고 있기 때문이다. 1970년대 땅굴 사건, 1980년대 테러 사건, 1990년대 후반 이후 해상침투 및 군사충돌 사건에 이어 지금은 좀더 심각해진 국지충돌 위험과 북한의 핵·미사일 개발에 따른 핵위기 및 미사일전 위험이 결합된 형태로 나아가고 있다.

2008년 7월 금강산관광객 피격사망 사건으로 금강산관광이 중단된지 벌써 6년이 지났다. 그동안 금강산관광 재개를 위한 노력이 일부 전개됐지만 무위로 그쳤고, 개성공단도 당초 합의했던 공단 확대가 이루어지지 못한 채 작년에 가동 중단과 운영 재개를 거쳤다. 10.4 남북정상선언에서 합의한 해주항 개발과 해주경제특구, 원산조선협력특구, 백두산관광 등도 이명박정부에서 이행이 중단된 채 동력을 상실해 가고 있다. 6.15 남북공동성명에 명기된 바 경제 교류·협력 심화를 통한 민족경제의 균형 발전과 경제공동체 건설이 지연되면서 포용정책이 기대해 온 경험의 안보적 효과도 점차 약화되고 있다.

남북관계 악화는 북핵 상황 악화와 남북간 국지충돌 위험의 증대로 이어지면서 전략무기 및 재래무기 위협이 함께 작용하는 위험한 상황으로 전개되고 있다. 금강산관광 중단 이후 개성공단 통과 중단 및 경의선 화물열차 운행 중단 등이 잇따랐으며, 2009년 11월의 대청해전에 이어 2010년 3월에는 46명의 해군 장병이 희생된 천안함 사건도 발생했다. 그 해 11월에 발생한 연평도 포격사건은 최근 들어 처음으로 우리 영토가 직접 피격되고 국민이 희생된 사건이었고, 이를 전후하여 국민적 위기감이 크게 확대됐다.

북한의 핵개발은 더욱 심각한 위기의 중핵이다. 2008년 12월 6자회담 수석대표회담이 ‘검증’ 문제로 결렬되면서 북한은 2009년 4월 장거리로켓 발사에 이어 5월에 2차 핵실험을 실시했다. 북한은 또 그 해 6월 우라늄 농축에 착수한다고 외무성 성명에서 밝힌 뒤 2010년 11월 미국 과학자 일행에게 최신형 우라늄 농축시설을 공개했다. 2012년 4월과 12월의 장거리로켓 발사, 특히 1998년 이후 다섯 번째 시도인 12월 발사 때의 인공위성 궤도 진입 성공으로 북한의 미사일 기술이 대륙

95) 필자는 2002년 12월부터 2003년 2월까지 대통령직인수위원회 통일외교안보분과 위원, 2003년 3월부터 2006년 2월까지 국가안전보장회의(NSC) 사무처 전략기획실장, 2006년 2월부터 11월까지 대통령비서실 통일외교안보정책수석비서관을 담당했다. 정책 경험 중에는 필자의 직책이나 근무 기간의 한계로 일부 객관성이 미흡한 부분이 있을 수 있음을 미리 밝힌다. 이는 향후 관련 사료와 당시 정책담당자들의 개별적 자료를 취합하는 과정에서 극복될 수 있을 것이다.

간탄도탄(ICBM) 급으로 발전하고 있음을 보여주었고, 2013년 2월에는 폭발위력 7~8kt에 달하는 것으로 평가되는 3차 핵실험을 통해 한층 더 발전한 핵능력을 보여 주었다.

2013년의 한반도 군사위기는 핵과 재래식 군사위협이 분명하게 결합된 형태로 진행됐다. 북한의 3차 핵실험에 대해 유엔 안보리가 기존 제재 결의를 보다 강화한 결의 2094호를 채택했고, 이에 북한은 “다중화된 정밀 핵타격 수단”을 거론하며 정전협정 백지화를 주장하는 한편 남북 군통신선 단절, 대규모 상륙훈련 실시 등과 함께 연례 한미연합 군사연습 기간중 미국의 B-2 및 B-52 전략폭격기 한국 기동에 대응한 ‘1호 전투근무태세’와 대공 발사명령 하달 등 강력한 군사조치를 취했다. 이 때의 위기는 북한이 이 시기에 강행할 것으로 관측됐던 사정거리 3천~4천 km의 무수단 미사일 시험발사를 하지 않으면서 점차 진정되었다.⁹⁶⁾

2014년에도 북한은 무력시위를 전방위로 확대하고 있다. 김정은 시대 ‘백두산훈련열풍’과 맞물려 육상 기동훈련, 포병 사격훈련, 상륙 및 반상륙훈련, 해상 기동훈련 등이 북한 전역에서 간단 없이 실시됐다. 지난 2월 한·미연합 군사연습에 대응해 300mm 신형 방사포를 시험 발사한 이래 240mm 개량형 방사포, 노동과 스커드 미사일, 200km급 단거리미사일 등을 20차례 가까이 시험 발사해 왔다. 신형 방사포는 서울 이남까지의 재래식 공격에, 사정거리를 낮춰 발사한 노동과 스커드 C형 미사일과 신형 단거리미사일은 한반도 및 그 주변에 대한 핵미사일 공격과 연계된 것으로 해석된다.

이처럼 북한은 그동안 핵무기의 폭발력과 더불어 소형화·경량화에 일정한 진전을 보였으며, 향후 1~2년 이내에 핵탄두를 장착한 핵미사일의 실전 배치도 가능할 것으로 예상된다. 최근 진행되는 일련의 미사일 시험발사를 통해 북한이 사거리 200~500km 정도의 중·단거리 핵미사일 체계를 먼저 구축할 가능성도 있다. 이에 더해 북한이 ‘새로운 형태의 핵실험’을 언급한 것으로 미루어 핵무기 폭발력을 높인 증폭핵무기나 수소폭탄의 개발도 가능하다.⁹⁷⁾ 바야흐로 북핵의 군사화와 이에 기반한 복합적 안보위기가 목전에 다다르고 있는 것이다.⁹⁸⁾

2. 복합적 군사대응의 한계

점차 다양해지고 위협해지는 복합적 안보위기 상황에서 우리의 대응은 한·미 공동의 군사중심 대책에 집중하고 있다. 한·미 양국은 지난 해 연례 안보협력협의회(SCM)에서 북한의 재래식 위협 및 핵위협에 대해 두 가지 중요한 합의를 했다.⁹⁹⁾

첫째는 북한의 국지도발에 대해 한·미가 공동 대응할 수 있도록 협의하여 완성시킨 ‘한·미공동 국지도발 대비계획’이다. 양국은 이 계획이 향후 북한의 도발에 대한 단호한 대응에서 핵심적 요소이며, NLL과 서북 도서에서의 어떠한 도발에도 대비하기 위해 연합연습 및 훈련을 강화해 나갈 필요가 있다고 재확인했다. 둘째는 북한의 핵·WMD 위협에 대비한 ‘맞춤형 억제전략’의 승인이다.

96) 서주석, “남북 군사관계와 위기관리,” 박창권 외 (공저), 『한국의 안보와 국방 2014』, 한국국방연구원, 207~208쪽 참조.

97) 최근엔 증폭 핵무기에 더해 북한 잠수함에 미사일 발사관이 장착된 정후가 포착돼 해상발사탄도미사일(SLBM)의 개발 가능성까지 거론되고 있다. 이에 관해서는 이상민, “북한의 증폭핵무기 개발 가능성 고찰”, 『동북아안보정책분석』, 한국국방연구원 홈페이지(<http://www.kida.re.kr/nasa/report/detail.asp?idx=1340>), 2014. 8. 14. 참조.

98) 복합적 안보위기는 종래 전진 배치된 재래 전력에 의한 국지전 감행 및 전면전 비화 가능성, 대규모 비정규 전력에 의한 후방 침투 가능성에 더해 점차 핵과 재래식 위협, 그리고 사이버 공격까지 결합된 복합적 공격과 그에 따른 위기의 가능성을 일컫는다. 서주석, “북핵과 한반도 평화 : 평가와 과제,” 『한반도포커스』, 14쪽.

99) 서주석, “박근혜정부 1년의 안보·국방,” 한반도평화포럼 등 5개 단체 주최 박근혜정부 출범 1년 통일외교안보 분야 평가토론회 발표논문, 2014. 2.20., 12~13쪽, 한·미 국방장관 합의문은 ‘제45차 SCM 공동성명’(2013. 10. 2.), 국방부 홈페이지 참조.

이는 전·평시 북한의 위협 시나리오에 적합한 억제를 위해 종래 확장억제 개념에 따라 미국이 제공하는 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력과 한국군의 대력의 통합을 강화하는 데 중점이 두어져 있다.

‘맞춤형 억제전략’이란 냉전 당시 핵강국에 대한 전통적 핵억제에 더해 탈냉전 이후 새로이 등장하는 핵개발국에 대한 억제 개념으로 등장한 것으로, 핵공격에 대한 핵전력 대응이라는 종래의 핵우산보다는 한층 확대되고 신뢰성을 제고한 전략으로 평가되나, 지역 특수성 대응이나 정보 미흡, 대응체계 부족 등으로 인해 인도, 파키스탄, 북한 등에 의한 핵확산 방지에 성과가 크지 않다는 반론도 있다.¹⁰⁰⁾ 또, 우리의 경우 미국 핵무기의 실제 운용에 관해 접수국이 공동의 권한을 행사하는 NATO와 우리의 상황이 달라 긴급 대책에서 우리의 입장과 필요성이 얼마나 관철될지는 미지수다.¹⁰¹⁾

또, 맞춤형 억제전략과 함께 발전해 온 미사일 대응에서의 상호 운용성 문제도 세심한 검토를 필요로 한다. 한·미는 앞서 SCM에서 북한의 미사일 위협에 대해 한국형 미사일방어체계(KAMD)를 발전해 나감과 동시에 동맹의 미사일 대응전략과 동맹 지휘·통제체계의 상호 운용성을 증진해 나가기로 합의했다. 이는 일부에서 제기하듯 미국 MD 체계에의 편입 문제와 연계되어 있다는 점에서 신중하게 다루어져야 할 사안으로 평가되고 있다.¹⁰²⁾ 즉, 미국은 북한의 핵미사일에 대응하여 저고도 요격체계인 패트리엇 PAC-3 미사일에 더해 고고도 요격체계인 싸드(THAAD) 미사일의 도입이 당장 필요하다는 입장이나, 한국의 경우 주변국의 입장 등을 고려하여 아직 결정을 내리지 못하고 있다. 공중 150km까지 사정으로 하는 싸드가 도입될 경우 공중 40km까지 요격 가능한 패트리엇에 앞서 추가적 요격 기회가 주어진다는 점에서 방어 신뢰성이 높아지는 것이 사실이다. 하지만, 싸드 미사일과 연동된 X-밴드 레이더의 경우 탐지거리가 1천8백(지상체계)~4천8백km(해상체계)에 달해 한반도에 배치될 경우 중국 중·동부의 미사일 전력이 모두 노출되는 문제가 있는 것으로 알려져 있다.

우리는 한·미 공동의 확장억제와 별도로 일단 발사된 미사일을 요격하는 KAMD 체계와 함께 능동적 억제 개념에 따라 핵미사일 발사 전에 제압한다는 킬체인(Kill Chain)을 조기에 구축한다는 계획을 추진하고 있다. 그러나, 한반도의 좁은 공간에서 마하 5~8로 날아오는 북한의 미사일을 막아내려면 기술기반이 더 강화돼야 하며, 무려 1천 기에 달하는 북한의 단·중거리 미사일에 대한 완벽한 다수의 요격체계를 갖추기 위해서는 막대한 천문학적 비용까지 감당해야 한다. 또 탐지에서 판단, 결심, 발사까지 수 분 이내에 이루어져야 하는 킬체인의 경우 100대가 넘는 북한의 이동발사차량(TEL)의 정확한 탐지와 함께 발사 전 타격이 갖는 국제법적 논란을 넘어서는 것도 과제다. TEL 탐지를 위해서는 기존 정찰위성 외에 유사시 초저궤도 정지위성 등 실시간 영상감시 수단을 갖춰야 한다.¹⁰³⁾

한편, 한국의 입장은 현재 초미의 관심사가 되어 있는 한국군의 전시 작전통제권(전작권) 전환 일정 조정과도 연결되어 한층 복잡하다. 이는 당초 2012년 4월에서 2015년 12월로 한 차례 전환이 연기됐는데, 우리 정부가 작년 5월 북한 핵실험으로 인한 상황 변화를 이유로 새로이 전환 조건을

100) John Baylis, “The Role of Nuclear Weapons in Contemporary Strategic Thought,” Ralph Rotte & Christoph Schwarz (eds.), International Security and War : Politics and Grand Strategy in the 21st Century, New York: Nova, Science Publishers, 2011, pp. 82~88.

101) 박창권, “북한의 핵위협과 대북 핵억제전략,” 박창권 외(공저), 앞의 책, 273~275쪽 참조.

102) 정경영, “한반도 신뢰—로세스와 동북아 평화협력 구상의 선순환 전략,” 『군사논단』, 제76호, 2013년, 82쪽.

103) 서주석, “북한의 핵미사일 전력화 : 대응전략 마련과 핵협상 모두 시급,” 『홍민논평』(<http://uni.yka.or.kr/>), 제49호, 2014. 9. 29.

재검토하자고 미측에 요청한 터였다. 그 뒤 한·미 양국은 실무적 논의 끝에 연합방위태세와 능력을 유지·제고해야 한다는 입장에서 한반도 안보상황을 주기적으로 평가·점검하면서 계속 협의하기로 결정했고, 그에 따라 전환의 조건·시기와 함께 전환 이후의 미래 연합지휘구조를 지속적으로 보완해 나가기로 결정한 바 있다.

이처럼 복합적 안보위기에 대해 한·미 공동 또는 독자적인 군사적 대응이 주로 추구되면서 적극적인 외교 정책을 포함한 포괄적인 대응의 필요성이 시급히 부각된다. 특히 북핵으로 인한 지역 위협 증대와 장차 분쟁 비화시 치명적 위협 가능성을 고려할 때 중국 등 주변국과 긴밀한 협의와 협조를 추구해야 함은 자명하다. 한·미동맹 강화와 대주변국 협력을 조화롭게 추진해 나가면서 북핵 등 위기 가능성을 차단하는 노력이 필요하다고 하겠다.

III. 참여정부의 평화구상과 실천 경험¹⁰⁴⁾

1. 평화번영정책과 한반도 평화 구상

앞에서 현재의 안보 상황에 대해 언급했지만, 참여정부 출범 초기에도 한반도 안보를 위협하는 비슷한 문제들이 부상하고 있었다. 무엇보다 2002년 10월 미국 특사의 방북 당시 북한의 고농축 우라늄 핵계획 의혹을 둘러싸고 돌발한 2차 북핵 위기가 심각했다. 그 해 11월에 한반도에너지개발기구(KEDO)가 제네바기본합의에 따른 대북 중유공급을 중단하자 북한은 NPT를 탈퇴하고 핵 동결 해제와 사용후 핵연료 재처리를 단행했다. 이에 미국은 “모든 옵션을 검토한다”(All options are on the table)는 입장을 견지하면서 군사적 해결 방책까지 고려하고 있음을 시사했다.

북한의 미사일 개발 문제도 남아 있었다. 1993년 5월 북한의 노동미사일 시험발사 이후 이 문제가 부각되면서 1996년부터 시작된 북·미 미사일협상은 2001년초 클린턴 정부의 퇴진으로 끝내 결렬된 터였다. 무엇보다 북한과의 재래식 국지 군사충돌의 가능성은 1999년 6월 제1차 연평해전에 이은 2002년 6월 제2차 연평해전 발발로 이미 확인됐다. 당시에는 북핵이 완성되기 전이었으므로 북한발 핵위기 또는 심각한 국지충돌보다 미국의 군사적 해결 과정에서 촉발될지 모를 전면적 군사충돌에 대한 위기감이 팽배했다.

참여정부의 안보정책 구상을 담은 청와대 NSC사무처의 『평화번영과 국가안보』 책자에는 이 상황에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.¹⁰⁵⁾ “북한은 장기간의 경제 침체에도 불구하고 방대한 재래식 군사력을 유지하고 있으며, 핵·미사일·화생무기 등 대량살상무기를 개발하면서 전력을 증강하고 있어 여전히 우리 안보에 직접적인 위협이 되고 있다. 특히 북한의 핵개발은 우리의 최대 안보위협일 뿐만 아니라 동북아 지역의 평화와 안정을 저해하고 있다. 따라서 북한 핵문제의 평화적 해결과 남북한 신뢰구축은 한반도와 동북아의 평화·안정의 실현에 결정적 기회로 작용하

게 될 것이다.”¹⁰⁶⁾

참여정부의 국가안보전략 기초로 제시된 ‘평화번영정책’은 바로 이 문제를 해결하고 한반도에 평화를 정착하기 위한 구상이다. “(평화번영정책은) 참여정부의 통일·외교·국방 등 안보정책 전반을 아우르는 가장 기본적인 전략기조”로서 “먼저 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 중장기적으로 한반도 평화 정착과 동북아 공동번영을 실현하기 위해 …… 남북기본합의서와 6.15 남북공동선언의 정신을 계승하여 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시키는 것을 우선적 목표로 (하고) …… 교류협력의 성과가 군사적 신뢰구축과 긴장완화로 이어지는 것을 목표로 한다는 점에서 기존의 화해협력 정책을 계승하면서 그 성과를 바탕으로 이를 더욱 발전시킨 것”이었다.¹⁰⁷⁾

평화번영정책에 따라 전략과제, 즉 당면한 핵심 현안이자 참여정부 기간 중에 가시적 성과를 도출할 수 있도록 정책적 우선순위를 두고 추진하는 과제로 제시된 것이 “북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축”이다. 그 중 한반도 평화체제 구축은 참여정부 출범 당시 국정과제의 하나로 제시됐고 이를 위한 세부 방안의 하나로 북한 핵문제 해결이 설정된 바 있으나, 북핵 문제가 점차 심화되면서 핵문제 해결과 함께 추진할 과업으로 조정되었다.¹⁰⁸⁾

당시 최대의 당면 현안인 북한 핵문제에 대해 참여정부는 출범 당시 취임사에서 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리의 적극적 역할 등 3대 원칙을 천명하고 그 대책을 마련해 갔다. 무엇보다 북한 핵문제의 근원적·포괄적 해결을 추구하고 이 과정에서 북한과 미·일과의 관계 정상화를 도모하도록 했고, 동시에 군사적 긴장 대신 대화를 통해 평화적으로 문제가 해결될 수 있도록 주변국 외교나 남북대화를 추진해 나갔다.

한반도의 평화 정착을 위해 주력한 두 번째 과업이 군사적 신뢰구축과 군비통제 여건 조성이었다. 한반도에 실질적으로 평화를 정착시키기 위해서는 우선 남북간 군사적 긴장상태를 완화하고 상호 신뢰를 구축하며, 그 바탕 위에서 상호 군사력의 운용을 제한하는 조치가 필요하다는 판단에 따른 것이었다. 이를 위해 정부는 전쟁 억제력을 확고히 유지한 가운데, 한반도 안보상황의 변화와 함께 상호 신뢰구축조치의 이행 정도를 고려하면서 군비통제를 위한 제반 조치를 준비해 나가기로 했다.¹⁰⁹⁾

세 번째 과업인 한반도 평화체제 구축, 즉 정전체제에서 평화체제로의 전환은 북한의 변화와 남북관계의 진전 상황, 그리고 동북아 정세와 주변국의 이해관계를 종합적으로 고려하면서 단계적으로 추진하기로 했다. 이를 위해 우선 북한 핵문제 해결과 평화증진을 가속화하고, 다음으로 남북간 제 분야에서 협력을 심화하고 평화체제의 토대를 마련하며, 최종적으로 평화협정 체결과 평화체제 구축을 실현해 나가기로 했다. 특히 평화체제로의 완전한 전환 이전에는 현재의 정전협정이 준수되어야 하고, 향후 평화협정 체결은 남북이 중심이 되고 국제사회가 이를 지지·보장하는 방향이 되어야 한다는 점을 이미 적시한 바 있다.¹¹⁰⁾

한편, 이와 관련하여 추진된 또 하나의 전략과제가 “한미동맹과 자주국방의 병행 발전”이었

106) 국가안전보장회의 사무처, 『평화번영과 국가안보 : 참여정부의 안보정책 구상』, 2004, 15쪽.

107) 같은 책, 23~24쪽.

108) 최초 평화체제의 하위 과제로서 북한 핵문제 해결을 상정한 것은 1993~94년의 1차 핵위기 당시 북한의 NPT 탈퇴로부터 제네바기본합의 채택까지 20개월 정도 걸린 점을 감안한 것인데, 미국 부시 정부의 강경 입장과 북한의 원칙론이 대치하면서 완전히 다른 구도가 됐다. 당시의 전략과제는 이와 같은 상황 변화와 외부 평가를 반영하여 조정된 것이다.

109) 신뢰구축조치의 단계적 추진과 관련하여 먼저 교류협력을 통해 군사적 신뢰구축의 기반을 마련하고 초보적 신뢰구축 조치를 시행하며, 다음으로 다양한 군사적 신뢰구축조치를 본격적으로 시행하고 제도적 장치를 마련하며, 그 다음 단계로 군사력의 운용통제 및 상호검증을 추진해 나간다. 같은 책, 35쪽.

110) 같은 책, 37쪽.

104) 정책 경험과 관련된 유용한 참고자료로서 이종석, 『칼날위의 평화 : 노무현 시대 통일외교안보 비망록』, 개마고원, 2014; 박신원, 『하드파워를 키워라 : 노무현과 함께 한 한반도의 새로운 미래』, 열음사, 2012; 김중대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』, 나무와숲, 2009; 이수현, 『전환적 사건 : 북핵 문제 정밀 분석』, 중앙북스, 2008 등 참조.

105) 정부 출범 이래 최초의 국가안보전략서였던 이 책은 대통령 훈령인 비밀본 「국가안보전략지침」(2003.12.)을 평문화한 것이다. 저본인 지침은 2003년 7월부터 5개월간 NSC 전략기획실과 관계부처가 협력하여 초안을 만들었고, NSC 사무처 검토 및 안보관계장관회의 토의를 거쳐 작성되었다.

