

KINU 연구총서 11-12-III

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

제3부

황병덕·김규륜·박형중·임강택·조한범·김종욱
신상진·이동률·이창형·이흥규·주재우·최 강

KINU 연구총서 11-12-III

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

제3부

황병덕 · 김규륜 · 박형중 · 임강택 · 조한범 · 김종욱
신상진 · 이동률 · 이창형 · 이홍규 · 주재우 · 최 강



중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 (주)세원문화사 (02-2285-1141)

ISBN 978-89-8479-635-5 93340

가 격 ₩18,000

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

제3부

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

요약	xxi
■ 제1장 서론	1
I. 연구 목적	3
1. 중국의 부상과 한반도 평화통일	5
2. 본질과 현상이 전도된 기존의 평화통일전략	15
II. 연구 범위 및 내용	21
1. 연구 범위	23
2. 연구 내용	24
제1부 - 중국의 G2 부상과 미·중관계 변화 추이	
■ 제2장 중국의 G2 부상과 중국 국력 비교평가 및 전망 (향후 10년 전후)	29
I. 이론적 분석틀	31
1. 국력평가 이론과 정의	33
2. 국력평가 관련 선행연구 추세	35
가. 국력평가 연구의 기초	35
나. 랜드연구소의 국력평가 연구	38
다. 한반도선진화재단의 종합국력지수	43

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

3. 중국의 G2 부상 관련 국력평가 방식	49
가. 기본틀	49
나. 미국과 중국의 국력평가 기준	51
II. 중국의 국력 비교평가 및 전망	53
1. 하드파워	55
가. 경제력	55
나. 군사력	107
2. 소프트파워	146
가. 현황	152
나. 평가	173
다. 전망	191
3. 중국 종합국력 비교평가 및 전망	197
III. 중국의 부상이 동아시아 및 한반도에 주는 함의	205
1. 현 상황에서의 정책적 함의	210
가. 세계적 차원	210
나. 동아시아 차원	214
다. 한반도 차원	216



목 차

2. 향후 국제정세 추세에서의 정책적 함의	218
가. 세계적 차원	218
나. 동아시아 차원	219
다. 한반도 차원	221
■ 제3장 향후 미·중관계 변화 요인과 변화 추이	225
I. 미·중관계 변화 요인에 대한 이론적 분석	227
1. 자유주의	231
2. 현실주의	235
3. 구성주의	239
II. 향후 미·중관계의 변화 추이	247
1. 협력·대립적 미·중관계(현재~특정시기)	249
2. 대립 위주의 미·중관계(10년 이내)	258
3. 협력 중심의 미·중관계(10년 전후)	278
참고문헌	285

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

요약 xix

제2부 - 미국과 중국의 동아시아·한반도전략 및 전망

■ 제4장 미국의 동아시아·대중(對中)전략 및 한반도정책 3

I. 미국의 동아시아·대중전략 5

1. 동아시아·대중전략의 방향과 목표 7

2. 동아시아·대중전략의 주요 내용 13

 가. 외교·안보 13

 나. 경제 17

 다. 소프트파워 21

3. 동아시아·대중전략의 전망 26

 가. 동아시아·대중전략의 목표 26

 나. 외교·안보 29

 다. 경제 39

 라. 소프트파워 46

II. 미국의 한반도정책 55

1. 한반도정책의 목표 57

 가. 대북(對北)역지를 통한 한반도 평화와 안정 58

 나. 북핵문제의 해결과 비확산 추구 59

 다. 북한체제 불안정사태 대비 63

 라. 중국의 부상 및 지역안보구도 변화와 한·미동맹 역할 67



목 차

2. 한반도정책의 주요 내용	70
가. 대북한정책	71
나. 대한국정책	81
다. 한반도 통일에 대한 기본입장	90
3. 한반도정책 전망	95
가. 한반도정책의 목표	95
나. 대북한정책	99
다. 대한국정책	111
라. 한반도 통일에 대한 기본입장	124
■ 제5장 중국의 동아시아·대미(對美)전략 및 한반도정책	131
I. 중국의 동아시아·대미전략	133
1. 동아시아·대미전략의 방향과 목표	135
가. 부상을 위한 안보환경의 관리	135
나. 역내 협력기반의 확대 및 대미전제	136
2. 동아시아·대미전략의 주요 내용	139
가. 외교·안보	139
나. 경제	145
다. 소프트파워	148

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

3. 동아시아 대미전략의 전망	151
가. 동아시아 대미전략의 목표	151
나. 외교·안보	158
다. 경제	166
라. 소프트파워	172
II. 중국의 한반도정책	179
1. 한반도정책의 목표	181
가. 한반도의 평화와 안정유지	181
나. 한반도에 대한 영향력 강화	182
2. 한반도정책의 주요 내용	184
가. 대북한정책	184
나. 대한국정책	191
다. 한반도 통일에 대한 기본입장	197
3. 한반도정책 전망	203
가. 한반도정책의 목표	203
나. 대북한정책	210
다. 대한국정책	218
라. 한반도 통일에 대한 기본입장	223
참고문헌	229



목 차

요약 xix

제3부 - 한반도 평화통일 추진전략

■ 제6장 기존 평화통일 추진전략 평가 3

I. 햇볕정책에 대한 비판적 고찰 5

1. 햇볕정책의 원조로서 서독의 신동방정책 7

2. 햇볕정책의 추진 배경과 기본구조 12

가. 햇볕정책 추진 배경 12

나. 햇볕정책의 기본구조 13

3. 햇볕정책의 문제점: 본질과 현상의 전도 27

가. ‘사실상 통일’을 위한 전략적 구도의 미흡 27

나. 한반도 평화통일을 위한 동아시아 갈등 극복 과제 39

다. 미·중 패권경쟁 대비 안보전략으로서
동북아균형자론의 한계 49

II. 각종 한·미동맹 논의에 대한 비판적 고찰 59

1. 한·미동맹 강화론 61

2. 기타 한·미동맹 논의 68

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

- 제7장 평화통일 외교·안보 추진전략 75
- I. 한국의 평화통일 외교·안보전략의 기본방향 77
 - 1. 한반도 주변의 역학관계 변화 80
 - 가. 동아시아지역의 정세변화: 중국의 부상과 동아시아의 ‘재발전’ 83
 - 나. 동아시아지역에서 변화하는 미·중관계: 협력과 대립의 변주곡 87
 - 다. 동아시아 지역협력체 구축의 필요성 증대 91
 - 2. 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략 93
 - 가. 한반도 평화통일과 동아시아 지역협력체 구축의 선순환 구조 95
 - 나. 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략 98
 - 다. 동아시아 지역협력체 구축에서 한국의 전략방향 109
- II. 평화통일 안보전략 121
 - 1. 향후 미·중관계 변화가 한국 안보에 주는 영향 123
 - 2. 미·중관계에서의 한국의 전략적 고려요소 126
 - 3. 미·중관계 변화유형에 따른 안보적 대응방안 128
 - 가. 협력·대립적 미·중관계 128
 - 나. 대립 위주의 미·중관계 139
 - 다. 협력 중심의 미·중관계 144



목 차

III. 평화통일 외교전략	149
1. 동아시아 차원에서의 한국의 대미·대중전략	151
가. 대미전략	151
나. 대중전략	168
2. 한반도 차원에서의 한국의 대미·대중전략	180
가. 대미전략	180
나. 대중전략	197
IV. 동아시아 지역협력	209
1. 동아시아 지역협력에 대한 관련국들의 기본입장	211
가. 미국	211
나. 중국	214
다. 일본	217
라. ASEAN	219
2. 동아시아 지역협력체 구축 현황	221
가. 동아시아 지역협력체 구축의 문제점	221
나. 동아시아 지역협력체계(architecture)	226

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

3. 동아시아 지역협력체 구축의 기본내용	229
가. 동아시아 지역경제 협력구조	231
나. 동아시아 지역사회·문화 협력구조	237
다. 동아시아 지역안보 협력구조	241
4. 동아시아 지역협력구조로서 ‘동아시아 2020~2022체계 (architecture)’	248
가. 협력·대립적 미·중관계	251
나. 대립 위주의 미·중관계	254
다. 협력 중심의 미·중관계	257
라. ‘동아시아 2020~2022체계’와 한국의 동아시아 지역협력체 추진전략	261
■ 결론: 제8장 미·중관계 변화와 한반도 평화통일 추진전략 ..	265
I. 한반도 평화통일의 조건	267
1. 국제법적 조건	269
2. 국제정치적 조건	273
3. 군사적 조건	277



목 차

II. 미·중관계 변화 유형별 평화통일 추진전략	283
1. 한반도 평화통일의 3대 과제	285
가. 국제법적 과제: 한국전쟁의 법적 종식과 한반도 평화협정	285
나. 국제정치적 과제: 미·중의 남북 교차승인	287
다. 군사적 과제: 한반도 비핵화	289
2. 한반도 평화통일 추진전략	291
가. 북한의 중국 편승전략과 대남정책	291
나. 중견국 한국의 평화통일 추진전략	295
3. 미·중관계 변화 유형별 평화통일 추진전략	310
가. 협력·대립적 미·중관계	310
나. 대립 위주의 미·중관계	322
다. 협력 중심의 미·중관계	330
참고문헌	339
최근 발간자료 안내	349

표 목차

KINU 연구총서 11-12-III

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

[표 7- I -1] 미국 경제규모 추월시기에 대한 전망	89
[표 7- I -2] 동아시아 국가 현황	94
[표 7-II-1] 한·중 간의 안보 현안 및 입장 비교	125
[표 7-IV-1] 동아시아 담론의 유형	227
[표 7-IV-2] 중국의 FTA 현황	232
[표 7-IV-3] ASEAN에 대한 미국과 중국의 무역	235
[표 7-IV-4] 동아시아 다자안보 협력구조 비교	246
[표 8- I -1] 남한과 북한의 UN 가입 및 외교관계 수립현황	272
[표 8- I -2] ‘2+4회의’에 따른 독일통일의 국제정치적 승인 과정	275



그림목차

[그림 6- I -1] 신동방정책: 현상유지를 통한 점진적 현상 변화.....	11
[그림 6- I -2] 대북포용정책의 기본구조	26
[그림 6- I -3] 햇볕정책과 신동방정책 비교	38
[그림 6- I -4] 현재 동아시아 안보환경	42
[그림 6- I -5] 동북아균형자론의 전제조건	58
[그림 7- I -1] 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략	101
[그림 7- I -2] 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략 (협력·대립적 미·중관계)	104
[그림 7- I -3] 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략 (대립 위주의 미·중관계)	107
[그림 7- I -4] 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략 (협력 중심의 미·중관계)	109
[그림 7- I -5] 동아시아 지역협력체 건설에서 한국의 전략방향.....	119
[그림 7- II -1] 한국의 안보적 대응방안(협력·대립적 미·중관계)	139
[그림 7- II -2] 한국의 안보적 대응방안(대립 위주의 미·중관계)	143
[그림 7- II -3] 한국의 안보적 대응방안(협력 중심의 미·중관계)	147

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

[그림 7-III-1] 동아시아 차원에서의 한국의 대미전략	167
[그림 7-III-2] 동아시아 차원에서의 한국의 대중전략	179
[그림 7-III-3] 한반도 차원에서의 한국의 대미전략	196
[그림 7-III-4] 한반도 차원에서의 한국의 대중전략	207
[그림 7-IV-1] 동아시아 지역협정: 현황과 각종 제안	228
[그림 7-IV-2] 시나리오별 동아시아 협력체계 예상	260
[그림 8-I-1] 독일통일과 남북통일의 국제정치적 과정	276
[그림 8-I-2] 한반도 평화통일의 3대 조건	281
[그림 8-II-1] 한반도 평화통일의 3대 과제	291
[그림 8-II-2] ‘발전을 통한 변화’ 전략의 기본방향	301
[그림 8-II-3] ‘발전을 통한 변화’ 전략의 세부 추진전략 (동아시아 차원)	305
[그림 8-II-4] ‘발전을 통한 변화’ 전략의 세부 추진전략 (한반도 차원)	307
[그림 8-II-5] ‘발전을 통한 변화’ 전략의 세부 추진전략 (남북관계 차원)	310
[그림 8-II-6] 평화통일 추진전략 세부내용(협력 대립적 마-중관계)	321
[그림 8-II-7] 평화통일 추진전략 세부내용(대립 위주의 마-중관계)	329
[그림 8-II-8] 평화통일 추진전략 세부내용(협력 중심의 마-중관계)	337

요 약

〈제1부 중국의 G2 부상과 미·중관계 변화 추이〉

■ 중국의 G2 부상과 중국 국력 비교평가 및 전망

중국의 종합국력은 점차 미국을 위협하는 수준까지 도달하고 있다. 2010년 중국의 경제규모는 미국 다음으로 세계 2위에 도달했으며, 1985년부터 현재까지 중국의 실질 GDP는 연평균 10% 이상의 초고속 성장을 지속하고 있다. 주목할 만한 점은 중국이 2011년 현재 3조 2,000억 달러의 사상 최대의 외환보유액을 갖고 있는 세계 1위의 외환보유국인데 그 가운데 달러의 비중이 60%를 넘는 수준이다. 즉, 중국이 미국의 경제력을 좌우할 수 있는 핵심 열쇠를 쥐고 있는 형국이다. 그러나 중국의 실질적인 경제력은 아직 미국에 비하면 턱없이 낮은 수준으로 10년 이내에 중국 위안화가 기축통화가 될 가능성은 약하다.

중국의 군사력은 미국에 이은 세계 2위 수준으로 평가된다. 하지만 중국의 군사력은 아직 미국에 필적할 수준은 아니다. 미국의 국방비는 2010년 현재 6,610억 4,900만 달러로 중국 국방비의 9.4배에 이른다.

중국의 소프트파워 역시 과대평가된 측면이 있다. 한반도선진화재단의 평가에 의하면, 중국의 소프트파워는 미국에 이어 세계 2위를 차지하고 있는데 이러한 평가가 가능한 것은 중국의 문화력과 정치력을 세계 1위로 평가했기 때문이다. 그러나 이러한 평가는 다소 자의적인 평가로 해석된다. 세계적으로 절대적인 영향력을 휘

두르는 막강한 문화산업을 보유한 미국이 아직 개발되지 않은 문화 자원을 보유한 중국에 뒤떨어진다고 평가할 수는 없다.

결국, 한 국가의 종합국력을 하드파워의 핵심요소인 경제력, 군사력 그리고 소프트파워의 총합으로 평가한다면, 오늘날 중국의 종합국력은 아직 미국에 필적한 수준은 아니라고 판단할 수 있다. 그러나 중·장기적으로 미국과 중국의 국력에 일정한 변화가 나타날 것으로 감지된다. 중국 경제의 성장세가 향후 10년 이상 지속된다면, 중국의 군사력은 현대화에 성공하고 모든 분야에서 크게 증강된 양상을 보일 것이다. 중국 경제의 지속적인 고도성장으로 국방·과학기술 분야에서의 기술혁신도 크게 이루어져 중국의 국방기술의 자주화가 가속화될 것이다. 향후 10년 전후 중국의 군사력은 현재의 수준보다는 현저한 발전을 가져올 것이 확실하지만, 세계적 수준에서 미국의 군사력 우위를 추월하기에는 여전히 부족한 상태일 것이다. 다만 중국은 아시아지역에서의 군사적 우위를 대체적으로 달성할 것으로 전망된다.

중국의 소프트파워는 향후 10년 이후에는 세계적인 영향력이 상대적으로 크게 확대될 수 있다. 중국 경제의 초고속 성장이 지속된다면 중국 경제에 대한 세계의 의존성이 크게 높아지는 상황에서 중국을 배우려는 학습열이 더욱 확산될 것이고, 이는 중국 문화와 가치관에 대한 세계적인 찬사와 이해 노력으로 이어질 것이다. 중국의 외교력 역시 경제력에 비례하여 국제적 영향력이 크게 증대될 것이다. 국제기구에 참여하는 중국의 물적, 인적 비율이 급증하고 중국에게 유리한 국제적 의제를 주도하려는 중국의 노력도 계속될 것이다. 그러나 중국이 향후 10년 동안 정치민주화를 추구하지 않는다면 중국의 소프트파워는 매우 불균형한 상태에 놓일 것이다.

결국 중국의 종합국력은 향후 10년 이후 전체적으로 크게 증강될 것이다. 경제력은 미국을 추월할 것이며 군사력이나 소프트파워 측면에서도 미국과의 격차를 줄여나갈 것이다. 그러나 종합국력에서 중국이 미국을 뛰어넘는 수준으로 급격히 나타나기보다는 자체적인 약점을 극복하지 못한 상태에서 미국을 바짝 뒤쫓는 양상으로 전개될 가능성이 높다.

현 상황에서 미국에게 중국의 부상은 위협이기도 하지만 새로운 협력의 기회이기도 하다. 미국은 ‘부상’한 중국과 협력하여 다양한 국제 현안에 대하여 공동의 책임을 짐으로써 이제까지 국제문제 해결에서 미국 혼자서 짊어지던 부담과 비용을 줄일 수 있다. 세계화시대의 ‘G2’가 된 미국과 중국은 ‘동반자’로 서로 협력해야 할 필요성이 더욱 커졌다. 오늘날 미·중 양국의 G2체제를 살펴보면, 경제적 측면에서는 협력적 성격이 강하고 정치·군사적 측면에서는 상대적으로 대립적 성격이 짐증되는 부조화와 불안정의 균형 상태에 있다고 할 수 있다.

현재 미·중 양자 간의 경제적 관계만을 놓고 볼 때는 중국 경제의 급속한 부상에도 불구하고 양국관계는 갈등적이라기보다 보완적인 관계라고 평가할 수 있다. 국제정치적으로도 중국은 미국의 글로벌 거버넌스의 동반자로서 ‘책임 있는 강대국’으로서의 면모를 일찍부터 보여 왔다. 그러나 중국이 초고속 경제성장으로 급부상하면서 중국은 미국과의 조심스런 정치·군사적 경쟁을 시동하고 있다. 따라서 현재적 관점에서 가까운 미래에 미·중관계는 협력을 기반으로 하되 사안에 따라 갈등하는 구도가 나타날 것이다.

문제는 미·중 간의 정치·군사적인 경쟁과 대립 가능성의 심화가 동아시아 및 한반도지역에서 불안정을 극대화시킬 수 있는 가장 핵심적인 요인이라는 것이다. 미국은 동아시아지역에서 중국의 영

향력 팽창과 이로 인한 안보전략구도 변화에 대응하기 위해 동맹국들의 협력과 역할을 강조할 것으로 예상된다. 현재 미·중관계가 협력을 기반으로 부분적으로 갈등이 나타나는 양상인 만큼, 현 상황에서 중국의 부상이 우리에게 주는 가장 중요한 정책적 함의는 미·중 간 협력의 분위기를 한반도에서 극대화하고 갈등의 쟁점은 최소화하는 전략이 필요하다는 사실일 것이다.

■ 향후 미·중관계 변화 요인과 변화 추이

천안문사태 이후 현재까지의 미·중관계는 우호적 세계경제 여건에서 협력과 대립이 중첩되어 있는 성격을 지니고 있다. 중국의 입장에서 세계시장에 편입하여 산업화를 이루겠다는 전략은 중국의 국력 발전에 도움이 된다. 자유주의적 시각에서 볼 때 경제적 상호 의존도 증대에 따라 공동 경제이익이 발생한다는 점은 안보적 대립을 감소시키고 미·중관계를 개선시키는 가장 중요한 협력 요인이다. 또한 2008년 금융위기 이전 낙관적 현실주의 입장에서는 중국의 부상이 제한적이어서 미국의 패권적 지위가 30여 년 이상 지속될 것이라고 예상하였다. 따라서 2008년 금융위기 이전 중국의 부상이 제한적이고 전략적 목표도 제한적이라는 점은 안보적 차원에서 미·중관계 개선을 위한 주요 협력 요인이다. 반면 인권문제, 소수민족 탄압 등 권위주의적 중국 정치체제, 권위주의적 산업화로 인한 사회·경제적 문제를 해결하기 위한 정당성 확보 차원의 과도한 중화민족주의 동원, 현실주의적 중국의 전략문화, 미국식 예외주의에 기반한 공세적 대중정책 추진 등은 미·중관계를 악화시키는 갈등 요인이다. 따라서 2008년 금융위기 이전 미·중관계는 경제적 측면에서는 협력 위주, 정치·이념적 측면에서는 대립적 성격을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다.

만약 미국이 중국에 대해 군사적 봉쇄정책과 경제적 측면에서의 개입정책을 병행적으로 실시하지 않고 개입정책 위주로 대중정책을 추진하면, 중국은 급속한 경제성장을 기반으로 군사력 확충에 나서고 주변국들을 안보적으로 위협하면서 경제적·군사적 영향력 확대에 나서게 될 것이다. 이 경우 한·미동맹, 미·일동맹, 미·호주 동맹 등의 이완을 가져와 미국의 동아시아 지배권은 물론 세계패권까지도 잠식당해 중국의 지배체제 구축 과정이 급속하게 진행될 것으로 분석된다. 앞으로도 중국의 높은 경제성장이 지속된다면 중·장기적으로 한국, 아세안 국가 등 동아시아 국가들은 물론, 프랑스, 독일 등 유럽 국가들까지도 주요 경제파트너로서 중국 편향적으로 기울 가능성이 크다.

미·중관계의 특징은 부시행정부 1기에서는 갈등적 구조가 우위를 보였으나, 9·11테러 이후 부시행정부 2기가 중국을 '전략적 동반자관계'로 대우하면서 협력적 성격이 보다 강화되었다. 미국의 대중정책의 성격은 정권의 성격에 따라 협력과 대립 사이의 다양한 스펙트럼에서 움직일 것이다. 세계금융위기 직후 2009년 미·중관계는 세계금융위기 해소 차원에서 협력 분위기가 우세했으나, 2010년의 경우 중국이 남중국해문제, 한반도문제 등에서 공세적 대외정책을 추구하고, 이에 맞대응하여 미국이 강경한 대중정책을 추진하면서 미·중관계는 갈등이 우위를 점하는 관계로 바뀌었다.

미·중관계는 향후 갈등적 관계와 협력적 관계로 변화할 수 있는 가능성을 모두 지니고 있다. 우선 세계경제위기 악화, 미·중 간 급속한 세력전이 발생 등 외생적 요인과 함께 권위주의적 정치체제, 과도한 중화민족주의 동원, 미국의 예외주의에 의한 공세적 대중정책 추진 등 내생적 요인으로 인해 대립·갈등적 관계로 발전될 수 있다. 세계경제위기가 심화되면서 갈등 요인이 미·중관계를 협력

적 관계로 구성하는 협력 요인을 압도하게 된다. 특히 미·중관계를 협력적 방향으로 유지시켜 주는 공동의 상호이익 분야는 매우 약화될 것이다. 다만 경제적 관계가 파국을 맞으면 경제적 상호의존도가 손상되면서 공동의 손해가 발생되기 때문에 양국은 최소한의 수준에서 경제적 관계를 유지하되, 기축통화문제, 국제경제제도 개혁문제 등과 같은 분야에서 상당한 수준의 갈등을 빚고 안보적 측면에서도 높은 수준의 대립을 보일 것으로 예상된다. 다만 10년 이내에 중국의 군사력이 미국과 대등한 수준으로 증강되지는 않을 것으로 분석되므로 중국은 국제질서 내에서 브릭스(Brics) 국가들과 함께 온건개혁을 추진할 것이지만, 미국의 대중정책이 공격적일 경우 사활적 이익과 핵심이익 분야에서는 미국과 심각한 수준의 갈등을 빚을 가능성이 있다. 특히 미국이 전면적 군사봉쇄를 추구한다면 중국은 기존 질서에 대한 불만족으로 미국과 갈등을 빚게 되면서 동아시아에서 현상변화를 도모할 가능성도 배제하지 못한다.

향후 10년을 전후로 세계경제위기가 진정 국면에 들어서고 미·중 간에 세력전이가 발생하여 경제력 격차가 거의 대등해지면 미·중 관계는 협력이 중심을 차지하는 관계로 발전될 수 있다. 미·중 간 경제력 격차가 사라질지라도 미국은 군사력과 소프트파워 측면에서 여전히 우위를 차지하고 있을 것이다. 미국은 중국의 부상에 대해 고립주의정책으로 대응하기보다는 아시아를 세계 경제의 중심축 역할을 하고 있는 곳으로 인식하여 개입정책을 한층 더 발전시킨 형태로서 동아시아 안보·경제 지역공동체 창설을 목표로 ‘포괄적 개입정책’을 구상·추진해 볼 수 있을 것이다. 미국의 포괄적 개입정책은 중국에 대한 군사적 봉쇄정책 추진을 폐기하고 동아시아에서 안보·경제공동체를 창설함으로써 중국을 동아시아 국제질서

내로 통합하는 전략이다. 미국이 중국에 대한 군사적 봉쇄정책을 시행하지 않기 때문에 양극체제로의 동아시아 지역질서 재편 과정은 평화로운 방식으로 추진되면서 동아시아 지역질서는 중국과 미국이 포괄적 동반자관계를 구축하는 미·중의 협력적 양극체제 또는 미·일·중·러에 의한 다극체제로 변모하고 동아시아 안보질서도 장기적 시각에서 다자안보협의체로 발전될 수 있을 것이다.

〈제2부 미국과 중국의 동아시아·한반도전략 및 전망〉

■ 미국의 동아시아·대중전략 및 한반도정책

탈냉전기 이후 동아시아에서 미국의 이해관계는 이 지역에서 냉전기 동안 확보하였던 미국의 안보이익, 경제이익 및 이를 위한 적극적인 ‘지역균형자’로서의 역할을 지속하는 것이다. 이러한 국가이익을 동아시아지역에 포괄적으로 적용할 수 있는데, 이는 ‘중국 부상에 대한 안정적인 관리’, ‘일본, 한국 등을 중심으로 한 역내 동맹국가와의 관계 강화’, ‘타이완문제, 북한문제 등으로 대표되는 지역 분쟁 해결’, ‘세계 경제의 심장으로서의 지속적인 역할’, ‘역내 국가들에 대한 적극적인 민주주의 확산’ 등으로 이해된다. 미국의 동아시아적 개입(engagement)은 ‘자유주의적 국제주의(liberal internationalism)’로 설명할 수 있는데 이러한 배경에는 윌슨적(Wilsonian) 국제주의의 전통이 외교문제 해결방식에서 ‘일방주의’ 및 ‘다자주의’와 선별적으로 결합된 형태로 나타나고 있다.

탈냉전기 공간의 대표적인 리더십인 클린턴행정부와 부시행정부, 그리고 오바마행정부로 이어지는 정책을 고려해 볼 때, 클린턴행정부의 경우 일부 전통적 현실주의자들이 사안에 따른 ‘선택적 개입(selective engagement)’을 주장하기도 하였고, 부시행정부의 경우 보다 강압적인 ‘공격적 현실주의(offensive realism)’ 대안이 고려되었는가 하면, 오바마행정부의 경우 소위 ‘자유주의적 국제주의(liberal internationalism)’로 표현된다. 이러한 정책들을 전반적으로 평가해 볼 때, 대체적으로 동아시아 지역안보가 지닌 복잡성(regional complexity)에 따라 미국은 ‘군사력’과 ‘시장’ 그리고 ‘민주주의’가 효과적으로 결합된 형태의 정책 개발에 주력하였다. 이를 통해 미국의 동아시아정책은 일종의 ‘변형된’ 윌슨적 국제주의

개입의 형태로 ‘적극적인 지역균형자(regional balancer)로서의 역할 수행’이라는 차원에서 설명될 수 있을 것이다.

탈냉전기 이후 미국의 글로벌 안보에 대한 생각, 대응, 전략적 선택은 미국의 국가이익에 대한 동의를 전제로 그 실천전략에 있어서 클린턴행정부부터 현재의 오바마행정부에 이르기까지 몇 가지 흥미로운 차이를 보이고 있다. 클린턴행정부의 경우 유라시아대륙의 총합적 안보, 국제여론, 다자주의적 개입 강조, 그리고 시장-민주주의와 연계된 안보전략 등으로 요약할 수 있다. 부시행정부의 경우 이와는 차별적인 안보관을 보여주고 있는데 한마디로 미국이 맞이하고 있는 현재의 ‘단극의 순간(unipolar moment)’이 필연적으로 ‘다극질서(multipolar order)’로 전환하지 않을 수도 있다는, 혹은 단극의 순간을 가능한 한 장기화할 수 있다는 전제하에 현재의 우세적 힘(preponderant power)을 지배적 힘(dominant power)으로 구현하기 위한 외교적 노력을 보였다. 오바마행정부 이후에는 중국의 부상이 소위 ‘G2’라는 글로벌 차원의 세력관계를 변화시키는 차원에서 이해되었고, 결과적으로 중국을 포함한 세계 다양한 국가들과의 글로벌 협력관계를 강조하는 전략이 추진되고 있다. 탈냉전기 이후 미국 대외전략의 자연스런 변화는 동아시아지역 차원에서도 반영되고 있다.

미국은 군사안보적으로 동아시아 전역은 물론 태평양 및 유라시아대륙에 걸쳐 군사적 교두보를 확보한 상태로 한국, 일본, 호주 등의 동맹 파트너들과의 네트워크 강화를 중심으로 기존 동맹강화는 물론 동시에 동아시아의 미나토(mini-NATO)화를 계획하고 있는 것으로 평가된다. 특히 미국은 이 지역에서 군사적인 문제와 경제·사회적인 문제를 가능한 한 분리시켜 전(全)지구적 군사투사능력은 유지한 채 다른 영역의 문제들은 사안별로 해결해 나가는 입

장을 취하고 있다. 한마디로 한국 및 일본과 같은 기존 동맹국과의 관계는 물론 호주, 싱가포르, 필리핀 등과의 새로운 군사협조체제 구축을 통해 동아시아지역에서 지속적으로 군사력 투사에 의한 개입전략을 유지하겠다는 생각이다.

경제 영역에서 전개되는 미국의 동아시아전략은 두 가지 전략으로 나뉜다. 하나는 탈냉전기 이후 두드러지고 있는 소위 ‘중국 중심적’ 동아시아 경제통합 현상에 대한 대응으로서의 전략이다. 미국의 전략은 한마디로 미국의 포함을 전제로 한 경제적 지역통합에는 적극 참여하고 안보 영역에서의 지역주의에는 반대한다는 입장이다. 동아시아 경제 영역에서 미국이 보이는 또 하나의 전략적 특징은 이 지역 국가들의 경제성장을 통한 국제적 규범의 확장이다. 중국에 대한 투자와 교역 증가는 동아시아정책의 핵심으로 볼 수 있는데, 중국 경제는 세계 경제성장의 심장과 같은 역할을 담당하고 있으므로 미국으로서는 이러한 전제 위에 중국의 성장이 궁극적으로 미국 중심의 세계질서에 더욱 깊숙이 편입되는 기제가 되기를 희망한다.

미국의 동아시아 및 대중전략에서 ‘공공외교(public diplomacy)’에 기반을 둔 소프트파워의 중요성이 강조되기 시작했다. 미국은 국무부 산하 각 주요 지역마다 공공외교국장직을 두고 있는데 이들의 외교적 영향력은 최근에 급격히 강화되고 있다. 우선 중국의 경우 중국이 추구하는 실용외교의 중요성을 가능한 한 인정하는 범위 안에서 중국의 안정적인 성장과 국제사회에서의 책임감이 세계 평화유지를 위해 얼마나 중요한가에 대해서 지속적으로 강조하고 있다. 공식 외교채널, 민간행위자, 싱크탱크, 정보기관, 학자 등 다양한 참여자들을 활용하여 미·중관계의 기반외교 강화에 주력하고 있다. 미국은 적어도 향후 당분간은 이 지역에서 탈근대적 리더

십 창출의 어려움과 중국문제 등으로 대표되는 동아시아적 문제 해결이라는 전통적 리더십 사이에서 균형을 찾아가면서 역내 리더십을 재생산할 수 있을 것으로 보인다.

한국전쟁 이후 미국의 한반도전략 목표는 한반도 및 동북아지역 안보상황의 변화에 따라 변화하고 조정되어 왔다. 주목할 만한 점은 미국의 한반도전략 목표가 한국 방위를 통해 공산권의 팽창을 봉쇄한다는 한반도 중심의 전략목표로부터 1990년대 초반부터 대두되기 시작한 북한의 핵위협에 대한 대응과 비확산 및 반확산문제, 그리고 나아가서 중국의 부상으로 인해 발생하는 동아시아지역에서의 바람직한 안보 역학구조 유지와 조정 등 한반도를 넘어선 차원으로 확장되면서 더욱 복잡하게 얽히게 되었다는 점이다. 미국은 한반도 상황의 근본적 개선이나 변화를 도모하기보다는 상황의 안정적 관리에 전략적 목표를 두고 있으며, 이러한 차원에서 각종 전략이 수립될 것으로 전망된다. 또한 한반도문제를 보는 시각과 전략구상이 북한의 도전이라는 차원을 넘어서 중국의 부상과 연계되고 한반도에서의 상황 변화가 역내에서 미국과 중국 간의 역학관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 중점적으로 고려하면서 형성될 것으로 예상된다.

미국은 공식적으로 한반도 통일을 지지해 왔다. 통일의 방식에 대해서는 평화적인 민주적이며 민족자결주의 원칙에 입각한 통일을 지지하고 통일한국은 시장경제, 자유, 인권, 민주주의라는 보편적인 가치를 추구하는 국가이며, 이에 더하여 대량살상무기가 없는 상황이 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련하여 미국은 ‘비핵화→평화체제→통일’이라는 통일 과정을 지지하고 있는 것으로 파악된다. 즉 비핵화가 시작되면 한반도 평화체제를 논의하기 위한 별도의 포럼을 발족하여 평화체제를 논의하고, 비핵화가

완성되는 시점과 연동하여 평화체제를 완성하는 것으로 상정하고 있다. 이 과정에서 미국이 강조하고 있는 것은 비핵화의 완결이며, 북한의 개혁과 개방 그리고 군사적 긴장완화이다.

미국의 한반도전략은 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것에 있는 것이 아니라 한 차원 더 격상된 수준에서, 그리고 보다 장기적 차원에서, 또한 대중정책 측면에서 고려되고 수립될 것으로 예상된다. 이것은 한국에게 정치·경제적 부담을 가중시킬 수 있고, 선택을 강요하는 상황을 가져다 줄 가능성이 있다. 즉 중국이 지역패권국가로 부상하는 것을 어떻게 차단하고 미국 중심의 전략구도를 유지해 나갈 것인가라는 측면에서 한반도전략이 구상되고 추진될 것이다.

미·중 간 갈등과 대립의 관계를 상정할 경우 미국 대북정책의 기본적 목표는 협력과 견제의 관계를 상정하였을 경우와 대동소이하다. 그러나 북한문제가 중국 변수와 미·중관계를 고려한 차원에서 검토되고 추진될 가능성이 있고, 북한과 중국과의 관계가 밀접하다고 가정할 경우 미국의 대북정책은 대중정책과 같은 맥락에서 봉쇄적인 성향을 보일 것으로 예상할 수 있다. 즉 북한과 중국을 하나로 묶어서 봉쇄하는 신(新)냉전적 접근 가능성을 배제할 수 없다. 이와 반대로 북한을 활용한 대중견제를 정책목표로 추진할 것으로 예상해 볼 수 있으나 그 가능성은 높지 않다. 전반적인 미국의 대북정책 기조는 대결적이고 봉쇄적인 성격이 강하게 나타날 것이며, 북한을 중국의 ‘자산(asset)’이 아닌 ‘부담(liability)’으로 만들어가는 것에 중점을 두고, 다양한 안보문제와 체제문제를 집중적으로 거론할 것으로 예상된다.

향후 10년 전후 협력적 미·중관계를 상정할 경우 미국의 대북정책 중점사항은 중국과의 관계를 고려하여 그 우선순위와 접근방식

에서 일부 변화가 있을 것으로 예상된다. 문제는 미국이 중국이 바라는 방향으로 접근할 것인지, 반대로 중국이 미국이 원하는 방향으로 선회할 것인지 하는 것인데 중국이 방향을 선회하기보다는 미국이 중국의 입장을 일부 수용하면서 보다 유연한 입장을 보일 가능성이 있는 것으로 예상된다. 미국이 북한문제에 대해 가지고 있는 관심사항은 우선적으로 북한의 개혁·개방문제와 비핵화문제 일 것이며, 이 과정에서 한반도 평화통일 분위기가 형성되면 중국과 협조하여 한국 주도의 한반도 평화통일을 지원할 것이다.

■ 중국의 동아시아·대미전략 및 한반도정책

현재 중국 지도부의 최대 국가 목표는 이른바 ‘중화민족의 부흥’으로 대변되는 강대국으로의 부상이다. 이에 따라 중국 외교정책의 목표 또한 지속적인 경제성장에 집중할 수 있는 안정된 주변 국제환경을 조성하고, 국제사회에서 중국이 글로벌 파워로서의 위상을 평화적인 방식을 통해 획득하는 것이다. 동아시아 인접지역은 바로 이러한 중국의 강대국으로의 부상의 기반이다. 동아시아지역은 중국의 인접지역정책인 ‘선린외교’의 대상인 동시에 강대국외교의 대상이다. 중국의 동아시아외교는 중국위협론을 불식시켜 주변 안보환경을 안정적으로 확보하는 한편, 중국이 강대국으로 부상하는 데 있어 미국과 일본의 견제를 최소화하면서 인접 국가들의 협력과 지지를 획득하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 중국의 동아시아정책 목표는 안보딜레마 해소와 영향력 증대로 요약된다. 즉, 우선 중국에게는 경제발전이 핵심적인 국가목표로 설정되면서 평화적인 주변환경의 확보가 최우선 외교과제인 것이다.

중국의 입장에서 동아시아 국가들과의 협력 및 안정적 관계는 중요한 국내적 과제를 해결하는 데 있어 전제조건이라 할 수 있다.

이에 따라 동아시아 주변 국가들은 중국의 주된 협력 대상으로서 그 비중과 역할이 크게 증대하였고 이러한 경제적 유대관계는 정치·안보 분야의 협력을 위한 기반이 되고 있다. 중국의 입장에서 동아시아 국가들과의 관계는 경제협력관계에 한정되지 않고 미국 주도적 질서를 견제하고 새로운 질서를 지향해 가는 주요한 전략적 협력동반자로서의 관계로 발전시켜가야 하는 필요성마저 제기되고 있다. 결국 중국에게 동아시아지역은 이른바 ‘선린우호 협력관계’라는 틀을 바탕으로 단순한 안보환경이라는 피동적 객체로서의 의미를 넘어서 경제협력 대상이자, 신(新)질서 형성의 연대세력이라는 적극적 의미를 담고 있는 핵심적 대상으로 부상하고 있다.

중국은 동아시아 국가들과의 경제협력을 통해 경제발전과 부상을 실현해 왔으며, 그 결과 동아시아는 중국의 경제, 정치, 안보이익이 중첩된 지역으로서 중국의 지속발전을 위한 가장 중요한 지역이 되었다. 즉 중국은 세계 강대국으로 부상을 실현하는 데 있어 동아시아의 전략적 가치를 높게 평가하지 않을 수 없게 된 것이다. 중국의 부상은 동아시아 변화의 주된 변수이기도 하지만 동시에 동아시아는 여전히 중국 부상의 중요한 기반이며, 상대적 쇠퇴에도 불구하고 미국이 여전히 패권적 지위를 유지하고 있는 지역이다. 따라서 중국의 부상은 미국의 패권구조와 동아시아 정세의 영향으로부터 결코 자유롭지 않다.

2020년을 겨냥하여 중국이 상정하고 있는 비전은 ‘소강(小康)사회의 전면적 실현’, ‘사회주의 조화사회의 구축’이다. 그리고 이러한 국내 안정과 발전을 기반으로 ‘국제사회에서 책임 있는 강대국으로의 부상’을 실현하고 궁극적으로 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 구현하겠다는 것이다. 2020년까지 중국이 강대국으로 부상하는 것은 예상보다 빠른 속도로 진행될 가능성이 커 보인다. 중국 정부가

설정된 소위 ‘조화로운 소강사회의 전면적 실현’이라는 비전과 목표를 달성하기 위해서는 해결해야 할 난제들이 적지 않다. 산적한 국내적 현안과 과제들은 지난 개혁·개방 30년의 과정에서 누적되어 온 해묵은 것으로 향후 10년 안에 해결 또는 변화시키기 어려운 구조적인 난제들이다. 즉 향후 최소한 10여 년까지 중국은 권위주의 정치체제, 후진적 사회구조, 취약한 소프트파워를 지닌 개도국의 특성을 그대로 유지할 가능성이 높다.

중국의 부상이 지속된다고 볼 때 향후 중국은 미국과의 관계에서도 점진적으로 일정 정도 자신감을 갖게 되면서 경제 영역과 동아시아 지역문제에서는 기존의 수세적 입장에서 벗어나는 태도를 취하게 될 것으로 보인다. 이 경우 중국은 대미전략을 운용함에 있어 군사 영역에서는 가능한 한 방어적 기조를 유지하면서 경쟁을 최소화하고 상대적 우위를 확보할 수 있는 경제 영역, 그리고 국제적 위상과 리더십 확보를 위해 필요한 소프트파워를 둘러싼 경쟁에서는 보다 공세적인 태도를 전개해 갈 가능성이 있다.

그러나 중국은 경제성장에 따른 종합국력의 비약적 증강에도 불구하고 국제사회에 새로운 강대국으로서의 위상을 실질적으로 확보하기 위해서 차별적인 새로운 리더십과 비전을 명료하게 제시해야 하는 과제를 안게 될 것이다. 나아가 중국이 미국을 대체하는 새로운 초강대국이 되려면 기존에 미국이 보여줬던 일방주의 리더십과는 다른 새로운 비전과 리더십을 제시해야 한다. 국제사회의 지지와 호응을 이끌어 낼 수 있는 새로운 유형의 리더십을 제시할 때 비로소 중국의 진정한 부상이 실현될 수 있을 것이다. 그런데 부상을 위해서는 국내 체제안정과 경제성장을 유지해야 하고, 미국의 견제를 극복해야 하는 과제를 안고 있다. 중국의 동아시아정책에는 우호적 관계의 확보를 통한 지역 안정이라는 목표뿐만 아

니라 중국의 부상과 더불어 역할과 영향력의 확대라는 목표가 점차 부각되어 갈 것이다.

현재 중국이 한반도에서 추구하고자 하는 전략목표는 중국의 경제발전과 정치·사회안정에 부정적 영향을 미치지 않도록 안정과 평화를 유지하는 것이며, 신장된 국력을 바탕으로 한반도문제에 적극적으로 개입하여 한반도문제가 중국의 이익에 부합되는 방향으로 해결되도록 유도하고 중국의 발언권을 확대하는 데에 있다. 중국은 주변지역 중 한반도를 가장 중요한 전략지대로 간주해 왔으며, 평화와 안정 유지를 한반도정책 목표의 핵심으로 설정하고 있다. 미국과 일본이 중국의 부상을 견제하려 함에 따라 한반도에서 미·중 및 중·일 간 경쟁이 심화되면서, 중국은 북핵문제, 한반도 평화체제 구축문제 및 한국과의 자유무역협정 체결 등에 적극적인 자세를 보이고 있다. 중국은 한반도의 현상유지를 넘어 한반도에 대한 미·일의 영향력 확대를 막고 궁극적으로는 한반도를 중국의 세력범위 내에 편입시키려는 전략목표를 가지고 있다.

중국은 한반도의 현상유지를 가장 바라는 나라로 평가된다. 중국이 수용할 수 있는 한반도의 통일은 남북한 합의에 의한 자주적 통일이어야 한다는 것이다. 중국이 남북한 주도의 자주적 평화통일을 바라는 이유는 다음 네 가지이다. 첫째, 북한을 중국에 대한 미국의 안보위협을 막아주는 ‘완충지대’로 간주하고 있기 때문이다. 둘째, 남북한 통일 과정이 중국의 국익에 유리한 방향으로 진행되도록 하기 위해서다. 셋째, 타이완문제에 대한 미국과 일본의 개입과 간섭 소지를 제공하지 않기 위해서다. 넷째, ‘평화발전’ 전략을 추진하는 데 부정적 영향을 받지 않기 위해서 한반도의 평화적 통일을 강조한다. 한반도 통일문제와 관련하여 중국이 중요하게 고려하는 사항은 북한이 한국에 의해 흡수되는 것이며, 중국이 강

조하는 한반도의 평화·안정 유지의 핵심사항은 북한의 붕괴를 막는 것이다.

그러므로 중국은 북한에서 급변사태가 발생하는 것을 사전에 차단하는 데 정책의 우선순위를 두고 있다. 북한에서 대량난민이 발생할 경우 이들은 대부분 북·중 국경선을 넘어 중국 영내로 진입할 가능성이 있으며, 중국 동북지역의 경제·사회 안정과 발전을 심각하게 위협할 수 있다. 따라서 중국은 북한의 경제난이 더 악화되는 것을 원치 않으며 권력세습이 순탄하게 진행되기를 기대한다.

〈제3부 한반도 평화통일 추진전략〉

■ 기존 평화통일 추진전략 평가

김대중정부는 현 단계에서 당장 통일을 이룩하기보다는 평화공존 실현을 우선적으로 추진함으로써 ‘화해·협력·변화·평화’의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정했다. 김대중정부는 남북통일이 장기적 관점에서 이루어질 수 있다는 문제의식에 기반을 두고 ‘통일정책’이라는 용어를 사용하는 대신 ‘대북정책’이라는 용어를 사용하였다. 김대중정부는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 남북한 간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 바탕으로 ‘사실상의 통일 상황(de facto unification)’의 실현을 대북정책의 목표로 설정하였다. 따라서 김대중정부의 대북정책 키워드는 ‘화해·협력·변화·평화’였다. 전쟁위험이 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단의 평화적 관리와 화해를 통한 남북한 간 평화공존 달성이 김대중정부 대북정책의 기본철학이라고 말할 수 있다.

김대중정부의 햇볕정책은 노무현정부에서는 ‘평화번영정책’으로 계승·발전되었다. 노무현정부의 평화번영정책은 남북화해협력을 발전시켜 평화공존과 공동번영을 이루자는 의미에서 김대중정부의 햇볕정책보다 평화와 공동번영을 더욱 강조하였다. 북핵문제가 보다 많은 비중을 차지했던 노무현정부에서는 남북화해협력 및 통일보다는 한반도 평화에 보다 많은 정책적 노력이 경주되었다. 이는 김대중정부 임기가 끝나기 몇 개월 전 2차 북한 핵위기가 발생하였으나, 노무현정부는 거의 5년 동안 북핵문제 해결에 전력을 다해야 했기 때문에 북핵문제 해결을 위한 한반도 평화문제가 주요

관심사가 되었던 것이다.

대북포용정책에 내재되어 있는 전략상의 오류는 대륙세력과 해양세력 간 분단·대립을 약화시키기보다는 정책적 초점을 남북관계 개선과 교류·협력 확대에 놓았다는 데 있다. 대북포용정책은 한반도 평화와 안정 구축을 위해 한반도 냉전구조 해체를 목표로 하였으나, 안보적 측면에서의 한·중관계와 남북관계 개선을 도외시한 채, 북·미관계 개선에 초점을 맞추는 전략상 오류를 범하였다. 이러한 전략적 인식의 미비로 인하여 남북교류협력을 통한 ‘사실상의 통일’은 극히 제한적이고, 한반도 안보위기가 발생하면 남북교류협력은 단절될 수밖에 없는 구조를 지녔다고 평가할 수 있다. 더욱이 현재 협력·대립적 미·중관계가 대립 위주로 전환되면 미·중 간 갈등구조가 한반도에 전이되어 한반도 안보위기 발생 가능성이 높아지게 된다.

대북포용정책이 사실상의 통일을 추구함에도 불구하고 이러한 상황 도달이 어려운 근본원인은 동아시아 안보지형에 있다. 교류·협력에 따른 북한체제 붕괴 상황은 한국과 미국의 개입을 야기하여 한반도 평화와 안정을 저해하고 중국의 안보를 심대하게 위협할 것이기 때문에 중국 역시 북한체제 붕괴를 초래하는 사실상의 통일 상태를 선호하지 않을 것이다. 이러한 측면에서 독일통일모델과 대북포용정책이 추진하는 한국통일모델은 매우 상이하다.

김대중·노무현정부는 평화체제를 인식하는 데에 있어 주변국들의 이익 조정이 아니라 남북 주도하에 주변국들을 설득하면 해결되는 단순한 외교적 행위로 이해하고 있었다. 대륙세력과 해양세력 간의 전략적 대립에 대한 김대중·노무현정부의 인식 부족은 인식론적 차원에서 본질과 형태의 전도로부터 비롯되었다. 한반도 분단, 한국전쟁, 북핵문제, 한반도 통일 등의 한반도문제가 대륙세

력 중국, 러시아와 해양세력 미국, 일본 등의 본질적·전략적 이해가 부딪치면서 발생한 동아시아 분단이라는 본질이 발현된 현상이라는 사실을 인식하지 못하고, 한반도문제의 기본구조를 남북관계, 북·미관계 등의 1차원적 문제로 치부하는 본질과 형태의 전도 현상이 발생하였던 것이다.

한·미동맹 강화론자들은 주한미군을 전제로 하는 한·미동맹이 편승전략의 핵심으로서 한반도 안보와 한반도 통일을 보장하는 최선책으로 인식하기 때문에 주한미군은 한반도 평화의 담지자로 이해되며, 주한미군이 한반도에 많이 주둔할수록 한반도 안보와 한반도 통일이 보장된다고 이해한다. 이처럼 미래의 동북아 질서가 미국 중심의 패권안정체제를 중심으로 그대로 지속될 것이라는 전제로 마련된 한·미동맹 강화 논리는 2008년 출범한 이명박정부의 외교·안보 논리에 상당 부분 녹아 있다.

한·미동맹 강화론은 그 기저에 동아시아에서 전통적 안보 개념으로서의 진영논리보다는 테러, 마약, 기후변화 등의 비전통적 안보 개념이 강조되고, 미·중관계를 기반으로 하는 동아시아 안보정세 분석은 소홀히 다루어지고 있다. 동아시아 정세변화를 무시하는 무조건적인 한·미동맹 강화론은 동맹안보 딜레마로부터 벗어날 수 없다. 지배-종속관계가 지배적인 한·미동맹이 강화되면 될수록 한·미동맹은 패권국의 군사력 주둔을 매개로 하는 군사전략의 위험에 노출될 수밖에 없다. 불안정한 동아시아 정세에서 한반도는 물론, 동아시아 차원에서 미국의 국익과 한국의 국익이 서로 충돌할 경우 미국은 한국에게 자신의 군사전략적 선택을 수직적으로 부과함으로써 미국의 국익을 우선적으로 추구하게 될 개연성이 존재한다.

한·미동맹 강화론의 반대편에 서 있는 입장은 바로 한·미동맹 유

연화전략이다. 이러한 시각에 의하면 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아시아 다자안보협의체 구성 등을 위해서는 주한미군이 점진적으로 철수하고 상징적 수준의 전진작전기지만 남기는 가운데 한·미동맹을 유지한다는 입장이다. 이들은 장기적인 안보전략에서 한국의 동맹외교의 필요성을 인정하되, 한·미동맹을 경성동맹(hard alliance)에서 유연동맹(flexible alliance)으로 전환시켜 동맹과 한반도 평화체제 구축 및 다자안보협의체 등이 양립할 수 있는 한반도 주변 안보환경을 조성해나가야 한다고 주장한다. 한·미동맹 유연화 논의는 한반도 평화체제 구축에 강조점을 두고 있다. 한반도 평화체제는 한반도 비핵화, 대량살상무기 개발 금지, 남북한 군축은 물론, 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화 등을 통한 한반도 냉전구조 해체 등의 요건이 갖추어져야 하므로 북핵문제 해결, 북·미관계 및 북·일관계 정상화는 물론, 남북한 군축, 주한미군의 물리적 철수가 전제되어야 구축이 가능하다. 주한미군 유연화전략에 따른 한반도 평화체제론 역시 한반도 문제가 미·중 패권경쟁이 반영된 난제라는 점을 인식하지 못한 채, 주한미군 철수, 한반도 군축 등의 일련의 조치로 쉽게 해결될 수 있는 것으로 간주하였다.

또한 한·미동맹과 관련하여 평화체제·주한미군 양립론 및 한반도 중립화론이 있다. 그러나 한·미동맹과 한반도 평화체제 병존론, 한반도 중립화론도 한반도를 중심으로 대륙세력과 해양세력이 최소한 현상유지전략을 취하고 협력적 관계를 지속적으로 유지할 경우야 실행 가능한 전략이다. 그러나 대륙세력과 해양세력의 핵심국가로서 중국과 미국이 현상타파를 기본으로 하는 대립적 관계에 있을 경우 한·미동맹 유연화론, 한·미동맹과 평화체제 병립론, 한반도 중립화론 등은 한반도 평화통일 추진전략으로서의 유용성

을 상실할 수밖에 없다. 따라서 한반도 평화통일 논의는 최소한 미·중 간 패권경쟁에 따른 다양한 안보환경의 변화를 전제로 한 평화통일전략 구상을 포함해야 한다. 여기에서는 미·중 패권경쟁이 분쟁으로 발전되지 않도록 한국의 역할을 증대시키는 방안이 고안되어야 한다. 이와 동시에, 타이완문제, 북한문제, 영토분쟁 등으로 발생할 수 있는 미·중 패권전쟁과 같은 상황이 한반도에서 발생하지 않도록 각종 안보전략을 개발해내는 한편, 다양한 미·중관계 변화 추이에 따른 평화통일 추진전략도 개발해내야 한다.

■ 평화통일 외교·안보 추진전략

한국의 21세기 국가비전과 외교전략은 동아시아에 있다고 해도 과언이 아니다. 개방경제시대의 무역국가로서 한국은 동아시아의 경제적 부흥을 적극적으로 활용함으로써 국가발전의 비전을 현실화시켜야 하며, 전환기적 상황 속에서 분단체제를 항구적인 평화체제로, 그리고 평화적 통일환경의 조성으로 진전시켜야 하기 때문이다. 따라서 한국의 동아시아전략은 미래 한국의 ‘알파요 오메가’라고 할 수 있으며 이에 대한 철저한 대비가 필요하다.

동북아 및 동아시아지역의 평화와 번영이라는 환경 조성은 한반도 통일의 안전판을 마련해주고 촉진해주는 역할을 한다. 이런 차원에서 몇 가지 기본적 방향들을 주목해야 한다. 첫째, 동아시아 및 동북아시아의 대(大)분단구조의 극복을 통해 한반도 평화통일에 유리한 환경을 조성해야 한다. 둘째, 동북아시아의 미·중 중심구도 속에서 한국은 한반도의 평화적 통일에 대해 양국이 수용할 수 있는 적극적인 외교전략을 구사해야 한다. 셋째, 한반도 차원에서 남북 간 군사적 긴장을 완화할 수 있는 대북정책의 전환과 이를 통해 북한문제 해결에 유리한 환경을 조성해야 한다. 이상이 기본

적인 방향이라면, 이러한 방향에 영향을 줄 수 있는 핵심변수는 여전히 미·중관계일 수밖에 없다. 즉 미국과 중국의 관계가 협력에서 대립까지 다양하게 변동함에 따라 한반도는 직접적인 영향을 받을 수밖에 없으며, 한국은 이러한 환경들 속에서 위기를 완화하거나 기회를 확대하는 외교전략을 추진해야 한다. 그것이 바로 평화적 통일과 외교를 결합하는 전략이 될 것이다.

동아시아 지역협력체 건설 과정에서 한국은 어떤 위상과 역할을 할 것인가에 대한 전략적 점검과 원칙적 방향을 모색해야 한다. 지역협력체 구축은 향후 필연적 과정이며, 이 과정에서 한국은 새로운 적응과 발전의 가능성을 현실로 전환시켜야 한다. 이런 차원에서 동아시아의 지역질서 구축에 있어 ‘복합적 정치공동체’의 논의에 주목할 필요가 있다. 즉 동아시아 지역협력체 구축은 유연성과 분산성, 그리고 다층성을 전제로 하는 새로운 방향의 공동체 모색이어야 한다는 것이다. 이것은 동아시아지역의 역사를 반성적으로 고찰하면서, 지역협력체 건설의 난제를 해결하기 위한 원칙적 방향으로서 유의미성을 갖는다. 또한 열린 지역주의를 표방해야 한다. 동아시아 평화협력구조로의 전환과 지역공동체 수준으로의 결속력 강화가 필요하다. 한국은 북한문제와 동시에 동아시아 지역협력체 구성 과정에서 새로운 역할을 모색해야 한다. 특히 지역협력체 건설은 한국의 의사만으로 가능한 것이 아니라 미국과 중국이 협력·대립적 관계 또는 대립 위주의 관계일 경우에 그 속도와 방향을 조절해야 한다.

미·중관계에서 한국이 전략적 방향을 설정하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 요소를 고려해야 한다. 첫째, 21세기 국제관계 질서의 특성은 실용주의적 사고가 각국의 행동을 지배하는 주요한 기초를 이루고 있다는 사실을 중시해야 한다. 한국의 안보는 북한의

위협으로 인해 이제까지는 정치·군사 중심의 패러다임을 추진해왔다. 향후에는 정치, 군사 못지않게 경제적 요소도 안보에 있어 중요하며 이를 동일한 잣대로 비교·평가하여 외교·안보정책과 전략을 마련해야 한다. 둘째, 한국의 지전략적 특성과 위상을 고려해야 한다. 한반도는 대륙세력과 해양세력의 교차지역에 위치하고 있다. 전통적으로 대륙세력은 한반도로부터 해양세력을 축출하고자 노력하고, 해양세력은 아시아대륙의 교두보를 확보하여 대륙세력의 팽창을 저지하고 대륙에 대한 영향력을 확대하고자 한다. 한국의 현재 위상과 국력은 자신의 생존을 유지하면서 주변 강대국들과의 관계를 보다 주도적으로 설정하고 추진할 수 있다. 이를 위해서는 미국과의 동맹관계와 우방국과의 협력관계를 유지하는 가운데 통일전략을 구상하는 것이 매우 중요하다. 반면에 통일한국의 안보전략은 보다 유연하고 적극적인 대외정책과 전략을 추진할 수가 있게 될 것이다.

셋째, 변화의 속도와 불확실성을 중시해야 한다. 중국의 미래에 대한 불확실성을 염두에 두고 안보·군사문제를 신중히 다룰 필요가 있다. 국제질서의 변화 모습, 변화의 속도, 변화의 불확실성을 고려하여 안보여건을 항시 분석하여 상황에 따라 유연하고 최상의 전략적 방책을 강구해야 한다. 특히, 안보적 상황이 불확실할 경우에는 급격한 변화를 추구하기보다는 점진적 변화를 통해 위협을 관리하고 위협을 최소화할 수 있는 전략이 중요하다.

미국의 동아시아정책을 분석할 때 우리의 대미접근은 아직 충분히 전략적이지 못하다는 점을 발견하게 된다. 우선, 동맹국가로서의 상호신뢰가 확고히 자리 잡지 못하고 있으며, 한·미 양자 차원에서 미국과의 동맹관계를 유지하는 데에는 어느 정도 성공했으나 국제 무대나 지역 차원에서 미국의 동맹국가로서 세계적 책임감을

공유하는 성과는 가시화되지 못하고 있다. G2와 관련하여 어느 일방에 대한 무조건적 지지는 다른 진영을 상실할 수밖에 없는 결과를 야기한다. 이를 극복하기 위해서는 미국의 대중전략을 정확하게 이해하고, 미국의 접근방법이 우리의 국익에 부합하는지를 면밀히 검토해야 한다. 미국의 접근방식이 우리의 국익에 부합할 경우 우리는 동맹국으로서 미국과 협력을 도모하면서 미국과 함께 신흥세력들과의 관계를 발전시키는 데 활용할 수 있을 것이다. 동아시아지역 관점에서의 한국의 대미정책은 한마디로 한·미관계와 한·중관계가 서로 선순환적인 관계에 놓이도록 노력하는 것이다. 한반도문제는 남북한은 물론 여러 국제행위자들의 협조가 있어야만 해결될 수 있다는 점에서, 안정적인 미·중관계가 한반도문제 해결의 가장 중요한 전제조건임을 논리적으로 또한 정책적으로 개발하는 작업이 필요하다.

향후 10년은 부상하는 중국의 실체가 보다 분명하게 형상화될 것이며, 동아시아의 세력관계도 보다 구체적인 모습을 띠게 될 것이다. 따라서 한·중관계에서도 향후 10년은 매우 중요한 시기가 될 것이다. 향후 10년간 한국이 부상하는 중국과 어떠한 관계를 정립하는가의 문제가 미래의 초강대국 중국과의 관계를 규정할 가능성이 높으며, 나아가 강대국 간 세력경쟁 구도에서 한국의 생존공간을 확보할 수 있는가 하는 운명을 결정할 가능성이 높다. 어느 때보다도 중국의 부상과 그에 따른 세력관계 변화에 대한 냉철하고 예지력 있는 현실인식과 판단이 요구되는 시기이기도 하다. 미·중간의 협력과 갈등이 공존하는 상황에서 한국은 점진적으로 미·중 등 강대국이 개입할 수 있는 환경과 조건을 축소해가는 한편, 북한 문제를 포함한 한반도문제에 대한 한국의 주도권을 확보해가는 노력이 중요하다.

미·중 간 세 가지 유형의 세력관계인 ‘협력·대립’, ‘대립 위주’, ‘협력 중심’의 미·중관계는 한국의 전략적 도전에 각기 매우 구체적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. G2라는 세력관계에서 결과적으로 한국의 전략적 자율성을 확보하기 쉽지 않을 것임은 물론 경우에 따라서 정책적 폭이 매우 제약될 수 있다. 특히 미국과 중국 사이에 협력과 대립의 외교관계가 혼재하는 경우 한반도문제를 둘러싼 미국과 중국 간의 묵시적 합의가 가능해져 북한문제의 해결은 더욱 어려워질 수 있고, 그 결과 한국의 입지가 약화될 것이 예상된다. 반면, 미·중관계가 협력 중심으로 전개될 경우 근대 이후 역사적으로 주변의 강대국관계가 우호적일 때 우리에게 유리한 외교·안보환경이 조성되었다는 경험을 바탕으로 북한문제의 해결을 포함한 한반도 평화통일의 가능성은 더욱 커질 것으로 전망된다.

패치워크 모델은 동아시아 지역협력체가 만들어지는 방식이기도 하며, 동아시아적 새로운 문명과 문화를 만들어 전(全) 세계와 인류에 이로운 방향으로 가기 위한 것이다. 패권의 논리, 강대국 중심주의 논리를 넘어서서 서로의 정체성을 유지하면서 개방적인 패치워크를 통해 더욱 나은 공동체를 구성하는 것이다. 네트워크 국가를 제안하는 것은 세계화시대에 대응하기 위함이다. 세계화 이후 탈(脫)영토성이 강화되면서 근대적 의미의 영토적 개념은 희미해졌으며, 다양한 초(超)국가적·초정부적 네트워크에 의해 영토적 구획을 횡단하는 ‘외부와의 통로가 승승 뚫린(prous)’ 불명확하고 불완전한 모습이 나타나고 있다. 이것은 동아시아지역에서 근대적 의미와 국가 단위의 교류를 넘어서는 다양한 층위에서의 외부와의 통로가 승승 뚫린 네트워크가 진행된다는 것이다. 한국도 정부 차원뿐만 아니라 다양한 층위에서 동아시아 국가들과 네트워크를 추진하며, 궁극적으로 아시아·태평양지역을 한국의 경제적

‘유사영토’로 삼는 방향을 모색해야 한다. 그것이 바로 ‘동아시아 2020~2022체계’ 속에서 한국이 지향할 방향이라고 판단되기 때문이다.

동아시아는 역사, 국가, 인종, 지역, 이데올로기, 각종 근대적 사물, 변화하는 자연 등 다양하고 복잡하게 얽힌 이종적(異種的) 네트워크이며, 따라서 공동체 구성에 많은 난제가 존재한다. 그러나 생태계가 온존하게 지속 가능하기 위해서는 동아시아 공동체, 즉 동아시아 공동의 ‘꽃밭’을 만들어야 한다. 또한 남북한의 대립과 갈등의 상황은 동아시아 공동의 ‘꽃밭’을 위협하는 요인이기도 하다. 따라서 한반도(꿀벌)는 협력적 가공작업을 통해 서로를 독려하고 협력하면서, 한반도의 평화통일과 동아시아의 꽃밭을 만들기 위해 꽃가루를 이리저리 나르고 수집하고 손질하고, 패치워크의 방식으로 가공하는 작업을 통해 새로운 가치를 만들어내야 한다. 그것이 바로 패치워크에 의한 동아시아 지역협력체를 구성하는 것이며, 꿀벌의 여행을 통해 다양한 꽃가루를 동아시아에 뿌리는 네트워크 국가로 나아가는 것이다.

■ 미·중관계 변화와 한반도 평화통일 추진전략

한반도 평화통일은 국제법적 조건과 국제정치적 조건, 그리고 군사적 조건의 측면 등 세 가지를 충족시키지 않으면 달성될 수 없다. 이에 따라 국제법적 과제와 국제정치적 과제, 군사적 과제 등 세 가지 과제가 도출된다. 국제법적인 과제란 1953년에 체결된 군사정전협정을 이행 완료한 뒤 평화협정을 체결하는 것이며, 국제정치적 과제란 핵심 관련국들이 상호 국가적 승인과 정상적인 관계를 통해 평화적인 안보환경을 만들어주는 것으로, 북한과 미국, 일본과의 관계 정상화를 이룩하는 것이다. 그리고 군사적 과제란

군사적 긴장완화와 전쟁 재발방지를 위해 군사적 신뢰구축과 군비 통제를 이룩하는 것이다.

한국은 국력 면에서 이미 1980년대 후반 이래 중견국가(middle power)의 위상에 있었다. 하지만 한국이 틈새외교(niche diplomacy), 가교외교(bridging diplomacy)를 특징으로 하는 중견국외교를 본격적으로 추진하기 시작한 것은 노무현정부에 들어와서부터이다. 한국의 중견국외교는 평화통일을 이루기 위해 동북아지역에서 ‘힘의 외교’를 줄이고 미·중 간 평화공존체제를 지향하지만, 미국의 세계 패권질서를 인정하고 동맹의 중요성을 강조한다는 점에서 ‘힘의 외교’로부터 자유롭지는 않다. 그러나 종전의 강대국 편승전략에서 벗어나 우리 외교의 자율성을 확대해 나간다는 점에서 중견국가 한국의 평화통일전략은 전통적으로 ‘힘의 외교’에 기반을 둔 한·미 동맹 일변도의 기존 한국 외교 패러다임에 대한 수정의 의미를 갖는다.

현재와 같은 지정학적, 분단상황적 조건에서 중견국가 한국의 외교는 냉전형의 한·미·일 남방삼각협력의 틀에 얽매어서는 안 된다. 한·미동맹을 토대로 하면서도 주변국과의 선린외교를 강화하여 역내 세력균형을 도모하는 것이 중견국가 한국의 평화통일전략이 지향하는 방향이 될 것이다. 중견국가 한국의 평화통일 기본전략은 새롭게 재편되고 있는 동아시아질서를 적극 활용하여 한반도 평화를 제도화하고 나아가 통일을 촉진할 수 있는 외교·안보환경을 만들어가는 것이다. 특히 현상유지적인 ‘선(先) 평화, 후(後) 통일’의 단계론을 뛰어넘어, 통일의 전망 속에서 평화의 제도화를 추구해 나가야 한다.

미·중관계 변화 유형별 평화통일 추진전략은 협력·대립적 미·중관계, 대립 위주의 미·중관계, 그리고 협력 중심의 미·중관계 세 차원에 모색될 수 있다. 우선 협력·대립적 미·중관계 시 평화통일 추

진전략의 방향은 다음과 같다. 현재와 같은 미·중관계를 상정할 경우 보다 장기간의 평화통일전략을 강구하는 것이 현실적이다. 한국은 미·중관계가 협력적 관계로 전환되도록 동아시아 차원에서 각종 안보·경제협력을 제도화시키는 데 다른 국가들과 함께 노력을 경주함으로써 한반도 평화통일에 친화적인 동아시아 지역환경을 조성해야 할 것이다. 이 같은 환경에서 한반도문제의 해결을 유리하게 이끌기 위해서는 제도적·안보적 틀로서 먼저 동북아 다자 안보체제를 구축하는 것이 바람직하다. 이를 실현하기 위해서는 현재 북핵 6자회담의 실무그룹으로 이미 설치되어 있는 동북아 평화·안보 실무그룹을 활용하는 것이 유리하다. 이와 함께 한반도에서 주한미군의 주둔을 용인한 채, 미국과 중국의 동의 아래 남북한이 중심이 된 한반도 평화체제를 구축해 나간다. 한반도 평화협정이 체결되기 위해서는 군사정전협정에서 규정되어 있는 ‘외국군 문제’에 관해 어떠한 방식으로든 주한미군의 주둔이 용인되는 방향에서 타협이 이루어져야 할 것이다. 대북정책에 있어서도 유연한 접근을 추구해야 하며 남북관계의 독립적 공간을 확보하기 위한 노력이 경주되어야 할 것이다.

대립 위주의 미·중관계하에서 한반도의 평화통일은 상상하기 어렵다. 미국과 중국 어느 쪽도 통일이라는 상황을 수용할 수 없는 입장에 있기 때문이다. 이러한 국제환경에서 한국은 평화통일을 추구하기보다는 미국과 중국의 갈등 상황 속에서 한반도 상황이 안정적으로 유지될 수 있는 방안을 강구하는 것에 노력을 경주하는 것이 현실적인 대안일 것이다. 한국은 북한의 공격성을 차단하고 분단 상황을 안정적으로 관리하기 위한 방안을 모색하는 것이 최적의 대안이 될 것이다. 향후 동북아지역에서 미·중 사이에 군사적 균형이 이루질 경우, 중국은 본격적으로 한반도를 포함한 동북

아지역에서의 미군 철수, 쌍무동맹 폐기 등을 본격적으로 제기할 가능성이 있다. 이 경우 미·중 양국관계는 대립을 넘어 갈등관계로 까지 발전할 가능성이 높다. 미·중관계가 대립 위주로 바뀔 경우, 중국과는 정경분리의 원칙을 통해 교류와 협력을 강화하는 길을 선택할 수밖에 없다. 한국이 한·미동맹을 기반으로 하면서도 중국 과도 전략적 협력동반자관계를 더욱 발전시키기 위해서는 반관반민(半官半民)의 한·중 우호협회를 조속히 설립하고 현재 차관급의 한·중 고위급전략대화와 더불어 한·중 전략경제대화도 발전시켜 나가야 한다. 아울러 한·중 경제관계를 제도화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

협력적 미·중관계는 평화통일을 추구함에 있어서 가장 우호적인 환경을 제공할 것이다. 그러나 평화통일을 서두를 경우 미국과 중국의 저항에 직면할 가능성이 있다. 협력적 미·중관계는 양국 간 경제력 격차가 대등해지고 미국의 대중국 군사적 봉쇄정책 추진이 폐기될 때 가능하다. 대중국 군사적 봉쇄정책이 미국에게 과도한 국방비 부담을 가져와 미국의 경제성장을 가로막고, 이러한 경제 부진이 국방비 지출을 억제하는 악순환 구조에 빠뜨릴 수 있기 때문이다. 미·중협력은 크게 미·중 양국의 협력적 양극체제와 미·일·중·러에 의한 다극체제로 변화되는 경우를 생각해 볼 수 있다. 협력적 상황하에서 미·중 양국의 주도 아래 확장된 다자주의를 바탕으로 다자안보협력체를 수립하여 동아시아 안보협력을 제도화할 수 있다. 지역안보체제의 틀 속에서 한·미동맹이 유연화된다면 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축이 가속화될 수 있다. 그러나 미·중 간 세력전이가 발생하여 한반도에 대한 중국의 전략적 영향력이 미국을 능가하게 되면, 동북아의 세력균형이 깨져 한국의 안보는 심각하게 위협받게 될 수 있다. 뿐만 아니라 한반도 통일마

저도 한국에게 극히 불리하게 돌아갈 위험성을 내포하게 된다. 따라서 미·중 간 협력관계가 유지되고 있을 때 한반도의 평화통일을 이룰 수 있도록 적극적인 대북정책을 추진해 나가야 한다.

제3부

한반도 평화통일 추진전략

제6장

기존 평화통일 추진전략 평가



I. 햇볕정책에 대한 비판적 고찰



1. 햇볕정책의 원조로서 서독의 신동방정책

햇볕정책은 흔히 서독의 신동방정책에 기원을 두고 있다고 말한다. 1960년대 말 브란트(Willy Brandt)에 의하여 태동되었던 신동방정책은 마침내 1989년 베를린장벽 붕괴를 시발로 1990년 10월 3일 분단 45년 만에 독일통일을 달성, 정책적 실효성을 입증하였다. 1998년 국민의 정부 출범 이후 독일 신동방정책을 모방한 햇볕정책은 대북포용정책, 평화변영정책으로 변형추진되어 금강산관광, 개성공단, 부분적 남북교류 활성화 등의 긴장완화에 기여하였으나, 북한의 두 차례에 걸친 핵실험으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 남북한은 통일은커녕 여전히 대립의 벽을 쌓고 있다.

독일은 40여 년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제 상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인이다. 서독 정치체제에서는 자유, 인권, 정의 등에 입각한 법치국가적 질서가 보장되고 민주적 정치문화의 기반 위에서 정치·사회세력 간의 정치적 갈등이 성공적으로 관리되었던 반면, 동독 정치체제에서는 동독의 지배층이 당에 의한 관료주의적 권력독점을 고수하여 사회발전이 불가능하였다. 서독의 사회적 시장경제제도는 동독의 계획경제체제와는 달리 고도의 생산력 발전을 이룩하여 국민생활수준을 향상시키는 한편, 사회보장제도를 통하여 자유경쟁의 폐해를 최소화함으로써 사회·경제적 측면의 체제 우위를 확보하였다. 동서독의 정치·경제·사회체제의 이러한 우열관계는 동

독주민의 정체성을 서독사회지향적으로 형성시킴으로써 독일통일의 외적 요인이 변화될 경우 통일과정을 서독에 유리하게 촉진시킬 수 있는 기반이 되었다.

서독은 1960년대 후반 이래로 이러한 체제우위를 토대로 공산독재체제는 외부압력에 의해 극복될 수 없고 접근을 통한 체제내부 변화를 유도할 수 있다는 원칙에 입각하여 신동방정책을 유연하게 추진하는 한편, 민족자결권에 입각하여 통일의 외적 요인인 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처한 결과, 독일통일이 달성되었던 것이다. 동서냉전구조가 1980년대 중반 이후 동구권 사회주의 국가의 몰락과 더불어 와해되어 통일의 외재적 조건인 주변환경이 서독에 유리하게 조성되었기 때문이다.

브란트는 신동방정책을 통하여 과거 정책에 내재되어 있던 세 가지 갈등요인을 극복해야 했다. 서방국가들은 서독의 아데나워(Konrad Adenauer)식 동방정책이 유럽평화 정착을 해칠 것이라는 점을 강조하였고, 소련은 서독에게 무력 포기, 동독 인정, 현 국경선 인정 등을 요구하였으며, 동독은 서독에게 끊임없이 국제법적인 주권국가로 인정해줄 것을 요구하였다. 이러한 서독과 서방세계, 소련·동구권 국가 및 동서독 간의 갈등요인은 기본적으로 과거 동방·독일 정책이 독일의 현상유지 타파를 목적으로 하고 있었기 때문에 발생한 문제점들이었다. 따라서 브란트는 신동방정책의 핵심명제를 기본적으로 독일의 현상유지에 두었다. 그러나 신동방정책은 지속적인 독일의 현상유지(status quo)를 장기목표로 설정하지 않았으며, 이러한 측면에서 브란트의 보좌관이었던 에곤 바(Egon Bahr)는 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annaerung)’명제에서 독일의 현상유지를 타파하기 위해서는 우선 독일의 현상유지로부터 출발해

야 한다고 역설적인 주장을 하였다.¹ 더욱이 독일문제의 해결은 소련의 의지에 달려 있는 것으로 판단, 소련을 비롯한 동구권 국가들이 정치적으로나 군사적으로 위협받지 않을 경우 문호를 개방할 수 있기 때문에 서로 영토를 존중하고 국내정치에 간섭하지 않는 것이야말로 유럽에서 공동이익을 추구하는 토대가 되는 것으로 인식하였다. 따라서 독일의 현상유지정책으로서 신동방정책은 양대 진영의 이해가 일치하는 측면에서 긴장완화정책 및 평화정책으로 파악되며, 신동방정책은 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization: WTO)를 해체하거나 일당독재체제를 제거하고자 하기보다는 현상유지를 통하여 경제력, 문화 등 서구체제의 영향력을 동구권 사회에 행사하여 동구권의 변화를 유도하는 기본철학을 지니고 있었다. 사민당·자민당 소(小)연정 정부는 기본적으로 독일의 통일이 가까운 장래에 달성할 전망이 없다는 판단과 더불어 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인간의 존엄성과 실질적 내면생활이 희생되어서는 안 된다는 인식하에 이데올로기에 의한 대립은 삼가야 한다고 주창하였다. 신동방정책의 실시로 인하여 비로소 독일문제를 독일위주로만 생각하던 사고방식은 유럽 평화가 지속되는 차원에서 독일 분단을 인식해야 한다는 차원의 사고로 전환되었다. 즉, 독일의 분단은 동시에 양진영 간의 유럽 분단을 의미하므로 통일로의 접근은 유럽에서의 평화유지를 통해서만이 가능하다는 시각

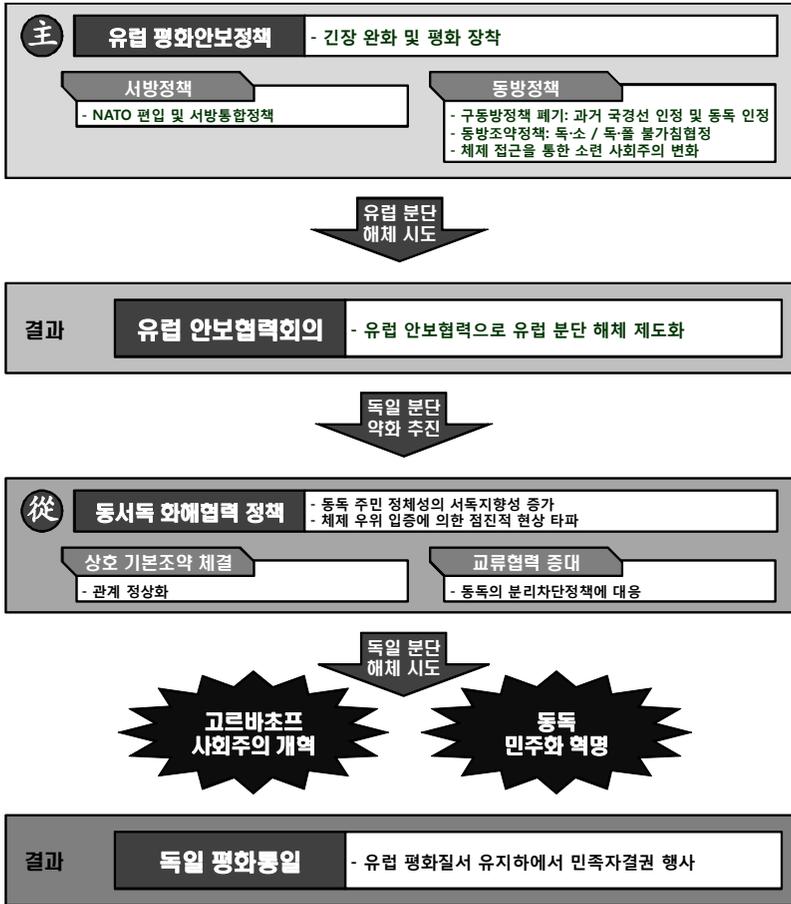
1. 에곤 바의 ‘접근을 통한 변화’ 명제는 당시 미국 대통령 케네디(John F. Kennedy)의 평화전략 개념을 기초로 작성되었으며, 이는 추후 신동방정책의 핵심명제가 되었다. 그러나 발표 당시 동독 측은 이를 동독에 대한 공격이라고 비판하였고, 보수진영에서는 공산주의자들과 화해할 수 없다는 비판적 시각을 보였다. 원래 원고에서 에곤 바는 “동독이 변화할 수 있도록 모든 국가들은 접근해야 한다.”고 말하였으나 동독의 반발로 “국가관계가 변화될 수 있도록 국가들은 접근해야 한다.”고 자신의 말을 수정하였다.

에 입각, 서독의 독일정책은 유럽의 긴장완화정책과 맥을 같이 하고 있다.

통일이라는 거대한 구호보다는 ‘작은 걸음마 정치’를 구사하여 동방정책의 실질적 구상자인 에곤 바가 시사한 것처럼 ‘접근을 통한 변화’를 꾀하여 “공산주의는 극복되어지지 않고 다만 변화되어 진다.”는 서독의 신동방정책은 아주 실제적이면서 가시적인 성과를 가져왔다. 서독의 신동방정책은 우선 일차적으로 유럽의 적극적인 평화 정착에 기여하게 되어서 유럽안보협력회의의 결성에 직접적 영향을 미쳐 1975년 헬싱키에서 유럽 및 북미 국가 정상들이 유럽안보협력회의를 결성하였다. 서독의 신동방정책은 아주 실제적이면서 가시적인 성과를 가져와서 양독 간 기본조약 체결 후 양독은 1973년 UN에 동시 가입함으로써 양독관계를 개선하고 민족의 동질성 유지 및 회복을 위한 기초를 마련하였으며, 인적·물적 교류를 확대해 왔다. 따라서 내독교역은 냉전의 도구가 아니라 양독 간의 긴장과 대립관계를 극복하기 위한 수단으로 활용되었다. 양독 간 인적·물적 교류는 서독의 우월한 물질문명을 동독 사회로 전파, 직접적으로 독일통일을 촉진하는 역할을 하였다. 동서독 간 교류·협력은 독일민족의 문화적 동질성을 유지하는 측면과 함께 동독 주민들의 정체성(Identität)형성을 서독사회지향적으로 만듦으로써 흡수통일이라는 독일통일의 촉매제 역할을 수행하였다.

이러한 상황에서 소련에서 고르바초프의 개혁·개방정책 추진으로 동구권 위성국가들의 소요사태에 소련군이 개입하는 브레즈네프독트린이 폐기되면서 동독 주민들이 공산주의 동독체제를 무너뜨리고 독일통일을 완성하였던 것이다. 특히 서독 정부는 독일통일 과정에서 통일독일이 유럽 지붕 아래의 독일이 될 것이라는 점을 주변국들에게 인식시키면서 주변국들의 우려를 불식시켰다.

◉ 그림 6-1-1 신동방정책: 현상유지를 통한 점진적 현상 변화



2. 햇볕정책의 추진 배경과 기본구조

가. 햇볕정책 추진 배경

한국은 남북 간 교류의 필요성을 인식함에 따라 7·4남북공동성명에서 남북한 간 신뢰분위기를 조성하고 교류·협력을 실시하기로 북한과 합의한 바 있다. 전두환정부하에서도 평화정착과 교류·협력을 통한 남북한의 평화공존을 목표로 민족화합을 위한 「남북한 기본관계에 관한 잠정협정」을 북측에 제시했었다. 노태우정부는 ‘한민족공동체 통일방안’에 입각하여 대북 화해협력정책을 시도하여 「남북기본합의서」를 체결하였다. 이처럼 역대 한국 정부는 한결같이 대북포용정책을 실시한다는 의지를 표명하여 김대중정부의 햇볕정책과 형식적으로 일맥상통하는 태도를 보인 바 있었다.²

그러나 이러한 대북정책들은 대부분 북한을 흡수통일하려는 정책의 일환으로 수행되었다. 예컨대 과거 김영삼정부는 북한붕괴론에 입각, 외교·군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책과 더불어, 사회·경제적으로는 북한체제의 개혁·개방을 유도하는 교류협력정책의 추진을 통해 북한 붕괴를 촉발시키는 대북양면정책을 취하였다. 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 한국 정부의 성공적인 북방정책 등의 변화된 상황으로 인해 한반도의 공산화통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 ‘분리차단정책’을 구사하였다. 북한은 외교·군사적으로는 대미(對美)

² 정부의 대북정책 변모과정에 대해서는 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997) 참조.

관계 개선을 위해 ‘통미봉남(通美封南)정책’을 구사하는 한편, 한국의 사회·경제적 영향력을 차단하기 위해 당국 간의 대화는 기피하고 극히 제한적 범위에서 남북한 간 경제교류를 행하였다.

북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 북한붕괴론에 입각한 한국 정부의 대북정책은 실효성을 상실하여 북한 정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다. 이러한 문제점을 인식, 김대중정부는 현 단계에서 당장 통일을 이룩하기보다는 평화공존 실현을 우선적으로 추진함으로써 ‘화해·협력·변화·평화’의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하는 등 발상의 혁명적 전환을 하였다. 더욱이 김대중정부는 남북통일이 장기적 관점에서 이루어질 수 있다는 문제의식에 기반을 두고 ‘통일정책’이라는 용어 사용 대신 ‘대북정책’이라는 용어를 사용하였다.³ 이러한 김대중정부의 대북포용정책 목표와 기조는 노무현정부에도 그대로 계승·발전되었다.

나. 햇볕정책의 기본구조

(1) 목표와 기본이념

김대중정부의 대북정책 목표는 “북한의 변화를 유도하고 평화를 만들어 ‘사실상의 통일 상황(de facto unification)’을 실현하는 데 두었다.”⁴ 즉, 김대중정부는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 남북한 간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 바탕

3. 백학순, “김대중정부와 노무현정부의 대북정책 비교,” 『세종정책연구』, 제5권 1호 (세종연구소, 2009), p. 306.

4. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008), p. 334.

으로 ‘사실상의 통일 상황’의 실현을 대북정책의 목표로 설정하였던 것이다. 따라서 김대중정부의 대북정책 키워드는 화해·협력·변화·평화였다.⁵ 김대중정부가 대북정책 목표를 남북한 간 평화·화해·협력·변화로 설정했다는 것은 과거 상대방 압박을 통한 대북통일정책이 분단의 고착화, 분단 고통의 증대, 인권 훼손 등의 비인간적인 상황을 초래하였을 뿐만 아니라 한반도 평화정착에도 많은 문제를 야기했다는 점에 기본적인 착상을 하고 있다. 이와 함께 이러한 목표설정 배경에는 북한이 체제 내부의 정치·경제·사회적 문제점에도 불구하고 한반도 주변환경 및 주체사상에 입각한 유교사회주의의 체제유지는 가능할 것이라는 현실적 판단도 기본인식으로 자리 잡고 있다. 그러므로 김대중정부 대북정책은 실사구시라는 논리적 기초에 바탕을 두고 있다.⁶

이러한 측면에서 김대중정부의 대북정책은 한반도를 둘러싼 주변환경과 북한정세로 미루어볼 때 당장 통일 실현은 어렵다는 전제하에서 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 우선시한다는 ‘선(先) 평화·후(後) 통일정책’을 의미하고 있다. 전쟁위험이 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단의 평화적 관리와 화해를 통한 남북한 간 평화공존을 달성하는 것이 김대중정부 대북정책의 기본철학이라고 말할 수 있다.

‘선(先) 평화·후(後) 통일정책’은 남북관계의 현상유지(status quo) 변경을 목적으로 추진한 대북보쇄정책이 오히려 기대와는 달리 남북한 간 분단구조를 고착화시켰다는 점을 직시하고, 남북한관계의

5. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북한문제 20년』, p. 334.

6. 이와 관련해 통일부, 『햇볕정책의 의미와 추진방향』 (서울: 통일부, 1998)을 참조.

