



2020 선진 한국의 국가전략 (I): 안보전략

박종철 · 이상현 · 박영준 · 백승주 외

 통일연구원
국방대학교 · 대외경제정책연구원

2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략

인 쇄 2007년 3월

발 행 2007년 3월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

2020 선진 한국의 국가전략. 1, 안보전략 / 박종철, 이상현, 박영준, 백승주 외. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-04-02)

ISBN 978-89-8479-392-7 93340 : ₩10000

349.11-KDC4
327.519-DDC21

CIP2007000883

경제·인문사회연구회 협동연구총서
 “2020 선진 한국의 국가전략”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
06-04-01	2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	통일연구원
06-04-02	2020 선진 한국의 국가전략 (I): 안보전략	국방대학교
06-04-03	2020 선진 한국의 국가전략 (II): 경제전략	통일연구원, 대외경제정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	박종철 선임연구위원 (총괄책임자)	김학성 교수(충남대) 김성진 교수(덕성여대)
	통일연구원	임강택 선임연구위원	양문수 교수(북한대학원대) 이우영 교수(북한대학원대) 백승주 연구위원(한국국방연구원) 김근식 교수(경남대) 박명림 교수(연세대)
협력 연구 기관	국방대학교	박영준 교수	이희욱 교수(한신대) 전병곤 연구위원(통일연구원) 이상현 안보연구실장(세종연구소) 최태욱 교수(한림국제대학원대)
	대외경제정책 연구원	김양희 연구위원	정여천 선임연구위원 방호경 전문연구위원 박현정 연구위원

제1부 서론 및 이론적 분석틀

박종철 · 김학성 · 김성진

I. 서론	3
1. 연구 목적	3
2. 연구 방법	4
II. 이론적 분석틀	9
1. 분석기준으로서 이론의 활용	9
2. 국제관계의 변화에 관한 이론적 논의	15
3. 분석틀과 지표	31

제2부 2020 선진 한국의 세계 안보전략

이상현

I. 현황	41
1. 탈냉전과 단극적 세계질서	42
2. 새로운 안보위협 요인과 대응	45
II. 전망	49
1. 고려요인	49
2. 2020 전망	72
III. 2020 비전과 전략	75

1. 비전과 목표	75
2. 세부과제와 추진전략	80

제3부 2020 선진 한국의 동북아 안보전략

박영준 · 이희욱 · 전병곤

I. 현황	93
1. 동북아 전통적 세력균형관계의 재조정	93
2. 동북아 새로운 안보질서의 대두	104
II. 전망	113
1. 고려요인	113
2. 2020 전망	178
III. 2020 비전과 전략	199
1. 비전과 목표	199
2. 세부과제와 추진전략	207

제4부 2020 선진 한국의 한반도 안보전략

백승주 · 김근식 · 박명림

I. 현황	235
1. 북핵실험과 전략환경 변화	235

2. 북한의 안보정책	236
3. 한국의 안보정책	241
4. 남북한 군사관계	245
II. 전망	248
1. 고려요인	248
2. 2020 전망	275
III. 2020 비전과 전략	296
1. 비전과 목표	296
2. 세부과제와 추진전략	302

제5부 결론

박종철 · 김성진

최근 발간자료 안내	333
------------------	-----

표 차례

<표 1-1> 신자유주의적 제도주의와 신현실주의의 비교	12
<표 1-2> 합리주의적 제도주의와 사회학적 제도주의의 비교	14
<표 1-3> 국가의 대외전략 선택	18
<표 1-4> 국력지표	33
<표 1-5> 국제제도의 수준 지표	34
<표 1-6> 국제관계 변화의 주요동인	34
<표 2-1> 주요국들의 국력지표 비교, 1995-97	43
<표 2-2> 주요국 국내총생산 비교(GDP at PPP, 10억\$)	55
<표 2-3> 주요국 국력지수(Power Index) 비교	56
<표 2-4> 주요 국가의 국력지수 변화 전망	81
<표 3-1> WMD에 관한 각종 조약 및 레짐, 아시아 각국 가맹상황	107
<표 3-2> 각국 GDP 및 국방비 규모 (2005년 기준)	122
<표 3-3> 2020 시점의 GDP 성장률, GDP, 1인당 국민소득 추정	123
<표 3-4> 미국 국방예산 변화추이, 2001-2007	124
<표 3-5> 주요 국가 핵전력(핵탄두, ICBM, SLBM) 보유량	125
<표 3-6> 국제기구 관여도	126
<표 3-7> OECD 주요국 ODA 실적추이	126
<표 3-8> 각국별 호감도/비호감도	127
<표 3-9> 국가경쟁력 순위 추세	130
<표 3-10> 인간개발 지수 추세	131
<표 3-11> 국가전략자원과 주요지표	132
<표 3-12> 중국의 경제력 (2005년)	133
<표 3-13> 2005년 중국군사비 지출 통계	134
<표 3-14> 2020년 경제력 지표	135

<표 3-15> 2020 중국의 국방력 시나리오	136
<표 3-16> 중국의 군사력 및 경제력 성장에 대한 이미지	138
<표 3-17> 가까운 장래에 중국이 미국을 대체하는 지배국가가 될 것인가	139
<표 3-18> 주요 국가 상대적 해군능력	141
<표 3-19> 1995년 이후 주요 해군 함정 획득 현황	142
<표 3-20> 주요 국가 상대적 공군력	142
<표 3-21> 일본의 역사문제 대응에 대한 중국, 일본인의 평가	144
<표 3-22> 11차 5개년계획의 주요 사회경제적 지표	158
<표 3-23> 2030년 세계패권능력 측정	179
<표 3-24> 동북아 지역 다자간 안보협의체 현황	197
<표 4-1> 유엔 안보리 결의에 의한 군사공습 절차	253
<표 4-2> 북한핵시설 공격시 필요한 전략적 상황 평가	254
<표 4-3> 북한의 4대군사노선	262
<표 4-4> 남북한 군사력 비교 (2006-2007국방백서)	265
<표 4-5> 중기재정 여건 판단	288
<표 4-6> 아시아의 다자안보협력 현황 및 경과	295

그림 차례

<그림 1-1> 다양한 안보연합(security coalitions)	21
<그림 1-2> 안보질서의 제도적 다양성	22
<그림 1-3> 행위주체와 구조의 상호작용을 통한 변화 과정	26
<그림 1-4> 국력에 대한 새로운 관점	28
<그림 1-5> 세계·동북아·한반도 차원의 체계 및 상호관계	31
<그림 1-6> 분석틀	32
<그림 2-1> 과학기술 수준에 따른 주요국들의	

기술적용 수용능력	53
<그림 2-2> 기술적용 도입 역량과 장비수준 비교	54
<그림 2-3> 2020년 주요국 국내총생산 및 국력지수	56
<그림 2-4> 중국과 인도의 국력 성장 전망	58
<그림 2-5> 2020년 힘의 배분과 국제질서	59
<그림 3-1> 미국에 대한 주요 각국의 호감도 변화	128
<그림 3-2> 각국 무역액 및 외환보유고 순위 및 규모 (2005년 기준)	140
<그림 3-3> 1990년대 중반 이후 러시아 GDP 및 국방비 현황	146
<그림 3-4> 2050년 주요 각국의 국력 전망	180
<그림 4-1> 북한 권력체계도(실체적 측면)	255
<그림 4-2> 한국정부의 군 구조 및 전력발전 목표 및 방향	286
<그림 4-3> 비전과 목표체계	308

1

서론 및 이론적 분석틀

박종철 · 김학성 · 김성진



2020 선진 한국의 국가전략(1) : 안보전략

I. 서론

1. 연구 목적

본 연구는 2020년의 시점에서 국제정세의 변화를 분석하고 예견되는 국제정세의 변화 속에서 한국의 생존과 국가이익을 최대화하기 위한 안보전략을 제시하는 데 있다. 탈냉전 이후 국제정치에서 두드러지게 나타나고 있는 현상은 미국이 형성하고 있는 단극질서라고 할 수 있다. 냉전의 한 축을 담당하고 있던 소련과 사회주의 국가들이 체제전환 과정에 진입하면서 미국은 세계 유일의 초강국으로 남게 되었으며, 이러한 단극체제는 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다. 그러나 단극체제에 대한 도전과 함께 안보질서에 대한 새로운 도전이 예견되고 있으며, 전쟁 개념의 변화와 같이 보다 근본적이고 급속하게 진행되고 있는 국제정세의 변화는 향후 전망에 대한 예측의 중요성과 필요성을 부각시키고 있다.

기존의 많은 연구들은 탈냉전 시기에 두드러지게 나타나고 있는 변화로 미국주도의 단극체제를 언급하고 있다. 물론 이러한 언급은 미국이 상당기간 단극체제를 유지하겠지만 그렇다고 미국의 우월적인 국력이 미국의 안전을 전보다 더 공고하게 보장해준다는 의미도, 혹은 미국이 국제정세를 좌지우지할 수 있다는 의미도 아니다. 특히, 21세기에 이르러 핵전쟁이나 대규모 군사적 충돌과 같은 전통적인 군사적 위협의 가능성은 상대적으로 줄어들고 있는 것으로 보이나, 9·11 테러와 같은 ‘메가 테러리즘(mega-terrorism),’ 대량살상무기와 탄도미사일의 확산, 사이버 테러, 실패국가(failed states)의 인권문제, 에너지 및 식량안보, 전염병의 확산, 그리고 환경문제 등이 새로운 안보문제로 부각되고 있다.

이와 관련하여 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 향후 네 가지 새로운 현실을 직시해야 한다고 지적하고 있다. 첫째, 대량살상무기에 대한 접근이 더 이상 국가에 한정되지 않을 것이며, 이들 무기를 바탕으로 상대적으로 규모는 작지만 의지가 강한 소수 집단이 세계적인 위협을 야기하는 것이 용이해지고 있다. 둘째, 교통·통신의 발달과 신속성, 그리고 이민과 인구이동의 증대는 국경을 초월하는 지하조직간의 연계를 용이하게 하고 있다. 셋째, 민주주의의 확산은 사회위협에 대한 감시와 적발 노력을 어렵게 하는 요인으로 작용하고

있다. 지나친 안보중심의 논의는 민주주의를 훼손하는 결과를 가져올 것이며, 이에 따라 민주주의는 사회적 안정을 촉진하는 요소인 동시에, 경우에 따라 안보와 상충되는 형태로 발전하고 있다. 넷째, 현대 사회의 높은 상호의존도는 연쇄반응을 초래하고 있다. 즉, 한 사회의 붕괴는 다른 사회적 붕괴로 연결되며, 21세기의 이러한 변화는 이전보다 급속하고 진폭이 커진 반면, 대응이 보다 복잡해진 양상을 보여주고 있다.¹

이러한 문제들은 새로운 조망과 분석이 요구되는 영역으로 향후 안보문제를 전망하는 것이 단순히 전통적 안보영역이나 주요 국가들의 쌍무관계에 기초하여 조망하는 식으로는 안보환경의 변화를 전망하기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 또한 21세기 안보문제는 보다 복잡적이고 보다 광범위한 영역을 포괄하고 있으며, 그 해결 역시 어느 한 국가가 담당할 수 있는 범위를 넘어섰다고 할 것이다.² 지구온난화, 에너지와 물 부족 현상은 이러한 성격을 잘 보여주고 있다. 결국 21세기 안보문제는 단순히 군사적·물리적 힘과, 이의 균형의 문제가 아니라 연성국력(soft power)을 포함하는 방향으로까지 확대되고 있다고 할 것이다.³

2. 연구 방법

중장기 대외전략의 목표설정이 국가이익의 보호와 국가의 생존에 중요한 문제라는 점에는 이견이 없을 것이다. 특히, 아시아의 경우 탈냉전에도 불구하고 여전히 중국과 러시아의 ‘전략적 동반자관계’ 설정과 미일동맹관계의 강화 등 냉전적 갈등의 축이 지속되고 있다. 이와 함께 영토문제와 역사문제 그리고 군비경쟁, 군사안보적 영역에서의 갈등요인은 여전히 강화되고 있다. 이

1-Z. 브레진스키, 김명섭 역주, 『제국의 선택: 지배인가 리더십인가』 (서울: 황금가지, 2004), pp. 84-85.

2- 새로운 안보문제에 대한 연구에 대해서는 Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991); Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century,” *International Affairs*, Vol. 67, No. 3 (July 1991), pp. 431-451; Keith Krause and Michael C. Williams, “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2 (October 1996), pp. 229-254 참조.

3- 이상현, 「9·11 테러 이후 안보위협 요인과 대책」, 세종연구소 정책보고서 (2004), pp. 9-10.

와 함께 중국의 경제적 부상은 중국 경제에 대한 상이한 전망에도 불구하고, 향후 동북아시아의 세력균형에 불안정요인으로 작용할 것이다. 이러한 동북아 지역의 불안정성과 불확실성은 미래에 대한 정확한 예측의 필요성을 제고하고 있으며, 이에 따라 지난 수년간 세계 및 동북아의 중장기 발전전망과 한국의 국가 전략을 모색하려는 연구가 적지 않게 진행되어왔다.

우리나라에서는 외교안보연구원, 세종연구소, 한국국방연구원 그리고 동북아 시대위원회 등에서 2020년을 대비한 국가전략을 모색하는 연구를 진행해왔다. 이들 연구는 개별 연구기관의 특성과 관심분야에 따라 연구영역과 차원, 그리고 목표에서 다소간의 차이를 보여주고 있다. 예를 들어, 외교안보연구원의 경우, 2020년의 외교환경 전망과 한국 외교의 목표와 과제를 세계와 한반도 차원에서 분석하고, 경성국력과 연성국력의 균형적 추구를 한국 외교정책의 과제로 제시하였다.⁴ 2004년에 출간된 한국국방연구원의 『중장기 안보비전과 한국형 국방 전략』은 2020년 안보상황을 전망하고 21세기 한국 안보의 비전과 도전을 분석하며, 이에 기초하여 중장기 ‘한국형 국방전략과 이를 위한 국방정책을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다.⁵ 2005년에 출판된 세종연구소의 『국가전략 2020』은 외교·안보영역에 초점을 맞추어 2020년의 시점에서 한국의 대미, 대중, 대일, 그리고 대러전략을 구상·제시하고 있다.⁶ 이외에 동북아시아위원회는 2005년 역내 국가들의 동아시아에 대한 인식과 동북아 지역의 중장기 안보정세 시나리오를 분석하고, 이에 기초하여 정부의 ‘동북아시아’ 구상을 뒷받침하는 국가안보 전략의 추진방향을 제시하고 있다.⁷

4- 외교안보연구원, 『중장기 외교환경 변화와 한국외교의 과제』 (서울: 외교안보연구원, 2003) 참조.

5- 전경만 외, 『중장기 안보비전과 한국형 국방전략』 (서울: 한국국방연구원, 2004) 참조.

6- 이상현 외, 『한국의 국가전략 2020: 외교안보』 (성남: 세종연구소, 2005) 참조. 세종연구소는 이외에도 ‘평화선진강국’ 건설을 기치로 동북아 경제협력, 동북안 안보협력, 정치·사회, 그리고 대북·통일 영역에서 국가전략을 논의하였다. 김성철 편, 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』 (성남: 세종연구소, 2005); 이태환 편, 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』 (성남: 세종연구소, 2005); 박기덕 편, 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』 (성남: 세종연구소, 2005); 정성장 편, 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』 (성남: 세종연구소, 2005) 참조. 이들 연구는 2007년 『한국의 국가전략 2020』으로 발전되었다. 세종연구소 편, 『한국의 국가전략 2020』 (성남: 세종연구소, 2007) 참조.

7- 전경만 외, 『‘동북아시아’의 국가안보전략 연구』 (서울: 한국국방연구원, 2005) 참조.

그러나 2020년의 기점을 상정하고 연구·분석을 진행하고 있는 이들 연구들은 몇 가지 한계를 보여주고 있다. 첫째, 이들 연구들은 대체로 미래 전망과 정책제시의 과정에서 이론적인 틀이 미비하다. 이러한 문제는 이들 연구뿐만 아니라 정책을 다루는 많은 연구에서 보편적으로 나타나는 현상이기도 하다. 이러한 경향은 정책에 대한 이론적·논리적 토론을 어렵게 함으로써 정책에 대한 합의 도출을 저해하는 요인이 되기도 한다.

둘째, 이들 연구는 대체로 지역적 차원간의 상호 영향을 간과하는 양상을 보여주고 있다. 즉, 이들 연구는 동북아 차원의 분석에 집중하거나 세계 차원과 동북아 차원의 상황 사이의 유기적 연관성에 대한 분석에 상대적으로 적은 지면을 할애함으로써 세계 차원과 지역 차원에 대한 종합적인 분석과 전망을 제시하지 않고 있다.

셋째, 이와 함께 기존의 연구들은 세계 및 동북아 차원에 대한 정세분석에 있어 주로 개별국가 중심으로 분석을 진행하고 있는 듯하다. 이 과정에서 쌍무관계는 물론 다자관계에 대한 분석이 상대적으로 밀도 있게 진행되지 않은 듯한 느낌이 없지 않다.

끝으로 기존의 연구들은 2020년의 세계 및 동북아질서를 전망하는 과정에서 주로 문헌연구에 기초하여 분석을 진행하고 있다. 이는 2020년 시점에 대한 객관적 분석이 현실적으로 존재하기 어렵다는 한계에서 비롯된 것이기도 하지만, 무엇보다 연구·분석의 초점이 주로 2020년의 전망에 대한 우리의 대응, 즉 정책적 측면에 있었기 때문인 것으로 보인다.

본 연구는 무엇보다 위의 기존 연구들의 한계를 극복하기 위해 다음의 몇 가지 방식으로 연구를 진행하고자 한다. 첫째, 본 연구는 이론에 기초한 분석을 통해 한반도를 둘러싼 세계 및 지역정세의 변화와 한반도 정세의 상호 연계를 보다 부각시키고, 국가전략의 이론적 측면을 강화함으로써 보다 일관성 있고 설득력 있는 국가전략의 개발을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 분석 기준으로서의 국제관계이론을 분석하고, 보다 객관적인 정세분석을 위한 국력측정의 틀을 모색하고자 한다. 이러한 접근은 학제간 협동연구의 통합성을 제고하는 데에도 기여할 것이다.

둘째, 본 연구는 지역적으로는 세 개의 차원을 설정하여 정세전망과 분석, 그리고 국가전략의 목표와 정책을 제시하고자 한다. 위의 간략한 고찰이 보여주고 있는 것처럼, 기존 연구들은 대체로 개별국가 중심으로 정세 및

전략을 분석하고 있는 것으로 보인다. 또한 기존의 분석은 세계, 동북아, 그리고 한반도 차원의 국제관계가 가지는 간주관성의 중요성을 간과하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 이들 세 차원을 구분하고, 각각의 차원에 공통적인 변인과 각각의 차원에서 부각되는 변인을 설정하여 전망과 정책대안 분석에 적용하고자 하였다. 특히, 이 과정에서 본 연구는 주요 국가, 이들 간의 쌍무관계, 다자관계, 그리고 국제기구의 발전을 모두 분석에 포함시킴으로써 행위자간의 간주관성과 차원간의 간주관성을 포괄하고자 하였다.

셋째, 본 연구는 안보질서와 경제질서의 영역을 구분하고 각각의 영역에서 국가전략을 도출하고자 하는 과정의 일환으로 진행되었으며, 이 가운데 안보영역에 대한 분석에 해당되는 부분이다. 동북아 지역의 경우, 경제성장의 잠재력과 상호 경제협력의 요구가 부각되고 있음에도 불구하고 이러한 협력의 필요가 안보협력으로 이어지기 어려운 상황이며, 안보는 물론 에너지 확보 경쟁이 강화되고 있는 현황에서도 알 수 있는 것처럼 경제영역에서의 갈등요인도 상존하고 있다. 이에 따라 동북아와 한반도의 2020년 전망과 이 시점의 비전과 전략을 모색하기 위해서는 두 영역에 대한 개별적인 분석이 불가피하다고 본다.

끝으로 본 연구는 문제의 포괄적인 성격을 고려하여 학제 간 연구 및 각각의 영역에서 강점을 가지고 있는 대학교, 정부출연 연구기관, 그리고 민간 전문연구기관이 참여하는 공동연구의 형태로 진행되었다. 특히, 본 연구가 개별국가 중심의 분석을 탈피해, 보다 포괄적인 차원에서 거시적·미시적 분석을 병행하고 있고, 이러한 과정에서 이론적 접근을 시도하고자 하기 때문에 정치, 안보, 경제, 사회 등 제반 영역의 연구진이 참여하여 연구를 진행하였다. 또한 문헌조사 중심의 연구를 탈피하기 위해 본 연구에서는 현지조사와 현지 전문가와의 면접을 실시하고, 국력변화 등 경험적 자료에 기초한 연구를 병행하고자 하였다.

이와 같은 분석을 통해 본 연구는 선진한국의 국가전략으로 안보영역에서는 세계질서 주도연합에 참여하는 ‘매력적 중견국가’를 제시하고 있다. 무엇보다 ‘매력적 중견국가’는 스스로 타국에 위협이 되지 않으면서 국가 간의 물질·인적 교류의 중심이 되고, 상호 이해와 신뢰구축의 거점이 되며, 상호 협력의 의제(agenda)를 창출하는 국가를 말한다. 이를 위해서는 연성·정성국력의 조화로운 발전을 통해 국가경쟁력을 강화하고, 이를 바탕으로 ①세계질서

주도연합에의 참여, ②경제적 선진과 정치적 안정 및 통합의 달성, ③외교적으로 세계평화에 기여해야 할 것이다. 이러한 정책은 동북아 차원에서는 한미동맹에 기초한 한일, 한중, 한러의 신뢰 구축과 다자간 안보협력기구의 전략적 활용을 통해 구현될 수 있을 것이며, 한반도 차원에서는 비핵평화체제구축으로 요약될 수 있다.

Ⅱ. 이론적 분석들

1. 분석기준으로서 이론의 활용

미래의 상황을 예측·전망하고 이에 대한 전략적 대안을 마련하기 위해서는 먼저 시각에 대한 논의가 필요하다. 어떠한 시각으로 접근하는가에 따라 현재는 물론이고 미래에 대한 전망도 달라지기 때문이다. 또한 시각에 대한 일반적 논의는 이론에 관한 논의와 다르지 않다. 이론은 인간이 복잡한 현실 세계를 명료하게 파악할 수 있도록 지식을 체계화한 것으로서 현실세계를 향한 렌즈 역할을 하기 때문이다.

물론 이론이 미래예측이나 정책(전략)결정에 있어서 얼마나 직접적이고 실질적인 도움을 줄 수 있는가에 대해서는 누구도 자신 있게 말하기는 어렵다. 그러나 이론이 상황판단, 미래진단, 정책결정의 과정에서 알게 모르게 중요한 판단 잣대인 동시에 분석도구를 제공해준다는 점은 의문의 여지가 없다. 이 맥락에서 미래의 대외전략을 모색하는 본 연구는 국제정치이론의 다양한 패러다임을 활용할 필요가 있다. 어떠한 국제정치이론도 아직 “있는 그대로의 현실”을 설명하는 데는 한계가 있다는 점을 인정한다면, 여러 이론의 장·단점을 고려해야 하기 때문이다.

본 연구는 국가 차원의 대외전략에 초점을 맞추고 있기 때문에, 일차적으로 현실주의 패러다임이 가장 적합한 시각을 제공할 수 있는 것으로 판단되기 쉽다. 현실주의는 전형적인 국가중심 이론으로서 안보중심의 국가전략 구상에 보편적으로 활용되어 왔으며, 아직도 가장 큰 영향력을 가지고 있기 때문이다. 더욱이 우리의 대외전략은 세계 및 동북아 차원의 국제체제와 한반도 구조 변화에 대한 전망과 복잡하게 얽혀있을 수밖에 없다는 점을 염두에 두면, 간결하고 엄격한 과학적 ‘체계이론’을 지향하며, ‘행위이론’으로 무장한 ‘신현실주의’이론⁸이 매력적으로 보이는 것은 당연하다.

그러나 현실의 세계정치는 (신)현실주의가 가정하고 있는 무정부상태에 따른 안보딜레마 속에서 생존과 자구(self-help)에만 매달려 있지 않다. 국제사회에서 상호의존의 증대와 더불어 안보협력이 증진되고 있는 현실을

⁸-Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979) 참조.

간과할 수 없다. 다시 말해서 현실에 대한 설명력을 더욱 강화하기 위해서 (신)현실주의 이론은 보완될 필요가 있다. 실제로 냉전종식으로 인한 이론적 이변(anomaly)상황에 직면하여 신현실주의 내부에서는 체계의 안정과 변화문제를 더욱 잘 설명할 수 있는 새로운 변수를 규명하려는 시도가 이루어지고 있다.

이러한 시도는 권력에 대한 새로운 조명과 분석수준의 확대라는 특징을 띠는 가운데 과거와 달리 국제제도의 효율성을 강조하는 형태로 나타나고 있다. 소위 ‘수정 신현실주의(modified neorealism)’로 불리는 새로운 조류는 정치의 가장 기본적 문제가 사회적·경제적 변화를 뒤따르는 정치적 제도 발전의 지체에 있다고 본다. 또한 과거 어느 때보다 강하게 국제안보 분야에 까지 확대되고 있는 국제레짐과 제도에 대한 설명요구를 충족시켜야 한다는 데 공감대를 형성한다.⁹ 이들은 제도를 권력정치의 부수효과로만 치부하는 미어샤이머(J. Mearsheimer)의 주장¹⁰과 달리 제도의 핵심적 기능들을 제시하고 있다.¹¹

9- 이미 1980년대 코헤인(R. O. Keohane)은 신현실주의자들 가운데 크래스너(S. D. Krasner)와 같이 제도와 규칙의 역할에 큰 관심을 쏟는 경향이 있음을 발견하고 이를 ‘수정된 구조적 현실주의’라고 명명했다. R. O. Keohane, “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond,” *Neorealism and Its Critics* (N. Y.: Columbia Univ. Press, 1983), p. 194 참조; 여기서 말하는 ‘수정 신현실주의’도 기본적으로 같은 맥락에 있다. 다만 탈냉전을 계기로 과거보다 더욱 제도에 관심을 두고 있다는 의미에서 명칭을 바꾸었다. 부룩스(S. G. Brooks)는 이들을 ‘후기고전적 현실주의(post-classical realist)’라고도 말한다. 여기엔 스나이더(J. Snyder), 반 에브라(S. Van Evera), 호프(T. Hopf), 그리코(J. Grieco) 등을 손꼽을 수 있다. Randall L. Schweller and David Priess, “A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 41 (1997), p. 9; Stephen G. Brooks, “Dueling Realisms,” *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (1997), pp. 445-77; Rainer Baumann, Volker Rittberger and Wolfgang Wagner, “Power and Power Politics: Neorealist Foreign Policy Theory and Expectations about German Foreign Policy since Unification,” *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, Nr. 30a (1998), p. 19 참조.

10- John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/5), p. 49.

11- 이들이 제시하는 국제제도의 핵심기능은 크게 4가지로 정리해볼 수 있다. ①제도는 점증하는 정치적 참여와 취약한 통치기구들 간의 차이를 메꾸으로써 안정과 질서를 창출하며, 이를 통해 친위대적 레짐(praetorian regimes)의 확산을 막을 수 있다. ②특히 서구적 경제 분야의 국제제도에서 참여기회는 과도한 민족주의, 군사주의, 그리고 민족갈등을 완화시키려는 국가들의 강력한 노력의 대가로 제공될 수 있다. ③국제제

그러나 수정 신현실주의가 권력정치의 중요성을 포기한 것은 아니며, 현실주의의 입장에서 국제제도와 권력정치의 상관성에 새롭게 주목한 것이다. 이들은 안보와 관련하여 국가의 권력지위(power position)를 주로 군사적 능력에 초점을 맞추었던 신현실주의의 기존 가정을 넘어 경제, 기술, 지리 등에서 권력지위의 변수를 발견하고 있다. 또한 국가는 심각한 안보위협 속에서는 권력을 추구하나, 안보위협이 비교적 약할 때에는 제도 내에서 권력정치를 추구하며 이 경우에 권력은 영향력의 형태로 변화되어 나타난다고 가정한다. 이러한 가정에 따르면, 왈츠의 신현실주의 설명과 달리 국가의 행위는 항상 최악의 경우를 전제로 하지 않으며, 계산가능한 위협에 대응하는 것이다.¹²

이처럼 권력지위의 새로운 변수를 찾고, 또 제도의 중요성을 발견했다는 점에서 수정 신현실주의는 ‘신자유제도주의’와 유사성을 보인다. 세계화의 확산과 탈냉전을 통해 상호의존이 급격하게 증대된 상황에서 강대국간 주요 전쟁(major war)의 가능성이 낮아졌고, 국제협력에 대한 요구가 급증하고 있는 현실을 감안하면, 국제제도에 대한 관심증대는 당연한 것이 아닐 수 없다. 특히, 나이(J. Nye)의 ‘흡수적 권력 내지 연성권력(co-optive power; soft power)’ 개념에 따르면, 제도는 권력의 원천이기도 하다. 그는 미국이 초강대국인 이유는 단지 군사력 탓만 아니라 어떤 국가보다 연성권력을 많이 가지고 있기 때문이라고 주장하며, 한 예로서 세계화와 더불어 중요성이 점증하는 국제경제레짐은 대부분 미국의 사회와 이데올로기와 합치하는 가치를 보유하고 있다는 점을 강조한다.¹³

도는 핵확산을 관리하는 데 이용될 수 있으며, 또 핵무장을 원하는 국가에게 기술적 원조를 제공함으로써 핵억제 대상국의 안전을 도모할 수 있다. ④ 국제제도의 형성을 주도하는 국가는 상대적으로 약한 국가들에게 그들의 관심에 관해 발언할 기회를 더욱 많이 보장해줌으로써 결과적으로 약소국가들이 강력한 이웃국가의 정책에 영향력을 미칠 수 있는 기회가 마련될 수 있다는 것 등이다. Randall L. Schweller and David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate," *Mershon International Studies Review*, Vol. 41 (1997), pp. 10-11.

12-Rainer Baumann, Volker Rittberger and Wolfgang Wagner, "Power and Power Politics," p. 21 참조.

13-Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (N.Y.: Basic Books, 1990), p. 31f 참조.

<표 1-1> 신자유주의적 제도주의와 신현실주의의 비교

	신자유제도주의	신현실주의
무정부상태의 성격과 결과	성격: 협력적 결정(상호의존) 결과: 국제레짐 형성	성격: 독립적 결정(생존) 결과: 세력균형
국제협력	상호이익 탓에 협력 발생, 제도의 관성력으로 협력유지	협력은 가능하나, 생성·유지가 어려우며, 국가권력에 종속적
절대적 또는 상대적 이득	절대적 이득	상대적 이득
국가목표의 우선순위	경제적 문제영역 우선	상대적 권력, 안보, 생존 우선
의도 대 능력	의도, 이익, 정보의 과대강조 및 능력배분에 대한 상대적 과소평가	타자의 의도를 알기 힘든 탓에 능력의 배분이 행위의 결정적 요소
제도 및 레짐	제도의 중요성 강조	제도에 대한 과대평가는 국가 간 협력에 대한 무정부상태의 제약 효과를 왜곡·완화

출처 : David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993), pp. 4-8.

1980년대 신현실주의와 신자유제도주의는 활발한 이론논쟁을 보이면서 경쟁했으나, 실제로 많은 유사점을 보여 왔다. 신자유제도주의의 태두인 코헤인은 자신의 이론이 신현실주의까지 포괄한다고 주장하기도 했으며,¹⁴ 냉전이 종식된 후에는 자신의 제도주의가 자유주의와 현실주의의 양자로부터 나온 것임을 고백하기도 했다.¹⁵ <표 1-1>에서 보듯이, 신자유제도주의는 여러 측면에서 신현실주의의 약점을 보완해줄 수 있다. 우선, 분석수준과

14- 상호이익과 제도화의 정도라는 두 가지 변수를 조합하여 두 변수가 모두 낮은 상황(홉스적 의미의 무정부상태)에서는 신현실주의 이론이 적합성을 가지며, 양자 모두 높을 경우 신자유제도주의의 적합성이 제고된다는 것이다. R. O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 2-3.

15- R. O. Keohane, "Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War," Working Paper Series, *The Center for International Affairs* (Harvard University), Paper No. 92-7 (1992), p. 4.

관련하여 국가를 핵심단위로 간주하나 비국가행위자의 역할도 수궁하는 신자유제도주의가 상대적으로 유연성을 가진다. 또한 현실세계에서 중시되는 국제협력과 관련하여 제도개념을 바탕으로 보다 풍부한 설명력을 확보하고 있다. 더욱이 신현실주의의 행위이론은 궁극적으로 강대국에 적용될 수 있는데 반해, 신자유제도주의는 강대국 중심이론의 한계를 극복할 수 있다는 점에서 더욱 매력적이다.

목적합리성을 추구하는 실증주의적 과학이론으로서 국제정치학 분야의 대표성을 가지고 있던 신현실주의와 신자유제도주의는 1980년대 후반부터 구성주의로 통칭되는 새로운 이론적 패러다임으로부터 커다란 도전을 받게 되었다. 구성주의는 실증주의를 비판하는 인식론을 기반으로 하고 있으나, 이론적 전통이 너무나 다양하기 때문에 하나의 이론군으로 묶는 것이 어렵다. 그러나 구성주의가 국제정치이론 분야에 영향력을 확장하면서 기존의 실증주의와 화해를 모색하려는 시도가 이루어지는 가운데 반실증주의를 표방하는 급진적인 이론들과 차별화된 ‘온건한 구성주의(moderate constructivism)’가 주류로서 부각되고 있다. 일반적으로 국제정치학계에서 통용되는 구성주의는 “인간행위와의 상호작용에 의해 물질세계가 형성되는 방법이 물질세계에 대한 규범 및 인식론적 해석에 달려있다고 보는 관점”¹⁶으로 이해된다. 다시 말해서 국제정치적 행위란 합리주의 이론이 강조하듯이 물질적인 이익에 의해서가 아니라, 사회적 관계 속에서 구성된다는 것이다. 이 맥락에서 웬트(A. Wendt)는 “무정부상태는 국가가 만들기 나름”이라고 표현하기도 한다.¹⁷

합리주의 이론과 비교할 때, 구성주의의 특징은 크게 세 가지로 요약된다.¹⁸ 첫째, 구성주의는 이념(ideas)이 물질적 세계의 단순한 반영이 아니라 오히려 물질적 세계에 영향을 미친다는 점을 부각시킨다. 따라서 규칙과 규범을 포함한 제도를 국가의 합리적 이익이 반영된 것으로 보는 합리주의

16-Emanuel Adler, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 3 (1997), p. 322 참조.

17-Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992).

18-김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 95-102 참조.

이론과 달리 구성주의는 규칙과 규범을 이익형성의 매개변수로 이해한다. 즉 합리주의자들은 제도를 국가행위의 제약요인으로 보는 반면, 구성주의자들은 행위를 구성하는 근거로도 간주한다. 이는 합리주의적 제도주의와 사회학적(구성주의적) 제도주의의 차이를 도식화한 <표 1-2>에서 보다 분명하게 드러난다. 둘째, 행위가 구조를 결정한다고 생각하는 합리주의 이론과 달리, 구성주의는 행위와 구조는 상호 작용하면서 서로 영향을 준다고 주장한다. 신현실주의는 스스로 체계이론을 표방하고 있지만, 실제로는 행위이론에 기반을 두고 있다. 신현실주의의 구조는 무정부상태에서 사실상 국가들 간의 능력배분으로 결정되어진다. 이러한 구조개념은 행위주체의 속성을 단순히 반영한 것으로서 자체적 동력이나 부분에 대한 전체의 우월적 권위를 전혀 갖지 않는다.¹⁹ 셋째, 구성주의는 국가이익을 외부적으로 주어진 어떤 것으로 보는 합리주의 이론과 달리 정체성(identity)의 사회적 구성에 의해 결정되는 것으로 본다. 그리고 국가이익과 정체성은 끊임없는 정치적 과정 속에서 상호작용하며, 변화하는 것으로 생각한다.

<표 1-2> 합리주의적 제도주의와 사회학적 제도주의의 비교

	합리주의적 제도주의	사회학적 제도주의
행위논리	결과주의(consequentialism) 도구적·전략적	적합성(appropriatedness) 규범적 또는 논증적
선호	외부로부터 주어진 확정된 어떤 것(이기적)	내재적·제도적인 것
제도	형식적(행위규제적)	비형식적(구성적)
제도의 작동방식	행위에 대해 외재적: 제한과 자원/ 효용·비용 계산 및 전략의 변화	선호에 대해 내재적: 의미지 시/모방/확신/내재화
제도의 작동조건	강한 부정적 및 긍정적 자극(고 도의 제재력, 금지비용)/ 효율성	정당성, 정체성, 평판, 문화 적 권위

¹⁹-Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," R. O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1983), pp. 286-73 참조.

이러한 구성주의는 물질주의에 사로잡혀 현실세계의 중요한 부분인 이념, 가치 등에 대해 무관심했던 합리주의 이론의 한계를 일깨우는 데 커다란 기여를 했다. 기존의 합리주의 이론이 미시경제학적 접근에 치우쳐 있었다면, 구성주의는 사회학 이론의 풍부한 연구결과를 국제정치이론에 도입함으로써 현실세계를 더욱 있는 그대로 설명할 수 있는 가능성을 높였다.

이상과 같이 탈냉전시기 국제정치이론의 중심을 이루는 세 이론군은 우리의 미래 대외전략을 모색하는 데 적극적으로 활용될 필요가 있다. 각 이론이 나름대로의 강점과 약점을 가지고 있다는 점을 고려하면, 여러 이론적 시각의 절충은 불가피하다.

2. 국제관계의 변화에 관한 이론적 논의

가. (신)현실주의

현실주의 계열의 국제정치이론은 국제관계의 변화를 체계의 안정적 구조 여부와 직결시키고 있다. 왈츠는 자신의 이론이 외부로부터의 압력에 대한 반응을 설명하는 외교정책이론이 아니라, 국가의 대응방법을 언급하지 않은 채, 단지 대응해야 할 국제적 조건이 무엇인가를 보여주는 것이라고 밝히고 있다.²⁰ 즉, 그의 이론은 국제체계의 구조에 초점을 맞추고 있다. 그에 따르면, 체계는 구조와 상호작용하는 단위들로 이루어져 있으며, 구조는 ①체계의 조직원리, ②구성단위들 간의 기능 분화, ③구성단위들 간의 능력 배분이라는 세 가지 특징으로 규정된다. 왈츠는 국제체계에서 무정부적 조직원리는 거의 변화하기 힘들며, 또 주권국가의 공통성 탓에 구성단위의 기능적 분화도 거의 발생하지 않기 때문에 국제체계의 변화는 국가라는 구성단위들 간의 능력 배분에 의해 좌우된다고 주장한다.²¹

신현실주의는 국가 간의 능력배분이 국제체계의 안정, 즉 국제적 평화상태와 어떻게 연관되는지의 문제는 강대국의 숫자, 즉 극성(polarity)문제—양극 또는 다극체제—와 결부시킨다. 극성과 관련하여 단극, 양극, 다극체제 중 어느 것이

²⁰—왈츠와 같은 신현실주의자들은 국가행위를 국가수준에서 설명하는 시도를 환원주의라고 비판한다. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 60-78 참조.

²¹—*Ibid.*, pp. 88-101.

안정을 담보하는가에 따라 현실주의 패러다임 내부에서도 이론적 경쟁이 있다. 단극 안정론으로는 길핀(R. Gilpin)의 ‘패권안정이론’,²² 오간스키(A.F.K Organski)의 ‘힘의 전이이론’,²³ 모델스키(G. Modelski)의 ‘장주기이론’²⁴ 등을 들 수 있다. 이들은 세력불균형의 한 상태인 패권체제가 세력균형보다 더욱 안정적이라고 본다. 그러나 일반적으로 현실주의자들은 국제체계의 안정을 양극 또는 다극 세력균형에서 찾는다. 대체로 전통적 현실주의자들은 역사적 경험을 토대로 다극 세력균형이 안정적이라고 말하는 반면, 구조를 중시하는 신현실주의자들은 양극 세력균형이 더욱 안정적이라고 주장한다.

양극 안정론자들은 양극체제 하에서 행위자들이 신중성을 가지게 되고, 상대방의 힘에 대해 비교적 정확한 평가가 가능하며, 협조를 촉진할 수 있는 게임의 규칙 확립이 용이하기 때문에 오판을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 동맹의 이탈이 세력균형에 큰 영향력을 미치지 못하기 때문에 국제관계는 안정적이라고 본다.²⁵ 이에 비해 다극체제는 역사적으로 증명되듯이 ‘연쇄적 패거리 짓기(chain-ganging)’으로 동맹국의 갈등에 끌려들거나, 아니면 제3국으로 하여금 패권국으로 등장하려는 국가를 견제토록 하는 ‘책임전가(buck-passing)’의 현상을 유발시킴으로써 전쟁과 같은 체계의 급변 가능성을 높일 수 있다고 주장한다.²⁶

한편, 신현실주의자들은 강대국의 권력지위 변화에 따른 극성의 변화만으로 국제체계의 안정 여부를 온전히 설명할 수 없다고 생각한다. 특정한 극성의 구조아래 국가가 어떠한 행위양태를 보일 것인가의 문제도 중요한 변수이기 때문이다. 즉, 국제체계의 안정과 변화는 극성의 구조 속에서 강대국의 권력추구가 ‘공세적’ 또는 ‘방어적’인가에 따라 달라질 수 있다는 것이다. ‘방어적 신현실주의자’는 국가들의 일차적 관심이 자신의 권력지위를 유

²²-Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1981).

²³-A. F. K. Organski, *World Politics* (N.Y.: Knopf, 1968); A. F. K. Organski and J. Kugler, *The War Ledger* (Chicago: Chicago Univ. Press, 1981).

²⁴-George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: Univ. of Washington Press, 1987).

²⁵-K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 161-65.

²⁶-*Ibid.*, pp. 167-70; Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (1990), pp. 137-68 참조.

지하는 데 있다고 가정한다. 예외적으로 국가가 권력을 끊임없이 추구하는 경우가 있지만, 이는 국제체계의 속성이 아닌 특정 국가의 국내적 하부체계의 특성에 기인하는 것으로 판단한다. 이에 비해 ‘공세적 현실주의자’는 마치 시장에서 기업들이 이익을 극대화하길 원하는 것처럼 국가가 가능한 많은 권력을 추구한다고 가정한다.

방어적 국가는 대체로 ‘자율성 추구 정책’을, 공세적 국가는 ‘영향력 추구 정책’을 선호하는 경향을 보인다. 뿐만 아니라 일반적으로 국가는 외부로부터 안보압박이 강한 경우에는 자율성 추구 정책을, 안보압박이 비교적 약할 경우에는 영향력 추구 정책을 선호하는 경향을 보이기도 한다. 이에 따르면, 동맹은 제3국으로부터의 더욱 큰 자율성 손실의 위협을 방지하기 위한 최소한의 자율성 손실을 감수하는 행위라고 설명할 수 있다. 또한 영향력 추구정책도 상대적으로 더욱 강한 국가와의 관계에서는 다자적 제도 속에서 ‘목소리-기회’(voice-opportunities) 추구의 형식으로 나타날 수도 있다.²⁷ 물론 모든 국가는 자율성 손실 없이 영향력을 증대시킬 수 있기를 원하지만, 실제로 국가행위는 특정 상대국가에 대한 자신의 상대적 권력지위와 국제제도의 상관관계에 따라 결정된다. 예컨대, 국제협력의 제도적 수준이 낮거나 양자관계의 성격을 띠고 있는 경우에 강대국은 영향력과 자율성을 추구할 수 있으며, 다자관계를 기반으로 국제협력의 제도화수준이 높을 경우는 반대의 상황이 초래될 수 있다. 한 국가의 대외전략적 선택을 자율성과 영향력 추구 및 손실 감수라는 맥락에서 상대 국가 및 국제제도와의 관계를 중심으로 정리하면, <표 1-3>과 같이 요약될 수 있다.

27- 그리코는 신현실주의적 시각에서 탈냉전시기 유럽화폐통합의 발전사례를 설명하면서 ‘목소리-기회’ 명제를 제시했다. 즉 프랑스와 영국이 독일통화의 위력에도 불구하고 유럽통화체제(EMS)에 찬성한 이유는 목소리가 보장되기 때문이며, 독일이 경제적인 양보(화폐통합의 불안정)를 감수한 배경에는 유럽연합에서 다른 경제적 이익(물가안정)이나 정치적 발언권을 향상할 수 있기 때문이었다는 것이다. 만약 목소리를 낼 수 있는 기회가 주어지지 않을 때, 구성원은 탈퇴(exit)할 것이고 이로써 제도는 와해될 것이라고 설명한다. Joseph M. Grieco, “State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Masstricht Treaty and European Economic and Monetary Union,” *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996), pp. 286-89.

<표 1-3> 국가의 대외전략 선택

	영향력 획득	영향력 유지	영향력 손실
자율성 획득	상대적 약소국과의 관계 양자화	초국가적(supranational) 제도의 약화	참가국에게만 결정이 구속력을 갖는 국제기구 내지 단체로부터 탈퇴
		스스로 부과한 의무의 약화	다자적 기반에 입각한 행위에 불참
자율성 유지	참가국외에도 결정이 구속력을 갖는 국제기구 내지 단체에 참여	(현상유지 지속)	참가국외에도 결정이 구속력을 갖는 국제기구 내지 단체로부터 탈퇴
	조직내부의 자원에 대한 자신의 지분 증가		조직내부의 자원에 대한 자신의 지분 감소
	적극적/소극적 제재의 도구화 강화		적극적/소극적 제재의 도구화 약화
자율성 손실	자국이 참여한 국제기구 및 단체의 강화	초국가적 제도의 강화	상대적 약소국들과의 관계를 다자화
	다자적 기반 위에 결정된 행위에 참여	스스로 부과한 의무의 강화	

출처 : Rainer Baumann, Volker Rittberger and Wolfgang Wagner, "Power and Power Politics: Neorealist Foreign Policy Theory and Expectations about German Foreign Policy since Unification," *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, Nr. 30a (1998), pp. 17-18.

여기서 영향력과 자율성을 포함하는 권력이 구체적으로 무엇인지를 규정할 필요가 있다. 이론에 따라 권력개념규정에 차이가 적지 않기 때문이다. 일반적으로 현실주의자들은 앞에서 암시했듯이, 한 국가의 권력을 “바람직하지 않는 타국의 영향력에 저항하고, 역으로 타국의 행동에 영향을 미칠 수 있는 능력의 결합”으로 이해한다. 모겐소(H. J. Morgenthau)는 국력 요소로서 지리, 천연자원(식량, 광물), 산업능력, 국방력(기술, 리더십, 군사력의 양과 질), 인구, 국민성, 국민의 사기, 외교자질을 들고 있으며, 왈츠는 인구와 영토의 규모, 천연자원, 경제적 능력, 군사력, 정치적 안정, 대응능력(competence)을 나열한다.²⁸ 그러나 신현실주의자들은 국력 내지 힘의 개념 규정에 별로 관심이 없었으며, 왈츠 역시 개념규정은 했지만 이를 양적으

로 측정하려는 시도는 없었다. 또한 왈츠의 개념규정에는 물질적, 비물질적, 심리적 요소가 포함되어 있으나, 실제로 그의 관심은 물질적 요소에 집중되었다. 특히, 국가안보에 초점을 맞추고 있는 탓에 현실주의자들은 국가의 경제력과 군사력을 힘의 원천으로서 가장 중요하게 생각한다.

나. 신자유제도주의

신자유제도주의는 국가의 행위를 합리적으로 본다는 점에서 신현실주의와 공감하지만, 합리적 행위의 기본 동기에 관한 설명에서는 큰 차이를 보인다. 신현실주의는 기본 동기를 생존에 두는 반면, 신자유제도주의는 효용극대화를 위한 이기적 동기에 주목한다. 이 차이는 한 동안 ‘상대적 이득’ 대 ‘절대적 이득’ 논쟁²⁹으로 가열되었으나, 신자유제도주의자는 국가관계의 상황에 따라 국가행위가 달라질 수 있기 때문에 양자의 구분은 큰 의미가 없다고 결론지었다.

또한 신자유제도주의는 국제체계의 초점을 맞추는 신현실주의와 달리 무정부상태에서도 협력이 가능하다는 점에 주목하여 행위이론을 중심으로 국제체계의 변화를 설명한다. 신자유제도주의는 무정부상태에서 협력이 발생할 수 있는 조건으로서 다음 세 가지를 들고 있다. ①상호이익이 존재할 것, ②소규모 행위자들 사이에 반복적이고 장기적인 관계가 존재할 것, ③상호성(reciprocity)이 실천될 것이 그것이다.³⁰ 만약 이를 통해 협력의 제도화가 이루어지면 이익의 조화를 가능케 하고, 이는 결국 국제체계의 평화적 변화를 가능케 할 수 있다.

²⁸-K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 131.

²⁹-그리코는 효용기능이라는 측면에서 이러한 양이론의 차이를 $U=V$ (신자유제도주의)와 $U=V-k$, ($k=W-V$) (신현실주의)라는 수식으로 표현한다. U 는 효용, V 는 자국의 수익(payoff), W 는 상대국의 수익, k 는 상대국의 수익과 자국의 수익 차이를 각각 의미한다. 여기서 현실주의자인 그리코는 k 가 항상 0보다 크다는 입장인 데 반해, 코헤인은 안정적 동맹관계에서 0보다 작을 수 있음을 강조한다. J. M. Grieco, "Anarchy and The Limits of Cooperation: A Realist Critique of The Newest Liberal Institutionalism," D. A. Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993), pp. 126-29; R. O. Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," p. 279.

³⁰-J. M. Grieco, *Ibid.*, pp. 131-35 참조.

코헤인은 국제사회에서 협조가 방해받는 가장 큰 원인이 속임수의 위협에 기인한다고 생각하며, 이를 ‘정치적 시장의 실패’라고 표현한다. 이러한 실패를 교정 내지 방지할 수 있는 것으로서 제도가 주목받는다. 코헤인은 신고전학과 경제학에서 빌려온 ‘코저의 정리(coase theorem)’을 바탕으로 제도(레짐)의 핵심적 기능을 ‘상호성에 입각, 행위규범의 생성과 이에 대한 순응,’ ‘정보의 양을 증대시킴으로써 불확실성의 감소,’ ‘규범과 정보의 확대를 통한 거래비용의 감소’라는 세 가지로 요약한다.³¹

신자유제도주의에서 제도는 “행위역할을 지시하고, 행동을 제한시키며, 기대를 형성하는 일련의 지속적이고 연결된 (공식적 또는 비공식적인) 규칙들”이라고 규정된다. 제도의 구체적 형태는 ①국제기구와 같은 공식적 제도, ②특정한 이슈에 대해 국가 간에 합의된 명백한 규칙을 갖는 국제레짐, ③관습과 같은 비공식 제도로 분류된다.³² 이러한 제도가 반복을 통해 관성력을 가질 때, 제도화가 이루어진다고 말한다. 신자유제도주의에 따르면, 제도화는 다음 세 가지 기준으로 측정 가능하다. 첫째, 공통성(commonality)으로서 참여자들이 적합한 행위에 대한 기대를 어느 정도 공유하고 있는지에 관한 것, 둘째, 특화성(Specificity)으로서 공직자들의 실천, 국가의 의무, 그리고 변화하는 공동체 정책의 정당한 절차 등을 지배하는 특화되고 지속적인 규칙들이 어느 정도 존재하고 있는지에 관한 것, 셋째, 기능적 분화(functional differentiation)로서 제도가 상이한 참여자에게 상이한 역할을 어느 정도 부여할 수 있는지에 관한 것이다.³³

냉전종식 이후 신자유제도주의는 과거 국제정치경제 분야에 집중시켰던 자신의 이론을 안보분야로 확장하고 있다. 이와 관련하여 신자유제도주의는 안보제도를 다음 세 가지 기준으로 분류한다. ①제도화의 정도, ②안보위협(threat) 또는 위험(risk) 중 어느 것에 대한 대응인지, ③조직적으로 배타적인지(exclusive) 아니면 참여의 기회가 열려 있는지(inclusive)이다.³⁴ 이 중에서 두 번째와 세 번째 기준을 엮으면, <그림 1-1>와 같이

31-Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1984), pp. 88-98.

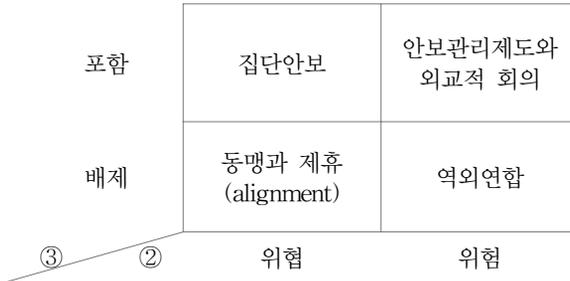
32-R. O. Keohane, *International Institutions and State Power*, pp. 3-4.

33-Celeste A. Wallander and R. O. Keohane, “Risk, Threat, and Security Institutions,” R. O. Keohane ed., *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2002), p. 90.

34-*Ibid.*, pp. 91-92.

“다양한 안보연합” 방식이 나타난다.

<그림 1-1> 다양한 안보연합(security coalitions)



출처 : Celeste A. Wallander and R. O. Keohane, “Risk, Threat, and Security Institutions,” R. O. Keohane ed., *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2002), p. 93.

<그림 1-1>의 네 가지 방식 중에서 안보제도로서 의미를 갖는 것은 ‘동맹과 제휴’ 그리고 ‘안보관리제도와 외교적 회의’이다. 집단안보방식은 비효율적이며 훼손될 가능성이 매우 높다. 공격적인 국가는 집단안보에 내재하는 애매모호하거나 지연 또는 거부적 행위의 기회를 제공하는 규칙과 과정을 악용하려 하기 때문이다. 또 역외연합은 상호 전쟁을 일으킬 수 있는 국가들 사이에 투명성과 정보교환을 제공해주지 못하기 때문에 기본적으로 안보문제나 안보딜레마의 극복에 도움을 주지 못한다.³⁵ 따라서 후자의 두 형태는 의미있는 안보제도로 간주될 수 없으며, 전자의 두 형태를 앞에서 언급한 첫 번째 기준(제도화)에 따라 재분류하면, <그림 1-2>과 같이 “안보질서의 제도적 다양성”을 찾을 수 있다. 신자유제도주의자들이 이러한 분류를 통해서 말하고자 하는 것은 제도화의 수준이 높아질수록 안보제도는 ‘안보관리제도(security management institutions)’의 형태를 띠게 된다는 점이다. 이 맥락에서 19세기 ‘유럽의 협조(concert of europe)’와 20세기 ‘유럽안보 및 협력회의(CSCE)’를 안보관리제도의 역사적 사례로 들고 있으며, 또 냉전종식 이후 동맹이었던 ‘북대서양조약기구(NATO)’가 안보관리제도로 변화했다고 주장한다.

35- *Ibid.*, p. 92.

<그림 1-2> 안보질서의 제도적 다양성

포함/위협	외교적 회의	안보관리제도
배제/위협	제휴	동맹
	②③ ① 낮음	높음

출처 : Celeste A. Wallander and R. O. Keohane, "Risk, Threat, and Security Institutions," p. 94.

제도주의자들은 안보제도의 변화 동인을 ‘환경적 압력’과 ‘제도의 자체 성격’이라는 두 차원에서 설명한다.³⁶ 환경적 압력에는 세 가지 요인이 있다. 첫째, 제도의 생성에 결정적인 영향을 미치는 ‘불확실성’이다. 불확실성을 줄이기 위해서는 어떠한 정보를 받느냐 뿐만 아니라 주는가의 문제가 중요하다. 실제로 정보제공의 신뢰성 여부는 연성권력의 맥락에서 타국에 대한 영향력으로 작용하기도 한다. 둘째, 특정 안보문제의 지속성 여부이다. 셋째, 이슈의 밀도, 즉 주어진 정책 공간 내에서 발생하는 이슈의 숫자와 중요도이다. 특히 안보문제의 지속성과 이슈의 밀도는 제도를 포괄하는 규칙과 실천에 영향을 받는 이슈의 숫자와 직결되며, 지속성과 밀도가 증대할수록 제도에 대한 투자로부터 더욱 많은 혜택이 가능하다.

‘제도 자체의 성격’과 관련하여 제도의 관성력 유지 여부가 관건이다. 어떤 조건아래 위협의 감소가 기존 안보제도를 폐기 또는 진화시키게 되는지, 또 기존 제도에서 생성된 규칙이나 실천이 환경변화에도 적용될 가능성(적응성)에 따라서도 안보제도가 변화한다. 특히, 적응성은 안보제도가 ‘혼성제도’ (hybrid institution)의 성격을 보일 경우에 높아진다. 혼성제도는 고도의 기대와 특화된 규칙은 물론이고, 외부위협에 대해 방어와 참여국 간의 경제적 긴장이 안보협력을 손상시킬 수 있는 위협에 대응할 정도로 명백한 기능적 분업을 발전시킬 수 있는 능력을 갖는 것으로서 고도로 제도화된 미일의 양자동

³⁶-Ibid., pp. 95-99.

맹이나 NATO가 대표적 사례이다.

앞에서 이미 언급했듯이, 자유주의 및 제도주의 이론의 권력개념은 현실주의의 그것과 차별화된다. 특히, 국가생존이 문제가 될 때, 군사게임이나 세력균형의 전반적 구조가 중요하지만, 현대 세계정치에서는 더 이상 물리적 생존이 최고의 전략목표가 아니라는 점이 부각된다. 더욱이 냉전종식 이후 위협이 군사적(영토적) 성격에서 경제적·환경적 성격으로 점차 전환됨에 따라 국가안보는 더욱 복잡해지고 있다. 안보적 취약성의 형태가 증대하면서 권력의 수단도 변화했으며, 이에 따라 전략도 변화하는 가운데 대규모 권력의 변천(the great power shift)이 발생했다.³⁷

이러한 변천은 권력개념이 과거 강대국 중심으로부터 점차 벗어나는 모습을 보이고 있다. 따라서 과거 세력균형 전략을 지속하는 것과 더불어 변화하는 권력의 개념을 고려하는 전략의 필요성이 증대한다. 이는 목적을 달성하는 데 있어서 전통적 힘의 자원을 사용하는 것이 점차 어려워지고, 그 효용성도 약화되는 현실에서 피할 수 없는 추세이다. 실제로 현재 국제사회에서는 국가뿐만 아니라 개인 행위자나 약소국이 점차 강력해지는 경향도 무시할 수 없다. 이처럼 권력 개념이 확산되는 배경에는 경제적 상호의존, 초국경적 행위자, 약소국에서 민족주의, 자본중심에서 정보중심으로 변화하는 기술의 확산(form 'capital-rich' to the 'information-rich'), 테러, 마약, 에이즈 등과 같은 정치적 이슈의 변화가 주요 원인으로 작용했다.³⁸

이에 따라 전통적인 물리적 강제력 수단보다 더욱 효과적으로 힘을 사용할 수 있는 매력적인 연성권력이 부각된다. 연성권력은 타국이 스스로 추종하기 원하거나 자국이 얻고자하는 것에 동의할 수 있게 만들으로써 자국이 선호하는 결과를 얻을 수 있게 하는 것이다. 특정 상황에서는 타국을 변화시키는 것보다 세계정치의 상황을 구조화하거나 의제를 설정하는 것이 더욱 더 중요하게 되었다. 이 맥락에서 권력은 과거에 비해 점점 더 양도하기 어려운 것이 되었으며, 덜 강요적이고 유형적인 성격을 띠고 있다. 즉, 군사력, 경제력과 같은 물질적인 것 이외에 이념, 가치, 변화가능한 선호, 상호주

³⁷-Joseph S. Nye Jr., *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization* (London: Routledge, 2004), p. 69f.

³⁸-*Ibid.*, pp. 72-75.

관적으로 형성된 세계관 등이 권력의 개념에 포함되었다. 이러한 의미에서 연성권력은 강요의 권력이 아니라 ‘매력’의 권력이다.³⁹

다. 구성주의

(온건한) 구성주의는 방법론적으로 현실주의나 자유주의에 내포된 것과 같은 어떠한 특정한 세계관을 표방하지 않으며, 분석적 중립성을 지킨다. 구성주의의 규범적 측면을 굳이 따진다면, 사회변화에 대한 관심이다.⁴⁰ 즉, “모든 종류의 사회는 변한다”는 믿음이 구성주의 특유의 규범적 가치이다. 그러나 현실주의와 자유주의와 같은 합리주의에 대한 구성주의의 도전은 존재론 및 인식론적 차원에서 국한될 뿐이며, 이데올로기적 확신에 의한 반현실주의 내지 반자유주의는 아니다.⁴¹ 웬트(A. Wendt)는 현실주의적 지적 전통에 기울어 있으며, 그 외 대다수의 구성주의자들은 자유주의적 전통에 접맥되어 있다. 따라서 많은 구성주의자들이 사회의 변화를 진화론적 발전으로 간주하는 경향이 강한 것은 어쩌면 자연스러운 일이 아닐 수 없다. 이러한 맥락에서 구성주의는 메타이론적 측면에서 자유주의와 상이한 패러다임이 아니며, 오히려 기능주의적 방법론을 공유하고 있다고 비판받기도 한다.⁴²

구성주의는 국제관계 변화를 행위주체와 구조의 상호의존적 관계 속에서 발생하는 것으로 본다. 행위주체와 구조의 관계에 대한 시각은 기든스(A. Giddens)의 구조화(structuration)이론으로부터 직·간접적 영향을 받은 것이다. 구조화 이론에 따르면, 사회구조는 행위주체의 자기이해(정체성 형성과 변화)와 구체적 실천을 통해 구성되는 반면, 역으로 행위주체의 행동에 동기를 부여하고 인과적 결과를 가져다주는 것이기도 하다.⁴³

39-*Ibid.*, pp. 76-77.

40-Alexander Wendt, “Construction International Politics,” *International Security*, Vol. 20, No. 1 (1995), pp. 74-76.

41-Emanuel Adler, “Seizing the Middle Ground,” p. 323.

42-Jennifer Sterling-Folker, “Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared,” *International Studies Quarterly*, Vol. 44 (2000) 참조.

43-Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), pp. 355-61 참조.

구성주의는 이러한 존재론 아래 무정부상태를 제도화되지 못한 무질서의 상태가 아닌 일종의 제도적 질서로 간주한다. 오너프(N. Onuf)는 무정부상태를 어떤 한 국가 또는 국가들의 어떤 집단이 여타 국가들을 지배하지 못한다는 규칙의 한 조건으로 파악한다.⁴⁴ 웬트도 “무정부상태는 국가가 만들거나름”이라고 말하며, 안보딜레마를 일종의 자기충족적 예언으로 간주한다.⁴⁵ 안보딜레마는 행위주체의 차원에서는 상호성 내지 상호의존의 문제와 구조의 차원에서는 역사적 현실을 반영하는, 공유지식 구조의 문제에서 발생하는 것이란 분석이다.

좀 더 구체적으로 말하면, 행위주체가—개인, 사회, 국가 중 어느 것이든—무정부적 국제사회 구조와 상호작용하며 변화하는 과정에는 ‘사회적 정체성’ 개념이 개입되어 있다. 사회적 정체성은 상호주관적 이해를 기반으로 사회적으로 허용되며 제도화된 의미로서 행위의 일차적 원천인 동시에 행위를 합리화시키는 기반이다.⁴⁶ 이 논리의 연장선상에서 주권으로 특징화되는 국가정체성은 국가이익을 결정하는 데 직접적으로 기여한다. 구성주의에서 국가이익은 “권력과 지식이 배분되어 있는 어떤 사회에서 정치적 과정을 통해 인정된 권력, 영향력, 재화를 증진시키기 위해서 필요한 것에 관한 상호주관적 이해”⁴⁷로 규정된다. 여기서 간과하지 말아야 할 것은 국가 정체성이 단지 국가의 안에서 국내정치 과정을 통해 형성되는 사회적 공유지식으로만 구성되는 것이 아니라 동시에 밖에서도 국가들 사이의 상호관계 속에서 형성되는 국제적 공유지식을 통해 형성된다는 사실이다. 특히, 국가의 밖에서 이루어지는 정체성 형성과정에는 다양한 제도 내지 문화환경, 예컨대 유엔기구, NATO 등과 같은 국제적인 공식기구 및 레짐, 국제규범, 친선과 적대감의 국제적 패턴 등이 영향을 미치며, 정체성의 형성과 더불어 이들 또한 변화한다.⁴⁸

44-Nicholas Onuf, “Constructivism: A User’s Manual,” Vedula Kubalkova, et als., *International Relations In a Constructed World* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998), p. 62 참조.

45-Alexander Wendt, “Constructing International Politics,” pp. 75-79 참조.

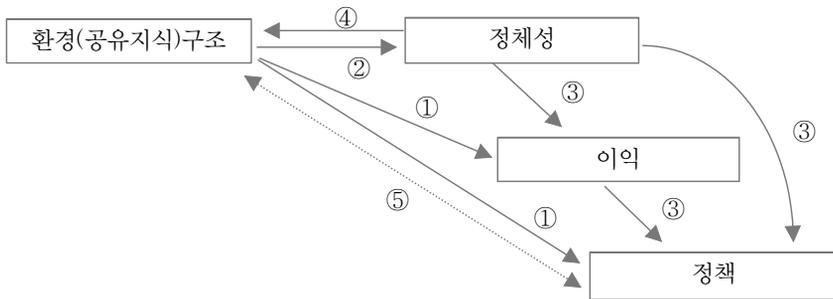
46-Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *APSR*, Vol. 88, No. 2 (1994), p. 385 참조.

47-E. Adler, “Seizing the Middle Ground,” p. 336.

48-Ronald L. Jepperson, A. Wendt, P.J. Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture

국가정체성과 이익은 국가의 ‘안과 밖’에서 끊임없이 상호 작용하는 정치적 과정을 겪기 때문에 항상 변화의 역동성을 내재한다. 또한 ‘안과 밖’에서 형성·변화하는 정체성과 이익은 공히 행위주체와 구조의 상관관계 속에서 상호작용한다. 냉전시기와 같이 ‘안과 밖’에서 국가정체성이 비교적 안정적인 경우, 합리주의자들이 가정하는 고정된 이익이 국가행위를 결정하는 것처럼 보일 수도 있다. 이 경우에도 정치적 과정 속에서 변화는 지속되었으며, 냉전종식도 변화의 축적된 결과로 평가할 수 있다. 이에 비해 탈냉전과 같은 격변의 시기에는 국가정체성의 변화를 통한 국가이익의 변화과정이 분명하게 부각된다.

<그림 1-3> 행위주체와 구조의 상호작용을 통한 변화 과정



출처: Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt and Peter J. Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security,” P. J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1996), pp. 52-53.

이러한 국제관계의 구성주의적 변화과정에 대한 설명은 <그림 1-3>와 같이 도식화할 수 있다. 그림을 간략히 요약하면, ①은 구조의 문화적·제도적 요소들(공유지식 내지 규범)이 행위주체의 이익 또는 정책 형성에 미치는 영향, ②는 이것이 주체의 정체성 형성에 미치는 영향, ③은 정체성 변화가 이익이나 정책형성에 미치는 영향, ④는 정체성의 형태가 문화적·제도적

in National Security,” P.J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1996), p. 34 참조.

구조에 미치는 영향, ⑤는 정책이 문화적·제도적 구조를 재생산 내지 재구성하는 과정이다.

이상과 같은 구성주의의 논리 탓에 권력에 대한 이해는 현실주의보다 자유주의, 특히 앞에서 언급한 나이(J. Nye)의 확장된 개념에 가깝다. 구성주의에 따르면, 권력은 단순히 타자에게 자신의 견해를 강요하기 위한 자원일 뿐만 아니라 정체성, 이익, 국가의 실천행위 등을 구성하는 공유의미를 결정하는 권위이다.⁴⁹ 따라서 권력개념은 물질적 힘 자체보다 이를 힘으로 인지하게 만드는 사회학적 구성과정에 더욱 큰 비중이 두어지고, 그 탓에 이념, 문화, 규범 등이 권력의 요소로 강조되지만, 이러한 권력은 다시금 사회적 공유지식을 구성하는 데 영향력을 발휘한다. 이처럼 사회적 현실이 의미부여의 소산이라는 구성주의적 논지를 감안하면, 권력과 지식은 매우 밀접한 연관성을 가진다.

라. 국력측정 지표

이상과 같은 이론적 논의를 종합해보면, 국제관계는 국제체계(구조)와 국가를 비롯한 국제행위자들의 변화가 상호작용함으로써 변화하는 것이라고 말할 수 있다. 아마도 국제체계의 변화는 국제사회의 무정부성에 비추어볼 때 강대국간 권력지위의 변화라는 모습으로 가장 뚜렷하게 나타날 것이다. 현실주의자처럼 물리적 권력지위의 변화를 국제관계변화의 핵심으로 보지는 않지만, 사실 자유주의나 구성주의 이론에서도 권력지위 변화는 확장된 권력개념 아래 여전히 주목의 대상이다.

행위논리 차원에서 국가의 대외전략은 결국 자국의 이익을 관철 내지 극대화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이며, 이를 위해서는 어떠한 형태—물리적 강제력, 합의를 이끌어내는 규칙, 아니면 사회적 공유지식—이든 힘을 필요로 한다. 따라서 우리나라의 미래 대외전략 모색을 위해서는 우리를 포함한 여러 행위주체는 물론이고 이와 연계되어 국제체계에서 다양한 모습으로 나타나는 권력지위의 변화에 주목할 필요가 있다. 그렇다면, 앞에서 살펴보았던 각 이론들이 규정한 권력개념들을 경험적으로 구체화하는 작업이 필요하다. 국력을 정확하게 측정할 수 있는 지표들이 개발된다면, 국제관계의 변화 전망은 물론이고

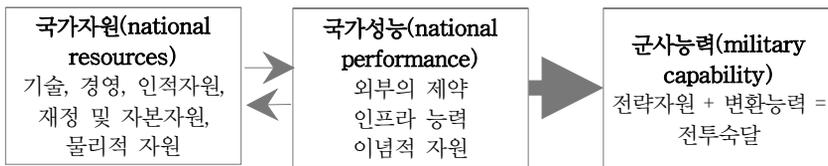
49-Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground," p. 336 참조.

우리의 미래 대외전략은 매우 효율적으로 수립될 수 있을 것이다.

문제는 권력개념은 과거부터 다양하게 규정되었지만, 실제로 측정을 위한 지표개발은 더디게 진행되어왔다. 이는 권력개념이 그만큼 추상적이라는 것은 간접적으로 증명하는 것이기도 하다. 이러한 가운데 21세기를 맞이하면서 미국의 랜드(RAND) 연구소에서 국력측정을 위한 지표개발 연구가 시도되었다. 텔리스(A. J. Tellis)를 중심으로 하는 연구팀이 20세기 말에 주도한 지표개발은 애초부터 미군의 연구지원금으로 이루어진 만큼 현실주의적 성격을 강하게 띠고 있다.⁵⁰ 그러나 이를 바탕으로 랜드의 후속 연구는 보다 넓은 권력개념을 받아들이고 있다.⁵¹ 이들 두 연구결과는 본 연구와 관련하여 국력측정의 가능성을 살펴보고, 향후 국제관계의 변화 방향을 전망하는 기반으로 활용될 수 있다.

텔리스 연구팀은 국력지표를 개발하는 과정에서 기존의 국력개념들을 재구성하여 <그림 1-4>과 같이 세 가지 상호 연관된 부문을 가진 국력에 대한 새로운 관점을 제시하고 있다.

<그림 1-4> 국력에 대한 새로운 관점



출처: Ashley J. Tellis, et als., *Measuring National Power in the Postindustrial Age: Analysts Handbook* (Santa Monica: Rand, 2000), p. 45.

그림을 구체적으로 설명하면, 다음과 같다. 국가자원의 부문에는 현대국제체계에서 일반적으로 측정대상의 변수로 간주되는 인구, 영토크기, 경제력(주로 GNP/GDP), 천연자원과 정치, 경제, 사회분야에서 발생한 과학기반적 지식혁명이 새로운 질적 변수가 반영되어 기술, 경영, 인적 자원, 재정

⁵⁰-Ashley J. Tellis, et als., *Measuring National Power in the Postindustrial Age: Analysts Handbook* (Santa Monica: Rand, 2000).

⁵¹-Gregory F. Treverton and Seth G. Jones, *Measuring National Power* (Santa Monica: Rand, 2005).

및 자본자원, 물리적 자원의 모두 다섯 변수가 포함된다. 국가성능 부문은 주어진 권력자원을 변환시키는 능력을 의미하는 것으로서 과거 국가를 ‘경계를 가진 권력의 그릇(bordered power-containers)’으로 보는 전통적 관점을 극복한 것이다. 여기서는 다양한 분석수준 감안하여 외부의 제약, 인프라 구조, 이념적 차원의 변수가 포함된다. 마지막으로 군사능력 부문은 전략자원과 전환능력을 합한 것이다. 전략자원은 군이 정부로부터 제공받는 것으로서 국방비, 인력, 군사적 하부구조, 전투 연구·개발·테스트·평가 기구, 국방산업 기반, 전투지원 물품 등이며, 전환능력은 상기 자원을 효율적 능력으로 변화시키는 것으로서 민군관계구조, 외국군과 관계의 밀도, 군사독트린·훈련·조직의 성격, 혁신의 잠재력과 능력 등을 포함한다. 연구팀은 이러한 세 부문의 변수들 아래 구체적으로 계량가능한 세부적인 하위지표들을 도출하고 있다.⁵²

텔리스 연구팀의 결과를 바탕으로 후속 연구팀은 미국의 향후 국력지위 변화를 더욱 폭넓게 조망하려는 의도 아래, 계량화가 불가능한 이념적 지표들조차도 질적으로 평가하는 확장된 연구를 수행했다. 후속 연구팀은 텔리스 팀의 국력에 대한 관점에 기초하여 일단 국력의 세 부문을 ‘전략자원’, ‘자원을 국력으로 전환’, ‘국력의 도구’로 나누었다.⁵³

전략자원 부문의 주요 변수로는 인구, 인적 자본, 경제력, 기술력, 군사능력 포함된다. 그러나 이들 변수의 계량화된 지표가 반드시 능력과 일치하지 않는다는 점을 고려했다. 예컨대 군사력을 군사예산 규모, 군사비 지출 또는 경제력의 차원에서 접근하면, 역사적으로 잘 훈련받고, 좋은 전략을 가진 작은 군사력이 큰 군사력을 이겼던 사례를 설명하기 어렵기 때문이다. 또 경제력을 국내총생산으로 동일시하는 것도 경제구조의 문제(첨단·낙후산업, 효율·비효율 등)를 반영하지 못할 수 있다.

아무리 자원이 많다고 하더라도 자원을 국력으로 전환시키는 능력을 갖추지 못한 국가는 보유자원에 상응하는 국력을 가지기 힘들다. 이 부문에서는 텔리스 연구팀의 지표가 더욱 확장되었다. 크게 네 분야로 구분된 전환능

52-Ashley J. Tellis, et als., *Measuring National Power in the Postindustrial Age*, pp. 53-176.

53-Gregory F. Treverton and Seth G. Jones, *Measuring National Power*, pp. 5-7.

력의 첫 번째는 국내경제자원을 활용하는 능력은 물론이고 세계화를 고려하여 세계적 자원을 활용할 수 있는 능력을 포함한다. 두 번째 분야에는 국가의 제도와 정치구조로서 부패정도와 자원분배능력에 영향을 주는 선출직의 규모가 포함된다. 세 번째 분야는 기업가치, 신뢰, 사회자본, 시민사회의 여러 측면과 같이 정치적·경제적 관계에서 국민들의 협력과 상호작용방식이 포함된다. 이를 위한 구체적 지표로는 가치에 대한 국제적 설문조사, 공동체기구, 자원봉사, 신문구독률 등이 활용될 수 있다. 네 번째 분야는 사회구조로서 사회적 만족도, 인종 및 계급차이 등이 고려된다.

마지막으로 국력의 도구 부문에서는 미래 국가안위를 위협하는 요인을 밝히고 이에 대처하는 효과적인 도구를 모색한다. 미래의 위협은 단지 군사적인 것뿐만 아니라, 경제, 환경, 국제범죄, 건강 등 다양한 종류를 망라한다. 따라서 국력의 전통적인 도구뿐만 아니라 새로운 도구가 필요하다. 또한 과거의 도구는 필요에 따라 변화되어야 할 것이다. 이와 관련하여 비대칭적 군사위협에 대한 대비, 성장뿐만 아니라 분배에도 신경을 쓰는 경제정책, 협력지향의 정부조직 개편, 연성권력을 활용하여 지역협력을 이끌어내는 보다 세련된 외교 등의 실천은 대표적인 예이다.

그러나 확장된 지표개발 시도에서 후속 연구팀을 가장 어렵게 만든 것은 이념적 요소를 포함하는 연성권력을 측정할 수 있는 지표 개발 문제와 나아가 경성권력과 연성권력을 구분하는 기준 설정문제였다. 사실 연성권력이라는 것은 공유지식 내지 상호주관성이 존재하지 않는 곳에서는 권력으로서 무의미하다. 예컨대, 미국적 가치가 다른 국가들에게도 정당성을 갖지 못한다면, 미국의 연성권력은 존재할 수 없다. 경성과 연성권력의 구분도 어려운 경우가 많다. 예컨대, 어떤 강대국이 무력제재 대신에 경제제재를 했다면, 이는 연성권력의 사용으로 볼 수 있다. 그러나 경제제재를 당하는 약소국의 입장에서는 효과 면에서 경성권력과 다르지 않을 수도 있다. 이러한 문제를 고려, 후속 연구팀은 경성과 연성권력을 구분하는 것보다 현실에서 사용되는 물리적 강요—대가지불—매력(흡수)으로 서로 연결되어 있는 권력개념을 활용하는 것이 지표개발에 더 도움이 될 수 있다고 제안한다.⁵⁴

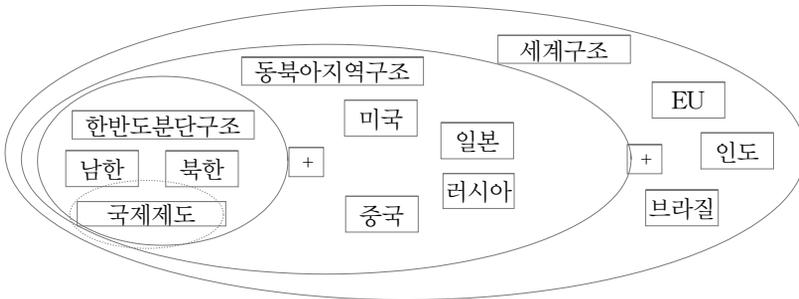
54—Ibid, pp. 9–10.

3. 분석틀과 지표

강대국에 둘러싸인 우리나라의 경우, 효율적인 대외전략의 모색과정에서 국제관계는 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 미래의 대외전략을 위해서는 먼저 현재 상황을 기반으로 예상되는 변화의 주요동인을 추출하고, 이를 중심으로 국제환경과 관련 행위주체들의 상호작용이 국제관계를 어떻게 변화시킬 것인지를 전망하는 방식의 접근이 유용해 보인다. 앞에서 살펴본 이론적 논의의 함의를 염두에 둘 때, 이 작업은 크게 두 가지 측면에서 동시에 이루어져야 할 것이다. 하나는 행위주체의 측면에서 주요 국가들의 국력변화 전망이고, 다른 하나는 구조적 측면에서 국제적 제도변화 전망이다.

여기서 대상이 되는 구조와 행위주체를 어떻게 규정할 것인가의 문제가 대두한다. 구조의 측면에서는 매우 복잡한 국제관계를 하나의 전체로 인식하기보다 중층구조로 이해할 때, 구조변화의 모습은 더욱 잘 포착될 수 있을 것이다. 우리의 지정학적 위상을 고려할 때, 국제환경 구조를 세계, 동북아 지역, 한반도 차원으로 구분할 수 있다. 지역국가인 우리나라의 대외전략 구상을 위해 모든 세계적 사안을 고려할 필요까지는 없겠지만, 적어도 세계 정치의 변화방향에 대한 전망은 기본적으로 필요하다.

<그림 1-5> 세계·동북아·한반도 차원의 체계 및 상호관계

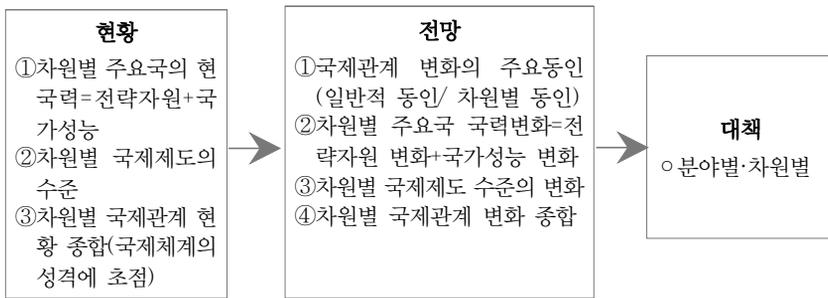


행위주체로는 현재 세계 정치와 경제의 양면에서 주목받는 주요 국가를 대상으로 삼아야 할 것이다. 이에 따라 세계차원에서는 미국, 중국, 일본, 러시아, 유럽연합, 브라질, 인도, 한국을, 동북아시아 차원에서는 동북아 4개 강대국을, 한반도 차원에서는 남북한을 주요 행위주체로 포함할 것이다. 이

러한 문제의식은 <그림 1-5>로 도식화할 수 있다.

본 연구는 이상의 국제관계의 세 차원을 안보와 경제 부문으로 나누어 각각 현황분석과 전망해 보고, 이에 따른 대책을 마련하는 방식으로 전개될 것이다. 먼저 현황부분에서는 각 차원에서 주요 국가들의 현재 국력과 국제제도의 수준에 대해 분석한다. 전망부분에서는 국제관계의 주요 변화 동인, 주요 국가들의 국력변화 가능성, 국제제도의 변화 방향을 각각 예측함으로써 우리나라의 대외전략을 위한 전반적인 대외환경을 종합적으로 분석한다. 그리고 이를 토대로 가장 효율적이고 적합한 우리의 대외전략을 강구할 것이다. 이러한 분석틀은 <그림 1-6>과 같이 도식화될 수 있다.

<그림 1-6> 분석틀



현황과 전망부분에서 국력과 국제제도의 수준을 객관적으로 분석하기 위해 적절한 지표개발이 필요하다. 랜드연구소의 국력측정 지표개발에서 보았듯이 다양한 지표개발이 가능하다. 그러나 필요한 데이터의 확보 가능성 여부와 관련된 현실적 한계를 고려하면, 활용 가능한 의미있는 지표는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 일단 데이터 확보가 가능하거나 질적 평가를 가능케 하는 지표를 중심으로 진행될 수밖에 없다. 이외에도 지표설정과 관련하여 미리 밝혀둘 것이 있다.

첫째, 국력과 국제제도의 수준을 측정하는 지표들은 기본적으로 현황에서든 전망에서든 다를 수 없다는 것이다. 차이가 있다면, 전망부분에서 제시되는 수치는 변화를 전제로 하는 예상수치라는 점이다. 이러한 전망은 현재 주목받고 있는 국제관계 변화의 주요동인을 근거로 이루어질 것이다. 국제

관계 변화의 주요동인은 모든 차원에 공통된 것과 차원별로 특징적인 것으로 구분할 수 있다. 둘째, 특히 국가성능이나 국제제도의 수준에서는 양적으로 측정하기 어려운 지표가 많기 때문에 질적 평가의 비중이 높아질 것이다. 셋째, 국력지표와 관련하여 전략자원과 국가성능은 국력총합의 부분지표이다. 과거에는 전략자원을 곧 바로 국력으로 생각했으나, 다른 전략자원(예: 기술, 경영, 인적 자원, 자본 등)과 국가성능을 고려할 경우, 실질적인 국력은 달라질 수 있다. 예컨대, 경제부문에서 인구가 많고 국내총생산이 높은 국가는 전략자원의 측면에서 높이 평가될 수 있지만, 이것으로 반드시 경제력 총합이 크다고 단언할 수 없다. 만약 여타 전략자원이나 국가성능이 낮 경우, 실질적 국력은 낮을 수 있다.

이러한 전제아래 지표들과 국제관계 변화의 주요동인을 제시하면, 다음의 표들과 같이 정리될 수 있다.

<표 1-4> 국력지표

전략자원	국가성능
<ul style="list-style-type: none"> -인구(연령별 분포, 인구증가율) -영토(크기, 천연자원) -인적 자본(교육수준, 직업별 인구분포) -경제력(GDP, 산업별 GDP, 해외투자, ODA, 경제성장률) -기술력(연 특허출원건수, 첨단산업분야 R&D투자액) -군사능력(병력수, 장비수준) 	<ul style="list-style-type: none"> -외부의 제약·기회(경쟁 및 적대국의 숫자와 강도, 동맹국의 수, 에너지의 대외 의존도) -정치 인프라(각 국 정치제도의 특징 비교: 권력구조, 정책결정과정, 엘리트 층원방식, 주민의 정치참여 수준) -사회·경제 인프라(시민의 만족도, 사회적 균열구조 및 정도, 교육수준의 국제적 비교, 해외자본의 투자유치)

<표 1-5> 국제제도의 수준 지표

차원	지표
세계	<ul style="list-style-type: none"> -UN의 역할변화(안보관리능력 확대) -WTO의 협력 확대(자유무역의 확대) -글로벌 거버넌스의 확대(경제, 환경, 인권) -비확산·반테러레짐의 확산 -세계 동맹구조의 변화 -국제기구·레짐에 대한 중국의 가입/영향력 확대 추이
동북아	<ul style="list-style-type: none"> -각국 참여 국제기구·레짐의 현황과 성격 -지역기구·레짐 현황·성격과 변화·신설(안보, 지역공동개발, 에너지 협력, 환경, 문화) -동맹현황과 냉전종식이후 변화 현상 -지역안보문제에 대한 역내 국가들의 대응 방식(범주별 통계) -역내 자유무역 협정 체결
한반도	<ul style="list-style-type: none"> -화해·협력→남북연합단계 이행 정도 -세계·지역규범과 한반도규범의 동조화 여부

<표 1-6> 국제관계 변화의 주요동인

차원	동인	공통	차원별
세계		<ul style="list-style-type: none"> -세계경제구조의 변화(빈부격차 감소 또는 확대) -석유자원의 고갈과 에너지 확보경쟁 -환경위험의 확대와 규제 -전염병의 확산 -WMD 확산 -테러리즘을 포함한 군사적 위협 -초국경적 범죄 -인구의 집중 및 노동력 이동 -문명의 충돌 	<ul style="list-style-type: none"> -대미 균형세력의 대두 -민주화 확산 -(경제적) 세계화 확대 -환경 및 자원관련 갈등 확대
동북아			<ul style="list-style-type: none"> -미중/중일 관계(경쟁과 협조) -역내 영토분쟁 -급격한 경제성장과 상호의존 증대
한반도			<ul style="list-style-type: none"> -북핵문제 -북미/북중 관계 -남북관계 -북한의 체제불안 가능성

참 고 문 헌

1. 단행본

김학성. 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』. 서울: 통일연구원, 2000.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1981.

Keohane, R. O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989.

_____. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1984.

Modelski, George. *Long Cycles in World Politics*. Seattle: Univ. of Washington Press, 1987.

Nye, Joseph S. Jr. *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London: Routledge, 2004.

_____. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. N.Y.: Basic Books, 1990.

Organski, A. F. K. and J. Kugler. *The War Ledger*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1981.

_____. *World Politics*. N.Y.: Knopf, 1968.

Tellis, Ashley J. et als. *Measuring National Power in the Postindustrial Age: Analysts Handbook*. Santa Monica: Rand, 2000.

Treverton, Gregory F. and Seth G. Jones. *Measuring National Power*. Santa Monica: Rand, 2005.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.

2. 논문

- Adler, Emanuel. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics." *European Journal of International Relations*. Vol. 3, No. 3, 1997.
- Ashley, Richard K. "The Poverty of Neorealism." R. O. Keohane ed. *Neorealism and Its Critics*. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1983.
- Baumann, Rainer, Volker Rittberger and Wolfgang Wagner. "Power and Power Politics: Neorealist Foreign Policy Theory and Expectations about German Foreign Policy since Unification." *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*. Nr. 30a, 1998.
- Brooks, Stephen G. "Dueling Realisms." *International Organization*. Vol. 51, No. 3, 1997.
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization*. Vol. 44, No. 2, 1990.
- Grieco, Joseph M. "State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Masstricht Treaty and European Economic and Monetary Union." *Security Studies*. Vol. 5, No. 3, 1996.
- _____. "Anarchy and The Limits of Cooperation: A Realist Critique of The Newest Liberal Institutionalism." D. A. Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993.
- Jepperson, Ronald L., A. Wendt and P.J. Katzenstein. "Norms, Identity, and Culture in National Security." P.J. Katzenstein ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1996.
- Keohane, R. O. "Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War." The Center for International Affairs. Harvard

- University Working Paper Series. No. 92-7, 1992.
- _____. “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond.” *Neorealism and Its Critics*. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1983.
- Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.” *International Security*. Vol. 19, No. 3, 1994/5.
- Onuf, Nicholas. “Constructivism: A User’s Manual.” Vedulka Kubalkova et als. *International Relations In a Constructed World*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998.
- Schweller, Randall L. and David Priess. “A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate.” *Mershon International Studies Review*. Vol. 41, 1997.
- Sterling-Folker, Jennifer. “Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared.” *International Studies Quarterly*. Vol. 44, 2000.
- Wallander. Celeste A. and R. O. Keohane. “Risk, Threat, and Security Institutions.” R. O. Keohane ed. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge, 2002.
- Wendt, Alexander. “Construction International Politics.” *International Security*. Vol. 20, No. 1, 1995.
- _____. “Collective Identity Formation and the International State.” *APSR*. Vol. 88, No. 2, 1994.
- _____. “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.” *International Organization*. Vol. 46, No. 2, 1992.
- _____. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory.” *International Organization*. Vol. 41, No. 3, 1987.

2

2020 선진 한국의 세계 안보전략

이상현



2020 선진 한국의 국가전략(1) : 안보전략

I. 현황

2020년 세계질서를 정확히 진단하고 이에 대비하는 것은 선진한국의 미래 대외전략에서 매우 중요한 위치를 차지하는 사안이다. 장기적으로 한국의 국가전략을 수립하기 위해서는 국제관계의 형태를 예측하고, 이를 결정할 주요 변수를 파악하는 것이 매우 중요하다. 현 시점에서 전망하는 세계적 차원 추세에서의 최대 변수는 국제질서의 형태이다. 그 핵심은 미국의 패권적 리더십이 현재와 같이 유지될 것인가, 아니면 미국의 유일 초강대국으로서의 지위가 쇠퇴하고 새로운 지구적 경쟁자(global competitor)가 등장할 것인가 하는 점이다. 또 다른 변수로는 현재 진행 중인 세계화, 정보혁명, 및 경제통합의 혜택이 균등하게 분배되는가, 혹은 일부에 편중되어 지역 간 계급 간 격차가 심해지고, 그 결과 세계적 갈등이 심화될 것인가 하는 관점에서 보는 것이다.

2020년경 세계 안보질서에 대한 지배적인 시각은 미국 중심의 단극적 세계질서가 앞으로도 상당 기간 유지되겠지만 국력의 집중은 현재보다 어느 정도 약화될 것으로 전망하는 것이다. 미국은 여전히 세계 유일의 초강대국으로 남아 있겠지만 지금의 일방주의, 국력의 집중, 연성권력 독식 현상은 현재보다 약화될 것으로 예상된다. 장기적으로 국제질서는 현재의 단극적 세계질서에서 일초다강(一超多強) 혹은 다극체제에 근접할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 2020년경에도 미국의 지위에 도전할 경쟁자의 등장 가능성은 낮다. 이를 종합해보면, 미국 주도의 국제질서가 유지되기는 하겠지만 현재와 같이 미국이 거의 전 분야에서 압도적 우위를 향유하기는 어려운 상황이 될 것으로 전망된다.

동아시아에서는 중국과 일본의 부상, 그리고 세계적 차원에서는 인도의 부상 또한 중요한 변수로 등장할 전망이다. 아시아와 관련하여 미 중앙정보부의 「2020 프로젝트 보고서」는 미래의 불확실성에도 불구하고 비교적 확실한 추세 중 하나는 아시아—특히 중국과 인도—의 부상과 경제적 중진국들의 등장이라고 지적하고 있다. 그러나 동 보고서에 의하면 중국과 인도의 부상이 평화적인 가운데 이루어질지는 미지수이다. 현재 동북아에서 미일 간에는 안보협력 강화가 지배적 추세인 반면, 중일 간에는 역내 영향력 확대를 놓고 상호불신이 심화되는 대립지향적 쌍무주의가 추세이다. 더 나아가

최근 중국과 러시아는 전략적 연대를 확대하면서 미국의 단극 국제체제를 견제할 중심세력으로 등장하고 있다.

2020년 한국이 처할 국제안보 환경의 변화를 고려할 때, 우리의 입장에서 세계적 차원의 국제질서 전개 및 동아시아 차원의 경쟁과 협력 트렌드를 정확히 진단하고, 21세기 강대국간 합종연횡으로 인한 새로운 세력균형의 판도를 읽고, 그에 입각한 국가안보전략을 수립하는 것이 국가생존의 관건이 될 것이다. 실상 장기적인 국가전략을 수립하는 것은 어느 국가에게나 매우 중요한 과제이다. 과거에 비해 역사의 흐름이 훨씬 더 빨라진 현대를 살아가기 위해 국가가 할 일은 좀 더 정확한 미래의 진단 위에 현재의 전략을 수립하는 일이다. 이러한 취지하에 본 연구에서는 선진한국의 미래 대외전략을 구상하기 위해 2020년 세계 안보질서를 전망하고, 그것이 한국의 대외전략에 미치는 영향 및 함의를 분석하고자 한다.

1. 탈냉전과 단극적 세계질서

20세기 세계사의 후반부를 지배했던 냉전은 베를린 장벽 붕괴와 소련의 해체로 종식되었다. 냉전 이후 국제질서의 특징은 단극적(unipolar) 질서라는 한마디로 요약된다. 냉전의 양극(bipolar) 구조는 해체되었고, 탈냉전과 함께 미국은 세계 유일의 초강대국으로 남게 되었다. 냉전 종식 직후 미국의 압도적 위상은 <표 2-1>에서 잘 나타난다.

국제정치의 이론적 관점에서 현 국제질서의 특이한 점은 미국의 압도적 우위를 상쇄하고자 하는 견제 움직임(counter-balancing)이 전혀 없다는 사실이다. 현실주의 국제정치 이론의 핵심인 세력균형론에 의하면, 무정부상태와 유사한 국제질서는 세력 집중이나 위협에 대한 상쇄의 균형에 의해 유지된다. 이러한 시각에서 보면, 미국의 압도적 지위는 그 자체로 타국들에게 위협을 제기하기 때문에 적대세력의 연합을 유발하고, 따라서 미국의 압도적 지위는 갈수록 유지하기 어려워진다. 그러나 미국과 다른 나라들과의 국력 격차가 갈수록 벌어지고 있는 현실에도 불구하고 미국에 대한 적대연합은 발생하지 않고 있다.¹

¹-G. John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), p. 3.

<표 2-1> 주요국들의 국력지표 비교, 1995-97

	인구 (1996, %)	일인당 GDP (1997, PPP)	산업생산 (1995, %)	에너지소비 (1996, %)	군사비지출 (1996, %)	군 병력 (1996, %)
미국	13	30.2	37	41	52	18
중국	62	3.5	8	21	7	36
일본	6	24.5	27	10	6	3
독일	4	20.8	14	7	7	5
러시아	7	4.7	n.a.	12	13	30
영국	3	21.2	6	5	6	3
프랑스	3	22.7	7	5	9	5

출처: William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," Michael Brown and others, *America's Strategic Choices*, Revised Edition (Cambridge: The MIT Press, 2000), p. 284.

그 이유로는 몇 가지를 들 수 있는데, 첫째, 오늘날과 같이 지역체제(regional system)간 상호의존이 심화된 국제질서 하에서는 밸런싱(balancing) 자체가 매우 비효율적이다. 지역체제에 속한 국가들의 당면 관심사는 지역 내 세력관계이지 세계적인 문제가 아니기 때문에 지구적 차원의 밸런싱은 매우 어려워진다. 둘째, 미국의 국력집중 정도가 밸런싱이 가능한 한계를 넘어섰기 때문에 이를 시도하는 어떠한 국가에게도 밸런싱은 매우 값비싼 선택이 되고 있으며, 그 결과 대부분의 강대국들도 미국에 대해 포용적 입장을 견지한다. 셋째, 세계화의 결과 분산된 국제질서 하에서는 과거 유럽에 비해 단극질서를 유지하기가 더 용이하다.²

현재의 관점에서 볼 때, 미국 주도의 단극적 세계질서는 앞으로 상당 기간 지속될 전망이다. 그러나 이것이 미국이 세계질서를 언제든지 마음대로 좌지우지할 수 있다는 뜻은 아니다. 부시 행정부는 미국의 근육이 세계를 움직일 수 있을 것이라고 생각은 했지만, 힘의 일방적 행사가 성취할 수 있는 정도를 과대평가했다고 할 수 있다. 오늘날과 같이 복잡한 세계에서는 어떠한 국가도 만능일 수 없다. 심지어 미국처럼 유일 초강대국도 대부분의 외교

²-William C. Wohlforth, "U.S. Strategy in a Unipolar World," G. John Ikenberry ed., *Ibid.*, pp. 100-108.

적 목적을 달성하기 위해서 다른 나라들의 협조를 필요로 한다.³

혹자는 21세기 국제질서의 새로운 모습을 묘사하기 위해 다섯 가지 숫자를 제시하기도 한다. 첫째, 7,500억 달러로, 2004년의 전 세계 군사비 지출액수이다. 냉전 직후부터 전 세계 군사비는 서서히 감소하고 있다. 둘째, 3,800억 달러로, 미국의 국방비이다. 이 액수는 미국을 제외한 세계 모든 국가들의 국방비를 합친 것보다 많다. 셋째, 3.2%는 미국 국방비의 국내총생산(GDP) 대비 비율로서 세계최대의 군사비에도 불구하고 군사비 비율이 적은 편이다. 넷째, 17%로서 1990년대 이후 중국의 군사비 상승률이며 경제성장률 연평균 8~10%에 비해 군사비 지출이 훨씬 빠르게 늘고 있다. 다섯째, 3,025명은 9·11테러 사망자로서 남북전쟁 이후 미국의 최대 희생자이다.⁴

이러한 수치들은 탈냉전 이후 미국이 세계 유일의 초강대국이 되었음을 시사하지만, 그에 못지않게 중요한 사실은 미국의 우위가 곧 미국의 안전을 보장해 주지는 못한다는 점이다. 특히, 9·11 이후 완벽한 국가안보라는 개념은 이제 하나의 신화에 불과하다. 세계화 시대에 완벽한 안보와 방어는 더 이상 가능하지 않으며, 미국의 힘이 강대해질수록 미국에 대한 비대칭 위협은 증대할 것으로 예상된다.

더 나아가 미래의 세계질서를 전망하는 대부분의 연구들이 미국의 압도적 우위를 예상하고 있지만, 미국 주도 단극적 질서의 지속 가능성을 회의적으로 보는 대항담론에 관해서도 주의를 기울일 필요가 있다. 미국 주도의 단극적 세계질서 지속 가능성에 대한 회의론은 주로 세계체제론 관점에서 제기되고 있다. 세계체제론 이론가들에 의하면, 냉전 이후 세계체제는 동요하기 시작하여 1980년에 들면 이미 미국 리더십하의 헤게모니 세계체제에서 다중심체제로 이전한 것으로 이해된다.⁵ 세계체제의 동요는 곧 미국 헤게모니체제의 해체와 동일시된다. 이러한 시각에 의하면, 미국의 패

3-Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003), p. 189.

4-Bruce Berkowitz, *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century* (New York: The Free Press, 2004), pp. 4-8.

5-이매뉴얼 윌러스틴 지음, 한기욱·정범진 옮김, 『미국 패권의 몰락』 (서울: 창비, 2004); 백승욱 편저, 『미국의 세기는 끝났는가?』 (서울: 그린비, 2005) 등 참조.

