

제34차 남북관계 전문가 토론회

정전협정·한미동맹 70주년
‘비핵·평화·번영의 한반도’를 향한
새로운 도약

2023. 7. 27.(목), 13:30
프레스센터 19층 기자회견장



민주평화통일자문회의
The Peaceful Unification Advisory Council



국방대학교
국가안전보장문제연구소

이 자료집에 수록된 내용은 전문가의 개인 의견으로,
민주평화통일자문회의 견해와 일치하는 것은 아닙니다.

목차

I 1세션 : 정전협정 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 미래비전

발제문

- 손경호 국방대 교수 : 정전체제 70년의 의미와 평가 09
도경옥 충남대 교수 : 정전협정의 법적 쟁점과 우리의 과제 28
안경모 국방대 교수 : 정전체제에 대한 북한의 입장과 우리의 과제 42

토론문

- 황지환 서울시립대 교수 69
이규창 통일연구원 선임연구위원 73
이호령 한국국방연구원 책임연구위원 80

II 2세션 : 한미동맹 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 국제협력

발제문

- 정성윤 통일연구원 연구위원 : 한미동맹 70주년의 의미와 성과 87
차두현 아산정책연구원 수석연구위원 : 한반도 위기관리와 한미동맹의 과제 98
김재천 서강대 교수 : 국제정치질서의 재편과 한미동맹의 도전 및 과제 112

토론문

- 유상범 국방대 교수 123
박병광 국가안보전략연구원 책임연구위원 126
최우선 국립외교원 교수 133

1 세션

정전협정 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 미래비전

발제문

- 정전체제 70년의 의미와 평가
손경호 국방대 교수
- 정전협정의 법적 쟁점과 우리의 과제
도경옥 충남대 교수
- 정전체제에 대한 북한의 입장과 우리의 과제
안경모 국방대 교수

정전체제 70년의 의미와 평가*

손경호 국방대 교수

I. 서론

정전체제는 한반도의 질서를 70년 동안 규정해 왔다. 1953년 7월 27일 전쟁을 계속할 수 없어 맺었던 협정이 그대로 남과 북의 관계와 한반도 혹은 동북아의 질서를 설명하는 용어가 되어버린 것이다. 아울러 정전체제는 평화협정으로 결론지어지지 못하고 정전에 머물러 있는 것이 6·25전쟁의 중요한 특징 가운데 한 가지가 되어 버렸다. 다음 단계로 옮겨갈 수 없었던 협정 당시의 상황은 지금도 크게 달라진 것으로 보이지 않는다. 서로를 신뢰할 수 없고 그렇다고 어느 쪽도 일방적으로 무력을 사용해서 현상을 변경할 수도 없는, 무한한 대결만이 유일한 가능성처럼 보이는 현실이 정전체제를 관통하는 속성으로 지속하고 있다.

그동안 정전체제에 관한 연구는 세 가지 범주에서 이루어졌다. 가장 대표적인 연구는 규범적 연구로 평화와 정전 상태를 비교하고 평화체제로의 전환 방법을 고찰한 연구이다. 이 범주의 연구는 정전협정 조약에 대한 분석과 현재 기능을 발휘하지 않는 군사정전위원회 및 중립국감시위원회의 실태를 분석하고 이를 정상화 할 수 있는 방안을 제시하기도 한다.¹⁾ 이 범주에는 정전협정이 발효된 이후 꾸준히 수행되어

* 본 연구는 해당 주제에 대한 소속 기관이나 국방부의 견해와 무관한 순수한 연구자의 견해가 반영되었음을 밝힘.

1) 민병길, “국제법상 한반도 정전체제의 종결에 관한 연구,” 『국제법학회논총』 제42권 1호, (1997); 박휘락, “한반도 평화체제로서의 정전체제 분석과 강화 방안,” 『군사논단』 제77호, (2014); 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: KIDA Press, 2012); 제성호, 『한반도평화체제의 모색』 (서울: 지평서원, 2000); 홍규덕, “정전협정 60주년의 의미와 평화체제 구축논의의 전제조건,” 『전략연구』 제60호, (2013) 등이 있다.

왔으며 법적인 관점을 제시한 연구도 상당수 존재한다. 이 범주의 연구는 정전체제의 기원에 대한 이해는 선명하게 제시하고 있으나 근본적으로 한반도에 존재하는 ‘질서’에 대해서는 정확한 지식을 제공하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 무엇보다 정전체제가 남북한은 물론 주변국의 행동을 규제하는 질서로 작용하고 있기에 이에 대한 분석은 빠질 수 없는 요소이다.

두 번째 범주의 연구는 역학적 연구로 한반도에 존재하는 실질적인 질서에 관한 연구로 남북한이 군사적 충돌을 계속해 오고 북한이 정전체제를 무력화하려는 시도가 계속되는 상황에서 남북이 공존하는 방식을 분석한 연구이다.²⁾ 이 부류의 연구는 대부분 한미동맹과 이에 상응하는 북중동맹 등이 실질적으로 정전체제를 유지하는 기제임을 지적하며 이에 대한 인식을 바탕으로 정전체제를 고찰한다. 이 연구는 실질적인 질서에 대한 이해를 제공한다는 측면에서 앞선 범주의 연구와는 차별화될 수 있다. 하지만 이 연구는 정전체제가 가지고 있는 범위를 온전히 설명하지 못하는 한계를 지니고 있다. 세력 간 균형이 정전체제를 지탱하고 있는 실질적 기제임은 분명하지만 정전체제는 남북한의 내부적 요인, 강대국 간 갈등과 협력, 그리고 강대국과 남북한 간 관계를 포함하는 다양한 요소를 지니고 있기 때문이다.

마지막 범주의 연구는 구조주의적 연구로 지역 차원의 국제질서를 형성하는 중요한 요소로 정전체제를 인식하는 연구이다. 이 연구는 정전체제가 세력균형의 속성을 가지고 있으며 관련된 강대국이 지구적 차원의 질서에서 대결하며 동시에 동아시아에서도 대립하여 질서를 형성하고 있다고 주장한다.³⁾ 물론 남북한도 그 가운데서 주도적으로 국익에 따라 현상을 변경하거나 유지하기 위해 노력하고 있다고 본다. 구조주의적 연구는 비교적 최근에 다시 주목을 받기 시작하였다. 다만 이러한 성취에도 불구하고 구조주의적 관점이 정전체제의 구조를 형성하는 동학(dynamics)에 관한 연구는 아직 충분히 수행하지 않았다. 구조가 이해되기 위해서는 내부에서 작동하는 동적 인과관계가 충분히 설명되어야 하는데 이에 대하여 만족할만한 설명이 이루어지지 않은 것이다.

2) 김영일, “한반도의 긴 평화와 한미동맹: 「삼위일체+1」 구조의 형성과 변화 그리고 전망,” 『국방정책연구』 제24권 3호, (2008, 가을); 김창수, “한반도 정전체제의 진상과 허상,” 2013년 한국전략문제연구소-화정 평화재단 공동 국제심포지움 발표문; 송승중, “종전선언, 정전협정과 유엔군사령부,” 『한일군사문화연구』 제27권, (2019) 등이 있다.

3) 박명림, “종전과 “1953년 체제”: 냉전, 남북관계, 국내정치의 관계와 동학,” 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』 (서울:선인, 2004); 이종원, “냉전의 변용과 정전체제의 지속: 통일과 공존의 갈등 구조,” 『한국과 국제정치』 제39권 제1호, (2023); 같은 권호의 전재성, “한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불완전 주권성의 전개와 극복,” 이 있다.

위의 접근방식은 6·25전쟁을 바라보는 시각과도 공조를 이룬다. 전쟁은 김일성의 갑작스러운 도발로 인해 발생한 것이 아니라 전 세계적인 차원의 냉전이 한반도에 내화되어 냉전보다 더 높은 강도로 남북한 사이에 발생한 대결이 토대가 되어 발생하였다. 전쟁 전에 이미 남북한이 높은 강도로 대치하기 시작하였고 그 대결 강도는 전쟁으로 인해 더욱 높아졌다. 결국, 정전체제는 자연스럽게 과거 전쟁 이전 대결과 전쟁의 경험으로부터 영향을 받았으며, 정전체제가 자연스럽게 한반도를 규정하는 서로 다른 층위에서의 세력 관계를 중심으로 한 구조적 접근으로 설명되어야 함을 보여준다.

이 연구는 구조주의적 연구의 공백을 보완하는 데 중점을 둔다. 이미 규범적 연구와 역학적 연구는 충분히 이루어졌다. 이에서 더하는 것은 더 이상 정전체제를 이해하는데 도움이 되지 않는 무의미한 노력으로 간주 된다. 따라서 구조주의적 접근으로 정전체제를 분석하되 기존의 연구가 결한 구조 내에서의 동적인 요소를 규명하고 상호작용한 양상을 분석하고자 한다. 이에 따라 본 연구는 우선 정전체제 형성 시기를 분석하여 정전을 구성하는 구조와 동적 요소를 규명한다. 이를 위해 이 연구는 우선적으로 정전협정 체결을 가능하게 하였던 요소와 구조를 고찰한다. 이어서 이 연구는 동적 상호작용을 분석의 틀로 활용하여 정전 이후 현재까지 구조적으로 중요한 변화가 있었던 데탕트 시기와 탈냉전 및 북한 핵 개발 시기의 정전체제를 분석한다.

II. 정전체제의 구조와 동적 요소

1. 정전체제의 구조

앞선 장에서 분류한 정전체제에 관한 선행 연구는 정전체제에 대한 연구자들의 인식이 반영된 결과이다. 정전체제를 정전협정에 기반한 남북한의 행동과 이를 감시하기 위한 감시기구로 받아들일 경우 정전체제에서 조약의 해석과 구속력이 중요한 의미를 지니게 되며 감시기구의 역할은 체제 유지의 핵심적인 요소이다. 그러나 시야를 넓혀 정전체제를 적대행위를 중지하고 불안정하지만 평화를 유지하는 질서로 바라보면 정전체제의 조약과 감시기구를 넘어선 실제 정전을 유지하기 위한 물리적 억제력을 중요하게 평가하게 된다. 한편 정전체제를 동북아의 질서로 인식하면 냉전이 지역화한 형태로 정전체제를 이해하여 다양한 참여자들이 복잡한 구조를 형성하고 있는 질서로 바라보게 된다. 결국, 연구자들이 서로 다른 정전체제의 범위를 가지고 있는 것이다.

전재성은 정전체제를 한반도 군사안보구조를 넘는 정치구조를 정의하는 개념으로 이해하였다. 그에 의하면 전후 남북한의 주권적 지위와 남북관계, 한국과 북한이 주변국과 형성하는 관계, 정전협정 조약이 실제 작용하는 효력 및 무효화 된 현실 등이 정전체제에서 검토되어야 한다고 주장하였다. 그는 단순히 정전체제가 남북한 사이의 군사력 균형과 무력행사를 방지하는 합의 구조를 의미하지는 않으며 대치하는 한반도 내의 두 주체가 지닌 주권적 지위, 각 주체와 미국, 소련, 중국 등과의 관계를 규정하는 총괄적인 성격을 띠고 있다고 보았다.⁴⁾전재성의 연구는 정전체제를 구조적 질서로 이해해야 하는 당위성과 그 개념을 탁월하게 제시하고 있다. 다만 그의 연구는 정전체제를 확장적으로 이해했다는 문제를 지니고 있다. 최대한 간결하게 정전체제의 구조를 규명하여야 실용적 관점에서 정전체제를 분석하는 의의를 찾을 수 있기 때문이다.

정전체제의 구조는 질서에 참여하는 국가를 먼저 확인하는 것이 필요하다. 우선 정전협정이 남북한 간의 무력 충돌을 중지하도록 규정하고 있기에 자연스럽게 남북한이 포함될 수 있다. 아울러 협정의 서명 당사자가 속한 국가 즉 미국과 중국이 포함된다. 이에 더하여 전쟁을 지원하고 정전 협상을 총체적으로 지휘한 소련이 정전체제의 구조에서 빠질 수 없다. 부가적으로 전쟁 시기 미국의 주도로 간접적으로 참여한 일본을 시기에 따라 참여자로 규정할 수 있다. 그 밖의 참전국이나 유엔은 적어도 정전체제의 핵심적인 구성원으로 보기에 한계가 있다.

정전체제는 상대적 국력과 영향력이 미치는 범위 그리고 역할에 따라 명백한 다층적 구조를 형성하고 있다. 한반도에서는 남북한이 다양한 이슈를 두고 대결하고 있으며, 이들은 각각 동맹인 미국 그리고 중국 및 소련과 유기적인 관계를 형성하고 있다. 이들 강대국은 지구적인 차원에서 이해관계를 형성하면서 동북아에서도 경쟁하거나 협력해 왔다. 박명림은 이러한 다층적 구조를 1953년 체제로 명명하였다. 그는 이 체제를 한반도를 중심으로 국내-지역-국제 수준에서 사회주의와 자본주의 국가들이 세계 냉전질서를 한국화한 질서로 규명하였다.⁵⁾ 이 연구는 박명림의 주장에 동의하면서도 앞서 제시한 대로 엄밀한 고찰을 위해 국내-한반도-동북아의 다층적 구조로 정전체제를 한정한다.

4) 전재성, “한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불완전 주권성의 전개와 극복,” 『한국과 국제정치』 제39권 제1호 2023(봄) 통권 120호, p. 44.

5) 박명림, “종전과 “1953년 체제”: 냉전, 남북관계, 국내정치의 관계와 동학,” 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』 (서울:선인, 2004), p. 240.

2. 정전체제의 동적 요소: 균형화

정전 회담이 수행되는 동안 공산군 측과 유엔군 측, 그리고 한국과 북한은 최대한 상대방 세력에 비해 열세에 놓이지 않으면서 균형을 이루고자 노력하였다. 이러한 균형화가 정전협정을 가능하게 하였고 이후 정전체제의 중요한 동적 요소로 작용하였다. 사실 균형화는 6·25전쟁을 관통하는 기본적인 상호작용 방식이었다. 전쟁 전반에 걸쳐 양측이 각자의 불리한 상황을 극복하는 중요한 방법으로 사용한 것이다. 그러면서도 균형화는 협상 기간 내내 공산군 측이 집요하게 추구하였던 정책이었다. 결국, 공산군이 적어도 지상전에서 유엔군에 대해 균형을 달성하게 되었고, 전장에서 어느 한 쪽이 우위를 발휘할 수 없게 되어 정전이 이루어졌다. 그리고 이 균형화가 작동함으로써 정전체제가 유지되었다.

6·25전쟁은 압도적인 군사력을 지닌 북한의 남침으로 시작되었다. 북한이 소련의 군사적 지원을 통해 형성한 막대한 전력의 우위를 바탕으로 ‘국토완정’을 위해 전쟁을 시작하였다. 경찰예비대(constabulary)로 창설되어 경찰보다 못한 장비로 무장되었다가 급격하게 덩치만 늘어난 한국군에 비해 북한군은 소련의 체계적인 지도와 원조로 현대적 장비로 무장되고 소련군 정규 교리로 훈련된 정예 군대였다. 여기에 북한은 마오쩌둥(毛澤東)을 설득하여 국공내전에서 활동하던 조선인으로 구성된 실전 경험이 풍부한 3개 사단을 지원받아 전투서열에 포함할 수 있었다. 북한군은 기갑 전력, 포병화력, 그리고 항공전력에서 한국군을 압도하는 전투력을 보유하고 있으며 소련군의 도움으로 한국군의 모든 무선을 감청하며 해독할 수 있었다.

대한민국의 균형화는 뜻하지 않은 미국의 도움으로 달성되었다. 미국이 참전하면서 미군의 전력이 한반도로 향하기 시작하였다. 사실 이것은 간단하게 이루어지지 않았다. 트루먼(Harry S. Truman) 정부가 파병을 결정한 뒤 국제연합(UN)을 통해 유엔군 사령관으로 임명된 맥아더(Douglas MacArthur) 장군을 통해 달성되었다. 미군 전체가 제2차 세계대전 이후 급격한 동원해제를 시행하였기에 이 시기 미군은 동원할 만한 전력이 없었다. 일본에 주둔한 제8군의 일부가 긴급히 투입되었으나 이들은 이미 점령지 관리를 위한 행정적 군대로 바뀐 지 오래였다. 결과적으로 맥아더의 노력으로 지상군만 8개 사단 반에 해당하는 전력이 투입되었으며 이를 위해 미군은 전력을 다시 동원하고 전 세계에 흩어진 부대를 하나하나 끌어모았으며 다양한 창설 방식을 통해 부대를 편성하였어야 했다.⁶⁾

6) 손경호, 『동북아국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』 (서울:지문당, 2015), pp. 107-110.

뒤이은 균형화는 공산군 측에 의해 이루어졌다. 인천상륙작전의 성공으로 유엔군이 전장을 주도하고 유엔 총회의 10·7 통한결의안에 의해 38도선을 넘어 진격을 시작하자 소련과 중국은 북한에 대한 군사적 원조 대책을 강구하였다. 1950년 10월 첫 주에 두 나라의 지도자들은 중국군의 동원에 관하여 논의하였으며 결국 10월 19일부터 중국군이 북한을 지원하기 위해 압록강을 건너기 시작하였다. 중국이 출병하기 전 소련 공군의 지원 여부가 논란이 되었으나 중국 정부는 소련 공군의 지원 없이도 한반도에 파병하여 북한을 원조할 것을 결정하였다.⁷⁾ 중국군의 개입은 전쟁의 흐름을 바꾸어 놓았다. 곧 전쟁을 마칠 수 있으리라는 유엔군의 기대와 달리 중국군이 1, 2차 공세에 성공함으로써 전선은 크게 후퇴하였고 미국은 심각한 군사적 패배가 원인이 되어 국가비상사태를 선포하기에 이르렀다.⁸⁾

정전 협상 기간에도 균형화가 발생하였다. 흔히 전장에서 양측의 전력이 균형에 도달하여 정전 협상이 시작된 것으로 설명하지만 이는 분명히 사실과 다르다. 미국이 정전 협상을 시작한 것은 한반도에 투사한 전력이 공산군 전력을 압도할 수준에 도달하지 못하였고 세계전략 차원에서 협상으로 전쟁을 끝내는 것이 바람직하기 때문이었다. 중국 역시 자신들이 미국과 균형을 이루었다고 생각하였다기보다 자국의 전력으로 현대화된 전력을 상대할 수 없을 것을 자각했기 때문에 담판과 교전을 병행하고자 하여 정전 협상을 시작하였다.

정전 협상 기간 공산군 특히 중국군은 자군의 열세한 전력을 향상시키기 위해 노력하였다. 마오쩌둥은 정전 협상을 시작하며 스탈린에게 60개 사단 분의 장비를 무단히 요청하였다. 스탈린은 중국군이 전쟁을 지속하도록 하기 위해서는 전력 증강이 불가피하였기에 흔쾌히 동의하였으나 실제 중국의 요구에 맞추어 막대한 장비를 공여하는 것은 어려운 일이었다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 소련은 중국군을 현대화하기 위한 지원을 아끼지 않았다. 아울러 중국 정부는 공군력을 증강하기 위한 원조를 집요하게 제기하였다. 정전 협상 제3 의제, 즉 정전 감시 방안과 방법에 관한 논의가 쉽게 진전될 수 없었던 이유 가운데 한 가지는 공산군 측이 공군력의 열세를 만회하기 위해 비행장을 북한 지역 곳곳에 건설하려 하였고 유엔군 측에서는 이를 저지하려고 하였기 때문이었다. 소련은 중국의 공군력을 육성하기 위해 항공기를 제공하고 조종사를 교육시키는 한편 운용 인력과 시설을 제공하였다.

7) 선즈화 저, 최만원 역, 『마오쩌둥 스탈린과 조선전쟁』 (서울:선인, 2010), pp. 285-305.

8) 손경호, “6·25전쟁에 나타난 미국의 제한전쟁 수행 체계 분석,” 『국제정치논총』 제55집 4호, (2015), pp. 118-120.

9) 소련군 참모본부 제2총국 제3557호 암호전문(1951년 6월 13일), 문서군 45. 문서목록 1. 문서 339. pp. 31-32, 아나톨리 토르크노프 저 허남성·이종판 역, 『한국전쟁의 진실: 기원, 과정 종결』 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2002), pp. 233-234.

중국군의 전력은 정전 협상 기간 괄목할 만큼 성장하였다. 정전 협상이 진행되는 동안 두 번의 장기적인 휴지기가 존재하였다. 첫 휴지기는 1951년 8월부터 10월 사이에 발생하였으며 이는 분계선 획정을 둘러싼 대립이 지속하는 가운데 공산군 측이 유엔군의 도발을 날조하는 바람에 발생하였다. 이 기간 유엔군은 리지웨이(Matthew Ridgway) 장군의 지휘 아래 전선을 조정하기 위한 공세를 실시하였으며 상당 부분 성공을 거두었다. 두 번째 휴지기는 1952년 10월부터 이듬해 상병포로 교환이 이루어지기 전까지 존재하였다. 이 시기에 공산군과 유엔군은 방어적인 요충을 둘러싸고 교전을 벌였으며 백마고지전투를 제외하고는 승리를 거두지 못하였다. 물론 유엔군이 압도적인 공군력을 이용하여 다양한 형태로 폭격을 수행하였지만, 지상군이 대결한 전투에서 공산군 측이 과거와 달리 유엔군에 압도당하지 않았다.¹⁰⁾

정전체제가 형성되는 시점에 중요한 균형화가 이루어졌다. 한국 정부가 미국과의 동맹 형성에 성공한 것이다. 한국 사회는 전쟁을 치르며 안보를 위한 안전장치를 마련하기 위해 고심하였으며 그 유력한 방안은 미국과 동맹을 체결하는 것이었다. 북한은 이미 소련의 원조를 받아 전쟁을 시작하였고, 문제가 발생하자 중국군의 지원을 받기도 하였는데 한국은 독자적으로 공산주의 연대를 상대해야 하는 입장이 된 것이다. 더욱이 북한과 소련 및 중국은 육로로 연결되어 있어 언제든지 북한에 전력을 보낼 수 있는 상황이었다. 다행히 6·25전쟁은 미국의 도움을 받아 수행하고 있었으나 다음번의 위기에 대처하기 위해서는 제도적인 장치가 필요하였다.

한국 정부는 정전협정 체결 시점에 형성된 전략적 틈새를 활용하였다. 이승만 대통령은 전쟁 기간 미국에 수차례 동맹을 요청하였으나 받아들여지지 않았다. 미국 으로서는 한국의 분쟁에 얽매어 연루되고 싶지 않았던 것이다. 미국 정부는 1950년 12월에 이미 전쟁을 협상으로 종결한다는 방침을 지니고 있었으며 아시아에 지나치게 개입하지 않겠다는 국가 차원의 전략을 결정하였다. 하지만 전쟁을 종결하기 위해서는 당사자인 한국의 동의가 필요하였는데 이 틈을 한국 정부가 활용한 것이다. 한국 정부는 미국의 정전협정 체결에 반대하는 한편 송환 거부 포로를 석방하는 극단적인 행동을 통해 미국 정부를 압박하여 결국 미국과 동맹을 체결하기에 이르렀다. 이로써 지리적으로 인접한 공산주의 연대에 대항할 수 있는 동맹이 한반도에 자리하게 되었다.

10) 중국 군사과학원 저, 국방부 군사편찬연구소 역, 『중국군의 한국전쟁사』 3권, (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2005), pp. 420-421; 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 10: 휴전회담 고착과 고지쟁탈전 격화』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2012), pp. 429-430.

III. 정전체제 초기

1. 동북아 차원

6·25전쟁은 동북아 질서에 중요한 변화를 초래하였다. 전쟁으로 인해 한반도 이해 당사자의 수가 증가한 것이다. 전쟁 전 미국은 한반도에 군사고문단만을 남겨둔 채 철수하였다. 1947년 미 합참이 평가한 대한민국은 미국의 도움이 필요한 지역이었으나 낮은 전략적 가치를 지닌 국가이었다.¹¹⁾ 특히 미군은 분쟁이 발생할 경우 대규모 피해가 발생할 것을 우려하여 한반도에 병력을 유지하지 않는 방침을 선택하였다. 그러나 미국은 1953년 10월 1일 한미상호방위조약을 체결하였으며 한반도에 미군을 잔류시켰다. 정전이 시작된 직후 미군은 8개 사단을 한국에 주둔시키고 있었다. 이후 1954년 2월에 2개 사단을 철수시켰고 1955년 중반까지 추가적으로 4개 사단을 철수시켜 제2사단과 7사단이 남게 되었다. 미국은 한국 사회가 미군의 철군에 우려를 표명하자 도쿄에 있던 유엔군사령부를 용산으로 이전해 왔다.¹²⁾

6·25전쟁이 공산 진영에 가져온 큰 변화는 소련이 전전에 유지하였던 동북아에서의 절대적인 지위를 상실하였다는 것이다. 소련은 전쟁 전 아시아에서의 혁명을 중국에 위임하며 북한과 중국의 역할을 조정하였고 김일성의 전쟁 개시 요구를 자제시켰다가 중국 혁명의 완성을 확인한 뒤 전쟁을 승인하고 지원하였다. 전쟁이 북한의 주도로 순조롭게 진행되는 동안 중국의 개입 요청이 있었으나 스탈린은 승인하지 않다가 북한이 궁지에 몰리게 되자 중국군이 출병하도록 하였다. 또한, 물리적으로 승리할 가능성이 사라진 시점에 정전 협상을 시작하도록 하여 미국을 한반도에 묶어두고 유럽에서 공산주의 국가들의 입지를 강화하고자 하였다. 이 시점까지 소련의 지위는 흔들리지 않는 것처럼 보였으나 스탈린이 사망하고 정전이 시작되면서 소련은 더 이상 이전과 같은 영향력을 유지할 수 없었다.

소련이 상실한 영향력의 공백은 중국이 채우게 되었다. 중국은 무엇보다 북한에 군대를 파견하여 구해내었고 미군과 싸워 전세를 역전시켰다. 1950년 10월의 시점에서 소련과 중국이 북한을 포기하는 결정을 하였을 때 과감하게 소련 공군의 엄호 없이 파병을 결정한 것은 중국의 지도자들이었다. 그리고 무엇보다 중국군은 정전 이후 북한에 잔류하였다. 정전이 체결된 시점에 북한에는 120만 명의 중국군이 주둔

11) Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the State-War-Navy Coordinating Committee, United States Department of State, *Foreign Relations of the United States(이하 FRUS) 1947, General: The United Nations*, Vol. 1, " (Washington. DC.: Government Printing Office, 1973), pp. 736-738.

12) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』 (서울:국방부 군사편찬연구소, 2013), pp. 70-71.

하였다.¹³⁾ 중국군은 모두 11차례에 걸쳐 철수하였으며 흥미롭게도 6회만 공개적으로 철수하였고 그 나머지는 비공개로 철수하였다. 공개적으로 철수한 시기 철수 병력은 약 45만 명에 달한다.¹⁴⁾ 중국군의 북한 주둔은 근본적으로 북한에 안보를 제공해주었으며 북한의 재건에 크게 기여하였다.¹⁵⁾ 또한, 중국은 북한의 복구를 위해 소련보다 적극적인 지원을 아끼지 않았다.¹⁶⁾

6·25전쟁은 동북아 질서에 일본을 새로이 편입하는 결과를 초래하였다. 일본은 제2차 세계대전을 도발한 책임을 진 전범국으로 평화헌법을 강요당한, 국가 기능에 결손이 있는 다른 국가와는 동떨어진 상태로 존재하였으나 미국에 의해 전쟁에 간접적으로 참여하게 되었다. 이 과정에서 일본은 동북아의 질서에 밀접하게 관여할 수 있게 되었다. 전쟁 기간 일본은 미군의 인원과 군수물자가 투입되는 후방 기지로서 기능하였고 많은 일본인들이 미군의 군속으로 전쟁에 참여하였다.¹⁷⁾ 심지어 일본인으로 구성된 소해대가 미군의 요청에 의해 원산과 남포에서 소해작전을 수행하기도 하였다.¹⁸⁾ 일본은 6·25전쟁 기간 미군의 전시 물자 생산과 보수를 맡아 전쟁 노력의 일부로 참여하였고 경제 회복의 전기를 맞이하였다.¹⁹⁾ 전쟁으로 인해 일본은 전범국에서 탈피하여 반공주의 전선에서 미국의 보조 역할을 충실하게 감당해 내었고 동북아에서 미국과 연대할 수 있는 중요한 세력으로 거듭난 것이다.²⁰⁾

2. 한반도 차원

한국 정부는 정전이 시작되자 전술한 대로 미국과 동맹을 확약하고 발효하는 한편 군사력 증강에 최선을 다하였다. 물론 이것은 한국이 독자적으로 할 수 있는 것은 아니었다. 미군이 장비와 탄약은 물론 유류를 지원하고 전력을 유지할 수 있는 재정을 보충해 주지 않으면 불가능한 일이었다. 전쟁이 북한의 기습적인 남침으로

-
- 13) 박영실, “정전 이후 중국인민지원군의 대북한 지원과 철수,” 『정신문화연구』 제29권 제4호, (2006), p. 276.
 14) 박영실(2006), pp. 283-284.
 15) 1957년 상반기까지 중국군은 연인원 43만 명을 동원하여 북한의 재건을 도왔다. 1958년 철군하기까지 중국군은 881동의 공공건물, 45,412채의 민간 가옥을 복구하였으며 교량 4,263개 제방 4,096개소를 보수하였고 총 1,218km에 달하는 수로를 복구하였다. 선즈화 저, 김동길·김민철·김규범 역, 『최후의 천조』 (서울: 선인, 2017), p.403.
 16) 1953년 9월 19일 10억 루블 상당의 원조를 제공한다는 협정을 체결하였다. 반면 중국은 전쟁 기간 북한에 원조한 14.5억 루블을 탕감하고 1954년부터 4년간 16억 루블에 상당하는 무상 원조를 제공하였다. 실제 소련은 치밀한 계산을 통해 그동안의 시행한 원조의 상환기한을 연장하고 이자를 낮추는 등의 방법을 사용하였으나 중국은 훨씬 많은 금액의 원조를 북한에 유리한 방식으로 제공하였다. 선즈화(2017), p. 397.
 17) 大沼久夫, 『朝鮮戰爭と日本』 (東京: 新幹社, 2006), pp. 108-112.
 18) 大沼久夫(2006), p. 105.
 19) 1950년 말 일본의 국제수지가 제2차 대전 이후 처음으로 4천만 달러의 흑자를 기록하였으며 1949년도 일본 회사들의 평균 순이익은 2.5%에 불과하였으나 1952년도에는 10%로 증가하였다.
 20) 1952년 10월 15일 6·25전쟁 개전 무렵 맥아더의 지시에 의해 편성된 경찰예비대가 보안청 산하의 보안대로 창설되었다. 이후 보안대는 자위대로 발전하였다.

시작되었고 북한 지역에 중국군이 남아 있으며 이들은 언제든지 본토로부터 증원될 수 있기에 한국 정부는 충분한 전력을 육성하기 위해 미국의 군원을 최대한 활용하며 군사력 증강에 노력을 기울였다. 한국군은 전쟁 기간 20개 사단을 목표로 미국에 전력 증강을 요청해 왔다. 한국군의 증강은 향후 분쟁이 재발하면 한국군이 지상전을 주로 감당할 수 있다는 논리 구조를 지니고 있었으며 이는 재래식 전쟁에서는 해당 국가가 방어를 담당하게 한다는 미국의 아이젠하워 행정부가 추구하던 뉴룩(New Look) 정책과 궤를 같이하는 것이었다.

미국은 한국을 군사적으로 원조하면서도 독자적인 군사행동을 하지 못하도록 관리하여야 했다. 이승만 정부는 정전 협상을 반대하며 독자적으로 북진하겠다고 공공연하게 선언하였기에 한국군의 단독 행동으로 전쟁이 재발하는 것을 막아야 할 필요가 있었다. 이를 위해 미국은 정전을 체결한 뒤 한미합의의사록을 체결하여 한국군을 유엔군의 작전통제권 아래에 두었다.²¹⁾ 한편, 한국군의 증강을 위해 미국은 타스카(Henry J. Taska) 박사를 특사로 파견하여 종합적인 한국군 육성방안을 모색하였다. 결국, 미국은 한국의 경제 재건을 추진하면서 긴급한 국민 생활의 안정을 위한 원조와 함께 20개 사단을 유지할 수 있는 군사적 지원을 함께 추구하는 통합된 지원 프로그램을 시행하였다.²²⁾

북한의 경우 전력 증강은 중국군의 철수가 완료된 1958년 10월 이후 본격적인 군사력 재건에 착수하였다. 이에 따라 정전 직후 27만 명에 달하였던 병력이 1958년에는 38만 명 이상으로 증가하였다. 전쟁 당시의 경험으로부터 북한은 공군력 증강에 역점을 두었으며 예비대를 확보하기 위한 노력을 기울여 1959년에는 노농적위대를 창설하였다. 북한은 이같은 노력으로 1956년 315대의 전투기를 포함한 460대의 항공기를 보유하고 1957년에는 전투기만 435대를 확보하였다.²³⁾ 특히 북한은 군에 대한 정치적 통제를 강화하였다. 중국군이 주둔하는 동안 발생하였던 1956년 8월 종파사건을 계기로 연안파와 소련파를 위주로 주요 군부 인사들을 숙청하였다. 그리고 군을 당의 군대로 만들기 위해 군대 내에 당위원회를 설치하였다.²⁴⁾

마오쩌둥 역시 북한의 군사적인 모험주의를 막고자 하였다. 중국은 중국혁명을 완전히 마치지 못한 상태에서 6·25전쟁에 개입하게 되었으며 그로 인해 타이완

21) 이동원, “이승만 정권이 한미합의의사록의 체결과 개정,” 『역사와현실』 107, (2018), pp. 455-457.

22) 손경호, “미국의 한국전쟁 정전 정책 고찰: 한국군 증강 정책을 중심으로,” 『미국사연구』 제36집, (2012), pp. 156-163.

23) 김동길·한상준, “제2의 해방: 북한 자주화와 1956-57 북한-중국관계,” 『국가전략』 제20권 2호, (2014), p. 76.

24) 정성임, “조선인민군: 위상·편제·역할,” 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 당·국가기구·군대』 (서울: 한울아카데미, 2011), pp. 488-489.

통합의 시간이 늦춰졌다. 아울러 전쟁을 통해 많은 피해를 입은 것도 사실이었다. 마오쩌둥은 중국군이 북한에 주둔하고 있는 동안 북한의 총병력을 10만 명으로 유지할 것을 요구하였으며 대규모 공군이나 기갑부대의 보유도 반대하였다.²⁵⁾ 중국은 정전을 맞이하여 전쟁 재발 방지를 중요한 목표로 삼았던 것이다. 이 때문에 중국은 북한이 과도한 병력을 지니는 것을 예방하고자 하였고 북한과 달리 중립국감시위원회의 활동을 긍정적으로 평가하였다.²⁶⁾

정전체제 초기 한반도 내에서는 양 진영에서 균형화가 추구되었다. 특히 한국은 미국과 상호방위조약을 체결하여 물리적으로 소련과 중국의 지원을 받고 있던 북한과 균형을 달성하였다. 한국은 구체적으로 병력 수준에서도 균형을 이루고자 하였다. 정전 초기 공산군 측 진영에 비해 부족한 지상군 병력을 확충하고자 전쟁 기간부터 꾸준히 추진해 오던 20개 사단 계획을 미국의 도움을 받아 추진한 것이다. 이 시기 미국과 중국은 전쟁의 재발을 막기 위해 한국과 북한이 독자적인 군사적 모험을 감행하지 않도록 하였다. 초기 정전체제는 비록 외형적으로는 거대 세력 간의 대결만 존재하는 것으로 보였으나 실질적으로 두 강대국이 동북아에서 안정을 유지하기 위해 남북한을 제어하였음을 알 수 있다.

IV. 데탕트 시기 정전체제

1. 동북아 차원

동북아에 긴장 완화의 물결이 도래한 것은 강대국의 결정과 움직임에 의한 것이었다. 미국은 1960년대에 들어 1950년대에 유지하였던 높은 수준의 냉전을 더는 지속할 수 없었다. 무엇보다 소련이 미국에 대한 핵 균형을 달성하여 소련을 압박할 수 있는 물리적 기반을 상실하였다.²⁷⁾ 서유럽 국가들이 추구한 다양한 독자적인 외교 역시 미국이 간섭할 수 있는 범위를 넘었다. 프랑스 정부는 미국이 제공하는 핵우산 대신 독자적인 핵무기를 개발하였고 소련과 외교 관계를 형성하였다. 독일은 비록 프랑스와 달리 미국의 핵에 자국의 안보를 의탁하기로 하면서도 동방정책을 추구하여 공산권과의 긴장을 완화하고자 하였다.²⁸⁾ 미국 역시 핵 능력에서 우위를 상실한 상태에서 소련과 균축을 추구해야 하는 상황이 되었으며 실제 상대적으로

25) 김동길·한상준(2014), Ibid.

26) 김동길·한상준(2014), p. 77.

27) 김학준, 『남북한 관계의 갈등과 발전』 (서울: 평민사, 1985), p. 104.

28) 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석,” 『국제정치논총』 제45집 3호, (2005), pp. 41-44.

경제력이 약화된 상황에서 이전처럼 봉쇄를 구사할 수는 없었다.²⁹⁾

닉슨(Richard M. Nixon) 대통령과 국무장관 키신저(Henry Kissinger)가 추구한 데탕트는 미국의 새로운 대전략이었다. 그 골자는 우선 미국이 소련과 긴장 완화를 유지하는 가운데 소련이 군사적인 모험을 추구하지 못하도록 방지하고, 서유럽의 동맹국과 동남아 국가들, 그리고 일본 등이 스스로의 역량에 의해 안보를 유지하면서도 여전히 미국의 영향력 아래에 남아 있도록 하는 것이었다. 그리고 미국은 중국과 관계 개선을 추구하면서 베트남전쟁을 마무리하여 아시아에 대한 개입을 줄여 안보 상황을 개선하여야 했다. 아울러 닉슨과 키신저는 미국이 환율을 안정시키면서 경상 수지를 개선하고 기술 발전 및 환경 개발을 주도해야 한다고 보았다.³⁰⁾

미국은 때마침 발생한 소련과 중국의 마찰을 계기로 중국과의 긴장 완화를 도모 하였다. 중국의 지도자들은 1968년 소련이 체코슬로바키아를 침공하자 소련이 유사한 행동을 자국에 대해서도 감행할 수 있다는 우려를 갖게 되었다. 중국은 브레즈네프 독트린이 표방한 사회주의 국가간의 주권제한론이 자국의 자율성을 제약할 것을 염려한 것이다. 이어서 1969년 헤이룽장성의 작은 섬을 둘러싸고 소련과 중국 사이에 분쟁이 발생하였고, 좀처럼 이 문제가 해결되지 않았다. 중국과 소련 사이에는 1964년부터 여러 차례 국경을 둘러싼 마찰이 존재하였었다. 근본적으로 중국의 지도자들은 소련의 수정주의적 태도를 신뢰하지 않았으며 이것이 결국 미 제국주의 보다 위협하다는 결론을 내렸다.³¹⁾

미국과 중국은 급격하게 관계를 개선해 갔다. 1971년 4월 두 나라의 정부는 탁구를 매개로 한 ping-pong 외교를 시작하였다. 이어서 6월에 미국은 중국에 대한 무역 금지 조치를 해제하였다. 이 조치는 6·25전쟁이 발발한 이후 발효되어 20년 가까이 유지되어 오던 조치였다. 더욱 극적인 상황은 1971년 7월 키신저의 극비 방문에 이어 1972년 2월 21일 닉슨과 키신저가 중국을 방문하면서 연출되었다. 양국의 지도자들은 상하이 코뮌iqué를 발표하며 외교 관계 수립을 선언하였다. 중국은 같은 해 9월 일본과도 국교를 정상화하였다. 이로써 동북아에 데탕트가 형성되었다. 정전 체제의 상부 구조에 해당하는 강대국 관계에 새로운 변화가 발생한 것이다. 비록 완전하지는 않지만, 동북아에서 냉전이 일시적으로 효력을 멈춘 것이다.

29) Ibid.

30) Ibid., pp. 45-46.

31) 김보미, “데탕트 시대의 “냉각지대”: 북한 외교정책의 이념과 한계,” 『현대북한연구』 18권 2호, (2015), p. 54.

정전체제의 상부 구조에 발생한 변화는 필연적으로 하부 구조인 한반도 내의 남북한 관계에 영향을 미치게 되었다. 미국과 중국은 기본적으로 한반도 내에 분쟁이 발생하여 다시 서로를 전장에서 마주하는 사태를 피하고자 하였다. 미국은 베트남 전쟁에서 빠져나온 상황에서 아시아에서의 분쟁에 다시 연루될 마음이 없었으며, 중국 역시 북한으로 인해 한반도에 파병하는 일은 피하고자 하였다. 더욱이 양국이 긴장을 완화해 가는 입장에서 각자의 동맹으로 인한 무력 충돌은 있어서는 안 되는 일이었다. 이에 따라 미국과 중국이 데탕트를 이루며 한반도에 관하여 나눈 의견은 자연스럽게 한반도를 안정적으로 관리하는 데 초점이 놓였다. 그 방식은 한국과 북한이 서로를 인정하고 대화하는 공존이었다.

2. 한반도 차원

남북한이 서로를 인정하고 대화하는 것은 오랜 시간 6·25전쟁과 남북한을 연구해 온 어느 연구자의 표현에 의하면 1970년대에는 경천동지할 일이었다.³²⁾ 이 시기까지 유지되어 온 정전체제는 상대의 존재를 거부하기 위한 대결정책으로 점철되었기에 크게 놀라는 것이 당연한 반응이었다. 한국은 북한을 정상적인 국가로 인정하지 않고 반국가단체로 규정하였기에 남북대화를 주장하는 것은 반공법³³⁾의 적용 대상이 되었다. 유사하게 북한은 한국을 ‘미제의 식민지’로 인식하였기 때문에 자연스럽게 인민해방전쟁의 대상이었을 뿐 아예 정상적인 대화의 상대가 될 수 없었다. 때문에 서울과 평양의 당국자들은 미국과 중국으로부터 상대를 인정하고 대화하라는 요구에 큰 충격을 받을 수밖에 없었다.³⁴⁾

한국은 의구심을 가지고 미국 대전략의 변화를 수용할 수밖에 없었다. 한국 정부는 미국의 변화된 대전략을 1969년 7월 25일 팜독트린을 통해서 처음 접하였다. 닉슨 대통령은 “아시아에서 재래식 전쟁이 발발했을 경우 그 방위의 1차적 책임은 당사국이 져야 하며, 미국은 선택적이고 제한적으로 지원할 것이다.”라고 선언하였다.³⁵⁾ 정전 체제 속에서 미국과의 동맹에 안보를 절대적으로 의지해 오던 한국의 입장에서 팜독트린은 쉽게 받아들일 수 없는 성질의 것이었다. 게다가 닉슨은 1971년 아시아에서 총 4만 2천 명의 미군을 철수시킬 것을 공언하였고 한국에서도 제7사단을 철수시키기로 하였다. 사실 미국 정부는 공식적으로 알려진 것보다 큰 범위에서 아시아에서 미군을 감축할 것을 구상하였다. 키신저가 1971년 비밀리에 중국을 방문하여 저우언라이(周恩來)가 한반도에서 미군이 완전히 철군해야 한다고 주장하자

32) 김학준(1985), p. 106.