현상유지 상태에서부터 북한의 변화를 점진적으로 추구하고, 이를 위해 북한의 변화를 강요하기보다는 화해·협력을 통해 북한의 변화여건 조성을 도모한다는 것을 의미한다. 대북포용정책은 하나의 민족에는 변함이 없지만 북한 정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여, 한반도 내 2개의 국가가 존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조함으로써 남북한 상호체제를 인정하고 존중하는 ‘1민족 2국가론’에 입각하고 있다. 이러한 ‘1민족 2국가론’에 입각하여 한국 정부는 북한과 1991년 기본합의서를 체결했으며, UN에 동시 가입도 하였다.

김대중정부의 대북정책은 한반도 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 남북한 간의 평화적인 교류와 협력을 활성화시킴으로써 법적인 통일이라 할 수 있는 국가통일보다 ‘사실상의 통일’ 상태인 민족통일을 먼저 이룩하려는 ‘선(先) 민족통일·후(後) 국가통일’을 추구하는 점진적 통일정책이라고 평가할 수 있다. “화해협력을 통해 북한의 개방과 시장경제로의 개혁을 유도하고 평화공존을 통해 ‘법적 통일’에 앞서 남과 북이 서로 오가고 돕고 나누는 ‘사실상의 통일 상황’부터 실현하는 것을 목표로 한 것이다.”⁷ 특히 한반도 통일이 가까운 장래에 달성될 전망이 없다는 판단과 함께 분단에 따른 인간의 존엄성이 희생되어서는 안된다는 인식하에서 ‘선(先) 민족통일·후(後) 국가통일’ 정책을 추구하였다. 이러한 정책은 민족의 동질성과 상호신뢰를 회복하여 남북한 간 상호의존성을 제고함으로써 평화통일 기반 구축을 목적으로 하였다.

7. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』, p. 334.

과거 정부의 대북봉쇄정책과 북한의 대남 분리차단정책 간의 충돌로 남북관계는 군사적 대결, 체제경쟁 등의 ‘적대적 갈등관계’를 맺고 있었다. 그러나 김대중정부의 대북정책은 이념적 대결에 따른 군사적 대결 및 체제경쟁관계에 있으면서도 한반도 분단의 평화적 관리와 함께 사회·경제적 교류·협력을 동시에 추구하는 ‘경쟁적 협력관계’ 형성을 도모하고 있다. 김대중정부는 ‘힘의 우위정책’에 입각한 통일정책보다는 분단질서의 평화적 관리 및 화해·협력에 중점을 두는 현실주의적 대북정책을 추진함으로써 북한의 변화를 유도하고, 궁극적으로 한반도 평화가 유지되는 가운데 통일로 나아가는 점진적 통일정책을 취하고 있다. “화해·협력·변화·평화가 새로운 대북정책의 4가지 키워드였다. 이것은 북한이 조만간 붕괴될 것이라는 ‘붕괴임박론’이 아니라 북한도 중국이나 베트남처럼 점진적으로 변화하게 될 것이라는 ‘점진적 변화론’에 토대를 둔 정책이다.”⁸

한반도 평화와 관련, “김대중정부는 한·미안보동맹과 자주국방을 통해 전쟁을 억제하고 ‘피스키퍼’, 즉 평화를 지키는 동시에 화해협력을 통해 북한의 변화를 유도하여 ‘피스메이킹’, 즉 평화를 만들어가는 노력을 병행”하였다.⁹ 분단관리 기능의 정전체제를 유지하여 전쟁이 없는 상태의 ‘소극적 평화’를 지키는 한편, 정전체제를 통일을 지향하는 평화체제로 점차 전환해나감으로써 한반도 냉전 구조를 해체하고 궁극적으로 전쟁과 같은 구조적 폭력이 없는 ‘적극적 평화’를 만들고자 하였다.

⁸ 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북한문제 20년』, p. 334.

⁹ 위의 책, p. 335.

김대중정부의 대북정책은 한반도 평화와 안정을 바란다는 점에서 한반도 주변국가들의 대북정책과 맥락을 같이 하고 있다. 예컨대 중국, 미국 등 주변국들은 체제위기로 인한 급작스러운 북한의 붕괴를 예방하고 한반도 평화와 안정을 유지하기 위하여 여러 가지 방식으로 북한에 지원을 하였다. 특히 클린턴행정부는 ‘개입·확대정책’을 통하여 북한의 호전성을 순화시키고 북한의 체제변화를 유도함으로써 한반도와 동아시아의 안정을 추구하였다. 그러므로 김대중정부의 대북정책은 동아시아의 냉전적 대립을 해소하고 평화와 안정을 희구하는 국제주의적 성격을 지니고 있었다고 평가할 수 있다.

김대중정부는 대북포용정책을 일관성 있게 추진하고 추진 상황을 미국 등 주변국들에게 알려줌으로써 김대중정부의 대북정책에 대한 한반도 주변국들의 이해와 신뢰를 높이고 한반도 평화와 안정은 물론 남북관계의 개선에도 지대한 영향을 미쳤다. 또한 김대중정부의 대북정책에는 박애주의적 도덕성과 인도주의 존중 원칙이 내포되어 있었다. 이러한 대북정책 철학은 경제난에 봉착하여 있는 북한 주민들의 어려움을 방지하지 않고 식량지원, 농업지원 등을 추진하고 이산가족문제를 해결하려는 인도주의적 정책에서 나타났다.

김대중정부의 햇볕정책은 노무현정부의 ‘평화번영정책’으로 계승·발전되었다. 노무현정부의 평화번영정책은 남북화해협력을 발전시켜 평화공존과 공동번영을 이루자는 의미에서 김대중정부의 햇볕정책보다 평화와 공동번영을 더 강조하였다. “햇볕정책의 대북 화해협력 기조를 견지한다는 점에서 계승이며 이를 평화번영이라는 목표지향적, 전략적 정책으로 격상시켰다는 점에서 발전인

것이다.”¹⁰ 북핵문제가 보다 많은 비중을 차지했던 노무현정부에서는 남북화해협력 및 통일보다는 한반도 평화에 보다 많은 정책적 노력이 경주되었다. 이는 김대중정부의 임기가 끝나기 몇 개월 전 2차 북한 핵위기가 발생하였으나, 노무현정부는 거의 5년 동안 북핵문제 해결에 진력을 다해야 했기 때문에 북핵문제 해결을 위한 한반도 평화문제가 주요 관심사가 되었던 것이다.

한반도문제는 우리 민족 내부의 문제인 동시에 주변 강대국들의 이해도 걸린 국제적 문제라는 복잡성을 지니고 있다. 한반도 평화·안보문제에 관한 한 노무현정부의 대북정책은 기본적으로 동아시아 역내 국가들의 대결적인 모순·갈등관계를 평화적으로 관리해야 하는 점에서 국제적 성격을 지니고 있었다. 즉, 남북한이 주도적으로 결정하고 해결해야 하지만, 한반도 분단은 단순히 남북한 분단만이 아니라 동아시아 내부갈등과 일정한 맥을 같이 하고 있으므로 한반도 평화정착문제를 해결하기 위해서는 국제사회의 협조와 지지가 필요하였다. 따라서 노무현정부는 한반도 평화체제 구축을 통하여 남북 간의 평화·번영을 성취함으로써 동북아 평화번영에 기여한다는 ‘평화와 번영의 동북아시대’를 통일·외교·안보정책의 비전으로 삼았다. 특히 동북아문제와 한반도문제 해결의 우선순위 결정에 있어서 한반도문제가 해결되면 동북아문제가 해결되는 식으로 생각하였다. 예컨대 노무현 대통령은 한반도의 갈등과 대립은 동북아 전체에 여러 가지 대립과 긴장의 요인을 제공하고 있기 때문에 한반도문제가 풀려야 동북아문제도 풀릴 수 있는 것으로 보았다.¹¹

¹⁰- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 24.

¹¹- 위의 책, p. 25.

(2) 한반도 평화·안보정책

김대중정부는 ‘평화·화해·협력·변화’의 실현을 통한 남북한 관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이러한 정책목표에 도달하기 위해 ① 평화를 파괴하는 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 화해·협력의 적극 추진이라는 대북포용정책의 3대 원칙을 설정하였다.¹² 대북정책의 추진 기조는 다음과 같았다.

“확고한 안보태세를 유지하면서 교류협력을 통해 남북관계를 발전시켜나가고, 보다 많은 접촉과 대화와 교류·협력을 통해 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경과 여건을 조성하는 한편, 경제적 상호의존도를 높여 ‘민족공동체’ 건설을 추진한다. 이외에도 긴장완화와 평화정착을 위한 군비통제를 실현한다. 국민적 합의에 기초한 일관성 있는 대북정책을 추진한다.”¹³

김대중정부 대북정책의 첫 번째 원칙은 북한의 어떠한 형태의 무력도발도 용납하지 않으며, 전쟁억지를 위한 확고한 안보태세를 유지하면서 무력도발에 대해서는 상응한 대응조치를 취하겠다는 입장을 견지했다. 이러한 입장에서 김대중정부는 북한의 대남테러, 무력도발, 무력통일노선 등 민족공멸을 초래할 수 있는 폭력이나 무력은 결코 용납하지 않는다는 것이다.

이와 함께 김대중정부는 한반도에서의 공고한 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 노력을 지속적으로 경주해 나감으로써 한반도에 적극적 의미의 평화를 정착시키고자 하였다. 즉 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용원칙은 우선 현재의 강력한 안보태세를 유지

12. 통일부, 『햇볕정책의 의미와 추진방향』 참조.

13. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』, p. 335.

하는 가운데 미래지향적으로 한반도 평화구축을 적극 추진한다는 것을 의미한다. 이러한 대북정책의 하부 원칙으로 안보태세의 유지, 남북한 군사적 신뢰조치 구축, 한반도 평화체제 구축, 집단안보 구축 및 다자간 안보협의체 추진 등이 김대중정부의 대북정책에서 안보문제에 관한 주된 내용으로 해석된다. 이러한 정책 기조 아래에서 김대중정부는 대북정책의 걸림돌이 되고 있는 한반도 안보문제를 측면돌파하기보다는 평화·안보정책의 추진을 통하여 정면돌파하는 성공법을 택함으로써 한반도에 평화정착과 평화공존을 가져오는 대북정책을 추진하였다.

남북한 분단을 단순히 민족문제로 보지 않고 동북아시아 내부의 체제갈등 문제와 맥락을 같이 하는 것으로 인식함으로써, 김대중정부는 남북한 관계뿐만 아니라 동북아시아 평화와 안정을 고려하는 가운데 한반도 평화·안보정책을 추진했던 것으로 볼 수 있다. 남북관계의 정상화 및 통일을 향한 접근은 동북아시아의 평화유지와 긴장완화를 통해서만 가능하다는 인식 아래에서 김대중정부의 대북정책은 동아시아정책과의 밀접한 연계하에서 추진되었다. 김대중정부는 한반도 평화문제가 남북한 간의 안보문제 뿐만 아니라 동북아시아 전체 질서와 연계되어 있다는 인식하에서 한반도 평화·안보문제와 관련된 제반 여건을 고려하여 정책을 추진하였던 것이다.

특히 김대중정부는 북핵문제 해결이 장기간이 요구되고 북·미관계 개선이 전제되어야 한다는 점을 들어서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행하여 추진하였다. 이것은 김영삼정부의 양자 연계전략을 근본적으로 수정한 것으로, 남북관계 진전이 북·미관계 진전의 종속변수가 되지 않고 독립변수로서 진전해 나가는 것이 민족이익을 확보할 수 있는 길이라는 정책적 함의를 갖고 있었다.¹⁴

김대중정부의 대북정책 제2원칙은 ‘흡수통일 배제 원칙’이다. 흡수통일이란 어느 한 국가가 자기 체제를 포기하고 상대방 체제를 받아들거나 한 체제가 붕괴하여 다른 체제에 흡수·병합될 경우 이루어지는 통일 형태이다. 김대중정부는 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 대북정책의 최우선 과제로 삼았다. 더욱이 흡수통일론은 한반도 평화와 안정을 저해하고 비현실적인 북한붕괴론에 입각하고 있다. 따라서 김대중정부는 상대방의 이익은 우리의 손해라는 냉전논리에 의거하여 북한을 포위·압박함으로써 북한 붕괴를 유도하는 흡수통일론을 배제하겠다는 것을 ‘흡수통일 배제 원칙’에서 천명하였다.

노무현정부는 북한의 무력도발 불용, 흡수통일 배제 등의 김대중정부의 대북원칙을 계승하면서 동북아시아의 비전 속에 남북관계의 위상을 연계시키고 한반도 평화체제 구축과 동북아 중심국가 건설을 구체적 국정과제로 제시하였다.¹⁵ 노무현정부는 국방에서는 ‘협력적 자주국방’, 외교에서는 ‘균형적 실용외교’, 남북관계에서는 ‘신뢰와 포용의 대북정책’ 등으로 평화변영정책의 정책기조를 구성하였다. 특히 김대중정부의 북핵문제 해결과 남북관계의 병행 발전전략을 계승한 노무현정부는 남북관계와 북핵문제 해결을 상호 선순환하는 구조로 이해하였다. “북핵문제 해결과정에 따라 경제협력 확대 등 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가며, 동시에 남북대화를 통해 북핵문제의 평화적 해결을 위한 여건을 조성한다.”¹⁶

¹⁴ 백학순, “김대중정부와 노무현정부의 대북정책 비교,” p. 308.

¹⁵ 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』, p. 18.

¹⁶ 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004), p. 49.

노무현정부는 북핵문제 해결의 3대 원칙으로 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리의 적극적 역할 등을 천명하고 활발한 북핵 외교와 더불어 남북대화를 통해 북핵문제를 해결하고자 하였다. 노무현정부는 북핵문제가 재발되지 않고 한반도 비핵화를 달성하기 위하여 북핵문제의 근원적·포괄적 해결을 추구하는 한편, 북핵문제의 평화적 해결을 추구하고자 하였다. 또한 노무현정부는 북핵문제의 해결 과정에서 직접 당사자로서 우리의 입장이 최대한 반영될 수 있도록 적극적인 역할을 담당하고자 하였다.¹⁷

(3) 남북한 화해·협력정책

김대중정부 대북정책의 제3원칙은 평화정착 기반 위에서 남북한 간 화해·협력을 적극 추진하는 ‘화해·협력의 적극추진’ 원칙이다. 이를 위해 김대중정부는 남북한 간의 적대적 관계를 지양하고 상호 이해의 기초를 마련하기 위해서 실현 가능한 분야부터 대북 화해·협력을 추진하였다. 이를 통해 남북한 간에 민족적 동질성을 회복하고 민족 전체의 복리가 증진될 수 있도록 각종 분야에서의 대북 교류·협력을 도모하였다.

김대중정부는 ‘평화·화해·협력’의 대북포용정책 목표를 달성하기 위해 한반도에 평화를 정착시키는 외교·안보정책과 함께 남북한 간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 화해협력정책을 병행 추진하였다. 대북 화해협력정책은 분단 이후 누적된 남북한 간의 적대감정을 해소하고 상호 이해의 기초를 마련하기 위해 우선 실현 가능한 분야부터 대북 화해협력정책을 추진하였다. 김대중정부의

¹⁷ 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』, p. 33.

대북 화해협력정책은 정부 차원에서는 상호주의 원칙, 민간 차원에서는 정경분리 원칙, 정부·민간 차원에서는 인도주의 원칙에서 수행되었다.

김대중정부는 남북한 간 교류·협력 과정에서 북한을 단순한 시혜적인 지원 대상으로서 보지 않고 동등한 대화협상의 동반자적 관계로 보는 대북 상호주의 원칙을 대북 화해협력정책의 원칙으로 설정하였다. 대북 상호주의 원칙은 남북관계에 있어서 남북한이 서로 필요로 하는 목표를 제시하고 상호 타협·수용함으로써 상호 이익을 증진시켜 나가는 원칙을 의미한다. 상호 불신이 상존하고 있는 남북관계에서 상호주의 원칙은 ‘주고 받는’ 관계를 정착시킴으로써 불필요한 명분 경쟁을 지양하고 상호이익을 추구하는 효율적인 접근방법이라고 할 수 있다.

그러나 대북 상호주의 원칙은 ‘우리 정부가 북한에게 100을 주면 북한으로부터 100을 받아야 한다’는 ‘철저하고 엄격한 상호주의’가 아니라 유연하고 신축적인 상호주의 원칙을 의미한다. 즉 대북 상호주의 원칙은 엄격한 조건과 등가성을 갖는 상호주의 원칙보다는 시차성과 상대의 형편을 감안하는 신축적인 상호주의 원칙이다. 이와 같이 김대중정부가 유연하고 신축적인 상호주의 원칙을 견지하는 점은 동족에 대한 아량과 포용적 대북자세에서 비롯된 것으로서 향후 북한이 남북관계 개선노력에 전향적인 자세를 보이는 것에 따라 상당 정도 유연성을 가지고 대북협상에 임하겠다는 것을 의미하였다.

김대중정부는 대북 경제교류·협력을 정경분리 원칙하에서 추진하였다. 대북 정경분리 원칙이란 남북한 간 정치·군사적 사안과 경제교류·협력을 직접적으로 연계시키지 않고 상대방의 이익은 나의

손해라는 영합게임적인 냉전논리에서 벗어나 상호이익을 도모하는 정합게임적 입장에서 민간 주도의 경제원리에 따라 남북한 간 경제교류·협력을 추진하는 것을 의미한다. 이에 따라 김대중정부는 북한의 잠수정 침투사건에도 불구하고 현대의 금강산 관광사업 추진을 허용해 왔으며, 주변환경 분리 원칙에 입각하여 남북경협을 활성화 나간다는 대북정책 기조에 따라 기업인 방북 확대, 투자 규모 상향조정, 경협절차 간소화 등 남북경협 활성화를 위해 제반 조치를 취한 바 있다. 또한 북한 경제 회생을 돕고 민족 경제의 균형발전을 위해 정부는 정부 차원의 경협도 적극 추진하였다.

김대중정부는 교류·협력정책의 추진에 있어서 단기적이고 가시적인 성과를 얻기 위하여 무리한 정책을 추진하거나, 북한이 수용하기 어려운 정치적 양보 부문과 연계하는 대북 교류협력정책은 자제하였다. 남북한 간 교류협력정책 추진 시 남북한 간의 자유여행 및 접촉 보장, 이산가족 재결합 등 북한 당국이 체제위협 요인으로 간주하는 현안에 대해서는 신중하게 접근하였다. 김대중정부는 경제사정이 어려움에도 불구하고 극심한 식량난을 겪고 있는 북한 동포에게 인도주의적 차원의 대북지원을 하였다. 정부 차원에서는 세계식량계획(World Food Programme: 이하 WFP) 등 국제기구의 대북지원에 적극 참여하고, 민간 차원에서는 대한적십자사를 통해 지원하는 등 다양한 경로와 방법을 통해 북한주민들에게 도움을 주었다. 이와 함께 남북 농업개발 협력 및 경협 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원하였다.

김대중정부는 분단 고통의 감소를 위해 인도주의적 차원에서 남북 이산가족문제를 해결하는 정책적 시도를 취하였다. 분단 반세기가 지났으나 천만 이산가족들은 1세대의 고령화에도 불구하고

아직도 흠어진 가족들의 생사조차 확인하지 못하고 있다. 이를 위해 이산가족에 대해서는 방북절차를 대폭 간소화하고, 영세 이산가족에 대해서는 이산가족 교류에 필요한 경비 일부를 지원하는 정책도 취하였다.

김대중정부의 대북 화해협력정책은 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성함으로써 남북한 간의 신뢰를 회복하고 평화공존과 공존공영을 도모함으로써 중·장기적으로 한반도 평화와 안정에 기여하는 것을 목적으로 하였다. 이 경우 김대중정부는 북한의 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하지만, ‘접촉을 통한 변화’ 원칙에 입각하여 보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력을 추진하여 북한의 경직된 체제를 보다 인간적인 사회주의체제로 변화하도록 대북정책을 경주하였다. ‘접촉을 통한 변화’ 원칙은 임동원 어록에 의하면 “북한체제의 특성상 우선 최고당국자를 접촉 설득하여 ‘위로부터 변화’를 가능케 하는 한편 보다 많은 접촉과 교류, 그리고 인도적 지원을 통해 주민들의 의식변화 즉, ‘아래로부터의 변화’를 가능케 해야 한다고 생각했다.”고 언급하고 있다.¹⁸

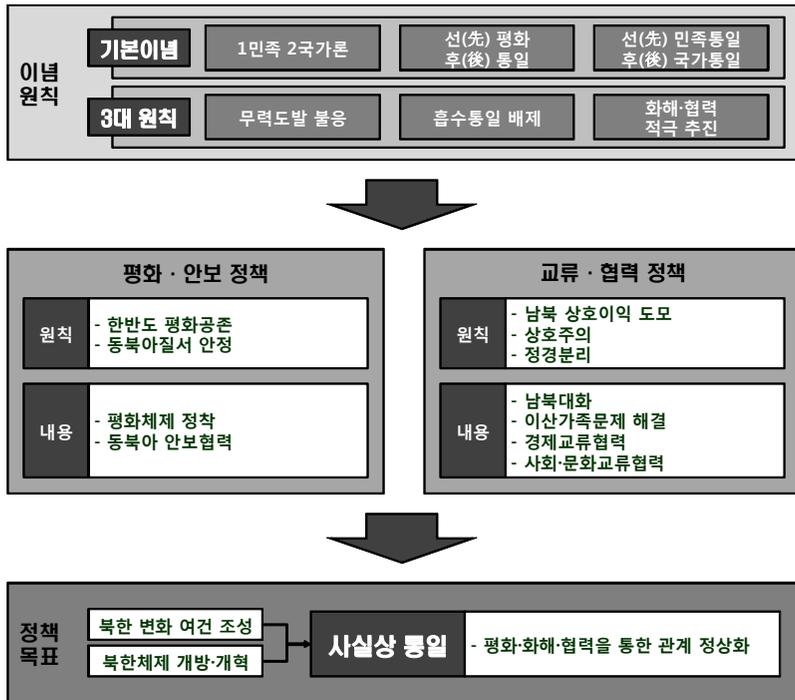
노무현정부는 경제협력과 평화의 선순환을 주장하여 남북관계에서 경제협력이 평화를 구축하고 평화가 경제협력을 뒷받침한다는 기능주의적 입장을 취하였다.¹⁹ 노무현정부는 북핵문제 해결을 위해 김대중정부처럼 남북교류협력을 통해 북한 주민들의 의식변화를 일으켜서 통일로 이르게 하는 ‘접촉을 통한 변화 원칙’을 심도 있게 실행에 옮기지 못하였다. 오히려 노무현정부는 “북한의 변화는 자칫 우리의 안보 및 경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 만

18. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』, p. 336.

19. 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』, p. 27.

큼 안정적으로 변화가 이루어질 수 있도록 지원해 나가는 것이 필요하다.”²⁰는 입장을 보였다. 따라서 한반도의 평화와 안정, 남북 공동번영의 목표를 실현하기 위해서는 남북 간 대화와 협력을 심화·발전시킴으로써 김대중정부 시절 시작되었던 화해·협력관계를 확고하게 정착시켜 나가는 것이 필요하다는 인식을 지녔다.

◉ 그림 6-1-2 대북포용정책의 기본구조



²⁰ 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』, p. 49.

3. 햇볕정책의 문제점: 본질과 현상의 전도

가. ‘사실상 통일’을 위한 전략적 구도의 미흡

한반도에서 평화·화해·협력·변화를 목적으로 남북한 평화공존을 지향하는 한국의 대북포용정책은 북한의 정치·군사적 체제안보를 보장하면서(한반도 냉전구조 해체) 남북한 교류·협력을 전면적으로 추진하는 대북정책(사실상의 통일 추구)을 추진하였다. 이러한 한국의 대북포용정책은 기본적으로 서독의 신동방정책·독일정책에서 기본발상을 가져온 것이다. 서독의 ‘접근을 통한 변화’ 전략이란 우선 동서 양진영의 긴장완화를 통한 유럽 평화정착, 동독의 실제 인정 등의 현상유지정책을 추진하되(접근), 중·장기적으로는 교류·협력의 활성화를 통하여 현상유지를 타파하고 동독의 변화를 견인한다(체제 변화)는 내용을 담고 있다. 이러한 서독의 ‘접근을 통한 변화’ 전략의 일환으로 서독 사민당 정부는 소련 및 폴란드와의 불가침협정 체결, 동서독기본조약 체결 등 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는 신동방정책을 실시하였다. ‘접근을 통한 변화’ 전략의 결과물로서 민족 동질성 회복 및 분단 고통 감소를 위해 교류·협력도 적극 추진되었다.

서독의 신동방정책은 ‘접근을 통한 변화’ 전략의 일환으로 1차적으로 서독과 소련의 불가침조약 체결로 유럽 분단의 벽을 낮추고, 이러한 성과를 토대로 동서독 간 기본조약을 체결하고 교류·협력을 활성화함으로써 사실상의 통일 상태로 돌입하였다. 이러한 접근을 통한 변화 전략은 김대중정부에서 그대로 수용되었다. 과거 10년 대북포용정책의 설계자인 임동원은 다음과 같이 회고한다.

“교류협력과 군비통제를 통해 ‘철의 장막’을 제거하고 동·서 진영 간의 냉전종식을 이룩한 ‘유럽에서의 15년 데탕트(화해)과정’을 한반도에서도 실현해보고자 하는 것이다. 유럽의 자유진영과 공산진영 35개국은 1975년 헬싱키협약을 체결하고 교류협력의 데탕트과정을 시작한다. 10년 후에는 소련에서 개혁주의자 고르바초프가 지도자로 등장하게 되어 페레스트로이카와 글라스노스트, ‘새로운 사고에 의한 외교·안보 정책’을 통해 개혁·개방을 적극 추진하게 된다. 그 결과 공산권에서 민주주의와 시장경제를 지향하는 체제변환이 일어났고, 양대 진영 간의 냉전은 종식된다. 또한 이 과정에서 베를린장벽이 무너지고 독일 통일을 이룩하게 된 것이다.”²¹

그러나 대북포용정책은 서독의 신동방정책을 모방하였으나, ‘접근을 통한 변화’ 전략을 제대로 이해하지 못하는 오류를 범하였다. 서독은 유럽의 현상유지, 상호불가침, 오데르·나이제강 국경선 유지, 동독 현상유지 등의 소련의 요구를 수용하고 동독과의 관계를 정상화시킴으로써 우선 먼저 유럽의 분단 벽을 낮추고, 그 다음 동독과의 관계를 정상화시키는 접근을 통한 변화 전략을 취하였다. 그러나 과거 진보정권들은 에곤 바의 동서 양대 진영의 긴장완화 정책인 ‘접근을 통한 변화’ 전략을 교류·협력정책을 의미하는 ‘접촉을 통한 변화’로 오인하는 전략적 실수를 범하였던 것이다.²² 서독의 ‘접근을 통한 변화’ 전략은 신동방정책의 우선적 과제로서 동구 권국가들과 불가침협정을 체결하여 유럽 분단의 벽을 낮추고 그 다음으로 동서독관계를 정상화하는 내용을 담고 있다. 그러나 과거 한국 진보 정권들은 동서 양진영의 유럽분단의 벽을 낮추려는

21. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 334~335.

22. 위의 책, p. 730. “서독의 접촉을 통한 변화’ 정책을 주도한 에곤 바를 서울에서 만났을 때 그는 ‘인도주의적 차원과 경제적 이익 유인책을 추진하여 이루어낸 성과였다’고 자평했다.”

신동방정책의 우선순위를 인식하지 못한 채, 신동방정책의 결과물인 동서독 교류·협력을 강조하는 지적 미숙을 드러냈다. 남북한 휴전선은 남북한 간의 대결 경계선만이 아니라 대륙세력 중국, 러시아, 북한 등과 해양세력, 미국, 한국, 일본 등 사이의 대치선으로 작동하고 있기 때문에 대륙세력과 해양세력 간의 세력균형이 이루어지는 가운데 양대 세력의 긴장완화와 양대 세력의 안보협력이 이루어지지 않으면 남북 간의 교류·협력은 활성화되기 어렵고, 설사 활성화되었을지라도 대륙세력과 해양세력 간의 대결이 심화될 경우 그동안 어렵게 이룩해 놓았던 남북교류협력도 원점으로 돌아갈 수밖에 없다는 점을 전혀 인식하지 못한 것이다.

대북포용정책에 내재되어 있는 전략상의 오류는 대륙세력과 해양세력 분단·대립을 약화시키기보다는 정책적 초점을 남북관계 개선과 교류·협력 확대에 놓았다는 데 있다. ‘남북이 서로 오가고 돕고 나누는 사실상의 통일 상황’ 달성을 목적으로 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’ 등 접촉면의 확대를 추진하는 대북포용정책은 동서독 간 교류·협력 증진을 통해 분단 고통의 감소와 더불어 체제우위 입증을 목적으로 하였던 서독의 동독정책과 커다란 차이점을 보이지 않는다.²³ 신동방정책과 대북포용정책은 주어진 여건 및 시대사적 배경의 차이점에도 불구하고 동일한 기본발상에 착안하고 있는 것으로 보이지만, 신동방정책은 유럽 양대 진영의 긴장완화 및 평화유지를 위한 일련의 조치를 통하여 동서독 교류·협력의 제도화를 이루었다. 그러나 대북포용정책은 한

²³ 임동원 전 통일부장관은 대북포용정책을 “한반도 평화를 유지하는 가운데 남북 간에 보다 많은 접촉과 대화, 그리고 협력을 통하여 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것”이라고 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 언급하였다.

반도 평화와 안정 구축을 위해 한반도 냉전구조 해체를 목표로 하였으나, 안보적 측면에서의 한·중관계와 남북관계 개선을 도외시한 채, 북·미관계 개선에 초점을 맞추는 전략상 오류를 범하였다. 이러한 전략적 인식의 미비로 인하여 남북교류협력을 통한 ‘사실상의 통일’은 극히 제한적이고 한반도 안보위기가 발생하면 남북교류협력은 단절될 수밖에 없는 구조를 지니게 되었다고 평가할 수 있다. 더욱이 현재 협력·대립적 미·중관계가 대립 위주로 전환되면 미·중 간 갈등구조가 한반도에 전이되어 한반도 안보위기 발생 가능성이 높아지게 된다.

특히 미국은 대북포용정책이 북한의 긍정적인 반응을 유인하지 못할 경우 핵·미사일 개발에 따른 동북아시아 안보위협은 물론, 세계적 차원에서 대량살상무기 확산 위험을 방지할 수 있다는 점을 우려하고 있었다. 이에 따라 미국은 대북포용정책은 물론, 강압외교, 무시정책 등 북한의 핵·미사일문제를 해결하기 위한 다양한 수단을 동원하고자 하였다. 그러나 미국이 대북정책으로 무력행사까지도 불사할 경우 한반도는 전장이 될 수밖에 없으며, 대북압박정책을 구사하면 한반도 긴장은 고조되고 북한 핵·미사일문제는 더욱 난제로 남을 가능성이 농후하다. 이 경우 대북포용정책이 추구하는 한반도 평화정착과 남북교류협력도 한계에 봉착할 수밖에 없다. 즉 금강산관광 등 정경분리 원칙에 의해 추구되었던 대북포용정책은 한반도에 항구적 평화가 정착되지 않을 경우 항상 어려움에 직면할 수밖에 없는 한계를 내포하고 있었던 것이다. 이러한 결과는 아래의 독일과 한국의 교류·협력 사례에서도 극명하게 나타난다.

햇볕정책의 추진으로 한반도에는 종전에 없었던 다양한 남북대

화가 추진되었고, 인적·물적 교류가 증대되었다. 금강산 관광객은 2002년 말 총 51만 명을 상회하였고, 문화, 학술, 종교, 예술 등 각 분야에서 인적 교류가 증대하였다. 김대중정부 기간 동안 5차례의 이산가족 상봉을 통하여 5,400여 명의 이산가족이 만났고, 약 1,200여 명이 생사·주소를 확인하였다. 남북교역도 1998년 2억 달러에서 2002년 6억4천만 달러로 증가하였다.²⁴ 또한 인도적 대북지원을 적극 실시하여 식량, 비료 등의 지원으로 2억 7천만 달러, 민간차원에서는 종자개량, 농자재 지원, 의료시설 현대화, 삼림복구 등의 목적으로 1억 9천만 달러 등 총 4억 6천만 달러 상당의 대북지원이 이루어졌다.²⁵

노무현정부 시기에는 남북화해협력의 제도화 추진을 위한 정책의 일환으로서 남북대화를 정례화하여 남북회담 개최가 총 171회, 합의서 도출이 124건에 이르렀다. 노무현정부는 금강산관광 확대, 개성관광 시작, 남북교류협력 확대, 이산가족 상봉에서의 화상상봉 도입, 금강산 이산가족면회소 설치 등 남북화해협력을 추진하였다. 따라서 남북 도로연결, 개성공단 개발 등으로 남한 주민의 북한 방문은 금강산 관광객을 제외하고 10만 2,191명, 북한 주민의 남한 방문 833명 등 남북 인적교류는 총 10만 3,024명에 이르렀다.²⁶ 남북 교역은 개성공단의 본격적 개발, 금강산 관광산업의 활성화 등으로 2006년 13억 5천만 달러에 이르렀다.²⁷

이러한 남북교류·협력마저도 이명박정부가 출범하면서 남북대

24. 통일부, 『국민의 정부 5년: 평화와 협력의 실천』 (서울: 통일부, 2003), p. 123.

25. 위의 책, pp. 134~137.

26. 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』, pp. 370~371.

27. 위의 책, p. 372.

립 심화, 금강산 관광객 피격사망사건, 북한 핵실험 등의 요인으로 그 추세가 악화되었다. 남북 당국 간 대화는 과거 정부 시절 합의되었던 제도화는 사라지고 단지 간헐적으로 이루어졌을 뿐이다. 매년 두자릿수 증가율을 기록했던 남북교역은 2008년도 경우 18억 달러 수준으로 전년 동기 대비 3% 증가에 그쳤으며, 상대적으로 활발했던 인적 교류도 개성공단 인원 방북 건수를 제외하면 거의 없었다.²⁸ 이산가족 상봉은 단절되었을 뿐만 아니라 북한 구호 NGO 활동도 극히 미미하게 이루어졌다.

남북교류협력이 후퇴하는 상황은 동서독의 경우와 너무 대조적이다. 동서독의 경우 1950년대에는 인도적 견지에서 명맥을 유지하다가, 1960년대 초 베를린장벽 설치 후 연간 9만 명 서독인들의 동독여행이 가능했고, 동독인은 연금수혜자에 한하여 서독방문이 가능할 정도로 극히 미약한 수준에 머물렀다. 그러나 1970년대 초 신동방정책의 추진으로 교통조약(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결되는 등 인적 교류가 제도화됨으로써 연간 수백만 명이 상호 방문했다. 1987년의 경우 서독인의 동독방문 인원은 5백 50만 명(관광인원, 친척방문 등), 동독인의 서독방문 인원은 340만 명(연금수혜자 220만 명, 긴급가사 사유자 120만 명)에 달하였다.²⁹ 서독 정부는 동독인의 서독 방문 시 단일국적 원칙에 입각하여 동독인을 대우한 반면, 동독 정부는 서독인에게 외국인과 동일한 규정을 적용하였다. 서독 정부는 1964년 이후 통일에 이르기까지 총 3만 3천여 명의 정치범 석방과 25만여 명에 이르는 이산가족의 재결합을 위하여 재정적 지원도 아끼지 않았다.

28. 통일부, 『월간 남북교류협력동향 03』 (서울: 통일부, 2009).

29. 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 51.

분단국 간의 인적·물적 교류·협력을 추구하는 사실상의 통일은 최소한 교류·협력 과정에 의한 체제우위 입증을 통해 어느 일국이 흡수통일되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 가능하다. 인적·물적 교류·협력은 열위체제 주민들의 정체성을 우위체제 지향적으로 형성시켜 흡수통일을 촉진시키는 기능을 한다. 그러므로 국제적 동맹관계 구축을 통한 세력균형 유지 또는 지역안보협력체 활성화 등 최소한의 안보관리 상태가 구축되어야 교류·협력의 폐해로 인한 흡수통일을 방지하고 인적·물적 교류·협력 활성화를 통한 사실상의 통일 상태로 진입할 수 있다.

예컨대 동서독은 1987년의 경우 900만여 명의 동서독 주민들이 상호왕래를 하는 등 사실상의 통일상태에 있었다. 그리하여 동독은 교류·협력의 활성화에 따라 국내정치적 측면에서 상당 정도의 위험성을 안게 되었다. 서독의 동독정책이 화해협력정책으로 전환되자 동독도 서독의 ‘사회적 법치국가체제’의 우위성이 동독 주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 동독정책을 수용하였다. 동독은 동서독 간 교류·협력의 심화로 인한 흡수통일의 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서냉전체제하의 ‘유럽의 분단’이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고³⁰ 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독체제가 서독으로 흡수·병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독 간 교류·

³⁰ 소련군 23개 사단이 동독에 진주하고 있고 유사시 위성국 내정에 간섭할 수 있다는 브레즈네프 독트린의 유효성이 지속되는 등 소련의 정치·군사적 영향력이 막강했기 때문에 동독체제는 내독 간 교류·협력에도 불구하고 유지될 수 있었던 것이다.

협력의 부정적 효과를 과소평가하였고, 서독과의 교류·협력을 통한 경제적 실리를 추구하고 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제안정을 도모하였던 것이다.

서독의 신동방정책 및 독일정책이 성공할 수 있었던 이유는 동독이 화해·협력으로 인한 분단의 평화적 관리를 수용할 수 있는 국제정치적 여건을 갖추었기 때문이다.³¹ 국제정치적으로는 동서독이 동서 양대 진영으로 나누어진 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: 이하 NATO)와 바르샤바조약기구에 각각 소속되어 있었기 때문에 소련을 주축으로 하는 바르샤바조약기구가 붕괴하지 않는 한 민주화혁명을 통한 동독 붕괴는 상상할 수 없었다. 동독의 안보는 소련을 주축으로 하는 바르샤바조약기구가 보장하고 있고, NATO와 바르샤바조약기구의 전략적 대립은 동서 데탕트, 서독과 소련의 불가침협정 체결, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE) 가동 등으로 약화됨으로써 유럽과 독일의 분단의 벽이 낮아지고 양독 간 교류·협력이 제도적으로 활성화될 수 있었던 것이다.

그러나 이산가족문제 해결을 포함한 대북포용정책의 인적 교류 활성화 측면은 신동방정책과는 다르게 북한에 의해 쉽사리 수용될 수 없을 것으로 평가된다. 1990년대 소련의 붕괴와 중국의 사회주의적 시장경제체제 채택으로 소련·중국·북한의 사회주의 삼각동맹

31. 중국·타이완의 경우 중국의 '하나의 중국' 정책과 타이완의 분리·독립정책의 충돌로 양안관계는 정상화되지 않고 있다. 그러나 중국의 국력 우위와 타이완 생활수준의 우위 및 미국 안보상의 타이완 지원 등 체제비교상 힘의 균형으로 인해 흡수통일 우려가 불식되고 양안 간 교류·협력관계 활성화를 통한 사실상의 통일 상황을 맞고 있다. 그러나 중국 경제발전이 지속되면 중국 중심으로 통일될 가능성이 크다.

체제는 상당 정도 이완된 반면, 미국·일본·한국의 삼각동맹체제는 여전히 강력한 힘을 발휘하고 있다. 더욱이 중국, 러시아, 북한의 전력에 비하여 미국, 일본, 한국 등의 해양세력의 전력은 압도적이다. 또한 북한의 국민총생산 규모는 남한의 1/33 밖에 되지 않는 등 체제비교상 힘의 균형은 이미 파괴된 상태에 있다. 따라서 한반도를 둘러싼 국제적 세력불균형, 체제비교 상의 열위 등 구조적 체제붕괴 요인이 존재하는 한, 인적 교류를 강화하는 남북한 간의 ‘사실상의 통일’ 상태는 북한체제의 와해를 곧바로 야기할 수 있다. 그러므로 북한은 북한 주민의 남한 방문, 남한 주민들과 북한 주민들의 자유로운 접촉 등을 포함한 인적 교류의 활성화에 대해서 선택적으로 응하는 것은 체제 수호적 차원에서 실행되어지는 태도라고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 과거 진보 정부가 추구했던 사실상의 통일 상황은 북한의 체제붕괴 우려로 인해 소기의 목적을 달성하지 못하고 한국 사회 내부에서 퍼주기 논란을 초래했던 것은 어찌면 당연한 논리적 결과이다. 과거 한국 정부의 인적 교류 활성화 요구에 대해 북한은 선택적으로 응하면서 남한 정부에게 곡물, 비료 등의 인도적 지원을 요구하였다. 남한체제에 대한 우위 상실 상황에 봉착한 북한은 정부의 대북지원을 경제난에 빠져 있는 북한 경제의 긴급구호용으로 이용하였다. 이와 같이 남북한 교류·협력을 급진적으로 추진하는 전면적인 대북포용정책은 북한이 한국의 사회·경제적 영향력, 즉 자본주의 황색물결을 차단하기 위한 정책 수단으로 대남 ‘분리차단정책’을 구사하여 커다란 효과를 기대할 수 없게 된 것이다. 이러한 북한의 태도는 1999년 8월 17일자 북한 외무성 대변인 성명에서도 잘 드러난다. 이에 따르면 “햇볕정

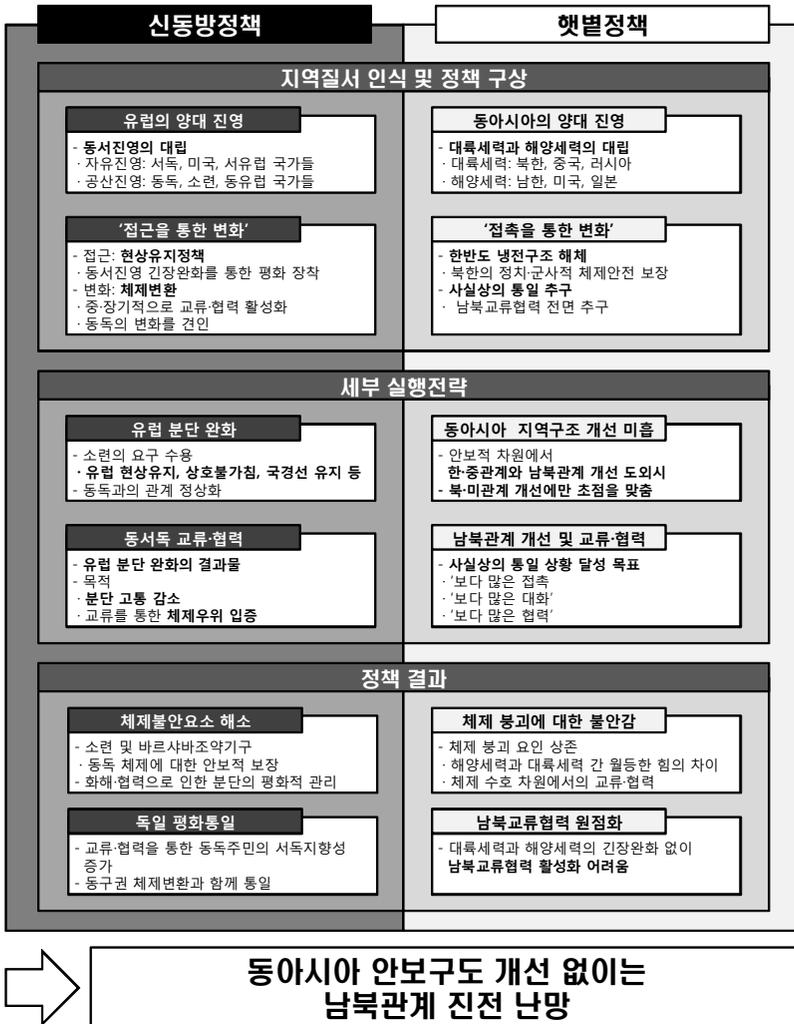
책은 한마디로 말하여 미국의 평화적 이행전략의 변종으로서 화해와 협력의 미명하에 우리를 개혁·개방으로 유도하여 저들의 자유민주주의 체제에 흡수통일하려는 모략책동”으로 파악하고 교류·협력 측면의 햇볕정책에 대한 강한 경계심을 드러냈다.

향후에도 대북포용정책이 ‘사실상의 통일’을 추구할 경우 북한은 교류·협력 활성화에 따른 체제붕괴 위협으로 인하여 대북포용정책의 화해협력 목표에 적극 호응해 오지 않을 것으로 보인다. 따라서 사실상의 통일이라는 민족통일 목표와 교류·협력 활성화 미진이라는 현실적 괴리가 계속적으로 대북포용정책의 실효성에 의문을 제기하는 단초를 제공할 것으로 보인다. 이러한 현실적 괴리는 과거 진보 정부에서 이산가족 상봉을 비롯한 남북교류협력의 부진 현상에서도 여실히 드러났다. 따라서 향후 대북포용정책은 북한 체제붕괴 우려를 해소하면서 사실상의 통일을 추구하기 위한 전략적 발상이 요구된다. 그러므로 향후 대북포용정책은 사실상의 통일에 접근하기 위한 실현가능한 전략적 구도를 새롭게 설정해야 하며, 특히 독일처럼 사실상의 통일 상태에 이르지 못한다면 단계별로 사실상의 통일 상태를 상정한 전략적 구도가 요구된다. 이 경우 사실상의 통일을 위해서도 동아시아 지역질서와 관련된 국제정치적 전제조건도 함께 고려하여 대북정책을 효과적으로 추진해야 할 것이다. 여기에서도 남북한 간 사실상의 통일 상태가 북한체제 변화를 어떻게 유도할 수 있는지에 대한 분명한 전략적 사고가 필요하다.

대북포용정책이 사실상의 통일을 추구함에도 불구하고 이러한 상황 도달이 어려운 점은 동아시아 안보지형에 근본원인이 있다. 교류·협력에 따른 북한체제 붕괴 상황은 한국과 미국의 개입을 야기하여 한반도 평화와 안정을 저해하고 중국의 안보를 심대하게

위협할 것이기 때문에 중국 역시 북한체제 붕괴를 초래하는 사실상의 통일 상태를 선호하지 않을 것이다. 이러한 측면에서 독일통일 모델과 대북포용정책이 추진하는 한국통일모델은 매우 상이하다. 독일통일모델에서 사실상의 통일은 안보적 측면에서 체제붕괴 요인이 존재하지 않았기 때문에 가능했을 뿐만 아니라 서방진영과 대치했던 동방진영의 패권국 소련이 쇠퇴하는 국가였기 때문에 궁극적으로 독일통일로 이어졌던 것이다. 그러나 한반도의 경우 북한은 세계적 발전 추세에 뒤떨어져 있는 지체 국가이지만, 북한과 안보적 이익을 공유하고 있는 중국이 초강대국으로 부상 중에 있으면서 미국과 경쟁하는 패권경쟁국이다. 따라서 소련의 몰락으로 동독이 자연스럽게 서방권으로 편입되면서 평화통일을 달성했던 독일의 경우와는 달리 한반도는 육일승천하는 중국의 지원으로 북한의 정권교체는 있을지라도 중국의 안보이익이 보장되지 않는 한 체제붕괴는 쉽게 발생하지 않을 것이다. 따라서 대북포용정책을 추진하는 데 있어서 중국 안보문제, 중국 지역패권 추구문제, 미국의 공세적 동아시아정책 등 동아시아 패권경쟁 및 안보문제를 해결하는 방안이 미흡한 이상, 정책 추진 동력은 사실상 사라지게 될 것으로 분석된다.

● 그림 6-1-3 햇볕정책과 신동방정책 비교



나. 한반도 평화통일을 위한 동아시아 갈등 극복 과제

대북포용정책은 기본발상이 신동방정책과 유사하지만, 정책 추진을 위한 주변 여건들은 신동방정책 추진 여건과는 상당 부분 상이한 것으로 분석된다. 즉, 독일을 둘러싼 국제환경과 한반도를 둘러싼 주변환경은 차별성이 존재하고, 이에 따라 한반도 안보정책은 독일 안보정책과 차이점을 보일 수밖에 없다. 독일의 경우 동서 양진영의 이해가 첨예하게 대립되는 중부유럽에 위치하여 양대 진영의 갈등구조가 독일문제를 둘러싸고 전개되었다. 그러나 냉전시절 이미 양진영은 군비경쟁을 통하여 전략적 균형을 이루었기 때문에 평화공존이 안보적 대안으로 부상하였다. 여기에서 유럽 평화와 안정을 저해하는 요인은 과거 국경선 고수, 동독 불인정 등 아테나위식 동방정책·독일정책에 있었다는 점에서 독일 냉전구조 해체의 저해요인은 현상타파 일변도의 서독 정부 동방정책에 있었다. 따라서 브란트는 새로운 사고에 입각한 신동방정책을 전향적으로 추진하여 소련의 안보적 이익을 수용하는 불가침협정을 체결함으로써 유럽의 긴장완화에 기여하고, 소련의 동의 아래 동서독 간 관계를 정상화하였다.

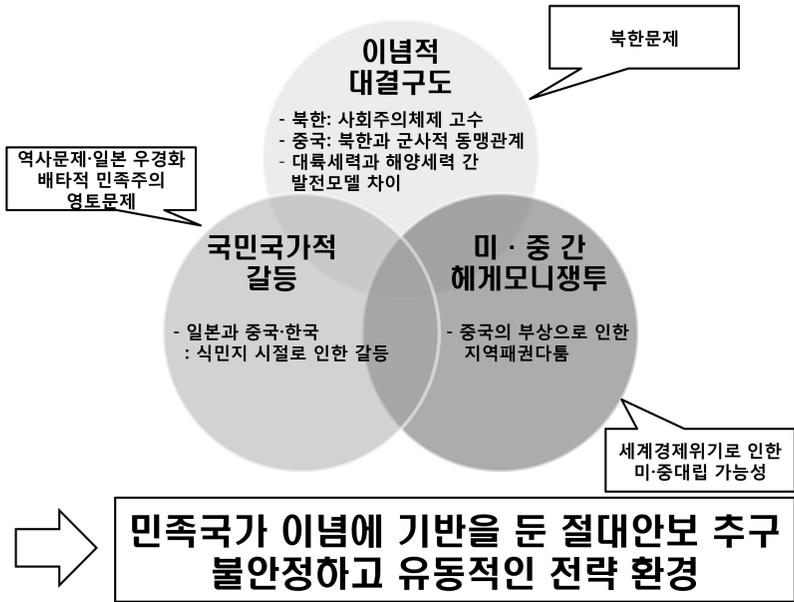
또한 동서 양진영이 집단방위체제로서의 NATO와 바르샤바조약기구의 현상유지적 세력균형정책 이외에도 양진영 간의 안보질서를 현상유지 차원에서 관리했던 지역 다자안보협의체로서 CSCE를 형성하고, 유럽의 안보질서를 평화적으로 유지·관리하였기 때문에 동독 개입정책이 성공적으로 추진되었다. 공동안보 및 협력안보를 기본으로 하는 다자안보협의체로서 CSCE는 동·서 양대 진영이 군비확장 등의 절대안보 추구를 통한 세력균형체제를 구축하

려는 시각에서 탈피하여 군비확장을 자제하고 현상유지적 세력균형을 추구하려는 미·소 양대 진영의 대외정책 변화에서 기본 동인을 찾을 수 있다. 미·소 양국은 냉전시기 무한대의 군비경쟁을 통하여 ‘공포의 균형’을 이루었고, 더 이상의 군비경쟁은 무의미하다는 것을 인식하고 적정규모의 군사력을 유지하는 가운데 공동안보를 지향하는 현상유지적 세력균형을 지향하였던 것이다. 따라서 유럽의 경험을 일반화하면 강대국들 간의 다자안보협의체는 강대국들이 최소한 공동생존(Joint Survival)에 초점을 두는 현상유지적 세력균형화 전략을 추진해야 형성될 수 있다는 점이다. 더욱이 미국을 비롯한 서방 측이 CSCE의 <바구니 1>에 명시된 인권조항과 <바구니 3>의 인도주의 및 기타 분야 협력을 관찰시킨 것은 과거 상호 불신에 입각한 상호확증파괴와 같은 경성권력(hard power)을 행사함으로써 소련 사회주의를 붕괴시키는 안보전략 대신, 적정 수준에서 전략적 균형을 이룬 다음 민주주의, 인권, 복지 등과 같은 연성권력(soft power) 행사를 통해 사회주의권의 내부붕괴를 유도하겠다는 전략이 전제되었던 것이다.

그러나 한반도를 둘러싼 국제안보환경은 단순한 진영논리가 아니라 부분적으로 남아 있는 이념적인 대결구도, 국익을 우선시하는 국민국가적 갈등 구조, 향후 세계 주도권 쟁탈 목적의 미·중 간 헤게모니 쟁투 등 다양한 요인들이 서로 얽혀져 있다. 예컨대 중국, 러시아 등은 스탈린주의로부터 탈바꿈하여 세계시장지향적 발전 전략을 구사하고 있는 반면, 북한은 여전히 사회주의체제를 고수하고 있다. 그러나 미국과 중국이 동아시아에서 세력경쟁을 하고 있는 한, 중국은 완충지대로서의 북한을 포기할 수 없다. 따라서 중국은 대미관계가 중국 안보를 보장하는 협력적 관계로 탈바꿈되

지 않는 한, 중국은 북한과의 군사적 동맹관계를 존속시킬 수밖에 없을 것이다. 한국과 일본 역시 중국과 체제모형 및 이념상의 차이로 인한 갈등구조를 안고 있는 동시에, 한국과 중국은 과거 일본의 식민지문제로 인해 일본에 대한 민족국가적 갈등문제를 지니고 있다. 한국, 미국, 일본은 중국과 러시아에 대해 국가발전모델의 차이로 인한 갈등을 내포하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

특히 현재 동아시아 안보환경은 군비경쟁이 확대일로에 있는 등 현상유지적 세력균형은 존재하지 않을 뿐만 아니라 공동안보를 추구하기보다는 여전히 민족국가 이념에 기반을 둔 ‘절대 안보’를 추구하고 있는 것으로 보아야 한다. 탈냉전 이후 중요한 전략환경의 변화를 경험해 오고 있는 동아시아지역은 소련의 붕괴, 식민지 지배경험, 중국의 부상, 북한문제, 일본의 우경화, 세계경제위기로 인한 미·중관계 대립가능성 대두 등으로 인하여 매우 불안정하고 유동적이다. 동아시아는 일초다극체제가 불균형적 양극체제로 변모해 가는 역학구도 아래 역내 국가들의 군사력의 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하면서 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있다. 예컨대 미국의 패권유지 세계전략과 미·중 패권갈등, 한반도의 불안정한 평화공존과 북핵문제를 둘러싼 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국·타이완 간의 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등은 현상유지가 아니라 현상타파 내지 현상변화를 초래할 수 있는 주요요인들이다. 이러한 요인들은 19세기 말 국가주권을 회복한 동아시아 제국(諸國)에 국가주권 이양에 대한 거부감 및 배타적 민족주의를 형성시켜, 경제공동체 형성은 물론 안보공동체 형성을 저해하는 역사적 유산으로 작용하고 있다.



향후 형성될 동아시아 안보질서는 미국과 중국의 동아시아전략과 밀접한 관계를 지니고 있다. 특히 군사력 측면에서 수세적 위치에 있는 중국은 향후 동아시아 지역질서를 능동적으로 주도하기보다는 수동적으로 미국의 동아시아전략에 대응하는 한편, 경제발전과 이에 기반을 둔 군사력 증강 및 다극화 전략 추진 등의 정책적 노력을 경주하는 균형화전략을 취하고 있다. 이러한 측면에서 동아시아 안보공동체 형성에 가장 유리한 안보환경은 미·중 간 전략적 균형이 형성됨으로써 미국과 중국이 현상유지적 세력균형정책을 추진하고 패권경쟁이 군사력과 경제력 등에 기초한 경성권력 행사가 아닌 민주주의, 인권, 복지 등의 연성권력 행사에 의해 추동

되는 경우이다. 그러나 작금의 동아시아 안보지형은 미·중 간 전략적 균형은 존재하지 않고 미국 우위의 전략적 불균형을 이루고 있다. 향후 중국의 경제력 증대 및 군사력 증강에 따라 현재의 미·중 간 전략적 불균형은 점차 전략적 균형 상태로 변환될 것으로 보인다. 그러나 현재의 미·중 간 전략적 불균형 상태는 동아시아 평화와 안정을 보장해줄 수 있는 안보공동체 형성에 많은 어려움을 가중시키고 있다. 또한 점차 심화되어 가고 있는 세계경제위기로 인하여 보호무역주의, 민족주의 등이 대두되면서 미·중 간 경제관계도 협조보다는 갈등구조가 강화되고, 중국의 부상이 두드러지면서 미국의 대중(對中)안보정책이 강화되어 나가는 경향이 분명하게 나타나고 있다.

북핵문제, 한반도분단과 통일로 요약되는 한반도문제가 민족문제이지만 한반도를 둘러싼 주변 국가들의 국익과 밀접한 관계를 지니고 있는 국제적 성격을 동시에 지니고 있다. 특히 북한은 중국 입장에서 볼 때 중국의 사활적 안보이익이 존재하는 지역으로서 향후 발생할 수 있는 미·중 패권갈등 과정에서 대륙세력과 해양세력 간의 전략적 이익이 교차하는 매우 중요한 지역이다. 한반도 분단은 동아시아 분단구조의 하위구조로서 작동중이기 때문에 미국과 중국의 한반도정책은 미·중 양국의 동아시아전략 차원에서 시행되는 것으로 이해해야 한다. 따라서 동아시아 분단의 하부구조로서 한반도 분단구조는 미국, 중국 등의 주변국들의 이해를 조정·수렴하는 전략적 구도가 없다면 해소되기는커녕 미·중 패권갈등 위협에 그대로 노출되어 심각한 안보위기가 발생할 것이다.

김대중·노무현정부도 이러한 문제점을 어느 정도 인식하고 있었으나 그 해결방식은 동아시아 차원이 아니라 한반도 차원에 머무

르고 있었다. 이 문제와 관련하여 노무현 대통령은 다음과 같이 언급하였다.

“한반도에서의 대립과 긴장은 동북아정세에 여러 가지 대립과 긴장의 요인을 제공하고 있습니다. 북핵문제, 미사일문제, 주한미군, 미사일방어체제 등이 한반도의 대결상태에서 비롯되었거나 관련을 가지고 있습니다. 따라서 한반도에 냉전체제가 계속되는 한 동북아시아의 대립과 긴장은 해소되기 어렵습니다. 그런 점에서 한반도문제의 해결은 평화와 번영의 동북아시아대를 여는 첫걸음이 될 것입니다.”³²

북핵문제, 미사일문제, 주한미군, 미사일방어체제 등으로 일컬어지는 한반도 냉전체제가 대륙세력(중국, 러시아, 북한)과 해양세력(미국, 일본, 한국) 등의 전략적 대립으로 비롯된 것임에도 불구하고 한반도 대립이 동북아 긴장요인을 제공한다는 잘못된 인식에 사로잡혀서 한반도문제가 해소되어야 동북아 평화와 안정이 이루어진다는 인식상의 오류를 범하고 있다. 더욱이 양대 세력의 전략적 대립과 패권경쟁의 결과로서 타이완문제, 북핵문제, 한반도 통일문제, 해상수송로문제 등의 다양한 안보문제가 대두되고 있는 것을 제대로 인식하지 못하는 한계를 보이고 있었던 것이다.

이러한 인식상의 오류를 제대로 인식하지 못하고 김대중·노무현 정부는 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않고 있는 것이 미국의 대북포위압박정책으로부터 비롯된 것으로 잘못 파악하고, 미국의 대북정책을 대북경제제재 해제, 북·미관계 정상화 등의 포용정책으로 전환할 것을 미국에게 요구하였다. 더욱이 한반도 냉전구조

32. 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』, p. 22.

를 완전히 해체하지 않고 대중요법으로 북한에 대응할 경우 북한 핵·미사일문제 해결도 요원할 뿐만 아니라 북한의 변화를 지연시키는 자가당착에 빠질 수 있다는 입장에서 북·미관계 및 북·일관계 정상화,³³ 한반도 평화체제 구축 등 한반도 냉전구조를 해체하려고 정책적 노력을 경주하였다. 김대중·노무현정부는 한반도 냉전구조가 북한의 경직된 사회주의체제와 더불어 북한에 대한 군사안보적 압박, 외교적 고립 등 미국의 대북봉쇄정책이 중층적으로 결합되어 있는 다차원적 성격을 지니고 있는 것으로 이해하였다. 김대중·노무현정부의 인식에 따르면 북한은 미국 대북경제제재 해제를 비롯하여 북·미관계 개선, 한반도에서의 미군철수 등이 선결되지 않는 한, 스스로 체제변화를 도모한다고 할지라도 체제변화에 따른 내부 체제위기만을 초래할 것으로 이해하였다. 또한 미국의 막강한 군사력은 북한에 안보위협이 될 뿐만 아니라 미국의 대북경제제재로 인해 북한에 대한 투자 및 해외시장 확보가 불가능해져 체제전환을 통한 세계시장지향적 발전전략 구상을 어렵게 하는 것으로 파악한다.

김대중·노무현정부의 이러한 인식과는 반대로 북핵문제는 북한의 체제 수호적 목적, 중국의 한반도 세력균형 유지, 미국의 중국견제 및 동아시아 영향력 유지 등의 복합적 요인들이 상호작용하고 있다. 북한은 남한에 대한 전략적 불균형을 해소하려는 목적으로 핵개발을 하고 있다. 만일 대륙세력 입장에서 보면 북한이 핵프로그램을 포기하고 남한에 주한미군이 존재해 있다면 한반도의 전략

33. 과거 김영삼정부는 북·미와 북·일관계 개선과 남북관계 개선을 상호 연계시켰으나, 김대중정부는 북·미관계 및 북·일관계 개선이 남북관계 개선과 북한의 변화에 도움이 된다면서 미국과 일본은 물론 국제사회에 북한과의 관계 개선을 촉구하였다.

적 균형은 파괴된다. 그럼에도 불구하고 북한이 주한미군의 존재를 용인하고 핵프로그램을 포기할 것인가는 극히 예단하기 어려운 사안이다. 북·미관계 정상화, 대북경제지원 등으로 북핵문제가 해결될지라도 과연 한반도의 세력불균형을 우려하는 중국, 러시아가 주한미군의 존재를 수용할지도 의문이다. 이러한 대륙세력의 우려를 반영하여 주한미군이 철수한다면, 미국과 한국 국민이 이러한 미군 철수 상황을 받아들여가 쉽지 않을 것이다. 또한 미국 역시 북핵문제 해결로 북한위협을 전제로 한반도에 주둔하고 있는 주한미군의 지위가 위태로워지는 것을 원치 않을 것이다. 만일 주한미군의 지위에 변화가 생기면 미국의 대륙세력 억제전략이 상당히 손상을 받을 수 있기 때문에 북핵문제 해결은 미국의 국익에도 반하는 것이 될 수 있다. 또한 북·미관계 개선문제는 단순히 북·미관계만이 아니라 북한 핵·미사일문제, 주한미군문제 및 한·미동맹의 미래까지도 포괄하는 한반도 평화체제 구축문제 등 동북아시아 및 한반도 차원의 여러 가지 문제를 내포하고 있다. 결론적으로 북핵문제는 주변국들의 한반도에 대한 다양한 전략적 이해관계가 조정되지 않는 한, 북·미관계 정상화, 북한 경제 지원 등의 단순조치로 쉽게 풀릴 수 있는 사안이 아니다.

김대중·노무현정부의 현실인식 부족은 한반도 평화체제 구축에서도 그대로 나타났다. 평화체제를 구축하고 불안정한 정전체제를 종식시켜서 항구적 평화를 한반도에 정착시킨다는 원칙은 훌륭했으나, 한반도에 대한 북한 및 주변 강대국들의 이해득실을 고려하지 못하여서 그 실행방식은 단순한 형식논리에 그치고 있을 뿐이다. 이러한 인식 오류의 편린은 평화체제와 관련한 이종석의 논문에서 그대로 드러난다.

“한반도 평화체제 구축은 다른 말로 지난 반세기 동안 지속되어온 냉전구조의 해체를 의미한다. 남북의 불신과 대결관계, 북한의 경직성과 폐쇄성 등이 한반도 냉전구조를 형성하고 있으며 이것들이 평화를 방해하는 핵심요인이기도 하다. 따라서 한반도 평화체제 구축은 이러한 대결적 요소들을 해소시켜 가는 과정이라고 할 수 있다 …(중략)… 한반도 평화체제 구축의 기본적인 조건은 …(중략)… 법률·제도적 차원에서는 정전협정의 평화협정으로의 대체이며, 실질적 차원에서는 남북한 간의 군사적 대결상태 해소와 북·미 간 적대 해소 및 관계정상화가 되리라고 본다.”³⁴

한반도 평화체제는 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것이지만, 이러한 본원적 요소 이외에도 북핵문제 해결과 북·미관계 정상화이라는 외재적 조건을 충족시켜주는 것이 필요한 것으로 이종석은 보고 있다.³⁵ 더욱이 임동원은 평화협정이 “남과 북이 주체가 되고 정전협정 체결 당사자인 미국과 중국이 보증하면서, UN안전보장이사회가 추인하는 ‘2+2+UN’이 바람직하다.”고 주장하였다.³⁶

이처럼 김대중·노무현정부의 평화체제 인식은 여전히 한반도 차원에 머물러 있다. 과거 한국전쟁은 민족대결임과 동시에 대륙세력과 해양세력 간 대립의 결과물이었다. 이러한 한국전쟁의 결과로서 형성된 휴전선을 사이에 두고 여전히 대륙세력과 해양세력이 대결하고 있다. 이러한 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위해서는 남북 간 대립은 물론 대륙세력 중국과 해양세력 미국의 전략적 대립이 해소되어야 한다. 그러나 이러한 양대 세력의 전략대립, 패

34. 이종석, “한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색,” 『세종정책연구』, 제4권 1호 (세종연구소, 2008).

35. 위의 글, p. 11.

36. 임동원, 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』, p. 742.

권경쟁이 해소되지 않으면 한반도 평화체제 구축 노력은 무위로 끝날 가능성이 크다. 이는 평화체제의 논의 내용이 한·미동맹 등의 한반도 군사문제는 물론 동아시아지역의 세력균형과도 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 평화체제 관련, 미국은 기본적으로 “북핵 처리와 한반도 평화체제가 상호 유기적으로 연관되어 있고, 평화 협정 체결을 위해서는 북한의 핵폐기가 먼저 이루어져야 한다.”는 입장을 내세우고 있다. 이에 비하여 중국은 북핵문제 해결뿐만 아니라 북한의 경제·안보문제 해결이 한반도 평화에 매우 중요하다는 시각에서 북핵문제와 북한의 경제·안보문제가 한반도 평화체제 구축과 동시에 해결될 수 있다는 미국과 상치되는 입장에서 있다.³⁷

김대중·노무현정부는 평화체제 인식에 있어서 주변국들의 이익 조정이 아니라 남북 주도하에 주변국들을 설득하면 해결되는 단순한 외교적 행위로 이해하고 있었다. 대륙세력과 해양세력 간의 전략적 대립에 대한 김대중·노무현정부의 인식 부족은 인식론적 차원에서 본질과 형태의 전도로부터 비롯되었다. 대륙세력 중국, 러시아와 해양세력 미국, 일본 등의 본질적 전략적 이해가 부딪치면서 한반도 분단, 한국전쟁, 북핵문제, 한반도 통일 등의 한반도문제가 동아시아 분단이라는 본질이 발현된 현상이라는 사실을 인식하지 못하고, 한반도문제의 기본구조를 남북관계, 북·미관계 등의 일차원적 문제로 치부하는 본질과 형태의 전도 현상이 과거 진보정권에서 발생하였던 것이다.

37. 이태환, “미국, 중국과 한반도 평화체제 구축,” 『세종정책연구』, 제5권 1호 (세종연구소, 2009), pp. 186~187.

다. 미·중 패권경쟁 대비 안보전략으로서 동북아균형자론의 한계

탈냉전 이후 동아시아 지역질서는 미국이 주도하는 일초다강체제 형태로 구성되어 한반도는 상대적 안정을 찾았으나, 그 후 중국의 경제성장에 기반한 미·중 간 세력전이 발생과 세계경제위기 심화로 인한 미·중 패권경쟁이 점화될 경우 한반도 안보는 또 다시 심대한 위협에 직면할 것으로 분석된다.

한반도 평화통일의 취약성은 한반도가 대륙세력 및 해양세력 간의 세력경쟁의 전략적 요충지에 속하기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 약소국이나 중위국의 안보환경은 많은 경우 지리적 위치에 의하여 좌우된다. 강대국의 전략적 이해가 교차되는 지역에 위치하는 국가들은 강대국 간의 분쟁에서 자유로울 수 없기 때문이다. 특히 주변 강대국 간의 세력균형은 항상 불균등 성장으로 인한 세력전이 가능성 때문에 항상 유동적으로 변화될 가능성이 크다. 예를 들면 한반도는 미·중 패권경쟁이 본격적으로 진행될 경우 남한과 북한은 미국으로 대표되는 해양세력과 중국으로 대표되는 대륙세력 사이에 벌어지는 대립·갈등의 전초기지로서 국가안보가 극심할 정도로 위협을 받게 되면서 한반도 평화통일을 위한 국제적 환경은 극도로 악화될 수 있다.

이러한 동아시아 안보지형 변화를 의식하고 노무현 대통령은 2005년 2월 25일 취임 2주년 국정연설에서 “우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 동북아시아의 균형자로서 동북아시아의 평화를 굳건히 지켜낼 것”이라는 비전을 밝힘으로써 동북아균형자론을 처음 언급하였다. 또한 2005년 3월 8일 공군사관학교 제 53기 졸업식에서 아래와 같이 동북아균형자론을 거듭 강조하였다.

“이제 우리 군은 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 지키는 것을 목표로 하고 있습니다. 동북아시아의 세력 균형자로서 이 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것입니다 …(중략)… 주한미군은 한반도의 평화와 안정을 위해서 매우 중요하고, 앞으로도 지속적인 역할을 해나갈 것입니다. 그러나 분명한 것은 우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없다는 것입니다. 이것은 어떤 경우에도 양보할 수 없는 확고한 원칙으로 지켜나갈 것입니다.”

이와 같은 언급에서는 동북아 세력균형자로서의 군의 역할이 주요 핵심을 이루고 있다.

대한민국이 동북아 균형자가 될 만한 자격을 갖고 있다는 근거로서 ‘강력한 군대, 열 손가락 안에 꼽히는 경제력, 민주화 실현, 평화지향적 역사’ 등을 거론했다. 또한 노무현정부의 외교·안보정책의 목표는 한반도 평화를 핵심 요소로 하는 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 건설하는 것이며, 그 모델은 유럽연합(Europe Union: 이하 EU)이었다.³⁸ 노무현정부는 평화와 번영의 동북아시대 건설을 영세중립국 수립을 통해 달성하려는 것이 아니라 동북아시아 주도국가로 도약함으로써 달성하려고 하였다.

노무현정부의 외교·안보정책은 연성권력(soft power)와 경성권력(hard power) 모두를 정책수단으로 삼았다. 우선 먼저 ‘평화와 번영의 동북아시대’를 건설하기 위하여 ‘한국이 주도하는 도덕적 포

³⁸. 2004년 12월 6일 프랑스 소르본대학 강연에서 노무현 대통령은 “EU는 ‘평화와 번영, 화해와 협력의 상징’이며, 유럽은 EU 통합을 통해 제국주의 시대의 약육강식과 극단대립을 극복하고 있다”고 언급했다. 동북아에도 이러한 질서가 필요한 이유와 관련하여, 그는 “과거사의 앙금이 채 해소되지 않은 상태에서, 동북아에 또다시 배타적 국수주의가 등장할지 모르는 불안이 존재하기 때문”이라고 강조하면서 ‘평화와 번영의 동북아시대’의 구체적 모형으로서 ‘동북아시아공동체(EAC)’를 제시하기도 했다. 『연합통신』, 2004년 12월 7일.

용'을 그 수단으로 설정하였다. 여기에서 '도덕적 포용'은 한반도 주변정세 및 동북아 갈등요인을 연성권력 행사를 통해 점진적으로 해소해 나가고 역내 통합을 추구하는 것이다. 특히 노무현 대통령은 2004년 말 소르본대학 강연에서 한국이 도덕적 포용의 주체로서 동북아시아 공동체 통합을 주도할 수 있다는 자신감을 피력하였다. 중·일 양국이 동북아시아를 주도하기에는 부적절하지만, 한국은 평화적인 역사와 독창적인 문화적 전통을 갖고 있으며, 세계 10대 경제대국일 뿐만 아니라 민주화에 성공한 국가라는 점 등을 언급했다.

문정인에 의하면 노무현정부의 동북아균형자론은 앞에서 상술한 세력균형을 위한 균형추 역할을 하는 대립적 균형자가 아니라 국가 간 협력체제를 근간으로 하는 협력적 균형자에 입각하고 있다.

“화합적 균형자란 편승에 따른 힘의 쏠림현상을 방지하고 중용의 시각에서 평화공존과 협력체계를 구축하려는 외교정책이라고 정의내릴 수 있다 …(중략)… 한국이 역내국가간 힘의 균형추 역할을 추구하는 것이 아니라, 새로운 규범·원칙·규칙의 지역질서 창출을 위해 역내 국가 간 대립과 갈등을 화해와 협력으로, 분열을 통합으로 변화시키고, 분쟁을 예방하며, 평화와 번영을 촉진하는 ‘평화의 균형자’ 역할을 수행하는 것을 의미한다.”³⁹

노무현정부가 동북아 평화와 번영의 시대를 열기 위해서는 동북아 안보불안 요인을 최소화하면서 역내안정을 도모해 나가는 것이

³⁹ 문정인, “동북아균형자론의 갈길, 동북아균형자론, 가능하다 소프트파워의 예방적 외교라면…,” 『텍스트』, 6월호 (월간텍스트, 2005). 노무현정부의 동북아균형자론의 기본성격은 노무현정부 외교정책의 핵심브레인 역할을 하고 있는 문정인의 논문을 위주로 서술한다.

가장 필수적으로 요구되는 선결조건이다. 따라서 동북아균형자론은 한국이 동북아에서 패권경쟁이 패권분쟁으로 전화되는 것을 방지하고 갈등을 조정·중재할 수 있는 역할을 찾고 역량을 쌓아 나가야 한다는 시대적 배경에서 출발한 것으로 분석된다. 그렇지 않으면 한반도는 또 다시 강대국정치와 패권경쟁의 희생양으로 전락할 수 있기 때문이다. 노무현정부의 화합적 균형자론은 ‘동북아시아 안보도전을 최소화하고 평화와 번영의 동북아를 구축하기 위한 일종의 예방외교적 포석’⁴⁰이라고 볼 수 있다. 동북아 안보불안은 진영 간 대립이나 전통적 세력균형을 통해서 해결할 수 없고 역내국가들 간의 진정한 화해와 협력을 통해서만 극복될 수 있기 때문에 노무현정부는 역내 국가 간 화해·협력의 매개자·촉진자·조율자로서 중추적 역할을 수행하기를 희망하며, 이를 위한 구체적 실천전략이 동북아균형자론이라고 문정인은 주장하고 있다.

그러나 문정인의 주장과 달리 노무현정부의 동북아균형자론은 도덕성에 기초한 연성권력 이외에도 국방력 증대에 기반한 경성권력을 외교·안보 정책수단으로 삼고 있다. 노 대통령은 2005년 국군의 날 행사 연설에서 “한반도에는 아직 냉전의 구도가 해소되지 않았고, 주변에는 강대국들의 세력이 각축하고 있으며, 한편에서는 패권적 국수주의가 되살아나고 있다는 우려도 제기되고 있다.”며 “이러한 불신과 대립의 벽을 해소하고 동북아시아에 평화와 번영의 질서를 이루기 위해서는 우리 한국의 의지와 능동적인 역할이 매우 중요하다.”고 강조했다. 이에 부가하여 노 대통령은 “우리는 동북아 평화와 번영의 질서를 제안하고 있다.”며 “그러나 구호만으

40. 문정인, “동북아균형자론의 갈길, 동북아균형자론, 가능하다 소프트파워의 예방적 외교라면...”

로 평화를 이룰 수는 없고 모든 평화의 프로그램은 힘으로 뒷받침돼야 한다.”고 말했다.⁴¹ 이러한 경성권력 육성방안으로 국방개혁안을 들면서 노 대통령은 “이번 개혁이 성공적으로 이뤄지면 우리 군은 현대화된 선진정예 강군으로 발돋움할 것”이라며 “국방조직의 문민화와 전문화, 획득제도 개선, 3군 균형발전 등으로 국방운영의 합리성과 효율성이 한층 배가될 것”이라고 그 의의를 강조했다.

노무현 대통령의 상기 발언을 보면 노무현정부의 동북아균형자론은 동북아가 협력적 세력균형체제이든지 대립적 세력균형체제이든지 간에 협력적 균형자 및 대립적 균형자 역할을 하는 것으로 해석되어진다. 균형자는 일반적으로 경성권력(hard power)을 활용하는 경성균형화(hard balancig) 및 연성권력(soft power)을 활용하는 연성균형화(soft balancig)를 통해 현상유지세력을 지원하여 세력균형을 유지하려고 하기 때문이다.

한국이 중·일, 미·중 세력경쟁에서 균형자 역할을 할 수 있을 것인가에 대해서는 많은 의문의 여지가 있다. 원래는 세력이 비슷한 몇 국가들이 존재할 때 세력균형이 깨졌을 때 특정국가가 균형을 잡아주는 균형추적 역할을 할 경우 이 국가를 균형자(balancer, holder of the balance)로 부른다. 이러한 균형자의 전형은 19세기 대영제국 시절 영국 외교정책의 근간을 이루고 있었다. 그 당시 영국은 유럽 대륙국가들과 동맹을 맺지 않는 고립주의 정책을 취하다가 대륙의 특정국가가 팽창주의 정책을 취하면 다른 국가들과의 반(反)패권 동맹을 결성하여 유럽의 세력균형을 회복시키는 균형자 역할을 했던 것이다.

41. 『연합뉴스』, 2005년 10월 1일.

따라서 균형자 역할의 전제조건은 역내 세력균형이 파괴되고 있어야 할 뿐만 아니라 특정국가가 파괴된 세력균형을 바로잡을 정도의 힘을 보유하고 있어야 한다는 것이다. 동아시아 지역질서는 일초다강체제가 불균형적 양극체제로 전환되어 가고 있으나, 아직 보다 큰 역량을 보유하고 있는 미·일동맹은 북핵문제 및 중국의 부상에 군사력 전진배치를 통해 대응할 수도 있다. 이러한 안보위협에 직·간접적으로 노출되어 있는 한국이 지역적 세력불균형을 시정하고 미국을 혁명적 현상타파세력이 아니라 현상유지적 안정자로 유도하기 위해서는 만약의 경우 사용가능한 힘을 축적·보유해야 한다. 한 국가가 국제사회에서 생존과 영향력 확대를 하기 위한 종국적 수단은 경제력과 군사력이기 때문이다. 따라서 동아시아 안보위협에 제대로 대처하고 균형자적 역할을 제대로 수행하기 위해서는 역내에서 가장 열등한 군사력 수준을 탈피해야 한다. 이러한 측면에서 2005년 9월 발표된 국방개혁안은 동북아시아 균형자 역할을 수행하기 위한 일련의 정책으로 볼 수 있다.

노무현정부의 동북아균형자론 언급은 미·중 패권경쟁 및 중·일 세력경쟁을 직접 겨냥한 것이기 보다는 4차 6자회담이 타결되기 전 미국의 대북강경노선을 견제하고 협상을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결할 것을 미국에게 요구하기 위한 외교전략에서 나온 것으로 풀이할 수 있다. 만약 미국이 북핵문제를 선제 정밀공격을 통해 해결하고자 한다면, 이러한 미국의 시도는 한·미동맹의 균열로 이어지고, 결국 미국의 중국보쇄정책에 중요한 역할을 하는 한반도라는 지정학적 요충지는 물론, 동아시아에서의 일본 다음의 주요동맹인 한국을 잃어버리게 될 것이라는 경고를 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 한국 정부의 시도는 힘을 통해 균형을 추

구하기 보다는 한·미동맹관계 변화에 따른 미국의 영향권 축소 가능성을 간접 경고함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 정책적 의도를 지닌 것으로 평가할 수 있다.

그러나 동아시아 정세는 미·중 패권경쟁, 중·일 세력경쟁, 북핵 문제, 타이완문제, 영토문제, 세계경제위기 등으로 극히 불안정하고 유동적일 수 있으며, 이러한 문제는 궁극적으로 미국과 중국의 패권경쟁의 구도에 의하여 규정된다. 그러므로 한국 정부가 동북아 균형자 역할을 충실히 이행하기 위해서는 무엇보다도 군사력 증강이 요구된다. 이러한 측면에서 볼 때 노무현정부의 동북아 균형자론은 미래에 실행 가능한 미래형 균형자론일 수밖에 없다. 만일 힘이 전제되지 않는 세력균형은 강대국 사이의 세력균형에 의해 국가독립이 유지되는 약소국의 운명, 즉 청나라와 일본 사이에서의 조선, 독일과 프랑스 사이에서의 벨기에 등의 경우처럼 수동적 세력균형일 수밖에 없다.⁴² 이러한 수동적 세력균형은 강대국 사이의 세력균형이 파괴되거나 비밀협약에 의해 특정국가들이 약소국 영토를 분할·획득함으로써 약소국 주권이 위협받는 경우가 허다하다.

반면 한국이 말할 수 있는 미래의 동북아균형자론은 미래 한국 국력의 증대를 기초로 불안정한 동북아 세력균형을 능동적으로 보완함으로써 한반도 주변 안보환경을 한국의 안보이익에 유리하게

⁴² 세력균형이론에서 경쟁형(pattern of competition)은 강대국 A국과 B국 사이에 세력균형이 이루어져 약소국의 독립이 보전되는 경우이다. 그러나 강대국 간 세력균형이 세력전이에 의해 파괴되어 큰 힘을 지닌 국가가 현상타파정책을 추구할 때 약소국의 독립은 매우 위태롭게 된다. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948) pp. 172~190.

주체적으로 변화시키는 것을 의미한다. 즉, 강대국 사이에 끼어 있는 국가로서 한반도가 국가독립과 주권을 강대국의 영향권(spheres of influence)으로 전락하기보다는 스스로 세력균형을 추구하는 균형자적 노력에 의해 능동적으로 국가독립과 주권을 보전해나간다는 미래형 대외전략이다.⁴³ 예컨대 미국이 북한 핵시설 정밀폭격을 도모하는 경우는 물론, 향후 반응적 현실주의적 대외정책에 머물러 있는 중국이 팽창주의적 정책으로 정책 기초를 전환할 경우에도 한국은 증대된 한국 국력을 바탕으로 이들의 영향력 제고를 바로 잡는 세력균형정책을 도모해야 한다는 것이다.

그러나 이러한 동북아균형자 역할은 그 노력에도 불구하고 미·중 패권경쟁이 분쟁으로 비화되는 것을 억제할 수 없을 경우 분명히 한계에 봉착할 수밖에 없다. 한국이 국방력 증대를 통해 동아시아에서 영향력을 행사할 수 있는 지역적 수준의 강대국(regional power)으로 등장하기 이전에 미·중 패권경쟁이 분쟁으로 비화된다면, 한국의 동아시아 균형자 역할은 극히 제한적일 수밖에 없다. 한국의 균형자적 역할은 우리의 노력 여하에 따라 미·중관계가 패권경쟁 → 전략적 동반자 → 미·중 균형적·협력적 양극체제 → 안보공동체 형성 등의 순으로 전환될 수 있다는 가정하에서 설정된 것이기 때문이다. 우리의 최상의 안보이익은 미·중 패권경쟁의 경로가 불균형적 양극체제가 균형적 양극체제로 발전해나가고, 동아시아 국가들이 동아시아 안보문제를 공동 협의하는 안보공동체를 형성하여

43. 노무현정부 시절 동북아균형자론, 협력적 자주국방 등 여러 가지 종류의 미국 비판성향의 정책을 언급했으나 실제로 정책으로 추진된 것은 거의 존재하지 않는다. 노무현정부는 미국의 전략적 유연성 인정, 중국 견제 목적으로 미군기지 평택이전 합의, 미군기지 이전비용 한국 정부 부담 등 보수 정부보다 더 친미정책을 취하였다.

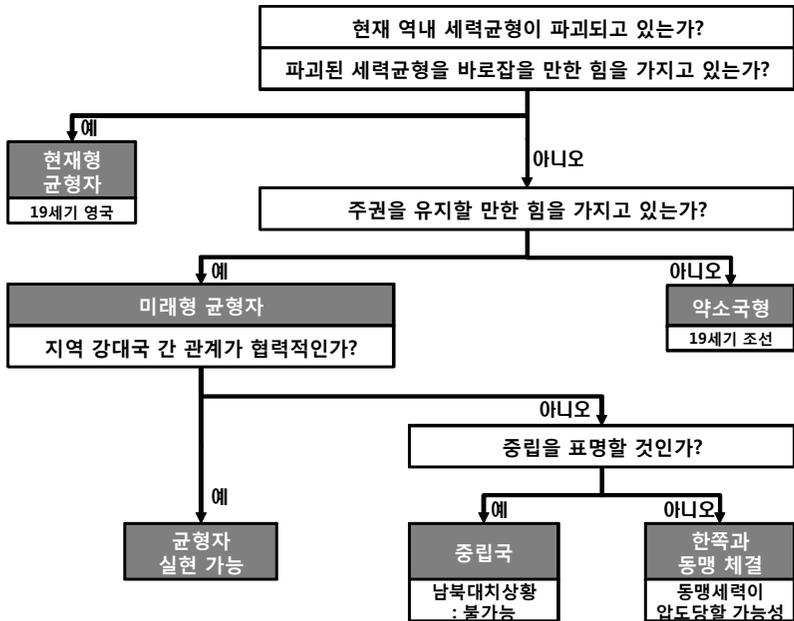
친화적 세력균형을 이루는 ‘규범·계약적 국제질서(normative-contractual order)’를 구축해나가는 것에 있다. 이러한 안보환경이 형성될 경우 한반도 통일은 평화적으로 이루어질 수 있을 뿐만 아니라 대륙세력과 해양세력의 안보·경제이익을 중재하는 국가로서 기능할 수 있다는 것이다.

그러나 우리의 기대에도 불구하고 미·중 패권경쟁이 경제위기와 중국의 부상을 매개로 갈등 국면으로 발전되면 한국의 동아시아전략은 명백한 한계 상황에 봉착할 수밖에 없을 것이다. 이는 미국과 중국이 해양세력과 대륙세력의 패권적 지위를 점하고 있는 반면, 한국이 현재 수준의 국력으로 강대국 세력경쟁의 균형자 역할을 하기에는 분명한 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다. 또한 전략적 핵억지력을 지니고 있는 미·중 사이에서 경성 균형을 통하여 균형자 역할을 한다는 것은 극히 실현 불가능한 가정이다. 따라서 한국은 미·중관계가 북한문제, 타이완문제 등을 계기로 협력과 갈등이 병존하는 패권경쟁 → 신냉전 등의 순으로 변화되든가, 패권경쟁 → 전략적 동반자 → 신냉전 등의 순으로 전개되는 경우 동북아균형자론은 한반도 안보는 물론, 한반도 평화통일을 보장하는 대안이 결코 될 수 없다.