권은 냉전 종식으로 강화된 게 아니라 패권질서를 떠받쳐주었던 소련이라는 버팀목이 제거됨으로써 오히려 약화되기 시작했다. 또한 전후 국제질서에서 새로운 국제정치 틀로서 미국이 옹호해온 UN의 다자주의와 상호주의, 국제협력과 외교는 1989년 소련 해체 이후 일방주의와 패권주의 및 경제제재로 대체되었다. 그 결과 오늘날 국제정치 무대는 극도의 무질서와 혼란이 자리잡고 말았다. 이 모든 사태의 집합적 결과는 신자유주의라는 반국가주의로 표출되었다.⁶ 미국 주도의 단극적 세계질서에 대한 이러한 대항담론이 2020년경 얼마나 타당할지는 미지수이다. 그러나 적어도 현재의 관점에서 가용한 데이터로 추론해볼 때, 미국 우위가 약화될 가능성은 그리 커 보이지 않는다.

2. 새로운 안보위협 요인과 대응

21세기 안보환경은 변화의 템포가 빠르고 유동적이면서 안보위협의 유형과 주체가 다양해지고, 그 결과 위협의 진단과 대처가 과거에 비해 훨씬 큰 불확실성 속에서 이루어진다는 특징을 지닌다. 21세기의 가장 심각한 위협은 더 이상 핵전쟁이나 대규모 군대간의 충돌이 아니라 테러나 대량살상무기 같은 비대칭 위협에서 비롯되는 위협이다. 또한 세계화·정보화의 심화는 중요 하부구조에 대한 사이버테러와 같은 새로운 취약점을 드러내면서 갈수록 지구촌 인간의 삶을 불안하게 만들 것으로 예상된다. 특히, 9·11 테러 이후 메가 테러리즘(mega-terrorism), 대량살상무기 확산, 탄도미사일 확산, 사이버 테러, 실패한 국가들의 인권 문제, 에너지 및 식량 안보와 환경문제 등 새로운 안보 이슈들이 21세기 안보의 핵심문제로 등장하였다.

이러한 변화와 냉전의 종식을 계기로 안보(security)의 개념도 변하고 있다. 고전적인 의미의 안보는 흔히 국가안보를 지칭하며, 그 내용은 대체로 군사적 수단을 중심으로 이해되어왔다. 고전적 관점에서 안보는 국가의 핵심가치에 위협이 없는 상태로 흔히 이해되어왔다. 이러한 군사적 안보의 개념은 상대적 위상이 약화된 반면 경제적·사회적·환경적·생태

6- 이수훈, 『세계체제, 동북아, 한반도』 (서울: 아르케, 2004), pp. 71-79.

적 안보의 개념이 안보 논의에 등장하면서 안보의 핵심은 국가안보에서 인간안보로 확대되는 것이 21세기 안보논의의 특징이라 할 수 있다. 이는 세계화와 정보혁명의 결과 국가의 힘이 군사력보다는 경제력에 의해 좌우되는 경향이 커졌고, 그에 따라 국가의 목표 또한 군사적 힘에 더하여 경제력, 기술력의 확보에 치중하는 양상이 보편화된 결과라고 할 수 있다. 탈냉전 이후의 안보 개념은 그 내용이 군사적 차원에서 비군사적 차원으로 확대되고, 안보 문제를 유발하는 주체뿐만 아니라 해결하는 주체들이 민족국가 차원을 벗어나 국제사회 수준 및 비국가 행위자 수준으로 확대되는 추세이다. 그 결과 21세기 안보는 행위자의 다양화와 안보 내용의 증충화, 복합화가 특징이라 할 수 있다. 전통적인 국가 대 국가, 전장을 중심으로 진행되었던 갈등이 이제는 좀 더 모호하고 불규칙적이고 비합리적인 차원으로 확산되는 것이 새로운 안보위협 추세이다.

이러한 변화와 관련하여 브레진스키(Z. Brzezinski)는 그의 최근 저작에서 21세기 국제질서의 네 가지 새로운 현실을 직시해야 한다고 지적한다. 첫째, 치명적 무기에 접근할 가능성이 더 이상 국가에 한정되지 않는다. 광범위한 사회적 피해를 가하는 능력, 특히 폭넓은 불안을 확산시키는 일은 상대적으로 작지만 결의가 굳은 집단에게 더욱 쉬운 일이 되고 있다. 둘째, 신속한 이동 수단뿐 아니라 개별 사회들 사이의 장벽을 낮추는 이민의 증가로 더욱 증대된 전 세계적 이동성과 통신 발달은 지하조직간의 조정과 계획을 용이하게 한다. 셋째, 민주주의의 확산은 열린 사회에 대한 침투를 촉진하고 위협을 색출하는 일을 극도로 어렵게 만드는 한편, 위협을 색출하려는 시도가 지나치면 민주주의가 손상된다. 넷째, 현대사회의 체계적인 상호의존은 연쇄 반응을 초래하는 경향이 있다. 만일 체계를 구성하는 하나의 주요 요소가 망가지면, 곧 사회적 붕괴와 급속한 공황이 촉발되는 경향이 있다.⁷ 이러한 지적은 21세기 국가안보의 내용이 과거에 비해 변화의 진폭은 커진 반면, 대응은 더욱 복잡해진 현실을 반영한 것이라 할 수 있다.

안보의 개념이 변함에 따라 전쟁의 개념도 바뀌고 있다. 새로운 전쟁 개념은

7-Z. 브레진스키, 김명섭 역주, 『제국의 선택: 지배인가 리더십인가』 (서울: 황금가지, 2004), pp. 84-85.

미래전 논의로 이어지고 있다. 전쟁 개념의 변화로 세계 각국의 군사전략은 군사혁신(RMA, Revolution in Military Affairs), 군 변환(Transformation) 개념을 바탕으로 한 미래전 전략개념으로의 본격적인 변화가 예상된다. 군사혁신은 첨단정보기술을 군사력에 응용하여 조직과 교리까지도 바꿈으로써 전쟁의 방식을 근본적으로 바꾼다는 의미를 지닌다. 군사혁신에 기반한 미래전을 묘사하는 여러 가지 표현이 있지만 이들을 종합적으로 고찰해보면, 미래전은 대체로 정보전(information warfare), 비대칭전(asymmetric warfare), 병행전(parallel warfare), 우주전(space warfare), 정밀타격전(precision warfare), 로봇전(robot warfare) 등으로 특징지워질 수 있다. 아프간 전쟁과 이라크 전쟁은 미래전으로의 변화가 실제 군사전략 수립에 있어서 상당히 진척되고 있음을 보여준다.

또한 9·11 이후 새로운 위협에 대처하려는 전략적 공동이익에 기반하여 강대국 관계의 전략적 재조정이 이루어지고, 이라크 전쟁을 계기로 반테러 전쟁에 동조할 경우 과거의 적과도 전략적 동반자 관계가 설정되는 변화가 일어나는 것이 오늘날 국제질서의 추세이다. ‘동맹이 임무를 결정하는 것이 아니라 임무가 동맹을 결정한다’는 모토에 따라 미국은 중국, 러시아, 중동, 중앙아시아 등 과거 미국에 적대적이었던 지역까지 반테러 국제연대를 확대하고 있다.

마지막으로 환경, 에너지, 인구, 난민, 국제범죄 등 초국가적 위협 또한 21세기 위협의 주요 항목이 될 것으로 예상된다. 세계화·정보화의 결과 안보위협은 탈국가화는 피할 수 없는 추세이며, 글로벌 거버넌스 차원의 문제 인식과 대비가 필요하다. 21세기 안보는 테러와 반테러간의 전쟁, 인종, 종교, 문화 등 인간 정체성(identity)에 관련된 갈등, 경제적 빈부 격차, 정치적 억압과 폭력, 실패한 국가(failed states)들의 인권 및 참상 같은 눈에 보이는 반(反)평화의 요소들뿐 아니라 지구 온난화, 에너지와 물 부족, 도시화 정보화 심화에 따른 인간소외와 비인간화 등 인간문명의 모든 측면과 직·간접적으로 연관되어 있다. 즉, 21세기에 세계평화는 갈수록 복합적으로 되어 가는데, 평화문제의 해결은 여전히 국가적 차원에서 시도되고 있어서 안보문제의 해결은 한계에 봉착해 있으며 세계평화는 어느 한 가지 요인이나 한 나라의 힘으로 해결할 수 있는 차원을 이미 넘어섰다. 따라서 세계평화 증진을 위해서는 글로벌 거버넌스 차원

에서 안보의 문제를 어떻게 접근할 것인가에 대한 지구적 공감대가 형성되어야 한다. 21세기의 세계평화는 군사적 물리적 힘을 의미하는 경성권력(hard power)에서 이제는 연성권력(soft power)까지 포함되는 방향으로 확대되고 있다는 인식이 필요하다.⁸

⁸-이상현, 『9·11 테러 이후 안보위협 요인과 대책』 (성남: 세종연구소, 2004), pp. 9-10.

II. 전망

1. 고려요인

가. 변화의 주요동인

세계 안보질서 변화를 전망하기 위해서는 우선 국제질서에 관한 이론적 논의를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 국제 안보질서에 어떠한 변화가 올 것인가를 예측하기 위해서는 무엇보다도 강대국들의 힘의 배분(power distribution) 상황을 예측하고, 어떠한 국제질서가 형성될지 예측해 볼 필요가 있다. 이를 통해 패권국의 영향력과 이에 대한 국제체제 소속 국가들의 만족도를 검토함으로써 세계질서 변화의 가능성을 점검할 수 있다. 국제정치질서는 다양한 요인들에 의해 결정되지만 무엇보다도 힘의 배분에 의한 구조적 변수를 들 수 있다. 예를 들면, 현재 유일한 초강대국인 미국의 패권이 유지될지, 혹은 미국의 지도에 불만을 가지고 있는 국가들이 협력하여 미국의 패권에 도전을 할지, 그것이 국제질서의 안정과 불안정을 결정할 하나의 요인이 될 수 있다. 현재 강대국 중 미국 중심의 패권적 질서에 만족하고 있는 국가로는 영국과 일본을 들 수 있으며, 불만족 국가로는 중국, 러시아, 독일, 프랑스 등을 들 수 있다.

국제질서의 형성과 변화에 관련된 국제정치의 여러 이론을 통해 2020년경 국제질서를 이해하고 국제체제의 변화 가능성을 검토하는 것이 논의의 출발이 될 것이다. 대표적인 국제질서 관련 이론은 세력균형 이론과 패권안정이론(hegemonic stability theory)이다. 국제질서에서 힘의 배분이 중요한 이유는 국제체제의 특성이 무정부상태이고, 그런 상태에서 국가의 생존은 기본적으로 자조(self-help)에 의해 결정되기 때문이다. 현실주의의 오랜 전통은 세력균형과 패권체제 중 어느 쪽이 국제체제의 안정을 보다 효율적으로 유지시키는가 하는 논쟁으로 이어졌다. 세력균형 이론가들은 국가들 간의 힘이 균등하게 배분되었을 때 각국이 모험적인 정책을 취하기 어려워지므로 평화가 유지된다고 본다. 이에 비해 패권안정론자들은 국제체제에 강력한 패권국가 존재할 때 다른 나라들이 도전할 엄두를 못 내기 때문에 안정이 유지된다고

주장한다.⁹

더 나아가 세력균형체제 중에서도 양극체제와 다극체제 중 어떤 세력균형이 국제체제의 안정에 도움이 되는가 하는 논쟁이 있는데, 대표적인 것이 왈츠(K. Waltz)와 싱어(D. Singer) 및 도이치(K. Deutsch)의 논쟁이다.¹⁰ 이들의 논쟁에서 공통적인 전제는 국제적인 행위자 수가 증가할수록 정책결정자가 취하는 특정의 행동에는 불확실성이 증가한다는 점이다. 즉, 행위자의 수가 증가하면 서로가 접촉할 기회가 증가하고, 따라서 처리해야 할 정보의 양도 증가한다. 같은 논리로 양극체제에서 다극체제로 이행하면 체제상의 전반적인 불확실성이 증가한다. 두 입장이 갈리는 것은 이러한 체제적 불확실성이 체제의 안정에 어떻게 작용하는가 하는 점이다. 왈츠는 불확실성이 증가하면 정책결정자는 잠재적인 적의 의도나 행동을 오판할 가능성이 높아진다고 주장한다. 따라서 불확실성의 정도가 높아지는 다극체제는 전쟁발발 가능성을 높이므로 양극체제가 더 안정적이라는 것이다. 반면 싱어와 도이치는 불확실성이 정책결정자를 조심스럽게 만들므로 다극체제가 안정에 기여한다고 주장한다.

국제체제에서 힘의 배분이 갖는 합의에 대한 이러한 오랜 논쟁은 2020년 세계질서의 구조와 관련해서도 중요한 의미를 지닌다. 즉, 2020년 국제질서가 미국 주도의 단극적 질서로 유지될지, 혹은 중국의 부상으로 인한 양극체제가 될지에 따라 질서를 예측하고 대응하는 방향이 달라져야 할 것이다.

1970년대 이후 많은 학자들은 미국패권의 쇠퇴를 예견했으나 미국 주도의 단극적 국제질서는 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 즉, 미국패권의 쇠퇴론에서 말하는 패권의 쇠퇴는 절대적인 쇠퇴라기보다는 상대적인 쇠퇴로서 유럽과 일본의 약진과 미국의 과도한 국방비 지출로 인한 소위 ‘과잉전개(over-stretching)’에서 이유를 찾고 있다. 냉전이 종식된 이후 러시아, 프랑스, 독일, 중국과 같은 강대국들은 세계질서는 다극체제에 의해 유지되어야 한다고 끊임없이 주장하고 있으며, 국제체제에서 일어나고 있는 초국가적 문제들을 미국 혼자의 힘으로는 해결하기 어렵기 때문에

9-이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』 (성남: 세종연구소, 2005), pp. 15-20.

10-Kenneth N. Waltz, “The Stability of a Bipolar World,” *Daedalus* 93 (Summer 1964); Karl W. Deutsch and J. David Singer, “Multipolar Power Systems and International Stability,” *World Politics*, Vol. 16, No. 3 (April 1964).

강대국들의 협력이 필수적이라는 견해가 우세하였다. 그러나 1990년대 소련과 동유럽의 붕괴와 미국 경제의 괄목할만한 성장을 목격하면서, 미국패권의 상대적 쇠퇴를 논하는 학자들은 매우 줄어들었으며 미국이 세계적인 지도력을 발휘할 수 있는 유일한 국가임을 강조하는 경향이 커졌다.

2020년 세계질서에서 힘의 분포 상태를 전망하기 위해서는 국제질서를 구성하는 다양한 지표를 비교·분석할 필요가 있다. 객관적 자료의 비교 분석을 통해 객관적 추세를 전망할 수 있다. 가장 대표적인 국력비교의 지표는 국내총생산(GDP) 지수이다. 물론 인구, 군사력, 기술 정도 등도 국력을 나타내는 지표로 사용될 수 있으나, 국내총생산이 국력의 80%를 설명하고 있음에 비추어 국내총생산은 가장 기초적인 국력지표이다. 북한과 같은 예외적인 국가도 있으나, 일반적으로 국내총생산이 증가되어야 국방비 또한 증가될 수 있기 때문에 국내총생산 지수는 가장 합리적이고 객관적인 국력비교의 지수가 될 수 있다.

국내총생산 지수를 보완하기 위해 군사능력(국방비), 산업생산능력, 그리고 인구 및 지리적 환경 등을 병행하여 고려할 수 있다. 이러한 지표들에 대해서는 UNDP를 비롯해 다양한 국제기구의 공신력 있는 통계자료들이 가용하다. 이와 더불어 미 국가정보위원회(National Intelligence Council)의 2020년 프로젝트 보고서인 *Mapping the Global Future*와 미 CIA의 *World Factbook*, 미시간대학교의 전쟁연구 프로젝트인 COW(Correlates of War)의 종합국력지표(capability index) 등 여러 자료를 종합적으로 검토할 필요가 있다.¹¹ 또한 미래예측모델(International Futures)이 제공하는 GDP 자료와 골드만 삭스의 장기예측 자료, 도이치뱅크 리서치, 글로벌성장센터 보고서(Global Growth Centres 2020) 등 다양한 자료를 활용할 수 있다. International Futures는 2020년까지 각국의 인구, 경제, 에너지 소비, 사회·정치·환경적 요인들의 변화 전망을 제공하는 웹사이트이다.

둘째, 힘의 배분과 아울러 세계적 차원의 메가트렌드를 보여주는 지표로서 에너지, 기술 등 사회의 인프라에서 일어나는 변화추세를 언급할 필요가 있다. 특히, 기술발전의 추세는 물리적 힘을 뒷받침하는 경제력의 기초로서 중

¹¹ *Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project (December 2004) <http://www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html> (검색일: 2005. 2. 1).

요한 의미를 가질 것으로 전망된다. 무어의 법칙(Moore's Law)이 예시하듯이 기술수준의 진보는 가히 폭발적이다.¹² 기술발전의 영향을 잘 보여주는 것은 기술적용의 능력과 수준에 관한 랜드연구소 보고서이다.¹³ 동 보고서는 생명공학, 나노공학, 소재공학, 그리고 정보기술 등 중요한 분야에서의 병렬적 연구과 기술의 적용이 2020년 과학분야의 발전과 사회생활에 큰 영향을 미칠 것으로 예측하고 있다. 2020년경 과학기술은 여러 분야의 과학기술이 컨버전스를 통해 통합된 기술적용(TA, technology applications)의 형태로 우리 사회에 큰 영향을 미칠 것이다. 2020년까지 가능해질 통합된 기술 적용의 몇 가지 예로는 개인별 맞춤형 의약품과 치료법, 질병과 전염병 매개체 통제를 위한 곤충 유전자 조작 등 생화학 기술에서부터 IT 기술을 응용한 고도의 정보통신 기술 및 양자기반 암호 시스템에 이르기까지 중요한 분야를 망라하고 있다.

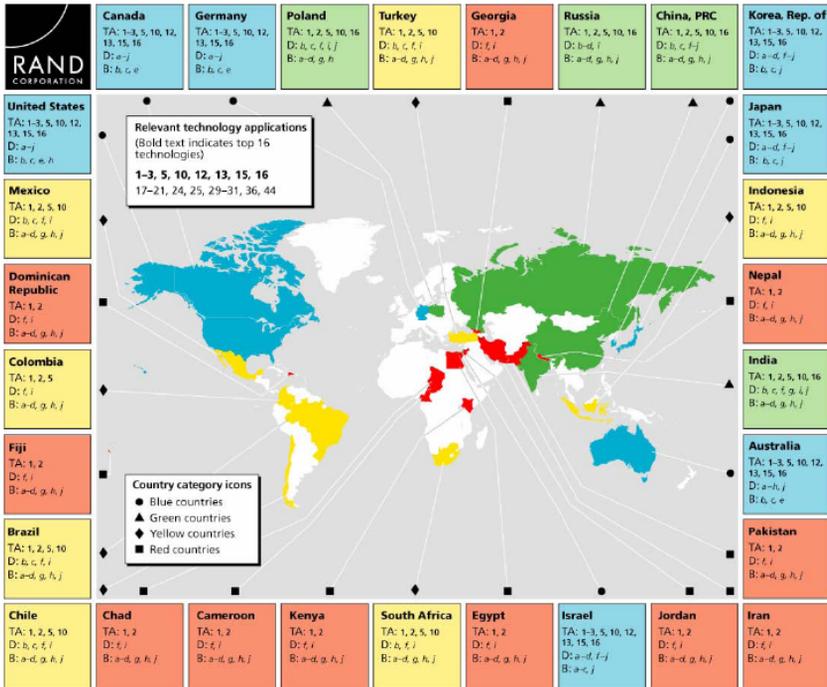
랜드연구소 보고서는 TA들이 사회에 미칠 잠재적 영향을 평가하기 위해 TA가 영향을 미칠 수 있는 사회 분야의 개수와, 기술적 가능성, 적용 가능성 및 지구적 보급(diffusion)의 지표로 이루어진 대략적인 평가지표를 만들었다. 비록 이 인덱스는 해당 분야에 대한 임팩트의 크기를 보여주지는 못하지만, 어떤 실현가능한 TA들의 여러 분야에 걸친 임팩트와 지구적 확장추세를 보여줄 수 있다. 동 보고서의 평가지표의 결과에 비추어 볼 때, 총 56개의 TA들 중에서 특히 16가지가 기술 적용의 세계 수준의 다양성에 대한 평가를 가능하게 하고 중요한 사회 문제 및 이슈들과 연관되어 있는 대표그룹을 형성하고 있다. 16가지 TA는 ①저렴한 태양 에너지, ②비도시지역의 무선 통신, ③언제 어디서나 가능한 유비쿼터스 정보 접속을 위한 통신 장비, ④유전자조작 농산물, ⑤신속한 생물학적 분석(bioassay), ⑥물의 정수 및 소독을 위한 필터와 촉매, ⑦표적지향 약물전달, ⑧저렴한 자동 주택건설, ⑨환경 친화적 제조업, ⑩상품과 사람에 대한 유비쿼터스 RFID(전파식

¹²-인텔의 설립자 중 한사람인 고든 무어(Gordon Moore)는 1965년에 컴퓨터 칩의 연산속도가 매 18개월마다 두 배로 증가할 것으로 예측하였다. 인터넷의 발전을 예측한 또 다른 법칙으로서 컴퓨터 네트워킹의 선구자인 멧카피(Robert Metcalfe)는 네트워킹의 위력은 사용자 수의 제곱에 비례한다고 주장한 바 있다.

¹³-Richard Silbergliitt and others, *The Global Technology Revolution 2020, In-Depth Analysis* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006). <http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2006/RAND_TR303.pdf> (검색일: 2006. 7. 21).

별) 부착, ⑪하이브리드 자동차, ⑫모든 곳에 설치된 센서(pervasive sensors), ⑬생체조직(tissue) 엔지니어링, ⑭고급 진단 및 수술 기법, ⑮착용식(wearable) 컴퓨터, ⑯획기적 암호기술 등이다.

<그림 2-1> 과학기술 수준에 따른 주요국들의 기술적용 수용능력



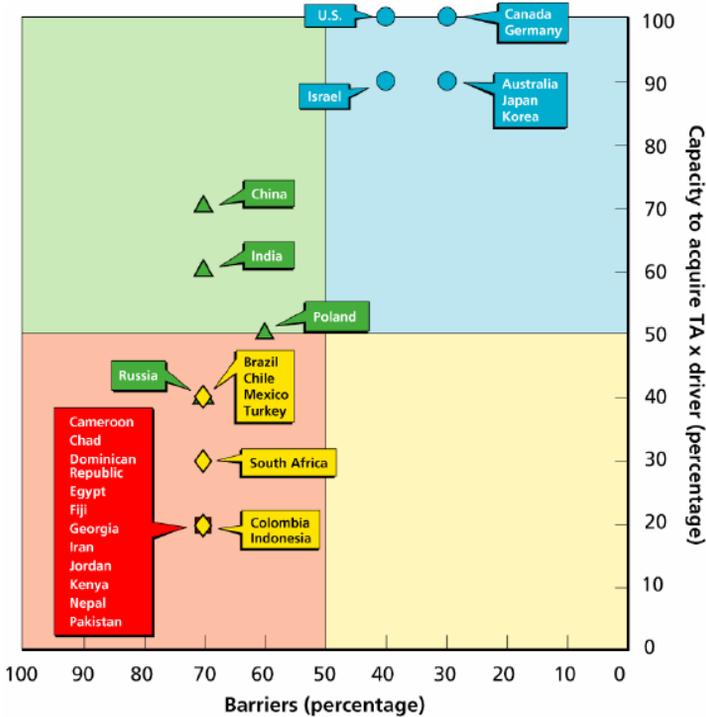
출처: *The Global Technology Revolution 2020*, p. 98.

* 그림에서 예시된 국가들은 지역별로 대표적인 국가들을 선별한 것이다. 각국은 과학기술(S&T) 역량 수준에 따라 네 그룹으로 나뉘어져 있다. 국가명 앞에 ● 표시는 선진(advanced) 국가, ▲ 표시는 과학활동이 왕성한(proficient) 국가, ◆ 표시는 개발도상(developing) 국가, 그리고 ■ 표시는 과학기술이 낙후된(lagged) 국가이다. TA의 숫자는 앞의 각주에서 언급한 기술적용 목록의 번호이다. D는 성장동력(driver), B는 장벽(barrier)을 의미한다. 소문자 a부터 j는 각각 (a)비용/재정, (b)법/정책, (c)사회적 가치, 여론, 정치, (d)인프라, (e)프라이버시에 대한 관심도, (f)자원사용과 환경보호, (g)R&D 투자, (h)교육과 문맹율, (i)인구수와 구성, (j)거버넌스와 안정성 등이다.

<그림 2-1>과 <그림 2-2>는 세계 주요국들을 과학기술 수준에 따라 새로운 기술적용 수용 역량과 장애 요인들을 보여주고 있다. <그림 2-2>에 의하면,

미국, 캐나다, 독일, 이스라엘, 호주, 일본, 한국 등이 TA 수용능력이 높으면서 수용 장벽이 낮은 국가군에 속한다. 이는 장기적으로 한국이 어떤 국가군과 연합세력을 형성하는 것이 유리한지 대략적인 지침을 제공해준다.

<그림 2-2> 기술적용 도입 역량과 장벽수준 비교



출처: *The Global Technology Revolution 2020*, p. 101.

나. 주요국의 전략자원

한 나라의 전략적 능력을 나타내는 가장 기본적인 지표는 국력이다. 국력을 정의하는 데는 여러 가지 방법이 있겠지만, 가장 단순히 표현하자면 국력은 일하고 전쟁을 할 수 있는 인구 수, 그들의 경제생산성, 그리고 정치체제의 효율성의 조합이다.¹⁴ 전반적인 국력을 나타내는 지수로 군사능력, 산업생산

¹⁴-Ronald L. Tammen, et al., *Power Transition: Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House Publishers, 2000), pp. 8-9.

능력, 그리고 인구통계학적(demographic) 인구 및 지리적 환경 등을 생각해 볼 수 있다. 산업능력은 에너지 소비량(철강생산량)으로 대체할 수 있으며, 군사력은 국방예산 및 병력 수로 표시할 수 있다. 인구(도시화 정도)의 수도 국력을 나타내는 중요한 지표임에는 틀림이 없다. 현 국제질서에서 국력의 중요성을 감안할 때 미래질서를 예측하는 데 필수적인 변수가 바로 국력의 미래 추계이다. 여러 지표 중에서 가장 대표적인 것은 국내총생산 지수로서, GDP가 국력을 나타내는 지수로 사용된 것은 오래된 일이다.

<표 2-2> 주요국 국내총생산 비교(GDP at PPP, 10억\$)

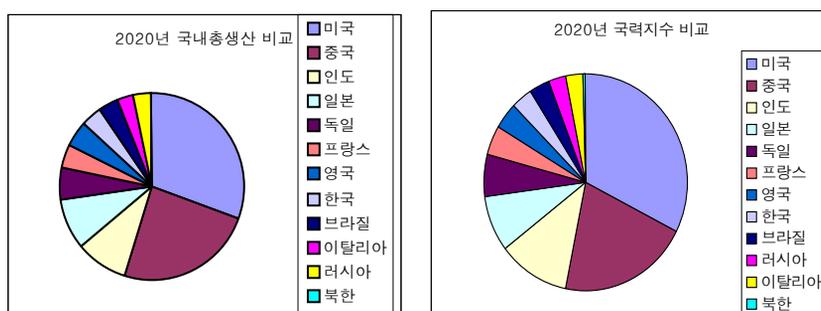
	2000	2005	2010	2015	2020
미국	8,955.0	10,399.0	12,399.0	14,577.0	16,851.0
일본	3,092.0	3,501.0	3,868.0	4,219.0	4,627.0
중국	4,633.0	5,920.0	7,642.0	9,988.0	12,965.0
러시아	1,047.0	1,182.0	1,332.0	1,502.0	1,666.0
독일	1,887.0	2,032.0	2,342.0	2,710.0	3,016.0
프랑스	1,331.0	1,486.0	1,738.0	2,027.0	2,343.0
영국	1,271.0	1,461.0	1,711.0	1,983.0	2,334.0
이탈리아	1,233.0	1,305.0	1,429.0	1,558.0	1,686.0
인도	2,127.0	2,596.0	3,204.0	4,030.0	5,060.0
브라질	1,153.0	1,249.0	1,403.0	1,601.0	1,821.0
한국	744.9	877.6	1,194.0	1,618.0	2,101.0
북한	20.3	24.3	27.0	30.7	3,308.0

출처: International Futures Model, “Basic Report” <<http://ifsmode.org>>.

<표 2-3> 주요국 국력지수(Power Index) 비교

	2000	2005	2010	2015	2020
미국	24.17	23.64	23.07	22.30	21.35
일본	6.40	6.47	6.11	5.68	5.33
중국	10.65	11.21	11.75	12.54	13.48
러시아	2.27	2.25	2.11	2.01	1.90
독일	4.01	4.11	4.19	4.28	4.17
프랑스	3.48	3.33	3.23	3.12	2.99
영국	2.91	2.86	2.79	2.68	2.62
이탈리아	2.54	2.35	2.16	1.98	1.81
인도	6.67	6.87	7.06	7.29	7.55
브라질	2.31	2.23	2.17	2.14	2.11
한국	1.64	1.66	1.86	2.07	2.22
북한	0.13	0.13	0.12	0.11	0.11

<그림 2-3> 2020년 주요국 국내총생산 및 국력지수
(<표 2-2> 및 <표 2-3>에 의함)



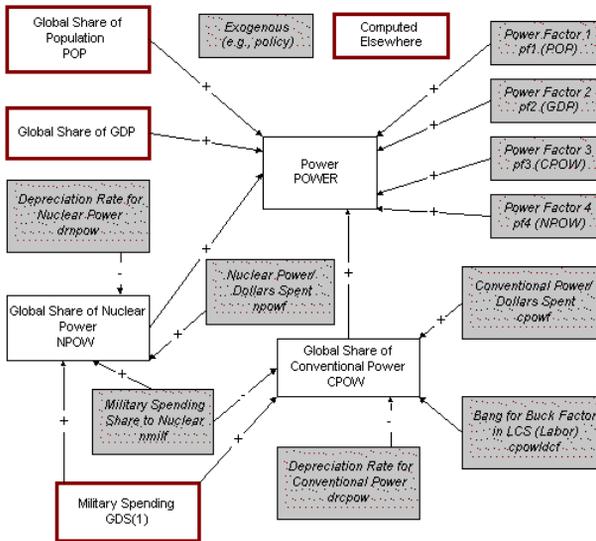
주요국 국력지수(Power Index)에 의한 비교도 가능하다.¹⁵ International Futures 모델을 실행시키면, 2020년경 각종 지표들이 생성된다. 국력지수는

¹⁵-국력지수(Power Index)는 다음 그림에서 보듯이, 크게 네 가지 분야의 대표적인 지표를 동등한 비율로 합산하되, 각 지표의 배경 구조를 구성하는 여러 변수들을 종합적으로 고려하여 산출되는 지수이다. 자세한 설명은 International Future's Model의 Help 웹사이트 <<http://www.du.edu/%7Ebhughes/WebHelpIFs/ifshelp.htm>> (검색일: 2007. 1. 3)를 참고.

각국이 세계 전체 GDP, 인구, 재래식 군사력, 핵 군사력 등에서 차지하는 비율을 종합한 지수로, 세계 총 국력을 100으로 했을 때 각국이 차지하는 비율을 나타낸다. <그림 2-3>은 2020년경 국력의 분포를 GDP와 국력지수로 나타낸 것이다.

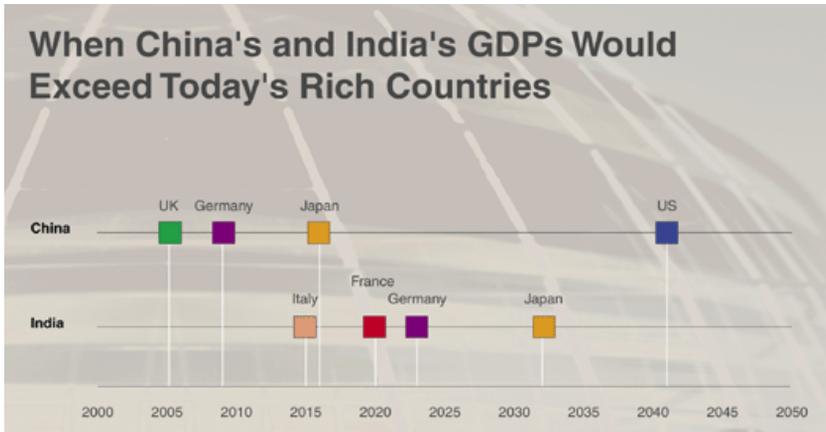
물리적 국력의 크기로 보건 국력지수로 보건, 2020년 국제질서에서 힘의 위계질서는 대략 미국을 정점으로 중국, 인도, 일본, 독일 등이 뒤를 잇고 프랑스, 영국, 이탈리아, 러시아, 한국 등 유라시아 국가들이 중요한 행위자가 될 것으로 전망된다. 좀 더 정확한 예측을 위해서는 이러한 단순 국력 비교와 더불어 국가의 물리적 힘(경성권력)과 매력(연성권력)의 대비를 위한 지표들을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들면, 현 국제사회에서 지식네트워크의 장악력, IT 관련 지표들(서버 점유율, 인터넷 인구, 전자상거래 비중 등), 과학저널 출판물 수의 국가별·지역별 분포 등이 이에 해당할 것이다.

현재로서는 국제질서를 전망하는 대부분의 연구들이 미국의 패권이 유지될 것으로 전망하고 있다. 미국은 2020년에도 경성권력과 연성권력 면에서 우월한 지위를 유지할 것으로 전망된다. 적어도 2050년까지 미국의 패권은 유지될 것으로 전망하고 있으며, 2050년 이후는 중국의 국력이 미국에 도전



할 정도로 강해지면서 중국은 새로운 국제질서를 창출하기 위해 미국에 도전할 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 이러한 경쟁은 2050년 이후에나 발생할 것으로 예상된다. 일례로 NIC 추산에 의하면 중국은 2015년경 일본을, 2040년경에는 미국의 GDP 총량을 넘어설 것으로 전망된다. 인도의 경우는 2030년 이후에야 일본 GDP를 따라잡을 것으로 예측된다.

<그림 2-4> 중국과 인도의 국력 성장 전망



출처: 골드만 삭스, 「세계경제논문」, 제99호 (2003. 10).

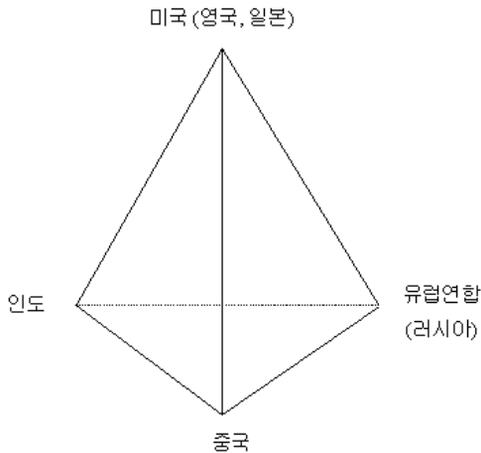
또한 현재 국제질서에서 전략적 이해를 공유하는 국가들 간의 연합관계까지 고려할 경우, 현재로서는 미국을 정점으로 하는 국가 간 연합이 적어도 상당 기간 압도적 우위에 서서 국제질서를 이끌어갈 것이 가장 가능성이 높은 시나리오이다. 즉, 미국, 일본, 영국, 호주 등 미국의 전통적인 우방 및 반테러 연대를 통해 구축된 연합세력(coalition forces)이 밑에서 치고 올라오는 중국, 인도, 러시아, EU 등을 견제하면서 국제질서를 주도할 것이다.¹⁶

국제질서의 변화 동인은 우선, 주요 국가의 국력 변화 및 국가 간 역학관계 변화를 들 수 있다. 특히, 최근의 국제질서에서는 강대국들 간 합종연횡의 결과, 여러 축의 균열선(divide line)이 중첩되면서 세계적 차원의 새로운 전략구도가 서서히 가시화되는 전환기를 맞고 있다. 즉, 국가의 물리적 힘의

16_이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” p. 27.

원천이 변화의 한 축을 형성한다면, 국가들 간의 외교전략과 대외전략이 변화의 다른 하나의 축을 형성한다고 할 수 있다.

<그림 2-5> 2020년 힘의 배분과 국제질서



최근의 국제질서에서는 한편에서는 미국-일본-인도로 이어지는 대중국 견제 연합이 가시화되면서, 이에 대한 반작용으로 중국-러시아의 대미 패권 견제 연합이 갈수록 뚜렷한 축을 형성하는 추세이다. 중국과 러시아는 각각 2006년과 2007년을 ‘러시아의 해’와 ‘중국의 해’로 지정하는 등 수교 57년 만에 최고의 우의를 과시하면서 ‘신밀월 시대’를 만끽하고 있다. 반면, 일본-중국 관계는 근래 최악의 상태로 치닫고 있으며, 미국은 러시아의 텃밭이던 중앙아시아 지역과의 관계강화를 위해 노력하고 있는 중이다.

이처럼 최근의 국제질서에서는 몇 개의 축을 따라 누가 누구와 연합하는가 하는 것이 국가생존과 국제적 영향력 확보에 점점 더 중요한 변수가 되고 있으나, 이러한 강대국들 간 합종연횡의 구도가 결코 단순하지는 않은 특징을 보인다. 군사안보 면에서는 미일 대 중러의 대립구도가 갈수록 명확해지는 추세이지만, 에너지, 경제 분야에서는 대립보다는 이념과 체제를 떠나 실리위주의 국익 추구 외교가 지배적이다. 예를 들면, 중국과 인도 간 경제 교류는 갈수록 증가하는 추세이며, 파키스탄은 중국과 2006년 2월말 에너지 협력 협정을 체결하기도 하였다. 마치 18세기 유럽외교의 부활을 보는듯한

신세력균형의 복잡한 구도는 21세기 안보환경과 국제질서의 복합적 특성을 잘 보여주는 동시에, 고도의 치밀한 국가안보전략을 수립해야 할 필요성을 시사한다.

또한 탈냉전 이후 부쩍 늘어난 경제민족주의 성향은 9·11 이후의 안보제일주의와 결합하여 안보논리가 경제논리를 압도하는 양상으로 이어지고 있다. 그러한 예를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 프랑스 정부는 자국 에너지 업체인 수에즈가 이탈리아의 동종 기업인 에넬에 인수되는 것을 막으려고 자국 가스업체인 가스 드 프랑스와의 합병을 강행하였고, 스페인 정부는 자국의 최대 전력 생산업체인 엔데사가 독일의 거대 에너지 기업인 에온에 인수되는 것을 막으려 애쓰고 있다. 미국 내 6개항 항만운영권을 인수하기로 했던 아랍에미리트 기업 두바이 포트월드(DPW)는 미 의회의 강력한 반발에 부딪혀 결국 항만운영권을 미국기업에 양도했다. 2005년 중국 렘상그룹이 IBM PC사업 부문을 인수할 때도 상당한 논란이 일었고, 미 석유회사 유노칼을 인수하려던 중국해양석유총공사(CNOOC)는 미 정치권의 압력에 결국 인수계획을 포기한 바 있다. 이러한 최근의 사례들은 모두 국가안보논리에 따라 신자유주의가 제한된 사례들로서, 향후 강대국간 전략적 관계가 국제질서 변화의 중요한 요인이 되리라는 것을 시사하는 증거들이다.

따라서 미국의 세계전략과 강대국간 전략적 관계가 어떻게 정립되는가에 따라 2020년 국제질서는 큰 편차를 보일 것으로 전망된다. 미국의 세계전략과 강대국간 관계가 앞에서 검토한 이론적 틀 및 지표에 어떻게 반영되는지 점검할 필요가 있다. 옳다면 얼마나 옳은가, 틀렸다면 무엇이 틀렸고, 이론적 틀을 어떻게 수정할 것인지 검토함으로써 미래에 대한 전망을 더욱 정교화할 수 있을 것이다.

다. 주요국의 대외전략

(1) 미국의 세계전략

9·11 이후 미국의 국가안보전략은 미국의 압도적 군사력을 바탕으로 억지, 봉쇄, 집단안보에 의존하던 과거의 안보전략을 포기하는 대신 공세적 군사개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 전향적 반확산 정책을 강조하고 있다. 부시 행정부의 국가안보전략은 더 이상 방어와 반격이

아니라 공격을 우선시하는 관점의 전환을 반영하며, 그 배경에 깔린 안보에 대한 기본철학은 힘에 의한 평화(peace through strength)라 할 수 있다. 이러한 변화에 따라 미국은 반테러·반확산을 기조로 전면적인 군사태세의 변환, 변환외교, 해외주둔미군재배치(GPR) 등 중요한 조정을 꾀하고 있다. 미국의 세계전략 변화에 따라 한미동맹관계의 변화도 불가피하므로 적절한 전략적 대응이 필요하다.

미국 세계전략 논의에서 최근의 추세는 ‘변환(Transformation)’이라는 키워드로 요약되며, 이러한 추세는 2020년까지도 지속될 것으로 전망된다. 미국은 군사태세의 변환과 외교태세의 변환을 병행 추진하고 있다. 냉전기 동안 미국은 적과 대치한 최전선에 요새화된 대규모 병력을 주둔시켜 적을 억지하고 동맹국 방어의 의지를 과시하며 적대행위 발생시 현장에서 즉시 대응하는 전략을 유지해왔다. 그러나 냉전이 끝난 지금 미군은 다양한 불확실성에 대처해야 한다. 그러기 위해서 미군은 변화하는 상황에 대응하여 신속전개가 가능해야 하고 숫자보다는 능력에 기반한 우위를 가져야 한다. 이를 위해 미군은 해외의 대규모 영구기지에 덜 의존하는 대신 소규모 시설을 순환하는 배치방식을 채택했다. 새로운 글로벌 방위태세의 핵심은 반테러 전쟁과 미래의 위협에 보다 효율적이고 유연하게 대처하기 위해 미군을 필요한 곳에, 그리고 미군의 주둔에 우호적인 곳에 주둔시킨다는 것이다.¹⁷

한편, 변환외교는 외교를 통해 세계를 변화시킨다는 취지로 미 국무부가 추진해온 공공외교(public diplomacy)가 더욱 확대·발전된 개념이다. 변환외교의 목표는 될 수록 많은 국가들과 파트너십 관계를 강화함으로써 민주주의와 법치의 확산을 도모하는 그물망 지식외교로서, 구체적으로는 전 세계에 배치돼 있는 외교 인력을 21세기적 수요에 따라 재배치하겠다는 것이다. 일례로 인구 8,000만 명의 독일과 10억 명이 넘는 인도에 같은 수의 외교관이 배치돼 있는 유럽 우선주의를 과감하게 재조정하고, 동시에 외교관들을 각국의 수도에 중점적으로 배치하는 대신 여러 국가를 동시에 관장하는 지역 공공외교센터를 본격적으로 확충한다. 또한 군사와 외교의 합동성을

¹⁷- 이 근, “해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래,” 『국가전략』, 제11권 2호 (2005 여름); 이상현, “정보화시대의 군사변환,” 하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (서울: 을유문화사, 2006), pp. 154-159.

강화하는 것도 외교변환의 핵심 중 하나이다. 이를 종합해보면, 부시 1기 행정부의 반테러·반확산 중점이, 2기에 들어 여기에 민주주의·자유의 확산이 추가되면서 이를 군 변환과 변환외교로 뒷받침하겠다는 것이 부시 행정부의 구상이라 할 수 있다.

이러한 변환 개념에 입각한 새로운 동맹개념이 등장하고 있는 점을 유념해야 한다. 21세기 안보환경의 변화에 대응하여 미국은 새로운 동맹개념을 설정하고 이를 점점 구체화하고 있다. 새로운 동맹개념의 핵심은 과거와 같이 상호방위조약에 근거한 고정된 지역적 동맹이 아니라 임무에 따른 유연한 연합과 연합국을 엮는 다차원 네트워크이다. 새로운 동맹개념에 부응하여 미 국방부는 군 변환과 능력위주계획을 핵심 원리로 채택하고 점에서 선으로, 그리고 네트워크를 지향하는 방향으로 군사안보전략을 변화시키고 있다. 냉전기 동안 미국이 견지한 전통적 동맹개념은 상호방위조약 혹은 기존 세력균형론에 근거한 군사동맹이었다. 이에 비해 새로운 동맹개념은 미국의 전략변화에 부응하여 반테러, 반확산에 뜻을 같이하는 국가라고 할 수 있으며, 기존 동맹개념에 더하여 연합(coalition)을 지향하는 개념 변화로 귀착된다.

미국의 새로운 글로벌 방위태세가 중점을 두는 목표는 다음과 같다. 첫째, 기존 동맹국의 역할을 확대하고 새로운 안보 파트너십을 개발한다. 둘째, 군사력을 한 곳에 과도하게 배치하는 것을 지양하고 불확실성에 대처하기 위해 유연성과 기민성을 강화한다. 셋째, 지역의 필요에 따른 맞춤형 군사력 배치에 중점을 둬으로써 세계적 차원의 군사 수요에 신속히 대처하는 능력을 강화한다. 넷째, 미 군사력이 현재 있는 곳에서 싸우지 않으리라는 것을 전제하고 신속기동 역량을 개발하는 데 중점을 둔다. 다섯째, 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 플랫폼이나 병력의 수보다는 능력에 중점을 두고 방위태세를 정비한다.¹⁸

이러한 미국의 세계전략이 2020년 국제질서에 대해 합의하는 바는 미국 주도의 세계질서 유지 가능성이다. 그러나 미국이 현재와 같은 일방주의적 외교태세를 유지할 수 있을지는 미지수이다. 부시 행정부의 도덕적 절대주

18_이상현, “미 군사변환의 세계전략과 동맹네트워크,” 하영선(편), 『21세기 한국외교 대전략: 그물망국가 건설』 (서울: 동아시아연구원, 2006), pp. 63-69.

의는 갈수록 세계적 비판에 직면해 있다. 그 결과 바람직한 새로운 질서와의 타협이 모색될지 지켜볼 필요가 있다.

(2) 중국, 일본, 러시아, EU, 인도 등 주요 행위자들의 대외전략

2020년 국제질서에서 중국, 일본, 러시아, 인도, EU 등 주요 행위자들이 미국의 독주를 견제할 세력으로 등장할지 주목해야 한다. 이 부분을 분석하기 위해서는 이들 국가의 대외전략에 대한 개략적인 이해를 필요로 한다.

우선, 중국의 경우, 후진타오 체제는 전면적 소강사회 달성을 위해 안정된 주변환경을 필요로 하며, 그 관건이 바로 미국과의 평화로운 관계설정이라고 보고 있다. 더 나아가 국제사회에서 중국의 발언권 확대를 위해서도 중국은 미국과의 전략적 협조가 자신의 국익에 부합하는 것으로 본다. 2005년과 2006년에 걸쳐 중국 정부가 내세운 국내외정책의 기본 목표는 조화로운 사회와 세계의 건설이며, 이를 위해 대외정책의 기본 방침으로 화자위선(和字爲先)을 강조하고 있다. 2005년 중국 정부는 국내적으로 조화로운 사회를 건설한다(建立和諧社會)는 목표를 세우고 이 개념의 연장선상에서 조화로운 세계를 건설한다는 대외정책 목표를 설정했다.¹⁹ 협력지향적 미중관계도 조화로운 세계질서의 일부로 추구하는 것이다.

미국 또한 중국을 국제사회에서 대등한 위치에서 각종 현안에 대해 공동의 책임의식을 가지고 상호 협조해 나가는 상대로 보고 있다. 미국의 장기 전략에서 중국이 전략적 경쟁자로 부상할 가능성은 항상 고려 변수 중 하나이지만 국제관계, 특히 강대국 관계는 매우 복합적인 측면을 포함하며 미중관계도 예외는 아니다. 미중관계는 갈등의 소지에도 불구하고 현 국제질서 하에서 협력의 부분(특히 경제적 측면)이 더 크며, 그런 이유로 미국은 중국을 현 국제관계에서 중요한 이익을 공유하는 이익상관자(stakeholder)로 규정하고, 중국을 동등하고 중요한 성원으로 간주하는 입장이다. 이러한 시각은 로버트 쥘릭 국무부 부장관을 비롯한 부시 행정부 고위관리들이 최근 자주 언급해온 사실이다.²⁰ 이런 점을 고려할 때, 중국이 미국 주도의 국제

19-한국전략문제연구소 편, “제4장 중국: 조화로운 세계건설을 위한 안보전략,” 『동북아 전략균형 2006』, pp. 178-187.

20-Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, “Wither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U.S.-China

질서에 주된 도전세력으로 등장하거나 반미 연대를 주도할 가능성은 크지 않다는 것이 대체적인 분석이다.

일본의 경우는 미일동맹 강화를 통한 보통국가화 노선을 지속적으로 추구할 것이다. 이는 곧 미일동맹이 상당기간 미국의 대 아시아 전략에서 중심적 위치를 차지할 것을 예고하는 것이다. 일본은 미국의 후원을 바탕으로 동북아에서 일정 부분 영향력 확대를 위해 노력할 것이다. 탈냉전시대에 들어와서 미일동맹은 재정의에 의해 재구축되었고, 더 나아가 부시정권의 출범과 더불어 부시-고이즈미에 의해 ‘21세기 파워분담’을 지향하면서 강화되었는데, 9·11 테러 이후 안보환경의 변화와 이에 대응하는 미국의 반테러 안보전략의 전개와 더불어 한층 구체적으로 확대·강화되기 시작하였다. 미국의 국무장관 및 국방장관과 일본의 외무장관 및 방위청 장관으로 구성된 미일 안전보장협의위원회(SCC, 2+2)는 2002년 12월 16일에 9·11테러 이후의 국제 안보환경의 변화에 대응하여 양국의 안보정책에 관해 긴밀한 협의를 강화할 것에 합의한 뒤, 미일동맹의 세계화를 지향하는 「공통전략목표에 관한 공동성명(Joint Statement of US-Japan Security Consultative Committee)」을 발표하였다. 이를 바탕으로 2005년 10월 29일에는 ‘기지의 공유·공용’을 통해 미일 연합군 유사체제를 지향하기 위해 주일미군 기지의 역할 재조정, 미군과 자위대의 합동훈련 확대, 군 기지의 공동이용 등을 핵심 내용으로 하는 주일미군의 재편에 관한 주일미군 재편의 중간보고서 「미일동맹: 미래를 위한 변혁의 재편(U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future)」을 발표하였다. 나아가, 2006년 5월 1일에는 주일미군의 재편 실행을 2014년까지 완료하는 ‘주일미군 재편에 관한 로드맵’을 발표하였다. 요컨대, 세계 및 지역적 차원의 공통전략목표의 설정과 더불어 자위대와 주일미군의 상호연동성이 강화되는 재편이 완료될 경우, 미일동맹은 새로운 차원에서 통합 활동을 전개할 수 있게 되는 것이다. 이와 같은 새로운 차원의 미일동맹의 강화는 자위대의 전력 강화 및 전략적 역할 확대와 더불어 한반도 유사시에도 중요한 전략적 영향을 직·간접적으로 미칠 것으로 전망된다.²¹

Relations, New York City, September 21, 2005.

21-배정호, “강화되는 미일동맹과 한국의 전략대안,” 자유기업원(<http://www.cfe.org>) 국제이슈해설, No. 81 (2006. 5. 17).

러시아는 푸틴 대통령 집권 이래 국내정치 안정을 바탕으로 냉철한 현실주의에 입각하여 국가안보 확보와 경제적 실리 추구에 외교의 중점을 두고 궁극적으로는 강대국 위상 회복을 지향하고 있다. 또한 지역별 및 국가별 외교관계의 중요성은 구소비에트연방공화국들과의 협력 도모, 미국 및 서유럽과의 전략적 협력, 인도 및 중국과의 전략적 동반자 관계 유지 및 강화 등의 순서로 전개돼 왔다.

러시아는 미국과의 관계에 있어서는 PSI에 가입하는 등 미국의 반테러전쟁 및 대량살상무기 확산 억지 정책에 협력하면서 전략적 협력관계를 유지하는 한편, 지정학적으로는 러시아에 더 가까운 유럽 국가들과의 협력을 강화함으로써 미국의 독주를 견제하는 이중전략을 펴고 있다.²² 러시아는 근래 들어 중국과의 전략적 연대를 확대하면서 미국 주도의 단극 국제체제를 견제할 중심세력으로 등장하고 있다. 후진타오 중국 국가주석이 집권한 이후 중국과 러시아는 수차례의 정상회담을 가졌고, 2005년 8월에는 처음으로 육·해·공·해병대까지 참여하는 사상 최대 규모의 합동 군사훈련을 황해와 발해만 지역에서 실시하였다.²³

최근 러시아는 세계 최대 천연가스 생산국이자 세계 2위의 원유 생산국이라는 에너지 대국 지위를 십분 활용하여 과거의 강대국 위상을 되찾기 위한 수순을 밟고 있다. 중국에 대해서는 시베리아 자원개발에 중국의 참여를 보장하고, 앞으로 5년 내에 중국으로 두 개의 가스관을 건설해 천연가스를 공급하겠다고 약속했다. 인도에 대해서는 러시아 석유·천연가스 개발사업의 하나인 사할린3 프로젝트에 참여할 수 있는 특권을 부여했다. 사할린3 프로젝트는 지금까지 미국의 엑손모빌과 러시아 로스네프티만이 지분을 갖고 있었다. 또한 러시아는 2006년 초 인도의 평화적 핵 이용을 지원한다는 명목으로 인도 타라푸르 원자력발전소에 우라늄 60톤을 공급하기도 했다. 군사분야에서도 70억 달러 규모로 추정되는 러시아의 해외 무기수출시장에서 인도는 24%를 차지하여 중국(35%) 다음으로 큰 시장이다.²⁴

인도는 독립 이후 네루의 비동맹 외교노선을 견지하면서 강대국들과는

22_ 홍현익, “2020 한국의 대러전략,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』 (성남: 세종연구소), pp. 135-139.

23_ 이철호, “중·러 정상회담과 군사협력 강화의 의미,” 『정세와 정책』, 2005년 8월호.

24_ “이번엔 러디아,” 『조선일보』, 2006년 12월 6일, A20면.

상대적으로 소극적인 관계를 유지해왔다. 그러다가 구소련이 해체되면서 인도는 새로운 국제질서에 적응하는 방향으로 변화하기 시작했다. 냉전 종식 이후 인도는 미국, 중국, 러시아 등과 전략적 관계를 재조정하면서 실용주의 외교노선을 강화하는 추세이다. 그 결과 종래의 ‘미·중·파’ 대 ‘소·인’ 대결구도 대신에 미국, 중국, 일본, 러시아, 유럽 및 아시아 주요국들과 관계를 균형 있게 발전시키는 한편, 경제개혁을 최우선 과제로 추진하기 시작했다. 인도의 대외관계 중에서 가장 관심을 끄는 것은 미국과의 관계개선이다.

1998년 5월 인도의 포크란 핵실험을 계기로 미국과 인도의 관계는 최악으로 냉각되는 듯하였으나, 양국관계는 9·11 테러 이후부터 급격히 전략적 동반자관계로 발전하기 시작했다. 2001년 부시 행정부 출범 이후 미국과 인도는 중국의 경제력과 군사력이 꾸준히 증강되는 상황 하에서 양국 간 전략적 협력의 중요성을 인식하고 협력동반자관계 진전을 적극 추구하기 시작한 것이다. 9·11 이후 미국 대테러 전쟁 수행과정에서 인도가 적극 지원 입장을 표명하자, 미국은 이에 호응하여 인도에 대한 냉전시대의 인식을 바꿨고 양국 간 군사분야 협력이 한층 강화되었다.²⁵ 미-인도간 전략적 동반자관계를 대표하는 성과는 2006년 3월에 체결된 핵협력 협정이다. 미국 법은 인도와 같이 핵확산금지조약(NPT)에 가입하지 않은 국가에 대해서는 핵 프로그램을 지원할 수 있는 기술의 수출을 엄격히 금지하고 있다. 그러나 인도가 21세기에 중국 못지않게 급격한 성장을 예고하면서 중국과 더불어 아시아의 강대국 반열에 들 것이 확실시됨에 따라 미국은 인도를 21세기 글로벌 질서의 새로운 전략적 동반자로 선택한 것이다. 실상 미국과 인도는 2004년 1월부터 이미 전략파트너십(NSSP: Next Steps in Strategic Partnership) 대화를 시작했기 때문에 미국과 인도의 전략적 동반자관계는 이미 충분히 예고된 것이라 할 수 있다.²⁶ 인도는 미국 외에도 중국 및 러시아와도 실리에 입각한 관계를 강화하고 있다. 2020년경 인도가 국제제체 최상위 국가 중 하나로 성장할 것이 예상됨에 따라, 강대국들 간에 새로운 관계를 모색하려는 암중모색이 전개되고 있는 것이다. 인도의 전략적 필요를 근거로 판단

25_김명진, 『최근 미·인도 협력관계 구축 동향』 (서울: 외교안보연구원, 외교안보연구원 주요국제문제분석, 2006. 7. 11) 참조.

26_이상현, “미국-인도 핵협력과 강대국 신전략구도,” 『정세와 정책』, 2006년 4월호, pp. 6-9.

할 경우 인도가 과거 냉전 시기와 같이 어떤 대결적 연대를 추구하거나 비동맹 연대를 추구할 가능성은 낮아 보인다.

유럽연합(EU)은 반세기에 걸친 유럽통합 운동의 결실로 현재 25개 회원국을 거느린 거대 연합으로 발전하였다. 유럽 경제통합의 상징이라 할 수 있는 유럽 공동화폐 유로는 이미 미국의 달러와 함께 세계 기축통화로서 그 지위를 확고히 하고 있으며, 전 세계 교역량의 42%를 점유하는 경제 주체로 등장했다. EU는 동유럽과 남유럽의 회원국 확대를 통하여 국제사회에서 막강한 힘과 영향력을 과시하게 되었으며, 공동외교안보정책(CFSP)의 강화와 이를 뒷받침하는 유럽 헌법의 마련으로 그 위상이 지역 차원을 넘어 세계적인 행위자로 부상하였다. ‘연성권력(soft power)’의 중요성을 강조하는 EU는 유일 초강대국으로 새로운 질서 모색에서 주도적 역할을 담당하고 있는 미국에 대하여 군사력 위주의 일방주의적 대응보다는 경제력과 외교력을 활용, 테러의 원인 제거에 국제사회와 관련국들이 협력하는 다자주의적 접근을 강조하고 있다. 그렇지만 EU는 ‘인권과 민주주의’라는 인류 보편적 가치의 세계적 확산과 테러 및 핵확산 방지에 미국과의 협력을 강조하고 있어 앞으로 EU와 미국 간의 협력은 미국의 ‘선택적 다자주의’에도 불구하고 ‘경성권력과 연성권력 간의 상호보완적’ 관계를 발전시켜 나갈 것으로 보인다.²⁷

이상의 추세를 종합해 볼 때, 중국, 일본, 러시아, 인도, EU 등 국제정치적 주요행위자들이 강대국 지위로 등장한다는 것은 그 만큼 미국의 입지가 제약된다는 것을 의미한다. 물론 그러한 추정은 전적으로 미국을 위시한 강대국들이 2020년경 어떠한 관계를 유지하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이상에서 검토한 주요국들의 개략적인 대외전략으로 볼 때, 이들이 미국에 대항하는 대항연합을 형성할 가능성은 낮아 보인다. 무엇보다도 21세기 초엽에 이들 강대국들 간에는 과거 냉전시대와 같은 이념적 대결태세보다는 국익과 실리를 앞세운 외교기조가 지배적이기 때문이다.

(3) 국제제도와 규범의 영향

2020년 세계안보질서를 전망하기 위해서는 힘의 배분 상황과 함께, 기존

27_박홍규, 『EU의 동아시아 전략: 북핵문제를 중심으로』 (서울: 외교안보연구원, 외교안보연구원 정책연구, 2005. 2), pp. 5-7.

의 국제제도(국제기구, 레짐, 정체성, 문화 등)가 미칠 영향을 주목할 필요가 있다. 2020년경에도 국제질서의 기본단위로서 국가의 중요성은 여전할 것임이 일반적 전망이다. 하지만 2020년의 국제질서가 20세기와 같이 국력의 분포만으로 규정지워질지는 미지수이다. 국제제도의 영역에서 새로운 제도와 관계의 등장이 어떤 영향을 미칠지 검토할 필요가 있다.

국제제도의 영향은 국가 자체의 성격변화와 밀접한 관련이 있다. 현재 국제정치학계에서는 국가의 성격변화에 대한 다양한 논의가 있다. 소위 네트워크 국가의 등장이 그러한 예이다. 안과 밖이 명확히 구분되고 일차원적인 경직된 경계를 가진 폐쇄체제로 개념화되는 근대 국민국가는 세계화의 진척과 더불어 점차 약화되는 것이 추세이다. 국가의 경계 약화와 비례하여 국가 간 네트워크의 영역은 확대되는 추세이다. 마누엘 카스텔의 네트워크 사회의 대두에 관한 연구는 21세기 국제질서에서 질적인 변화가 일어나고 있음을 보여주는 좋은 예이다.²⁸

정보화 시대의 국제질서는 국민국가라는 분리된 단위에서 연결로, 고립에서 상호작용으로, 그리고 자유방임의 영역에서 제도로 바뀌어감으로써 과거와 같은 ‘자주권으로서의 주권(sovereignty-as-autonomy)’ 관념은 상당 부분 그 의미를 상실했다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 시각에 따르면, 오늘날의 국제체제는 더 이상 단일국가들의 체제로 간주될 수 없는데, 이는 국가 자체가 분산됨으로써 다양한 행위자들을 고려해야 하기 때문이다. 국가는 이제 분산된 국가(disaggregated states)가 되고 말았으며, 다양한 행위자들을 포함하는 네트워크 속에서 생존해나가게 되었다. 오늘날 지구촌의 문제는 점점 복잡해지면서 새로운 거버넌스 양식을 요구하고 있다. 그와 동시에 우리는 새로운 세계정부(world government)를 원하지도 않는다. 그 어떤 기관에 정책결정의 권한을 몰아주려고도 하지 않으며, 강압적인 권위를 부여하려 하지도 않는다. 그러면서도 우리는 책임 있는 정부기구를 원하고 있다. 이와 같은 거버넌스의 딜레마를 해결하기 위한 방법으로 등장한 것이 정부 간 네트워크로서, 정보화 시대 새로운 세계질서의 가장 핵심적

²⁸ - 네트워크 사회의 대두와 그에 따른 네트워크국가론에 관한 자세한 논의는 Manuel Castells (ed.), *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective* (Cheltenham: Edward Elgar, 2004); 김상배, “네트워크 지식국가론: 정보화시대 국가변환의 개념화,” 『국제정치논총』, 제46집 3호 (2006) 참조.

인 요소가 되리라는 것이다.²⁹ 정부를 통한 거버넌스가 작동하는 네트워크 메커니즘을 실험 중에 있는 대표적인 사례로는 유럽연합(EU)을 들 수 있다.

네그리와 하트의 제국론 또한 지구화 시대의 새로운 전지구적 질서를 지칭하기 위해 제국주의라는 용어와 구분하여 제국이라는 표현을 사용한다. 그들에 의하면 지구화가 진행되면서 ‘전지구적 시장 및 전지구적 생산 회로와 더불어 전지구적 질서, 새로운 지배 논리, 즉 새로운 주권 형태가 등장했다. 제국은 이러한 전지구적 교환들을 효과적으로 규제하는 정치적 주체, 즉 세계를 통치하는 주권 권력(sov^{er}ign power)’이다.³⁰ 이들이 상정하는 제국은 탈영토적이고 탈중심적이며 외부 경계를 갖지 않는 새로운 세계질서를 의미한다. 이들 주장의 핵심은 주권국가가 종말을 맞았다는 것이 아니고 주권국가조차 국제기구, 다국적 기업 등과 함께 새로운 제국의 논리의 일부로 작동한다는 것이다. 즉, 이들은 미국이 제국이라고 주장하는 것이 아니라 21세기의 지구적 작동원리 자체가 제국이라고 말하는 것이다. 따라서 네그리와 하트가 상정하는 제국은 국민국가를 넘어 서는 지구적 질서를 의미하며, 그런 점에서 일반적으로 사용되는 제국개념이나 미 제국론과 구별된다.

국제관계에서 일어나고 있는 이러한 변화들은 향후 새로운 국제제도 혹은 레짐의 등장 가능성을 시사한다. 현재도 논의되고 있는 유엔안보리 개혁 등 국제질서의 중심기관들에 관한 논의도 그러한 맥락에서 볼 수 있다. 유엔안보리는 현재 5개의 상임이사국(미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국)과 10개 비상임이사국으로 구성되어 있다. 1945년 유엔이 설립된 이래 안보리는 불변적 지위를 유지하며, 추가 회원국 가입여부 등 주요사안을 결정하고, 거부권을 행사할 수 있으며 만장일치제를 원칙으로 하고 있다. 상임이사국과 비상임이사국의 거부권은 국제연합헌장에 규정되어 있어 유엔헌장을 개정하지 않는 한 사실상 제한이 불가능하기 때문에 유엔 내에서 상임이사국이 누리는 지위는 가히 독점적·영구적이라고 볼 수 있다. 이와 달리 비상임이사국은 국제평화와 안전유지, 국제연합의 기타 목적에 대한 공헌도와 형평

29-Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004), pp. 8-18.

30-안토니오 네그리·마이클 하트, 윤수중 역, 『제국(Empire)』 (서울: 이학사, 2001), p. 15.

성, 지역적 안배(아시아·아프리카 5석, 동유럽 1석, 중남미 2석, 서유럽 및 기타 2석) 등을 고려해 2년 임기로 유엔총회를 통해 선출된다. 임기만료 직후에는 재선될 수 없으며, 매년 이사국 중 절반을 바꾸는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 안보리 구성의 불공정성에 대한 대항담론은 새로운 국제제도의 등장 가능성을 시사하고 있다.³¹

현재의 시점에서 새로운 국제제도의 등장은 다자주의의 부침과 연관해 살펴볼 수 있다. 세계질서와 관련해서는 다자안보에 대한 논의가 하나의 시발점이 될 수 있다. 국제정치에서 일반적으로 다자안보협력은 셋 이상의 국가들이 전략적 차원의 정책 조율을 통해 상호신뢰를 구축하고, 전통적 안보위협이 분쟁으로 비화하는 것을 예방하는 동시에 비전통적 안보 위협에 공동대처하는 것을 말한다. 다자안보협력은 단순한 협의·대화보다는 높고, 양자 군사동맹이나 다자간 집단방위·집단안전보장체제까지는 이르지 못한 수준의 안보협력을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 집단방위체제는 NATO의 경우처럼 비회원국가가 회원국에 대해 침략행위를 할 경우, 이를 다른 모든 회원국에 대한 침략으로 간주하고 공동대응을 약속·제도화함으로써 침략행위를 사전에 예방·억제하는 체제를 말한다. 집단안전보장체제는 UN처럼 어떤 국가가 회원국에 대해 침략행위를 할 경우, 이를 다른 모든 회원국에 대한 침략으로 간주하고 공동 대응하는 체제이다.

국제제도의 영향과 관련하여 주요국들의 정향을 분석할 필요가 있다. 국제제도를 다자주의의 한 형태로 이해할 때, 우선 미국이 다자주의(multilateralism)에 대해 지니는 정향을 이해할 필요가 있다.

최근 부시 행정부가 추구하고 있는 외교정책이 국제 사회로부터 강대국의 일방주의라고 비판을 받고 있는데, 2차 세계대전 이후 지속되어온 미국의 오랜 다자주의 전통이 붕괴되고 있는가가 논란이 되고 있다.³² 사실상 힘의 맥락에서 미국은 이미 초강대국으로서 우월한 국력을 소유하고 있기 때문에 다자주의 협력을 위해 굳이 자국의 자율성을 희생할 필요는 없으며

31- 정은숙, “유엔 안보리 개혁과 한일관계,” 『정세와 정책』, 2005년 5월호, pp. 5-6.

32-G. John Ikenberry, “Is American Multilateralism in Decline?” *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 3 (September 2003).

심각한 수준의 비용을 치루지 않고서도 독자적인 행동을 할 수 있는 수준이다. 우선, 미국의 경제 규모는 일본, 영국, 독일의 경제를 합한 것과 동등하며, 미국의 군사력은 세계 최고수준으로 미국의 국방비 지출은 미국 다음의 14개 국가를 합한 것보다도 많다. 이처럼 미국은 초강대국으로서 국제체제 내에서 일방주의적 정책 추진이 가능하나, 실제로는 다자주의적 협력이 더 많은 이익을 가져오기 때문에 미국은 외교정책 추진에 있어서 기본적으로 다자주의를 지향한다. 또한 부시 정권 내에서 다자주의에 대한 회의적 주장이 제기되고 있지만, 최근 미국이 일방주의적 성향을 보이는 정책 방향은 단순히 미국의 이해에 반하는 특정 다자주의적 협약에 대한 반대일 뿐, 근본적으로 미국이 전후 다자주의 체계를 부정하는 것은 아니다.

클린턴 행정부는 1993년 적극적 다자주의(assertive multilateralism)를 표방하면서 출범했으나, 곧 다자주의가 부과하는 제약의 함정을 깨닫게 된다. 클린턴 행정부는 특히 합의가 어려운 안보와 평화의 영역에 있어서 다자적 접근이 미국의 정책 옵션을 제약한다는 사실을 발견하고 다자적 접근을 재검토하기에 이르게 된다. 그 결과 1990년대 중반에 이르면, ‘다자주의(multilateralism)’라는 말은 미 행정부 내에서 미국의 힘과 주권에 대한 수용불가능한 제약과 동일시된다. 공화당 인사들, 예를 들면 콘돌리자 라이스 현 국무장관은 2000년 대선 당시 부시 후보에게 다자주의는 그 자체가 목적이 되어서는 안 되고 외교의 한 수단이어야 한다고 조언한 바 있고, 로버트 쥘릭(Robert Zoellick)의 표현을 빌리면 ‘모든 문제가 다자적으로 다루어질 필요는 없다’는 것이 대체적인 입장이다. 오늘날 다자주의에 대한 부시 행정부의 입장은 ‘골라먹기(à la carte)’ 식의 사안별 평가 혹은 미국 국익에 미치는 영향에 따라 선별적으로 접근하는 것이 특징이다.³³

동북아에 있어서는 미국은 양자동맹과 다자안보협력 간 어느 한 쪽을 확실히 선택하기보다는 상황에 따라 유동적인 입장을 취하고 있다. 미국의 근본적인 입장은 기존 양자동맹—대표적으로 한미동맹, 미일동맹—을 강화하는 가운데 다자안보대화를 추진하되 그 수준과 파급 영향을 상징적 차원

33-Stewart Patrick, “Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence,” Stewart Patrick and Shepard Forman eds., *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement* (Boulder: Lynne Rienner, 2002), pp. 13-14.

에 국한하려는 기본적인 입장을 가지고 있는 것으로 판단된다. 부시 행정부 출범 직후 미국은 국제기구 또는 다자간 협정 등이 미국의 국익과 정책목표를 달성하기 위한 수단에 불과하기 때문에 일방적으로 무시할 수 있다는 미국식 국제주의(American Internationalism)를 표방하고 다자주의보다는 양자주의, 양자주의보다는 일방주의(unilateralism)를 선호하는 경향이 강했다. 그러나 9·11 테러 사태 이후의 변화로 부시 행정부 내에서도 다자주의의 점증하는 중요성에 주목하는 경향이 서서히 나타나기 시작했다. 미국은 테러방지 근절을 위한 다자대화와 협력이 미국의 대확산·대테러전 노력에 불필요한 제약을 가하는 상황을 원치 않을 것이므로 비록 다자적 접근을 원칙적으로 수용하더라도, 미국의 행동과 선택에 제약될 수 있는 다자대화에 대해서는 불참하거나 소극적인 입장을 견지하는 선택적 다자주의(selective multilateralism)를 선호하고 있다. 탈냉전 이후 다자주의에 대한 미국의 입장은 상당한 모호성(ambiguity)이 특징이고, 이러한 경향은 앞으로도 당분간 계속될 전망이다. 미국이 초강대국으로 남아 있는 한, 일방주의의 유혹으로부터 결코 자유롭지 못할 것이며, 그것은 현 국제체제의 구조적 문제와 연관된 초강대국의 한계가 될 것이다. 특히, 미국의 국익이 침해하게 될 군사·안보 관련 사안일수록 일방주의 유혹은 강할 것으로 예상하고 대비할 필요가 있다.³⁴

2. 2020 전망

2020년 세계질서에 관해서는 여러 가지 다양한 시나리오들이 제시된 바 있다. 지금까지 살펴보았듯이, 국력의 변화 등 집계가능한 자료에 근거해 미래를 예측할 때 가장 가능성 높은 2020년 세계질서는 미국 주도의 국제질서로 귀착된다. 대부분의 연구에서 적어도 21세기 중반까지는 미국의 위상이 압도적일 것으로 전망된다. 그러나 그러한 압도적인 미국의 위상이 지금과 같은 의미라는 것은 아니다.

2020년 세계질서에서 비록 중국이 미국의 위상에 근접할 것으로 예상되지만, 군사력은 말할 것도 없고 경제력과 국력 모두에서 미국에 미치지

34_ 이상현, 『동북아 다자안보협력에 대한 미국의 입장』 (성남: 세종연구소, 2006) 참조.

못할 것으로 전망된다. 하지만 2020년 중국의 국력이 미국 다음, 즉 세계 2위가 될 가능성은 매우 높다. 여기에 인도와 한국을 비롯한 아시아 국가들의 국력신장도 꾸준히 진행될 것으로 예측된다. 그럴 경우, 기존의 경제대국인 일본이 버티고 있는 아시아의 약진으로 국제사회에서 아시아의 영향력이 크게 증대될 것으로 전망된다.

21세기 국제질서의 복잡성으로 인해 미래의 세계질서에는 힘만으로는 해결할 수 없는 다양한 문제군(群)이 등장할 것으로 전망된다. 미국의 패권은 유지될 것이지만, 불안정 요인은 오히려 증대될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 국제질서를 형성하는 층위별로 힘의 배분과 역학관계가 다른 양태가 될 가능성이 크다. 조셉 S. 나이가 세 가지 층위—군사안보, 경제, 초국가적 게임의 장—에서 각각 게임의 법칙이 다르다고 지적했듯이, 2020년 세계질서는 매우 복합적인 국가전략이 요구될 것이다. 나이의 분석에 의하면, 세계화와 정보혁명의 결과 현재의 국제질서는 마치 세 개의 체스보드가 겹쳐진 형세와 같다. 그 복합장세에서 국가는 자신의 말을 수평으로뿐만 아니라 수직으로도 움직일 수 있다. 가장 상위의 보드는 전통적인 국가 간 군사력 게임의 장으로서 미국이 상당기간 유일한 초강대국으로서 장을 압도하는 단극적 질서가 유지될 것이다. 두 번째 보드는 국가 간 경제 게임이 벌어지는 장으로, 여기에서의 세력판도는 이미 다극적 질서이다. 이 게임에서 미국은 유럽연합과 일본이라는 강적을 상대해야 한다. 마지막 보드는 테러나 WMD 확산처럼 초국가적 게임이 벌어지는 장으로 세력판도가 각종 국가 및 비국가 행위자들에게 분산된 매우 혼란스런 세력판도를 보여주고 있다.³⁵ 이러한 질서를 단극적이라 하거나 미국을 제국이라고 부르는 것은 한마디로 넌센스다. 부시 행정부의 일방주의자들은 삼차원 세계에서 일차원적 룰을 고집하는 오류에 빠져 있다.

특별한 이유가 없는 한, 이러한 현재의 세계질서는 2020년경에도 상당부분 유지되면서 시간이 흐를수록 일방적 질서보다는 다극적·초국가적 질서의 비중이 커지는 방향으로 전개될 가능성이 크다. 군사안보 측면에서는 2020년에도 여전히 미국이 주도하는 세계질서가 되겠지만, 국제경

35-Joseph S. Nye, Jr. "U.S. Power and Strategy After Iraq," *Foreign Affairs*, 82, 4 (July/August 2003). pp. 65-66.

제나 기타 초국가적 이슈 영역에서는 갈수록 대항세력과 담론의 등장이
거역할 수 없는 추세가 될 것이다. 만일 미국의 정책결정자들이 세계가
이와 같이 삼차원적 질서로 구성되어 있음에도 불구하고 여전히 전통적
군사해결만을 중요시하는 첫 번째 게임에만 몰두한다면, 국제정세 불안
과 미국의 곤경은 계속될 것이다.

Ⅲ. 2020 비전과 전략

1. 비전과 목표

2020년 국제정세를 전망할 때 다양한 시나리오가 있을 수 있다. 한국의 입장에서는 세계적 차원의 시나리오와 더불어 동북아 차원의 상황변화에도 주목해야 한다. 동북아의 경우, 특히 주시해야 할 부분은 중국의 부상과 일본의 역할 변화이다. 급격히 부상하는 중국과 관련하여 국제적 차원은 물론 동북아 차원에서도 다양한 논의가 전개되고 있다. 현재 우리가 목격하는 중국의 급격한 부상은 동북아의 미래질서에 대해 여러 가지 시사점을 주는 바, 그 중 하나는 과연 부상하는 중국이 미국과 어떤 관계를 설정할 것인가 하는 논쟁이다. 미국과 중국이 전략적 경쟁자 관계를 맺을지, 전략적 동반자 관계를 개척할지에 따라 동북아 질서는 매우 유동적일 것으로 전망되며, 우리의 국가전략도 그 전망을 바탕으로 달라져야 한다.

동북아 질서 전망에서 또 다른 핵심 변수는 중국과 일본의 관계이다. 근래 일본-중국 관계는 최악의 상태로 치달고 있다. 야스쿠니 신사참배와 교과서 문제, 대만 문제 등에 있어서 중국과 일본 관계는 서서히 주도권 쟁탈을 위한 기싸움 양상으로 발전하고 있다. 아베 시대의 개막으로 변화의 가능성이 점쳐지기도 하지만, 일본 사회의 전반적인 보수우경화 경향은 조만간 바뀔 변수는 아니다. 그 와중에서 한국은 동북아 균형자 역할을 자처하고자 하나 동북아의 역학구조상 쉽지 않을 것으로 전망되므로 사려 깊은 전략수립이 요망된다 하겠다.

한국의 목표는 세계 10위권 경제력에 걸맞는 국제적 기여를 하는 중강국으로서의 비전을 설립하고, 그에서 비롯되는 전략목표를 추구하는 것이다. 최근 우리 학계에서는 한국의 미래 비전을 설명하는 여러 개념들이 제시된 바 있다. 국제정치에 있어 힘의 크기에 따라 국가의 위상(position)을 구분하는 것은 힘 개념 자체의 모호성 및 다원성에 따라 다소 작위적이라는 비판도 있지만, 국가의 국제적 위상이 외적 행위에 영향을 미친다는 점도 부인할 수 없다. 이른바 패권국(hegemonic power)이나 강대국(great powers)의 외교정책의 특징, 또는 중진국(middle powers) 외교정책론이나 약소국(small powers) 외교정책론에 관한 논의는 그러한 구분에 근거하고 있다.

21세기 한국 외교는 중진국으로서 위상과 약소국으로서의 위상을 동시에 보여주는 중약국(middle-small power) 외교정책으로서 이원성을 가진다. 외교정책적 영역에서 현존 국제질서의 보편적 가치, 즉 평화지향의 외교, 협력과 상생질서의 구축을 추구해야 한다는 의미에 있어서 한국 외교정책의 목표는 중진국 외교정책의 특징을 보여주고 있다. 동시에 동북아 지역에서 여전히 상대적 약소국 위상을 가지고 있는 한국으로서 안보를 우선적으로 보장받으려는 전략적 판단도 중요한 부분을 차지한다. 그 결과 21세기 동북아 안보환경의 변화 속에서 한국이 선택하고 있는 전략은 두 개의 영역으로 구성되어 있다. 한편으로는 자강론과 편승동맹을 결합하는 전략의 지속이며, 다른 하나는 지역 안정화를 지향하는 균형외교로의 확대전략이다. 전자가 약소국형 생존우선 전략을 잘 보여주는 것이라면, 후자는 중진국형 외교전략의 좋은 예가 된다. 또한 전자가 안보영역의 주권 확보를 강조하는 것에 비해, 후자는 자율성 확보의 주권을 도모하고 있다. 자주국방과 한미동맹의 틀을 유지하는 가운데 다자안보협의체 구축을 통해 평화지향의 동북아 협력질서 창출을 위한 외교적 노력을 병행하는 것을 목표로 하고 있다. 이렇게 볼 때, 한국의 외교전략은 약소국형과 중진국형 전략이 결합되어 있는 ‘중약국(中弱國)’ 외교정책으로 규정할 수 있을 것이다.³⁶

이와 유사한 다른 논의에서는 한국의 미래비전을 중급평화국가로 규정하고 있다. 일반적으로 중급국가는 국가 역할, 국력 크기, 지역 차원에서의 위상 등 몇 가지 측면에서 구별할 수 있다. 저명한 국제정치학자인 코헤인(R. O. Keohane)은 중급국가를 ‘혼자서는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가’로 정의하고 있다.³⁷ 프레이저(C. R. Fraser)는 중급국가의 역할을 거론하면서 ‘가교역할, 제도창출, 동반자와 같은 중재자(mediator) 역할이 핵심’이라고 규정하고 있다.³⁸

36-김기정, “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로,” 『국가전략』, 제11권 4호 (2005년 겨울), pp. 161-163.

37-Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics,” *International Organization*, Vol. 23 (Spring 1969), p. 296.

38-Cleveland R. Fraser, “Comparing Middle Power Foreign Policies: Austrian, Canadian, Mexican, and Venezuelan with the United States, 1948-1978,” *Doctorial Dissertation* (Evanston: Northwestern University, 1987), pp. 19-35.

경제적으로 중급국가는 너무 크지도 너무 작지도 않은 나라들이다. 대부분의 중급국가들은 세계 5대 경제대국에는 들지 못하지만, 상위 30위 안에는 든다. 그렇지만 언제나 경제력이 중급국가를 정의하는 요소는 아니다. 한국은 국력으로 볼 때, 이미 약소국의 지위에서 벗어나 중급국가(middle power)에 도달했다. 한국은 국민총생산액(GDP)이 2004년도 세계 11위에서 2005년에는 IMF 잠정통계상으로 세계 10위를 기록하였다. 그리고 현재 선진경제국가들의 모임인 OECD의 회원국이기도 하다.

용어의 본래 의미로 볼 때, 중급국가는 국제적인 영향력을 어느 정도 갖고 있으면서도 특정 지역을 지배하지는 않는다. 하지만 중급국가에는 때때로 지역 패권국도 포함되는 경우가 있다. 현재 중급국가로 분류될 수 있는 전형적인 나라들은 캐나다, 호주 외에 유럽의 이태리, 스페인, 스웨덴, 네덜란드, 스위스, 중근동의 터키, 이스라엘, 이집트, 중남미의 멕시코, 브라질, 아프리카의 나이지리아, 남아공, 그리고 동아시아에서는 한국이 유일하다.

중급국가로서 한국이 지향해야 할 외교안보 구상의 원칙으로는 대략 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 인간안보에 기초한 국제협력 강화이다. 그동안 한국은 체제경쟁에서 이기기 위해 국제무대에서 북한과 외교전을 전개해 오면서 전투적인 이미지를 쌓아왔다. 미국의 대외정책에 편승하는 과정에서 베트남전 파병 등 부정적인 국가이미지를 지니게 되었다. 또한 한국의 고도성장이 제3세계의 모범이 되기도 했지만, 경제적 실익만 추구하는 국가라는 이미지가 있는 것도 사실이다. 이러한 부정적인 이미지를 벗어나 '평화국가'의 이미지에 걸맞는 국제적인 역할을 수행하기 위해서는 우리의 안보개념을 냉전시대의 안보개념에서 탈냉전시대의 인간안보에 기초한 개념으로 바꾸고, 이를 통해 국제사회에서 국가역량에 걸맞는 선진외교를 구현해야 한다.

둘째, 한미동맹 발전과 선린외교 강화를 통해 역내 세력균형에 기여하는 것이다. 우선 한·미·일 3국에 간혀 있던 우리 외교의 틀을 재고하여 외연을 확대해야 한다. 냉전시기 한·미·일 3자동맹 네트워크의 소삼각구도는 우리에게 안보우산과 경제적 번영을 가져다주었다. 하지만 탈냉전기에 들어 이

조성렬, “21세기 한국 외교안보의 새로운 구상: ‘중급평화국가’의 모색,” (평화재단 6월 전문가포럼 발표문, 2006. 3)에서 재인용.

러한 소삼각구도가 더 이상 긍정적으로 기능하기 어렵게 되었다. 우리 외교 안보의 지역적인 범위는 동북아시아가 아니라 동아시아 전체로 확대되어야 한다. 그리하여 동아시아 지역차원에서 미국, 일본, 중국, 러시아의 4강 외교 뿐만 아니라 동남아와 서남아시아 외교를 강화해야 한다. 특히, 여기서 새롭게 부상하는 ASEAN공동체와 인도에 외교적인 노력을 배증해야 한다.

셋째, 새롭게 재편되고 있는 동북아질서를 적극 활용하여 한반도평화를 제도화하고 나아가 통일을 촉진할 수 있는 외교안보환경으로 전환해 나가는 것이다. 특히, 현상유지적인 ‘선 평화, 후 통일’의 단계론을 뛰어넘어, 통일의 전망 속에서 평화의 제도화를 추구해야 할 것이다. 한반도평화를 제도화하기 위해서는 우선 남북관계를 지속가능하고 예측가능한 상태로 만들어야 한다. 그러기 위해서는 일시적인 돌발사태가 오더라도 남북관계가 지속될 수 있도록 대화와 경협이 제도화가 강화되어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 군사적 보장조치의 강화, 군사적 신뢰구축, 군비통제 등이 이루어질 때 궁극적으로는 한반도 평화의 제도화가 달성될 수 있을 것이다.³⁹

마지막으로 세종연구소의 『한국의 국가전략 2020』는 한국의 미래비전을 ‘선진평화강국’으로 규정하고 있다. 선진국가는 세계 10위권의 경제발전을 달성하고, OECD 회원국으로서 물질적으로나 경제적으로 선진한 수준에 도달한 것을 의미한다. 평화국가는 경성권력뿐만 아니라 연성권력을 바탕으로 세계평화에 기여하는 국가이다. 강한 국가란 단순히 강력한 군사력을 보유한 국가를 의미하는 것이 아니라, 효율성과 정통성을 가진 국가를 말한다. 효율성과 정통성을 가진 진정한 의미의 강국이란 공동체 구성원의 사회생활을 규율하고 사회질서를 확립하는 법규와 제도가 정비되어 미래가 예측 가능하고, 물질적으로도 시민의 필요를 안정적으로 공급하며, 대외적으로도 자신 있게 정당한 목적을 추구할 수 있는 기반을 갖춘 국가로서, 국가의 물리력을 통한 강압이 아니라 구성 집단 및 개인들의 자발적인 참여와 협조에 의하여 그 목적을 달성하는 국가를 의미한다.

나라밖의 도전에 적극 대처하고 또 관리하며, 기회를 일구고 포착하는 것이야말로 2020년의 평화 선진 강국의 국가비전을 현실에 옮기기 위한 국가전략의 핵심이다. 그 일환으로 우리가 지향해야 할 외교의 핵심은 ‘글로벌

39-조성렬, 위의 글, pp. 26-30.

매력외교'이다. 글로벌 외교는 지리적으로는 세계주의, 내용에 있어서는 포괄주의, 외교 상대의 다자주의로 요약된다. 이 세 차원의 외교를 뒷받침하는 핵심자원인 동시에 다양한 영역에서의 외교적 노력을 통해 제고하고자 하는 것이 대한민국의 브랜드 이미지, 곧 국가의 매력(soft power)이다. 요컨대, 글로벌 외교란 '평화 선진 강국'으로서 대한민국의 국익지평확대를 위한 적극외교로 세계인의 마음을 얻기 위한 외교라 할 수 있다. 글로벌 매력외교를 실천하기 위해 우리 정부는 외교의 지평을 전 지구로 확대하고, 평화유지활동, 국제기구분담금 납부, 정부개발원조(ODA) 기여 등 국제적인 기여에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 그를 바탕으로 유엔이나 기타 국제기구에 한국인들의 존재를 늘려나갈 필요가 있다.⁴⁰

이상에서 논한 한국의 미래비전에서 공통된 요소는 세계 10위권의 경제력을 바탕으로 우리 내부의 번영과 함께 국제평화에 기여하는 중견국가를 지향하는 것이다. 중견국가의 비전은 국토의 규모는 작으나 경제적으로는 선진, 정치적으로는 안정과 통합, 외교적으로는 세계평화에 기여하는 국가를 지향하는 것이다. 이는 과거 한반도와 동북아에 한정되어 있던 우리 외교 안보 시각의 한계를 극복하고 세계국가로서 위상을 확보하고, 국제질서의 이해공유자(stake holder)로서 정체성을 갖는 것이 될 것이다.

중견국가로서의 한국은 포괄적 세계안보 문제 해결에 동참하고, 때로는 문제해결을 선도하는 역할을 자임해야 한다. 테러, WMD 반확산, 난민, 지역 안보문제 등 한국이 기여할 부분은 다양하다. 우선 기존 양자관계 틀을 활용하고 다자관계 외교를 강화하기 위해 적극 노력할 필요가 있다. 한국은 한국이 처한 지정학적 여건을 고려하는 동시에 글로벌 차원에서의 적절한 역할 모색을 시도해야 한다.

냉전이 지나간 21세기는 가치동맹의 시대가 될 것이다. 민주주의, 시장경제를 공유하는 국가들과의 네트워크에 적극 동참하는 동시에 우리가 주도할 수 있는 네트워크도 모색해야 한다. 갈수록 네트워크화되는 국제안보환경에서 중견국가로서 한국은 어떤 네트워크를 주도할 것인가? 21세기 매력국가 건설을 위해 한국은 한반도, 동북아, 세계적 차원을 아우르는 복합적 그물망을 짜야 한다. 우선은 한반도 상의 분단을 극복하고, 이를 바탕으로 동아시아

40-세종연구소, 『한국의 국가전략 2020』 (성남: 세종연구소, 2007) 참조.

의 그물망을 제대로 짜야 한다. 그러려면 미일 관계를 상대적으로 증시하되 중국을 동시에 품는 정교한 그물망을 쳐야 한다. 다음 과제는 세계화의 그물망 짜기다. 세계화냐 반세계화냐 하는 도식적 논쟁을 떨쳐버리고 한반도 이익과 지구 이익을 동시에 충족시킬 수 있는 한국적 세계화에 눈을 돌려야 한다. 다음으로 사이버공간의 그물망 작업이 있다. 마지막으로 나라 밖의 공간에 못지않게 나라 안의 그물망 짜기가 중요하다.⁴¹ 앞으로의 세계는 국제정치에서 힘센 행위자들이 이중 삼중으로 쳐놓은 거미줄을 어떻게 활용하는가에 따라 국운이 달라지고 국력이 달라지는 시대가 될 것이다. 21세기에는 우리 스스로 운신의 폭을 넓혀줄 네트워크를 창출하는 동시에 남이 쳐놓은 그물망을 잘 활용하는 것이 약소국 생존을 위한 지혜가 될 것이다.

2. 세부과제와 추진전략

이 부분에서는 반테러·반확산 등 세계차원의 신(新)안보위협에 대응하기 위한 우리의 다양한 전략적 선택을 살펴본다. 기존의 동맹관계와 더불어 동북아의 다자안보협력, 유엔 등 국제무대에서의 다자외교 활성화 등을 고려할 필요가 있다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 한국이 2020년의 세계질서에서 어떠한 연합(coalition)에 속할 것인지 건전한 전략적 판단을 내려야 한다는 점이다.

가. 대전략: 세계질서 주도연합(leading coalition) 참여

2020년 세계질서에서 한국이 대응할 방향 중 가장 근본적인 사안은 전략적 결단을 바탕으로 어느 국가군(群)과 전략적 동반자관계를 형성할 것인가를 결정하는 일이다. 위에서 분석한 세계적 차원의 추세를 염두에 두고 우리의 대전략을 구상할 때, 우리가 속해야 할 연합은 국제질서의 상층부에 속하면서 가치와 제도를 공유하는 국가군이여야 한다. 향후 15년 동안 국제위계체제에서 7위까지의 순위 변동은 없다. 즉, 1위부터 7위까지의 순위 변동은 없지만 중국과 인도의 국력이 급격히 상승할 것으로 예상되며, 미국과 일본,

41- 하영선, “네트워크 지식국가: 늑대거미의 다보탑 쌓기,” 하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (서울: 을유문화사, 2006), pp. 51-56.

프랑스, 영국, 이탈리아의 국력은 조금씩 쇠퇴할 것으로 예측된다.

반면, 한국의 국력 신장은 매우 높게 평가되고 있다. 향후 15년 동안 한국의 국력은 33.7%가 증가할 것으로 예상되고 있다. 21세기를 시작할 때 한국의 국력은 세계 11위였으나, 2020년 한국의 국력은 이탈리아, 러시아, 브라질을 제치고 8위로 상승한다. 어느 국가보다도 가파른 국력의 신장을 경험할 것으로 예상된다. 강대국 반열에는 오르지 못하지만, 적어도 중위권 국가의 최고 위치에는 오를 것으로 예상된다.

<표 2-4> 주요 국가의 국력지수 변화 전망

2005년 국력지수	2005년 순위	국명	2020년 순위	2020년 국력지수
23.640	1	미국	1	21.350
11.210	2	중국	2	13.480
6.873	3	인도	3	7.550
6.473	4	일본	4	5.325
4.107	5	독일	5	4.172
3.330	6	프랑스	6	2.988
2.858	7	영국	7	2.622
2.347	8	이탈리아	11	1.811
2.249	9	러시아	10	1.894
2.228	10	브라질	9	2.112
1.658	11	한국	8	2.217
1.490	12	인도네시아	13	1.462
1.359	13	캐나다	12	1.581
1.305	14	스페인	14	1.280
1.237	15	멕시코	16	1.177
1.103	16	터어키	17	1.134
0.964	17	사우디	15	1.238

출처 : International Futures Model.

세계 8위국이기는 하지만 상대적으로 약소국인 한국은 동북아에서 영토적

야심이 없고 한국과 역사적 갈등이 없는 미국과의 동맹을 유지·강화하는 전략을 선택해야 한다. 적어도 2020년까지 중국이 미국에 도전할 가능성이 매우 낮은 상황에서, 한미동맹을 약화시키고 독자적인 외교노선을 걷는다든가 또는 중국과의 협력을 강화하는 것은 지혜롭지 못하다고 판단된다. 중일 갈등의 틈에서 한미동맹에 편승하여 중국과 일본의 지역패권국 등장을 동시에 억제하는 것이 전략적 선택이라고 판단된다. 하지만 한미동맹을 이유로 중국과의 관계를 소홀히 해서는 안 된다. 중국과는 경제협력을 강화할 필요가 있다.

결론적으로 앞서 살펴본 바와 같이 전략적으로 미·영·일 관계가 악화되지 않는 한, 한국은 한미동맹을 통해 민주주의와 자유시장경제 가치를 공유하는 만족국가그룹에 편승하는 것이 유리하며, 상승하는 국력을 바탕으로 적절한 국제기여를 모색하는 것이 바람직하다.

나. 2020년 외교태세: 매력외교의 중견국가

한국의 외교안보 비전을 정립하고 이를 실천하기 위한 전략을 준비해야 한다. 2020년 세계질서에서 한국이 지향해야 할 국가비전은 세계 10위권의 경제력을 바탕으로 우리 내부의 번영과 함께, 국제평화에 기여하는 중견국가를 지향하는 것이다. 이러한 국가비전을 실현하기 위해서는 지금부터 착실한 준비를 해야 한다. 2020년 세계질서에서 중견국으로 자리매김하려면 그에 합당한 ‘외교 태세(diplomatic posture)’의 정립이 필수적이다. 사람의 인품이 그 사람의 평소 행실에서 나오듯이, 국가의 품격도 평소의 대외 행실, 곧 외교태세에서 나온다. 그러한 외교태세에는 한국의 국제적 위상에 걸맞는 국제적 역할이 당연히 포함된다. 구체적으로 어떠한 과제와 전략이 필요할지에 관해서는 향후 많은 연구가 필요하지만, 그것을 한 마디로 요약하면 외교역량 강화이다.

한국은 세계 10위권의 경제력을 지녔지만 동북아라는 지정학적 환경 속에서는 작은 국가에 속한다. 주변 4강이 곧 세계 4강이기 때문이다. 작은 나라가 나라 밖의 도전에 적극 대처하고 또 관리하며, 기회를 일구고 포착하기 위해서는 총체적 외교역량 강화가 필수적이다.

외교통상부 자료에 의하면, 우리나라 출국자 수는 2000년 579만 명에서 2004년 914만 명으로 4년 사이 1.6배 증가했다. 그러나 같은 기간 동안 사건·사고의 수는 434건에서 2,729건으로 6.3배나 증가했다. 2004년 말 우리나라

외무인력의 수는 1,578명으로 인구가 우리나라의 1/10에 불과한 덴마크와 비슷한 숫자이며, 일본의 30%, 미국의 10%에 불과하다. 또한 세계 186개국과 수교를 하고 있지만, 상주대사관의 숫자는 그 절반정도인 95개에 불과하다. 북미와 일본, 중국 등지에 복수로 존재하는 총영사관을 포함한 전체 재외공관은 129개에 불과하다. 중동지역에는 총영사관 없이 대사관만 16개국, 아프리카 지역에는 10개국에만 대사관이 상주하고 있다.⁴²

이러한 몇 가지 지표는 한국의 외교소요에 비해 외교의 여건이 매우 열악하다는 것을 잘 말해준다. 총체적 외교역량 강화를 위해 필요한 것은 여러 가지가 있겠지만, 당장 외교 인력의 적절한 확충이 필수적이다. 우리나라 외무인력, 즉 외교통상부의 정원은 1991년 1,729명에서 2005년 1,578명으로 오히려 감소했다. 1998년 외무부가 외교통상부로 확대 개편되었음에도 불구하고 그렇다. 특히, 1997년 경제위기 이후 축소된 조직원 및 재외공관의 수는 여전히 회복되지 않고 있다. 외교통상부는 그 예산이 전체 국가재정의 0.6%정도에 불과하고 인원은 전체 공무원 숫자 90여만 명의 0.17%에 불과한 실정이다.

해외 공관 인력 배치에서도 문제점이 드러난다. 우리의 베이징 파견 외교관은 71명(외교통상부 38명, 타부처 33명)이고, 도쿄엔 64명(34명, 30명)이다. 외교통상부 파견 외교관은 베이징이 제일 많고, 워싱턴과 도쿄는 같다. 인력 배치 면에서 보면 주변 3국 ‘등거리 외교’다. 반면 비공식 집계에 따르면, 중국은 일본과 한국 파견 외교관이 각각 88명과 54명이다. 일본은 중국에 99명, 한국에 52명을 보내고 있다. 어디에 외교의 무게를 두고 있는지 확연히 나타난다.⁴³ 외교관의 배치와 외교의 우선순위는 동전의 양면이다. 미국의 경우는 이미 변환외교 전략에 입각해서 외교대상의 비중과 외교 인력의 소요에 따라 전면적인 재배치를 추진하고 있다.

외교통상부의 외교백서에 의하면, 2004년 외교정책의 3대 기조로서 (1) 평화번영 외교, (2) 글로벌 외교, (3) 경제통상 외교를 들고 있다. 이를 종합하면, 강중국으로서 한국이 지향해야 할 외교의 비전은 글로벌 매력외교라 할 수 있다. 물론 일국의 외교역량을 강화하는 것은 복합적이면서 장기적인 계획을 필요로 한다. 매력외교 역량을 키우기 위해서는 많은 과제가 우리

42- 외교통상부, 『외교백서』 (서울: 외교통상부, 2004 및 2005) 참조.

43- 『중앙일보』, 2007년 1월 15일.

앞에 놓여 있다.

첫째, 외교환경 및 수요 변화에 따른 외교통상부의 기능 강화가 이뤄져야 한다. 국제적인 외교환경 변화와 국내적으로 폭증하는 외교 수요에 따라 외교통상부의 인력 재조정, 인사제도 및 외교 행정운영 시스템 등 근본적인 혁신이 필요하다. 국익확보와 재외국민 보호라는 외교통상부 본연의 목적을 효과적으로 수행하기 위해서는 외교역량 강화를 위한 인사제도나 조직의 개편 등 근본적인 외교태세(diplomatic posture)의 확립이 필요하다. 외교인력 양성제도도 개선해야 한다.⁴⁴ 그와 함께 외교통상부의 위상을 정부 부처 내에서 적절히 강화해서 특정 정권의 영향이나 정책에 흔들리지 않고 굳건한 추진체계를 보장하도록 할 필요가 있다. 갈수록 국제·국내의 구분이 무의미해지는 현실에서 적어도 외교 분야에 있어서는 ‘작은 정부’가 반드시 좋은 정부인지는 재고의 여지가 있다.⁴⁵

둘째, 국민과 함께 하는 열린 외교를 지향해야 한다. 외교는 속성상 일반 국민들과의 직접 접촉이 활발하지 않은 분야이다. 앞으로 우리가 지향해야 할 외교는 대국민 외교의 중요성을 반영한 쌍방향적 의사소통이 원활하도록 체계를 강화해나가고, 지자체 및 시민단체와의 협업 체계를 구축해 나가야 한다.

