

Journal of Military History
2019, No. 111, pp.239-254
<https://doi.org/10.29212/mh.2019.112.7>
Printed in the Republic of Korea

[서 평]

지정학의 귀환 : 동북아 정세 변화와 우리의 외교안보 전략*

조영길 저, 『자주 국방의 길』 (플래닛미디어, 2019)

최정호**

I. 지정학의 부활

1990년대 국제정치에서 가장 중요한 사건이 냉전의 종식이었던다면, 2000년대 이후 가장 주목할만한 변화는 중국의 부상이다. 1978년 중국 공산당 11기 3중 전회를 통해 개혁개방 노선을 표방한 중국은 고속 경제성장을 거듭했다. 중국은 1978년부터 2017년까지 연평균 9.5%의 경제 성장을 기록해, 동 기간 동안 세계 경제에서 차지하는 GDP 비중이 1.8%에서 15.2%로 증가했다.¹⁾ 중국은 2010년에는 일본의 GDP를 추월하고 세계 2위의

* 이 서평은 연구자 개인의 견해이며 저자가 속한 기관의 공식 입장과는 무관함을 알려드립니다.

** 외교부 동북아국 전문연구원

1) 현재 중국은 세계 1위 교역국가로서, 2018년 기준 미국을 비롯한 세계 130개국에 대해 최대 교역국의 지위를 차지하고 있다. 한국은행, 「중국경제 개혁개방 40년, 성과와 한계」, 『국제경제리뷰』 제2018-17호, 2018, 9~10쪽.

경제대국이 되었다. 이제 중국은 이제 스스로를 강대국이라고 인식하고 있으나, 대외 정책에 있어서는 개도국, 지역강대국, 미국과 경쟁하는 강대국 등 다양한 정체성을 보여주고 있다.²⁾

중국의 경제성장은 국방예산 증가도 수반했다. 중국은 2009년부터 2018년까지 연평균 8%의 국방예산을 증액했다. 2018년 기준 중국은 약 1,704억 달러의 국방비를 유지하고 있어, 약 6,000억 달러 수준인 미국과의 격차를 줄여나가고 있다.³⁾ 중국이 자체 제작한 항공모함 취역을 준비중인 것을 감안하면, 중국의 군사력 투사 범위는 더욱 확대될 것이다. 한국은 중국과 인접한 지정학적 위치를 가지고 있기 때문에 중국의 국력에 민감하게 반응하고 있고, 국내 일각에서는 ‘G-2 시대’라는 용어의 사용을 두고 논쟁이 제기되기도 했다.

현재 미중의 군사력 차이가 현격하고, 미국 중심의 국제질서가 유지되고 있는 것을 감안하면 중국은 미국 중심의 현 국제 질서 내에서 부상을 추진하고 있는 것으로 보인다. 다만, 대만, 남중국해 등 자국의 핵심이익 범위를 확대해 가고 있고, 이에 따라 주변국가들의 위협 인식은 증가하고 있다.⁴⁾ 따라서 동북아 지역은 높은 경제협력과 상호의존에도 불구하고 정치와 안보 차원에서 갈등이 지속되는 역설적 상황에 직면하고 있다. 중국의 부상에 대응해서 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 대외 전략은 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

첫째, 미국은 중국에 대해 보다 공세적인 정책을 취하고 있다.

2) David Shambaugh, “Coping with a China” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, (Winter, 2011). pp.9-10.

3) 미국 국방부 보고서, 『Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019』, 2019. pp.93-95.

4) 중국은 종합국력 성장 후에 국제사회에 어떤 비전을 제시할 수 있을지에 대한 논의의 시작한 단계이다. 현 시점에서 중국은 미국과의 패권투쟁을 피하는 동시에 어떻게 하면 미국과 공존할 수 있을 것인지를 고민하고 있다. 鄭永年, 『大格局』, 北京: 東方出版社, 2014, 17~19쪽.

이미 미국 오바마 행정부는 ‘재균형’ 전략을 통해 아시아 태평양 지역에 군사력, 경제력을 집중하는 정책을 취한 바 있다. 트럼프 행정부는 중국을 전략적 경쟁자로 인식하고 보다 강경한 대중 정책을 보여주고 있다. 트럼프 행정부는 중국이 아시아 태평양 지역에서 미국의 영향력을 대체하는 것을 추구하는 수정주의 국가라고 인식한다. 이에 따라 환율 조작국 지정, 관세 부과 등 보다 공세적인 정책 기조를 유지하고 있다.