미·중 패권갈등 상황에서 한국이 국가안보를 확립할 수 있는 방안은 미·중 패권경쟁에서 중립적 입장을 표명하여 국가주권을 유지하거나, 승리할 가능성이 높은 국가와의 전략적 동맹을 체결하여 향후 형성될 동아시아 지역질서에서 주도적 위상을 확립하는 방안이 있을 수 있다. 그러나 전자의 경우는 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때 실현 가능성이 매우 미약한 방안이다. 특히 남북한 통일이 이루어지지 않는 상태에서 동아시아 불균형적 양극체제가 패권전쟁으로 비화하거나 북한문제를 기회로 패권대리전쟁으로

발전할 경우 한반도는 과거 한국전쟁처럼 대륙세력과 해양세력이 세력경쟁을 벌이는 전쟁터로 변하고, 더 나아가 남과 북도 양 세력의 일원으로 대결할 수밖에 없는 상황에 봉착할 수 있다. 만일 한국이 균형자전략으로 현상유지세력과 연대하여 이 세력이 현상타파세력을 제어한다면 향후 승전국 위주로 개편될 동북아질서에서 한국은 안보이익을 극대화할 수 있을 것이다. 그러나 균형자전략에도 불구하고 현상유지세력이 패권전쟁에서 현상타파세력에 압도당한다면 한국은 패전국의 명예를 뒤집어쓰게 될 것이다. 따라서 세력균형 복원을 위한 노무현정부의 균형자전략은 한반도 안보를 위한 적절한 전략이라고 볼 수 없다.

● 그림 6-1-5 동북아균형자론의 전제조건



Ⅱ. 각종 한·미동맹 논의에 대한 비판적 고찰



1. 한·미동맹 강화론

급변하는 동아시아 정세에 대응하기 위한 합리적 안보전략은 크게 대별하면 한·미동맹 강화론, 한·미동맹 유연화론, 주한미군 주둔과 평화체제 양립론, 한반도중립화론 등의 4종류로 나누어진다. 우선 먼저 한·미동맹 강화론을 비판적으로 고찰해 보자.

일초다강 형태의 동북아 국제질서가 중국의 부상으로 불안정한 모습을 보인다 할지라도 미래의 동북아질서는 미국중심의 패권안정체제를 보일 것이라는 전제 아래 한·미동맹 강화론이 보수진영에서 주창되고 있다.⁴⁴ 한·미동맹 강화론은 탈냉전 후 유일 초강대국인 미국에 대한 편승(bandwagoning)만이 한반도 평화와 안정은 물론, 한반도 평화통일을 이루는 첩경으로 생각하는 시각이다. 미국은 향후 수십 년 동안 세계적 차원의 패권을 유지할 것으로 간주하고 강력한 한·미동맹과 주한미군의 주둔만이 한반도에서 중국을 통제하고 한반도 안보를 안정적으로 관리할 수 있다는 입장이다.

더욱이 중국의 부상이 이루어질지라도 미·중 간 세력경쟁에서 미국 편에 있어야만 한국의 안보와 한반도 평화통일이 가능하다는 입장이다. 한·미동맹 강화론은 무엇보다도 남북의 분단상황은 물론, 동아시아 차원에서 주도국 미국에 대한 편승이 한반도 통일과 더불어, 동아시아에서 확실한 안보와 평화를 보장받을 수 있다는 시각에 근거를 두고 있다. 특히 미·일동맹과 중·러안보협력이 대치하는 상황에서 북한의 선제공격을 막고, 북한 붕괴에 따른 남북통일 등의 과정에서 미국의 도움이 절대적으로 필요하기 때문에 한·미동맹

44. 이훈근, “한·미동맹의 문제점 진단과 한·미동맹 강화의 논리,” 『국가전략』, 제9권 3호 가을호 (세종연구소, 2003) 참조.

이 강화되어야 한다고 주장한다.

따라서 주한미군을 전제로 하는 한·미동맹은 편승전략의 핵심으로서 한반도 안보와 한반도 통일을 보장하는 최선책으로 인식하기 때문에 주한미군 존재는 한반도 평화의 담지자(擔持者)로 이해되며, 주한미군이 한반도에 많이 주둔할수록 한반도 안보와 한반도 통일이 보장된다고 이해한다.⁴⁵ 특히 한반도 주변 4국 중 일본, 중국, 러시아는 한반도에 대한 영토적 이익을 가지고 있으나, 미국은 영토적 이익이 없는 국가이므로 미국과의 동맹이 가장 합리적 선택이라고 주장한다. 또한 한국이 추구하는 민주주의 및 시장경제 등의 가치가 미국과 공동의 가치이므로 한국은 미국과 포괄적 동맹관계를 추구해야 한다고 이해한다.⁴⁶ 따라서 북한의 군사위협 억지에 초점을 맞추어온 현재의 한·미동맹은 동아시아지역에서의 평화와 안보유지로 그 책임 영역을 확대할 것을 주문한다. 이와 동시에 한·미동맹이 지역동맹으로 발전될지라도 중국 등 역내 국가들의 이익과 갈등을 야기하지 않도록 현명한 외교를 펼치도록 이야기한다. 이와 관련하여 한·미동맹의 지역동맹화 작업은 역내 국가들의 이해관계를 조율하는 다자간 안보대화 노력과 병행하여 추진하는 것이 효과적이라고 지적하고 있다.⁴⁷

미래의 동북아질서는 미국중심의 패권안정체제를 중심으로 그

45. 특히 한·미동맹 강화론은 한반도 주변 강대국의 군사력이 세계 5위 내의 강대국 이므로 군비증강과 같은 한국의 균형화 노력은 의미 없는 것으로 치부한다. 따라서 유일한 안보대안은 한·미동맹 강화에 있는 것으로 보고 있다.

46. 이에 대해서는 윤덕민, 『한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보』 (서울: 외교안보연구원, 2004); 김태효, 『중국변수와 한·미동맹의 미래』 (서울: 외교안보연구원, 2003); 최강, “한·미 전략동맹’ 발전을 위한 비전과 과제,” 『국제정세 변화와 이명박정부의 외교과제』 (서울: 외교안보연구원, 2009) 참고.

47. 김태효, 위의 책, p. 38.

대로 지속될 것이라는 전제로 마련된 한·미동맹 강화 논리는 2008년 출범한 이명박정부의 외교·안보 논리에도 상당 부분 녹아 있다. 이명박정부의 외교·안보의 비전과 전략을 담은 ‘성숙한 세계국가’ 논리는 다음과 같다.

“한·미관계는 전통적 우호관계를 바탕으로 새로운 시대에 부합하는 ‘21세기 전략동맹’을 구축한다 …(중략)… 한·미전략동맹은 ① 자유와 인권이라는 보편 가치의 실현을 위한 가치동맹 ② 외교·안보, 경제, 사회문화를 아우르는 상호의존의 신뢰동맹 ③ 한반도는 물론 동아시아와 세계의 평화와 번영에 기여하는 평화구축 동맹을 지향한다.”⁴⁸

이러한 한·미전략동맹의 비전에 입각하여 이명박정부는 북핵문제의 해결과 남북관계의 발전, 동아시아의 평화와 교류·협력의 확대를 위해 건설적 역할을 모색하면서 한반도 통일 기반 구축, 동북아 주변국들과 신뢰와 협력을 증진하는 데도 적극적 역할을 할 것이라고 천명하였다.⁴⁹

그러나 이러한 한·미동맹 강화론은 그 기저에 동아시아에서 전통적 안보 개념으로서의 진영논리보다는 테러, 마약, 기후변화 등의 비전통적 안보 개념이 강조되고, 미·중관계를 기반으로 하는 동아시아 안보정세 분석은 소홀히 다루어지고 있다. 동아시아에서의 미·중 갈등구조는 폭발하지 않거나 북핵문제, 타이완문제 등을 계기로 대립적으로 발전될지라도 미국중심의 패권이 지속될 것이라는 가정하에서 한·미동맹을 전략지역동맹으로 강화할 것을 주문하고

48. 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략, 성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009), p. 23.

49. 위의 책, p. 23.

있다. 이러한 정책의 일환으로 이명박정부는 동아시아지역에서도 안보문제가 발생하면 신속대응군 형태로 주한미군을 활용하는 데 동의하였다. 한국 정부가 주한미군의 전략적 유연성을 수용함으로써 향후 주한미군이 동아시아 분쟁에도 개입할 개연성이 증대된다. 이것은 한반도 안보 공백을 야기하고 한반도를 미·중 간의 군사적 분쟁지역화로 만들 수 있을 것이다. 이러한 중국의 한·미동맹 강화에 대한 우려에도 불구하고 이명박정부는 중국과의 관계를 강화하기 위하여 2008년 5월 중국과의 전략적 협력동반자관계를 수립하였다. 그러나 중국은 한국과 전략적 협력동반자관계를 수립했던 2008년 5월 27일 ‘한·미동맹을 역사적 유물로 평가하는 등 한국 정부의 한·미동맹 강화에 부정적인 시각을 표출하였다.’⁵⁰

그러나 동아시아 정세 변화를 무시하는 이러한 무조건적인 한·미동맹 강화론은 동맹안보 딜레마로부터 벗어날 수 없다. 지배·종속 관계가 지배적인 한·미동맹이 강화되면 될수록 한·미동맹은 패권국의 군사력 주둔을 매개로 하는 군사전략의 위협에 노출될 수밖에 없다. 이러한 한·미동맹관계에서는 한반도와 동아시아 정세 인식과 한·미동맹의 안보태세는 미국 중심으로 준비·추진된다. 한국은 위협의 인식, 유사시에 대한 정의, 군사전략과 전술적 대응의 방식에서 미국의 패권전략·전술을 추종할 수밖에 없다. 따라서 불안정한 동아시아 정세에서 한반도는 물론, 동아시아 차원에서 미국의 국익과 한국의 국익이 서로 충돌할 경우 미국은 한국에게 자신의 군사전략적 선택을 수직적으로 부과함으로써 미국 국익을 우선적으로 추구하게 된다.

⁵⁰ 김홍규, “한·중 ‘전략적 협력동반자 관계’ 형성과 한·중관계,” 『주요국제문제분석』, 여름호 (외교안보연구원, 2008), p. 9.

따라서 이러한 한·미동맹관계는 ‘포기(abandonment)와 연루(entrapment)의 동맹안보 딜레마(alliance’s security dilemma)’⁵¹를 초래한다. 이러한 포기의 위험성을 최소화하기 위하여 한국 역대 정부는 자주국 방정책으로 대응해 왔다. 그러나 최근 미·중 세력경쟁이 동아시아를 중심으로 본격 진행되고 한반도의 지정학적 위치의 중요성이 새롭게 대두됨에 따라 한·미동맹이 지니고 있는 포기의 위험성은 최소화될 것으로 분석된다. 향후 한·미동맹은 미·중 패권경쟁이 북핵문제, 북한 급변사태, 타이완 사태 등과 같은 본격적인 분쟁 상황으로 치닫는 경우 우리의 의지와 상관없이 미·중 패권전쟁에 연계되는 ‘연루’의 위험성이 제고된다. 이 경우 한반도는 분쟁지역화될 뿐만 아니라 한반도 평화통일을 위한 국제적 환경은 최악의 상황으로 발전될 것으로 추정된다.

특히 한·미동맹이 강화된다면 미국과 중국 간의 전략적 불균형은 한·미·일 삼국에 더욱 유리하게 조성되면서 미국주도에 의한 한·미·일 삼각동맹이 대중국 포위압박을 가중시키는 등 군사적 분쟁 가능성을 높일 수 있다. 한·미동맹 강화는 미국 전략무기의 한반도 반입을 촉발시 한반도의 미군기지는 중국의 전략적 목표가 됨으로써⁵² 미·중패권분쟁이 심화될 경우 한반도는 자연스럽게 미·중 패권전쟁의 전장으로 변할 수 있다. 한·미동맹 강화는 북한의 안보위협을 가중시켜 북한이 핵 프로그램을 포기하지 않고 핵개발에 매달리게 만들 수 있는 위험성을 지니고 있다. 또한 한·미동맹 강화는 동아시아에서 안보딜레마를 초래하여 한·미·일 삼각동맹에

⁵¹ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (New York: Cornell University, 1977), pp. 180~199.

⁵² 이러한 위협을 최소화할 수 있는 방법은 한국 내 미군 군사기지를 방어용으로 사용할 수 있도록 기지사용을 제한하는 것이다.

대한 대항동맹 구축을 야기, 중국과 러시아의 관계를 강화시키고⁵³ 군비경쟁을 촉발시키는 등 미·중 패권경쟁을 보다 심화시킬 우려가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 한·미동맹 강화론은 동아시아 평화와 안정을 도모하기보다는 오히려 동아시아 안보질서를 위협에 빠뜨리는 데 일조를 할 수 있다. 더욱이 한반도 평화통일은 동아시아 분단구조를 약화시키는 기조 아래 남북 간 화해협력을 촉진시켜야 가능하지만, 한·미동맹을 강화시킨다면 미국과 중국 양측으로 구성되어 있는 동아시아 분단구조는 오히려 강화되어서 한반도 평화통일은 거의 불가능한 상황으로 치닫게 될 수밖에 없을 것이다. 미국이 중국 부상의 부정적 결과를 억제하기 위한 방편으로 한·미동맹을 강화하면 중국이 북·중동맹을 강화시키는 등 한반도를 둘러싼 미·중 간의 세력경쟁이 강화됨으로써 한반도 평화통일에 유리한 국제환경은 창출되지 않을 것이다.

더욱이 미·중 간 세력경쟁이 심화되어 가는 미·중 대립적 구도에서 한·미동맹이 강화되면 한국 경제는 막대한 타격을 입을 수 있다. 2010년 기준 한국의 대중 수출의존도는 미국의 거의 3배가 되는 25% 이상을 차지하고 있고 해외투자 가운데 대중투자액이 가장 큰 액수를 차지하고 있는 등 한국 경제의 대중의존도는 세계 최

⁵³. 미·중 패권경쟁이 강화되면서 2005년 8월과 2009년 7월에 중국과 러시아의 합동 군사훈련이 한반도 근역에서 실시되었다. 합동군사훈련을 한반도 인근지역에서 실시한다는 것은 유사시 한국과 주한미군, 일본과 주일미군에 대한 군사적 대응을 상정한 것으로 풀이할 수 있다. 이에 대해 중국 신경보(新京報)는 북핵문제를 둘러싸고 한반도 주변에 군사적 긴장이 발생할 수 있기 때문에 한반도 안정을 유지시키겠다는 목표가 이번 훈련에 포함돼 있을 것으로 분석하기도 했다. 또한 중·러 양국의 합동군사훈련은 동아시아지역에서 팽창일로에 있는 미·일안보동맹에 맞서는 의미도 포함하고 있는 것으로 분석된다. 중국은 9·11테러 이후 중국 대륙을 해양과 중앙아시아를 통해 봉쇄해 들어오고 있는 미군의 군사적 팽창을 러시아와 공동으로 막겠다는 전략을 세우고 있는 것이다.

고를 기록하고 있다. 미·중 세력경쟁이 강화되고 한국 경제의 대중 의존도가 최고를 기록하는 상황 아래에서 한·미동맹을 강화하면 한국은 중국의 한국 경제에 대한 제재조치에 쉽게 노출되기 쉽다. 만일 중국의 한국 경제 제재조치가 구체화되면 한국 사회의 내부 균열이 발생하고 이것은 다시 한·미동맹 강화 여부에 대한 논의로 연결될 수 있다.

이명박정부는 ‘비핵·개방·3000’을 대북정책으로 추진하고 있다. 이명박정부는 대북정책 목표로 북한의 비핵화와 개방에 두고 있다. 북한이 비핵화와 개방을 추구하면 북한은 한국의 도움으로 10년 이내에 일인당 국민소득 3,000 달러 달성이 가능할 것으로 주장한다. 그러나 북한 한·미동맹 강화론과 함께 추진되고 있는 ‘비핵·개방·3000’으로는 북한의 핵문제를 해결할 수 없다. 우선 한·미동맹이 강화되면 북한은 안보위협을 강하게 느낄 것이기 때문에 이명박정부가 북한 사회 개방을 목적으로 추진하고 있는 ‘비핵·개방·3000’과 같은 경제적 유인책으로 북한 핵포기를 유인할지라도 북한은 이에 응할 리가 만무하다. 오히려 북한은 한·미전략동맹이 안보위협을 가중시키고, ‘비핵·개방·3000’은 북한사회 내부 붕괴 유도 의도를 가진 정책으로 받아들일 것이다. 이러한 정책 조합으로는 북한의 핵포기를 유도하고 북한의 변화를 도모할 수 없다. 더욱이 북한 정권 안정, 한반도 안정을 우선시하는 중국은 한·미동맹 강화를 전제로 하는 ‘비핵·개방·3000’을 북한 붕괴를 유도하는 정책으로 인식한다. 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 동아시아 분단구조를 약화시키고 동아시아 통합을 추진하는 차원의 평화통일 추진 전략이 아니라 동아시아 분단구조를 강화시키고 미·중 간 대립을 촉발시키는 내용을 담지하고 있는 정책이라고 볼 수 있다.

2. 기타 한·미동맹 논의

한·미동맹 강화론의 반대편에 서 있는 입장은 바로 한·미동맹 유연화전략이다.⁵⁴ 이러한 시각에 의하면 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아시아 다자안보협의체 구성 등을 위해서는 주한미군이 점진적으로 철수하고 상징적 수준의 전진작전 기지(Forward Operation Bases: FOBs)만 남기는 가운데 한·미동맹을 유지한다는 입장이다. 한국의 장기적인 안보전략에서 동맹외교의 필요성을 인정하되, 한·미동맹을 경성동맹(hard alliance)에서 유연동맹(flexible alliances)으로 전환시켜 동맹과 한반도 평화체제 구축 및 다자안보협의체 등이 양립될 수 있는 한반도 주변 안보 환경을 조성해 나가야 한다고 주장한다.⁵⁵

특히 노무현정부의 협력적 자주국방을 ‘한·미동맹과 자주국방의 병행 발전을 추구하는 것’으로 정의하면서 그 추진 이유는 “전통적으로 자주국방은 스스로의 힘으로 국방을 담당하려는 힘으로 이해되고 있다. 그러나 오늘날 독자적 국방만으로 국가의 생존과 국민의 안전을 완전히 보장하기는 불가능하며 동맹국과 우방의 협력이 매우 중요하다.”고 밝히고 있다.⁵⁶ 그러나 한·미동맹 유연화전략 논의에서는 협력적 자주국방에 따른 군비증강이 한반도 평화체제, 동북아 다자안보협의체 구현 등에 부정적 영향을 미친다는 견해를 밝히고 있다. 동아시아에서 안보딜레마가 증폭되면 한국은 강대국

54. 이삼성, “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토,” 『통일정책 연구』, 제13권 2호 (통일연구원, 2004); 이철기, “주한미군 재배치와 한·미동맹의 개편방안,” 『통일정책연구』, 제13권 2호 (통일연구원, 2004).

55. 이삼성, 위의 글, p. 74.

56. 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』, pp. 26~27.

정치의 소용돌이에서 벗어나지 못하게 되기 때문에 중견국(middle power)으로서 한국 정부의 선택은 동아시아에서 힘의 정치를 제약할 수 있고 안보협력을 촉진하는 평화국가를 지향하는 것이어야 한다고 주장한다. 따라서 한국 정부는 동아시아 국제질서 형성에 현실주의적 접근보다는 구성주의적 접근을 시도하여 평화국가 지향을 통해 다른 국가들의 정체성 변화를 유도하고 다자안보협력체를 형성할 수 있는 계기를 마련해야 한다고 주장한다.⁵⁷

한·미동맹 유연화 논의는 한반도 평화체제 구축에 강조점을 두고 있다. 한반도 평화체제는 한반도 비핵화, 대량살상무기 개발 금지, 남북한 군축은 물론, 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화 등을 통한 한반도 냉전구조 해체 등의 요건이 갖추어져야 하므로 북핵 문제 해결, 북·미관계 및 북·일관계 정상화는 물론, 남북한 군축, 주한미군의 물리적 철수가 전제되어야 구축이 가능하다. 즉, 한·미동맹 유연화 논리는 탈냉전 후 존재하고 있는 남북삼각동맹체제와 북방삼각동맹체제의 전략적 불균형을 남북한 군축 및 주한미군의 물리적 철수, 다자안보협의체 구성 등을 통해 균형 상태로 만들어야 한반도 냉전구조가 해체되고 평화체제 구축이 가능하다는 논리로 귀착된다.

그러나 이러한 한·미동맹 유연화 논의는 역설적으로 한반도 냉전구조가 지속되고 있는 구조적 원인을 도외시하고 있다. 과거 냉전시기 한반도 냉전구조는 동서 양 진영의 대결에 의해 구성되었으나, 최근 한반도 냉전구조는 미·중 세력경쟁에 의해 야기되고 있

57. 구갑우·최영중·박건영, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 통권 49호 (경남대학교 극동문제연구원, 2005), p. 59.

는 성격이 강하다. 주한미군문제, 북핵문제, 평화체제 전환문제 등에 대한 미국의 한반도정책은 세계적 차원에서 진행되고 있는 미·중 패권경쟁 구도와 분리하여 생각할 수 없다. 따라서 주한미군의 물리적 철수를 가정한 한·미동맹의 유연화, 한반도 군축 등이 한반도 냉전구조 해체를 가져오고, 궁극적으로 주변 4개국의 동의를 확보하여 한반도 평화체제가 정착될지는 극히 의문스럽다. 만일 주한미군 철수, 한반도 군축 등으로 이어지는 일련의 수순이 단행되면 한반도는 중국의 전략적 작전 반경의 동심원에 위치하게 되므로 한반도에 대한 중국의 영향력 확대는 명약관화한 일이다. 더욱이 미·중 간 세력전이가 발생하여 세력분포가 중국에게 유리하게 변하고 중국의 전략적 영향력이 미국을 능가함에도 불구하고 중국을 견제할 수 있는 미국이 없다면, 한국의 안보는 심각하게 위협받게 될 뿐만 아니라 한반도 통일마저도 한국에게 극히 불리하게 돌아갈 것이다. 또한 향후 미·중 패권경쟁이 점차 고조될 경우 불특정한 가상의 적에 대한 균형화전략의 일환으로 대폭적 군비 증강이 도모되기는커녕 오히려 한반도 군축이 이루어진다면 한반도 미래는 강대국이 각축전을 벌였던 조선말 상황으로 전락될 수도 있을 것이다. 주한미군 유연화전략에 따른 한반도 평화체제는 사실상 미·중 세력경쟁이 매개되어 있기 때문에 수립이 불가능하다. 더욱이 중국 부상이 본격화되고 있는 현재, 중국 부상의 부정적 효과 발생 저지를 목적으로 하고 있는 미국이 주한미군 유연화전략에 따른 주한미군의 기능을 축소시킬 리는 만무하기 때문이다.

주한미군 유연화전략에 따른 한반도 평화체제론 역시 북핵문제, 한반도 평화체제, 주한미군문제, 한반도 통일 등의 한반도문제가 미·중 패권경쟁이 반영되어 해결하기 어려운 난제라는 점을 인식하지 못한 채, 주한미군 철수, 한반도 군축 등의 일련의 조치로 쉽

게 해결될 수 있는 것으로 간주하였다. 미국과 중국의 전략적 이해가 합치되고, 또는 동아시아에서 미국과 중국이 협력적 양극체제를 구축하거나 미국 또는 중국 중심의 단극체제가 수립되지 않는 한 한반도 평화체제 수립을 통한 적극적 평화구축이나 한반도 평화통일은 쉽게 풀려질 수 있는 단순한 문제가 아니다. 일시적으로 미국과 중국이 합의하여 한반도 평화체제가 주한미군 유연화로 수립될지라도 미·중관계가 악화되면 어렵게 이루어진 한반도 평화체제는 다시 파괴될 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 한·미동맹 유연화에 의한 한반도 평화체제 수립론은 그 적실성을 상실했다고 볼 수 있다. 더욱이 중국의 부상이 두드러지고 세계경제위기로 인한 미·중 간 경제협조체제가 불협화음을 냄에 따라 미·중관계는 협력·대립적 관계로부터 대립 위주 관계로 전환될 가능성이 크다. 이 경우 주한미군 유연화전략에 따른 한반도 평화체제론은 한반도 주변환경 악화로 인하여 실행에 옮기기가 매우 어렵게 된다. 주한미군 유연화전략에 따른 한반도 평화체제론은 10년 전후 미·중관계가 협력적 관계로 전환되고 동아시아 지역안보협력 및 경제협력이 제도화되면 논리적 적실성을 지닐 수 있을 것이다. 특히 10년 전후 미·중관계가 협력적 관계로 전환되고 동아시아 지역안보협력 및 경제협력이 제도화될 경우 주한미군 유연화전략에 따라 한반도에 평화체제가 수립되면 한반도 주변환경은 평화통일을 위한 최적의 상황이 될 것이다.

다음 입장은 평화체제·주한미군 양립론이다.⁵⁸ 북핵문제를 다자주의적 협의를 통해 평화적으로 해결하면서 한반도 평화체제를 구

⁵⁸-Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*, A Brookings Institution Book (New York: McGraw-Hill, 2003), p. 146.

축하고, 이러한 과정에서 동아시아 안보협의체를 구축해 나간다는 입장이다. 이 경우 북한이 점진적으로 대량살상무기를 폐기하고 한·미 양국은 북한에 대한 안전보장 조치와 대북 경제지원 조치를 실행에 옮김으로써 북핵문제를 타결하고, 한국, 미국, 북한이 상호 신뢰구축 조치 및 군비 축소에 나섬으로써 한반도 평화체제 구축이 가능하다는 시각이다. 이 시각은 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보협의체 구축과 주한미군 주둔이 상호 양립가능하다는 입장에서 있다. 이러한 시각에는 주한미군이 동아시아의 균형자로서 역할을 한다면, 현재의 한·미동맹 관계는 지속될 수 있다는 시각이 내포되어 있다.

그러나 미국과 중국의 입장에서 볼 때 한반도는 지정학적 요충지로서의 기능을 하고 있기 때문에 북핵문제, 한반도 평화체제 구축 등은 미국과 중국의 전략적 공존이 가능해야 어느 정도 해결이 가능하다. 즉, 미국이 군사적 봉쇄정책 위주의 대중정책을 완화하고 대중개입정책을 강화하는 것이 북핵문제, 평화체제 전환문제 등과 같은 한반도문제 해결을 위한 전제조건이 된다. 이 경우 주한미군은 대중국 선제공격을 가정한 패권정책 수행을 위해 존재하는 것이 아니라 중·일분쟁, 남북관계, 영토문제 등의 다양한 분쟁을 억제하고 중국의 지역패권국으로 부상을 제어해나가는 조정자 및 균형자 역할을 하는 것이 필수적으로 요구된다.

그러나 미국의 동아시아정책은 정권에 따라 수시로 변화한다. 따라서 미국의 동아시아정책 및 한반도정책을 부분적으로 제어할 수 있는 다양한 정책수단이 개발·실시되지 않으면, 미국의 동아시아 현상유지정책은 지속적으로 유지될 수 없다. 따라서 한·미동맹과 한반도 평화체제 양립방안이 적실성을 획득하기 위해서는 한·미

군사동맹체제의 수평적 관계 전환과 더불어, 주한미군의 동아시아 지역군화(化)를 저지할 수 있는 다양한 정책수단을 구체화시킬 수 있어야 한다. 즉 주한미군과 군사장비의 출입에 관한 한국의 통제 능력 및 주한미군 군사장비의 방어적 성격을 제도적으로 보장하는 동맹관계의 내부개혁에 미국이 동의할 때 한·미동맹과 한반도 평화체제 구축은 병립될 수 있다. 그러나 이러한 평화체제·주한미군 양립론 역시 향후 10년 전후 미·중관계가 대립을 지양하고 협력적 관계로 탈바꿈되어야 그 논리적 적실성을 얻을 수 있다.

마지막으로 한반도 평화와 안정을 위한 전략으로 한반도중립화론이 있다. 한반도 중립화 방안은 한반도 평화체제 구축과 더불어 한·미동맹을 해체해 나감으로써 한반도 중립화를 추진해 나간다는 시각에 입각하고 있다.⁵⁹ 이 경우 10년 정도의 과도기간을 두고 한반도의 비핵화와 남북한 간 상호군축을 통해 한반도 평화체제 구축을 도모하고, 더 나아가 중국과 북한, 미국과 한국 사이에 체결된 상호방위조약을 종결시키면서 종국적으로 주한미군 철수를 통해 남북한의 중립적 완충국가화를 완성해 나감으로써 동아시아의 안정화세력으로 작용할 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있다.

그러나 한반도중립화론은 유럽의 중립국 사례가 보여주듯이⁶⁰ 강대국들의 전략적 이해가 교차하고 있는 지역의 중립화 가능성은 매우 희박하다. 비록 한반도 주변 강대국들이 한반도 중립화를 국제적으로 보장한다고 할지라도 동아시아 세력균형에 변화가 생기면 이러한 보장관계는 지속될 수 없기 때문이다. 예컨대 한반도중립화론은 미·중 패권경쟁이 동아시아에서 세계적 차원에서 진행된

⁵⁹ 셀리그 헨더슨, 이흥동 외 옮김, 『코리안 엔드게임』 (서울: 삼인, 2003).

⁶⁰ Michael Handel, 김진호 옮김, 『약소국생존론』 (서울: 대왕사, 1995).

다면 한반도 안보가 중립화를 통해 결코 보장될 수 없다는 점에 치명적 약점을 지니고 있는 것이다.

결론적으로, 한·미동맹 강화론은 한반도 현상유지마저도 위태롭게 만들 수 있기 때문에 한반도 안보는 물론 한반도 평화통일을 저해하는 위험한 발상이다. 뿐만 아니라 한·미동맹 유연화론, 한·미동맹과 한반도 평화체제 병존론, 한반도 중립화론도 한반도를 중심으로 대륙세력과 해양세력이 최소한 현상유지전략을 취하고 협력적 관계를 지속적으로 유지할 경우 실행 가능한 전략이다. 그러나 대륙세력과 해양세력의 핵심국가로서 중국과 미국이 현상타파를 기본으로 하는 대립적 관계에 있을 경우 한·미동맹 유연화론, 한·미동맹과 평화체제 병립론, 한반도 중립화론 등은 한반도 평화통일 추진전략으로서 그 유용성을 상실할 수밖에 없다. 따라서 한반도 평화통일 논의는 최소한 미·중 간 패권경쟁에 따른 다양한 안보환경의 변화를 전제한 평화통일 전략 구상을 포함해야 한다. 여기에는 미·중 패권경쟁이 분쟁으로 발전되지 않도록 한국의 역할 증대 방안이 고안되어야 한다. 이와 동시에, 타이완문제, 북한문제, 영토분쟁 등으로 발생할 수 있는 미·중 패권전쟁과 같은 상황이 한반도에서 발생하지 않도록 각종 안보전략도 개발해내는 한편, 다양한 미·중관계 변화 추이에 따른 평화통일 추진전략도 개발해내야 한다. 또한 미국과 중국의 세력경쟁을 매개로 하는 동아시아 정세가 향후 10년 전후 협력적 추세로 이동하면 한반도 평화통일을 위한 주변환경이 호전되므로 이에 상응하는 통일외교전략과 대북 전략도 개발해내야 한다.

제7장

평화통일 외교 · 안보 추진전략



I. 한국의 평화통일 외교·안보전략의 기본방향



21세기 탈(脫)냉전의 세계사적 흐름에도 불구하고 여전히 냉전적 분단질서와 탈냉전적 통합의 흐름이 교차하는 동북아와 한반도의 상황을 극복하기 위한 다양한 모색과 실천이 전개되어야 할 필요성이 증대하고 있다. 이는 국제적 보편가치의 규범과 동아시아 지역협력체 구성의 실천, 그리고 한반도의 평화적 흐름의 복원 속에서 새로운 가능성을 모색하고 이것을 현실로 만드는 전략으로 인도되어야 한다.

또한 한반도의 평화적 통일은 단지 남북 당사자의 교류와 협력, 정치적 협상과 결단의 문제로 해결될 수 없다. 국제정치의 변화 및 동북아시아의 지정학적 구조, 동아시아지역의 협력과 경쟁의 구도 속에 얽매어 있는 다층적인 모순구조를 풀어냄으로써 가능한 고차원적인 난제임을 인식해야 한다.

따라서 동아시아 지역협력체 구성에 대한 공감대 형성 및 구체적인 지역협력체 구성의 실천 속에서 한반도의 평화적 통일 과정을 바라보는 인식의 전환이 필요하다. 이러한 인식의 전환을 바탕으로 구체적인 동아시아 지역협력체 구축의 가능성과 한반도 통일을 연계하는 전략을 만들어야 내야 한다.

동아시아지역에서는 지역 차원의 안정과 번영을 위한 지역협력체에 관한 구상과 이를 현실화하기 위한 다양한 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 동아시아지역은 G2로 부상한 중국과 미국의 협력과 대립관계의 복합적 구도, 중국과 일본의 지역 이니셔티브(Initiative)를 둘러싼 협력과 갈등이라는 구조적 요인과 동시에, 한반도의 분단체제로 인한 동북아시아지역의 냉전적 질서의 잔존과 복원 가능성이 잠재되어 있는 공간이다. 특히 동아시아지역은 미·중 관계의 변화가 핵심적 구조로 작동하고 있다. 향후 10여 년 동안

미·중관계의 변화 양상에 따라 동아시아 지역협력체 구성과 한반도 미래지형이 결정적인 영향을 받을 것이다. 즉 미·중관계가 ① 협력·대립적 관계일 경우, ② 대립 위주의 관계일 경우, ③ 협력 위주의 관계일 경우에 따라 동아시아의 지형이 변화된다는 것이다.

따라서 한반도의 평화적 통일을 달성하기 위해서는 남북관계뿐만 아니라 변동하는 미·중관계, 새로운 역내 지역질서의 구축을 모색하고 있는 동아시아지역이라는 세 가지 층위에서 방향과 전략을 모색해야 한다. 즉 동아시아의 분단구조를 해체하고 미국과 중국이 동아시아에서 공동의 이익과 공존이 가능한 구도로 전환되어야 하며, 이러한 환경 속에서 한반도의 통일이 동아시아 지역질서에 이익이 되는 구조를 만들어야 한다는 것이다. 이러한 조건을 전제로 해서 한반도의 평화적 통일을 위한 기본방향을 마련해야 한다. 이를 위해 본 절에서는 우선 동아시아지역과 한반도의 지정학적 관계를 살펴보고, 이를 근거로 한반도 평화통일을 동아시아지역과 연계하여 그 방향을 모색하고, 미·중관계의 변화 시나리오에 따른 한국의 대응방향을 제시할 것이다.

1. 한반도 주변의 역학관계 변화

동아시아지역은 다음과 같은 변화 속에서 새롭게 재구성되고 있다. 첫째, 중국의 급격한 부상과 1997~1998년 동아시아지역에서 발생한 경제위기로 인한 지역협력의 필요성 증증이다. 이러한 상황변화는 동아시아의 ‘재발견’이라 할 수 있다. 둘째, 한국을 둘러싼 동아시아지역과 한반도의 지정학적 변화의 핵심은 이 지역을 둘러싼 미국과 중국의 관계변화 양상이다. 미국과 중국의 냉전적

대립구도 이후, 탈(脫)냉전시대의 새로운 미·중의 역학구도는 동아시아지역에 소재한 모든 국가에게 지대한 영향을 미치고 있다. 이러한 변화는 동아시아 미래변화의 핵심적 구조라고 할 수 있다. 셋째, 세계화시대의 확산과 신자유주의 경제질서의 위기라는 상황에서 동아시아지역 국가들은 지역적 협력구조를 형성하는 것이 가장 중요하다는 점을 인식하고, 이를 실현하기 위해 노력하고 있다는 점이다.

특히 동아시아지역은 세계 경제의 중심이 되고 있다. 이러한 상황은 동아시아지역에 대한 미국의 관심을 더욱 자극하고 있으며, 이는 중국과의 협력 또는 대립이라는 새로운 양상으로 나타나고 있다. 동아시아지역에서 미국의 이익을 어떻게 보장할 것인가, 역으로 중국은 동아시아지역에서 중국의 리더십을 어떻게 확보할 것인가를 둘러싸고 각축이 벌어지고 있다. 즉 아시아-태평양지역(이하 ‘아태지역’)에서 미국과 중국이 자국의 이익을 확보하기 위한 치열한 전략과 외교가 진행되고 있는 것이다.

이러한 동아시아지역의 변화 속에서 한국은 어떠한 전략으로 접근해야 할 것인가는 미래 한국의 모습과 한반도의 항구적 평화 및 통일을 달성하기 위한 존망의 사항이다. 따라서 우선적으로 동아시아와 한국, 동아시아와 한반도문제가 어떻게 결합되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 동아시아 지역협력체와 한반도 평화통일전략이 어떻게 연계되어 있는가의 문제이다. 남북만의 통일이라는 관점은 동아시아의 대립적 이데올로기와 구조적 분단지형 속에서 특정 국가들의 실존적 불안을 야기하는 세력변동과 안보위험을 초래하기 때문에 비현실적인 방법일 수밖에 없다.⁶¹ 즉 동아시아지

61. 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』 (과주: 청계출판사, 2011), p. 68.

역의 정치·군사적 연대구조가 취약한 상황에서 문화적·경제적 측면의 연대구조마저 존재하지 않는다면, 남북의 갈등구조는 지속될 것이며 남북관계뿐만 아니라 동아시아지역 국가들의 다양한 갈등이 지역협력체 구성을 가로막을 것이다. 따라서 동아시아지역 국가들 간의 선린유대와 공동번영의 항구적인 틀을 만들고 강화해 나가는 가운데 평화적 통일의 길을 찾는 것이 가장 타당한 방향이 될 것이다.

둘째, 동아시아 지역협력체 구성과 한반도 평화통일전략을 어떻게 연계할 것인가의 문제이다. 동아시아지역 차원의 공감대 또는 정체성을 형성할 수 있는 매개는 무엇이며, 동아시아지역만이 갖고 있는 문명사적 공감대는 무엇일까에 대해 추적할 필요가 있다. 이와 같은 공통의 지역적 정체성을 바탕으로 경제적 호혜성, 문화적 유대감을 구성하는 과정에서 한국의 지역적 역할을 모색해야 한다. 중국과 일본 등 지역 강국이 지역협력체 구성에서 할 수 없는 역할을 맡음으로써 지역적 이니셔티브를 확보할 수 있을 것이다. 이러한 지역적 역할을 통해 동아시아 지역협력체 구성이 구체적 실천과 현실로 나타나는 과정에서 한반도의 평화통일전략을 추진하는 것이 한반도 평화통일의 실질적 가능성을 높여줄 수 있다고 판단된다.

셋째, 한반도 평화통일전략은 동아시아 지역협력체 구성과정에서 어떻게 추진되어야 하는가에 대한 방향을 제시하는 문제이다. 한반도 평화통일전략은 동아시아 지역협력체 구성 실행과 연계전략을 통해 추진되어야 하며 동아시아 지역협력체 건설이 지역 국가들의 공동번영을 촉진하고 동시에 남북의 공동번영도 촉진하는

선 순환적 과정이 되어야 한다. 세계화의 경제적 수혜가 동아시아 지역에 집중되고 있기 때문에 한국은 동아시아 지역협력체 구성에 핵심적 역할을 수행하면서 경제적 측면에서 아태지역을 ‘유사경제 영토’로 활용하는 관문역할을 지향할 필요가 있다. 이러한 과정은 말로만의 한반도 비핵화, 평화적 통일이 아니라 지역환경을 변화시키고 세계사적 흐름을 고려하면서 한반도의 미래국가의 성격도 동시에 고려할 수 있는 전략과 비전이 될 수 있을 것이다.

가. 동아시아지역의 정세변화: 중국의 부상과 동아시아의 ‘재발견’

동아시아지역은 과거 자본주의와 사회주의 간의 제2의 갈등 전선, 미발전된 지역(일본 제외)으로 서양의 변방을 의미했었다. 그러나 동아시아지역이 세계 경제에서 새롭게 부상하면서 변화가 시작되었다. 현재 ‘동아시아 공동체’ 담론은 주요한 연구주제로 등장했으며, 동시에 동아시아지역은 경제의 용광로, 기술의 보고로 세계의 핵심지역으로 부상하고 있다. 이러한 변화는 중국의 급격한 부상 속에서 진행되고 있다.⁶²

2008년 미국 국가정보위원회는 2025년경 중국이 세계 2위의 경제력을 가질 것이며 지도적인 군사력을 갖추게 될 것이라고 전망했다.⁶³ 그리고 중국은 이미 2010년 일본을 앞지르고 실질적인 세

⁶² 김중욱, “한반도 평화공영체제 구상과 ‘동아시아 공동체’ 건설: 아시아-태평양 평화공영을 촉진하는 ‘네트워크 국가,’” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (통일연구원, 2011), p. 188.

⁶³ National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World,” *NIC 2008-003* (November 2008), p. 29, <www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html> (검색일: 2011.2.15).

계 2위의 경제대국이 되었다.⁶⁴ 세계은행과 도이체방크는 2020년, JP모건은 2020~2025년, 골드만삭스는 2027년을 중국이 경제에 있어 세계 1위에 올라서는 시점으로 보고 있다. 즉 현재 중국을 중심으로 아시아의 생산네트워크가 발전하고 있으며, 중국은 ‘세계의 공장’에서 ‘세계의 시장’으로 전환되는 과정에 있기 때문에 소비와 생산 모두에서 거대경제권의 등장을 알리는 것이다.⁶⁵ 이는 중국이 이미 미국과 함께 국제정치의 핵심국가가 되었음을 의미한다. 또한 중국을 포함한 동아시아지역은 세계 경제의 기관차가 되고 있다. “태평양 횡단 교역량이 대서양 횡단 교역량을 두 배 이상 능가한 지 오래고, 21세기 초 한국, 일본, 중국, 타이완, 싱가포르 등 5개국의 국내총생산(Gross Domestic Product: 이하 GDP) 합계는 유럽연합 27개국의 GDP 합계를 이미 앞질러 미국까지도 위협하고 있다.”⁶⁶ 즉 ‘대서양시대’에서 ‘동아시아시대’로, ‘태평양시대’로 전환되고 있는 것이다. 세계 경제에서 동아시아지역의 부흥과 세계화의 확산이 바로 ‘아태화(亞太化)’로 귀결되었음을 의미한다.

중국의 경제적 부상이 지니는 지역 차원의 전략적 함의는 동아시아지역에서 중국의 경제적 리더십이 현저하게 강화되고 있다는

64. 일본 내각부가 지난 2월 14일 2010년 기준 달러 환산 명목 국내총생산(GDP) 규모를 5조 4,742억 달러(약 6,180조 원)라고 밝히면서 중국(5조 8,786억 달러)이 명실상부 세계 2위 경제대국이라는 점이 확인됐다. “中, ‘명실상부’ 세계 2위 경제대국 … 2025년 美 제친다,” 『아시아경제』, 2011년 2월 15일, <<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxtno=2011021506491236443>>.

65. 손열, “한국의 동아시아지역 구상: 한국의 지역주의,” 『한일의 동아시아지역구상과 중국관』 (제8회 한일아시아미래포럼, 2009.2.21), p. 26, <[http://www.aisf.or.jp/sgra/member/nikkan/report/SGRAreport50\(Korean\).pdf](http://www.aisf.or.jp/sgra/member/nikkan/report/SGRAreport50(Korean).pdf)> (검색일: 2011.6.24).

66. “2009년 기준으로 한국, 일본, 중국, 타이완, 싱가포르 5개국의 GDP 합계는 약 11.3조 달러, EU 27개국의 GDP 합계는 약 10.7조 달러, 미국은 약 14조 달러다.” 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』, p. 50.

점이다. 중국은 2008년 세계금융위기의 완충역할을 담당하게 되면서 국제사회에서 영향력을 더욱 확대했다. 향후 중국은 위안화의 국제화(기축통화화)와 동시에 동남아경제권 및 중화경제권을 형성함으로써 지속적인 경제발전의 환경과 구조를 형성하기 위한 전략을 전개할 것이다. 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations: 이하 ASEAN) 국가와의 자유무역협정(Free Trade Agreement: 이하 FTA) 체결을 통한 동남아시아경제권 형성, 홍콩, 마카오, 타이완, 동남아 화교, 메콩강경제권(Greater Mekong Subregion: GMS)을 연계하는 중화경제권, ASEAN+3(한·중·일) FTA 등을 통해 동아시아 경제공동체 건설을 추진할 것으로 예상된다. 이는 북아메리카지역 경제권, 유럽연합(Europe Union: 이하 EU) 경제권과 경쟁하는 중국을 중심으로 한 거대한 동아시아 경제권의 형성을 의미한다.

동아시아지역의 협력구조를 만들 필요성은 꾸준히 제기되어 왔지만, 그 결정적 계기는 1997~1998년 발생한 동아시아 경제위기였다. 이 경제위기 과정에서 지역협력체의 역할을 해왔던 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation: 이하 APEC)의 한계를 목도하면서 동아시아지역 차원의 경제협력체의 필요성이 구체화되었다.⁶⁷ 이러한 흐름은 ASEAN+3로 진화되었고 1999년 ASEAN+3 정상에 의한 ‘동아시아의 협력에 관한 공동성명’으로

⁶⁷ 1997~1998년 아시아 금융위기 국면은 지역공동체 구축의 중요성과 그 방향에 대한 명백한 이동의 근거를 제공했다. 동아시아 국가들에게 APEC은 지역경제 문제에 대한 제도적 대응과 지역 재정위기 대응에 부적절한 것으로 드러났다. Richard Weixing Hu, “Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism,” *CNAPS Visiting Fellow Working Paper* (The Brookings Institution, July 2009), pp. 5~6.

발전하였으며, 2005년 동아시아정상회의(East Asia Summit: 이하 EAS) 출범으로 더욱 촉진되었다.⁶⁸ 이것은 지역 차원의 공동체적 협력 없이 지역의 공동 번영과 안정을 확보할 수 없다는 문제의식의 반영이다. 그러나 동아시아 지역협력구조의 필요성에도 불구하고, 이 가능성과 실현과정에서 발생한 다양한 문제 및 위협요소로 인해 여전히 갈등과 논쟁을 내재하고 있는 상황이다.

동아시아지역의 협력구조를 만들어야 한다는 ‘동아시아의 재발전’에도 불구하고, 그 구조의 구성에 대한 이견과 갈등, 잠재위협이 산적하게 쌓여 있다. 전(全)세계적인 흐름은 동아시아의 시대, ‘아태화’로 가고 있으나 이런 흐름을 현실화할 수 있는 방법을 둘러싸고 협력과 갈등이 착종되어 나타나고 있다. 지역의 발전은 전(全)지구적인 일정 시점의 발전주기와 연동된다. 이 발전주기는 경제적 번영 또는 불황, 인구의 증가와 정체, 사회의 발전과 퇴보, 조직의 확장과 수축, 사회질서의 평화와 혼란 등과 밀접하게 관련되어 있다.⁶⁹ 21세기 동아시아지역의 경제적 번영, 인구의 증가, 사회의 발전과 조직의 확대라는 객관적 환경 속에서 이러한 흐름을 지속할 수 있는 안정적 협력구조가 만들어내는 새로운 가능성의 모색이 쟁점으로 부각되고 있는 것이다. 동아시아는 재발전되었지만, 그 재발전을 견인할 또 다른 난제가 앞에 놓여 있는 것이다.

이러한 흐름 속에 한국도 구속되어 있다. 2010년 한국의 대외 총교역량은 약 8,916억 달러였다. 이 중 중국·일본·ASEAN과의 교역이 차지하는 비중이 42.4%이며, 중국과의 교역량이 약 1,884억 달

68. 이원덕, “일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계,” 한상일·이숙중 편, 『일본과 동아시아』 (서울: 동아시아연구원, 2011), pp. 244~245.

69. 왕후이, 송인재 옮김, 『아시아는 세계다』 (파주: 글항아리, 2011), p. 440.

러(전체 21.6%)로 가장 많고, 아세안과의 교역량은 약 973억 달러(전체 10.9%), 일본이 약 924억 달러이다. 한국 대외 교역량의 절반이 동아시아지역에서 이뤄지고 있다. EU와의 총 교역량은 일본에도 미치지 못하는 수준이다.⁷⁰ 즉 한국도 중국의 부상과 동아시아 지역의 부흥이라는 환경 속에서 새로운 국가발전의 비전과 외교전략 전환의 과도기에 놓여 있다.

나. 동아시아지역에서 변화하는 마·중관계: 협력과 대립의 변주곡

중국의 부상으로 인해 동아시아지역에서 마·중 간 협력과 대립의 양상이 동시에 작동하고 있다. 과거 냉전적 이데올로기 대립구도에서 지역 차원의 경제와 안보 이익을 둘러싼 협력과 대립의 착종구도로 전환되고 있다. 이러한 흐름은 미국을 중심으로 제기되는 ‘중국위협론’에서 발견된다. 즉 중국의 부상에 대한 심각한 우려의 근거로서 ‘중국위협론’의 확산되고 있는 것이다. 중국위협론의 요체는 중국의 부상이 패권으로 치달을 수 있으며, 이에 따라 국제사회가 불안정한 국면으로 접어들 수 있다는 주장이다.

현실주의 정치학자 미어셰이머(John J. Mearsheimer)는 중국의 미래 역할에 대해 부정적인 결론을 내리고 있다. 가장 중요한 문제로 중국이 평화롭게 부상할 것인가에 대해 의문이다. 여기에 덧붙여 인도, 일본, 싱가포르, 남한, 러시아, 베트남, 호주 등 중국 주변 국가들은 미국과 함께 중국 권력을 억제하는 데 동참할 것이라고 예상하면서, 중국이 평화롭게 부상할 수 없을 것이라고 예측했다.

⁷⁰ 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” 『아시아리뷰』, 제1권 1호 (서울대학교 아시아연구소, 2011), p. 91.

왜냐하면 중국은 중국적으로 공격적 잠재력을 갖춘 군사력을 가지고 있다는 것이 명백하기 때문이라는 것이다.⁷¹ 영국의 외교전문가 레너드(Mark Leonard)는 중국의 능력은 “서양이 냉전종식 이후 느끼고 있는 가장 거대한 이데올로기적 위협”이라고 언급할 정도이다.⁷² 국제관계를 현실주의로 바라보는 학자들에게 중국은 위협의 대상이며, 억제되어야 할 대상인 것이다. 이에 대한 중국의 대응은 역내 미국 중심의 양자 간 군사동맹체제를 견제하고 장기적으로 대체할 수 있는 기제로서 역내 다자안보협력에 보다 적극적인 공세를 취하는 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 이러한 접근은 중국이 미국과의 직접적인 충돌을 회피하고, 주변국들의 중국위협론에 대한 경계를 완화시키면서 중국의 역내 부상을 추진해갈 수 있는 우회적 공세전략이기 때문이다.

문제의 핵심은 중국이 미래 가능성으로서의 모습이 아니라 국제 정치의 현실에 핵심국가로 등장했다는 것이다. 이는 미국을 위시한 서양의 시대에서 미국의 현상 유지 속에 중국을 중심으로 하는 아태지역으로 국제정치의 무게중심이 이동하고 있다는 것을 보여주는 것이다.⁷³ 이러한 세력전환의 과정은 과도기적 혼란을 야기시킬

⁷¹ John Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to U.S. Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4 (December 2010), pp. 381~385.

⁷² Mark Leonard, “The Road Obscured: New Left or ‘Neo-Comm’?,” *Financial Times*, July 9, 2004.

⁷³ “오바마가 실제 무엇을 하기를 원하고 있는지는 불명확합니다. 만일 그가 쇠퇴를 반전시킬 수 있다고 생각한다면, 그는 아주 고약스런 놀라움에 맞닥뜨릴 것입니다. 그가 할 수 있는 일은 쇠퇴를 총명하게 관리하는 것, 다시 말해서 “우리는 조정을 수용하지 않을 것이다. 우리는 또 다른 세기를 원한다.”는 정책에서 벗어나 쇠퇴를 사실상 관리하고 권력관계에 조정을 가져오는 정책을 고안하는 방향으로 변화해가는 것입니다. …(중략)… 그러나 부시에서 오바마로 변화한 것은 미국의 쇠퇴를 파국적이지 않은 길로 관리하고 조정해갈 가능성을 열었습니다.

개연성이 높다.

첫째, 미국과 중국은 동아시아지역 차원의 경제적 이익을 둘러싸고 협력과 대립을 반복적으로 지속할 것이라는 점이다. [표 7- I -1]과 같이 향후 10~20년 정도에 중국이 미국 경제를 추월할 것이라는 예상들이 계속 발표되고 있다. 이는 동아시아지역 차원의 경제문제를 둘러싼 미국과 중국의 갈등을 직접적으로 보여주는 지표이다.

● 표 7- I -1 미국 경제규모 추월시기에 대한 전망

주요기관	중국 경제 장기성장 추세	미국 경제 추월시기
EIU(2011.6)	• 2011~20년: 연평균 7.3%성장률 지속	2021년
Global Insight(2011.6)	• 2011~15년: 연평균 성장률 8.8% • 2016~20년: 7.6%	2019년
World Bank(2009)	• 2020년까지 잠재 성장률7.0 ~8.4%)	• 2029년(실질환율 연평균 절상률 0.8% 기준) • 2023년(실질환율 연평균 절상률 3% 기준)
Goldman Sachs(2009.12)	• 2011~20년: 연평균 성장률 7.9%	2027년
IMF(2011.4)	• 2011~16년: 9.5~9.6% 성장률	2016년(PPP 기준)

출처: 지만수, “중국의 부상과 세계경제위기,” (통일연구원 자문회의 발표문, 2011.9.16)에서 재인용.

...(중략)... 그래서 제 생각으로는 오바마가 직면한 과제는 쇠퇴를 총명하게 관리하는 것입니다.” 조반니 아리기, “곡절이 가득한 자본의 여정: 데이비드 하비와의 인터뷰,” 마이크 데이비스·에릭 홉스봄 외, 공원국·안효상·정병선·진태원 외 옮김, 『뉴레프트리뷰』 (서울: 도서출판 길, 2011), p. 464.

둘째, 중국의 부상은 동아시아지역의 기존 안보구조의 심각한 변동을 함축하고 있다는 점이다. 중국은 지역의 안정적 구조를 지향하면서도 동시에 군사적 차원의 능력을 확장하기 위한 준비를 진행하고 있다. 이런 상황에서 동아시아지역의 안보레짐의 변동은 기존의 미국의 양자동맹 안보구조의 균열로 인도할 수 있다. 이는 미국의 이익에 심각한 타격을 의미한다.

셋째, 동아시아지역을 둘러싼 미국의 지배력의 이완이 더욱 확대될 수 있다는 점이다. 동남아시아지역에 대한 중국의 ‘소프트파워(soft power)’ 투사, 북핵문제를 필두로 진행되고 있는 동북아시아지역의 새로운 갈등의 확산으로 인한 북·중·러의 협력구조 강화 등은 전통적인 미국의 지배력을 이완시키는 요인이 되고 있다.

전통적으로 미국의 동아시아지역에 대한 관심은 안보문제, 경제문제, 미국적 가치의 투사이다.⁷⁴ 그러나 2008년 전세계적인 금융위기와 최근 다시 제기되는 세계 경제의 장기침체 가능성이라는 환경은 동아시아지역에서 미국의 경제적·안보적 지배력의 이완으로 나타나고 있으며, 이 공간을 중국이 채우고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 동아시아지역을 둘러싸고 미국과 중국의 대립은 더욱 심화될 개연성이 높다. 따라서 동아시아지역에서 미국과 중국의 대립을 완충하고 협력적 관계로 전환시킬 수 있는 구상이 작동되어야 한다. 이 지역에서 미국과 중국의 대립관계 강화는 지역발전의 심각한 위협요인이 될 수밖에 없기 때문이다. 즉 동아시아 지역협력구조의 발전을 통해 미국과 중국이 상호협력하는 상황을 만

⁷⁴- Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” *CRS Report for Congress*, RL33653 (January 4, 2008), p. 21, <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl33653.pdf>>.

들어내야 한다. 이러한 방향만이 지속 가능한 세계 경제 성장을 위한 중심지로서, 지역분쟁을 억제하고 전지구적인 문제를 평화적으로 관리할 수 있는 원충지로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 환경은 또한 한반도의 안정적 현상유지 및 평화적 통일의 긍정적 환경이 될 것이다.

다. 동아시아 지역협력체⁷⁵ 구축의 필요성 증대

동아시아지역은 냉전적 질서 속에 갇혀 있을 때, 협력보다는 대립, 이익보다는 갈등이 지배했었다. 즉 아시아지역의 이중적인 과정이 지역협력을 가로막기도 했으며 역으로 지역협력의 필요성을 잉태했다. 하나는 미국을 중심으로 한 새로운 권력네트워크의 집중과 확산이라는 과정이 냉전과 탈냉전 시기까지 지속되고 있다. 동아시아는 냉전구조 속에서 미국과 중국 또는 미국과 소련 사이에서 선택을 강요받았다. 탈냉전 이후에는 미국을 중심으로 하는 반(反)테러전쟁과 신자유주의 경제정책에 참여할 것인지를 선택해야 하는 상황에 처해 있다. 또 다른 하나는 신자유주의 경제정책의 세계화가 가져온 1997년 동아시아지역의 금융위기로, 이 위기를 기점으로 지역협력의 필요성이 동아시아의 시야에 들어오게 되었다.⁷⁶ 이 변화의 중심에는 중국의 경제적 부상과 국제사회에서의 위상의 상승, 동아시아 지역경제의 성장이었으며, 동시에 1997년에

75. 동아시아를 둘러싼 논의는 대체로 '동아시아 공동체' 담론으로 전개되고 있으나 현재까지 '동아시아 공동체'를 둘러싼 합의된 지점이 없으며, 동아시아지역의 협력레짐을 둘러싸고 역내 국가 및 동아시아 인접·관련 국가들의 첨예한 갈등이 벌어지고 있다. 따라서 담론으로서의 '동아시아 공동체'는 있으나 현실에서는 그 실체가 드러나지 않고 있기 때문에 여기서는 '동아시아 지역협력체'로 지칭한다.

76. 왕후이, 송인재 옮김, 『아시아는 세계다』, p. 32.

발생한 동아시아 금융위기였다.

이미 1990년 말레이시아 마하티르(Mahathir bin Mohamad) 전(前) 수상이 범(凡)세계적인 지역주의 추세에 대응하기 위한 차원에서 동남아시아 차원의 공동체 구상인 동아시아경제그룹(East Asia Economic Group: 이하 EAEG)을 제안했다. 1991년 ASEAN 경제각료 회의는 동아시아경제협의체(East Asia Economic Caucus: 이하 EAEC)로 이름을 변경하면서 지역 차원의 경제협력의 초기적 모습을 만들어갔다. 이런 상황에서 발생한 1997년 동아시아 경제위기는 지역협력의 필요성을 자극했다. 즉 미국을 중심으로 한 APEC은 동아시아지역의 경제위기에 아무런 도움이 되지 못했기 때문에 직접적인 이해관계를 공유하고 있는 동아시아 국가들 간의 협력체를 모색하기 시작한 것이다.⁷⁷ 2001년 ASEAN+3 정상회의에서 채택된 보고서는 동아시아 지역협력의 궁극적 목표는 ‘동아시아 공동체’ 형성이라는 점을 강조했으며, 이러한 흐름은 EAS(2005년) 결성으로 진전되었다.⁷⁸

동아시아 지역협력의 필요성을 더욱 자극한 것은 2008년 금융위기였다. 동아시아지역 국가들의 지역협력체 구성을 위한 노력이 점진적이지만 갈등 속에서 표류하고 있는 상황에서, 이 문제를 점화한 것은 일본과 호주였다. 호주의 캐빈 러드(Kevin Rudd) 전 수상은 2008년 “현재 동아시아지역에 존재하는 지역협력체들이 이

77. 변창구, “동아시아공동체 담론의 제도화: ASEAN의 인식과 전략,” 『정치·정보 연구』, 제13권 2호 통권 27호 (한국정치·정보학회, 2010), p. 102.

78. 동아시아지역 협력구조의 모체를 ASEAN+3로 할 것인지 EAS로 할 것인지에 대한 지역 국가와 관련 국가들 간의 이견이 여전히 존재하고 있다. 중국은 ASEAN+3를 선호하고 있다. 유현석, “동아시아공동체 논의와 한국의 전략: 신 아시아 외교의 재조정을 중심으로,” 『한국정치외교사논총』, 제32집 2호 (한국정치외교사학회, 2011), pp. 158~159.

지역이 직면한 도전들을 극복하기 위한 경제, 정치, 안보 대화를 할 수 있는 능력을 갖추지 못하고 있다고 지적하고 아시아-태평양을 포괄하는 새로운 지역협력 메커니즘을 2020년까지 만들 것을 제안했다. 일본의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 총리도 2009년 동아시아 공동체 구상을 발표하면서 지역공동체 논의를 더욱 확산시켰다. 미국의 버락 오바마(Barack Obama) 대통령도 아시아 중시 외교의 필요성을 적극적으로 제기했다.⁷⁹

이러한 일련의 흐름은 역외 국가로서 미국과 호주의 동아시아에 대한 관심, 동아시아지역에서 일본의 새로운 외교적 전환, ASEAN 국가들의 미국과 중국에 대한 입장, 중국의 지역협력구조 건설의 방향 등이 갈등을 야기하고 있음을 보여준다. 아시아와 태평양을 연계하는 지역협력체, ASEAN+3를 중심으로 하는 지역협력체 구상이 갈등을 빚고 있으며, 이는 앞으로의 방향을 둘러싼 험난한 외교적 논쟁을 보여주는 것이다. 그러나 이것은 역으로 동아시아지역의 중요성을 반증하는 것이며, 동아시아 지역협력체 건설의 필요성은 이제 당연한 것으로 전제된다는 점을 보여주는 것이다.

2. 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략

한국의 21세기 국가비전과 외교전략은 동아시아에 있다고 해도 과언이 아니다. 개방경제시대의 무역국가로서 한국은 동아시아의 경제적 부흥을 적극적으로 활용함으로써 국가발전의 비전을 현실화시켜야 하며, 전환기적 상황 속에서 분단체제를 항구적인 평화

79. 유현석, “동아시아공동체 논의와 한국의 전략: 신아시아 외교의 재조정을 중심으로,” pp. 160~163.

체제로, 그리고 평화적 통일환경의 조성으로 전진해야 하기 때문이다. 따라서 한국의 동아시아전략은 미래 한국의 ‘알파요 오메가’라고 할 수 있으며 이에 대한 철저한 대비가 필요하다. 동아시아 지역협력체 건설은 ‘평등과 호혜, 개방과 포용, 관용과 다양성’⁸⁰에 근거하여, 경제적 호혜성, 문화적 공감성, 지역의 안정성을 도모하는 방향이어야 할 것이다. 이러한 원칙 속에서 한국은 동아시아 지역협력체 건설에 접근할 필요가 있다.

[표-7-I-2]에서 보듯 동아시아지역 및 인접·관련 국가는 세계 인구의 절반을 차지하며, 세계 경제의 2/3에 해당한다. 이는 이 지역이 세계 경제의 기관차이며, 중심지대로 전환되었음을 의미한다. 동시에 동아시아지역은 여전히 각종 갈등과 분쟁이 잠재되어 있는 곳으로 전세계적인 갈등의 진앙지로 남아 있다. 북핵문제, 영토갈등, 인종분쟁, 종교갈등, 테러, 질병, 환경문제 등 21세기에든 여전히 남아 있는 근대적 폐해와 새로운 비전통적 위협을 극복해야 할 지역이기도 하다.

표 7-1-2 동아시아 국가 현황

항목 국가	면적 (천 km ²)	인구 (백만 명)	GDP (억 달러)	1인당 GDP (달러)	GDP 성장률 (%)
한국	100	48.7	8,329	17,175	0.2
중국	9,600	1,330	56,448	4,210	9.9
일본	378	127	51,376	40,453	2.8
미국	9,162	310	148,874	48,090	3.3
러시아연방	17,098.2	141	15,875	11,259	4.8

⁸⁰. 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” p. 94.

국가 \ 항목	면적 (천 km ²)	인구 (백만 명)	GDP (억 달러)	1인당 GDP (달러)	GDP 성장률 (%)
타이완	36	23	4,332	18,690	8.5
몽골	1,564	3	47	1,808	8.6
북한	122.7	23.3	224	960	-0.9
베트남	330	89.6	1,011	1,128	6.2
태국	514	66.4	2,942	4,431	4.1
인도네시아	1,904	240.3	6,704	2,858	6.0
필리핀	300	98.0	1,896	1,900	3.8
말레이시아	330	28.3	2,298	7,970	6.9
싱가포르	0.682	4.7	2,058	43,787	8.0
브루나이	6	0.4	136	34,430	1.2
라오스	237	6.9	61	884	7.0
미얀마	677	53.4	296	554	3.1
캄보디아	181	14.8	117	790	4.1

출처: 이종석, “‘동아시아’ 연구의 현황과 과제,” 『세종정책연구』, 제7권 6호 (세종연구소, 2011), p. 14.

가. 한반도 평화통일과 동아시아 지역협력체 구축의 선순환 구조

한반도와 동아시아지역은 불가분의 관계이다. 동아시아지역의 세력변동은 직접적으로 한반도에 영향을 미치게 된다. 특히 분단된 남북관계를 고려할 때 지역으로서의 동아시아의 변화는 한반도의 안정과 평화적 통일을 위한 환경변화라는 측면에서 중요성을 담고 있다. 이런 측면에서 최장집의 지적은 중요하다. “한반도가 다시 분쟁이나 평화냐 하는 결절점에 서게 되었다는 것은 이를 뒷받침하고 있는 동아시아의 구질서가 여전히 근본적으로 해체되지 않고 있음을 말하는 것이다.” 즉 “동아시아를 양분했던 위계적 동맹관계의 구조가 상당 정도 유지되고 있으며, 그것은 냉전구조와

는 현저하게 다른 형태와 내용을 갖는다 하더라도 냉전시기의 군사·정치적 경쟁과 나아가서는 적대적 관계구조를 재생시킬 수 있는 커다란 잠재성을 안고 있음”을 뜻한다는 것이다.⁸¹

동아시아지역의 새로운 변동과 지역협력의 움직임이 작동하고 있는 상황에서 어떻게 한반도의 평화적 통일과 동아시아 지역협력체 건설의 선순환 관계를 만들어낼 것인가는 중요한 과제이다. 전세계적인 탈냉전에도 불구하고 여전히 냉전적 질서가 잠복해 있는 한반도와 동북아지역의 상황을 고려할 때, 이를 둘러싼 커다란 흐름으로서 동아시아 지역협력체 구축의 변화에 민감할 수밖에 없다. 이런 측면에서 통일을 달성한 독일의 사례는 우리에게 중요한 시사점을 제공한다. 독일은 EU라는 지역공동체 구성 과정이 전제되지 않았다면 통일을 달성하기 어려웠을 것이라는 점에서, 현재 동아시아 지역협력체 구축을 위한 다양한 진행은 한반도의 평화적 통일에 많은 시사점을 제공하고 있다. 즉 유럽평화에 기초한 독일의 통일과 그것을 가능하게 했던 브란트(Willy Brandt)의 ‘신동방정책’을 교훈삼아야 한다는 것이다.

브란트의 신동방정책은 독일의 분단문제가 독일 차원을 벗어나 유럽평화와 밀접하게 연계되어 있다는 관점에서 출발했으며, 독일의 분단이 유럽의 분단에서 초래되었기 때문에 독일문제 해결의 출발점을 독일영토 밖에서부터 찾아야 한다고 보았다. 우선적으로 유럽의 긴장완화와 평화유지를 통해 안정된 안보환경을 구축해야 한다고 판단하여 추진된 것이다. 즉 브란트에게 있어 독일 분단은

⁸¹ 최장집, “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동의 의미지평,” 『아세아연구』, 제47권 4호 통권 118호 (고려대학교 아세아문제연구소, 2004), p. 95.

동서 양 진영 간 분열의 축소판이었고, 분단독일이 통일로 접근하기 위해서는 유럽이라는 보다 거시적 차원에서의 평화유지와 긴장완화가 전제되지 않는 한 불가능한 것이었다.⁸²

신동방정책은 유럽의 평화와 독일의 분단 상황 극복 과정을 철저히 연결시켜 사고하고 추진한 포괄적인 전략이었다. 또한 현상유지와 긴장완화를 통해 유럽공간에 평화질서를 우선적으로 구축해야 동독에 대한 ‘접근’이 가능하다는 현실주의적 판단하에, 그리고 장기적으로 소련 및 동유럽 그리고 동독의 ‘변화’에 대한 낙관적인 전망에 기초하여 고안된 외교전략이었다. 신동방정책이 한반도에 주는 함의는 ① 동독변화 유도에 결정적인 역할을 한 것은 현상유지의 평화질서 창출을 전제로 했다는 점, ② 장기적인 목표를 설정하고 목표 달성 방법은 단계적이고 점진적이었으며 상호의 이해가 반영되는 실용주의적인 정책이었다는 점, ③ 분단관리정책이자 동시에 통일 이후를 준비하는 목적과도 불가분의 관계에 있었다는 점 등이다.⁸³

이상이 함의하는 바는 한반도 통일은 동북아 및 동아시아지역의 평화와 번영이라는 환경 조성이 한반도 통일의 안전판을 마련해주고 촉진해주는 역할을 한다는 점이다. 즉 북한의 급격한 변화를 통한 통일이 아니라 평화적 현상유지를 통해 단계적이며 점진적인 방식으로 남북 모두에게 이익이 되는 실용주의적 접근이 필요하며, 중·장기적으로 분단의 관리 과정이 통일 이후의 문제를 내재적으로 치유하고 사전에 준비하는 방향이어야 한다는 것이다.

⁸² 황병덕 외, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상: 통일대계연구 남북합의 통일 마스터플랜』 (서울: 늘봄플러스, 2011), p. 54.

⁸³ 위의 책, pp. 68~70.

나. 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략

‘G2시대’와 ‘동아시아시대’라는 새로운 흐름 속에서 한반도의 평화적 환경을 조성하기 위해서는 햇볕정책과 상생공영정책을 넘어서는 새로운 평화외교에 대한 구상이 필요하다. 한반도의 미래를 남북관계의 진전문제로 보거나 미·중관계의 종속변수로 보는 수준을 넘어서 동아시아지역의 대(大)분단구조의 해체와 역내 국가들의 협력이라는 틀 속에서 조망하는 발상의 전환이 필요하다. 즉 세 가지 층위를 중층적으로 연계하는 선순환 구조를 만들어내기 위한 평화 및 외교전략이 요구되고 있는 것이다.

한국은 새롭게 발견되고 부상되고 있는 동아시아지역의 협력체 구성 과정에서 어떤 전략으로 접근할 것이며 이 접근을 통해 동아시아 지역협력체가 한반도 평화통일에 유리한 주변환경이 되도록 만들 것인가? 한국은 전세계적 차원의 G2시대 속에서 미·중관계의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 전략을 통해 동북아시아 차원에서 한반도 평화통일에 유리한 주변환경을 조성할 것인가? 한국은 한반도 차원에서 군사적 긴장완화 및 북핵문제를 해결하고 남북관계의 질적 전환을 만들어냄으로써 평화통일의 방향으로 전진할 것인가? 즉 한반도의 평화는 G2로 대변되는 미국과 중국, 그리고 미·중관계의 변화라는 층위, 동아시아지역 차원의 경제, 사회·문화, 안보협력의 변화라는 층위, 전통적인 남북관계라는 층위 등 세 가지 층위에서 복합적이고 중층적인 고차방정식을 풀어야만 달성될 수 있는 것이다.

이런 차원에서 첫째, 동아시아 및 동북아시아의 대분단구조의 극복을 통한 한반도 평화통일에 유리한 환경을 조성해야 한다. 독

일통일은 동서독관계 속에서 달성된 것이 아니라 유럽의 통합과 분단구조의 해체라는 환경 속에서 가능했다. 한반도 분단도 동아시아의 분단구조 속에서 구조화되었다는 측면에서 동아시아 분단구조의 해체 및 완화라는 주변환경이 조성되어야 한반도의 평화적 통일은 진전될 수 있을 것이다. 이는 동아시아 지역협력체 건설이라는 역내 통합을 통해 가능한 것이며, 동아시아의 양대 축인 미국과 중국을 견인할 수 있는 완충역할을 할 것이다. 따라서 한국은 동아시아 지역협력체 건설 과정에 깊숙이 개입하여 의미 있는 역할을 수행해야 하며, 동시에 역내 국가들에 대한 ‘소프트파워’를 확대해야 할 것이다.

둘째, 동북아시아의 미·중 중심구도 속에서 한국은 한반도의 평화적 통일에 대해 양국이 수용할 수 있는 적극적인 외교전략을 구사해야 한다. 이 문제는 상당한 난제로 인식되고 있다. 한·미동맹과 한·중 전략적 동반자관계를 어떤 수준으로 조화·병행할 수 있을 것인가의 문제이기 때문이다. 즉 강대국 사이에서의 균형자 역할이라는 접근이 아니라, 지역협력체 속에서 네트워크의 중심성을 제공하는 방식을 통한 한반도 평화적 통일환경 조성을 모색할 필요가 있다.⁸⁴ 이를 통해 미국과 중국은 공히 지역협력체 속에서 이

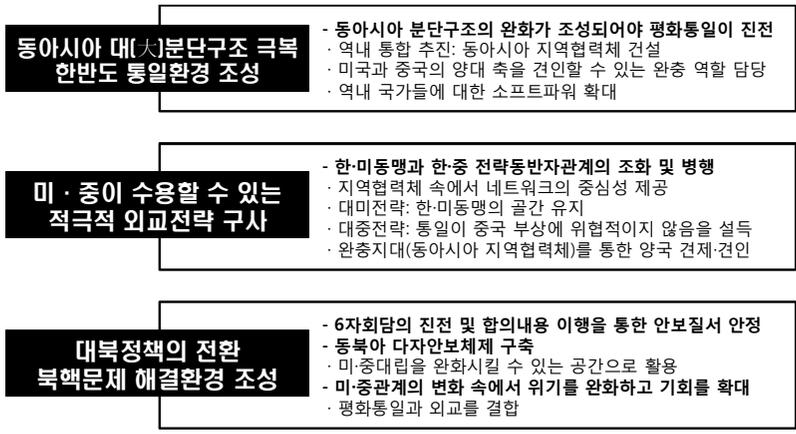
⁸⁴ 네트워크국가모델에서 다양한 행위자들이 관계를 유지하기 위해 국가에게 요구되는 것은 ‘네트워크의 중심성’ 제공이다. 김상배, “네트워크 지식국가론의 모색,” 하영선·김상배 엮음, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (서울: 을유문화사, 2007), p. 537. 이를 동아시아지역 차원에 적용하면 위계적 구조가 아니라 네트워크를 활성화할 수 있는 중심성을 제공하는 ‘중추(hub)’로서의 역할 제공이 필요하다. 즉 동아시아지역의 지정학적 복잡성이라는 측면과 세계화 시대의 전면화에 의한 국가 안팎의 경계를 넘나드는 초국적·국내적 차원의 ‘이중적 네트워크’가 광범위하게 형성·확산되고 있다는 측면을 고려하여, 동아시아 및 아태지역의 네트워크를 활성화할 수 있는 중심성을 제공하는 ‘중추’로서 한국의 미래비전을 모색할 수 있을 것이다.

익을 확보할 수 있는 구조의 구축과 동시에 한국이 네트워크의 중심성을 제공함으로써, 한·미동맹의 골간을 유지하면서, 한반도의 통일이 중국 부상의 장애가 되지 않을 것이라는 인식을 이끌어 내야 한다. 소위 ‘동맹강화론’, ‘전략적 헤징(strategic hedging)’, ‘편승(bandwagoning)전략’이 아니라, 새로운 제3의 방안을 만들어 나가야 한다. 그것은 동아시아 지역협력체라는 완충지대를 통해 미국과 중국을 견제·견인하는 지역전략을 활용하는 것이다.

셋째, 한반도 차원에서 남북 간 군사적 긴장을 완화할 수 있는 대북정책 전환과 이를 통한 북핵문제 해결에 유리한 환경을 조성하는 것이다. 동아시아의 다양한 문제들 중에서도 북핵문제와 남북 간 군사적 분쟁은 가장 첨예하고 지역질서를 변동시킬 수 있는 진앙지이다. 따라서 6자회담의 진전과 기 합의된 내용의 이행을 통해 불안정한 지역안보질서를 전환시켜야 한다. 이를 바탕으로 동북아 다자안보체제를 구축해야 한다. 이는 동북아 평화와 남북관계 안정화뿐만 아니라 미국과 중국의 대립을 완화할 수 있는 공간으로 활용될 수 있을 것이다. 또한 비핵화를 통해 평화지대로서의 한반도라는 이미지는 미·중을 포함한 동아시아지역 국가들에게 평화적 통일이 가능하다는 것을 확인시켜줄 수 있을 것이다.

이상이 기본적인 방향이라면, 이러한 방향에 영향을 줄 수 있는 핵심변수는 여전히 미·중관계일 수밖에 없다. 즉 미국과 중국의 관계가 협력에서 대립까지 다양하게 변동함에 따라 한반도는 직접적인 영향을 받을 수밖에 없으며, 이러한 환경들 속에서 한국은 위기를 완화하거나 기회를 확대하는 외교전략을 추진해야 한다. 그것이 바로 평화적 통일과 외교를 결합하는 전략이 될 것이다.

● 그림 7-1-1 한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략



(1) 협력·대립적 미·중관계

미·중의 협력·대립적 관계는 가장 현실적인 판단이며, 현재진행형이라고 할 수 있다. 협력과 대립이 병존하면서 한국은 미·중관계에 의해 상당한 영향을 받을 것이다. 특히 미·중이 대립 양상을 보일 때 양국의 의도가 무엇이며 대립을 통해 어떤 이익을 확보하려고 하는지에 대한 면밀한 판단이 필요하다. 우선, 미·중관계가 협력 국면일 때와 대립 국면일 때 모두 한국은 한·미동맹, 한·중관계, 미·중관계라는 측면을 전략적으로 고려하면서 3개의 관계구도에 접근해야 한다. 즉 한·미동맹 약화도 한·중관계 약화도 한국의 입장에서는 올바른 접근이 아니다. 따라서 한국은 적극적인 대미·대중 외교를 통해 한·미동맹과 한·중관계의 동시적 발전과 공존이 동북아시아의 현실적 구조임을 미·중 양국이 인정하고 양해하도록 해야 한다.

7장

I

II

III

IV

특히 한·미관계의 안정적 유지·발전은 한국이 동아시아지역에서 위상을 확보할 수 있는 중요한 기축이 될 것이다. 동아시아 지역협력 구축 과정에서 중국 역할의 확대에 대한 균형지점은 미국의 참여를 통해 가능할 것이며, 중국과 일본의 갈등을 조정할 수 있는 것도 미국이다. 따라서 동아시아지역에서 미국의 역할을 인정하고 참여를 확대할 수 있도록 한국이 역할을 해야 할 것이다. 지역 차원에서 미국의 참여를 촉진하도록 노력하는 가운데 한국이 한반도 문제와 동아시아 지역협력에 있어 일정한 이니셔티브를 확보할 수 있도록 추진할 필요가 있다.

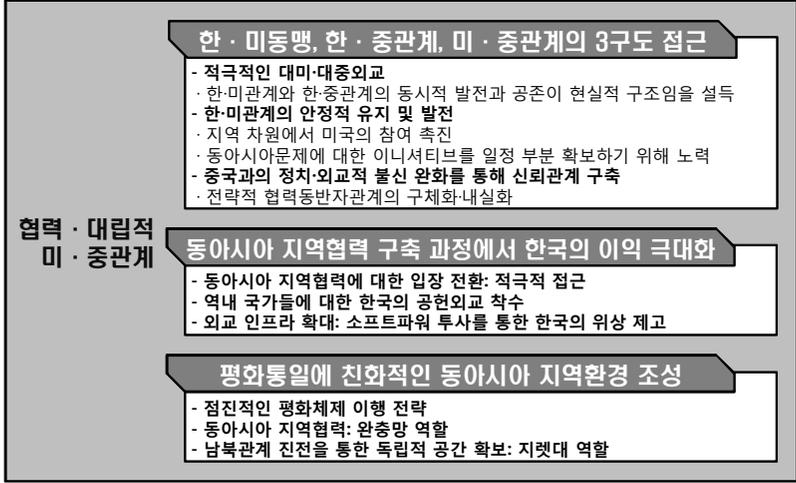
그리고 한국은 중국과의 관계에서 여전히 남아 있는 정치·외교적 불신을 완화하고 신뢰관계를 축적해야 하며, 미래의 목표로 설정한 전략적 협력동반자관계를 구체화·내실화하는 노력을 적극화할 필요가 있다. 이를 위해서 동아시아 지역협력체 구축 과정에서 한·중 양국 간 협력을 강화하고 한·중 FTA문제에 대한 적극적 추진이 필요하다. 이는 궁극적으로 북핵 및 북한문제에 있어 한·중 간 협력을 확대할 수 있는 공간을 제공해줄 것이며, 동시에 중국의 핵심이익도 고려할 수 있을 것이다.

이러한 대미·대중외교를 바탕으로, 둘째, 동아시아 지역협력에서 한국의 이익과 발언권을 극대화할 수 있는 외교전략을 전개해야 한다. 현재와 같이 지역문제에 있어서 소극적인 태도로는 한국의 지역 입지 및 주도력을 확보할 수 없다. 동아시아 지역협력에 대해 적극적인 입장으로서의 전환이 필요하며, 역내 국가들에 대한 한국의 공헌외교가 착수되어야 한다. 미국과 중국의 협력과 대립의 병존 국면은 동아시아지역 국가들에게 위협이며 동시에 기회요인이라는 점을 고려한다면, 위협적 국면에서 동아시아지역 국가들

의 역할이 상승할 수밖에 없다. 즉 대립을 완충하고 갈등의 확산을 예방할 수 있는 역할을 할 수 있는 것은 역내 지역 국가들이기 때문이다. 이런 구도를 전략적으로 고려한다면, 한국의 외교는 동아시아지역 국가들에 대한 전면적인 협력관계의 증진과 공헌외교를 전개할 수 있는 외교 인프라 확대에 착수해야 한다. 한국의 소프트 파워를 동아시아 국가들에 투사함으로써 역내에서 한국의 위상을 제고하고 ‘매력적인’ 국가로서의 이미지를 확대해야 한다. 이는 궁극적으로 새롭게 부상하는 동아시아지역에서 한국의 위상 제고 및 한반도의 평화적 통일을 위한 긍정적 환경 조성에 도움을 줄 것이다.

셋째, 한반도의 평화통일에 친화적인 동아시아 지역환경 조성 외교에 착수해야 한다. 특히 이는 ‘점진적인 평화체제 이행전략’이기도 하다. 동아시아의 미·중 구도 속에서 한·미동맹을 지렛대로 중국을 견제·견인하려는 의도, 또는 중국의 부상에 얹어 타려는 의도 모두는 장기적으로 미·중의 세력경쟁 소용돌이에 한국의 의도와 무관하게 빠져들게 되는 결정적 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 동아시아 지역협력이라는 완충망, 남북관계 진전이라는 지렛대를 통해 한국의 독립적인 공간 확보를 위해 노력해야 한다. 미·중이 협력·대립관계일 경우, 한반도 평화체제문제를 전면적으로 제기하고 착수하기 어려운 상황이다. 따라서 점진적인 평화체제 이행을 위한 인프라 구축을 우선적으로 추진하면서 한반도문제에 대한 남북관계의 독립적 공간 확보 노력에 집중해야 한다. 특히 한반도의 통일 과정이 중국 부상에 장애물이 되지 않을 것이라는 점을 중국과의 외교를 통해 집중적으로 제기하여 설득할 필요가 있다.

한반도 평화통일 외교·안보 추진 기본전략
(협력·대립적 미·중관계)



(2) 대립 위주의 미·중관계

미·중관계가 대립 위주의 상황으로 치달을 경우, 한반도문제에 있어 진전을 기대하기 가장 어려운 상황이라고 규정할 수 있다. 이 상황에서는 ‘선(先) 현상유지, 후(後) 평화환경 조성 전략’을 전개해야 할 것이다. 미·중이 대립관계일 때 남북관계의 악화는 동북아시아의 갈등 및 신(新)냉전구도의 재정착으로 구조화될 수 있다. 따라서 이를 적극적으로 예방하기 위해서라도 남북관계의 평화적 현상유지는 관건적이다.

우선 미·중관계가 대립적일 경우, 동아시아 지역협력 추진 노력과 동시에 남북관계 활성화에 주력할 필요가 있다. 미·중관계의 대립을 완충할 수 있는 것은 세계적 여론이며 특히 동아시아에 소재

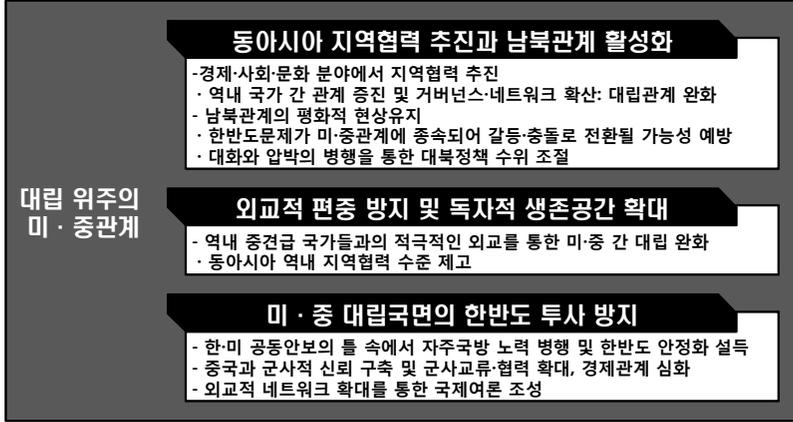
하는 국가들의 적극적인 노력이 필요하다. 따라서 동아시아 지역 협력의 추진속도를 높일 필요가 있는데, 이는 주로 경제 및 사회·문화 분야를 중심으로 전개할 필요가 있다. 역내 국가들 간의 관계 증진과 거버넌스 및 네트워크의 확산은 대립적 관계를 완화할 수 있는 환경을 제공해줄 것이기 때문이다.

또한 미·중관계에 종속되어 한반도가 갈등과 충돌로 전환될 가능성을 사전에 예방해야 한다. 이를 위해서는 남북관계를 활성화할 필요가 있다. 즉 남북 간 대화와 협상 국면을 적극적으로 조성해야 한다는 것이다. 단 미국과의 관계를 고려할 때 일방적인 협상 국면으로 나아가기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 대화와 압박은 병행하되, 실질적으로는 대화를 주(主)로 하고 압박을 결합하는 방식이어야 할 것이다. 특히 한반도문제에 대해 한·미 간 대북정책의 수위조절이 이루어져야 한다. 미·중대립 국면에서 미국이 북한의 체제전환이나 제재를 강화하는 상황을 미연에 방지함으로써 미국 차원의 일방적인 대북정책 추진이 전개되지 않도록 예방해야 할 것이다.

둘째, 한국은 대미·대중외교가 일방향으로 편중되는 전략을 추진하지 않고, 국제적 위상 및 전략적 가치를 제고하면서 동시에 독자적인 생존공간을 확대해야 한다. 현재 많은 논쟁이 벌어지고 있는 연미연중(聯美聯中), 전략적 해징, 관성적 편승과 같은 어설픈 입장은 오히려 한국의 발언권을 약화시킬 가능성이 높다. 오히려 미·중대립 국면에서 한국은 역내 중견국 국가들과의 적극적인 외교를 통해 미국과 중국의 대립을 완충 또는 견제할 수 있는 상황을 창출할 수 있는 외교전략이 필요하다. 즉 ‘중견국외교(middle power diplomacy)’를 통해 동아시아지역 내 중견국들이 미·중대립구도가

지역의 안정을 해치고 갈등을 확대하는 것을 견제할 수 있도록 해야 한다. 특히 여기서도 중요한 것은 동아시아 지역협력의 수준이다. 역내 지역협력의 수준을 높이는 것은 동아시아의 공동번영을 촉진하는 것이기도 하지만, 동아시아의 갈등을 억제하고 지속 가능한 안정을 만들어가는 것이기 때문이다.

