

Journal of Military History
2021, No. 118, pp.255-275
<https://doi.org/10.29212/mh.2021..118.255>
Printed in the Republic of Korea

[서평] 한국 주도의 책임 국방을 향하여

- 박영사 (황병무),
『한국 외군의 외교·군사사』 -

홍건식*

본고는 박영사(황병무 저)가 2020년에 발간한 『한국 외군의 외교·군사사』에 대한 서평이다. 이 책은 한국사에서 외군 차용이 한국의 정치·외교·안보에 미친 득과 실은 무엇인가에 대한 근본적인 물음에 답하고 있다. 저자는 한국의 안보 확립을 위해서 내우와 외환을 스스로 해결할 수 있는 국력이 필수적이며, 우리 스스로 책임 국방을 실현해야 한다고 주장한다.

1. 변동하는 한반도와 한국의 안보 조건

한반도 안보 환경은 급변하고 있다. 미국의 제46대 대통령으로 조 바이든(Joe Biden) 후보자가 선출로 국제정세는 일대 변혁을 예고하고 있다. 제45대 트럼프(Donald Trump) 행정부는 미국의 이

* 중앙대학교 국익연구소 선임연구원

익을 우선하는 ‘아메리카 퍼스트’를 바탕으로 일방주의와 예외주의의 대전략이었다면, 차기 바이든 행정부는 미국의 리더십 회복을 목표로 민주주의와 다자주의에 우선한 대외정책을 모색하고 있다. 이러한 미국의 대외 전략의 전환은 트럼프 행정부 시기 한·미간 쟁점이었던 주한미군 방위비 분담금 논의에도 변화를 주고 있다.

미국의 대외전략의 변화는 미중관계에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 등장과 4차 산업 혁명이라는 새로운 정치경제 환경 변화는 미국과 중국의 무역 갈등을 심화시켰으며 정치와 경제 연계의 안보화라는 새로운 현상도 만들어 냈다. 특히 한반도는 미중 전략 경쟁의 장, 아시아 패러독스의 중심 공간 그리고 분단국가와 북핵이 위치한 역내 핵심 안보 공간이다. 변동하는 지정공간 한반도에서 평화와 번영 그리고 한국의 국가안보를 위한 우리의 선택은 중요하다.

그렇다면 역사적 관점에서 한반도 평화·번영을 위한 한국의 선택은 어떻게 이루어졌는가? 그리고 이를 위한 선택의 조건은 무엇인가? 황병무의 『한국 외군의 외교·군사사』는 한국사에서 외군차용이 한국의 정치·외교·안보에 미친 득과 실은 무엇인가에 대한 근본적인 물음에 답하고자 한다. 특히 내우외환(內憂外患)의 연계, 다시 말해 내우가 외환을 불러오고 외환이 내우를 더욱 키운다는 내우외환의 연계 정책을 분석들을 바탕으로 외군이 한국의 외교·군사사에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하고 있다.

저자는 국제정치 그리고 한국의 군사사에 이해를 갖지 않은 일반 독자들도 한국의 안보 조건과 내우외환의 연계정치를 쉽게 이해할 수 있도록 글을 구성했다. 먼저 안보 개념 소개를 시작으로 국가는 안보를 어떻게 달성할 수 있는가를 설명한다. 저자는 국가 안전이란 무엇인가? 국가 안전보장은 무엇을 의미하는가? 이를 어떻게 달성할 수 있는가? 등의 질문에 대한 해답을 통해 한국의 안보조건을

도출하고 있으며, 이를 안보의 핵심 영역인 영토, 정치·외교 그리고 군사 개념으로 확장해서 설명한다.

글은 총 3부로 구성되어 제1부는 임오군란(壬午軍亂), 갑신정변(甲申政變), 동학농민혁명(東學農民革命), 을미사변(乙未事變), 아관이어(俄館移御) 그리고 대한 제국의 종말로 이어지는 사례들을 통해 광복 이전의 내우외환 관계를 보았다. 제2부는 해방정국에서 미·소 양군이 한국의 정치, 외교, 안보에 미친 영향과 6.25 전쟁을 분석했다. 제3부는 한미상호방위조약에 기초한 주한미군의 군사·외교를 ‘방기·연루’ 개념으로 분석하고 한반도의 지정학적 위험과 한국의 전략무기 개발 사안을 검토했다. 저자는 한국의 안보 확립을 위해 내우와 외환을 스스로 해결할 수 있는 국력이 필요하며, 동맹관계는 상호 공동의 이익을 바탕으로 하면서도 우리 스스로 담보할 수 있는 책임 국방을 실현해야 한다고 주장한다.

저자 황병무는 『국방개혁과 안보외교』, 『한국안보의 영역 쟁점 정책』, 『21세기 한반도 평화와 편승의 지혜』, 『국방정책의 이론과 실제』 등을 통해 한국의 안보와 국방 문제에 대하여 저술해 왔다. 이와 함께 한국의 국가안보, 한·러 군사협력, 남북한평화체제 그리고 중국 군사 문제 등과 관련한 연구 논문을 출판하며 왕성한 연구 활동을 해왔다. 또한 『한국 외군의 외교·군사사』는 그의 국방대학교 교수로서의 학자적 경험과 대통령 안보 자문으로서 실무적 경험이 녹아있어 한국의 외교·군사에 대한 역사적 정보와 함께 외교안보 현안에 대한 이해를 제공하고 있다. 이에 본 저서는 학문적 그리고 실용적 차원에서 후학들과 일반인들에게 귀중한 참고서가 될 것이다.