최근 미국 무역대표부(USTR)는 2018년 4월 3일 통상법 301 조를 근거로 500억 달러에 이르는 중국 수입품에 대해 25% 관세 부과를 발표했다. 미국은 2017년에만 3,752억 달러에 달하는 대중 무역 적자를 개선하고, 중국 산업 고도화 전략을 의미하는 ‘중국제조 2025’ 견제 의도를 보여주고 있다.⁵⁾ 대외적으로는 인도-태평양 전략을 통해 중국의 부상을 견제하고 억지하려는 의도를 명확히 하고 있다.

둘째, 일본은 중국을 견제하고 강대국으로서의 입지를 되찾기 위해 노력하고 있다. 일본은 2012년 아베 2기 내각 출범 후 미일동맹 조정, 집단적 자위권 개정, 방위력 증강을 통해 강대국 일본의 부활을 목표로 설정하고 있다. 아베 총리는 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략을 표방하면서 안보역량 강화에 매진하고 있다. 일본 정부는 해상자위대이 최대 함선인 ‘이즈모’ 호위함을 개조해 F-35 전투기를 탑재할 수 있는 항공모함으로 변경하는 방침을 확정했다. 2018년 12월 발간한 『신방위계획대강』은 군사적 의미에서 공격능력을 증강하는 방침이 뚜렷하게 드러나 있으며, 일각에서는 일본이 최소한의 방위를 추구하는 전수방위 원칙에서 벗어나고 있다는 비판을 제기하고 있다.⁶⁾ 최근에는 호

5) 최진백, 「미중 무역갈등과 중국의 대응」, 『주요국제문제분석』, 2018-58호, 2018, 8쪽.

6) 조양현, 「일본 신방위계획대강(2018년 12월) 평가 및 대응방향」 『주요국제문제분석』, 2018-59호, 2018, 5~6쪽.

주, 인도, 필리핀, 베트남 등 국가와의 관계 개선을 통해 중국 견제를 본격화하고 있다. 다만 역사·영토 문제를 둘러싸고 한국, 중국과 갈등이 지속되고 있다.

셋째, 러시아는 푸틴 대통령의 장기 집권을 기반으로 강대국 러시아의 영광을 되찾기 위한 경제 부흥, 군사력 증강 노력을 지속하고 있다. 러시아는 중국과의 준동맹 수준의 협력을 강화해 미국에 대응하고, 자국 이익 수호 노력을 확대하고 있다. 러시아는 최근 10년간 약 2배로 국방예산을 증액했으며, 극동지역에 군사력 배치를 강화하고 있다. 러시아는 ‘신동방정책’을 통해 러시아 극동지역 개발 추진은 물론 한반도 문제 관련해서도 존재감 강화를 위해 노력하고 있다. 최근 중국, 러시아의 전투기가 우리 방공식별구역(KADIZ)를 침범한 사례도 이러한 시도의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

2000년대 이후 벌어지고 있는 급격한 정세 변화는 우리 외교안보 정책에 다음과 같은 도전 요인을 제기해주고 있다. 첫째, 북한이 핵, 미사일 역량을 고도화 하는 부분은 가장 큰 도전요인이다. 냉전시기 우리 외교안보 정책은 적과 아군이 명확했고, 권위주의 체제를 유지하고 있었기 때문에 장기적 관점에서 자주 국방 정책을 지속할 수 있었다. 2018년 이래 남북 정상회담, 북미 정상회담 개최를 통해 대화를 통한 문제 해결의 여건이 조성되고 있는 것은 큰 기회인 것은 틀림없다. 그러나 아직까지 북핵 문제 해결을 위한 구체적인 진전은 없는 상황이다.