다. 참여정부 출범 전 미국의 해외주둔군재검토(GPR)가 추진되고 한·미간에 한미동맹 미래구상(FOTA) 정책 협의에 이미 합의한 상태에서 정부는 주한미군 재조정을 계기로 자주국방을 추진한다는 구상을 갖고 있었다.¹¹¹⁾ 이를 바탕으로 정부는 우리가 자체 군사력을 기반으로 국가방위의 주도적 역할을 수행하면서 한미동맹을 미래지향적으로 발전시키고 향후 긴밀한 협력으로 안보태세가 공고히 유지되는 가운데 중장기적으로 한국군의 작전통제를 포함한 연합지휘체제의 개선을 추구하기로 했다.

한국군이 주도적 방위역할을 담당하기 위해 필요한 것이 자주적 정예 군사력의 건설이었다. 정부는 이를 통해 대북 억제에서 주도적인 역할을 수행하고 한반도에서 평화와 안정을 확보해 나가기로 했다. 독자적인 감시·정찰 수단의 조기 확보는 우선적 과업이었다. 또한 당면한 북한 위협에 대해서는 억제능력을 우선 확충하고 미래의 불특정 위협에 대해서는 잠재적 대응능력을 배양하면서 필수 소요를 장기적으로 확보해 나가기로 했다. 이를 위해 안보환경의 변화와 국가경제 여건을 반영하여 적정 수준의 국방예산을 보장했고, 이와 병행하여 국방개혁을 추진하면서 군구조 개편과 운영체계 혁신을 적극 추진해 나갔다.¹¹²⁾

요컨대 참여정부의 한반도 평화구상은 북핵 해결과 남북 신뢰구축, 한미동맹 조정과 자주국방이 함께 어우러진 통일·외교·국방 모두의 복합적 계획이었다. 북핵에 북미관계와 한미관계가 걸려 있고, 남북 신뢰구축에 한미동맹이 무관할 수 없으며, 한미동맹 조정이 외교적으로 미칠 파장을 함께 고려하지 않을 수 없었다. 이와 같은 복합적 구상의 계획화와 추진을 위해서는 복합적 조직이 필요했고, 이에 NSC 사무처를 통한 안보정책의 기획·조정 기능 강화가 큰 힘이 됐다.¹¹³⁾

2. 평화정착을 위한 정책 노력

가. 북핵의 평화적 해결 모색

북핵 문제는 참여정부 출범 전부터 최대의 정책 이슈였다. 대선전 막바지 “전쟁이나 평화나”를 슬로건으로 낼 정도로 북핵과 평화 문제에 몰두했던 노무현 대통령후보의 안보분야 자문역들은 2002년 12월 당선 직후에 북핵TF를 구성하라는 요청을 받았고, 그 뒤 대부분 인수위원이 되어서도 소관 부처 인수 업무 이외에 거의 매일 대책회의를 하는 등 대안 마련에 분주했다. 당시 미국과 북한이 상대방 탓을 하며 북핵협상 자체가 열리지 않았던 상황에서 특사 파견 등을 통해 해법을 찾고자 했으나, 2003년 1월 국민의정부 대북특사로 임동원 특보가 이종석 인수위원과 함께 방북했지만 성과가 없어 무산됐다.

북핵 상황이 날로 악화되고 미국 등에 한국경제 설명단을 보낼 만큼 급박하던 당시엔 대화를 통한 평화적 해결로 상황을 안정시키는 일이 급선무였다. 내부적으로 군사적 해결 가능성과 위협성에 대한 검토에 나섰고, 당선자 스스로 여러 차례 북핵 문제의 군사적 해결에 반대한다는 입장을 밝혔다. 2003년 2월 대통령 취임 이후에도 계속된 이와 같은 입장은 3월 미국의 이라크 침공 직전 있었던 노 대통령과 부시 대통령과의 전화통화에서 일정하게 관철됐고, 그 뒤 5월의 한미 정상회담

111) 이에 대한 노무현 대통령의 철학과 지침에 관해서는 이종석, 앞의 책, 69~79쪽 참조.

112) 국가안전보장회의, 앞의 책, 40~45쪽.

113) 당시 NSC 사무처 설치와 외교안보정책 컨트롤타워로서의 역할에 대해서는 서주석, “외교안보정책 컨트롤타워의 제도와 운영,” 서울대 행정대학원 「정책&지식」포럼 발표논문, 2014. 3.17. 참조.

과 6월의 한일, 7월의 한중 정상회담에서 지속적으로 강조되었다.¹¹⁴⁾ 그 해 4월말 베이징에서 있었던 북·미·중 3자회담에서 북한의 핵 보유 사실을 비공식적으로 흘렸는데도 사태가 최악으로 치닫지 않고 8월부터 6자회담을 개최할 수 있었던 것은 우리 정부의 평화 의지가 확고했기 때문이었다.

그러나, 1차 6자회담이 북·미의 입장차로 결렬되면서 정부의 노력은 양측의 입장을 좁히기 위한 해결 대안을 찾는 데 집중됐다. 마침 9월초 미국이 점차 악화되는 이라크에 한국이 2차 파병을 하도록 요청하면서 일정한 정책적 입지가 마련됐다. 한국은 특히 북한의 대북 안전보장 요구 가운데 일부에 대해 미국이 전향적 입장을 가질 수 있어야 한다는 것이었고, 우여곡절 끝에 미국은 다자 문서보장 안을 대안으로 제시했다. 2004년에 2차와 3차 6자회담이 미국의 강경한 CVID(완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화) 입장으로 결렬된 뒤, 2005년에 대북 중대제안(일방송전안)과 함께 한·미 잠정합의안까지 직접 만들었고 이와 같은 우리의 정책적 노력이 4차 6자회담에서 9.19 공동성명까지 도출하게 되는 데 중요한 밑바탕이 됐다고 하겠다.

일부에서는 참여정부가 북핵 문제를 북·미간 게임으로 보았다는 오해도 있지만, 북핵 문제를 적극적으로 풀려고 했던 우리의 적극적 입장은 분명하며, 실제 한국은 6자회담 매 회담에 대안을 제시하고 관련국의 수용을 촉구한 유일한 국가였다.¹¹⁵⁾ 또 회담 석상에서는 입장차가 확연한 북한과 미국 사이에서 서로가 양보 가능한 타협안을 만들어 내는 데 중국과 더불어 중요한 메신저 겸 ‘촉진자’ 역할을 했다. 9.19 이후 2005년 11월에 개최된 5차 6자회담이 BDA 문제로 결렬됐지만, 그 때에도 우리는 9.19 공동성명이라는 포괄적 해법을 뒷받침하는 상세 설계도를 만들어 갔을 정도였다.

결국 이 문제로 북·미관계가 악화되고 북한이 2006년 7월 장거리로켓 발사와 10월 1차 핵실험을 단행하게 되지만, 우리 정부는 그 뒤 대북 제재 결의에 찬성하고 제재에 동참하면서도 미국으로 하여금 진지한 대북 협상을 주문했다. 이는 결국 그 해 11월 미국의 대북정책 전환으로 이어져 2007년 2.13 및 10.3 합의의 기초가 됐다. 핵문제는 북·미간의 문제라며 남북 당국간 회담에서 회피했던 북한은 2차 남북정상회담 결과인 10.4 남북정상선언에서 “남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로” 합의하였다.

나. 군사적 신뢰구축과 평화 제도화 추구

2000년 남북정상회담 이후 남북간에 교류협력이 확대됐지만 평화·안보의 본령인 군사 문제에 대한 협의와 합의에는 일정한 제약이 있었다. 그 해 7, 8월에 개최된 남북장관급회담에서 경의선 철도 연결 및 문산-개성간 도로 개설에 합의하면서 쌍방의 군사당국자회담 개최에 합의했지만, 북한은 9월 열린 제1차 남북국방장관회담에서 철도 및 도로 개설에 따른 군사적 보장을 위한 군사 실무회담 개최에만 동의했다. 그러나, 그 뒤에도 비무장지대 관할권·관리권 문제, 국방백서에서의 ‘주적’ 표기 문제, 미국 부시정부의 대북정책 재검토 등으로 군사실무회담 합의와 실제 개설 작업은 크게 지연되었고, 그 와중에 2002년 6월 2차 연평해전까지 발발했다.

114) 2003년 5월 한·미정상회담 공동성명에는 당초 미국측이 마련한 “(북핵 대처에) 모든 옵션을 검토한다”는 표현이 “상황 악화 시 추가적 조치(further steps)를 검토한다”는 표현이 들어갔다. 평화적 해결을 위한 정부의 막후 협의의 결과였으나, 외부에서는 추가적 조치에 군사적 해결이 포함될 수 있다면서 개악이라고 평가했다. 안보 문제에 대한 설명이 제대로 먹혀들지 않았던 대표적 사례의 하나다.

115) 2003년 4월 NSC 사무처에 설치된 범부처 북핵대책반 산하의 전략기획실 주관 북핵실무대책TF는 회담 또는 상황 발생 계기마다 회의를 열어 2005년말까지 80회 이상 회의를 개최했다.

참여정부에서의 남북 군사회담은 경의선·동해선 철도·도로 연결 공사 및 운영과 관련한 실무 회담부터 시작했지만, 주된 관심은 연평해전과 같은 사태의 재발 방지, 즉 서해 NLL을 둘러싼 남북간 군사 긴장의 해소였다.¹¹⁶⁾ 우리 정부는 2004년 2월 “서해상에서 우발적 무력충돌 방지 및 군사적 긴장완화 문제 협의를 위한 장성급회담”을 제의했고 이를 북한이 수용해 5월말에 제1차 남북장성급회담이 개최됐다. 6월초 2차 회담까지 이어진 이 회담에서 쌍방은 서해 해상에서의 초보적인 군사적 신뢰구축조치 문제와 더불어 북한이 제의한 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 에 대해 합의하게 된다.

그런데, 이 합의 이후 서해 평화가 일정하게 유지되고 비무장지대에서의 선전수단 철폐 및 활동 금지도 이행되어 왔으나, 초보적 군사적 신뢰구축조치로 합의된 국제상선공동망을 이용한 상호 교신율이 기대에 미치지 못하고 보다 근본적인 서해 평화 보장책이 시급하다는 점이 부각되면서 후속 회담이 열리게 된다. 2006년 3월부터 2007년 7월까지 열린 3차, 4차, 6차 남북장성급군사회담에서 우리측은 서해 해상에서의 충돌 방지 및 공동어로수역 설정 문제를 중점 제기했고, 이에 대해 북한은 서해 해상에서의 충돌위험을 근본적으로 해소하기 위해 해상군사분계선 문제를 우선 협의해야 한다고 주장하면서 회담은 결렬됐다.¹¹⁷⁾

결국 이 문제는 군사당국이 아닌 정상간 회담을 통해 재논의되는데, 2차 남북정상회담에서는 이를 포함해 교착 상태에 빠진 남북 군사관계에 대해 원칙적 입장과 구체적 협력 방안 모두에 합의했다. 남북은 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장 완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력”하기로 하면서 “서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통하여 해결”하기로 했고, “한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침 의무를 확고히 준수”하는 데 대해서도 합의했다. 또 남북은 국방장관회담을 개최하여 서해 평화수역 설정과 각종 교류협력의 군사적 보장 등 군사적 신뢰구축조치에 대해 구체적으로 협의하기로 했다.

특히 ‘서해평화협력특별지대’ 방안은 서해 NLL 일대 수역을 평화의 바다로 바꾸는 획기적 계기로 평가된다. 양 정상은 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동 이용 등을 결합한 패키지에 합의했다. NLL을 둘러싼 양측간 긴장을 완화해 나가는 방법으로 당장의 해상경계선 논의 대신 평화와 번영을 결합한 새로운 방안에 합의하게 된 것이다. 그런데, 이 합의에 따라 그 해 열린 제2차 남북국방장관회담에서 군사적 신뢰구축과 긴장완화, 교류협력의 군사적 보장, 국방장관회담 정례화와 남북군사공동위원회 운영 등에 합의하면서도 공동어로구역의 설치 범위에 대해 논란이 해소되지 않아 다시 후속 실무회담으로 넘긴 것은 아쉬운 대목이다.

한편, 교류협력의 심화와 함께 단계적으로 추진하기로 한 한반도 평화체제 과제에 대해서도 참여정부 기간 국정과제의 하나로서 면밀한 정책적 검토와 준비가 이루어졌다. 이 문제는 1990년대 4자회담 추진 과정에서 일정한 검토가 있었으나, 북한의 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수 주장에 따라 진척이 없던 터였다. 그런데, 2005년 7월 북한이 비핵화와 평화협정 체결을 연계하는 외

116) 이종석, 앞의 책, 270~272쪽; 서주석, “남북한 군사대화와 협력,” 흥사단민족통일운동본부 심포지엄(대북 포용정책 10년의 평가와 과제) 발표논문, 2008.11.17., 9~15쪽 참조.

117) 당시 우리측의 기본 입장은 북한의 해상군사분계선 협의 요구가 NLL 무실화를 기도한 것임을 감안하여 남북기본합의서에서 합의한 대로 기존 남북이 관할해 온 수역과 그 기준선인 NLL을 존중·준수한다는 원칙과 남북기본합의서의 군사분야 합의사항 이행을 전제로 국방장관회담에서 논의할 용의가 있다는 입장을 제시했고, 서해상 공동어로구역 설정과 관련하여 NLL을 기준으로 동일 면적, 동일 거리의 수역에서 사법적으로 설정·운영하는 방안을 제시했다. 이에 대해 북한은 해상군사분계선 문제를 우선 협의할 것을 계속 요구하면서 공동어로구역은 NLL 이남에 설정되어야 한다고 주장했다.

무성 성명을 발표하자 그 이전부터 북핵 문제 해결을 위해 정치·경제·안보를 패키지화한 ‘헬싱키 프로세스’ 모델에 관심이 많았던 미국 라이스 국무장관이 반색했고, 이에 한반도 평화체제 구축 방안에 대한 한·미간 협의와 외교 노력이 추진되면서 9.19 공동성명에서 “직접 유관국들이 적절한 포럼에서 한반도에서의 항구적 평화체제에 관해 협의한다.”는 합의가 나왔다.¹¹⁸⁾

9.19 합의 이후 한·미는 그 해 11월 경주에서 열린 정상회담에서 “한반도에서 군사적 위협을 감소시키고 현 정전체제로부터 평화체제로 이행하는 것이 한반도에서의 완전한 화해와 평화 통일에 기여할 것이라는데 동의하였다.” 또 미국은 2006년 11월 하노이에서 열린 한·미 정상회담에서 북한이 비핵화 조치를 취할 경우 “한국전쟁을 법적으로 종결짓는 종전조약을 남·북·미가 체결할 수 있다.”는 입장을 보였다. 이와 같은 배경에서 2007년의 2차 남북정상회담에서 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로” 합의하게 된다.

다. 한미동맹 조정과 협력적 자주국방

한미동맹 조정은 북핵 문제와 더불어 참여정부를 일관한 중대 현안이었다. 앞에서 서술했듯이 이는 9.11 이후 전세계적 테러전쟁 및 군사혁신(RMA)과 관련하여 미국의 GPR 작업이 진행되는 상황에서 주어진 과제였다. 또한 이 문제는 2002년 6월 효순·미선 양 사건과 뒤이은 장기간의 쫓 불시위에서 보듯 SOFA의 주한미군 행사관할권 개정을 포함해 수평적 한미관계를 원하는 국민적 요구를 수렴하여 해결해야 하는 과업이기도 했다. 전작권과 용산기지 이전 등 일부 과제는 이미 1988년 6공 정부 때 추진되고 미결 상태로 있던 해묵은 것이었다.

참여정부 출범 초기부터 ‘진보정부’에 대한 길들이기 차원이었는지 미국의 공세가 거셌다. 미국 방부의 담당 부차관보는 2003년 2월 정부 출범 직후 방한한 첫 협의에서 그 해 10월까지 용산기지 와 한강 이북 미군기지의 이전이 개시되기를 희망하고 그렇지 않을 경우 주한미군을 철수하겠다고 압박했다.¹¹⁹⁾ 그 해 4월 FOTA 1차 회의에서 미국은 1990년의 기존 합의에 따라 용산기지를 이전할 것을 희망했고, 회의 후 평택이 이전 대상지임을 알려졌다. 우리 정부는 주한미군 조정을 자주국방의 계기로 삼는다는 기조에 따라 미국의 요구를 받되 국익에 맞는 철저한 협상을 통해 이를 구체화한다는 입장으로 대응했다. 결국 과거 2개월 걸린 기존 합의 대신 새로운 포괄협정(UA)과 이행협정(IA)이 체결됐고, 국회 동의를 전제로 한 꼼꼼한 협의 끝에 공식 체결까지 20개월이 걸렸다.

참여정부 초기 미국의 이라크 파병 요구에 대해서는 앞에서 밝혔는데, 미국은 2003년 6월 이라크 상황 악화를 이유로 주한미군 1/3을 철수하기 위한 협의를 개시하자고 제안했다. 이미 주한미군 기지 이전만으로도 이른바 ‘인계철선’(tripwire)이 없어진다면 국내 불안이 존재했던 상황에서 주한미군 감축은 당장 받기 힘든 것이었다. 노 대통령은 부시 대통령에게 준비할 시간을 요청했고 그것이 받아들여지자 그 해 8.15 경축사에서 자주국방 선언을 했다. 9월 미국이 다시 이라크 추가 파병을 요구하자 정부는 몇 달 전의 주한미군 감축 요구가 유효한가를 타진했고, 이에 정부는 공

118) 9.19 공동성명에서의 ‘직접 유관국’은 남북한과 미국, 중국을 지칭한다. 여기에 한국이 포함되는지에 관해 당시 북한측 대표는 별도 회담에서 우리가 한반도에서의 ‘군사적 실체’(a military reality)이므로 참석할 수 있다고 밝힌 바 있다. 참고로 한·미간 평화체제 협의는 NSC 협조 하에 외교부 한반도평화교섭본부에서 담당했다.

119) 이 부분은 필자의 청와대 근무 전이라 직접 담당하지 않았으나 나중에 관련 자료를 보면서 속지했던 일이다. 일부 표현이 부정확할 수 있음을 미리 밝힌다.

개리에 감축 협의를 진행할 것을 요구했다. 이라크 추가파병과 주한미군 감축을 동시에 추진하는 것이 밝혀지는 것을 꺼린 미국 정부는 이에 감축 협의 자체를 이듬해로 미루는데 동의했다. 결국 이 협의는 2004년 6월부터 재개돼 8월에 마무리됐다. 과거에는 한 번도 사전 협의를 통해 주한미군 감축 결정이 내려진 적이 없다.

주한미군의 역할 변경과 전략적 유연성 문제는 미국의 GPR에 따라 필연적으로 제기되는 것이었다. 주한미군을 한국 방위의 지원 역할로 변경하고 외부 임무에 유연하게 대응해 나간다는 것으로서, 전자는 이미 1990년대 ‘한국방위의 한국화’ 시기부터 논의돼 왔고 후자 역시 과거 “주한미군의 지역 역할”이라는 개념으로 통용됐다. 주한미군의 역할 변경과 관련해서 1차 FOTA 회의부터 논의한 것은 주한미군이 맡던 10대 군사 임무의 한국군 전환이었는데, 판문점 공동경비구역(JSA)의 경계 책임 등 비교적 경미한 사안으로 실무적 협의와 준비 끝에 전환이 완료됐다. 논란이 된 것은 주한미군의 전략적 유연성 문제였다. 이는 주한미군이 주변 지역분쟁에 개입할 경우 자칫 우리도 휘말릴 수 있는 연루(entrapment)의 문제를 야기했고, 원론적으로는 한국 방위를 위해 미군 배치를 수락한 한미상호방위조약의 정신에 위배되는 것이었다. 이 문제는 2003년 6월 2차 FOTA 회의에서 제외됐으나 우리가 논의를 뒤로 미루었고, 결국 2005년 2월 대통령의 훈령에 따라 외교 당국 간 협이가 진행된 끝에 2006년 1월 제1차 한미 전략대화에서 합의됐다. 주지하듯이 이는 한국은 주한미군의 전략적 유연성을 존중하고 미국은 그 운용에 있어서 원치 않는 지역분쟁에 개입하지 않겠다는 한국민의 의지를 존중한다는 ‘신사협정’ 수준의 합의였다.¹²⁰⁾

한국군의 전시 작전통제권 전환은 한미동맹 조정의 최종적이자 최대 과제였다. 이는 1990년대 평시 작통권 환수로 남은 미완의 과제였고, 한국이 군사능력을 갖추면 어느 나라와 같이 추진해야 하는 당연한 과업이기도 했다. 그러나, 우리 군은 1950년에 작통권을 유엔군에 넘긴 이래 독자적 작전계획과 운용을 한 경험이 없었고, 특히 미국의 선진 군사력 운용을 옆에서 봐온 입장에서 자신도 없었다. 이 점에서 이 일은 군보다는 국가지도자이자 군통수권자로서 대통령과 정부가 감당할 몫이었으며, 사실 참여정부 출범 이전부터 이에 관한 토의와 준비가 이루어지고 있었다. 그런데, 군의 입장이 있는 상황에서 무조건적 지시보다 스스로 준비한 계획으로 추진되어야 한다는 지침에 따라 2003년 7월과 9월에 기본 방침이 정해지고 2005년 5월 추진계획이 확정·보고됐고 이에 따라 그 해 9월부터 한·미간 안보정책구상회의(SPI)에서 협이가 추진되어 그 뒤 SCM을 통해 협이가 이루어진다.¹²¹⁾

자주국방은 노 대통령이 후보 시절부터 고심하던 문제였다. 이는 주권국가로서의 체면에 관한 정치적 슬로건이기도 했고 우리 군이 한반도 평화를 위한 버팀목으로 역할해야 한다는 평화·안보 차원의 이슈이기도 했다. 특히 후자는 전작권 전환을 통해 스스로 서는 군대를 만들어야 우리가 외부의 결정과 정치적 영향에 안보적으로 흔들리지 않을 것이라는 생각에서 나온 것이었다. 2차 북핵 위기의 발생으로 안보 상황이 어려워지자 우리가 중심을 잡아 평화를 유지하기 위한 핵심

120) 이 합의는 “주한미군의 전략적 유연성과 관련하여 한국민의 의지를 존중한다.”는 점에서 주한미군의 지역내 재배치에 관해 일정한 제약을 주었지만, ‘신사협정’이라는 성격 때문에 법적 효력은 갖기 힘들다. 당시 외교부 등의 ‘진짜 자주파’들은 이 점을 강조하면서 사전에 밀약이 있었다는 등 보다 엄격한 협상이 있어야 한다는 등 주장했지만, 실제 협상 막바지에 합의했던 상황별 동의 등 구체적 행동 규정은 주한미군이 한반도 방위를 위해 존재한다는 상호방위조약 규정에 위반된다는 법률적 판단에 따라 식재됐다. 노 대통령은 당초 훈령대로 합의가 이루어졌음에도 불구하고 이 점을 안타까워했고, 앞으로 만약 실제 상황이 벌어지면 그 때 정부에서 국가와 국민의 안위를 위해 최선의 결정을 내릴 것이라는 사후 설명으로 만족하곤 했다.