33) 1961년 7월 3일 법률 643호로 공표되었다.

34) 김학준(1986), pp. 105-106.

35) 우승지, “남북화해와 한미동맹의 이해: 1969-1973,” 『한국정치외교사논총』 제26권 제1호, (2004), p. 98.

인도차이나에서의 분쟁이 종식되면 닉슨의 두 번째 임기 이전에 대부분의 미군을 철수시킬 수 있을 것이라고 답했던 것이다.³⁶⁾

북한은 1960년대 경색되었던 중국과의 관계를 회복하며 남북대화를 시작하였다. 북한과 중국은 1970년에 들어 문화대혁명이 초래한 관계 경색에서 탈피하기 시작하였다. 중국에 등장한 “극좌” 외교 노선이 북한을 수정주의로 비난하였고 홍위병들이 일련의 문제를 일으켜 북한을 자극하였지만 마오쩌둥과 김일성은 근본적으로 북중 관계를 파국으로 치닫게 하고 싶지 않았다. 여기에 1968년부터 이듬해까지 북한이 자행한 도발로 인해 한반도에서 긴장이 고조되자 북한은 중국의 지지가 필요하였다. 중국 또한 소련과의 국경충돌이 발생한 상황에서 주변국과의 관계를 회복하고자 하였다. 마침내, 1969년 10월 최용건이 중국의 초청으로 천안문의 성루에 오르고 1970년 4월 저우언라이가 북한을 방문하면서 북중관계가 정상화되었다.³⁷⁾

북한은 미국과 중국의 대화가 자국에게 기회가 될 것으로 인식하고 이를 적극적으로 활용하고자 하였다. 저우언라이가 키신저의 방중 결과를 설명하고 베트남을 거쳐 북한을 방문하였을 때 김일성은 “한반도에서 미국을 몰아내는 기회”로 활용하자는 저우언라이의 제안에 동의하였다. 북한은 1960년대 말 시도하였던 무력도발이 무위로 끝난 상황에서 새로운 접근이 필요하기도 하였다. 북한 당국자들은 7월 20일 중국에 사절단을 보내 미중 대화에 대한 요구사항을 8개의 항목으로 정리하여 제출하였다.³⁸⁾ 이로 인해 1971년 8월 6일 북한은 닉슨의 방중 발표를 긍정적으로 평가하며 남한의 모든 정당 및 사회단체와 만날 용의가 있다며 한국에 앞서 먼저 대화를 제의하였다.³⁹⁾

남북한 간의 대화는 많은 기대는 모았지만 큰 성과는 거두지 못하였다. 북한의 선언을 한국이 재빨리 수용하여 며칠 뒤인 8월 20일 적십자회담이 시작되었고, 이후라 중앙정보부장이 ‘특별구역’을 방문하여 결과적으로 남북한은 1972년 7월 4일 공동성명을 발표할 수 있었다. 그러나 공존을 기반으로 긴장을 감소하기 위한 합의에 이르는 데는 실패하였다. 북한은 남북대화를 미군을 철수시키고 남조선혁명을 위한 기회로 삼고자 하였다.⁴⁰⁾ 한국 역시 남북대화를 통해 북한과의 대결에서 시간을 벌고 북한의 진의를 확인하기 원했다.⁴¹⁾ 통일을 위해 북한은 자주와 외세를 배격한 통일을

36) Memorandum of Conversation, Beijing July 9, 1971, *FRUS, 1969-1976, Vol. XVII, China 1969-1972*, pp. 359-397,

<https://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v17/pdf/frus1969-76v17.pdf>(검색일: 2023.7.2.).

37) 선즈화(2017), pp. 773-775.

38) 이종원, “냉전의 변용과 정전체제의 지속: 통일과 공존의 갈등 구조,” 『한국과 국제정치』 제39권 제1호, 2023년(봄) 통권 120호, pp.177-178.

39) 이종원(2023), p. 181.

40) 하영선, 『북한 1972 진실찾기: 7.4공동성명의 추진과 폐기』 (서울: 동아시아연구원), pp. 4-5.

주장했고 한국은 유엔 동시가입 및 교차승인을 우선한 ‘공존’을 국제적으로 보장받는 점진적 통일을 주장하였다.⁴²⁾ 아울러 남북한은 대화의 성공이 정점을 찍은 이후에 내부 통치 체제를 견고히 하는 순서를 밟았다. 결과적으로 남북한은 데탕트 시기 교역이나 교류와 같은 최소한의 화해를 위한 기반도 마련하지 못하고 말았다.⁴³⁾

정전체제의 성격이 가장 많이 변화하였던 시기가 데탕트 시기였다. 이 시기는 전 지구적 차원에서 냉전이 완화되었으며 그 영향으로 남북한 사이에 극적으로 대화가 이루어졌다. 이 시기 외부 환경은 6·25전쟁 이전 시기와 달리 남북한의 대결을 심화시키는 방향으로 작용하지 않고 반대로 완화하는 역할을 하였다. 미국과 중국은 자국의 필요에 의해 데탕트를 형성하고 남북한이 상대를 인정하고 대화하는 공존으로 전환할 것을 요구하였다. 이는 초창기 정전체제에서 강대국들이 자국의 동맹들을 일방적으로 제어하면서 궁극적으로 서로 대치하던 것과는 무척 다른 양상이다. 이 시기 균형화는 한국과 북한이 서로 자국의 체제를 더욱 권위주의적인 체제로 변화시키는 형태로 이루어졌다.

V. 탈냉전기 및 북한 핵 개발 시기 정전체제

1. 동북아 차원

소련의 해체는 세계적인 차원에서 냉전의 끝을 상징하는 가장 중요한 사건이었다. 1985년 소련 공산당 서기장에 취임한 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)는 정치적, 경제적 및 사회 모든 분야에서 모순이 누적되어 도저히 손쓸 수 없는 노쇠한 ‘제국’을 인수하였다. 그의 지도로 소련 공산당은 1986년 페레스트로이카를 추진하여 스탈린주의에 의해 형성된 관료주의를 타파하고 개인적인 인센티브를 강화하면서, 서구에 뒤떨어진 첨단기술을 개발함과 아울러 기업을 현대화하고 부패를 없앨 것을 결정하였다.⁴⁴⁾ 하지만 이는 당시 한계에 봉착한 소련 경제의 문제를 이해하지 못한 조치였으며 내부 문제를 더욱 표출시켜 뜻하지 않은 보수파의 역공을 초래하였다. 고르바초프는 이를 극복하기 위해 탈정치화되어 있던 대중을 동원하여 당내의 보수세력을 견제하고자 글라스노스트를 추진하였으나 소련인들의 억눌렸던 정치적 욕구와 연방 내의 민족적 불만이 일시에 분출하는 결과를 초래하고 말았다.⁴⁵⁾

41) 돈 오버도퍼 저, 뉴스위크 한국판 뉴스팀 역, 『두 개의 코리아』 (서울: 중앙일보, 1998), pp. 37-40.

42) 이종원(2023), pp. 182-183.

43) Ibid.

44) 김기우, “소연방의 붕괴와 마르크스-레닌주의 위기,” 『사회과학논총』 제11권 제2호, (1992), pp. 6-9.

45) Ibid.

결국, 소련은 내적 붕괴의 과정에 들어가 1990년 말에 발트 3국이 분리독립을 선언하였으며, 1991년 12월 21일 독립국가연합이 소련에서 독립한 11개 공화국 지도자들에 의해 창설되었고, 며칠 뒤 고르바초프는 스스로 사임하였다.

미국은 1989년 12월 몰타에서 냉전의 종식을 선언한 뒤 그동안 추구해 왔던 소련에 대한 봉쇄정책을 용도폐기하고 새로운 글로벌 전략과 지역별 전략을 수립하였다. 경쟁자가 없는 단극으로서 미국은 실패국가(failed state)나 깡패국가(rogue state) 및 이들이 초래할 핵확산을 주된 위협으로 보고 군비통제, 안보협력, 그리고 군사적인 우월성을 주된 해법으로 판단하였다.⁴⁶⁾ 아울러 이 시기 미국 정부는 새로운 경쟁자의 출현 가능성을 경계하고 우월적인 지위를 유지하는 데 관심을 두었다.⁴⁷⁾ 이러한 가운데 미국은 1990년 동아시아에 대한 구체적인 인식을 담은 동아시아전략구상(East Asia Strategic Initiative, EASI)을 발표하였다. 이에 의하면 미국은 아시아 태평양 지역 국가들의 중요성을 다시금 인식하고 과거 소련에 의한 냉전 시기의 전통적 안보 위협이 감소하였음을 확인하였다.⁴⁸⁾

중국은 이 시기 그동안 추구해 왔던 개혁개방의 성과를 맛보면서도 문제를 함께 경험하였다. 중국은 1978년 11기 3중전회에서 채택한 ‘4개의 현대화 노선’을 계기로 개혁개방 노선을 추구하였다. 정치적으로도 덩샤오핑(鄧小平)은 문화혁명에 대한 반성을 토대로 분권화와 민주화 및 제도화를 추진하였다. 중국은 정치제도의 다원화 보다는 현실적으로 독재를 억제하기 위한 집단지도체제를 안정적으로 구현하는 데 중점을 두었다.⁴⁹⁾ 농촌으로부터 시작된 중국의 개혁개방은 도시까지 대상이 확대되었고, 1980년에는 선전(深川) 등 세 곳에 한정되었던 경제특구가 1984년에는 상하이를 비롯하여 톈진, 다롄(大連)을 포함한 14곳으로 확대되었다.⁵⁰⁾ 중국의 개혁개방이 성과를 내기 시작하였을 때 1989년 톈안먼 사건이 발생하였다. 중국 사회가 사회주의 시장경제주의를 시작하며 겪어보지 못했던 소유의 증가와 이것이 정치적 자유에 대한 요구로 이어지는 현상을 경험한 것이다. 아울러 중국 정부는 균을 동원해 강제적으로 시민의 저항을 진압하여 국제사회로부터 많은 비난을 받았다. 소련의 해체를 목격하였던 중국의 지도자들은, 그러나 덩샤오핑이 1992년 경제특구를 순시하고 발표한 남순강화를 통해 자본주의 시장과 경영방식을 수용한 발전 방안을 다시 추구하기 시작하였다.⁵¹⁾

46) 김상기, “미국의 대안적 대전략: 자제?,” 『KINU 통일+』 2015 겨울, pp. 65-66.

47) Ibid.

48) 황지환, “1990년대 비대칭적 한미동맹 변화와 한국의 선택,” 『한국과 국제정치』 제34권 제4호, (2018년 겨울), 통권 103호, pp. 39-40.

49) 히라이와 슌지 저, 이종국 역, 『북한·중국관계 60년: ‘순치관계’의 구조와 변용』 (서울: 선인, 2010), pp. 240-241.

50) 히라이와 슌지(2010), pp. 248-249.

2. 한반도 차원

냉전 종식기에 등장한 한국의 노태우 정부는 북방정책을 통하여 변화된 환경을 유리하게 이용하고자 하였다. 이미 북한에 비해 우월한 국력을 지니고 있었던 한국은 주도적으로 북한을 국제사회로 끌어내어 공존체제를 형성하고자 하였다. 노태우 정부는 1988년 7·7선언을 발표한 뒤 헝가리를 필두로 한 동구권 사회주의 국가들과의 수교를 시작하였다. 이들 국가는 직접 한국과 대치한 경험이 없었고 이미 개혁과 개방 정책을 시행하고 있어 상대적으로 수교가 수월하였다.⁵²⁾ 이어서 한국은 소련과 수교를 추진하였다. 소련은 경제적으로 어려운 상황이었고 무엇보다 중국이 6·25전쟁 이후 북한과 긴밀한 ‘혈맹’을 유지해 오고 있었기에 중국과 수교하는 것은 어려워 보였다. 한편, 소련과 수교할 경우 소련의 북한에 대한 군사적 지원을 차단할 수 있는 이익이 있었다.⁵³⁾ 마침내 한국과 소련은 1990년 9월 수교에 성공하였다. 이후 한국은 소련에 이어 중국과 수교하는 데에도 성공하였다. 한국과 중국은 1983년 한국에 민항기 한 대가 불시착한 이후 그 처리를 둘러싸고 관계를 시작하였으며, 1985년에 발생한 중국 어뢰정 사건을 처리하며 빠른 속도로 관계를 개선해 갔다. 1989년 톈안문 사건으로 관계 정상화가 잠시 멈추었으나 덩샤오핑의 남순강화를 계기로 다시금 관계 개선을 재개하여 1992년 8월 수교에 성공하였다.

북한은 냉전 종식기 체제의 안전보장을 위한 노력을 경주하였다. 북한은 중국이 개혁개방을 시작할 때 지도자 세습체제를 통한 안정을 도모하였다. 두 방식 모두 정통적인 마르크스·레닌주의와는 다른 것이었으며 시간이 지난 뒤 나타난 결과는 서로 판이하게 달랐다. 북한도 제한된 범위 내에서 합영법 등 개혁과 개방을 추구하였으나 톈안문 사태를 목도한 뒤 체제를 보호하기 위한 사상의 강화와 군의 역할에 비중을 두는 통치 방식을 구현하였다.⁵⁴⁾ 북한은 냉전이 종식하고 소련이 해체되면서 중요한 군사적 지원 세력을 상실하였다. 이에 더하여 중국과 한국의 수교는 북한의 안보에 치명적인 손실이 되었다. 국력에 있어서 한국에 비해 열위에 놓인 북한으로서 동맹을 상실한 상태에서 한국과의 공존을 추구하였다. 1991년 남북한 유엔 동시 가입과 남북기본합의서 체결은 북한의 자구적인 노력의 산물이었다.

51) 박정현, “천안문 사태 이후 중국 발전주의 담론의 목표와 지향,” 『중국근현대사연구』 제83집, (2019.9), pp. 181-182.

52) 정준오, “탈냉전기 한국의 외교정책과 민주화 동인: 노태우 정부의 북방정책을 중심으로,” 『전략연구』 통권 66호, (2015.07), pp. 76-77.

53) 정준오(2015), p. 81.

54) 히라이와 슌지(2010), pp. 251-266.

북한은 안전보장을 위한 자구책으로 핵무기를 개발하기 시작하였다.⁵⁵⁾ 북한은 소련의 도움으로 1985년 영변과 태천에 원자로를 건설하였고 이후 NPT에 가입하여 안전조치협정 체결은 피하면서 기술을 확보하다가 1989년부터 대규모의 재처리 활동을 은밀하게 진행하였다.⁵⁶⁾ 1989년 9월 북한의 핵 시설들이 프랑스 상업위성에 의해 공개되면서 전 세계의 주목을 받게 되었다. 북한은 한미가 북한의 핵 개발을 저지하기 위해 제의한 한반도 비핵화 공동선언에 동의하고 IAEA와 핵안전협정을 체결하였으나 핵무기 개발을 포기하지 않았고 미국과의 직접 대화를 요구하는 카드로 활용하였다. 북한은 1992년 5월부터 IAEA의 임시사찰을 수용하였으나 신고 내용에 차이가 있어 특별사찰을 요구하자 사찰관을 추방하고 NPT에서 탈퇴하였다. 이후 북한이 조성한 첫 핵 위기는 1994년 핵 프로그램의 동결에 따른 경수로 제공을 골자로 한 미·북 제네바합의에 의해 일단락 되었다.⁵⁷⁾

전 세계적인 냉전이 종식하면서 정전체제는 한 번 더 변화를 맞이하게 되었다. 지구적인 차원에서 진행된 냉전의 해체가 동북아 질서에 심대한 영향을 주었고 이에 맞물려 한반도 내 상황이 변화하였다. 탈냉전이 일시적으로 한국의 동맹인 미국을 단극으로 하는 질서를 형성하고 북한을 지원하던 우호세력이 사라지는 결과를 초래하여 북한은 필사적으로 자구책을 강구하였다. 결국, 북한은 핵 개발의 길로 들어섰으며 정전체제는 이전과 다른 형태로 변화하였다. 이 시기 균형화는 북한이 자신이 상실한 우호세력 즉 정전체제의 상부구조를 대상으로 수행되었다. 북한은 핵 무장을 통해 한미동맹에 대한 안보를 확보하고자 한 것이다. 한편 이 시기에는 정전체제의 하부구조에 속한 한국이 정전체제를 변화시키기 위해 주도적으로 움직였다.

VI. 결론

정전체제를 어떻게 보느냐 하는 것은 현재 정전체제의 문제를 무엇으로 인식하느냐 하는 것과 관련이 있다. 본 연구는 정전체제를 남북한이 분쟁을 멈추도록 작용하는 상호관계와 미국, 중국, 소련이 서로 관계를 맺는, 동북아 차원의 구조와 한반도 차원의 구조가 연동된 것으로 이해하였다. 이 연구는 정전체제 초기 양 진영의 대결이 심각하였으나 정작 강대국은 전쟁의 재발을 막기 위해 동맹국을 자제시켰음을 설명하였다. 그리고 데탕트기 강대국들은 한국과 북한으로 하여금 과거 배타적인 대결 정책을 버리고 공존을 모색하도록 하였다. 이 시기에는 남북한이 자국의 체제를 강화하는

55) 이종원(2023), pp. 196-198.

56) 함형필, 『김정일체제의 핵전략 딜레마』 (서울: 한국국방연구원, 2009), pp. 69-69.

57) 함형필(2009), pp. 72-73.

정책을 취하였다. 끝으로 탈냉전기 북한은 자국의 우호세력이 사라지자 한미동맹에 대한 균형을 달성하고자 핵무기 개발을 시작하였다.

앞선 발견을 기초로 몇 가지 함의를 찾아볼 수 있다. 우선 오늘날 국제사회의 난제인 북한의 핵무기 개발이 상부구조에 대한 균형화에서 나온 것임에 주목할 필요가 있다. 그것은 북한 비핵화가 강대국의 역할에 영향을 받을 수 있다는 것이다. 물론 가장 중요한 것은 북한이 핵을 포기할 수 있다는 결심을 하는 것이 중요하지만, 정전체제의 상부구조를 형성하고 있는 미국과 중국의 정책은 북한의 비핵화에 큰 영향을 미칠 수 있다. 또한, 데탕트 시기 미국과 중국이 한국과 북한에 처음으로 공존을 요구하였던 것은 중요한 의의를 지닌다. 정전체제가 배타적 대결에서 공존으로 치환될 수 있는 상황이 도래해야 평화체제로의 발전을 생각해 볼 수 있는데 이는 강대국 간 화해와 협력이 이루어지는 상황에서 가능하다는 것이다. 끝으로 공존이 실패하였던 원인이 서로 간의 신뢰가 없었던 것임을 볼 때 기본적인 신뢰를 꾸준히 구축하는 것이 앞으로 남북관계가 지향해야 할 방향임을 알 수 있다.

정전협정의 법적 쟁점과 우리의 과제

도경옥 충남대 법학전문대학원 교수

1. 서론

2023년은 한국전쟁을 정지시키기 위한 협상의 산물로서 「유엔군사령부 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(이하 “한국정전협정”이라 한다)이 체결된 지 70년이 되는 해이다. 한국정전협정 제4조 제60항은 관련국들이 정치회의를 소집하여 한국으로부터 모든 외국군대의 철수, 한국 문제의 평화적 해결 등을 논의할 것을 권고하였고, 이에 따라 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 제네바에서 정치회담이 개최되었으나,¹⁾ 회담은 별다른 성과 없이 종료되었다. 이후 한국정전협정의 주요 관련국 간에 평화체제 수립 문제에 관한 논의와 합의가 간헐적으로 이루어졌지만, 한국정전협정이 예정한 바와 같은 ‘한국정전협정을 명확히 교체하는 합의’ 체결에는 이르지 못하였다.²⁾ 통상적으로는 정전협정 체결 후 비교적 단기간 내에 평화협정 체결 등 분쟁 해결을 위한 조치가 취해 진다는 점을 고려할 때, 정전상태가 70년간이나 지속되고 있는 것은 매우 이례적인 경우이다.

1) 남과 북, 참전 16개국 중 남아프리카공화국을 제외한 15개국, 중국, 소련 등 총 19개국이 참가하였다.

2) 한국정전협정은 제5조 제62항에서 “정전협정의 조항들은 상호 수용 가능한 수정 및 증보에 의하여 또는 쌍방 간 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”고 규정하고 있다.

제2차 세계대전의 종식 이래로 여러 지역에서 정전협정이 체결되었는데, 한국정전협정은 당시의 다른 정전협정들에 비해 비교적 포괄적이고 완결된 형태를 띠었다고 할 수 있다.³⁾ 실제로 한국정전협정은 “적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지”, 군사경계선과 비무장지대, 민사행정과 구제사업, 군사정전위원회, 중립국감독위원회, 전쟁포로 송환, 실향사민 귀환, 협정을 위반한 자에 대한 처벌, 정치회의 개최 등 여러 사항을 다루었다.⁴⁾ 즉 한국정전협정은 내용적인 요소의 측면에서는 상대적으로 완성도가 높은 협정이었다고 할 수 있다. 그러나 한국전쟁의 성격의 복잡성으로 인해 한국정전협정은 그 체결 시점부터 이미 쉽지 않은 법적 문제를 내포하였고, 이후 정전체제가 수십 년간 지속되는 동안 법적 혼란이 가중되었다. 이하에서는 오랜 기간 논쟁이 지속되어 왔거나 비교적 최근에 논란이 된 법적 쟁점 위주로 살펴보기로 한다.

II. 주요 법적 쟁점

1. 한국정전협정의 당사자⁵⁾

한국정전협정의 당사자 문제에 대해서는 그동안 많은 논쟁이 있었다. 이 문제를 다루기 위해서는 먼저 조약의 서명자(signatories) 개념과 조약의 당사자(parties) 개념을 이해할 필요가 있다. 조약의 서명자는 조약의 당사자를 대표하여 조약에 서명하는 사람을 의미하며, 조약의 당사자는 조약에 의해 법적으로 구속을 받게 되는 국제법 주체(주로 국가)를 의미한다. 한국정전협정은 한편으로는 유엔사 총사령관이 그리고 다른 한편으로는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 서명하였다. 그렇다면 한국정전협정의 서명자는 유엔사 총사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관이다. 그리고 한국정전협정의 당사자는 ‘유엔사 총사령관이 대표하는 측’과 ‘조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 대표하는 측’이라고 할 수 있으며, 한국정전협정상의 ‘쌍방(both sides)’은 이 양측을 의미한다. ‘조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 대표하는 측’이 북한 및 중국임은 분명하다. 그러나 유엔사의 성격의 모호성으로 인해 ‘유엔사 총사령관이 대표하는 측’의 범위는 불분명한 측면이 있다.

3) 김학재, “한국전쟁 정전협정의 의미와 특징,” 『한국과 국제정치』, 제39권 제1호, 2023, p. 21.

4) 한국정전협정을 포함하여 1945-1956년 체결된 일반정전협정을 비교검토한 연구로는 Howard S. Levie, “The Nature and Scope of the Armistice Agreement,” *The American Journal of International Law*, Vol. 50, No. 4, 1956, pp. 880-906.

5) 이에 대한 자세한 검토는 도경욱·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』 (통일연구원, 2019), pp. 37-51; 도경욱, “정전협정을 넘어 평화협정으로: 한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『한국과 국제정치』, 제39권 제1호, 2023, pp. 94-99.

이러한 맥락에서 먼저 유엔사에 대해 간략하게 살펴보기로 한다. 1950년 6월 25일 전쟁이 발발하자 유엔 안전보장이사회는 북한군의 남한에 대한 무력공격이 ‘평화의 파괴(a breach of the peace)’를 구성한다고 결정하고, 북한에 대해 적대행위를 즉각적으로 중단하고 38선 이북으로 철수할 것을 요청하고, 다른 유엔 회원국들에 대해 이 결의를 이행함에 있어 모든 원조를 제공할 것을 요청하는 결의(제82호)를 채택하였다. 6월 27일에는 유엔 회원국들에 대해 북한의 무력공격을 격퇴하고 국제 평화와 안전을 회복하기 위하여 한국에 필요한 원조를 제공할 것을 ‘권고’하는 결의(제83호)를 채택하였다. 이어 7월 7일에는 유엔 회원국들에 대해 한국에 파견되는 그들의 군대를 “미국 휘하의 통합사령부(a unified command under the United States of America)”에 배속할 것을 ‘권고’하는 결의(제84호)를 채택하였다. 이 결의에서는 미국에 대해 통합사령부 사령관을 지명하고 통합사령부의 활동에 관해 안전보장이사회에 보고할 것을 요청하는 한편, 통합사령부에 참전 각국이 자국의 국기와 함께 유엔기를 임의로 병용할 권한을 부여하였다. 미국은 1950년 7월 25일 통합사령부에 여러 국가의 군대를 편입하면서 유엔사가 수립되었다는 성명을 발표하였다. 안전보장이사회의 권고적 결의에 의해 회원국들이 군사적 행동에 나서도록 한 것은 원래 유엔 헌장이 예정한 방식이 아니었다는 점, 유엔사라는 명칭은 유엔에 의해 공식적으로 부여된 것이 아니라는 점 등으로 인해 이후 많은 논란이 초래되었다. 회원국들이 그들의 군대를 유엔사에 배속한 것, 즉 참전국들의 군사행동을 두고 크게 유엔 헌장 제42조에 따른 군사적 강제조치라고 보는 견해와 유엔 헌장 제51조에 따른 집단적 자위권 행사라고 보는 견해가 대립하였다. 유엔사의 법적 성격을 두고도 안전보장이사회의 보조기관이라고 보는 견해와 안전보장이사회의 보조기관이 아니라고 보는 견해가 대립하였는데, 유엔사를 안전보장이사회의 보조기관으로 보는 견해는 대체로 회원국들의 참전이 유엔 헌장상의 군사적 강제조치라는 점을 전제하고 있다.

유엔사가 안전보장이사회 결의에 따라 전쟁책임을 맡은 안전보장이사회의 보조기관이라고 할 경우 유엔사 총사령관은 유엔을 대표하여 서명하였다는 논리가 성립될 수 있으며, 이러한 논리에 기초하여 한국정전협정의 당사자를 유엔과 북한 및 중국이라고 보는 견해⁶⁾나 한국 및 유엔과 북한 및 중국이라고 보는 견해⁷⁾가 제시되기도 하였다. 전자의 견해는 한국이 한국정전협정 체결에 반대하여 서명을 하지 않은 점과

6) 김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (국제법출판사, 1994), pp. 58-60; 이병조·이중범, 『국제법신강』 (일조각, 2000), pp. 1014-1015.

7) 유병화, “한국통일에 관련된 몇 가지 국제법적 문제,” 『국제법학회논총』, 제33권 제2호, 1988, pp. 8-10; 제성호, “북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대응방안-국제법적 고려를 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제1권 제1호, 1994, p. 124.

유엔사 총사령관이 한국을 위한 서명임을 밝히지 않은 점을 들어 한국은 한국정전협정의 당사자가 아니라고 본다. 반면, 후자의 견해는 한국이 1950년 7월 14일 작전지휘권을 유엔사 총사령관에게 이양함에 따라 한국군과 유엔사가 연합군을 형성하였고 유엔사 총사령관은 작전지휘권에 기하여 한국을 대리하여 서명한 것이므로 한국은 한국정전협정의 당사자라고 본다. 유엔사의 창설이 안전보장이사회 결의로부터 비롯된 것은 사실이다. 그러나 상기 안전보장이사회 결의상의 표현에 따른다면 유엔이 헌장 제42조에 따른 군사적 강제조치를 취하였다거나 안전보장이사회가 보조기관으로서 유엔사를 설립하였다고 보기는 어려우며, 따라서 유엔 자체는 한국정전협정의 당사자가 될 수 없다고 판단된다.

그렇다면 ‘유엔사 총사령관이 대표하는 측’은 유엔사 총사령관의 지휘 하에 작전에 참여한 국가들이라고 보는 것이 타당할 것이다. 당시 미국, 캐나다, 콜롬비아, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 남아프리카공화국, 에티오피아, 영국, 벨기에, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 터키 등 총 16개국이 전투 병력을 파견하였다. 그리고 앞서 언급한 것처럼 한국은 작전지휘권을 유엔사 총사령관에게 이양하였는데, 작전지휘권에는 정전협정 체결권이 포함되는 것으로 간주된다. 정리하면, ‘유엔사 총사령관이 대표하는 측’은 참전 16개국 및 한국이고, ‘조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 대표하는 측’은 북한 및 중국이며, 따라서 한국정전협정의 당사자는 참전 16개국 및 한국, 북한, 중국이 된다. 이는 국내 국제법학계에서 다수설의 지위를 점하고 있기도 하다.⁸⁾ 한국정전협정 제4조 제60항에 따라 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 제네바에서 개최된 정치회담에 참전 16개국 중 남아공을 제외한 15개국, 한국, 북한, 중국, 소련 등 총 19개국 대표가 참가한 점도 이 견해의 타당성을 뒷받침한다.

한편, 북한은 미국과 북한이 한국정전협정의 ‘실제적 당사자’라고 주장해 왔다. 한국정전협정의 서명자는 유엔사 총사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관인데, 유엔사 총사령관이 미국인이고 유엔군은 곧 미군이며, 중국은 1958년에 북한에서 완전히 철수하였다는 것이 그 이유이다. 그러나 앞에서 설명한 조약의 서명자 개념과 조약의 당사자 개념에 비추어 볼 때 북한의 주장은 국제법상 정당화

8) Choung Il Chee, “Legal problems Involving the Dissolution of the U.N. Command in Korea and the Korean Armistice Agreement,” Korean Journal of International Law, Vol. 21, No. 1/2, 1976, pp. 150-151; 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 소고,” 『통일문제연구』, 제3권 제4호, 1991, pp. 62-63; 배재식, “남·북한의 UN가입과 법적 문제,” 『한국통일정책연구논총』, 제2권, 1993, p. 356; 이장희, 『21세기를 대비한 한국의 당면과제개혁, 환경, 그리고 통일』 (아시아사회과학연구원, 1995), p. 197; 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제,” 『국제법학회논총』, 제52권 제2호, 2007, pp. 250-252.

되기 어렵다. 더욱이 2018년 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 “판문점선언”이라 한다)에 “남과 북은 …정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진[한다]”는 내용이 명시되었으므로, 북한이 한국정전협정의 실제적 당사자론을 다시 주장하기는 쉽지 않을 것이다.⁹⁾

2. 한국정전협정과 한국전쟁의 종료 여부

한국정전협정과 관련한 또 다른 논쟁점은 한국정전협정 체결에 따른 한국전쟁의 종료 여부이다. 이는 한반도의 법적 상태가 전시인가, 평시인가의 문제라고도 할 수 있다. 이 문제에 대해서는 크게 두 가지 견해가 대립하고 있다.

첫째, 고전적인 정전 개념에 입각하여 정전은 적대행위를 잠정적·일시적으로 정지시킬 뿐 전쟁을 종료시키는 법적 효력을 지니지는 못하며, 따라서 한국전쟁은 법적으로 종료되지 않았다고 보는 견해가 있다. (i) 1907년 헤이그 제4협약에 부속된 「육전 법규와 관례에 관한 규칙(Regulation concerning the Laws and Customs of War on Land)」 제36조가 “교전당사자 간의 상호 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지되며 휴전기간이 정하여지지 아니한 경우에는 교전당사자는 언제든지 작전을 재개할 수 있다”고 규정하고 있는 점, (ii) 대다수 국가의 관행 및 법원도 고전적인 정전 개념을 지지하고 있는 점, (iii) 한국정전협정 전문에서 이 협정이 “최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지” 정전을 확립하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 제5조 제62항에서 “정전협정의 조항들은 상호 수용 가능한 수정 및 증보에 의하여 또는 쌍방 간 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”고 규정하고 있어 정전협정만으로는 평화체제가 수립될 수 없다는 것이 한국정전협정 당사자의 의사라는 점 등이 주요 근거로 제시되었다. 국내외 국제법학자들 상당수는 고전적인 정전 개념을 지지하고 있다.¹⁰⁾

9) 다만, 판문점선언에서 북한이 약속한 것은 ‘정전협정의 평화협정으로의 전환과 평화체제 구축을 위한 3자 회담 또는 4자회담의 개최 추진’이고, 과거에 북한이 3자회담이나 4자회담 제안을 받아들이면서도 그러한 회담의 틀 내에서 북미 평화협정 체결을 고수한 점을 고려할 때 여전히 다소 불분명한 측면은 있다.

10) 예컨대, Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law, 7th ed. by H. Lauterpacht* (Longmans, 1952), pp. 546-547; Howard S. Levie, “The Nature and Scope of the Armistice Agreement,” *The American Journal of International Law*, Vol. 50, No. 4, 1956, pp. 884-885; Lord McNair and Arthur Watts, *Legal Effects of War, 4th ed.* (Cambridge University Press, 1966), pp. 13-14. 배재식, “한국휴전의 법적 제문제,” 『법학(서울대학교)』, 제16권 제1호, 1975, p. 35; 김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (국제법출판사, 1994), pp. 70-71; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로』 (지평서원, 2000), pp. 38-48.

둘째, 제2차 세계대전 이후 등장한 새로운 정전 개념에 입각하여 정전은 장래를 향한 교전의사의 영속적인 포기를 의미하는 것으로 진화하였으며, 따라서 한국전쟁은 법적으로 종료되었다고 보는 견해가 있다. (i) 전쟁은 다양한 방식에 의하여 종료될 수 있으며 현대적 추세에 따르면 정전협정도 그러한 방식 중 하나에 해당한다는 점, (ii) 한국정전협정 전문에서 동 협정이 “한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전”을 확립하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있는 점 등이 주요 근거로 제시되었다. 다만, 정전협정의 체결로 전쟁이 종료될 수 있다고 보는 견해는 다시 ‘정전협정이 사실적(*de facto*) 전쟁 종료 효과가 있다’라고 보는 시각과 ‘정전협정이 법적(*de jure*) 전쟁 종료 효과가 있다’라고 보는 시각으로 구분된다. 이에 따라 한국전쟁의 경우에도 한국정전협정에 의하여 사실상 전쟁이 종료된 것이라는 주장¹¹⁾과 법적으로 전쟁이 종료된 것이라는 주장¹²⁾이 존재한다. 제2차 세계대전 이후 무력사용에 관한 법적 통제에 큰 변화가 있었다는 점을 고려할 때 새로운 정전 개념 주장은 일정한 설득력을 갖는다.

그러나 다음과 같은 이유에서 한반도 상황에서는 정전협정에 의한 전쟁의 종료 주장이 이론적 논의 이상의 의미를 갖기 어렵다고 판단된다. 첫 번째 이유는 정전협정만으로는 평화체제가 수립될 수 없다는 것이 한국정전협정 체결 당사자들의 의사였으며, 이후 주요 관련국들 역시 한반도는 법적으로 전쟁상태에 있다는 전제 하에 관련 논의를 이어왔다는 점이다. 참고로, 북한의 한 국제법 문헌에서는 한국정전협정이 적대적 군사행동의 재발을 허용하지 않음으로써 종래의 국제법규범에서 인정되었던 정전 개념을 새롭게 했다고 하면서도, “이것은 결코 교전 쌍방 사이의 전쟁상태가 법적으로 종결되었다는 것을 의미하는 것은 아니다”라고 밝힌 바 있다.¹³⁾ 두 번째 이유는 한국정전협정상의 군사분계선 규정과 비무장지대 규정이 한반도의 땅에 객관적이고 현실적인 법질서로 고착되어 있다는 점이다.¹⁴⁾ 다시 말해, 한국정전협정의 체결로 전쟁상태가 이미 종료되었다고 한다면, 군사분계선과 비무장지대가 그대로 남아 있으며 허가를 받아야만 군사분계선 통과와 비무장지대 출입이 가능한 상황을 어떻게 설명할 수 있겠는가 하는 문제이다. 세 번째 이유는 국제사회 역시

11) 예컨대, Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (Rinehart, 1959), p. 644; Byung-Hwa Lyou, “Peace and Unification in Korea and International Law,” *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, no. 2, 1986, p. 43.

12) 예컨대, Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed. (Cambridge University Press, 2017), p. 46; 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의,” 『법학(서울대학교)』, 제49권 제2호, 2008. p. 182.

13) 김영철·서원철, 『현대국제법연구』 (과학백과사전종합출판사, 1988), pp. 159-160, 166.

14) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고,” 『국제법평론』, 제27호, 2008, pp. 121-122.

대체로 한반도는 법적으로 전쟁상태에 있다고 인식하고 있다는 점이다. 일례로, 국제형사재판소(ICC)는 2010년 발생한 천안함 사건과 연평도 사건과 관련한 예비조사 보고서(2014)에서 한국정전협정은 휴전협정에 불과하며 한국전쟁을 공식적으로 종료하는 평화협정이 체결되지 않았으므로, 한국과 북한은 “여전히 전쟁상태에 있다”라고 하였다.¹⁵⁾

3. 한국정전협정의 효력 문제

다음으로 살펴볼 쟁점은 한국정전협정 체결 이후 전면적인 전쟁이 재발하지는 않았을지라도 규정 대다수가 제대로 이행·준수되지 않고 있는 현실에 비추어 볼 때 한국정전협정이 여전히 효력을 유지하고 있다고 볼 수 있는가의 문제이다.

한국정전협정은 군사분계선 위치에 관한 규정, 비무장지대 내 적대행위 금지에 관한 규정, 적대 쌍방 사령관이 상대측 사령관이 관할하는 지역의 연안도서에서 해상의 군사력을 철거하되 서해 5개 도서는 유엔사 사령관이 통제하도록 한 규정, 정전협정 집행책임에 관한 규정 등 소수의 규정을 제외하고는 많은 규정이 미준수 또는 중대한 위반으로 기능이 정지된 상태이거나 제한적으로만 기능을 유지하고 있다.¹⁶⁾ 특히 북한은 1990년대 들어 북미 평화협정을 체결할 목적으로 한국정전협정을 무력화하는 조치를 취하였다. 1991년 3월 군사정전위원회 유엔사 측 수석 대표에 한국군 황원탁 소장이 임명되자 북한은 군사정전위원회 회담을 거부하였다. 1994년 4월에는 미국에 의해 한국정전협정은 완전히 파기되었다고 주장하며, “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립”하기 위한 북미 협상을 요구하였다. 1994년 5월에는 군사정전위원회 북한 측 대표단을 철수시키고 군사정전위원회를 대신할 기구로 조선인민군판문점대표부를 설치했다고 일방적으로 통보하였다. 1994년 9월에는 군사정전위원회로부터의 중국 측 대표단 철수가 발표되었고 10월 28일 철수하였다. 그리고 1996년 2월에는 북미 평화협정 체결이 당장 어렵다면 한반도에서 무장충돌과 전쟁을 막기 위한 최소한의 제도적 장치라도 시급히 마련되어야 한다고 주장하며, 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대신하는 북미 잠정협정 체결과 군사정전위원회를 대신하는 북미 공동군사기구 조직·운영을 제안하였다. 북한은 2013년 3월 5일 유엔의 대북제재 움직임과 한미

15) The Office of the Prosecutor, “Situation in the Republic of Korea: Article 5 Report,” ICC, 5 June 2014, para. 43. 천안함 사건과 연평도 사건이 ‘국제적 무력충돌에 적용되는 법과 관습에 대한 기타 중대한 위반행위’에 해당하는지와 관련하여 ICC 소추부는 이용가능한 정보에 비추어 볼 때 현재로서는 수사를 진행할 만한 합리적인 근거가 부족하다고 결론 내렸다.

16) 이에 대한 자세한 검토는 제성호, “한국휴전협정의 이행실태,” 『한국정치외교사논총』, 제16집, pp. 197-237.

연합훈련에 반발해 조선인민군 최고사령부 대변인 성명을 통해 한국정전협정 전면 백지화와 조선인민군판문점대표부 활동의 전면 중지를 선언하기도 하였다.

1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나 협약」(이하 “조약법협약”이라 한다)은 조약의 체결, 해석, 이행, 개정, 종료, 무효 등 조약의 운영에 관한 공통적인 국제법 규칙을 담고 있는데, 이 협약의 많은 조항이 기존의 국제관습법을 법전화한 것으로 평가되고 있다. 따라서 조약법협약의 내용에 비추어 한국정전협정의 유효성 문제를 검토하는 것은 큰 무리가 없다고 판단된다. 조약법협약은 제60조에서 ‘조약 위반의 결과로서의 조약의 종료 또는 시행정지’를 규정하고 있다.

“제60조

조약 위반의 결과로서의 조약의 종료 또는 시행정지

1. 양자조약의 한쪽 당사자가 중대한 위반을 하는 경우 다른 쪽 당사자는 그 조약을 종료하거나 그 시행을 전부 또는 일부 정지시키기 위한 사유로 그 위반을 원용할 수 있는 권리를 갖는다.
2. 다자조약의 어느 당사자가 중대한 위반을 하는 경우, 관계 당사자는 다음의 권리를 갖는다.
 - 가. 다른 당사자가 전원일치의 합의로
 - 1) 그 다른 당사자와 의무불이행국 간의 관계에서, 또는
 - 2) 모든 당사자 간에
 그 조약의 전부 또는 일부의 시행을 정지시키거나 그 조약을 종료시킬 권리
 - 나. 위반에 의하여 특별히 영향을 받는 당사자가 자신과 의무불이행국 간의 관계에서 그 조약의 전부 또는 일부의 시행을 정지시키기 위한 사유로 그 위반을 원용할 수 있는 권리
 - 다. 어느 당사자에 의한 조약 규정의 중대한 위반이 그 조약상 의무의 향후 이행에 관한 모든 당사자의 입장을 근본적으로 변경시키는 성격의 조약인 경우, 의무불이행국 이외의 당사자가 자신에 관하여 그 조약의 전부 또는 일부의 시행을 정지시키기 위한 사유로서 그 위반을 원용할 수 있는 권리
3. 이 조의 목적상, 다음의 경우는 조약의 중대한 위반에 해당한다.
 - 가. 이 협약에서 허용되지 않는 조약의 이행거부, 또는
 - 나. 조약의 대상 또는 목적 달성에 필수적인 규정의 위반
4. (생략)
5. (생략)”

위의 규정에서 볼 수 있는 것처럼, 조약법협약은 조약의 ‘중대한 위반(material breach)’에 대해 신중한 자세를 취하고 있다. 즉 일방 당사자의 중대한 위반행위가 있더라도 조약이 자동적으로 종료되지는 않으며, 타방 당사자에 조약의 종료 또는 시행정지를 주장할 권리만을 부여하고 있다. 이때 중대한 위반이란 조약법협약상 허용되지 않는 조약의 이행거부나 조약의 대상 또는 목적 달성에 필수적인 규정의 위반을 의미한다. 앞서 검토한 것처럼 한국정전협정의 당사자가 참전 16개국 및 한국과 북한 및 중국이라고 전제한다면 다자조약의 중대한 위반을 규정한 제60조 제2항이 적용되어야 할 것이다. 제60조 제2항 가호에 따르면, 다자조약의 경우, 특정 당사자의 중대한 위반 시 ‘다른 당사자 전원일치에 의하여’ 위반국과의 관계에서만 또는 경우에 따라 전 당사국 사이에 조약을 종료시킬 수 있다. 따라서 한국정전협정의 어느 당사자도 다른 당사자의 중대한 위반을 이유로 일방적으로 조약을 종료시킬 수는 없다.