둘째, 미중 경쟁의 구조화, 장기화 추세에 대비할 필요가 있다. 미중 경쟁이 외교안보 분야까지 확대되고, 장기화, 구조화될 경우 우리에게는 상당한 도전 요인이 될 것이다. 우리 안보는 한미 동맹을 근간으로 하지만, 경제적으로는 중국과의 교역액이 미국, 일본을 합친 액수보다 큰 상황이기 때문이다. 최근에는 동맹, 민주주의 국가 간에도 경제적 수단으로 국익을 극대화하는

사례가 발생하고 있다. 미국은 우리 정부에 대해 남중국해, 방위비 분담금 증액, 미중 경쟁에 대한 미국지지, 홍콩, 대만, 중국 문제에 대한 미국의 입장지지 요청 가능성도 있다.⁷⁾

결국 최근 동북아 정세를 ‘지정학의 귀환’이라고 표현해도 무리가 아닐 것이다.⁸⁾ 우리는 세계가 놀랄만한 종합 국력 성장을 이루어 냈지만, 북핵문제는 물론 주변 강대국과 인접하고 있는 지정학적 상황은 변하지 않았다. 또한 외교 안보 대전략의 실패는 돌이킬 수 없다는 점에서 더욱 엄중한 상황에 직면했다고 볼 수 있다.

우리의 지정학적 상황속에서 자주국방의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 조영길의 저작 『자주국방의 길』은 자주 국방의 기원, 자주 국방에 헌신했던 인물, 자주국방을 위한 정책적 노력은 물론 실패의 역사까지도 기록으로 남겼다는 측면에서 일독할 가치가 있다. 이 책은 우리 국방에 대한 역사도 인물별로 정리해야 할 필요성을 제기해 준다.⁹⁾ 지금까지 국방부, 군사편찬연구소 등에서 전쟁 중심 연구를 진행해 왔다면, 국방정책, 무기 개발, 군사 전략 등 방면에서 중요한 역할을 담당했던 인물의 현장 경험을 통해 지혜를 구할 필요가 있을 것이다. 이 책은 문서로 남아 있지 않은 사실(史實)을 파악하고, 정책 결정 과정 이면에 있는 여러 고민들을 이해하는 데 있어서도 유용하다.

7) 김한권, 「미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의」, 『주요국제문제분석』 2019-22호, 2019, 19~20쪽.

8) 미드 교수는 냉전시대와 같이 지정학이 중요하다고 지적하고 있다. 최근 동맹국 간에도 경제적 수단을 통해 국익을 관철하는 경향이 나타나고 있음을 감안하면, 지정학의 귀환이라는 논의는 여전히 유효하다. Walter Russel Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, May/June 2014, pp.69-79.

9) 국립외교원은 『한국 외교와 외교관』 총서 발간 사업을 통해 한국 외교의 주요 사안을 인물의 구술을 통해서 정리하는 사업을 전개하고 있다.

II. 도전과 시련

이 책의 1부는 시기적으로 1968년 1월 21일 ‘청와대 기습사건’에서 시작해 1990년대 F-16 전투기 도입 시기를 다루고 있다. 1960년대 후반부터 한국 정부는 주한미군 감축 또는 철수에 대비해야 하는 상황에 직면한다. 가장 큰 이유는 미국이 베트남 전쟁의 장기화에 직면했기 때문이다.

1965년부터 본격화된 베트남 전쟁의 장기화는 미국 국내정치는 물론 외교안보 정책에도 큰 영향을 주었다. 미국 국민들의 반전 여론이 확산되었고, 1968년 대통령 선거의 최대 쟁점은 베트남 전쟁이었다. 공화당, 민주당 후보를 막론하고 베트남 전쟁의 종결을 주요 공약으로 제시했다. 1968년 제37대 미국 대통령으로 당선된 공화당의 닉슨(Richard Nixon) 역시 예외는 아니었다.¹⁰⁾ 닉슨 대통령의 ‘괘 선언’은 위협 당사국들이 스스로의 안보에 대해 1차적인 책임을 져야한다고 주장한다. 닉슨 독트린으로도 알려진 괘 선언은 아시아 동맹국들에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

“미국은 우리가 현재 베트남에서 겪고 있는 것처럼 아시아의 동맹국들이 미국을 전쟁으로 끌어들이 수 있는 과도한 대미 의존적 정책을 회피해야만 할 것이다”¹¹⁾

닉슨 대통령 취임 후 외교안보 정책의 최대 관심사는 아시아

10) 1968년 1월 구정공세로 전쟁에 우호적이었던 국민들마저 전쟁의 결과에 대해 회의적인 인식을 가지게 되었다. 닉슨 대통령은 공산주의 세력에 대항한 무조건적인 군사개입 자체를 천명하고, 공산주의 국가들을 무조건 적대적으로 보는 것에 반대하는 인식을 가지고 있었다. 이러한 닉슨 대통령의 인식을 기반으로 키신저는 중국과의 관계 정상화, 소련과의 군축 협상을 추구했다. 김봉중, 「닉슨의 베트남 정책과 닉슨독트린」, 『미국사연구』 31권, 2010, 231쪽.