셋째, 외교통상부의 자기혁신을 통해 기존 체제 내에서의 내실 있는 변화를 모색해야 한다. 정부의 제한된 외교역량을 최대한 활용하기 위해서는 외교관도 이제는 기업가 정신을 가져야 한다. 각종 국제기구 및 국제회의와 같은 다자적 무대에서 우리 외교관들은 세계 각국의 참가자들을 상대로 한국의 매력외교 이념을 적극 세일즈하는 전령이라는 인식을 가져야 한다.

44- 외국의 경우는 전문적인 외교관 양성을 위해 특수 전담기관을 두고 있는 경우가 많다. 유라시아에 걸쳐 있는 러시아는 외교관 전문 양성 대학인 국제관계대학(MGIMO) 졸업생 중에서 외교관을 선발한다. MGIMO는 모스크바 국립대학과 더불어 러시아의 양대 대학으로 입학도 어렵고 교육 과정도 엄격하기로 유명하다. 근대 외교의 산실인 오스트리아도 ‘비엔나 외교 아카데미’를 두고 있다. 최근에는 한국에도 외교 아카데미를 세워 외교관의 자질을 높여야 한다는 지적이 제기된다. 지식과 연성권력(soft power)가 강조되는 외교 환경의 새 흐름을 담아내기 위해서는 시험 한번으로 외교관을 선발하는 현행 외무고시 만으로는 한계가 뚜렷하기 때문이다. 그런 맥락에서 『중앙일보』(2007년 1월 15일)는 외교인력 전문양성기관으로 ‘서희아카데미’를 제안하기도 했다.

45- 외교통상부, 『외교통상역량 강화를 위한 외교전략 보고서』(2004. 4), pp. 523-525.

동시에 주재국에서의 외교활동을 주재국뿐만 아니라 각국의 외교관들을 상대로 확대할 필요가 있다. 외교관들뿐만 아니라 각 부처의 해외주재관들에게도 해당되는 일이다. 동시에 본부의 외교관들과 각 부처의 국제담당 인력들도 우리나라에 주재하고 있는 외국의 주재관들을 상대로 보다 적극적인 매력외교를 전개해야 한다.⁴⁶

다. 평화 배당금(peace dividend) 기저 확대를 위한 국제기여

한국은 공공외교, 평화외교, 국제지향 외교 강화를 통해 세계평화의 파이를 키우는 데 긍정적 기여를 해야 한다. 국제평화 기여는 결국 평화의 배당금을 확대시켜 전 인류의 안정과 평화에 기여하게 된다.

첫째, 한국의 경제위상에 걸맞는 해외원조(ODA) 기여가 강화되어야 한다. 2006년 외교백서에 의하면, 한국의 GNI 대비 ODA 규모는 OECD 국가 평균 0.33%에 훨씬 못 미치는 0.09%에 불과하다. 이는 다른 선진국들에 비해 극히 미미한 수준이다. 우리나라의 ODA 총액은 꾸준한 증가세를 유지하고 있으나, 경제규모에 비해 여전히 절대규모가 작고 양자원조 중 무상원조 비율이 낮은 문제점을 안고 있다. 우리나라 ODA 규모를 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)⁴⁷ 회원국과 비교시 절대 규모는 OECD 회원국 중 21위이며, GNI 대비 비율은 최하위에 머물고 있다. 아울러 대부분의 선진국들은 90%이상 무상원조 중심으로 ODA를 제공하고 있으나, 우리나라의 양자원조 중 무상원조 비중은 약 62%에 머물고 있는 실정이다. 한국은 세계 10위의 경제력에 걸맞는 수준으로 해외원조를 증액할 필요가 있다. 더구나 유엔 사무총장을 배출한 국가로서 장기적으로는 적어도 OECD 국가들 수준에 합당할 정도로 해외원조를 늘려가야 한다.

둘째, 분단국으로서 그 한계를 극복한 저력과 인류의 저력을 바탕으로 세계 평화문화 창출에 적극 기여해야 한다. ‘문화의 세기’ 21세기를 맞아 문

46- 세종연구소, 『한국의 국가전략 2020』 (성남: 세종연구소, 2007) 참조.

47-OECD 개발원조위원회(DAC): 1960년 1월 유럽경제협력기구(OEEC: 동년 12월 OECD로 개편됨)내에 설립된 개발원조그룹(Development Assistance Group: DAG)이 1961년 10월에 개편된 것으로서, OECD내 26개 전문위원회 중 하나이다. DAC의 설립목적은 회원국들의 개도국에 대한 원조자금을 확대하고 질적 향상을 도모하는 데 있다(2005년 한국 미가입).

화가 국력의 중요한 요소로 인식됨에 따라 문화외교의 중요성이 크게 부각되고 있다. 문화외교는 국가 간 상호이해와 우호협력관계 증진에 기여할 뿐만 아니라, 문화산업의 발전과 확대를 지원한다는 점에서 국가 경제발전의 측면에서도 그 중요성이 인식되고 있다. 특히, 분단국으로서의 한계를 성공적으로 극복하고 세계 10위 경제대국으로 성장한 한국의 경험을 살려 국제적인 평화문화의 고양에 한국이 적극적으로 나서야 한다. 구체적으로는 한반도 평화체제의 창설을 주도하고, 이를 바탕으로 동북아 다자안보체제를 발족시키는데 주력해야 한다.

셋째, 평화국가로의 이미지 제고를 위해 국제평화유지 활동을 현재보다 더욱 강화해야 한다. 현재 유엔 휘하에 진행 중인 평화유지활동 임무단은 총 18개로, 110개국에서 공여된 9만 명 이상이 활동하고 있다. 한국은 평화유지 활동의 일환으로 유엔 평화유지 프로그램 7개에 30여명, 이라크에 2천 3백여 명, 아프간에 2백여 명 등 총 2천5백여 명을 파견하고 있다.⁴⁸ 2001년의 9·11 테러 이후 국제사회는 불특정 다수를 대상으로 자행되는 무차별적인 국제테러를 인류 공동의 적으로 간주하고 국제사회가 함께 해결해야 할 시급한 과제로 인식하게 되었다. 국제 테러리즘과 대량살상무기 확산 등 새로운 도전에 직면하여 국제사회의 평화유지활동도 과거 유엔의 직접적인 지휘·감독에 따라, 활동하는 평화유지군(PKF) 형태에서 북대서양조약기구(NATO)를 비롯한 지역안보기구나 특정국가 주도의 다국적군(MNF) 형태로 확대되고 있는 추세이다. 우리 정부는 세계평화와 인류의 안전을 위한 대테러 국제 연대에 동참하고, 전후 아프가니스탄과 이라크의 평화정착과 신속한 안정에 이바지하고자 국회의 동의를 거쳐 아프가니스탄과 이라크에 국군부대를 파병하고 있다. 이라크 파병을 전후하여 우리 국내에서는 많은 찬반 논란이 있었지만, 국제평화에 대한 실질적 기여는 평화국가로서 한국이 마땅히 부담을 공유해야 할 과제이다.

48- 국방부, 『2006 국방백서』 (서울: 국방부, 2006), pp. 217-219.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 백승욱 편저. 『미국의 세기는 끝났는가?』. 서울: 그린비, 2005.
- 세종연구소. 『한국의 국가전략 2020』. 성남: 세종연구소, 2007.
- 안토니오 네그리·마이클 하트. 윤수중 역. 『제국(Empire)』. 서울: 이학사, 2001.
- 외교통상부. 『외교백서』. 서울: 외교통상부, 2004.
- _____. 『외교백서』. 서울: 외교통상부, 2005.
- 이매뉴얼 월러스틴 지음. 한기옥·정범진 옮김. 『미국 패권의 몰락』. 서울: 창비, 2004.
- 이수훈. 『세계체제, 동북아, 한반도』. 서울: 아르케, 2004.
- 한국전략문제연구소 편. 『동북아 전략균형 2006』. 서울: 한국전략문제연구소, 2006.
- Z. 브레진스키. 김명섭 역주. 『제국의 선택: 지배인가 리더십인가』. 서울: 황금가지, 2004.
- Berkowitz, Bruce. *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century*. New York: The Free Press, 2004.
- Daalder, Ivo H. and James M. Lindsay. *America Unrivaled: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.
- Ikenberry, G. John. ed. *America Unbound: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- Manuel Castell (ed.), *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Silbergliitt, Richard and others. *The Global Technology Revolution 2020, In-Depth Analysis*. Santa Monica. CA: RAND Corporation, 2006.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Tammen, Ronald L. et al. *Power Transition: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers, 2000.

2. 논문

- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김명진. 「최근 미·인도 협력관계 구축 동향」. 외교안보연구원 주요국제문제 분석. 2006. 7. 11.
- 김상배. “네트워크 지식국가론: 정보화시대 국가변환의 개념화.” 『국제정치논총』. 제46집 3호, 2006.
- 박홍규. 「EU의 동아시아 전략: 북핵문제를 중심으로」. 외교안보연구원 정책연구. 2005. 2.
- 이 근. “해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래.” 『국가전략』. 11권 2호, 2005.
- 이대우. “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁.” 이상현 편. 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』. 성남: 세종연구소, 2005.
- 이상현. “정보화시대의 군사변환.” 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 서울: 을유문화사, 2006.
- _____. “미 군사변환의 세계전략과 동맹네트워크.” 하영선 편. 『21세기 한국외교 대전략: 그물망국가 건설』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- _____. 「동북아 다자안보협력에 대한 미국의 입장」. 성남: 세종연구소, 2006.
- _____. “미국-인도 핵협력과 강대국 신전략구도.” 『정세와 정책』. 2006년 4월호.
- _____. 「9·11 테러 이후 안보위협 요인과 대책」. 세종연구소 정책보고서. 2004.
- 이철호. “중·러 정상회담과 군사협력 강화의 의미.” 『정세와 정책』. 2005년 8월호.
- 정은숙. “유엔 안보리 개혁과 한일관계.” 『정세와 정책』. 2005년 5월호.
- 조성렬. “21세기 한국 외교안보의 새로운 구상: ‘중급평화국가’의 모색.” 평화재단 6월 전문가포럼 발표문. 2006. 3.

하영선. “네트워크 지식국가: 늑대거미의 다보탑 쌓기.” 하영선·김상배 편.
『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 서울: 을유문화사,
2006.

홍현익. “2020 한국의 대러전략.” 이상현 편. 『한국의 국가전략 2020: 외교·
안보』. 성남: 세종연구소, 2006.

Deutsch, Karl W. and J. David Singer. “Multipolar Power Systems and
International Stability.” *World Politics*. Vol. 16, No. 3, April 1964.

Fraser, Cleveland R. “Comparing Middle Power Foreign Policies: Austrian,
Canadian, Mexican, and Venezuelan with the United States,
1948-1978.” *Doctorial Dissertation*. Evanston: Northwestern
University, 1987.

Ikenberry, G. John. “Is American Multilateralism in Decline?”
Perspectives on Politics, Vol. 1, No. 3, September 2003.

Keohane, Robert O. “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International
Politics.” *International Organization*. Vol. 23, Spring 1969.

Nye, Joseph S., Jr. “U.S. Power and Strategy After Iraq.” *Foreign Affairs*
Vol. 82, No. 4, July/August 2003.

Patrick, Stewart. “Multilateralism and Its Discontents: The Causes and
Consequences of U.S. Ambivalence.” Stewart Patrick and Shepard
Forman eds. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy:
Ambivalent Engagement*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

Waltz, Kenneth N. “The Stability of a Bipolar World.” *Daedalus* 93.
Summer 1964.

Wohlforth, William C. “U.S. Strategy in a Unipolar World.” G. John
Ikenberry ed. *America Unrivaled: The Future of the Balance of
Power*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

_____. “The Stability of a Unipolar World.” Michael
Brown and others. *America’s Strategic Choices*, Revised Edition.
Cambridge: The MIT Press, 2000.

3. 기타

골드만삭스. 「세계경제논문」. 제99호, 2003. 10.

배정호. “강화되는 미일동맹과 한국의 전략대안.” 자유기업원(<http://www.cfe.org>) 국제이슈해설. No. 81, 2006. 5. 17.

International Futures Model. “Basic Report.” <<http://ifsmode.org>>.

Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project. December 2004. <http://www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html>.

Zoellick, Robert B. Deputy Secretary of State. “Wither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U.S.-China Relations. New York City, September 21, 2005.

3

2020 선진 한국의 동북아 안보전략

박영준 · 이희옥 · 전병곤



2020 선진 한국의 국가전략(1) : 안보전략

I. 현황

“동북아”라고 할 때 그 지리적 범위가 어디까지를 포함하는가에 관해서는 반드시 견해가 일치하지는 않는다. 그러나 안보나 경제 질서 등 기능적 질서구축에 관한 연구들에서 운위되는 동북아의 범위는 대체적으로 한반도와 미국, 일본, 중국, 러시아의 주변 4강을 포함하는 것이 일반적이다.¹ “안보 질서”란 특정 지역을 구성하는 주요 국가들이 저마다의 국력을 기반으로 국가목표나 이익을 추구하는 과정에서 상호간에 형성되는 힘의 배분(distribution of power)에 관한 질서, 혹은 상호간의 국가전략과 안보정책의 길항관계를 의미하는 것으로 규정될 수 있다.

역사적으로 거슬러 올라가 살펴보면, 동북아 지역에 존재했던 안보질서는 시간의 경과에 따라 다양한 변화가 나타났음을 확인할 수 있다. 고대에는 춘추전국시대와 같이 소규모 국가들이 난립하는 질서가 존재했는가 하면 진한(秦漢) 제국과 같은 패권적 질서가 나타나기도 하였다. 명청(明清)시대에는 조공이나 책봉을 통해 중화제국 주변의 나라들이 중국을 세계의 중심으로 간주하는 독특한 질서를 구성하기도 하였다. 그리고 근대 이후에는 청일전쟁과 러일전쟁 이래 일본의 제국적 질서가 중화질서를 대체하였고, 태평양전쟁 이후에는 미소 양국의 대립이 이 지역에도 파급되어 냉전기의 양극체제가 존재하였다. 그렇다면 21세기 현재에는 역내 국가들 간에 어떠한 질서가 형성되어 있는가.

1. 동북아 전통적 세력균형관계의 재조정

탈냉전 이후 동북아지역의 안보질서 현황을 파악하기 위해서는 역내 안보질서 형성에 비중 있는 역할을 담당하는 주요 행위자인 미국, 일본, 중국, 러시아 4강대국 간의 관계를 분석할 필요가 있다. 특히, 국력의 성장에 기반하여 대국으로 부상하고 있는 중국이 역시 강국부활을 국가전략으로 표방하고 있는 러시아 및 핵개발 및 실험을 강행한 북한과 맺고 있던 군사협력관

¹- 예컨대, 박종철 등은 동북아의 지리적 범위로서 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아, 몽골을 포함하지만, 기능적·지역적 범위로서는 이에 더해 미국을 포함시키고 있다. 박종철 외, 『동북아 협력의 인프라 실태』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 6.

계를 변화시키고, 이에 대응하기라도 하듯 미국이 일본 및 한국과 동맹관계를 재편하고 있는 구도가 분석되어야 한다. 아울러 갈등과 협력의 잠재성을 동시에 가진 미중관계 및 중일관계에 대한 분석도 필요하다. 따라서 본 절에서는 중러협력관계 강화, 미일동맹관계 재편, 그리고 미중과 중일간 협력 및 경쟁관계의 구도를 중심으로 동북아 전통적 세력관계의 재조정 현황을 살펴보고자 한다.

가. 중국의 부상과 안보관계 재편

중국은 경제발전 및 사회주의 시장경제체제 확립에 유리한 평화적인 국제환경을 조성하고 신장된 국력에 상응하는 국제적 위상을 확보하는 것을 대외정책 기조로 설정하고 있다. 즉, 중국은 대외정책에서 ‘도광양희(韜光養晦, 실력을 드러내지 않고 실력배양)’와 ‘유소작위(有所作爲, 능력에 상응하게 해야 할 바를 함)’로부터 최근 ‘이화위선(以和爲先, 조화·균형을 우선함)’을 전면에 내세우는 추세에 있다. 그렇기 때문에 중국은 유일 초강국인 미국과 평화공존을 위해 갈등을 최소화하고, 경제·과학기술·문화 분야에서 다각적인 협력을 모색하고 있다. 동시에 중국은 미국의 일방주의 견제 및 주변지역에 대한 자국의 영향력 확대를 위해 러시아와 협력을 강화하고 ASEAN+3, 상하이협력기구(SCO), 6자회담 등 다자협력망을 구축하되, ‘화평굴기(和平崛起)’보다 ‘화평발전(和平發展)’을 내세움으로써, 중국의 부상 및 중국위협론에 대한 미국과 주변국의 경계심을 완화시키면서 조화와 균형을 추구하고 있다.² 이 같은 중국의 대외전략 속에서 러시아와의 양자 간 안보협력관계를 발전시키는 것은 중국 안보정책에서 매우 중요한 비중을 점하고 있다.

중국과 러시아는 탈냉전 이후 미국의 패권 또는 일방주의에 대한 대응과 동북아 지역에서 일본의 영향력을 견제하는 데 이해의 일치를 보여 왔다. 이에 따라 중국과 러시아는 1992년 ‘국경협정’을 체결하고 양국 간 해묵은 영토문제에 합의하였고, 1994년에는 ‘건설적 동반자관계’를 수립했다. 1995년에 러시아 외무장관과 국방부장이 중국을, 중국 외교부장관과 리펑 총리가 러시아를 상호 방문

2. 박종철 외, 『북중관계 강화의 영향과 우리의 대응책』 (서울: 통일연구원, 통일정책 분석 2006-04, 2006), pp. 3-5.

함으로써 양국 간 협력관계는 지속적으로 유지되었다. 이러한 양국관계는 1996년에 열린 러시아 대통령이 북경을 방문하여 양국 간 '전략적 동반자관계'를 수립함으로써 한층 확대되었다.³ 양국 간에 전략적 동반자관계를 수립하게 된 가장 중요한 배경은 1996년 미일 양국이 「신안보 공동선언」을 통해 동맹체제를 강화한데 대한 대응이었다. 이러한 대응은 1997년 미일 신안보조약에 대항하는 중러간의 안보조약 확인으로 이어지면서 중러관계는 미일동맹의 강화와 함께 강화되었다.

이와 같은 중러관계의 강화추세는 2001년 부시 행정부가 출범하면서 미일동맹이 강화됨에 따라 지속되었다. 2001년 장쩌민 주석의 러시아 방문을 계기로 양국은 향후 20년간 양국관계를 규정하는 '중러 선린우호협력조약'을 체결함으로써 미국의 일방주의에 대한 견제에 협조할 것을 표방하였다. 2003년 5월에는 후진타오 주석이 러시아를 방문하여 양국이 유사시 공동으로 대응한다는 사실상의 군사동맹조약을 체결하여 '전략적 동반자관계'를 강화하였다. 여기에는 북대서양조약기구(NATO)의 확대에 대한 대응, 국경지대의 병력 감축, 러시아의 무기판매, 타이완독립운동에 대한 후견세력의 확보, 중국붕쇄 가능성에 대한 대비라는 중러간의 공동의 이해가 합치했기 때문이었다.⁴ 2005년 7월에도 후진타오 주석과 푸틴 대통령이 모스크바 정상회담을 갖고 전략적 동반자 관계를 재확인하면서, 미국 주도의 일방주의적 행동을 견제하면서 국제질서에 대한 각국의 동등한 정치참여를 역설하기도 하였다.⁵

정치적 협력의 강화와 병행하여, 양국은 경제협력도 확대해 2004년 212억 달러, 2005년 290억 달러로 양국의 교역량도 증가하였다. 특히, 경제성장에 따른 에너지 수요가 급증하고 있는 중국과 세계 최대의 천연가스 생산국이자 세계 2위의 원유 수출국인 러시아는 상호 에너지협력을 확대하고 있다.

3. 탈냉전기 중러관계의 발전은 우호관계, 건설적 동반자관계, 전략적 동반자관계의 3단계로 발전했다. 中國現代國際關係研究院編, 『東北亞地區安全政策及安全合作構想』(北京:時事出版社, 2006), p. 150.

4. 러시아를 방문하여 후진타오는 미국의 일방주의를 비판하고 새로운 국제적 규범을 제시하였다. 즉, 국제관계의 민주화, 다양성의 존중, 신뢰·호혜·평등·협력에 기반한 안보관, 전지구적 균형발전, 유엔과 안보리에 대한 역할 존중 등이다. 『人民日報』, 2003년 5월 29일.

5. 『조선일보』, 2005년 7월 2일.

또한 양국은 상하이협력기구(SCO)를 주도하면서 미국의 일방주의를 견제하는 한편, 반테러와 비전통 안보분야에서의 협력도 확대하였다.⁶

특히, 군사 분야에서 양국 간의 협력은 주목된다. 중국은 군사현대화의 일환으로 러시아의 군사무기 및 장비를 꾸준히 도입하였는바, 2003년 44억 달러, 2004년 47억 달러, 2005년 61억 달러로 매년 증가하고 있다. 더욱이 중러 양국은 미일동맹의 강화와 해외주둔 미군의 재배치계획(GPR)에 대한 대응차원에서, 2005년 8월 양국군 1만 명이 참가하는 최초의 합동군사훈련인 '평화의 사명 2005'를 블라디보스토크, 산둥반도, 황해 등에서 실시하였다. 아울러 2006년 3월에 푸틴 대통령과 후진타오 주석은 베이징에서 정상 회담을 개최하고 양국 간의 협력을 한층 강화하는 「중러 공동성명」을 채택하였다.⁷

이처럼 중러 전략적 동반자관계는 더욱 심화되고 있으며, 에너지협력, 우주무기 공동개발, 미국적 가치 확산과 미국의 일방주의에 대한 견제, 국제안보질서의 다극화 주장, 북한 핵문제의 평화적 해결 모색 등 전 분야에 걸쳐 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다.

전통적인 혈맹관계로 간주되어온 북중 관계에도 탈냉전기 이후 여러 변화가 나타나고 있다. 중국과 북한의 관계는 1992년 한중수교를 계기로 냉각상태로 접어들었다. 특히, 탈냉전기 북한의 전략적 가치를 높여 주던 중소분쟁이 사라지면서 중국은 북한에 대해서도 실용주의 외교를 전개했다. 이에 따라 그동안 중국과 북한 간에 강조되던 혈맹관계도 약화되었으며, 이러한 추세는 1990년대를 관통했다가, 1998년 이후에야 다시 정상적인 관계로 회복되는 조짐을 보였다. 1998년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장이 중국을 방문했는데, 이는 1991년 김일성 주석의 중국방문 이후 총리급 이상으로는 7년만의 방중이었다. 북한은 경제난을 비롯한 체제위기와 외교적 고립을 탈피하기 위해서 중국의 지원이 필요하였다. 중국은 경제발전을 위해 한반도의 평화와 안정이 필요하기 때문에 북한체제의 동요를 방지하고자 했고, 동북아 지역에서 미국과의 경쟁을 고려할 때 북한과의 관계복원을 필요로

6-中國現代國際關係研究院編, 『東北亞地區安全政策及安全合作構想』, pp. 151-152.

7-여인근, 『중러 정상회담 결과분석』 (서울: 통일연구원, 통일정세분석 2006-05, 2006).

했다.⁸

그러나 중국의 만류에도 불구하고 북한이 미사일을 발사하고 핵실험을 강행하면서 북중관계에 미묘한 변화가 나타나고 있는 것이 아니냐는 의견이 대두하고 있다. 일각에서는 북중관계가 이제 각자의 이익에 따라 조정되는 관계로 변화되고 있다는 관측도 나오고 있다. 반면 북한 핵문제에 대한 중국의 정책변화에도 불구하고 중국의 대북한 지원의 기본 틀은 유지되고 있고, 정전체제에서 평화체제로의 전환에 대한 북한지지, 김정일 정권의 안정화를 위한 신속한 경제적 지원, 국제사회에서 북한입장을 지속적으로 지지해 온 중국의 입장에 큰 변화는 없을 것이라는 해석도 존재한다.⁹ 북중관계는 중국의 대국 부상과 그에 따른 안보전략의 변화 속에서 재조정될 가능성이 있다.

나. 미국 주도 동맹관계 변환

미국은 9·11 이후 공표된 「국가안보전략서」에서 테러리즘 및 대량살상무기의 확산을 새로운 안보위협요인으로 제기하면서, 이에 대항하기 위한 외교안보전략의 일환으로서 전 세계적인 범위에 걸친 동맹관계의 재편을 추구하고 있다. 아울러 미국은 이념과 체제를 달리하는 중국의 대국 부상에 대해서도 경계감을 버리지 못하면서¹⁰ 미일동맹 강화 및 한미동맹 재조정을 서두르고 있다.

미국과 일본은 1951년에 「미일안보조약」을 체결하고, 1960년에 이를 개정하면서 냉전기 소련의 군사적 위협에 대응하기 위한 동맹관계를 유지, 발전시켜왔다. 그러나 탈냉전기에 접어들어 양국의 공동 목표였던 소련의 위협이 해소됨에 따라, 미일동맹은 새로운 공동목표를 정립하지 못한 채 통상마찰마저 보임으로써 이완되기 시작했다.

8- 전병근, “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화,” 『중국학연구』, 제35집 (2006. 3), pp. 259-282.

9- 이희옥, “중국의 대북한정책: 동북4성론 논의를 포함하여,” 『현대중국연구』 (2006년 1호).

10- NSS2002에서 미국은 강력하고 평화롭고 번영된 중국의 등장을 환영하고 중국과의 건설적인 관계를 원하지만, 중국의 지도자들이 국가성격에 관한 근본적 선택을 하지 못하고 있으며, 아시아-태평양 지역의 우방들을 위협할 수 있는 첨단 군사력을 추구하고 있다고 지적하고 있다.

하지만 1990년대 중반 이후 양국은 동북아 지역에서 안보환경의 불안정성과 불확실성이 상대적으로 높다는 데에 인식을 같이하기 시작했다. 특히, 북핵문제로 인한 한반도 긴장과 양안관계의 갈등 등 냉전적 요소가 잔존하고 있는 가운데 중국이 부상하자, 미일은 다시 동맹의 중요성을 강조하기 시작했다. 1995년 미국과 일본은 각각 「동아시아·태평양지역에 관한 미국의 안전보장전략(EASR)」과 「신(新)방위계획의 대강」을 수립하고 양국관계를 아·태지역과 세계적 차원에서의 동반자관계로 표명하였다. 이에 기초해 양국은 1996년 「미일 신(新)안보공동선언」을 하고, 이듬해 1997년 「미일 방위협력을 위한 지침 개정안」(신가이드라인)을 체결함으로써 동맹관계를 재정하였다.¹¹

이러한 미일동맹의 강화 추세는 부시 행정부가 출범한 이후 더욱 가속화되었다. 미국은 부상하는 중국을 미국의 패권에 도전할 수 있는 잠재적 위협 세력으로 부각시키는 한편, 일본과의 동맹을 동북아전략의 요체로 강조하였다. 부시 행정부의 핵심인사들은 2000년에 발표된 「아미티지 보고서」를 통해 민주주의와 시장경제, 그리고 종교의 자유 등 공동의 가치관을 갖고 있는 일본이 아·태지역과 글로벌 차원의 안보문제에 적극적인 역할과 비용 분담에 참여하기를 기대하였다.¹² 고이즈미 정권의 등장 이후 일본도 역시 전 세계적인 범위에서 테러리즘 전쟁을 수행하면서, 동시에 중국의 부상을 견제하려는 미국의 전략을 적극 수용하는 한편 미국과의 동맹관계를 강화하는 조치를 추진했다. 2001년 9·11 테러 사건 이후 일본은 「테러대책 특별조치법」과 「이라크 지원 특별조치법」, 그리고 유사관련 법제 등을 잇달아 제정하고 아프가니스탄과 이라크에 자위대를 파견함으로써 미일동맹을 공고히 하였다. 국내적으로도 일본은 전후 총결산을 목표로 헌법 개정과 함께 집단적 자위권의 인정, 군사력 증강을 위시한 ‘보통국가화’를 추진하고 있어 이를 위해 미일동맹을 강화하였다.

2005년 2월 미국과 일본의 외교, 국방장관회의인 2+2회의에서 양국은 공동 전략목표를 설정한 공동성명을 발표하였다.¹³ 이를 바탕으로 2005년 10

11- 박영준, “일본의 대미 동맹정책,” 한용섭 편, 『자주나 동맹이나』 (서울: 오름, 2004).

12-Richard L. Armitage, et. al., *The United States and Japan: Advancing Toward a mature Partnership*, INSS Special Report, October 11, 2000, <<http://www.ndu.edu>> (검색일: 2006. 9. 22).

월에 미일은 공동 전략목표를 달성하기 위한 주일미군과 자위대의 재편 계획을 수립했고, 2006년 5월에 최종적인 로드맵을 확정했다. 이로써 미일 군사동맹은 상호 운용성이 강화되어 연합군 유사체제로까지 발전하고 있으며, 일본의 군사력도 첨단무기와 정보·통신력 및 기동력이 한층 강화되고 있다.¹⁴

이상에서 보듯이, 냉전기에 공산권으로부터의 위협을 억제하는 의미를 가졌던 미일동맹의 의의가 변화되어, 탈냉전기에는 글로벌 차원에서는 미국과 함께 대테러리즘 전쟁을 수행하고, 동북아 지역에서는 세력균형 및 안정의 유지, 그리고 부상하는 중국의 잠재적 위협을 견제하는 의미로 재정 의되었다. 이에 따라 미국과 일본은 동북아 지역에서 북한의 핵·미사일 위협과 중국의 잠재적 위협에 대처하는 방향으로 동맹체제를 강화하고 있다. 이러한 미일동맹의 강화는 양국 간에 일치된 공동목표와 함께, 미국의 일본에 대한 역할 및 분담 요구와 일본의 국제적 역할 및 영향력 확대 추구라는 이해가 합치된 결과이다. 이처럼 일치된 이해관계에 따라 미일동맹은 강화되고 있으며, 동북아의 안보질서 형성에 커다란 변수로 작용하고 있다.

미일동맹의 강화와 병행하여, 한미동맹에도 미래지향적 재조정이 이루어지고 있다. 1953년 체결 이래 상호 전략적 목표의 일치와 효율적 군사협조체제의 구축이란 측면에서 가장 성공적인 동맹관계로 발전되었다고 평가되어 온 한미동맹은 21세기 접어들어 미국과 한국에서 각각 전략적 재조정의 요청이 제기되었다. 9·11 이후 전 세계적인 범위에서 테러리즘 전쟁을 수행하게 된 미국의 부시 행정부는 한미동맹에 대해서도 전략적 유연성의 적용과 새로운 위협에 대응하기 위한 병력구성 및 기지재배치의 변화를 요청했다. 또한 국가적 지위상승에 따라 한국측에서도 보다 자율성과 대칭성이 강화된 동맹으로의 변환 요구가 제기되면서 전시작전권 전환문제가 제기되었다. 이로 인해 한미동맹은 지난 50여 년간 유례없었던 변환의 과정에 직면하고 있다. 미국이 한미동맹을 보다 광역적인 지역안보 차원에서 접근하고

¹³-12개의 공동목표 중에 중국과 직접적으로 관련 있는 것이 3가지라는 점에서 미일 동맹의 중국 부상을 견제하려는 목적이 더욱 명확해졌다. Joint Statement, U.S.-Japan Security Consultative Committee, Washington, DC., February 19, 2005.

¹⁴-박영준, “21세기 미일동맹의 강화와 동북아 안보질서,” 한국정치학회 2006 국방안보학술회의 자료집, 『21세기 동북아 동맹구조의 변화와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2006).

있는 반면, 한국은 평등한 동반자관계 차원에서 접근하는 조정기에 접어들었다고 할 수 있다. 냉전기에 유지되었던 한미관계의 기본 구조가 탈냉전기의 변화된 안보환경에 직면하여 새로운 조정이 모색되고 있다.

다. 미중 및 중일관계의 변화

탈냉전 이후 동북아 지역에서 협력과 경쟁의 이중구도로 전개되는 대표적인 양자관계는 미중관계와 중일관계를 들 수 있다. 먼저, 미중관계의 변화 추이를 보면, 탈냉전 이후의 미중관계는 갈등과 타협, 경쟁과 협력을 교차·반복해왔는데, 이는 미국과 중국의 대소련 전략적 동반자관계를 현실화하는 과정에서 미국의 대중정책 우선순위가 전략적 개입(engagement)과 억지(constraint)를 반복했기 때문이다. 중국도 소련의 공백을 메움으로써 미국의 단일 패권을 견제하고자 하였고, 미국은 잠재적 위협국으로 중국을 경계해왔다.

1990년대 중반까지 양국은 대만문제, 인권문제, 무역마찰문제, 무기판매문제 등을 중심으로 적지 않은 마찰을 보였다. 그러나 시장화를 통해 중국의 민주화와 정치개혁을 촉진시키려는 클린턴 정부의 개입우선정책에 따라 미중은 일정한 수준의 협력관계를 유지할 수 있었다. 특히, 1997년 장쩌민 국가주석의 방미와 1998년 클린턴 대통령의 방중 등 양국 정상 상호 방문을 통해 ‘전략적 동반자관계’ 수립에 합의하기도 했다.¹⁵

그러나 2001년 부시행정부가 들어선 이후, 미국의 대중정책이 급부상하는 중국을 잠재적인 위협과 견제의 대상으로 인식하는 억지우선정책으로 전환함에 따라 양국관계는 경색되었다.¹⁶ 미국 내에서는 대중국정책을 둘러싸고 중국팽창론이나 중국위협론에 기초한 신보수주의 노선과, 중국이 세계적 차원의 팽창을 추구하지 않으면서 동북아에서 미국의 전략적 지위를 인정하는 무임승차외교를 추구할 것이라는 온건한 견해가 공존하였다. 그러나 ‘인권은 주권에 우선한다’는 기초를 가졌던 클린턴 정부의 티베트문제·대만문제·인권문제 처리방식이나, 힘에 대한 맹신(respect for power)에 기

¹⁵–중미관계는 3대 공동선언문에 기초하고 있다. 즉, 1972년 ‘상해공동선언’과 1979년 ‘수교공동선언’ 그리고 1998년 장쩌민과 클린턴의 ‘공동선언’이 그것이다.

¹⁶–2001년 4월 중미 군용기 충돌사건이 대표적인 경우이다.

초한 부시정부의 대중국정책은 기본적으로 인권과 민주화를 중국에 파급함으로써 평화적으로 중국을 약화시키고 중국을 자본주의 경제질서로 끌어내어 자연스럽게 시장의 지배력을 강화하려는 했다는 점에서는 인식을 같이 하였다. 여기에 미국은 정부와 의회의 관계, 대만의 로비스트, 각종 이익집단과 압력단체, 시민사회라는 다양한 중국 압박카드를 활용하면서 ‘중국위협론’을 유지해왔다.¹⁷

하지만 2001년 9·11테러 사건 이후, 미국은 국제 반(反)테러전의 수행을 위해 중국을 전략적 경쟁자에서 협력의 대상으로 인식함으로써, 양국의 협력적 관계는 복원되었다. 구체적으로 2001년 10월, 2002년 2월과 10월에 3차례에 걸친 장쩌민 국가주석과 부시 대통령과의 정상회담을 통해 세계적 차원에서 상호협력에 합의하였다. 이러한 협력관계는 2003년 6월과 2004년 11월에 후진타오 주석과 부시 대통령의 정상회담을 통해 계속되었다. 그러나 다른 한편, 미국의 대테러전이 확대되면서 강화된 미국의 일방주의와 자유·민주가치의 확산, 중동·중앙아시아·동남아시아 등 중국의 주변지역에 대한 미국 군사력의 증강 등은 양국관계에 잠재적 갈등을 초래하였다. 중국은 이를 미국의 대중 포위정책으로 경계하였고, 특히 북핵문제, 미일동맹의 강화, 주한미군의 역할 확대 등을 대만문제와 연동하여 위협으로 간주해왔다.

후진타오 체제는 기본적으로 미국의 패권적 질서를 인정한다. 그러나 인권과 종교, 대만문제 등이 미중 갈등으로 확산되는 것을 최소화하는 동시에 미국의 일방주의를 경계하고자 한다. 중국은 중미관계의 안정화를 선호하면서도 미국에 대한 의구심을 가지고 있다. 특히, 중국은 미국의 대중국정책이 봉쇄(containment), 포용(engagement), 조건적 포용(conditional engagement)정책으로 표류하면서 사실상의 부정형성적 성격을 띠는 등 그

17- 미국의 대중국정책은 봉쇄와 관여정책 사이에 근본적인 패러다임의 차이가 명확하게 드러나지 않는다. Jin Canrong, “A response to Ted Osius: Policy Legacy and Political Context in U.S. Relations with China,” *Asian Affairs*, Vol. 28, No. 3 (Fall 2001), p. 135. 특히, 미국의 중국봉쇄론은 중국의 국제적 역할의 증가와 국력의 확대에 따라 영향력을 행사할 수 있는 범위가 갈수록 축소되고 있는 사실을 간과하고 있다. 즉, 미국이 관여와 봉쇄카드를 적절하게 선택하면서 중국을 압박할 수 있는 차원이 아니라, 중국문제에 ‘어떻게 관여할 것인가’라는 단일한 과제에 놓여 있다. Ted Osius, “Legacy of the Clinton-Gore Administration’s China Policy,” *Asian Affairs*, Vol. 28, No. 3 (Fall 2001), pp. 131-132.

가변성을 주목해 왔다.¹⁸ 특히, 중국은 9·11 사건 이후 미국의 세계전략이 선제공격(preemptive attack)과 일방주의에 기초한 단일한 패권체제를 구축하는 과정으로 보고 있으며, 이러한 노선이 중국의 주권보장체제를 침해할 수 있다고 보고 있다.¹⁹ 나아가 아프가니스탄과 이라크전쟁을 통해 그 폭력성을 드러낸 미국의 신보수주의 노선이 북한을 목표로 삼아 전선을 이동하면서 동아시아의 고전적 세력균형체제를 변경할 가능성도 우려하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국은 미일안보동맹의 강화, 대만문제 등 중국의 국제안보적 이해와 직결된 사안에 대해 효과적으로 대응하지 못하고, 국력차이를 인정하고 국가이익의 관점에서 이를 수용해왔다.²⁰ 중미관계의 악화는 외자중심적 발전전략에 차질을 가져올 가능성이 크고, 이 경우 일본의 역할이 규모 이상 확대되면서 동아시아에서 패권경쟁의 가능성을 가져올 우려가 있었기 때문이다. 이것은 중미관계가 사안별로 갈등의 가능성을 가지고 있으나, 근본적으로는 공동의 이익에 기초한 협력을 추구할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 중국은 가장 나쁜 정책으로 제3차 대미대결이라고 보며, 가장 좋은 정책은 제3차 대미동맹이라고 간주한다.

이러한 인식에서 중국은 2006년 4월 미국과의 정상회담을 통해 정치·경제·외교·경제 분야의 포괄적 협력을 추진하는 ‘건설적 동반자관계’를 구축하고자 하였다. 이 회담에서 양국은 에너지, 반테러, 핵 비확산, 조류인플루엔자, 무역불균형, 인민폐 평가절상, 지적재산권보호, 북한·이란 핵에 대한 미국의 입장 지지, 대만문제, 탈북자문제 등에 대한 협조 등을 합의했다. 다만, 인권, 종교자유, 민주화에는 여전히 이견을 노출했다.

이처럼 미중관계는 완전한 해소가 불가능한 이념적·체제적 갈등이 유발하는 대립을 최대한 관리하면서 협력관계를 유지하는 ‘협력 속의 경쟁’, ‘경쟁 속의 협력’의 틀로 진행되고 있다.²¹ 이에 따라 미중 양국은 북핵문제

18-David Shambaugh, “Facing Reality in China Policy,” *Foreign Affairs* (Jan/Feb. 2001), pp. 50-64.

19-『人民日報』, 2003년 5월 29일.

20-David Zweig, “China’s Stalled ‘Fifth Wave’: Zhu Rongji’s Reform Package of 1998-2000,” *Asian Survey*, Vol. 16, No. 2 (Mar/April 2001), pp. 246-247.

21-중국이 현실적으로 중간 수준의 두 가지 정책, 즉 미국과의 평화공존, 비동맹·비대결·협력호혜라는 전략적 선택사이에서 정책을 결정하고 있다는 견해에 대해서는 葉自成, 『中國大戰略』, pp. 233-236 참조.

의 해결을 중심으로 한 동북아 지역의 안보문제에서도 상호 경계심을 유지한 채, 전면적인 대립을 자제하는 범위 내에서 협력관계를 발전시키고 있다.²²

미중관계와 함께 중일관계 역시 갈등과 협력의 이중구조 속에서 진행되었다. 탈냉전 이후 중국은 경제발전을 위한 실용주의 외교를 전개하면서 일본의 투자와 기술을 필요로 했고, 일본은 중국의 광활한 시장과 자원을 필요로 하는 등 쌍방이 모두 양국관계에서 실리를 중요시하는 경향을 보이고 있다. 이러한 협력적 경향은 1998년 11월 장쩌민 국가주석의 방일을 계기로 평화와 발전을 위한 우호협력 동반자관계를 수립하는 결과로 이어졌다. 이후 1999년 7월의 오부치 일본 총리의 방중, 2000년 10월 주용기 총리의 방일, 2001년 10월 고이즈미 총리의 방중 등 정상들의 잇단 방문으로 동반자관계를 유지해왔다.²³

그러나 동북아 지역 내 영향력 확보를 위한 경쟁과 갈등에서 비롯된 양국간의 마찰도 병행되었다. 양국은 역사인식문제, 대만문제, 신사참배문제, 무역마찰 등에서 상호 인식의 차이를 보이고 있다.²⁴ 특히, 고이즈미 총리의 신사참배문제로 인해 2006년 10월 아베 총리의 방중이 성사될 때까지 최고 위층의 상호방문이 단절되기도 했다. 더욱이 군사, 안보문제에서는 양국간에 내재하는 상호 위협인식과 불신으로 협력이 거의 이루어지지 않고 있다. 중국은 2005년 3월 미국 및 일본의 대만개입을 사전에 차단하기 위해 「반국가분열법」을 제정한 바 있고, 일본과 센카쿠열도(중국명: 다오위다오)에 대한 영유권 분쟁을 겪기도 했다.

이처럼 급부상하는 중국견제를 위해 강화시킨 미일동맹의 기초 위에 보통국가화와 유엔 안보리 상임이사국 진출을 시도하고 있는 일본과, 경제성장에 따른 영향력 확대 시도와 폭넓은 반일감정을 보유하고 있는 중국은 역내 패권을 둘러싸고 갈등을 겪고 있다. 그러나 중일관계는 기본적으로 경쟁만으로 작동하기 어렵다. 이미 2004년 말 기준 중일 교역규모는 1,680억

22- 이러한 미중관계가 1950년대 이후 국제문제를 처리해 온 미소관계에 필적하는 수준으로 발전하고 있다는 견해에 대해서는 *The Washington Post*, January 2, 2002 참조.

23- 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』, pp. 113-114.

24- 沈海壽, “論戰後中日關係波動的原因,” 『東北亞研究』, 第3期 (2005年), pp. 12-13.

달리로 중국은 일본의 최대 무역상대국이 되면서²⁵ 양국의 경제적 상호의존은 매우 심화되었다. 중일관계는 기존 관례와 합리적 이해관계에 따라 정상적, 합리적, 타산적으로 행동하는 정상외교가 있는 반면, 자국의 감정을 솔직하게 표출하는 또 다른 모습이 있다.²⁶ 2006년 10월 후진타오와 아베 총리가 정상회담을 통해 우호협력관계의 장기적 발전에 합의한 것처럼,²⁷ 중일관계는 ‘갈등을 내포한 협력’, ‘협력 속의 갈등’을 지속하고 있다.

2. 동북아 새로운 안보질서의 대두

가. 비전통적 안보위협요소의 등장

21세기의 동아시아에는 전통적 안보위협요인으로 간주되었던 국가 간의 전면전쟁 가능성은 상대적으로 약화되는 가운데, 도서영유권 분쟁이나 에너지 자원 획득 경쟁, 마약거래와 해상테러 등 비전통적 안보위협요소가 대두하고 있다. 도서영유권 및 배타적 경제수역 범위를 둘러싼 분쟁으로는 동중국해의 센카쿠(尖閣, 중국명 釣魚島)제도를 둘러싼 중국과 일본 간의 분쟁, 독도를 둘러싼 한국과 일본 간의 분쟁, 그리고 쿠릴열도(일본명 북방 4개도서)를 둘러싼 러시아와 일본 간의 분쟁을 들 수 있다. 에너지 자원 획득을 둘러싼 갈등으로서는 동중국해의 가스전 개발에 관한 중국과 일본 간의 갈등, 그리고 러시아가 개발 중인 동시베리아 유전으로부터 연결되는 송유관 건설사업의 지선(支線) 노선 문제를 둘러싼 중국과 일본 간의 경쟁 등을 들 수가 있다. 그 밖에 말라카 해협의 통항안전을 위협하는 해상테러 문제도 지역 내 공동의 안보현안으로 부상하고 있다. 도서영유권 및 배타적 경제수역 관할권, 에너지자원 획득경쟁, 그리고 해상테러 등의 문제는 비군사적 성격을 지닌 것으로서 냉전기에는 안보정책의 본격적인 현안으로 다루어지지 않았던 것 들이다. 그러나 탈냉전기 이후 무력충돌과 같은

25-“中國か日本の最大貿易相手國に: 04年貿易統計,” 『日本經濟』, 2005년 1월 26일.

26-이러한 중국의 대일본외교를 두고 합리적 이익에 근거한 외교(sense diplomacy)와 감정과 욕망의 세계를 반영하는 외교(sensibility diplomacy)가 있다고 본다. 서진영, 『21세기 중국외교정책』 (서울: 폴리테이아, 2006), pp. 270-272.

27-“胡錦濤會見日本首相安倍晉三,” <<http://www.people.com.cn>> (검색일: 2006. 10. 9).

전통적 안보위협요소가 약화되면서, 오히려 비전통적 안보위협요소로 인한 국가 간 갈등이나 경쟁은 새로운 안보위기를 창출하게 할 수 있다는 점에서 미리 대비하지 않으면 안 되는 현안으로 떠오르게 되었다.

나. 비핵지대 확산

핵무기는 역사상 단 2회에 한해 실전에 사용되었지만, 그 제조에 소요되는 고도의 기술과 그 절멸성으로 인해 여타 무기와 구별되는 절대무기로서의 상징적인 의미를 갖는다. 핵무기의 보유로 인해 해당 국가는 국제질서의 군사력 균형상 일거에 우세한 지위를 점할 수 있고, 군사적 강국의 반열에 진입할 수 있다. 이러한 이유로 인해 기술력과 자본, 그리고 핵개발의 의지를 가진 국가들은 필사적으로 핵무기를 보유하려 하고, 이미 핵을 보유한 국가들은 기존 핵질서의 안정성을 확보하기 위해 다양한 차원의 핵규제 질서를 만들면서 신규 핵보유국의 대두를 제도적으로 차단해 왔다. 우리가 규정한 동북아 국가들 가운데 미국, 러시아, 중국 등 3개국이 핵무기를 가장 많이 보유한 기존의 핵강국들이고, 한국과 북한, 그리고 일본이 핵개발에 필요한 요건들을 상대적으로 많이 갖춘 국가들임을 유의할 필요가 있다.

21세기 초두까지는 핵강국에 의한 핵규제 질서가 이 지역을 효율적으로 규율하였다. 핵보유국 및 비보유국에 대해 추가적인 핵무기 개발 및 확산금지의 의무를 부담시키는 국제레짐으로 1968년에 창설된 NPT에 중국, 일본, 한국, 북한이 각각 가담한 바 있다. 지상 및 해상 핵실험에 더해 지하 핵실험도 금지시키기 위해 1996년에 출범시킨 CTBT에는 한국, 일본, 러시아, 중국이 각각 참가하고 있다. 여기에 더해 동북아 각국은 스스로가 비핵의 입장을 천명하고 있다. 일본은 1968년 이후 핵무기의 제조, 보유, 반입을 금지하는 비핵3원칙을 표방하고 있으며, 한국과 북한은 1992년에 남북한 비핵화 공동선언을 채택한 바 있다. 지리적으로 동북아의 범위에 속하는 몽골도 1992년에 비핵선언을 공표하였고, 동남아 국가들도 1997년에 비핵지대에 관한 방콕조약을 발효시켰다.²⁸ 동북아의 지리적 범위에 포함되지 않지만,

²⁸ 비핵지대란 참가국들이 공동으로 핵무기 생산, 취득, 보유, 관리 금지를 선언하고, 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국 등의 핵보유국이 해당 지역에 대해 핵공격 및 핵에 의한 위협을 하지 않을 것을 서약한 지역을 의미한다. 『朝日新聞』, 2005년 2월 20일 및 2006년 11월 4일 참조.

중앙아시아 지역의 카자흐스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄 등 중앙아시아 5개국이 2006년에 비핵지대 조약에 서명하였다.²⁹ 즉, 21세기 초두의 동북아시아에는 미국, 러시아, 중국 등의 핵강국들과 비핵화 공동선언 및 비핵원칙을 공표한 남북한 및 일본, 몽골 등이 서로 병존하면서, 그 외곽에 비핵지대를 공표한 동남아 및 중앙아시아가 둘러싸고 있는 핵질서를 구성하고 있는 것이다.

다. 북핵 개발 및 실험의 파장

그런데 이 같은 동북아 핵 및 비핵질서는 북한의 돌출적인 핵정책으로 인하여 균열되는 양상을 보이고 있다. 북한은 2002년 10월 핵무기 개발 사실을 시인한데 이어, 2003년 1월에 NPT 탈퇴를 선언하였다. 그리고 2005년 2월에 핵보유를 선언하였고, 2006년 10월에 충격적인 핵실험을 단행하였다. 이로써 북한은 한국과 합의한 한반도 비핵화 공동선언을 파기하였을 뿐 아니라 기존의 핵강국들이 설정한 핵비확산 레짐인 NPT체제를 무시하였다. 체제보장을 담보로 북한의 평화로운 핵 포기과 한반도 비핵화를 합의했던 2005년 9월의 6자회담 공동성명도 크게 훼손되었음은 물론이다.

이 같은 북한의 핵개발 강행정책은 두 가지 점에서 동북아 안보질서를 동요시키는 결과를 초래하고 있다. 첫째, 기존의 핵질서 파괴를 용인할 수 없는 미국, 러시아, 중국 등의 핵강국은 유엔 안보리 결의안 1718의 채택을 통해 북한에게 경제제재를 가할 것과, 추가적인 제재수단을 논의하기 위한 제재위원회 설치를 결정하였다.³⁰ 이 같은 결정에 따라, 향후 국제사회는 재개된 6자회담의 결과를 주시하면서 유엔 안보리를 통해 북한에 대한 경제제재의 수위를 높여갈 것으로 전망된다. 미국 내에서 북한의 핵시설에 대한 선제공격 불가피 논의가 대두될 가능성도 부인할 수 없다.³¹ 이것은 한반도 및 동북아 정세의 불안 증대를 의미하게 될 것이다.

둘째, 북한의 핵보유는 동북아 역내에 추가적인 군비증강 및 핵개발 도미

29- 『朝日新聞』, 2006년 9월 9일.

30- 『조선일보』, 2006년 10월 16일.

31- 클린턴 정부 시절의 국방장관 윌리엄 페리와 국방차관 애쉬턴 카터는 2006년 6월, 신문칼럼을 통해 부시 대통령에게 북한의 장거리 탄도미사일에 대한 선제공격을 요청하고 있다. *Washington Post*, June 22, 2006.

노를 초래할 위험성을 가진다. 우선 북한은 2006년 10월의 핵실험에 만족하지 않고 추가적인 핵실험을 시도하거나, 소형화 및 경량화를 통해 탄도미사일에의 핵탄두 탑재를 도모할 것으로 추정된다. <표 3-1>은 동북아 주요 국가들의 WMD 규제 관련 레짐 가입현황을 보여주고 있다.

<표 3-1> WMD에 관한 각종 조약 및 레짐, 아시아 각국 가맹상황³²

	NPT	AP	CTBT	CWC	BWC	ZC	NSG	AG	MTCR	HCOC
한국	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○
일본	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
중국	○	○	△	○	○	○	○		△	
북한	○*				○					
미국	○	△	△	○	○	○	○	○	○	○
러시아	○	△	○	○	○	○	○		○	○
타이완	○	□*			○					

출전: 奥平穰治, 小川伸一, “日本: 有事関連法制, イラク復興支援, 大量破壊兵器への對處,” 『東アジア戰略概観: 2004』 (東京: 防衛廳防衛研究所, 2004), pp. 214-15.

이 표를 보면, 북한은 핵무기뿐만 아니라 북한은 생화학무기 규제레짐 및 미사일 기술개발 규제레짐에도 가입하고 있지 않음을 알 수 있다. 따라서 생화학무기 및 미사일의 추가적인 개발을 강행할 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 추가적인 군비증강과 핵개발을 강행한다면, 지금까지 비핵정책을 고수해 왔던 한국과 일본에 다시 핵무장 논의가 재연될 가능성도 존재한다. 따라서 북한의 핵개발로 인해 동북아에 존재하던 핵강국 대 비핵국의 안정적인 핵질서는 점차 비핵지대 대 핵확산의 길항적 질서로 변모해 갈 위험성도 갖고 있다.

³² 여기에서 NPT는 핵무기 비확산조약, AP는 IAEA 추가의정서, CTBT는 포괄적 핵실험금지조약, CWC는 화학무기금지조약, BWC는 생물무기금지조약, ZC는 쟁거위원회, NSG는 원자력공급국그룹, AG는 오스트레일리아 그룹, MTCR은 미사일 기술관리레짐, HCOC는 탄도미사일 확산을 억제하기 위한 헤이그 행동규범을 가리킨다.

라. 다자간 안보협력기구의 태동

한편 동북아 지역에는 비전통적 위협요소, 혹은 대량살상무기 등장에 의한 안보질서 악화를 방지하기 위하여 국가 간 신뢰구축, 예방외교, 그리고 다자간 안보협력기구의 역할과 가능성이 새롭게 주목받게 되었다.³³

동아시아 지역에 다자간 안보협의체가 필요하다는 지적은 냉전기부터 각국의 주요 지도자들에 의해 제기되었다. 1986년 7월, 고르바초프가 블라디보스토크 연설을 통해 아시아판 헬싱키회담을 제안한 것을 필두로, 1988년 10월 18일에는 노태우 대통령이 유엔총회 연설에서 동북아 평화협의회 창설을 제창한 바 있다. 그리고 1991년에는 제임스 베이커 미 국무장관이 남북한과 주변 4대국간 협의체 구성을 제안했으며, 1991년 7월에는 미야자와 일본 수상이 아시아-태평양 지역에서의 다자간 안보협력 긴밀화의 필요성을 제안한 바 있다.³⁴ 이 같은 문제제기에 따라, 1990년대 중반부터 동아시아 지역에 아시안지역포럼(ARF), 아·태안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD), 상하이협력기구(SCO)등의 다자간 안보협의체가 등장하기 시작하였다.

ARF는 아세안과 한, 중, 일 등 동아시아 역내 국가들이 중심이 되어 1994년에 발족되었으며, 역내의 안보현안에 대한 의견교환과 신뢰구축, 예방외교를 중심으로 활동하고 있다. 2004년 개최된 ARF 회의에서는 중국측 제안에 따라 각국 정부고관이 참가하는 ARF 안보정책회의(ASPC)를 설치하는 것이 합의되어, 각국의 국방정책을 담당하는 정부 고위관료와 군 고급간부가 매년 1회 참가하여 역내 안보현안을 논의하도록 되었다.³⁵ 아·태안보협력이사회(CSCAP)는 1994년 설립되었다. 주로 각국 고위관리 및 전문가가 개인자격으로 참석하는 Track 1.5 혹은 Track 2 차원의 안보협의기구로서 성격을 갖고 있다. 산하에 북태평양, 대양협력, 신뢰구축 등의 실무회의가

33-비전통적 안보문제가 역내 다자간안보협력의 제도화 계기가 될 수 있다는 견해에 대해서는 전경만·김창수·엄태암·백승주·박창관·송화섭·유영철·황재호, 『동북아시아의 국가안보전략 연구』(서울: 한국국방연구원, 2005), 제4장 참조.

34-홍규덕, “동북아 다자간 안보협력: 관련국들의 전략과 대응책,” 『동북아 다자간 안보협력체제』(서울: 한국전략문제연구소, 1994), pp. 67-70.

35-『朝日新聞』, 2004년 7월 1일, 7월 3일.

조직되어 있다.³⁶ 동북아협력대화(NEACD)는 1993년 캘리포니아 대학 세계분쟁협력연구소의 주관 하에 출범한 기구로서, 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 6개국의 외무 및 국방관리와 민간 학계인사들이 참가하고 있다. 주요 회의 의제는 역내 안보정세 및 분쟁전망에 대한 분석, 그리고 역내 안보 및 경제협력에 대한 논의들이다. 상하이협력기구(SCO)는 1996년에 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 5개국이 지역 내 신뢰구축과 군비감축을 목표로 결성한 기구로서, 이후 정례적인 모임을 가지면서 군사적 신뢰구축, 극단주의와 테러리즘에 대한 공동대응 등에 대한 협력을 도모해 왔다.³⁷ 2001년에는 새롭게 우즈베키스탄을 포함시키고, 테러리즘과 분리주의 척결을 위한 공동성명을 발표하면서 상설기구를 가진 다자안보기구로 재출발하였다.

이들 협의체 이외에 21세기 접어들어 동북아 지역에는 새로운 다자간 안보협의체들이 등장하고 있다. 각국 정상들 차원의 다자간 협의체로는 2000년부터 본격화된 아세안+3의 정상회담을 들 수가 있다. 이 협의체에서 점차 안보문제에 관한 상호 이해 공유와 신뢰구축의 중요성이 인식되면서 2003년 10월 7일 열린 한·중·일 3국 정상회담에서는 안보, 무역, 투자, 금융, 에너지, 과학기술, 환경, 재난, 관광, 문화, 국제범죄 등에 걸친 협력의 가이드라인이 공동성명으로 발표되기도 하였다.³⁸ 이 가운데 역내 안보협력에 관해서 중요한 사항은 안보대화 강화 및 군사분야 인사교류, 군축과 관련한 협의 및 협력 강화, 대량살상무기 수출통제를 포함한 정치적·외교적 조치 통해 대량살상무기와 운반수단 확산방지, 한반도 핵문제의 평화적 해결과 한반도 비핵화 지지 등이 포함되고 있다. 2005년도부터는 이 모임과 병행하여 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드를 포함한 동아시아 정상회담이 개최되기 시작했다. 2005년도 동아시아 정상회담에서 각국 정상들은 이 회담이 동아시아 평화, 안정, 경제적 번영 촉진을 위한 것이며 이 지역공동체 형성에

36-2001년도 워싱턴에서 열린 CSCAP의 경우 한국에서는 외교통상부의 안보정책심의관이, 북한에서는 외무성 산하 군축 및 평화연구소 관계자가 참석하였다. 『중앙일보』, 2001년 10월 29일.

37-류동원, “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제44집 4호 (2004).

38-『동아일보』, 2003년 10월 8일; 『朝日新聞』, 2003년 10월 8일.

중요한 역할을 할 것이라는 기대를 공동성명으로 표명하였다.³⁹

역내 국가들의 외상들은 동아시아 서미트를 보완하는 아세안+3의 외상회의를 정례적으로 개최하여 안보문제 등을 협의하고 있으며, 이와 별도로 아시아협력대화를 정례적으로 갖고 있다. 아시아협력대화(ACD)는 아시아 각국의 외상들이 연 1회 모여 동 지역의 정치, 경제, 에너지협력에 대해 논의하는 협의체로서, 2002년에 발족되었다. 최초의 회의에서는 18개국 외상들이 참가하였으나, 2004년 회의에서는 22개국에서 외상급이 참가하는 등 점차 영역을 넓혀가면서 발전하고 있다.

역내 국가들의 국방담당 각료들은 아시아안전보장대화를 정례적으로 개최하고 있다. 영국 국제전략문제연구소가 주최하고 아사히신문사가 후원하는 아시아안전보장대화(일명 상그리라 회의)는 2002년부터 시작된 것으로, 한국, 미국, 일본, 중국, 오스트레일리아 등을 포함한 동아시아 20여 개국의 국방담당 각료들이 참가하여 역내의 지역정세와 군비관리, 평화유지활동 등에 대한 논의와 협력을 모색하고 있다.⁴⁰

2003년부터 북핵문제를 해결하기 위해 수차례에 걸친 회담을 갖고 있는 베이징 6자회담도 동북아 다자간 안보협의체의 성격을 띠고 있다. 특히, 2005년 9월 19일, 제4차 6자회담을 성공리에 마치면서 발표한 공동성명에는 한반도 비핵화를 위한 북한의 단계적 핵폐기 프로그램을 명시하면서, 동시에 “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라고 하여 한반도 평화체제에 관한 특별포럼이 베이징 6자회담의 틀과 별개로 가동될 것임을 밝히고 있다.

베이징 6자회담 참가국들은 이 협의의 보다 원활한 운영을 촉진하기 위해 2003년 9월에 민간연구단체인 전미외교정책회의(NCAFP)와 북한 외무성 외곽단체 군축평화연구소의 공동주최로 북동아시아안전보장회의를 개최하고 있다. 이 회의는 베이징 6자회담의 참가국인 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아의 정부당국자와 전문가가 비공식적으로 의견을 교환하는 성격의 모

39-『朝日新聞』, 2005년 12월 15일.

40-2006년에도 상그리라 대화는 6월 2일과 6월 4일 사이에 개최되어 중국의 대두와 군사적 불투명성에 대한 대응, 일본의 역사문제 등이 논의되었다. 『朝日新聞』, 2006년 6월 8일.

임으로서, 2004년과 2005년도는 뉴욕에서, 2006년도는 동경에서 각각 회의를 가진 바 있다. 이같이 21세기 이후 동북아에는 1990년대부터 조직되어온 ARF, NEACD, CSCAP 외에 동아시아 정상회담, 한·중·일 3개국 정상회담, 아시아안전보장대화, 아시아협력대화, 그리고 베이징 6자회담과 북동아시아안전보장회의 등 다양한 차원에 걸친 다자간 안보협의체가 설치되어 작동 중에 있다.

이외에 동북아 각국은 대량살상무기의 수출 및 확산방지, 해상테러 방지, 우주의 평화적 이용 등의 세부적인 안보목적을 달성하기 위한 다자간 안보협의체 등을 제안, 조직하려는 움직임을 활발하게 보이고 있다. 일본의 경우는 대량살상무기 수출관리 및 확산방지를 위한 협의체 구성에 적극적인 태도를 보이고 있다. 일본은 경제산업성 주도로 2003년 10월 27일 제1회 아시아수출관리정책대화를 주최하였다. 그 목적은 북한 등이 제작하는 대량살상무기의 확산을 막기 위해 아시아 각국에서 수출관리를 공동으로 강화하는 태세를 만들자는 것으로, 한국, 미국, 일본, 중국, 호주 등 8개국의 수출관리 담당 고위관료들이 참석하였다.⁴¹ 일본은 이러한 수출관리 체제를 동남아시아 등에 대해서도 확산시키기 위해 인도네시아, 태국 등에서 수출관리 세미나를 실시하고, 교육과 경제적 지원도 불사하려는 자세를 보이고 있다.⁴² 일본 정부는 핵의 비확산을 위한 다자간 협의체인 “아시아비확산협약”도 주도하고 있다. 이 모임은 아시아 지역에서의 핵 비확산을 위해 볼티미 국무차관 및 중국 외무성 군비관리국 부국장 등 20여 개국의 정책담당자와 전문가를 초빙하여 개최하는 국제회의로서, 2003년 11월에 처음으로 개최되었고, 2005년 2월 9일에 그 두 번째 회의가 열렸다.⁴³

해상테러 방지 및 해상수송로 보호를 위한 역내 안보협의체도 결성되고 있다. 미국은 2004년 봄 태평양군 파고사령관이 지역 해양안전보장구상을 제창한 바 있다. 이는 역내 국가들 간에 상호 협력하여 해적 및 테러대책, 밀수, 불법입국 등에 대한 정보공유를 목표로 한다. 이러한 구상은 동년 말에 현실화되었다. 한국, 일본, 중국, 아세안 10개국, 스리랑카, 방글라데시,

41- 『朝日新聞』, 2003년 10월 22일.

42- 『朝日新聞』, 2004년 7월 3일, 2005년 2월 12일.

43- 『朝日新聞』, 2005년 2월 9일.

인도 등 16개국은 2004년 11월 15일 동경에서 모임을 갖고 아시아 지역의 해상테러대책 지역협력협정을 체결하였다. 그리고 해상안전을 위한 대책의 일환으로 2006년도 내에 해적정보공유센터를 싱가포르에 설치하기로 하였다. 이 협정은 말라카 해협 등에 출몰하는 해적정보 등을 회원국이 협력하여 정보를 수집하고, 해적정보공유센터를 경유하여 관계국에 전달하여 공동으로 범인을 체포하도록 하는 역할을 수행하도록 되었다. 미국은 뒤늦게 2005년 4월에 이 협정에 참가를 표명하였다.⁴⁴

동북아 지역에는 우주의 평화적인 이용에 관한 안보레짐도 만들어지고 있다. 2003년 11월 12일, 한국, 중국, 태국, 파키스탄, 몽골, 방글라데시, 이란 등 역내 13개국은 베이징에서 회의를 갖고 아시아-태평양우주협력기구를 창설하고 국가 간 우주의 평화적인 이용과 우주항공기술의 상호협력 등을 추진하기로 합의하였다. 특히, 한국, 중국, 태국, 파키스탄, 몽골, 방글라데시, 이란 등 7개국은 지상관측과 통신을 위한 다목적위성을 공동개발하기로 합의하였다.⁴⁵

그러나 이같이 다자간 안보협의체가 태동하고는 있지만, 아직 동아시아 지역 내에는 유럽연합과 같은 정치·경제적 통합의 양상이 나타나고 있지는 않다. 다자간 안보협력기구와 달리, 특정한 위협인식을 전제로 성립되는 동맹구조가 여전히 동아시아 안보질서의 중심축을 형성하고 있다.⁴⁶ 또한 다자간 안보협의체 가운데에서도 SCO는 미국과 일본으로부터의 옹서버도 허용하지 않는 배타성을 보이기도 한다. 그러나 아직 형성단계에 있다고 볼 수 있는 다자간 안보협력기구의 태동은 역내의 위협요인과 상호 긴장요인을 줄일 수 있는 안보공공재로서 역할을 할 수 있을 것이다.

44- 『동아일보』, 2004년 11월 16일; 『朝日新聞』, 2005년 4월 28일; 『讀賣新聞』, 2005년 9월 4일.

45- 『동아일보』, 2003년 11월 14일.

46- 위기대응형의 동맹구조와 협조적 안전보장의 형태인 다자안보협력기구가 상호보완적으로 역할하면서 지역 내 질서안정에 기여할 수 있다는 점에 관해서는 山本吉宣, “協調的安全保障とアジア太平洋,” 森本敏 編, 『アジア太平洋の多國間安全保障』(東京: 日本國際問題研究所, 2003) 참조.

II. 전망

1. 고려요인

개별 국가들로 구성된 국제질서, 혹은 지역질서는 시간의 경과에 따라 변화의 양상을 보인다. 국제질서를 구성하는 국가 간 경쟁과 전쟁의 양상이 나타나기도 하고, 협력과 안정의 질서가 찾아오기도 하며, 강력한 패권국에 의해 규율된 질서가 나타나기도 한다. 국제질서의 변화가 어떤 요인에 의해 어떤 형태로 나타나는가의 문제는 국제정치학의 가장 고전적이고 핵심적인 의문으로 제기되어 왔다. 국제정치학자들은 국제질서의 변화가 나타나는 요인으로 개별 국가 상호간의 세력배분의 변화에서 찾기도 하고, 공동의 인식 확산이나 국제제도의 대두를 중시하기도 한다. 그렇다면 2020년 시점의 동북아 역내에는 어떠한 안보질서가 나타나게 될 것인가. 그리고 안보질서의 전망을 위해서는 어떤 기준과 요인을 갖고 판단해야 할 것인가.

가. 변화의 주요동인

(1) 국력과 국력배분구조의 변화

국제질서는 어떤 경우에 제1, 2차 세계대전이나 냉전기처럼 갈등과 분쟁의 질서로 나타나기도 하고, 어떤 경우에 비엔나 협조체제처럼 협력과 안정의 질서가 되기도 하는가. 이러한 물음에 대하여 국제정치학자들은 다양한 측면에서 그 원인규명을 시도해 왔다. 전통적 현실주의 경향의 국제정치학자들은 국력의 보유 여하가 한 국가의 국제적 지위 및 국제질서의 구조와 밀접한 관련을 갖는다고 생각해왔다. 구조적 현실주의자들은 각 국가 간 권력배분의 구조 및 국력증진의 속도차이, 혹은 개별국가가 취하고 있는 전략의 성격에 의해 국제질서의 구조변화가 초래된다고 보았다. 반면 자유주의적 경향의 국제정치학자들은 교역의 증진 및 국제사회의 제도화가 국제질서의 분쟁과 갈등의 가능성을 감소시킨다고 보았다. 국제질서의 변화가 무엇 때문에 어떠한 과정을 거쳐서 나타나는가 하는 문제는 국제정치학의 가장 핵심적인 규명대상의 하나였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 2020년 동북아 안보질서를 전망하기 위해서 우리는 국제정치학자들이 제시해 온

여러 변수들을 집약적으로 고려하지 않으면 안 될 것이다.

현실주의 국제정치학자들은 국제정치 변화의 근본 요인으로 국력변화를 중시하면서, 국력의 배분구조에 따라 국제질서가 안정을 보이기도 하고 갈등과 분쟁을 잉태하기도 한다고 보았다. 그러나 일극체제, 양극체제, 다극체제 등 국력의 배분형태는 다양하게 존재할 수 있는데, 어떠한 국력의 배분형태가 국제질서의 안정과 평화를 가져다주는지에 관해 학자들의 견해가 갈라지고 있다. 킨들버거(Kindleberger), 길핀(R. Gilpin), 크라스너(Krasner)와 같은 학자들은 국제질서 내에 강력한 패권국이 존재하는 일극체제가 국제질서의 안정을 담보한다고 보았다. 예컨대, 제2차 세계대전의 직전 1930년대에 국제질서가 경제공황에 빠져들고 파시즘과 군국주의가 대두하게 된 원인은 영국의 패권이 쇠퇴하면서 그를 대체하여 국제질서에 공공재와 규율을 제공할 새로운 패권국이 나타나지 않았기 때문이라고 설명된다.⁴⁷ 영국을 대체할 것으로 기대되었던 미국은 능력은 있었으나 의지가 결여되어 결국 국제질서의 혼란을 방지하는 역할을 할 수 없었다는 것이다. 이들의 견해에 따를 때, 패권국이 부재한 국제질서는 오히려 혼란과 갈등관계에 빠질 수 있는 불안정한 국제질서가 된다.

반면 두 개의 강대국이 엇비슷하게 세력균형을 이루는 양극체제가 국제질서 안정과 평화의 이상적인 상태라는 견해도 존재한다. 미어샤이머(J. Mearsheimer)는 냉전기간 40여 년간 미소 양 강대국의 세력균형에 의한 양극체제가 잠재적 분쟁 당사자들의 대두 가능성을 차단하면서, 오히려 유럽지역의 평화와 안정을 유지하는 데 기여했다고 평가한다.⁴⁸ 따라서 냉전 이후 미국과 소련이 유럽 지역에서 철수하고 유럽이 다극체제가 된다면, 잠재적 분쟁당사국들이 증대될 것이고 정세불안과 분쟁가능성이 높아질 것이라고 전망하였다. 이에 대해 도이치(K. Deutsch)와 싱어(D. Singer)는 복수의 대국이 세력균형을 이루는 다극체제가 전쟁과 갈등의 개연성을 최소화한다는 견해를 제시하였으며, 로즈크랜스(R. Rosecrance)는 2개의 강대국과 복수의 대국으로 구성되

47-Kindleberger, *The World in Depression, 1929-39*; 윤영관, “패권국가와 국제정치 경제 질서,” 이상우·하영선 편, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1992)에서 재인용.

48-John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990). 왈츠도 양극체제 안정론을 지지한다. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Chap. 8 참조.

는 양극적 다극체제가 평화의 가능성을 높인다고 주장하였다.⁴⁹

이상에서 언급한 현실주의자들은 국력 배분에 따른 체제의 극성(極性)을 논하면서, 대체적으로 국력의 기준으로 군사력과 경제력 등 경성권력(hard power)적 요소를 중시하는 경향을 보였다. 이에 반해, 나이(J. Nye)는 시대상황에 따라 권력의 기본이 되는 자원이 변화하는 점을 지적한다. 그는 18세기 농업경제가 지배하던 시기에는 인구가, 산업화와 군사기동의 촉진이 요구되었던 19세기에는 철도수송체계가 가장 결정적인 권력의 자원이었지만, 점차 기술, 교육, 경제성장 등 연성권력이 중요성을 띠게 되었다고 보았다.⁵⁰ 그렇다고 나이가 군사력과 경제력 등 기존의 경성권력이 중요성을 상실하였다고 보지는 않는다. 그에 의하면, 국제정치の世界는 전통적 군사이슈가 중요성을 지닌 상층판, 국가 간 경제이슈가 존재하는 중층판, 그리고 권력이 광범위하게 분산되어 있으면서 초국가적 이슈가 존재하는 하층판의 3차원으로 구성된 체스게임과 같다. 군사력과 경제력으로 구성되는 경성권력이 상층판과 중층판에서 여전히 중요하나, 다자간 협력을 요구로 하는 초국가적 이슈에 관련해서는 타국을 설득하고 끌어들이는 능력, 즉 문화나 정책적 흡인력을 의미하는 연성권력이 중요성을 띠게 된다고 지적하고 있다.⁵¹

이상에서 우리는 국력과 국력배분구조의 변화가 국제질서의 안정과 불안, 그리고 평화와 갈등을 좌우하는 중요한 요인이 될 수 있음을 보았다. 이러한 논의를 바탕으로 미국, 중국, 일본, 러시아 등 개별 국가의 경성권력 및 연성권력의 보유와 변화 여하, 그리고 개별국가 간에 형성될 국력배분구조의 형태 여하를 고려하는 것이 2020 동북아 안보질서를 전망하는 데 불가결한 작업의 하나가 될 것이다.

그렇다면 개별 국가에 의한 국력의 변화, 혹은 국가 간 국력배분구조의

49-Karl Deutsch and J. David Singer, "Multipolar Power-System and International Stability," *World Politics*, Vol. 16 (1963-64); Richard Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity and the Future," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 10 (1966) 등 참조.

50-Joseph S. Nye, Jr., "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2 (1990).

51-Joseph S. Nye, Jr., "U.S. Power and Strategy after Iraq," *Foreign Affairs* (July/August 2003), pp. 65-66.

변화는 어떠한 메커니즘을 거쳐 지역질서 내지는 국제질서의 변화를 가져 오게 되는가. 이러한 의문과 관련해서 세력전이(power transition)이론이나 체제변화이론을 보완적으로 살펴볼 필요가 있다.

국제정치학자들은 개별국가 간 국력증대 속도의 차이나 차별적 국력성장 에 의해 세력전이(power transition), 혹은 체제변화가 발생할 수 있다고 보고 있다. 세력전이이론을 처음으로 제시한 오간스키(A. F. K. Organski)에 따르면, 국제체제는 지배국가(dominant power), 강국(major power), 중소 국가(minor power), 종속국가(dependencies) 등 위계적 질서로 구성된다.⁵² 지배국가는 현상의 국제질서에 대체로 만족하지만, 그 이하의 강국과 중소 국들 사이에는 현상에 불만족하는 국가들도 존재한다. 그런데 산업화 등에 따라 강국(major power)이 국력을 신장하게 되면서, 기존의 지배국가와 균 등한 세력을 갖게 되는 세력전이가 발생한다. 이에 따라 부상하는 강국은 지배국가에 대해 잠재적인 불만을 표출하면서 기존 국제질서에 도전하게 되고, 이 경우 국제질서에는 전쟁이나 갈등의 가능성이 고조되면서 변화가 초 래되게 된다.

패권안정론을 제기했던 길핀도 “패권전쟁(hegemonic war)”의 개념을 도입한 체제변화이론을 제시하였다.⁵³ 길핀의 체제변화이론은 국제질서가 4 가지 단계로 순환될 수 있다고 말한다. 첫 번째 단계에서는 패권국가가 국제 질서 안정에 필요한 공공재(public goods)를 공급하고 게임의 규칙을 제공하는 국제질서의 균형상태가 나타난다. 그런데 두 번째 단계에서는 강대국 들 간에 국력증대 속도의 차이가 발생하면서 국제체제 내에 국력의 재분배 가 이루어지게 되고, 패권국은 쇠퇴하고 신흥 강대국들이 성장하면서 체제 의 불균형상태가 노정된다. 세 번째는 강대국들의 급성장으로 인해 패권국 의 정통성이 흔들리고, 패권국 중심으로 구축되어온 국제질서에 동요가 생 기게 된다. 이 같은 국제질서 혼란은 강대국들 간의 전쟁, 소위 패권전쟁에 의해 해소될 수 있다. 네 번째는 패권전쟁에서 승리한 신흥 강대국이 위기를

52- A. F. K. Organski, *World Politics* (1958), 김우상, 『신한국책략: 동북아시아 국제 관계』 (서울: 나남출판, 1998), pp. 174-181에서 재인용; 이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교안 보』 (성남: 세종연구소, 2005) 참조.

53-Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 10-12.

해소하면서 신흥 패권국 중심의 국제질서를 재편성하게 된다.

모델스키(G. Modelski)는 이 같은 패권전쟁과 패권국의 교체가 역사상 오랜 기간을 두고 순환적으로 나타났다는 장주기이론(long cycle theory)을 제시한다. 모델스키에 따르면, 세계체제는 세계국가와 강대국들에 의해 구성된다. 특히 해양력을 강조하여, 해양진출에 용이하고 해군력을 바탕으로 세계무역과 세계경제를 주도하는 것이 세계국가라고 규정한다. 모델스키의 세계국가도 주기에 따라 4단계의 변화를 겪는다. 첫 번째 세계국가의 단계에서는 세계전쟁의 결과 새로운 강대국이 세계국가로 등장하고, 세계국가는 해군력 및 제해권을 바탕으로 체제의 안보, 국가 간 영토권, 세계무역질서 등 공공재를 제공한다. 둘째, 강국 가운데 세계국가에 도전하는 국가가 출현하여 세계국가의 지도력이 약화되는 비정통화의 단계가 나타난다. 셋째, 힘의 중심이 기존의 세계국가와 도전국가에 분산되는 비집중화의 단계가 그 뒤를 잇는다. 넷째, 급성장한 강대국이 기존 세계국가에 도전하는 세계전쟁 시기가 전개된다. 그는 이 같은 주기는 100-120년 단위로 반복되며, 1500년대 이래 유럽 역사상 포르투갈, 네덜란드, 영국, 미국이 세계전쟁을 거쳐 등장했던 세계국가의 사례라고 해석한다.⁵⁴

세력전이, 체제변화 그리고 장주기이론은 국제안보질서의 전망에 있어 유용한 지침이 될 수 있다. 산업화 및 여타 요인에 의해 개별국가 간 국력증대 속도에 있어 차이가 발생하게 될지의 여부, 기존 패권국과 도전국가에 세력전이가 발생하고 있는지의 여부, 그리고 국력증대에 따라 부상하는 국가들이 기존의 국제질서 및 패권국에 도전하려는 의사를 갖고 있는지의 여부가 향후 국제질서의 전망에 중시되어야 할 변수들을 알 수 있다.

(2) 국가전략과 군사전략

세력전이이론이나 체제변화론 등은 국력 증대 혹은 세력전이에 의해 부상하는 여타 강국이 기존 질서 및 패권국에 대해 도전할 것인지의 여부가 국제질서의 변화 여부를 파악하는 데 중요한 고려요소임을 지적하고 있다. 기존의

54-George Modelski and William R. Thompson, "Long Cycles and Global War," Manus I. Midlarsky, *Handbook of War Studies* (Mass.: Unwin Hyman, 1989), pp. 23-54.

국제질서 및 패권국을 어떻게 인식하고, 그에 대해 어떻게 대응해야 할 것인가는 개별 국가들의 국가전략 및 군사전략을 통해 표현된다. 국력증대로 인해 세력전이가 발생하여도 개별국가들이 기존의 국제질서와 패권국에 대해 우호적인 인식을 갖고 상호협력의 정책을 취한다면, 국제질서는 큰 변화가 없이 안정을 보이게 될 것이다. 반면 세력전이이론 등에서 말하듯이 국력이 증대되고 있는 국가들이 기존 국제질서와 패권국에 불만을 품고 도전하는 전략을 강구하게 된다면, 국제질서는 불안과 동요의 양상을 보이게 될 것이고, 길핀이 말하는 패권 전쟁의 양상으로까지 치달을 위험성이 생기게 된다.

이 점은 군사독트린과 군사전략(교리)을 연구한 개별 연구들을 통해서도 확인된다. 군사전략은 국가전략을 군사분야에서 구현하기 위해 작성되는 하위 전략의 하나이다. 그런데 군사전략은 국제질서에 대한 국가의 상황인식과 그에 대한 국가의 대응전략을 판단할 수 있는 중요 자료로서의 의미를 가진다. 그리고 군사전략은 그 실행에 의해 국제정치활동이나 국제질서에 적지 않은 영향을 미치기도 한다.⁵⁵

군사전략은 그 성격에 따라 공세적, 방어적, 억제적 군사전략으로 유형화할 수 있다. 정복을 하려는 국가들은 공세적 교리를 선호하는 경향이 높다. 개별국가들이 어느 일방이라고 공세적 군사전략을 택하면 국제질서상 전쟁 가능성이 증대되고 유사시 선제공격이 취해질 가능성이 높다. 제1차 세계대전 직전의 유럽 주요 국가들이 모두 공세적 군사교리를 채택한 사례가 그 유력한 증빙자료이다. 반면 국가들이 방어적 교리를 채택하게 될 경우, 전쟁 가능성과 강도가 낮아진다. 제2차 세계대전 직전 프랑스와 영국은 공세적 교리를 채택한 독일과 달리 방어적 교리를 고수하였다. 국제질서의 현상유지를 선호하는 국가들이 자국의 힘의 축적을 위해 방어적 교리를 채택하는 경향이 강하다. 원거리에 피보호국을 갖고 있고 강력한 적대국가를 가진 국가들은 억제적 교리를 채택하는 경향이 강하다.

세력전이이론을 군사전략이론에 접목시킨다면, 국제질서 및 기존 패권국에 불만을 가지면서 도전하려는 국가들은 공세적 군사전략을 채택할 가능성이 높다고 할 것이다. 공세적 교리를 채택해야만 불만의 표출과 도전의

55-이하의 내용은 Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Between World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), chap. 1과 2를 참조.

국가의사를 달성할 수 있기 때문이다. 1차 대전 종전 이후 유럽의 질서에 불만을 가졌던 독일이 제2차 세계대전 당시 서부전역과 독소전역에서 모두 공세적 군사전략을 취했던 점, 그리고 1930년대 이후 미국측이 주도한 중국에 대한 현상유지 및 해군군축질서에 대해 불만을 가졌던 일본이 태평양전쟁 당시 미국에 대해 공세적인 교리에 바탕한 선제공격을 가한 점들이 이를 잘 보여주고 있다.

따라서 동북아 안보질서의 전망을 위해서는 개별 국가들이 현존의 국제질서에 대해 어떠한 인식을 갖고 있으며, 그 속에서 개별 국가의 목표 추구를 위해 어떠한 국가전략 및 외교안보전략을 채택하고 있는가를 검토하는 것이 중요하다.

(3) 국제제도와 상호의존성 증대

현실주의자들은 권력개념을 중심으로 무정부 상태를 방불케 하는 국제질서에서 개별 국가들이 어떤 방식으로 국가이익을 추구하고, 그 결과 국제질서가 어떻게 형성되고 변화되는가를 설명해 왔다. 그런데 자유주의자들은 현실주의자에 의한 국제질서 설명이 국제협력의 가능성을 낮게 평가하고, 특히 국제제도의 가능성과 국제협력의 전망에 대해 과소평가해 왔다고 지적하고 있다. 국제제도의 잠재성에 대해 주목한다면, 국제질서는 상호협력의 가능성이 폭넓게 열려져 있다는 것이 자유주의적 국제정치이론가들의 현실주의에 대한 강력한 반론이다.⁵⁶

자유주의자들은 현실주의의 기본 가정에 대한 반론의 목적으로 국가 간에 어떠한 조건이 형성될 때 상호협력이 가능한지를 검토해 왔다. 국제정치상의 상호협력에 관한 가설들을 검토한 밀러(H. Milner)에 의하면, 다음과 같은 몇 가지 경우에 개별 국가 상호간에 국제협력이 증진될 수 있다고 한다.⁵⁷ 첫째, 행위자들이 상호성의 전략을 사용하면서 반복적 형태로 상호작

56- 현실주의 입장에서 자유주의자들의 논의를 요약한 것으로는 Joseph M. Grieco, "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 492-495.

57- 이하의 요약은 Helen Milner, "International Theories of Cooperation among Nations: Strength and Weakness," *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (October 1991) 참조.

용해야 한다. 행위자들은 미래에 대한 기대가 높아지면 협력도 증대시킬 것이고, 미래에의 기대가 적어지면 협력도 감소시킬 것이다. 둘째, 협상에 있어 상호균형적인 이익 배분이 이루어져야 한다. 셋째, 특정 이슈에 있어 국제레짐의 존재가 국가 간 협력을 촉진한다. 국제레짐은 국가의 불안감을 감소시키고 타국이 이탈할 것이라는 공포를 감소시키는 효과를 가져다준다. 또한 국제레짐은 반복성을 창출하고 배신자를 징벌하는 기능을 수행해 준다. 국제레짐은 국가들이 협력적 협정에 대해 협상하는 데 따르는 소통비용을 감소시켜 준다. 넷째, 공동의 신념과 인식공동체를 가진 초국가적 행위자로 이루어진 공동체 존재가 협력을 촉진한다. 인식공동체는 국제제도와 마찬가지로 불안정성을 감소시키고 정보를 제공하며 협상을 촉진시킨다. 다섯째, 상이한 능력을 가진 행위자들 간에 협력이 더 잘 이루어진다. 국가 간 영향력의 차이가 존재할 때, 강대국들은 협력을 유도하기 위해 약소국들에게 이익을 제공한다. 이 결과 약소국들은 이익을 얻고 강대국들은 협력적 국제질서를 창출할 수 있게 된다.

밀러의 가설검토는 지역 내 경제적 상호의존의 여부, 국제레짐의 존재와 역할, 인식공동체의 존재 등이 역내 질서 전망에 있어 중요한 고려요인이 될 수 있음을 환기시켜 준다. 국가 간에 경제적 상호의존이 존재할 경우, 적대적 군사력 행사가 곤란하게 되고, 전쟁이 억제되기 쉽다는 지적은 빈번하게 제기되어 왔다.⁵⁸ 또한 민주주의 확산과 같은 공동의 인식기반 확대가 국가 간 분쟁과 갈등 가능성을 감소시킨다는 소위 칸트식 명제에 대한 검토도 활발하게 진행되어 왔다.⁵⁹ 따라서 2020 동북아 안보질서의 전망에 있어 새롭게 형성되는 안보협의체가 어떤 역할을 할 수 있는가의 여부, 경제적 상호의존의 확대가 지역 내 질서의 협력 증진에 어떻게 기여하게 될 것인가, 아울러 민주주의와 역사 등에 대한 공동인식의 형성 여부가 초래할 수 있는 영향력 등에 대한 검토도 중요한 과제가 될 것이다.

58-Robert O. Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977); Dale C. Copeland, "Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations," *International Security*, Vol. 20, No. 4 (1996) 등 참조.

59-일례로서 Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995).

나. 주요국의 국력과 전략자원

국력이란 국익을 추구하는 중요한 수단의 하나이다. 국력을 구성하는 요소들에 관해서는 여러 가지 다양한 견해들이 존재하지만,⁶⁰ 대체적으로 영토, 지리 등의 지정학적 요소와 인구, 군사력, 경제력, 기술력, 천연자원 등 유형적 요소 그리고 정부의 수준, 외교능력, 문맹률과 교육수준 등 국민의 인적자본 등이 국력을 구성하는 무형적 요소로 거론된다. 개별 국가들은 국력을 바탕으로 국가전략을 책정하고, 대외적으로 외교안보정책을 수립하게 된다. 그리고 이러한 국가 간 국력배분과 외교안보정책의 길항관계가 지역 안보질서를 구성되게 된다. 따라서 개별 국가들이 어느 정도의 국력 수준을 갖고 있으며, 그 국가들이 추구하는 국가전략이 어떤 성격을 갖고 있는가를 확인하는 것이 지역 안보질서의 구조와 성격을 가늠하는 중요한 출발점이 될 수 있다.

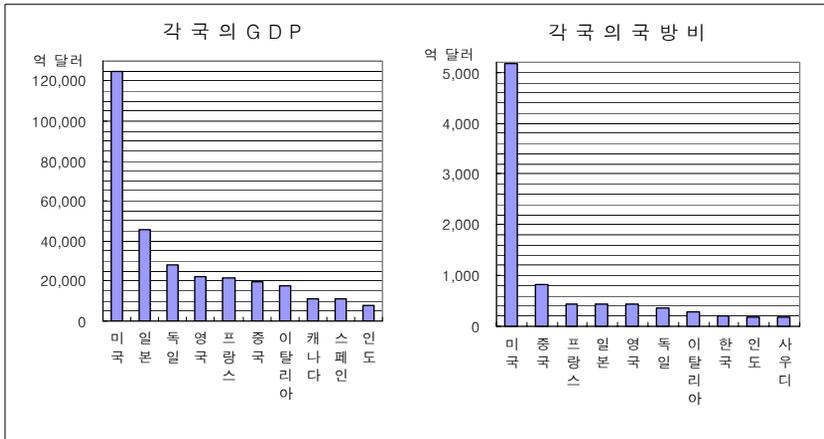
(1) 미국

<표 3-2>는 2005년 기준 각국의 GDP 및 국방비 규모를 세계 10위권까지 망라한 것이다. 이 표를 통해 알 수 있듯이, 미국은 경제력 지표의 대표적인 변수라 할 수 있는 국내총생산(GDP)⁶¹이나 군사력 규모를 간접적으로 측정할 수 있는 국방비 지표에서 단연 세계 1위의 수준을 보이고 있다. 국내총생산(GDP)측면에서는 2위인 일본을 3배 정도 앞서고 있으며, 국방비 분야에서는 2위 수준의 중국을 6배 이상으로 앞서고 있음은 물론, 미국을 제외한 국방비 지출 세계 10위권 이내 국방비를 다 합쳐도 미국을 능가하지 못하고 있다. 21세기의 국제질서에서 미국은 경제력과 군사력 측면에서 단연 최강의 국력수준을 갖고 있는 것이다.

⁶⁰ 모겐소와 같은 고전적 현실주의자들은 천연자원, 산업능력, 군사력, 인구, 국민성, 외교자질 등을 국력의 주요 지표로 간주하였다. 왈츠 등의 신현실주의자들은 인구와 영토의 규모, 천연자원, 경제적 능력, 군사력, 정치적 안정, 대응능력 등을 국력의 주요 요소로 간주하였다. 나이는 hard power와 soft power로 국력을 구분하기도 한다. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 131; 赤根谷達雄, "日本の安全保障に関する理論的考察," 赤根谷達雄·落合浩太郎, 『日本の安全保障』(東京: 有斐閣, 2004), p. 59 등 참조.

⁶¹ 국력의 지표 가운데에서도 국내총생산(GDP)은 종합국력을 보여주는 근사지표로 자주 활용되고 있다.

<표 3-2> 각국 GDP 및 국방비 규모 (2005년 기준)



출처: 통계청, 『통계로 본 세계속의 한국』 (서울: 통계청, 2006); *The World Factbook*, 2005.

미국은 이 같은 경제력과 국방비를 바탕으로 압도적인 군사력을 유지하고 전 세계적인 범위에서 그 영향력을 투사시키고 있다. 미국의 병력규모는 2002년 시점에서 상비전력 141만에 예비전력 129만으로 구성되어, 중국 등과 비교한다면 많지 않다고 볼 수 있다.⁶² 그러나 미국은 대륙간탄도탄(ICBM) 등 전략무기 체계에서 러시아와 더불어 최강국이며,⁶³ 미 본토방위는 물론이고 유럽, 아시아-태평양지역, 중동, 중남미 등까지 관할하는 군사력 배치규모를 가진 유일한 국가이다.⁶⁴ 2002년 공간된 국가안보전략서(이하 NSS2002로 약칭)가 “미국은 세계에서 유례가 없고 타의 추종을 불허하는 힘과 영향

62_상비전력 가운데 육군은 48만, 해군은 38만, 공군 36만, 해병대 17만으로 구성되며, 예비전력은 주방위군 46만, 예비군 79만으로 구성되어 있다. 다만, 미국도 9·11 이후 군 병력을 축소하고 전력을 첨단화하는 국방개혁을 추진하면서 2003년 5월에는 The Defense Transformation for 21th Century Act of 2003을 제정했다.

63_미국은 2002년 현재 미뉴트맨과 피스키퍼 등 대륙간탄도탄(ICBM) 550기, 트라이던트 등 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 432기, B1, B2 등 전략폭격기 118기를 보유하고 있다.

64_슈투트가르트에 본부를 둔 유럽사령부가 병력 11만 규모로서 유럽지역을 관할하고, 호놀룰루를 기지로 하는 태평양사령부가 병력 30만으로 아시아-태평양지역을 관할한다. 그리고 플로리다에 위치한 중부사령부가 중동지역을, 플로리다 마이애미에 본부를 둔 남부사령부가 중남미를, 그리고 콜로라도 피터슨 기지에 소재한 북부사령부가 미국 본토를 관할하고 있다.

력을 갖고 있다”라고 표현한 것은 결코 과장이 아니다. 이 같은 미국의 경성 권력은 2020년의 시점에서도 계속 유지될 수 있을 것인가.

<표 3-3>은 독일 연방은행이 2020년의 시점에서 예상되는 각국의 GDP 성장률과 GDP총액, 그리고 1인당 국민소득을 추정한 자료를 모은 것이다.

<표 3-3> 2020 시점의 GDP 성장률, GDP, 1인당 국민소득 추정

	2006-2020년간 GDP 성장률 추정		2020 국민총생산 추정	2020 1인당 국민소득
1위	인도	5.5%	미국	미국
2위	말레이시아	5.4%	중국	아일랜드
3위	중국	5.2%	인도	캐나다
4위	타일랜드	4.5%	일본	노르웨이
5위	터키	4.1%	독일	오스트리아
6위	아일랜드	3.8%	프랑스	스웨덴
7위	인도네시아	3.5%	브라질	덴마크
8위	한국	3.3%	영국	일본
9위	멕시코	3.2%	이탈리아	프랑스
10위	칠레	3.1%	멕시코	벨기에
기타	11위 미국	3.1%	캐나다, 인도네시아, 스페인, 한국 순	11위 스위스
	31위 일본	1.3%		21위 한국

출처: Deutsche Bank Research, *Current Issues: Global Growth Centres 2020* (Deutsche Bank Research, 2005. 3).

<표 3-3>에 의하면, 중국이 5.2%의 성장률을 기록하며 2020년의 시점에서 미국 다음의 GDP를 보유하는 국가로 성장하지만, 여전히 미국은 국민총생산과 1인당 국민소득 측면에서 세계 1위의 지위를 유지할 것으로 추정되고 있다. 경제력 측면에서 미국의 패권적 지위는 2020년의 시점에서도 흔들리지 않을 것이라고 보는 것이다.

한편, <표 3-2>를 통해 미국이 2005년 시점에서 여타 국가에 비해 월등한 국방비를 지출하고 있음을 보았다. 그런데 <표 3-4>를 보면, “테러와의 전쟁”을 수행하는 기간에 미국의 국방비 지출은 총예산의 15% 내외였고, 매년 5% 전후의 증가율을 보였음을 알 수 있다. 이 같은 추세는 이라크 및

아프가니스탄에서의 대테러전쟁이 지속되는 한 큰 변화가 없을 것으로 추정되며, 이 같은 규모의 국방비 편성을 할 수 있는 나라가 당분간 나타나지 않을 것으로 보임에 따라 군사력 부문에서의 우월한 지위에도 큰 변화는 없을 것이라고 판단된다.

<표 3-4> 미국 국방예산 변화추이, 2001-2007

(단위: 10억 달러)

	총예산	국방예산	국방예산/총예산	전년대비 국방예산 증가율
2001년	1840	291	15.8%	
2002년	2011	328.9	16.4%	13%
2003년	2140	364.6	17%	10.9%
2004년	2229	379	17%	3.95%
2005년	2472	400.1	16.2%	5.51%
2006년	2709	419.3	15.5%	4.8%
2007년	2970	439.3	14.8%	4.77%

<표 3-5>는 주요 핵보유국이 갖고 있는 핵탄두와 대륙간탄도탄(ICBM), 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)의 최근 6개년간 보유량을 나타낸 것이다. <표 3-5>에 따르면, 미국과 러시아는 2000년 9,000-10,000발 수준의 핵탄두를 2005년에 각각 5,000-7,000발 수준까지 감축하고 있다. 이는 2002년 양국 간에 체결된 모스크바 전략무기 삭감조약, 즉 쌍방이 보유하고 있는 핵탄두를 2012년까지 각각 1,700-2,200개 수준까지 축소할 것을 합의⁶⁵한 바에 따라 단계적으로 삭감이 진행되고 있는 것으로 보인다. 상당한 수준의 핵탄두 감축이 진행되고 있지만, 핵탄두 및 대륙간탄도탄을 포함한 주요 전략무기 체계에서 미국과 러시아는 중국과는 상당한 격차를 보이며, 전략무기 강대국의 반열을 유지하고 있다. 그리고 이러한 추세는 2020년의 시점까지도 유지될 것으로 전망된다. <표 3-3>과 <표 3-5> 등을 통해 볼 때, 경제력과 군사력 측면, 즉 경성권력 측면에서 미국의 패권적 지위는 2020년의 시점에도 유지될 것으로 전망된다.

65_ 조약의 내용은 『朝日新聞』, 2002년 5월 25일 참조.

<표 3-5> 주요 국가 핵전력(핵탄두, ICBM, SLBM) 보유량

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
중국	410발 (20기,12기)	410발 (20,12)	402 (20,12)	402 (20,12)	402 (20+X,12)	400 (20+X,12)
일본	-	-	-	-	-	-
미국	8,876 (550,432)	8,876 (550,432)	7,600 (550,432)	7,068 (540,360)	7,006 (540,360)	4,896 (510, 360)
러시아	10,000 (756,348)	9,196 (738,284)	8,331 (706,232)	8,232 (680,232)	7,802 (613,232)	7,360 (611,192)

출처: SIPRI Yearboo, 2000-2005.

경성권력 못지않게 국제사회의 영향력을 행사하기 위해 중요한 요소가 연성권력이다. 나이(J. Nye)에 의하면, 연성권력이란 강압보다는 타국을 설득하고 끌어들이는 능력을 의미하는 것으로, 국가가 가진 문화나 정치적 이념, 그리고 정책이 갖는 설득력을 의미한다. 즉, 타국인들의 눈에 비추어 자국의 정책이나 입장, 그리고 이미지가 좋고 정당하게 받아들여진다면, 연성권력이 강하거나 증대되고 있다고 판단할 수 있다. 그런데 경성권력과 달리 연성권력은 계량화하기가 쉽지 않다. 본 연구에서는 편의상 국제기구에 대한 개별 국가의 재정적 기여도 및 개별 국가의 이미지에 대한 타국인의 평판을 연성권력을 측정하는 지표로 삼았다.

