

레이건 行政府의 出帆과 韓國의 國防態勢

安 秉 俊*

1. 레이건行政府와 韓國의 自主國防

美國에서 레이건行政府가 出帆한後 韓美軍事關係는 다소 호전되고 있다. 그러나 우리는 이때문에 韓國의 自主國防을 게을리 해서 안된다. 오히려 이것을 계기로 하여 우리는 새로 집권한 레이건行政府의 防衛政策이 韓國의 國防에 어떻게 기여할수 있는가를 면밀히 검토하는 한편 그것을 슬기롭게 이용하여 우리가 推進하고 있는 自主國防을 실현하는데 배증의 노력을 다해야 할것이다. 그러기 위해서는 먼저 우리는 레이건 行政府가 현재 재편성하고 있는 國防政策을 正確하게 把握해야 하며 동시에 그것이 韓美軍事關係에 어떠한 影響을 끼칠것인가도 이해해야 한다. 이러한 作業에서 출발하여 이 시점에서 우리 國防當局과 전문가들은 현재의 韓國國防態勢(defense posture)를 재평가할 必要가 있다. 이 재평가는 變化된 國內外情勢에 적합한 自主國防態勢를 定立하기 위해서 선행되어야 할 과제이다. 그렇게 함으로써 우리는 보다 건전한 理論, 政策, 戰略 및 能力(sound doctrine policy, strategy and capabilities)을 現實에 알맞게끔 구성할 수 있기 때문이다.

韓國에서는 全斗煥大統領下에 第五共和國이 출발했고 美國에서는 레이건行政府가 시작하여 새로운 차원의 韓美軍事關係가 전개되고 있다. 1981年 2월에 열렸던 全-레이건頂上會談은 이 관계에 새로운 章을 마련했으나 그것은 兩國大統領이 安保와 國防을 위해서는 힘의 배양이 必要하다는 概念的同意를 이룬데서 찾아볼수있다. 北韓의 침략을 억제하기 위하여 韓美兩國은 戰略的인 同伴者로서 서로 협력해야 할것에 두 대통령은 合意했다. 韓半島

의 安定과 平和가 東北亞의 安保에 主軸이 되므로 레이건은 駐韓美軍을 계속 유지하기로 약속했을뿐 아니라 韓國軍을 보강하는 計劃도 積極支援하겠다고 다짐했다. 이 결과 今年 4月에는 第13次韓美安保協議會가 開催되어 실질적인 軍事協力이 논의되었던 것이다.

우리는 레이건行政府下에 이처럼 긴밀해지고 있는 韓美軍事協력을 하나의 좋은 계기로 삼아 自主國防의 길을 모색해야 하겠다. 우선 헤이그와 와인버거下에서 再定義되고 있는 美國의 外交 및 國防政策을 韓國의 利益에 이용하겠음 이용해야 한다. 그러나 이 기회를 틈타서 우리의 독자적인 態勢를 갖지않고 무작정 군사판매를 증대해서는 안될것이다. 이러한 狀態를 지양하기 위해서도 우리는 우리의 態勢와 必要를 再考해야 하겠고 그결과 보다 건전한 概念的인 態勢를 마련할 必要가 있다. 따라서 차제에 우리는 명실공히 自主的인 國防理論, 政策 및 戰略을 樹立해야 하며 이에 必要한 裝備와 기술을 체계적으로 도입, 배양해야 하며 政策決定 및 執行에 앞서 知的인 思考와 分析을 게을리해서는 안될것이다.

2. 레이건行政府의 國防政策과 韓美軍事協力

현재 레이건行政府는 國防政策을 재편성하고 있기 때문에 그 내용이 正確하고 자세하게 밝혀지고 있지는 않으나 그 윤곽은 뚜렷이 나타나고 있다. 레이건의 보좌관들은 蘇聯의 군사위협, 특히 中東에서 그 위협이 심각하다는데 하나의 合意를 이루고 있다. 헤이그가 잘 표현한바와 같이 이 「蘇聯問題」를 해결하

*延世大, 國際政治

기 위하여 그들은 美國의 국방태세를 재정비하고 있다.