121) 전작권 전환과 관련하여 일부에서는 단행될 경우 주한미군이 철수할 것이라는 우려가 컸는데, 막상 우리측이 처음으로 제외하자 미국측 수석대표는 “한국이 그럴 자격이 있고 그럴 때가 되었다.”고 대응했다고 한다. 그 다음 달에 열린 SCM에서 한·미 국방장관은 “한국군의 전작권 전환 협의를 적절하게 가속화”하기로 합의하기도 했다.

적 정책수단으로서 가치가 높아졌다. 이에 2003년 내내 자주국방이 화두로 주어졌고, 북핵 문제의 평화적 해결이 가닥이 잡힌 뒤로 주춤하다가 2005년 2월 북한의 핵보유 주장이 나오자 ‘동북아 균형자’와 함께 다시 검토되어 한국군의 전작권 전환 계획으로 구체화됐다.

자주국방은 단순히 군의 지휘체제나 운용에 관한 것이 아니었다. 이는 스스로 설 수 있는 힘의 기반 위에 서 있어야 하는 것이었다. 이 점에서 자주국방을 위한 대규모 자원이 소요됐고, 이를 통해 일정하게 군의 역량이 확보된 뒤에 전작권 전환 등 체제 변화가 있는 것이 당연했다. 참여정부 내내 연 9% 이상의 국방예산 증가를 보인 것이 이 때문이며, 전작권 전환이나 군구조 개편 등은 일정한 국방력 증대 이후에 진행되도록 한미동맹 조정이나 국방개혁 일정이 짜여졌다. 당시 군의 전력현대화 계획이 대체로 추진되는 중에도 정찰위성 확보 등 감시·정찰 전력 확보에 최우선적인 노력이 경주됐고, PAC-III 지대공미사일이나 SM-3 함대공미사일 등 MD와 관련하여 주변국을 자극할 수 있는 전력의 확보는 스스로 자제했다.¹²²⁾

IV. 한반도 평화정착을 위한 시사점

1. 참여정부 정책 경험의 유용성

이상으로 현재의 복합적 안보 위기 구도를 잠깐 살펴보고 참여정부에서의 평화구상과 실천 경험에 대해 상술하였다. 과거의 경험에서의 정책적 교훈을 도출하기에 앞서 경험 자체의 유용성에 대한 자평을 내려 본다.

먼저 과거에도 북핵 대책에 실패하여 핵실험을 초래했고 남북 군사적 신뢰구축의 공고화도 이룩하지 못해 그 뒤 군사충돌까지 결과했으며, 한반도 평화체제는 9.19 공동성명이나 10.4 남북정상선언에서의 원론적 합의뿐 구체화되지 못했다고 지적할 수 있다. 또 한미동맹 조정 역시 미국의 요구에 수동적으로 대응한 것이었을 뿐이라거나 소모적인 장기간 협상으로 한·미간에 감정의 골만 깊어졌을 뿐이라는 비판도 있을 수 있으며, 자주국방이나 국방개혁 역시 지나친 장기계획으로 ‘개혁 피로증’과 아울러 다음 정부 후속 재원의 마련이 어려웠다는 점이 거론될 수 있다.

그렇지만, 이러한 모든 지적이 대부분 후속 과업 수행에서 나온 것임을 부정할 수 없다. 북핵은 북한의 1차 핵실험에도 불구하고 2007년 일련의 단계적 협이가 적어도 2008년까지는 유지되고 있었으며, ‘김중’ 문제를 해결하기 위한 협이가 꾸준히 진행되었다. 남북간 군사적 신뢰구축 역시 2004년 1차 남북장성급군사회담에서 합의한 초보적 신뢰구축조치를 훨씬 뛰어넘는 본격적인 신뢰구축조치에 관한 합의들이 2007년 2차 남북정상회담과 제2차 남북국방장관회담에서 나왔고, 서해에서의 공동어로구역 설정이 난제였을 뿐 서해평화협력특별지대 협이가 전반적으로 시행될 경우 그 부분은 후속 회담을 통해 지속 논의되거나 평화 상태에서 휴면 이슈가 될 수도 있었다. 한반도 평화체제 문제 역시 10.4 남북정상선언에 나온 종전선언부터 차근차근 논의가 진행되거나 9.19 공동성명과 연계하여 유관국 외무장관 또는 고위 관계자간 논의가 이루어질 수 있었다.

한미동맹 조정은 참여정부 기간 내내 거의 완료되었으므로 경우가 다소 다르지만, 이 과업이 미

122) 다만, 국민의정부 말기인 2002년에 결정된 패트리엇 PAC-III 미사일의 도입이 무산되고 대신 독일 보유 중고 PAC-II 미사일로 교체된 것은 전략적 판단보다 주로 경제적 이유 때문이었다. 당초 예상보다 도입가가 높아지면서 48기 도입에 2조 4천억원 이상이 소요되는 상황에서 1조원 이상 훨씬 저렴한 후자로 구입이 추진된 결과였다.

국의 선제 요구로 시작되어 한국은 수동적 입장이었다거나 우리의 무분별한 협상 지연으로 한미 관계에 악영향을 주었다는 세간의 지적은 사실과 많이 다르다.¹²³⁾ 동맹 조정이 국민의정부 시절 한·미 국방장관 합의에서 시작된 것은 사실이나, 앞서 보았듯이 우리의 경우 수평적 한미관계를 바라는 국민적 기대나 전작권 전환 등 자주국방 노력과 연계하여 한반도 평화를 주도적으로 이룩하고 유지하고자 하는 정책 의지가 분명히 반영된 것이었다. 또한 과거 팽배했던 ‘한미동맹 균열론’은 대부분 조정 협상을 담당했던 미국측 관계자가 워싱턴 주변 학계나 언론기자에게 협의 과정이나 분위기를 귀띔하면서 나온 것으로 한미관계의 본령과는 크게 다르다. 한미동맹 관련 이슈들이 언론에 나오면서 한·미 정상회담에서 충돌이 있거나 결렬될 것이라는 많은 전망들이 실제 회담 결과와는 크게 달랐다는 데서도 이는 확인할 수 있다.¹²⁴⁾

자주국방과 국방개혁 작업이 뒤에 일부 상황 변화로 연기 또는 중단된 것은 사실이다. 한국군의 전작권 전환은 당초 2012년 4월 합의에서 천안함 사건 이후 2015년 12월로 연기됐으며 현재 한·미간에 조건에 기초한 전환의 틀에서 새로운 결정을 기다리고 있다. 국방개혁에 따른 군구조 개편도 국방예산 배분에 제한을 겪으면서 국방개혁 시한 자체가 늦춰졌고 구조 개편 시기도 몇 년 뒤로 미뤄졌다. 그러나, 그와 같은 상황 변화는 과거 정부에서 비롯됐거나 의도한 것이 아니다. 전작권 전환의 이유가 된 천안함 사건과 핵상황 악화 등은 2008년 이후 남북관계가 악화되고 북핵 협상이 중단되면서 발생한 것이다. 국방예산의 미확보 역시 정예군사력 확보에 관한 정책의지가 불분명한 가운데 2008년 10월 미국발 세계금융위기가 터지면서 경제여력에 제약이 커진 결과로 이해할 수 있다.

2. 평화정착을 위한 교훈과 과업

참여정부의 정책 경험을 토대로 현재의 복합적 안보위기 도래에 대해 시사점으로서 해당 이슈의 중요성과 시급성에 대한 분명한 인식과 창의적 대응을 우선 적시하고 싶다. 국가안보의 사활적 이익과 관련된 것이라면 손쓸 수 없는 최후의 상황에서도 우리가 할 수 있는 과업을 찾아내야 한다.

북한이 핵개발을 거의 완료하고 핵미사일의 실전 배치를 목전에 두고 있다고 해서 이 문제가 한·미간 맞춤형 억제전략이나 독자적 군사대응 수단을 통해 대처해야 하는 군사적 이슈라고만 볼 수는 없다. 한반도 비핵화에 관해 미국과 중국 등 주변국의 이해가 일정 부분 합치하는 상황에서 이 문제는 여전히 핵심 외교 현안으로 남아 있고, 이를 통해 6자회담 또는 유용한 국제 협상의 틀을 만들어내어 핵 배치와 향후 사용 가능성 등 최악의 상황에 이들 유관국들과 적극 대응해 나가야 한다. 이에 관해 북한의 진정성이 선결 과제라는 국가전략적 판단이 선행되어 있지만, 그럼에도 불구하고 상황 악화를 방지하고 협의 틀을 유지하기 위한 실무 차원에서의 창의적 대책이 필요하다.

북한의 재래식 군사위협과 국지충돌 가능성에 대해서도 우리의 자위권 강화와 한·미 공동의 국지도발 대비계획만이 능사는 아니다. 국지도발이 힘들도록 국제적 우호세력을 확보하고 전력 배치를 조정하며 전략커뮤니케이션을 통해 우리의 군사활동 목적을 정확하게 전달하는 노력을 지속해야 한다. 2011년 1월 북한이 제의한 고위급 남북군사회담이 성사되지 못하고 최근 2차 고위당국

123) 이에 대해서는 이수훈, “한미동맹 복원론에 대한 비판적 고찰,” 『한국과국제정치』, 제24권 4호, 2008, 1~26쪽 참조.

124) 당시 외부의 우려가 가장 컸던 한·미 정상회담은 작계 5029 문제가 대두된 가운데 2005년 6월 열린 회담이었다. 이 때 노 대통령 이 북한 불안정시 한국이 아니고 미국이 나선다면 주변국이 가만히 있겠는가 하면서 예들러 5029의 작계화를 비판하자 부시 대통령은 일리가 있다면서 동석한 럽스펠드 국방장관의 동의를 구했다.

자회담이 무산된 상태지만 언제든 군사회담 또는 고위급회담을 통해 관련 논의가 이어질 수 있다. 군사적 신뢰구축과 군비통제를 위한 현실적 방책들을 끊임없이 모색하는 가운데 천안함 등 현안에 대한 입장을 재정리할 필요가 있다. 남북대화의 지속을 통해 상황을 관리하고 유사시 핫라인 기능을 유지해야 함은 두말 할 나위가 없다. 당장의 성과가 없더라도 남북 당국간 대화 자체는 남북관계가 바로 최악으로 빠지지 않을 것이라는 국민적 안도감을 줄 수 있다.

복합적 안보위기가 도래하는 가운데 한·미동맹에 대한 의존이 증대했지만, 그럼에도 불구하고 동북아 지역국가로서 인접국가와의 우호협력 관계를 훼손할 수는 없다. 북한의 핵미사일에 대한 일방적 군사 대응에 주변국이 강하게 반발할 경우 북핵 억제와 향후 해결을 위한 국제 협조에 구멍이 생길 수도 있다. 현재 논의되는 북한의 핵미사일 대응체계에 관한 국제적 협의가 필요한 이유다. 주한미군의 싸드 배치나 향후 우리의 도입 가능성 등에 관해 양자 또는 다자간 진솔한 논의를 통해 오해나 불필요한 우려를 해소하는 노력이 반드시 먼저 진행되어야 한다. 지금 일본이 공식적으로는 독자적 또는 미국을 통해 의견을 개진하는 상황이지만, 이와 같은 국제 협력에 굳이 배제시킬 필요는 없다.

한편, 현재의 상황과 직결되지는 않지만 참여정부에서 추진한 중장기 계획과 관련하여 자주국방 및 국방개혁과 관련한 계획을 전반적으로 재검토할 필요가 있다는 점을 지적할 수 있다. 앞서도 언급했지만 당시의 자주국방 구상은 단순히 국방 홀로서기가 아니라 한미동맹을 활용하여 대북 및 대주변 억제력을 극대화하되 우리 스스로 정예 군사력을 갖추어 원치 않거나 예기치 않은 사태에도 한반도의 평화와 안정을 도모한다는 발상과 연결돼 있었다. 이 구상은 이 점에서 반외세적이고 독자적인 방위를 추구하는 것이 아니라 ‘협력적’ 입장과 접목될 수 있었고, 미국은 물론 중·일 등 주변국과도 조화되는 전략으로 발전될 수 있었다.

요는 이처럼 평화를 위한 자주국방 구상이 단순히 개념이나 원칙의 문제가 아니라 우리 스스로 적절한 국방 역량을 갖추어 제대로 작동된다는 데 있다. 국방비 배분의 방향이나 방법에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 이를 위해서는 우선 일정 정도의 국방비 투자가 있어야 한다. ‘평화를 위한 국방’의 개념 위에 선다면 통일 과정과 통일 이후의 안보까지 지평선에 두어야 할 것이고, 이를 위한 미래지향적 전력의 구비는 낭비되지 않는 효율적 투자와 연결될 수 있다. 안보 부처와 전문가뿐 아니라 경제부처까지 함께 고민하는 새로운 장기계획화를 기대한다.

V. 나오는 말

이상으로 참여정부의 정책 경험과 그에 비추어 본 시사점을 정책 차원에서 살펴 보았다. 과거 정부 업무를 담당한 입장에서 일방적 주장이라고 지적받을 수 있지만, 당시 상황에 대한 오해와 편견이 난무했던 상황에서 객관적 이해를 돕기 위한 설명을 제시하고자 했다. 국가의 안위를 다루는 안보 관련 책무에 국가와 국민이 있을 뿐 정파적 입장은 배제돼야 한다는 입장에서 참여정부 당시 상황에 비추어 본 현재 안보 상황의 타개 방향을 개인적으로 제시했다.

이 글에서는 마지막으로 이 엄중한 상황에서 관련 이슈를 통합 대응해 나가야 한다는 점을 부연하여 강조하고 싶다. 사실 복합적 안보위기에서 제기되는 이슈는 외교·국방·통일이 다 연결된 복합적 이슈로서 통합적 관점에서 검토하고 대처해 나갈 필요가 있다. 다행히 박근혜정부는 2013

년 2월 국가안보실을 신설했고 그 해 12월에는 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 재설치하여 통합적 안보협의체를 복원한 바 있다.

북한의 핵문제는 외교 문제지만, 동시에 국방 문제이기도 하고 대북 문제이기도 하다. 북한의 재래식 군사위협과 이를 해소하기 위한 군비통제 문제는 기본적으로 국방 문제지만, 동시에 대북 문제의 핵심이요 미·중 등과 직·간접적으로 연계된 외교 문제이기도 하다. 한·미동맹 관련 이슈들도 국방부 소관사항이지만, 수많은 세부 과제 중에는 외교 부문도 많고 통일부가 대북 차원에서 검토할 것도 있다. 요는 이처럼 주관 부처와 관련 부처를 식별하는 것이 아니라 각 부처의 입장이 어떻게 효과적으로 통일되는가 하는 점이다. 이를 위해서는 각 이슈별 통합대안을 만드는 작업과 함께 중장기 차원에서 관련성이 높은 이슈를 포괄적으로 검토하고 그 틀을 주기적으로 재판단해야 할 것이다.

현재 국가안보실 이외에 비서실 안에 외교안보수석실이 존재하고 있지만 이를 소관 각 부처와의 연락을 총괄하는 조직으로 볼 경우 국가안보실 주도의 통합적 안보정책 추진이 가능할 것이다. 참여정부의 경우 외부 전문가와 통일부 관료, 군인 및 외교관이 적절하게 배치되어 기획과 정보 및 정책 관리를 담당했는데, 이를 감안하여 통합적 정책 추진을 위한 인적 조화를 함께 고려할 것이다.



토론회

시민의 참여로 바꾸는 병영문화

사회 / **최영애**

한반도평화포럼 공동대표, 전 국가인권위 상임위원

● 주제발표

**병영문화, 어떻게 혁신할 것인가
: 진단과 대책**

김종대 디펜스 21+ 편집장, 한국미래발전연구원 이사

● 토론

강석민 변호사

권은희 새정치민주연합 국회의원

권인숙 명지대 교수

임태훈 군인권센터 소장

발표 1

병영문화, 어떻게 혁신할 것인가 : 진단과 대책

김종대

디펜스 21+ 편집장, 한국미래발전연구원 이사

I. 들어가는 글

최근 한국 사회를 경악과 분노로 몰아간 22사단의 총기난사 사건, 28사단의 윤 일병 살해사건을 통해 군은 병영의 폭력이라는 심각한 문제에 직면하게 되었다. 그러나 병영에서 각종 구타나 가혹행위, 또는 총기사건이 벌어지면 언론과 정치권에서는 “군대의 군기가 무너졌다”, “신세대 장병들의 개인주의적 의식구조가 문제다”, “가정과 학교교육의 폐단이 군대로 유입되었다”, “억압적인 군대의 병영문화가 개선되지 않았다”는 진단이 범람을 한다. 그 직후에는 병영문화를 개선한다면 각종 위원회가 설립되어 갖가지 대안이 쏟아진다. 군에서는 인권교육이 실시되고 관련자와 지휘관을 엄중에 책임을 묻는 후속조치가 이어진다. 그러나 반인권적인 군대 폭력의 진정한 배후와 그 실체를 드러내는 개념적인 연구가 이루어지지 않은 채 막연하고 즉흥적인 대안이 주종을 이룬다. 정작 중요한 군대 내에서 폭력이 발생하는 구조적인 요인과 그것이 확산되는 경로, 그리고 폭력이 작동하는 방식에 대한 개념적이고 원리적인 연구는 거의 전무한 실정이다.

예컨대 군대 내 사망의 약 60%를 차지하는 자살자는 군대라는 조직 환경을 수용할 수 없는 개인이 스스로에 대한 극단적인 폭력을 행사하는 경우다. 그런데 이런 자살이 개인의 기질적 요인 때문인지, 아니면 군대라는 환경적 요인에서 유래하는 것인지, 그 ‘죽음의 배후’가 거의 규명되지 않는다. 미군의 경우 사망자가 발생하였을 때 정신건강장교(mental health officer)에 의해 실시되는 심리부검(Psychological Autopsy)이 한국군의 경우는 전혀 이루어지지 않기 때문이다.¹²⁵⁾ 그 대신 자살자 개인에게 책임을 전가하는 군대 조직의 행태를 유족들이 불신하는 악순환만 거듭되는 상황이다.¹²⁶⁾ 군 자살자에 대한 유형과 특성에 대한 분석된 데이터가 현재 군에는 존재하지 않으며, “군은 원래 그런 곳”이라고 간편하게 정리해버리는 경우가 대부분이었다.

더 나아가 우리 군의 경우는 군대 내에서 조직-개인, 개인-개인 관계에서 발생하는 폭력의 특성에 대한 연구가 거의 이루어진 바 없이 사건이 발생할 때마다 “병영의 문화를 개선하겠다”, “군에도 인권의식을 강화하겠다”, “해당 지휘관을 엄중히 문책하겠다”는 상투적인 답변만 내놓고 있다. 군

125) 최광현, ‘심리부검(Psychological Autopsy)의 필요성에 관한 제언’, 주간국방논단(2008. 3. 3.)

126) 자살자를 처리하면서 군 조직이 환경적인 요인을 은폐하고 개인적인 요인(신병비관, 가정환경, 심리이상)을 자살 원인으로 판단하는 데 대해 유족들은 타살의혹을 제기하는 의문사 사건이 그런 경우이다. 이로 인해 아직도 해결되지 못한 군의 의문사 사건이 100여건을 상회하고 있다.

은 각종 병영 내에서의 폭력이 개인의 심리적·인성적 요인에서 유래하는 것으로 인식하기 때문에 군의 대책은 개인에 대한 신상관리를 강화하고 지휘관에게 그 책임을 묻는 것으로 그 대안이 모아진다. 이러한 접근은 폭력이 발생하는 배경에 대해서는 아무런 성찰과 반성을 하지 않고 단지 군인에 대한 감시와 통제, 처벌과 지시를 강화하여 군의 폭력을 관리하겠다는 안이한 인식의 소산이다. 그런데 이런 인식으로는 군 폭력의 본질에 접근할 수 없기 때문에 군인의 폭력에 대한 인식이 바뀌는 것도 아니고, 사망사건 감소 역시 일시적인 효과 밖에 기대할 수 없다. 단지 군대 내 사망·상해 사건이 더 늘어나지만 않으면 다행인 소극적인 대책에 국한되고, 군의 사상과 행동양식인 총합체인 병영문화를 혁신함으로써 폭력의 근원을 제거하는 단계로는 이어지지 않는다.

군대의 폭력은 한국 징병제의 발전단계에 따라 그 양태와 속성을 달리하며 꾸준히 진화해 왔다. 최근의 각종 구타와 가혹행위는 폭력 그 자체를 목적으로 발생하지 않는다. 어쩌다가 우발적으로 발생한 경우를 제외하고는 대부분의 폭력사건이 군대 내에서 용인되고 묵인되는 어떤 질서를 유지하고 구성하는 하나의 구성 부분이고 상승적으로 구사되는 군대 구성원 간의 질서유지 수단이다. 폭력을 묵인하는 구성원 간의 서열과 질서는 강력한 힘으로 구성원을 흡수하고, 그러한 집단은 조직의 질서에 벗어난 특정 개인을 처벌하는 방향으로 체계적으로 작동하면서 조직적으로 한 개인의 인간성을 파괴할 수 있다. 이러한 폭력의 행사과정 자체가 질서유지라는 관점에서 볼 때는 매우 합리적이며 정교한 규칙에 의해 이루어지는 것이지 단순히 “맞을 짓을 하는” 개인과 “때리는 걸 습관화하는” 개인의 기질적인 문제만이 전부가 아니라는 것이다.

본 발표문은 사회에서 만났으면 아무런 이해관계가 없는 동년배의 청년들이 왜 군에서는 가해자-방조자-피해자라는 관계를 형성하게 되는 것인지에 대한 시론적 모색이다. 개인 간의 관계의 이면에 있는 폭력을 조장하는 질서와 그 질서의 이념, 그리고 군대라는 집단의 특성에 대한 연구를 촉구하기 위한 것임을 밝혀둔다. 현재 군 내에서도 각종 자살과 폭력사건에 대한 사후분석이 이루어지지 않고 단지 사건 유형별 통계 외에는 가용할 만한 데이터가 존재하지 않는다. 이러한 제한된 통계와 주요 폭력사건에 대한 사례를 통해 병영의 질서와 폭력에 대한 추론이 가능할 뿐이므로, 본 발표 이후 또 다른 연구 성과를 기대한다.

