

요약문

제 1 부

사 회 자
이 속 중발 표 자
빅터 차
최 강
에번스 리버어

제 2 부

사 회 자
에이브러햄 덴마크발 표 자
패트릭 크로닌
신 범 철

제 3 부

사 회 자
하 영 선발 표 자
에이브러햄 덴마크
차 두 현
마커스 갈라우스카스

동아시아연구원은 평택시의 후원으로 지난 2008년부터 한미동맹컨퍼런스를 개최해오고 있습니다.

100-786
서울특별시 중구
을지로4가 310-68번지
삼풍빌딩 909호
동아시아연구원

© EAI 2011

www.eai.or.kr

한미동맹 : 미래를 향한 대응계획

제1부 : 변화하는 전략 환경 속의 한미동맹

부상하는 중국

● 향후 중국의 대외정책을 읽어내기 위해서는 국내정치적 맥락에 대한 고려가 필요하다.

최근 중국 정부는 대외정책을 구사함에 있어 특히 미국에게 목소리를 높이고 있다. 이것은 2012년으로 다가온 권력교체기를 맞아 국내정치 무대에서 주도권을 장악하기 위해서는 대외적으로 강한 모습을 보이는 것이 유리하기 때문인 것으로 판단된다. 국내정치 논리가 대외정치에 어떻게 투사되는지 그 맥락을 파악하는 것은 향후 중국이 국제무대에서의 어떤 정책을 추구할 것인지 이해하기 위해서 중요하다.

● 중국의 북한 감싸기는 장기적으로 중국 자신의 이익을 저해하게 될 것이다.

2010년 북한은 천안함 침몰과 연평도 포격이라는 군사도발을 감행하였다. 두 사건 모두에서 중국은 사태의 진상을 규명하는 것보다 북한 정권의 안정을 더욱 중요시 하여 국제무대에서 북한의 입장을 지지하는 모습을 보여주었다. 그러나 이와 같은 중국의 북한 감싸기는 단순히 한미동맹이 북한의 위협을 억제하는 것을 어렵게 할 뿐만 아니라 장기적으로는 중국 스스로의 이익까지 저해하는 결과를 초래할 것이다. 북한의 군사적 도발에도 불구하고 중국이 북한에 대한 지원을 지속하게 될 경우 북한은 더욱 모험적인 정책을 감행할 수 있으며, 이는 결과적으로 중국 정부가 최우선적인 정책 목표로 내세워왔던 역내 평화와 안정을 저해할 것이다.

냉전종식 이후 지난 20년 동안 국제정치는 9.11 테러와 최근의 세계경제위기를 겪으며 거대한 전환의 시기를 맞이하고 있다. 세계금융위기의 여파로 세계 초강대국 미국의 지위가 흔들리고 있으며, 반면 중국은 보다 공세적인 형태로 부상하고 있다. 북한은 현재 진행중인 김정일에서 김정은으로의 권력승계 과정에서 비롯되는 불안정성으로 인해 불확실한 미래에 직면해 있다. 이러한 변화는 한반도의 평화에 전례 없는 도전이며 새로운 시대를 위한 시험대가 될 것이다. 지난 반세기 동안 한국의 안보는 물론 동북아 지역의 안정을 담보해왔던 한미동맹이 이러한 전환의 시기에 어떻게 대응해 나가야 할 것인지에 대한 논의가 필요한 시점이다.

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI)과 신미국안보센터(Center for a New American Security: CNAS)는 평택시의 후원으로 지난 2010년 12월 15일 제4회 한미동맹 컨퍼런스를 개최하였다. “한미동맹 : 미래를 향한 대응계획”을 주제로 개최된 이번 컨퍼런스에 한미 양국의 학자, 전문가, 정치인, 및 언론이 참여하여 한미동맹이 직면한 미래의 도전들과 그 대응방안에 관하여 심도 깊은 논의를 진행하였다. 이번 컨퍼런스는 '변화하는 전략 환경 속의 한미동맹,' '북한급변사태에 대비한 비군사적 대응계획,' '한미군사동맹의 미래'라는 3개의 세션으로 구성되었으며, 각 세션의 논의들을 바탕으로 주요 논점과 정책 제안을 요약하면 다음과 같다.

