

Online Series

2020. 8. 18. | CO 20-19

한·미 연합 군사훈련 축소 실시 결정의 전략적 배경과 남북관계

김 유 철 (평화연구실 부연구위원)

한·미 군 당국은 8월 18일부터 28일까지 후반기 한·미 연합훈련을 실시하기로 결정하였다. 교착상태에 빠져있는 남북관계의 국면전환을 위해 훈련을 유예하자는 일각의 주장과 코로나19 확산 등 상황적 변수가 맞물려 실시 여부가 불투명 하였으나, 결국 규모를 축소된 형태로 실시를 결정하였다. 이번 결정은 2022년을 목표로 하는 전시작전권 전환 달성을 위해 연합훈련이 절차적으로 필요하다는 점과 더불어 훈련유예가 대북협상력 제고에 미치는 긍정적 영향은 그 개연성을 인정한다 하더라도 확신할 수는 없다는 전략적 판단의 결과물로 보인다. 경협 및 인도적 협력보다 '체제안전조치'에 중점을 두는 북한의 최근 행보를 볼 때, 이번 연합훈련 실시 결정은 단기적으로 남북관계에 악영향을 미칠 위험성이 있다. 따라서, 현재의 교착상황이 2018년 이전의 군사적 긴장상황과 유사한 대립구조로 악화되는 상황을 막기 위해 선제적 대북 설득 노력을 기울여야 한다.

한·미 군 당국이 8월 11일, 위기관리참모훈련(Crisis Management Staff Training: CMST)에 돌입한 것으로 알려졌다. 이는 8월 18일부터 28일까지 시행되는 본 훈련의 사전 절차적 성격을 지니며, 북한군의 국지도발·테러 등 위기상황을 설정하고 이에 대한 대응태세를 마련하는 목적을 가진다. 이번 한·미 연합훈련과 관련하여 2022년으로 목표하고 있는 전시작전권 전환을 위해 필요한 단계적 성격을 가진다는 주장과 경색 국면의 남북관계에

새로운 돌파구를 마련하기 위해 연기가 필요하다는 견해가 맞서 왔으나, 결국 병력기동 규모, 일정, 훈련 내용을 조정하는 선에서 실시하는 것으로 일단락되었다. 이번 결정은 향후 남북관계에 상당한 파장을 가져올 것으로 예상되는데, 이하에서는 연합훈련 불가피론과 연기론의 논거들을 살펴보고 축소실시 결정의 전략적 의미 및 향후 남북관계에 미치는 영향을 분석해 보겠다.

전시작전권 전환을 위한 불가피론 vs. 한반도 평화프로세스 진척을 위한 연기론

이번 한·미 연합훈련 불가피론의 핵심은 문재인 정부 임기 내 전시작전권 환수를 완성하기 위해서 꼭 필요한 단계적 조치이며, 일차적으로 한·미 동맹의 틀 안에서 논의·결정되어야 하는 문제라는 것이다. 한·미 양국은 2014년 제46차 한·미 안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 합의한바 있는데, 이러한 ‘조건’은 ▲한·미 연합방위를 주도할 수 있는 우리 군의 핵심군사능력 확보 ▲북한의 핵·미사일 위협에 대한 우리 군의 초기 필수대응능력 구비 ▲전작권 환수에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경을 주요 골자로 한다.

이러한 조건 중 핵심사항인 ‘한국군의 연합방위 수행능력’에 대한 검증 및 평가는 ① 최초 작전운용능력(Initial Operational Capability: IOC) 검증·평가, ② 완전운용능력(Full Operational Capability: FOC) 검증·평가, ③ 완전임무수행능력(Full Mission Capability: FMC) 검증·평가의 세 단계로 나뉘며, 이 중 1단계 절차는 작년에 완료된 상황이다. 2022년 5월까지인 현 정부 임기의 제약 상 올해 ‘완전운용능력’평가의 핵심절차만이라도 완료해야 당초 공약의 이행이 가능하다는 것이 불가피론의 골자이다. 즉, 이번 연합훈련은 전작권 환수의 최소필요조건이라는 것이다.

이에 반해, 일각에서는 현재 교착국면에 있는 남북관계에 전환점을 마련하기 위해서 연합훈련의 연기가 필요하다는 주장이 제기되기도 하였다. 이인영 통일부 장관이 7월 23일 장관 후보자 인사 청문회에서 연합훈련 실시와 관련된 질문에 대해 “보류되는 것이 좋겠다고 생각한다”라고 답한 것 역시 이러한 주장과 궤를 같이 한다. 평창 동계올림픽을 전후로 남북 화해무드가 조성될 수 있었던 여러 계기 중 하나로 당시 연합훈련의 연기 결정이 큰 역할을 하였다는 인식은 이러한 주장의 중요한 논거 중 하나이다. 문재인 대통령은 2017년 12월, 경강선 KTX 열차 안에서 가진 미 NBC 방송과의 인터뷰에서 북한이 올림픽 기간에 군사적 도발을 멈추면 한·미 양국도 키리졸브 훈련·독수리 훈련의 중단을 검토할 수 있다는

견해를 밝혔고, 이것이 이후 남북관계 해빙에 상당한 긍정적 영향을 미쳤다는 것이다.

