

제 35 회
한반도 미래비전과 동북아 평화구축
전문가 정책포럼

한반도 평화구축과 핵심 안보 이슈 재조명



한반도미래전략연구원
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

목 차

행사일정 및 참석자 명단..... 3

발표문..... 4

지정 토론자 토론문..... 31

참석자 프로필..... 49

행사일정 및 참석자 명단

2:30-2:50 환영 다과회

2:50-3:00 환영사 (서인택 회장, GPF Korea)

3:00-6:15 주제: **한반도 평화구축과 핵심 안보 이슈 제조명**

발표자: 정경영 박사(한양대 국제대학원 교수)

기획진행. 사회: 과태환 박사 (미국 이스턴 켄터키대 명예교수/한반도미래전략연구원 이사장/전 통일연구원 원장)

지정토론자 (가나다 순)

1. 김동엽 박사 (북한대학원 대학교 교수)

2. 신범철 박사 (경제사회연구원 외교안보센터장)

3. 이상수 박사 (국방대 안보문제연구소 책임연구원) _

4. 이호령 박사 (국방연구원 연구위원)

5. 추원서 박사 (동북아평화협력연구원 원장)

6. 홍현의 박사 (세종연구소 수석연구위원)

Guest: 이기후 박사 (AKU 통일실천교수협회 상임고문)

GPFKorea 참석자: 서인택 회장, 라인길 사무총장, 최형규 차장 등

6:30-8:30 만찬

제35회 전문가 정책 포럼(2021년 6월26일) 발표문

한반도 평화구축과 핵심 안보 이슈 재조명

정경영 박사 (한양대 국제대학원 교수)

- I. 들어가면서
- II. 통일코리아의 비전 및 평화구축 안보요소와 파리평화협정의 함의
 - 1. 통일코리아의 미래비전
 - 2. 한반도평화협정
 - 3. 한반도 평화구축의 안보 요소
 - 4. 베트남전쟁 종결 파리평화협정의 시사점
- III. 한반도 평화프로세스 핵심 안보 쟁점 논의와 정책대안
 - 1. 한반도 비핵화
 - 2. 전작권 전환
 - 3. 군비통제
 - 4. 유엔사
 - 5. 주한미군
 - 6. 동북아 안보레짐
- IV. 결론 및 정책제안

I. 들어가면서

분단된 한반도의 통일은 인류문명에 대한 역사인식, 통일코리아의 미래비전과 추진전략, 남북 국내정치, 남북관계 정상화, 한반도 평화구축에서 안보요소, 국제협력 등이 상승작용을 일으킬 때 이루어진다.

인류문명사는 Pax Helena에서 시작하여, Pax Romana를 거쳐서 Pax Espana, Pax Dutch, Pax Britannica, Pax Americana 시대에서 서서히 태평양을 건너 동북아로 이동하고 있음을 느낀다. 나라의 크고 작음이 인류문명을 이끌어 온 것이 아니라 어떠한 비전과 전략을 갖고 실천했느냐에 따라, 반도국가나 왜소한 국가도 인류문명을 주도해왔고 주도할 수 있음을 본다.¹

지난 1세기 한국처럼 식민통치, 분단, 전쟁, 가난, 독재 등 수없는 시련과 도전에 응전하여 산업화와 민주화를 달성했고, 디지털 선도국이자 문화강국으로 국위를 떨치고 있는 나라는 드물다. 통일코리아를 이루한다면 인류문명의 중심축이 한반도로 이동해오고 있는 것을 내다본다.

한편 한국사회는 평화와 안보를 상호 갈등관계로 인식한다. 평화를 강조하다 보면 안보를 소홀히 하게 되고, 안보를 중시하다 보면 평화를 논의하는 자체가 금기시되곤 한다. 진보는 평화지상주의, 보수는 안보제일주의라는 양비론적인 인식이 팽배하다. 이러한 의식이 한국사회를

¹ 본 글은 발제자가 펴낸 『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화장출』(파주: 한울아카데미, 2020)을 발췌, 보완하였다.

지배하는 한 사회적 갈등은 심화될 수밖에 없고 한반도의 평화도 기대할 수 없다.

안보가 뒷받침되지 않는 평화는 이루어질 수도 없으며 설령 평화스럽게 보인다 하더라도 깨지기 쉽다. 또한 안보 제일주의로 치닫는 한 안보딜레마에 의해 결국은 평화스럽게 보이는 상황마저 완전히 무너지는 사태가 벌어질 때 한반도 평화구축은 실현될 수 없다.

한반도 대내외 상황은 더욱 어둡다. 2~3년 전만해도 한반도 평화체제가 가시권에 진입한 것처럼 느꼈으나 하노이 북미정상회담이 좌초된 이후 남북관계는 멈춰있다. 한반도 운명의 핵심 당사국인 미국과 중국은 이념, 군사, 무역, 기술 모든 분야에서 패권경쟁이 심화, 격화되고 있다. 이러한 암울한 상황에서 한반도 평화구축을 논의하는 자체가 무의미할 수도 있다. 그러나 이러한 상황일수록 통일코리아의 비전을 꿈꾸고 이를 실현할 수 있는 전략을 모색하는 것은 분단시대의 집단지성이 해야 할 사명이다.

이러한 인식 아래 본 글에서는 먼저 통일코리아의 미래비전에 대해 살펴보고 한반도 평화구축의 최종상태인 한반도평화협정을 알아본 다음, 한반도 평화구축의 안보요소를 살펴보고자 한다. 또한 베트남전쟁을 종결한 파리평화협정에 대해 시사점을 도출하고 하고자 한다. 이어서 한반도 비핵화, 전작권 전환, 군비통제, 유엔사, 주한미군, 동북아 안보레짐 등 핵심 안보 쟁점에 논의하려 한다, 마지막으로 정책대안과 한반도 평화구축 로드맵을 제시하고자 한다.

II. 통일코리아의 비전과 한반도 평화구축의 안보요소와 파리평화협정 함의

1. 통일코리아의 미래비전

통일코리아의 미래비전은 우리가 통일을 위해서 달려갈 길잡이 역할을 한다. 또한 통일코리아의 미래비전을 주변국이 함께 공유할 때 이를 구현하기 위해 국제지지와 협력을 통해서 통일코리아를 이룰 수 있다. 통일된 한반도를 이룩하는 가장 좋은 길은 우리가 원하는 미래상을 정립하고 이를 위해 매진하는 것이다.

첫째, 통일코리아는 주권과 영토를 수호하고, 국민의 안전과 재산을 보호할 수 있는 강력한 힘이 있는 나라다. 그러나 주변국을 위협할 정도의 군사력을 보유하지 않는다. 둘째, 통일코리아는 비핵 평화를 추구한다. 셋째, 통일코리아는 자유민주주의와 시장경제, 인권과 법치주의를 추구한다. 676년 신라가 통일한 이후 1300년 이상 함께 살아오다가 76년의 분단이 지났는데 무엇이 이처럼 현격한 남북간 국력 차이를 만들었을까. 서로 다른 가치를 추구해왔던 데 기인한다.

남과 북은 자유민주주의 대 세습독재체제, 시장경제 대 통제경제, 인간의 존엄성 중시 대 당에 종속된 존재, 법치주의 대 신격화로 대비되는 사회이기 때문이다. 또 다른 이유는 국내총생산(GDP)의 2.8퍼센트를 국방비로 운용하는 한국에 비해 북한은 23.3퍼센트를 국방비에 쏟을 정도의 군사중시 정책에 기인한다.²

<표 1> 남북한 국력 비교

구분	한국	북한	비율
GDP	1조 6,556억 달러	144억 달러	115 : 1
GNI	3만 2,046 달러	1,800달러	18 : 1
무역	1조 1,405억 달러	25억 9천만 달러	146 : 1

² Central Intelligence Agency, *The CIA Worldfact 2020–2021* (Washington, D.C.: CIA, 2020).

인구	5,181만 명	2,572만 명	2 : 1
군병력	57.9만 명	128만 명	1 : 2.3
국방비	470억 달러	335억 달러	13 : 1

출처: *The CIA World Factbook 2020–2021* (Washington, D.C: Skyhorse Publishing, 2020); US Department of State, *World Military Expenditures and Arms Transfers 2019*(2017–2021); 대한민국 국방부, 『2020 국방백서』(서울: 국방부, 2020), 한국의 2021년 국방비는 52조 8401억원이다.

넷째, 통일코리아는 한미동맹과 다자안보를 병행 추진한다. 다자안보협력을 중시하다 보면 동맹이 약화되는 것으로 인식하는 측면이 있으나, 유럽의 안정과 평화를 위해 NATO와 유럽안보협력기구(OSCE, Organization for Security and Cooperation in Europe)가 공존하는 데서 알 수 있듯이 한미동맹과 동북아 다자안보협력은 상호 보완기능을 수행한다.

다섯째, 통일코리아는 과학기술과 해양과 대륙을 있는 물류의 허브가 될 것이다. 한국은 가히 IT로 연결되는 지식정보와 4차 산업혁명 네트워크의 센터로 자리 잡아가고 있다. 역설적인 이야기이나 북한이 핵미사일을 폐기하고 핵미사일개발에 참여했던 군사과학기술자들의 노하우가 우리의 IT산업과 통합된다면 통일한반도는 기술강국이 될 것이다. 또한 통일한반도는 해양과 대륙의 물류의 허브가 될 것이다.

마지막으로 품격있는 문화, 다이나믹한 스포츠, 다양한 종교를 끌어안는 나라가 될 것이다. K-pop, 영화, 드라마 등 한류가 인류에게 희망과 환희를 안겨주고 있다. 수많은 골프와 축구의 선수들이 세계를 놀라게 하고 있다. 불교, 원불교, 기독교, 천주교 등 서로 다른 종교가 공존한다. 통일코리아는 서양문명과 동양문명을 융합하여 새로운 르네상스를 열어가게 될 것이다.

2. 한반도평화협정

한반도 평화체제의 최종상태는 한반도평화협정 체결이다. 평화협정은 분쟁당사자 간 무력 분쟁을 종결하고 화해와 공존을 제도화하며 향후 관련된 모든 당사자들이 평화를 보장하도록 하는 법적, 정치적 장치의 포괄적인 합의문을 뜻한다.³ 정전협정은 전쟁의 종료를 의미하는 것이 아니라 쌍방사령관 간에 전투행위를 중단하기 위하여 약속하는 군사협정이며, 법적으로 한국은 여전히 전쟁상태에 있다. 공식적으로 한국전쟁을 종식시킬 제도적 장치가 필요하며, 이와 같은 의미에서 거론되는 것이 전쟁에 참여했던 당사자 정치 리더십간에 체결하는 평화협정이다.⁴

한반도평화협정은 남·북·미·중을 당사자로 하는 하나의 기본협정(Umbrella Agreement)과 남북, 북미 양자협정의 2개 부속협정(Subsidiary Agreements)으로 구성할 수 있을 것이다. 기본협정과 부속협정에 담길 주요 내용을 살펴보면, 한반도평화 기본협정은 ① 6·25전쟁의 법적 종식, ② 상호불가침 및 무력행사 포기, ③ 한반도 비핵화, ④ 경계선 획정, 경계선의 상호 존중, ⑤ 분쟁의 평화적 해결원칙과 그와 관련된 절차, ⑥ 평화보장관리기구 구성, ⑦ 주한미군의 지원과 역할 ⑧ 동북아 다자협력 등을 포함할 수 있을 것이다. 남북한 부속협정은 평화적이고 점진적인 통일에 대한 지향성, 남북 군비통제, 연락대표부, 남북 군사공동위, 교류공동위 등의 내용을 포함할 수 있으며, 북미 부속협정은 양자 간 안전보장문제, 관계개선의 기본방향 및 상호 관계개선 조치의 내용을 규정할 수 있을 것이다.

3. 한반도 평화구축의 안보요소

³ 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 제 2018-19 호(2018).

⁴ 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』, 제 37 호(2019).

그러나 평화협정이 평화를 보장해주는 것이 아니라는 점이다. 평화협정의 체결은 한반도에 실질적인 평화상태를 구축한 이후 이를 문서로 확인하는 형태가 되어야 한다. 한반도 평화구축 안보요소로 한반도 비핵화, 전작권 전환, 군비통제, 주한미군, 유엔사, 동북아 안보레짐 등을 들 수 있다. 북한의 완전한 핵폐기 없이 평화협정을 체결할 경우, 한국이 핵볼모에 사로잡힐 수 있으며, 최악의 경우, 핵미사일 선제공격으로 번영된 자유 대한민국이 남베트남처럼 사라질 수도 있다. 전작권을 연합사령관이 행사하면서 미국에게 안보를 과도하게 의존하는 상황에서 북한과의 힘겨루기에서 밀리면 평화는 깨지기 마련이며. 미국 주도 한미연합방위체제에서 평화협정을 체결할 경우 한국의 존재감이 없게 된다.

군비통제 없이 남북이 군비경쟁에 치닫게 되면 전쟁을 배제할 수 없어 이러한 상황에서는 한반도 평화 구축은 불가능하다. 전쟁억제 기능을 수행해 온 주한미군이 철수하게 되면 적화통일에 최대의 결림돌로 인식해온 북한은 무력으로 또다른 남침을 감행할 가능성을 배제할 수 없어 한반도 평화적 통일은 기대할 수 없을 것이다. 정전협정을 이행 집행하는 유엔사가 해체될 때 정전체제가 무너져 한반도 평화가 깨지게 될 것이다. 또한 동북아 지역내 국가간 갈등과 대립구조가 지속되는 한 한반도의 평화구축은 이루어질 수 없다.

4. 베트남전쟁 종결 파리평화협정과 시사점

베트남전쟁을 종결짓는 파리평화협정, 외국군 철수를 포함한 파리평화협정 체결 이후 북베트남이 파리평화협정을 파기하고 무력으로 남베트남을 점령함으로써 파리협정은 왜 유명무실한 협정이었는가를 살펴보는 것은 한반도평화협정 체결에 중요한 시사점이 된다.

1973년 1월 25일 미국은 베트남전쟁 종식 선언을 한다. 1월 27일 파리에서 미국, 남베트남, 북베트남, 베트콩은 평화협정을 체결한다.⁵ 파리평화협정 주요 내용은 ① 미국과 모든 관련국은 베트남의 독립, 주권과 영토를 존중한다. ② 1973년 1월 27일 24:00시를 기해 현 위치에서 휴전을 하고, 미국은 군사개입을 중단하며, 평화협정 체결 이후 50일 이내에 외국군을 철수한다. ③ 남베트남은 국제감독하에 진정으로 자유롭고 민주적 총선거를 통해 남베트남의 정치적 미래를 스스로 결정한다. ④ 평화적 수단에 의한 통일원칙에 합의하고 북위 17도선을 잠재적인 영토 및 정치분계선으로 확정한다. ⑤ 평화협정의 국제적 보장을 위해 군사공동위원회, 국제감시통제위원회를 설치하고, 이와 관련한 국제회의를 개최한다.⁶

국제통제감시위원회가 파리평화협정을 이행하는 감시기구였으나, 협정을 파기하고 공세작전을 전개하는 북베트남에 대해 전혀 효력을 발휘하지 못했다. 미 의회의 비준은 없었으며, 사실상 파리평화협정을 위반했을 때 미국이 개입할 수 있는 구속력이 부재하였다. 평화협정을 체결하고 미군이 베트남에서 철수하고 2년 만에 베트남은 무력적화통일된다. 스스로 지킬 의지가 없었고 전략도 부재하였으며, 부패한 남베트남은 멸망하였다.

⁵ “Paris Peace Accords,” https://en.wikipedia.org/wiki/Paris_Peace_Accords, (검색일: 2021. 5. 27): “The government of the Democratic Republic of Vietnam with the concurrence of the Provisional Revolutionary Government, the United States Government with the concurrence of the Government Republic of South Vietnam, with a view to ending the war and restoring a peace in Vietnam to respect the Vietnamese people fundamental national rights and the South Vietnamese people's right to self-determination and contributing to the consolidation of peace in Asia and world, have agreed on the following provisions and undertake to respect and to implement them.” 서명자: 미 국무부장관, 북베트남 외교부장, 남베트남 외교장관, 남베트남임시혁명정부 외교장관; UN. *United Nations Treaties Series 1974*, Vol.935(1977), pp.6-17.

⁶ “Paris Peace Accords,” https://en.wikipedia.org/wiki/Paris_Peace_Accords, (검색일: 2021. 5. 27).

파리평화협정 사례에서 교훈⁷은 엄중하다. 첫째, 평화협정의 주체가 미국과 북베트남이었고, 남베트남과 베트콩은 2차 주체였다는 것으로 남·북·미·중이 동등한 협정 체결 당사자가 되어야 한다는 것이다. 한반도 비핵화가 실질적으로 진전되면 평화협상으로 나간다고 했을 때 한반도 비핵화 협상에 남·북·미·중이 참여해야 한다. 둘째, 협정 체결 시 의회의 비준을 받아야 한다는 것이다. 그래야 구속력이 있다. 셋째는 파리평화협정에서 모든 외국군은 철수함으로써 협정을 파기하고 사이공을 함락한 북베트남을 제지할 수 없었다는 차원에서 북한의 또 다른 남침을 억제하는 기제로서 주한미군은 지속 주둔해야 한다는 것이다. 마지막으로 평화협정이 제대로 이행되는지를 감시하는 신뢰할 말한 기구가 있어야 한다는 점이다. 군정위를 정상화해 평화협정 체결시 평화협정감시기구로 전환하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

한반도 평화구축 안보요소인 한반도 비핵화, 전작권 전환을 통한 한국주도 연합방위체제 구축, 한반도 군비통제, 유엔사, 주한미군, 인태전략 참가 문제, 동북아 안보레짐 등을 둘러싼 쟁점들을 살펴보면서 정책대안을 제시하고자 한다.

III. 평화구축 핵심 안보 이슈 재조명과 정책제안

1. 한반도 비핵화

쟁점: 한반도 비핵화 관련 비핵화 지역과 정의, 최종상태, 협상 당사자, 제재 해제, 연합훈련 등을 둘러싸고 논란이 그치질 않는다. 먼저 비핵화 지역은 북한의 비핵화인가, 한반도 비핵화인가에 대한 논란이다. 북한의 비핵화로 보는 입장은 남한지역에는 1990년대 초 전술핵무기를 철수한 상태이기 때문에 한반도 비핵화가 될 수 없으며, 핵개발을 감행한 북한의 핵프로그램을 완전히 폐기해야 한다고 주장한다. 또한 핵 투발수단인 장거리탄도미사일, 화생무기 등 대량살상무기까지 폐기해야 한다고 주장한다. 북한은 자신의 핵개발 배경이 미국의 적대시정책에 있는 만큼 북미 양자가 핵위협을 공동 청산하는 한반도 비핵화를 요구한다. 비핵화 지역 문제는 지난 5월 21일 한미정상회담에서도 한반도 비핵화로 합의하였던 것처럼 이를 수용하고 핵과 장거리탄도미사일을 폐기하는 수준으로 하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 핵협상 당사자에 대한 논란이다. 북한 핵은 북미 간의 문제로서 한국이나 타국이 개입할 성격이 아니라고 주장하는 입장이나, 한국의 입장에서 북한 핵은 한국의 사활이 걸린 국가생존의 문제로서 당연히 한국이 참여를 해야 한다고 주장한다. 중국도 북핵 폐기에 실질적인 역할을 할 수 있고 비핵화가 진전될 경우 평화협상을 추진한다면 비핵화 협상에 중국이 참여하는 것이 바람직하다. 한반도 비핵화 협상은 남·북·미·중이 참가하는 협상이어야 한다. 셋째, 미국은 핵폐기가 이루어지지 않는 한 유엔 제재 등을 해제할 수 없고, 핵능력을 감소시키지 않은 한 제재를 완화할 수 없다는 입장인 데 비해, 북한은 핵실험 유예와 대륙간탄도미사일 시험발사 중단, 풍계리 핵실험장 폐쇄, 동창리 미사일 일부 엔진실험장 폐쇄 등 자신들이 취한 비핵화 선제 조치에 대해 미국 등 이에 상응하는 어떠한 제재도 해제하지 않았다는 입장이다. 4자가 참가하는 비핵화 협상에서 우선적으로 북한의 비핵화 진전에 따라 상응조치로 제재를 완화하는 일련의 로드맵에 합의할 필요가 있다. 넷째, 싱가포르 북미회담에서 북한측의 요구와 트럼프의 전략적 자산의 한반도 전개 등 연합전술기동훈련을 중단 축소한 것에 대한 논란이다. 이에 따라 2018년 이후 한미간에 실시해온 키리졸브 등의 한미연합기동훈련의 중단과 시뮬레이션 위계임을 실시하고 있다. 그 사이 북한은 수없는 단거리 미사일시험발사와 정상적인 동계훈련 등을 실시해왔다. 전술기동훈련이 없는 한국군과 주한미군, 한미연합훈련의 중단으로

⁷ UN. *United Nations Treaties Series 1974*, Vol.935, No.13295(1977), pp.6-17: Peter Braestrup, *Vietnam as History: Ten Years after Paris Peace Accord* (Washington, D.C.: The University Press of America, 1983).

연합전비태세에 문제가 없는지, 이로 인해서 어떠한 일이 벌어지고 있는지는 우리가 지켜보고 있는 바와 같다. 한미연합전술훈련 자체가 북한의 도발을 억제하고 평화를 관리는 길이며 유사시 승리하는 길이다. 우선적으로 한국군과 주한미군의 지상군과 전술항공전력이 참가하는 한미연합기동훈련이 재개되어야 한다.

북핵 시나리오: 다양한 북핵 시나리오에 대한 대비책 강구가 절실하다. 협상에 의해 북핵을 폐기할 것으로 판단하여 여기에만 모든 것을 집중하다가 전혀 예상치 않은 상황이 발생할 때는 이미 수습할 수 없는 사태에 직면할 수 있기 때문이다.

북핵 시나리오를 ① 협상에 의한 북핵 완전 폐기, ② 핵동결 및 핵비확산으로 사실상 핵보유국(de facto nuclear state) 뚝인, ③ 핵협상 완전결렬 선언, 핵미사일 대량생산 및 전력화 시나리오로 상정하여 각각에 따른 한국의 대응전략을 강구하고자 하는 이유는 여기에 있다.

각 시나리오에 대해 ① 평화협정 체결과 북미 수교, ② 북핵대량살상무기 전략적 타격체계 및 한국형미사일발어체계 조기구축, 플랜 B 시행, 전술핵 재배치 및 나토형 핵공유, ③ 핵전쟁 대비, 한국의 핵무장으로 대응해야 할 것이다. 이 중 한국의 핵무장에 대해 논하고자 한다.

한국의 핵무장: 한국이 핵무장을 할 수밖에 없는 조건은 북한이 핵협상 완전결렬을 선언하고 핵무기와 탄도미사일을 대량생산하여 전력화하여 겁박하는 차원을 넘어, 핵미사일로 한반도를 무력 적화하는 훈련이 식별되는데도 전술핵무기 재배치와 나토형 핵공유가 이루어지지 않은 상황이다.

이러한 상황에서 한국의 핵무장은 생존전략이고 최후의 수단이다. 한국이 핵무장을 추진할 경우 유엔안보리는 물론 미국이 대대적인 제재를 가할 수도 있을 것이다. 북한보다 대외 의존도가 훨씬 높은 한국에 대해 제재를 가하게 된다면 한국경제에 미치는 영향은 치명적일 것이다. 미국이 핵우산 및 확장된 억제전략으로 한국을 지원해줄 것이기 때문에 한국의 핵무장은 어떠한 경우도 허용할 수 없다는 것이 공식 입장이다.⁸

적대국가의 핵으로부터 자국의 안보가 초유의 위협사태가 발생할 때 NPT 탈퇴를 할 수 있다는 제10조⁹를 근거로 탈퇴를 선언하면서, 북한이 핵을 포기하면 한국도 핵 개발을 즉시 중단한다는 전제하에 핵개발을 선포하는 것이다. 이 때 한국이 일본과 동반 핵개발을 선언하면 가장 예민하게 반응을 보일 나라는 중국과 러시아일 것이다. 북한핵 폐기에 사력을 다할 것이다. 북한이 핵을 포기하면 우리도 즉시 핵개발을 중단하다. 그러나 북한이 핵을 내려놓지 않는다면 무슨 일이 벌어질지 상상하더라도 끔찍하다. 우리가 핵을 보유하게 되면 상호확증파괴(MAD, Mutual Assurance Destruction)에 따른 핵균형¹⁰으로 한반도 안정이 이루어지게 될 것이다. 또한 핵을 보유한 북·중·러 북방3국과 핵을 보유하지 않았던 한국과 일본이 핵보유국이 되면 동북아 지역에도 핵균형으로 안정을 되찾게 될 것이다.

2. 전시작전통제권 전환

⁸ John H. Tilelli, Jr., "U.S.-North Korea Relations: The Post-Hanoi Summit," Panel Discussion hosted by The Institute of World Politics, Oct 16, 2019.