- 미중정상회담은 중국과 공동의 노력방안을 강구할 수 있는 좋은 기회이다.

남북관계가 냉각된 이후 중국 정부는 남북협력의 공백을 차지함으로써 경제원조와 외교적 지원을 통해 북한 정권에 대한 막대한 영향력(leverage)을 확보하였다. 따라서 북한문제 해결을 위해 중국과의 협력은 매우 중요하며, 2011년 1월 예정되어 있는 미중정상회담은 중국과 인식을 공유하고 향후 한반도 문제 해결을 위해 공동의 노력을 강구할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

변화하는 북한의 위협

- 북한의 비전통적 안보위협에 대한 대응전략 구축이 필요하다.

천안함 침몰과 연평도 포격은 비대칭전력뿐 아니라 재래식 전력까지 활용하여 ‘전면전으로 확전 되지 않는 국지전’을 일으킬 수 있는 북한의 능력을 보여주었다. 동시에 한국군이 이와 같은 비전통적 안보위협에 대해 매우 취약하다는 것을 여실히 보여주었다. 한국이 전면전에 있어서 확고한 우위를 가지고 있기 때문에 북한이 이와 같은 비전통적 안보위협을 가하는 방향으로 전략을 수정한 것이라고 판단된다. 따라서 북한의 전략적 변화에 대응하여 향후 북한의 비전통적 안보위협을 억제할 수 있는 안보전략 수립이 필요하다.

- 한국정부는 대북정책에 있어 말과 행동의 간극을 좁혀야 한다.

북한의 군사도발에 대한 이명박 정부의 대응방식은 국내적으로 많은 비판을 받았다. 특히 연평도 포격 사태 이후 한국정부는 북한의 직접적인 위협에 대해 적절하게 대응하지 못했다는 비판을 면하기 어려웠다. 이에 이명박 정부는 북한의 추가 도발에 대해 경고하는 수사의 강도를 높여왔다. 그러나 이는 천안함 침몰 이후 이미 제기되었던 것이며, 수사의 강도에 부합하지 않는 행동은 ‘억지력’(deterrence)의 신뢰성(credibility)을 저해할 뿐이다. 강경한 언어들만 구체적인 행동으로 뒷받침 되어야만 의미를 가진다. 그렇기 때문에 수사와 행동 모두 신중한 전략적 고려 하에 일관성 있게 나타나야 한다.

- 국제기구를 활용하여 북한을 압박해야 한다.

국제기구를 활용하여 북한을 압박할 경우 북한문제에 대

한 국제적인 관심을 집중시켜 한미동맹 혹은 한미일 공조를 통해 북한을 압박하는 것보다 압박의 강도를 현저하게 높일 수 있다. 또한 국제사회에서 한국 정부가 폭넓은 지지를 확보함에 있어서도 더욱 효과적이다.

소프트파워의 활용

- 하드파워가 여전히 중요하지만 소프트파워의 중요성을 간과해서는 안 된다.

군사력의 직접적인 투사와 같은 하드파워의 활용이 지나치게 많은 비용을 요구하게 됨에 따라 매력에 근거한 소프트파워가 국제정치 무대에서 더욱 중요해지고 있다. 물론 천안함·연평도 사태에 이은 북한의 추가 도발을 억제하기 위해 한미동맹은 일차적으로 하드파워를 충분히 확보해야겠지만 동시에 소프트파워의 중요성을 지나치게 간과해서는 안 될 것이다.

- 소프트파워 자원을 동원하여 북한사회에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

북한문제를 해결하기 위해 한국은 보다 지혜롭게 소프트파워를 활용할 필요가 있다. 한국의 자유민주주의와 경제적 번영은 북한정권에게 가장 큰 위협이며 북한주민들에게 막대한 영향력을 행사할 수 있는 소프트파워 자원이다. 최근 북한주민들 사이에 확대되고 있는 휴대폰 사용과 한국의 텔레비전 및 라디오 방송 청취로 인해 한국의 소프트파워 자산이 북한사회에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 좋은 기회가 마련될 것이다.