한편, 1990년대 군사정전위원회 북한·중국 측 대표단 철수 조치의 경우 조약법협약 제60조 제2항 나호에 따른 한국정전협정의 전부 또는 일부 시행정지의 관점에서 접근할 수도 있을 것이다.¹⁷⁾ 이러한 주장이 성립하기 위해서는 북한 측의 그러한 조치를 정당화할 수 있을 정도로 상대측에 의한 한국정전협정의 ‘중대한 위반’이 있었다는 점이 충족되어야 한다. 그런데 이는 결국 한국정전협정의 당사자 문제와 관련되므로, 이 문제에 대한 명확한 정립이 없는 상황에서는 당사자 간 입장이 엇갈릴 수밖에 없는 부분이다. 한국군 소장을 군사정전위원회 유엔사 측 수석대표에 임명한 것과 관련하여, 한국이 한국정전협정의 당사자가 아니라고 보는 입장에서는 이것이 중대한 위반이라고 주장할 수 있지만, 한국이 한국정전협정의 당사자라고 보는 입장에서는 이것이 문제 될 것이 없기 때문이다. 그러나 군사정전위원회 북한·중국 측 대표단 철수 조치에서 더 나아가 조선인민군판문점대표부 설치까지 포함하여 본다면 당시 북한의 조치를 단순히 시행정지의 문제로만 보기는 어렵다고 판단된다. 조선인민군판문점 대표부의 설치에 한국정전협정의 내용을 바꾸는 것으로서 조약의 개정이 필요한 사항이라고 할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 한국정전협정에서는 “본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다”고 명확히 규정하고 있다. 따라서 북한이 다른 당사자와의 합의 없이 일방적으로 한국정전협정을 개정하는 조치를 취할 수는 없다.

17) 예컨대, 김명기, “북한의 군사정전위원회에서의 철수와 국제법,” 『북한학보』, 제18집, 1994, pp. 109-137.

추가로 언급할 사항은 조약법협약 제45조에 따르면 조약의 중대한 위반이 있었다고 하더라도 조약이 계속 효력이 있다거나 계속 시행된다는 것에 당사자가 명시적으로 동의한 경우나 당사자의 행동으로 보아 조약의 효력이나 시행의 존속을 묵인하였다고 간주되는 경우 조약의 종료나 시행정지를 주장할 권리를 상실한다는 점이다. 2018년 판문점 선언에 정전협정의 평화협정으로의 전환에 관한 내용이 포함된 점과 9.19 남북군사합의에서 한국정전협정상의 군사분계선과 비무장지대를 중심으로 합의사항을 규정한 점만 보더라도 한국정전협정의 중대한 위반에 따른 효력 상실 주장은 의미를 갖기 어려울 것이다.

4. 유엔사의 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가권의 범위 문제

마지막으로 살펴볼 쟁점은 한국정전협정상 유엔사의 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가권의 범위에 관한 문제이다. 한국정전협정은 제1조 제7항에서 “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다”고 규정하고 있으며, 제1조 제9항에서는 “민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다”고 규정하고 있다. 그리고 제1조 제10항에서는 “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 유엔사 총사령관이 책임진다”고 규정하고 있다. 이에 따라 유엔사는 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입에 대한 승인 권한을 갖고 있으며, 이에 관한 구체적인 절차는 「유엔사 규정 551-4」에서 규정하고 있다. 이 같은 유엔사의 권한은 한국정전협정에 근거한 것인 만큼 이것이 문제화된 적은 거의 없었던 것으로 보이나, 2018년 판문점선언과 9.19 평양공동선언의 후속조치 과정에서 유엔사의 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 승인 권한의 ‘범위’ 또는 ‘한계’에 관한 논쟁이 초래되었다.

구체적으로 살펴보면, 남북은 판문점선언에서 “동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나갈 것”에 합의하였고, 이후 개최된 남북철도협력분과회담에서 현지 공동조사를 실시하기로 합의하였다. 정부는 2018년 8월 남쪽 기관차와 객화차 6량을 서울에서 출발시켜 경의선 북쪽 구간은 북쪽 기관차가 이끄는 방식으로 공동조사 계획을 세우고 유엔사에 군사분계선 통과 승인을 요청했으나 유엔사는 ‘48시간 전 통보’ 규정을 지키지 않았으며 불허한 뒤 세부사항을 추가로 요청한 것으로 알려졌다.¹⁸⁾ 이에 대해 실제 불허 이유는

18) 남북 경의선 철도 공동조사, 유엔사 ‘불허’ 일단 무산, 경향신문, 2018. 8. 31.

유엔 안전보장이사회 대북제재위원회 면제 승인 필요 여부에 관한 한국 정부와 미국 정부 간의 견해차 때문이었다는 관측이 지배적이었는데, 2018년 11월 20일 한미 워킹그룹 1차 회의에서 미국이 철도 공동조사에 대한 지지를 표명하고 11월 24일 대북제재위원회가 제재 면제를 승인하면서 철도 공동조사가 실시될 수 있었다.¹⁹⁾ 한편, 2019년 6월에는 통일부가 한독통일자문위원회의 강원도 고성군 비무장지대 내 ‘보존 감시초소(GP)’ 방문을 추진하였으나 출입이 불허되었다. 출입이 갑자기 통제되었다는 보도에 대해 유엔사는 ‘고성 GP는 원래부터 공개된 곳이 아니다’라는 입장을 밝혔다.²⁰⁾ 2019년 8월 9일에는 김연철 전 통일부장관이 비무장지대 내 유일한 민간인 거주지인 대성동마을 방문을 추진하였는데, 유엔사는 주민 불편을 이유로 동행 취재진의 방문을 불허하였다.

이 같은 사례가 잇따르면서 논란이 되자, 2019년 9월 국방부, 통일부 등 유관 부처는 국회에 제출한 자료에서 유엔사가 비무장지대 출입 허가 여부를 결정할 때 군사적 성질에 속하는 출입에 관해서만 판단을 내리는 것이 한국정전협정에 부합할 것이라고 하였다.²¹⁾ 2019년 10월 국회 외교통일위원회의 국정감사에서도 이 문제가 다루어졌는데, 김연철 전 통일부장관은 한국정전협정상 유엔사의 비무장지대 출입 허가권은 군사적 성질에 속한 것으로 한정되어 있으며, 환경조사·문화재조사·GP 방문과 같은 비군사적 성격의 비무장지대 출입과 관련해서는 제도적 보완이 필요하다는 취지의 발언을 하였다.²²⁾ 이와 관련하여 유엔사는 보도자료를 통해 “2018년 10월 이후 유엔사는 2200여 건의 비무장지대 출입 신청을 받아 93% 이상을 승인하였으며, 비무장지대 내 안전하지 않은 지역에 대한 출입 신청이나 모든 필요한 정보나 서류가 갖추어지지 않았을 경우에만 불허하였다”고 설명하였다.²³⁾

이 문제가 많은 주목을 받으면서 관련 연구도 이루어졌는데, 한 연구에서는 군사 분계선 통과나 비무장지대 출입을 ‘군사적 성질’과 ‘비군사적 성질’로 구분하여 전자의 경우에만 유엔사가 허가권을 갖는다고 주장하며, 유엔사의 설치 근거인 유엔 안전보장이사회 결의 제84호가 ‘한국 방어를 지원하고 국제평화와 안전 회복’을 위한 것임을 명시한 점, 이승만 대통령이 유엔사에 이전한 권한은 군사지휘권에 불과한 점, 정전협정의 목적이 ‘순전히 군사적 성격’에 관한 것임이 분명한 점을 근거로 제시

19) 정부, 북에 ‘이번주 후반 철도조사’ 통지문, 문화일보, 2018. 11. 26.

20) 유엔사, ‘고성GP 출입통제’ 보도에 “원래부터 일반에 비공개”, 연합뉴스, 2019. 6. 12.

21) 유엔사가 틀어막은 DMZ…정부 “군사적 사안만 결정해야”, 한겨레, 2020. 10. 5.

22) 김연철 “유엔사 ‘비군사적’ DMZ 출입 허가권, 제도적 보완 필요”, 동아일보, 2019. 10. 21.

23) UNC Maintains Access and Control of the DMZ, Press Release, Dec. 11, 2019, <<https://www.unc.mil/News/News-Stories-Press-Release/Article/2061538/unc-maintains-access-and-control-of-the-dmz/>>.

하였다.²⁴⁾ 이 연구에서는 ‘비군사적 성질’의 군사분계선 통과나 비무장지대 출입에 대해서는 유엔사가 재량의 여지 없이 일의적으로 허가해야 한다고 보는 것이 타당하다고 하면서, 허가권을 전면적으로 한국 정부에 위임하거나 ‘순전히 군사적 성질’에 해당하는 경우를 제외하고는 신고제로 운용되도록 「유엔사 규정 551-4」을 개정하는 방안을 제안하였다. 또 다른 연구에서는 한국정전협정과 유엔사 규정의 민사행정²⁵⁾에 관한 내용으로부터 비무장지대의 평화적 이용에 관한 관할권 행사에 관한 시사점을 도출하고 있다.²⁶⁾ 이 연구에서는 한국정전협정 체제의 민사행정은 한국과 유엔사의 협력적 행정행위이며, 이는 비무장지대의 평화적 이용을 위한 관할권 행사에 있어 유엔사와 한국이 상호 협력해야 함을 의미한다는 견해를 제시한다. 그러나 비무장지대에 대한 한국의 배타적인 관할권 행사는 한국정전협정 체제에 의하여 제약을 받는다고 설명하고 있다.

한국정전협정에서 유엔사가 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입에 대한 승인 권한을 갖고 있다고 명시되어 있음에도 불구하고 그 ‘범위’ 또는 ‘한계’에 관한 논쟁이 촉발된 것은 결국 한반도에서 정전상태가 비정상적으로 오랜 기간 지속되고 있는 상황에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 전지도 평지도 아닌 한반도의 특수한 상황에서 남북한은 활발한 인적·물적 교류를 전개하기도 하였으므로, 한반도 정전 체제를 군사적 관점에서만 접근할 수는 없는 측면이 존재한다. 그러나 이러한 사정 변경 상황을 고려하더라도 허가제의 전면적 위임이나 신고제 운용과 같은 방식은 한국정전협정상 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 승인 권한 체계에 대한 근본적 변경에 해당하여 조약해석의 범위를 벗어나는 것으로 판단된다. 한국정전협정의 개정이 실현되기 어려운 상황에서는 결국 유엔사와의 긴밀한 협의가 중요할 수밖에 없다. 유엔사는 유엔사의 권한 제한 필요성에 대한 문제제기를 유엔사가 ‘한국문제의 평화적 해결’ 책무에 부합하는 방향으로 그 권한을 행사할 것에 대한 기대와 요청으로 받아들여야 할 것이다.

24) 김태헌, “유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』, 통권 제39호, 2019, pp. 58-89.
 25) 대성동 민사행정에 관하여 규정하고 있는 「유엔사 규정 525-2」에서는 ‘민사행정’을 다음과 같이 규정하고 있다: (1) 아군 지역에서 현지 정부와의 합의 하에 현지 정부가 통상적으로 수행하는 특정 권한을 행사하기 위해 외국 정부가 수립하는 행정; 또는 (2) 미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착 민간 정부가 수립될 때까지 외국 정부가 행정관입법권·사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정.
 26) 이규창, 정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석, 통일법제 Issue Paper, 한국법제연구원, 2022.

Ⅲ. 결론 및 과제

최근 유엔사가 2022년 12월 북한 무인기의 영공 침범과 우리 군의 맞대응 군사 작전을 모두 한국정전협정 위반으로 판단한 것에서 볼 수 있는 것처럼 한국정전협정은 북한이나 남한의 서로에 대한 적대적 행위를 “위법”하다고 평가할 수 있는 가장 기본적인 직접적인 판단기준이 된다. 여러 법적 논란이 존재해 왔음에도 불구하고 그리고 상당수의 규정이 사문화되다시피 하였음에도 불구하고, 한국정전협정은 한반도에서 무력충돌을 억제할 수 있는 최소한의 법적 장치이며, 전쟁의 재발 방지라는 소극적 평화를 유지하는 기능을 하고 있다. 그러나 정전상태는 어디까지나 전쟁상태의 연장일 뿐이며, 이 단계에 머물러 있는 한 군사적 대립과 불안정성은 지속될 수밖에 없다. 따라서 정전상태를 평화상태로 전환하기 위한 노력은 결코 멈출 수 없는 과제이다.

그동안 한반도 문제의 관련국들은 한반도 평화체제 수립 문제를 논의해 왔는데, 논의의 진전을 가로막았던 대표적인 쟁점이 한국정전협정의 당사자 문제였다. 애초 남북 평화협정 체결을 주장했던 북한은 1974년부터 북한과 미국이 한국정전협정의 ‘실제적 당사자’이므로 북미가 평화협정을 체결해야 한다는 태도로 선회하였고, 이후 집요하게 한국을 관련 논의에서 배제하려고 하였다. 1990년대 북한의 한국정전협정 무실화 전략도 북미 평화협정을 체결할 목적으로 이루어진 것이었다. 그러나 한국정전협정의 당사자 문제나 한국정전협정의 효력 문제가 과거와 같은 수준으로 논쟁점이 될 가능성은 크지 않아 보인다. 한국은 한국정전협정의 당사자이며 한국정전협정은 그 효력을 상실하지 않았다는 조약법상의 해석이 2018년 판문점선언과 이후 일련의 후속합의를 통해 공고화된 측면이 있으므로 북한이 추후 이를 번복하기는 쉽지 않을 것이다.²⁷⁾

그러므로 이제는 정전상태를 평화상태로 전환하고 평화상태의 지속성을 담보할 수 있는 법적 틀에 대한 검토와 같이 좀 더 미래지향적인 측면에 초점을 두고 법적 논의를 전개할 필요가 있다고 판단된다. 한반도의 경우, 평화체제 수립 문제와 비핵화 문제가 시간이 갈수록 점점 더 밀접하게 연동되어 전개됨에 따라 정전체제의 평화체제로의 전환 문제는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 그 어려움과 복잡성이 증대되었다. 따라서 어떠한 특정한 합의에 의해 분쟁이 일거에 해결될 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 한반도 문제에 대한 종합적·포괄적 구도 하에서 여러 관련 합의가 체계적이고

27) 물론 앞으로 북한이 미국이나 한국에 의한 중대한 위반을 구실로 한국정전협정의 파기를 주장하는 상황이 또다시 발생할 수도 있겠지만, 한국정전협정이 다자조약이라는 전제 하에서는 북한이 일방적으로 한국정전협정을 종료시킬 수 없음은 본문에서 살펴본 바와 같다.

유기적으로 연결되는 구조를 떨 수밖에 없을 것이다. 추후 이 같은 일련의 합의 체계를 마련하는 데 있어서는 몇 가지 고려할 사항이 있다. 첫째, 한국정전협정이 체결된 후 부터 오랜 기간이 경과하였다는 점에서 한국정전협정과의 관련성, 즉 법리적 타당성의 관점에서만 문제에 접근할 수는 없으며, 평화보장력의 확보와 같이 좀 더 현실적인 요소를 중시할 필요가 있다. 둘째, 특히 핵심적인 합의의 경우에는 이행기구, 이행 확인·감독 기구, 분쟁 해결 제도 등 이행을 실질적으로 담보할 수 있는 메커니즘을 확립함으로써 합의의 이행준수를 제고하고 지속성을 담보하는 것이 무엇보다 중요하다. 셋째, 기존의 외국 사례로부터 일정한 시사점을 얻을 수 있겠지만, 한반도 상황의 경우 보편성보다 특수성이 더 강하게 작용하며 시간이 갈수록 특수성은 점점 더 강해질 수 밖에 없을 것이므로, 보편성과 특수성에 대한 좀 더 세심한 고려가 필요할 것이다.

정전체제에 대한 북한의 입장과 우리의 과제: 주한미군 문제를 중심으로¹⁾

안경모 국방대 교수

1. 들어가며

한반도 정전체제는 일반적으로 1953년 7월 27일 체결된 <한국 군사 정전에 관한 협정>(이하 정전협정)에 의해 구성되고 유지되어온 체제를 일컫는다. 그러나 정전협정과 정전체제가 동일한 것일 수는 없다. 이는 단순히 정전협정이 철저히 '군사적인 문제'에 국한된 군사협정으로 전쟁이라는 보다 큰 틀에서의 정치적 현상을 포괄하지 못한다는 의미에서만 그러한 것은 아니다.²⁾ 보다 근본적으로는 모든 전쟁이 그렇듯 정전체제 역시 각각의 행위자별로, 그리고 시점과 상황에 따라 그 의미와 내용이 달라질 수 밖에 없다는 점이 중요하다.³⁾ 예컨대 '정전'이라는 목표 자체의 부당성을 주장하며 정전협정 무효화와 북진통일을 강력히 요구했던 이승만 정권과 정전협정의 공고화를 통한 평화 유지와 국가건설에 매진하려 했던 박정희 정권에게 정전체제가 갖는 의미는 결코 동일할 수 없다.

따라서 우리의 정전체제에 대한 이해는 먼저 이러한 다양성과 변화를 일별하고, 나아가 다양성과 변화의 이면에서 이를 만들어낸 동학을 분석하며, 종국적으로는 그러한 분석에 기반해 정전체제를 극복하고 보다 평화롭고 번영하는 한반도를 만들어낼 정책과 대안을 만들어내는 것이 되어야 한다.

1) 본 원고는 미완성의 초고로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

2) 본문에서 살펴볼 정전협정 제4조 60항, 즉 정치적 문제는 추후의 '한 급 높은' 정치회담에서 별도로 논의하기로 한 지점은 협정이 가진 이러한 한계를 잘 보여주고 있다.

3) 예컨대 월츠(Waltz 1979)에 따르면 '체제'(system)는 '구조'(structure)와 서로 '상호작용하는 행위자'(interacting unit)로 이루어지며 이러한 구성요소들의 변화는 체제의 변화로 이어진다. 해당 정의에 의하면 정전협정은 정전체제를 구성하는 구조의 일부라 할 수 있을 것이다.

물론 정전협정과 정전체제에 대한 연구는 그간 많은 양적, 질적 발전을 이루어 왔다. 특히 정전협정의 체결과 이행 과정에서 나타난 논점과 충돌의 과정들, 그리고 그 대안으로서 한국전쟁의 궁극적 종전과 평화체제 구축과 관련된 제언들이 많이 다루어져 왔다.⁴⁾ 그러나 주로 우리의 관점에서 쓰인 해당 연구들에 비해 북한의 입장을 객관적으로 파악하려는 노력은 상대적으로 많지 않았다.⁵⁾ 또한 주로 평화체제와 관련한 북한의 제의 전반을 정리하는 데 그침으로써 논의가 너무 개괄적이거나 정전과 정전협정 자체에 대한 입장들이 생략되는 한계들이 존재했다.

본 연구는 이와 같은 한계를 극복하고자 첫째, 정전 이후뿐만이 아니라 정전의 과정에서 드러난 북한의 입장을 포괄하고, 둘째, 논의의 명료화를 위해 정전체제에 대한 북한의 다양한 제안과 입장을 관통하는 핵심 주제, 즉 주한미군 문제를 선별하여 이를 중심으로 기존 연구들을 재구성하고 보완하고자 했다. 남한에게 있어 주한미군(또는 한미동맹)이 정전협정과 함께 정전체제를 지탱하는 두 개의 기둥인 것과 마찬가지로 북한에게 있어서도 주한미군 문제는 평화협정, 남북한 군축 등의 여타 문제들에 선차하여 모두를 아우르는 핵심 주제였기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 본고는 먼저 냉전기의 주한미군 철수론에서 탈냉전기의 주한미군 용인론으로의 변화의 내용과 동학을 살펴보고 마지막으로 우리의 정책적 대안과 관련한 몇 가지 견해를 제시하고자 했다.

2. 냉전기의 주한미군 철수론

1) 1950-60년대: 전쟁과 정전, 그리고 제네바 정치회담

“우리당은 소련군대가 진주하고 있는 유리한 조건을 리용하여 오직 북조선에서 민주주의적 근거지를 튼튼히 하여 전조선 민족을 완전히 해방하며 조선을 부강한 민주주의 국가로 만들 기지를 닦아 놓아야 되리라는 것을 명백히 인식하였습니다(1948년 3월 27일 북조선노동당 제2차 전당대회 회의록, 국토통일원 1988, 142).”

4) 대표적인 연구성과들을 일별하면 다음과 같다. 구갑우(2007, 2019), 구갑우·박건영·최영종(2005), 김명기(1996), 김명섭(2013), 김보영(2003; 2008; 2013), 김연철(2006; 2013), 김재한(2013), 김학재(2015), 도경욱(2023), 박명림(2006; 2022), 백승주(2006), 서주석(2001); 송대성(2006), 이규창(2006), 이상근(2019), 이철기(2007), 장용석(2010), 전재성(2023), 조성렬(2007; 2012), 한용섭(2006), 함택영(2002), 허문영(2007), 홍규덕(2013)

5) 고유환(1997), 이종선(2000), 이수석(2002), 전재성(2006), 서보혁(2009), 임수호(2009) 등이 대표적인 연구이다. 특히 임수호(2009)는 이전의 연구들을 종합하는 동시에 원문들에 대한 종합적이고 면밀한 독해를 통해 새로운 주장들을 제시하는 등 해당 주제와 관련된 주요한 돌파로 평가될 만한 업적이라 할 수 있다. 본 연구 역시 해당 연구에 상당한 도움을 받았음을 밝힌다.

한국전쟁이 상기한 ‘민주기지론’의 군사적 관철 시도였음은 주지의 사실이다. 다시 말해 한국전쟁은 남한을 제국주의로부터 해방하고 혁명을 이식하며 궁극적으로 한반도 전체를 통일된 공산국가로 만들기 위한 시도에 다름 아니었다. 그러나 속전 속결로 끝날 것이라 예상했던 한국전쟁은 북한 측의 결정적 판단 실수, 즉 미국을 비롯한 국제사회의 방기와 박헌영이 장담한 남한 인민의 대규모 봉기에 대한 기대가 무너지며 역으로 북한 정권을 거의 절멸의 위기에까지 몰아넣었다.

이후 중국의 극적인 참전으로 전세를 역전시키는 데까지는 성공했으나 결국 전열을 정비한 유엔군의 반격 속에 전선은 38선을 중심으로 교착되었고 이후 일진일퇴를 반복하는 장기전으로 전환되었다. 북한 정권이 그토록 중시하던 ‘인민’의 대규모 희생이 지속되었음은 물론이다. 다시 말해 인민들에게 피해를 최소화하며 2-3주 안에 남한을 해방시킨다는 김일성과 북한 정권의 시도는 이미 전쟁 초반에 사실상의 ‘실패’로 귀결되었다. 특히 중국인민지원군의 도움에 힘입어 나름대로 힘의 균형을 유지하던 ‘전선’의 상황과 달리 압도적 공군력을 앞세운 유엔군의 ‘전략폭격’ 속에 그 피해가 눈덩이처럼 불어나던 ‘후방’의 상황은 북한 정권을 더욱 곤혹스럽게 했다 (김태우 2013).

1951년 정전회담 초반, 몇몇 전략적 요충지를 유엔군이 점령하고 있던 당시의 전선을 군사분계선으로 해야 한다는 연합군의 주장을 수용하려 했던 중국의 입장에 대해 정치적 타격을 우려하며 ‘차라리 중국의 도움 없이 유격전이라도 지속하겠다’며 오히려 ‘대규모 군사작전’의 시도를 주장했던 김일성의 목소리와 달리 평양의 실제 분위기는 ‘무력을 통한 통일이라는 최후 승리가 이미 좌절되었고 전쟁의 중지를 통해 전쟁 전으로 돌아가는 것이 최선’이라는 견해가 지배적이었으며 늦어도 1952년 초가 되자 김일성 본인 역시 하루빨리 협상을 끝내고 종전을 원하는 쪽으로 입장이 바뀐 이유였다. (김보영 2008; 박영실 2011, 62-66; 양영조 2018, 236, 252-257, 261).

특히 김일성에게 있어 정전 협정은 단순히 전쟁을 중지하는 소극적인 과제를 넘어 ‘전쟁 전으로 돌아가는’ 적극적 과제를 담아내야 했다는 점이 중요했다. 비록 대중적인 차원에서는 미제의 침략전쟁으로 포장하려 노력했으나 엘리트 내부적으로는 한국전쟁이 김일성이 주도한 일명 ‘조국해방전쟁’이라는 점이 공공연한 사실이었기 때문이다. 따라서 김일성 정권에게는 전쟁으로 인한 가장 직접적인 인적, 물적 손실은 차치하더라도 정치적 손실, 즉 영토의 손실과 외국군의 주둔과 개입 등을 원상회복하는 문제가 정전협정의 주요한 과제일 수 밖에 없었다.

정전협상이 개시되기 직전인 7월 1일 김일성이 스탈린에게 정전협상 방침을 검토해 달라 요청한 최초의 제안은 이러한 북한의 목표를 잘 보여주고 있었다(양영조 2018, 244-245). 1) 전투행위와 사격 중지, 2) 38선에서 5-10킬로미터 남북으로 군대 철수, 3) 38선상의 항공기 비행중지, 4) 한국지역에서 해군철수와 봉쇄 해제, 5) 한국에서 모든 외국군대의 철수를 2달 안에 실시, 6) 전쟁포로 교환 및 피랍민 교환 등 6개의 안으로 구성된 해당 제안에서 전투행위의 중지와 포로교환 문제를 제외한 나머지 항들의 핵심은 바로 38선의 복원과 한국전쟁이 불러들인 모든 외국군대의 철수였던 것이다.

주지하듯 이 두 개의 과제 중 협상 당시 군사력 균형의 직접적 반영물일 수 밖에 없었던 군사분계선의 경우 38선의 복원을 주장한 공산측의 ‘정치적 요구’가 힘을 잃으며 최종적으로 실제 지상접촉선을 군사분계선으로 결정하는 선에서 타협되었다. 남은 문제는 바로 외국군 철수였다.

외국군 철수 문제는 회담 초기 의제 설정과정에서부터 양측의 이견이 격렬히 충돌한 이슈 중 하나였다. 유엔군은 휴전회담이란 기본적으로 군사회담이므로 먼저 휴전하고 이어서 회담을 진행해야 한다는 소위 ‘先휴전 後회담’의 입장으로 정치적 이슈인 외국군 철수가 의제화되는 것에 격렬히 반대했던 반면 조중연합군측은 정전 회담이 정치회담이어야 한다고 주장했다. 또한 이와 같은 입장은 기본적으로 정전 회담이 ‘순수하게 군사적 문제에 국한’되어야 한다는 합의가 이루어진 후에도 변형된 형태로 지속되었다. 외국군 철군이 휴전을 보장하는 필요조건으로서 군사문제로 볼 수 있으므로 당 회담에서 의제화되어야 한다는 것이었다(김보영 2003, 22; 김보영 2013, 196).⁶⁾

이러한 충돌은 결국 정전협정이 발효된 이후 일정 기한 내에 양측 군사령관이 모든 외국 군대의 단계적 철수 협상을 위한 고위급 대표자 회의 소집을 양 진영 정부에 ‘건의(recommend)’하자는 공산진영의 제안을 유엔군이 수락하고 이를 의제화하는 것에 동의함으로써 일단락되었다(오정현 2021, 5). 또한 실제 회담에서도 해당 의제는 초기의 충돌을 감안할 때, 그리고 짧게는 4개월에서 길게는 1년 6개월 이상이 걸린 군사분계선과 휴전보장조치, 포로교환 문제 등 여타 의제들에 비해 너무나 쉽게 10여일 만에 타결되었다.

6) Wilson Center, [https:// digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117413](https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117413)

문제는 이러한 ‘신속한’ 합의가 양자의 진정성 있는 공감에 근거한 것이 아니라는 점이였다. 다시 말해 특히 유엔군 측이 공산측 안을 상당 부분 수용한 이유는 크게 세 가지의 ‘전략적’ 이유였다(김보영 2013, 204-203).

첫째, 어느 한 편이 한반도를 포기하지 않는 한, 혹은 한반도를 상대방의 자유 의사에 맡겨도 좋다고 양보하지 않는 한, 정치회담 관련 조항은 구속력이 없다고 보았기 때문이었다. 실제 당시 미 합참은 미소의 상황으로 볼 때 일단 정전협정이 체결되면 그 이후 정치회담은 매우 어려울 것으로 예상했다(양영조 2018, 247).

둘째, 유엔군 측은 공산군 측의 요구로 의제로 채택하기는 했지만 정치회담의 소집을 ‘건의’할 것인가의 여부를 토의해본다는 정도의 의미밖에 부여하지 않았다. 공산군 측이 이런 모호성을 자의적으로 해석함으로써 쉽게 합의가 이루어질 수 있었다는 것이다.

셋째, 미국이 군사휴전의 범주 외에 정치회담에 참가할 구체적인 인원이나 신분, 회담의 기능과 형태 등 논란의 대상이 될 수 있는 사항은 토의하지 않는다는 방침에 따라 이러한 논쟁들을 아예 피하려 했기 때문이었다.

어찌되었건 공산측에서는 중요한 성과로 평가된 해당 의제는 다음과 같이 정전협정 제4조 60항으로 명기되었다.

60. 한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼(3)개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.

북한이 이후에도 정전협정의 가장 중요한 항목으로 평가하며 이른바 정전체제의 핵심 논점이자 과제로 ‘외국군 철수’ 이슈를 주장해온 명시적이고 규범적인 근거가 마련된 순간이었다. 해당 이슈가 북한에게 너무나 중요했던 이유는 크게 두 가지였다.

첫째, 대국주의이다. 이는 많이 알려진 것처럼 전쟁의 지휘 통제와 관련하여 평덕회와 중국인민지원군이 휘둘렸다는 ‘강대국 쇼비니즘’과 그로 인해 김일성이 겪은 모욕감을 넘어서는 ‘구조적 이해의 충돌’이라는 점에서 문제의 심각성을 더했다(서동만 2005, 414-415). 정전을 둘러싼 이견은 이를 잘 보여준다. 김일성은 스탈린의 지도를 받아 자신들이 정전회담을 주도해야 한다고 생각했으나 소련의 생각은 전혀 달랐으며

스탈린은 철저히 마오쩌둥이 지휘하길 바랬다(양영조 2018, 245). 그리고 이러한 구조 속에 조속한 종전을 원하는 북한의 이해보다 소련과 중국의 이해가 더 우선하는 상황이 지속되었다. 스탈린은 한국전이 미국의 경제자원을 고갈시켜 유럽지역의 관심을 약화시키고 주요 동맹국들 간 긴장을 악화시키며 미국의 군사적 기술과 조직에 대한 정보를 얻을 수 있는 최상의 기회로 여기고 있었고 중국의 경우에는 대만 수복과의 상관관계 속에 포로문제를 양보할 수 없었는데다 한국전의 장기화를 통해 소련으로부터 더 많은 장비를 받아 중국군을 현대화한다는 목표를 가지고 있었기 때문이다. 스탈린에 대한 주은래의 보고에서 보듯 “조선인은 매일 발생하는 손실이 쟁점이 되는 전쟁포로 인원수를 초과하고 있는데 왜 계속 싸워야 하는지 의문”을 가지고 있었으나 스탈린과 마오에게 한국전쟁은 조선의 희생보다 더 중요한 것들이 걸린 진영과 강대국 정치의 문제였던 것이다(양영조 2018, 247, 249, 251-252, 254, 257, 261-262). 실제 중국의 경우 정전회담 개시 직전까지 북한과 달리 외국군 철수 의제화에 주저하기도 했다는 점은 이와 같은 이해의 충돌을 잘 보여준다(구갑우 2021, 257, 260).

둘째, 제국주의이다. 주지하듯 북한에게 미국은 해방 3년사를 거치며 해방군에서 제국주의 세력으로 재평가되었다. 따라서 미군이 1949년 9월 482명의 군사고문단을 남기고 완전 철수한 것은 북한에게 있어 엄청난 기회로 다가왔다(남기정 2004, 114). 그리고 바로 이러한 측면에서 미국의 즉각적이고 전면적인 군사개입은 북한과 소련 모두에게 전혀 예상치 못한 악몽과도 같은 일일 수 밖에 없었다(오충근 2001, 106-107). 특히 정전협정 초기의 입장과 달리 한미관계가 동맹으로 격상되며 정전 이후에도 미군이 주둔할 가능성이 높아지고 있었다는 점은 북한의 우려를 더욱 크게 했다. 미국의 입장이 정전이 아닌 ‘진정한 평화’를 수립하기 이전까지는 유엔군을 철수하지 않겠다는 쪽으로 굳어가고 있었기 때문이다(김학재 2015, 280-281; 구갑우 2001, 257, 265-266; Schnabel and Watson, 1998: 11-13). 따라서 한미동맹이 정전과 거의 동시에 맺어진 <한미상호방위조약>을 통해 명문화됨으로써 정전협정과 함께 정전체제를 구성하는 또 다른 핵심 기둥 자리매김 한 점은 북한에게 한국전쟁이 초래한 가장 중대한 정치적, 군사적 손실 중 하나일 수밖에 없었다.

이와 같은 맥락 속에 실제 북한은 정전협상 초기부터 “조선으로부터 모든 외국 군대를 철거”해야 하며 “조선의 정전 및 휴전 실현문제와 이를 분리시킬 수 없다”는 입장을 견지하며 외국군 철수 이슈에 집중했다(구갑우 2021, 267). 정전회담은 그 목적 자체가 “조선에서 쌍방의 적대 행동을 종결시키기 위한 것이며 조선으로부터 모든 외국군대를 철거하고 조선인민이 자기 문제를 해결할 수 있는 기본 조건을 창설하기 위한 것”이라는 주장이었다(노동신문 1952/02/13). 북한이 해당 내용을

담고 있는 정전협정 4조 60항을 자신들의 “주동적 제안”이라 주장하며 “조선문제의 평화적 해결의 가능성을 열어 놓았다”고 해석한 이유였다(강근조, 1985: 150-153).

그러나 우여곡절 끝에 약속된 ‘90일’을 한참 넘긴 1954년 4월 26일부터 6월 15일 까지 기간 제네바에서 개최된 ‘한 급 높은 정치회의’는 양측의 입장이 평행선을 달리며 결과적으로 아무런 성과 없이 종결되었다. 이건의 핵심은 바로 외국군 철수와 관련된 부분으로 별도의 핵심 의제였던 한반도문제의 평화적 해결방식, 즉 통일과 관련된 쟁점 역시 외국군 철수와 관련한 이건을 중심으로 대립되었다(홍용표 2006; 이신철 2006).

우선 외국군 철수와 관련해서 연합군측은 침략군인 중공군의 우선 철수를 주장한 반면, 공산측은 모든 외국군대, 즉 중공군과 유엔군의 즉각적 동시철수를 주장했다. 이에 대해 연합군측은 한반도 통일이 이루어지기 전까지는 유엔군 철수는 불가하다는 입장이었다. 다음으로 한반도문제의 평화적 해결과 관련해서는 양측 모두 선거에 의한 평화통일을 주장했다. 그러나 연합군측은 중공군이 먼저 철수한 조건에서 유엔 감시하에 남북이 인구비례에 의거해 총선거를 실시, 통일국회를 구성하자는 입장이었던 반면, 공산측은 모든 외국군이 철수한 조건에서 남북의 대표들이 동수로 참여하는 ‘전조선위원회’를 구성해 선거법을 마련하고, 공산측과 비공산측이 동수로 참여하는 중립국감시단의 감시하에 총선거를 치르자는 입장이었다. 문제는 ‘외국군 철수’ 이슈였던 것이다.

관련한 북한의 입장은 회담 마지막 날인 1954년 6월 15일 남일 외상의 연설을 통해 구체화되었다(남일 1954, 278-280). 그는 기본적으로 통일의 방식에 대해 합의할 수 없다면, 우선 평화유지에 관한 합의라도 봐야 한다며, “정전의 공고화와 정전으로부터 공고한 평화상태에로의 점차적 이행과 관련한 과업과 관련된 문제” 6가지를 다음과 같이 심의 안건으로 제안했다.

- ① 가능한 짧은 기간 내에 모든 외국군대를 철수하기 위한 대책 마련을 각국 정부에 권고할 것.
- ② 1년 내에 남과 북의 군대수를 각각 10만 명 이하로 감축할 것.
- ③ 남과 북의 대표로 위원회를 구성하여, “정전상태를 점차적으로 퇴치하기 위한 조건들을 조성하며 쌍방(남북)의 군대를 평화상태로 전환시키는 문제를 심의하여 북과 남의 정부에 해당하는 협정을 체결할 것을 제의”하며, 또한 이 위원회에서 외국군대의 철수와 남북군축에 관한 제반 대책을 감독할 것.
- ④ 남과 북이 다른 국가와 맺은 군사조약은 한반도의 평화적 통일과 양립이 불가능
- ⑤ 전조선위원회를 구성하여 남과 북의 경제 및 문화교류를 발전시키는 문제를 협의할 것.
- ⑥ 한반도의 평화적 발전을 제네바 정치회담 참가국들이 보장할 것.

기본적으로 정전협정의 대체, 그리고 이를 통한 정전체제로부터의 전환과 통일이라는 차원의 논의가 아닌 그러한 논의가 어려운 상황에서 일단 ‘정전체제를 공고화하는 바탕 위에 이를 평화상태로 점진적으로 이행시키기 위한 보장방안들에 대한 논의’의 성격을 지니고 있었던 상기 요구 사항, 즉 외국군철수를 중심으로, 남북한군축, 사실상의 남북한 상호불가침 조약체결의 두 요소를 결합한 북한의 요구는 이후에도 1960년대까지 지속적으로 반복되었다.

특히 1956년 말 결정되어 1958년 전면적으로 이루어진 중국인민지원군의 일방적 철수 이후 북한의 요구는 더욱 거세졌다. 외국군의 일방인 중국인민지원군이 철수한 마당에 “미군의 남조선 강점은 어떠한 구실로도 정당화될 수 없으며 또한 미군이 남조선에 계속 남아 있을 하등의 근거도 없다”는 것이었다(노동신문 1958/02/06).⁷⁾ 요컨대 1958년 이후 북한에게 있어 한국전쟁의 실질적 종결, 즉 전쟁 이전으로 돌아감으로써 역설적으로 전쟁을 통해 추구하려 했던 근본적인 목표인 혁명과 통일을 달성하기 위한 여건을 조성하기 위한 제1과제는 재론의 여지가 없이 주한미군 철수 문제로 귀결되었다.

2) 1970-80년대: 평화협정안의 등장과 변화

기본적으로 정전협정 준수와 정전체제의 공고화를 전제로 이루어지던 기존의 주장이 정전협정의 대체에 대한 구체적인 안을 포함한 요구로 변화되기 시작한 것은 1972년부터였다. 이른바 ‘평화협정’안이 그것이다. 비록 유사한 용어를 사용하기도 했으나 내용적으로 ‘정전협정을 대체할 전통적 의미의 평화협정’안이라기 보다 이를 위한 전제조건으로서 ‘남북 사이의 불가침 협정’에 가까운 내용을 담고 있었던 1960년대의 남북간 (평화)협정안과 달리 1972년 1월 10일 김일성의 언급 이후 북한은 명확하게 정전협정을 평화협정으로 ‘대체’하자는 주장을 제시하기 시작했다(임수호 2009).⁸⁾ 또한 북한은 불과 2년이 지난 1974년을 기점으로 다시 협정의 주체를 바꿔 ‘북미평화협정안’을 주장하기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

해당 이슈와 관련하여 기존의 연구는 대체적으로 1960년대의 주장들에 대해서도 용어상의 유사성에 주목하여 길게는 앞선 남일의 1954년 6월 15일 연설에서부터,

7) 해당 과정과 그 함의에 대해서는 이상숙(2009), 박영실(2010), 선즈화(2017), 이종석(2014), 김동길·한상준(2014)를 참조할 것.

8) “조선에서 긴장상태를 가시기 위하여서는 무엇보다도 조선정전협정을 남북사이의 평화협정으로 바꾸는 것이 필요합니다. 우리는 남북이 평화협정을 맺고 남조선에서 미제침략군을 철거시킨 조건에서 남북조선의 무력을 대폭 줄일 것을 주장합니다.” “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇가지 국제문제에 대하여” (요미우리 신문과의 대담) 김일성 저작집27

짧게는 ‘남북평화협정’이라는 용어가 최초로 등장한 1962년 10월 23일 김일성의 연설 “조선민주주의 인민공화국의 당면과업에 대하여”를 기점으로 1974년까지의 기간을 북한이 남북평화협정안을 주장한 기간으로 해석하고 이후 북미평화협정안으로의 전환의 의미를 중심으로 분석해 왔다.⁹⁾ 본고는 앞서 언급한 바와 같이 사실상의 불가침 협정안이 아닌 ‘정전협정을 대체할 평화협정’으로서의 남북평화협정안은 1972년에서야 제기되기 시작했다고 주장한다.¹⁰⁾ 따라서 1974년의 시점만큼이나 1972년의 시점에 주목한다. 특히 본고는 1974년의 전환이 1972년의 전환의 연속선에서 해석되어야 하고, 더불어 평화협정안의 등장이 갖는 핵심적인 의미는 주한미군 철수라는 전략적 목표와의 관련성을 중심으로 일관되게 해석될 필요가 있다고 주장한다.

이를 정확히 이해하기 위해서는 1971년의 상황을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 사실 남북평화협정안 제시 8개월 전인 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차 회의를 통해 이른바 8개항의 통일방안을 제시한 허담 외상의 연설에서도 변화의 조짐은 전혀 찾아볼 수 없었다(노동신문 1971/4/13). 정확히 말하면 북한의 입장 변화는 1971년 전체도 아닌 4월 이후에 일어난 것이다. 그렇다면 1971년 4월 이후 8개월간 어떤 일들이 일어난 것일까?

잘 알려진 바와 같이 가장 핵심적인 사건은 바로 당시로서 매우 충격적이었던 미중간의 극적인 데탕트였다(강인덕·송종환 외 2004, 92-97). 1971년 4월 소위 핑퐁외교를 시발로 4월 19일 닉슨 대통령의 대중국 무역금지조치 해제, 7월 9일부터 11일까지 키신저의 북경 비밀 방문, 그리고 7월 16일 닉슨대통령의 방중 일정 발표 등 4월 이후 국제정치에는 그야말로 빅뉴스가 쏟아졌다. 비록 ‘사후적’으로 중국의 설명을 들을 수는 있었으나 1970년 4월 주은래의 평양 방문을 맞아 “아시아야말로 미 제국주의에 반대하는 가장 치열한 투쟁의 전선”이라며 혈맹을 과시했던 북한의 충격 역시 이루 말할 수 없었음은 물론이다.

또한 이와 같은 강대국 정치의 변화가 해당 국가들의 對 한반도 정책에 매우 직접적인 영향을 미치기 시작했다는 점이 중요하다. 중국은 4년 동안이나 불참하던 군사정전위원회에 복귀하여 한반도 통일문제의 평화적 해결을 주장하면서 한반도

9) 예컨대 정전체제, 평화협정과 관련한 대표적인 연구들이라 할 수 있는 김구섭(1996), 고유환(1997), 이종선(2000), 이수석(2002), 전재성(2006), 서보혁(2009) 등이 그 예이다.