<표 3-6>은 유엔에 대한 각국의 분담금 및 IMF에 대한 각국의 출자비율을 나타낸 것이다. 이 표에 의하면, 미국은 국제사회의 대표적인 국제기구라 할 수 있는 양 기구에 대한 재정적 기여도에 있어 패권국의 위상에 걸맞은 기여를 하고 있다.

<표 3-6> 국제기구 관여도

	유엔 분담금		IMF 출자비율	
1위	미국	22%	미국	17.4%
2위	일본	19.5%	일본	6.2%
3위	독일	8.6%	독일	6.0%
4위	영국	6.1%	프랑스	5.0%
5위	프랑스	6%	영국	5.0%
6위	중국	2%	이탈리아	3.3%
7위	러시아	1.1%	사우디아라비아	3.2%
8위			캐나다	2.9%
9위			중국	2.9%
10위			러시아	2.7%

출전: 『外交靑書 2005』(東京: 日本外務省, 2005), p. 177.

<표 3-7> OECD 주요국 ODA 실적추이

(단위: 100만 달러)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
미국	8,786	9,145	9,955	11,426	13,290	16,254
일본	10,640	12,162	13,508	9,847	9,283	8,880
프랑스	5,742	5,639	4,105	4,198	5,486	7,253
독일	5,581	5,515	5,030	4,990	5,324	6,784
영국	3,864	3,426	4,501	4,579	4,924	6,282
이탈리아	2,278	1,806	1,376	1,627	2,332	2,433
캐나다	1,707	1,706	1,744	1,533	2,006	2,031

출전: 『外交靑書 2005』(日本外務省, 2005), p. 241.

<표 3-7>은 주요 경제선진국들이 개발도상국에 대해 행하고 있는 대외 원조(ODA)를 나타낸 표이다. 2003년 시점의 ODA에서도 미국이 일본과 프랑스 보다 비중 및 액수를 늘려가고 있는 추세가 확인된다. 유엔은 2005년 3월 발표한 유엔 개혁관련 보고서에서 개별 선진국들이 2015년도까지 GNP의 0.7%를 ODA 목표로 설정해 줄 것을 요청하였기 때문에⁶⁶ 미국의 GDP

66- 『朝日新聞』, 2005년 4월 12일.

가 2020년 시점까지 세계 1위 수준을 지속시킨다면, 역시 ODA와 같은 국제 사회 기여금도 현재의 수준을 유지할 것으로 추정된다.

연성권력을 보여주는 또 다른 지표로는 개별 국가에 대한 타국으로부터의 호감도와 비호감도를 들 수 있다. A국가가 B국가에 대해 호감도가 높다면, B국가의 대외정책은 A국가로부터 신뢰받거나 협조를 구하기가 용이할 것이다. 반면 A국가의 B국가에 대한 비호감도가 크다면, B국가의 외교안보 정책은 A국가로부터 그다지 큰 신뢰를 받지 못하고 협력을 얻을 가능성도 적어질 것이다. 따라서 호감도는 해당 국가가 국제사회에 대해 제시하는 정책의 설득력을 높이는 데 영향을 주는 중요한 요소의 하나다. <표 3-8>은 미국의 여론조사기관인 퓨 리서치센터가 2006년에 6개국의 국민을 대상으로 행한 각국별 호감도와 비호감도를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 미국에 대해서는 일본인들의 66%가 호감도를, 14%가 비호감도를 보였고, 중국인들의 52%가 호감을, 29%가 비호감의 태도를 보인 것으로 나타난다. 2006년의 시점에서 미국은 중국과 일본 등 아시아 국가들로부터 비교적 우호적인 평판을 얻고 있는 것으로 나타난다.

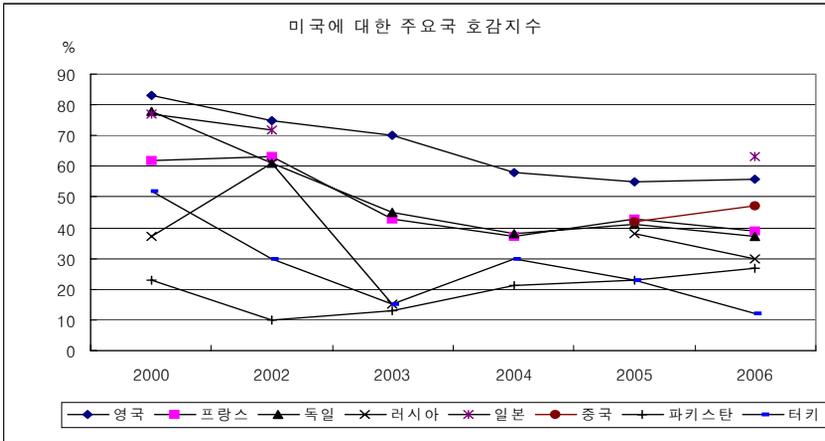
<표 3-8> 각국별 호감도/비호감도

	미국(에 대한)	중국	일본	러시아	한국
미국(인의)		47/43	63/35		
중국	52/29		28/71	63/27	
일본	66/14	21/70		73/17	
러시아					
한국		64/18	56/43		

출처: The Pew Global Attitude Project: China's Neighbors worry about its growing military strength (Washington D.C.: A Pew Research Center, 2006. 9).

그러나 조사 대상을 유럽 및 중동 국가로 넓히고 시간적 범위도 9·11 테러 전후에서부터 조사한다면, 미국에 대한 호감도 여부는 다르게 나타난다. <그림 3-1>은 퓨 리서치센터가 2000년 이후 각국에 대해 행한 미국에 대한 호감도 여부 조사 결과를 나타낸 것이다.

<그림 3-1> 미국에 대한 주요 각국의 호감도 변화



출처: The Pew Global Attitude Project, America's Image Slips, but Allies share U.S. Concerns over Iran, Hamas (Washington D.C.: A Pew Research Center, 2006. 6).

<그림 3-1>에 따르면, 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 주요 국가의 대미 호감도는 2000년 이후 60-80% 수준에서 30-50% 수준으로 크게 저하하고 있는 것으로 나타난다. 일본에 있어서도 70%대의 호감도가 60% 수준으로 떨어지고 있다. 특히, 파키스탄과 터키 등 중동권 국가에서 미국에 대한 호감도가 크게 떨어지고 있다. 따라서 9·11 이후 대테러 전쟁을 수행하면서 미국에 대한 호감도는 세계 전역에서 동시에 하강하고 있다고 볼 수 있다.⁶⁷ 이 같은 추세가 개선되지 않는다면, 경성권력 측면에서 패권국의 지위를 유지하고 있는 미국이, 국가호감도의 측면에서 표시되는 연성권력 측면에서는 영향력을 서서히 상실할 위험성을 갖고 있다고 전망할 수 있다.

한편, 이상에서 서술한 경성권력과 연성권력은 그 자체로는 국제질서에 대한 영향력으로 전환되지 않는다. 양적인 측면에서 경성권력을 갖고 있다고 하더라도 자국의 의도와 희망을 국제사회에 관철시키고 추구하는 목표를 달성하기 위해서는 권력의 전환능력(power conversion), 즉 국가가 보유한 자

⁶⁷-나이드 2003년에 발표한 글에서 미국에 대한 호감도가 유럽을 포함한 세계 각지에서 저하되고 있다고 우려하고 있다. Joseph S. Nye, Jr., "U.S. Power and Strategy after Iraq," *Foreign Affairs* (July/August 2003), pp. 67-68.

원을 효과적인 영향력으로 전환시키는 능력을 갖고 있어야 한다.⁶⁸ 그렇다면 개별 국가가 갖고 있는 권력의 전환능력은 어떻게 측정될 수 있는가.

권력의 전환능력은 두 가지 변수를 통해 간접적으로 측정할 수 있다. 하나는 국가의 경쟁력이고 다른 하나는 국가가 추구하는 국가전략이다. 국가경쟁력이란 일반적으로 정부, 기업, 교육기관 등이 최적의 인프라를 구축하면서 국가 구성원들이 갖고 있는 잠재력을 최대한 발현하고 있는가의 능력을 나타낸다. 스위스 국제경영개발연구원(IMD)이나 세계경제포럼, 혹은 전경련 등이 측정하여 발표하는 국가경쟁력 개념들이 비교적 이러한 국가경쟁력을 잘 나타내고 있다. 다보스 포럼이 주최하는 세계경제포럼은 기술개발 노력, 공공부문의 능력, 정부재정지출 등 거시경제환경의 측면에서 성장잠재력을 측정하고, 사회간접자본 및 정부관리능력 등의 기준에서 국가경쟁력을 측정하는 것으로 알려지고 있다.⁶⁹ 한편, 스위스의 국제경영개발연구원은 외환 및 금보유고, 고교진학률, 1인당 연구개발 지출액, 1인당 평균수명, 하이테크 제품 수출액, 외국인 고용 여부, 대학교육의 경쟁력, 기업가 정신의 확산 여부, 문화의 개방 여부 등을 기준으로 국가경쟁력을 측정하고 있다.⁷⁰ 전경련에서 평가하는 국가경쟁력 항목도 기업부문 경쟁력, 경제기반 부문 경쟁력, 그리고 정치행정 시스템 등의 공공부문 경쟁력, 외국인 구사능력 등의 인적자원 부문 경쟁력으로 국가경쟁력을 평가하고 있다.⁷¹ 산업연구원이 평가하는 국가경쟁력도 생산요소, 경영여건, 시장수요조건, 정치가 및 행정관료 수준, 인프라 등 지원산업 분야를 망라하여 국가경쟁력 지표를 발전시키고 있다.⁷² 따라서 이와 같은 국가경쟁력 개념은 권력의 전환능력, 다시 말해 국가가 보유한 경성권력과 연성권력 자원을 효율적으로 개발하여 국제사회에 대한 국가의 영향력을 강화하는 능력과 밀접한 관련을 갖는다.

68_ 나이도 권력의 전환 문제를 지적한 바 있다. Joseph S. Nye, Jr., "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2 (1990), p. 178.

69_ 『중앙일보』, 2001년 10월 18일.

70_ 『朝日新聞』, 2002년 4월 30일.

71_ 『동아일보』, 2002년 6월 19일.

72_ 『동아일보』, 2003년 12월 17일.

권력의 전환능력을 측정하는 두 번째 기준은 해당 국가의 국가전략이다. 국력요소 및 성장잠재력을 충분히 고려하여 국가전략을 책정할 경우, 국력요소들은 국제질서에 대한 영향력으로 전환될 수 있다. 그러나 정확한 국제질서 인식 및 국력평가를 결여한 국가전략은 해당 국가의 잠재적 국력마저 상실케 할 위험성을 갖고 있다.

<표 3-9> 국가경쟁력 순위 추세

	2002 WEF	2004 WEF	2005년 WEF	2005년 IMD	2006년 WEF	2006년 IMD
1위	미국	핀란드	미국	미국	스위스	미국
2위	핀란드	미국	핀란드	홍콩	핀란드	홍콩
3위	대만	스웨덴	덴마크	싱가폴	스웨덴	싱가폴
4위	싱가폴	대만	스위스	아이슬랜드	덴마크	아이슬랜드
5위	스웨덴	덴마크	싱가폴	캐나다	싱가폴	덴마크
6위	스위스	노르웨이	독일	핀란드	미국	호주
7위	호주	싱가폴	스웨덴	덴마크	일본	캐나다
8위	캐나다	스위스	대만	스위스	독일	스위스
9위	노르웨이	일본	영국	호주	네덜란드	룩셈부르크
10위	덴마크	아이슬랜드	일본	룩셈부르크	영국	핀란드
기타	13위 일본 21위 한국		19위 한국 48위 중국 53위 러시아	21위 일본 29위 한국 31위 중국 54위 러시아	24위 한국 54위 중국 62위 러시아	17위 일본 19위 중국 38위 한국 54위 러시아

출처: IMD, *World Competitiveness Yearbook 2006*; WEF, *Global Competitiveness Report 2006-2007*.

<표 3-9>는 2000년 이후 세계경제포럼(WEF)과 국제경영개발연구원(IMD)이 매년 발표해온 국가경쟁력 순위를 주요 국가에 한해 나타낸 것이다. 이 표를 보면, 미국은 2000년 이후 국가경쟁력 순위에서 핀란드 및 서유럽 국가들과 더불어 항상 상위권에 포진해 있음을 알 수 있다. 이것은 미국이 IMD나 WEF와 국가경쟁력을 구성하는 요소로 간주하는 전략자원들, 즉 기술개발능력, 정부관리능력이나 정부재정지출, 대학교육의 경쟁력, 문화의

개방성, 정치행정시스템, 부패정도 등에 걸쳐 세계 최고수준의 경쟁력을 갖고 있음을 보여주고 있다.

<표 3-10> 인간개발 지수 추세

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
1.노르웨이	0.868	0.888	0.898	0.912	0.936	0.956	0.965
2.아이슬란드	0.865	0.888	0.897	0.916	0.921	0.945	0.960
3.오스트레일리아	0.848	0.866	0.878	0.893	0.933	0.947	0.957
4.아일랜드	0.813	0.828	0.848	0.873	0.897	0.932	0.956
5.스웨덴	0.868	0.878	0.890	0.901	0.933	0.949	0.951
6.캐나다	0.870	0.886	0.909	0.929	0.935	-	0.950
7.일본	0.859	0.884	0.897	0.914	0.927	0.939	0.949
8.미국	0.868	0.889	0.902	0.917	0.930	0.940	0.948
9.스위스	0.882	0.893	0.900	0.914	0.925	0.941	0.947
10.네덜란드	0.871	0.883	0.898	0.913	0.932	0.944	0.947
26.한국	0.712	0.746	0.785	0.823	0.860	0.890	0.912
65.러시아	-	-	-	0.818	0.771	0.785	0.797
81.중국	0.527	0.560	0.596	0.628	0.685	0.730	0.768

출처: UNDP, *Human Development Index*.

(2) 중국

국력을 평가하는 개념으로는 힘(power), 국력(national power), 종합국력(comprehensive national capacity), 국제경쟁력(international competitiveness) 등이 있다. 일반적으로 국력은 인구, 경제력, 군사력, 정치안정성, 역사문화, 자연조건 등으로 구성될 수 있다. 그러나 냉전이후 국가능력을 평가하면서 국력이라는 개념 대신에 중국에서는 종합국력이라는 개념이 사용되고 있다. 왜냐하면 국가이익에 대한 종합국력의 영향은 전략적 성격을 띠고 있으며, 종합국력이 강한 국가는 그렇지 못한 국가에 비해 보다 광범한 국가이익을 확보할 수 있다고 보기 때문이다.⁷³ 국력의 개념은 절대적이 아니라 상대

73- 閻學通, 『國際政治与中國』(北京: 北京大學出版社, 2005), pp. 32-33.

적인 것이며 엄밀한 의미에서 힘의 배열순서와 관련되어 있다고 할 수 있다.

종합국력에 관한 중국 자체의 계산법으로는 8개 측면, 64개 지표로 구분한 중국사회과학원의 계산방법이 있고 군사과학원(종합국력=협력조정체계*하드웨어*소프트웨어), 현대국제관계연구원 등의 분석방법이 있다. 특히, <표 3-11>의 칭화대학의 분석방법은 보다 많은 변수를 조작하여 국력평가의 객관화를 꾀하고자 하였다.⁷⁴ 이를 통해 8개의 전략자원과 23개 전략적 지표의 가중치를 이용하여 추산하였다.⁷⁵

<표 3-11> 국가전략자원과 주요지표

구분	가중치	전략지표
경제자원	0.2	GDP(PPP, 국제달러(1.0))
인적자본	0.1	노동인구수(A)* 평균교육연수(B)=총 인력 자본(A*B) (1.0)
자연자원	0.1	전력생산량, 상업에너지사용량, 농업파종면적, 수자원(0.25)
자본자원	0.1	국내투자(0.4), 해외시장주식가치(0.3), 순 외국인직접투자(0.3)
지식기술자원	0.2	개인컴퓨터 가구수, 인터넷설치, 특허신청건수, 과학논문 발표수, R&D (0.2)
정부자원	0.1	중앙재정지출 (1.0)
군사자원	0.1	군인 수(0.4) 군비지출(0.6)
국제자원	0.1	수출상품·서비스, 수입상품·서비스(0.3) 판권·특허수입, 판권·특허지출(0.2)

출처: 門洪華, 『构建中國大戰略的框架』(北京: 北京大學出版社, 2005), pp. 76-77.

이런 기준에 따라 1980-2000년 중국, 미국, 러시아, 일본, 인도 5개국 국력을 비교평가한 결과, 미국이 세계 총량에서 차지하는 비중은 21.96%에서 22.785%로 높아졌고 중국은 1980년 3.16%에서 2000년에는 11.16%로 높아져 세계 2위를 차지했다. 그 결과 미국과 중국의 종합국력의 차이는 1980년

74- 胡鞍鋼·王亞華, 『國情与發展』(北京: 清華大學出版社, 2005), p. 17. 구체적인 종합국력의 공식은 다음과 같다.

$$\text{종합국력 NP} = \sum(a_i * R_i) \quad R_i = \text{세계총량 대비 자원규모} \quad a_i = \text{자원의 가중치}$$

$$\text{NP} = \sum(a_i * R_i(t))$$

75- 門洪華, 『构建中國大戰略的框架』(北京: 北京大學出版社, 2005), pp. 76-77.

의 1/5에서 2000년에는 2/5로 줄어들었다. 그리고 2020년까지 현재의 추세를 기준으로 추산하면, 중국은 22%로 미국의 19.96%를 능가하는 것으로 나타난다. 이것은 중국이 20년 동안 종합국력이 크게 상승했고 중국의 경제 성장이 지속적으로 개선되었다는 것을 의미한다.⁷⁶ 이런 평가에 따르면 중국은 객관적으로 광대한 영토, 13억 명의 인구, GDP 규모, 유엔안보리 이사국, 핵보유국, 유인 우주선 보유와 같은 군사적 능력을 두루 구비하고 있다. 일부에서는 세계 5위 규모의 국력을 가진 것으로 평가하기도 한다.⁷⁷

종합국력 가운데 경제력과 군사력을 별도로 살펴보면 다음과 같다. 2005년 기준 중국의 경제력에 근거한 국력지표는 <표 3-12>와 같다. GDP 총액, 1인당 GDP, 무역규모 면에서 중국은 아직 미국에 미치지 못하나, 경제성장률은 9%에 달하여 격차를 좁히는 추세에 있다고 할 수 있다.

<표 3-12> 중국의 경제력 (2005년)

구 분	미 국	중 국
인구(억명)	2.97	13.06
인구증가율	1.0	0.587%
빈곤층	총인구의 12.7%	총인구의 17%
GDP	13tr	1.89tr
1인당 GDP	43,470	1450달러
경제성장률	2.7%	9.3%
무역규모	25,671억 달러	14,221억 달러
인플레이션	2.7%	1.8%
문맹률	4%	18%
외환보유고	n,a	8,189억 달러(세계 2위)

출처: World Development Indicators database, April, 2006.

76-1980년-1998년의 추이의 분석에 대해서는 2000년까지의 분석에 대해서는 World Bank, *World Development Report 2001* (New York: Oxford University Press, 2001); 門洪華, 위의 책, p. 82.

77-胡鞍鋼, 『中國大戰略』(杭州: 浙江人民出版社, 2003), pp. 68-69. 이 연구는 1998년까지의 분석에 기초한 것이다.

군사력을 측정하는 용이한 지표의 하나는 국방비에 관한 것이다. 2006년 중국의 국방예산은 351억 달러로 2005년 대비 14.7% 증가했다.⁷⁸ 이것은 2000년 대비 2배나 늘어난 것이다. 그러나 중국의 군사체제의 불투명성 때문에 중국의 군비지출은 저평가되어 있다. 외부의 평가에 의하면, 실질적 군비지출은 해외군사물자 구입, 중국인민무장경찰부대의 관련지출, 군수산업교역과 무기판매소득, 국방공업과 전환의 보조금을 포함한 국방지출은 보수적으로 접근해도 2005년에 3배가 증가한 1,850억 달러에 달했다.

<표 3-13> 2005년 중국군사비 지출 통계⁷⁹

(단위: 10억 달러)

구 분	관방예산	SIPRI	RAND	CFR	DoD
절대지출(달러)	29.9	35.4	42.51	44.67	60.90

현재 중국의 군사력 규모는 병력 235만 5천명이고 비정규병력은 396만 9천명에 달한다. 이것은 미국의 정규군 약 142만 6천명에 비해 많다. 그러나 세계 총 군사비의 거의 47%에 달하는 미국과 필적할 수 없는 규모이며(중국은 약 4%), 핵무기 보유는 10,240탄두를 보유한 미국에 비해 중국은 불과 400여 탄두에 불과하다. 탱크와 전투기, 잠수함 등에서 미중간의 균형을 이루고 있으나, 첨단 공군력 등 군사력의 질에 있어서는 중국이 필적하기 어렵고 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

경쟁권력 측면에 관한 한, 중국의 2020년은 낙관적인 전망으로 가득 차 있다. 경제력과 군사력 측면에서 2020 시점까지 중국의 가파른 부상을 부정하는 전망은 찾아보기 힘들다. 경제적 측면에서 중국은 2020의 시점까지

78- “2006年中國的國防豫算增加14.7%,” <www.xinhuanet.com.cn> (검색일: 2006. 3. 4).

79- 각각의 출처는 (1) Office of Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005* (Washington, D.C: United States Department of Defense, 2005), p. 21, (2) SIPRI, *SIPRI Year Book 2005: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University, 2005), p. 318, (3) RAND Corporation Project Air Force, *Modernizing China's Military: Opportunities and Constraints* (RAND, 2005) p. 134, (4) Office of Securities of Defense, *Annual Report to Congress: The Military Power of the Peoples's Republic of China 2005* (Washington, D.C: United States Department of Defense, 2005), p. 22.

현재 지속되고 있는 고도 경제성장전략을 추구하여 소강사회를 달성한다는 계획을 추진하고 있다. 일찍이 2002년 중국은 덩샤오핑의 3단계전략을 수정하면서 새로운 3단계론을 제시하였다. 이에 따르면, 2020년까지 연평균 경제성장률을 7.2%로 지속하여 2020년 시점의 GDP 목표는 4조 3,200억 달러이고 1인당 GDP는 3,000달러에 달하여 소강사회를 실현하도록 되어 있다. 그러할 경우 중국은 독일 연방은행의 예측에 기반해 <표 3-3>에 나타난 것처럼, GDP 측면에서 미국에 이은 세계 2위의 수준에 달하거나, 중국 학자들의 판단에 기반해 <표 3-14>에 나타난 것처럼 GDP 세계 1위의 수준에 달하게 될 것이다.

<표 3-14> 2020년 경제력 지표

목 표	구 체 지 표
성장목표	GDP 세계 1위, GDP 평균성장률 7.2%, 세계 2위 무역대국
강국목표	종합국력 미국과의 격차 1.5배-2배 이내로 축소
부민목표	전면적 소강사회건설, 2020년 빈곤인구 절반 감소, 고등학교와 대학보급률 85%와 40%로 확대, 에이즈와 전염병 발병률감소, 임산부사망률 3/4으로 감소, 아동사망률 2/3로 감소, 농촌 사회보장체계의 초보적 건립
국가안전목표	국가안보통일유지, 하이테크 방어작전 능력제고, 군현대화, 하이테크 인민전쟁능력 향상
지속가능한 발전목표	인구성장률 제로성장단계, 삼림피복률 23.4%, 토지유실면적 5000만km ² 관리, 화학비료와 농약 등 오염원의 관리, 각종 방재안전망 건설, 응급재난안전관리 시스템 구축
국제경제력목표	국제경쟁력 증강, 현재 30-30위권을 세계 10위권으로 진입
지속가능한 발전목표	인구 0성장, 삼림피복률 23.4%, 각종재난안전관리, 도시 실업보험과 기본양로보험 85% 확보, 농촌사회의료보험 75%확보, 노동쟁의 5% 이내로 통제, 형사사건 발생률 0.6%, 치안사건발생률 0.8%로 통제

출처: 胡鞍鋼·王亞軍, 『國情与發展』, pp. 176-177.

한편, 중국은 고도의 경제성장이 초래할 사회적 모순을 해결할 필요가 있다. 이것은 대체로 도농간 차이, 지역차이, 소득차이의 확대, 인구성장, 경제성장과 생태환경과 자연자원과의 모순의 심화, 경제성장방식의 낙후성,

산업구조조정의 한계와 경쟁력 문제 등이다.⁸⁰

그러면 중국의 군사력은 어떻게 될 것인가. 중국의 국방비는 중국 내외의 논란에도 불구하고, <표 3-2>에 나타난 것처럼 2005년 세계 2위의 수준에 달해 있다. 이러한 국방비 지출은 중국 경제규모의 확대에 따라, 2020년 시점에는 더욱 증액되고 미국과의 격차도 많이 좁혀질 것으로 예상된다. 그러나 <표 3-5>에 나타난 것처럼, 핵탄두와 대륙간탄도탄 등 핵심적인 전략무기 체계에서 미국은 기존의 우위를 양보하려 하지 않을 것이다. 경우에 따라서 미국과의 전략무기 체계에 관련한 군비경쟁 양상이 나타날 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 이 경우 문제가 되는 것은 중국의 국방전략이 어떠한 성격을 띠게 될 것인가 하는 점이다.

2020년 시점의 중국의 국방전략은 기본적으로 공격보다는 방위에 주력할 것이다. 2010년까지는 핵전력에 의한 대미 억제력강화가 중시되고, 여기에 인민해방군의 정예화를 추진하며, 치안을 유지하는 무장경찰과 후방전력이 조화를 이루는 '3결합'의 무장력을 구성할 것이다.

<표 3-15> 2020 중국의 국방력 시나리오

구 분		시나리오1	시나리오2	시나리오3	
기 본	주 안 점	부국정병	패권강병	빈국강병	
군사력	중 점	군의성격	국방/전문군	당/전문군	당군(지방군분열)
		질적전력	크다	크다	작다
		양적전력	작다	크다	극대
	중시분야	핵전력	크다	극대	작다
		파워프로젝션능력	크다	크다	작다
		지역군(육군)	작다	크다	작다
	가능성	군건설자금분배	국방은 대국에 따른다	중점투자	집중투자
		하이테크기술(개발도입)	유리(상호의존과 도입)	불리(자력갱생)	불가능(착수여유 없음)

⁸⁰- 『人民日報』, 2004년 3월 1일.

제2단계에서는 핵전력의 강화와 함께 지상, 해양, 항공, 우주군으로 구분된 통상전력의 현대화가 선택적으로 추진될 것이다. 군사혁명의 일부를 도입한 원거리 투사능력(power projection)의 강화가 중시되며, 하드웨어 측면에서 해·공군전력의 강화, 소프트웨어 측면에서 정보력 향상과 부대통합 등이 현대화의 중점과제가 된다. 또한 무장경찰의 현대화가 진행되는 한편 후방전략은 대폭 삭감될 것이다. 다음의 <표 3-15>는 2020 시점에서 중국의 국방력 향방에 관한 시나리오를 나타낸 것이다.

<표 3-15>에 나타난 시나리오 중에서 부국정병(富國精兵)의 시나리오 가능성이 가장 높은 것으로 보인다. 이것은 중국의 정치개혁이 완만하게 진행되고 공산당의 지도력이 유지될 뿐 아니라, 정치사회적 안정이 유지되고 상호협력적인 대외전략과 경제의 고도성장이 지속된다는 조건에서 중국이 질적으로 수준 높은 정예의 군사력을 보유하는 경우이다.

군사력의 경우 정비·건설은 ‘질에서 양으로’의 방침을 취하겠지만, 전략 핵전력과 해·공군 전력을 중시하고 일부 군사혁신(RMA)을 보완한 신뢰성이 높은 원거리 투사능력이 건설될 수 있을 것이다. 군사력의 현대화가 가속되어 하이테크 국지전에 대한 대응력이 상당한 수준에 이르는 분야도 나타날 것이다.

전략핵, 미사일 전력은 미국과 러시아에 대한 일정한 억제력을 견지하고 RMA면에서도 전문분야에서는 일정한 수준에 도달할 것이며, 우주개발이 진행되면서 지역적 정보능력도 어느 정도 완성될 것이다. 해양의 투사능력은 소형 항공모함이나 긴급 작전부대의 질적 강화로 남사군도 전후까지 커버할 수 있으나, 수적으로 한정된 병력으로는 지속적인 힘을 과시할 수 없다. 요컨대 중국의 군사력은 아시아 지역에서 압도적인 지위를 가질 수 있으나, 미국이나 부활하는 러시아의 군사력에 미치지 못하고 초강대국의 보장할 수준에 이르는 것은 어려울 것이다.⁸¹

2020년 중국의 군사력 팽창은 전지구적 군사투사력을 확보하기 보다는, 대만해협에서의 충돌이 발생할 경우 군사적으로 압도할 수 있는 능력을 구비하는 데 주력할 것으로 보인다. 이와 함께 비전통적 안보에 대한 대응전략을

⁸¹ 사메지마 게이저, 일본경제연구센터 엮음, 양역관 옮김, 『2020년 중국』 (서울: 다락원, 2002), pp. 180-182.

강구하는 데도 관심을 기울일 것으로 보인다. 따라서 중국은 2020의 시점에서 경성권력에 관한 현재의 수준보다 월등히 발전할 것으로 전망되지만, 경제력 및 군사력 측면에서 미국의 위상을 따라잡거나 능가하지는 못할 것으로 예상된다.

그렇다면 연성권력 측면에서 중국의 위상은 어떻게 될 것인가. <표 3-6>에 의하면, 2006년 현재 중국은 유엔 분담금과 IMF 출자비율에서 세계 6위, 9위 수준을 보이고 있다. <표 3-7>에 따르면, 개발도상국에 대한 원조 총액도 이탈리아나 캐나다에 비해서도 미미한 것으로 나타나고 있다. 즉, 중국은 경성권력 측면에서는 세계의 주요 대국으로 부상하고 있지만, 연성권력 증진이라는 측면에서는 아직 정책적 관심이 집중되고 있지 않아 보인다.

타국인이 느끼는 호감도도 연성권력의 중요한 측면인데, <표 3-8>에 따르면, 중국은 한국으로부터는 64%의 호감도를 보이고 있지만, 중요한 근린 제국인 일본이나 미국으로부터는 21% 내지 47%의 호감도 밖에 얻고 있지 않다. <표 3-16>은 퓨 리서치센터가 2006년 실시한 중국의 군사력 및 경제력 성장에 대한 각국의 이미지를 조사한 것인데, 여기에서도 비슷한 결과가 나타나고 있다. 중국의 경제력 성장에 대해서는 일본, 러시아, 인도로부터 각각 40-60%대의 긍정적 반응을 얻고 있지만, 군사력 성장에 대해서는 긍정적 평가가 3-26%에 불과하고, 부정적인 반응이 63%-93%에 달한다. 따라서 중국의 군사력 성장이 주변국들에게는 우려의 대상이 되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-16> 중국의 군사력 및 경제력 성장에 대한 이미지

	군사력 성장		경제력 성장	
	좋다	나쁘다	좋다	나쁘다
일본	3%	93%	66%	28%
러시아	12%	76%	48%	39%
인도	26%	63%	40%	50%
중국	95%	3%	95%	2%

출처: Pew Global Attitude Project: China's Neighbors worry about its growing military strength (Washington D.C.: A Pew Research Center, 2006. 9).

<표 3-17>은 가까운 장래에 중국이 미국을 대체하는 지배국가가 될 것인가에 대해 퓨 리서치센터가 미국, 일본, 러시아, 인도 국민에게 설문한 결과를 나타내고 있다. 이에 의하면 미국, 러시아, 일본인들의 대략 반수가 중국이 미국의 패권을 대체하게 될 가능성은 없을 것이라고 답변한 반면, 인도인들은 24%만이 그러한 답변을 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 중국이 미국의 패권을 대체하게 될 것이라는 답변도 역시 각국별로 반수 전후에 달하고 있는데, 10년 내 중국이 미국을 대체할 것이라는 답변은 주요 국가들에서 10% 전후에 머물고 있지만, 20년 내에 대체하게 될 것이라는 전망은 20% 내외의 응답률을 보이고 있다.

<표 3-17> 가까운 장래에 중국이 미국을 대체하는 지배국가가 될 것인가

	안될 것이다	될 것이다		
		10년 내	20년 내	50년 내
미국	47%	11%	22%	10%
일본	59%	7%	19%	13%
러시아	45%	10%	17%	13%
인도	24%	32%	24%	9%
중국	34%	4%	13%	20%

출처: Pew Global Attitude Project: China's Neighbors worry about its growing military strength (Washington D.C.: A Pew Research Center, 2006. 9).

이상의 논의를 종합할 때, 2020년 시점에서 중국의 국력은 경성권력 측면에서는 미국에 버금가는 수준에 달할 것이라고 추정되나, 국제사회에서 중국의 입장을 설득시키고 영향력을 넓혀갈 수 있는 연성권력 측면에서 미국에 미치지 못할 것으로 보인다. 따라서 2020 시점의 중국은 경성권력 측면의 강대국이 연성권력 측면에서도 강국으로 부상할 수 있을 것인가, 혹은 연성권력 측면의 취약성이 경성권력 측면의 견고성을 상쇄하는 결과가 될 것인가를 평가할 수 있는 시금석이 될 것이라고 전망된다.

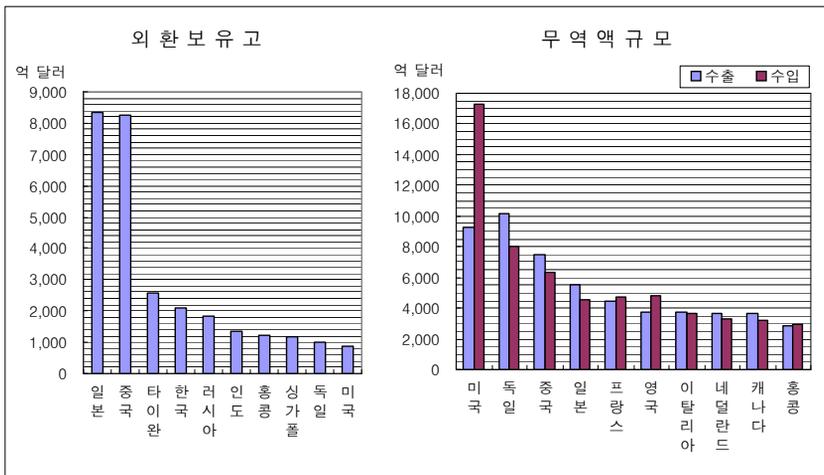
잠재적 국력을 국제사회에 대한 영향력으로 전환시킬 수 있는 전환능력에 관해 중국은 어떠한 수준에 와 있는가. <표 3-9>에서 나타난 국가경쟁력 측면에서도 중국은 2006년도 약간 상승되었으나, 여전히 세계 30-20위권에

속해 있는 것으로 되어 있고, <표 3-10>의 인간개발지수에서도 2004년 세계 80위권으로 낙후되어 있다. 즉, 중국은 국가의 개방성이나 정치·경제시스템의 효율성, 대학의 연구수준과 경쟁력, 인간의 잠재적 능력 개발이라는 측면에서 아직 세계 수준에 뒤떨어져 있다. 따라서 중국이 2020의 시점에서 잠재적 국력을 발현시켜 미국 수준의 강대국이 되기 위해서는 국가경쟁력의 전 부문을 개선시키는 과제가 불가결하다.

(3) 일본

일본은 통상 세계 제2위의 경제대국으로 지칭된다. <표 3-2>에서 보듯이, 일본은 경제력을 상징하는 지표의 하나인 GDP 규모에서 미국에 이어 세계 2위의 위상을 점하고 있다. 일본의 경제적 위상은 다른 지표들에서도 확인된다. <그림 3-2>를 보면, 일본은 2005년 기준으로 수출과 수입액을 합한 무역액 규모에서 미국, 독일, 중국에 이어 세계 4위 수준을 보이고 있으며, 외환보유액은 세계 1위의 규모를 자랑하고 있다.

<그림 3-2> 각국 무역액 및 외환보유고 순위 및 규모 (2005년 기준)



출처: The World Factbook (2005).

경제력을 바탕으로 일본은 군사력도 강화하고 있다. 전후 일본은 평화헌법 및 전수방위(專守防衛) 원칙 등에 의해 정규군을 보유하지 않고 침략적인

전쟁을 행하지 않으며, 공격 용도의 무기체계를 보유하지 않는다는 국내적 합의를 유지해 왔다. 그러나 경제력 강화 및 국제적 위상 증진에 따라 점차 군사부문에서의 능력과 역할을 증대시키기 시작했다. <표 3-2>에 의하면, 2005년 시점에서 일본의 국방비는 미국, 중국, 프랑스에 이어 세계 4위 수준을 점하고 있다. 구체적인 전투력 현황을 보면 일본이 전략무기를 제외한 해군과 공군의 재래식 전투력 부문에서 세계 유수의 군사력을 이미 보유하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-18>은 주요 국가의 수상함정과 함대방공능력, 그리고 총 배수량을 기준으로 각국의 해군능력을 측정한 것인데, 이에 의하면 일본의 해상자위대는 미국 해군에 이어 세계 2, 3위의 전력을 보유하고 있는 것으로 파악된다.⁸²

<표 3-18> 주요 국가 상대적 해군능력

국가	주요 수상함정	함대 방공능력 (해리)	항공모함 (2만톤 이상)	주요 함정 총톤수
미국	131	높음, 90해리	12	2,971,671
중국	62	낮음, 13해리	0	169,480
일본	54	높음, 90해리	0	224,110
프랑스	36	중간, 20해리	1	157,250
영국	35	중간, 25마일	3	201,158
러시아	34	중간, 48마일	1	332,800
이태리	22	중간, 20마일	0	88,550
독일	14	중간, 20마일	0	57,360

출처: Jennifer M. Lind, "Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy," *International Security*, Vol. 29, No. 1 (Summer 2004), p. 100.

<표 3-19>는 1995년 이후 각국이 획득한 신규 함정 현황을 나타낸 것인데, 1990년대 이후 일본이 미국에 이어 첨단 함정을 다량 획득하고 있음을 알 수 있다.

⁸² 해상자위대는 주요 수상함정의 양적인 측면에서 세계3위, 함대방공능력 측면에서 세계 2위, 배수량 총톤수에서 세계 3위 수준을 보이고 있다. 여기에서 함대방공능력은 각국 해군이 보유하는 최장거리 항공무기를 통해 산정하고 있다.

<표 3-19> 1995년 이후 주요 해군 함정 획득 현황

	항모	상륙정	구축함	순양함	프리게이트	잠수함	합계
미국	2	5	39		0	6	43
일본	0	3	13		0	9	25
중국	0	0	2		8	8	18
한국	0	0	6		0	5	11
영국	0	3	0		4	2	9
독일	0	0	0		4	2	6
러시아	0	0	0		1	5	6
프랑스	0	0	0		2	2	4
이탈리아	0	0	0		0	1	1

출처: Jane's Fighting Ships 2002.

<표 3-20> 주요 국가 상대적 공군력

	현세대 전투기	조기경보통제기	연간 조종사 비행시간
미국	2,267	102	205
러시아	1,569	16	20
영국	400	7	188
프랑스	242	18	180
독일	193	0	150
이탈리아	185	0	-
일본	180	37	150
중국	100	4	80

출처: Jennifer M. Lind, "Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy," *International Security*, Vol. 29, No. 1 (Summer 2004), p. 98.

<표 3-20>은 주요 국가의 공군 전투력 현황을 도시한 것이다.⁸³ 여기서는 일본 항공자위대는 비록 첨단 전투기의 보유가 러시아 등에 뒤지지만, 조기 정보능력이나 조종사의 숙련도 등을 종합하면 세계 4-5위 이내의 공군력을

⁸³ 여기에서 현세대 전투기를 구성하는 기종은 미국에서 생산된 F14, F15, F16, F18, 프랑스의 미라주 2000, 토네이도, 러시아의 Su-27, Su-30을 가리킨다. F22는 차세대 전투기, F-4는 이전세대 전투기로 구분된다.

갖고 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 일본은 경제력 뿐 아니라 군사력 측면에서도 세계 유수의 강국으로서 면모를 갖추기 시작하였다.

2006년 시점의 일본은 <표 3-2>에 나타난 것처럼, GDP 규모 세계 2위를 자랑하고 있고, 외환보유고는 세계 1위의 수준을 나타내고 있다. 군사력 측면에서도 일본은 <표 3-18>과 <표 3-20> 등에서 소개한 것처럼, 해군과 공군 전투력은 무시 못 할 수준이고, 국방예산 지출도 세계 4위 수준을 보이고 있다. 그렇다면 경제력과 군사력으로 나타나는 일본의 경성권력은 2020년의 시점에 어떠한 수준에 도달하게 될 것인가.

<표 3-3>에서 나타난 것처럼, 현재 1.3% 수준의 저생산이 지속된다면 2020년 시점에서 일본의 GDP 규모는 중국이나 인도에 추월될 것으로 전망된다. 또한 평화헌법 하에서 국시(國是)처럼 존중되고 있는 비핵3원칙, 즉 핵무기를 제조, 보유, 반입하지 않겠다는 원칙과 전략폭격기, 항공모함, 대륙간탄도탄 등 공격용무기를 갖지 않겠다는 원칙이 준수된다고 가정한다면, <표 3-5>에 나타난 것처럼 핵탄두를 포함한 전략무기 분야에서 미국은 물론이고 러시아나 중국과도 전략무기 격차를 보이게 될 것으로 전망된다.

그에 더해 일본의 경성권력을 잠식하는 또 다른 요소로서는 저출산에 따른 인구 고령화와 인구감소를 들 수 있다. 최근 일본의 국립 사회보장인구문제연구소가 추정한 바에 따르면, 일본의 2002년 출산율이 향후 50년간 1.26으로 저하된다고 가정한다면 총인구는 2005년 1억 2,777만 명에서 2046년 9,938만 명으로 감소될 것으로 예상되었다.⁸⁴ 그에 따라 고령화도 진행되어 2055년 시점의 남성 평균수명이 83.67세에 달하고, 여성 평균수명이 90.34세에 달하게 된다면, 전체 인구 가운데 65세 이상의 고령화 인구는 2055년 시점에서 40.5%에 달하게 될 것이고, 15세에서 65세 미만까지의 노동 가능 인구는 총인구 가운데 51.1%로 떨어지게 될 것으로 전망되었다. 이와 같이 되면 일본의 지속적 경제성장을 지탱해 줄 숙련노동자가 감소하게 될 것이고, 일본의 경제는 현상유지를 면치 못하거나 퇴보할 가능성이 크다. 나아가 사회보장제도의 근간이 흔들리게 되어 사회적 불안과 동요가 야기될 가능성이 크다. 이러한 인구감소 전망이 일본의 경성권력을 감소시키는 한 요인이 될 것으로 예상된다.

84. 『朝日新聞』, 2006년 12월 21일.

한편, 연성권력의 측면에서 일본의 위상은 어떠한 것인가. 일본은 유엔 분담금이나 IMF 출자금을 미국에 이어 많이 지출하고 있다. 개발도상국에 대한 ODA 지원도 미국에 이어 두 번째로 많이 부담하고 있다. 일본은 이와 같은 국제공헌을 통해 태평양전쟁 시기의 군국주의 이미지나 전후 고도성장 시기의 경제동물 이미지를 불식하고 국제사회에 기여하는 선의의 행위자로 자국의 이미지를 전환시키려 노력하고 있다. <표 3-8>에서 나타나듯이, 미국과 한국에서 일본에 대한 호감도가 각각 63%와 56%에 달하고 있는 것은 일본의 국가적 이미지가 많이 개선되고 있음을 보여주는 것이다.

<표 3-21> 일본의 역사문제 대응에 대한 중국, 일본인의 평가

	일본이 태평양전쟁 기간 중 군사행위에 대해 충분히 사과했는가		고이즈미 수상의 야스쿠니 참배에 대해 어떻게 생각하는가	
	그렇다	아니다	지지	반대
중국	3	85	4	78
일본	40	58	52	45

출처: Pew Global Attitude Project: China's Neighbors worry about its growing military strength (Washington D.C.: A Pew Research Center, 2006. 9).

그럼에도 불구하고 일본의 정치지도자들에 의한 보수우익적인 행태의 재연, 혹은 인접 국가들에 대한 역사인식의 모호한 입장 견지 등은 일본의 연성권력 기반을 약화시키는 악영향을 낳고 있음을 부인할 수 없다. 퓨 리서치센터에 의한 다음과 같은 조사결과는 일본의 연성권력이 특히 역사적 갈등의 당사국인 중국으로부터 평가받기에 여전히 부족한 상황임을 여실히 보여준다. <표 3-21>을 보면, 중국인의 80% 이상이 아직 일본인의 역사문제에 대한 사죄가 부족하다고 인식하고 있다고 나타난다. 아울러 고이즈미 수상의 야스쿠니 참배가 수차례에 걸친 본인의 해명에도 불구하고, 주변국들로부터 이해를 얻고 있지 못하고 있음이 드러난다. 따라서 일본은 특히 경제력을 중심으로 한 하드파워 측면에서 세계 유수의 대국으로 성장했음에도 불구하고, 또한 평화헌법과 비핵3원칙 등 전쟁 재발 방지를 위한 지난 50여 년간의 노력에도 불구하고, 역사 문제에 대한 모호한 자세의 견지로 인해 그 연성권력을 충분히 발현시키지 못하고 있다. 향후 2020년의 시점까

지도 일본의 역사문제에 대한 인식이 철저하지 못하고 주변국들로부터 납득을 얻는 자세를 보이지 못한다면, 이러한 연성권력의 약화가 오히려 경성권력의 성장을 저해하는 결과도 예상된다.

인간개발지수와 국가경쟁력 측면에서 보았을 때, 일본의 전환능력은 어떠한가. <표 3-10>을 보면, 일본의 인간개발지수는 세계 7위권에 있음을 알 수 있다. 즉, 평균수명, 취학률, 1인당 국내총생산 기준에서 일본인들은 비교적 여유로운 환경에서 자신의 잠재력을 개발할 수 있는 여건을 부여받고 있다. 이러한 지수는 일본의 잠재적인 성장가능성과 연동된다고 할 수 있다. 그러나 이 조사가 시작된 1990, 1991년, 1993년 시점에서 일본이 1위를 차지했던 점을 고려한다면, 일본의 인간개발지수는 오히려 퇴보하고 있다고 볼 수 있다.⁸⁵ <표 3-9>의 국가경쟁력 순위를 보면, 일본은 세계 10위권 내외에 포진하고 있다. 이 점은 정부 관료의 능력이나 정치행정시스템 등이 비교적 높은 평가를 받았기 때문이다. 따라서 전환능력과 국력을 종합적으로 보았을 때, 일본은 여전히 국제사회에서 중요한 역할을 할 것으로 전망되나, 군사력 측면의 하드파워가 여전히 근본적인 제약을 받을 것이고, 정치지도자들의 역사인식에 근본적 변혁이 뒤따르지 않는 한 연성권력 확대에도 제한을 받을 것으로 생각된다. 따라서 일본으로서는 이러한 국력과 전환능력 상의 제약 때문에 미국과의 동맹체제를 공고히 하면서 자신의 약점을 보완해 갈 것으로 전망된다.

(4) 러시아

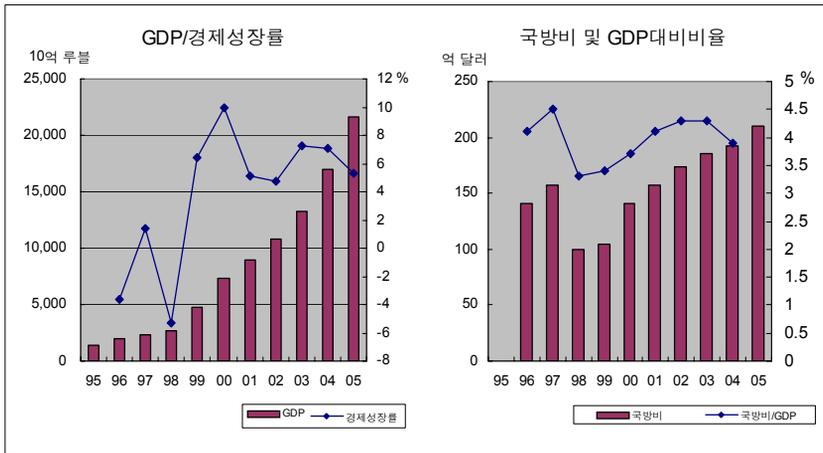
냉전기의 구소련은 양극체제의 한 정점에 위치하면서 군사적으로나 이념적으로 미국과 자웅을 겨루던 슈퍼 파워의 하나였다. 그러나 냉전이 해체되면서 러시아는 소연방 해체와 정치적 혼란, 그리고 경제적 침체를 겪으면서 과거의 위용을 상실해 가는 듯 보였다. 그러나 21세기 접어들어 러시아의 국력지표는 급격하게 개선의 조짐을 보이고 있다. <그림 3-3>에 따르면, 러시아는 1990년대 후반까지는 경제적 침체 내지 퇴보의 상황을 보였으나, 2000년대 이후 연 5-10% 수준의 경제성장률을 보이면서 경제호황의 양상을 보이고 있다. 러시아 경제가 침체 기초에서 성장세로 전환하게 된 원동력은

85- 『朝日新聞』, 2005년 9월 8일.

석유를 포함한 에너지 가격 상승에 기인한 바가 크다. 러시아 대외무역에서 에너지 부분이 차지하는 비중은 60%에 달한다고 알려져 있는데, 유가 상승에 따라 러시아 경제 전체적으로 활력을 되찾고 있는 것이다. 또한 2000년의 푸틴 정권 등장 이후 정치적 안정이 유지되고 대외관계에서의 자신감이 회복하면서, 경제에 긍정적인 영향을 주게 된 점도 간과할 수 없을 것이다.⁸⁶

한편 <그림 3-3>에 의하면, GDP 대비 국방비 지출의 비율은 경제침체 여하에 관계없이 3-4%의 수준을 유지하고 있으나, 경제침체에 축소경향을 보였던 국방지출이 경제상황 호전 및 GDP 증가에 따라 증대추세를 보이고 있는 점이 주목된다. 그 결과 2005년 시점에서는 세계 8위 수준에 해당하는 210억 달러 규모의 국방비가 지출되고 있음을 알 수 있다.⁸⁷

<그림 3-3> 1990년대 중반 이후 러시아 GDP 및 국방비 현황



출처: 러시아 통계청, <<http://www.gks.ru>>.

2006년 1월 중국 사회과학원은 2006년 세계경제 및 국제정세에 관한 보고를 발표하면서, 자체의 기준에 입각한 각국의 종합국력 순위를 발표한 바

86_정은숙, 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바초프에서 푸틴까지』 (성남: 세종연구소, 2004), pp. 73-104.

87_단 <표 3-2>에서 인용된 The World Factbook에서는 관련 자료 획득이 용이하지 않아 러시아가 포함되지 않고 있다.

있다.⁸⁸ 사회과학원이 종합국력 지표로 포함한 항목은 국내총생산, 군사력, 외교력, 자본력, 기술력, 자연자원, 인적자원, 정부의 조정통제력, 정보통신 등 9개이다. 이 같은 지표에 입각한 종합국력 순위는 1위 미국(90.69점), 2위 영국(65.04점), 3위 러시아(63.03점), 4위 프랑스(62.00점), 5위 독일(61.93점), 6위 중국(59.10점), 7위 일본(57.84점), 8위 한국(53.2점), 9위 인도(50.43점)의 결과가 나왔다. 중국 사회과학원이 정의한 종합국력은 경제력과 군사력, 자연자원 등 경성권력에 관련된 항목이 많다고 여겨지는데, 유의할 점은 러시아가 미국 및 영국에 이어 3위를 차지하였다는 점이다. 냉전체제 와해 이후 쇠퇴기에 접어든 국가로 간주되어 왔던 러시아가 종합국력 지표에서 3위의 지위를 점하고 있음은 최근 러시아의 활발한 국력증진 움직임에 비추어 주목을 끈다.

이 같은 사례에서 보듯이, 러시아의 경성권력은 최근 부활하는 조짐을 보이고 있다. 그 원동력으로는 석유와 천연가스를 중심으로 한, 러시아의 에너지 개발정책을 꼽지 않을 수 없다. 러시아는 2006년 현재 석유 매장량 99억 톤으로 세계 6위, 천연가스는 46조 8,000억 입방미터로 세계 1위의 수준을 보이고 있다.⁸⁹ 2005년도의 경우 러시아는 자국에서 생산된 석유 4억 7,000만 톤의 70%에 달하는 3억 2,000만 톤을 수출하여 세계 1위의 석유수출을 기록하였고, 석유수출로 벌어들인 외화가 2005년도의 경우 1,180억 달러, 천연가스 수출로 획득한 외화는 316억 달러에 달하고 있다. 이 같은 외화획득을 기반으로 2006년 현재 러시아의 외환보유액은 2,691억 달러로 일본과 중국에 이어 세계 3위 수준을 유지하고 있으며, GDP는 2006년 현재 9,750억 달러로 예상되고 있다. 이에 따라 GDP 순위는 2005년도의 경우 세계 14위였으나 2006년도의 경우 한국 등을 제치고 10위로 부상할 것으로 전망된다.

러시아는 석유 및 천연가스 수출로 인한 강국 부활 정책을 2020년의 시점 까지도 지속적으로 추구할 것으로 전망된다. 이르쿠츠크의 유전지대에서 동시베리아로 이어지는 송유관 건설을 2단계로 나누어, 제1단계인 타이세

88-『조선일보』, 2006년 1월 7일 기사에서 재인용.

89-『중앙일보』, 2006년 11월 13일 기사에서 재인용. 지역별로 보면, 2002년 현재 중동이 6490억 배럴, 아프리카가 870억 배럴, 중남미가 690억 배럴, 동유럽 및 러시아 지역이 660억 배럴, 극동 및 오세아니아 지역이 590억 배럴, 멕시코가 280억 배럴, 미국이 220억 배럴, 서유럽이 180억 배럴, 캐나다가 60억 배럴의 석유 매장량을 갖고 있는 것으로 추정되고 있다. 『중앙일보』, 2002년 10월 24일.

트에서 스코보로디노까지의 2,700킬로미터 구간공사를 2008년 말에 완공하고, 제2단계인 스코보로디노에서 코즈미노까지의 2,000킬로미터를 2013년부터 2015년까지 완공시킨다는 계획을 추진하고 있기 때문이다. 제1단계 공사는 중국 다칭 유전까지의 공급을 목적으로 하고 있고, 제2단계 공사는 일본 및 한국, 그리고 미국을 주요 공급국으로 설정하고 있기 때문에, 송유관 공사가 완성되면 러시아는 동북아의 주요 에너지자원 공급국으로 위상을 공고히 하게 될 것으로 전망된다. 푸틴 대통령이 현재 러시아 전체의 석유 및 천연가스 수출 가운데 3%에 불과한 아시아 지역 수출 비중을 10-15년 뒤에는 30%까지 끌어올리겠다고 표명한 것은⁹⁰ 2020년의 시점에서 러시아가 동북아 에너지 주요 공급국의 지위를 기반으로 강국 부활을 도모하겠다는 러시아의 의지를 내보인 발언이라 생각된다.

석유 및 천연가스 수출확대를 통한 러시아의 경제적 지위 강화는 외교적 및 군사적 능력 강화에 이어지고 있다. 경제대국으로 부상함에 따라 안정적인 에너지 공급원이 절실해진 중국은 러시아에 전략적으로 접근하고 있다. 2006년 11월, 원자바오 중국 총리는 중국을 방문한 미하일 프라드코프 러시아 총리와 회담을 갖고 2005년 말 9억 7천만 달러 수준인 중국의 대러시아 투자액을 2020년까지 120억 달러로 확대하겠다고 약속하였다.⁹¹ 중국과 러시아가 2005년 8월에 실시한 연합군사훈련을 지속적으로 실시하겠다고 합의한 것도 에너지 공급국으로 부상하는 러시아에 대한 중국의 전략적 접근이라고 판단된다.

러시아는 오일 달러에 기반하여 전략무기 체계를 중심으로 한 군사력의 증강도 지속적으로 추진할 것으로 전망된다. 이미 2002년 5월, 미일 양국은 모스크바 전략무기 삭감조약을 통해 양국이 2012년까지 1,700-2,200개 수준으로 핵탄두를 감축할 것을 합의하였다. 이 같은 전략무기 보유를 통해 러시아는 여전히 핵강국으로서의 지위를 양보하지 않을 것으로 생각된다. 이같이 러시아는 경제력과 군사력 등 경성권력 측면에서 2020년 시점까지 강대국으로서의 위상을 회복해 갈 것으로 전망된다.

한편 러시아의 연성권력은 어떠한가. 러시아는 <표 3-6>과 같이 유엔

90-『중앙일보』, 2006년 11월 13일.

91-『중앙일보』, 2006년 11월 10일.

및 IMF 등 주요 국제기구에 대한 분담금을 국력 규모에 맞게 지출하고 있다. 그러나 국가경쟁력이나 인간개발지수와 같은 분야에서는 러시아가 상대적으로 낙후되어 있다. 다시 말해, 러시아는 경성권력 측면에서는 냉전기의 소련 위상을 방불케 할 정도로 국력이 회복되고 있지만, 정치행정 시스템의 효율성, 사회의 개방성, 인간의 존엄과 여유로운 생활 보장 등의 측면에서는 미국이나 일본에 뒤쳐져 있는 것이다. 따라서 전환능력이 취약한 러시아가 에너지 개발정책으로 증대된 경제력 및 외교력을, 어떻게 국제사회에서 자국의 영향력을 강화하기 위한 자원으로 전환시킬 수 있을 것인지 주목된다고 할 수 있다.

다. 주요국 미래외교안보전략

(1) 미국: 대테러 장기전과 패권 유지

미국은 압도적인 경제력과 군사력을 바탕으로 국가전략을 세워 국가이익과 국가목표를 추구하고 있다. 그렇다면 미국이 추구하는 국가목표란 과연 무엇인가. 냉전기 미국의 국가목표는 안보를 증진하고, 경제적 성장을 추구하며, 민주주의를 확산시키는 것이었다.⁹² 그런데 21세기 접어들어 9·11 테러사건이라는 충격을 겪은 이후, 미국의 국가목표에는 이러한 과제들을 계승하면서 새롭게도 테러리즘의 위협으로부터 미국 본토의 안전을 확보하고, 위협의 근원이 되는 지역의 안정이나 민주주의 확산이라는 목표가 덧붙여졌다.⁹³ 그렇다면 이러한 국가이익 추구를 위협하는 안보위협요인은 무엇이며, 그러한 위협요인을 배제하기 위한 안보전략은 어떠한 것인가.

NSS2002는 “미국을 적으로부터 방어하는 것은 미국 정부의 우선적이며 가장 근본적인 임무”라고 규정하면서, “과거의 적들은 미국을 위협하기 위

92-1994년 공간된 미국 국가안보전략서(NSS) 및 1996년의 동문서에서 이 같은 기조가 유지되고 있다. 박기린, “9.11테러 이후 미국의 군사전략 변화: 목표, 수단, 방법 측면,” 『국방연구』, 제47권 2호 (2004년 12월), p. 99.

93-브랜다이스 대학의 로버트 아트는 미국의 주요 국가이익을 중요성에 비추어 3가지 유형으로 나누고 있는데, 이에 따르면 사활적으로 중요한 이익으로서는 국토안보, 대단히 중요한 이익으로서는 유라시아 대륙의 대국간 안정 유지와 중동 석유의 안정적 공급, 그리고 중요한 이익으로서는 국제경제의 개방, 민주주의와 인권 확대, 기후 변동의 회피 등을 제시하고 있다. 『朝日新聞』, 2006년 4월 24일 기사에서 재인용.

해 거대한 군대와 막대한 산업시설을 필요로 했으나, 지금의 적들은 탱크 한 대 값도 안 되는 비용으로 엄청난 혼란과 고통을 초래할 수 있는 개인들의 그림자 같은 네트워크”라고 파악하고 있다.⁹⁴ 새로운 적들은 “과격주의와 첨단기술”을 병용하면서 대량살상무기를 개발하고 있는 테러리스트, 혹은 테러리스트를 비호하는 국가들에 다름 아니다. NSS2002는 “지금 미국을 위협하는 것은 남을 정복하려는 국가들이 아니라 스스로 실패한 국가”들이며, “대규모 군대나 함대가 아니라 적대적 소수의 수중에 들어간 파괴적 기술”들이라고 지적하고 있다.

그렇다면 테러리스트 집단 및 실패한 국가들로부터의 위협에 직면하여 미국이 취해야 할 안보정책은 무엇인가. NSS2002는 미국 자체적인 국가안보기구 변혁과 국제전략으로서의 동맹강화를 기본방침으로 제시한다. 국가안보기구 변혁의 핵심은 군사변혁으로 요약된다. 국가안보전략서는 “현재 우리가 상대해야 할 적과 위협은 변하였으며, 이에 따라 우리의 군사력도 변하여야 한다. 냉전기의 대규모 군대를 유지하기 위해 고안된 군구조는 전쟁이 언제 어디서 발생하느냐 하는 것보다는 적이 어떻게 싸울 것인가에 초점을 맞추기 위해 변혁되어야 한다”고 강조하면서, 연합작전능력 강화, 정보우위의 활용, 과학과 기술의 활용, 반테러 전쟁수행능력의 제고 등을 추구해야 할 과제로 제기하고 있다.⁹⁵ 한편, NSS2002는 테러리즘을 분쇄하고 미국 및 우방에 대한 공격을 예방하기 위해 동맹을 강화할 것을 국제전략의 핵심요소로 제기하고 있다. 아울러 테러리즘의 온상이 될 수 있는 지역분쟁을 완화하기 위한 타국과의 협력강화도 국제전략의 중요한 요소로서 제기한다.⁹⁶ 이러한 국가안보전략의 기초에 따라 미국의 동아시아 지역에 대한 전략도 재평가되고 있다. NSS2002는 “테러와의 전쟁은 미국의 아시아

94- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002) <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

95- 2003년 5월에 부시 행정부가 성립시킨 국방변혁법(Defense Transformation Act)은 이러한 정책의 일환으로 볼 수 있다. 이 법안의 설명은 Donald Rumsfeld, “Defense for the 21st Century,” *Washington Post*, May 22, 2003 참조.

96- 2002년 국가안보전략서는 위협에 대항하기 위한 전략으로서 단독행동주의의 가능성도 배제하고 있지 않다. “우리의 리더십을 발휘함에 있어 미국은 다른 나라들의 가치, 판단 및 이익을 존중할 것이다. 그러나 미국의 국익과 분명한 책임이 필요한 경우에는 혼자라도 기꺼이 행동할 것이다.”

동맹국들이 지역평화와 안정에 초석일 뿐 아니라 새로운 도전에 유연하게 대응할 준비가 되어 있음을 입증하였다”라고 평가하면서, 아시아 국가들과의 동맹 및 우호협력 강화를 위해 “지역 및 국제문제에서 일본의 지도적 역할”을 기대하고, “한미동맹이 광범위한 지역안정에 기여”하도록 하며, 동맹뿐만 아니라 아세안과 APEC과 같은 다자간 지역기구와의 협력도 강화해야 한다고 제안하였다.

NSS2002에서 표명된 새로운 안보위협요인은 2002년 12월에 콘돌리자 라이스 국가안보보좌관과 톰 리지 국토안보부 장관이 공동으로 작성하여 발표한 “대량살상무기에 맞서는 국가전략”이라는 문서에서 보다 구체적으로 적시되고 있다. 이 문서는 미국이 주의해야할 주요 대상국으로서 북한, 이란, 시리아, 리비아 등을 실명으로 거론하고 있다. 그리고 이러한 위협세력에 대해 외교적 노력뿐만 아니라 선제공격이나 핵공격 등 힘으로 WMD 확산을 억제하거나, 미사일 방어체제 구축을 통해 WMD에 의한 피해를 최소화할 능력을 유지해야 한다고 제안하고 있다.⁹⁷

국가안보전략서(NSS)가 미국 안보전략의 최상위 문서체계라고 한다면, 그 하위체계인 국방전략 및 군사전략을 나타내기 위하여 국방성이나 합참이 발표하는 문서들은 반영하는 성격을 갖게 된다. 예컨대, 2001년 국방성이 발표한 4년주기 국방검토보고서인 QDR은 생화학무기, 핵무기, 탄도미사일 확산 등 주요 군사기술 발전이 위협이 되고 있다고 지적하면서, 이에 대응할 군사적 방책을 거론하고 있다. 이상에서 본바와 같이, 미국은 9·11 이후 테러리즘 및 대량살상무기(WMD) 확산을 새로운 국가안보의 위협요소로 제기하면서 이러한 위협요소로부터 국토안보를 확보하고, 민주주의 확산과 경제의 지속적 발전을 보장하기 위하여 국가안보기구 변혁 및 전 세계적인 동맹체제 재편을 국가안보전략으로 추구하고 있다.

앞으로 14년여가 남은 2020년의 시점까지 미국이 어떤 외교안보전략을 지속적으로 추구해 갈 것인가 하는 문제는 예상하기 곤란한 문제이다. 예컨대, 지금부터 14년전을 생각해 보자. 냉전체제가 붕괴된 직후인 1992년 무렵의 시점에서 14년 이후에 다가올 2006년의 미국 외교안보전략이 어떤 형태를 지니게 될 것인지 정확한 예측을 할 수 있었던가. 1992년 시점에서 미국은

97-『동아일보』, 2002년 12월 12일.

냉전체제하 거대한 가상적이었던 소련이 붕괴되었고 걸프전쟁에서 사막의 폭풍 작전을 통해 첨단 군사력을 여지없이 과시하면서 이라크군을 궤멸시켰었다. 탈냉전기 유일한 초대국으로서 미국의 안전보장을 위협하는 세력은 상정되기 어려운 시점이었다. 그런 상황에서 알 카에다와 같은 소수 테러리스트 집단이 미국 내에서 이륙한 비행기를 납치하여 국방성과 세계무역센터 빌딩 등 미국의 정치 및 군사 심장부를 강타한 9·11테러와 같은 사건이 발생하고 새로운 위협이 미국의 앞길을 가로 막을 줄을 누가 예상할 수 있었겠는가. 따라서 2020년 시점의 미국 외교안보전략을 예상하는 작업은 나침반도 통용되지 않는 막막한 바다를 향해하는 것에 비유될 수 있을 것이다. 그러나 적어도 2006년 미국이 추구하고 있는 국가안보전략의 기초가 2020년의 시점에도 크게 변동되지 않을 것이라는 예상은 가능하다.

2006년 시점에서 미국이 추구하고 있는 국가안보전략이란 전 세계적으로 미국이 누리고 있는 패권적 지위의 유지,⁹⁸ 미국의 안전보장과 패권적 지위를 위협하는 위협요소들의 배제, 미국 국력의 지속적 신장과 동맹 및 우방국과의 협력체제 강화, 민주주의와 시장경제 등 미국이 신봉하는 가치의 확산 등으로 요약될 수 있을 것이다. 이러한 외교안보전략의 목표가 구체적인 문서형태로 나타난 것이 2006년 3월에 발표된 국가안보전략서(National Security Strategy, 이하 2006 NSS로 약칭)이다.⁹⁹

2002 NSS의 개정판으로서 공표된 2006 NSS는 세계의 압제적 지배(Tyranny)를 종식시키고 민주주의를 확산하는 것이 미국의 정책과제라고 단언하고 있다. 그리고 압제적 지배의 전형적인 사례로서 북한, 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 미얀마, 짐바브웨 등을 들면서, 이들 국가로부터의 위협, 특히 대량파괴무기(WMD)를 보유한 적으로부터의 위협을 배제하기 위해 2002 NSS에서도 표명했던 선제단독공격 독트린의 유지를 재확인하고 있다. 그러나 2002 NSS와 비교하여 단독행동주의 보다는 외교적 해결책을

98- 전세계적 규모에서 패권을 유지하는 것이 탈냉전기 미국의 세계전략이라고 하는 견해에 대해서는 김재철, “패권, 다극화, 그리고 중미관계: 세계질서를 둘러싼 경쟁?,” 『국제정치논총』, 제42집 4호 (2002), p. 335를 참조.

99- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 2006). NSS는 1986년 연방의회가 제정한 법률에 따라 안보정책을 수립하는 최대의 지침으로 작성되는 것으로서, 행정부가 의회에 제출하도록 의무화되었다.

우선시하면서 위협요인을 배제하려 한다는 입장을 보다 강하게 제시하고 있는 점이 2006 NSS의 특징이다.

2006 NSS를 국방정책 및 군사전략의 측면에서 보완하는 것이 2005년 국방성에서 공표한 국방전략서(National Defense Strategy, 이하 2005 NDS로 약칭) 및 2006년 국방성에서 공표한 QDR이다. “미국은 전쟁 수행중이다”라는 말로 시작되는 2005 NDS는 “미국은 전통적 전쟁형태에 있어 세계를 압도”하고 있지만, 핵심국가들(key states)의 일부, 문제 국가들(problem states)의 일부, 그리고 테러리스트와 같은 비국가행위자와 같은 잠재적 적들은 비정규적(irregular), 재앙적(catastrophic), 균열적(disruptive) 방식으로 미국의 이익과 국토를 위협하고 있다고 보았다.¹⁰⁰ 2005 NDS는 구체적으로 이라크와 아프간에서 싸운 적들은 전통적이며, 비정규적인 도전을 가해왔고, 알 카에다와 같은 테러리스트 그룹은 비정규적, 재앙적 도전을 가하고 있다고 보았다. 그리고 특히 북한은 전통적, 비정규적, 재앙적 위협을 가하고 있다고 보았다. 이러한 위협을 배제하기 위하여 2005 NDS는 미국이 취해야 할 국방전략의 목표가 적극적 방위의 개념 하에 ①직접 공격으로부터 미국을 보호하고, ②핵심지역과 수송로 확보를 통해 미국과 동맹국들의 행동의 자유를 확보하고, ③동맹국들과 파트너십을 강화할 것을 요청하였다. 직접 공격으로부터 미국을 보호하기 위해 NDS는 국가안보제도를 지속적으로 변혁시키고, 조기경보능력 등 정보력을 강화하고, 우주공간이나 국제수역 및 사이버 공간에서의 작전능력을 구비하고, 네트워크 중심적 작전을 수행할 수 있는 능력의 구비가 필요하다고 보았다. 아울러 글로벌 신속대응 능력을 강화하기 위해 원거리를 신속하게 기동하는 능력 및 동맹국과의 파트너십 강화가 필요하다고 보았다.

한편, 2006 QDR은 미국의 국익에 대한 위협이 과거와 같은 전통적 국가보다는 극단적 테러네트워크라고 정의하고, 테러와의 전쟁을 장기전이라고 규정하였다.¹⁰¹ 지역적으로는 중국의 군사력 근대화에 대한 경계심을 표명하였고, 북한의 핵, 화학, 생물무기, 장거리 미사일 개발을 우려하였다. 이

¹⁰⁰–Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (March 2005).

¹⁰¹–Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2006).

같은 위협요소를 배제하고 전면적 반(反)테러전 체제 준비를 위해 특수전 전력의 증강, 해외정보 수집능력 강화, 세계 어느 지역에 대해서도 신속하게 부대를 전개시킬 수 있는 능력의 강화 등을 과제로 제시하였다.

이 같은 국가안보전략과 국방전략의 기초에 따라, 미국의 군사력 배치 및 군사훈련 양상이 적지 않게 영향받을 것으로 전망된다. 세계적 차원에서 군사변혁 일환으로 추진되고 있는 네트워크 중심전(NCW) 개념에 따라 전 세계 각 지역에 배치된 미군기지와 본토 사령부를 위성통신망 등에 의해 연결하는 지휘통신체제가 강화될 것으로 전망되며, 테러리스트 그룹이나 불량국가에 의한 핵확산 방지를 도모하기 위해 핵확산방지구상(PSI)의 네트워크가 동맹국을 중심으로 적극 추진될 것으로 예상된다.

중국의 군사적 부상을 저지하고 북한의 WMD 개발 및 확산을 방지하기 위해 미국이 해외에 전개한 군사력의 상당부분을 동북아 및 서태평양 일대에 재배치할 것으로 전망된다. 예컨대, 미국은 2010년까지 핵공격 잠수함 6척을 워싱턴, 캘리포니아, 하와이 등 태평양상 기지로 이동 배치할 계획이고,¹⁰² 주력 항공모함 11척 가운데 6척을 하와이, 괌, 요코스카 등 아시아 태평양 지역으로 전개할 예정으로 있다. 2006년 6월 괌 해역에서 에이브러햄 링컨, 키티호크, 로날드 레이건 등 항모 3척과 전투기 300여대, 병력 2만 8천여 명이 동원되어 해·공군 및 해병대의 합동훈련 “용감한 방패(Valiant Shield)” 훈련이 실시된 바 있었는데, 이 같은 대규모 군사훈련이 이 지역에서 향후에도 실시될 전망이다.¹⁰³

미국은 동북아의 개별 국가들에 대해서도 대테러 전쟁 협력, 동맹국과의 파트너십 강화, 민주주의 확산, 미국의 패권 유지라는 기초 하에 한편으로는 협력을, 다른 한편으로는 견제와 경쟁을 해 나갈 것으로 전망된다. 중국에 대해서는 2006 NSS에서 표명된 것처럼, 중국이 책임 있는 이익상관자(stakeholder)가 되기를 기대하는 입장을 견지하면서, 중국의 민주주의와 개혁개방, 아울러 군사적 투명성도 요구하게 될 것으로 전망된다. 그런데 대중국 정책을 둘러싸고 미국 정부 내에서의 접근방식 차이도 노정될 것으로 예상된다. 2006 QDR 및 의회에 제출한 중국군사력 보고서¹⁰⁴에 나타난

102-『국방일보』, 2006년 3월 14일.

103-『조선일보』, 2006년 6월 20일, 6월 22일.

것처럼, 국방성은 중국을 전략적 라이벌로 인식하고, 중국군 근대화 및 군비 확장에 대해 불투명성을 지적하는 견해가 견지될 것으로 전망된다. 반면 국가안보회의(NSC)와 국무성은 중국이 근본적 위협이 아니라는 인식하에서 보다 신중하게 다양한 안보협력을 모색할 것으로 전망된다. 2006년도 9월과 11월에 미중 양국은 각각 샌디에이고와 하이난 섬(海南島) 부근 해역에서 해상연합구조훈련을 실시한 바 있다.¹⁰⁵ 이 같은 양국 간 연합훈련 실시 및 군고위 관계자의 상호방문을 통해 미중 양국이 군사적 신뢰구축을 도모하려는 노력이 향후에도 지속적으로 실시될 것으로 전망된다. 또한 미중 양국은 서로가 핵보유 국가로서 북한의 핵보유 및 추가적 핵실험을 지지하려 한다는 점에서 공동의 이익을 갖고 있다. 비록 2006년 12월에 재개된 6자회담은 별다른 성과를 거두지 못하고 끝났지만, 미중 양국은 북핵 문제에 대한 상호간의 접점을 찾으려는 노력을 지속할 것으로 전망된다.

미국에게 있어 대테러전쟁 수행과 패권유지 전략에 가장 이상적으로 보조를 맞추는 동맹국가가 일본이다. 아베 수상으로 지도층이 교체되었어도 미일동맹관계는 지속적으로 강화될 전망이다. 특히, 2006년 5월 미일간에 합의한 미일동맹 재편구상을 단계적으로 실행하면서, 미국은 강화되는 미일동맹이 글로벌 범위 내에서 미국의 전략적 이익을 뒷받침할 수 있는 전략 자산으로 될 수 있도록 일본과의 안보협력관계를 긴밀히 해 나갈 것으로 보인다. 1998년 이후 일본과 공동으로 추진하고 있는 미사일 방위체제(MD) 공동개발을 가속화하면서 탄도미사일 탐지 및 저지를 위한 연합대응능력을 지속적으로 구축해 나갈 것으로 전망된다. 2003년부터 국제적인 범위에서 실시되고 있는 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 훈련에 있어 일본의 지속적인 참가를 요청하게 될 것이고, 중국 및 북한을 대상으로 실시되어온 연합훈련태세를 강화하고 연합작전계획도 구체화할 것으로 보인다. 아울러 유엔 안보리 상임위와 6자회담에서 대북 핵포기를 위한 미일 공동의 압박 정책을 지속적으로 실시할 것으로 보인다.

러시아도 국력이 재부상하고 있는 도정을 밟고 있다. 그러나 미국은 2006

¹⁰⁴-Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2006* (DoD 2006) 등을 참조.

¹⁰⁵-『중앙일보』, 2006년 11월 15일.

년 QDR에 표명한 것처럼, 러시아를 군사적 위협의 대상으로 간주하고 있지 않다. 미국은 러시아를 주요 안보이슈에 있어 협력할 수 있는 핵심국가로 간주하고 안보협력의 범위를 확대하고자 할 것으로 전망된다. 2006년 7월 부시 대통령은 푸틴 대통령과 회담을 갖고 핵테러 방지의 협력 구상 제창에 합의하였고, 동년 10월 공동으로 핵테러 방지구상을 주도한 바 있다.¹⁰⁶ 미국과 러시아는 양대 핵강국으로서 WMD에 관련된 국제안보이슈에 관해서 협력해 나갈 것으로 보인다. 이 같은 안보협력은 경제 및 문화분야에서도 확대될 것으로 보인다. 2006년 11월 미국은 러시아의 WTO 가맹을 위한 양자교섭에서 기본 합의에 도달한 바 있다.¹⁰⁷ 미국은 향후 러시아가 시장경제와 민주주의 발전을 지속적으로 추진할 수 있도록 협력을 아끼지 않을 것으로 보인다. 한때 전체주의 체제였던 러시아가 성공적으로 민주주의 사회로 전환하는 것이 미국이 추구하는 민주주의 확산 전략에 있어서도 중요한 의미를 가질 것이기 때문이다.

미국은 한반도에 대하여 2005년 9월, 6자회담 공동성명에서 합의된 것처럼 한반도 비핵화 및 확산방지의 입장을 견지할 것이다. 또한 북한체제의 위협요인에 대해 지속적으로 경계하면서 북한의 평화적 변화를 추구할 것이다. 이러한 과정에서 한국에 대하여 미국은 2006년의 SCM에서 합의한 바에 따라 2009-2012년간 전시작전통제권 환수를 위한 구체적 협의를 단계적으로 추진할 것으로 전망된다. 아울러 한국의 자율적인 의사를 존중하겠지만, 북한 핵확산 방지를 위한 PSI에 한국의 참가를 지속적으로 요청할 것으로 보인다. 그리고 북한에 대해서는 2006 QDR에서 표명한 것처럼, 북한의 핵무기와 장거리 미사일, 그리고 생화학무기의 확산에 경계를 표명하면서 유엔 결의안 1718호에 따라 대북 강경 압박 정책의 기초를 유지할 것으로 전망된다. 6자회담의 재개를 통해 북한에 대한 다자적 방식의 압박을 가하려고 할 것이지만, 6자회담이 결렬될 경우 보다 강도 높은 대북 압박정책이 모색될 가능성도 적지 않다. 2006년 11월 중간선거 결과에 따라 상·하원에서 민주당 우위의 구도로 변화되었지만, 핵확산방지 및 핵폐기를 목표로 하는 대북정책의 기초에는 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

¹⁰⁶-『조선일보』, 2006년 11월 2일.

¹⁰⁷-『朝日新聞』, 2006년 11월 11일.

(2) 중국: 사회주의 조화사회(社會主義和諧世界) 건설

중국은 증진되고 있는 경제력과 군사력을 바탕으로 야심찬 국가전략을 추진하고 있다. 현재 중국의 국가전략은 단기적으로는 ‘11차 5개년계획’에 나타나고 있다.¹⁰⁸ 2006년부터 추진되고 있는 ‘11차 5개년계획’은 대체적으로 세 가지의 목표와 특징을 지닌다. 첫째, 구속성 목표 또는 책임성 목표이다. 이것은 공공자원을 효과적으로 동원하여 정부의 책임목표를 실현하는 것이라는 점에서 정부행위를 제약하고 있다. 둘째, 예측성 목표이다. 이것은 국가가 기대하는 발전목표로 주로 시장을 주체로 한 자주적으로 실현하는 것이다. 정부는 산업발전의 목표, 도시화발전의 목표, 국제무역이나 국제화 발전추세의 목표와 같은 거시환경, 제도환경, 시장환경을 만들어 주고 적절한 시기에 거시조절의 방향과 폭을 결정한다. 셋째, 지도성 목표이다. 이것은 ‘11차 5개년계획’ 기간에 정부가 희망하는 목표를 완수하는 것이다.

이러한 원칙 속에서 ‘11차 5개년계획’의 6대 중점을 제시하고 있다. 이것은 경제성장방식의 전환, 산업구조의 구조조정, 이른바 ‘삼농문제’해결, 도시화의 건강한 발전의 추진, 지역협력발전, 조화사회 건설의 적극적 추진 등이 그것이다.¹⁰⁹ 구체적으로는 63개의 지표를 제기하였다. 이것을 목표상의 지표체계로 분류하면, 30개의 구속성 지표, 16개의 정부 지도성 지표, 17개의 시장예측성 지표로 구분할 수 있다. 그리고 구체적인 발전전략의 목표로는 9개의 목표와 39개의 양적지표를 설정하였다. 이 중에서 22개는 중요 지표라고 할 수 있으며, 인구, 자원, 환경을 반영한 것이 8개, 공공서비스와 인민생활과 관련된 것이 8개 등이다.

이러한 지표 하에서 설정된 구체적인 목표는 <표 3-22>와 같다.

108- 中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一年計劃的建議 編輯組, 『中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一年計劃的建議輔導讀本』(北京: 人民出版社, 2005), pp. 7-8.

109- 中共中央黨校出版社 編寫組, 『中國未來五年發展走向』(北京: 中共中央黨校 出版社, 2006), pp. 49-50.

<표 3-22> 11차 5개년계획의 주요 사회경제적 지표

유 형	지 표	2005년	2010년	연평균성장(%)
경제성장	국내총생산(1조위안)	18.2	26.1	7.5
	1인당 국내총생산(위안)	13985	19270	6.6
경제구조	서비스업 증가비중(%)	40.3	43.3	[3]
	서비스업취업비중(%)	31.3	35.3	[4]
	국내총생산대비 연구개발비 비중(%)	1.3	2	[0.7]
	도시화율(%)	43	47	[4]
인구자원환경	총인구(만명)	130,756	136,000	<8%
	단위국내생산량대비에너지소모감소률(%)			[20]
	단위 공업증가치 용수량감소율(%)			[30]
	농업관개용수 유효이용계수	0.45	.05	[0.005]
	공업고체폐기물 종합이용률(%)	55.8	60	[4.2]
	경지보유량(억ha)	1.22	1.2	-0.3
	주요 오염물배출총량감소(%)		18.2	[10]
	삼림피복률(%)		20	[1.8]
공공서비스와 인민생활	평균교육수혜연한(년)	8.5	9	[0.5]
	도시기본양로보험 복개률(억명)	1.74	2.23	5.1
	신형농촌협력의료 복개률(%)	23.5	>80	> [56.5]
	5년간 도시신규취업(만명)			[4500]
	5년간 농업노동력 이전(만명) (만명)			[4500]
	도시 등기 실업율(%)	4.2	5	
	도시주민 1인당 가처분소득(%)	10493	13390	5
	농촌주민 1인당 순수입(위안)	3255	4150	5

* 국내총생산 증가와 도시-농촌수입은 2005년 가격

** [] 은 5년 누계임

*** 주요 오염물질은 이산화탄소와 화학물질량

출처: 中共中央宣傳部 理論局, 『理論熱點對面』(北京: 人民出版社, 2006), p. 16.

즉, “2010년 1인당 GDP를 2000년 대비 2배로 늘린다. 자원이용의 효율을 높이고, 단위 GDP 에너지 소모를 2005년 대비(10차 5개년계획의 마지막연도) 20%이상 줄이며, 생태환경이 악화되는 추세를 억제하고, 경지가 과도하게 감소하는 상황을 효과적으로 통제한다. 자주적 지적재산권과 유명상표,

국제경쟁력이 있는 기업을 형성시킨다. 사회주의 시장경제체제를 비교적 완전화하고 개방형경제를 새로운 수준까지 발전시켜 국제수지를 기본적으로 균형을 이루게 한다. 9년 의무교육을 보급하고 공고화시키며, 도시의 일자리를 지속적으로 증가시키고 사회보장체제를 비교적 건전화시키며 빈곤 인구를 지속적으로 감소시킨다. 도농간 주민소득수준과 생활의 질을 보편적으로 높이고 물가를 안정시키며, 거주·교통·교육·문화·위생과 환경 등의 조건을 비교적 크게 개선한다. 민주법제건설과 정신문명 건설을 새롭게 전개시키고 사회치안과 안정생산환경을 호전시키며 조화사회 구축에 새로운 발전을 얻는다”는 것이다.

국가목표를 달성하기 위해 대내외의 안전보장 확보도 중국의 중요한 관심사이다. 현 단계 중국 안보정책의 핵심은 중국이 ‘세계대국’이 되어 세계 정치의 다극화를 어떻게 실현할 것인가라는 견해와 중국이 ‘정상(正常)국가’를 지향해야 한다는 견해로 대별할 수 있다.¹¹⁰ 책임대국론이나 ‘위대한 중화복원론’ 등은 근본적으로 세계강국을 지향한다고 볼 수 있으나,¹¹¹ 2001년 중국이 WTO에 가입하면서¹¹² 국제사회의 제도적 규범에 따라 중국의 이익이 보장받고 제약받는 측면도 동시에 가지고 있다.

이런 점에서 전면적 소강사회의 건설을 향한 중국의 대외정책은 ‘세계강국화를 위한 정상국가화’라고 할 수도 있고, 중국이 국제사회의 정상화에 깊이 참여하여 중국위협론을 불식시켜 나가는 ‘정상국가’ 자체를 목표로 한다고 할 수도 있다. 특히, 전면적 소강사회 건설의 핵심이 경제력에 기초한 종합국력을 증강하는 데 있기 때문에 정상국가론과 같은 온건한 대외전략이 보다 중시되고 있다. 즉, 무역과 외자도입, 원자재 확보 등 중국경제의 관건이 되는 문제들은 안정적인 외부환경이 없이는 불가능하다. 더구나

110- 龐中英, “世界大國與正常國家: 兼論再造中國的世界觀,” 楚樹龍·耿秦, 『世界, 美國和中國: 新世紀國際關係和國際戰略理論探索』(北京: 清華大出版社, 2003), p. 303.

111- 장쩌민은 2000년 7.1강화에서 “20세기 중엽에서 21세기 중엽의 백년간 조국의 부강, 인민의 부유와 민족의 위대한 부흥을 위해 노력해야 한다”고 강조했고, 16전대회에서는 “중화민족의 위대한 부흥”은 전면적 소강사회의 민족적 목표라는 것을 강조했다. 江澤民, 『全面建設小康社會, 開創中國特色社會主義社會新局面』(北京: 人民出版社, 2002), pp. 56-57.

112- 미래의 역사학자들이 중국현대사에 있어 이 사건을 중국의 전지구화의 원년이자, 가장 중요한 사건으로 기록할 것이라고 평가하기도 한다. *South China Morning Post*, Jan. 2, 2002.

2020년의 1단계라고 할 수 있는 2010년까지는 2008년 하계 올림픽, 2010년 상하이 박람회 행사들이 예정되어 있기 때문에 안정적인 국제환경을 확보하는 것이 보다 중요하다. 이렇게 보면, 전면적 소강사회 건설의 대외적 양상은 정상국가를 통해 세계강국의 목표를 달성하고자 하는 ‘세계정상국가’라고 할 수도 있다.¹¹³

전지구적 차원에서 중국의 안보정책은 효과적인 ‘최저한도의 전략적 위협(威懾)’을 유지하는 데 있다.¹¹⁴ 그러나 9·11 테러 이후 미국의 세계전략은 미국식 사명감(mission)을 신의 부름(calling)으로 간주하는 일방주의가 심화되고 있다. 중국은 이러한 미국의 단일한 패권체제가 중국의 주권보장체제를 침해할 수 있다고 우려하고 있다.¹¹⁵ 동시에 양국은 상호 정치적·경제적 이익을 증진하기 위해 양국에서 형성된 민족주의의 부정적 영향을 줄여나가고 국제적 협력을 추구하고자 한다.¹¹⁶ 다만, 중국은 미국의 일방주의를 제어할 효과적인 수단이 없다는 힘의 한계를 방어적 현실주의(reactive realism)를 선택하고 있다. 이와 함께 아프리카와 중동으로부터 에너지 수송라인을 확보하고, 남미로부터 원자재와 식량수입을 안정적으로 도입하기 위해 최소한의 세력균형(minimal balance of power)을 유지할 수 있는 대외 전략을 수립하는 데 주력하고 있다.¹¹⁷

그러나 중국의 동북아시아 지역은 2005년 기준 무역액이 2,988억 달러(북한, 한국, 일본, 몽골)에 달하고 있고, 여기에 러시아와 극동지역의 무역액을 더하면 3천억 달러를 상회하고 있다. 이것은 중국의 대외무역총액의 22%, 동아시아 무역총액의 70%를 달한다.¹¹⁸ 여기에 안보영역에서도 중국의 국가안보에 밀접한 연관을 맺고 있다. 동북아는 중국의 중요한 안보병풍이자

113_ 龐中英·龐中英, “世界大國與正常國家: 兼論再造中國的世界觀,” pp. 310-311.

114_ 唐世平, 『塑造中國的理想安全環境』(北京: 中國社會科學出版社, 2003), p. 87.

115_ 『人民日報』, 2003년 5월 29일.

116_ Yuan Peng, “U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option,” *Brookings Northeast Asia Survey 2003-2004* (Washington: Brookings Institute, 2004), p. 64.

117_ 중국이 최근 해양권(海權)을 강조하거나 석유안보를 강화하는 흐름이 나타나고 있으며, 후진타오 출범이후 실제로 남미와 중동 아프리카 순방을 통해 자원의외교를 추진한 바 있다. 現代國際關係研究院, 『國際戰略與安全形勢評估』(北京: 時事出版社, 2004), pp. 201-221.

118_ 『國際貿易』(2006年 2期), p. 71.

태평양의 문호이다. 동북아에는 대만 독립운동, 티베트 문제, 주한미군 주둔 문제, 일본의 재무장화, 동중국해를 둘러싼 중일경쟁, 북한 핵문제이라는 분쟁유발적 요인과 어느 행위자도 경제적·사회적 발전이라는 공동의 이해를 깨려고 하지 않는 분쟁억제적 요인이 공존하고 있다.

이런 점에서 중국의 동북아 안보정책의 목표는 첫째, 제로섬게임을 피하고자 한다. 둘째, 지역 내에서 갈등과 모순을 피하면서 상호신뢰를 추구한다. 셋째, 경제무역, 에너지, 투자 등의 영역에서 협력을 강화한다. 넷째, 냉전의 잔재인 군비확산, 역사인식, 영토분쟁 등을 합리적으로 해결하면서 동북아의 경쟁력을 높인다. 다섯째, 북한핵문제를 일방적이 아니라 합리적으로 처리한다. 여섯째, 비전통적 안보영역을 강화하는 데 있어 전면적으로 협력한다. 일곱째, 동북아 지역협력을 강화하는 것이다.¹¹⁹ 다시 말해, 전지구적 전략의 교두보를 마련하기 위해 지역협력을 강화하고자 하는 것이다. 특히, 동아시아지역은 세계 초강대국의 이해가 결집된 지역으로 중국으로서는 대외전략의 장기적 중심지역으로 설정되어 있다.¹²⁰ 후진타오 체제 출범 이후 북핵문제, 러시아와의 전략적 제휴, 동북지역의 경제부흥의 필요가 등장하면서, 미주와 유럽연합에 이어 동북아를 제3의 지각판(lithosphere plate)으로 간주하면서 이 지역에 대한 중국의 전략적 관심이 급증하고 있다.¹²¹ 전략적으로는 러시아를 중국의 우호국가로 묶어두고 북한과 러시아를 잇는 북방삼각축의 구축에 매우 적극적이며, 북한을 북방삼각축에 묶어 놓으려는 시도도 나타나고 있다.¹²²

이러한 목표를 추구하기 위해 중국은 여전히 ‘힘을 감추고 때를 기다린다’는 의미의 도광양희(韜光養晦) 전략을 추구하고 있다. 다만, 국제화와 정보화가 진행된 상태에서 어느 국가가 자신의 전략적 목표를 숨길 수 없게 되었

119_中國現代國際關係研究院, 『東北亞地區安全政策及安全合作構想』(北京:時事出版社, 2006), pp. 135-144.

120_龐中英, 『中國與亞洲: 觀察, 研究, 評論』(上海:上海社會科學院出版社, 2004), pp. 183-184.

121_중국의 동북아 안보정책에 대해서는 中國現代國際關係研究院, 『東北亞地區安全政策及安全合作構想』(北京:時事出版社, 2006), pp. 123-144; 동북아판에 대한 변화에 대해서는 上海福卡經濟豫測研究所, 2003, pp. 219-229.

122_이희옥, “한반도 문제와 중국역할: 의미와 한계,” 『한국과 국제정치』, 제20권 2호 (2004), pp. 37-40.

고, 중국정부가 불안정한 정보나 의도가 비공식적 전달경로를 통해 전파되는 것을 통제할 수 없기 때문에 실제상황을 은폐하는 것은 어렵다고 판단하고 있다. 따라서 중국은 기존질서를 타파하지 않으면서 주변국가의 평화와 경제적 이익을 보장하는 국제사회의 공동이익을 확보하는 ‘평화발전론’과 책임 있는 대국으로서 안보협력과 다자간 틀의 형성에도 적극적으로 참여하고 있다.¹²³

중국의 지속가능한 성장에 대한 논란이 있으나, 중국의 부상은 이미 하나의 현실이 되었고 이러한 추세를 역전시키기는 힘들 것으로 예측된다. 중국은 공산당 창당 100주년 무렵이 되는 2020년을 ‘중요한 전략적 기회’로 간주하고 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 중요한 역사적 의의를 갖는 것으로 평가하고 있다.¹²⁴ 그리고 이를 위한 전략목표를 매우 분명하게 설정하고 있다. 따라서 중국의 부상을 하나의 상수로 간주하고 이를 중심으로 동북아 질서를 분석하는 것이 비교적 예측가능성이 높은 전망이 될 것이다.

그런데 중국의 국가현실과 국가전략의 목표설정 사이의 딜레마를 고려할 때, 중국의 안보정책이나 대국관계도 이러한 전략적 목표에서 종속될 것이라는 것을 예측할 수 있다. 현재 중국의 국가전략의 목표가 성장주의 보다는 사회적 갈등관리를 강조할 경우, 미래 안보전략도 덩샤오핑 시기 이래 관철되어온 현실주의적 접근이 여전히 유효할 것이고, 이러한 추세는 중미관계의 돌발사태가 발생하지 않은 한 지속된다고 볼 수 있다.

중국은 현재 전지구적 군사투사력(Global military reach)과 국내모순의 통제능력의 한계라는 요소를 제외하면, 강국화의 조건을 대체적으로 만족시키고 있는 것으로 보인다.¹²⁵ 그러나 이러한 요소는 적어도 중·단기적으

123. 책임대국론에 대한 중국과 미국의 입장은 대조적이다. 중국은 국제사회의 평화와 발전에 기여하고 국제적 기준과 규칙을 제정하는 데 참여하고, 중국의 발전을 위해 국제사회를 전략적으로 활용(strategic learning)하려는 의도를 가지고 있다. 반면 미국과 서구는 중국이 다양한 국제기구에 참여하면서 이러한 체제의 규범과 가치를 인지적으로 수용(cognitive learning)하면서 중국이 국제사회에 점차 사회화하기를 기대하고 있다. 중국의 책임대국론에 대해서는 Zhang, Youngjin and Gerald Chan eds., *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy* (Canberra, Australia: Asia Pacific Press, 2001); Medeiros S. Evan, and Taylor M. Fravel, “China’s New Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (Nov./Dec. 2003), pp. 22-35.

124. 『中國共產黨第十六次全國代表大會文件彙編』(北京: 人民出版社, 2002), p. 18.

125. 정재호 편, 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』(서울: 도서출판 길,

로 중국이 세계강국의 꿈을 실현할 수 없을 것임을 반증하는 것이기도 하다. 물론 이것이 중국이 미국 주도질서에 수동적으로 편승한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 강국화를 향한 국력을 강화하면서 현재의 일초다강 체제를 다극질서로 변경하는 국제관계의 민주화를 시도할 가능성이 있다.

2020년 중국의 국가전략은 3대사회를 건설하는 것으로 요약된다. 첫째, 전면적인 소강(小康)사회를 건설하는 것이다. 이것은 모든 영역에서 발전하는 것으로 특히, 농촌이나 사회적 약세집단까지를 포괄하는 개념이다. 둘째, 사회주의 조화사회를 구축하는 것이다. 이것은 주로 도농 간·지역 간·계층 간 차이가 확대되는 것을 통제하고 격차를 줄이는 것이다. 셋째, 국제사회의 밀레니엄 발전목표(MDGs)를 실현하는 것이다. 이것은 중국내의 발전목표를 국제사회와 비교하여 빈곤과 기아에 관심을 가지고 사회적 정의와 진보에 관심을 가지는 것이다. 즉, 성평등, 도농 간 평등, 인간과 자연의 조화, 인간과 자연의 격차축소, 인류안보의 보장을 포괄하는 개념이다.¹²⁶

2006년 10월 개최된 16기 6중전회에서는 2020년까지의 <9대 목표>를 함께 제시하였다. 이에 따르면, 사회주의 법제의 완비, 도농 간 지역격차 완화, 취업률 제고와 사회보장체제의 확대, 공공서비스 체계의 완비, 대중의 사상과 도덕수준 제고, 사회적 활력강화, 사회관리체제 완비, 자원이용의 효율제고, 광범한 대중의 높은 생활수준(小康) 향유 등이 그것이다.¹²⁷ 이것은 양적 성장을 지양하고 독자적 개발능력을 강화하고 외자의 실질공헌도에 대한 비판적 평가를 담은 '11차 5개년규획'을 반영한 것이다. 더 나아가 중국 경제의 발목을 잡고 있는 내수부족의 문제를 해결하기 위해 사회적 격차를 해소하는 것에도 중점을 둔다는 것을 의미한다.

이러한 중기발전 목표를 달성하기 위해서 중국은 인적자원 개발전략, 지식발전전략, 환경발전전략을 수립하고자 하고 있다. 첫째, 인적자원 개발을 위해 중국이 세계최대의 학습형 사회를 구축하고 인적자원의 질을 제고하겠다는 것이다. 이를 위해 공공서비스를 제공하는 형식과 메커니즘을 확립

2005), pp. 49-52.

¹²⁶ 胡鞍鋼·王亞軍, 『國情與發展』, p. 175.

¹²⁷ 사회주의 조화사회를 구축하는 강령적 문건으로 평가받는 이 문건은 『中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定』(北京: 人民出版社, 2006), pp. 1-40 참조.

할 필요가 있고, 성장우선전략에서 취업우선전략으로 전환하고 노령사회에 적응하는 종신학습형 사회를 건립하는 것이다. 둘째, 지식발전전략을 위해 세계최대의 지식사회와 정보사회를 건립하고 모든 사람들의 지식발전능력을 높이는 것이다. 이를 위해 전국적 범위에서 지식서비스의 균등화, 지식의 보급과 응용의 강화, 혁신능력의 강화, 전지구적 지식·정보·기술자원의 충분한 이용을 보장하는 것이다. 셋째, 녹색발전전략은 자원절약형사회와 환경친화적 사회를 세우고, 이를 위해 국제자원을 충분히 이용하고 시장메커니즘과 사회역량을 역할을 충분히 발휘하게 하며, 녹색공업과 녹색소비를 발전시키고 청정에너지의 생산기술을 충분히 이용하고 순환경제를 발전시키는 것이다.

2020년 중국의 경제성장률을 8%로 예상하고 미국을 3%로 예상한다면, 중국은 GDP에서 미국을 따라잡는 것은 68년이 걸리고, 미국이 4%, 중국이 7% 성장한다면 중국은 118년이 소요될 것이다.¹²⁸ 이것은 중국이 직면하고 있는 현대화의 한계를 반영하고 있다.

