

연구총서 03-05

# 21세기 미·중·일·러의 한반도 정책과 한국의 대응방안

여인곤  
김국신  
배정호  
신상진

통 일 연 구 원





21세기 미·중·일·러의 한반도정책과 한국의 대응방안

—◆—  
**목 차**

I. 서 론 ..... 7

II. 9·11 사태 이후 동북아 국제환경의 변화 ..... 10

- 1. 미국의 세계전략 변화 — 10
- 2. 중국의 군사·경제력 증대 — 20
- 3. 일본의 군사적 역할 확대 — 27
- 4. 북한의 대량살상무기 위협 — 38

III. 주변 4국의 동북아정책 ..... 45

- 1. 미국 — 45
- 2. 중국 — 55
- 3. 일본 — 61
- 4. 러시아 — 67

IV. 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책 ..... 80

- 1. 미국 — 80
- 2. 중국 — 126
- 3. 일본 — 141

4. 러시아 — 154

**V. 한국의 대응방안** ..... 169

1. 기본방향 — 169

2. 세부 추진방안 — 173

가. 대미정책 • 173

나. 대중정책 • 177

다. 대일정책 • 180

라. 대러정책 • 186

**참고문헌** ..... 188

◆  
표 · 그림목차

<표 1> 21세기 국제지도국을 지향한 일본의 국가전략	28
<표 2> 미·일동맹의 강화와 자위대의 해외활동범위 확대	29
<표 3> 자위대 전력 현황(2003. 3현재)	34
<표 4> 북한의 탄도미사일 개발 현황	43
<표 5> 북한의 생화학무기 능력	44
<표 6> 「평양선언」과 핵 문제의 합의사항 및 향후 과제	141
<표 7> 「미·일 신방위협력지침」 관련 ‘일본 주변지역 유사시’ 대비 3개 법안	146
<표 8> ‘일본 유사’ 관련 3개 법안과 주요 내용	147
<표 9> 북핵문제에 대한 6개국의 기본입장과 정책	171

## I. 서 론

1989년 동유럽에서의 사회주의 몰락에 이어 1991년 소연방의 붕괴, 그리고 1990년에 발발한 걸프전과 미국 주도의 전쟁 수행 등은 냉전시기에 형성된 양극체제를 붕괴시키고 탈냉전시대의 도래와 더불어 일초다극체제가 형성되도록 하였다. 이와 같은 글로벌 차원의 역학구도 변화는 국제안보 환경에도 적지 않은 변화가 초래되도록 하였다. 탈냉전시대의 도래에 따른 국제환경의 변화, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력 비중의 증대에 따른 힘 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화와 더불어 안보환경도 안보영역의 확대와 더불어 변화를 나타내고 있는 것이다. 즉, 탈냉전시대의 전환기적 상황에서 전통적인 군사적 위협뿐만 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다. 특히 2001년 9·11테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 시간·공간·수단의 구분 없이 가해지는 국제테러가 21세기의 새로운 주목되는 안보 위협요인으로 등장하고 있는 것이다.

이와 같은 글로벌 차원의 역학구도의 변화 및 국제안보환경의 변화는 동북아 지역의 역학구도 및 안보환경의 변화에도 직·간접적으로 투영되어 나타나고 있다. 글로벌 차원의 일초다극체제의 형성은 동북아 지역의 역학구도에도 영향을 미쳐, 동북아지역의 역학구도 또한 미국 주도의 일초다극체제 아래 놓이도록 하였다. 과거 냉전 유산의 잔존에 따른 갈등과 대립이 내재하고 있는 동북아에서는 탈냉전시대 세계 안보환경의 변화로 유동성 및 불확실성이 증대하고 있다. 따라서 동북아 지역의 국제질서는 탈냉전기의 역학구도인 일초다극체제의 규제아래 다강질서를 형성하고 있고, 미국

주도의 다강질서는 일초다극체제에 대한 역내 국가들의 수용 태도와 더불어 협력, 견제 및 경쟁의 특성을 나타내고 있는 것이다.<sup>1</sup> 즉, 일초다극체제는 강대국들간의 협력, 견제 및 경쟁 등의 다층적 구조를 형성하면서 일초다극체제의 유지세력과 다극체제(세력균형체제)로의 변화세력간의 경쟁, 갈등·대립·양상을 보이고 있는데 동북아 안보환경에 중요한 영향 요소로 작용하고 있다.

현재 동북아 안보환경은 탈냉전시대의 도래 이후, 중국의 개혁·개방, 러시아의 개혁·개방, 중·러 국경지역의 군사력 감축, 남북한 관계의 개선 등으로 정치·군사적 긴장이 완화되는 경향을 나타내면서 역내 안보대화와 지역안보협력의 활성화 경향 등을 보이고 있으나, 여전히 지역 강대국간의 이해관계 교차에 따른 견제·갈등·대립 등 불안정한 요인들을 내재하고 있는 상태이다. 예컨대, 동북아 안보환경은 일초다극체제의 역학구도 아래 역내 국가들의 군사력 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하면서 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있다. 따라서 미국의 세계전략과 신안보정책, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 군사적 경쟁, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국·대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양관할권을 둘러싼 갈등 등은 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들이다. 특히, 미국의 세계전략 및 신안보정책과 북·미관계의 변화, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁과 다자간 포괄적 안보를 위한 협력, 북한 핵·미사일 등 대량살상무기를 둘러싼 강대국의 입장과 6자회담의 향방 등

1 황병무, “탈냉전시대의 동북아 전략환경의 변화와 전망,” 『동북아시아 전략환경의 변화와 우리군의 발전 방향』 (서울: 한국해양전략연구소, 2001).



은 남북관계 및 한반도 안보환경에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인들인 것이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 2001년 9월 11일, 이슬람 극단주의자들에 의한 미국 테러사태 이후 변화되고 있는 동북아 국제환경과 한반도 주변 4국의 동북아정책 및 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책을 분석하려는 데에 목적이 있다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 동북아 국제환경의 변화요인을 미·중·일·북한을 중심으로 고찰하고, 제Ⅲ장에서는 주변 4국의 동북아정책을 안보와 경제면에서 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 북한 핵과 미사일, 6자회담, 남북관계, 주한미군, 한반도 평화체제, 다자안보대화 등 주요 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책을 고찰하였다. 이와 같은 분석을 토대로 마지막 제Ⅴ장에서는 우리 정부가 추진해야 할 주변 4국에 대한 정책들을 기본방향과 세부 추진방안으로 나누어 제시하였다. 본서의 이와 같은 연구는 김국신(미국부분), 신상진(중국부분), 배정호(일본부분), 여인곤(러시아부분)에 의해 공동으로 이루어진 것이다.

## II. 9·11 사태 이후 동북아 국제환경의 변화

### 1. 미국의 세계전략 변화

탈냉전기에 접어들어 세계유일 초강대국이 된 미국은 새로운 국제환경에 적합한 군사·안보전략을 모색하였다. 클린턴(William J. Clinton) 행정부가 1994년 발표한 '개입과 확대의 국가안보전략'은 탈냉전기 국제사회의 안정을 위협하는 요인을 대량살상무기 확산, 지역분쟁, 구 사회주의권의 민주화 개혁 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움 등으로 규정하였다. 그리고 이를 극복하기 위한 안보전략 목표를 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내 경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등으로 설정하였다.<sup>2</sup> 즉, 튼튼한 안보를 바탕으로 국제 관계에 적극 개입(engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대(enlargement)하는 전략을 추진한다는 것이다. 당시 미국 안보전략의 이론적 기반을 제시한 레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부가 실용주의적 신 윌슨주의(neo-Wilsonianism)에 기초하여 대외정책을 추진할 것임을 분명히 하였다.<sup>3</sup> 사실 클린턴 대통령 집권기간에 미국의 대외정책은 새로운 세계

2 The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994).

3 Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Spring 1997, pp. 111~127; 이범준, "탈냉전기의 미국 외교 정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제," 이범준 공저, 『미국외교정책: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1998), pp. 1~25 참조

질서 구축에 미국의 지도력을 중요시하면서도 미군 국방비 감축, 세계적 군비축소, 다자간 안보대화 활성화, 유엔의 평화유지 지원 등을 추진하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향이 절충되어 있는 특징을 보였다.

클린턴 집권기간 동안 공화당은 민주당 행정부가 유희적인 외교·안보 정책을 추진함으로써 대외적으로 미국의 힘과 영향력을 약화시키고 국방차원에서는 미군 전력을 약화시켰다고 비난하였다. 2001년 1월 20일 부시(George Walker Bush) 대통령이 취임한 후 공화당 행정부는 국방력 증진, 힘을 통한 국익확보, 미국식 국제주의 등 현실주의적인 정책을 강조하며 미사일방어(MD)체제 구축에 안보전략의 최우선 순위를 부여하였다. 힘에 바탕을 둔 현실주의적 외교를 강조한 부시 행정부는 출범 초기 미국의 군사력을 강화하기 위한 새로운 국방정책 수립에 치중하였다. 그러나 군사력 강화 이외의 세계전략 목표를 구체적으로 제시하지 않은 부시 행정부는 대외정책을 미국의 편익에 따라 일방적으로 추진하는 경향을 보였다.

부시 행정부는 유럽에서 아시아로 전략 중심축 이동, 해외 기지 등 전방배치 전력 감축, 정보력 절대 우위 유지, 군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙에 기초하여 새로운 국방정책을 수립하겠다고 선언하였다.<sup>4</sup> 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관은 특히 군사혁신에 기초하여 미군 군비태세를 첨단화·경량화하는 방향으로 전면 개편하기를 원했다.<sup>5</sup> 그러나 군부 장성들은 군 체제를 급진적으로 변화시키는 것에 대해 반대하는 한

4 2001년 5월 한국을 방문한 아미티지(Richard L. Armitage) 국무부 부장관이 밝힌 내용. 『조선일보』, 2001. 5. 11 참조

5 Donald H. Rumsfeld, Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense, Senate Armed Services Committee, June 21, 2001, [usembassy.state.gov/ircseoul/www/h5042.html](http://usembassy.state.gov/ircseoul/www/h5042.html).

편, 민주당 의원들은 MD체제의 실효성에 의문을 제기함으로써 미 국방부는 새로운 국방전략을 구체적으로 확정짓지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 2001년 9월 11일, 테러참사가 발생하자 미 국방부는 획기적인 군사혁신 방안을 제시하기보다는 테러조직의 기습공격에 미 본토를 효율적으로 방어하는 데 중점을 둔 국방정책을 발표하였다. 9·11 테러 이후 부시 행정부는 MD체제 구축 등 미국 군사력의 절대적 우위를 확보하기 위한 조치들을 적극 추진하는 한편, 테러와의 전쟁을 효과적으로 수행하기 위해 선제 공격을 정당화하고 불량국가들의 정권 교체까지 도모하는 공세적인 안보전략을 제시하였다.

#### 가. 미국 군사력의 절대우위 확보

부시 행정부는 MD체제 구축을 군사·안보전략의 최우선 과제로 설정하고 이를 적극 추진하고 있다. 미국은 MD체제가 순수한 방어용이라고 강조하고 있다. 그러나 최첨단 유도무기체계로 구성된 MD체제는 타국을 공격하기 위한 수단으로 쉽게 전용될 수 있는 것이다. MD체제를 구축하고 핵·미사일 선제공격능력을 강화하면 미국은 세계 군사적 패권지위를 확고히 할 수 있게 된다. 미국은 군사력의 절대우위를 확보함으로써 중국·러시아·프랑스 등 강대국들이 미국의 패권적 지위에 도전하기 위해 군사력을 증강하려는 가능성을 사전에 억제하는 효과를 기대하고 있다.<sup>6</sup> 이와 더불어 군사력의 절대우위는 테러집단 및 불량국가들에 대한 미국의 일방적

6 Jeremy Shapiro and Lynn E. Davis "The New National Security Strategy," Lynn E. Davis and Jeremy Shapiro, ed., *The U.S. Army and the New National Security Strategy* (Santa Monica: RAND, 2003), p. 10.

인 선제공격을 가능하게 하는 기반이 되는 것이다.

부시 대통령은 2001년 5월 1일, 미 국방대학교에서 행한 연설에서 MD 체제 구축을 공식 천명하였다.<sup>7</sup> 그는 제한된 위협에 대응하여 탄도미사일의 추진단계(booster phase), 중간단계(mid-course phase), 재진입단계(reentry phase) 요격을 위하여 지상뿐만 아니라 해상과 우주에 탐지 및 요격체 배치를 고려하고 있다고 밝혔다. 즉, 지상·해상·우주배치 요격체제를 갖춘 3단계 다층방어체제로 구성된 MD체제 구축을 발표한 것이다. 그러나 당시 부시 대통령은 MD체제 구축에 필요한 비용, 개발범위 및 시기 등에 대해 분명히 언급하지 않았다.

부시 행정부는 2002년 1월 4일 MD 개발 부서의 조직개편을 단행하였다. 탄도미사일방어본부(BMDO)와 MD개발 업무를 통합하여 미사일방어국(MDA)으로 개편하고, 육·해·공군에 분산되어 있던 MD 개발업무를 MDA로 일원화하였다. 그리고 2002년 6월 13일 탄도탄요격미사일제한(ABM) 조약이 공식 폐기되자, 부시 대통령 임기 내에 알래스카 포트그릴리에 MD 실험장 및 5기의 지상 요격미사일을 배치한다는 계획하에 지상 MD 기지 건설에 착공하였다. 이와 함께 해상·공중 MD 개발도 본격 착수하였다.

미 국방부가 2002년 1월 8일, 의회 국방정보위원회에 제출한 ‘핵 태세 검토’(Nuclear Posture Review: NPR) 비밀 보고서는 향후 5~10년간 추진

---

7 부시 행정부는 미국과 동맹국과의 차별성 논란을 방지하고 보다 많은 국가들의 참여를 유도하기 위해 클린턴 행정부가 분리한 NMD와 TMD를 MD로 통합하였다. The White House, Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University, May 1, 2001, [www.whitehouse.gov/news/release/2001/05](http://www.whitehouse.gov/news/release/2001/05).

할 핵무기 개발 및 배치에 대한 포괄적인 청사진을 제시하고 있다.<sup>8</sup> NPR 보고서는 21세기 새로운 핵전략으로서 ㉠ 핵전략의 ‘냉전기 3대 지주(Cold War triad)’인 대륙간 탄도미사일(ICBM), 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM), 전략폭격기의 역량을 초월한 핵·비핵 전력의 공격능력 확보, ㉡ MD체제 구축 등 적극적·소극적 방어체제의 개발·배치 강화, ㉢ 새로운 위협에 신속하게 대처할 수 있는 능력을 갖추기 위해 핵무기 개발 및 핵실험 재개 등을 포함한 국방기반의 재활성화 등 ‘신 3대 지주(New Triad)’ 구축을 강조하고 있다. 그리고 2006~2008년 현재 배치한 패트리엇 개량형 지대공 미사일(PAC-3) 외에 2~3대의 레이저 항공요격기, 4대의 이지스 대공 요격함 및 전역 고고도 미사일 방위망을 갖춘 MD체제를 작전 배치하게 될 것으로 예측하고 있다.

부시 행정부하에서 미국의 국방태세는 최첨단 전략무기 부문에서 그 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 그러나 기존 위협에 대처하는 전통적인 군사력 구성의 분야는 큰 변화를 보이지 않았다. 2001년 9월 30일 발간된 ‘4개년 국방계획검토’(Quadrennial Defense Review: QDR) 보고서는 2개의 주요 전구전쟁(Two Major Theater War)에서 승리한다는 윈-윈(win-win) 전략을 1개 대규모 분쟁지역에서 신속·확실한 승리를 거두고, 여타 소규모 분쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행 능력을 유지한다는 윈 플러스(one-plus) 전략으로 수정하였다고 발표하였다.<sup>9</sup> 그러나 미국은 현재 윈-윈

8 “Pentagon’s new nuclear targets in terror age,” *The New York Times*, March 10, 2002; U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review[Excerpts], January 8, 2002. [www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm)

9 U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report,

전략에 기초하여 산정된 병력규모를 그대로 유지하고 있는 바, 그 실질적 내용에서 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 즉, 현역 140만, 예비역 130만 병력과 육군 10개 사단, 해군 12개 항모전단, 공군 46개 전투 비행단, 해병 3개 사단 등의 병력 규모는 변함이 없다. 더욱이 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 부장관은 미군이

여전히 동시에 일어나는 두 개의 지역분쟁에 있어 미국의 동맹국에 대한 공격을 신속하게 극복할 수 있는 능력을 유지한다고 주장하고 있다. 그는 단지 대통령이 결단을 내리면 두 개의 지역 분쟁 중 하나에서 적의 영토를 점령하고 정권 교체까지도 추구한다는 점만을 강조하고 있다.

#### 나. 불량국가에 대한 선제공격 정당화

테러사태 이후 미국은 군사·안보정책의 중점을 미 본토방위에 두었다. 미 본토방위의 목표는 테러·생화학무기·사이버공격·미사일 등 다양한 형태의 비대칭적 위협(asymmetric threats)에 대한 신속한 대응능력 강화에 초점을 두었다. 비대칭적 위협이란 군사력에서 압도적인 우위에 있는 미국과 정면대결을 피하여 미국의 약점을 핵·생화학무기나 테러로 공격하거나 정보 네트워크나 환경을 파괴하는 공작을 사용하는 것을 의미하는 것이다. 비대칭적 위협으로부터 미 본토를 효율적으로 방어하기 위해 부시 행정부는 대테러 활동만을 전담하는 국토보안부(Department of Homeland Security)를 신설하고 2003년 1월부터 이를 운영하고 있다.<sup>10</sup>

September 30, 2001.

10 국토보안부는 8개의 정부 부처에 산재해 있는 22개 조직을 통합하여 미 본토 방위의 핵심기관으로 부상하게 되었다. The White House, National Strategy

테러시대 직후 발간된 QDR 보고서는 과거 냉전기 미국이 상대해야 할 적은 분명했고 그 위협은 예측 가능한 것이었지만, 21세기에는 안보 위협의 주체와 내용을 정확히 예측하기 어렵다는 점을 지적하였다. 아울러 미래의 적들은 상이한 동기와 상이한 능력을 보유할 것인 바, 소련의 위협에 대응하는 데 효과적이었던 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)정책이 미래에는 쓸모없게 될지 모른다는 점을 강조하였다. 사실 탈냉전 이후 미국의 군사전략이 강대국을 상대로 한 대규모 전쟁을 가정하여 수립되고 있는 것은 아니다. 미국은 영국·프랑스·독일·일본 등 동맹국은 물론 중국·러시아와도 안보협력이 가능하다고 판단하고 있다. 이들 강대국들에 대한 미국의 전략은 장기적으로 다른 국가들이 세계패권에 도전할 가능성을 염두에 두고 MD체제를 구축하는 데 중점을 두고 있다. 그러나 이란·이라크·북한 등 불량국가의 대량살상무기 개발과 테러집단의 미국 본토에 대한 테러는 당장 미국 안보에 현실적인 위협이 된다고 판단하고 있다. 따라서 미군을 실제적으로 동원하는 문제와 관련된 국방정책은 이들 불량국가 및 테러집단의 위협을 제거하는 데 초점을 두고 있다.

미 국방부는 사회주의권 붕괴 이후 적의 개념이 바뀌었고 위협의 성격도 다원화되어 개별적으로 차별화된 대응책을 구사하기 어렵다는 전제에 입각하여, 개연성 있는 어떠한 위협도 제압할 수 있는 능력을 갖추는 방향으로 국방정책을 추진하고 있다. 즉, 위협에 기초한 모델(threat-based model)보다는 능력에 기초한 모델(capabilities-based model)에 의하여 국방계획의 근간을 수립한다는 것이다. 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 부장관은 능력기반 접근방법에서는 적이 누구이며, 전쟁이 어디에서 발발할

---

for Homeland Security, Office of Homeland Security (July 2002).



지를 고려하는 것보다 적의 능력과 이에 대한 미군의 대응능력이 더욱 중요한 고려 사항이라고 강조하였다.<sup>11</sup> 따라서 잠재적 적들이 미국과 경쟁하겠다는 생각조차 갖지 못하도록 미국의 취약점을 보강하고 MD 체제 구축 등을 포함한 다층적인 억제력을 발전시키는 것이 중요하다고 주장하였다.

2002년 새로 발간된 국가안보전략 보고서는 과거 냉전시기에 채택했던 적의 군사적 도발에 대한 대량보복의 위협에 기초한 억지 개념은 방어해야 할 국민도, 국가도 없는 테러조직에게는 아무런 경고 의미도 갖지 못하며, 불량국가가 대량살상무기를 테러조직에게 비밀리에 제공할 경우 봉쇄 역시 불가능하다는 점을 강조하고 있다.<sup>12</sup> 따라서 테러와의 전쟁에서는 적이 도발하기에 앞서 선제공격으로 테러 거점을 타격하고 테러조직의 뿌리를 제거하는 것이 필수적이라는 논리를 전개하고 있다. 즉, 대량살상무기를 보유한 불량국가에 대해서는 선제공격도 불사하겠다는 의지를 공식 천명하고 있는 것이다. 그러나 선제공격의 범위에 대해서는 명시적으로 제시하지 못하였다.<sup>13</sup>

11 Paul Wolfowitz, Deputy Secretary of Defense, Prepared Testimony: "Building a Military for the 21st Century," To the Senate Armed Services Committee, October 4, 2001.

12 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002. [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

13 테러의사를 표명하고 있는 테러집단에 대한 선제공격은 국제법상 정당성이 확보된다. 그러나 불량국가에 대한 선제공격은 그 목적이 불량국의 대량살상 무기 무장해제인지 체제전복인지에 대한 구분이 모호하고, 체제전복을 추구할 경우 정당성 확보가 곤란하다는 문제점을 안고 있다. Michael E. O'Hanlon, et. al., The New National Security Strategy and Preemption, Policy Brief # 113, December 2002. [www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb113.htm](http://www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb113.htm)

미국의 선제공격이 실시될 경우 주로 통상무기를 이용해 적의 무기와 미사일 등을 파괴할 것으로 보이지만, 최후 수단으로 핵무기를 사용한 선제공격도 불사한다는 입장을 보이고 있다. NPR 보고서는 북한·중국·러시아·이란·이라크·리비아·시리아 등 최소한 7개국을 핵 공격이 가능한 대상국으로 상정하고 있다. 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ㉠ 비(非)핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물, ㉡ 핵과 생화학무기 공격시 보복, ㉢ 불시의 군사적 사태 등 세 가지 유형의 상황에서 핵무기를 사용할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 구체적으로 ㉠ 북한의 남한 공격, ㉡ 중국의 대만 공격, ㉢ 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 핵무기가 사용될 수 있는 사례로 지적하고 있다. 아울러 전 세계 70여개국의 1,400여개에 달하는 생화학 무기 등 대량파괴 무기를 보관하고 있는 지하 전략시설을 목표로 한 병커 파괴용 소형 핵폭탄 개발 등을 권고하고 있다.

#### 다. 정권교체를 통한 자유주의 세계질서 구축

9·11 사태의 영향으로 미국은 불량국가의 독재정권을 테러리스트와 같이 평화를 위협하는 요인으로 간주하여 이를 제거하겠다는 의지를 강조하고 있다. 부시 행정부가 발간한 국가안보전략 보고서는 테러리스트와 독재정권과 싸움으로써 평화를 지키고, 강대국과 우의를 증진하여 평화를 유지하며, 그리고 전세계 국가에 자유와 개방을 장려하여 평화를 확대하겠다고 천명하고 있다. 즉, 불량국가의 독재정권 교체를 통한 자유주의적 세계질서 구축을 미국 안보전략의 궁극적인 목표로 제시하고 있는 것이다. 한편, 미 국방보고서는 국방전략의 목표로 ① 우방에게 확신을 주고(assure), ② 장래 군사충돌을 저지하며(dissuade), ③ 미국의 국익에 대한 위협과 강

제를 억지하고(deter), ④ 만일 억지가 실패할 경우 적을 결정적으로 격퇴 시킨다(defeat)는 것을 제시하고 있다.<sup>14</sup> 그리고 적대세력 격퇴는 적대국의 체제를 변경하거나 전략적 목표 충족시까지 영토를 점령하는 방안도 포함 된다고 명시하고 있다.

미국은 냉전시기에도 독재정권에 대한 제재 또는 봉쇄 조치들을 취하 였지만 적극적인 봉괴전략을 추구하지는 않았다. 그러나 9·11 테러 이후 미국은 공세적인 군사전략을 통해 정권교체를 추구한다는 안보전략을 제시 하고 이를 현실화시키고 있다. 2001년 10월 7일, 아프가니스탄에 대해 군사 적 공격을 실시하여 탈레반 정권을 궤멸시키고, 2003년 3월 19일, 이라크에 대한 공격을 단행하여 사담 후세인 정권을 붕괴시켰다. 부시 대통령은 현 재 자유와 인권을 존중하고 민주주의에 적합한 세계질서를 구축하는 데 미 국이 앞장서야 한다고 주장한 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령과 같이 이상 주의적인 대외정책 목표를 설정하고 이를 군사력을 이용하여 실현하려고 하고 있다.<sup>15</sup> 인간의 자유가 세계적으로 공인된 보편적 가치관이며 미국이 높은 도덕적 권위를 세계질서에 구현해야 할 사명을 지니고 있다고 주장하 고 있는 부시 대통령은 힘(power)으로 도덕적 원칙(principle)을 실현하는 것은 아무런 잘못이 없다는 태도를 취하고 있다.<sup>16</sup> 그러나 군사력을 이용

14 U.S. Department of Defense, Annual Report to the President and the Congress, August 2002. [www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm](http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm)

15 윌슨 대통령은 1918년 공개외교, 민족자결주의, 일반적 구축, 세력균형원칙 폐 기 및 집단안보체제 구축 등을 주장하는 대외정책 14개 원칙을 발표함으로써 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 수립하였다. Fraser Cameron, *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemon or reluctant sheriff?* (New York: Routledge, 2002), p. 6.

16 John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy," *Foreign Policy* (November/

한 정권교체를 통해 자유민주주의적인 세계질서를 구축하겠다는 안보전략은 정당성의 차원에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

부시 행정부의 안보전략은 선제공격을 가하여 독재자의 정권교체를 추구하게 되면 민주국가들의 국제적인 호응과 더불어 독재자에게 억압받아 온 주민들의 지지를 받게 될 것이라는 가정에서 출발하고 있다. 그러나 프랑스와 같은 일부 유럽 국가들과 중동 및 동남아 지역의 이슬람 국가들은 미국의 이라크 공격에 대한 정당성에 의문을 제기하고 있다. 한편, 미국 내에서도 부시 대통령이 이라크의 대량살상무기 개발관련 정보를 과장했다는 비판이 확산되고 있다. 부시 행정부의 대외정책에 비판적인 지식인들은 핵무기를 만들겠다고 공언하는 북한에 대해서는 아무런 무력제재를 가하지 않은 상태에서, 국제기구의 사찰도 받고 대량살상무기를 제조한다는 증거도 없는 이라크를 공격하는 것은 형평성의 원칙에도 어긋난다는 주장하고 있다. 특히 부시 행정부가 추구하는 세계전략은 자유주의적(liberal)인 세계질서 구축을 목표로 하고 있지만 주민들의 자발적인 의지보다는 미국의 군사력에 의존하여 추진되고 있다는 점에서 이제 미국이 제국(empire)으로 발전되어 가고 있다고 비판하고 있다.<sup>17</sup>

## 2. 중국의 군사·경제력 증대

중국은 여전히 평화와 발전이 21세기 국제질서의 양대 주제가 되고 있

---

December, 2002).

17 Edward Rhodes, "The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda," *Survival*, vol. 45, no. 1, Spring 2003, pp. 131-154.

다고 보고 있다. 미국이 세계 패권지위를 향유하고 있지만, 국제질서의 다극화와 세계화 추세가 심화됨으로써 세계 평화와 발전에 유리하게 작용하고 있다고 평가하고 있다. 중국은 국제질서의 큰 흐름은 안정적이라고 보고 있다. 그러나 중국은 2001년 9·11 테러사건 이후 불공정한 국제질서가 지속되고 있을 뿐만 아니라, 불확실성이 증대되고 있다고 판단하고 있다.<sup>18</sup> 반테러 협력을 계기로 2001년 4월, 군용기 충돌사건 등으로 표출된 중·미 간 갈등이 완화되고 미국이 중국을 ‘건설적 협력상대로 인식하는 등 중·미관계 개선추세가 지속되고 있는 것은 사실이다. 중국은 미국이 주도한 아프가니스탄에 대한 반테러전에 적극 협력하였으며, 2002년 11월 이라크에 대한 유엔 결의안에 대해서도 찬성하였다. 미국도 중국내 동투르크스탄을 국제테러집단이라고 공개적으로 인정하고 미국내 동투르크스탄의 자산을 동결시키고,<sup>19</sup> 중국과 군사안보대화를 재개하는 등 대중 관계개선 조치들을 취하고 있다.

중국 전략가들은 미국의 반테러 전략이 중장기적으로는 중국의 안보를 위협하게 될 것으로 평가하고 있다.<sup>20</sup> 미국이 반테러전을 전개하면서 중국과 국경을 접하고 있는 아프가니스탄과 파키스탄뿐만 아니라 타지키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등 유라시아 심장지대를 장악하게 되었고, 인

18 江澤民, “全面建設小康社會,開創中國特色社會主義事業新局面” [www.fmprc.gov.cn/chn/37816.html](http://www.fmprc.gov.cn/chn/37816.html).

19 John Pomfret, “China’s Embraces More Moderate Foreign Policy,” [www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7385-2002Oct23](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7385-2002Oct23).

20 江凌飛, “9.11反思: 當前國際戰略形勢與中國安全環境” 『中國外交』, 第12期 (2003), 87~88쪽; 辛本健, “二〇〇二年國際安全形勢述評” 『中國評論』, 1月號 (2003), 64~68쪽; Dao Shulin, “China and Its Neighbors,” *Contemporary International Relations*, 12 (2002), pp. 24~30.

도네시아와 필리핀 등에 경제·군사지원을 제공함으로써 동남아시아역과도 군사협력을 강화하고 있다는 것이다. 그리고 미국은 반테러전 후방지원을 요구하면서 일본 자위대 함정의 활동범위를 중동지역으로까지 확대되도록 하는 등 일본과 안보협력을 확대하고 있다. 일본, 한국, 호주 등과 함께 아시아판 ‘소나토(NATO)’ 결성 가능성도 있다고 우려한다. 특히 중앙아시아 국가들이 친미주의로 기울게 됨으로써 2001년에 미국에 의한 패권질서 유지에 대처하기 위해 국제질서의 다극화를 기치로 내걸고 중국의 주도 아래 창설된 상하이협력기구의 결속력이 약화되고, 러시아가 나토와 유럽연합 가입을 추구하고 있다는 점은 중국의 안보전략에 중대한 손실을 미치고 있다. 또한 미국이 북한을 이란과 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 지정하고 ‘선제 핵공격’ 대상에 포함시킨 상황에서 북한이 핵무기 개발을 시인함으로써 한반도에서 조성되고 있는 위기국면에 대해서도 심각하게 보고 있다.

중국은 미국이 반테러전을 명분으로 패권을 강화하고 있다고 판단하고 있다. 장링페이(張麗平)는 미국의 패권강화 전략이 다음과 같이 전개되고 있다고 보고 있다. 아프간 전쟁을 통해 중앙아시아를 장악하고, 이라크전을 통해 반테러전을 확대하고, 미사일방어(MD)체제 구축을 통해 군사적 우위를 확고히 하고자 한다는 것이다. 그리고 미국이 러시아와 관계발전을 적극화하고 있는 목적도 중·러관계 강화를 저지하려는 데에 목적을 두고 있다고 주장한다.<sup>21</sup> 이처럼 중국의 지도자와 국제정치학자들은 대외 안보환경이 장기적으로 중국에 부정적으로 변화할 가능성이 많다고 보고 있다. 이와 같은 인식하에 중국은 군사력과 경제력을 지속적으로 증대시키고 있다.

21 江凌飛 “9.11反思：當前國際戰略研究勢與中國安全環境”

## 가. 군사현대화의 적극 추진

중국 군사안보전략의 중점은 국가주권 보호를 위한 충분한 군사력을 확보하고 자국의 군사력 발전이 주변국에게 위협이 되지 않도록 하는 것이다. 1840년대 이래 유럽과 일본 제국주의의 침략이라는 ‘치욕의 역사를 경험한 중국은 국가주권 보호를 지고의 목표로 삼고 있다. 그리고 2만km의 육상 국경선과 1만 5천 km에 이르는 해상 경계선으로 둘러싸여 있는 중국은 어느 나라보다도 국가안보에 취약한 여건을 가지고 있다. 따라서 중국은 자신의 주변지역에 적대적인 국가가 등장하거나 미국이 반중국 포위망을 구축하는 것을 저지하고자 한다. 인도, 베트남, 러시아 등 과거 중국과 전쟁을 치른 주변국가들과 선린우호관계를 강화하는 데 대외정책의 중점을 두고 있는 것도 미국이 이들을 중국 견제를 위해 활용할 가능성을 우려하기 때문이다.

1990년 걸프전과 1999년 나토의 유고공습을 계기로 첨단군사력 확보의 중요성을 절감하게 된 중국은 첨단 군사기술로 무장된 방어능력을 강화하기 위해 군사 현대화를 적극 추진하고 있다. 1989년 이래 국방비를 매년 10% 이상 증액하여 공군력과 해군력 현대화를 도모해 왔으나, 동시에 중국은 자국의 군사 현대화가 방어, 자위, 보복능력을 갖추려는 데에 있다고 주장함으로써 주변국의 중국위협 인식을 자극하지 않으려 하고 있다.<sup>22</sup> 중국은 미국의 세계패권 추구, MD체제의 구축 추구, 미·일 동맹의 강화에 따른 일본의 전략적 역할 및 범위의 확대, 대만 군사력의 질적 증강 등에 대응하여 러시아와의 전략적 협력을 추구하고면서, 군사력의 질적 증강을 추

22 國務院新聞辦公室, “2002年中國的國防,” [www.cnradio.com/home/newslead/200212100027.html](http://www.cnradio.com/home/newslead/200212100027.html).

구하고 있다. 2000년, 2001년 세계 제1의 무기 수입국가인 중국은 러시아로부터의 첨단 무기 구입 등을 통하여 인민해방군의 현대화 즉 군사력의 질적 증강을 도모하고 있는 것이다.

중국의 군사력 증강에 관해 살펴보면, 대체로 질적 증강은 해·공력 중심으로 이루어지고 있다. 현재 중국의 육군은 160만 (1999년 170만 1997년은 209만)으로 8,000대의 중형전차, 약 1,200대의 경탱크, 5,000량의 장갑차, 12,000문의 견인포, 약 5,000량의 장갑(수송 및 전투)차, 2,500문의 다연장포 등을 보유하고 있는데, 무기체계의 질적인 면에서는 그다지 강력한 편이 아니지만, 양적인 면에서 인접국의 군사력을 압도하고 있다.

중국의 공군력 또한 그 양적인 측면에서 인접국을 크게 압도하고 있다. 병력은 420,000명(1997년은 47만)이고, 약 2,900대(1997년은 3740대)의 전투기, 513대의 수송기를 보유하고 있는데, 특히, 구 소련에서 구입한 Su-27 등 중국의 신예 전투기들은 그 작전범위가 약 3,000km로서 일본열도까지도 포함하는 고성능 전투기들이다.

중국 해군은 병력 수에 그다지 큰 변화를 나타내지 않으면서 질적 증강이 추구되고 있다. 해군 병력은 1997년에 280,000명, 1999년에 220,000명, 2000년에 250,000명으로 나타나고 있다. 주요 무기체계를 살펴보면, 잠수함은 1997년에 61척, 1999년에 65척, 2000년에 69척으로 증강하고 있는데, 개량된 잠수함 5척(漢級), 1척의 현대화 된 잠수함(S5G 형, ASSM 6기 장착한 로미오급)을 포함한 35척의 로미오급 잠수함, 4척의 킬로급 잠수함, 17척의 明級 잠수함 등이 있고, 대만 봉쇄 능력을 강화하기 위해 러시아와 장거리 미사일을 탑재한 디젤 잠수함 8척(약 16억 달러)의 구매 협상을 벌였던 것으로 알려지고 있다<sup>3</sup>. 구축함은 1997년 18척, 1999년에 20척, 2000년에 21척으로 증강하였는데, 러시아에서 구입한 대형급인 소브렘메니급



(Sovremenny) 구축함 2척이 실전 배치되어 있고, 프리깃함은 1997년에 36척, 1999년에 40척, 2000년에 41척으로 증강되었다. 이처럼 최근에 들어 중국은 해군력 증강에 박차를 가하고 있는데, 특히 잠수함 함대를 증강시키고 있다.<sup>24</sup>

#### 나. 경제대국으로의 부상

중국은 1992년 덩샤오핑의 ‘남순강화’와 14차 당 대회를 거치면서 대내외적 충격을 극복하고 개혁·개방정책을 가속화함으로써 사회안정과 경제발전을 동시에 이룩하였다. 이에 1993년부터 미국과 일본 등 지역에서 ‘중국위협론’이 등장하기 시작하였다. 국제통화기금은 구매력 평가방법을 기준으로 세계 각국의 경제력을 평가하면서 중국이 이미 세계 3대 경제대국으로 부상하였고, 21세기 초에는 미국경제를 추월할 것이라는 ‘대담한’ 전망을 제시하였다. 중국은 저렴한 노동력으로 생산된 상품을 국제시장에 대량수출하여 다른 나라의 제조업을 붕괴시키고, 국제자본을 적극 유치하여 다른 개발도상국의 외자 도입을 어렵게 하는 등 세계경제에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려도 나타나고 있다. 중국은 국제통화기금, 세계은행, 아시아개발은행 및 세계무역기구에 가입하였으며, 대외 교역이 국내생산 총액에서 차지하는 비중이 35%를 상회하는 등 세계경제체제에 긴밀하게 편입되어 있다. 2002년 16차 당 대회와 2003년 10기 전인대에서 확정된 중국

23 *Washington Post*, June 25, 2002.

24 중국은 2002년 10월 중순 동해·남해·북해(北海) 함대 등 중국 내 3개 함대를 총동원하여 대만해협을 봉쇄하는 대규모 해상훈련을 실시한 것으로 알려지고 있다. 『중앙일보』, 2002. 10. 31.

의 신지도부는 종합국력 면에서 미국에 비해 훨씬 낙후한 상황에서 대내 경제건설을 최우선시할 것이라는 방침을 확인하였다.

2002년 11월 개최된 16차 당 대회에서 중국은 2020년까지 ‘전면적 소강사회(全面小康社會)’를 실현한다는 비전을 제시하고, 이를 위해 세계 평화와 발전을 도모해 나갈 것이라는 점을 천명하였다. 경제발전을 위해서 외국 자본과 기술 및 시장을 확보해야만 하는 중국으로서는 미·일·유럽 연합 등 경제대국과의 관계를 우호적으로 유지해야 하고, 15개 주변국과도 선린협력관계를 강화할 필요성을 가지고 있다. 장쩌민 등 중국의 지도자들은 세계경제 침체 속에서 연평균 7% 정도의 경제성장을 지속하기 위해서는 안정적인 주변환경이 필수적이라는 점을 잘 인지하고 있다.<sup>25</sup> 중국이 추구하는 경제안보전략 목표는 2001년 말 세계무역기구 가입으로 인한 내부 충격을 최소화 하면서 고도 경제성장을 지속하고, 세계 각국과의 경제 협력을 강화하는 것이다. 1997년 아시아 금융위기 당시 인민폐 평가절하의 필요성을 느끼고 있었음에도 불구하고 인민폐 가치를 유지하는 등 중국은 타국과의 공동발전을 주장하고 있다. 세계경제에 대한 중국경제의 의존도가 높기 때문에 인민폐 평가절하 등 단기적인 경기부양책이 오히려 장기적으로는 중국경제에 부정적 영향을 미칠 것이라는 판단 때문이었다. 중국 신지도부는 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 세계무역박람회를 성공적으로 개최하고 서부 대개발을 추진하려 하고 있다. 또한 후진타오를 중심으로 하는 중국의 신지도부는 세계무역기구 가입 시대에 걸맞는 방향으

25 장쩌민 주석은 16차 당 대회 정치공작보고에서 평화를 유지하고 발전을 도모하는 것이 각국 국민들이 바라는 희망이며, 평화적인 국제환경을 유지하는 것이 가능하다는 입장을 밝혔다. 정치공작보고 전문은 [www.fmprc.gov.cn/dhn/37816.html](http://www.fmprc.gov.cn/dhn/37816.html) 참조

로 대외 경제관계를 전개해 나갈 것이며, 주변국에게 중국의 부상이 위협이 되지 않을 것이라는 점을 인지시키기 위해 노력할 것이다.

그러나 중국의 신지도부는 부패척결, 실업지문제, 빈부격차문제 등 대내적으로 해결해야 할 산적한 과제를 안고 있다. 또한 중국은 1993년 이래 원유를 수입에 의존해 오고 있는데, 급속한 경제발전을 이룩함에 따라 에너지 확보가 중요한 경제안보 문제로 제기되고 있다. 중국이 개발할 수 있는 원유는 140억 톤에 불과한데, 이는 세계 총 개발 가능 원유 매장량의 45%에 불과한 것으로 추정되고 있다. 2020년까지 국내 생산총액을 2000년 대비 4배로 확대한다는 고도 성장정책을 추구할 경우, 2020년경 중국은 1억 3천만내지 3억 톤의 원유를 수입해야 한다. 이는 중국내 원유 소비량의 50%를 해외시장에 의존하게 되는 것을 의미한다.<sup>26</sup> 수자원 결핍과 지역간 수자원 분포의 불균형문제도 미래 중국이 직면하게 될 심각한 에너지문제가 될 것이다. 특히 중국이 서부 대개발을 추진하면서 시장과 원난 등 서부지역의 수자원 확보정책을 강화할 경우 베트남, 라오스, 캄보디아 등과 마찰이 일어날 가능성이 있다.

### 3. 일본의 군사적 역할 확대

#### 가. 21세기 일본의 국가전략과 미일동맹

21세기 국제지도국을 지향하고 있는 일본의 국가전략은 <표 1>과 같

26 宋國壽, 金歌, 「中國國際形勢問題報告」(北京: 中國社會科學出版社, 2002) pp. 350~351; 單衛國, “中國石油事關戰略安全,” 『世界知識』, 第21期(2002), p. 34.

이 글로벌 차원, 아시아·태평양 지역차원, 국내적 차원에서 전개해 오고 있는데, 이는 미·일동맹의 강화를 기반으로 하고 있는 것이다.

즉, 일본은 미·일동맹의 강화 및 미·일안보장체제의 확대·발전에 따른 확대된 일본의 전략적 역할을 수행하면서, 다른 한편에서는 일본의 영향력의 확대와 더불어 독자적 영역의 확보를 추구하고 있는 것이다.

<표 1> 21세기 국제지도국을 지향한 일본의 국가전략

제1차원: 글로벌 차원	○UN중시전략 - UN 안전보장이사회 상임이사국 진출 추구
제2차원: 아시아·태평양 차원	○아시아·태평양지역의 강대국 추구 - 일본의 전략적 역할의 확대와 독자적 영역의 확보 - ‘親美入亞’ 전략 - 6자회담 등 한반도 및 동북아 지역에서의 일정 역할 확보
제3차원: 국내적 차원	○군사력의 질적 증강 - 해상방공 및 미사일 방공체제강화 - 원거리 작전능력 보강 - 테러 등 특수전 및 IT혁명 대비체제 강화 ○법적·제도적 정비 - 총리의 리더십 및 내각의 위기관리능력 강화 - 안보관련 법제 정비

미·일동맹의 강화는 부시 정권의 출범과 더불어 고이즈미-부시에 의해 가시화되고 있는데, ‘21세기의 지도력 분담(power-sharing)’<sup>27</sup>을 지향한 미·일동맹의 강화론은 부시 정권의 출범 직후인 2001년 3월 20일 워싱턴

27 Institute for National Strategy Studies, The United states and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership (2000. 10).

에서 개최된 부시-모리 미·일 정상회담에서 강조된 이후, 동년 6월 30일 부시-고이즈미의 캠프데이비드 미·일 정상회담에서 재확인되었고, 9·11 테러사건 이후인 2002년 2월의 부시-고이즈미 東京정상회담, 2003년 5월의 부시-고이즈미 크로포드 미·일정상회담 등에서 더욱더 강조되면서, 부시 행정부의 미·일동맹 강화정책 및 일본 고이즈미 연립내각의 대미 편중정책 등으로 표출되고 있다.

예컨대, 2001년 9·11 테러사건 이후, 일본정부는 미국의 테러전 지원을 위한 자위대의 파병과 함께 ‘테러응징 지원 외교활동’을 적극적으로 전개하였고, 미·일 군사협력의 효율성을 제고하기 위해 ‘일본 주변지역 유사’ 대비 3개의 법안(1999. 5)에 이어 ‘일본유사’ 대비 3개의 법안(2003. 6. 6)과 더불어 미·영군의 지원을 위한 ‘이라크 파병법’(2003. 7. 26)을 성립시켰다.

<표 2> 미·일동맹의 강화와 자위대의 해외활동범위 확대

구분	부대 규모	임무	활동지역
육상자위대	의료지원단 (未파견 결정)	이프간 난민 의료 지원	파키스탄
해상자위대	함정 6척, 인원 1320명 - 1차: 3척 헬기탑재 구축함 2, 보급함 1 - 2차: 3척 구축함, 보급함 1 등 (이지스함 파견 유보)	- 해상수송(물품·연료 등) - 카라치항 구호물자 지원 - 수색·구조활동 - 정보수집	인도양, 태평양, 호주, 팜, 이라 비아해
항공자위대	C-130 6대, 다목적 지원기 2대(인원 18명)	- 공중 수송, 구호물자 지원	중동, 파키스탄

이와 같은 안보관련 법안의 성립과 더불어 9·11 미국 테러사건 이후의 자위대의 해외활동 범위는 <표 2>에 나타나 있는 바와 같이 미국의 테러전 지원이라는 명분아래 중동, 인도양으로까지 확대되고 있는데, 일본의 군사적 역할 확대는 미·일 동맹의 전략적 상호의존과 관련이 있다.