10) 예컨대 박정희 대통령 역시 이전의 유사한 용어들의 등장에도 불구하고 남북평화협정안이 국제적으로는 1971년, 북한측에서는 1972년부터 제기하기 시작한 것으로 파악하고 있다(박정희 1974/1/18). 이전의 북한 주장들이 남북협정이라는 용어에도 불구하고 내용적으로 정전협정을 대체할 평화협정의 의미가 아니라 정전체제의 공고화를 전제로 그 이행의 과도기적 조치로서의 남북불가침조약을 의미한 것이었다는 주장에 대한 보다 자세한 논의는 임수호(2009)를 참조할 것.

문제에 대한 발언권을 강화하기 시작했고, 미국 역시 한반도에 있는 두 정권의 실체를 인정하는 동시에 유엔을 통해서가 아니라 남북한 간의 대화를 통해서 한반도의 통일을 모색하기를 바라는 쪽으로 정책을 선회하기 시작했다.

이러한 격변의 시기를 맞이하여 북한은 위기를 기회로 전환하고자 했다. 특히 북한이 주목한 지점은 이와 같은 미국의 대 한반도 정책의 변화가 베트남전쟁으로 인한 미국의 대외정책 변화와 맞물리며 주한미군 감축 또는 철수론으로 이어졌다는 점이었다.¹¹⁾ 그렇다면 이와 같은 상황전개가 왜 ‘남북간의 평화협정론’으로 이어졌을까?

이를 알기 위해서는 1960년대 내내 지속된 북한의 주한미군 철수론의 구조를 보다 정확히 이해하는 것이 필요하다. 해방 직후부터 이미 존재해온 외국군 철수론은 물론, 정전협정과 제네바 정치회담에서의 외국군 철수론의 경우 모두 그 철수의 주체는 각국 정부 즉 미국이었다(임수호 2009, 65-66). 그러나 1960년대의 주한미군 철수론은 이른바 남조선혁명론과 이를 기반한 연방제 통일론과 결합되어 주체가 미국에서 ‘혁명화된’ 남한정부로 전환되었다. 요컨대 “주한미군 철수=>남북간의 ‘사실상의 불가침협정=>남북한군축”으로 이어지는 1960년대의 논리에서 첫 번째 단계인 주한미군철수는 미국이 철수하는 것이 아니라 혁명화된 남조선이 미제국주의를 몰아내는 개념에 가까웠다.

1960년 남한의 4.19혁명에 고무된 북한이 1961년 9월 제4차 당대회를 통해 남조선에 혁명적 당건설의 필요성을 역설하며 남조선 혁명론을 공식화한 이후였던 1962년 10월 김일성의 연설을 통해 상기한 ‘새로운’ 주한미군 철수의 논리가 공식화된 것은 그 연관성을 잘 보여주고 있었다. 민주기지로서의 북한 뿐만이 아니라 남한과 해외의 혁명역량을 동급으로 강조하기 시작한 1964년의 ‘3대 혁명역량 강화론’ 역시 동일한 논리에 서 있었음은 물론이다(백학순 2003, 170).

그러나 1968년 8월 통혁당 사건과 동년 10월 울진삼척 무장공비 침투사건의 실패를 통해 1차적인 타격을 받은 이후 기대와 다른 “식민지 독재 파쇼” 박정희 정권의 ‘지속’에 의해 단기간내 남조선 혁명론이 실현될 가능성이 희박해지던 와중에 일어난 미국의 정책전환, 즉 닉슨독트린과 미중 데탕트 속에 주한미군감축이 실제 진행되자 북한은 새로운 기대를 품게되었다. 혁명화된 남조선이 몰아내는 방식이 아닌 미군 스스로가 물러가게 만드는 방식이 그것이다.

11) 닉슨독트린 발표 후 구체화되기 시작한 주한미군 감축론은 ‘론’을 넘어 이미 1970년 6월 6일 공식화되었고 1971년 3월 27일 2만여 명의 감축이 실제 단행된 상황이었다.

남북평화협정안이 부상한 이유가 바로 여기에 있었다. 미국의 닉슨 독트린과 미중 데탕트가 주한미군의 감축을 넘어 철수로 이어지게 하기 위해서는 일단 ‘현재의’ 남한 정권을 부정하는 방식이 아니라 인정하는 전제 하에 평화공세를 펼침으로써 강대국 정치의 흐름에 편승하여 철수의 ‘여건’을 조성하는 것이 필요했기 때문이다. 특히 남북평화협정안이 미중 화해 국면 속에 북한을 ‘데탕트’로 유인하고자 했던 1971년 8월 중국의 제안에서 시작되었다는 점은 북한의 저의를 감추는데 유용한 자산이었다.¹²⁾

이와 같은 북한의 발빠른 대응은 ‘방기’의 우려에 대한 당혹감을 감춘 채 데탕트를 ‘그들의 화해’가 아닌 ‘우리의 승리’로 재규정하고 그 ‘활용’을 주장한 김일성의 프레이밍에서도 잘 나타났다. 예컨대 김일성은 1971년 닉슨의 중국방문을 “패배자의 행각”으로, 당시 정세를 “혁명의 만조기”로 평가함과 동시에 동년 “당면한 제 문제의 전술적 전환”이란 결의를 통해 “공산주의자들은 정세를 혁명에 유리하게 전변시키기 위해 적들과 일시적으로 타협할 수 있다”고 주장하는 등 당시 정세를 적절히 활용하여 혁명에 유리한 조건을 만들어야 한다고 주장했다(김일성, 1971/9/25, 10/8; 1971/11/15-23). 특히 다음의 연설은 당시 김일성이 데탕트와 한반도 문제, 특히 주한미군철수를 어떻게 관련짓고 있었는지를 잘 보여주고 있었다.

“우리는 미제가 우리나라에 대하여 태도를 어떻게 취하는가 하는 것을 주시하고 있습니다. 조선에 대한 미제의 태도에서 중요한 것은 남조선에서 자기의 침략군대를 철거하는 문제입니다. 미제가 남조선을 계속 강점하고 있는 조건에서는 중국과 미국이 어떤 관계를 맺든지 간에 우리가 미국과 우호적인 관계를 가질 수 없다는 것은 명백합니다.[...] 그러나 조선에서 침략군대를 철거한다면 그에 따라 우리의 대미정책도 변화될 수 있습니다. 우리는 정세가 완화되면 그것을 좋게 리용하는 방향으로 나갈 것입니다. 우리는 결코 정세발전에 역행하려고는 생각하지 않습니다. 우리는 정세가 완화될 것을 원하는 사람들이 이지 긴장상태가 격화되는 것을 원하는 사람들이 아닙니다(김일성, 1971/9/25, 10/8).”

그러나 1972년 하반기부터 1973년의 기간 동안 일어난 국내 외의 중요한 사건과 변화들은 ‘여건’ 조성을 통해 미국을 간접적으로 압박하는 우회전략의 효용성을 급감시켰다.

첫째, 남한의 유신이였다(신종대 2012). 당시는 7.4 남북공동성명 이후 남북접촉이 긴밀한 상황으로 1972년 10월 18일 북한과 직접 접촉하여 해당 조치가 남북대화의 지속과 성공을 보장하기 위한 조치라는 설명을 제공한 상황이었다. 물론 북한은 이에

12) 1971년 주은래와 뉴욕 타임즈 기자의 인터뷰가 그 시발이었다(박정희 1974).

대해 “박정희 도당’이 평화통일이라는 미명 하에 일인 장기독재를 보장”하기 위한 조치라는 내부적인 평가를 내리면서도 직접적인 비난을 삼갔다. 박정희 대통령이 “국민 여러분이 헌법개정안에 찬성하지 않는다면, 나는 이것을 남북대화를 원치 않는다는 국민의 의사표시로 받아들이”겠다고 공언한 상황에서 유신에 대한 비판과 그 좌초는 어렵게 시작된 평화공세, 즉 남북대화를 함께 중단시키고 더 나아가 남조선의 민주, 통일 역량에까지 타격을 줘 남조선 혁명의 입지와 공간도 축소시킬 수 있었기 때문이었다. 그러나 1973년을 지나며 남한의 유신과 그 전제로서의 남북 대화가 남북 간의 평화분위기 고조와 남한 민주통일 세력의 강화가 아닌 박정희 정권의 권력강화와 체제경쟁을 위한 시간벌기에 활용되는데 그치고 있다는 평가가 북한 내부에 점차 강해졌다. 남북트랙의 효용성이 재평가 되고 있었던 것이다.

둘째, 1973년 1월 27일 베트남전쟁을 종식시킨 파리 평화협정(Paris Peace Accord)의 체결이다(임수호 2009). 당시 협정에는 미국, 북베트남(월맹), 남베트남(월남), 그리고 남베트남 해방전선(베트콩)이 참여했지만, 실질적 주체는 미국과 북베트남이었다. 특히 “협정 조인 후 60일 이내에 미군을 철수한다”는 조항이 중요했다. 이는 미국은 파리 평화협정을 통해 남베트남에 대한 안보공약을 사실상 포기했다는 신호로 받아들여졌으며 실제 북베트남은 2년 후인 1975년 4월 30일 ‘통일’을 달성했기 때문이다. 우회로가 아닌 미국과의 직접 담판을 통해 미군을 철수시킨 선례가 생긴 것이다.

셋째, 유엔총회를 통한 북한의 국제외교무대 데뷔이다(최종기 1983). 주지하듯 유엔은 한국전쟁의 일방인 동시에 국제기구로서 한국전쟁의 중재자라는 충돌하는 두 개의 정체성을 지니고 있었으며 적어도 북한에게 있어 유엔의 실체는 전자에 가까운 것이었다. 그러나 1960년대 신생독립국과 비동맹국가들의 약진, 그리고 이를 계기로 한 유엔 ‘총회’의 위상 제고로 이러한 구도에 중대한 변화가 오기 시작했다. 1973년 제28차 총회에 북한이 최초로 옵저버 자격으로 참석하게 된 것은 바로 그러한 변화를 기반으로 한 것이었다. 북한은 유엔총회 참석을 계기로 자신들의 입장을 해외 주요 언론에 게재하고 유엔사무총장에 서한으로 보내는 등 해당 기회를 최대한 활용하여 자신들의 입장을 국제사회에 알리는데 성과를 거뒀다.¹³⁾ 특히 한반도 문제의 탈유엔화와 모든 외국군대의 철수를 요구한 이종묵 대표의 총회 연설이 총 11개국의 지지토론을 이끌어낸 것은 북한에게 있어 커다란 성과로 다가왔다. 그리고 실제 2년 후인 1975년 제30차 총회를 통해 자신들의 입장을 유엔 총회결의안(3390B)으로 도출함으로써 유엔총회에서의 한반도 문제 논의에 종지부를 찍었다.¹⁴⁾ 국제사회에서의 역관계에 대한 재평가가 이루어진 것이다.

13) <http://opendata.mofa.go.kr/mofadocu/resource/Document/5345.page>

요컨대 북한은 1973년에 즈음하여 남북 트랙에 대한 기대가 축소되고, 자신들의 입장에서 더할 나위 없이 훌륭한 선례가 나타나고, 국제사회에서 역량이 크게 향상되었다는 평가 속에 우회전략을 폐기하고 미국과 직접 담판을 짓는 방식으로 점차 선회하기 시작했다. 1960년대 이래 최초로 주한미군철수를 남한이 아닌 미국에 직접 요구한 1973년 6월 23일 김일성의 연설은 이러한 변화의 시작이었다.¹⁵⁾ 그리고 이와 같은 변화의 종착점으로서 그 해 말 남북평화협정안에서 북미평화협정안으로의 전환이 공식화되었다. 1973년 12월 31일 김일성의 연설이 그것이었다.¹⁶⁾ 이후 허담(1974) 외교부장은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북미간 “직접” 평화협정 체결을 제안했으며, 같은 날 최고인민회의는 이를 공식화하는 대미 서한을 채택하였다.¹⁷⁾ 1980년대까지 지속된 ‘북미평화협정을 통한 주한미군 철수론’이 체계화, 공식화된 순간이었다.

3. 탈냉전기의 주한미군 용인론

1) 1992년-1996년: 북한식 탈냉전 전략과 주한미군 용인론의 부상

북미평화협정을 전제로 주한미군을 미국 스스로 즉각 철수시키는 기존의 입장에 변화의 조짐이 보이기 시작한 것은 1987년도였다. 이른바 ‘단계적 철수론’이 그것이다. 북한은 1987년 7월 23일 정부성명을 통해 “북과 남의 병력이 먼저 단계적으로 축소되는데 따라 남조선주둔 미군도 단계적으로 철수”할 것을 주장하며 이전의 즉각 철수론에서 한 발 물러선 입장을 표명했다.¹⁸⁾ 또한 이후 이러한 변화는 1988년 11월 7일 “조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 정무원

14) 물론 이는 잘 알려진 바와 같이 이른바 서울측 안인 3390A과 동시에 통과되었다. 그러나 서울측 안 역시 이전의 안들에 비해 후퇴한 내용이었으며 특히 공산측 안이 최초로 통과되었다는 점에서 그 의미가 적지 않았다. 총회 직전인 1975년 9월 키신저 국무장관이 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담을 최초로 제안하고 남과 북에 대한 주변국가들의 교차승인을 제안한 점 역시 당시의 분위기를 대변하는 사건이었다(윤덕민 2006). 이러한 위기감 속에 친서울측은 이후 더 이상 유엔 총회에서 한반도 문제를 논의하지 않게 되었다(임수호 2009, 69-71).

15) 김일성. 1973. “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자: 체스꼬슬로벤스꼬 사회주의공화국 당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 한 연설.”『김일성저작집』 28. 평양: 조선로동당 출판사.

16) 김일성. 1973b. “올해사업총화와 다음해 사업방향에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설.”『김일성저작집』 25권. 평양: 조선로동당 출판사.

17) 1973년 12월 1일 북한이 NLL과 관련한 최초의 문제제기를 시작한 것도 북미평화협정을 위한 강압의 한 수단이었다고 볼 수 있을 것이다.

18) 해당 성명은 남북군축과 관련해서도 중요한 변화를 보인다. 그것이 남한이 철수시키는 것이건, 미국이 자진해서 철수하는 것이건 남북군축의 이슈는 주한미군문제를 해결한 뒤의 과제라는 기존 입장과 달리 남북군축과 미군철수를 동시에 단계적으로 실시하는 쪽으로 입장이 바뀌었기 때문이다. 이는 기본적으로 남북 간의 세력 균형의 변화, 즉 남한의 성장 속에 북한이 느낀 위기감과 그에 대한 대응으로서 남북트랙의 위상이 상향 조정된 영향으로 보인다. 동년 11월 KAL기 폭파 테러는 이러한 북한의 위기감을 잘 보여주는 사례라 하겠다.

연합회의에 관한 보도”와 1990년 5월 31일 “조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경을 마련할 데 대하여(일명 ‘조선반도의 평화를 위한 군축제안’)라는 문건을 통해 보다 구체화되었다. 상기한 변화가 일시적 조치가 아닌 전략적 변화임을 분명히 한 것이다.

물론 이는 남한의 지속적인 성장과 중소의 개혁개방 등 1980년대 후반 가시화되기 시작한 남북 간과 진영 간의 관계와 세력균형의 변화를 반영한 것이었다. 따라서 이러한 변화의 극적인 귀결로서의 성격을 지녔던 탈냉전과 사회주의권의 붕괴는 이러한 흐름을 가속화시켰다. 탈냉전에 대응한 북한의 국가전략 변화가 가시화되기 시작했던 것이다.

일종의 김일성식 냉전 엔드게임이라 할 수 있는 북한의 탈 냉전 전략의 핵심은 혁명과 통일을 목표로한 수정주의 전략에서 생존과 공생을 목표로 한 현상유지 전략으로, 힘에 의한 안보를 목표로 한 균형전략에서 관계 개선에 의한 평화를 목표로 한 편승전략으로의 변화로 나타났다(장달중 2009; 안경모 2013; 2023). 또한 이러한 전략의 구체적인 모습은 미국의 “조심스런 접근(moderate initiative)” 기조가 허용한 공간을 활용해 남북기본합의서에서 보듯 남북트랙을 우선하는 것으로 나타났으나 ‘서울을 통해 워싱턴으로’ 가는 해당 전략의 최종 목표가 어디까지나 미국이라는 점 역시 중요했다. 스스로 인정해온 바와 같이 자신들의 안보와 관련된 핵심적이고 지배적인 행위자는 다름 아닌 미국이었기 때문이다.

냉전기 북미대립의 지속 원인이 미국의 제국주의적 정책이 아닌 “동서 간의 랭전”으로 “랭전의 종식과 함께 조미 사이의 비정상적인 관계를 개선할 데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일”이며 “평양에 미국대사관을 개설할 가능성 역시 앞으로 조미관계가 어떻게 개선되는가 하는데 따라 결정될 문제”라는 워싱턴 포스트와 김일성의 인터뷰 내용은 “미제의 각을 이르는 곳마다에서 뜨게 되면 미제는 결국 멸망”할 것이라는 이전의 입장과 판이하게 다른 것이었다(김일성 1992/04/12; 1970/11/02).

결국 해당 인터뷰가 있었던 1992년 1월 북한은 뒤에서 살펴볼 4자회담 시기를 제외하고 탈냉전 이후 지속적으로 반복해온 ‘주한미군 용인론’을 최초 제기했다. 미북간에 처음으로 이루어진 고위급 회담이었던 1992년 노동당 국제담당 비서 김용순과 미 국무부 차관 아놀드 켄터(Anold Kanter)의 접촉에서 북한이 주한미군의 주둔을 용인할 것이며 심지어 통일 이후에도 마찬가지로라는 입장을 밝힘으로써 미국을 놀라게 한 것이다(Wit et al 2004, 14-15).

이후 북한은 다양한 경로로 상기 입장을 재확인했다. “한미상호방위조약을 포함 통일 전에 남북이 외국과 체결한 모든 조약은 통일 후에도 존중되지 않으면 안 된다. 필요하다면 주한미군이 통일 후에 단계적으로 철수해도 좋다. 한국과 미국이 북한의 위협이 있다고 생각한다면 그것이 없다고 판단될 때까지 주한미군이 체류해도 좋다(1992.6 리삼로 외무성 군축평화연구소 고문)”, “주한미군이 남한에 존속하는 상황에서 남북간의 연방을 구성할 수도 있다(1995.9 김영남 외교부장)”, “우리는 현실적인 미국의 아시아 전략상 미군이 당장 내일 철수하지 않으리라는 것을 알고 있다. 우리가 원하는 것은 주한미군 철수가 아닌 적대적 관계의 종식이다(1995.9 리찬복 조선인민군 판문점대표부 대표)”, “주한미군이 평화유지자 역할을 수행한다면, 주둔에 반대하지 않는다(1996.4 리종혁 아태평화위원회 부위원장)”, “미국은 한반도에서 평화유지자로서의 직접적이고 막중한 책임을 가지고 있다(1996.4 박승덕 민족문제연구소장)” 등의 발언은 그 예이다.¹⁹⁾

물론 해당 시기 <노동신문>을 비롯한 대중적 차원의 매체에서는 여전히 주한미군 철수에 대한 주장이 반복되기도 했으나 북한의 외무성 등 공식적 발언매체에서 주한미군철수와 관련한 이야기는 거의 사라졌으며 주한미군과 관련한 이야기는 주로 핵무기 철수에 대한 이야기로 제한하는 경향이 뚜렷이 나타났다. 예외적인 자료로는 1995년 9월 8일 외교부 대변인 담화, 1996년 3월 9일 조선인민군판문점 대표부 비망록, 1996년 9월 6일 외교부 대변인 담화 등 1991년 유엔사가 군사정전위원회 대표를 한국군 장성으로 임명함으로써 촉발된 군사정전위원회에 대한 일방적 보이콧 사태에 뒤이은 북한의 제안이었던 ‘새로운 평화보장체계’와 관련된 몇몇 발표를 들 수 있다. 그러나 해당 이슈와 관련한 공식적인 입장과 달리 북한은 별도의 채널을 통해 “‘새로운 평화보장체계’ 는 주한미군의 철수를 전제로 하는 것이 아니”며 “주한미군이 한반도 전역에 대한 안전보장 구실을 하는 것이 필요” 하고 “주한미군 철수가 동북아시아의 힘의 균형을 깨뜨릴 수 있으며 특히 일본의 재무장을 초래할수도 있다”는 1992년의 입장을 재확인했다.²⁰⁾

2) 1997년-1999년: 북한의 재금진화와 주한미군 철수론의 부활

북한의 입장에 다시 변화가 감지되기 시작된 것은 1997년부터였다. 공식이건 비공식 이건 주한미군 용인론이 자취를 감추고 다시 북미평화협정과 그 당연한 귀결로서의

19) Wit et al.(2004, 12-13); Harrison 2003, 193; 세계일보 1992/07/ 06; 한겨레신문 1992/06/25, 1992/06/26, 1992/06/27, 1995/10/04, 1996/05/01, 1999/ 04/07; 동아일보 2000/08/19, 2000/08/31.

20) 셀리그 해리슨과의 인터뷰에서 김영남 외교부장과 강석주 외교부 부부장이 밝힌 내용 (한겨레 신문 1995/10/4).

주한미군 철수론으로 구성된 기존의 입장으로 회귀한 것이다. 특히 1996년 4월 김영삼 대통령과 클린턴 대통령 간의 한미 정상회담을 통해 제안된 4자회담과 관련한 입장과 담론이 1997년부터 개최된 3차례의 설명회와 4차례의 예비회담, 그리고 뒤 이어 진행된 본회담을 통해 구체화 되면서 변화는 더욱 분명해졌다.²¹⁾ 그렇다면 이와 같은 재전환은 어떻게 설명되어야 할까? 그 해답은 당시 북한의 국내정치에 있다는 판단이다.

1997년은 유훈통치의 마지막 해이자 ‘혁명적 경제전략’과 ‘남방전략’을 중심으로 1990년대 초 김일성에 의해 기획된 일련의 탈급진전략(de-radicalization strategy) 들이 극단적인 공안정국 속에 재급진화(re-radicalization), 즉 ‘선군정치’의 등장으로 이어진 말그대로의 국내정치적 격변기였기 때문이다. 특히 선군정치의 핵심 중 하나가 내외부의 적들에 대한 ‘전투기조’(combat ethos)와 ‘피포위 의식’(siege mentality)을 극대화함으로써 정치적 권위의 위기를 극복하는 전형적인 대중동원전략이었다는 점이 중요했다(안경모 2013, 137-148). 고난의 행군기간의 식량위기가 불러온 가장 핵심적인 문제 중 하나는 바로 수령과 당의 정치적 권위의 위기였기 때문이다(권혁익·정병호 2013, 238-239).

먼저 내부의 적들이 강조되었다. 그 직접적인 계기는 1997년 2월 황장엽의 ‘이탈’ 소식이었다. 비록 이탈 당시 권력의 핵심부에 있었다고 볼 수는 없으나 최고인민회의 의장을 역임한 현직 당 비서였던 황장엽의 망명은 북한은 물론이고 여타 사회주의 국가들에서도 전례를 찾아보기 힘든 최고위급 인사의 이탈이라는 측면에서 충격적이었다. “비겁한 자여 갈라면 가라”는 북한의 공식 성명은 역설적으로 ‘양심과 의리’에 기댈 수밖에 없는 현실적 어려움을 인정하는 것으로 보였다. 3월부터 구호나무를 안고 산화했다는 ‘무재봉의 17명의 용사들’에게 공화국 영웅칭호를 수여하고 “수령결사옹위의 총폭탄대오”의 모범으로 대대적인 선전을 시작한 것 역시 북한 정권의 위기감을 잘 보여주고 있었다.²²⁾ 또한 동년 8월 22일 중동지역에 대한 북한미사일 판매의 핵심 인물이던 장승길 이집트 주재 북한 대사의 미국 망명 역시 충격을 더하고 있었다. 『뉴스위크』는 그가 오랫동안 CIA를 위해 일하던 간첩이었으며 그의 망명은 회담을 망치려는 CIA의 의도가 반영된 것이라고 결론지었다. 북한이 보복 차원에서 예정된 회담에 참석하기를 거부한 것은 북한의 불쾌감을 잘 보여주고 있었다(Johnson 2003, 191).

21) 예컨대 1998년 3월 23일 외교부대변인 담화, 1998년 10월 12일 외무성 대변인 기자회견, 1999년 4월 29일 외무성대변인 기자회견, 1999년 8월 12일 외무성대변인 기자회견을 참조할 것. 4자회담의 경과와 양측의 입장에 대한 개괄은 유진규(2000)를 참조할 것.

22) 『선군태양 김정일 장군 3권』 평양: 평양출판사(2006). pp. 196-197.

1997년 4월 경부터 대대적으로 이루어진 간부사회에 대한 숙청 작업은 이러한 ‘이반’과 ‘이탈’에 대한 불안감의 결과였다. ‘3년 상’기간 중의 정책과오에 대한 책임규명과 각종 비리자행 및 외부세계와의 연계 혐의 조사, 그리고 광범위하게는 ‘6.25당시 행적조사’를 명분으로 한 ‘혁명성 점검’차원에서 이루어진 이러한 숙청 작업은 김정일의 총비서 취임이 이루어진 1997년 10월까지 6개월간이나 지속되었다(한기범 2010, 103). 이는 군부에서도 마찬가지였다. 1997년 상반기부터 인민군의 계급적, 사회적 성분과 배경의 중요성이 강조됐으며 그에 따라 사소한 결점이라도 있는 군간부는 제대시키는 조치가 내려졌다(이대근 2003, 142-143; 강명도 1995, 153).

동시에 일련의 ‘간첩’사건들이 터져 나왔다. 첫 번째 희생자는 북한 농업의 산증인이었던 농업담당 비서 서관히로 그는 1997년 8월 미제의 간첩으로서 북한의 농업을 계획적으로 망친 죄목으로 처형되었다(이기동 2001, 273). 이후 서관히 숙청은 대규모의 간첩사건으로 이어졌다. ‘용성 간첩사건’과 ‘심화조 사건’이 그것이다. 북한의 문건에서 고난의 행군보다 더욱 가슴 아픈 일이었다고 평가되기까지 한 해당 숙청 작업은 1997년부터 2000년까지 4년 동안이나 계속되었으며 희생된 사람과 피해자는 2천여 명에 달했다(한기범 2010, 35).²³⁾

특히 이와 같은 ‘내부의 적’들로부터의 위협은 당연하게도 이와 연결된 ‘외부의 위협’ 즉 ‘미제’에 의한 위협인식의 강조와 병행되었다. 전형적인 공산주의식 피포위의식의 자극이었다. 북한에서 반미선전의 상징과도 같은 신천박물관 개축을 중심으로 한 일화들은 당시의 분위기를 잘 보여줬다. 앞선 공안정국의 연장선에서 김정일은 국방공업우선론과 중공업우선의 자립적 민족경제전략으로의 재강화 결정을 정당화하기 위한 목적으로 1998년 1월 대대적인 자강도 현지지도를 시작했다. 이 시점은 김정일이 계급교양을 특별히 강조하기 시작한 시점과 일치했다. 동년 1월 김정일은 “미제국 주의자들을 비롯한 계급적 원썩”들이 “우리나라 사회주의를 눈에 든 가시처럼 여기면서 우리를 먹어보려고 악랄하게 책동”하고 있는 조건에서 “계급교양을 강화하지 않으면 우리 혁명의 계급진지를 약화시키고 사람들 속에 적에 대한 환상을 조성할 수 있다”며 특히 군대를 중심으로 계급교양의 강화를 지시했다. 해당 지시에

23) 강연자료. “경애하는 최고사령관동지는 믿음의 정치로 력사의 온갖 시련을 이겨내고 언제나 승리만을 떨치시는 절세의 위인이시다” (전체 군관, 군인, 종업원, 군인가족들 대상 강연자료. 조선인민군출판사(한기범 2010, 36 재인용). 다음과 같은 김정일의 발언도 참고할 만하다. “지난 5년 동안은 우리 혁명에서 준엄한 시련의 시기였습니다. 어려운 시련을 겪는 과정에 우리 일군들이 검열되었습니다.” 김정일. 2000년 1월 1일. 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화. “사회주의강성대국건설에서 결정적 전진을 이룩할데 대하여.” 『김정일선집』 15권. 평양: 조선로동당출판사. 2005. p. 4; “우리가 최근 몇 해 사이에 계속 강행군을 하다보니 이제야 약한 고리들이 튀어나오기 시작하였습니다. 우리가 수령님의 3년 상을 치르기 전에 사람들도 파악하지 않고 간부사업을 하고 최고인민회의와 당대회를 하였더라면 큰일 날 뻔했습니다. 만약 그랬으면 그 우산 속에서 한 10년 또 지날 뻔하였습니다.” 김정일. 1998년 4월 25일. 조총련 수뇌부와의 대담. “김정일의 너무나 솔직한 육성 고백 전문.” 『월간조선』 2003년 1월호.

따라 “군의 각급 부대와 구분대마다 미제와 일본군국주의, 남조선반동들의 침략적 본성과 야수성을 고발하는” 다양한 형식의 계급교양이 전격적으로 진행되었다.

신천박물관 개축은 이러한 분위기 흐름의 연속선에서 김정일에 의해 1998년 5월 25일 군에 지시되었다.²⁴⁾ 그리고 바로 다음날인 1998년 5월 26일 <군민일치로 승리하자>란 <노동신문> 사설을 통해 선군정치라는 용어가 최초로 등장했다. 이어 6개월 후인 동년 11월 22일 개축을 완료하는 자리에서 김정일은 “미제침략자들이야말로 정신착란증에 걸린 미친 놈들이며 두발 가진 승냥이들”로 그들과 “한 하늘을 이고 같이 살 수 없으니” “미제국주의자들에 대한 자그마한 환상도 가져서는 절대로 안된다”는 경고를 날렸다.²⁵⁾ 요컨대 탈급진이나 재급진이나의 정권의 생존을 건 갈림길에 선 1997-8년의 북한에게 있어 4자 회담이라는 공개적인 장에서 기존의 핵심적인 정당성의 상징이었던 주한미군 철수론을 포기하기는 만만치 않았을 것이라는 가설이다.

3) 2000년-2020년: 김정일/김정은 정권의 주한미군 용인론

김정일 정권은 고난의 행군과 뒤이은 1997년의 정권안보위기를 이유로 3년 상으로 예정되었던 유훈통치의 종식을 1년 미룬 끝에 1998년 9월 5일 정식 출범했다. 1998년 8월 22일 선포된 ‘사회주의 강성대국’론은 김정일 시대의 비전을 상징했고 9월 4일 북한 최초의 인공지구위성이라며 쏘아올린 ‘광명성 1호’는 새시대의 개막을 상징하는 축포로서의 의미가 부여되었다. 그리고 이듬해인 1999년 신년공동사설과 1999년 6월 16일 <노동신문><근로자> 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 통해 이른바 김정일 시대를 상징하는 선군정치를 공식화했다(김근식·이무철 2007, 73-75). 비록 대내외의 국가적 위기는 지속되었으나 적어도 정권의 차원에서는 안정화에 상당한 성과를 거둔 시기였던 것이다.

2000년 남한과 미국을 아우르는 과감한 행보를 보이며 양자 모두에게 김정일의 입을 통해 직접 주한미군 용인론을 부활시킨 것은 바로 이러한 자신감이 바탕이 되었던 것으로 보인다. 먼저 김정일은 2000년 남북 정상회담을 통해 앞서 살펴본 1992년 아놀드 켄터와의 회담에서의 김용순의 발언을 소환하며 그것이 자신의 지시에 근거한 권위있는 입장임을 재확인했다. 김정일에 따르면 당시 회담을 통해 ‘미군이 계속 남아 남과 북이 전쟁을 하지 않도록 막아 주는 역할을 해달라’고 요청

24) 『선군태양 김정일장군』 3권. 평양: 평양출판사. 2006. pp. 201-202.

25) 김정일. 1998년 11월 22일. 신천박물관을 돌아보면서 일군들과 한 담화. “신천박물관을 통한 계급교양사업을 강화할 데 대하여.” 『김정일 선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사. 2000. p. 449.

했으며 역사적으로 중국, 일본, 러시아 등 주변 강국들이 한반도의 지정학적 위치와 전략적 가치를 탐내어 침략한 수많은 사례에 비추어 볼 때 미국이 와 있는 것이 좋다고 했다는 것이었다. 또한 그는 남한의 입장과 마찬가지로 자신들 역시 통일 이후에도 주한미군이 주둔하는 데 대해 찬성한다고 언급했다(김대중 2011, 277).²⁶⁾ 이와 같은 입장은 조미공동코뮤니케에 따른 후속 조치로 동년 10월 평양을 방문한 울브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관과 김정일의 대화에서도 동일하게 확인되었다. 냉전 이후 자신들의 입장이 바뀌었으며 미군을 안정자로 인식하고 있다는 것이었다.²⁷⁾

이와 같은 주한미군 용인론은 김정은 정권에서도 반복되었다. 폼페이오 전 미국 국무장관은 24일 출간된 회고록에서 현직 CIA국장이자 국무장관 지명자로서 2018년 3월 극비리에 평양을 방문한 자신에게 김정은 위원장이 중국공산당의 위협으로부터 한반도를 지키기 위해 주한미군이 필요하다는 취지의 발언을 했다고 밝혔다.²⁸⁾ 또한 2019년 1월 18일 2차 북미정상회담을 앞두고 특사로 미국을 방문한 김영철 당중앙위 부위원장 겸 통일전선부장의 입을 통해서 역시 평화체제가 구축된 이후에도 주한미군 철수를 요구하지 않겠다는 입장이 트럼프 대통령에게 직접 전달된 것으로 알려진 바 있다.²⁹⁾

요컨대 2000년대 들어서도 공식적이고 공개적인 주한미군철수론과 달리 이면에서, 그리고 최고 지도자의 직접적인 언급과 전언을 통해 주한미군 용인론이 반복되고 지속되어 왔다.³⁰⁾

26) <https://www.joongang.co.kr/article/25162752#home>

27) <https://www.joongang.co.kr/article/22600380#home> ;
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2474891>

28) https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks-01272023151711.html

29) https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20190207_0000550689

30) 물론 비록 냉전기에 비해 빈도와 강도, 논점 등이 이전보다 현격히 약화되긴 했으나 1990년대와 마찬가지로 2000년대 들어서도 2002년 외무성 대변인 담화, 2004년 6월 24일자 외무성 대변인 답변, 2012년 외무성 대변인 담화, 2014년 9월 7일 조평통 대변인 담화, 2015년 9월 7일 외무성대변인 담화, 2016년 7월 6일 정부 대변인 성명, 2016년 9월 7일 대변인 담화 등을 통해 공식적인 입장으로서 주한미군철수 주장이 반복된 바 있다. 그러나 이를 전적으로 기만의 증거로 해석하는 것은 무리이다. 국내정치적으로도 여전히 커다란 효용이 존재하고 국제정치적으로도 아무런 반대급부를 약속받지 못한 상황에서 북한이 해당 입장을 공식화함으로써 가질 수 있는 정치적 '이득'이 존재하지 않기 때문이다. 어떤 의미에서 이러한 '공식적 철수론'과 '이면의 용인론'의 병행이 역설적으로 그들의 '합리성'을 보여준다는 주장에 귀를 기울일 필요가 있는 이유이다.

4. 나가며: 주한미군 용인론과 우리의 과제

그렇다면 이와 같은 주한미군 용인론을 어떻게 평가해야 할 것인가? 혹자의 표현처럼 기만전술에 불과한가 아니면 나름의 진정성을 가진 선택인가? 더불어 각각의 경우에 대비한 우리의 대응은 어떠해야 하는가?

많은 역사적 경험에서 볼 수 있듯이 정책에서 보다 중요한 것은 가변적이고 추상적인 ‘진정성’보다 구조적이고 실체적인 ‘이해’(interest)이다. 어찌보면 진정성을 정확히 평가하는 것은 심지어 선택의 주체 스스로를 포함해 모두에게 쉽지 않은 일이다. 정책의 주체는 단일한 이성이 아니며 진정성을 결정하는 조건들은 수시로 바뀌기 때문이다. 다시 말해 진정성은 그 자체로 변수이지 상수가 아니다. 이해 반해 ‘이해’는 훨씬 구조적이다. 그리고 그 내용이 구체적일수록 의사결정에서 갖는 영향력은 더욱 커지기 마련이다.

이러한 측면에서 앞선 질문들과 관련해 먼저 따져봐야 할 지점은 주한미군 용인론의 진정성 여부가 아니라 그것이 이익이 되느냐 여부이다. 그리고 당연하게도 먼저 따져 봐야 할 수혜의 주체는 ‘그들’이 아닌 ‘우리’이다. 북한의 주한미군 용인론이 ‘우리’에게 득이 되는지 여부를 먼저 따져봐야 한다는 것이다. 만일 그것이 득이 된다는 판단이 서면 다음에 할 일은 그것이 북한에게도 득이 된다는 점을 지속 설득하는 동시에 그러한 선택이 유지될 수 있는 조건들을 창출해 나가는 것이다. 최초에 진정성이 있었건 그렇지 않았건 실물로서의 ‘선택’이 유지됨으로써 우리의 이익을 증진시킬 수 있도록 역량을 집중할 필요가 있다는 것이다. 물론 그 과정이 우리의 득실 자체를 변화시키지 않는다는 전제 하에서 진행되어야 함은 당연하다. 기만술에 빠지지 않는 전략적 접근이 필요한 이유이다.

그렇다면 과연 북한의 주한미군 용인론은 우리에게 득일까? 아마도 해당 질문에 대해 그렇지 않다고 답하기는 어려울 것이다. 주지하듯 한국 정부는 한미동맹의 유지 강화를 위해 지속적인 관심을 가져왔다. 특히 이번 윤석열 정부는 ‘워싱턴 선언’으로 상징되듯 70주년을 맞이한 한미동맹을 한 단계 격상하고 양국 간의 신뢰와 유대를 강화해 나가기 위해 지대한 노력을 기울여 왔다. 한미동맹은 진보와 보수의 구분을 넘어 한국 안보에 가장 중요한 기반 중 하나이기 때문이다. 그리고 이와 같은 한미 동맹의 가장 핵심적인 물적 토대가 주한미군이라는 점 역시 당연하다.

따라서 북한이 가지고 있는 주한미군에 대한 적개심과 반감, 그리고 지속적이고 강력한 철수 요구는 우리 정부에게 상당한 부담이 되어 왔다. 특히 북한이 무시할

수만은 없는 궁극적인 통일의 대상이라는 점, 그리고 주한미군의 기원이 바로 그들이 일으킨 한국전쟁과 정전체제에 있다는 점은 문제를 더욱 복잡하게 했다. 한미동맹이 남북관계와 무관한 ‘주권’의 문제라는 입장을 우리 정부가 반복적으로 표명해 와야 했던 이유라 하겠다. 바로 이러한 차원에서 비록 그 진정성과 저의를 확신할 수 없더라도 주한미군 용인론의 등장 자체는 우리에게 기회로 볼 수 있다는 판단이다.

다음의 질문은 그렇다면 어떻게 그들이 해당 선택을 지속하게 만들 것인가 하는 점이다. 관련한 대전제는 앞서 살펴본 바와 같이 그들 역시 우리와 마찬가지로 변화하는 상대적 힘의 균형과 대외적 조건에 적응해가며 전략을 지속적으로 바꿔왔다는 것이다. 이는 그들의 선택이 그들의 ‘속성’ 뿐만이 아니라 ‘이해’에 의해서도 좌우된다는 핵심적 근거이다. 그렇다면 어떻게 주한미군 용인론이 그들의 입장에서도 이익이 되게 만들어갈 수 있을 것인가? 해당 문제를 해결하는 한 가지 방식은 주한미군의 성격을 ‘균형자’(balancer)에서 ‘안정자’(stabilizer)로 바꾸어 나가자는 제언들에 귀기울이는 것이지 않을까 한다.

주지하듯 ‘균형자’ 개념은 현실주의의 고전적인 균형 개념에 근거해 위협에 ‘대항’하여 힘의 균형을 맞추는 행위자를 뜻한다. 이에 반해 ‘안정자’는 훨씬 중립적인 의미로 적대 쌍방 양측 모두를 억지함으로써 지역의 안정을 유지하고 위협을 ‘관리’하는 역할을 수행하는 행위자를 의미한다.³¹⁾ 예컨대 주일미군과 관련한 논쟁은 이를 잘 보여준다. 북한에게 주한미군이 핵심적인 위협이었다면 중국에게는 전통적으로 주일미군이 유사한 의미를 지녀왔다. 따라서 중국 역시 주일미군에 대한 지속적인 문제를 제기해왔다. 그러나 이와 같은 논쟁은 미중 데탕트와 함께 주일미군이 중국을 향한 창끝이 아닌 일본의 재무장을 억제하는 ‘병마개’(bottle cap), 다시 말해 균형자가 아닌 안정자로서의 성격도 동시에 가졌다는 점에 양국이 공감대를 형성해 나가며 일단락되었다(손열 2013).³²⁾

주한미군 용인론을 설명하며 북한이 보인 ‘일관된’ 근거는 바로 이와 같은 접근법인 양자의 공감대를 형성해 나갈 기회의 창이 될 수 있음을 보여준다.³³⁾ 예컨대 가장 널리 알려진 주한미군 용인론이자 최고지도자의 직접 언급이었다는 점에서 여타의

31) 해당 개념의 차이에 대한 보다 자세한 논의는 박봉규(2021, 59-60)를 참조할 것.

32) 물론 이와 같은 ‘공감’은 상수가 아닌 변수로 이를 유지하기 위해서는 양측의 ‘끊임없는’ 노력이 필요하다는 점 역시 중요하다.

33) 정전협정과 한미동맹을 통해 유지되어온 한반도 정전체제가 근본적으로 안고 있는 불안전성과 불안정성에도 불구하고 여타의 정전체제에서 찾아볼 수 없는 장기간 동안 그 고유의 목표인 ‘정전’을 지속 유지했다는 점에서 역설적으로 상당히 성공적인 체제였다는 평가도 가능하다는 주장들 역시 주한미군이 가지고 있는 이와 같은 안정자로서의 역할과 관련해 유의미한 연구들이라 볼 수 있을 것이다(김재한 2013, 이근욱 2009, 박태균 2023).

근거들과 차별적인 김정일의 2000년 발언은 전형적이다. 주한미군이 남과 북의 갈등을 관리하고 중국, 일본, 러시아 등 주변 강국들의 위협을 막아 한반도의 평화를 유지하는 역할을 해주길 바라며 그러한 전제 하에 심지어 통일 이후에도 주한미군주둔을 원한다는 논리가 바로 그것이다(김대중 2011, 277; 임동원 2008, 62-63). 앞서 살펴본 바와 같이 이와 같은 논리는 여타의 거의 모든 주한미군 용인론에서 일관되게 제시되어 왔다. 또한 최근의 발언이자 마찬가지로 최고 지도자의 직접적인 발언이라는 점에서 특별한 의미를 갖는 2018년 김정은의 발언 역시 마찬가지였다.³⁴⁾ 예컨대 ‘조선반도 비핵화론’을 통해 정전체제문제와 비핵화론을 연결짓고 그 속에 주한미군 철수론을 포괄한 2000년대 이후의 북한의 주장에서 일관되게 발견되는 비핵화의 조건인 ‘미국의 적대시 정책과 핵위협 철회’ 역시 상기한 논리 속에서는 주한미군 철수론이 아닌 주한미군 용인론과 양립될 수 있는 여지를 지니고 있다는 것이다.³⁵⁾ 특히 이러한 설득의 과정에서 설사 북한의 핵개발이 스스로의 주장처럼 미국의 핵 위협에 대한 대응이었다 하더라도 역설적으로 해당 대응을 통해 미국의 위협인식이 극적으로 높아짐으로써 북한이 처한 위협이 더욱 커져버린 역설을 북한과 공감하는 것이 필요하다.