11) 조영길, 『자주국방의 길』, 서울: 플래넷미디어, 2019, 33쪽.

지역의 군비 부담 축소에 있었다. 이에 따라 주한미군 감축을 표방하면서 중국과의 화해, 소련과의 군비 감축 협상을 통한 외교정책 변화를 추진했다. 1968년 8월 개최된 한미 정상회담에서 박정희 대통령은 한국의 무기와 장비가 최소한 북한과 대등한 수준에 이르기까지 주한미군 감축 계획 지연을 원했으나, 닉슨 대통령의 입장을 바꾸기는 어려웠다.¹²⁾

박정희 대통령은 귀국 후 긴박한 국제정세 속에서 자주 국방정책을 구체화하기 시작했다. 1970년 8월 6일 국방과학연구소(ADD) 설립 등 자주 국방 정책 준비를 본격화했다. 1970년대 우리의 자주 국방은 총기류의 국산화에서 시작해, 자주적 방어계획의 성립, 작전계획 수립을 거쳐 방위산업 육성을 통한 중화학공업 육성으로 이어진다.

1970년대 중반 이후 박정희 정부의 자주국방 정책은 속전속결을 최우선시했다. 1976년 주한미군 철수를 대통령 공약으로 제시했던 민주당 카터가 대통령에 당선되었고, 미국 정부는 1977년 2월 서한을 보내 4-5년 이내 주한미군 철수를 통보했기 때문이다. 우리 정부는 다양한 외교 채널을 통해 미국의 입장을 타진할 결과 주한미군 철수를 돌이킬 수 없다는 것을 인정할 수밖에 없었다. 결과적으로 주한미군 철수 계획은 여러 요인으로 무산되었지만, 이러한 긴박한 상황은 우리 정부가 자주 국방 정책 수립을 최우선 국정과제로 삼는 원동력이 되었다.¹³⁾

한국은 1977년 이후 전쟁억지 및 국가 안보 달성이 국정의 최우선 과제로 제기되었다. 1978년 세계 7번째 미사일 개발국이 될 수 있었던 배경은 모든 국가의 역량을 동원한 지원이 있었기

12) 장준갑, 「닉슨독트린과 미국의 대한정책: 1969년 8월 한미정상회담을 중심으로」, 『역사학연구』 34권, 2008, 237~238쪽.

13) 박정희 대통령이 주한미군 철수 통보 후 채택한 정책에 대해서는 다음을 참조. 조관행, 「카터 행정부의 주한미군 철수결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구」, 『국가전략』 제21권 4호, 2015, 3~9쪽.

때문이다. 또한 원자력발전소 건설을 통해 전력 공급 확대를 통한 중화학 공업을 육성하고, 장기적으로 미군 철수에 대비 핵무기 개발을 시작한다. 그러나 동북아 군비 확장을 우려한 미국의 개입, 국내정치적 문제로 중단되었다. 아래 돈 오버도퍼의 글은 한국이 처한 상황을 보여주고 있다.

“미국은 첨단 무기를 개발하려는 박 대통령의 노력은 저지하면서도 정작 미국이 어떤 종류의 기술을 한국 정부에 제공할 수 있는지는 분명히 밝히지 않았다. 그런 불확실성 때문에 박 대통령은 언젠가 있을 미군 철수에 대비하고 있고, 그 대책으로 국내에서 탄압조치를 강화하고 핵무기 개발을 추진하고 있는 것이다.”¹⁴⁾

주한미군 철수 여론은 미국의 국내정치적 상황에도 큰 영향을 받았다. 특히 1975년 4월 30일 남베트남 수도 사이공(Saigon)이 북 베트남에 함락된 직후 미국 내부에서는 유사시 한반도에 참전을 찬성하는 여론이 단 14%에 불과했다는 여론조사도 이러한 상황을 잘 보여준다. 저자는 1970년대 자주국방 건설의 시작은 국가 최고지도자에서부터 방위세를 분담한 모든 국민들이 함께 노력한 결과이며, 군 내부는 물론, 과학자들의 연구, 방위 산업체가 생산에 몰두했던 결과물이라고 평가한다.