미·일동맹의 전략적 상호의존과 관련, 미·일 양국이 서로 상대방에게 가지는 전략적 가치에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다<sup>28</sup>.

먼저 미국의 전략적 입장에서 일본을 보면, 미국에 있어서 일본은 세계전략 및 아시아·태평양 전략을 전개해 가는 데 아주 주요한 동반자이다.<sup>29</sup> 일본의 전략적 존재의 구체적 가치는 대체로 다음과 같다.

첫째, 일본은 미국이 세계전략 및 아시아·태평양 전략을 추진해 가는 데 재정적 지원자이다. 일본은 UN안전보장이사회회의 비상임이사국이면서도 미국 이외의 상임이사국보다도 더 많은 통상예산을 분담하고 있다. 즉, 일본의 UN 통상예산 분담률은 미국에 이어 두번째이다.<sup>30</sup> 또, 일본은 주일 미군 지원금으로서 1995년도에 45억 달러 이상을 지출하였고, 1995년 이후 5년 동안에는 약 250억 달러를 지원하였다.

둘째, 미국이 아시아·태평양 전략을 전개하는 데 일본은 지전략적으

28 배정호, “탈냉전기 미·일동맹의 강화와 일본의 군사적 역할의 확대,” 『국제문제연구』 제3권 제3호 (2003, 가을).

29 미국 국무부 윈스턴 로드 동아시아·태평양지역 담당차관보는 “책임분담의 성숙된 균형에 바탕을 둔 글로벌차원의 동반자관계”를 형성할 것을 강조하였다. *Economist*, April 3, 1993, pp. 34~35.

30 일본은 1990년대에 들어와서 미국에 이어 두번째로 많은 UN 통상예산 분담금을 지출하였고, 그 금액도 계속해서 증액시켜 왔다. 2000년도 일본의 UN 통상예산 분담률은 미국(25%)을 제외한 나머지 4개 상임이사국의 분담률 합계(13.7%)를 상회하는 20.57%이고, 분담액은 약 2억 1,640만\$이다.

로 중앙거점이다. 즉, 일본은 아시아·태평양 지역에서 미국의 가장 핵심적인 동맹국이며 전진배치 안보전략의 주춧돌이다. 이는 주일미군의 역할의 중요성을 시사하는 것이기도 하다.

셋째, 미국은 미·일동맹체제를 통하여 아시아·태평양지역에 보다 깊이 연결될 수 있다. 즉 미·일동맹체제는 미국으로 하여금 아시아국가로서 보다 자연스럽게 행동할 수 있도록 해주고 있고, 나아가 아시아에서의 미국의 행동능력을 높여 주는 역할을 해주고 있는 것이다.<sup>31</sup>

넷째, 미국이 세계전략 및 아시아·태평양전략 차원에서 중국을 견제하여 봉쇄하거나 또는 포용할 경우에 일본은 미국의 가장 핵심적인 전략적 파트너이다. 2003년 7월 28일 미국 의회에 제출된 보고된 국방부의 연례보고서 『중국의 군사력 평가 보고서』(『Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China』, 2003)에서는 중국이 미국을 장래의 주적으로 상정하고 있고 대만문제와 관련해서는 무력을 통한 해결 가능성을 배제하지 않고 있다는 인식아래 중국이 러시아와의 협력을 기반으로 단거리 탄도미사일 능력의 대폭 증강 등 군 현대화를 적극적으로 추진하고 있다고 파악하고 있다<sup>32</sup>. 이는 향후 미국의 대일본 및 대대만 정책의 전략적 강화와 함께 대중국 견제정책이 한층 강화될 수 있음을 시사하는 것이기도 하다.

그리고 일본의 입장에서 지극히 중요한 전략적 파트너인 미국의 전략적 가치는 다음과 같다.

첫째, 미·일동맹체제는 일본이 국제사회에서 역할증대를 도모하고 국

31 후나비시 요이치, “나이(NYE) 이니셔티브의 내막,” 『사상』 (1996년 여름호).

32 『Annual Report on the military power of the People's Republic of China』 (2003. 7. 28)

제지도국으로 성장하는 데 전략적으로 활용되고 있는 지렛대이다. 일본은 정치대국화 또는 국제지도국화 전략차원에서 UN 안전보장이사회의 상임이사국 진출을 도모하고 있는데, 미국은 영국과 더불어 일본의 강력한 지지자이다. 이는 중국 견제를 위한 포석이기도 하다.

둘째, 일본의 군사대국화에 대한 주변국가들의 우려가 큰데, 미·일 안보장체제는 일본이 국제지도국화를 지향하여 군사적 역할의 확대를 추구하는 데 전략적 명분을 제공해 주고 있다. 최근 일본은 미·일동맹의 강화를 명분으로 국민들의 안보위기의식 속에서 군비 증강 등 하드 파워의 증강뿐 아니라 법적 정비 등 소프트 파워 강화를 적극적으로 추구하고 있다.

셋째, 중국의 군사력의 증대 및 패권주의 추구, 북한의 핵·미사일 개발 등 주변 정세변화에 일본이 능동적으로 대처하는데 미국은 가장 중요한 전략적 파트너이다. 이는 미·일의 동북아 지역에서의 전략적 이익의 일치이기도 하다.

그러므로 최근 일본정부는 일본사회의 신보수 성향을 배경으로 미·일 동맹 강화 및 대미 편중 외교전략을 취하고 있고, 미·일 동맹은 ‘역할분담’ 또는 ‘책임분담’에서 ‘지도력 및 권한의 분담’(power-sharing)을 향하여 전략적 상호의존관계의 강화를 전개시켜 나가고 있다.

#### 나. 하드파워의 증강: 군사력의 질적 증강

일본은 섬나라라고 하는 지정학적 요소 등을 고려한 전략적 판단에 따라 제공권·제해권의 확보를 위하여 해상방공체제 및 미사일 방공체제의 확립을 추구하고 있는데, 특히 9·11 테러사건 이후에는 국제안보환경이 종래의 인식으로는 받아들일 수 없는 ‘새로운 시대’로 전환되었다는 인식이



래 테러 등의 특수전 및 IT혁명 대처능력을 강화하면서, 미·일동맹의 강화에 의해 확대된 군사활동을 위한 원거리 작전능력의 보강 등에 중점을 둔 군사력의 질적 증강 등을 추구하고 있다.

그와 같은 일본의 안보전략은 「2001 중기 방위력 정비계획(2001~2005년)」을 통하여 구체적으로 나타났는데, 일본정부는 「2001 중기 방위력 정비계획(2001~2005년)」에 의거, 원거리 작전능력의 보강, 게릴라·생화학전 대응태세 구축 등 테러와 같은 특수전에 대한 대처능력의 강화, IT혁명에 대한 대처 능력의 강화 등에 역점을 둔 군사력의 질적 증강을 지향하여 최신에 지원전투기 F2 47대 실전 배치, 전투기의 작전반경을 확대하기 위한 공중급유기 4기 도입, UN 평화유지 활동 및 국제 긴급 구조활동 등의 목적을 위한 항속거리 5,000~7,000km의 장거리 수송기 자체 개발, 호위함·수송함 대형화, 미사일 고속정 증강 배치, 항공모함 헬기 호위함 건조 등을 추구하고 있다. 특히, 9·11 테러사건 직후인 2001년 11월에 일본정부는 중앙 정부 14개 부처 국장급으로 구성되었던 ‘핵·생화학 테러 대처 협의회’의 장관급 협의회로 격상, ‘생화학 테러 대응 기본방침’ 결정 등을 단행하였고, 현재도 게릴라 및 생화학전 대응능력의 강화를 추구하고 있다.

그리고 「2003年度 防衛白書」에서 미사일방어(Missile Defense, MD)의 중요성이 강조된 바 같이, 일본정부는 2005년까지 미국으로부터 해상배치(이지스함 탑재 SM-3) 및 지상배치(지대공 유도탄 PAC-3) MD의 도입을 추진하고 있다. 일본이 MD에 참가하는 전략적 목적은 ① 북한 미사일 뿐 아니라 중국 미사일에 대응하는 방공망을 확충하기 위함이고, ② 핵무기를 보유하지 않은 상태에서 핵무기·생화학무기 등의 대량살상무기에 대한 억지력을 확보하기 위함이며, ③ ‘지도력의 분담’을 지향하여 미·일동맹을 한층 더 강화하기 위함이라고 지적할 수 있다.

현재, 일본 정부는 무기체계의 증강에 이어 군사력의 질적 증강을 한층 강화하기 위해 자위대의 통합안보역량 강화를 위한 조직 정비, 장비체계의 근본적 재검토 및 수정을 추구하고 있는데, 자위대 전력 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 자위대 전력 현황(2003. 3현재)

구 분	육상자위대	해상자위대	항공자위대	통합막료회의	합 계
정 원	163,330	45,826	47,280	1,854	258,290
정 원	148,226	44,375	45,483	1,722	239,806
주 요 무 기	전차 1,000대	함정 142척 (이지스 4척, 잠수함 16척)	항공기 1,179대 (조기 경보기4대, F-247대)		

#### 다. 안보개혁과 소프트파워의 증강: 법적·제도적 정비

일본 정부는 미·일 안전보장체제의 발전에 따른 확대된 군사적 활동을 뒷받침하기 위해 군사력의 질적 증강이라는 ‘하드 파워(hard power)’의 증강뿐 아니라, 국내 정치공간의 신보수화 성향, 보수대연합에 의해 강화된 국정운영 기반 등의 전략적 활용을 피하면서 안보개혁 차원에서 관련 조직 및 법 등 제도적 정비를 추진하고 있는데, 그와 같은 ‘소프트 파워(soft power)’의 강화는 9·11 테러사건이후 점증되는 국민들의 안보위기의식 속에서 한층 구체적으로 가속화되고 있다.

## (1) 조직 정비

국제사회에서의 군사·정치적 역할의 확대와 관련, 일본 정부의 조직 정비 노력은 먼저 국가정보기관의 역량 강화작업에서 나타났다.

일본 정부는 1997년 1월 20일 정보수집 및 분석의 일원화를 위하여 방위청의 내국과 통합막료회의, 육·해·공 자위대의 정보부문 등 기존의 정보조직을 하나로 통합시킨 '미국 국방정보국(DIA)'과 유사한 종합정보기관인 '통합정보본부'를 창설한 뒤, 1998년 12월 28일에는 '방위정보회의'를 설치하였고, 1999년 1월 11일에는 '내각정보회의'를 발족시켰으며, 2001년 1월 6일 중앙부처의 개편이 시행됨을 계기로 정보기관의 조직개편을 단행하였다. 아울러, 2001년에 들어서 총리 직할의 내각정보조사실의 지위를 격상시켜 국가정보네트워크의 정점기관으로서 중추적 기능을 담당토록 하였고, 외무성 국제정보국의 정보수집·분석기능의 강화를 위해 대폭적으로 인원을 확충시켰다.

그리고 현재 일본 정부는 안보개혁차원에서 '통합정보본부'를 방위청 직속기구로 개편·강화하는 방안을 검토하고 있고, 아울러 안보정책 분야의 통합관리를 위한 방위청의 방위성 또는 국방성으로 승격,<sup>33</sup> 미국 국가안전보장회의(NSC)와 같은 '일본판 NSC'의 신설 및 '자위대 폐지 국방군의 신설' 등을 추구하고 있다. 즉, 일본 정부는 총리에게 외교 및 안보 관련 사

33 일본의 연립정권내 보수세력들은 2000년 8월 8일에 參議院내에 「防衛省 설치推進議聯」을 발족한 데 이어 동년 11월 28일 自民·公明·保守 3당간 「省 승격 간담회」 설치에 합의하였다. 防衛省으로 승격될 경우, 외무성(국제 안보협력·조약), 통산성(방위예산), 내각안보회의(위기관리) 등의 여타 기관에 분산되어 있는 안보정책 분야 업무의 통합관리가 가능하다.

안의 효율적 정책 조안을 할 수 있는 상설 자문기관인 ‘일본판 NSC’의 설치를 연구하고 있고, 자민당 헌법조사회는 자위대 대신 새 군사조직인 ‘국방군’의 신설 등을 도모하는 ‘헌법개정 요강안’을 마련한 것으로 알려지고 있다<sup>34</sup>.

## (2) 법적 정비

일본 정부는 자위대의 대내외적 활동 강화를 위해 전후 금기시되었던 법적 정비를 추진하고 있다. 즉, 일본 정부는 「미·일 신방위협력지침」 관련 법안의 정비, ‘테러대책 특별법’의 제정, PKO 협력법의 개정, 일본 및 주변지역 유사 관련 법안<sup>35</sup>의 제정, 자위대 이라크 파병법의 제정 등을 성립시켰고, 나아가 집단자위권 행사를 위한 헌법 개정 등을 추진하고 있다.

특히, 9·11 테러사건을 계기로 일본 정부는 미·일동맹 강화 및 대미 중시정책의 일환으로 ‘테러대책 특별법’(2001. 10) 및 ‘대미 지원 기본계획’(2001. 11)을 마련하여 일본 자위대가 분쟁지역에서도 활동을 전개할 수

34 『讀賣新聞』, 2003. 6. 28.

35 1999년 5월에 자민-자유 보수 연립정부는 「미·일 신방위협력지침」과 관련된 3개의 법안을 성립시켰고, 이어 2000년 10월말에는 ‘선박조사 활동법’을 성립시켰다. 원래 선박감사조항은 「주변사태법」의 원안에 포함되어 있었는데, ‘유엔안보리 결의 포함’ 문제와 관련하여 자민·공명당과 자유당간의 의견조율이 제대로 되지 않음에 따라 「주변사태법」의 원안에서 삭제되었다. 즉, 유엔안보리 상임이사국의 거부권이 발동되면, 해상자위대는 선박감사 활동을 할 수 없게 되는 문제가 발생하므로, 원안에서 삭제되었다. 따라서 2000년 10월 30일에 성립된 「선박조사 활동법」에서는 「~~旗國~~ 선박이 소속된 국가」의 동의를 얻어 선박조사 활동을 하도록 규정되어 있다.

있도록 하였고, 아울러, 2001년 12월 7일에는 자위대의 무기사용 제한 완화, UN평화유지군(PKF) 참가 허용 등을 핵심내용으로 하는 'PKO 협력법'의 개정 법안을 최종 가결, 성립시켰으며, 2003년 6월 6일에는 '일본 유사' 관련 「무력공격사태법안」, 「자위대법 개정안」, 「안전보장회의 설치법 개정안」 등 3개의 법안을 성립시켰다<sup>36</sup>. 그리고 동년 7월 26일에는 야당의 강력한 반발에도 불구하고 미·영군의 지원을 위한 자위대의 이라크 파병법을 성립시켰다.

이로써 일본은 일본 및 주변지역 유사에 대응할 수 있는 법적 체계를 마련하게 되었고, 또 이라크 파병법의 성립을 계기로 당사국의 요청이 없어도 자위대를 다국적군의 일원으로 파병할 수 있는 선례를 갖게 되었다.

최근, 이와 같은 유사법제 및 자위대 파병법의 정비는 전후 안보논의의 새로운 단계로 가는 전환적 계기가 되고 있다. 즉, 지금까지 찬반 논란 속에 있었던 헌법 개정 문제가 논의의 활성화와 함께 그 움직임이 가속화되고 있는데, 2003년 11·9 총선에서는 제1당 자민당과 제2당 민주당이 평화헌법의 수정을 각각 공약으로 내걸기도 하였다.

요컨대 21세기의 국제지도국을 지향하는 일본은 국제사회에서 군사적 역할의 증대를 위해 안보개혁차원에서 법적·제도적 정비를 적극적으로 추진해 가고 있고, 그와 같은 법적·제도적 정비에 2001년 9월의 '미국 테러 사건'과 이에 자극을 받은 일본 국민들의 안보의식 고조는 이와 같은 법적·제도적 정비에 전략적 촉매제로 활용되고 있는 것이다.

일본정치공간의 신보수화 경향속에서 21세기 국제지도국을 지향한 일본의 군사적 역할의 확대 추구는 21세기의 동북아 및 한반도의 안보환경에

36 배정호, 「일본의 안보개혁과 유사법제 정비」 (서울: 통일연구원, 2003.6).

변화를 초래할 수 있는 주요 요인 가운데 하나이기도 하다.

#### 4. 북한의 대량살상무기 위협

미국 국방부의「2002년 핵태세 검토서(Nuclear Posture Review, NPR)」에서는 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아 등 5개국을 미국과 적대관계, 대량살상무기 능력 보유, 테러지원, 예측 불가능 등으로 언제라도 미국과 적대행위에 돌입할 수 있는 국가로 지목하고, 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ㉠ 재래식 공격으로 대상목표를 파괴할 수 없을 때, ㉡ 핵·생화학무기 사용에 대한 보복, ㉢ 긴급 군사상황 발생 등을 예시하였다. 그리고, 「2002년 대통령 연두교서」에서는 북한, 이란, 이라크 3개국을 가장 큰 위협인 대량살상능력을 갖춘 테러지원국으로 지목하여 ‘악의 축’으로 규정하였다.

이처럼, 북한은 미국의 안보에 직접적인 위협이 되고 있고, 특히 북한의 대량살상무기 및 강력한 재래식 무기는 한국, 일본 등 핵심동맹과 현지 주둔 미군을 사정관내에 두고 있어 주목을 받고 있다.

9·11 테러사건 이후 미국이 세계적 차원의 대테러전을 공언하면서 주목을 받고 있는 북한의 핵 등 대량살상무기 능력은 2002년 10월 17일 미국 국무부가 북한의 농축우라늄 프로그램의 존재를 확인함에 따라 재차 관심을 고조시키고 있다. 북한의 대량살상무기 능력은 한국뿐만 아니라 동북아 지역의 평화 및 안보까지 위협할 수 있는 수준이다. 미국의 국제안보정책에서 주 대상이 되고 있는 북한의 핵, 미사일, 생화학 무기 등 대량살상 능력은 다음과 같은 수준이다.

## 가. 핵능력

1950년대부터 구소련의 기술적 지원아래 핵개발을 모색해 온 북한은 1960년대 영변에 대규모 핵단지를 조성한 후 핵 관련 전문가의 양성과 더불어 관련 기술을 축적하기 시작하였다. 1970년대에는 일련의 핵연료 순환 주기를 집중 연구하여 자체기술로 소련에서 도입한 연구용 원자로의 출력 확장에 성공하였으며, 1980년대에는 원자력의 실용화, 핵개발 체계의 완성 등에 주력하였다. 나아가, 1990년대에 들어서는 핵연료 확보에서 재처리에 이르는 일련의 핵연료 주기를 완성한 것으로 추정되고 있다.

이와 같은 북한의 핵능력은 위성사진 촬영, 국제원자력기구(IAEA)의 사찰 등을 통하여 밝혀지고 있다. 즉, 1989년 후반 프랑스 상업위성 SPOT의 영변 핵시설 사진촬영에 의해 1987년 이후 가동중인 자체 설계의 5MWe 연구용 원자로 외에 50MWe, 200MWe급 원자로 및 핵시설을 건설하고 있음이 확인되었고, 1992년 IAEA의 사찰 시에는 북한측이 직접 ‘실험적 재처리를 실시하여 소량의 플루토늄(Pu)을 추출하는 데 성공했음’을 시인했다. 다시 말해서, IAEA의 사찰을 통하여 북한이 Pu 추출에 필요한 일체의 시설(흑연감속원자로 및 재처리 시설) 및 기술을 확보하고 있음을 확인한 것이다.

그리고 북한은 1994년 10월 ‘제네바 핵합의’ 서명 이후에는 플루토늄 생산로 봉쇄로 인하여 우라늄 농축에 노력을 기울여 온 것으로 알려지고 있다.

2002년 10월 3일 북한의 강석주 외교부 부부장은 방북중인 켈리 동아시아·태평양 차관보에게 농축 프로그램을 시인하였고, 동년 10월 17일 미국 국무부는 북한 농축우라늄 프로그램의 존재를 발표하기도 하였다. 현재

북한의 농축시설은 대부분 베일에 가려져 있지만, 북한 농축우라늄 프로그램 존재의 발표 이후, 농축문제는 플루토늄 보유 의혹과 함께 또 다른 하나의 핵위기의 불씨로 등장하였다.

북한은 핵무기 개발과 관련, 1983년부터 고품장치 조립 이전단계에서의 ‘고폭장약 자체의 성능시험’을 70여회 실시하였고, 나아가 핵실험의 전 단계인 완제품 고품장치에 대한 실험을 실시한 것으로 알려지고 있다<sup>37</sup>. 2003년 7월 9일, 고영구 국정원장은 국회 정보위원회에서 “북한 1997~2003년 기간동안 용덕동에서 70여차례 고성능 폭발 실험 확인”, “2003년 4월말~5월초 8,000개의 폐연료봉 가운데 일부 재처리 추정” 등의 보고를 하였다<sup>38</sup>.

그러나 북한의 핵기술 수준은 핵개발 초기단계로서 핵장치의 정밀·소형화 능력은 의문시되며, 운반수단을 제조했다 하더라도 미사일 탑재가 가능한 핵탄두 소형화 여부는 불확실한 수준으로 추정되고 있다.

다만, 「국방백서 2000」에서는 북한의 핵무기 제조원료인 플루토늄의 추출능력을 고려하여 북한이 한두 개의 초보적인 핵무기를 생산할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 추정하고 있고, 미국 정부는 북한의 핵무기 1, 2기 보유에 좀 더 단정적으로 추정하고 있다. 예컨대, 2003년 8월 미국 중앙정보국(CIA)이 상원 정보특별위원회에 제출한 보고서에서는 “북한이 성공적인 핵실험을 했다는 정보는 없다”면서도 “북한은 1, 2기의 단순 핵분열 방식의 핵무기를 생산했으며 흔적을 남기는 핵실험을 하지 않은 채 핵무기 설계를 확인한 것으로 판단된다”고 분석하고 있다.

37 「국방백서 2000」.

38 「동아일보」, 2003. 7. 10. 및 「중앙일보」, 2003. 7. 10.



현재, 북한의 핵무기 보유 및 능력은 정확하게 파악되지 않고 애매모호한 상태에 있지만, 1994년 10월 제네바 미·북 합의에 따라 봉인된 채 저장되어 있는 폐연료봉은 수 개의 핵무기를 생산할 수 있는 플루토늄을 내장하고 있어 추가적인 핵확산의 잠재성을 지닌 우려 대상으로 간주되고 있고, 아울러 핵무기 1~2개 생산 가능한 10~12kg의 플루토늄 및 생산능력 보유가 추정되고 있다<sup>39</sup>.

최근 북한은 핵무기 보유 개연성을 바탕으로 ‘전략적 모호성’에서 ‘노골적 핵과시’로 전환하면서 핵게임을 전개하고 있다.<sup>40</sup> 예컨대, 2003년 4월 23일 베이징 3자회담 참가한 리건 북한대표는 “북한 핵보유” 발언을 하였고, 동년 8월 27~29일 베이징 6자회담에서 북한대표는 “핵실험을 통한 핵과시 가능” 발언을 하였다. 또, 북한은 동년 10월 2일 외무성의 대변인 담화를 통하여 “8천여개 폐연료봉의 재처리를 완료했으며, 이를 통해 얻어진 플루토늄은 핵억제력을 강화하는 방향에서 용도를 변경시켰다”고 언급한 뒤 “영변의 5MW 원자로에서 계속 나오게 될 폐연료봉들도 때가 되면 지체없이 재처리하게 될 것”이라고 역설하면서 “핵억제력을 계속 유지 강화해 나갈 것”이라고 강조하였다.

이와 같은 북한의 핵게임 및 핵전략은 체제확보 및 유지를 위한 반대급부와 핵보유의 기정사실화를 노리는 것으로 파악할 수 있는데,<sup>41</sup> 북한의 핵보유는 일본의 핵무장, 대만의 핵무장 등을 유발하며 동북아지역의 안보 환경에 매우 심각한 영향을 미칠 것이다.

39 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』 (2003. 12)

40 김태우·신성택·고성은·송영선·백승주, 『북한 핵문제 종합적 대처방안』 (서울: 국방연구원, 2003.10).

41 위의 책.

## 나. 미사일 능력

북한은 1970년대 중반부터 중국, 소련 등으로부터 미사일 완제품을 수입하여 분해·조립하는 역설계 과정을 거쳐 스커드미사일의 자체 개발에 성공하였고, 1980년대 초부터는 탄도미사일 개발에 착수하여 로동미사일을 개발하였으며, 1990년대 중반부터는 중·장거리 탄도미사일 대포동미사일의 개발에 주력하고 있다.

즉, 북한은 1976년 중국의 사거리 600km의 전술 탄도미사일(DF-61)계획에 참여하여 기술도입을 시도하였고, 1980년 이집트와의 '탄도미사일 공동개발 협정'의 체결과 더불어 소련제 스커드-B 미사일을 이집트로부터 도입하여 이를 역설계하여 복제하였으며, 이를 발전시켜 1000kg의 탄두무게에 약 300km의 사정거리를 지닌 스커드-A 미사일을 시험발사하는 데 성공하였다. 북한은 스커드-A 미사일을 실전배치시키지 않았지만, 1985년 스커드-A 미사일을 한 단계 발전시켜 사정거리 320-340km의 스커드-B를 개발하였고, 1989년에는 700Kg의 탄두무게에 사정거리 500km의 스커드-C를 개발하였다. 그리고 북한은 1990년대에 접어들어 중국, 구소련의 미사일 관련 전문가의 기술지원을 받아 1993년 5월 비거리 500km의 로동미사일 발사에 성공하였다. 로동미사일은 탄두중량이 350kg일 경우, 최대 사정거리가 1,300km에 이를 것으로 추정되는데, 북한은 1997년부터 로동미사일을 작전 배치하였다.

현재 북한은 로동미사일과 스커드-C를 결합한 다단계 방식을 활용하여 대포동 1호, 2호를 개발하고 있는데, 대포동 1호는 1998년 8월에 시험발사 되었다. 시험발사된 대포동 1호(사정거리: 1,700~2,100km)는 소형 인공위성의 궤도 진입에는 실패하였으나, 1단계 추진체는 300km를 비행하였고,

2단계 추진체는 일본 상공을 넘어 약 1,320km을 비행하였다. 대포동 1호의 엔진 연소와 탄체의 다단계 분리 등 제반 기능은 북한이 중·장거리 미사일 개발능력을 보유하고 있음을 시사한다.

대포동 2호는 중국의 DF-3 로켓과 로동 1호를 연결한 것으로, 1,000kg의 탄두중량에 사정거리가 4,000~9,600km인 것으로 추정된다. 이와 같은 북한의 탄도미사일 능력은 한반도는 물론 동북아 전역을 사정거리권 이내로 하고 있다. 북한의 탄도미사일 개발 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 북한의 탄도미사일 개발 현황

구 분	SCUD-B	SCUD-C	로동-1호	대포동-1호	대포동-2호
실험발사년도	1985	1990	1993	1998	1994엔진실험 1998실험발사
길이(m)	11.25	12.55	15.5	23.5	30.3(추정)
폭(m)	0.88	0.88	1.3	1.3	2.2(추정)
탄두중량(kg)	985	770	1,000	1,700-2,200	4,000-10,000
로켓수(단계)	1(1단)	1(단)	1(1단)	4(2단)	4(2-3단)
부스터무게(톤)	5.38	6.5	6.5	20	n/a
연소시간(초)	70	87.5	87.5	70	n/a
추진력(뉴턴)	134,000	134,000	134,000	540,000	n/a
사정거리(Km)	약 340	약 500	약 1,000	1,700-2,200	4,000-10,000
용도	counter-city	counter-city	counter-city	counter-city	counter-city

<출처> 김태우·신성택·고성은 외, 『북한 핵문제 종합적 대처방안』 (서울: 국방연구원, 2003.10)

#### 다. 생화학무기 능력

북한은 1961년 김일성의 ‘화학화 선언’에 따라 화학무기의 개발을 시작하였고, 1980년대부터는 ‘독가스 및 세균무기를 생산하여 전투에 사용하는 것이 효과적’이라는 김일성의 교시에 따라 생화학무기 개발에 주력하였다.

『국방백서 2000』에 따르면, 북한은 8개의 화학공장에서 생산한 신경성, 수포성, 혈액성, 구토 및 최루성 등 유독 작용제를 6개의 시설에 분산 중인데, 보유량은 약 2,500~5,000톤이다. 아울러 탄저균 등 생물무기를 배양 및 생산할 수 있는 생산기반도 보유하고 있다. 그리고 북한은 이러한 생화학무기 능력과 더불어 다양한 투발수단을 보유하고 있다. 즉, 북한은 전방지역에는 100밀리 이상 박격포, 야포 및 방사포, FROG 등의 투발수단을 이용하고, 후방지역에는 탄도 미사일인 SCUD 및 로동미사일, 전투기, 폭격기, AN-2기 등의 투발수단을 이용하여 전·후방 동시 화학탄 공격이 가능하며, 아울러 특수부대를 이용한 생물무기의 살포도 가능한 것이다.

이와 같은 생화학무기는 생산비용이 저렴하여 경제성과 효율성이 뛰어나고 증거인멸이 용이하므로, 세계적인 금지 추세에도 불구하고, 북한은 계속해서 생화학무기의 능력을 보유·증강하려 하고 있으며, 그 능력은 현재 <표 5>와 같이 추정되고 있다.

<표 5> 북한의 생화학무기 능력

화학무기	생물무기
2,500~5,000톤 보유	탄저균, 천연두 등 13종의 세균 보유추정

<출처> 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』 (2003. 12)

### III. 주변 4국의 동북아정책

#### 1. 미국

##### 가. 미국의 지도력과 역내 세력균형 유지

1990년대에 들어 미국의 대외무역에서에서 동아시아지역이 차지하는 비중이 유럽지역을 능가함에 따라 미국은 동아시아 지역에 대한 지속적인 개입이 미국의 경제안정 및 국익 증진에 매우 중요한 요소로 간주하게 되었다. 그러나 동아시아 지역 국가들의 관계는 유럽지역과는 달리 정치적으로 불안정하며 복잡한 양상을 보이고 있다.<sup>42</sup> 2차 세계대전 이후 비교적 동질적인 정치체제를 갖춘 유럽 국가들은 공통의 적인 소련의 위협에 대항하여 NATO를 중심으로 결속되었던 반면, 과거의 정치적 대립구도를 완전히 청산하지 못한 동아시아 국가들의 관계는 상호 경제협력에 증진해 감에도 불구하고 안보협력이 제도화되지 못하고 있다. 오히려 안보차원에서의 상호 불신과 견제는 역내 국가간 군비경쟁을 증진시키고 있다.

유일 초강대국인 미국은 동아시아지역에서 자국이 주도적인 역할을 수행하는 가운데 세력균형이 유지되는 것이 역내 평화유지와 더불어 세계 패권국가로서의 자국의 국익에 도움이 된다고 판단하고 있다. 따라서 미국은 동아시아에서 10만 명의 미군 병력을 지속적으로 유지하며 이 지역에서 안정자, 균형자 및 정직한 중재자의 역할을 한다는 의사를 표명해 오고 있다.<sup>43</sup> 그리고 일본·한국·호주 등 우방국과 양자간 안보동맹을 기축으로

42 Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?* (New York: Touchstone, 2001), pp. 110-114.

하여 아·태지역에 민주화와 자유무역을 확대하며, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 유지한다는 기본 구도 하에 동아시아 전략을 추진하고 있다.<sup>44</sup>

미군의 전진 배치는 동아시아 전략의 핵심 고리이다. 미국은 미군의 지속적인 전진배치가 이 지역의 평화유지 및 경제성장이 도움이 된다고 주장하고 있다. 역내 국가들도 대부분 만약 미군이 일방적으로 철수할 경우, 중국과 일본간 지역패권 경쟁 강화, 핵·미사일 개발 등 군비경쟁 심화, 한반도 정세 악화 등 역내 안보가 불안정한 상태에 빠질 가능성이 크다고 평가하고 있다. 따라서 미국은 지속적인 안보개입을 바탕으로 정치·경제·문화 전 영역에 걸쳐 이 지역에 대한 자국의 영향력을 확대하려고 하고 있다. 아울러 지역 패권국가의 등장을 견제하기 위한 장기적인 전략구도를 고려하여 동아시아 지역의 미군의 전력을 재배치하고 있다.

미국 랜드(RAND)연구소가 발표한 보고서는 중국의 세력팽창을 견제하기 위해 동북아에 집중된 미군을 일본 최남단 및 괌(Guam) 등으로 재배치할 것을 권고하고 있다.<sup>45</sup> 아울러 필리핀과의 안보협력도 재개하는 한편, 장기적으로 베트남에 미군 재배치도 고려해야 한다고 주장하고 있다. 2001년 발간된 QDR도 유럽과 동북아에 집중해 온 냉전기의 미군 전진배치 양상은 시대에 뒤떨어지게 되었다고 주장하며, 한국과 일본에 편중되어 있는

43 U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995).

44 이상우, “21세기 미국의 세계전략,” 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), pp. 213~229 참조

45 Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New Force Posture* (Santa Monica: RAND, 2001), pp. 63~78.

미군을 남아시아와 인도양 쪽으로 이동할 가능성을 시사하고 있다. 그러나 9·11 사태 이후 테러와의 전쟁을 치루는 과정에서 미국은 지역 패권세력에 대한 견제와 같은 장기적 전략보다는 인도네시아·말레이시아·필리핀 등에서의 효과적인 반테러전쟁 수행, 북한의 핵개발 억제 등 보다 당면한 현실적 위협 해소에 더 큰 비중을 두고 동아시아 정책을 추진하는 경향을 보이고 있다.

#### 나. 동맹국과의 안보유대 강화

2차 세계대전 이후 미국은 일본의 군대 보유 및 무력사용을 극히 제한해 왔다. 탈냉전기에 접어들어 공동의 적인 소련의 위협이 해소되자 미·일관계는 재정립할 필요성을 느끼게 되었다. 클린턴 대통령은 1996년 4월 하시모토(橋本龍太郎) 일본 총리와 정상회담을 개최하고 미·일 안전보장 공동선언을 발표하였다.<sup>46</sup> 미·일 신안보공동선언은 동아시아 지역의 유사시에 대비하는 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정을 공동으로 도모하는 것을 주요 내용으로 한 것인데, 양국의 협력범위를 기존의 ‘필리핀 이북의 극동’에서 아·태지역으로 확대하였다. 미·일 신안보공동선언에 기초하여 클린턴 행정부의 대외정책을 평가해보면 일본을 중시하고 중국을 배척할 것으로 기대되었다. 그러나 국제정치의 권력게임(power game)보다 부의 게임(wealth game)을 더 중시한 클린턴 행정부는 일본을 진정한 동맹으로 신뢰하지 않은 반면, 중국을 잠재적 위협세력으로 크게 우려하지도 않았다.<sup>47</sup> 사실 안보 문제 보다 미국의 경제회복에 더 큰 비중을 두고 대외정

46 배정호, “탈냉전시대의 미일 동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대,” 김성철 편, 『미일동맹외교』 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 45~77 참조

책을 추진해 온 당시 클린턴 행정부는 미국은 일본과의 안보협력 강화보다는 중국과의 관계개선에 더 큰 비중을 두고 동아시아 정책을 추진하였다.

공화당을 중심으로 한 보수적인 인사들은 지정학적인 현실주의 논리에 입각하여 클린턴 행정부의 동아시아 정책을 비판해 왔다. 이들은 동아시아 지역에서 미국의 지도력을 유지하는 관건은 동맹국과의 유대를 강화하는 것이라고 주장하였다. 부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 중국·인도·러시아 등과의 외교관계를 개선하거나 또는 이들 국가들에 대한 견제를 강화하는 정책보다 일본·한국·호주 등 기존 동맹국들과의 안보유대 강화를 우선시 하는 동아시아 정책을 추진하고 있다. 부시 행정부는 특히 일본과의 동맹을 21세기 아시아전략의 요체로 설정하였다. 일부 공화당 인사들은 미국과 동맹관계 및 우호관계를 형성하고 있는 한국·호주·대만 등을 일본을 중심으로 결합하여 동아시아판 NATO를 구축할 것을 제안한 바 있다.<sup>48</sup>

아미티지(Richard L. Ammitage) 국무부 부장관은 일본이 군사력을 증강하여 안보문제에 관해 적극적인 역할을 담당하면 미·일동맹을 미·영동맹 수준으로 끌어 올려 세계 질서 유지를 위한 부담뿐만이 아니라 권한까지 분담할 자세가 되어 있음을 강조하고 있다.<sup>49</sup> 아울러 미·일안보동맹을 강화하기 위해 일본측에 MD체제 구축에 적극 참여, 자위대 관련 유사

47 Jim Mann, "China for Gore, Japan for Bush," (Los Angeles Times Service), *Korea Herald*, October 27, 2000.

48 Victor Pavliatenko, "US Policy in East Asia: Interests, Problems, and Prospects," *Far Eastern Affairs*, Vol. 30, No.4, 2002, p. 5.

49 Richard L. Ammitage et. al., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report, October 11, 2000. [www.ndu.edu/inss/press/Specialreports/SR\\_JAPAN.HTM](http://www.ndu.edu/inss/press/Specialreports/SR_JAPAN.HTM)



법제의 정비, 집단적 자위권을 행사할 수 있는 헌법제정 등을 요구하였다. 이와 같은 미국측 요구에 대해 일본 고이즈미(小泉純一郎) 내각은 유사법제를 정비하고 자위대의 유엔 평화유지군 참여를 허용하기 위한 개정안을 마련하는 등의 조치를 취하며 적극 호응하였다.<sup>50</sup> 미국과 함께 중국의 패권국가 부상을 우려하고 있는 일본은 미국과의 전역미사일방어(TMD)체제 공동개발에도 적극성을 보이고 있다.

9·11사태 이후 미국은 일본에 대해 반테러 전쟁에 적극적인 참여를 요구하였고, 일본은 이에 대해서도 적극 호응하고 있다. 아프가니스탄을 공격할 당시 미국은 일본의 자위대 합정 파견을 요구하였고, 일본 정부는 자위대의 활동을 공해·비전투 외국영토로 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 테러대책특별조치법을 제정하고 구축함·수송기 등을 인도양에 파견하여 미군에 대한 물자보급 활동을 전개하였다.<sup>51</sup> 이라크와의 전쟁 과정에서도 미국은 육상 자위대의 파견 및 이라크 전후 참여를 요구했다.

미국은 일본이 북한의 핵개발 저지에도 적극적인 역할을 해 줄 것을 기대하고 있다. 북한이 핵개발을 포기할 경우, 대북 경제지원을 실시하는 과정에서도 일본의 재정적 기여를 기대하고 있다. 북한이 핵개발을 강행할 경우에는 대북 경제제재 및 군사적 제재에도 적극적인 역할을 수행할 것을 기대하고 있다. 2003년 5월 23일, 미·일정상회담에서 고이즈미 총리는 부시 대통령과 북한이 상황을 악화시킬 경우 더 강경한 조치를 취하며 북한의 밀수·마약 등의 문제에 대해 강력히 대처하기로 합의함으로써 미국의

50 배정호, “일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002 여름), pp. 125~144 참조

51 김영춘, 『일본의 북한위협 인식과 군사력 강화』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 36~37 참조

대북 강경정책을 적극 호응하는 자세를 보였다. 한편, 미국은 북핵문제 해결을 위한 다자회담에 일본측의 참여를 지지함으로써 한반도에 영향력 확대를 원하는 일본의 기대에 부응하였다.

미국은 일본이 동아시아 전략의 중심축임을 강조하며, 미국의 세계전략 구상에 일본의 이익과 견해를 적극 반영하겠다는 의사를 표명하고 있다. 그러나 일본의 장기적인 경제불황이 일본의 국제적 위상 및 전략적 역할을 감소시킬 수도 있음을 우려하고 있다. 따라서 일본에 대해 과감한 경제구조 개혁을 단행할 것을 지속적으로 권유하고 있다. 한편, 일부 일본 정치인들은 미국에서 정권교체가 일어나면 상대적으로 쇠퇴하고 있는 일본과의 관계를 계속 증진시키기보다는 국력을 확장하고 있는 중국과의 관계개선을 우선시 하는 방향으로 정책전환을 추구하지 않겠느냐 하는 불안감을 갖고 있다.<sup>52</sup> 미국의 장기적인 동아시아 정책 방향에 대해 이러한 의구심을 갖고 있는 정치인들은 일본 정부가 미국과의 동맹관계를 강화하면서도 외교·안보정책의 자율성을 확대하는 노력을 기울일 것을 권유하고 있다. 더욱이 민족주의 성향이 강한 보수인사들은 미국을 중심으로 한 안보체제에 안주하기보다는 일본의 자주국방을 선호하고 있다.<sup>53</sup> 미·일 안보협력의 장기적인 발전방향에 관해 일본 내부에 다양한 견해가 상존하고 있음을 인식하고 있는 미국은 일본의 안보역할 확대를 요구하면서도 일본이 독자적으로 군사강국으로 발전할 가능성을 경계하고 있다.

52 Robert G. Sutter, *The United States and East Asia: Dynamics and Implications* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003), pp. 132~133.

53 Anthony DiFilippo, *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement* (New York: ME. Sharpe, 2002), pp. 106~115.

#### 다. 지역 패권세력과의 견제와 협력

동아시아 지역에서 패권국가로 부상할 가능성이 있는 나라는 중국·러시아·인도가 지적되고 있다. 이 세 나라 가운데 러시아는 영토가 유럽과 아시아에 걸쳐 있지만 사실상 유럽 세력이며, 자유주의 시장경제로 체제전환에 따른 국력의 약화로 아직 동아시아 지역에 대해 큰 영향력을 행사하지 못하고 있다. 한편, 인도는 중국과 비교되는 방대한 영토와 인구를 가지고 있으며, 지속적인 경제성장을 바탕으로 점차 지역 차원의 영향력이 확대되고 있다. 더욱이 1998년 핵실험에 성공하여 핵보유국 대열에 진입하였다. 그러나 중국과 달리 서구식 의회민주주의체제를 유지하고 있고 역사적으로 미국과 적대적인 대립관계를 형성한 적이 없다. 미국은 비동맹정책을 추구해 온 인도가 외교적으로 불편한 상대이지만 전략적 대화가 가능한 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국은 사회주의 체제를 유지하며 고도성장을 추구하고 있는 중국을 동아시아 지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 경쟁세력으로 간주하고 있다. 미국내 보수적 인사들은 중국이 경제성장을 지속하면 향후 15~30년 내에 강대국으로 부상하여 미국의 패권에 도전하게 될 것이라는 점을 지적해 왔다.<sup>54</sup>

미국은 중국의 패권국가로 성장할 수 있는 가능성을 견제하기 위해 MD체제 개발을 강행하고 있으며, 일본과의 안보협력을 강화하고 있다. 아울러 일본과 공동개발하고 있는 TMD 체제에 대만이 참여할 수도 있음을 시사하여 중국을 견제하고 있다. 사실 중국도 미국의 MD 구상과 미·일의

54 Kim R. Holmes & James J. Przystup, eds., *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China* (Washington DC: The Heritage Foundation, 1997).

TMD 개발이 중국을 잠재적 적국으로 상정하여 추진되고 있다고 판단하고 있다. MD체제가 가동되면 20여 기의 ICBM을 보유하고 있는 현재 중국의 핵전력은 미국에 대한 전략적 억지력을 상실하게 된다는 점을 우려하고 있다.<sup>55</sup> 한편, 미국은 중국이 경제성장을 통해 패권국가로 부상하게 될 것을 우려하면서도 경제성장 자체를 방해하는 것은 현실적으로 가능하지도 않고 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있다. 오히려 미국은 중국과의 경제협력을 강화하고 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 지지하여 중국 체제의 개혁·개방을 촉진시키는 정책을 추구하고 있다.

미국이 중국의 영향력 확대를 견제하는 데 따른 직접적인 마찰은 주로 대만문제를 둘러싸고 전개되고 있다. 부시 행정부는 2001년 4월 24일, 대만에 대해 디젤 잠수함 8척, 키드급 구축함 4척, P-3 대잠 초계기 12대 등 50억 달러 상당의 무기 판매 방침을 결정함으로써 중국을 자극하였다. 대만에 대한 무기판매를 결정한 직후 부시 대통령은 기자회견에서 미국은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 ‘하나의 중국’ 원칙을 지지하며, 대만의 독립선언 등 중국을 자극하는 행동에 반대한다고 밝혔다. 그러나 중국이 대만을 공격하는 등 양안문제의 평화적 해결원칙을 훼손할 경우, 대만 방어를 위해 가능한 모든 군사적 수단을 동원할 계획이라고 주장하였다.<sup>56</sup> 미

55 중국은 사정거리 12,000~15,000km인 동풍 5호(DF-5)에 대미 억지력을 의존하고 있다. 약 17~20기 정도의 DF-5가 실전·배치되어 있다. 신형 장거리 미사일 동풍 31호(DF-31)와 41호(DF-41)도 개발하고 있지만 DF-31의 경우 이후 5년, 그리고 DF-41은 이후 10년 안에 실전·배치되기는 어려울 전망이다. 아베주니치, “중국의 군 현대화,” 『극동문제』 (2002. 8), pp. 121~133 참조.

56 Kerry B. Dumbaugh, Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices, CRS Issue Brief for Congress, Updated September 28, 2001, pp. 4~5.

국은 중국의 대만 무력침공을 방치할 경우 동아시아지역의 세력균형자로서의 미국의 위상이 크게 추락될 것을 우려하고 있다.

9·11 사태를 계기로 미국은 대외정책 기조를 반테러 협력에 둘 것임을 강조하며 중국에 대해서도 현실주의적 타협자세를 보였다. 부시 대통령은 2001년 10월 21일, 상하이에서 개최된 아시아·태평양경제협력체(APEC) 회담에서 장쩌민 중국 주석과 개별 정상회담을 개최하고 중국을 전략적 경쟁자가 아닌 지역 강대국으로 존중할 것임을 천명하는 한편, 하나의 중국 원칙을 지지한다고 선언하였다. 그 후 미국과 중국은 지도층 인사의 빈번한 상호 교환을 통해 양국관계를 새롭게 정립하였다.