마지막 세 번째 지점은 그러한 ‘조건’을 만들어가는 과정이 득실구조를 바꿔 오히려 우리에게 해가 되는 상황이 되지 않도록 끊임없이 경계하고 주의해야 한다는 것이다. 주한미군 용인론이 ‘변형된’ 주한미군 철수론이자 기만책에 불과하다는 비판들에도 주의를 기울여야 하는 이유이다. 다시 말해 주한미군 용인론에서 내세우는 조건들 예컨대 “미군의 지위와 역할이 변경”되어야 한다는 주장은 표면상일 뿐 북한의 실제 의도는 바로 그 지위와 역할 변동을 빌미로 궁극적으로 주한미군을 무력화 내지 철수시키려는 것이며 따라서 주한미군 용인론의 실제 목표는 ‘방어적 목적의 위협제거가 아닌 공격적 목적의 무장해제’라는 주장이다.³⁶⁾ 이는 어찌보면 상식적인 비판이라 할 수 있다. 아마 북한이 ‘무엇이든 할 수 있는’ 힘을 가진 상황이라면 의심할 것 없이 해당 목표를 ‘진정’으로 추구할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 앞서 말한 공감대를 형성하고 이를 실현해 나가는 ‘과정’은 결코 순간적일 수도 일방적일 수도 없다. 우리의 힘과 의지를 통해 경로를 통제해 나갈 ‘기회’는 얼마든지 주어질 것이라는 기대이다.

34) 2007년 키신저를 만난 자리에서 “미국과 북한의 전략적 관계는 북한에 도움이 되며 지역을 안정시킨다”고 발언한 데 이어 뉴욕에서 열린 토론회에서도 “중국은 우리에게 큰 영향력이 없다. 미국은 핵문제 해결에서 중국에 너무 기대하지 말라”고 발언한 김계관 북한 외무상의 발언 역시 동일한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다(윤덕민 2007, 6).

35) 조선반도 비핵화론에 대한 자세한 설명은 안경모·강혜석(2020) 참조. 또한 주한미군이 이미 안정자로서의 역할을 해 왔다는 주장에 대해서는 정세진(2001), 박봉규(2008), 류인석(2021) 등을 참조할 것.

36) 예컨대 다음의 기사를 참조할 것. 조갑제 [심층취재] 金正日-金大中之 ‘주한미군 中立化’ 密約의 전모 <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=201010100022>

주지하듯 최근 한반도는 2018년 평화 프로세스의 좌절 이후 급가속화된 북한의 핵무기 고도화와 끊임없는 도발 속에 무한 군비경쟁의 소용돌이에 빠져 들어가고 있다. 미중갈등과 우크라이나 전쟁으로 상징되는 신냉전의 압력이 장기적인 전망을 더욱 어둡게 하고 있는 것 역시 사실이다. 2021년 10월 새로이 등장한 김여정의 주한미군 철수론 역시 결코 좋은 소식이 아님은 물론이다.³⁷⁾ 그러나 이러한 어려움 속에서도 이제 반세기를 훌쩍 넘어버린 한반도 정전체제의 평화로운 해소를 위한 걸음을 멈출 수는 없을 것이다. 상대의 ‘진정성’에 기대는 선부르고 순진한 낙관은 경계하되 철저하고 객관적인 ‘이해’의 쉼법에 기반한 전략적 이니셔티브는 적극 활용하는 용기와 지혜가 절실한 이유라 하겠다.

37) 김여정. 2021/08/10. “조선노동당 중앙위원회 부부장 담화”(조선중앙통신)

〈참고 문헌〉

- 강인덕·송중환, 2004. 『남북회담:7.4에서 6.15까지』, (서울:극동문제연구소).
- 고유환, 1997. “평화체제 구축에 대한 북한의 전략 : 북·미 협정,” 『한반도 평화체제의 모색』, (경남대 극동문제 연구소, 1997)
- 구갑우, 2007. “한반도 분단체제와 평화국가 만들기,” 『시민과 세계』, 10호.
- , 2019. “한반도 평화체제의 역사적, 이론적 쟁점들-2019년 북중정상회담에서 북미정상회담으로,” 『시민과 세계』, 34호.
- , 2021. “한반도 평화체제 만들기의 국제정치적 기원- 북한자료를 통해서 본 정전협정 4조 60항의 합의과정,” 『한국과 국제정치』, 제37권 제2호 2021년(여름) 통권 113호.
- · 박건영 · 최영중, 2005. “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 21권 2호.
- 권현익, 2013. 『극장국가 북한』, (서울:창비)
- 김구섭, 1998. “유엔사·북한군간 장성급 대화재개와 정전협정체제의 재음미,” 『북한』
- 김근식, 2007. “북한의 선군 정치와 강성대국론-자료 해제와 연구동향,” 『통일문제연구』 19권 2호.
- 김동길 · 한상준, 2014. “제2의 해방: 북한 자주화와 1956- 57년의 중국-북한관계,” 『국가전략』, 20권 2호 통권 68호.
- 김대중, 2011. 『김대중 자서전1』, (서울:삼인).
- , 2011. 『김대중 자서전2』, (서울:삼인).
- 김명기, 1996. “정전체제의 전환 : 법적 문제와 국제구도,” 『고려대 평화연구논집』, 21권.
- 김명섭, 2013. “한국군은 6.25전쟁 정전협정의 당사자인가?,” 『국방연구』, 56권 3호.
- 김보영, 2003. “정전회담 쟁점과 정전협정,” 『역사비평』, 통권 63호.
- , 2008. “한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계,” 『사학연구』, 90호.
- , 2013. “위기의 한반도, 평화의 길을 묻다: 정전협정의 쟁점과 그 유산,” 『역사비평』, 104호.
- 김연철, 2006. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 10권 1호.
- , 2013. “동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망,” 『경제와 사회』, 99호.
- 김재한, 2013. “한반도 정전 60년, 실패한 정전협정 혹은 성공한 정전체제?” 『국가안보와 전략』, 13권 2호.
- 김태우, 2013. 『폭격-미공군의 공중폭격 기록으로 읽는 한국』 (서울:창비)
- 김학재, 2015. 『판문점 체제의 기원』 (서울:후마니타스).
- 남기정, 2004. “한미지위협정 체결의 정치과정,” 『한미동맹 50년』, (서울:백산서당)
- 남 일, 2007. “한반도 평화체제: 자료와 해제,” 『통일연구원』.
- 도경욱, 2003. “정전협정을 넘어 평화협정으로: 한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 39권 1호.
- 박명립, 2006. “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망 ; 한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 22권 1호.
- 박명립, 2022. “한반도 평화협정과 한반도 영구평화: 한반도 평화협정 전문과 목표·이론·내용·과제의 축조해설,” 『한국과 국제정치』, 38권 1호.
- , 2011. “정전회담을 둘러싼 북한, 중국 갈등과 소련의 역할,” 『현대북한연구』, 14권 3호.
- 박영실, 2010. “1958년 중국인민지원군의 북한 철수 의미와 국제적 반응,”
- 백승주, 2006. “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망 ; 한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 22권 1호.
- 백학순, 2005. “대남전략,” 세종연구소 북한연구센터 역음, 『북한의 국가전략』, (서울:한울아카데미)
- 서동만, 『북조선사회주의체제성립사: 1945~1961』(서울:도서출판 선인, 2005)
- 서보혁, 2009. “북한의 평화 제안 추이와 그 특징,” 『북한연구학회보』, 13권 1호.
- 서주석, 2001. “한반도 군사문제현황-한반도 정전체제와 유엔군사령부,” 『통일시론』(청명문화재단)
- 셀리그 해리슨 저, 이흥동 역, 2003, 『코리아 엔드게임』,(서울:삼인)
- 선즈화, 2017. 『최후의 천조(天朝) :모택동·김일성 시대의 중국과 북한』 (서울 : 선인)
- 송대성, 2006. “한반도 평화체제 구축과 군비통제,” 『세종정책연구』, 제2권 2호 통권 제4호.
- 신종대, 2010. “유신체제 수립을 보는 북한과 미국의 시각과 대응,” 『아세아연구』 제55권 3호.

- 안경모, 2013. “선군노선과 북한식 급진주의: 이데올로기, 조직, 정책을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제17권 2호.
- , 2023. “‘새로운 전략적 노선’ 이후 북한의 국가전략: 균형전략으로의 재전환과 그 함의,” 『한국정치연구』, 제32권 1호.
- 양영조, 2018. “유엔군과 공산군의 정전회담 전략과 정책; 한미 및 북중소 입장과 대내외 갈등을 중심으로,” 『전쟁과 유물 제9호』(서울:전쟁기념관).
- 오정현, 2021. “1954년 제네바 정치회담과 한반도 국제관계: 전후 분단체제의 형성,” 『통일정책연구』, 제30권 1호.
- 오충근, 2001. “한국전쟁과 소련의 유엔 안전보장이사회 결석; 허사로 끝난 스탈린의 실리외교,” 『한국정치학회보』, 35권 1호.
- 윤덕민, 2001. “한반도 평화협정에 관한 연구 : 평화협정의 쟁점사항을 중심으로,” 『국제문제』,
- 이규창, 2006. “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구,” 『한국통일정책연구논총』, 15권 2호.
- 이기동, 2001. “북한의 '신사고', '선군정치' 그리고 정책변화,” 『통일정책연구』, 제10권 1호.
- 이대근, 2009. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』, (서울:한울)
- 이상근, 2019. “한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향,” 『INSS 연구보고서』, 2019-16호.
- 이상숙, 2009. “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향: 북한의 대중국 협력 확대와 대중동원 경제노선 강화를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 13권 1호.
- 이수석, 2002. “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구,” 『세계지역연구논총』, 18권.
- 이신철, 2006. “1954년 제네바 정치회담시기 남북의 통일론,” 『수선 사학회』, 25호.
- 이종석, 2014. 『북한 주둔 중국인민지원군 철수에 관한 연구』, (성남:세종연구소)
- 이종선, 2000. “한반도 평화체제 구축의 문제점과 전망 : 북한의 평화협정 체결 주장의 비판적 검토를 중심으로,” 『21세기 정치학회보』 10권, 1호.
- 이철기, 2007. “평화체제 구축과 남북한의 군축 -항구적 평화체제의 전제조건은 한반도 군축,” 『평화문제연구소』, 287권.
- 임수호, 2009. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호.
- 장달중, 2009. “한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립,” 『한국과 국제정치』, 25권 2호.
- 장용석, 2010. “한반도 평화체제와 평화협정,” 『통일문제연구』, 22권 1호.
- 전재성, 2006. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 22권 1호.
- , 2023. “한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불완전 주권성의 전개와 극복,” 『한국과 국제정치』, 39권 1호.
- 조성렬, 2012. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』, 4권 1호.
- 조엘 위트·대니엘 포먼·로버트 갈루치 저, 김태현 역, 2005. 『북핵위기의 전망-벼랑 끝의 북미협상』(서울:모음북스)
- 최종기, 1983. “국제연합과 한국문제.” 『행정논총』, 21집 2호.
- 한기범, 2009. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치:경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09), 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 한용섭, 2006. “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 양자 간 선순환 관계를 위한 제언.” 『한국과 국제정치』, 22권 1호.
- 함택영, 2002. “21세기 한반도 평화전략 : 군사력균형과 군비통제·군축전망,” 『동북아연구』, 7권.
- 허문영, 2007. “평화체제 구축의 의미와 전망- 한반도 평화체제는 시대적 요청이다,” 『통일한국』, 283권.
- 홍규덕, 2013. “정전협정 60주년의 의미와 평화체제 구축논의의 전제조건,” 『전략연구』, 20권 60호.
- 홍용표, 2006. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” 『한국정치외교사논총』, 28권 1호: 35-55.
- Chalmers Johnson 저, 2003. 이원태, 김상우 역, 『블로우백』(도서출판 삼인)
- Kenneth Waltz, 1997, *Theory of International Politics* (Columbia U.P.)
- Schnabel, James F. and Robert J. Watson. 1998, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy Volume III 1951-1953: The Korean War Part Two* (Washington, DC: Office of Joint History)

1 세션

정전협정 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 미래비전

토론문

- 황지환 서울시립대 교수
- 이규창 통일연구원 선임연구위원
- 이호령 한국국방연구원 책임연구위원

정전체제 70년의 의미와 평가

황지환 서울시립대 교수

I. 정전체제 70주년의 이상주의적 평화 지향

지난 70년동안 긴장상태로 지속되어 온 한반도에서는 기회가 있을 때마다 정전체제를 해체하고 항구적인 평화체제를 구축하고자 하는 구상이 반복되었다. 하지만, 평화에 대한 강한 바람으로 한반도에서의 평화구상은 종종 현실화되기에 어려운 이상론으로 흘러갔다. 한반도 주변 동북아시아의 현 질서를 고려해 볼 때, 각국이 이상적으로 그리고 있는 구상보다는 조금 더 낮은 단계의 구상이 현실성이 있다고 판단된다. 이러한 측면에서 정전체제 70년을 구조주의적 관점에서 균형론으로 이해하는 것은 커다란 의미가 있으며 현실적으로도 적실성이 높다.

정전체제를 제대로 이해하기 위해서는 첨예하게 얽혀있는 각국의 이해관계를 풀어낼 수 있는 형태가 되어야 한다. 따라서 기존의 시각들이 그리고 있는 관련국들의 일방적인 구상보다는 잠정적이고 낮은 단계의 평화구상이 조금 더 현실성을 확보할 수 있을 것이다.

II. 현실주의적 정전체제 이해 및 평화체제의 구상

지금까지 논의된 정전체제 해체와 평화체제의 개념은 평화에 대한 오랜 갈망으로 인해 상당히 발전된 형태의 의미를 담고 있다. 과거 베이징 6자회담 합의문이나

2018년 북미정상회담에 명시되어 있는 평화의 개념은 항상 항구적(permanent), 지속적(lasting), 공고한(robust), 안정된(stable) 평화를 강조하고 있다. 이는 남북 간의 군사적 긴장이나 북미간의 대립이 해소된 상당히 진전되고 안정된 형태의 평화 개념을 상정하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 정전체제 하에서 평화에 대한 관념 및 정치적 의도의 차이로 인해 한반도 평화체제 논의가 그동안 큰 성과를 거두지 못했음을 감안하면, 이러한 평화개념은 한반도에서 비현실적이다.

평화학의 창시자로 잘 알려진 갈통(Johan Galtung)도 ‘소극적 평화(negative peace)’와 ‘적극적 평화(positive peace)’를 분리하여 적극적 평화의 중요성을 강조했다. 소극적 평화는 전쟁을 방지하고 갈등을 관리하는 차원에서 얻어지는 질서를 의미한다. 적극적 평화는 군사적, 정치적, 경제적, 문화적 차원에서 간접적, 구조적 폭력의 요인이 사라지고 상호간에 동등한 관계가 이루어진 상태를 의미한다. 보울딩(Kenneth Boulding)도 평화를 ‘안정한 평화(stable peace)’와 ‘불안정한 평화(unstable peace)’의 두 가지로 구분했다. 안정된 평화는 전쟁의 발발 가능성이 없고 전쟁에 대한 대비조치 필요하지 않은 평화의 상태이다. 불안정한 평화는 전쟁발발의 가능성이 상존하지만 힘에 의한 억지력과 합의에 의한 규제 등을 통해 전쟁을 예방하는 상태를 의미한다.

적극적 평화와 안정된 평화는 통합된 공동체 의식 속에 평화를 위해 충분한 제도와 관행이 형성된 안보공동체(security community)의 개념으로 이해된다. 소극적 평화와 불안정한 평화는 안보딜레마를 감소시킴으로써 분쟁을 해결하고 전쟁을 피하여 불안정한 평화를 관리하기 위한 안보레짐(security regime)의 관점에서 이해될 수 있다. 냉전 이후 유럽은 전자에서 최근 후자로 변화했다고 이해된다. 그동안 한반도에서 논의된 평화의 개념은 대체로 영구적인 평화상태를 지향하는 적극적이고 안정된 평화의 개념이라고 파악할 수 있다.

하지만, 정전체제 70년의 한반도 주변 국제질서의 현실을 고려해 볼 때, 이러한 적극적이고 안정된 평화 개념이 현실성이 있는지 고민해 볼 필요가 있다. 적극적이고 안정된 평화개념에 기반을 둔 평화체제는 한반도 분단체제와 북미간 적대체제를 포함한 한반도 정전체제를 근본적으로 해체하고 안보공동체로의 발전을 요구하고 있는데 이는 너무 이상적이다. 따라서 단·중기적으로는 정전체제하 현재의 군사력 균형에 의한 현상유지 차원에서 안보딜레마를 감소시키고 분쟁을 방지하기 위한 안보레짐을 형성하는 ‘소극적이고 불안정한’ 형태의 평화개념이 필요하다. 한반도 주변의 정치·군사적인 환경뿐 아니라 6자회담과 2018년 북미정상회담 합의문에서 사용되고 있는 평화체제 역시 이러한 관점을 반영하는 ‘평화레짐(peace regime)’의 개념을 사용하고 있기 때문이다.

III. 정전체제의 행위자 관계 변화

정전체제의 당사자에 관해 다양한 논의가 진행되어 왔다. 과거 정전협정 당사자부터 현재 한반도의 정전체제 관련 당사자까지 다양한 행위자들이 관여하고 있다. 현재 정전체제 당사자는 남북한, 미국, 중국 등이 거론될 수 있으며, 경우에 따라서는 6자 회담 당사자들이나 한국전쟁 참전국들까지 논의될 수 있다.

정전체제는 70년동안 유지되어 오고 있지만, 정전체제 당사자들의 관계는 크게 변화했다. 정전협정 당시 공식 외교관계가 없었던 미중, 한중, 한러 등은 현재 수교가 이루어져 있는 상태이다. 1990년대 초반 한국이 소련 및 중국과 수교하는 과정에서도 미국 및 일본에 대한 북한의 교차승인은 이루어지지 않았다. 정전협정 당사자중 북한과 미국만이 현재 미수교 상태이며, 남북한은 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정되어 있다. 정전체제를 정전협정과 더불어 당사자 문제 및 당사자간 현재의 관계를 고려하면 보다 복합적인 이해와 정책 구상이 가능할 수 있다.

IV. 구조주의적 시각과 균형화

정전체제를 구조주의적 시각에서 보면 매우 다양한 측면의 균형화를 이해할 수 있다. 정전체제 70년을 분석수준에서 살펴볼 때, 미소간 국제수준의 균형, 동북아에서의 미중간 균형, 한반도에서의 남북한 사이의 균형이 지향되어 왔음을 알 수 있다.

또한 정전체제의 균형화는 현실주의 국제정치이론이 논의하는 것처럼 대내적 균형(internal balancing)과 더불어 대외적 균형(external balancing)의 관점에서 동시에 추진되었다. 북한의 경우 냉전시기 군비증강과 함께 소련과 중국에 의한 동맹 유지가 균형의 수단이었다. 한국의 경우에도 냉전시기 군비증강과 함께 한미동맹이 균형정책의 수단이었다. 반면, 냉전의 종식 이후 북한은 대외적 균형을 상실하고 핵무기 프로그램으로 대내적 균형을 추구해 왔다. 하지만, 한국은 군비증강과 동맹강화의 균형을 모색해 왔다. 이는 대내적 균형과 대외적 균형의 관점에서 정전체제 70년동안 남북한 사이의 차이가 발생했음을 의미한다.

다른 한편, 최근 한반도에서 재래식 군사력 균형과 핵능력의 균형이 주목할 만한 균형화의 모습이다. 북한은 핵능력 진전으로 공포의 균형(balance of terror)과 역지의

균형 (balance of deterrence)을 추구하고 있다. 북한은 부족한 재래식 균형을 핵 균형으로 보완하고 있으며, 대외적 균형의 붕괴를 대내적 균형으로 대응하고 있다.

최근 미중 전략경쟁과 러시아의 우크라이나 침공으로 한반도에서도 대외적 균형의 모습이 변화하고 있으며 북한도 이를 적극적으로 활용하고 있다. 북한은 최근 중국, 러시아 등과의 관계를 강화하고 있는데, 이는 신냉전 흐름과 함께 북한의 대외적 균형을 회복할 가능성을 보여준다. 한국은 한미동맹과 더불어 한국에서 세력우월 (preponderance of power)의 정책을 추구하고면서 신냉전 흐름에 대응하고 있다.

정전협정의 법적 쟁점과 우리의 과제

이규창 통일연구원 선임연구위원

발제문은 최근 제기되고 있는 한국정전협정 관련 주요 법적 쟁점으로 한국정전협정의 당사자, 한국정전협정과 한국전쟁(6·25전쟁) 종료 여부, 한국정전협정의 효력 문제, 유엔사의 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가권의 범위 문제를 다루고 있다. 한국정전협정의 당사자 및 국내법적 효력, 한국정전협정상의 DMZ 관할권과 관련한 생각을 덧붙이고자 한다.

1. 한국정전협정의 당사자 및 국내법적 효력

한국정전협정의 당사자 문제에 있어 핵심은 한국이 동 협정의 당사자 여부이다. 발제자가 지적하고 있는 바와 같이 조약에 대한 서명과 당사자 문제는 구분되어야 한다. 이 같은 점에서 발제자는 한국이 정전협정의 당사자임을 강조하고 있는데 본 토론자도 여기에 생각을 같이한다. 여기서 한국정전협정은 한국 내에서 국내법적인 효력을 갖는가? 갖는다고 하면 그 근거는 무엇인가? 하는 법적인 문제를 생각해볼 필요가 있다. 이 질문에 대해 한국정전협정이 헌법 제6조 제1항에서 규정하고 있는 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약’이라고 할 수 없다는 입장¹⁾과 헌법에 의해 체결·공포된 조약으로 국내법과 같은 법적 효력을 갖는다고 이해하는²⁾ 상반된 입장이 존재하고 있다. 그리고 국내법적인 지위에 대해서는 한국정전협정이 헌법에 따른 비준 절차를 이행하지 않았다는

1) 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014, 333면.

2) 김태현, “유엔사의 DMZ와 MDL 통과 허가권에 대한 법적 검토”, 『통일과 법률』, 통권 제39호, 2019, 71~73면.

점에서 법률의 하위인 대통령령과 동일한 효력을 갖는다고 보아야 하지만 우리나라의 현행 법률들이 한국정전협정 규정을 준용하고 있다는 점에서 법률과 동일한 효력을 갖는 것으로 이해하는 입장이 있다.³⁾

생각건대, 한국정전협정이 헌법에 의하여 체결·공포된 조약인지의 여부와 국내법적인 지위는 명확하지 않은 측면이 있다. 예를 들어 헌법에 의하여 체결·공포되는 조약은 관보에 게재되는데 한국정전협정은 그러하지 않기 때문이다. 이 같은 점에서 본 토론자는 한국정전협정의 국내법적 효력 근거로 국제관습법의 원용을 생각해볼 필요가 있다고 본다. 헌법 제6조 제1항은 ‘일반적으로 승인된 국제법규’가 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있는데 일반적으로 승인된 국제법규란 대체로 국제관습을 의미하는 것으로 보고 있다. 국제관습법이 성립하기 위해서는 객관적 요소로서 관행 (practice)과 주관적·심리적 요소로서의 법적 확신(*opinio juris*)이 필요한데 DMZ에서의 한국정전협정 준수는 이 두 가지 요건을 충족하고 있는 것으로 평가된다. 한국정전협정 체결 이후 한국군이 유엔군측 DMZ에 민정경찰을 파견하여 정전협정을 이행·준수하고 있으며 한국군 장성이 군사정전위원회 대표로 임명되어왔다는 점,⁴⁾ 여러 차례 정권의 변화에도 불구하고 한국정부와 국회가 정전협정의 효력을 문제 삼지 않은 점⁵⁾ 등을 볼 때 그러하다. 이를 볼 때 DMZ에서의 한국정전협정 준수는 DMZ라고 하는 국제지역에서 성립된 국제관습법으로 평가할 수 있다. 국제사법재판소(ICJ)는 국제사회에서 보편적으로 인정되는 국제관습 외에 일정한 지역에서의 국제관습법, 즉 지역관습법의 존재를 국제 판례를 통해 인정하고 있다. 국제사법재판소는 1960년 포르투갈과 인도 간의 인도 영토 통행권 사건 판결에서 두 국가 간에 국제관습법이 성립할 수 있음을 판시하였다.⁶⁾

요컨대, 한국은 정전협정의 당사자로서, 또한 정전협정체제(상의 유엔사의 DMZ 관할권 행사)는 일종의 지역 국제관습법으로서 한국은 정전협정을 준수해야 할 국제법상의 의무가 있다.

3) 최철영, “UN군사령부와 한반도 평화의 국제법적 문제”, 『인도법논총』 제40호, 2020, 216면.

4) 이상철, 『한반도 정전체제』, 한국국방연구원, 2012, 18면.

5) 최철영, 앞의 논문, 216면.

6) International Court of Justice, *Case Concerning Right of Passage over Indian Territory(Portugal v. India)*, Merits, 12 April 1960, p. 38, pp. 43~44.

2. 한국정전협정상의 DMZ 관할권

한국정전협정상 유엔사의 DMZ 관할권 행사는 배타적이고 한국은 단지 관리권만 갖는가? 한국정전협정은 DMZ 출입을 위해서는 군사정전위원회(군정위)의 허가를 요구하고 있으며,⁷⁾ 군사분계선(MDL) 이남 DMZ 내의 민사행정 및 구제사업은 유엔군 사령관이 책임을 지는 것으로 규정하고 있다.⁸⁾ 이에 따라 유엔사 규정도 유엔군 사령관이 유엔사측 비무장지대 내의 모든 활동에 대한 책임을 지는 것으로 규정하고 있다.⁹⁾ 비무장지대의 도로 및 연결을 위한 군사보장 관련 남북합의서¹⁰⁾들은 그 명칭에 ‘남북 관할구역’이 아닌 ‘남북관리구역’을 사용하고 있다. 이로 인해 DMZ에 대해 유엔사만이 관할권을 갖고 우리나라는 단지 관리권을 갖는 것으로 이해되고 있다. 다시 말해 한국은 DMZ에 대한 관할권이 없는 것으로 인식되는 경향이 있다. 대표적으로 “정전협정에 따르면 우리 영토임에도 DMZ에 대한 관할권이 우리에게 없기 때문에…”라는 서술을 발견할 수 있다.¹¹⁾ 이와 같은 인식은 우리 국내법에서도 볼 수 있다. 자연환경보전법은 자연유보지역을 “...과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대”로 정의함으로써 한국이 DMZ에 대한 관할권이 없음을 실정법으로 규정하고 있다.¹²⁾

그러나 DMZ는 헌법 제3조에 의한 우리 영토로서 주권과 관할권이 미치는 곳으로 이해되어야 한다. 유엔사 규정 554-1, 유엔사 규정 525-2는 유엔사 군정위 공동일직장교, 공동경비구역 유엔사 경비대대장, 공동경비구역 한국군 경비대대장 등 한국과 유엔사가 공동으로 조직하여 운영하는 기관들에 대한 민사행정 책임과 권한에 대한 규정들을 두고 있다. 나아가 유엔사 규정 554-1, 유엔사 규정 525-2는 한국 합참의장, 한국군 1사단장, 산불 진화 활동 부대, 대성동 민정중대 등 한국측 기관들의 민사행정 책임과 권한에 대한 규정들을 두고 있다.¹³⁾

7) 한국정전협정 제1조 제9항.

8) 한국정전협정 제1조 제10항.

9) 유엔사 규정 551-4, 3-6 a.

10) 동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002.9.17.), 동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서(2003.12.23.), 동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007.12.13.).

11) 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제”, 『일감법학』 제32호, 2015, 264면.

12) 자연환경보전법 제2조.

13) 이규창, 『정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석』(세종: 한국법제연구원, 2022), 24-29면.

〈정전협정체제의 민사행정 행위자와 권한·책임〉

행위자		민사행정 활동
유엔사	유엔군 총사령관	<ul style="list-style-type: none"> ○ DMZ 민사행정에 대한 책임 ○ 민사행정 및 구제사업의 집행을 위해 DMZ에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수 결정 ○ DMZ 내 민사행정 및 구제사업, 감시, 경비를 위한 병력 유지 ○ DMZ 내 모든 공사 활동의 처리
	군정위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기 규정
	군정위 비서처	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민사행정 제공에 필요한 인원수에 대한 DMZ 출입 승인 ○ 민사구제 목적의 소방 헬기 운용 승인
	군정위 비서장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인 ○ 일상적인 군정위 본부구역과 대성동 출입에 대한 승인을 유엔사 군정위 혹은 유엔사 공동경비구역 경비대대 참모장교에게 위임 ○ 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업과 기타 대성동 관련 책임을 수행하기 위한 계획·방침·소요의 감독·규정·작성 ○ 대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업 실시시 필요한 유엔사의 계획과 방침 규정, ▼민사행정 및 구제사업 실시와 관련한 유엔사 계획, 방침 및 소요 사항을 작성하고, 필요시 유엔사 참모부서들과 협조, ▼민사행정 및 구제사업 실시 감독
	군정위 비서처 부비서장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사 군정위 비서장의 위임에 따른 민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인 ○ 관리구역 통제 장교들이 각자 담당하는 관리구역의 출입 승인을 위한 기준 수립
	기참부장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사의 대성동 민사행정 및 구제사업 실시를 위한 계획 및 방침 수립에 대해 조언하고 지원
	민정경찰	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구 및 “을”구의 유지 및 통제를 포함하여 경계, 민사행정 및 구제사업 제공
한국군과 유엔사 공동 기관	유엔사 군정위 공동일직장교	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민사 및 행정 목적으로 군정위 본부구역 및 대성동에서 일상적으로 이루어지는 다양한 기관들의 정기적인 출입 허가
	공동경비구역 유엔사 경비대대장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사 측 군정위 본부구역 “갑”구 및 대성동 영농지역을 포함하는 유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 관리)에 대한 경비 제공 및 계획 수립·이행 ○ 대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업 실시, ▼민사행정 및 구제사업을 위한 계획 수립 감독 및 시행 관리

	공동경비구역 한국군 경비대대장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업을 위한 계획 건의 및 시행, ▼민사행정 및 구제사업을 실시하는 데 있어 정전협정, 정전협정 후속합의서 및 유엔사 규정 제반 조항들의 준수를 보장하기 위한 예규, 작전명령, 방침서한 등의 지침 수립을 위해 공동경비구역 유엔사 경비대대장을 지원, ▼민사행정 및 구제사업에 따른 초동조치 실시 및 응급상황 진정
한국군	합참의장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역으로 규정된 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구를 포함하는 남측 비무장지대의 유지 및 통제 등의 민사행정 및 구제사업 계획·실행 ○ 유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구를 제외한 남측 비무장지대에서 유지 및 통제를 포함한 민사행정 및 구제사업을 계획·실시
	1사단장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사 공동경비구역 경비대대장의 통제하에 있는 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 통제)에 대한 경비 제공 및 계획의 수립·이행
	군부대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산불 진화 시 책임 지역 내에서 산불 진화를 위한 헬기 운용이 민사구제 활동임을 강조하는 경고 방송 실시
	대성동 민정중대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대성동 출입 통제를 위한 초소 근무, 마을 주민, 시설 및 재산의 방호와 보호를 위한 순찰 및 감시활동, 일별 주민 거주 현황 확인을 통한 대성동 마을의 안전 확보 ○ 대성동 주민, 대성동 출입을 인가받은 정비·공사 장비를 포함하는 모든 방문객에 대해 차량 경호 제공 ○ 부대 방호태세 강화 기간 중 경계 조치 강화 ○ 범죄로 의심되는 사건이 발생하는 경우, 대한민국 경찰 수사 당국이 현장에 도착할 때까지 사건 현장을 보전하기 위해 파주 경찰서와 협조 및 지원 ○ 음주 운전 금지를 포함한 일반도로·고속도로 안전 확보 ○ 위기상황이나 자연재해 발생 또는 군사상황 악화 시 비 전투원 후송 ○ 인명 보호, 심각한 신체적 상해 치료·예방 또는 시설물 피해 처리·예방을 위한 대한민국 응급조치반의 신속한 현장 도착을 지원하거나 초기 대응 인력 제공 ○ 유엔사가 통제하는 비무장지대 내에서 대성동 주민, 선출직 공무원 및 기타 대한민국 지자체 관계자들과의 노력 통합을 위해 협조 ○ 대성동 지역 선거 시 투표 지원

한국이 DMZ에 대한 영토 주권을 갖고 있다는 점에서 DMZ 평화적 이용을 위한 입법을 통해 관할권 행사를 할 수 있다. 이 같은 맥락에서 한국 국회는 「한반도 비무장지대 세계유산 남북공동 등재 지원에 관한 특별법안」과 「비무장지대의 보전과 평화적

이용 지원에 관한 법률안」 등 DMZ 평화적 이용과 관련한 법률안을 지속적으로 발의하고 있다. 이 법률안들은 DMZ 평화적 이용을 위해 한국이 (입법)관할권을 행사할 수 있음을 보여주고 있다는 점에서 중요한 의미를 부여할 수 있다.

다만 정전협정체제에 의해 유엔사가 관할권을 행사하고 있다는 점에서 우리나라의 주권 내지 관할권 행사가 잠정적으로 제약을 받고 있는 상황이다. 주권 또는 관할권 행사의 제약도 모든 부분에 미치는 것이 아니라 군사 분야로 한정된다. 왜냐하면 한국정전협정상의 DMZ에 대한 유엔사의 권한은 군사분야에 국한되기 때문이다. 한국정전협정은 서문에서 정전협정상의 조건과 규정은 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’이라고 규정하고 있다. 다시 말해 DMZ 남측 지역은 그 영토 주권이 한국에 있지만 군사 분야의 관할권 행사가 정전협정체제에 의해 제한되고 있는 지역이다.¹⁴⁾ 군사 분야에 있어서도 한국의 관할권 행사가 완전히 배제되는 것은 아니다. 적절히 지적되고 있는 것처럼 DMZ 남측 지역에는 국내법인 군사기지 및 군사시설 보호법이 적용되고 있다.¹⁵⁾ 이 법은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 하고 있는데¹⁶⁾ 장소적인 적용 범위에 있어 DMZ 일부인 ‘군사분계선 인접지역’을 군사기지 및 군사시설 보호구역으로 지정하여 운영하고 있다.¹⁷⁾ 이 외에도 「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」, 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」 등의 법률이 제정되어 시행되고 있다. 이는 군사와 관련된 분야의 경우에도 정전협정체제와 충돌하지 않는 범위 내에서는 평화적·인도적 목적을 위해 우리나라가 DMZ에 대한 관할권을 행사할 수 있음을 말해 준다.

DMZ 평화적 이용 정책 추진에 있어서 핵심은 유엔사와의 관계라도 해도 과언이 아니다. 현재 DMZ는 정전협정체제에 의해 유엔사가 군사 문제에 관한 관할권을 행사하고 있다는 점에서 우리나라의 DMZ 평화적 이용 정책이 정전협정체제와 조화될 수 있도록 입법 및 집행 과정에서 유엔사와 협의하고 협력해야 한다. DMZ 평화적 이용 정책을 추진하기 위해서는 우리나라가 DMZ에 대한 입법관할권 뿐만 아니라 집행관할권을 실효적으로 행사하는 것이 가장 바람직하며, 이를 위해서는 유엔사로부터 DMZ에 대한 관할권을 이양받는 것이 필요하다.¹⁸⁾ 그러나 현재 정전협정체제에 의해

14) 박병도, 앞의 논문, 267면.

15) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호, 2014, 377면, 405면.

16) 군사기지 및 군사시설보호법 제1조.

17) 군사기지 및 군사시설보호법 제2조 제6호.

18) 박병도, 앞의 논문, 282면.

유엔사가 DMZ에 대한 관할권을 행사하고 있는 현실도 고려하지 않을 수 없다. 이와 같은 유엔사의 DMZ 관할권을 둘러싼 상반된 입장을 고려할 때 DMZ에서의 배타적이고 온전한 관할권 행사는 최종 목표로 설정하고 이에 도달하기까지의 단계별 전략 마련 및 법제도의 뒷받침이 필요하다. 정전협정상의 군사문제 규정을 구체화할 필요가 있고 정전협정체제의 평화협정체제 전환과정에서 유엔사의 권한을 합리적으로 조정해 가는 과정이 필요하다.

정전협정 70주년과 비핵·평화·번영 한반도를 위한 미래비전

이호령 한국국방연구원 책임연구위원

□ 문제제기 및 고려사항

돌이켜보면, 정전협정 70주년에 이르기까지 북한의 핵개발이 가시화되기 이전까지는 한반도 평화와 안정을, 북한의 핵개발이 가시화된 이후부터는 비핵, 평화, 번영을 추구하기 위한 다양한 고민과 정책들이 추진되어왔다.

1953년 7월 27일 정전협정이 체결된 이후 70년이 지난 현 시점에 이르기까지 많은 변화가 있었지만 한반도의 평화와 안정을 위해 달성하고자 하는 목표와 최종상황(end state)은 동일한 것 같다.

‘한반도 평화의 지속가능성’이다. 1) 남북간 대화, 교류, 대북지원 및 대북사업, 수많은 합의문, 정상회담 등을 추진했던 것도, 2) 남북간 신뢰구축, 4자회담, 잠정협정, 종전선언, 한미연합훈련 중단, 평화체제, 평화협정 등이 남북관계 개선 발전의 주요 의제와 화두로 등장했던 것도, 3) 나아가 언제 통일이 올지 모르는 만큼 통일교육, 통일준비를 강조한 것도 현재보다 더 나은 안정적 환경과 평화가 지속될 것이라는 기대 때문이다.

그러나, 우리가 바라는 목표와 최종상황은 시간이 지남에 따라 너무나 멀리 떨어진 목표로 현실성이 떨어진다는 인식이 확산되면서 현재 우리가 처한 위협과 위기상황을 어떻게 통제하며 평화를 유지할 수 있는가로 관점이 서서히 바뀌어왔다. 즉, ‘현재’의

평화에 더 초점을 맞추게 됐다. 문제는 ‘현재’의 평화를 유지하고 지키기 위해서 어떤 정책을 추진해야 하는가에 대한 방법론과 이슈의 우선순위 등의 논쟁으로 이어졌다.

따라서 정전협정 70주년에 맞춰서 다음과 같이 몇 가지 고려사항에 문제의식을 갖고 현재와 미래를 바라볼 때 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 향해 새롭게 도약할 수 있는 비전과 과제를 식별할 수 있다고 판단된다.

첫째, 지난 70년을 되돌아볼 때, 북한이 대남, 대미 정책의 변화를 보였던 시점의 국제환경 및 주변 국가들의 대외정책 변화들을 상기해볼 필요가 있다. 북한의 정책변화 동인은 내부적 요인보다는 외부적 요인, 특히 국제 안보환경 변화와 밀접하기 때문이다. 더욱이 지난 70년 동안 국제안보환경 변화는 국제체제 구조 변화와 연계되면서 더욱 복잡해졌다. 20세기 냉전시기 1950~60년대의 양극체제 심화 → 1970년대 양극체제 이완기 → 1980년대 동유럽 민주화 운동과 1989년 냉전종식 → 1990년대 개디스의 ‘긴 평화’, 통합, 신뢰구축, 군축, 1국 다극체제 → 21세기 시작 rogue state, 금융위기, 중국 부상, 다자주의 → 2010년대 북한·이란 핵문제 심화, 미중 무역분쟁, 브렉시트, 자국 중심주의, 가치규범 강조, 4차 산업혁명 → 2020년대 미중 전략적 경쟁 심화, 러시아의 우크라이나 침공, 자주국방 강조, 국방비 증대, 민주주의 vs 권위주의 국가군으로의 like-minded nations 분류, 전환기의 새로운 전략추구 등 국제체제 및 국제환경 변화의 속도는 시간이 흐를수록 더 빨라지고 복잡다단해지고 있다. 이러한 국제체제와 국제안보환경 변화는 비핵·평화·번영의 한반도를 구상하는데 있어서 기회이자 동시에 도전이 되고 있다.

둘째, 북한이 1953년 7월 27일을 전승절이라고 명명하며 지난 70년 동안 자위력 강화를 내세우며 군사력을 증대 및 발전시켜왔던 논리와 능력 수단의 변화와 발전 추이에 주목할 필요가 있다. 북한의 자위력 강화는 북한의 김씨 세습체제를 유지시켜 주는 통치논리이자 수단인 만큼 자위력 강화를 위한 논리와 수단들의 변화는 빠른 속도로 변화를 보여왔다. 특히, 김정은 시대의 대남, 대미 적대정책 논리나 선전수단과 방법들은 보다 더 교묘해졌을 뿐만 아니라 세분화되고 있다. 핵미사일 능력 고도화와 전략군 발전과 관련해 김정은이 강조해왔던 첨단화, 정밀화, 다종화, 규격화, 소형화 등은 대남, 대미 정책 논리와 선전수단과 방법에도 동일하게 적용되어 왔다.

문제는 우리의 대응책과 협상이 북한의 ‘보여지는 자위력 강화’에 초점을 맞춰왔다는 점이다. 그 사이 북한은 ‘보이지 않는 자위력 강화’의 역량과 수단을 발전시키며 이에 대한 우리의 대응책을 상쇄시키는 정책을 추진해왔다는 점이다. 북한의 핵미사일

능력고도화 속도보다 북한 내부 통제와 사상강화를 위한 제도, 정책, 법률 제정 등이 훨씬 더 광범위하게 빠른 속도로 진행되어왔다고 볼 수 있다.

더욱이, 2022년부터는 미사일 발사를 하지 않은 것을 발사한 것처럼 거짓공보를 한다던지, 최근 김여정 담화문 발표에서 보듯이 ‘남조선’과 ‘대한민국’을 혼용해서 사용한다던지, ‘경제수역상공’을 ‘정찰탐지 침범’으로 이상한 논리를 적용해서 마치 진실인양 발표한다던지 북한은 ‘심리전’에서 ‘인지전’으로 대남 영향력을 강화시키고자 한다. 즉, 우리가 판단할 겨를도 없이 즉각적으로 자신들의 정책을 각인시켜버리는 인지전으로 ‘보이지 않는 자위력’을 강화해나가고자 한다.

셋째, 북한 김씨 세습체제의 특징과 김일성-김정일-김정은의 각 인물별 통치방법과 통치기술의 차이점을 구분할 필요가 있고, 핵심 엘리트 그룹과 독재자와의 관계에 대한 차이점도 시대별로 다를 수 있다는 점을 구분할 필요가 있다. 즉, 김일성을 모방하고자 했던 김정은의 통치술은 시간이 흐를수록 1993~1994년 1차 핵위기 고조와 김일성 사망 이후 3년간 유훈통치를 했던 김정일의 통치술과 유사하다.

하노이 회담결렬 이후 ‘새로운 길’로 나간다는 김정은의 정책선택은 결국, 핵미사일 능력고도화를 계속 밀어붙이는 전통적인 벼랑끝 전술과 유사하고, 북한이 겪고 있는 3중고는 고난의 행군 시절 ‘유훈통치’로 모면하고자 했던 김정일의 통치술과 유사하다. 그러나, 통치술과 전술의 유사점 가운데 우리가 주목해야 할 점은 북한의 핵미사일 능력이 높아졌고 한층 더 위험해졌다는 점이다.