오늘의 세계처럼 다양하고 상호의존되고 있는 狀況下에서 하나의 包括的인 概念으로 防衛態勢를 표현하기는 어렵다. 따라서 레이진 行政府는 蘇聯에 對하여 일정한 單一 理論을 내세우고 있지는 않다. 그러나 구태어 레이진의 對蘇態勢를 단순화한다면 이제 데탕트 대신에 「對立없는 封鎖」(containment without confrontation)로 표현할수 있을 것이다.

이 概念下에 레이진 行政府는 蘇聯의 팽창주의를 抑制하며 友邦의 安保를 보장하는 政策을 추구하고 있다. 이 목적을 달성하기 위하여 美國은 그자신을 再武裝하고 있을뿐 아니라 友邦들도 軍事的으로 支援하고 있는 것이다.

政策이란 보다 폭넓은 目的과 手段을 연계한것이라 한다면 戰略이란 그런 政策目的을 成就하기 위하여 고안된 구체적인 행동지침이다. 蘇聯의 세력을 견제하기 위하여 美國은 전통적인 힘의 均衡戰略을 적용하여 對蘇牽制勢力을 규합하며 강화하려는 戰略을 택하고 있다. 우선 美國은 그 對外防衛公約을 준수할것을 재천명하고 있으며, 이것을 行動으로 과시하여 그에 대한 신뢰성을 높이려고 안간힘을 다하고 있다. 사실 美國은 현재 蘇聯의 軍事的 威脅에 대처하는데 있어서 일관성 있는 戰略(coherent strategy)은 아직도 갖고 있지 않으므로 그것을 모색하고 있는 것이다. 이 努力의 일환으로서 美國은 中東에 어떤 形態로든지 美地上軍을 주둔한다든지, 기동타격대(rapid deployment forces)를 양성한다든지, 人權보다도 安保를 우선순위에 놓고 第三世界國家들을 軍事的으로 支援하려는 움직임을 보이고 있다.

軍事能力을 開發하는데 있어서도 이상과같은 戰略을 뒷바침하기 위하여 美國은 在來式 武器, 특히 海軍力과 공수능력을 강화하고 있다. 한편 美國은 사우디 아라비아와 파키스

탄과 같은 나라에게 軍事援助를 增大하고 있으며 日本과 NATO 諸國들에게도 군비확장을 적극 권고하고 있는 실정이다.

韓半島의 安保에 관한한 北韓의 軍事力이 예측한것 보다 훨씬 막강한것으로 판명되었기 때문에 이지역의 安定과 현상유지를 위해서 美國은 韓國과 積極的인 態勢로 協力하고 있다. 北韓에 의한 침략을 抑制하기 위하여 美第2 師團을 현위치에 그대로 유지하여 핵우산도 보장하는것이 美國의 政策이다. 韓國軍의 방위능력을 지원할 목적으로 美國은 戰術空軍支援과 海軍力도 증강하고 있다.

韓國과의 軍事協力은 韓美聯合司令部, 韓美 安保協議會, 對替軍事販賣, 韓美合同軍事練習 및 情報交換등으로 나타나고 있다. 第13次 安保協議會에서 1982년에 시작되는 韓國의 第二次 戰力增強五個年計劃을 支援하기로 약속했다. 이 약속에 의하면 美國은 軍事販賣支援의 借款條件을 다소 완화하여 F-16 戰鬪機, M-88 및 M-551, 전차, 스팅거 미사일등을 韓國에 판매하기로 되어 있다. 동시에 美國은 韓國과 연합방어능력을 강화하기로 약속했으며 이를 실현하기 위하여 조기경보능력을 확장하고 정보교환도 확대하겠다고 했다.

韓國의 自主國防에 관해서도 美國은 약간의 성의를 보여서 美空軍의 정비를 한국기술진에 맡기는것, 군수산업의 생산품을 판매하는것을 허용하는것, 또 군수산업에 必要한 고도의 정밀기술을 제공하는것을 계속 실무자들간에 연구검토하겠다고 했다.

앞으로 實務者들은 보다 구체적이며 전문적인 분야에서 韓美軍事協力을 행동으로 옮기는데 온갖 창의력을 發揮해야 할것이다.