본 서평은 5장으로 구성된다. 본 서평은 『한국 외군의 외교·군사사』를 바탕으로, 저자의 이론적 배경을 2장에서 설명하고 3장에서 내우·외환의 연계와 외교·군사사를 설명한다. 4장에서는 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)와 북핵 문제

를 설명한다. 『한국 외교의 외교·군사사』의 방대한 분량과 다양한 쟁점을 제한된 분량으로 설명한다는 것은 어려운 작업이다. 이에 본 글은 비판적 논의 보다 저자의 의도를 전달하는 데 목적을 둔다.

2. 한국의 안보조건과 내우 외환의 연계

가. 국가안전보장과 군사력

무정부적 국제체제에서 국가는 자신의 안보를 스스로 해결해야 하는 운명을 가진다. 국내적 차원에서 정부는 사회의 질서와 안녕을 목적으로 규범을 통해 개인의 행동을 규율하거나, 개인 상호 간 이익의 충돌이 발생했을 때 이들의 이익을 조정하는 역할로 갈등을 해결한다. 그러나 국제체제는 국내 정치와 다르다. 국제관계는 국가 간 관계를 조율하거나 조정하는 정부가 존재하지 않기 때문에 국가는 외부로부터의 위협과 자신의 취약성을 스스로 해결해야 하는 무정부 상태에 놓인다. 이 같은 무정부적 상황에서 국가는 내부적 취약성과 외부적 위협을 스스로 해결해야 하며, 이를 해결할 수 있는 최우선의 수단은 결국 군사력이라 할 수 있다.

저자는 국가 존립에 핵심적으로 영향을 미칠 수 있는 변인을 취약성과 위협으로 고려한다. 취약성과 위협은 국가 존립에 대한 것이며 이들 변인이 없는 상태를 국가안전보장이라고 정의한다. 그렇다면 내적 취약성과 외적 위협은 무엇인가? 이를 이해하기 위해서 우리는 국가의 구성요소가 무엇인지 확인할 필요가 있다. 국가는 영토, 인구 그리고 주권이라는 3대 요소로 구성된다. 이들 3대 요소는 내적인 요인으로 취약해지거나 외부로부터 위협을 받을 수 있어 각각은 안보의 대상이 된다. 예컨대 주권은 영토에 대한 독립적 지

배와 내정에 대한 불간섭을 의미하지만, 대내적으로 발생할 수 있는 폭동, 반란, 봉기, 전복과 같은 내적 취약성에 따라 제한을 받는다. 따라서 영토, 인구 그리고 주권의 3대 요소가 내적인 요인으로 위협받는 상태를 취약성이라 한다.

한편 외적 위협은 양자 그리고 다자와 같이 국제관계 또는 국제 체제 성격에 따라 국가를 구성하는 3대 요소가 외부로부터 위협을 받는 것을 의미한다. 예컨대 영토에 대한 정치·군사적 위협은 인구에 대한 직접적인 위협이 될 수 있으며, 타국으로부터 점령, 손상 및 병합, 분리에 위협을 받기 때문에 군사 안보의 대상이 된다. 국가의 존립에 대한 위협은 타국과 상호작용으로 나타난다. 무력시위, 국지도발, 부분 점령 그리고 완전 점령과 군사 행동은 행위자의 정치적 그리고 군사적 목적을 어디에 두는가에 따라 위협의 유형과 성격이 결정된다.

저자는 군사 안보가 국내적 취약성 그리고 대외적 차원에서 발생하는 위협으로부터 국가를 보호하고 국가의 존립 기반을 자유롭게 하는 핵심적 요소임을 강조한다. 군사 안보는 국내외의 폭력으로부터 국가의 존립 기반이 자유로운 상태를 의미한다. 따라서 군사 안보가 확립되지 않은 국가는 취약성과 위협에 노출되고 결국 국가 존립은 위협받는다. 특히 군사 안보 영역에 대한 위협의 본질은 군사력이기 때문에 국가의 군사 자산은 보호 대상이 된다. 이를 보호하는 방법은 세력균형과 편승으로 추구됐다. 세력균형이란 상대의 군사력과 균형을 유지하기 위해 군사력의 세계를 증대시키는 것이며, 편승은 위협의 주된 근원에 유화 또는 승복을 하는 것이다.

군사력은 군사 안보를 지키는 수단이지만 타국에 위협을 가하는 수단이기도 하다. 군사력은 과학 기술력과 경제력이 뒷받침되어 형성되는 힘으로 영토와 국민의 안전을 지키고 국력의 안정적 발전을 보장해주는 힘이다. 예컨대 전쟁은 외교의 실패에서 오며, 전쟁의

승패는 준비된 군사력의 우열에서 결정된다. 따라서 군사 안보는 국내적 취약성과 대외에서 발생하는 위협으로부터 국가를 보호하고 국가의 존립 기반을 자유롭게 하는 핵심적 요소이다. 국익을 달성하는데 핵심은 연성국력과 경성국력의 조화를 이룰 때 가능하다.

나. 한국의 안보조건과 지정학

한국의 안보 불안의 원천은 무엇인가? 그리고 내우외환의 연계성은 안보적 차원에서 무엇을 의미하는가? 저자는 한국의 안보 불안의 원천은 내적인 취약성과 외부적 위협에 있으며 이는 국력의 속성으로 결정된다고 설명한다. 특히 국가의 안보 불안은 국가 속성 그리고 국가의 지정학적 위치에 따라 서로 다르게 결정된다고 설명한다.