따라서 북한이 전술핵능력과 핵선제공격을 벼랑끝 전술로 지속해 나간다면, 우리의 대북 메시지는 그 어느 때보다도 분명해야 할 것이다.

□ 함의와 대안

3가지 고려사항을 제시한 이유 중 하나는 우리가 놓치고 있는 것이 무엇인지 근본적인 고민이 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 우선, ‘비핵·평화·번영의 한반도’에 이르는 해법을 찾는 시각 변화가 필요하다. 정전협정 이후 70년 동안 한반도 평화와 안정을 추진하기 위한 너무나 익숙한 담론과 이슈와 해법, 북한체제를 이해하기 위한 기존의 분석과 연구방법들, 그리고 북한의 변화 가능성에 대한 찬반론자들의 확고한 믿음 등 그동안 익숙했던 담론, 분석틀, 분석방법에서 벗어나 시대 흐름 속에서 현재

우리가 처한 전략적 맥락과 앞으로 다가올 전략적 상황을 종합적으로 평가, 예측하며 비핵·평화·번영의 한반도를 위해 지금 무엇을 해야 하고 또 어떤 과제에 중점을 두어야 할 것인가의 큰 틀의 전략을 짜는 것이 중요하다.

둘째, 그동안 중단됐거나 개발되지 않은 정책들이 무엇이 있는지 점검해 볼 필요가 있다. 북한은 ‘보이지 않는 자위력 강화’ 분야에서도 꾸준히 대남정책을 발전시켜왔다. 그동안 비핵·평화·번영을 위한 정책들은 제네바회담, 6자회담, 남북 정상회담 등 ‘보이는 정책과 협상’에 기반했고, 북한은 이 계기마다 대북확성기 철거 등 우리의 ‘보이지 않는 능력’을 차단시키거나 무력화시키는 것을 협상거래로 사용해왔다. 아이러니하게도, 북한이 가장 두려워하는 것은 우리의 확장역지 및 대응태세 강화 보다는 북한 내부의 변화다. 따라서 북한을 비핵·평화·번영을 위한 장으로 이끌기 위해서는 물리적 대응태세 강화와 더불어 북한 사회에 영향력을 미치는 ‘보이지 않는 비물리적 역량’과 관련된 정책개발이 필요하다.

마지막으로, 비핵·평화·번영의 한반도를 만들어나가는데 가장 큰 난제는 북한은 절대 핵을 포기하지 않을 것이라는 점이다. 북한당국은 김정은체제와 북한핵을 동일시하고 있기 때문에, 비핵화 협상이 개시된다하더라도 ‘정치군사의 이행 조치’ 방안들은 이전 보다 훨씬 더 어려울 것이고 그에 따른 이행 가능성과 신뢰성 여부는 회의적일 수 있다는 어려움과 한계가 있다. 그렇다면 비핵·평화·번영의 한반도를 위해 무엇을 우선적으로 가동시켜야 하는가에 대한 고민이 필요하다. 또한, 비핵, 평화, 번영의 선순환이라는 것이 어느 시점부터 가능한가에 대해서도 계산이 필요하다. 최종 end state가 비핵·평화·번영의 한반도이지, 첫 단계와 중간 단계에서 비핵, 평화, 번영이 반드시 같이 진행된다고 볼 수도 없고 3자간의 선순환이 작동된다고도 볼 수 없기 때문이다.

한미동맹 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 국제협력

발제문

- 한미동맹 70주년의 의미와 성과
정성윤 통일연구원 연구위원
- 한반도 위기관리와 한미동맹의 과제
차두현 아산정책연구원 수석연구위원
- 국제정치질서의 재편과 한미동맹의 도전 및 과제
김재천 서강대 교수

한미동맹 70주년의 의미와 성과

정성윤 통일연구원 연구위원

1. 한미동맹 출현 배경: 지도자의 유산과 미국의 선택

한미동맹은 이승만 대통령의 유산(遺産)이다. 한미동맹은 한국전쟁의 정전과정에서 이승만 대통령의 전략적 결단과 의지로 출현했다고 평가할 수 있다. 한미동맹 70주년을 맞이하며 그 의미와 성과를 반추하는 자리에서 지도자 요소를 먼저 언급하는 것은, 당시 우리의 국가수반이 이승만 대통령이 아니었다면, 그리고 이승만 대통령의 전략적 사고와 판단이 없었다면, 과연 한미동맹이 탄생할 수 있었을까라는 소위 ‘반사실적 사고(counter factual thinking)’를 할 필요가 있기 때문이다.

오늘날 우리의 모습 모두가 한미동맹의 결과라고는 할 수 없지만, 우리가 소중히 여기는 적지 않은 자산들이 미국과의 동맹으로 인해 가능할 수 있었음을 부인하기 힘들기에, 동맹 결성 70년이 지난 이 시점에서 우리는 어쩌면 우리 지도자의 혜안의 그늘에 있다고 볼 수 있다. 한미동맹의 의미와 그 성과를 논하기 이전에 우리 지도자의 선택과 의지를 반추해야만 하는 이유이기도 하다.

한미동맹은 1951년 7월 이후 지난했던 정전협상의 과정에서 잉태되었다. 당시 미국은 전쟁에 대한 피로감을 느끼고 있었고 1953년 1월 취임한 아이젠하워 대통령의 대선공약은 ‘한국전쟁의 조기 휴전’이었다. 1953년 초 미국은 유엔의 휴전 제의를 거부

하는 중국을 강압하며 정전협정을 가능한 조기에 체결하고자 하였다.¹⁾ 이승만 대통령은 당시 “휴전협정이 효과적으로 지켜지기 위해서는 한국민들의 지지가 필요하고, 그 지지를 얻어내기 위해서는 한미 간에 조속히 방위조약 체결을 위한 협상이 진행되어야 한다.”는 입장을 미국 측에 전달했다. 하지만 미국의 덜레스 국무장관은 ‘한국의 영토 문제’와 ‘공산군 측의 휴전회담 반대 가능성’들을 이유로 부정적인 입장을 표명했다.

이승만 대통령은 미국의 의지와 정책을 전환시키기 위한 소위 ‘강제(compelling)’의 방식으로 미국을 압박한다. 이승만 대통령은 한국군의 유엔군 탈퇴를 언급하며 단독으로 전쟁을 지속할 것이라 강조하며 미국을 압박했으며, 대안으로 (先)한미상호방위조약, (後)휴전 체결을 제시했다. 결국 아이젠하워 대통령은 1953년 5월 30일 한국과의 안보조약 체결을 결심했고 6월 6일 이를 한국에 통보했다.

하지만 이후에도 미국은 6월 8일 전쟁포로의 교환에 합의하는 등 한국 정부와 협의 없이 정전협정을 지속했고, 이에 한국 정부는 즉각 휴전 반대운동을 전개했다. 이승만 대통령은 미국의 호응이 없자 6월 18일 2만 7천명의 반공포로 석방을 전격적으로 단행하고, 19일에는 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한을 통해 “휴전 이전에 한미 상호방위조약이 체결되어야 한다”는 기존 입장을 재차 강조했다.

이승만 정부의 강력한 저항에 직면한 미국 정부는 정전협정의 최종 채택에 대한 한국 정부의 동의를 받기 위해 로버트슨 국무부 극동 담당 차관보를 급파해, 6월 25일부터 7월 12일까지 이승만 대통령과 협의를 진행하였다. 7월 9일 이승만 대통령은 “유엔군이 한국의 이익에 배치되는 행동을 하지 않는 한 한국군을 그 지휘하에 둘 것이고, 휴전에 서명은 하지 않겠지만 방해하지도 않을 것이며, 휴전 이후에 상호방위조약을 체결하는 것에 동의한다”는 서한을 미국에 전달했다.

미국은 이를 뒤인 7월 11일 “휴전 이후 한미간에 방위조약을 체결한다”는 아이젠하워 대통령 각서를 한국 정부에 전달하였다.²⁾ 한미 양국은 다음날인 12일 ‘한미 상호방위조약의 체결에 관한 교섭이 진행 중’이라는 공동성명을 발표했다. 이후 양국 간

1) 당시 미국은 정전협정에 미온적으로 대응하는 중국을 강제하기 위해 1953년 2월 미 7함대에게 중국 본토 상륙을 대비하라는 명령을 내리고, 핵무기를 오키나와에 전진 배치하기도 하였다. Dwight D. Eisenhower, *The White House Years for Changes, 1953-1956* (New York: Doubleday, 1963), p. 180. 아래 저서에서 재인용한 것임. 이상철 「한반도 정전체제」 (한국국방연구원, 2012), p. 25.

2) 아이젠하워 대통령의 각서는 다음과 같은 4가지 내용이 포함되어 있다. 1. 휴전 이후 한미 간에 방위조약을 체결한다. 2. 한국 회복을 위한 장기간 경제원조를 제공하며 1단계로 2억 달러를 제공한다. 3. 한국군의 전력을 육군 20개 사단으로 증편하고 해군과 공군의 장비를 제공한다. 4. 정전협정에 따라 공산권측과 진행할 정치 회담에서 90일이 지나도록 별 진전이 없을 경우, 한미 양국은 이 회담과는 별도로 한국 통일방안에 대해 협의한다.

교섭 끝에 1953년 8월 8일 ‘한미상호방위조약’이 가조인되었고 10월 1일 정식 조인되었다. 다만 한미상호방위조약은 1954년 7월 한미정상회담을 거쳐 11월 18일 정식 발효했다.

이처럼 한미동맹은 1129일 동안 지속된 전쟁의 결과였으며 정전체제와 한미동맹은 한국전쟁이 낳은 쌍둥이였다. 정전선언에 대한 반대의 급부로, 하지만 정전체제를 수호하기 위한 목적으로 한미동맹이 탄생한 것은 아이러니이다. 1952년 상반기 이후 형성된 한국전쟁의 교착국면은 강대국들의 정책 선호의 조정 필요성을 야기했다. 당시 중국과 소련도 교착국면의 전개 과정에서 휴전의 필요성을 격렬하게 반대하지 않았다.

무엇보다 1953년에 접어들자 정세 변동의 여지가 발생했다. 1953년 스탈린의 사망, 조기 휴전을 대선공약으로 내건 미국 아이젠하워 행정부 등장, 그리고 정부 출범 직후에 막대한 전비를 지출하고 있었던 중국 등 강대국들 모두가 휴전을 바라고 있음을 이승만 대통령은 주목했을 것이다. 이러한 강대국들의 의중을 파악했던 이승만 대통령은 휴전회담 참여와 정전협정의 서명을 거부하며 미국의 선택을 전략적으로 강제했다. 당시 미국은 이승만 정부를 제지해야만 했고 동시에 북한의 재침을 억제해야만 했다. 한미동맹은 이러한 배경에서 탄생했다.

2. 한미동맹 70주년의 의미

가. 한미동맹 지속의 이유

한미동맹 70주년을 맞이해 우리는 양국이 왜 동맹을 맺었고 각자가 동맹에 대해 어떠한 이해를 가지고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 1953년 미국이 한미동맹을 맺은 이유를 살펴보면 강대국이 동맹을 형성하는 기원을 확인하는데 중요한 시사점을 제공한다. 당시 미국은 소련의 팽창을 봉쇄해야만 하는 사활적 국가 전략을 수행해야만 했다. 아울러 미국은 북한의 재침을 막고 일본을 방어해야만 했다. 엄청난 희생을 감내하며 수호한 한국을 민주주의와 경제발전의 모범 사례로 만드는 것도 미국의 중요한 사명이었다. 한국도 당시 제2의 한국전쟁과 중국의 군사적 개입을 억제하기 위해서는 미국의 강력한 그리고 견고한 지원이 반드시 필요했다.

국제정치의 변화에도 불구하고 오랜 기간 동맹이 지속된 이유는 분명히 있다. 즉 한미 양국이 동맹을 유지하려는 이유가 지난 70년의 동맹의 역사를 평가하는 중요한 배경임은 분명하다. 우선 미국은 아시아에서 강대국 간의 세력균형과 역내 리더십

유지라는 두 가지 핵심 목표를 여전히 견지하고 있다. 따라서 북한의 핵능력을 억제해야 하고 일본을 지속적으로 방어할 필요가 있다. 아울러 한국을 방어하는 것 또한 안보적 목적 뿐 아니라 미국의 경제적 이익에도 부합하는 상황이 조성되었다.

한국은 북한의 호전성과 핵능력 등으로 인해 미국과의 동맹이 없이는 북한에 대한 억지와 방어를 완전히 보장할 수 없다. 한국은 미국과의 동맹으로 인해 국가의 지속 가능한 경제성장을 확보하는데 도움이 된다고 판단한다. 미국과의 동맹이 해체되거나 급격히 약화되는 경우 한국은 우선 막대한 군사비를 지출해야만 할 것이고, 치열한 경제안보 환경에서 국가경쟁력을 유지하는데 큰 어려움을 감내해야 할지도 모른다. 외교적으로도 한국은 미국과의 굳건한 동맹이 일본과 중국 등 주변국과의 관계에서 한국의 입지를 강화하는데 도움이 될 것으로 기대할 수 있다.

70년 전과 비교할 때 동맹이 결성되었던 주요한 이유는 사라지거나 희석되었다. 물론 동맹 결성 이유가 반드시 존속되어야만 동맹이 유지되는 것은 아니다. 단적인 예로 소련은 소멸했으나 북대서양조약기구가(NATO)가 존속되고, 오히려 냉전 시기보다 회원수가 증가하고 동맹의 내용 또한 강화되었다. 한미동맹의 경우에도 설혹 북한의 비핵화가 달성되고 북한으로부터의 안보 위협이 감소하더라도 지역의 안정과 균형을 위해, 혹은 양국 간 공통의 중요한 경제적 이유로, 혹은 주변국과의 외교관계에서 우리의 입지 강화를 이유로, 동맹의 필요성과 그 가치는 언제든지 재생산되고 강화될 수 있다.

물론 70년 동안 지속된 동맹의 역사가 허무할 정도로, 동맹이 갑자기 균열될 수 있다. 동맹은 존재 이유가 충분해도 동맹은 언제든지 다른 요소로 인해 약화되거나 와해될 수 있다. 한미동맹에 국한해 우리가 예상할 수 있는 동맹 지속에 대한 도전 요인은 크게 3가지이다.

우선 양국 내 동맹에 대한 국민들의 반감이 증폭되는 경우이다. 한국과 미국 모두 국내정치가 외교에 차지하는 비중이 강하므로 이러한 상황을 완전히 배제할 수 없다. 둘째 어느 일방의 정부가 잘못된 동맹 정책을 독단적으로 추진하는 경우이다. 냉전기 미국의 주한미군 철수 추진, 한국의 독자적 핵무장 추진이나 최근 트럼프 행정부의 동맹 경시가 유사한 경우라 볼 수 있다. 마지막으로 주변국의 간섭도 중요한 도전 요인이 될 여지가 있다. 앞으로도 북한과 중국이 끊임없이 한미동맹을 약화시키려는 노력을 할 것인데, 우리 정부가 값비싼 신호를 보내며 이에 호응하는 잘못된 정책을 채택하는 경우가 이에 해당된다.³⁾

3) 국제적으로는 우크라이나의 NATO가입을 러시아가 강력히 반대하는 경우가 이에 해당된다.

미중 전략경쟁과 우크라이나-러시아 전쟁의 국제정치적 파급영향을 통해 확인할 수 있듯이 유럽의 대부분과 일본, 호주, 캐나다 등 우리와 유사한 국가정체성을 가진 국제사회의 주요 국가들은 동맹환경의 변화, 미국의 정책적 결함에도 불구하고 미국과의 동맹을 유지 및 강화하고 있다. 우리가 여전히 미국과의 동맹을 통해 유지하거나 획득하고자 하는 사활적 국익이 존재한다면, 70년의 역사에 안주하지 않고 동맹 관리에 더욱 신경을 써야만 한다.

나. 역사적 의미: 편승의 지속과 질적 전환

건국 이후 한국의 외교안보의 특징을 단순화한다면 그건 아마도 대미 편승(bandwagon)일 것이다. 하지만 근대 국가체제가 형성된 17세기 중반 이후의 시기를 대상으로 할 때, 우리가 대외정책으로 강대국에 대한 편승을 선택한 것은 그리 낯선 현상이 아니었다. 대륙과 해양의 중간에 위치한 약소국은 안보의 자율성을 확보하기 어려웠다. 따라서 우리는 최소한의 국가 자주성을 유지하기 위해서 대체로 주변 강대국들과 마찰을 자제했고, 그 과정에서 필요하면 혹은 불가피하게 강대국에 대한 편승을 채택했다.

오랜 시기 동북아의 절대 패권 세력인 중화 민족주의에 대한 우리의 협력과 편승의 역사는 오래되었다. 하지만 지난 70년동안 미국과의 동맹을 통해 받은 영향은 과거 우리 조상들의 대중국 편승을 통한 영향과는 차별적이었다. 중국은 주로 정치적·문화적 차원에서 우리에게 지속적인 영향을 외삽했다면, 한미동맹은 상대적으로 짧은 기간 동안 우리의 모든 것을 바꿀 정도의 압도적 영향을 미쳤다.

대리전이 횡횡했던 냉전의 시기와 북한의 핵위협이 지속된 지난 30년간 한미동맹은 우리의 안전을 보장했다. 미국은 1960년대까지 매년 약 3억 달러 정도의 군사원조를 했다. 이는 50~60년대 한국 국방비의 90% 내외에 달했다. 아울러 미국은 편승 약소 동맹국인 우리에게 경제 발전을 원조했고 우리의 국가정체성인 자유민주주의를 이식했다.

한미동맹이 다른 동맹과 차별되는 특징과 함의가 있다면 그것은 동맹의 질적인 전환이 수반되었다는 점이다. 2,500년전 투키디데스가 ‘인류의 영원한 재산(Eternal Possession)’이라 칭했던 「펠레폰네소스 전쟁사」에서 확인할 수 있듯이, 강대국과 약소국간 관계는 항상 냉정하고 잔인했다. 비록 동맹의 관계라고 하더라도 강대 동맹국과 약소 동맹국 간 역사가 주는 함의는, 강대국들이 항상 시혜적이지 않았고 약소국이 영원히 순종적이지 않았다는 점이다. 동맹 연구자들은 이러한 현상이 발생

하는 배경으로 소위 연루와 방기의 문제를 언급했다. 특히 소위 비대칭 동맹관계에서 발생하는 딜레마는 오래되고 자연적인 약소국의 숙명과 같은 것이었다.

지난 70년간 한미동맹도 예외는 아니었다. 한국과 미국은 모두 상대로 인해 불가피하게 연루될 수 있는 도전요인을 극복해야만 했다. 미국은 이승만 대통령과 박정희 대통령이 자신의 통제권 밖에서 북한과 전쟁을 하지 못하도록 노심초사했다. 또한 미국은 한국이 독자적 핵무장을 하지 못하도록 항상 예의주시해야만 했다. 반면 한국은 미국의 세계 전략과 지역 전략에 연합해야만 하는 곤란함에 직면하기도 했다. 진보 정부의 이라크 파병 결정, 미중 전략 경쟁하에 미국과의 협력 강화가 대표적 사례이다. 이러한 연루의 문제와 별개로 방기의 위험도 동맹의 지속에 중대한 도전을 야기했다. 닉슨, 카터 행정부의 주한미군 철수와 트럼프 행정부의 동맹 경시가 대표적이다.

하지만 다양한 도전에도 불구하고 한미동맹의 근간은 흔들리지 않았다. 오히려 지난 70년간 한미동맹은 다른 동맹과 달리 질적으로 진화하는 모습을 보였다. 약소 동맹국이었던 한국의 국력이 증가함에 따라 동맹 간 협의의 수준과 내용은 점차 높아지고 확장되었다. 일방적 시혜의 비대칭적 관계에서 벗어나 한미 관계는 글로벌 차원에서의 포괄적 전략 동맹 관계로 진화하고 있다. 이 과정에서 과거와 같은 일방적인 방기의 위험은 점차 축소되고 있다. 명실상부 ‘협력’의 상호의존이 실질적 강화되는 관계로 동맹이 진화되고 있다.

다. 국제정치학적 의미: 방어적 현실주의의 작동

동북아 국제정치를 설명할 수 있는 많은 학문적·이론적 접근들이 있을 수 있다, 하지만 지난 70년간 한미동맹의 기능과 역할, 그리고 그 파급영향을 고려할 때 동북아 안보질서는 소위 국제정치 이론 중 ‘방어적 현실주의(Offensive Realism)’의 적실성을 설명하는데 중요한 함의가 있다. 후술하겠지만 한미동맹은 동북아의 구조적 세력균형의 형성과 유지에 중요한 요소이자 기능을 담당했다. 국제정치 패러다임의 적실성 논쟁이 본 글의 목적은 아니기에 구체적인 기술과 주장은 불필요하다. 하지만 한미동맹의 국제정치학적, 이론적 의미를 반추하기 위해서 기본적인 내용과 주장만을 제시하면 다음과 같다.

우선 한미동맹이 작동한 지난 70년간의 동북아 국제정치는 무정부적이었다. 무정부적 동북아 관계에서 모든 행위자들은 안보를 최우선적으로 고려했고 냉전기에 이러한 경향은 특히 두드러졌다. 지난 70년간 동북아에서 강대국들은 패권적 위치를

차지하는 것이 가장 중요한 목표가 아니었다. 동북아에서 4개의 주요 동맹 즉 한미 동맹, 미일동맹, 북중동맹, 북러동맹이 안착된 1961년 이후, 동북아의 강대국들은 대체로 권력 분포를 적극적으로 변경하는 대신 기존의 세력균형을 유지하기 위해 노력했다.

한미동맹과 미일 동맹이 지속적으로 능력의 극대화를 추구하지 않았고, 북중동맹과 북러동맹 또한 능력 차원에서 절제되어 있었음이 분명하기에, 한미동맹이 작동했던 지난 70년간 동북아 국제정치를 공격적 현실주의 차원으로 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 지난 70년간 동북아 국가들은 상대의 공격 의도, 세력균형을 파괴하려는 의도 등에 상대적으로 집중했다. 이는 방어적 현실주의자들이 강조하는 소위 ‘위협 균형’에 대한 이론적 명제가 동북아에서 검증될 수 있음을 의미한다.

한미동맹의 방어적 현실주의적 차원에서의 의미를 확인하고자 할 때 주목해야 할 점은 바로 역내 안보딜레마를 설명하기 용이하다는 점이다. 방어적 현실주의자들은 (Van Evera, Posen, Charles Glaser 등) 대체로 국가가 공격적인 군사 정책을 견지할 경우 공격적인 행동을 할 가능성이 상대적으로 높고, 전쟁의 발발 가능성도 높아질 것이라 주장한다. 한미동맹은 동맹 규약상 북한의 남침을 억제하고 방어하는 것이 가장 중요한 목표이다. 하지만 부차적으로는 역내 강대국들의 현상 파괴를 위한 군사적 행동을 억제하는 것도 중요한 목적이자 효과이다. 북한의 수많은 정전 협정 위반과 군사적 도발에도 불구하고 지난 70년간 한미동맹이 북한에 대한 군사적 대응을 절제하고 신중한 군사 정책을 유지함으로써, 대항 세력인 북중, 북러 동맹의 공격성을 자제시키는데 긍정적 기여를 했다고 일면 평가할 수 있다.

3. 한미동맹 70주년의 성과

가. 한국의 국력 신장

한미동맹의 가장 중요한 성과는 동맹으로 인해 한국의 국력이 크게 신장 되었다는 점이다. 지난 70년간 한미동맹은 안보, 경제, 정치, 외교 등 거의 모든 분야에서 한국의 국가 능력의 강화를 추동했다. 이는 신생국이자 약소국이었던 한국의 생존과 번영에 기여해 오늘날 한국이 선진 강대국의 반열을 꿈꿀 수 있는 기적을 창출하는데 큰 도움이 되었다.

우선 가장 중요한 동맹의 성과로 한국의 안보환경이 크게 개선되었다. 한미동맹, 특히 주한미군의 존재는 북한의 재침을 효과적으로 억제해 왔다. 북한은 전후 복구를 단기간 마무리하고 60년대 중후반 이후 공세적이고 호전적인 대남 공세를 이어왔다. 특히 68년 푸에블로호 나포 사건과 잦은 무장 공비의 파견 등에서 확인할 수 있었던 듯이 북한은 호시탐탐 군사적으로 한국을 제압하고 무력 통일을 기도했을 것이다. 하지만 북한이 이를 실현하지 못했던 것은 주한미군의 존재와 미국의 강력한 한국 수호 의지였다. 만약 한미동맹이 없었거나 허약했다면 북한은 60년대 후반 이후 중소 갈등과 미국의 베트남전 참전 등을 기회삼아 남한을 재침하고자 했을 가능성이 있다.

70년 한미동맹의 후반부인 지난 30년은 북핵의 시기였다. 북한의 핵 능력 증강은 비단 미국만을 겨냥한 것이 아니다. 북한이 최근 우리를 겨냥한 전술핵 강화를 공개적으로 추진하고 있다. 북한의 위협적인 핵 강압에 대응할 수 있는 현실적 대응책은 미국의 강력한 동맹 수호 의지와 확장억제력이다. 만약 한미동맹이 약화된다면 미국의 확장억제에 대한 의구심과 불안은 증폭될 것이며, 우리는 그 대안으로 자체 핵무장이나 북한에 대한 과감한 유화 중 어느 한 가지를 선택해야만 하는 전략적 곤란함에 처할 수 있을 것이다. 이 경우 우리가 감내해야만 하는 경제, 외교, 정치적 손실은 막대할 것이 유력하다.

동맹을 통한 안보적 성과는 비단 국방의 차원에만 국한되지 않는다. 주한미군의 존재와 강력한 한미동맹은 한국이 중국과 일본이라는 강대국과의 관계를 안정적으로 관리하는데 도움이 되어 왔다. 미국이 각각 한국, 일본과 동맹을 유지한 지난 70년간 한일 간 군사적 갈등은 부재했다. 강력한 한미동맹은 한일 간 정치외교적 갈등의 순간마다 양국의 자제와 화해를 견인하는데 긍정적으로 작동해왔다.

아울러 한미동맹과 미일동맹 체제는 한일 양국이 북한이라는 공동의 군사적 위협을 대처하는 과정에서 전략적 협력을 지속하게 만드는 환경이 되고 있다. 한미동맹은 아울러 중국의 한반도 영향력을 차단하고 한국에 대한 외교적 강압에 대응할 수 있는 중요한 수단이 되어 왔다. 주한미군이 주둔함에 따라 지리적 근접성에도 불구하고 중국으로부터의 직접적이고 심각한 군사 위협은 지난 70년간 부재했다.

동맹의 성과 중 배제할 수 없는 또 다른 성과는 한국의 경제적 성장에 대한 기여 부분이다. 미국의 안보적 기여로 인해 한국은 오랜 기간 한정된 국가 자원을 경제 성장과 국가경쟁력 강화에 집중할 수 있었다. 특히 한국전쟁 이후 오랫동안 지속된 미국의 군사 및 경제원조는 한국의 경제 인프라의 단기간 구축에 핵심적 역할을 수행했다. 특히 미국과 한국이 안보뿐 아니라 경제 부문에서도 강력한 후원-수혜

관계를 유지함으로써, 한국은 세계 경제에 쉽게 편입해 과감한 수출 지향적 경제 성장을 지속할 수 있었다.

동맹을 통한 안보적·경제적 성장은 정치적 차원의 영향과 성과로도 확산되었다. 동맹에 대한 국민의 지지는 미국이 주도하는 자유민주주의에 대한 국민적 호감의 상승으로 이어져, 한국의 정체성과 국가 비전 구축에 지대한 영향을 미치게 되었다. 미국과의 동맹을 통해 냉전기 한국은 자연스럽게 자유민주주의 진영의 일원이 되었고, 자유민주주의는 국가정체성이자 헌법의 핵심 가치로 강력히 수렴되었다.

안보와 경제 그리고 정치적인 성장은 무엇보다 북한과의 체제경쟁에서 우리의 우월함을 확보하는 중요한 토대가 되었다. 냉전기 주한미군의 존재는 북한의 정세 장악력을 불허하고 남북한 간 비교적 안정적인 상호 경쟁이 가능한 환경을 구축 하는데 도움이 되었다. 남북한 각자의 독립 정부 수립 이후 약 20년간 대체로 군사력을 비롯한 북한의 국력이 남한을 앞섰다는 점을 고려할 때, 당시 한국은 만성적이고 고질적인 북한으로부터의 강압에 직면할 개연성이 높았다. 하지만 동맹을 통한 안정된 안보의 터전하에 급속한 경제 성장은 70년대 자신감 있는 대북정책 채택으로 이어졌고, 80년대 중후반 이후 북한에 대한 체제경쟁에서 한국이 우위에 서는 계기가 되었다.

나. 평화 구축

한미동맹 70년 역사의 가장 중요한 거시적 성과는 바로 한반도와 역내의 차갑지만 사실상의 평화를 조성했다는 점이다. 한미동맹은 지난 70년간 한반도와 동북아 역내 평화의 파수꾼이었다. 북한의 남침과 군사 행동을 억제했으며 북한의 핵 개발에 대한 미국의 확장억제를 제공하는 제도적 토대가 되었다. 한미동맹은 한반도에서의 전쟁 억제와 더불어 동북아 역내 안보 안정화에도 적극 기여했다.

특히 주한미군의 주둔은 주일미군과 함께 동북아 역내 안정자 역할을 수행했다. 지난 70년간 한반도와 동북아에서 국가간 안보딜레마가 지속되고 북한의 지속적 도발로 인한 군사적 긴장이 반복되어서 협력을 통한 뜨거운 평화는 구축되지 못했지만, 최소한 한미동맹으로 인해 전쟁이 억제되었기에 이를 사실상 '차가운' 평화라고 지칭할 수는 있을 것이다.

이러한 동맹의 안보적 성과는 그 태생부터 발현되었다고 볼 수 있다. 한국전쟁 이후 중국군은 철수했지만 주한미군은 한미동맹의 약속으로 인해 남한에 주둔했다.

이는 전후 초기 남한에게 유리하고 북한에게 불리한 전략환경을 구축하는데 큰 기여를 했다. 북한은 이러한 환경적 어려움을 타파하기 위해 끊임없이 정전체제를 무력화하고 주한미군 철수를 주장해 왔다. 북한이 정전협정 이후 지금까지 약 40만 건이 넘는 다양한 위반을 했음에도 불구하고 임시적이고 불완전한 정전체제를 그나마 안정적으로 유지하게 만든 것이 한미동맹 때문이라 볼 수 있다.

특히 주한미군은 한미동맹의 상징이다. 북한 남침의 억제자이자 지역의 안정자였으며 한국군의 질적 발전의 토대를 구축했다. 한국은 지난 70년간 긴밀한 군사협력 체계를 통해 세계 최강의 미국의 무기체계를 습득하고 작전 및 훈련 체계의 선진화를 구축했다. 특히 70년대 이후 미국과의 협력과 지원을 통해 시작된 자주국방의 성과는 반세기 만에 세계 6위권의 군사력 구축 및 세계 최고 수준의 방산 국가의 지위를 획득하는데 견인차가 되었다. 한국의 국방력 강화는 다시 한미동맹의 군사력 강화로 이어져 역내 안보 안정성을 높이는 선순환 체계 형성에 긍정적으로 작동하고 있다.

다. 강대국들의 세력균형

한미동맹의 성과는 비단 한국과 미국의 국가이익 차원으로 국한되지 않는다. 한미동맹은 지난 70년간 동북아시아 역내 안보의 안정성을 견인하는데 긍정적 역할을 했다. 19세기 중반 이후 제국주의의 과다팽창(over-stretching)이 전 세계를 휩쓸 때, 동아시아 또한 강대국들 간 경쟁의 장이 되었다. 동북아는 지난 두 세기 동안 대륙 세력과 해양 세력 간, 그리고 공산 진영과 자유 진영 간 경계가 중첩된 갈등과 경쟁의 치열한 전장이었다.

19세기 중반부터 근 100년간 동북아에서는 아편전쟁, 러일전쟁, 중일전쟁, 태평양전쟁, 한국전쟁 등 역내 패권을 둘러싸고 강대국들의 사활을 건 군사적 충돌이 벌어졌던 지역이다. 현재 동북아를 구성하는 역내 6개 행위자들 모두가 전쟁을 치루었다. 유럽의 화약고가 발칸반도 지역이었다면, 아시아의 화약고는 바로 동북아였던 셈이다.

한미동맹이 체결된 이후 지난 70년간 동북아에서 전쟁은 발발하지 않았다. 동북아에서 한국과 일본에 미군이 주둔하고, 두 국가와 미국이 군사 동맹을 체결함에 따라 북한을 비롯한 대륙의 강대국들의 군사적 팽창이 억제되었다. 이처럼 동북아에서 지난 70년간 전쟁이 부재했던 가장 중요한 이유는 역내 견고한 세력균형이 유지되었기 때문이다. 즉 어느 국가도 이를 신속하고 압도적으로 붕괴시킬 수 있는

능력을 가지지 못했고, 어느 국가도 그러한 전략을 감히 채택하지 못하였다. 이러한 세력균형의 형성과 작동과정에서 한미동맹은 미일동맹과 함께 촉진제이자 유지자 기능을 담당했다고 평가할 수 있다.

한미동맹의 균형적 역할은 당분간 변함이 없을 가능성이 높다. 일단 중국과 치열한 전략경쟁을 벌이고 있는 미국 입장에서 한국의 전략적 가치는 과거와 비견할 수 없을 정도로 높다. 한반도에서의 미군의 주둔, 경제 안보의 핵심 파트너, 지정학적 가치 등으로 볼 때 미국은 역외 안정적 균형을 위해 한국과의 동맹을 지속적으로 강화하고자 할 것이다.

무엇보다 국제 비확산 체제를 유지해야만 하는 미국 입장에서 볼 때, 북한의 비핵화 달성 과정에서 한국의 도움이나 협력이 반드시 필요하다. 특히 한국이 동맹의 균열을 감내하며 독자적 핵무장을 하지 않도록, 미국은 동맹국 한국을 성공적으로 관리하고 제지하려 할 것이다. 이 과정에서 가급적 미국은 한국과의 갈등보다는 한국의 입장과 이해를 진지하게 고려하는 방식으로 건설적 동맹 협력관계를 구축하려 할 것이다. 금번 4월 26일 발표된 한미 간 '워싱턴 선언'에는 이러한 미국의 필요와 고민이 담겨 있다.

이처럼 북한의 핵 위협이 증가될수록 미국의 확장억제력 강화 등 한미동맹의 협력 필요성은 높아질 것이다. 이는 역내 미국의 영향력을 높이는 계기가 될 것이고 중국과 러시아는 이를 자연스럽게 경계할 것이다. 하지만 미국은 이에 대항해 한미 동맹과 미일동맹, 그리고 한미일 3국 협력 강화를 통해 정세 장악력을 높임과 동시에 세력균형의 훼손을 용인하지 않을 것이다. 결과적으로 한미동맹의 역내 균형적 역할은 더욱 강화될 여지가 생길 것이다.

한반도 위기관리와 한미동맹의 과제

차두현 아산정책연구원 수석연구위원

I. 머리말

1953년 10월 1일 『한미 상호방위조약』의 체결로 한미동맹이 출범한 이래 한미 동맹의 최대 목표와 논거는 한반도에서의 전쟁 방지였고, 이는 오늘날까지도 지속되고 있다. 한미 양국이 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로서의 발전을 지향해 왔고, 이러한 정신은 2023년 4월 26일(미국 현지시각) 발표된 한미 정상회담 공동성명에도 그대로 담겨있지만, 가장 시급한 것은 한반도의 안정이기 때문이다.¹⁾ 6.25 전쟁을 일으켰던 북한은 오늘날도 한반도 평화에 대한 위협을 계속하고 있고, 특히 평양의 핵집착은 한반도 전역에서 전쟁과 군사충돌에 대한 위험성을 고조시키고 있다. 북한은 7월 10일에도 김여정 담화를 통해 미군 정찰기의 ‘영해’ 혹은 배타적 경제수역(EEZ) 침범을 주장하면서 ‘단호한 대응’을 언급함으로써 한반도의 긴장을 고조시키고 있다.

현 상황에서 한미동맹이 한반도 위기관리를 위해 가장 우선적으로 대응해야 할 것은 북한의 핵위협이다. 북한은 2023년에 들어 2월 ‘화성-15형’ ICBM과 ‘초대형 방사포’ (우리 측 식별 명칭 KN-25, 사정거리 350km 내외), 장거리 순항미사일을 발사하였고, 4월에는 고체형 연료를 도입한 ICBM ‘화성-18형’과 신형 핵탄두 ‘화산-31’ 등 신무기 체계를 선보였다. 특히, 2022년 이후 북한이 선보인 미사일들은 한반도를 겨냥한 전술

1) 한미 정상회담 공동성명에 대해서는 “한미동맹 70주년 기념 한미 정상 공동성명,” 『대한민국 정책브리핑』 (2023. 4. 27) 참조.

<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148914326> 최초 검색일: 2023. 05.07.

핵무기의 운반수단으로 이용될 수 있고, 이를 통해 북한은 한국에 대한 핵협박을 일상화 하겠다는 의지를 노골화하였다.²⁾ 북한은 이와 함께, 2021년부터 ‘전술핵’과 ‘전략핵’ 개념을 의도적으로 구분함으로써 한미동맹을 이간하려고 하는 것으로 분석된다. 즉, ‘전술핵무기’는 한국을 겨냥한 것이고, ‘전략핵무기’는 한반도를 벗어나 미국의 해외 기지와 미국 본토를 대상으로 한 것이라는 인식을 유도하는 한편, 미국에 대해 ‘전략 핵무기’ 개발을 제한·유보하는 대신 ‘전술핵무기’는 사실상 용인받는 전술을 택함으로써 한국 내 안보불안 및 미국의 대한 안보공약(확장억제)에 대한 의구심을 유발하려는 포석이라 할 수 있다. 또한, 북한이 핵능력을 바탕으로 재래식 영역에서도 전통적 도발을 감행할 위험성이 다분하다.

이를 고려할 때, 결성 70주년을 맞이하는 한미동맹으로서는 오히려 과거에 비해 더욱 진화되었다고 할 수 있는 북한의 위협을 안정적으로 관리함으로써 한반도에서의 안정과 평화를 유지해나갈 태세를 발전시켜 나가야 할 것이다.

II. 한반도에서의 위기 억제를 위한 고려요소들

1. 북한의 핵위협과 재래위협

이미 지적인 바와 같이, 한국과 미국, 국제사회가 모두 북한 비핵화라는 목표를 포기하지 않고 있지만, 북한의 핵개발은 앞으로도 당분간은 지속될 수밖에 없을 것으로 전망된다. 이는 북한이 핵무기 보유를 협상 카드가 아닌 정권 및 체제의 생존 수단, 더 나아가 남북한 관계에서의 우위 확보를 위한 핵심수단으로 여기고 있기 때문이다. 김정은 시대 남북한 관계의 여건 중 가장 큰 변화는 북한의 의식변화이다. 지난 5~6년 동안 남북한 관계에 있어 김정은이 가진 인식의 중심에는 ‘주도권’에 대한 집착이 강하게 내재되어 있음에 유의해야 한다. 핵보유국으로서의 북한과 핵을 가지지 못한 한국 사이의 전략적 우열관계로 남북관계를 보는 김정은의 인식은 여러 경로를 통해 표출되었다. 밥 우드워드 (Bob Woodward)의 2020년 저서인 『격노』 (Rage)에서는 김정은과 트럼프 대통령 간에 교환되었던 20여편 친서의 일부가 소개 되어 있는데, 김정은은 이 친서를 통해 “현재에도 그렇지만 미래에도 남한 군대는 내 군대의 적수가 아니다, 남한 군대는 내 군대의 상대가 되지 않는다”(Now and in the future South Korean military cannot be my enemy...that “the

2) 이러한 북한의 의도는 2022년 11월 24일 김여정의 “서울 과녁”이라는 발언에서도 잘 드러나고 있다.

South Korean military is no match against my military)고 주장하였고, 이는 북한이 핵능력을 보유하고 있으므로 전략적으로 한국에 대해 분명한 우위에 있다는 발상이 아니면 나오기 힘든 발언이다.³⁾

북한은 이러한 인식에 따라 김정은 시대 이후 핵능력의 고도화에 매진해왔고, 평양이 핵능력을 고도화하면서 2020년대 이후부터는 한반도에 핵협박의 위협성이 더욱 고조되었다. 2017년 북한은 ‘화성-12’형, ‘화성-14’형, ‘화성-15’형 탄도 미사일을 잇달아 발사하였고, 2018년~2019년의 남북/미북 협상 기간 이후 2020년부터는 한반도를 사정거리로 하는 ‘KN-23~ KN-025’ 계열의 단거리탄도미사일, ‘화살’로 불리는 중거리 순항미사일, 그리고 신형 방사포 등을 선보였다. 2021년에 들어서는 극초음속활강체(Hypersonic Gliding Vehicle, HGV), 열차발사탄도미사일, 소형 잠수함발사 미사일(SLBM) 등 한반도를 주로 겨냥하고 장차 핵탑재가 가능한 전력을 집중 시현한 바 있다. 또한, 2021년 제8차 노동당대회에서 김정은이 ‘신형 전술핵무기’의 개발을 지시하였고, 이후 추가 핵실험 징후가 노출되는 등 북한의 핵 및 미사일 위협은 날로 커지고 있다.

북한은 핵무기 능력의 강화와 함께, 핵독트린에 있어서도 호전성과 공세성을 강화하였는데, 이는 2022년 9월 8일 최고인민회의에서 공포된 북한의 『핵무력정책법』에서 잘 나타난다. 이 법은 선제 핵공격에 대한 억제·보복 수단으로 핵무기의 임무를 강조한 2013년의 『핵보유국법』에 비해 공격적인 핵무기 사용 가능성을 열어놓고 있으며, 이에 따르면 북한은 향후 임의로 핵 선제타격이 가능하고 사실상 핵무기를 재래무기처럼 사용할 수 있다. 즉, 북한 핵무기의 사용 조건을 국가지도부에 대한 핵/비핵타격이 있거나 임박한 경우(6조 2항), 주요 전략대상 및 시설에 대한 군사적 공격을 받은 경우(6조 3항), 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우(6조 4항), 기타 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생한 경우(6조 5항) 등 광범위하게 규정하고 있다. 법 서문에 ‘령토완정(領土完整)’을 표방함으로써 한반도 공산화 의지를 포기하고 있지 않음도 시사하였다.

더 큰 문제는 북한이 핵무기를 개발함에 따라 ‘핵 그림자’(Nuclear shadow)를 가지게 될 경우, 북한이 확전의 우려로부터 자유로워질 가능성이 커진다는 점이다. 북한은 위기나 국지전 상황에서 여타 대량살상무기를 사용하거나 사이버 공격을 감행하려 할 때, 이것이 불러올 확전과 한미의 대규모 보복을 두려워할 것이다. 그러나

3) Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 180.