제2부 : 북한급변사태에 대비한 비군사적 대응계획

급변사태 가능성

- 정권 ‘불안정’과 정권 ‘붕괴’를 구분할 필요가 있다. 1990년대 말 냉전 종식 이후에도 북한의 붕괴가 임박했다는 주장이 유행했다. 비슷한 논의가 최근 김정일의 건강 악화와 북한 내부의 심각한 경제문제를 계기로 다시 유행처럼 번지고 있다. 그러나 현재 북한의 상황을 정확하게 이해하기 위해서는 ‘불안정’과 ‘붕괴’를 구분하여 신중하게

접근할 필요가 있다. 현재 북한 정권이 불안정한 국면을 맞이하고 있는 것은 사실이나 철권통치를 바탕으로 정치적 안정을 유지하고 있는 한, 정권이 붕괴 직전에 있다고 판단하는 것은 무리가 있다. 북한의 미래에 관하여 전략을 수립함에 있어서는 이러한 점을 명확히 해야 할 것이다.

- 중앙계획경제의 실패를 북한 경제 전반의 붕괴로 해석하는 것은 무리가 있다.

1990년대 말 ‘고난의 행군’을 치르면서 북한의 계획경제가 무너지고, 북핵문제에 대한 대응의 차원에서 국제 경제제재까지 가해짐으로 인해 북한 경제가 어려움에 처해있는 것은 틀림없는 사실이다. 그러나 이것을 곧 북한 경제 전반의 붕괴로 해석하는 것은 무리가 있다. 도리어 1990년대 말 이후 중앙계획경제의 핵심요소인 배급제가 마비되자 비 계획 경제부문인 시장이 발달하게 되었고, 시장이 작동함에 따라 북한 경제는 평균적으로 나아지고 있다. 물론 북한 정권은 자본주의적 요소들이 지나치게 북한 사회를 장악하지 못하도록 통제하고자 하지만, 비 계획 부문의 민간 경제가 활성화 됨에 따라 북한 인민들이 생존 여건을 마련할 수 있는 기회가 마련되었다고 보아야 할 것이다.

급변사태 대비계획 수립

- 급변사태에 대비한 군사계획은 반드시 민사작전(民事作戰)에 대한 고려가 필요하다.

북한 정권 붕괴 이후의 전략을 수립함에 있어 군사계획이 핵심적인 요소인 것은 틀림이 없으나 민사작전 또한 신중히 고려되어야 한다. 2003년 이라크 전쟁은 충분한 민사작전 준비가 결여된 군사작전이 어떤 결과를 야기하는지 잘 보여준다. 만약 북한에서 급변사태가 발생하여 북한 정권이 붕괴하게 되면, 이것은 공공서비스 부문을 포함한 전반적인 사회시스템이 붕괴된다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 정치권력의 공백 상태에 대비하여 효과적인 급변사태 계획을 수립함으로써 북한 사람들의 폭넓은 지지를 확보하는 것은 급변사태 전략 수립에 있어 핵심적인 사안임을 기억해야 한다.

- 현재 활용할 수 있는 북한과의 연결 고리를 파악해야 한다. 현재 한국과 여러 국제기구들은 북한 영토 내에 존재하는 특정 단체 및 지방조직의 연결고리를 일정부분 유지하고 있다. 개성공단에서부터 다양한 원조프로그램에 이르기까

지 이와 같은 연결고리들은 북한에서 급변사태가 발생할 시 안정화 작전의 성공에 중요한 기여를 할 수 있을 뿐 아니라, 북한 주민들과의 대화를 위한 채널로도 활용되어 민사작전의 성공적인 수행에도 기여할 수 있다.

- 급변사태 대비계획 수립에 있어 비정부 기구(Non-Governmental Organization: NGO) 단체들의 역할이 중요하다.

NGO 단체들은 축적된 경험과 전문성을 바탕으로 정부가 구체적으로 관여하기 어려운 지역까지 침투할 수 있기 때문에 급변사태 대비계획을 수립함에 있어 매우 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그렇지만 NGO 단체들의 역할은 어디까지나 안보문제가 해결된 이후에 발휘될 수 있기 때문에 정부의 지도적인 역할이 필요할 것이다.