근대적 차원의 주권 개념은 1648년 웨스트팔리아 조약을 통해 형성되었다. 이는 제한된 영토 내 시민들에 대한 통치권이며 대외적 차원에서 내정불간섭을 바탕으로 하는 자주적 외교권을 의미한다. 주권 개념이 생성되었을 당시 이는 국가 중심의 절대적 개념이었으며 국가 간 행동 양식으로 규범화되었다. 그러나 한편으로 주권은 크라스너(Stephan D. Krasner)의 조직화 된 위선(Organized Hypocrisy)과 같이 정치적 의미가 있으며 이는 시공간에 따라 그리고 특정 상황에 따라 달리 행사될 수 있다.

예컨대 코로나19의 전 지구적 확산은 국가 중심 대응에 한계를 만들어 내고 있으며, 그에 따라 국가들은 느슨한 주권 형태의 다자주의 협력을 기반으로 팬데믹 상황에 대응하고 있다. 또한 국제사회에서의 다국적 기업과 국제기구의 활동은 기존 국가를 중심으로 하는 주권 개념으로는 설명하기 어렵다. 이와 함께 주권은 모든 나라에 평등하게 배분된 것도 아니며, 그 나라의 특성과 국제적 역할

관계에 따라 서로 다르게 나타난다. Barry Buzan은 국가 속성을 물리적 차원에서 강대국과 약소국으로, 그리고 조직이념과 정통성 및 사회·정치적 결속 차원의 강건국가 그리고 약체국가로 나누어 설명한 바 있다.

또한 저자는 한국의 안보 불안의 원천 중 하나로 지정학적 위치를 지적한다. 동아시아 지역은 중국을 중심으로 하는 조공(朝貢)체제에 있었다. 그러나 근대 유럽의 팽창으로 동아시아 지역은 유럽에서 발달한 근대 국제체제에 편입되었고, 이 지역은 해양세력과 대륙세력의 교차점 그리고 중국 중심의 지역질서와 유럽중심의 국제질서가 조우하는 지정공간이 되어 왔다. 따라서 한반도의 운명은 열강들의 세력균형 방점이 어디에 있는가에 따라 결정되었고, 그 가운데 한국은 외세의 간섭을 피하기 위한 선택을 끊임없이 해왔다.

저자는 한국의 안보 조건은 국력의 취약성과 외세로부터 위협받는 지정공간에 놓여 있음을 강조한다. 한국은 내우라는 취약성과 외환이라는 외세의 간섭이 끊임없이 동적인 상호작용으로 존재해 왔다고 설명한다. 후설하겠지만 19세기 후반 조선은 내우와 외환의 양 요소가 동시에 작동했고, 심각한 내적 취약성이 결국 일본 제국주의의 개입을 초래하도록 했다. 이후 한반도는 미국과 소련으로부터의 외세 개입 그리고 분단이라는 내우로 민족적 비극인 6.25 전쟁을 겪게 되고 남북한은 경쟁과 대립을 반복하게 되었다. 한편 한국은 약소국에서 중견국으로 발전했지만, 아직 분단국가의 취약성으로 강대국에 속하지 못하고 있다.

한반도는 대륙세력과 해양세력의 대립 전선이 형성되는 지역으로 국제관계가 격변할 때마다 소용돌이의 한복판에 놓여 있었다. 한국은 이제 다시 미국과 중국의 세력 경쟁의 경계와 장이 되고 있다. 한반도가 이들 강대국의 패권력 실현을 위한 교두보가 될지 아니면 이들을 평화로 이끄는 완충지대가 될지에 대한 해답을 우리의 외군

의 정치사에서 찾을 수 있다고 저자는 주장한다.

2. 조선과 한국의 내우외환과 외군사

가. 조선왕조말기 외군차용

제1부 조선 왕조기는 임오군란(1882년) 이후부터 갑신정변(1884년), 동학농민혁명(1894년-1895년), 을미사변(1895년), 아관이어(1896년-1897년) 그리고 대한 제국의 종말(1897년-1910년)로 이어지는 시기로, 저자는 이를 중심으로 내우외환과 외군개입을 분석한다.

저자는 19세기 후반 대한 제국의 종말은 결국 내부 변란을 해결하기 위한 외세의 차용에 있으며, 이는 결국 국방정체성 훼손과 국권을 상실시켰다고 주장한다. 따라서 국내적 안정은 외세 배제와 외교적 주도권 확보에도 중요하다. 무엇보다도 저자는 국가 안보가 핵심임을 강조한다.

19세기 말부터 대한 제국에 이르는 이 시기는 전 지구적 차원에서 격변기였으며 동아시아 차원에서는 지역 질서의 전환기였다. 19세기 말 동아시아 지역질서는 서구의 국가 주권을 바탕으로 하는 국제질서 확장과 청(淸)의 조공체제 약화로 요동쳤다. 특히 청의 중화(中和)주의를 기반으로 했던 동아시아에 대한 중주국 지위 약화, 일본과 러시아의 양강 체제로의 전환 그리고 일본의 지역 패권국 부상으로 동아시아는 세력 전이의 연속이었다.

한편 내부적으로는 조정의 리더십 분열, 군부의 대립, 학정(虐政)과 부패 그리고 국가경제 파탄에 따른 민심 이반은 내정에 취약성을 만들었다. 이는 다시 청군과 일본군의 진입을 초래하며 결국 외세가 내정에 개입하는 발단이 되었다.

이 시기 조정의 안보적 이익은 왕권의 보호와 유지에 초점을 두고 있어 국가 그리고 국민에 대한 안보 보장은 등한시했다. 조정은 국가 안보를 스스로 해결할 수 있는 최소한의 국방력을 갖추지 못하고 내우를 외세로 해결하려 했다. 특히 청과 일본이 조선을 두고 각축을 벌이는 급박한 국제정세 속에서 조정은 수구파 대(對) 개혁파로 분열되면서 혁신 자강의 길을 걷기보다는 외병차용을 통한 주도권 다툼을 지속하면서 내부적 취약성을 드러냈다.