북한이 핵개발을 시인한 직후 2002년 10월 25일 장쩌민(江澤民) 주석은 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 개최하였다.<sup>57</sup> 이 회담에서 양국정상은 차관급 국방협의회를 2년만에 재개하고 군사교류를 확대하기로 합의하였다. 아울러 동북아 평화·안정을 위해 한반도 비핵화가 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 북한 핵문제의 평화적 해결방안 강구를 위해 공동 협력하기로 합의하였다. 이 당시 부시 대통령은 장쩌민 주석에게 국제적으로 고립된 북한에 대한 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 나라는 중국이라는 점을 주지시키며, 향후 미·중관계 관계개선은 북핵 문제 해결에 중국이 협조하는 데 크게 달려 있음을 강조하였다.<sup>58</sup>

미국이 북핵문제 해결과정에서 중국에 대해 기대하는 가장 이상적인 역할을 북한에 대한 경제지원을 완전히 중단함으로써 미국의 대북압박 효

57 The White House, President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html).

58 Steven R. Weisman, "North Korea seen as ready to agree to wider meetings," *The New York Times*, August 1, 2003.

과를 극대화시켜 주는 것이다. 그러나 현실적으로 중국이 북한에 대한 경제제재에 반대하고 있는 바, 미국은 차선책으로 중국이 북한에 대해 미국이 제시한 다자간협상 구도에 따라 핵문제를 해결하도록 설득하여 줄 것을 기대하고 있다. 최근 중국은 이와 같은 미국의 기대에 부응하여 북한에 대해 다자회담에 나설 것을 설득하였다. 중국은 2003년 3월 8일 첸치천(錢其琛) 부총리를 비밀리에 북한에 보내 김정일 위원장을 설득하여, 4월 23일 베이징에서 미국·중국·북한 3자회담을 성사시켰다. 그후 7월 14일 다이빙귀(戴秉國) 외교부 부부장을 파견하여 북한이 조속히 다자회담에 응하도록 설득하였다. 다이빙귀 부부장은 7월 18일 워싱턴을 방문하여 부시 행정부 고위인사들과 회담을 통해 미국과 북한 양측 입장을 중재함으로써 북핵 문제 해결을 위한 다자간회담을 성사시켰다.

중국은 북핵문제 해결에 적극 협력하는 등 미국과 우호관계를 증진시키기 위해 노력하고 있다. 아울러 미국의 중국 위협론을 해소하기 위해 일부 군부대를 개방하고 이를 언론에 공개하여 중국 군사정책의 투명성을 강조하고 있다.<sup>59</sup> 또한 미사일·생물화학 제품과 관련된 부품·설비·기술·수출통제 규정을 마련하고, UN 및 국제기구의 군축문제에도 적극 참여하고 있다. 그러나 미국내에서 중국 위협론은 여전히 수그러들지 않고 있다.<sup>60</sup> 미 의회 보수파 의원들은 미·중간 경제협력 확대에도 불구하고

59 중국 국방백서는 2002년 중국의 국방예산은 204억 달러 이지만, 이는 미국의 국방예산 3,479억 달러, 일본의 국방예산 405억 달러에 비교하면 아주 적은 액수임을 강조하고 있다. China, Office of the State Council, China's National Defense in 2002. english. people.com.cn/features/ndpaper2002/ndf.html.

60 Robert G. Sutter, *The United States and East Asia: Dynamics and*

중국은 개혁·개방에 소극적이고 미국에 대한 적대감도 지니고 있다고 지적하며, 미국은 중국의 민주화 개혁을 적극 유도하며 중국시장을 더욱 개방하기 위한 활동을 강화해야 한다고 주장하고 있다.<sup>61</sup> 미 국무부는 2003년 7월 30일 제3국에 미사일 기술을 수출한 혐의로 중국 기업 1곳에 대해 대미 수출과 수입을 금지하는 제재를 가했다. 한편, 미 국방부는 중국이 군 현대화를 통해 아시아 지역에서 군사력을 팽창하고 대만 문제의 군사적 해결 의도를 보이고 있으며, 미 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도탄(ICBM)을 증강하고 있다고 주장하여 국방비 증액을 추구하고 있다.<sup>62</sup>

## 2. 중국

2002년 11월 16차 당대회와 2003년 3월 10기 전인대를 통해 구성된 중국의 신 지도부는 2020년까지 ‘전면전 소강사회’ 건설을 최고 국정목표로 삼고 있는 바, 중국의 대외정책도 이를 실현하기 위한 유리한 주변환경을 조성하는 데 역점을 두고 있다. 중국이 전략적으로 가장 중시하는 동북아에 대한 정책의 주안점도 지역의 안정과 평화를 유지하는 데에 두고 있다.

---

*Implications* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003), pp. 36~48.

61 U.S.-China Security Review Commission, Report to Congress of the U.S.-China Security Review Commission, July 2002. [www.uscc.gov/anrp02.htm](http://www.uscc.gov/anrp02.htm)

62 U.S. Secretary of Defense, Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China (Report to Congress, Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act), July 12, 2002.

그리고 동북아는 특히 중국의 핵심 전략지역이면서 미국, 일본, 러시아 등 강대국의 이익이 직접 교차하고 있기 때문에, 중국은 이 지역문제에 대한 개입을 확대하여 발언권을 강화하려는 의도를 가지고 있다. 중국의 동북아 정책은 주변환경의 안정유지를 도모하면서 국력을 키우는 데 집중한다는 ‘韜光養晦’와 신장된 경제력을 바탕으로 자신의 의지를 구현해 나간다는 ‘有所作爲’ 원칙에 입각하여 전개되고 있다.<sup>63</sup>

### 가. 동북아의 안정과 평화유지

중국은 동북아가 가지는 지정학적, 지전략적, 지경학적 중요성을 높이 평가할 수밖에 없다. 동북아는 중국의 정치중심지인 베이징과 맞닿아 있기 때문에 중국의 정치·사회 안정에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 미국·일본·러시아 등 세계 최강대국들의 이해관계가 교차하고 있기 때문에 중국에게 전략적으로 극히 중요하다. 아울러 중국이 동남부 연안지역을 경제성장의 엔진으로 삼고 있고 일본, 한국 그리고 러시아가 가진 경제적 비중을 감안할 때, 동북아는 중국의 경제건설에도 핵심적 지역으로 평가된다.

이처럼 동북아는 중국의 정치·안보·경제에 중요한 의미를 지니고 있다는 점에서, 이 지역의 불안정은 곧바로 중국에게 심각한 문제를 초래할 수 있다. 우선 중국은 한국, 일본, 러시아, 몽골 등 동북아지역 국가들과 긴

63 최근 중국의 대외정책이 ‘有所作爲’의 방향으로 변화되고 있다는 주장은 Evans S. Medeiros and M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (November/December 2003), pp. 22~35; 時殷弘, “朝鮮危機, 六方會談與中國外交,” 『中國評論』, 2003年 10月號 (2003. 10), pp. 28~32에 잘 기술되어 있다.



국경선을 접하고 있고, 대만문제를 둘러싸고 미·일과 갈등을 벌이고 있다. 또한 중국은 한국과 일본에 주둔해 있는 미군을 상대해야 하는 안보부담도 가지고 있다.

동북아에서 중국은 역외 국가인 세계 패권국 미국과 직간접적으로 경쟁관계에 놓여있다. 지역의 평화와 안정유지를 구실로 한국과 일본에 10만 명에 이르는 미군이 주둔해 있고, 미국은 대만해협의 안정유지와 대만의 방어능력 강화를 위해 대만에 첨단 무기를 제공하고 있다. 2001년 부시 행정부 출범 이후에는 대만에 대한 안보공약을 강화하고 있고, TMD 구상을 적극적으로 추진하고 있다. 중국도 경제발전 차원에서 지역안정을 바라기 때문에 동북아에서 미국의 안정유지 기능을 반대하지는 않고 있지만, 동북아에서 미국의 정치·군사적 패권정책은 중국에게 위협으로 인식되고 있다. 특히 중국은 동북아 지역의 불안정은 역내 미군 주둔과 TMD 구축정책의 명분을 강화시키고 중국의 역할증대 공간을 제약한다고 평가한다. 따라서 중국은 동북아지역에 대한 미국의 영향력 강화를 견제하기 위해서도 지역 평화와 안정유지를 바라고 있다.

중국은 대일관계를 고려해서도 동북아 지역의 안정과 평화유지를 희망하고 있다. 일본은 중국의 최대 교역국으로서 중국의 경제발전에 중요한 파트너이면서 동시에 지역 정치·안보역할 증대를 둘러싸고 경쟁자로 인식하고 있다. 특히 1894년 한반도에서 주도권을 확보하기 위해 전쟁을 치렀으며, 20세기 초 중국은 일본의 침략을 받은 아픈 역사를 가지고 있기 때문에 일본의 정치·군사 역할증대에 민감하게 반응하고 있다. 중국은 경제발전을 핵심 정책목표로 추진하고 있기 때문에 최대 교역상대인 일본과의 안정적인 관계를 유지하고자 한다. 그리고 중국은 1998년 8월 북한이 장거리 미사일을 발사한 직후 일본이 미국과 MD 체제 공동 연구개발에 합의

하였던 바와 같이, 역내 질서불안은 일본에게 군사력 증강의 명분을 제공한다. 그리고 판단하고 있다.

대만문제가 북한문제와 함께 동북아 안보질서를 위협하는 핵심 요인의 하나가 되고 있는데, 중국은 공개적으로는 대만문제를 무력수단을 동원해 서라도 해결할 것이라고 밝히면서도 실제로는 현상유지에 만족하고 있다. 대만이 공개적으로 독립을 선포하지만 않는다면 중국은 대만에 대한 군사력 사용을 최대한 자제한다는 것이다. 2002년 천수이볜 총통이 ‘일변일국론’(一邊一國論)을 발표하고, 대만 국방부장이 1979년 중·미 국교수립 이후 최초로 미국을 방문하였을 때에도 중국은 대만에 대해 강경한 자세를 보이지 않았다. 2004년 3월 대만 11대 총통선거를 앞두고 대만 천수이볜 총통이 국민당과 친민당 연합후보에 맞서기 위한 선거전략 차원에서 ‘방어를 위한 국민투표’ 실시와 헌법개정 일정을 밝혔음에도 불구하고 후진타오 지도부는 외교적 수단을 통해서 대만내 움직임에 대처하는 유연성을 보이고 있다.<sup>64</sup> 이처럼 중국이 국가주권문제에 대해 유연한 입장을 보이고 있는 것은 절호의 국가발전 기회를 상실하지 않겠다는 중국 지도부의 고려에 기인하고 있다. 중국 자신도 대만해협의 안정과 평화가 지속되기를 절실히 바라고 있는 것이다.

특히 한반도는 해양세력이 중국대륙을 침략하는 경로로 활용되어 왔다는 점에서, 한반도의 불안정은 중국의 안정유지와 직접적인 상관관계가 있다고 보면서 한반도와 중국과의 관계를 ‘唇亡齒寒’의 관계로 인식해 왔다.

64 원자바오 총리는 2003년 12월 9일 부시 미국 대통령과의 회담에서 일말의 희망이 존재하는 한 대만문제를 평화적으로 해결하겠다는 입장을 명확하게 밝혔다. “溫家寶總理與美國總統布什會談 布什反對台獨” 『人民日報』, 2003. 12. 10.

현재도 중국이 아사직전에 처한 북한에게 연간 수십만 톤에 이르는 원유와 식량을 제공해 줌으로써 체제유지를 돕고 있는 것도 북한을 중국의 안보에 대한 '완충지대'로 간주하고 있기 때문이다. 중국은 3대 교역국으로 부상한 한국과 경제교류협력을 확대하면서 북한과도 우호협력관계를 지속하는 두 개의 한국정책을 통해서 한반도에서 안정이 유지되도록 하는 데 건설적으로 기여하고 있다. 현재 북핵문제로 한반도 안보불안이 지속되고 있는 상황에서 중국은 대화 모멘텀이 유지되도록 하기 위해 북한과 미국의 입장을 적극적으로 중재하여 6자회담이 지속되도록 외교노력을 전개하고 있으며, 2003년 4월 베이징 3자회담과 8월 1차 6자회담이 성사되도록 하는 데 중국이 결정적인 역할을 수행하였다.

#### 나. 동북아 지역문제에 대한 영향력 강화

중국은 동아시아 중심국가로서 동북아 역내문제에 적극적으로 개입하여 발언권을 행사하고자 한다. 지난 20여년 동안의 경제발전을 통해 축적된 국력을 바탕으로 지역문제에 대해 적극 참여하여 자국의 의사를 반영하고, 책임 있는 강대국으로서의 역할을 발휘함으로써 지역질서를 자국의 경제발전에 유리한 방향으로 유도하려 하고 있다.

중국이 동북아 역내 문제에 대한 영향력 확대정책을 추진하고 있는 중요한 이유는 동북아의 전략적 중요성 때문이다. 중국의 전략가들은 동북아, 동남아, 남아시아, 중앙아시아를 중국의 중요한 전략지역으로 인식하는데, 이 중 동북아를 중국의 안보에 가장 중요한 지역으로 평가하고 있다.<sup>65</sup> 동

65 朱昕昌 主編, 『中國周邊安全環境与安全戰略』(北京: 時事出版社, 2002), pp.

북아에서는 미·일·러·등 최강대국이 이해관계를 다투고 있고, 특히 한반도는 미국과 일본 등 해양세력이 중국을 침략하는 경로로 활용될 수 있기 때문에 이 지역이 중국의 잠재적 적대국 또는 경쟁국의 영향력 아래에 편입되는 것을 바라지 않는다.

이러한 판단 아래, 중국은 남북한, 일본, 러시아 극동지역, 몽골 등과의 관계를 긴밀하게 유지하려 하고 있으며, 동북아협력대회(NEACD)에 적극 참여하고 있으며, 1997년 이래 한·일과 함께 ASEAN+3에도 주도적으로 참여하여 지역협력을 도모하고 있다. 중국이 일본의 과거사문제를 계속 문제시하고 있는 것도 남북한 등 동북아 지역국가들과의 역사적 공감대를 구축하여 일본을 견제하려는 의도로 볼 수 있다.

무엇보다도 중국이 동북아에서 영향력을 확대하려는 노력은 한반도에 대한 정책을 통해서 잘 드러나고 있다. 중국은 북한에 대해 전략물자를 제공해 줌으로써 우호협력관계를 지속하면서 한국과도 정치·경제·안보관계를 급속도로 강화하고 있다. 2003년 노무현 대통령의 중국방문을 계기로 중국은 한국과의 관계를 ‘전면적 협력동반자관계’로 격상시켰는데, 이는 중국의 동반자외교 개념 중 두번째로 중요한 관계이다. 중국은 이제 한국을 ‘전략적 협력동반자관계’로 지칭하는 러시아 다음으로 중요한 외교상대로 인식하고 있는 것이다. 이처럼 중국이 남북한과의 관계를 중요시 하고 있는 이유는 한반도에서 중국의 이익을 극대화하려는 의도에 기인하고 있다. 장기적으로 일본을 견제하는 전략적 지렛대로 삼을 수 있고, 미국의 대중 군사봉쇄망 형성을 방지할 뿐만 아니라 동북아 지역에 대한 영향력 강화를 염두에 두고 두 개의 한국정책을 채택하고 있는 것이다.

북핵문제 해결과정을 통해서도 중국의 영향력 확대 정책이 잘 시현되고 있다. 중국은 대북한 영향력을 활용하여 북한을 다지회담 장으로 이끌어냄으로써 한·미·일 등 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 또한 중국은 한·미·일에게 북한의 입장을 전달하고 입장차이를 조정하는 역할을 통해 지역질서 안정을 도모하는 책임 있는 지역 강대국으로서의 이미지를 강화하고 있다.

### 3. 일본

탈냉전시대의 도래이후, 일본은 21세기의 정치대국을 지향하여 경제력을 바탕으로 국제사회에서의 역할증대를 추구하고 있다. 즉, 일본은 안보분야에서는 미·일동맹의 재정의와 더불어 확대·발전된 미·일안보장체제를 기반으로 군사적 역할의 확대를 추구하고 있고, 경제분야에서는 21세기 동아시아지역공동체 건설 및 동북아경제권 구축을 추구하고 있는 것이다.

#### 가. 미·일 동맹의 재정의와 군사적 역할 확대

‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’은 정치변동과 정계개편의 과정속에서 걸프전시 지위대 파병의 결정을 내리지 못했던 ‘리더십 부재의 정치’에 대한 비판과 함께 공론화되기 시작하였다.<sup>66</sup> 특히 정치변동기에 일본

66 1990년 걸프전이 발발하여 미국주도의 다국적군이 결성될 때 일본은 1973~74년의 제4차 중동전쟁시 제1차 석유위기가 일본경제에 미친 영향을 되새기면서 걸프전의 후유증이 일본경제에 끼칠 영향에 대하여 더욱 관심을 가졌고,

정치의 핵심세력으로 등장한 쇼와세대의 신보수세력은 ‘리더십 부재의 정치’를 비판하면서 국제사회에서의 역할증대를 통한 정치대국화의 추구를 강력하게 주장하였는데, ‘21세기의 정치대국 일본’을 지향한 신보수세력의 국가전략은 보수대연합에 의한 국정운영의 권력기반 강화이후에 구체적으로 추진되고 있다. 즉, 일본은 글로벌 차원에서 UN의 깃발아래 국제사회에서의 역할증대를 도모하기 위해 유엔 평화유지 활동에 대한 적극적 참가 등 국제공헌 활동의 강화와 함께<sup>67</sup> 미국의 지원아래 UN 안전보장이사회의 상임이사국으로의 진출을 적극적으로 추진하고 있고, 아울러 아시아·태평양지역에서는 ‘親美入亞’ 전략<sup>68</sup>아래 미·일 안전보장체제의 확대·발전에 따른 일본의 전략적 역할의 증대와 더불어 일본의 독자적인 영역의 확대를 추구하면서 ‘미·일 지도력 분담’(power sharing)을 도모하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 일본의 아시아·태평양 및 동북아 안보전략은 종전의 대소봉쇄를 위한 북방중시의 방위전략에서 아시아·태평양 및 동북아 주변지역의 안정 확보에 중점을 두는 전방위 형태의 안보전략으로 전환되어 전개되고 있다.<sup>69</sup> 따라서 일본은 양자간 차원에서 상호 투명도의 제

---

따라서 적절하게 대응을 하지 못하였다. 즉, 일본은 걸프전에 대해서 자원, 에너지 안전보장 차원에서 대응하려는 의도가 강했고, 미국 주도의 걸프전 수행에는 다국적군에 자위대를 파병하는 대신 130억 달러의 전쟁비용을 지불하였는데, 그 결과 인적 공헌을 하지 않았다는 이유로 인하여 미국으로부터 상당한 비난을 받게 되었다. 이와 같은 비난은 일본에서 자위대 파병에 대한 결정을 내리지 못하는 ‘리더십 부재의 정치’에 대한 비판과 함께 ‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’이 대두되도록 하였다.

67 제Ⅲ장 제3절에서 상술되고 있는 바와 같이, 일본 정부는 2001년 12월 7일 자위대의 유엔 평화유지군(PKF) 참가를 위해 「PKF협력법」을 개정하였다.

68 寺島貴郎, 『國家の論理と企業の論理』, (中公新書, 1998).

고 및 신뢰구축을 위하여 한국, 중국, 러시아 등 역내 국가들과의 군사교류를 촉진·강화시키면서 다자간 차원에서는 ‘아세안 지역포럼’(ASEAN Regional Forum: ARF)에서의 주요한 역할의 담당과 함께 ‘동북아 6자회담’을 전향적으로 추진하고 있고, 아울러 미·일 안전보장체제의 확대·발전을 통하여 직접적인 역할의 증대도 도모하고 있다. 특히, 일본은 중국과의 주도권 경쟁에 따른 긴장관계를 해소하기 고위급 인사들의 왕래를 통한 관계개선을 도모하면서, 동북아 6자회담을 통한 한반도 문제에 대한 영향력의 확보를 위해 한국, 러시아와 협의를 긴밀히 하고 있으며, 미·일동맹의 미·영동맹 수준으로의 발전을 지향하여 미·일 안전보장체제의 확대·발전을 통한 군사적 역할의 증대를 적극적으로 추구하고 있다.

따라서 미·일동맹의 강화를 통한 일본의 군사적 역할 증대는 동북아 전략환경에 매우 중요한 변수이며 주목되는 부문이다.

1996년 4월, 미국의 클린턴 대통령과 일본의 하시모토 총리는 동경 정상회담에서 「미·일 안전보장 공동선언: 21세기를 향한 동맹(Japan-U.S. Joint Declaration on Security- Alliance for the 21st Century, 이하 「미·일 신안보공동선언」이라 약칭)<sup>70</sup>의 발표를 통하여 탈냉전시대의 미·일 안

69 일본은 「2000年度 外交青書」를 통하여 ASEAN과의 긴밀한 협조체제를 통해 아시아 지역의 평화를 달성해 나갈 것을 강조한 데 이어, “동아시아 지역협력 강화 3원칙”(2000. 11. 24) - ① ASEAN+한·중·일간 파트너십 구축, ② 개방된 지역협력 체제 강화, ③ 정치·안보문제를 포함한 전 분야에서의 협력 증진 -을 제창하였다. 이는 일본이 아시아 지역내 주도국 위상의 제고 및 안보역할의 확대를 위해 ASEAN의 협조가 불가결하며 아시아 금융위기를 계기로 동 지역의 경제안정이 자국의 발전에도 필수적임을 인식하게 된 데 기인한 것으로 분석된다.

70 “Japan-U.S. Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century”

전보장체제는 아시아·태평양지역의 평화와 안정을 위한 기본틀이라고 규정함과 더불어 미·일 안전보장체제의 확대·발전을 천명하였다. 「미·일 신안보 공동선언」을 통하여 구축되는 미·일 안전보장체제는 미·일 양국의 협력범위를 기존의 「필리핀 이북의 극동」에서 「아시아·태평양지역으로 확대시키는 것이었으므로, 미·일 양국은 효과적인 군사협력을 위하여 「일본자체」 방위에 중점을 둔 「미·일 방위협력지침」을 「주변지역 급변사태」에 대응할 수 있는 1997년 9월에 새로운 「미·일 방위협력지침」을 개정·수립하였다. 새로운 「미·일 방위협력지침」의 특징은 1978년에 제정된 구 「방위협력지침」과 비교해 볼 때, ㉠ 미·일 방위협력의 중점이 종래의 「일본유사」 및 「극동유사」에서 「일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변유사」로 이행한 것과 ㉡ 「주변지역 유사시의 범위」를 지리적 개념이 아닌 「사태의 성질에 파악하는 개념」으로 규정하였다는 점이다. 이는 구체적으로 미·일 양국의 방위협력을 종래의 「옛 소련의 위협」에 대한 대응에서 「중국 위협」이나 「대만 유사」 그리고 「한반도 유사」에 대응하는 데 초점을 두면서 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 그 이상으로 확대하겠다는 전략적 의도를 시사하는 것이기도 하다. 즉 일본의 군사적 역할이 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 확대될 수 있는 것이다.

이와 같은 미·일동맹의 강화에 따른 일본의 전략적·군사적 역할의 확대는 동아시아 및 동북아 지역에서 확대·발전된 미·일 안전보장체제를 기반으로 중국의 군사력의 증대 및 패권주의 추구, 북한의 핵·미사일 개발 등에 능동적으로 대처하면서 지역강대국으로서 「미·일 지도력 분

---

의 전문(全文)은 Mike M. Mochizuki, ed., *Toward A True Alliance* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997)에 게재된 것을 참조



담(power sharing) 및 일본의 독자적인 영역의 확대를 도모하기 위한 것으로 볼 수 있다.

따라서 일본은 국제사회에서 확대된 군사활동을 전개하기 위해 신보수화 성향으로 경도된 정치공간속에서 강화된 권력기반을 바탕으로 군사력의 질적 증강, 법적·제도적 정비 등을 적극적으로 추진하고 있다. 소위 '정상국가(normal state)'를 지향하여 일본은 전후 금기시 되어왔던 법적·제도적 부분의 정비를 위한 안보개혁을 동북아 주변국들의 경교·경계 등 비관속에서도 전향적으로 추진하고 있는 것이다. 예컨대, 일본 정부는 하드파워의 증강을 위한 전력의 질적 증강뿐 아니라 소프트 파워의 증강을 위해 안보개혁 차원에서 총리의 리더십 강화 및 위기관리 능력 강화, 정보기관의 확대·정비, 「미·일 신방위협력지침」 관련 법안의 정비, 테러대책특별법의 제정, PKO 협력법의 개정, 일본유사 및 주변지역유사 관련 법안의 정비, 자위대의 이라크 파병법의 제정 등을 성립시켰고, 나아가 일본판 NSC의 신설, 자위대 폐지 및 국방군의 신설, 집단자위권 행사를 위한 헌법 개정 등을 추진하고 있는 것이다.

이와 같은 일본의 법적·제도적 정비는 21세기 국제지도국을 지향하여 동아시아 및 동북아를 비롯한 국제사회에서 군사·정치적 활동을 적극적으로 전개하려는 전략적 의도를 단적으로 나타내는 것이다.

#### 나. 동아시아 지역공동체와 동북아 경제권 형성

일본의 대동북아 경제정책은 '21세기 동아시아 지역공동체의 건설 구상'<sup>71</sup>에 따라 동북아경제권의 구축을 추구하는 것이다. 즉, 일본은 21세기

동아시아 및 동북아 지역은 식민통치의 역사적 유산에 의한 잠재적 갈등, 경제발전의 수준 및 정치체제의 차이, 지역차원의 경제협력의 상대적인 부진 등으로 인하여 유럽에 비해 지역협력의 기반이 취약하다고 판단하고 있고, 그러한 판단에 따라 동아시아 지역의 포괄적 협력을 지향한 파트너십의 구축·강화를 위하여 동아시아 공동체의 정신인 ‘동아시아 의식’의 확산·공유의 중요성을 강조하면서 그와 같은 동아시아 의식을 바탕으로 국지경제권인 동북아 경제권, 화남경제권, 대메콩권, IMS-GT의 상호결합 및 확대·발전을 통한 ‘21세기 동아시아 지역공동체의 건설’을 구상함과 더불어 동남아와 동북아 경제의 첫 결합인 일본-싱가포르 자유무역협정(FTA)의 체결 등 ASEAN+한·중·일에 오스트레일리아와 뉴질랜드를 포함하는 ‘동아시아 확대 공동체’의 건설을 추진하고 있으며,<sup>72</sup> 아울러 동북아 경제권의 구축을 위해 역내 국가들과의 협력과 국내 개발을 전개하고 있는 것이다.

따라서 일본은 21세기 동북아 경제권의 구축을 위한 협력사업으로 TKR과 TCR 및 TSR의 연계 등 간선동맥 및 교통망 정비, 극동 러시아의 시할린, 이르쿠츠크, 야쿠츠크 등의 천연가스田으로부터 북한, 한국, 중국, 일본에 이르는 파이프 라인의 건설, 동북아 전력 네트워크의 구축, 동북아 정보통신 네트워크의 구축 등을 구상·계획·추진하고 있고, 아울러 국내 차원에서는 니이가타현, 도야마현, 이시가와현 등을 환태평양권의 동해측 거점으로 개발하고 있으며, 중국의 동북 3성 및 극동 러시아와의 경제교류 확대에 대비하여 아미가타현의 시스템을 정비하고 있다.

71 北東アジア・グランドデザイン研究會編著, 『北東アジアのグランドデザイン』(日本經濟評論社, 2000).

72 위의 책.

이와 같은 일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상 및 정책은 한반도를 통한 대륙진출을 위하여 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화에 순기능적인 방향으로 전개될 수 있다. 즉, 일본은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 구상과 대륙진출이라는 전략적 구상에 따라 한일 협력을 강화하면서, 대한반도 및 대북 투자를 전개할 수 있는 것이다.<sup>73</sup>

#### 4. 러시아

세계적 차원에서 동서진영간의 이념과 권력정치적 대결시대이었던 냉전이 종식된 지 10여년이 지났고 인류는 현재 탈냉전의 세계화, 정보화 시대를 살고 있다. 이와 관련, 러시아는 냉전시대의 양극체제에서는 비록 동서진영이 상호 블럭을 형성하고 상대측에 봉쇄정책을 수행하였으나 명확

---

73 북·일 국교 수립시, 일본은 북한에게 50~100억 달러의 보상 및 배상금을 지급할 것으로 추정되는데, 일본은 50~100억 달러의 보상 및 배상금의 전략적 활용을 통하여 중국 견제 및 대륙진출을 위한 교두보 확보를 지향한 북한의 인프라 건설 등 투자환경 정비 부문에 관여하면서 아울러 전략적 정부개발원조(ODA)도 추진할 수 있다. 일본 정부의 대북 경제지원이 추진되면 일본 기업들의 대북 진출도 전략적 사업을 중심으로 활발하게 전개될 것이다. 요컨대 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는 데 순기능적으로 기여할 수 있는 것이다. 일본의 자본과 기술이 북한에 투입될 경우, 한국의 자본 및 기술과 결합되어 북한을 생산기지로서 발전시킬 수 있고, 아울러 한국-북한-중국-동북 3성 지역-극동-러시아 지역-일본 동해안 연안 지역의 경제교류를 활성화시키면서 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시킬 수 있는 것이다. 배정호, “동북아중추국가의 건설과 주변국의 역할,” 『통일정책연구』, 제12권 1호 (2003).

한 수준의 세계안보가 확보된 반면, 탈냉전 세계화 시대에 세계는 점차 덜 안전하게 되고 있고 인류는 새로운 문제들에 직면하고 있다고 인식하고 있다. 즉 러시아는 국가간 상호의존성의 증대, 핵 분쟁 위협의 소멸과 대규모 전쟁위험의 대폭 감소, 공동의 가치를 기초로 하는 국제문제의 해결 가능성 등에도 불구하고 국제테러, 마약밀매, 조직범죄, 지역분쟁 등과 같은 새로운 모순들이 노정되고 있다고 보고 있다. 특히 민주주의와 시장경제 원칙들이 국제관계의 새로운 질서로 정당화되지 않고 있고, 2001년 미국에 대한 9·11 테러사건은 국제사회에 가장 심각한 도전이었으며, 이라크를 둘러싼 위기가 구 동맹국들 사이에서조차도 매우 심각한 모순을 야기시켰다는 것이 러시아의 국제정세 인식이다. 러시아는 집단적으로 이러한 문제들을 다루는 효과적인 기제가 아직까지 없기 때문에 민주적이고, 평등하며, 안전하고, 유엔헌장과 국제법의 존중에 기초된 새로운 세계질서를 형성해야 한다고 주장하고 있다. 또한 러시아는 이러한 새로운 세계의 패턴은 다극적(multipolar)이고 다변적(multilateral)<sup>74</sup>이어야 한다는 입장이다.<sup>75</sup> 경제

74 '다변적'이란 상이한 국제기구 활동들의 긴밀한 조정을 위해서는 가장 상위에 유엔과 유엔안보리가 국제평화와 안전 유지에 대한 일차적 책임을 맡고, 그 아래 차원에 다수의 지역기구들이 있고, 또 그 하위에는 밀집된 양자관계가 있는 피라미드 구조를 말한다.

75 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Russian Minister of Foreign Affairs Igor Ivanov Remarks at the Presentation of the Romanian Edition of His Book 'Russian Foreign Policy in the Era of Globalization'" [www.in.mid.ru](http://www.in.mid.ru) (2003. 5. 6); Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Speech by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Igor Ivanov at the Conference on Russia and the New World Pattern (Moscow, May 12, 2003)," [www.in.mid.ru](http://www.in.mid.ru) (2003. 5. 12), pp. 1~5.

면에서 러시아는 세계경제체제로의 완전한 편입을 목표로 설정하고 있고 시장경제체제 국가로서 국제적인 인정을 받기 위해 WTO 가입을 적극 추진하고 있다.

동북아 차원에서 러시아는 구소련 붕괴이후 약화되었던 동북아 지역에 대한 영향력 회복과 경제실익 확보를 위한 실용주의적 정책들을 추진하고 있다. 구체적으로 러시아는 중국에 대한 전략적 동반자관계를 강화하고 있고 미국과는 비대결적 관계를 유지하고 있다. 경제면에서 러시아는 시베리아와 극동지역 개발 및 경제실익 확보 차원에서 역내국가들과의 경협, 특히 에너지·철도 분야의 협력을 확대하고 있다.

#### 가. 대중 전략적 동반자관계 강화

러시아는 정상회담의 정례화와 다수의 고위급 인사 상호방문, 2001년 체결된 「중·러 선린우호협력조약」, 「상하이 협력기구(SCO),<sup>76</sup> 무기수출 등을 통해 중국과 전략적 동반자관계를 강화하고 있다.

러시아는 2000년 7월과 2002년 12월 푸틴 대통령의 방중, 2001년 7월 장쩌민 국가주석의 방러, 2003년 5월 후진타오 신임 국가주석의 방러 등을 통해 중국과 정상회담을 정례화하고 있다. 양국 정상은 일련의 회담에서 세계질서 다극화를 위한 협력의 지속, 유엔안보리의 권위 유지와 국제법

76 1996년 4월 17일 「미·일 신안보공동선언」이 발표되자 중·러 및 중앙아시아 3개국(키르기스스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)은 이를 견제하고 공동 안보협력을 강화하기 위해 4월 26일 '상하이 5개국회의'를 발족시켰다. 2001년 6월 상하이 제6차 정상회담에서 우즈베키스탄이 6번째 회원국으로 가입함으로써 '상하이 5개국회의'는 '상하이 협력기구(SCO)로 개편되었다.

원칙 준수를 위한 노력, 아무르강 유역 영토문제의 조속한 해결, 신장 위구르 자치구와 체첸의 이슬람 분리주의 세력에 대한 공동대응, SCO 역할과 기능의 확대·발전, 미국 주도의 반테러 국제전쟁에 대한 동참 등에 합의하였다. 특히 푸틴 대통령은 장쩌민 국가주석의 방러시 1950년 2월 체결된 「중·소 우호동맹 및 원조조약」이 양국간 분쟁으로 1980년 자동폐기된 이후 양국관계를 규정하는 조약이 없던 상태에서 ‘동등하고 신뢰있는 동반자관계 및 전략적 협력관계 강화’를 천명하고 향후 20년간 포괄적 관계를 규정하는 「중·러 선린우호협력조약」<sup>77</sup>을 체결하였다. 이와 같은 정상회담 이외에 러시아는 양국 총리와 부총리, 외무장관, 국방장관의 상호 초청·방문 외교를 통해서 또한 중국 및 중앙아시아 4국과 함께 6국이 매년 개최하는 SCO를 통해서 중국과 전략적 동반자관계를 강화하고 있다.

푸틴 대통령은 무기수출 확대정책을 추진하고 있는데 중국이 중요한 구매국가이다. 2000년 러시아는 중국과 활발한 군사교류와 협력을 하였다. 러시아 방위산업 담당 부총리와 양국 국방장관 등 군 고위인사들의 상호방문이 이루어졌다. 지호전 국방장관의 1월 16~18일 방러시 양국은 「군사협력 확대에 관한 비망록」을 교환하고 군사정보 교류기구 설치, 전투기·함정·미사일 등 러시아 첨단무기 제공, 합동군사훈련 강화, 향후 15년간 군사무기·장비의 공동개발 등에 합의하였다. 이에 따라서 러시아는 중국에 신형 구축함 2척, 키에프급 구형 항공모함, SS-N-22 초음속 함대함 미사일 24기를 판매하기로 하였다. 또한 러시아는 SU-30 전폭기 판매 및 라이선스 생산기술 인도, R-77 공대공 미사일 100기 판매 및 관련기술 인도에 관해 중국과 합의하였다.<sup>78</sup> 중국은 1997년 10억 달러 상당의 소브르메니급 구축

77 “Xinhua: Text of Sino-Russian Treaty,” FBIS-CHI-2001-0716, pp. 15.

함 2척을 러시아에 주문한 바 있는데 첫번째 구축함은 2000년 12월 중국 동해함대에 편입되었다. 러시아는 나머지 한 척을 2001년 1월 중국에 인도 하였다. 카시아노프 러시아 총리는 방러 중인 장만년 부주석을 만나 2월 21일 동부 국경지대에 요격미사일 방어망을 구축하기로 합의하는 한편, 군사장비 공급에 대한 중국의 결제방법 등 양국간 군사기술 협력에 따른 경제적 문제들을 논의한 것으로 알려지고 있다.<sup>79</sup> 중국은 중·미 군용기 충돌 사건 이후 정찰능력 제고의 필요성을 인식하고 러시아의 지원으로 3개 전구(戰區)와 전략지역에 TU-154M 정찰기를 배치할 방침을 세웠다. 7월 중·러 정상회담에서 중국이 20억 달러 상당의 러시아 최신예 전투기 SU-30MKK 38대를 구매하는 계약을 체결하고, 최신형 민항기 투폴레프 Tu-204, Tu-214, 일류신(II)-96-300 등의 구매문제도 논의된 것으로 알려졌다. 또한 중국은 러시아 전투기 SU-27기 200대를 라이선스로 대량 생산할 준비를 갖추었다. 이에 따라서 미국 등 서방측은 대만에 대한 중국의 위협이 증가했다고 평가하였다.<sup>80</sup> 세르게이 이바노프 러시아 국방장관은 2003년 5월 27~30일 모스크바를 방문한 차오강촨 중국 국방부장을 만나 양국 군사기술 분야 협력 방안을 포함한 주요 군사현안들을 조율하였다.

78 “Chi Haotian, Sergeyev Hold Talks, Sign Memorandum,” FBIS-CHI-2000-0118, pp. 1~2; 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 39~40.

79 “러·중, 나토 동진 및 NMD에 입장 유사,” www3.yonhap-news.co.kr (2001. 2. 21).

80 “러, 최신예 전투기 중국 인도 준비,” www3.yonhapnews.co.kr (2001. 9. 20).

### 나. 비대결적 대미관계 유지

러시아는 국제테러, 군축, 북핵 등 문제에서 초강대국 미국과 긴밀히 협력하는 등 전략적 관계를 유지하고 있으나 미국의 패권주의, 미·일의 MD체제 등을 견제하는 정책을 수행하고 있다. 그러나 러시아의 정치적 안정과 지속적인 경제발전을 위해서는 미국의 협력이 필수적이기 때문에 미국과 대결하는 상황은 피하려 하고 있다.

미국의 2001년 9·11 테러 사태시 푸틴 대통령은 애도를 표시하고 신속한 지원을 약속하는 한편, 다음 날 부시 대통령과 대테러 활동에 대한 공조의 필요성에 합의하였다. 이를 통해 그동안 협력 면보다는 대립 면이 부각되었던 양국관계가 새롭게 재정립될 수 있는 계기가 마련되었다. 라이스 백악관 안보담당 보좌관은 10월 4일 테러사건 이후 미·러 양국관계가 '근본적으로 다른 관계를 향해 나아가고 있다고 평가하였고, 러시아는 이에 대해 환영의 뜻을 표시하였다. 러시아 외무부는 미국의 아프가니스탄 보복공격을 지지한다고 10월 7일 공식 발표하였다. 또한 러시아 정부는 미 「연방수사국」(FBI)에 오사마 빈 라덴 및 테러 조직 등의 정보를 제공하였다. 체첸 분리주의자들의 지속적인 무력공격을 받고 있는 러시아는 9·11 테러사태 이후 국제테러와 관련 미국과 긴밀한 협력을 하고 있다.

테러 사건 발생이후 미국의 정책이 러시아와의 우호관계 유지로 변화됨에 따라서 11월 13~15일 워싱턴과 텍사스 주의 미·러 정상회담에서 군축, 대테러 공조, 경제협력 등 현안이 논의되었고, 핵무기 대폭 감축이 합의되었다. 이 결과, 푸틴 대통령과 부시 대통령은 2002년 5월 모스크바 정상회담을 통해 「전략핵무기감축협정」을 서명하였다. 이 협정에 따라서 양국은 향후 10년 안에 약 6,000~7,000기의 핵탄두를 2/3 수준으로 감축해



1,700~2,200기 정도를 유지하기로 하였다. 미 상·하원은 2003년 2월 이 협정을 비준하였다. 러시아 연방하원인 국가두마는 3월 안에 협정을 비준할 계획이었으나 미국의 이라크 침공에 대한 항의 표시로 비준을 유보하다가 5월 비준하였다. 따라서 이 협정은 러시아 연방상원인 연방회의의 비준과 푸틴 대통령의 서명을 거쳐 공식 발효될 예정이다. 또한 러시아 정부는 2002년 10월 야기된 제2차 북핵위기를 평화적으로 해결하기 위해 부시 정부와 긴밀히 협력하고 있다.<sup>81</sup>

상기와 같은 대미 전략적 관계에도 불구하고 러시아는 미국의 ABM 조약 폐기와 MD체제, 대이라크 전쟁에 강력히 반대하면서 미국의 패권정책을 중국과의 공조 또는 SCO를 통해 견제하였다. 클린턴 미 정부가 NMD체제 구축과 ABM 조약 개정의 불가피라는 입장을 취하자 국가두마는 이에 대한 명분을 주지 않기 위해 1993년 체결되었으나 그 동안 비준을 지체시켜온 START II를 2000년 4월 비준하였다. 이바노프 외무장관은 4월 24~27일 미국을 방문하여 클린턴 대통령 및 올브라이트 국무장관과 회담을 갖고 미국의 NMD 구상은 ABM 조약 및 NPT 합의에 위배된다고 지적하면서 유럽 공동미사일방어망 구상을 대안으로 제시하였다. 이후 미국은 러시아의 구상에 반대하였고, 푸틴 대통령은 중국, 북한 등 아시아 및 유럽국가들을 방문하여 일련의 정상회담을 개최함으로써 미국의 NMD체제 구축을 저지하기 위한 노력을 하였다. 또한 2000년 7월 타지키스탄 두산베에서 개최된 제5차 '상하이 5개국' 정상회담에서 러시아는 중국과 함께 세계 신질서 구축과정에서 다극화의 중요성, 유엔의 승인을 받지 않은 무력

---

81 북핵위기 해결을 위한 러시아와 미국의 협력에 대한 자세한 내용은 본문 IV. 1 참조.

사용의 반대, 국제평화와 안정을 위한 유엔의 역할 등을 강조하였다.

푸틴 대통령은 2001년 1월 20일 부시 미 대통령이 취임시 밝힌 MD체제 구축에 대한 반대 입장을 분명히 하고 미국의 ABM 조약 준수를 촉구하였다. 또한 미국이 ABM 조약을 준수하지 않을 경우 모든 군비통제협정을 파기하겠다고 밝혔다. 미국의 MD계획 추진시 러시아는 군비경쟁 심화와 전략적 균형의 파괴를 우려하였다. 러시아는 핵무기와 미사일의 확산을 방지하려는 취지와 미국의 MD체제 구축에 대응하기 위해 2000년 창립한 '세계 미사일기술 통제체제(GCS)' 2차 전문가회의를 2001년 2월 15~16일 외무부 청사에서 개최하였다. 여기에는 남북한 등 71개국과 유엔 등의 대표 약 120명이 참석하였고, 1차 회의에 불참했던 북한은 참가하였으나 미국은 불참하였다. 상하이에서 개최된 제6차 SCO 정상회담에서 6개국 국방장관들은 미·러 정상회담을 하루 앞둔 6월 15일 미국의 MD에 반대하고 ABM 조약을 지지하는 성명서를 채택하였다.

그러나 부시 미 대통령은 12월 13일 테러범과 '불량국가'의 미사일 공격으로부터 국민을 보호하기 위한 MD체제를 구축하기 위해 ABM 조약으로부터 탈퇴한다고 러시아에 공식 통보하였다. 이와 관련, 푸틴 대통령은 성명에서 "미국은 그동안 여러 차례 ABM 탈퇴 방침을 밝혀왔기 때문에 이번 발표가 전혀 예측불가능하지 않았다"며 "그렇지만 우리는 미국의 이번 결정이 실수라고 생각한다"고 말했다. 또한 그는 ABM 체제를 대체할 새 안보체제를 만들자고 제안하였다.<sup>82</sup> ABM 조약은 일방이 6개월 전에 상대국에 통보하면 탈퇴가 가능하므로 2002년 6월 폐기되었다. 이에 따라

82 "Putin Calls ABM Move 'Mistaken.'" *Washington Post*, December 14, 2001; "푸틴, '미국의 ABM 탈퇴는 실수'(종합)," [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2001. 12. 14).

서 국제군축 노력은 새로운 장을 맞이하게 되었고 중국, 인도, 파키스탄 등의 핵무기 개발 경쟁을 야기하여 국제전략 균형이 깨질 우려가 제기되었다. 같은 달 상트 페테르부르크에서 개최된 제7차 SCO 정상회담에서는 세계의 다극화와 국제안보 문제에 대한 기존질서 유지가 재강조되었다. 러시아는 중국과 함께 1972년에 체결된 ABM 조약 붕괴로 인한 틈새를 메우기 위해 「우주공간에 대한 무기배치 금지조약」을 공동 제안하였다.

러시아는 2003년 3월 20일 미국의 이라크 개전에 대해 반대하고 독일 및 프랑스와 ‘반대의 축’을 형성하기도 하였으나, 종전이후 푸틴 대통령은 5월 15일 파월 미 국무장관과 크레믈린궁에서 회동하고 이라크 전쟁을 둘러싼 이견으로 훼손된 양국관계를 복원하고 새로운 전략적 관계로 나아가기로 합의하였다. 푸틴 대통령은 “우리는 대테러 투쟁과 전후 이라크 처리, 북한 핵문제, 아프카니스탄 사태 등 해결을 위해 협력을 하겠다”고 강조하였다.<sup>83</sup> 이라크 전쟁을 앞두고 마찰이 빚어진 이후 처음으로 미·러 정상회담이 5월 31일 모스크바에서 개최되었다. 푸틴 대통령은 부시 대통령과 함께 향후 세계질서 유지를 위한 양국간 입장을 조율하고 양국의 전략적 관계를 재확인하는 한편, 북핵, 이란 핵 프로그램과 원전 건설, 전후 이라크 재건, 대테러 공조 문제 등에 대해 의견을 교환하였다. 여기서 푸틴 대통령은 이라크 복구문제의 유엔 주도를 강조하고 러시아의 참여, 유전개발 계약 등 러시아 회사들이 기존 이라크 정부와 체결한 계약에 대한 보장을 촉구하였다. 한편 5월 29일 모스크바에서 개최된 제8차 SCO 정상회담에서 러시아는 중국 및 중앙아시아 4개국과 함께 미국의 일방적인 테러 대응방

83 “러-미, 새 동반자 관계 설정합의(종합),” [www.3yonhapnews.net](http://www.3yonhapnews.net) (2003. 5. 15).