이러한 두려움이 없어진다면 북한은 이전에 비해 훨씬 과감하게 이러한 공격을 시도할 수 있다. 북한은 증강된 핵능력을 바탕으로 전면전에서도 자신들의 재래식 군사력을 보장하기 위한 수단으로 핵무기와 화생무기, 전자기펄스(Electro-magnetic Pulse, EMP) 그리고 사이버 공격을 과감하게 활용할 수 있다.⁴⁾

북한은 이러한 핵능력을 바탕으로 재래전력 측면에서도 군사역량을 축적하여 도발의 여지를 확보하려 할 것으로 판단된다. 실제로, 북한은 김정은 시대에 들어 사이버, 전자전, 무인기 개발로 대남 교란 및 사회혼란조성 전략을 강화하고 있다. 사이버 전력 확장, 전자전 부대 강화, 무인폭격기 및 무인정찰기 개발(약 300여 대)을 통하여 새로운 대남전략의 기반으로 삼고 있는 것이다. 우선, 사이버 전문요원 양성(약 6,800명 수준) 및 제3국체류(중국/동남아 등) 활동을 강화하고 있고, 무인정찰기 대남 침투훈련을 강화하여 작년 12월에도 무인기 침투를 단행하기도 하였다. 북한은 이러한 노선에 따라 핵전력 발전과 재래전력의 선택적 첨단화를 지향하면서 군사력을 건설 중이고, 핵전력과 재래전력의 결합을 바탕으로 우리에게 대한 도발을 증기적인 차원에서도 지속할 가능성이 크다.

2. 대비해야 할 미래의 위협들

그동안 한미동맹은 줄곧 ‘한반도 방위동맹’에 국한되어왔다. 탈냉전 시대의 전개 이후 한반도를 벗어난 역할과 기능에 대한 모색이 있기는 하였지만, 한국은 중국의 반응, 한반도 방위에 대한 미국의 기여 증대 등을 이유로 한반도 방위동맹의 탈피에 소극적이었다. 한반도를 벗어난 역할, 특히 지역 안보역할(regional security alliance)에 대해서는 중국 등 주변국의 반응을 고려, 역할 확대를 꺼려왔던 것이 현실이다. 그러나, 한반도 방위에만 동맹의 역할을 고착시킬 경우, 북한의 위협이 점차 감소되거나 관리 가능한 시대에 동맹의 존속 논거를 찾기가 어렵다는 것이 문제이다. 또한, 한국의 정체성을 고려할 때, 홍콩 민주화에 대한 입장이나 남중국해에서의 자유항행 등에 대해서도 입장을 표명하는 것이 정상적이다.

이러한 점에서 윤석열 정부가 자유민주주의, 인권, 규칙 기반(rule-based) 세계 질서 등 우리의 가치와 부합하는 사안에 대해 전략적 명확성(strategic clarity)을 보이기 시작한 것은 매우 타당한 것이라 할 수 있다. 문제는 우리가 이러한 명확성을 추구해 나감에 따라 특정 주변국들로부터의 압력이나 회색지대(Gray-zone) 영역

4) 브루스 베넷, 최강 외, 『북한의 화생무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』, 아산-랜드 공동연구 보고서 (서울: 아산정책연구원, 2022.10).

에서의 견제는 더욱 심해질 수 있다는 점이다. 21세기에 들어서면서 현재까지는 군사 분야에 관한 한 미국 주도의 안보구도가 지속되고 있으나, 동아시아 지역의 군사밀도는 점차 강화되는 추세이며, 다양한 함축성을 내포하고 있다. 2020년 코로나19 팬데믹 상황 하에서 전세계 경제는 4.4%가 감소했지만, 2020년 전세계 국방비는 3.9% 증대했는데, 이 중 약 2/3가 미국과 중국의 국방비가 차지했다. 특히, 2020년 중국의 실질적 국방비 증대는 전년 5.9%에서 5.2%로 감소하였지만, 여전히 다른 국가들과 비교해서는 높은 추세를 보이고 있다.⁵⁾ 러시아 역시 우크라이나에서의 고전(苦戰)에도 불구하고 동아시아와 한반도 주변 정세에 상당한 영향력을 행사할 군사력을 유지할 것으로 보아야 한다.

우려되는 것은 이러한 일부 주변국들의 군사능력 강화가 동해 및 서해 등 우리와 인접한 지역에서 시위성 군사기동으로 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어, 2013년 이후 중국 해군의 서해지역 활동이 꾸준히 지적되고 있고, 특히, 우리 작전수역(Area of Operations, AO) 인근 지역에서의 활동 역시 2013년부터 지속되고 있다. 2018년에도 중국이 서해 한·중(韓中) 잠정조치수역과 이어도 근해 등에 8개의 부표를 설치한 것으로 확인되기도 했고(첫 부표 설치는 2014년), 2019년에는 동경 124도 인근에서 중국 당국의 해저지형 조사가 급증했고, 잠수함 운용을 위한 탐색용으로 파악된다는 분석이 등장하였음. 또한, 중국은 러시아와 함께 우리의 방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ)에 꾸준히 진입하고 있다. 2022년 3월 24일 중국 및 러시아 항공기가 우리 KADIZ에 무단 진입하였고, 금년 1월에도 중국 항공기 2대의 진입이 이루어지는 등 중국과 러시아의 KADIZ 무단 진입은 거의 연례행사처럼 이루어지고 있다.

문제는 이러한 진입이 착오나 실수에 의한 것이 아니라, 한미 혹은 한-미-일 결속 등의 움직임이 있을 때 일종의 ‘찔러 보기’ 식으로 진행되고 있다는 것이다. 더 나아가, 미·중 전략경쟁에서 군사적 갈등이 발생할 경우 중국 등 일부 주변국이 우리를 위협할 수 있을 뿐만 아니라, 미·중 갈등이 아니더라도 한·중 간의 배타적 경제수역(EEZ) 분쟁 등에서 ‘군함외교’(Gun-boat Diplomacy)를 구사할 위험은 충분히 존재한다. 특히, 한반도에서의 특정 상황(북한 불안정과 같은) 발생 시에 주변국들이 남북한 모두에 영향력 미치기 위해 인근의 해군 및 공군력을 활용하여 대규모 무력시위를 펼칠 가능성도 배제할 수 없다. 이는 갈등이나 분쟁이 지역 차원에서 발생하더라도 한반도가 위기를 맞이할 위험이 있다는 것을 의미한다. 따라서, 전면전은 아니라고 하더라도 외교적인 군함외교(gun - boat diplomacy)나

5) *The Military Balance 2021*, IISS, 2021.

제한적·국지적인 분쟁을 상정한 능력의 발전이 필요하고, 전쟁 수행 자체보다는 이를 예방(prevent)하고 억제(deter)할 수 있는 능력의 발전이 필요하다. 이는 그레이존 분쟁에 대한 대응능력 강화와 함께, 그레이존 분쟁에서 저강도전·국지전을 거쳐 재래전이나 핵전쟁 등 모든 분쟁·전쟁의 스펙트럼에 대비할 수 있는 대비태세를 구축해야 할 소요를 제기한다.

3. '글로벌 중추국가' 위상의 정립

한반도에서의 위기관리와 전쟁 억제 역량을 갖추는 것은 글로벌 중추국가의 지위를 완성하는 것과도 밀접하게 연결된다. 국제적인 협력을 촉진하고 글로벌 의제를 제기할 수 있으려면 이를 견제하기 위해 가해질 수 있는 다양한 방향에서의 압력과 견제도 극복할 수 있어야 하기 때문이다. '글로벌 중추국가'로서 한국이 자신들에 비해 군사적으로 우월한 강국들로부터의 위협을 억제하기 위해서는 우선, 지식·정보 네트워크 전력을 중심으로 무시할 수 없는 실물적 전력을 건설하는 일이 무엇보다 중요하다. 군사강국들에 비견될 만한 양이나 수준은 아니라고 하더라도 최소한 상대방이 두려워할 만한 결과를 강제할 수 있는 물리적 능력의 확보가 시급하고, 그래야 군사강국들과의 관계에서 외교적 형평성을 보장받을 수 있다. 이러한 점에서 중견국가들에게 있어서의 '스마트파워'는 기존의 소프트파워를 뒷받침해줄 만한 하드파워의 확보 여하에 달려 있다는 점에 유의해야 한다.

이러한 점에서 우리의 능력 미비를 보완해 줄 안보 파트너의 지속적 확보를 위해 새로운 거래관계를 창출해 나가는 것 역시 중요한 미래의 관심사이다. 한미동맹은 지난 70여 년의 검증을 통해 진화해온 존재이고, 미국은 많은 가치를 한국과 공유하고 있다. 이러한 점에서 미래에도 한미동맹은 한반도에서의 위기관리를 위한 핵심 요소로 인식되어야 할 것이고, 동시에 미국의 입장에서 한미동맹이 한미동맹의 가장 높은 우선순위라는 인식이 유지될 수 있도록 협력해나가야 한다.

III. 위기관리를 위한 동맹차원의 과제

1. 위협인식의 공유

동맹은 세 가지의 핵심요소를 바탕으로 유지·발전된다. 공통의 위협인식, 공유하는 이익, 그리고 쌍방 간의 신뢰이다. 이러한 위협인식의 편차는 동맹의 대비태세를

저해함으로써 한반도 위기관리에 있어서는 치명적 악영향을 미친다. 한미동맹도 70년의 세월 동안 ‘동맹의 위기’로 불릴 수 있는 국면을 여러 차례 맞이하였는데, 이의 중심에는 위협인식에 있어 한미 양국 정부의 편차가 존재하고 있었다. 특히, 남북 교류협력에 우선적 중점을 두거나 미국으로부터의 자주(自主) 가치를 추구하는 정부가 들어설 때마다 한미의 위협인식은 서로 다른 곳을 바라보고는 했다. 한미 동맹의 최대 위협은 여전히 ‘북한’이며, 그 현실은 여전히 바뀌지 않았다는 사실에 대해 명확한 규정을 내리지 않을 때마다 동맹은 흔들리고는 했다. 지금까지는 위협 인식의 편차가 주로 북한을 대상으로 나타났지만, 미-중 전략경쟁과 글로벌 가치 대립이 격화될수록 한미 양국의 위협인식 편차는 더욱 심해질 수 있다. 예를 들어, 미국의 경우 중국이나 여타 권위주의 국가들의 행태나 정책을 묵과할 수 없으며, 어떠한 형태로든 이를 다루어야 한다는 공감대가 형성된 반면, 한국 내에서는 특정 국가의 부상(浮上)을 역전 불가능한 것으로 받아들이고, 이들에 대해 균형을 취해야 한다는 입장이 상존하고 있다. 윤석열 정부 출범 이후 이러한 위협인식의 편차 문제는 해결되었지만, 언젠가 이러한 현상이 재현될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

2. 공통의 이익

동맹의 공통이익 역시 되돌아볼 필요가 있다. 동맹도 국가 간 거래관계이며 어느 한쪽이 일방적 손해나 희생의 느낌을 받을 때 그 관계는 흔들린다. 과거 단순히 한국이 미국을 중심으로 한 서방진영의 일원이라는 것만으로도 충분한 시절이 있었다. 그러나, 그러한 거래관계는 냉전체제가 붕괴되면서 이미 진부한 것이 되어버렸다. 1990년대부터 미국은 한반도를 벗어난 동맹관계를 꾸준히 희망하였지만, 한국은 중국의 반응, 북한 핵문제 등을 이유로 한반도 방위동맹 이상의 역할에 소극적이었다. 이로 인해 2009년 한미가 ‘포괄적 전략동맹’으로의 발전을 다짐하였음에도 여전히 한미동맹의 한반도를 벗어난 역할은 상징적인 차원에 머물 뿐이었다. 북한의 위협이 실존하는 상황, 그리고 북한 핵위협이 고도화된 상황 하에서 군사적으로 한반도 방위동맹의 유지는 불가피하다. 문제는 한국의 사고(思考) 영역 자체가 아예 한반도에 고착화되고 있으며, 한반도를 벗어난 동맹차원의 외교적 협력 역시 꺼리는 행태로 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어 한국의 정체성을 고려할 때, 홍콩 민주화에 대한 입장이나 남중국해에서의 자유항행 등에 대해 한국은 미국과의 공유된 가치를 기반으로 더욱 적극적인 입장을 표명할 수 있었지만, 과거에는 이에 소극적이었고, 이는 동맹의 공통이익을 좁히는 원인이었다.

이러한 점에서 미래 안보환경 하에서 한국의 전략적 포지셔닝에 대한 분명한 방향성이 설정되어야 한다는 점에서도 한미동맹의 역할 확장은 불가피한 것으로 받아들여져야 한다. 한국이 걱정하는 것은 동맹으로 인한 ‘연루’이지만, 오히려 미래에 위험성이 더 큰 것은 미·중 양자 모두로부터의 ‘방기’(abandonment)이다. 워싱턴으로서는 [안보=미국, 경제=중국]식의 구도에 안주하는 동맹국과 함께 해야 할 동기가 점점 약해질 것이며, 중국 역시 동맹이 없어진 한국에 공을 들여야 할 이유가 없어지기 때문이다. 문제는 동맹의 심각성이 외부로 드러날 때에는 이미 손을 쓰기가 너무 늦어버린 경우가 많으며, 7,400만 명 이상의 미국인들이 왜곡된 동맹관을 가진 트럼프를 지지했음을 잊어서는 안 된다. 따라서, 윤석열 정부 출범 이후 진행되어 온 한미동맹의 기초체력을 개선하려는 노력은 앞으로도 지속되어야 한다. 동맹의 건전화는 한중관계에서도 오히려 기회로 작용할 수 있다. 한미동맹의 발전은 중국 등 주변국으로 하여금 한국의 미국에 대한 경사를 막아야 한다는 심리를 촉발할 것이며, 이는 한국의 전략적 레버리지가 생겨남을 의미한다. 반면, 주변국으로부터의 압력에 따라 한국의 정책이 좌우된다는 인상을 주면 줄수록 압력의 동기는 늘어나게 될 것이다.

이는 장기적인 차원에서 더 중요성을 지닌다. 미래에도 한미동맹이 존속될 것이라는 점을 기본 전제로 하면, 해당 시기 동맹의 역할 확대는 불가피한 귀결이 될 것이기 때문이다. 한미동맹이 한반도에만 묶여 있는 정책과 접근이 지속되면 미래 한미동맹은 단순한 정치적 동맹(주둔도, 연합작전도 없는 동맹)이 될 위험이 있다. 즉, 미래의 한미동맹은 여전히 한반도 방위에 주안점을 두면서도 상당 수준의 지역 및 세계 수준의 역할을 수행한다는 것을 기본으로 디자인될 필요가 있고, 이를 위한 노력이 현재부터 시작되어야 한다. 한미동맹이 한반도를 넘어 지역 및 세계 차원의 기여를, 그것도 외교적 공조에 더해 군사적 협력까지를 추진할 경우의 관건은 상호 운용성(Inter-operability)이다. 미래 전략 및 전장환경을 고려할 때, 한미동맹의 상호 운용성은 단순한 하드웨어를 넘어서 소프트웨어 및 전산체계, 그리고 무인화된 무기 체계에 대한 통제체제에도 발휘되는 것이 타당하다. 특히, 무인화·로봇화된 무기 체계의 피아 식별기능을 포함, 군사과학기술의 공유 및 보호와 관련하여 더욱 정교한 제도적 장치가 마련되어야 하며, 이 역시 동맹의 상호이익을 확장하는 데 도움이 될 것이다. 2021년 3월의 제11차 한미방위비분담협정(SMA)의 타결로 일단 불을 끈 한미 방위비 분담 문제 역시 트럼프 당시 대통령의 과도한 요구로 인해 문제가 증폭된 측면도 있지만, 한미동맹에 있어 부담 분담과 기여를 바라보는 한미 간의 시각차가 여전히 존재함을 보여주는 일단이었고, 부담 분담의 측면에서 미국이 한국에게 바라는 지역·국제적 역할과 기여가 무엇인지에 대한 진지한 논의가 있어야 한다.

3. 신뢰의 증진

위협인식 공유와 공통이익과 함께 동맹의 생명력을 장악하는 것은 상호 간 신뢰이다. 과거 동맹의 위기 때는 여지없이 이 신뢰의 위기가 작용했다. 외형적으로는 상호 신뢰와 협조를 다짐하면서도 이면적으로는 다른 목소리를 내는 것은 오히려 갈등을 외연화하는 것보다 더 나쁜 결과를 낳을 수 있다는 과거의 교훈을 항상 명심해야 한다. 다행히 한미는 이 신뢰를 증진할 수 있는 가장 긴요한 자산을 가지고 있다. 그것은 바로 추구하는 가치에 있어서의 유사성이다. 2023년의 한미정상회담 공동성명을 통해 양국 대통령은 “보편적 인권, 자유, 법치 수호에 대한 공동의 공약에 기반하여 미래세대에게 번영과 안보를 위한 확고한 기반을 제공할 동맹을 구축해 나가고 있다”고 평가한 바 있다. 국가 간 관계에서 추구하는 가치가 완전히 일치할 수는 없지만, 이러한 가치의 동질성을 바탕으로 한 협력은 앞으로도 더욱 확장되어야 할 것이다.

IV. 현 시점에서의 선결과제들

1. 북핵 억제 연합 대비태세의 건설

앞에서 이미 지적했지만, 한반도 위기 방지를 위한 한미동맹의 가장 시급한 과제는 북핵 위협의 억제이고, 이는 미국의 대한 확장억제 공약의 강화와 연결된다. 확장억제가 제대로 작동하려면 ‘억제’와 ‘보장’ 기능이 동시에 충족되어야 한다. 금년 4월의 ‘워싱턴선언’은 여러 가지 측면에서 기존 확장억제 공약의 실물화·구체화, 특히 ‘보장’ 기능의 강화에 기여한 것으로 판단된다. 우선, ‘핵협의그룹’(Nuclear Consultative Group, NCG)의 창설을 통해 미국의 핵전력 관련 정보 공유, 핵운용 및 전략기획에 있어서의 협의기회가 마련되었는데, 이는 핵을 비롯한 대북 핵위협 대응 전반을 토의했던 확장억제전략협의체(EDSCG)나 억제전략위원회(DSC)에 비해 더욱 핵억제에 관한 논의 집중이 가능한 구조이다. 탄도미사일 발사 핵잠수함(SSBN)의 입항을 비롯한 전략자산의 한반도 인근 정례적(regular) 전개 역시 북한에게는 확장억제의 효과를 실물적으로 체감하게 하는 효과가 있을 것이다. 더욱이 한미 간 연습/훈련의 강화 여지를 마련함으로써 단순한 도상훈련(TTX)을 넘어 북한 핵사용을 가상하여 직접 미국 핵자산이 이동하는 더 높은 단계의 연습을 실시할 여지가 마련되었다.⁶⁾

확장억제와 관련하여 전통적으로 제기되어온 의구심들을 해소하는 데에는 ‘워싱턴 선언’은 분명 유용한 것으로 판단된다. 그동안 확장억제와 관련된 의구심의 핵심은 ㉠ 미국이 우리에게 대한 핵공격에 대해 ㉡ 핵무기를 사용하여 ㉢ 미국의 위협을 감수하면서도 핵보복을 해줄 것인가의 여부였다. ‘워싱턴선언’을 통해 미국이 한국에 대한 핵공격에 대해 반드시 보복할 것이며(바이든 대통령의 정권 궤멸 발언), 자칫 확산될 수 있는 미국이 부담(SSBN 등 배치)을 감수하면서도 그렇게 할 것이라는 의지를 명시한 것으로 볼 수 있다. 일단 NCG라는 협의체를 구성하는 데 성공했으므로, 향후 북한의 핵위협 가중에 따라 NCG를 적절히 활용할 경우 더 진전된 조치들도 기대가 가능한 여지를 마련하였다. 즉, NCG를 중심으로 하되, 매 1년 양국 관계 장관에게 보고하는 사실상의 장관급 협의체를 구성하고, NCG의 분기별 가동을 넘어 상설 참모기능을 보강하여 수시 협의와 소통이 가능하도록 하고, 전문가 자문단을 구성함으로써 다양한 전문 식견을 반영할 수 있다.

무엇보다 미국의 분위기가 기존과는 달라졌다는 것을 한국 국내와 북한에 각인시키는 효과가 클 것으로 기대된다. 미국의 경우 과거 확장억제 관련해서 기존 공약을 재확인하는 수준에서 반응했으며, 구체적 조치를 요구하면 미국의 공약을 믿어야 한다는 반응으로 일관하였다. 예를 들어, 골드버그 주한 미 대사는 확장억제에 대한 미국의 의지는 확고하고, 미국의 약속을 의심해서는 안 된다고 주장함으로써, 한국의 자체 핵보유나 주한미군의 전술핵 재배치와 같은 대안이 현명한 옵션이 아니라는 입장을 밝혔다.⁷⁾ 그러나, ‘워싱턴선언’은 한국에 대해 확실한 ‘보장’의 확신을 주어야 북한에 대한 ‘억제’ 효과도 발휘된다는 것을 미국이 인식한 결과이며, 이러한 추세의 변화를 감안하면 향후 더 진전된 조치도 가능하다고 할 수 있다. 미국이 30여 개 국가에 확장억제 공약을 제공하면서도 이를 별도 문건화한 것은 사실상 최초라는 점에서도 의미가 있다.

그러나, 동시에 워싱턴선언에도 보완의 요소는 분명히 존재한다. 우선, 워싱턴 선언은 기존 미국의 ‘핵태세검토보고서’(NPR)의 범위 내에서 한미 협력이 진행됨을 명확히 하였다. 즉, NPR의 범위를 뛰어넘는, 한국을 위해 특화된 핵전력의 건설이나 배치 이동은 당분간 없다는 이야기이다. 그러나, 향후 북한의 핵위협이 지속적으로 높아질 경우 더 진전된 조치도 검토할 수 있어야 한다. 미 핵잠수함의 한국

6) ‘워싱턴선언’의 문서화된 버전에 대해서는 White House, “Washington Declaration”을 참조할 것. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/washington-declaration-2/>

7) “...We have this iron-clad commitment. Nobody should have any doubt about that...” “골드버그 주한 미 대사 “확장억제 의지 확고”...’전술핵 한국 재배치’에 부정적 입장.” *VOA Korea* (18 Aug., 2022).

기항이 분명, 중요한 보장조치이기는 하지만, 미 핵잠수함을 통해 발사할 수 있는 SLBM은 최소 사정거리가 2,000km로 이는 한반도 인근에 배치된 핵잠수함이 핵보복을 위해 다시 태평양 방향으로 이동해야 함을 의미한다. 따라서, 북한의 핵위협에 실시간대로 대응할 수 있는 능력이 구비될 필요가 있다. 한국의 자체 핵개발을 제외하면, 북한의 핵공격시 미국의 핵무기가 실제로 사용될 수 있다는 메시지를 북한과 한국에 동시에 전달되는 것이 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 이는 한국이 자체 핵무기를 보유하더라도 달성되기 어려운 효과이다. 한국이 설혹 자체 핵무기의 개발 및 보유에 성공한다고 하더라도 핵분열물질이나 핵탄두를 북한이 가진 수준으로 보유하는 데에는 시간이 소요되고, 현실적으로 당면한 북한의 핵위협을 저지하는 데에는 한계가 있다. 반면, 미국의 핵무기가 실제로 사용될 수 있다면 이는 매우 신뢰성 있는 보장수단이 된다. 한국이 가진 몇 개의 핵무기에는 두려워하지 않을 북한도 압도적인 핵 전력차가 있는 미국과의 핵전쟁을 선택한다는 것은 재앙에 가까운 일이기 때문이다. 북한이 설사 200여개의 핵탄두를 보유하고 있다고 하더라도 이는 수천 기의 핵탄두를 가진 미국과는 상대가 되지 않는다. 더욱이 탄도미사일을 제외하고는 별다른 선택지를 가지지 못한 북한과는 달리 미국은 전략핵 폭격기, 핵추진잠수함에서 발사될 잠수함발사탄도미사일(SLBM, Submarine Launched Ballistic Missile), 그리고 대륙간 탄도탄(ICBM, Inter-continental Ballistic Missile)이라는 다양한 선택지를 가지고 있으며, 플랫폼의 성능 면에서도 북한을 압도한다. 확장억제의 양대 요소인 ‘억제’와 ‘보장’이 모두 작동할 수 있는 것이다.

2. 단호한 대북 메시지의 지속 전달

북한은 ‘워싱턴선언’이 상징적인 의미를 제외하고 실질적인 확장억제 강화 효과는 제한적이라는 *New York Times*의 기사를 소개하기도 했는데, 향후에도 이러한 유형의 기사를 인용하여 확장억제에 대한 ‘김 빼기’에 나설 것이다. 즉, 미국이 ‘워싱턴선언’을 통해 확장억제의 구체화를 약속했지만, 그 실제 효과는 미지수라는 평가를 소개함으로써 결국 확장억제 효과와 미국의 대한 안보공약이 수사적 차원에 불과하다는 논리를 반복할 것이다. 이를 통해 한국이 한미동맹을 강조하지만 결국 ‘자주성’을 희생하고 있다는 점을 강조함으로써 북한의 상대적 우월성을 과시하려 할 것이다.

북한은 외신의 논평에 이어 확장억제 효과의 제한성을 지적하는 한국 국내의 논의와 비판론을 적극 활용하려 할 것이다. 즉, 한국 국내에서도 ‘워싱턴선언’에

대한 비판적 견해가 있음을 소개함으로써 ‘워싱턴선언’에 대한 평가절하를 부추기는 한편, 한국 사회 내의 남남갈등을 증폭하는 효과를 유도하려 할 것으로 전망된다. 따라서, ‘워싱턴선언’에 입각한 전략자산의 정례적 전개, NCG 조기 가동, 한미 간 관련 훈련의 강화 등의 조치를 차질 없이 이행하는 것이 중요하다. 또한, 북한이 핵위협을 가할 경우 정권과 체제가 파멸할 것이라는 한미 수뇌부 차원의 메시지를 반복적으로 전달할 필요가 있다.

3. 북한에 대한 이중(二重) 군비경쟁 부담 부과

북한이 향후 핵 및 재래전력을 지속 건설하지 못하도록 차단하는 것 역시 한미 동맹 차원에서 한미 양국이 함께 추구해야 한다. 즉, 북한의 공격시에 공격목적을 달성하지 못하도록 하는 전통적 거부 개념에서 더 나아가 공격 능력 건설 자체를 곤란하게 만드는 상황 조성이 필요한 것이다. 우리 사회의 일부에서는 남북 군비경쟁을 하는 것을 대결적 군사정책의 상징으로 여기고 있는데, 전쟁 억제를 위해서라도 군비경쟁은 불가피하고, 오히려 이는 장기적으로 북한 군사력의 축소를 유발할 수 있다. 남북 군비경쟁이 본격화될 경우, 북한이 직면하게 될 가장 큰 딜레마는 군사력 건설비용의 급속한 증가이다.

그러나, 북한을 더욱 딜레마에 빠지게 만드는 것은 ‘2중 군비경쟁’의 문제일 것이다. 현재의 한반도 억제구도대로라면 한국은 재래전력에 있어 북한을 압도할 전력을 건설하려 하고 있으며, 미국은 핵 억제력을 제공한다. 즉, 북한은 한국과 재래군사력 면에서 지나치게 차이가 나지 않게 군사력을 증강해야 하고, 자신들의 핵위협으로 인해 초래될 미국의 핵보복에 대한 대응능력을 확보해야 한다. 이로 인해 북한은 핵전력과 재래전력을 모두 기존 수준 및 기계획 대비 획기적으로 증강해야 할 필요성에 직면하게 되고, 결과적으로 군사적으로 최강대국인 미국과 핵군비경쟁을 벌이는 모순적 상황에 직면하게 될 것이다. 이러한 추세는 결국 미래에 북한이 재래전력과 핵전력 모두를 충분히 건설할 수 없는 환경을 강화할 것이다.

4. 북한 도발에 대한 대비태세 강화

북한은 한미정상회담과 ‘워싱턴선언’ 이후에도 도발을 지속하면서 자신들의 건재를 과시하려 하고 있다. 향후 전략적 도발과 함께 한국의 인명이나 재산에 제한적 피해를 입히는 전통적 도발을 병행할 가능성에 유의해야 한다. 북한의 입장에서는 우리 정부의 대북정책의 문제점을 부각하고, 한미동맹에 대한 비판적 여론을 이끄는

긴요한 수단 중 하나가 한국의 인명이나 재산을 공격하는 것이라는 점에 대한 전통적 경험이 존재하고 있기 때문이다. 즉, 우리 국내에서 인명 및 재산 피해에 민감하게 반응할 것이므로 이를 통해 남남갈등을 유발할 수 있고, 확산(escalation)의 위험도 상대적으로 적다는 점에 주목할 수 있고, 대남 전통 도발에 대한 반응 여부에 따라 한미관계 이간의 효과도 기대가 가능하다는 점을 고려할 것이다. 따라서, 2023년 내에는 단기적으로 북한의 미사일 및 전통적 도발에 대한 한미 양국의 감시 및 대비태세를 강화해야 한다.

5. 북한 인권 문제의 활용

한미동맹 차원에서 국제사회와의 공조하에 북한의 약점인 인권 문제를 직접 부각함으로써 북한 정권의 부담을 가중시키는 정책 역시 전개해야 한다. 또한, 제재 이행 장치의 강화를 통해 기존의 제재라도 제대로 작동할 수 있도록 한미 혹은 한미일을 중심으로 EU국가들까지 아우르는 국제적 제재감시망의 강화를 가속화해야 한다. 특히, 최근 북한의 주요 수입원인 가상화폐 해킹과 돈세탁을 차단하는 방법에 대해 국제적 공조를 강화해 나가야 한다. 또한, 제재에 미온적인 국가나 기업들에 가동할 secondary boycott에 대해서도 더욱 적극적 행보를 취하도록 미국 및 일본, EU국가들에게 요구해 나가야 할 것이다. 이와 함께, 대북제재 효과에 있어서도 우리 정부 차원에서 제재의 효과가 분명히 발휘되고 있다는 논리를 전개하여 한국 및 미국 내의 무력감을 불식하는 것도 중요하다.

V. 맺는말

한미동맹은 70년의 역사를 통해 한반도 안정과 전쟁 방지, 그리고 한국의 경제적 발전과 국제적 성장에 중요한 역할을 해왔다. 북한 핵문제가 한반도 안보의 핵심 저해 요인으로 떠오른 2010년대 이후 한미동맹의 중요성은 더욱 높아지고 있고, 한반도 위기예방 및 관리를 위한 동맹의 결속이 그 어느 때보다 중요한 시기이다. 따라서, 위에서 이야기한 바와 같이 한미동맹의 역할 및 임무의 최대 우선순위는 한반도에 두어질 수밖에 없고, 포괄안보와 전략동맹의 시기에도 군사적 협력은 오히려 더 강조되어야 할 것이다.

다만, 이 경우에도 시각의 확장이 중요하다는 점을 간과해서는 안 된다. 한반도의 위기관리는 단순히 북한으로부터의 위협만을 억제하는 것으로 충족되지 않는다. 특히,

가치 대립의 시대에서는 인도-태평양 지역의 갈등이 한반도로 전이되거나, 다른 지역에서의 분쟁이 한반도 위기와 연계될 가능성이 크다. 예를 들어, 최근 관심의 대상이 되고 있는 대만해협 위기 가능성은 그 단독으로 발생할 수도 있지만 한반도 위기와 선후관계를 지니고 발생할 가능성이 크다. 북한이 대만해협 위기와 이 지역에 대한 미군 전력의 집중을 도발의 기회로 생각할 수 있고, 逆으로 한반도 위기가 발생한 상황에서 중국이 자신들의 대만에 대한 장악력 확대를 기도할 수도 있기 때문이다.

이러한 점에서 지역 및 세계 역할에 대한 관심은 이제 한미동맹에 있어서도 단순한 선택사항이 아닌, 현재부터 준비가 필요한 사항으로 간주되어야 한다. 한국이 미국의 전체 동맹네트워크 내에서 얼마만큼 탄력적이고 확장적인 기여를 할 수 있는 존재인가에 대한 인식은 결국 한미동맹의 위협인식, 상호이익, 그리고 신뢰 모든 분야에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이러한 점에서 한국의 NATO 정상회의 참석, 한-미-일 안보협력의 강화는 북한 핵문제 해결과 북핵 위협 대비의 측면 이상의 중요성을 지닌다. 한국의 시각이 한반도를 벗어나야 동맹도 더 튼튼해지기 때문이다. 한미동맹이 지역의 안정 문제에도 관심을 쏟아야 한다는 지적은 이미 1990년대부터 제기되었고,⁸⁾ 글로벌 포괄적 전략동맹의 방향성 역시 여러 연구에서 제시된 바 있다.⁹⁾ 이제 이를 실천으로 옮겨 나가야 한다.

8) Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha, et. al. *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*, RAND-KIDA Joint Research Paper(Santa Monica, C.A.: 1995).

9) 하영선 편저, 『한미동맹의 비전과 과제』(서울: 동아시아연구원, 2006).

국제정치질서의 재편과 한미동맹의 도전 및 과제

김재천 서강대 교수

1. 들어가며

한미동맹 체결 70년을 맞은 2023년, 한미 양국에서는 한미동맹이 역사상 가장 성공적이고 모범적인 동맹이라는 평가가 많이 나오고 있다. 한미동맹이 잘 작동되고 있고 그 미래도 상당히 밝기 때문일 것이다. 동맹 역사상 가장 성공적이고 모범적이라고 평가받는 한미동맹에도 위기는 있었다. 미국발 한미동맹 위기 요인을 꼽아 보자면 우선 주한미군 철수 및 철수 주장이 떠오른다. 1969년 리처드 닉슨은 팜 독트린을 발표한 후 1971년 주한미군 7사단 2만 명을 철수하는 결정을 내렸다. 한국이 동맹의 틀 밖에서 자체 핵무장 등 자주국방의 길을 진지하게 모색한 계기가 된 사건이었다. 그 후에도 주한미군 철수는 한미 양국 사이 뜨거운 감자였다. 1976년 대통령에 취임한 지미 카터는 3단계 주한미군 철수 안을 발표해 한국인을 놀라게 했다. 미국 우선주의를 내세우며 집권한 도널드 트럼프는 2018년 싱가포르 미북 정상회담 후 한미연합훈련 중단 계획을 발표하기도 했다. 트럼프 집권 4년은 미국의 정치 상황에 따라 한미동맹의 기반이 흔들릴 수도 있다는 사실을 깨닫게 해준 기간이었다.

동맹이 제대로 작동하려면 무엇보다 동맹국 간 공통 위협에 대한 인식이 수렴돼야 한다. 2000년대 초에는 한국과 미국 사이에 공통 위협에 대한 인식의 간극이 벌어졌다. 미국이 북한과 중국을 위협으로 간주하는 정도에 비해 북한과 중국에 대한 한국의 위협 인식은 상당히 완화된 상황이었다. 당시 한미동맹이 사사건건 마찰음을 내고 있었던 핵심 이유다. 미국 국무부 동아태차관보를 지낸 커트 캠벨이 당시의 한미동맹을 이혼을

앞둔 부부에 비유하기도 했다. 2023년 한미동맹의 미래가 밝다는 평가가 나오는 이유는 양국의 위협인식이 대체로 수렴되고 있기 때문일 것이다. 이 글에서는 한미동맹의 미래가 긍정적인 이유를 우선 한미 외교 노력과 민간 대 민간의 교류 협력 증진에서 찾아본다.

2. 한미동맹의 긍정적 신호들

올해로 체결 70주년을 맞은 한미동맹의 전망은 일단 ‘맑음’이라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 양국의 위협인식이 수렴하고 있기도 하지만, 양국 정부가 세심한 동맹관리를 하고 있다는 점도 긍정적으로 작용하고 있다. 동맹의 운영도 어차피 사람이 하는 것이기 때문에 동맹 관리를 위한 외교적 노력도 매우 중요하다. 한미동맹을 강화하기 위한 윤석열 정부의 외교적 노력은 지금 뚜렷한 성과를 올리고 있는 것으로 보인다. 특히 지난 한미정상회담 때 윤석열 대통령이 만찬장과 의회 연설에서 보여준 ‘개인기’는 한국에서 체감하는 정도보다 더 큰 효력을 발휘했다. 정부의 공식 채널을 통한 외교뿐 아니라 민간 부문도 참여해 진행되는 공공 외교 역시 중요하다. 한미동맹은 현재 안보·경제 분야 외에 민간 부문의 협력 또한 도드라진 성과를 거두고 있다.

일례로 지난해 기준 미국의 한국인 유학생 수가 4만 명에 육박했는데, 이는 인구별 유학생 수로는 세계 1위라고 한다. 미국에서 가장 인기 높은 외국어 강좌는 한국어 강좌라는 얘기도 들린다. 한류와 한국 문화에 관한 관심 때문인지 미국인의 한국에 대한 호감도는 역대 최고 수준이다. 양국 국민의 동맹에 대한 지지 여론도 역대 최고 수준이다. 여론조사에 따르면 한미동맹에 대한 한국의 지지 여론은 거의 90%에 육박하고 있다 (아산정책연구원, German Marshall Fund, Chicago Council on Global Affairs). 양국 국민 모두 연령대가 낮을수록 동맹에 대한 지지가 강하다는 여론조사 결과는 한미동맹의 미래에 청신호다.

3. 한미동맹의 외부적 도전 요인

3.1 신냉전의 성격

본격적인 전략경쟁에 돌입한 미·중 관계는 신(新)냉전으로 규정할 수 있을 정도로 미국과 옛 소련 사이의 냉전과 상당한 유사성이 발견되고 있는 것으로 보인다.

강대국은 세력권 확장을 도모하는 경향이 있는데, 미소 냉전과 마찬가지로 현재 미·중 경쟁 역시 세력권 확장을 위한 지정학적(geo-political) 경쟁의 성격을 띠고 있었다. 미·소 간 구(舊)냉전 당시 세력권 확장을 위한 지정학적 경쟁이 유럽을 놓고 벌어졌다면, 신냉전의 지정학적 경쟁은 인도태평양 지역을 놓고 벌어지고 있다는 차이점이 있다.

신냉전 역시 구냉전과 마찬가지로 이념적(ideological) 경쟁의 성격을 띠고 있다. 지금 중국이나 러시아가 옛 소련과 같이 공산주의를 지구적으로 전파하겠다는 교조적 이념에 매몰되어 있지는 않다. 하지만 양국 모두 중국식 정치·경제 모델이 서구식 자유민주주의 정치 모델과 자본주의 시장경제 모델의 대안이 될 수 있다는 인식을 공유하고 있다. 2021년 중·러 정상회담에서 시진핑 주석과 블라디미르 푸틴 대통령은 이러한 공통의 인식을 담아낸 공동선언문을 발표하기도 했다.

신냉전 역시 구냉전과 마찬가지로 국제질서의 진영(陣營)화를 수반하고 있다. 작금의 국제질서는 미국으로 대표되는 자유주의 국가 진영과 중국과 러시아로 대표되는 수정주의(revisionist) 독재국가 진영으로 양분되고 있다. 자유주의 진영은 기존 국제질서를 보존하고 싶어 하는 국가들로, 독재주의 진영은 현상 변경을 도모하는 국가들로 구성되어 있다. 물론 구냉전에 비해 신냉전이 다소 다극(多極)주의적 성격을 띠고 있고, 중간 지대에 위치한 국가들이 다수 발견된다. 대표적으로 인도·브라질·터키 등이 양 진영 사이에서 줄타기를 하고 있는 국가들이다. 하지만 구냉전 당시에도 상당수 국가들이 중립주의 비동맹 노선을 추구했다는 점을 감안하면 중간지대 국가의 존재 여부가 두 냉전을 갈라놓는 큰 차이점은 아닌 것으로 보인다. 앞으로 신냉전의 진영화 추세는 더 강화될 것이고 진영 간의 경쟁 역시 더 치열해질 것으로 예상된다. 윤석열 정부는 자유주의 진영과의 연대를 공고히 하고 있지만, 진영화되는 국제질서는 한국에게 미중 사이 위치 설정이라는 난제를 지속적으로 제시할 것으로 보인다.

3.2 탈(脫)동조화와 탈(脫)세계화의 국제질서

한국과 같이 작은 통상 국가는 탈동조화나 탈세계화의 국제질서가 기본적으로 불리할 수밖에 없다. 미중 경쟁, 코로나 전염병, 우크라이나 전쟁 등 다양한 이유로 글로벌공급망(Global Value Chain)이 교란되고 있고 핵심 산업의 공급망을 적성 국가에 의존할 경우 안보 위기로 이어질 수 있다. 핵심 산업의 디커플링(탈동조화)은 구조적인 요인으로 발생하고 있고 다분히 불가항력적인 면이 있지만 미국의 정책 이기도 하다 (물론 미국은 미중 사이에 디커플링을 추구하지 않고, 디리스팅을 하고

있을 뿐이라고 주장한다). 즉, 미국의 공급망 재편 정책, 산업정책, 보호무역주의, 바이아메리카(Buy America) 정책은 디커플링의 국제질서, 탈세계화의 국제질서의 하나의 요인이 되고 있다는 것이다. 도널드 트럼프 전 미국 대통령은 한때 ‘경제번영 네트워크(EPN)’라는 전면적인 디커플링 정책을 추진했다. 하지만 국제사회가 호응하지 않자 조 바이든 미국 대통령은 ‘공급망 강화 정책(Supply Chain Resilience Policy)’을 들고 나왔다. 전면적인 디커플링이 아니라 반도체와 같은 핵심 산업의 공급망에서 중국을 배제하고 미국이 믿을 수 있는 국가 중심으로 공급망을 재편하겠다는 것이다. 그렇게 해서 위기관리(de-risking)를 하겠다는 것이다. 한국은 미국의 공급망 강화 정책에 동조해야 하지만 중국과의 경제 관계도 관리해야 하는 상당히 어려운 입장에 놓여 있다. 따라서 미중 경쟁이 촉발하고 있는 디커플링의 국제질서를 바라보는 한국과 미국의 시각이 상당히 다를 수밖에 없을 것이다.

3.3 복합적 안보 위기와 협력 영역의 확장

21세기에는 안보의 영역이 군사 안보와 같은 전통 안보에서 경제를 포함한 다양한 분야로 확대되며 전방위적이고 복합적인 성격으로 바뀌었다. 전통 안보 영역과 비안보 영역의 경계가 허물어지고 있는 복합 안보 위기의 시대를 맞아 한미동맹이 글로벌 차원의 ‘포괄적 전략 동맹’으로 발전하는 것은 자연스럽고 올바른 방향이라고 할 수 있다. 한미 양국은 이미 2009년 포괄적 전략 동맹 개념에 합의했고 점진적으로 다양한 의제로 협력을 확장해오고 있었다. 최근에는 의제뿐 아니라 지역적으로도 더 적극적인 확장을 도모하고 있다. 2022년 말 윤석열 정부가 선보인 인도태평양 전략은 이러한 추세를 반영하고 있다.

하지만 동맹 협력의 영역과 지역이 확장되면서 동맹 간 갈등의 소지 역시 커질 수 있다. 우선 어느 영역으로까지 협력이 확대되어야 하는지, 그리고 확장된 영역에서의 협력은 어떻게 이뤄내야 하는지에 관한 인식의 차이가 발생할 수 있다. 즉, 안보 위기가 복합적인 성격을 띠고 있기 때문에 동맹이 포괄적인 전략 동맹으로 진화해야 한다는 당위성이 있는 것은 분명하지만, 포괄적 전략 동맹의 협력 분야가 넓어진다는 것은 분야별로 동맹 사이에 시각차가 발생할 수 있고, 그만큼 갈등의 소지도 더 커질 수 있다라는 것이다. 따라서 포괄적 전략 동맹은 기회이자 위기가 될 가능성도 있다.