조선은 청국에 대한 사대교린(事大交隣) 질서를 변화시키기 위한 외교적 노력을 기울였지만, 약소국 조선은 내부적 취약성을 스스로 해결하고 외세를 배격할 최소한의 군사력을 갖지 못했다. 내부적 취약성을 해결하기 위해 차용한 외세는 조선의 독립을 위해 애쓰기보다 열강 자신들의 세력권 구축과 지정학적 이익 실현에 방점을 두면서 조선의 명운은 급변했다. 청과 일본이 한국을 대하는 태도도 서로 달랐다. 1882년 조미조약(朝美條約) 교섭이 시작될 때 청의 리홍장(李鴻章)은 조미조약 초안 제1조에 ‘조선은 청국의 속방이지만 내치외교를 자주에 맡긴다’는 조항을 강력히 주장했다. 리홍장은 조선을 식민지화해 서구 열강과 동등한 제국적 지위를 확보하고자 했다. 반면에 일본은 청·조의 종속관계를 단절시켜 조선을 외교적으로 이용하려는 모습을 보였다. 이대 약소국 조선은 식민지 쟁탈의 표적이 되었으며, 조선 배제가 일어났다.

이 시기 조선 조정의 제1차 목적은 왕권 보호와 유지에 있었다. 조선은 내부 변란이 발생할 때마다 병력 부족으로 외군(청군)을 차용하여 왕권을 보호했지만, 외세의 내정간섭을 초래해 왕조의 안위는 위협받았다. 특히 조정의 안보적 이익이 왕권 보호와 유지에 머무른 나머지 국가안보 핵심이라 할 수 있는 군사력 또한 조정의 정치 권력과 외세와의 관계에 따라 결정되었다. 임오군란 당시 조정은 청군 세력을 등에 업고 청군식 군제개혁을 실시하였고, 조선군 훈련

도 청군이 담당하면서 조선군은 청국군의 예하 부대화 되었다. 동학 농민혁명 이후에는 일본군 주도로 동학군 토벌이 이루어졌으며 일본 군사 교관이 조선군 훈련을 시행했다. 무엇보다도 일본이 청일 전쟁(淸日戰爭, 1894-1895)에서 승리하면서 조선에 일본군이 주둔하는 계기가 되었고, 조선의 대청 종속관계도 단절되었다. 한편 조선의 고종(高宗)은 국호를 대한 제국으로 바꾸고 황제에게 군권을 집중시킬 수 있는 군제 개편과 대일본 정보수집을 할 수 있는 제국 익문사(帝國益聞社)를 설립했다. 그러나 군제개혁은 소화기 중심의 전력화에 그쳤으며, 왕조의 불안, 예산과 신분 사회라는 근본적 한계와 그리고 일본이 한국의 외교권을 박탈하고 군대 해산과 병합을 강압할 때 대한 제국은 이를 거부할 수 있는 능력이 없었다.

조선은 조정 분열 그리고 내우로 위협받는 왕권의 취약성을 외세의 개입으로 해결하려 했다. 이 같은 조정의 전략은 외세의 내정 개입의 원인이 되었으며, 조선은 서로 다른 지정학적 이해를 가진 열강들의 각축장이 되었다. 스스로 내우와 외환을 해결할 수 있는 최소한의 국력을 갖지 못했던 조선은 결국 일본 제국의 식민지가 되었다.

나. 외군주도의 광복과 6.25 전쟁

제2부 ‘외군주도의 광복과 6.25 전쟁’은 광복 이후부터 6.25 전쟁 시기까지 미국과 소련의 관계와 남북한 관계 분석으로 한국의 내부적 취약성과 외부적 위협이 한반도 문제에 어떻게 영향을 미쳤는가를 분석한다. 광복과 함께 한국은 일본 제국으로부터 주권을 회복했다. 그러나 미국과 소련이라는 강력한 외부의 힘과 외세로부터 주어진 해방은 외부적 위협과 국내적 취약성을 만들어 냈고, 당시 한국은 이를 통제할 수 있는 국방력을 갖지 못해 결국 6.25 전쟁이

초래했다고 분석한다. 그리고 6.25 전쟁 당시 남·북한 모두는 외군차용으로 내부적 취약성을 해결하려 했지만, 오히려 분단을 고착화하는 결과를 낳았다.

1945년 알타회담(Yalta Conference) 당시 미국의 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 스탈린(Joseph Stalin)에게 한반도에 대한 외국 군대 주둔을 부인했다. 그러나 소련이 동유럽에서 팽창주의 정책을 보이고 적대국 일본과 함께 할 가능성이 커지면서 이를 우려한 미국은 세력균형과 한반도 문제에 대한 소련의 독점 방지를 목적으로 한국에 대한 신탁통치를 고려했다. 특히 미국과 소련이 국제질서 재편을 목적으로 임시정부를 한국의 유일 정부로 인정하지 않았다.

임시정부 최우선의 안보 이익은 제2차 세계 대전 참전을 통한 국가 승인 문제였다. 해방 직전 독립무장단체는 광복군(光復軍), 조선의용군(朝鮮義勇軍) 및 소련 88여단 한인 부대 등 3대 세력으로 분열되어 있었다. 그러한 가운데 미국은 외교·군사 이익과 소련 요인을 고려해 ‘일반명령 제1호’를 통해 38도선의 분할 점령 결정을 내렸다. 미국과 소련의 신탁통치로 한반도 남쪽은 자유주의 그리고 북쪽은 공산주의 이념으로 각각 단독 정부가 수립하면서 그 취약성도 함께 내재 되었다. 결국 광복군 주도가 아닌 외국군에 의한 분할 점령은 미소 주도의 군정체제를 만들었고 통일 정부 수립을 가로막는 주요 요인이 되었다.