3. 韓國의 自主國防態勢

우리는 韓美軍事協力을 우리의 立場에서 自主國防을 위해서 추진하고 있다. 그러나 美國은 대체로 世界的 및 地域的인 戰略(glo-

bal or regional strategies)의 일환으로서 對韓軍事協力を 모색하고 있는것이 사실이다. 1981年 현재 美國의 對東北亞地域戰略은 韓國의 對北韓戰略과 거의 일치되고 있다. 이때문에 현재 호전되고 있는 韓美軍事協력이 가능한 것이다.

그러나 우리가 차제에 꼭 명심해 두어야 할 점이 있다. 그것은 美國이 韓國의 國防 그 자체를 위하여 현재의 戰略을 추구하고 있는 것이 아니라는 사실이다. 다만 美國은 對蘇 및 中共戰略에서 韓國과 「平行的利益」(parallel interests)을 갖고 있으며, 「一致的利益」(identical interests)을 추구하는 것은 아니다. 따라서 東北亞情勢가 바뀌어지면 美國은 현재의 戰略과 다른것을 택할수도 있으니 1977年에 카터가 내세웠던 撤軍政策이 그것을 잘 증명한바 있다.

물론 蘇聯의 팽창주의가 계속하는한 美國이 현재의 軍事態勢를 쉽게 반복할 가능성은 희박하다. 그러므로 여기서 강조하고자 하는것은 美國이 얼마만큼 또 언제까지 韓國을 군사적으로 지원할것인가는 美國의 정치지도자들이 그들이 인식하는 국가이익에 근거하여 결정짓는다는 점이다.

이것은 지극히 당연한것으로 받아들일지 모른다. 그럼에도 불구하고 그것을 여기서 거론하는 이유는 현재 절호의 기회를 포착하여 우리가 自主國防을 위하여 準備해야 한다는 것을 주장하는 동시에 安保에 관한한 아무리 우방이라도 他國에 지나치게 依存하는것은 옳은 자세가 아니라는것을 재삼 강조하기 위해서이다.

우리가 自主國防을 모색할때 간과해서는 안될 또 하나의 중요한 사실이 있다. 그것은 곧 國防問題에 대한 概念的인 이해가 必要하다는 것이다. 진전한 概念과 理論에 근거하지 않은 戰略이나 軍事裝備는 낭비와 허사에 그칠수 있기 때문이다.

概念的인 접근법은 진전한 理論을 창출할수 있으며 이에 기초를 둔 政策, 戰略 및 能力이

합리성과 能率性を 높일수 있다. 이러한 접근을 시도할때 우리는 그것을 制約하는 요소도 충분히 고려해야 한다. 이 制約中에는 可用資源의 狀態, 周邊國際情勢, 國防組織 및 管理狀態, 國內政治經濟過程등이 포함된다.

그렇다면 현재 國內에서는 第五共和國이 출범했고 對外的으로 레이건行政府가 출범한 이 맥락속에서 우리의 國防態勢를 반성해 볼때 과연 어떠한 視角이 가장 타당한 것일까?

이에 대한 해답은 우선 韓國의 安保에 대한 위협의 狀態와 성격을 어떻게 把握하느냐에 달려있다. 예컨대 北韓이 전면전쟁을 시도하고 그것을 中共이나 蘇聯이 지원할때 韓國은 독자적으로 그것을 抑制하고 또 자신을 방위할 能力을 갖추고 있지 않다면 美國의 지원이 必要하다. 北韓은 그러한 戰爭을 독자적으로 수행할 能力을 갖고 있으나 그것을 장기적으로 지속할수는 없을것이다. 따라서 美地上軍이 주둔하며 美國의 방위공약이 엄수되는한 北韓이 기도할지도 모르는 전면 戰爭은 抑制될수 있을 것이다.

北韓의 同盟國인 中共과 蘇聯은 현재상호간에 분쟁상태에 놓여 있으며 北韓을 둘러싸고 競爭하고 있다. 北韓이 비교적 中立을 지키는한 中蘇兩國은 韓半島의 현상이 타파되는것을 원치 않는다. 다만 北韓이 中共에 밀착할때 蘇聯은 그것을 좌시하고만 있지는 않을것이며 그 반대의 현상은 中共이 허용하지 않을 것이다. 中蘇兩國은 北韓政權이 파멸되는것은 어떻게 하든지 막으려 할것이나 北韓에 의한 독단적인 전쟁행위를 중용하거나 또 그것을 군사적으로 지원할 가능성은 적다고 하겠다. 현재 진행중인 美日中共間의 協力關係가 그러한 가능성을 더욱 희박하게 만들고 있다.