⁹ "핵무기의 비확산에 관한 조약(NPT, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)," [http://www.law.go.kr/%EC%A1%B0%EC%95%BD/\(533,19750423\)](http://www.law.go.kr/%EC%A1%B0%EC%95%BD/(533,19750423)), (검색일: 2019. 11. 23): NPT 조약 제 10 조 제 1 항: 비상사태가 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있음을 결정하는 경우에는 본 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다.

¹⁰ Andrew Futter, 고봉준 역, 『핵무기의 정치』(서울: 명인문화사, 2016), p.115: 만약 국가가 보복 핵공격에 취약하다면 그 국가는 보복의 두려움 때문에 핵 1 차 공격을 감행하지 않을 것이며, 만약 두 국가가 서로 동등하게 보복공격에 취약하다면 양자는 핵교전을 시도하지 않을 것이다.

전시작전통제권 전환은 한미가 2006년 추진하기로 결정한 이래 해결하지 못한 한미동맹의 최대의 이슈이자, 국가안보 기본 틀이 바뀌는 핵심사안이다. 2021년 3월 19일 한미 2+2회의에서 전작권 전환 조건을 충족하는 데 시간이 더 걸릴 것이라는 로이드 오스틴 미 국방부 장관의 발언이나 5월 21일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서 조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지를 재확인한 선에서의 공동성명¹¹은 여전히 갈 길이 면 것처럼 느껴진다.

북한 대비 압도적 우위의 국력, 격상된 국제적 위상, 높은 국민적 자존감, 세계적 수준의 한국군, 세계 9위 경제력,¹² 심지어 Global Firepower에서 발표한 2021 세계 군사력 순위에서 북한이 28위, 한국이 6위¹³ 등임에도 한국이 안보의 자립을 못하고 있다는 것은 수치스러운 일이다. 전작권 전환의 목적과 의미를 살펴보고, 쟁점이 무엇인가를 알아본 다음, 전작권 전환 추진전략에 대해 논의하고자 한다.

전작권 전환의 당위성과 의미: 독립 주권국가가 자국군에 대한 작전통제권을 행사하는 것은 당연하다. 세계의 어느 나라도 작전통제권을 외국군사령관이 행사하도록 위임한 나라는 없다. NATO 국가들이 있다고 하나 NATO사령관에게는 일부 30% 할당된 병력만 작전통제권을 행사하고. 70% 주력 병력은 각국 회원국이 운용한다. 심지어 패전국 일본의 경우, 일본자위대와 주일미군 간에 병렬형 지휘체계를 유지하며 독자적인 작전통제권을 행사한다.

6·25전쟁 초기 국가운명이 풍전등화의 위기에 있을 때 일시적으로 유엔군사령관에게 넘겨주었던 국군에 대한 작전통제권이 70여년이 지난 현재까지 외국군사령관이 행사하는 것을 당연한 것처럼 인식하는 경로의존성(Path Dependence)은 분명 극복해야 한다. 비정상 안보의 정상화는 온전한 국가의 기본 책무이다.

2018년 한미 양국은 전작권 전환에 따른 신 연합방위지침¹⁴에 합의하여 한국군 대장을 사령관, 미군 대장을 부사령관으로 하는 미래 연합사의 출범으로 이루어지는 전작권 전환을 이행하게 된다. 전작권 전환은 동맹에 과도하게 의존하는 안보로부터 우리가 주도적으로 나라를 지키고 유사시 승리하는 한국을 건설하는 데 있다.

전작권 전환은 다음과 같은 중대한 의미가 있다. 첫째, 이 땅의 주인인 한국이 주권과 조국장토, 자유민주주의를 수호하고 국민의 생명과 재산을 지키겠다는 결기를 나타낸다. 베트남전쟁에서 우방의 지원이 있었음에도 스스로 지킬 의지가 없었던 월남은 패전하였고, 남베트남에서 외국군이 철수하자, 공산 베트남의 무력 공격에 의해 패망하였다. 스스로를 지키지 못하는 나라는 결국 지구상에서 사라진다는 것이다.

둘째, 유비무환(有備無患)을 통해 전쟁을 예방하고, 유사시 싸워 이기는 군을 육성하는 데 있다. 국방을 소홀히 하고 분열할 때 외세 침략은 물론 같은 동포라는 북한 공산주의자들의 침략을 당했다. 이런저런 이유로 주한미군이 우발사태지역으로 재전개하고 안보가 취약한 상황에서 대규모 국지도발이나 남침을 감행할 때, 우리군은 응징과 격퇴는 물론 승리하여 통일을 이룰 수 있는 준비를 해야 한다.

셋째, 군사력 운용의 자율성을 회복하여 나라를 똑바로 지키는 국군으로 거듭나게 된다. 한 국군은 유엔사 정전시 교전규칙(AROE, Armistice Rule of Engagement)과 전시·평시로 이원화

¹¹ “한미 정상회담 공동성명,” 《동아사이언스》, 2021년 5월 23일.

¹² “한국경제, 코로나 국면서 세계 첫 9위,” 《연합뉴스》, 2021년 3월 15일: 2020년 한국은 GDP 1조 6,240억 달러로 세계 12위에서 9위로 올라섰다. 1위 미국(20조 9,210 억 달러), 2위 중국(14조 7,800 억 달러), 3위 일본(4조 9,800 억 달러), 4위 독일, 5위 영국, 6위 프랑스, 7위 인도, 8위 이탈리아 등이다.

¹³ Global Firepower, “2021 Military Strength Ranking,” <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>, (검색일: 2021. 6. 9).

¹⁴ “South Korea and U.S. sign Strategic Guideline on Combined Defense after OPCON Transition,” Yonhap, Oct 31, 2018.

된 지휘체제에 의해 북한의 국지도발에 제대로 대응하지 못했다. 한국군으로 전·평시 지휘를 단일화하여 군사력 운용 권한을 복원하게 되며 북한의 도발을 근원적으로 차단하고 도발시 과감하게 응징 보복할 수 있게 된다.

넷째, 전작권 전환은 국민의 자존감을 드높이고, 국군의 기를 세워주며, 국민은 군을 더욱 신뢰하게 될 것이다. 이제 우리 국민도 이 나라를 우리 스스로 책임지고 지키게 되었다는 데서 자부심을 갖게 될 것이다. 행정 군대에서 과감히 멀쳐 일어나 신출귀몰하는 전략과 야지를 누비면서 포효하고 싸워 이기는 용맹무쌍한 군대로 사기충천할 것이고, 군 본연의 임무에 충실히 국민의 신뢰받는 군대가 될 것이다. 또한 한국군 대장을 미래연합사령부의 사령관, 미군대장을 부사령관으로 하는 지휘구조 합의는 초강대국 미국의 서번트 리더십을 상징한다.

마지막으로, 보다 떳떳한 국가로서 비굴하지 않고 외교의 자율권을 발휘할 수 있을 것이다. 또한 한반도 작전지역의 특징과 군사전략에 부합하는 한국형 무기개발로 싸워 이길 수 있는 군대 육성은 물론 방위산업 진흥으로 일자리 창출과 방산무기 수출로 국익증진에 기여할 것이다.

쟁점: 전작권 전환을 둘러싸고 여전히 논란이 그치질 않는다. 작전통제권은 군사주권인가의 문제이다. 군사주권이라고 인식하는 인사들은 독립된 주권 국가의 고유권한을 외국군에게 위임한 국가는 없다고 주장한다. 군사주권이 아니라는 입장은 연합군의 전투편성과 작전 책임 지역을 부여하는 것으로 순수하게 군사작전에 국한된 것이라고 본다. 작전통제권은 군사작전에 한정한 것이 아니라 연합권한위임(CODA, Combined Delegated Authority)에 의거 연합사령관은 전쟁억제와 위기관리, 조기경보, 작전계획 발전 및 훈련, 무기체계의 상호운용성 등 권한을 행사하는 바, 이는 우리 군 고유의 권한과 역할이 제한을 받고 있다는 것으로서 이러한 권한은 회복되어야 한다.

두 번째 쟁점은 전작권을 조기에 조건을 갖춰 전환할 것인가, 조건 완전 충족 후 전환인가의 논쟁이다. 조기 전환의 입장은 한국군이 이미 재래식 전력에서 우위를 확보하고 있고, 여러 차례 전작권 전환 연기를 거치면서 상당한 수준의 준비를 해왔다는 것이다. 또한 전작권 전환은 의지와 전략의 문제로 일단 전환한 후 자위력을 계속 증강시켜도 문제될 것이 없다는 주장이다. 조건 충족 후 전작권이 전환되어야 한다는 입장은 한미간 합의한 사항으로 3대 조건 즉 연합방위를 주도할 수 있는 군사능력 확보, 동맹의 포괄적 북핵미사일 위협 대응능력 확보, 안보환경 개선 등은 아직 갖춰져 있지 않으며, 안보환경은 개선은커녕 더 나빠졌다는 것이다. 또한 한국 대장이 지휘할 미래연합사 능력을 검증하는 기본운용능력(IOC, Initial Operating Capability)-완전운용능력(FOC, Full Operating Capability)-완전임무수행능력(FMC, Full Mission Capability) 3단계 연합 검증평가도 IOC만 했을 뿐 코로나 등으로 FOC 자체도 검증하지 않았다는 주장이다. 한편 우리 군은 정보감시, 종심타격, 미사일방어 전력을 집중적으로 증강해왔다. 연합사를 해체한 상태에서 전작권 전환이 이루어진다면 모르나 연합사를 존속시킨 상태에서 사령관만 바뀌기 때문에 창설 부대에 적용하는 검증단계를 거치는 것은 무리이다. 미군 수준에 맞춰 조건 충족에 집착하다 보면 동력을 상실하여 전작권 전환이 요원할 수 있다. 금년 후반기 연합지휘소훈련(CCPT, Combined Command Post Training)시 IOC를 거쳐, 전작권 전환 시기를 빠르면 2022년, 늦어도 2023년 목표연도를 결정하여 전작권 전환을 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 전작권 전환은 미군의 한국군에 대한 레버리지 상실로 판단, 미 군부가 반발하는 것이 아닌가 하는 의혹이다.¹⁵ 그러나 전작권을 넘겨주면 전력이 막강한 한국군이 책임감을 갖고 상당 부분 북한 위협을 관리하기 때문에 주한미군의 전략적 유연성을 발휘할 수 있고, 유사시 한국군이 주도하여 작전을 하기 때문에 미군 전투력 손실을 최소화할 수 있다. 한미 상호방위

¹⁵ 전 연합사령관, 미 외교안보정책부서 및 한반도 안보전문가 인터뷰, “전작권 전환과 한미동맹,” 2018. 12. 2-8/2019. 10. 14 - 10. 19, 워싱턴 D.C.

조약 제2조 태평양지역의 위협에 공동에 대처한다는 기본 합의는 그대로 존중된다. 따라서 한미 안보와 가치에 도전하는 세력이라면 북한은 물론 중국이든 러시아든 공동 대처할 수 있다. 미군 수뇌 어느 누구도 한국군 대장이 지휘하는 미래 연합사 출범에 대해 반대하는 인사는 없다.

추진전략: 나라를 지키는 국가안보의 기본 틀이 바뀌는 전작권 전환은 군에 일임할 성격이 아니며, 국민-정부-군-동맹 차원에서 유기적으로 추진되어야 하며, 전작권 전환 공감대 확산을 위한 전략적 소통을 활성화하고, 전작권 전환이 결코 동맹의 해체 아닌 동맹의 정신을 존중한다는 기조 아래 추진해야 할 것이다. 먼저 우리 국민은 번영된 자유 대한민국을 우리가 주도적으로 지킨다는 자주국방의식으로 무장되어야 한다. 정부 차원에서는 국가안보회의 기능을 강화하여 안보 도전과 위협을 평가하면서 국가안보에 이상이 없도록 하고, 국가 차원의 전쟁지도 체계를 확립하며, 현 정부가 약속한 바대로 국방비를 GDP의 2.5%에서 매년 0.1%씩 증가해서 2.9%로 증액한다. 또한 남북관계 발전과 동북아 안보환경을 개선하기 위해 노력한다.

군 차원에서 북한 핵·미사일과 대량살상무기에 대한 전략적 타격체계와 한국형 미사일방어 체계를 조기에 구축하고, 군사전략, 전쟁지휘, 작전기획 및 전략정보판단, 작전지속 등 전쟁수행능력을 향상시키며, 전쟁할 수 있도록 상부지휘구조를 개편한다. 마지막으로 한미동맹 차원에서 양국 정부, 군 및 전문가 간 전략적 소통을 활성화하고, 합참, 미래연합사, 유엔사, 주한미군사 간 역할을 정립한다.

국군통수권자 주관하에 전작권 전환 추진회의를 정례화할 것을 제안한다. 군수뇌부, 국회 국방·재정위원장, 재향군인회·성우회장, 안보전문가 등이 참석하는 전작권 전환 추진 회의를 반기애 정례적으로 개최하여 국가안보의 핵심 이슈인 전작권 전환을 국가 차원에서 추진하고 있음을 알리면서, 추진사항을 평가하고, 전작권 전환 후의 국가안보를 설계하도록 해야 할 것이다.

전작권 전환이 이루어질 때 한국이 이 나라 안보를 스스로 책임지는 당당한 국가가 되었다는 데서 자부심과 결기가 용솟음칠 것이다. 또한 한미동맹은 산업화, 민주화, 문화 세계화에 이어 안보 자립화까지 성취하는 동맹의 모델로 칭송받게 될 것이다.

3. 군비통제

군비통제(Arms Control)란 “잠재 적국 사이에 전쟁의 가능성을 제한하고 전시에는 그 확산 범위와 파괴력을 제한하며, 평시에는 전쟁에 대비한 정치·경제적 기회비용을 감소시키기 위한 다양한 형태의 군사적 협력”으로 정의한다.¹⁶ 우리 국방부는 군비통제를 “군비경쟁을 안정화 또는 제도화시킴으로써 군비경쟁에서 야기될 수 있는 위험과 부담을 감소 또는 제거하거나 최소화하는 모든 노력”으로 규정하고 있다.¹⁷ 결국 군비통제란 “전쟁의 가능성을 감소시키고, 전시에는 피해를 최소화하기 위해 평소 국가들 간에 다양한 형태의 협력을 달성하기 위한 노력”이라고 할 수 있다.¹⁸

군비통제 쟁점: 한반도 군비통제를 둘러싸고 반대론자와 찬성론자로 갈린다. 반대론자는 북한이 남북간에 합의한 술한 군사합의사항을 이행하지 않고 있으며 군사적 신뢰구축 자체가 불가능한 상황에서 어떻게 운용적, 구조적 군비통제가 가능한가라고 주장한다. 1991년 12월 31일에 서명하여 1992년 2월 19일 발효한 한반도 비핵화 공동선언을 통해 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않기로 한 한반도 비핵화 공동선언을 철저

¹⁶ Thomas C. Schelling & Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Pergamon-Brassry's Classic, 1961), p.142.

¹⁷ 대한민국 국방부, 『군비통제란?』(서울: 국방부, 1992), p.6.

¹⁸ 김열수, 『국가안보』(서울: 법문사, 2010), p.312.

하고 무참하게 과기하고 여섯 차례의 핵실험과 수십 기의 핵무기를 보유한 북한을 어떻게 믿고 군비통제를 할 수 있겠는가라고 비판한다. 1992 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 일명 남북기본합의서 제12조에 남북군사공동위원회를 구성, 운영하여, 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰 조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 및 추진한다고 해 놓고 아직까지 남북군사공동위원회 조차 편성, 발족되지 않고 있는 상황을 들고 있다.

한편, 그럼에도 불구하고 2018년 9·19남북군사합의서 등은 한반도의 긴장완화와 무력충돌 방지에 실질적인 기여를 해오고 있다고 주장한다. 북한의 2017년 9월 7일 6차 핵실험과 11월 29일 대륙간탄도미사일에 준하는 화성 15호 발사와 이에 따른 미국의 최대 압박정책으로 인한 한반도에서 전쟁이 최고조에 이르렀었다. 평창올림픽을 계기로 남북관계가 급진전되면서 9·19 남북군사합의는 전쟁의 위기로부터 한반도 평화구축에 일대 진일보한 조치로 볼 수 있다. 한반도에서 전쟁이 없도록 하는 군비통제는 추진되어야 한다. 물론 무장을 해제하자는 것이 아니다. 남북간에 군사적 신뢰구축이 심화되면 남북한군 강점을 살리는 남북군사통합 차원으로 군비통제가 이루어져야 할 것이다. 통일된 이후 주변국 위협에 대비하지 않으면 않되기 때문이다.

군비통제 추진방향과 원칙: 군사적 신뢰구축을 넘어 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 망라하는 군비제한 및 군축을 제대로 실행하기 위해서는 남북 간의 상호신뢰 구축과 병행하여 비핵화와 재래식 군비통제가 동시에 병행적으로 추진해야 한다.

남북군사공동위원회 구성을 통해 비핵화 진전에 따라 초보적 단계의 군사적 신뢰구축으로부터 운용적 군비통제, 구조적 군비통제 방안을 협의하여 추진한다. 먼저 추가적인 군사적 신뢰구축으로 그동안 실시된 남북 장성급 대화, 군사실무회담을 정례화하고 남북국방장관회담도 개최하여 이를 제도화하여 현안에 대해 지속적으로 협의한다. 또한 국방차관 및 북한 국방성 부부장을 공동위원장으로 하는 남북군사공동위원회를 구성하여 운영한다. 대규모 훈련 상호정보와 참관을 추진한다. 군인사교류로서 상호방문단을 구성, 교류하고 국방대학교와 김일성 군사종합대학교 간의 교류협력과 남북한군 태권도와 축구경기를 교차 추진한다.

운용적 군비통제 분야로 사이버 공간에서의 적대행위를 중지하며, 대규모 군사활동과 군사훈련을 제한하고, 해상에서 공동수색 및 구조훈련, 지진·폭설·홍수·산불 등 자연재해 관리 협력을 추진한다.

구조적 군비통제 방안으로 생화학무기 폐기 및 중단거리미사일부대를 제한시킨다. 기습공격을 예방하기 위해 장사정포병, 특수전부대, 전차 및 기계화부대 등 공격용무기와 부대를 후방으로 재배치한다. 병력감축은 구조적 군비통제의 마지막에 추진할 수 있는 사항이나 남북한군 간의 병력감축은 한반도 긴장완화의 가시적인 조치로서 상징하는 바가 크기 때문에 선제적으로 추진할 수 있을 것이다. 중국군의 감군사례는 북한군에게도 시사하는 바가 크다.¹⁹

남북한이 구조적 군비통제까지 이루어진다면 북한 GDP의 23%를 점유하고 있는 국방비를 10% 내외로 감액할 수 있으며 이 때 북한은 선군경제로부터 민생경제에 주력하는 체제전환의 의미가 있다.²⁰

유엔사의 권한과 활동을 존중하면서 빈틈없는 한미 연합전비태세를 유지하여 강력한 힘을

¹⁹ 중국군은 민군 융합발전 전략 차원에서 병력감축을 추진하였다. 1950년 500만의 중국인민해방군의 병력이 현재 200만으로 감축되었다. 1985년 423만 8천, 2005년 230만, 2015~2018년 210만으로 감군하면서 일자리 제공, 위로금 및 연금 지원, 귀향 정착, 방산공장 및 업체 민간 업체로 전환했던 중국의 사례는 북한에게 시사하는 바가 크다.

²⁰ 미 외교안보정책입안자, 안보전문가들과 인터뷰, “한반도 군비통제와 한미동맹,” 2018.12. 3.-12. 4, Stimpson Center, Washington, D.C.

바탕으로 예기치 않은 우발상황에 대처하는 가운데 군비통제를 통해 평화를 창출해야 것이다.

4. 유엔사

유엔사의 재활성화 움직임과 관련 유엔사 존폐 문제가 제기되고 있다. 유엔사 해체론자와 전작권 전환은 물론 평화협정 이후에도 유엔사가 존속되어야 한다고 맞서고 있다.

쟁점: 북한은 유엔사 해체를 일관되게 주장해왔다. 북한과 공산권 국가 주도로 1975년 제30차 유엔총회에서 한반도의 평화와 안보를 확보하기 위해 유엔사의 해체를 요구하는 결의안이 채택되었으며,²¹ 2018년 제73차 유엔총회에서 북한은 “유엔사는 유엔의 이름을 악용하는 유엔 현장의 목적에 반하는 괴물 같은 조직으로 조기에 해체되어야 한다”라고 주장하고 있다.²² 한국 내 일부 식자들도 유엔사는 용도 폐기되었으며, 남북합의에 따라 철도현대화 추진을 위해 북한에 진입하려는 조사팀의 DMZ 통과에 까다로운 조건을 제시하는 등 통제를 하는 사례²³를 들어, 남북관계 진전을 가로막는 기제로 작동하고 있다고 주장한다. 또한 북한의 무력도 발시 유엔사 정전시 교전규칙에 따라 한국의 응징보복을 통제, 간섭해왔다고 비판을 하기도 한다. 유엔사를 강화하는 의도에는 동북아 또는 동아시아 차원의 NATO형 집단안보체제를 구축하려는 의도가 있는 것이 아닌가하는 의혹을 제기하기도 한다. 또한 전작권이 전환된 이후에도 유사시 미래연합사를 무시하고 한반도 전구작전의 전쟁지도사령부 역할을 수행할 가능성도 배제할 수 없다고 주장한다.²⁴

유엔사를 존속시켜야 한다는 입장은 북한의 수없는 정전협정을 위반하는 도발이 있었음에도 전쟁으로 비화하지 않았던 것은 유엔사가 존재했기 때문이라고 주장한다. 북한의 국지도발이 있을 때마다 현장에 조사단을 파견하여 경고하는 등 정전협정을 이행 감시하는 기능을 수행해왔다. 또한 유엔사가 해체하였을 때의 문제점²⁵으로 2018년 9·19남북군사합의에 따라 발족하기로 되어 있는 남북군사공동위원회가 아직까지 구성되지 않았으며, 발족한다 하더라도 남북군사합의사항을 조사, 제재할 수 있는 실효성에 대해 비관적이다.

또한 유엔사를 해체하였을 경우, 정전협정 체결 직후 1953년 7월 27일 유엔 참전 16개국이 선언한 한반도 전쟁 재발 시 재참전 결의가 소멸한다. 또한 유엔사와 일본 정부 간 체결된 SOFA가 소멸함에 따라 주일 유엔사 후방기지를 운용할 수 없게 된다. 특히 한반도 유사시 유엔안보리에서 유엔 회원국의 파병 권고 결의안이 채택될 가능성은 중국과 러시아의 비토로 희박하다. 유엔사 존속의 국제법적인 근거로 유엔으로부터 유엔사가 최초 북한 남침을 격퇴하는 임무를 부여받았다가, 38선 이북으로 진출하는 문제에 봉착하자 1950년 10월 7일 유엔총회에서 한국의 통일·민주정부의 수립(the establishment of a unified, democratic government of

²¹ “남북 대결외교와 유엔,” <http://theme.archives.go.kr/next/unKorea/diplomacyUn.do>, (검색일: 2020. 3. 12).

²² “북한, ‘괴물’ 유엔사령부 해체하고 제재 완화해야’ 유엔총회 주장,” *Voice of America*, 2018년 9월 19일.

²³ 유엔사-한국군 DMZ 출입 신경전, 동맹 파열음 아닌가,” 《동아일보》, 2020년 1월 29일: 논란이 되었던 지작사령관과 7 공군사령관의 DMZ 출입관련 유엔군사령관의 48시간 사진 승인이 요구”는은 유사시 많은 혼란을 초래할 수 있어서 정리가 요구된다.

²⁴ 이에 대해 Abrams 유엔군사령관은 기조연설을 통해 유엔사 재활성화는 미국의 인태전략과 무관하며, 1978년부터 정전협정 이행 및 유사시 전력 제공국들의 전력지원 협력이라는 두 가지 임무를 수행할 것임을 분명히 하였다: “제5회 미래 지상군 발전 국제심포지움,” 육군본부와 한국국가전략연구원 공동 주최 제5회 미래 지상군 발전 국제심포지엄, 2019. 10. 17:

²⁵ Chung, Kyung-young, “A Peace Regime Building and the Future of ROK-U.S. Alliance,” workshop hosted by Stimpson Center, Dec 2–3, 2018, Washington, D.C.

Korea) 임무²⁶를 유엔사에 수행토록 하라는 결의²⁷가 여전히 유효하여 평화협정 체결 이후에도 유엔사를 그대로 존속할 수 있다고 주장한다.

전작권 전환 이후 유엔사와 미래연합사와의 지휘관계: 전시 유엔사의 역할이 한국 정부가 유사시 유엔사에 전작권을 재전환하거나 또는 미 합참을 통한 유엔사에 전쟁수행사령부 임무를 부여할 경우에 예측하기 어려운 혼란이 예상된다. 6·25전쟁 중 지상작전 지휘체제의 이원화 교훈은 여전히 유의미하다. 반격작전 시 지상작전은 서부지역을 담당했던 미8군과 인천상륙작전에 투입된 미군 전력의 주력부대를 전환, 해상으로 이동시켜 원산으로 투입, 동북지역 작전을 실시했던 미제10군단을 맥아더 사령관이 직접 지휘하는 지상군의 분리된 지휘체제로 인해 협조된 작전이 이루어지지 않았다. 양 개 부대의 전투지경선으로 중국군이 개입하여 역포위되는 등 얼마나 어려운 군사작전을 치렀는가를 보면 이원화된 지휘체제는 결코 반복되어서는 안 된다.²⁸

따라서 한반도 유사시 미래연합사령관이 유일한 한반도전구사령관이며, 유엔사는 전력제공의 역할을 수행하고, 유엔사의 일원으로 참전하는 전투부대는 미래 연합사에 전술통제(Tactical Control)로 전환하여 지휘체제를 일원화한다는 데 합의하여 이를 전략지시에 반영하여야 한다.