해방 이후 한국 내 정치 세력들은 독립 정부 수립에 안보 이익을 두었다. 한국 정부는 북한의 도발을 억제하고자 했지만 미국은 대한(對韓) 정책을 대중 및 대일 정책에 종속시키는 한편, 남북한 중심의 세력균형 유지를 위한 균형자 역할을 등한시했다. 38도선을 중심으로 하는 남북한 신탁통치 그리고 북한의 남침 의도와 능력 억제에 대한 미국의 무조치는 결국 6.25 전쟁을 발발하게 했다. 또한

남한의 정치적 불안정성과 경제적 어려움이라는 내우는 북한의 오판을 만들어 냈다. 결국 6.25는 한국의 유엔군 그리고 북한의 중공군이라는 외군 유입을 만들어 내면서 분단을 고착화하고 냉전을 심화시켰다.

6.25 전쟁 발발로 한국은 유엔군을 그리고 북한은 중공군을 차용해 내우를 해결하고자 했다. 김일성은 스탈린과 마오쩌둥(毛澤東)에게 남침 승인을 요구했지만, 이들은 여건 조성을 강조하며 김일성의 요구를 받아들이지 않았다. 그러나 1950년을 전후로 북한은 중국 공산당의 본토 승리, 중소 동맹 조약 체결, 애치슨(Dean Acheson)의 한국 불개입 선언(애치슨 라인, Acheson Line) 그리고 소련의 원자폭탄 보유 등으로 미국이 한반도 문제에 개입하지 않을 가능성이 커졌다고 오판하면서 공산주의 통일을 위한 남침을 1950년 6월 25일 개시했다. 한편 남한의 이승만 대통령은 25일 미국 정부에 직접 원조 하도록 요청했다. 7월 14일에는 맥아더(Douglas MacArthur) 원수에게 ‘대한민국 육·해·공군의 모든 지휘권을 이양한다’라는 서신을 보내면서 유엔군은 전쟁 기간 내 한국군과 16개 군에서 파견된 군을 지휘 및 작전 통제했다. 또한 맥아더는 대구에 미 8군 사령부를 설치해 주한 미 육군 사령관으로서 예하의 미 지상군 부대를 포함하여 한국전선에 참여하는 유엔 지상군 부대를 통합 지휘했다.

유엔군과 중국지원군은 1차 공세(1950년 10월 25일~11월 5일) 이후 1952년 7월 27일 정전협정을 체결할 때까지 5차례 전역을 치렀다. 그러한 가운데 트루먼(Harry S. Truman) 행정부는 중국의 군사 개입 이후 한반도의 재통일이라는 전쟁 목표를 포기하고 NSC-40/5를 통해 군사분계선을 38도선 이북으로 조금이라도 확대된 지역에서 전투 행위를 종결하기로 했다. 유엔측과 공산측은 1951년 7월 10일 최초로 정전회담을 가진 후 7월 26일 제10차 회

답에서 의사 일정에 합의했다. 1953년 7월 27일 오전 10시 유엔군 수석대표 해리슨(William K. Harrison, Jr) 미 육군 중장과 공산군 수석대표 남일(南日)은 전문 5조 63항으로 된 협정문에 각각 서명했다. 유엔군 사령관 클라크(Mark Wayne Clark) 대장은 당일 13:00 시, 김일성은 당일 오후 10시 평양에서 그리고 쑹더화이(彭德懷)는 7월 28일 오전 9시 30분 개성에서 각각 서명함으로써 정전 조인 절차는 모두 끝났다.

결국 6.25 전쟁은 국제체제 변화에 따른 외부 위협 발생, 남한의 정치·경제 불안정 그리고 북한의 오판이라는 요소들이 상승작용을 일으키며 촉발된 전쟁이었다. 당시 남한 내 정치·경제 불안정이 있었지만, 이승만 정권을 전복시키거나, 전쟁 발발시 북한을 지지할 정도의 심각한 변인은 되지는 못했다. 그러나 북한은 전쟁이 시작된다면 이 같은 문제들로 단시간 내에 군사적 승리를 할 수 있을 것이라 오판을 했다. 또한 국제적 차원에서 미국과 소련의 양군의 주둔과 남북한 단독 정부 수립은 국제적 차원의 세력균형을 의미했지만, 지역적 차원에서 북한을 억지하는 데는 아무런 역할을 하지 않았다. 따라서 북한의 남한 사회에 대한 잘못된 예단과 미국의 세력 균형에 대한 제한된 역할은 군사 개입과 함께 전쟁을 만들었다.

결국 평화 유지의 최소 조건은 국가 안보를 수호할 수 있는 상대와의 세력 균형이며 최대 조건은 우세 균형이다. 국가 안보 확보는 힘의 균형도 중요하지만 외군의 올바른 차용, 다시 말해 동맹국의 안보 이익이 일치한다면 성공할 수 있다.

다. 남북한의 동맹과 외군

제3부의 ‘한미동맹의 군사·외교사’는 정전 이후 냉전 체제에서 남북한 발전관계를 동맹국 관계를 통해 설명한다. 특히 저자는 남과

북의 발전에서 가장 큰 차이는 외군 관계와 동맹군의 주둔 여부에 따라 서로 달랐다고 주장한다. 정전 직후부터 냉전기간 동안 한국은 미국과 동맹을 그리고 북한은 북·중·소 동맹관계를 구축했다. 한국은 주한 미군의 실체를 인정함으로써 ‘선경제 후 국방건설’ 정책을 택했다. 그러나 북한은 주둔군 부재에 따른 안보 불안으로 ‘선국방건설 후 경제건설’ 노선을 취하면서 남한과 발전에 있어 차이를 만들어 냈다. 결국 내부적 취약성과 외세의 개입이 있어도 외세와 안보 이익을 어떻게 공유하는가에 따라 안보 불안을 해결할 수 있으며, 무엇보다도 확고한 국방력이 있다면 국가 발전과 안보를 확보할 수 있다는 주장이다.