3.4. 경제동맹은 과연 동맹인가?

예를 들어, 경제안보의 등장과 경제동맹이라는 개념의 부상은 당위성과는 별도로 한미동맹의 결속을 해칠 수 있는 가능성이 있다. 신냉전과 구냉전의 가장 큰 차이점은 신냉전이 구냉전에 비해 진영 사이에 경제적인 상호의존도가 매우 높다는 것일 것이다. 구냉전 당시 자유주의 진영과 공산주의 진영 사이에는 유의미한 경제관계가 존재하지 않았다. 이에 비해 지금 미국과 중국의 경제는 다양한 공급망으로 실타래처럼 얽혀 있다. 높은 경제적 상호의존도는 신냉전의 “지경학적(geo-economic)” 경쟁의 성격을 매우 복잡하게 만들고 있다.

지금 영역별로 동맹이라는 용어가 남발하고 있지만 국제정치학에서 동맹(alliance)은 매우 협의적 의미로 사용되고 있다. 동맹은 상호방위조약과 같은 안보 협정으로 맺어진 국가 관계다. 국가들은 공동의 적이나 위협에 대처하기 위해 동맹을 체결하는데 동맹국이 침공을 받으면 참전해 같이 싸우겠다는 ‘전쟁 공동체(war community)’의 관계가 동맹의 핵심이다. 같은 편을 먹고 다른 나라와 전쟁을 하겠다는 협정이나 동맹은 국가가 맺을 수 있는 협정 중 가장 중요한 협정이다.

현 국제질서에서 경제와 안보가 불가분의 관계가 돼가고 있는 것은 사실이다. 경제안보라는 용어가 등장한 배경일 것이다. 한국은 미국이 주도하는 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에 동참하기로 했고 칩4도 참여 쪽으로 가닥을 잡았다. 하지만 칩4가 진정한 의미의 동맹 관계로 작동하려면 한국이 가입하며 중국에 보복을 당할 경우 나머지 3개국이 ‘참전’해 같이 ‘경제 전쟁’을 치러줘야 한다. 미국이 이러한 대응에 앞장서야 함은 물론이다. 집단방어(collective security) 기제가 작동하지 않으면 칩4는 동맹이라고 할 수 없다. 한미동맹이 안보 외의 영역으로 동맹 협력이 확장되지만 확장된 영역에서도 동맹의 핵심 기제가 작동할 것인지는 의문이다. 이런 기제가 작동하지 않으면 칩4는 동맹이라고 할 수 없다.

한미 양국은 경제 안보 영역으로의 동맹 협력 확장에 대체로 동의하고 있지만 그 협력의 방식에 대해서는 적잖은 시각차를 노정하고 있다. 한미 사이의 인플레이션 감축법(IRA) 갈등은 경제안보 협력이 한미동맹의 신뢰를 손상시킬 수 있다는 경각심을 불러일으키기도 했다.

3.5. 동맹 협력의 지역적 확대

한미 양국은 이미 2009년 포괄적 전략 동맹 개념에 합의했고 점진적으로 다양한 의제로 협력을 확장해오고 있었다. 최근에는 의제뿐 아니라 지역적으로도 더 적극적인 확장을 도모하고 있다. 하지만 동맹 협력의 지역적 확대 역시 한미동맹에 도전 요인으로 작용할 수 있다. 대만해협을 포함한 동맹 운영의 지역 확장은 또 어떠한 원칙으로 추진해야 하나? 대만해협에 우발 상황이 발생하면 주한미군의 역할은 무엇인가? 동맹의 협력 분야를 확장하다 보면 동맹 본연의 역할인 안보 협력, 특히 한국 입장에서는 동맹의 대북 억제 기능에 대한 중요성이 “상대적으로” 감소할 수 있다는 우려가 나올 수 있다. 원치 않는 분쟁에 연루(連累)될 수 있는 위험이 증가하고 있다고 생각할 수 있다. 동맹의 가장 시급하고 중대한 위협에 대한 인식의 경우, 한국은 고도화되는 북핵미사일 위협, 미국은 중국이라 여기고 있는 경향이 있다. 따라서 미국은 중국에 초점을 맞춰 동맹을 운용하고 싶어 하지만 한국은 여전히 북한에 초점을 두고 동맹을 운용하고 싶어 할 수 있다. 이러한 인식의 차이는 대북 및 대중 정책에 대한 다른 입장으로 이어질 수 있다. 예를 들어 북한의 핵미사일 위협의 경우 미국은 확장억제면 충분하다고 주장할 수 있고, 한국은 전술핵, 핵 공유, 자체 핵까지 고려해야 한다고 주장할 수 있다.

4. 한미동맹의 내부적 도전 요인

4.1. 미국의 상대적 쇠퇴와 내부지향적(inward-looking) 국가 분위기(national mood)

바이든 행정부는 트럼프 행정부와 달리 미국의 전통적인 국제주의 외교 노선을 표방하고 있지만, 미국의 국가 분위기는 여전히 내부지향적이라고 할 수 있다. 미국이 희생을 감수하며 국제 공공재를 제공하기 보다는 동맹에게 보다 많은 역할을 맡기고 부담을 지우려 하는 경향이 있다. 하지만 미국이 그에 상응하는 반대급부를 제공하고 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 예를 들어 한국은 보다 많은 영역과 지역에서 역할을 요구받고 있지만, 과연 미국이 대북 억제에 있어서 더 확실한 안보 보장을 제공하고 있는지에 대한 의문이 나올 수 있다.

이런 상황에서 도널드 트럼프의 백악관 재임성은 한미동맹에 재앙적 사건이 될 수 있다. 트럼프의 최근 상승세가 심상치 않다. 정확한 여론조사로 정평이 난 쿨니 피액대의 최근 여론조사 결과에 따르면 미국 대선이 당장 치러진다면 누구에게 투표할 것이냐는 질문에 응답자 44%가 트럼프를, 48%가 조 바이든 대통령을 지지

하겠다고 했다. 두 후보의 지지율 차이는 불과 4%p. 하버드대 미국정치학센터와 해리스폴이 6월 17일 발표한 여론조사 결과는 놀랍다. 응답자의 45%가 트럼프에게 투표하겠다고 했고, 바이든을 선택하겠다는 응답자는 39%에 불과했다. 아직은 이르지만 내년 미국 대선에서 트럼프의 승리를 예측한 여론조사 결과가 나온 것이다. 트럼프의 2024년 미 대선 승리는 신고립주의 미국 우선주의 외교의 귀환을 의미하고, 한미동맹에는 가혹한 시련의 시기가 될 것이다.

4.2. 한국의 성장과 더욱 동등한 동맹 관계에 대한 요구

미국은 국력이 신장한 한국이 더욱 더 큰 역할을 하고 더 큰 부담을 지기를 바라지만, 한국은 심리적으로는 미국과 대등한 관계를 요구하지만 역할 확대를 꺼리는 경향을 보여왔다. 물론 글로벌중추국가 외교를 표방한 윤 정부가 출범한 후 많이 바뀌었지만 한국의 외교 안보는 한반도 문제에 함몰될 수 있는 개연성이 있다.

5. 몇 가지 제언

5.1. 미국의 동맹 간 연계 추진 정책의 추세 파악 및 한국의 위치 설정을 위한 외교

미국은 동맹국들이 글로벌 차원에서 그리고 또 지역 차원에서도 보다 긴밀하게 협력하기를 희망하고 있다. 안보 영역뿐 아니라 경제 기술 등 다양한 영역에서 포괄적으로 협력하기를 희망하고 있다. 예를 들어, 바이든 행정부의 국가안보전략 보고서는 나토 동맹과 미국의 아태 동맹의 연계성을 강조하고 있다 (“인도·태평양과 유럽·대서양이 안보·무역·기술 분야에서 운명적으로 상호 연계되어 있다.”) 이러한 추세는 미국의 동맹국들이 스스로 만들어내고 있기도 하다.

한국은 이러한 동맹 간 연계 추세에 적극적으로 동참할 수 있어야 한다. 즉, 미국의 통합억제 전략에서 적절한 역할을 맡아야 한다. 한국의 지난 정부는 미국의 통합억제 전략 참여에 그동안 다소 소극적인 모습을 보였다고 할 수 있다. 동맹 연계와 통합억제에서의 역할 설정을 위해서는 미국과의 긴밀한 소통과 외교적 노력이 필요할 것이다.

5.2. 한국의 외교적 역량을 인도태평양에 적극 투여해야!

미국의 다른 동맹국은 이미 인도태평양에 적극 관여하고 있었다는 점을 감안하면 한국의 인도태평양전략은 다소 때늦은 감이 있다. 한국이 인도태평양 지역에 적극적으로 관여한다면 자연스럽게 동맹 간 연계 추세에 동참할 수 있을 것이고 통합역제에서도 적절한 위치 설정을 할 수 있을 것이다.

한국의 외교는 그동안 북한과 동북아에 함몰되는 경향을 보였는데, 이를 극복하고 인도태평양 지역에 역량을 투여해야 하고 이는 한미동맹을 강화하는 외교라고도 할 수 있다. 한국은 인도태평양 지역 소다자주의(mini-lateralism) 협력에 적극적으로 참여해야 할 것이다. 즉 한국의 인도태평양 지역 관여 강화 노력은 기존의 소다자주의 협력 참여 및 새로운 소다자주의 협력 창출의 형식을 띠는 것이 바람직해 보인다는 것이다. 최근 인도태평양 지역의 협력은 소다자주의 위주로 진행되고 있는 점이 눈에 띄는데, 쿼드 및 오키스과 같이 잘 알려진 소다자주의 협력 외에도 더 작고 임의적인(ad hoc) 소다자주의, 즉 mini-lateralism 협력도 많이 보인다. 이러한 소다자주의 협력체에 참여하면 이미 이 지역에 깊숙이 관여하고 있는 미국과 포괄적 전략 동맹관계는 자연스럽게 강화될 것이다.

5.3. 경제안보 정책 조율을 위한 외교

경제안보 영역은 한미동맹의 균열을 초래할 수 있는 개연성이 있기 때문에 정책 조율을 위한 노력을 기울여야 한다. 일단 미국의 경제안보 정책(공급망 재편 정책 등)이 만들어지는 과정을 주도면밀히 관찰해야 한다. 미국의 경제안보 정책이 주로 의회의 법안으로 만들어지고 있는데, 그 과정에서 NSC, DoS, DoC, 양원의 관련 소위(sub-committee) 사이에 의견 조율이 잘 이뤄지고 있는지도 의문이다. 한국의 경제안보비서실은 미국 NSC의 카운터파트 외에도 미국 측 접촉면을 넓혀 한국의 입장을 더 알리고 관철시킬 필요가 있다.

한국은 다른 미국의 동맹국(예, 유럽 동맹, 일본, 호주)과 협력해 미국의 경제안보 정책에 미 동맹국의 의견이 더 반영될 수 있도록 해야 한다. 미국은 공급망 재편 정책을 supply chain resilience, 즉 공급망 강화 정책이라고 하고 있지만, 미국의 경제만 강화하는 정책이라는 비판이 제기되고 있다. 미국의 공급망 재편 정책이 동맹국도 강화하는 “collective resilience (집단적 강화)”를 지향할 수 있도록 해야 할 것이다.

미국은 국가 안보를 이유로 내세우며 중국을 공급망에서 퇴출시키고 우방국 위주로 공급망을 재편하려 하고 있다. 그렇지만 이러한 공급망 재편정책은 반도체·전기차 배터리·희소광물·첨단기술 등 전략산업에 국한되고 있다. 실제로 미·중 사이 교역량은 2022년에 770조원을 기록하며 최고치를 경신했다.

저명한 지정학자 이언 브레머는 미·중 사이에 전면적이고 급격한 탈동조화는 불가능하고 바람직하지도 않다고 주장한다. 프랑스, 독일과 같은 유럽의 자유주의 국가와 일본, 호주와 같은 아시아의 자유주의 국가들도 중국과의 경제 관계에서 실리를 챙기려 하고 있다. 한국은 신냉전의 지정학적 경쟁과 이념적 경쟁에서는 미국 등 자유주의 진영 국가들과 공조를 강화해야겠지만 신냉전의 지정학적 경쟁에서는 ‘제로 차이나’ 정책, 즉 중국과의 급격한 탈동조화를 추진하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

2세션

한미동맹 70주년과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’를 위한 국제협력

토론문

- 유상범 국방대 교수
- 박병광 국가안보전략연구원 책임연구위원
- 최우선 국립외교원 교수

한미동맹 70주년의 의미와 성과

유상범 국방대 교수

1. 논문 주요 논지

가. 한미동맹의 연원과 지속 요인

- 1) 이승만 대통령의 전략적 결단과 미국의 결심
 - 가) 강제의 방식으로 압박
 - 나) 유엔군 탈퇴, 단독 전쟁 지속, 반공포로 일방적인 석방
 - 다) 한국군에 대한 작전권 유엔군 사령부 지속 행사 허용
 - 라) 정전체제와 한미동맹은 6/25전쟁의 쌍둥이

- 2) 동맹 결성요인과 지속요인
 - 가) 결성요인: 소련의 팽창저지+제2의 한국전쟁 재발 방지
 - 나) 지속요인: 강대국 간 세력균형(경제적 이익)+북한의 호전성+핵능력
 - 다) 동맹지속의 도전 요인
 - (1) 동맹에 대한 국민의 반감
 - (2) 일방의 정부의 독단적 동맹정책 추진(예, 트럼프 대통령, 한국의 독자적 핵무장, 주한 미군 철수)
 - (3) 주변국가의 간섭: 북한 중국
 - 라) 한국의 동맹 전략: 편승의 지속+한국의 기여 증가(새로운 진화)

3) 방어적 현실주의의 작동

- 가) 동북아의 구조적 특징은 힘의 극대화보다는 안보유지, 세력 균형 유지
- 나) 수 많은 북한의 도발에도 대응을 절제, 방어적 목적으로 대응한 결과

나. 동맹의 성과

- 1) 군사적 억지, 한일 양국이 북한이라는 공동의 군사적 위협에 대처하는 전략적 협력 지속 유지, 주한 미군은 중국의 직접적인 군사위협이 없었음
- 2) 경제발전 => 미국에 대한 호감도 상승=>자유민주주의 국가정체성
- 3) 평화구축: 한반도에 사실상의 평화
- 4) 강대국의 세력균형=>한국의 전략적 가치 증대

2. 논문 내용에 대한 comments

가. 동맹 결성에 있어서 이승만 대통령의 전략적 압박이 주요 요인이라는 점에 대해 공감

나. 동맹 70년의 성과 측면에 대한 공감

다. 특히 지난 70여 년의 동북아 안보환경에 대한 분석을 방어적 현실주의의 대표적 사례로 제시한 내용은 인상적이었고 상당히 설득력이 있음

라. 아울러 동맹 지속의 도전 요인으로 동맹에 대한 국민의 반감과 일방의 정부의 독단적 행동과 주변 국가의 간섭의 영향을 제시한 것은 나름대로 의미가 있다고 생각

3. 한미동맹의 결속력 유지 방향 의견과 질문

가. 정박사님의 동맹 지속에 있어서의 도전 요인에 추가하여 위협 불일치에 대한 대응

- 1) 동맹의 결속력은 위협에 대한 공유감은 필요조건
- 2) 한국-북한의 핵 및 군사적 위협
- 3) 미국-중국에 대한 전면적 위협
- 4) 이는 과거 냉전 시대 소련의 위협이 한반도에서는 실질적으로는 부재, 곧 한미동맹이 대응할 위협은 북한이었던 상황과는 차이

- 5) 정박사님의 다른 논문에서도 언급되었듯이 북한 문제에 대한 미국의 주저함과 한국의 높은 위협 인식과 중국 문제에 대한 미국의 적극적 개입과 한국의 낮은 위협인식은 전략적 통합보다는 전략적 분열이 예상된다는 주장은 깊게 공감하고 있음
- 6) 이런 상황 속에 최근 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략 동맹으로 세운 방향성과 북한의 핵 위협 대응을 위한 워싱턴 선언과 NCG를 통한 핵 기반 동맹으로 발전시킨 것은 매우 고무적임, 특히 미국의 핵전력과 우리의 재래식 전력의 통합 발전을 위한 노력은 현재 상태에서는 최선의 방안으로 보여짐. 이러한 발전이 한미동맹의 견고성을 향상시키는 방향으로 발전하기 위해서는 중국 위협에 대한 미국의 대응에 조응할 수 있는 방향이 있어야 함
- 7) 특히 미국은 중국의 대만 침공과 같은 군사적 대립 상황을 인태지역에서의 중국과의 경쟁 상황 속의 가장 긴급하고 위험한 상황으로 상정하고 있음
- 8) 대만에 군사적 충돌이 발생할 경우, 그 성격은 우크라이나 침공 등의 형태로, 비핵전 장기 소모전이 될 가능성이 높음
- 9) 대만의 한쪽을 대상으로 핵 사용은 중국 민족주의가 받아들이기 힘든 상황이며, 통일 이후 국내적 통합문제나 국제적 위상을 고려한 중국은 실제 핵 사용 가능성은 높지 않은 상황임
- 10) 곧 미국은 대만지역으로 군사적 충돌 발생 시 직접적인 개입을 한다면 재래식 전력에 대한 지원이 가장 필요할 것이며 상대적 국력의 약화를 경험하고 있는 미국의 경우 이러한 재래전 전력 지원이 더욱 필요할 것으로 보임
- 11) 이러한 상황을 고려했을 시 현재 우리의 재래식 전력 강화 수준을 대만 상황 시 미국의 재래식 전력 없이도 북한에 대한 충분한 억지력을 달성 혹은 개입 상황 까지도 고려한 군사력 수준을 달성해야 할 것으로 보여짐. 이는 우리의 전력을 강화하는 것으로 보이지만 결국은 인태지역에서 미국의 동맹 능력을 향상시키는 결과를 가져올 것임

나. 이와 관련 된 질문

- 1) 대만 상황 발생 시 우리의 입장에 대해 많이 고민되고 있는데요, 태평양 지역에서 일국의 군사적 공격에 대한 헌법상의 절차에 따른 공동대응을 명시하고 한미동맹 조문을 고려할 시 과연 군사적 개입을 해야 하는 것인지에 대한 정박사님의 의견을 여쭙

한미동맹의 형성 배경과 내용 및 시사점

박병광 국가안보전략연구원 책임연구위원

1. 문제의 제기

한국과 미국은 한국전쟁을 계기로 1953년 10월 1일 워싱턴에서 동맹조약을 체결했다.¹⁾ 한미동맹조약은 북중동맹조약과 대비되면서 오늘날까지 한미 양국의 특수한 혈맹관계를 대변하는 조약으로 간주되고 있다. 다만 중국의 경우 비동맹원칙을 강조하면서 여타 국가와 동맹을 체결하지 않는 것을 기본원칙으로 삼을 뿐 아니라 북한에서 자국 군대를 철수한 데 비해, 미국은 오늘날에도 지역 및 세계안보 차원에서 양자동맹(bilateral alliance)을 주요 수단으로 이용하고 있으며 여전히 미군을 한국에 주둔시키고 있다.

지난 70년간 한미동맹은 북한의 도발을 억제하고 한반도의 지역 평화와 안정에 기여해 왔다. 그럼에도 불구하고 자세히 들여다보면 한미관계는 동맹조약 체결 이후 과거 70여 년간 다양한 ‘긴장’과 ‘도전’의 과정을 겪어 왔다. 특히 탈냉전기 이후 한국사회에서 한때 미국에 대한 적대감이 표출되고 한미동맹의 결속력이 약화되는 모습을 보이기도 했으며, 정권의 속성에 따라 미국과 중국 사이에서 모호성을 유지하기도 했다.

1) 한미 동맹조약의 정확한 명칭은 ‘대한민국과 미합중국간의 상호방위조약(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)’이다.

여기서는 한미동맹 70주년을 맞이하여 그 의미와 성과 및 과제를 논하는 데 있어 하나의 고려 요인으로서 한미동맹의 성립배경과 내용을 간단히 들여다보고자 한다. 우리가 한미동맹의 의미와 가치를 좀 더 깊이 이해하고, 비핵·평화·번영의 국제협력을 추구하기 위해서는 한미동맹의 성립 배경과 내용에 대한 재고찰과 이해도 필요하다고 보기 때문이다.

II. 한미동맹의 성립배경: 갈등의 산물, 약소국 외교의 승리

1945년 해방 이후 한국의 대외관계는 對美관계를 축으로 이루어졌고 그 핵심은 1953년 10월 1일 체결된 한미동맹조약이다.²⁾ 사실 이승만 대통령은 대한민국 정부 수립 직후부터 미국과의 방위조약 체결을 주요한 외교적 목표의 하나로 추진해 왔다.³⁾ 이승만은 1949년 4월과 5월 두 차례에 걸쳐 한국방위에 있어서 미국의 책임을 거론 하였으며, 동년 7월 11일에는 애치슨 美국무장관에게 NATO와 같은 집단안전보장 체제를 아시아-태평양 지역에도 구축할 것과 한국에 대한 무기 및 장비지원을 요청 했다. 그러나 미국의 반응은 대단히 부정적이었으며 남북한 간 군사력 불균형에 따르는 위협에도 적극적으로 대처하지 않았다.⁴⁾ 오히려 미국은 한국전쟁 기간에도 1951년 일본, 필리핀, 호주 및 뉴질랜드 등과 방위(안보)조약을 체결하면서 한국의 방위조약 체결요구는 거절하였다.⁵⁾

이승만 대통령에게 있어서 1950년 6월 한국전쟁의 발발은 미국으로부터 한국에 대한 안보공약을 제도적으로 확보해야만 하는 필요성을 더욱 분명하게 입증하는 것이었다. 특히 1953년 초부터 휴전협상이 급진전되면서 한국정부는 미국과의 방위조약 체결이 더욱 급박한 과제로 와 닿았다. 결국 이승만 대통령은 4월 초부터 ‘휴전반대, 전쟁불사, 북진통일’ 정책을 본격적으로 소리높이기 시작하면서 이를 미국과의 방위조약 체결을 위한 협상수단으로 활용하였다. 휴전협상이 타결되어 가던 1953년 6월 이승만 대통령은 일방적으로 반공포로들을 석방하였고, 이는 미국에게 휴전협정의 성공적 조인을 위해 한국정부와 타협을 하든가 아니면 이승만의 제거가 불가피함을 일깨워 주는 것이었다.⁶⁾

2) 한미동맹조약은 1953년 8월 8일 가조인하고, 1953년 10월 1일 정식 조인되었으며, 1954년 11월 17일 비준·발효되었다.

3) Henry Chung, *Korea and the United States Through War and Peace 1943-1960*, (Seoul: Yonsei University Press, 2000), p. 354.

4) 장훈각, “이승만 대통령과 한미동맹: 동맹 형성요인에 관한 연구,” 『사회과학논집』제42집 1호(2011), p. 135.

5) Donald Stone MacDonald, *U.S-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty Year Record*, (Boulder: Westview Press, 1992), p. 81.

6) 미국정부의 이승만 제거계획(Ever-ready plan)에 대해서는 홍석률, “한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획,” 『역사비평』제26호(1994) 참조.

반공포로석방 직후 미국은 1953년 6월 26일 로버트슨 美국무부 극동담당차관보를 한국에 파견하여 2주간에 걸친 이승만 대통령과의 회담을 통해 한국이 휴전에 반대하지 않고, 미국은 한국에 대한 군사·경제 원조를 강화하며 휴전 이후 한국과 방위조약을 체결한다는 데 합의를 이루었다. 그 결과 휴전이 성립된 직후인 8월 초 美국무장관 델레스가 방한하여 방위조약에 관한 최종 합의를 이루었으며, 마침내 1953년 8월 8일 ‘한미상호방위조약’이 가조인되었고 10월 1일에는 워싱턴에서 델레스와 변영태 외무 장관에 의해 정식 조인이 이루어졌다.⁷⁾

한미동맹조약의 성립 과정에서 한 가지 주목되는 것은 1953년 10월에 조인된 방위조약이 실제로 비준된 것은 해를 넘긴 1954년 11월에 이르러서였다는 사실이다. 이처럼 비준이 1년 이상이나 연기된 것은 휴전협정이 맺어진 뒤에도 이승만의 ‘북진 통일론’에 대한 강력한 의지가 여전히 살아있었기 때문이다. 미국은 한국의 단독 행동에 의한 북진뿐만 아니라 휴전상태를 교란시키는 어떠한 행위에 대해서도 우려를 지니고 있었다. 때문에 미국으로서는 어떻게든 이승만으로부터 북진 포기의 확약을 받아내고자 했으며, 한국의 일방적 군사 행위가 있을 경우, 미국은 상호방위조약 체결을 포기할 수도 있다는 강력한 경고의 메시지를 보내고자 했다. 그리고 그 과정에서 미국은 한미상호방위조약과 경제원조에 관한 美의회 비준의 연기를 이용했던 것이다.⁸⁾ 이는 중국의 경우와 마찬가지로 미국 역시 남한에 의한 일방적이고 독단적인 행위로 말미암아 다시 발생할지도 모르는 한반도에서의 불안정과 전쟁상태에 ‘연루(連累)되는 것을 최대한 회피하고자 했음을 알 수 있다.

미국이 지속적으로 반대하던 한국과의 쌍무적 방위조약의 체결에 동의하게 된 것은 첫째, 한국정부와의 극단적 갈등을 원하지 않았던 美의회의 입장 둘째, 상호방위조약이 지니는 전쟁억지력 셋째, 방위조약이 한국정부의 협력을 유도할 수 있는 기제라는 점 등이 작용한 것으로 볼 수 있다. 우선 미 의회 지도자들은 휴전협정을 위해 한국정부와의 마찰을 원치 않았으며 이승만 제거계획에 대해서도 동의하지 않았다. 다음으로 당시 주한미대사관은 한국을 포함하는 집단안보체제의 구축보다는 쌍무적 방위조약이 미래의 침략자에 대한 억지의 역할을 할 것으로 판단하였다. 끝으로 미국은 상호방위조약이 휴전과 그에 따라 예상되는 미군철수에 대한 두려움 그리고 버려짐(abandon)에 대한 두려움에 가득 차 있는 한국정부의 협력을 이끌어내는 데 적절한 수단으로서 역할을 할 수 있을 것으로 기대하였다.⁹⁾

7) 이승만 대통령은 한미동맹조약 체결이 이루어지자 그것이 ‘번영’과 ‘안보’를 포함하여 한국에게 “여러 세대에 걸쳐 많은 혜택을 보장한다”고 설명하였다. 한표욱, 『이승만과 한미외교』 (서울: 중앙일보사, 1996), pp. 174-175.

8) 이에 관한 자세한 내용은 이해정, “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?,” 『한국정치외교사논총』 제26집 1호(2005), pp. 5-35 참조.

한미 양국의 동맹관계는 북한을 비롯한 공산세력의 남하를 막는 것에 국한된 체제가 아니었다. 미국과의 동맹을 통해 한국은 공산세력의 위협으로부터 자신을 보호할 수 있는 전쟁역지의 세력을 구축했던 반면 당면한 국가목표였던 조국통일의 주도권을 상실하게 되었다. 미국 역시 전쟁발발 시 적에게 타격을 크게 받을 수 있는 불리한 지역으로 판단되는 곳에서 직접적인 안보부담을 안아야 하는 상황에 처하게 되었다. 대신 미국은 그들의 당면목표였던 한반도의 군사적 안정을 확보하고 이 상태를 흔들 수 있는 가능성을 지닌 한국군을 직접적으로 통제할 수 있는 기제를 확보하게 되었다. 어떤 면에서 한미동맹은 공동의 적에 의해 형성된 것이 본질이라 하기보다는 주어진 상황에서 한미 양국의 필요를 확보하기 위한 수단적 제도로서의 성격을 갖는 것이라 할 수 있다. 양국은 이 조약으로 인해 서로의 행위를 구속받게 되는 이상한 제도로부터 새로운 관계를 형성하기 시작한 것이다. 결국 한미동맹은 양국신뢰의 결과물이기보다는 신뢰관계를 구축하기 위한 출발점이었다고 보는 것이 더 타당할 것이다.¹⁰⁾ 그러나 그것은 이승만의 입장에서는 갈등의 부산물임과 동시에 외교적 성과를 상징하는 것이었는지도 모른다.

Ⅲ. 한미동맹의 주요 내용: 조약을 중심으로

한미동맹조약은 모두 전문과 6개조의 내용으로 구성되어 있다. 한미동맹조약의 핵심적 내용은 외부의 무력위협에 대한 양국의 헌법절차에 따른 대응(3조)과 미군의 한국주둔 허용(4조)이다. 조약의 기간은 무기한이지만 일방의 통고가 있으면 1년 후에 중지되는 것으로 규정되었다(6조). 한편, 조약의 발효는 워싱턴에서 양국 의회의 비준서가 교환되는 시점부터였다(5조).

전문(前文)에서 조약 쌍방은 조약체결의 목적을 밝히고 있다. 그런데 전문에 명기된 조약체결의 목적은 “태평양지역의 안정”으로 규정하고 있다는 점에서 그 성격이 다소 모호하다. 아울러 조약 전문은 “태평양 지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장 조직이 발달될 때까지 평화와 안전을 유지하고 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망”한다고 규정함으로써 양국관계의 우호와 신뢰 그리고 안전에 기초한 동맹보다는 지역안정을 위한 방파제이자 포괄적 성격이 내포되어 있음을 보여주고 있다.

9) 장훈각, “이승만 대통령과 한미동맹: 동맹 형성요인에 관한 연구,” p. 143.

10) 장훈각, “이승만 대통령과 한미동맹: 동맹 형성요인에 관한 연구,” pp. 156-157.

조약 제1조에서는 “어떠한 국제분쟁도 평화적 수단에 의하여 해결하고 국제연합의 목적이나 당사국이 국제연합에 대하여 부담한 의무에 배치되는 방법으로 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼갈 것을 약속한다”고 규정하고 있다. 이는 조약 쌍방이 UN을 비효율적인 기구로 간주하지 않는다는 것을 천명함과 더불어 국제법의 테두리 내에서 행동할 것을 다짐하는 것이다. 그러나 보다 근본적인 취지는 북진통일을 주장했던 이승만 정부의 불확실한 행위에 대한 미국의 ‘결박(tethering)’ 의도가 작용한 것으로 볼 수 있겠다.

조약 제2조에서는 외부침략에 대한 대응양식을 규정하고 있다. 조약은 “조약당사국 중 어느 일국이 외부로부터의 무력공격에 의해 위협을 받았을 경우에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다”는 내용을 담고 있으며, 또한 “당사국은 단독으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속한다”고 규정하고 있다. 2조는 외부침략에 대한 대응을 모색하는 데 있어서 ‘상호 협의’를 주장한다는 점에서 상대적으로 대응의 즉각성과 의무성이 떨어지는 것을 발견할 수 있다. 다만 상호원조 규정을 둬으로써 조약 체결 이후 미국의 한국에 대한 군사원조의 길을 열어두고 있음을 알 수 있다.

조약 제3조에서는 외부세력에 의한 무력공격 발생시 행동방식과 상호의무에 대하여 규정하고 있다. 그러나 조약은 “유사시 공통의 위협에 대처하기 위해 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”고 명기되어 있을 뿐 군사적 지원의 자동성과 즉각적 대응을 규정하고 있다고 보기는 어렵다. 당연히 북중동맹조약에서 발견되는 ‘자동개입조항’은 찾아볼 수 없다.

조약 제4조는 미군의 한국 주둔을 명문화하고 있다. 조약은 “상호 합의에 의해 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미합중국은 이를 수락한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 이승만 정부가 요구한 것으로서 단지 미국에 제공되는 의무(주한미군 주둔)만 있고, 협의할 권한은 빠져있음으로 인해 미국의 필요에 따라 주한미군의 배치 및 운영을 결정할 수 있다는 점에서 비판의 대상이 되기도 한다.¹¹⁾

조약 제5조는 조약의 효력발생 시점을 워싱턴에서 양국 의회의 비준서가 교환되었을 때부터라는 것을 규정하고 있다.

11) 1950년에 체결된 ‘미일안보조약’ 6조에도 이와 유사한 조항이 있었으나 1960년 개정된 미일안보조약에서는 조약국 일방의 요청에 의해 ‘협의’가 가능하며, 교환각서에는 미군배치, 장비변경, 시설과 구역의 기지화에 관해서 일본정부와 사전협의를 규정하고 있다.

조약 제6조는 조약의 유효기간과 수정 및 폐기에 관한 규정을 담고 있다. 구체적으로 조약은 “본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 중지시킬 수 있다”고 명기하고 있다. 미국은 이미 체결한 필리핀과의 상호방위조약에 유효기간을 규정하고 있음을 들어 당초 “무기한 유효”라는 표현에 난색을 표명했으나 이승만 정부의 강력한 요구에 양보할 수밖에 없었으며 대신 1년 전의 통고로 조약해지가 가능하도록 합의되었다.

한편 한국과 미국은 1954년 11월 17일 최종적으로 한미상호방위조약을 정식으로 비준·발효하면서 같은 날 ‘한국에 대한 군사 및 통제 원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록’을 서명·발효하였다. ‘한미합의의사록’에는 “유엔군 사령부가 한국 방위를 책임 맡고 있는 동안 한국군은 유엔군 사령부 통제하에 둔다”고 규정하여 한국군에 대한 작전통제권의 소재를 명확히 하였다.¹²⁾ 미국 지도부는 ‘한미상호방위 조약’과 더불어 ‘한미합의의사록’을 동시에 발효시킴으로써 이승만 정부에 의한 독자적 전투 재개 가능성도 줄어든고, 북한군의 재침략에 대한 확고한 정책도 수립되었다는 점에서 비로소 어느 정도는 안도감을 느낄 수 있었을 것이다.

〈 표 1〉 북중동맹조약과 한미동맹조약의 비교

구분	북중동맹조약	한미동맹조약
체결시기	1961년 7월 11일	1953년 10월 1일
유효기간	영구적 조약	무기한 유효
조약목적	호상 원조관계의 강화 발전 및 양국 인민의 안전을 공동으로 보장	태평양지역의 포괄적이고 효과적인 안전보장
자동개입	체약 일방이 무력침공을 당해 전쟁상태에 처할 경우 체약 상대방은 모든 힘을 다해 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다(2조).	각 당사국은 타 당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 공통의 위협으로 대처하기 위해 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다(3조).
조약갱신	본 조약은 수정 또는 폐기할 데 대한 쌍방간의 합의가 없는 이상 계속 효력을 지닌다(7조).	본 조약은 무기한으로 유효하다. (그러나) 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 중지시킬 수 있다(6조).

12) 유엔군 사령부가 행사하던 한국군에 대한 '작전통제권(operational control)'은 카터의 미군철수 계획과 그에 대한 보완책으로 1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설되면서 이관되었으며, 한국군에 대한 평시 작전 통제권은 1994년 한국군에 이양되었다.

IV. 맺음 말

한미동맹 성립 당시와 달리 소련이 멸망하고 냉전체제는 해체되었으며, 중국은 북한과 달리 시장 자본주의를 수용하는 개혁개방의 길에 들어섰다. 더욱이 중국은 과거 적대 관계에 놓여있던 한국과 수교했으며, 미국과는 다양한 지구적 차원의 문제에 있어서 심도 있는 전략적 협력을 추구하고 있다. 그럼에도 한미동맹의 존재 가치는 여전히 오늘날 '글로벌 포괄적 동맹'으로의 발전을 추구하고 있다.

그것은 한반도와 동북아의 현실 세계는 과거의 지정학적 대립구조 및 냉전체제의 본질에서 크게 벗어나지 않고 있다는 점을 배경으로 한다. 한반도에서 남북한의 대결 구도는 여전히 유지되고 있으며, 소련이 몰락한 대신 중국은 오늘날 세계패권을 놓고 미국과 경쟁하고 있다. 즉 냉전적 대립 구도가 과거에 비해 약해진 것은 사실이지만 근본적인 진영 간 대결구조에는 변화가 없으며, 전략적 이해의 차원에서 미국을 위시한 서구세계와의 사이에 존재하는 '완충지대'로서 한반도의 존재는 여전히 의미를 지니는 것이다.

동시에 한국은 오늘날 선진국 대열에 들어섰으며 국제무대에서 우리의 국력에 걸맞는 역할과 영향력을 추구하고 있다. 이 과정에서 한미동맹은 우리의 안보를 든든히 하는 기둥일 뿐 아니라 한미관계의 발전과 더불어 '글로벌 중추국가'를 지향하는 한국의 더 많은 책임과 역할을 요구하고 있다.

그러나 한미동맹은 70주년을 맞이하는 만큼 그동안 달라진 국제정세와 남북 역학 관계 등 한반도와 지역을 둘러싼 안보환경 변화를 종합적으로 반영하여 새롭게 발전시켜 나갈 필요가 대두한다. 시대와 환경의 변화를 고려하면서 이에 따라 보다 현실에 부합하는 방향으로 보완·발전되어 나가고 있는지 면밀한 검토가 필요한 것이다. 무엇보다도 한미동맹은 과거와 비교할 수 없을 정도로 고도화한 북한의 핵 위협 그리고 미중경쟁 심화 등 안보환경과 국제질서의 변화를 적절히 반영하는 방향으로 협력과 발전이 이뤄져야만 할 것이다.

국제정치질서의 재편과 한미동맹의 도전 및 과제

최우선 국립외교원 교수

1. 상황 평가

현재 한미동맹이 업그레이드되고 지역동맹의 성격이 강화되고 있는 것은 근본적으로 전략적 환경 변화의 결과이다.

첫째, 미중 경쟁이 임계점을 넘어섰다. 둘째, 중국의 군사력 증강과 행태 변화는 한국과 미국의 위협인식과 전략적 우선순위의 차이를 좁혔다. 셋째, 북한의 핵능력은 핵억제의 실질적 강화를 요구한다.

현 정부는 전략적 상황에 조응해 국가안보전략을 한미동맹 중심의 전략으로 분명하게 전환시켰다.

2. 전망

한미동맹은 점차 강화되고 지역동맹화될 가능성이 높다.

북한은 한국에 대한 counterforce 능력을 완성하기 위해 지속적으로 노력할 것이고 협상을 통한 북핵문제 해결 가능성은 대단히 낮다. 한미는 억제 중심의 대북 정책을 추진하면서 확장억제를 위한 협력을 강화할 것이다.

미중 경쟁의 증대 추세는 세력균형 변화의 결과이기 때문에 불가역적이다. 상당 기간 중국은 군사력과 경제력의 격차를 줄여갈 것이고 미국은 우위를 지키기 위해 보다 강경한 정책을 추진할 것이다. 2030년대 후반 이후 중국은 미국에 본격적으로 도전하면서 냉전적 안보경쟁이 본격화될 가능성이 높다. 이는 한국의 선택을 강요할 것이다.

중국의 군사력 증강, 특히 해군력 증강은 한국에 대한 잠재적 위협을 증대시킬 것이다.

중국의 강대국화에도 불구하고 미국의 군사적 우위와 거대 반중동맹의 형성은 역내 세력균형을 장기간 유지시킬 것이다.

한국과 미국은 현상유지에 대한 공동의 전략 이익을 기초로 북한과 중국을 억제하기 위해 동맹을 강화할 것으로 전망된다.

3. 한국의 정책

1) 한미동맹 강화

한국의 근본적인 전략적 이익은 한반도와 주변지역에서 수정주의 세력을 억제할 수 있는 세력균형을 유지하는 것이다. 이를 위해 가장 필수적이고 현실적인 방안은 현상유지를 추구하는 역외균형자인 미국과의 동맹 강화이다.

한편, 한미동맹을 약화시킬 수 있는 가장 큰 위험요인은 1) 미국의 고립주의 세력의 집권 2) 한반도 긴장완화 또는 통일 시 미국의 전략적 방기이다. 첫 번째 위험요인은 한국이 통제할 수 없지만, 방기의 위험은 동맹 강화, 군사혁신 등을 통해 한국의 전략적 가치를 높이고 지역연계성을 강화하면서 관리해야 할 것이다.

2) 확장억제 강화

우선, NCG를 통한 공동 기획을 실질화해야 한다. 관료적 타성, 양국의 지식 및 정보 격차 등이 장애가 되겠지만, 한국은 양국 정상의 분명한 합의를 기초로 북한에 대응한 핵전략, 작전 기획, 운영을 구체화하기 위한 아이디어를 개발하고 적극적으로 협의를 이끌어야 한다. 그리고 장기적으로 핵공유를 추진해야 한다.

미국의 확장억제의 신뢰성은 높다. 그럼에도 불구하고, 위기 시 북한의 오판 가능성이 존재한다. 공동 기획과 핵공유를 통한 일체화 노력은 미국의 확장억제의 신뢰성을 더욱 높여 북한의 핵사용 가능성을 낮출 것이다.

한편, 확장억제 강화 노력과 함께, 한미는 확산 방지를 위한 적절한 위기관리에 대한 논의를 심화시켜야 한다.

3) 중국과의 협력

근접한 대국인 중국이 강대국화 되고 군사력을 증강하는 것은 한국에게 자연히 거대한 잠재적 위협의 증대를 의미한다. 한미동맹, 지역연계성 강화, 군사혁신을 통한 대비가 필요하다.

하지만 현재 중국은 직접적이고 임박한 위협이 아니다. 그리고 한국은 경제적 이익, 북한문제 관리, 안보를 위해 중국과의 협력이 필요하다. 한국은 협력을 위주로 잠재적 위협에 대한 대비를 결합한 대중정책을 추진해야 한다.

미국의 견제 중심의 대중정책을 고려할 때, 한국은 미국과 전략적 인식과 우선 순위의 차이를 조율하기 위한 긴밀한 전략적 협의를 지속해야 한다.

4) 지역연계 강화

한국은 역내 현상유지 국가들과의 지역연계를 강화해야 한다. 이는 유리한 세력 균형을 유지하고 동맹 방기의 위험을 줄이기 위해 필요하다.

한국은 우선 한미일 안보협력을 강화해야 한다. 이는 대북 억제와 유사시 대비 태세를 강화하고 장기적인 대중 견제의 기초를 닦기 위해 필요하다.

쿼드는 역내 주요 현상유지 국가들의 대중국 연성 견제(soft balancing)의 핵심으로 발전하고 있다. 한국은 쿼드 워킹그룹 활동을 최대한 확대하면서 쿼드 가입에 대한 적극적 자세를 유지해야 한다. 그리고 적절한 시기에 쿼드 가입을 추진해야 한다.

5) 군사혁신

미국과 중국이 군사혁신 경쟁을 벌이고 있는 상황에서, 한국은 자체 방어능력을 유지하고 동맹 파트너로서의 가치를 강화하기 위해 군사혁신을 본격적으로 추진해야 한다. 정부는 기존의 북한에 매몰된 군사전략과 투자에서 벗어나 장기적인 시각을 갖고 미래 중국의 잠재적 위협에 대비한 전략과 작전개념을 개발하고 미래전력에 대한 투자를 본격화해야 한다. 실질적 정책 실행을 위해서는 강력한 리더십이 요구된다.

한국은 주변 해상과 공중에서 중국과의 제한적인 충돌 시 초기에 상대를 격퇴할 수 있는 비대칭 전략과 첨단 전력, 그리고 강력한 전영역 통합작전 개념과 능력을 발전시켜야 한다.