남북 협력사업 및 군비통제 추진시 유엔사의 역할: 남북협력사업에 대한 유엔사의 역할은 2000년 유엔사와 한국 국방부 간 체결한 “DMZ 통과 남북철도·도로 연결 관련 대한민국 국방부와 유엔사 간 합의각서”에 따라 유엔사는 관할권(Jurisdiction Authority)을 지속 행사하고 한국군이 행정권(Administrative Authority)을 행사한다는 합의각서를 발전시켜 추진하면 될 것이다.

통일부는 동서 회랑의 남북을 잇는 DMZ 진입구에 출입사무실(CIQ, Customs, Immigration and Quarantine)을 운용해 왔다. 세관, 출입국 관리, 검역을 실시하며, 군은 상황실과 경비대를 운용하는 등 남북 통행을 군사적으로 보장해왔다. 남북 교류협력을 유엔사 차원에서 지원하기 위해 유엔사 군정위 비서장은 공동경비구역과 캠프 보니파스에 군정위 20여 명 요원과 함께 상주하였으며, 경의선, 동해선 연결 지점에 군정위 요원을 배치하여 운영하였다. 9·19 남북군사 합의 중에서 판문점 비무장화와 관련 남·북·유엔사 3자협의체를 운용하여 합의를 이행하기 위해 관련 협의를 통해 비무장화를 실현한 것은 향후 북한의 공산측 대표가 군정위로 복귀할 가능성을 열어주고 있다.

군사정전위원회 복원: 군정위체제 회복의 문제이다. 1991년 유엔사가 군정위 수석대표로 한국군 장성을 임명하자 북한은 “한국군 장성은 정전협정 체결의 당사자가 아니기 때문에 유엔사 측의 수석대표로 인정할 수 없다”고 비난한 뒤 군정위 본회의 참석을 거부하면서 군사정전위체제 기능을 마비시켰다. 이어 중감위 폴란드와 체코슬로바키아 공산측 대표를 추방하였다. 북한측 군정위 대표의 일방적 철수 선언과 함께, 군정위 대신 판문점 인민대표부 설치를 유엔사 측에 통보하였다. 중국은 이러한 북한의 정전체제 무력화 시도에 호응하여 1994년 북한의 요청에 따라 중국군 대표를 군정위로부터 소환하였다. 북한은 정전협정을 무효화를 주장하나, 정전협정 무효화는 북한의 일방적인 주장일 뿐, 다자간 합의하여 체결한 정전협정을 어느 일방이 무효화를 주장한들 국제법적으로 폐기될 수 없다.

유엔사는 판문점 북한 대표부와 장성급 회담을 통해 군정위를 기형적으로 운용하고 있으며, 중감위도 공산측 불참 하에 변칙적으로 운용하고 있다. 유엔사 소속 인사를 군정위 수석대표로

²⁶ Leland M. Goorich, *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), pp.114–117; Matthew B. Ridgway, *The Korean War* (New York: Doubleday & Company, INC, 1967), p.44.

²⁷ 미 외교안보정책부서 및 한반도 안보전문가 인터뷰, 2018. 12. 2–8, 워싱턴 D.C.; 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』(서울: 국제법출판사, 1994), p.143.

²⁸ Matthew, B. Ridgway, *The Korean War* (New York: Doubleday & Company, INC. 1967), pp.47–78.

재임명하고, 동시에 군정위의 조중대표와 중감위 체코와 폴란드 대표를 복귀시켜 군정위와 중감위를 정상화해야 한다. 평화협정을 체결한다면 DMZ를 평화지대화하고 유엔사와 조·중 대표로 구성된 군정위와 중감위를 유엔안보리로부터 평화협정국제감시기구로 추인받을 수 있을 것이다.²⁹

5. 주한미군

한국은 한반도 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하고 있다.³⁰ 평화협정 체결 시 주한미군 장래 문제가 한미 측에서 제기되고 있다.³¹

쟁점: 한반도 평화협정 체결시 주한미군은 철수되어야 한다는 입장과 주한미군은 지속적으로 주둔해야 한다는 입장이 맞서고 있다. 먼저 철수론자들은 남북관계가 더 이상 적대관계가 아니며, 북한의 위협이 없는 상태에서 평화협정을 체결하였을 것이기 때문에 북한의 위협에 대처하기 위해 주둔해온 미군은 주둔 명분이 소멸되었다는 것이다. 또한 주한미군이 존재할 때 완전한 통일을 이루는 데 걸림돌로 작용할 수 있는 역기능적인 측면이 있음을 지적한다. 한국의 자율성이 제한, 침해받을 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 주한미군이 존재하는 한 한국은 동맹에 과도하게 의존하는 안보의식으로 인해 당당하지 못해 주위로부터 비판을 받을 것을 것이라고 주장한다.

한편 평화협정 체결이후에도 주한미군이 지속 주둔해야 한다는 찬성론자는 주한미군 유지 시 북한이 평화협정을 이행할 수 있도록 무언의 압력을 행사할 수 있을 것이다. 앞에서 논의된 바와 같이 베트남전쟁을 종결짓고 평화를 회복하기 위해 체결된 파리평화협정 이후 외국군 철수로 인한 힘의 공백이 발생했을 때 북베트남이 파리평화협정을 파기하고 무력으로 남베트남을 침공하여 적화통일을 한 데서 시사해 주고 있듯이, 역으로 주한미군을 유지할 경우 북한은 노동당 규약에 명시된 “온 사회를 김일성·김정일주의화”하는 무력통일의 기도를 추구하지 못하게 할 것이다. 또한 평화협정 체결시 주한미군 유지는 한국 안보의 튼튼한 베텁목 역할을 할 것이다. 최근 중국이 빈번하게 한국방공식별구역(KADIZ, Korean Air Defense Identification Zone)을 진입하면서 무력시위를 하고, 서해 회색지대 작전을 불사하는 것을 고려할 때 주한미군 철수시 노골적으로 한국 안보를 위협하는 세력으로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 평화협정이 체결되었을 때 주한미군이 지속적으로 주둔할 경우, 주변국의 군사적 도발을 억제하는데 기여할 것이다..

주한미군의 법적 주둔 근거: 주한미군의 국제법적 주둔 근거는 1953년 10월 1일 체결하고, 1954년 11월 18일 발효되었던 ‘대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약’³²에 의거하고 있다. 주한미군은 상호방위조약 제4조 “미국은 그들의 육·해·공군을 한국의 영토 내와 그 부근에 배치할 수 있는 권리를 가지며 한국은 이를 허여하고 미국은 이를 수락한다”라는 근거에 따라 주둔하고 있다. 따라서 평화협정 체결과 주한미군 지위와는 무관하다. 제3조에 “양국은 각 당사국의 행정 지배하에 있는 영토를 위협하는 태평양지역에서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위협하는 것이라고 간주하고 공통의 위협에 대처”키 위해 주둔하고 있다.

²⁹ Chung Kyung-young, *South Korea: The Korean War, Armistice Structure and A Peace Regime* (Berlin: LAMBERT Academic Publishing, 2020), pp.228-267.

³⁰. Chung Kyung-young, “The Signing of a Peace Treaty and The Future of U.S. Forces in Korea,” Issue Brief, East Asia Institute, Aug 14, 2018.

³¹ 미 외교안보정책부서 및 한반도 안보전문가 인터뷰, “한반도 평화협정 체결시 주한미군의 미래,” 2019. 10. 9-14, 워싱턴 D.C.

³² 조선뉴스프레스, 『조약협정: 한국의 대외관계 주요 문서들, 강화도 조약에서 한미 FTA』(서울: 조선뉴스프레스, 2017), pp. 176-182.

해외미군 주둔 사례: 해외사례는 일본과 독일에 주둔하고 있는 미군에서 찾을 수 있다. 미국과 일본은 샌프란시스코 강화조약이 체결된 1951년 9월 8일에 미일안보조약을 동시 서명하여, 1952년 4월 28일에 발효되었다. 주일미군은 샌프란시스코 강화조약 이후에도 미일안보조약 5조(c) 및 6조³³에 의거 계속 주둔하고 있다. 주일미군은 현재 54,000명이 주둔하고 있으며,³⁴ 미일안보조약 6조에 의거 일본이 공격을 받을 때 미국과 일본이 공동 대처하고 있다.³⁵

한편, 주독미군의 법적 주둔 근거는 나토와 독일간 체결한 주둔협정이다. 전승 4개국의 독일점령 체제가 1955년 5월 5일 발효된 파리조약에 따라 종식되자 미국, 영국, 프랑스는 나토의 일원으로서 독일에 자국 군대를 지속 주둔시킬 필요성이 대두되어, 3국은 1954년 10월 23일 공동으로 독일과 ‘독일 내 외국군 주둔에 관한 협정’ 이를 바 주둔협정을 체결하게 된다.³⁶ 주독미군은 동서냉전 종식과 독일 통일 후에도 지속 주둔하고 있다. 주독미군은 36,000여 명이며, 유럽에서 세력균형을 유지하고 역외지역에도 파병되어 ISIS 제거작전과 아프간 작전에 투입되었다.

주한미군의 미래 관련 북중 입장과 우리의 대응: 평화협정 체결 시 주한미군의 미래 관련 유관국의 입장은 어떠할까.

먼저 주한미군 관련 북한은 전형적으로 이중전략을 구사해 왔다. 미북 수교시 주한미군의 철수를 원치 않는다는 내밀(內密)한 입장을 보여온 반면 공개적으로 북한은 주한미군 철수를 집요하고도 일관되게 주장해 왔다.

김일성의 지시로 김용순 노동당 국제부장이 1992년 1월 22일 뉴욕 방문 시 아놀드 캔터 미 국무부 정무차관과의 회담에서 “북미 수교만 해 주면 앞으로 남쪽에 주둔하고 있는 미군 철수를 요구하지 않겠다”라고 발언을 한다.³⁷ 또한 2000년 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장과의 대화에서 “동북아의 평화와 안정을 위해 통일 후에도 미군이 계속 주둔해야 한다”는 김대중 대통령의 발언에 대해 김정일은 “사실 제 생각에도 미군 주둔이 나쁠 건 없다. 다만 미군의 지위와 역할이 변경돼야 한다. 주한미군은 공화국에 대한 적대적 군대가 아니라 조선반도의 평화를 유지하는 군대로서 주둔하는 것이 바람직하다”라는 입장을 개진하고 있다. “남쪽에 있는 미군이 북한을 공격하지 않는다는 것이 보장된다면 미군은 계속 남아있어야 한다고 생각한다”라고 김대중 대통령은 밝히고 있다.³⁸ 또한 Madeleine Albright 미 국무부 장관도 2000년 10월 24일 평양방문시 김정일과의 대화에서 “미군의 한반도 주둔에 대해 냉전 이후 북한 정부의 시각은 변했다. 미군은 현재 안정자 역할을 수행한다”라고 발언했다고 증언하고 있다.³⁹

문재인 대통령은 2018년 4월 19일 언론사 사장단과의 간담회에서 “김정은 국무위원장은 비핵화의 조건으로 주한미군 철수 조건을 제시하지 않았다. 북한은 오로지 북한에 대한 적대정책 종식과 안전보장을 요구했다”라고 밝히고 있다. 한편, 또한 김정은 국무위원장은 문재인 대

³³ 미군의 배치·장비의 중요한 변경과 전투작전 행동을 위한 일본 내의 시설·구역의 사용에 관한 조항이다.

³⁴ “United States Military Deployments,” https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_military_deployments, (검색일: 2018. 6. 7).

³⁵ Ministry of Defense, *Defense of Japan 2015*, http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2015.html, (검색일: 2018. 6. 7): “as well as providing facilities and areas for the U.S. Forces, based on Article 6 of the Japan-U.S. Security Treaty, Article 5 of that treaty stipulates that Japan and the United States will take bilateral action in the event of an armed attack against Japan.”

³⁶ 김동명, 『독일 통일, 그리고 한반도의 선택』(서울: 한울, 2010), pp. 354-356.

³⁷ 북한 핵무기 협상관련 진실, <http://lemming7.tistory.com/153>, (검색일: 2018. 7. 8).

³⁸ 김대중, 『김대중 자서전 2』(서울: 삼인, 2010), p.316.

³⁹ Madeleine Albright, *Madam Secretary: A Memoir* Madeleine Albright (New York: Miramax Books, 2003), p.465.

통령과 판문점 대화에서도 “북한은 주한미군에 대한 거부감이 없다. 북한은 미군을 주적으로 생각하지 않는다. 지정학적으로 가까운 나라가 주적이 되지 면 나라가 주적이 되지 않는다. 미국은 주적이 될 이유도 필요도 없다”라고 말한 것으로 알려져 있다.⁴⁰

이와는 달리 북한은 공식적으로 주한미군 철수를 일관되게 요구해왔다. 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 열렸던 제네바 정치협상에서 주한미군 철수를 주장한다. 정전협정 발효 후 3개월 이내에 한반도 문제의 평화적 해결과 외국군 철수를 위한 제네바 회의시 북한 측 대표는 주한미군 철수를 주장한 것이다. 특히 1958년 중국군이 북한으로부터 철수하자 북한은 다시 미군 철수를 강력히 주장한다. 김일성은 1980년 6차 당 대회에서 주한미군 철수는 확고한 당의 입장이라고 주장하였으며, 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 권력을 승계한 김정은은 2012년 1월 1일 북한 신년사에서 주한미군 철수를 주장한다. 특히 2016년 5월 10일 조선노동당 제7차 대회에서 “경제건설과 핵무력 건설을 병진시키는 데 대해”와 북한의 최고규범인 노동당 규약 개정 서문에 “조선노동당은 전 조선의 애국적 민족역량의 통일전선을 강화하고… 남조선에서 미제 침략 무력을 몰아내야 한다”라고 명시하고 있다. 북한은 주한미군을 대남 적화전략목표 달성을 있어 최대 장애물로 인식하고 있다. 6·25남침시 낙동강까지 점령했는데 미군이 개입함으로써 무력적화 통일을 할 수 없었다고 보고 있는 것이다.

북한에 대한 우리의 대응은 평화협정과 북미간 수교한 이후 주한미군은 북한에 더 이상 적대세력이 아니라는 것, 한반도의 평화유지와 동북아의 안정과 평화유지의 기능을 수행하게 된다는 것을 이해시킬 수 있을 것이다.

한편, 중국은 미국이 자신을 포위하고 있다는 피포위의식(Siege Mentality)이 강하며, 주한미군이 중국의 핵심이익을 침해할 가능성이 높다고 보고 있다. 중국은 북한이 주한미군을 강하게 철수를 주장하지 않으면서 주한미군이 주둔한 상태에서 한반도 평화체제가 구축되는 것을 원치 않는다. 2018년 시진핑 주석은 김정은 국무위원장과의 정상회담에서 정전협정이 평화협정으로 전환될 경우 주한미군의 철수를 위해 전략적 협력을 약속했다고 보도하고 있다.⁴¹ 베트남전쟁 시 중국의 군사적 지원을 받은 북베트남이 무력으로 통일된 이후 중국과 갈등 관계를 유지하다가 결국 미국 세력권에 편승, 중국을 견제하는 세력이 된 베트남 선례와 무관하지 않은 것으로, 주한미군 철수를 포함 한반도 평화체제 구축에 적극 참여하겠다는 입장이다.⁴²

중국 정부가 북한의 핵실험과 한미연합훈련 중단을 요구했던 쌍중단, 비핵화와 평화협정을 추진하자는 쌍궤병행을 주장하는 이유도 주한미군은 물론 미 증원전력이 한반도에서 수시로 전개훈련을 하는 것은 중국에게 직간접적인 위협으로 판단하고 있기 때문이다.

이러한 중국에 대해서는 사실상 한반도의 전쟁억제 역할을 해왔던 주한미군이 철수할 경우 한반도가 완충역할을 해 왔는데 중국과 직접 맞닥뜨리게 되어 일본은 군사 대국화로 치닫게 될 것이다. 어떠한 완충지역도 없어지게 되어 중일간 직접적인 군사 대결이 심화될 것이다. 지역안정은 더 이상 기대하기 어려울 것이다. 지역 안정자로서 주한미군 지속 주둔이 필요하다는 것을 이해시킨다.

주한미군 주둔 여부 판단: 평화협정 체결 이후 주한미군 주둔 여부는 국내정치, 주한미군의 경제적 가치와 철수 시 경제적 파장, 중국의 세계전략 대응, 한반도 유사시 제해권 차단, 파리 평화협정의 교훈, 통일한국의 안보전략 및 지역안정 차원에서 살펴볼 때 주한미군은 존속하는

⁴⁰ “정상회담 때 文에 밝혀 ‘金, 미군에 거부감 없어’,” <http://cafe.naver.com/fidelity/11391>, (검색일: 2018. 7. 8).

⁴¹ 아사히 ‘김정은·시진핑, 주한미군 철수 협력 합의,’ YTN, 2018년 7월 5일.

⁴² 중국은 주한미군 있는 통일 반대…북한의 베트남식 개방도 반대,” 美 전문가들 밝혀, VOA, 2018. 5. 4; “11년 만의 왕이 中외교부장 방북 관련 美 전문가들 의견 소개,” <http://www.newdaily.co.kr/mobile/mnewdaily/article.php?contid=2018050400092>, (검색일 2020. 4. 3).

것이 바람직하다. 주한미군을 유지하는 안이 대한민국의 생존을 보장받고 국익에 기여한다고 판단된다. 동시에 자율성이 침해받을 가능성에 대해서는 전작권 전환을 통해서 한국 주도 미국 지원의 신 연합방위체제 구축으로 극복할 수 있을 것이다. 동맹안보를 보완하는 기능으로서 동북아 역내 국가들과 다자안보체제를 구축할 때 외교무대에서 행동의 자유를 보장받을 수 있을 것이다.

주한미군의 발전 방향: 첫 번째 주한미군의 역할 변경이다. 한미동맹은 북한의 비핵화뿐 아니라 평화통일 추진과정에서 실질적인 군사적 안정과 평화 여건을 조성해야 한다. 주한미군은 기본적으로 한반도에서 전쟁을 억제하고 평화체제와 통일 추진과정에서의 무력충돌을 예방하며, 주변국의 군사개입을 차단하는 등의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

평화협정 체결 이후 한미동맹과 주한미군의 역할 변화는 불가피하다. 주변국이 주한미군의 당위성에 의구심을 가질 수도 있기에 명확한 역할조정이 필요하다. 한미동맹과 주한미군은 한반도 통일 이전까지는 북한 도발을 방지하는 예방자(Preventer)로서, 통일과정에서는 한반도 내부 상황을 관리하는 조정자(Coordinator)로서, 통일 이후에는 지역안보체제의 균형자(Balancer)로 진화해야 한다.⁴³

주한미군의 구성을 판단하는 기준은 주한미군의 역할과 한미 양국군의 구성비율을 어느 수준까지 끌어올렸을 때 한국 주도 미국 지원의 신 연합방위체제를 구축할 수 있는가에 의해서 예측할 수 있을 것이다. 주한미군이 평화협정 위반 억제역할을 수행하고, 최대 경쟁 세력인 중국과 러시아를 견제하기 위해서는 미 제2사단사령부를 포함하여 1개 기동여단과 항공여단 및 화력여단 등 지상군 주둔은 유사시 분명한 개입을 보장해주는 역할을 하기 때문에 필수적이며, 동북아의 세력균형 안정자로서의 역할을 수행하기 위해서 정찰감시전력을 물론 1개 전투전단과 1개 전투비행단 등 긴요 정보 및 해·공군 전력의 주둔이 요구된다. 주한미군 배치는 중국의 안보의 민감성을 고려해 현재의 한강 이남에 배치하고, 이북으로 추진 전개하지 않는다는 것을 분명히 하면 될 것이다.

6. 동북아 안보레짐

통일코리아를 건설하기 위해서는 남북관계 발전은 물론 안정되고 평화로운 전략환경 조성이 요구된다.

쟁점: 동북아 다자안보협력을 통한 안보레짐을 구축할 수 있을 것인가에 대해 불가능하다는 입장과 실현할 수 있다는 입장이 대립한다. 유럽과 전혀 다른 전략환경을 동북아 안보레짐이 이루어질 수 없다고 보는 이유이다. 한·미·일 자유민주진영 대 북·중·러 사회주의 블록이 대치하고 있는 것은 좀처럼 협력할 수 있는 요인이다는 것이다. 동북아는 최대 군비경쟁 지역으로 불신과 적대감이 여전하다. 세계 1, 2, 3위 경제 강국인 미, 중, 일과 9, 11위인 한국과 러시아, 세계 최하위권인 북한 등 국력차가 극심한 것도 역내 국가간 협력을 어렵게 한다. 또한 일러간 쿠릴열도/북방영토분쟁, 한일간 독도분쟁, 남북간 NLL분쟁, 한중간 이어도/슈엔차오 관할권 분쟁, 중일간 센카쿠/댜오위다오분쟁 등 영토분쟁과 자원분쟁을 들 수 있다.⁴⁴ 상이한 역사 인식에서 비롯된 배타적 민족주의는 지역 내 안보협력을 더욱 어렵게 하고 있다. 날로 심화되고 있는 미중패권경쟁의 격화 등이 복합적으로 작용해 지역내 안보협력을 어려운 차원이 아니라 불가능하다고 주장한다.

한편 이러한 제한요소에도 불구하고 동북아 다자안보협력을 촉진하는 요소도 만만치 않아 동북아 안보레짐 실현이 가능하다고 보고 있다. 무엇보다 역내 국가 간 무역과 해외 직접투자

⁴³ 北도발 예방 한미동맹, 통일 후엔 지역 안보 지휘자 돼야,” 『동아일보』, 2015년 7월 29일.

⁴⁴ 동북아공동체연구원 편, 『동아시아 영토분쟁과 국제협력』(서울: 디팀터, 2014).

를 통한 상호의존성이 심화되고 있어 상호 네트워크이 상당한 수준으로 구축되어 있다. 또한 코로나 사태로 일시 멈춰서 있으나, 동북아 역내 국가 간 인적교류협력이 눈에 띄게 증가하고 있다. 유학생 상호 교류는 물론 각 국가의 지자체 및 NGO 간의 자매결연, 역내 국가간 활발하게 진행되는 교차 문화교류 행사, 여행 등 문화 인적 교류가 급속하게 증가하고 있다. 세계 최고의 인터넷 보급률, 유튜브, 카카오톡을 포함한 SNS 등에 의한 소통으로 동북아 국가 간 벽을 허무는 네트워크 사회로 급속도로 발전하고 있다. 한국의 경우 200만 이상의 외국인 체류⁴⁵를 포함하여 중국과 일본에도 외국인이 급증하고 있어, 서로의 문화를 포용하는 다문화 시대로 전환되고 있다. 코로나 바이러스를 포함한 전염성 질병, 태풍, 지진, 화산폭발을 포함한 재해재난 등 초국가적 위협에 대한 지역내 국가간 공동대처의 필요성이 절실히 느껴졌다는 측면도 역내 국가간 협력을 촉진시킬 수 있는 요소이다. 특히 2010년 제주도에서 개최된 한·중·일 정상회담 합의에 따라 2011년 9월 서울에 한·중·일 3국협력사무국을 개설함으로써 역내 협력을 강화시키기 위한 제도화의 거보를 내딛게 된 것은 동북아 다자안보협력을 위한 의미 있는 조치가 아닐 수 없다. 이러한 제반 요소는 동북아 안보협력을 촉진하는 것으로 각 요소가 상승작용을 일으킬 때 제한요소를 극복하여 지역 내 안보협력체 구축에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

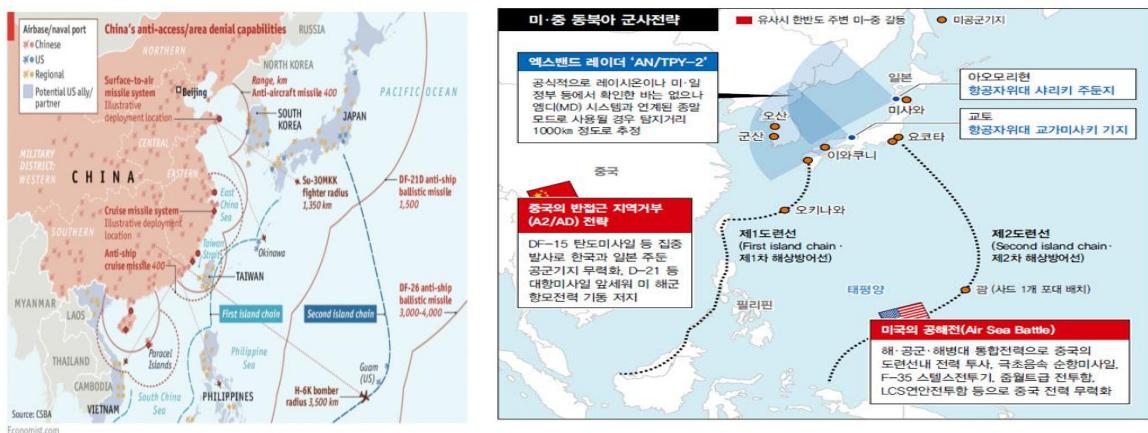
이러한 상황인식 하에 미중의 군사전략을 평가한 후, 한국의 한·미·일, 한·중·일, 한·미·중, 남·북·중·러 등 소다자 활성화 전략을 살펴보고, 동북아 차원에서 안보레짐을 구축하고 초국가적 위협에 공동대처하기 위한 지역 신속대응군 창설을 제안하고자 한다.