II. 병영 폭력의 작동원리

가정, 학교, 군대는 누구도 침범할 수 없는 신성불가침의 존재로 여겨진다. 그렇기 때문에 보편적인 시민사회의 규범이 통하지 않는 폐쇄적 공동체이자 특수한 집단으로 인식된다. 만일 이 절대적 집단의 권위에 조금이라도 도전을 하게 되면 사회적 패륜으로 인식되어 지탄을 받는다. 그런 만큼 이 집단들은 시민사회의 규범을 적용받기를 거부하며 자신만의 특수한 논리로 작동하려는 강력한 정체성을 형성한다. 따라서 어떤 문제가 발생한다 하더라도 외부의 간섭이나 도움 없이 문제를 스스로 해결해야 한다는 강한 속성을 지닌다. 학교 폭력을 경찰이 조사하려고 하면 대부분의 교사들은 “교육적이지 않다”며 수사에 협조하기를 꺼려하거나 거부한다. 가정 내에서 벌어진 폭력을 경찰이 수사하려 해도 대부분의 해당 가족은 가족의 가치에 대한 부당한 외부의 개입이라며 저항

한다. 군대 내 폭력을 민간기관이 조사하려고 하면 군은 조사에 응하지 않고, 자체적인 행정과 사법체계 안에서 사건을 종결하려고 한다.

우리나라 가정의 경우 청소년에 대한 부모의 간섭은 6~9분마다 한 번씩 이루어진다. 자신의 인생을 자신이 결정하지 않고 부모가 대신 결정해 주는 일종의 시뮬레이션 체계에 갇힌 이들은 어떤 실수나 예외도 인정받지 않기 때문에 기존의 관습을 벗어난 어떤 새로운 도전이나 시도를 할 수 없다.¹²⁷⁾ 어떤 자기결정권도 행사하지는 못하는 지금의 청소년에 대해 이승욱은 “타인의 언어에 의해 통제 당하는 비극”을 겪는다고 말한다. 이것이 학교로 연장되면 우리나라 중고생의 경우는 학급과 담임교사 선택에 대한 어떠한 자유도 없고, 단지 숙명적으로 주어진 폐쇄적 공간에서 주어진 인간관계 안으로 강제로 소속된다. 일본의 사회학자 나이토 아사오는 우리와 교육제도가 유사한 일본의 학교의 닫힌 문화에서 집단의 질서를 유지하기 위해 폭력과 착취, 따돌림의 문화가 발생하게 된다고 그 원리를 설명한다. 결국 이를 개선하기 위해 학교를 자기결정권이 존중되는 열린 구조로 전환하고 시민사회 규범에 의한 법화(法化)를 구현할 때 폭력적 질서가 감소될 것이라고 제언한다.¹²⁸⁾ 독일, 프랑스 등 서유럽에서 소규모 집단 내에서의 서열과 집단 따돌림과 같은 문화가 심각하지 않은 것은 학급 제도나 담임교사 제도가 존재하지 않고 집단에 대한 소속이 강제적이지 않기 때문이다. 한국에서는 이런 강제적 집단화 과정이 군대로 확장되어 그 구성원들은 일체의 선택권이 없이 중대, 소대로 분류되어 지휘관이나 상급자에 의해 통제받는 개인이 된다. 가정과 학교에 이어 극단적인 폐쇄적 인간관계 안으로 또 다시 감금되는 상황이 이어진다. 이 과정에서 청년들은 자기 인생을 살 수 없고 타인의 언어, 조직의 언어로 자신이 규정되는 현실을 수용해야 한다. 또한 집단의 신성한 가치가 거대한 산성처럼 버티고 있어서 이를 넘어 개인이 자율성을 발휘할 수 있는 영역에 도달할 수 없다.

1. ‘지배(rule)하는 군대’와 ‘조작(manipulate)하는 군대’

지배하는 집단은 구성원을 불완전한 인격체로 간주하고 간섭, 통제, 교화, 처벌, 교정하고자 한다. 이 과정에서 구성원 스스로 자신의 인생을 결정하도록 허용하지 않아서 구성원이 자기 인생을 살 수 없고, 어떤 실수나 예외를 인정하지 않은 채 조직이라는 권위에 복종해야 할 의무만이 부과된다. 이런 조직에서는 개인에 대한 통제장치들이 범람하게 되는데, 먹고, 자고, 입는 것, 심지어 생각하는 것까지 공적·사적 통제의 대상이 되며, 이를 강화하기 위해 수많은 규율이 강조된다. 예컨대 복장, 태도, 예절과 같은 외형적 질서를 유지하기 위한 각종 규율이 범람하게 되며 다른 한편으로는 수양록, 반성문, 암기사항 점검을 통해 내적 질서 유지 상태도 점검된다. 또한 외부와 소통할 수 있는 각종 통신수단도 제한되고 부대의 울타리가 높게 형성되며 과도하게 보안이 강조된다. 특히 병사 개인에게는 간부의 통제범위를 벗어난 임무를 인정하지 않는다.

조작(manipulate)하는 집단은 구성원을 하나의 인격체로 가정하고 구성원에 대한 충성심과 헌신성을 요구하며 적절한 보상과 처벌로 협력을 유도한다. 여기에서 구성원은 비록 집단에 복종하

127) 이승욱, 김은산, 《애원의 시대》, 24~26면

128) 나이토 아사오, 《이지매의 구조-인간은 왜 괴물이 되는가》, 221~223면

더라도 그것은 어디까지나 자신의 의지이며, 공동체에 소속된 것도 바로 자신의 선택이다. 이런 조직적 집단은 개인의 인격을 통제하는 규율과 통제장치를 남발하지 않으며 단지 집단의 정체성, 단체성, 책임성, 전문성을 유지하기 위한 최소한의 규율을 유지할 뿐이다. 사무엘 헌팅턴에 의하면 근대의 파시스트 군대는 19세기의 유산을 계승한 ‘지배하는 군대’이고 현대 민주사회에 부합되는 군대는 전문성, 직업성에 기초한 ‘조작하는 군대’다.¹²⁹⁾

지배하는 군대는 개인이란 불완전한 인격체로서 조직의 통제를 필요로 한다는 인간관에서 출발한다. 조직이 더 많은 규율과 통제장치를 고안하는 이유는 개인은 무기력하고 공포에 짓고 불완전하기 때문이다. 실제로 육군은 사회에서 오염된 입대 장병의 정신을 개조하여 국가관과 애국심에 충만한 사람으로 교정하는 것을 소명으로 여기는 군대는 ‘국민교육의 도장’이라고 말한다.¹³⁰⁾ 사회생활을 하다가 입대한 장병은 사상이 오염되었고 무기력한 개인이기 때문에 자연 상태로 존재할 수 없고 적극적으로 개조되어야 한다. 여기서 군대는 단지 전투를 하는 조직으로서의 본연의 의미를 초월하여 불완전한 개인을 국가가 요구하는 인간으로 개조하고 변형하는 수준까지 통제력을 발휘하는 전능한 권위체가 된다. 본래 군 조직의 특성은 일사 분란한 지휘체계와 함께 지휘관을 중심으로 조직적·체계적 전투행동을 통해 최고의 전투력을 발휘하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 군대는 사회집단에 비해 더 많은 통제를 필요로 한다고 주장한다.¹³¹⁾ 그러나 그 군대의 통제 방식이 전인격적인 범위로 확대되어 개인에 대한 자기결정권의 전면적인 통제로 개인의 자존감까지 위축되면 지배하는 군대가 된다.

이런 사실을 은폐하기 위해 군대는 스스로를 이데올로기적 장치를 고안한다. 군대는 안보를 책임지는 숭고한 조직이기 때문에 비판이나 모욕의 대상이 될 수 없다. 윤 일병 살해 사건이 사회문제가 된 2014년 8월 중순에 재향군인회와 성우회는 “군은 결코 모욕의 대상이 될 수 없다”는 제목의 신문광고에서 “지휘관의 권위와 사기는 바로 군의 생명이자 전투력이기 때문에 (군 사망사건이 났다고 해서) 군의 지휘관을 호통 치며 면박 주는 행위는 60만 국군과 1천만 예비역을 좌절케 하고 적을 이롭게 한다”고 주장한다. 더불어 이들은 “군에 대한 회초리로 군의 사기를 떨어뜨리면 좋아할 사람은 김정은 집단 뿐”이라고 강조하며 사회의 비판을 수용하기를 거부한다.¹³²⁾

민주국가에서 군은 국민의 위임을 받아 안보라는 임무에 종사하고 국민의 요구와 명령에 자발적으로 예측되는 전문가 집단, 즉 대리인(agent)이다. 이것이 사무엘 헌팅턴이 제시한 군에 대한 민주적 통제, 즉 문민통제의 기본이념이다. 그러나 한국군은 이와 달리 국가의 상징이자 표상으로서의 시민을 통제하는 하나의 권력(power)으로 스스로를 인식한다. 이 때문에 군은 사회의 규범으로 작동하지 않는 ‘특수한 집단’이며 조직에 소속된 구성원의 기본권을 제한할 수 있는 ‘특수권력

129) 군사제도 연구의 선구자인 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)은 그의 저서 《군인과 국가 The soldier and the state: the theory and politics of civil-military》에서 ‘지배하는 군대’의 19세기적 특성에 대해 다음과 같이 말한다. “인간은 사회적 동물이다. 인간은 집단으로만 존재한다. 그는 집단에 있어서만 스스로를 방어한다. ‘악하고 평범하며 덧없는 개인’은 지속적인 조직체라고 하는 ‘힘, 위대함, 영구성, 가공할 일’에 가담함으로써만 감정적인 만족이나 도덕적인 완성에 도달할 수 있다. 군대윤리는 기본적으로 반개민주의적이다. 자세한 내용은 사무엘 헌팅턴, 허남성, 김국현, 이춘근 역 《군인과 국가》, 한국해양전략연구소, 85~86면을 참조할 것.

130) 2008년 육군 국회 업무보고는 군대 정신교육의 목적을 “사회에서 오염된 사상에 물든 장병을 교정하기 위해 국가관과 애국심을 반복적으로 주입하는 것”이라고 설명하고 있다.

131) 한민구 국방장관 지휘서신 1호(2014. 9. 1.)

132) 국내 주요 일간지 광고, “군은 절대 모욕의 대상이 될 수 없다”, 2014. 8. 24.

관계' 원리로 조직되어야 한다고 주장한다.¹³³⁾ 그러나 이들이 말하지 않는 것은 한국군이 개인에 대한 통제를 심화한 나머지 군사적 목적과 무관한 사적인 지배-피지배의 권력관계 속으로 인간관계를 왜곡·변형한다는 점이다. 이로 인해 공적인 지휘체계와 사적인 지배-피지배의 경계선이 한국군 내에서는 쉽게 구별되지 않는다. '특수집단'이며 '특수권력관계'인 군대는 "개인에 대한 기본권을 제한할 수 있는 권한을 갖고" 있으며, 이것이 "전투에서 지휘관이 승리할 수 있는 조건"이라는 간편한 논리로 지배-피지배에서 초래되는 도덕적 문제를 스스로 해결했기 때문이다.

2. '흡수형 군대'와 '구토형 군대'

한국군대가 조직의 문제는 조직 그 자체에 있는 것이 아니라, 이 조직에 적응하지 못하는 개인에게 있다는 인식으로 흐르고 있다는 점이 주목된다. 집단의 문제는 검토하거나 비판할 대상이 아니고 집단의 요구에 응하지 못하는 개인의 문제가 우선적으로 검토해야 할 대상이 된다. 이 때문에 군은 집단의 요구에 부응하지 못하는 개인을 효과적으로 배제하는 것이 병영의 문제를 해결하는 길이라고 믿는 경향이 다분하다. 군대 내에서의 폭력도 권력관계가 문제가 아니라 개인이 문제라는 시각이다. 따라서 최근 군대 내 각종 폭력사건에 대해서도 그 폭력을 유발시킨 당사자는 원래 군대에 적용할 수 없는 예비 범죄자로 애당초 예정되어 있었으며 군의 잘못이 있다면 그런 문제 인물을 조기에 색출하고 제거하지 못했다는 데 있다고 본다. 군대는 집단의 구성원으로서 균질화·평균화 된 개인들의 집합체이기 때문에 이 기준을 충족시키지 못하는 개인은 이방인이 될 수밖에 없다. 이런 인식이 확대되면 집단이 개인을 처벌하고 배제하는 것은 합리적인 선택이다. 최대다수의 최대행복이라는 공리주의적 관점에서 특정한 개인에 대한 배제와 처벌은 집단의 이익에 반하지만 않는다면 정당화 된다.

이렇듯 개인을 배제하는 집단은 개인을 포용하고 흡수하는 집단과 대비되는 '구토형 집단'으로 발전한다.¹³⁴⁾ 대답이 늦고 행동이 느리고 더럽고 못 배운 개인은 집단의 처벌을 감내하는 속죄양으로 온갖 모욕, 차별, 무시를 감내하는 비극적 운명에 처하게 된다. 그렇지 않고 남들과 똑같은 대우를 원한다면 이는 '공짜로 먹으려는 자', '집단의 위신을 격하시키는 자'라는 죄목만으로 처벌의 요건은 성립된다. 이 경우 집단은 한 개인에 대해 "더럽다", "재수 없다"는 이유로 폭력을 행사하거나, 그것이 아니라면 배제, 혹은 추방이라는 형식으로 제거하려 한다. 그러나 이에 대한 반작용으로도 폭력은 유발된다. 배제를 당한 개인이 집단 전체에 무차별적인 보복을 자행하는 것이다. 총기를 난사하여 동료들 무차별적으로 사상시키는 병영의 사건은 배제를 당한 개인이 집단에 대해 보복을 하는 경우이다. 한국군의 경우 자신의 적성과 특기, 소질에 따른 근무지 선택의 기회가 없이 징집된 병사, 또는 단기복무 간부들이 집단을 구성한다. 대부분의 경우는 이를 수용하고 적용하지만 그것이 어려운 소수의 개인이 존재한다면 다른 선택의 여지가 없이 집단을 위한 희생자가 되어야 한다.

과거에도 군에 '고문관'이라는 무능력한 개인들을 비하하는 경우가 존재했지만, 그렇다고 그 개

133) 국방부는 군대는 학교, 교도소와 같이 기본권이 제한되는 특수한 공간으로서 '특수권력관계이론'을 장병 기본권 제한의 논거로 주장한다.

134) <누가 왕따를 만드는가 (배제의 현상학)>. 아카사카 노리오 저 최지안 역 유아이북스, 제3~4장 참조.

인을 배제하고 차별해야 한다는 뜻으로 이 용어가 통용되지는 않았다. 오히려 가끔 엉뚱한 짓을 하는 못난이에 대한 기억은 군대 내 추억의 한 구성부분을 이루었으며, 학력에 따른 구성원 간의 이질감도 존재하지 않았다. 이 시기의 군대는 비록 그 전근대성을 고려하더라도 '흡수형 조직'에 가까웠다고 볼 수 있다. 그러나 최근에는 대부분 대졸, 또는 대재 학력을 보유한 병사들로 병영이 균질화 되면서 고졸 이하의 학력이나 집단생활이 어려운 행동발달 장애자, 자폐증·우울증 성향이 있는 '비정상적 개인'에 대한 심리적 차별이 강화되었다. 심지어 대학 이상의 학력을 가진 병사집단은 고졸이 주종을 이루는 부사관의 통제를 받는 걸 수치스럽게 생각하며, 소대장의 학력이 자신들보다 못하면 지휘관으로 인정하지 않으려 한다. 오찬호는 초등학교 시절부터 수능점수로 서열화된 20대의 집단의식은 "공부 못하는 자"에 대한 편견이 신념화 된 단계에 이른 것으로 진단하고 있다.¹³⁵⁾ 사회에서는 마땅히 공간적으로 분리되어 있는 다양한 학력자들이 군대에서는 소규모 집단에 통합되어 동일한 자격으로 움직일 때 병사들이 스스로 차별의 질서를 고안해내게 된다. 개인을 포용하거나 배려할 의사가 없는 군대 집단이 그러한 개인을 적극적으로 처벌하고 배제하려는 집단의 속성을 노골적으로 드러내면서 한 개인에 대한 집단의 폭력적 양상이 구체화되고 있다. 이것이 병영 전반에서 행해지는 일명 '왕따 놀이'의 배경이 된다.

III. 군대 폭력의 실태와 문제점

육군의 범죄 실태는 2012년 10월부터 2013년 9월까지 1년 동안에 군 폭력사건은 총 1,092건이 발생하였으며, 이 중 병사에 의한 범죄가 763건(69.9%), 부사관이 저지른 범죄가 244건(23%)으로 주로 병사와 부사관에 의해 폭력 범죄가 저질러졌다. 장교의 폭력범죄는 66건(6%)이지만 그중 54건이 위관급 장교에 의해 저질러졌다. 즉 대부분의 범죄는 병사와 초급 간부에 의해 자행된다. 범죄의 장소별 실태를 보면 영내범죄의 경우 장난/괴롭힘을 원인으로 한 폭력범죄는 431건 중 127건(29.5%)을 차지하고, 영외 사건의 경우 667건 중 457건으로 68.8%를 차지하고 있다. 이러한 폭력사건이 발생한 시간대를 보면 주로 새벽시간대(01시~06시)에 40.8%, 심야시간대(20시~24시)에 22.7%로 간부가 퇴근 한 후인 일과 외의 시간에 폭력사건이 집중되어 있다. 간부나 병사들 간에 공식 업무가 아닌 사적 제재와 처벌이 폭력 범죄의 주종을 이룬다는 뜻으로 해석된다.

한편 군무이탈 범죄는 전체 618건 중 514건(83.2%)이 병사들에 의해 발생하였다. 발생 사유를 보면 이 중 494건(79.9%)이 군 부대 요인으로 여겨지는 복무염증으로 인해 발생하였고, 나머지는 금전, 이성, 업무부담, 상하급자 관계와 같은 개인적 요인인 것으로 분석된다. 한편 강간, 추행, 성매매와 같은 성범죄는 355건이 발생하였는데 그 중 병사가 62.8%로 대부분을 차지하고 있다. 간부에 의한 성범죄 중 특이한 것은 장교 성범죄가 50건, 준·부사관은 75건인데 대부분 같은 부대에 근무하는 여군 부사관을 상대로 한 것이고, 하사가 피의자인 경우에는 병사가 그 대상이 되었다. 주요 사건 유형을 보면 강제추행이 116건(33.4%)로 대분을 차지하고 그 다음으로 강간(25.9%), 추행(14.7%) 등이다.

135) <우리는 차별에 찬성합니다 (괴물이 된 이십대의 자화상)> 오찬호 저 개마고원(2013)

그러나 특이한 것은 폭력과 폭언, 성범죄가 각기 별개로 일어나는 것이 아니라 복합적으로 일어나는 경우도 상당하다는 점이다. 군의 위계서열을 사적으로 활용하여 각종 모욕, 폭행, 성추행이 빈번히 반복적으로, 상습적으로 이루어지는 경우가 상당하는 점이다. 또한 개인과 개인 간의 폭력과 성추행의 추세는 감소되는 반면 집단이 한 개인에게 공모하여 가혹행위를 하는 경우가 증가하고 있다는 점이 주목된다.

1. 극단적인 권력의 비대칭성 – 폭력을 수용하게 만드는 힘

병사들 간에 폭력이 발생하는 일차적 배경은 그 권력의 극대화 된 비대칭성에 있다. 2014년 4월 7일에 사망사건이 발생한 28사단 의무대는 권력관계는 모든 권력을 움켜진 전능한 리더(이병장)와 아무런 자기결정 권한이 없는 윤일병은 극단적 권력관계의 전형을 보여 준다. 윤 일병이 사망하기 이틀 전의 생활을 보면 상급자가 밥 먹는 것, 물 먹는 것까지 통제하였으며 대답하는 속도, 음식 먹을 때 내는 소리, 암기사항 숙지 정도 등 일거수일투족이 모두 통제 대상이었다. 상급자의 통제로 윤일병은 이틀 간 밥을 먹지 못하였으며 물 먹는 속도가 늦다고 구타를 당하였다. 이 병장은 윤 일병의 모든 걸 결정할 수 있는 전능한 권력자였으며 윤 일병은 손톱만한 권력도 없는 철저한 피지배자였다. 이런 권력관계를 이병장의 상급자인 간부(하사)까지 묵인하고 동조하는 상황에서 이 의무대는 매우 성과와 효율이 뛰어난 조직으로 지휘관의 인정을 받았다.

이 사건에서 흥미로운 것은 이 병장을 정점으로 하는 하급자에 대한 처벌체계 만이 지배-피지배의 관계를 유지하는 전부가 아니라는 점이다. 이 병장이 자신의 사비를 털어서 질서에 복종하는 개인에 대한 과격적인 보상체계를 구사함으로써 보상과 처벌이라는 상호보완적인 기제가 완벽하게 조화를 이루도록 집단을 통치했다.¹³⁶⁾ 즉 이 병장은 구성원에게 폭력을 가할 뿐 아니라 거부하기 어려운 보상도 제공할 수 있는 권력자의 위치에 도달한 것으로 보여 진다. 여기에서 윤일병에 대한 이병장의 반인권적 가혹행위는 그 자체가 목적이 아니라 조직의 지배-피지배 질서를 유지하기 위한 많은 수단 중 하나에 불과했다. 이에 대해 이 병장 이외의 5명 전원이 이러한 질서를 자발적으로 수용하고 윤 일병 개인에 대한 폭력에 가담하였다. 여기서 더 충격적인 사실은 사망한 윤 일병조차 이러한 질서를 수용했다는 점이다. 의무대 내에서의 폭력행위에 대해 일체 외부에 발설하지 않았으며, 윤 일병의 처지를 동정하던 목격자 김 일병에게 윤 일병은 “참을 수 있다”며 질서를 수용하는 태도를 보여 주었다. 윤 일병은 자신의 바로 위 선임자인 이 일병도 이런 폭력에 시달렸다는 점을 알고 있었고, 언젠가 자신도 선임이 되면 이런 폭력에서 벗어날 수 있다는 사실도 인식하고 있었다. 따라서 의무대 내의 폭력은 자신이 집단질서에 소속되는 일종의 '통과 의례'로 수용된 것이다. 이 때문에 유일한 외부인으로 사건을 목격한 김 일병은 이런 폭력사건을 외부에 고발하지 않았다. 외부인이 이를 목격했다 하더라도 조직의 권위와 수적 힘에 압도되어 이를 교정할 수 없었던 것으로 판단되며, 고발을 할 의사가 보여 졌다면 집단의 질서를 이미 수용한 윤 일병이 만류했을 것이다.¹³⁷⁾ 외부에 도움을 청하는 것은 일종의 '고자질'이기 때문에 집단의 질서

136) 2014년 9월 18일에 3군사령부 보통군사법정에서 열린 공판에서 군 검찰은 이 병장이 그의 하급자인 상병, 일과 함께 성 매매 행위를 했다는 내용을 공소장에 포함시켰다.