셋째, 미·중대립 국면이 한반도에 직접적으로 작용되지 않도록 해야 한다. 즉 미·중 갈등을 한반도에 끌어들이지 않도록 하는 것이며, 이는 남북관계의 상황 악화를 방지하는 것이다. 이미 한반도는 냉전적 질서 속에서 양 진영의 대리지역 역할을 했으며, 이 분단 과정은 남북의 공동발전과 평화적 공존을 어렵게 만들었다. 따라서 이 국면에서 한·미동맹의 미래지향적 발전을 모색하면서 공동안보의 틀 속에서 자주국방의 노력을 병행해야 하며, 미국과 적극적 대화 채널을 통해 한반도 안정의 필요성을 설득해야 할 것이다. 동시에 미·중갈등의 불뚱이 한반도로 번지는 것을 막기 위한 예방외교가 절실하다. 중국과는 군사적 신뢰구축 조치와 군사교류 협력을 확대하고 경제적 관계를 심화시키는 노력이 필요하다. 또한 다양한 외교적 네트워크를 확대하여 미·중대립이 한반도의 충돌로 확산되는 것에 대한 역내 국가들의 국제여론을 형성해야 할 것이다.



(3) 협력 중심의 미·중관계

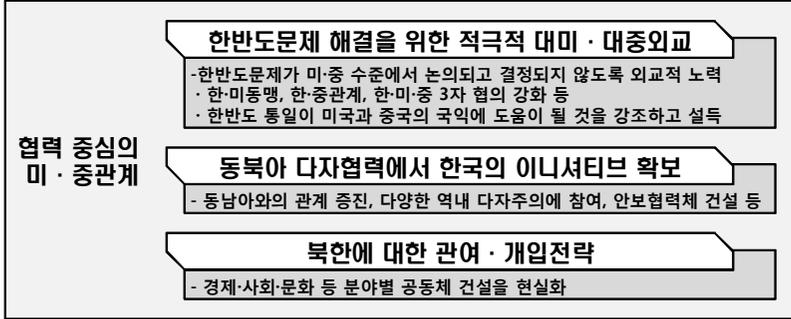
협력 위주의 미·중관계는 한반도 지정학에 가장 유리한 주변환경을 의미한다. 이 환경 속에서 한국은 ‘건설적 개입전략’을 통해 동아시아와 한반도문제에 있어 한국의 발언권을 높여나가야 한다. 그러나 세계적인 강대국 중심 정치의 패턴을 고려할 때, 미·중의 협력관계 증진은 한반도문제에 있어 남북 당사자 원칙을 훼손할 수 있다는 점에 대해서도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 즉 미·중이 협력 위주의 관계일 때 동아시아 지역협력은 가속화될 것이며 한국은 적극적인 참여를 통해 지역 내 위상을 제고하는 한편, 한국이 소외된 채 미·중 양국 간 논의와 협조에 의해 한반도문제가 결정되는 가능성을 경계해야 한다는 것이다.

따라서 한반도문제가 미·중 수준에서 다루지고 결정되지 않도록

적극적인 외교적 노력을 전개해야 한다. 한·미동맹, 한·중관계, 한·미·중 3자협의 등을 적극적으로 강화함으로써 한반도문제에 대한 한국의 발언권이 약화되지 않도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 한반도의 통일이 동북아 및 동아시아의 안정과 평화에 긍정적인 것이며, 미국과 중국의 국익에도 도움이 될 것이라는 논리를 적극적으로 강조하고 설득하는 노력을 해야 한다. 특히 이 지점에서 중국의 지지와 협력을 이끌어내는 것이 무엇보다도 중요하다.

둘째, 동아시아지역에서 한국의 위상을 제고하기 위한 다자협력에 적극 참여하고, 동북아지역 차원에서 다자안보협력체 구축을 적극적으로 추진함으로써 한국의 이니셔티브를 만들어가야 할 것이다. 앞서서도 언급했듯이 21세기는 동아시아의 시대이며, 대서양 시대에서 아시아·태평양시대로 전환되고 있다. 동아시아지역에서 한국의 위상과 역할을 높이는 것이 한국의 미래비전이라고 할 수 있다. 즉 동남아시아 국가들과의 관계 증진, 다양한 역내 다자주의에 참여, 동북아 갈등구조를 해결할 수 있는 구조로서의 안보협력체 건설 과정에 개입하는 전략을 구사해야 한다.

셋째, 북한에 대한 관여 및 개입전략을 적극적으로 모색해야 한다. 협력 중심의 미·중관계 관계는 한반도 평화체제 수립 및 평화적 통일에 접근할 수 있는 유리한 환경을 의미하기 때문에, 건설적인 개입전략을 통해 가능성을 현실로 만드는 지역전략을 추진해야 한다. 특히 남북이 합의한 사항들을 실질적으로 이행해야 할 것이다. 그것은 경제공동체, 사회·문화공동체 등 분야별 공동체 건설을 현실화시키는 방향일 것이다.



다. 동아시아 지역협력체 구축에서 한국의 전략방향

동아시아 지역협력체 건설 과정에서 한국은 어떤 위상과 역할을 할 것인가에 대한 전략적 점검과 원칙적 방향을 모색해야 한다. 지역협력체 구축은 향후 필연적 과정이며, 이 과정에서 한국은 새로운 적응과 발전의 가능성을 현실로 전환시켜야 한다. 이런 차원에서 동아시아의 지역질서 구축에 있어 ‘복합적 정치공동체’의 논의가 진행되고 있다. ‘복합적 정치공동체’는 경계의 고정성보다는 유연성이, 권력의 집중성보다는 분산성이, 국민적 통합보다는 연대의 다층성을 강조한다.⁸⁵ 즉 동아시아 지역협력체 구축은 유연성과 분산성, 그리고 다층성을 전제로 하는 새로운 방향의 공동체 모색이어야 한다는 것이다. 이것은 동아시아지역 역사를 반성적으로 고찰하면서, 지역협력체 건설의 난제를 해결하기 위한 원칙적 방

7장

I

II

III

IV

⁸⁵ 박명규, “복합적 정치공동체와 변혁의 논리: 동아시아적 맥락,” 『창작과비평』, 제28권 1호 통권 107호 (창작과비평사, 2000), pp. 16~17.

향으로서 유의미성을 갖는다.

또한 열린 지역주의를 표방해야 한다. 열린 지역주의는 “동아시아 내부의 구성원 사이에 존재하는 중심-주변관계의 혁파를 의미” 하며 “동아시아공동체가 지역 내 일부 부자나라들의 클럽이 되지 않도록 북한이나 ‘국가와 비국가의 중간’에 위치한 타이완 같은 주변적 존재들을 포용할 장치”가 필요하다는 점을 강조한다.⁸⁶ 그리고 지역협력체 구축이 지역주의나 민족주의로 역주행하지 않도록 하는 전지구적인 보편성을 담지해야 한다. 즉 일각에서 우려하는 ‘역(逆)오리엔탈리즘(reversed orientalism)’의 문제이다. ‘역오리엔탈리즘’은 서구와 동양(동아시아인)을 이항대립(二項對立)적으로 분리하고, 전자를 (모방과 추종이 아닌) 경쟁과 극복의 대상으로 간주하는 것이다.⁸⁷ 이러한 접근은 많은 문제점을 내포한다. 이 방식은 아시아 지역주의 또는 민족주의를 자극함으로써 전지구적 공동체성을 상실하고 지역 이기주의로 전락할 위험이 높다. 중요한 것은 동양과 서양을 분리하는 것이 아니라, 양자의 문명들을 올바르게 ‘패치워크(patchwork)’⁸⁸하는 것이다.

86. 백영서, “동아시아론과 근대적용·근대극복의 이중과제,” 『창작과 비평』, 제36권 1호 통권 139호 (창작과비평사, 2008), p. 51.

87. 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” p. 87.

88. 패치워크는 “형질조각들(patches)을 모아 꿰매고 이어 붙여 만든 완제품의 옷이나 보자기, 우산, 텐트, 이불 등 섬유제품”을 의미한다. 이 패치워크 방식은 다양한 국가이익뿐만 아니라 비국가적 요소들의 적극적인 교류와 협력을 통해 국가영역 이외의 다양성을 모으고 꿰매고 이어 붙이는 교류와 소통을 통해 새로운 발전방향을 모색할 수 있는 장점을 제공한다. 또한 패치워크 모델은 새로운 창조의 과정이다. 만약 적절한 자기 비판적 개방성을 전제할 때, “문명들은 때로 오해와 마찰이 없지 않을지라도-물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르고 낮은 곳에 모인 물은 수증기로 증발하여 다시 높은 곳으로 이동하는 순환을 반복하듯이-서로 도움과 영향을 주고받는 교류·협력 속에서 고유한 전통에 새로운 수입물을 짜집기하여 자기정체성을 새로운 형태로 확대·재생산하는 순환적 패치워크 과정을 거쳐 보다 복합적이고 보다 세련되고 보다 고차적인 문화를 창조”해

동아시아 평화협력구조로의 전환과 지역공동체 수준으로의 결속력을 강화해야 한다. “새로운 아시아의 평화 협력구조(governance architecture)는 기존의 세력균형 혹은 이익균형을 통한 소극적 평화의 창출 노력에서 한 발 더 나아가, 이 지역에서의 국제규범과 정체성을 창출함으로써 보다 장기적이고 적극적인 평화를 만들어 나가는 집합적 노력의 산물”이어야 한다.⁸⁹ 동아시아지역과 한반도는 과도기적 변화 과정에 있다. 첫째, 강대국 세력균형이 변화하여 미국의 세계적 패권의 하락과 중국의 부상으로 대표되는 G2시대와 동아시아지역의 부흥이라는 변화, 둘째, 남북 간의 비대칭성 증대와 남북관계의 불안정성이 지속되는 상황으로 한반도문제에 대한 남한의 능력은 향상되었으나 오히려 북한은 체제유지를 위해 비대칭적 전력을 증강하고 남한의 개입력은 떨어지면서 북한문제에 대해 중국과 미국의 영향력이 확대되고 있다는 변화, 셋째, 남남 갈등이 여전히 존속되면서도 남한 국민의 통일문제에 대한 관심이 지속적으로 하락되고 있는 현상으로, 통일의 동력이 약화되고 있는 변화 등이다.⁹⁰ 이러한 복잡한 상황 속에서 한국은 북한문제와 동시에 동아시아 지역협력체 구성과정에서 새로운 역할을 모색해야 한다. 특히 지역협력체 건설은 한국의 의사만으로 가능한 것이 아니라, 미국과 중국이 협력·대립적 관계 또는 대립 위주의 관계일 경우에 그 속도와 방향을 조절해야 한다.

나가는 것이다. 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』, pp. 29~35.

89. 김규륜 외, 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II: 신아시아 외교추진을 통한 새로운 평화의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 143.

90. 박순성·김종욱, 『남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상』 (서울: 민주정책연구원, 2011), pp. 28~31.

(1) 협력·대립적 미·중관계

미·중관계가 협력·대립적 상황일 경우, 한국은 동아시아 지역협력체 구성에 대해 적극적인 입장을 제기함으로써 이니셔티브를 확보하고, 이런 환경을 활용하여 한반도 평화체제 구축의 속도를 높임으로써 평화체제 구축 과정을 동아시아지역의 안정과 지역통합에 기여하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 동아시아 지역협력체 구상의 실행방향은 지역의 안정과 번영을 위한 것이며, 이 과정은 동시에 한반도의 평화체제 실현과 통일을 가능케 하는 환경을 만들어낼 수 있는 선순환적인 것이어야 한다.

한반도 평화통일 추진환경을 조성하기 위해서는 기본적으로 동아시아가 미국과 중국 등의 세력으로 분단되어 있지 않고 유사한 정체성을 지니면서 각종 공동체를 구성하는 것이 우선적 과제이다. 이 경우 한반도 평화통일에 주변국들이 개입하지 않고 한국 주도의 통일을 수립할 수 있을 것이다. 따라서 협력·대립적 미·중관계에서는 미·중 간 세력경쟁이 치열하게 벌어질 수 있으므로 이러한 경쟁이 동아시아에 대립구조를 형성하지 않도록 하는 것이 한국의 동아시아 지역협력체 구성정책의 기본방향이 되어야 한다.

동아시아 지역협력체 구축에서 한국은 아래와 같은 전략적 방향과 입장을 가질 필요가 있다. 첫째, 동아시아 지역협력체 건설에 있어 네트워크의 중심성을 확보할 필요가 있다. 현재 동아시아 국가들의 지역협력체 논의는 좁은 의미에서 경제적 통합이라는 공통분모를 중심으로 작동하고 있으나, 다른 측면에서 미국과의 관계를 우선시 하면서 동시에 중국의 부상을 적극적으로 고려하는 구조적 제약 안에서 작동하고 있다. 따라서 동아시아지역의 상대적 자율성을 확보하기 위해 다자주의를 중시하는 열린 지역주의와 중

층적 지역질서를 추구해야 한다.⁹¹ 열린 지역주의와 중층적 지역질서의 추구에 있어 ‘네트워크국가’로서 한국은 지역협력체 구성의 네트워크 중심성을 제공하는 촉진자 또는 조정자로서의 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 동아시아 지역협력체 구성에 있어 한국은 대륙과 해양을 잇는 랜드브리지(Land Bridge)로서, 관문국가로서의 가능성을 모색해야 할 것이다. 한국의 경우, 중국과 일본에 비해 동아시아 지역협력체 구상을 실현하는 과정에서 리더십을 발휘하기 좋은 조건을 구비하고 있다. 우선 대륙세력인 중국과 해양세력 일본의 사이에 존재하는 한반도의 지정학적 조건을 고려할 때, 한국은 어느 쪽에도 치우치지 않은 중간자적인 위치에서 대륙과 해양을 아우르는 지역협력의 구상을 전개하기에 유리하다고 할 수 있다. 중국이나 일본의 일방적인 패권주의적 지배를 경계하고 우려하고 있는 ASEAN의 입장에서 볼 때에도 한국이 주장하는 지역주의 구상은 중국이나 일본의 그것에 비해 훨씬 더 호혜적이고 수용적일 수 있다는 이점이 존재하며, 또한 한국은 군사력이나 경제규모 면에서 미국, 중국, 일본과는 달리 상대적으로 국력이 약하기 때문에 원천적으로 힘에 기반을 둔 강력한 지역주의 주도 세력이 되기에는 뚜렷한 한계가 존재한다. 이 점은 역설적으로 한국이 대국 간 세력 각축의 조정자 역할이나 대국 간 주도권 경쟁의 중재자로서의 위상을 펼칠 기회를 제공할 수 있다.⁹² 그러나 이 부분은 정확한 상황 인식 속에서 논리를 전개할 필요가 있다. 통일된 한국의 위상을 고려할 때 현재적 시점과는 다른 국가를 의미하며 패권국으로의

91. 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 42.

92. 이원덕, “일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계,” pp. 258~259.

전환 가능성에 대한 주변국들의 우려가 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 해양과 대륙을 잇는 네트워크형 관문국가로서 패권 추구가 아닌 경제와 문화 중심의 방향성을 확고히 할 필요가 있다.

셋째, 동아시아 지역협력체 구축 과정에서 동아시아와 태평양지역의 공동번영을 위한 ‘중추(hub)’로서 지역 위상을 추구할 필요가 있다. 한반도는 동아시아 지역협력체 구축의 장애이자 출구로서, 탈냉전 이후 냉전적 대립의 최전선이자 해결의 최종지역으로서, 아태지역 경제교류의 장벽이자 십자로로서 ‘결절지역’이었다. 즉 모든 네트워크가 접합되어 있는 중추지역이다. 임혁백은 동아시아의 ‘중추(中樞)국가’로서 한국의 비전을 제시했다. 중추국가는 사람, 물자, 문화가 ‘모여서 전파되는’ 국가를 의미하며, 동아시아의 정치, 경제, 물류, 문화, 교육이 모이고 전파되고 확산되는 국가를 의미한다. 따라서 중추국가는 동태적이고 평화적인 교류국가, 연결국가, 관문국가의 개념이다. 이런 지정학적 환경 속에서 북한의 편입을 통한 동북아 ‘중추-부챗살(hub and spokes)’ 망의 완성을 위해 철의 실크로드, 동북아 에너지 공동체, 한민족 네트워크 공동체, 개방형 국토 구조로의 전환을 제안하고 있다.⁹³

이상과 같이 동아시아 지역협력체 건설 과정에서 한국은 동아시아를 중심으로 하는 아시아-태평양지역의 네트워크 중심성을 제공하고, 대륙과 해양을 잇는 랜드브리지로서 관문국가 역할을 수행할 수 있으며, 동아시아의 비대칭적 구조 속에서 비(非)패권적이며 경제·문화 투사적인 중추국가로서의 가능성을 모색해야 한다. 그

93. 임혁백, “한반도의 지정학적 재발견에 근거한 동아시아 중추국가 전략 필요,” 『국토정책 Brief』, 제147호 (국토연구원, 2007), pp. 4~6, <http://forum.krihs.re.kr/data/cur_brief/Brief_147.pdf>.

러나 이러한 비전은 근본적으로 미·중관계의 변화라는 측면을 적극적으로 반영하여 추진할 필요가 있다. 또한 미·중 일만을 고려하는 것이 아니라 지역협력체 건설에 선도적인 역할을 하고 있는 ASEAN 국가들과의 적극적인 경제, 사회·문화적인 교류의 활성화를 통한 ‘소프트파워’의 구현, 동아시아지역에 편입되지 못하고 있는 북한과 발전적 관계로의 전환, 패권적 국제정치의 논리를 우회할 수 있는 동아시아적 문화와 지식을 창출하는 방향에서 진행되어야 할 것이다.

(2) 대립 위주의 미·중관계

미·중관계가 대립 위주로 전개될 경우, 한국의 역내 입지와 전략적 선택은 상당한 한계를 가질 수밖에 없다. 이는 군사적인 한·미 동맹관계와 경제적 상호의존성이 높아지고 있는 한·중관계를 조화롭고 균형적으로 추진하기 어려운 환경을 의미하기 때문이다. 문제는 동아시아 지역협력체 건설은 미·중관계의 변화에도 불구하고 점진적·단계적으로 추진될 것이라는 점이다. 따라서 속도와 범위를 조정하는 문제가 제기된다. 이러한 측면에서 일각에서 제기되는 한·미동맹 강화 및 가치동맹으로의 전환을 주장하는 논리도, 한·미동맹 조정을 통한 ‘연미연중’의 논리도, ‘전략적 헤징’으로서 ‘양다리 걸치기’ 논리도 올바른 방향이 아니다.

따라서 대립 위주의 미·중관계가 전개될 때, 한국의 전략적 방향과 입장을 다음과 같이 전개할 필요가 있다. 첫째, 동아시아 지역협력체 건설 과정에서 미국의 참여 필요성을 강조할 필요가 있다. 미국이 기존의 양자동맹구조에 조응하는 방식은 중국의 반발을 불러일으킬 것이기 때문에, 지역협력체 구성에 미국의 참여를 보장

함으로써 미국의 이익이 반영될 수 있는 공간을 확보해줄 필요가 있다. 중국이 아시아-태평양 차원의 지역협력체 구축에는 반대하고 있으나 동아시아 차원의 지역협력체 구축에 미국의 완전한 배제를 원하는 것은 아니기 때문에, 동아시아 지역협력의 범주 속에서 미국의 이익이 투사될 수 있는 구조를 만드는 것에 한국의 외교력을 활용해야 한다.

둘째, 한반도문제에 대한 전략을 적극적인 평화적 관리전략으로 전환해야 한다. 미·중이 대립 위주의 관계일 경우, 남북관계의 대결과 분쟁은 즉각적으로 미·중관계를 더욱 악화시키는 요인으로 작용한다. 이는 ‘천안함사건’과 ‘연평도포격사건’ 이후 벌어진 미국과 중국 간의 관계 속에서 확인할 수 있다. 작년 말 방한한 중국 공산당 기관지 인민일보(人民日報)의 국제전문지인 환구시보(環球時報)의 후시진(胡錫進) 총편집인의 인터뷰 내용은 이것을 간명하게 보여주고 있다. 그 내용을 간추려 보면 다음과 같다.⁹⁴

“중국은 북한과 우호적인 관계를 유지할 권리가 있다. 한국이 연평도 사건 이후 미·일과 동맹을 강화하는 것은 동아시아에 신냉전구도를 초래하는 것이다. …(중략)… 한국은 중국의 말을 귀담아 들으려 하지 않는다. 한국은 미국의 전략에 세뇌당해 스스로의 전략적 판단력을 잃은 것 같다.”

따라서 한국은 북한에 대한 평화적 관리전략을 통해 남북 간 갈등이 지역 차원의 안보갈등으로 확산되는 것을 예방해야 한다. 즉 6자회담 프로세스의 유지, 남북 간 협력사업의 근간 유지, 한·미·중

⁹⁴. “한국 핵개발 원하면 해봐라, 중국은 핵경쟁 감당할 수 있어,” 『중앙SUNDAY』, 제197호, 2010년 12월 19일, <<http://sunday.joins.com/article/view.asp?aid=19972>> (검색일: 2011.2.15).

간 북한문제에 대한 전략적 협력관계의 유지 등을 통해 한반도 안보리스크를 최소화하는 데 집중해야 할 것이다. 중국의 차기지도자인 시진핑 부주석의 언급 내용은 그 방향성의 일단을 보여주고 있다. 시진핑(習近平) 부주석은 김관진 국방부장관과의 회동(2011.7.14)에서 “한반도의 평화와 안정은 이 지역의 안전에 중대한 영향을 미치기 때문에 관련 당사자들이 평화와 안정이라는 대국(大局)에 무게를 두고, 각종 곤란을 극복하고 대화와 접촉을 유지해 협상으로 문제를 해결해서 형세를 점차적으로 좋은 방향으로 발전”시켜야 한다고 언급했다.⁹⁵

셋째, 동아시아 역내 국가들과의 사회·문화적 교류·협력에 집중함으로써 한국의 ‘소프트파워’ 투사에 집중할 필요가 있다. 미·중간 대립 상황의 지속은 동아시아지역의 위기를 상징하는 것으로, 비정치적인 분야의 교류 활성화를 통해 위기를 완충할 수 있는 노력을 기울여야 한다. 미·중의 갈등은 동아시아 역내 국가들에게 정책적 선택을 강요하는 상황의 반복적 창출을 의미할 것이다. 이런 상황은 지속적인 갈등을 유발할 것이며 이에 대한 역내 국가들의 완충지대를 만들지 않는다면 지역협력체 구성은 전혀 진전되지 못할 것이다. 그럼에도 불구하고 비정치적인 영역의 지역협력체 건설을 위한 다양한 실천이 전개되어야 한다. 이런 방향이 궁극적으로 미·중관계를 변화시킬 수 있는 환경을 조성하게 될 것이다.

⁹⁵. “한반도 급변 대비 산동반도가 움직이고 있다,” 『주간조선』, 2168호, 2011년 8월 8일, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/08/09/201108091792.html> (검색일: 2011.8.20).

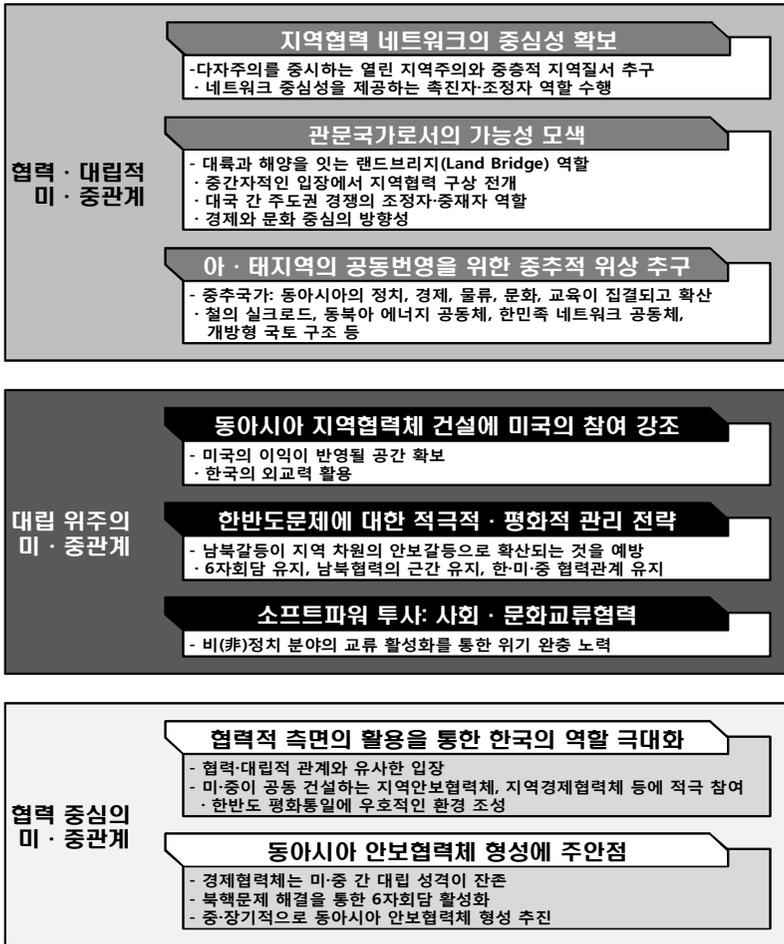
(3) 협력 중심의 미·중관계

두 가지 시나리오 이외에도 미·중관계가 향후 10년 전후에 협력적 관계를 유지할 수도 있다. 이 경우는 협력·대립적 관계일 경우와 유사한 스탠스를 취할 필요가 있다고 판단된다. 미·중관계가 협력·대립이 병존하는 상황에서는 협력적 측면을 적극 활용하여 지역협력체 건설 과정에서 한국의 역할을 극대화할 필요가 있다. 그러나 향후 10년 전후 미·중관계는 미·중 간 세력균형이 이루어지고 세계경제위기 상황에서 벗어나면 협력적 관계로 진입하면서 미·중 양국은 지역안보협력체는 물론, 지역경제협력체 등을 공동으로 건설할 가능성이 크다. 이 경우 한국은 동아시아 지역협력체 구성에 적극 참여하여 한반도 평화통일 환경을 우호적으로 구성해야 할 것이다. 또한 북한 역시 지역적 추세에 부응할 수밖에 없기 때문에 개혁·개방 노선을 추구할 것이다. 이러한 상황에서 남북 간 교류·협력은 활발해지고 북한 주민들의 정체성은 한국 지향적으로 변하면서 한반도 통일환경은 성숙하게 될 것이다. 만일 북한에서 민주화 운동으로 인한 체제붕괴 현상이 발생하면 주변국들은 한국 위주의 한반도 통일을 지지하면서 한반도 평화통일은 달성될 것이다.

대립적 미·중관계 및 협력·대립적 미·중관계에서는 동아시아 지역협력체 구성에 있어서 미·중 양국의 각축전이 전방위로 양산될 수 있으나, 협력 위주의 미·중관계에서는 분야별 지역협력체 형성이 가능하게 될 것이다. 그러나 협력 위주의 미·중관계에서 한국은 동아시아 지역협력체 형성을 경제·문화공동체 형성보다는 안보협력체 형성에 주안점을 두어야 할 것이다. 그렇지 않고 경제·문화공동체 형성에 초점을 맞추면 한반도를 둘러싼 미·중 간 대립적 성격이 완전히 사라지지 않기 때문에 북한문제 해결은 상당한 시간이 요구될 것이다.

이 경우 한국은 북핵문제 해결을 6자회담 활성화에 두면서 중장기적으로 동아시아 안보협력체 형성을 통해 북한 안보문제를 해소함으로써 북핵문제 해결과 동아시아 안보협력체 형성을 동시에 추진할 수 있을 것이다.

● 그림 7-1-5 동아시아 지역협력체 건설에서 한국의 전략방향



II. 평화통일 안보전략



1. 향후 미·중관계 변화가 한국안보에 주는 영향

중국의 G2 부상에 따른 안보질서의 변화는 한국 안보에 긍정적·부정적 영향을 미치며, 사안의 특징에 따라 영향의 정도와 내용에 많은 차이가 발생할 것이다. 중국은 향후 지속적인 경제성장을 국가 최우선목표로 설정하고 있으며, 이러한 목표의 달성을 위해서는 동북아를 포함한 안정적이고 우호적인 전략환경이 절대적으로 필요하다고 판단하고 있다. 따라서 중국의 성장은 당분간 국제질서에 커다란 위협을 주지 않을 것이다. 중국의 부상이 가지는 긍정적인 측면을 강조하는 사람들에게 중국의 경제성장은 스스로 금융 위기를 극복하고 21세기 아시아시대를 이끄는 견인차 역할로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 강대국이 갖는 근본적인 속성과 행태로 인해 중국의 강대국화는 새로운 안보위협과 도전을 제기할 수 있다. 근대 국제관계 역사에서 알 수 있듯이 강대국은 일정한 수준의 성장단계에서는 기존의 국제안보환경을 적극적으로 활용하는 전략을 추구하지만, 자신의 강대국화가 달성되고 자신감을 확보하게 되면 세력기반을 확대하고 자국 중심적 질서체제를 강화하기 위해 보다 적극적인 공세적 정책을 추진하게 된다. 특히 다양한 영역에 걸친 분쟁문제를 야기하여 결과적으로 스스로의 권력을 바탕으로 이익을 챙기고자 하는 의지를 드러내는 경향이 있다.

현재 G2로 표현되는 새로운 국제질서로의 전환이 논의되는 시점에서, 현존하는 패권세력인 미국은 자신의 영향력을 유지하기 위해 기존의 동맹 및 우호관계의 유지·강화를 적극 강구할 것이다. 동아시아지역에서 미국은 한·미동맹과 미·일동맹을 강화하고 나아가 한국을 미국이 추구하는 전지구적 안보협력체제에 포함시키기

위해 노력하고 있다. 한·미는 이미 한·미동맹을 미래지향적 새로운 동맹관계로 발전시키기로 합의하였고 미국은 주한미군의 군사태세를 변화시키기 위한 정책을 추진하고 있다.

따라서 향후의 미·중관계가 ① 미국 중심의 패권 안정 ② 협력·대립적 미·중관계 ③ 협력적 미·중관계 ④ 대립 위주의 미·중관계 중에서 협력·대립적 관계(현재) → 대립 우위 관계(10년 이내) → (갈등관계) → 협력 중심 관계로 전개된다고 가정한다면 한국은 대립적 관계를 중심으로 대비해야 한다. 그 외의 관계에서는 한·미동맹을 근간으로 하는 현재의 안보·군사적 대비태세를 유지하면서 상황에 맞게 융통성을 가지고 대처해 나가면 된다.

한국과 중국 간에는 다양한 안보 현안이 있다. 이들 현안들은 대부분 미·중관계와 밀접하게 연결되어 있다. 이를 도표로 정리하면 [표 7-II-1]과 같다.⁹⁶

⁹⁶ 이창형 외, 『중국이나 미국이나: 중국의 부상과 한국의 안전보장』 (서울: 한국국방연구원, 2008), p. 220.

표 7-11-1 한·중 간 안보 현안 및 입장 비교

사 안	중국의 입장	한국의 입장
한반도 통일문제	<ul style="list-style-type: none"> · 남북에 의한 (자주적) 평화통일 지지 · 실제로는 '동일'이 아닌 '안정' 희망 · 사실상 북한 정권 유지 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 한·중 간 구체적 사안 차이 인식 · 북한 급변사태 대비 평시 신뢰 구축 필요 · 통일 후 우호적 관계 유지 사전 논의
6자 회담	<ul style="list-style-type: none"> · 정전협정 당사국/주변국으로 참여 · 평화체제 구축 노력으로 평가 지지 · '최대·최소전략'으로 자국의 이익 극대화 및 대미 견제로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북대립 및 미 중갈등으로 문제해결이 매우 어려움 · 중국의 역할 인정으로부터 접근 시도
재중(在中) 탈북자문제	<ul style="list-style-type: none"> · 중국의 주권·영토, 소수민족 문제 · 중·북 간 사안으로 '제3자' 한국 개입 불가 · 내부적으로 우려하는 입장 	<ul style="list-style-type: none"> · 현실적 대안은 매우 제한적 · 탈북자의 북한 강제송환 방지를 위해 중국 측과 접촉, 국제여론 동참
주한미군 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 일국이 타국에 군대주둔 원칙적 반대 · 주한미군의 역사적 배경 인정 · 한·미 간 협의할 사안 · 단, 주한미군의 대중국 역할을 주시 	<ul style="list-style-type: none"> · 아측(我側)이 먼저 거론할 문제가 아님 · 주한미군의 한반도 안정 기여 강조 · 향후 통일 후에도 주한미군의 성격은 지역안보임을 주지시킴
미·일안보 동맹 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 'NATO의 아시아판' · 일본의 독자적 정치·군사적 역할 및 타이완에 대한 합의 크게 우려 · 일부는 대중국 봉쇄정책으로 간주 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역안정 및 대북억지력 유지에 기여하는 측면 강조 · 동 사안은 미·일 쌍무적 문제
전구미사일 방어체계 (TMD)	<ul style="list-style-type: none"> · 역내 군비경쟁 조성, 일본의 군사화, 타이완에 대한 합의, 중국의 대미·대일관계 악화 등을 이유로 강력히 반대 · 미사일 효과 상쇄 및 기술력 격차 우려 · 한국의 불참 입장 크게 환영 	<ul style="list-style-type: none"> · 불참 입장 견지 및 문제의 근원이 북한임을 주지시킴 · 기술·재정상의 이유로 장기적 문제로 인식

이상과 같은 한·중 간 안보현안들은 미·중관계가 대립적인 관계 일 때 해결방안을 모색하는 것이 가장 복잡하고 결과적으로 한국과 중국 사이에 긴장 국면으로 치닫게 될 가능성이 있다. 따라서 안보·군사적인 측면에서는 우리는 미·중이 대립적인 관계로 전개되는 상황을 유념하여 대응전략을 구상하여야 한다.

2. 미·중관계에서의 한국의 전략적 고려요소

미·중관계에서 한국이 전략적 방향을 설정하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 요소를 고려해야 한다.⁹⁷ 첫째, 21세기 국제관계질서의 특성은 실용주의적 사고가 각국의 행동을 지배하는 주요한 기초를 이루고 있다는 사실을 중시해야 한다. 21세기는 각국이 자국의 실리와 가치에 따라 행동을 결정하는 행태를 점차 강하게 보이고 있다. 미국은 민주주의와 시장경제체제의 유지와 보호라는 가치 중심적인 대의명분뿐만 아니라, 국제질서의 주도국으로서 미국의 이익을 보호하기 위해 보다 적극적이다. 중국의 경우, 경제발전을 제1의 정책목표로 삼고 이를 위한 우호적인 안보여건을 조성하는 데 우선순위를 두면서 점차 경제적 능력과 정치적 영향력을 확대하는 데 활용하고자 한다. 이는 정치와 경제가 상호의존적인 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 당연한 전략이다. 한국의 안보는 북한위협으로 인해 이제까지는 정치, 군사 중심의 패러다임을 추진해 왔다. 향후에는 정치, 군사 못지않게 경제적 요소도 안보에 있어 중요하며 이를 동일한 잣대로 비교평가하여 외교·안보정책과 전략을 마련해야 한다.

⁹⁷ 박창권 외, 『미·중관계 전망과 한국의 전략적 대응방향』 (서울: 한국국방연구원, 2010), pp. 349~353.

둘째, 한국의 지전략적 특성과 위상을 고려해야 한다. 한반도는 대륙세력과 해양세력의 교차지역에 위치하고 있다. 전통적으로 대륙세력은 한반도로부터 해양세력을 축출하고자 노력하고, 해양세력은 아시아대륙의 교두보를 확보하여 대륙세력의 팽창을 저지하고 대륙에 대한 영향력을 확대하고자 한다. 한국의 현재 위상과 국력은 자신의 생존을 유지하면서 주변 강대국들과의 관계를 보다 주도적으로 설정하고 추진할 수 있다. 이러한 한국의 위상과 입지는 보다 강화될 것이나, 남북대치 시기의 여건과 통일한국 여건 간에 커다란 차이가 있을 수밖에 없다. 남북대치 상황에서 한국의 전략적 선택지는 매우 제한적일 수밖에 없다. 한국은 북한위협에 대응하면서도 평화체제를 수립하고 통일을 달성해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 미국과의 동맹관계와 우방국과의 협력관계를 유지한 가운데 통일전략을 구상하는 것이 매우 중요하다. 반면에 통일한국의 안보전략은 보다 유연하고 적극적 대외정책과 전략을 추진할 수가 있다.

셋째, 변화의 속도와 불확실성을 증시해야 한다. 중국의 경제발전은 지난 1990년대 중반 이후 두자릿수의 매우 빠른 발전을 보여왔지만 중국의 지속성장에 대해서는 비관적인 전망도 있다. 즉 중국의 미래에 대한 불확실성을 염두에 두고 군사·안보문제를 신중히 다룰 필요가 있다는 점이다. 국제질서의 변화 모습, 변화의 속도, 변화의 불확실성을 고려하여 안보여건을 항시 분석하여 상황에 따른 유연하며 최상의 전략적 방책을 강구해야 한다. 특히, 안보적 상황이 불확실할 경우에는 급격한 변화를 추구하기보다는 점진적 변화를 통해 위협을 관리하고 위험을 최소화할 수 있는 전략이 중요하다.

3. 미·중관계 변화유형에 따른 안보적 대응방안

가. 협력·대립적 미·중관계

〈동맹의 인식 기초 강화와 전략비전의 공유〉

노무현정부 기간 동안 한·미동맹은 많은 도전과 우여곡절이 있기도 하였고 우려를 촉발하기도 하였으나, 기지 이전, 주한미군 재배치, 전시작전통제권(이하 전작권) 전환 등과 같이 그간 누적되어 왔던 주요 현안들을 해결함으로써 한·미관계에서의 장애요인을 상당수 제거했다고 평가된다. 21세기 전략동맹을 내세운 이명박정부 출범 이후 한·미 양국은 신뢰회복에 노력해 왔고, 동맹의 유지와 발전에서도 진전이 있었다. 이러한 상황을 반영한 것이 2009년 6월에 채택한 ‘한·미동맹 미래비전선언’이다.

2003년 이후 지금까지의 한·미동맹 조정 과정은 주로 당면 현안을 중심으로 진행되어 왔고, 매우 피상적이고 선언적인 수준에서의 공감대를 형성하고 공표하는 것에 치중되어 왔다. 동맹의 근본이라 할 수 있는 (위협) 인식과 전략 상황에 대한 분석과 전망에 대해서는 소홀히 했던 것으로 평가된다. 동맹을 지속적으로 유지·발전시켜 나가기 위해서는 인식의 공감대를 형성하고 강화·확장하는 것이 요구되는데 이러한 부분에 대해서는 심도 있는 논의와 합의가 미흡하였던 것으로 보인다. 공동의 가치와 신뢰를 강조하고 있기는 하나, 이를 현실적으로 뒷받침할 수 있는 위협과 도전에 대한 인식을 형성하는 데에는 아직도 많은 노력이 필요한 실정이다. 즉, 물리적으로 양국을 묶는 것도 중요하지만 인식적으로 양국 간 공통분모를 확장하는 것은 동맹의 근본을 강화하고 장기적 발전을

추구하는 데 핵심적인 사항이다. 이를 위해서는 양국 당국자 간에는 물론 여론 주도인사와 전문가들 간의 의미 있는 전략대화가 필요하다. 이를 통해 미래의 전략 상황을 예측해보고 도전과 문제를 식별하며, 이러한 도전을 예방하거나 대처하기 위한 전략을 강구하는 접근에 보다 많은 노력과 관심을 기울여야 한다.

이와 병행하여 향후에는 비(非)국가행위자들(non-state actors)의 영향력이 증대될 것이므로 이들 비국가행위자들 간의 접촉면과 기회를 확대하기 위한 민간외교 혹은 공공외교(public diplomacy)를 강화해 나가야 한다. 이를 통해 변환시대에 있어서 동맹 지지 국내 기반을 확충해야 한다. 비국가행위자들의 논의는 지금의 현안문제보다는 앞으로 제기될 가능성이 있는 문제나 도전을 집중적으로 다루고 정부에게 조언을 제공하는 기능을 수행하는 것이 바람직하며, 담론을 형성하고 확산시키는 역할을 수행하는 것이 타당할 것이다. 이를 통해 일본이나 중국에 비해 상대적으로 취약한 친한(親韓)·지한(知韓) 기초를 다지고 협력망을 기성세대뿐만 아니라 차세대 간에 구축해 나가야 할 것이다.

〈한·미 간 이견 조정 및 차이점 최소화 노력〉

아무리 동맹 간이라 할지라도 정책목표와 접근법에서 차이가 있을 수 있다. 문제는 이러한 차이를 어떻게 조정하고 최소화하느냐 하는 문제이며, 과정에 대한 세심한 주의가 요망된다는 점이다. 인식의 조정과 공감대 형성이 제일차적인 해결법이 될 수 있다. 즉 인식의 공감대 위에서 정책목표와 접근을 조율해 나가는 방식을 추구해야 할 것이다.

인식의 공감대 확장을 위한 노력이 전개되었다는 것을 전제로

하여 우리가 해야 할 일은 당장의 현안에 대한 정책적 조율이 아니라 무엇이 바람직한 최종상황이며 이러한 최종상황에 이르는 과정에서 어떠한 도전과 문제가 발생할 것이며, 이러한 문제들을 어떠한 방식과 방향에서 접근하고 해결할 것인가 하는 일종의 로드맵 혹은 종합계획을 마련하는 것이다. 즉 단기 현안 중심적 협의를 지양하고 장기·포괄적 접근에 관한 협의와 합의를 추구하여 기초를 튼튼히 하는 것이 필요하며, 이를 토대로 하여 각각의 해당 시점이나 단계에서 무엇이 도전으로 간주되어야 하며 어떠한 방식을 통해 해결해 나갈 것인지를 구상하는 것이 정책적 이견을 최소화함으로써 의혹이나 의구심을 감소시키고 정책의 연속성과 일관성을 보장할 수 있을 것이다.

가장 대표적인 사례가 1998년에서 1999년 사이 한·미·일 3국 간 긴밀한 협의를 통해 마련한 ‘페리프로세스(Perry Process)’일 것이다. 1998년 초반부터 1998년 중반 사이 한·미 양국은 물론 일본과도 핵문제를 포함한 북한문제에 관한 이견이 심각한 수준에 이르게 되었고 서로 상대방 국가에 대한 의혹을 가지고 있었다. 한·미·일 3국 간 공조 없이는 북한문제를 해결할 수 없고 한반도 상황을 개선할 수 없다는 전제하에 3국은 한자리에 모여 북한문제에 대한 근본적인 검토를 실시하고 장기접근법을 마련하고 합의하였다. 지금까지 알려진 바로는 3단계로 단계를 구분하고 각각의 단계에서 북한과 무엇을 주고받을 것인지를 설정하고 서로간의 임무분장에 합의하였다는 점이며, 만약의 경우에 어떻게 할 것인가에 대한 대비계획도 포함되었다. 물론 부시행정부가 들어서면서 반(反)클린턴 정서가 워싱턴 내에 팽배해지고 미국의 대외정책이 ‘군사적 일방주의(military unilateralism)’ 혹은 미국 가치의 확산이라는 ‘미

국식 국제주의(American Internationalism)'를 골간으로 하는 신보수주의 성향이 분위기를 지배함에 따라 페리프로세스는 더 이상 지속될 수 없는 상황에 놓이게 되었다. 그러나 2기 부시행정부가 출범한 이후에 페리프로세스의 골자는 승계되었고 일부 미국 관료들은 페리프로세스 틀의 재도입을 주장하기도 했다.⁹⁸

북한문제의 본질과 영향이 근본적으로 변화되었다는 점, 그리고 중국 변수의 영향이 증가되고 미국의 상대적 지위가 약화되었다는 점 등 그동안의 전략적 변화 상황을 고려하여 한·미 간에 한반도 상에서의 도전과 문제를 종합적·입체적으로 설정하고 이를 해결해 나가기 위한 중·장기전략에 대한 협의와 합의를 도출해 나가는 노력이 과거 어느 때보다 필요한 시점이다. 이를 통해 한·미 간 정책 목표와 접근방식에서의 차이를 최소화하면서 의혹과 우려를 해소하고 서로의 신뢰와 믿음을 강화하며, 접근의 효율성을 확보하기 위한 노력을 경주해야 한다. 예를 들어 비핵화와 비확산이라는 목표 우선순위를 두고 한·미 간에 이견이 발생하는 것은 우선 비확산을 달성하고 그 다음 단계에서 비핵화를 달성한다는 과정으로 설정하면 해결할 수 있는 문제이다. 즉 비확산은 최종목표가 아니라 비핵화 과정에서 달성해야 하는 중간목표로 설정함으로써 정책적 이견을 해소할 수 있을 것이다.⁹⁹ 또한 남북관계와 북·미관계를 과연 선후의 관계로 설정할 것인지 아니면 병행발전 방식으로 설정할 것인지에 대해서도 큰 틀에서의 합의가 필요하다. 나아가 중국

⁹⁸ 가장 대표적인 인물이 마이클 그린(Michael Green) 전 백악관 동아시아태평양 선임보좌관이다.

⁹⁹ 미국의 일부 관리와 전문가들은 이 점을 지적하고 있기는 하나 크게 확산되지 않고 있으며, 한국의 일부 전문가들은 미국이 비확산에 치중하고 비핵화에 대해서는 미온적인 입장을 견지할 것이라는 추측을 하고 있는 상황이다.

변수를 어떻게 접목시키고 대(對)중국 접근과 대북한 접근을 복합적으로 추진할 것인지 등 큰 틀에서의 접근에 대한 합의를 도출하는 것이 요구된다.

북한문제와 지역 차원의 문제를 복합적으로 조망하고 입체적인 그림을 그리고 중·장기 차원에서 이를 대처하고 해결해 나가기 위한 정책의 기본방향을 설정하고 이를 기반으로 하여 각각의 당면 현안의 위치를 설정하고 해결방안을 모색하는 방식으로 전환하는 것이 우리가 직면하고 북한문제를 해결하는 데 보다 효과적이며 한·미 간 정책 이견을 최소화하는 방안이 될 것이다.

〈미국의 대한(對韓) 방위공약 구체화 모색〉

한국으로서는 미국의 대한 방위공약을 구체화하여 한·미동맹과 연합방위체제를 공고히 함으로써 북한의 도전은 물론 주변 상황 변화에 대처할 수 있는 기반을 강화하는 것 역시 중요한 과제이다. 미국의 대한 지원 능력이 과거와 같은 수준에서 유지될 수 없다는 점을 고려하고 새로운 안보도전의 성격과 영향을 반영하여 새로운 차원에서 안보공약의 구체화를 도모해 나감으로써 대외적 도전에 대처해 나가야 한다.

기본적으로 미국은 핵에 의존하지 않는 대북억지력 제공에 치중하고 있고, 이에 반해 한국은 핵을 포함한 대북억지태세의 구체화를 원하고 있는 실정이다. 보다 구체적인 내용은 ‘확장억지정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee: EDPC)’에서 논의·합의되어 이행되어 나갈 것이나, 이를 위해서는 미국의 움직임을 잘 파악하고 전략 개념을 보다 세밀화할 필요가 있다. 미국은 2010년 봄에 발표한 NPR(Nuclear Posture Review)에서 핵에 대한 의존

을 점차 감소시켜 나갈 것임을 강조함과 동시에 핵확산을 추구하는 국가에 대해서는 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance: NSA)’을 제공하지 않을 것이라는 점을 지적했다. 이 두 가지 주장은 서로 상충된다고 볼 수 있으며, 한국 내 일부에서는 이점에 대해 우려를 가지고 있는 것도 사실이다. 반대로 한국의 일부 인사들은 자체적인 억지력 보유 혹은 전술핵의 재배치와 같은 극단적인 조치를 요구하고 있기도 하다. 그러나 이러한 극단적인 주장은 미국의 우려를 증폭시킬 가능성을 가지고 있고, 현실성이 부족한 것으로 평가된다.¹⁰⁰ 특히 한국이 천안함사건과 연평도포격사건 이후 제시한 ‘능동적 억지(proactive deterrence)’에 대해서도 일부에서는 우려를 가지고 있는 것으로 파악된다.

극단적인 방안을 제시하기보다는 현실적으로 가능한 대책을 강구하고 구체화함으로써 한-미연합방위체제를 공고히 하는 방안을 마련해 나가는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 과연 북한이 대량 살상무기(Weapons of Mass Destruction: 이하 WMD) 전력과 재래식 전력을 어떻게 복합적으로 사용할 것인지에 대한 분석과 판단이 있어야 한다. 이를 통해 북한이 우리에게 주는 안보도전과 위협을 식별할 수 있을 것이며, 이를 근거로 하여 우리가 어떻게 대응할 것인지에 대한 전략적 개념을 개발하고 실행에 옮길 수 있는 전술과 작전 그리고 필요한 능력을 구비해 나가도록 하며 새로운 협조체제도 고려하고, 이러한 노력을 통해 새로운 차원에서 미국과의 긴밀한 공조를 구축해야 한다. 즉 선언적이고 상징적인 차원에서 대한(對韓) 방위공약이 아니라 새로운 안보여건과 도전을 고

¹⁰⁰- 미국 측은 기본적으로 재래식 전력과 미사일 방어에 기초한 확장억지를 주장하고 있고, 상황관리 및 통제(escalation control)에 중점을 두고 있다.

려한 새로운 대응계획을 강구하여 미국의 지원을 확보하고 한반도 안보 상황의 안전을 도모해 나가야 한다.¹⁰¹

추가적으로 고려해야 할 사항은 중국 변수이다. 북한의 전략적 중심(strategic center of gravity)인 중국이 유사시 어떠한 입장과 행동을 취할 것인지에 대한 고려는 우리의 대응책을 강구하고 한·미 간 공조를 긴밀하게 하는 데 있어서 매우 중요한 요인이 될 것이다. 이 부분에 있어서 미국은 중국을 자극하지 않거나 미·중 간 대립과 대치를 회피하기 위해 제한적인 개입을 하거나 사건의 확산 방지와 조기종료를 선호할 수도 있고, 반대로 중국을 견제하기 위해 적극적인 개입을 할 가능성도 배제할 수 없다. 과거에는 중국을 견제하기 위한 적극적인 개입을 선호하였으나, 앞으로도 이러한 입장을 취할 것인지는 미지수이다. 미국의 입장을 파악하거나 방향성을 제시하기 위하여 확장억지방책을 강구함에 있어서 단순히 북한 변수만을 고려할 것이 아니라 북한 변수 이외의 전략적 변수를 포함하는 방안도 고려하는 것이 미국의 개입과 지원 정도를 보다 명확히 하는 데 도움이 되고, 사태와 사건 해결을 위한 정책방향을 설정하는 데에도 필요할 것이다. 요컨대 확장억지를 포함한 미국의 대한 방위공약을 구체화하는 과정에서 과거보다 더 다양한 전략적 변수를 고려·반영하는 것이 필요하고 이는 대북억지와 제3국의 불필요한 개입을 예방하는 데 기여할 것이다. 즉 억지를 다층적(한반도/지역)·다원적(군사/비군사)·복합적(재래/비재래) 차원에서 고려하고 접근하는 방향으로 변환하는 것이 요구된다.

¹⁰¹ 북한의 군사력 평가에는 단순한 수적 평가뿐만 아니라 어떠한 형태로 북한이 전력을 운용할 것인지에 대한 판단을 포함한 전략·전술·작전 등이 포함되어야 한다. 이를 기초로 하여 우리의 전략 개념을 개발하고, 전술과 작전을 수립하고 필요한 능력을 확충하는 순서로 진행되어야 할 것이다.

〈북한 비핵화 및 군사적 도발 억지〉

한반도의 평화적 통일을 위해서도 북한의 군사적 위협을 제거하는 것이 최우선적인 과제이다. 무엇보다 북한의 군사적 위협을 해결하기 위해서는 한·미 간 전략적, 포괄적 동맹관계를 기반으로 연합방위체제를 확고히 구축하여 확장억지 공약의 신뢰성을 증대하며, 북한의 도발을 강력히 응징할 수 있는 체제를 마련해야 한다. 북한은 한·미가 강력한 연합방위체제를 유지하고 미국이 확장억지 공약을 이행하기 위한 구체적인 조치를 강구할 경우 자신의 전략과 정책을 재평가할 것이다. 한·미동맹은 북한이 자신의 핵개발과 군사도발을 통해 얻을 것이 없으며, 한국을 위협하는 것이 자신의 체제유지에 막대한 손해가 될 수 있다는 것을 인식시킬 수 있어야 한다. 한국은 북한의 도발과 핵 및 WMD 위협에 강력히 대처하기 위한 적극적 억지전략 개념을 마련하고 있다. 이러한 전략은 미국의 적극적인 지원과 한·미 간 긴밀한 협력체제가 구성되지 않을 경우 사실 어떠한 위력을 발휘할 수가 없다. 한국은 북한이 위협과 군사도발을 자신의 대남전략 수단으로 활용할 수 없도록 해야 한다. 특히, 한국은 미국과 함께 지역 및 국제사회에서 핵무기를 이용한 위협행위를 처벌하고 규제할 수 있는 소극적 안보보장(Negative Security Assurance) 등을 제도화하는 방안을 강구해야 한다.

중국이 북한의 변화를 압박하고 유인할 수 있는 적극적 행동을 실시토록 촉구하기 위해 지역 국가, UN, 이해 관련 국가 및 집단들과 긴밀한 협력을 실시할 수 있어야 한다. 북한의 비핵화를 이행하고 군사도발을 포기토록 하기 위해서는 중국의 역할과 국제적 협력체제가 중요하다. 한국은 중국이 대북정책을 바꿀 수 있도록 촉구하고 설득하며, 한·미·일 협력 등 우방국과의 협력을 통해 이리

한 노력의 실효성을 증대할 수 있어야 한다. 북한 비핵화를 위한 6자회담은 북한의 2차 핵실험으로 인해 사실상 그 성과를 의심받고 있지만 지역국가 간 다자협력체제로서 역할은 아직도 매우 중요하다. 따라서 한국은 중국이 주도하고 있는 6자회담을 적극 활용할 수 있어야 한다. 또한 한국은 우방국들과의 협력네트워크를 확대하고 유럽연합과 ASEAN 등 주요한 국제적 이해 관련 집단들과 북한문제 해결을 위한 공동의 노력을 기울일 수 있어야 한다. 한국은 전쟁이 없는 평화가 아닌 위협과 공포가 없는 진정한 의미의 한반도 안정과 평화를 달성할 수 있도록 이들 국가와 협력해야 한다. 국제적 공감대를 기반으로 한 공동의 노력은 북한의 변화뿐만 아니라 중국의 적극적 행동을 촉구하기 위한 핵심적 요인으로 작용할 것이다.

특히, 북한의 전략과 정책을 역이용하여 북한의 필요사항과 취약점을 동시에 활용할 수 있는 정책과 전략을 강구해야 한다. 한국은 북한이 자신의 필요에 의해 한국과 적극적으로 대화하고 협상할 수 있도록 여건을 조성할 수 있어야 한다. 한국이 남북관계에서 보다 주도적이고 능동적인 영향력을 행사할 수 있도록 당근과 채찍을 효과적으로 활용할 수 있어야 한다. 북한의 협상행태를 고려하건데 북한은 공세적이며 자신의 필요에 따라 한국과 국제사회를 압박하고 협상을 주도하고자 한다. 한국은 국제사회와의 공조체제를 기반으로 북한이 필요로 하는 경제협력, 국제적 제재 완화 등 지렛대를 활용하고 이러한 지렛대를 보다 효과적이고 다양하게 만들어서 활용하는 것이 필요하다. 북한문제의 해결을 위해서는 단·중기적, 중·장기적 전략 모두가 필요하다는 사실을 인식하고 단·중기적 전략과 중·장기적 전략이 조화롭고 일관성을 갖고 추진될 수

있어야 한다. 이를 위해서는 북한이 가장 중시하고 있는 체제 생존에 위협을 가할 수 있는 지렛대를 적극 개발하고 활용하는 것이 중요하다. 북한의 우호적, 평화지향적 행동에는 적극적 보상을 실시하되 적대적, 호전적 행동에는 항상 강력한 채찍이 뒤따른다는 사실을 가시적으로 보여주고 이를 인식시킬 수 있도록 해야 한다.

〈통일 여건 조성 및 평화체제 구축〉

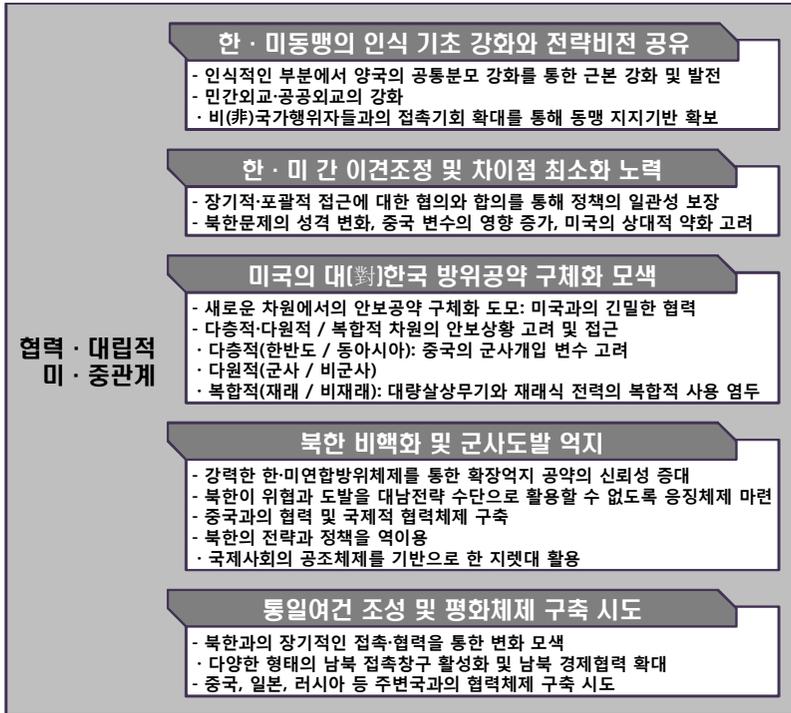
통일 여건 조성을 위해서는 북한의 인식과 행동을 변화시켜야 하며, 이를 위해서는 북한에 대한 중·장기적인 건설적 개입전략이 필요하다. 건설적 개입전략은 구성주의적 관점에서 보다 장기적인 북한과의 접촉, 협력을 통해 변화를 모색하는 것이다. 북한체제를 구성하는 엘리트 및 권력집단, 사회기반을 구성하는 주민집단 등 사회 각 계층에 대한 맞춤형 접근정책과 전략을 추진하여 이들을 변화시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 다양한 형태의 남북 간 접촉 창구를 활성화하고 확대할 수 있도록 하며, 남북협력 및 개성공단과 같은 경제협력 구역을 확대하여 추진할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 한국은 한국 단독의 경제협력뿐만 아니라 주변국 및 국제사회와 협력하여 컨소시엄 형태의 경제협력 방안도 필요할 것이다. 물론 이러한 건설적 개입전략은 무조건적인 대북지원과 협력을 의미하는 것은 아니다. 모든 국가 간의 관계에 적용되듯이 현실주의적 정책을 기반으로 북한의 위협을 강력히 억제하고 관리하면서 구성주의적 접근전략을 적극 추진할 수 있도록 방향을 정립할 수 있어야 한다.

또한 한국은 중국과 일본이 한반도 통일을 지원할 수 있도록 한·미동맹 및 한·중, 한·일 협력관계를 전략적으로 유지하고 러시아가

순기능적 지렛대와 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다. 한반도의 지전략적 특성은 통일 및 평화체제 구축을 위해 국제적 협력과 지원을 필요로 한다. 한·미동맹은 우리의 통일정책을 효과적으로 유지하고 추진하기 위한 가장 중요한 협력체제이다. 미국은 지역 및 세계적 강대국으로서 한국을 지원하고 통일 및 평화체제 구축을 위한 국제적 여론을 조성할 있도록 협력해야 한다. 그러나 한국은 한·미동맹에 대한 중국의 안보적 고려도 동시에 인식하고 정책을 선택하는 것이 필요하다. 중국은 한국 주도의 통일 여건 조성 및 평화체제 구축이 미국의 한반도에 대한 영향권을 확대하여 중국의 안보적 핵심이익에 치명적인 위협과 도전을 제기할 것으로 우려한다. 한국은 이러한 중국의 인식과 불신을 해소하고 한국을 지원할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 한·미동맹이 중국의 안보를 직접 위협할 수 있는 동맹체제로 인식되지 않도록 노력해야 한다.

일본과도 안보·군사협력관계를 개선하여 일본의 안보적 우려를 불식하고 일본이 한반도의 통일을 지원할 수 있도록 해야 한다. 러시아는 한반도 통일 및 평화체제 구축에 대해 대체로 객관적 입장에서 지렛대를 행사할 수 있을 것이다. 한국은 한반도의 통일 및 평화체제 구축이 러시아의 국익에 실제로 도움이 될 수 있다는 사실을 제시하여 러시아의 역할을 활용할 수 있도록 해야 한다. 통일 한국이 제공할 수 있는 다양한 경제적 이익은 러시아의 적극적 행동을 유인하는 중요한 촉매제가 될 것이다. 이러한 협력관계는 통일 및 평화체제 구축을 위한 막대한 비용문제를 해소하고 북한문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있도록 할 것이다.

● 그림 7-11-1 한국의 안보적 대응방안(협력·대립적 미·중관계)



나. 대립 위주의 미·중관계

〈한·미동맹의 미래지향적 발전¹⁰²⁾〉

미국의 세계적 영향력 약화와 동북아에서 중국의 부상이 현실적으로 가시화된다고 하더라도, 향후 불확실한 우리의 안보환경 속에서 비교적 안전하게 대처하는 데 있어서는 한·미동맹의 지속적

¹⁰²⁾ 노훈 외, 『국방정책 2030』 (서울: 한국국방연구원, 2010), pp. 99~102.

유지가 최선의 방안이라고 평가된다. 이는 미국의 영향력이 약화된다고는 하나, 기간 중 여전히 군사력 부분은 타의 추종을 불허하는 1위를 유지할 것이라는 판단에 근거한다. 또한 기간 중 역내 다자안보체제의 출범 가능성도 여전히 있을 것이라 판단되나, 이는 집단 쌍무적 안보기능의 보완적 방안으로서만 유효할 것으로 예상되기 때문이다. 또한, ‘중국 편향’정책은 한·미동맹을 대체하는 대안이나, 향후 상당 기간 중국의 리더십과 이념적 공유가치가 증명되지 않을 것으로 분석되어 선부른 중국 편향은 그 실효성 자체에 의문이 제기되고 있다. 그러나 기간 중 우리는 일초다극체제의 변화에 적응하기 위해서 국방의 정체성을 증대시키기 위한 안보역량 강화에도 지속적으로 노력하여야 할 것으로 판단된다.

향후 한·미동맹은 이제 더 이상 거부할 수 없는 변화의 과정에 진입해 있다고 보아야 할 것이다. 즉, 변화 자체가 대내외적 환경 변화에 의한 것인 만큼 그 속도를 조정할 수는 있겠지만, 근본적 방향을 변화시키는 것은 우리가 있을 것으로 판단된다. 동맹의 적절한 활용을 전제로 안정적인 안보상황의 유지와 자주적 국방능력의 발전은 양립 가능한 목표로 설정될 수 있다. 즉, 한·미관계에 있어 상호 형평성과 자율성을 달성할 수 있는 계기로 인식, 동맹의 변화를 우려하기보다는 새로운 발전을 위한 기회로 인식하는 적극적인 자세가 요구된다.

중요한 몇 가지 변화를 지향할 미래 동맹의 모습을 요약하면, 우선 북한의 군사위협으로 인한 냉전적 동맹에서 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 보장하는 공동안보의 축으로서의 동맹으로 전환될 것이다. 그리고 군사 위주 협력의 한반도 방위동맹을 벗어나 포괄적 협력의 전략협력동맹으로 그 모습을 탈바꿈할 것이다. 또한,

‘동반자관계’의 이면에 상존하는 대미 의존형 위탁국방과 단방향적 또는 일방적 관계를 지양하고, 형평성 있는 양방향 또는 쌍무적 관계를 지향할 것이다. 또한, 미국의 군사기술 및 무기체계에 의존한 연합전력을 탈피, 한국의 자율적 군사력 건설과 상호운용성의 조화를 위한 체계를 구축해 나갈 것이다. 그리고 남북 간의 불신과 대립에 기초한 동맹을 지양, 한반도 평화체제를 촉진하고 이를 안정적으로 유지하는 동맹으로 변모할 것이다. 중요한 사실은 목표보다 과정의 관리가 더욱 중요하다는 점을 고려, 치밀한 사전준비와 함께 보다 명확하고 구체적인 개념 정의와 실현계획이 구비되어야 할 것이다.

〈예방과 대응 차원의 노력 병행〉

중국의 G2 부상과 군사력 증강이 직접 우리를 겨냥한 것은 아니지만, 우리로서도 방어 충분성에 맞는 대비가 필요하다. 그러므로 우선적으로 중국의 군사력 증강 목적을 정확히 파악하고 한·미동맹의 틀 안에서 중국과의 우호관계 유지에 노력하여 우리와의 충돌을 방지하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 ‘예방적 노력’과 ‘대응능력 구비’를 동시에 추진해야 한다.

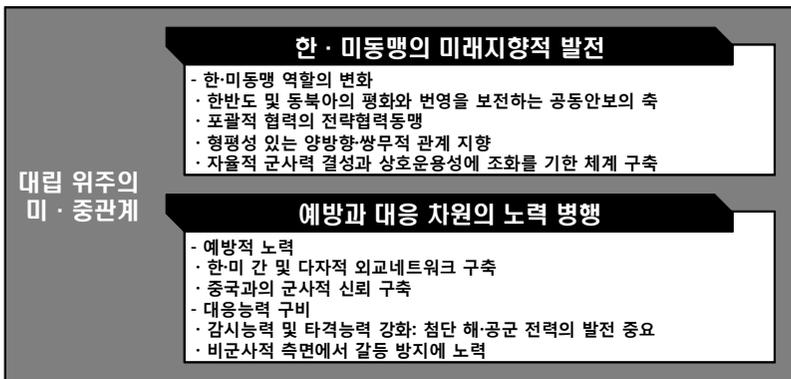
첫째, ‘예방적 노력’ 측면에서는 ① 외교적인 네트워크 구축과 ② 중국과의 군사적 신뢰구축이 병행되어야 한다. 외교적 네트워크에서 제일 우선시 되어야 하는 것은 무엇보다도 한·미동맹이다. 군사능력 면에서 미국의 군사력이 중국의 군사력에 비해 압도적인 점을 감안하여 한·미동맹의 강점을 최대한 살려 중국의 군사적 위협이나 국지적인 긴장과 도발 등에 대처해야 한다. 단·중기적으로 한·미동맹 외 다른 대중국 지렛대가 없는 상황을 고려, 한·미동맹

을 한층 공고화해야 한다. 또한, 베트남, 일본, 인도, 필리핀, 몽골 등 중국의 군사력 증강에 위협을 느끼는 국가들과 양자 및 다자협력관계를 강화하여 중국의 직접적인 압박을 분산해야 한다. 한편, 중국과 직접 대립각을 세우지 않도록 유의하고, 사안별로 실용적으로 접근해야 한다. 중국과의 군사적 신뢰구축을 위해 한·중 국방분야 고위급 회담을 정례화하고 장교들의 군사교육교류를 확대하여 중국 내에 친한적인 ‘관시(關係)’를 형성하도록 노력해야 한다. 이를 통해 군사적 갈등과 대립을 사전에 예방할 수 있어야 한다.

둘째, ‘대응능력 구비’ 측면에서는 ① 감시능력과 ② 타격능력을 강화해야 한다. 감시능력을 보강하여 조기경보체제를 갖추어야 한다. 조기경보는 모든 정치·군사적 행동을 유리하게 효과적으로 전개할 수 있도록 하는 기본적인 요건이다. 조기경보가 이루어지지 못할 경우 한국은 잠재적 위협의 요구에 따라 수동적으로 행동해야 하는 상황에 직면하게 될 것이다. 따라서 한국은 다양한 형태의 조기경보능력을 구축하여 사태 초기에 유리한 상황을 조성하고 신속한 군사적 조치를 취할 수 있도록 능력을 발전시켜야 한다. 따라서 최근 추진하고 있는 조기경보기 사업에 추가하여 미래 전장에 적합한 군사위성 등의 개발을 본격화해야 한다. 타격능력 강화를 위해서는 해·공군력을 증강하고 장거리 타격수단을 개발해야 한다. 중국과의 분쟁요소가 대부분 해양분쟁임을 고려하여 이를 감안한 첨단 해·공군 전력의 발전이 중요하다. 해양분쟁에서는 주로 무기체계 및 장비의 성능이 결정적인 영향을 미친다. 한국은 기술 선진국의 능력을 적극 활용하여 해·공군의 능력을 발전시켜야 한다. 중국의 군사능력을 고려할 때 장거리미사일을 이용한 타격만이 유효한 수단이 될 수 있다. 미래전은 미사일전으로 지칭되고 있

다. 미사일은 저비용으로 고효과를 달성할 수 있는 효과적인 무기이다. 기뢰 역시 해전에서 비대칭적인 효과를 발휘할 수 있다. 한국은 중국 군사력의 특성을 고려하여 비대칭전력을 구비함으로써 전략적 취약성을 제거하고 강력한 군사적 능력을 유지할 수 있도록 해야 한다. 종합국력 면에서 중국에 비해 열세한 우리로서는 최소한의 대응력을 구비하되, 역내 군비경쟁에 무모하게 휩쓸리지 않는 현명함이 필요하다. 예컨대, 직접적인 군사력 증강보다는 비군사적 측면에서의 갈등 방지에 노력해야 할 것이다. 그러나 최악의 상황을 대비하는 차원에서는 순항미사일과 잠수함 등과 같이 비용 대비 효과가 큰 무기체계를 확보하여 적절한 수단을 확보해 놓는 것이 바람직하다.

● 그림 7-11-2 한국의 안보적 대응방안(대립 위주의 미·중관계)



7장

I

II

III

IV

다. 협력 중심의 미·중관계

〈대(對)주변국 군사외교의 다변화〉

미래의 군사외교의 목표는 명확히 한·미동맹의 틀을 전제로 하되 주변국과는 목표지향적인 신뢰관계를 구축하는 것이다. 중국에게 한·미동맹이 결코 동북아에서 위협이 아니라는 사실을 주지시키고, 한·미동맹의 목표가 한반도 및 동북아 안정에 기여하고 있다는 사실을 주변국에 설득할 필요가 있다. 또한 군사외교의 장력을 위한 대러·대일관계 및 동북아 공동체 기반을 구축하기 위한 대중·대일관계 등 외교·안보적 구상에 목표를 설정하고 추진해야 한다.

고도의 정치적 긴밀성을 요구하는 군사외교의 특성을 살려 외교·안보의 수단으로 활용할 필요가 있다. ‘군사외교 지침서’의 국가군의 분류에서 자원 부국 중 강대국과 경합을 피할 수 있는 국가들을 대상국으로 선정하여 집중 공략할 필요가 있다. 이는 강대국의 식민지를 경험한 국가들은 강대국의 예측을 두려워하여 실질적인 도움을 줄 수 있는 중견국에 매력을 느끼고 있는 것을 감안한 것이다. 또한 군사적으로는 전시 해외 군수지원, 전비 조달 여건의 타진 및 발전을 위해 군사외교를 적극적으로 활용하여야 할 것으로 판단된다.

또한 동시에 다자안보협력체제 구축에 대비하는 군사적 방책 마련도 필요하다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담이 성공적으로 완료된다면 실질적으로 동북아 다자안보협력체제로 발전할 수 있는 단초가 제공될 수 있다. 또한 한반도 평화공존 달성을 위한 포괄적 기회로 발전할 수 있어 일단은 동 회담 성과를 위해 적극적인 노력이 필요하다. 따라서 동북아 안보체제 형성 가능성이 포착될

시, 다자안보협력 방식과 군사적 체제 등을 사전에 마련하고 이를 구체화하는 협의를 추진하여야 할 것으로 본다.

〈군사전략 개념의 전방위화〉

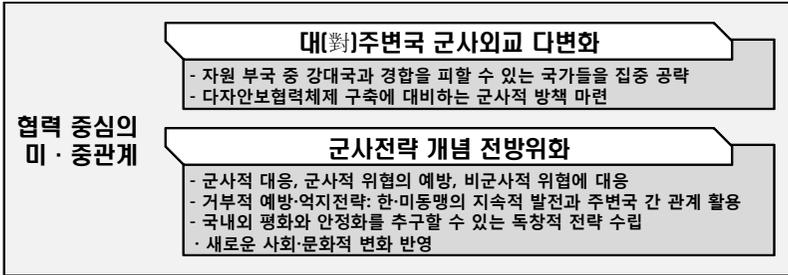
한국군의 미래 군사전략은 미래의 국방목표인 “국익위협에 대해 전방위적으로 예방하여 초(超)선진국 진입 지원”을 구현할 수 있도록 군사력의 발전과 운용 개념을 제공할 수 있어야 한다. 따라서 비전제시 차원을 넘어서 구체적인 발전방향 제시를 위해서는 우선적으로 군사전략의 수립을 위한 미래 한반도에서의 군사전략 개념의 재형성이 요구된다. 2020년경의 한국군의 군사전략은 “북한의 전쟁도발 억지로부터 세계평화와 동북아 안정과 국익 증진에 기여”까지 다양한 분야에서의 목표를 추구하고 있다. 그러나 미래에는 초선진국 진입에 따라 국가이익권이 확대되고 군의 기여에 대한 요구가 증대될 것이므로, 군사적인 대응전략뿐만 아니라 군사적 위협의 예방과 비군사적인 위협에 효과적으로 대응하기 위한 전략 개념이 미래의 군사전략에서 보다 강조되어야 할 것이다. 특히, 미래 목표 시점까지는 다양한 위협 변화가 예상되는 만큼 대북 위협으로부터 잠재적 위협, 범세계적 국익위협 등 광범위한 위협을 동시에 고려한 종합적인 군사적 대응전략 개념의 수립이 요구된다.

특히 주변의 잠재위협에 대한 거부적 예방·억지전략을 준비해야 한다. 미래의 잠재위협은 북한의 위협과 달리 절대적으로 우세한 군사력이기 때문에 그 성격이 다를 수밖에 없으며 전쟁의 목표나 상실할 수 있는 이익의 범주도 상이하다. 당장은 국가의 존립을 유지할 수 없거나 종속되지 않더라도 중국에는 국가의 발전이 저해

되고 축소되어 멸렬할 수 있는 시발점이 될 수도 있기 때문에 소규모의 분쟁으로 간주하여 소극적으로 대응해서는 안 된다. 열등한 군사력으로 대응하기 위해서는 한·미동맹을 지속적으로 발전시키면서 다수의 주변국 간 관계를 활용한 거부적 역지를 추구하는 것이 상대적인 약소국으로서 취할 수 있는 전략이다. 미래 상황에서 우리 군이 취할 수 있는 비대칭성을 적극 개발하고 적용하여 잠재 위협에 대한 접근거부전략을 현시할 수 있어야 할 것이다.

미래에 예상되는 분쟁의 양상은 소규모의 민족, 종교, 경제적 마찰이 더 많은 곳에서 발생하는 것이다. 국력의 신장에 따라 자원 확보 소요 증대, 자국민 활동지역의 확산 등 보호해야 할 영역과 빈도 증가에 대비해야 한다. 현재와 같은 개념으로 군이 역할을 수행하고 대비하는 것은 너무 많은 자원을 필요로 하므로 새로운 사회·문화적 변화를 반영한 전략을 수립해야 한다. 즉, 국내외의 평화와 안정화를 추구할 수 있는 독창적인 전략의 수립이 필요하다. 이러한 안정화전략은 민·관·군의 협조와 연계하여 수행할 수 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 이것은 능력의 문제뿐만 아니라 사회로부터의 지지가 중요하기 때문이다. 빠른 속도로 정보가 유통됨으로 인해 여론이 조기에 형성되고, 단기적 여론에 의해 작전을 수행할 수 없기 때문에 합법성을 유지하면서 적절한 수준으로 대응하는 전략이 요구된다. 또한 전쟁행위의 정당성을 확보할 수 있는 기초를 유지할 수 있어야 한다. 특히, 해외파병 시는 주둔국의 제반 상황의 이해를 기반으로 전략을 추구하여야 할 것이며, 이에 합당하는 능력을 갖추어야 한다.

● 그림 7-11-3 한국의 안보적 대응방안(협력 중심의 미·중관계)



Ⅲ. 평화통일 외교전략



1. 동아시아 차원에서 한국의 대미·대중전략

가. 대미전략

향후 10년 동안 미국의 동아시아정책은 동 지역에서 미국의 리더십이 100년 동안 유지될 수 있는 제도적, 구조적 기반을 마련하는 데 초점이 맞춰져 있다. 최근 동아시아지역 국가들의 출현으로 미국의 입지가 상대적으로 축소되고 영향력이 약해졌다는 평가가 있다. 그러나 미국은 미국의 역내 입지와 영향력 감축에 대한 평가를 부정하면서 오히려 대신 미국의 지역 위상이 불변하다는 점을 강조하고 있다. 미국은 물리적으로나 지리적으로 동아시아지역과 분리되어 있지만 지역의 ‘방문세력’이 아닌 ‘상주세력’으로 항상 존재해왔다는 논리를 주장하고 있다. 미국은 스스로를 동아시아지역의 상주세력으로서 동 지역문제의 이해당사국인 동시에 지역의 평화와 안정의 유지를 위한 필수불가결한 리더십 국가로 인식하고 있다. 따라서 미국은 동아시아지역에서 미국의 역할이 자국의 국가이익에도 부합하지만 동시에 역내 국가들의 안보불안을 해소해주는 정당성을 확보하고 있다고 평가하고 있다.

미국은 동아시아지역에 미래 100년의 리더십 기반을 구축하기 위해 다음과 같은 세 가지 전략을 향후 10년 동안 적극 추진할 것이다. 첫째, 미국은 역내 동맹국가와의 관계를 강화하는 데 주력할 것이다. 동아시아지역의 미국 동맹국가로는 한국, 일본, 필리핀, 태국, 싱가포르 등이 있으며, 이들과의 동맹관계는 양자체제를 유지하고 있다. 미국은 동맹국들이 미국의 향후 100년의 리더십 구조에서 중추적인 역할을 하고 중요한 공헌을 할 국가로 신뢰하고 있다. 국제문제를 해결하는 데 모든 지역의 동맹국가들이 책임을 공감하

고 부담을 공유할 수 있도록 만드는 것은 국제문제 해결의 가장 기본적인 관건적인 전략적 요소라는 신념을 가지고 있다. 미국의 신념은 이들 국가들이 미국과 공통된 가치와 이념을 가지고 행동한다는 데 근거하고 있으며, 따라서 미국은 자국의 동맹체제가 가치와 이념 중심의 것이고 이런 가치와 이념이 미국 동맹체제의 기초라는 확신을 가지고 있다.

둘째, 미국은 동아시아지역, 광의의 의미로는 아시아에서 새롭게 부상하는 국가들과 협력 강화를 추구하고 있다. 미국이 테러와의 전쟁을 전개하는 동안 동아시아지역에 중국, 인도, 러시아 등과 같은 신흥세력들이 지역에서의 영향력을 확대해 왔다. 특히 중국의 경우 동아시아지역에서 경제, 안보, 정치·외교, 사회·문화 등의 영역에서 발휘하는 영향력과 지도력이 괄목할 만큼 발전했다. 특히 경제 영역에서 동아시아지역 국가들의 대부분은 중국에 대한 의존도가 매우 상승했다. 경제관계에서 대중국 의존도의 증가는 결과적으로 외교·안보 분야에서도 중국의 영향력을 지속적으로 증대시키는 현상으로 이어지고 있다. ASEAN은 2000년도에 일찍이 중국과의 양자대화채널인 ‘ASEAN+1’을 구축·운영해왔다. 그리고 2010년 1월로 ASEAN의 일부 국가들과의 자유무역협정이 발효되어 0% 관세체제가 운영되고 있으며 2015년까지 모든 ASEAN 국가들이 0% 관세체제에 편입될 것이다. 중국은 또한 1998년부터 한·중·일 3국 정상회의¹⁰³뿐만 아니라 ASEAN+3(한·중·일)의 다자협약체에 적극 참여하고 있다. 이 같은 상황에서 미국은 동아시아지역의 문제가 중국과의 협력 없이 평화적으로 해결되기 어려운 현실을 수

¹⁰³- 한·중·일 3국 정상회의는 한·중·일 자유무역지대 논의를 지속해온 협의체이다.

용하고 있다. 그리고 이런 현실적 인식을 바탕으로 미국은 이들 역내 새로운 세력들과의 협력적 파트너십 구축의 필요성을 최근 강조하고 있다.

셋째, 미국의 동아시아정책 전략의 또 다른 중요한 축은 동아시아에 존재하고 있는 다자협약체를 제도화하는 것이다. 미국은 동아시아의 다자협약체가 미국의 가치와 이념에 기초한 국제협력체제로 제도화될 때 미국의 우월성, 리더십 등이 보장될 수 있다는 인식을 가지고 있다. 그러므로 미국은 기본적으로 동아시아의 다자협약체의 제도에 자유, 민주주의, 시장경제 등의 이념과 가치가 투영되어야 하며 이로써 미국의 국익은 물론 역내 국가의 국익, 번영, 발전, 평화, 안정이 모두 보장받는다고 주장한다. 지역 다자협약체의 제도가 자유로워야 한다는 것은 배타적이지 않고 개방적이며, 시장과 지역에 대한 자유로운 접근성이 보장되어야 한다는 의미다. 그리고 제도의 민주주의는 규범과 법을 존중하는 제도 속에서 모든 역내 국가가 책임감과 의무감을 가지고 인류 및 지역문제를 해결하는 데 적극 참여한다는 의미다. 다시 말해 현재 동아시아 다자협약체는 법적 구속력을 가진 협약체가 부재한 상황이기 때문에 이들의 제도화가 요구되고 있는데 이는 동아시아 다자협약체가 법치주의에 기초해야 한다는 의미를 포함한다. 미국은 역내 다자협약체의 제도화가 법과 규범의 준수를 기본원칙으로 정하고 중국 등 신흥세력국가들 역시 이를 수용하면 역내 국제문제가 평화적으로 해결되고 해결 과정에서 요구되는 부담과 책임을 공유할 수 있는 체제가 될 수 있다는 구상이다. 시장경제원칙의 전략적 의미는 지적재산권의 보호부터 시장원칙주의를 경제 및 시장 운영체제에 기본적인 제도로 도입하는 것이다. 이런 제도 속에서 무차별적이

고 공정한 거래의 기회가 역내 모든 시장에서 보장되어야 한다는 의미다.

상기한 미국의 동아시아정책을 분석할 때 우리의 대미접근은 아직 충분히 전략적이지 못하다는 점을 발견하게 된다. 우선, 동맹국가로서의 상호신뢰가 확고히 자리 잡지 못하고 있으며, 한·미 양자 차원에서 미국과의 동맹관계를 유지하는 데는 어느 정도 성공했으나 국제무대나 지역 차원에서 미국의 동맹국가로서 글로벌 책임감을 공유하는 성과는 가시화되지 못하고 있다. G2와 관련하여 어느 일방에 대한 무조건적 지지는 다른 진영을 상실할 수밖에 없는 결과를 야기한다. 이를 극복하기 위해서는 미국의 대중전략을 정확하게 이해하고, 미국의 접근방법이 우리의 국익에 부합하는지를 면밀히 검토해야 한다. 미국의 접근방식이 우리의 국익에 부합할 경우 우리는 동맹국으로서 미국과 협력을 도모하면서 미국과 함께 신흥세력들과의 관계를 발전시키는 데 한·미동맹을 활용할 수 있을 것이다.

기본적으로 미국의 대중정책의 기조는 긍정적이고 협력적이며 종합적인 관계로 양국관계를 발전시켜 나가는 것이다. 그리고 이를 구현하기 위한 원칙으로 미국은 중국과 함께 양국 간의 공동의 이익을 지향하고, 공동으로 당면한 문제에 대한 견해의 차이를 인정하고, 상호존중하는 데 합의했다. 이런 원칙을 기반으로 미국은 중국과의 관계에서 인식을 공유하는 이슈와 중·장기적으로 중요한 안보와 발전문제에 대해 공동으로 협력하는 것을 추구하고 있다. 미국의 대중전략은 기본적으로 신뢰구축, 협력 강화와 중국의 다자협의체에 대한 적극적인 참여 등으로 축약할 수 있다.

미·중 양국의 신뢰구축은 효과적이고 효율적인 협력의 전제이

며, 중국의 다자협약체의 적극적인 참여는 중국의 규범과 법에 대한 존중 의지와 의사를 강화시킬 수 있는 결과를 가능케 해준다. 특히 후자의 경우 중국이 법치주의를 외교 영역에서 수용하면서 중국의 평화적 부상에 기여할 수 있는 효과를 볼 수 있을 뿐 아니라, 중국의 공세적인 외교행태를 순화시키는 작용을 기대할 수 있는 효과를 가진다. 따라서 동아시아지역 관점에서 한국의 대미정책은 한마디로 한·미관계와 한·중관계가 서로 선순환적인 관계에 놓이도록 노력하는 것이다. 미국이 동아시아에서 전개하는 포괄적인 네트워크전략이 동 지역에 민주주의, 시장경제, 신뢰 등을 확산하여 안정적이고 평화로운 지역으로 만들 수 있다면, 한반도문제에 대한 입장에서도 미·중이 동일한 전략적 판단을 공유할 수 있도록 한국의 적극적인 노력이 필요하다. 특히 한반도문제는 남북관계에서는 물론 여러 국제행위자들의 협조가 있어야만 해결될 수 있다는 점에서 안정적인 미·중관계는 한반도문제 해결의 가장 중요한 전제조건임을 논리적으로 또한 정책적으로 개발하는 작업이 필요하다.

(1) 협력·대립적 미·중관계

앞서 설명한 바와 같이 기본적으로 미·중관계는 협력과 대립이 반복적으로 발생하는 세력관계를 유지할 것으로 전망된다. 협력과 대립관계가 미·중 양국 사이에 유지될 수 있다는 것은 일정한 수준에서 공동의 이익과 문제의식의 차이가 양국의 인식과 개념, 그리고 관념과 사고에 존재한다는 의미이다. 그러므로 미·중 양국은 공유하는 이익에 대해 협력관계를 강화시킬 수 있는 기회가 있는 동시에 상이한 문제의식을 극복하기 위해 관계를 더욱 협조적으로

발전시킬 수 있는 기회도 존재한다는 것 또한 인식하고 있다. 역으로, 미·중 양국이 양국의 협력관계를 공동의 이익에만 국한시키고 견해의 차이가 확연한 영역에서 협력을 하지 않겠다는 것은 해당 분야를 갈등의 소지로 남겨 놓겠다는 의미이다. 이 경우 갈등이 해소되지 않은 문제는 미·중 양국은 물론 다른 나라에게까지 악영향을 미칠 가능성이 많다. 일례로, 기후변화문제 해결 노력의 부족은 오늘날 전지구촌의 모든 국가와 인류에게 많은 불이익을 가져다주고 있다. 대신 전화위복의 관점에서, 갈등문제들을 해소하기로 결정한 양국의 태도 전환은 양국관계가 우호적이고 협력적으로 전향하는 데 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

기본적으로 동아시아에서 미국과 중국의 이해관계가 협력·대립적 관계를 보이는 것은 현안이 되는 이슈 영역이 무엇인가에 따라 크게 영향을 받을 것으로 보인다. 대체로 전문가들의 지적에 의하면 안보 이슈의 경우 대립적 입장을 보일 가능성이 큰 반면, 경제 이슈의 경우 협력적 입장을 보일 가능성이 크다고 설명한다. 최근에 와서는 위안화 평가절상문제 등 경제 이슈에 있어서도 대립관계의 가능성이 있지만 경제문제에 있어서 미·중 간 공조체제가 너무도 중요하므로, 세계 경제를 위협하면서까지 경제문제에서 대립할 것으로 예상되지 않는다. 협력적 관계와 대립적 관계는 특정한 구조적 차원에서 설명될 수 있는 것이 아니고, 대신 예측불가하게 글로벌 안보 및 경제환경에 민감하게 반응하면서 발생할 것으로 전망된다.