그러나 이와같은 周邊情勢는 매우 유동적으로 전개되고 있으며 1980年代에 변할수도 있다. 아프가니스탄事態와 폴란드事態로 인하여 蘇聯은 東北亞에서 현상을 타파하려고 기도할지도 모른다. 그럴 경우 北韓은 韓半島를 둘러싸고 일어나는 국내의 정세를 오판하

여 政治 및 軍事的인 도발을 감행할수도 있다. 따라서 韓國은 적어도 北韓이 기도할수있는 단독 남침을 自主的으로 抑制하며, 또 그것이 생겼을때 美國에 의한 충분한 軍事支援이 도착하기전에 韓國領土의 保全과 主權을 防衛할수 있는 態勢와 能力을 갖추어야 한다.

北韓은 南韓에서 폭동(insurgency)을 기도하며 그것이 성공하리라고 인식할때 기동타격대등을 남파할 위협은 다분히 있다. 이것을 막기 위해서는 政治經濟的인 安定이 必須的이며 한편 暴動制壓能力(counter-insurgency capabilities)이 完備되어야 하겠다. 그다음에 휴전선에서 南北間에 不注意(inadvertent)로 도발사태가 파생할수도 있다. 그러나 장기적으로 北韓은 軍事的인 도발을 포함한 심리적이며 政治的인 공세와 선전을 계속할것이 예상된다. 이처럼 南北對決은 軍事的이며, 동시에 政治的인 正統性을 쟁취하기 위한 競爭으로 전환되고 있다.

이처럼 매우 다양하고 복잡한 성격을 가진 北韓의 위협에 대처하는데 있어서 순전히 방어적인 態勢는 바람직스럽지 못하다. 뿐만 아니라 國防을 美國에 계속적으로 依存하는 것도 결국 비효과적일뿐 아니라 心理 및 政治的으로 바람직스럽지 않다. 따라서 美國과 원만한 조정 및 협의는 계속해야 하지만 우리는 보다 自主的이며 우리國民이 자랑스럽게 지지할수 있는 國防態勢가 必要하다. 그러한 態勢는 北韓에 대하여 공세적이며 第三世界에 있어서 北韓과의 政治的競爭에서도, 공세적 자세를 취하기 위해서도 必要한 것이다. 이러한 必要에 부응하는 包括的인 概念으로서 「能動的防衛」(active defense)를 내세울수 있을 것이다. 이 概念은 韓國이 독자적으로 戰爭을 抑制(deter)도 하고 만약 戰爭이 났을때 자신을 방위도 할수있는 態勢를 위하여 必要한 것이다. 戰爭을 抑制하기 위해서는 「보장된 第二次打撃能力」(assured second strike capabilities)이 요청된다. 물론 이것은 對蘇核戰略에서 고안된것이지만 在來式戰

略에도 적용될수 있다. 即, 敵이 我를 먼저 공격했을때도 我是 敵을 破壞할수 있는 能力을 갖고 있을때 그러한 공격이 抑制된다. 물론 이러한 能力을 재래식무기에서 갖는때는 매우 큰 비용이 소요되므로 여기서 그런것을 주장하는것은 아니다. 다만 敵이 我를 공격할때 우리는 방어만 할것이 아니라 敵을 반격하여 격퇴시킬수 있는 態勢를 가질때 戰爭抑制가 가능하다는것이 이 概念의 核心이라는 점을 부연한다.

이러한 理論을 뒷받침하는 政策은 自主的이고 包括的인 國防이다. 即, 美國의 支援이 없이도 北韓이 단독으로 남침하거나 南에서 폭동을 기도할때 그것을 제지하는데 必要한 모든 準備와 동원을 包括的으로 실현하는 態勢이다.