137) 일본의 학교 폭력으로 자살을 선택한 학생들의 유서 상당수가 가해자에게 “실망시켜서 미안하다”는 내용이었다는 점을 상기할 필요가 있다. 폭력의 피해자는 자살을 하면서도 그 질서를 거부하지 않았다. 자세한 내용은 아카사카 노리요의 앞의 책 28~31면을 참조할 것.

를 모독하는 것이 된다.

이런 사적인 권력관계가 간부에 의해 묵인되었다는 점도 중요하다. 군인복무규율에 의하면 병사들 간의 상하관계는 용인되지 않지만 막상 병영에서는 그와 무관하게 극단적 상하관계가 존재한다는 점이다. 바로 이 점에서 이 병장이 통치하는 서열화 된 병사집단은 단지 사적인 개인들 간의 문제만이 아니라 병영 내에서 폭넓게 묵인되는 일반적인 현상, 즉 공식적인 요소도 상당부분 내포하고 있다는 의심을 갖게 한다. 이런 사적인 서열이 일반화되고, 이를 유지하기 위한 각종 규율과 통제장치들이 범람한다면 이는 ‘지배하는 군대’에 해당된다.

이런 병영의 문화는 필연적으로 폭력을 발생시키는 배경이 된다. 1971년에 스탠포드 대학에서 짐바로드의 간수-죄수 실험에서 양식 있는 시민의식을 가진 실험자들을 단지 죄수와 간수로 역할을 수행하도록 하는 모의 감옥실험에서 불과 36시간 만에 예기치 않은 가혹행위가 발생하여 실험이 중단된 사례가 있다. 같은 원리로 이라크 포로를 수용하는 아우그리브 수용소에서 간수인 미군 병사가 이라크 포로에게 학대를 한 사실이 크게 문제가 된 바 있다. 전능한 권력자와 무력한 개인으로 인간관계가 양분되는 순간 상식적으로 생각하기 어려웠던 가학적 행위가 나타났다. 이 실험이 우리에게 경고하는 것은 인간에게 타인의 고통에 공감하는 보편적인 인간성이란 존재하지 않으며, 극단적인 지배-피지배의 권력관계 속에 감금된 개인은 그 상황에 부합되는 또 다른 본성을 드러낸다는 점이다. 권력자는 가학적인 행위로 자신의 전능함을 강화하고 피지배자는 피학적인 태도로써 이에 부응한다. 상호의존적인 가해자-피해자로서의 관계 맺기가 바로 그 집단의 핵심 질서이다. 이 점을 의무대 병사들은 잘 알고 있었다.

한 명의 리더에 의해 구성원 전체가 한 사람의 약자에게 폭력을 가하는 경우 그 의미는 첫째, 피해자는 리더의 전능함을 강화하는 리더의 확장된 욕신이다. 갇힌 병영에서 피해자는 리더의 의도에 의해 로봇처럼 움직여야 하는 일종의 식민지라고 할 수 있다. 둘째, 리더의 공격본능을 충족시키는 일종의 감정 노예이다. 셋째, 끊임없는 사적인 착취에 시달리는 노예화 된 노동력이다. 이러한 집단폭력은 한 명의 리더와 이를 추종하는 다수의 평민이 한 명의 이방인에게 가하는 양상으로 전개된다. 그러나 그 이방인이 상병, 병장인 경우에는 이러한 노골적인 폭력은 불가능하다. 이럴 경우에는 리더는 집단으로 하여금 이 개인을 무시하도록 지휘하게 되는데, 그것이 2011년 6월 해병 2사단에 벌어진 총기난사사건과 2014년 6월의 22사단 총기난사 사건의 배경이 된다. 무시를 당한 개인이 집단을 향해 무차별적으로 보복을 한 것이다. 다른 선택의 여지가 없는 소규모 집단은 이러한 호감과 배제의 독자적인 질서를 형성하게 되는데 나이토 아사오는 이를 소규모집단의 ‘군생질서’라고 부르기도 한다. 이런 군생질서는 간부에게도 노출되지 않는 병사들의 독자적인 문화로서 외부의 간섭을 철저히 배제한다.

2. 차별에 찬성하는 병사들 – 병영에 확산되는 전체주의

집단이 개인을 처벌하는 병사문화는 병사들이 독자적으로 구축하는 서열화 된 군생질서이다. 계급으로 구분되는 위계서열은 병영 안에서의 형식적인 구분일 뿐이다. 휴가를 나가면 이 서열은

나이순으로 바뀐다. 예컨대 나이가 어린 병장이 나이가 많은 상병을 “형”이라고 부른다는 이야기다. 윤 일병 살해 사건이 벌어진 28사단의 한 의무대에서 방조자인 유 하사는 가해자인 이 병장을 사석에서 형으로 불렀다고 수사기록은 밝히고 있다. 필자는 이게 어찌다 있는 특별한 일로 생각했는데 국방부 병영문화 혁신위원으로 활동하면서 사실상 전 부대에서 발견되는 일반화 된 현상이라는 점을 발견되었다. 그런 사적 관계가 병영의 공적 관계와 공존하면서 병사들은 자신들의 공동체를 재구성한다. 병사들이 그들의 헌법으로 통치하는 독자적인 왕국, 우리가 모르는 다른 세계가 존재한다. 그 세계의 원리는 다음과 같다.

첫째, “공동체의 이익에 반하는 ‘무임승차자에게 나누어 줄 파이는 없다’는 원칙이다. 과중한 임무와 잡다한 일로 휴식이 모자라는 병사들에게는 대답이 느리고 행동이 굼떠서 동료들에게 짐이 되는 낙오자를 배려할 만한 잉여자원이 없다. 누구나 고되고 피곤한 병영에서 자기 할 일을 못하면서 똑같이 혜택을 누린다면 “거저먹는 것 아니냐”는 주장이다.

둘째, 이렇게 ‘날로 먹는’ 개인에 대해 “공동체는 개인을 처벌한다”고 규정한다. 여기에서 지금 20대들에게 일반화된 하위문화로서 ‘왕따’가 등장한다. 마치 없는 개인인 것처럼 투명인간 취급(기수 열외)을 하거나 집단이 한 사람을 처벌한다. 이 점이 40, 50대 기성세대들이 가장 놀라는 대목이다. 기성세대가 군대 생활을 한 80, 90년대에는 그래도 군에 ‘연대 책임’이라는 게 있었다. 이 시절에 한 명이 잘못을 하면 선임병이 여러 명의 후임을 세워놓고 두들겨 뺐다. 여기에는 위험이 있다. 후임이 집단으로 반발하면 때리는 선임병 한 명이 거꾸로 당할 수도 있다. 고참은 그 위험을 감수함으로써 비로소 권위를 세우게 된다. 지금은 선임병 여럿이 후임병 한 명을 구타하지만 여기에는 합리적 요인이 있다. 우선 간부들에게 들킬 위험이 적다. 폭행을 당하는 입장에서는 자기 잘못도 아닌데 같이 얻어맞는 부당함이 없다. 때리는 자는 반발에 직면할 위험도 없기 때문에 합리적이다. 과거 병영의 ‘연대 책임’이라는 집단의 원리가 ‘개인 책임’으로 바뀌어 있음을 알 수 있다. 2011년 해병 2사단 총기난사 사건에서 드러난 기수열외, 올해 22사단 총기난사 사건에서 드러난 집단 무시, 그리고 28사단 윤 일병 살해사건의 공통점은 집단이 한 개인을 처벌한다는 점이다. 한편 구타나 가혹행위가 아니라 할지라도 폭언 및 무시하기 역시 집단에 의한 처벌로 보아야 한다. 지난 6월의 22사단 총기사건의 경우 현재 법정 공방의 핵심은 “임 병장에 대한 집단 따돌림이 존재했느냐”로 모아지고 있다. 집단 따돌림이란 계급에 걸 맞는 대우를 받지 못하도록 조롱이나 모욕, 또는 무시하는 행태를 말하는 것으로 임 병장은 범행동기가 여기에 있다고 진술하고 있다.

세 번째 원칙은 “모든 잡일에는 반드시 인센티브가 있어야 한다”고 규정한다. 지금 20대 병사들은 풀을 베는 낫질이나 땅을 파는 삽질이 뭘지 모른다. 전방에는 무수한 잡일이 널려 있다. 누군가는 시설을 복구하고 풀을 베야 한다. 그냥 일을 시키면 안 된다. 반드시 “그 일을 하면 무슨 혜택이 있다”는 걸 설명해주어야 제대로 일이 된다. 교육이나 임무를 감면시켜 준다든지, 아니면 다른 휴식을 보장하다든지 뭘 보상이라도 있어야지 “왜 나만 고생하는가?”라는 반발을 무마할 수 있다.

지휘관들은 20대가 남을 위한 배려가 부족하고 국가관도 없는 개인주의자들이라고 개탄하지만 20대 병사들은 ‘일과 보상’이라는 분명한 합리성과 자신들만의 독자적인 질서를 추구한다. 그 요구를 충족시키지 못하면서 애국심을 강조하면 병사들은 속으로 비웃는다. 최근 병사들에게 휴대폰

사용을 허용하고 피시방 이용도 활성화하며 지오피(GOP·일반전초)에서 면회도 허용하는 등 더 많은 혜택을 주자는 이야기도 있지만 이걸 어디까지나 부차적인 대책이다. 그보다는 병영이 일한 만큼 보상받고 거저먹는 사람이 배제되는 분명한 합리성을 요구한다. 이런 병사의 요구를 잘 조정하는 지휘관이 바로 능력 있는 지휘관이다.

이러한 병사들의 합리성에 대한 예찬이 우리를 당혹스럽게 하는 것은 그 도덕성에 있다. 히틀러는 근대 서구의 합리주의 문화에 적응하지 못하는 부진아, 정신병자, 장애인을 살해했다. 우선 경제적으로 피폐한 독일이 그런 낙오자들을 돌볼 여유가 없다는 것이고, 이들은 게르만 민족의 우수성을 잠식하는 국가의 오염원이기 때문이다. 더 나아가 유대인에 대한 정책도 매우 합리적이었다. 애초부터 유대인을 집단학살할 의도는 추호도 없었다. 첫번째 유대인 정책은 독일 밖으로 ‘추방’이었고 두번째 유대인 정책은 게토라고 불리는 수용소, 즉 ‘수용’이었다. 그나마도 유대인 수가 너무 많아 수용이 곤란해지자 아프리카의 섬 마다가스카르에 유대인을 이주시켜 자기네들끼리 살게 하려고 했다. 그 많은 유대인을 운송할 배가 없었다. 그래서 세번째로 나온 ‘최종해결책’이 있다. 가스실로 보내는 것이다. 이 정책은 여러모로 합리적이었다. 우선 가스실로 들어가는 유대인은 자기가 죽으러 가는지 모른다. 둘째로 죽은 뒤에 시체를 처리하는 것이 위생적이고 편리하다. 그러므로 가스실은 유대인에 대한 배려라고 인식될 수 있었고, 어떤 도덕적 책임감도 느끼지 않도록 해주는 ‘행정조치’였고 합리적인 선택이었다. 이를 수행하는 수용소의 관리들에게는 전혀 죄책감이 없다.

히틀러의 유대인 정책은 여러모로 합리적이지만 도덕적이지 않다. 인간을 지배자와 복종자, 정상인과 비정상인으로 양분하였기 때문이다. 배제와 차별이 한번만 정당화되면 그다음엔 ‘합리적 처리 과정’이 저절로 따라온다. 도덕적인 문제는 이미 그 이전에 해결되었기 때문에 이때부터는 매우 체계적이고 조직적으로 집행이 이루어진다. 우리 병영은 이미 지배-피지배 관계로 특수한 인간 관계를 형성되었기 때문에 각종 차별에 대한 도덕적 해결 과정을 이미 준비하였다.

3. 소수약자를 배제하는 국방정책

지금의 우리 병영문화에 대한 국방부의 각종 대책을 보면 일단 병영 내에서 차별을 묵인하면서 그 이후 처리 과정을 얼마나 합리적으로 개선할 것인가에 그 초점이 맞춰져 있는 것처럼 보인다. 정신이상자, 부적응자, 나약한 자, 우울증 환자, 자살 기도자 등을 수용하는 ‘그린 캠프’가 그것이다. 지금은 물러난 권오성 육군참모총장은 최근 사단 단위에서 운영되던 비전 캠프를 폐지하고 군단 단위에서 이들을 수용하는 그린 캠프를 만들라고 지시한 바 있다. 이 조치는 여러모로 합리적이었다. 우선 일선에서 관심병사 처리에 전전공공하던 지휘관들의 부담을 크게 덜어준다. 병사들끼리의 사적 처벌 위험성도 완화해준다.

현재 육군에는 1년에 15.5만 명의 병사들이 입대하는 데 이 중 2만6000명의 심리이상자이며 현재 병영에서 자살이나 사고를 유발할 가능성이 높은 A, B, C급 관심병사는 총 8만 6000명이라고 육군은 밝히고 있다.¹³⁸⁾ 대부분 군의 군기 및 안전사고 발생자의 90%는 관심병사이고, 이 중 매년 400여명은 그린캠프에 입소하고 있으며 그 숫자는 증가 추세에 있다. 이 캠프에 입소하기 위해

138) 2014년 8월 6일 발족한 국방부 병영문화혁신위원회에서 육군 발표 자료

서는 지휘관과 본인의 동의가 있다는 점에서 합리적이다. 게다가 각종 심리치료와 체력단련을 담당하는 상담사, 치료사들이 있다는 점에서 긍정적이다. 이 캠프는 우리에게 새로운 도덕적 과제를 제시한다. 이 캠프에 입소하는 순간 비정상인으로 분류되었다는 사실 자체는 명확해진다. 그 결과 그런 캠프에서는 정상인으로 상당한 치료 효과를 거두고 막상 자대로 복귀하면 다시 적응하지 못하는 경우도 상당수가 있다. 캠프에 입소했었다는 그 사실이 비정상인으로 낙인을 찍었기 때문이다. 필자가 방문한 모 군단의 경우는 그런 캠프 입소자의 50% 정도가 현역 부적응자로 처리되어 제대하고 있었다. 비정상인들의 수용소까지 운영해야만 하는 군의 지휘관들은 사회에 대해 분노에 가득 차 있다. ‘질이 낮은 병사’들을 군에 대거 유입시켜 자신들에게 엄청난 부담을 주고 있다는 주장이다.

여기에서 치료를 담당하는 상담사들에게는 대략 월 160만원의 보수가 주어지고 일선 부대의 관심병사 상담까지 추가로 떠맡긴다. 문제는 산악이 많고 이동거리가 먼 일선 부대를 돌아다니는데 차량을 지원해주지 않는다는 데 있다. 한 사람이 자비로 지출하는 월 유류비가 80만원이다. 이런 상담사가 1개 사단에 4명 정도 배치되어 있다. 그 인력의 부족과 열악한 처우를 고려하면 상담과 치료라는 본래의 목적을 달성할 것이라고 믿기에는 회의적이다. 즉 병사상담을 담당하는 상담관의 직업성 약화, 우수 상담자원의 유출 등으로 상담의 전문성이 보장되어 있지 않다. 그보다는 비정상인을 정상인들로부터 격리한다는 수용 개념이 아직 우선적으로 적용되는 것 아니냐는 의문이 든다. 실제로 일부 그런 캠프는 수용된 관심병사를 통제하기 위해 생활관 밖에서 문을 걸어 잠그는 등 추가적인 통제를 통해 사실상 치료와 상담이라는 본래 목적보다는 수용과 격리라는 용도로 악용되는 경우도 인권단체를 통해 보고되고 있다.

전체주의 국가일수록 비정상인에 대한 수용소가 잘 발전되어 있다. 우리 군에 최근 이런 수용의 공간이 확대되고 있는 건 어떤 면에서 군에 새로운 도덕성의 문제가 불거지는 신호탄이라고 할 수 있다. 군이 각종 인성검사와 심리검사, 정신분석을 통해 병영 내 사고 우려자를 색출하기 위한 움직임을 강화하고 있기 때문이다.

여기에서 도덕적 문제는 심리적인 불안, 예컨대 자폐증이나 우울증, 또는 발달장애의 성향이 있는 일부 병사들을 잠재적인 범죄자라고 가정하는 군의 인식에서 비롯된다. 매년 100여명에 달하는 군 자살자의 경우 군이 분석한 자료에 의하더라도 정신적인 장애가 원인이 된 경우는 10%인 10명 정도다. 그렇다면 개인의 심리적인 문제 때문에 자살, 또는 반인권적인 사건이 발생한다는 군의 인식의 근거가 무엇인지 확실치 않다. 게다가 병무청 신체검사 단계에서 20분에 불과한 인성검사를 기준으로 2만6000명의 심리이상자가 군에 유입되고 있다는 육군의 발표는 앞으로 문제가 있는 개인만 잘 숨어내면 병영의 문제는 저절로 해결될 것이라는 매우 단선적이고 안이한 인식의 소치인 것처럼 보여 진다.

4. 병영문화를 추락시키는 국방정책

다수가 한 사람에게 고통을 주는 처벌의 메커니즘은 평소에는 보이지 않는다. 그에 대한 저항으로 각종 총기사고와 자살의 형태로 구체화되면 이제껏 우리가 몰랐던 암흑의 세계가 존재한다는

사실을 알고 경악하게 된다. 한국 징병제에서 이 악마는 지금도 계속 진화하고 있다.

이렇게 빠른 속도로 악마적 진화를 거듭하는 한국 징병제는 우리 국방 조직의 구조적 부조리에 편승한다. 남북 사이에 평화공존을 정착시키지 못한 채 임기를 시작하는 차기 대통령은 집권 초기에 매우 심각한 안보 재앙에 직면하게 될 것이다. 징집 대상인 18살 남성 인구는 2010년 36만명 수준에서 2020년 26만5000명으로 대폭 줄어든다. 반면 60여만 한국군의 병력수요는 그대로 유지되어 2022년이면 징집 대상자의 98%가 군에 입대해야 한다. 외형적으로 뚜렷이 구분되는 장애인을 제외하고는 저학력자, 정신이상자, 신체허약자, 전과자, 동성애자까지 모두 군에 가야 한다는 뜻이다. 박근혜 정부는 병력감축과 군 구조조정 같은 국방개혁을 전혀 하지 않았다. 더불어 징집 병사를 상당부분 부사관으로 교체하여 국방인력의 선진화·전문화를 도모하려는 노무현 대통령 당시의 국방개혁을 “돈이 없다”며 전부 무효화했다. 2014년 기준으로 8만6000명의 군대 내 관심병사와 연간 2만여명의 입실환자, 연간 7000명의 범죄자, 연간 600여명의 군무이탈자, 연간 100여명의 자살자, 연간 400명에 육박하는 자살우려자는 2020년경이면 훨씬 더 늘어나 있다. 이로 인해 빈혈 상태에 빠진 우리 병영에서 지휘관들은 전투발전을 도모하기보다는 군 조직 유지도 벽찰 것이다.

이런 상황을 회피하려면 현행 21개월인 군 의무복무 기간을 24개월 이상으로 다시 늘려야 하는데 이건 더 큰 재앙이다. 대학과 군대, 취업 재수까지 마친 우리나라 청년들의 사회진출 연령은 서유럽에 비해 6년 이상 늦다. 게다가 정년이 짧은 한국의 취업구조에서 군의 복무기간이 늘어난다면 일할 사람을 군에 빼앗긴 한국 경제는 성장동력이 급격히 고갈된다. 더군다나 2040년이면 국가는 2010년의 절반 인구로 줄어든 반 토막 국가가 되리라고 예견되는 상황이다. 군 복무를 18개월로 더 줄이거나 취학연령을 낮추지 않으면 활력을 잃은 우리 사회는 추락의 절벽으로 내몰릴 것이다. 결국 군 복무기간 연장은 사회로서는 수용하기 어려운 요구다. 한편 차기 대통령은 재임기간에 군 병력을 무조건 10만명 이상 감축해야 한다. 박근혜 대통령이 자신의 재임기간에는 병력을 전혀 줄이지 않은 채로 2026년까지 군 병력을 52만명으로 줄이도록 한 ‘국방개혁 기본계획’을 물려주었기 때문이다. 군을 줄이지 않으면 국가가 결단한다는 점을 잘 아는 박근혜 대통령이지만 자신의 재임기간에는 전혀 그 부담을 지지 않고 차기 정부에 떠넘겼다.

지금 군을 개혁하지 않으면 차기 정부에서의 군은 그 하부로부터 조직과 시스템이 붕괴될 위험에 노출되어 있다. 그 위기가 초읽기에 들어간 지금, 군의 개혁을 도모할 시간이 얼마 남지 않았다. 이렇게 군의 혁신에 실패한다면 이는 곧 국가의 실패로 직결될 수도 있는 중차대한 사안이다. 어쩌면 구타와 가혹행위가 드러난 지금을 그런 불행 예방하는 절호의 기회로 활용할 수도 있다. 그런데도 장기적 안목에서 군과 국가의 미래를 설계하고 바로 지금 개혁에 착수하려는 움직임이 유독 박근혜 정부에서만 사라졌다. 국가의 미래를 기획하는 전략가가 없이 현재 위기 대응에만 급급하기 때문이다.

IV. 병영문화, 어떻게 혁신할 것인가?

그러면 추락의 절벽으로 내 몰리는 우리 병영을 어떻게 혁신할 것인가? 여기에는 크게 두 가지 방향이 있다. 첫 번째는 현재의 닫힌 병영을 열린 병영으로 그 체질을 혁신한다. 두 번째는 병영을 시민사회의 규범이 적용될 수 있도록 법치화한다. 그러나 더 장기적으로 국방개혁을 통해 군을 소수정예화하는 방향이 동시에 수반되지 않으면 안 된다.