- 현존하는 북한의 제도 가운데 어느 수준까지를 그대로 유지시킬 것인지 고민이 필요하다.

북한 정권의 붕괴 이후 반드시 고려해야 하는 또 하나의 중요한 문제는 현존하는 북한의 제도를 어느 수준까지 유지시킬 것인가에 관한 것이다. 이라크 전쟁에서 미군이 범한 중요한 실책 가운데 하나가 이라크 군을 포함한 대부분의 이라크 행정조직들을 폐지한 것이었다. 특히 이라크 군 조직의 해체는 불안정과 폭력소요를 부추기는 결과를 가져왔다. 북한 정권 붕괴 이후의 전략을 수립함에 있어 현존하는 북한의 제도 가운데 무엇을 폐지하고 무엇을 유지시킬 것인가 하는 문제는 특히 초기 대응전략을 수립함에 있어 핵심적인 고려사항이다.

급변사태와 중국

- 중국의 이익에 대한 고려가 필요하다.

중국은 북한의 나진항 부두 및 부지 장기임대를 포함하여 그 동안 북한에 대해 상당한 규모의 투자를 진행해왔다. 북한 정권이 붕괴되면 곧 통일을 이룩할 수 있다는 낙관론에 젖어 이러한 중국의 이해관계를 제대로 파악하지 못하면 커다란 난관에 부딪칠 수 있다. 예를 들어, 북한에서 급변사태가 발생할 경우 북한 내 중국 투자시설들을 보호한다는 명목 하에 중국 인민해방군이 북한의 특정 지역을 점령할 수도 있다. 1999년 코소보 전쟁 당시 북대서양 조약 기구(North Atlantic Treaty Organization)군이 도착하기 이전 러시아군이 프리슈티나 국제공항(Pristina Interna-

tional Airport)을 점령한 것과 유사한 사태가 발생할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 한미동맹은 중국을 자극하지 않도록 유의할 필요가 있다. 따라서 북한 급변사태를 대비한 전략수립에 있어 중국의 이익에 대한 고려는 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 중국과의 트랙 1 또는 트랙 1.5 수준의 대화가 중요하다.

- 중국과의 군사협력은 인도주의적 이슈들을 중심으로 논의할 때 가능할 것이다.

중국과 급변사태에 관한 논의를 하기 어려운 이유는 인민해방군이 이에 관한 논의를 단호하게 거부하고 있기 때문이다. 따라서 중국 인민해방군과 협력하기 위해서는 원조 등의 인도주의적인 이슈들을 중심으로 접근하는 것이 바람직해 보인다.

- 중국 인민해방군과 북한 군 사이의 교류확대는 급변사태 전략수립에 있어 장애요인으로 작용할 수 있다.

남북관계가 교착상태에 처한 상황을 틈타 중국은 기업과 군을 통해 북한과의 연결고리를 더욱 확대하고 있다. 특히 갈수록 강화되고 있는 중국 인민해방군과 북한 군 사이의 협력은 향후 북한 정권 붕괴 시 한미동맹이 작전을 수행함에 있어 장애요인으로 작용할 수 있다.

- 급변사태 시 국제기구를 통한 개입이 필요하다.

북한을 둘러싼 주변 국가들의 복잡한 이해관계 때문에 북한 정권의 붕괴 시 다자국제기구를 통해 개입하는 것이 바람직하다. 이런 맥락에서 유엔(United Nations)을 비롯한 여러 국제기구들의 역할에 대한 고민이 필요하다. 다자국제기구를 통해 북한 급변사태에 대응하는 것은 특히 중국의 우려를 불식시킬 수 있을 뿐 아니라 한국군과 미국군 개입의 정당성을 제공해 줄 수 있다.

제3부 : 한미군사동맹의 미래

북한의 위협과 한미동맹의 미래

- 2015년 전시작전통제권의 전환 이전에 북한과 관련된 모든 우발사태에 대한 대응전략이 마련되어야 한다.