2020년 전면적 소강사회 건설을 위한 중국의 안보정책은 2차대전 이후 완성된 영토를 존중하는 국제사회의 행위규범을 수용하는 한편, ‘정상국가’의 이미지를 구축하면서 전개될 가능성이 크다.¹²⁹ 이것은 중국이 다른 국가와 함께 미국의 행동의 자유를 제약하는 한편, 중국 자신도 일종의 행동의 제약을 받는다는 것을 의미한다. 중국에서 사용하는 21세기형 국제관계의 개념이 ‘평화와 균형’을 의미한다고 할 때, 이것은 기존에 사용하던 ‘협력과 갈등’과는 다른 의미로 보는 이유도 여기에 있다.¹³⁰

우선 2020년 중국의 안보정책의 기초는 다극세계(multi-polar world)를 강조하면서 미국의 일극체제가 약화되는 것을 상정하고 있다. 동북아 안보정책의 선택지는 일초다강 체제에 순응하면서 강대국화를 추구하는 평화발전 전략, 시장경제와 민주주의로의 전이가 이루어지는 협력적 지역주의, 동아시아 패권을 추구하는 패권적 중화주의를 설정할 수 있다. 중국의 행보와

128- 鄒東濤, 『社會主義市場經濟學』(北京: 人民出版社, 2004), p. 397.

129-March W. Zacher, “The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force,” *International Organization*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2001), pp. 215-250.

130-李而炳, 『21世紀前期中國對外戰略的選擇』(北京: 時事出版社, 2004). p. 4.

미국의 대응수준에 따라 각각 자유주의 전이와 패권충돌 그리고 지역충돌을 고려할 수 있다.

중국의 안보정책은 중국이 성장보다는 갈등관리에 주력하고, 이것이 보다 힘겨운 과제에 직면할 가능성이 크다는 점에서 내부의 안정이 매우 중요한 요인으로 등장할 가능성이 크다.¹³¹ 비대칭적 국력을 보이게 될 가능성이 크다는 점에서 미국의 대중국정책이 전반적으로 중국의 안보정책 전반에 영향을 미치게 될 것이라는 점이다. 그리고 지역적으로는 중러협력의 폭과 깊이, 대만문제의 변화가능성, 북한문제의 해결과정 등도 중국의 안보정책을 추진하는 중요한 변수의 하나일 것이다. 좀 더 구체적으로 중국은 서구의 평화적 전복전략에 반대하는 전략(Anti-peaceful evolution), 다극화전략, 주변국가와의 선린외교를 강화하는 것으로 나타날 가능성이 있다.¹³²

이런 점을 고려하여 중국의 안보정책을 다음과 같은 사항을 점검하게 될 것이다. 첫째, 국가주권과 통일의 실현이다. 중국의 경우 영토의 완전성에 대한 관심은 매우 중요하다. 특히, 미완의 과제로 남아있는 대만문제의 해결은 중국의 보다 안정적인 국가전략을 수립하는 데 필수 불가결한 요소로 파악하고 있다.

둘째, 국력의 강화와 경제적 번영을 추구하는 일이다. 현재 중국의 안보정책은 기존의 영토를 둘러싼 쟁탈이 자원과 시장의 영역으로 변화하는 점이다. 우주, 해양, 에너지 등 전략자원과 운송수단의 통제를 강화함으로써 경제력이 점차 국가 간 투쟁의 핵심이 되고 있다고 보고, 이에 관한 안전망을 확보하는 일이다. 특히, 2020년 중국의 에너지 의존이 60%에 달하게 될 것이라는 점에서 에너지 확보를 위한 협력과 갈등은 다른 영역을 지배할 수 있는 핵심적인 이슈가 될 것이다.

셋째, 지역에서의 영향력 증대로 나타날 것이다. 특히, 중국의 사활적 이해가 걸린 동아시아지역에서 적극적으로 강대국화를 추구하는 일이다. 구체적으로 한반도 통일과정이나 대만해협의 불안정화를 방지하는 과정에서 자연스럽게 영향력을 확대하고자 하고 있다.

¹³¹- Tang Shiping and Zhang Yunling, "China's Regional Security," David Shambaugh eds., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Univ. of California Press, 2006).

¹³²- 石田收, 『中國の大戦略』(東京: 光人社, 2006), pp. 187-193.

넷째, 서방의 분화전략이 보다 강화될 것이고 모든 영역에서 정보화, 네트워크화, 일체화를 가속화하면서 안보문제가 보다 복잡해 질 것이라는 점이다. 특히, 정보안보는 경제, 사회, 문화 등의 영역으로 확산될 것이고 정보공격방식도 날로 다양화되어 정보안전의 중요성이 강조될 것이다. 즉, 정보안보가 없이는 진정한 정치안보, 경제안보, 군사안보도 없고 엄밀한 의미에서 국가안보도 없을 것이다. 또한 9·11 이후 안보구성에 테러주의의 위협이 보다 강화될 것이며, 민족분열주의와 종교극단주의 세력이 창궐하고 극단적인 폭력수단이 나타나는 데 대한 국제사회와의 협력이다.

국가안보를 위협하는 요인이 다양해지고 국가안보의 내용도 보다 종합적이 될 것이며, 이에 따라 국가안보의 수단도 다양성을 띠게 될 것이기 때문에 포괄적 안보(綜合安保)의 시각에서 접근할 것이다. 이것은 향후 안보정책에서 군사적 요인이 하락할 것으로 예상하고 있으나, 정치군사적 안보가 전체 국가안보에서 차지하는 비중은 절대적일 것으로 예측할 수 있다.

지역적으로는 이 지역에서 미국이 주도권을 독점하는 것을 방지하고자 할 것이다. 그러나 국력의 한계로 인해 미국과의 전면적 경쟁 보다는 중미간 협력체제(concert system)를 선호하면서도, 이 지역에서의 미국의 영향력을 약화시키는 전략을 구사할 것이다. 특히, 동북아에서는 초보적으로 다극적 질서가 등장하는 방향으로 전략을 추진할 가능성이 크다. 이를 위해 중국이 동아시아에서 다자협력에 적극적으로 참여할 것이다. 다자안보체제의 효율을 높이기 위해 미국을 포함시키고자 하지만, 상하이협력기구 등과 같이 미국을 배제한 제도의 창출에도 동시에 힘을 기울일 것이다.

이러한 국가전략과 안보정책을 실현하기 위해 중국은 주변지역과 공존할 수 있는 틀을 마련하면서 강대국 전략을 구축할 것이다. 미국에 대해서는 부시 정부에 대해 표명한 건설적 협력 동반자관계를 신뢰구축과 협력관계 진전에 따라, 전략적 동반자관계로 격상시키는 가능성을 염두에 둘 것으로 전망된다.¹³³ 군 고위급 인사의 상호방문 지속, 연합해상구난훈련 실시와 같은 군사적 신뢰구축, 그리고 6자회담을 통한 북핵 폐기와 한반도 비핵화 추진 등이 안보분야에 있어 미국과의 주요 협력의제가 될 것이다.

¹³³ 중국은 클린턴 정부 시절에는 미국과 전략적 동반자관계를 표명하였으나, 중국을 전략적 경쟁자로 인식한 부시 정부 시기에는 건설적 협력 동반자관계로 위상을 변화시켰다. 『중앙일보』, 2005년 9월 21일.

일본에 대해서는 2006년 10월 중일 정상회담에서 공표된 전략적 호혜관계에 따라, 동중국해 가스전 개발 사업 및 중일 양국 역사공동연구 등의 사안에서 공동협력이 진전될 것으로 전망된다. 부분적으로는 애국주의 교육의 일환으로 반일교육이 중시될 것이나, 2020년 중국의 국가전략을 실현하기 위해 일본과의 협력이 다양한 층위에서 모색될 것이다.

러시아에 대해서는 2005년 7월 중러 정상회담에서 전략적 협력 동반자 관계를 확인한 것처럼, 안보 및 경제협력 분야에서 협력관계가 강화될 것으로 전망된다. 2005년에 실시된 러시아와의 연합군사훈련이 통상적으로 실시될 가능성도 배제할 수 없다.

중국은 다자주의에도 적극적으로 참여할 것이다. 무엇보다 다자협력이 주변 국가들의 중국위협을 불식할 수 있으며, 이것은 궁극적으로 미국의 우려를 불식할 수 있다는 점에 있다. 그러나 이러한 다자주의가 결과적으로 미국의 동북아 지배력을 약화시킬 수 있는 기제라는 측면도 동시에 지니게 될 것으로 보고 있다. 2020년 중국의 다자협력은 이른바 ‘다극적 지배, 다극적 주도’ 전략으로 나타날 가능성이 있다.

(3) 러시아: 대국부활의 국가전략

경제 회복 및 국방비 지출의 증가는 러시아 지도자들로 하여금 과거 소련 연방 시절 향유하였던 대국 지위까지는 아니더라도 국제질서에 일정한 영향력을 갖는 행위자로서의 지위 격상을 꿈꾸게 하는 것 같다. 이러한 정서가 러시아의 강국부활 전략에 반영되고 있다. 2003년 5월 16일 푸틴 대통령은 연두교서 연설을 통해 러시아가 강국의 지위를 유지할 때에만 현존 국경선 내에서 생존과 발전이 가능하다고 밝히면서, 강국부활을 러시아의 국가목표로 제기하였다.¹³⁴ 여기에서 강국(強國)이란 냉전시대와 같은 초대국 회귀가 아니라 내부적으로 강한 국가권력을 구축하면서 국제사회에서 일정한 영향력을 갖는 국가를 의미하고 있다. 푸틴 대통령은 그 같은 강국부활 전략의 구체적 과제로서 지속적 경제성장에 기반한 GDP 배증, 빈곤 해소, 군의 근대화를 제시하고 있다.

강국부활 전략의 표명을 전후하여 러시아의 외교안보정책은 보다 적극적

134- 防衛廳防衛研究所, 『東アジア戰略概觀 2004』(東京: 防衛研究所, 2004), p. 144.

인 성격을 띠고 있는 것으로 보인다. 이바노프 국방상은 2003년 10월 군간부 확대회의에서 발표한 “러시아군 발전의 긴급과제”라는 보고서를 통해 국제 질서에서 WMD, 국제테러리즘, 민족적 불안정, 종교적 과격주의 등 새로운 도전이 출현했다고 지적하면서, 러시아 군은 3가지 위협, 즉 무력분쟁 및 외국군대의 증강과 같은 외부적 위협, 분리주의 및 과격파 종교집단과 같은 내부적 위협, 분리주의 운동을 지원하는 외국 및 국제테러와 같은 국경을 초월한 위협 등을 억제하면서 러시아의 국가이익을 수호해야 한다고 밝혔다. 이를 위해 러시아군은 2005년까지 총병력을 100만 명 수준으로 감축하면서 전략억지능력을 유지하고, 상시즉응부대를 증강하며, 부대의 작전훈련을 개선하고, 장비 및 기계의 근대화를 단행해야 한다고 강조하였다.¹³⁵

이 같은 국방전략의 방침에 따라 러시아군은 병력감축을 단행하면서 징병제를 모병제로 전환하고, 기존 군관구를 축소하고 기존 전략군을 전략공격군, 우주군, 공정부대로 다양화하는 등의 상부 군구조를 개편하는 작업에 착수하였다. 또한 2004년에 경상운영비 60%와 전력개발비 40% 수준으로 되어있는 국방비 구성을 개혁하여 각각의 비중을 50:50으로 개선하여 첨단 전력의 연구개발에 많은 국방예산을 투입하려고 하고 있다.

대외적으로는 구소련방의 일원이었던 독립국가연합(CIS) 국가들 및 중국, 인도 등의 인접대국들과의 안보협력관계를 강화하려고 하고 있다. 2006년 3월에는 독립국가연합 내의 벨로루시, 아르메니아, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄 등과 더불어 평화유지부대 창설에 합의하였다.¹³⁶ 합의에 참가한 국가들은 향후 평화유지부대의 연합군 사령부 창설 및 군사동맹 체계 구축, 연합군사훈련 실시 등을 추진해 나갈 것이라고 알려지고 있다.

러시아는 중국 및 인도 등과의 안보협력도 강화하고 있다. 2005년 12월, 맘모한 싱 인도총리가 러시아를 방문한데 이어, 2006년 3월에는 미하일 프라드코프 러시아 총리가 인도를 방문하였다. 거듭된 양국 지도자들 간의 상호방문을 통해 양국은 전략적 동반자 관계를 선언하였고, 인도의 원자력 발전소 설치 및 핵잠수함 부대 창설에 대한 러시아의 지원, 방위산업 분야의

¹³⁵- 이 문서의 요약은 防衛廳防衛研究所, 『東アジア戰略概觀2004』(東京: 防衛研究所, 2004), pp. 160-161 참조.

¹³⁶- 『조선일보』, 2006년 3월 16일.

협력 등을 약속하였다.¹³⁷ 2005년 10월 인도양에서 실시된 연합군사훈련 “인드라 2005”에 러시아의 핵잠수함과 크루즈 미사일 등이 참가한 것은 양국 간 안보협력관계를 상징하는 이벤트였다.

러시아는 중국과도 안보협력관계를 강화하고 있다. 러시아와 중국 간에도 2006년 3월 푸틴 대통령의 중국 방문 등 지도자간의 상호방문이 실현되어 양국 간 전략적 동반자 관계를 재확인했으며, 방위산업과 에너지 분야에 관한 협력이 합의되었다. 2005년 8월에서 9월에 걸쳐 극동 해역에서 실시된 양국 간 연합군사훈련이 러시아와 중국 간 안보협력관계의 긴밀성을 보여주는 좋은 사례였다고 할 수 있다.

또한 러시아는 2005년 12월 쿠알라룸푸르에서 아세안 국가들과 정상회담을 가지면서 동남아시아 국가들과도 협력관계를 공고히 하고 있다.¹³⁸ 즉, 러시아는 경제력과 군사력의 회복을 바탕으로 푸틴 대통령의 리더십 하에 강국부활 전략을 추진하고 있고, 그 토대를 다지기 위해 우선 독립국가연합(CIS)의 국가들과 유대관계를 공고히 하고, 나아가 중국 및 인도 등의 동아시아 지역 대국들과 안보협력관계를 구축하면서 서서히 영향력 확대를 도모하고 있다.

푸틴은 2000년 5월 러시아의 대통령으로 취임한 이후, “위대한 러시아의 재건”을 슬로건으로 내세웠다. 2003년 5월에 밝힌 연두교서에서도 푸틴은 “국제무대에서 강대국의 지위 회복”을 국가전략의 목표로 재천명하였다. 그리고 “강국 부활”을 실현하기 위한 구체적 전략으로서 푸틴은 국내적으로는 에너지 개발을 통한 경제성장 지속, 군사력 강화를 통한 강군 건설, 그리고 대외적으로는 다극적 질서의 추구를 통한 대외관계의 안정을 국가전략으로 추구하고 있는 것으로 보인다.¹³⁹

러시아가 세계 1위 수준의 천연가스 및 세계 6위 수준의 석유매장량을 기반으로 무역확대 및 경제성장을 추구하고면서 경제적 위상도 공고히 하고, 나아가 유럽 및 동북아 지역에 대한 에너지 강국으로서의 면모를 부각시키

137- 『조선일보』, 2005년 12월 8일; 『朝日新聞』, 2006년 3월 18일 참조.

138- 『朝日新聞』, 2005년 12월 9일.

139- 2003년 5월의 연두교서에서 푸틴은 3대 국가과제로서 ①지속적 경제성장에 기반한 GDP 배증, ②빈곤과의 전쟁, ③군 개혁 등을 제시한 바 있다. 防衛廳防衛研究所編, 『東アジア戰略概観2004』(東京: 防衛廳防衛研究所, 2003)에서 재인용.

고 있다. 러시아는 이러한 경제력 증대를 바탕으로 군사력 강화를 통한 강군 건설을 추진하려고 하고 있다. 2006년 5월 푸틴 대통령은 상·하 양원을 대상으로 한 국정연설에서 “러시아 군이 강하면 강할수록 외부로부터의 압력은 적어진다”고 천명하면서 강군건설을 안보정책의 핵심 중점임을 밝혔다.¹⁴⁰ 강군건설을 위한 세부적인 전략은 2006년 3월, 세르게이 이바노프 국방상이 발표한 군구조 개혁안에 담겨져 있다. 이 계획안에 따르면, 러시아 군개혁은 대규모 군병력 감축을 통한 구조개혁, 군 현대화, 핵무기를 통제하고 있는 전략미사일군 위상 강화에 중점이 놓여진다.

군병력 감축과 관련하여 러시아는 현재 20% 수준의 직업군인을 2007년까지 전체 병력의 70%까지 확대하려고 하고 있고, 전체 군병력을 2011년까지 111만 명 수준으로 감축할 계획을 추진하고 있다. 그리고 3개 군, 6개 군관구, 4개 함대로 구성된 현재의 군구조를 해체하고, 이를 대체하여 독립 작전이 가능한 3개 방면군으로 재편하는 구상을 추진하려고 한다. 6개 군관구 체제는 냉전시대에 구축된 군구조이다. 새로운 시대상황과 위협요인에 직면하여 러시아는 이를 보다 통합적인 군편제로 재편하려는 것이다. 이 구상이 실현될 경우, 기존의 극동과 시베리아 군관구는 올란우데 방면군으로, 우랄 군관구와 북카프카스 군관구는 사마라 방면군으로, 모스크바와 생페테르스부르크 군관구는 모스크바 방면군으로 재편되게 된다. 3개 방면군 편제로 재편될 경우, 러시아는 대테러 분쟁과 지역분쟁 수행에서 보다 기동적이고 효율적인 대처가 가능할 것으로 기대하고 있다. 또한 전략미사일군 위상 강화를 위해 미국이 추진하고 있는 미사일 방어체제(MD)를 무력화시킬 수 있는 신무기 토폴M 미사일을 2006년 이내에 실전배치할 예정이다. 토폴 미사일은 극초음속으로 비행하며, 발사 이후에도 궤도 및 고도변경이 가능하여 미사일 방위망을 뚫을 수 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁴¹ 병력은 감축하지만, 러시아는 푸틴이 2003년 10월 전군지휘관 회의에서 밝힌 바에 따라 종전의 수세적 전략에서 공세적 군사전략으로 전환하고,¹⁴² 2020년까지 핵억지력과 신속대응군 위주의 군사력을 발전시킴으로써 전력을 보완하

140-『朝日新聞』, 2006년 5월 11일.

141-김경순, “러시아 국방개혁,” 『U-안보리뷰』 (국방대학교 안보문제연구소, 2006. 5); 『조선일보』, 2006년 3월 30일.

142-국방정보본부, “러, 강군건설 동향평가,” (2004. 5).

고자 하고 있다.

국내적으로 경제력과 군사력을 강화시키면서 러시아는 대외적으로 미국 주도의 일극질서를 견제하면서 중국 및 상하이협력기구 가맹국들과 보조를 취하면서 국제질서 형성에 영향력을 행사할 수 있는 외교대국으로 부활하려고 하고 있다. 이 같은 러시아의 외교방침이 확인되는 것은 2005년 7월, 푸틴 대통령이 중국의 후진타오 주석과 발표한 21세기 국제질서에 대한 공동선언문에 잘 나타나 있다. 이 문서에서 양국 정상은 “분쟁은 평화적으로 해결되어야 하며, 일방적인 행동을 피하고 독재정책이나 군사적 위협과 무력사용에 의지하지 말아야 한다”고 선언하면서 대테러전쟁을 수행하고 있는 미국의 일방주의적 군사행위의 가능성을 견제하였다. 나아가 양국 정상은 “모든 주권국가들은 각국의 특성에 맞는 발전방법을 찾고 국제문제에서 동등한 참여를 보장받아야 한다”고 선언하여, 다극적 국제질서 형성에 대한 동등한 참여에의 권리를 강력하게 주장하였다.¹⁴³

이러한 다극적 질서 형성의 국가전략에 따라, 향후에도 러시아는 CIS 및 중국, 그리고 상하이협력기구 등 주변 지역 국가 및 다자간 기구와의 협력관계 구축을 중요한 정책적 과제로 수행할 것으로 전망된다. 러시아는 우선 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 아르메니아, 벨로루시 등 독립국가(CIS)내 국가들과 더불어 집단안보조약기구의 군사동맹 체계를 구축하고, 공동의 평화유지부대를 창설하여 연합군사훈련을 실시할 것에 합의하는 등 구소련 국가들과의 군사적 연대를 강화하고 있다.¹⁴⁴ 이러한 조치는 미국의 영향력이 중앙아시아 일대에 침투하는 것을 방지하기 위한 일종의 집단안보속으로서의 의미도 갖고 있다. 또한 러시아는 중국과의 안보협력관계도 강화하고 있다. 2005년에는 양국 간의 오랜 현안이었던 국경지대 영토확정 문제를 원만하게 해결했고, 8월에는 극동 및 황해 연안을 무대로 양국 간의 대규모 연합군사훈련이 실시되었다. 또한 중리간에는 첨단 무기이전과 군사기술 협력 등을 통한 안보협력도 활발하게 추진되고 있다. 러시아는 상하이협력기구를 통한 안보협력도 강화하고 있다. 상하이협력기구는 2001년

143-『조선일보』, 2005년 7월 2일; 신범식, “러시아-중국 안보군사협력관계의 변화와 전망,” 『21세기 동북아 동맹구조의 변화와 전망』 (한국정치학회 2006 국방안보학술회의 자료집, 2006), p. 9.

144-『조선일보』, 2006년 3월 16일.

이후 테러리즘 및 분리주의자로부터의 위협에 대항하기 위한 안보동맹으로서 탈바꿈하였으며, 2007년에는 반테러를 목적으로 한 연합군사훈련을 러시아 우랄군관구 지역에서 실시하기로 합의한 바 있다.¹⁴⁵

그러나 러시아가 미국과의 협력을 배제하는 것은 아니다. 러시아는 미국의 일극주의적 질서를 견제하면서도 전략무기 감축이나 핵확산 방지에 대해서는 미국과 전략적으로 협력하는 모습도 보여주고 있다. 2002년 모스크바 전략무기 삭감조약 합의에 따라 핵탄두를 2012년 시점까지 1,700~2,200개 수준으로 감축하기로 하였고, 2006년 10월에는 미국과 공동으로 핵테러 방지구상을 주도하고 출범시켰다. 아울러 6자회담에서 한반도 비핵화 실현을 위해 미국 등과 보조를 같이 하고 있다. 2020년에 이르는 도정에서도 러시아는 핵확산 방지 및 반테러리즘에 관해 미국과 전략적 이익을 공유하면서 안보협력을 추진할 것으로 예상된다.

일본에 대해서는 북방 4개 도서 반환문제 등 민감한 사안에 대해서는 국가이익을 내세워 일본측의 요구를 회피해 가는 한편, 시베리아 송유관 건설 문제를 통해 경제적 협력을 추진해 가는 정책을 전개할 것으로 전망된다. 한편, 러시아는 2005년 12월 아세안 정상회담에서 협력관계 강화를 공동선언한 바에 따라 동남아 지역 국가들과 정상회담 정례화 등을 추진하면서 동아시아 지역에 대한 관여를 적극화해 갈 것으로 전망된다.

(4) 일본: 보통국가 건설전략

탈냉전기 이후 일본 내에서 일본이 경제적인 측면뿐만 아니라 안보적인 측면에서도 여타의 국가들과 다름없는 역할을 국제사회에서 확대해야 한다는 소위 “보통국가론”이 대두되었다. 1990년대 초반 자민당의 중진 정치인이었던 오자와 이치로에 의해 제기되었던 보통국가론이란, 일본이 경제력 및 국제적 지위향상에 부응하여 안보측면에서의 역할을 국제사회에 대해 확대하여야 하며, 그를 위해 국내 정치 및 안보체제를 변혁하지 않으면 안된다는 정치담론이었다.¹⁴⁶ 보통국가론은 일본 내 현실주의적 지식인 및 외

145- 『朝日新聞』, 2006년 4월 27일.

146- 국내 번역은 오자와 이치로, 방인철·김현진 역, 『일본개조계획』 (서울: 지식산업사, 1994) 참조.

교안보 관료들에 공유되면서 1990년대 중반 이후 일본의 대내외 정책에 반영되고 있는 것으로 보인다. 일본에는 미국의 국가안보전략서(NSS)와 같은 성격의 국가전략문서는 존재하지 않지만, 국방전략서와 같은 성격의 문서 체계로는 방위청이 주도하여 작성하는 “방위계획대강”이라는 문서가 있다. 1995년 공표된 방위계획대강은 냉전 종료 이후 여전히 불안정성이 감도는 지역정세를 감안하여, 일본은 전수방위의 원칙을 견지하면서도 미일 안보 체제를 강화하고, 적절한 방위력을 정비하며, 국제환경의 개선을 위한 노력을 지속할 것을 안보정책의 3대 축으로 밝힌 바 있다.¹⁴⁷ 그리고 2004년 재개정된 방위계획대강은 9·11 테러 이후의 정세를 고려하여 새로운 안보위협 요인으로 테러리즘 및 대량살상무기의 확산, 그리고 북한의 미사일 및 핵개발 추세 등을 제기하고, 그에 대응하기 위해 미일 안보체제 강화는 물론 다기능탄력적 방위력의 정비를 안보전략의 과제로 제기하고 있다.¹⁴⁸

이같은 안보전략에 따라, 일본 정부는 미일동맹의 강화를 추진하여 1996년에 미일 신안보공동선언을 채택하였고, 1997년에는 신가이드라인을 발표하였다. 그리고 9·11 이후에 미국이 아프가니스탄과 이라크에서 수행한 테러리즘 전쟁을 지원하기 위해 자위대의 해외파견을 단행하였고, 2005년에서 2006년에 걸쳐 주일미군기지 재편을 위한 전략적 합의를 이루어냈다. 아울러 유사법제 제정 및 통합막료회의의 권한 강화, 그리고 방위청의 방위성 승격을 통해 국내 안보기구의 재편도 적극적으로 추진하고 있다.

1990년대 이후 일본은 소위 “잃어버린 10년”의 기간 동안 장기적인 경제 침체를 겪은 바가 있다. 그러나 이 시기를 외교안보적인 측면에서는 오히려 많은 것을 획득한 10년이라고 부르는 견해도 존재한다.¹⁴⁹ 다시 말해, 경제 침체에도 불구하고 보통국가를 지향하는 일본의 안보전략 기조에는 변화가 없었던 것이다. 특히, 고이즈미에서 아베 정권으로 교체되면서 헌법 개정까지 염두에 둔 보통국가화 전략이 더욱 탄력을 얻을 것으로 전망된다.

147- 『平成8年度以後に係る防衛計画の大綱について』(1995); 『防衛ハンドブック:平成15年度版』(東京:朝雲新聞社, 2003), pp. 28-35; 『外交青書:2003』(東京:外務省, 2003), p. 120 참조.

148- 2004년 12월, 일본 안전보장회의 및 각의에서 결정된 『平成17年度以後に係る防衛計画の大綱について』(2004. 12. 10)를 참조.

149- 동경대 기타오카 신이치(北岡伸一)교수가 이런 견해를 표명하고 있다. 北岡伸一 “國家の辯證:21世紀日本の國家と政治,” 『アステイオン』, 55 (2001).

2006년 현재 세계 2위의 경제규모를 자랑하는 일본이 2020년까지 추구하게 될 국가목표는 다음과 같이 예상된다.¹⁵⁰ 첫째, 일본의 평화와 안전을 계속 유지하는 것이다. 일본은 명치국가 성립 이후 청일전쟁, 러일전쟁을 통해 승전의 영광도 맛보았지만, 태평양전쟁의 도발로 인해 패전의 쓰라림과 국가적 위신의 추락을 경험하기도 한 국가이다. 따라서 일본이 대규모 전쟁에 관여할 수 없도록 전후 평화헌법의 규정도 근본적으로 변화시켰고, 안보정책도 전수방위의 원칙하에 행해지고 있다. 그리고 지난 50여 년간 미일동맹의 강화 속에서 일본의 안전보장을 담보받으려는 정책을 유지해 왔다. 2020년의 시점에서 일본은 이러한 기초 하에 평화와 안전을 보장받으려고 할 것이다.

둘째, 자유와 민주주의, 인권의 기본적 가치를 옹호하는 입장을 견지할 것이다. 전후 일본은 민주주의와 시장경제에 바탕 한 정치·경제체제를 건설해 왔다. 이러한 이념적 토대 위에서 냉전기에는 소련을 비롯한 공산주의 국가들과 대항하는 자유진영에 속해있었고, 탈냉전기에도 이러한 이념적 일치를 토대로 미일동맹을 강화해 왔다. 또한 이러한 이념적 기반은 군국주의의 역사를 가졌던 일본이 세계의 여타 국가들에 대해 연성권력을 증진시킴에 있어서도 유리한 조건으로 작용한다. 따라서 향후 2020년 시점을 향해서도 일본은 자유와 민주주의의 가치를 표방하며 국제사회에 적극적 관여를 넓혀갈 것으로 전망된다.

셋째, 자유무역체제의 유지를 추구할 것이다. 일본은 국토의 크기나 천연자원 보유량에서 그다지 큰 국가가 아니다. 따라서 현재 누리고 있는 경제발전 수준을 유지하고 국민생활의 번영을 위해서는 천연자원의 수입과 공산품의 수출이 보장되는 자유무역체제의 유지가 불가결한 조건이 된다. 만일 세계경제가 폐쇄적인 블록 경제권으로 재편된다면 보호무역주의가 강화된다면, 일본의 경제성장 및 무역기반은 위축될 것이다. 따라서 WTO 및 FTA 체결의 확대를 통해 자유무역체제를 견지하는 전략을 구사할 것으로 전망된다.

¹⁵⁰ 이하 내용은 對外關係タスクフォース, 「21世紀日本外交の基本戦略: 新な時代, 新なビジョン, 新な外交」(2002年 11月 28日) 참조. <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html>>.

넷째, 안보측면에서 평화헌법 상에서 표방된 침략적 전쟁 금지 및 전수방위 원칙을 유지하면서도 글로벌 범위에서 안보역할을 확대하는 대외전략을 추구할 것으로 전망된다. 1945년 이후 일본의 안보능력이나 역할은 군국주의 재발 방지의 차원에서 극히 제한되어 왔다. 그러나 1990년대 이후 글로벌 범위에서 위협요소의 변화 및 미일동맹의 강화 추세, 그리고 경제적 능력에 부합하는 안보적 역할 확대를 요구하는 일본 국내의 변화에 따라 일본의 군사능력과 안보 역할은 증대되는 추세를 보여 왔다. 1990년대 중반에 제기된 보통국가론은 이 같은 변화를 함축적으로 담아낸 국가전략론이다. 일본은 2020년의 시점을 향해서도 이 같은 군사능력 강화와 안보역할의 확대를 지속적으로 추구할 것으로 보인다.

일본은 이 같은 국가목표를 추구하는 데 있어 방해가 되는 위협요인으로 글로벌 범위에서는 대량살상무기 및 테러리즘의 확산을, 지역적으로는 중국의 군사적 현대화와 북한의 핵 및 미사일 개발을 들고 있다.¹⁵¹ 이 같은 위협요인을 배제하기 위하여 일본의 외교안보정책은 다음과 같은 3중의 차원에서 전개될 것으로 보인다.

첫째, 국내적인 방위역량을 강화하는 것이다. 이를 위해 육·해·공 자위대는 다기능 탄력적 방위력의 새로운 개념 하에 정찰감시능력과 대테러 작전 능력, 그리고 원거리 투사능력과 합동작전능력 등을 강화하게 될 것으로 보인다.¹⁵² 이러한 능력 구비와 병행하여, 군사제도상에 있어서도 전력을 보다 효율적으로 발휘할 수 있는 제도로의 변화가 가속화될 것으로 보인다. 이미 2006년에 육·해·공 자위대가 통합막료감부 지휘 하에 일원적 통제를 받는 시스템으로 변화하였고, 2007년을 기해 방위청이 방위성으로 승격되게 되었다. 나아가 수상 관저에 국가안전보장회의가 상설적으로 설치되고 규모도 확대될 것으로 전망된다.

둘째, 미일동맹의 적용범위를 확대하고 군사적 협조태세를 강화할 것이다. 1960년 개정된 미일안보조약은 제6조에서 미일동맹의 적용범위를 극동으로 규정하였고, 일본 정부는 극동의 범위가 일본 본토와 한반도 및 필리핀

151- 安全保障會議及び閣議, 『平成17年度以後に係る防衛計画の大綱について』 (2004. 12. 10).

152- 박영준, “21세기 일본의 안보전략과 군사력 평가,” 『군사』, 제60호 2006. 8).

이북, 타이완 등을 포함하는 지역이라고 해석하였다. 그러한 미일동맹 적용 범위는 1996년 신안보공동선언 및 1997년 가이드라인 개정에 따라 아시아·태평양 지역으로 확대되었다. 그리고 2005-06년간 미일동맹 기지재편 과정에서는 글로벌 범위에서의 위협에 미일 양국이 대응하는 태세 확립이 주창되었다. 이 같은 동맹의 적용범위 확대에 따라, 미일동맹은 비단 일본에 대한 직·간접적 침략뿐만 아니라, 글로벌 범위에서 발생하는 위협요소에 대해 대응할 수 있는 군사태세 확립을 추진해 가게 될 것이다. 2006년 5월의 최종 보고를 통해 발표된 미일동맹의 기지재편 양상을 보면, 미 육군 제1군단이 자마 기지로 이전하고, 2012년도까지 일본 육상자위대의 특수부대인 중앙증응집단이 동 지역에서 미군과 연합군무를 하도록 되었다. 또한 항공자위대도 2010년도까지 요코다 기지에 이전하여 미 제5공군과 통합조정소를 설치하여 연합군무를 하도록 했다. 이미 해상자위대가 요코스카 기지에서 미 제7함대와 긴밀한 협조체제를 구축하고 있는 것에 더해, 미일간의 육상 및 항공부대는 2020년의 시점까지 연합작전 능력 극대화를 위한 체제를 정비하게 될 것으로 보인다.¹⁵³

셋째, 일본은 국제사회와의 협력 확대를 통해 국제질서의 안정에 기여하는 활동을 적극화할 것으로 보인다. 일본은 저개발되었거나 분쟁의 소지가 있는 지역에 적극 관여하여 부흥지원을 하는 것이 향후 국제사회에서 발생할 수 있는 잠재적 분쟁을 예방하는 길이 될 것이라고 판단하고 있다.¹⁵⁴ 이러한 방침에 따라, 일본은 1992년에 PKO 협력법을 제정한 것을 필두로 자위대의 해외파견이 가능하도록 법체제를 정비해 왔으며, 21세기 이후에도 아프가니스탄과 이라크에 대한 자위대 파견을 단행한 바 있다. 2003년부터 미국이 주창한 PSI에 적극 참여하고 있는 것도 이러한 활동의 연장선상에 위치한다. 2020년의 시점을 향해 일본의 이 같은 국제사회에 대한 군사적 관여는 더욱 확대될 것으로 보인다.

동북아 지역에 대한 일본의 대외 안보정책은 어떻게 전개될 것인가. 일본

153. 박영준, “21세기 미일동맹의 강화와 동북아 안보질서,” 『2006년도 한국정치학회 국방안보학술회의 자료집: 21세기 동북아 동맹구조의 변화와 전망』 (한국정치학회, 2006).

154. 安全保障と防衛力に関する懇談會報告書, 『未來への安全保障 防衛力ビジョン』 (2004 10).

은 중국에 대하여 경계심을 풀고 있지 않지만, 중국의 성장하는 경제는 일본으로서도 커다란 기회이다. 따라서 중국에 대해서는 경제·사회 교류를 확대하면서 중국의 개혁·개방과 민주주의로의 변화를 유도하는 정책을 전개할 것으로 생각된다. 2006년 10월, 아베 수상이 후진타오 국가 주석과 선언한 전략적 호혜관계 구축을 기본하면서 다각적으로 협력정책을 도모할 가능성도 적지 않다. 동중국해의 천연가스 개발 문제 등에 대해 중국측과 차관급 대화를 지속하면서 공동개발 방향으로 추진할 가능성도 있고, 6자회담을 통해 북핵포기와 한반도 비핵화를 위해 중국과 긴밀히 협의할 가능성도 높다. 한편으로는 중국의 군사적 불투명성을 지적하면서도, 다른 한편으로는 대국으로 성장하는 중국이 지역질서와 세계질서에서 안정요인이 될 수 있도록 건설적으로 견제하는 역할도 지속할 것으로 보인다.

러시아에 대해서는 북방영토문제의 미해결, 에너지 자원 확보에 대한 중국과의 경쟁 등이 겹쳐 갈등요인과 협력요인이 혼존하고 있다고 볼 수 있다. 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와의 영토갈등은 대국부활을 지향하는 푸틴 대통령의 강력한 의지로 인해 당분간 일본측의 희망대로 해결되지 못할 것으로 전망된다. 그러나 러시아가 보유한 에너지 자원에서의 접근필요성 때문에 러시아에 대한 일본의 협력적 기조에는 큰 변화가 없을 것으로 판단된다.

한국에 대해서는 2006년 10월 아베 수상의 방한 이후 나타난 움직임처럼 역사 및 영토문제를 둘러싼 갈등 요인을 최소화하면서, 경제 및 사회문화 분야의 교류 협력을 중심으로 국익을 극대화하려는 전략을 취할 것으로 생각된다. FTA 교섭 재개 등 경제 및 사회분야 협력프로젝트가 다시 재개되어 한일간 새로운 관계 구축을 위한 노력이 경주될 것으로 전망된다. 북한에 대해서는 2006년 10월에 채택된 유엔 안보리 대북 제재결의 1718의 기조를 유지하면서 북한 핵무기 폐기와 한반도 비핵화를 지속적으로 요구할 것으로 보인다.

일본은 경제력에 상응하는 외교안보적 역량강화를 위해 다자간 레벨에서도 활동의 폭을 넓힐 것으로 보인다. 한번 실패로 끝난 유엔 안보리 상임이사국 진출을 계속 추진할 것으로 보인다. 이를 위한 기반 작업을 위해 일본 외교의 대상을 중앙아시아와 아프리카 등 다양한 지역으로 다변화할 것으로 전망된다. 2004년 이후 정례화된 중앙아시아의 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 4개국과의 외무장관 회담을

지속할 것이고, 이 지역의 에너지 자원 개발에도 적극 관여할 것으로 보인다.¹⁵⁵ 2005년 이후 정례화되고 있는 동아시아 정상회의에 오스트레일리아, 뉴질랜드, 인도 등의 지속적인 참가를 추진할 것이고, 역내 영향력 강화를 도모할 것으로 보인다.

2. 2020 전망

2006년 시점의 동북아는 미국의 패권적 지위가 상실되지 않은 채, 중국과 러시아, 그리고 일본 등 주요 행위자가 국력과 국제적 위상을 증진시키는 일초다극(一超多極)체제의 양상을 보이고 있다. 그렇다면 2020 시점의 동북아 안보질서는 어떻게 변화될 것인가.

이 문제에 대한 답을 제시함에 있어 가장 핵심적인 사항은 현존하는 미국 패권이 과연 어떻게 변화될 것인가에 있다. 달리 표현하면, 미국의 패권적 질서는 2020의 시점에도 계속 유지될 수 있을 것인가의 문제이다. 1980년대 후반에 일시적으로 미국의 패권은 쇠퇴했다는 논의가 등장한 바 있었으나, 1990년대 이후 미국은 다시 국제질서의 주도적인 위치를 놓지 않았다. 과연 15년 후에 미국의 패권은 어떻게 변화될 것인가.

중국의 부상은 여러 연구들에 의해 예상되고 있다. 세력전이(power transition)이론에 따르면, 산업화에 의해 국력이 증진된 국가는 기존의 강대국에 대해 도전하는 경향을 지닌다고 한다. 이러한 세력전이이론처럼 부상하는 중국이 미국의 패권 및 기존질서에 불만을 품는 도전세력으로 등장할 것인가. 혹은 협력적인 관계를 지속할 것인가. 과연 미국과 중국은 냉전 시기 미국과 소련이 그러하였듯, 이념과 체제 면에서 상호 경쟁과 대립상태를 보이게 될 것인가.

자유주의 이론은 국가 간 교역의 증대나 국제레짐의 제도화에 따라 국가 간 분쟁의 가능성이 감소되고 상호 협력의 기회가 증진될 것이라고 전망한다. 그렇다면 현재 초보적인 수준에서 태동하고 있는 동북아 안보협력체들이 지역 내의 안보현안을 해결하면서 궁극적으로 유럽연합과 같은 안보공동체로 발전할 수 있을 것인가. 이상과 같은 질문들에 대해 답변할

¹⁵⁵-2006년 6월, 일본은 중앙아시아 국가들과의 협력 촉진을 위한 행동계획을 발표한다. 『朝日新聞』, 2006년 6월 2일.

수 있다면 2020 시점의 동북아 안보질서를 보다 용이하게 전망할 수 있을 것이다.

가. 미국의 패권유지

국제질서상 패권은 개별 국가가 보유하는 능력과 의지를 갖고 있을 때 행사될 수 있다. 군사력과 경제력, 그리고 연성권력과 같은 국가의 능력이 없다면 패권은 행사될 수 없다. 또한 능력은 갖추고 있어도 국제질서에 공공재를 제공하거나 게임의 규칙을 작성하는 등의 의지가 없다면 패권은 행사될 수 없다. 2020 시점에서 미국의 군사적 및 경제적 능력은 어떠한가.

<표 3-23>은 2030년의 시점에서 세계 주요 국가들이 갖게 될 패권능력을 측정된 결과이다. 이 표에 따르면, 미국은 2030년의 시점에서 군사력, 외교력, 정치력, 경제력의 측면에 걸쳐 중국이나 일본을 제치고 가장 강한 국력을 갖게 될 것이라고 추정되었다.

<표 3-23> 2030년 세계패권능력 측정

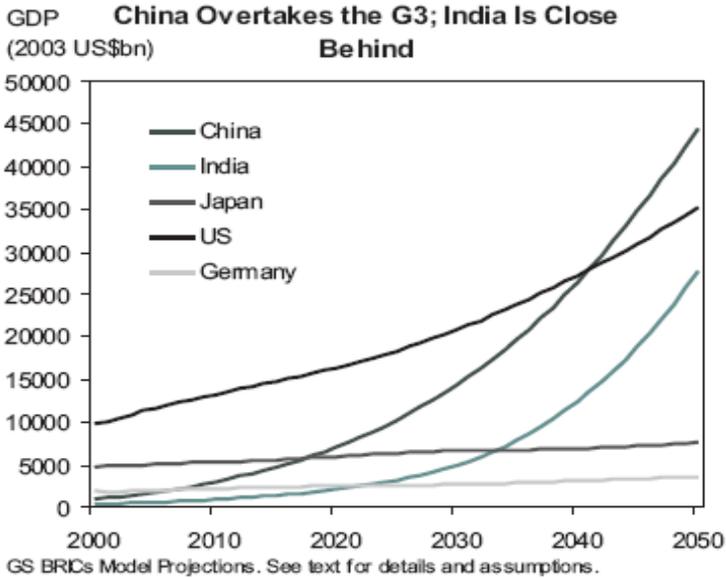
구분	미국	중국	EU	일본	러시아	회교권
군사력	5	1	2	1	3	0
외교력	4	3	1	3	1	0
정치력	2	3	2	1	1	2
경제력	3	3	4	4	3	2
총계	14	10	9	9	8	4

출처: “The Next Balance of Power: A Geopolitical detective story,” *The Economist*, January 3-9, 1998, p. 18.

<그림 3-4>는 2003년 10월에 미국의 유명증권회사인 골드만삭스가 2050년 시점의 각국 경제규모를 추정한 것이다. 이에 따르면, 미국은 2040년의 시점까지 중국에 대한 경제적 우월 지위를 점유하게 될 것으로 보인다.¹⁵⁶

¹⁵⁶ 골드만 삭스 보고서, “BRICs와 2050년대의 길,” (2003년 10월). 반면 일본은 2015년에 중국에 추월당하고, 30년 후에는 인도에도 추월될 것이라고 예상된다.

<그림 3-4> 2050년 주요 각국의 국력 전망



이 밖에도 2020년 시점에서 미국의 패권적 지위가 유지될 것이라고 전망하는 연구자들은 적지 않다. 이대우 박사는 2020년의 시점에서 경제력이나 종합국력 면에서 미국을 능가하는 국가는 나오지 않을 것이고, 심지어 미국 국력의 80%를 보유한 국가도 나타나지 않을 것이라고 전망한다.¹⁵⁷ 그에 따르면, 2020년 시점에서 미국의 GDP 규모를 100으로 보았을 때, 중국은 76.9%, 인도 30.0%, 일본 27.5%, 독일 17.9%가 될 것으로 보았고, 종합적 국력지수로는 미국이 21.35, 중국 13.48, 인도 7.55, 일본 5.33, 독일 4.17, 프랑스 2.99, 영국 2.62가 될 것이라고 보았다. 미국 다음으로 국력을 가진 중국이 경제력 측면에서 76.9%, 국력 측면에서 63.1% 수준에 있기 때문에 미국에 미치지 못할 것이라고 전망하였다. 박철휘 교수도 2020년의 시점까지 미국이 중국의 부상에 대해 동맹국들과 힘의 분담체제 구축을 통해 공동대응하는 입장을 취할 것이지만, 기본적으로 미국의 패권적 지위는 지속될 것으로

¹⁵⁷ 이대우 박사는 International Futures가 만든 국력지수를 보조자료로 사용하고 있다. 이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교안보』 (성남: 세종연구소, 2005), pp. 22-25.

전망하고 있다.¹⁵⁸

미국이 패권국가로서 상응하는 능력을 2020년의 시점까지 계속 유지할 것이라는 전망은 전 세계적인 범위에 걸친 미국 군사력의 배지구도가 변하지 않을 것이라는 점에서도 나타난다. 해외에 전개된 미국 군사력의 핵심은 항모를 핵심으로 하는 미 해군 항모전투단과 공군전투사령부이다. 미국은 현존 12척의 항모전력을 11척으로 삭감할 계획을 추진하면서도, 글로벌 범위에서 운용되는 항모 전력의 대폭적인 축소나 본국 철수를 전혀 고려하지 않고 있다. 또한 미국은 통합사령부 예하에 9개의 공군전투사령부를 창설하여 세계 주요 지역에 배치하고, 그 가운데 한반도와 하와이에 2009년도까지 각각 1개씩의 공군전투사령부를 설치할 계획으로 있다.¹⁵⁹ 미국의 패권에 도전할 수 있는 잠재력을 가졌다고 평가되는 중국이나 러시아도 이 같은 규모로 해·공군의 첨단 군사력을 해외에 전개할 수 있는 능력과 의지를 가지고 있지는 않다. 따라서 경제력과 군사력의 능력 면에서 미국의 패권은 2020년의 시점까지도 계속 유지될 것으로 보는 것이 타당하다.

미국은 국제질서 및 미국의 안보를 위협하는 요소가 테러리즘 및 대량살상무기의 확산, 그리고 이를 방조하는 국가 및 집단이라고 인식하고 있다. 그리고 이 같은 위협요소 근절이 보다 평화롭고 안정된 질서를 가능케 한다고 보고, 그에 필요한 장기전쟁을 수행하겠다는 결연한 의지를 2006 QDR 및 2006 NSS 등 주요 국가전략문서에서 밝히고 있다.¹⁶⁰ 이를 볼 때, 미국은 패권유지에 필요한 능력뿐만 아니라 스스로가 주도하여 패권을 유지하겠다는 의지도 갖고 있는 것으로 보인다.

미국의 패권 유지를 전망하게 하는 또 다른 요소는 여타 강국들이 미국과의 동맹관계를 긴밀히 하면서 미국의 패권지속을 굳게 지지하고 있다는 점이다. 대서양 방면에서는 미영동맹의 공고화, 태평양 방면에서는 미일동맹의 강화가 미국의 패권을 글로벌 범위에서 지탱시키고 있는 또 다른 축이다.

¹⁵⁸- 박철희, “2020년 동북아 안보정세와 한일관계의 전망,” 이상현 편, 위의 책.

¹⁵⁹- 한반도에는 동북아공군전투사령부를, 하와이에는 태평양공군전투사령부를 각각 설치한다고 한다. 『국방일보』, 2005년 7월 25일; 『동아일보』, 2006년 9월 27일.

¹⁶⁰- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 2006); Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2006).

이 가운데 동북아에 영향을 주는 미일동맹을 살펴보자. 탈냉전 이후 미일 동맹은 재정의를 통해 강화되어 왔다. 2006년 5월 미일 안보협의위원회가 확정한 주일미군 재편 로드맵에 따라, 미국과 일본은 2014년까지 공동의 목표를 위해 군사협력의 긴밀화 및 동맹능력을 강화할 것이기 때문에,¹⁶¹ 미일동맹의 강화 추세는 최소한 2014년까지 지속적으로 유지될 것으로 전망된다.

2020년까지 미국은 세계 최고 수준의 군사력을 유지할 것이며, 또 그러한 의사도 보유하고 있다. 다만 동북아 지역에서 중국이 신흥강대국으로 부상할 가능성이 큰 바, 미국은 역내 패권적 지위 또는 세력균형자로서의 역할을 담당하는 데 지금보다 더 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 미국은 이러한 부담을 일본에 부과하기 위해서라도 미일동맹관계를 견고하게 유지할 것으로 전망된다.

일본은 2020년까지 국내적으로는 자위대 개편 및 평화헌법의 개정을 통해 보통국가화를 시도하고, 국제적으로는 경제대국의 지위에 상응하는 정치대국의 면모를 갖추기 위한 유엔 안보리 상임이사국 진출을 추진할 것이다. 일본은 공고화된 미일동맹을 통해 이를 달성하고자 할 것이기 때문에 미일동맹은 견고하게 유지될 것으로 전망된다.

다만, 역내 중국의 부상에 대한 견제가 미일동맹의 공통 목표 중에 하나라는 점에서, 2020년 중국의 부상 가능성과 중국에 대한 미국의 정책선택 여하에 따라 미일동맹의 수준은 달라질 수 있다. 즉, 2020년의 미중관계는 협력과 경쟁의 이중구조 속에서 중국의 부상에 따른 경쟁적 측면이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 2020년의 시점에서 미중관계는 협력보다는 경쟁적 측면이 증가하는 관계와 같등보다는 협력적 측면이 증가하는 관계로 구분할 수 있으며, 이에 따라 미일동맹의 수준도 결정될 것으로 전망된다.

만일, 2020년 미중관계가 협력적 측면보다 경쟁적 측면이 더 부각될 경우, 미국과 일본은 신흥강대국으로 부상한 중국견제라는 공통의 목표를 가지고 미일동맹의 수준을 강화한 배타적 동맹체제를 유지할 것이다. 반대로 경쟁적 측면보다 협력적 측면을 더 강조하는 미중관계가 유지될 경우, 미일동맹

¹⁶¹-United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation (May 1, 2006), <www.mofa.go.jp> (검색일: 2006. 10. 17).

의 수준은 다소 약화된 내포형 미일동맹체제로 전환될 것이다. 특히, 미국이 중국을 ‘이해상관자(stakeholder)’ 혹은 전략적 파트너로 용인하고 협력을 강화할수록 미일동맹의 공통 목표가 약화되고, 이에 따른 미일동맹의 수준도 현저히 약화될 것이다. 심지어 미국과 일본이 상호 안보정책에 대한 전략적 불일치, 신뢰감 약화, 국내여론의 동향 등에 따라 미일동맹관계가 해체되어 미중 협력관계보다 낮은 수준에서 미일 협력관계가 유지될 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 2020년 미일관계는 공고한 동맹관계를 유지할 가능성이 더 높으며, 설사 동맹의 공동 목표 중 핵심인 중국 견제가 약화된다고 해도 미국과 일본의 안보협력관계는 긴밀하게 유지될 것으로 전망된다. 2020년에도 동북아시아의 갈등요인인 북한 문제를 포함한 한반도문제와 대만문제가 완전히 해소되지 않을 것이기 때문에, 미국과 일본은 동맹의 틀 속에서 긴밀한 안보협력관계를 유지할 가능성이 더 높다. 이 같은 미일동맹 공고화 추세에 의해서도 2020년 시점에서 미국의 패권적 지위에는 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

나. 중국의 부상

1990년대 후반부터 장차 중국이 국력면에서 부상하여 미국 패권에 도전하게 될 가능성을 전망하는 논의들이 활발하게 제기되고 있다. 토마스 크리스텐슨은 탈냉전기를 맞은 중국이 미일동맹 강화와 대만문제에 직면하여 군사력을 강화하고 있으며, 장래에 미국 동아시아 전략에 대한 위협적 국가로 성장하게 될 것이라고 예상하였다.¹⁶² 21세기 접어들어 중국의 부상이 동아시아 안보질서를 변혁시킬 잠재성을 갖고 있다고 평가하는 관측이 활발해졌다. 김재철 교수는 미국의 패권적 지위에 영향을 미칠 수 있는 요인 가운데 가장 대표적인 것이 중국의 국력부상이 될 것이라고 보았다. 그는 중국이 화평굴기의 발전노선에 따라 21세기 초 10여 년간은 경제발전의 국가전략을 추구하면서 대외분쟁을 회피하는 외교전략을 도모할 것이나, 국

¹⁶² 다만, 그는 중국이 당분간 미국의 국력을 따라잡는 것은 힘들다고 보고 있다. 이러한 견해가 90년대 후반의 시점에 제출된 것임을 유의할 필요가 있다. Thomas J. Christensen, “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 49-80.

가의 위상이 상승하고 국내적으로 내셔널리즘이 고양되면 대외적으로 공세적인 정책을 취할 가능성이 있다고 전망하였다.¹⁶³ 김우상 교수도 세력전의 개념을 적용하여 중국이 국력추구를 하면서 급성장하게 될 경우 동아시아 지역 내에 세력전이 발생할 수 있고, 미국을 중심으로 하는 동아시아 질서에 불만을 품고 도전세력으로 등장할 때 세력전이 전쟁이 발발할 가능성이 있다고 지적하고 있다.¹⁶⁴ 이대우 박사는 2020년까지는 중국의 국력이 미국의 80% 수준에 도달하게 될 것이나, 2035년에는 120% 정도가 되어 미국의 국력을 능가하게 될 것이고, 2020년의 시점에서 중국이 아시아 국가들과 협력하여 도전한다면, 미국 주도의 국제질서에 큰 위협이 될 것이라고 전망하였다.¹⁶⁵

이 같은 중국 부상의 전망은 일본과 미국 등에서 보다 진지하게 논의되고 있다. 2004년 미국 국가정보위원회(NIC)의 보고서에 따르면, 2020년 시점에서 중국의 국민총생산은 유럽과 일본을 능가하여 미국에 다음가는 규모로 성장하게 될 것이고, 군사비 지출도 러시아를 추월하여 미국에 버금가는 규모가 될 것이라고 예상하면서, 중국의 부상은 19세기 독일의 부상이나 20세기 초기 미국의 부상과 견줄 수 있는 국제적인 사건이 될 것이라고 보았다. 동 위원회는 2020년의 시점에서 중국은 인도와 더불어 세계의 지정학적 풍경을 바꿔놓을 주요 행위자로 부상하게 될 것이라고 전망하였다.¹⁶⁶ 일본 내각부도 2005년 발간한 『일본 21세기 비전』이라는 보고서에서 세계의 GDP 총액에서 차지하는 각국의 비율이 일본의 경우 2004년 현재 15.6%에서 2030년 시점에는 9%로 하락할 것으로 예상하면서, 반면에 중국은 5.5%에서 31%로 증대하여 일본을 훨씬 앞지르게 될 것이라고 보았다.

그렇다면 과연 중국은 2020년의 시점에서 미국의 패권적 지위를 위협할 만한 능력과 미국의 패권을 대체할 수 있는 의지를 갖게 될 것인가. 미국이

163- 김재철, “패권, 다극화, 그리고 중미관계: 세계질서를 둘러싼 경쟁?,” 『국제정치논총』, 제42집 4호 (2002).

164- 김우상, “세력전이와 동아시아 안보질서에 관한 경험적 연구,” 『한국정치학회보』 제35집 4호 (2001년 겨울), pp. 388-389.

165- 이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교안보』.

166- NIC, “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project,” (December 2004).

패권적 지위를 유지하고 있는 요인 가운데 하나로 우선 막강한 군사력의 존재를 들 수 있다. 미국은 우주공간까지 활용한 고도의 정찰감시능력을 바탕으로 전 세계적인 범위에서 전략미사일 및 해·공군의 첨단 군사력을 투사할 수 있는 군구조를 유지하고 있다.

중국은 어떠한가. 중국도 2004년 발간한 국방백서에 나타나 있듯이, 세계적인 군사혁신의 추세에 부응하여 중국적 군사혁신을 추진할 것을 천명하면서 구체적으로 정보화에 기반한 과학기술 강군을 육성하겠다는 방침을 밝히고 있다.¹⁶⁷ 이에 따라 1985년 423만 명 규모였던 병력을 2005년 현재 230만 명 수준까지 감축하면서, 해·공군 및 전략무기 증강에 중점을 두고 근현대화를 추진하고 있다. 2005년 현재 중국 해군의 경우 북해(칭다오), 동해(닝포), 남해(잔지양)의 3개 함대를 유지하면서 구축함 21척, 프리깃함 36척, 미사일발사함 83척, 잠수함 66척의 전력을 보유하고 있으나, 그 대부분은 구식함정이어서 미국의 태평양함대는 물론 일본 해상자위대를 상대로 현대적인 해전을 수행할 수 없을 것으로 평가되고 있다.¹⁶⁸ 이러한 전력 열세를 만회하기 위해 중국 해군은 중국형 이지스함 건조 및 항모 획득에 노력을 기울이고 있다. 중국은 2003년 4월 28일에 신형 이지스함 江南 진수식을 가진데 이어, 2016년까지 3척의 항모를 보유한다는 계획을 추진하고 있다. 이 계획에 따라 러시아가 건조하고 있던 항공모함 바라그호를 인수해 개조하고 있고, 2005년 이후 자체 설계하여 중국내 조선소에서 건조중인 또 다른 항모를 2008년 실전배치할 것으로 있다.¹⁶⁹

중국 공군은 2003년 현재 폭격기 320대, 전투기 3,400대, 수송기 425대를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 중거리폭격기 H-6(TU-16)도 135기 보유하고 있고, 공중급유기도 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 조기경계경보기 AWACS A50 구입계획도 국방예산에 반영되었고, 여기에 더해 중국

167_중국 국방부, 국방정보본부 역, 『중국국방백서: 2004년판』 (서울: 국방정보본부, 2005), pp. 8-9.

168_2005년 현재 일본 해상자위대는 4개 호위대군 편제 하에 이지스함 5척을 포함한 구축함 83척, 프리깃함 13척, 잠수함 16척 등으로 구성되고 있다. 미국 태평양함대도 항모 2척, 전함 40-50척을 보유하고 있다.

169_러시아로부터 인수받은 바라그에는 수호이 33 전투기 50대를 탑재시킬 예정으로 알려져 있다. 그리고 2008년 취역할 다른 항공모함의 배수량은 7만 8천 톤이 될 것으로 알려졌다. 『조선일보』, 2006년 10월 27일.

은 러시아로부터 SU-27전투기를 도입하였고, SU-30전투기 도입도 계속 추진하고 있다. 이밖에 J-8II전투기 및 JH-7전폭기 배비를 추진하고 있고, J-10 전투기를 개발 중이다. J-10 전투기는 미국의 F-16에 대항하여 중국이 1990년대 중반부터 개발에 착수한 것으로 엔진은 러시아제, 레이더는 중국 제를 탑재하고 있다.¹⁷⁰

중국이 보유한 군사력 가운데 미국에게 직접적인 위협이 될 수 있는 무기는 제2포병, 즉 전략미사일군이다. 중국은 사정거리 8,000킬로미터-1만 2,000킬로미터의 대륙간탄도탄(ICBM) 東風5 및 신형 東風31을 20여기 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다. 이 미사일들은 태평양을 횡단하여 미국 본토에 피해를 안길 수 있다. 이외에 중거리 탄도미사일(IRBM) 東風4, 東風3, 東風21을 130-150기 정도 보유하고 있다고 알려져 있는데, 이 미사일들은 사정거리 1,800-4,750 킬로미터 전후로서 괌의 미군기지를 타격할 수 있다. 그 밖에 사정거리 300킬로미터의 東風11과 사정거리 600킬로미터의 東風15 등 단거리 탄도미사일은 약 355기 보유하고 있으며, 이 미사일은 주로 대만 해안에 배치되어 있다. 이 밖에 잠수함 발사 미사일도 중국은 보유하고 있다. 중국의 전략미사일 전력은 양적으로는 미국에 비해 떨어지지만, 점차 수량을 늘려나가고, 이동식 및 다탄두 미사일화의 기술개발을 추진하고 있다.¹⁷¹

중국은 우주개발에도 노력을 보이고 있다. 1970년 4월, 첫 위성을 발사한 바 있는 중국은 1992년부터 유인우주선 비행계획을 수립하였고, 1999년에 무인시험기 神舟1호의 발사에 성공하였다. 2002년 3월에 발사된 神舟3호는 1주일간 지구궤도를 108 바퀴 선회한 후에 지구로 귀환하는 실험에 성공하였고, 여세를 몰아 중국은 2003년 10월 15일, 甘肅省 발사기지에서 유인우주선 神舟5호를 성공적으로 발사하였다. 이로써 중국은 러시아, 미국에 이어 3번째로 유인우주선 발사에 성공한 나라가 되었다. 이러한 성과를 바탕으로 향후 중국은 2007년에 달 선회위성을 발사하고, 2010년 전후에 무인우주선에 의한 월면 착륙을 시도하며, 2017년까지 유인우주선의 달착륙을 시도하겠다는 계획을 추진하고 있다.¹⁷²

170- 『동아일보』, 2003년 5월 29일, 11월 12일, 12월 24일; 『朝日新聞』, 2002년 3월 7일.

171- 『중앙일보』, 2006년 3월 28일.

172- 『朝日新聞』, 2005년 4월 5일; 『조선일보』, 2006년 4월 29일.

또한 중국은 군사력의 해외투사도 추진하고 있다. 2001년 주룽지(朱鎔基) 총리가 몰디브를 방문하여 25년간 중국 해군기지를 설치하기로 합의하였고, 25년간 운용할 수 있는 해군기지에 핵잠수함을 배치할 것으로 알려지고 있다. 또한 중국은 중동 원유의 해상수송로상에 위치한 파키스탄에도 항만을 설치하기로 합의하였고, 미얀마에도 공군기지와 감청기지를 운용하기로 합의한 바 있다.¹⁷³

이같이 중국은 첨단 군사력을 증강하고 원거리 투사능력을 강화하고 있다. 그러나 중국의 군사력 증강에도 불구하고 당분간은 미국이 점하고 있는 군사력의 위상에 도달할 것으로 보이지는 않는다. 미국은 전 세계 해상에 걸쳐 항모 12척을 근간으로 하는 항모전투단을 배치하고 있으며, ICBM이나 전략핵탄두의 보유량에 있어서도 중국을 단연 능가하고 있다. 그리고 미국 군 지휘부는 전 세계를 관할하는 군구조를 갖고 있으나, 중국의 군지휘부는 아직까지 중국 본토에 국한된 지휘범위만 갖고 있다. 따라서 중국이 국방비를 늘리면서 첨단전력을 강화하고 있지만, 2020년의 시점에서 미국 군사력에 필적하거나 그를 능가하기란 쉽지 않아 보인다.

그렇다면 중국은 미국의 패권을 대체하려는 의지, 즉 미국의 지위에 도전하는 국가전략과 군사전략을 갖고 있는가. 중국의 국가전략은 전국인민대표대회 등에서 발표되는 국가주석이나 총리의 연설문 등에 표현된다. 2006년 10월에 개최된 제16기 중앙위원회 제6차 전체회의에서는 “사회주의 조화사회 건설”의 기치 아래 2010년까지 2000년 GDP를 2배로 증가시키고, 2020년까지 다시 GDP를 2배 증가시켜 “전면적 소강사회를 건설”한다는 목표가 제시되었다. 이러한 소강사회 건설의 목표를 대외정책 측면에서 보완하기 위해 외교전략이 병행적으로 추구되고 있다. 중국의 대외정책 기조는 등소평 시대에는 도광양희(韜光養晦), 즉 칼날의 빛을 감추고 어둠 속에서 실력을 기른다는 방침 하에 추진되었고, 2003년 및 2004년에는 화평굴기(和平崛起) 및 화평발전(和平發展)개념이 표방되었다. 그런데 2006년 들어와 후진타오 등 중국지도부는 화해세계(和諧世界)의 개념을 대외정책 기조로 새롭게 표방하고 있다.¹⁷⁴ “화해세계(和諧世界)”란 평화적인 발전의 길을 견

173_ 『조선일보』, 2006년 4월 1일, 5월 30일.

174_ 후진타오 국가주석은 2006년 8월, 정치국 상무위원 9명과 당·정·군 주요지도자들

지하고, 조화로운 세계를 건설하는 데 공헌해야 한다는 의미이다. 구체적으로는 ①중국의 핵심이익에는 단호한 입장을 유지하면서도, ②미국과의 갈등을 회피하고, ③국제적 신뢰 획득에 노력하며, ④국제사회에서의 부상(浮上)보다는 발전을 중시한다는 내용이 되고 있다.¹⁷⁵ 즉, 화해세계(和諧世界)의 개념에는 향후 20여 년간 미국 중심의 질서에 도전하기 보다는 중국의 내적인 경제성장과 국제사회에서의 신뢰획득을 중시하겠다는 중국 지도부의 국가전략이 담겨있다고 생각된다.

이 같은 중국의 국가전략은 국방정책 및 군사전략에도 반영되고 있다. 2004년 공간된 중국 국방백서는 21세기 초 20년간 중국의 발전목표가 전면적 소강(小康)사회 건설임을 재확인하면서, 중국군의 주요한 국방임무는 국방 및 군현대화를 강화하여 전면적 소강사회 건설을 지원하는 것이라고 밝히고 있다. 이를 위해 중국 인민해방군은 방어적 국방정책, 적극방어 군사전략을 채택하여, 세력을 확장하거나 패권을 추구하지 않을 것임을 명시하고 있다.¹⁷⁶

이러한 군사전략을 문면 그대로 받아들이는 것은 위험성을 안고 있지만, 중국이 표방하는 2020년까지의 “전면적 소강사회 건설”이라는 국가전략적 목표를 달성하기 위해서는 미국을 포함하여 대외적 협력관계 유지가 필요 불가결한 선택이 될 수밖에 없어 보인다. 2006년 3월 5일 전국인민대표대회에서 원자바오(溫家寶) 총리가 밝힌 바처럼, 소강사회 건설을 위한 중간단계인 2005-2010년간의 제11차 5내년 계획기간 중 연평균 7.5%의 경제성장 목표를 달성하기 위해서는 안정적인 에너지 공급이 불가결하다.¹⁷⁷ 이를 위해 중국은 해외 국가들과의 석유 및 가스자원 공동개발을 확대하고, 국내적으로는 원자력 발전건설을 추진하고 있다.

1993년부터 석유 순수입국으로 전환한 중국은 석유수입 절반을 중동에서, 1/5을 아프리카에서, 나머지를 중앙아시아 등 기타 지역으로부터 조달받

이 참가한 가운데 열린 중앙외사공작회의에서 和諧世界 개념을 새로운 외교전략으로 제시하고 있다. 『조선일보』, 2006년 8월 25일에서 재인용.

175- 2006년 11월 24일 국방대학교 국가안보포럼에서 발표된 국방대 유동원 교수 발표요지, “중국의 국가전략과 북핵 실험 이후의 전망”에서 재인용.

176- 중국 국방부, 국방정보본부 역, 『중국국방백서: 2004년판』, “서언” 참조.

177- 『朝日新聞』, 2006년 3월 5일.

고 있다.¹⁷⁸ 따라서 안정적인 에너지 공급을 위해서는 이들 지역과의 우호적인 관계 유지 및 해상수송로의 안전확보가 필요하다. 중국이 중앙아시아 국가들과 안보 및 경제협력을 강화하고,¹⁷⁹ 미얀마 및 동남아시아 국가들과 경제협력관계를 강화하고,¹⁸⁰ 아프리카 국가들과도 우호적인 관계를 유지하는 것¹⁸¹은 국제적인 지위향상 및 에너지의 안정적인 수급이라는 목표가 내재해 있기 때문으로 보인다.

한편, 중국은 경제성장에 따른 전력부족을 보완하기 위해, 2020년대까지 100만 kw급 원자력 발전소를 30기 건설하여 현재의 4배 규모로 발전량을 늘리려는 계획을 추진하고 있다. 이를 위해서는 미국의 웨스팅하우스 등 발전시설을 공급하는 업체와의 협력 및 오스트레일리아 등으로부터의 우라늄 수입이 필요하다.¹⁸² 국제 핵질서를 관리하는 미국으로부터의 협력은 재언할 필요가 없다. 따라서 미국과의 협력적 관계유지 및 국제사회와의 협력은 중국에 있어 2020년까지의 소강사회 건설을 위한 필요조건이 될 수밖에 없다. 따라서 2020년까지 중국은 국내적으로는 해·공군 및 전략미사일 군을 중심으로 한 첨단 전력증강을 도모하고, 대외적으로는 러시아 및 SCO와의 안보협력을 증대시키면서 미국의 일방적 국제질서 주도를 견제할 것이다. 그러나 중국은 미국의 패권적 지위에 정면으로 도전하기 보다는 기본적으로는 미국과의 협력관계 유지 및 국제사회와의 협력 파이프라인을 광범위하게 구축하면서 국가발전을 이룩하는 데 보다 중점을 둘 것으로 전망된다.

178-『朝日新聞』, 2006년 3월 10일.

179-2006년 5월, 카자흐스탄으로부터의 석유파이프라인이 개통되었다.

180-중국은 2006년 1월 미얀마와 각서를 교환하여 미얀마로부터 중국 운남성으로 연결되는 전장 1500km의 석유와 천연가스 파이프라인 건설을 추진하고 있다. 『朝日新聞』, 2006년 3월 10일.

181-2006년 4월에 후진타오 주석이 모로코, 케냐, 나이지리아를 순방하였고, 3개월 후 원자바오 총리는 남아공, 이집트, 가나, 콩고를 방문하였다. 또한 중국은 2006년 11월에 아프리카 48개국 국가수반을 초청하여 중국-아프리카 협력포럼을 개최하였다. 이 포럼에서 중국은 2009년까지 50억 달러 우대차관을 제공하는 등 아프리카와의 협력강화를 도모하기로 하였다. 『朝日新聞』, 2006년 11월 1일; 『조선일보』, 2006년 11월 6일.

182-2005년 중국 원자력발전소 건설에 웨스팅하우스 등이 입찰에 응하고 있다. 그리고 2006년 4월, 중국은 미국의 양해 하에 오스트레일리아와 원자력이전협정에 조인하고 있다. 『朝日新聞』, 2005년 2월 28일, 2006년 4월 4일 참조.

다. 미중 및 중일관계의 전략적 경쟁과 협력

앞절에서 살펴본 것처럼, 본 연구는 2020년의 시점에서 미국의 패권은 유지될 가능성이 크고, 중국의 국력은 눈부시게 성장할 것이나 능력과 전략 측면에서 미국주도의 국제질서에 도전하여 패권을 대체하게 될 가능성은 적을 것이라고 보았다. 그럼에도 불구하고 동북아 안보질서는 미국 주도의 국제질서 구조가 근본적으로 변화되지는 않지만, 개별 국가의 국력변화에 따라 각국 간에 경쟁과 협력관계가 길항하는 양상을 보일 것으로 전망된다. 특히, 미중관계와 중일관계의 변화가 동아시아 안보질서의 미래를 전망하는데 중요한 의미를 가질 것으로 보인다.¹⁸³

미중관계는 2020년 동북아 안보질서를 전망하는 데 가장 핵심적인 양자관계라고 볼 수 있다. 2020년의 미중관계에 영향을 미치는 주요 변수로서는 중국의 부상 및 민주화 여부, 그리고 미국의 대중정책을 들 수 있다. 먼저, 2020년 중국의 부상에 대한 전망은 2가지가 가능하다. 하나는 경제활동인구의 감소, 에너지·자원 고갈, 투자 감소, 지역·계층 간 격차로 인한 사회불안, 부패·소수민족문제 등으로 인한 정치불안 등으로 인해 중국의 성장이 둔화되거나 정체될 경우이다. 다른 하나는 이러한 문제들을 성공적으로 극복하고 국력성장을 이루는 것인데, 이 경우 중국은 미국에 이은 세계 2위의 경제·군사대국으로 부상할 것이라는 전망이다. 상기 2개의 전망이 모두 가능하나, 어느 경우이든 미국은 여전히 세계 초강대국의 지위를 유지할 것이며 동북아지역에서도 이러한 지위는 관철될 것이기 때문에, 미중관계 역시 현재의 협력과 경쟁이 교차하는 구도에서 크게 벗어나지 않을 전망이다.

또 하나의 중요한 변수는 2020년에 과연 중국이 민주주의 정치체제와 자유시장경제체제를 운용하는 국가로 변화할지, 공산당 일당독재체제의 사회주의를 유지할지, 아니면 시장경제체제를 운용하면서 중국식 민주와 법치질서를 구축한 권위주의체제로 이행할지의 여부이다. 첫 번째의 경우, 중국과 미국은 일정한 수준의 갈등을 겪겠지만 대체로 협력적 관계를 유지할 가능성이 크다. 반면 두 번째의 경우, 중국은 미국 주도의 질서에 도전하는

¹⁸³ -중장기 동북아 안보정세를 전망함에 있어 미중 및 중일관계의 협력과 갈등 양상이 중요 변수가 될 것으로 전망하는 견해는 전경만·김창수·엄태암·백승주·박창길·송화섭·유영철·황재호, 『‘동북아시아’의 국가안보전략 연구』; 박철희, “2020년 동북아 안보정세와 한일관계의 전망,” 참조.

불만족 국가로서 대두하여 미국과의 관계를 협력보다는 갈등·경쟁의 구도로 전개할 것이다. 세 번째의 경우는 앞의 두 경우보다 현실적 가능성이 더 높으며, 이 경우 중국과 미국의 관계는 협력과 경쟁적 측면의 어느 일방을 완전히 배제할 수 없이 혼재되어 나타날 것으로 전망된다.

2020년의 미중관계를 전망하는 데 있어서 중국 변수와 더불어, 미국의 국가이익의 변화와 이에 따른 외교정책의 조정 가능성도 중요한 변수가 된다. 미국의 외교정책은 크게 국제주의 정책(policy of internationalism)과 고립주의 정책(policy of isolationism)으로 대별된다.¹⁸⁴ 15년 후 중국이 미국에 대한 도전세력으로 급성장하지 못하는 한, 미국은 현재의 국제주의 정책을 고수할 가능성이 더 높다. 미국은 동북아 지역에서 대량살상무기 확산금지, 지역 패권국의 등장 방지, 자유시장경제체제의 유지 및 확산 등을 추구하고 있으며, 동맹관계를 통해 역내 세력균형을 안정적으로 유지하고 있다. 역내 경제 질서 역시 국제통화기금, 세계은행, 세계무역기구 등을 통해 미국에 의해 주도되고 있다. 따라서 15년 후에도 미국은 이를 유지하고자 할 것이며, 그럴 능력을 보유하고 있는 만큼 현 외교정책을 고수할 것으로 전망된다.

이상을 종합하면, 2020년까지 중국은 중국식 민주주의와 세계관을 갖고 시장경제체제를 운용하는 권위주의체제를 유지한 채 세계 2위의 신흥강대국으로 등장할 가능성이 유력하다. 미국은 중국에 대해 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도하는 개입(engagement)정책과 중국의 현상타파적 행위를 견제하는 억지(constraint)정책을 적절히 구사할 가능성이 지배적이다.

단기적으로 중국과 미국이 북한의 핵실험으로 인한 긴장고조를 억지하려는 목표가 일치하는 한, 국제사회에서의 협력은 지속될 것이다. 북한이 추가 핵실험을 단행할 경우 미국과 중국의 협력은 더욱 강화될 것이나, 북한이 6자회담에 복귀하면 미국과 중국의 대북정책 목표의 일치 여부에 따라 협력 수준이 결정될 것이다. 중국의 입장에서 국내 경제발전 및 산적한 문제해결은 물론 2008년 북경 올림픽과 2010년 상해 무역박람회의 성공적 개최를 위해서도 미국의 협력은 필수적이기 때문에 갈등관계를 만들지 않을 것으

¹⁸⁴ 김우상, “미중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 13.

로 전망된다.

2020년까지 중미관계는 완전한 해소가 불가능한 이념적·체제적 갈등이 유발하는 대립을 최대한 관리하면서 협력관계를 유지하는 ‘협력 속의 경쟁’, ‘경쟁 속의 협력’의 틀로 진행될 전망이다. 중국은 미국의 우위에 기반 한 세계질서가 당분간 지속될 수밖에 없기 때문에 미국과의 협력관계를 유지하는 것이 자국의 이익에 유리하다는 판단이나, 미국의 대중정책에 따라 경쟁과 협력의 이중구조를 최대한 안정적으로 유지하려는 수세적 대응을 할 것으로 전망된다.

그러나 2020년까지 중국이 신흥강대국으로 부상함에 따라, 미중관계는 협력과 경쟁의 이중 구도에서 경쟁적 측면이 점차 증대될 것이다. 중국은 신장된 국력에 맞게 국제무대에서 미국에 자국의 이익을 요구하거나 국제질서의 형성에 참여하고자 할 것이다.¹⁸⁵ 이는 미국의 전략적 이익과 부합하지 않을 것이기 때문에, 미국 내에서도 중국을 전략적 경쟁자로 바라보는 관점이 더욱 우세해질 것이다. 따라서 미중관계는 협력적 측면보다 경쟁적 측면이 더욱 부각될 가능성이 높아질 것이다. 미국식 가치와 중국식 가치관의 충돌, 체제 및 이념상의 문제와 양안관계와 같은 지역 안보현안에서 양국은 갈등을 보일 것으로 전망된다. 그러나 냉전시기의 미소 관계처럼, 대립적 구도로 발전하지는 않을 것이다. 왜냐하면 미국과 중국은 경제영역과 반테러확산, 사회문화교류, 지역안보협력 등에서 공동이익을 보유하고 있고, 세계화의 영향으로 상호의존도도 증가할 뿐만 아니라, 미국 우위의 다극화 추세를 유지할 것이기 때문에, 미중관계는 경쟁과 함께 협력적 측면도 유지할 것이다.¹⁸⁶

중일관계의 변화도 장차 동아시아 안보질서의 향방을 전망하는 데 중요한 변수의 하나이다. 기본적으로 2020년의 중일관계는 미중관계와 미일동맹이 어떻게 규정되는가에 따라 결정될 가능성이 높다. 앞에서 전망했듯이, 미중관계가 협력보다는 갈등이 우세하게 되면 미일동맹이 강화될 것이고, 이에 따라 중

¹⁸⁵ 빠르면 2015년에서 2020년, 늦으면 2020년에서 2025년 사이에 중국이 국력에 맞게 안보전략을 수정할 가능성이 있다고 예측한다. Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, “Interpreting China’s Grand Strategy: Past, Present and Future,” RAND Report, 2000, <www.rand.org> (검색일: 2006. 10. 17).

¹⁸⁶ 劉建飛, “美國對華戰略演變趨向,” 中國現代國際關係研究院, 『中美戰略關係新論』(北京: 時事出版社, 2005), pp. 120-123.

일관계 역시 갈등의 수준이 전반적으로 증대될 것이다. 반면에 미중관계가 갈등보다는 협력이 우세하게 되면 미일동맹이 약화될 것이고, 이에 따라 중일관계 역시 갈등의 수준이 전반적으로 낮아질 것이다.

2020년까지 미국의 패권이 유지되는 가운데, 중국의 국력이 일본에 버금가거나 능가할 가능성이 높은 바, 중일관계는 역내 주도권을 둘러싼 경쟁으로 갈등이 지속적으로 증대하거나 상존할 것이다. 이른바 상호 ‘견제와 균형’의 관계를 형성할 것으로 전망된다. 중국과 일본은 역내 공동이익을 찾아 상호 협력적 균형을 추구하는 한편, 상호 견제 속에서 이익이 충돌하는 지점에서는 지속적인 갈등을 보일 것이다. 점차 부상하는 중국을 견제하기 위해 일본은 미일동맹의 틀 속에서 보통국가화를 시도할 것이고, 중국은 동북아에서 자국 중심의 질서를 구축하려 할 것이다.

이 과정에서 중일 양국 간의 상호 견제는 적지 않은 갈등을 야기할 것이다. 만일, 미국의 개입정책과 중국의 현상타파를 위한 도전으로 인해 미중관계의 갈등이 심화되거나 더욱 악화될 경우, 일본의 시도는 성공할 수 있을 것이다. 이 경우 중국과 일본은 군비경쟁은 물론 대만문제나 영토문제 등 안보현안을 둘러싸고 심각한 갈등을 보이거나 충돌할 가능성이 있다. 단기간에 해결할 수 없는 양국 간의 역사인식 차이와 민족주의의 흥기 문제는 이러한 가능성을 더욱 높여준다.

반면에 미중관계의 협력적 측면이 경쟁적 측면보다 우위에 있거나 협력기조가 장기적으로 유지·발전되면, 중일 갈등수준은 대폭적으로 감소하되, 전반적인 교류협력 수준이 증대할 것으로 예상된다. 그렇다고 해서 중일 갈등이 완전히 해소되지는 않을 것이다. 왜냐하면 양국은 역내 패권을 둘러싼 갈등구도를 형성할 것이며, 상대적으로 국력이 신장된 중국이 일본에 대해 다소 공세적으로 나올 가능성도 높기 때문이다. 다만, 미국 우위의 세력균형 속에서 중일 갈등이 크게 표출되지 않고 잠재될 것으로 전망된다.

라. 다자간 안보협력체의 발전

역사상 대규모 전쟁이 발생한 원인을 검토해 보면, 사소한 민족 간 분쟁이나 에너지 자원을 둘러싼 갈등, 혹은 소규모 도서지역 영유권을 둘러싼 분쟁이 도화선이 되는 경우가 많다. 제2차 세계대전 당시 독일소련 전쟁은 중앙

아시아의 석유자원을 둘러싼 히틀러의 야망에서, 이란-이라크 전쟁은 수자원을 둘러싼 갈등에서, 영국과 아르헨티나간의 포클랜드 전쟁은 도서영유권을 둘러싼 갈등에서 각각 발생했다. 이 점을 감안해 보면, 동북아 역내에 어떤 유형의 비전통적 갈등들이 존재하고, 그를 위해 어떠한 해결의 틀이 모색되어야 하는가가 중요한 문제로 부각된다.

동북아 역내에도 개별국가의 국력변화에 따른 세력전이 가능성과 그로 인한 국가 간 잠재적 대립이라는 전통적 안보불안 요소 이외에 비전통적 안보위협요인도 다수 대두하고 있다. 예컨대, 북한 핵실험과 핵확산 가능성, 타이완 해협을 둘러싼 중국-대만 간 갈등, 도서 영유권 분쟁, 역내 국가 간 군비경쟁 가능성, 석유와 천연가스 등 에너지 자원 확보의 경쟁, 테러리즘 확산, 해적과 해양안보 등이 그것이다.

북한 핵실험의 경우에는 기존 핵강대국 이외 소규모 국가가 국제 핵규제 질서를 무시하고 독자적으로 핵개발 및 핵실험을 강행함으로써 한반도뿐만 아니라 동아시아 지역에 긴장과 불안을 조성하고 있다. 만일 북한이 6자회담에서 한반도 비핵화와 북핵 포기에 따르지 않고 계속해서 추가적 핵실험을 강행한다면, 다른 5개 국가는 유엔 안보리를 중심으로 해서 경제제재를 강화하고 제재의 수준을 높여갈 가능성이 존재한다. 이 경우 궁지에 몰린 북한에 의해 충돌적으로 국지적, 혹은 전면적 도발이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

대만해협을 둘러싼 중국과 대만 간의 갈등도 분쟁으로 비화될 가능성을 갖고 있다. 중국은 2005년 3월 14일 가결시킨 반국가분열법에서 나타나듯이 하나의 중국 원칙을 견지하면서 대만의 독립을 좌시할 수 없다는 입장을 분명히 하고 있으며, 대만이 중국으로부터 분리되는 중대한 사변이 발생할 경우 비평화적인 조치를 취할 수 있다는 점을 밝히고 있다. 이에 대해 대만은 독립선언의 가능성을 숨기지 않으면서 중거리 미사일 전력과 해공군력 첨단화를 추진하고 있다. 대만해협의 분쟁 가능성에 대해서는 미국과 일본도 경계심을 감추고 있지 않다. 미국과 일본은 2005년 2월 발표한 미일동맹의 공동전략목표에서 대만 해협문제의 평화적 해결을 양국의 공동목표로서 명기한 바 있다. 따라서 대만 해협을 둘러싸고 중국과 대만 간 갈등이 무력분쟁으로 비화한다면, 이 문제가 미일동맹까지 연루될 위협성이 존재한다.

동북아 지역에는 영유권을 둘러싸고 각국 간에 대립과 갈등이 전개되고

있는 도서지역이 다수 존재한다. 중국과 일본 간의 센카쿠제도, 한국과 일본 간의 독도, 러시아와 일본 간의 북방 4개도서 등이 그것이다. 센카쿠제도에 대해서는 일본이 실효적 지배권을 갖고 있으나 중국의 국수주의적 단체들이 영유권을 주장하면서 상륙을 감행하는 사건이 잇달아 벌어졌다. 독도에 대해서도 한국이 실효적 지배권을 갖고 있으나 일본의 시마네현 등이 소위 “다케시마의 날” 조례 제정을 감행하는 등 대립양상을 빚고 있다. 북방 4개도서에 대해서는 러시아가 실효적 지배권을 갖고 있으나 일본은 지속적으로 반환을 요구하고 있다. 이러한 도서들을 둘러싼 관련국들의 대립과 갈등이 평화적으로 해결되지 못하고 무력대립이나 대결로까지 비화된다면 동북아 질서는 급격히 동요될 것이 분명하다.

동북아 국가들 간에는 상호간 군비경쟁의 양상도 존재한다. 한국과 북한 간의 군비경쟁, 중국과 대만 간의 군비경쟁, 중국과 일본 간의 군비경쟁 등이 그것이다. 냉전기에 격심하게 군비경쟁을 벌였던 미국과 소련이 냉전체제 해체 이후 전략무기 감축을 비롯하여 군비통제와 군비축소를 진행하고 있고, 나토의 동방 확대로 인해 바르샤바 조약기구에 속한 국가들도 나토에 가입하는 변화가 진행되고 있는 데 반해, 동북아 국가들 간의 군비경쟁은 예외적인 현상이 되고 있다. 그런데 군비경쟁이 진행될 경우 관련국들 간에 군사적 긴장이 고조되고 분쟁 발발의 가능성이 높아진다는 실증적 연구결과가 적지 않다.¹⁸⁷ 이 같은 결론에 따를 경우, 동북아 지역 내 군비경쟁의 양상이 어떤 방식으로든 통제되고 관리되어야 할 것이다.

한국과 일본, 그리고 중국 등 동북아 각국은 고도의 경제성장을 지속하고 있다. 이에 따라 석유와 천연가스에 대한 수요가 대폭 늘고 있다. 따라서 각국은 경쟁적으로 석유 수입선을 다변화하려고 하고, 천연가스 공급망을 전 세계적인 범위에서 확대하려 한다. 자국의 배타적 경제수역과 외국 지역에서의 천연자원 개발 노력이 가속화되는 추세도 나타나고 있다. 이 과정에서 에너지 자원 확보를 둘러싼 경쟁이 나타나기도 한다. 예컨대, 동중국해 해상의 배타적 경제수역 범위에서 중국이 천연가스전 개발 사업을 추진하자, 일본 측은 동 구역이 일본 측 배타적 경제수역에 이어진다고 하여 반발

¹⁸⁷—M. D. Wallace, “Arms Race and Escalation: Some New Evidence,” J. D. Singer, *In Explaining War: Selected Papers from the Correlates of War Project* (Beverly Hills Sage, 1979) 참조.

하였다. 러시아가 시베리아에서 개발하는 유전으로부터의 파이프라인 건설을 둘러싸고도 일본과 중국은 갈등과 대립을 벌인 바 있다. 전자의 문제를 해결하기 위하여 중국과 일본 양국이 2005년 이후 공동개발을 위한 실무자급 협의를 지속하고 있고, 후자의 문제는 러시아 측의 결단에 의해 가닥이 잡히고 있기는 하나, 이러한 갈등들이 원만하게 해결되지 않을 경우 동북아 지역 내에 자원을 둘러싼 국가 간 분쟁이 확대될 위험성이 크다.

그 밖에 동북아 지역 내에는 말라카 해협에서 횡행하는 해적 단속 및 해양안보의 문제, 분리주의자 및 과격 종교에 의한 테러리즘 확산 등의 문제가 국가의 범위를 넘어 지역 내 공동의 위협요인으로 대두하고 있다. 이 같은 비전통적 안보위협요소에 대해 개별 국가 단독의 노력으로는 대처하기 곤란한 점도 존재한다. 따라서 역내 국가들이 공동의 협의체를 결성하여 협력안보의 입장에서 비전통적 안보위협요소들에 대해 공동으로 대처하는 노력이 필요하다. 유럽의 CSCE와 OSCE 같은 다자간 안보공동체 기구가 비전통적 안보위협에 대한 각국 간 공동의 인식을 형성하고, 신뢰구축과 예방외교를 통해 위협요소를 배제하려는 노력을 하고 있는 것이 우리에게 좋은 선례가 되고 있다. 따라서 동북아 지역 내에 배태되고 있는 새로운 안보위협요소들에 대응하여 분쟁의 발생가능성을 미연에 방지하기 위해서는 새로운 이슈들을 충분히 논의하고 관련국들 간에 공감대와 합의를 형성할 수 있는 다자간 안보협의체의 활성화가 필요하다.¹⁸⁸

<표 3-24>는 1990년대 이후 동북아 지역에 형성되기 시작한 다자간 안보협의체의 현황을 나타낸 것이다. 이 표를 보면, 탈냉전기 이후 동북아 지역에도 각국들 간에 신뢰구축과 예방외교 수행의 목적으로 다양한 레벨에서 다자간 안보협의체가 가동되고 있음을 알 수 있다. 한번 형성되기 시작한 다자간 제도들은 제도의 관성으로 인해 회원국과 역할을 늘려가는 경향을 가진다.

¹⁸⁸ 홍용표 교수도 동아시아 평화와 안정을 위해서는 세력균형 유지, 경제적 상호의존 이외에 다자주의의 제도화가 필요하다고 주장한다. 홍용표, “동아시아의 지역협력과 한반도,” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002), p. 270.

<표 3-24> 동북아 지역 다자간 안보협의체 현황

	창설 이후 경과	2006년 현재 회원국
ARF	1994년 창설 2004년 안보정책회의 설치 합의	한국, 중국, 일본, 아세안 10개국, 북한, 몽고, 파키스탄, 인도, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 아메리카, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 러시아
CSCAP	1994년 설립	남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아
NEACD	1993년 설립	
아세안+3	2000년부터 본격화 2003년 안보협력 공동선언	한국, 중국, 일본, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마
ACD	2002년 발족	2002년도 18개국 외상 2004년도 22개국 외상 참가
EAS	2005년 발족	한국, 중국, 일본, 아세안 10개국, 인도, 뉴질랜드, 호주
아시아안보장대화	2002년 발족	한국, 미국, 일본, 중국, 오스트레일리아 등 동아시아 20여 개국 국방담당
SCO	1996년 결성 2001년 다자안보기구화	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄

이러한 점을 고려하면, 태동기에 있는 다자간 안보협의체들은 2020년의 시점에서 보다 많은 회원국을 포함하면서 그 역할을 늘려갈 것으로 전망된다. 특히, 앞에서 언급한 비전통적 안보위협요인들, 북한 핵실험이나 대만 분쟁 가능성, 도서 영유권 분쟁 및 에너지 자원 확보경쟁, 그리고 상호간의 군비경쟁 문제는 개별 국가 차원에서는 해결되기 힘든 문제들이기 때문에 복수의 국가에 의한 다자적 접근이 요망된다. 따라서 동아시아 역내에 배태 중인 다자간 협의체들이 이러한 문제에 대한 참가국들의 공동인식을 이끌어 내면서 새로운 안보위협요인들의 비화 가능성을 억제하는 역할을 해야 할 것이다.¹⁸⁹

¹⁸⁹-2005년 창설된 EAS에 대해 이 같은 역할을 기대한 견해로서는 Tan See Seng and Ralf Emmers, "Policy recommendations for the East Asia Summit," *The Japan Times*, December 14, 2005.

다만, 이 같은 다자안보협의체가 실질적으로 동북아의 안보위협요인을 불식시키는 역할을 수행하기 위해서는 보다 많은 개선이 필요하다. 우선 각 다자안보협의체에 가입한 가맹국들이 지역 내 공통의 안보위협요인에 대한 공동인식 형성이 불가결하다. 그리고 그러한 문제를 해결하기 위한 관련국들 간의 밀접한 신뢰구축과 협조태세 구축이 필요하다. 또한 일부 다자간 안보협의체의 배타성 문제가 해결되어야 한다. 특히, 상하이협력기구(SCO)의 배타성 문제가 관건이다. 상하이협력기구는 물론 러시아와 중국의 국경선을 둘러싼 지역의 안전, 특히 중앙아시아 지역의 안전 확보를 목적으로 하고 있지만, 미국 등으로부터 요청된 옵서버 참가 요청을 수용하고 있지 않다. 보다 개방된 조직으로의 변화가 필요하다. 이러한 개선들이 2020년의 시점까지 이루어지는가의 여부가 동아시아의 평화와 안정 확보에 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

Ⅲ. 2020 비전과 전략

1. 비전과 목표

가. 비전: 동북아 평화와 번영에 기여하는 매력적 중견국가

2020의 시점까지 동북아 안보질서에는 현재 내재된 여러 불안요인과 다양한 변화요인이 착종하면서 질서변화를 연출해 낼 것이다. 경성권력과 연성권력 측면에서 공히 패권적 지위를 유지하려는 미국, 비약적인 국력증진에 기반하여 국내적으로는 소강사회를, 대외적으로는 화해(和諧)세계 구축을 도모하며 발언권을 강화하려는 중국, 미국과의 동맹을 강화하면서 보통국가로의 길을 걸으려는 일본, 중국과 군사협력관계를 강화하면서 스스로도 강한 대국으로 부활하려는 러시아 등의 국가전략과 야망들이 상호 작용을 일으키면서 지역 내 질서에 적지 않은 질서변화를 만들어 낼 것이다. 각국 간의 국가전략이 기존 질서에 대한 도전을 의도하지 않고, 태동되기 시작한 다자간 안보협의체가 순조롭게 기능하면서 세력권이 양상이 기존 질서 속에서 조정된다면 역내 질서는 협력과 안정의 양상을 보이게 될 것이다. 반면, 역내 국가들의 내셔널리즘 강화가 영토문제나 경제적 자원의 확보 문제와 결부되어 갈등이 심화된다면 2020 시점의 동북아 지역질서는 또 다른 대립과 분쟁의 구도가 될 가능성도 존재한다.

한국은 국내적으로는 국가안보 달성과 지속적인 경제성장, 한반도 차원에서는 남북한 평화체제 정착 및 통일이라는 복수의 과제들을 안고 있지만, 동북아 차원에서도 평화와 번영질서 유지에 공헌해야 한다는 중차대한 과제를 동시에 갖고 있다. 국내적 차원에서 달성하려는 국가안보와 경제성장, 그리고 한반도 차원에서 실현하려는 평화체제 정착 등의 국가적 목표는 동북아 지역질서의 평화유지와 번영이라는 과제와 밀접하게 연동되어 있기 때문이다. 동북아 차원의 평화와 번영 기반 없이 한국 일국 차원의 평화와 번영이 성립할 수 없다. 더욱이 한국은 20세기 전반기의 국가위상과 달리 지역질서의 형성과 유지에 별다른 기여를 할 수 없는 약소국이 더 이상 아니다.

21세기 한국은 이전과 달리 정치적으로 민주주의를 확립하고, 경제적으로 개방된 시장경제를 발전시켜 세계 10위권의 경제강국으로 성장하고, 사

회문화적으로 한류(韓流)에서 상징되듯 자유로운 개성과 창조력을 발휘한 시민사회의 문화를 발전시키고 있다. 이러한 국가적 위상 강화를 바탕으로 한국은 동북아 지역질서의 평화와 번영을 위해 보다 능동적이고 적극적인 역할을 해야 할 것이다. 이러한 과제는 정부 수립 이후 현대 한국외교가 경험해 보지 못한 영역이긴 하나, 우리의 증진된 위상을 바탕으로 21세기에 추구해야 할 바람직한 외교안보정책의 목표가 되어야 할 것이다. 우리의 변화된 국가적 위상이 변화된 외교안보적 역할과 목표를 요구하고 있다.

한반도 주변의 미국, 중국, 일본, 러시아 등은 모두 세계 유수의 강대국들이다. 우리의 종합적 국력은 군사력과 경제력 지표면에서 이들 국가들에 미치지 못하는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 증진된 국가적 위상과 국력 기반을 바탕으로 보다 적극적인 역할확대를 모색해야 한다. 한국은 종합국력 면에서 이들 국가들에 미치지 못하지만, 국제사회에서의 위상과 증진된 국력을 기반으로 강대국이 아닌 중견국(middle power)의 위상을 자임해야 할 것이다.¹⁹⁰

중견국으로서의 한국은 기존 강대국들이 정해놓은 질서를 수동적으로 수용하는 존재가 아니라, 자신이 중견국으로 성장하면서 체득한 가치관과 비전을 지역질서 및 국제사회에 적극적으로 제시하면서, 국제질서의 변화에 능동적으로 참가하는 국가가 되어야 한다. 그리고 약소국 시대의 관행처럼 국익과 국가목표를 배타적으로 추구할 것이 아니라, 지역질서와 국제사회의 공동이익과 부합하는 방식으로 국익을 실현해 가야 할 것이다. 21세기 한국이 지향하는 국가상은 지역질서상의 중견국으로서 자신이 이룩한 정치적 민주주의와 개방된 시장경제의 가치들을 국제사회에 전하면서 지역질서의 공동이익을 개발하고 어젠다화하여 주변 국가들과의 협력 속에서 이를

¹⁹⁰ 중견국가에 입각하여 역내 질서에 대한 한국의 국가안보전략을 추구해야 한다는 선구적인 견해에 대해서는 전경만·김창수·엄태암·백승주·박창권·송화섭·유영철·황재호, 『동북아시아의 국가안보전략 연구』, 제5장 참조. 김기정 교수가 제시한 “중약국 외교정책론”도 본 논의와 유사한 인식에 기반 해 있다. 김 교수는 21세기 한국 외교가 ①동북아 지역질서를 안정적으로 유지하고 확대시켜 나가는 촉진자 facilitator, ②국가 간 갈등관계를 조정할 수 있는 조정자 mediator, ③국제적 어젠다를 제시하는 창안자 initiator의 역할을 수행해야 한다고 보았다. 김기정, “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로” 『국가전략』, 제11권 4호 (2005). 일본 내의 미들 파워 논의에 대해서는 添谷芳秀, 『日本のミドルパワー外交』 (東京: ちくま新書, 2005)를 참조.

추구해 가야 한다. 동북아 평화와 번영에 기여하는 경성권력과 연성권력을 고루 갖춘 매력적 중견국가가 우리가 지향해야 할 국가위상이 될 것이다.¹⁹¹ 「매력적 중견국가」란 스스로 타국의 위협이 되지 않으면서, 국가 간의 물질, 인적 교류의 중심이 되고, 상호 이해와 신뢰구축의 거점이 되며, 상호협력의 어젠다를 창출하는 국가를 의미한다.

나. 목표

(1) “매력적 중견국가”의 국력위상 추구

“중견국가”로서 2020의 시점에서 지역질서 형성에 주도적으로 참여하고 협력의 어젠다를 발신하기 위해서는 경성권력과 연성권력에 걸친 국력기반의 지속적 유지 및 향상이 필요하다. 한국이 21세기 국제질서에서 일정한 영향력을 갖게 된 것은 정치적인 민주주의 성취, 경제적으로는 세계 10위권에 달하는 경제적 능력 보유, 그리고 문화적으로는 한류에 상징되는 문화적 영향력을 갖게 된 것이 배경으로 작용하고 있다. 따라서 향후에도 발전된 민주주의와 시장경제, 문화적 다원성을 가진 국가로서 계속 발전해 가야 할 것이다. 특히, 군사력과 경제력으로 대변되는 경성권력과 국제적 발신력 및 설득력을 핵심 내용으로 하는 연성권력 측면에서 현재의 위상을 유지 내지는 향상시켜야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 경성권력을 증진시키는 경제성장 전략 및 군사력 강화정책이 필요하다. 국민총생산과 무역액, 외환보유고 등 국력의 종합적인 측면을 나타내는 지표에서 한국이 계속해서 세계 10위권에 머무르는 성장전략이 필요하다. 아울러 국가경쟁력 등의 지표에서도 개선 노력이 필요하다. 월드컵과 올림픽에서 체육 분야 스타들이 획득한 메달도 중요하겠지만, 수학 및 과학 올림픽아드, 기능올림픽에서 우리의 과학기술 분야 엘리트들이 성취한 업적에 대해 높은 평가를 아끼지 말아야 하겠다. 이런 분야에서 성취가 국가의 경제성장 및 국가경쟁력 향상에 언젠가 직결되기 때문이다. 군사력의 증진도 종합적 국력 상승을 위해 불가결한 분야이다. 핵이나 전략미사일 보유는 국제적 제약이 있지만, 가용한 범위 내에서 국토의 안전

¹⁹¹ 이 같은 논의는 박영준, “동북아 균형자론과 21세기 한국외교,” 『한국정치외교사논총』, 제28집 1호 (2006. 8) 참조.