1. 열린 병영으로의 전환

현재 군인복무규율을 비롯한 군 운영의 각종 장치들은 군과 외부사회를 철저히 격리하는데 그 초점이 맞추어져 있다. 장병은 외부 언론, 시민단체 등과 접촉이 금지되어 있으며, 민간인의 군 접근도 엄격히 차단되고 통제된다. 이러한 군의 폐쇄성이 군의 전투력을 발전시키고 군기를 유지하는 조건이라는 군의 주장은 다시 검증되어야 한다. 군을 외부에 개방하여 시민과 군이 어울려 소통하고 서로 연결되는 국민의 군대, 시민의 군대 상을 다시 정립함으로써 한국적 병영문화의 전형을 재창출해야 한다. 우리와 유사한 징병제를 운영하는 대만, 이스라엘, 스위스, 스웨덴 등의 징병 국가를 보더라도 징병제를 유지하는 원동력은 일종의 '조합주의형 안전의 문화'에 있다. 즉 시민의 안전을 확보하기 위한 상호부조, 또는 지역 공동체의 공동출자 형식으로 군대를 운영하기 때문에 군에 복무하는 걸 당연한 의무로 생각하고 있다. 이들 국가에서는 시민이 군을 만들고 군은 시민 공동체의 일원이 되는 개방된 존재이다. 반면 한국군은 시민사회와 완전히 괴리된 특수한 집단으로 기능함으로써 시민사회의 규범을 잠식하는 부담스러운 존재로 인식된다.

어차피 최근 군대 내 폭력의 양상이 과거와 달리 학교와 가정에서부터 조장된 부정적 청년문화의 연장이라고 한다면, 군 혼자서 이런 폭력의 문제를 해결한다는 것도 가능하지 않다. 군과 사회가 이 문제를 공동으로 분담하기 위해서라도 외부로부터 격리된 병영을 외부와 연결되는 병영으로 바꾸어야 한다. 군과 시민사회의 협력체계와 투명한 감시, 장병에 대한 외부와의 접촉기회를 확대하는 등 국방의 가치를 시민과 공유하는 체제로 전환을 서둘러야 할 것이다.

2. 병영의 법치주의 확립

이런 닫힌 병영에서 전근대적인 지배-피지배의 관계를 이제는 군도 스스로 관리하거나 통제하지 못하고 있다. 각종 군기사건이 발생하면 군에서는 헌병, 기무, 검찰 등이 동원되는 3부 합동, 또는 더 확대된 5부 합동조사가 진행되어 지휘관의 신상과 부대의 일상적인 사항까지 낱낱이 조사한다. 이 과정에서 군 지휘관은 자신의 선의를 입증해야 하기 때문에 각종 병사 생활기록부, 면담 일지를 유지해야 한다. 그것이 제대로 입증되지 않으면 보직해임 등의 징계를 당하는 가혹한 상황을 군 스스로도 호소하는 중이다. 이런 군의 관리 부담을 민간과 공유하는 열린 구조로 전환하게 되면 우선 병사들의 고립감이 해소되어 폐쇄된 병영문화의 문제점을 상당부분 해소할 수 있고 군의 부담도 줄어든다. 외부 인권단체나 옴부즈만의 수시 군 방문과 조사, 각종 사건에 대한 군과 민간의 공동조사를 활성화할 필요가 있다. 더불어 일선 사단장이 주요 사건에서 수사, 기소, 판결까

지 영향력을 행사하는 현행 군 사법제도는 근친간의 공모된 사건처리를 조장하는 불신의 표적이다. 장기적으로는 군사법원을 폐지하되, 그 중간단계로서 현재 사단장이 행사하는 사법권을 최소한 육군본부로 권한을 이관할 필요가 있다.

3. 국방개혁의 가속화

병영의 문화란 구성원들의 사고와 행동양식의 총화라고 할 수 있다. 한국에서의 병영문화란 징병제에 기초한 대군주의, 폐쇄적 병영유지가 그 골간이다. 그러나 국방개혁은 당장 50여만 명 수준으로 10만 명 이상의 병력감축, 부대구조 개편, 징병 감소 및 모병의 증대를 그 핵심방향으로 한다. 어차피 인구가 빠르게 감소하는 초고령사회에서 현재와 같은 대군을 유지하는 것이 불가능해진 상황이다. 그렇다면 군 운영을 선진화할 마지막 기회가 지금이라고 할 수 있고, 이를 결행하는 것은 박근혜 정부가 포기한 국방개혁을 다시 복원하는 것으로부터 시작해야 한다. 그러한 국방개혁의 가속화를 통해 비로소 병영의 체질도 전환될 수 있다.

국방개혁을 가속화하는 목적은 일선의 전투원들의 생명가치를 총체적으로 향상시키는 데 있다. 현재 한국군은 많이 죽고 많이 죽이는 냉전시대의 재래식 전쟁을 신봉하면서 우리 전투원들에게 열악한 복지와 근무여건, 전쟁이 나면 다수가 사망하는 대량 소모전, 섬멸전을 신봉하는 체제이다. 실제로 전쟁이 일어난다면 현재 군사체제에서는 설령 이긴다 해도 그 피해가 너무 극심하여 '이겨도 지는 전쟁'이 된다. 이런 전쟁관으로는 일선의 전투원들은 국가가 자신을 존중하고 배려한다는 확신이 없기 때문에 불안과 피해의식에 짓게 마련이다. 국방을 개혁한다는 이러한 소모전 전쟁관을 수정하여 인간의 생명가치가 존중되고 병영에서 기본권이 수호되는 완전히 새로운 군대로 탈바꿈한다는 의미이다. 이러한 개혁은 창군 이래 우리가 한 번도 시도해 본바 없는 군의 자기 혁신운동이자, 장기적 안목에서 국방태세가 선진화되는 유일한 길임을 인식해야 할 것이다.

기념식 및 만찬 안내

2014.10.3.(금) 18:30 ~ 20:00 / 63빌딩 그랜드볼룸



‘평화와 통일, 시민의 힘으로’

기념사

- 이해찬** 노무현재단 이사장
- 박원순** 서울특별시장
- 이재정** 경기도 교육감
- 문희상** 새정치민주연합 비상대책위원장
- 천호선** 정의당 대표

특별영상 상영 및 공연

- 특별영상 상영
- 공연 : 김원중 가수

기념 만찬

끊임없이 상대를 경계하고 적대해서
대결적 분위기를 조성하는 것이 아니라,
상대방의 존재를 인정하고 포용하고 역지사지함으로써
신뢰를 쌓아 왔습니다.
상대가 불합리하게 나올 때에도
인내심을 갖고 대화의 끈을 놓지 않았습니다.

상대방이 하는 대로,
우리도 똑같이 대응해야 한다는 상호주의로는
이처럼 어려운 대화를 이어 나갈 수가 없습니다.
상호주의는 당장은 속이 시원할지 몰라도
국민의 안전과 평화에는 도움이 되지 않습니다.
오히려 신뢰를 해치고
또 다른 대립과 갈등을 불러올 뿐입니다.
상호주의로 얻을 수 있는 것은
수시로 발생하는 위기상황의 반복과
대결구도밖에 없을 것입니다.

노 대통령, 2007. 7. 19.
제13기 민주평화통일자문회의 전체회의 연설

기념사

동북아 경제협력으로 남북관계 돌파구 열어야

이해찬

노무현재단 이사장

안녕하십니까.
바쁘신 중에도 이렇게 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 진심어린 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

특히 오늘 토론회와 기념식을 주관하신 한반도평화포럼 임동원·백낙청 이사장님과 회원 여러분, 한국미래발전연구원 이정우 이사장님과 회원 여러분들께 깊은 감사를 드립니다.

또한 이번 행사에 물심으로 지원을 아끼지 않으신 박원순 서울특별시장님께 각별한 사의를 표합니다. 4만3천여 후원회원들을 대신하여 자리를 함께해주신 노무현재단 회원 여러분께도 고마운 말씀을 올립니다.

남북관계가 풀릴 듯 하면서도 제자리를 맴돌고 있습니다. 박근혜 대통령이 임기 초 내놓은 한반도신뢰프로세스부터 동북아평화구상, 유라시아 이니셔티브, 통일대박론까지 말만 들으면 통일이 머지않아 보입니다. 이명박 정부 보다는 남북문제에 유연하고 적극적인 자세를 갖고 있습니다만 정책의 구체성과 실천력은 담보상태입니다.

특히 북핵문제에 대해서는 남북관계를 20년 전으로 돌려놓은 이명박 정부의 선택폐기론과 같은 맥락입니다. 북한에 대한 제재와 압박 일변도 정책은 북핵 능력의 향상과 한국의 북한 개발 소외로 되돌아왔습니다. 명분만 앞섰지 실효와 실리가 없는 정책이었습니다.

동북아시아를 둘러싼 안보환경도 나아지지 않고 있습니다. 미국은'아시아 재균형'정책의 일환으로 한미일 삼각동맹을 강화하고 있습니다. 중국의 부상에 대한 경계이자 사실상의 봉쇄정책입니다. 일본 아베 정권은 미국의 묵인 아래 극우주의 정책을 밀어붙이며 한중일 관계를 악화시키고 있습니다.

동북아는 미국과 중국의 최대 경쟁지이자 세계 최고의 국방비가 지출되는 긴장의 지역이 되고 있습니다. 미·중 관계가 나빠지면 동북아가 불안해지고 남북문제, 북핵문제 해결에 좋은 환경이 조성되기 어렵습니다. 한미동맹을 굳건히 하면서도 중국에 대립하지 않고 일본을 견제하는 균형 외교의 지혜가 필요합니다.

돌파구는 있습니다. 동북아 경제협력입니다. 남북 간 직접 협력이 어렵다면 동북아 국가가 함께

참여하는 방식으로 북한경제 인프라를 개발할 수 있습니다.

정부는 북한과 러시아의 나진-하산 프로젝트에 대한 우리 기업의 우회투자를 허용하겠다는 입장을 밝혔고 투자 컨소시엄이 2차 실사까지 마쳤습니다. 나진·선봉지역은 북한, 중국, 러시아에게 중요한 전략지역이고 한국과 일본의 참여도 가능하여 6자 회담 당사국들이 협력할 수 있는 좋은 모델입니다. 동북아 경제협력이 활성화되면 동북아 공동안보가 논의될 수 있고 한반도평화에도 큰 도움이 될 것입니다.

광복 70주년이 되는 2015년에는 남북관계 개선에 돌파구를 찾아야 합니다.

김대중 정부와 노무현 정부 시기 남북정상 회담이 임기 말에 이루어지면서 많은 어려움을 겪었습니다. 박근혜 대통령의 임기 3년차가 되는 내년에 남북 정상회담을 해야 정책에 일관성과 추진력을 가질 수 있습니다.

노무현 대통령은 최고의 안보는 평화라고 말씀하셨습니다. 전쟁에 대비하는 것만 안보가 아니라 전쟁을 예방하고 평화체제를 구축하는 것이 안보의 진짜 목적입니다. 2007년 10.4.남북공동선언의 구체적 내용도 남북 간 긴장완화와 평화정착을 위한 경제협력과 민간교류 확대였습니다. 오늘 이 자리를 통해 노무현 대통령의 한반도평화와 동북아평화체제 실현의 꿈을 함께 나누었으면 합니다.

자리를 함께해주신 내외 귀빈 여러분과 노무현재단 회원 여러분, 그리고 토론회를 통해 귀한 의견을 제시해주신 각계 인사, 전문가 여러분께 다시 한 번 깊은 감사를 드립니다.

여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

10.4 남북공동선언의 정신을 되살리고, 평화와 번영의 시대를 열어가야 할 때

박원순

서울특별시장

안녕하십니까? 여러분, 반갑습니다. 서울특별시장 박원순입니다.

존경하는 이해찬 노무현재단 이사장님, 그리고 자리를 빛내주신 각계 귀빈 여러분! 바쁘신 와중에도 이렇게 성황을 이뤄주신 것에 대해 감사의 말씀을 드립니다.

내년이면 이제 광복 70주년을 맞습니다. 그동안 우리는 너무 오랫동안 분단으로 인한 분열과 반목, 위협과 불안의 냉전체제 속에서 살아왔습니다.

그러나 2000년 6월 15일, 남북정상 회담은 남북관계가 평화와 협력의 체제로 전환 가능하다는 역사를 보여주었습니다. 7년 전 10월 4일, 남북정상 선언은 한반도의 대결구도를 종식시키고 항구적 평화체제 구축 가능성의 역사를 다시 한 번 확인시켜주었습니다.

하지만 2010년 천안함 사건 이후 남북관계는 다시 한치 앞을 예단할 수 없는 안개의 늪에 빠진 채 냉각관계를 지속하고 있습니다. 대단히 안타까운 일이 아닐 수 없습니다.

통일은 한반도의 평화와 미래를 위한 민족적·역사적·시대적 소명입니다. 그러나 통일은 어느 날 갑작스럽게 주어지는 선물이 아닙니다. 남북이 비정치적, 비군사적 차원에서 지속적으로 대화하고, 교류와 신뢰의 디딤돌을 하나 둘 쌓아나갈 때 비로소 찾아오는 것입니다.

저는 이제 지방정부가 적극적으로 북한과 교류할 수 있어야 한다고 생각합니다. 저는 NGO활동과 서울시정을 통해 정부와 민간의 협력을 끊임없이 강조해왔습니다. 저는 여전히 외교·안보·통일 분야에서도 중앙정부만이 아니라 지방정부와 민간 모두 삼두마차가 되어 함께 앞으로 나아가야 한다는 생각에 변함이 없습니다.

많은 사람들이 독일 통일을 우리의 교훈으로 삼고 있습니다. 또한 독일 통일이 하루아침에 갑자기 이루어졌다고 생각하고 있습니다. 그러나 저는 그렇게 보지 않습니다. 독일은 정권이 바뀐 뒤에도 변함없는 동방정책을 펼쳐나갔고, 일관된 정책과 교류, 협력을 통한 신뢰축적으로 '법적인 통일'에 앞서 '사실상의 통일'을 이뤄냈습니다. 이는 동·서 베를린을 비롯한 도시간의 교류정책이 주효했기 때문이었습니다.

1985년 동독 수상 호네커의 고향인 서독 자를란트의 주지사가 동독을 방문한 것을 계기로 동서독 간 자매결연이 처음 이뤄졌고, 그 이후 62개 도시 간의 자매결연이 성사되었다고 합니다.

도시 간 교통, 주택, 환경오염 등 도시문제에서부터 체육, 문화행사에 이르기까지 서독과 동독은 서로 교류하고 협력했습니다. 그것이 쌓이고 쌓인 결과 4년 뒤인 1989년 마침내 베를린 장벽은 무너졌습니다.

이제 우리도 남북관계를 다루는 지방정부의 외교 안보적 역할에 대한 근본적인 패러다임의 전환이 필요한 때입니다. 독일 통일에 지방정부와 NGO단체들의 역할이 매우 컸다는 사실을 상기해보면 우리 지방정부도 대북 교류협력사업의 당당한 한 축이 되어야 할 것입니다.

평화와 통일을 위한 길에 여·야가 따로 있을 수 없고, 중앙정부-지방정부가 결코 따로 있을 수 없습니다.

저는 지방정부 간 폭넓은 교류와 협력이 한반도 평화정착에 기여할 것이라 믿습니다. 2011년 서울시장에 취임했을 때, 저는 일제 강점기 축구를 통해 우리 민족의 뜨거운 동포애를 불러일으켰던 '경평축구'의 부활과 남북 간 문화교류를 위한 '서울시향 평양공연'을 지속적으로 제안해왔습니다.

또한 공동역사 연구와 도시계획협력, 개성공단을 모델로 하는 도시 간 경제협력 사업 등 여러 가지 교류 사업을 제안해왔습니다.

서울과 평양의 시민들이 함께 참여하고 교류하면서 서로의 삶의 공간을 이해하고, 상호 인정할 수 있는 신뢰의 토대가 굳건해질 때 통일은 한 걸음 더 가까이 우리에게 다가올 것이라고 믿습니다.

서울시는 이를 주춧돌 삼아 통일 이후 남측과 북측의 공동발전 전망을 수립하고 실행할 수 있도록 서울시의 역할에 최선을 다 해나갈 것입니다.

10.4선언이 낳은 남북 간 상호신뢰, 평화체제를 재구축하기까지 우리 앞에는 아직도 넘어야 할 산이 많습니다. 7년 전 남북정상이 약속했던 상호존중과 신뢰, 한민족으로서 서로 이해하고 양보하는 10.4 선언의 정신으로 되돌아가기까지 많은 노력과 인내가 필요합니다.

6.15선언의 주역이셨던 김대중 전 대통령님, 10.4선언의 주역이셨던 노무현 전 대통령님은 지금 이 자리에 계시지 않습니다. 하지만 그분들과 함께 평화와 화해의 시대를 분명히 목도하고 경험한 우리들은 아직도 그 감격과 환희의 희망을 기억하고 있습니다.

"자유가 강물처럼 흐르고, 민주주의가 들꽃처럼 만발하고, 통일에의 꿈이 무지개처럼 피어나는 나라를 만들겠다"고 한 김대중 전 대통령님의 굳은 신념을 우리는 기억하고 있습니다.

걸어서 군사분계선을 통과하시기 전, "나는 오늘 대통령으로서 이 금단의 선을 넘습니다. 제가 다녀오면 더 많은 사람들이 다녀올 것입니다. 그러면 마침내 이 금단의 선도 점점 지워질 것입니다"고 한 노무현 전 대통령님의 결연한 의지를 우리는 잊지 않고 있습니다.

이제 내년이면 광복 70주년이 됩니다. 오랜 분단으로 남북 간에 동질성은 약화되고 이질성은 깊어만 가고 있습니다. 우리의 역사를 보면 늘 때가 있었습니다. 남북관계를 개선하고 통일을 이뤄내기 위해 우리에게 주어진 시간이 결코 많지 않음을 우리는 깨우쳐야 합니다.

이제 우리 모두 함께 일어나 10.4남북공동선언의 의미와 정신을 되살리고, 평화와 번영의 한반도 시대를 힘차게 열어나가야 할 때입니다. 우리 함께 깨치고 일어나 함께 나아갑시다.

감사합니다.

기념사

10.4 남북정상선언은 한반도 미래정책의 결정적 열쇠

이재정

경기도 교육감

작년에는 6주년 기념 행사위원장으로 여러분께 인사 드렸는데, 올해는 경기도교육감으로 말씀을 드리게 되었습니다. 10.4 남북정상선언의 감격을 함께 했던 많은 분들을 뵙게 되어 기쁘기 그 지없습니다.

7주년 행사를 위해 노고를 마다 않으신 행사위원회의 이해찬 노무현 재단 이사장님, 이정우 한국미래발전연구원 이사장님, 임동원, 백낙청 한반도평화포럼 이사장님 감사합니다. 박원순 시장님, 그리고 토론회 주제발표와 패널을 맡아주신 각계 내빈들께도 깊은 감사 말씀 드립니다.

함께 하면 더 좋았을 고 노무현 대통령님의 영전에 삼가 인사 올리며, 권양숙 ‘아름다운 봉사’ 이사장님께도 마음 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

7년 전 결코 넘을 수 없을 것만 같았던 ‘선’을 노무현 대통령 내외께서 넘었습니다.

어제인 듯 생생해 언제 봐도 감회가 새로워지는 장면입니다.

그리고 ‘이 걸음이 금단의 벽을 허물고 민족의 고통을 해소하고, 고통을 넘어서서 평화와 번영의 길로 가는 계기가 되도록 하겠다.’했던 그 말씀처럼 분단 반세기 역사를 극복하고 미래로 전진할 이정표를 남겼습니다. 바로 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’입니다.

아시다시피 10.4 남북정상선언은 6.15 정신을 구체적으로 구현하며 통일을 지향해 갈 수 있도록 남북대화의 체계적 구조를 만들었습니다. 또 공동번영을 위한 경제협력의 틀과 내용을 크게 확장했습니다. 한반도 평화의 새 길이 열린 것입니다.

그러므로 10.4 남북정상선언은 선언 이상의 의미를 가지고 있습니다. 한반도 평화와 번영의 나침반이 6.15 선언이었다면, 10.4 남북정상선언은 한반도가 나아갈 길을 적극적으로 안내한 지도에 비유될 것입니다. 그래서 저는 10.4 남북정상선언이야말로 평화, 민족 공동의 번영과 통일을 실현 해가는 한반도 미래정책의 결정적인 열쇠라고 확신합니다.

상호존중과 신뢰관계, 군사적 적대관계 종식과 평화보장을 위한 체제 구축, 민족경제의 균형발전과 공동번영을 이루어가자는 원칙은 한반도가 처한 만성적인 불안상태에서 벗어날 수 있는 현실적이고 즉시적인 답안이자, 미래를 위한 큰 그림입니다.

통일을 논의하기 위해서는 평화가 우선되어야 하고, 평화를 말하기 위해서는 신뢰가 전제되어야 하기 때문입니다.

사실 남북관계를 진전시켜 나가는데 있어 우리는 상당한 금기의 벽에 갇혀 있었습니다. 냉전시대 흑백논리가 그것입니다. 여기서 파생된 정쟁은 평화와 통일 논의를 옥죄는 역할을 하였을 뿐 아니라, 남북관계가 단 한 발짝도 앞으로 나가지 못하게 된 요인으로 작용했습니다. 벗어나야 합니

다. 이념만이 난무하는 정쟁으로는 스스로 안보딜레마의 늪에 깊게 빠지는 형국을 초래할 뿐입니다. 정부는 대결에서 협력으로, 적대에서 동생(同生)으로 전환하는 새로운 생각으로 남북관계 개선의 돌파구를 마련해야 합니다.

통일은 어느 날 갑자기 대박처럼 터지는 결과물이 아닙니다. 신뢰의 토대에서 평화를 짝을 띄우고, 충만한 평화의 힘이 통일의 꽃을 피울 수 있게 해야 합니다. 그러기 위해서는 무엇보다 남과 북이 정치적으로 신뢰할 수 있는 방안을 확보해야 합니다.

하지만 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 말하는 현 정부에서 남북관계는 화해와 협력이 무너진 상황입니다. 서해 바다 포성은 멎지 않았고, 개성공단의 발전적 정상화는 5.24 조치에 발이 묶여 주저앉은 현실이 이를 말해 줍니다.

이산가족 상봉 신청자 가운데 만남을 기다리다 숨진 분들이 6만 명을 넘었다 합니다. 남북관계가 경색 일로에서 벗어나지 못한다면 최소한의 인도주의도 우리는 실천하지 못한 꼴이 되고 맙니다. 더 늦기 전에 중단된 인도주의 협력 사업을 적극적으로 발전시켜 가야 합니다. 그것이 실향가족의 숙원을 최소한이라도 풀어주는 길이 될 수 있습니다.

이러한 사실은 결국 남과 북의 관계를 복원하는 길은 10.4 남북정상선언에서 찾을 수밖에 없음을 웅변합니다. 여기에는 평화와 번영이, 인도주의와 민족이 언제든 현실화될 수 있는 준비된 힘이 내재해 있기 때문입니다.