동시에 많은 전문가들은 미·중 양국이 동아시아의 현안에 대해 대립보다는 협력적 관계를 모색할 가능성이 더 크다고 내다보고 있다. 대표적인 예로서 남중국해의 영토주권문제는 경우 평화롭고

안정적인 해결이 미국과 중국 모두에게 중요한 행동규범으로 작용하였다. 2011년 7월 중국은 ASEAN과 남중국해에서의 긴장완화를 위한 일련의 실천가이드라인(implementation guidelines)을 ‘남중국해 행위교칙(DOC in South China Sea)’에 포함시키는 조치를 취한 바 있다.¹⁰⁴ 남중국해의 평화와 안정이 지역은 물론 세계 경제의 발전과 번영, 그리고 평화와 안정에 직접적인 영향을 미치기 때문에 미·중 어느 한 나라도 이를 해치는 결과가 양산되는 것을 원하지 않았던 것이다. 비록 주권이라는 민감한 문제가 결부되어 있지만 이는 상대적으로 세계와 지역 차원의 이익에 견주어 볼 때 모든 이해 관여자의 협조가 전제가 되어야 할 문제이다.

탈냉전 이후 최근 20년간 동아시아지역에서는 매우 활발한 지역주의 움직임이 있었는데 이러한 역내 지역주의 발달에 대한 미국의 입장 역시 미·중 간 대립 및 협력관계를 가늠하는 중요한 기준이 된다. 동아시아의 지역주의 차원에서 보면, 동아시아 지역주의가 실현되는 데 가장 부족한 것이 역내 리더십이었다. 동아시아 지역주의의 발달이 미국의 ‘동아시아적 영향력’을 감소시킬 것이라는 판단에서 미국 역시 이 같은 리더십을 발휘하는 데 소극적이었고, 중국은 그런 리더십을 수행하기에 역량이 부족했다. 미국이 최근에 들어 ‘동아시아로 회귀’하면서 내세운 것이 소위 전통적인 리더십을 발휘하겠다는 설명인데, 앞으로 미국의 이런 의사와 의지가 어느 정도의 영속성을 가지고 유지될지는 판단하기 어렵지만, 최소한 단기적인 안목에서 보면, 미국의 동아시아 다자협의체의 제

¹⁰⁴-“Hillary Clinton commends China, ASEAN,” *UPI*, July 22, 2011, <http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/07/22/Hillary-Clinton-commends-China-ASEAN/UPI-51711311350553>.

도화 구축을 위한 노력은 당분간 유지될 것이다. 이 과정에서 현재 다수 존재하는 동아시아 지역주의에 미국이 어떠한 전략을 수립하고 실천하느냐에 따라 대중국 대립 및 협력적 관계가 가시화될 것이다. 미국 중심의 양자동맹을 위협하는 지역주의에 대해서는 명백히 반대입장을 밝힐 것이고, 미국과 주요 동맹국인 일본 및 한국의 이해관계가 적극적으로 반영되는(대체로 경제 영역에 속하는) 지역주의에 대해서는 동아시아 지역주의를 찬성하는 입장을 밝힐 것으로 예상된다. 이 과정에서 미국의 전략적 입장에 대한 중국의 이해관계에 따라 양국 간 대립 및 협력의 세력관계가 더욱 구체적 인 모습을 가질 수 있을 것이다.

예를 들어, 미국은 현재 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: 이하 TPP)을 적극 추진하면서 이를 APEC의 대체 방안으로 인식하고 있다. 또한 미국은 EAS에 대한 소극적이고 회의적인 인식에서 탈피하고 이에 적극 참여하면서 외교·안보·정치 영역에서 EAS가 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: 이하 ARF), 아세안국방장관회의(ASEAN Defence Ministers Meeting Plus: 이하 ADMM+) 등의 기구를 관장하면서 역내 국가와 정상들이 제도화된 틀 속에서 지역문제를 다자협력을 통해 해결할 수 있는 메커니즘이 되길 희망하고 있다. 그러나 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: 이하 SCO)와 같이 중국의 영향력이 절대적인 지역기구 혹은 동아시아포럼(East Asia Forum: EAF)과 같이 중국에 우호적인 지역주의의 경우는 미국이 추진하는 지역주의전략에 부합하지 않을 것으로 판단된다.

이러한 배경에서 한국은 동아시아 다자협력을 통한 이익을 극대화하기 위한 노력을 게을리 하지 않으면서 동시에 미국과 중국의

지역주의정책이 어떠한 고려와 전략적 판단에서 전개되는지 정확하게 이해해야 한다. 미국과 중국은 우리와 비교가 되지 않는 규모의 외교적 자산을 보유하고 있는 국가들이므로 동아시아문제에 대해서 양 국가가 가지는 이익구조(interest structure)가 무엇인지를 이해하고, 이를 토대로 우리의 대미전략, 대중전략, 그리고 동아시아 지역주의전략이 수립되어야 할 것이다.

미·중관계가 협력·대립적 측면이 병존할 경우 한국의 대미전략은 기본적으로 대립적 미·중관계를 협력적 미·중관계로 변화시킬 수 있는 점에 주안점을 두어야 할 것이다. 예컨대 미국이 중국의 부상을 견제하기 위한 수단의 일환으로 중국을 배제한 미국 주도의 지역협력체에 한국의 동참을 유도한다면 이를 적정 수준에서 완곡한 형태로 거절하며 미·중 간 공동의 동아시아 지역협력체 수립을 주변 동아시아 국가들과 협력·제안하고 미국의 적극적 참여를 유도해 나가야 할 것이다. 한국의 입장에서 보면 미·중이 모두 참여하는 지역 다자협의체의 제도화는 지역 국제관계가 한층 더 법과 규범의 예속을 받기 때문에 역내 신흥세력의 독단적 행위를 사전에 예방할 수 있는 효과를 보는 동시에, 더 거시적인 차원에서는 세력전이론이 주장하는 패권국과 신흥세력의 충돌을 방지할 수 있는 효과를 가져다 줄 것이다. 그렇지 않을 경우 한국의 중국 경제에 대한 경제적 의존도는 물론, 한반도 평화와 안정, 북한문제 해결 등에 비추어 볼 때 중국을 배제한 미국의 일방적 지역협력체에 대한 한국의 참여는 중국과의 다방면에 걸친 외교·안보문제는 물론, 경제적 문제까지도 야기할 수 있는 심각한 상황을 초래할 수 있을 것이다.

(2) 대립 위주의 미·중관계

21세기 미국의 쇠락과 중국의 부상으로 인해 미·중 양국의 국력이 대등(parity)해짐에 따라 세력전이 과정에서 양국 간의 마찰과 충돌이 불가피하다는 전망이 전문가들 사이에서 팽배하다. 최소한 2025년에는 미·중 양국 경제력의 평형점(equilibrium)이 교차되면서 중국은 막강한 경제력으로 외교·안보·군사·사회·문화 등의 영역에서 세력 확대를 꾀하며 미국의 패권지위를 위협할 것이다. 그러나 다른 일각에서는 이러한 중국의 부상은 이에 대해 미국이 방관하는 자세로 임할 때나 이뤄지는 것이고, 미국은 중국의 부상을 억지하기 위해서가 아니라 자국의 위상과 영향력, 그리고 리더십과 우위를 지속적으로 유지·발전해나갈 것이기 때문에 세력전이론이 주장하는 미·중 양국 간의 충돌은 피할 수 있다고 평가한다. 그러므로 21세기에 미·중 간의 신냉전구조체제가 등장하는 것이 아니고 대립 위주 구조를 형성해나갈 것이라는 전망이 있다.

논의의 연장선에서 미국과 중국은 서로 매우 다른 정체성을 보유한 국가인데, 무엇보다도 잘 알려진 바와 같이 미국과 중국은 각기 가장 대표적인 글로벌 해양국가와 글로벌 대륙국가로서의 특징을 가진다.¹⁰⁵ 또한 미국과 중국은 서양과 동양이라는 서로 차별적인 문명사적 배경을 가지고 있다. 그리고 두 국가는 정치제도적으로 서로 차별적인데, 과거 냉전기 미국과 소련의 정치이념적 차이가 시장경제와 계획경제, 제도적 효율성과 인간의 이기심, 이윤추

¹⁰⁵ 미국과 중국이 가지고 있는 국가능력, 특히 군사력의 해양적 정체성과 대륙적 정체성은 많은 학자들에 의해서 언급되고 있지만 가장 대표적으로 인용되는 연구는 Robert S. Ross, "Bipolarity and Balancing in East Asia," T. V. Paul (ed.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004)를 참고.

구와 관련한 인간의 창의성 등의 문제를 의미하였다면, 미국과 중국이 보이는 정치이념 및 제도적 차이는 국가역할의 한계 및 시민 사회의 부재, 외교 자원의 네트워크적 활용의 효율성 문제 등과 관련된 것으로 이해된다. 한편, 미·중 글로벌 경쟁이라는 이슈가 보이는 또 하나의 중요한 특성은 일본과 관련된 문제이다. 대중정책과 관련하여 미국 내부에서는 여전히 과거 ‘아미티지 접근법(Armitage Approach)’과 ‘졸릭 접근법(Zoellick Approach)’으로 알려진 바와 같은 정책경쟁이 전개되고 있으며, 중국이 위상이 높아진다고 하더라도 지리적 위치, 중국과 일본 간 역사적 배경, 미·일동맹의 기능 등을 고려할 때 미·일관계는 미·중 글로벌 리더십의 유형을 결정짓는 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

이처럼 미·중 간 대립 위주의 관계에 분석의 초점을 맞추는 경우 동아시아지역에서 미·중 양국 간의 입장 차이는 기본적으로 외교·안보와 경제·무역 등의 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 외교·안보 영역에서는 주지하였듯이 남중국해를 둘러싼 영토주권분쟁과 이의 파급효과로 나타날 수 있는 항해와 개발의 자유권을 침해하는 등의 문제들이 주요 갈등 현안으로 부상하고 있다. 미국은 2009년 3월 중국이 남중국해의 주권을 ‘핵심이익’으로 간주하는 입장을 접한 후 동 지역에 대한 역내 및 지역, 그리고 역외 국가들의 항해의 자유 권한과 항로에 대한 자유로운 접근 등의 문제가 위협당한다고 인식하기 시작했다. 특히 중국이 주장하는 남중국해의 모든 주권이 중국에 귀속된다는 것은 중국이 이 지역의 해상권을 독자적으로 장악하겠다는 의미다. 중국의 의도와 무관하게 동 지역이 어느 한 국가에 의해 그 해상권이 장악될 경우 동아시아 전체는 물론이고 세계교역질서를 위해하는 요인이 될 수 있다. 그러므

로 미국은 국제법에 의거하여 주권문제를 해결할 것을 촉구했고 이 문제를 다자협의체에서 대화를 통해 해결할 것을 주장하고 있다.

참고로 이 문제에 대한 한국 정부의 입장은 명확하지 않다. 2010년 7월 베트남 하노이에서 개최된 ARF에서 미·중 양국이 이 문제를 둘러싸고 설전을 벌일 때 한국은 어떠한 입장도 취하지 않았다. GDP의 60% 이상을 무역에 의존하는 한국에게 남중국해의 항해권과 수송로는 무역발전에 관건적이다. 그러므로 동 지역의 평화와 안정은 한국의 발전과 번영과 직결되는 대목이다. 그럼에도 불구하고 미국을 위시한 10여 개의 ARF 회원국이 중국과 이 문제에 대한 의견교환을 하는 동안 한국은 입장 표명을 자제했다. 향후 대립적 성격의 미·중관계가 더욱 구체화될 경우를 상정해 볼 때, 현재와 같은 한국의 외교적 자세는 어차피 장기화되기 어려우므로 보다 구체적인 외교전략 수립이 요구된다.

동아시아지역의 경제무역 영역에서 미·중 양국 간의 주요의제 역시 중국의 위안화 절상문제를 중심으로 대립적 요소를 내포하고 있다. 미·중 양국은 국제무대에서 뿐 아니라 동아시아지역의 다자협의체에서도 기회만 되면 이 문제에 대해 설전을 벌이고 있다. 미국은 여러 국제기구 회의 중에서도 특히 동아시아지역에서 개최되었던 APEC 정상회의 및 재무장관회의와 G20 서울회의 등을 대중국 압력의 장으로 적극 활용했었다. 그러나 주지하듯이, 한국 정부는 2010년 서울에서 개최된 G20 회의가 미·중 간의 환율전쟁터가 되는 것을 우려하여 이에 앞서 동경에서 개최된 APEC 재무장관회의에서 채택된 합의사항을 G20 서울회의에 반영기로 결정했다. 그러면서 한국은 이 문제에 직접적으로 관여하는 것을 피했다. 그러나 문제는 한국의 대외무역의존도를 고려하면 미·중 간의 환율전쟁문

제는 한국의 국익에 직접적으로 연결되는 중대 사안이다. 또한 국제금융기관과 기구에서의 한국의 위상과 선거권이 강화되고 있는 상황에서 미·중 간의 이견이 큰 사안에서 한국의 입장을 표하지 않고 자제하는 것은 한국의 국익에도 바람직하지 않다고 판단된다.

기본적으로 동아시아지역에서 미국과 중국이 극도로 악화된 상태의 대립관계를 유지하는 것은 불가능하다. 과거와 같이 동아시아지역에 극단적인 대립체제(냉전체제)가 존재하는 것도 아니고, 외교적인 문제를 해결하기 위해 극단적인 수단(전쟁, 붕괴 등)을 사용할 수도 없기 때문이다. 그럼에도 타이완문제, 한반도문제, 영토분쟁 등과 같은 첨예한 역내 안보사안이 자리잡고 있으므로 미·중 간 소위 ‘저강도(low tension)’ 대립구도가 전개될 것으로 전망된다. 고강도 대립이 아닌 저강도 대립이 구조화될 경우 상대적으로 외교적 자산이 풍부한 미국이 상대적으로 중국보다 유리한 입장에 놓일 수 있을 것으로 보인다. 이러한 가운데 미국을 상대로 한국의 ‘중견국외교(middle power diplomacy)’를 활용하여 미·중 간 저강도 대립구조의 동아시아에서 한국만의 고유한 입지를 확보하는 전략이 필요하다.

(3) 협력 중심의 미·중관계

기본적으로 국제정치는 ‘구조적 환경과 이슈적 특성 사이의 결합’이라는 특징을 가진다. 즉, 국제정치는 일정한 단계를 주기로 개별 국면이 맞이하는 국제정치의 구조적 속성과 특정 시점에서 발생하는 이슈의 특성이 어떻게 결합하느냐가 중요하다. 그렇다면 G2시대는 기본적으로 어떠한 구조적 환경에 놓이게 될 것인지 살펴볼 필요가 있다. 우선 구조적 환경과 관련하여 첫째, 세계화시대

에는 글로벌 패권과 지역적 패권의 구분이 무의미하다. 탈냉전 20년의 경험에서 보듯이 미국이 주요 지역의 강대국들과 다양한 차원의 협력체제를 구축한 것은 사실이지만, 그것이 글로벌 패권과 지역 패권의 공존을 의미하는 것은 아니었다. 정보화, 세계화, 민주화로 압축되는 21세기 외교환경에서 글로벌 패권과 지역 패권의 역할 구분은 기본적으로 무의미하다고 판단된다. 둘째, 현재의 국제사회는 매우 적극적으로 '네트워크형 외교'의 시대에 진입하고 있다. 네트워크형 외교는 권력의 중심이 다양하게 분화되어 있고 이처럼 다양하게 분산된 권력의 구심점들과 얼마나 적극적으로 연결되어 있느냐를 의미한다.¹⁰⁶ 한마디로 글로벌 영향력은 스스로 보유한 파워를 다양한 유형으로 전환시키고, 이렇게 전환된 파워를 차별화된 목적과 이익에 따라 전략적으로 활용할 수 있는 능력이 필요한 것이다. 셋째, 국제사회가 직면한 주요과제가 기후, 환경, 에너지, 테러 등과 같이 과거와는 근본적인 차이점을 보이는 것도 중요한 국제정치의 구조적 속성으로 판단된다.

향후 전개될 이상과 같은 국제정치환경의 구조적 속성은 기본적으로 미국과 중국이 협력관계에 놓일 수밖에 없을 것이라는 점을 보여주고 있다. 왜냐하면 무엇보다도 G2는 아시아지역의 세계 중심으로서의 부상을 의미한다. 2030년까지 중국의 GDP가 세계 GDP에서 차지하는 비중이 24%에 달하는 등 아시아는 세계질서의

¹⁰⁶ 국제정치환경의 네트워크화와 관련한 연구는 최근 국내에도 적극적으로 수용되어 활발한 학술적 논의가 진행되고 있다. 대표적인 설명으로는 김상배, “네트워크권력의 세계정치: 전통적인 국제정치권력이론을 넘어서,” 『한국정치학회보』, 제42집 4호 (한국정치학회, 2008); 민병원, “세계화 시대의 국가변환: 네트워크국가 등장에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 제12권 3호 통권 37호 (세종연구소, 2006) 참고.

중심지로 부각되고 있다. 지난 세기 냉전적 경제성장이 서유럽 중심의 세계질서를 의미하였듯이, 미·중시대는 중국을 축으로 한 아시아의 성장과 발전이 세계질서의 중심으로 부상하는 것으로 이해된다. 17세기 이후 근대적 국제질서가 생겨나면서 세계의 중심은 반복적으로 서구문명을 중심으로 진행되는 특징을 보였지만, G2는 국제정치의 중심에 아시아가 자리 잡게 됨을 의미하고 있다. 미국의 입장에서 중국을 포함한 친(親)아시아적인 정책을 펼 수밖에 없는 이유가 여기에 있다.

물론 관점에서 따라 미·중관계를 ‘적대적 경쟁관계’로 상정해 볼 수 있으나, 현실적으로 중국이 글로벌 차원에서 미국에 대항할 제도적 리더십을 갖춘 것이 아니기 때문에, 포괄적인 성격의 세력균형보다는 아시아지역에 한정된 사안과 관련한 제한된 세력균형 및 위협균형과 같은 논리가 일부 작용하는 데에 그칠 것으로 보인다. 대체로 미·중 사이의 ‘강대국 협조관계’를 생각해 볼 수 있는데, 이것은 상호 핵심이익에 대한 이해와 존중을 전제로 하며 이러한 이해가 하나의 외교관계 차원의 메커니즘으로 전환될 수 있음을 의미한다. 두 국가 사이에 다양한 내용과 수준의 회의외교가 제도화되어 있어야 하며, 이러한 회의외교의 결과는 매우 높은 수준의 권위를 확보할 수 있어야 할 것이다. 우리의 대미전략과 관련하여 경우에 따라 미·중 간 협력관계의 진전은 한국과 같이 외교 자원이 빈약하고 북한문제처럼 매우 시급한 안보현안을 안고 있는 나라에게는 오히려 자율성을 상실할 위기가 될 수도 있다.

그러나 미·중관계는 기본적으로 핵심이슈들에 대한 양 국가의 편차를 줄이고자 하는 노력이 계속되고, 국가이익 간 차이가 있더라도 중국은 미국이 제도화한 국제질서를 인정하는 것을 전제로

전개되는 세력관계이다. 따라서 이 경우 미국과 중국은 글로벌 이슈는 물론 지역적 차원의 이슈와 관련하여서도 양국의 공동이익이 증대되는 ‘이익균형’의 논리에 따르게 됨을 의미한다. 미·중 전략적 협력관계는 지역적, 세계적 차원에서 기본적으로 경쟁과 협력이 공존하는 형태이지만 어느 일방이 과도한 이익을 향유하거나 혹은 과도한 손해를 떠안지 않는 공동체적 노력을 전제로 한다. 물론 힘의 유동성이 강한 국제정치 현실에서 전략적 협력관계의 유지는 제도적 수준으로 발전하지 못하는 문제점을 노출할 수 있으나, 기존에 국제사회가 경험한 강대국정치보다 두 세력 간 문명적 이질성이 더 크고, 또한 네트워크 외교환경의 특징에 따라 어차피 국제정치적 권력관계가 국가들끼리 매우 복잡하게 얽혀있다면 소위 ‘전략적 협력관계’는 상대적으로 현실성 있는 관계로 볼 수 있다.

오늘날 동아시아지역의 역학구도나 지역체제 또는 질서의 측면에서 보면, 미·중 양국의 협력관계가 지역 국제사무를 지배하기 위해서는 양국이 지역 내에서 추구하는 이익이 단순하고 초당적으로 인식될 때 가능하다. 이는 중국이 미국의 지역협력을 추구하는 과정에서 제시하는 동맹체제의 강화 방안과 신흥세력과의 파트너십 구축 방안을 적극 수용하고 미국이 구상하는 지역 다자협의체의 제도화 구축 과정에 적극 참여하는 것을 의미한다. 이 경우 향후 당분간 동아시아 지역주의의 실현은 미국과 중국의 협조와 공동리더십이 중심이 되는 유형이 될 것인데, 이 경우 미국은 더 이상 과거처럼 배타적인 안보질서를 유지해서는 안 된다. 한반도 평화통일이라는 차원에서 북한이 느끼는 근본적인 안보불안은 미국이 주도하는 배타적인 안보질서라는 측면에서 어느 정도 기인하므로 이러한 미·중관계는 한반도 평화통일에 도움이 된다고 볼 수 있다.

● 그림 7-III-1 동아시아 차원에서의 한국의 대미전략

기본방향

미국과의 상호신뢰 구축을 통한 협력 도모

- 한국은 미국에게 동맹국가로서 상호신뢰가 확고하지 못함
- 세계적·지역적 문제에 대한 책임감을 공유하지 못하고 있음
- 한국 국익에 부합 시 미국의 접근방식에 협력

한·미관계와 한·중관계의 선순환구조 구축 노력

- 對동아시아 네트워크 전략에 따른 민주주의·시장경제·신뢰의 확산
- 한반도문제에 대해서도 미국과 중국이 동일한 전략적 판단 공유 가능
- 안정적인 미·중관계가 한반도문제 해결의 전제조건임을 강조

**협력·대립적
미·중관계**

미국의 지역주의정책에 대한 정확한 이해

- 미국 중심의 양자동맹을 위협하는 지역주의 반대
- 중국에 우호적인 지역주의: SCO, EAF 등
- 주요 동맹국의 이해관계가 반영되는 지역주의 찬성
- 일본 및 한국에게 이득: 경제 영역 위주, TPP, EAS 등

대립적 미·중관계를 협력적으로 변환하려는 노력

- 미·중 양국이 모두 참가하는 지역 다자협의체 제도화
- 지역 국제관계의 규범화에 따른 세력충돌 방지
- 한국이 연루된 미국의 대중 견제정책 참여에 전략적 모호성 유지

**대립 위주의
미·중관계**

영역별 구체적 외교전략 수립

- 외교·안보 및 경제·무역 분야에서 양국 간 충돌 격화
- 외교·안보 분야: 남중국해분쟁
- 경제·무역 분야: 환율전쟁
- 저강도 대립 상황에서 중견국외교를 활용한 고유 입지 확보

**협력 중심의
미·중관계**

‘전략적 협력관계’ : 평화통일전략에 이용

- 향후 동아시아 지역질서 전망
- 미국과 중국의 협조로 인한 공동리더십 형태
- 강대국 협력외교
- 빈약한 외교자원·북한문제로 인한 한국의 자율성 침해 우려
- 미국의 배타적 안보질서 약화
- 북한의 근본적 안보불안 약화로 인한 남북관계 개선 가능성

7장

I

II

III

IV

나. 대중전략

(1) 협력·대립적 미·중관계

중국은 향후 10년을 부상을 위한 ‘전략적 절호의 시기(戰略機遇期)’로 간주하고 있다. 현재의 중국의 부상 속도를 감안할 때, 실제로 향후 10년은 부상하는 중국의 실체가 보다 분명하게 형상화될 것이며, 동아시아의 세력관계도 보다 구체적인 모습을 띠게 될 것이다. 따라서 한·중관계에서도 향후 10년은 매우 중요한 시기가 될 것이다. 향후 10년간 한국이 부상하는 중국과 어떠한 관계를 정립하는가는 미래 초강대국 중국과의 관계를 규정할 가능성이 높으며, 나아가 강대국 간 세력경쟁 구도에서 한국의 생존공간을 확보할 수 있는가 하는 운명을 결정할 가능성이 높다. 또한 어느 때보다도 중국의 부상과 그에 따른 세력관계 변화에 대한 냉철하고 예지력 있는 현실 인식과 판단이 요청되는 시기이기도 하다.

부상하는 중국은 한국과 한반도를 영향력 확대의 대상으로 인식하고 있다. 특히 중국이 미국과의 영향력 경쟁에서 한국의 전략적 가치를 인식하고, 한국과의 관계 발전을 모색해 왔다는 사실에서 더욱 분명하게 나타나고 있다. 그러면서 동시에 실제 중국의 한국에 대한 전략과 정책은 안보딜레마를 해소하면서 안정적인 한반도 환경을 구축하기 위한 협력안보를 지향하고 있다. 중국의 이러한 인식과 실제 정책 사이의 괴리는 산적한 국내외적 제약과 과제를 해결하면서 여전히 강대국으로의 부상을 지향하고 있는 중국이 안고 있는 딜레마의 현주소이기도 하다.

이와 같이 중국의 부상이 진행되고 있는 과정에 있고, 미·중관계가 협력과 대립이 공존하는 복합적 성격을 띠고 있을 때 한국이 보

다 장기적인 안목을 갖고 한반도 통일에 유리한 국제환경 조성과 한국의 전략적 입지 강화에 외교력을 집중해야 하는 중요한 기회의 시기라 할 수 있다. 이 시기에 한국은 첫째 미·중관계의 복합적 성격, 특히 미·중관계 변화의 영향이 한반도에 미치는 것을 최소화할 수 있는 구조적인 전략환경을 조성하는 데 집중해야 한다. 비록 동아시아에서 미·중 간에 협력과 대립이 공존하면서 본격적인 세력경쟁으로 발전할 가능성은 크지 않다 할지라도 역내에서의 미·중갈등은 오히려 취약한 안보구조와 분열적 정치지형을 지닌 한국에 미치는 파장이 적지 않을 것으로 보인다. 따라서 한·중관계를 양자관계 차원을 넘어서 복합적 관계 구조에서 파악하는 거시적 시야가 요구되고 있다. 즉 한국의 입장에서는 기존에 동아시아에 구축되어 있는 양자 간 군사동맹체제와 함께 동반자관계, 그리고 다자간 협력기제가 공존하는 새로운 동아시아 지역질서가 형성될 수 있는 가능성에 대비하면서 복합적인 접근을 준비해 갈 필요가 있다.

둘째, 중·단기적인 과제는 한·중 동반자관계, 한·미동맹관계, 그리고 미·중 협력동반자관계가 한반도를 포함한 동아시아에서 일정 기간 공존해야 하는 상황이 불가피하며 따라서 상충될 개연성이 있는 양자 간 관계에 대해 한·중 양국 상호 간의 이해와 신뢰를 형성하려는 노력이 전제될 필요가 있다. 즉 앞으로 동아시아에서 다자안보체제가 구체화될 때까지는 한·미동맹과 한·중 동반자관계의 공존이 현실임을 중국이 인정하고 양해하도록 설득하는 노력이 필요하다.

현재 상황에서 전망할 때 중국은 주변 강대국 가운데 한반도의 통일을 저지할 수 있는 가장 많은 수단과 의지를 갖고 있는 국가라

고 할 수 있다. 따라서 통일을 목표로 상정한다면 중국에게 지속적으로 통일한국이 중국에게 도전하거나 위협이 되지 않을 것이며, 한반도의 통일 과정이 결코 중국의 부상에 장애가 되지 않을 것이라는 인식을 갖도록 하는 데 외교력을 집중할 필요가 있다. 이러한 시도가 성과를 갖기 위해서는 비단 대중외교에서뿐만 아니라, 한국의 대미, 대북정책에서도 일관되게 고려되어 전개되어야 할 것이다. 따라서 한반도 통일 과정에서 한국이 중국의 협력을 얻기 위해서는 통일한국이 평화를 지향하는 국가라는 점을 인식시키고, 이에 상응하는 외교·안보전략을 꾸준히 추진함으로써 중국과 전략적 신뢰를 구축해야 한다.

특히 현재와 같이 한·미동맹을 통해 중국을 견인, 또는 견제하려는 시도는 단기적으로는 그 효과가 있을 수는 있으나 장기적으로는 한국이 미·중 간 세력경쟁의 소용돌이에 깊숙이 빠져들게 하는 결과를 초래할 수 있다. 특히 부상하는 중국이 한·미동맹 구조하에 있는 한국의 전략적 가치를 평가할 수는 있겠지만 장기적으로 한국에 대한 부정적 인식을 가진 채 견인되는 결과를 초래할 수 있다. 부상하는 중국이 한국의 전략적 의도에 불신을 갖게 될 경우 장기적으로 한·중관계에서 신뢰를 강화하는 것이 어려워질 수 있다. 즉 중국에게 한국은 경계와 견제의 대상으로 고착화되어 한·중관계는 만성적 긴장관계를 유지하게 되며, 북한의 대중국 의존도는 강화되고, 중국이 한반도문제와 한반도 통일에 대해서도 부정적 영향력을 행사하려 할 가능성이 있다.

따라서 미·중관계의 변화와 상관없이 한국의 대중외교는 일관성을 갖고 안정적으로 지속시켜 가야 할 것이다. 즉 한국의 대중외교가 어떠한 상황변화에도 미·중관계와 한국의 대미외교에 의해 영

향을 받지 않으면서 독자적인 원칙에 따라 진행하여 한·중 양자관계가 독립적으로 안정화될 수 있다는 신뢰를 양국이 공히 갖도록 하는 노력이 필요하다.

셋째, 중국의 부상과 그에 따른 미·중 간의 대결과 타협이 구조화될 경우, 어느 경우든 한반도문제에 대한 한국의 역할과 발언권이 상대적으로 약화될 가능성이 높다. 따라서 한국 중심의 한반도 통일환경을 형성하려는 의지와 시도가 필요하다. 이를 위해서는 미·중 간의 협력과 갈등이 공존하는 상황에서 한국은 점진적으로 미·중 등 강대국이 개입할 수 있는 환경과 조건을 축소해가는 한편, 북한문제를 포함한 한반도문제에 대한 한국의 주도권을 확보해가는 노력이 중요하다. 즉, 중국이 한반도의 통일을 공개적으로 저지하는 것이 부담스러울 수 있는 환경을 조성해가는 것이다. 책임 있는 대국으로서의 평화적 부상을 지상목표로 설정하고 있는 중국의 입장에서도 대세로 진행되고 있는 인접국의 통일을 적극·공개적으로 막는 것은 부담스러울 수 있다. 즉 한국이 보다 전향적으로 나서서 통일문제를 주도하며 통일을 하나의 당위의 문제이자 대세로 자리 잡게 하는 것이 중국의 개입을 어렵게 하는 방안이 될 수 있다. 이를 위해서는 우선 국내적으로도 한반도 통일에 대한 국민적 의지와 공감대를 강화시켜 가는 노력이 지속적으로 이루어져 한반도 통일이 외부환경 요인으로 약화되거나 변질되어서는 안 되는 민족적 사명임을 국내외에 각인시키는 노력이 필요하다. 아울러 중국을 비롯한 국제사회가 한국이 남북문제 해결에 이니셔티브를 지니고 있으며, 북한문제를 해결하는 데 있어서도 한국이 중요한 열쇠를 지니고 있다는 인식을 갖도록 하기 위해서는 한국이 남북대화과 북한문제 해결에 있어 주도적이고 전향적인 입장을 견지해 나갈 필요가 있다.

(2) 대립 위주의 미·중관계

미·중 간의 대립이 격화되는 상황은 한국에게는 피해야 하는 가장 나쁜 시나리오이다. 특히 미·중 간 대립이 동아시아와 한반도에서 전개될 경우 한반도 통일에는 가장 부정적인 시나리오가 될 수 있다. 미·중 간 대립이 어느 정도까지 격화될 것이냐에 따라 차이가 있을 수 있지만 일단 기본적으로 미·중 간 세력 경쟁적 양상으로 전개될 경우 한반도 통일문제는 차치하고라도 한국이 처한 지정학적인 특성으로 인해 전략적으로 매우 어려운 상황에 처할 가능성이 높다. 우선 한국의 입장에서는 미·중대립이 진행되는 최악의 상황에 대한 사전 대비가 필요하다. 한국은 세계적 강대국의 틈바구니에 위치해 있는 지정학적인 이유로 인해 미·중관계의 변화가 한국과 한반도에 미칠 영향에 대한 우려가 적지 않다. 최근 천안함사건 직후의 미·중 간 갈등은 동아시아발(發) 또는 심지어 한반도발(發) 미·중 세력경쟁이 초래될 가능성마저 상정케 하고 있다. 상대적 약소국의 입장에서 미·중관계의 변화를 한국의 국익에 부합하도록 조정할 수 없는 현실 때문에 최악의 시나리오마저도 상정하고 준비해야 하는 것이 한국이 직면한 현실이다.

미·중 양국은 공식적으로는 공히 한반도의 통일을 지지한다는 입장을 천명하고 있다. 그러면서 동시에 양국은 상대국이 한반도의 통일을 원하지 않을 수 있다는 의구심을 피력하고 있다. 이는 단적으로 미·중 양국이 한반도 통일 과정에서 상대방에 대한 우려와 불신이 내재되어 있음을 시사해주는 것이다. 따라서 중국의 부상에 따라 미·중 간의 세력경쟁이 심화될 경우 한반도 통일 과정에서의 개입을 둘러싼 양국 간 경쟁이 더욱 본격화될 가능성이 있다. 미·중 양국 어느 쪽도 한반도 통일 과정에 상대국이 영향력을 증대

시킬 수 있는 결과를 초래할 수 있다는 우려와 경계가 있다.

따라서 중국은 한국 주도의 한반도 통일 가능성을 상정하고 있지만 그 결과가 중국의 이해관계에 반해서는 안 된다는 한계를 분명히 제시하고 있다. 반대로 미국 역시 한반도의 통일 이후 동북아에서 유지되어온 미국의 영향력이 상대적으로 약화될 수 있다는 우려가 없지 않다. 이러한 미·중의 이해관계의 극명한 차이는 양국 간 깊은 전략적 신뢰구축 또는 전략적 대타협이 이루어지기 전에는 극복하기 어려워 보인다. 특히 중국의 입장에서는 현재 미국과 비교하여 상대적으로 남북 모두와 동시에 우호적인 관계를 유지하고 있는 유리한 상황이기 때문에 불안정을 초래할 수 있는 예측 불가능한 현상의 변화를 기피하고자 할 가능성이 높다.

미·중갈등과 경쟁구조 자체를 한국이 조정할 능력이 없는 만큼 한국이 할 수 있는 대응은 미·중갈등이 한반도에 전이되어 한반도 통일에 부정적인 환경이 되지 않도록 하는 외교적 노력이 필요하다. 한반도를 포함하여 동아시아에서 미·중갈등이 고조될 수 있는 대표적인 현안은 타이완문제와 북한문제일 가능성이 높다. 따라서 한국이 할 수 있는 최선의 사전대응은 북한문제에 대한 통제력과 주도권을 확보해 가는 것이다. 북한은 오히려 미·중 간 협력체제보다는 갈등과 대립구도에서 생존공간을 확대할 수 있기 때문에 이를 이용하고자 할 수 있다. 따라서 한국은 북한의 이러한 전략적 접근을 사전에 방지할 수 있는 대북 지렛대를 확보하는 것이 필요하다. 예컨대 북한이 대남도발을 통한 체제유지에 나서지 못하도록 남북교류협력 기조를 유지해야 한다. 또한 미·중갈등이 한반도에 전이되어 남북대결구도가 발생되지 않도록 남북관계를 최소한의 수준에서 관리함으로써 중국이 미·중대립상황에서 북한과의 동

맹 강화를 통해 한반도 안보위기를 고조시키지 못하도록 선제대응해야 한다.

미·중대립상황에서 한국은 미·중 사이에서 어설픈 양다리 걸치기(Hedging strategy) 또는 관성적인 편승(Bandwagoning Strategy)을 모색하기보다는 오히려 차근차근 독자적인 생존공간을 확대하고, 국제적 위상과 전략적 가치를 제고해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 통일을 포함한 한반도 미래 설계를 한국이 주도할 수 있는 환경을 준비해야 한다. 그 출발은 우선 북한문제를 포함한 한반도문제의 주도권을 회복하는 것이다. 중국에게 한국의 전략적 가치를 제고하는 중요한 방법 중 하나는 한국이 중국보다 더 많은 북한에 대한 정보, 채널, 그리고 지렛대를 확보하는 것이다. 즉 북핵문제를 해결하는 데 있어 중국이 한국을 경유하지 않으면 안 된다는 인식을 갖게 하는 것이다.

장기적으로는 북·중관계의 기복에 일희일비하면서 즉각적인 대응을 하기보다는 중국이 북한을 전략적 자산으로 인식할 수 있는 환경을 축소해가는 다양한 외교적 노력을 기울여야 한다. 북한 압박, 또는 설득에 중국을 견인하려는 시도는 장기적으로 중국의 한반도 영향력 확대를 초래할 수 있다. 장기적으로 한반도의 통일을 겨냥해서라도 중국을 대상으로 한국이 북한과 외교경쟁을 벌이는 모양이 만들어지는 것은 바람직하지 않다. 한·중 양국은 기본적으로 ‘한반도의 평화와 안정’이라는 대전제에 대해서는 이해관계를 공유하고 있는 만큼 이러한 거시적 공감대를 바탕으로 포괄적 차원에서 북한문제와 한반도의 장래문제에 대한 중국과의 협의와 소통 강화를 통해 전략적 신뢰를 강화시켜 나가야 한다. 이를 통해 장기적으로 한반도 통일 이후에도 한국이 중국의 적대세력이 되지 않을 것이라는 신뢰를 확보할 필요성이 있다.

아울러 미·중 간 대립의 양상은 지역·글로벌 차원에서의 소프트 파워 경쟁으로 심화될 가능성이 높다. 미·중 간의 국제규범과 원칙을 둘러싼 경쟁이 심화될 경우, 이에 대한 한국의 보다 명확한 입장에 대한 미·중 양국의 요구가 야기될 수 있으며 이에 대한 사전 대비가 필요하다. 이 경우 한국은 사안에 따라 즉흥적인 대응을 하기보다는 규범과 원칙에 대한 한국의 입장과 기초를 확립하고, 그를 일관성 있게 유지하여 미·중 양국이 한국의 입장을 예측하고 나아가 양해 가능하도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 한국이 지향하는 원칙과 비전을 내부적으로 명확히 정립하고 이를 기초로 국제사회에서 원칙 있는 행위를 일관성 있게 지속해 나갈 필요가 있다. 이 경우 한국은 평화, 민주주의와 시장경제 가치비전을 제시하지만, 중국과 미국에게는 동아시아 평화유지문제를 집중적으로 강조할 필요가 있다. 이러한 과정에서 한국이 평화지향적 국가라는 점을 중국에게 인식시키면서 향후 미·중관계가 협력 위주로 선 회하고 한반도 통일이 가시화될 때 통일한국이 동아시아 평화를 지향한다는 신뢰를 중국으로부터 확보하고 한국 중심의 한반도 평화통일에 대한 중국의 지지를 얻어야 한다.

(3) 협력 중심의 미·중관계

한국에게 미·중 간 협력 상황은 미·중 간 대립과 갈등 상황에 비교할 때 유리한 시나리오라 할 수 있다. 우선 한국은 미·중 사이에서 양자 선택이라는 어려운 상황을 우려하지 않아도 된다. 특히 한국 주도의 한반도 통일에 대해 미·중 양국의 반대와 영향을 최소화할 수 있는 중요한 기회가 될 수 있다. 따라서 한국의 입장에서는 미·중 간 협력적 상황을 한반도 통일을 추진하는 적기로서 적극적

으로 활용하기 위한 전략을 강구할 필요가 있다.

하지만 미·중 간 협력적 상황이 한국에게 항상 유리하다고 단정할 수는 없다. 자칫 한국의 국익과 관련된 중요한 동아시아와 한반도 관련 현안에서 한국이 소외된 채 미·중 양국 간 논의와 협조에 의해 결정될 가능성을 경계해야 한다. 실제로 2011년의 미·중 정상회담은 우리에게 다른 맥락에서 중요한 외교적 시사와 교훈을 제시하고 있다. 한국은 천안함사건 이후 한반도문제가 급속하게 미·중 간 갈등으로 확대되는 상황을 지켜볼 수밖에 없었던 것과 마찬가지로 미·중 정상회담에서 미·중 간 타협의 결과에 따라 향후 한국이 대화 국면에 참여할 수밖에 없는 현실에 직면할 수 있다는 것에서 외교적 교훈을 얻어야 할 것이다. 우선 한반도의 운명이 향후 우리의 의지와 무관하게 갈수록 한반도의 운명이 미·중 양국의 갈등뿐만 아니라 타협의 결과에 따라 좌우될 가능성도 있다는 것이다. 미·중 양국은 공동성명에서 ‘한반도의 평화와 안정이 중요하다’는 원론적 합의를 통해 한반도문제로 인해 양국관계가 훼손되는 것을 경계하고 있고, 또한 양국 간 온도 차이는 있겠지만 기본적으로 한반도 정세의 급격한 변화와 불안정성을 기피하고 있다는 것을 암시해주고 있다. 이는 결국 한반도문제에 있어서 중국의 상대적 영향력은 증대하고 있는 반면에, 우리의 입지와 발언권을 확보하는 것은 더욱 어려워질 수 있다는 것을 시사해주고 있다.

미·중 양국이 한반도 통일문제에 대한 모종의 타협을 이를 가능성도 배제할 수 없다. 그런데 이 경우 양 강대국이 한반도 통일을 더 큰 전략적 이익의 맞교환을 위한 희생카드로 사용할 가능성도 있다. 따라서 타협의 결과가 한국의 국익에 부합하지 않을 수도 있다. 현재 한국 정부에서 경색 국면에 있는 남북관계의 물꼬를 트기

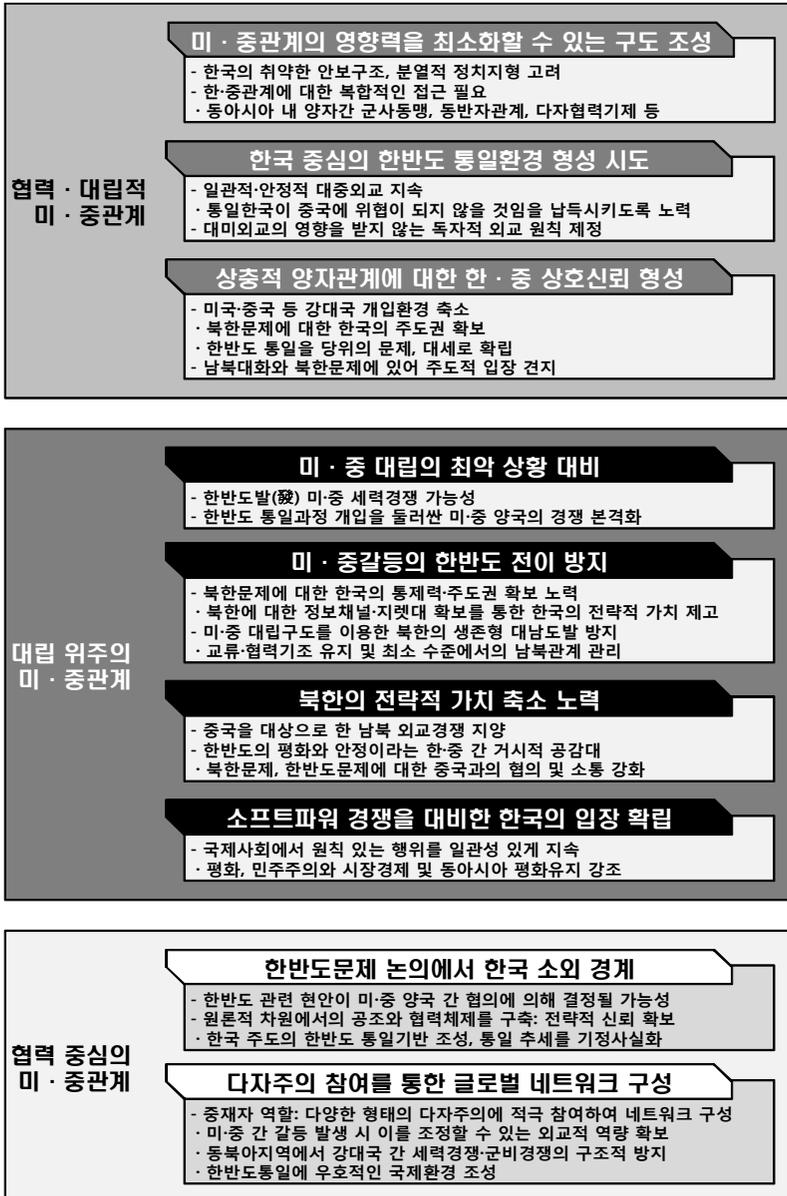
위해 중국의 역할 요청 또는 중국을 경유한 남북관계 개선 시도는 현 상황에서 즉흥적인 대안의 하나가 될 수는 있지만 장기적으로는 바람직하지 않다. 오히려 북핵문제 해결, 북한 급변사태, 나아가 한반도 평화체제와 같은 공통 현안에 대해 큰 틀에서의 협력을 논의하는 본질적이고 원론적인 방식으로 접근하는 것이 현명하다. 즉 남북관계에 중국이 개입할 빌미를 우리 스스로가 제공하기보다는 한반도의 평화와 안정이라는 원론적 차원에서 한·중 간의 공조와 협력체제를 구축하는 것이 한반도를 둘러싼 강대국들의 개입을 최소화하면서 미래 한반도 통일 추진 시에 중국의 개입을 최소화하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 통일한국이 동아시아 평화를 지향한다는 점을 중국에게 인식시켜 한국 주도의 통일한국이 중국안보에 위해가 되지 않는다는 전략적 신뢰를 확보해나가야 할 것이다. 이러한 과정에서 협력적 미·중관계를 적시에 효과적으로 활용하기 위해서는 사전에 한국이 주도적으로 한반도 평화체제 구축과 남북 대화의 제도화 등 한반도 통일기반을 조성하여 통일을 하나의 추세로 기정사실화해가는 구체적인 준비를 진행해 갈 필요가 있다.

따라서 미·중협력이라는 우호적 환경을 한국의 국제적 역할과 전략적 가치를 제고시킬 수 있는 기회로 적극 활용하기 위한 외교적 노력이 필요하다. 우선 미·중 간 협력의 국제적 환경을 구조화하고 제도화하는 외교적 노력이 요구된다. 향후 10년 전후로 세계 경제위기가 진정되고 중국의 부상으로 인하여 미·중 간 세력균형이 이루어지면 미·중관계는 협력 위주로 제도화될 수 있는 전기가 마련되지만, 이러한 과정은 순탄하지만은 않을 것으로 추정된다. 따라서 한국은 미·중관계의 제도화를 동아시아 차원에서 조성하기 위하여 다른 국가들과 연합하여 다양한 형태의 미니다자주의

(minilateralism)에 적극 참여하고 지역네트워크가 강한 국가가 되어야 할 것이다. 글로벌 네트워크가 강한 한국을 만들어 전략적 위상을 높이고, 동아시아 협력체제를 형성해가는 과정에서 미·중 간 갈등이 발생할 경우 이를 조정해 나갈 수 있는 외교적 역량을 확보하고, 미국, 중국과 더불어 지역 및 세계적 이슈를 공유할 수 있는 공간을 만들어 가야 할 것이다.

특히 미·중 간 협력적 상황은 동아시아에 다자안보 협력체제를 수립하기에도 매우 유리한 환경이므로 이 기회를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 장기적으로는 동북아지역에서 야기될 수 있는 강대국 간의 세력경쟁과 군비경쟁을 구조적으로 방지하기 위해서도 다자안보협력을 구체화하는 것이 필요하다. 그리고 한국은 이를 통해 향후 등장할 수 있는 미·중 간 세력경쟁의 영향을 최소화할 수 있는 구조적 환경을 만들어 가야 한다. 그리고 쌍무적 관계를 뛰어넘어 동아시아 평화와 안정에 긴요한 조정자로서 한국의 입지를 구축할 필요가 있다. 동아시아 다자안보협력 추진에 가장 큰 장애인 주도권경쟁문제로부터 비교적 자유로운 한국이 미·중·일 등 강대국 사이에서 중재자 역할을 하면서 동아시아 다자안보협력을 추진하는 방안을 모색하는 것은 의미 있는 대안이 될 수 있다. 특히 중국의 종합국력이 상승함에 따라 중국은 동아시아 다자안보협력체제에 미국을 배제할 가능성이 있으므로 중국의 위협한 부상을 방지하고 민주주의와 시장경제에 기반을 둔 한반도 평화통일에 우호적 환경을 조성하기 위하여 동아시아 다자안보협력체 구성에 주변국들과 긴밀한 협의를 진행해야 할 것이다.

그림 7-III-2 동아시아 차원에서의 한국의 대중전략



2. 한반도 차원에서의 한국의 대미·대중전략

가. 대미전략

앞서 언급한 미·중 간 세 가지 유형의 세력관계인 ‘협력·대립’, ‘대립 위주’, ‘협력 위주’의 미·중관계는 한국의 전략적 도전에 각기 매우 구체적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. G2라는 세력관계에서 결과적으로 한국의 전략적 자율성을 확보하기 쉽지 않을 것임은 물론 경우에 따라서 정책적 폭이 매우 제약될 수도 것이다. 특히 미국과 중국 사이에 협력과 대립의 외교관계가 혼재하는 경우 한반도문제를 둘러싼 미국과 중국 간의 묵시적 합의가 가능해져 북한문제의 해결은 더욱 어려워질 수 있고, 그 결과 한국의 입지가 약화될 것이 예상된다. 반면, 미·중관계가 협력 위주로 전개될 경우 근대 이후 역사적으로 주변의 강대국관계가 우호적일 때 우리에게 유리한 외교·안보환경이 조성되었다는 경험을 바탕으로 북한문제의 해결을 포함한 한반도 평화통일의 가능성은 더욱 커질 것으로 전망된다.

(1) 협력·대립적 미·중관계

미·중관계에서 협력과 대립이 공존하는 경우 기본적으로 우리의 관점에서는 장기적인 평화통일전략을 강구하는 것이 현실적일 것으로 판단된다. 협력과 대립의 미·중관계에서 한반도문제는 미·중이 서로 대립적 관계에서 접근한 대표적인 사안으로 지목되고 있기 때문이다. 다시 말해 만약 한반도 통일이 전개되는 경우 동아시아의 커다란 안보환경의 변화로 인해 지역안보구도가 급격히 변화

하고, 또한 통일로의 과정을 안정적으로 관리하는 것이 쉽지 않을 것이므로 미국의 입장에서는 통일을 지지하기보다는 현상을 유지하고 관리하는 것에 치중할 것이다. 현재 종합국력 향상을 우선적 목표로 삼고 있는 중국 역시 한반도를 비롯한 주변부의 안정과 평화를 유지하는 것을 선호하기 때문에 미·중관계가 협력·대립적일 경우 한반도 통일을 적극적으로 지원하기보다는 한반도 현상유지를 선호한다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 입장에서는 다른 지역과 다른 이슈에서 발견되는 미·중 간 협력관계가 한반도문제에서도 적용가능하다는 비전과 논리를 개발하여 동북아지역에서도 미·중관계가 협력적 관계로 전환되도록 노력해야 한다. 특히 각종 안보·경제협력을 제도화시켜서 미·중 간 협력과 타협이 일정한 제도적 틀 안에서 진행될 수 있도록 한반도 평화통일에 친화적인 동아시아 지역환경을 조성해야 한다.

남북관계에 있어서도 협력과 대립이 공존하는 미·중관계하에서는 독립적 공간을 확보하기가 쉽지 않다는 판단하에 유연하고 탄력적인 대북정책 개발에 힘써야 한다. 이 경우 소위 상위정치(high politics)와 하위정치(low politics) 간 투트랙(two-track)전략을 구사하는 것이 전략적으로 바람직할 수 있는데, 안보·군사적인 영역에서의 남북관계 발전이 어려운 경우 경제·사회적 교류와 협력을 통해 최소한의 독립적인 공간을 확보하는 것이 필요하다. 다만 이 경우 과거 ‘햇볕정책’의 한계를 교훈 삼아 북한체제의 근본적인 변화와 개방에 도움이 되지 못하는 표면적인 유화정책은 배제해야 할 것이다. 이러한 전략적 접근에 기초한 남북관계 활성화는 향후 미·중관계가 협력 위주 관계로 전환되면 한반도 평화통일을 위한 기초로 작용할 수 있다. 즉, 사회·경제적 관계가 우선한 남북관계

의 발전이 G2로 대표되는 외부환경의 변화에 맞춰 정치·안보 영역의 관계발전으로 전환될 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 정책과제를 한국의 대미전략 차원에서 상술하면 다음과 같다.

〈한국의 전략적 가치 제고를 통한 대미영향력 강화〉

기본적으로 미국의 한반도전략은 미국의 ‘글로벌전략’, ‘동아시아전략’ 그리고 ‘한반도전략’이라는 세 가지 층위 간 상호의존적 관계 속에서 결정된다는 점을 명심해야 한다. 이러한 거시적인 관점에 근거하여 미국의 국가이익 및 외교·안보전략을 전략적으로 분석하고, 이와 관련된 한국의 전략적 가치를 제고하여 미국의 협력과 협조를 확보하는 접근을 취해야 한다. 한국의 전략적 가치를 높이는 방안은 우리가 제시하는 남북관계 및 한반도의 미래 모습이 미국이 구상하는 자국의 이익구조(interests structure)와 얼마나 조화를 이루느냐에 따라 결정되고, 이는 결과적으로 한국에게 매우 어려운 전략적 판단을 요구하고 있다. 미국의 관점에서 한국에 대한 전략적 가치가 갑자기 높아지는 것은 아니기 때문에, 한반도 문제를 미국의 대중관계와 동아시아전략이라는 차원에서 연계시켜 미국과 한국의 이해관계가 결합할 수 있도록 논리와 정책을 개발해야 한다.

한국의 전략적 가치를 높이는 작업으로는 우선적으로 중국에 대한 고민을 서로 공유하면서 공동의 전략을 모색하는 노력을 경주하는 것이다. 한국이 현재와 같이 미국과 중국을 마치 이분법적으로 접근하는 듯한 입장을 견지할 경우 미국의 신뢰와 협력을 지속적으로 확보하는 것이 어려울 수도 있다. 따라서 미국에게 한·미동맹과 한·중관계가 서로 상충하지 않는다는 점, 안정적이고 공고한

한·미동맹은 중국의 부상을 안정적으로 관리하기 위한 전제조건이라는 점 등을 지속적으로 설득하고, 또한 양국 간 이해관계를 공유해야 한다.

현재 미국은 글로벌 금융위기에 직면하여 대대적인 규모의 미국 국방비 삭감을 예고하고 있다. 미국의 이러한 입장은 경제적인 요인은 물론, 2014년 아프간에서의 완전 철군을 앞두고 9·11테러 이후 10년 넘게 전개된 ‘테러와의 전쟁’을 마무리하면서 미국의 국방정책 전반에 걸친 점검을 예고하고 있는 것이다. 우리는 미 국방예산 변화가 한·미동맹에 미칠 부정적인 요인에 초점을 맞추기보다는 미국의 입장에서는 당연한 조치이고 노력이라는 측면으로 접근하는 것이 필요하다. 구체적인 논의에 들어가서는 한·미 간 협상을 통해 국방예산 감축이 가져올 부정적인 결과를 최소화하려는 노력이 필요하겠으나, 너무 민감한 반응보다는 중국의 부상에 따른 한·미동맹의 지역적 중요성, 2015년 전시작전권(전작권) 전환에 따른 안보태세의 강화, 미국의 글로벌 안보전략과 책임감을 공유하려는 노력 등을 통해 한·미동맹의 가치와 비전을 일관되게 강조하는 노력이 중요하다고 판단된다.

이와 관련하여 한·미동맹이 지역과 국제사회에서 어떻게 안보역할을 확장해 나가는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 기본적으로 한국은 지난 수년간 국제사회에서 발생한 다양한 안보문제에 참여와 기여를 확장해 왔다. 향후 보다 많은 지역에서 다양한 문제가 발생할 것으로 전망되고, 미국은 이러한 문제에 동맹과 우방국들의 협력과 지원을 필요로 할 것이다. 그러므로 한국은 중동, 아프리카, 중앙아시아 지역을 중심으로 하여 미국과의 협력을 모색하며, 특히 경제발전, 국가건설과 민주화라는 측면에서 선도적인 역할을

모색하며 독자적인 영역 확보와 동시에 한·미관계를 격상시키는 것에 노력해야 한다. 한편, 지역 차원에서는 한·미동맹의 역할 확대가 매우 조심스러운 사안이다. 무엇보다도 한·미동맹의 지역적 확대가 중국으로 하여금 위협으로 느끼게 만들어 우리의 대중외교가 침해되어서는 곤란하기 때문이다. 특히 북한은 이러한 한·미동맹 확대와 중국의 전략적 고려 사이의 충돌 가능성을 충분히 인지하고, 지속적으로 서해지역의 분쟁화를 피하고 있으며, 또한 미국과 중국은 동아시아 해로후방연락선(Sea Lines of Communications: SLOC)의 안정적인 운영을 위해 현재 침예한 신경전을 벌이고 있는 실정이다. 따라서 한·미 간 안보협력이 확대되더라도 인도적 지원과 재난구호, 탐색 및 구난, 사이버테러 등과 같은 이슈를 중심으로 한국의 참여를 심화시키는 것이 필요하며, 특히 해상문제에 대해서는 고도의 전략적 고민이 필요하고 본다.

〈소(小)다자협의 및 협력 활성화를 통한 독립공간 확보〉

한·미관계를 지속적으로 발전시키고 강화시켜 나갈 경우 기본적으로 중국은 이를 경계의 관점에서 이해할 것이다. 한·미 양자관계 중심의 외교 강화는 결국 미국에게도 부담으로 작용할 수 있으며, 특히 중국이 동아시아지역에서 의욕적으로 시도하고 있는 포괄적인 다자협의체 노력과도 상충될 가능성이 크다. 이러한 이중적 부담을 경감시켜 나가기 위해서는 동아시아지역에서 ‘소(小)다자협의(minilateral dialogue)’를 적극 모색할 필요가 있다.

이미 경제 및 통상 분야에서 한국, 중국, 일본은 정상회담을 포함하여 비록 초보적인 수준이지만 제도화의 단계에 진입하고 있다. 그러나 한·중·일(일명 CJK) 협력이 안보 분야까지 확산되는 것에

는 한계가 있을 것으로 전망된다. 그렇다고 ARF, ADMM+, EAS 등과 같은 여타 지역안보협의체가 북한문제를 포함한 동북아 안보 문제를 다루기에는 부적절하다고 평가된다. 따라서 다수의 소다자 협의체를 추진하여 한·미관계를 보완하고 중국으로부터 오는 부담을 상쇄하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

우선 한·미·일 협의를 강화하는 것이 필요하다. 최근 들어 일본은 장기적인 경제침체, 자연재해, 대미외교의 어려움 등으로 인해 상대적으로 소극적인 대외정책을 전개하고 있는데, 현실적인 필요성을 고려할 때 한·미·일 3국 안보협약의 협력을 추진하는 것은 여러 가지 전략적 차원에서 모두에게 도움이 될 수 있다. 다만 한·미·일 3국 안보협력이 어떠한 이슈를 중심으로 의제설정(agenda-setting)을 추진하느냐는 매우 중요한데 중국을 자극하지 않는 비전통적인 인간안보문제를 중심으로 추진할 필요가 있다. 그리고 북한문제에 관한 공통의 접근을 모색하는 노력도 필요하다. 이러한 한·미·일 3자협력은 미국이 동아시아지역으로부터 느끼는 안보부담을 경감하는 데에도 효과가 있을 것으로 판단된다. 물론 이 문제에 대해 북한과 중국이 반발할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 그러므로 중국 변수의 영향을 최소화하면서 한·미·일 안보협력을 추진하기 위해 한·중·미 3자협의를 추진하는 것도 고려해야 할 방안 중의 하나이며, 이는 미·중·일로부터도 긍정적인 반응을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 미국과 중국의 사이에서 전략적 활동공간을 확보하기 위해 한국으로서는 이들 국가를 포함한 다수의 협의·협력 동심원을 구축해 나가는 것이 필요하다.

〈한·미관계 강화를 통한 대중 영향력 제고 및 병행발전 방안 모색〉

가장 핵심적인 과제는 한·미관계와 한·중관계를 어떻게 병행발전시켜 나가는 것인가 하는 문제일 것이다. ‘안보는 한·미, 경제·통상은 한·중’이라는 접근은 한·미관계와 한·중관계를 배치관계(exclusive relationship)에 놓게 할 것이므로 한국으로서는 이러한 구도를 회피하는 것이 필요하다. 물론 한국의 활동공간은 미·중관계의 성격과 내용에 따라 상당히 좌우될 것이다. 배치적 한·미와 한·중관계를 회피하면서 미·중관계로부터 규정되는 한국의 공간을 극복하기 위해서는 미국 및 중국과의 관계를 복합적인 차원에서 발전시키는 것이 필요하다. 즉 중국과의 안보협약과 협력을 발전시켜 중국의 건설적인 역할을 유도함과 동시에 한·미관계를 심화·확장하는 노력도 경주되어야 한다. 특히 한·미 간에 중·장기적 차원에서 어떠한 내용과 방향의 대중전략을 구시할 것인지에 대한 전략대화를 강화하는 것이 필요하며, 이는 바람직한 동북아 및 동아시아 지역 안보구도에 대한 구상을 공유하기 위한 노력의 일환으로 추진될 수 있다.

다양한 차원에서 중국과의 안보협약도 강화하는 것 또한 필요하다. 중국과의 논의에서 우리는 주로 북한문제를 포함한 양국 간 당면 현안 논의에 집중해 왔고, 의미 있는 전략대화에는 미흡함이 있었다. 전략대화 주제의 폭을 넓히는 일이 무엇보다 중요하다. 이는 양국 간 갈등이나 마찰 혹은 이견을 최소화하면서도 인식의 차이와 공감대를 확인하고 장기적인 전망을 공유할 수 있는 방향으로 전환시키는 효과를 제공할 것이다. 그러나 한국에게 가장 중요한 것은 미국과의 관계를 확대·강화시킴으로써 대중 지렛대를 확보하는 것이며 이를 통해 중국의 과도한 영향력 팽창을 차단하는 것이다.

한·미동맹이 강화되면 한·중관계가 악화되거나 제약되는 것이 아니라 한국의 전략적 가치가 제고되고 독립성과 영향력이 증대되어 그 결과 중국의 한국에 대한 태도와 입장이 변화할 수 있다는 인식이 필요한 시점이다.

미국의 절대적 지위와 영향력은 지속적으로 감소될 것이며, 상대적으로 중국의 영향력은 증대될 것이나, 단·중기 차원에서 큰 변화는 없을 것으로 보인다. 우리가 관심을 가지고 대처해야 할 문제는 미국의 대한반도 영향력과 지원의 수준이 과거에 비해 감소할 것이며, 미국은 우리에게 보다 많은 부분에서의 기여와 참여를 요구하게 될 것이라는 점이다. 또한 주변 여건이 변화하고 더욱 복잡해짐에 따라 한·미 양국 간에는 정책목표와 중점에서 차이가 나타나고 이견이 발생할 가능성도 증가할 것이라는 점이다. 특히 과거와 달리 한반도정책을 고려함에 있어서 미국이 중국 변수를 고려할 가능성이 증가할 것이라는 점은 한국에게는 큰 도전이 될 수 있으며, 이는 특정 사안과 관련하여 한국과 미국 간에 입장 차이를 촉발할 요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 또한 선언적 차원에서 아직도 미국은 적극적인 개입과 관여를 강조하고 있기는 하나 물리적으로 한계에 봉착하고 있다는 점에서 한국에 부담을 나눌 것을 요구할 가능성도 증가할 것이다.

결론적으로 한·미관계는 과거와 같은 형태로 유지되기는 어려울 것이며, 보다 다양한 변수들에 의해 영향을 받게 될 것이다. 가장 중요한 것은 역시 미국의 대외전략의 변화일 것이다. 따라서 미국의 대외전략 변화의 흐름을 파악하고 이에 대처하기 위한 기초를 튼튼히 하는 것이 요구되며, 다양한 협력망 구축을 통해 위험을 분산하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 소다자협약에 보다 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것이다.

(2) 대립 위주의 미·중관계

갈등적 미·중관계하에서의 평화통일전략은 거의 상상할 수 없는 대안이라는 점에 주목할 필요가 있다. 미국과 중국 어느 쪽도 통일이라는, 특히 평화통일이라는 상황을 수용할 수 없는 입장에 있기 때문이다. 따라서 한국으로서는 평화통일을 추구하기보다는 미국과 중국의 갈등 상황 속에서 한반도 상황이 안정적으로 유지될 수 있는 방안을 강구하는 것에 노력을 경주하는 것이 타당한 대안일 것이다. 즉 남방삼각협력체와 북방삼각협력망이 대결하고 있는 구도에서 평화적 통일이라는 것은 사실상 이상에 불과한 것이며, 한국으로서는 북한의 공격성을 차단하고 분단 상황을 안정적으로 관리하기 위한 방안을 모색하는 것이 최적의 대안이 될 것이다.

이러한 차원에서 과거와 같이 북한위협이라는 매개체를 중심으로 결성된 한·미동맹의 골간을 유지하면서 미국의 군사적 지원을 확대하기 위한 노력을 경주하는 것이 실질적인 정책대안이 될 것이다. 오히려 한·미동맹이 이완되기보다는 더욱 강화되는 측면이 강조되어야 하며, 중국 부상을 포함한 지역문제보다는 북한문제를 중심으로 운영되는 동맹의 성격을 유지하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 미·중갈등이 한반도에 전이되어 한반도 안보위기가 발생할 수 있을 것이다. 특히 미·중갈등이 한반도에 전이되는 것을 막기 위하여 남북관계를 활성화하여 상호신뢰를 증진시키고 우발적 충돌이 무력충돌로 비화되고 미·중 양국 간 군사충돌로 전이되는 것을 방지해야 할 것이다.

미·중관계가 대립 위주 관계로 진행될 경우 한국이 취할 수 있는 정책적 대안은 매우 제한될 것이며, 남북관계에서도 독자공간을 확보하거나 진전을 모색하기는 매우 어렵게 될 것이다. 한·중관계

에 대한 미국의 견제가 강화될 것이라는 점에서 한국은 선택을 강요받게 될 것으로 예상된다. 따라서 미국과 중국을 모두 선택할 수 없는 상황에서 한국은 기본적으로 미국을 선택하고 중국과의 관계도 유지하는 접근을 모색해야 할 것이다.

미·중관계가 대립 위주로 전환될 경우 미국의 대북정책은 매우 강압적인 방향으로 진행되고 그 결과 갈등과 위기 발생 가능성이 증가할 것으로 예상되는 바, 우선적으로 대북억지태세를 강화하기 위한 미국의 가시적인 조치를 확보하는 것이 최우선적 과제이다. 따라서 주한미군의 전력보강, 한·미연합방위체제의 강화(미사일 방어 포함) 등과 관련해서 미국 측에 대해 요구할 핵심사항을 식별하고 확보하는 것이 우선되어야 할 것이며, 한국은 북한의 도발이나 위협으로부터 자국을 보호할 수 있는 방어능력을 확충하는 것에 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 새로운 지휘관계에서 한국의 역할을 확대하되 미국의 지원을 확보하기 위한 기계적 연결고리를 마련하는 것이 관건이 될 것이다.

미국이 대북정책을 추진함에 있어서 수위 조절을 하도록 협조와 이해를 확보하는 것이 요구된다. 특히 미국이 북한의 체제전환을 모색할 것이라는 점과 대북제재를 강화할 것이라는 점에서 상황에 따라 수위 조절이 필요하다는 점을 공감하는 것이 필요하다. 즉 미국의 과도한 대북압박은 한반도상의 위기를 고조시키고 미국과 중국의 충돌로 비화될 가능성이 있다는 차원에서 압박의 시행에 있어서 유연성을 보장하는 것이 요구된다. 따라서 공동의 제재방안과 추진전략을 강구하여 미국의 일방적 추진을 예방하는 것이 필요하다.

이와 병행하여 북한의 정책적 변화를 유도할 수 있는 대화와 협

상의 기회도 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 미국의 양해와 협조가 요구되는 바, 바람직한 한반도 최종 상황에 대한 양국 간의 이해와 중·장기적 추진방안을 기초로 하여 대화와 압박의 이중전략을 추구한다는 원칙을 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 미국의 관심사항에 대한 한국의 적극적인 호응이 요구될 것이다.

이러한 상황하에서 북한의 체제불안 가능성이 증가할 것으로 예상되며, 미국은 이를 기회로 삼아 적극 개입하고 활용하려는 입장을 가질 것으로 전망된다. 그러나 미국이 중국과 대립 위주 관계에 있다할지라도 북한 급변사태로 인해 중국과 물리적 대치나 대결로 가는 것을 원치는 않을 것으로 판단된다. 따라서 국제기구를 통한 북한 상황관리에 중점을 두면서 정치·외교적 해법을 모색할 것으로 예상되고, 특히 개혁지향의 과도정부를 수립하고 이를 통해 관리하고 궁극적으로 통일로 가는 것을 상정할 것으로 예상되는 바, 급변사태에 대한 한·미공조를 강화하는 것이 무엇보다도 필요하다.

미국의 대북압박정책은 북한에 대한 제재를 중심으로 추진될 것이며 이로 인해 위기감과 긴장감이 조성될 것으로 예상되는 바, 이를 어느 정도 수준에서 조절하기 위해서는 남북관계를 어느 정도 유지하는 것이 필요할 것이다. 따라서 최소 수준의 남북관계와 협력조치에 대해 미국의 이해와 협조를 확보하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 민간 차원의 접촉과 대화를 추진하되 최소 수준의 위기관리를 위한 대화를 모색하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

(3) 협력 중심의 미·중관계

협력적 미·중관계는 평화통일을 추구함에 있어서 가장 우호적인 환경을 제공할 것이며 상대적으로 협력이 수월한 상황일 것으로

추정된다. 그러나 평화통일을 너무 서두르는 경우에는 미국과 중국의 저항에 직면할 가능성이 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

우선 이러한 상황에서 남북관계를 진전시키기가 용이하다는 점에서 한국은 북한에 대한 관여와 개입전략을 적극 모색할 필요가 있으며, 각각의 분야에서 공동체를 형성해 나가려는 노력을 경주해야 할 것이다. 또한 미국과 중국의 관여를 거부하기보다는 북한의 변화를 촉진하고 남북관계를 진전시키는 방향에서 적극 추구하고 협력하는 것이 바람직할 것이다. 즉 미국과 중국을 통일의 협력자로 설정하고 삼각협력망을 구축하여 포괄적인 개입을 추구하는 것이 요구된다. 특히 통일이 미국이나 중국 어느 한 국가만의 이익을 증대하는 것이 아니라 미국과 중국 모두의 국익에 도움이 된다는 점에 대한 공감대를 형성하고 북한 개발 컨소시엄과 같은 형태로 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

미국에게는 현상유지보다는 남북통일이 미국의 국익에 부합된다는 점을 인식토록 하여야 할 것이며, 가장 중요한 것은 통일 이후에도 한·미동맹을 유지하고 발전시켜 나갈 것이라는 점과 미국과 가치를 공유하는 통일한국이 되어 지역과 국제무대에서 미국의 협력동반자가 될 것이라는 점을 강조하여야 한다. 이를 위해서는 통일을 위한 청사진을 마련하는 것이 필요하며 그 속에서 미국의 역할을 강조하여야 할 것이다. 특히 통일 과정에서 한·미동맹의 중요성과 미국의 역할을 강조하여 통일 이후의 급격한 변화에 대한 미국이 우려를 불식시키는 것이 필요하다.

군사적인 면을 부각하기보다는 비군사적인 차원에서 기대되는 효과가 미국의 호응을 얻는 데 주효할 것이라는 점에서 남북통일로 인해 경제적인 측면에서 미국의 이익이 더욱 증대될 수 있다는

점을 확인하는 과정도 요구된다. 특히 새로운 시장의 등장으로 인한 미국 기업의 진출과 이익의 확대를 비롯하여 새로운 지역경제 질서가 구축된다는 점은 미국의 국익에 부합된다는 점에서 경제적 효과를 간과해서는 안 될 것이다.

미국과 중국이 향후 보다 협력적이고 우호적인 관계로 발전할 경우는 사실 현재와 유사한 상황을 상정할 수 있을 것으로 보인다. 가장 큰 차이를 보이는 것은 군사적 문제에 있어서 서로 자제와 협의를 강화할 것이라는 점과 한반도 및 지역문제를 공동으로 관리하고자 하는 성향이 강화될 것이라는 점이다. 이는 남북관계 진전을 위해서는 긍정적인 여건으로 평가할 수 있을 것으로 평가되며, 한·중관계를 한·미관계와 병행하여 발전시키는 데에도 기여할 것으로 전망된다. 문제는 미·중이 밀착할 경우 미국이 한국의 입장보다는 중국의 이해와 입장을 고려하여 한반도정책을 추진할 가능성이 증가할 것이라는 점이다. 따라서 한국으로서는 한·미관계와 한·중관계의 균형적 발전을 통해 나아가서는 한·중·미 3국 협조를 실현하여 한국이 배제될 가능성을 차단하는 것이 가장 중요한 외교적 과제가 될 것으로 보인다. 단 긍정적인 것은 한·중관계를 발전시키는 데에는 긍정적인 여건이 제공될 것이라는 점이다. 협력적 미·중관계 속에서 한국이 독자적인 영역을 확보하고 목표를 달성하기 위해서는 대미 혹은 대중정책에서 균형점을 가지고 추진하는 것과 병행하여 아래와 같은 점에 관심을 갖고 대응해야 할 것이다.

〈소(小)다자주의 모색〉

우선적으로 한·미·중 3자 협의를 강화하는 것이 필요하다. 북한 문제 및 한반도 통일문제를 중심으로 한·중·미 3국 간에 대화 및 협의체를 구성하고 운영함으로써 제도적으로 한국의 개입을 보장 받는 것이 요구된다. 또한 이외에 한·미·일, 한·중·일, 한·중·러 등 다양한 소다자주의 협의 및 협력체를 이슈 중심으로 구성하여 보완하는 작업이 요구된다. 한·미·일의 경우 미국이 중국으로 기울어지는 것을 방지하면서 일본을 통해 미국을 견제할 수 있는 측면이 있다는 점에서 적극 추진하는 것이 바람직하다. 경제문제를 중심으로 한·중·일의 기존 정상 및 장관급 협의체를 활성화하면서 한·중·러라는 새로운 형태의 협의도 추진할 수 있을 것으로 전망된다. 또한 동남아 국가들과도 소다자주의를 강화하여 미·중협력을 견인해내고 동아시아 지역협력을 추동하여 한반도 평화통일을 위한 지역환경을 조성해야 할 것이다.

〈포괄적 다자안보협의체 적극 추진〉

소다자협의 및 협력에서의 발전을 모태로 하여 포괄적인 다자안보협의 및 협력체를 구현하는 것에도 노력을 경주하는 것이 필요하다. 이는 다자주의를 통해 양자구도를 견제한다는 차원에서 고려하며, 역외 국가들의 참여를 모색하여 미국과 중국의 독주를 견제하는 것이 요구되기 때문이다. 이러한 형태는 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE)와 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: 이하 OSCE)를 통해 유럽의 중소국가들이 자신들의 영역을 확보하고 안보협력을 모색함으로써 협력과 갈등을 오가던

미·소 간의 관계로부터 오는 부정적 여파를 상쇄하고자 했던 것에서 교훈을 찾을 수 있기 때문이다.

특히 한국이 일본이나 중국 등과 같은 주변국에 비해 포괄적인 다자안보협력이나 대화체를 추진하기에 유리한 입장에 있다는 점에서 그간 소홀히 왔던 다자안보대화체를 적극 제안하고 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위해 일본이나 러시아의 협력도 모색할 수 있을 것으로 기대된다. 포괄적 다자안보협의체가 설립되면 동아시아 군비경쟁, 안보불안 등이 불식되면서 중국에 대한 북한의 안보적 가치가 저하되고 중국의 북한체제 지원도 약화되면서 한반도 평화통일을 위한 주변 여건이 유리하게 조성될 것이다.

〈남북관계 진전을 위한 노력 경주〉

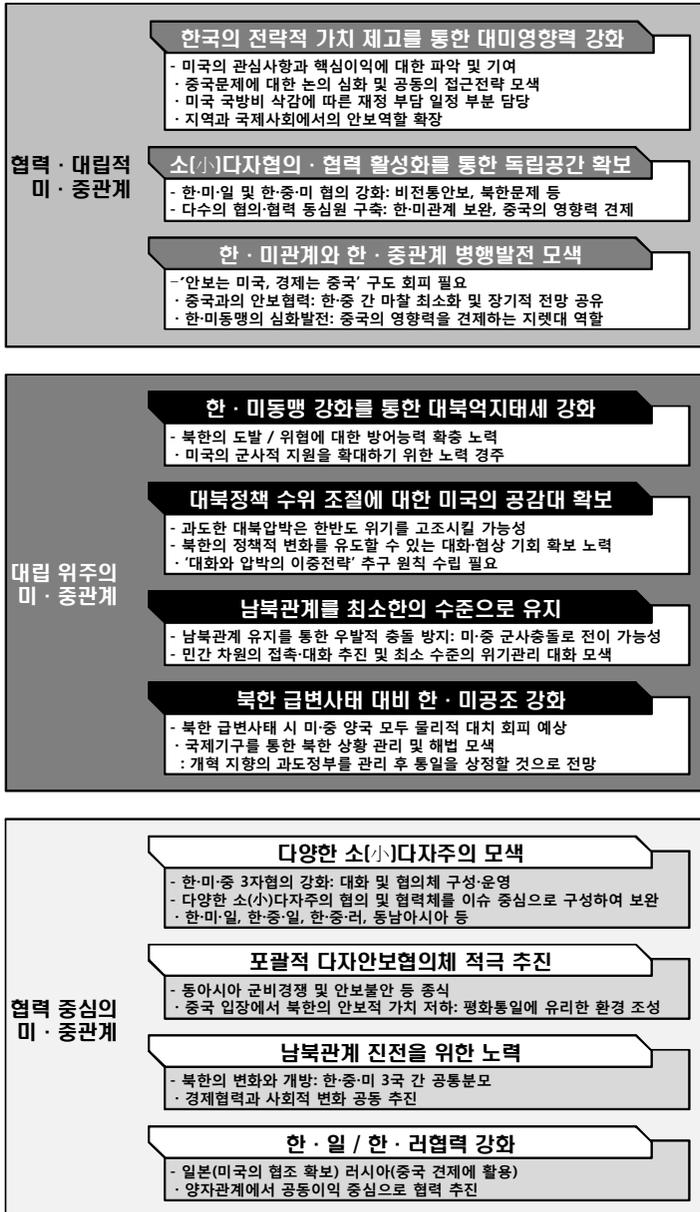
미국과 중국 간의 협력적 관계가 형성되고 발전되고 있다는 것은 남북관계 진전에 유리하게 작용할 수 있다는 점이며 남북관계의 질적인 변화 가능성도 포함하고 있다고 해석할 수 있다. 따라서 남과 북이 전방위적 협력을 추진하여 남북관계의 진전을 이루고 이에 대한 미국과 중국의 협력과 관여를 확보하는 것이 한반도 안정화와 평화통일 달성에 기여할 것으로 판단된다.

특히 중국과 미국은 기본적으로 북한의 변화와 개방을 희망할 것으로 예상되고 이는 한국의 대북정책 목표와도 부합될 것으로 전망되므로 3국 간 공통분모가 확장될 것이다. 특히 경제적 차원에서 남·북·미·중 4자협력 방안을 모색하는 것도 필요하며, 이를 통해 미국과 북한 간의 관계를 개선하며 나아가 평화공존과 통일의 기반을 튼튼히 하는 것에도 관심을 기울여야 할 것이다. 사회적 변화를 위한 방안도 공동으로 추진하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

〈한·일, 한·러 협력 강화〉

한·일 그리고 한·러 협력을 통해 미국과 중국을 견제하는 방안도 모색해야 할 것이다. 일본은 미국의 협조 확보를 위해, 러시아는 중국을 견제하기 위해 활용하는 차원에서 고려할 수 있을 것이다. 일본은 안보문제를 중심으로 협력에 호응할 것이며, 러시아는 경제적 이익을 중심으로 협력에 호응할 것으로 판단된다. 따라서 각각의 양자관계에서 연계될 수 있는 공동의 이익을 중심으로 협력을 추진하여 미국과 중국 사이에서 견제와 조율을 모색하는 전략을 구사하여 한반도 평화통일을 위한 주변환경을 유리하게 조성하는 것이 요구된다.

그림 7-III-3 한반도 차원에서의 한국의 대미전략



나. 대중전략

(1) 협력·대립적 미·중관계

〈한·중 전략적 협력동반자관계의 내실화〉

중국이 한반도의 안정과 평화가 향후에도 지속되기를 바란다는 점에서 볼 때, 중국으로부터 한반도 현상변화에 대한 적극적인 지지를 이끌어내기 어렵다. 그러나 남북이 합의하여 평화적 방식으로 통일 과정을 추진해 나간다면 중국도 이를 반대할 명분을 찾기 어려울 것이다. 그리고 한반도 및 동북아에 대한 중국의 발언권이 급격하게 증대되고 있다는 점에서, 한반도의 미래를 결정하는 과정에서 중국의 입장을 중요하게 고려할 수밖에 없다. 적어도 한반도 통일에 대한 중국의 부정적인 인식과 반대를 완화하고 제거해야만 통일 과정이 비교적 순조롭게 전개될 것이라는 사실은 자명하다.

한반도 통일에 대한 중국의 부정적 태도를 완화하기 위해서는 무엇보다도 한·중 사이에 존재하고 있는 정치·외교적 불신을 완화하고 신뢰관계를 축적해야 한다. 한반도 통일 과정에서 한국이 중국의 핵심이익을 침해하고 통일 이후에도 한국이 중국에게 위협이 될 것이라는 우려를 중국이 갖는다면, 중국은 한국이 추진하는 한반도 통일 과정을 지지하지 않고 반대할 것이다. 그런데 최근의 여론조사 결과를 보면, 한국을 우호적인 국가로 인식하는 중국 내 여론이 크게 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2010년 11월 중국 환구시보(環球時報) 인터넷 여론조사 결과에서 중국 국민들은 한반도의 군사적 불안정을 조성하는 데 북한(11%)보다 한국(89%)에게

더 많은 책임이 있다고 보고 있는 것으로 드러났으며,¹⁰⁷ 2011년 8~9월 동아시아연구원과 고려대 아세아문제연구소가 실시한 조사에서는 남북 간에 갈등이 조성될 경우 한국을 지지(2.0%)하기보다는 북한을 지지(29.4%)할 것이라는 여론이 압도적으로 높게 나타난 바 있다.¹⁰⁸ 이처럼 북한보다 한국을 부정적으로 보는 중국인들이 많을 경우, 중국이 한국 주도의 통일을 지지해주기를 기대하는 것은 곤란할 것이다.

한·중 간 정치·외교적 신뢰관계를 구축하기 위해 한국은 2008년 중국과 합의한 전략적 협력동반자관계를 선언적 차원을 넘어 행동차원으로 구체화·내실화해야 할 것이다. 미·중관계가 새로운 패러다임으로 변화되는 국면에서 한국이 진정성을 가지고 중국과 신뢰관계를 형성해 나가는 데 있어서 핵심적인 문제는 한·미동맹과 한·중 전략적 협력관계를 어떤 수준으로 조화·병행하느냐에 있다. 한국이 미국과의 동맹관계를 과도하게 중시한다는 인식을 중국에게 주게 되면 중국은 한국이 추진하는 외교·안보정책을 지지하려 하지 않을 것이다. 한반도 통일은 더 말할 필요가 없다. 한·중 전략적 협력동반자관계를 한·미동맹관계와 거의 같은 수준으로 중시할 것이라는 믿음을 중국에게 주어야만 한반도 통일 과정에서 중국의 반대를 완화·제거할 수 있을 것이다.

¹⁰⁷ “本期話題: 朝鮮韓國誰對半島不穩定的責任更大,” 『環球網』, <<http://debate.huangqi.com/2010-11/1284731.html>> (검색일: 2011.3.29).

¹⁰⁸ “2011 중국 국민인식 조사,” 『중앙일보』, 2011년 9월 27일.

〈동아시아 지역협력체 구축과정에서 협력 강화〉

미국의 국력이 쇠퇴하고 중국의 영향력이 강화됨에 따라 동아시아 지역협력체제 구축 과정이 적극화될 것으로 전망된다. 양자 동맹관계를 통해 동아시아에서 군사적 지배권을 유지해 온 미국도 2009년 오바마정부 등장 이후 동아시아지역 다자안보협력 논의에 적극적인 자세를 보이고 있다. 미국은 과거의 입장에서 전환하여 동남아 우호협력조약에 가입하고, ASEAN과 10+1 정상회담을 개최하고, ARF에 국무장관을 대표로 파견하는 등의 적극적인 자세를 보이고 있다. 2011년부터는 오바마 대통령이 직접 EAS에 정식 회원국 정상 신분으로 참석하였다. 2005년 출범 이후 6년 만에 미국이 EAS에 정식으로 참여하게 된 것이다. 이처럼 미국이 동아시아 지역협력체제에 적극적인 입장을 보이고 있는 이유는 미국의 군사적 영향력이 약화됨으로써 나타나게 될 공백을 중국이 지역 다자협력체제 구축을 통해 메꾸게 될 가능성을 차단하려는 데에 있는 것으로 보인다. 미·중 간 힘의 격차가 축소될수록 동아시아 지역협력체제 구축문제를 둘러싼 미·중 간 경쟁이 심화될 것이다.

동아시아 차원에서 중국은 동남아와의 협력에 역점을 두어 왔으나, 동북아에서도 지역협력체제를 구축하기 위한 노력을 배가할 것으로 예상된다. 중국은 동북아지역의 특수성을 고려하여 한·중·일 3국 간 협력과 중·북·러 3국 협력 2개의 틀로 나누어 추진하고, 어느 정도 성과가 도출된 후 2개의 소지역 협력체제를 동북아 협력체제로 발전시켜 나가는 구상을 가지고 있다.¹⁰⁹

¹⁰⁹ 이에 대한 보다 구체적 논의는 박종철 외, 『통일 환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』 (서울: 늘봄플러스, 2011), pp. 401~403 참조.