과 국민의 생존을 보장할 수 있는 전력을 갖추고 동맹강화를 통해 보완전력을 구비해야 할 것이다. 교육제도, 사회제도, 병역제도 등의 제도 보완도 국력강화와 밀접한 연계를 갖고 추진되어야 한다.

둘째, 연성권력 증진을 위한 종합전략도 요구된다. 국제사회에서 자국의 발언력을 높이기 위해서는 자국의 이미지 증진이 선결되어야 한다. 이를 위해서는 국내에서 생산되는 문화의 힘도 중요하지만, 외교안보정책을 맡는 정책결정그룹이 국제적인 신망을 얻을 뿐만 아니라 국제적으로 통용될 수 있는 정책과 메시지를 생산해 낼 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다. 가수들이나 영화배우만이 국가의 연성권력을 대변하는 것이 아니다. 국가 지도자나 정책결정그룹도 국가의 연성권력을 상징하는 좋은 매개체이다. 국가지도자나 정책결정그룹들이 행위나 발언을 통해 국가의 철학과 품격을 대변할 수 있는 메시지를 국제사회에 대해 발신해야 한다. 국제기구에서 부담하는 분담금도 국력에 부합하게 낼 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 국내 학생들이 해외에 나아가 공부하는 것만큼, 해외의 학생들이 한국의 대학에 와서 공부할 수 있도록 국제적인 경쟁력과 체제를 갖추어야 한다. 배타적 내셔널리즘을 주장하기 보다는 국가 상호간의 차이에 대한 이해가 교육의 현장에서나 저널리즘의 세계에서 선결되어야 할 것이다.

(2) “매력적 중견국가”의 대외관계전략

이 같은 경성권력과 연성권력을 지속적으로 증진하면서, 우리는 평화와 번영의 메시지들이 동북아 주요 국가들에게 순조롭게 받아들여 질 수 있도록 대외관계를 구축하지 않으면 안 된다. 그런 면에서 “매력적 중견국가”는 외교안보적으로는 기존에 체결한 동맹관계와 우방관계(舊友), 그리고 탈냉전기 이후 새롭게 체결한 외교관례(新友)를 모두 존중하고 중시해야 할 것이다. 동북아 역내에서 적대적 요인을 줄이고, 우호적 요인을 증진시키는 종합적 외교안보전략의 추진이 필요하다.

우선 냉전기부터 동맹관계를 체결하면서 한국의 안보를 보장해 주고, 나아가 한국의 정치적 민주화와 개방적 시장경제 체제 발전의 모델이 되어 왔던 미국과의 관계는 가장 중시되고 발전되어야 할 대외적 자산이다. 미국의 동북아 지역에 대한 지속적인 관여와 협력태세 유지가 평화적 가교국가라는 국가 정체성을 발전시켜 나가기 위해서도 긴요한 조건이라 하겠다.

따라서 향후에도 한국은 미군 주둔경비 분담, 기지 재배치, 상호 평등성의 확보 등 여러 가지 해결해야 할 과제들이 있음에도 불구하고, 한미동맹의 신뢰성을 제고시키면서 변화된 안보환경에 조응하는 동맹체제로 재조정해 나가야 할 것이다. 아울러 양국 간 정상회담, 외교안보 당국자 간 전략대화의 정례적 개최, 양국 정치인 및 시민 차원의 다원적인 상호교류를 통해 한미동맹을 포괄적인 성격으로 발전시켜야 할 것이다.

일본은 한국의 외교안보에 관한 이익뿐만 아니라 지역질서 내의 공동이익을 달성하기 위해 더 한층의 신뢰구축 및 다차원적 협력관계 유지가 필요한 우방국이다. 북한 핵문제 해결과 북한의 평화적인 개혁개방을 위해서도 일본의 협력은 불가결하다.¹⁹² 특히, 일본과는 동북아 지역에서 자유민주주의, 시장경제, 미국과의 동맹을 공유하는 관계이므로 이 같은 공통성을 토대로 양국 간 관계를 더욱 발전시킬 필요가 있다. 양국 간에 갈등의 소지가 될 수 있는 영토와 역사교과서 문제 등에서는 우리의 입장을 명확하게 밝히되, 이로 인한 갈등이 양국의 공동이익을 저해하지 않도록 신중히 접근하는 것이 요망된다.

강국으로 부상하고 있는 중국에 대해서는 이미 경제 및 사회분야 교류가 상당히 진행되고 있고, 이에 더해 안보협력관계도 제도화의 단계에 이행하고 있다. 중국은 역사적, 문화적, 지리적으로 한반도와 밀접한 관련이 있는 국가이다. 특히, 북한 핵문제를 해결하고 북한의 연착륙을 성공적으로 달성시키기 위해 중국 측의 지속적인 관심과 협력은 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 향후에도 지속적으로 경제 협력을 발전시키면서 동시에 외교안보의 대화채널을 구축해 양국 간의 공동관심과 이익을 개발시켜 나가는 정책이 필요하다. 그러나 체제나 이념에서 양국 간에 지향점의 상이도 있으므로 향후 신중한 신뢰구축의 노력도 병행되어야 할 것이다.

러시아도 자원, 에너지, 안보 분야 협력에 관한 중요한 협력 파트너이다. 러시아도 베이징 6자회담의 참가국으로서 북한 핵문제 해결과 연착륙을 위

¹⁹² 노무현 대통령도 2004년 6월 28일, 한일 양국 친선협회 대표단 초청 오찬연설에서 일본과의 우호협력 증진이 동북아 평화·번영의 토대가 될 것이며, 특히 베이징 6자회담과 북핵문제 해결과정에서 일본의 역할이 크다고 평가하고 있다. 대통령 비서실, 『노무현 대통령 연설문집: 제2권 (2004.2-2005.1)』 (서울: 대통령 비서실, 2005), p. 223.

한 협조가 필요하다. 아울러 안보분야에서의 신뢰구축과 자원협력 등이 양국 간 관계 발전뿐만 아니라 지역질서 안정을 위해 필요하다. 이미 구축되고 있는 양국 간 협력적 파트너십을 계속 발전시키는 것이 필요할 것이다.

21세기의 한국으로서 동맹관계를 맺거나 우방관계에 있는 동북아 지역질서 어느 나라도 중요하지 않은 나라가 없다. 따라서 이들 나라들과 우호적인 요소들은 늘리고 적대적인 요소들은 감소시켜 나가는 증우감적(增友減敵)의 대외정책 기조가 요구된다. 이러한 환경의 조성이 “매력적 중견국가”로서 대외적 발신력을 높이는 전제조건이다.

(3) 동북아 평화와 번영의 질서구축

매력적 중견국가로서 한국은 동북아 지역질서 내 갈등과 대립요인 발생을 사전에 억제하면서 상호간의 협력과 공동번영을 유도할 수 있는 질서구상을 적극적으로 개발해야 할 것이다.

이 같은 역할은 한국과 같은 중견국가 입장에서 오히려 강점을 가질 수 있는 분야이기도 하다. 세력경쟁 양상을 보이고 있는 미국과 중국, 그리고 중국과 일본은 서로의 구상과 주장에 대해 경계심을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 한국과 같은 중견국가가 오히려 적극적으로 평화와 번영의 지역질서 구상을 적극적으로 개발하고 발신하는 것이 안정된 지역질서 구축을 위해 중요한 역할이 될 것이다. 역내 평화와 번영의 질서 구축 방향은 현재 존재하고 있는 잠재적 분쟁요인들을 고려하여 다음과 같은 네 가지 방향이 되어야 할 것이다.

첫째, 전통적 안보분야에서 각국 간의 군비증강과 군비경쟁을 완화시킬 수 있는 공동안보 및 협력안보구상이 요청된다. 전통적 안보분야에서는 중국과 일본, 미국과 중국 간의 군사적 신뢰 결여 및 상호 군비경쟁 양상, 북한의 미사일 개발 및 핵실험, 역내 핵확산 우려 등이 해결되어야 할 과제들이다. 따라서 역내 주요 국가들 간에 군사적 신뢰구축을 도모하고, 군비경쟁 양상을 방지하며, 특히 북한의 핵보유가 역내 질서를 교란시키지 않도록 하는 적극적 구상의 개발이 필요하다.

역내 국가 간 군사적 신뢰구축 및 군비경쟁 양상 방지를 위해서는 예컨대 2003년 한·중·일 정상회담에서 합의한 안보관련 이슈를 구체적으로 협의하기 위한 한·중·일 3국 국방 및 외교담당 각료들의 안보전략대화 개시, 이에

더해 미국 및 러시아가 참가한 동북아 군사적 신뢰구축을 위한 대화 확대 등이 적절한 협력방안이 될 수 있을 것이다. 동북아 군사력 균형을 평가하기 위한 역내 국가 군사 및 안보연구기관들의 공동연구 진행 등도 안보분야 협력 어젠다로 개발할 필요가 있다.

또한 한·중·일 3국은 지난 20세기 이 지역에서 발발하였던 청일전쟁, 러일전쟁, 태평양전쟁, 그리고 한국전쟁에서 직·간접적으로 전쟁에 관여하였던 상호 불신의 역사를 갖고 있다. 이러한 각국 간의 상호불신을 불식하고 협력의 기반을 공고히 하기 위해 한·중·일 3국이 주도하여 공동으로 동북아 지역에서 전쟁 재발을 방지하고, 평화협력을 촉진해 간다는 선언적인 차원에서 “동북아 평화공동선언”을 채택하는 방안도 강구될 수 있을 것이다. 현재 한일간에 진행되고 있고, 중일간에 시작된 역사공동연구를 한·중·일 3국 차원으로 확대하여 상호간 역사인식 문제를 둘러싼 불신을 해결하는 것도 긴요한 과제의 하나가 될 것이다.¹⁹³

아울러 현재 일본과 중국 간에는 경쟁적으로 우주개발이 진행되고 있다. 이러한 우주개발이 평화적 목적으로 진행된다면 바람직하겠으나, 만일 우주개발의 군사화가 나타난다면 지역질서의 불안요인이 될 것이다. 그렇다면 한국도 우주개발을 군사적인 목적으로 개발하지 않을 수 없을 것이다. 이것은 각국 간 새로운 부담과 긴장요인이 될 가능성이 크다. 따라서 한국이 주도하여 우주의 개발이 어디까지나 평화적인 목적에 한정하여 추진된다는 방침을 담은 “우주의 평화적 이용에 관한 동북아 국가 공동선언”을 제안할 필요도 있을 것이다.¹⁹⁴

2006년 실시된 북한의 핵실험은 향후 동북아시아 안보질서의 두통거리가 될 가능성이 크다. 이 문제의 해결을 위해 동북아 각국의 긴밀한 공동협력과 대응이 요청된다. 따라서 북한의 추가적인 핵무기 개발 및 핵실험 시도를 저

193- 동북아 3개국 간 전쟁에 대한 공동연구 제안에 대해서는 2006년 10월 국방대 안보문제연구소가 북한을 제외한 동북아 5개국 안보관련 연구기관과의 공동세미나에서 발표한 다음 논문 참조할 것. Yong-Sup Han and Kyung-Yung Chung, “Security Cooperation in Northeast Asia: Korea’s Perspectives,” *Building a Cooperative Security Order in Northeast Asia: 06 Northeast Asia Security Policy Forum* (Seoul: Korea National Defense University, The Research Institute on National Security Affairs, 2006. 10. 12-10. 13).

194- 중일간 우주경쟁 실태와 바람직한 동북아 우주질서 방향에 대해서는 박영준, “일본의 우주기본법 제정시도와 동북아 우주질서,” 『U-안보리뷰』 (2006. 4) 참조.

지하고 평화적 개혁·개방 여건을 조성하기 위한 한·미·일 정책공조 및 베이징 6자회담에서의 공동협약의 및 협력체제 지속이 요청된다. 아울러 북한 핵실험이 역내 국가 간 핵확산의 빌미가 되는 것을 방지해야 한다. 특히, 일본은 1960년대 이래 비핵3원칙을 표방해 왔고, 남북한은 1992년 한반도 비핵화선언을 공동으로 발표한 바 있다. 따라서 미국, 러시아, 중국 등 역내 핵보유 국가들이 역내 문제 해결을 위해 핵을 실제적으로나, 위협의 목적으로도 사용하지 않는다는 전제 하에 남북한 및 일본이 중심이 된 비핵지대화 검토 제창도 북한 핵개발 및 역내 핵확산 방지를 위해 검토할 필요가 있다.¹⁹⁵

둘째, 비전통적 안보분야, 즉 경제, 환경, 에너지, 영토 등의 분야에서 동북아 국가들 간 갈등의 소지를 줄이고, 지역 공동의 이익이 될 수 있는 어젠다를 적극 개발하여야 한다. 20세기 후반 이후 국가 간 영역을 넘나드는 문제들이 발생함으로써 개별 국가 차원에서 대응할 수 없는 안보현안들이 많이 발생하고 있는 것이 사실이다. 동북아 지역에도 개별 국가들로서는 해결하기 힘든 역내 국가 공동의 경제, 환경, 에너지, 영토 분야의 과제들이 속출하고 있으며, 1990년대 중반 이후 동북아 각국은 다양한 형태로 상호협력을 모색하고 있다. 투기성 해외자본에 의한 외환위기 발생시 통화스와프 협정 등을 통한 공동협력방책, 해일이나 태풍 등의 자연재해에 대한 정보의 공유와 사후복구에서의 공동협력, 동북아시아 지역에 공통의 피해를 안기는 황사를 방지하기 위해 중국 내륙부 및 몽골 지방 사막화 방지를 위한 공동협력, 동북아시아 각국을 잇는 도로망과 철로망의 구축, 해양 항행을 위협하는 해적과 테러리스트들에 대한 공동대책 등의 공동노력을 기울여 왔다. 한국으로서도 경제, 환경, 에너지, 영토 분쟁 등의 분야에 걸쳐 지역질서의 공동이익이 될 수 있는 어젠다를 적극적으로 개발하여 역내 국가들과 협의, 협력하는 태세를 구축해야 할 것이다.

셋째, 동북아 각국은 여타 지역에 비해 역사와 전통이 길고, 내셔널리즘 경향이 강한 지역이다. 각국의 국제적 지위 상승과 맞물려, 국가 간 내셔널리즘적 이슈를 둘러싼 갈등이 심화될 수 있는 가능성이 적지 않다. 한국으로서는 일본과 중국 등 여타 국가에서 배태될 수 있는 배타적 국수주의 재현

¹⁹⁵- 이에 대한 시론적 구상으로는 박영준, “미 핵우산 아래 군비경쟁 촉발,” 『월간 넥스트』, 2006년 12월호, pp. 10-18 참조.

가능성을 방지하면서, 지역질서의 공동이익이 될 수 있는 평화적 어젠다를 적극적으로 창출하여 제공해야 할 것이다. 한국 스스로도 배타적 민족주의의 입장을 완화하고 지역의 공동이익을 국익과 연관하여 생각하는 중견국의 자세를 가져야 할 것이다. 이를 위해 국내 대학은 물론 정부계 연구기관에서 동북아의 역사와 정세를 심층적으로 연구하고 이해하는 체제가 구축되어야 할 것이다. 나아가 한·중·일 3국의 식자들이 공동역사교과서를 집필하거나, 3국간 학생 및 시민 교류를 활성화하고, 각국 정부와 기업이 이를 공동으로 지원하는 프로그램을 개발하는 등의 노력이 필요할 것이다.

넷째, 협력적 어젠다들을 개발하면서, 동시에 이러한 문제들이 공동협의를 될 수 있는 다자간 협의체 구축에 적극적으로 관여해야 한다. 지역통합이 상당히 실현되고 있는 유럽지역에서는 공동의 헌법과 의회가 이미 작동하여 지역질서 내 공동의 안보현안을 논의하는 토대가 정비되어 있다. 제도화 수준은 유럽지역에 비해 뒤쳐져있지만, 동북아 지역에서도 1990년대 중반부터 아세안지역포럼(ARF), 한·중·일 3국 정상회담 등의 협의체가 가동되고 있다. 이러한 협의체의 구성과 규칙의 제정에 한국은 보다 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다.

이상에서 논한 바와 같이, 전통적 안보 및 비전통적 안보분야에서 협력방안의 모색, 배타적 내셔널리즘의 완화 및 협력적 어젠다의 개발, 그리고 다자적 공동협의체의 설치와 유지 등에 대해 매력적 중견국가로서 한국이 보다 적극적으로 역할을 다하는 것이, 한국이 국제질서의 수동적인 행위자가 아니라 평화와 번영을 창출하기 위한 주도적 변수가 되는 길이 될 것이다.

2. 세부과제와 추진전략

2020 시점의 동북아 지역에서는 주요 강대국 간의 이해관계 중첩 속에 전형적인 미국 우위의 단극-다극체제가 형성되겠지만, 한반도 상황과 양안관계는 여전히 동북아 지역의 불안정을 야기할 수 있는 잠재적 변수로서 상존할 가능성이 크다. 이러한 상황에서 우리의 국익을 극대화하기 위해서는 국내적으로는 국력을 증진시켜야 한다. 군사력과 경제력 측면에서 우리는 이미 세계 10위권에 도달해 있지만, 앞선 국가들은 우리와의 격차를 벌려나가려 하고 후발 국가들은 거세계 우리의 지위를 추격하고 있다. 따라서

계속적인 국력증진이 필요하다. 대외적으로는 적대적 요인을 줄이고 우호적 요인을 증대시키는 대외관계 구축을 추진해야 한다. 미국과의 관계를 강화하는 한편, 일·중·러와의 협력관계를 증진하고 남북한 관계발전을 통해 한반도문제에 대한 주변국의 영향력을 완화시키면서 우리의 주도적 역할을 확대해야 할 것이다. 그리고 이러한 외교안보정책을 전략적으로 구상하고 효율적으로 추진하기위한 시스템이 필요하다.

가. 국력증진 전략

국력은 국가적 위상을 드높이고, 국제사회에서 자국의 영향력과 발언권을 증진시키는 가장 유력한 수단이다. 한국이 동북아 지역질서 및 국제질서에서 당당한 멤버로 존중받고 있는 것은 지난 50여 년간 갖은 곤란 속에서 쌓아올린 경제력과 군사력의 위상에 힘입은 바 크다. 따라서 2020의 시점에서 우리가 매력적 중견국으로 동북아 질서에서 나름의 역할을 하기 위해서는 경성권력과 연성권력의 측면에서 지속적인 국력의 증진이 필요하다. 더욱이 이미 우리를 앞서가는 중국과 일본은 2006년 현재 무서운 속도로 경제 성장을 지속하거나 경제불황에서 탈피하여 회복 기조에 들어서고 있다. 우리보다 뒤쳐진 수준에 있다고 생각했던 러시아와 인도, 브라질 등도 무서운 기세로 우리의 위상을 넘보고 있다. 따라서 경제력과 군사력, 국가경쟁력과 인간개발능력 등 모든 측면에서 우리는 종합국력을 증진시킬 수 있도록 목표를 세우고 효과적인 추진전략을 강구해야 한다.

경제력의 측면에서 분배에 중점을 두기 보다는 지속적인 경제성장에 노력을 결집해야 할 것이다. 이를 위해 정부는 최근 몇 년간 저성장 기미를 보이고 있는 경제성장률을 6% 전후로 상향조정하여 그 달성을 위해 지도력을 발휘해야 할 것이다. 기업들의 투자의욕을 북돋우고, 고용이 확대될 수 있도록 하며, 부문별 산업들이 국제경쟁력을 가질 수 있도록 정부는 인프라 정비 및 규제완화에 노력을 기울여야 한다. 기업들은 기술개발 및 혁신을 통해 생산성 증대에 노력하고, 세계 1위 수준에 올라간 반도체와 조선산업 등의 성공사례를 연구하여 다른 부문에서도 세계 수준에 올라설 수 있도록 해야 할 것이다. 노사관계의 안정도 경제력의 증진을 위하여 중요하다.

군사력도 강화해야 한다. 현재 GDP 대비 2.7% 수준의 국방비를 우리 수

준의 경제력을 가진 여타 국가들처럼, GDP 대비 3% 이상 수준을 확보해야 할 것이다. 국방개혁 2020을 지속적으로 추진하면서, 인력 중심의 현 군구조를 과학기술 중심의 군구조로 전환해야 한다. 핵무기를 보유한 북한으로부터의 위협을 배제하기 위한 전략장비들의 추가 획득을 위한 청사진을 세워야 한다. 아울러 동북아 지역에서의 잠재적 위협에 대비한 전략정보감시능력 및 원거리 타격능력을 점진적으로 확보해야 할 것이다. 점차 비중이 늘어나고 있는 PKO 활동 등 군의 비군사적 분야 대외활동을 충분히 수행할 수 있도록 부대 편제를 재편하고 전문훈련을 심화하여 실시해야 할 것이다.

연성권력 개발을 위한 노력도 병행되어야 한다. IMD와 WEF가 발표하는 국가경쟁력 순위에서 한국이 21위(2002 WEF)→29위(2005 IMD)→38위(2006IMD) 등으로 순위가 매년 뒤처지고 있는 실태를 직시하여 부분별로 국가경쟁력을 올리기 위한 노력을 집중해야 한다. 인간개발 지수에서 2004년에 세계 26위 수준인 한국의 위상을 끌어올리기 위한 방안을 강구해야 한다. 연성권력 증진은 문화예술인들만의 몫은 아니다. 정치세력과 외교관들은 그 자체가 국가의 품격을 상징하는 존재들이다. 해외로 나가는 국민들의 행태와 존재 자체가 한국이라는 브랜드를 상징한다. 이 매개체들이 교양과 품격을 두루 갖추어 한국인의 연성권력은 증진될 것이다. 다시 말해, 한국 사회에서의 인간적이고 여유로운 문화와 생활이 지배할 때, 대외적으로도 한국에 대한 호감도가 높아지고 연성권력이 증진될 것이다. 연성권력의 증진에는 교육제도의 역할, 매스컴의 역할도 중요하다. 인간적인 덕성과 매력이 풍부한 인간들을 교육하는 것이 결과적으로 국가의 연성권력에 이어진다. 영국, 프랑스, 일본이 미국의 선례를 따라 국가의 연성권력을 증진시키기 위해 해외유학생들이 찾아오는 대학 교육제도를 서둘러 정비하고, 유학생 10만 명 수용 계획을 추진한 것은 우리의 대학정책에도 시사하는 바가 크다. 좋은 문화의 발굴과 공유를 위해 매스컴의 역할도 중요하다.

경성권력과 연성권력을 국가적으로 정부 차원에서 국력증진 특별위원회를 설치할 필요가 있다. 우리의 국가정책과 사회문화관습이 어떻게 변화되어야 경성권력이 증진되고 연성권력의 요소들이 함양될 수 있는지 구체적인 방안에 대한 연구와 논의가 진행되어야 할 것이다.

나. 증우감적(增友減敵)의 대외관계 구축

(1) 한미관계의 미래지향적 재조정

2020년경 동북아 안보질서는 미국 패권이 유지되는 ‘일초·다강체제’를 형성하거나, 중국의 급부상으로 인한 미국과 중국 중심의 경쟁·협력 구도를 형성할 가능성이 비교적 높다. 이외에도 동북아 역내 안보협력이 안정적으로 모색되는 다자간 안보협력체의 형성 가능성과 반대로 불균형적인 세력 균형 상태를 이룰 가능성도 적지만 있다. 그러나 어느 경우이든, 강력한 군사력을 바탕으로 한 미국 주도의 구도는 유지될 전망이다.

이는 우리에게 2020년경에도 유일 초강대국인 미국과의 안보협력을 보장하는 한미동맹을 견고하게 유지 내지 강화할 필요성을 제공한다. 왜냐하면 역내 불확실성과 불안정성을 최소화하면서 우리의 국익에 유리한 동북아시아의 안정과 평화질서를 구축하는 데 미국과의 안보협력 강화는 필수적이기 때문이다. 만일 미중 갈등으로 인해 동북아질서가 미·일 대 중·러의 구도를 형성한다면, 우리의 국익과 안보 수호 차원에서 한미동맹은 긴요하다. 또한 미중 협력 구도 하에서도 중일 갈등을 비롯한 역내 불안정성은 여전히 존재하는 바, 안정적인 역내 질서 창출을 위한 다각적·다차원적·다변적 안보협력 노력에도 한미동맹의 축을 활용할 필요가 있다. 더욱이 한반도의 평화체제 구축, 남북한 경제통합, 한반도 통일 그리고 안정적인 경제성장을 위해서는 미국과의 포괄적 협력이 대단히 중요한 비중을 갖는다.

따라서 과거에서도 그래왔던 것처럼, 2020년의 한미동맹 역시 한국 외교의 중요한 자산이다. 미래의 동북아질서가 어떻게 급변할지 모르기 때문에 한미동맹을 통한 군사적 대비태세를 확보해 놓는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 다만, ‘약소국 현실주의’에 입각해 다분히 강대국 의존적(dependent)이며 동시에 강대국의 정책에 반응적(reactive)인 경향을 띠었던 기존의 한국외교를 벗어날 필요는 있다. 즉, 세계 10위권의 경제력과 신장된 정치·사회·문화적 영향력을 고려해, 동북아질서의 관리에 능동적으로 참여하고 ‘사안별로 협력하고 균형을 맞추는(issue-based balancing)’ 전략에 따라 한미동맹도 조정될 필요는 있다.¹⁹⁶

196_ 외교통상부, “국가차원의 외교역량강화,” (2006. 4), p. 39.

이러한 의미에서 2020년의 대미전략은 한미동맹의 틀을 유지하되, 군사동맹을 넘어서 ‘포괄적, 역동적, 호혜적’ 동맹으로 발전시켜야 한다. 즉, 대북 군사적 억지(deterrence) 뿐만 아니라 민주주의와 시장경제 및 국제 보편적 가치 수호를 포괄하는 동맹관계를 구축해야 한다. 2020년은 동북아에서 미국 패권이 여전히 유지되는 가운데 더욱 세계화가 진척된 시기일 것이기 때문에, 역내 강대국 간의 전쟁을 위한 군사력이기 보다는 역내 불안정 요인, 즉 테러, 소규모 지역분쟁, 그리고 무정부상태적인 실패국가, 평화유지 등을 관리하는 군사력이 될 것이다. 오히려 경제력과 군사력과 같은 경성권력에 못지않게 상대방의 호감을 얻고 자발적으로 협조하게 하며, 또 국제정치의 의제(agenda)를 우리에게 유리하도록 설정하는 연성권력이 지금보다 주요하게 사용될 것이다.¹⁹⁷

따라서 한국군의 현대화를 통해 미국에 대한 의존도가 높은 군사동맹을 한국군의 자율성을 증대시키는 상호보완적 관계로 전환하되, 더욱 강력하면서도 탄력적인 연합방위체제의 발전을 모색해야 한다. 한미 양국은 동맹 차원의 도전요소 대처를 위한 사전협의 및 조정을 중시하고, 역내 다자안보 협력체제 구축과 상호보완적 기능을 수행토록 발전시킬 필요가 있다. 구체적으로 한미동맹은 남북 간 긴장이 해소되지 않는 한, 우선 대북억지를 위한 기능으로 사용하고 그 이외의 기능, 예를 들어 해외에서의 군사 활동은 한국민 보호와 경제 활성화 유지, 인류 보편적 가치에 기여한다는 국가적 목적에 맞추어 사안별로 미국과 협력하고, 또 경쟁하여야 한다.

이를 위해 우리는 2020까지 주한미군 재조정, 자주국방력 강화, 한반도 평화체제 구축 프로세스와 연계하여 단계적, 점진적으로 한미동맹의 발전을 추진해야 할 것이다. 단기적으로는 주한미군 재배치, 10대 군사임무전환, 연합군사능력 향상, 전시작전통제권 환수문제 등 한미간의 쟁점 현안의 원만한 합의를 추진해야 한다. 이를 통해 양국 간 전통적 신뢰관계를 훼손시키지 않는 범위 내에서 미래 지향적인 관계로의 발전을 모색해야 한다. 아울러 미국이 한국에 대한 의구심을 갖지 않도록 미국의 동아시아에 대한 안보 이익과 한국의 통일 과정 및 통일 이후의 안보이익의 공유를 위한 협력연구

¹⁹⁷-미래전략연구원, “한국 외교비전과 중기 외교전략 수립을 위한 Vision statement 보고서,” (2005. 12), pp. 6-11.

와 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이는 한미 양국의 정부(Track 1), 반관반민(Track 1.5), 민간(Track 2)부문의 협의채널을 가동하고 또 활성화시킴으로써 달성할 수 있을 것이다.

중장기적으로는 한반도 평화정착 과정에서 파생되는 마찰을 해소해야 한다. 즉, 북한의 군사적 위협에 대한 대처와 남북관계 개선의 이중성에 대한 이해차이를 극복해야 한다. 동맹과 모순될 수 있는 ‘자주’를 지나치게 내세우거나 강조하지 않으면서 한국과 미국의 대북 인식 및 정책의 차이를 극복해야 한다. 구체적인 방향은 한반도 평화정착 프로세스와 미국의 안보전략적 이해가 일정 부분 일치할 수 있는 상생(win-win)전략을 모색해야 한다. 예컨대, 남북화해협력 단계에서는 미래한미동맹의 비전을 마련하고, 남북간 평화공존 단계에서는 전시작전통제권 환수와 한미간 새로운 연합지위체제를 모색하며, 마지막 통일단계에서는 새로운 한미연합방위체제를 구축하고 운영해야 할 것이다.¹⁹⁸

만일 북핵 문제가 해결되지 않을 경우, 한미 양국은 정책협력을 통해 북핵 문제의 평화적 해결에 노력하는 한편, 한미간 긴급 정보교류 및 위기 대처반을 합동으로 구성할 수 있어야 한다. 그러나 북핵 문제가 해결될 경우, 한국은 미국의 대북 경제관계 확대와 미북 국교정상화를 지지하며 남북한, 미국의 3자회담을 제안하고, 연락사무소·무역사무소·대표부의 상호설치를 유도해 미국의 협력을 적극적으로 얻을 필요가 있다. 더 나아가 주한미군의 구조조정과 남북한 군사적 신뢰구축 및 군비통제를, 남북평화협정과 북미불가침 협정을 병행 추진함으로써 한반도의 평화를 구축하고 이를 토대로 동북아 역내 안정과 평화를 추구해야 한다.

물론 이 과정에서 한미 양국은 전략적 차원에서 공동의 가치를 공유하고 연대의식을 강화함과 동시에 상호 호혜적 동맹관계를 수립해야 한다. 따라서 전술적 차원에서는 대미 협상을 통해 우리의 입장에 대한 이해를 적극적으로 구하고, 우리의 국익을 고려해 사안에 따라 거부권(veto power)을 확보하는 노력도 신중하게 경주되어야 할 것이다.

198- 동북아시아대위원회, “한미 안보협력 관계의 미래,” (2005. 4), pp. 94-100.

(2) 한일 협력관계 강화

2020년의 일본은 전통적인 미일동맹을 유지하는 가운데, 정상국가화를 통해 안보문제를 독자적으로 처리할 수 있는 능력을 배양해 미일동맹에 직접적으로 의존하지 않고서도 자국의 이익을 도모하려는 대내외 주도권 확립을 추구할 것이다. 이러한 일본의 시도는 중국과 역내 패권을 둘러싼 갈등을 야기할 것이나, 중국의 경제력이 일본을 추월할 가능성이 있고, 경제력을 바탕으로 하는 중국의 군사력 증강은 일본을 위협할 수 있는 수준에 도달할 것으로 전망된다. 따라서 일본은 중국 견제라는 공동의 목표를 갖는 미일동맹을 견고하게 유지하고자 할 것이다.

이에 따라 미국과 중국이 협력관계를 유지할 경우, 역내 리더십을 쟁탈하려는 중일 갈등은 제한적일 수 있으나, 미국과 중국이 갈등·경쟁관계를 보일 경우, 중일 갈등의 폭과 수준도 증가할 것이다. 2020년경 중일 갈등은 제한적 갈등이건 전면적 갈등이건 상존할 가능성이 높으며, 특히 중일간 갈등의 부정적 잠재력이 증가하는 반면, 중국의 부상으로 한일 상호 간의 중요성이 감소할 가능성이 크다.¹⁹⁹ 이러한 상황에서 역내 안정과 평화번영을 유지하기 위해 한국은 한미동맹을 유지하면서 중일간의 중재자 역할을 수행해야 한다.

그러기 위해서는 일본과의 협력을 강화할 필요가 있다. 왜냐하면 한국은 일본과 동북아에서 자유민주주의와 시장경제체제를 공유하고 있고, 지금까지 안보, 경제, 문화 등 각 분야에서 우호관계를 발전시켜 왔는바, 2020년에도 한반도의 안정과 번영, 남북통일을 추구해야 하는 우리로서는 한일간의 이러한 깊은 유대관계를 외교적 자산으로 활용할 필요가 있기 때문이다. 따라서 2020년까지 한국의 대일전략은 과거사에 기인하는 갈등요소를 효과적으로 관리하는 한편, 미래를 향해 공동의 이익을 증대하는 방향을 모색해야 할 것이다.

이는 한일 간의 갈등억제와 협력증대로 요약된다. 그 동안 한일간에는 역사교과서, 야스쿠니 신사참배, 종군위안부 문제와 일본의 독도 영유권 주장이 양국 관계에 긴장과 갈등을 야기하는 쟁점이 되어왔다. 특히, 한국인의

¹⁹⁹ 동북아시아대위원회, “동북아 속의 한일관계: 한일관계의 재조명과 비전의 모색,” (2006. 7), pp. 118-125.

적지 않은 반일감정과 일본의 보수우경화 경향이 밀접하게 연관되면서 양국 간 우호협력관계의 발전을 제약해왔다. 이러한 문제들은 단기적으로 해결하기 어렵기 때문에 중장기적인 차원에서 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 구체적으로 국내의 반일감정과 일본의 ‘엄한론’을 해소할 수 있도록 정부차원만이 아닌 민간차원의 교류와 협력을 확대해야 할 것이다. 또한 양국 전문가들이 공동으로 역사연구를 진행하고 그 결과를 반영한 올바른 역사교육이 이루어질 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다.²⁰⁰ 아울러 경제 분야에서도 한일 FTA를 추진하고 동북아 다자협력의 구도로 일본과의 협력을 강화해야 할 것이다.

이와 함께 한국은 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 일본과의 안보협력을 증진시켜야 한다. 먼저 동북아 차원에서 볼 때, 한미관계와 미일관계와 달리 한일관계는 동맹관계가 형성되어 있지 않다. 그러나 영유권 및 자원갈등, 군비경쟁, 민족주의 대두, 과거사문제 등 일본이 관여되어 있는 불안정 요인이 상존하고 있는 바, 일본과의 안보협력은 지역 내의 불안정성을 타개하고 동북아의 협력구도를 조성하는 데 기여할 수 있다. 특히, 일본과의 안보협력은 북핵 문제의 해결을 통한 한반도의 평화체제 구축과 통일을 달성하는 데에도 중요하다.

만일 북핵문제가 해결되지 않을 경우, 한국은 한반도 긴장고조 방지를 위해 일본이 노력해 줄 것을 요청하는 한편, 안보협력을 강화하고 경제수단으로 북한 설득에 참여할 수 있도록 협의해야 한다. 반면에 북핵문제가 해결될 경우, 한국은 북일관계 개선 및 정상화를 지원하고 한미동맹의 토대 위에서 한일 안보협력을 확대해야 한다.²⁰¹

(3) 한중 협력관계 다변화

2020년 한국이 한반도의 평화체제 구축과 동북아의 평화·번영을 달성하기 위해서는 미국과 함께 주변국인 중국, 일본, 러시아와의 외교관계를 전략적으로 모색할 필요가 있다. 특히, 2020년에 신흥강대국으로 부상할 가능성

²⁰⁰-외교통상부, “21세기 중장기 외교전략 연구,” (2003. 2), pp. 155-157.

²⁰¹-동북아시아대위원회, “동북아 외교·안보협력과 경제협력의 연계 추진 방향,” (2005. 1), pp. 89-95.

이 있는 중국은 동북아질서 뿐만 아니라 한반도에도 큰 영향을 미칠 것이기 때문에, 대중전략은 대미전략 다음으로 중요한 과제가 될 것이다.

2020년에 중국은 동북아지역에서 미국과 경쟁과 협력을 반복할 것이나, 안정적인 국력성장을 이룰 경우, 미국과의 경쟁적 측면이 더욱 부각될 가능성도 있다. 만약 중국이 현상불만족 국가로서 민족주의에 기반 한 패권적 중화주의를 추구할 경우, 대만 및 북한문제와 역사, 영유권 등을 둘러싸고 일본과의 역내 주도권 다툼은 물론 미국과의 갈등과 긴장을 고조시킬 수도 있다. 이러한 상황에서 우리는 중국을 선택하기 보다는 한미동맹을 강화해 안보를 공고히 유지하는 것이 국익에 유리하다.²⁰²

그러나 2020년에도 동북아에서는 미국의 패권이 여전히 유지될 전망이어서 중국은 미국과의 긴장을 고조시켜 대립적 관계를 형성하기보다는 협력적 관계를 모색할 수밖에 없을 것이다. 하지만 일본과의 역내 주도권 다툼은 지속될 가능성이 크다. 이 경우, 우리는 한미동맹의 틀을 유지한 채 동북아질서의 균형과 조화를 추구하면서 주도적으로 관리할 수 있도록 양자 사이의 중재자 역할을 수행해야 한다. 이러한 의미에서 우리는 중국과 2020년까지 협력적 관계를 유지, 발전시켜야 할 필요성이 존재한다. 특히, 북한의 위기 극복과 한반도의 평화정착 그리고 통일을 고려할 때, 영향력이 더욱 증대한 중국의 협력을 얻어내기 위해서는 대중국 협력 관계를 강화해야 할 것이다.

이를 위해 우리는 중국과의 신뢰관계를 구축해야 한다. 앞에서 지적했듯이, 국제질서의 논리상 미일과 중국의 양측 사이에서 양자택일의 곤란한 입장에 처할 가능성도 있다. 우리는 한·미·일 관계의 역사성을 중국에 설득시키고, 미·일·중 3국 관계에 대한 균형과 조화의 원칙을 고수할 수밖에 없는 우리의 입장에 대한 신뢰를 중국이 갖도록 해야 한다. 특히, 한반도의 세력균형을 저해할 수 있는 북한 핵문제나 북한체제의 붕괴에 대한 우리의 입장과 대응에서 중국의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 그런 점에서 우리는 대만과의 경제·민간 차원의 교류는 유지하되, 정치·안보적 관계는 신중하게 접근할 필요가 있다. 대만문제는 중국이 주권 및 영토문제로 간주하는 핵심 이익이기 때문에 불필요한 갈등에 휩싸일 수 있는 직접적인 개입을 자제해

202_동북아시아대위원회, “중장기 동북아 안보구상: 타개와 조성,” (2006. 4), pp. 42-47.

야 할 것이다.²⁰³ 한중 양국 간 이러한 신뢰를 구축하기 위해서는 중장기적으로 정부, 학계, 재계, 군의 네트워크를 구축하고 군사교류협력의 확대와 정책협의제도 운용해야 한다.

이러한 신뢰구축을 바탕으로 한국은 한반도의 평화와 안정유지를 위해 영향력이 집중하는 중국과의 협력을 확대해야 한다. 중국의 입장에서도 한반도의 평화와 안정은 중국의 국익에 유리하기 때문에, 한중 양국은 한반도의 평화와 안정에 공동의 이익을 보유하고 있다. 따라서 한반도의 평화체제 구축과, 더 나아가 북한체제의 안정적 변화를 유도해 궁극적으로 우리가 주도하는 남북통일을 달성하는 데 중국과의 협력은 필요하다. 왜냐하면 중국은 한반도의 평화와 안정은 물론 한반도에 대한 영향력 확보도 중요한 목표로 설정하고 있는 만큼, 우리가 중국과의 신뢰 및 협력관계를 형성하지 않을 경우 우리가 주도하는 통일을 원하지 않을 수 있기 때문이다.

그런 점에서 우리는 중국과의 협력을 강화해 중국에 협조적인 국가라는 인식을 심어줄 필요가 있으며, 최소한 중국에 적대적이지 않은 강대국 사이에서 균형과 조화를 추구하는 국가임을 인식시킬 필요가 있다. 다만, 이 과정에서 중국에 지나치게 의존하는 것은 우리의 외교적 선택의 폭을 축소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 한반도의 평화체제 구축과 통일에도 바람직하지 않을 결과를 낳을 수 있기에 적절한 수준의 협력을 모색해야 한다.

2020년까지 북핵문제가 해결되지 않을 경우, 우리는 중국에 북미간 중재 역할을 요청하는 한편, 미일의 대북한 강경책도 중재할 것을 요청해야 한다. 무엇보다도 북핵 폐기를 위해 중국의 대북 영향력 행사를 요구해야 하며, 한반도의 비핵화를 위해 한중 양국 간 접촉채널과 정보공유를 확대해야 한다. 만일 북핵 문제가 해결된다면, 우리는 대북보상에 대한 중국의 참여를 촉구하는 한편, 미중간에 갈등이 발생하지 않도록 방지해야 할 것이다. 아울러 한중간 군사안보협력 관계를 강화하고 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보협력체의 설립에 중국의 적극적인 참여와 건설적 역할을 유도할 수 있어야 한다.²⁰⁴

203- 그러나 대중국 레버리지 확보 차원에서 대만과의 정치 및 군사안보 분야를 제외한 기타 분야에서의 교류협력은 지속할 필요가 있다. 외교통상부, “외교통상역량 강화를 위한 외교전략,” (2004. 4), pp. 171-174.

204- 동북아시대위원회, “동북아 외교·안보협력과 경제협력의 연계 추진 방향,” pp. 96-104.

우리의 중국에 대한 영향력을 제고시키기 위해, 중국과 분야별 협력을 강화시켜 상호의존을 심화시킬 필요가 있다. 이를 위해 전략적으로 상호의존을 심화시킬 수 있는 분야를 설정하여 체계적으로 협력을 확대해야 한다. 사회문화적 교류협력을 강화해 상호 신뢰와 이해를 증진시키고, 한·중·일 FTA를 주도적으로 추진하는 등 경제협력을 확대해 상호의존도를 높일 필요가 있다. 이를 바탕으로 군사안보 분야의 협력을 확대하고 강화함으로써, 한반도와 동북아의 평화와 공동 번영의 질서를 창출하는 데 동참시켜야 할 것이다. 다만, 유의할 것은 중국에 대한 우리의 의존도가 과도해지는 것을 방지하면서 대중 영향력을 유지하기 위해 전통적인 미일과의 관계를 훼손시키지 않는 범위 내에서 추진해야 한다는 점이다.

(4) 한러 건설적 동반자관계 발전

2020년의 러시아는 산적한 국내 정치·경제적 문제로 인해 중국과 같은 신흥강대국으로 성장할 가능성이 크지는 않지만, 역대 세력균형에 대한 참여를 통해 영향력을 확대할 것으로 보인다. 즉, 전통적인 미일동맹에 대응하는 중국과의 협력을 강화하거나, 에너지를 레버리지로 삼아 중국과 일본의 사이에서 균형을 추구함으로써 한반도 및 동북아의 안보질서에 일정 수준의 역할을 증대시킬 것으로 예측된다.

따라서 2020년에 현재보다 증대될 러시아의 영향력을 감안해, 우리는 러시아와의 상호 건설적인 동반자관계를 지속적으로 발전시킬 필요성이 있다. 2020년까지 러시아는 자국의 경제발전을 위해 한반도와 동북아의 안정과 평화를 유지하는 한편, 동북아 지역에서의 영향력 회복을 추구할 것이다. 따라서 우리는 러시아와 한반도의 평화와 안정에 대한 공통의 이익을 가지고 있는 점과 상호보완적 경제구조를 가지고 있는 점을 바탕으로 상호신뢰 및 협력관계를 발전시켜야 한다.

먼저, 2020년까지 우리는 러시아와의 상호신뢰관계의 구축에 집중할 필요가 있다. 왜냐하면 우리와 러시아는 지정학적 상황 및 전통, 문화, 예술, 종교 등의 차이로 인해 상호 이해부족을 노정해왔다. 한러간 상호 이해부족은 한반도 평화정착과 통일 한국의 건설과정 그리고 한국의 유라시아 진출에 부정적으로 작용할 수 있기 때문에, 이를 해소하기 위해서는 사회문화적 교류와 인적 교류를 중장기적으로 확대해야 한다. 이를 바탕으로 양국 간의

정부차원의 교류협력과 군사교류 그리고 민간차원의 상호교류 확대 및 인적 네트워크의 구축을 증대시켜 신뢰관계를 형성해 둘 필요가 있다.

다음으로는 이러한 신뢰관계를 바탕으로 한반도의 평화와 안정을 위한 러시아의 건설적 역할을 확보해야 한다. 북핵문제가 해결되지 않을 경우, 우리는 러시아와 북한문제에 대한 정보와 인식을 공유하는 한편, 한반도의 위기를 방지하고 북한의 핵 포기 설득에 동참하도록 러시아에 요청해야 한다. 반면에 북핵문제가 해결될 경우, 우리는 러시아와 군사안보 협력을 강화하고, 한반도와 동북아의 평화를 위한 다자안보협력체에 러시아의 건설적인 역할을 유도해야 할 것이다.

2020년의 한러 안보협력과 관련해 우리가 무엇보다 주목해야 할 점은 천연가스와 원유 등 에너지 분야에 대한 러시아와의 협력이다. 러시아는 국토의 균형발전과 경제재건을 위해 천연자원이 풍부한 극동-시베리아 지역을 개발할 것이며, 이를 자원으로 삼아 중일간 에너지 외교를 펼치는 등 동북아 지역으로의 진출을 시도할 것이다. 이에 대비해 우리는 러시아의 극동-시베리아 지역 개발에 대한 적극적인 참여를 통해 러시아와의 경제통상협력을 강화해야 할 것이다. 아울러 철도와 에너지 등 남북한과 러시아의 상호 호혜적인 '3국 경제협력'을 적극 추동함으로써, 러시아가 한반도의 평화정착과 동북아 다자협력체 건설에 기여할 수 있도록 유도해야 한다.

다. 다자간 안보협력기구의 전략적 활용

2020 시점의 동북아 국가 간에 전개될 수 있는 갈등과 대립요인을 완화시키기 위해서는 양자 간 외교뿐만 아니라 다자간 안보협의체의 결성과 활용도 필요하다. 역내 국가 간에 역사적으로 누적된 불신관계를 해소하고, 전통적 안보와 비전통적 안보분야에서의 역내 공동 현안을 해결하고, 나아가 동북아 평화와 번영의 질서를 창출하기 위해 다자간 안보협의체는 좋은 매개체가 될 수 있다. 따라서 우리의 국가목표를 실현하고 나아가 역내질서의 안정과 번영을 도모하기 위해, 이미 결성되기 시작한 동북아 다자간 안보협의체를 전략적으로 활용하거나 그 조건들을 구비하여야 한다. 동북아 다자간 안보협의체를 전략적으로 활용하기 위하여 구비되어야 할 조건들은 다음과 같다.

첫째, 동북아 각국 정상 및 주요 정치세력들이 다자간 안보협의체를 통한 역내 안보협력의 필요성에 대해 명확한 문제인식을 공유하는 것이 필요하다. 각국이 처한 국내적 여건과 민족주의적 정서 때문에 동북아 정치세력들은 배타적 민족주의에 의존하는 경향이 강하다. 그러나 편협한 민족주의나 일국 중심적인 시각에 사로잡혀 안보협력에 대해 폐쇄적인 태도를 취하는 정치세력들이 있다면 역내 안보협력과 군사적 신뢰구축은 요원할 것이다. 따라서 다자간 협의체를 통한 안보협력은 각국의 국가안보를 용이하게 실현해 주는 효율적인 방식이 될 수 있다. 이 점을 우리의 정치세력들이 우선 인식하고, 정상회담이나 의원 외교를 통해 역내 국가 정치세력들에 대해 협력안보의 필요성과 공감대를 만들어 가는 것이 필요하다.

둘째, 역내 안보협력을 통해 공동안보의 이익을 누릴 수 있는 그룹들이 동북아 지역에는 광범위하게 존재한다. 예컨대, 각국의 경제단체나 시민그룹, 그리고 언론과 지식인 계층이 그러하다. 따라서 동북아 각국 간 이들 그룹을 연결하는 네트워크 결성을 통해 안보협력의 필요성을 각국 정부와 국내 정치세력에게 인식시켜 나가는 노력이 필요하다. 예컨대, 한국의 전경련이나 상공회의소가 주도하여 일본의 경제단체연합회나 중국의 주요 기업들에 대해 보다 원활한 경제활동 및 공동이익창출을 위해 각국 정부에 대해 안보협력이 필요하다는 점을 국내외에서 문제제기를 한다면, 각국 정부에서는 이를 무시하기 힘들 것이다. 또한 각국의 학계와 언론계가 주도하여 동북아 지역에 다자간 협력을 통한 안보협력의 신질서가 필요하다는 인식을 각국에 확산시키고, 동북아 범위에서 학계 및 언론계의 네트워크와 연구조직을 만들어 동북아 지역의 보다 활발한 안보협력을 위한 정책 어젠다를 공동개발하는 노력을 아끼지 않아야 할 것이다.²⁰⁵ 한국의 지식인과 언론그룹이 이러한 노력을 주도하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 동북아 역내에서 자라나는 젊은 세대들이 지역 내 여타 국가들에 대한 상호이해와 교류를 할 수 있도록 많은 기회를 제공해 주어야 한다. 동북아 안보협력은 어느 한세대에 의해 완결될 과제가 아니다. 지금 세대가

²⁰⁵ 일본과 중국을 포함한 동북아 지역의 안보협력을 위해 미국이 지적 네트워크 구축을 통해 문화적 커뮤니케이션을 촉진하는 역할을 담당해야 한다는 견해에 대해서는 Kent E. Calder, "China and Japan's Simmering Rivalry," *Foreign Affairs* (March/April 2006), p. 138 참조.

20세기 후반의 동북아 갈등과 분쟁의 현실을 목도하면서 안보협력의 필요성을 절감하여 그 초보적인 단계를 만들기 위해 노력했다면, 차세대는 문화의 교류나 상호왕래 등에 의해 그 필요성을 더욱 절감할 가능성이 크다. 따라서 차세대들에게 보다 정확한 상호이해와 교류의 기회를 다양하게 제공할 필요가 있다. 미래의 동북아 주역이 될 각 행위자들에게 타국을 이해하고 보다 큰 발전의 틀을 구상하게 하는 학습과 교육의 기회를 기성 정치세력이나 기업들이 제공해 주어야 한다. 예컨대, 한국의 대학생들이 미국이나 중국, 일본의 대학생들과 교류하면서 상호 이해를 할 수 있도록 해야 하고, 한국의 청년 사관이나 장교들이 동맹관계인 미국 장교들 뿐 아니라 일본 자위대 간부들이나 중국 인민해방군 간부, 러시아 장교들과도 교류할 수 있도록 정치권이 기회를 만들어 주어야 한다. 국내 주요 기업들이 공익재단을 만들어 이러한 사업을 지원할 수 있도록 해야 한다. 그것이 국가경쟁력에도 이어지지만, 역내의 협동안보질서 구축에 장기적으로 이바지하는 길이 될 것이다.

이렇게 정치세력, 기업, 학계 및 언론계, 그리고 청년 학생들이 동북아의 범주 및 그 협력의 필요성에 눈뜨게 되면, 보다 창의적인 동북아 협력의 방안이 지속적으로 제기될 수 있는 토대로 이어질 것이다. 이러한 토대를 구축하면서 동시에 동북아 다자간 안보협력체를 전략적으로 활용하는 구상들이 필요하다. 우선 동북아 다자안보체제는 북한 핵보유와 같은 전통적 안보위협 및 다양한 비전통적 안보위협, 그리고 지역안보구도의 안정성 확보 등의 문제를 포괄해야 한다. 이를 위해 기존에 존재하는 ARF, 6자회담 등의 틀을 보완하여 동북아 안보현안에 대한 이슈를 공동 논의하고 협력방안을 강구하는 기구로 강화하고 동북아 위기관리 시스템의 확립 등에 주요 점을 두어야 할 것이다.

라. 외교안보 정책구상 및 수행체제의 강화

근대국가 수립 이후 한국은 지난 50여 년간 북한의 군사적 도발과 지역질서 내 불안요인 등 안보위협요인과 맞서면서 대외적으로 동맹 및 우방관계를 확대하면서 국제사회에 기여해왔고, 국내적으로 자유민주주의와 시장경제 체제를 정립해 왔다. 21세기에 전개될 국제정세 속에서도 한국으로서는

자유민주주의 발전과 시장경제체제의 지속적 발전을 통해 평화와 번영을 이룩해 가야하며, 이를 위해 동맹과 우방국들의 협력 하에 국방력을 키우면서 한반도 차원에서는 북한으로부터의 안보위협을 배제하고, 동북아 지역 질서 내에서는 전통적 혹은 비전통적 안보위협요인을 배제해 가야 한다.

특히, 2020의 시점을 생각할 때 이러한 국가이익과 목표를 위협할 수 있는 최대의 위협은 한반도 내에서는 북한으로부터의 군사적 위협, 동북아 지역적으로는 역내 대립과 갈등구도의 재현이다. 이러한 위협요소를 우리는 자체의 국력배양과 국력결집, 동맹과 우방관계의 확대, 지역질서 구성을 위한 적극적 구상의 제시와 협력체 결성 주도를 통해 억제해 가야 할 것이다.

이러한 국가적 목표의 실현이 결코 용이하지는 않을 것이다. 그러나 지난 50여 년간 성공적으로 국가안보의 목표를 성취하면서 경제성장과 민주주의 발전을 실현시켰듯이, 우리의 잠재적 능력을 발휘한다면 한반도와 동북아의 평화와 번영질서 실현은 결코 이룰 수 없는 난공불락의 목표가 되지 않을 것이다. 특히, 동북아 질서 내에서 한국은 여타 국가와 달리 역사적으로 평화애호 국가로서 타국을 지배하거나 침략한 경험을 갖고 있다. 그리고 세계사상 드물게 평화적 방법으로 자유민주주의 체제를 정립하고, 발달된 시장경제체제를 구축하면서 고도의 경제발전을 이룩해온 경험을 갖고 있다. 미국, 일본, 중국, 러시아와 비교하여 영토와 인구의 크기가 작은 국가이지만, 이러한 경험과 자산을 활용한다면 한반도와 동북아시아 지역에 대해 민주주의와 평화, 그리고 번영과 발전을 확산시킬 수 있는 잠재력이 충분하다고 말할 수 있을 것이다.

다만, 이러한 대내외적 외교안보전략을 수립하고 실행해 감에 있어 우리의 정책구상을 충분히 발전시키고, 보다 효율적으로 실행해 갈 수 있는 외교안보의 전략수립 및 정책실행 체계가 재조정될 필요가 있을 것이다. 전통적으로 외교안보정책은 대통령의 지침 하에 외교통상부, 국방부, 통일부, 재정경제부 등 각 부처에서 실무적으로 입안하고, 이를 다시 청와대가 조정하여 추진하는 체계를 구축해 왔다. 그리고 외교안보연구원, 한국국방연구원, 통일연구원, 대외경제정책연구원 등 각 부처 산하의 연구기관들이 이 같은 구상과 전략을 뒷받침해 왔다. 이러한 외교안보 전략연구 및 정책집행 체계는 냉전기의 국가안보정책을 수립하고 집행하는 데 나름대로 역할을 해왔다고 평가된다.

그러나 2020 시점까지의 국가안보 및 동북아 평화변영질서를 구축한다는 목표를 달성하기 위해서 보다 다양한 전략연구와 실행체계가 보완되어야 할 것이다. 이를 위해 참여정부에서는 국가안보회의(NSC)의 조직과 기능이 보강되어 보다 순발력있는 정책결정을 담당해 왔고, 동북아시대위원회가 조직되어 중장기적인 동북아시대 구상을 수립하는 데 역할을 해 왔다. 이러한 조직 보완이 나름대로 성과를 거둔 것도 사실이다. 그러나 각국 간의 변화하는 국가 전략과 국력위상에 부응하여 변화하는 정세를 정확하게 파악하고, 그에 대해 동북아 평화와 변영의 질서 구축이라는 우리의 전략목표 실현을 위한 보다 효율적인 대응방안 강구를 위해서는 기존의 외교안보 정책결정 체계가 보완되어야 할 것이다.

첫째, 정부의 동북아 구상에 대한 중간검토가 이루어져야 한다. 참여정부는 동북아중심 구상, 동북아시대 구상을 제기하고, 동북아시대위원회를 설치하는 등 많은 노력을 기울인 것이 사실이다. 지난 4년 동안 이 분야에 대한 많은 변화와 개선이 이루어진 것도 사실이다. 그러나 오히려 이전 보다 동북아 지역에 대한 한국의 발신력이 약화되었다는 내외에서의 지적도 제기되고 있는 실정이다. 동북아시대를 표방하면서도 실질적인 대외적 영향력 면에서 위상이 약화되고 있다면 그 요인은 무엇인가. 제도적인 면에서 동북아구상이 잘 구현될 수 없었던 메커니즘이 있었던 것인가, 혹은 정책적인 면에서 동북아 구상이 실효성을 발휘할 수 없었던 측면은 없지 않았던가. 이런 문제들을 전면적으로 재검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 이와 관련하여 국가안보회의(NSC) 내에 동북아 개별 국가 및 종합적인 정세판단을 하고, 대응정책을 제시하는 기능이 강화되어야 한다. 미국, 일본, 중국, 러시아 등 개별 국가 전문가뿐만 아니라 외교안보정책에 관한 전문가 층이 NSC에 보강되어야 할 것이다. 미국이나 일본 등 선진 국가들에서도 21세기에 직면하여 각각 대통령과 수상의 보좌기능을 담당하는 NSC 내의 전문성을 강화하는 추세를 보이고 있다. 따라서 청와대에 동북아 개별 국가들의 동향 분석은 물론이고, 이들 국가들에 대해 우리의 전략목표를 실현해 가기 위한 보다 효율적인 정책들을 입안하고 정책화할 수 있는 인재층이 확보되어야 한다.

셋째, 외교안보정책을 주관하는 실무부서들인 외교통상부, 국방부, 통일부 간에 동북아 구상 실현을 위한 유기적인 협조체계 구축이 필요하다. 참여

정부 들어 각 부서에는 동북아구상의 중요성을 인식하고, 직제개편을 통해 전담부서가 설치되고 있다. 이들 부서들이 국가전략적인 차원의 동북아 구상을 공유하고 필요한 업무들을 실행할 수 있도록 유기적인 조정역할이 필요하다. 이러한 조정은 청와대 안보정책실이나 혹은 동북아시아위원회를 통해 일원적으로 이루어져야 할 것이다. 대통령은 각 부서의 성격과 권한의 위임범위를 명확히 밝혀 정책의 혼선과 중복이 발생하지 않도록 리더십을 발휘해야 할 것이다.

21세기 동북아는 이제 전환의 기로에 서 있다. 19세기 이전의 동북아는 중국 중심의 조공체제를 유지해 왔다. 19세기 말 이후 동북아는 일본 중심의 제국주의 체제하에 편입되었고, 20세기 중반 이후에는 냉전적 대립과 전쟁의 위협에 처해 있었다. 생각해 보면 동북아에서 개별 민족과 국가들이 상호 존중과 평화 속에서 삶을 영위해 온 역사가 지난 2세기 이래 그리 많지 않았던 것 같다. 그런데 냉전 이후 동북아는 정치적으로나 경제적으로 새로운 시대를 맞을 수 있는 기회를 갖고 있다.

21세기 동북아 각국은 주권을 평등하게 보유하고 있다. 서로가 경제성장 및 국가적 번영이라는 공통의 과제를 갖고 있다. 이러한 공동의 목표를 전제로 동북아 각국이 대립과 갈등의 가능성을 배제하고 안보협력의 제도화에 성공한다면, 동북아는 역사상 유례를 찾기 힘든 공동의 평화와 번영의 시대를 맞을 수 있다. 그러한 변화 속에서 한반도의 군사적 대립과 분단도 해소되어 평화체제를 구축할 수 있는 계기를 찾을 수 있을 것이다. 새로운 동북아 평화와 번영의 질서를 만들어 가는 것이 21세기 한국 외교안보전략의 중심적 과제가 되어야 하는 이유가 여기에 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김우상. 『신한국책략: 동북아시아 국제관계』. 서울: 나남출판, 1998.
- 대통령 비서실. 『노무현 대통령 연설문집: 제2권 (2004.2-2005.1)』. 서울: 대통령 비서실, 2005.
- 박중철 외. 『북중관계 강화의 영향과 우리의 대응책』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『동북아 협력의 인프라 실태』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 여인근. 『중리 정상회담 결과분석』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 오자와 이치로. 방인철·김현진 역. 『일본개조계획』. 서울: 지식산업사, 1994.
- 사메지마 게이지. 일본경제연구센터 엮음. 양역관 옮김. 『2020년 중국』. 서울: 다락원, 2002.
- 서진영. 『21세기 중국외교정책』. 서울: 폴리테이아, 2006.
- 전경만 외. 『‘동북아시아대’의 국가안보전략 연구』. 서울: 한국국방연구원, 2005.
- 정은숙. 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바초프에서 푸틴까지』. 성남: 세종연구소, 2004.
- 정재호 편. 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』. 서울: 도서출판 길, 2005.
- 중국 국방부. 국방정보본부 역. 『중국국방백서: 2004년판』. 서울: 국방정보본부, 2005.
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Keohane, Robert O. and Joseph Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- Posen, Barry. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Between World Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. N.Y.: Random House,

- 1979.
- World Bank. *World Development Report 2001*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Zhang, Youngjin and Gerald Chan eds. *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*. Canberra, Australia: Asia Pacific Press, 2001.
- 江澤民. 『全面建設小康社會, 開創中國特色社會主義社會新局面』. 北京: 人民出版社, 2002.
- 唐世平. 『塑造中國的理想安全環境』. 北京: 中國社會科學出版社, 2003.
- 門洪華. 『构建中國大戰略的框架』. 北京: 北京大學出版社, 2005.
- 龐中英. 『中國與亞洲: 觀察, 研究, 評論』. 上海: 上海社會科學院出版社, 2004.
- 閻學通. 『國際政治与中國』. 北京: 北京大學出版社, 2005.
- 葉自成. 『中國大戰略』.
- 李而炳. 『21世紀前期中國對外戰略的選擇』. 北京: 時事出版社, 2004.
- 『中共中央關於构建社會主義和諧社會若干重大問題的決定』. 北京: 人民出版社, 2006.
- 中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一年計劃的建議 編輯組. 『中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一年計劃的建議輔導讀本』. 北京: 人民出版社, 2005.
- 中共中央黨校出版社 編寫組. 『中國未來五年發展走向』. 北京: 中共中央黨校出版社, 2006.
- 『中國共產黨第十六次全國代表大會文件彙編』. 北京: 人民出版社, 2002.
- 中國現代國際關係研究院編. 『東北亞地區安全政策及安全合作构想』. 北京: 時事出版社, 2006.
- _____. 『國際戰略與與安全形勢評估』. 北京: 時事出版社, 2004.
- 鄒東濤. 『社會主義市場經濟學』. 北京: 人民出版社, 2004.
- 胡鞍鋼·王亞華. 『國情与發展』. 北京: 清華大學出版社, 2005.
- _____. 『中國大戰略』. 杭州: 浙江人民出版社, 2003.

- 『防衛ハンドブック：平成15年度版』. 東京：朝雲新聞社, 2003.
- 防衛廳防衛研究所. 『東アジア戰略概觀 2004』. 東京：防衛研究所, 2004.
- 『外交青書：2003』. 東京：外務省, 2003.
- 石田收. 『中國の大戰略』. 東京：光人社, 2006.
- 添谷芳秀. 『日本のミドルパワー外交』. 東京：ちくま新書, 2005.

2. 논문

- 김경순. “러시아 국방개혁.” 『U-안보리뷰』. 2006. 5.
- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김우상. “세력전이와 동아시아 안보질서에 관한 경험적 연구.” 『한국정치학회보』. 제35집 4호, 2001.
- _____. “미중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망.” 『국제정치논총』. 제40집 4호, 2000.
- 김재철. “패권, 다극화, 그리고 중미관계: 세계질서를 둘러싼 경쟁?” 『국제정치논총』. 제42집 4호, 2002.
- 류동원. “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제44집 4호, 2004.
- 박기련. “9.11테러 이후 미국의 군사전략 변화: 목표, 수단, 방법 측면.” 『국방연구』. 제47권 2호, 2004.
- 박영준. “미 핵우산 아래 군비경쟁 촉발.” 『월간 넥스트』. 2006년 12월호.
- _____. “동북아 균형자론과 21세기 한국외교.” 『한국정치외교사논총』. 제28집 1호, 2006. 8.
- _____. “21세기 일본의 안보전략과 군사력 평가.” 『군사』. 제60호, 2006. 8.
- _____. “21세기 미일동맹의 강화와 동북아 안보질서.” 한국정치학회 2006 국방안보학술회의 자료집. 『21세기 동북아 동맹구조의 변화와 전망』. 2006.
- _____. “일본의 우주기본법 제정시도와 동북아 우주질서.” 『U-안보리뷰』. 2006. 4.
- _____. “일본의 대미 동맹정책.” 한용섭 편. 『자주냐 동맹이냐』. 서울: 오름,

2004.

박철희. “2020년 동북아 안보정세와 한일관계의 전망.” 이상현 편. 『한국의 국가전략 2020: 외교안보』. 성남: 세종연구소, 2005.

윤영관. “패권국가와 국제정치경제 질서.” 이상우·하영선 편. 『현대국제정치학』. 서울: 나남, 1992.

이대우. “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁.” 이상현 편. 『한국의 국가전략 2020: 외교안보』. 성남: 세종연구소, 2005.

이희욱. “중국의 대북한정책: 동북4성론 논의를 포함하여.” 『현대중국연구』. 2006년 1호.

이희욱. “한반도 문제와 중국역할: 의미와 한계.” 『한국과 국제정치』. 제20권 2호, 2004.

신범식. “러시아-중국 안보군사협력관계의 변화와 전망.” 『21세기 동북아 동맹구조의 변화와 전망』. 한국정치학회 2006 국방안보학술회의 자료집. 2006.

전병곤. “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화.” 『중국학연구』. 제35집, 2006. 3.

홍규덕. “동북아 다자간 안보협력: 관련국들의 전략과 대응책.” 『동북아 다자간 안보협력체제』. 서울: 한국전략문제연구소, 1994.

홍용표. “동아시아의 지역협력과 한반도.” 『통일정책연구』. 제11권 1호, 2002.

Calder, Kent E. “China and Japan’s Simmering Rivalry.” *Foreign Affairs*. March/April 2006.

Canrong, Jin. “A response to Ted Osius: Policy Legacy and Political Context in U.S. Relations with China.” *Asian Affairs*. Vol. 28, No. 3, Fall 2001.

Christensen, Thomas J. “China, the U.S.-Japan Alliance and the Security Dilemma in East Asia.” *International Security*. Vol. 23, No. 4, Spring 1999.

Copeland, Dale C. “Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations.” *International Security*. Vol. 20, No. 4, 1996.

- Deutsch, Karl and J. David Singer. "Multipolar Power-System and International Stability." *World Politics*. Vol. 16, 1963-64.
- Evan, Medeiros S. and Taylor M. Fravel. "China's New Diplomacy." *Foreign Affairs*. Vol. 82, No. 6, Nov./Dec. 2003.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism." *International Organization*. Vol. 42, No. 3, Summer 1988.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. "Democratization and the Danger of War." *International Security*. Vol. 20, No. 1, Summer 1995.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. Vol. 15, No. 1, Summer 1990.
- Milner, Helen. "International Theories of Cooperation among Nations: Strength and Weakness." *World Politics*. Vol. 44, No. 1, October 1991.
- Modelski, George and William R. Thompson. "Long Cycles and Global War." Manus I. Midlarsky. *Handbook of War Studies*. Mass.: Unwin Hyman, 1989.
- Nye, Joseph S. Jr. "U.S. Power and Strategy after Iraq." *Foreign Affairs*. July/August 2003.
- _____. "The Changing Nature of World Power." *Political Science Quarterly*. Vol. 105, No. 2, 1990.
- Osius, Ted. "Legacy of the Clinton-Gore Administration's China Policy." *Asian Affairs*. Vol. 28, No. 3, Fall 2001.
- Rosecrance, Richard. "Bipolarity, Multipolarity and the Future." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 10, 1966.
- Shambaugh, David. "Facing Reality in China Policy." *Foreign Affairs*. Jan./Feb. 2001.
- Tang Shiping and Zhang Yunling. "China's Regional Security." David Shambaugh eds. *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Univ. of California Press, 2006.
- Wallace, M. D. "Arms Race and Escalation: Some New Evidence." J. D.

- Singer. *In Explaining War: Selected Papers from the Correlates of War Project*. Beverly Hills: Sage, 1979.
- Yuan Peng. "U.S-China Relations: Two Possibilities, One Option." *Brookings Northeast Asia Survey 2003-2004*. Washington: Brookings Institute, 2004.
- Zacher, March W. "The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force." *International Organization*. Vol. 55, No. 2, Spring 2001.
- Zweig, David. "China's Stalled 'Fifth Wave': Zhu Rongji's Reform Package of 1998-2000." *Asian Survey*. Vol. 16, No. 2, Mar/April 2001.
- 『國際貿易』. 2006年 2期.
- 龐中英. "世界大國與正常國家: 兼論再造中國的世界觀." 楚樹龍·耿秦. 『世界、美國和中國: 新世紀國際關係和國際戰略理論探索』. 北京: 清華大出版社. 2003.
- 劉建飛. "美國對華戰略演變趨向." 中國現代國際關係研究院. 『中美戰略關係新論』. 北京: 時事出版社, 2005.
- 沈海壽. "論戰後中日關係波動的原因." 『東北亞研究』. 第3期, 2005.
- 根谷達雄. "日本の安全保障に関する理論的考察." 赤根谷達雄·落合浩太郎. 『日本の安全保障』. 東京: 有斐閣, 2004.
- 北岡伸一. "國家の辯證: 21世紀日本の國家と政治." 『アステイオン』. 55. 2001.
- 安全保障會議及び閣議. 『平成17年度以後に係る防衛計畫の大綱について』. 2004. 12. 10.
- 安全保障と防衛力に関する懇談會報告書. 「未來への安全保障・防衛力ビジョン」. 2004. 10.
- 山本吉宣. "協調的安全保障とアジア太平洋." 森本敏 編. 『アジア太平洋の多國間安全保障』. 東京: 日本國際問題研究所. 2003.
- 『平成8年度以後に係る防衛計畫の大綱について』. 1995.

『平成17年度以後に係る防衛計画の大綱について』, 2004. 12. 10.

3. 기타

『국방일보』.

『동아일보』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『讀賣新聞』.

『人民日報』.

『日本經濟』.

『朝日新聞』.

The Japan Times.

The South China Morning Post.

The Washington Post.

골드만삭스 보고서. “BRICs와 2050년대의 길.” 2003. 10.

국방정보본부. “러, 강군건설 동향평가.” 2004. 5.

동북아시아대위원회. “동북아 속의 한일관계: 한일관계의 재조명과 비전의 모색.” 2006. 7.

_____. “중장기 동북아 안보구상: 타개와 조성.” 2006. 4.

_____. “한미 안보협력 관계의 미래.” 2005. 4.

_____. “동북아 외교·안보협력과 경제협력의 연계 추진 방향.” 2005. 1.

미래전략연구원. “한국 외교 비전과 중기 외교전략 수립을 위한 Vision statement 보고서.” 2005. 12.

외교통상부. “국가차원의 외교역량강화.” 2006. 4.

_____. “외교통상역량 강화를 위한 외교전략.” 2004. 4.

_____. “21세기 중장기 외교전략 연구.” 2003. 2.

Armitage, Richard L. et. al. *The United States and Japan: Advancing*

- Toward a mature Partnership*. INSS Special Report. October 11, 2000. <<http://www.ndu.edu>> (검색일: 2006. 9. 22).
- Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2006*. 2006.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. February 2006.
- _____. *The National Defense Strategy of the United States of America*. March 2005.
- Han Yong-Sup and Kyung-Yung Chung. "Security Cooperation in Northeast Asia: Korea's Perspectives." Building a Cooperative Security Order in Northeast Asia: 06 Northeast Asia Security Policy Forum. Seoul: Korea National Defense University. The Research Institute on National Security Affairs. 2006. 10. 12-10. 13.
- Joint Statement. U.S.-Japan Security Consultative Committee. Washington. DC. February 19, 2005.
- NIC. "Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project." December 2004.
- Swaine, Michael D. and Ashley J. Tellis. "Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present and Future." RAND Report. 2000. <www.rand.org> (검색일: 2006. 10. 17)
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. March 2006.
- _____. *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.
- United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation. May 1, 2006. <www.mofa.go.jp>.
- 對外關係タスクフォース. 「21世紀日本外交の基本戦略: 新たな時代, 新たなビジョン, 新たな外交」. 2002. 11. 28.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html>>.

“胡錦濤會見日本首相安倍晉三.” <<http://www.people.com.cn>>.

“2006年中國的國防豫算增加14.7%.” <www.xinhuanet.com.cn>.

4

2020 선진 한국의 한반도 안보전략

백승주 · 김근식 · 박명림



2020 선진 한국의 국가전략(1) : 안보전략

I. 현황

1. 북핵실험과 전략환경 변화

가. 핵실험 의도는 핵보유 기정사실화

2006년 10월 9일 북한의 핵실험은 1990년대 이후 추정되어온 ‘북한의 핵보유’를 국내외적으로 기정 사실화시켰다. 북한이 핵실험을 강행한 이유는 기본적으로 핵실험을 통하여 핵무기 보유를 과시하고, 핵보유국으로 인정받는 것이 체제유지에 유리하다는 판단을 토대로 하고 있다.

북한이 직면한 내외정세와 관련하여 북한은 다음 몇 가지의 전략적 의도를 고려한 것으로 보인다. 첫째, 국제사회의 대북 압력에 절대 굴복하지 않겠다는 의지를 과시한 것으로 본다. 10월 3일 북한이 핵실험을 예고한 상황 이후 북한이 기대했던 협상보다는 미국 등 서방진영은 물론, 중국 등 전통적 우방국으로부터 강력한 경고를 받아야 했다. 북한은 이러한 국제사회의 압박 분위기에 굴복하지 않겠다는 의지를 보이기를 원했다. 북한 당국이 핵실험을 하겠다는 의지 표명 이후 국제공조를 앞장서서 구축해온 일본의 아베 총리가 서울에 도착하기 직전에 실험을 실시한 시각은 이러한 의지과시와 직접 관련되어 있어 보인다.

둘째, 북한 주민들에게 북한체제와 북한지도자가 후세인의 이라크와 같이 당하지 않을 것임을 분명히 전달하려 했다. 국제사회의 경제제재 확산과 대홍수 피해로 피폐해진 경제상황하에서 북한지도자에 대한 북한주민의 충성심은 동요되고 있었고, 북한당국은 이를 극적으로 추스를 필요가 있었다. 셋째, 핵보유국으로 인정받는 것이 미국 등 국제사회로부터 핵관련 전략적 협상을 할 수 있었다고 생각했을 수 있다.

나. 전략환경 변화

북한의 핵보유는 남북관계 및 북한의 대남정책에 다음과 같은 중요한 영향을 미칠 것이다. 첫째, 핵무기를 담보로 북한은 대남 절대 우위의 군사력을 확보할 것이다. 북한은 경제력 격차에 따른 재래식 군비경쟁의 제한환경을 단숨에 극복하여 우월한 군사력을 확보할 것이다. 우월한 군사력을 바탕으로 북한은

남북관계 및 한반도의 미래를 북한이 원하는 방향으로 주도하려 할 것이다.

둘째, 북한은 핵무기 사용가능성을 담보로 우리 군의 억제, 반격을 제한하려 할 것이다. 북한의 비핵보유, 한반도의 비핵화를 전제로 수립된 대북 군사태세를 질적으로 재검토해야 할 것이다.

셋째, 한반도의 비핵화를 열망하는 주변국들의 대한반도 정책기조를 고려할 때, 북핵보유는 우리의 평화통일정책에 심각한 장애를 만들 것이다. 북한이 핵을 보유하는 한, 주변국은 남북한의 평화적 통합노력을 지지하지 않을 것이다.

결과적으로 북핵문제는 한반도를 불안하게 할 것이고, 그 불안정을 대처하는 차원에서 자국의 핵정책, 동맹정책을 조정하면서 한반도 주변의 전략환경은 다음과 같은 방향으로 불안정을 겪을 것이다.

첫째, 주변국은 중장기 핵보유 관련 정책을 조정하려 할 것이다. 일본, 한국은 미국의 핵우산 정책에 기본적으로 의존할 것으로 보이지만, 자국의 중장기 핵전략을 새롭게 검토할 필요성을 인식할 것이다. 아울러 중국은 대만의 핵관련 정책, 미국-대만관계의 발전에 대한 예민한 대응을 할 것이다.

둘째, 미국의 MD정책에 대한 협력문제로 역내 갈등이 심화될 것이다. 비핵국인 일본, 한국, 대만은 미국의 MD추진에 상대적으로 적극적인 입장을 가질 것이다. 반면에 중국은 MD정책에 대한 역내국가와 미국의 협력관계를 중국에 대한 군사적 위협 증가로 인식할 경우, 중국은 이러한 협력에 대응하는 차원에서 러시아, 북한과 군사협력을 강화할 가능성이 있다.

셋째, 북한의 경착륙으로 인한 동북아 전체의 불안정이 조성될 가능성이 증대된다. 북한이 핵무기를 보유하는 상황이 중국의 전략을 위협한다고 인식할 경우, 중국은 미국의 대북 강경정책을 긍정적으로 검토할 가능성이 많다. 이럴 경우 북한은 내외적으로 체제유지에 상당한 어려움을 겪게 될 것이다.

2. 북한의 안보정책

가. 안보의 대상

북한체제가 지키려는 본질적 국가이익은 ‘사회주의 혁명의 전취물’¹이라

1-①싸워서 얻은 물자(=전리품), ②투쟁을 위하여 이룩하여 놓은 것. 국군정보사령부, 『국

고 할 수 있다. 전취물이란 1946년 김일성이 정권을 장악한 때로부터 현재까지 50여 년간 북한에서 이룩된 정치, 경제, 사회, 군사, 문화분야의 총체적 성과물이 곧 북한의 안보대상이자 목표인 것이다.² 북한이 지난 50년간 획득하였다고 생각하는 전취물의 핵심은 주체위업이라고 할 수 있다. 주체혁명위업은 북한 지역에서 사회주의체제를 수립한 것을 말하며, 김정일이 이끄는 현재의 북한체제를 손상시키지 않고 유지·보존하는 것을 안보의 본질적 목표로 한다.

아울러 향후에 쟁취해야 할 전취물의 대상으로는 노동당 규약이 명시하고 있는 ‘전반반도에서의 공산화’라고 할 수 있다. 이러한 정책목표는 북한을 지배하는 최고규범인 노동당규약³과 헌법에 명시되어 있다. 북한의 조선노동당 규약전문에 “조선노동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있으며, 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다”라고 명시하고 있다.⁴ 여기에서 ‘전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업 완수’라는 표현은 한국의 공산화, 적화목표를 의미한다.

아울러 헌법 제9조는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상·기술·문화의 3대혁명을 힘 있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며, 자주·평화통일·민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위해 투쟁한다”⁵라고 명시하고 있다. 노동당 규약이 보다 직접적으로 ‘전국적 범위에서 혁명과업 완수’라는 직접적 대남공산화 의지를 나타낸 것에 비해, 헌법에서 ‘평화통일’이라는 표현을 사용한 것은 민족적 정서에 대한 호소력을 고려한 것으로 이해된다.

군교육사령부』(서울: 국군정보사령부, 1998), p. 331.

2- 최주환, “북한의 안보개념과 안보정책의 목표,” <<http://www.nkd.or.kr/bulletin/2001/month1-8.html>>.

3- 당규범과 신헌법(1998년 수정)과의 관계는 헌법 제9조 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”에 잘 나타나 있듯이, 당이 절대우위에 있다.

4- 조선노동당 규약 전문(前文).

5- 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 채택되었음) 제11조.

따라서 북한 안보의 핵심목표는 지금까지 유지되어 온 ‘김일성-김정일식 사회주의체제의 유지’이며, 미래에 쟁취하여 지켜내야 할 안보의 핵심가치가 ‘전한반도의 공산화’라고 할 수 있다.

나. 위협 인식

북한은 자국의 안보를 위협하고 방해하는 대외세력으로는 미국과 한국의 군사력을 직접적으로 명시하고 있다. 북한의 장거리 미사일 발사를 일정기간 유보하기로 미국과 북한이 합의⁶한 직후인 1999년 9월 14일, 북한의 조국통일연구원⁷은 북한이 인식하고 있는 핵심적 대외적 위협세력으로 미국의 전략 무기 군사력, 전략무력의 아태배치, 미국과 한국의 연합작계, 한미군사훈련, 미국의 북한 지역 감시체제, 한일 전략무기개발에 대한 미국의 지원 등을 적시하고 있다.

한편, 대내적 위협세력으로는 김일성-김정일을 지도자로 하는 국내질서에 반대하는 정치사상을 가진 세력을 말하며 통상 ‘반혁명분자’라고 지칭한다. 1995년 북한은 “...반혁명분자란 철두철미 인민의 이익을 배반한 반역자들이며, 사회주의를 반대하는 적대분자들이며, ... 이들에게 제재를 가해야 하는 것”⁸이라는 주장을 통하여 내부의 위협세력을 직접 규명한 바 있다. 1998년에 제정된 헌법에서는 “공민은 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 지키며 북한의 공민된 영예와 존엄을 고수하여야 한다”라고 규정하고 있다. 사회주의와 인민의 이익으로 분장된 북한의 정치질서에 순응하지 않는, 즉 김정일의 통치를 반대하는 일체의 정치의식, 행동을 대내적 위협세력으로 간주되고 있는 것이다.

6- 미국과 북한이 1999년 9월 12일에 타결한 내용은 다음과 같다. ①양자관계와 여타 상호 관심사에 대해 협의, 건설적이고 실무적인 분위기 속에서 진행되었음. ②양측은 경제제재와 미사일문제를 포함한 현안에 관해 생산적인 협의를 가졌음. 각 측은 이런 관심사를 다루기 위한 조치를 계속 취할 필요성을 인정함. ③양측은 이런 노력을 계속해 나가기로 합의함. 잠정조치로 양자관계를 증진시키고, 동북아 및 아태지역에서의 평화와 안전을 위한 긍정적 환경 조성을 위해 각각 노력하기로 합의함.

7- 조국통일연구원은 북한의 노동당 선전선동부 소속으로 한국의 정치·경제·군사 등 전 분야를 심층 연구하고 있으며, 원장은 이종혁 아태부위원장이다.

8- 『로동신문』, 1995년 6월 24일, “참다운 인권을 위하여”라는 제하의 글 중에서 발췌.

다. 안보의 제 수단

대내적 위협에 대처하기 위해서 공식적으로 운영되고 있는 북한의 통제 기구는 사회안전성, 국가보위부, 국가검열위원회, 사회주의법무생활지도위원회 등이다. 이들 기구 중 주민들의 동태를 직접적으로 통제하는 대표적인 기관은 사회안전성과 국가보위부이다.⁹ 국가안전보위부¹⁰의 주요 활동은 북한내외에서 반당, 반국가활동을 감시하여 체제를 유지하는 다음과 같은 치안활동을 하고 있다. 첫째, 북한 주민의 반당, 반국가사범에 대한 내사, 방북 외국인의 활동을 감시한다. 둘째, 해외에 파견중인 공관원 등 주요 인사의 활동을 감시한다. 셋째, 김정일 등 주요인물의 현지지도를 호위하는 활동을 한다. 사회안전성은 노동당 독재체제 유지를 위한 일반치안을 담당하는 기관이다.¹¹ 사회안전성의 주요임무는 반혁명 행위와 감시와 적발, 처벌 등에 있다.

대외적 위협을 억제하기 위하여 북한이 ‘4대군사노선’을 통한 군사력 건설중시 정책을 선점하여, 대남 군사적 우위를 유지하여 왔다. 북한이 본격적인 군비증강에 들어선 것은 잘 알려진 바와 같이 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 ‘조성된 정세와 관련된 강화문제’를 토의하고 “인민경제의 발전에서 일부 제약을 받더라도 우선 군사력을 강화하여야 한다”고 강조하면서 국방에서의 자위원칙을 결의한 데서 비롯되었다.

9- 국가검열위원회는 전 행정기관의 재정 및 물자관리를 감사하는 역할을 하며, 사회주의법무생활지도위원회는 통제기능보다는 법 집행을 감시하여 사상투쟁을 전개하는 역할을 한다.

10- 1945년 11월 19일 보안국(현 사회안전성) 내에 명칭 미상의 과로 최초 편제하였다. 1973년 김일성의 지시에 의하여 정무원 부서인 사회안전부의 기능 중 정치보위부 문만을 독립시켜 국가정치보위부를 신설하였다. 1982년 김정일이 “국가정치보위부가 당의 영도를 성실하게 받아들이지 않고 당 위에 군림한다. 당의 계급노선과 군중노선을 왜곡 집행하여 애매한 사람들을 잡아 죽인다”고 지적하여 ‘국가보위부’로 이름을 바꿨다. 1993년부터 당 중앙위원회 결정에 따라 국가안전보위부로 그 명칭을 바꿨으며, 1998년 헌법 개정 이후에도 그 명칭을 사용하고 있다.

11- 1948년 9월 북한정권 수립 당시에는 내무성 산하의 일개국 형태로 존속하다가 1951년 3월 사회안전성으로 분리 독립한 다음, 1952년 10월 다시 내무성으로 흡수되었다. 그 후 1962년 10월 다시 사회안전성으로 분리된 후, 1972년 12월 신헌법 채택과 함께 사회안전부로 개칭되었으며, 1998년 헌법 개정으로 사회안전성으로 다시 개칭되었다.

라. 안보정책 방향

2005년 초 북한의 국내정치는 외형상 안정을 유지하고 있으면서도, 의미 있는 불안요인이 발생하거나 진행되고 있는 이원적 특징을 보여주었다. 북한 정치의 안정성이 유지되고 있다는 평가의 주요 근거는 김정일 위상 강화, 조직화된 정치적 반대세력의 부재, 중국과 동맹관계 과시 등을 상정할 수 있다. 1942년생인 김정일의 건강에 문제가 있다는 믿을만한 정보는 없다. 북한 권력장치 내부에서 김정일에 직접 도전할 조직화된 세력은 부재한 것으로 보인다. 김정일이 군부를 실제로 장악하고 있느냐에 대한 지속적인 의문이 제기되고 있지만, 김정일이 군부를 확고하게 장악하고 있는 것으로 보인다. 다만, 군부가 체제유지를 위한 정책의 선택과정에서 개혁·개방을 옹호하는 세력들이 급속하게 영향력 독점이나 증대를 억제하는 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 중국을 비밀 방문하여 중국과 전통적 우의를 강조한 것도 김정일의 위상을 강화한 활동으로 간주할 수 있다.

2기 부시 행정부가 출범한 2005년 초 북한은 대외적으로 위기감이 고조되어 있었다. 2002년 2차 핵위기 이후 2003년까지 진행된 북한의 외교환경은 고립이 실질적으로 심화되었고, 고립을 감내하면서 새로운 상황반전을 기다려 일거에 유리한 환경을 만들어 보려는 국면에 있었다. 2005년 핵실험을 한 이후 북한은 한편으로는 미국 등 국제사회의 물리적 제재를 두려워하면서도 군사적 수단에 의한 북핵문제 해결 시도에 대해 억지력을 갖추었다는 평가를 하고 있다.

북한의 대외안보정책의 핵심은 대량살상무기를 안보자원으로 최대한 활용하는 데 있다. 미국, 일본과 수교노력을 강화하고, 중국과 전통적 협력을 유지하는 데 ‘북핵보유’를 적극 활용한다. 둘째, 절대 우위의 군사력을 활용하여 흡수통일에 대한 대내적 우려를 불식시키고, 경협위주의 남북관계를 유지하여 체제유지에 필요한 자원을 남측으로부터 확보하려 하고 있다. 셋째, 선군정치 방식을 통해 군이 사회통제라는 비군사적 활동을 강화해 체제 내부의 동요를 차단하는 데 주력하고 있다.

3. 한국의 안보정책

가. 대외 안보환경

한반도 주변 지역 간에 경제적 협력관계와 상호의존도가 심화되고 있다. 역내 국가 간 자유무역협정(FTA) 체결을 통한 경제협력 증진 방안이 논의되고 있으며, 안보분야에서도 사안별 협력과 포괄적 협력 노력이 진행되고 있다. 북핵 문제로 인하여 ‘한반도비핵화’에 대한 공동인식이 형성되어 있으며, 북한 및 북한의 핵개발 정책이 한반도 긴장의 중심 요인이라는 데도 인식을 같이하고 있다. 아울러 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담 참가국들은 2005년 ‘9·19합의’를 통하여 ‘보다 영구적인 한반도의 평화체제 구축 논의’ 필요성에 대해서도 합의한 바 있다.

다른 한편으로 역내 질서의 주도권과 영향력을 강화하는 과정에서 견제와 대립의 구도가 심화되고 있다. 미국은 일본의 대외 군사 활동과 자위대의 전력증강을 적극 지원하여 중국을 긴장시키고 있으며, 중국은 러시아와의 ‘전략적 협력’을 강조하며 공동 군사훈련을 주도하는 등 대결적 진영질서 구축에 대비하고 있다.

북한 및 동북아의 역학구도에 대응하는 기제로 형성·발전되어 온 한국과 미국의 군사동맹관계는 주한미군 역할 조정, 유엔사 임무전환, 전쟁작전지휘권 전환 등을 의제로 하여 질적으로 전환되고 있다. 한국 안보에 있어서 국군의 역할이 증대되는 방향으로 조정되고 있다.

나. 북핵 실험과 국방환경 변화

북한 핵무기 보유가 한국에 미칠 수 있는 파급 영향을 국방환경이라는 영역에 한정하여, 그 세부 영역으로는 국방정책의 기본이 되는 △국방목표, △대북군사정책, △한미동맹, △중장기 군사력 건설, △전쟁대비계획 등에 영향을 미치고 있다.

첫째, 북한의 핵무기 보유는 우리 정부 스스로 ‘국방목표’를 달성할 수 없는 환경을 만들었다. 한국 정부 혼자서 ‘북한으로부터의 군사적 위협이나 침략으로부터 국가를 보위’하는 기본적인 국방목표를 달성하기 힘든 상황이 만들어진 것이다. 핵무기를 보유한 북한의 위협은 종전의 위협과는 질적

으로 달리한다. 북한은 핵무기의 사용 위협을 통해 그들의 국가이익을 실현하려 들 것이고, 선제 핵공격의 피해를 감수할 수밖에 없는 한국 정부의 입장에서는 이를 거부하기 어렵게 된다. 즉, 북한의 핵무기 보유 자체는 한반도 전역에 핵공격이 가능하게 됨으로써 ‘한국이 북핵 위협의 인질지역화’를 낳게 될 것이다.

둘째, 정부차원에서 추진되어온 한반도 평화체제 구축을 뒷받침하기 위한 대북군사정책들이 새롭게 조정해야 하는 상황에 직면해 있다. 북한이 핵실험을 하기 이전에 준비해온 한반도 평화체제구축의 군사안보적 과제들은 북핵 폐기 노력의 성과를 반영하면서 연계하여 추진해야만 한다. 북한 핵의 폐기가 실현되지 않는다면, 한반도 평화체제구축 노력은 실질적으로 진전되지 않을 것이다.

셋째, 미국에 대한 안보적 의존이 심화될 것이다. 미국에 대한 안보적 의존도를 완화시키려는 목적에서 추진하고 있는 ‘협력적 자주국방 프로그램’, ‘전시작전통제권 전환 계획’, ‘국방개혁 2020 프로그램’ 등을 추진해왔다. 북한의 핵무기 보유는 한미동맹에 이원적 방향으로 영향을 미칠 것이다. 특히, 한미동맹의 중요성이 더욱 부각될 것이다. 실제로 북한이 핵을 보유하고 이를 바탕으로 한국을 위협할 경우, 이를 억제할만한 억제력을 지닌 국가는 오로지 미국뿐이기 때문이다. 따라서 미국에 대한 우리 안보의 의존도는 심화될 수밖에 없다.

넷째, 불특정 위협에 대비하는 중장기 군사력 건설계획들을 재조정하여 ‘북핵제거’에 집중해야 할 것이다. 군은 현존 및 미래 위협에 효과적으로 대비할 수 있는 “21세기형의 첨단 정보·기술군”을 육성한다는 목표 하에 전력구조 개선에 박차를 가하고 있다. 이러한 노력을 준비하면서 군은 냉전시대 북한 군사력에 대비하기 위한 태세에서 ‘불특정 위협’에 대비하는 방향으로 신중하게 전환해 왔다. 그러나 북한 핵보유는 군사력 정비계획에 엄청난 변화를 요구한다. 북한 핵무기에 대응하는 무기체계를 최우선적으로 구축해야 하기 때문이다. 물론 한미동맹을 강화해 나감으로써 북한 핵 위협에 일차적으로 대응할 수 있겠지만, 본질적으로 한국이 안고 있는 위협을 미국에게만 의존할 수는 없기 때문에 그 대응방안을 강구해 나가야 할 것이다.

다섯째, 북한의 전면전 남침에 대비한 작전계획 5027과 급변사태에 대비한 작계 0000¹²가 북한상황에 대비한 주요 작계라 할 수 있다. 북한이 핵무기를

12_ 전면전에 대비한 계획이 아니라 북한의 다양한 급변사태 발생시 한미 양측이 군사적

보유한 상황에서 이전의 전쟁대비 계획들은 수정, 보완 되어야 하기 때문이다. 동시에 북한 핵무기를 통제할 수 없는 한국 정부에게 ‘북한으로부터의 군사적 위협이나 침략으로부터 국가를 보위’하는 기본적인 국방목표를 달성하는 데 엄청난 장애요인을 가져다 줄 것이다.

다. 정부의 안보목표

국가의 안보목표는 국익의 핵심적 요소인 국가안전보장을 달성하기 위해 설정하는 것으로, 당면한 안보환경과 가용한 국력에 대한 평가를 기반으로 반드시 실현해야 할 국가목표이다. 정부는 국가안보목표를 △한반도의 평화와 안정, △남북한과 동북아의 공동번영, △국민생활의 안전확보로 설정하였다.

정부는 국가안보목표를 달성하기 위해 일관되게 견지해야 할 전략기조를 다음 네 가지로 설정하였다.¹³ 첫째, 한반도에 평화를 정착시키고 남북한공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련한다. 둘째, 대외관계에서 우리가 동시에 실현해 나갈 대립되거나 상이한 목표와 요구들 간의 균형을 취하고, 설정된 목표를 달성하기 위한 ‘균형적 실용외교’를 추구한다. 셋째, 확고한 안보태세의 확립을 위해 한미동맹과 자주국방의 병행발전을 추구한다. 넷째, 대내외의 비군사적 위협에 대응하고 다양한 안보도전에 효과적으로 대처하는 ‘포괄적 안보’를 지향한다.

참여정부가 설정한 안보목표를 국방차원에서 구현하기 위하여 다음과 같은 내용으로 된 ‘협력적 자주국방’¹⁴태세를 발전시켜 나가고 있다. 첫째, 한 나라의 국방을 독자적인 힘만으로 유지하는 나라는 없다. 오늘날 모든 국가가 상호 연계성과 의존성을 갖게 된 상황에서 순수한 자력만으로 안보를 보장할 수는 없으며, 국가예산 측면에서도 불가능하다. 자주국방을 구현하기 위해서는 스스로를 지킬 수 있는 군사력(자위적 방위역량)뿐만 아니라,

차원에서 효과적으로 개입하기 위한 계획으로 1999년에 만들어졌다. 개념계획으로 불리고 있다.

¹³ 국방부, 『국방백서』 (서울: 국방부, 2006-2007).

¹⁴ 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』 (서울: 국방부, 2004. 12).

전략적 이해를 같이 하는 국가와의 동맹관계는 물론, 주변국을 포함한 다른 나라와의 우호적 관계(안보협력관계) 유지가 필요하다.

둘째, 각국은 자위적 방위역량 확보 추구하고 병행하여 다양한 형태의 안보 협력을 통해 다중적 방위태세를 구축해야 한다. 냉전체제 해체 이후, 과거와 같은 강력한 군사동맹관계는 약화되는 추세이나, 국가 안보협력관계는 여전히 중요한 수단이 되고 있다. 따라서 우리의 자주국방 노력은 배타적 독자 국방이 아닌 국가 간 협력관계를 안보의 주요수단으로 활용하는 ‘협력적 자주국방’을 의미한다. 이러한 개념 틀 속에서 참여정부는 ‘협력적 자주국방’의 구체적 프로그램을 발전시켜 나가고 있다.¹⁵

라. 국방개혁 2020

한국군은 지난 반세기 동안 국가방위의 보루로서 임무를 충실히 수행해 왔으며, 남북 분단과 군사적 대치 상황 속에서 고도의 경제성장을 이룩할 수 있는 토대를 제공해 왔다. 하지만 불확실한 환경과 제한된 국방재원, 한미연합방위체제 등 여건 속에서 북한의 방대한 재래식 군사력에 대비한 지상군 위주의 양적 구조를 유지해 옴으로써 작전 운용과 군사력 건설의 비효율성과 미래 구조의 핵심 지향점인 합동성 발휘에 대한 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

이러한 가운데 국방개혁 2020의 추진이 가시화되면서, 미래 군은 현대전 양상에 능동적으로 적응하고 대처하기 위해 새로운 전략과 운용개념에 부합되도록 전력구조를 첨단화시키고, 이를 효과적으로 운용할 수 있도록 정예화된 군 구조 개혁이 추진되고 있다. 국방개혁 2020은 병력 위주의 양적 재래식 구조를 정보·지식 중심의 기술집약형 기술위주의 질적 첨단구조로 개혁한다는 목표 아래, 대북 군사대비태세 유지 하에 미래전 수행에 적합한 군구조로 전환하고, 첨단 무기체계의 전력화와 연계하여 전환단계를 고려하여 2020년을 목표로 단계적으로 정예화를 추진한다는 포괄적인 방향아래 추진하고 있다.

15- 위의 책.

4. 남북한 군사관계

가. 북한의 대남 위협 지속

남북관계는 기본적으로 ‘정전협정’을 중심으로 한 군사적 대치관계를 유지하고 있다. 즉, 정전협정의 주요 구성내용들인 「군사분계선과 비무장지대」(1조), 「정화(停火) 및 정전의 구체적 조치」(2조), 「전쟁포로에 관한 조치」(3조), 「쌍방관계 정부들 사이의 건의」(4조)에 의하여 교전이 일시 중지된 상태를 유지하고 있다. 정전체제하 군사적 대치구도 하에서 북한에 의한 전쟁발발 가능성은 상존하고 있다.

북한의 군사위협은 ‘의지(will)’와 ‘능력’으로 나누어서 볼 필요가 있고, 군사도발 가능성은 도발 결과, 얻을 수 있는 북한의 전략·군사적 이익을 중심으로 전망해 볼 수 있다. 도발유형은 이러한 이익과 도발여건을 고려하여 상정해 볼 수 있다.

첫째, 도발의지는 북한의 국가의지를 담고 있는 조선노동당 규약과 헌법을 통하여 살펴보아야 한다. 1998년 9월의 북한의 신헌법에서도 “노동당이 국가의 중요활동을 지도한다”는 규정을 유지하여 노동당이 지도하는 국가임을 명확히 하고 있다. 북한 노동당 규약은 ‘대남적화전력’을 명시하고 있기 때문에 북한의 대남정책상 군사위협 의지를 갖고 있다고 보아야 한다. 그리고 1999년과 2002년 서해교전을 고려할 때, 북한은 도발의지를 갖고 있다.