미중의 동아시아군사전략: 미국 정부는 미사일 방어, 다중목표물 파괴요격체 시스템 구축, 모의 대륙간탄도미사일을 명중시킬 수 있는 능력을 보유하고 있다. 미국은 해공군 해병대 통합 전력으로 중국의 도련선 내 전력을 투사해 극초음 순항미사일, F-35스텔스 전투기, 줌월트급 전투함, 연안전투함 등으로 중국 전력을 무력화하겠다는 것이다. 일본의 아오모리현 항공자위대 사리키 주둔지와 교토 항공자위대 교가미사키 기지에 AN/TPY-2 엑스밴드 레이더를, 팜과 한국에 사드 1개 포대를 배치 운용해 중국과 러시아, 북한의 미사일 위협에 대응하고 있다.

한편, 중국은 DF-15 탄도미사일 등 집중발사로 한국과 일본 주둔 공군기지를 무력화하고 D-21 등 대함미사일로 미 해군 항모전력의 기동을 저지하겠다고 나서고 있다. 러시아판 사드 S-400 3개 포대를 산동반도에 배치하고 미일의 미사일공격에 대비하고 있다. 중국의 동중국해 방공식별구역 확대, 미국의 중국근해 접근차단을 목표로 하는 반접근지역거부(A2AD, Anti-Access & Area Denial)전략 구사, 군사비 대폭 증가, 군사력의 현대화·첨단화·우주화, 항공모함 진수, 신형미사일·스텔스기·구축함 개발, MD시스템 개발, 상하이협력기구(SCO, Shanghai Cooperation Organization) 결속 강화, 중러 연합훈련 강화, 동·남중국해 영유권 관련 군사화 등을 적극 추진하고 있다.

⁴⁵ “한국 국내 외국인 체류현황: 201 만명(중국 88 만(43.8%), 베트남 21 만(10.5%), 태국 18 만(8.9%), 미국 14 만(7.1%)),” <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39336>, (검색일: 2021. 6. 16).

<그림 1> 미중의 동북아 군사전략



출처: “How Effective Is China’s A2/AD in the South China Sea; By Commodore V Venugopal (Retd),” Chennai Centre for China Studies, Oct 21, 2020;

미중 패권경쟁이 심화될 경우 국지적 국제분쟁에 한국이 휘말릴 수 있다. 센카쿠열도, 대만해협, 남중국해 등지에서 미중간 군사분쟁이 발생할 경우 미국은 주한미군을 우발사태지역으로 재전개할 수 있고, 한미상호방위조약에 의거 한국의 동참과 지원을 요구할 가능성이 있다. 중국은 한국의 동참과 지원에 적극 반대할 것이다. 나아가 한국에 대한 중국의 잠재적 안보위협이 현재적 안보위협으로 전환될 경우 북한의 안보위협과 연계 결합되어 한국의 안보를 심각하게 위협하게 될 것이다. 북한의 급변사태에 중국군의 개입 시 한국 안보위협으로 발전될 가능성도 높다.

인태전략 참가문제: 동북아지역 다자안보협력, 인도동남아지역 신남방정책과 연계 참가

인태전략에 참가할 것인지 여부에 대해서 국가이익, 위협판단, 미중관계 전망, 동맹협력 차원에서 분석하고자 한다.

국가이익: 한국의 국가이익은 국가의 안전보장, 자유민주주의와 시장경제, 인권과 법치주의 등 가치 수호, 경제적 번영이다. 국가안전 보장 측면에서 대한민국의 영토와 국민의 생명과 재산을 수호하는 데 안보 동맹국인 미국 또는 전략적 협력 동반자 관계인 중국 중 어느 나라를 선택할 것인가는 명확하다. 가치 수호 측면에서 가치를 공유하고 있는 미국과 공산당이 지배하는 집단지도체제에서 벗어나 시진핑이 지배하는 독재체제 국가가 중국이다. 경제적 실익 측면에서 한중무역이 2020년 전체 무역의 25.8퍼센트로 수출 1,325억 달러, 수입 1,088억 달러로 237억 흑자, 미국과의 무역은 14.5퍼센트 수출로 741억 달러, 수입 575억 달러로 166억 달러의 흑자를 기록했다.⁴⁶ 중국으로부터 무역흑자가 미국 흑자에 비해 1.4배 크다. 사드와 화웨이 캠페인에서 볼 수 있듯이 중국이 남중국해와 동중국해를 완전 장악해서 해로를 차단하는 상황이 된다면 사드 재배와 비교할 수 없을 정도로 심각한 상황이 예상된다. 일부 경제적 실익측면에서 중국이 중요하나 총체적인 국익 차원에서 인도-태평양 전략 참여가 요구된다.

위협평가: 지정학적으로 역사적으로 중국은 한반도 분쟁이 발생하거나 중국에서 왕조가 교

⁴⁶ 관세청, “2020년 수출입 무역통계,” <https://unipass.customs.go.kr/ets/>, (검색일: 2021. 6. 6).

체될 때마다 우군세력을 확보하기 위해 전쟁을 감행하곤 했다. 우리 민족은 900여 차례 이상의 외침에서 일본 해상으로부터의 침략과는 비교할 수 없을 정도로 대륙으로부터 침략에 시달렸다. 과연 앞으로 한반도에서 북한과 무력충돌이 있을 때 조중군사동맹을 맺고 있는 상황에서 중국이 한국 편에 서서 한국을 군사 지원해준다는 것은 상상할 수 없다. 미국과의 동맹을 파기하고 중국과의 군사동맹을 체결할 가능성은 더욱 없다. 특히 한반도 분쟁 시 서해에서 제해권 장악이 전쟁의 승패에 결정적으로 영향을 미쳤다. 임진왜란 시 이순신 장군이 남해에서 왜군 함정의 서해 진출을 차단했기 때문에 한반도를 지킬 수 있었고, 청일·러일전쟁에서 서해 제해권을 장악한 일본군이 상기전쟁에서 승리를 거머쥘 수 있었다. 또한 6·25전쟁 시 인천상륙작전을 통해 서해 제해권을 장악한 유엔군이 한반도의 공산화를 차단할 수 있었다.

한미동맹이 해체되고 주한미군이 철수되면서 발생된다면 한반도 전체는 중국 질서에 편입될 것이다. 이러한 상황을 예방하기 위해서는 인도·태평양 전략에 참여하는 것이 바람직하다. 한미상호방위조약 제3조에서 “태평양 지역에서 무력공격이 발생할 때 공동대처한다”⁴⁷는 데서 알 수 있듯이 인도-태평양 지역에서 국제규범과 질서, 안정과 평화에 도전하는 세력이라면 어느 나라에 대해서도 대항한다는 기본 원칙을 세울 필요가 있다. 여기에는 중국은 물론, 러시아, 필요시 자유항행의 질서를 위협하는 세력이라면 다 해당된다. 따라서 중국이라는 특정 국가를 위협국가로 상정할 필요는 없다.

미중관계 전망: 한국이 과연 인도·태평양 전략에 참가할 것인가를 판단할 때 미중관계 시나리오에 따른 한국의 역할에 대해 살펴보자. 미중관계 시나리오에 따른 선택은 다분히 수동적인 전략이다. 미국과 중국의 정치외교력, 경제력, 군사력 등을 종합적으로 고려할 때 양국 간 국력의 균형 변화는 상당 기간 미국이 상대적 우위를 유지할 전망이다. 동시에 중국의 경제력이 지속되고 미국 경제가 크게 호조되지 않을 경우 미중 국력 균형에 변화가 발생, 미중관계의 패러다임이 전환될 가능성을 배제할 수 없을 것이다.⁴⁸ 미중간 패권경쟁에서 패권경쟁을 완충시킬 수 있는 우리의 역할이 있을 것인가가 인테전략 참가 여부를 결정하는 요소가 될 것이다.

동북아플랫폼 전략 차원: 우리 정부의 동북아플랫폼 전략 구상은 동북아를 포함하고, 이를 넘어서는 지역 평화와 번영의 환경을 조성하는 것으로 한국판 중장기 생존 번영 전략이다. 공간적으로 동북아, 북방, 남방, 인도에 이르고, 이슈에 대해서도 안보, 경제, 사회 문화, 가치 및 공공외교를 포괄하고 있다. 한반도를 중심에 놓고 러시아, 몽골, 중앙아시아를 잇는 신북방정책과 아세안-인도를 연결하는 신남방정책이 번영을 통한 평화를 실현하는 축이다. 신북방정책과 신남방정책이 연결되는 동북아는 한반도를 중심으로 하는 평화의 축으로 설정된 동북아평화지대가 존재한다.

동북아플랫폼은 2011년 서울에 설립한 한·중·일 3국협력사무국을 모체로 외연을 확대해 미국과 러시아, 몽골이 참여하는 지역협의체로 제도화시킨다. 이를 통해 환경, 재난, 전염성 질병 이슈에 공동 대처하기 위한 신속대응군 창설을 추진하는 것이다. 신북방정책은 유라시아국가와 교통물류·에너지 인프라를 연계해 성장 공간을 확보하고 대륙-해양 복합국가로서 일자리 창출

⁴⁷ 조선뉴스프레스, 『조약협정: 한국의 대외관계 주요 문서들』(서울: 조선뉴스프레스, 2017), p.179.

⁴⁸ “중국 GDP, 2033년에 미국 넘어설 것,” 《중앙일보》, 2021년 5월 31일: 연원호 대외경제정책연구원(KIEP) 중국경제통상팀 부연구위원은 “중국의 쌍순환 전략과 한중협력”: 쌍순환 전략은 중국이 2020년 14 차 5 개년 계획에서 국내생산과 국제순환으로 구분하되, 민간소비와 신산업 중심의 국내순환 경제를 발전시킨다는 구상이다. 그의 시나리오에 따르면 2020년 중국의 GDP는 미국의 67%, 2022년 71%, 2027년 82%, 2030년 89%가 된다. 코로나 19 여파로 중국의 미국 경제 추월 시기가 빨라진 측면이 있다고 분석했다. 중국이 개혁과 혁신기술 보급, 첨단기술 개발 등 혁신에서 성과를 낸다면 2033년 중국의 GDP가 미국을 넘어설 것이라고 전망했다. 그러나 2060년께 미국이 중국을 다시 추월할 가능성이 있다고 예측한다. 중국이 고령화와 생산성 성장을 저하로 장기간 1위를 유지하기 힘들 것이라는 이유에서이다.

과 지속 성장을 견인한다. 신북방협력위원회를 운영해 추진하고 남·북·러 3각 협력 민간협의체를 설치한다.

신남방정책은 역사적 양금이 없는 아세안·인도와의 외교를 주변국 수준으로 격상시키고 현지 인적 협력 중심의 한국형 국제협력 모델을 발전시키는 것으로 전략적 입지를 확보하고, 신성장 동력을 발굴하며 쌍방향 문화·인적 교류를 한다. 상당 부분 인도·태평양 전략과 현 정부의 신남방정책은 협력할 수 있는 영역이 있고, 서로 윈윈할 수 있는 영역이 많다. 아세안 국가 및 인도와 안보협력 없이 중국을 포함한 수정주의 세력이 남중국해와 인도양에서 자유항행을 위협할 때 우리의 무역선이 자유스럽게 통행할 수 없다.

최악의 경우 한국이 인도·태평양 전략에 참가하지 않을 경우 한반도가 신 애치슨 라인에서 배제되는 상황이 발생할 수도 있을 것이다. 이때 미국 주도의 국제질서에서 이탈되어 감당할 수 없는 재앙에 직면할 것이다.

정책 대안: 미국은 한미동맹이 한반도 안정과 평화는 물론 동북아의 안정과 평화에 핵심역할을 하는 린치핀으로 인식하고 있다. 국제규칙과 규범, 자유접근, 자유항행과 비행이 보장되는 자유롭고 열려진 인도-태평양전략은 따라서 동북아지역은 다자안보협력체제를 구축하여 갈등과 대립의 냉전질서를 공존과 번영의 협력질서로 전환할 수 있도록 한미가 공동의 리더십을 발휘하고, 개방성, 포괄성, 투명성 차원에서 인도·동남아지역에서는 우리의 신남방정책과 인도·태평양 전략이 조화⁴⁹를 이를 수 있어 적극 참여하는 것이 바람직할 것이다. 지난 5.21 한미정상회담에서도 한미 양국은 사이버안보, 공중보건, 기후변화 등에 협조와 동남아 국가와 디지털 혁신, 메콩 지역의 개발, 에너지 안보, 수자원 관리에 협력하기로 한 것은 유의미하다. 동시에 한국은 중견국가로서 호주, 아세안 국가 중 베트남, 인도네시아, 말레이시아 등의 국가들과 연대체제를 구축해서 미국과 중국의 갈등을 완화시킬 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다.

소다자주의 협력 활성화 전략

한·미·일 군사공조: 한국은 사안의 성격에 따라 다양한 소다자주의(Mini- multilateralism) 형태의 중층외교를 전개할 필요가 있다. 먼저 한·미·일 군사공조체제 구축이 필요하다. 이는 비핵화 협상이 결렬되거나 무력 남침을 감행하는 상황에 대비해 유의미하다. 한국은 미국을 포함한 24개국과 정보공유협정을 체결한 바 있다. 특히 북한 핵과 미사일 위협에 한·미·일이 공동 대처해야 한다는 차원에서 일본의 대북정찰 감시능력을 활용하는 정보 공유는 중요한 의미가 있다.

또한 한반도 유사시 증원되는 미군전력을 포함한 우방군의 중간기착지인 유엔사 후방기지로서의 일본의 중요성을 재인식하여, 공감대를 확산시킬 필요가 있다. 사실상 6·25전쟁 시 병참기지로서의 일본 해·공군기지를 활용할 수 없었다면 북한 공산주의의 침략을 저지할 수 없었을 것이다. 북핵 협상이 완전히 결렬되어 북한이 핵무기와 탄도미사일을 대량생산하고 전력화할 경우, 한·미·일 군사공조체제 구축은 절실하다. 한·미·일 간 한국 합참 전략기획본부, 미 합참 및 태평양사 J-5, 일본 통막 J-5 간 실시해온 한·미·일 전략대화를 제도화하여 북핵미사일 위협과 공동대처 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 한·미·일 해상공동구조 수색훈련, 미국 주도 환태평양합동연습에 한·미·일 해군이 참여는 유사시 대비하여 중요하다. 한미·한미일 정상 간 위협 인식과 북한의 비핵화 또는 핵을 무력화시켜서 핵의 공포로부터 한미 및 우방국의 안보와 국민의 안전을 보호해야 한다는 인식의 공유가 중요하다. 이를 위해서는 한·미·일 정상 간 회담은 물론, 한·미·일 외교 국방장관회의(2+2회의), 한·미·일 안보회의, 한미억제전략위원회(DSC, Deterrence Strategic Committee) 및 한미 고위급 확장억제전략위원회(EDSC,

⁴⁹ “한미 정상회담 공동성명,” 《동아사이언스》, 2021년 5월 23일:

Extended Deterrence Strategic Committee) 등 협의체와 유기적으로 연계하여 운용할 필요가 있다. 또한 한·미·일 미사일경보훈련 및 대잠수함전훈련을 지속적으로 실시할 필요가 있다.

한·중·일 협력체제 구축: 탈냉전 이후 한·중·일 3국 간 경제적 상호의존성의 증대를 고려할 때 경제협력의 제도화 및 정치 안보 분야의 협력체제 구축이 요구된다. 한·중·일 3국은 세계 경제 대비 20퍼센트를 점유하고 있는 경제권을 형성하고 있다. GDP 15조 3,050억 달러(20.7%), 인구 15억 3,800만 명(21.9%), 교역 6조 7,821억 달러(18.3%) 규모에 달한다. 또한 G20, 국제통화기금, 세계은행 등 주요 국제기구에서 3국의 영향력을 증가 일로에 있다.

한·중·일 자유무역협정을 추진하는 것만으로 중장기적으로 동북아 지역의 평화와 안정에 긍정적인 파급효과를 가져올 것인가의 문제도 생각해봐야 한다. 역내 국가 간 안보·군사적 신뢰 구축을 위한 제도화 노력이 없이는 동북아 경제협력이 실질적인 진전을 이룰 수 없다는 것이다. 한·중·일 3국 간의 안보적 이해관계의 충돌을 예방하고, 충돌이 발생했을 때 이를 완화·조정할 수 있는 매개수단으로 공통이익의 창출이 필요한 이유다.

한·미·중 전략대화 제도화: 한·미·중 전략대화는 북한의 국지도발을 억제하고, 북한의 재해 재난 등 비군사적 분야의 격변사태에 공동대처하며, 북한을 개혁·개방으로 유도하고, 통일을 위한 평화체제 구축을 협의할 수 있다는 차원에서 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.

한국은 한미군사동맹과 한중안보협력을 추진하는 데 있어서 근간이 되는 분명한 전략기조가 있어야 한다. 첫째, 대한민국의 생존과 번영, 발전을 위해 기여해야 하며 국민, 영토, 주권을 수호하는 한국의 국가존립에 추호도 위해(危害)가 없어야 한다. 둘째, 보편적 가치와 민족적 자존을 견지해야 한다. 대한민국을 받쳐주고 있고 누리고 있는 자유민주주의와 시장경제, 인권과 법치주의의 가치는 포기할 수 없으며, 대한민국의 자존을 전제로 한미군사동맹과 한중안보협력을 추진해야 한다. 셋째, 한미동맹이 국가안보의 기본축이며, 주변국 어느 나라와도 적대관계로 발전되지 않도록 안보협력을 강화해야 한다.

한국이 미국과 군사동맹을 존속시켜나가고 한중안보협력을 추진하고자 하는 가장 큰 목적은 북한의 끊임없는 국지도발과 핵미사일 위협, 그리고 체제의 불안으로부터 야기될 수 있는 급변사태 등에 어떻게 공동대처할 것인가에 있다. 그동안 한·미·중 간 북한에 대한 위협인식의 불일치는 북한 관리에 많은 갈등을 빚어온 가장 큰 원인 중 하나였다. 향후 북한 위협 평가를 통해 북한의 무력도발 억제 등을 위해서 한반도 평화를 유지하기 위한 한·미·중 전략대화가 추진되어야 한다. 정전협정 서명국으로서 중국은 한국군과 주한미군 간에 합의한 북한이 정전협정을 준수하지 않을 경우 즉각적이고 과감한 응징보복을 한다는 국지도발 한미공동대비계획을 직시해야 하며, 북한의 무모한 도발을 억제하도록 건설적 역할을 해야 한다.

한국은 미일 간 가쓰라-태프트 밀약처럼, 강대국 간 담합에 의해 우리의 의지와 의사와 무관하게 한반도의 운명이 희생되어서는 안 된다. 한·미·중 전략대화체를 추진하는 이유이다.

동북아 안보레짐 제도화 전략

통일을 위해서는 남북관계 발전은 물론 안정되고 평화로운 전략환경 조성이 요구된다. 동북아의 냉전적 질서를 평화협력 질서로 전환이 필요한 이유이다. 동북아 지역의 특수한 안보환경과 북핵미사일 위협, 역내군비경쟁, 영토분쟁 등 이슈를 집중적으로 협의하고 해결할 수 있는 동북아 안보협의체의 제도화는 절실하다.

추진목표와 기조: 동북아안보협력체는 갈등과 분쟁의 냉전적 질서를 상호존중과 평화의 협력적 질서를 추구하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 재해재난, 원자력안전, 테러, 환경오염 등 비정치, 비군사분야부터 대화를 통해 신뢰를 쌓아 공동대처하고, 인권, 군비통제, 영토분쟁, 대

량살상무기화산 등을 협의해나가는 안보협력체를 구축해 나간다.⁵⁰

동북아안보협력체를 구축하기 위한 추진기조로, 평화협력 레짐은 기존의 쌍무동맹을 대체하는 것이 아닌 보완적 기능을 수행하며, 한미동맹과 미일동맹은 물론 북중동맹도 새롭게 구축될 평화협력 레짐과 함께 존속하도록 한다. 그러나 특정국가나 블록을 공동의 위협으로 상정하지 않는다. 또한 레짐은 다자간 협력에 주안을 두기 때문에 쌍무 간 갈등 및 분쟁이슈를 포함시키지 않는다. 따라서 다자간 연습훈련도 전통적인 군사위협에 대비하는 연습을 배제하고 테리, 전염성 질병, 해적, 재해재난, 해상공동수색구조(Search & Rescue), 비전투요원후송(Non-combatant Evacuation) 등 비군사 시나리오에 입각해서 실시되어야 한다.

동북아 다자안보협력 설계: 동북아평화협력 구상을 제도화하기 위한 아키텍처는 동북아 국가 정상회담, 장관급 협의체인 전략·경제대화, 산하에 안보경제협력위원회와 신뢰구축위원회를 두고, 사무국을 설치 운영한다.

회원국은 남북한, 미·중·일·러 외에도 몽골을 포함하는 것이 바람직하다. 동북아정상회담은 연 2회, 알파벳순으로 윤번제로 실시하고 의장국이 개최국이 된다. 의제는 안보 및 경제협력의 역학관계를 고려, 안보이슈와 경제이슈 발생 시 미치는 영향을 종합적으로 협의한다.

전략·경제대화⁵¹는 외교·국방·재무장관으로 구성하여 정상회담 전에 실시한다. 정상회담 어젠다 설정과 합의사항 실행방안과 안보와 경제이슈 발생 시 미치는 파장을 종합적으로 고려하여 협의하고 동북아의 평화와 안전을 위해 환경, 재난구조 및 원자력 안전, 테러 대응 등 초국가적인 위협 공동대처 방안을 논의하여 해결책을 강구한다. 이를 통해 신뢰를 구축하여 군축문제, 영토문제 등을 단계적으로 접근한다. 동북아 협력사무국은 한중일 3국협력사무국(TCS, Trilateral Cooperation Secretariat)을 모체로 확대, 개편한다.⁵²

먼저 인식공동체 구축을 위한 역내 국가 간 안보경제협력 강화 방안을 제시하면 다음과 같다. 국내적으로 정책입안자, 국회의원, 전문가, 기업인, 언론인 등이 안보인식공동체를 구축하여 군비경쟁이나 일방적 외교안보정책 추진보다 역내 국가들과 보다 차원이 높고 다층적인 협력 안보를 추진하는 것이 국가안보를 보장하는데 보다 효과적이며 재원이 적게 듦다는 것을 인식 할 수 있도록 공론화한다. 이어서 역내 국가들의 카운트파트들과 긴밀히 유대관계를 확대시켜 나간다. 외교안보분야 고위급 회의를 정례화하는 것으로 외교장관회의, 국회 외교통일위원회와 국방위원회, 재정위원회 간의 국회의원연맹 회의, 국방장관 회의와 한미 합참의장과 일본 통막 의장 그리고 중·러·북한·몽골 총참모장 등이 참여하는 군고위급회담을 실시한다. 동시에 역내 국가 간 다자간 상호 방문을 정례화하는 것으로 초급장교 교환방문, 함정 상호방문, 안보포럼, 국가 간 군별 자매결연을 확대한다. 마지막으로 우발적인 사고가 무력충돌로 비화되지 않도록 하기 위해 역내 국가 간 핫라인을 구축하고 위험한 군사행동 방지협정을 체결한다.

두 번째 영역인 전략기획팀은 외교국방장관회의의 의제로 초국가적 위협 공동대처 방안, 다자간 군사적 신뢰구축 방안, 군축, 안보이슈 발생 시 경제에 미치는 파장 등을 판단하여 대비하고, 공동안보 이슈에 대한 정책대안을 발전, 채택토록 한다. 초국가적인 위협에 공동 대응하기 위한 군사교리 발전과 다자간 군사 교류협력 방안을 모색한다.

⁵⁰ 정경영, 『한국의 구심력 외교안보정책』(서울: 지식과감성, 2014), pp.237-253.

⁵¹ 전략·경제대화는 미·중·일 간에 실시되는 외교·재무장관회담과 한미, 한일, 한호주 간 실시되는 외교국방장관회담인 2+2 회담을 참조하여 외교 및 경제협력은 물론 안보 및 군사이슈의 비중을 고려하여 외교·국방·재무장관이 참여하는 대화체를 구상하였다.

⁵² Chung Kyung-young, "Northeast Asian Security Cooperation: Current Status and Future Prospects," in Kwak, Tae-Hwan and Seung-Ho Joo, eds., *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* (London: Ashgate, 2014), p.43.