한·중·일 (경제)협력과 북·중·러 (경제)협력체제가 구축되고 2개의 소지역 협력체제가 중국이나 한국에 의해 주도된다면 자연스럽게 남북(경제)공동체가 구축될 수 있다. 따라서 한국은 동북아 지역협력체제 구축 과정에서 중국과의 관계가 발전되도록 하는 외교적 비전과 행동이 필요하다. 2011년 서울에 사무국이 개설됨으로써 한·중·일 3국 간 협력 논의에 탄력이 붙게 될 것으로 보이는 바, 한·중·일 정상회의를 한국에 유리한 방향으로 유도하면서, 중국 동북지역과 러시아 극동지역 그리고 북한 간에 추진되고 있는 협력 과정에도 참여할 수 있는 방안을 다각적으로 모색함으로써 중국이 추진하는 동북아지역 협력 과정에 동참·협조하는 모습을 보일 필요가 있다. 한국의 이러한 행동은 동북아 신질서 구축 과정에서 한·중이 협력할 수 있다는 믿음을 줄 것이기 때문이다. 또한 중국과의 FTA 체결을 전략적 차원에서 추진하는 것도 미래 동북아 지역질서 변화 과정에서 한·중 간 협력관계를 강화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

〈북핵·북한문제에 대한 협력 확대〉

한·미·일 등 국제사회가 북한을 핵무기 보유국으로 인정하기를 거부하지만, 북한은 이미 핵무기 실험을 성공적으로 실시하였고 10개 내외의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 평가된다. 체제와 정권위기 인식을 강하게 느끼고 있는 북한이 핵무기를 완전히 포기하기는 어려워 보인다. 특히 한·미 주도의 대북압박정책만으로는 북핵문제 해결을 기대하는 것도 비현실적으로 평가되고 있다. 국제사회의 대북제재·압박조치가 효과를 거두기 위해서도 중국의 적극적인 협조가 필요하며, 한반도를 포함한 동북아 안보문제에 대

한 중국의 개입이 더욱 확대될 수 있다는 점에서도 중국의 협력이 요구된다.

북핵문제에 대한 중국의 지지와 협조를 이끌어내기 위해서는 북핵문제에 대한 중국의 입장을 어느 정도는 고려하여 북핵정책을 추진해야 한다. 중국은 북한이 우려하는 안보위협 요인을 제거해 주지 않고서는 북핵저지가 어렵다고 보고 있으며, 북핵문제는 6자 회담을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장이다. 압박수단과 함께 6자회담과 남북대화 등 대화노력을 적극적으로 전개하는 모습을 보여야만 중국과의 북핵협정도 용이해질 것이다. 그리고 한국이 비핵화에 대한 확고한 의지가 있다는 점을 보여주는 것도 필요하다.

북한 급변사태 등 북한문제에 대한 불신을 해소하고 상호협약과 협력이 가능하도록 한·중관계를 발전시켜야 한다. 한국이 북한을 흡수통일하려 한다거나 통일 이후에도 미국과 강력한 동맹관계를 지속할 것이라는 판단을 하도록 할 경우에는, 중국이 한국 주도의 통일을 지지하기 어려울 것이다. 한국이 대북압박을 통해 북한을 붕괴시키려 한다고 인식할 경우, 중국은 북한문제를 한국과 깊이 있게 협의하려 하지 않을 것이다. 북한과 북한문제에 대한 중국의 영향력을 고려할 때, 한국은 중국과 북한문제에 대한 협의가 가능하도록 하기 위한 노력을 배가해야 할 것이다. 한·미동맹과 통일한국에 대한 중국의 의구심을 불식시키고 한국이 북한을 흡수하려 하지 않는다는 점을 인식시키는 것이 그 출발점이 되어야 한다.

〈중국의 핵심이익 고려〉

중국은 국가주권과 국가안보, 사회주의체제 유지 그리고 지속적인 경제발전을 핵심이익으로 규정하고 있다. 따라서 중국은 자국의 핵심이익을 침해하면 미국에 대해서도 타협하지 않고 관계 악화를 불사하고 강력하게 대응해 왔다. 2011년 9월 21일 미국 행정부가 58억 달러 상당의 F-16 전투기 첨단장비를 타이완에 제공하기로 결정하자, 중국은 자국의 핵심이익을 침해했다고 판단하여 미국에 강력히 반발하였다. 또한 미국은 2010년 중국이 자국의 안보에 심각한 위협을 미칠 것이라며 강력하게 반대했음에도 불구하고 항공모함을 서해에 진입시킴으로써 한·중, 미·중관계를 크게 후퇴시킨 바 있고, 한국에 대한 중국의 호감도를 심각할 정도로 훼손했다. 북한문제 해결과 한반도 통일을 실현해야 하는 한국의 입장에서는 특히 중국이 주장하는 핵심이익을 정면 위협하는 정책행보를 취하는 것을 가능한 자제해야 한다.¹¹⁰

중국이 한반도 통일 과정 및 통일 이후 자국의 이익에 위협을 미칠 수 있다고 보는 문제는 주한미군문제 이외에 영토문제와 조선족문제다. 통일 과정 및 통일 이후 주한미군의 위상과 지위에 대해 중국이 과도하게 우려하지 않도록 세심하게 주의를 기울일 필요가 있고, 한반도 통일에 대한 중국의 부정적 행동을 막기 위해서 ‘간도 영유권문제’와 조선족문제에 대해서도 감정적 반응을 자제할 필요가 있다.¹¹¹ 조선족 친한화(親韓化)정책을 추진하고 통일 이후 ‘간

¹¹⁰ 2010년 미 항공모함 서해 진입 이후 중국 일각에서는 북한을 중국의 핵심이익으로 규정해야 한다는 논의가 제기되었다. “朝鮮是中國一級核心利益,” 『信可親』, 2010年 11月 30日, <<http://news.backchina.com/viewnews-116634-big5.html>> (검색일: 2010.11.30).

¹¹¹ 현재 중국은 중국의 주권이 미치는 범위가 아니라는 인상을 줄 수 있기 때문에 ‘간도’라는 표현을 사용하지 않는다.

도' 고토를 회복해야 한다는 주장을 강하게 제기하는 것은 중국으로 하여금 한국에 의한 통일을 반대하도록 자극하는 결과를 초래할 것이다. 한반도 통일 과정에서 중국은 동북지역 영토문제와 조선족문제를 핵심이익으로 간주할 것이다.

(2) 대립 위주의 미·중관계

동아시아에서 중국이 점차 미국과 거의 대등한 발언권을 행사하는 수준으로 세력을 강화할 경우, 역내에서 미·중 간 대립이 심화될 것이다. 한반도에서도 미·중은 더욱 치열하게 경쟁하고 대립할 것이다. 이러한 상황에서 한국은 미·중 사이에서 어느 한쪽을 선택하도록 강요받게 될 것이다. 특히 중국은 한국에게 미국과의 동맹 관계를 약화하도록 강력하게 요구할 것으로 전망된다. 이 경우 한국이 선택해야 할 이성적인 전략 대응은 미·중갈등을 한반도에 끌어들이지 않도록 하는 것이다. 미·중이 민감하게 인식하는 사안에 한국은 최대한 개입하지 않고 전략적 모호성을 유지해야 한다.

한반도에서 미·중갈등이 심화되지 않도록 하고 한반도문제에 대한 중국의 지지를 확보하기 위해서는 남북관계가 악화되지 않도록 해야 한다. 남북관계가 화해·협력적인 모습을 보인다면, 미·중이 한반도문제에 적극적으로 개입하여 충돌을 벌일 가능성이 줄어들고 한반도문제를 남북 주도로 해결할 수 있는 여지가 증대될 것이기 때문이다. 반면, 2010년의 경우처럼 남북갈등이 심화되고 남북 간 대화채널이 차단된다면, 한반도문제에 대한 미·중의 개입이 확대되고 북한문제 해결과 한반도 통일에 대한 중국의 지지를 확보하기가 곤란해질 것이다.

미·중관계가 대립 국면으로 치닫게 될수록 한국은 미국과의 동

맹관계를 흔들림 없이 유지하면서도 중국과의 외교·안보적 신뢰관계를 강화하기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 중국이 한국에게 대미 동맹관계를 축소하고 중국과 협력을 강화하도록 압박 강도를 높일 것으로 보이는 바, 이에 한국은 한·미동맹을 유지하면서 중국과도 외교·안보적 신뢰를 심화시켜 나가야 한다. 그러나 미·중 갈등이 심화되는 국면에서 한국이 과도하게 미국에 치우치는 정책을 추진한다면 한반도 통일에 대한 중국의 협력을 기대할 수 있는 커녕 중국의 강력한 반대에 직면할 것이다. 미국과의 동맹을 통해 중국의 압력을 막아내고 중국과 외교·안보적 신뢰관계를 구축함으로써 중국의 반대를 최소화해야 한다.

한반도에서 미·중 간 대립이 구조화될 경우 중국은 북한에 대한 안보공약을 강화하고 대북 정치·경제적 지원을 지속할 것이다. 미국도 한·일과의 동맹관계 강화 필요성을 갖게 될 것이다. 따라서 한국이 현재의 외교·안보전략 기초를 유지할 경우, 한반도에서 ‘한·미·일’ 대 ‘중·북·러’ 대립구도가 심화될 가능성이 있으며, 이는 한반도 통일을 심각하게 저해하고 분단을 장기화·고착화하는 결과를 초래할 것이다. 따라서 한국은 중국과 군사적 신뢰구축 조치와 군사교류·협력을 확대하고 FTA 체결을 통해 경제무역관계를 심화함으로써 중국으로 하여금 북한이 의도하는 한반도 대결구도 고착화 시도에 동참하지 않도록 해야 한다. 그리고 미·중 등 유관국과 함께 동북아와 한반도 평화체제 구축 노력을 강화함으로써 한반도의 냉전구조를 완화·해체해야만 한다.

미·중갈등 심화 시 중국을 상대로 한국이 고려할 수 있는 전략 중의 하나는 동아시아 역내 국가들을 활용하는 것이다. 향후 동아시아에서 ‘중국위협론’이 더욱 고조될 것이며, 중국은 이를 완화시키기 위한 외교공세를 강화할 것이다. 특히 북한 급변사태와 한반

도 통일 과정에 중국이 무력을 파병하는 경우가 발생할 수 있는데, 중국이 한반도에 병력을 전개하기 어렵게 할 수 있는 중요한 요인 중의 하나는 여타 13개 주변국들에게 미칠 부정적 영향이다. 따라서 한국은 동아시아 역내 국가들에 대한 합종연횡정책을 통해 통일 과정에서 중국을 상대해야 할 것이다.

(3) 협력 중심의 미·중관계

미·중관계가 협력적인 모습을 보일 때, 한국이 우선적으로 고려해야 할 대중정책 고려는 미국과 함께 중국이 한반도문제를 밀실에서 다루지 않도록 하는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 북한문제와 통일문제에 대한 한·미차원의 협력뿐만 아니라 한·중 및 한·미·중 3자 협의와 협력을 강화해야 한다. 한·미·중이 한자리에 모여 한반도 통일에 대한 상호협약이 가능해야만 미·중협력시대에 한반도 통일을 한국 주도하에 추진해 나갈 수 있을 것이다.

한반도 안정유지 차원에서 중국이 남북에 대해 '2개의 한국'정책을 지속하지 않도록 대중국 통일외교·안보정책을 강화해야 한다. 미국과 중국의 국력이 대등해짐에 따라 미국은 한반도 등 동아시아 안보문제에 적극적으로 개입하여 힘을 소진하기보다는 중국에게 책임과 역할을 맡기려 할 것이며, 중국도 국력에 걸맞은 역할을 기꺼이 담당하려 할 것이다. 한반도 통일 과정에서 중국의 영향력이 더 증대될 것으로 예상된다. 그런데 중국은 한반도문제를 한민족의 이해와 이익보다는 중국의 국익에 부합하는 방향으로 처리하려 할 것이다.

미·중관계가 협력 위주로 전개될 경우 미·중이 한반도 현상유지에 합의할 가능성도 있지만, 중국이 지지해 준다면 한반도 통일에

대한 미·중합의가 용이해질 수 있고 한반도 통일의 실현 가능성이 증대될 것이다. 따라서 한국은 한반도의 통일이 남북 현상유지보다 동북아와 한반도 안정과 평화 그리고 중국의 국익에 도움이 될 것이라는 논리를 적극적으로 강조·설득함으로써 중국의 지지와 협력을 유도해야 한다.

● 그림 7-III-4 한반도 차원에서의 한국의 대중전략

협력 · 대립적 미 · 중관계

- 한 · 중 전략적 협력동반자관계의 내실화**
 - 한반도 통일에 대한 중국의 부정적 인식 완화 및 제거
 - 전략적 협력동반자관계의 구체화 및 내실화 필요
 - : 한·중관계를 한·미동맹에 버금가는 수준으로 증시할 것이라는 믿음 필요
- 동아시아 지역협력체 구축 과정에서의 협력 강화**
 - 동아시아 지역협력체 구축을 둘러싼 미·중 간 경쟁 심화
 - 중국과의 관계 발전을 위한 외교적 비전과 행동 필요
 - 한·중·일 정상회의, 북·중·러 협력 과정에 참여 모색, 한·중 FTA 추진 등
- 북핵 · 북한문제에 대한 협력 확대**
 - 북핵문제 해결을 위한 중국의 협력 필요: 중국의 입장을 일정 부분 고려
 - 한·중관계 발전을 통한 상호불신 해소
 - 한·미동맹과 통일한국에 대한 중국의 의구심 불식
- 중국의 핵심이익 고려**
 - 주한미군 문제: 통일 과정에 과도하게 개입하지 않도록 주의
 - 간도영유권 및 조선족문제: 감상적 민족주의 자제

대립 위주의 미 · 중관계

- 미 · 중갈등의 한반도 전이 방지**
 - 양국이 민감하게 인식하는 사안에 대해서 전략적 모호성 유지
- 남북관계 악화 방지**
 - 한반도문제에 대한 미·중개입 가능성 악화, 남북의 주도권 강화
- 한 · 중관계와 한 · 미관계 병행 발전**
 - 미국과의 동맹을 통해 중국의 압력 견제
 - 중국과의 외교적 신뢰구축: 한·미·일 對 북·중·러 대립구조 완화·해체
 - 미국·중국 등 유관국과 함께 한반도 평화체제 구축 노력 강화
- 역내 국가 활용을 통한 중국의 대북개입 차단**
 - 북한 급변사태 / 한반도 통일 과정 시 중국의 무력 파병 가능성
 - 동아시아 주변국들과의 합종연횡: '중국위협론'을 이용하여 상대

협력 중심의 미 · 중관계

- 한 · 미 · 중 3자협의를 통한 통일 논의**
 - 미국과 중국이 한국을 제외하고 한반도문제를 논의할 가능성
- 대중(對中) 통일외교 · 안보정책 강화**
 - 한반도문제 해결에 있어 중국의 영향력 증대
 - 한반도 통일이 중국의 국익에 부합됨을 적극적으로 강조·설득

7장
I
II
III
IV

IV. 동아시아 지역협력



중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

동아시아 지역협력은 거스를 수 없는 대세이면서 동시에 많은 갈등을 양산할 것이다. 지역협력체 건설에 대한 낙관과 비관이 병존하며, 동아시아지역에서 자국의 이익을 확보하기 위한 치열한 전략이 작동하고 있다. 이것은 앞에서도 밝혔듯이 동아시아지역의 부흥에 의한 ‘재발전’에 의해 촉발되었다. 따라서 본 장에서는 우선, 동아시아 지역협력을 둘러싼 관련국의 구상을 살펴본다. 그리고 동아시아 지역협력체 건설을 둘러싸고 제시되는 다양한 문제제기를 정리할 것이다. 이를 바탕으로 동아시아 지역협력체 건설의 방향과 내용을 모색하고, 궁극적으로 동아시아 협력구조의 가능성으로서 ‘동아시아 2020~2022체계(architecture)’를 구상하는 것으로 마무리한다. 특히 ‘동아시아 2020~2022체계’는 미국과 중국의 G2관계의 변화 양상에 따라 서술할 것이다. 즉 미·중관계가 협력과 대립의 병존단계일 때와 대립 위주의 관계일 때 동아시아 지역협력체의 구성은 다르게 나타날 것이며, 한국의 대응도 다르게 나타날 수밖에 없기 때문이다.

1. 동아시아 지역협력에 대한 관련국들의 기본입장

가. 미국

동아시아에서 미국의 목적은 아시아에서 어떤 단일한 권력이 지배하는 것을 방지하는 것이다. 즉 핵심적으로 미국은 동아시아지역에서 영향력과 동맹관계 유지, 지역 내 안정성 유지(양안문제 및 한반도문제), 테러위협 감소, 적합한 무역투자관계 작동, 새로운 위협으로부터 미국 국민 보호, 경제성장을 위해 필요한 에너지와 자

원의 충분한 공급 확보 등을 목적으로 하고 있다.¹¹² 또한 미국은 동아시아지역 안보전략의 최우선 순위로서 포괄적인 개입정책을 통해 이 지역에서 미국의 책임을 새롭게 만들어가는 것이라고 밝히고 있다.

미국은 이러한 목적의 실현을 위해 세 가지 차원의 접근을 하고 있다. 첫째, 동아시아지역에서 자국의 가치와 이익을 공유하는 전통적 우방·동맹의 안보를 보장하는 것이다. 오바마 대통령은 동아시아지역에서 미국의 개입을 위한 중심 국가로 일본, 한국, 호주, 타이완, 필리핀을 예시하며 오래된 동맹국가들과의 연대를 더욱 강화할 것을 천명했다.¹¹³ 이 국가들과 양자동맹의 강화 및 평화와 번영을 위한 협력기반을 구축하고, 이를 바탕으로 지역협력구조를 창출함으로써 새로운 파트너십을 만들어간다는 것이다.

둘째, 동아시아지역에서 미국의 리더십을 유지하기 위해 부상하는 국가(중국, 인도 등)들과의 협의와 협력을 바탕으로 지속적인 외교적 노력을 전개한다는 원칙이다. 중국, 인도와의 새로운 관계 구축은 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 안고 있다. 긍정적 측면은 중국과 인도의 성장이 미래의 도전에 대응하기 위한 국제적 시스템의 능력을 실제적으로 추가할 수 있다는 점이다. 그러나 부정적 측면은 민족주의적 역반응을 일으킬 수 있는 다양한 경제·정치적 논쟁과 함께 군사력 강화와 거대한 힘을 유지하려는 열망으로 인해 이웃 국가들과의 불안정 및 안보딜레마를 발생시킬 수 있

¹¹²-Dick K. Nanto, "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy," p. 29.

¹¹³-"Barack Obama: Strengthening U.S. Relations with Asia," <<http://www.barackobama.com>> (검색일: 2009.1.20).

다는 점이다.¹¹⁴

셋째, 전세계적인 긴박한 도전에 대해 지역 내 모든 국가들의 공유된 이익을 구축하는 지역협력구조의 발전이다. 이미 미국은 에너지안보, 기후변화에 의한 온난화, 근본주의로 인한 테러, 핵확산의 가능성 등에 대한 공동의 대처를 제시한 바 있다. 그런 차원에서 동아시아지역에서 이 도전 과제들을 공동으로 대처할 수 있는 지역협력구조 구축을 빠르게 진행하려는 것이다.

미국은 동아시아지역이 빠르게 변화하고 있으며 이에 대처할 수 있는 지역구조를 만드는 것이 미국의 이익에 필수적이라고 생각한다. 이러한 상황의 배경은 첫째, 중국의 부상이다. 잠재적으로 필적할만한 미국의 경쟁국으로서 중국이 출현함에 따라 이에 대한 미국 및 지역차원의 다자적 대응이 필요하다는 것이다. 즉 현재 동아시아지역에서 균형적 접근을 보장할 효과적인 다자조직이 부재하기 때문에 다자조직의 구축을 통해 중국과의 관계를 조정하겠다는 것이다.¹¹⁵ 둘째, 초국적 위협에 대처하기 위해서 동아시아 또는 동북아시아 차원의 다자적 접근이 필요하다는 점이다. 과거와 달리 비전통적 위협이 초국가적 형태로 출현함에 따라 다자적 접근은 필수적이라고 판단하는 것이다. 셋째, 동아시아지역에서 미국의 경제적 이익을 극대화할 수 있는 공동체가 필요하다는 점이다. 미국

¹¹⁴-Anne-Marie Slaughter, *et al.* "Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy," *A Phoenix Initiative Report* (Center for a New American Security, July 2008), p. 31, <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/07_national_security_brainard/07_national_security_brainard.pdf>.

¹¹⁵-Frank Jannuzi, "U.S. Perspectives on East Asia Community Building," Jusuf Wanandi and Tadashi Yamamoto (eds.), *East Asia at a Crossroads* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2008), p. 133.

은 무역과 투자에 대해 개방된 동아시아 공동체 창출을 통해 자국의 경제적 이익을 강화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 이러한 상황변화는 미국의 입장에서 동맹의 활성화와 새로운 파트너십을 추구하도록 유도하고 있으며, 지역공동체 구상으로 연결되는 것이다.

미국이 구상하는 동아시아 지역공동체는 초국가적 위협에 대처할 수 있는 지역 차원의 대응 구조라는 측면과 중국을 견제·견인하는 구조라는 측면의 이중적 함의를 담고 있는 것으로 보인다. 따라서 미국은 1차적으로 미·중·일 3자 간 지역협력구조 구축의 모색과 협력을 추진하고, 2차적으로 하부 지역구조로서 현(現) 6자대화 구조를 통한 동북아 협력기구 구상의 초기 형태를 구현하고, 3차적으로 지역차원의 포럼(ASEAN 지역포럼과 EAS의 결합)을 결성하는 것이다.¹¹⁶ 이러한 흐름은 최근에 TPP로 진화되고 있다.

나. 중국

원자바오(溫家寶) 총리는 2009년 EAS에서 동아시아 공동체 건설을 위해서는 개방적·포괄적·점진적 진행의 원칙, 그리고 협력을 확장하고 좀 더 지속적으로 좋은 방향으로 전진하는 인식을 모아 나가야 할 것이라고 언급했다. 즉 중국의 기본원칙은 동아시아에

¹¹⁶ 굿비(James E. Goodby)는 지역안보협력기구의 기본적 목적으로 분쟁의 평화적 해결 증진, 오해의 해소와 오판의 방지, 구성원 국가의 상호관계에서 투명성 촉진, 국제경제의 거대구조 내에서 지역경제협력 향상, 발전된 국가 수준으로 지역 내 모든 구성원들의 삶의 기준 상승, 구성 국가들 간의 사람·정보·아이디어의 자유로운 이동 증진, 각각 다른 국가들의 역사와 문화에 대한 증진된 상호 이해의 육성 등을 들고 있다. 동북아 지역구조에 대한 자세한 내용은 James E. Gooby, "The Emerging Architecture for Security and Cooperation in Northeast Asia," *Issues and Insights*, Vol. 8, No. 3 (Pacific Forum CSIS, March 2008), pp. 1~6 참조.

서 보편적 번영과 지속적 평화를 구성하는 것이며, 지역의 일에 중국이 주도적인 역할을 하는 것이 아니라 평화롭고 동등하게 관여하기를 원한다는 것이다. 또한 동아시아 지역협력은 지역경제통합의 기초 위에 구축되어야 한다는 기초 속에서 지역 FTA를 강조하며, 지난 20년 간 이 지역 발전이 급속하게 이루어졌으나 금융위기 이후 수출지향적 구조에는 한계가 있기 때문에 내부지향적 경제발전으로 인도하는 새로운 접근의 필요성을 제기하고 있다. 그리고 조화로운 공동체 구성을 위해 공평하고 합리적이며 공정한 협상 프레임워크(framework), 평화로운 공존과 다자주의, 협력과 현존하는 차이를 인정하는 보편적 토대의 추구, 공동발전과 조화로운 동아시아 등 네 가지의 방향성을 제시하고 있다.¹¹⁷

중국에게 동아시아지역은 상당히 중요한 함의를 지니고 있다. 즉 동아시아지역은 중국의 영향력을 체현하는 지역적 토대이며, 이 지역에서 영향력을 강화하는 것은 중국의 이익을 보호하는 것임과 동시에 다른 강대국들과의 관계에서 중국의 지위를 강화하는데 도움이 된다고 판단한다.¹¹⁸ 이러한 인식 위에서 중국은 미·중 관계를 동아시아 지역전략에서 가장 중요한 것을 판단하고 있다. 미국과 중국 간의 구조적 모순이 동아시아지역 통합의 방해요소가 되고 있으며, 미국이 동아시아 지역통합과정을 경계하고 배척한다고 판단하고 있다. 따라서 미·중관계의 원만한 흐름없이 동아시아

¹¹⁷-Zhe Jin, "The Position of China in East Asia Community," Kyuryoon Kim, et al. (eds.), *East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries* (Seoul: KINU, 2010).

¹¹⁸-門洪華, "中國東亞戰略的展望," 『當代亞太』, 第1期(中國社會科學院亞洲太平洋研究所中國亞洲太平洋學會, 2009), p. 55; 박병광, "중국의 동아시아전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로," 『국가전략』, 제16권 2호 통권 2호(세종연구소, 2010), p. 55에서 재인용.

지역협력은 탄력을 받기 힘들다는 것이다.¹¹⁹

중국의 입장에서 동아시아지역의 안정은 경제발전의 필수적 환경이다. 중국이 목표하는 소강(小康)사회의 전면적 실현을 위해서도 동아시아 국가들과의 경제협력, 안정적 외교관계의 유지, 주변 환경의 안정적 관리가 필수적이다. 이런 환경 속에서 중국은 지속적인 경제발전을 추진할 수 있으며, 타이완과의 통일, 변경지역의 안정, 중국 내부사회의 통합을 달성할 수 있다고 판단하고 있다. 따라서 중국은 표면적으로 동아시아 정치·경제구조 속에서 진행되는 지역통합 과정에서 지지자, 협력자, 건설자가 되기 위해 노력을 하지만 주도자의 입장은 취하지 않을 것이라고 표명하고 있다. 즉 동아시아 지역협력체 건설 과정에서 ASEAN의 주도적 지위를 인정하면서 동시에 미국의 입장 및 미국의 지역 우방들의 이익을 배려하는 것이 중국의 입장이라고 주장하고 있다.¹²⁰ 그러나 그 이면에는 중국의 지속적 발전을 발판삼아 ‘국제사회에서 책임 있는 강대국으로의 부상’을 실현하고, ‘중화민족의 위대한 부흥’을 구현하겠다는 국가주의적 전략이 모순적으로 결합되어 있다.

중국이 동아시아 지역협력체 건설에 주목하는 것은 첫째, 중국의 전략적 목표인 ‘조화세계(和諧世界)’의 달성을 위해서 지역 내 리더십을 확보할 필요가 있으며, 이를 가능케 하는 것은 지역에서 미국과 일본의 영향력이 감소하고 있다는 점이다. 이를 통해 미국을 견제하고 힘의 균형을 이루어내려는 것이다. 둘째, 중국의 부상에 따라 확산되고 있는 ‘중국위협론’을 불식함으로써 지속적인 성

¹¹⁹- 方長平, “東亞一體化與中國的東亞戰略,” 『現代國際關係』, 第2期 (中國現代國際關係研究所, 2011), pp. 38~40.

¹²⁰- 위의 글, p. 40.

장의 환경을 조성하기 위해서다. 셋째, 중국에 대한 투자와 주변국과의 무역에 유리한 환경을 조성하여 지속적 성장을 위해 동아시아 지역협력체의 건설에 집중하는 것이다.¹²¹

종합하면 중국은 동아시아 지역협력체 구축이 자국에 유리한 방향으로 진행되기를 원하지만, 그 과정에서 미국과 갈등관계에 놓이는 것을 우회하려는 것이다. 이러한 우회전술을 전개하지만, 궁극적으로 동아시아지역에서 주도적 역할을 확보하고 자국의 이익을 극대화할 수 있는 구조를 만들기 위한 전략을 점진적·단계적으로 추진하고 있다. 이러한 전략 속에서 중국은 동아시아 지역협력체 구조로서 경제·안보·사회문화 공동체를 지향하는 협조구조를 지향하며, 역내 자유무역지대의 구축을 통해 선 경제 후 정치·안보의 단계적·점진적 진행을 선호하고 있다.¹²²

다. 일본

동아시아 지역협력체에 대한 일본의 구상은 중국에 대한 대응차원에서, 동아시아지역을 포함하여 태평양지역을 포괄하는 방향에서 진행되고 있다. 일본의 동아시아지역 구상은 첫째, 열린 지역주의 원칙을 추구하는데 아세안, 한·중·일, 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함하며 미국 등이 각종 기능적 협력에서 중요한 역할을 수행해야 한다고 생각하며, 둘째, 기능적 접근을 중시하는데 이는 비전통적 안보 분야에서 기능적인 협력을 우선적으로 추구하자는 것이며,

121. 한석희·강택구, “동아시아공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의,” 『한국정치학회보』, 제43집 1호 (한국정치학회, 2009), pp. 287~289.

122. 張蘊嶺, “對東亞合作發展的再認識,” 『當代亞太』, 第1期 (中國社會科學院亞洲太平洋研究所中國亞洲太平洋學會, 2008), p. 17; 위의 글, p. 291에서 재인용.

셋째, 동아시아지역이 공유할 이념과 가치로서 보편적 가치를 존중하고 글로벌한 규칙(rules)을 준수하는 방향이다.¹²³

이러한 흐름은 미국을 중심으로 태평양지역 국가들을 포괄함으로써 동아시아지역에서 중국을 견제하면서 일본의 이익을 확보하기 위한 차원에서 진행되는 것이며, 동시에 동아시아 지역협력체 구성 과정에서 주도권을 확보하려는 것이다.

“일본은 여전히 동아시아에서 최대의 경제력을 가진 나라이지만, 그 발전은 성장하고 있는 아시아에 의존하고 있다. 국제구조의 전환기에서 불안정성이 증대되는 가운데, 일본이 수행해야 할 역할은 ‘국경의 범주를 넘어’ 지역과 자국의 번영을 일체화시킨 틀을 만드는 것이다. 동아시아 공동체 구상을 지역을 기반으로 추진해 가는 것이 일본이 주도권을 발휘하는 길인 것은 분명하다.”¹²⁴

위 글에는 동아시아 지역협력체를 건설하는 과정에서 일본의 주도권이 작동되어야 한다는 인식이 깔려 있는 것이다. 일본은 ‘아시아의 서양’에서 점차 동아시아 중심의 외교로 전환하고 있다. 2009년 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 일본 총리는 자신의 각종 연설에서 동아시아 공동체 구상을 밝히면서 아시아 국가들과의 신뢰관계 강화에 최선을 다할 것이라는 점을 분명하게 밝혔다. 이것은 동아시아 중심 외교의 중요성을 인식한 것이며, 향후 외교전략의 핵심지역을 동아시아로 설정하겠다는 것을 명확히 한 것이다.

그러나 일본은 동아시아 지역협력체 구축 과정에서 미국의 제외

123- 이원덕, “일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계,” pp. 246~247.

124- 히라카와 히토시, “일본의 동아시아지역 구상: 역사와 현재,” 『한일의 동아시아 지역구상과 중국관』 (제8회 한일아시아미래포럼, 2009.2.21), p. 20.
<[http://www.aisf.or.jp/sgra/member/nikkan/report/SGRAreport50\(Korean\).pdf](http://www.aisf.or.jp/sgra/member/nikkan/report/SGRAreport50(Korean).pdf)>
(검색일: 2011.7.30).

를 반대하며, 미국을 매개로 하는 동아시아와 태평양지역을 연계 하는 동아시아전략을 추진하고 있다. 이와 함께 호주의 동아시아 중시외교도 일본과 유사한 경향성을 띠고 있다. 즉 아시아·태평양 지역의 주요 국가들의 관심이 동아시아에 집중되고 있음을 알 수 있다. 러드(Kevin Rudd) 호주 수상은 “테러리즘에 대한 대응, 자연 재해와 질병에 대한 대응, 자유무역체제의 수립, 에너지·자원·식량 안보를 확보하는 것이 이 지역이 직면하고 있는 과제이며 이 지역에 존재하는 기존의 지역기구들이 이러한 도전들에 대응할 수 있는 능력을 보유하지 못하기 때문에 새로운 아시아·태평양 공동체의 필요성”을 제안한다고 밝혔다.¹²⁵

이처럼 일본은 동아시아 지역협력체 구축 과정에서 중국을 견제 하면서 미국을 통해 일본의 이익과 지역 주도권을 확보하려는 전략을 구사하고 있다. 그럼에도 불구하고 일본은 역내 국가들이 일본에 대해 갖고 있는 의구심을 해소하지 못한다면 지역협력체 구축 과정에서 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 특히 이런 난제를 미국에 의지하거나 아시아·태평양을 연계하는 구도로 해소하려는 움직임은 중국의 반대에 부딪힐 것이다.

라. ASEAN

아세안은 지역협력체 건설에 있어 선도적인 역할을 하고 있다. 이미 ‘아세안공동체(ASEAN Community)’ 건설을 위한 논의를 실질적으로 진전시키고 있다. 아세안공동체는 3개의 공동체로 구성

¹²⁵- 한석희·강택구, “동아시아공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의,” pp. 160~161.

되어 있는데, 그것은 아세안 안보공동체, 경제공동체, 사회·문화공동체이다. 1998년 아세안정상회의에서 ‘하노이행동계획(Hanoi Plan of Action)’을 채택하였고, 2003년 아세안정상회의에서 2020년까지 ‘아세안공동체’를 건설하기로 결정했다. 그리고 2007년 제13차 아세안정상회의에서 ‘아세안공동체’를 2015년으로 앞당겨 건설하기로 하는 등 발빠르게 움직이고 있다.

이렇게 빠른 움직임을 보이는 것은 동아시아 지역협력체 건설의 흐름이 빠르게 작동하고 있기 때문이다. 아세안 국가들은 중국과 일본, 그리고 미국 등이 개입되는 지역협력체 구축 과정이 아세안 국가들에게 불리하다고 판단하고 있다. 따라서 아세안 국가들부터 공동체 건설을 실현함으로써 역내 지역협력체 건설 과정에 주도성을 발휘하려는 것이다.

“ASEAN은 동북아 3국의 영향력이 상대적으로 강화되면서 ASEAN의 주도권이 상실되거나 자신의 정체성이 약화될 것을 우려하고 있기 때문에 …(중략)… AC를 먼저 완료하여 ASEAN의 정체성과 결속력을 더욱 강화함으로써 동아시아공동체의 제도화 과정에서 대외적 협상력을 제고시켜야 한다는 인식을 하고 있는 것이다.”¹²⁶

즉 지역협력체 건설 과정에서 강대국의 패권적 지배의 위기감을 최소화할 필요성을 절감하고 있으며, 이에 대한 대응으로서의 ‘아세안공동체’의 빠른 구축을 실행하고 있는 것이다.

ASEAN은 기본적으로 지역협력체 건설 과정에서 ASEAN의 주도성, 정체성을 약화시킬 수 있는 지역 강대국들의 패권적 접근을

¹²⁶ 변창구, “동아시아공동체 담론의 제도화: ASEAN의 인식과 전략,” p. 106.

예방하기 위해 노력하고 있다. 이런 차원에서 ASEAN은 미국의 개입을 부분적으로 용인하고 있으며, 2011년 EAS에 미국과 러시아의 참여를 허락했다. 즉 중·일의 역내 패권적 접근을 예방하는 차원에서 미국과 러시아를 참여시킨 것이다.

ASEAN의 지역협력체 건설에 대한 전략은 다음과 같이 몇 가지로 압축할 수 있다. 첫째, ASEAN의 지역협력체 구축에서의 주도성 획득이다. 즉 중·일의 지역 주도권 경쟁 구도하에서 서로를 경쟁하도록 함으로써, 이를 통해 어느 국가도 지역협력체를 주도하는 것을 방지하는 방식으로 ASEAN이 주도적 역할을 담당하려는 것이다. 둘째, 지역협력체 건설 과정에서 ‘강대국 간의 균형전략 및 실리추구전략’을 동시에 추진하는 것이다. “중국과 일본 및 미국의 지역패권경쟁을 활용하여 어느 한 국가의 배타적 영향력 행사를 어렵도록 견제함과 동시에 그들로부터 최대한 실리를 확보하려는 전략을 구사”하는 것이다. 셋째, ASEAN의 경험을 동아시아 지역협력체 건설 과정에 투사하겠다는 것이다. ‘아세안 방식(ASEAN way)’으로 지칭되는 주권존중, 내정불간섭, 비공식적 외교, 점진주의, 합의에 의한 정책결정의 방식을 통해 지속적인 위협을 줄이는 점진적인 방식을 선호하는 것이다.¹²⁷

2. 동아시아 지역협력체 구축 현황

가. 동아시아 지역협력체 구축의 문제점

동아시아 지역협력체 건설의 추동력은 경제적 통합의 요구이다.

¹²⁷- 변창구, “동아시아공동체 담론의 제도화: ASEAN의 인식과 전략,” pp. 109~111.

이는 1997~1998년 경제위기의 경험에 기인하며, 세계화시대의 확산에 따른 지역 차원의 대응 필요성의 증대도 중요한 요인이 되었다. 즉 지역 차원의 협력 없이 공동의 번영과 안보를 확보할 수 없다는 문제의식이다. 그러나 여전히 동아시아 지역협력체 구상은 그 가능성을 둘러싸고 논쟁이 지속되고 있다.

동아시아의 냉전구조는 ① 미국과 동아시아·동남아 국가들 간의 쌍무적 안보조약, ② 유럽에 상응하는 경제통합의 부재, ③ 이데올로기를 넘어 적대진영을 포괄하는 보편적 이슈로서 인권문제를 다룰 수 있는 공동 인식의 부재, ④ 미·일동맹관계를 중심축으로 하는 아시아 대공방위망의 공고화 등의 특징을 갖는다. 이러한 구조 속에서 도래한 탈냉전과 중국의 개혁·개방을 통한 경제성장은 동아시아의 냉전구조를 변화시키는 핵심적 요소가 되었다.¹²⁸ 그럼에도 불구하고 냉전적 유산은 여전히 현실에서 잠재되어 지역협력체 건설의 위협요인으로 작동하고 있다.

동아시아 지역협력체 건설의 한계는 네 가지의 층위에서 벌어지고 있다. 첫째, 동아시아지역의 역사적 유산을 둘러싼 문제, 둘째, 동아시아지역의 거대한 불균형성, 셋째, 동아시아지역의 중국 부상 에 따른 ‘중국위협론’과 이에 연동된 동맹질서와 지역협력체 건설의 충돌, 넷째, 동아시아지역의 정체성 공유와 범위설정 등이다.

우선, 동아시아지역의 역사적 유산에 의한 복잡성과 중층성의 문제이다. 역사문제·영토문제·지역현안문제 등을 해소할 수 있는 동아시아지역 차원의 공통분모가 부재하다는 점, 인종·종교적 차이, 국가 간 이익을 둘러싼 분쟁이 지속되고 있다는 점, 전쟁에 의

¹²⁸ 최장집, “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동의 의미지평,” p. 96.

한 가해국과 피해국의 존재 등을 용해할 공통의 공감대를 형성할 수 있는 문명을 만들어내지 못하는 문제 등이 복잡하게 얽혀있다. 즉 동아시아지역의 공통의 역사인식을 위한 공감대를 형성할 수 있을 것인가의 문제이다. “20세기 일제의 침략과 수탈, 그리고 냉전시대의 갈등은 아직 동아시아인들에게 지나간 역사라기보다는 고통스러운 삶의 체험으로서의 기억이며, 역사적으로 반복적 재생울 우려할 수 있는 공포와 분노의 대상”이라는 사실이다.¹²⁹ 특히 이 역사적 유산의 문제에 있어 핵심적 국가는 한·중·일이며, 이 세 국가는 동아시아 지역협력체 건설에서 중요한 역할을 담당해야 한다. 따라서 세 국가 간 역사인식에 대한 공통의 지평을 넓히는 문제는 매우 중요한 과제로 등장하는 것이다.

둘째, 동아시아지역 내 거대한 불균형성의 존재로 인한 협력체 구성의 어려움을 들 수 있다. 지역공동체 구성에 있어 참여 국가들 간의 심각한 국력의 불균형성은 위계적 구조화로 전환될 수 있다. 아세안 국가들이 위협으로 느끼는 것도 중·일과의 격심한 국력 차이에서 비롯된다. “비록 일본 경제가 지녔던 압도적인 우위가 중국의 경제 성장으로 교정되었다 해도 일본과 중국 두 나라와 나머지 역내 국가 사이의 격차는 유럽에서는 찾아볼 수 없는 규모다. 동시에 중국이 강력해지면서 상기하게 되는 또 하나의 현실은, 동아시아 역사에서 ‘일본과 나머지’의 분열보다 더 오래 전부터 존재해온 ‘중국과 나머지’ 사이의 비대칭적 관계다.”¹³⁰ 즉 앞으로 구성될 지역협력체에서 한·중·일 3개국의 규모는 ‘초대형 공룡’의 모습을 보일 것이며 이에 따른 강대국 위주의 공동체 재편은 지역 국가

¹²⁹ 이종석, 『‘동아시아’ 연구의 현황과 과제』, p. 31.

¹³⁰ 백낙청, “‘동아시아공동체’ 구상과 한반도: 일본의 한국병탄 100주년을 맞아,” 『역사비평』, 통권 92호 (역사문제연구소, 2010), p. 236.

들의 불안을 야기할 것이라는 지적이다.¹³¹ 지역협력체 구축에서 역내 국가 간의 격차는 내부의 또 다른 갈등과 분열주의를 양산할 수 있는 토양이다. 따라서 한·중·일이 지역협력체 구축에서 상호 존중과 공동번영의 가치를 역내 국가들에게 현실로 보여줌으로써 신뢰를 획득하는 과제가 남아 있는 것이다.

셋째, 동아시아지역의 중국 부상에 따른 ‘중국위협론’과 이에 연동된 동아시아지역의 동맹질서와 지역협력레짐 건설의 충돌문제이다. 지역협력체 구축 과정에 있어서 서구 및 동아시아지역 국가 내부에서 제기되는 ‘중국위협론’을 어떻게 해소할 수 있을 것인가의 문제인데, 이 문제는 동시에 다음 문제와 즉각적으로 연동된다. 그것은 동아시아 지역협력체 구성과 미국의 관계문제이다. 지역협력체 건설 과정에서 여전히 존재하는 동맹구조와 지역공동체 구상을 어떻게 연계할 것인가의 문제로서, 이 문제는 향후 상당한 논란의 진원지가 될 가능성이 높다. 이 문제는 바로 미·중관계라고 규정할 수 있다. 동아시아 지역협력체 건설에서 미국과 중국의 위치가 중대한 구조적 요인이 되고 있다는 것이다. 동아시아 국가들은 중국의 급격한 부상에 위협을 느끼면서도 중국과의 경제적 관계를 유지·확대해야 하는 이중적 상황에 처해 있다. 따라서 “미국과의 관계를 우선시하면서도 그런 구조적 제약 안에서 동아시아의 상대적 자율성을 확보하기 위해 다자주의를 중시하는 열린 지역주의와 중층적 지역질서를 추구”하고 있는 것이다.¹³² 어찌 보면 향후 전개될 미·중관계의 흐름이 동아시아 지역협력체 건설에 가장 중요

¹³¹ 백낙청은 한·중·일 세 나라의 결합으로 인해 ‘초대형 공룡’화를 우려함과 동시에 이렇게 결합된 지역공동체는 세계민중과 지구환경에 엄청난 해악을 양산할 것으로 우려한다. 류준필, “분단 체제론과 동아시아론,” 이정훈·박상수 엮음, 『동아시아, 인식지평과 실천공간』 (서울: 아연출판부, 2010), p. 183.

¹³² 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 42.

한 구조적 환경이 될 것이다. 즉 앞으로 미·중관계가 대립 위주의 관계로 전개될 것인가, 협력과 대립이 공존하는 방향으로 전개될 것인가, 협력 위주의 관계로 전개될 것인가의 문제이다. 가장 좋은 시나리오는 미·중관계가 협력적 관계로 재편되는 것으로, 이는 동아시아 지역협력체 건설의 속도와 위상을 결정하는 핵심요인이 될 것으로 판단된다. 이 문제는 미국과 동아시아 국가들 간의 양자동맹 구조, 지역 차원의 안보협력체제의 변동으로 이어질 것이기 때문이다. 특히 한국의 입장에서 동맹관계를 맺고 있는 미국, 지속적인 경제적 상호의존관계가 심화되고 있는 중국과의 관계 설정문제는 중차대한 것이다.

넷째, 동아시아지역의 지역 정체성을 어떻게 구성하고, 그 범주를 어떻게 설정할 것인가를 둘러싼 문제이다. 동아시아지역은 유교, 불교, 이슬람 등 다양한 종교와 더불어 다양한 인종이 뒤섞인 다종적 공간이다. 이런 문명적·문화적 차이를 해소할 수 있는 공통의 공감대를 형성하는 문제가 산적하게 쌓여 있다. 이런 차원에서 지역 내 사회문화 지역협력체의 구성이 절실하다. 서로에 대한 이해와 차이의 존중을 통한 공존의 지역 정체성을 구성하지 못한다면, 지역협력체 건설은 단지 경제적 이익을 추구하기 위한 수준 이상을 벗어나기 어려울 것이다. 또한 동아시아 지역협력체의 범주를 둘러싼 문제가 여전히 쟁점이다. ASEAN+3, ASEAN+6, TPP 등 동아시아 지역협력의 범주 설정과 태평양 국가들과의 관계문제로 참여한 이견이 존재하고 있다. 이와 동시에 동아시아이지만 안보적 갈등이 심각한 동북아시아의 문제도 고려되어야 한다. 또한 이데올로기적 대립 구도로 인해 동아시아 지역협력체로 포괄되지 못하는 국가들을 어떻게 유인할 것인가의 문제도 남아 있다. 북한

과 타이완의 문제는 지역협력체 구성 과정에서 필수적으로 해결해야 할 중요한 대상이다.¹³³ 특히 한국의 입장에서 북한문제는 지역협력체 구성에서 그 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 남북관계의 자주적 발전과 화해협력의 전진은 동북아 지정학에 긍정적 역할을 미칠 것이며, 이는 동아시아 지역협력체와 평화구조에 상당한 영향을 미칠 것이기 때문이다.

이상과 같이 동아시아 지역협력체 건설은 겹겹이 쌓인 중층적 난제가 앞에 놓여 있다. 따라서 이런 난제를 해결할 수 있는 역내 국가 간 신뢰구축과 사회문화적 동질성, 동아시아적 공통의 정체성 확보를 위한 노력이 필요하다. 이런 난제의 극복은 역내 국가들의 공동번영이라는 경제협력과 서로의 차이를 인정하고 공존의 기반을 확장할 수 있는 사회문화적 공동체성 확보를 우선적으로 추진해야 할 것이다. 이를 바탕으로 정치·안보적 측면으로 확장하는 단계적·점진적 접근의 지혜가 요구된다.

나. 동아시아 지역협력체계(architecture)

동아시아 지역협력체 건설논의는 세 가지 차원에서 진행되고 있다. 그것은 경제협력, 사회·문화협력, 안보협력이다. 대체적으로 경제협력체 구성을 중심으로 사회·문화협력을 동시에 추진하면서, 안보협력은 중·장기적인 과제로 설정하고 있다. 이는 지역협력체 건설의 추동력이 경제적 상호번영의 가치에 집중되어 있다는 것을 의미하는 동시에, 동아시아지역에서 안보협력체를 구성하기 어려

¹³³-“동아시아 공동체가 지역 내 일부 부자나라들의 클럽이 되지 않도록 북한이나 ‘국가와 비국가의 중간’에 위치한 대만 같은 주변적 존재들을 포용할 장치가 요구된다.” 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 51.

은 구조적 요인을 보여주는 것이다. [표 7-IV-1]처럼 동아시아에 대한 공동체 담론은 다양하게 제기되고 있다. 경제공동체, 정치안보공동체, 동아시아 정체성 논의, 근대와 탈근대를 넘어서는 대안 체제로서 동아시아의 ‘재발견’ 논의 등이 전개되고 있으며, 이것의 궁극적 지향점은 ‘동아시아 공동체’ 건설로 집약되고 있다.

● 표 7-IV-1 동아시아 담론의 유형

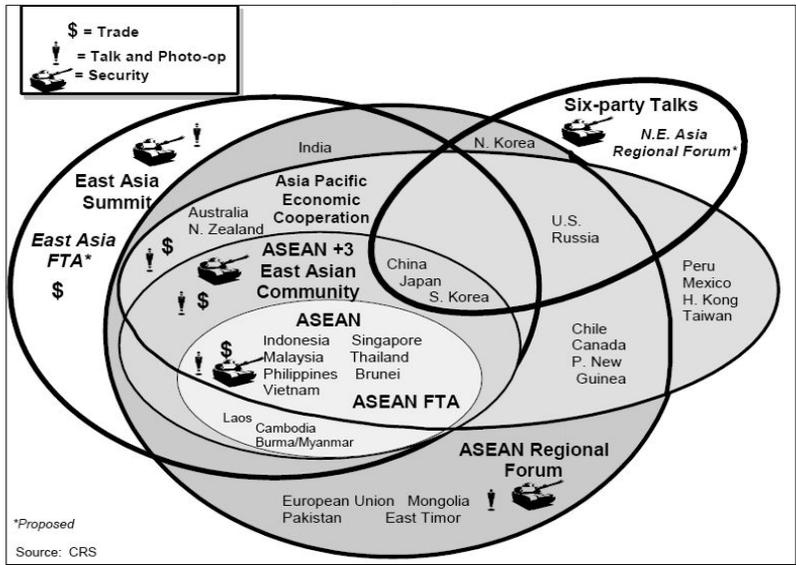
경제공동체 담론	동북아 경제공동체론	
	동아시아 경제공동체론	
정치안보적 동아시아 담론	현실주의적 동아시아론	패권이론 세력균형론
	지역안보공동체 담론	동북아 안보공동체론 동아시아 안보공동체론
동아시아 아이덴티티 담론	문화동질성 담론 동아시아 특수성 담론 동아시아 정체성 담론	
대안체제 담론		
‘동아시아 공동체’ 담론	동아시아 경제공동체론 동아시아 안보공동체론 동아시아 정체성 담론 대안체제 담론 동아시아공동체 담론	

출처: 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” 『아시아리뷰』, 제1권 1호 (서울대학교 아시아연구소, 2011), p. 89.

그리고 현재 동아시아지역을 둘러싼 다양한 협력체계가 존재한다. 그것은 ASEAN, ASEAN+3, 6자회담, EAS, ARF, APEC 등이다. 동아시아 지역협력체 구성은 이미 존재하는 ASEAN+3과 제안되고 있는 ASEAN+6, TPP 등이 관련 국가들의 이해관계 속에서 첨

예한 논쟁이 되고 있다. 현재까지의 상황은 ASEAN+3를 중심으로 동아시아 지역협력체 구성이 논의되고 있으며, 안보영역에서는 6자회담의 성공 여부에 따라 이후 6자회담의 전환 문제가 논의될 것이며, 경제영역에서의 FTA 추진속도와 범위를 둘러싼 논의가 진행되고 있다. 이러한 흐름들은 역내 국가들 간의 사회문화적 협력과 동시에 진행될 것이다. [그림 7-IV-1]과 같이 동아시아지역은 복잡하고 중층적인 형식으로 얽혀 있으며, 관련 국가들의 국익 차원에서 다양한 구상들이 제시되고 있다.

● 그림 7-IV-1 동아시아 지역협정: 현황과 각종 제안



출처 : Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” *CRS Report for Congress*, RL33653 (January 4, 2008).

문제는 지역협력체 건설을 둘러싼 논란으로 인해 지체현상이 나타나고 있다는 점이다. 전체적인 지역협력체 부분에서 ASEAN+3, EAS를 그 기준으로 할 것인지를 둘러싼 갈등이 잠복해 있으며, 아세안 국가 내부에도 이에 대한 이견이 도출되고 있고, 한·미·중·일 간에도 견해 차이가 있다. 경제협력 분야에서는 자유무역지대의 범위를 둘러싸고 미국·중국·일본이 갈등하고 있다. 안보협력 분야에서는 북핵문제 해결의 표류로 인해 6자회담이 중단된 상황이며, 동북아시아 안보환경의 악화로 인해 더 이상 안보협력체 구성 논의는 진전되지 못하고 있다.

이러한 지체현상은 앞에서 언급한 동아시아의 역사·문화적 요인과 정치·안보적 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다. 이러한 한계를 넘어서지 못한다면 동아시아지역은 항상적인 불안을 내재하면서 협력을 논의하는 모순적 상황이 지속될 것이다. 이런 상황 속에서 한국은 새로운 지역협력의 가능성을 모색하고, 이를 통한 국가비전과 지역구도, 한반도 상황을 관리해야 하는 조건에 처해 있다.

3. 동아시아 지역협력체 구축의 기본내용

동아시아지역은 지역협력체 건설의 많은 난관에도 불구하고 이러한 난관을 극복해야 한다. 동아시아는 과거 역사문제와 현재의 경제적 부흥이 중첩되어 나타나면서 지역협력체 건설문제가 부각되고 있다. 신타래처럼 꼬인 과거 역사문제를 해결하는 것은 동아시아 지역협력체 건설의 선결적 과제이며 이를 위해서는 공통분모를 만들어야 하며, 이런 토대 위에서 동아시아 지역협력체 구상은

현실로 나타날 것이다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 동아시아 국가들은 공동체를 구성하기 위한 다양한 노력들을 지속적으로 진행해 왔으며, 구체적인 성과들이 진전되고 있는 것이 현실이다. 아세안의 지속적인 확대와 결속력 강화, 한·중·일 3국의 지역협력체 건설에 대한 적극적 노력, 미국과 동아시아 인접 국가들의 동아시아에 대한 관심 증대라는 조건은 이 지역의 한계를 극복할 수 있는 토대가 되고 있다.

이와 동시에 동아시아가 세계 경제의 중심이 되고 있다는 사실 속에서 지역협력체의 건설은 필연적 과제로 역내 국가들에게 인식되고 있다. 더욱이 이러한 조건 속에서 진척되는 세계화와 전세계적인 금융위기의 ‘공포’는 지역협력체 건설의 속도를 빠르게 추동하고 있다. 따라서 한계를 극복하고 가능성을 현실화시키는 문제가 역내 국가들 앞에 놓여 있는 것이다. 이 지점에서 핵심적인 구조적 환경은 바로 미·중관계라 할 수 있다. 향후 미·중관계가 협력·대립적일 경우와 대립 위주의 관계일 경우, 동아시아 지역협력체 구축의 모습은 다르게 나타날 것이기 때문이다. 가장 좋은 시나리오인 미·중관계가 협력적 관계로 전환됨으로써 동아시아 지역협력체 건설이 순항하는 것이다. 그러나 현재적 시점에서 미·중관계는 조정 국면에 있으며, 양국의 이해와 관심이 충돌하고 있다는 점을 볼 때, 협력·대립적 관계와 대립 위주의 관계 그 어디에 있을 것으로 판단된다. 이러한 전망 속에서 현재 동아시아 지역협력체의 분야별 현황을 살펴보고, 이를 토대로 한국이 동아시아 지역협력체 건설에 어떻게 접근해야 할 것인지에 대해 논할 것이다.

가. 동아시아 지역경제 협력구조

동아시아에서 경제공동체 또는 경제협력구조에 대한 논의가 점점 증하고 있는 것은 ① 동아시아 경제발전, ② 세계화의 심화 및 동아시아 역내 경제적 상호의존성의 증대, ③ 중국의 개방과 경제적 부상, ④ 동아시아 금융위기 및 이를 계기로 한 아세안+3 프레임워크의 가동이 그 배경이 되었다.¹³⁴ 이러한 배경에서 진행되는 동아시아 지역경제 협력구조는 FTA 체결을 통한 경제통합의 방향으로 나아가고 있다. 즉 지역경제협력구조는 경제통합의 방향성을 갖는 것이나, 그 통합의 수준을 어떻게 할 것인가의 문제가 발생한다. 지역경제통합은 ① 자유무역지대(free trade zone)의 형성, ② 관세동맹(customs union), ③ 공동시장(common market), ④ 경제연합(economic union), ⑤ 완전한 경제통합(total economic integration) 등의 다섯 단계로 추진된다는 견해가 있다.¹³⁵ 따라서 동아시아 지역경제 협력구조는 다섯 단계에서 어떤 수준을 목표로 어떤 방식으로 진행될 것인지에 대한 역내 국가들의 일정한 합의가 필요하다.

동아시아지역에서 경제협력은 1992년 아세안 FTA(AFTA)에서 출발하여, 2003년 ‘아세안공동체’에서 더욱 구체화되기 시작했다. 아세안은 아세안 역내의 교역자유화와 한국·중국·일본·인도·호주·뉴질랜드 등 근린 경제대국과의 FTA를 적극적으로 추진하고, 이를 바탕으로 ASEAN+3(한·중·일), ASEAN+6(한·중·일·호주·뉴질랜드·인도) 등 아시아 경제통합 추진을 도모하고 있으며, 2010년 1월

¹³⁴- 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” p. 63.

¹³⁵- Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: Allen & Unwin, 1961); 위의 글, p. 68에서 재인용.

까지 한국, 중국, 일본, 인도, 호주·뉴질랜드 등 아세안 인접 경제 대국과의 FTA를 모두 발효했다.

2002년 중국과 아세안은 ‘포괄적 경제 상호협력에 관한 프레임 워크(ASEAN-China FTA: 이하 ACFTA)’ 협정을 체결함으로써 중국과 동남아시아 지역의 자유무역지대가 만들어졌다. 또한 중국은 다양한 지역과 경제협정을 체결하면서 영향력 및 파급력 확산에 주력하고 있다.

표 7-IV-2 중국의 FTA 현황

체결 시점	체결 국가	체결 내용
2003. 6	홍콩, 마카오	CEPA(상품, 서비스)
2004. 11	ASEAN	상품무역협정
2005. 11	칠레	FTA(상품)
2006. 11	파키스탄	FTA(상품, 투자)
2007. 1	ASEAN	서비스협정
2007. 12	뉴질랜드	FTA(상품, 투자, 서비스)
2008. 9	싱가포르	FTA(상품, 서비스)
2010. 3	페루	FTA(상품, 투자, 서비스)
2010. 6	타이완	ECFA(상품, 서비스)
협상 중	GCC(걸프만협력회의), 호주, 아이슬란드, 노르웨이	
공동연구	SACU(남아프리카관세동맹), 인도, 한국	

출처: 지식경제부 자유무역협정팀, <<http://www.mke.go.kr>>.

2007년 11월 일본은 ASEAN 전체와 ‘일·ASEAN 포괄적 경제동반자관계(ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership)’ 협정을 타결했다. 일본은 이후 아세안 중심의 ‘경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)’에서 벗어나 미국과 EU 등 거대 경제권과의 FTA 체결을 추진했으나 2011년 3월 대지진의 여파로 현재 담보상황에 처해 있다.

현재 동아시아지역을 둘러싼 FTA 논의는 아세안+3, TPP¹³⁶의 두 가지 방향이 논란이 되고 있다. 미국의 동아시아 경제공동체 관련 전략은 환태평양 FTA(Trans-Pacific FTA: 베트남, 중국, 타이완, 홍콩, 일본, 한국, 미국, 캐나다, 멕시코, 페루, 칠레, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 러시아 등)의 체결을 추진하는 것이다.¹³⁷ 미국이 TPP 협상을 주도하려는 것은 ‘수출 시장 확보’, ‘아시아에서의 중국 견제 전략’, ‘아시아태평양 경제통합의 발판 마련’ 등을 위한 것으로 판단된다.¹³⁸ 일본은 동아시아 자유무역지대(EAFTA: ASEAN, 일본, 중국, 한국, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 16개국)를 제안했으나, TPP에도 참가할 의사를 밝히고 있다. 일본의 의도는 경제 활성화와 TPP 현실화에 대한 사전 대비, 그리고 아태지역에서 미국과 함께 주도력을 확보하려는 차원으로 판단된다. 중국은 현재까지 ASEAN+3 차원의 FTA 추진을 선호하고 있는데, 이는 미국의 개

¹³⁶- 정식명칭은 ‘환태평양경제동반자협정(Comprehensive Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: Trans-Pacific SEP)’으로 일반적으로 ‘TPP(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)’ 또는 ‘Asia-Pacific FTA’로 불린다. 명진호, “2011년, 주요국 FTA 추진현황과 시사점,” 『Trade Focus』, Vol. 10, No. 48 (한국무역협회 국제무역연구원, 2011), p. 29.

¹³⁷- Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” p. 19.

¹³⁸- 명진호, “2011년, 주요국 FTA 추진현황과 시사점,” p. 29.

입에 대한 부정적 인식을 반영하는 것이며 동아시아지역 차원의 경제블록 형성을 선호하는 것이다. 즉 동아시아를 둘러싸고 진행되는 경제공동체 건설문제는 ASEAN+3 또는 ASEAN+6의 맥락 속에서 중·일 FTA로 갈 것인가, 아니면 아시아·태평양 자유무역 지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP)의 맥락 속에서 미·중·일 FTA로 갈 것인가를 둘러싼 동아시아지역 경제주도권 경쟁이라고 할 수 있다. 주일(駐日)미국대사 토머스 쉬퍼(Thomas Schieffer)는 “미국은 아시아에 거대한 관심을 가지고 있으며, 아시아의 부분이 되기를 원한다”고 밝히는 등 동아시아에서 미국의 경제적 이익에 대한 깊은 관심을 드러내고 있다.¹³⁹

두 번째 문제는 아직까지 남아 있는 한·일, 중·일, 한·중 FTA가 어떤 방향으로 전개될 것인가의 문제이다. 현재 동아시아지역 경제 강국이라 할 수 있는 한·중·일 간에는 FTA관련 논의가 전개되고 있으나 실질적인 결과가 나오지 않고 있다. 이 문제는 아세안 국가뿐만 아니라 아시아·태평양 국가들의 중요 관심사가 될 것이다. 미국이 추구하는 ‘환태평양(Trans-Pacific)전략(ASEAN+APEC)’과 중국이 추진하는 ASEAN+3전략의 경제적 주도권 싸움의 ‘화룡점점’이 바로 한·중·일이기 때문이다. 특히 아세안에 대한 중국의 영향력이 증가하고, 미국의 영향력은 하락하는 상황([표7-IV-3] 참조)에서 한·중·일 간의 FTA문제는 그 중요성이 더욱 부각된다.

¹³⁹- Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” p. 19.

표 7-IV-3 ASEAN에 대한 미국과 중국의 무역

	1997년	2005년	2006년	2005- 2006년 (%)	1997- 2006년 (%)
ASEAN에 대한 중국의 수출(백만 달러)	12,698	55,459	71,325	28.6	450.0
ASEAN에 대한 미국 수출(백만 달러)	48,271	49,637	57,307	15.5	18.7
ASEAN에 대한 중국 수출 비율(%)	7.0	7.3	7.4	-	-
ASEAN에 대한 미국 수출 비율(%)	7.0	5.5	5.5	-	-
ASEAN으로부터 중국의 수입(백만 달러)	12,357	75,017	89,538	19.4	624.6
ASEAN으로부터 미국의 수입(백만 달러)	71,013	98,915	111,201	12.4	56.6
ASEAN으로부터 중국 수입 비율(%)	9.0	11.4	11.3	-	-
ASEAN으로부터 미국 수입 비율(%)	8.2	5.9	6.0	-	-

출처: Thomas Lum, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn, "China's 'Soft Power' in Southeast Asia," *CRS Report for Congress*, RL34310 (January 4, 2008), p. 9. (<http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL34310>) (검색일: 2011.9.8).

2006년 옹켝용(Ong Keng Yong) ASEAN 사무총장의 중국과 아세안의 경제관계에 대한 발언은 중국의 중요성을 강조하고 있다. “ASEAN은 중국을 거대한 잠재력을 제공해줄 수 있는 중요한 대화 파트너이며 밀접한 이웃으로 생각한다. 급속한 경제성장과 13억 명의 인구를 가진 중국은 아세안 생산물의 거대한 소비자임과 동시에 지역에서 미래 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)의 원천이다. 추가로 ASEAN은 이 지역을 방문하는 엄청난 중국 관광객들로부터 이익을 얻고 있다.”¹⁴⁰

동아시아를 둘러싼 경제전쟁은 이미 시작되었다. 미국 국방대학의 엘렌 프로스트(Ellen Frost)는 “만약 미국이 지속적으로 아시아

¹⁴⁰-Thomas Lum, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn, "China's 'Soft Power' in Southeast Asia," p. 9.

지역협정을 경시한다면, 즉 ‘선의의 무시(benign neglect)’적 태도를 표방하고 단지 양자협정만 선호한다면, 아시아에서 특히 중국과 관련하여 점차적으로 영향력을 잃을 것이다.”라고 우려를 표명했다.¹⁴¹ 또한 미국에서 동아시아지역에 출현하는 경제적 지역협력체 구축 과정에 더 실질적인 참여가 필요하다는 주장이 강화되고 있다.¹⁴² 중국은 미국이 지속적으로 동아시아 경제공동체 건설을 APEC의 범위로 확장하려고 시도한다면, 미국 경제의 불균형이 더욱 심각해질 것이라고 예상하고 있다. 따라서 동아시아 경제공동체 건설은 미국에게 도움이 될 것이며, 이에 대해 미국이 반대할 이유가 없다고 주장하고 있다.¹⁴³ 그러나 중국 내부에서도 다른 이견이 존재한다. 즉 세계 경제와 지역경제통합이 조화롭게 추진되어야 한다는 입장의 동일성은 있으나, 아시아 태평양지역을 포괄하는 경제적 통합에 대해 긍정적인 입장이 제기되고 있기 때문이다.¹⁴⁴

이러한 흐름 속에서 한국은 국민적 합의 속에서 역내 국가들과의 FTA 체결에 나서고, 이와 함께 동아시아지역을 자유무역지대화하는 방향에서 긍정적 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위한 방향으로 첫째, 동아시아 중심주의에 매몰되지 않는 개방성을 가지고

¹⁴¹-Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” p. 30.

¹⁴²-Kerry Dumbaugh, “China’s Foreign Policy: What Does It Mean for U.S. Global Interest?,” *CRS Report for Congress*, RL34588 (July 18, 2008), p. 24 <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34588.pdf>> (검색일: 2011.9.8).

¹⁴³-金柏松, “創建東亞區域經濟共同體構想,” 『國際貿易』, 第11期 (國際貿易經濟合作研究所, 2009), pp. 18~19.

¹⁴⁴-李克新, “中國參與亞太經濟共同體的宏觀分析,” 『財經問題研究』, 第5期 (東北財經大學, 2007), pp. 69~70.

열린 경제공동체를 지향할 필요가 있다. 이는 미국과 일본이 제기하는 FTAAP에 경도되라는 것이 아니라, 철저하게 탈정치적 입장에서 경제적 측면을 중심으로 고려하는 입장을 의미한다. 둘째, 지역경제공동체 건설 과정에서 동아시아지역의 공동이익과 번영을 창출하는 것에 주목적을 두되, 저발전국가들(CLM: 캄보디아, 라오스, 미얀마)에 대한 지원을 동시에 추진하는 공동체성을 발휘할 필요가 있다. 셋째, 지속 가능한 경제성장과 전지구적 환경을 동시에 고려하는 진보성을 중요한 원칙으로 제기할 필요가 있다. 경제적 이익만을 추구하는 것은 동아시아지역에서 한·중·일의 과도경쟁과 개발우선정책으로 인해 소위 ‘악마의 공장지대’로 전락하는 것이므로, 한국은 이런 방향을 지양해야 할 것이다.

나. 동아시아 지역사회·문화 협력구조

동아시아지역의 사회·문화 협력구조는 그 의미와 달리 구체적인 움직임이 적은 것이 현실이다. 사회·문화적 협력은 동아시아지역의 문화적 공감대를 만들어냄으로써 동아시아 지역협력체 건설에 긍정적 역할을 할 것이며, 궁극적으로 동아시아지역의 안정과 번영을 위한 중요한 토대가 될 것이다. 사회·문화적 협력은 기본적으로 서로의 문화를 이해하고 대면하고 교류하여 차이를 인정하고 공존을 지향하는 공감대를 형성하는 과정이다. 특히 냉전질서 역사 속에서 파생한 다양한 갈등적 요인과 동아시아의 오랜 역사 속에서 해결되지 못하고 있는 영토적 갈등, 다양한 종교와 인종의 혼합, 근대적 의미의 강대국과 약소국이라는 위협의식 등 지역협력체 건설에 상당한 장애가 있는 조건을 충분히 고려해야 한다. 이러

한 난제를 해결할 수 있는 바탕은 사회·문화공동체를 통해 이루어질 수 있을 것이다.

“문명은 ‘문화’와 유사하다. 그러나 문명은 문화의 전파를 강조한다. 문명은 ‘사회’에 가깝다. 그러나 이는 일부에 지나지 않는다. 문명은 우리에게 문화를 구성하는 요소 사이의 관성적 연관, 실천과 생산 방식 그리고 이것들이 서로 다른 지역과 문명의 부수적 요소에 의해 어떻게 전환하느냐는 문제를 생각하고 추론하게 해준다.”¹⁴⁵

문명은 문화의 전파를 통해 더욱 풍부해진다. 문명적 공통성과 친화성은 문화의 전파·교류·융합과 병존을 통해 만들어지는 것이며, 이는 사회의 변화를 만들어 더욱 다양화된 사회 이행의 근거가 된다. 따라서 서로의 문화를 전파하고 수용하는 패치워크를 통하여 개방성과 자기 비판성을 전제로 하는 동아시아 차원의 새로운 문명 또는 문화적 공감대를 형성할 필요가 있다. 그것의 시작은 이동성이다. 지역의 안정성은 상대적이다. 그러나 지역 차원의 다양한 이동성은 절대적이다. 즉 지역의 형성에서 지리적 조건 말고 더 중요한 것은 인간의 활동이다.¹⁴⁶ 인간들의 다양한 이동은 단지 인간들의 이동성만을 의미하는 것이 아니라 인간을 매개로 하는 다양한 사물과 문화가 교류·전파·융합되는 과정을 의미한다. 이러한 지속적인 이동과 네트워크의 과정이 지역적 동질성과 친화성을 더욱 확장시키는 것이다. 즉 사람의 자유로운 이동, 문화적 교류, 지식의 융합, 기술의 연계 등 다양한 방면에서 동아시아적 네트워크

¹⁴⁵- 왕후이, 『아시아는 세계다』, p. 11.

¹⁴⁶- 위의 책, p. 427.

를 창출해야 한다.

이를 가능하게 할 동아시아 사회·문화적 공감대의 형성에 착수해야 한다. 즉 동아시아지역 국가들 간에 ‘공동의 의미지평(common space of meaning)’을 확대시켜 나가야 한다. 공동의 의미지평은 “냉전의 유산으로서 지역 내 국가관계를 이데올로기적으로 보는 것, 잠재적으로 적대적 경쟁관계로 보는 것으로부터 벗어나, 이 지역이 공통적으로 대면하고 있는 위험과 이해관계가 무엇인가 하는 것에 대한 현실적 인식에 기초”하며, “지리적·문화적 인접성을 갖는 국가들이 각기의 특수한 이익과 가치를 갖는다는 전제로부터 논의를 전개”하자는 것이다. 이러한 노력은 “동아시아 각국이 갖는 독자적 이해와 관심이 억압되지 않을 때 합리적 논의의 공통 기반”을 넓힐 수 있을 것이다.¹⁴⁷

즉 이러한 지역 국가들 간의 인식의 확대는 “평화의 요구와 가치에 대한 목적의식적 행위를 요구하며, 동아시아의 관련 당사국들이 이를 실천하는 과정에서 비용을 지불할 용의를 보여줄 때 상호 신뢰가 구축되고, 그 기반 위에서 동아시아의 시민들이 이해관계를 공유하고 있다는 인식”을 줄 수 있을 것이다. 즉 평화라는 핵심 가치와 수단에 대한 인식을 공유하는 지역적 공간, 담론, 공동의 행위와 실천, 집단적 노력 등이 실현되는 공간으로서 동아시아의 공동의 의미지평을 확대시켜야 한다.¹⁴⁸

‘지역 정체성’이란 것이 다른 모든 집단 정체성과 마찬가지로 어떤 고정적이고 정태적인 것이 아니라, 역동적인 사회적 과정을 통

¹⁴⁷ 최장집, “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동의 의미지평,” p. 108.

¹⁴⁸ 위의 글, pp. 120~121.

해 끊임없이 변형되고 재구성되는 것이라고 본다. 이 입장에서는 동아시아 국가들 간의 동질성이나 동아시아만의 특수성 및 정체성을, 당연히 전제할 수 있는 전제조건으로 보는 것이 아니라, 우리가 끊임없이 ‘지적 실험’과 ‘일상적 실천’을 통해 ‘만들어 가는’ 것으로 본다.¹⁴⁹

이러한 인식 속에서 동아시아 국가들의 다양한 사회·문화적 요소들을 패치워크하는 지적 실험과 일상적 실천이 전개되어야 한다. 그것은 네트워크 방식으로 진행될 것이다. 국가 대 국가, 국가 대 시민, 시민 대 시민, 문화 대 문화, 기술 대 기술 등 다양한 영역과 수준의 네트워크 과정을 통한 패치워크를 통해 문화적 공감대를 확대해야 한다. 그런 차원에서 경제와 문화를 연계하는 ‘동아시아문화경제공동체’를 모색할 필요가 있다. 가능성으로서 “동아시아문화경제공동체(Cultural and Economic Community of East Asia: CECEA)와 같은 연대구조를 만들어 상호간의 선린유대와 공동번영의 항구적 틀을 강화”해 갈 수 있을 것이다.¹⁵⁰

현재 지역협력이 주로 경제적 영역을 중심으로 작동하고 있는 것이 현실이며 경제적 상호의존의 확대가 지역협력체 구성에 긍정적인 기여를 할 것이나, 동아시아지역의 현실을 고려할 때 문화적 공감대를 형성하는 것이 상당히 시급한 과제라고 판단된다. 즉 국제정치의 국민국가 중심적 사고와 서구 중심주의를 극복하고 새로운 가치의 공감대를 형성하기 위해서, 동아시아지역 국가들이 “독자적인 지정학적·문명론적 조건을 공유하고 상호 영향을 주고받으면서 존속해온 시공간”으로서의 어떠한 문명을 현대에 맞게 갱신할

149- 박승우, “동아시아 공동체 담론 리뷰,” p. 78.

150- 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』, p. 68.

필요가 있다.¹⁵¹

비정치적인 ‘한류’ 바람이 동아시아에서 확산되고, 거대해지는 중국의 언어를 배우기 위해 동아시아인들이 열중하고, 일본의 선진기술을 얻기 위한 움직임이 여전하며, 동남아시아의 새로운 문화적 풍광을 보기 위한 관광객의 흐름이 지속되고 있는 것이 동아시아의 현상이다. 이런 흐름들을 공동체를 통해 묶어내는 노력이 필요하다. 또한 동아시아의 오랜 전통이었던 유교를 현대적으로 재해석하여 공동의 정체성을 확보하려는 노력도 진행되어야 한다. 동남아시아 국민의 절반이 무슬림이며 불교국가들이 존재하지만, 동아시아는 오랜 역사 동안 유교적 영향권 아래 놓여 있었다. 또한 유교적 전통 속에서 불교와 무슬림은 배척되지 않았으며 서로 혼종적으로 섞여 있다는 현실을 감안한다면, 동아시아의 새로운 문화적 공감대, 문명적 토대를 만들어가는 것은 상당한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

다. 동아시아 지역안보 협력구조

동아시아지역에서는 1994년 ARF 출범, 2001년 SCO(러시아, 중국, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄) 발족, 2003년 6자회담이 개시되었다. 동북아시아를 중심으로 동아시아까지 포괄하는 안보협력구조는 그 당위성에도 불구하고 상당한 시간이 소요될 것이며, 역내 국가들의 상호신뢰 및 양보가 없다면 협력구조 건설이 어려울 것이라는 전망이 나오기도 한다.

동북아시아 지역은 중국, 러시아 그리고 역외 국가이지만 강력

¹⁵¹ 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 41.

한 개입주체인 미국이라는 핵보유국이 존재하고, 새로 핵무기를 개발하여 국제적 제재의 대상이 된 북한이 있다. 이 지역의 안보위협은 세계적 이목을 집중시키고 있다. 따라서 우선 동남아시아와 별도로 동북아시아의 평화체제 구축에 집중하는 것이 필수적이다.¹⁵²

동아시아 안보협력구조를 구성하기 어려운 조건은 첫째, 여전히 정치·군사적 냉전구조가 해체되지 않고 있다는 점이다. 군사적 양자동맹의 유지, 미국과 중국 간의 정치·안보적 갈등 상황의 지속, 중·일 간의 갈등, 북핵문제를 둘러싼 동북아 안보질서의 불확실성, 남북관계의 불확실성, 양안문제 등 여전히 풀리지 않는 난제들이 겹겹이 쌓여 있다.¹⁵³ 특히 이 문제는 한국이 동아시아지역에서 향후 한·미동맹을 어떻게 위치 지을 것인가라는 쟁점을 낳고 있다.

둘째, 냉전질서 속에 잉태된 역사문제와 영토갈등, 민족주의 요소의 분출 가능성 등으로 항상적인 위협이 내재되어 있다는 점이다. 단적인 예로 중국·ASEAN의 남중국해문제, 중·일 간의 조어도(釣魚島, 중국명 다오위다오, 일본명 센카쿠(尖閣)열도)갈등, 한·일 간의 독도분쟁, 러·일 간 쿠릴열도 4개 섬 영토분쟁, 캄보디아와 태국의 프레이 버히어(Preah Vihear) 사원문제 등이 여전히 해결되지 못하고 있다. 또한 일본의 전쟁사과문제, 신사참배문제, 위안부문제, 중국의 동북공정문제 등 역사문제에 대한 논쟁도 치열하게 전개되고 있다. 이러한 현상과 더불어 이질적이고 배타적인 민족주의가 잠재적인 위협요인으로 남아 있다.

셋째, 동아시아지역의 안보 불안요인을 해결할 수 있는 역내 리

¹⁵² 백낙청, “‘동아시아 공동체’ 구상과 한반도,” p. 239.

¹⁵³ 임상윤, “한국의 동아시아 안보공동체 구상: 특징과 과제,” 『국제관계연구』, 제 15권 1호 통권 28호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2010), p. 65.

더십과 구조가 진전되지 못하고 있다는 점이다. 즉 안보문제를 지속적으로 다루고 해결할 수 있는 구조가 존재하지 않으며, 이미 존재하는 구조(6자회담)도 동북아시아와 국제질서의 향배에 따라 그 지속성을 유지하지 못하고 있다. 또한 이 지역에서 안보문제에 대한 주도권을 장악하려고 하는 것에 대해 역내 국가들은 심각하게 반발하고 있다.¹⁵⁴

이러한 취약한 조건은 동아시아 안보협력구조 건설의 장애요인이지만, 동시에 이 취약성을 극복하기 위한 필요성이 안보협력구조 건설의 촉진요인이 되고 있다. 중국학자들의 논의가 이 부분을 잘 말해주고 있는데, 우선 전세계적인 탈냉전의 국제환경 속에서도 여전히 동북아시아는 냉전이 잔존하고 있기 때문에 이 구조의 해체를 위해 다자안보협력이 필요하며, 둘째, 동북아시아는 갈수록 비전통적 안보위협이 증가하고 있는데 이는 다자간 협력을 통해 해결할 수밖에 없으며, 셋째, 북핵문제 등 한반도문제를 해결하기 위해서는 남북만이 아니라 다자간 안보협력의 구조를 통해 해결해야 한다는 것이다.¹⁵⁵

즉 동아시아지역의 장기적인 번영과 안정을 위해서는 역내 안보협력구조가 만들어져야 한다는 것이다. 안보적 위기의 지속은 경제발전에 악영향을 미치게 되며, 이는 다시 안보를 불안하게 하는 악순환 구조를 만든다. 따라서 동아시아 지역협력체 구성을 위한 안정적 환경을 안보협력구조를 통해 달성할 수 있는 것이다. 그러

¹⁵⁴-Institute of Modern International Relation, "Toward a China-U.S.-Russia-ASEAN Security Cooperation Organization," *Tsinghua International Security Forum Research Report*, No. 4 (March 26, 2011), pp. 5~11.

¹⁵⁵-이동률, "동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략," 『중국학연구』, 제 45집 (중국학연구회, 2008), pp. 307~309.

나 현실은 단계적이며 점진적으로 진행할 수밖에 없으며, 지역과 관련된 강대국들인 미국과 중국, 그리고 한반도문제의 당사자인 한국과 북한, 6자회담 참여국인 일본과 러시아의 상황을 고려해야 한다. 따라서 안보협력구조는 경제 및 사회·문화 협력구조의 진전이라는 환경 속에서 가능할 것이다.

미국은 여전히 동아시아지역에서 동맹관계의 유지와 안정화라는 기본원칙을 유지하고 있다. 이와 함께 지역질서를 위협하는 아시아 민족주의에 대응하는 것과 동시에 반테러 및 비전통적 위협에 대한 공동의 대처가 필요하다고 판단하고 있다. 이러한 측면에서 미국은 ‘동북아시아포럼(Northeast Asia Regional Forum)’의 방향을 고민하는 것으로 보인다. 동북아시아포럼은 미국, 러시아, 중국, 일본, 한국, 북한이 참여하고 옵서버로 몽고, 캐나다, 타이완이 참여하는 것이다. 최초에는 외교장관회담 수준에서 국방장관 또는 정상회의로 격상시키는 방안을 제안하고 있다. 이 협력구조가 현실화되고 있지는 않지만, 동북아시아포럼을 통해 북핵문제, 무역자유화, 테러·부패와의 전쟁, 에너지 안보, 질병확산 억제, 역사문제(제2차 세계대전과 일본의 한국 강제병합) 등을 해결해야 한다고 주장하고 있다.¹⁵⁶ 즉 미국은 APEC이라는 구도 속에서 경제와 안보문제를 동시에 관리하는 방식을 선호하고 있다. 동아시아 자체의 지역협력구조가 아니라 태평양과 연관된 협력구조를 상정함으로써 미국의 이익을 투사하고 중국을 견제할 수 있는 정책을 유지하고 있는 것이다.

중국은 동아시아의 현 상황에 대해 타이완에 대한 미국의 태도,

¹⁵⁶-Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” p. 41.

한반도의 분쟁과 갈등(‘천안함사건’과 ‘연평도포격사건’)의 지속, 지역 및 영토분쟁 등 산적한 안보현안이 놓여 있다고 판단하고 있으며, 특히 전통적 안보문제에 대한 지역안보 협력구조의 관리가 없다면 동아시아에서 3~5년 사이에 지역갈등이 빈번해질 것이라고 예상하고 있다. 이것은 동아시아지역에 안보문제와 관련 유약한 리더십, 실행능력과 지속성이 부족한 안보협력구조, APEC의 동아시아 안보문제 해결능력에 대한 회의, 동아시아를 대표할 수 있는 구조의 부재 등을 문제로 지적했다.¹⁵⁷ 중국은 기본적으로 다자안보협력에 있어 개방성과 포용성을 주장하며, 협상을 통한 합의의 방식 그리고 점진적·단계적 발전을 주장한다.¹⁵⁸ 또한 중국의 한반도에 대한 주요한 관심은 평화유지, 안정보장, 북한의 적대적 존재화의 방지, 비핵화의 증진을 제시하고 있다.¹⁵⁹

최근 칭화대 현대국제관계연구소의 제안은 새로운 안보협력구조의 한 방법을 보여주고 있다. 즉 개념형의 ‘중·미·러·ASEAN 안보협력조직’이다. 이 안보협력조직은 정치, 경제, 사회, 문화문제는 철저히 배제하고 전통적인 안보문제에 집중하며, 지리적으로 동아시아와 오세아니아로 한정하고 외교·국방장관회의와 정상회의를 진행하자는 것이다([표 7-IV-4] 참조).¹⁶⁰

¹⁵⁷- Institute of Modern International Relation, “Toward a China-U.S.-Russia-ASEAN Security Cooperation Organization,” pp. 1~11.

¹⁵⁸- 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” pp. 314~315.

¹⁵⁹- Zhu Feng, “Cheonan Impact, China’s Response and the Future of Northeast Asian Security,” 『전략연구』, 제17권 2호 통권 49호 (한국전략문제연구소, 2010), p. 71.

¹⁶⁰- Institute of Modern International Relation, “Toward a China-U.S.-Russia-ASEAN Security Cooperation Organization,” pp. 16~20.

표 7-IV-4 동아시아 다자안보 협력구조 비교

	최초 구성원 수	대표성	지리적 범위	의제 초점	리더십
ARF	너무 많음	높음	너무 광범위함	집중적	약함
6자회담	적합	높음	적합	집중적	약함
APEC	너무 많음	높음	너무 광범위함	광범위	약함
EAS	적합	높음	너무 광범위함	광범위	약함
미-일-호-인 동맹	적합	낮음	지리적 연관이 부족	집중적	공평하게 강함
미-일-호-한국 안보협력	적합	낮음	적합	집중적	강함
중-미-러-아세안 안보협력조직	적합	적합	적합	집중적	강함

출처: Institute of Modern International Relation, "Toward a China-U.S.-Russia-ASEAN Security Cooperation Organization," *Tsinghua International Security Forum Research Report*, No. 4 (March 26, 2011), p. 16.

현재적 조건에서 EU에 버금가는 수준의 동아시아지역의 다자간 안보협력체를 구축하는 것은 당위적 차원에서는 가능한 아이디어이지만 현실적으로 그것을 실현하는 것은 어렵다.¹⁶¹ 따라서 우선 지역안보 협력구조 건설은 단계적이며 점진적인 방식으로 접근하되, 가장 안보적 위협에 취약한 동북아시아에서부터 시작할 필요가 있다. 그 단초는 6자회담이며, 6자회담의 참여국들을 중심으로 안보협력체 구축을 위한 노력이 빠르게 진행해야 한다. 즉 6자회담은 북핵문제를 풀기 위한 문제해결의 방편이지만, 6자회담 구조

¹⁶¹ 박승우, "동아시아 공동체 담론 리뷰," p. 75.

를 통해 동아시아의 공동안보와 평화질서를 구축할 수 있는 동아시아 안보협력구조의 출발점으로 삼을 필요가 있다.¹⁶²

둘째, 지역안보 협력구조 건설 과정에서 한국이 배제되어서는 안 된다. 북핵문제와 한반도 분단 상황을 고려할 때, 한국이 배제된 동북아 지역안보 협력구조는 그 정당성을 얻기 어렵다. 이런 측면에서 중국 칭화대의 최근 제안은 강대국의 입장을 반영한 것이며, 실질화되기 어렵다. 오히려 한국이 지역안보 협력구조(현재로서는 6자회담)에서 중요한 역할을 수행하면서, 북핵문제를 해결하고 한반도의 안정적 관리 상황으로 진입한다면 동아시아지역 차원의 안보협력구조를 만드는 좋은 환경을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 한·미동맹과 동아시아 안보협력구조의 조화로운 병행전략을 구사해야 한다. 이 문제는 한국의 대미·대중외교와 연관되는 것으로 상당히 조심스러운 접근이 필요하다. 그렇다고 미국과 중국 모두를 연미연중(聯美聯中)하자거나 전략적 헤징(strategic hedging)을 통해 우회하는 방식은 중·장기적으로 한국의 국익에 도움이 되지 않을 것이다. 한국의 안보문제와 한반도의 평화적 관리, 그리고 평화적 통일환경 조성은 궁극적으로 지역협력구조의 안정적 유지와 발전 속에서 가능할 것이다. 따라서 한국의 외교전략은 궁극적으로 지역협력구조의 발전 속도와 연동될 것이며, 한국은 지역협력구조 건설 과정에서 ‘소프트파워’를 투사하면서 연성 리더십을 구축하는 것에 집중할 필요가 있다.

¹⁶² 최장집, “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동의 의미 지평,” p. 104.