2012년으로 예정되었던 전시작전통제권의 전환이 2015년으로 연기되었다. 한미동맹 군사협력구조에 있어 중대한

전환점이 될 전시작전통제권 전환 이전에 향후 북한과 관련된 우발사태에 대비하여 충분한 대응전략이 마련되어야 한다.

- 전시작전권 전환 이전에 한국군이 효과적인 억지력을 확보할 수 있도록 전력 증강이 이루어져야 한다.

앞으로 한국군은 북한군의 비대칭전력과 핵무기 위협에 대응하는 효과적인 억지력을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 한국군의 전력 향상이 절실한데 특히, 북한의 도발 징후를 빠르게 포착할 수 있는 조기경보 능력의 강화가 필요하다.

- 북한의 위협과 관련하여 ‘확전우세’(escalation dominance)를 확보해야 한다.

북한의 향후 추가 도발을 대비함에 있어 한미동맹은 ‘확전우세’를 확보해야 한다. 확전 우세란 확전 속도에 대한 통제력을 가지는 것으로, 현 상황에서 분쟁이 한 단계 높은 수준으로 확전될 경우 확고한 우위를 점할 수 있는 것을 말한다. 확전 우세를 확보하기 위해서는 북한군의 도발에 대한 초동 대응의 단계에서부터 한미연합 전력이 투입될 필요가 있다. 이번 연평도 사태에서도 북한은 한국이 확전을 두려워하는 것을 이용하여 위협적인 도발을 감행할 수 있었으나, 한미동맹에 의해 확전 우세 역량이 구비되면 향후 북한은 이러한 도발을 감행하기가 어려워질 것이다.

- 한국군의 경험 축적 및 역량 강화를 위해 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO)에 적극적으로 참여해야 한다.

북한의 비대칭전력과 비전통적 위협에 대처하기 위해서 한국군은 PKO에 적극적으로 참여함으로써 필요한 경험을 축적해 나갈 필요가 있다. 오늘날 PKO의 임무들은 현재 북한군이 제기하는 안보위협에 대응하는 임무와 유사한 측면이 많으며, 특히 한국군이 북한 급변사태 시나리오를 준비함에 있어서 참고할 수 있는 중요한 기회를 제공하고 있다.

중국의 부상과 한미동맹의 미래

- 중국의 부상을 어떻게 관리해 나갈 것인지에 관한 논의가 필요하다.

한미동맹이 중국의 부상을 봉쇄하기 위해 존재한다는 우려를 불러일으키는 것은 반드시 피해야 하지만, 한미동맹

이 향후 중국의 부상을 어떻게 관리해 나갈 것인지에 대해서는 논의할 필요가 있다. 중국군의 급속한 현대화와 동북아 지역 내 중국의 영향력이 확대되고 있는 것과 관련하여 이것이 한미동맹에 어떤 영향을 줄 것인지 고민해야 한다.

- 한미일 군사훈련의 경우 그것의 장기적인 여파를 고려해야 한다.

한미동맹과 미일동맹이 북한의 점증하는 위협에 대응하기 위해 한미일 삼자군사협력으로 발전하는 것은 자연스러운 현상이라고 볼 수도 있다. 그러나 한미일 협력의 강화야말로 중국이 가장 우려하는 사안으로 이는 중국에 대한 미국의 봉쇄전략으로 이해되기 쉽다. 한미일 협력이 향후 동북아 다자안보체제의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있겠지만, 그것이 중국과의 관계에 있어 미치게 될 장기적인 여파를 신중하게 계산해야 한다.

‘복합 동맹’(complex alliance)과 한미동맹의 미래

- 하나의 ‘위협’에 대응하는 동맹보다는 ‘복합 동맹’ 개념에 부합하는 동맹으로 발전시켜야 한다.
- 21세기 한미동맹은 향후 직면하게 될 다양한 도전과 과업

들에 주목할 필요가 있고, 따라서 복합 동맹 개념에 부합하는 형태로 발전해 나가야 한다. 복합동맹은 공유된 가치에 기반한 동맹으로 하나의 지역에 국한되지 않는다. 복합동맹으로의 성공적인 발전을 위해서는 동맹에 대한 대중의 폭넓은 지지를 확보할 필요가 있다. 동맹국 사이에서 같은 가치를 공유하는 것은 이러한 대중적 지지를 확보함에 있어서 중요한 요소가 된다.