식을 비난하고 이라크전은 유엔에 의해 주도되었어야 한다는 데 의견을 같이 하였다. 이는 푸틴 대통령이 아시아에 대한 미국의 패권주의적 영향력 확대를 우려하기 때문이다.

#### 다. 에너지·철도 분야 협력의 확대

푸틴 대통령은 시베리아와 극동지역 개발 및 경제실익 확보 차원에서 동북아 역내국가들의 에너지 시장 진출을 적극 모색하고 TSR-TKR 연결에 큰 이해를 갖고 있다.

2002년 300만 톤의 석유를 중국에 수출하는 등 중국의 에너지 시장 진출을 희망하고 있는 러시아는 양국을 잇는 원유와 가스 파이프라인 건설 방안을 현재 적극 검토하고 있다. 중·러 양국은 1999년 총리회담에서 송유관 건설을 합의한 이후 수차례의 실무회담을 통해 이르쿠츠크 앙가르스크 ~ 중국 헤이룽장성 다칭(大慶)을 잇는 송유관을 건설하기로 하였다. 이 중국라인은 총길이가 2,400km이고 건설비용은 29억 달러로 추정되고 있다. 러시아의 송유관 최종 목적지가 중국으로 결정되는 추세를 보이자 2003년 1월 모스크바 러·일 정상회담 이후 송유관 건설에 강한 애착을 보여온 일본도 건설비 전액 투자를 제의하는 등 일본라인의 건설에 적극 나서고 있다. 일본라인은 앙가르스크 ~ 바이칼호 북쪽 연안 ~ 나훗키를 연결하는 총 길이 3,800km로 건설비용이 50억 달러로 추산되고 있다. 가와구치 일본 외무장관은 7월 초 블라디보스톡에서 호리스텐코 러시아 부총리와 면담하고 일본 라인 건설비용 50억 달러와 동부시베리아 유전개발 비용 75억 달러를 낮은 이자로 빌려줄 용의가 있다고 밝혔다. 이 외에 오카모토 일본 자원에너지청장이 2003년 여름까지 5차례 모스크바를 방문하여 일본라인

건설 등 장기 에너지 분야 협력 협상에서 큰 진전을 이루었다. 또한 7월 중순 이세이 주러 일본대사가 시베리아 지역 러시아 대통령 전권특사 드라체프스키를 만났다.<sup>84</sup> 이와 같은 상황에서 러시아정부는 당초 바이칼호 남쪽 연안으로 통과시키려 한 중국라인을 추후 일본라인 건설 가능성을 감안하여 바이칼호 북쪽 연안을 지나도록 하였다. 중국라인은 2005년 완공예정인 하루 40만 50만 배럴의 석유를 공급한다.

러시아는 송유관 연결과 함께 TSR-TKR 연결에도 큰 이해를 갖고 있다. 푸틴 대통령은 2000년 7월 19~20일 방북시 남북한 철도의 러시아-유럽을 연결하는 TSR-TKR 연결사업을 김정일 국방위원장과 심도있게 논의하였다. 첼코 러시아철도부 제1차관이 10월 30일 평양을 방문하여 양국 철도 연결을 위한 『북·러 철도연결협력의정서』에 서명하였다. 김대중 대통령도 2001년 2월 26~28일 푸틴 대통령의 방한시 철도연결을 위한 『한·러 교통협력위원회』 설치에 합의하였다. 푸틴 대통령은 철도연결에 수억 달러를 투자할 준비가 되어 있고 러·북 정상회담시 김정일 국방위원장도 큰 관심을 보였다고 밝혔다. 이로써 남북한간에 동해선 연결의 실마리가 풀리게 되었다.<sup>85</sup> TSR-TKR 연결문제는 2001년 3월 러시아 철도부 장관의 방북과 7월 북한 철도상의 방러를 통해 논의가 심화되었고, 김정일 위원장의 방러 기간중인 8월 14일 『북·러 철도협력협정』이 체결됨으로써 철도연결 사업의 기반을 구축하였다. 이 과정에서 러시아는 3월과 9월 교통성 기술 실무대표단의 방북을 통해 철도부설 기술 및 재정상의 문제점 검토 등 구체적 실무작업을 진행하였다. 2002년 2월에도 러시아 철도기술실무 대표단

84 Russia Journal, June 30, 2003; 『조선일보』, 2003. 4. 21; 『중앙일보』, 2003. 8. 26.

85 여인곤, 『한·러 정상회담 결과 분석』, (서울 : 통일연구원, 2001), p. 15.

이 북한 철도 실태를 조사하기 위해 방북하였다. 북한이 9월 18일 TSR-TKR 연결을 촉진시키기 위해 러시아와 남북한간 철도장관 회담을 제의하여 3국의 철도관리들이 블라디보스톡에서 철도연결 방안을 논의하였다. 또한 북한과 러시아는 11월 1일 평양에서 동해선 철도 복원 및 현대화 작업과 관련한 양해각서를 체결하였다.<sup>86</sup> 결국 TSR-TKR 연결은 2000년 7월 김정일·푸틴 정상회담과 2001년 2월 김대중·푸틴 정상회담의 결과로 진행되고 있는 남북한-러시아간 3각경협 사업이라고 할 수 있다.

노무현 대통령도 취임사에서 우리나라를 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 만들기 위해 “부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야”<sup>87</sup> 한다고 밝혔다. 푸틴 대통령은 노무현 대통령 취임에 미로노프 상원의장을 축하사절로 파견하고 축하전문을 전달하였다. 이 전문에서 푸틴 대통령은 한반도 평화와 안정을 위해 남북간 대화와 경제협력 관계가 더욱 발전되어야 한다는 러시아의 견해를 밝히고 한-러 협력사업 가운데는 아시아와 유럽을 이어줄 TKR-TSR 연결사업이 가장 중요하다고 강조하였다.<sup>88</sup> 러시아는 경의선과 동해선 연결을 위한 지원을 북한에 하였고, 이 결과, 2003년 6월 14일 남북한간 철도궤도 연결행사가 군사분계선 연결지점에서 개최될 수 있었다.

그러나 최근 TSR-TKR 연결사업에 문제점들이 노정되고 있다. 첫째, 북한 철도를 개선하는데 드는 막대한 비용의 조달 문제이다. 둘째, 북한과

86 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2002~2003」, (서울 : 통일연구원 2001), pp. 68~69.

87 “제16대 대통령 취임사,” [www.president.go.kr](http://www.president.go.kr) (2003. 2. 25).

88 “노, ‘북에너지 러 역할 기대,’” [www3.yonhapnews.net](http://www3.yonhapnews.net) (2003. 2. 25).

러시아는 철도궤도를 선로간의 폭이 넓은 광궤로 한다는 방침이나 표준궤를 갖고 있는 한국측은 난색을 표명하고 있다. 셋째, 러시아 철도부는 2002년 12월 25일 TSR 전 구간의 전철화 사업을 74년 만에 완료하였으나 북한은 전력부족 등을 이유로 철도 구동방식을 전력에서 디젤로 바꿀 것을 러시아에 제의했고 러시아측은 반대하였다.<sup>89</sup>

다음 장에서는 북한 핵과 6자회담 및 미사일, 남북관계, 주한미군, 한반도 평화체제, 동북아 경협, 동북아 다자안보대화 등 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책을 분석하고자 한다.

---

89 “한반도-시베리아 철도 사업 난항,” [www3.yonhapnews.net](http://www3.yonhapnews.net) (2003. 3. 3).

## IV. 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책

### 1. 미국

#### 가. 북한 핵

클린턴 행정부는 북한과 1994년 10월 21일 제네바에서 핵문제 해결을 위한 북·미 기본합의문(Agreed Framework)을 채택하였다. 제네바 합의문에서 북한은 5MW 연구용원자로, 50MW 흑연감속로, 200MW 흑연감속로, 방사화학실험실, 핵연료제조공장 등 5개 핵시설을 동결하고, 동결상태에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 허용하며 이들 시설을 경수로 사업이 종료되는 시점에 완전히 해체하기로 합의하였다. 한편, 미국은 북한에 대해 중유 및 2,000MW 규모의 경수로를 제공하고 경제제재를 완화하며 점차 양국 관계를 정상화할 것을 약속하였다. 제네바 합의 체결 당시 미 중앙정보국(CIA)은 북한이 1989년 영변 핵단지에 있는 5MW 원자로에서 핵무기 1~2개를 제조하기에 충분한 양인 12kg의 플루토늄을 추출한 것으로 추정하였다.<sup>90</sup> 그러나 제네바 합의는 북한 핵개발의 과거 투명성 확보보다 미래 핵동결에 중점을 두고 타협점을 찾은 것이다. 따라서 경수로의 주요 부품이 인도되는 시점까지 과거 핵개발 문제에 대한 의혹은 완전히 해소할

---

90 Larry A. Niksch, North Korea's Nuclear Weapons Program, CRS Issue Brief (Updated June 2, 1995), pp. 3~4; Nonproliferation Center CIA, The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January through 30 June, 1988. [www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm](http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm)



수 없었다.

제네바 합의 이후 클린턴 행정부는 북한에 대한 경제제재를 완화하고 인도적 차원의 경제지원을 실시하며, 북·미고위급회담, 미사일회담, 남북한·미국·중국의 4자회담 등 다양한 협상채널을 통해 한반도 긴장완화를 모색하였다. 그러나 공화당 의원들은 핵투명성을 확보하지 못한 제네바 합의의 결함을 지적하며 북한이 이미 보유한 플루토늄으로 기반으로 핵개발을 지속하고 있다는 의혹을 제기하였다. 또한 북한이 제네바 합의의 제약 범위 밖에서 핵무기를 생산할 수 있는 가능성도 배제할 수 없다고 주장하며 클린턴 행정부의 유화적인 대북정책을 비판하였다.<sup>91</sup> 2000년 대통령 선거기간 동안 공화당 대통령후보 부시는 북한을 국제체제 밖에 존재하는 불량국가로 규정하고 힘에 의한 압박정책을 통해 순응시키겠다는 강경 입장을 표명하였다.

부시 행정부 출범 직후 미국은 북한과 협상을 중단하고 대북정책을 전면적으로 재검토하였다. 부시 대통령은 2001년 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 이후 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료되었음을 선언하고 북한과 협의할 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 북한의 재래식 군사력에 의한 위협 완화 등을 제시하였다. 그리고 북한이 이에 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 우리는 북한 주민을 돕기 위한 노력을 확대하고 제재를 완화할 것이며 기타 정치적 조치를 할 것이라고 강조하였다.<sup>92</sup> 부시 대통령이 발표한 ‘북한의 핵활동과 관련된

91 North Korea Advisory Group, Report to The Speaker, U.S. House of Representatives, November 1999. [www.house.gov/international\\_relations/nkag/report.htm](http://www.house.gov/international_relations/nkag/report.htm)

제네바 합의의 이행 개선이란 사실상 핵문제에 대한 투명성을 당장 확보할 수 있는 방향으로 제네바 합의를 수정·보완하겠다는 의미한 것이었다.

부시 대통령의 대화 재개 선언에도 불구하고 북한이 협상을 통해 실익을 확보하기 어렵다고 판단하게 됨에 따라 북·미관계는 대화의 접점을 찾지 못한 채 교착상태가 지속되었다. 이러한 가운데 2001년 9월 11일 아랍 테러리스트들이 민간여객기를 납치하여 뉴욕 세계무역센터 건물과 워싱턴 국방부 청사에 대해 자살테러를 감행한 사건이 발생하였다. 9·11 테러사태 이후 미국은 아프가니스탄에 대한 공격을 감행하였고 테러와의 전쟁 분위기가 고조됨에 따라 북·미관계는 더욱 악화되었다. 리커(Philip T. Reeker) 국무부 부대변인은 11월 29일 외신기자들을 위한 브리핑에서 국제 원자력기구(IAEA)가 다른 나라에서 경험한 바에 따르면 검증절차에 3년 이상 걸린다고 밝혔다. 그리고 한반도에너지개발기구(KEDO)에 의해 북한에 건설 중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 당장 IAEA의 핵사찰을 수용해야 한다고 주장하였다.<sup>93</sup> 그 후 미국은 북한에 대해 핵사찰을 수용하지 않으면 경수로 건설사업이 중단될 것이라고 경고하며 대북압박을 강화하였다.

부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 전 세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발 국가들로부터의 위협 방지를 테러와의 전쟁의 2대 목표로 제시하였다. 아울러 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고 이들 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고하였다.<sup>94</sup> 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언에 대해 북한은 이를 ‘사실상의 선전포

92 The White House, Statement by the President, June 6, 2001.

93 『조선일보』, 2001. 12. 1 참조

94 The White House, President Delivers State of the Union Address, January

고'로 간주한다고 반발하였다.<sup>95</sup> 부시 대통령의 악의 축 발언으로 미국의 대화의지에 대한 북한의 의구심이 커지고 있는 가운데 미국 언론이 북한 등 7개국을 핵 공격이 가능한 대상으로 상정한 미 국방부의 NPR 보고서의 비밀부분을 공개하였다.<sup>96</sup> 미 국방부 대변인은 즉각 이 보고서가 핵공격 목표선정이나 계획에 관한 작전상의 지침을 담고 있지 않다고 해명하였다. 그러나 북한은 미국의 핵공격 계획이 사실로 입증되는 경우 1993년의 북·미 공동성명과 1994년의 제네바 합의를 전면 재검토하지 않을 수 없다고 주장하였다.

2002년 8월 12~14일 제7차 남북 장관급회담을 계기로 남북관계가 진전되고, 9월 17일 일본 고이즈미 총리가 평양을 방문하여 북·일 정상회담이 개최되었다. 남북관계 및 북·일관계가 개선되는 기미를 보이자 미국은 10월 3~5일 켈리(James Kelly) 국무부 동·아태 차관보를 특사로 평양에 파견하여 부시 행정부 출범 이후 21개월만에 첫 번째 공식적인 북·미대화를 가졌다. 켈리 특사는 방북시 북한측에 핵, 미사일, 생화학무기, 재래식 군사력 등 미국의 '안보상 우려사항'과 함께 북한 인권 문제를 거론하였다. 켈리 특사는 특히 북한이 우리늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 증거를 제시하고 핵개발 계획을 폐기해야 북·미대화가 재개될 수 있음을 강조하였다.<sup>97</sup> 이에 대해 강석주 북한 외무성 제1부상은 북한이 핵개발 프

29, 2002.

95 “미국의 심상치 않은 움직임에 예리하게 주시할 것이다(외무성 대변인 성명),” 『로동신문』, 2002. 2. 1 참조.

96 “Pentagon’s new nuclear targets in terror age,” The New York Times, March 10, 2002; U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review[Excerpts], January 8, 2002. www. globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm

로그래를 가지고 있다는 사실을 시인하였다. 그리고 미국이 대북 적대시 정책을 포기하고 북한 체제안전을 보장해주면 농축 우라늄을 통한 핵개발 계획을 포함한 미국의 '안보상 우려사항'을 해결할 수 있다고 주장하였다.<sup>98</sup> 아울러 이러한 안보현안 문제들을 북·미 최고위급회담을 통해 논의하자고 요구하였다. 즉, 북·미 정상회담을 통해 북·미간 현안과 고농축 우라늄을 이용한 새로운 핵무기 개발계획을 일괄타결 하겠다는 입장을 밝힌 것이다. 그러나 미국은 북한이 핵개발을 지속함으로써 제네바 합의, 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA) 안전협정, 한반도비핵화공동선언 등을 위반했다고 주장하며, 북한이 핵개발 계획을 폐기하는 것은 제네바합의에 따른 당연한 의무이며 새로운 협상 대상이 될 수 없다는 단호한 입장을 표명하였다.

부시 대통령은 2002년 10월 27일 멕시코에서 개최된 제10차 APEC 정상회의를 계기로 김대중 대통령, 고이즈미 일본 총리와 3국 정상회담을 개최하였다. 이 회담에서 3국 정상은 북한의 핵개발 프로그램은 제네바 합의의 위반이라는 데 동의하고, 북한이 신속하고 검증 가능한 방법으로 핵개발 프로그램을 폐기할 것을 촉구했다. 부시 대통령은 공동발표문에서 미국이 북한을 공격할 의사가 없다는 점을 재확인했다. 그러나 북한이 제기한

97 미국 정보기관은 북한이 1998년 5월 핵실험에 성공한 파키스탄으로부터 가스 원심분리기를 구입하여 우라늄 농축 작업을 실시함으로써 핵폭탄 2개를 만들 수 있는 30kg 정도의 고농축 우라늄을 확보한 것으로 판단하였다. 『중앙일보』, 2002.10.25 참조

98 미 국무부 대변인은 10월 16일 켈리 특사 방북시 북한이 핵무기 개발 계획을 추진하고 있음을 시인했다는 성명을 발표하였다. Richard Boucher, Spokesman, North Korean Nuclear Program, Press statement. October 16, 2002. [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm)

불가침 조약 체결 요구에 대해서는 회답을 하지 않음으로써 사실상 북한의 요구를 거부하였다.

북한은 2002년 12월 12일 제네바 합의에 따라 취했던 핵 동결을 해제하고 전력생산에 필요한 핵 시설들의 가동과 건설을 즉시 재개하기로 했다는 내용의 담화를 발표하였다.<sup>99</sup> 그 후 북한은 IAEA 사찰관을 추방하고, 영변의 5MW 원자로, 8,000여개의 폐연료봉저장시설, 방사화학 실험실, 연료봉 제조시설에 설치된 봉인을 제거하였다. 그리고 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴 의사를 표명하고, 2월부터 5MW 원자로를 재가동하였다.<sup>100</sup> 이와 같은 북한의 도발적 행동에 대해 미국은 폐연료봉 8,000여개를 재처리할 경우 핵무기 5~6개를 만들 수 있는 25~30kg의 플루토늄을 추출할 수 있으며, 5MW 원자로를 6~12개월 가동할 경우 핵무기 1개 제조에 충분한 6kg의 플루토늄을 생산할 수 있을 것으로 판단하였다.<sup>101</sup> 북한의 핵개발을 억제하지 않으면 2004년 이후에는 플루토늄 핵폭탄과 더불어 고농축 우라늄을 이용한 핵무기 생산도 가능해져 매년 2개 이상의 고농축 우라늄 핵폭탄

99 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제621호 (2002. 12. 6~12), pp. 3~4 참조

100 CIA, Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January Through 30 June 2003. [www.cia.gov/cia/reports/721reports/jan\\_jun2003.htm](http://www.cia.gov/cia/reports/721reports/jan_jun2003.htm)

101 CIA는 북한이 제네바합의 이후 공사를 중단한 영변 50MW 원자로와 태천 200MW 원자로를 건설하여 가동할 경우 매년 275kg 플루토늄을 생산할 수 있을 것으로 추정하고 있다. 그러나 두 원자로는 건설에 착수하여도 단기간에 완공할 수 없는 상황이다. Sharon A. Squassoni, North Korea's Nuclear Weapons: How Soon an Arsenal? CRS Report for Congress, Updated July 29, 2003, [fpc.state.gov/documents/organization/24042.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/24042.pdf).

을 제조할 수 있을 것으로 추정하였다.<sup>102</sup>

북한이 핵개발을 시인한 이후 부시 행정부 내에서 대북정책에 관해 두 가지 견해가 대립하였다. 파월 국무장관을 중심으로 한 국무부 인사들은 핵문제 해결을 위해 북한과 협상을 지속할 것을 주장하였다. 한편, 럼스펠드 국방장관, 체니(Cheney) 부통령, 볼튼(John Bolton) 국무부 군비통제 및 국제안보담당 차관을 중심으로 한 강경파들은 북한과의 협상에 대해 회의적인 태도를 보였다. 이들은 오히려 대북 봉쇄정책을 취하여 북한을 외교적·경제적으로 고립시키고 김정일 정권을 붕괴시킬 것을 주장하였다.<sup>103</sup> 그러나 대북 봉쇄정책은 한국과 일본·중국·러시아 등의 지지를 확보하기 어려웠다. 미국은 특히 북핵문제를 유엔 안전보장이사회에 상정할 경우 중국·러시아가 대북 경제제재에 반대하는 거부권을 행사할 것이라는 점을 고려하지 않을 수 없었다. 이와 더불어 당시 이라크에 대한 군사적 공격을 준비하고 있는 현실적인 제약을 고려하여 부시 대통령은 국무부측이 주장하는 외교적 해결책을 모색하였다.

부시 대통령은 2003년 1월 14일 북한이 핵무기 프로그램을 폐기하면 에너지와 식량을 북한에 지원할 계획이라고 재강조하며, 북핵문제를 북·미 양자간 협상이 아니라 중국·러시아·일본·한국 등을 활용한 다자협상을 통해 해결하겠다는 의사를 표명하였다.<sup>104</sup> 그 후 파월 국무장관은 한

102 Larry A. Niksch, North Korea's Nuclear Weapons Program, CRS Issue Brief for Congress, Updated August 27, 2003, p. 1. [fpc.state.gov/documents/organization/24045.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/24045.pdf).

103 Larry A. Niksch, North Korea's Nuclear Weapons Program, CRS Issue Brief, p. 3.

104 The White House, President Bush Discusses Iraq, January 14, 2003. [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030114-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030114-2.html).

국·중국·일본 등을 방문하여 다자협상을 통해 북핵문제를 해결하겠다는 미국의 입장을 설명하고 이에 대한 지지를 확보하였다.<sup>105</sup> 북한의 핵폐기는 제네바 합의에 따른 당연한 의무이며 새로운 협상의 대상이 될 수 없다고 주장해 온 미국으로서는 북한이 먼저 핵폐기를 선언하지 않은 상태에서 북·미 양자협상을 재개하는 것은 바람직하지 않다고 판단한 것이다. 미국은 또한 북한을 다자협상 틀에 묶어 더 이상 핵 카드를 이용한 벼랑끝 게임을 하지 못하도록 하는 한편, 핵 문제 해결 이후 보상을 할 경우 경제적 부담을 관련국에 분산시키겠다는 의도를 가지고 있었다. 다자협상을 통해서도 북핵문제가 해결되지 않을 경우에는 중국·러시아도 북한에 대한 경제제재를 거부할 명분이 없게 된다는 점도 고려한 것으로 보인다.

2003년 3월 19일 미국은 이라크에 대한 공격을 개시하였다. 이라크와 전쟁기간에도 미국의 중국의 중재를 통해 북한과 대화를 모색하였다. 그 결과, 4월 23~25일 중국 베이징에서 미국·북한·중국 3자회담이 개최되었다. 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기할 경우 이에 상응하는 조치를 취하고, 미·북 관계 정상화를 목표로 하여 미사일, 재래식 군사력 등 여타 북한관련 주요 사안 해결을 추진한다는 입장을 설명하였다.<sup>106</sup> 북한은 핵폐기와 동시에 북한의 안보우려 사항이 해소되어야 한다고 주장하며 ‘동시 이행’ 원칙에 입각한 문제해결을 강조하였다. 이와 같이 3자회담에서 미국과 북한은 각기 기존의 입장만 되풀이함으로써 아무런 성과를 거두지 못했

105 U.S. Department of State, Press Briefing by Secretary of State Colin L. Powell on Board Plane En Route Elmendorf Air Force Base, February 25, 2003, usembassy.state.gov/seoul/www43gc.html.

106 Washington File, Power Says Beijing Talks Show United Opposition to Nuclear Korea, 25 April 2003, usembassy.state.gov/seoul/www41ai.html.

다. 이 회담에서 이근 북한 외무성 국장은 북한이 핵을 보유하고 있으며, 폐연료봉 8000여개의 재처리 완료단계에 접어들었음을 주장함으로써 오히려 미국의 대북 강경자세를 더욱 자극하였다.

미국은 5월 1일 이라크 종전을 선언한 후 북한의 마약·위조지폐·대량살상무기 불법거래 봉쇄, 유엔 안전보장이사회에 북핵문제 논의, 탈북자 수용 입법화 등의 조치를 취하며 대북 압박을 가시화하였다. 부시 대통령은 5월 31일 불량국가들의 대량살상무기 거래를 차단시키기 위한 새로운 국제연대를 구축하기 위한 ‘대량살상무기 확산 방지 방안’(Proliferation Security Initiative: PSI)을 제안하였다. 그 후 6월 12일 스페인 마드리드에서 영국·프랑스·독일·이탈리아·포르투갈·네덜란드·호주·폴란드·일본 등 미국의 주요 동맹국 11개국이 참여하는 가운데 PSI 1차 회의를 개최하였다. 이 회담에서 미국은 대량살상무기 이동에 대한 정보를 제공하고, 동맹국들은 각기 국내법을 다양하게 적용하여, 영해·영공에서 대량살상무기를 선적하고 있는 배와 항공기를 정선시키거나 강제 착륙시켜 조사토록 하는 방안을 논의하였다.<sup>107</sup> 미국은 동시에 일본·호주와 별개의 3자회담을 개최하여 북한의 불법적인 마약·위조지폐·미사일 등의 거래를 중단시키기 위해 공해상에서 북한 선박을 검색하는 등 다각적인 조치를 취하는 방안을 논의하였다.

과월 국무장관은 6월 17일 대북 인도적 식량지원을 위한 올해 추가 지원분 6만톤을 분배의 투명성이 확보될 때까지 보류하겠다고 발표하였다.

107 그 후 Brisbane, Paris, London, Washington 등에서 연속적으로 회의를 개최하고 대량살상무기 운송을 금지시키는 원칙을 발표하였다. U.S. Department of State, U.S. to Host 5th Meeting on Proliferation Security Initiative, 2 December 2003. [usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03122001.htm](http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03122001.htm)



미 국무부는 이와 함께 북한의 핵개발을 비난하는 유엔 안보리 의장성명을 채택하는 것을 목표로 유엔 외교를 전개하기로 하였다.<sup>108</sup> 그러나 북한은 7월 8일 뉴욕 실무급 비공식 접촉에서 미국측에 폐연료봉 8000개 재처리를 6월말에 완료했다고 통보하였다.<sup>109</sup>

북한의 폐연료봉 재처리 완료 주장에 대해 미국은 유보적인 태도를 보였다. 그러나 핵보유를 기정사실화하려는 북한에 대한 정책대안으로써 탈북자 확대를 통한 북한체제 붕괴 유도 또는 직접적인 군사제재 방안 등에 대한 논의가 확산되었다. 미 상원은 7월 9일 탈북자들의 미국 입국을 허용하기 위한 제도적 개혁의 일환으로 북한난민구호법 수정법안을 통과시켰다. 이와 함께 부시 행정부도 대북압박을 강화하는 차원에서 탈북자를 수용하는 안에 대해서 논의하였다.<sup>110</sup> 한편, 미 국방부가 럽스펠드 장관의 지시에 따라 아프가니스탄 및 이라크 전쟁 경험에 비추어 북한 정권의 붕괴를 유도하기 위한 작전계획(Operations Plan) 5030 초안을 수립했다는 언론 보도가 발표되었다.<sup>111</sup> 작전계획 5030은 북한 지역에 대한 근접 정찰비행,

---

108 Washington File, U.S. Reviving North Korea Nuclear Issue in Security Council, 18 June 2003, usembassy.state.gov/seoul/www41at.html.

109 박길연 유엔 대표부 대사는 2003년 7월 8일 프리처드 대북고섭 담당 대사를 만나 북한은 8000개의 폐연료봉에 대한 재처리 작업을 6월말에 이미 완료했다고 말했다. 한편, 영변 대기 샘플에서 재처리의 결정적인 증거인 크립톤85를 검출됐다고 NBC 방송과 CNN 방송이 보도하였다. 『조선일보』, 2003. 7. 14 참조.

110 Glenn Kessler, "White House Mulls Plan to Admit North Koreans," *The Washington Post*, July 16, 2003.

111 Bruce B. Auster and Kevin Whitelaw, "Upping the Ante for Kim Jong Il," *U.S. News & World Report*, July 21, 2003.

공세적인 군사훈련 등을 통해 북한 군부를 긴장시키고 혼란에 빠지게 함으로써 북한군의 부족한 군수물자를 고갈시킨다는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 이 계획은 군사적 압박이 강화되면 미국과 승산 없는 대결을 지속하고 있는 김정일 정권에 대한 군부의 맹목적인 충성심이 와해될 것을 기대하고 있는 것이다. 이와 같이 미국은 최악의 시나리오로서 북한에 대한 군사제재 가능성을 배제하지 않고 있다. 그러나 핵시설에 대한 선제공격을 가할 경우 북한이 이미 보유하고 있거나 보유하고 있을 가능성이 있는 플루토늄 및 핵무기가 확실히 제거된다는 보장이 없는 반면, 엄청난 인명 피해를 수반하는 대규모 전면전으로 확대될 것이 분명했다. 대북 군사제재가 현실적 대안이 되기 어렵다는 판단과 더불어 대북 군사제재가 2004년 대통령 선거과정에서 부시 대통령의 재선에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하게 된 미국은 결국 중국을 중재로 한 외교적 노력에 다시 기대를 걸게 되었다.

미 국무부는 7월 18~19일 미국을 방문한 중국 외교부 다이빙궈(戴秉國) 부부장을 통해 다자회담 구도 속에서 북·미간 현안을 논의할 수 있다는 입장 및 북한이 핵포기 의사를 밝히면 북한 체제안전보장을 공식화시킬 수 있다는 의사를 전달하였다. 중국의 중재를 통해 북한이 다자회담을 수용할 의사를 표명함에 따라 2003년 8월 27~29일 베이징에서 남북한·미국·일본·중국·러시아가 참여하는 6자회담이 개최되었다. 이 회담에서 제임스 켈리 미국 대표단 단장은 북한이 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 방법으로 핵개발을 완전 폐기해야 하며 NPT에도 복귀해야 한다고 강조하고, 북한 핵 폐기의 진전에 따라 식량지원을 확대하고 에너지를 제공하며, 북한을 테러 지원국 명단에서 삭제하는 등의 조치를 취할 수 있다고 밝혔다. 아울러 북한이 주장하는 불가침 협정 체결은 받아들일 수 없지만, 북한의

안보 우려에 대한 문서 보장 방법 등에 대해 서로 협의해 나갈 수 있다는 입장을 표명하였다. 한편 북한은 미국의 대북 적대시 정책 전환이 확인되어야 핵문제를 해결할 수 있다는 주장을 반복하였다. 북·미간 불가침 조약 체결을 강조하고, 북한의 핵폐기와 북·미 관계정상화 과정은 상호 동시행동의 원칙에 입각하여 단계별로 추진되어야 한다고 주장하였다. 미국이 대북 적대정책을 포기하지 않을 경우에는 핵억제력, 즉 핵무기 프로그램을 포기하지 않을 것이라는 입장도 표명하였다.<sup>112</sup> 6자회담에 참석한 국가들은 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결, 한반도 비핵화, 북한 안보우려 해소, 6자회담 지속 등에 대해 공감대를 형성하였지만 구체적 실천방안과 관련 북·미간 입장차이가 좁혀지지 않음으로써 차기회담 시기도 확정짓지 못하고 폐막되었다.

부시 행정부 내에서 대북 강경책을 주장하는 인사들은 북한이 대화를 통해 쉽게 핵개발을 포기하지 않을 것이며 6자회담이 실패할 경우 대북 압력을 고조시킬 수 있는 더 강력한 명분을 갖게 된다고 생각하였다.<sup>113</sup> 이들이 예상했던 바와 같이 6자회담은 아무런 성과를 거두지 못하고 끝났지만 이번 회담을 통하여 미국은 대북 압박을 강화할 수 있는 국제적 지지기반을 확대하지는 못했다. 오히려 북핵 문제 해결에 완고한 태도가 가장 큰 장애 요인이라고 지적한 중국 대표의 비난을 의식하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 6자회담 이후 미국은 북한의 핵폐기를 선행조건으로 엄격히 요구하는 기존의 입장을 완화하여 북한의 핵폐기 과정과 미국의 인센티브 제

112 Korean Central News Agency(KCNA), Keynote Speeches Made at Six-way Talks, August 29, 2003. [www.kcna.co.jp/index-e.htm](http://www.kcna.co.jp/index-e.htm)

113 Steven R. Weisman, "North Korea seen as ready to agree to wider meetings," *The New York Times*, August 1, 2003.

공 과정을 병행 실시해 나갈 수 있다는 쪽으로 정책을 전환하였다.<sup>114</sup>

부시 대통령과 노무현 대통령은 태국 방콕에서 개최된 APEC 정상회의를 계기로 10월 20일 개별 정상회담을 개최하였다. 부시 대통령은 이번 회담에서 미국이 북한을 침략할 의도가 없다는 점을 재확인하고, 북한이 핵폐기에 진전을 보인다는 것을 전제로 다지틀 속에서 북한의 체제안전을 문서로 보장할 수 있다는 뜻을 밝혔다.<sup>115</sup> 부시 대통령은 북한에 대해 체제안전 보장을 제공할 수 있다는 태도를 공식적으로 천명함으로써 북핵 문제를 대화로 해결하겠다는 의지를 확고히 했다. 미국은 북한의 안전보장 방안으로 미국 대통령이 불가침 성명서를 발표하고 한국·일본·중국·러시아가 이에 서명하는 방식 또는 북한을 포함한 전 참가국들이 공식적으로 서명하는 북합협정 방식 등을 고려하고 있다.<sup>116</sup> 그러나 대북 안전보장안의 형식 그리고 북한이 이행해야 할 시안 등에 관한 구체적인 문제는 향후 제2차 6자회담이 개최되면 북한측의 의사를 절충하여 결정하게 될 것이다.

## 나. 북한 미사일

미국은 북한의 미사일 개발 문제를 핵문제의 연장선장에서 다루고 있

114 David E. Sanger, "U.S said to shift approach in talks with North Korea," *The New York Times*, September 5, 2003.

115 청와대, 『한·미 정상회담 공동 언론 발표문』, 2003. 10. 20 참조 [www.cwdb.go.kr/warp/kr/diplomacy/05/calendar](http://www.cwdb.go.kr/warp/kr/diplomacy/05/calendar).

116 Mike Allen and Glenn Kessler, "Bush Says Pact With N. Korea Possible: Security Guarantee Linked to Steps on Nuclear Programs," *The Washington Post*, October 21, 2003.

다. 핵문제와 같이 북한 미사일이 세계적인 대량살상무기 확산 방지, 동아시아 지역의 우방국 안보, 그리고 주한미군 보호 등 각기 다른 차원의 안보전략에 미치는 영향을 고려해 왔다. 1980년대 중반 북한은 이집트에서 도입한 소련제 스커드 미사일을 개량하여 사정거리 340km인 SCUD-B를 개발하고 이를 이란·시리아·이집트·파키스탄 등에 수출하였다. 미국은 북한의 미사일 개발·수출이 한반도는 물론 중동지역의 세력 균형에도 영향을 미칠 수 있음을 주목하였다. 한편, 중동지역에 대한 북한의 미사일 수출을 저지할 방법을 모색해 온 이스라엘은 1993년 1월 북한과 외교관계 수립을 위한 회담을 개최하였다. 이 회담에서 이스라엘은 북한측에 대해 미사일 수출을 중단할 경우 대규모 투자 및 기술지원을 실시하겠다는 의사를 표명하였고, 북한은 10억 달러의 배상 및 수 천대의 차량지원을 요구하였다.<sup>117</sup> 그러나 당시 핵문제로 인해 북한과 갈등을 겪고 있던 미국은 이스라엘에 대해 미사일 협상을 중단할 것을 요구하였다.

북한은 1993년 5월 사정거리 1,300km인 노동-1호를 실험발사하였다. 그 후 북한은 노동 미사일 관련 제품 및 기술을 이란·파키스탄 등에 수출하였다. 노동 미사일 개발로 인해 일본 전역이 북한의 미사일 사정권내에 놓이게 되었다고 판단한 미국은 일본에 대해 전역미사일방어(TMD)체제 개발에 관해 공동 연구할 것을 제안하였다. 1994년 10월 제네바 합의를 체결한 이후 미국은 북한의 미사일 수출·개발을 억제할 방법을 모색하였다. 1996년 4월 20~21일 개최된 제1차 미사일회담에서부터 미국은 북한의 이

---

117 Dinshaw Mistry, *Containing Missile Proliferation: Strategic Technology, Security Regimes, and International Cooperation in Arms Control* (Seattle, Washington: University of Washington Press, 2003), pp. 134~135.

란·시리아·파키스탄 등에 대한 미사일 수출을 중단할 것을 요구하는 한편, 북한이 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)에 가입할 것을 촉구해 왔다. 그러나 북한은 미사일 개발·생산·배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며, 미사일 수출은 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 중단할 수도 있다는 입장을 표명해 왔다.<sup>118</sup>

제1차 미사일 협상을 시작할 당시 미국은 북한 미사일이 미국 대륙에 직접적인 위협이 된다고 생각하지는 않았다. 1993년 5월 북한이 실험발사 하였던 노동-1호는 사정거리 1,300km에 불과하였고, 비행 중 연료교체가 불가능한 1단 로켓 미사일이었기 때문이었다. 그러나 1998년 8월 31일 북한이 광명성 1호 인공위성 발사라는 명목으로 변형된 대포동-1호 미사일을 실험발사하자 미국은 북한 미사일을 실제적인 위협으로 인식하게 되었다. 대포동-1호 미사일은 인공위성 궤도 진입에 실패하였지만 운반체의 엔진 연소와 탄체의 2단 분리 등 제반 기능을 이상 없이 수행되어 북한이 장거리 탄도미사일 개발능력을 보유하고 있다는 것을 과시하였다. 북한이 사정거리 2,500km 정도로 추정되는 장거리 미사일을 발사하자 미국 공화당 의원들은 이란·이라크·파키스탄·북한 등 불량국가들의 미사일 기술이 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달했다고 주장하며 국가미사일방어(NMD)체제 구축을 촉구하였다. 일본도 북한의 미사일 기술능력에 대한 안보위협을 절감하게 되어 미국과 전역미사일방어(TMD)체제 개발에 관한 공동연구를 시작했다.

---

118 북한은 미사일과 미사일 관련부품, 이동발사대차량 그리고 미사일 기술을 중동국가에 수출하여 연간 5억 달러 정도를 벌어들이는 것으로 추정되었다. 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁: 최악의 핵전쟁 시나리오』 (서울: 서문당, 1999), p. 310 참조.

대포동-1호 실험발사 이후 미국은 북한의 장거리 미사일 개발을 중단 시키기 위한 외교적 노력을 강화하였다. 미국은 1999년 9월 7~12일 베를린 회담에서 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 시험발사를 동결하겠다는 북한측의 약속을 받아냈다. 그리고 1999년 9월 17일 적성국교역법·방산물자법(Defense Production Act)·수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다.<sup>119</sup> 그 후 김정일 국방위원장은 2000년 10월 북한을 방문한 당시 올브라이트 미 국무장관에게 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주고, 경제제재 완화 및 경제협력 확대 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기할 수 있다는 의사를 표명하였다.<sup>120</sup> 클린턴 행정부 말기 2000년 11월 1~3일 개최된 제6차 북·미 미사일협상에서 양측은 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제에 관해 일부 진전을 이루었다. 그러나 미사일 개발 규제 범위, 인공위성 대리 발사시 북한 기술자 참여 여부, 그리고 검증 방법 등 협상안의 세부사항에 대해서 이견을 좁히지 못했다.

2001년 1월 출범한 공화당 행정부는 클린턴 행정부의 대북 협상방식에 강한 거부감을 표명하였다. 월포워츠 국방부 부장관은 북한의 조건부 미사일 개발 포기설에 대해서는 미사일 기술을 얻으려는 목적이라고 일축하며

119 The White House, Briefing Room, Press Briefing by Joe Lockhart, September 17, 1999, [www.fas.org/news/dprk/1999](http://www.fas.org/news/dprk/1999).

120 U.S. Department of State, Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference, October 24, 2000, [secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html](http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html).

미사일 개발·수출 포기 대가로 한 현금보상은 있을 수 없다는 입장을 표명하였다.<sup>121</sup> 럽스펠드 국방장관 등 국방부 인사들은 MD체제 구축을 정당화하는 명분으로 북한의 미사일 위협을 제시하였다. 한편 부시 대통령은 2001년 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 이후 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료되었음을 선언하고 북한과 협의할 의제로 북한의 핵 활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, 북한의 재래식 군사력에 의한 위협 완화 등을 제시하여 북한이 미사일 수출·개발을 중단하지 않으면 북·미관계가 개선될 수 없음을 명백히 하였다.

2002년 1월 29일 부시 대통령이 연두 국정연설에서 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’으로 규정한 후 럽스펠드 국방장관과 라이스 백악관 안보담당 보좌관은 북한을 미사일 장사꾼이라고 비난하며 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언을 지지하였다. 테넷(George J. Tenet) CIA 국장은 2월 6일 상원 정보위원회 청문회에서 북한을 악의 축의 일원으로 규정한 근거는 탄도미사일 위협이라고 단정하고, 미국은 2015년경 북한·이란·이라크 등의 대륙간탄도미사일 위협에 직면하게 될 것이라고 예측했다.<sup>122</sup> 아울러 북한이 탄도미사일 완제품은 물론 원자재·부품·전문기술 등을 시리아·이란·이집트·리비아 등에 수출하고 있다고 주장했다.

121 Paul D. Wolfowitz, Prepared Testimony of Deputy Secretary of Defense, Senate Armed Services Committee, July 12, 2001, [www.senate.gov/~armed\\_services/hearings/2001/c010712a.htm](http://www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010712a.htm)

122 George J. Tenet, Worldwide Threat-Converging Dangers in a Post 9/11 World, Senate Select Committee on Intelligence, February 6, 2002, [www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/dci\\_speech\\_02062002.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/dci_speech_02062002.html).



아미티지(Richard L. Armitage) 국무부 부장관은 미국은 북한이 미사일 계속 수출할 경우 선박의 항행을 저지하거나 격침시키는 것도 선택방안으로 갖고 있다고 주장했다.<sup>123</sup> 그 후 2002년 10월 북한이 핵개발을 선언한 후 북핵문제를 둘러싼 긴장이 고조되자 미국은 이러한 계획을 실제로 실행하였다. 즉 12월 9일 스페인 군함은 미사일을 선적한 채 예멘으로 향해 중이던 북한 화물선을 인도양의 공해상에서 나포하여 미국측에 넘겼다. 그러나 미국은 곧 국제법상 예멘이 미사일을 수입할 수 있고 미국이 이를 입수할 권한도 없다고 해명하고 북한 화물선의 예멘 행을 허용했다.

부시 대통령이 2003년 5월 31일 '대량살상무기 확산 방지 방안(PSI)을 제안한 후 미국은 불량국가들의 마약·위조지폐·미사일 등의 거래를 차단하기 위한 국제연대를 가속화시키고 있다. PSI는 공식적으로 특정국가를 표적으로 한다고 주장하고 있지 않지만 현 시점에서의 주요 목적은 북한의 핵개발 포기 및 미사일 수출을 중단시키는 데 있다. PSI는 원래 2002년 12월 북한 미사일 수출 선박을 나포하였다가 풀어 준 경험에 비추어 발전된 구상이다.<sup>124</sup> 당시 미국은 북한 화물선 소산호는 15기의 스커드 미사일을 선적하고 있다는 것을 확인하였지만 공해상에서 북한 선박을 나포하는 것은 국제법상 불법이라는 점을 인식하게 되었다. 따라서 미국에 국제법에 허용하지 않는 조치를 강제하기 보다는 각국이 각자 국내법에 기초하여 북

123 아미티지는 클린턴 행정부 시절 미국이 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고, 북한 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하는 보고서를 발간하였다. Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999), pp. 1~8; 『조선일보』, 2002. 3. 29 참조.

124 Rebecca Weiner, *Proliferation Security Initiative to Stem Flow of WMD Materiel*, July 16, 2003. [cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm](http://cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm)

한의 미사일 수출을 저지하는 것이 더욱 효과적이라고 생각하게 되었다.

미국은 북한이 현재 스커드 미사일을 개량한 탄도 미사일을 500여개 보유하고 있는 것으로 판단하고 있다. 장거리 탄도미사일은 시험발사를 중단하고 있지만 이에 대한 개발은 지속하고 있으며, 또한 미사일에 탑재할 수 있는 소규모 핵탄두 생산 기술을 개발하고 있다고 주장하고 있다.<sup>125</sup> 미 CIA는 대포동-2호가 개발되면 알래스카와 하와이 및 미국 서부지역이 북한의 미사일 사정권 안에 놓이게 된다고 판단하고 있다.<sup>126</sup> 그러나 핵무기와는 달리 미사일 확산을 규제하는 국제법적 규범은 존재하지 않는다. 미사일기술통제체제(MITCR)가 국제적 차원에서 미사일 확산을 규제하고 있지만 이는 국제법적 조약이 아니고, 회원국들의 자발적인 수출통제를 전제로 하여 운영되고 있다.<sup>127</sup> 따라서 미국이 북한의 미사일 수출·개발을 금지시키기 위해서는 국제적 연대를 강화하여 북한에 대해 외교적 압박을 강화할 수 밖에 없다. 이러한 점에서 미국은 PSI의 활동을 적극 강화하며 참여 국가들도 확대해 나갈 예정이다.