세 번째 영역인 안보개발협력팀을 활성화한다. 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 참여를 유도하기 위한 한미중 전략대화, 북한 핵미사일 위협 공동대처를 위한 한미일 군사공조체계 구축, 연해주농업경제특구 개발 및 가스 파이프라인 건설을 위한 남북러 공동협력, 북한의 북부지역과 창지투 공동개발에 참여하는 남북중 공동협력, 설악산·강릉·금강산 원산 등을 잇는 관광 및 경제특구 지역의 남북일 공동개발 등을 추진한다.

초국가적 위협 대처 위한 지역 신속대응군 창설: 한편, 동북아 평화와 안정을 위한 신뢰구축위원회는 환경오염 방지, 재난구조, 원자력 안전, 대테러로 분류 운용한다. 관련 정보공유와 전문가 육성을 위한 교육과정을 개설하고, 우발사태에 대처할 수 있도록 조기경보, 시뮬레이션 연습, 군인·경찰·비정부기구단체(NGO)로 구성된 신속대응Task Forces를 지정하여 운용한다.

위기조치센터는 재난 구조작전의 핵심인 재난 징후를 조기에 포착하고 전파할 수 있도록 국가 간, 신속대응군 간 정보를 공유할 수 있는 인프라를 구축해 조기경보체계를 가동시키는 것이다. 시뮬레이션센터는 동북아에서 예상될 수 있는 다양한 초국가적 위협 시나리오를 발전시켜 신속대응군 사령부에 파견된 요원들의 절차 훈련을 하는 것으로 위기 대처능력을 배양하는 것이다. 마지막으로 우발사태가 발생할 경우 신속대응군을 지정, 신속하게 전개해 인도적 지원 및 재난 구조작전에 임하도록 하는 것이다. 한국의 경우는 3000명 규모의 PKO 상비군체계를 활용할 수 있을 것이다. 특히 조기경보 능력과 전략적 수송 자산을 보유하고 있는 주한·주일미군의 참여는 역내 국가 간 우호적인 안보협력 증진에도 기여할 것이다.⁵³

특히 이러한 초국가적 위협에 공동 대처하기 위한 훈련을 정례화하는 것으로, 해로보호 및 해적퇴치 훈련, 재난구조훈련, 원자력 안전훈련, 대테러훈련을 실시한다. 초국가적 유형별 TF를 운용하고 사령관은 작전경험과 능력을 고려하여 선정하고 참가국 군대는 작전기간에 한해 전술통제로 지휘관계를 맺고 작전임무 종료시 해제하여 자국군으로 복귀한다. 예컨대 동북아 특정지역에 지진이 발생할 때는 일본군 장군이 홍수시는 중국군 장군이, 테러 발생시는 한국군 장군이 다국적 신속대응군 사령관이 되어 작전을 수행한다. 2018년 11월 미2사단의 주력부대가 평택 Camp Humphrey로 재배치하고 210화력여단만 주둔하고 있는 동두천의 Camp Casey를 재난구조 대테러 PKO 훈련센터로 운용하는 안을 적극 검토할 필요가 있다. 기존의 훈련장, 지휘통제 통신시설, 식당, 숙소 등을 활용할 수 있을 것이다. 동북아 역내 국가의 PKO 파병 전 교육, 대테러 훈련, 북한 급변사태를 포함하여 우발사태에 대비하여 사전 훈련센터로 운용될 경우 지역 평화협력의 메카로서 한국의 위상을 제고시킬 수 있을 것이다.

IV. 결론 및 정책제안

한반도 평화체제 구축은 대한민국의 핵심 국가전략이다. 이러한 전략업무를 수행하기 위해서는 한반도 통일 유관기관간 협업체계 구축이 무엇보다 요구된다. 국가안보실(2차장실 평화기획비서관)을 컨트롤타워로 하면서 통일부의 통일정책협력관실, 외교부의 한반도평화교섭본부, 국제법률국, 국제기구국, 국방부의 국방정책실 대북정책관실 및 국제협력관실, 법무관리관실, 군비검증단, 법무부의 국제법무·통일법무 담당실 등과 업무의 협업체계를 구축한다. 국책연구소와 전문성 크탱크도 참여할 수 있도록 비화(祕話)네트워크체계를 구축한다. 평화체제 구축을 위한 그랜드 전략이 요구된다. 통일코리아의 비전을 설정해서 그 비전을 구현할 수 있는 추진전략을 발전시키고, 이를 정부 부처별로 단기·중기·장기로드맵으로 구체화하여, 관련부서에서 정책화하여 추진한다. 제대로 이행되고 있는가를 컨트롤 타워 역할을 하는 국가안보실 주관하에 주기적으로

⁵³ 정경영, “동북아 다국적 신속대응군 만들자,” 《중앙일보》, 2011년 3월 19일.

유관부서 정책회의를 추진한다.⁵⁴

둘째, 안보 유관 부서 요원들과 외교안보 전문학자, 국회의원, 다국적 기업인, 언론인간의 인식공동체를 구축하여 국가안보를 유기적으로 결속시켜 나간다. 이들이 동북아의 역내국가들의 카운트파트와 중층적으로 연결시켜 동북아 다자안보협력을 이끌어나가 한반도의 안정되고 유리한 안보환경을 조성하는 데 기여한다. 또한 의원통일외교, 공공외교 노력도 계속한다.

셋째, 국민 의견 통합 메카니즘을 구축하는 것이다. 외교안보정책 수립에 보수·진보학자를 공히 정책수립에 참여하도록 한다. 주요 정책과제에 대해 진보·보수진영의 학자로 구성된 TF를 만들어 추진하고, 보수·진보 싱크탱크가 공동주최하는 세미나를 추진한다. 여기에 관련부서 정책요원의 참석을 의무화한다. 국책연구소인 국립외교원의 외교안보연구소, 한국국방연구원, 한국통일연구원 간 협업체제를 구축하여 현안 이슈에 대해 장기적인 전략하에 정책방향을 제시한다. 진영논리와 부처이기주의를 극복하기 위해 법제화를 통해 추진한다.

넷째, 한미안보협력 네트워크를 업그레이드한다. 미국의 **對한국정책**을 수립 시행할 때, 주한 미국대사와 주한미군사령관의 인식과 평가가 중시되고 있음을 고려하여, 외교·국방부 장관과 주한미국대사·주한미군사령관 간에 미니 2+2회의를 정례화한다. 또한 외교·국방·재무부 장관협의체인 3+3회의를 발족시켜 한미전략협의체로 제도화할 필요가 있다. 또한 한미 국회의원과 전문학자, 언론인 등 여론 주도 계층간의 네트워크를 통합, 확대하는 것이 바람직하다. 서울과 워싱턴에 한미 외교·국방·통상·대북정책 전문가들로 구성된 전략팀을 상주 운용하여, 한미동맹 비전의 큰 틀에서 한미 현안에 공동대처하고, 의견을 조율하며, 정책자문을 한다.

마지막으로 통일코리아 비전 발전과 추진전략을 발전시키고 정책대안을 개발하는 남·북·미·중·일·러 한국인 전문가와 해당국 한반도 전문가로 구성된 통일코리아비전그룹 설립을 제안하다.

한반도 평화 구축 로드맵

통일코리아 건설을 5단계로 구분하여 상호연계 하에 추진할 수 있도록 로드맵을 작성하여 이행한다. 한반도 비핵화를 기준으로 핵시설 폐쇄·봉인을 1단계 여건조성, 핵시설 불능화와 신고를 2단계 초기화, 핵무기 폐기를 3단계 본격화, 핵무기 폐기 이후를 4단계 정착화 남북연합, 비핵 통일한반도를 5단계 통일코리아로 설정할 수 있을 것이다.

먼저 한미동맹 비전의 1단계 여건조성에서는 전쟁억제와 평화유지·사이버·우주·해양안보 및 대테러 협력에 합의하였고, 또한 한미는 2018년 전작권 전환 관련 신연합방위지침에 합의하였는 바, 한국군 4성장군을 사령관, 미군 4성장군을 부사령관으로 하는 미래연합사의 지휘구조를 추진하기로 하였다. 2단계 초기화에서는 전작권 전환에 따른 한국주도 신연합방위체제를 출범시키며, 경제산업화, 정치민주화에 이어 안보자립화를 달성한다. 3단계 본격화에서는 동북아 안보레짐과 주한미군의 미래에 대해 협의한다. 정착화 4단계 남북연합에서는 한반도 평화 체제 구축에 따라 한미동맹을 북한 위협관리에서 한반도 안정자 역할로 전환하고, 5단계 통일코리아에서는 한미동맹은 동북아 균형자 역할로 전환한다.

북핵문제는 국가의 사활이 걸린 문제이기 때문에 남·북·미·중 정상이 함께 풀어야 한다. 비핵화와 평화협정의 여정에 중국이 처음부터 참여해야 한다. 1단계는 비핵화 일괄타결과 상응 조치의 교환단계다. 핵탄두, 투발수단인 미사일, 핵물질을 폐기하는 비핵화 정의와 최종단계에 대한 포괄적 합의를 한다. 상응조치로 금강산 관광을 재개한다. 2단계 북핵위협의 핵심에 있는 영변핵시설을 불능화하고, 핵시설을 신고하면서 개성공단을 재개하고 미북간에 연락대표부를

⁵⁴ 윤영관 전 외교통상부장관, 이상철 전 국가안보실 1차장, 민경길 육사 명예교수, 정성장 세종연구소 북한센터장, 김홍규 아주대 중국정책연구소장과 정책간담회, “정전체제의 평화체제로의 전환,” 2020. 7. 30.

워싱턴과 평양에, 남북한은 평양과 서울에 연락사무소를 각각 개소한다. 3단계는 핵심위협 제거 단계로서 영변+D와 ICBM 발사대 등을 제거하면서 미국은 테러지원국 및 적성국교역법을 해제한다. 중국은 개성공단에 다국적 기업으로 참여하고, 북한의 석탄 등 자원을 수입한다. 북한 노동자들의 해외파견을 재개한다. 본격적으로 남·북·미·중 간 4자평화협상을, 북미간 수교협상을 개시한다. 4단계 완전폐기단계는 모든 핵무기와 미사일 등 한반도의 안보 및 주변국에 위협이 되는 대량살상무기와 투발수단을 비핵화의 대상으로 완전히 폐기하며, 핵물질 제거와 핵시설 철거를 완료하고 핵 종사자의 민간업종으로의 전환은 물론 관련 데이터를 반출할 때 제재를 완전히 해제하고, 주변국 및 국제금융기구와 컨소시엄을 형성 북한 경제개발에 적극 참여한다. 또한 평화협정을 체결하고 북미·북일 국교 수립을 한다. 5단계 비핵 통일코리아는 일본과 함께 동북아 제한적 비핵지대화를 선포한다.

한편 북한이 사실상 핵보유국의 지위를 둑인하게 되었을 때, 2단계 한국은 전략적 타격체계와 한국형미사일방어체계를 조기에 구축하고, 군사옵션을 포함한 Plan B를 시행하며, 3단계 나토형 핵공유와 전술핵무기를 한국에 재배치한다. 4단계 북한이 핵폐기를 하면 전술핵을 재철수 시킨다. 5단계는 비핵 통일코리아를 완성한다. 북핵 시나리오 3번째는 핵 협상이 무산되어 북한이 핵미사일 대량생산과 전력화를 감행하면 한미는 2단계 핵전쟁에 대비하고 3단계 한국의 핵무장을 추진하고 북핵 폐기시 한국도 동반 핵폐기를 실시하고 5단계 비핵 통일코리아를 완성한다.

전작권 전환 관련 한미 국방부 장관은 2018년 미래연합사의 새로운 지휘구조에 합의하였고 전작권 전환 후에도 유엔사와 주한미군의 지속 유지에 합의한 바 있다. 2019년 1단계 기초운영능력(IOC) 평가, 2021년 8월 연합지휘소훈련을 통해 2단계 완전운영능력(FOC)평가를 통해 전작권 전환 목표연도를 협의 건의한다. 동시에 핵 WMD 전략적 타격체계와 한국형미사일방어체계 구축 등 전작권 전환 조건을 충족시켜 나간다. 2단계는 2021년 최종임무수행능력(FMC) 평가를 통해 새로운 지휘구조와 작전계획을 검증 완료하고, 전작권 조건 충족 결과를 한미 안보협의회에 보고하고 양국 국방부 장관은 한미 대통령에게 전작권 전환을 건의한다. 3단계 전작권 전환의 3대 조건이 충족되면 한미 대통령은 2022-2023을 잠정 목표로 하여 전작권 전환을 추진한다. 전작권 전환시 신연합방위체제가 구축되며, 4단계에서 전작권 전환 이후 유엔사는 평시 정전관리 기능을, 유사시 전력제공(Force Provider) 임무를 수행하며, 한반도 전쟁시 유엔사의 일원으로 참전하는 전투부대의 전술통제권을 연합사로 전환한다. 5단계 통일코리아 완성시 통일한국군과 주한미군은 병렬형지휘체제를 유지한다.

군비통제 관련 1단계는 남·북·유엔사 3자 협의기구를 운용하여 남북군사 합의 이행을 감시·평가하며, 6·25전쟁시 화살머리고지전투에 참가했던 남북은 물론 미국, 프랑스, 중국도 공동유해 발굴에 참여한다. 비핵화의 진전이 있을 때 주한미군과 연계한 군비통제 방안을 미측과 협의한다.

< 표 2 > 한반도 평화 구축 로드맵

구분	1단계 (여건조성)	2단계 (초기화)	3단계 (본격화)	4단계 (정착화: 남북연합)	5단계 (통일코리아)
한반도 비핵화	· 핵시설 폐쇄·봉인	· 핵시설 불능화 및 신고	· 핵무기 폐기	· 핵무기 폐기 이후	· 비핵 통일한반도
한미동맹 의 비전	· 전쟁억제와 평화유지 · 사이버·우주·해양안보 및 대테러 협력 합의 · 미래연합사 추진합의 (2018)	· 전작권 전환에 따른 한국 주도 신 연합방위체제 출범 · 경제산업화, 정치민주화 이어 안보자립화	· 동북아 안보레짐 주한미군의 미래 에 대해 협의	· 한반도 평화체제 구축에 따른 동맹의 한반도 안정자	· 동북아 균형자 역할로 전환

북한 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> 협상에 의한 핵폐기 초기 일괄타결과 상응조치의 교환 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 핵시설 불능화신고 제재 일부 완화 연락대표부 교환 	<ul style="list-style-type: none"> 핵심위협제거 단계 상당 제재 해제 평화협정 체결 북미수교 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 완전 폐기 단계 완전 제재 해제 평화협정 체결 북미·북일 수교 	<ul style="list-style-type: none"> 동북아 제한적 비핵지대화
	<ul style="list-style-type: none"> 사실상 핵보유국지위 묵인 	<ul style="list-style-type: none"> 핵WMD 전략적 타격체계 조기구축 Plan B 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 나토형 핵공유 전술핵무기 재배치 	<ul style="list-style-type: none"> 북핵 폐기시 전술핵 재철수 	<ul style="list-style-type: none"> 비핵 통일코리아
		<ul style="list-style-type: none"> 협상 무산 핵무기 대량 생산 전력화 	<ul style="list-style-type: none"> 핵전쟁 대비 	<ul style="list-style-type: none"> 한국 핵무장 	<ul style="list-style-type: none"> 북핵폐기시 한국 동반 핵폐기
전작권 전환	<ul style="list-style-type: none"> 연합사 상부지휘구조 합의 전환 후에도 유엔사 주한미군 유지 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 연합지휘소 훈련시 검증 전작권 전환 (2022-2023) 	<ul style="list-style-type: none"> 한국 주도 신연합 방위체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 전작권 전환 이후, 유엔사 평생 전관리 유사시 병력제공 	<ul style="list-style-type: none"> 통일한국군·주한미군 병렬형 지휘체제
	<ul style="list-style-type: none"> 남북유엔사 남북군사 합의 이행 감시·평가 주한미군과 연계한 군비 통제 방안 미 측과 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 비핵화 실질적 진전 시 운용적 군비통제 미 210화력여단 캠프 험프리로 재배치 	<ul style="list-style-type: none"> 구조적 군비통제 주한미군 역할 및 규모 변경 	<ul style="list-style-type: none"> 남북군사통합 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 남북통합군 창설
동북아 안보레짐	<ul style="list-style-type: none"> 한중일 3국 협력사무국 설립 (서울, 2011) 동북아 안보협력체 설립 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 동북아역내 국가 정상 회의 정례화 	<ul style="list-style-type: none"> 동북아 신속대응 TF 창설 	<ul style="list-style-type: none"> 동북아 협력사무국 승격 동북아 안보 협력 기구 창설 	<ul style="list-style-type: none"> 통일코리아·한미동맹·동북아 다자 안보 행정 추진
한반도 평화협정	<ul style="list-style-type: none"> 한미간 평화협정 추진 전략 및 내용 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 비핵화 진전 따라 남북미 중 평화협상 개시 	<ul style="list-style-type: none"> 주한미군 및 유엔사 미래 및 감시기구 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 체결 유엔 안보리 주인 	<ul style="list-style-type: none"> 단일 통일정부 수립 선포
유엔사	<ul style="list-style-type: none"> 한미간 평화협정 체결 시 유엔사의 미래 협의 전작권 전환 시 연합사와 유엔사 지휘관계 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 조중 대표 군정위 복귀 스위스, 스웨덴, 폴란드 체코로 구성된 중감위 복원 	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 안보리와 평화협정 체결 시 군정위 평화 감시 기구 전환 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 체결과 함께 군정위 평화 감시 기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 평화감시 기구 해체
주한미군	<ul style="list-style-type: none"> 전작권 전환 이후에도 주한미군 지속 주둔 합의(2018) 	<ul style="list-style-type: none"> 완전한 비핵화 이전까지 주한미군 현 수준 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 체결 시 주한미군 역할 변경 및 규모 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 체결 시 주한미군 평화 관리 임무로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 주한미군 동북아 안정자 역할 수행

2단계 비핵화의 실질적인 진전시 북한의 장사정포병의 후방으로 재배치나 갱도포병 폐쇄 등의 운용적 군비통제가 이루어지면 동두천 Camp Casey에 있는 미 210화력여단을 모체부대가 주둔하고 있는 평택의 Camp Humphreys로 재배치한다. 3단계 구조적 군비통제에서는 남북한은 군사통합 차원에서 군비통제를 실시한다. 4단계 구조적 군비통제가 이루어지면 주한미군은 규모를

축소하여 위협관리에 평화한반도 안정자 역할로 전환한다. 또한 남북은 군사통합을 주진한다. 5단계 통일코리아가 이루어지면 남북한 통합군을 창설한다.

한반도 평화협정 추진 1단계는 한미간 평화협정 추진전략 및 내용을 협의하고, 2단계남·북·미·중은 비핵화 진전에 따라 평화협상을 개시한다. 3단계 평화협상에서는 주한미군 및 유엔사의 미래에 대해 협의한다. 4단계는 남·북·미·중이 한반도평화협정을 체결하고, 유엔안보리에 기탁하여 추인한다. 평화협정 당사국은 자국의 의회 또는 최고인민회의를 통해 비준한다. 5단계 통일코리아는 단일통일정부 수립을 선포한다.

동북아 안보레짐은 1단계로 2011년 한·중·일 정상은 3자협력사무국을 설립하는 데 합의하여 서울에 설치하였으며, 한미는 동북아안보협의체 창설을 동북아 역내국가들에게 제의, 협의한다. 2단계로 동북아 역내 정상회의를 정례화하고 팬더믹 등 방역협력을 제안하고 3단계 재해재난에 공동대처할 수 있는 동북아신속대응TF를 창설한다. 4단계 한·중·일 협력사무국을 모체로 동북아 안보협력기구를 발족시킨다. 5단계는 통일코리아는 한미동맹과 동북아다자안보를 병행추진한다.

유엔사 관련 1단계로 한미간 평화협정 체결시 유엔사의 미래를 협의하며, 전작권 전환시 연합사와 유엔사 지휘관계를 협의, 합의한다. 2단계 조중대표의 군정위 복귀와 스위스, 스웨덴, 폴란드 체코로 구성된 중립국감시위원회를 복원하여 정전협정 관리임무를 수행하면서 3단계 유엔 안보리와 한반도 평화협정 체결시 평화협정 감시기구로 전환을 협의한다. 4단계 평화협장 체결과 함께 DMZ를 평화지대로 전환하고 평화협정 감시기능을 수행한다. 5단계 통일코리아 출범시 평화감시기구를 해체한다.

주한미군 관련 1단계 2018년 신연합방위지침에 따라 전작권이 전환된 이후에도 주한미군이 지속 주둔하며, 2단계 완전한 비핵화 이전까지 주한미군의 현수준의 병력을 유지한다. 3단계 평화협정 체결시 주한미군의 구성 및 규모는 지상군의 상징성이 크기 때문에 사단사령부와 1개 기동여단, 화력·정보 및 전투근무지원부대 1만여 명과 1개 전투비행단과 정찰감시 공군 전력과 제한된 특수전 병력과 해병, 해군전력 1만여 명 등 총 2만여명 수준을 유지한다. 또한 수도권 이북 지역으로 주한미군의 전진 배치를 지양하고, 서울이남 지역에 주한미군을 배치한다. 4단계 평화협정 체결시 주한미군을 평화관리 임무로 전환한다. 5단계 통일코리아시 주한미군은 주변국의 한반도 헤게모니 차단과 동북아 안정자 역할을 수행한다.