- ‘편승’(bandwagoning)이나 ‘무임승차’(free riding)는 ‘복합 동맹’ 시대에 맞지 않는 낡은 개념이다.

복합 동맹 개념은 ‘편승’이나 ‘무임승차’ 논의를 무의미하게 만든다. 미국은 한미동맹을 매우 중요하게 생각하며 한국을 ‘무임승차객’(free rider)으로 보지 않는다. 복합 동맹 시대에 접어들고 있는 오늘날 과거의 낡은 개념에 입각하여 한미관계를 이해하는 것을 경계할 필요가 있다.

- ‘복합 동맹’은 한미동맹의 존립 근거에 있어 보다 견고한 토대를 제공한다.

복합 동맹으로 발전하는 한미동맹은 과거 북한이라는 위협에 대응하기 위해 존재하던 것에서 벗어나, 보다 포괄적인 이익과 가치에 기초한 동맹으로 발전하게 된다. 따라서 복합동맹으로의 발전은 향후 북한이라는 위협 요소가 사라진 다 하더라도 한미동맹 존속의 견고한 토대가 될 것이다.■

컨퍼런스 프로그램

개회식

개회사

이숙중 (동아시아연구원 원장)

환영사

김선기 (평택시 시장)

축사

이흥구 (동아시아연구원 이사장)

원유철 (국회 국방위원장)

기조연설

필 와이즈컵 (미국 해전대학 총장)

제 1 부 : 변화하는 전략 환경 속의 한미동맹

사회자

이숙중 (동아시아연구원 원장)

발표자

“중국의 부상”

빅터 차 (조지타운대학교 교수)

“북한의 위협”

최강 (외교안보연구원 교수)

“한미동맹 : 동아시아를 넘어 세계로”

에번스 리비어 (올브라이트 스톤브릿지그룹 선임국장)

토론자

김형진 (외교통상부 북미국장)

이상현 (세종연구소 연구위원)

조윤선 (한나라당 국회의원)

최우석 (조선일보 기자)

한석희 (연세대학교 교수)

에이브러햄 덴마크 (신미국안보센터 연구위원)

패트릭 크로닌 (신미국안보센터 선임고문)

제 2 부 : 북한급변사태에 대비한 비군사적 대응계획

사회자

에이브러햄 덴마크 (신미국안보센터 연구위원)

발표자

“붕괴 시나리오, 정책 우선순위, 합동 대응계획”

패트릭 크로닌 (신미국안보센터 선임고문)

“북한 급변사태에 대비한 한국의 비군사적 대응계획”

신범철 (한국국방연구원 연구위원)

토론자

권영세 (한나라당 국회의원)

우승지 (경희대학교 교수)

조남훈 (국방부 안보전략 연구센터 책임연구위원)

조동호 (이화여자대학교 교수)

빅터 차 (조지타운대학교 교수)

에번스 리비어 (올브라이트 스톤브릿지그룹 선임국장)

제 3 부 : 한미군사동맹의 미래

사회자

하영선 (서울대학교 교수)

발표자

“미래의 도전과 한미동맹의 적응”

에이브러햄 덴마크 (신미국안보센터 연구위원)

“ ‘전략적 동맹’ 시대 한국군의 미래 : 진정한 전략적 파트너의 발전을 위하여”

차두현 (한국국방연구원 연구위원)

“동맹관리와 진화하는 동맹”

마커스 갈라우스카스 (주한미군 전략처 국장)

토론자

신성호 (서울대학교 교수)

유용원 (조선일보 군사전문 담당기자)

조남훈 (국방부 안보전략 연구센터 책임연구위원)

함재봉 (아산정책연구원 원장)

황진하 (한나라당 국회의원)

빅터 차 (조지타운대학교 교수)

패트릭 크로닌 (신미국안보센터 선임고문)

에번스 리비어 (올브라이트 스톤브릿지그룹 선임국장)