125 David E. Sanger, "C.I.A. Said to Detect North Korea Gains In Atomic Technology," *The New York Times*, July 1, 2003.

126 U.S. Central Intelligent Agency, *Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January Through 30 June 2003. [www.cia.gov/cia/reports/721\\_reports/jan\\_Jun2003.htm](http://www.cia.gov/cia/reports/721_reports/jan_Jun2003.htm)

127 MITCR은 1987년 미국·프랑스 등 선진 7개국 이 사거리 300km, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 및 관련 부품·기술의 국가간 이전과 최종 사용에 대하여 일정한 통제를 가하는 지침을 채택함으로써 출범하였다. MITCR의 법적 성격은 공식적인 국제조약이 아니며 아무런 법적 구속력이 없다. 김경수·김환청·이무성·김상범, 『국제 비확산체제와 한반도 대량살상무기 통제』 (서울: 한국국방연구원, 1996), pp. 102~118 참조

#### 다. 남북관계

탈냉전기에 들어 한·미간에는 국익의 우선순위가 다름에 따라 대북정책에 관한 기본적인 입장 차이를 보여 왔다. 세계 유일 초강대국인 미국은 세계전략 차원에서 대량살상무기 확산 방지에 초점을 두고 대북정책을 추진한 반면, 분단국인 한국은 남북 화해·협력을 통한 한반도 평화체제 구축에 중점을 두고 대북정책을 추진해 왔다. 클린턴 행정부 시절에도 한·미간에는 대북정책의 우선순위를 둘러싼 견해차이가 없지 않았으나 양국은 대북 포용정책의 기초를 바탕으로 북한의 핵·미사일 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 공감대를 형성하였다.

김대중 대통령은 북한의 핵·미사일 개발 문제는 한반도 냉전구조에 뿌리를 내리고 있기 때문에 이를 근원적으로 해결하기 위해서는 한반도 냉전구조 해체작업이 병행되어야 한다고 주장하며 미국과 북한의 관계개선 및 국교 정상화를 주장하였다.<sup>128</sup> 클린턴 행정부의 대북정책 방향을 제시한 페리 보고서는 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 3단계 접근방식을 제시하였다.<sup>129</sup> 첫째, 북한은 미사일 시험발사를 중단해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취해야 한다. 둘째, 중·장기적으로 북한은 핵·미사일 개발계획을 중단하고 이를 보장해야 한다. 마지막으로 한국·일본은 물론 북한의 협조아래서 한

128 통일부, 「평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장」 1999년 7월 30일, pp. 16~18 참조.

129 William J. Perry, Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations (Unclassified Report) Washington, D.C., October 12, 1999.

반도에서의 냉전을 종식시키도록 해야 한다는 것이다. 즉, 핵·미사일 위협을 종식시키기 위해 북한의 협력을 확보할 수 있다면, 미국은 대북수교를 포함한 관계정상화를 추진해야 하며, 한국의 대북 포용정책과 공동보조를 취해야 한다고 강조하였다.

부시 행정부가 출범한 이후 한국은 미국의 세계전략을 수용하는 데 상당한 부담을 느낀 반면, 미국은 대북 포용정책에 대한 부정적인 시각을 표출하였다. 미국은 MD체제 구축을 정당화하는 명분으로 북한의 미사일 위협을 강조하며 한국이 미·일이 공동으로 추진하고 있는 전역미사일방어(TMD)체제 구축에 참여하기를 요구하였다. 그러나 한국은 TMD 참여는 북한·중국과의 관계를 악화시켜 한반도 평화체제 구축에 부정적인 영향을 미치게 된다는 점을 우려하였다.<sup>130</sup> 한편, 미국은 대북 포용정책으로 인해 한국인들이 북한의 군사적 위협에 대한 인식이 약해진 반면, 주한미군 문제에 대해 점차 비판적으로 발언을 하고 있다고 생각하였다. 특히 현대그룹이 금강산관광사업을 추진하며 현금을 지불하는 데 대해 회의적이라는 태도를 보여주었다. 미 CIA는 현대그룹이 1999~2001년 기간동안 북한측에 지불한 4억 달러 상당의 현금이 북한 군부가 군사 장비를 사들이는 데 사용하였다는 의혹을 제기하였다.<sup>131</sup> 특히 2002년 1월 부시 대통령의 북한을 ‘악의 축’으로 간주하는 발언은 미국의 반테러 세계전략과 한국의 대북 포용정책이 충돌하고 있다는 인상마저 주었다.

2002년 10월 북한이 핵개발을 시인한 이후 한국은 핵문제와 교류·협

130 Seongho Sheen, “Grudging Partner,” *Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2, Summer 2003,

131 Larry A. Niksch, Korea: U.S.-Korea Relations-Issues for Congress Updated July 18, 2003, p. 12. [fpc.state.gov/documents/organization/22885.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/22885.pdf).

력은 원칙적으로 분리한다는 입장을 표명한 반면, 미국은 핵문제와 경제지원의 연계를 강조하였다. 한·미 양국정부가 대북정책을 둘러싼 입장 차이로 인해 갈등을 보이는 가운데, 훈련 중인 미군 궤도차량에 의해 여중생 두 명이 압사하는 사건이 발생하였다. 주한미군 군사법정은 2002년 11월 20~22일 이 사건에 연루된 미군 사병 두 명에 대해 무죄를 판결하였다. 미군 배심원단의 무죄평결이 부당하다고 느낀 한국인들은 주한미군지위협정(SOFA)의 개정을 요구하며 가두시위를 전개하였다.<sup>132</sup> 여중생을 추모하는 대규모 촛불시위가 전개되자 일부 과격한 시위대들은 성조기를 불태우고 주한미군 철수를 주장하였다. 한편 당시 점차 치열해 진 대통령 선거유세 과정에서 주한미군 문제가 쟁점으로 부각되었다. 한나라당 이회창 후보는 대북 강경책을 주장한 미국의 입장에 동조하는 태도를 보인 반면, 민주당 노무현 후보는 대등한 한·미관계를 강조하며 미국의 일방주의적인 대북정책에 비판적인 태도를 보였다.

2002년 12월 19일 실시된 제16대 대통령 선거에서 민주당 노무현 후보가 당선되었다. 노무현 당선자는 김대중 대통령의 대북 포용정책 기조를 계속 유지할 뜻을 표명하며 대북 경제제재의 효과에 대해서 회의적이라고 밝혔다. 대선 이후 한국 정부의 노력에 의해 반미 시위는 더 이상 전개되지 않았다. 그러나 일부 미국 언론은 한국인이 원하면 주한미군을 철수해야 한다고 주장하는 등 감정적으로 대응하였다. 한편 미국계 신용평가 회사인 무디스(Moody's)와 스탠다드 앤드 푸어스(Standard and Poor's) 등은 북한 핵문제에 의한 안보위협으로 인해 한국의 신용등급을 낮춘다고 발

132 1966년 7월 9일 체결된 SOFA는 1991년 2월과 2001년 1월 두 차례 개정되었다. 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (서울: 국방부, 2002), pp. 66~69 참조.

표하였고, 미국계 기업들은 한국에 대한 투자를 철회할 의사를 표명하였다. 한·미관계가 악화되어서는 한국의 경제발전에도 부정적인 영향을 미치게 된다고 생각한 한국 정부는 그 후 한·미관계를 정상화시키기 위해 노력하였다.<sup>133</sup>

2003년 2월 25일 취임사에서 노무현 대통령은 대북정책을 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선 및 호혜주의 실천, 남북 당사자 원칙에 기초한 원활한 국제협력 추구, 국민참여 확대 및 초당적 협력 등 평화번영 4원칙을 기반으로 추진해 나갈 것임을 천명하였다. 한국의 새로운 정부 출범에 대해 부시 행정부는 축하한다는 입장을 표명하고, 평화번영정책에 대해서도 지지하는 입장을 보였다. 그러나 일부 한반도 전문가는 한국 정부가 “미국이 북한 핵문제를 얼마나 심각하게 생각하고 있는지를 제대로 이해하지 못하고 있으며, 북한이 실제로 핵무기를 개발할 경우 어떻게 할 것인지에 관한 대책을 갖고 있지 않다는 인상을 받았다”고 평가하였다.<sup>134</sup>

노무현 정부 출범과 함께 북핵문제에 대한 한·미간 인식 및 접근방법 차이가 다시 부각되었다. 한국 정부는 북한의 핵개발 능력이 아직 초보 단계이므로 단기간에 핵무기를 제조할 가능성이 적은 것으로 판단하고 있는 반면, 미국은 북한이 수개월 내에 핵무기 제조용 플루토늄 및 고농축 우라늄을 생산하게 되며 이를 다른 불량국가나 테러조직에 판매할 가능성도 있다는 최악의 상황을 가정한 인식을 강조하였다. 해결방식에 대해서도 이견을 보였다. 한국은 미국에 대해 북한과 직접대화를 통해 핵문제를 해결할 것을 주장한 반면, 미국은 북핵문제에 대한 관련국들의 다자대화를

133 Victor D. Cha, "America and South Korea: The Ambivalent Alliance?" *Current History*, September 2003, p. 284.

134 『조선일보』 2003. 3. 3 참조.

주장하며 북·미 양자협상을 거부하였다. 그러나 대북정책에 관한 한·미 간 입장 차이는 한국이 미국측이 제시한 다자협상을 통한 해결방식을 지지하고, 북핵문제와 남북경협을 병행 추진한다는 원칙에 융통성을 보여 핵협상 과정을 맞추어 남북경협을 신축적으로 운영하겠다는 태도를 보임으로써 점차 좁혀졌다. 이와 더불어 3월 19일 미국의 이라크 공격에 대한 한국 정부의 적극적인 지지도 한미관계를 회복하는 데 크게 기여하였다.<sup>135</sup>

노무현 대통령은 2003년 5월 14일 워싱턴에서 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 ‘공동의 가치, 원칙 및 전략(Common values, Principles, and Strategy)’이라는 공동성명을 발표하였다.<sup>136</sup> 이 회담에서 양국 정상은 민주주의, 시장경제, 인권문제 등을 공동으로 증진시키며 동북아의 평화와 번영을 위해 포괄적이고 역동적인 한·미관계를 발전시키기로 하였다. 한·미 연합방위력을 강화하기 위해 양국 군을 현대화하며 주한미군 기지를 재배치하기로 합의하였다. 주한미군 재배치 문제에 대해서는 용산 기지는 조속한 시일 내 재배치하고, 한강 이북 미군기지 재배치는 한반도와 동북아의 정치·경제·안보 상황 등을 감안하여 신중히 추진한다는 데 합의하였다. 북핵문제와 관련, 국제적 협력에 기초하여 평화적인 수단을 통해 북한 핵무기 프로그램의 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 제거를 위해 노력한다고 합의했다. 아울러 한반도에서 위협이 증대될 경우에는 추가적인 조치의 검토가 필요하다는 데 합의하였다.<sup>137</sup> 한편 노무현 대통령은 평

135 3월 19일 이라크 전쟁이 발발하자 한국은 미국의 공격에 대해 적극적인 지지 의사를 표명하고, 600여명의 공병대 및 의무부대를 파병하기로 결정하였다.

136 White House, Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea, May 14, 2003. [www.state.gov/p/eap/rls/prs/2003/20627.htm](http://www.state.gov/p/eap/rls/prs/2003/20627.htm)

회변영정책을 요약하여 설명하였고 부시 대통령은 남북관계 회화에 대한 지지를 재확인하였다.

한·미 정상회담 이후 양국은 각기 국내외적 제약 요인으로 인해 대북 정책을 보다 실용주의적인 방향으로 재고하지 않을 수 없게 되었다. 미국은 이라크 전후 처리과정에서 어려움을 겪게 되자 점차 북한에 대해 경제적 유인책과 체제안전보장을 제공하며 핵문제를 해결하겠다는 생각을 하게 되었다.<sup>137</sup> 한편, 한국에서는 남북정상회담을 성사시키기 위해 현대그룹이 북한에 막대한 비밀송금을 하였다는 사실과 이와 관련한 정몽헌 회장의 자살로 인해 대북 포용정책의 정당성이 크게 퇴색되었다. 정몽헌 회장의 자살로 인해 남북경협 상징인 현대의 대북사업은 중대한 기로에 서게 되었으며, 다른 남북경협 사업들도 전반적으로 부정적인 영향을 받게 되었다.

미국은 9월 들어 한국측에 이라크에 경보병 1개 사단 규모의 전투병 파병을 요청하였다. 한국 정부는 10월 18일 이라크의 평화 정착과 신속한 전후 재건을 지원하기 위하여 국군의 추가파병을 원칙적으로 결정하였다. 그러나 파병부대의 규모 및 시기 등은 미국의 요청을 고려하되 제반 사항을 고려하여 독자적으로 결정하기로 하였다. 한국이 이라크 파병을 결정한 이후 10월 20일 태국 방콕에서 개최된 APEC 정상회담을 계기로 한·미 정상회담이 개최되었다. 양국 정상은 한·미동맹관계 강화, 다자회담을 통한 대북 안전보장 제공, 주한미군 재배치의 한반도 안보상황을 신중하게

137 2003년 6월 13일 개최된 한·미·일 대북정책조정감독그룹(Trilateral Cooperation and Oversight Group: TCOG)회의는 마약·위조지폐 등 북한의 불법거래를 차단하기 위한 국제적 협력을 강화하기로 합의했다.

138 David E. Sanger, "U.S. said to shift approach in talks with North Korea," *The New York Times*, September 5, 2003.



고려한 추진 등 4개항의 공동언론 발표문을 공식 발표하였다. 북핵 문제 관련, 양국 정상은 북한 핵보유 불용과 평화적 해결원칙을 재확인하였다. 그리고 6자회담이 북한 핵 프로그램을 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 제거하는 목표를 달성하는 데 중요하다고 평가하였다. 특히 부시 대통령은 미국은 북한을 침략할 의도가 없다는 점을 강조하며, 북한이 핵 폐기에 진전을 보인다는 것을 전제로, 다지틀내에서 어떻게 안전보장을 제공할 수 있을지에 대하여 설명했다고 밝혔다.

한·미 양국은 빈번한 정상회담, 외무장관회담, 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의 등을 통해 대북정책에 관한 입장 차이를 좁혀 오고 있다. 이라크 전쟁 및 전후 처리과정에 한국의 적극적인 대미 지원도 한·미 관계를 회복시키는 데 크게 기여하였다. 북핵문제 해결방식을 둘러싸고 갈등을 겪어온 한미 양국은 현재 미국이 북한의 제체안전을 보장하며 6자회담을 통해 핵문제를 평화적으로 해결한다는 대북정책의 큰 틀에 합의하였다. 그러나 핵문제에 대한 북한의 태도는 여전히 불투명하다. 북한이 핵개발을 강행하는 태도를 쉽게 굽히지 않으면 한·미 양국은 구체적인 협상방식에 대한 이견을 지속적으로 조율해 나가야 할 것이다.

## 라. 주한미군

한·미 양국은 한·미 상호방위조약에 입각하여 굳건한 군사적 동맹을 유지하면서도 국제적 역학관계, 미국의 안보전략, 남북관계 및 한·미 양국의 국내적 상황 등의 영향을 받아 주한미군의 지위변경 문제를 논의해 왔다. 1989년 12월 2~4일 몰타(Malta) 정상회담에서 미·소간 냉전종식에 합의하자, 미 국방부는 1990년 4월 「21세기를 지향한 아·태지역 전략 틀」<sup>139</sup>

이라는 동아시아 전략구상 보고서를 발표하였다. 이 보고서에서 미 국방부는 동아시아 주둔 미군 및 주한미군을 점진적으로 철수하기 위한 3단계의 철군안을 제시하였다. 그리고 1990~1992년 제1단계 계획에 따라 약 7,000명을 철수하여, 1990년 당시 44,000여명이던 미군의 숫자가 37,000여명으로 감소하였다. 미국은 제2단계(1993~1995)에서 주한미군을 더 감축하여 1995년 주한미군 숫자를 30,000명 수준으로 유지할 계획이었다. 이와 같이 한·미 군사협력관계는 탈냉전의 분위기에 영향을 받아 일시적으로 약화되는 듯한 추세를 보였으나 북한 핵문제로 인해 한반도 위기가 고조되자 미 국방부는 1992년 주한미군 철수계획을 중단하였다. 그리고 1995년 2월 새로운 「미국의 동아시아·태평양지역 안보전략」을 발표하여 주한미군의 추가 감축계획을 전면 백지화한다고 밝히고, 북한의 위협이 소멸된 후에도 한·미동맹을 더욱 강화하여 지역안보에 대처하겠다는 의지를 표명하였다.<sup>140</sup>

탈냉전 초기 국제정세의 변화에 따라 제시되었던 주한미군 철수문제는 미국의 북한의 핵위협을 새롭게 평가하고 동북아 정세의 불확실성을 감안하여 철수계획을 백지화함으로써 일단락되었다. 그러나 2000년 6월 15일 남북정상회담에서 통일문제의 자주적 해결, 남한의 연합제 안과 북한의 낮은 단계 연방제 안의 공통성 인정 등에 합의하고 그 후 남북관계가 다양한 부문에서 급진전되자 주한미군 문제가 다시 거론되었다.<sup>141</sup> 정상회담 이후

139 U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington, D.C.: Dept. of Defense, April 18, 1990).

140 U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C. U.S. Government Printing Office, February 1995).

141 Steven Mufson, "U.S. Lauds Korean Talks, Says More Work Ahead," *The*

미국은 북한이 남한으로부터 실리를 추구하며 핵·미사일 협상을 등한시할 가능성을 우려하였으며, 남북정상이 합의한 ‘통일문제의 자주적 해결’의 의미에 대해 경계하는 분위기가 없지 않았다. 이는 북한측이 주장해 온 미군 철수를 뜻할 수도 있기 때문이다.<sup>142</sup> 이에 한국은 통일문제의 자주적 해결이란 한반도문제를 남북한이 당사자가 되어 해결한다는 것을 의미한다고 설명하였다. 김대중 대통령은 특히 김정일 국방위원장에게 주한미군은 동북아에서 안보균형자 역할을 맡고 있기 때문에 철수할 수 없다고 설명했음을 강조하였다. 그 후 한·미 양국은 동북아지역의 세력균형을 위해 통일 후에도 주한미군의 계속 주둔이 필요하다는 공식입장을 재천명하였다.

2002년 10월 이후 북한이 핵개발을 강행하는 태도를 보이자 미국은 모든 가능성을 배제하지 않고 있다며 북한에 대한 군사적 제재도 고려하고 있음을 시사하였다. 그러나 북핵문제로 인해 한반도에서 위기가 고조되고 있음에도 불구하고 여중생 치사사건으로 인해 한국에서 반미감정이 고조되자 미 국방장관 및 주한미군사령관은 주한 미군기지의 한강이남 이전배치와 용산기지 철수 이전문제를 공식적으로 제기하였다. 북한의 핵개발 위협이 해소되지 않은 상태에서 미국측이 주한미군 재배치 문제를 제기하자 고건 국무총리는 2003년 3월 6일 주한 미 대사를 통해 주한미군 재배치로 인해 미군의 전쟁역지력이 저하되어서는 안 되며, 주한미군의 인계철선(trip wire) 역할은 지속되어야 하며, 북핵위기가 해소된 후 미군 재배치 논의를 하는 것이 바람직하다는 한국측 입장을 전달하였다.<sup>143</sup> 그러나 미국은 주

---

*Washington Post*, June 16, 2000; Stephen Bosworth 주한 미국대사 인터뷰 내용, 『월간조선』 (2000. 8), pp. 110~116, 참조

142 Doug Struck, “Two Koreas Sign Conciliatory Accord,” *The Washington Post*, June 15, 2000.

한미군 재배치가 군사혁신 개념을 바탕으로 하여 미군 군비태세를 첨단화시키는 과정에서 추진되고 있기 때문에 전쟁억지력을 약화시키는 것이 아니라 오히려 더욱 강화하게 된다는 입장을 표명하였다.

미군은 걸프전 이후 새로운 정보·통신기술과 첨단 군사·과학기술을 혁신적으로 적용하고 이에 맞추어 교리·작전·조직 개념을 갱신하는 군사혁신(Revolution in Military Affairs)을 실험해 오고 있다. 미군 합동참모본부가 1996년 발표한 Joint Vision 2010은 모든 형태의 군사작전에서 압도적인 우세를 유지하기 위해 기동·타격·조달·방호 능력을 장차 압도적 기동, 정밀교전, 초점화 군수지원, 전차원 방호 능력으로 변환(transformation)시킬 것을 주장하였다. 그리고 병력 감축, 기지 폐쇄, 기구 통·폐합 등을 통해 확보된 재원을 무기체계와 장비 현대화에 투자함으로써 미군을 첨단 장비로 무장한 정예군으로 발전시킬 것을 제안하였다.<sup>144</sup> 미 육군은 1999년 군사혁신을 통해 2010년에는 미래의 전투체계를 갖춘 목적전력(Objective Force) 군을 창설하고 2032년까지 전 육군을 목적전력으로 변환시킨다는 목표를 설정하였다.<sup>145</sup> 그리고 2003년부터 과도기에는 잠정전력으로서 경보병과 중무장부대의 중간정도의 중장비를 갖추고 96시간 이내에

143 『조선일보』, 2003. 3. 20 참조

144 U.S. Department of Defense, John M. Shalikashvili, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Joint Vision 2010, 1996

145 미 육군은 장기적으로 군사기술을 획기적으로 개선하여 무게가 70톤에 달하는 M-1탱크를 동일한 능력을 가진 16-20톤 정도의 전투차량으로 대체하는 등 미래 전투 체계를 갖추으로써 목적전력을 설립한다는 구상을 갖고 있다. Bruce R. Nardulli and Thomas L. McNaugher, "The Army: Toward the Objective Force," Hans Binnendijk, *Transforming America's Military* (Washington D.C.: National Defense University, 2002), pp. 101~128.

세계 각지에 파견할 수 있는 신속기동부대인 스트라이커전투여단(Stryker Brigade Combat Teams)로의 변환을 추진해 왔다.<sup>146</sup> 럼스펠드 국방장관은 군비태세를 첨단화·경량화·기동화 시켜 장거리 작전능력을 강화되면 많은 해외기지를 유지할 필요가 없다고 주장하며 군사혁신에 필요한 재원조달 방안의 하나로 해외주둔 기지를 축소하는 방안을 고려하고 있다고 밝힌 바 있다.<sup>147</sup>

군사혁신에 의한 변환을 추진해 온 미국 9·11사태 이후 아프카니스탄·이라크 등에서 테러와의 전쟁을 수행하며 해외주둔 미군부대의 형태·위치·규모·능력 및 군사동맹의 성격까지 재정비하는 전세계적 방위태세 변환을 추구하고 있다.<sup>148</sup> 미 국방부는 해외주둔 미군이 아직까지 냉전시대에 전진배치된 위치에서 인계철선 역할을 하며 기지주변을 수동적으로 방위하는 태세를 갖추고 있다고 평가하였다. 따라서 해외주둔 미군을 미래 전쟁에 적합하게 기동화·신속화·경량화 시키고 기지에서 멀리 떨어진 작전지역까지 원거리 투사능력을 갖추도록 군비태세를 변환시키고 있다. 아울러 동맹국들의 역할 강화도 강조하고 있다. 테러, 대량살상무기 확산방지, 실패한 국가 등 세계적인 문제들에 효과적으로 대응하기 위해서는 미군의

146 Alan Vick, et. al., *The Stryker Brigade Combat Team: Rethinking Strategic Responsiveness and Assessing Deployment Options* (Santa Monica, Calif.: RAND Project Air Force, 2002).

147 Donald H. Rumsfeld, Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense, Senate Armed Services Committee, June 21, 2001, [usembassy.state.gov/ircseoul/www5042.html](http://usembassy.state.gov/ircseoul/www5042.html).

148 Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for policy, Transforming the U.S. Global Defense Posture, December 3, 2003. [www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.htm](http://www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.htm)

군사력이 첨단화되어야 할 뿐 아니라 이를 지원할 수 있는 동맹국의 군사력도 증진되어야 한다는 것이다. 이와 같은 미군의 전세계적인 방위태세 변환은 주한미군의 규모·역할 및 한·미 연합방위태세에 불가피하게 영향을 미치게 되었다.

2002년 12월 제34차 한·미 연례안보협의회의(SCM)에서 양국 국방장관은 한·미 연합방위능력을 강화하고 주한미군의 장기적이고 안정적인 주둔 여건을 제고하며 한·미동맹을 공고히 한다는 취지에서 ‘미래 한·미동맹 정책구상’(Future of the ROK-US Alliance Policy Initiative: FOTA)을 연구하기 위한 협의체를 발족시키는 데 합의하였다. 한·미 연례안보협의회의 합의에 따라 ‘미래 한·미동맹 정책구상’ 제1차 회의가 4월 8~9일 서울에서 개최되었다. 이 회의에서 양국은 서울 도심에 위치하여 시민들에게 불편을 끼치는 용산 미군기지를 가능한 조기 이전하고, 한국 국토의 균형적인 발전을 도모하고 주한미군기지 운영의 효율성을 향상시키기 위해 주한미군을 재배치하며, 한·미 연합군사능력 증진 및 연합지휘관계의 중장기적 변화 등에 대한 논의를 시작하였다. 그 후 5차례에 걸친 ‘미래 한·미동맹 정책구상’ 회의를 통해 논의한 결과를 양국 국방장관은 제35차 한·미 연례안보협의회의에서 다음과 같이 확인하였다.<sup>149</sup>

용산기지 이전 관련, 한·미 양측은 2006년까지 용산기지를 오산과 평택으로 이전한다는 큰 틀에는 원칙적으로 합의했으나 용산기지 내에 있는 유엔사령부와 한·미연합사령부의 잔류 또는 이전 문제에 대해서는 완전한 합의를 이루지 못했다. 주한미군 재배치 관련, 한강 이남 2개 권역으로 2단

149 USFK, Joint Communiqué: Thirty-Fifth Annual US-ROK Security Consultative Meeting, November 17, 2003 [www.usfk.or.kr/en/future\\_initiative\\_05.php](http://www.usfk.or.kr/en/future_initiative_05.php).

계에 걸쳐 재배치한다는 원칙에 합의하였다. 1단계는 한강 이북의 군소 기지들을 동두천·의정부 지역으로 통합함과 아울러 한강 이남에 대체시설을 준비하는 것이다. 2단계로 실시하게 될 한강 이북 주한미군 주력부대의 한강 이남 재배치에 관한 구체적 시기는 한반도 안보상황을 고려하여 양국 최고 지도부가 추후에 결정하기로 하였다. 연합방위능력 증강 관련, 미국은 2003~2006 4년에 걸쳐 정찰용 무인항공기 배치, 지휘·통신체계 강화, 신속기동여단(stryker부대) 순환배치, 최신형 PAC-3 패트리엇 미사일 도입 등과 관련하여 150개 분야에 110억 달러 상당의 군비를 투자할 예정이다.<sup>150</sup> 한국은 이미 도입을 결정한 공중조기경보통제기(AWACS)를 포함해 대공 방어를 위한 패트리엇 미사일, 무인항공기(UAV) 등 첨단 무기와 장비를 도입하고 대북 정보 수집력 강화를 위한 정보 장비를 크게 확충할 계획이다. 군사임무 전환 관련, 기상예보, 공지사격장 관리, 헌병 전장순환 통제 등 주한미군이 담당하던 10개 임무를 한국군의 능력을 고려하여 연차별 이양하기로 하였으며, 공동경비구역(JSA) 경비 임무는 현 체제의 기본 틀을 유지하며 점진적으로 전환하기로 하였다. 그리고 대화력전 수행본부 임무는 한국군의 능력을 평가한 후 전환 여부를 최종적으로 판단하기로 하였다. 한·미 지휘 관계에 대해서는, 양국 장관은 미래 한·미 연합지휘관계의 공동 연구를 위한 약정(TOR)을 체결했으며 공동 연구결과를 2005년 한·미 연례안보회의에 보고하기로 했다.

한·미 양국은 앞으로도 ‘미래 한·미동맹 정책구상’ 회의 지속해 나가며 북핵문제 해결과정을 고려하여 주한미군 재배치 시기를 확정지을 것이다. 그러나 미국은 해외주둔 미군의 능력을 현지 상황에 적합하게 맞출 뿐

150 국방부, 『참여의 정부의 국방정책』, 2003. 7 www.mmd.go.kr.

만 아니라, 언제 어느 때든지 전세계적으로 군사작전을 수행할 수 있는 능력을 갖추는 방향으로 재정비한다는 입장을 확고히 하고 있다.<sup>151</sup> 따라서 주한미군의 활동범위는 언제든지 이라크 등 전세계적으로 확장될 수 있으며 이와 함께 주한미군의 감축 가능성이 상존하고 있다. 한편, 미군이 수행하던 임무를 이양 받게 됨으로써 한국군도 군사 작전 및 운영상의 변화가 불가피하게 되었다. 한국군도 국방비를 증강하고 획기적인 전력증강사업을 추진해야 하며 장차 전시작전권도 환수할 준비태세를 갖추어야 한다.<sup>152</sup> 이와 같이 주한미군의 재배치 그리고 한국군의 전력증강 및 임무이양 등을 통해 한·미 안보협력관계는 점차 한국군이 한반도 방위에 주도적 역할을 수행하고, 주한미군은 한반도 방위에 보조적인 역할을 수행하는 방향으로 발전되어 나가고 있다.

#### 마. 한반도 평화체제

미국은 다자협상 틀 속에서 북한의 체제안전을 보장해 주겠다고 선언하였다. 미 국무부는 북한이 핵폐기를 선언하면 1990년대 중반 핵무기를 포기한 대가로 우크라이나(Ukraine)에 대해 안보보장, 경제지원, 에너지제공 등을 실시한 사례에 따라 대북정책을 추진할 계획을 가지고 있다.<sup>153</sup>

151 Paul Wolfowitz, Hearing on U.S. military presence in Iraq: implications for global defense posture, Before the House Armed Service Committee, U.S. House of Representatives, June 18, 2003.

152 Kim Dong Shin, "The ROK-U.S. Alliance: Where Is It Headed?" *Strategic Forum*, No. 197, April 2003, pp. 3~4.

153 Peter Hayes, "Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks with North Korea," *Arms Control Today*, October 2003,



그러나 핵무기를 보유하고 있다고 주장하고 있는 북한의 태도는 북·미관계 전망을 어둡게 하고 있다. 북한으로서는 인도·파키스탄과 같이 국제사회에서 핵무기 보유를 기정사실화하는 것이 체제안전 보장의 가장 확실한 방법이라고 판단하고 있을 가능성이 있다.<sup>154</sup> 북한이 핵개발을 강행할 경우, 미국은 북핵문제를 유엔 안전보장이사회에 회부하여 유엔의 감시하에 북핵문제 및 한반도 평화체제 구축문제를 포괄적으로 논의하려고 할 것이다.<sup>155</sup> 미국은 북핵문제 해결을 위한 유엔 안전보장이사회의 지지를 확보하지 못할 경우 단독으로 대북 군사적 제재 조치를 취할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없는 상황이다. 그러나 유엔의 제재 또는 미국의 군사적 압박을 받으면서 핵개발을 강행하기에는 북한의 경제상황이 너무 취약한 반면, 이라크 전후 처리에 고심하고 있는 부시 행정부로서는 북핵문제가 2004년 대통령 선거 과정에 부담요인으로 작용하는 것을 원하지 않고 있다. 이와 같은 북·미 양국의 현실적 제약 요인 등을 고려해 볼 때 6자회담을 통해 북핵문제 해결의 실마리 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

향후 6자회담에서 북한의 핵폐기 및 체제안전보장 방식에 관한 구체적인 논의가 전개될 것이다. 핵 문제에 관한 협상은 제네바 합의를 수정·보완하는 방식으로 진행될 가능성이 높다. 즉, 북한은 플루토늄 및 농축 우라늄을 이용한 핵개발을 모두 포기하고 핵사찰 수용을 약속하게 될 것이다. 이에 대해 미국·한국·일본·중국·러시아 5개국은 공동으로 북한의 체제

---

pp. 3~6.

154 Alexandre Mansourov, "The Hermit Mouse Roars: North Korea," *Asian Affairs*, Vol. 30, No.2, Summer 2003, pp. 88~95.

155 William M. Drennan, A Comprehensive Resolution of the Korean War, Special Report 106, May 2003.

안전을 보장한다는 선언을 하게 될 것이다. 6자회담에서 이와 같은 시안들에 대한 구체적인 합의를 이끌어 내는 데 상당한 난항을 겪을 것으로 예상된다. 특히 핵사찰 범위를 둘러싸고 상당한 격론이 예상된다. 미국은 유엔 결의안을 통해 이라크에 대해 요구하는 것과 같은 북한의 의심시설에 대한 IAEA의 무조건적이고 무제한적인 접근을 허용할 것을 요구할 것이다. 북한으로서는 무조건적이고 무제한적인 사찰에 대해 주권침해라면서 반발할 것으로 예상된다.

6자회담에서 핵문제와 체제안전보장에 관한 합의가 도출되면 미국과 북한은 관계개선을 위한 양자회담을 개최하게 될 것이다. 그러나 북·미 관계개선 협상도 협상의제 선정에서부터 격렬한 논쟁을 벌이게 될 것이다. 미국측은 미사일, 생화학 무기, 재래식 군비태세, 테러, 인권 문제 등을 모두 협상의제로 올려놓고 포괄적으로 협상하기를 원할 것이다. 한편 북한은 미사일, 경제제재 해제, 국교정상화를 중심으로 논의하기를 바랄 것이다. 클린턴 행정부 시절 미국과 북한은 핵·미사일 문제를 지속적으로 협의해 왔다. 그러나 생화학무기, 재래식 군비태세, 인권문제 등은 부시 행정부가 출범한 이후 미국이 새로운 협상안건으로 제시한 것으로 양측간에 협의해 온 적이 없다. 따라서 북한은 부시 행정부가 새로 제시한 안건에 대해서는 거부하는 의사를 표명할 것으로 보인다.

미사일 문제에 관해서는 양국은 2000년 11월 1~3일 개최된 제6차 북·미 미사일협상에서 합의한 내용을 기반으로 하여 협상을 계속하게 될 것이다. 즉, 향후 미사일 협상은 북한이 장거리 미사일 개발을 포기하고 중·단거리 미사일 부품 및 기술 수출을 중단하면 미국이 이에 대한 대가로 경제적 협력을 약속하는 방향으로 진행될 것이다. 북한은 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다고 발표한 바 있

다. 미사일 협상에서 미국이 보상을 통한 해결이라는 보다 융통성 있는 현실적인 접근방법을 택하게 되면, 북한은 보상액의 수준을 낮추어 적절한 선에서 타협점을 모색하게 될 것이다.<sup>156</sup>

미국은 북한에 대해 생물무기금지협약(BWC)과 화학무기금지협약(CWC)에 가입하고, 전진배치된 북한군 병력을 후방으로 재배치하라고 주장한다. 북한은 생화학무기 문제에 대해 구체적인 입장 표명을 하지 않았으나 핵·미사일 문제와 분리하여 재래식 무기에 관한 협상의 연장선상에서 논의하려고 할 가능성이 있다. 그런데 재래식 군축 문제에 관해서 북한은 재래식 군사력은 자위수단으로서 최소한 남한에서 미군이 물러가기 전에는 논의의 대상조차 될 수 없다는 완고한 입장을 보이고 있다. 여하튼 북한이 일단 핵·미사일 문제 해결에 협조적인 태도를 보이게 되면 미국도 재래식 군비태세를 이유로 북한에 대한 압력을 더욱 강화하기 어려울 것이다.

북한이 IAEA 핵사찰을 수용하고 미사일 개발·수출을 중단하는 등 전향적인 자세를 보이게 되면 북·미관계는 국교정상화를 향해 개선되어 갈 것이다. 미국은 대북 경제제재 조치를 완화하고 국제테러지원국 명단에 서 삭제하여 북한이 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관 가입하여 경제지원을 받을 수 있도록 지원할 것이다.<sup>157</sup> 이와 함께 한·미 양국은 북한과 군인사들의 상호 방문을

---

156 오한론(O'Hanlon)은 핵·미사일·생화학무기·재래식 군비태세 등을 포괄적으로 협상하고 북한이 이에 합의할 경우 향후 10년간 매년 20억 달러 상당의 경제지원을 실시할 것을 제안한다. Michael O'Hanlon & Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula* (New York: McGraw-Hill, 2003), pp. 16~20.

통한 군사적 신뢰구축 조치를 취하게 될 것이다. 군사적 신뢰구축 조치를 통하여 상호 신뢰가 깊어지면 남북한과 미국·중국은 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 재개하고 남북한은 국방예산·무기체제·병력수준 감축 문제 등 군사력의 구조적 통제문제에 대한 협상을 시작할 것이다.<sup>158</sup> 그런데 군사력의 구조적 통제와 같은 본격적인 군축협상은 남북한이 사실상 평화체제를 구축하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 이 단계에서 남북한은 평화협정을 체결하고 군축의 기본방향에 설정하게 될 것이다.

남북한이 평화협정을 체결하면 미국은 4자회담에서 중국과 더불어 이를 보장하고, 다시 일본·러시아를 포함한 6자회담을 개최하여 이를 재보장하게 될 것이다. 그리고 남북한의 전력구조와 병력감축에 관한 협상을 조율하는 역할을 수행하며, 중국·일본·러시아 등과 남북한의 합의 이행 실태를 감시하기 위한 공동검증단을 구성·운영하게 될 것이다. 남북한 평화체제 구축과 함께 유엔군사령부는 존속 의미를 상실하게 된다. 따라서 미국은 유엔 안전보장이사회에 유엔군사령부 해체 문제를 상정하게 될 것이다.<sup>159</sup> 유엔사 해체와 함께 주한미군의 규모 및 역할은 더욱 축소되어

157 Dianne E. Rennack, North Korea: Economic Sanctions, CRS Report, Updated January 24, 2003, [fpc.state.gov/documents/organization/17337.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/17337.pdf).

158 남북한·미국·중국이 참여한 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담은 1997년 12월 1차 본회담이 개최된 이후 1999년 8월까지 6차에 걸쳐 본회담이 개최되었다. 1998년 10월 제3차 회담에서 ‘평화체제 구축’과 한반도 ‘긴장완화’를 논의하는 2개 분과위원회를 구성하는 데 합의한 이후 분과위원회를 중심으로 한반도 상황에 적합한 긴장완화조치 및 평화체제 구축방안을 논의해 왔다. 그러나 북한이 주한미군 철수, 미·북 평화협정체결 등을 분과위원회 의제로 채택해야 한다는 입장을 고수함으로써 4자회담은 실질적인 진전을 보지 못했다.

한국군이 한국방위의 주된 책임을 맡게 될 것이다. 남북한이 평화협정을 체결한 후 한·미 안보협력관계는 북한이라는 변수보다는 오히려 주변국가들의 역학관계에 의하여 더욱 많은 영향을 받게 될 것이다.

## 바. 동북아 경제협력체

미국은 2차대전이후 일반무역관세협정(GATT), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF)을 창설하고 이들 국제기구들을 통하여 세계경제질서를 유지해 왔다. 또한 패권국가로서의 지위를 이용하여 세계 각국과 직접적인 양자협상을 통해 자유무역을 확대시켜 왔다. 미국의 동아시아 경제정책은 무역·투자 자유화 등을 통해 역내 시장에 대한 미국 기업들의 자유로운 접근을 확보하는 데 있다. 아울러 방대한 미국 시장을 아시아 국가들에게 개방하여 이들의 경제성장의 기반을 제공하였다. 특히 일본·한국·중국의 경제성장은 미국과의 무역에서 막대한 이익을 거두며 달성되었다.

세계적으로 자유무역질서를 옹호해 온 미국은 아·태지역 국가들에 의한 배타적인 아시아 경제권 형성에 반대해 왔다. 1989년 오스트레일리아 호크(R. J. L. Hawke) 수상이 미국을 제외한 APEC 창립을 제안하였을 때 미국은 자국이 배제된 지역협력체는 매우 비효율적으로 운영될 것이라며 불만을 표출하였다. APEC은 결국 1989년 미국을 포함한 광범위한 아·태지역의 경제협의체로 발족하였다. 한편, 1990년 말레이시아 마하틸(Mahathir Mohamad) 수상이 ASEAN<sup>160</sup>과 한국·중국·일본을 포함한 아

159 김창수, “한반도 평화체제 구축과 미국의 역할” 광태환 외 지음, 『한반도 평화체제의 모색』 (경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 206 참조

160 ASEAN은 부르네이·바마·캄보디아·인도네시아·라오스·말레이시아·필

시아국가들만의 동아시아경제그룹(East Asian Economic Group: EAEG) 형성방안을 제시하자 미국은 이를 배타적인 아시아경제권을 형성하려는 움직임이라고 강력히 비난하였다. 그리고 일본·한국이 마하틸 수상의 EAEG 제안에 동조하지 않도록 압력을 가하여 동아시아 지역의 독자적인 경제협업체 형성을 저지하였다.<sup>161</sup>

APEC은 설립 후 4년 동안 비공식적인 장관급 상담기구로서 진행되었다. APEC의 발전방향에 대해 동아시아 국가들은 역내 무역확대 및 경제·기술협력을 촉진시키는 기구로 활용되기를 원했다. 한편 미국은 APEC을 GATT의 맥락에서 아·태지역의 자유무역과 투자 자유화를 촉진시키는 기구로 이용하고자 하였다. 1993년 시애틀 회의에서 미국은 APEC을 아·태지역 정상회담으로 격상시키고 사무국도 설립하여 이를 무역자유화를 촉진시키는 공식적 기구로 발전시켰다.<sup>162</sup> 미국 주도하에 APEC 회원국들은 1994년 인도네시아 보골(Bogol)회담에서 선진국들은 2010년까지, 개발도상국들은 2020년까지 자유무역을 확립하기로 합의하였다. 그후 미국은 APEC 국가들에게 보골선언에 따라 일방적으로 자유무역과 투자자유화 조치를 취할 것을 권고하였다. 그러나 미국 시장은 이미 많이 개방되어 있기 때문에 미국의 자유무역과 투자자유화 조치는 유럽연합(EU)국가들과 보조를 맞추어 추진하겠다고 주장하며 일방적인 조치를 취하는 것을 거부하였다.<sup>163</sup>

---

리핀·싱가포르·태국·베트남 등 10개국으로 구성되어 있다.

161 Arvind Panagariya, *Regionalism in Trade Policy: Essays on Preferential Trading* (Singapore: World Scientific, 1999), pp. 160-161.

162 Hyun-Seok Yu, "Explaining the emergence of new East Asian Regionalism: Beyond power and interest-based approaches," *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 1, 2003, pp. 261-288.

163 John Ravenhill, "APEC adrift: implications for economic regionalism in

1997~8년 태국에서 발생한 금융위기가 인도네시아·한국·말레이시아·필리핀 등으로 확산되어 갔다. 아시아금융위기에 대해 미국은 국제통화기금(IMF)을 통해 지원을 받으라고 주장하며 수동적인 태도를 보였다. 한편 미국의 영향력 하에 놓여 있는 IMF는 동아시아 국가들에 대해 금융 지원을 받기 위한 조건으로 서구 선진국들과 유사한 수준의 금융시장 개방과 급격한 구조조정을 요구하며 신속히 대응하지 않았다. 아시아 국가들의 금융위기가 확산되는 상황에서 불필요한 조건을 내세우며 신속히 대응하지 않는 IMF에 대해 불만을 갖게 된 일본은 아시아통화기금(Asian Monetary Fund: AMF) 설립을 제안하였다. 당시 일본은 금융위기를 겪고 있는 국가들에 긴급재정 지원을 위해 1,000억 달러 기금을 갖춘 아시아통화기금을 설립하자고 제안하였고 대부분 동아시아국가들도 이를 지지하였다. 그러나 미국은 아시아통화기금이 설립되면 IMF체제의 권위가 상실될 것을 우려하여 이에 강력히 반대하였다.<sup>164</sup>

아시아 금융위기를 계기로 동아시아 국가들은 정부가 경제성장을 주도하는 일본식 중상주의 경제정책의 한계를 느끼고 보다 미국식 신자유주의 경제정책을 추구하게 되었다. 그러나 다른 한편으로 미국을 배제한 상태에서 아시아 국가들만의 경제협력을 강화해야 한다는 데 공감대를 형성하였다. 특히 동북아지역과 동남아지역의 금융체계를 통합하여 관리해야 할 필요성을 절감하게 되었다. 이러한 상황은 ASEAN의 주도하에 동북아와 동남아경제가 통합되어가는 새로운 동아시아 지역주의 형성을 자극하였다.<sup>165</sup>

---

Asia and the Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, 2000, p. 322.

164 David P. Rapkin, "The United States, Japan, and the power to block: the APEC and AMF cases," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 3, 2001, pp. 373~410.

1997년 ASEAN 10개국과 한국·중국·일본 3국(ASEAN Plus Three: APT)은 미국을 배제한 상태에서 회의를 개최하고 이를 정례화 하였다. 이는 사실상 말레이시아 마하티ل 수상이 주장해 온 동아시아경제그룹(EAEG) 형성을 의미한 것이었다. 1999년 APT 정상회의는 동북아시아와 동남아시아 지역간의 경제유대를 강화하고 장기적으로 동아시아공동화페 및 공동시장 구축을 위해 경제협력을 강화해 나가겠다는 의지를 표명하였다.<sup>166</sup> 그 후 ASEAN 국가들과 일본·한국·중국 등은 양자간 자유무역지대(Free Trade Area: FTA) 형성을 추진하며 경제협력을 강화해오고 있다. 그리고 2003년 10월 인도네시아 발리에서 열린 APT 정상회의에서 한·중·일 정상이 최초로 무역투자·에너지·안보·환경 등 포괄적 협력에 관한 공동선언을 채택하였다.

미국은 APT를 통해 추진되고 있는 동북아 경제협력에 대해서는 적극적 지지 또는 반대를 표명하지 않고 유보적인 태도를 보이고 있다. 동북아 지역의 자유무역지대 확산은 WTO 및 APEC이 주도하는 무역자유화와 보완관계에 있기 때문에 신자유주의적인 경제 질서를 확대하는 데 기여할 것이라는 점에 대해서는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 그러나 동북아 국가들은 자유무역지대 협상과정에서 단순한 무역자유화만이 아닌 투자촉진, 경제협력강화 등을 동시에 추구하고 있다.<sup>167</sup> 따라서 여전히 중상주의 성

165 Fu-Kuo Liu, "Conclusion: The renewal of regionalism and an East Asian new order," Fu-kuo Liu and Philippe Regnier, eds., *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?* (New York: Routledge Curzon, 2003), pp. 220~229.