정전 직후 남북한은 외세에 서로 다른 태도를 보였다. 먼저 북한의 김일성은 중국의 연안파(延安派)와 소련파(蘇聯派)를 축출함으로써 정치 권력을 확고히 하고자 했다. 정전 직후 소련과 중국은 자본주의 진영과 평화 공존을 도모하고, 한반도 정전체제 유지를 목적으로 김일성에게 경제 회복에 전념할 것을 요구했다. 당시 중국지원군은 평화군이 되어 평양 중건 등 북한의 경제 회복을 지원했고, 1955년 3월 13개 사단을 시작으로 하여 1958년 9월 25일까지 44만 명을 북한에서 완전 철수시켰다. 1960년대 초 북한은 국방의 자주적 4대 군사 노선을 채택하고 소련과 중국에 대한 균형 외교를 추진하면서 동맹 조약을 각각 체결했으며 중국과는 유사시 즉시 지원을 보장받았다. 이로써 소련과 중국은 동맹조약을 통해 북한 도발에 대한 연루 우려를 면제 받았지만 북한은 1960년 후반 이후 대남 국지도발을 자행했으며, 한미연합전력에 대한 억제와 방위력을 강화하면서 오늘에 이르고 있다.

한국은 정전협정 체결 이후 주한 미군의 주둔으로 군사적 열세를 보완하고, 국방력 강화를 위해 1970년대 초까지 ‘선 경제 후 국방건설’ 정책을 추진했다. 그러나 1970년 북한의 도발이 급증하고 미국

의 군원 이관 및 주한 미군 철수 문제가 대두되면서 자주적인 군사력 건설 문제로 이어졌다. 정부는 이러한 문제의식을 바탕으로 율곡사업(栗谷事業)을 통해 경제와 국방을 병행하고 자주적 방위 전력 체계를 구축해 나갔다. 1980년대 한국 정부는 한미연합방위체제하에서 미군이 담당할 임무와 역할을 단계적으로 인수하며 한국 방위의 주도권과 지원 체계를 구축해 나갔다. 한국과 미국의 한미동맹을 기반으로 하는 연합방위체제는 한반도 지역의 전쟁 억제와 평화 유지를 위한 핵심축이 되었고, 한국은 한미동맹을 바탕으로 민주주의와 경제발전을 이룩할 수 있었다.

한미관계는 강대국과 중견국 사이의 비대칭 동맹으로 포기, 연루, 제한의 길항 관계를 바탕으로 그 역사를 만들어 왔다. 미국은 연합방위체제를 통해 한국의 안보를 보장해 왔지만, 비대칭 동맹의 특성으로 상호 대등한 관계를 바탕으로 하는 동맹관계 발전에는 한계가 있었다. 한미동맹의 비대칭적 성격은 한미관계의 포기, 연루 그리고 제한을 만들어 냈고 한국은 민감성과 취약성을 가지게 되었다. 포기는 미국의 대한 방위 공약 이행에 있어서 주한미군의 축소가 가장 대표적이다. 연루는 미국의 세계전략과 한국의 안보 이익이 쌍무적 동맹관계로 의도치 않은 안보적 사안에 개입이 되는 상황을 말한다. 예컨대 1960년 베트남 파병과 2000년 초 이라크 파병, 미국의 미사일 방어체계의 한국 도입과 주변국의 견제 그리고 북한 문제에 대한 미국과 북한의 우발적 무력 충돌 등이 그러하다. 제한은 한국이 외부의 무력 공격을 방지하기 위해 추진하는 무기 획득과 작전 계획에 대한 미국의 통제를 의미한다. 예로 한국의 핵무기 개발 금지, 미사일 사거리 및 탄두 중량의 제한이다. 그러나 한국은 미국의 동맹 전략 변화속에서 한미동맹 강화와 맞춤형 억제 전략 그리고 한국 방위의 한국화를 통해 책임 국방을 추진해 왔다.

동맹을 체결한 국가는 상호 이익이 존재하는 한 동맹을 유지하고

자 한다. 한미 상호방위 조약은 동맹국가들이 ‘한반도와 지역의 안정과 평화 유지’라는 동맹 이익을 공유한다. 특히 냉전 체제에서 남북한은 동맹군 주둔 여부에 따라 국력 발전에 영향을 받았으며, 주둔군 동맹 체제가 그렇지 않은 동맹체제에 비하여 피보장국에 안보 전략 통제에 더욱 많은 영향력을 발휘했다. 이는 북한이 핵 개발이나 대륙 간 탄도미사일(ICBM)을 개발하는 것을 저지하지 못하는 조건을 만들어 냈으며 현재의 남한과 북한의 국방력과 경제력에도 차이를 만들어 냈다.

4. 사드 배치와 북핵 문제

가. 사드 배치와 중국 문제

저자는 2016년부터 시작된 한국의 사드 배치 문제를 통해 국론 분열은 외부적 차원에서 외교적 개입과 압박을 만들어 낼 수 있음을 설명하며, 안보 정책은 원칙과 일관성을 바탕으로 국익 중심의 정책 결정이 되어야 함을 강조한다.