통일코리아의 비전을 구현하기 위해 한반도 비핵화, 전작권 전환, 군비통제, 동북아 안보레짐, 국제협력, 한반도 평화협상 등을 의기투합하여 추진한다면, 우리세대에 한반도 통일의 길을 열어 새로운 르네상스의 문명사를 펼칠 수 있을 것이다. /끝/

제 35 회 전문가 정책포럼 토론문 (무순: 제출 순서대로 편집)

I. 이호령 박사 (한국국방연구원 연구위원)

1. 총평

- 한반도통일을 위해 한반도 평화구축의 최종상태인 평화협정에 이르기 위한 핵심 안보이슈의 쟁점 사항들에 대한 찬반입장과 한국의 변화된 위상과 동북아 지역의 안보 환경 변화를 고려한 해법들을 제시해 줌으로써 각 쟁점 이슈들을 재고해 볼 수 있는 기회를 줌
- 그럼에도 불구하고 몇 가지 사항들에 대한 문제제기가 필요함
- 첫째, 평화협정이 한반도 평화구축의 최종상태인가? 평화협정은 한반도 평화를 구축해 가는 과정에서의 하나의 분기점이지 최종상태로 볼 수 없음. 오히려 한반도 평화 구축의 최종상태는 한반도 통일달성 및 통일정책이 되는 시점으로 봐야함
- 둘째, 왜 베트남 파리평화협정에서 한반도 평화협정의 시사점을 찾고자 하는가? 당시 베트남 상황과 지금의 남북상황은 완전히 다를 뿐만 아니라, 북베트콩과 북한의 위상과 능력도 완전히 다름. 더욱이 파리평화협정의 무실화는 의회 비준이나 신뢰할 만한 감시기구의 유무의 문제가 아님. 정전협정이 북한의 무효화, 무실화 선언과 정책에도 불구하고 유지될 수 있었던 것은 정전협정 이후 한미상호방위조약 체결과 그에 따른 동맹유지 때문임
- 셋째, 한반도 평화구축과 관련해 가장 중요한 행위자는 북한임에도 불구하고, 북한에 무엇을 요구하고 북한은 무엇을 반드시 해야 하는지에 대한 부분이 없음. 북한이 핵을 갖기 이전과 이후를 나눠 생각해 보면, 핵무기와 중장거리 미사일을 갖기 못한 1990년대~2000년대 초반에는 왜 평화구축을 못했는가를 생각해 볼 필요가 있음. 단지 비핵화와 중장거리 미사일 문제가 한반도 평화구축을 가로막는 장애가 아니었음. 항상 우리는 북한이 요구한 사항들을 어떻게 풀어야 할 것인가에 대한 논쟁에 휩싸였지 북한에게 무엇을 적극적으로 요구해야 할 것인가에 대한 쟁점을 발전시키지 못함. 한반도 평화구축을 위해 북한에 요구해야 할 핵심 안보 쟁점사항을 북한처럼 끈질기게 몇 십년간 요구했던 적이 있었는지에 대한 고민이 필요

2. 쟁점사항

- 비핵화 진전에 따른 상응조치가 어떤 조건하에서 어느 시점에서 개시되어야 하는가?
 - 비핵화 진전에 대한 정의와 롤백 했을 때의 상응조치와 이에 대한 감시체계 필요
 - 비핵화 협상 모멘텀만 지속되는 가운데 액션이 없고 북한의 핵미사일 능력고도화만 향상되는 상태에서 상응조치 압박을 받게 될 경우, 우리의 선택은? 특히 한미연합훈련을 중단 받게 되는 상황이라면 우리의 입장은 어떻게 가져갈 것인가?
 - 한국의 핵무장, 한/일의 핵보유국을 통한 핵균형 달성을 보다는 한국의 공세적 방어역량 강화가 현실적임
- 안보쟁점 사항 중 전작권전환 여부가 한반도 평화구축과 관련 짓는 것은 전작권전환 문제가 북한에게 또 다른 쟁점거리를 만들어주는 결과를 초래할 수 있음. 전작권 전환은 한반도 평화구축 보다는 우리의 자주국방, 국방역량 강화로 제한시키는게 오히려 바람직함. 한미연합훈련도 우리의 대비태세 강화로 제한시키며 한반도 평화구축과 별개로 구분 짓는 노력이 필요. 한반도 평화구축과 우리의 국방 관련 사항들을 엮으면 엮을수록 북한과 중국은 이를 빌미로 이용할 가능성이 높아짐
- 군비통제 이슈는 취약한 쪽이 먼저 제기해 올 때 성과로 이어질 수 있음. 우리는 비핵화 이슈와 군비통제 이슈를 분리시켜 비핵화이슈는 미국 중심으로, 재래식 분야는

한국이 중심으로 역할분담을 통해 2000년대 이후부터 추진해왔는데 이러한 구분과 접근에 대한 재고가 필요함. 양자가 결합되지 않은 상태에서 북한은 각각의 영역에서 살라미 전술을 펼치며 자신들에게 유리한 환경을 조성해왔음

- 평화협정체결 이후에도 정전협정에 기반한 군사정전위 복원이 현실적으로 가능한가?
- 마지막으로 주한미군은 평화협정의 문제와 직접적 연관이 없으며 한미간 동맹의 문제임. 북한이 만들어 놓은 주한미군 철수와 평화협정을 연결해서 이 문제를 다룰 필요가 없음. 오히려 북한에게 주한미군 철수와 평화협정간 상관관계가 없다는 논리를 전파 이를 인식시킬 필요가 있음

3. 정책제언

- 한반도 평화구축과 관련해 여건성숙이 되지 않은 환경하에서 평화협정의 시기를 앞당기는 의도적 노력이 필요한가에 대한 고민이 필요
- 문재인 정부 초기 비핵화-평화협정-군비통제의 선순환을 통해 한반도 평화구축을 하겠다는 의욕은 3개 영역 중 어느 하나도 진행시키지 못하는 소모전이 지속되는 가운데 북한의 핵미사일 능력고도화만 가져왔고, 우리는 연합훈련을 남북관계 및 한반도평화구축의 방해요인으로 간주하는 정치적 쟁점의 문제를 만들어버림
- 평화와 안보는 상호 대립적인 개념도 아닐 뿐만 아니라, 안보 없는 평화도 평화 없는 안보란 있을 수도 없음. 따라서 안보는 평화를 위한 양보의 개념이 아님
- 한반도 평화구축을 위해서는 북한이 안보적으로 취약한 분야에 대한 우리의 적극적인 SC와 심리적 압박이 필요함. 즉, 한반도 평화구축에 대한 필요성을 북한이 절실히 필요하다는 인식을 시키는 것이 필요한데, 우리는 이 부분에 대한 정책개발이나 노력보다는 우리가 북한에게 얼마나 양보해주면 북한이 반응하고 대화의 장으로 나올 것인가에 정책의 초점이 맞춰짐.
- 이러한 정책적 노력은 북한에게 한반도 평화구축의 필요성과 절실함 보다는 남한 길들이기, 남한을 수단으로만 삼으며 남북관계의 현상유지를 통한 3대 세습체제 유지에만 집중하는 ‘북한’을 유지시키는 것임.
- 따라서 한반도 평화구축을 위한 공세적인 접근법과 전략도 정책의 또 다른 한 축으로 개발하면서 기존의 노력들과 융합시키는 것이 필요함

II. 이상수 박사 (국방대 안보문제연구소 동북아 연구센터 책임연구원)

1. 총평

이 글은 한반도 평화구축과정에서 중요시되는 핵심안보 이슈를 재조명함으로써 한반도 평화구축을 위한 로드맵작성을 위한 정책을 제안하고 있다. 필자는 한반도 평화구축을 위한 핵심안보 이슈를 6가지로 나누어 상세하게 설명하고 있다. 주요 6가지 이슈는 한반도 비핵화, 전작권 전환, 군비 통제, 유엔사, 주한미군, 동북아 안보레짐에 관한 내용이다. 이러한 6가지 주요이슈들은 한반도 평화구축에 있어서 반드시 다루어져야 할 이슈임으로 시사하는 바가 크다. 현재 중국 광둥성에서 발생한 방사선 누출, 코로나 방역 협력 그리고 한반도 비핵화는 동북아 안보레짐 차원에서 다뤄질 이슈임으로 동북아 안보레짐 형성을 위해 정책적 우선순위를 두어야 한다.

2. 구체적 논평

(1) 한반도 비핵화: 한반도 비핵화를 위한 전제조건으로 북한이 요구하는 것은 대북

적대시 정책 철회, 북한 정권보장, 전략자산 한반도 전개 중단이다. 북미 간에 비핵화 협상이 재개되기 위해서는 북한의 요구가 어느 정도 수용되어야 가능한 상황이다. 현재 한미 간에는 전술 기동훈련이 축소되어 실시되고 있으며 한반도 평화 프로세스를 진전시키기 위한 분위기 조성에 일조하고 있다. 한미연합전술훈련이 재개되어야 한다는 필자의 주장은 외교에 우선순위를 두는 한반도 평화 프로세스 진전을 위해 현실적으로 필요한 것인지에 대해 재고할 여지가 있다고 판단된다.

(2) 전작권 전환

전작권 전환은 한국의 미국의존도가 심화된 현 시점과 북한의 핵보유를 고려할 때 성급한 추진은 국민을 불안하게 하는 요인이 될 수 있으므로 시간적 여유를 가지고 추진하는 것이 바람직하다고 생각한다.

(3) 군비통제

신뢰 구축을 위한 군 인사 교류를 위한 국방대학교와 김일성 군사종합대학교 간의 교류협력과 남북한군 태권도와 축구경기 제안은 신선하고 창의적인 발상으로 평가된다.

(4) 유엔사

유엔사는 남북교류에 걸림돌로 작용하는 역할도 있지만, 미래에 있을지도 모를 북한의 핵 위협과 도발에 대한 대비 차원에서 존속시키는 것이 합리적인 선택으로 판단된다.

(5) 주한미군

주한미군은 평화체제 구축 이후에도 한반도와 동북아 안정을 위해 필요할 것으로 판단된다. 평화체제 구축 이후의 주한미군의 역할은 통일 이전까지는 도발을 방지하는 예방자(Preventer), 통일과정에서는 내부상황을 관리하는 조정자(Coordinator) 그리고 통일 이후는 지역 안보 체제의 균형자(Balancer)로 진화해야 한다는 필자의 주장에 동의한다.

(6) 동북아 안보레짐

동북아 안보 레짐 형성을 위한 소다자 안보협력체로 한·미·일 군사공조체제 구축, 한·중·일 협력체제구축, 한·미·중 전략대화 제도화는 동북아 안보 체제 구축을 위해 적극적으로 추진해야 한다는 필자의 의견에 동의한다. 다만 그 과정에서 미중 간의 긴장 고조 상황 하에 미국과 군사동맹 강화와 중국과의 안보협력이라는 서로 상충된 두 요소를 얼마나 조화시켜가는가가 관건이라고 생각한다. 미국의 한국에 대한 대중국 견제 동맹 네트워크인 쿼드에 참여 요구에 대해서는 비군사적 분야인 재난구조, 기후협력, 전염병 예방과 같은 분야에 한해서 협력이 가능하다는 의사를 적극적으로 개진할 필요성이 제기 된다.

3. 정책대안

한반도 평화체제구축은 북한의 핵 보유 상황과 핵 포기 상황 두 가지 상황에서 검토되어야 한다.

시나리오 1. 북한의 핵 유지 시: 한미동맹 강화 및 군사 우주력 및 비핵 재래식 전력 강화, 북핵 대응 비대칭 무기 개발로 힘의 균형 유지

시나리오 2. 북한의 핵 포기 시: 전작권 전환 및 주한미군 역할변경 추진, 군사교류를 통한 남북 구조적 군비 통제체제 구축, 대북 인도적 지원

향후 한반도 비핵화 교착국면을 타개하기 위해 북미 간 비핵화 협상이 재개될 수 있는 좋은 분위기 형성을 위해 적극적으로 노력할 필요성이 제기된다. 남북대화 재개를 위해 코로나 방역협력을 제안할 수 있는데 한국이 코로나 백신 생산의 허브가 되어 백신을 대량생산하게 된다면 대북 백신 지원을 통해 남북신뢰를 구축할 필요성이 제기된다. 북미 간의 대화 복원의 원점은 하노이 이전 방안이다. 이 방안은 북의 영변 지역을 중심으로 핵 동결과 폐기를 진행하고 미국은 인도적 지원, 외교 관계 개선, 그리고 종전선언 등을 내어주는 것으로 비핵화 프로세스를 재가동시키는 방안이다. 이는 하노이 회담 이전에 관련국들 사이에 어느 정도 공감대가 형성된 바 있다. 이와 함께 미국 역시 제재 완화를 포함한 더 적극적인 상응 조치를 제시하는 것이 비핵화 프로세스의 동력을 유지하는 대안이 될 것이다.

III. 신범철 박사 (경제사회연구원 외교안보센터장)

1. 총평 (fact 중심)

- 정박사님 글 3쪽의 표에 GNI(gross National Income)는 1인당 GNI로 수정해야 할 것으로 봄.
- 남북간 GDP 격차도 너무 큰 것 같습니다. 인구 2배, 일인당 GNI 20배면 40-50 배가 맞지 않나 싶습니다. 단순히 자료를 가져온 거라고 하지만, 115대 1은 너무 차이가 커서 이해가 되지 않습니다.
- 그 밖의 사안들은 팩트보다는 정책적 판단을 요하는 사안이므로 특별히 언급할 내용이 없음

2. 구체적 논평

- 전반적으로 잘 구성된 내용을 높게 평가함. 시각은 일부 달라도 빠짐없이 관련된 사안을 균형 있게 다룬 좋은 글로 평가
- 다만 다음과 같은 분야에서 이견이 존재함

가. 평화협정 사례와 관련한 이견

- 첫째, 평화협정의 주체는 공감. 비핵화 협상에 남·북·미·중이 참여해야 할 것임
- 둘째, 협정 체결 시 의회의 비준을 받아야 한다는 것은 이견. 베트남전 종료와 파리 평화협정의 문제점과 관련하여 비준이 안되었기 때문에 구속력이 없었고 북베트남이 침공했다고 보는 것은 논리적 비약. 비준이 되든 안되든 마찬가지 결과였다고 봄. 비준은 법적 구속력의 문제로 중요하지만 평화를 실질적으로 담보하는 것은 아니라고 봄
- 셋째는 파리평화협정에서 모든 외국군은 철수함으로써 협정을 파기하고 사이공을 함락한 북베트남을 제거할 수 없었다는 차원에서 북한의 또 다른 남침을 억제하는 기제로서 주한미군은 지속 주둔해야 한다는 의견에 동의함. 문제는 이런 조건을 북한이 수용할 것인가임.

나. 핵무장 관련 이견

- 시나리오에 따라서 핵협상이 완전히 결렬된 경우 핵무장을 추진할 수 있다는 의견은 심적으로는 동의하지만, 현실로 진행되기는 어려울 것임
- 한국은 국제사회와 연계되어 있기에 경제제재에 취약함. 이로 인해 독자적 핵개발 과정에서 제재를 받게 되면 추진이 제한됨
- 현실적으로 핵공유를 더욱 강화하는 방안이 고려되어야 할 것임

다. 전시작전통제권 전환

- 작전통제권은 군사주권인가의 문제로 단정하는 데, 우리가 우리 필요에 의해 위임한 것이므로 군사주권이 강제로 침해된 문제는 아니라고 봄
- 유럽에도 전시가 되면 수프림코멘드가 구성되고 미국군 사령관이 사령관이 되어 전시작전통제권을 수행함. 이들도 군사주권을 침해당하고 있다고 보아야 하는 것인지 궁금함
- 적시작전통제권은 기존 합의대로 조건을 충족시키며 다음 정부에서 전환하면 됨. 코로나 19로 인해 정적한 평가를 하지 못하는 상황에서 임기내로 무리하게 추진하려 했던 문제인 정부의 의욕이 너무 앞섰던 것으로 봄
- 군사주권의 문제로 볼 때 이를 미국에 빼앗겼다는 논리로 가고, 한미동맹의 정체성과 정당성에 문제가 제기되는 것임. 만일 한미연합사령부가 한국군 사령관이 전시작전통제권을 행사하게 되면 미군은 한국에 군사주권을 빼앗긴 것인지 다시 물어야 함. 아니라고 봄

라. 유엔군사령부

- 평화체제와 유엔군사령부는 그 해체시기의 문제로 보아야 함
- 유엔군사령부 문제를 전작권 행사와 연계시키는 것은 평화체제 문제의 본질과 무관하다고 생각함
- 미국이 유엔사를 전시에 재활용하려는 의도는 있다고 봄. 하지만 이는 정전체제 또는 전시체제의 문제임
- 평화체제가 도래할 경우 유엔사는 해체되어야 할 것인데, 그 시기가 실질적 평화 정착과 군비통제가 이루어진 시점이어야 할 것임
- 기타 주한미군이나 동북아다자안보 이슈등은 큰 이견이 없음. 잘 작성된 것으로 생각함

3. 제언

- 평화체제 구축의 핵심은 북한 비핵화를 통한 실질적 위협 해소, 주한미군 주둔과 관련한 북한의 인식 전환과 이를 위한 역할변경의 문제임
- 한국과 북한이 이들 문제에 대해 너무도 다른 인식을 하고 있음. 따라서 현 단계에서 평화체제 구축이 쉽지 않은 이유임
- 그밖의 사안에 대해서는 그간 많은 연구 내용이 축적되어 있는 상황임. 그때그때 정세에 맞게 대응해 나가면 됨
- 근본적으로 북한이 주한미군을 인정하며 비핵화를 할 수 있는가. 이 불신을 어떻게 해소할 수 있는가의 문제를 해결해야 하는데, 김정은 정권의 현재 모습은 이

를 수용할 가능성이 적음

- 결국 장기의 시간이 소요될 것으로 보나, 일관된 입장을 견지하며 평화체제 구축을 추진해야 함. 이 과정에서 유의할 것은 평화가 도래하지 않았는데, 마치 도래한 것처럼 포장하고 홍보하는 것임. 이 경우 자칫 주한미군 문제에 악영향을 미칠 수 있음. 신중한 접근이 필요한 것임

IV. 홍현의 박사 (세종연구소 수석연구위원)

1. 총평

- 한반도 평화에 관한 비전과 전략을 제시하고 세부 각론들을 섭렵하는 대한민국 최고의 국방안보 전문가의 글로 평가됨.
- 전작권 전환의 필요성 주장에 공감함. 하지만 전반적으로 그 외 사안들에 대해서는 미국의 전략적 기여와 역할의 긍정적인 부분을 주로 강조하고 이를 기정사실화하려 한다는 느낌을 줌.
- 미국이 다른 나라와 마찬가지로 공식적으로 주장하는 바와 전략적 속내에 차이가 있음을 유의할 필요가 있음.
- 한반도 평화를 구축하려면 북한과 중국, 러시아의 전략적인 이해를 고려하는 상호주의와 역지사지의 사고가 필요함.

2. 구체적 논평

- 6 쪽: 한국이 북한보다 5 배 이상의 국방비를 지출한 지가 20 년 정도되는 상황에서 재래식 군사력은 한국이 북한에 압도적인 우위를 갖고 있으므로 한미연합훈련 실시가 매번 반드시 필요하다고 생각되지는 않음. 특히 이 훈련이 한반도의 긴장을 고조시키고 평화 프로세스를 중단시킨다면 유연한 사고로 유보 또는 연기시킬 수 있다고 여겨짐.
- 8 쪽 : 연합사 체제를 그대로 두고 전작권 전환만 이루어진다면 한국군의 작전계획, 전략, 지휘, 훈련 등에서의 대미 의존은 지속될 가능성이 큼. 미일동맹처럼 병렬형 지휘체제로 전환하지 않으면 의미가 크지 않다고 우려됨.
- 9 쪽: 체계적이고 효율적으로 국방비가 편성·운영되지 못하고 무기 획득사업 등에서 미국의 요청을 별 비판없이 수용하는 등 국방비의 낭비가 심하다고 여겨지므로, 국방비 증액이 중요한 것이 아니라 현재의 국방비를 보다 적절하고 효율적으로 사용하는 것이 우선시되어야 함.

○ 13 쪽 : 평화협정이 체결되면 유엔사는 존재사유가 소멸되므로 해체될 것임. 따라서 평화협정 국제감시기구는 새롭게 구성하는 것이 바람직함.

○ 18 쪽: 한중무역에서 홍콩을 포함시켜야 함. 그 경우 한국의 대중 무역 흑자는 500 억 달러 정도가 되어 대미 흑자의 3 배 내외가 됨.

3. 정책 대안

○ 북핵문제 해결을 위해서는 미국의 보다 전향적인 협상 태도가 요구됨. 점진적이고 단계적이며 상호안보 원칙에 입각한 협상도 필요함. 사찰도 북·미간 신뢰 조성 단계에 발맞춰 진행되어야 함.

○ 한반도 평화체제는 한반도 비핵화와 병행되어야 하므로 결국 북한이 비핵화를 받아들여야 함. 이를 위해 핵이 없는 북한이 체제안보에 별 걱정이 없을 정도로 재래식 군사력 부문에서 한국군과 주한미군의 조정이 이루어져야 할 것임.

○ 2000년대 초부터 미국이 주한유엔사의 권능과 위상 강화를 시도해왔고 최근에는 한국전 참전국들에게 병력 파견을 요청해 규모 확대를 모색해왔는데, 이는 한반도 평화체제 구축 노력에 역행하는 측면이 있음.

○ 조건에 기초한 전작권 전환은 결국 미국이 원치 않으면 이를 시행하지 않겠다는 것과 별 다름없음. 따라서 정부는 미일동맹처럼 병렬형 지휘체제로의 전환을 바란다고 선언하고 전환 능력 검증에 구애되지 말고 일정 시점을 정해 전환을 달성해야 할 것임.

○ 평화체제에서도 한미동맹을 유지하려면 반려, 반중 동맹이 되지는 않을 것임을 다짐하고 동북아 다자안보협력 구축 노력도 강화해야 할 것임.

V. 추 원 서 박사 (동북아평화협력연구원 원장)

1. 총평

○ 발제문은 통일코리아의 비전을 제시하고 실현을 위한 토대로서 평화구축과 관련한 여러 가지 안보이슈를 쟁점과 정책 제안을 중심으로 정리하여 토론 자료로 제공하고 있음

- 발제자는 평화와 안보를 갈등관계로 인식하는 한국사회의 문제점을 지적하면서, 안보가 뒷받침되지 않는 평화는 불가능하지만, 안보제일주의 역시 안보딜레마로 인해 평화를 무너뜨림으로써 한반도에서의 평화구축은 실현될 수 없다고 지적. (p.2)

- 이러한 전제하에 발제문은 다양한 안보이슈에 대해 균형 잡힌 분석과 대안 제시를 하고 있음. 그러나 부분적으로 논리 전개에 있어 앞 뒤가 다소 상충되는 주장도 눈에 띤다.

- 아마도 이것은 토론을 보다 박진감 있게 진행하기 위한 의도의 일환으로 보여지며,

오늘 토론을 통해 보다 정학한 의중 파악과 검증, 그리고 합리적이면서도 현실적인 대안을 모색하는 기회가 주어질 것으로 기대함.

○ 주최측에서는 오늘 정책 포럼이 한반도에서의 평화체제 만들기와 그 과정에서 평화협정과 주한미군의 미래 등 쟁점사항을 중심으로 집중 토론이 이루어지기를 기대함

- 비록 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 이후 비핵평화프로세스와 남북관계 진전은 멈추어 있지만, 이른바 ‘신한반도체제’로 대변되는 문재인 정부의 대북정책의 지향점 역시 한반도에서의 평화체제 만들기에 최우선을 두고 있음을 주지의 사실.

- 이에 본 토론문은 평화-경제-안보가 선순환하는 남북관계를 지향하는 신한반도체제 구축 과정에서 가장 시급한 과제이자 논란이 예상되는 안보 이슈를 동북아 지역 정세와 안보환경을 연계하여 논평하고 정책제안을 곁들이고자 함.

2. 구체적 논평

○ 발제문은 한반도 평화구축을 위한 안보요소로 한반도 비핵화, 전작권 전환, 군비통제, 주한미군, 유엔사, 동북아 안보레짐 등을 열거하고 있음.

- 전작권 전환, 군비통제, 동북아 안보레짐 등과 관련한 발제자의 분석에 대체로 동의
- 이하 나머지 핵심 이슈를 중심으로 의견 개진

1) ‘한반도 평화협정’ 문제

○ ‘한반도 평화협정’은 정전상태를 종식시키고 북한 핵 문제를 해결하는 과정에서 韓美가 北에 제시할 수 있는 가장 핵심적인 반대급부일 것임.

- <평화협정>은 분쟁당사자 간 무력분쟁을 해결하고, 화해와 공존을 제도화하며, 모든 당사자들이 미래의 평화를 보장하도록 하는 법적, 정치적 내용을 담은 포괄적 합의문

- 한국전쟁을 종식시킬 공식적인 제도적 장치이기도 함.(p.3)

○ 발제자는 내실과 구속력을 갖춘 평화협정의 중요성을 강조하면서 1973년의 ‘파리평화협정’의 문제점을 지적하고 그 교훈을 염중히 받아들여야 한다고 주장함.

- 즉 향후 한반도 평화협정 체결 시에는 첫째, 南·○北·○美·○中이 동등한 협정 체결 당사자가 되어야 하며, 둘째, 의회의 비준을 받아야 하고, 셋째, 북한의 남침을 억제하는 기제로서 주한미군의 계속 주둔이 필요하며, 마지막으로 평화협정 감시기구로 군사정전 위를 정상화하는 방안 등을 제시하고 있음.(p.5)

- 이러한 지적은 일견 타당하고 향후 한반도 평화협정 체결 과정에서 참고해야 할것이나, 주한미군의 계속 주둔과 관련해서는 상황변화를 감안한 논리 보완이 필요함.

○ 또한 파리평화협정을 한반도 평화협정과 단순 비교하여 대입하는 것은 다소 무리.

- 사실 베트남 전쟁을 종식시키기 위해 체결된 <파리평화협정(1973)>은 미국이 베트남에서 철수를 위한 명분 찾기에서 나온 것으로, 이 같은 정책 설정 배경에는 당시 미국 민의 베트남전에 대한 염증과 실망, 가중되는 경제적 곤란 및 군사적 승리 가능성 희박에 따른 닉슨 행정부의 불가피한 선택이었다는 사실을 인식할 필요가 있음.

- 베트남 전쟁과 파리평화협정이 주는 교훈은 첫째, 어떠한 국가든 국민 스스로의 국가 수호 의지와 단합이 국가생존에 기본이 된다는 점, 둘째, 외부 지원은 한계가 있다는 사실, 셋째, 협정은 당사자가 이를 지켜나갈 수 있는 힘과 구조가 뒷받침될 때 이행이 가능하다는 점, 넷째, 초강대국이라도 명분 없는 전쟁 개입은 자제해야 한다는 점 등임.

2) 평화협정 체결 후 주한미군 주둔 문제

○ 한반도 평화협정 체결 과정에서 우선적으로 검토되어야 할 문제는 ‘한반도 비핵화’와 ‘주한미군의 지위와 역할’에 관한 것임.

- 먼저 한반도 평화협정 체결 추진 과정에서 제기될 가능성성이 높은 주한미군의 미래 문제를 살펴보면, 쟁점은 평화협정 체결 시 주한미군이 철수되어야 한다는 입장과 계속 주둔해야 한다는 입장의 대립

- 전자(철수론자)의 핵심 논거는 평화협정 체결로 북한의 위협(재남침)에 대처한다는 주한미군의 주둔 명분이 사라졌다는 점을, 후자(주둔론자)는 미군 주둔이 북한의 평화협정 이행에 대한 무언의 압력 기능과 함께 주변국의 군사적 도발을 억제하는데 기여한다는 점을 제시.(p.13)

○ 사실 주한미군 주둔의 국제법적 근거는 <한미상호방위조약>에 따른 것이기 때문에 주한미군의 지위는 평화협정 체결과는 무관. 또한 미군 주둔은 조약상 의무가 아니며 한국이 이를 허락한 것이므로, 철수 여부와 규모는 미국의 전략적 결정에 좌우됨.

- 그러나 현실적으로 비핵화 협상이나 평화협정 체결 과정에서 북한과 중국의 입장은 무시할 수 없을 것이며, 특히 북한이 주한미군의 철수를 주장하고 나을 경우에는 협상 과정에 상당한 진통과 어려움이 예상됨

○ 난제 해결을 위해서는 무엇보다 북한과 중국의 진의 파악과 설득 논리 개발이 긴요

- 지금까지 북한은 이중전략을 구사. 즉 북미 수교 시 주한미군의 철수를 원치 않는다는 내밀한 입장을 보이면서도 공개적으로는 집요하고 일관되게 철수를 주장해 왔음.(p.14)

- 발제문이 밝히고 있듯이 북한은 북미수교가 이루어지고 주한미군이 한반도의 평화유지 및 동북아에서의 안정자 역할을 수행하리라는 확신이 설 경우, 주한미군의 계속 주둔을 양해할 수도 있을 것이나, 이는 매우 불확실한 예상임.