사실 대규모 한·미 연합 군사훈련이 남북관계에 악영향을 미칠 수 있다는 견해는 일부 학술연구의 결과와 북한의 실제 대응행태에 부합하는 측면이 있다. 한·미 연합 군사훈련은 1954년 최초 실시된 이래 포커스렌즈, 이른 새벽작전, 독수리연습, 우박작전, 키리졸브 작전, 을지 프리덤 가디언스 등 목적 및 규모에 따라 그 명칭을 달리하며 지속적으로 실시되어 왔다. 북한은 이를 실제적 군사위협으로 인지해 왔으며, 연합훈련의 규모·강도와 북한 주요 기관의 대남 비난성명의 양과 비난 강도 간에 상당한 상관관계가 있다는 경험적 연구 결과는 이러한 북한의 위협인식을 방증한다.¹⁾

나아가 한·미 연합 군사훈련의 실시는 여러 남북협력 사업의 추진에도 악영향을 미친다고 추론할 수 있다. 일례로 북한은 작년 세계식량계획(World Food Program: WFP)을 통한 우리 측 식량지원 계획에 대해 원칙적으로 합의해 놓고, 실무협의 과정에서 돌연 연합 군사훈련을 문제 삼으며 수령을 거부한 것으로 알려져 있다. 또한 지난 6월 16일 북한이 개성 남북공동연락사무소 폭파라는 극단적인 선택을 한 상황적 요인과, ‘체제안전’ 관련 조치가 북한이 실질적으로 원하는 것이라는 주장 역시 연합 군사훈련 연기 주장에 힘을 실는 논거 중 하나이다. 이러한 인식의 연장선상에서, 체제안전 보장 관련 조치가 없을 경우 보건의료 협력·식량지원·생필품 교환을 중심으로 하는 작은 교역 등 현재 통일부가 추진하는 대북협력 사업의 실현 가능성 및 효용이 제한적일 수밖에 없다는 우려가 제기되어 왔다.

한·미 연합훈련 축소실시 결정의 전략적 의미

이러한 논쟁을 뒤로 하고, 한·미 양국은 결국 완전운용능력 검증의 일부 핵심 사항만 포함하는 축소된 형태의 연합훈련 실시를 결정하였다. 그렇다면 이러한 결정에는 어떠한 전략적 판단이 작용하였을까? 우선, 연합 군사훈련 연기가 대북협상력 제고로 이어질 수 있다는 연기론의 핵심 주장은 그 가능성을 인정할 수 있다 하더라도 효용이 기대만큼 크지 않다고 판단했을 수 있다. 사실 이미 핵무력 완성을 선언하고 불법적 ‘핵무장 국가(nuclear armed-states)’가 된 북한이 한·미 연합 군사훈련에 대해 과거와 같은 강도의 실제적 위협 인식을 가질 것인가에 대해서는 의문의 여지가 있다.²⁾ 그렇다면, 연합 군사훈련 중단

1) 윤안국·안경모, “한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응분석: 군사적 위협 변수의 재검토,” 『국방정책 연구』, 제34권 제1호 (2018).

대북 협상력 제고 가능성 역시 그리 크지 않을 수 있다.

과거 우리 정부가 한·미 연합 군사훈련을 강압외교(coercive diplomacy)의 한 수단으로 활용하여 대북협상에서 유리한 고지를 점하려는 기대를 가진 시기가 있었다는 것은 역사적 사실로 보이지만,²⁾ 김정은 정권은 핵·미사일 능력 고도화에 따라 어느 정도의 대미 군사 억지력은 확보했다고 믿는 것으로 보인다. 이는 ‘자위적 핵 억제력’을 언급한 지난 7월 27일 노동대회 연설에서도 확인된다. 김정은 위원장이 실제 이러한 인식을 가지고 있다면, 연합 군사훈련 중단이 환영할 만한 조치이기는 하지만 현 정면돌파전 및 대남압박 기조를 바꿀 정도의 실질적 안전보장조치라고는 인식하지 않을 가능성이 크다. 이러한 전제 하에서 연합 군사훈련 연기는 그 효용이 제한적인 조치일 수밖에 없다.