4. 동아시아 지역협력구조로서 ‘동아시아 2020~2022 체계(architecture)’

“아시아의 지역통합 과정은 아주 복잡하고 상호 모순적인 특징을 내포하고 있다. 한편으로 그것은 지역 혹은 아시아의 이름으로 제시된 민족과 국가의 이익을 넘어서는 요구이다. 다른 한편으로 그것은 민족국가를 더욱 크고 자기보호 기능을 가진 공동체로 편입시키는 과정이다. 또 다른 한편으로 이 지역주의는 지역의 자주성을 통해 전지구적인 패권에 대항하려는 의지를 담고 있으며, 그 자체가 ‘신제국’의 주도 아래 놓인 전지구적인 시장관계의 산물이기도 하다.”¹⁶³

동아시아 지역협력구조는 역내 개별 국가의 이익을 유지하면서 지역의 안정적 번영을 추구하는 것이며, 세계화시대와 신자유주의 경제하에서 지역 차원의 대응의 방법이라고 할 수 있다. 이러한 변화 속에서 한국의 동아시아 지역협력은 어떤 방향에서 추진되어야 하는지에 대한 검토와 이에 근거한 전략적 방향이 도출되어야 할 것이다. 이에 앞서 검토할 것은 동아시아 지역질서 변화의 가장 중요한 구조적 요인을 파악하는 것이다. 이것은 앞에서도 밝혔듯이 중국의 부상과 따른 미·중관계의 변동이며, 그 다음은 세계사적으로 다시 부흥하고 있는 동아시아의 변화 양상이며, 마지막으로 한·미동맹과 한·중관계 속에서 한국의 ‘위치 짓기’라고 할 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 변수는 G2로 지칭되는 미·중관계의 변화이다.

따라서 2020년의 10년 주기를 경계선으로 하여 협력·대립적 미·중관계와 대립 위주의 미·중관계라는 두 가지 시나리오를 중심에 두고

¹⁶³ 왕후이, 『아시아는 세계다』, p. 33.

한국의 동아시아 지역협력 방향을 모색할 것이다. 우선 현재적 시점을 살펴보면, ‘2012년 체제’를 고려해야 한다. 2012년은 동아시아 지역 관련 핵심국가들의 권력이 교체되는 시점으로서 동아시아 지역질서 변동의 중요한 분수령이 될 것으로 판단된다. 2012년은 미국의 대선, 중국의 제5세대 지도부 등장, 러시아 대선 등 세계 및 동북아 관련 핵심국가의 권력교체가 진행된다. 동시에 한국도 대선이 진행되고, 북한은 2012년을 강성대국 원년을 설정하고 새로운 국가전략 비전을 제시할 가능성이 높다. 따라서 남북관계의 변화 가능성 및 북한체제 내구력의 분기점이 될 가능성이 있다. 또한 일본도 새로운 내각이 들어설 가능성이 점쳐진다.

경제적 측면에서는 ASEAN+중국 FTA 가속도, 한·미 FTA 인준 등 경제적 영역에서의 자유무역지대 공간이 확장될 것이다. 따라서 한·중·일 각국 간 FTA 체결의 분위기가 조성될 것이며, 이런 흐름은 동아시아지역 경제공동체의 가능성을 더욱 높여줄 것으로 예상된다. 이런 분위기는 경제적 협력 → 자유무역지대의 형태를 띠며, 향후 보편 시장을 추진하는 토대가 될 것으로 판단된다.

동시에 문화·기술 교류의 확대 현상도 가속화될 것이며, 한류의 전파처럼 동아시아지역 차원의 다양한 문화적 교류의 확대를 통해 지역 정체성이 점진적으로 구성되어 갈 것으로 판단된다. 앞서서도 밝혔듯이 동아시아 지역협력구조 건설의 난제를 극복하기 위해서는 가능한 것부터, 쉬운 것부터, 가까운 곳부터 단계적·점진적 협력구조를 만들어가야 한다는 원칙 속에서 사회·문화공동체의 건설은 동아시아지역 국가들이 접근하기 쉽고 가능한 영역이다. 기능적 접근의 방식을 취하되, 이 과정을 통해 동아시아지역 국가들의 문화적 공감대를 확산하고 동아시아적 정체성의 맹아를 만들어가야

한다는 것이다.

가장 문제가 되는 것은 안보협력구조라고 판단된다. 북핵문제와 미·중 간 군사적 긴장구조, 동아시아를 둘러싼 각종 영토·역사·종교·인종분쟁의 가능성 및 민족주의의 돌출 잠재성 등을 고려할 때 CSCE와 같은 ‘동아시아안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in East Asia: 이하 CSCEA)’를 빠른 시일 내에 구축하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 동아시아 안보협력구조는 6자회담의 성공 여부와 미·중관계의 변화에 의해 그 향방이 가려질 것으로 판단된다.

따라서 한국의 입장에서 동아시아지역 ‘체스판’을 두고, 북방으로는 안보협력을 최우선 과제로 두고, 남방으로는 사회문화 및 경제협력에 방점을 두어야 한다. 이러한 과정에서 다양한 네트워크와 공공외교를 통해 아세안 국가들과의 관계 증진을 촉진해야 하며, 미국과 중국에 대한 외교에 있어 동아시아 지역협력구조를 통한 새로운 관계조정에 착수할 필요가 있다.

이러한 상황 인식 위에 향후 10년간 전개될 동아시아 상황에 대해 미·중관계의 변화 시나리오를 놓고 한국의 지역협력 방향을 살펴보도록 하자. 두 개의 시나리오를 중심으로 놓고, 지역협력의 분야별 방향, 즉 지역경제 협력구조, 지역사회·문화 협력구조, 지역안보 협력구조의 대응방향을 제시하고, 동시에 대미·대중 및 한반도 문제도 점검할 것이다. 이는 한반도의 안정적 관리와 평화적 통일 환경 조성이 동아시아 지역협력구도의 양상 및 미·중관계와 밀접히 결합되어 있기 때문이다.

가. 협력·대립적 미·중관계

협력·대립적 미·중관계는 미국이 중국과 경제적으로 협력기조를 이어가지만 군사적 대치를 지속하는 현재의 기조를 유지하는 상황을 의미한다. 이 상황은 동아시아지역 차원에서 진행되는 지역협력체 건설이 현재와 같은 구도 속에서 전개됨을 의미한다. 즉 미·중관계가 대립적 요인을 보이지만 갈등으로 급속히 전환되지 않는 상황이다.

미·중의 협력·대립적 관계 속에서 지역협력구조 구축의 방식과 원칙은 아래와 같이 설정할 필요가 있다. 여전히 동아시아의 모순적 구조가 중첩 결합된 상황에서 동아시아 지역협력체를 건설하는 것은 어렵다. 따라서 경제와 문화 분야의 기능적 접근을 통한 가능성 모색이 가장 현실적 방안이다. 대체적인 동아시아 지역협력체 구성의 원칙은 ① 평화·번영·발전, ② 개방성·투명성·포괄성, ③ 공유된 지역 정체성, ④ 동등한 파트너십, ⑤ 유연하고 개방적인 기능적 협력 등을 제시하고, 동아시아 지역협력체의 기본범주는 일단 ASEAN+3로 설정하는 것이 타당할 것이다.

첫째, 지역경제 협력구조는 한·중·일 FTA 체결을 위한 점진적인 실천을 진행하면서, 아세안 국가들과의 발효된 FTA를 더욱 심화시킬 수 있도록 노력해야 한다. 이미 한국 경제 총 대외교역량의 절반에 육박하는 지역이 동아시아다. 즉 한국 경제의 도약대는 동아시아지역이다. 동아시아지역의 자유무역지대 확대를 통해 역내 시장에서 한국의 경쟁력을 높여야 한다.

둘째, 동아시아지역의 사회·문화 협력구조는 한국의 주도성을 발휘할 수 있도록 집중적인 지원이 필요하다. 이미 한국의 기술과

문화는 세계적 수준에 도달했다. 한류열풍은 아시아를 넘어 세계로 투사되고 있으며, 기술적인 측면에서 선진국과 수위를 다투고 있다. 따라서 동아시아지역을 대상으로 한국의 '소프트파워'를 투사할 수 있는 인프라 구축 및 동아시아 국가들과의 관계 개선을 위한 다양한 네트워크를 구축해야 한다. 즉 문명·문화적 교류, 공공 및 대중외교, 동아시아 국민들의 교류·협력, NGO들과의 대화, 제3섹터 간 교류, 세계적 문제에 대한 공동대처 등 다양한 패치워크를 통해 진일보한 새로운 모델을 추구해야 할 것이다.

셋째, 지역안보 협력구조는 북핵문제를 어떻게 해결할 것인가가 관건적이다. 동북아시아의 '신냉전' 가능성은 한반도문제와 미·중관계 속에서 발생하고 있다. 따라서 북핵문제의 해결과 한반도 상황의 안정화는 동아시아 지역안보 협력구조의 출발점이라 할 수 있다. 특히 동아시아지역에서 남북관계의 안정과 평화체제 프로세스의 진입은 지역안보협력체를 구축하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

한국의 대미·대중관계는 동맹 질서 유지와 한·중 경제관계의 상호의존성 강화라는 측면이 모순적으로 결합되어 있다. 한국의 입장에서 동맹을 파기할 수 없으며, 중국과의 경제적 협력관계를 끊을 수 없는 딜레마가 있다. 한·미동맹의 거대한 전략은 냉전적 질서 속에서의 미·중관계이지만 현재 표면적으로 등장한 문제는 북핵문제이다. 따라서 북핵문제를 해결하는 것은 미·중관계 증진에도 도움이 될 것이며, 한국이 미·중과 원만한 현재적 관계를 유지할 수 있는 환경이 될 것이다. 따라서 남북관계의 안정화를 위해 대북정책의 전환이라는 전략 수정이 절실하다. 이와 함께 한국은 비전통적 안보위협에 있어 국제적 책임을 더욱 강화할 필요가 있다.

남북관계의 진전은 궁극적으로 한반도의 평화체제와 평화적 통

일 프로세스의 진입을 목표로 하는 것이다. 그러나 실질적으로 미국과 중국의 협력·대립적 관계의 지속 속에서 남북관계의 전격적 진전은 어렵다. 따라서 동아시아지역 국가들에게 남북관계의 안정화를 보여줌으로써, 지역 국가들의 안보 불안심리를 약화시킬 필요가 있다. 이와 함께 사회·문화 및 경제적 협력의 강화를 통해 안정화 된 남북이 동아시아 지역질서에 긍정적 작용을 할 것이라는 점을 외교적으로 적극 홍보해야 할 것이다.

이런 전략 속에서 ‘동아시아 지역협력 2020~2022체계’에 대한 한국의 적극적 역할을 모색해야 한다. ASEAN+3 제도화 진전 속에 ① 동아시아지역 FTA 구축을 통한 역내 자유경제지대(ASEAN FTA) 지향,¹⁶⁴ ② 문화적 교류·협력을 제도화하는 동아시아 문화협력체 구성, ③ 북핵문제 해결 및 동북아 안보협력레짐 구축을 통한 한반도 평화체제 이행 및 동북아의 안정화를 추진하는 것이다.

이러한 프로세스는 한국의 미래비전과 관련 두 가지 측면에서 함축적 의미를 담고 있다. 남북관계의 발전은 경제적 측면에서 진행되고 있는 지역통합을 선도할 수 있는 기회요인을 제공할 수 있다는 측면이며, 동시에 남북관계의 발전에 근거한 북한문제의 긍정적 해결은 지역협력체 구축 과정에서 다양한 장애물을 제거할 수 있다는 측면이다. 즉 남북 공동번영은 지역 차원의 경제통합을 더욱 촉진하는 변수로, 남북 평화체제로의 전진은 동아시아지역은 물론 아태지역의 공동번영을 위한 지역 안정성 확보의 핵심변수라는 것이다.

¹⁶⁴ 미국의 TPP 참여 요구에 대해서는 ASEAN+3 또는 ASEAN+6을 기본으로 하면서 경제적 측면에서 결합하는 수준으로 접근하는 것이 타당하다고 판단된다.

나. 대립 위주의 미·중관계

대립적 미·중관계는 중국의 지역패권 도전을 방지하기 위하여 중국을 군사적으로 봉쇄하고 경제적으로 대립하면서 형성되는 신 냉전적 질서를 의미한다. 이는 미국과 중국이 세계경제위기로 인해 갈등이 더욱 증폭되고, 경제적 문제로 정치안보적 측면까지 영향을 미치면서 양국관계가 더욱 악화되는 방향이다. 이 상황은 양국의 민족주의 성향을 강화하고 양국 국민들의 갈등을 유발하면서 동시에 내부적인 혼란을 자극할 수 있을 것이다. 이런 상황은 동아시아지역에서 전개되는 다양한 사건들이 직접적인 미·중 간 갈등으로, 또한 국제적 갈등으로 전환될 수 있는 잠재력을 항상 내재하는 상황을 의미한다. 이런 상황은 한국에게 상당히 불리한 환경을 조성할 것이 자명하다. 미국과 중국의 대립적 관계 속에서 한국이 전략적 헤징을 구사할 수 없을 뿐만 아니라, ‘연미연중’ 전략도 무의미하다.

우선, 지역경제 협력구조에 있어 미국과 중국은 심각한 갈등관계에 놓이게 될 것이다. 따라서 동아시아 자유무역지대를 둘러싸고 주도권경쟁을 심각하게 전개할 것이며, 중국은 아세안 국가를 대상으로 위안화의 기축통화화(化)전략을 더욱 심화시킬 가능성이 있다. 이런 환경은 한·중 경제관계에도 심각한 위기로 나타날 수 있다. 또한 미·중의 심각한 갈등 국면은 중국 내부의 사회문제도 격화시킬 수 있다. 따라서 전체적으로 동아시아의 상황이 위기로 치달을 개연성을 보여주는 것이다. 그럼에도 불구하고 지역경제협력 문제에 있어 한국의 대외교역을 고려할 때, 동아시아 중시정책을 포기할 수는 없다. 한국은 아세안 국가들과의 경제적 협력을 더

육 강화해야 한다. 역내 불안정성을 완충할 수 있는 새로운 경제지역을 창출하고 기존 경제지역을 확대하는 방안은 모색해야 한다.

둘째, 지역사회·문화 협력구조는 일정한 비정치적 성격을 담고 있기 때문에 미·중 협력·대립적 관계일 때와 유사한 입장을 유지할 필요가 있다. 냉전적 패권시대, 현실주의적 국제정치 시각과는 다른 형태의 글로벌 시대로 이행하고 있다는 판단 속에서 ‘소프트파워’의 위력이 어느 때보다 요구되고 있다. 따라서 한국 국력의 상당 부분을 동아시아 지역사회·문화 협력에 할당할 필요가 있다. 문화·기술적 투자는 단지 문화의 전파에 그치는 것이 아니라 부가가치와 국가 브랜드의 상승으로 이끌 것이며, 특히 미·중관계가 대립 위주의 관계일 때 일정한 출구역할을 해줄 것으로 판단된다.

셋째, 지역안보 협력구조는 실질적으로 작동하기 어려울 것이며, 동북아시아 차원의 다자안보협력 논의는 진전도 어려울 것이며, 6자회담은 실질적인 중단상태에 들어갈 것이다. 북핵문제는 미궁으로 빠지고 전통적인 ‘한·미·일 대 북·중·(러)’의 동북아시아 신냉전 구조로 빠져들 가능성이 있다. 이 상황은 한국에게 한·미동맹의 울타리를 더욱 강화하는 압력으로 나타날 것이며, 한·미·일·호를 포괄하는 대중국 포위전략의 요구로 나타날 수도 있다. 동북아시아는 각종 갈등과 분쟁이 지속되고 이에 따라 경제도 상당한 위협에 빠질 수 있다. 이 상황에서 핵심은 남북관계의 안정적 관리가 될 것이다. 북한의 핵보유 상황에서 남북관계의 안정적 관리는 미국에게도 필요한 것이다. 따라서 미·중관계의 시나리오별 변화와 무관하게 향후 한국 정부의 대북정책은 남북관계의 안정적 관리에 초점을 맞추어야 한다.

한국의 대미·대중관계는 현상유지정책을 추진할 수밖에 없을 것

이다. 현상유지 속에 동아시아 국가들이 미국과 중국에 대해 적극적인 관계개선을 요구하는 환경을 조성해야 한다. 동아시아의 위기는 이미 전세계적인 위기로 전환될 수밖에 없다는 공감대가 형성되어 있다는 측면에서, 현재까지 진전된 동아시아지역 협력네트워크를 동원하여 미·중관계의 안정적 전환을 추진해야 하며, 한국도 적극적으로 이런 흐름에 동참해야 할 것이다.

남북관계도 역시 현상유지와 안정적 관리정책을 추진해야 한다. 미·중관계가 대립일 경우 남북관계의 진전은 쉽지 않으며, 한반도의 평화체제 또는 평화적 통일의 환경을 조성한다는 것은 거의 불가능할 것으로 판단된다. 미국이나 중국 모두 북한문제를 다루는데 있어 양국의 전략적 대화를 중시하고 있다. 미국은 “한반도의 최종 상태에 관해 미국과 중국이 전략적인 대화를 나누는 것이 중국으로 하여금 남북통일이 중국의 이권에 큰 해가 되지 않는다고 안심시키는 최선의 방법”이며, “중국은 핵을 보유한 북한이 현 체제하에서 근본적으로 불안정하다는 것이 명백한데도 비핵화보다 안정을 더 우선시하고 한반도 이슈를 무리하게 미·중관계의 전략적 의미를 갖는 이슈로 만들고” 있다고 판단한다.¹⁶⁵ 중국도 북한의 붕괴를 원하지 않으며 동시에 중국에 나쁜 영향을 미치는 것을 원치 않기 때문에, 한·미·일과 면밀한 전략적 대화가 필요하다고 판단하고 있다.¹⁶⁶ 따라서 미·중관계가 협력위주의 관계로 변할 때까지 남북관계의 현상을 유지하면서 안정화시키는 것에 역량을 집중해야 할 것이다.

¹⁶⁵-Scott Snyder, “미국 관점에서 본 한반도 통일,” 통일연구원 역음, 『독일통일 20년과 한국의 통일 대비』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 104.

¹⁶⁶-Zhu Feng, “중국 관점에서 본 한반도 통일,” 통일연구원 역음, 『독일통일 20년과 한국의 통일 대비』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 112.

다. 협력 중심의 미·중관계

현재적 관점에서 미·중관계가 협력적 관계로 당장 진입하기는 어렵다. 미국과 중국은 협력하면서 동시에 대립하고, 협조하면서 갈등하는 양상을 유지하는 구도가 가장 현실적이며, 이 과정에서 돌출된 사건이나 세계사적 문제가 발생했을 때 대립 위주의 관계로 전환되는 경우도 있을 것이다. 이러한 과정을 거치면서 향후 10년 전후 세계경제위기가 진정 국면에 들어서고 미국과 중국 간에 세력전이 발생하여 양국 간 경제력 격차가 거의 대등해지면 미·중관계는 협력이 중심이 되는 양상으로 전환될 가능성이 높다. 이 상황에서 동아시아는 미국과 중국의 중심지대가 될 것으로 판단된다. 따라서 동아시아를 중심으로 태평양지역을 아우르는 거대 지형 속에서 미국과 중국은 포괄적인 개입전략을 통해 자국의 이익을 유지하고 세력을 확대하는 가운데 협력관계를 증진시켜 나갈 것이다.

이것은 동아시아 및 한반도에 상당히 유리한 환경이 조성되었음을 의미한다. 즉 “동아시아론의 실험은 한반도 생존전략의 모색”으로, 실질적으로 동아시아를 발판으로 한반도의 생존전략과 평화적 통일을 구체화할 수 있는 적당한 공간과 알맞은 시간의 도래를 의미한다. “동아시아 분쟁의 축인 한반도의 분단을 평화적으로 해소하여 동아시아에서 탈냉전을 완결할 절호의 기회가 다가온 것이다. 비로소 분쟁과 갈등으로 얼룩졌던 동아시아의 20세기로부터 탈주할 출구가 출현”할 수 있는 상황을 의미한다.¹⁶⁷

¹⁶⁷ 최원식, 『제국 이후의 동아시아』 (파주: 창비, 2009), pp. 73~75.

미·중의 협력적 관계 속에서 한국은 동아시아 지역협력을 더욱 촉진하는 역할에 집중해야 한다. ‘동아시아 문화·경제 공동체’의 결속력을 더욱 높임으로써 역내 지역의 지속 가능한 변영의 구조를 만들어내고, 역내 국가·국민들 간의 다양한 패치워크와 네트워크를 통해 지역적 정체성을 만들어감으로써 문화적 공감대를 더욱 심화시켜야 할 것이다. 이 과정에서 한국의 ‘소프트파워’가 긍정적 역할을 하고 지역협력을 촉진하는 역할을 해야 한다. 이러한 과정은 한반도의 평화적 통일을 역내 국가들이 반대하지 않는 공감대 형성으로 연결될 것이다. 즉 지역협력이 한반도의 평화적 통일에 유리한 환경을 조성하는 선순환 구조의 진입을 의미한다.

또한 동아시아 안보협력에 있어서도 미·중의 협력적 관계는 긍정적 환경이 될 것이다. 북한의 비핵화와 동북아시아지역의 안정적 상황 유지는 냉전구조의 최종적 탈구를 의미한다. 따라서 미·일·중·러 등 한반도를 둘러싼 국가들과의 안보협력레짐 구축은 더욱 구체화될 것이며, 이런 환경은 한반도의 평화적 통일을 위한 절대적인 지정학적 환경이 될 것이다. 이와 함께 동아시아에 있지만 동아시아에서 배제된 북한과 타이완문제를 원만하게 해결할 수 있을 것이며, 몽고도 동아시아 지역협력체 안으로 인입될 수 있을 것이다.

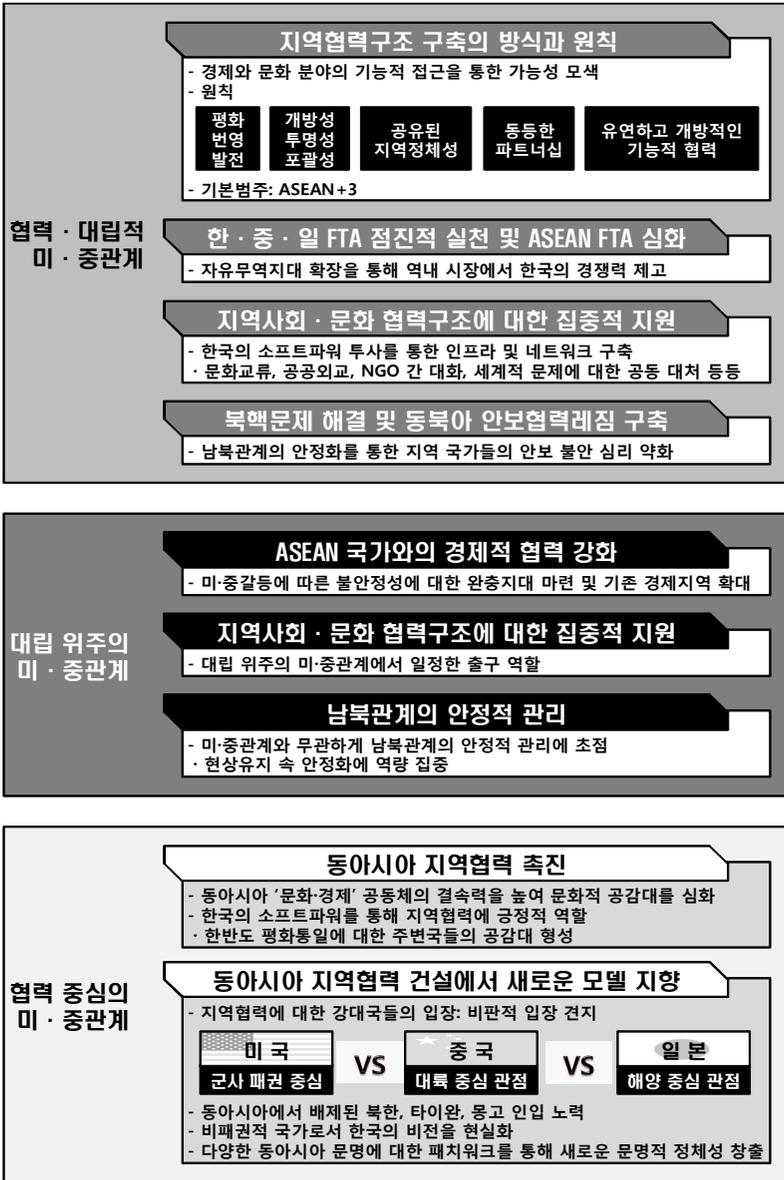
이러한 노력 속에서 한국은 동아시아 양대 강국(중·일) 및 동아시아 태평양을 중재하는 ‘가교 국가’로서의 위상, 남북 대치 및 북핵문제의 당사자로서 문제해결을 통해 지역안보협력을 주도하는 ‘평화국가’로서의 위상, 세계 경제에서 해양과 대륙을 잇는 ‘거점국가’로서 동아시아 지역협력의 이니셔티브를 구상하고 실행할 수 있는 전략을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서 2013년 새롭게 들어

서는 한국 정부는 ‘동아시아 지역협력구상’을 선제적으로 제안(갈등에서 화해와 협력으로, 역내 번영과 세계금융위기의 완충 및 해결의 거점으로, 북핵문제 해결을 통한 위기에서 세계평화로)함으로써 동아시아 지역협력 구상을 동아시아 지역협력체로 현실화하는 대외전략을 구사할 필요가 있다. 이는 미·중 간의 경제적 갈등·군사적 갈등·지역 전략적 갈등의 대립적 갈등을 중재·조정하고, 동아시아 지역협력체 건설 과정이 지역 및 미·중 모두에게 이익으로 환원될 수 있는 출구로서의 기능도 수행할 수 있을 것이다.

그러나 유념할 점은 동아시아 지역협력체 건설이 미국적 방식의 군사 패권 중심의 관점, 중국적 방식의 대륙 중심의 관점, 일본적 방식의 해양 중심의 관점에 대한 비판적 입장을 견지함으로써 새로운 모델을 지향할 필요가 있다. 이런 방식을 통해 “미국을 포함하여 역내의 국가와 국민들이 화이부동(和而不同)으로 마주보는 동아시아의 출현”을 실현하는 방향이어야 할 것이다.¹⁶⁸ 지역적 정체성을 만들고 유지하면서 동아시아에 현존하지 않지만 동아시아에 있는 미국을 포함하고, 동아시아에 현존하지만 포함되지 않는 북한·타이완·몽고를 인입시키고, 비대칭적인 역내 국가들의 불균등성의 차이를 인정하면서 공존·번영하는 것으로서의 동아시아 지역협력체를 실현해야 한다. 이것을 만들어 가는 과정에서 한국의 비패권적 네트워크국가로서의 비전을 현실화시키고, 동아시아의 다양한 이질성 등을 패치워크하여 새로운 문명적 정체성을 만들어 가는 과정에서 한국의 소프트파워 투사적 국가로서의 비전을 현실화시켜야 할 것이다. 이것이 미·중관계가 협력적일 경우, 한국이 추진해야 할 전략이며 방향이다.

¹⁶⁸ 최원식, 『제국 이후의 동아시아』, p. 221.

그림 7-IV-2 시나리오별 동아시아 협력체계 예상



라. '동아시아 2020~2022체계'와 한국의 동아시아 지역협력체 추진전략

“이질적인 것들이 공존할 수 있고, 다양한 연대가 가능하며, 보편적 인간성에 근거한 자연스런 정체성과 결속이 허용되는, 유연한 경계와 분산된 권력구조, 그리고 다중적으로 이루어지는 결망의 망을 통해서야 비로소 통일은 평화적인 과정으로 이루어지지 않을까.”¹⁶⁹

패치워크모델은 동아시아 지역협력체가 만들어지는 방식이기도 하며, 동아시아적 새로운 문명과 문화를 만들어 전 세계와 인류에 이로운 방향으로 가기 위한 것이다. 패권의 논리, 강대국 중심주의 논리를 넘어서서 서로의 정체성을 유지하면서 개방적인 패치워크를 통해 더욱 나은 공동체를 구성하는 것이다. 네트워크국가를 제안하는 것은 세계화시대에 대응하기 위함이다. 세계화 이후 탈(脫)영토성이 강화되면서 근대적 의미의 영토적 개념은 희미해졌으며, 다양한 초국가적·초정부적 네트워크에 의해 영토적 구획을 횡단하는 '외부와의 통로가 승승 뚫린(prou)' 불명확하고 불완전한 모습이 나타나고 있다.¹⁷⁰ 이것은 동아시아지역에서 근대적 의미와 국가 단위의 교류를 넘어서는 다양한 층위에서의 외부와의 통로가 승승 뚫린 네트워크가 진행된다는 것이다. 한국도 정부 차원뿐만 아니라 다양한 층위에서 동아시아 국가들과 네트워크를 추진하며, 궁극적으로 아시아-태평양지역을 한국의 경제적 '유사영토'로 삼는 방향을 모색해야 한다. 그것이 바로 '동아시아 2020~2022체계'

169- 박명규, “복합적 정치공동체와 변혁의 논리: 동아시아적 맥락,” p. 21.

170- 민병원, “세계화 시대의 국가변환: 네트워크국가 등장에 대한 이론적 고찰,” p. 490.

속에서 한국이 지향할 방향이라고 판단되기 때문이다.

‘동아시아 2020~2022체제’는 예측하기 어려운 미래의 이야기이다. 따라서 한국은 동아시아전략을 수립하고 이 전략의 꾸준한 실천을 통해 동아시아를 꿀벌의 방식으로 네트워크하고 여행하는 방식을 추진해야 한다. 앞에서 밝혔듯이 한국은 동아시아에서 경제, 사회·문화, 안보 분야에서 패치워크모델을 도입하고 네트워크국가의 방향성을 가질 필요에 대해 언급했다.

“꿀벌은 개미처럼 밖에서 꿀과 꽃가루를 수집해 오지만, 개미와 달리 이 꿀과 꽃가루를 손질하고 입으로 삼켰다가 뱉어 놓는 작업을 마친 후에 저장해 둔다. 꿀과 꽃가루를 변별하여 다른 비율로 침과 섞어서, 꿀을 방부 처리하고 꽃가루는 꿀로 바꾸는 것이다. 이것이 벌집 안에서 벌어지는 신기한 가공 과정이다. 나아가 꿀벌은 꿀과 꽃가루를 수집하는 과정에서 따라 들어온 불순물들을 가려내어 밖에 내다 버린다. 이 점에서 꿀벌은 꿀과 꽃가루를 변별하여 가공할 뿐만 아니라, 불순물을 비판적으로 ‘명변(明辯)’하여 제거한다.”¹⁷¹

동아시아는 역사, 국가, 인종, 지역, 이데올로기, 각종 근대적 사물, 변화하는 자연 등 다양하고 복잡하게 얽힌 이중적 네트워크이며, 따라서 공동체를 구성하는 것에 많은 난제가 존재한다. 그러나 생태계가 온존하게 지속 가능하기 위해서는 동아시아 공동체 즉 동아시아 공동의 ‘꽃밭’을 만들어야 한다. 또한 남북의 대립과 갈등의 상황은 동아시아 공동의 ‘꽃밭’을 위협하는 요인이기도 하다. 따라서 한반도(꿀벌)는 협력적 가공작업을 통해 서로를 독려하고 협력하면서, 한반도의 평화통일과 동아시아의 꽃밭을 만들기 위해

¹⁷¹ 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』, p. 220.

꽃가루를 이리저리 나르고 수집하고 손질하고, 패치워크의 방식으로 가공하는 작업을 통해 새로운 가치를 만들어내야 한다. 그것이 바로 패치워크에 의한 동아시아 지역협력체를 구성하는 것이며, 꿀벌의 여행을 통해 다양한 꽃가루를 동아시아에 뿌리는 네트워크 국가로 나아가는 것이다. 그렇게 구성된 동아시아 지역협력체 속에 한반도는 아태지역을 넘나드는 또 다른 여행을 통해 더욱 평화롭고 공동 번영하는 통일한국(별집)을 만들 수 있을 것이다.

7장

I

II

III

IV

결론: 제8장

미·중관계 변화와 한반도 평화통일 추진전략



I. 한반도 평화통일의 조건



1. 국제법적 조건

국제법적 차원에서 남한과 북한의 지위, 남북관계의 법적 성격은 국내법 규정과 반드시 일치하지 않는다. 남북 혹은 남북관계의 국제법상 지위를 파악하기 위해서는 무엇보다 ‘국제연합안전보장이사회(United Nations Security Council: 이하 UN안보리)’나 ‘국제연합총회(United Nations General Assembly: 이하 UN총회) 결의에서 남북의 지위를 어떻게 묘사하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

UN총회 결의 195(III)호는 한반도에서 UN이 파견한 UN한국위원회가 감시 및 협의할 수 있었고 한국 인민의 과반수가 거주하고 있는 지역에 대한 효과적인 행정권과 사법권을 갖는 유일한 합법 정부가 남한 정부라고 밝히고 있다.¹⁷² 이는 남한 정부가 한반도 전체가 아니라 38도선 이남지역의 유일한 합법정부라는 의미이다. 논리적으로 따질 때 38도선 이북지역은 ‘공백지역’이 되는 것이다.

1950년 6월 25일 북한이 남침을 강행하자 UN안보리는 이러한 행위를 ‘평화의 파괴’, 즉 침략행위로 규정하였다. 그리고 1950년 10월 7일 UN총회는 남북통일을 지지한다는 결의를 채택하였다. UN총회 결의 376(V)호는 “한국에 통일되고 독립된 민주정부를 수립하기 위해 UN 감시 아래 총선거를 실시”한다고 결의함으로써 통일되고 독립적이며 민주적인 한국 정부의 수립을 지지한다고 밝히고 있다.¹⁷³

¹⁷²-UN A/RES/3/195, “The problem of the independence of Korea,” (December 12, 1948).

¹⁷³-UN A/RES/5/376, “The problem of the independence of Korea,” (October 7, 1950).

그 뒤 UN총회는 이러한 결의에 근거하여 UN한국통일부흥위원회 (UN Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea: 이하 UNCURK)를 설립하여 한국의 평화회복과 경제재건을 지원하고, UN에 연례보고서를 제출함으로써 한반도문제를 자동적으로 차기 총회의 의제에 포함시켜 토의하도록 하였다.¹⁷⁴ 1968년 이후에는 연례보고서를 UN 사무총장에게 제출하도록 바뀌면서 한반도문제가 총회에 자동 상정되는 것을 피할 수 있었다. 1972년부터 남북대화가 시작되자 1973년 UN총회는 UNCURK를 만장일치로 해체하기로 결의하였다. 이처럼 UN이 한반도문제에 개입하던 창구가 없어지자 그때부터 UN무대는 남북의 외교 각축장으로 바뀌어버렸다.

마침내 1991년 9월 18일 남북은 UN에 동시 가입하여 각각 UN회원국이 되었다. ‘UN헌장’ 제2조는 모든 국가의 평등권과 자주권의 원칙(the principle of equal rights and self-determination of peoples)을 제시하고 있고, 제4조는 회원국의 조건을 UN헌장상의 의무를 이행할 능력과 의지를 갖춘 평화애호국으로서 안보리의 추천을 받아 총회에서 결정한다고 규정하고 있다.¹⁷⁵ 따라서 남북이 UN회원국이 되었다는 것은 UN안보리 상임이사국 5개국이 모두 북한을 주권국가로 인정했다는 의미도 된다.

UN안보리 상임이사국과의 외교관계를 보면, 남한은 5개국 모두와 수교했고, 북한은 러시아(1948년)와 중국(1949년)에 이어 2000년에 영국과 수교했으나 미국, 프랑스와는 미수교 상태이다. 북한은 1984년 12월 파리에 총대표부를 두었고, 프랑스는 2011년 9월 평양

¹⁷⁴- UN A/RES/5/410, “Relief and Rehabilitation of Korea,” (December 1, 1950).

¹⁷⁵- UN, “Charter of the United Nations,” <<http://www.un.org/en/documents/charter>>.

에 상주대표부를 설치하기로 되어 있다.¹⁷⁶ UN회원국의 자격이 주권국가라는 점을 고려할 때, UN 동시가입 이후 남북관계는 국제법상으로 두 개의 독립주권국가 간의 관계가 된 것이다.

그렇다면 북한은 어떤 국제법적 자격을 갖고 있는가? 북한은 국제법상의 4대 국가성립 기준인 영토, 영주민, 정부의 통제력, 다른 국가와 공식관계를 맺고 있거나 맺을 능력 등을 충족하고 있다. 실제로 세계 총 192개 국가(타이완 제외) 가운데 160개 국가가 북한을 승인하여 공식 수교관계를 수립하고 있다. 현재 남한은 188개 국가와 수교한 상태이다.¹⁷⁷ 이것은 국제사회가 남한과 북한을 모두 주권국가로 인정하고 있다는 방증이다. 이러한 점은 미국과 중국의 견해를 보아도 분명하다.

미국은 아직 북한과 정식 외교관계를 맺고 있지는 않지만, ‘대의관계법’ 204조의 “주권국가에게만 개방되어 있는 UN 등 국제기구에 특정 실체의 가입을 동의함은 그 실체를 인정한다는 의미”라는 규정에 의거하여 1991년 남북의 UN 동시가입을 지지함으로써 북한의 국가적 실체를 인정하고 있다. 미국 ‘북한인권법’ 302조의 ‘북한 주민에 대한 예우’ 조항에서도 미국의 ‘이민과 국적법’ 207항과 208항¹⁷⁸에 의거하여 “조선민주주의인민공화국의 국민은 대한민국 국민으로 간주하지 않는다.”고 규정하여 남한과 북한을 구별하고 있다.¹⁷⁹

176. 『연합뉴스』, 2011년 7월 12일.

177. 2011년 1월 현재 외교통상부 자료, <www.mofat.go.kr>.

178. Act 207(Refugee Status, 8 U.S.C.1257) and Act 208(Asylum, 8 U.S.C.1158) of *Immigration and Nationality Act*, <<http://www.uscis.gov>>.

179. “North Korean Human Rights Act of 2004,” <<http://www.northkoreanrefugees.com/hr4011.pdf>>.

중국은 1949년 10월 6일 북·중수교 및 대사 교환을 통해 일찌감치 북한을 정식 국가로 승인했다. 그리고 1961년 7월 11일 북·중 양측은 자동개입조항을 담은 ‘조·중 우호·협력조약’을 체결해 군사 동맹관계를 맺었다. 또한 중국은 1992년 8월 24일에 한국과도 ‘한·중 수교조약’도 체결하였다. 이로써 중국은 남북 모두를 국가로 인정하고 있다.

결국 남북관계는 비록 남북이 서로를 국가로서 승인하고 있지 않다고 하더라도 미국, 중국을 비롯한 국제사회에서는 국가 간 관계로 간주되고 있는 것이다. 그렇기 때문에 남북이 비록 상대방을 국가적 실체로 인정하지 않는다고 해도, 평화통일의 국제적인 승인 과정은 두 개의 주권국가가 하나의 국가로 통합되는 국제법적 절차를 밟아야 할 것이다.

● 표 8-1-1 남한과 북한의 UN 가입 및 외교관계 수립현황

(2011년 1월 현재)

	남한	북한
UN 가입	1991년 9월 18일	1991년 9월 18일
외교관계	세계 총 192개 국가(타이완 제외) 중 188개국과 수교	세계 총 192개 국가(타이완 제외) 중 160개국과 수교
UN안보리 상임이사국과의 외교관계	미국(1883년, 1949년), 프랑스(1886년, 1949년), 영국(1949년), 러시아(1990년), 중국(1992년)	러시아(1948년), 중국(1949년), 영국(2000년)과 수교. 미국, 프랑스와는 미수교

출처: 외교통상부 및 각국 주한대사관 홈페이지 참조.

2. 국제정치적 조건

흔히 남북통일의 모범으로 독일통일을 꼽는 경우가 많이 있다. 하지만 남북과 동서독은 분단의 원인과 분단의 성격 등에서 서로 간에 커다란 차이가 있다.

독일은 제2차 세계대전을 일으킨 전범국가로서 미·영·프·러 4대 승전국의 점령을 받았다. 전승국 가운데 미국, 영국, 프랑스 3국으로부터 부분적인 주권을 양도받아 서독 정부가 출범했고, 러시아로부터 부분적인 주권을 양도받아 동독 정부가 출범했다. 하지만 전체로서의 독일 및 베를린에 대한 주권은 여전히 4대 승전국이 갖고 있었다. 그렇기 때문에 독일이 완전한 주권회복을 위한 통일을 이루기 위해서는 4대 전승국(미·영·프·러)의 승인이 없으면 불가능했다.

이러한 국제정치적인 환경 때문에 독일이 통일되기 위해서는 먼저 양대 진영의 세력균형 속에서 공동안보 또는 협력안보를 통해 유럽의 분단구조(냉전체제)가 해체되거나 크게 완화되지 않으면 안 되었다.¹⁸⁰ 서독은 신동방정책을 채택하면서 할슈타인원칙의 완전 폐기, 무력사용 포기 및 유럽 현 국경선의 인정에 관한 ‘서독·소련 불가침 조약(1970년)’과 오데르·나이제 국경선의 인정과 독일계 주민의 이주를 다룬 ‘서독·폴란드 국교정상화 조약(1970년)’ 등 긴장 완화 조치를 취했다. 또한 동서독 기본조약(1972년)이 체결되고 유럽 안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE)가 창설(1975년)됨으로써 동독은 체제의 안전이 보장

¹⁸⁰ 황병덕, 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 112~116.

된 상태에서 서독과의 교류·협력을 본격화할 수 있었다.¹⁸¹

그 뒤 동독의 후견국이었던 소련의 국력이 쇠퇴하고 개입능력이 한계에 봉착하면서 동서독의 통일을 용인하지 않을 수 없는 상황이 되었다. 체제위기에 빠진 동독에서 동독 주민들의 대규모 탈출사태가 일어나고 개혁을 요구하는 시위가 전국적으로 확산되고 마침내 베를린 장벽이 무너지자, 동독의 모드로우(Hans Modrow) 과도정권이 등장하여 동독 주민들의 요구를 수용하여 헌법의 민주적 개정과 동독 최초의 자유총선을 결정했다. 1990년 3월 18일 실시된 자유선거에서 조기통일을 주장한 동독 기민당 주도의 독일연합(Allianz für Deutschland: AFD)이 승리하여 서독으로 편입할 것을 결정하고 서독이 이를 받아들임으로써 통일이 합의에 이르렀다.¹⁸² 그 뒤 동서독은 제1차, 제2차 ‘통일조약’을 체결하여 통일을 위한 국내법적 절차를 완료했다.

하지만 동서독의 통일 과정에서는 양 독일의 합의가 있더라도 전승국들의 정치적 승인이 없으면 통일이 불가능했다. 1990년 2월 오타와회의에서 전승 4개국과 동서독이 참가하는 제1차 ‘2+4회의’가 개최되고 같은 해 9월 모스크바에서 제4차 ‘2+4회의’가 열려 ‘독일문제 최종합의서’를 채택하면서 비로소 독일통일이 국제법적으로 가능하게 되었다. 그리하여 1990년 10월 3일 0시를 기해 독일통일을 선포할 수 있었던 것이다. 최종적으로는 1991년 3월 15일 소련이 비준을 마쳐 동서독과 미·영·프·러 4대 승전국이 참여하는

¹⁸¹ 조성렬, “동북아 안보레짐의 구축 전망: 냉전기 유럽과 현시기 동북아의 안보레짐의 조건 비교,” 『동서문제연구』, 제21권 1호 (연세대학교 동서문제연구원, 2009).

¹⁸² 이장희, “독일의 통일외교와 통일정책,” 심익섭·M.치맥 공편, 『독일연방공화국 60년: 1949~2009 분단국가에서 민주통일국가로』 (서울: 오름, 2009), pp. 136, 163.

‘2+4조약이 발효됨으로써 비로소 동서독의 통일이 국제정치적인 절차를 완료한 것이다.¹⁸³

● 표 8-1-2 ‘2+4회의’에 따른 독일통일의 국제정치적 승인 과정

차수	개최일	개최장소	주요 결정내용
1차	1990.5.5.	본	독일민족의 자결권 인정
2차	1990.6.22.	동베를린	통일 후 외국군의 단계적 철수
3차	1990.7.17.	파리	독일-폴란드 국경 확정, 통일독일의 NATO잔류, 1994년까지 소련군 철수 및 통일독일군 37만으로 감축
4차	1990.9.12.	모스크바	독일문제 최종합의서 채택
비준	미국(1990.10.16), 영국(1990.11.16), 프랑스(1991.1.17), 소련(1991.3.15)		

한반도의 경우는 동서 양 진영의 영향권 아래에 있던 분단국이라는 점에서는 독일과 매우 유사하다. 하지만 한반도는 일제의 식민지통치를 받다가 알타회담에서 강대국들(미·영·소·중)의 도움에 의해 해방이 결정되었다. 자력으로 해방을 쟁취한 것이 아니기 때문에 일제의 패망 직후 미군, 소련군이 한반도의 남쪽과 북쪽을 분할 점령하였다. 그리고 신정부 수립 과정에서 이들의 동의가 필요했다.

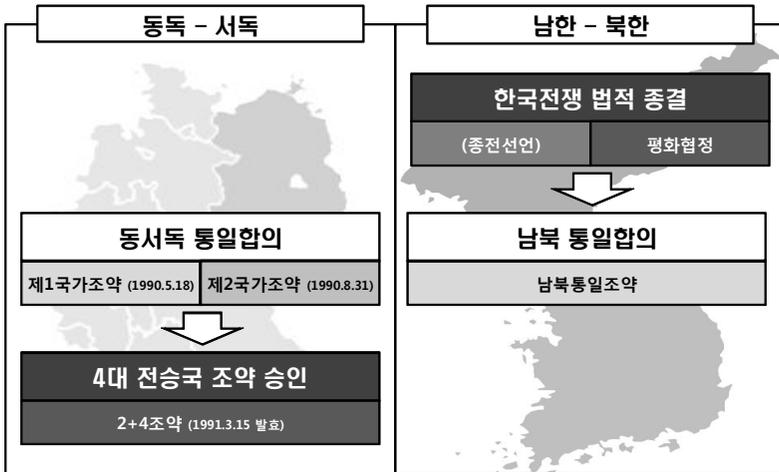
모스크바 3상회의에서는 임시중앙정부를 수립하기로 했지만, 국내 좌우대립으로 결정이 관철되지 못한 채 1948년 남북에 각각 단독정부가 수립되었다. 그 뒤 자유진영과 공산진영이 각각 남북을 승인하면서 남북은 국제정치적으로 사실상 두 개의 주권국가가 된 것이다.

¹⁸³ 송상교, “남북통일협정(안),” 『남북한 통일프로세스와 통일협정(안)』 (평화재단 제9차 전문가포럼, 2007.5.28).

하지만 남북 모두 전범국가나 패전국가가 아니기 때문에 남북통일을 달성하기 위해서 굳이 미국이나 소련 등 제2차 세계대전 승전국의 승인을 받을 필요가 없다. 한민족 전체가 주권을 박탈당한 것이 아니기 때문에, 남북 정부가 합의한다면 전체로서의 주권에 대한 통합(통일)을 이룰 수 있는 민족자결권을 갖고 있는 것이다.

그런데 한반도에서는 남북이 서로 전쟁을 벌였고 여전히 군사적으로 적대하고 있다. 한국전쟁을 통해 남북과 미군장성을 사령관으로 한 UN군, 중국군(중국인민지원군)이 참전했다. 동서독은 분단되어 서로 다른 체제와 정부를 갖고 있었기는 했지만, 서로 간에 전쟁한 것은 아니었다. 동서독이 통일국가로 건설되는 과정에서 쌍방의 합의에 의한 ‘통일조약’과 4대 전승국들의 승인만 필요로 했을 뿐, ‘평화협정’과 같은 것은 필요로 하지 않았다.

● 그림 8-1-1 독일통일과 남북통일의 국제정치적 과정



그러나 한반도의 경우에는 통일에 앞서 한국전쟁을 법적으로 종식하기 위한 평화협정의 체결이 필요하다. 따라서 한반도 평화체제 구축을 위해서는 남북의 합의뿐만 아니라 미국, 중국의 동의가 필요하다. 그런 점에서 한반도 통일을 위해 거쳐야 할 당면과제는 한반도 평화협정의 체결이다.

이처럼 미국과 중국의 일정한 발언권을 인정해야 하는 한반도 평화협정 체결과 달리, 한반도의 통일 과정은 국제법상으로 미국이나 중국의 승인 없이도 통일이 가능하다. 동서독과 달리, 한반도 평화통일은 남북 정부가 주민들의 동의를 얻어 합의한다면 아무런 국제법적인 제약이 없으며 별도의 국제적인 승인도 필요로 하지 않는다.

남북이 합의하여 한반도 평화협정 체결(평화체제의 수립)을 토대로 상부 정치기구로서 남북연합기구를 만들어 나가거나, 남북경제공동체의 완성과 외교권, 군사권의 해결을 통해 연방제 통일국가나 단방제 통일국가를 만들어 갈 수 있다. 그런 점에서 우리의 평화통일전략의 기본방향은 ① 남·북·미·중 4자에 의한 한반도 평화체제의 구축 노력, ② 남북합의에 의한 평화통일의 달성 등 두 단계의 경로가 되어야 할 것이다.

3. 군사적 조건

1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁은 수백만 명의 인적 피해와 막대한 물질 피해를 남긴 채 3년 1개월 만인 1953년 7월 27일에 UN사령부와 북한군, 중국인민지원군이 군사정전협정(Military Armistice Agreement: MAA)에 서명함으로써 휴전으로 막을 내

렸다.¹⁸⁴ 한국전쟁으로 한반도 전체가 폐허로 변했고, 한국군 17만 명, UN군 4만여 명, 북한군 39만 명, 중국인민지원군 18만 명 등 80만 명 가까운 군인들이 사망하거나 실종되었다. 또한 한국전쟁으로 250만 명에 달하는 민간인 피해가 발생했다. 그 가운데 약 20만 명의 전쟁미망인과 10여 만 명이 넘는 전쟁고아가 발생했으며 1천여 만 명이 넘는 이산가족이 만들어졌다.

하지만 전쟁에도 불구하고, 38선이 휴전선으로 바뀌었을 뿐 분단을 극복하지는 못했다. 1953년 군사정전협정의 체결 이후에도 남북의 군사충돌이 계속되고 있다. 남북은 국제법적으로는 ‘전쟁을 일시 멈춘’ 휴전상태에 있다.¹⁸⁵ 휴전상태임에도 불구하고, 군사정전협정을 맺은 1953년 7월 27일부터 1994년 4월 30일까지 주한유엔군사령부(이하 UN사)가 북한이 군사정전협정을 위반했다고 집계한 건수는 42만 5,271건에 달한다. 반면, 북한이 주장한 이 기간 동안 남측의 협정위반 건수는 83만 5,563건에 달한다.¹⁸⁶ 또 다른 집계에 따르면, 1961년부터 2010년 8월까지 한반도에서 모두 1,436회의 군사적 충돌이나 사고가 발생해 남북과 미군 등 총 1,554명이 사망하고 1,161명이 부상한 것으로 집계됐다.¹⁸⁷

184- 정전협정의 정전(停戰)을 나타내는 ‘armistice’의 국제법상 일반적인 용어는 ‘휴전(休戰)’이며, ‘정전’은 ‘suspension of armed conflict’, ‘정화(停火)’는 ‘cease-fire’이다. ‘Armistice Agreement’를 정전협정이라고 부르는 것은 협정의 중국어 본에 따른 것이다. 이상만, “한국전쟁과 휴전협정 당사자 문제,” 『국제법학회논총』 제52권 2호 통권 108호 (대한국제법학회, 2007), p. 248.

185- 군사정전협정이 명칭에도 불구하고 실질적으로 전쟁상태의 종결을 규정한 것으로 보아야 한다는 소수의견도 있다. 김찬규, “한국 휴전협정, 종전선언이 필요한가?,” 『세계일보』, 2007년 8월 1일.

186- 이상현, “정전협정 56년 … 북, 42만 건 이상 위반,” 『연합뉴스』, 2009년 7월 27일. UN사 측과 북한 측은 정전 이후 ‘정전협정 위반현황 통계’를 매월 판문점에서 상호통보하고 교환해 왔으나 1994년 5월부터 통계교환이 중단되었다.

187- Paul B. Stares, “Military Escalation in Korea,” *Contingency Planning Memorandum*, No. 10 (Council on Foreign Relations, November 2010), p. 10.

근년에 들어와 서해상에서 군사충돌이 빈번하고 있다. 1999년 6월 제1차 연평해전이 발생해 북한경비정이 침몰하고 다수의 북한 해군병사들이 죽었으며, 2002년 6월에는 제2차 연평해전으로 한국해군의 참수리 경비정이 침몰하고 6명의 해군병사가 사망했다. 그 뒤 이명박정부에 들어와 또다시 군사충돌이 발생하여 2009년 11월 대청해전으로 북한경비정이 반파되고 사망자가 발생한 채 퇴각하였고, 2010년 3월에는 천안함사건이 발생하여 한국 측 프리깃함이 침몰하고 46명의 해군병사들이 사망했다. 또한 같은 해 11월 23일에는 북한군에 의한 연평도포격사건이 발생하여 한국군 2명과 민간인 2명이 사망하였다.

이처럼 남북 간에는 군사정전협정에도 불구하고 간헐적으로 교전이 발생하고 있으며, 1999년 6월 이래 서해상에서 수차례의 대규모 전투가 발생하였다. 남북은 2000년 6월 남북정상회담 이래 두 차례의 국방장관회담과 수차례의 남북장성급회담이 개최되어 서해상의 우발적 충돌방지를 위한 조치와 경협의 군사적 보장조치를 취해왔다. 하지만 이명박정부에 들어와 남북관계가 악화되면서 일체의 남북군사대화가 중단된 채로 있다.

한반도의 평화를 위해서는 남북 간의 군사적 긴장완화뿐만 아니라, 국제적인 차원에 볼 때는 당면한 국제현안인 북핵문제를 해결하지 않으면 안 된다. 2001년 9·11테러 이후 미국이 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고부터 핵무기 확산문제가 반(反)테러문제로 인식되기 시작하면서 북핵문제는 반테러·반확산의 문제로 간주되었다.

그 동안 북한은 외국의 국제테러범들에게 피신장소나 훈련장소, 자금 등을 제공한다는 의혹을 받아왔다. 그 대표적인 사례가 1970년에 북한이 일본의 요도호 납치범 9명의 망명을 받아들인 것이다.

그밖에 아웅산 폭발사건을 자행하여 전두환정부의 고위관리를 사망케 했다. 북한은 1987년 11월 대한항공 858편이 북한공작원에 의해 공중 폭발한 사건을 계기로, 이듬해 1월부터 미 국무부의 테러지원국 명단에 포함되어 미국의 각종 제재를 받았다.

또한 1988년부터 핵무기 개발에 착수함으로써 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: 이하 WMD) 확산국가로도 국제사회의 주목을 받게 되었다. 테러지원 가능성 때문에 미국은 북한을 ‘불량국가(rogue state)’ 명단에 집어넣었으며, 특히 WMD 확산에 개입하는 나라라는 의미에서 부시(George W. Bush) 대통령은 2002년 1월 연설에서 이란, 이라크와 더불어 북한을 ‘악의 축(axis of evil)’이라고 불렀다. 이와 같이 한반도문제에 반테러·반확산문제가 포함됨으로써 북핵문제가 민족 내부의 문제에서 국제적인 문제로 성격이 바뀌어 갔다.

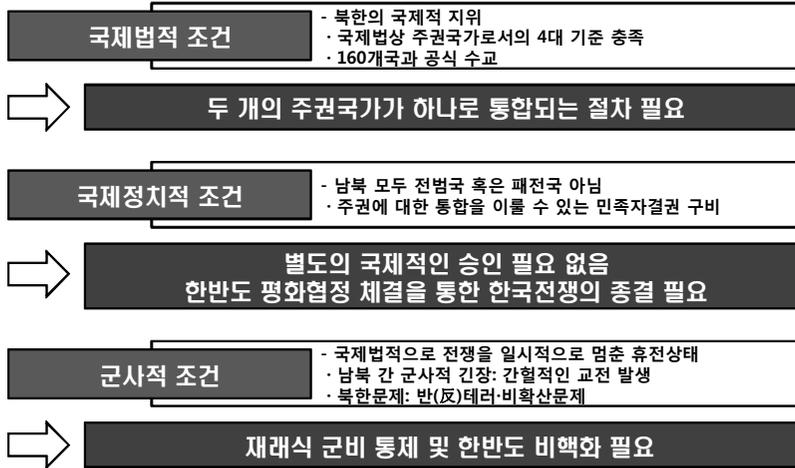
하지만 북한 당국은 자신들이 핵개발을 하게 된 원인을 미국의 대북적대시정책에서 찾고, 핵포기의 전제조건으로 한반도 평화체제의 구축을 요구했다. 2005년 7월 22일, 북한 외무성 대변인은 “정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 근원인 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되고, 그것은 비핵화 실현으로 이어질 것”이라고 주장했다. 즉, 북한은 법적인 전쟁상태에서 상대방에게 핵무기를 내줄 수 없으며, 어떤 식으로든 평화체제가 구축되어야 핵을 폐기할 수 있다는 입장이다.

북한 당국의 주장에 동의하지 않더라도, 그들이 이렇게 인식하고 있는 이상 한반도 평화체제가 이룩되지 않으면 협상을 통해 북한의 핵포기를 이끌어내기가 쉽지 않다. 이 때문에 ‘핵포기 우선’을 내세우며 무시정책을 취했던 부시 1기 행정부조차 2기 행정부에

들어서면서 포괄적 병행론으로 전략을 수정하지 않을 수 없었다.¹⁸⁸

이제 한반도의 군사문제는 남북의 군사적 신뢰구축, 군축과 같은 남북 간의 재래식 군비통제일 뿐만 아니라, 6자회담을 통한 한반도 비핵화를 추진하지 않으면 안 되는 국제적인 현안이 되었다. 이와 같은 재래식 및 핵 군비통제의 추진 필요성은 한반도 평화체제의 구축과 평화통일을 위해 피해갈 수 없는 과제가 되었다.

▶ 그림 8-1-2 한반도 평화통일의 3대 조건



¹⁸⁸-David Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea," *The New York Times*, May 18, 2006.

II. 미·중관계 변화 유형별 평화통일 추진전략



한반도 평화통일은 앞에서 살펴본 국제법적 조건과 국제정치적 조건, 그리고 군사적 조건의 측면 등 세 가지를 충족시키지 않으면 달성될 수 없다. 이에 따라 국제법적 과제와 국제정치적 과제, 군사적 과제 등 세 가지 과제가 도출된다.

국제법적인 과제란 1953년에 체결된 군사정전협정을 이행 완료한 뒤 평화협정을 체결하는 것이며, 국제정치적 과제란 핵심 관련국들이 상호 국가적 승인과 정상적인 관계를 통해 평화적인 안보환경을 만들어주는 것으로, 북한과 미국, 일본과의 관계정상화를 이룩하는 것이다. 그리고 군사적 과제란 군사적 긴장완화와 전쟁재발방지를 위해 군사적 신뢰구축과 군비통제를 이룩하는 것이다.

하지만 이러한 3대 과제를 해결하기 위해서는 북한이 최근 전개되고 있는 미·중관계에 어떻게 대응하고 있는지 살펴보는 것이 중요하다. 아울러 한국이 기존의 약소국외교에서 벗어나 중견국외교를 구사할 때, 어떻게 적극적인 평화통일전략을 구사할 수 있는지 살펴보는 것이 중요하다.

이러한 분석의 토대 위에서, ‘협력·대립’, ‘대립과 갈등’, ‘협력 위주’의 3가지 미·중관계 시나리오에 입각하여 한국 정부의 대북정책 및 평화통일전략을 구체적으로 모색해 보기로 한다.

1. 한반도 평화통일의 3대 과제

가. 국제법적 과제: 한국전쟁의 법적 종식과 한반도 평화협정

동족상잔의 한국전쟁은 민족 내부의 대결임과 동시에 대륙세력과 해양세력들이 벌인 지정학적 경쟁의 결과물이었다. 이러한 한국전쟁의 결과로써 군사정전협정에 따라 만들어진 휴전선은 60년

이 다 되도록 아직도 해소되지 못하고 있으며, 이를 사이에 두고 여전히 대륙세력과 해양세력이 대결하고 있다. 군사정전협정을 평화협정으로 전환함으로써 한국전쟁을 법적으로 종식해야 하는 과제는 대륙세력과 해양세력의 지정학적 대립이 해소되지 않은 채 그대로 남아있다.

군사정전협정의 평화협정 전환과 관련해, 미국과 중국은 서로 다른 생각과 이해를 가지고 있다. 미국은 북한의 평화협정 요구가 주한미군의 철수를 유도하고 북핵문제의 해결을 회피하기 위한 것으로 판단하고 있다. 반면, 중국은 북한의 평화협정 요구가 미국의 대북 적대시정책에 따른 ‘이유 있는 안보우려(Reasonable Security Concerns)’를 종식시키기 위한 것으로,¹⁸⁹ 북핵문제와 더불어 주한미군을 포함한 한반도 군사구조를 바꾸어야 한다고 주장하고 있다.

따라서 이러한 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위해서는 남북 간 대립은 물론 대륙세력 중국과 해양세력 미국의 전략적 대립이 해소되어야 한다. 만약 이러한 양대 세력의 전략대립, 패권경쟁이 해소되지 않으면 한반도 평화체제 구축 노력은 무위로 끝날 가능성이 크다. 이는 평화체제의 논의 내용이 한·미동맹 등의 한반도 군사문제는 물론 동아시아지역의 세력균형과도 밀접하게 연계되어 있기 때문이다.

¹⁸⁹- “China urges U.S. to accommodate DPRK’s reasonable security concerns,” *Xinhua*, July 29, 2009, <www.chinaview.cn>.

나. 국제정치적 과제: 미·중의 남북 교차승인

한국은 1973년 6·23선언을 통해 평화통일의 기반을 조성하기 위하여 공산권에의 문호개방, 남북 UN 동시가입 등을 주요내용으로 한 한국 정부의 정책을 발표하였다. 이러한 정책구상은 1988년 노태우 대통령의 7·7선언을 통해 구체화되었다. 7·7선언은 북한과의 적대·대결관계를 청산하고 민족공동체의 인식을 바탕으로 민족의 공동 번영을 모색하고, 북한과 우방 간의 관계개선을 적극적으로 도우며, 한국도 중국·소련 등 공산국가와의 관계정상화를 추진해나가겠다는 정책선언이었다. 마침내 1989년 한·헝가리수교를 통해 성과를 거두었다. 뒤이어 1990년에는 (당시) 소련과도 수교에 성공했고, 마침내 1992년 타이완과 단교하고 중국과 수교하기에 이르렀다.¹⁹⁰

한·중 양국은 1992년 수교 당시 ‘우호협력관계’로 출발하여, 김대중정부 때인 1998년에는 ‘협력동반자관계’, 2003년 노무현정부 때는 ‘전면적 협력동반자관계’를 발전했으며, 2008년 5월 이명박 대통령의 방중을 계기로 양국관계를 ‘전략적 협력동반자관계’로 높이기로 합의한 뒤 2010년 11월 서울에서 열린 한·중정상회담에서 공식적으로 격상이 확정되었다.

한편, 북한은 냉전시대 이래 ‘하나의 조선’ 원칙을 표방하였지만, 한국이 헝가리, 소련 등과 수교하고 중국과도 외교관계 수립을 위한 움직임을 보이는 등 UN 가입이 확실해지자, 국제관계에서의 고립을 우려한 북한도 태도를 바꾸어 동시가입으로 입장을 선화하였다. 그리하여 1991년 9월 18일 UN총회 개막식 직후 열린 회의에서

¹⁹⁰ 박승준, “한중수교 19년의 의의와 평가,” 『한반도와 중국: 비전과 과제』 (코리아정책연구원·경제인문사회연구회 주최 국제학술회의, 2011.8.24), pp. 8~11.

UN 가입 결의안이 일괄 상정되어 남북은 표결 없이 159개 전(全) 회원국의 만장일치로 UN 가입이 승인되었다. 이로써 남북은 분단 46년, UN 창설 46년 만에 각기 독립된 국가의 자격으로 UN 회원국이 되었다.

북·미 양자는 남북 UN 동시가입을 계기로 대화를 시작했지만, 1993년 북한의 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: 이하 NPT) 탈퇴선언으로 제1차 북핵위기를 맞이했다. 1994년 ‘제네바 북·미 기본합의’를 통해 북핵위기는 넘어갔지만 관계정상화의 길은 요원했다. 제네바합의 이행이 부진한 가운데, 2000년 10월 조명록 북한 국방위 제1부위원장과 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관 간의 회담이 워싱턴에서 열렸다. 여기서 발표된 ‘북·미 공동커뮤니케’에서는 “조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 군사정전협정을 공고한 평화보장체계로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식”시킨다는 데 합의했다.

하지만 같은 해 11월 미 대선에서 부시가 대통령에 당선되면서 북·미 합의사항들은 지켜지지 않았다. 그 뒤 북·미관계는 2002년 10월 우리농농축프로그램(Uranium Enriched Program: 이하 UEP) 의혹이 불거져 제2차 북핵위기가 발발하며 다시 악화되었다. 제4차 6자회담에서 합의된 ‘9·19공동성명’에서 비핵화의 조건으로 북·미 수교가 합의되기도 했다. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험으로 제3차 북핵위기가 진행 중이다. 그 사이에 미국이 북한을 겨냥한 각종 제재를 완화하기도 했지만, 새로운 UN안보리 제재를 부과하는 등 북·미 양자관계는 여전히 적대관계를 벗어나지 못하고 있다.

다. 군사적 과제: 한반도 비핵화

미국은 중국의 부상을 견제하기 위해 동아시아지역의 동맹국들과 군사협력을 강화하고 있지만, 북핵문제의 논의 과정에서 중국을 비롯한 역내 관련국들과 공조체제를 중시하고 있다. 미국이 북핵 문제를 다루면서 중국과 공조할 수밖에 없는 이유는 세 가지를 들 수 있다.¹⁹¹

첫째, 미국이 세계패권국이지만 지정학적 특성 때문에 한반도에서는 군사력을 마음대로 사용하기 어렵다. 둘째, 세계에서 가장 폐쇄적 국가인 북한에 대해 실질적인 압력을 행사할 수 있는 나라는 중국밖에 없다. 셋째, 김정일의 건강 악화를 고려할 때 북핵문제를 북한 급변사태와 연계해서 다뤄야 한다.

오바마행정부는 당초 ‘오바마-바이든 플랜(Obama-Biden Plan)’에 따라 북·미 직접대화를 통해 양국관계를 정상화시키고 2010년 5월의 제8차 NPT평가회의 이전까지 북한을 NPT에 복귀시켜 북핵문제 해결의 가닥을 잡는다는 구상을 갖고 있었다. 하지만 오바마행정부 한반도라인의 의회 인준이 늦어지는 사이에 북한은 장거리 우주로켓과 2차 핵실험을 단행했다.

이것은 김정일 위원장의 건강 악화와 경제난 심화로 인해 체제 위기가 심화되면서 북한이 2차 핵실험을 단행한 것이다. 그 뒤부터 북핵문제를 둘러싼 미국과 중국의 입장 차이가 나타나기 시작했다. 중국 정부는 북핵문제가 단기간에 해결되기 어려울 뿐만 아니라, 북한 내부의 정치적 사정 때문에 북한 정부를 지나치게 압박할

¹⁹¹ 황병덕·신상진, 『세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 139~141.

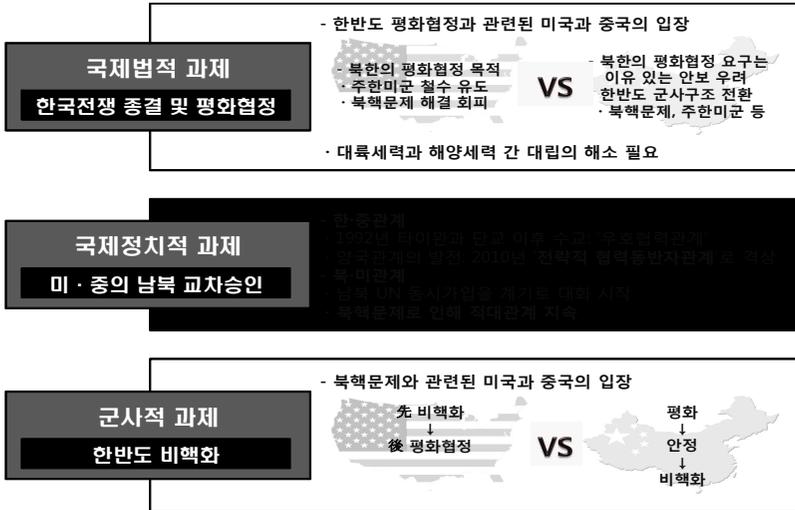
경우 오히려 부작용을 낳을 수 있다고 판단한 것으로 보인다.¹⁹²

마침내 2011년 1월 6일 양제츠(楊潔篪) 중국 외교부장은 미 외교 협회(CFR) 초청연설에서 중국의 한반도정책 목표를 ‘평화, 안정, 비핵화(peace, stability and nuclear freedom)’라고 요약한 바 있다.¹⁹³ 그러면서 미국과 중국은 한반도의 평화와 안정, 비핵화에 가장 큰 공통의 이해를 가지고 있으며 양국은 한반도문제와 관련한 밀접한 연락과 조율, 협력이 필요하다고 역설했다. 이는 선(先) 비핵화를 주장하는 미국과 미묘한 입장 차이를 드러내는 것이어서 주목된다.

¹⁹² 이희욱, “북한-중국 관계의 쟁점과 과제,” 『통일교육원 세미나자료』, 2009년 10월 22일; ICG, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009).

¹⁹³ Yang Jiechi, “A Conversation with Yang Jiechi,” Council on Foreign Relations, January 6, 2011, <http://www.cfr.org/publication/23777/conversation_with_yang_jiechi.html> (검색일: 2011.1.20).

● 그림 8-11-1 한반도 평화통일의 3대 과제



2. 한반도 평화통일 추진전략

가. 북한의 중국 편승전략과 대남정책

(1) 북한의 중국 편승전략 복귀

북한은 전통적으로 북방삼각구도 속에서 중·소 등거리외교를 통해 안보적, 경제적으로 국익을 극대화하는 전략을 추구해 왔다. 하지만 소련과 동구권이 붕괴하고 세계 차원의 사회주의체제가 무너진 데 이어, 한·헝가리수교(1989년)를 필두로 한·러수교(1990년)와 한·중수교(1992년)가 이루어져 냉전시기의 북방삼각구도가 와해되었다. 이러한 국제환경 속에서 북한은 독자적인 활로를 모색하지 않을 수 없었다.

미국의 유일패권체제가 구축된 가운데, 북한은 한·중수교 움직임에 자극받아 기존의 ‘하나의 조선’정책을 포기하고 UN 동시가입을 받아들였다. 그리고 남북고위급회담을 통해 현상유지적인 ‘남북기본합의서’도 채택하였다. 이와 동시에 북한은 열세에 있는 협상지위를 만회하기 위해 핵카드를 사용하는 이중전략을 구사하였다. 북한은 핵카드를 활용한 대미접근전략을 통해 북·미직접대화를 가진 끝에 1994년 10월 ‘제네바 북·미기본합의’를 채택하여 한반도 평화체제 보장과 북·미수교에 대해 원칙적인 합의를 보았다.

그 뒤 북한은 김일성 주석의 사후 리더십 공백상태에서 이른바 ‘고난의 행군’ 시기를 겪은 뒤, 1998년 9월 김정일 국방위원장의 공식등장 이후 이중적인 대외전략을 재개하였다. 특히 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 북한은 남북관계를 통한 경제회생전략을 본격화했다. 하지만 2002년 10월 미국이 UEP를 문제 삼으면서 북한의 대외전략은 차질을 빚기 시작했다.

중국을 의장국으로 하는 6자회담을 통해 북핵문제가 관리되었고, 마침내 한반도 비핵화와 한반도 평화체제를 패키지로 하는 ‘9·19공동성명’이 채택되었다. 하지만 바로 직후 미국은 북한이 미 달러 위조화를 제조하고 있다는 이른바 ‘방코델타아시아(Banco Delta Asia: 이하 BDA)사건’을 제기하면서 ‘애국법(Patriot Act)’에 따라 북한 해외자금을 동결시키는 대북압박정책을 채택하였다. 여기에 중국이 미국의 정책에 적극 협조하면서 북·중관계는 크게 악화되었다.¹⁹⁴ 미·중 양국으로부터 협공당했다고 생각한 북한은 이에 반발하여 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 단행하였다.

¹⁹⁴ 박홍서, “탈냉전기 중미간 ‘협조체제’의 출현?,” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (한국국제정치학회, 2007).

그 뒤 6자회담이 재개되어 ‘9·19공동성명’의 제1, 2단계인 ‘2·13 합의’, ‘10·3합의’가 잇달아 체결되었지만, 2009년 북한이 장거리 로켓을 발사하자 중국은 미국과 협력하여 북한의 행위가 UN안보리 결의 1718호를 위반했다는 의장성명에 동조했다. 5월 25일의 2차 핵실험 때에도 제재수위의 완화를 주장하기는 했으나 UN안보리 결의 1874호의 채택에 동참했다. 그러나 2009년 이후 노골화된 북한 핵보유 시도의 배경을 놓고 중국 내부에서는 지금까지의 대북 정책에 대한 평가작업이 이루어졌다.

2009년 7월 15일 중국공산당 중앙상무위원회는 외사영도소조(外事領導小組, 조장 후진타오(胡錦濤)) 회의를 개최하여 한반도 정책에 대한 입장을 새롭게 정리하였다. 그 뒤 베이징에서 개최된 중국외교부 재외공관장 회의기간 중에 중국의 대북정책 관련 내부회의가 이례적으로 개최되었다. 이와 같은 중국공산당과 외교관료들의 연석회의에서 중국 정부는 ‘전쟁방지, 한반도의 평화와 안정’이 ‘한반도 비핵화’보다 상위개념이라는 결론을 내렸다.¹⁹⁵ 그 뒤 같은 해 10월 원자바오(溫家寶) 총리의 북한 방문을 계기로 중국의 대북 정책은 김정은 후계체제를 승인하고 북·중경제협력을 강화하여 북한의 핵무기 포기를 유도하는 방향으로 변화하였다.

(2) 북한의 대남정책

북한의 대남정책은 2008년 2월 이명박정부의 등장 이후 크게 변화하였다. 북한은 냉전종식으로 체제안전판이던 북방삼각체제가

¹⁹⁵ 이희옥, “북한-중국 관계의 쟁점과 과제,” 『통일교육원 세미나자료』, 2009년 10월 22일; ICG, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009).

와해되자 북·미수교 및 한반도 평화체제를 통해 새로운 체제 안전 보장 방안을 마련하고자 했다. 그러나 이명박정부가 지난 정부들의 대북정책을 전면적으로 수정하려는 태도를 취하자 북한은 이에 크게 반발하였다. 때마침 발생한 금강산관광객의 피격사망사건은 남북관계의 악화를 촉진시키는 계기가 되었다. 설상가상으로 김정일 국방위원장의 신병이상설이 나오면서 남북관계를 결정적으로 악화시켰다.

한국에서는 김 위원장의 건강이상설을 북한체제의 조기 붕괴 가능성과 연결시키면서 이른바 ‘기다림의 전략’을 구사하였다.¹⁹⁶ 이에 대응하여 북한은 남북관계의 악화를 북·중관계 정상화로 돌파하고, 김정일의 건강악화를 후계체제의 조기 구축으로 만회하고자 했다. 그리하여 북한은 핵무기 보유국 지위를 확보하고, 북·중경제 협력을 심화시키며, 전통적인 북·중·러 북방삼각구도를 복원하는 북방전략으로 회귀하는 듯한 태도를 취하였다.

이처럼 북한은 2009년 미국 오바마행정부의 출범에 맞춰 핵무기 보유전략으로 선화하였다. 같은 해 4월 장거리 우주로켓을 발사한 데 이어, 5월 25일에는 2차 핵실험을 단행하였다. 같은 해 원자바오 총리의 방북을 계기로 북·중관계를 완전히 정상화했으며, 2010년 일련의 서해사태를 계기로 중국과 러시아를 끌어들여 북방삼각구도를 복원코자 하였다. 이는 냉전시기와 같은 전통적인 북방삼각

¹⁹⁶- 2005년부터 매년 발표되는 ‘실패국가 지표’의 추세를 보면, 북한의 지표는 2005년부터 2007년까지 3년간 13위였으나 그 뒤로 2008년 15위, 2009년 17위, 2010년 19위, 그리고 2011년 22위로서 20위까지로 규정된 ‘위험(Alert)단계’에서 벗어나 ‘경고(Warning)단계’로 상대적으로 안정단계에 들어왔다. Foreign Policy and the Fund for Peace, “The Failed States Index 2011,” <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings> (검색일: 2011.9.1).

구도의 복원과는 성격이 다르지만, 북한은 UN안보리에서 중국과 러시아를 중립적인 태도로 묶어두고, 2011년 1월 미·중정상회담을 통해 한반도의 평화와 안정을 최우선한다는 합의를 이끌어내도록 하는 성과를 거두었다.

현재 북한은 중국 중앙정부가 추진하고 있는 지린(吉林)성의 창·지·투(長吉圖) 선도구 개발지역, 랴오닝(遼寧)성의 연해경제벨트 개발지역 등 동북진흥계획에 따른 동북 3성 개발사업과 북한의 나선특별시, 황금평의 연계개발을 통해 경제를 회생코자 하고 있다. 또한 러시아가 2012년 3월 푸틴의 재등장을 계기로 야심차게 준비하고 있는 연해주 가스전의 남·북·러 연결망사업 등 ‘신동방정책’에도 편승하여 남북관계를 개선하고자 하고 있다.

이와 같이 북한은 한편으로 군사적 긴장고조를 통해 한국과 미국의 강경대응을 유도해 한반도의 불안정과 전쟁을 원치 않는 중국, 러시아의 개입을 견인했고 결과적으로 미·중타협을 통해 강대국들이 북한의 내정에 간섭할 소지를 제거했다. 다른 한편으로 북·중, 북·러정상회담을 통해 관계를 정상화하고 중국, 러시아와 초(超)국경 공동개발사업을 전개하면서 여기에 한국, 일본, 미국 등 외국자본을 끌어들이어 경제개발을 시도하고자 하고 있다. 이처럼 북한은 강·온 양면의 전략을 통해 차기 한국 정부가 대북협력의 방향으로 나오도록 고도의 유도책을 사용하고 있는 것이다.

나. 중견국 한국의 평화통일 추진전략

한국은 국력 면에서 이미 1980년대 후반 이래 중견국(middle power) 위상에 있었다. 하지만 한국이 틈새외교(niche diplomacy),

가교외교(bridging diplomacy)를 특징으로 하는 중견국외교를 본격적으로 추진하기 시작한 것은 노무현정부에 들어와서부터이다. 특히 노무현정부는 2005년에 ‘동북아균형자론’을 제기하면서 중견국외교를 구체화하였다.

한국의 중견국외교는 평화통일을 이루기 위해 동북아지역에서 ‘힘의 외교(power politics)’를 줄이고 미·중 간 평화공존체제를 지향하지만, 현실적으로 미국의 세계패권질서를 인정하고 동맹의 중요성을 강조한다는 점에서 ‘힘의 외교’로부터 자유롭지는 않다. 하지만 종전의 강대국 편승전략에서 벗어나 한국 외교의 자율성을 확대해 나간다는 점에서 중견국 한국의 평화통일전략은 전통적으로 ‘힘의 외교’에 기반을 둔 한·미동맹 일변도의 기존 한국 외교 패러다임에 대한 수정의 의미를 갖는다.

중견국외교는 국제정치에서 평화, 다자주의, 국제기구 강조, 분쟁해결에서 중간적 지위를 차지하고 있다. 중견국 외교전략은 소극적으로 강대국 편승외교를 거부하는 것이 아니라 적극적인 의미에서 평화유지활동(PKO), 공공개발원조(ODA), 재난구호, 질병예방 및 치유 등 국제적인 임무를 적극적으로 수행하면서 고유의 역할을 모색한다.

중견국외교 유형에는 지역맹주형이나 패권추종형, 균형추구형이 있지만, 우리가 평화통일 차원에서 지향해야 할 전략은 이 가운데 균형추구형에 가깝다고 볼 수 있다.¹⁹⁷ 하지만 지정학적 조건이나 분단국가 상황에서 한국은 세계패권국가인 미국과의 동맹관계를 배제할 수는 없으며 당분간 계속되어야 할지도 모른다.

¹⁹⁷ 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까?: 중급평화국가론의 모색,” 『시민과 세계』, 제10호 (참여사회, 2007), pp. 88~90.

그렇다고 하더라도 현재와 같은 지정학적, 분단상황적 조건에서 중견국 한국의 외교는 냉전형의 한·미·일 남방삼각협력의 틀에 얽매어서는 안 된다. 한·미동맹을 토대로 하면서도 주변국과의 선린외교를 강화하여 역내 세력균형을 도모하는 것이 중견국 한국의 평화통일전략이 지향하는 방향이 될 것이다.

중견국 한국의 평화통일 기본전략은 새롭게 재편되고 있는 동아시아 지역질서를 적극 활용하여 한반도평화를 제도화하고 나아가 통일을 촉진할 수 있는 외교·안보환경을 만들어가는 것이다. 특히 현상유지적인 ‘선(先) 평화, 후(後) 통일’의 단계론을 뛰어넘어, 통일의 전망 속에서 평화의 제도화를 추구해 나가야 한다.

평화통일로 나아가기 위한 이정표는 2005년 9·19공동성명에 잘 담겨 있다. 현재 6자회담은 2008년 12월 수석대표회담을 끝으로 지금까지 교착상태에 있다. 그럼에도 불구하고, 한반도 비핵화의 실현과 평화체제 구축의 전망을 제시했다는 점에서 9·19공동성명은 한국의 평화통일전략 로드맵으로서 여전히 유효하다. 이에 근거하여 한반도 평화기반을 조성하기 위한 외교적 노력을 다음 3단계로 추진해 볼 수 있을 것이다.¹⁹⁸

먼저, 단기적인 목표로서 ‘지속가능한 남북관계’를 창출해 내야 한다. 예측 불가능한 우발적 충돌사태에서도 남북관계가 지속될 수 있도록 ‘정경분리(政經分離)의 원칙’을 견지하면서 남북 간 인프라의 통합 및 경협사업의 제도화를 한층 촉진한다. 그리고 다양한 형태의 ‘경협-군사 겸용카드’를 활용하도록 한다. 경협 활성화에 필요한 군사적 보장조치를 매개로 남북군사회담을 이끌어내고, 이것을 점차 신뢰구축 및 군비통제 협상으로 발전시켜 나간다. 당

¹⁹⁸- 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까?: 중급평화국가론의 모색,” pp. 97~98.

면한 북핵문제는 6자회담의 재개를 통해 북핵문제 해결을 재추진한다.

다음, 중기적인 목표로서 한반도 평화체제의 구축을 통해 평화의 제도화를 이루어낸다. ‘선 비핵화, 후 평화체제 구축’을 기본원칙으로 하되 ‘비핵화, 평화체제의 병행추진’도 고려하는 등 탄력적인 대응자세를 취한다. 또한 북한의 (사회주의) 시장경제 채택을 전제로, 남북경제공동체를 추진한다. 한반도 평화체제의 법적 형식인 평화협정이 체결되면, 이를 토대로 남북연합을 추진한다. 또한 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 논의 과정을 통해 6자회담이 동북아 다자안보대화로 발전할 수 있도록 외교적 노력을 경주한다.

끝으로, 장기적인 목표로서 남북경제공동체를 완성하고 남북연합기구를 한층 발전시켜 완전한 통일을 이룩한다. 남북경제공동체가 어느 정도 완성되면 남북의 화폐 및 재정통합을 추진한다. 남북연합기구의 공동운동을 통해 남북은 통일헌법을 제정하고 ‘법적인 통일(de jure unification)’ 단계로 진입한다.

(1) ‘발전을 통한 변화’전략의 기본방향

동아시아에서는 권위주의 자본주의 세력(대륙세력)인 중국 및 러시아와 자유민주주의 세력(해양세력)인 미국 및 일본의 대립·갈등이 내재화되어 있는 형태로서의 동북아시아 분단구조가 구체화되면서 대륙세력과 해양세력 간의 패권경쟁, 즉 미·중, 중·일 패권경쟁이 진행되고 있다. 향후 미국의 동아시아정책은 최근 중국 및 러시아의 급부상으로 인한 세력전이가 발생하면서 ‘권위주의적 자본주의’ 대 서방의 ‘자유민주주의’ 대결이 첨예화되면 대륙세력 억지우선정책으로 전환할 가능성이 상존한다.

동아시아 국제환경의 변화는 남북 내부의 정책 추진환경에도 심대한 영향을 미쳐왔다. 동아시아 국제환경에 긴장완화 및 협력 경향이 형성되면 북한 내부에서는 한반도 화해·협력 추진성향의 온건파가 득세하였고, 남한에서도 대북포용정책이 커다란 정치적 반대에 부딪히지 않았다. 그러나 반대의 경우 북한에서는 강경파가 득세하였고, 남한 내부에서도 남남갈등이 극심하게 나타났다. 한국 정부의 대북정책은 이러한 동아시아 국제환경 변화에 극히 수동적으로 대처해왔다. 대륙세력과 해양세력 간의 냉전시기에는 대북강경정책이 추진되었고, 대륙세력과 해양세력 간의 협력시기에는 남북기본합의서 채택 및 대북포용정책을 추진한 바 있다.

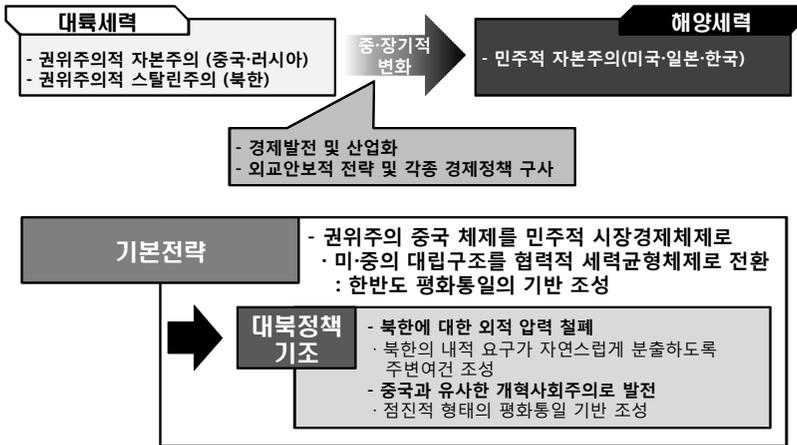
대륙세력과 해양세력 간의 갈등이 심화될수록(동아시아 분단구조의 심화), 양대 세력의 전략적 이해가 교차하고 있는 한반도는 대륙세력과 해양세력 사이에서 외교·안보·통일 차원의 중대한 문제에 봉착할 수 있다. 경제적 차원에서는 수출, 투자 등에서 많은 경제적 손실이 발생될 수 있으며, 남북관계 차원에서도 남북관계가 악화되고, 북한 급변사태 발생 시 외세가 개입할 수 있다. 또한 안보 차원에서도 한반도 긴장이 고조되고, 통일 차원에서도 분단체제가 강화된다. 따라서 한반도 분단구조 해체를 통하여 남북화해협력 및 평화통일 기반을 조성하는 전략을 추진하기보다는 한반도 분단구조에 결정적 규정성을 지니는 대륙세력과 해양세력 간의 동아시아 분단구조를 해체하는 전략을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

동아시아 국제환경에서 협력보다는 갈등 요인이 강하면 한국의 국익 확보는 쉽지 않을 것인 바, 따라서 동북아에서 불확실성과 불안정성을 해소하고 안정적이고 협력적인 환경을 조성하는 것이 우

리의 생존과 국익을 보호하는 첩경이다. 과거 약소국 현실주의에 의거하여 강대국 의존적(dependent)이고 강대국의 정책에 반응적(reactive)인 경향을 지녔던 외교에서 벗어나 세계 13위권의 경제력과 정치·문화적 영향력을 고려하여 동아시아 지역질서 구축에 능동적으로 참여하고 사안별로 협력하고 균형을 맞추는 전략을 구사할 필요가 있다. 따라서 본서에서는 합리적 외교·안보·통일정책의 효율적 추진을 위한 정책의 일환으로 ‘발전을 통한 변화’ 전략을 제시한다. ‘발전을 통한 변화’ 전략이란 권위주의적 자본주의(대륙세력)와 민주적 자본주의(해양세력)의 대결구조에서 권위주의적 자본주의가 경제발전 및 산업화를 통해 민주적 자본주의로 전환되도록 동아시아 국제환경을 우호적으로 조성하는 전략을 구사, 동북아 분단구조를 낮추고 한반도 평화통일의 기반을 조성하는 전략을 의미한다.