- 반면 중국은 과거에는 주한미군의 존재가 한반도의 현상유지와 일본의 재무장을 견제하는 역할을 수행하고 있다는 점에서 크게 반대하지 않았으나, 최근 들어 미·○중 갈등과 안보경쟁이 격화되면서 주한미군 계속 주둔을 반대할 가능성성이 높음.

- 북한과 미국의 입장 외에도 당사자인 미국 역시 평화협정 체결이 유엔사령부의 존립 근거와 주한미군의 한반도 주둔 근거를 상실할 지 모른다는 우려로 주둔 문제가 해결되지 않을 경우 협정 체결에 소극적인 입장을 견지할 가능성도 배제하지 못함.

- 이로 인해 주한미군 미래 문제는 평화협정 체결 시 큰 결림돌이 될 소지 있음.

○ 발제자는 해법으로 평화협정 체결 이후에는 주한미군의 역할 변화가 불가피하다는 전제하에, 북한에 대해서는 수교가 이루어지면 미국은 더 이상 북한의 적대세력이 아니며,

오히려 주한미군이 한반도와 동북아의 평화유지와 안정에 기여하게 될 것이라는 점을, 중국에 대해서는 주한미군이 일본의 군사대국화를 막아주는 완충 역할과 함께, 지역안정자로서 기능하게 되리라는 점을 이해시키는 노력이 필요함을 강조.

- 토론자의 견해는 발제자가 제시하는 논리 외에도 관련 이해당사국으로부터 신뢰받을 수 있는 한국의 입장과 균형적 역할이 매우 중요하다고 봄. 다시 말해 주변국으로부터 주한미군의 존재가 동북아 국가 간 군사적 대립을 완충하고 지역 평화에 기여하는 건설적 역할을 하리라는 믿음을 심어줄 수 있도록 한미동맹의 절제된 운용과 적절한 협력 그리고 고차원 외교를 통한 종합적 대응이 필요하다고 판단됨.

3) 한반도 비핵화 문제

○ 한반도 비핵화는 한반도 평화구축은 물론, 남북관계 진전과 동북아 지역의 평화와 번영을 위한 핵심 과제

- 사실 북핵문제는 오랫동안 남북경제협력을 물론, 문재인 정부의 신한반도체제 구상의 실현을 가로막는 최대 장애요인이었음
- 관련 쟁점으로 발제자는 비핵화 지역과 정의, 최종 상태, 협상 당사자, 제재 해제, 연합훈련을 들러싼 논란 등을 들고 있음.(p.5)

○ 먼저 비핵화 지역과 정의와 관련해서 발제자는 지난 5월 21일 한미정상회담에서도 ‘한반도 비핵화’로 합의하였던 것처럼 이를 수용할 것과 비핵화 범위는 핵과 장거리탄도미사일을 폐기하는 수준으로 하는 것이 바람직하다는 견해를 밝힘

- 타당하고 합리적인 의견으로 판단됨. 이유는 ‘북한의 비핵화’로 보는 주장의 근거가 남한지역에서 1990년대 초 전술핵무기를 철수한 상태라는 것이라고 한다면, 결과적으로 한반도 비핵화와 북한의 비핵화는 동의어라 볼 수 있기 때문임. 또한 비핵화의 범위에 화생방 무기 등 다른 살상무기를 포함할 경우 검증과 형평성 문제로 본질적 문제에 집중하지 못하고 시간만 낭비할 개연성이 높기 때문임.

○ 협상당사자는 북미가 아니라 南· 北· 美· 中이 참가하는 협상이어야 한다는 발제자의 지적에도 동의.

- 그렇지만 북핵 문제의 특성 상 북한과 미국이 보다 핵심 당사국이 될 것은 자명. 특히 2019년 2월 ‘하노이 회담’ 결렬 이후 북한은 대남관계를 통해서는 근본문제 해결이 어렵다고 보고 이 문제는 결국 미국과 해결할 과제라는 인식이 더욱 확고해짐.

○ 가장 이견이 두드러진 쟁점은 바로 ‘제재 해제’ 일 것임.

- 이 문제는 2019년 하노이 노딜의 결정적 원인이기도 했음. 당시 김정은 위원장은 영변 핵시설 폐기의 대가로 유엔 안보리 대북제재 결의 중 민수, 민생 분야에 국한된 부분적 제재완화를 요구했으나 미국이 거부하면서 회담 결렬.

- 북한은 제재완화를 최우선 상응조치로 요구한 반면, 미국은 ‘영변 핵시설 폐기+α’의 가시적 비핵화 실행조치가 있어야 제재완화가 가능하다는 입장으로 맞선 결과였음.

- 이렇듯 북한의 비핵화 실행조치와 미국의 상응조치를 주고 받는 핵 담판이 제재 완

화를 둘러싼 간극을 좁히지 못해 결렬되고만 것에서 보듯, 향후 북핵 관련 협상이 재개된다면 이 문제가 다시 최대 쟁점으로 부상하게 될 것임.

- 다만 바이든 정부는 트럼프 정부와 달리 단계적이고 점진적인 북핵 해결방식을 지지하고 있어 제재완화 역시 스냅백(snapback)을 전제로 선별적, 점진적 완화가 이루어질 수 있을 것으로 보임.

○ 한미 연합훈련 중단 관련 논란에 대해 발제자는 한미연합전술훈련 자체가 북한의 도발을 억제하고 평화를 관리하는 길이며 유사 시 승리하는 길이라며 재개를 주장

- 물론 평시에 전쟁을 대비해야 하는 군의 입장은 이해하지 못할 바 아니지만, 한미연합훈련을 북침연습으로 보면서 민감하게 반응하는 북한의 입장을 고려할 때, 북핵 문제 해결이라는 최대 현안 해결을 위해서는 일정 기간 현재와 같이 기동훈련 중단과 시뮬레이션 워게임을 실시하는 선에서 훈련을 중단 또는 축소하는 방법으로 신중하게 대응하는 것이 바람직할 것임.

4) 한국의 인도태평양 전략, 특히 Quad 참여 문제

○ 최근 한반도를 둘러싼 안보환경 변화 중 가장 주목할 부분은 美·○中 간 갈등과 패권 경쟁이 심화되고 있다는 점임.

- 부상하는 중국이 경제력을 바탕으로 군사적으로 성장하고, 일대일로 정책 등을 추진하며 외부 세계에 전방위적으로 영향력을 확대해나가자, 미국이 이를 견제.

- 바이든 행정부는 아시아에서는 인도태평양전략(약칭 인태전략)으로, 유럽에서는 나토와 EU까지 끌어들이며 대중국 포위망을 구축하고 있는 상황임.

○ 양국 간 갈등구조와 미국의 대중강경기조가 한 두 해로 쉽게 끝나지 않을 것으로 전망되면서, 양국 사이에서 한국외교가 어떻게 좌표를 설정할 것인가를 놓고 고심하는 상황 발생.

- 발제자는 한국의 인태전략 참가 여부에 대해 국가이익, 위협판단, 미·○중 관계 전망, 동맹협력 차원에서 종합적으로 판단하되, 기본적으로는 국익차원에서 참여가 요구된다고 주장(pp. 18~19). 그 근거로 한미동맹이 해체되고 주한미군이 철수되는 상황이 발생하면 한반도 전체는 중국 질서에 편입될 것이라는 우려와 함께 미국의 국력이 중국에 비해 상당기간 상대적 우위를 점할 것이라는 점을 들고 있음. 그러면서도 인태전략은 중국 등 특정국가나 블록을 공동의 위협으로 상정하지 않는다(p.22)는 현실과는 다소 괴리가 있는 주장 피력.

- 토론자의 견해는 인도태평양 전략 중 한국의 남방정책 등과 부합하는 분야에서는 제한적인 참여와 협력을 추진할 수 있으나, 중국과 군사적 갈등이나 대립을 가져올 가능성 있는 분야에는 참여하지 않는다는 분명한 한계 설정이 필요하다고 판단함.

- 이러한 입장 정리는 사드 사태 이후 한국이 중국에 대해 견지하고 있는 원칙, 즉 “미국 주도의 미사일방어(MD) 체계에 참여하지 않고, 사드를 추가 배치하지 않으며, 한·미·일 3국 안보 협력이 군사동맹으로 발전하지 않는다”는 입장과도 배치되지 않음.

○ 사실 한국은 중국과의 긴밀한 경제관계 외에도 퀘드에 참여하고 있는 일본이나 호주 등과는 지정학적 차원에서 다른 입장에 처해있으며, 분단이라는 아킬레스건과 통일이라는 민족적 과업을 지니고 있는 만큼 이들과는 차별화된 대응이 필요요.

- 즉 한국은 미·○중 경쟁 사이에서 양자택일의 배타적 선택을 거부하고, 한미동맹을 발전적으로 유지하면서도 중국으로부터 우호적 협력을 확보해 나갈 필요가 있음.

- 한국은 미국의 충실한 동맹국이긴 하지만, 지정학적 위상과 통상구조 등으로 인해 미국의 안보 구상을 마냥 추종할 수만은 없는 입장에 있기 때문. 장차 한반도의 통일을 위해서도 미·중 두 나라의 협조를 구하는 것은 매우 중요하며, 이러한 특수한 상황에 대해 한국은 미국의 이해를 구할 필요가 있음.

- 한국이 미·○중 간 군사적 대립을 완충하고 동북아 평화에 기여하게 될 것이라는 확신을 심어주는 것은 앞에서 검토한 평화협정이나 비핵화 문제 등 현안 해결에서 중국이나 러시아 등 북방 국가들의 협력을 확보하는 데에도 기여할 것임.

3. 정책 제언

○ 앞에서 검토한 핵심 안보 이슈들은 구조적, 정책적 맥락에서 상호 연관성 지님

- 북핵 문제 해결(한반도 비핵화)을 위해서는 북한에 대한 안전보장 방안이 포함된 ‘한반도 평화협정’이 이루어져야 하며, 그 과정에서 ‘주한미군’과 ‘유엔사’의 위상 문제 그리고 한미동맹의 미래나 관련국 간 협력 방안 등이 논의될 수밖에 없음.

- 또한 현재 진행 중인 ‘전시작전권 전환’ 문제 등을 조속히 매듭지어 미국에 과도하게 의존해왔던 비정상적 군사력 운영체계를 정상화하고(군사력 운용의 자율성 회복), 이를 바탕으로 ‘군비통제’와 동북아공동안보체제와 동북아비핵지대를 포함한 ‘동북아 안보레짐’ 모색에도 나서야 할 것임.

○ 이러한 목표를 달성하기 위해서는 동북아 지역의 특수한 안보 환경에 대한 이해와 더불어 이를 토대로 한 전략 수립이 긴요

- 먼저 남북한의 국력과 한반도를 둘러싼 주변 환경에 대한 깊은 이해와 냉정한 평가가 이루어져야 함. 지피지기는 병가(兵家)와 국가경영의 기본이기 때문.

1) 먼저 남북한 국력을 비교해보면, 발제자가 제시한 <표 1>에서 보듯, 군 병력 수를 제외한 경제력과 인구, 국방비 등에서 남한은 북한에 비해 압도적 우위를 점하고 있음.

- 여기에다 격상된 국제적 위상과 드높은 국민적 자존감은 물론, Global Firepower에서 발표한 2021년 세계 군사력 순위에서도 한국이 6위, 북한이 28위로 우위를 점하고 있는 등(발제자는 전시작전권 전환의 당위성 근거로 이를 인용, p.7), 남한은 현역 병력과 핵무기를 제외한 모든 지표에서 북한에 비해 절대적 우위를 점하고 있음.

- 따라서 현 시점에서는 핵 문제를 슬기롭게 해결하기 위한 지혜를 모으면서 겸손한 자신감으로 남북관계 개선과 핵심 안보 이슈의 해결에 주도적으로 나설 필요가 있음.

2) 다음으로 한반도를 둘러싼 주변환경 변화에서 특기할 점은 美·○中 간 갈등과 경쟁이 격화되고 있다는 점임.

- 동북아 안보 및 경제 환경은 향후 10~30년에 걸쳐 격랑에 휩싸일 가능성이 높음.
- 중국의 경제력은 2030년을 전후해 미국을 추월할 수 있겠지만, 군사력을 포함한 종합국력에서는 여전히 미국이 패권적 지위를 유지할 것으로 전망됨.
- 한국은 향후 미·중 관계가 우호적이고 협력적인 방향으로 전개되는 것을 원하지만, 양국 관계는 전략 경쟁과 전략적 충돌 사이에서 요동칠 가능성이 높아 보임. 지금까지 안보는 미국에, 경제는 중국에 많은 부분을 기대며 평화와 번영을 확보해왔던 한국으로서는 난처한 처지에 직면할 수도 있을 것임.
- 발제자는 향후 미중 패권경쟁이 심화될 경우, 한국이 국지적 국제분쟁에 휘말릴 가능성을 우려하고 있음. (p.18)-

o 이러한 상황에서 한국의 외교 좌표와 대응 전략은 어떻게 설정되어야 할까?

1) 무엇보다도 상기 안보이슈를 관통하는 기본 원칙과 철학이 있어야 함.

- 국가이익 증진과 세계평화에의 기여라는 목표를 설정하고 평화애호국가로서 한반도 평화정착과 통일이라는 역사적 소명을 달성해나가야 할 것임.

2) ‘자강’ 을 기초로 한 3대 협력의 전개 필요

- 강대국을 주변에 둔 (상대적) 약소국이 자신의 안전을 확보하는 방책은 국가의 내부역량을 극대화하고 외부로부터 가해지는 영향력을 극소화시키는데 있음
- 주변 강대국에 휘둘리지 않기 위해서는 꾸준히 경제를 발전시키고 스스로를 지킬 수 있는 국방력을 갖추는 한편, 국민의 힘을 결집시킬 수 있는 ‘남남협력’, 실용적이면서도 균형적인 ‘국제협력’, 자해행위를 삼가면서 민족역량을 극대화하는 미래 지향적 ‘남북협력’을 추진해야 함.

- 특히 미·○중 간 경쟁에서 적절한 위치 설정이 필요. 한미동맹을 근간으로 하면서도 중국을 소홀히 하지 않는 외교 중요.(우호적 중립 확보) 아울러 미·○중 패권경쟁에서 비슷한 입장에 있는 아세안 국가 및 다른 중추적 중견국가들과도 실용적인 협력외교 필요.

3) 북핵문제의 슬기로운 해결과 신한반도체제 구상의 실현 매진

- 하노이 노딜과 코로나 사태로 인해 멈춰서 있는 비핵화 프로세스를 재가동하여 북핵 문제 해결과 남북협력에 적극 나서야 함.
- 만일 북한 핵문제를 해결하지 못한 상태에서 미·○중 패권경쟁이 격화된다면 남북협력은 당사자의 의지에도 불구하고 난관에 봉착할 가능성이 높음.
- 미국은 국제사회의 제재를 내세워 남북협력에 비협조적으로 나올 소지가 있으며, 중국은 북한을 끌어들여 미국의 대중국 포위망에서 완충역할을 수행케 함으로써 한반도에 새롭게 ‘신냉전 전선’이 고착화될 가능성이 있음. 향후 10년이 남북관계는 물론 동아시아 안보환경과 관련해 매우 중차대한 시기라는 점을 직시해야 할 것임.

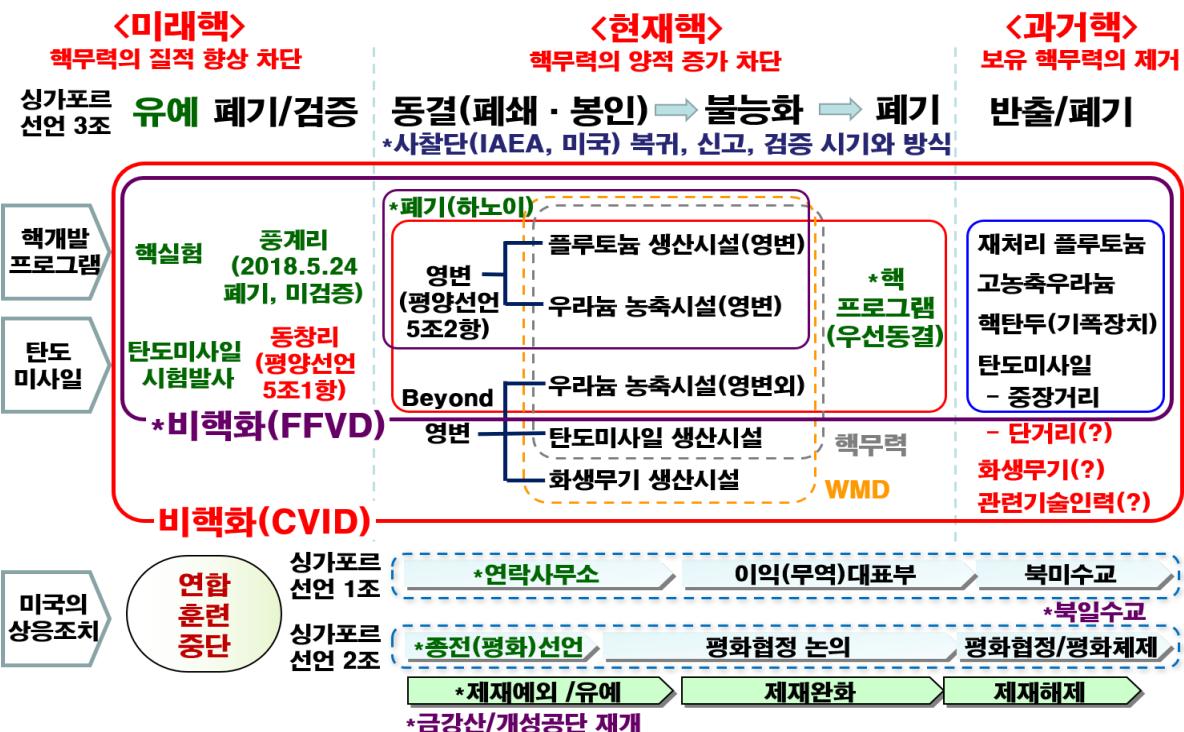
- 특히 남북협력을 통한 한반도에서의 평화정착은 자칫 있을지도 모를 미·중간 충돌을 막아줌으로써 한반도와 동북아지역의 전쟁 방지와 평화에 기여하게 될 것임.

- 문재인 정부는 남은 임기 중 남북관계를 하노이 노딜 이전 상태로 회복한다는 목표 하에 그 동안의 시행착오를 교훈 삼아 남북 간, 북미 간 대화를 재개토록 하여 그 성과를 차기 정부로 이어주는 디딤돌 역할이 필요하다 하겠음. (끝)

VI. 김동엽 박사 (북한대학원대학교 교수)

■ 한반도 비핵화





■ 군비통제

- 한반도에서 군비통제를 효과적이고 이해를 구할 수 있는 차별화된 이론적 근거가 부족하단 점에서 한반도 군비통제 정책을 뒷받침할 수 있는 이론적 틀을 마련하는 것이 선행되어야 한다,
- 한반도 군비통제 정책은 비핵평화 프로세스와 선순환적으로 연계된 보다 정교한 이행 로드맵 작성이 필요하다.
- 한반도 군비통제는 단계적이고 도식적인 진행이 아닌 신뢰구축부터 군축에 이르기까지 다양한 가능성을 열어 놓고 대응방안을 강구해 나가야 한다.
- 한반도 군비통제 정책은 자신감과 투명성을 바탕으로 법정부 차원에서 현실성과 유연성이 확보되는 방향으로 수립되어야 한다.
- 군비통제정책을 국방정책 및 국가전략과 연계해 대북/대외전략으로 나타날 수 있는 포괄적이면서도 체계적인 정책수립 방식을 따라야 한다.
- 군비통제의 대상을 북한에 국한시킬 경우 미래 잠재적 안보위협에 대한 대처가 어려울 수 있다는 점에서 지역 차원의 안보협력 및 군비통제로 확대해 정책을 수립할 필요가 있다.
- 한반도 비핵평화 프로세스와 군비통제 진전이 가지고 올 다양한 변화를 예측하고 대응 방안을 사전에 준비해 나가야 한다.
- 한반도 군비통제정책의 수립과 이행을 위해서는 남북군사협상 전문인력 양성과 함께

민간차원에서도 군비통제 전문가를 적극 양성하고 이와 관련된 연구를 활성화해야 한다.

■ UNC

▲ 최근 유엔사 관련 동향과 문제점

- 1978년 연합사 창설로 한국 방어 임무가 유엔사에서 연합사로 바뀌면서 유엔사는 한반도 정전관리와 유사시 전력제공의 역할에 머물러 왔음
 - 미국이 유엔사의 역할과 기능을 유지하고 역할을 확대시켜 나가는 정책은 일관되고 구체적으로 추진되어 왔는데 이는 한국군으로의 전작권 전환과 무관하지 않음.
 - 한국군으로의 전작권 전환으로 야기될 수 있는 유엔군 사령관의 한국군에 대한 권한 축소는 물론 동북아 지역의 전략적 체계인 유엔사 후방기지의 존립 근거가 되는 유엔사의 존재 여부에 대해 깊은 우려를 한 것임.
- 이제 미국에게 유엔사는 동북아에서 대체할 수 없는 필수 불가결한 체계가 되었음.
 - 최근 스카파로티 사령관으로부터 시작된 소위 ‘유엔사 재활성화’ 계획은 미국의 이러한 우려를 반영하고 있음. 특히 향후 중국이 지속 부상할 것이라는 것을 전제로한다면 미국의 입장에서 불안정한 동북아에 있어서 유엔사의 기능과 역할은 더욱 중요해 진다고 할 수 있음.
 - 기존 유엔사와 주한미군사 연합사 참모를 겸직했던 주요직위자들에게 유엔사의 업무만 집중하도록 유엔사 직위만을 부여했고 부족한 참모들에 대해서는 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드로부터 장교들을 충원함. 이러한 참모부 증원은 물론이고 구체적인 역할과 기능 확대에 대한 움직임도 보이고 있음.
- 우리 외교부 국방부 모두 유엔사 논의는 하고 있으나 유엔사 전담 기구가 없음
 - 서로들 딱히 해결책은 안보이고 미국과의 생각 차이는 크고 관련 전문가 부족 등 등의 문제로 늘 유엔사 문제는 후순위임이고 우리의 정책이나 전략이 부재하다니 늘 미국의 제안에 대해 reactive하게 대응
 - 유엔사 문제는 최근 몇 년 동안의 경험에서 체험 했듯이 출입과 관련하여 문제가 될 경우에만 주변의 관심을 받고 다시 관심 밖으로 멀어짐
 - 문재인 정부 들어서 남북 철도사업 북쪽 구간 공동조사, 새해맞이 금강산 남북 민간행사, 독일 정부 대표단 고성 829 초소 방문 등에 대해 유엔사가 비무장지대 출입을 허가하지 않았다고 보도된 적이 있음
 - 그동안 유엔사가 비군사적 목적의 출입까지 불허하는 등 월권을 넘어 주권침해를 하고 있다는 지적이 있어 왔고 우리 정부가 처음으로 국방부를 통해 2020년 10월에 유엔군사령부가 비무장지대(DMZ) 출입 허가 여부를 결정할 때 “군사적 성질에 속하는” 출입에 대해서만 판단을 내려야 한다는 유권 해석을 하기도 함.
- 미국은 공개된 2017년 국가안보전략에서 불안정한 지역에서 공동의 문제 해결을 위해 외교력을 통해 동맹의 행동에 활력을 불어 넣고 같은 생각을 지닌 나라들(like-minded nations)과 조직의 지원을 모아야 한다고 분명히 밝히고 있음
 - 불안정한 지역, 같은 생각을 지닌 나라들, 그리고 같은 생각을 하는 조직까지, 유엔사와 후방기지는 모든 조건을 구비하고 있음. 한반도 유사시 동원할 수 있는 군사력까지도 포함되어 있으니, 미국의 국가 전략에서도 유엔사는 대체 불가한 중요한 기제임이 틀림없음.
 - 그리고 미국은 2018년 1월 16일 밴쿠버에서 유엔사 회원국 외교장관회담이었던

「한반도 안보 및 안정에 대한 외교장관 회의(약칭 벤쿠버회의)」를 개최하기도 했고 새로운 바이든 정부에서도 이러한 큰 추세와 정책 방향은 크게 변함이 없을 것으로 보임.