14) 조영길, 『자주국방의 길』, 서울: 플래넷미디어, 2019, 115쪽.

III. 북한 핵의 위협 속에서

이 책의 2부는 북한핵의 위협속에서 우리의 자주 국방이 어떻게 전개되었는지를 서술하고 있다. 북한핵 문제가 국제적인 이슈로 대두한 것은 1980년대 후반이다. 그러나 북한의 핵무기 연구는 1950년대부터 시작되었다. 북한은 1950-60년대 중국이 핵무기를 갖기 위해 어떤 노력을 기울였는지도 지켜본 경험이 있다. 중국은 소련의 비협조 속에서도 핵무기 개발에 성공했고, 미국과의 관계 정상화를 실현할 수 있었다. 북한은 중국의 사례를 통해 핵무기 보유가 군사적 의미뿐만 아니라 국제정치적 의미도 크다는 것을 잘 이해할 수 있었다.

1980년대 후반-1990년대 초반 전개된 공산주의 국가들의 붕괴로 인해 북한은 체제 위기에 직면했다. 우리 정부는 북방 외교 정책을 통해 소련, 중국, 베트남 등 공산주의 국가들과 수교를 맺었고, 북한은 상대적으로 고립되었다. 북한은 체제 위기 극복, 미국과의 협상 수단으로 핵무기 개발에 모든 자원을 투입했다.¹⁵⁾ 그때까지만 해도 미국은 북핵 문제 해결에 큰 관심을 보여주지 않았다. 걸프 전쟁을 성공적으로 마친 미국 부시 대통령은 1991년 해외에 배치된 전술핵무기 철수를 선언했고, 북한과의 직접 협상에 미온적이었다. 노태우 대통령도 ‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 발표하고, 한국에 핵무기가 존재하지 않는다고 선언했다.

북한은 미국, 한국과의 핵협상을 통해 제기된 상호사찰을 수용하지 않고, 주한미군 연합훈련 중단 등을 관철하는데 주력했다.

15) 1990년대 초반 중국, 러시아의 도움을 받지 못한 북한은 핵무기 개발을 통해 미국과의 수세적 협상을 진행해 시간을 버는 전략을 택했다. 자세한 내용은 다음을 참조. 신범철, 「북한 핵능력 고도화에 따른 북한의 전략적 의도와 목표의 변화」, 『한국국가전략』 제6호, 2018, 140~141쪽.

핵사찰에 대한 북한의 태도와 IAEA 사찰의 한계로 인해 북핵 문제는 실마리를 찾지 못하는 상황이 지속되었다. 미국은 공산주의 국가들이 붕괴하는 상황속에서 북한과 직접적인 대화에 큰 매력을 느끼지 않았고, 우리 정부 역시 국내정치적 관점에서 북한과의 협상을 이용한 측면이 있었다. 저자는 1990년대 초 북핵 핵문제를 해결할 수 있는 기회를 놓치고 말았다는 점을 안타깝게 평가하고 있다.

1993년 김영삼 정부가 출범한 이후에도 남북 협상은 큰 진전이 없었다. 김영삼 대통령은 우리 정부의 입장이 반영되지 않은 북미간 일괄 타결에 반대했다. 이 시기 미국 정부가 북한 핵문제 해결을 위해 군사적 수단을 동원하고 있다는 보도가 나오기 시작했고, 북한측 대표단의 ‘서울 불바다’ 발언 등을 통해 상황은 더욱 악화되었다. 이처럼 위기가 고조되고 있던 상황에서 카터 전 대통령이 대북 특사로 김일성과 회담을 갖고 대화 재개 및 남북 정상회담을 추진하기로 합의함으로써 무력충돌의 위험을 해소할 수 있었다. 북미 회담의 결과 1994년 ‘제네바 합의’를 도출했으나 이는 불안정한 평화였다. 북한은 경수로 건설과 중유를 얻을 수 있었고, 미국의 제재 속에서도 핵무기 고도화 노력을 지속할 수 있었다.¹⁶⁾

김일성 사망 후 권력을 장악한 김정일은 군부를 중심으로 통치를 했다. 김정일은 지금까지 진행해 온 핵무기 고도화 작업을 지속했다. 우리로서는 북한의 핵위협에 어떻게 대응해야 할 것인가가 주요 국방 과제로 대두되었다. 이에 따라 우리에게 가장 중요한 것은 조기경보 및 감시체계를 갖추고 위급시 타격체계를 갖추는 것이었다. 이를 위해, 미사일 협정 개정 협상에 착수하고, 2001년 미사일 사거리를 300km로 연장하는 데 미국과 합

16) 신범철, 「북한 핵능력 고도화에 따른 북한의 전략적 의도와 목표의 변화」, 『한국 국가전략』 제6호, 2018, 141쪽.