권위주의적 중국 체제를 민주적 시장경제체제로 발전시킴으로써 미·중 패권갈등의 대립적 구조를 협력적 세력균형체제로 전환시켜서 한반도 평화통일의 기반을 조성하는 것이 ‘발전을 통한 변화’ 전략 추진의 주요 부문이라면, 북한의 체제변화를 가로 막고 있는 대북한 외적 압력과 제한을 철폐함으로써 유교적 스탈린주의를 변화시켜야 하는 북한의 내적 요구가 자연적으로 분출할 수 있도록 주변여건을 조성해주고, 유교적 스탈린주의체제를 중국과 유사한 개혁사회주의로 발전시켜 점진적 형태의 평화통일 기반을 조성하는 것은 대북정책의 기초로서 ‘발전을 통한 변화’ 전략이다. 이 과정에서 만일 북한에서 민주화 혁명 등이 발생하면 주변 외세 개입을 최소화하고 민족자결의 원칙 아래 평화통일을 구현할 수 있을 것이다.

● 그림 8-11-2 '발전을 통한 변화' 전략의 기본방향



(2) 세부 추진전략

(가) 동아시아 국제환경 차원

〈증우감적(增友減敵)의 대외정책 기조〉

합리적 외교·안보·통일정책의 효율적 추진을 위해서는 이러한 '발전을 통한 변화' 전략의 일환으로 주변국들과 우호적인 요소를 늘이고 적대적인 요소들을 감소시켜나가는 증우감적(增友減敵)의 대외정책 기조를 유지해야 한다. 예컨대 전통 안보 및 비전통 안보에서 협력방안을 모색하고, 배타적 민족주의를 완화시키며, 협력의 제를 개발해 나간다. 또한 다자적 미니공동협의체를 설치하고 유지해 나간다.

〈한·미관계의 미래지향적 재조정〉

향후 대미전략은 한·미동맹의 방어적 성격을 유지하면서 민주주의와 시장경제 및 국제적 보편가치를 수호하는 포괄적 동맹으로 발전시켜 나가는 것이다. 한·미동맹은 대륙세력의 군사력 강화를 억지하고, 실패국가문제, 지역분쟁, 테러 등 역내 불안정 요인을 관리하는 방어적 성격을 지녀야 한다. 미국의 현상유지적 동아시아 정책을 유인하고 한·미동맹을 동북아 패권동맹이 아닌 방어동맹에 머물도록 하기 위해서는 전시작전권 환수 등을 통하여 한·미동맹의 비대칭적 구조를 보다 수평적 관계로 전환시켜야 한다. 주한미군이 대북억지 및 동아시아 균형자 역할을 수행하도록 미국과 협의체를 구성하고, 한국군의 현대화를 통하여 한·미동맹을 한국군의 자율성을 증대시키는 상호보완체계로 전환하되, 역내 불안정 요인을 해소하는 차원에서 탄력적인 연합방위체계의 발전을 모색한다. 이러한 한·미동맹 개편이 중국의 부상에 따른 한·미동맹 해체가 아니라 동아시아 평화를 유지하는 포괄적 동맹으로 유지·발전하도록 하는 것이라는 점을 강조하는 의미에서 민주주의, 평화, 시장경제 등의 가치를 공유하는 가치동맹을 천명해야 할 것이다.

미국의 대중·대북정책이 유연한 성격의 군사안보정책과 더불어 사회·경제적 협력을 통해 중국·북한의 민주화 및 경제발전을 도모하는 개입우선정책으로 추진되도록 한국과 미국의 대륙세력에 대한 인식 및 정책 차이를 극복한다. 동아시아 평화와 번영을 위한 안보환경을 정착시키기 위해서는 미국의 동아시아전략을 현상타파가 아닌 현상유지전략으로 유도한다. 경제성장은 정치적 다원주의를 가능케 하며, 개인의 자유를 신장하고 정치 민주화를 촉진하며 인권보장을 가능케 하는 등 민주화를 촉진하고 민주주의 국가

간에는 평화가 유지된다는 민주평화론에 입각, 중국의 민주화 및 북한의 산업화가 미국의 국가이익 및 안보는 물론, 동아시아 평화·번영을 담보해주는 최선책이라는 측면에서 미국을 설득하고, 중국 및 북한에게도 미국과의 갈등을 완화하고 동아시아 평화와 안정을 위해서는 중·장기적으로 체제전환이 필요하다는 점을 인지시켜 나가야 한다.

〈중국과 전략적 신뢰구축 및 한·중협력관계의 강화〉

북핵문제 해결을 통한 한반도 평화정착, 한반도 평화통일 등을 고려할 경우 지역 초강대국으로 등장하고 있는 중국의 협력을 획득하기 위해서는 향후 중국과 신뢰를 구축하고 다방면에서 협력 강도를 강화할 필요가 있다. 한국과 중국의 국익이 공유하고 있는 한반도 평화와 안정구도가 점진적으로 한반도 평화체제 구축과 북한의 안정적 변화구도로 발전하여 한국 주도의 한반도 평화통일이 달성되도록 중국의 협력을 얻어야 한다. 이 차원에서 (통일)한국은 평화를 지향하는 균형과 조화를 추구하는 국가이며 대중(對中) 적대정책을 추구하지 않을 것이라는 점을 중국에 인지시켜 나간다. 중국에 대한 신뢰를 구축하고 영향력을 제고시키기 위해서는 전통적인 대미관계를 훼손시키지 않는 범위에서 중국과 분야별 협력을 강화시켜 상호의존도를 높일 필요가 있다. 한·중·일자유무역협정 (Free Trade Agreement: 이하 FTA)을 추진하여 경제협력을 강화하고 갈등을 약화시킨다. 군사·안보협력관계 강화, 한반도 평화체제 구축 및 동아시아 다자안보협의체 구축에 중국의 참여를 유도한다.

〈동(북)아시아 다자안보협의체 구축〉

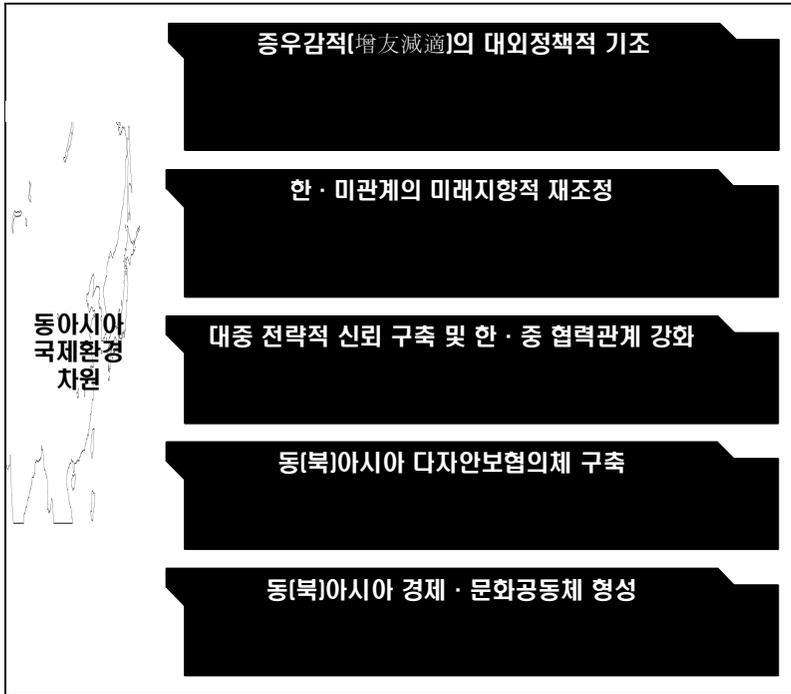
동아시아 국가 간에 전통적·비전통적 안보 분야에서 전개될 수 있는 갈등과 대립 요인을 완화시키고 공동안보 및 협력안보를 구축하기 위해서는 동(북)아시아 다자안보협력체 구축을 지속적으로 추진한다. 동아시아 국가 상호 간의 군사적 신뢰 결여 및 군비경쟁, 북핵문제, 역내 핵확산 우려 등의 과제를 우선적으로 해결하고, 미·중 패권경쟁에서 전략적 선택이 어려운 동남아 국가들과의 외교관계를 강화하고 동아시아 안보협의체인 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 기능을 강화시켜 나간다.

〈동(북)아시아 경제·문화공동체 형성: 배타적 민족주의 지양〉

동아시아에서 분단 및 갈등을 완화시키기 위해서는 개방적이고 국제적인 지역공동체를 형성시켜야 하는 바, 이를 위한 수단으로 역내 국가들 간의 교류·협력 활성화를 촉진시키고 시민사회 차원의 국제적 연대를 강화시켜 민족국가 중심의 주권개념 및 배타적 국익추구의 민족주의적 가치정향성에서 벗어나 지역 중심의 집합적 정체성을 가지도록 정책적 노력을 경주해야 한다. 이러한 과정에서 국내외 평화교육 및 평화운동을 지원하고 동아시아 시민단체 연대 활동을 적극적으로 후원한다.

주변국들과 FTA를 체결하여 경제적 상호의존성 제고를 통한 동아시아 경제협력체를 거쳐 궁극적으로 경제공동체 형성을 추진함으로써 각국의 경제성장과 발전 잠재력을 제고시키고 경제통합 이익이 구성원 간의 공동 번영으로 구현되고, 번영의 공유를 통해 동아시아 평화체제의 동력을 형성한다.

● 그림 8-11-3 '발전을 통한 변화' 전략의 세부 추진전략(동아시아 차원)



(나) 한반도 차원

〈한국의 국가비전: 민주평화 선진강국〉

한국은 세계 13위권 경제력, 정치적 민주주의 성취, 한류 등의 문화적 영향력에 걸맞은 중견국으로서 동북아 평화와 안정에 기여하는 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power)을 고루 갖춘 민주평화 강국의 국가비전을 제시하고, 이에 상응하는 국가전략을 추구해야 할 것이다. 특히 민주주의, 시장경제, 복지, 평화 등의 가

치를 추구하고 주변국들의 국가목표와 조화를 이루는 의제를 설정하고 정책을 추진해 나간다. 이러한 국가비전을 구현하기 위해서는 연성권력 및 경성권력 측면에서 충분한 국력기반을 유지·확충해야 한다. 경성권력을 증진시키는 경제성장전략 및 국방현대화전략을 추진하고, 연성권력 제고를 위한 국가이미지 개선전략을 추진하는 한편, 사회·경제적 민주주의 정착을 추구하고 나간다.

〈북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 구축〉

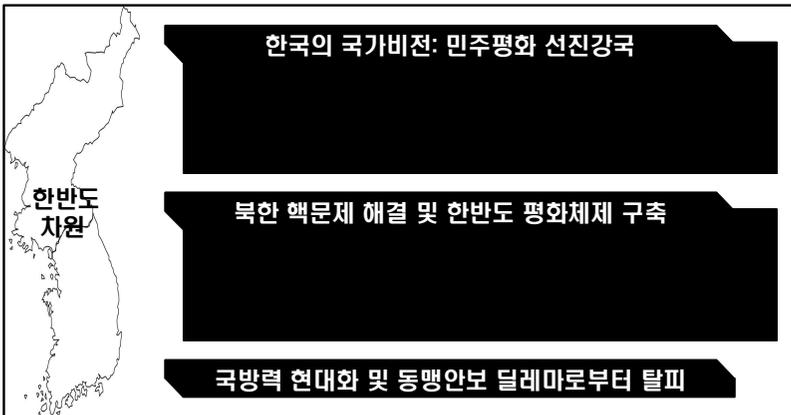
한반도 냉전구조는 북한 고유의 유교적 스탈린주의와 북한에 대한 미국의 군사·안보적 압박, 외교적 고립 등 대북 포위압박정책의 다차원적 성격을 지니고 있다. 북핵문제는 소련 붕괴, 중국 개혁·개방 등으로 북한이 세력균형을 회복하고 체제보존 차원에서 핵무기 개발을 시도하는 것으로 이해된다. 그러나 북한과 미국 간의 적대적 관계가 존속되는 한, 한반도 냉전구조는 한국의 햇볕정책만으로는 해체될 수 없다. 따라서 한반도 냉전구조를 해체시키기 위해서는 한국이 동아시아 국제환경 조성 차원에서 미국의 대북정책을 개입우선정책으로 전환시키는 외교역량을 발휘해야 할 것이다. 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북 간에 평화협정을 체결함과 동시에 미·중이 보증하고 UN안보리가 승인함(2+2+UN)으로써 한반도 평화와 안정을 위한 국제적 보장장치를 마련해야 할 것이다. 이러한 과정에서 북한은 WMD를 포기하는 한편, 미국과 일본은 북·미, 북·일관계 정상화를 추진하고 북한의 세계시장 접근에 대한 장애를 제거시켜 주는 등 국제사회의 일원이 되도록 제반 여건을 조성해야 한다. 한반도 평화체제가 제도적으로 보장된다면, 한국은 이를 토대로 동아시아 다자간 안보협력체를 구축하기 위한

외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

〈국방력 현대화 및 동맹안보 딜레마로부터 탈피〉

불확실성이 증대되고 있는 동아시아 안보환경에서 방기와 연루의 동맹안보 딜레마에서 벗어나고 동아시아 분쟁상황 시 국가안보를 최소한의 수준에서 책임질 수 있을 정도의 국방력 강화를 추진해 나간다.

● 그림 8-11-4 '발전을 통한 변화' 전략의 세부 추진전략(한반도 차원)



(다) 남북관계 차원

탈냉전 후 소련 및 동구권 국가들은 물론 중국도 사회주의 계획 경제를 포기하고 시장경제체제를 도입하는 등 자기혁신을 도모하고 있는 바, 북한도 탈냉전 후 세계체제에서 생존하기 위해 가능할

수 없는 사회주의체제를 시장경제체제로 변모시켜야 하는 전략적 선택의 기로에 서 있다. 이러한 역사적 발전과정은 과거 영국, 프랑스 등의 자본주의체제가 봉건주의에 우월한 것으로 입증되면서 독일, 이탈리아, 일본 등 봉건제의 지배계층이 스스로 ‘위로부터 개혁’을 통하여 자본주의를 새로운 국가발전양식으로 채택·발전시켰던 점과도 일맥상통한다. 그러나 체제변화 과정이 현 북한 지배계층의 이익에 반하는 방향으로 급격하게 진행될 경우 북한 지배계층은 체제변화를 도모하지 않고 기존체제에 안주할 가능성이 농후하다.

따라서 한국 정부의 대북정책은 교류·협력 위주의 접근을 통해 북한의 체제변화를 유도하기보다는 북한 스스로 변화·발전할 수 있도록 대내외적 환경을 조성해주는 ‘발전을 통한 변화’ 전략을 구사해야 할 것이다. 남북 안보를 보장하는 한반도 평화체제를 구축하여 북한의 안보불안을 불식시키고, 북한 산업화 지원을 통해 북한 경제의 탈(脫)사회주의를 촉발시키는 전략이 필수적으로 요구된다. 점진적 교류·협력을 통해 북한체제의 급격한 변화에 따른 흡수통일 불안감을 불식시켜서 북한 스스로 체제변혁의 역사적 길을 걷도록 해야 할 것이다. 따라서 ‘발전을 통한 변화’ 전략은 한반도 현상유지정책이 아니라 북한체제 보장을 통한 한반도 현상유지에서 출발하여 종국적으로 북한이 스스로 변화하게 하는 한반도 현상타파정책이라고 볼 수 있다.

〈주(主) 평화-안보정책 중(從) 교류·협력정책〉

이러한 북한체제의 특성을 고려, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하기 위해서는 우선적으로 한반도 평화정착문제를 최우

선 순위로 대북정책의 기본방향을 설정해야 한다. 정부가 한반도 평화·안보문제를 해결하지 않은 채 교류·협력을 우선시하는 대북 정책을 추진할 경우, 북한은 대외정책의 중점을 군사안보문제에 두게 되고, 이는 결국 북한 내 개혁세력의 입지를 축소시킴으로써 강경군부의 입지가 강화되는 결과가 초래될 것이다. 따라서 한반도 평화정착이 확고하게 실현될 때까지 평화·안보정책을 능동적으로 추진, 한반도에 평화를 우선적으로 정착시키고, 이를 통해 남북 간 화해·협력기반이 조성되면 남북 간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 교류협력정책을 점진적으로 추진해야 할 것이다(주(主) 한반도 평화·안보정책, 종(從) 대북 교류협력정책). 남북 간 교류협력정책 추진 시 남북 간 자유여행 및 접촉 보장 등 북한 당국이 체제위협 요인으로 간주하는 현안에 대해서는 신중한 중·장기적 전략이 요구된다.

〈대북 경제교류협력정책의 주안점(경제공동체 → 사회·문화공동체)〉

대북 경제교류협력정책이 북한의 유교적 스탈린주의체제를 중국식 사회주의 시장경제체제로 전환되도록 하는 데 정책상의 우선 순위를 두어야 한다면, 체제우위 입증 목적을 가진 남북 인적교류를 확대하기 위한 수단으로 대북경협을 활용하는 것은 가급적 삼가야 할 것이다. 특히 도로, 항만 건설, 전기 공급, 차관 공여 등 남북경협이 활성화될 경우 정부 차원의 경협은 상호주의 원칙에서 추진하되, 기본합의서체제 복귀, 이산가족문제 해결 등과 같이 북한 체제를 직접 위협할 수 있는 사항과는 직접 연계하지 않는 정책 구사가 장기적으로는 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경을 조성하는 차원에서 훨씬 바람직할 것으로 예상된다. 이 전략이 실현될

경우 북한은 남북관계를 정상화시키는 한편, 산업화모델을 중국과 유사한 세계시장지향적 산업화 양식으로 전환시킴으로써 남북 경제교류협력의 정치·경제적 여건이 마련될 것이다. 이러한 여건 조성을 위해 정경분리정책의 선택적 실시, 남북 산업구조조정책의 일환으로 수직적 분업체계 형성, 대북 경제제재조치 해제, 남북 경제교류협력 활성화를 위한 제도개선 등을 추진해야 할 것이다.

● 그림 8-11-5 ‘발전을 통한 변화전략의 세부 추진전략(남북관계 차원)

 <p>남북관계 자원</p>	<p>주(主) 평화·안보정책 / 종(從) 교류·협력정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화정착문제를 최우선으로 기본방향 설정 - 남북 간 화해·협력기반이 조성되면 교류·협력정책을 본격적으로 추진 - 남북 간 동질성 증대 및 분단 고통의 감소를 위한 정책 - 북한 당국이 체제위협을 간주하는 현안에 대해 신중히 검토
	<p>대북 교류·협력정책의 주안점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부 자원의 경험은 북한체제를 위협할 수 있는 사항과 연계 지양 - 남북관계 정상화, 세계시장 지향적 산업화 양식으로의 전환 - 정경분리정책 실시, 남북 수직적 분업체계 형성, 대북경제제재 해제 등등

3. 미·중관계 변화 유형별 평화통일 추진전략

가. 협력·대립적 미·중관계

(1) 기본방향

2011년 1월 19일 힐러리 클린턴(Hillary R. Clinton) 미 국무장관은 ABC방송 인터뷰에서 “중국이 미국의 적인가 친구인가”라는 질문에 즉답을 하지 못했다. 그러면서 “일부 분야에서는 경쟁하고 있고, 많은 분야에서는 협력하고 있다.”고 답변하여 미·중관계가 당

분간 협력·대립적 관계로 지속될 것임을 시사하였다.¹⁹⁹ 이러한 오바마행정부의 인식은 전임 부시행정부의 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 보여주었던 시각과도 일치한다. 그녀는 “중국과는 경쟁과 협력이 동시에 이뤄지는 복잡 미묘한 관계”라고 규정한 바 있다.²⁰⁰

현재와 같은 미·중관계를 상정할 경우 보다 장기간의 평화통일 전략을 강구하는 것이 현실적이다. 한반도의 통일이라는 새로운 사건으로 인해 지역안보구도가 급격히 변화하고 과정의 관리가 어려울 것이라는 예상을 할 경우 미국은 통일을 지지하기보다는 현상을 유지하고 관리하는 것에 치중할 것이다. 현재 종합국력 향상을 우선적 목표로 삼고 있는 중국 역시 한반도를 비롯한 주변부의 안정과 평화를 유지하는 것을 선호하기 때문에 미·중관계가 협력·대립적일 경우, 한반도 통일을 지원하기보다는 한반도 현상유지를 선호한다.

따라서 한국은 미·중관계가 협력적 관계로 전환되도록 동아시아 차원에서 각종 안보·경제협력을 제도화시키는 데 다른 국가들과 함께 노력을 경주함으로써 한반도 평화통일에 친화적인 동아시아 지역환경을 조성해야 할 것이다. 이 같은 환경에서 한반도문제 해결을 유리하게 이끌기 위해서는 제도적·안보적 틀로서 먼저 동북아 다자안보체제를 구축하는 것이 바람직하다. 동북아 다자안보체제의 형성을 통해 미·중 간의 대립이 갈등으로 비화되지 않도록 관

¹⁹⁹- Hillary R. Clinton, “China a Friend or Foe? We Can Answer That Better in the Future, Clinton Says,” *abcNews*, January 19, 2011, <<http://www.abcnews.com/geo/2011/01>> (검색일: 2011.1.20).

²⁰⁰- Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4 (July/August 2008).

리할 수 있기 때문이다. 이를 실현하기 위해서는 현재 이미 설치되어 있는 북핵 6자회담의 실무그룹인 ‘동북아 평화·안보 실무그룹’을 활용하는 것이 유리하다.

이와 함께 한반도에서 주한미군의 주둔을 용인한 채, 미국과 중국의 동의 아래 남북이 중심이 된 한반도 평화체제를 구축해 나간다. 한반도 평화체제는 현재와 같은 군사정전협정을 대신하여 한반도 평화협정을 체결함으로써 법적으로 완성된다. 한반도 평화협정이 체결되기 위해서는 군사정전협정에서 규정되어 있는 ‘외국군 문제’에 관해 어떠한 방식으로든 주한미군의 주둔이 용인되는 방향에서 타협이 이루어져야 할 것이다.²⁰¹

아울러 대북정책에 있어서도 유연하고 탄력적인 접근을 추구하여 남북관계의 독립적 공간을 확보하기 위한 노력이 경주되어야 할 것이다. 남북 간에 안보·군사적인 문제의 진전도 중요하지만 경제·사회적 교류와 협력을 통해 최소한의 독립적인 공간을 확보하여 외부의 상황변화로 인해 남북관계가 통제되는 수준을 최소화하는 것이 필요할 것이다. 이러한 남북관계 활성화는 향후 미·중관계가 협력 위주 관계로 전환되면 한반도 평화통일을 위한 기초로 작용할 것이다.

(2) 세부 추진전략

(가) 한반도 평화체제의 단계적 구축

미·중관계가 협력과 대립을 되풀이하는 상황에서 한국의 대북정

²⁰¹ 楊希雨, “關於建立朝鮮半島和平體制的機個法律問題,” 『國際問題研究』, 第4期 (中國國際問題研究所, 2009), pp. 30~35.

책은 북한이 주한미군의 주둔을 용인하면서 한반도 평화체제를 구축하도록 하는 것이다.²⁰² 이 구상은 한반도 평화체제 및 동북아 안보협의체 구축과 주한미군 주둔이 상호 양립가능하다는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 구상에는 주한미군이 동아시아 평화유지군으로 역할을 한다면, 현재의 한·미동맹관계가 지속될 수 있다는 시각이 내포되어 있다.

이 구상대로 실현된다면, 북한은 핵무기, 생화학무기 등 WMD를 점진적으로 폐기하고 한·미 양국은 북한에 대한 안전보장 조치와 경제지원 조치를 실행에 옮김으로써 북핵문제를 타결할 수 있게 된다. 또한 한국, 미국, 북한 3자가 상호 신뢰구축 조치 및 군비통제에 나섬으로써 한반도 평화체제를 구축하고, 이러한 과정에서 동아시아 안보협의체를 구축해 나갈 수 있을 것이다.

하지만 미국과 중국의 입장에서 볼 때 한반도는 지정학적 요충지로서의 기능을 하고 있기 때문에 북핵문제, 한반도 평화체제 구축 등은 미·중의 전략적 공존이 가능해야 어느 정도 해결이 가능하다.²⁰³ 미국이 군사적 봉쇄정책 위주의 대중정책을 완화하고 대중개입정책을 강화하는 것이 북핵문제와 평화체제 구축을 위한 전제조건이 된다. 이 경우 주한미군은 대중국 포위망 구축을 위해 존재하는 것이 아니라 중·일분쟁, 남북관계, 영토문제 등의 다양한 지역분쟁을 억제하고 중국이 지역패권국으로 부상하는 것을 제어해 나가는 조정자 및 균형자 역할을 하는 것이 필수적으로 요구된다.

그런데 중국의 부상에도 불구하고 미국의 군사적 우위가 유지되

²⁰²-Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea* (New York: McGraw-Hill, 2003), p. 146.

²⁰³-황병덕, 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 119~120.

고 있는 현 단계에서 미국이 단기간 내에 대중국 군사적 봉쇄를 풀고 주한미군의 철수 내지 평화유지군으로의 성격 전환을 이룰 가능성은 그리 높지 않다. 그렇다고 높은 경제력 신장과 함께 군사력을 강화해 오고 있는 중국이 주한미군과 주일미군의 주둔을 항구적으로 인정하며 미국의 지역분쟁 개입을 용인할 가능성도 그리 높지 않다.

그런 점에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 단계적인 접근법을 고려할 필요가 있다. 제1단계로 지난 1992년에 남북이 합의했던 남북기본합의서를 변화된 안보상황에 맞게 수정한 ‘제2 기본합의서’ 체결을 추진한다. 새롭게 추진되는 ‘제2 기본합의서’는 남북의 정치, 군사, 경제, 사회적 관계를 규정하는 잠정평화협정 성격의 문서로서, 사문화된 기존 남북기본합의서와 마찬가지로 주한미군문제를 다루지 않으며 남북의 최대 현안인 해상군사분계선문제를 현관할권을 잠정 인정하는 조건 아래 남북군사공동위원회에서 지속적으로 논의하기로 한다. 그리고 이 기본합의서가 기존 남북기본합의서와 달리 국내법적인 효력을 갖도록 하기 위해 국회의 비준동의절차를 거치도록 한다.

제2단계 한반도 평화체제는 현재와 같은 협력·대립적 미·중관계가 협력적 관계로 전환되었을 때에 비로소 추진할 수 있는 국제적 환경이 마련될 것으로 보인다. 하지만 여기서 중요한 것은 남북 당사자의 합의이다. 설사 미·중 양국이 동의한다고 하더라도 남북 당사자의 합의 없이는 한반도 평화체제의 추진이 불가능하기 때문이다.

그런 점에서 남북은 ‘제2 기본합의서’ 체결 이후 남북군사공동위원회를 가동하여 한반도 평화협정 체결을 위한 핵심쟁점인 서해해상군사분계선문제(이른바 NLL문제)를 타결짓도록 한다. UN사와 주한미군 등 이른바 ‘외국군문제’는 군사정전협정의 규정에 따라

공산 측(북한, 중국)과 UN 측(미국, 한국 등)이 참가하는 4자회담을 통해 타협을 모색한다.

(나) 미국의 대중국 군사봉쇄망 참여에 신중

중국의 단계적 다극화전략에 따라 전세계적 차원에서 여전히 미국의 유일패권이 유지되는 가운데, 적어도 동북아지역에서는 군사적 균형에 토대를 둔 미국과 중국 간 ‘공포의 균형’이 형성될 것으로 전망된다. 미·중 간의 세력균형이 이루어지면, 중·장기적으로는 한반도의 평화와 통일에 유리할 수 있지만 적어도 단기적으로는 미·중 간의 마찰요인이 되어 한반도의 평화와 안정에 불리하게 작용할 수도 있다.

미·중 간의 군사적 대립이 한반도 평화통일에 불리하게 작용하지 않도록 하기 위해서는 한반도에서 새로운 군사적 긴장을 조성하지 않도록 해야 한다. 이런 차원에서 미국 주도의 동북아 미사일 방어계획(Theatre Missile Defence: 이하 TMD)에 참가하는 문제에 대해 신중하게 대처할 필요가 있다. 미국 주도의 TMD에 한국이 참여하는 것은 불필요하게 중국을 자극하여 한반도의 평화와 통일에 불필요한 장애를 조성할 수 있다.

또한 현재 건설 중인 제주해군기지를 한국 해군의 활동과 미 해군함의 단순 기항 이외에 미국이 다른 군사적 목적으로 사용하지 못하도록 엄격히 제한할 필요가 있다. 한국 정부가 건설을 진행하는 제주 해군기지가 미국 주도의 TMD에 이용될 경우, 미국의 중국 봉쇄에 활용될 가능성이 크기 때문이라는 중국 측의 우려가 있기 때문이다.²⁰⁴

²⁰⁴ 중국 랴오닝(遼寧)성 사회과학원 변경연구소 뤼차오(呂超) 소장의 『환구시보(環球時報)』 2011년 9월 6일자 기고문, 『한겨레』, 2011년 9월 7일에서 재인용.

아울러 불필요하게 동북아 정세를 급냉시킬 수 있다는 점에서 한·일 군사동맹 추진에도 신중하게 대처해야 한다. 2011년 초부터 일본 방위상이 방한(訪韓)하는 등 한·일 간에는 ‘군사비밀보호협정’과 ‘상호군수지원협정’ 체결이 추진되고 있다. 2011년 4월 7일 김관진 국방부장관은 이러한 한·일군사협정의 추진에 대해 ‘낮은 단계의 군사동맹’이라고 밝혀 논란이 일기도 했다.²⁰⁵ 만일 한·일 간에 낮은 수준의 군사협력이 불가피하다면, 이에 상응하여 한·중 간 군사협력도 병행추진하는 것이 바람직하다.

마찬가지로 한·미·일 삼각군사협력의 강화에도 신중할 필요가 있다. 최근 들어 한·미·일 3국이 참가하는 연합훈련이 한반도 해역에서 몇 차례 실시된 바 있다. 2010년 7월 동해 해상에서 실시된 한·미연합해상훈련에 일본 해상자위대 간부 4명이 참관했으며, 같은 해 10월 부산 앞바다에서 열린 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 훈련에 해방 이후 처음으로 일본 구축함이 참가하여 한반도 해역에서 한·미·일 3국이 공동훈련을 실시한 바 있다. 이미 태평양상에서 미국 주도의 림팩(Rim of the Pacific Exercise: RIMPAC) 훈련에 한·일을 비롯한 다국적 해군의 훈련이 진행되고 있는 마당에 한반도 해역에서 한·미·일 3국만이 참가하는 연합훈련을 실시한다면 한국이 대중국 군사포위망에 참가한다는 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

²⁰⁵ 『연합뉴스』, 2011년 4월 7일.

(다) 주한미군 전략적 유연성의 한계 구체화

미국의 동아시아정책은 정권에 따라 수시로 변할 수 있기 때문에, 미국이 동아시아 현상유지정책을 지속적으로 유지할 수 있도록 제어할 수 있는 다양한 장치가 개발·마련되지 않으면 안 된다. 따라서 한·미동맹과 한반도 평화체제 양립 방안이 적실성을 획득하기 위해서는 한·미군사동맹체제의 수평적 관계 전환과 더불어, '전략적 유연성'의 명분 아래 추진되고 있는 주한미군의 동아시아 기동군 역할을 제한할 수 있는 다양한 정책수단이 필요하다.

주한미군과 미군 군사장비의 출입에 관한 한국 정부의 통제능력 및 주한미군 군사장비의 방어적 성격을 제도적으로 보장하는 동맹 관계의 내부개혁에 미국이 동의할 때 비로소 한·미동맹과 한반도 평화체제 구축은 병립될 수 있을 것이다. 하지만 이명박정부는 동아시아지역에서 안보문제가 발생하면 신속대응군 형태로 주한미군을 활용하는 데 동의하였다. 한국 정부가 주한미군의 전략적 유연성을 수용함으로써 향후 주한미군이 동북아분쟁에도 개입할 가능성이 증대된다. 이것은 한반도 안보공백을 야기하고 한반도를 미·중 간의 군사적 분쟁지역화로 만들 수 있을 것이다.

주한미군의 전략적 유연성과 관련해서 명확히 규정할 필요가 있다. 일본의 주일미군 사례를 참고로 볼 때, 주한미군의 이동은 ① 작전출동, ② 역외출동, ③ 역외이동의 셋으로 구분할 수 있다. 작전출동은 한·미상호방위조약에 규정된 범위에서 작전하는 것이므로 아무런 문제가 없다. 그 대신 역외이동은 주한미군 2사단 2여단이 한국 역외로 이동해 태평양사령부나 미 중부사령부에 배속된 다음에 국제분쟁에 개입하는 것으로 한국과 관계가 없다. 다만, 한국 정부가 안보상의 취약성을 고려해 주한미군의 주둔비를 분담하고 있으

로, 역외이동의 경우에는 한국과 사전 협의가 필요하다.

다만, 역외출동은 한국에 있는 미군기지를 발진기지로 해서 국제분쟁에 개입하는 것이므로 명확히 규정해 두어야 한다. 이것은 미군기지가 대중국 개입의 발진기지로써 전쟁에 연루되는 것이기 때문에, 역으로 중국으로부터 공격받을 수 있다. 주한미군의 경우 중국·타이완 간 양안분쟁에 개입할 가능성도 배제할 수 없으므로 역외출동을 금지하는 것이 필요하다. 역외출동의 금지를 명문화하기 위한 방법으로 실무 차원에서 별도의 합의각서나 비망록을 작성해 역외출동은 안 된다는 유권해석에 합의해 놓는다.

(라) 미·중 간 경제협력의 전략균형 형성

동아시아 및 한반도에서 미국과 중국은 ‘미·중 전략·경제대화 (Strategic & Economic Dialogue: S&ED)’를 통해 양국의 이해를 ‘조정’하면서도 전략적 틀 내에서 ‘경쟁’을 지속해 나갈 것으로 보인다. 그런 점에서 향후 동아시아 및 한반도 정세는 군사력이 아니라 경제적 영향력에 의해 미국과 중국의 세력판도가 좌우될 것으로 전망된다. 이 때문에 현재 한반도를 둘러싸고 미국과 중국의 경제적 주도권을 놓고 경쟁이 벌어지고 있다.

오바마행정부는 ‘아시아 회귀(Return to Asia)’를 내세우며 아시아지역에서 새로운 제도 구축(architecture)을 위한 노력을 강화하고 있다. 미 행정부는 이미 타결된 한·미FTA의 이행법안을 미 의회에 제출해 놓은 상태여서 조만간 비준 동의절차를 마칠 전망이다. 이미 미국은 ASEAN과의 FTA 체결 외에 2008년부터 TPP에 참여하기 위한 협상을 추진하고 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)를 기반으로 한 높은 수준

의 아태지역 자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP)로 발전시킨다는 구상을 세워놓고 있다. 이에 대해, 중국은 중·아세안 FTA에 이어 한·중·일 FTA를 추진하여 경제적 주도권을 놓고 미국과 경쟁하고 있다.²⁰⁶

한국 정부는 한·중·일 FTA 체결에 나서 중국의 급성장에 따른 경제적 기회를 적극 활용하면서도 중국의 경제적 영향력이 한국에 일방적으로 확대하는 것을 피하기 위해 미 의회가 비준한 한·미 FTA를 적절하게 활용하여 균형을 취할 필요가 있다. 다만, 중국을 배제하는 어떠한 형태의 자유무역지대 구상도 반대한다는 원칙을 견지하는 것이 바람직하다.

(마) ‘한·미·중 3자’ 또는 ‘한·미, 한·중 복2자’ 전략대화 추진

2005년 8월 1~2일 미국과 중국은 베이징에서 양국 간의 첫 고위급안보대화를 가졌다. 이 자리의 주된 의제는 한반도의 경제적, 정치적 장래에 관한 것으로, 미국은 “미국에도 좋고 중국에도 좋은 통일방식을 협의하자고 제안”하였다.²⁰⁷ 당시 당사자인 한국을 배제한 미·중 두 나라 간의 한반도문제 논의에 대해 한국 정부가 유감을 표시했던 것으로 알려져 있다.²⁰⁸

강대국들의 이해만으로 한반도문제를 좌지우지 하는 이른바 미·중

²⁰⁶ 권승혁, “일본의 환태평양경제동반자협정(TPP) 논의 상황과 향후 전망,” 『국제경제정보』, 제2011-28호 (한국은행, 2011).

²⁰⁷ Glenn Kessler, “Zoellick Details Discussions With China on Future of the Korean Peninsula,” *Washington Post*, September 7, 2005.

²⁰⁸ 미·중 고위급안보대화에서의 한반도 논의는 마치 1905년 7월 29일 필리핀 총독 출신의 미 육군장관 윌리엄 태프트(William Howard Taft)와 일본 총리 가쓰라 다로(桂太郎)가 비밀협정을 맺어 미국이 필리핀을 통치하고 일본이 한국을 보호국으로 만들기로 약속한 것을 연상시킨다.

공동통치(condominium)를 막기 위해서는 적어도 한반도문제에 관해서만이라도 한·미·중 3자 전략대화를 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한 북핵문제를 포함해 한반도 평화가 동북아 평화와 밀접히 관련되어 있다는 점에서 동북아 안보체제의 구축을 촉진하기 위해서도 한·미·중 3자 전략대화가 필요하다.²⁰⁹

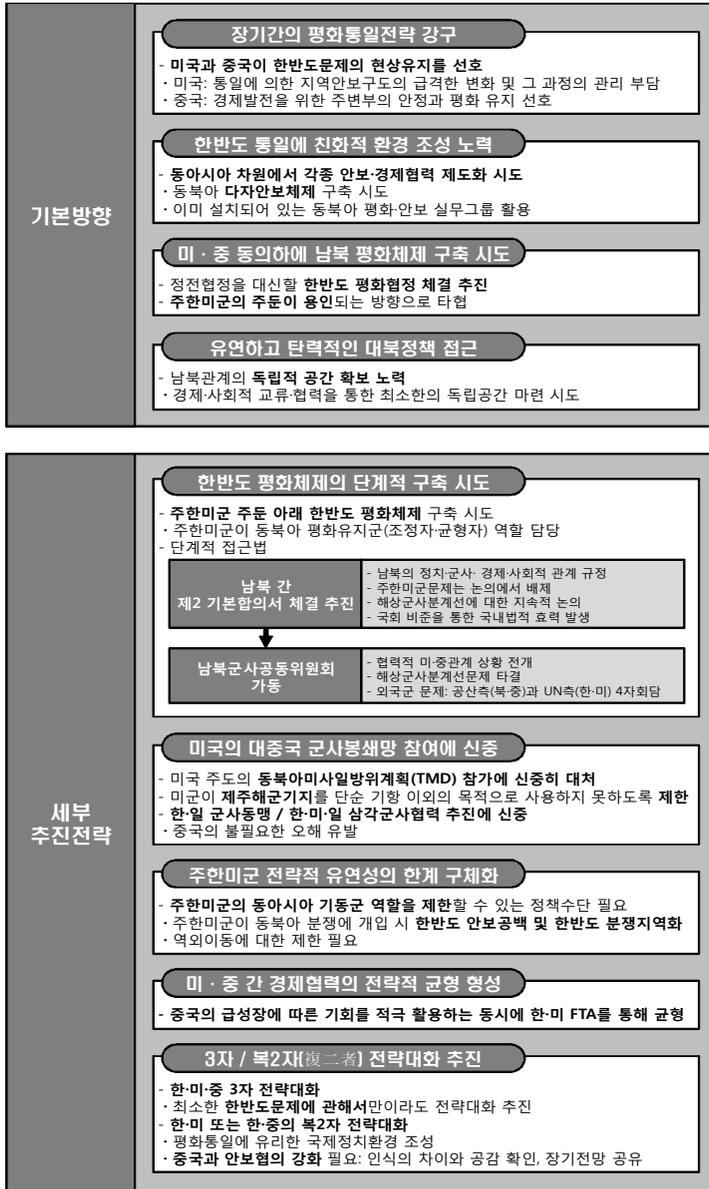
하지만 미·중 양대 대국이 한국을 포함한 3자 전략대화에 응할지는 의문이다. 오바마행정부가 들어서면서 추진되던 미·중·일 3자 전략대화가 중국의 거부로 연기되었다가 결국은 무산되고, 그 대신 기존의 미·중 고위급안보 대화와 경제전략대화를 통합하여 미·중 전략·경제대화(S&ED)로 대체된 경험이 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 한반도문제에 한·미·중 3자의 전략대화가 필요하다라는 점에서 장관급인 한·미 전략 대화와 함께 현행 차관급의 한·중 전략 대화를 격상시켜 양자를 연결하는 한·미, 한·중의 복이자(複二者) 전략 대화 추진을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이를 통해 한반도의 비핵화와 평화체제 구축, 나아가 평화통일에 유리한 국제정치환경을 만들어 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

이를 위해 양자 차원에서 중국과의 안보협의를 강화하는 것이 필요하다. 중국과의 논의에서 우리는 주로 북한문제를 포함한 양국 간 당면 현안 논의에 집중해 왔기 때문에 의미 있는 전략대화가 미흡했던 것이 사실이다. 전략 대화 주제의 폭을 넓히는 일이 무엇보다 중요하다. 이는 양국 간 갈등이나 마찰 혹은 이견을 최소화하면서도 인식의 차이와 공감을 확인하고 장기적인 전망을 공유할 수 있는 방향으로 전환시키는 효과를 제공할 것이다.

²⁰⁹ 이태환, “동북아안보와 한·미·중 협력-중국의 시각,” 이태환 편, 『동북아 삼각 협력체제: 한·미·중, 한·중·일 협력』 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 35~36.

그림 8-11-6 평화통일 추진전략 세부내용(협력·대립적 미·중관계)



나. 대립 위주의 미·중관계

(1) 기본방향

갈등적 미·중관계하에서 한반도의 평화통일은 상상하기 어렵다. 미국과 중국 어느 쪽도 통일이라는 상황을 수용할 수 없는 입장에 있기 때문이다. 이러한 국제환경에서 한국은 평화통일을 추구하기 보다는 미국과 중국의 갈등 상황 속에서 한반도 상황이 안정적으로 유지될 수 있는 방안을 강구하는 것에 노력을 경주하는 것이 현실적인 대안일 것이다. 한국의 입장에서는 북한의 공격성을 차단하고 분단 상황을 안정적으로 관리하기 위한 방안을 모색하는 것이 최적의 대안이 될 것이다.

향후 동북아지역에서 미·중 사이에 군사적 균형이 이루질 경우, 중국은 본격적으로 한반도를 포함한 동북아지역에서의 미군 철수, 쌍무동맹 폐기 등을 본격적으로 제기할 가능성이 있다. 한국과 미국 등은 북핵문제 해결을 위해 중국이 대북압박에 동참해줄 것을 기대하고 있으나, 중국이 자국의 경제적, 군사적 능력을 한층 강화한 뒤에 군사적 세력균형에 입각해 주한미군과 북핵문제 해결의 맞교환을 시도할 가능성도 배제할 수 없다. 이럴 경우 미·중 양국 관계는 대립을 넘어 갈등관계로까지 발전할 가능성이 높다.²¹⁰

미국과 중국 사이에서 어느 한 나라를 선택해야 하는 상황이 발생하는 것은 한반도의 평화통일에 가장 불리한 조건이 될 것이다.

²¹⁰ 중국은 2008년 5월 이명박 대통령의 방중 때 “한·미군사동맹은 냉전의 유물”이라고 폄하한 데 이어, 2010년 9월 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 중·일충돌 직후에 가진 양국 외무장관회담에서는 “미·일동맹은 냉전의 유물”이라고 비난하였다. 10월 25일 시진핑은 중국인민지원군의 한국전 참전을 가리켜 ‘정의의 전쟁’이라고 주장하는 등 중국의 태도를 볼 때 동북아지역의 현상변경을 시도할 가능성이 점차 높아지고 있다.

만약 미국과 중국이 지속적으로 대립하고 나아가 갈등관계로까지 나아간다면, 한국은 양자 간의 갈등과 대결에 연루(entrapment)되지 않도록 해야 한다.²¹¹ 동맹안보 딜레마(alliance's security dilemma)에 빠지지 않기 위해 한·미동맹을 기본 축으로 하는 것이 불가피하다 해도, 불필요하게 중국을 자극하지 않도록 한·미 군사협력의 범위를 엄격히 제한해야 한다.

미·중관계가 대립 위주로 바뀔 경우, 중국과는 정경분리의 원칙을 통해 교류와 협력을 강화하는 길을 선택할 수밖에 없다. 한국이 한·미동맹을 기반으로 하면서 중국과도 전략적 협력동반자관계를 더욱 발전시키기 위해서는 반관반민(半官半民)의 한·중우호협회를 조속히 설립하고 현재 차관급의 한·중 고위급전략대화와 더불어 한·중 전략·경제대화도 발전시켜 나가야 한다. 또한 미·중관계가 대립을 넘어 갈등으로까지 악화된다고 하더라도 최대한 한반도의 안정과 평화를 유지하기 위해 한·중 경제관계를 제도화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

(2) 세부 추진전략

(가) 교류·협력 확대를 통한 남북대립 완화

과거 냉전시기 한반도 냉전구조는 동서 양 진영의 대결에 의해 구성되었으나, 최근 한반도 냉전구조는 미·중 패권경쟁에 의해 야기되고 있는 성격이 강하다. 따라서 미·중의 대립이 계속되고 나아가 갈등관계로까지 이어질 경우 한반도의 평화통일은 매우 불리한 상황에 처하게 된다.

²¹¹- Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (New York: Cornell University, 1977), pp. 180~199.

미·중관계가 대립과 갈등으로 치닫는 단계에서는 한반도의 지정학적 리스크가 높아질 위험이 있다. 그렇기 때문에 미·중관계의 악화는 자칫 남북관계의 악화로 이어질 가능성이 높다. 반면 민족자결권에 입각하여 남북이 주도적으로 한반도의 안정과 긴장완화를 위한 노력을 경주해 나간다면 적어도 한반도를 둘러싼 미·중관계의 대립을 완화할 수 있다.

한반도의 지정학적 리스크를 줄이고 남북관계의 대립을 완화하기 위해서는 ‘정경분리 원칙’을 내세워 남북 간의 교류·협력을 강화하는 방안이 유력하다. 미·중 대립구도 속에서 두 강대국의 동의 없이 한반도의 세력균형을 깨뜨릴 수 있는 군사·안보적인 타협을 남북끼리 이루기는 쉽지 않기 때문이다.

그런 점에서 현재 진행되고 있는 남북경제협력의 제도화에 주력할 필요가 있다. 가능하다면 서울과 평양에 상주대표부를 설치하여 남북교류협력을 총괄하도록 한다. 이미 남북이 합의한 사업을 넘어 철도, 도로 및 송전선 등 남북의 인프라를 연결하여 경제통합을 위한 기반을 닦는다. 또한 사회·문화적인 교류를 활성화하고 상호방문의 길을 열어 놓아 문화적 동질성을 회복하도록 한다.

(나) 북한 급변사태 대비계획 마련

이러한 정책 추진에도 불구하고 향후 북한 내부의 급변사태 및 미국의 대북정책 변화로 인해 한반도 상황이 위기로 치달을 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 대북포용정책은 급변하는 한반도 정세에 무력화되고, 정책방향도 대폭 수정해야 하는 상황에 봉착할 수 있다. 북한의 급변사태로 인하여 혼란사태가 조성되면 동북아 안보균형에 심각한 균열이 생기고 북한의 WMD 밀반출, 대량난민

발생 등이 우려되는 상황에서 미국은 기존의 대북정책 방향을 대폭 전환, 군사적 대응계획, 즉 ‘작전계획 5029’를 발동하려고 시도하고, 중국과 러시아 역시 미국에 맞서서 북한 급변사태에 군사적으로 개입할 가능성이 크다.

따라서 현재의 대북포용정책은 북핵문제 해결, 한반도 냉전구조 해체, 평화체제 및 다자안보체제 구축 등의 논조를 기본 축으로 하되 북한 급변사태 및 이에 따른 미국 대북정책 변화 가능성을 전제하는 다양한 시나리오를 작성하여 대비할 필요가 있다. 한반도 안정 시나리오, 북한체제의 개혁과 한반도 상황의 점진적 변화의 시나리오, 북한체제 붕괴 및 조기통일 시나리오 등도 국제정세를 감안하여 치밀하게 준비할 필요가 있다.

(다) 동아시아 공동개발 참여와 한·중·일 해운협력협정 체결

미·중의 대립 속에서 국익을 극대화하기 위해서는 정경분리의 원칙 아래 비준 단계에 들어간 한·미FTA와 공동연구를 마친 한·중·일 FTA를 균형 있게 활용할 필요가 있다. 그 밖에도 미·중의 지정학적 경쟁을 완화하기 위해서는 한반도의 지정학적 이점을 최대한 활용하는 전략이 필요하다.

한반도는 지정학적으로 대륙세력과 해양세력의 각축장이 되어 왔지만, 이제 새롭게 동북아지역의 성장벨트로서 지정학적 이점이 부각되고 있다.²¹² 특히 중국은 고도성장을 유지하기 위한 전략의 일환으로 동북 3성의 자원과 수출입 교통로를 확보하기 위해 라진항 제1부두와 부두 추가건설을 통한 장기 사용권을 확보하여 동북

212- 金景一·金强一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究,” 『延邊大學學報(社會科學版)』, 第41卷 第04期 (延邊大學, 2008).

3성과 동해를 잇는 출해구(出海口)를 확보하고 있을 가능성이 높다.

그런 점에서 동북 3성 개발에 대한 중국의 필요성과 물류중심지이자 노동력 제공자로서 북한의 위상, 러시아의 자원과 한국, 미국, 일본의 자본과 기술을 잘 결합한다면 한반도를 비롯한 동북아지역은 새로운 경제성장의 중심벨트가 될 수 있다.²¹³

반면 중국의 나진항 개발권 및 사용권 확보에 따른 중국 선박의 동해상 출현에 따라 중국 군함이 해상교통로 보호를 명분으로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 이것은 미·중대립을 한층 악화시키는 새로운 동북아 긴장요인이 될 수 있다. 중국 군함의 동해 출현을 억제하기 위해 대한-쓰시마해협봉쇄론 등 한·일 간의 해상공조가 불가피할 수 있지만, 이를 협력적으로 승화하기 위해 한·중·일 해운협력협정을 체결하여 불필요한 해상 마찰을 예방해야 할 것이다.

(라) 한·미동맹의 골격 유지

향후 미·중관계가 대립, 갈등관계로 전환될 경우 기존과 같이 북한위협이라는 매개체를 중심으로 결성된 한·미동맹의 골격을 유지하면서 미국의 군사적 지원을 확대하기 위한 노력을 경주하는 것이 실질적인 정책대안이 될 것이다. 이 조건에서는 한·미동맹이 이완되기도 더욱 강화되는 측면이 강조되어야 한다. 또한 중국의 부상을 포함한 지역문제보다 북한문제를 중심으로 운영되는 동맹의 성격을 유지하여야 할 것이다. 그렇지 않을 경우, 미·중갈등이 한반도에 전이되어 한반도 안보위기가 발생할 수 있기 때문이다.

미·중관계가 대립 위주 관계로 진행될 경우 한국이 취할 수 있는 정책적 대안은 매우 제한될 것으로 보인다. 한·중관계에 대한 미국

²¹³ 方長平, “東亞一體化與中國的東亞戰略,” 『現代國際關係』, 第2期 (2011), pp. 35~40.

의 견제가 강화될 것이라는 점에서 한국은 선택을 강요받게 될 것으로 예상된다. 따라서 미국과 중국을 모두 선택할 수 없는 상황에서 한국은 기본적으로 미국을 선택하고 중국과의 관계도 유지하는 접근을 모색해야 할 것이다.

그러나 미·중관계가 갈등으로 바뀌더라도 한반도에 전이되는 것을 막기 위하여 남북관계를 활성화하여 상호신뢰를 증진시키고 우발적 충돌이 무력충돌로 비화되어 미·중 양국 간 군사충돌로 전이되는 것을 방지해야 할 것이다.

이러한 조건에서 한국이 남북관계에서 독자공간을 확보하거나 진전을 모색하기는 매우 어렵게 될 전망이다. 미·중관계가 대립 위주로 전환될 경우 미국의 대북정책은 매우 강압적인 방향으로 진행되고 그 결과 갈등과 위기 발생 가능성이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 우선적으로 대북억지태세를 강화하기 위해 주한미군의 전력보강, 한·미연합방위체제의 강화(미사일 방어 포함) 등과 관련해서 미국 측에 대해 요구할 핵심사항을 식별하고 확보하는 것이 우선되어야 한다. 또한 한국은 북한의 도발이나 위협으로부터 스스로를 보호할 수 있는 방어 능력을 확충하는 것에 노력을 경주해야 할 것이다.

(마) 미·중·북 다자협정의 활성화를 통한 외교적 독립공간 확보

한·미관계를 지속적으로 발전·강화시키고 확장시켜 나갈 경우 중국의 경계는 지속적으로 증가할 것이다. 또한 한·미 양자관계만을 중시할 경우 미국으로부터 오는 부담도 증가할 가능성이 있다. 반대로 중국의 포괄적인 다자협약체 추구는 한·미동맹을 약화시키지 않을까 하는 부담으로 작용할 수 있다. 이러한 이중적 부담을

경감시켜 나가기 위해 미나다자협의(minilateral dialogue)를 적극 모색할 필요가 있다.

이미 경제 및 통상 분야에서 한국, 중국, 일본은 정상회담을 포함하여 제도화의 단계에 진입하고 있다. 그러나 한·중·일 협력이 안보 분야까지 확산되는 것에는 한계가 있을 것으로 보인다. 그렇다고 ARF, 아세안국방장관회의(ASEAN Defence Ministers Meeting Plus: ADMM+), 동아시아정상회의(East Asian Summit: EAS) 등과 같은 여타 지역안보협의체가 북한문제를 포함한 동북아 안보문제를 다루기에는 부적절하다. 따라서 다수의 소다자협의체를 추진하여 한·미관계를 보완하고 중국으로부터 오는 부담을 상쇄하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

우선 한·미·일 협의를 강화하는 것이 필요하다. 최근 들어 일본은 내부지향적으로 돌아서는 성향을 보이고 있으나, 현실적인 필요성을 고려할 때 한·미·일 3국 안보협약과 협력을 추진하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 한·미·일 3국 안보협력은 특정한 국가(특히 중국)를 대상으로 하는 것이 아니라 비전통적인 인간안보문제를 중심으로 추진할 수 있으며, 북한문제에 관한 공통의 접근을 모색하기 위해서도 필요하며, 미국으로부터 오는 부담을 경감하는 데에도 효과가 있을 것이다.

이 문제에 대해 북한과 중국이 반발할 가능성도 배제할 수 없으며, 특히 중국의 반발이 변수로 작용할 가능성이 있다. 중국 변수의 영향을 최소화하면서 한·미·일 안보협력을 추진하기 위해 한·중·미 3자협의를 병행 추진하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 미국과 중국의 사이에서 전략적 활동공간을 확보하기 위해 한국으로서는 이들 국가를 포함한 다수의 협의·협력 동심원을 구축해 나가는 것이 필요하다.

기본방향	한반도 상황의 안정적 유지 방안 강구
	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 공격성 차단 및 분단상황의 안정적 관리
세부 추진전략	미·중갈등에 연루되지 않도록 노력
	<ul style="list-style-type: none"> - 양자택일의 상황은 평화통일을 위한 가장 불리한 조건 - 한·미동맹은 중국을 자극하지 않는 범위 내에서 엄격히 제한 - 중국과는 정경분리 원칙을 통해 교류와 협력을 강화
세부 추진전략	교류·협력을 통한 남북대립 완화
	<ul style="list-style-type: none"> - 남북이 주도적으로 한반도의 긴장 완화를 위해 노력 경주 - 한반도 주변의 미·중대립 완화 - 정경분리원칙을 통한 남북 교류·협력의 강화 - 경제통합의 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> : 남북경제협력의 제도화, 남북 인프라 연결(철도, 도로, 송전선) 등 - 문화적 동질성의 회복 <ul style="list-style-type: none"> : 사회·문화적인 교류 활성화, 상호방문 등
	북한 급변사태 대비 계획 마련
	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 급변사태 시 미국, 중국, 러시아 등의 개입 가능성 - 미국의 대북정책 변화 가능성을 전제하는 다양한 시나리오를 작성하여 대비 - 국제정세를 감안하여 치밀하게 준비
	동북아 공동개발 및 한·중·일 해운협정
	<ul style="list-style-type: none"> - 미·중의 지정학적 경쟁을 완화하기 위한 한반도의 지정학적 이점 활용 - 새로운 경제성장의 중심 벨트로 도약 - 중국 선박의 동해 진출 - 한·중·일 해운협력협정을 체결하여 불필요한 해상 마찰 예방
한·미동맹의 골격 유지	
<ul style="list-style-type: none"> - 미·중갈등 시 미국을 선택하고 중국과의 관계도 유지하는 접근을 모색 - 미국 측에 요구할 핵심사항을 식별 및 확보 - 북한 도발로부터의 자주적 방어능력 확충 노력 	
미니다자협의 활성화: 독립공간 확보	
<ul style="list-style-type: none"> - 이중적 부담을 경감시키기 위한 미니다자협의 모색 - 한·미관계 발전: 중국의 경계 및 미국으로부터의 부담 증가 - 중국과의 포괄적 다자협의체 추구: 한·미동맹 약화에 대한 부담 - 미니다자협의 형태: 다수의 협의·협력 동시원 구축 - 한·미·일 협의: 비전통안보·북한문제에 대한 공동 접근, 미국 부담 경감 - 한·중·미 협의: 중국 변수의 영향 최소화 	

다. 협력 중심의 미·중관계

(1) 기본방향

협력적 미·중관계는 평화통일을 추구함에 있어서 가장 우호적인 환경을 제공할 것이며 상대적으로 협력이 수월한 상황일 것으로 추정된다. 그러나 평화통일을 너무 서두르는 경우에는 미국과 중국의 저항에 직면할 가능성이 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

협력적인 미·중관계는 미·중 간의 경제력 격차가 거의 대등해지고 미국의 대중국 군사적 봉쇄정책 추진이 폐기될 때 가능하다. 대중국 군사적 봉쇄정책이 미국에게 과도한 국방비 부담을 가져와 미국의 경제성장을 가로막고, 이러한 경제부진이 국방비 지출을 억제하는 악순환 구조에 빠뜨릴 수 있기 때문이다. 미·중의 협력은 크게 미·중 양국의 협력적 양극체제와 미·일·중·러에 의한 다극체제로 변화되는 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다.

미·중관계가 협력적으로 이루어질 때 북핵문제를 포함한 한반도 문제의 해결에 가장 좋은 외교적 환경이 만들어질 수 있다. 미·중 양국의 주도 아래 확장된 다자주의를 바탕으로 다자안보협력체를 수립하여 동아시아 안보협력을 제도화할 수 있다. 이러한 지역안보체제의 틀 속에서 한·미동맹이 유연화된다면 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축에 가속도가 붙을 수 있다.

하지만 협력적 미·중관계가 한반도문제에 부정적인 영향을 미칠 가능성에도 경계해야 한다. 또한 미·중 간 세력전이가 발생하여 한반도에 대한 중국의 전략적 영향력이 미국을 능가하게 되어 미국이 중국을 견제할 수 있는 힘이 없어진다면, 동북아의 세력균형이 깨져 한국의 안보는 심각하게 위협받게 될 수 있다. 뿐만 아니라 한반도 통일마저도 한국에게 극히 불리하게 돌아갈 위험성을 내포하

게 된다. 따라서 미·중협력관계가 유지되고 있을 때 한반도의 평화 통일에 이바지할 수 있도록 적극적인 대북정책을 추진해 나가야 한다.

(2) 세부 추진전략

(가) 미·중협력에 의한 북핵문제의 해결 촉진

북핵문제를 해결할 수 있는 최선의 국제적 환경은 미·중이 협력 관계를 유지할 때이다. 이미 살펴본 대로, 지난 2005년 8월 1~2일 미·중 양국은 최초로 고위급안보대화를 개최하여 한반도문제의 전반에 관하여 협의하였다. 당시의 협의 결과는 같은 해 9월의 ‘9·19 공동성명’에 고스란히 담겨 있다.²¹⁴ ‘9·19공동성명’이 발표된 직후 미국은 북한의 위조지폐 제작의혹을 발표하였고, 중국은 이에 동조하였다.

당시 미·중공조에 의한 대북압박정책으로 인해 북한이 ‘9·19공동성명’의 후속작업으로 재처리시설을 포함한 북한 핵시설의 가동중단과 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)요원의 감시와 확인을 허용하도록 한 ‘2·13합의’를 도출하는 데에 기여하였다. 2007년 6월 미국 뉴욕연방은행과 러시아 중앙은행을 거쳐 BDA에서 동결된 자금 2,500만 달러가 북한 계좌로 이체되면서 ‘2·13합의’가 이행 완료되는 성과를 거두었다.

후속작업으로 체결된 ‘10·3합의’의 결과로 북한 측이 6자회담의 장국인 중국에게 핵신고와 함께 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하고 약 75% 정도의 핵시설 불능화률을 달성하기도 했다. 그러나 북한

²¹⁴- Glenn Kessler, “Zoellick Details Discussions With China on Future of the Korean Peninsula,” *The Washington Post*, September 7, 2005.

에 대한 압박수단이 없었기 때문에 최종적인 이행 완료의 성과를 거두지는 못하였다. 그 뒤 북한의 장거리우주로켓 발사와 2차 핵실험 등으로 '10·3합의'는 사실상 파기되어 북한의 핵시설은 원상복귀되었다.

현재는 중국이 북핵문제 해결보다 한반도의 평화와 안정을 중시하면서 미·중공조가 사실상 파기된 상태이다. 그리고 중국은 공동개발과 경험을 통해 북한에 대한 영향력을 점차 확대해 나가고 있다. 만약 미·중 간에 협력이 복원된다면, 과거 성과를 거두었던 대북공조를 통해 북핵문제 해결에 상당한 진전을 이룰 수 있을 것이다. 따라서 미·중관계가 협조 위주로 전개되는 기회를 최대한 살려 북핵문제를 평화적으로 해결해야 할 것이다.

(나) 적극 관여를 통한 한반도 평화체제 구축 및 남북연합 발족

미국과 중국 간의 협력적 관계가 형성되고 발전되고 있다는 것은 남북관계 진전에 유리하게 작용할 수 있다. 이러한 조건에서 남북관계의 질적인 변화도 가능하다. 미·중협력관계에서 남북관계를 진전시키기 용이하다는 점에서 한국은 북한에 대한 보다 적극적인 관여정책을 모색할 필요가 있다. 특히, 정치와 경제 및 사회·문화 분야에서 공동체를 형성해 나가려는 노력을 경주해야 할 것이다.

미·중 어느 한쪽의 일방적인 영향력이 행사되는 방식으로 한반도 세력균형이 깨지지 않는 조건에서, 남북이 합의한다면 한반도 평화체제의 구축에 미국과 중국이 반대하지 않을 가능성이 높다. 남북 주도로 남북평화협정을 체결한다면, 이를 토대로 남북연합기구의 발족으로까지 나아갈 수 있다.

이 과정에서 미국과 중국의 관여를 거부하기보다는 북한의 변화

를 촉진하고 남북관계를 진전시키는 방향에서 적극 촉구하고 협력하는 것이 바람직하다. 따라서 남과 북이 전방위적 협력을 추진하여 남북관계의 진전을 이루고 이에 대한 미국과 중국의 협력과 관여를 확보하는 것이 한반도 안정화와 평화통일 달성에 기여할 것으로 판단된다.

특히 중국과 미국은 기본적으로 북한의 변화와 개방을 희망할 것으로 예상되고 이는 한국의 대북정책 목표와도 부합될 것으로 전망되므로 3국 간 공통분모가 확장될 것이다. 미국과 중국을 통일의 협력자로 설정하고 삼각 협력망을 구축하여 포괄적인 개입을 추구하는 것이 요구된다. 특히 통일이 미국이나 중국 어느 한 국가만의 이익을 증대하는 것이 아니라 미국과 중국 모두의 국익에 도움이 된다는 점에 대한 공감대를 형성하고 북한개발 컨소시엄과 같은 형태로 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(다) 한·미동맹의 유연화와 평화통일외교

미·중관계가 협력적으로 전개될 때 평화통일전략의 일환으로 검토할 수 있는 구상은 바로 한·미동맹의 유연화와 정치동맹화이다.²¹⁵ 이 가운데 한·미동맹의 정치동맹화는 여전히 남북의 군사적 대립과 분단이 유지되고 있는 상태에서는 선택하기 어려운 전략이다. 한·미동맹의 유연화전략은 미·중 간 협력관계가 지속될 때 고려해 볼 수 있는 전략적 선택지이다.

한·미동맹 유연화전략은 탈냉전 후 존재하고 있는 남방삼각동맹

²¹⁵ 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사 쟁점 전망』 (서울: 한울, 2003), pp. 332~335; 이삼성, “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토,” 『통일정책연구』, 제13권 2호 (통일연구원, 2004); 이철기, “주한미군 재배치와 한·미동맹의 개편방안,” 『통일정책연구』, 제13권 2호 (통일연구원, 2004).

체제와 사실상 해체된 북방삼각동맹체제의 전략적 불균형을 남북
군비통제 및 주한미군의 성격 변화, 동북아 안보협의회 구성 등을
통해 균형상태로 만들어 한반도 냉전구조를 해체하고 평화체제를
구축하려는 구상이다. 따라서 장기적인 안보적 관점에서 동맹외교
의 필요성을 인정하되, 한·미동맹을 경성동맹(hard alliance)에서
연성동맹(soft alliances)으로 전환시킴으로써 동맹과 한반도 평화
체제 구축 및 동북아 안보협의회 등이 양립될 수 있는 한반도 주변
안보환경을 조성해 나가도록 한다.²¹⁶

미국에 대해서는 현상유지보다는 남북통일이 미국의 국익에 부
합된다는 점을 인식시키도록 해야 할 것이며, 가장 중요한 것은 통
일 이후에도 한·미동맹을 유지하고 발전시켜 나갈 것이라는 점과
미국과 가치를 공유하는 통일한국이 지역과 국제무대에서 미국의
협력동반자가 될 것이라는 점을 강조할 필요가 있다. 이를 위해서
는 통일을 위한 청사진을 마련하는 것이 필요하며 미국의 역할을
존중해야 할 것이다. 특히 통일 과정에서의 한·미동맹의 중요성과
미국의 역할을 강조하여 통일 이후에 나타날 급격한 변화에 대한
미국이 우려를 불식시키는 것이 필요하다.

군사적인 면을 부각하기보다는 비군사적인 차원에서 기대되는
효과가 미국의 호응을 얻는 데 주효할 것이라는 점에서 한반도의
통일이 경제적인 측면에서 미국의 국익에 더욱 부합한다는 점을
확인하는 과정도 요구된다. 특히 새로운 시장의 등장으로 인한 미
국 기업의 진출과 이익 확대를 비롯하여 새로운 지역경제질서가
구축된다는 것이 미국의 국익에 부합된다는 점을 인식시키는 외교
적 노력이 중요하다.

²¹⁶ 이상성, “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토,” p. 74.

(라) 평화국가 지향과 동아시아 협력안보의 형성

미·중협력관계 속에서 한국 정부가 동아시아에서 힘의 정치를 제약하여 한반도 평화를 이룩하고 동북아 안보협력을 촉진하기 위해서는 평화국가를 모델로 한국의 외교전략을 재정립해야 한다. 평화국가는 전통적인 힘의 외교에 의존하는 한·미동맹 일변도의 기존 한국 외교 패러다임에 대한 거대한 수정의 의미를 갖는다.²¹⁷

한국의 평화국가모델은 현실적으로 미·중 간의 세력균형에서 출발하지만, 단순히 미·중 간의 중재자, 균형자 역할에 머물지 않고 중견국으로서 적극적인 가교외교를 전개해야 한다. 한국은 동북아 지역에서 미·중과 같은 강대국들을 포함한 역내 국가들 사이에서 새로운 이익균형을 이루는 데 적극적인 중재역할을 통해 새로운 역내 평화체제의 모델을 만들어나가야 한다.

나아가 동북아지역뿐만 아니라 UN 등 국제무대에서 적극적인 평화국가의 지향을 통해 패권경쟁으로 점철된 역내 국가들의 정체성 변화를 유도해야 한다. 또한 한국은 중견국의 특성을 활용하여 동북아 국제질서의 형성에 현실주의적 접근보다는 구성주의적 접근을 시도하여 동북아 안보협력체를 형성할 수 있는 계기를 만들어나가야 할 것이다.²¹⁸

(마) 동아시아 공동체 건설

동북아지역은 3개의 거대한 핵보유국들(미국, 러시아, 중국) 및

²¹⁷ 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까?: 중급평화국가론의 모색,” pp. 98~99.

²¹⁸ 구갑우·최영중·박건영, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 통권 49호 (경남대학교 극동문제연구원, 2005), p. 59.

3개의 경제대국들(미국, 중국, 일본)이 포진해 있고, 한국전쟁 이후 한반도는 세계 최후의 냉전지대의 하나로 남아 있다. 또한 이 지역은 유럽에서 볼 수 있는 확고히 제도화된 지역안보기구가 존재하지 않으며, WMD의 생산 및 수출 능력을 갖춘 국가들과 소비국가들이 동시에 이 지역에 있으며, WMD의 생산 및 수출에 대한 통제가 가장 어려운 나라들 또한 이 지역에 있다.

현재 미국을 포함한 동북아지역의 6자회담 관련국들은 동상이몽 속에서도 동북아 다자안보협력의 필요성에 공감하면서 동북아 평화·안보체제 실무그룹(의장국 러시아)을 만든 바 있다. 이 실무그룹은 세 차례 회의를 진행한 후 현재 중단된 상태이지만, 그 동안의 논의를 통해 ‘지도원칙(Guiding Principles)’에 상당히 접근했다. 유럽에서도 10가지 ‘지도원칙’에 합의한 후 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 설립에 가속도가 붙었던 점을 고려하면 매우 고무적이라고 할 수 있다. 따라서 동북아 다자안보 논의를 재활성화하여 우선 낮은 수준의 동북아 안보회의부터 창설하면서 점차 높은 수준으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이러한 동북아 차원의 다자안보기구 논의에 앞서 미국과 중국 간에 관여하기 위해 우선적으로 한·미·중 3자협의를 강화하는 것도 필요하다. 북한문제 및 한반도 통일문제를 중심으로 한·중·미 3국 간에 대화 및 협의체를 구성하고 운영함으로써 제도적으로 한국의 개입을 보장받는 것이 요구된다. 또한 이외에 한·미·일, 한·중·일, 한·중·러 등 다양한 소다자주의 협의 및 협력체를 이슈를 중심으로 구성하여 보완하는 작업이 요구된다.

경제문제를 중심으로 한·중·일의 기존 정상 및 장관급 협의체를 활성화하면서 한·중·러라는 새로운 형태의 협의도 추진할 수 있을

것으로 전망된다. 또한 동남아 국가들과도 소다자주의를 강화하여 미·중협력을 견인해내고 동아시아 지역협력을 추동하여 한반도 평화통일을 위한 지역환경을 조성해야 할 것이다.

● 그림 8-11-8 평화통일 추진전략 세부내용(협력 중심의 미·중관계)

<p>기본방향</p>	<p>한반도문제 해결에 가장 좋은 외교환경</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미·중 양국의 주도 아래 다자안보협의체 구성: 동아시아 안보협력 제도화 <p>미·중관계가 부정적 영향을 미칠 가능성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중국에 유리한 미·중 간 세력전이 발생 시 동북아 세력균형 파괴 - 한국 주도의 평화통일 가능성 약화
	<p>세부 추진전략</p> <p>미·중협력에 의한 북핵문제 해결 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북핵문제에 대한 양국 공조를 통해 북핵문제를 평화적으로 해결 <p>한반도 평화체제 구축 및 남북연합 발족</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 보다 적극적인 관여정책 모색 - 정치·경제·사회·문화 분야 - 미·중의 동의를 전제로 남북평화협정 체결 및 남북연합기구 발족 - 미국과 중국의 관여를 적극 촉구 - 북한의 변화 희망이라는 공통인식을 바탕 - 미국과 중국을 통일의 협력자로 설정: 3각 협력망 구축 <p>한·미동맹의 유연화와 평화통일 외교</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한·미동맹의 유연화 - 남북상각 vs 북방상각동맹 간의 전략적 불균형 해소를 통해 평화체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 남북 군비통제, 주한미군 성격 변화, 동북아 안보협의체 구성 - 남북통일이 미국의 국익에 부합됨을 인식시키려 노력 - 통일한국의 한·미동맹 유지 및 국제무대에서 미국과의 협력 강조 - 경제적인 측면에서 남북통일 시 미국의 이점 강조 <p>평화국가 지향과 동아시아 협력안보 형성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 평화국가 지향 - 중견국가로서 적극적인 가교외교 전개: 역내 국가들 간 중재자 역할 - 구성주의적 접근을 통한 안보협력체 형성 노력 <p>동아시아 공동체 건설 시도</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동북아 다자안보 논의 재활성화 - 낮은 수준의 안보회의부터 점차 발전 - 한·미·중 3자합의를 우선적으로 강화 - 다양한 소(小)다자주의 협의·협력체를 이슈를 중심으로 보완 <ul style="list-style-type: none"> · 한·미·일, 한·중·일, 한·중·러, 동남아시아 국가들과의 협의 등

참고문헌

1. 단행본

- 국가안전보장회의(NSC). 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보 정책 구상』. 서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서 5: 통일·외교·안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 김규륜 외. 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II: 신아시아 외교 추진을 통한 새로운 평화의 모색』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김일영·조성렬. 『주한미군: 역사 쟁점 전망』. 서울: 한울, 2003.
- 김태효. 『중국변수와 한·미동맹의 미래』. 서울: 외교안보연구원, 2003.
- 김학성. 『동·서독 인적 교류 실태 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 노훈 외. 『국방정책 2030』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 박순성·김종욱. 『남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상』. 서울: 민주정책연구원, 2011.
- 박종철 외. 『통일 환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 박창권 외. 『미·중관계 전망과 한국의 전략적 대응방향』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 셀리그 핸더슨, 이흥동 외 옮김. 『코리아 엔드게임』. 서울: 삼인, 2003.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 윤덕민. 『한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보』. 서울: 외교안보연구원, 2004.
- 왕후이, 송인재 옮김. 『아시아는 세계다』. 파주: 글항아리, 2011.

- 이종석. 『‘동아시아’ 연구의 현황과 과제』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 이창형 외, 한국국방연구원 편. 『중국이나 미국이나: 중국의 부상과 한국의 안전보장』. 서울: 한국국방연구원, 2008.
- 임동원. 『피스메이커, 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 통일부. 『햇볕정책의 의미와 추진방향』. 서울: 통일부, 1998.
- 통일부. 『국민의 정부 5년: 평화와 협력의 실천』. 서울: 통일부, 2003.
- 통일부. 『월간 남북교류협력동향 03』. 서울: 통일부, 2009.
- 청와대. 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략, 성숙한 세계국가』. 서울: 청와대, 2009.
- 최원식. 『제국 이후의 동아시아』. 파주: 창비, 2009.
- 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상: 통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 황병덕. 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 황병덕·신상진. 『세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 황태연. 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』. 파주: 청계출판사, 2011.
- Michael Handel, 김진호 옮김. 『약소국생존론』. 서울: 대왕사, 1995.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.
- O'Hanlon, Michael and Mike Mochizuki. *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*.

New York: McGraw-Hill, 2003.

Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*. New York: Cornell University, 1977.

2. 논문

구갑우·최영종·박건영. “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』. 제21권 2호 통권 49호(경남대학교 극동문제연구소), 2005.

권승혁. “일본의 환태평양경제동반자협정(TPP) 논의 상황과 향후 전망.” 『국제경제정보』. 제2011-28호(한국은행), 2011.

김상배. “네트워크 지식국가론의 모색.” 하영선·김상배 엮음. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 서울: 을유문화사, 2007.

_____. “네트워크권력의 세계정치: 전통적인 국제정치권력이론을 넘어서.” 『한국정치학회보』. 제42집 4호(한국정치학회), 2008.

김종욱. “‘한반도 평화공영체제’ 구상과 ‘동아시아 공동체’ 건설: 아시아·태평양 평화공영을 촉진하는 ‘네트워크 국가.’” 『통일정책연구』. 제20권 1호(통일연구원), 2011.

김흥규. “한·중 ‘전략적 협력동반자 관계’ 형성과 한·중관계.” 『주요국제문제분석』. 여름호(외교안보연구원), 2008.

류준필. “분단 체제론과 동아시아론.” 이정훈·박상수 엮음. 『동아시아, 인식지평과 실천공간』. 서울: 아연출판부, 2010.

명진호. “2011년, 주요국 FTA 추진현황과 시사점.” 『Trade Focus』. Vol. 10, No. 48(한국무역협회 국제무역연구원), 2011.

- 문정인. “동북아균형자론의 갈길, 동북아균형자론, 가능하다 소프트 파워의 예방적 외교라면…” 『넥스트』. 6월호(월간넥스트), 2005.
- 민병원. “세계화시대의 국가변환: 네트워크국가 등장에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제12권 3호 통권 37호(세종연구소), 2006.
- 박명규. “복합적 정치공동체와 변혁의 논리: 동아시아적 맥락.” 『창작과비평』. 제28권 1호 통권 107호(창작과비평사), 2000.
- 박병광. “중국의 동아시아 전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로.” 『국가전략』. 제16권 2호 통권 52호(세종연구소), 2010.
- 박승우. “동아시아 공동체 담론 리뷰.” 『아시아리뷰』. 제1권 1호(서울대학교 아시아연구소), 2011.
- 박홍서. “탈냉전기 중미간 ‘협조체제’의 출현?.” 『국제정치논총』. 제47집 3호(한국국제정치학회), 2007.
- 백낙청. “‘동아시아공동체’ 구상과 한반도: 일본의 한국병탄 100주년을 맞아.” 『역사비평』. 통권 92호(역사문제연구소), 2010.
- 백영서. “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제.” 『창작과 비평』. 제36권 1호 통권 139호(창작과비평사), 2008.
- 백학순. “김대중정부와 노무현정부의 대북정책 비교” 『세종정책연구』. 제5권 1호(세종연구소), 2009.
- 변창구. “동아시아공동체 담론의 제도화: ASEAN의 인식과 전략.” 『정치·정보연구』. 제13권 2호 통권 27호(한국정치·정보학회), 2010.
- 엄상윤. “한국의 동아시아 안보공동체 구상: 특징과 과제.” 『국제관계연구』. 제15권 1호 통권 28호(고려대학교 부설 일민국제관계연구원), 2010.

- 유현석. “동아시아공동체 논의와 한국의 전략: 신아시아 외교의 재조정을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』. 제32집 2호(한국정치외교사학회), 2011.
- 이동률. “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략.” 『중국학연구』. 제45집(중국학연구회), 2008.
- 이삼성. “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토.” 『통일정책연구』. 제13권 2호(통일연구원), 2004.
- 이상면. “한국전쟁과 휴전협정 당사자 문제.” 『국제법학회논총』. 제52권 2호 통권 108호(대한국제법학회), 2007.
- 이원덕. “일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계.” 한상일·이숙중 편. 『일본과 동아시아』. 서울: 동아시아연구원, 2011.
- 이상희. “독일의 통일외교와 통일정책.” 심익섭·M. 치맥 공편. 『독일 연방공화국 60년: 1949~2009 분단국가에서 민주통일국가로』. 서울: 오름, 2009.
- 이종석. “한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색.” 『세종정책연구』. 제4권 1호(세종연구소), 2008.
- _____. “‘동아시아’ 연구의 현황과 과제.” 『세종정책연구』. 제7권 6호(세종연구소), 2011.
- 이철기. “주한미군 재배치와 한·미동맹의 개편방안.” 『통일정책연구』. 제13권 2호(통일연구원), 2004.
- 이춘근. “한·미동맹의 문제점 진단과 한·미동맹 강화의 논리.” 『국가전략』. 제9권 3호 가을호(세종연구소), 2003.
- 이태환. “동북아안보와 한·미·중 협력-중국의 시각.” 이태환 편. 『동북아 삼각협력체제: 한·미·중, 한·중·일 협력』. 성남: 세종연구소, 2011.

- 이태환. “미국, 중국과 한반도 평화체제 구축.” 『세종정책연구』. 제5권 1호(세종연구소), 2009.
- 이희옥. “북한·중국 관계의 쟁점과 과제.” 통일교육원 세미나 자료. 2009.10.22.
- 임혁백, “한반도의 지정학적 재발견에 근거한 동아시아 중추국가 전략 필요.” 『국토정책 Brief』. 제147호(국토연구원), 2007.
- 조반니 아리기. “곡절이 가득한 자본의 여정: 데이비드 하비와의 인터뷰.” 마이크 데이비스·에릭 홉스봄 외, 공원국·안효상·정병선·진태원 외 옮김. 『뉴레프트리뷰』. 서울: 도서출판 길, 2011.
- 조성렬. “동북아 안보레짐의 구축 전망: 냉전기 유럽과 현시기 동북아의 안보레짐의 조건 비교.” 『동서문제연구』. 제21권 1호(연세대학교 동서문제연구원), 2009.
- _____. “한국형 평화국가는 어떤 모습일까?: 중급평화국가론의 모색.” 『시민과 세계』. 제10호(참여사회), 2007.
- 최강. “‘한·미 전략동맹’ 발전을 위한 비전과 과제.” 『국제정세 변화와 이명박 정부의 외교과제』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 최장집. “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동의 의미지평.” 『아세아연구』. 제47권 4호 통권 118호(고려대학교 아세아문제연구소), 2004.
- 한석희·강택구. “동아시아공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의.” 『한국정치학회보』. 제43집 1호(한국정치학회), 2009.
- Snyder, Scott. “미국 관점에서 본 한반도 통일.” 통일연구원 엮음. 『독일통일 20년과 한국의 통일 대비』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Zhu, Feng. “중국 관점에서 본 한반도 통일.” 통일연구원 엮음. 『독일 통일 20년과 한국의 통일 대비』. 서울: 통일연구원, 2010.

- Dumbaugh, Kerry. "China's Foreign Policy: What Does It Mean for U.S. Global Interest?." *CRS Report for Congress*. RL34588, July 18, 2008.
- Goodby, James E. "The Emerging Architecture for Security and Cooperation in Northeast Asia." *Issues and Insights*. Vol. 8, No. 3(Pacific Forum CSIS), March 2008.
- ICG. "Shades of Red: China's Debate over North Korea." *Asia Report*. No. 179, November 2, 2009.
- Institute of Modern International Relation. "Toward a China-U.S.-Russia-ASEAN Security Cooperation Organization." *Tsinghua International Security Forum Research Report*. No. 4, March 26, 2011.
- Jannuzi, Frank. "U.S. Perspectives on East Asia Community Building." Jusuf Wanandi and Tadashi Yamamoto (eds.). *East Asia at a Crossroads*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2008.
- Leonard, Mark. "The Road Obscured: New Left or 'Neo-Comm'?" *Financial Times*. July 9, 2004.
- Lum, Thomas, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn. "China's 'Soft Power' in Southeast Asia." *CRS Report for Congress*. RL34310, January 4, 2008.
- Mearsheimer, John. "The Gathering Storm: China's Challenge to U.S. Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 3, No. 4, December 2010.
- Nanto, Dick K. "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangement and U.S. Policy." *CRS Report for Congress*. RL33653, January 4, 2008.

- Ross, Robert S. “Bipolarity and Balancing in East Asia.” T. V. Paul (ed.). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Slaughter, Anne-Marie. *et al.* “Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy.” *A Phoenix Initiative Report*. July 2008.
- Stares, Paul B. “Military Escalation in Korea.” *Contingency Planning Memorandum*. No. 10, November 2010.
- Yang, Jiechi. “A Conversation with Yang Jiechi.” *Council on Foreign Relations*. January 6, 2011.
- Zhe, Jin. “The Position of China in East Asia Community.” Kyuryoon Kim, *et al.* (eds.). *East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries*. Seoul: KINU, 2010.
- Zhu, Feng. “Cheonan Impact, China’s Response and the Future of Northeast Asian Security.” 『전략연구』. 제17권 2호 통권 49호(한국전략문제연구소), 2010.
- 方長平. “東亞一體化與中國的東亞戰略.” 『現代國際關係』. 第2期(中國現代國際關係研究所), 2011.
- 金柏松. “創建東亞區域經濟共同體構想.” 『國際貿易』. 第11期(國際貿易經濟合作研究所), 2009.
- 金景一·金强一. “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究.” 『延邊大學學報(社會科學版)』. 第41卷 第04期(延邊大學), 2008.

李克新. “中國參與亞太經濟共同體的宏觀分析.” 『財經問題研究』. 第5期(東北財經大學), 2007.

門洪華. “中國東亞戰略的展望.” 『當代亞太』. 第1期(中國社會科學院亞洲太平洋研究所中國亞洲太平洋學會), 2009.

楊希雨. “關於建立朝鮮半島和平體制的幾個法律問題.” 『國際問題研究』. 第4期(中國國際問題研究所), 2009.

張蘊嶺. “對東亞合作發展的再認識.” 『當代亞太』. 第1期(中國社會科學院亞洲太平洋研究所中國亞洲太平洋學會), 2008.

3. 기타자료

『세계일보』.

『아시아경제』.

『연합뉴스』.

『연합통신』.

『주간조선』.

『중앙일보』.

『중앙SUNDAY』.

『한겨레』.

abcNews.

Financial Times.

The New York Times.

UPI.

Washington Post.

Xinhua.

코리아정책연구원·경제인문사회연구회 주최 국제학술회의.
제8회 한일아시아미래포럼.
평화재단 제9차 전문가포럼.

<<http://debate.huanqiu.com>>.

<<http://news.backchina.com>>.

<<http://www.au.af.mil/au>>.

<<http://www.barackobama.com>>.

<<http://www.brookings.edu>>.

<<http://www.dni.gov>>.

<<http://www.foreignpolicy.com>>.

<<http://www.fas.org>>.

<<http://www.mke.go.kr>>.

<www.mofat.go.kr>.

<<http://www.northkoreanrefugees.com>>.

<<http://www.un.org/en/documents/charter>>.

UN. A/RES/3/195. “The problem of the independence of Korea.”
December 12, 1948.

UN. A/RES/5/376. “The problem of the independence of Korea.”
October 7, 1950.

UN. A/RES/5/410. “Relief and Rehabilitation of Korea.” December
1, 1950.

Act 207 (Refugee Status, 8 U.S.C.1257) and Act 208(Asylum, 8
U.S.C.1158) of Immigration and Nationality Act
<<http://www.uscis.gov>>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	진성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵 문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권외식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대업	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권외식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임물출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 피급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원

2010-15(I) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색II	김규륜 외	13,000원
2011-01 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵 문제	전성훈	14,500원
2011-02 북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04 북한의 부분별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05 북한형사제관제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08 대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	9,000원
2011-09 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11 평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02 제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이중무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원

2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화·실천방안	조민외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화·추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교준 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	진현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조경아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한 변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)		

		임강택, 김철, 민해봉	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태 연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택, 양문수, 이석기	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 진현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 진현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 진현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	진현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 진병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤

2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재석, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 진현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 진현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 진현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 11-12-III

www.kinu.or.kr

중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략

황병덕·김규륜·박형중·임강택·조한범·김종욱
신상진·이동률·이창형·이흥규·주재우·최 강