사드는 미국의 MD(Missile Defense) 체계의 종말단계(Terminal Phase) 요격체제로 해외 주둔 부대 및 인구 밀집 지역을 방호하기 위한 미사일 방어 수단이다. 사드 체계는 미사일, 발사대, 레이더 및 BMC(Battle Management Command, Control, Communication, Intelligence)로 구성되어 2008년 전력화되었다. 미국 클린턴(William J. Clinton) 행정부는 러시아와 중국 그리고 북한과 이란 등 불량 국가들이 우발적으로 도발하는 것으로부터 미국을 보호할 목적으로 MD망 구축을 추진해 왔다. 한국은 2001년 3월 한미 정상회담 공동발표문을 통해 미국의 NMD(National missile

defense) 참여에 공식적으로 부정적인 입장이다.

한국이 MD를 배치하게 된 근본적인 원인은 북한의 핵실험과 미사일 개발의 고도화 때문이다. 2014년 3월 북한이 노동미사일을 발사했을 당시 스캐퍼로티(Curtis Scaparotti) 한미 연합사령관은 보유 중인 패트리엇(PAC-3)로만 방어하기 어렵다는 판단으로 미 정부에 사드를 한국에 우선 배치해 줄 것을 요청했다. 2016년 3월 한국의 국방부와 주한미군 사령부는 한국측이 부지와 기반 시설 등을 제공하고 사드 체계의 전개와 운용·유지 비용은 미국측이 부담한다는 원칙에 합의하고 사드배치 약정서에 서명했다. 그러나 사드 배치 문제는 2017년에 사드 발사대 2기와 레이더를 예고 없이 성주 기지에 반입하면서 안으로는 국론 분열과 정책의 쟁점이 되었다. 외부적으로 중국으로부터는 사드 배치 저지 압박을 목적으로 문화 및 경제 제재 그리고 무력 시위 등이 있었으며, 러시아로부터는 외교적 압박을 받게 되었다.

저자는 중국의 이 같은 대응은 한국에 배치된 사드를 중국의 안보 이익에 대한 공격으로 인식하고 전통적 싸움 방식을 활용했다고 설명한다. 특히 중국은 미국으로부터 공격을 받으면 반드시 반격한다는 전략 원칙과 6.25 전쟁 이후 ‘너는 너대로 싸우고, 나는 나대로 싸운다’(你是你的 我是我的)라는 전통적 싸움의 방식을 활용해 전쟁 위기를 만들지 않는 통제된 압력 방식을 취했음을 주장한다. 이 때문에 중국의 사드 반대 이유는 역사적이고 전략적 목적을 기반으로 한다. 특히 저자는 한국에 배치된 사드는 중국의 대륙간탄도 미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM)을 탐지 및 요격할 수 없으며, 중국이 주장하는 바와 같이 중국 탐지를 위해 레이더 모드를 쉽게 바꿀 수 없다고 강조한다. 이와 함께 한국의 안보 차원에서도 주한 미군의 사드 배치는 북한의 핵과 미사일 위협에만 국한된 탐지정보를 공유할 예정으로 MD 체계 편입과는 무관

하며, 그 유해성도 없다는 설명이다.

문재인 정부는 정권 초기 미국과 중국 사이에서 전략적 모호성을 유지하고자 했다. 그러나 2017년 북한이 7월 대륙간탄도미사일(ICBM)급 화성-14형을 동해상으로 발사하고, 9월에는 수소폭탄급 핵실험(제6차 북 핵실험)을 감행함에 따라 한국의 방어 능력 확대를 위해 사드를 배치했음을 강조했다. 사드는 한반도 핵 문제 해결과 동북아 지정학적 경쟁의 구성요소이다. 때문에 사드배치는 한국의 국익과 국가안보를 고려한 결정이 돼야 했음에도 불구하고 국내적으로는 사드 반대 여론 그리고 외부적으로는 중국을 고려한 정책 결정으로 결국 국론분열, 한중 갈등 그리고 한미동맹 신뢰성 약화를 가져왔다. 따라서 주요 안보 사안은 경쟁의 논쟁거리가 되더라도 국익 중심의 결정으로 안보 정책의 원칙과 일관성을 유지해야 하며 한국의 안보 족쇄인 사드의 추가 배치, 미국 MD 개입, 한미일군사동맹 배제라는 3불 입장을 재검토 해야함을 강조한다.

나. 북핵 위기와 한국 중재 역할의 한계

북핵 문제는 근원적으로 강대국과 약소국의 비대칭 안보 이익의 충돌 문제이면서 동시에 민족문제와 국가 이익의 문제가 동시에 작용하는 사안이다. 북핵 문제에 대한 보다 면밀한 이해와 세부적인 접근이 필요하다. 저자는 북핵과 같은 비대칭적 안보 문제 해결은 강력한 무력을 통한 문제 해결 방식과 국익에 초점을 둔 정책이 필요하므로 한국의 중재자 역할은 한계가 있다는 주장이다. 결국 북한 비핵화를 위한 국제공조와 이를 관리할 수 있는 군사적 대비책이 필요하다고 설명한다.

지난 30년간 북한은 벼랑 끝 협상을 바탕으로 핵과 미사일에 대한 수직적 확산을 진행해 왔다. 그간 남북한에는 9·19 공동성명,

2·13 합의를 이루어왔으며 두 차례의 남북정상회담(2007.6.15., 2017.10.4.)과 북미정상회담(2018년)을 이루어 왔다. 그러나 북한은 여섯 차례의 핵실험과 수차례 미사일 시험 발사를 진행해 왔으며 한미북은 비핵화를 위한 로드맵도 아직 합의하지 못했다.