분단과 대립이 고착화 될 때 한반도가 감당해야 할 분단비용이 영구하게 지출될 것은 자명한 사실입니다. 분단비용은 아무것도 생산하지 못하고 끝없이 소모되는 비용입니다. 그러나 한반도 평화 체제를 만들어 통일로 가는 길을 닦았을 때 한반도가 얻게 될 편익은 어떻습니까? 당장 남과 북의 생활이 안정될 것입니다. 위험 요소가 사라진 한반도에 경제회생은 물론 동북아 평화의 기운이 살아날 것입니다.

노무현 대통령님께서 ‘역사는 더디지만 인간이 소망하는 희망의 등불은 쉽게 꺼지지 않는다.’고 말씀하셨습니다. 오늘 7주년 행사가 시민의 힘으로 한반도 평화와 통일의 새 시대를 열어가는 약속의 자리가 되길 바랍니다.

기념사

지금 필요한 것은 남북문제 풀겠다는 강한 의지

문화상

새정치민주연합 비상대책위원장

2007년 10월 2일, 우리는 남북정상회담을 위해 군사분계선을 한걸음으로 넘어 북녘으로 향하시던 대통령 내외분의 역사적인 한 장면을 기억합니다.

온 국민이 눈시울을 붉히면서 그 감동의 순간을 함께 했습니다.

하지만 그 이후, 지난 7년의 남북관계는 암흑기였습니다.

‘기다리면 된다’고 했던 이명박 정부 5년과 ‘통일대박’을 외쳤던 박근혜정부 2년 동안 남북관계는 최악으로 치달았습니다. 박근혜정부는 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 드레스덴 구상, 통일대박 등 요란한 구호를 내세웠지만 그 어느 것 하나도 실현된 것이 없습니다.

최근, 박근혜 대통령이 UN연설을 통해서 한반도 평화와 통일에 대한 국제사회의 협력을 호소했습니다. 그러나 지금 당장 필요한 것은 국제사회의 협력이나 현실성 없는 구호가 아니라 경색된 남북문제를 해결하겠다는 지도자의 강한 의지와 남과 북이 신뢰를 회복 할 수 있는 진정성일 것입니다.

실천은 없고 구호만 난무하는 시대를 살고 있는 요즘, 10.4남북정상선언을 이끌어냈던 당시 남북 지도자들의 담대한 결단이 더욱 그리워집니다.

2000년 6.15 남북공동선언, 2007년 10.4 남북정상선언.

단절된 남북 간의 대화는 다시 재개되어야 합니다.

막혀있는 남북관계와 6자 회담의 길을 다시 열어 한반도의 평화와 통일의 역사를 다시 시작해야 합니다. 정부가 진정성을 가지고 보다 적극적이고, 전향적으로 남북대화를 주도해 나가길 촉구합니다.

새정치민주연합은 한반도 평화와 공동번영에 대한 꿈을 더욱 견고하게 키워나가겠습니다. 민주정부 10년 김대중, 노무현 두 대통령이 닦아놓은 평화와 통일의 길을 국민과 함께 힘차게 걸어 나가겠습니다. 고맙습니다.

기념사

정의로운 복지국가의 조건은 평화로운 한반도

천호선

정의당 대표

10.4 선언 7주년 맞아 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 환영과 감사의 인사를 드립니다. 10.4선언의 원래 이름은 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'입니다.

제목 그대로 선언은 8개 항목에서 남북 사이의 신뢰를 도모하고 경협을 비롯하여 정전체제를 평화체제로 바꾸기 위한 계획을 담고 있습니다.

10.4 선언은 구체적이고 단계적인 계획들이며, 실질적인 노력을 포괄하고 있습니다. 그리고 바로 이 점에서 저는 10.4선언의 뜻과 의의가 있다고 생각합니다. 10.4 선언은 도둑처럼 찾아오는 통일을 기대하지도, 언제인가 터질 통일 대박을 기대하지도 않습니다.

10.4 선언은 평화를 위한 노력의 소중함, 상호 신뢰를 위한 노력의 소중함을 전제하고 만들어낸 합의입니다. 평화와 통일에 대한 신념 속에 현실주의적 실천을 결합시키고자 한 것입니다.

물론 10.4선언은 작년 현 집권세력에 의해 의도적으로 폄하되는 수난을 겪기도 했습니다. 하지만 공개된 회의록을 통해 우리는 10.4 선언의 진가를 오히려 더 깊이 이해하게 됩니다.

자주의 문제, 해상경계선 문제 등 민감한 대목마다 상대방을 대화의 장으로 이끌고 합의에 이르는 노무현 대통령의 전략과 진심어린 모습을 확인할 수 있었기 때문입니다.

작년의 소란은 잠깐 지나가는 일이 될 것이고, 10.4 선언은 국민들의 마음 속에 깊이 남겨질 것입니다.

지난 7년 동안 남북 관계는 이루 말할 수 없이 훼손되었습니다. 남과 북 모두의 책임이 있을 것이나 우리 정부 책임은 대단히 큼니다. 대북특사까진 지낸 박근혜 대통령이기에 일정한 남북관계 변화를 기대하기도 했지만, 결국 통일대박이니 드레스덴 구상이니 하는 자아도취적인 선언만이 남았습니다. 상대방의 작은 반응조차 이끌어 낼 수 없는 공허한 통일구상을 넘어 남북관계의 실질적 진전을 이뤄내야 합니다. 이럴 때일수록 박근혜 대통령이 참조해야 할 것은 10.4 선언의 정신일 것입니다.

정의당이 추구하는 정의로운 복지국가의 조건은 평화로운 한반도입니다. 그래서 정의당은 6.15선언과 10.4선언을 실현하는 것을 사명으로 하고 있습니다. 앞으로도 여러분과 함께 평화로운 한반도, 통일의 꿈을 실현하는 데 최선을 다하겠습니다.

참고
자료

평화와 통일, 시민의 힘으로

10.4 남북정상회담 관련 주요 연설문

자료 1 2007 남북정상회담 서울 출발 대국민 인사

자료 2 남북정상회담 평양 도착 성명

자료 3 남북정상회담 답례 만찬사

자료 4 남북정상회담 대국민 보고

2007 남북정상회담 서울 출발 대국민 인사 (2007. 10. 2)

대통령 노무현

존경하는 국민 여러분,
저는 오늘부터 사흘간 평양을 방문합니다.
취임 전후의 긴박했던 상황을 생각해 보면, 이제 한반도 정세나 남북관계가 정상회담을 열 수 있을 만큼 변화했다는 사실이 참으로 다행스럽고 기쁩니다.
오늘이 있기까지 참여정부의 대북정책을 믿고 성원해주신 국민 여러분께 진심으로 감사드립니다.

국민 여러분,
이번 정상회담은 좀 더 차분하고 실용적인 회담으로 이끌어가고 싶습니다.
지난 2000년 정상회담이 남북관계의 새 길을 열었다면, 이번 회담은 그 길에 아직도 놓여 있는 장애물을 치우고 지체되고 있는 발걸음을 재촉하는 회담이 되었으면 좋겠습니다.

여러 가지 의제들이 논의되겠지만, 무엇보다 평화 정착과 경제 발전을 함께 가져갈 수 있는, 실질적이고 구체적인 진전을 이루는 데 주력하고자 합니다.

비핵화 문제와 한반도 평화체제는 궁극적으로 남북의 합의만으로 해결될 수 있는 일은 아닙니다. 그러나 기본방향을 설정하고 속도를 내는 데 있어서는 남과 북의 의지가 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 이번 회담이 6자회담의 성공을 촉진하고, 한반도와 동북아의 평화에 기여하는 회담이 될 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

경제 협력은 많은 진전이 이루어지고 있습니다만, 아직도 많은 장애가 있습니다. 국제적인 요인만이 아니라 남북간 인식의 차이에 기인한 장애도 적지 않습니다. 이 장애를 극복하지 않고는 본격적인 경제협력이 속도를 내기가 어렵습니다. 저는 이 인식의 차이를 극복하는 데 노력을 집중할 것입니다.

군사적 신뢰구축과 인도적 문제에 있어서도 구체적인 합의가 이루어질 수 있도록 최대한 노력하겠습니다.

국민 여러분,
저는 이번 회담에 가는 국민 여러분의 요구와 기대를 잘 알고 있습니다.

많은 국민들과 전문가들이 제안한 의제들, 각 부처에서 제안한 의제들, 정상회담 추진위원회에서 검토된 의제들, 그리고 그 외에도 많은 의제들이 있을 수 있을 것입니다. 국민의 기대를 최대한 의제에 반영하고 결과를 얻고 싶은 심정이나, 한 번의 만남으로 이 많은 과제를 소화할 수는 없을 것입니다.
남은 임기를 고려하면 이번 회담에서 논의하고 성사할 수 있는 일에도 분명한 한계가 있을 것입니다.

시기를 놓치지 않고 한 걸음 한 걸음 착실히 나아가는 것이 중요하다고 생각합니다.
저는 욕심을 부리지 않을 것입니다. 그렇다고 몸을 사리거나 금기를 두지도 않을 것입니다.

역사가 저의 책임으로 맡긴 몫이 있을 것입니다.
이 시기 우리를 둘러싼 상황에 대한 냉정한 판단을 토대로 제게 맡겨진 책임만큼 최선을 다하고 돌아오겠습니다.

합의를 이루기 위하여 설득할 것은 설득하고, 타협할 것은 타협하겠습니다.
많은 합의를 이루지 못하더라도 상호 인식의 차이를 좁히고 신뢰를 더할 수 있다면 그 또한 중요한 성과일 것입니다.

저는 잘 될 것이라는 확신을 가지고 있습니다.
멀리 보고 큰 틀에서 생각한다면 남과 북이 가는 길이 다를 수 없기 때문입니다.

국민 여러분,
이제 북녘 땅을 향해 출발하겠습니다. 이틀 후 좋은 결과를 가지고 돌아올 수 있도록 아낌없는 성원을 당부드립니다.
잘 다녀오겠습니다. 감사합니다.

참고자료 2

2007 남북정상회담 평양 도착 성명 (2007. 10. 2)

대통령 노무현

북녘 동포와 평양 시민 여러분, 반갑습니다.

여러분의 따뜻한 환영에 마음속 깊이 뜨거운 감동을 느낍니다. 진심으로 감사드립니다.

북녘 동포 여러분께 남녘 동포들이 보내는 따뜻한 인사를 전합니다.

남북은 지금 화해와 협력의 새로운 길을 가고 있습니다. 여러분 한 분, 한 분을 보면서 더 큰 확신을 가질 수 있습니다. 우리의 생각이 간절할수록, 우리의 의지가 확고할수록 그 길은 더욱 넓고 탄탄해질 것입니다.

무엇보다 중요한 것은 평화입니다.

지난날의 쓰라린 역사는 우리에게 평화의 소중함을 일깨워 주었습니다.

이제 남과 북이 힘을 합쳐 이 땅에 평화의 새 역사를 정착시켜 나가야 합니다. 평화를 위한 일이 라면 미루지 말고 할 수 있는 것부터 하나하나 실천해 나갑시다.

진심과 성의로써 정상회담에 임하겠습니다. 7천만 겨레에게 좋은 소식을 전해드릴 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 북녘 동포 여러분께서도 아낌없는 응원과 격려를 보내 주시기 바랍니다.

우리 함께 뜻을 모아 민족의 희망찬 미래를 열어 갑시다.

감사합니다.

참고자료 3

2007 남북정상회담 답례 만찬사 (2007. 10. 3)

대통령 노무현

어제와 오늘, 저는 과연 ‘피는 물보다 진하다’는 이런 말을 실감하고 있습니다. 가는 곳마다 뜨겁게 맞아주신 북녘 동포 여러분의 환대는 영원히 잊지 못할 것입니다. 특별히, 우리 일행이 편안하게 머물 수 있도록 세심한 배려를 아끼지 않으신 김정일 국방위원장께 깊은 감사를 드립니다.

귀빈 여러분,
오늘 정상회담은 시간이 아쉬울 만큼, 평화와 공동번영, 화해협력 문제에 이르기까지 유익하고 진지한 대화가 이루어졌습니다. 김정일 국방위원장의 평화에 대한 확고한 의지를 확인할 수 있었고, 서로를 더 깊이 이해하는 기회가 되었습니다.

무엇보다 나는 이번 회담을 통해 신뢰의 중요성을 다시 한 번 느낄 수 있었습니다. 상대를 존중하는 가운데, 서로를 이해하려고 노력하고 억지사지하는 자세가 불신의 벽을 허무는 첩경이라는 사실을 다시 확인할 수 있었습니다.

저는 이번 만남이 7천만 겨레에게 큰 희망의 메시지가 되기를 바랍니다. 나아가 전 세계인에게 한반도의 미래가 더욱 평화롭고 밝을 것이라는 믿음을 주게 되기를 희망합니다.

귀빈 여러분,
2000년 6.15 공동선언은 남북관계가 화해와 협력의 길로 들어서는 획기적인 전환점이 되었습니다.

지금 개성공단에서는 만 9천여 명의 남북 근로자들이 함께 땀 흘리고 있습니다. 반세기 넘게 끊어졌던 길이 다시 열려, 매일 천여 명의 사람과 2백 대가 넘는 차량이 남북을 오가고 있습니다. 교역액도 올해 17억 달러에 이를 전망입니다. 불과 10년 전만 해도 상상하기 어려웠던 변화들이 현실로 이루어지고 있는 것입니다. 그러나 우리는 여기에서 머물 수는 없습니다. 한 걸음 더 나아가야 합니다.

단순 교역이나 개발 사업 위주의 산발적인 협력을 넘어서, 장기적인 청사진과 제도적 기반 위에서 지속적이고 포괄적인 투자가 이루어지도록

해야 할 것입니다. 그래서 남쪽의 투자가 북쪽 경제발전에 도움이 되고, 그것이 남쪽 경제에도 새로운 도약의 기회가 되는 방향으로 협력의 차원을 끌어올려야 합니다.

농업, 보건, 의료, 인프라 등 우선적으로 협력이 필요한 분야부터 성공적인 협력모델을 만들고, 서로의 장점을 살려 개성공단과 같은 협력거점을 단계적으로 넓혀 나간다면 남북 모두에게 이익이 되는 것은 물론, 궁극적으로는 경제공동체로 발전해갈 수 있을 것입니다.

귀빈 여러분,
경제공동체는 평화의 공동체이기도 합니다. 이미 개성공단 사업에서 확인했듯이, 경제적 협력관계는 신뢰를 쌓고 긴장을 완화하는 데 실질적인 도움이 될 것입니다. 경제협력이 평화를 다지고 평화에 대한 확신이 다시 경제협력을 가속화하는 선순환적인 발전이 이루어지는 것입니다.

지난 20세기, 우리 민족은 제국주의와 냉전의 질서 속에서 큰 시련을 겪어 왔습니다. 그러나 이제 는 다릅니다. 역동적으로 발전하고 있는 동북아시아의 한가운데서 새로운 기회를 맞고 있습니다. 장차 민족 경제공동체가 형성되면, 우리를 중심으로 중국, 러시아, 일본을 비롯한 동북아시아의 큰 시장이 열릴 것입니다. 그리고 우리는 그 위에서 함께 번영을 누리면서 동북아시아에 협력과 통합의 질서를 만드는 데 주도적인 역할을 해 나갈 수 있을 것입니다.

이것이 우리 앞의 미래입니다. 남과 북이 마음만 먹으면 얼마든지 만들어 낼 수 있는 가능한 미래입니다. 우리에게는 이를 현실로 만들어야 하는 역사적 책무가 있습니다.

함께 힘을 모아나갑시다. 남과 북이 경제공동체를 이루고 함께 번영하는 시대를 열어 나갑시다. 세계사의 중심에서 인류문명의 진보에 기여하는 자랑스러운 역사를 만들어 나갑시다.

이번 만남이 우리 민족의 희망찬 미래를 약속하는 소중한 기회를 되기를 바랍니다.

참고자료 4

2007 남북정상회담 대국민 보고 (2007. 10. 4)

대통령 노무현

여러분, 이렇게 이곳까지 저를 마중 나와 주셔서 정말 감사합니다. 제가 제 시간에 도착을 못해서 여러분 아마 저녁도 못 잡수셨을 것입니다.

평양을 다녀왔습니다. 임기가 얼마 남지 않은 처지라서 과연 가야 하는 것인지, 가서 어떤 약속을 하고 얼마만큼 임기 안에 제가 마무리를 하고 또 무엇을 다음 정부에 넘겨야 할 것인지 무척 고심이 됐습니다.

그런데 아무리 생각해 봐도 지금 이 시기가 매우 중요한 시기이기 때문에 이 시기에 해야 될 일을 안 하고 다음 정부에 넘긴다면 지금의 이 좋은 기회에 해야 할 일을 할 수도 없거니와 또 시간적으로 너무 뒤로 늦어진다는 생각이 들어서 가기로 했습니다.

그런데 제가 가는 것에 대해서 반대하는 분들도 많이 있고, 또 더 많은 분들은 갔다 와야 된다고 하시면서 대신 이 문제도 해결하고 저 문제도 해결하라고 주문을 내놓으시는데, 정말 주문이 많았습니다.

그 주문을 어떻게 다 소화할까 매우 걱정을 했습니다. 그리고 하나하나 다듬고 간추리고 해서 최대한 다 반영시키려고 노력했습니다. 그래서 일거리가 한 보따리가 돼서 가는 걸음이 무거울 수밖에 없었습니다. 어떻게 이 많은 일을 다 성사시키고 올 것인가 걱정이 돼서 정말 발걸음이 좀 무겁기도 했습니다.

그래서 혹시 돌아오는 보따리가 좀 적더라도 만남 자체가 의미가 있는 것이니까 그것으로 이해해 주십사 해서 '욕심 부리지 않겠습니다.' 이렇게 미리 한 자락 깔아놓고 갔습니다. 그리고 제가 준비해 갔던 보따리를, 보자기에 싸 가지고 갔던 일거리를 확 풀어놨습니다. 이제 돌아오는 길에 그 보자기로 다시 성과를 싸는데, 가져갔던 보자기가 조금 작을 만큼, 적어서 짐을 다 싸기가 어려울 만큼 성과가 좋았다고 저는 그렇게 생각합니다.

국민 여러분께서 성원해 주신 덕분입니다. 그리고 많은 분들이 조언도 해 주시고 많은 제안들을 해 주시고 거기에 대한 논거까지 하나하나 그렇게 준비해 주셨기 때문에 좀 더 큰 성과를 거둘 수

있었다고 생각합니다. 저 혼자 했더라면, 또 몇 사람 참모만 가지고 이 일을 했더라면 결코 이렇게 좋은 성과를 거둘 수는 없었을 것입니다. 그런 점에서 조언을 해 주신 많은 분들은 물론이고 성원을 보내주신 국민 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.
정말 감사합니다.

저는 해외에 나갈 때도 조용히 나가고 돌아올 때도 조용히 들어오곤 했습니다. 연설하고 박수 받는 것은 좋아하지만, 성대한 환영식과 열렬한 박수를 좀 부담스럽게 생각하는 습관을 가지고 있습니다.

그런데 이번에 평양에서 북녘 동포들이 저에게 보여주신 뜨거운 환영 그것은 처음에는 좀 부담스러웠는데, 쪽 긴 거리를 가면서, 많은 분들을 보면서, 그분들의 표정들을 보면서 정말 부담스럽지 않았습니다. 정말 고마웠습니다. 그러면서 우리 남녘 사람들과 북녘 사람들이 자유롭게 만나고 서로 함께 어울려서 살 수 있도록 정말 꼭 우리가 해야겠구나 하는 간절한 소망이 가슴에 생겼습니다.

김정일 위원장을 만났습니다. 처음에 김영남 상임위원장을 만났는데, 첫 회담 마치고 정말 잠이 오질 않았습니다. 제 느낌이 '아, 양측 간에 사고방식의 차이가 엄청나고 너무 벽이 두터워서 정말 무언한 가지 우리가 합의할 수 있을지 사실 눈앞이 좀 캄캄하다.' 하는 그런 느낌이었습니

다. 그래도 은근히 기대를 가져봤습니다. 같이 갔던 통일부 장관을 비롯해서 북측과 많은 회담을 했던 분들이 저를 위로하면서, 그분들이 항상 본시 군기를 그렇게 잡으니까 처음에 군기 잡은 거지, 말하자면 기세 싸움 한 것이지 꼭 안 된다는 뜻은 아닐 것이다, 내일 김정일 국방위원장을 한번 만나 보자, 그때까지 너무 실망하지 말고 용기를 갖고 해 보라고 저를 격려해 주었습니다. 그래서 기대를 걸고 만났습니다.

오전에는 좀 힘들었습니다. 오후 가니까 좀 잘 풀렸습니다. 아주 간단하게 말씀드리면, 말이 좀 통합니다.

사실 제가 약간 불만스러운 마음을 가지고 간 것이 북핵 문제입니다. 남북 간에는 한반도 비핵화

에 관한 합의가 이미 있습니다. 기본 원칙에서 이 합의가 있고, 북핵 문제가 국제적인 문제이기 때문에 실질적이고 구체적인 문제는 6자회담에서 풀고 있고, 지금 잘 풀려가고 있는데, 저더러 자꾸 북핵 문제 해결하고 와라 하는 것은 말하자면 문제 해결의 타작마당은 따로 있는데 저더러 따로 어디서 또 타작마당 벌이라는 얘기가 되니까 저로서는 부담스럽게 생각이 났습니다.

그래서 잘 되고 있는 얘기를 꺼내 가지고 또 확인하자는 것이 회담 분위기를 망치지 않을까 하는 부담을 가지고 갔습니다만, 다행히 여러분이 보도를 통해서 보셨듯이 한반도 비핵화에 관한 기존의 합의를 다시 한 번 확인하고, 6자회담의 장에서 지금까지 그래왔듯이 앞으로도 남북이 서로 긴밀히 협의하고 협력해서 9·19 공동성명과 2·13 합의를 성실히 이행해 나가도록 하자, 쉽게 말하면 핵 폐기는 하는데 6자회담에서 우리가 같이 풀자, 이렇게 정리가 됐습니다.

다행히 김정일 위원장께서 아무 이의 없이 북핵 문제에 대한 9·19공동성명과 2·13 합의를 성실히 이행한다는 점, 그리고 비핵화 공동선언을 중요한 선언으로서 우리가 앞으로 지켜야 될 원칙으로서 재확인한다는 점을 확인해 주었고, 이것은 북한의 최고 지도자가 북핵 폐기에 관한 분명한 의지를 밝힌 것이니 만큼 이행에 문제가 없을 것이라고 저는 그렇게 생각합니다.