이와 더불어 전시작전권 전환 역시 중요한 국정 목표 중 하나라는 점이 고려되었을 것이다. 비록 취임 후 밝힌 100대 국정과제 중 86번은 ‘안정적인 전작권 조기 전환’이라는 문구를 삽입하여 ‘임기 내 전환’이라는 공약이 다소 후퇴한 것이 아니냐는 관측을 낳기도 하였으나, 조속한 추진의 의지 자체에는 의문의 여지가 없어 보인다. 문재인 대통령은 2017년 9월 28일 건군 69주년 국군의 날 행사 연설에서, “독자적 방위력을 기반으로 한 전시작전통제권 전환은 궁극적으로 우리 군의 체질과 능력을 비약적으로 발전시킬 것”이라고 밝힌 바 있다. 이는 단순히 우리 주권 확보 뿐 아니라 우리 군의 능력 향상을 위해 전작권 전환이 필요하다는 의지의 표명으로 볼 수 있다. 일각에서는 연합 군사훈련의 실시 없이도 전작권 전환과 한·미 동맹의 발전이 가능하다는 견해를 제시하기도 하지만, 합의된 절차적 사항까지 변경하여 추진하기에는 신뢰성 측면에서 여러 부담이 따랐을 것이다.

결국, 우리 정부는 다소 불확실성이 존재하는 연합 군사훈련 연기를 통한 대북협상력 제고보다는 당면한 전시작전권 전환을 위해 예정된 계획의 틀 안에서 용단을 내린 것으로 보인다. 물론, 훈련 규모와 내용 조정으로 인해 실질적 FOC 검증이 이루어지기 힘들어 임기 내 전작권 전환이 불투명해졌다는 평가도 상존하지만, 훈련이 연기되었다면 전작권 전환의 실현 가능성은 더욱 낮아졌을 것이다. 또한 코로나-19 확산의 상황적 요인에 따라 그 규모가 상당히 축소되었다는 점은 인도적 협력 등을 위한 대북 대화에서 그 불가피성을 설득할

2) ‘핵무장 국가(nuclear armed-states)’는 NPT 체제 등 합법성 기제와는 무관하게 물리적으로 핵무기를 보유한 나라를 지칭하는 보통명사이며, 북한 핵개발 프로그램의 불법성을 강조하기 위해 이에 ‘불법적’이라는 형용사를 덧붙임. 전봉근, 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020), p. 5.

3) 리언 시걸 지음, 구갑우·김갑식·윤여령 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』 (서울: 사회평론, 1999), p. 68.

수 있으리라는 기대 역시 작용하였을 것이다. 이러한 결정은 결국 상기한 불가피론과 연기론의 절충적 결정이라고 볼 수 있으며, 두 안의 효용을 종합적으로 형량(衡量)한 뒤 내린 전략적 결정이라고 평가할 수 있다.

향후 남북관계의 방향

이와 같이 이번 한·미 연합 군사훈련 축소실시 결정은 합리적 절충안으로 평가할 수 있지만, 청와대 국가안보실·통일부·국정원 등 주요 외교·안보 부처 인사 교체 시 전망한 ‘대담한 남북관계 개선책’과는 다소 거리가 있는 것이 사실이다. 코로나-19 확산과 대선 레이스의 본격화로 인해 미국이 추가 정상회담 개최나 유연한 비핵화 로드맵 제시 등을 통해 북·미 관계의 새로운 전기를 모색할 가능성이 그리 높지 않은 가운데, 북한이 우리 정부가 제시하는 보건의료 협력 등 여러 인도적 협력사업 제안을 대폭 수용할지는 다소 불투명한 상황이다. 북한이 그간 증명한 제재에 대한 체제 내구성이 코로나-19 사태에 의해 급작스럽게 변하리라고는 쉽사리 기대하기 힘들다.

우리 정부는 이와 같은 전략적 상황을 고려하여, 선제적·적극적 대북 설득 노력을 지속할 필요가 있다. 여러 남북 접촉 창구를 통해 이번 연합 군사훈련 축소실시의 불가피성을 설명하고, 보건의료 협력, 홍수 재난 지원 등 북한이 당면한 대내적 문제에 우리가 협력할 수 있다는 점을 명확히 전달하여야 한다. 이는 북한이 개성 남북공동연락사무소 폭파 이후 언급한 군사조치 혹은 보다 심각한 결과를 초래할 수 있는 ICBM 발사 등 대미 도발을 방지하기 위한 ‘관리 조치’이기도 하다. 이러한 노력을 지속하는 가운데 모종의 북한 내부변화 혹은 11월 미 대선을 전후로 한 북·미협상 등의 전환점이 마련된다면, 한반도 평화프로세스는 재가동을 위한 동력을 찾을 수 있을 것이다. ©KINU 2020

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.