의할 수 있었다.

1979년 체결된 한미 ‘미사일 협정’은 미사일 사거리 180km, 탄두 중량 500kg 내에서 미사일을 개발할 수 있다는 합의이다. 1998년 북한이 사거리 1,800km-2,500km 로 추정되는 미사일을 발사하자 우리 정부는 미사일 협정 개정을 본격 추진하게 되었다. 한미 양국 정부는 1년이 넘는 회담을 통해 2001년 1월 사거리 300km까지 미사일을 실전배치하고, 500km까지 연구개발 및 시험발사에 합의하게 되었다. 순항미사일의 경우 탄두의 제한범위 내에서 사거리 제한을 철폐하기로 합의했고, 일정수준의 고체로켓을 제한하는 조건으로 우주발사체의 개발 및 보유가 가능하게 되었다.

해군 및 공군전력 분야 전략 증강도 추진되었다. 해군은 4,500톤급 구축함을 건조하고, 장거리 타격임무를 수행할 수 있는 장거리 함대함미사일 개발을 추진했다. 공군은 F-15 전투기 도입, 조기경보통제기, 공중급유기 등을 추진했고, 고등훈련기 개발 사업도 본격적으로 시작했다. 저자는 우수한 무기체계를 도입하는 것으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니며, 장기적인 관점에서 무기체계를 기획하고 과학기술역량을 결집하는 것이 중요하다는 점을 다음과 같이 강조한다.

“성능이 우수한 최신 무기체계를 계속 사들이는 것만으로 모든 문제를 해결할 수는 없다. 전문적이고 창의성 있는 군사기획능력과 국방과학기술역량이 유기적으로 결합되어야 한다. 그리고 그것을 뒷받침할 국가지도력이 있어야 한다. 그 속에 진정한 답이 있다. ’70년대 자주국방의 기적이 그렇게 이루어졌던 것이다. 어렵고 힘들어도 피할 수 있는 일이 아니다. 그것이 국가의 안보고 생존이다.”¹⁷⁾

17) 조영길, 『자주국방의 길』, 서울: 플래넷미디어, 2019, 341쪽.

IV. 불안한 역행군

이 책의 3장은 단임 정부의 조급증과 급격한 정책 변화의 문제점을 설명하고 있다. 저자는 5년 주기 정부 출범이 정착된 후, 임기 내에 개혁을 완수해야 한다는 조급증, 신임 정부 출범 때마다 독자적 국방정책을 표방했기 때문에 다음과 같은 문제점이 나타났다고 언급한다.

“5년 주기로 정부가 바뀌고, 새로 들어서는 정부마다 나라의 기틀을 한꺼번에 바꿔보겠다고 개혁의 기치를 휘두르는 달라진 풍토 속에서 군이 본래의 특성과 정책의 일관성을 유지하는 일이 갈수록 어려워지고 있었다. 국방의 기초와 방향이 흔들리고, 지휘체계와 전력구조의 안정성이 훼손되고, 결과적으로 전체적인 국방태세의 균형이 파괴되는 악순환이 드러나기 시작했다.”¹⁸⁾

전두환 정부의 경우 620 사업을 통해 임시 행정수도를 건설하고 정부 기구 이전 정책의 일환으로 계룡대 등 건설을 통해 국방지휘조직에 심각한 문제를 남겼다고 지적한다. 저자는 육·해·공군본부를 원거리에 이전하고 국방조직을 개편하는 사안이 군과의 사전논의 없이 정치적으로 결정되어 많은 문제점을 초래했다고 지적한다. 국방조직 편성 및 배치에 군사적인 측면을 깊이 고려해서 결정되어야 한다는 것이다.