둘째, 군사적 도발능력과 관련하여 북한이 대량살상무기 분야에서 확실한 우위를 갖고 있다는 데는 논란이 없다. 핵무기뿐만 아니라 다른 대량살상무기 보유를 고려하더라도 대량살상무기 차원에서 북한의 군사력은 우리 보다 우위에 있다. 그러나 재래식 전력과 관련하여서는 많은 논란이 진행 중에 있다. 대체적으로 지상군에서 북한군이 우위에 있고, 해·공군은 대등한 상황에 있다는 분석이 설득력을 얻고 있다. 전쟁지속 능력에 절대적 영향을 주는 총합국력 차원에서는 우리가 압도적 우위에 있다. 국제군사역량 차원에서 우리가 한미동맹을 축으로 확고한 연합방위태세를 유지하고 있는 반면에, 북한의 국제군사역량은 급격히 약화되고 있는 것으로 평가된다. 북한은 1996년에 이미 러시아와 군사동맹조약이 폐지되었다. 또한 중국과 한국의 관계발전으로 중국과의 동맹관계 역시 약화되고 있다고

볼 수 있다. 결국 북한의 군사적 도발능력은 대량살상무기를 제외하고 약화되고 있다.

나. 북한의 도발가능성

북한의 군사적 도발유형은 크게 전면전 도발과 제한적 군사도발로 나눌 수 있다. 북한의 여건을 고려할 때, 전면전을 도발할 가능성은 낮아지고 있으며 제한적 군사도발을 지속할 가능성은 상존한다. 북한이 전쟁을 도발하는 경우는 승리를 오판하는 경우와, 내부적 위기 탈출 수단으로 나누어 상정할 수 있다. 승리를 오판할 가능성은 매우 낮다. 그러나 상대적으로 장기간 경제난으로 인한 내부의 불안정, 개방문제와 관련된 지도부의 갈등, 외부세계에 대한 현실인식으로 사회주의 체제에 대한 주민의 염증 증대 등으로 인한 내부 동요가 발생할 수 있다. 북한 위정자들이 외부의 위기를 조성하여 내부의 불안요인을 극복하는 방법으로 체제 결속을 시도하는 차원에서 도발을 감행할 가능성이 있다.

전면전을 각오하지 않으면서 북한은 국지도발, 침투도발을 지속할 가능성이 높을 것으로 전망된다. 종래의 국지도발, 침투도발과 함께 개성공단, 금강산관광 사업에 대한 도발적 행동도 배제할 수 없다. 남북경협 사업에 참가하고 있는 우리측 인사에 대한 납치, 시설에 대한 통제 등의 도발을 감행하여 한반도를 긴장시킬 가능성도 있다.

북한의 핵보유는 전쟁발발 가능성과 관련하여 이원적 영향을 미친다. 첫째, 북핵폐기를 위하여 미국이 물리력을 사용할 가능성을 높였다. 미국이 군사적 해결수단을 선택할 경우, 한반도는 대규모 군사적 충돌상황이 만들어질 수 있다. 둘째, 북핵보유가 ‘북한 당국의 희망대로’ 작용할 경우, 미국의 군사적 해결수단 선택을 억제하여 전쟁발발 가능성을 낮출 수도 있다. 이미 북한이 핵무기를 보유한 상황에서 미국은 군사적 수단을 선택하기 어렵다는 주장이 성립되기 때문이다. 북한 핵보유는 전쟁발발 가능성과 관계없이 남북관계는 ‘군사적 대치상황’을 심화시켰다.

다. 신뢰구축 노력과 한계

군사적 대치구조를 완화하기 위하여 남북한은 정치·군사적 신뢰구축 노

력을 지속하고 있지만, 일정한 성과를 거두는 데는 한계를 보이고 있다. 남북한은 1990년 9월부터 1992년 9월에 이르는 기간 동안 양측 총리를 대표로 한 8차에 걸친 총리회담을 개최한 후, 「남북기본합의서(남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서)」를 체결하였다. 기본합의서의 3개 부속합의서에 양측이 합의한 내용들은 그 이전까지 남북 양측이 인식하고 있는 신뢰구축의 과제들을 잘 반영하고 있다.

「화해부속합의서」는 체제인정·존중, 내부분계 불간섭, 비방·중상중지, 파괴·전복행위 금지, 정전상태의 평화상태로의 전환에 관하여 규정하고 있는 비군사적 신뢰구축, 특히 정치적 신뢰구축의 과제라고 할 수 있다. 「불가침 부속합의서」는 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, 불가침 경계선 및 구역, 군사직통전화의 설치·운동을 규정하고 있는데 주로 군사적 신뢰구축과 관련되어 있다. 「남북교류협력부속합의서」는 경제교류·협력, 사회문화교류·협력, 인도적 문제의 해결 등을 규정하고 있는바, 비군사적 신뢰조치와 관련되어 있다. 세 개의 부속합의서 내용을 군사적 신뢰구축, 비군사적 신뢰구축이라고 엄격하게 분류한다고 할 수 없지만, 기본합의서는 양측이 신뢰구축을 위한 과제를 명료하게 식별하고 인식을 공유하고 있음을 보여준다.

남북정상회담이 비군사적 신뢰구축과 어떠한 상관성을 가지고 있는가는 합의 내용과, 그 이전의 비군사적 신뢰구축조치 정책 및 기본합의서상의 신뢰구축과제, 유엔이 제시한 비군사적 신뢰구축조치¹⁶ 등과 비교하면 더욱 분명히 알 수 있다.

남북한 정상회담, 국방장관회담, 고위급장성회담, 군사실무회담 등을 통하여 군사적 신뢰구축을 추진하고 있다. 그러나 지금 현재까지 군사적 대치 구조를 본질적으로 전환시키지는 못하고 있다.

16- 유엔은 비군사적 신뢰구축조치로서 주로 유엔창설의 목적, 유엔현장의 관련조항을 고려하면서 9개 사항을 제시하였다. ①유엔현장 51조 준수(주권존중, 독립 및 영토 존중, 내정 불개입 및 불간섭), ②침략과 식민주의의 종식, ③국제기구에 따른 인권의 존중, ④유엔 등 국제기구를 활용한 신뢰조치의 촉진, ⑤경제·사회발전을 위한 국제적 협력과 통합을 포함한 새로운 국제경제질서의 수립, ⑥천연자원에 대한 국가주권의 존중, ⑦국경지역에서 부존자원 개발을 위한 공동의 노력, ⑧협력과 통합을 위한 쌍무적, 지역적 협정 체결, ⑨인도주의적 분야 및 재난발생시 인적, 물적 자원 활용 협력. UN, *Comprehensive study on Confidence-building Measures*(New York, 1982), p. 34.

II. 전망

1. 고려요인

가. 변화의 주요동인

(1) 북핵문제 해결방향

(가) 북한 입장

2기 부시 행정부 출범 이후 핵보유관련 북한의 입장은 「핵보유 주장→한반도비핵화→새로운 NCND정책 모색→핵실험→새로운 협상」이라는 변화를 보여 왔다. 북한은 2005년 2월 10일 핵보유 주장을 통하여 핵관련 NCND 정책을 포기하고 핵보유국으로 인정받으려는 조치를 취하였고, 4차 6자회담 참가와 공동성명을 통하여 ‘조건부 핵폐기’를 6자회담 참가국과 국제사회에 약속했다. 그러나 2006년 10월 9일 핵실험을 통하여 핵보유를 기정사실화 했다.

향후 북한은 핵문제와 관련하여 크게 ①핵보유 의지, ②보유능력 과시, ③핵폐기와 관련한 관련국 요구 및 외교적 압력에 대응하는 문제에 대하여 선택을 해야 한다. 4차 6자회담 결과 채택된 합의내용만을 갖고 판단할 때, 북한은 핵보유 의지는 ‘김일성 유훈 및 한반도비핵화 정신’을 근거로 없앨 수 있다고 했다. 핵 보유능력은 향후 관련국과 협의하는 로드맵에 따라 감시·검증으로 해체하겠다고 하는 등 관련국 간의 합의형태로 국제적 요구수준을 충족하겠다는 입장을 밝혔다. 적어도 많은 전제조건을 충족하는 과정에서 많은 어려움이 예상되지만, 북한은 비핵국가를 지향할 것임을 분명히 했다고 할 수 있다. 핵실험 이후에도 북한은 ‘9·19 합의’를 지키겠다는 공식 입장을 유지하고 있다.

그러나 북한은 1992년에 발효한 한반도 비핵화선언을 무시하고 핵활동을 지속해왔고, 2005년 2월 10일 핵무기를 보유하고 있다고 주장한 데 이어 핵실험을 함으로써 이전의 한반도 비핵화와 관련한 모든 약속, 합의를 실질적으로 파기하였다. 핵무기 보유와 북한의 과거 활동과 입장, 북한이 처한 상황을 고려할 때, 다음과 같은 핵무기 보유관련 정책을 선택할 것으로 전망된다.

첫째, 핵보유 의지는 어떠한 상황에서도 절대 포기하지 않을 것이다. 설사 국제사회의 요구를 수용하더라도 핵보유 의지를 감출 수 있다고 판단하지, 핵보유 의지 자체를 포기하지는 않을 것이다. 심각한 경제난으로 외부 위협에 대한 자신감을 상실해 가고 있는 북한의 체제유지 환경을 고려할 때, 체제유지 차원에서 핵보유에 대하여 더욱 집착할 것이다.

둘째, 설사 핵무기 폐기에 약속하더라도 ‘새로운 형태의 NCND’를 유지하여 대남전략과 외교전략에 활용할 것이다. ‘새로운 형태의 NCND’란 지도자가 마음만 먹으면 언제라도 핵무기를 다시 가질 수 있다는 분위기를 조성하고 만들어 가는 것을 의미한다.

셋째, 공동성명에 담긴 ‘실질적 전제조건’을 향후 핵관련 정책에 활용할 것이다. ‘경수로 제공과 보상’의 선후문제를 갖고 시간을 벌 수 있을 것이고, 경제적 보상에 대한 만족문제로 합의내용 자체를 무력화할 수도 있다.

(나) 미국 입장

부시 행정부의 북핵문제에 대한 기본 입장은 “안전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 방식의 폐기(CVID: Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)”이다. 이는 제네바합의 이행과정에서 보여준 북한의 태도에 영향받은 것으로 쉽게 표현하여 “다시는 안 속겠다”는 입장으로 볼 수 있다. 또한 부시 행정부는 북한이 핵을 대량생산하지 못하도록 동결하는 것에 만족한 제네바합의 때와는 달리, 과거의 핵을 포함한 모든 핵을 폐기하는 것을 타협 불가능한 목표로 삼고 있다. 라이스장관이 수차례 강조한 북한의 전략적 결단이 바로 모든 핵의 폐기를 의미한다. 핵실험으로 인하여 미국의 이러한 입장은 강화되었다고 볼 수 있다.

동시에 미국은 북한문제가 핵문제만 있다고 보지 않는다. 2001년 6월 부시 행정부 1기가 출범한 이후 정책검토를 거쳐 발표한 대북대화 재개 선언에 포함된 미사일 문제, 재래식 군사력 배치 문제와 이후 제기된 북한 인권 문제 등도 주요 사안으로 간주하고 있다. 미국은 가능하면 6자회담이라는 외교적 수단을 이용하여 핵문제외에도 인권문제, 재래식 군사력 균형, 미사일 기술 확산 등 북한 정권 행위의 전반적인 문제를 다루고자 한다. 따라서 미국은 6자회담을 북핵문제에 집중한 단기 해결책 이상의 오래 지속될 과정

(a long process)으로 인식하고 있다.¹⁷

미국은 6자회담에서 북한의 핵폐기 선언과 CVID 등을 다시 한 번 명확히 요구하고, 북한이 이를 수용해야만 문제가 해결될 것이라는 구도로 6자회담을 주도해 나가고자 할 것이다. 이러한 미국의 태도는 1994년 1차 북핵위기와 비교해 볼 때, 상황이 역전된 것으로 볼 수 있다. 1994년에는 북한이 상황을 장악하고 계임을 이끌었다면, 현재는 미국이 상황을 장악하고 리드해가고 있다고 볼 수 있다. 즉, 1994년에는 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하고 북한은 이를 부인하는 현상을 보였으나, 2005년에는 북한이 핵무기 보유를 선언하고 핵연료봉을 재처리하는 등 핵능력을 보이려고 애쓰는 데도 미국은 별반 반응을 보이지 않았다. 북한 핵에 대한 미국의 무관심에 대응하는 차원에서 북한은 핵보유를 선언하고, 미사일 실험을 강행하고, 핵실험을 강행했다. 그러나 미국은 북핵문제를 국제화시키고, 북한핵에 대한 국제연합의 공동대응을 이끌어내는 데 활용했다. 유엔결의안 1718호는 미국의 대북외교의 승리로 보아야 한다.

북한은 핵문제를 미북간인 당사자인 쌍무적 문제로 인식하고 미국과의 협상을 주장하나, 미국은 이를 끝까지 거부하고 북한을 6자회담으로 끌어 들였다.¹⁸ 이러한 것도 미국이 현재 상황을 주도하고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 특히, 회담의 형식이 회담의 내용과 결과에 주는 영향을 고려할 때 미국의 상황장악 능력이 북한보다 앞서있다. 적어도 북한을 제외한 6자회담 참가 5개국이 북한의 핵포기를 통한 한반도 비핵화라는 공통목표를 추구하고 있기 때문이다.

미국은 6자회담을 통해 ①북한의 즉각적인 핵폐기, ②북한과의 일대일 협상 탈피, ③5개국과 협동으로 북한을 외교적으로 압박 등의 모색, ④핵 이외의 문제로 북한을 압박하여 핵관련 정책을 관철시키려는 입장을 갖고 있다. 핵실험 이후 회담형식보다 ‘한반도비핵화’ 구현을 우선적으로 고려할 경우, 미국은 북한과 양자회담을 통한 해결에도 깊은 관심을 보일 것이다.

17- Secretary Condoleezza Rice, "Briefing En Route to Anchorage, Alaska," *US Department of State* (July 13, 2005) <<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/49536.htm>>.

18- 북한은 6자회담이라는 다자 틀에 참여하지만, 여전히 미국과의 양자 협상을 핵문제 해결의 열쇠로 보고 있다. 즉, 미국과 북한 "당사자들이 직접 나서면 문제가 일시에 풀린다"는 것이다. "北 외무성 대변인 답변 전문," 『평양조선 중앙통신』, 『연합뉴스』, 2005년 7월 10일.

(다) 평화적 해결 경로: 다자회담 또는 양자회담을 통한 해결

진행 중인 6자회담을 통하여 북한이 핵폐기를 결심하고, 6자회담 참가국이 북한에 상응한 보상을 하는 경우이다. 6자회담을 통하여 평화적 해결이 진행될 경우 기본원칙은 2005년 ‘9·19합의’를 토대로 진행될 것이다.

2005년 9월 13일부터 19일까지 열린 2단계 4차 6자회담 이후, 참가국들은 “한반도와 동북아의 평화와 안정을 이룩하기 위하여 다음과 같은 여섯 가지 원칙”에 합의하였다.

- ① 검증 가능한 방법으로 한반도 비핵화를 실현한다. 1992년도의 한반도 비핵화 공동선언은 준수되고 이행되어야 한다. 적절한 시기에 북한에 경수로를 제공하는 문제를 토의하기로 한다.
- ② 6자회담 참가국들은 유엔헌장 등 국제규범을 존중한다. 북한과 미국, 일본은 쌍무적 관계정상화를 위한 조치들을 취해나간다.
- ③ 6자회담 참가국들은 북한에 에너지 지원 용의를 밝혔다. 한국은 북한에 대한 200만kW의 전력제공과 관련한 2005년 7월 12일의 제안을 재확인한다.
- ④ 6자회담 참가국들은 한반도에서 항구적인 평화체제를 수립하기 위한 별도의 회의체를 가진다.
- ⑤ 6자회담 참가국들은 공약 대 공약, 행동 대 행동원칙에 따라 단계별로 조화로운 조치를 취해 나간다.
- ⑥ 6자회담 참가국들은 5차 6자회담을 11월에 북경에서 진행한다.

핵실험 이후 재개될 6자회담에서는 북핵 실험을 평가하는 문제, 폐기와 보상의 기준, 폐기결정 이후 검증, 사찰 문제 등을 논의해 갈 것이다. 북한은 보유국으로 인정받으려 할 것이고, 보상 또한 1994년 합의를 넘어서야 한다고 주장할 것이며, 검증·사찰의 문제를 폐기단계와 동시에 추진할 것을 요구할 것이다. 이에 대하여 미국 등 다른 국가들은 핵보유국으로 인정하지 않으려 하고, 먼저 폐기를 한 후에 보상을 하는 원칙에 집착할 것이다. 단기적으로 평화적 해결은 6자회담을 통하여 진행되어 갈 것이다. 6자회담을 통하여 해결되지 못할 경우, 미 행정부의 정책변화에 따라 미국과 북한 양자간 대화를 통해 해결되어 갈 가능성도 있다. 종국적 해결의 모습(endstate)은 핵폐기를 통한 ‘한반도비핵화 실현’으로 나타나야 할 것이다.

(라) 군사적 충돌 경로

북한이 핵무기 실험을 하였고, 유엔은 군사적 수단을 배제한 제재를 결의하였다. 이후 중요한 변수는 ①북한의 추가적 상황악화조치, ②유엔 또는 미국이 군사적 수단을 포함한 추가제재 조치, ③군사제재에 대한 북한의 대규모 보복 등을 고려할 수 있다. 아울러 북한이 추가적 상황악화 유형별로도 경로 진행에 영향을 줄 수 있다.

북한이 추가적으로 상황을 악화시키는 조치를 취할 경우, 이러한 방향으로 진행될 가능성이 있다. 특히, 북한이 핵물질을 해외로 유출할 경우 미국은 유엔 결의 없이 북한에 대한 군사적 제재를 가할 가능성이 있으며, 이 경우 군사조치의 목표는 핵시설보다 북한 지도부가 될 가능성이 높다. 북한에 대한 미국 주도의 외과수술적 공격(surgical strike)은 한국 정부의 반대, 중국 등 주변국의 신중한 입장 등으로 유엔 동의를 이끌어내기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 미국 주도하에 해상봉쇄와 같은 강화된 경제적 제재는 선택할 가능성이 있다.

북핵문제를 해결하는 과정에서 미국은 지속적으로 군사적 해결가능성을 배제하지 않고 있다. 즉, 북한 핵시설을 군사적 공습을 통하여 파괴함으로써 폐기하는 방법이다. 군사적 공습을 취할 경우에 고려할 사항은 작전의 주도국, 국제법적 정합성, 관련국의 태도, 북한의 예상되는 반응, 핵시설 파괴 시 방사능 오염 가능성 등을 들 수 있다. 군사적 수단을 통한 폐기가 고려된다면 미국, 한국, 유엔 등으로 고려할 수 있지만, 능력과 의지 면에서 실질적인 작전은 미국이 주도할 가능성이 가장 높다. 미국 이외의 국가 중에 공습을 통하여 북한 핵무기를 파괴할 국가는 능력 및 의지 면에서 찾기 힘들다.

국제법적 정합성은 논란이 제기될 가능성이 많으며, 유엔 안보리 결의여부가 정합성논의에 중요한 영향을 미칠 것이다. 유엔 안보리가 북한의 핵보유를 평화에 대한 위협(39조)으로 규정하고 군사적 강제조치를 포함한 제재를 결의할 경우 유엔 주도 하에 군사적 공습을 할 수 있다.

<표 4-1> 유엔 안보리 결의에 의한 군사공습 절차

단계	북한위반사항 안보리 이관	안보리의 대북 군사제재 결의	안보리의 군사적 강제조치의 시행
조치 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○IAEA(안보리 결의 제825호) ○기타 유엔회원국의 발의 	<ul style="list-style-type: none"> ○평화에 대한 위협여부를 판단(유엔헌장 39조) ○외교, 경제, 군사제재 등의 강제조치 결의(41조, 42조) 	<ul style="list-style-type: none"> ○군사제재의 경우에는 ‘특별협정’에 의하도록 되어 있으나 지금까지 이러한 협정이 체결된 경우는 없음(43조, 48조) ○자발적인 참여국에 의한 제재 가능

유엔의 결의가 없는 가운데 군사공습은 국제법적 정합성을 갖추지 못한다. 북한의 핵무기가 한국의 안전을 심대하게 위협하고 있지만, 선제공격이 없는 가운데 자위권 차원에서 북한을 공격하는 것은 어렵다. 다만, 북한이 사소한 군사적 도발을 할 경우에 이를 구실로 자위권 차원에서 군사적 공격을 할 수 있다.

국제법적 요건 이외에도 군사적 공격을 하기 위하여서는 관련국의 동의가 필요하다. 특히, 북한과 군사동맹조약을 맺고 있는 중국이 북한에 대한 침략으로 간주하여 군사적으로 개입, 대응할 수 있다. 중국을 포함한 주변국의 적극적 동의, 또는 묵인이 필요하다.

아울러 군사적 공격에 대한 북한의 예상되는 반응도 고려될 것이다. 북한이 핵시설을 타격해도 보복할 능력과 의지가 없다면 공습에 유리할 것이다. 그러나 공습 이후 대규모 군사적 보복이 예상된다면, 공습준비에 더욱 어려움을 겪을 것이며 한반도에서 전면전을 각오하면서 공습을 해야 한다.

북한 핵시설에 대한 군사적 공격 이후 방사능 오염 가능성도 공습을 준비하는 과정에 충분히 검토되어야 할 것이다. 한국 정부기관의 비공개 분석내용에 따르면 공습자체를 불가능하게 할 정도로 오염시키지 않을 정도로 다음과 같이 분석하고 있다.

북한 핵시설 공격시 방사능 오염 가능성

- 방사능 물질은 한국에서 감지할 수 있으나, 농도가 낮아 인체나 토양에는 별 영향을 주지 않을 것임.
- 심리적 불안에 따른 농수산물 유통혼란, 사회질서 혼란같은 간접적 파급효과를 배제할 수는 없음.

군사적 공습을 통하여 북한 핵문제를 해결하는 것은 작전을 주도할 미국의 능력을 고려할 때, 성공가능성은 매우 높다. 그러나 작전을 결심하는 데 필요한 전략적 상황을 조성하기가 다음 표와 같은 내용으로 분석되며, 현실적으로 실행하기가 매우 어려울 것으로 보인다.

<표 4-2> 북한핵시설 공격시 필요한 전략적 상황 평가

고려요소 평가	주도국	국제법적 정합성 확보	주변국 동의	북한반응	방사능 오염
내용	미국 이외 상정 어려움	어려움	중국 거부할 것임	전면 보복 가능성 상존	피해 미미
조건 충족	△	△	×	×	○

(마) 미해결 상황의 장기화

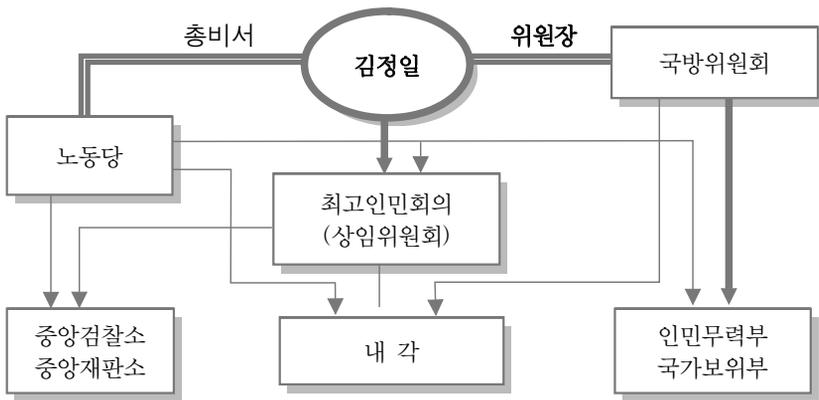
미국은 유엔결의안 1718호를 근거로 국제사회의 경제제재를 독려한다. 미국의 군사적 공격을 두려워한 북한이 추가적인 상황악화조치를 유보한다. 미국 주도하에 북한에 대한 경제제재가 강화되고 북한 고립은 심화된다. 아울러 PSI를 통하여 강력한 대북 봉쇄조치를 취한다. 미국 등 국제사회의 압력에도 불구하고 북한이 핵보유국으로 인정받으려는 정책을 유지하면, 북핵문제는 미해결인 상태로 장기화된다. 상황이 장기화되면서 북한 핵보유는 기정사실화되고, 한국안보는 북한의 자비에 의존하는 구조로 진행되어 간다. 한국의 입장에서 볼 때 최악의 상황이다.

(2) 북한체제 특징의 변환

(가) 김정일에 권력집중

북한 통치기구의 핵심은 김정일 개인이다. 김정일은 노동당 총비서와 국방위원회 위원장 자격으로 북한의 모든 정책을 최종적으로 결정하는 지위를 갖고 있다. 제도상으로는 1998년 헌법 개정을 통하여 최고인민회의 상임위원장(김영남)에게 상징적, 의전적인 권한이 위임되어 있다.

<그림 4-1> 북한 권력체계도(실체적 측면)



김정일에 집중된 권력배분의 특징은 김정일의 리더십과 통치자질에 의해 체제유지가 결정적인 영향을 받고 있음을 말한다. 그런 점에서 김정일의 리더십 스타일은 북한의 정치를 분석하는 데 매우 중요하다. 김정일은 다음 몇 가지의 리더십 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다. 첫째, 강박형(compulsive) 정치심리적 특징을 갖고 있다. 라스웰이 논의한 강박형 요소를 지니고 있는 바, 긴장감에 휩싸여 있으며 매우 치밀하고 용의주도하다고 평가된다. 둘째, 극적(dramatic)인 통치형태를 보여주고 있다. 셋째, 높은 조직장악 능력을 보여주고 있다. 권력승계과정에서 매우 치밀한 인적 및 조직관리를 통해 권력을 획득한 측면이 강하다. 넷째, 장기적인 비전과 책임의식이 부재하다. 직면한 위기를 극적으로 타개하는 능력에 비해 장기적인 비전을 제시하고 문제를 해결하는 능력은 보여주지 못하고 있다. 다섯째, 김일성에 비해 상대적으로 카리스마가 부족한 모습을 보여주고 있다. 김일성에 비해

상대적으로 카리스마가 부족한 점은 정치적 불안정한 요소가 되고 있다.

결론적으로 김정일의 리더십은 대체로 현상유지적 정책성향을 지니고 있는바, 장기적으로 또는 거시적으로 체제 내외의 변화에 대한 적응지체(retardation in adaptative process)를 보여주고 있다는 분석을 낳고 있다.

(나) 선군정치

선군정치론의 핵심내용은 “선군정치방식은 바로 군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 영도방식”¹⁹이라는 표현에 함축되어 있다.

첫째, 김정일의 통치 원칙이라는 점이다. “선군정치는 나의 기본 정치방식이며 우리 혁명을 승리에로 이끌어 나가기 위한 만능의 보검이다”²⁰라고 김정일 스스로 밝혔듯이, 영도의 주체가 김정일임을 분명히 하고 있다. 북한 헌법은 “조선민주주의인민공화국은 노동계급이 영도하는 노동동맹에 기초한 전체 인민의 정치 사상적 통일에 의거한다”(북한헌법 제10조)라고 규정하고 있다. 아울러 북한 헌법은 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”(헌법 제11조)라고 규정하고 있다. 적어도 ‘영도’라는 단어에 기초하여 볼 때, ‘선군정치론’을 통하여 헌법에 규정된 노동당·노동계급을 부정하고 있으며, 김정일이 북한을 영도하고 있음을 이론화하였다.

둘째, 통치 방법과 관련하여 군사선행의 원칙을 강조함으로써 국정운영에서 군사적 측면을 우선적으로 고려하고 있음을 명백하게 하였다. 북한이 직면한 경제난을 극복하는 과정에서 군사보다는 경제를 중시하는 정책을 전개할 수밖에 없을 것이라는 일부의 전망이나 견해가 북한의 체제유지 기본구상과는 다소 거리가 있음을 명백하게 하였다.²¹

19-“우리 당의 선군정치는 필승불패이다.” 노동신문·근로자 공동논설 (조선중앙방송, 1999. 6. 16).

20- 위의 글.

21-“...정세가 긴장하면 군사를 강화하다가도 정세가 완화되면 군사를 약화시키며 사회경제적 과업을 전면에 나서는 국방을 쫓아내는 일이 사회주의정치에서는 허용될 수 없다...경제는 주저앉았다가도 다시 추설 수 있지만 군사가 주저앉으면 나라의 백년대계의 기틀이 허물어지게 된다...” 위의 글.

이에 관한 업무수행과 관련하여 군사적 측면을 우선적으로 고려할 뿐 아니라 군사기관, 군인사를 더욱 적극적으로 활용하겠다는 의미도 담겨 있는 것으로 보인다. 전통적으로 당이 수행하던 인민의 사상교육에 대하여 “...군대에서 창조된 혁명적 군인정신으로 숨 쉬고 사고하는 우리인민들도 썩어버진 부르조아 사상문화를 단호히 배격하고 있다...”라고 주장함으로써 군이 당의 전통적 역할을 대신하고 있는 측면을 강조하고 있다. 북한군내 당조직을 통하여 이러한 기능을 하여왔기 때문에, 당·정·군의 관계에서 군 기관이 우월적 역할, 위상을 강조한 것으로 해석이 가능하다.

셋째, 혁명과정의 해석에서 당의 역할보다 군의 역할을 상대적으로 강조하고 있다.

우리의 정권의 역사는 곧 선군정치역사였다. 우리나라에서는 당과 정권이 창건되기에 앞서 군대가 먼저 건설되었다. 항일의 피어린 투쟁 속에서 강화 발전된 위력한 혁명군대가 있었기에 해방 후 지체없이 당창건위업이 실현되고 우리 공화국이 창건될 수 있었다. 선군혁명영도의 고귀한 전통이 빛나게 계승되고 있기에 우리의 사회주의 정권이 그 어떤 풍파속에서도 흔들리지 않는 가장 공고한 혁명정권으로 되고 있는 것이다.²²

위의 내용에 나타나듯이 선군정치론은 당보다 군이 혁명과정에서 중요한 역할을 하였음을 강조하고 있다. 혁명과정에 대하여 노동당 규약은 당의 역할을 중시하고 있다. “...위대한 수령 김일성동지는 1926년 우리나라에서 처음으로 되는 공산주의적 혁명조직으로서 타도제국주의동맹을 결성했으며 오랜 항일혁명투쟁을 통해 당 창건을 위한 조직적, 사상적 기반을 마련했으며 이에 기초하여 영광스러운 조선노동당을 창건하였다...” 뿐만 아니라 선군정치론은 동구 사회주의 붕괴의 원인이 ‘군사를 중시하지 않았기 때문’이라는 북한식 해석 시각도 보여주고 있다.

넷째, 선군정치론의 궁극적 목적은 강력한 군사력 건설에 있는 것이 아니라 강성대국을 건설하는 데 있다고 밝히고 있다. “선군정치는 단순히 군사, 국방력 강화를 위한 정치가 아니라 나라의 전반적인 국력을 최상의 높이에

²²-위의 글.

이르게 하는 정치”라고 강조하고 있다.

선군정치론은 이론적으로 노동계급을 중시하는 사회주의 원칙, 노동당을 중시하는 기존의 당 규약, 헌법 조항들과 모순되는 측면이 분명히 있다. 이러한 모순에 대하여 북한은 다음과 같은 대응논리를 가지고 있다. 첫째, 북한은 역사적으로 군대를 먼저 창건한 후, 일제로부터의 해방과 당 창건의 계기를 마련하는 등 어려운 시기마다 군대가 앞장서서 난국을 타개해 왔다. 둘째, 북한군은 노동계급의 전투성과 혁명성 등을 체현하고 있기 때문에 군을 앞세운 것은 노동계급을 앞세운 것과 차이가 없다. 셋째, 동구권 등 사회주의 나라가 이른바 혁명계급으로서 노동계급만을 중시하여 몰락하였다. 넷째, 제국주의와 대치하고 있는 상황에서는 체제생존을 위해서 선군정치가 절대적으로 필요하다.

1990년 중반기에 형성된 과중한 군사적 긴장감 속에서 진행되고 있는 김정일의 통치스타일을 합리화하기 위한 정치슬로건으로 평가된다. 특히, 연평해전에서 패전한 북한 군부의 동요되는 자존심을 부분적으로 회복시켜주었을 것으로 평가된다. 아울러 김일성 사후에 진행된 변화 속에서 체제를 유지하기 위하여서 진행된 당·군·정의 상대적 위상 변화를 공식적으로 인정한 의미도 있다.

(3) 한미동맹관계의 조정

(가) 주한미군 감축과 국군의 평화유지역할 증대

한미 양국은 2004년 10월 6일 주한미군 규모 감축을 중심으로 다음과 같은 내용으로 한미동맹을 조정하는 데 합의하였다.²³ 첫째, 한국과 미국은 주한미군 12,500명을 2004년부터 2008년까지 3단계에 걸쳐 감축한다. 둘째, 한국 측이 대북억제 주요 전력으로 중시해 온 MLRS와 對포병레이다 등을 포함한 對화력 전 자산은 감축계획에서 제외하여 잔류시킨다. 셋째, 미국 측은 감축 이후 주한미군의 전투력을 유지하기 위하여, 2006년까지 110억 달러를 투자하여 시행하는 전력증강계획에 따라 현대화됨으로써, 병력규모는 축소되나 실질적인 전투능력을 증강한다. 아울러 2단계와 철수프로그램과 관련하여 진행되고 있는 ‘일부 전투부대 및 군사임무전환을 고려하고 있다’고 밝힘으로써 제3차 한미연례

23- 대한민국 국방부 발표내용, 2004년 10월 6일.

안보회의에서²⁴ 양측이 합의한 유엔사령부의 10개 임무의 전환을 차질 없이 진행할 것임도 명확히 하였다.

한반도 방위에서 연합사에 대한 의존이 완화되고 국군이 강화되는 방향으로 한미동맹이 조정되고 있다.

(나) 전시작전지휘통제권의 전환

한미 양국은 2006년 제29차 연례안보협의회를 통하여 2009년 10월 15일 이후, 그러나 2012년 3월 15일보다 늦지 않은 시기에 신속하게 한국으로의 전시작전지휘통제권 전환을 완료하기로 합의하였다. 현재 전쟁지도와 작전지휘권은 양국 정부가 공동으로 행사하고 있으며, 작전통제권은 한미연합사령관이 갖고 있는 상황으로 한미연합사령관이 주한미군사령관을 담임하고 있어서 미국이 전시작전지휘통제권을 행사하도록 되어 있다.

전시작전지휘통제권 전환을 준비하면서 우리 군은 우리 군이 준비 중인 국방개혁을 제대로 추진시 전시작전지휘통제권 환수에 필요한 다음 몇 가지의 핵심조건들을 2012년에 충족할 것으로 밝힌 바 있다. 첫째, 한반도 전구작전 지휘능력을 국군이 구비해야 한다. 이를 위해서는 합동참모본부의 조직, 군 구조를 개편하여 합동전구작전 수행체계를 구축해야 한다. 아울러 새로 수립한 연합연습 등을 통해 군 운용능력을 배양해야 한다. 둘째, 한국 주도의 위기관리 및 전쟁수행 체계를 정비해야 한다. 셋째, 감시정찰 능력, 지휘통제·통신 능력, 정밀타격 능력을 갖추어야 한다. 넷째, 새로운 동맹 군사구조 구축 및 운영을 준비해야 한다. 한국군 주도로 연합작전을 할 수 있도록 전쟁목표, 전시전환절차, 위기조치예규, 작전예규 등을 수립해야 한다.

한국과 미국이 전시작전지휘통제권 전환에 합의한 것은 핵실험 이후이다. 그러나 북한의 핵실험, 핵보유로 달라진 한반도 전략환경 변화를 반영하지 못하고 있다는 비판여론이 높다. 이러한 국내적 비판, 달라진 군사환경 변화는 전작권 환수 목표연도 확정에 영향을 미칠 것으로 보인다.

24_ 제35차 SCM 공동성명 7항.

나. 남북한의 군사력

(1) 남북한 군사력 격차 변화

남북한 군사력 격차와, ‘격차에 대한 인식’은 남북한의 안보전략, 한반도의 안보환경에 중요한 영향을 미친다. 한국 정부의 북한 군사력 평가는 1989년부터 발간되는 국방백서 및 정부의 공식적 평가를 통하여 상당부분 공개되고 있다. 정부의 평가와 별도로 1980년대 후반부터 민간차원에서 북한 군사력에 대한 평가가 간헐적으로 논의되어 왔다. 이들 민간 연구자들은 정보 접근의 제약 때문에 정부발표 자료를 일부 활용하는 동시에, 국외 학자의 논거 등을 활용하여 정부의 주장과 차별되는 군사력을 평가함으로써 상당한 논란을 제기하기도 한다.

남북한 군사력 평가와 관련하여 정부 보고서와 민간학자의 상대적 우위성 문제와 관련하여 크게 두 가지 입장으로 나누어지고 있다. 정부는 전체적으로 북한이 우위를 유지하고 있다고 주장하고 있는 반면에, 일부 민간학자는 재래식 전력에서 북한의 군사적 우위는 상실하였다는 입장을 가지고 있다. 2000년 이후 정부 당국에서도 재래식 전력에서 남북한 군사력 격차는 질적으로 변화하고 있다는 주장을 감추고 있지 않다.²⁵

우리 정부 및 다수의 북한 군사전문가들은 다음 몇 가지를 근거로 북한이 여전히 대남 우위를 유지하고 있다는 평가를 하고 있다. 첫째, 2006년 현재 주요 장비의 양적 비교에서 북한은 우위를 유지하고 있다. 북한은 병력 수에서 약 2배 정도 많으며, 해군 및 공군의 주요 장비에서도 한국에 비해 우위를 점하고 있다. 둘째, 북한의 심각한 경제난은 재래식 군비증강 속도는 다소 둔화시키고 있지만 군비증강 추이는 유지되고 있다. 셋째, 전략무기 등 대량살상무기를 대량으로 보유하고, 이를 집중적으로 운용할 능력을 갖고 있다. 특히, 북한은 한국에 비해 대량살상무기인 화생무기를 보유하고 있으며 이의 이동수단인 장사정포, 특수부대, 전방공개 공군력, 잠수함 등에서 절대우위에 있다. 넷째, 북한은 속전속결에 유리한 군사태세를 유지하고 있기 때문에, 경제적 열세로 인한 전쟁지속능력의 제한점을 보완하고 있다.

²⁵-2004년 한국국방연구원의 ‘남북한 군사력 비교’에서 ‘주요 장비의 질적 성능’, ‘전쟁수행능력’ 등을 종합 비교한 결과, 남북한 군사력 격차가 크게 변하고 있음을 밝히고 있다.

김정일은 누구의, 어느 집단의 제한을 받지 않고 전쟁 결심을 할 수 있다. 아울러 지상군의 높은 기동화, 상륙작전 능력이 높은 해군 전력구조, 동시 전개에 유리한 작전기지 및 양적 우위를 유지하고 있는 공군전력, 신속한 동원 전시전환체제 등은 북한의 속전속결 전략 구사에 유리한 군사태세를 구성하고 있다.

그러나 1988년 한양대학교 이영희 교수가 남북한 군사력 격차에 대한 정부의 기존입장에 비판을 제기한 이후, 일부 민간전문가들은 북한의 군사력 우위가 상실되었다는 주장을 다음 몇 가지 사실을 근거로 주장하고 있다.

첫째, 북한의 경제적 열세가 고스란히 국방투자비에 대한 격차를 발생시키고 있으며, 이는 북한의 군사적 우위를 소멸시켜 나가고 있다. 둘째, 북한이 우위를 차지하고 있는 장비가 노후화 되어 있는 등 질적인 측면에서 우리 군이 보유하고 있는 장비가 북한 보유장비에 비해서 성능이 우수하다. 특히, 구소련형 무기체계 비중이 높은 북한의 주요 군사장비는 미국형 군사장비에 비해 구조적으로 성능면에서 열세하다는 것이 월남전, 걸프전에서 경험적으로 입증되었다. 셋째, 북한의 경제난으로 인하여 북한군은 자원절약형 교육훈련을 할 수밖에 없으며 이는 개인별, 세대별 전투력에 부정적 영향을 미치고 있다.

2006년 현재 재래식 전력에서 북한은 양적 우위를 유지하고 있으며, 한국은 주요 무기체계의 성능을 함께 고려한 전쟁수행능력 측면에서 우위를 유지하고 그 격차가 커가는 상황에 있다. 그러나 북한이 핵무기를 포함한 종합 군사력 측면에서 절대우위를 차지하고 있다고 보아야 한다.

한편, 군사력 격차에 대한 인식과 관련하여 북한의 지도층, 군 지도자들은 자신의 군사적 능력을 과신하고 있다. 황장엽과 함께 망명한 김덕홍은 북한의 군사력이 한국보다 우월하다고 인식하고 있다. 1996년 3월 13일 아축 사업가와 첫 번째로 접촉한 김덕홍은 “북한에게는 상상외로 막강한 군사력과 알려지지 않은 신병기가 많으며, 여기에 대응하려면 남한도 우선 대폭적으로 군사력을 증강해야 한다”고 주장한 바 있다. 아울러 북한군 고급장교로 복무하다가 망명한 최주환씨도 최근 북한군은 많은 취약점이 있지만 지금이라도 현대전을 치를 수 있는 충분한 능력이 있음을 다음 세 가지를 근거로 주장하고 있다. 첫째, 북한 군인들과 주민들의 ‘필승전쟁관’이다. 늘 ‘전쟁분위기’ 속에서 살면서 전쟁준비에 종사해 온 북한 군인들과 주민들 속

에는 전쟁에 대한 공포와 두려움이 별로 없다. 둘째, 독자적인 전쟁수행능력을 위한 군사력을 유지하고 있다. 전면전을 수행할 수 있는 기동력과 화력 보유에 전력을 기울여 왔다. 이에 따라 전쟁수행 과정에 필요로 하는 무기, 전투장비, 포탄을 비롯한 탄약을 자체로 생산할 수 있는 군수공업체계가 완벽하게 갖추어져 있으며, 모든 군사장비의 거의 100%를 자체 생산하고 있다. 셋째, 화학무기를 비롯한 대량살상무기와 그 운반수단을 보유하고 있다.

(2) 남북한의 군사력 건설과정과 현황

북한이 본격적인 군비증강에 들어선 것은 잘 알려진 바와 같이, 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 ‘조성된 정세와 관련된 강화문제’를 토의하고 “인민경제의 발전에서 일부 제약을 받더라도 우선 군사력을 강화하여야 한다”고 강조하면서 국방에서의 자위원칙을 결의한 데서 비롯되었다.

이러한 자위원칙을 구체적으로 실천하기 위한 원칙이 “전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 전군의 현대화”로 설명되는 4대 군사노선이다.

<표 4-3> 북한의 4대 군사노선

군사노선	내용
전인민의 무장화	인민군대와 함께 노동자, 농민을 비롯한 전체 근로자 계급을 정치사상적, 군사기술적으로 무장시킨다.
전국토의 요새화	방방곡곡에 광대한 방위시설을 축성하여 철벽의 군사요새로 만든다.
전군의 간부화	인민군 대열을 정치사상적, 군사기술적으로 단련하여 유사시에 모두가 한등급 이상의 높은 직무를 수행하게 한다.
전군의 현대화	군대를 현대적 무기와 전투기술 자재로 무장시키며, 최신 무기를 능숙하게 다루고 현대적 군사과학과 군사기술을 연마한다.

자료: 1962년 12월 노동당 제4기 5차 전원회의의 “국방에서의 자위원칙.”

이러한 군사노선 하에서 1960년대 북한은 기초적 군수공업과 지하 군사시설 구축 그리고 노동적위대 등 민병대의 무장이 강조되었다. 김일성 스스로도 1970

년 11월 제5차 당대회의 총화보고를 통하여 4대군사노선이 성공적으로 추진되었음을 다음과 같이 평가하였다.

4대군사노선을 적극 추진한 결과, 전체 인민이 총을 쓸 줄 알며 총을 메고 있다. 모든 지역에 철옹성 같은 방위시설을 쌓아 놓았으며 중요한 생산시설까지 요새화 하였다. 자립적 국방공업기지가 창설되어 자체로 보위에 필요한 현대적 무기와 전투기재들을 만들 수 있게 되었다.

1970년대 북한은 1960년대 확립된 무기생산시설을 활용하여 수량적 측면에서 한국에 대한 절대우위의 군사력을 구축하여 갔다. 북한은 전차, 자주포, 장갑차 등의 지상무기 생산과 잠수정, 고속정 등의 전투함정을 건조하기 시작했다. 전차의 경우, 1973년에 중국제 T-59전차를 소련의 기술지원 하에 생산하기 시작하였으며, 소련 및 중국제를 모방하여 대구경 야포 및 자주포를 대량으로 생산하였다. 함정생산능력으로 급속한 발전을 보여 각종 고속정, 소련제 KOMAR급 유도탄 경비정 및 1,500톤급 호위함과 R급 잠수함을 각각 생산하였다. 1970년대 강화된 군사력을 바탕으로 김일성은 1980년 10월 제6차 당대회에서 “자위적 군사노선을 관철함으로써 강력한 국방력을 마련해 놓았다”고 선언하였다.

1980년대 북한은 재래식 무기보다는 핵 및 미사일을 포함한 고도정밀무기를 자체 개발하여 재래식 군비에 의존한 군사력을 질적으로 강화하려 노력하였다. 북한은 스커드 미사일의 독자적인 개량생산에 성공하였을 뿐만 아니라 핵무기 개발에 필요한 기술을 확보, 발전시켜 나갔다. 아울러 소련제 MI-2헬기, MIG-21전투기, YAK-18훈련기 등을 조립 생산하기 시작하였으며, 기존의 재래식 장비의 성능 개선에도 상당한 진전을 보았다. 특히, 1980년대 초반에 형성된 국제관계의 신냉전질서를 활용하여 소련으로부터 첨단무기를 대량으로 도입하는 군사외교를 성공시켜 군사력을 강화하였다.

한국은 1960년대 월남전 참전을 통해 더욱 강화된 한미동맹을 통하여 북한의 군사적 위협을 억제한 가운데 ‘선경제건설, 후군비확충’이라는 국방정책을 1960년대에 추진하였다.

그러나 1969년 7월 괌에서 미국의 닉슨 대통령이 “...핵의 위협을 제외한 여타의 침략에 대하여서는 기본적으로 그 나라의 자주방위에 의하고 미국

의 군사·경제적 원조는 인적 병력 이외의 것으로 한다”고 선언하였다. 이어서 1971년 미국은 주한 미7사단을 철수시켰다. 이러한 일련의 상황 속에서 형성된 안보적 불안감을 극복하기 위하여 한국은 ‘독자적인 군사전략 수립과 전력증강계획 수립’하기 시작하였다. 내외의 환경변화에 대하여 국방차원에서 적극적으로 대응하는 노력을 1970년대 초반의 ‘자주국방정책’으로 이해할 수 있다.

1970년대 초 ‘울곡계획’이라는 이름으로 추진된 독자적인 군비증강계획은 시기적으로 북한의 ‘4대군사노선’보다 10여 년 늦게 시작되었다. 우리 정부는 우리 군의 전력이 당시 북한보다 1/2에 해당되는 것으로 평가하고 있었다. 북한보다 절대 열세에 있다는 평가 속에서 시작된 울곡사업은 사업 초기에는 양적·물적으로 열세한 대북방위전력을 시급히 확보하는 데 주력하였다. 미국의 군사원조를 활용하여 해외주요무기나 장비는 해외에서 구매하였고, 기초적인 개인화기들을 독자적으로 생산하기 위한 기술획득과 개발에 주력하였다.

1980년대에는 주요 전투장비 및 무기체계의 질적인 면에서 대북 우위를 달성할 수 있도록 해외도입은 물론 국내 방산업체의 첨단기술 축적과 규모 확장, 주요 전투장비와 무기체계의 국내생산 확대가 방위력 개선사업의 중점이었다. 이 시기에 F-5전투기의 기술도입생산, 한국형 구축함 건조, 한국형 전차 및 장갑차의 개발, 야포생산 등이 이루어졌다. 현재 우리 군이 보유한 무기체계의 대부분은 이 때 획득되었다. 1990년대에도 1980년대와 마찬가지로 주요 전투장비의 국내생산 확대, 첨단무기체계의 도입 등 대북 억제력을 위한 방위력 개선사업을 진행하고 있다.

특히, 2000년대 들어 한국 정부는 국내외의 안보환경에 종합적으로 대처할 수 있는 군사대비태세를 갖추기 위해 노력하고 있으며, 국가의 여건과 가용재원의 제한 등을 고려하여 ‘자주적 전쟁억제 능력’을 우선적으로 확보하면서, 잠재적 위협에 대응이 가능한 ‘방위충분성 전력’ 구비를 목표로 군사력을 건설하고 있다.

군사력 건설정책 결과로 나타난 2006년 현재 남북한 군사력 현황은 다음 표와 같다.

<표 4-4> 남북한 군사력 비교 (2006-2007국방백서)

구 분		한 국	북 한	
병 력 (평시)	계	67만 4천여 명	117만여 명	
	육 군	54만 1천여 명	100만여 명	
	해 군	6만 8천여 명	6만여 명	
	공 군	6만 5천여 명	11만여 명	
주요 전력	부 대	군단(급)	12(특전사 포함)	19(포병군단, 미사일지도국, 경보교도지도국 포함)
		사 단	49	75
		기동여단	19	69(교도 10여개미포함)
	장 비	전 차	2,300여 대	3,700여 대
		장갑차	2,500여 대	2,100여 대
		야 포	5,100여 문	8,500여 문
		다련장/방사포	200여 문	4,800여 문
		지대지유도무기	20여 기(발사대)	80여기(발사대)
	해 군	수상함정	120여 척	420여 척
		상륙함정	10여 척	260여 척
		기뢰전함정	10여 척	30여 척
		지원함정	20여 척	30여 척
		잠수함정	10여 척	60여 척
	공 군	전투기	500여 대	820여 대
		특수기	80여 대(해군 항공기 포함)	30여 대
		지원기	190여 대	510여 대
	헬 기	680여 대 (육·해·공군 헬기 통합)	310여 대	
	예비병력		304만여 명	770만여 명 (교도대, 노농적위대, 붉은청년근위대 포함)

다. 남북한의 미래 외교안보전략

(1) 북한의 외교노선과 자원

(가) 외교노선

북한의 외교정책은 사회주의(주체) 이데올로기가 경직되게 영향을 미치고 있는 측면이 있지만, 외교환경 변화에 따라 유연하게 적응하는 외교정책을 구사해 왔다고 평가되고 있다.²⁶ 그러나 탈냉전기 북한은 국제환경의 변화로 인해 외교노선을 수정하지 않을 수 없었다. 북한은 냉전시기 중소간의 갈등관계를 이용하여 나름대로의 외교적 공간을 확보할 수 있었으나, 사회주의권의 붕괴 이후 냉전시기 동맹국들과 북한의 관계를 소원하게 만들고 동시에 북한의 생존환경을 크게 악화시켰다. 북한은 위기를 극복하기 위하여 새로운 외교노선을 정립하지 않으면 안 되는 상황을 맞이하게 된 것이다.

북한의 외교노선의 변화는 서방과의 관계개선 노력으로 나타나고 있다. 이는 미일과의 관계개선뿐만 아니라 냉전시기 외교 영역 밖의 국가들과 적극적인 관계개선을 도모하는 것이다. 북한의 對서방과의 관계 개선은 먼저 미국과의 직접 협상으로 나타났다. 1988년 12월 6일 북미간 참사관급 회담 개최를 시발로 하여, 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴로 인한 핵 위기 국면시 북미고위급 회담이 개최되었고, 1994년 10월 제네바 핵합의에 이르렀다. 2차 핵위기가 진행되는 과정에서 북한은 미국과의 수교를 중심으로 한, 서방과의 관계 개선에 집착하는 모습을 보여주고 있다. 핵실험 이후에도 북한은 미국과의 수교에 외교역량을 집중하고 있다.

북한의 외교노선의 변화의 징후는 미일과의 관계 정상화 시도뿐만 아니라 국제사회에 대한 개방으로 이어졌다. 1991년 한국과 함께 북한은 제46차 유엔 정기총회에서 유엔에 가입하였고, 이후 유엔에서 자신의 위상 제고를 위한 활동을 강화하는 노력을 경주하고 있다. 한편, 여타 국제기구의 가입에 적극적으로 나서면서 국제사회에서의 입지를 강화하기 위해 주력하고 있다. 국제기구 가입에 북한이 적극적인 자세를 보인 것은 1991년 ‘동북아 민간 경제 협력회의’ 창설

²⁶ 1950년대 이전에는 ‘진영외교’를 철저히 추구하였고, 중소분쟁시에는 ‘자주외교’를 통해 국익을 극대화하였으며, 1970년대 다극화시대에는 비동맹 외교를 강화하는 ‘다변화외교’를, 1990년대에서는 미국 중심의 세계질서를 수용하여 대서방외교를 강화하는 모습을 보여주었다.

에 적극적으로 참여한 것에도 나타나고 있으며, 1991년 나진, 선봉지구의 경제특구 지정, 1992년 1월 IAEA의 핵안전협정에 서명함으로써 직접 표출되었다.

결론적으로 북한은 탈냉전기 급속히 변화된 국제환경에서 불리한 국제환경을 극복하고 체제 유지를 위하여 외교노선을 수정하지 않을 수 없었으며, 북한의 새로운 외교노선은 미일과의 관계 개선을 포함한 對서방 외교를 강화하는 것으로 나타나고 있다.

북한의 외교노선은 탈냉전기 환경변화에 적응하는 정책으로 방향을 설정하여 수행되고 있다. 북한의 정책노선 변화의 특성을 살펴보면, 첫째, 안보확보를 위한 공세 외교라는 점이다. 북한은 탈냉전기 소련의 해체와 동구 사회주의권의 붕괴로 인하여 체제 유지에 대한 심리적 압박감은 물론이고 안보에 대한 직접적 불안감을 느끼지 않을 수 없었다. 북한은 이 같은 안보 불안감과 체제유지를 위해 안보에 대한 적극적인 외교활동을 강화하고 있다. 북한은 미국과의 관계개선이 자신의 안보를 담보해 주는 중요한 요소로 인식하고, 1990년대 이후 미국과의 관계에서 적극적인 전략을 추진하고 있는 것이다. 특히, 미국과 직접 협상을 함으로써 한국으로부터 느낄 수 있는 흡수통일과 같은 불안감도 동시에 해결하고자 한다.

둘째, 극심한 경제난을 해결하고 경제회생을 위한 개방 외교라는 점이다. 북한은 소련의 붕괴로 인해 대외 무역에 엄청난 타격을 입었으며, 1990년대 중반의 혹독한 자연재해로 곡물생산이 크게 저하됨으로써 경제난이 가중되었다. 이처럼 열악한 경제상황을 타개하기 위하여 북한은 부분적이거나 개방을 시도하지 않을 수 없었고, 한국으로부터 경제지원을 받지 않으면 안 되는 형편에 도달하였다. 즉, 북한은 경제난과 식량부족이 체제유지의 가장 큰 걸림돌로 작용할 수 있다고 인식하고, 위험부담을 느끼면서도 경제난을 타결하기 위해 경제 개방을 통한 외교정책을 수행하고 있다.²⁷ 이 같은 경제 개방 외교는 1992년 외국인투자법과 1993년 자유경제무역지대법을 제정하는 등 법적 정비로부터 시작되었다. 특히, 1998년부터는 금강산관광을 허용하면서 경제난 타결을 위한 개방외교는 제한적이거나 확대되어 가고 있는

27_ 허문영, “북한의 대외정책 현황과 전망,” 『북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망』 (민족통일연구원, 1996), p. 36.

실정이다.

셋째, 북한 외교노선의 특성은 체제 정통성을 위한 외교라는 점이다. 김정일의 권력 승계의 정통성과 안정적 유지를 위해 서방을 비롯한 세계 각국에 외교활동을 강화하고 있다. 서방은 북한의 부자세습을 전근대적인 권력승계로 인식하고 이를 비난하여 왔다. 그러나 북한은 김정일이 수령후계자로서 성장해온 것은 단순히 그가 김일성의 장자로서 유리한 승계의 위치에 있었기 때문이라고 주장하는 것은 설득력이 없다고 주장하고 있다. 물론 가부장제의 특성을 지닌 북한정치 체제에서 장자의 입장은 베버(Max Weber)가 제시한 전통적 지배의 정당성을 강화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 장자라는 이점과 함께 김정일은 후계자로서 혁명과업을 지속적으로 계승하고 북한사회를 지도해 나갈 능력 있는 적격자로 김일성에 의하여 평가받았던 것이며, 북한 주민들의 압도적인 지지를 받고 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 북한은 김정일 정권이 주체사상을 계승한 정통성 있는 정권이라는 것을 알리고, 실질적인 성과를 도출하기 위해 이를 미국과 일본에게 지속적으로 강조하고 있다. 김정일 이후의 승계문제를 해결하는 과정에서 북한은 새로운 후계세력의 권력안정을 위한 외교적 노력을 강화할 것으로 보인다.

이러한 외교목적에 따라 오늘날 북한 외교의 지역별, 대상별 외교활동 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.²⁸

첫째, 미국, 일본, 유럽연합 등 서방과의 관계개선을 통해 체제안전에 대한 보장과 경제적 실리 획득이라는 두 가지 목표를 동시에 추구한다. 이러한 목적을 달성하기 위해, 이들 국가들이 갖고 있는 ‘대량살상무기’를 다양하게 카드화 한다. 둘째, 중국, 러시아 등과는 전통적 협력관계를 유지·발전시킨다. 국제원유가 인상으로 경제력을 급속하게 회복하고 있는 러시아에 대하여 전략적으로 접근하고, 중국과 새로운 경쟁을 유발한다. 셋째, 전반적으로 비동맹 외교의 퇴조 속에 대만, 태국, 인도네시아 등 동남아 국가와의 자원 외교를 강화한다. 넷째, 국제기구와 비정부기구(NGO)들과는 1995년 이후 계속된 식량난 해소 차원에서 유대를 강화한다. 다시 말해, 1990년대 이후 북한의 외교활동은 이념, 정치 위주에서 실리, 경제를 강조하는 현실주의적

28_ 통일부, 『북한개요 2004』 (서울: 통일부, 2004), p. 131.

인 외교노선으로 나아가고 있다.

북한은 2003년 말 현재 153개국과 외교관계를 맺고 있다. 2000년대 이후 유럽연합 8개국을 포함하여 오스트레일리아, 필리핀, 터키, 캐나다, 브라질, 뉴질랜드, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 바레인 등과 수교하였고, 2002년 동티모르와 수교하였다. 2003년 말 약 50개의 재외공관을 유지하고 있는데, 수교숫자는 증가하고 있는 데 비하여 재외공관 수는 1997년 말에 비하여 18개가 감소하였다. 공관숫자의 감소는 경제난으로 인한 공관유지 부담 때문인 것으로 분석된다.

(나) 주요 외교자원: 군사력 및 핵무기

북한은 보유하고 있는 군사력을 과시하여 외교적 목적을 달성하는 데 사용하고 있는데, 구소련의 전통을 학습한 데 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 구소련은 전통적으로 군사력을 안전보장 수단으로서는 물론이요 외교협상에서 중요한 수단으로 활용하였다.²⁹ 이는 흐루시초프 정권에서 핵무기를 전쟁 억지력과 아울러 외교적 목표를 달성 가능하게 하는 수단으로 사용한 데서 극명히 나타난다. 즉, 소련은 수소폭탄이 개발되자 ‘핵전력’을 최대한으로 이용하는 전략을 수립하였다. 핵전력은 향후 어떤 신무기가 개발이 된다고 하더라도 억지력을 가질 수 있다는 평가아래 핵을 개발하고 이를 외교 수단으로 사용하였던 것이다.

북한도 이와 같은 소련의 외교적 전통을 그대로 답습하였으며, 탈냉전기에는 군사력을 외교수단으로 사용하는 영역을 한층 더 확대하는 경향을 보였다. 즉, 군사력을 안보와 외교수단으로 활용함과 동시에 경제적 이익을 확보하는 도구로도 활용하고 있는 것이다. 북한은 미일과의 협상에서 핵 및 미사일 개발을 통해 안보와 경제 두 가지 문제를 해결하기 위한 방편으로 활용하고 있으며, 대화 파트너로서의 지위도 인정받고 있는 것이다.

또한 북한은 군사력을 한국과 미일에 대해 외교수단으로 다양하게 활용하고 있다. 남북협상시 북한 대표가 ‘서울 불바다’를 운운 한 것도 바로 이러한 재래식 군사력을 과시하고, 협상의 헤게모니를 잡기 위한 방편으로 군사력이 기능하였던 것이다.

²⁹-최종기, 『소련외교정책론』 (서울: 법문사, 1988), p. 183.

대량살상무기의 개발은 미일에 대한 협상의 수단으로 적절히 이용되고 있다. 북한은 핵 개발, 생물무기의 확산 및 미사일 개발을 거듭 밝힘으로써 한국과 주변국에 대해 외교카드로 활용하고 있으며, 실제로 이 같은 북한의 외교전략은 상당히 실효성이 있는 것으로 평가할 수 있다. 당장 북한은 핵 카드로 미국 등 관련국에 대해 공세적 외교를 진행하고 있는 것이다.

그러나 북한이 군사력을 외교수단의 가장 중요한 카드로 활용하고 있는 것을 분석·평가하여 보면, 문제점들 또한 도출된다. 군사력에 지나치게 의존하는 외교정책은 그 만큼 위험부담이 클 수밖에 없다. 즉, 북한이 군사력을 강화하고 이를 적정수준으로 유지하기 위해서는 엄청난 재정적 부담을 안을 수밖에 없다. 과중한 군사비 부담은 체제의 생존력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 소련의 해체도 결국은 미국과의 군비경쟁을 통해 엄청난 재정을 국방비에 쏟아 부은 결과로 나타났음을 역사가 보여주고 있다. 북한 역시 군사력만으로 안보와 경제난을 동시에 해결하려는 발상은 전근대적인 정책일 수밖에 없다. 따라서 군사력이 한계에 도달했을 때 군사력은 오히려 북한에게 부담으로 작용할 수밖에 없으며, 이 같은 상황에서 북한의 군사력은 외교수단으로 기능하는 것이 아니라 오히려 체제를 해체시킬 수 있는 요인으로 작용할 수도 있다.

(다) 변환능력의 저하

아무리 자원이 많다고 하더라도 그 자원을 활용하여 국력으로 전환시키는 능력을 갖추지 못한 국가는 보유자원에 상응하는 국력을 가지기 힘들다. 현재 북한의 전략자원³⁰ 자체도 한반도 및 동북아 역내 국가들과 비교할 때 상대적 우월성을 갖고 있지 못하다. 특히, 경제력의 심각한 약화는 현재 갖고 있는 재래식 군사력을 비롯한 병력의 수적 우세를 뒷받침하기 힘든 상태다. 현대전은 기술전과 동시에 경제력이 뒷받침되지 못하면 수행하기가 힘들다. 이런 측면에서 볼 때, 북한의 국력 수행력은 매우 저하된 상태라 할 수 있다. 북한의 군사력은 양적 측면을 볼 때, 현재 세계 4위의 대병력을 보유하고 있다. 이는 인구의 약 5%에 가까운 대단히 높은 병력 비율이다. 북한의 공식 군사비는 국가예산 지출의 15.6%(2004년 결산, 2005년 예산안

30-전략자원은 인구, 영토, 인적 자원, 경제력, 기술력, 군사능력 등을 말한다.

에는 15.9%)에 달한다.³¹ 그러나 그러한 군사력을 유지시켜 주어야 할 경제력은 세계의 밑바닥 수준이라 할 수 있다. 따라서 북한의 양적 측면에서의 군사력 자체가 극대화되기에는 많은 무리가 따를 수밖에 없다. 첫째, 전반적인 국력에 비해 과도한 군사력을 보유하고 있어 평시에도 이를 적절히 운영·유지하는 데 큰 제약이 있다. 예를 들어, 북한은 전시에 대비하여 90일 이상의 식량·탄약·연료를 비축한 것으로 알려져 있으나, 탄약은 비축기간이 길어 불발탄이 많고 에너지난 때문에 유류비축에 큰 한계가 있다. 또한 전투 부대에 비해 공병, 병참 등 지원부대가 매우 취약하다. 둘째, 병력수급의 불균형이다. 북한은 군복무기간을 사실상 10년 이상으로 늘려 100만 대군을 유지해 왔으나, 늦어도 2010년경에는 충원에 큰 차질이 예상된다. 인민군이 17세부터 병력을 초모한다고 전제하면 1993년생들이 2010년에 입대하게 되나, 이들은 바로 1994년부터 시작된 극심한 식량난 때문에 다수의 유아, 영아가 사망한 세대이기 때문이다. 셋째, 경제난 때문에 현대화에 큰 차질이 있어 장비노후화가 심각하다. 넷째, 전력구조의 불균형으로서 지상군의 비중이 대단히 높아 총병력의 85% 전후인 95~100만 명에 달하며, 해·공군력이 상대적으로 매우 취약하다.³²

북한은 국력의 수행능력뿐만 아니라 전환능력도 매우 약한 상태다. 국가 자원의 활용 및 수행능력을 향상시키기 위해서는 정치·경제적 인프라뿐만 아니라 외부의 제약·기회 구조가 높아야 한다. 북한의 군사지휘체계나 예비 전력은 잘 갖추어져 있다고 평가할 수 있다. 북한은 ‘4대 군사노선’에 따라 전 인민을 무장화함으로써 사회 전체가 거대한 병영체제로 유지되고 있다. 현재 14세부터 60세까지 전 인구의 약 30%가 동원 대상인 770만여 명의 예비전력은 약 15일~30일 간의 군사훈련을 실시하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 앞서 살펴봤듯이, 북한의 안보환경은 북한에게 유리하지 못하다. 사회주의권의 붕괴 이후 북한의 외교적 고립은 더욱 심화될 수밖에 없었다. 사회주의권의 붕괴는 군사동맹의 약화를 초래하였다. 러시아와의 군사동맹은 유명무실해졌으며, 무기도입도 중단된 것으로 알려지고 있다. 중국

31- 『북한동향』, 제737호 (2005. 4. 8-14).

32- 함택영, “남북한 군비경쟁 및 군사력 경쟁의 고찰,” 함택영 외, 『북한군비경쟁과 군축』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1992), pp. 38-39.

측의 식량원조가 상당한 것으로 전해지고 있으나, 김정일 시대의 조·중관계는 과거에 비해 정치논리보다 경제논리가 지배적인, 보다 사무적이고 냉정한 수준에서 유지되고 있다. 더욱이 북핵 문제로 인한 북미 대결의 격화로 북한은 항시적 안보위기에 처해 있다고 해도 과언이 아니다. 결국 북한의 공세적 전쟁 수행능력에는 많은 한계를 갖고 있으며, 전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화 등에 힘입어 방어적 전력구조를 구축하고 유지해 나가고 있다고 할 수 있다.

(2) 한국 외교의 기본노선과 자원

(가) 외교노선의 탄력적 조정

냉전시대 우리 정부 외교정책의 목표는 안보역량 강화였고, 이러한 목표를 달성하기 위하여 진영외교의 틀 속에서 미국 및 서방진영과의 협력체제를 구축하는 것이었다. 1970년대 이후 탈냉전에 진입하는 시기에서 우리외교는 구소련, 중국 등 공산진영과 북방외교를 추진하였지만, 북방외교의 추진목적도 실질상 안보역량을 강화하는 데 있었다.

탈냉전 직후 우리 정부는 냉전 종식 이후의 국제정세와 외교환경 변화에 보다 능동적으로 대응하기 위해 ‘신외교정책’을 수립하고, 그 기본방향으로 ‘세계화,’ ‘다변화,’ ‘다원화,’ ‘태평양시대의 지역협력’ 및 ‘미래 지향의 통일외교’의 5대 기조를 설정하였다.³³ 한국 신외교 이후 정부의 외교정책은 이러한 기조를 유지한 가운데 유동적인 국제환경 변화에 탄력적으로 과제를 조정하여 왔다.³⁴ 외교정책의 다섯 가지 기조는 다음과 같은 목적을 지녔다.

첫째, 균형있는 4강외교의 추구이다. 탈냉전시대에 요청되는 한국외교는 ‘진영외교’의 구조적 틀에서 벗어나는 노력이 필요했다. 기존의 대미외교, 대서방외교를 탈피하는 차원이 아니라 대서방외교를 공고하게 유지하는 가운데, 대서방 일변도 외교가 초래하는 불이익을 방지하는 외교적 노력을 하자는 의미이다. 둘째, 국력에 상응하는 독자외교를 추구하는 것이다. 냉전시대 우리 외교는 정부수립과정, 한국전쟁, 정전체제 유지과정에서 대미의 존외교를 하고 있다는 국제적 인식을 감내해야 했다. 그러나 중국, 러시아와

33- 『1995년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 1996), pp. 2, 23.

34- 조명현, “21세기에 있어서 한국의 외교정책의 방향과 진로” 『한국동북아논총』, 제1집 (1966), pp. 276-280.

수교를 한 이후 우리는 우리의 국력에 상응하게 외교자원을 활용하는 자주 독자외교를 추진해야 한다. 셋째, 다자간 지역협력주의 외교를 추구해야 한다. 국제질서는 양자외교에 의하여 국익을 추구해야 하는 상황뿐만 아니라 다양한 국제협력기제를 통하여 추구할 수밖에 없다. APEC, ASEAN 등 다양한 국제협력기구를 통하여 국익을 극대화해야 한다. 넷째, 통일외교를 추구하는 것이다. 북한을 책임 있는 국제사회로 끌어내고, 통일을 준비하는 과정에서 필요한 주변국의 다중적인 협력을 이끌어내는 통일외교를 추진해야 한다.

참여정부는 ‘평화·번영외교,’ ‘글로벌 외교,’ ‘경제통상외교’라는 세 가지 기조를 설정하고 있다.³⁵ 세 가지 외교기조는 한반도의 평화와 안정, 남북한과 동북아의 공동번영, 국민생활의 안전 확보 등을 목표로 갖고 있다. 참여정부는 이러한 목표를 달성하기 위하여 첫째, 북핵문제의 해결 및 남북한 관계의 개선, 둘째 포괄적이고 역동적인 한미동맹의 구축을 정책과제로 설정하고 있다.

2006년 현재 참여정부의 평화·번영정책은 북한의 핵실험으로 시련을 겪고 있다.³⁶ 첫째, 북한의 핵실험으로 ‘북핵불용’이라는 외교적 목표가 일단 좌절되었다. ‘9·19합의’와 ‘6자회담의 모멘텀 유지’로 제한적 성과를 거두었지만 핵무기 보유에 대한 북한의 의지를 극복하지 못했다. 둘째, 한미동맹의 구조조정은 한미 양측의 협의에 의해 진행되고 있지만, 내외에서 긍정적 평가를 받지 못하고 있다. 셋째, 글로벌 외교 노력은 ‘반기문 외교통상부장관’을 유엔 사무총장에 선임되는 환경을 만들었다. 그러나 일본, 중국 등 주변국으로부터 신뢰를 동반하지 못했다는 점에서 어려움을 만들고 있다.

(나) 한국의 경성국력

2004년도 기준 한국의 위상은 국내총생산 6,801억 달러로 세계 11위, 대외교역액 4,783억 달러(수출 2538.5억 달러, 수입 2245억 달러)로 세계 11위, 총 인구 4,829만 명인 세계 25위로 중진국 위상을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고

35- 『2005년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2006), p. 24.

36- 구갑우, “한국의 평화외교: 평화연구의 시각,” 『동향과 전망』, 67호 (2006), pp. 132-135.

하고 한국은 주변국과의 상대적 국력 격차를 고려하건데, 역내 질서에 있어서 자칫 중진국에 걸맞은 위상과 행동이 제약될 수 있는 환경적 여건을 갖고 있다. 세계적 차원에서 한국의 경성국력(Hard Power)은 중진국 위상을 갖고 있지만 동북아 차원에서는 약소국을 갖고 있다.

(다) 연성국력(soft power)

연성국력은 다음 세 가지 요소로 구성된다.³⁷ 첫째, 다른 국가 및 국민들에게 호감을 줄 수 있는 문화이다. 이는 구체적으로 교육 서비스, 기술 요소 등을 포함하는 상위문화(high culture)와 영화, 음악, 음식 등과 같은 대중문화(popular culture)로 이루어진다. 이러한 문화적 요소는 해당 국가와 국민에 대한 호감도를 증대하는 데 중요한 기능을 수행한다. 둘째, 민주주의·인권·시장경제체제와 같은 정치적 가치이다. 예를 들면, 정부에 대한 국민의 신뢰, 국민의 자발적 정치참여도, 정부의 외국인에 처우, 범죄·이혼율 등에서 나타나는 사회적 수준 등과 같은 보편적 정치적 가치는 국가의 이미지 제고와 존중에 커다란 영향을 미친다. 셋째, 대외적으로 국가에 대한 정당성과 도덕적 권위를 부여하는 외교정책이다. 이는 각국이 외교정책을 추구하는 데 있어 다른 국가에게 힘을 사용하거나 경제적 이익을 주는 것 없이 협력을 얻을 수 있도록 한다. 예를 들면, 국제질서와 같은 국제적인 공공재를 유지하는 데 대한 기여, 각국의 공통 관심사인 핵확산·테러·마약·재난·환경 등과 다양한 국제적 이슈에 대한 역할, 빈곤국가에 대한 국제적인 지원, 평화유지활동·인권 등을 위한 활동 등은 영향력을 향상시킬 수 있도록 한다.

한국은 최근 문화, 정치적 가치, 대외정책적 측면에서 연성국력을 급속히 증대하고 있다. 문화적으로는 소위 중국, 일본 등에서 ‘한류’가 잘 보여주고 있다. 또한 정치적 가치로는 민주주의와 시장경제체제를 통해 우리는 ‘한강의 기적’을 창출하였으며, 한국의 발전모델은 중국 등이 모방하고자 하고 있다. 나아가 대외정책적 측면에서 아직은 미흡하지만 국제적 기여와 참여를 통해 영향력을 확대하고 있는 상태이다.

특히, 남북관계에 있어 연성국력은 경성국력 못지않게 매우 중요하다. 우리의 평화통일 정책은 북한의 불신감을 불식시키는 데 기여하고 있으며,

37-Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power* (New York: Perseus Books Group, 2004).

문화·정치적 가치·대외정책에 있어 영향력은 북한이 남북문제에 있어 한국의 주도권을 인정하고 존중할 수 있도록 하는 주요 변수로 작용할 것이다.

2. 2020 전망

가. 김정일체제의 지속 여부

(1) 사회주의체제의 유지 전략

(가) 선군의 실리사회주의

김정일시대 북한의 국가전략은 한마디로 ‘선군의 실리사회주의’로 요약할 수 있다. 아직 명확하게 대외적으로 공포하거나 대내적으로 체계화한 적은 없지만, 최근 진행되는 북한의 정책적 기조나 동향을 통해 김정일이 추진하고자 하는 국가전략은 ‘선군의 실리사회주의’라고 할 수 있다.

선군정치론은 최근 선군이념과 선군사상, 그리고 선군시대라는 개념으로 격상되면서 김정일시대의 새로운 이데올로기로 체계화되고 있다. 북한은 주체시대를 지나 선군시대임을 역설하고, 미국을 비롯한 반동세력의 반공화국 고립압살책동이 극도에 이른 것이 선군정치 출현의 역사적 조건이라고 주장한다. 이미 설명했듯이, 선군정치는 군사를 제일 국사로 내세우는 것으로, 과거 노동계급을 혁명의 주력군으로 규정했던 것과 달리 군을 앞세우고 군에 의거하여 혁명과 건설을 추진하겠다는 것이다. 이는 가장 안정된 조직으로서의 군을 전면에 내세워 북한의 발전전략의 엘리트로 활용할 가능성이 엿보인다.³⁸ 이러한 논리에 따라 선군시대의 경제건설 노선도 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것으로 정리되고 있다.³⁹

선군정치가 북한체제의 정치사상적 토대라고 한다면, 향후 북한의 경제

38_박정희시대 근대화의 핵심 세력으로 육사 엘리트를 전면 배치한 것과 유사한 맥락이라 할 수 있다.

39_김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004), p. 15; 김인옥, 『김정일장군 선군정치론』 (평양: 평양출판사, 2003), p. 197. 이러한 경제건설 노선은 이전의 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는 전략에서 중공업을 국방공업으로 대체한 것이라 할 수 있다. 북한은 시대적 조건과 함께 중공업의 핵심 가운데 하나가 국방공업임을 강조함으로써 자신의 경제건설 노선을 정당화하고 있다.

발전전략은 이른바 ‘실리 사회주의’라고 할 수 있을 것이다. 북한은 2000년대 들어와 경제회복을 위해 고심 끝에 북한식 사회주의체제인 ‘수령절대체제’를 유지하면서도 계획경제체제의 모순을 개선하고 국제경제질서에 적극 편입하고자 하는 방향으로 새로운 경제정책노선을 제시하게 되는데, 이것이 이른바 ‘실리사회주의 노선’이다. 북한에 따르면, 실리 사회주의란, “사회주의원칙을 지키는 가운데 가장 큰 실리를 추구하는 것”을 의미한다. 사회주의원칙을 지키면서도 경제활동의 성과에 있어서 최대의 실리를 내라는 것인데, 이는 다시 말하면 기업소·협동농장 등 각 경제단위들은 집단적 이익을 우선시하면서 개별 단위의 실리를 추구하라는 의미이다.

북한의 이러한 주장은 현상적으로 보기에 기존의 집단적 이익을 최우선 시하는 계획경제적 논리의 재표방인 것 같지만, 새로운 경제정책 노선으로서 경제개혁·개방의 성격을 담고 있다. 그 이유는 경제주체들의 경제활동 목표로 더 이상 최대생산량이 아닌 최대수익을 강조함으로써 경제조절 도구로서 시장의 기능을 도입·허용하고 있기 때문이다. 공장, 기업소 등 경제단위들이 수익성 위주로 경제활동을 하기 위해서는 경제관리체제도 이러한 방향으로 수정되어야 하고, 경제활동 공간으로 시장경제 공간도 허용되어야 한다.

북한은 21세기라는 새로운 경제환경에 부응하여 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 풀어나갈 필요가 있다”고 하며, 계획경제와 시장경제간의 조화로운 병존을 의도하고 있는 것이다. 이 때문에 일반적으로 실리 사회주의 노선은 1980년대 초반 중국의 개혁·개방정책 노선과 유사한 점이 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 중국의 경우, ‘초급사회주의단계론’이라는 이론에 의해 기존 경제정책의 기초를 대체하고 정치이념도 수정한 반면, 북한은 기존의 3대 경제정책기조의 기본 틀을 견지하면서 정치이념도 고수하고 있다는 점에서 차이가 있다.

북한은 이러한 실리 사회주의 전략에 따라 사회주의 원칙 고수를 구두선으로는 유지하되, 2002년 7·1 조치를 계기로 시장화, 분권화 등의 측면에서 일정한 개혁을 지속적으로 추진해 나가고 있다. 경제정책에서 시장원리의 수용과 하부단위의 자율성의 강화를 적극 추진하는 한편, 집단주의라는 사회주의 원칙은 계속 강조하는 것이다. 즉, 실리와 이윤을 구분하면서 경제적 차원에서 다방면으로 실리를 내는 것이 중요하지만, 이것은 자본주의적, 개

인주의적 이윤 추구와는 다른 것임을 지속적으로 설명하고 있다. 기존의 계획명령경제 시스템에서 이제 시장화와 분권화를 지향하되 소유제에 관한 한, 국가적 소유와 전인민적 소유를 그대로 유지하는 사회주의적 생산관계를 고수하는 것이다. 정치체제의 측면에서 실리 사회주의는 경제사령부로서 내각의 역할 증대와 함께 행정경제사업은 당보다 내각에 위임하는 추세를 보이고 있고, 당은 상대적으로 조직사업과 사상사업에 집중하는 경향을 보이고 있다.

선군의 실리 사회주의는 선군정치를 정치사상적 토대로 하여 정치적 체제통합을 전제하면서, 경제적으로는 실리를 내세운 과감한 개혁개방조치를 취함으로써 이른바 ‘발전국가론’에 입각한 ‘개발우선주의’를 추진하려는 전략적 목표로 해석된다. 이는 김정일 체제가 안고 있는 경제위기 등의 모순을 해결하기 위한 ‘변화’의 모색과 함께 다른 한편으로는 김정일 체제의 ‘유지’를 위한 정치적 통제를 지속하려는 의도라 할 수 있다. 가장 보수적인 군을 내세워 이들로 하여금 김정일식 변화를 주도하면서 동시에 김정일의 권력 기반을 안정적으로 유지하게 하는 것이 선군이라면, 시장원리의 수용과 분권화 추진 등 실용적인 경제개혁과 대외개방을 통해 경제적 실리를 도모하되 사회적 소유관계의 유지와 집단주의 강조를 통해 사회주의의 핵심 원칙을 고수하려는 것이 실리 사회주의를 적극 추진할 가능성이 높다.

(나) 전방위 실리외교를 통한 체제유지

결국 북한은 이른바 전방위 실리외교를 통해 탈냉전 이후 최대의 국가목표인 ‘체제유지’을 도모하고 있는 것이다. 구체적으로 기존 사회주의권과 제3세계 국가뿐 아니라 미국, 일본을 비롯한 서방 및 남한과의 관계개선을 위해 노력함으로써 체제유지에 우호적인 대외환경 마련에 역점을 두고 있는 것이다.

기존의 우호국가였던 중국, 러시아 등과 제3세계 국가들과는 탈냉전 시대에 맞는 새로운 관계를 정립해냄으로써 든든한 배후지를 확보하려고 노력하고 있다. 이와 함께 북한의 안전보장에 가장 중요한 나라인 미국과의 관계 정상화를 통해 적대관계를 청산함으로써 최적의 생존을 보장받으려 북핵 카드를 적극 활용하고 있는 것이다. 일본에 대해서는 국교정상화를 통한 막대한 경제적 지원을 획득하려는 목적을 가지고 있다. 한편, 유럽과는 북미

관계 교착에 대응하는 외교적 탈출구 및 경제적 인도적 지원자로서 적극 활용하려는 의도를 가지고 있다. 그렇지만 이러한 목적도 북한 인권문제로 쉽지 않은 상태라 할 수 있다.

남한 역시 미국 및 서방과의 관계개선을 가능케 하는 필수불가결한 통로이자 적극적인 경제적 지원자인 만큼, 과거와는 다른 화해적 남북관계를 모색해 나가고자 노력하고 있다. 북한은 남북정상회담 이후 공세적 대남전략을 구사하고 있는 것으로 보이지만, 고질적인 체제위기와 핵문제 등 비우호적인 대내외 환경으로 인해 본질은 여전히 수세적 입장이라 할 수 있다.

남북정상회담 이후 통일 공간이 확장되고 민족화해를 지지하는 세력이 늘어난 것과 별도로, 북한의 체제위기는 여전히 지속되고 있고 북핵문제 재연으로 힘겨운 대미 대결 등으로 이미 북한은 남조선혁명보다 자신의 체제유지에 첫째가는 관심을 돌려야 하는 상황이다. 대남전략에 있어 현재 통일전선의 상징으로서 ‘우리민족끼리’ 이념이 강조되고 있으나, 이 역시 북한의 전략적 목적은 미국과의 대결 구도에 유리한 환경을 만들려는 것이 우선이라 할 수 있다. 즉, ‘조선민족(북한+남한+해외동포) 대 미국+반통일세력’ 구도를 형성하려고 하는 것이다. 현재 북한에게 남한은 혁명과 통일의 대상이라기보다 현실적으로 필요한 상대이면서 미래에 북한을 흡수통일 할 가능성이 있는 경제대상으로 인식되고 있다. 따라서 현 시기 북한의 대남전략은 민족공조와 ‘우리민족끼리’를 내세워 결국 북한체제의 유지를 확보하려는 노력을 지속할 것이다.

(다) 노동당에 대한 주민의 충성심

노동당에 대한 주민의 충성심은 현저하게 약화될 것으로 전망된다. 노동당이 주민들의 의식주를 전반적으로 책임지지 못하는 현재의 상황이 정착될 경우, 노동당에 대한 주민들의 애정은 급속도로 약화될 것으로 전망된다. 이러한 상황이 진행될수록 주민들에 대한 노동당의 감시활동이 강화되겠지만, 그러한 감시활동 자체가 주민들에 대한 노동당의 이미지를 나쁘게 할 것이다. 그러나 주민들의 충성심 이탈이 체제에 도전적인 세력으로 진행되는 어려울 것으로 보인다.

(라) 미국 등 서방의 압력

미국의 압력은 강화될 것이다. 설사 북한 핵문제가 해결되더라도 미국은 북한에 대하여 인권문제를 거론하면서 김정일 정권을 압박하고, 북한체제 변화를 유도할 것이다. 미국은 구소련은 물론 중국에 까지 인권문제를 지속적으로 거론하고 있으며 북한도 예외가 될 수 없을 것이다. 2004년 11월 미국 대선 결과와 관계없이 미국 행정부는 북한 당국에 대하여 개입정책 형태로든, 제재/봉쇄정책 형태로든 북한을 압박할 것이다. 2009년 대통령 선거에서 ‘북한체제를 어떻게 다룰 것인가’가 주요 이슈로 제기될 가능성이 크다.

(마) 중국의 영향력

후진타오를 중심으로 중국의 신지도부는 이전 세대 지도부에 비해 북한을 동북아전략 차원보다는 세계전략적 차원에서 다룰 것이다. 이러한 차원에서 1961년에 체결된 북중군사동맹조약을 재평가할 것이다. 중국의 신지도부는 북한보다는 한국과의 관계를 통하여 한반도 전체에 대한 영향력을 확대하려 할 것이다. 이런 점에서 북중군사동맹조약의 실질적 폐기를 고려할 수 있을 것이다. 아울러 2008년 북경아시안 게임을 앞두고 북한을 진원지로 한 동북아의 불안정을 용인하지 않을 것이다. 2008년 이전에 북핵문제를 완전히 해결하기를 원할 것이다. 이러한 외교적 목적을 달성하기 위하여 북한 정권의 교체도 검토가 가능할 것으로 보인다.

(바) 한국의 대북정책

2008년까지 한국 정부의 대북정책은 김정일 정권의 안정을 추구할 것이다. 북한이 불안정해지면 한반도 전체가 불안해진다는 전제하에 김정일 정권을 위협하게 하는 대북정책을 추진하지 않을 것이다. 2008년까지 진행될 남북 간 경제협력은 한국의 정치·경제체제에 대한 북한의 의존도를 급속하게 심화시킬 것이다. 한국은 다른 제3국의 대북한 압박정책도 중화시킬 가능성이 많다. 그러나 2008년 대선 이후 한국의 정책은 새로운 정부의 대북인식, 북한 상황 평가결과에 의하여 영향을 받을 것이다. 그렇지만 어떠한 한국 정부도 북한체제를 군사적으로 직접 위협하는 정책은 선택하지 않을 것이다.

앞서 고찰한 여섯 가지 변수를 고려할 때, 2010년경 김정일 정권은 유지될 것으로 보인다. 그러나 김정일 정권 및 북한체제가 유지되기 위해서는 내부적으로는 주민의 충성심 이탈을 효과적으로 제어해야 한다. 외부적으로 핵문제 및 인권문제를 고리로 한 미국의 외교적 압력에 효과적으로 대응해야 하고, 중국의 정치적 영향력 행사를 일정 부분 수용해야 할 것으로 보인다. 주민의 충성심 이탈을 막기 위하여 주민의 경제적 욕구를 충족시키면서, 인권문제 압박에 대하여 중국과 공동 대응하는 체제유지전략을 유지할 때 체제유지가 가능할 것으로 보인다. 개혁의 범위와 정도는 달라하지만, 1980년대 초반 중국이 시도하였던 ‘정치반우(政治反右), 경제반좌(經濟反左)’의 정책을 북한은 지향할 것으로 보인다.

(2) 김정일의 정치적 위상 변화

향후 북한 정치체제의 안정성에 영향을 미칠 가장 중요한 두 가지 상황은 김정일 정권의 유지, 김정일 이후 권력승계의 안정성에 있다. 김정일 정권의 유지에 영향을 미칠 내부적 요소는 김정일 자신의 권력기반, 김정일의 건강, 김정일에 대한 주민들의 충성심을 들 수 있고 후계구도 논의도 상당한 영향을 미칠 것이다.

노동당 총서기 및 국방위원장이라는 직책으로 북한을 통치하고 있는 김정일은 2004년 당·정·군에 확고한 권력기반을 갖고 있다. 1942년생인 김정일의 건강 또한 권력을 유지하는 데 큰 어려움을 제기하지 않고 있다. 선군 통치라는 통치방식 하에서 노동의 권위가 약화되고 있지만 노동당은 주민들의 정치적 정향을 결속시키고 있다. 핵문제하에서 미국 등 서방은 북한을 압박하고 있지만 공개적으로 북한체제의 붕괴나 정권교체를 정책목표로 설정하지 않고 있다. 중국 역시 전통적 우방국가로서 북한체제의 안정을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 한국 정부 역시 북한체제의 안정적 유지를 희망하는 대북정책을 유지하고 있다. 북한 당국은 미국과 한국이 북한체제를 위협하고 있다고 인식하고 있지만, 외부에서 김정일 체제를 직접 위협하고 있지는 않다.

(가) 김정일 자신의 권력기반

김정일은 1991년 인민군 최고사령관에, 1993년에 국방위원회 위원장에 추대되었다. 1997년 10월 당 총비서에 추대되었으며, 1998년 9월 국방위원회 위원장에 추대되었다. 북한을 통치하는 데 필요한 최고지위들을 ‘군(軍), 당(黨), 정(政)’ 순으로 장악하였다.

김정일은 2020년까지 북한을 통치하기 위하여 차지하고 있는 그의 지위, 권력기반에 변화를 줄 것인가? 변화를 줄 가능성이 높지 않다. 북한 헌법에 따르면 2008년에 김정일은 국방위원장에 재추대 되도록 되어 있다. 북한 내부에서 김정일 본인 의사에 반하여 김정일이 차지하고 있는 지위를 변화시킬 가능성은 높지 않다. 1942년생인 김정일의 나이는 78세에 이른다. 김정일의 건강이 권력을 유지할 수 없을 정도로 악화될지에 대하여 누구도 예측할 수 없다. 비슷한 시기의 김일성의 건강을 고려할 때, 특별한 문제가 없을 것으로 전망해 볼 수 있다. 그러나 노화로 인해 권력장악력은 상당히 약화된다고 볼 수 있다.

(나) 김정일 후계구도 전망

김정일은 후계자 자격기준으로 “후계자는 수령에게 무한히 충실한 사람, 수령의 혁명사상과 탁월한 영도력과 고매한 덕성을 체현한 사람을 추대해야 하며,” 후계자 결정시기로 “후계자는 수령의 생존 시기에 선정이 중요하고 후계자의 정치적 지도는 수령의 영도가 끝나기 전에 시작되어야 한다.”고 주장한 바 있다. 김정일이 직접 제시한 후계론의 핵심은 ‘혁명적 순혈주의’라고 할 수 있으며, 영도가 끝나기 전에 시작되어야 한다는 그의 주장은 후계지명에 전임자가 절대적 영향력을 행사해야 하는 당위성을 역설한 것으로 이해할 수 있다.

그리고 소련이 붕괴되기 이전에 사회주의 체제내의 권력승계문제는 많은 사회과학자들의 주요한 관심사의 하나가 되었었다. 흄스 교수는 북한과 같은 전체주의적 사회주의 국가에서 권력 승계를 설명하기 위하여 ‘3P+X이론’을 고안했다. 그의 이론에서 3P란 ①권력기반(Power-bases) 강화, ②지도자로서의 자질(Personalities) 획득, ③정책능력(Policies)을 말하고, ④X는 새로운 지도자의 등장을 필요로 하는 특수상황을 말한다. 김정일이 후계자

자격에서 제시한 혁명적 열정을 ‘자질(Personalities)’에 포함시킬 경우 김정일 후계문제도 ‘3P+X’에 따라 전망해 볼 수 있다.

김일성-김정일 간 부자세습의 전통을 고려하여 후계자로 주목할 수 있는 인물은 그의 세 아들이다. 김정남, 김정철, 김정운이 그들이다. 2004년 현재 이들 세 아들이 당·정·군에 권력기반을 강화하고 있는 구체적인 활동 징후는 없다. 그리고 이들 세 아들이 김정일의 아들이라는 것 이외에 주요 정책을 결정하거나, 정치적 자질을 대외적으로 과시한 경우도 거의 없다.

1971년생으로 장남인 김정남은 이복동생들보다 연령적으로 유리한 입장에 있으며, 조선컴퓨터위원회 위원장으로 정보기술부분에 관여하고 있으나 당·정·군에 직접 일을 맡고 있다는 확실한 증거는 없다. 1981년생 김정철과 1983년생 김정운은 6년 이내에 북한의 당·정·군 내부에 승계에 필요한 권력기반을 강화하기 어려울 것으로 보인다.

김정일의 세 아들 이외에 고려될 수 있는 친인척이나 측근세력도 부상되지 않고 있다. 김정일의 매제인 장성택의 권력기반이 상대적으로 공고한 측면이 있으나 후계자 수업을 받고 있는 것으로 볼 수 없다. 김정일의 친인척이나 측근세력의 후계자 승계는 정상적인 후계자 지명 구도 하에서는 현실화되기 어렵다. 김정일 체제는 상호 감시 체제와 권력누수의 철저한 예방조치, 그리고 핵심엘리트들의 충성맹세 등으로 유지되기 때문에 김정일이 지목하지 않는 이상 친인척 혹은 측근이 김정일과의 권력거리가 가깝다는 이유만으로 후계자로 부상될 가능성은 극히 낮다.

2010년까지 승계가 불가피한 특별한 상황이 발생하지 않는 한 권력승계가 이루어지지 않으리라고 본다. 내외의 체제유지 환경을 고려할 때, 승계문제보다는 김정일의 권력유지에 더욱 심혈을 기울일 것이다. 부자승계, 혈통승계가 준비되지 않은 가운데 김정일 체제에 유고가 발생할 경우 집단지도체제로 승계될 가능성이 많다.

(3) 북한체제의 변화 가능성

(가) 정권교체 혹은 체제붕괴 가능성

북미 간 장기교착 국면이 지속되어 대북제재의 장기화가 진행됨으로써 결국 북핵문제가 파국으로 치달을 경우, 김정일 정권의 교체 혹은 급격한 체제붕괴가

이루어질 수 있다. 이러한 시나리오 가운데 최악의 시나리오는 바로 북한 당국이 파국적 국면에서 자포자기식 도발 감행으로 인한 전쟁발발이다. 이럴 경우 전쟁을 통한 통일한국이 완성될 수 있지만, 전쟁으로 인한 피해가 엄청나다든 점에서 이러한 시나리오가 현실화되지 않도록 관리하는 것이 중요하다 하겠다.

전쟁이라는 최악의 시나리오를 제외한다면, 정권교체 및 체제붕괴라는 북한체제 내부의 변동을 예상해 볼 수 있다. 파국적 국면에서 권력승계 문제가 제대로 해결되지 않아 권력투쟁이 가속화되어 김정일 정권이 붕괴하고 새로운 정권이 들어설 가능성도 존재한다. 이럴 경우 친중 혹은 친미적인 정권이 등장하거나, 급속한 권력공백으로 인한 내란으로 체제가 붕괴함으로써 남한으로의 흡수통일이 이루어질 수 있다.

북한의 정권교체나 체제붕괴의 요인으로 대외적 봉쇄와 고립의 심화 속에서 권력승계 문제가 해결되지 않은 상황에서 김정일이 갑작스럽게 유고 되는 경우와 민중항거와 군부 쿠데타가 일어나는 경우 등을 들 수 있다. 북한과 같이 1인 절대권력 체계의 후계자 없는 상태에서 최고지도자의 유고는 곧장 정권변동으로 이어질 가능성이 높으며, 상대적으로 가능성은 낮지만 민중항거나 쿠데타의 발생 역시 기존 정권의 붕괴를 야기할 수 있다. 이 과정에서 정권교체가 이루어진다면, 그 정권은 친중 혹은 친미적 정권이 들어설 것이다. 가능성은 낮지만 만약 친미 정권이 들어선다면, 남한으로의 흡수통일 가능성이 높아질 수밖에 없을 것이다. 이와 달리 친중 정권이 들어선다면 김정일 체제와 달리 대외개방 및 개혁에 더 적극적일 수 있으나, 현재의 한반도 역학구도를 유지해 나갈 수밖에 없을 것이다. 한편, 친중 정권이 들어설 경우, 정권교체가 곧바로 민중 항거나 내란 등으로 연결될 가능성도 높다 할 것이다.

남한 입장에서는 갑작스런 정권교체 및 붕괴에 대비한 대응책 마련이 필요하다 하겠다. 이와 함께 북한의 정권교체나 체제붕괴가 현실적으로 가능한가? 한반도와 동북아 정세에 바람직한가? 그 과정에서 야기되는 불안정과 긴장을 감당할 수 있는가? 붕괴 이후 부작용을 관리할 수 있는가 등을 고려할 필요가 있다. 이러한 요소들을 감안할 때, 중단기적으로 북한 정권교체 및 체제 붕괴가 남한에게 불리한 급격한 동북아 및 한반도 안보환경 변화를 가져온다는 점에서 남한의 입장에서 매우 부정적일 수밖에 없다. 따라서 현재의 조건에서는 여전히 고장 난 비행기가 민가에 떨어지는 경착륙

(hard-landing)보다는 활주로에 정상적으로 연착륙(soft-landing)할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 따라서 미국을 비롯한 한반도 주변 국가들과 이를 공유함으로써 북한체제를 관리해 나가도록 노력해야 할 것이다.

(나) 김정일 체제의 안정과 위로부터의 개혁 성공

핵문제의 평화적 해결과 북미관계의 정상화로 대미 적대관계가 해소되고, 화해·협력의 남북관계가 유지되어 대남 공존관계가 정착됨으로써 북한체제가 대내외적으로 안정되어 자신이 준비한 ‘선군의 실리사회주의’를 계획대로 추진하여 성공하는 경우이다.

북한과 미국이 오랫동안 지속해 온 적대관계를 해소하고 관계정상화를 이루고, 그 영향으로 북일수교도 이루어진다면, 남북관계 개선과 맞물려 한반도에서의 평화체제 구축이 주요 과제로 제기될 것이다. 이러한 한반도에서의 평화체제 구축이 본격적으로 추진된다면, 국제자본의 북한 유입에 유리한 국면을 형성할 뿐만 아니라 남북경협이 활성화로 북한이 본격적인 개혁개방을 추진해 나갈 것으로 예상할 수 있다. 이러한 개혁·개방정책이 성공적으로 추진되어진다면, 체제위기에 직면해서 기치로 내걸었던 군사국가의 경향은 실질적으로 약화되는 경향을 보이기 시작할 것으로 예상된다. 대신에 국가의 개방정책 확대와 외부자본의 대량유입을 적절히 활용할 줄 아는 경제관료들이 국정 운영의 새로운 주도 세력으로 부각될 것으로 전망된다. 또한 대외개방과 경제개혁 조치들이 경직된 정치체제에 영향을 미쳐 실제의 정치생활은 상당히 이완될 것으로 예상된다. 이에 따라 개인승배체제도 형식은 유지하나, 내용은 이완될 것으로 보인다.

이처럼 대외적 조건의 안정은 김정일 체제의 안정과 개혁 추진에 유리한 환경을 조성해 줄 것이다. 그러나 대외적 조건의 안정은 필요조건일 뿐 필요충분조건은 아니다. 다시 말해, 개혁 추진이 성공적이지 못할 때, 과거로의 회귀 경향이 강하게 작용할 수밖에 없을 것이다. 또한 김정일 후계자 선정과정이 김정일의 의도대로 되지 않을 경우, 많은 문제점을 표출할 수밖에 없다. 따라서 대외적으로는 북미관계의 정상화를 비롯한 대외환경이 안정국면으로 접어들 뿐만 아니라 김정일 후계자 선정작업이 성공적으로 완료될 때, 본격적인 개혁·개방을 비롯한 위로부터의 개혁 작업이 무리없이 진행될 것으로 예상할 수 있다.