現實的으로 韓國은 美國과의 聯合司令部를 維持하면서 作戰權을 나누어 행사하고 있지만 有事時에 대비해서 우리는 獨自的인 戰略도 체계적으로 마련해 두어야 할것이다. 이를 위하여 현재 不均衡狀態에 있는 空軍 및 海軍力을 강화해야 하겠고 獨自的인 指揮, 統制, 通信 및 情報機能도 강화해야 한다.

그러한 戰略에 必要한 軍事力은 質에 있어서는 北韓의 것에 우월해야 하겠고 量에 있어서는 적어도 同等해야 한다. (superiority in quality and parity in quantity). 물론 標準과 性能이 다른 裝備를 一對一로 數的으로 비교하는것은 무의미하다. 그러나 상징적이고 政治的인 고려를 염두에 둔다면 上記한 原則의 意味가 分明해진다.

전력증강과 장비현대화도 美國이 추진하고 있는 研究開發 및 배치와 韓國의 기술현황에 입각하여 장기 및 短期計劃을 樹立하여 그것을 年次的으로 실현해가야할 것이다. 특히 技術開發과 배치에 必要한 先行時間(lead time)을 고려할뿐 아니라 각 計劃에 대한 機會費用(opportunity cost)도 철저히 조사해서 準備를 推進할 必要가 있다.

管理의 能率向上은 資源을 合理的으로 使用

하기 위해서 必要하다. 그러나 體系分析, 運營研究 및 費用效果比較(system analysis operation research and cost-effective ness comparison) 등 세련된 計量的方法은 그것이 분명한 目的과 概念에 의하여 이루어 질때 그 效力이 發生할 것이다.

4. 앞으로의 諸課題

結論의으로 우리가 自主國防을 위하여 건전한 理論, 政策 및 戰略을 모색할때 현재 당면한 制約과 課題들도 바로 인식해야 한다는것을 부기하고자 한다.

現在의 狀況下에서 韓國은 美國으로부터 積極的인 軍事支援을 要한다. 同時에 日本과도 政治 및 經濟協力을 이룩하여 우선 우리 政治 經濟의 安定과 성장을 시급히 회복해야 한다. 外交的으로 韓國은 中共으로 하여금 北韓을 견제하도록 單반의 접촉과 교류도 기도하면서 蘇聯과도 기능적인 교류를 擴大해 나가야 할 것이다.

韓國은 資源이 부족하며 經濟成長도 앞으로는 7%以下에 머물 처지에 놓여있다. 한편 심한 인플레이와 國際收支惡化는 武器購入에 있어서 우리의 구매력을 惡化시키고 있다. 이러한 狀況下에서 韓國이 그 政府豫算의 많은 比率을 軍費에 擴充하는것은 自主國防에 크나큰 制約이 아닐수 없다.

國防政策은 資源과 국제관계의 制約도 받지 만 그것을 결정하는 組織 및 政治過程도 크게 그 결과를 制約한다. 여기서 조직이라 함은 예컨대 陸海空軍相互間의 갈등과 政策決定過程속에 나타나는 判료주의현상을 의미하여 政治라 함은 그政策을 지지하고 반대하는 집단간의 갈등을 말한다.

앞으로도 레이건行政府의 出帆은 韓國의 國防에 있어서 매우 획기적인 기회를 제공할 것이다. 此際에 우리는 주어진 여건속에서 우리는 韓國의 實情에 알맞는 國防政策을 자주적으로 定立해야 한다. 이를 위해서 하나의 知的인 作業으로서 먼저 올바른 문제가 제기되어야 하고 分明한 政策指針이 마련되어야 하며 體系分析에 能力있는 전문가들과 기타국방문제에 學識이 있는이들이 政策決定에 參與해야 할 것이다.

보다 효과적이며 신축성있는 政策을 개발하기 위해서는 「水平的인 의사소통」(horizontal communication)이 조직과 조직, 軍人과 民間人, 實務者와 學者, 地域과 地域間에 원활히 進行되어야 하겠다.

끝으로 위에서 제시한 諸課業이 이루어지기 위해서는 現存하는 國防態勢에 대하여 「새로운 眺望」(new look)이 必要하다는것을 강조한다. 또한 韓國이 당면할 國防問題들을 단기적 또는 장기적으로 研究하며 그에 적합한 政策을 開發하기 위하여 보다 조정되고 計劃된 知性的인 努力이 수반되어야 할 것이다.