166 John Ravenhill, "APEC adrift: implications for economic regionalism in Asia and the Pacific," p. 330.

167 Christopher M. Dent, "Networking the region? The emergence and impact



향을 보이는 한국·중국·일본은 자유무역지대를 형성해 과정에서 자유방임적인 경제체제를 유지하고 있는 미국과 이해를 달리하는 방향으로 세부적인 현안문제들을 합의해 나갈 가능성을 우려하고 있다.<sup>168</sup> 아울러 동북아 지역과 동남아 지역이 경제적으로 통합되어 독자적인 동아시아 경제권이 형성되면 APEC을 통하여 아·태지역의 자유무역과 투자 자유화의 주도하는 미국의 영향력이 점차 약화될 것으로 판단하고 있다. 그러나 한·중·일 3국은 역사적으로 상호 견제해 왔고 안보차원의 이익도 각기 달리고 있기 때문에 동북아지역에 자유무역지대 형성 이상의 경제통합은 쉽게 달성되기 어려울 것으로 판단하고 있다.

#### 사. 동북아 안보협력체

미국은 냉전기 동안 동아시아지역은 역내 국가들간의 영토 및 인구 등 국력차이가 크고 과거 적대적 관계를 청산하지 못하고 있어 유럽과는 달리 다자안보대화 형성에 부적합하다는 태도를 보여 왔다. 그러나 1993년 출범한 클린턴 행정부는 탈냉전 이후 새로운 동아시아의 안보환경에 보다 효율적으로 적응하기 위해 다자안보대화를 수용하는 태도를 보였다. 1993년 3월 윈스턴 로드(Winston Lord) 국무부 아·태담당 차관보는 일본·한국·호주 등과 유지하고 있는 기존 쌍무 동맹관계를 보완하고 탈냉전기 안

---

of Asia-Pacific bilateral free trade agreement projects,” *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 1, 2003, pp. 20-21.

168 Christopher M. Dent, “Northeast Asia: Developmental political economy and the prospects for regional economic integration,” Fu-kuo Liu and Philippe Regnier ed. *Regionalism in East Asia*, pp. 119~137.

보 불확실성을 제거하기 위해 다자간 안보대회를 추진하는 것을 미국의 아태지역 외교정책의 10대 목표 중 하나라고 발표하였다.<sup>169</sup> 그 후 미 국무부는 미국 연구소들이 민간인 전문가와 정부 관리가 개인 자격으로 참여하는 Track II 형태의 다자간안보대화 설립하도록 후원하였다. 1993년 7월 샌디에고 대학 산하 「국제분쟁협력연구소」는 남북한·미국·일본·중국·러시아 등 6개국의 정부관리 및 민간인 학자를 초청하여 비공개로 「동북아협력 대화」(North-East Asia Cooperative Dialogue: NEACD)를 발족시켰다.<sup>170</sup> 한편, 세계전략문제연구소(CSIS)는 캐나다·호주·일본·필리핀·한국 등 9개국 연구소와 함께 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 아·태안보협력협의회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)를 설립하였다.

1994년 7월 아·태지역에서 유일한 정부차원의 다자안보협의체인 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 출범한 후 미국은 ARF 회의에 참여하는 것을 관례적 행사로 간주하고 있다.<sup>171</sup> 미 국무부 인사들은 ARF에 참석하여 아태지역 안보정세, 군사적 신뢰구축방안, 분쟁방지 예방외교 등을 논의해 오고 있다. 그러나 이와 같은 다자안보대화에서 대

169 Andrew Mack and Pauline Kerr, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," *The Washington Quarterly* (Winter 1995), p. 127.

170 1993년 10월 샌디에고에서 개최된 1차 NEACD 회의에 북한측 대표가 불참한 가운데 한국·미국·중국·일본·러시아 5개국의 민간 전문가들과 정부관리들이 개인자격으로 참여하여 동북아지역 다자간 안보협력에 관한 민간인과 정부관리 공동의 상설협의체 건립 원칙에 합의했다.

171 ARF는 동아시아지역 안보문제를 주로 논의하고 있지만 그 회원국은 ASEAN 10개국 이외에 호주·캐나다·중국·유럽연합·인도·일본·뉴질랜드·한국·러시아·미국·몽고·북한 등을 포함하고 있다.

량살상무기 확산방지, 지역 분쟁해결 등 안보 현안문제들에 대한 실질적인 해결책까지 마련할 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있지 않으며, ARF의 제도적 수준을 발전시키고자 하는 열의도 없는 것으로 보인다.<sup>172</sup> 미국은 특히 ARF가 회원국들의 주권을 존중하며 내정 불간섭원칙을 고수하고 있기 때문에 역내 분쟁해결에 한계를 보이고 있다고 판단하고 있다. 즉, 1999년 인도네시아에서 동티모르 지역 분리주의 운동으로 인한 대규모 폭력사태가 발생했음에도 불구하고 ARF는 이에 대한 해결책을 마련하지 못했다. 미국은 결국 인도네시아 정부에 대해 직접적인 압력을 가함으로써 사태해결을 모색했다.<sup>173</sup>

한국의 김대중 대통령과 일본의 오부치 수상은 1999년 각기 동북아 지역 정부차원의 디자인보대화협의체 형성을 주장하였다. 당시 일본은 남북한과 미국·중국이 주도하는 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담에 참여하지 못한 데 대한 불만에서 동북아디자인보대화협의체 형성을 주장하였다. 한편 한국은 일본·러시아를 포함한 동북아 디자인보대화 형성이 4자회담을 보완하여 한반도 평화체제 구축에 도움이 될 것으로 판단하였다. 그러나 미국은 이에 대해 미온적인 태도를 보이고, 중국도 시기상조라는 반응을 보였다. 미국측에서는 동북아지역에 ARF와 별개의 디자인보대화를

172 Cameron J. Hill and William T. Tow, "The ASEAN Regional Forum: Material and Ideational Dynamics," Mark Beeson, ed., *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations after the Crisis* (New York: Routledge Curzon, 2002), p. 170.

173 Andrew Mack, "The United States and the Asia-Pacific: Bilateralism Plus 'Multilateralism a la Carte'," David M. Malone and Yuen Foong Khong ed., *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2003), pp. 375~397.

설립하기보다는 ARF기구 내에서 동북아 안보대회를 활성화하는 것이 현실적이라는 반응도 보였다.<sup>174</sup> 사실 탈냉전 이후 세계화 추세 및 아시아금융위기 이후 동북아지역과 동남아지역 경제가 단일 경제권으로 통합되어 가는 현상은 안보차원의 문제들도 동북아지역과 동남아지역을 통합하여 공동대응책을 마련해야 할 필요성을 증대시켰다.

부시 행정부는 집권 초기 미국식 국제주의를 앞세워 일방주의적인 힘의 외교를 추구하며 다자안보협력의 효용성에 대해서는 노골적으로 회의적인 태도를 표명해 왔다. 다자협력에 대한 회의적인 태도는 9·11 테러참사를 계기로 바뀌었다. 그 후 미국은 대외정책 기조를 반테러 국제연대 구축에 두고 미국의 아프가니스탄 공격에 대한 국제적 지지를 호소하였다. 부시 대통령은 2001년 10월 21일 중국 상하이에서 개최된 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 20개국 정상회의에 참석하여 반테러 공동성명을 채택하도록 함으로써 테러리즘을 근절하기 위한 국제협력을 강화하였다. 그러나 미국은 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 ARF와 같은 지역차원의 다자안보 협의체를 통한 구체적인 대응방안을 모색하지는 않았다.

2002년 10월 북한이 핵개발을 시인한 이후 미국은 북한과 양자회담을 거부하고, 다자회담을 통한 북핵문제 해결을 주장하였다. 그 결과 남북한과 미국·일본·중국·러시아가 참여한 6자회담이 개최되었다. 한국과 일본은 한반도문제를 해결하기 위해 6자회담을 개최하고 이를 정례화하여 동북아 다자안보협의체로 발전시킬 것을 희망해 왔다. 그러나 현재 진행되고 있는 6자회담은 지역차원의 문제를 공동으로 해결하기 위해 자발적으로 구성된

---

174 Ralph A. Cossa, Northeast Asia Security Forum: Is Such a Gathering Possible? May 19, 1999. [www.csis.org/pacfor/pac1999.html](http://www.csis.org/pacfor/pac1999.html)

기구가 아니다. 북핵 문제라는 특정한 이슈를 해결하는 데 도움이 된다는 판단하에 미국이 중심이 되어 개최된 다자회담이다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 대해 다자안보대화의 측면에서 성격을 규정지으면 NPT 체제의 국제규범을 북한에 집행시키기 위해 결성된 제한된 목적의 다자안보대화라고 말할 수 있을 것이다.

미국은 중국을 전략적 경쟁자로 간주하여 TMD 체제에 한국·대만이 참여하기를 기대하고 있다. 그리고 한국·중국·일본 3국의 역사적 적대관계, 중국과 일본의 패권경쟁 등 안보 불확실성을 고려해 볼 때 동북아지역은 정부차원의 공식적인 다자안보협력기구를 설립할 여건이 마련되어 있지 않다고 판단하고 있다. 특히 지역차원의 다자안보대회에 회의적인 부시 행정부는 “임무가 연합을 규정하는 것이지 연합이 임무를 규정하는 것은 아니다”라고 주장하고 있다.<sup>175</sup> 이러한 미국의 입장에 비추어 볼 때 6자회담이 북핵문제 해결이라는 특정 임무를 넘어 동북아지역의 신뢰구축, 대량살상무기 확산방지 등의 문제들을 포괄적으로 논의하기 위한 다자안보협의체로 직접 발전되어 나가는 것을 판단된다. 미국은 동북아 다자안보대회에 대해 적극적으로 거부하지 않더라도 이를 형성하기 위해 역내 국가들보다 먼저 외교적 주도권을 행사하지는 않을 것으로 보인다.

---

175 Andrew Mack, “The United States and the Asia-Pacific: Bilateralism Plus ‘Multilateralism a la Carte,’” p. 333.

## 2. 중국

### 가. 북한 핵·미사일

북한이 핵을 가져서는 안 되며, 북한 핵문제는 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 것이 중국이 일관적으로 견지하고 있는 입장이다. 중국이 한반도 비핵화 원칙을 강조하면서 북한의 핵무기 개발에 대해 반대 입장을 분명히 하고 있는 이유는 중국의 경제와 안보에 미칠 부정적 영향 때문이다. 북한 핵문제로 미국과의 관계가 악화되고 미국이 북한을 폭격하는 등 군사적 수단을 사용하게 되면 중국의 경제발전과 사회 안정을 저해하게 될 수 있다.

특히 북한의 핵개발은 일본과 대만에게까지 핵무기 보유 유혹을 갖도록 하는 등 중국에게 심각한 안보위협을 제기할 것으로 판단한다. 동아시아에서 중국의 핵 독점 지위가 깨지고 대만분단의 영구화를 초래하는 요인으로 작용할 수 있다고 보는 것이다.<sup>176</sup> 2002년 10월 25일 장쩌민 주석에게 북핵 해결노력을 촉구하기 위해 부시 대통령은 일본의 핵무장이 우려된다는 점을 강조한 바 있다. 결국 장쩌민 주석은 북한의 핵개발을 찬성하지 않는다는 입장을 표명하면서 미국의 대북정책에 동조하였던 것으로 알려지고 있다.

나아가 북한의 핵개발은 미국의 미사일방어체제 구축정책 추진에 명분을 제공할 수 있고, 미·일동맹을 강화시키는 요인이 될 수 있다. 중국은

176 時殷弘, “朝鮮核危機與中國的全高戰略利益,” 『中國評論』, 2月號 (2003), pp. 14~17.

미국의 미사일방어체제 구축을 중국의 핵전력을 무력화하려는 데 궁극적인 목적을 두고 있다고 판단하고 있다는 점에서, 북한의 핵무기 개발은 중국에게도 직접적인 위협으로 받아들여지고 있다. 또한 동아시아에서 미군 주둔 명분을 강화하게 될 것으로 인식하고 있기 때문에 북한의 핵무장을 지지하지 않고 있다.<sup>177</sup>

그렇지만 중국은 북한 핵문제를 풀기 위해 미국이 북한에 대해 압력이나 무력수단을 가하는 데에는 부정적이다. 북한을 자극하여 예측불허의 상황으로 한반도 정세를 악화시킬 수 있다고 우려하기 때문이다. 자국의 경제발전을 위해서 한반도의 평화와 안정유지를 한반도 정책의 기조로 삼고 있는 중국의 이해에 따른 것이다. 그리고 중국은 북핵문제를 해결하기 위해서는 미국이 북한의 안보우려를 해소해 줄 필요가 있다는 점을 주장하고 있는데, 이는 북한을 대화의 장으로 끌어들이기 위한 여건조성을 염두에 둔 것이기도 하지만 북핵문제 해결과정에서 성실한 중재자 역할을 수행함으로써 한반도에 대한 영향력을 강화하려는 의도를 반영하고 있다. 나아가 동아시아 주둔 미군철수, 미국의 미사일방어체제 구축정책 반대 및 역내 국가와 미국간 동맹문제 등에 있어서 중국과 북한의 이해가 상당부분 일치하고 있다는 점도 중국으로 하여금 북한의 안보위협 해소 요구를 지지하도록 하는 요인이 되고 있는 것으로 보인다.

3자회담과 6자회담 개최를 둘러싼 외교협의 과정에서 중국은 미국, 일본 등과 회담 참여국문제에 대해 견해를 달리하였다. 특히 중국은 남북한과 미·일·중·러 6자가 참여하는 회담이 개최되도록 하는 데 큰 기여를

177 신상진, “북핵에 대한 중국의 입장: 반대하면서도 적극 개입에는 소극적,” 『월간중앙』 (2003. 2), pp. 308~312.

하였지만, 4월에 개최된 3자회담 이후 북·미 사이에 양자회담과 다자회담 개최를 둘러싼 합의도출이 어려운 상황에서 중국은 사실 3자회담을 한 차례 더 개최한 후 미국이 주장하는 확대다자회담(5자회담)을 개최하는 것이 바람직하다는 입장을 보여 왔다. 북한과 미국의 주장을 동시에 고려하면서 한반도문제에 대한 중국의 발언권을 극대화하기 위한 선택이었다.

북·미가 3자회담에 대해 흥미를 보이지 않게 되자, 중국은 당초 한국을 포함하는 4자회담을 먼저 하고 그 이후 일본과 러시아가 참여하는 형태의 북핵 회담을 개최하는 것을 내심으로 희망하였다. 그러나 미국은 다자회담에 한국 뿐만 아니라 일본이 포함되어야 한다면서 일관되게 5자회담에 관심을 보였다. 미국이 일본의 참여를 보장하는 5자회담 개최를 강조한 것은 회담 합의사항에 대한 북한의 준수를 담보하고 회담 결과에 대한 책임을 타국에 분담시키려는 의도 때문이었다. 그러나 중국은 미국이 주장하는 5자보다는 6자회담이 바람직하다는 판단을 하게 되어 베이징에서 6자회담이 실현되도록 적극적인 외교노력을 다하였다. 중국이 5자보다는 러시아가 참여하는 6자회담에 더 관심을 보였던 이유는 중국·북한과 북핵문제에 대한 인식을 상당부분 공유하고 있는 러시아가 참여하는 회담구도가 유리하다고 생각했기 때문이었다.

중국의 중재노력 결과, 8월 27일 베이징 6자회담이 개최되어 북핵문제의 대화해결 노력이 지속될 수 있게 되었다. 중국은 북·미간 대화가 지속되도록 하는 데 주안점을 두고 6자회담에서 중재역할을 적극적으로 수행하였다. 회담에서 북한과 미국간에 합의사항이 도출되지는 못했지만, 중국은 대화를 통해 평화적으로 북핵문제를 해결하고 북한의 체제보장 요구를 고려해야 하며 6자회담을 지속해야 한다는 내용의 '주최국 요약문'을 발표하였다. 중국은 관련국들의 의견을 종합적으로 반영하여 북핵문제가 평화적



으로 해결되도록 함으로써 한반도의 평화와 안정유지에 기여하고 있다.

이처럼 북핵문제 해결과정에서 중국은 동아시아 지역안정과 자국의 경제발전에 미칠 부작용 그리고 대미관계 등을 중요하게 고려하고 있으나,<sup>178</sup> 북한의 입장도 중시하고 있다. 북·미가 북핵문제의 핵심 당사자라는 북한의 주장에 공감하면서도 다자 대화구도가 지속되기를 바라고 있으며, 북한이 주장하는 안보위협 해소 요구를 고려해야만 북핵문제의 대화를 통한 해결이 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 이는 중국이 북한의 핵개발을 반대하지만, 북핵문제 해결과정에서 북한에 대한 자신의 영향력이 약화되는 것을 바라지 않는다는 것을 의미한다. 즉, 중국은 한반도의 평화와 안정유지를 바라는 동시에 남북한에 대한 영향력 확대를 기도하고 있다.

#### 나. 남북관계

참여정부의 평화변영정책은 북핵 위기 등 당면 안보현안을 평화적으로 해결한 뒤 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하고 남북한간 경제공동체와 동북아 경제·평화공동체 형성을 목표로 설정하고 있다. 한반도문제는 남북한 양자간의 문제만이 아니기 때문에, 동북아 차원으로 범위를 넓혀 해법을 추구하고 우선 남북한간 화해와 협력을 증진하고 이를 바탕으로 통일문제는 점진적인 과정을 통해 평화적으로 추진한다는 것이다.

중국은 한반도에서 평화와 안정이 유지되기를 바라기 때문에 원칙적으로 평화변영정책을 지지하는 입장을 보이고 있다. 2003년 7월 한·중 정상

178 중국이 북핵문제 해결과정에서 대미관계를 중요하게 고려하고 있다는 점은 박두복, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 역할,” 『외교안보연구원 주요국제문제분석』 (2003. 6), p. 4 참조

회담 공동성명 제3항에서도 중국은 한국이 한반도의 평화와 번영을 위해 노력해 온 점을 높이 평가한다는 입장을 표명하였다.<sup>179</sup> 중국은 북핵문제에도 불구하고 한국이 북한에 대한 인도주의적 원조를 지속하고 있는 점이라든가, 북핵 핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결한다는 원칙을 견지하고 있는 데 대해 긍정적으로 평가하고 있다.

한반도 남북한간 화해와 협력을 통한 상호 신뢰를 구축하는 것이 한반도의 평화와 안정을 도모하는 핵심으로 보기 때문에, 중국은 남북한간 대화와 교류가 확대되기를 바라고 있다. 중국은 한반도문제가 미국과 일본과 같은 중국의 잠재적인 경쟁국의 주도하에 해결되는 것은 중국의 이익에 바람직하지 않다고 보고 남북한 당사자간에 주도적으로 해결되기를 바라고 있다는 점에서 볼 때, 남북한간 대화와 교류확대가 이루어지도록 협력하고 있다.<sup>180</sup>

중국이 남북관계 개선을 지지하는 중요한 이유는 주한미군 주둔과 미국의 미사일방어체제 구축 명분 약화 등 미국의 동아시아정책을 견제하는데 유리하게 작용할 수 있다고 판단하기 때문인 것으로 보인다. 1998년 북한의 장거리 미사일 시험발사 직후 미·일이 미사일방어체제구축 공동 연구에 합의하고, 2000년 남북정상회담 개최 이후 한국에서 반미 여론이 고

179 그러나 중국은 한국의 평화번영정책을 명시적으로 지지한다고 밝히기를 꺼리는 측면이 있다. 한국의 통일정책을 지지하게 될 경우 북한을 자극할 수 있다는 점 때문이다.

180 중국의 이러한 태도는 중국지도자들이 북한지도자들에게 남북관계 개선을 지지한다는 입장을 표명하고 있는 사실을 통해서 잘 나타나고 있다. 2001년 1월 김정일 위원장이 중국을 방문하였을 때에도 장쩌민 주석은 남북한간 관계가 더욱 개선되도록 계속 지지할 것이라는 점을 강조하였다. [www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010120/383257.html](http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010120/383257.html).

조되었다는 점에서, 중국은 남북한간 긴장이 완화되기를 희망하고 있는 것으로 보인다.

한편 중국은 남북한관계가 개선될 경우 중국 동북지역 발전 및 한반도 통일 이후 한반도에 대한 중국의 영향력 강화에도 기여할 것으로 인식하고 있다. 남북관계가 개선되어 한반도 철도와 중국 철도가 연결되면 한·중간 경제교류가 더욱 확대될 수 있고, 특히 상대적으로 경제발전이 낙후한 중국 동북 3성지역 개발을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단하고 있다.

참여정부의 평화변영정책은 남북한간 경제공동체 형성을 핵심 목표의 하나로 설정하고 있는데, 중국은 남북한간 경제교류가 확대되어 북한의 경제상황이 개선될 수 있다면 이를 반대할 명분이 없다. 중국은 자신도 식량과 원유를 수입하는 상황에서도 매년 북한에게 식량과 원유 등 물자를 제공함으로써 북한체제가 안정을 유지할 수 있도록 지원해 왔다는 점에서, 남북한 경제교류가 증대되어 북한경제 사정이 개선되는 것을 지지하는 입장이다.

중국으로 하여금 남북한간 경제공동체 건설에 적극적인 입장을 보이도록 하는 중요한 이유 중의 하나는 남북한간 경제교류·협력이 증대되어 북한의 경제사정이 개선되면 식량을 구하기 위해 중국에 불법적으로 유입되는 북한주민이 감소하게 될 수 있는 등 중국사회 안정에도 도움이 될 수 있을 것으로 보기 때문이다.

다만, 중국은 남북한간 경제공동체 건설이 중국경제 발전과 정치·사회 안정에 도움이 되는 방향으로 이루어지기를 희망할 것이다. 남북한 경제공동체 건설이 중국 동북3성 개발에 기여하는 방향에서 이루어지기를 바라고, 남북한 경제공동체 건설로 인해 한국자본의 중국진출이 감소되는 결

과가 초래되지 않기를 희망할 것이다.

#### 다. 주한미군

현재 중국은 한·미동맹과 주한미군을 한·미간의 문제로 보고 있으며, 한반도의 안정유지에도 기여하는 측면이 있는 것으로 평가하고 있다. 또한 중국은 주한미군 문제로 미국과 갈등을 빚는 것을 원치 않고 있다. 따라서 중국은 한·미동맹과 주한미군 주둔을 반대한다는 입장을 공개적으로 밝히지 않고 있다.

그러나 중국은 양자간 동맹을 냉전시기의 안보개념이라는 비판적 입장을 보이면서 탈냉전시기에는 협력안보 개념이 중시되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 중국은 미국이 중국 주변지역 국가들과 동맹관계를 강화하는데 위협을 느끼고 있다. 부시 행정부 출범 이후 미·일동맹을 강화하고 아프간 전쟁 이후 우즈베키스탄 등 중앙아시아지역에 미군을 주둔시키는 한편, 북대서양조약기구를 동유럽지역으로까지 확대시키고 있는 데 대해 중국은 안보적 위협을 느끼고 있다. 중국이 세계 어떤 국가와 지역에도 전투 병력을 파병하지 않고 있다는 점을 강조하고 있는 사실을 통해서 볼 때에도 중국은 주한미군의 지속적인 주둔에 대해서도 내심으로 부정적인 입장을 지니고 있다고 하겠다. 중국은 미군의 해외 주둔이 미국의 세계 패권지위를 강화시키는 요인이 되고 있는 것으로 보고 있다. 중국은 9·11 테러 사건 이후에도 미국이 중앙아시아와 중동지역을 무력으로 장악하고 미군을 주둔시키고 있는 데 대해서도 비판적인 입장이다. 주한미군에 대한 중국의 비판적 인식은 미·중관계가 갈등을 보일수록 강화되는 경향을 보이게 될 것이다.

중국은 미군의 한반도 주둔에 원칙적으로 부정적인 입장이며, 한·미 동맹이 유지되고 주한미군이 주둔해 있는 상황에서 한반도 통일을 지지하기 어려울 것이다.<sup>181</sup> 이러한 상황에서는 통일한국 전체가 미국의 세력권 내에 편입될 것으로 보기 때문이다. 단기적 관점에서도 중국은 주한미군의 기능이 대만해협 사태 등 동북아 안정유지 세력으로 변화되는 것을 바라지 않고 있는 것으로 분석된다.

#### 라. 한반도 평화체제

중국은 한반도에서 안보적 불안이 끊이지 않고 있다고 보고, 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다는 데 공감하고 있다. 그러나 1994년 12월 북한이 정전체제 무실화를 기도하면서 한반도의 위기상황을 고조시켰을 때 중국이 취한 반응을 통해서 볼 때, 중국은 한반도에서 공고한 평화체제가 구축되기 이전까지는 불완전하게나마 현재의 정전체제가 유지되는 것이 바람직하다는 입장을 보여 왔다고 할 수 있다. 북한이 정전위원회 중국대표단 철수를 요구하여 불가피하게 북한의 요구를 수용하였을 때에도 중국은 ‘소환’이라는 단어를 사용하면서 일시적으로 중국대표단을 송환하였다. 즉, 언제든지 필요하면 다시 중국대표단을 북한에 파견할 수 있다는 메시지를 전달함으로써 북한이 의도하는 정전체제 파기 의도에 찬성하지 않았던 것이다.

1996년 이래 한·미는 4자회담을 통해 한반도 정전체제의 평화체제 전

181 중국의 이러한 입장은 陳峰君, 王傳劍 「亞太大國與朝鮮半島」(北京: 北京大學出版社, 2002), pp. 12~13 참조

환문제를 모색하였는데, 중국은 4자회담에 적극적으로 참여하여 자국의 이익이 반영되는 방향에서 한반도 평화체제 구축문제에 대한 입장을 개선하였다. 중국은 쉬운 문제부터 논의하고 어려운 문제는 추후에 해결해 나가야 하며, 각국이 평등하게 참여해야 하며, 인내심을 갖고 점진적으로 추진해야 한다는 등의 입장을 밝힌 바 있다.<sup>182</sup>

참여정부는 북핵문제 등 당면 안보 현안을 평화적으로 해결한 후 한반도 평화체제 구축을 적극적으로 추진해 나간다는 원칙을 견지하고 있는데, 이를 위해 남북한간 화해협력 증진 노력을 배가하는 한편, 북한의 국제고립을 해소하여 북한으로 하여금 평화체제 전환문제 논의과정에 적극적으로 참여하도록 하기 위해 북·미, 북·일관계 개선을 지원할 것이라는 점을 강조하고 있다. 그리고 한반도 평화체제는 남북한이 주도하고 국제사회의 협력을 통해서 추진해 나간다는 원칙 하에 남북한간 화해협력조치를 지속하고, 교류협력사업의 군사적 보장 및 초보적 군사신뢰구축을 도모하며, 한반도 평화체제 구축에 대한 주변국의 지지를 확보하는 것을 1단계 목표로 설정하고 있다.

이러한 한국의 평화체제 구축방안에 대해 중국은 원칙적으로 찬성하고 있다. 불안한 정전체제가 평화체제로 전환될 수 있다면, 이는 한반도에서 항구적인 평화와 안정이 유지되도록 하여 중국 주변지역 안정에 유리하고 중국의 경제발전에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그리고 한반도의 안보불안이 동아시아에 대한 미군주둔 명분을 강화해 왔고 북한의 군사적 모험주의가 미국의 미사일방어체제 구축의 구실로 이용되어 왔을

182 4자회담에 대한 중국의 입장과 정책에 대해서는 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 27~31 참조

뿐만 아니라 일본의 군사력 증강을 자극하는 요인으로도 작용해 왔기 때문에, 한반도의 평화정착은 중국의 안보이익에도 부합되는 것이다.

한반도 평화체제 구축의 당사자문제와 관련해서 중국은 북한과 미국뿐만 아니라 중국과 한국도 직접적인 당사자라는 입장을 지니고 있다. 따라서 북한이 주장하는 북·미간 불가침조약 체결을 통한 한반도 평화체제 구축방안에 대해 소극적인 태도를 보이고, 한국이 주장하는 남북한간 평화협정 체결과 주변 4국에 의한 국제적 보장방안을 더 선호하고 있다. 중국은 한반도문제의 바람직한 해결방안으로 남북한 당사자간 직접적 해결을 강조하고 있다. 중국이 이러한 입장을 선호하는 이유는 한반도문제 논의과정에서 중국의 참여 하에 이루어지기를 바라고, 중국의 잠재적 경쟁자인 미국에 의해서 주도되는 것을 원하지 않기 때문인 것으로 평가된다.

한편 한국은 북핵 6자회담을 제도화하여 이를 한반도 평화체제 구축문제를 논의하는 협의체로 발전시키는 방안을 강구하고 있는데,<sup>183</sup> 중국은 이에 대해 원칙적으로 반대하지 않고 있는 것으로 보인다. 6자회담이 중국 베이징에서 개최되고 있고, 중국이 미국과 북한 사이의 이견차이를 조정하는 위치에서 회담의 주도권을 행사하고 있기 때문에 6자회담 구도를 통해 한반도의 평화체제 전환문제를 논의하는 방안이 중국에게 유리하다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 그러나 6자회담 구도를 통해 한반도 평화체제 구축문제를 논의하는 단계에 도달할 경우, 중국은 일본의 참여에 대해서는 소극적인 자세를 보일 가능성이 있다. 그리고 6자회담 구도가 한반도 평화와 안보문제를 다루는 협의체로 국한되어야 한다는 입장을 보일 것으로 예

183 윤영관 외교통상부 장관과 라종일 국가안보보좌관은 궁극적으로 6자회담을 한반도 평화체제문제를 논의하는 협의체로 발전시켜 나가야 한다는 희망사항을 밝힌 바 있다.

측된다. 동북아 전체의 안전보장문제를 논의하는 협의체로 발전될 경우 자칫 대만문제 등 중국의 내정에 대한 간섭도구로 변화될 수 있다는 점을 경계할 것이기 때문이다.

#### 마. 동북아 경제협력

유럽공동체와 북미자유무역지대 형성 등 세계경제의 지역주의화 추세가 진전됨에 따라 동북아에서도 초보적인 수준에서나마 경제협력 논의가 제기되고 있다. 1997년부터 동남아국가연합과 한·중·일 3국간(ASEAN+3) 협력논의가 이미 시작되었으며, 한·일, 한·중, 중·일간 자유무역협정 체결 등 경제협력을 위한 노력이 적극화 되고 있다.<sup>184</sup> 대만경제의 중국경제에 대한 의존도도 이미 거의 20%에 달하고 있고, 중국경제의 급속한 발전으로 한국과 일본경제에 미치는 중국의 영향력도 점차 증대되고 있는 실정이다. 한·중·일 사이에 자유무역협정이 체결된다면, 이는 지역경제 발전을 한 단계 업그레이드 시키는 자극제가 될 수 있고, 동북아는 명실공히 세계경제의 성장엔진으로 가능하게 될 것이다.

그런데 동북아 경제협력체 형성에는 현실적인 제약요인이 잠재해 있다. 무엇보다도 역내 국가간 경제발전 수준의 차이가 현저하고, 중국과 일본간 상호 의구심과 경쟁이 존재하고 있다는 점이 동북아 경제협력체 형성에 가장 큰 장애가 되고 있다고 하겠다. 아울러 한·중·일 사이에 경제협력체가 구축되게 된다면 한·일과 중국 사이의 관계가 강화되어 한·미·

184 2003년 6월 노무현 대통령 방일시 한·일 정상은 한·일간 자유무역협정 체결 논의를 연내부터 착수하기로 하는데 합의하였으며, 이에 따라 12월 첫 번째 협회가 이미 이루어졌다.



일간 협력관계가 악화될 우려가 있다는 점에서, 미국이 동북아 지역경제협력체 창설에 미온적인 태도를 보이게 될 수 있다는 점도 무시하기 어려운 요인으로 볼 수 있다.<sup>185</sup>

현재 동북아 경제협력과 관련해서 에너지협력문제가 심도 있게 진행되고 있다. 중국을 비롯 동북아 지역국들이 세계에서 가장 빠른 성장세를 실현하고 있고 에너지 자원이 부족한 실정이기 때문에 에너지를 안정적으로 확보하는 것이 시급한 과제가 되고 있다. 이와 관련, 러시아 극동지역의 원유와 천연가스를 한·중·일로 수입하는 문제에 대한 협의와 경쟁이 진행되고 있다. 일본은 원유 도입의 80% 이상을 중동지역에 의존하고 있는 현실을 타개하기 위해 러시아 극동지역 원유 수입을 위해 러시아 극동지역에서 나홋카로 이어지는 송유관 부설을 위해 러시아에 대해 치열한 외교전을 벌이고 있고, 이에 반해 중국은 양카르스크에서 흑룡강성 따칭(大慶)으로 송유관을 연결하기 위해 후진타오 주석까지 나서서 러시아를 설득하고 있다. 2010년경에 이르면 중국 전체 원유 사용분의 50% 정도를 수입에 의존해야 하는 상황으로 추정되고 있기 때문에 에너지 확보를 둘러싸고 지역국간 경쟁이 더욱 심화될 가능성이 있다.

한국 역시 북한의 에너지난 해소를 위해 러시아의 협력이 필요하고 에너지 도입선 다변화와 안정적인 에너지 도입을 위해 중·일과 경쟁이 불가피하다고 하겠다. 러시아 원유도입을 위한 송유관 부설문제에 있어 중국측 라인보다는 일본측 라인이 한국에 유리한 측면이 있다는 점에서, 러시아 원유와 천연가스 도입문제와 관련 한·중간 이견이 표출될 가능성도 있다.

185 동북아 경제협력에 대한 중국의 입장은 俞新天, “21世紀初東亞合作問題” 『當代亞太』, 2003年 第10期 (2003. 10), pp. 3~9; 邱丹陽, “東亞合作与中國的戰略選擇” 『中國外交』, 2003年 第8期 (2003. 8), pp. 18~23 참조.

참여정부는 동북아 경제허브 건설을 목표로 삼고 있는데, 중국은 이에 대해 기본적으로 소극적인 입장인 것으로 보인다. 한국 신정부가 동북아 경제중심국가 건설을 표방하였을 때 이에 대해 중국이 부정적인 시각을 드러낸 바 있고, 한국을 이를 고려하여 동북아 중심국가라는 표현을 더 이상 사용하지 않고 동북아 경제중심 건설 또는 동북아 경제허브라는 개념을 사용하고 있다. 노무현 대통령은 베이징 방문시 칭화대학 연설에서 “동북아 시대” 구상을 표명함으로써 한국의 동북아 경제중심 구상에 대한 중국의 지지를 유도하고자 하였다.

중국은 동북아뿐만 아니라 동남아, 서남아, 중앙아시아의 일원이기 때문에 동북아만을 염두에 두고 경제협력을 생각하지 않고 있다. 중국은 오히려 동남아국가연합과의 경제협력에 더 주안점을 두고 있으며,<sup>186</sup> 동북아에서도 자국이 중심이 되어 경제협력 논의를 주도해 나가려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다. 중국이 한국의 동북아 경제중심 구상에 부정적인 태도를 보인 중요한 이유 중의 하나는 한국이 동북아 경제중심국가로 부상하게 될 경우 중국의 동북3성 지역내 조선족의 친한화가 자극할 수 있고 동북3성지역 경제발전에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 판단 때문인 것으로 보인다.

중국은 한국이 TKR과 TSR을 연결시켜 동북아의 물류중심으로 발전하는 데에도 경쟁의식을 가지고 있다. 중국은 상하이로 동아시아 물류중심으로 발전시키려는 전략구상을 추진해 왔고, TKR과 TSR이 연결된다면 중국의 동북지역 개발뿐만 아니라 북한에 대한 중국의 영향력 행사에도 불리하게 작용할 것으로 판단하고 있다.

186 2002년 중국은 동남아국가연합과 자유무역협정을 체결하기로 약속하였다.

요컨대 중국은 동북아경제협력 구상에 대해 표면적으로는 적극적인 자세를 보이고 있지만, 이를 단기적 과제로 보기보다는 중장기적 차원에서 접근하는 경향이 있다. 그리고 당분간 동남아 경제권과의 협력에 중점을 두면서 동북아 경제협력 논의과정을 주도하려는 의도를 가지고 있다.

#### 바. 동북아 다자안보대화

냉전시기 중국은 지역 다자안보기구와 국제기구를 미국과 소련의 이익을 보호하기 위한 국제무대로 간주하고 비판적인 견해를 보여 왔으나, 1990년대 중반 이후 지역 다자안보협력을 점차 수용하는 방향으로 입장을 전환해 왔다.

지역 다자안보협력에 대한 중국의 입장변화는 중국의 국력신장에 따라 국제무대에서 중국의 영향력이 강화됨으로써 가능해 졌고, 중국은 다자안보협력 대화에 적극 참여하여 자국의 입장을 반영시키고 중국위협론에 대한 국제사회의 위협인식을 불식시키고자 하였다.

또한 중국은 1998년 미국과 일본에서 중국위협론이 제기되기 시작하고, 미국이 미·일동맹과 북대서양조약기구의 동유럽확대 등 군사동맹 체제 강화를 통해 세계 패권지위를 심화시키자, 동맹을 통한 안보를 냉전시기의 유산이라고 비판하고 다자안보 협력대화를 미국의 동맹을 통한 안보 전략을 견제하는 수단으로 활용하고자 한 측면도 있다. 중국은 세계질서의 다극화와 다원화를 통해 미국의 패권주의를 견제하고자 했던 것이다.

이에 따라 중국은 1991년 아·태경제협력체(APEC) 가입 이후 APEC 지도자회의에 중국 지도자가 매년 참석하고 있으며, 2001년 10월에는 상하이에서 APEC 지도자회의를 개최하였다. 아세안지역포럼(ARF)에도 적극

참여함으로써 동아시아 안보협력문제 논의과정에 자국의 의사를 반영시키고 있고, 1996년부터는 러시아와 중앙아시아 국가들과 함께 ‘상하이 5’를 결정하여 중앙아시아지역의 테러문제와 분리주의문제에 대한 협력을 강화하고 국경지역에서의 군사적 신뢰조치를 도모하고 있다. 2001년부터는 ‘상하이 5’를 ‘상하이협력기구’로 발전시켜 주도적으로 다자안보협력 논의를 진행하고 있다.

동북아 지역에서는 아직 정부차원의 다자안보협력기구가 구성되지 못한 상황에 있으나, 정부와 민간 ‘track two’ 형태로 운영되는 동북아협력대화(NEACD)가 있다. 중국은 NEACD에도 적극적으로 참여하고 있으며, 2002년 11월 16차 당대회 정치보고에서 다자안보대화에 적극적으로 참여할 것이라는 입장을 밝히고 있다는 점에서 동북아 다자안보대화에 긍정적인 태도를 더욱 분명히 할 것으로 전망된다.

다만, 동북아에서 강력한 구속력을 가진 다자안보협력체가 형성되면 중국내 인권문제와 대만문제 등이 논의되어 중국에게 불리하게 작용할 수 있는 측면도 있기 때문에 당분간은 개방된 형태의 느슨한 지역 다자안보대화를 선호할 것으로 예상된다. 그리고 동북아 다자안보대화가 미국에 의해서 주도되는 것을 내심 원하지 않고, 대만문제 등 중국의 주권문제가 논의되어서는 안 된다는 입장을 보일 것이다.

### 3. 일본

#### 가. 북한 핵·미사일

일본과 북한은 2002년 9·15 정상회담 후 발표된 「평양선언」에서는 핵 문제에 관해 <표 6>과 같은 합의사항 및 향후 과제를 도출하였는데, 동년 10월 3일 켈리 미국 동아시아·태평양 차관보의 방북시의 농축 프로그램 확인 및 10월 17일 미국 국무성의 농축우라늄 프로그램의 존재 발표 이후에는 일본은 미국의 대북 핵정책에 공조하는 전략을 취하고 있다.

따라서 2003년 8월 27~29일의 베이징 6자회담에서 일본대표는 기조연설을 통하여 일본의 안보와 대량살상무기의 불확산이라는 관점에서 북한의 핵개발 문제에 대해 ㉠ 북한의 핵무기의 개발·보유·이전 불허, ㉡ 국제적 합의의 준수, ㉢ 모든 핵무기 개발계획의 검증 가능한 방식에 의한 신속한 폐기 등을 주장하였다.

이처럼 일본은 미국의 대북 핵전략에 적극적으로 공조하면서 대응하고 있는 것이다.

<표 6> 「평양선언」과 핵 문제의 합의사항 및 향후 과제

의제	합의사항	향후 과제
핵	한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위해 국제협약('94 제네바 합의) 준수 및 관련국 대화해결의 원칙 합의	영변 핵시설 사찰 등 핵문제에 관한 구체적 합의의 문제

4자회담의 발족이후 한반도문제가 한·미·중·북 등 4자회담으로 중

심으로 논의될 때, 일본은 러시아와 함께 배제되었다. 따라서 2003년 4월 북핵 문제와 관련하여 베이징에서 3자회담이 개최되었을 때, 일본은 러시아와 함께 6자회담의 개최를 주장했고, 미국 또한 한국과 함께 일본의 참가를 강하게 주장했다.

그 결과, 2003년 8월 27~29일 베이징에서 6자회담에 일본은 참가하게 되었다.

일본은 6자회담에 참가하여 ㉠ 핵개발 문제, ㉡ 납치 문제, ㉢ 북한의 체제보증 문제 등에 관한 기초연설을 통하여 자국의 입장을 표명하였다.

구체적으로 살펴보면, 일본은 북한의 핵개발 문제와 관련하여 북한의 핵무기 개발·보유·이전 절대 불허, 국제적 합의 준수, 모든 핵무기 개발 계획의 검증 가능한 방식에 의한 신속한 폐기 등을 주장하였고, 아울러, 북한의 체제보증 문제에 관해 6자회담에서 논의가 가능함을 언급하면서, 북·일간의 핵심 현안인 일본인 납치문제의 해결을 가장 강하게 제기하였다. 특히, 일본은 6자회담과 병행하여 3차례 개최된 북·일 양자간 회담을 통하여 일본인 납치문제를 집중적으로 논의하기도 하였다.

그러므로 일본의 6자회담에 임하는 입장은 한편에서는 자국의 중요 현안인 납치문제를 6자회담의 주요 의제로 상정시키는 것을 추구하면서, 다른 한편에서는 6자회담과 병행하여 북·일 양자간 회담을 추구하려 하고 있다. 즉, 일본은 Two Track 전략을 전개하면서, 핵·미사일 문제 및 납치문제를 북·일국교정상화 이전에 포괄적으로 해결하려는 전략을 추구하고 있는 것이다.

요컨대 일본은 한반도 문제와 관련된 일정한 역할을 위하여 6자회담에 참가하면서, 자국의 최대 현안인 납치문제의 해결을 위하여 일본인 납치문제를 6자회담의 주요 의제로 삼으려고 하고 있고, 아울러 북·일국교정상

화 이전에 핵·미사일 문제 및 납치문제의 포괄적 해결을 전략적으로 추구하고 있는 것이다.

그리고 일본은 북한의 중·장거리 탄도미사일에 대해 보다 직접적인 위협요인으로 간주하고 대응하고 있다. 1989년 8월에 시험발사된 대포동 1호(사정거리: 1,700·2,100km)가 일본 상공을 넘어 1,320km를 비행한 후, 일본은 자국의 국토 전역이 북한 미사일의 사정관내에 있을 수 있다고 판단하고, 북한의 미사일 개발·배치·확산에 각별한 주의를 기하면서 대응을 하고 있는 것이다. 즉, 일본은 핵문제가 북·미를 중심으로 한 글로벌 의제라면, 미사일문제는 동북아 지역의 주요 의제라는 관점에서 자국의 안보를 위하여 미사일 방공망의 구축 등 보다 적극적인 대응을 강구하고 있는 것이다.

예컨대, 일본은 1998년 8월의 대포동 1호 시험발사의 영향을 받아 첩보위성의 독자적 개발을 추구하고였고,<sup>187</sup> 미국과의 ‘전역 미사일 방어체제(Theater Missile Defense, TMD)’ 공동연구를 전개하였다.<sup>188</sup> 그리고, 일본은 부시 정부의 등장과 더불어 TMD(Theater Missile Defense)와 NMD(National Missile Defense)가 통합된 MD(Missile Defense)에 전향적으로 참가하고 있는데, 2005년까지 미국으로부터 해상배치(이지스함 탑재 SM-3) 및 지상배치(지대공 유도탄 PAC-3) MD를 도입한다는 방침아래

187 일본의 집권여당인 자민당은 4~5년내에 군사시설의 정찰이 가능한 첩보위성 및 관련기술을 도입하여 방공체제(防空體制)를 강화해야 한다고 주장하고, 나아가 이를 일본 정부에 권고하였다. 따라서 1998년 11월 일본정부는 이를 토대로 각료회의에서 2002년까지 첩보위성 4기를 개발할 것을 결정하였다.

188 TMD 공동연구의 기간은 2년간을 목표로 하고 있으나, 각서의 유효기간이 5년간이므로 기간연장이 가능하도록 되어 있다. 『朝日新聞』, 1999. 8. 15.

2004년도 예산에 1,000억엔 반영을 추진하고 있다. 『2003年度 防衛白書』에서는 미사일방어(Missile Defense, MD)는 방위정책상 ‘중요하고도 긴급한 과제’라는 인식아래 미국의 MD 기술향상을 토대로 대미 MD 공동연구를 계속하는 동시에 일본에 맞는 시스템에 대한 연구·검토를 가속화한다는 정책적 입장을 나타내고 있다<sup>89</sup>. 이처럼, 일본이 MD에 참가하는 전략적 목적은 ㉠ 북한 미사일 등에 대응하는 방공망을 확충하기 위함이고, ㉡ 핵무기를 보유하지 않은 상태에서 핵무기·생화학무기 등의 대량살상무기에 대한 억지력을 확보하기 위함이다.

이 외, 일본은 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기에 대응하기 위한 일환으로 이지스함 및 AWACS 운용체제의 강화, 정보기관의 강화, 정찰위성의 증가, 대테러조치법의 성립, 유사법제의 정비 등의 조치를 취하였고, 아울러 미국의 반테러·비확산 정책에 협력하면서 2007년까지 PAC-2 개량형 27기(MD의 실전배치)를 추진하고 있다.

#### 나. 주한미군문제

한반도에는 한미상호방위조약에 의거, 미국 제2보병사단 및 제7공군을 중심으로 한 약 38,000명의 부대가 주둔하고 있는데, 일본은 이와 같은 주한미군이 한반도의 군사균형을 유지시키면서 대규모의 무력분쟁을 억지시키는 기능을 하고 있다고 판단하고 있고<sup>190</sup> 아울러 주일미군과 연계되어 동북아지역에서 군사균형을 유지시키면서 대규모의 무력분쟁을 억지시키는

189 『2003年度 防衛白書』

190 『2003年度 防衛白書』



역할을 하고 있다고 판단하고 있다.