- 미국의 정책이 자신들의 이익과 배치될 때 아무리 동맹국이라 해도 동맹국의 주장이나 요구대로 결코 쉽게 바뀌지 않을 것임.
- 우리의 먼 미래를 위해서는 연합사는 물론이고 유엔사에 대한 host nation으로서의 역할과 우리의 미래 안보정책과 관련된 유엔사 정책, 그리고 유엔사에 대한 권한을 지닌 미국과의 소통, 그리고 우리의 평화에 대한정책과 그 하위 개념으로서의 유엔사 문제를 미국과 적극적으로 논의해 나가야하지 회피해서는 안됨
 - 한미 동맹의 중요성에 대해서는 이전의 모든 정부가 일관되게 언급해 왔고 유엔사는 한국전 이후 70여년간 우리 영토에 주둔하고 있도 최초 유엔사의 창설 당시 우리정부의 요청도 있었음.
 - 물론 당시 대한민국 정부는 유엔에 지원을 요청하면서 host nation으로서 그 위상에 맞게 유엔 지원의 성격과 한계나 역할 등을 포함해서 요구를 한 것이라기보다는 북한의 남침에 대한 매우 긴급한 상황 극복을 위한 지원을 유엔 임시위원회와 주한미대사관에 요청했을 뿐임
 - 그리고 7월 14일에 유엔군 사령관에게 한국군의 작전지휘권 모두를 이양한 이승만 대통령의 서한이 전부임. 이런 측면에서 오히려 연합사보다 유엔사가 더 중요할 수 있음.
 - 우리는 한국전쟁 종료 시 정치적 이유로 인해 정저협정의 당사국이 아니었고 유엔사 회원국과는 다른 host nation이었음. 그렇기 때문에 더욱 유엔사와의 정치 외교적인 소통을 사실은 70년간 해 왔었어야 했음. 그동안 이전의 우리 정부는 이러한 소통이나 외교적 노력보다는 유엔사의 변화를 지켜보면서 host nation이자 end user로서의 지위를 망각하고 방치해 왔음.
- 70년간 방치해두었던 host nation의 역할을 하자면 시작 자체가 어려울 것임. 우리는 지난 70년간 우리 미래안보 비전에 얼마나 유엔사 문제를 중요하게 고민하고 생각해보았는지 반성해야함.
 - 진보 진영에서는 유엔사의 기본적인 권한이나 기능에 대해 의문을 제기하고 무조건 해체해야한다는 주장하면서 유엔사는 유엔조직이 아니라는 것, 유엔사령부는 한국의 주권을 침해 한다는 것, 한국 유사시 유엔사령부를 따라 일본 자위대가 한국에 들어온다는 것, 유엔사가 유럽의 나토와 같이 집단안보기구로 악용될 수 있다는 점 등을 그 논거로 들고 있지만 이 역시 엄밀하게 따져보고 캠페인을 전개해 나가야 함
 - Host Nation, End User으로 유엔사를 어떻게 할 것인지 전략적으로 정책적으로 모색을 그리고 정치외교적인 차원에서 미국과 치열하게 논쟁을 해야 함.

■ 주한 미군의 전략적 유연성과 전작권 반환

▲ 한미동맹은 건강하지 않다.

- 미국에 일방적으로 유리한 한미상호방위조약을 핵심축으로 우리를 구속하고 강요하는 여타 불평등한 합의로 얹힌 수직적 관계로 고착
 - 한미상호방위조약 4조에 미군의 한국 배치가 권리(right)로 규정되어 있어 미국이 원하는 군사력을 한국에 배치하는 결과를 초래해 주권국의 군사자주권 문제, 국토환경 문제, 주변국의 반발 등 한반도 평화 문제 등을 초래
- 1990년대 이래 한미동맹 조정의 기본 방향은 단순히 한반도 방위의 한국화를 넘어 한

미동맹을 군사, 경제, 이념/가치의 측면에서의 전략동맹으로 전환

- 현 문재인 정부 역시 전략동맹의 대안을 적극적으로 제시하지 않는 채 한미관계 전반을 동맹으로 치환하는 큰 틀에서 벗어나지 못함
- 한미 전략동맹의 침식 및 한계와 대조적으로 우리 사회에서 한미동맹의 정치적, 이념적, 제도적 영향력은 여전히 압도적임

◦ 동맹강화를 앞세운 미국 우선주의는 약탈적인 동시에 위선적으로 동맹이 주권과 문민, 법치와 민주적 통제의 예외가 될 수 없다는 점에서 시민의 힘으로 ‘민주주의의, 민주주의를 위한, 민주주의에 의한’ 한미동맹 전반 개편에 나서야 할 때임.

◦ 주한미군에 대한 주권적 통제 문제와 기본 대응 방향

- 작통권 환수는 군사주권 회복의 첫걸음일 뿐, 지금까지 미국이 거의 자유롭게 운영해 온 주한미군에 대하여 적절한 통제로 국익보호 필요
- 미군 인원의 출입, 장비 및 무기의 반입, 배치, 운용, 반출, 우리 영토 내에서의 군사 및 비군사 활동 등에 관한 현황 유지, 필요시 협의 및 통제
- 기본적으로 동맹국 간 상호 존중과 적극적 지원 정신에 입각하여 대응하되 우리의 주권 침해나 국익 해손은 철저히 방지

◦ 주한미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)과 주한미군의 전력 증강

- 전략적 유연성이란 2000년대 초 미국의 세계전략을 위한 해외주둔군재편 정책의 일환으로 미군이 피주둔국 영토 내에서만 고정 운용되지 않고 군사적 필요에 따라 자유롭게 출입한다는 것
- 미군의 세계적, 지역적 운용을 위한 한국 기지의 사용 가능성과 그 여파로 인한 정치군사적 부작용, 불이익, 위험 발생 소지 다분
- 노무현 정부 동안 미국이 지속적으로 강력 요구, 결국 임기말에 ‘우리가 원치 않는 분쟁에 연루되지 않아야 한다’는 조건 하에 인정

◦ 작전통제권 환수와 새로운 연합방위체계 정립

- 현 환수 방식(조건 충족 및 검증)으로 조기 작통권 환수는 사실상 불가능, 미국 탓 할 수 없는 우리 자신의 의지 부족이 근본적 문제
- 조건은 객관적 충족 여부 판단이 불가능한 ‘스스로 씌운 올가미이며 검증은 이에 더해 과도히 복잡하고 불필요한 ‘스스로 채운 죽쇄’
 - * 2006.9.4. 주한미군사령관 B. Bell → 미국방장관 D. Rumsfeld 서한
“한국군은 오늘이라도 전구급 작전 지휘통제할 능력 보유”
“한국내에서 정치적 논란은 있지만 군사적 평가는 부인할 수 없다”
“연합훈련을 통해 본 한국군 장성들의 능력은 기대 이상”
“늦어도 2009년까지는 전작권 이양하고 미래형 한미동맹 정립 필요”
- 현 방식으로 환수하더라도 한국군 사령관과 참모가 실질적으로 지휘통제할 수 있을지 완전한 군사주권의 회복인지 의문시됨
- 현 환수 방식의 3조건과 3검증단계에 대한 주권적 재해석, 조기 환수하고 지휘체계는 일단 현재의 통합형으로 수립하되 한국군의 지휘력 강화
- 차후 중장기적으로 주도-지원의 병립형 지휘체계 수립하되 주한미군과 연합사에 대한 한국의 주권적 통제권 행사. (끝)

〈참석자 프로필〉

총괄기획/진행: 곽태환(郭台煥) 박사

한국 외국어대 학사 (1961), 미국 Clark University 국제 관계학 석사(1963) 및 Claremont 대학원 대학교 국제 관계학 박사학위(1969). 미국 Eastern Kentucky 대학교 국제정치학 교수(1969-1999); 경남대 교수/ 극동문제연구소 소장(1995-1999); 통일연구원 원장(1999-2000), 민주평화통일 자문회의 상임위원 [정책외교 분과위원회(2001-2005)]. (전) 통일부정책자문위원, (전)전국대학교 통일문제연구소 협의회 회장, Global Peace Foundation(GPF)이 수여하는 글로벌 혁신적 학술 평화상수상(2012.12.1). 경남대학교 명예정치학 박사 수여(2019.6.4)

현재 한반도 미래전략연구원 이사장(전문가 정책포럼 기획주관), 경남대 초빙석좌교수, Eastern Kentucky 대 명예교수, 제 19기 평통자문회의 LA 협의회 상임고문, 미주민주참여포럼(KAPAC)상임고문, 한반도 중립화 통일협의회 이사장(2010-2021), 통일전략연구협의회 (Los Angeles) 회장 등. 32 권의 저서, 공저 및 편저자이며 450 편 이상의 칼럼, 시론, 논평 등 학술논문을 남북한관계, 한반도 통일과 4 強의 對한반도 정책에 관하여 출판하였음. 주요저서: 『한반도평화, 비핵화 그리고 통일: 어떻게 이를것인가?』(통일뉴스, 2019), 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일구상』 (1999). 공저: 『한반도평화체제의 모색』 (경남대 극동문제연구소, 1997), 『북한의 협상전략과 남북한관계』 (경남대 극동문제연구소, 1997)와 번역서로는 K.J Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed. 國際政治學: 分析의 틀(博英社, 1990).

주요 영문책 편저/공동편저 (Editor & Co-editor): *One Korea: Visions of Korean Unification* (Routledge, 2017); *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* (Ashgate, England, 2014); *Peace-Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Ashgate, England, 2010); *North Korea's Foreign Policy under Kim Jong Il: New Perspectives* (Ashgate, England, 2009); *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asia Security* (Ashgate, England, 2007) 등 통일뉴스, LA 중앙일보, 브레이크 뉴스(Break News) 고정 칼럼리스트.

연락처: thkwak38@hotmail.com; 02-3217-2105(Home); 070-8864-2106; 미국 +1-310-729-8383 (Kakao talk)

〈발제자: 정경영 박사〉

한양대 국제대학원 교수

현재:

- 한양대 국제대학원에서 International Relations in Northeast Asia, Korea and World Politics, International Political Economy, Seminar on International Relations 강의
- 국가안보실 정책자문위원

학력: 육사, 미 육군지휘참모대(석사학위논문: An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship from the Korean War to the Seoul Olympic Games),

University of Southern California 체계경영학 대학원 졸업, University of Maryland 대학원 국제정치학 박사 (학위논문: Building a Military Security Cooperation Regime in Northeast Asia: Feasibility and Design)

경력: 합참·육본에서 정책 및 전략 수립, 서부·중부·동부전선 야전지휘관,
미8군·주한미군사지원단·한미야전사·연합사에서 연합작전 및 전쟁계획 수립, 제6군단
제3군 작계발전

국방대·가톨릭대에서 국가·국제안보학, 동북아 지역연구, 한미동맹, 국제정치이론, 북한연구,
미국 외교정책론, 협상론, 전쟁과 평화 등 강의

주요저서: 『통일한국을 향한 안보의 도전과 결기』(지식과 감성, 2017).

『피스 크리에이션- 한미동맹과 평화창출』(한울아카데미, 2020).

South Korea: The Korean War, Armistice Structure, and A Peace Regime
(Berlin: Lambert Academic Publishing, 2020) 등.

“Building a Peace Regime on the Korean Peninsaul and the Future of UNC,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 31, No. 4(Dec 2019).

“The Transition of Wartime Operational Control for Entering a New Era,”
The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 33, No. 1(Mar, 2021).

편저: 『오바마 행정부와 한미전략동맹』(파주: 한울아카데미, 2009).

『동아시아 영토분쟁과 국제협력』(서울: 디딤터, 2014).

『통일을 향한 한미동맹과 국제협력』(서울: 도서출판 KCP·727, 2018).

공저: 『린치핀 코리아: 한반도 중심축 국가 건설을 위한 로드맵』(서울: 동북아공동체
문화재단, 2020).

Kwak, Tae-Hwan and Seung-Ho Joo, eds., *North Korea and Security
Cooperation in Northeast Asia* (London: Ashgate, 2014),

연락처: 이메일 chungky@hanyang.ac.kr, 010-5310-5279

〈토론자 프로필〉

1. 김동엽 박사 (현 북한대학원대학교 교수)

■ 학력

- 해군사관학교 경영과학 학사(OR)
- 국방대학교 국제관계 석사(국제관계이론)
- 북한대학원대학교 북한학 박사 (군사안보전공)

■ 주요연구분야: 북한 군사, 국방정책, 군사력/군사비, 북핵/6자회담, DMZ/NLL 동북아외교안보관계, 평화체제, 남북군사협상

■ 주요경력

- 예) 해군중령 (2011년 8월 19일 전역 / 군 근무20년)
 - 국방부 북핵WMD담당, 대북정책기획담당, 대북협력정책담당
 - 남북군사회담/해운협력회담 수행 및 지원요원 10여회 참가(2007~2010년)

- 전) 경기대, 대진대, 서강대 외래강사, 북한대 민족공동체지도자과정 주임교수,
북한대 북한미시연구소 연구위원
전) 대통령직속 정책기획위원회 평화번영분과 위원
전) 한반도평화포럼 연구센터장 겸 아카데미 원장
전) 경남대 극동문제연구소 조교수
- 전) 경남대 극동문제연구소 연구실장 겸 정외과 교수,
현) 민주평통 기획분과 상임위원,
현) 통일부, 국방부, 해양수산부 정책자문위원
현) 북한연구학회 이사

■ 최근연구실적

새로운 동북아 질서와 한반도의 미래(한울, 2019 공저)
 김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망(경제와사회, 2019)
 김정은 시대, 북한의 변화 : '혁신'과 '발전'의 길(선인, 2019 공저)
 북한의 해상경계선 주장 변화와 남북군사협상(평화문제연구, 2019)
 한반도 국제관계사(경남대, 2020 공저)
 미중 전략적 경쟁(경남대, 2020 공저)

연락처: donykim@kyungnam.ac.kr 010 8939 7260

2. 신범철 박사 (경제사회연구원 외교안보센터장)

신범철 박사는 충남대학교 법과대학 사법학과를 졸업하고 동 대학원에서 석사를, 서울대학교 대학원 법학과에서 국제법 박사과정을 수료하였고, 미국 조지타운대학교에서 군사력 사용(use of force)을 주제로 박사학위를 취득하였다.

현재 경제사회연구원 외교안보센터장으로 근무하고 있다. 신 박사는 국방부와 외교부의 주요 보직을 역임하였고 산하 연구 및 교육 기관에서 한반도를 둘러싼 외교안보 문제를 담당해왔다. 1995년 국방연구원에서 연구활동을 시작한 이래 국방연구원 국방정책연구실장(2008), 국방현안연구팀장(2009), 북한군사연구실장(2011-13.6) 등을 역임하였고, 국방부장관 정책보좌관(2009-10)과 외교부 정책기획관(2013-16)을 역임하며 정부현안을 다루었다. 이후 국립외교원 교수로서 외교관 양성에도 힘을 기울였다. 그밖에도 청와대 국가위기관리실, 국회 외통위, 국방부, 한미연합사령부 등의 자문위원으로 활동하였다.

연락처: Email: bcshin70@gmail.com; 전화: 010 5549 7536

3. 이상수 박사 (현 국방대 안보문제연구소 책임연구위원)

학력: 고려대 영어영문학 학사(1989); 경희대 평화복지대학원 석사(1994); 한국학중앙연구원 박사(2003)

경력: 한화경제연구원 특수연구센터 주임연구원(1994-1998); 고려대 평화연구소 연구교수(2005-2006); 국방대 안보문제연구소 동북아연구센터 연구위원(2006-2018); 플로리

다 주립대학교 정치학과 방문학자(2013.12-2014. 서강대학교 국제대학원(GSIS) 강사(2014.9-12); US Naval War College 방문교수(2018. 9.1-2019. 3.1)

주요논문 및 저서

Major International/SSCI/Scopus Journal Articles

Evolution of Jangmadang and Marketization in North Korea: Focus on Recalibrating South Korea's Economic Policy towards the Democratic People's Republic of Korea, *Korean Journal of Security Affairs*, Vol. 23 No. 1, 2018)

The DPRK's Return to Dialogue," the US Perception, and the ROK's Trustpolitik (*The Korean Journal of Security Affairs*, Vol. 19, No. 2, 2014)

Paradox of Neoliberalism: Arab Spring's Implications on North Korea (*North Korean Review*, Volume 8. No. 1. 2012)

A New Option for Development of Human Security in East Asia: Reforming the ASEAN Regional Forum (*The Journal of Peace Studies*, Vol. 13 No.2, 2012)

The UN's Human Rights Policy towards North Korea: The Limit of the Neoliberal Approach (*The Journal of Peace Studies*, Vol. 13, No. 2, 2012)

The Six-Party Talks at the Cross-roads: Implications from Eight Years of Experience (*The Korean Journal of Security Affairs*, Vol. 16, No. 1, 2011) 등 다수

- 한국 국방개혁의 추진전략: 역대정부 제약요인 극복방안을 중심으로(공저) 정책연구,

2012(봄), 국가안보전략연구소

- 이광요의 국가경영리더십, 한국학술정보주, 2005.

- 동아시아 공동체의 설립과 평화구축(공동저술), 동북아역사재단, 2010. 등

연락처: 010-4200-4328, e-mail: david1@kndu.ac.kr

4. 이호령 박사 (현 국방연구원 연구위원/민주평통 상임위원/경희대 평화복지대학원 객원교수)

학력: 고려대학교 국제정치 박사

주요경력:

- 조지타운/버밍엄 대학교 객원연구원
- 청와대 외교안보수석실 보좌관
- 한국국방연구원 대외협력실장/북한군사실장
- 통일준비위원회 외교안보분과 전문위원

주요 저서 논문:

- 『북한도발양상변화와 남북관계 연구』 (2018, KIDA), 『한반도 종전선언 관련 군사적 영향 평가 및 대비방안 연구』 (2018, KIDA), 이호령, 『북한체제 내구력 평가요소 연구』 (2017, KIDA), 『한반도 미래 안보구조 접근구상』 (2016, KIDA), 정영태, 이호령 외, 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』 (2014, 통일연구원)외 다수

연락처: 010-3382-7355; Email: leehr12@gmail.com

5. 추원서 박사 (동북아 평화협력연구원 원장)

o 고려대 대학원 정치학박사

(현) 동북아평화협력연구원 원장

(전) 경기대 국제관계학과 교수

(재) 평화재단 이사

중앙대 대학원(북한개발협력학과) 및 강남대 국제지역학부 강사

(사) 한반도개발협력연구소 소장

산업은행 동북아연구센터장, 상하이지점장, 산업분석단장

전국금융노조 위원장

<저서>

- . 『남북 교류협력 새로운 길을 찾다』(공저), 동북아평화협력연구원, 2021
- . 『남과 북이 따로 없는 통일경제』(공저), 통일경제연구회, 2020
- . 『라진·선봉 지역 물류분야 남북협력방안 연구』(공저), 통일연구원, 2010

<주요 연구 및 논문>

- . 「미·중 패권경쟁시대의 ‘남북협력’」, 동북아평화협력연구원, 『통일한반도 주춧돌을 놓다』, PNA World, 2021
- . 한반도 비핵화, 솔로몬식 해법은 없는가」, 윤태곤 외, 『한국의 논점 2017』, 북바이북, 2016
 - . 「통일재원 조달, 어떻게 할 것인가」, 『이제는 통일이다』, 혜럴드경제·한반도개발협력네트워크, 2014
 - . 「북한산업 정상화 지원과 남북협력방안」, 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 2005.8(제7권 제8호) 외 다수

연락처: 이메일 choowon38@naver.com, 전화번호 010-9259-5136

6. 흥현의 박사 (현 세종연구소 수석연구위원)

학력: 서울대학교 외교학과 졸업, Paris I대학(소르본느대) 정치학 박사

경력: 현 세종연구소 수석연구위원

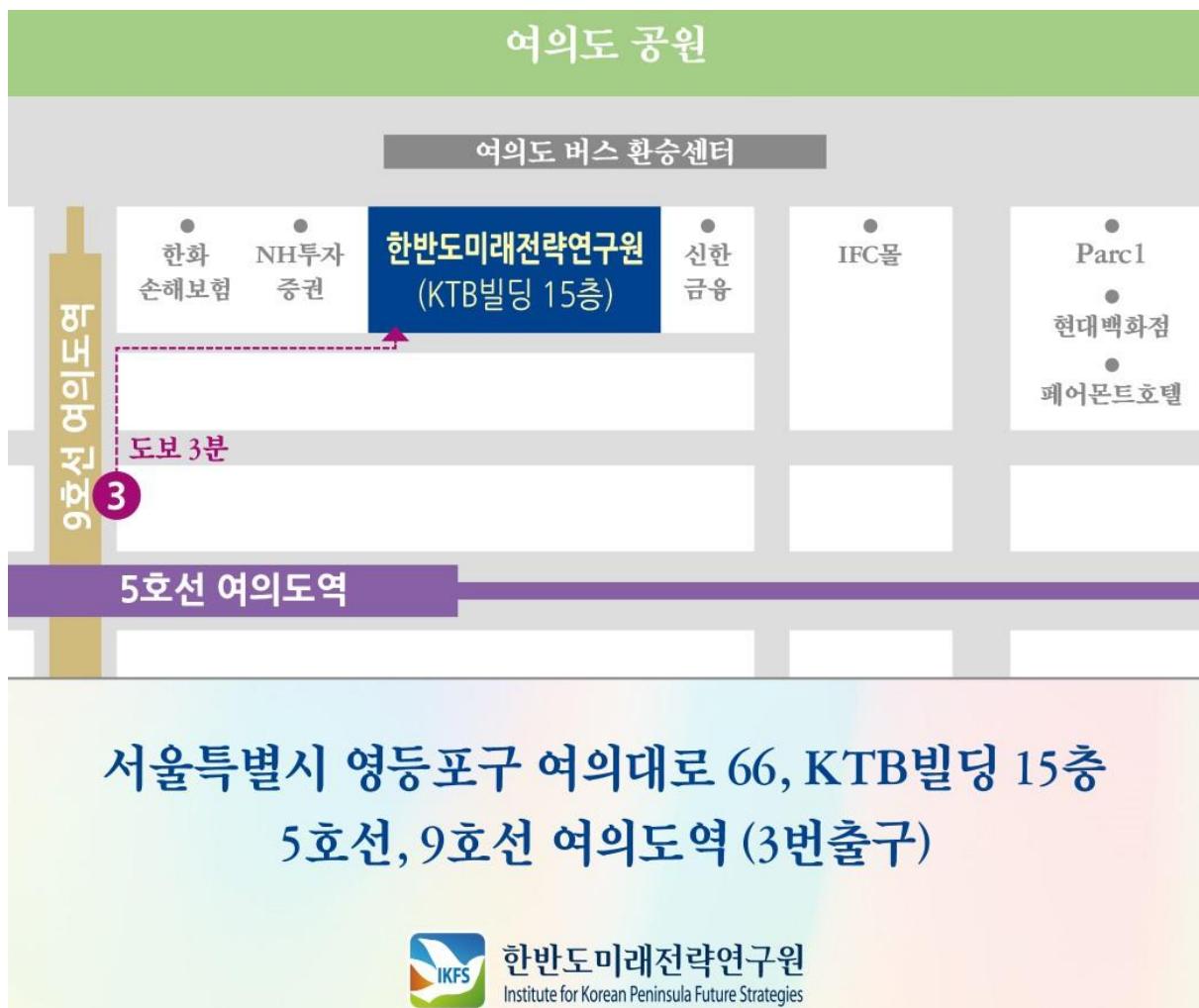
현 한국정치학회 부회장

현 북한대학원대학교 겸임교원
현 국회입법조사처 조사분석지원위원
현 한국관광공사 남북관광자문위원
청와대NSC자문위원 역임
대통령자문 정책기획위원회 위원 역임
미 Duke대 객원연구위원 역임
세종연구소 안보연구실장 역임
민주평화통일자문회의 자문위원, 국제위원회 상임위원 겸 간사 역임
한국국제정치학회 러시아분과위원장 역임
특임장관 정책자문위원 역임

주요 저서 및 논문: “북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응 방안” (2013), “중국의 부상에 따른 러·중관계의 변화와 한국의 대응방안” (2013년), 『21세기 대한민국의 한반도대전략: 북한문제 해결과 평화 구축 및 통일전략』 (한울, 2012); “미·중·러 3각관계의 변화와 한국의 대응” (2011), “오바마 행정부의 대북정책과 한국의 대응방안” (2010) 외 다수.

연락처: e-mail : hyunik@sejong.org; 010-2580-7536 (휴대전화); 031-750-7536(직장); 031-263-7315(집)

Special Note: 제35회 전문가 정책포럼에서 밝힌견해와 내용은 포럼 참석자들의 개인견해이며 한반도 미래 전략연구원의 공식견해가 아님을 밝힌다.



서울특별시 영등포구 여의대로 66, KTB빌딩 15층
5호선, 9호선 여의도역 (3번출구)



연락처: **한반도 미래전략연구원 전문가 정책포럼**

주소: 서울특별시 영등포구 여의대로 66, KTB 빌딩 15층, 5호선, 9호선, 여의도역 (3번출구), 한국글로벌피스재단. 사무실: 전화번호: 02-3448-8500; 070-0505-3803(직통); Fax: 02-325-8509.

담당자: 최형규 차장(GPF 교육 & 후원개발국 차장). Mob: 010-4841-0082. Email: hungkui@globalpeace.org

총괄기획: 곽태환 교수 (02-3217-2105; 070-8864-2106; 카카오 토크 +1-310-729-8383. Email: thkwak38@hotmail.com