노태우 정부는 주한미군의 ‘용산기지 이전사업’을 무리하게 추진하고, 남북 평화공존을 가정한 무리한 군비통제 작업이 갈등과 혼란을 초래했다고 지적한다. 노태우 정부는 1991년부터 남북 평화공존을 가정해 군사력 감축 계획을 수립했지만, 1992년

18) 조영길, 『자주국방의 길』, 서울: 플래넷미디어, 2019, 349쪽.

말 남북 회담이 전면 중단되면서 허망하게 끝났다고 평가한다.

김영삼 정부는 군의 단결과 지휘체계에 심각한 위협이 되었던 ‘사조직 척결’은 평가할 수 있지만, 그 과정에서 군의 상부 구조에 대규모 인력 공백으로 인해 여러 문제가 나타났다고 평가한다. 군 고위직을 경험과 자질이 부족한 인사들로 대체하면서 군의 가치관과 규범도 무너지기 시작했다고 주장한다. 또한, 율곡비리 척결 과정에서 국방위협 분석, 군 전력구조 설계, 군사력 소요 결정, 연차별 시행계획 발전시키는 위장명칭인 율곡사업이 비리 사업으로 매도되고, 그 과정에서 자주국방에 대한 국민적 공감대가 파괴되었다는 점을 비판한다.

김대중 정부는 ‘작지만 강한군대’를 표방하면서 ‘국방개혁 5개년 계획’이라는 군비축소 계획을 세웠다. 또한, 군사력의 질적 성장을 위한 특별한 대안도 없이 군사력을 감축하는 안을 제시했기 때문에 위험성이 있었다고 지적한다. 다만, 성급한 군비축소가 초래하는 문제점에 대한 군 수뇌부의 건의를 대통령이 수용해서 일방적인 군비축소가 유보된 부분은 평가한다. 그러나, 국방부 획득실이 출범해 율곡 사업과 방위산업, 연구개발 계획과 예산 배정, 집행, 사후평가에 이르는 전 과정을 담당하는 과도한 권한 집중으로 많은 문제가 초래되었다고 주장한다. 과도한 권한과 기능 집중은 독선과 비리로 연결되는 빌미가 되었다고 지적한다.

노무현 정부의 국방개혁 2020은 68만명을 상회하는 군 정원을 50만 명 수준으로 감축하는 것이었다. 저자는 100만이 넘는 북한군과 대치하고 있는 지상군 56만 명 중에서 30%에 해당하는 전력을 감축하는 것은 심각한 문제점을 초래할 수 있었다고 평가한다. 특히, 북한 핵실험이 실시된 지 두 달이 안 되는 12월 1일 여야합의로 국방개혁법안이 통과된 것을 비판적으로 인식한다. 2006년 1월 출범한 방위사업청은 통합성과 능률성 강

화 측면에서 장점이 있으나, 군사력건설 투자비와 관련한 모든 권한과 기능이 집중되어 부작용도 있었다고 평가한다. 또한, 군과 합참, 국방부의 모든 부서가 토의를 통해 군사력 건설을 이루어 나가야 하는 것을 감안하면 관료 중심의 비전문 조직이 투명성과 공정성만을 강조한다고 해도 본래의 목적을 달성하는 데 한계가 있다고 평가한다.

이명박 정부는 정부 출범 초기 제2롯데월드 건설을 허가해서 기존 정부에서 군의 작전 요구를 수용했던 결과를 번복했다고 주장한다. 2010년 3월 26일 천안함 피격사건 후 육·해·공군의 합동성 부족을 극복하기 위한 군의 상부지휘체계 개혁을 국방개혁이라는 명분으로 추진했다. 그러나 그 과정에서 군의 조직과 운용에 어떤 혼란과 문제를 야기하게 될 것인지 고려하지 못했다는 것이다. 특히, 군이 육군 중심의 단일 지휘구조로 통합될 경우 해군 및 공군의 독자성이 제한되어 정상적인 군 발전을 기대할 수 없다는 비판에 직면해 더 이상 군제개편을 추진하지 않게 되었다고 언급한다.