6자회담에서 북측이 민감한 여러 가지 표현들에 있어서 상당한 양보를 했다는 평가를 우리 외교부는 하고 있습니다. 그것은 정상회담을 앞두고 있는 시점에서 정상회담을 성공시키기 위해서 그렇게 협력한 것으로 우리는 받아들이고 있습니다. 그래서 그 점에 있어서 이미 정상회담이 6자회담의 진전에 기여하고 있다는 점과 또 북측의 성의 있는 노력에 대해서 다시 한 번 감사를 드립니다.

회담 도중에 김정일 위원장은 6자회담 북측 수석대표인 김계관 외무성 부상을 회담장에 들어오도록 해서 10월 3일 공동성명의 합의경과를 직접 설명하도록 했습니다. 여기에서 매우 구체적이고 소상한 보고를 저희가 받았습니다. 저는 6자회담의 진행이 아무런 장애 없이 잘 풀려갈 것으로, 따라서 핵문제는 잘 풀릴 것으로 확신합니다.

이제 북핵문제가 풀리면 한반도 평화체제로 가야 한다, 이것이 우리 정부의 방침이었습니다. 그런데 평화체제로 가려면 종전협정 또는 평화협정이 순서대로 또는 동시에 함께 가야 되는 절차가 남

아 있습니다.

그런 문제와 관련해서 앞으로 원칙에 있어서 남북이 주도해서 직접 관련 당사국간의 평화체제에 관한 협의를 해 나가는 데 협력하기로 했습니다.

왜냐하면 남북 당사자 간에 바로 협의를 시작할 수는 없기 때문입니다.

그래서 협의를 하자고 각국에 이렇게 제안하도록 그렇게 기본적으로 합의를 하고,

이 과정의 일환으로서 부시 미국 대통령이 제안한 바 있는 종전선언 방안을 김 위원장에게 저는 설명했습니다.

이에 대해서 김 위원장은 종전체제를 평화체제로 전환하는 데에는 기본적으로 동의한다는 뜻을 밝히고, 이전에 한미 간에 논의한 바 있는 종전선언 방안에 대해서 구체적인 관심을 표명했습니다. 그리고 이것을 성사시키도록 남측이 한번 노력을 해 보라, 이런 주문을 했습니다. 그래서 이것을 함께 추진해 나가자는 취지로 선언문에는 그렇게 표현을 했습니다. 앞으로 여러 당사국 간에 대화가 잘 이루어지면 이 문제도 북측으로서는, 그렇게 할 용의가 있다는 점을 분명히 했습니다.

저는 한반도의 평화 정착과 남북 간의 경제협력의 확대, 그리고 동북아시아의 협력질서 구축을 위해서 북·미 간, 그리고 북·일 간 관계 개선이 필요하다는 점을 강조했습니다. 이것을 위해서 서로 협력하자고 제안했습니다. 이 점에 대해서는 김정일 위원장이 듣고만 있었기 때문에, 무슨 합의가 있었다고 말할 수는 없습니다. 또 이것은 합의할 사항도 아닙니다.

이 점에 대해서 중요성을 제가 여러 차례 매우 강조했다라는 것만 말씀드리겠습니다.

그리고 김 위원장께서 매우 경청했다, 이렇게 전해 드리겠습니다.

앞으로 북핵문제 해결과 함께 북미관계가 개선되고 평화체제 논의가 본격화되면, 이제 우리는 분단 반세기 만에 냉전체제의 굴레에서 벗어나서 진정한 평화의 시대를 맞이하게 될 기대를 가질 수 있겠다는 판단을 하고 돌아왔습니다.

군사적 긴장을 완화하고 분쟁문제들은 대화와 협상을 통해서 해결하기로 합의했습니다. 한반도에

서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의 의무를 확고히 준수하기로 뜻을 모았습니다.

저는 서해상의 평화 정착을 위해서 군사적 대결의 관점이 아니라 경제협력의 관점에서 이 서해 문제를 우리가 풀어나가자 하는 발상의 전환이 필요하다는 점을 강조했습니다.

그래서 서해에서 공동어로구역과 해상평화공원, 그리고 해주공단 개발과 이를 개성공단·인천항과 연결하고 한강 하구의 공동 이용을 묶어서 대결 상태를 해소하고 평화를 구축하고 그리고 경제적 협력을 해나가는 포괄적인 해결 방안으로서 '서해평화협력 특별지대' 방안을 제의를 했습니다. 이에 대해서 김정일 위원장은 국방위원회 참모들과 상의한 다음에 우리 제안을 원칙적으로 수용하겠다는 의사를 밝힘에 따라 정상선언에 포함되게 됐습니다.

제가 설명을 좀 명확하게 못 드린 것 같은데, 이번 남북 공동 선언에 있어서 가장 핵심적인, 가장 진전된 합의가 바로 이 부분입니다. '서해평화협력 특별지대'를 만들어 나가기로 합의한 것입니다. 남과 북은 서해안에서의 우발적 충돌 방지를 위해서 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 협력 사업에 대한 군사적 보장 조치 문제 등 군사적 신뢰 구축 조치를 협의하기 위해서 금년 11월 중에 국방장관회담을 개최하기로 합의했습니다.

다음으로 경제 협력에 관해서 말씀드리겠습니다. 이번 회담에 임하면서 저는 경제 협력에 관해서 많은 준비를 했고 실질 회담에서도 많은 시간을 할애해서 아주 진지한 대화를 나누었습니다.

그러나 논의가 쉽지만은 않았습니다. 개성공단 개발 등 그동안의 진전에도 불구하고 북측의 입장에서는 여러 가지 부담스럽고 불편한 점이 적지 않았던 것 같습니다. 또한 불만스러운 점도 있었던 것 같습니다.

저는 김정일 위원장에게, 남북 경협은 어느 일방을 위한 것이 아니라 양측 모두에게 필요한 것이고 경제 협력은 우리에게도 매우 중요한 문제라는 점을 누누이 강조했습니다. 그리고 우리 기업 중에서 대북 투자를 희망하고 있는 기업들이 많다는 얘기를 했습니다.

이것은 우리가 남북 경제 협력 하면 얼른 '일방적 지원'을 항상 머리에 떠올리는데, 이것이 회담에서 그런 방향으로 대화가 됐을 때에는 북측으로서는 매우 자존심 상하는 일이고 쉽게 받아들일 수 있는 문제가 아니기 때문에, 공동의 이익일 뿐만 아니라 우리 남측도 여기에 큰 기대를 걸고 있는 사람이 아주 많다는 것을 특별히 강조해서 얘기를 했습니다. 그 점을 매우 새롭게 받아들이는 것으로 저는 그렇게 이해했습니다.

그리고 그동안 개성공단과 같은 특구 지역에서는 성공을 하고 있지만 그 이외의 지역에서는 남북 경협이 잘되지 않고 실패했거나 지지부진하고 있는 것이 많다는 점을 설명하고, 이런 장애 요인을 해소하고 기업이 안심하고 투자하고 안정적으로 기업 활동을 할 수 있는 체제를 갖추어 나가는 것이 매우 중요하다는 점을 강조했습니다.

그런데 남북 경협의 많은 장애 요인들을 건건이 하나하나 해결해 간다는 것은 너무나 시간이 많이 걸리고 절차도 많이 걸리고 해결이 매우 어려운 것이기 때문에, 개성공단과 같은 특구 개발 방식을 통해서 법과 제도, 인프라 문제 등을 일괄적으로 해결해 나가는 것이 좋다는 제안을 역시 강조했습니다.

그리고 기업의 원활한 경영 활동과 기술 이전 등을 통해서 남북 경협이 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 사람과 사람 간의 소통이 매우 중요하고, 합의한 사항은 반드시 이행함으로써 예측 가능성을 높여야 한다는 점도 강조했습니다.

그리고 기업들이 시장경제 원칙 아래 활동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 남북 당국이 합의한 경협 사업에 대해서는 군사적 보장이 반드시 이루어져야 한다는 점도 강조했습니다. 이와 함께 기업들은 남북 관계의 상황 변화에 매우 민감할 수밖에 없기 때문에, 북핵 문제 해결, 북·미, 북·일 관계 개선 등을 통해서 국제 관계를 안정적으로 관리해 나가야 한다는 점도 역시 강조했습니다.

아울러 이러한 토대 위에서 남북이 상호 보완적으로 만들어 갈 수 있는 공동 번영의 구상을 미리 준비한 바에 따라서 상세하게 밝히고, 경제 협력을 좀 더 체계적이고 미래 지향적인 방향으로 발전시켜 나가자는 제안을 했습니다.

저는 이번 회담에서 김정일 위원장과의 진솔한 대화를 통해서 앞으로 남북 경협이 발전하는 데 필요한 과제들에 대해서 인식의 공감대를 넓힐 수 있었던 것을 매우 다행스러운 일로 생각합니다.

실질적인 문제에 관해서도 많은 합의를 이루었습니다. 앞서 말씀드린 서해평화협력 특별지대 개발은 평화 정착에도 물론 도움이 되지만 남북의 어민과 우리 기업들에게는 직접적으로 혜택이 돌아가는 평화 번영의 프로젝트가 될 것입니다. 그 중에서도 특히 해주 지역의 특별지대 설정은 개성과의 관계, 인천과의 관계에서 경제적으로 매우 큰 시너지 효과가 있을 것이라고 생각합니다.

이밖에도 남북 간에 논의되어 오던 각종 경협 사업들이 정상 간 합의로서는 좀 이례적이라고 할 만큼 매우 구체적으로 합의가 이루어진 것을 성과라고 생각합니다.

그런데 구체적인 것을 가지고 일일이 합의를 하려고 하면 너무 끝이 없고 해서, 앞으로 총체적으로 여러 가지 문제들을 함께 풀어가기 위해서, 경제 협력에 관한 합의 사항을 이행하기 위해서, 또는 새로운 문제들을 해결해 나가기 위해서 남북 간 부총리급의 공동위원회를 운영하기로 합의했습니다.

이것은 실무선에서 해결되지 않은 문제, 문제는 제기되지만 해결한다고 하면서 계속 해결되지 않은 많은 문제들을 해결해 가는 데 있어서 매우 유익한 기구가 되리라고 생각합니다. 그리고 새로운 사업의 제안과 합의를 계속해서 이루어 나갈 수 있는 토대가 될 것이라고 생각합니다. 저는 이번 합의가 남북 경협의 수준을 한 차원 높여서 우리 중소기업에게 새로운 기회를 제공하고 우리 경제의 활동 영역을 넓히는 계기가 될 것으로 생각합니다.

저는 취임사에서 한반도 평화 번영, 그리고 나아가서 동북아시아의 평화 번영을 얘기하면서 이것이 단지 평화의 문제, 그저 일반적인 경제 번영의 문제를 넘어 우리 한국 경제, 특히 구조조정 문제에 있어서 일본과 중국의 사이에 끼어서 많은 어려움을 겪고 있는 우리 경제에 새로운 활로를 열어 나갈 수 있는 아주 좋은 계기가 될 것이라고 그렇게 말한 바 있는데, 이번에 그 기틀을 놓았다고 저는 그렇게 생각합니다.

제가 가끔 '북방 경제'라는 얘기를 했습니다. 그런데 제 스스로 얘기하면서도 너무 까마득해서 '혹

시 허황된 주장이 아닌가' 하는 불안감이 있었는데, 이번 합의를 기초로 해서 앞으로 협력 관계를 좀 속도 있게 발전시켜 나가면 '북방 경제'라고 말할 수 있을 만큼—그 이름이 별로 좋진 않아서 앞으로 좋은 이름으로 붙여야겠습니다만—우리 한국 경제에 좋은 계기가 되리라고 저는 그렇게 생각합니다.

그래서 경제 협력이 평화를 구축하고 또 평화가 경제 협력을 뒷받침하는 이런 선순환의 구조가 만들어지리라고 생각합니다. 나아가 남북 경제의 '상생의 경제' 실현과 평화와 번영의 동북아 시대로 나아가는 디딤돌이 될 것으로 기대합니다.

남북 간의 화해와 통일 문제에 대해서도 많은 대화를 나누었습니다. 이 분야는 양측이 서로 제기 할 사항이 많고 정치적으로 매우 민감한 분야도 있는 것이 사실입니다. 저는 먼저 화해의 첫 단계는 과거로부터 자유로워지는 것이라고 말하고, 이산가족, 그리고 납북자, 국군 포로 문제 등을 근본적으로 해결하자는 제의를 했습니다.

특히 이산가족 문제는 시급한 문제라는 점을 거듭 강조했습니다. 이에 대해서 김정일 위원장도 공감하고, 이산가족 상봉을 확대하고 영상편지 교환사업을 추진하기로 했습니다. 그리고 금강산 면회소가 완공되는 대로 쌍방 대표를 상주시키고 이산가족 상봉을 상시적으로 진행시키는 데도 합의했습니다.

그러나 납북자 문제 등은 양측의 입장 차이로 국민 여러분이 기대하는 만큼의 성과를 거두지 못했습니다. 합의를 이루어 내지 못했습니다. 다만 많은 대화를 했습니다. 이것이 다음에 이 문제를 풀어가는 데 있어서 밑거름이라도 됐으면 하는 바람입니다만, 어쨌든 이번에 해결하지 못해서 국민 여러분께 매우 죄송하게 생각합니다. 앞으로 또 새로운 기회를 만들어서 또 이런 대화의 기회를 빌려서 이 문제를 해결해 나가도록 노력하겠습니다.

민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해서 역사, 언어, 교육, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 했습니다. 아울러 2008년 북경올림픽 경기 대회에 남북 응원단이 경의선 열차를 이용해서 참가하기로 했습니다.

정상회담 개최에 관해서 정상회담을 정례화하자는 제안을 했습니다만, 이것은 아직 국가 정상 간에 그런 선례도 없고 해서, 그렇게 하지 말고 문제가 있을 때마다 또는 남북 관계 발전을 위해서 정상들이 수시로 만나서 현안 문제들을 협의한다는 정도로 합의를 했습니다. 실제로 자주 좀 만나자는 그런 요구를 했습니다.

이와 함께 남북회담을 보다 안정적으로 운영해 나가기 위해서, 그동안 장관급으로 운영돼 오던 남북 대화의 총괄 창구를 총리급으로 격상시키고 제1차 회의를 금년 11월 중에 서울에서 갖기로 했습니다.

그리고 저는 김정일 위원장의 서울 답방도 요청했습니다만, 이에 대해서 김 위원장은 우선 김영남 최고인민회의 상임위원장의 서울 방문을 제안하고, 본인의 방문은 여건이 좀 더 성숙할 때까지로 미루는 것이 좋겠다고 말했습니다.

통일문제에 대해서는 기본적으로 6·15 공동선언에 잘 정리되어 있다고 평가하고, 이념적이고 추상적인 논의보다는 현실적이고 실질적인 접근을 통해서 문제를 풀어나가는 것이 바람직하다는 데 인식을 같이했습니다. 이번에 합의한 내용들이 진전을 이루고 남북 정상들이 자주 만나는 것이 결국 통일로 가는 과정이 아니겠는가 하는 방향으로 논의를 했습니다.

이러한 논의과정에서 저는 여론조사 결과를 예로 들면서, 우리 국민들은 동서독과 같은 급작스러운 통일을 바라지 않으며, 상호 공존공영하면서 점진적으로 통일에 접근해야 한다는 인식을 가지고 있다는 점도 설명했습니다.

남북 간 회담이 있을 때마다 항상 '자주' 문제가 많이 거론되고 있습니다. 그리고 '외세공조', '민족공조의 문제가 쟁점이 됩니다만, 저는 한국 정부가 비자주적인 정부가 아니라는 점도 설명하고, 또 자주성의 수준을 좀 더 높이기 위해서 그동안에 해 왔던 여러 가지 노력들에 대해서도 설명했습니다. 여러분들이 잘 아실 것입니다.

그리고 자주를 강조하는 것은 좋지만, 다른 나라들과의 대화와 협력, 때로는 필요할 때 항의도 하

고 또 항의를 수용하고 이런 전 과정을 우리가 다 배제하게 된다면 결국 우리가 고립될 수밖에 없다는 점도 설명하고, 앞으로 남북이 함께 발전해 나가자면 결국 우리가 고립을 벗고 세계를 향해서 적극적으로 뻗어나가면서, 자주에는 많은 수준이 있기 때문에 그 수준을 점차 높여나가는 것으로 이렇게 문제를 풀자는 제안을 했습니다. 이 점에 대해서는 김정일 위원장이 상당히 깊이 이해를 하는 것 같았습니다.

저와 동행한 특별 수행원들이 지금 이 단상에 계십니다만 7개 분야별로 북측과 간담회를 열고 많은 대화를 나눈 것으로 들었습니다. 이런 대화들이 소통을 더욱 넓히는 데 아주 유익했을 것이라고 저는 그렇게 짐작합니다.

국민 여러분,

이제 남북관계는 새로운 단계에 진입했습니다. 한반도 평화체제 전환을 위한 제도적 노력과 군사적 긴장 완화를 위한 실질적 노력이 이제 시작됐습니다. 남북경협도 한반도 전체를 무대로 새롭게 발전하는 경제공동체 건설에 한 걸음 더 다가서게 됐습니다. 이 모두가 국민 여러분의 성원 덕분이라고 생각합니다. 다시 한 번 감사 말씀 드립니다.

그리고 그동안의 남북관계 역사를 볼 때, 합의를 하는 것도 중요하지만 합의를 실천하는 일은 더욱 중요하다고 생각합니다. 앞으로 정부는 이번 합의가 충실하게 이행될 수 있도록 북측과 함께 최선을 다해 나갈 것입니다.

우선 11월 중에 예정된 총리급 회담과 국방장관 회담에서 구체적인 이행 방안들을 마련할 것입니다. 그리고 그 이후의 이행과정은 준비과정과 마찬가지로 국민 여러분의 의견을 폭넓게 수렴하면서 투명하게 진행해 나가겠습니다.

저는 이번 합의사항이 특정 정당이나 후보에게 불리할 것도 유리할 것도 없다고 생각합니다. 문제는 이 합의가 좋은 것이면 찬성해서 불리해지는 것이 없는 것이고, 합의가 나쁜 것이면 반대해서 불리해질 일이 없는 것입니다. 합의 자체가 누구에게 유리하거나 불리한 것이 아니라 합의에 대하는 태도나 후보들의 전략 자체가 유리, 불리를 가르는 것입니다. 이 합의가 누구에게 유리하거나 불리

한 것은 결코 아니라고 생각합니다.

긴박하게 돌아가고 있는 주변 정세의 변화에 맞추어서 어느 정부든 이 시기에 하지 않으면 안 되는 그런 역사적 과업을 수행하고 있다고 저는 감히 생각합니다. 그리고 이 합의는 92년 남북기본합의서와 6·15 공동선언에서 이미 합의한 내용을 실천에 옮기는 과정입니다. 그 이상 더 무엇을 더 나간 것이 없다고 저는 생각합니다.

참여정부 임기가 얼마 남지 않았지만, 이 합의의 내용을 좀 더 구체화하고 또 실천할 수 있는 기본적 토대를 마련하는 데 최선을 다해 나갈 생각입니다.

다음 정부에 부담을 주는 그와 같은 공동선언이 아니라, 다음 정부가 남북관계를 더욱 잘 풀어나가고 한반도의 평화와 공동 번영을 잘 만들어 나갈 수 있는 토대를 만드는 일을 저는 하고 있다고 생각합니다. 그와 같은 확신을 가지고 남은 임기 동안 최선을 다해서 노력하겠습니다.

오늘 제가 길게 설명 드렸습시다만, 어쩐지 알맹이가 빠진 것 같은 허전한 느낌이 듭니다. 가만 생각해 보니까 알맹이는 선언문에 있는데, 선언문 내용 중 한두 가지 외에는 오늘 저의 설명에 들어있지 않고 배경만 설명 드렸기 때문에, 지금 제 보고가 어떻게 보면 조금 껍데기 같은 느낌이 듭니다만, 그렇지 않습니다. 조금 허전하다 싶으신 분들은 지금이라도 공동선언문을 다시 자세히 한번 들여다 보시면 '정말 목직한 보따리구나.' 이렇게 확인하실 수 있을 것입니다.

저는 특히 우리 남측 경제에 있어서 또 북측 경제에 있어서 조선공업지대를 만들기로 한 것은 정말 매우 중요한 것이라고 생각합니다. 우리 한국의 조선업에 대해서도 아주 유익한 돌파구를 열 수 있는 좋은 계기일 뿐만 아니라 조선공업이 가지는 전후방 연관효과를 생각하면 매우 중요한 것이라고 저는 그렇게 생각합니다.

특구의 개수가 많지 않습니다만 이 점에 대해서는 북측이 좀 부담을 느끼고 있는 점도 있는 것 같고, 우리가 생각해 봐도 특구를 너무 많이 한꺼번에 공세적으로 자꾸 요구하는 것이 오히려 좀 무리라는 생각이 듭니다. 앞으로 총리회담이나 부총리급 경제협력위원회에서 좀 더 폭넓은 논의를 통해

서 하나하나 풀어나갈 수 있을 것이라고 생각합니다.

백두산 얘기도 있는데, 선언문을 다시 말씀드릴 수도 없고, 이미 여러분이 선언문을 한번 보셨으리라 생각하고 제가 배경설명을 이렇게 드렸습니다.

오늘 국민 여러분, 감사합니다. 그리고 특히 오늘 이 자리에 나오셔서 격려해 주신 여러분들께 더욱 감사드립니다. 열심히 하겠습니다.

우리나라 정치에서 대북정책을 놓고 벌어지는 정쟁은 전략 논쟁도 아니고 논리적 비판도 아닙니다. 빨갱이 만들기, 친북좌파 만들기 같은 맹목적 이념 대결과 정치 공작의 수준을 넘지 못하고 있습니다. 이념 대결로 생긴 분단을 넘어서자고 하면서 이념 대결에 매달리고 있는 것입니다. 민주화 이후 달라졌다고는 하나 기본적인 사고의 구조는 전혀 달라지지 않고 있습니다. 정쟁이 이런 수준을 벗어나지 못하면 통일은 가망이 없습니다.

국민의 힘이 필요합니다

국민의 힘이란 국민적 합의에서 나옵니다. 정쟁에 휘둘리지 않고 대북정책의 가치와 전략을 명료하게 이해하고, 이를 토대로 여론의 대세를 형성하고, 나아가서는 이를 투표 결과에 반영할 수 있는 수준에 이르렀을 때, 이것을 국민적 합의라고 말할 수 있을 것입니다. 역사는 권력이 만드는 것이 아니라 국민이 만들어 갑니다. 여기에 국민적 힘을 말하고 국민적 합의를 말하는 의미가 있는 것입니다.

노무현 대통령, 2008.10.01. 남북공동선언 1주년 특별강연