게다가, 한·미동맹의 상징적이고 핵심적 존재인 주한미군이 주일미군과 연계되어 미국을 중심으로 한 한·미·일 군사협력이 이루어지도록 하고 있으므로, 일본은 주한미군의 주둔을 중시하는 입장표명과 함께 주한미군과 연계되는 주일미군과의 공조체제의 틀 내에서 자위대의 역할을 강화하고 있다.

현재 일본에는 오키나와, 미사와, 사세보, 이와쿠니 등 전국 각지의 주요기지에 미군이 주둔하고 있는데, 한반도 급변사태의 경우, 이들 기지의 주일 해·공군 및 오키나와의 해병대가 한반도로 출동하여 주한미군과 작전을 전개하도록 되어 있다<sup>191</sup>.

요컨대 일본은 ㉠ 일본주변 안보환경의 변화 및 ㉡ 중국의 군사력 증강 및 패권 추구, 북한의 핵·미사일 개발 등 동북아 안보환경의 변화에 대해 미·일의 전략적 역할 분담을 통하여 능동적으로 대응하고자 하고 있고, 그와 같은 맥락에서 주한 미군의 존재 및 역할을 인식하고 중시하는 정책을 전개하고 있다.

따라서 일본은 주한미군과의 연계·지원활동 등을 전개하는 주일미군을 지원하기 위해 안보개혁차원에서 유사법제의 정비를 추구하고 1999년 5월에 <표 7>과 같은 ‘주변지역 유사’에 대비하는 3개의 법안을 마련하였고, 나아가 2003년 6월에 <표 8>과 같은 ‘일본유사’에 대비하는 3개의 법안을 성립시켰다. 유사법제는 일본이 공격을 받을 경우에 자위대의 원활한 부대 이동, 진지구축 및 필요한 토지사용, 물자사용, 인력동원 등을 가능케 하는

191 주일미군의 주둔 경비의 상당부분을 일본정부가 부담하고 있다. 2003년도 일본정부의 주일미군 주둔경비 부담액은 2,460억엔이다.

관계법령을 통칭하는 것인데, 일본은 이제 일본 및 주변지역의 유사에 모두 대응할 수 있는 법률적 토대를 마련한 것이다.

<표 7> 『미·일 신방위협력지침』 관련  
 ‘일본 주변지역 유사시’ 대비 3개 법안

법안명	법안 주요 내용
주변 사태법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○방치시 일본에 대한 직접 무력공격이 될 우려가 있는 등 주변지역에서 일본의 평화·안전에 중요한 영향을 미치는 주변사태에 대응하여 일본이 실시하는 조치·절차 등을 규정해 미·일 안보 조약의 효율적 운용에 기여(1조)</li> <li>○총리는 주변사태시 후방지역지원, 수색·구조 활동에 대해 종류·내역·범위 등을 명시하는 기본계획을 마련(4조)하고 방위청 장관은 동 계획에 의거 대응조치 실시(6·7·8조)</li> <li>○총리는 자위대가 실시하는 후방지역지원, 수색·구조활동을 국회에 사전 승인받고 긴급시 사후승인 인정(5조)</li> <li>○관계 행정기관장은 법령 및 기본계획에 의거, 지방공공단체장에게 필요한 협력을 요구(9조)</li> <li>○주변사태 종료후 정부는 대응조치결과를 국회에 보고(10조)</li> </ul>
자위대 개정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○유사시 외국거주 자국민 수송을 위해 정부전용기만 사용할 수 있는 규정(100조 8항)을 자위대 선박 및 선박에 탑재된 헬기까지 사용 가능하도록 개정</li> <li>○자위대 수송활동시 자위대원 및 자국민 생명·신체보호를 위해 필요최소한의 무기사용이 가능하다는 조항 신설</li> </ul>
미·일 ACSA 개정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○평시로 한정되었던 자위대와 미군간 물품·서비스 상호제공 의무를 주변 사태시까지 확대 적용</li> <li>○무기·탄약의 공급은 제외</li> </ul>

<표 8> ‘일본 유사’ 관련 3개 법안과 주요 내용

	주요 내용
무력공격사태법 제정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○유사법제의 기본 방향 제시.</li> <li>○무력사태의 범위를 자위대 방위출동 요건인 “무력공격이나 우려가 있는 경우”를 넘어 “무력공격이 예측되는 사태”로 까지 확대.</li> <li>○유사시 신속대응을 위해 지자체 및 방송국 등 공공기관에 대한 총리의 지시권 부여 및 국민의 협력의무 적시.</li> <li>○유사시 국민 피난조치 등 국민보호법제의 1년내 정비를 포함하여 테러·게릴라 대책관련법, 미군행동관련법 등 향후 정비할 유사법제도 적시</li> </ul>
자위대법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○방위출동 명령(76조)이 예상되는 경우에도 자위대의 사전 진지구축 및 무력사용을 허용.</li> <li>- 자위대 임무수행에 필요한 토지·식량 등의 강제수용 가능</li> <li>○자위대의 방위출동 시, 부대이동·토지이용·위생의료 등 군사행동이 신속·원활하게 이루어지도록 하기 위해 도로·하천·산림법 등 20여개의 일반법에 자위대의 행동이 우선시될 수 있도록 특수조항을 신설함.</li> </ul>
안보회의 설치법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○안보회의의 산하에 「전문위원회」(위원장: 관방장관)를 신설함.</li> <li>- 평시부터 위기관리 대책을 연구</li> </ul>

#### 다. 한반도 평화체제

일본은 정전협정에 참가하지 않았으므로, 한반도 정전체제의 평화체제의 전환과 관련하여 직접적인 역할을 수행할 수 있는 입장에 있지 않다.

즉, 한반도 평화체제의 구축과 관련, 일본의 역할은 간접적인 것이다.

다시 말해, 일본은 아시아·태평양 지역 및 동북아시아에서의 미·일 역할 분담에 따른 군사적 역할 확대 및 이를 위한 군사력의 질적 증강 등에 기인한 대북 억지력의 강화를 통하여 한반도 긴장완화 및 평화체제를 환경조성에 일정 역할을 수행할 수 있는 것이다.

일본은 최근 하드파워(hard power)인 군사력의 질적 증강은 물론 일본 및 주변지역의 긴급사태에 대비한 법안의 정비, 정보기관의 강화, 자위대 통합능력의 강화 등 소프트파워(soft power)의 증강을 통하여 국제사회에서의 군사적 역할 확대를 추구하고 있는데, 일본의 자위대는 주한 미군과 연계되는 주일미군과의 공조를 강화하면서 대북 억지력 강화를 추구하고 있다.

특히 한반도 급변사태시, 일본 자위대의 주요 역할은 일본 영해 및 공해상과 국내에서 수행되며, 주일미군과 자위대와 공조체제도 전개된다.<sup>192</sup> 즉, 미사와(三澤), 요코스카(横須賀), 사세보(佐世保), 이와쿠니(岩國) 등의 주일 미군기지에 주둔해 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오키나와(沖縄) 기지에 주둔하고 있는 미국 해병대가 한반도 상륙작전을 펼 때, 일본 자위대는 미군과 협력하며 미군의 작전을 후방에서 지원하는데,<sup>193</sup>

192 배정호, 『일본의 국가전략과 한반도』 (서울: 통일연구원, 2002).

193 미·일 신방위협력지침의 제정 이후 미·일 양국은 처음으로 제179회 미·일 합동 군사훈련을 대규모로 실시하게 되었다. 이 훈련에 일본의 해상자위대 함선 120척, 항공기 80대, 병력 3만 4천명이 참가하고, 아울러 대미 지원항목 가운데 정보제공과 해상자위대 보급함의 미 함정에 대한 해상 급유 등을 실시한다. 그리고 일본 항공자위대와 주일 미군간의 합동훈련에는 군산의 미 제 8전투 항공단 F16 전투기 6기가 참여하였다고 한다. 『조선일보』, 1997. 11. 5 및 1997. 11. 7.

예컨대, 정보교환, 북한에 출입하는 선박에 대한 임검 실시, 대주일 미군기지 테러에 대한 경비, 주일 미군 해군기지의 기뢰 부설 대비한 경계경비, 공해상의 기뢰 제거작업 등의 활동을 전개하는 것이다.

실제로, 일본 자위대는 1999년 10월의 한반도 긴급사태를 상정한 해상기동훈련 및 2000년 2월의 북한의 남침을 가정한 미·일 합동군사훈련 등을 실시하였고, 나아가 2003년의 이라크전 기간중에는 한반도 주변 전력공백에 대비하여 동해에 이지스함·공중조기경보기·P-3C 초계기 등을 배치하여 대북한 경계를 강화하였으며, 나아가 2003년 9월 13일 미국이 주도하여 실시한 ‘대량살상무기 확산방지구상(PSI)’ 관련 해상훈련에도 적극적으로 참가하였다.<sup>194</sup>

요컨대 일본은 한반도 평화체제와 관련된 역할은 간접적이지만, 다음과 같은 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

첫째, 일본은 북한의 남침을 상정하여 미·일동맹을 기반으로 한 대북 억지력을 강화하고 있는데, 이를 통하여 한반도의 긴장완화 및 사전예방에 순기능적 역할을 추구할 수 있다. 이는 한반도평화체제의 구축을 위한 환경조성에 주요한 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 남북간에 평화협정이 체결될 경우, 유엔을 비롯한 국제기구 및 주변 주요 국가들의 이에 대한 지지 및 보장은 한반도 평화체제를 공고화하는 데 있어 매우 중요하다. 즉, 일본은 미국과 함께 한반도 평화체제의 공고화 중요한 역할을 할 수 있다.

---

194 북한을 겨냥한 대량살상무기 수송 저지 미·일·프·호 4개국 합동훈련이 2003년 9월 13일 새벽(현지시간) 호주 동북부 산호해에서 처음으로 실시되었는데, 일본은 해상자위대의 순시선 시키시마호 등을 참가시켰다. 『중앙일보』 2003. 9. 13.

셋째, 일본은 동북아지역의 다자간 안보협력의 전개를 통하여 한반도 평화체제의 구축을 위한 환경 조성 및 남북평화협정의 체결에 의해 구축된 한반도 평화체제의 공고화에 기여하는 데 일정 부분 역할을 할 수 있다.

## 라. 한반도 경제공동체

### (1) 21세기 동북아 경제협력 구상과 한반도 경제공동체

앞에서 언급 한 바 있듯이, 일본은 동북아와 동남아의 결합과 여기에 오스트레일리아 및 뉴질랜드를 포함하는 동아시아 확대공동체의 건설을 구상하고 있고, 나아가 21세기 동북아 경제권의 구축을 위한 협력사업으로 TKR과 TCR 및 TSR의 연계 등 간선동맥 및 교통망 정비, 극동 러시아의 시할린, 이르쿠츠크, 야쿠츠크 등의 천연가스전(田)으로부터 북한, 한국, 중국, 일본에 이르는 파이프 라인의 건설, 동북아 전력 네트워크의 구축, 동북아 정보통신 네트워크의 구축 등을 구상·계획하고 있다. 그리고 일본은 국내 차원에서는 니이가타현, 도야마현, 이시가와현 등을 환태평양권의 동해측 거점으로 개발하고 있으며, 중국의 동북 3성 및 극동 러시아와의 경제교류 확대에 대비하여 아마가타현의 시스템을 정비하고 있다.

이와 같은 일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화를 필요로 하는 것이므로, 한반도 동북아 물류중추로서의 기능은 일본의 구상에 중요한 이익을 줄 수 있다.

따라서 일본은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 전략적 구상에 따라 한·일 협력을 강화하면서, 대한반도 및 대북 투자를 전

개할 것이다.

일본은 북·일 국교 수립시, 50~100억 달러로 추정되는 보상 및 배상금의 전략적 활용을 통하여 중국 견제 및 대륙진출을 위한 교두보 확보를 지향한 북한의 인프라 건설 등 투자환경 정비 부문에 관여하면서 아울러 전략적 정부개발원조(ODA)도 추진할 것이다. 일본 정부의 대북 경제지원이 추진되면 일본 기업들의 대북 진출도 전략적 사업을 중심으로 활발하게 전개될 것이다.

요컨대 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는 데 순기능적으로 기여할 수 있다. 일본의 자본과 기술이 북한에 투입될 경우, 한국의 자본 및 기술과 결합되어 북한을 생산기지로써 발전시킬 수 있고, 아울러 한국~북한~중국 동북 3성 지역~극동 러시아 지역~일본 동해안 연안 지역의 경제교류를 활성화시키면서 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시킬 수 있다.

## (2) 국교정상화를 지향한 북·일관계의 개선과

### 조총련계 기업의 대북 진출 활성화

일본은 1950년대 중반부터 북한과 교역을 해왔으나, 북한의 대일 채무가 약 900억엔에 달하게 되면서 일본과 북한간의 경제관계는 대부분 조총련계 재일동포에 의해 이루어지고 있다. 말하자면, 1980년대 이후, 북·일 경제교류가 조총련계 상공인들 중심으로 전개됨에 따라 소위 '조·조교역' 중심으로 이루어지고 있는데, 북·일무역의 80% 이상은 조총련계 재일동포에 의해 이루어지고 있고 대북 투자도 대부분 조총련계 상공인들에 의해

이루어지고 있으며,<sup>195</sup> 일본 기업은 북한과의 경제교류 및 투자에 매우 신중한 입장을 취하고 있는 것이다.

그러나 국교정상화를 지향한 북·미관계 개선과 북·일관계가 개선되면, 일본정부의 대북 경제 지원정책도 전개될 것이고 일본기업들도 재차 대북진출을 도모할 것이다. 즉, 일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 적극적으로 추진할 것이다.

그리고 조총련계 기업들의 대북 투자도 한층 활성화될 것이다. 북·일 국교정상화가 이루어지면, 조총련계 상공인들 상당수는 국적 문제와 더불어 다소 갈등은 겪겠지만, 그들 기업들은 과거 대북 투자의 경험 및 노하우를 바탕으로 한국기업 및 일본기업과의 협력아래 개성공단 투자를 비롯한 대북 투자에 적극적으로 참여할 것이고, 나아가 훈춘공단, 나호트가 공단 등에도 진출을 시도할 것이다.<sup>196</sup>

요컨대 국교정상화를 지향한 북·일관계개선과 더불어 일본의 전략적 대북 경제지원이 추진되면, 조총련계 기업들은 일본의 기업과 함께 적극적으로 대북 진출을 전개할 것이다. 이는 남북경제공동체 건설을 촉진시키는 데 긍정적으로 기여할 것이다.

#### 마. 동북아 다자안보대화

아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상과 관련, 일본은 초기에

195 배정호, 「조총련계 기업의 대북투자 실태」, (서울 : 통일연구원, 1999)

196 배정호 외, 「남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안」, (서울: 통일연구원, 2002).



는 미·일 양자간 동맹을 가장 중시하는 전통적인 입장 등으로 인하여 미국과 함께 소극적인 반응을 보였다. 그러나 일본은 곧 미국보다 먼저 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 일본은 1991년 7월 나카이파 외무장관으로 하여금 ASEAN-PMC에서 아시아·태평양 지역의 안보문제를 논의하지는 제의를 하도록 하였고, 이어 1993년 1월 ‘미아자와 독트린’의 발표를 통하여 일본정부가 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력에 깊은 관심을 갖고 있음을 명백하게 표명하였다.

그리고 일본은 1994년 7월 ARF의 출범과 더불어 그 운영에 주요한 역할을 담당하면서 경제적 영향력이 큰 동남아 지역에서 정치적 영향력의 확대를 적극적으로 도모하고 있고, NEACD에도 열심히 참가하였다. 나아가 일본은 1998년 2월 김대중 정부의 출범 직전에 발표된 한국정부의 ‘동북아 6개국 선언’에 조응하여 동년 10월의 한·일정상회담에서 ‘동북아 6자회담’을 제안하였고, 고노 외상을 통하여 1999년 10월의 한·일 각료회담 및 2000년 8월의 중·일 회담에서 동북아 6자회담의 필요성을 강조하였으며, 한국과 함께 이를 추진하였다.

즉, 일본은 동북아 6자회담을 통하여 동북아 문제는 물론, 한반도 문제에도 직·간접적으로 관여할 수 있는 정책공간을 확보할 수 있다는 인식 아래 매우 전향적인 태도를 나타내었다. 요컨대, 21세기의 정치대국을 지향하여 국제사회에서의 역할증대를 도모하고 있는 일본은 정치적 및 안보적 차원에서 동북아 다자간 안보협력에 매우 전향적인 입장을 나타내고 있다.

## 4. 러시아

## 가. 북한 핵

푸틴 대통령이 2000년 6월 28일 승인한 「러시아연방 대외정책 개념」에 의하면 러시아는 핵·미사일 등 대량살상무기와 그 운반수단의 확산을 21세기 세계안보질서를 위협하는 심각한 문제로 간주하고 있다. 인도와 파키스탄이 1998년 핵무기를 보유하게 되었기 때문에 러시아는 이들의 「포괄적 핵실험 금지조약」(CTBT) 체결과 NPT 가입을 아태지역 안정의 중요한 요인으로 간주하고 있다. 특히 러시아는 아시아 지역에 대한 핵무기 자유지대의 창설을 지지하고 있다.<sup>197</sup>

북한은 완벽한 핵에너지 생산시설을 갖추고 있고 자국의 연료와 기술을 이용하여 핵에너지를 생산하며 핵 폐기물을 저장하고 있다. 영변에는 1964년 구소련의 도움으로 핵에너지 연구소가 설립되었고 1965년 소련이 공급한 5메가와트급 연구용 원자로가 가동을 시작하였다. 영변의 이 핵에너지 연구소가 북한의 주요 핵무기 제작 및 생산센터로 알려져 있다. 북핵 문제와 관련, 러시아는 북한이 1980년대 말과 1990년대 초에 가장 완벽한 군사역지력으로써 핵무기에 관심을 갖게 되었고 평양의 최후 목적은 핵보유국이 되는 것이라고 추측하고 있다. 북한은 현재 전 세계 5위의 군사력을 가지고 있으면서도 정치적으로 전혀 영향력을 행사하지 못하고 오히려 정치·경제적인 고립상태에 놓여 있기 때문에 김정일은 핵을 보유하면 북

---

197 “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation,” [www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm](http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm), pp. 3~4 & 12.

한의 영향력도 증대될 것으로 기대하고 있다는 것이다. 또한 북한 지도부는 핵무기 개발이 많이 진전될수록 핵개발 프로그램을 포기하는 대가가 더 많아질 것이라고 믿고 있다는 것이 러시아 한반도문제 전문가들의 결론이다.<sup>198</sup>

핵무기는 핵분열 물질인 고농축 우라늄이나 플루토늄을 통해 만들어지는데, 북한의 핵무기 개발작업은 매우 복잡한 기술분야 전체에 걸쳐 폭넓게 진행되고 있고 북한은 이미 이론 및 응용기술의 연구뿐만 아니라 핵무기를 설계할 수 있는 능력을 갖추었다는 것이 러시아측의 평가이다. 또한 러시아는 북한이 2002년 말까지 핵무기 2~3개에서 6~8개의 제작이 가능한 몇 백 kg의 플루토늄을 재처리 했고 기체확산법과 원심분리법을 사용하여 우라늄을 농축했을 가능성을 제기하고 있다.<sup>199</sup> 러시아 과학아카데미 산하 「국제안보질서연구소」의 벨로우스 연구원은 2003년 1월 15일 「이타르-타스」 통신과의 회견에서 “잠재력에 비춰 북한은 현재 핵탄두 2~3개를 만들 우라늄을 갖고 있는 것으로 보인다”<sup>200</sup>고 밝힌 바 있다. 그러나 북한은 핵무기 개발에서 가장 중요한 기폭장치 제작 기술이 없고 핵무기의 성능과 군사적 효능을 알기 위해 반드시 해야 할 핵실험을 아직 하지 않았기 때문에 핵무기를 가지고 있지 않으며 만들 수도 없다는 것이 러시아측의 기본입장이다. 하지만 북한이 핵기술을 다른 나라에 전달할 수는 있기 때

198 레툰, “북한 핵개발 가능성에 대한 러시아의 평가와 전망” (한국국방연구원·러시아연방 군사과학원 공동개최 제4차 한러 국방학술회의 발표논문, 한국국방연구원 2003. 11. 27), pp. 21 & 26.

199 이와는 다르게 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 발발했을 때 로슈코프 외무차관은 북한이 핵무기를 개발해왔다는 미국의 주장을 확신하지 못하고 있다는 성명을 10월 26일 발표하였다.

200 “러 전문가 ‘북핵 능력 위협 안된다.’” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2003. 1. 15).

문에 이를 매우 중요한 위협으로 간주하고 있다.<sup>201</sup>

『제네바 기본합의문』과 관련, 러시아는 북한의 플루토늄 축적과 핵개발 프로그램 및 핵기술 수출을 정지시켰다는 점에서 이를 일시적이기는 하지만 긍정적인 의미를 가진 것으로 평가하고 있다. 그러나 북한이 비공식적으로 폐연료를 저장한다고 추정되는 두 개의 핵시설을 IAEA가 사찰하는 것을 절대 반대하여 폐연료에서 얼마만큼의 플루토늄을 추출했는지 알 수 없게 되었기 때문에 NPT의 근본적인 수정이 필요하다고 주장하고 있다.<sup>202</sup>

2002년 10월 촉발된 제2차 북핵위기와 관련, 국내경제 발전을 위해 한반도 안정을 중시하고 있는 러시아는 북핵 문제가 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 위기 촉발 초기에 러시아는 북핵 문제가 북·미 직접대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 기본입장을 취했고, 6자회담 등 자국이 포함된 다자회담을 차선택으로 갖고 있었다. 김항경 외통부차관은 2003년 1월 5일 모스크바에서 로슈코프 아·태담당 외무차관 및 마메도프 미주·군축담당 차관과 회동하고 러시아가 대북 영향력을 발휘해 줄 것을 요청하였다. 로슈코프 차관은 “러시아는 북한과의 우호적인 관계를 대화를 위한 효과적인 채널로 연결시키기 위해 최선을 다할 것이며 북핵 위기의 평화적 해결을 위해 북한과 대화할 것”이라고 밝혔다. 또한 그는 “북핵문제 해결을 위해 북·미가 직접 대화할 필요가 있으며, 국제적 제재나 봉쇄 등 압력수단으로 접근하는 것은 생산적이지 못하다”고 말했다.<sup>203</sup> 북핵문제 해결을 위해 로슈코프 외무차관이 푸틴 대

201 레툰, “북한 핵개발 가능성에 대한 러시아의 평가와 전망,” pp. 22~26.

202 위의 글, pp. 24 & 27.

203 “김항경 외무차관 러시아 방문결과,” [www.mofat.go.kr](http://www.mofat.go.kr) (2003. 1. 6); 『동아일

통령 특사 자격으로 1월 18~21일 평양을 방문하였다. 그는 김정일 국방위원장을 만나 체제보장과 경제지원을 대가로 핵무기 프로그램 포기를 제안하였다.<sup>204</sup> IAEA가 2월 12일 북핵문제를 유엔안보리에 공식 회부하는 결의문을 채택한 데 대해 러시아는 기권을 하였다. 북핵문제를 외교적 방법으로 해결하는 것이 바람직하다는 입장을 갖고 있는 러시아는 유엔안보리로의 이관이 당시 상황에서 결코 생산적이지 못하다고 판단했기 때문이었다.<sup>205</sup>

중국의 중재로 베이징 3자회담이 4월 23~25일 개최된 직후 러시아는 북·미가 인내심을 갖고 협상을 통해 해결책을 찾을 수 있기를 희망하며 러시아가 위기 해결책 마련을 위한 지원에 최선을 다할 것이라고 밝혔다. 그러나 북·미가 완전히 반대 입장이기 때문에 포괄적 해결책 마련이 쉽지 않을 것이라고 전망하였다.<sup>206</sup> 또한 8월 27~29일 개최된 베이징 6자회담에서 러시아는 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 안전보장, 북·미 양국의 우려사항 동시해소, 대화기조 유지라는 입장을 취하였다. 이 회담에서 극적인 돌파구 마련을 기대하지 않았던 러시아는 특별한 안을 내놓기보다는 대화기조 유지를 위한 분위기 조성에 주력하였다. 러시아는 북한체제에 대한 미국의 보장이 미흡할 경우 중국과 함께 보증할 수도 있다는 대안을 제시하였으나 북한이 거부하였다.<sup>207</sup> 이 회담이 비록 결말을 보

보., 2003. 1. 6.

204 “북한관리, 김정일 메시지 푸틴에 전달” [www.3yonghapnews.net](http://www.3yonghapnews.net) (2003. 1. 31).

205 *The Korea Times* (Feb. 14, 2003), p. 2.

206 “북 핵보유 시인 파장/주요국가 반응,” 『한겨레신문』, [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr) (2003. 4. 26).

207 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Introduction

지는 못했지만 유용했고 앞으로도 만남을 계속하는 게 바람직하다는 것이 러시아측 입장이다. 따라서 러시아는 북한을 자극하여 북한이 차기 6자회담을 거부하는 사태를 방지하기 위해 노력하고 있다.

## 나. 북한 미사일

북한은 1980년대 초 소련의 미사일 기술을 배워 이집트로부터 수입한 스커드 미사일을 분해하는 과정을 통해 자체 미사일 기술을 배양했고 그 후 스커드-B와 스커드-C, 노동 미사일을 보유하게 되었으며 대부분을 지하시설이나 이동발사대에 장착하고 있다. 특히 1990년대에 러시아와 우크라이나 등 외국 출신 미사일 기술자들이 북한에서 일한 것으로 알려져 있다. 1998년 8월 일본을 넘어 태평양까지 도달하는 대포동-1호 미사일을 시험 발사한 북한은 1999년 9월 베를린 회담을 통해 미국이 경제제재를 해제하는 대신 미사일 시험발사를 유예하기로 하였다. 김정일 국방위원장은 2002년 9월 고이즈미 일본 총리와의「평양선언」에서도 미사일 시험발사 유예를 계속 유지할 것이라고 선언하였다. 클린턴 미 행정부 당시 북한은 미사일 수출을 중단하는 대신 3년간 매년 10억 달러 지원을 미국에 요구했으나 성사되지 않았다. 북한은 2001년 한해 동안 이란, 리비아, 시리아, 이집트 등에 미사일 관련 수출로 5억 6,000만 달러를 벌어들인 것으로 추정되고 있다. 북한은 현재 알래스카와 하와이까지 도달할 수 있는 2단계 로켓

---

Remarks by Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Alexander Losyukov at the Opening of the Six-Way Talks in Beijing, August 27, 2003,” [www.In.mid.ru](http://www.In.mid.ru) (1853-28-08-2003); “본회담 6자6색-러시아” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2003. 8. 27) 등 참조.

인 대포동-2호 미사일을 개발중인 것으로 알려지고 있으나 기술적인 문제와 재정난 때문에 어려움을 겪고 있는 것으로 전해지고 있다.<sup>208</sup>

이와 같은 북한의 미사일 개발과 관련, 러시아는 북한의 미사일 위협 및 북한에 미사일 기술과 부품을 제공하고 있다는 미국의 비난을 근거가 없는 것으로 반박하고 있다. 또한 러시아는 북한 미사일 문제를 평화적으로 해결하기 위해 한국 정부와 협력하고 있다. 첫째, 2000년 7월 19일 푸틴 대통령과 김정일 국방위원장은 평양에서 채택한 『조·러 공동선언』에서도 “1972년 요격미사일제한조약 수정계획을 합리화하기 위하여 일부 국가들의 이른바 미사일 위협을 구실로 삼는 것이 완전히 무근거하다는 것을 확증한다”고 밝히고 북한은 “자기의 미사일 강령이 그 누구도 위협하지 않으며 순수 평화적 성격을 띤다는 것을 확인하였다.”<sup>209</sup> 북한이 2003년 2월 25일 동해상에서 사거리 300km 내외의 지대함 미사일을 시험발사했을 때 세르게이 이바노프 러시아 국방장관은 이를 통상적인 행위이며 대량살상무기 확산금지에 관한 어떠한 국제협정도 위반하지 않는다고 밝혔다.<sup>210</sup> 둘째, 푸틴 대통령은 2001년 2월 23일 러시아가 이란과 북한 등에 대량살상무기 관련 기술 및 부품을 적극적으로 제공하고 있다는 미국의 비난을 부인하였다.<sup>211</sup> 북한이 러시아 기술을 이용해 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 사

208 “북한 미사일 개발 어디까지 왔나,” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2003. 1. 12).

209 “『조·러 공동선언,』 『북한동향』, 제496호 (2000.7. 15~21), p. 47.

210 “러 국방, ‘북한 미사일 발사는 통상적 행위,’” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2003. 2. 27).

211 2001년 3월 초 미국의 민간 군사분석 기업인 ‘스트래트포 닷컴(stratfor.com)도 중국과 러시아가 북한의 미사일 개발에 대응하기 위해 미국이 NMD 체제를 구축하는 사태를 우려하여 북한과의 미사일 개발기술 협력을 동결하고 있다고 분석하였다. “북한 미사일 개발 중·러 협력 동결로 담보,” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr)

정거리 1만 5,040km 신형 대륙간 탄도미사일을 개발하고 있다는 미 행정부의 주장에 대해 이바노프 러시아 외무장관은 2003년 9월 13일 러시아는 북한이 미국을 타격할 수 있는 장거리 미사일을 개발하는 것을 돕지 않고 있다고 주장하였다.<sup>212</sup> 셋째, 북한의 미사일 문제를 해결하기 위해 한·러 양국 정부는 2000년 2월 17~18일 모스크바에서 제1차 군축·비확산 협의회를 개최하고 미사일 등 대량살상무기의 군축·비확산 체제에 대한 북한의 참여유도 방안을 논의하였다.<sup>213</sup> 또한 푸틴과 김대중 대통령은 2001년 2월 27일 서울에서 정상회담을 갖고 한반도 비핵화와 북한 미사일 문제의 평화적 해결, CIBT의 조기발효 등이 중요하다는 내용의 「한·러 공동성명」을 발표하였다.<sup>214</sup>

#### 다. 주한미군

냉전종식 이후 러시아는 주한미군을 한반도를 포함한 동북아지역 안정을 위한 긍정적인 요인으로 간주하고 철수를 주장하고 있지 않다. 이는 러시아의 지속적인 개혁정책 수행과 경제발전을 위해서는 동북아지역의 급격한 세력균형 변화보다는 현상유지가 필요하기 때문이다. 러시아는 유일 초강국인 미국과 전략적 관계에 있으나 미국을 ‘가상 적’으로 간주하고 있는

---

yonhapnews.co.kr (2001. 3. 6).

212 “러 외무, 북 미사일 개발 지원설 일축,” [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr) (2003. 9. 13).

213 “ROK, Russia Hold Disarmament Talks in Moscow,” FBIS-EAS-2000-0218, p. 1.

214 “김대통령, ‘푸틴’ 러시아 대통령과 정상회담” (청와대 보도자료, 2001. 2. 27).



것으로 보이며 미국 견제를 위해 중국과 공동 군사훈련을 실시하고 있다.

먼저 러시아는 북한의 돌발적 행동에 따른 한반도 사태에 대한 개입 가능성을 제거하기 위해 지동군사개입 조항을 포함하고 있던 1961년의 북·소 동맹조약, 즉 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」을 1996년 9월 10일 폐기하였다. 그리고 양국관계를 보편적인 국가간 관계로 전환하기 위해 2000년 2월 9일 「조·러 친선선린 및 협조조약」을 체결하였다. 푸틴 대통령과 김정일 국방위원장의 정상회담 결과, 2001년 8월 4일 「모스크바 공동 선언」이 발표되었는데 제8항에서 북한은 미군철수가 한반도와 동북아 평화를 위해 미룰 수 없는 초미의 문제라고 설명하고 러시아는 이에 대한 이해를 표명하였다.<sup>215</sup> 그러나 북한의 주한미군 철수 주장에 대한 러시아의 ‘이해’(understanding)는 찬성을 의미하는 외교용어가 아니다.

러시아는 2001년 7월 16일 중국과 「중·러 선린우호협력조약」을 체결하고 각료급 군인사의 교류를 확대하는 등 안보분야에서 협력을 확대하고 있다. 양국 군부는 일본과 한반도를 포함하는 극동지역에서 잠재적인 위급 사태에 초점을 맞춘 공동훈련의 실시를 2002년 8월 계획했었다. 이는 전략적 차원의 전투훈련을 포함하지 않으나 1950년대 이래 양국간 최초의 공동 전략훈련 계획으로서 러시아는 자바이칼 군구의 육·해·공군을, 중국은 셴양과 지난 군구 병력을 동원하는 것이었다. 중·러 양국은 미군을 ‘가상적’으로 하여 훈련을 시베리아, 중국 동북 3성, 동해, 황해에서 시행하기로 되어 있었다.<sup>216</sup> 그러나 양국측 사정으로 이 계획은 실행되지 않았다.

러시아 언론은 주한미군에 대한 한국 언론이나 여론의 태도가 서로 일

215 「북한동향」, 제51호 (2001. 8. 4~10), p. 4.

216 “Article Discusses August PRC-Russia Joint Exercises,” *Sankei Shimbun* (2002. 6. 30), [toolkit.dialog.com](http://toolkit.dialog.com)

치하지 않는다는 입장을 보이고 있다. 한국 신세대의 반미주의에 러시아는 중립적인 입장을 취하고 있고 미군이 한국에 장기간 주둔할 것으로 예측하고 있다. 『베스트닉』(Vestnik) 지의 란코브(Andrey Lankov) 기사는 다음과 같은 서울발 기사를 『프라우다』지에 보도하였다. “학생데모에서 미군철수 구호가 나타나지만 이를 원하는 한국인은 거의 없다. 국민의 대다수와 지도층 전체는 미군이 한국에 주둔해야 한다고 말한다. 그러나 미군 주둔에 대한 한국 여론의 태도는 점점 더 비관적으로 되고 있다. 전쟁을 기억하는 구세대에게 미군은 아직까지 구원자로 계속 남아 있다. 오늘날의 변명을 자연스런 상황으로 간주하는 신세대의 증가는 또한 민족적 자신과 상이한 민족주의적 태도들의 증가를 의미한다. 미국인들조차도 이러한 과정을 고통스럽게 여기고 있다. 우리 러시아인들은 중립적 당사자이고 이러한 반미주의의 정도를 과장해서는 안 된다. 오늘날에도 반미주의는 아직까지 피상적인 것이고 미군의 계속 주둔이나 철수를 결정해야 하는 당국에는 실질적으로 영향을 미치지 못하고 있다. 따라서 미군이 장기간 한국에 계속 주둔할 것 같다.”<sup>217</sup>

## 라. 한반도 평화체제

한국의 역대 정부들은 통일이 달성될 때까지 한반도의 안정과 공고한 평화를 구축하기 위해 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 노력을 기울여 왔다. 문민정부 당시인 1994년 한·미 양국은 남북한간 평화협정 체결

---

217 “American Troops in Korea,” Pravda (2002. 12. 17), [english.pravda.ru/world/2002/12/17/40947.html](http://english.pravda.ru/world/2002/12/17/40947.html).

을 목표로 4자회담을 제의하여 1999년 8월까지 6차 회의가 개최되었으나 한·미와 북한간의 입장차이로 중단되었다. 러시아는 북·미 평화협정을 주장하던 북한보다는 한국의 입장을 지지하였다. 노무현 대통령의 참여정부도 한반도 평화체제 구축을 외교·통일·국방 분야의 핵심 국정과제로 설정하고 있다. 그러나 제2차 북핵 위기에 직면한 상황에서 러시아 정부는 남북한간 평화협정 체결보다는 남북대화의 지속을 강조하고 있다.

4자회담과 관련, 러시아 정부는 자국이 배제되었기 때문에 처음에는 이를 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 이후 회담이 개최되자 기정사실로 받아들이는 태도를 보였다. 그러나 러시아는 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 기본 입장을 취하였다.<sup>218</sup> 러시아는 2000년 6월 개최된 남북정상회담이 탈냉전시대에 일어난 세계와 동북아시아 상황의 급격한 변화 때문에 가능했고 김대중 대통령의 포용정책이 정상회담을 성공적으로 개최하는 데에 기여하였다고 평가하고 있다. 또한 「6·15 남북공동성명」은 남북한 두 국가의 합법성을 실질적으로 서로 인정하는 것이기 때문에 남북정상회담은 사실상 남북한 평화공존의 첫 단계를 열고 있고 정상회담은 또한 통일에 대한 문제를 제기하고 있으나 단지 먼 미래에 해결될 문제로서 제기되고 있다고 보고 있다.<sup>219</sup>

러시아 한반도정책의 최우선 순위는 한반도의 평화와 안정 유지이다.

218 평화체제 전환문제에 대한 2000년 이전의 러시아 입장에 대해서는 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 130~137 참조

219 블라드렌 미티노프, “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할,” 『한반도 평화정착과 국제협력』 (남북정상회담 1주년 기념 통일연구원 국제학술회의, 서울 롯데호텔, June 13, 2001) pp. 126~127.

따라서 푸틴 대통령은 2001년 2월 27일 서울에서 김대중 대통령과 정상회담을 가졌을 때 그의 대북 포용정책을 지지하였다. 러시아는 포용정책의 가치를 김정일 정권에 대해 자신의 생존을 위해 개혁하도록 유도한다는 데에 있다고 생각하고 있다. 그리고 북한의 고립정책이나 북한정권 붕괴는 필연적으로 평양의 또 다른 군사도발, 주민들의 새로운 고통, 한국 자신에 대한 경제적 충격을 가져올 것이기 때문에 포용정책 이외의 다른 대안은 없다고 러시아는 주장한다. 또한 러시아는 남북한간 평화조약이 미래를 향한 큰 발걸음이기에는 해도, 핵심문제는 정전협정이 평화조약으로 대체될 수 있는지의 여부가 아니라 관련 당사국인 5개국이 함께 북한에 대한 효과적인 접근법을 합의해내고 이를 철저히 이행할 수 있느냐 하는 것이라고 주장한다. 이를 위해서는 북한에게 원조를 주는 것과 북한으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 것을 연결시키지 않아야 하고 북한과 같은 핏줄, 정서, 운명을 가진 한국이 앞장서서 노력해야 한다는 것이 러시아의 입장이다.<sup>220</sup>

노무현 대통령의 참여정부 출범이후 러시아는 남북한간 평화조약 체결이나 한반도 평화체제 구축을 지지하기보다는 남북한간 대화의 지속을 중시하고 있다. 이는 제2차 북핵 위기로 남북대화가 중단되는 경우 TSR-TKR 연결 등의 사업 차질과 한반도 불안정을 우려하기 때문이다. 푸틴 대통령은 노무현 후보자의 대통령 당선시 보낸 축하 메시지에서 그의 “당선이 남북대화에 새로운 활기를 주어 동북아 상황 개선에 이바지할 것을 기대한다”<sup>221</sup>고 밝혔다. 또한 노무현 대통령 취임시 미로노프 연방상원

220 위의 글, pp. 128 & 134~135.

221 “Putin congratulates Roh Moo Hyun on his election as South Korean president,” Pravda (2002. 12. 21), [english.pravda.ru/politics/2002/12/21/1149.html](http://english.pravda.ru/politics/2002/12/21/1149.html).

의장을 통해 보낸 축하 메시지에서는 “남북대화의 지속과 남북간 경제관계의 발전이 한반도 안정의 가장 중요한 요인이다. 이러한 상황에서 한반도 안전을 보장하고 신뢰를 증진시키기 위해 한·러간 협력을 확대하는 것이 중요하다”<sup>222</sup>고 말했다.

#### 마. 동북아 경제협력

남북한간의 민족공동체 개념이 등장한 것은 1988년 7·7 선언에서이다. 7·7 선언은 민족공동체 형성을 위한 남북간의 인적·물적 교류·협력의 기본적 정책방향을 제시했다. 1989년 9월의 『한민족공동체통일방안』은 과도적 통일체제로서 남북연합을 상정하고 있는데 남북연합은 한반도에 두 개의 다른 체제가 있다는 현실 인정을 바탕으로 상호 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해가는 정치적 결합체이다. 이러한 남북연합은 1994년 『민족공동체통일방안』, 즉 『한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안』의 제2단계에서 제시되었고 화해협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가 완성이라는 3단계 통일방안은 국민의 정부와 참여정부에 의해 승계되고 있다.<sup>223</sup>

참여정부 평화번영정책의 목표는 한반도 평화증진과 더불어 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구인데 한반도 평화체제 구축의 마지막 3단계에서 남북경제공동체를 본격 추진하도록 되어 있다. 또한 참여정부의 경제분야 국정과제 중 하나는 동북아 경제중심국가 건설이다. 이를 위한 3

222 “Russian president stresses close ties in message to new South Korean president,” Moscow Interfax (February 25, 2003), [toolkit.dialog.com](http://toolkit.dialog.com)

223 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해』, pp. 61~67 참조

가지 추진방향은 ① 평화체제 구축 노력과 더불어 남북 경제교류협력의 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 추진, ② 동북아 경제협력체 주도적 모색, ③ 동북아 평화협력체 추진이다. 참여정부는 동북아 경제협력체 형성을 위해 한·중·일 자유무역협정 추진과 병행하여 남북한 및 4개국이 참여하는 동북아 경제협력체의 구성을 추진하고 산업·에너지·금융협력 등 동북아에서의 외교·통상 분야의 협력환경을 조성하려 하고 있다.<sup>224</sup>

한편 러시아는 남북한간의 경제관계 발전을 희망하나 단순히 한반도 경제공동체가 아니라 시베리아와 극동지역 개발 및 이 지역의 아·태경제권 편입 차원에서 TSR-TKR과 원유·천연가스 공급, 한반도와 도로 연결 등에 이해를 갖고 있다. 2001년 7·8월 김정일 국방위원장의 방러시 열차에 동행했던 폴리코프스키 극동지구 대통령 전권대리인에 의하면 러시아는 다음과 같은 분야에서 남북한·중·일 등과의 경제협력을 기대하고 있다.

- 사할린 대륙붕의 원유·가스 개발 프로젝트
- 남야쿠티야 사할린-일본, 연해주-북한-남한을 연결하는 전력 공급망 프로젝트
- 중국·몽골·북한과의 국경무역 발전 프로젝트
- 북한 선봉 정유공장 복구 및 정유품 일부의 러시아 극동지역 공급
- 수산물 가공생산 및 어업분야의 남북한·일본간 합작사업
- 치타~하바로프스크~나호트카 구간과 바이칼~아무르 철도 주변의 자동차 도로 건설 및 서울·평양 도로와의 연결 등.<sup>225</sup>

224 [www.unikorea.go.kr/kr/uninews-policyfocus.php](http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews-policyfocus.php) 참조.  
 225 콘스탄틴 폴리코프스키, 성종환 옮김, 『동방특급열차: 김정일과 함께한 24일간의 러시아 여행』 (서울: 도서출판 중심, 2003), pp. 81~85.

푸틴 대통령은 노무현 대통령 취임시 보낸 축하메시지에서 한·러 협력 사업 가운데 TSR-TKR 연결과 한국에 대한 러시아의 가스공급 프로젝트가 매우 중요하며 남북한간 경제협력 발전이 한반도 안정에 가장 중요한 요인이라고 전했다.<sup>226</sup>

#### 바. 동북아 다자안보대화

한국 정부는 한반도 및 동북아의 안정과 평화를 위해 여러 가지 명칭의 동북아지역 다자안보대화를 제의해 왔다. 1988년 노태우 대통령의 ‘동북아 평화협의회’, 1993년 김영삼 대통령의 ‘다자안보대화’와 한승주 외무장관의 ‘동북아 안보협의체’, 1998년 김대중 대통령의 ‘동북아 다자안보협력대화’제의 등이 이에 속한다.<sup>227</sup> 노무현 대통령의 참여정부도 한반도 평화체제 구축을 위한 3단계 추진전략 중에서 제2단계에서는 ‘동북아 평화협력체’ 구상을 제안·추진하고 제3단계에서 이를 구축하겠다는 계획을 갖고 있다.<sup>228</sup>

러시아는 구소련 시대 이래로 동북아 역내의 다자안보회의 개최 필요성을 주장하여 왔다. 고르바초프 소련 공산당 서기장은 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 ‘전아시아 안보회의’ 구성, 1988년 9월 크라스노야르스크 연설에서 남북한·소·중·일간의 5개국 국제회의 개최를 제의하였다. 엘친 러시아 대통령은 1992년 11월 방한 시 ‘동북아 다자안보협의체’ 코지레

226 “Russian president stresses close ties in message to new South Korean president,” Moscow Interfax (February 25, 2003), [toolkit.dialog.com](http://toolkit.dialog.com)

227 한동만, “동북아 다자안보협력 동향과 우리의 대응책,” 『한반도 군비통제』 (2002. 12), pp. 175~178.

228 [www.unikorea.go.kr/kr/uninews-policyfocus.php](http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews-policyfocus.php) 참조.

프 외무장관은 1994년 제1차 북핵 위기 시 남북한·미·일·중·러·유엔·IAEA가 참가하는 8자회담을 각각 제안하였다. 푸틴 대통령도 2001년 2월 김대중 대통령과 서울에서의 정상회담 시 동북아 다자대화의 실현을 강조한 바 있다.<sup>229</sup> 또한 고르바초프 전 소련 대통령도 11월 19일 고려대 특강에서 “한반도 통일의 대외상황 해결을 위해 남북한과 미·러·중·일이 참여하는 6자회담을 추진하는 게 중요하며 그 이후에 더 폭넓은 문제를 다루는 동북아 대화채널을 만들어야 한다”<sup>230</sup>고 주장하여 주목을 끌었다.