저자는 북한의 비핵화 전망이 불확실하며 장기화될 것으로 예측한다. 북한은 이미 제3차 핵 위기 협상에서 핵 포기과 북미 관계 정상화를 교환할 의사가 없다고 명확히 밝혔으며 북한 핵이 미국 본토를 위협하는 수준으로 고도화되면서 군사 옵션은 제한되었다고 설명한다. 한국 정부는 북핵 문제의 평화적 해결을 기본입장으로 하면서 북핵(내우) 해결을 위해 외환(전쟁)을 용인할 수 없다고 지속해서 강조하고 있어 제재 이외의 핵 협상 카드는 제한되었다. 그러한 가운데 북한의 김정은 리더십 유지가 계속된다면 결국 비핵화 협상은 장기화할 것이라고 설명한다.

따라서 저자는 남북관계 발전을 통한 비핵화 유인 보다 선비핵화를 통한 남북관계 개선과 국제공조를 통한 북핵 문제 해결이 있어야 한다고 설명한다. 2020년 6월 북한이 남북한연락사무소를 폭파했던 것과 같이 북한은 외세 배격과 함께 통일전선전략을 지속하고 있다. 따라서 우리 정부는 민족간 특수관계가 아닌 국익을 기반으로 하는 국가간 관계에 방점을 둔 대북 정책을 추진할 수 있어야 한다는 주장이다. 또한 북한이 벼랑 끝 모험을 한다면, 보상이 아닌 대가를 치르게 될 것이라는 인식을 하게 해야 한다는 입장이다. 이를 위해 한국 정부는 미북간 완전한 비핵화 협상이 성공하도록 외교적 노력을 경주하고 불완전한 비핵화를 관리할 한국의 핵 억제책을 강구해야 한다고 강조한다.

5. 결 론

외군 차용이 한국의 정치·외교·안보에 미친 득과 실은 무엇인가? 내우가 외환을 불러오고 외환이 내우를 더욱 키운다는 내우·외환은 한국사에서 어떠한 영향을 미쳤는가? 저자는 한국의 안보 확립을 위해서는 내우와 외환을 스스로 해결할 수 있는 국력이 필요하며, 동맹관계에서는 상호 공동의 이익을 추구하면서도 우리 스스로 책임 국방을 실현해야 한다고 주장한다.

한국 외군의 외교·군사사를 통해 보았을 때 조선 왕조 시기는 내부변란으로 위협받는 왕권 보위를 위해 청(淸)군을 차용했지만 결국 일(日)군에 의해 대한 제국은 강제 병합되었다. 이는 외세를 빌려 내우를 해결하면 국방의 정체성이 훼손되고 국권이 상실된다는 쓰라린 역사적 교훈이라 할 수 있다. 한편 약소국 한국은 주권과 국력이 부재한 상태에서 해방을 맞이했고, 강대국이 만든 한반도 분단 질서에 순응하면서 내우를 겪게 된다. 남북한 모두 상생과 공영보다 무력 행위를 하며 민족 전쟁의 비극 그리고 외세 간 전쟁인 6.25 전쟁이 발발했다. 결과적으로 남북 대립은 심화하고 한반도의 불안정성은 지금까지도 이어지고 있다. 끝으로 저자는 한미동맹사를 조망하면서 체제와 이념이 같고 안보 이익을 공유한 동맹체제는 지속되며, 한국의 평화와 안정 및 경제발전에 기여했음을 확인했다.

내우외환의 연계 이론이 주는 함의와 한국의 국방과제는 무엇인가? 저자는 내부적 취약성과 외세의 개입을 막을 수 있는 국력 향상과 국방력 향상이 전제되어야 함을 강조한다. 한국군은 한국의 국력에 걸맞고 미래전 수행에 적합한 군사전략 목표를 설정하고 이를 추진할 필요성이 있다고 설명한다.

저자는 남·북·미·중이 평화 협정을 체결해도 주한 미군의 지

역 안정자 역할은 변하지 않을 가능성이 있으며, 미국은 유엔사를 다국적군 통합을 위한 기반으로 활용할 수 있다고 설명한다. 따라서 한국은 변화하는 안보 환경에서 신뢰성을 바탕으로 한미동맹 기반을 구축하고 핵확산 방지와 협의를 통해 주한미군 역할을 결정해야 한다고 강조한다. 특히 한미동맹의 지역화가 추진될수록 지정학적 위험 관리 가능성이 커지고 있어 우리 군은 잠재된 위협 대응을 위해 한국적 맞춤형 방위전략이 요구된다. 이를 위해 한반도 전장 공간을 감시권, 방위권, 결전권으로 나눠 군사 목표를 달성할 수 있도록 세부 목표와 전략 발전이 필요하다. 특히 저자는 한국의 방위권에서 국지도발과 국제 제한전이 발생한다면 우리 군의 기반전력과 신속대응전력을 투입해 조기에 분쟁을 진압하고 군사도발을 억지해야 함을 강조한다.

역사적 관점에서 한반도 평화 번영을 위한 한국의 선택은 어떻게 이루어졌는가? 그리고 평화 번영을 위한 선택의 조건은 무엇이었는가? 절대적일 수 없지만, 현재가 과거 선택의 결과이며, 미래가 현재 선택의 결과라 한다면 역사에 대한 이해는 절대적으로 필요하다. 역사속에서 나타난 한반도 평화를 위한 외교·안보 조건에 대하여 우리가 깊이 있는 이해를 한다면, 현재의 시점에서 우리는 국익을 실현할 수 있는 전략의 실마리를 발견할 수 있을 것이다. 이 같은 관점에서 황병무의 『한국 외군의 외교·군사사』는 학문적 차원의 외교 및 군사사 뿐만 아니라 급변하는 한반도 안보 환경에 대응하고 역내 평화 번영을 구축하는데 지침서로 활용할 수 있는 필독서이다.