마지막으로 원자력 잠수함 건설 사업 과정의 불투명한 변화, 패트리엇 미사일 도입 과정에서의 비군사적 요소 개입, 이지스 대탄도탄방어체계 추진 과정에서의 비효율성 등 사례 등을 소개하면서 값비싼 무기를 구매한다고 자주국방이 저절로 이루어지지 않는다고 주장한다. 저자는 정부와 군이 문제의식을 공유하지 않은 상황에서 일방적 개혁 추진은 재난이 될 수도 있다고 지적한다. 명확한 군사전략적 개념을 바탕으로 전력구조의 기능적 요건을 정밀하게 구축해 나가야 자주국방의 틀을 완성해 나갈 수 있다는 것이다. 이 책에서 드러나고 있는 저자의 핵심적인 주장은 다음과 같은 부분에 잘 드러나 있다.

“군의 변화와 개혁은 반드시 필요하고 지속적으로 추진되어야

한다. 그것이 곧 자주국방 건설의 과정이기도 하다. 그러나 개혁의 목표와 방향에 대한 광범위한 공감대가 형성되지 못하고, 현상에 대한 정확한 문제의식과 합리적인 대안이 신중하게 검토되지 않은 채 일방적으로 밀어붙이는 개혁은 오히려 재앙이 될 수 밖에 없는 것이다. 그것은 마치 역방향으로 치닫는 기관차와도 같다. 그 기관차에 부딪쳐서 지금 우리의 자주국방이, 뜨겁게 타오르던 그 불길에 꺼져가고 있는 것이다.”¹⁹⁾

V. 마치며

이 책은 1970년대부터 군사력 건설 관련 보직을 오랜 기간 담당했던 저자가 과거의 자료를 수집하고, 면담 등을 통해 우리 정부의 자주 국방정책 추진 과정의 교훈을 소개하는 측면에서 가치가 있다. 이 책은 일종의 구술사로서 정부 정책의 형성, 집행, 결과 등 과정을 가까운 거리에서 지켜본 저자의 경험을 독자들로 하여금 생생하게 보여준다는 장점도 있다. 사실 외교안보 분야는 공식적 문서가 대변하지 못하는 비공식적 사안이 많고, 보안 등을 이유로 밝히기 어려웠던 사실이 후배들에게 전달되지 않고 사장되는 경우도 많은 것을 감안하면 이 책은 일독할 가치가 있다.²⁰⁾

이 책에서 아쉬운 부분은 5년 단임 정부를 서술하는 2부, 3부의 분량이 1부의 절반에 불과해, 각 정부가 어떤 고민을 가지고 자주 국방 정책을 추진했는지에 대한 이해가 어렵다는 점이다.

19) 조영길, 『자주국방의 길』, 서울: 플래넷미디어, 2019, 404쪽.

20) 김기욱, 「한국 현대사 연구에서 구술사 연구의 탄생과 역할, 과제」, 『구술사연구』 제7권 2호, 2016, 29~30쪽.

1960년대 후반부터 우리 정부의 최대 국정과제는 국가안보 달성이었다. 그러나 1980년대 이후 단임 정부가 출범한 이후 한국은 경제 성장, 사회적 다원화, 선거를 통한 정권 교체 등 많은 구조적 변화가 있었다. 따라서 남북 경제수준 격차 확대, 민주주의의 성장, 다원화된 상황속에서 어떻게 자주 국방 정책을 설계해 갈 것인지에 대해서도 상세한 설명이 있었다면 하는 아쉬움이 있다.

결론적으로 강조하고 싶은 것은 이 책에서도 잘 드러나고 있는 것처럼 한국의 국방 정책 설계 과정에서 지정학적 변화를 잘 읽어내야 한다는 것이다. 이제 북한의 군사력 및 대외정책 의도 평가는 기본이고, 미국 국내정치 변화가 한미 동맹에 주는 영향, 민주주의 국가들 간의 갈등 심화, 중국의 부상과 중·러 군사 협력 등도 고려해야 할 것이다.

또한, 자주 국방을 고민하는 우리의 외교안보 전문가들은 대통령 선거를 통해 정권 교체가 이루어지는 상황을 상수로 두고, 정권 교체와 무관하게 장기적 관점에서 반드시 확보해야 할 핵심이익, 원칙, 전략적 자산들을 설정해 나갈 필요가 있다. 그 과정에서 저자가 지적한 것처럼 과거 역사를 통해 배울 것을 취하고, 실수를 되풀이하지 않는 지혜가 필요할 것이다. 이런 측면에서 한국의 외교안보 정책을 고민하는 당국자, 학자, 국민들에게 이 책은 일독할 가치가 있을 것이다.