따라서 한국과 더불어 동북아 다자안보대회에 가장 적극성을 보이고 있는 주변국은 러시아라고 할 수 있다. 러시아의 이러한 적극성은 동북아 역내에 대한 미국의 일방주의 정책과 일·중의 군사력 증대 견제, 역내에서 타국과 동등한 발언권 확보, 역내 국가들간의 긴장완화와 협력증진 등에 목적이 있는 것으로 분석된다. 현재 동북아 지역에서는 비정부차원의 「동북아협력대화」(NEACD)만이 1993년 이래 개최되고 있는 실정이다. 이러한 점들을 고려할 때 러시아는 제2차 북핵 위기 해결을 위해 진행되고 있는 6자회담이 정부차원의 동북아 다자안보대회로 발전되기를 희망하고 있는 것으로 분석된다.

229 “김대통령, ‘푸틴’ 러시아 대통령과 정상회담” (청와대 보도자료, 2001. 2. 27).

230 Mikhail Gorbachev, “International Current Issues and the Future of Korean Peninsula” (The Seventeenth Incheon Memorial Lecture, Korea University, November 19, 2001), p. 18.



## V. 한국의 대응방안

상기와 같이 분석된 9·11사태 이후 동북아 국제환경의 변화, 주변 4국의 동북아정책, 한반도문제에 대한 주변 4국의 입장과 정책 등을 종합할 때, 다음과 같은 정책의 기본방향과 국가별 세부 추진방안들이 제시될 수 있다.

### 1. 기본방향

첫째, 제2차 북핵위기의 평화적 해결을 위한 주변 4국 및 국제사회에 대한 우리 정부의 적극적 역할은 지속되어야 한다. 북핵위기는 한반도 전쟁으로 확대될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 이를 방지하기 위한 우리 정부의 외교적 노력이 필요하다. 북한에게는 핵사태의 더 이상 악화는 김정일 정권뿐만 아니라 북한체제의 소멸을 의미할 수 있음을 직·간접적으로 인식시켜야 한다. 또한 부시 정부에게는 북한 핵시설에 대한 무력제재는 한반도 전쟁을 야기할 것이고, 이 경우 약 200만 명에 달하는 김정일 추종세력들이 게릴라전을 펼쳐 한반도가 제2의 베트남화 내지는 제2의 이라크화 될 가능성이 있음을 주지시킬 필요가 있다.

현재까지 북·미 양국간에 현격한 입장차이(<표 9> 참조)가 노정되고 있는 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 우리 정부는 ‘균형된 동시행동안’을 제안할 필요가 있다. 미국의 이라크 공격에 의한 후세인 정권의 몰락을 목격한 북한은 체제유지를 위해 핵무기를 보유하려는 의지를 갖고 있는 것으로 보이며, 체제유지에 하등의 문제가 없을 정도로 정치·경제적 대가가

제공되는 경우에만 핵개발 계획을 포기할 것으로 분석된다. 북·미 양국의 입장차이가 워낙 크기 때문에 양측의 더 큰 양보와 상대방에 대한 신뢰가 없는 한 제2차 6자회담이 개최되더라도 가시적인 성과를 기대하기는 어려울 것이다. 폴리코프스키 러시아 극동 연방지구 대통령 전권대표는 2003년 1월 12일 하바로프스크에서 개최된 고이즈미 일본 수상과의 회담에서 “북한의 에너지 문제는 위기적 상황이며 에너지 문제를 해결하면 핵문제도 해결된다”고 밝혔다. 이 점을 고려할 때 우리 정부는 제2차 북핵위기를 해결하기 위해서 다음과 같이 ‘균형된 4단계 동시행동안’을 북·미 양측에 제의할 필요가 있다.

- 제1단계: 북한의 핵개발 포기의사 선언과 NPT 복귀, 미국의 체제보장 의사 선언과 인도적 식량지원 확대
- 제2단계: 북한의 핵시설과 핵물질 동결 및 감시·사찰 허용, 미국의 중유 제공과 경수로 건설 재개
- 제3단계: 북한의 핵폐기 시작과 미사일문제 해결, 미국의 체제보장 선언과 테러지원국 명단에서 북한 삭제
- 제4단계: 북한의 핵폐기 완료, 경수로 완공 및 북·미와 북·일 수교

제4단계 조치가 실행되면 우리 정부는 동북아에서 핵에너지와 핵연구의 평화적 이용을 촉진하고 대체에너지, 환경, 원자로안전 분야에서 협력을 위해 「유럽원자력공동체」(EURATOM)와 유사한 「동북아원자력공동체」(NEATOM)의 형성을 고려할 필요가 있다.

<표 9> 북핵문제에 대한 6개국의 기본입장과 정책

	제2차 핵위기 발발시 (2002. 10)	3자회담시 (2003. 4. 23~25)	6자회담시 (2003. 8 27~29)
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제네바합의 무효화</li> <li>- 다자회담으로 해결</li> <li>- 보상없는 핵개발 포기</li> <li>- 경제·군사 제재 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선 핵개발 포기, 후 체제 보장</li> <li>- 3자회담은 다자회담</li> <li>- 평화적 해결부터 북한 정권 교체까지 가능</li> <li>- 한·일의 참가 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵개발 포기 검증 이후 체제보장과 기타 현안 논의</li> </ul>
북 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 적대시정책 포기</li> <li>- 선 체제보장, 후 핵개발 포기</li> <li>- 북·미 불가침조약 체결</li> <li>- NPT 탈퇴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선 체제보장, 불가침조약 체결</li> <li>- 3자회담은 양자회담</li> <li>- 한·일 배제 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 적대시정책 포기시 핵개발 계획 폐기</li> <li>- 불균형적 '4단계 동시행 동안 제의</li> </ul>
중 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 비핵화</li> <li>- 대화·협상을 통한 평화적 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 비핵화</li> <li>- 평화적 해결</li> <li>- 충실한 중개자 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 비핵화</li> <li>- 평화적 해결</li> <li>- 북·미관계 정상화</li> <li>- 현 상태 유지</li> </ul>
한 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제네바 합의 틀 유지</li> <li>- 체제보장과 경제지원에 의한 핵개발 포기 유도</li> <li>- 북·미 양자대화 → 다자 대화 속에서 양자대화</li> <li>- 북핵문제 해결의 주도적 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵문제 해결의 3대 원칙(한국의 적극적 역할)- 남북대화의 모멘텀 유지</li> <li>- 3자회담은 다자회담 예비 회담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3단계 상호 병행조치 제안</li> <li>- 핵문제 해결시 감한 지원</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경수로 사업 일시동결 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵개발 포기시 한·미·일의 체제보장과 경제지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵, 미사일 남북 일본 인 문제 해결시 경제지원과 국교 정상화</li> </ul>
러시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제네바 합의 이행 촉구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 비핵화</li> <li>- 평화적 해결</li> <li>- 다자회담을 통한 북한의 안전과 불가침 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북·미의 우려사항 동시 해소</li> <li>- 중·러의 북한체제 보장</li> </ul>

둘째, 한·미·일 공조와 중·러 협력관계의 외교노선은 계속 유지되어야 한다. 탈냉전과 세계화의 시대를 맞이하여 국익 극대화를 위해서 우리 정부는 안보와 경제 면에서 주변 4국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 필요하다. 한국은 현재 미·일과는 전통적인 우호관계를 갖고 있고 중국과는 ‘전면적 협력동반자관계,’ 러시아와는 ‘상호보완적이고 건설적인 동반자관계’를 맺고 있다. 이러한 양자관계가 21세기에는 더욱 확대·발전되어야 북핵문제의 해결뿐만 아니라, 남북관계 진전, 한반도 평화체제 구축, 동북아 다자안보대화 형성, 동북아 경제중심 건설 등이 기대될 수 있기 때문이다.

셋째, 참여정부 출범이후 악화된 한·미관계의 점진적 개선이 필요하다. 한·미 양국의 정상회담과 외무장관 회담 등을 통해 표면적으로는 양국의 전통적인 우호·동맹관계가 유지되고 있는 듯이 보인다. 그러나 현재 양국은 주한미군 재배치, 이라크 파병, 용산기지 이전, 미 대사관 신축, SOFA 개정 등의 문제로 갈등을 겪고 있다. 또한 한국 정치인들의 부패, 비정상적이고 불투명했던 남북관계, 일부 한국민의 반미 감정 등으로 현재 부시 미 정부와 국민들의 대한국 인식은 상당히 부정적으로 변했다. 이는 우리 정부의 대미관계에 있어 심각한 문제라고 아니할 수 없다.

남북관계가 아무리 발전되더라도 독일의 경험을 볼 때 주변 4국의 지지, 특히 냉전종식 이후 유일초강국인 미국의 적극적인 지지 없이는 통일을 할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 우리 정부의 주요 정책결정자들은 이와 같은 현실과 우리의 한계를 냉철히 인식하고 악화된 한·미관계의 개선을 위해 노력해야 할 것이다.

넷째, 동북아 다자안보대화 및 경제협약체 형성을 위한 구체적인 안을 마련해야 한다. 냉전종식에도 불구하고 동북아 지역에는 아직까지 역내국가 정부차원의 다자안보대화가 형성되어 있지 않다. 단지 「동북아협력대화

』(NEACD)만이 1993년 이후 비정부 차원에서 회의를 개최하고 있을 뿐이다. 다행히도 그 동안 다자안보대회에 소극적인 입장을 견지하였던 중국이 2002년 11월 16차 당대회 정치보고에서 이에 적극적으로 참여할 것이라는 입장을 밝혔다. 우리 정부는 제2차 북핵위기가 해결되는 경우 6자회담을 다자안보대회로 정례화하는 방안과 현재의 NEACD를 정부차원으로 승격시키는 방안 등을 구체적으로 마련해야 할 것이다.

또한 동북아 경제협력 면에서 한국은 ‘동북아 경제중심’, 일본은 ‘동북아 경제권’, 중국은 ‘동남아 경제권과의 협력’ 등을 각각 모색하고 있다. 따라서 한·중·일 3국이 동북아 경제협력체를 형성하기 위해서는 상호이해가 일치하는 부분과 배치되는 부분을 도출하여 후자의 문제를 해결하기 위한 다양한 협의를 해야 한다. 이를 위해서는 현재 3국간에 진행중인 동북아 경제협의체 형성을 위한 다양한 논의들을 활용하고, 동북아 경제협의체가 운영되면 이를 제도화하여 동북아 경제협력기구로 전환하도록 해야 할 것이다.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 대미정책

한국은 미국에 대해 북한이 핵폐기에 합의할 경우 취할 수 있는 조치들을 명시한 교섭원칙(road map) 제시를 권유해야 한다. 이러한 로드맵은 북한의 체제안전보장, 경제 인센티브 제공, 관계정상화 등을 단계적으로 실현시키는 내용을 포함하게 될 것이다. 첫번째 단계에서 고려할 수 있는 내

용은 북한이 모든 핵계획을 폐기할 용의를 밝히고 핵확산금지조약(NPT) 복귀를 선언하면 6자회담을 통해 1년간 한시적으로 북한의 안전보장을 선언한다는 것이 될 것이다. 두번째 단계는 8,000여개 폐연료봉에서 추출된 플루토늄 폐기, 고농축우라늄 핵계획 폐기 개시 등 북한이 핵시설 해체를 시작하면 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고 에너지와 국제금융기구의 지원을 실시한다. 마지막 단계는 북한이 핵시설을 완전히 제거하고 미사일 수출 및 장거리미사일 개발 금지에 합의하면 대사급 외교관계 수립을 통해 북·미관계를 정상화한다는 내용을 포함하게 될 것이다. 아울러 이러한 로드맵은 동시실천방식에 의하여 이행될 수 있음을 명시하는 한편, 북한이 이를 거부하면 미국의 제재조치를 가한다는 것도 강조해야 할 것이다.

한국은 미국 대북정책의 로드맵 작성과정에 한국의 의사가 반영되도록 노력해야 한다. 미국은 핵·미사일·재래식군비태세·인권 문제 등을 모두 포괄적으로 협상하겠다는 입장을 보이고 있다. 그러나 이런 사안들을 모두 연계하여 일시에 해결하고자 하면 6자회담을 재개되어도 성과를 거두지 못하고 장기간 교착상태에 빠지게 될 것이다. 따라서 핵·미사일·재래식군비태세 등의 사안들에 관한 협상의 우선순위를 정하고 각기 개별적인 사안들이 최소한 논쟁을 거쳐 합의될 수 있도록 현실적인 입장에서 교섭원칙을 설정 할 것을 권유해야 한다.

미국은 북핵 문제를 근본적으로 해결하기 위해 제네바 합의를 완전히 폐기한 새로운 협상을 요구할 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 대북 경수로 건설 지원에 대한 합의를 백지화하고 이에 대신하여 화력발전소 건설을 지원한다는 것이다. 그러나 북한은 일단 경수로에 집착하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 핵협상 원칙은 북한의 핵사찰 시기 및 범위를 명시하여 제네바 합의를 수정·보완하는 방향으로 설정하는 것이 바람직하다.

미사일 문제에 관해서는 아직까지 북·미간에 아무런 합의서도 채택되지 않은 상태이다. 따라서 클린턴 행정부 말기 논의된 내용을 바탕으로 협상을 시작하는 것이 합리적이다. 즉, 북한이 장거리 미사일 개발을 포기하고 중·단거리 미사일 부품 및 기술 수출을 중단하면 미국이 이에 대한 대가로 경제적 협력을 약속하는 방향으로 원칙을 설정해야 할 것이다. 북한의 재래식 군비태세 문제는 한·미 양국군이 공동으로 연구해 온 결과에 기초하여 남북한 신뢰구축조치부터 추진하는 것이 보다 현실적이다. 한국 정부는 미국이 대북 교섭원칙을 이와 같은 방향으로 설정하는 것이 바람직하다는 입장을 지속적으로 설득해야 한다.

한국 정부는 북한이 핵실험 또는 장거리 미사일 실험발사를 단행하지 않는 상황에서 미국이 먼저 대북 제재 조치를 취하는 것은 핵문제의 평화적 해결에 부정적인 영향을 미치게 될 것임을 주시시켜야 한다. 그러나 폐연료봉의 재처리를 끝냈다고 주장하고 있는 북한은 핵폭탄을 제조하는 것이 체제안전보장의 가장 확실한 수단이라고 생각할 가능성이 있다. 사실 미국은 북한이 어떠한 보상을 제공하더라도 핵개발을 포기하지 않고, 인도·파키스탄과 같이 핵무기 보유를 기정사실화하여 체제안전을 보장받으려고 하는 가능성을 가장 우려하고 있다. 따라서 한국은 북한이 핵개발을 강행하면 유엔의 결의에 따라 남북 경협도 중단할 것임을 표명하여 한국 정부가 북한의 핵무기 보유를 결코 용인하지 않고 있음을 명백히 표명해야 할 것이다.

북한이 주한미군의 재배치를 한·미공조체제의 이완으로 오판할 경우 핵협상은 쉽게 해결책을 찾지 못하고 장기화될 가능성이 있다. 따라서 북한이 상황을 오판하지 않도록 한·미 양국은 북한을 지나치게 자극하지 않는 범위 내에서 연합훈련을 지속적으로 실시하며 한·미 연합방위능력은 향

상되고 있다는 점을 과시해야 한다. 또한 한·미 정보기술 협력을 통해 한국군의 감시 및 조기경보 능력을 증진시키고 점차 독자적인 방위능력을 구축해야 한다. 아울러 한·미 양국이 신뢰회복의 비탕 위에 대북정책을 추진할 수 있도록 미국의 테러와의 전쟁에 대한 군사·경제적 지원을 적극 추진해야 한다.

한·미 군사협력관계가 상호 보완적인 안보동반자 관계로 성숙되기 위해서 한·미 주둔군 지위협정에 내포되어 있는 불평등한 요소를 완전히 해소해야 한다. 주한미군이 재배치되어 한·미동맹체제가 점차 지역안보협력의 성격도 내포하게 되면 한국으로서는 한·미 군사협력과 관련한 책임과 한계를 명확히 해두어야 한다. 주한미군이 주변지역의 분쟁사태에 대응하는 기동군의 성격을 내포하게 될 경우, 주한미군의 작전출동에 대해 한·미 양국이 사전에 협의하는 것을 의무화하는 조항을 확보해 두어야 할 필요가 있다. 아울러 주한미군의 재배치되고 주한미군 역할이 주변지역의 분쟁사태에 대응하는 기동군 성격으로 변화하게 되면 이에 따라 방위비 분담 비율을 재조정해야 한다.

한·미 양국의 대북정책은 단기적으로는 북한의 핵폐기를 유도하는 데 역점을 두지만 중·장기적으로는 북한의 개방·개혁을 통한 한반도 평화체제 구축에 두어야 한다. 북핵문제가 해결되면 북한경제가 안정적으로 성장하며 시장경제체제로 순조롭게 전환될 수 있도록 국제금융기구들의 대북 차관 및 미국 기업들의 대북 투자를 적극 유도해야 한다. 특히 미국 기업과 한국 기업의 합작투자를 적극 유도하여 다른 외국 기업들의 대북투자도 급속히 증대될 수 있도록 노력해야 한다. 북한의 개혁·개방이 한반도의 평화정착뿐만이 아니라 미국 주도의 동북아 질서 유지에도 긍정적으로 작용한다는 점을 부각시키고 이에 대한 대미 홍보를 강화해야 한다.



6자회담을 통하여 북한 핵문제가 해결되면 이를 계기로 동북아 다자안보협의체 발족시키는 것이 바람직하다. 그러나 6자회담의 장래 및 동북아 안보협력체 형성에 대한 한·미 양국의 공통인식이 아직 명확하지 않다. 한국은 동북아 다자안보협력체 형성이 한반도 통일과정에서 주변정세의 유동성에서 초래되는 불확실성을 최소화하는 데 도움이 된다고 생각하고 있다. 그러나 미국은 동북아 다자협력체가 형성되면 한반도에 대한 영향력이 축소될 것을 우려하여 6자회담이 동북아 안보협력체로 발전되는 데 대해 소극적인 태도를 보일 가능성이 있다. 따라서 한·미 양국은 6자회담이 양국 모두의 국익에 도움이 되는 있는 방향으로 발전될 수 있는 가능성을 공동으로 연구해 나가야 한다.

#### 나. 대중정책

중국은 2002년 11월 16차 당대회와 2003년 10기 전인대를 개최하여 신 지도부를 구성하였다. 후진타오와 원자바오 등 중국의 4세대 지도부는 이전 세대와 달리 기술관료형의 지도자로서 이념과 명분보다 실리를 중시하는 성향을 지니고 있다. 이들 중국의 신지도부가 추진하는 중국의 신외교 노선이 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 면밀히 관찰하고, 이에 대해 적절한 대응책을 마련해야 할 것이다.

첫째, 중국외교 정책결정 과정에서 전문가와 실무부처 관리들의 역할이 증대되고 있는 것으로 보인다. <sup>231</sup> 한·중 전문가 및 실무부처

231 신상진, “후진타오시대 중국의 대내외정책 전망,” 『통일정세분석』 (서울 : 통일연구원, 2002. 11), p. 34; 叶篤初, “集體決策的辯論領域” 『瞭望』 2003年 第42期 (2003. 10. 20), pp. 9~10.

관리간의 접촉과 교류를 확대하여 참여정부의 정책구상에 대해 오해가 없도록 하고 지지와 협력을 유도해야 할 것이다. 특히 한·중 수교 11년을 지나 양국간 교역과 접촉이 증대됨에 따라 나타나는 부작용도 있는 바, 이를 극복하고 양국관계를 한 단계 더 성숙하게 하기 위한 노력이 필요하다. 양국 사이에 발생하는 민감한 사안에 대해 감정적으로 대응하기보다는 상대방의 국내정치적 입장을 고려하여 신중하게 대처해 나가는 것도 중요한 외교적 과제라고 생각한다.

둘째, 한·중관계는 노무현 대통령의 국민방문을 계기로 ‘전면적 협력 동반자관계’로 격상되었다. 중국외교에서 ‘전면적 협력동반자관계’는 정치와 안보분야에서도 상당히 긴밀한 협력이 가능한 관계를 의미한다는 점에서,<sup>232</sup> 한국은 중국측에게 북핵문제와 북한의 개혁·개방문제 등에 대해 보다 강력하게 건설적인 역할을 수행하도록 촉구할 필요가 있다. 2003년 4월 베이징 3자회담과 8월 1차 6자회담 개최과정에서도 나타난 바와 같이, 중국은 여전히 북한에 대해 강력한 영향력을 보유하고 있다. 북핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위해서는 중국의 적극적인 역할을 지속적으로 촉구해야 할 것이다.

셋째, 중국과의 급속한 안보협력을 도모하는 것은 당분간 한국의 적절한 외교적 선택이 아니다. 북한 핵위기 등 당면 안보현안이 존재하는 한, 한국은 한·미·일 안보협력을 근간으로 삼아 중국, 러시아 등과 안보협력을 점진적으로 모색해 나가는 것이 바람직하다. 한국이 중국과 과도하게 안보관계를 강화할 경우, 미국이 한국을 정치·경제·군사적으로 압박할

232 중국외교에서 ‘동반자관계’에 대한 개념정의에 대해서는 신상진, 『중·러 전략적 협력강화와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2001)에 분석되어 있다.

수 있는 등 한국에게는 감내할 수 없는 대가가 뒤따르게 될 우려가 있다. 중국 역시 한국이 당분간 미국과의 동맹관계의 틀 속에서 벗어나기 어렵다는 점을 잘 인지하고 있고, 한국이 미국과 동맹관계를 유지하고 있기 때문에 중국이 한국과의 관계개선을 전략적으로 중요하게 생각하고 있는 것이다.

넷째, 동북아 경제중심국가 건설 등 국가발전 전략구상을 내부적으로 제기할 필요는 있지만, 이를 공개적으로 국제사회에 천명하는 것은 바람직하지 않다. 특히 과거 동아시아에서 중화질서를 형성하여 지역지배권을 향유하였던 중국에게 한국의 이러한 구상은 오히려 부정적으로 인식될 수 밖에 없을 것이다. 한국은 국내 통합을 도모하면서 내부적으로 조용하게 국제경쟁력을 강화해 나가는 것이 바람직하다. 미·일·중·러 등 세계 4강국의 이해관계가 교차하는 동북아질서를 한국이 주도해 나간다고 할 때, 어떤 나라도 이를 반길 리 없다.

마지막으로 한반도 안보와 평화문제에 대한 중국의 협력과 지지를 이끌어 내기 위해서는 대만정책을 계속 신중하게 추진해야 할 것이다. 특히 2004년 3월 대만에서는 제11대 총통선거가 실시될 예정으로 있고, 총통선거 득표전략 차원에서 민진당 후보는 대만독립 분위기를 고조시키려 할 것이다. 이러한 여건속에서 중국은 대만문제를 핵심적인 정책시안으로 간주하게 될 것이기 때문에 한국이 대만과 정치외교적 접촉을 모색할 경우 강경한 자세를 보일 수 있다. 연간 교역규모가 150억 달러나 되기 때문에 대만과의 비정치적 교류는 강화하되, 중국을 자극할 수 있는 정치외교적 관계설정에는 신중한 입장을 견지하는 것이 바람직하다.

## 다. 대일정책

### (1) 외교·안보분야

21세기 국제지도국을 지향한 일본의 군사적 역할의 전략적 확대는 동북아 지역 차원 및 한반도 차원에서 긍정·부정적 양면을 동시에 지니고 있다. 즉, '일본 주변지역의 유사시'에 대비한 미·일간 군사협력의 강화를 한국의 입장에서 보면, 북한의 군사적 위협을 사전에 억제하고 사후에 효과적으로 대응할 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 일본의 군사적 역할의 증대가 일본의 국제지도국화 전략에 따른 것이기도 하므로 중·일 갈등 등에 의한 동북아 전략환경의 악화, 한반도에 대한 일본의 영향력 증대로의 귀결 등 부정적인 측면도 있다.

앞에서 언급한 바 같이, 최근 일본 정부는 북한의 핵·미사일 등 대량 살상무기의 개발·생산에 대해 지속적인 우려와 의구심을 표명하면서 북한의 기습 남침을 상정한 한·일 및 미·일 합동훈련, 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대한 대응책의 강화 등 대북 억지력의 강화를 추진하고 있는데, 이와 같은 한·미와의 공조체제를 바탕으로 한 일본의 대북 억지력 강화는 북한의 군사적 야욕을 사전에 차단하고, 나아가 북한을 남북한 군사대화 및 군축에 임하도록 하는 데 간접적으로 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

반면, 21세기 국제지도국을 지향한 일본의 군사적 역할의 확대 및 미·일 군사협력의 강화는 중국과의 대립구도 형성 등 동북아 평화·안보

환경의 조성에 역기능적으로 작용할 수 있는 부정적인 요소가 있고, 아울러 일본의 군사대국화에 대한 주변국 국민들의 정서적 우려<sup>233</sup> 및 반발과 그에 따른 갈등관계의 생성, 한반도에 대한 일본의 군사·정치적 영향력의 증대의 초래 등 역내 국가간 협력관계의 구축에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 즉, 한·일간에 깊은 신뢰관계가 조성·구축되지 않은 상태에서 일본 자위대가 한반도 긴급사태시에 선박의 검문·검색, 기뢰제거, 미군의 탄약·무기 수송 등의 임무를 수행한다는 명분 아래 한국의 영해 또는 영공으로 들어 올 경우, 한·일간에는 국민 정서상 미묘한 긴장관계가 조성될 수도 있고, 또 부시 행정부의 대외전략과 미·일동맹의 강화에 따른 일본의 집단 자위권 행사의 추구는 동아시아 역내 국가들의 우려 속에 중국과의 군사·안보적 갈등을 증폭시킬 수 있다.

요컨대, 동북아 지역에서 ‘미·일 대 중’을 축으로 하는 군사적 갈등·대립 구도는 남북한 군사적 신뢰관계의 구축 및 한반도 평화통일을 위한 환경조성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 아울러 일본의 군사대국화에 의한 한반도에 대한 군사·정치적 영향력의 증대는 한·일관계의 신뢰조성에 적지 않은 부정적인 영향을 줄 수 있다.

따라서, 한국은 가능한 부정적인 측면은 극소화시키고, 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 대응전략을 전개하여야 할 것이다.

이와 같은 전략적 차원에서 다음과 같은 대응을 고려해 볼 수 있다.

첫째 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력의 추구하고 안보협력대화를 제도

---

233 일본 참의원이 2008년 6월 6일 일본 유사 관련 3개의 법안을 최종적으로 통과시켰을 때, 한국, 중국 등 동북아 주변 국가들은 유사법제의 제정을 계기로 일본의 군사대국화 지향과 더불어 자위대에 적용해 온 전수방위 원칙이 폐기될 것을 우려하는 입장을 표명하였다.

화시키는 것이다. 북한정세, 한반도 안보정세, 동북아 지역의 전략환경 등에 관한 정보교환 및 공동대응책 모색 등과 관련하여 다양하고도 실천 가능한 대화가 평소에도 활발하게 이루어 질 수 있도록 안보협력대화의 장(場)을 중층적으로 마련하고, 이를 제도화시켜 양국간 신뢰성이 제고되도록 운영하는 것이다. 즉, ㉠ 국가안보보좌관, 외무·국방장관 등 각료급, ㉡ 합참의장 등 군수뇌급, ㉢ 실·국장 수준의 안보정책 관료 실무급, 군 아전지휘관 수준의 실무급, ㉣ 안보정책 연구기관 수준의 정책간담회 및 워크숍, ㉤ 관련 시민단체 수준의 포럼 등 한·일 안보협력대화의 장을 다양하고도 중층적으로 운영하는 것이다.

둘째, 한국의 안보능력 및 한·일 안보협력의 효과 제고를 지향하는 관점에서 한·일 안보협력을 실용주의 차원에서 전략적으로 접근하는 것이다. 즉, 일본은 경제력을 바탕으로 한 군사력의 질적 강화를 도모하고 있고 아울러 군사기술 및 방위산업의 발전과 더불어 무기의 최첨단화를 추구하고 있으므로, 한국은 한·일 안보협력을 통하여 최첨단 무기의 사용 능력 및 방위산업의 발전 등을 꾀할 수 있도록 일본과의 안보협력을 추구하는 것이다. 군사기술 교류 및 방위산업 협력은 고도의 안보협력이므로, 한국은 이를 위한 전략적 접근을 냉정하고도 사려깊게 전개하여야 할 것이다.

셋째, '미·일 대 중'의 대립구도가 형성되지 않도록, 중국, 일본 등 동북아 지역 국가들간의 안보대화를 촉진시킬 수 있는 포럼·세미나 등의 개최, 정보교환, 인적 교류의 활성화 등을 활발하게 전개하여 동북아 다자간 안보협력 대화가 제도적으로 운영되도록 노력하는 것이다. 즉, 동북아 다자간 안보협력 레짐의 구축을 위해 전략적인 노력을 기울여야 하는 것이다. 동북아 다자간 안보협력은 동북아 지역차원에서는 '예방 안보외교'의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 역내 안정된 안보환경의

조성에 기여할 수 있고, 한반도 차원에서는 그와 같은 환경조성을 통하여 남북한 군사적 신뢰관계 및 평화공존을 위한 유리한 환경조성에 일조할 수 있으며, 통일과정의 평화적 관리에 기여할 수 있다. 또, 그 이후에는 한반도 평화공존의 틀을 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있다.<sup>234</sup> 따라서 이와 같은 전략적 맥락에서 한국은 일본과 함께 동북아 다자간 안보협력을 추구하여야 할 것이고, 북한 핵문제를 매개로 진행 중인 6자회담을 역내 다자간 안보협력레짐으로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 북한핵의 평화적 해결을 위한 6자회담의 성공적 운영을 위해서는 핵심의제의 단순화를 유지하는 것이 바람직하다. 따라서 한국은 국교정상화를 지향한 일본인의 납치문제의 해결에는 적극적인 중재·지원 역할을 하되, 일본인 납치문제가 6자회담의 주요의제로 상정되는 것에는 전략적인 대응을 하여야 할 것이다. 일본인 납치문제가 6자회담의 주요 의제로 상정될 경우, 동북아 차원의 인권문제로 비화될 수 있고 아울러 6자회담의 성공적인 운용도 그 만큼 어렵게 되는 것이다.

## (2) 경제적 차원

### (가) 21세기 일본의 동북아 구상의 전략적 활용

일본의 21세기 동아시아 및 동북아 개발구상은 북한과의 관계 개선과

---

234 동북아 다자간 안보협력을 위한 6자회담 추진전략으로서 ㉠ 기존의 양자동맹과의 상호보완적 전략, ㉡ 단계별·포괄적 전략, ㉢ ‘Track 1’과 ‘Track 2’의 병행전략 등을 고려해 볼 수 있다. 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000).

더불어 남북경제협력의 활성화에 따른 한반도의 동북아 물류중추로서의 기능 등을 필요로 하므로, 한국은 한반도·동북아 연계개발에 21세기 일본의 동북아 구상의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다. 즉, 한국은 ‘21세기 동북아 개발과 남북경제공동체의 건설’에 관한 구체적인 협력방안을 한·일 공동으로 마련하고, 이를 공조체제의 틀내에서 추진하여야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 한·일 자유무역협정(FTA)의 체결시, 한국은 한·일 자유무역지대에 개성 공업특구를 비롯하여 향후 한·일이 협력하여 투자·개발하는 경제특구를 포함시키는 방안을 일본과 사전협의를 하여야 할 것이고, 마련된 방안은 공조체제의 틀내에서 추진되도록 하여야 할 것이다.

그리고 한국은 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중추의 기능을 위한 기점을 한반도에 확보하는 전략적 노력을 하여야 할 것이다. 즉, 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 차원에서 한·일 협력은 강화하되, 한·일 해저터널의 건설 등은 절대 하지 않아야 하는 것이다. 한·일 해저터널이 건설될 경우, 동북아 물류망의 기점은 한국이 아닌 일본이 되고, 한국은 그에 따른 상당한 경제적 손실을 입게 될 것이다.

#### (나) 대북 투자환경 개선을 위한 한·일 전략적 협력의 강화

북핵 문제의 평화적 해결에 따른 북·미관계의 개선과 더불어 북한이 테러 지원국 지정에서 해제될 경우, 북·일 국교정상화를 지향한 일본 정부의 대북 경제지원이 전략적으로 전개될 수 있다. 특히, 국교정상화와 더불어 북한에 제공되는 약 50~100억 달러의 보상금 및 배상금은 일본의 기업 대북 진출을 촉진시키면서 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에



상당한 영향을 미치게 될 것이다.

그러나 일본의 대북 경제지원은 일본의 한반도에 대한 경제적 영향력의 증대에 따른 부정적 영향도 초래할 수 있다.

따라서 한국은 일본의 대북 지원에 따른 부정적 영향을 가능한 한 극소화시키면서, 동시에 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는 데 일본의 대북 지원을 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 수립하여야 할 것이다. 즉, 북·일 국교정상화와 더불어 제공되는 일본의 보상금 및 배상금이 북한 경제의 개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 긍정적으로 활용될 수 있도록 한국은 한·일 공조체제의 강화와 함께 사전협의를 전략적으로 전개하여야 할 것이다.

#### (다) 일본 자본의 대북 투자 유치와 북한의 투자환경 개선

일본은 어느 국가보다도 북한의 투자 환경의 문제점을 정확하게 파악하고 있으므로, 일본 자본의 유치를 위해서는 북한의 투자환경의 개선은 불가결하다.

일본이 니이가타 지역을 중심으로 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있으므로, 한국은 북한의 동해안 지역에 경제특구를 설립하는 등 ‘연안지역 발전전략’의 추진과 함께 북한의 사회간접자본 등 투자환경을 개선하면서 일본의 대북 투자의 유치를 도모하여야 할 것이다. 연안지역의 경제특구화는 도로·철도 등 사회간접자본의 취약성을 어느 정도 극복하면서 자본주의식 경영이 가능한 투자환경의 정비를 추구할 수 있을 것이다.

## 라. 대러정책

우리 정부는 각종 대러시아 채널을 통해 러시아가 북핵문제의 평화적 해결과 6자회담 지속을 위해 건설적인 역할을 하고 있는 점을 높이 평가하고 단기간 내에 북핵문제가 완전히 해결될 가능성이 적기 때문에 러시아가 긍정적인 역할을 지속해 줄 것을 요망해야 한다. TSR-TKR과 원유·가스 파이프라인 연결 등 한·러 양국이 서로의 공동 이익을 창출하고 또 이를 극대화하기 위해서는 반드시 북핵문제가 가능한 한 조기에 해결되어야 한다. 안정된 안보상황이 없으면 실질적인 경제협력도 어렵기 때문이다. 따라서 우리 정부는 러시아와 빈번한 안보대화를 가져야 하고 양국간 군사교류·협력을 현재보다 한 단계 더 발전시키기 위한 노력을 해야 할 것입니다. 풀리코프스키 러시아 극동 연방지구 대통령 전권대표는 2003년 1월 12일 하바로프스크에서 개최된 고이즈미 일본 수상과의 회담에서 “북한의 에너지 문제는 위기적 상황이며 에너지 문제를 해결하면 핵문제도 해결된다”고 밝혔다. 이 점을 고려할 때 우리 정부는 제2차 북핵 위기를 해결하기 위해서 북한의 에너지 문제에서 러시아의 역할을 요청해야 한다.

노무현 대통령은 취임이후 미·일·중과는 2003년 정상회담을 개최하였으나 러시아와의 정상회담은 양국 사정으로 지연되고 있다. 러시아 정치가 안정되고 있고 경제가 계속 회복되고 있다는 점과 북핵 등 한반도문제에 대한 러시아의 영향력을 고려하여 우리 정부는 푸틴 대통령과의 한·러 정상회담이 2004년 중 반드시 개최되도록 해야 한다. 현재 대북 및 통일정책 관련 자료와 정보들의 수집을 위해 주미·주중·주일 대사관에는 통일연구원들이 파견되어 있다. 이들의 역할은 과소평가되어서는 안 되며, 주러 대사관에도 통일연구관의 파견이 조속히 이루어져야 한다.

우리 정부는 북핵 위기 해결을 위한 6자회담을 정부차원의 동북아 다자안보대화로 전환시키기 위해 미리 외교적 노력을 경주할 필요가 있다. 동북아 다자안보대화 형성에 가장 적극적인 한·러 양국의 관료와 학자, 언론인들 간의 국제세미나를 개최하는 방안을 강구해야 한다. 한국국제교류재단의 재정적 지원 하에 서울이나 모스크바에서 매년 개최되는 한·러 포럼을 활용하는 것도 가능할 것이다.

남북한과 러시아 3국의 이해가 큰 TSR-TKR 연결 사업에서 가장 큰 문제는 재정조달이다. 재정확보를 위해서는 국제적 컨소시엄을 구성해야 하는데 여기에 북한의 지하자원에 큰 이해를 갖고 있는 독일, 스웨덴 등 EU국가들을 참여시키는 방안을 북한과 러시아 측에 제안할 필요가 있다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국방부. 『한미동맹과 주한미군』. 서울: 국방부, 2002.
- 김경수·김환청·이무성 외. 『국제 비확산체제와 한반도 대량살상무기 통제』. 서울: 한국국방연구원, 1996.
- 김영춘. 『일본의 북한위협 인식과 군사력 강화』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김태우·신성택·고성은 외. 『북한 핵문제 종합적 대처방안』. 서울: 국방연구원, 2003. 10.
- 『국방백서 2000』.
- 레툰. “북한 핵개발 가능성에 대한 러시아의 평가와 전망.” 한국국방연구원·러시아연방 군사과학원 공동개최 제4차 한러 국방학술회의 발표논문, 한국국방연구원 2003. 11. 27.
- 배정호. 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『일본의 국가전략과 한반도』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『일본의 안보개혁과 유사법제 정비』. 서울: 통일연구원, 2003. 6.
- \_\_\_\_\_. 『조총련계 기업의 대북투자 실태』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 배정호 외. 『남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 블라드렌 마티노프. “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할.” 『한반도 평화정착과 국제협력』. 남북정상회담 1주년 기념 통일연구원 국제학술회의 발표논문, 서울 롯데호텔, June 13, 2001.

- 신상진. 『중·러 전략적 협력강화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』. 서울: 통일연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『후진타오시대 중국의 대내외정책 전망』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 신상진 외. 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 여인곤. 『한·러 정상회담 결과 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 장준익. 『북한 핵·미사일 전쟁: 최악의 핵전쟁 시나리오』. 서울: 서문당, 1999.
- 콘스탄틴 폴리코프스키. 성중환 옮김. 『동방특급열차: 김정일과 함께한 24 일간의 러시아 여행』. 서울: 도서출판 증심, 2003.
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『통일환경과 남북한관계: 2002~2003』. 서울: 통일연구원, 2001.
- Cameron, Fraser. *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemon or reluctant sheriff?*. New York: Routledge, 2002.
- DiFilippo, Anthony. *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement*. New York: ME. Sharpe, 2002.
- Holmes, Kim R. & James J. Przystup, eds., *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China*. Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997.
- Khalilzad, Zalmay et. al. *The United States and Asia: Toward a New Force Posture*. Santa Monica: RAND, 2001.

- Kissinger, Henry. *Does America Need a Foreign Policy?.* New York: Touchstone, 2001.
- Mistry, Dinshaw, *Containing Missile Proliferation: Strategic Technology, Security Regimes, and International Cooperation in Arms Control.* Washington: University of Washington Press, 2003.
- Mochizuki, Mike M. ed. *Toward A True Alliance.* Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- O'Hanlon, Michael & Mike Mochizuki. *Crisis on the Korean Peninsula* New York: McGraw-Hill, 2003.
- Panagariya, Arvind. *Regionalism in Trade Policy: Essays on Preferential Trading.* Singapore: World Scientific, 1999.
- Sutter, Robert G. *The United States and East Asia: Dynamics and Implications.* New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003.
- U. S. Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century.* Washington, D.C.: Dept. of Defense, April 18, 1990.
- \_\_\_\_\_. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.* Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1995.
- Vick, Alan et. al. *The Stryker Brigade Combat Team: Rethinking Strategic Responsiveness and Assessing Deployment Options.* Santa Monica, Calif.: RAND Project Air Force, 2002.
- The White House. *A National Security Strategy of Engagement and*

*Enlargement*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994.

北東アジア・グランドデザイン研究会編著. 『北東アジアのグランドデザイン』. 日本経済評論社, 2000.

寺島實郎 『國家の論理と企業の論理』. 中公新書, 1998.

宋國壽・金歌 『中國國際形勢問題報告』. 北京: 中國社會科學出版社, 2002.

朱昕昌 主編 『中國周邊安全環境与安全戰略』. 北京: 時事出版社, 2002.

陳峰君・王傳劍 『亞太大國与朝鮮半島』. 北京: 北京大學出版社, 2002.

## 2. 논문

김창수. “한반도 평화체제 구축과 미국의 역할” 광태환 외 지음. 『한반도 평화체제의 모색』. 경남대학교 극동문제연구소, 1997.

박두복. “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 역할.” 『외교안보연구원 주요 국제문제분석』 (2003. 6).

배정호. “일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002 여름).

\_\_\_\_\_. “탈냉전기 미·일동맹의 강화와 일본의 군사적 역할의 확대.” 『국제문제연구』, 제3권 제3호 (2003 가을).

\_\_\_\_\_. “탈냉전시대의 미일 동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대.” 김성철 편. 『미일동맹외교』. 서울: 세종연구소, 2001.

신상진. “북핵에 대한 중국의 입장: 반대하면서도 적극 개입에는 소극적.”  
『월간중앙』 (2003. 2).

아베주니치. “중국의 군 현대화.” 『극동문제』 (2002. 8).

이범준. “탈냉전기의 미국 외교정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제.” 이범  
준 공저. 『미국외교정책: 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1998.

이상우. “21세기 미국의 세계전략.” 오기평 편저. 『21세기 미국패권과 국제  
질서』. 서울: 오름, 2000.

한동만. “동북아 다자안보협력 동향과 우리의 대응책.” 『한반도 군비통제』  
(2002. 12).

황병무. “탈냉전시대의 동북아 전략환경의 변화와 전망.” 『동북아시아 전략  
환경의 변화와 우리군의 발전 방향』. 서울: 한국해양전략연구소,  
2001.

후나바시 요이치. “나이(NYE) 이니셔티브의 내막.” 『사상』 (1996 여름).

Armitage, Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea,”  
*Strategic Forum*, No. 159 (March 1999).

Brinkley, Douglas. “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine.”  
*Foreign Policy* (Spring 1997).

Dent, Christopher M. “Newtworking the region? The emergence and  
impact of Asia-Pacific bilateral free trade agreement projects.”  
*The Pacific Review*, Vol. 16, No. 1 (2003).

\_\_\_\_\_. “Northeast Asia: Developmental Political Economy  
and the Prospects for Regional Economic Integration.” Fu-kuo  
Liu and Philippe Regnier eds. *Regionalism in East Asia*:



- Paradigm shifting?*. New York: Routledge Curzon, 2003.
- Dong Shin, Kim. "The ROK-U.S. Alliance: Where Is It Headed?." *Strategic Forum*, No. 197 (April 2003).
- Hayes, Peter. "Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks with North Korea." *Arms Control Today* (October 2003).
- Hyun-Seok Yu. "Explaining the Emergence of New East Asian Regionalism: Beyond Power and Interest-based Approaches." *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 1 (2003).
- Hill, Cameron J. and William T. Tow. "The ASEAN Regional Forum: Material and Ideational Dynamics." Mark Beeson, ed. *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations after the Crisis*. New York: Routledge Curzon, 2002.
- Liu, Fu-Kuo. "Conclusion: The Renewal of Regionalism and an East Asian New Order." Fu-kuo Liu and Philippe Regnier eds. *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?*. New York: Routledge Curzon, 2003.
- Mack, Andrew. "The United States and the Asia-Pacific: Bilateralism Plus 'Multilateralism a la Carte'." David M. Malone and Yuen Foong Khong ed. *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Mack, Andrewk and Pauline Kerr. "The Evolving Security Discourse in

- the Asia-Pacific." *The Washington Quarterly* (Winter 1995).
- Mansourov, Alexandre. "The Hermit Mouse Roars: North Korea." *Asian Affairs*, Vol. 30, No.2 (Summer 2003).
- Medeiros, Evans S. and M. Taylor Fravel. "China's New Diplomacy." *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (November/December 2003).
- Nardulli Bruce R. and Thomas L. McNaugher. "The Army: Toward the Objective Force." Hans Binnendijk. *Transforming America's Military*. Washington D.C.: National Defense University, 2002,
- Pavliatenko, Victor. "US Policy in East Asia: Interests, Problems, and Prospects." *Far Eastern Affairs*, Vol. 30, No.4 (2002).
- Ravenhill, John. "APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2 (2000).
- Rapkin, David P. "The United States, Japan, and the Power to Block: the APEC and AMF Cases." *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 3 (2001).
- Rhodes, Edward. "The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda." *Survival*, vol. 45, no. 1 (Spring 2003).
- Seongho Sheen. "Grudging Partner." *Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2 (Summer 2003).
- Shapiro, Jeremy and Lynn E. Davis. "The New National Security Strategy." Lynn E. Davis and Jeremy Shapiro, ed. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Santa Monica: RAND: 2003.
- Shulin, Dao. "China and Its Neighbors." *Contemporary International*

*Relations*, 12 (2002).

Victor D. Cha. "America and South Korea: The Ambivalent Alliance?"  
*Current History* (September 2003).

江凌飛 "9.11反思: 當前國際戰略形勢與中國安全環境" 『中國外交』, 第12期  
(2003).

邱丹陽 "東亞合作與中國的戰略選擇" 『中國外交』 (2003. 8).

單衛國 "中國石油事關戰略安全" 『世界知識』, 第21期 (2002).

時邦弘 "朝鮮核危機六方會談與中國外交" 『中國評論』, (2003. 10).

\_\_\_\_\_. "朝鮮核危機與中國的至高戰略利益" 『中國評論』 (2003. 2)

辛本健 "二〇〇二年國際安全形勢述評" 『中國評論』, 1月號 (2003).

俞新天 "21世紀初東亞合作問題" 『當代亞太』, (2003. 10).

叶篤初 "集體決策的新奇蹟" 『瞭望』, (2003. 10. 20).

### 3. 기타

통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』 (각주).

『防衛白書』 (각년도).

『동아일보』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『로동신문』.

*The Korea Times*

*The New York Times.*

*The Washington Post.*

『讀賣新聞』.

『朝日新聞』.

『인터넷 연합뉴스』. [www3.yonhapnews.co.kr](http://www3.yonhapnews.co.kr).