김정일 체제의 안정과 위로부터의 개혁작업의 추진을 전제로 남북관계를

전망해 보면, 우선 정치분야에서는 사회 각 분야의 남북관계를 제도화하기 위해 다양한 분야에서 당국 간 대화가 진행될 것이며, 그 결과 상설화된 대화채널이 마련될 것이다. 이 과정에서 상호신뢰가 증가함으로써 정기적인 정상회담이 개최될 가능성이 높으며 서울과 평양에 양측의 대표기구가 상주하게 될 것으로 예상된다. 군사분야에서는 한반도 평화체제 구축문제와 연결되어 군비통제 및 축소를 위한 대화 및 협력이 진행될 것이다. 경제분야에서는 철도 및 도로 연결로 남북의 통행로가 연결될 것이며, 개성공단 이 활발하게 가동되어 나갈 것이다. 뿐만 아니라 남북의 공동이익을 지향하는 협력이 본격화될 것이다.

나. 남북한의 군사력 태세

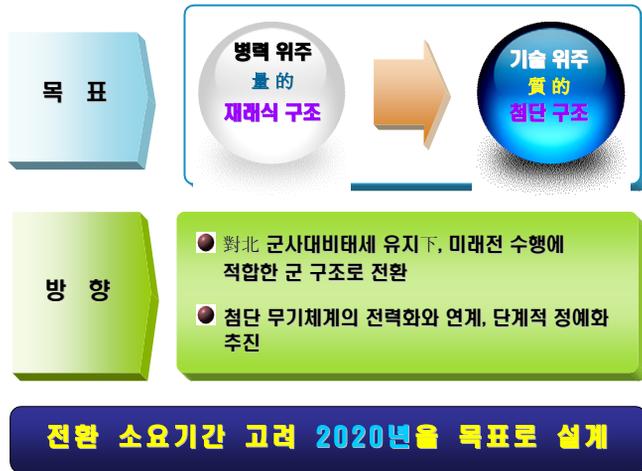
(1) 한국의 '선진정예강군' 건설

(가) 국방개혁 2020의 추진

국방개혁 2020의 병력구조 개혁은 첨단전력 확보와 긴밀히 연계하여 상비군과 예비군을 감축하되, 개혁에서 추진되고 있는 첨단 무기체계 등의 전력들의 전력화시기에 맞추어 단계적인 감축을 추진하고 있다. 현재 68만여 명으로 구성된 총병력은 국방개혁이 완료되는 시점인 2020년도에는 18만여 명이 감축된 50만 명의 병력으로 단계적인 감축을 계획하고 있다.

특히, 육군은 37만여 명으로 감축되며 약 18만의 병력이 감축되어 부대구조 개편 등 많은 후속 개혁조치가 뒤따를 것으로 보인다. 해군은 4,000여 명이 감축되며, 공군은 현재의 수준으로 유지된다. 육군의 부대구조는 군사령부 1개, 군단 4개, 20여개의 사단이 단계적으로 감축하고, 해군은 함대사급 2개가 증가되나 전단 방어사는 2개가 감소되는 부대 구조로 개편되며, 공군은 전투사령부 1개가 확대되는 구조로, 그리고 해병대의 부대구조는 2개 사단 체제가 유지되는 구조로 개편이 이루어지지만, 중간 계층의 단축과 부대수의 단계적인 축소 그리고 무기체계 등 전력 구조 개혁과 면밀히 연계되어 완전성을 보장할 수 있도록 추진방향이 결정되었다.

<그림 4-2> 한국정부의 군 구조 및 전력발전 목표 및 방향



일각에서 병력 규모를 30만 혹은 그 이하로 감축하여야 한다는 주장이 제기되고 있지만, 117만의 대규모의 재래식 군을 유지하고 있는 대북 위협이 여전히 존재하고 있고, 2020년경의 불확실한 한반도 주변의 안보상황과 전략환경 하에서 한반도의 전쟁 억지력 확보와 방위충분성 전력을 유지하는 데 요구되는 군사력을 확보하기 위해서는 50만의 군을 유지하는 것이 바람직하다는 분석과 논의가 군내외부에서 일반적으로 공감을 얻고 있다.

예비군은 상비군의 대체전력으로 정예화하고 국민의 편익을 최대한 보장하기 위하여 꼭 필요한 실소요 수준으로 감축하는 개혁을 추진하고 있다. 현재 300만여 명의 예비군을 150만 명 수준으로 감축하되, 유사시 상비군과 함께 완벽히 작전을 수행할 수 있는 전투력을 갖출 수 있도록 변화된다.

2020년도 한반도 환경은 여전히 불확실성이 증가될 것이기 때문에, 지휘구조는 더욱 유연하고, 적응적이며, 성과에 효율적이어야 할 필요가 있다. 이에 따라 국방개혁 2020의 지휘구조는 현 합동체제 하에 합동성, 구조의 단순화, 기동화를 더욱 강화할 수 있도록 개편을 서두르고 있다.

국방개혁 2020에서 개편을 추진하고 있는 지휘구조의 발전은 합동참모본부 중심의 작전수행체제를 더욱 강화하여 전시 및 평시 임무를 합동성 차원에서 충실히 이행할 수 있도록 정보와 작전 기획 및 수행, 합동 전장관리

등의 기능을 더욱 강화 할 수 있도록 개편하고 있다. 특히, 합참의 방위 기획 및 작전 수행체제를 강화하기 위해 작전협의 기능을 부여하고 전·평시 편성의 완전성을 구비할 수 있도록 하며, 전시 작전통제권 단독 행사를 준비할 수 있도록 지휘구조 개편방향을 제시하고 있다. 또한 각 군본부는 각 군의 특성과 고유 기능에 충실한 조직으로 발전시킬 수 있도록 전투지원 및 동원 등 군정과 관련된 임무 수행 능력을 보강하는 방향으로 개편을 추진하고 있다. 이와 같은 지휘구조의 개편은 부대수의 축소와 중간 지휘 계선의 단축을 통해 지휘 속도를 증가시키고 유연성과 적응성을 제고하기 위해 부대구조 개편과 면밀히 연계되어 추진된다.

국방개혁 2020의 추진은 대북군사 대비태세 완비와 개혁에 필요한 전력의 전력화 기간, 소요 재원의 단계적 확보 및 개혁으로 인한 충격과 갈등 해소 등 제반 여건과 환경 속에서 단계적으로 추진된다.

제1단계는 2005~2010년까지의 기간으로서 군구조 개편을 착수하고 본격화하기 시작하는 개혁 본격화 기간이다. 이때 상부 및 중간사 개편을 우선 추진함으로써 개혁 기반을 구축하고, 군단 및 사단 편성안의 시험평가가 진행된다.

제2단계는 2010~2015년까지의 중간 기간으로서 국방개혁 2020의 군구조 개편 중간목표를 달성하기 위한 개혁심화 단계이며, 이때 작전사의 개편과 하부구조의 개편 그리고 군사력 배비에 대한 조정 시험이 진행된다.

마지막 제3단계는 목표연도 군구조 개혁의 완성 시기로서 2015~2020년까지의 기간에 수행된다. 이 단계에서는 1, 2단계의 긴밀한 연장선상에서 하부구조에 대한 전력화와 개편이 완료되며, 부대배비 조정이 지속적으로 이루어져 국방개혁 2020의 추진이 완료되는 단계이다. 하지만 개혁은 항상 연계되어 환류되고 지속되어야 하기 때문에, 국방개혁은 마지막 단계 이후에도 지속적으로 이루어져 나가야 할 것이다.

(나) 적정국방비 확보 여건

우리가 지속적으로 성장할 것인가? 성장한다면 어느 정도의 성장률로 성장할 것인가가 국방비의 안정적 확보에 절대적 영향을 미칠 것이고, 국방비 규모는 ‘선진정예국방 건설 계획’에도 직접적 영향을 줄 것이다.

중장기 국방예산 소요에 따른 재정부담 능력을 판단하기 위해서 최근 한

국조세연구원에서 발표한 논문에 의하면, 중장기에서의 우리의 실질 GDP 성장률이 5% 내외인 것으로 추정하고 있으며, 국방비 증가율을 GDP 증가율과 동일하게 가정한 결과, 통합재정수지상 건전재정을 유지할 수 있을 것으로 판단하고 있다.⁴⁰

<표 4-5> 중기재정 여건 판단

(단위: 조원)

년도	경상GDP 증가율 (%)	실질GDP 증가율 (%)	총수입	총지출 및 순용자	통합재정 수지	국민연금 기금수지	국민연금 기금제외 수지
2001	5.6	3.1	144	136.8	7.3	14.9	-7.6
2002	8.0	6.3	158.7	136	22.7	17.3	5.4
2003	5.2	4.2	172	150.3	21.7	19.7	2.0
2004	8.1	5.6	184.9	161.6	23.3	22.4	0.8
2005	6.8	4.4	199	175.4	23.6	25.5	-1.9
2006	8.0	5.7	219.1	191.6	27.4	28.4	-1.0
2007	7.7	5.3	238.1	206.7	31.4	31.2	0.2
2008	7.1	4.6	257.8	220.7	37.1	34.2	3.0

한국국방연구원의 보고서⁴¹에 따르면, 국방비 증가율을 GDP 성장률 수준으로 유지한다면 적어도 재정여건만을 고려할 때 큰 무리가 없다고 판단되며, 이 경우 내년도 국방비 증가율은 GDP 실질성장률 5.5%수준에, 물가상승 2.5~3% 수준을 더한 약 8~8.5% 수준이 될 것으로 판단된다. 그리고 2006년 이후부터 2008년까지는 평균 8% 증가율이 불가피할 것으로 보인다.

이를 기초로 중기적으로 국방비를 판단해보면, 2006년 이후 5년의 증가율을 8.25%라 가정하면 2004년에 18.94조 원에 비해 1.56조 원 늘어난 20.50조 원이 되며, 그 이후는 8%증가를 가정하고 계산해보면 2006년에 22.14조 원, 2007년에 23.91조 원, 2008년에 25.82조 원으로서 총 5년간 111.31조 원 수준이 될 것으로 분석하고 있다.

40-성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입, 세출 추계를 통한 중기재정전망 및 정책과제』 (한국조세연구원 보고서, 2003. 8).

41- 위의 글, pp. 120-121.

(2) 북한의 군사력 건설

(가) 군사력 건설 방향

전체적으로 북한은 그 이전의 군사정책을 유지하되, 자신의 자체역량 평가를 통하여 우위에 있는 역량은 과시하고 취약한 역량을 보완하는 정책적 우선순위를 가질 것으로 보인다. 군사력 건설에 소요되는 재원 확보를 고려할 때 북한은 재래식 전력 분야에서 한국과 군비경쟁을 하기보다는 ‘핵무기’를 중심으로 대량살상무기 분야에서 우위를 유지하기 위한 정책을 유지할 것으로 보인다.

북한 군사력은 현재 북한을 이끄는 김정일 집단이 북한의 군사력 건설에 목표 수준을 설정하고, 그 수준을 근거로 현존 군사력 건설상태를 평가한 결과에 따라 군사력 건설정책이 정해질 것으로 보인다. 향후 몇 년간 북한은 1990년대 추구해온 군사력 건설의 연장선상에서 비용은 적게 들면서, 대남 위협정책에 활용도가 높은 군사력 건설에 집중할 가능성이 많다. 이러한 차원에서 북한은 다음 몇 가지 사항에 정책의 중점을 두고 군사력 건설을 추진할 것으로 보인다.

첫째, 핵폐기 노력과 관계없이 ‘핵보유 능력’을 유지하는 등 대량살상무기 정책에 있어서 대남우위를 유지하는 정책을 유지할 것이다.

둘째, 재래식 전력을 구성하는 주요 장비의 수명 연장을 위하여 최선을 다할 것이다. 한국에 비해 상대적으로 양적 우위를 유지하고 있는 재래식 전력은 노후화 정도가 심각하고, 성능이 떨어지는 구형위주로 되어 있다. 북한군이 보유하고 있는 장비 중 가까운 장래(5~10년)에 도태되어야 할 장비가 지상군은 20~50%, 전투함은 20~50%, 전투함은 20~60%, 전투기는 50~80%에 이르고 있는 것으로 판단된다.⁴² 유사시 우위를 갖고 있는 전략무기를 사용하는 데는 국제여론 때문에 제한요소가 많기 때문에, 북한은 일정수준의 재래식 전력의 우위를 보유하는 정책을 추구할 것이다. 이러한 상황을 고려할 때, 고비용이 요구되는 재래식 무기를 새롭게 획득하기보다는 노후화된 장비의 수명을 연장하는 데 정책의 역점을 둘 것을 보인다.

셋째, 한국이 우월한 경제력을 바탕으로 군사혁신을 하는 정책에 대응하기 위하여 Cyber군, 정보화군 건설과 같은 군사혁신을 추진할 가능성이 많

42- 『2001년도 합참전략기획능력서』 (2000. 7).

다. 상대적으로 첨단화되고 있는 무기체계가 첨단 전자장비에 의존하고 있는 점을 고려하여 첨단장비를 일시에 무력화할 수 있는 전자전에 치중할 가능성이 높다.

(나) 단기(2004~2010) 전망

북한 정권은 재래식 군사력에서 한국에 대한 우위를 유지하려는 정책을 유지할 것으로 보인다. 북한 정권은 지난 50년간 ‘대남 비교우위의 군사력(Relative Military Capability)’ 건설 목표를 추진해 왔다. 그러나 향후에는 이러한 정책방향에서 점진적으로 ‘우리측에게 피해를 강요하는 군사력량을 집중건설(The Ability to Cause Damage)’하는 정책으로 목표를 수정할 가능성이 많다

향후 몇 년간 북한은 1990년대 추구해온 군사력 건설의 연장선상에서 비용은 적게 들면서, 대남위협정책에 활용도가 높은 군사력 건설에 집중할 가능성이 많다. 이러한 차원에서 북한은 다음 몇 가지 사항에 정책의 중점을 두고 군사력 건설을 추진할 것으로 보인다.

첫째, 북한은 한국에 비해 상대적으로 양적 우위를 유지하고 있는 재래식 전력은 노후화 정도가 심각하고, 성능이 떨어지는 구형 위주로 되어 있다. 따라서 군사력의 대남 우위상태를 지속하기 위하여 재래식 전력의 수명 연장을 위하여 최선을 다할 것이다.

둘째, 1990년대 이후 추진해온 비대칭전력 건설 노력을 지속할 것이다. 북미 관계의 개선, 서방과의 관계개선이 전략무기 개발을 일시적으로 제한할 수 있겠지만, 전략무기의 유용성을 고려할 때 북한의 전략무기 개발, 생산의지를 완전히 소멸시키지는 못할 것으로 보인다. 미사일 개발의 경우에 북한은 미국 및 서방사회가 관심을 갖고 있는 서방사회가 제한하려는 국제적 거래 제한에는 적극 협력하겠지만, 생산과 배비에는 주권사항으로 주장하며 발전시키는 정책을 유지할 것이다.

셋째, 한국이 우월한 경제력을 바탕으로 군사혁신을 하는 정책에 대응하기 위하여 Cyber군, 정보화군 건설과 같은 군사혁신을 추진할 가능성이 많다. 상대적으로 첨단화되고 있는 무기체계가 첨단 전자장비에 의존하고 있는 점을 고려하여, 첨단장비를 일시에 무력화할 수 있는 전자전에 치중할 가능성이 높다.

넷째, 남북한 군사관계에서 현재의 남북한 군사력의 배열상태를 유지하거나, 보다 우위의 입장을 확보하기 위하여 우리 측의 군사력 건설을 억제하는 정책을 추진할 것이다. 주한미군의 철수, 한미 연합훈련의 중지, 한미연합작계의 폐기, 한국의 군사력 건설 억제 문제를 남북관계, 미북관계 개선을 위한 각종 회담의 주요 의제로 지속적으로 상정하여 입장을 관철하려 할 것이다. 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 경제적 조건 및 여타 환경으로 인하여 자신의 군사력을 증강하지 않고, 우위의 입장을 유지하기 위해서는 상대방이 군사력을 확충할 수 없도록 하는 방법을 선택할 가능성이 많다. 즉, 북한은 한국과 미국의 정치협상을 통하여 한국의 대북 군사태세를 무력화 하려는 정책을 가장 경제적인 대남 군사정책으로 인식할 수 있을 것이다.

군사전략과 관련하여 기존의 전략을 유지할 것이다. 기습전략, 속전속결 전략이 장비의 현대화, 초기전력의 절대적 우위를 필요로 한다는 점에서 북측은 배합전략에 더욱 더 관심을 기울일 것이다. 한국 내 통북세력을 활용하고, 여론심리전을 적극 활용하여 배합전략의 효율성을 극대화시키는 전기전술을 발전시킬 것이다.

또한 북핵문제의 완전타결 여부와 관계없이 북한은 핵무기 보유에 대한 불투명성, 불확실성을 유지한 가운데 핵관련 전략을 발전시켜 나갈 것이다.

(다) 장기(2011~2025) 전망

이전시기에 북한이 경제개혁을 통하여 급격하게 경제를 발전시키고 한국이 경제위기로 경제력이 급격하게 약화되는 상황이 아니라면, 북한은 4대 군사노선을 통하여 재래식 전력에서 대남 우위를 차지하는 것이 불가능하다고 인식할 가능성이 높다. 재래식 군사력 경쟁에서 우위를 상실한 북한은 전략무기 개발에 더욱 관심을 가질 것이다. 아울러 한국과 정치군사회담을 통하여 한국의 군사력 증강을 억제하는 정책을 추진하면서 군사력 격차의 역전, 심화를 방지하는 군사정책을 전개할 가능성이 많다. 이 시기에 북한은 전면전을 촉발할 수 있는 군사도발은 극도로 자제할 것으로 전망된다.

군사전략과 관련하여 지상군의 기계화, 기동화가 상대적으로 한계를 노출할 것이다. 아울러 속전속결을 성공시키기 위하여 전쟁준비단계 및 초전에서 요구되는 은폐작전도 한국 및 연합전략의 정보능력 때문에 한계를 보일 것이다. 따라서 북한의 기습작전, 속전속결 전략도 한계를 보일 것이

다. 따라서 군사적 수단을 통하여 체제 확산 하려는 전략을 유지하기 위해서는 전략무기를 활용한 전략에 집착할 것이다.

(3) 남북군사관계 전망

(가) 전쟁발발 가능성의 감소

2020년에 한반도에 전쟁이 발발할 경우는 북한이 도발하는 경우와, 미국 등 국제사회가 핵문제 해결을 위해 북한에 대해 군사력을 사용하는 경우이다.

북한이 대남적화전전략을 군사적 수단으로 달성하려는 경우와, 내부적 위기를 탈출하는 수단으로 전쟁을 도발하는 경우로 나누어 상정할 수 있다. 북한이 군사적 수단으로 전쟁을 도발할 경우는 승리를 오판하는 경우다. 북한이 승리를 오판하는 상황은 “한국의 정치·경제·사회상 극도의 혼란, 한미관계의 급격한 악화, 동시다발적 국지분쟁의 발생으로 미군의 한반도 군사개입이 제한 또는 지연되는 상황”이 동시에 충족되는 상황이다. 아울러 핵보유 상태를 유지하여 한국에 대해 절대 우위의 군사력을 유지하여 군사적 보복을 걱정하지 않아야 전쟁을 도발할 수 있다. 그러나 한국 등 국제사회의 ‘북핵폐기’ 노력, 한미동맹관계의 유지·발전 전략, 주변국과 한국의 상호의존적 협력관계 진전 및 전략적 협력관계 등을 고려할 때 그러한 상황이 조성될 가능성이 낮다. 시간이 갈수록 남북한의 전쟁수행능력은 격차를 보일 것이고, 북한체제도 점차 국제사회에 대한 도발보다는 협력을 통해 체제를 유지할 것으로 보인다. 따라서 북한이 전쟁을 도발할 기회는 점차 소멸되어 갈 것으로 전망된다.

미국 역시 북핵문제가 해결되어 있고, 북한 체제가 국제사회에 협력하는 방향으로 대외전략을 추구할 경우, 북한에 대한 군사적 압박을 가할 이유가 없을 것이다. 미국은 1991년 유엔에 가입한 북한의 국제법적 지위를 기초로 하여 ‘Two Korea’ 정책을 추진할 것이다. 미국과 북한은 관계를 정상화한 가운데 비군사적 수단을 통해 북한에 대한 전략적 목적을 추구할 것이다. 미국 등 국제사회가 북한에 대한 군사적 압박을 가해 전쟁이 발생할 가능성도 거의 없을 것이다.

남북 군사관계도 정전체제에 기초하기보다는 새로운 평화체제 구축 프로세스에 따라, 현재보다는 안정적인 군사관계를 구축할 것이다. 남북한 당국

이 참가하는 평화협정 체결, 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장 등은 남북 간에 군사적 충돌 가능성을 현저하게 낮출 것이다. 결과적으로 남북관계는 지금보다 전쟁발발의 가능성에서 해방된 평화로운 관계가 될 것이다.

(나) 운용적 군비통제의 진전

남북한 간에 정치적 신뢰구축을 토대로 상당한 수준의 군비통제 노력이 진행되어 있을 것이다. 군비통제는 참여국 수에 따라 일방적 군비통제, 쌍무적 군비통제, 다자간 군비통제로 나누고, 무기형태에 따라 핵군비통제와 재래식 군비통제로 나눌 수 있다. 그리고 통제대상을 ‘군사력 운용’으로 할 것인지 아니면 ‘군사력 구조’로 할 것인지에 따라, 운용적 군비통제와 구조적 군비통제로 나눌 수 있다. 아울러 군비통제 내용의 적용대상이 ‘지역적 규모’인지 아니면 ‘범세계적 차원’인지에 따라, ‘지역적 군비통제’와 ‘국제군비통제’로 나눌 수 있다.

남북은 국방장관회담, 고위장성급회담, 군사실무회담 등의 제도화, 정례화를 통해 상당한 정치적 신뢰구축을 이룬 가운데, 다음 몇 가지 사항을 중심으로 운용적 군비통제를 구현할 것으로 전망된다.

첫째, 해상경계선을 포함한 비무장지대(MDL)의 평화유지 방안이 확립되어 있을 것이다. 군사력 배치제한구역(LDZ) 개념을 고려하여, DMZ+일정거리/규모의 병력 불배치 지역을 확보할 것이다. 둘째, 새로운 한반도 군사관리 기구를 구성, 운영한다. 휴전협정상의 정전위원회의 기능을 대신할 군사관리 기구가 작동하고 있을 것이다. 셋째, 유엔사령부의 평화유지 기능을 남북한 당국이 담입할 것이다. 넷째, 구조적 군축문제가 본격 진행되어 남북한의 병력규모는 상당히 줄어 있을 것이다. 한국은 특히 국방개혁의 목표 규모인 50만 명 내외의 군대를 가질 것이다. 다섯째, 남북한은 상대방 군사력에 대한 감시검증 능력과 수단을 가질 것이다.

남북한의 군사적 신뢰구축 노력과 더불어 남북한이 참가하는 다양한 국제군축 노력도 의미 있는 성과를 보일 것이다. 현재 핵무기를 제외한 대량살상무기 통제와 관련한 국제군축 노력으로는 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 미사일통제레짐(MTCR) 등을 들 수 있다.

1997년 4월 29일 발효된 ‘화학무기금지협약(CWC)’은 화학무기의 개발, 생산, 보유, 이전, 비축 및 사용을 전면적으로 금지하고 있다. 1975년 3월

26일에 발효된 ‘생물무기금지협약’(BWC)에는 2001년 9월 현재 145개국(한국: 1987년 6월, 북한: 1987년 3월)이 가입하고 있다. 그러나 현재 BWC의 이행여부를 감시할 검증체제가 결여되어 있어, 회원국들은 정부전문가회의, 특별그룹(Ad hoc group)회의 등을 개최하여 검증체제 구축방안을 중점 논의하고 있다. 국제적 차원의 미사일통제체제로는 회원국들의 자발적 수출 통제를 전제로 한 ‘미사일 기술통제체제(MTCR)’가 유일하다. MTCR은 1987년 미국·영국·프랑스 등 선진 7개국이 대량살상무기 운반수단의 확산을 방지하기 위하여 사거리 300km, 탄두중량 500kg 이상의 미사일 및 관련 부품·기술에 대하여 제3국 수출 및 국가 간 이전을 금지하는 내용을 골자로 하여 출범하였으며, 1993년부터는 대량살상무기의 운반 가능성이 있는 미사일에 대해서는 사거리에 무관하게 일정한 통제를 가하는 지침을 채택하였다.

아울러 한반도 주변의 다양한 다자안보협력 활동들도 더욱 활발히 진행될 것으로 전망된다.

<표 4-6> 아시아의 다자안보협력 현황 및 경과

	발족시기	회원국	설립배경	end-state
아세안 지역안보 포럼(ARF)	1994. 7, (태국 방콕) Track I	아세안 10국, 대화상대 10국, 기타 5국	아·태지역 정치·안보대화	아·태지역 안보환경 개선
동북아 협력대화 (NEACD)	1993. 10, Track 1.5	남·북한, 미·일·중·러	동북아 6개국 정치·안보대화	동북아 안보환경 개선
아태안보 협력이사회 (CSCAP)	1993. 6, Track II	아태지역 21개국	아·태지역 민간차원 정치·안보대화	아·태지역 안보환경 개선
동북아 안보대화 (NEASeD)	1994. 5, ARF-SOM에서 제의	남·북한, 미·일·중·러	ARF의 광역성을 보완하여 동북아 안보정세 논의	동북아 안보환경 개선
상하이 협력기구 (SCO)	2001. 6	카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 중국, 러시아	중앙아시아 국가 간 국경문제 해결	아시아지역 안보환경 개선, 대테러투쟁
아시아 안보회의 (ASC)	2002. 5	아·태지역 및 유럽 주요국	제반 안보현안 및 각국 정부 입장 개진	아·태지역 및 유럽 안보환경 개선
아시아 협력대화 (ACD)	2002. 6	아세안 동북아 및 서아시아 국가	비공식 외무장관회담	아시아 국가 간 경제 협력과 우호 증진
아시아 정상회의 (CICA)	1992	러, 중 및 중앙아시아 16개국	분쟁의 평화적 해결, 안보위협 공동대처	아시아의 평화와 안정 확보

Ⅲ. 2020 비전과 전략

1. 비전과 목표

가. 비전: 비핵외교강국

(1) 비핵(非核)

탈냉전 이후 국제정치 차원에서 “어떠한 희생을 치르더라도 한반도에 핵무기가 확산되는 것을 막아야겠다”는 ‘팩스 아메리카나’의 국제질서가 오늘의 한반도 안보에 직접적 영향을 미치고 있다. 탈냉전 이후부터 지속적으로 제기된 북한 핵문제가 한반도 안보에 본질적 영향을 주고 있다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 미국의 선택과 그 결과들은 분단을 극복하는 시기와 과정에 중요한 영향을 미칠 것이라는 데 이의를 제기하는 전문가를 없을 것이라는 점에서 핵무기는 한반도의 전략자원에도 영향을 미칠 것이 분명하다.

이러한 상황에서 우리는 핵무기를 갖지 않은 상태에서 국제적 영향력을 얻을 수 있는 길을 찾아야 한다. 길을 찾는 과정에서 ‘중급국가의 안보구상(Middle Power’s Initiative)’에서 교훈을 얻을 필요가 있다. ‘중립국의 안보구상’이란 일생동안 핵무기 폐기운동을 한 클랜스턴(1914~2000) 미국 상원의원이 핵보유를 포기한 국가들이 핵보유 국가들로부터 받는 안보적 스트레스를 줄이고, 외교적 영향력을 확대하는 제반 프로그램을 말한다. 여기서 중급국가란 ‘핵을 보유하지 않아서 군사적 강대국은 아니지만 경제규모 등에서 국제적 영향력이 상당한 국가’를 말한다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 이러한 중급국가군에 해당한다. 이 점에서 우리는 중립국가라고 할 수 있다.

물론, 우리는 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 중급국가들과 다른 안보환경에 있다. 북한과 군사적으로 대치하고 있으면서, 주변국이 모두 초강대국이다. 평화통일을 하거나, 한반도를 다른 대륙으로 옮길 수 없다면 이러한 안보환경은 달라지지 않을 것이다. 설사 통일이 되더라도 주변국가와 군사력 격차를 현격히 좁히거나 역전시키기는 쉽지 않을 것이다. 이것이 우리의 안보환경이다.

주변국의 군사적, 외교적 경계를 초래할 핵관련 활동들을 투명하게 하는 안보정책이 바람직하다. 마침 국제 핵사찰기구의 의혹을 받자, 정부는 핵문

제에 대한 투명성을 확보하여 평화적 핵 이용에 대한 자율성을 극대화해 나가야 한다.

우리 정부나 잘 조직된 시민단체들이 ‘비핵국가이면서 외교적 영향력을 확대하는 이들 중급국가들의 비핵활동’에 적극 동참한다면, 국가전략 차원에서 기대되는 것이 많을 것이다. 첫째, ‘한반도 비핵화’에 대한 우리 입장에 대한 국제사회의 신뢰와 지지가 훨씬 두터워 질 것이다. 둘째, 분단을 극복해 나가는 과정에서 주변국은 물론, 국제사회의 핵관련 의혹이 상당부분 해소될 것이다. 분단극복에 대한 국제적 지위가 강화될 것이다. 셋째, 핵을 보유하지 않고도 외교강국이 될 수 있는 믿음을 줌으로써 핵정책과 관련한 국민적 합의를 조성하는 데 도움을 줄 것이다.

(2) 통일준비 외교

통일정책은 통일실현에 적합한 국내외 환경을 형성하는 종합정책이란 점에서 북한만을 정책대상으로 하는 대북정책과는 조금 다른 측면이 있다.

주지하다시피, 2차 세계대전 패전의 멍에로 분단된 독일은 1990년 10월에 통일되었다. 통일에 합의하는 과정에서 흡수통일을 주도한 서독 정부가 가장 우선적으로 고려한 대외 안보정책은 ‘주변국의 신뢰를 받는 통일준비외교’였다. 통일된 독일이 주변국을 다시 괴롭히지 않겠다는 역사적 반성과 대외정책방향에 대해 프랑스를 비롯한 주변국들에게 신뢰를 얻는 것이었다. 통일 직전에 세계 3위에 해당하는 국민총생산 1조 2천억 달러의 독일은 경제적으로 폐허상태에 있는 러시아를 비롯하여 주변국들에게 철저하게 ‘겸손외교’를 통하여 통일에 필요한 정치군사적 신뢰구축을 만들어 갔다.

실제로 독일은 동서독과 미국, 영국, 러시아, 프랑스가 참가한 ‘2+4회담’을 통하여 20세기 후반부터 현재까지 초강대국의 군사적 전제조건인 핵무기 보유를 포기했고, 병력규모에 대한 선택권도 포기했다. 통일독일은 37만 명을 보유병력 상한선으로 하는 대외조약에 기꺼이 서명했던 것이다.

우리는 물론 세계 어느 국가도 핵무기 보유를 포기하고, 병력규모 선택권까지 포기한 통일독일을 ‘주권제한 국가’로 생각하지 않는다. 안보상의 일부 주권을 제한하는 데 자발적으로 동의하고 통일환경을 완성한 전략적 지혜를 벤치마킹할 필요가 있다. 현재 우리의 대외정책에 필요한 것은 서독정부의 ‘통일을 준비하는 외교정책’이다. 항구적 평화체제를 구축하여 통일에 이르게 하는

우리의 국가전략이 달성되기 위해서는 주변국의 협력을 절실히 필요로 한다.

(3) 독자적 방위능력 확충

국력 수준에 상응하는 군사력 건설 노력을 지속해야 한다. ‘독자적 자위능력 확충 노력’과 ‘한미동맹 유지·발전’이 동시에 진행되어 안보태세가 현재보다 더욱 공고하게 되어야 할 것이다.

동서고금의 역사를 통하여 모든 정치단위의 유지·존속기간을 최종적으로 결정한 요소는 자주국방 능력이었다. 그렇기 때문에 자주국방은 모든 정치공동체가 지향할 수밖에 없는 체제유지정책의 본질이요, 염원이었다. 그러나 모든 공동체의 이상적 국방태세로 자리 잡고 있는 완전무결한 자주국방은 국제관계의 현실에서는 문자 그대로 이상적 모습일 뿐이다. 춘추전국시대 소진(蘇秦)이 강력한 진(秦)나라에 대항하여 한(韓)·위(魏)·조(趙)·연(燕)·초(楚)·제(齊)나라가 합종(合縱)하자는 전략이나, 오늘날의 동맹이론(alliance theory), 집단안보이론(collective security)은 모두 본질에 있어서 ‘개별적 자주국방정책이 한 국가의 생존을 담보하는 데는 구조적 한계가 있음’을 반영해 주는 군사전략이요, 사상인 것이다. 세계 유일의 군사적 초강대국인 미국도 자국의 안보를 위하여 세계 여러 나라와 쌍무 또는 집단방위체제를 유지하고 있음은 주지의 사실이다. 이런 점에서 우리가 유지·발전시켜 온 연합방위태세가 일부의 주장처럼, 우리의 자주국방정책을 기본적으로 훼손하고 있다고 할 수는 없다.

그러나 어떠한 국가라도 독자적 국방능력을 일정수준 확보하지 않고 집단방위 기제에만 의존한다면, 국방주권과 관련하여 자율성을 반드시 손상받게 마련이다. 2차 세계대전 이후 프랑스를 이끈 드골 대통령이 직면한 최고의 고민은 동맹국가 내부의 평등문제였다. 그가 1960년에 미국의 견제에도 불구하고 핵실험을 강행한 것은 잠재적 위협세력에 대한 대응 차원보다, 동맹국 내부의 평등성을 확보하고, 나아가 프랑스의 자주적 정책결정권을 담보 받으려는 집념의 일단이었다고 평가할 수 있다.

우리 국방은 지난 반세기 동안 동맹에 대한 의존정도가 너무 높았으며, 경제적·과학기술적 여건으로 인하여 독자적 자위능력을 발전시키는 데 한계가 많았다. 독자적 자위역량을 확충하기 위한 국방개혁을 차질 없이 추진하여 동맹에 대한 국방 의존도를 줄이는 동시에, 집단안보 참여로 발생하는 안보적 이익을

유지하는 자주국방정책을 추구해 나가는 데 국민적 합의가 마련되어야 할 것이다. 이러한 합의가 국가전략적 차원에서 정부의 재정운용에도 반영되어야 할 것이다.

나. 한반도 평화체제 구축

한반도 평화와 관련하여 가장 완전하고 중국적인 모습(end state)은 통일 상태이다. 그러나 분단이 정치적으로 극복되지 않은 상태의 한반도에서 우리가 준비, 구현할 수 있는 ‘최상의 평화상태, 평화구조’는 ‘항구적 한반도 평화체제’라 명명할 수 있다. 통일이전의 평화, 군사분야의 비전은 ‘항구적 한반도 평화체제의 구현’이라고 할 수 있는 것이다.

이론적 차원에서 한반도 평화체제 구축은 안보체제(security regime)라는 차원, 평화조약(treaty of peace)이라는 차원에서 논의되어 왔다. 1970년대 초 북한이 미국에 대하여 평화협정 체결을 주장한 이후 정부 및 민간차원의 논의를 토대로 발전, 정립되어 온 한반도 평화체제란 광의적으로 “남북한 간의 군사적 대결상태를 종식시킬 뿐만 아니라 적대적인 관계를 협력적인 관계로 전환시켜 평화를 정착·유지시키기 위한 원칙, 규칙, 규범 등 제도적인 틀을 마련하고 국제적으로 보장하는 체제 구축”으로 정의되어 왔다. 협의로는 “정전협정에 의해 유지되고 있는 한반도의 군사적 대치상황을 관련국간 새로운 협정을 통해 보다 항구적인 평화체제를 수립”하는 것을 의미하였다.

따라서 이론적 측면에서 논의되어 온 ‘한반도 평화체제’는 적어도 동북아 질서, 남북관계, 국내질서 변화와 직·간접적인 상관관계를 맺는바, 항구적 평화체제의 비전이 구현되는 과정은 다음과 같은 세 차원의 기대효과가 발생할 것이다.

첫째, 동북아 차원에서 다자협력을 가속화시킬 것이다. 한반도 평화체제를 논의하는 과정에서 불가피하게 실질적 관련국들인 남북한, 미국, 중국은 물론 주변국들은 각자의 세계 및 동북아 질서, 안보질서에 대한 기본 인식을 교환하게 될 것이다. 이러한 인식들은 동북아 각국들의 쌍무관계 및 다자협력관계를 촉진하는 데 기여할 것이다. 만약 한반도 평화체제 구축을 위하여 상설적 국제협의기구가 운영된다면 동북아 다자안보기구의 모체가 될 가능

성도 있다.

둘째, 남북관계 차원에서 전쟁재발의 공포에서 우리민족을 자유롭게 할 것이다. 남북이 전쟁재발의 공포에서 해방된다면, 비군사적 분야에서 교류 협력은 가속화 될 것이고 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 실현시킬 군사적 조건을 완성할 것이다. 장기적으로 ‘사실상의 통일’ 단계를 넘어 ‘제도상의 통일’을 준비하는 마지막 통합분야인 군사통합 논의를 준비하는 중요한 계기를 마련할 것이다.

셋째, 국내 안보·군사정책 분야에서도 남북한 대치구도 및 상호 위협인식을 토대로 진행되어 온 우리의 군사력 건설 노력 등 국방태세가 ‘주변국가와 한국의 군사력 격차’를 해소하는 방향으로 전환됨으로써 우리의 국방발전에서 질적인 변화조건을 만들 것이다.

다. 문화영토 확대

하나의 정부가 국경선을 통하여 배타적으로 지배할 수 있는 지역을 ‘영토’라 한다면, 문화영토란 ‘유통되는 세계문화 속에서 일 민족이 차지하는 문화적 비중’이라고 정의할 수 있다. 따라서 문화영토는 동시대를 살아가는 민족의 역량에 따라 증가할 수도 있고, 위축될 수도 있다. 이러한 성격을 고려할 때, 정치군사적 영토분쟁은 진행되고 있는 지역이 아직 있지만, 정치군사적 경계선은 어느 정도 고정되어 있다고 보아야 한다. 그러나 문화영토는 시시각각 유동적으로 변하고 있다.

문화영토를 확대하기 위한 최선의 조건은 양질의 문화가 존재하고, 그것을 전파할 수 있는 역량과 계기를 마련하는 데 있다. 이런 면에서 우리는 우리의 문화영토를 확대하기 위한 좋은 조건을 가지고 있다. 수많은 외침 속에서도 동질적 정체성을 유지한 가운데 양질의 독특한 문화를 온존시키고 있다. 우리는 은둔되어 있는 문화이기에 드러났을 경우, 더욱 그 가치를 인정받을 수 있는 찬란한 문화를 많이 보유하고 있다. 발효식품 김치가 그러했고, 전통무술 태권도가 그러했다.

문화영토를 확대하기 위해서는 총체적 국력의 신장이 필요하다. 영국이 최고로 자랑하는 문화상품은 영어와 스카치라는 말이 상징하듯이, 영국은 지난 300여 년 동안 정치적 힘을 바탕으로 문화영토를 확장, 유지하고 있다.

아쉽게도 우리는 그러한 국제정치적 힘을 갖고 있지는 못하다. 그러나 국제 정치적 힘에 의하여 문화영토를 확대하기에는 아쉬움이 있지만, 시련의 역사가 만들어준 역사적 조건을 잘 활용할 경우 문화영토를 확대할 수 있는 특별한 힘을 갖고 있다. 해외에 거주하는 600여만의 교포가 그 힘의 원천이다. 우리 해외교포는 우리의 문화영토를 확장하는 데 매우 좋은 조건을 만들어 주고 있다. 우리의 해외교포는 세계 다섯 번째로 많으며, 인구 구성 대비 두 번째라고 한다. 이들은 특별한 교육 없이도 우리의 문화를 전파할 수 있는 문화전사가 될 수 있다. 어느 한 나라가 문화영토를 확대하기 위하여 600만의 홍보전사를 새롭게 만들려고 한다면 얼마나 많은 시간과 비용이 들겠는가? 이 점에서 우리민족이 겪은 시련이 만들어준 이러한 조건은 문화영토 확대를 위한 특별한 조건으로 인식되는 것이다.

평생을 민족문화를 연구하는 데 열정을 바쳐온 고려대학교 홍일식 교수는 지나온 세계사를 설명하고 앞으로 전개될 세계사를 설명하면서 ‘문화영토의 시대’라는 개념을 제기하였다. 정치군사적 경계선을 동물들이 생존차원의 경계선 획정에 비유하면서, 정치적 영토시대는 인류에게 전쟁과 비극을 강요해왔다. 그러나 이러한 비극 발생을 완화시키기 위한 인류의 노력들이 합리적으로 전개된다면 문화영토의 시대가 열릴 것이라고 하였다. 또한 문화영토의 시대에서는 ‘정치적으로 힘 있는 문화’가 ‘정치적으로 힘없는 문화’를 구축(驅逐)해버리는 획일적 문화의 흐름이 아닌, ‘양질의 고급문화로 문화가 유통되고 그러한 문화가 조화롭게 존재하는 시대’가 열릴 것이라고 주장하였다. 힘을 중시하는 국제정치학자들에게 그의 문화영토 시대관은 이상주의적 입장으로 보일런지 모른다.

그러나 우리는 시티즌이라는 증명서 대신에 이메일 주소를 중심으로 네티즌 자격으로 활동하는 시간이 증가하고 있다. 이러한 생활의 변화는 문화영토의 시대로 역사가 진행될 수 있음을 강력하게 시사 해준다. 문화영토가 확대되기 위해서는 나이(J. Nye)가 정의하는 연성국력 요소가 획기적으로 확충되어야 한다.

2. 세부과제와 추진전략

가. 평화적인 북핵폐기 유도

(1) 자진 폐기 유도

핵을 보유한 북한 당국이 스스로 핵무기를 폐기하는 전략적 환경을 만들어 가는 방도이다. 북한이 핵을 보유한 목적이 1차적으로 체제유지에 있고, 궁극적으로 한반도 전체를 공산화하는 데 있다고 일반적으로 분석하고 있다. 북한이 핵무기를 자진하여 폐기를 결심하게 하는 상황은 두 가지로 나누어 생각할 수 있다.

첫째, 핵보유 자체가 체제유지에 심각한 역기능을 초래할 것이라는 확신을 심어줄 때 가능하다. 핵을 보유함으로써 북한체제는 물론 김정일 자신의 정치적 지위가 심각하게 위협하다고 인식할 때, 북한 스스로 폐기를 결심하게 될 것이다. 1970년대 핵무기 보유의지를 갖고 있던 한국 정부가 박정희 대통령 시해 사건 이후 핵무기 보유의지를 실질적으로 포기하도록 한 역사적 사례가 있지만, 핵무기를 보유한 국가에 대해 압력을 통해 스스로 폐기한 사례는 없다.

둘째, 핵보유를 하지 않더라도 체제유지를 자신할 때, 핵폐기를 고려하게 될 것이다. 역사적으로 남아프리카 공화국이 핵무기를 자진 폐기한 사례가 교훈이 될 수 있다. 역사상 핵무기를 개발하여 자진하여 폐기한 국가는 남아프리카 공화국이 유일하다. 남아프리카 공화국은 1964년 중국의 핵실험 성공에 자극 받아 최초로 핵개발 의도를 암시한 이후, 1974년에 한정적 핵억지력개발을 결정하고 핵무기를 개발, 보유했다. 그러나 1990년 1월 핵폐기 계획을 수립하고, 1994년 3월 24일 보유한 핵의 폐기를 선언했다. 데크락 남아프리카 공화국 대통령은 다음과 같은 이유에서 핵정책을 전환한다고 발표하였다.

- ① 7개의 핵폭발장치를 준비할 것, 7개라는 수치는 실험을 행하고 난 후에도 신뢰성 있는 억지력을 갖기 위해 필요한 최소한의 수로 생각되었다.
- ② 동 계획의 중지를 결정한 시점에서는 6개의 장치 밖에 들어져 있지 않았다.
- ③ 수폭 등 보다 고도성능의 핵폭탄은 제조되지 않았다.

- ④ 동 계획은 정부의 지도자가 직접 주도했지만, 지도자는 계획관리 및 실행을 AMSCORE사에 위탁하는 결정을 했다.
- ⑤ ‘알 필요가 있는 자에게만 내용을 알려 준다’는 방침에 근거, 이 계획의 존재를 알고 있었던 사람은 몇 사람의 장관에 한정되었다.
- ⑥ 이 핵 억지력의 사용전략은 만약 아프리카 남부의 상황이 극단으로 악화되는 경우, 남아공이 핵 억지력을 가진 것을 비밀리에 1개 또는 복수의 강대국, 예로서 미국에 알려져 그것으로써 대국의 조정역할을 재촉한다는 것이었다.
- ⑦ 이 장치는 당초부터 억지효과를 노렸던 것이고 실제로 사용할 의도는 조금도 없었다.

핵보유를 갖기로 정책을 결정하게 된 계기와 과정 및 폐기 선언에 담긴 내용에 따르면, 남아프리카 공화국이 핵을 보유한 이유는 다음과 같이 볼 수 있다. 첫째, 중국의 핵보유와 비슷한 동기를 갖고 있다. 1960년대 초 중국은 미국과의 군사적 대결구조가 유지되는 가운데 중러 갈등이 심화되었기 때문에, 독자적인 억지력 확보가 필요하였다. 남아프리카 공화국 역시 인종차별정책으로 인하여 주변 아프리카 국가로부터 심각한 위협을 느끼고 있었으며, 이러한 위협을 억제할 전략적 필요성을 갖고 있었다. 둘째, 핵의 선제 사용을 철저하게 배제한 가운데 외부 위협세력이 국내정치에 개입하는 것을 적절한 수준에서 억제하는 역할을 기대하고 있었던 것으로 보인다.

한편, 남아프리카 공화국이 보유한 핵무기를 스스로 폐기하기로 결정한 배경으로는 핵무기를 갖지 않으면 안되었던 압박 환경이(coercion) 상당히 완화된 데서 찾아 볼 수 있는데, 남아프리카 공화국 대통령은 다음과 같이 상황변화를 설명하고 있다.

1989년은 국제적으로 정치상황이 격변한 해였으며, 그 중 남아공의 원자력정책을 변경시키는 데 영향을 준 국제정치적 상황은 다음과 같다.

- ① 앙골라에서 정전이 합의되었다.
- ② 1988년 12월 22일에 유엔에서 미국, 쿠바, 앙골라 3국이 협정을 맺고 나미비아의 독립을 인정, 쿠바의 5만 명 병력을 앙골라로부터 철수시키는 것을 합의하였다.

- ③ 냉전종결, 그리고 그 흐름의 필연이라고도 말해야 할 베를린 장벽의 붕괴, 소비에트 연방의 붕괴로 이어져 갔다.
- ④ 그때까지 남아공과 대립관계에 있었던 국제사회, 특히 아프리카 인접 제국과의 사이에 협조와 발전을 추구하는 관계로 구축해 나갈 수 있었다.

남아프리카 공화국이 스스로 보유한 핵무기를 폐기하기로 결정한 본질적 배경은 안보적 자신감이다. 1989년 남아공정부는 안보상의 자신감을 바탕으로 인종차별을 대폭 완화하고, 흑인지도자를 석방하고, 공안위주의 사회치안체제를 해체하는 등 획기적으로 국내정책을 전환하였다. 이러한 정책의 전환으로 인해 외부의 위협이 질적으로 완화된 것이다.

남아공 사례 등 북한의 상황을 고려할 때, 북한체제 스스로 핵을 폐기하도록 유도하기 위해서 다음과 같은 방법이 고려될 수 있다.

(2) 압박에 의한 폐기 유도

핵의 보유가 북한 체제의 유지에 결정적 위협을 준다는 것을 보여주는 방법이다. 미국 등 6자회담 관련국들이 보유한 핵무기의 폐기를 위하여 군사적 수단 등 모든 수단을 동원할 의지를 보이면 가능할 것으로 보인다. 압박에 의한 폐기 유도는 어느 한 국가의 노력으로 효과를 기대할 수 없으며, 관련국들의 철저한 전략적 공조를 통해서만 가능하다. 북한 체제를 최대한 압박하여 폐기를 유도하는 상황은 다음과 같다.

미국은 북한 핵에 대한 군사적 제재 가능성을 유지한다. 유엔 안보리 등 국제공조를 통하여 북한에 대한 봉쇄전략을 진행하는 동시에, PSI를 통하여 북한을 압박한다. 일본은 미국의 대북정책을 전폭적으로 지지하면서, 북한에 대한 일체의 경제교류를 중단한다. 중국은 북중우호동맹조약 폐기를 요구한다. 군사동맹조약은 양측이 합의하여야 폐기할 수 있지만, 중국이 공개적으로 폐기를 요구할 경우 폐기 효과를 가져 올 수 있다. 아울러 북중외교의 단절 가능성을 시사한다. 러시아는 북한이 핵무기를 폐기할 때까지 경제교류를 중단한다. 북한이 핵을 보유하는 상황을 결코 용인하지 않겠다는 확고한 정책이 전제되어야 한다. 이러한 정책에 대한 국민적 합의가 모아져야 한다.

전략의 성공여부는 북한 지도부의 인식변화가 중요하다. 북한이 핵보유를 선언할 때는 이러한 압박을 각오하였음을 전제할 때, 압박을 통하여 자진

폐기를 유도하는 정책은 실현가능성이 낮다. 그러나 중국이 단교까지 각오하고 압박한다면, 북한 권력장치 내부의 동요를 야기할 수 있다. 북한이 핵보유시 예상했던 이상의 압박이 진행되어야 성공할 수 있다. 또한 한국 국내 여론도 중요하다.

(3) 협상을 통한 폐기 유도

북한 체제가 핵폐기 요구 대신에 보상을 요구하고, 그 요구를 관철한 이후 자진해서 포기하는 방안이다. 북한은 적대정책의 포기를 요구조건으로 제시할 것이다. 북한이 요구할 적대정책 포기의 주요 요구조건으로 주한미군 철수, 불가침협정 체결, 경제적 장애요인의 제거를 제시할 것이다.

미국의 태도 변화가 가장 중요하다. 미국이 북한 핵무기를 자진하여 폐기하도록 유도하기 위하여 보상을 통한 해결방법을 선택할 것인가가 중요하다. 정치군사적 보상은 물론 경제적 보상을 통하여서 북한 핵무기를 폐기하겠다는 정책변화가 필요하다. 아울러 관련국들도 보상에 동참하겠다는 의지가 필요하다. 북한 역시 이미 확보한 핵무기를 적절한 보상이 주어지면, 미국 등 관련국들이 요구하는 방법으로 폐기할 의사가 있어야 한다.

북한 핵보유는 6자회담을 통한 양보와 조정이라는 협상과정에서 실패한 이후 발생한 상황이다. 6자회담 실패는 미국이 북한의 요구를 들어줄 의지가 없음을 말하고, 북한 역시 미국이 요구하는 핵폐기 프로그램 대신에 핵보유를 통하여 체제유지 전략을 선택했음을 말한다. 기본적으로 새로운 협상을 통하여 북한이 자진하여 핵무기를 폐기할 상황이 만들어질 가능성은 매우 낮다.

미국의 부시행정부는 1994년 북미 기본합의서를 ‘보상을 통한 해결방법’으로 생각하고 있으며, 실패한 방법으로 평가하고 있다. 미국은 실패를 반복하지 않을 것이다. 북한 지도부가 미국으로부터 신뢰를 받지 못한다면, 보상을 통한 해결은 다시 시도되지 않을 것이다. 북한 역시 핵을 보유한 상황에서 적절한 보상을 통하여 해체를 결심하지 않을 것이다.

(4) 핵 억지력 확보: 북한의 핵사용 불가능한 환경 조성

북한의 핵보유가 전략적, 전술적으로 사용할 수 없는 환경을 만드는 것이다. 핵무기의 사용과 관련한 억지(deterrence)는 “적의 치명적인 핵공격을 받았다

할지라도, 공격을 당한 측이 공격을 한 측에 대해 감당할 수 없을 정도의 피해를 유발할 수 있는 핵 보복 능력을 갖춘 것”을 의미하고 있다. 북한이 핵무기를 사용할 경우, 북한이 감당할 수 없는 정도의 보복능력을 갖추므로써 핵무기 보유 의미를 사실상 없애는 전략목표를 구현해야 할 것이다.

나. 항구적 한반도 평화체제 구현

(1) 남북한 군사적 신뢰구축

남북관계는 군사와 비군사 분야의 발전 수준 측면에서 불균형적으로 진행되고 있다. 비군사분야인 교류, 경제협력이 진전되고 있는 반면, 군사분야에서는 초보적 신뢰구축 조치들이 진전되지 못하고 있다. 비군사분야에서 진행되는 교류, 협력이 군사분야의 신뢰구축에 일정한 영향을 미치겠지만, 군사분야의 신뢰구축을 통한 긴장완화 조치가 없다면 비군사분야에서의 교류, 협력은 제한될 수밖에 없다. 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 조치가 진행되지 않으면 비군사분야의 교류, 협력의 안정적 발전도 한계에 직면할 수밖에 없다. 초보적 군사적 신뢰구축 조치, 본격적 운용적 군축조치를 거쳐, 구조적 군축을 구현해야 평화체제 구축에 필요한 정치군사적 조건을 충족시켰다고 할 수 있다. 그리고 구조적 군축이 구현되는 단계에서 정치통합에 대비한 남북한 군사통합도 준비해 나갈 수 있을 것이다.

(2) 한반도 평화관리의 남북한 주도

현재 한반도의 정전협정 체제를 운영 및 유지하는 실질적인 기구는 유엔 사령부와 북한·중국군 사령부의 10명으로 구성된 정전위원회(Military Armistice Commission)다. 정전위원회가 정전협정을 위반하는, 즉 한반도 평화상태를 위협하는 사안을 다루고 필요한 조치를 취하고 있다. 북한은 1991년 3월 유엔사령부가 정전위원회 수석대표로 한국군 장성을 임명한 이후 본회담을 거부한 가운데 1998년 이후 유엔사와 북한군간 장성급회담(UNC-KPA General Officer-Level Dialogue)이 정전위원회 기능을 대신하고 있다.

정전체제 하에서 남북이, 특히 우리 정부가 평화유지 기능을 주도적으로 하는 데는 한계가 있다. 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 우리와 남북

이 ‘정전위원회의 평화유지기능’을 대신하는 조치를 만들어 나가야 한다. 이를 위하여 제도적 차원에서는 정전협정을 대신하는 새로운 ‘한반도 평화협정’이, 군사적 차원에서는 유엔사령부의 평화유지 임무를 남북이 대신하는 ‘공동의 군사관리기구’가 협의되고, 마련되어야 한다.

(3) 실효적 국제평화보장체제 구축

전쟁의 종식, 항구적 평화체제를 위한 제도적 장치들은 ‘체제 구성 요소’들의 보존을 전제로 한다. 즉, 항구적 평화체제를 위한 평화협정이 만들어진다면, 평화협정의 당사자들이 체결 당시의 정체성을 유지해야 그 협정은 성공한 협정이라고 할 수 있다. 베트남전쟁 종식을 위한 ‘파리평화협정’은 협정의 당사자인 월남이 원하지 않는 폭력적 방법으로 소멸하는 것을 막지 못하였다. 평화협정의 기본적 목적에서 보면 실패한 협정이다. 평화협정의 당사자가 원하지 않는 폭력적 방법으로 소멸되는 것을 막기 위한 국제적 보장 조치를 ‘실효적 보장체제’라 할 수 있다. 한반도의 분단과정, 정전체제 구축과정과 관련하여 밀접한 관련이 있는 주변국들이 중심이 된 실효적 보장체제가 확보되어야 ‘한반도 평화체제’가 구현될 것이다.

(4) 국방개혁을 통한 국방태세 발전

정전체제에서 평화체제로 전환하는 과정에서 안보적 불안감이 생성될 수 있으며, 이를 극복할 수 있는 국방역량을 완비하면서 평화체제가 추진되어야 한다. 평화체제를 구축하는 과정에서 예상되는 안보적 불안감은 두 가지 차원에서 형성될 수 있다. 첫째, 주한미군의 규모 조정과 임무조정이 전쟁억지 능력의 약화로 받아들여질 수 있다. 둘째, 북한위협에 대한 평가의 혼란 때문이다.

주한미군의 조정이 우리 안보에 상당한 부담을 줄 수 있다는 논거는 국군의 능력, 준비태세와 관련되어 있다. 예를 들어, 미 2사단이 후방으로 이전한다면 주한미군이 맡아오던 인계철선 역할 뿐 아니라, 미 2사단이 전방에서 수행해오던 북한군에 대한 정보수집, 북한군 포병 및 기동부대에 대한 집중 타격, 북한군 고속기동부대 저지, 북한의 중장거리 미사일에 대한 방어역할을 한국군이 전방에서 제대로 수행할 수 있을까에 대한 문제를 제기하고

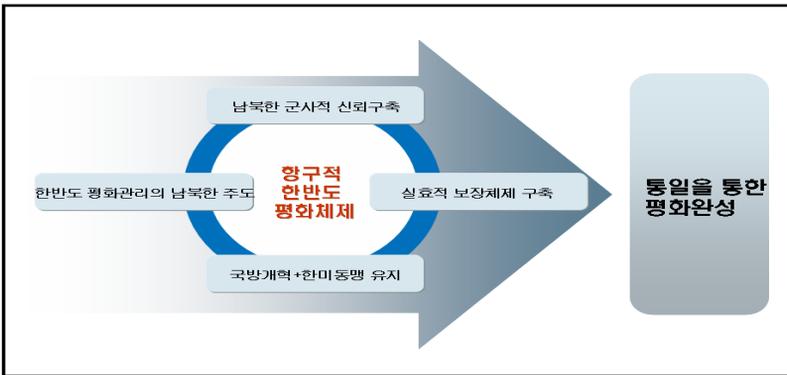
있는 것이다. 주한미군 규모의 조정을 북한 측이 정치심리전의 성과로 오판하여 군사적 도발을 감행할지 모른다는 의구심 때문이다. 북한은 변하지 않고 있는데 우리의 안보골격인 한·미연합방위태세가 ‘약화되는 방향’으로 조정되고 있다는 인식 때문에 안보불안감이 형성될 수 있다.

둘째, 북한이 핵무기를 보유하여 절대우위의 군사력을 갖고 있고, ‘전체 한반도의 공산화’를 규정한 노동당 규약이 존치되고 있음을 고려할 때, 북한은 여전히 우리 안보를 지속적으로 위협하고 있다는 인식이다. 북한에 대한 위협인식은 안보불안을 만들고 있다.

이러한 안보불안감을 극복하기 위해서는 무엇보다도 국방개혁이 ‘공고한 한미동맹의 기반 위에 확고한 군사대비태세를 유지한 가운데’ 신중하게 추진되고 있다는 믿음을 갖게 하는 것이 중요하다. 국방개혁이 국방태세, 특히 대북군사태세를 약화시키는 것이 아니라 강화시킨다는 믿음을 주는 방향으로 추진되어야 한다.

한반도 평화체제 구현의 중국적 비전을 ‘통일상태’로, 중장기적 비전을 ‘항구적 평화체제’로 설정하고 네 가지의 중요 전제조건이자 목표를 고려할 때, 다음 그림과 같이 ‘비전체계도’를 나타낼 수 있다.

<그림 4-3> 비전과 목표체계



(가) 1단계: 군사적 신뢰구축과 긴장완화

한반도 평화체제 구축이 기존의 안보골격을 손상시켜 안보를 불안하게 만든다는 의구심을 불식시켜야 한다. 이를 위하여 한미동맹의 골격을 유지하면서 우리의 국방역량을 강화하는 방향으로 국방개혁이 차질 없이 진행되어야 한다. 남북관계에서는 국방장관회담 등 다양한 차원의 군사당국자 회담을 정례화하는 등 군사적 신뢰구축 노력을 강화해 나감으로써 비군사 분야의 발전 수준에 상응한 남북 간 군사적 신뢰구축을 진전시켜 나가야 한다. 국제차원에서는 '9·19합의정신'에 따라 북핵폐기의 실천이행을 조기 합의하도록 이끌면서 '한반도평화포럼'을 구성하여 한반도 평화체제 문제를 상설적으로 논의하는 추진체를 만들어 가야 한다.

1) 국방당국자회담의 정례화

국방당국자회담을 정례화 한다. 남북국방장관회담, 고위장성급회담, 군사실무회담 등 3개 차원에서 진행 중인 군사당국자 간 회담을 체계화하고 정례화 할 필요가 있다. 각급 회담을 통하여 한반도의 군사적 대치관계를 종식시키기 위한 단계적 조치 강구, 구체적인 이행 계획을 조기에 수립한다.

2) 남북교류협력에 대한 군사적 보장 확대

남북교류협력에 대한 군사적 보장을 강화한다. 군사실무회담 등 각급 실무회담을 지속적으로 개최하여 개성공단 건설, 임진강 수해방지사업 등과 같은 각종 교류협력 사업을 추진하는 데 있어서 필요한 남북 간 군사적 보장 문제를 시의성 있게 지원해 나간다.

3) 군사적 우발충돌방지 대책 지속 보완

기존에 합의한 군사적 우발충돌방지 대책 합의를 이행해 나간다. 남북장성급회담을 통하여 남북 양측은 「서해상에서 우발적 충돌방지과 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택 발표하였다. 그러나 발표 이후에도 서해상에서 월경과 도발 사건이 근절되지 않고 있다. 군사적 우발충돌방지를 위하여 합의내용을 지속적으로 보완하여 나갈 필요가 있다. 서해지역 뿐만 아니라 우발적 충돌이 예상되는 모든

지역에서의 충돌을 방지하기 위한 합의와 이행을 추진해 나가야 한다.

4) 국방개혁으로 방위태세 강화

주한미군 규모 조정, 질 위주로의 국방개혁 등이 동시에 진행되는 상황은 전환기 안보불안을 형성시키고 있다. 국방개혁이 한미동맹구조를 손상시키지 않으면서 국방역량을 선진화시켜 안보도전 요소를 효과적으로 억제할 수 있다는 믿음을 주어야 한다. 국방개혁을 위하여 소요되는 국방재원을 충분히 확보해주고, 북한의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 한미연합방위태세를 유지하여야 한다.

5) 한미동맹조정을 평화체제 구축 준비와 연계

주한미군의 조정과 임무 전환은 우리 군이 우리의 안보에 다음과 같은 방향으로 더 많은 책임을 져야 하는 상황을 만들고 있다. 첫째, 한미연합방위체제 측면에서 새로운 연합작전지휘체계의 수립 필요성이 제기될 것이다. 한국군이 한국 방위의 중추적 역할을 담당하고 미군은 감축되어 보조적 기능을 수행하는 방향으로 조정될 것이다. 둘째, 연합방위체제의 변화는 필연적으로 정전체제를 관리하는 UNC의 역할에도 변화를 줄 것이다. 한반도 평화유지에 대하여 우리 국군의 역할이 증대되는 과정을 우리는 평화체제 구축에 필요한 조치와 연계하여 대비, 발전시켜야 한다.

6) 한반도평화포럼의 설치, 운영

“9·19 공동성명”에 따라 한반도 평화의 실질적 당사자들은 6자회담과는 별도의 평화회담(‘한반도 평화포럼’)을 개최하도록 되어 있다. 포럼은 다음 몇 가지 원칙을 토대로 설치, 추진되어야 한다. 첫째, 6자회담 참가국 중 한반도평화포럼에서는 일본, 러시아가 제외된 남북한, 미국, 중국의 참가가 바람직하다. 둘째, 회담 개최시기와 관련하여 ‘빠르면 빠를수록’ 좋다. 비록 6자회담에서 합의하였지만, 6자회담의 진전 속도와 내용에 직접적 구속을 받지 않은 가운데 한반도평화포럼을 시작할 필요가 있다. 한반도 평화체제 관련 국가들이 항구적 평화문제를 논의하는 것 자체가 6자회담의 동력 유지에도 도움이 될 수 있기 때문이다. 셋째, 회담기구 구성 및 운영과 관련하여

삼원적(三元的)으로 추진할 필요가 있다. 대표회담, 참가국간 쌍무회담, 상설 실무기구 운영이 필요하다. 기본적으로 참가국 회담대표들이 중요의제를 제기하고, 의제와 관련된 핵심 관련국간 양자회담을 진행시키고, 합의된 내용을 정책과제화하여 실천하는 이행방안을 연구하는 상설기구의 운영이 필요하다. 회담성과의 실질적 진전을 위해서는 대표회담, 참가국간 쌍무회담, 상설실무기구 등 다층적 회담운영체계 개발이 필요하다.

7) 정부차원의 동북아 다자안보협력기구 추진

동북아에서는 아직 민간차원의 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)만이 기능하고 있으며, 정부차원의 다자안보대화는 아직까지 형성되지 않고 있다. 우선적으로 동북아에서 정부차원의 다자 안보협력 기구를 다음과 같은 내용으로 설치해 나갈 필요가 있다.

우선적으로 6자회담 참가국을 중심으로 6개국 간 혹은 기타 동북아 국가간 다자안보회의를 개최한다. 부정기적 개최가 일정한 성과를 거둘 경우 이를 정례화 하여 동북아국가 간 다자간 군사협의채널을 개설/유지할 수 있다. 다자간 국방장관회담, 국방대학원장 회의 및 기타 군사분야 신뢰구축 조치 관련 고위실무급 대화 및 협의체의 구성, 운영을 추진한다.

8) 지역차원의 초보적 군사적 신뢰구축 조치 추진

동북아 다자간 안보기구가 만들어지면, 우선적으로 지역 내 군비경쟁을 억제하고 군사적 신뢰구축을 제고하기 위한 다음과 같은 ‘초보적 수준의 군사적 신뢰구축 조치’를 추진해 나갈 필요가 있다.

- ① 동북아 다자국가들이 참가하는 ‘포괄적 동북아평화협약’ 체결을 위해 노력한다. 여기에서는 분쟁 관련 국제법에 의한 평화적 해결 및 무력 사용 포기 등 원론적인 부분을 공동선언 혹은 안보협정으로 체결한다.
- ② 군 관련인사/기관 간 친선·유대관계를 제도화한다. 동북아 역내 원로 지도자간 회의체(Wisemen Group) 결성 추진, 군인사/군사기관 및 안보관련 연구기관 간 접촉과 교류, 협력을 강화한다. 해군함정 교환방문 등을 추진한다.

- ③ 국제군축활동에 대한 공동의 입장을 조율한다. 핵확산 금지조약(NPT), 전면핵실험금지조약(CTBT), 화학무기금지조약(CWC), 생물무기금지조약(BWC) 등 국제군축활동에 역내 국가 간 공동의 입장을 조율하는 프로세스를 발전시킨다.
- ④ 안보환경에 대한 공동의 입장 형성을 위해 노력한다. 역내 안보환경에 대한 각국의 인식을 교류한다. 역내 안보 저해요인 및 해결방안을 공동모색한다. 국방백서 등 국방정보 공개를 통해 투명성을 제고한다.
- ⑤ 군사정보 교류를 통한 신뢰구축을 도모한다. 참가국 군사훈련 참관, 주요 군사력 전개 및 이동, 훈련 등을 사전 통보한다.
- ⑥ 대테러 및 해로안전 조치를 강구한다. 대 테러부대 간 정보·기술 교류, 소형무기 거래, 조직범죄, 마약, 위조화폐 등에 공동 대응한다. 해적 행위 근절 등 해로 안전을 위한 협력 및 정보를 공유한다.
- ⑦ 위기관리/재난 구호 조치를 강구한다. 위기예방과 관리방안 공동연구 및 훈련을 실시한다. 각종 재난구호, 수색구조 활동, 인도적 구호작전 관련 자료와 정보 공유 등을 협력한다.
- ⑧ 공동의 평화유지 활동을 한다. 평화유지 관련 회의 개최 및 파병을 공동으로 논의한다. 동북아 역내 평화유지센터 설립 등의 활동을 한다.
- ⑨ 동북아 역내 공동의 안보연구기구를 설립한다. 안보개념 및 모델 개발을 공동연구한다. ‘동북아안보상황평가’ 공동 프로젝트를 마련하고, 역내 국가 간 행동강령과 지침, 평화공존 원칙과 규범을 연구한다.

(나) 2단계: 초보적 군사적 신뢰구축을 통한 평화증진

유엔사령부의 중요 임무가 국군에 이양되면 실질적으로 국군이 유엔사의 한반도의 평화유지기능을 담임하게 된다. 이러한 상황변화를 제도적으로 반영하는 차원에서 남북이 ‘정전위원회의 평화유지기능’을 대신하는 내용을 핵심으로 한 평화협정 논의가 활발하게 진행되어야 할 것이다. 한반도의 평화유지 기능을 남북이 주도하는 단계에 이르게 되면 당연히 초보적 군사적 신뢰구축 조치단계를 넘어 구조적 군축문제를 논의할 필요가 있다. 국내 차원에서 북핵문제로 북핵폐기가 검증되면 북한으로부터의 안보불안감도 상당히 완화될 것이다.

1) 새로운 한반도 평화관리 기구 설치, 운영

유엔사의 주요 기능을 국군이 담당하는 상황에서 정전위원회의 평화유지 기능을 대신하는 새로운 「한반도평화관리기구」를 만들어 평화시대(비무장 시대)를 관리하고, 예상되는 분쟁을 해결하는 조치를 강구해야 한다. 새로운 제도를 통하여 남북한이 평화유지 기능을 실질적으로 주도하는 현실이 반영되어야 할 것이다.

이와 관련하여 남북한 당국이 기존에 제기한 입장을 중심으로 본다면 다음과 같은 방안들이 검토될 수 있다.

- ① 새로운 평화협정이 체결되더라도 정전협정상의 군사정전위원회를 유지하는 것이다.
- ② 북한과 이미 합의한 「기본합의서」 상의 「군사공동위원회」를 가동하여 정전위원회 기능을 대신하는 것이다.
- ③ 북한이 제의한 「3자 군사공동기구」를 수용하는 방안이다.
- ④ 유엔사·북한·한국이 참여하는 3자 장성급회담을 제의하는 방안이다.

궁극적으로 남북이 한반도 평화관리의 책임을 지는 것이 바람직할 뿐만 아니라 그렇게 되어야 한다. 과도기적으로 남북한과 미국이 참가하는 평화관리기구를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 경우 과도기 기간 또는 구체적 상황을 명시할 필요가 있다. 3자 군사공동기구를 전향적으로 검토할 경우 중국의 태도가 합의에 이르는 변수가 될 수 있다. 비록 3자든, 다른 형태든 평화관리기구를 만들어 운영하더라도 궁극적으로 남북한이 중심이 되어 평화가 관리되어야 한다.

2) 다양한 운용적 군비통제 추진

군비통제(arms control)의 개념은 포괄적인 것으로 이해되고 있으며, 군비통제 용어로 통용되고 있는 군축 또는 군비축소(arms reduction), 군비제한(arms limitation), 무장해제(disarmament), 신뢰구축(confidence building) 등을 포함한다. 군비통제의 통제대상을 ‘군사력 운용’으로 할 것인지 아니면 ‘군사력 구조’로 할 것인지에 따라 운용적 군비통제와, 구조적 군비통제로

나눌 수 있다. 평화정착단계에서는 남북 간에 다음과 같은 운용적 군비통제를 추진할 필요가 있다.

- ① 비무장지대의 관리 방안을 논의한다. 해상경계선을 포함한 비무장지대(MDL)의 평화유지 방안을 강구한다. 군사력 배치제한구역(LDZ) 개념을 고려하여 DMZ+일정거리/규모의 병력 불배치 지역을 확보한다.
- ② 군사훈련을 상호 통보하고 참관한다. 연중 훈련계획을 교환하고 상호 훈련참관단을 운용한다.
- ③ 군사정보를 교환하여 투명성을 제고한다. 주요 군사활동 계획을 상호 통보하고 상호 군사력 배치현황을 교환하는 군사적 투명성을 제고한다.
- ④ 구조적 군축문제를 거론한다. 국방개혁상의 병력감축을 활용하여 재래식 전력의 획기적 감축을 추진한다.
- ⑤ 남북사이의 불가침 이행·보장과 군사적 신뢰조성 및 군축을 협의·추진하기 위한 군사공동위원회를 구성·운영한다.

3) 독자적 전쟁억제능력 확충

주한미군 규모 조정이 완료되고, 유엔사령부의 10대 임무 이양이 완료된 상황에서 전시작전통제권 환수 실행시기가 고려될 것이다. 전시작전통제권 환수 시기는 한반도 평화체제 구축노력과 직접적 관련성은 적다. 기본적으로 한반도 평화체제는 남북한과 미국 등 관련국, 국제체제가 함께 고려되어야 할 문제이지만 작전지휘권 환수문제는 한국과 미국의 동맹조약, 방위태세의 유지에 관한 문제이기 때문이다. 따라서 작전지휘권 환수는 우리 정부의 자체적 방위역량 확보노력, 독자적 작전기획능력 확충에 대한 한미 양국의 긍정적 평가가 선행되어야 한다.

그러나 한미 연합사령관이 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사하고 있는 것이 유엔군 사령관 직위를 겸임하고 있는 법적 토대에 있고, 유엔군사령관이 정전협정체제의 유지에 책임이 있기 때문에 전시작전통제권 환수 시기는 평화체제 추진과정에 중요한 영향을 준다.

2005년 10월 21일 한미 양측은 제37차 한미연례안보협의회를 개최하여 ‘작전지휘권 환수협의를 적절히 가속화’하기로 합의하였다. 한미 양측 정부의 후속 정책에 따라 유동적이겠지만, 이 시기에 전시작전지휘권 환수를 적극 고려해야

할 것이다. 이 시기에 전시작전지휘권 환수에 필요한 독자적 전쟁억제 능력을 완비해야 한다.

4) 한반도평화협정 체결

한반도 평화체제 논의의 관련국들은 한반도 내부에서 남북이 중심이 되는 새로운 평화유지 기능을 제도적으로 보장할 수 있는 ‘한반도평화협정’을 추진할 필요가 있다.

새로운 평화협정은 정전협정과의 관계를 명시하든, 하지 않던 정전협정의 ‘한반도 평화유지 기능’을 대체하는 협정이 되어야 한다. 아울러 정전협정은 미래 교전을 예방하여야 하며, 미래 군사적 충돌이 있을 경우 이를 효과적으로 방지하고 응징할 수 있는 실효적 보장 내용이 포함되어야 한다. 이러한 성격을 고려할 때, 다음과 같은 형식과 내용으로 평화협정이 만들어져 한다.

첫째, 평화협정의 절차와 관련한 가장 중요한 쟁점인 당사자 문제는 ‘미래에 상정 가능한 교전당사자’가 평화협정의 당사자가 되는 것이 바람직하다.

둘째, 평화협정에는 한반도 평화관리기구 및 국제적 보장체제, 군사경계선이 반드시 포함되어야 한다. 정전협정의 수정, 폐기 절차에 따라 새로운 평화협정이 체결되지 않더라도 정전협정의 평화유지기능을 담당하고 있는 정전위원회, 군사경계선을 대신하는 내용이 반드시 포함되어야 한다. 아울러 베트남 평화협정의 교훈을 고려할 때, 미국이 참가하는 실효적 보장체제가 반영되어야 한다.

셋째, 가능하면 포함되어야 할 내용은 평화체제 구축의 정치적 조건이 될 ‘외국군 철수 및 쌍무동맹 유지’, ‘전쟁종료선언 명시’, ‘군비통제’ 문제이다. 외국군 철수 및 쌍무동맹 문제는 4자회담의 교훈을 고려할 때, 남북한이 참여한 대립입장을 갖고 있다. “한반도에 주둔하는 외국군과 쌍무동맹은 무력에 의한 현상변경에 참가하지 않는다”는 공동정신에 기초한 합의정신을 반영하면 좋을 것으로 보인다. 전쟁종료 선언과 군비통제는 평화보장체제의 실효성을 제고하는 환경을 만드는데 기여할 것이다.

평화협정 체결은 목적이 아니라 항구적 평화체제를 위한 수단이다. 항구적 평화는 우선적으로 우리의 안보골격이 손상되지 않는 전제조건에서 추진해야 한다.

(다) 3단계: 남북군사공동기구 운영과 군사통합 준비

이 단계에서는 남북의 군사적 대치구조 하에서 배비된 군사력을 재배치하여야 하는 동시에, 재래식 군사력에 대한 구조적 군축을 추진할 필요가 있다. 아울러 남북한의 정치적 통합을 적극 뒷받침하기 위한 군사적 통합 준비를 해야 한다. 국내적으로는 구조적 군축과 국방개혁을 조화시켜야 한다. 동북아 차원에서는 구현된 한반도 평화체제에 대한 실효적 보장체제를 완성시켜야 할 필요가 있다.

1) 남북한의 구조적 군비통제

남북한은 본격적으로 상설적인 군사공동기구를 만들어 구조적 군비통제(structural arms control) 적극 추진해 나가야 한다. 구조적 군비통제는 항구적 평화체제에 대한 정치군사적 조건을 완성하는 조치가 될 것이다.

구조적 군비통제는 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 통제함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하려는 조치를 말한다. 이 조치를 통하여 남북한은 군사력 건설, 획득, 동원을 제한하거나 특정지역에서의 특정무기 사용을 제한할 수 있다. 아울러 무기의 생산 및 이전에 대한 규제에 합의할 수 있다.

2) 국내 차원 : 남북한 군사통합 준비

한반도에서 항구적 평화체제가 완전히 구현되는 조건은 남북통일이다. '사실상의 통일'을 구현한 가운데 추진해야 할 정책과제는 '제도상의 통일'이고, 제도상의 통일을 실현하기 위하여 각 분야는 통합을 준비해 가야 한다. 군사분야에서의 통합도 예외가 될 수 없다. 이 단계에서는 남북한 군사통합을 준비해 나갈 필요가 있다.

군사통합은 다음 몇 가지를 우선적으로 고려하면서 준비되어야 한다. 첫째, 통일한국의 안보·국방전략을 먼저 고려해야 할 것이다. 통일한국의 안보·국방전략에 따라 대외 안보협력에 대한 기초가 설정되고, 대외 군사협력의 방향이 설정될 것이기 때문이다. 둘째, 통일한국의 적정 군사력 수준을 설정해야 한다. 주변국가와의 군사력 격차를 고려하고, 군사력 건설 및 유지능력을 고려하여 적정 군사력 규모를 설정되어야 한다. 셋째, 남·북한 군사

력 현황을 정확히 파악하는 노력을 해야 한다. 이러한 노력이 일정한 성과를 확보한 가운데 병력통합, 무기장비 통폐합, 부대편성, 군사력 배비 등에 대한 연구를 진행할 수 있다. 여타 분야의 통합기구가 설치, 운영된다면, 군사분야에서도 ‘군사통합’을 준비하기 위한 기획단을 설치, 운영할 필요가 있다.

군사통합에 대한 준비가 필요하지만 여타 분야의 통합노력 진전, 남북관계의 진전, 북한 내부의 수용가능성을 고려하여 추진노력의 공개여부를 결정해야 할 것이다.

3) 동북아 차원: 중층적 평화보장체제 구축

동북아 차원에서는 한반도 평화체제를 실효적으로 보장하는 국제체제가 확고하게 수립, 작동하여야 한다. 특히, 한반도 평화체제와 직접 관련이 있는 국가들의 제도적 참가, 유엔 등 국제사회의 보장, 쌍무동맹 등을 통하여 보장될 수 있다. 새로운 평화체제를 보장하는 데 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 보장의 실효성 문제이다. 평화체제를 위협하는 군사적, 비군사적 행동을 할 경우, 이를 제어할 수 있는 실질적인 힘을 보장국가(기구)가 가져야 한다. 이런 점에서 동북아 지역 평화기구를 구축하는 방법, 유엔 등 국제사회가 보장하는 방법, 남북한의 동맹전력을 활용하는 방법이 중층적으로 보장되는 것이 좋다.

4) 평화협정 서명 당사자에 의한 보장

한반도에 구축된 평화체제가 다시 평화정착기나, 교류협력기로 역진하지 않도록 보장하는 동시에, 군사적 수단으로 평화상태를 교란하는 상황이 일어날 때, ‘평화상태’로 복귀하는 실효적 보장체제가 갖추어져야 한다. 실효적 보장은 다음과 같은 기제를 통해 실현될 수 있다.

평화정착기의 ‘한반도평화협정’의 서명·보장 당사자에 의한 보장이다. 체결과정에 실질적으로 참가한 국가를 고려할 때, 미국과 중국이 이러한 보장의 주체가 될 수 있다. 미국, 중국이 보장할 경우 휴전협정의 실질적인 당사자가 일괄 참여함으로써 법리적 타당성과 실현가능성 및 보장 실효성이 가장 확실하다.

5) 유엔 등 국제체제에 의한 보장

동북아를 벗어나 세계적 차원의 국제체제를 통하여 평화체제가 보장될 수 있다. 특히 평화체제를 구축하는 과정에서 유엔의 결의를 얻을 경우, 유엔에 의하여 평화체제가 공고하게 될 수 있다. 유엔에 의한 평화체제 보장은 국제체제가 평화를 보장하는 상징성은 높아지지만 실효성은 낮아진다.

6) 쌍무동맹조약의 활용

남북한이 각자 유지하고 있는 쌍무동맹조약을 활용하여 평화를 보장하는 방안이다. 한반도 평화체제를 위협하게 하는 행동에 대하여 양국의 동맹조약은 이를 극복하는 방향으로 작동해야 한다는 점을 선언할 수 있다. 실질적으로 미국, 중국에 의한 평화보장이 될 수 있다.

7) 동북아 다자안보협력체 설치·운영

동북아 평화문제를 중점적으로 논의하기 위한 ‘동북아안보협력체’를 구성, 활용해야 한다. 동북아안보협력체의 참가국은 일차적으로 남북한과 미, 일, 중, 러의 동북아 6개국을 고려할 수 있다. 동북아 6개국으로 구성된 동북아안보협력체는 한반도의 긴장완화와 평화체제 전환의 국제적 보장, 동북아의 신뢰구축, 동북아군축 등의 의제를 논의해야 한다.

동북아안보협력체는 역내 안보문제를 협의하기 위해서 회원국의 정상회담과 외교·안보관계 장관회의 및 실무자급 접촉이 정례화되어야 한다. 또한 각급 회담 운영과 합의사항의 이행을 위해서 사무국을 설치할 필요가 있다. 아울러 합의사항의 분야별 이행을 위해서 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위원회, 검증·사찰위원회 등을 구성해야 할 것이다.

동북아의 다자안보협력체를 활용하여 평화체제를 보장하기 위하여 다음과 같은 조치들이 선행되어야 한다.

첫째, 남북한이 동북아안보협력체의 회원이 되어야 한다. 북한의 참가가 없는, 남북한의 참가가 없는 동북아안보협력체는 한반도 평화에 아무런 기여를 할 수 없다.

둘째, 동북아안보협력체의 역내 평화유지활동과 남북한 당국의 평화유지활동이 보완적 역할을 해야 한다. 예를 들어, 동북아안보협력체의 안보장관

회담에서 남북 간 안보장관회담이 이루어지고, 남북 간 장관회담에서 동북아안보협력체의 주요의제에 대하여 입장이 조율되어 한반도 평화에 기여하는 선순환관계를 만들어 가야 한다.

다. 소프트파워 확충

국가안보에 대한 시각을 절대적 군사안보 관점에서 탈피하여 공동안보, 협력안보, 포괄안보 차원에서 안보태세를 강화할 수 있도록 방안을 강구하여야 한다. 군사안보에 대한 지나친 치중은 국가경쟁력과 포괄적 안보역량 등에 부정적 영향을 미쳐, 결과적으로 군사안보를 포함한 총체적 안보 역량을 위축시키는 악순환을 초래 가능하다. 상호의존의 확대와 탈냉전기 새로운 위협의 증대는 공동안보, 협력안보, 포괄안보를 추구할 것을 요구하고 이를 위한 여건을 마련하고 있다. 이미 한·중·일 3개국은 지역 내 자유무역 협정을 체결하기 위한 노력을 추진하고 있으며, 미국과도 이와 같은 관계를 발전시키기 위한 방안을 강구하고 있다. 또한 환경문제 및 질병 등과 같은 새로운 안보위협에 대응하기 위한 협력을 요구받고 있다.⁴³

(1) 동북아 역내 평화관련 국제기구의 활용

동북아 역내 국가들에 개별적으로 존재하는 평화관련 민간단체를 국제기구로 전환시키고, 지역차원에서 연대하여 활동하는 기구로 발전시킨다. 이러한 민간차원의 평화관련 기구들이 분쟁을 감시하고, 평화적으로 해결하는 영향력을 갖게 할 필요가 있다.

(2) 동북아평화공동체 형성

동북아평화공동체 형성을 위한 역내 군사 및 비군사적 역할을 포괄하는 전략을 구상하고 추진하여야 한다. 한국은 한반도의 지전략적 안보 취약성을 강점으로 활용할 경우, 역내 평화공동체 구성을 위한 촉매제 등 다양한 역할을 수행하는 등 외교적 활동 공간을 확대 가능하다. 이미 6자회담을 통하여 축적된 ‘한반도비핵화’에 대한 공유된 인식을 ‘동북아평화공동체’로

43. 박창권, “동북아시아대의 전략추진 기반강화 방안,” 전경만 외, 『동북아시아대의 국가안보 전략 연구』 (서울: 한국국방연구원, 2006), pp. 169-178.

확대 발전시켜 나간다. 동북아 전체의 정치·군사·경제의 변화 및 발전 추세에 대한 조감도를 갖고 각국이 동북아 비전을 구현하는 데 긍정적 행동을 할 수 있도록 유도하기 위한 구체적인 방안을 강구하여야 한다. 이미 동북아 각국은 북한 문제 해결을 위한 협상의 장을 마련하고 있고, 자유무역협정 체결을 위한 움직임을 가속화하고 있기 때문에 점차 유리한 여건이 조성되고 있다.

(3) 비전통적 안보문제에 대한 공동대응능력 확충

테러, 전염병, 환경오염, 재난구호, 난민구호, 불법무기 거래 등 비전통적 안보문제에 대한 국제적 공동 대응할 수 있는 능력을 확충해 가야 한다. 저장도 분쟁의 해결과 역내의 안정 및 평화를 유지하기 위한 군의 평시 역할이 점차 증가되고 있는 국제적 추세 하에서 한국은 국익을 보호하고 국가위상을 제고하기 위해 이러한 역할과 임무를 보다 적극적으로 수행할 수 있어야 한다. PKO활동 등 유엔 및 국제기구의 다양한 평화유지활동을 확대해 나갈 필요가 있다.

(4) 정치체제의 선진화 노력 지속

민주주의 정치적 가치를 구현하고 법치주의가 중심이 된 정치문화와 행태를 지속 발전시켜 선진화된 민주주의 정치체제를 구축하여 정치체제의 경쟁력과 비교우위를 확보해 나가야 한다. 복지국가로서 국가의 기능을 강화하여 사회의 불균형, 갈등적 요소를 점진적으로 개선하고, 사회적 통합성과 정부에 대한 신뢰도를 향상해야 한다. 외교의 목표와 방향을 명확히 정립하여 효과적으로 추구하되 정부와 기업, 민간이 함께하는 총체적 외교 역량을 강화하고, 대외원조와 지원활동을 강화하여 국제적 책임과 역할을 담당하고, 국가별·분야별 외교 전문가를 양성하여 효과적으로 활용해야 한다.

(5) ‘한반도 정신문명’에 대한 새로운 정체성 유지

중국, 일본과 차별되는 전통적인 ‘한반도 정신문명’에 대한 정체성을 정립, 유지시키는 노력을 지속해야 한다. ‘한민족 문명’의 정체성을 개발 및 전파하며, 교육·기술·영화·관광·음식 등 다양한 문화산업의 경쟁력을 향상시켜 한국에 대한 호감도를 증진하고 국가이미지를 제고한다.

(6) 사회구성 변화를 고려한 국가경쟁력 제고

진행되고 있는 고령화 사회, 인구감소, 해외 노동자 유입 등은 우리 사회의 구성체계를 질적으로 변화시키고 있다. 일정한 규모를 유지할 수 있는 인구정책, 사회전반의 생애 노동시간의 확대, 국내외 노동시장의 유연성 등을 고려한 경제정책을 수립하여 국가경쟁력을 유지해나가야 한다. 지경학적으로 유리한 위치를 활용하여 동북아 물류 및 금융 등의 중심지로 발돋움할 수 있도록 경제의 대외개방성을 제고하고, 역동성을 유지해 나갈 필요가 있다. 수입에 절대적으로 의존하고 있는 대체에너지 개발에 집중함으로써 에너지의 자급도도 높여나갈 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

국군정보사령부. 『국군교육사령부』. 서울: 국군정보사령부, 1998.

국방부. 『국방백서』. 서울: 국방부, 2006-2007.

_____. 『자주국방과 우리의 안보』. 서울: 국방부, 2004.

김봉호. 『위대한 선군시대』. 평양: 평양출판사, 2004.

김인옥. 『김정일장군 선군정치론』. 평양: 평양출판사, 2003.

외교통상부. 『2005년 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2006.

_____. 『1995년 외교백서』. 서울: 외교통상부, 1996.

최종기. 『소련외교정책론』. 서울: 법문사, 1988.

통일부. 『북한개요 2004』. 서울: 통일부, 2005.

Nye, Joseph S. Jr. *Soft Power*. New York: Perseus Books Group, 2004.

2. 논문

구갑우. “한국의 평화외교: 평화연구의 시각.” 『동향과 전망』. 67호, 2006.

박창권. “동북아시아대의 전략추진 기반강화 방안.” 전경만 외. 『동북아시아대의 국가안보전략 연구』. 서울: 한국국방연구원, 2006.

성명재 외. 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입, 세출 추계를 통한 중기재정전망 및 정책과제』. 한국조세연구원 보고서. 2003. 8.

조명현. “21세기에 있어서 한국의 외교정책의 방향과 진로.” 『한국동북아논총』. 제1집, 1966.

함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 경쟁의 고찰.” 함택영 외. 『북한군비경쟁과 군축』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992.

허문영. “북한의 대외정책 현황과 전망.” 『북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망』. 민족통일연구원, 1996.

3. 기타

『로동신문』.

『북한동향』.

『연합뉴스』.

『2001년도 합참전략기획능력서』. 2000. 7.

대한민국 국방부 발표내용. 2004년 10월 6일.

“우리 당의 선군정치는 필승불패이다.” 노동신문·근로자 공동논설. 조선중앙방송, 1999. 6.

최주환. “북한의 안보개념과 안보정책의 목표.”

<[http://www.nkd.or.kr/bulletin/2001/month1-8, html](http://www.nkd.or.kr/bulletin/2001/month1-8.html)>.

Secretary Condoleezza Rice. “Briefing En Route to Anchorage, Alaska.”

US Department of State. July 13, 2005.

<<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/49536.htm>>.

UN. *Comprehensive study on Confidence-building Measures*. New York, 1982.

5

결론

박종철 · 김성진



2020 선진 한국의 국가전략(1) : 안보전략

본 연구는 2020년을 지향하는 우리의 국가전략을 마련하기 위해 시도되었다. 특히, 본 연구는 국력에 대한 평가와 향후 쌍무 및 다자관계의 전망에 있어 이론적 접근을 모색하였으며, 지구적, 동북아, 그리고 한반도 차원 등 세 지역적 차원을 구분하여 각각의 수준에서 쌍무관계와 다자관계, 그리고 국제기구 등의 발전을 분석하였다. 또한 본 연구는 각 차원 및 문제 영역과 관련된 다양한 전공자들의 학제 간 협동연구로 진행되었으며, 상호 토론을 통해 개별적인 연구들이 하나의 커다란 이론적 틀에서 유기적으로 통합될 수 있도록 하였다.

이러한 접근은 기존의 유사한 목적을 가진 연구들이 가지는 문제점들, 즉 지역적 차원간의 간주관성의 간과, 쌍무관계 중심의 현황파악과 전망, 그리고 문헌중심적인 연구의 한계를 극복하고자 시도되었다. 본 연구는 특히 정책지향적 접근을 강조하고 있는 기존의 연구들과 달리 이론적 접근에 대한 강조를 통해, 보다 일관적인 분석과 전망을 제시하고, 현황, 전망 그리고 정책 사이의 상호연계성을 강화하고자 하였다.

본 연구는 현황의 파악과 2020년 시점의 전망을 위해 지구적, 동북아 그리고 한반도의 모든 차원에 공통적인 영향을 주는 변수와 각각의 개별차원에 영향을 주는 요인을 구분하여, 각각의 요인의 변화추이를 전망해보았다.

모든 영역에 공동으로 영향을 주는 요인으로 분석에 포함된 내용은 세계 경제구조의 변화, 에너지 경쟁, 환경위협 및 전염병의 확산, WMD의 확산, 테러리즘과 모든 군사적 위협, 초국경적 범죄, 인구집중 및 노동력의 이동, 그리고 ‘문명의 충돌’ 등이었다.

또한 지구적 차원에서는 이러한 변수와 함께, 대미 균형·견제세력의 대두, 민주화의 확산, 세계화·지구화의 확대, 그리고 환경 및 자원관련 갈등이 2020년 전망을 위한 변수로 포함되었다. 동북아차원에서는 공통변수와 함께 미중-미일 관계, 역내 영토분쟁, 경제성장과 상호의존도의 변화 등이 고려되었다.

끝으로 한반도 차원에서는 북핵문제, 북미-북중관계, 남북관계, 그리고 북한의 체제불안정 등의 변수가 분석에 포함되었다.

1. 세계 차원의 안보전략

세계적 차원의 안보질서는 궁극적으로 미국주도의 국제질서는 유지되겠지만 2020년의 시점에서 국제문제는 패권으로만 해결할 수는 없을 것이며, 나이(Joseph N. Nye)가 지적하는 것처럼 군사안보, 경제, 초국가적 게임의 장 등에서 각각 다른 게임의 규칙이 적용되는 복합적인 전략을 요구하는 상황이 될 것으로 전망된다. 이에 따라 다극적·초국가적 질서의 비중이 확산될 것이며, 만약 미국이 전통적 군사해결만을 고집하는 ‘군사안보 게임’에만 몰두할 경우, 국제정세의 불안이 야기될 수도 있을 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 우리나라는 안보영역에서는 ‘매력적인 중견국가’를 지향해야 할 것이다. ‘매력적인 중견국가’란 타국에 위협을 제기하지 않으면서 국가 간 물질·인적 교류의 중심 및 상호 신뢰구축의 거점이 되며, 상호 협력의제를 창출하는 국가를 말한다. 이러한 비전을 달성하기 위해서는 ①세계질서 주도연합(leading coalition)에 참여하고, ②매력외교의 중견국가로서의 ‘외교태세(diplomatic posture)’를 정립하며, ③세계평화를 위한 국제기여를 강화해야 할 것이다.

첫째, 세계질서 주도연합에의 참여는 결국 전략적 목표를 바탕으로 어느 국가군과 전략적 동반자관계를 형성할 것인가를 결정하는 것을 의미한다. 우리의 국가적 비전을 고려한다면, 미·영·일·EU 등의 관계가 악화되지 않는 한, 한미동맹에 기초하여 민주주의와 시장경제가치를 공유하는 국가연합의 군에 속하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 중견국가로서의 외교태세의 강화는 외교역량의 강화를 의미하며, 외교통상부 기능의 강화, 외교통상부의 조직과 운영에 대한 혁신, 국민과 함께 하는 열린 외교 등의 지향을 수반한다고 할 것이다.

셋째, 평화를 위한 국제기여와 관련해 본 연구는 해외원조(ODA)의 확대, 세계 평화문화 창출에의 기여, 그리고 국제평화유지활동의 강화 등을 구체적인 방안으로 제시하였다.

2. 동아시아 차원의 안보전략

세계 차원의 전략의 기초는 동북아 지역에서도 많은 부분 유사하게 나타난다고 할 것이다. 특히, 동북아 지역은 안보적 측면에서는 경성 및 연성

국력 면에서 패권적 지위를 유지하고자 하는 미국과 국력의 비약적인 성장을 기반으로 대외적 발언권을 강화하고자 하는 중국, 미국과의 동맹관계 강화에 기초하여 ‘보통국가화’ 정책을 추진하는 일본, 그리고 점차 미국의 일방주의에 대한 반대세력을 결집하고자 하는 러시아의 정책이 상호작용하여 역내에 적지 않은 질서변화를 초래할 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 한국의 동북아 비전은 안보차원에서는 ‘동북아 평화에 기여하는 매력적 중견국가’로의 성장이라고 할 것이다.

먼저 동북아차원의 안보비전을 달성하기 위해서는 ①중견국가로서의 국력을 확보하고, ②대외관계를 재정비하며, ③동북아 평화·번영 질서에 대한 정책구상을 제시해야 할 것이다. 첫째, 경성국력의 확보를 위해 현재 GDP 2.7% 수준의 국방비를 다른 국가들과 유사한 수준인 GDP 3% 수준으로 인상할 필요가 있다. 이와 함께 현재 30위권으로 하락하고 있는 연성국력의 강화를 위해 국가 브랜드를 발굴·홍보하기 위한 다각적인 노력을 견지해야 할 것이다.

둘째, 대외관계의 재정비를 통해 ‘증우감적(增友減敵)’의 대외관계를 모색해야 할 것이다. 이는 기존의 한미동맹을 단순한 대북억지력이 아니라 민주주의와 시장경제, 그리고 인류보편의 가치를 수호하기 위한 동맹관계로 발전시켜야 함을 의미한다. 이와 함께 한일, 한중, 한러관계에서도 협력과 신뢰를 유지할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 경우에 따라 우리나라는 한미관계(혹은 한일관계 포함)와 한중, 혹은 한러관계 사이에서 일방을 선택하도록 강요받는 상황에 처할 수도 있을 것이다. 이와 같은 경우, 우리는 한·미·일 관계의 역사성을 강조하고, 미·중·일·러의 관계에서 균형과 조화의 원칙을 유지할 수밖에 없음을 설득해야만 할 것이다. 특히, 연성국력과 ‘가치와 의제를 중심으로 하는 동맹’의 지향은 이렇게 ‘강요된 상황’에서 우리의 입장을 설명하는 데 강한 설득력과 신뢰감을 보장해줄 수 있을 것이다.

셋째, 동북아 지역에서 진행되고 있는 영토분쟁 등 전통적 안보문제 등을 고려할 때, 역내 다자주의적 해결의 요구가 증대할 것이며, 이 경우 우리나라는 다자간 안보협력체 창출을 위한 정책을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 역내 각국 정상과 주요 정치세력, 그리고 다자간 안보협력체로 인해 공동의 이익을 누릴 수 있는 그룹(예를 들어 경제, 사회단체, 시민단체, 언론, 지식인 등)을 연결하는 네트워크 건설을 강화하기 위한 정책을 추진할 필요

가 있을 것이다. 또한 젊은 세대의 교류확대를 지원하고, 세계 차원에서도 이미 언급된 것처럼 이러한 구상을 마련하고 추진하기 위한 국가제도의 정비와 역내 관련제도 구축을 위한 노력이 이루어져야 할 것이다.

3. 한반도 차원의 안보전략

2020년 한반도 차원의 안보질서는 김정일체제의 지속 여부, 남북군사관계, 그리고 운용적 군비통제의 진전 여부에 따라 형성될 것이다. 첫째, 김정일체제는 ‘선군실리사회주의’를 지향하고 있으며, 이러한 정책적 기조는 지속될 것으로 보인다. 그러나 북한체제는 주민의 충성심 이완과 미국의 압력이라는 대내외 압력에 봉착하게 될 것이며, 북중관계 역시 중국의 세계전략의 하위 차원으로 격하될 것이다. 또한 한국의 대북전략 역시 상호주의에 입각해 추진될 수밖에 없을 것이며, 이러한 변화는 김정일체제의 지속성과 부자승계 성공 가능성을 낮게 하고 있다. 김정일체제의 붕괴가 친미정부로 이어질 경우는 남한으로의 흡수통일 가능성이 높아질 것이며, 친중정부로 이어질 경우는 개혁·개방체제로 발전하거나 이러한 정책이 실패할 경우 정권붕괴로 이어질 수 있을 것이다.

둘째, 남북군사관계는 2020년에는 전쟁발발 가능성이 현저하게 감소된 상황에서 안정적인 군사관계를 형성할 것으로 전망된다. 물론 한반도의 전쟁발발 가능성이 없다고 단언하기는 어려우며, “한국의 혼란이나 한미관계의 급속한 악화, 동시다발적 국지분쟁의 발생으로 미국의 군사지원이 제한 혹은 지연되는 상황”이 동시에 충족될 때 전쟁의 가능성이 제기될 것으로 전망된다. 셋째, 남북 간 안정된 군사관계는 2020년에 정치적 신뢰구축과 병행하여 군사력 통제의 대상이 군사력의 운용에 초점이 맞추어지는 ‘운용적 군비통제’를 구현할 수 있을 것으로 전망된다.

이러한 2020년의 안보·경제질서 하에서 한반도 차원에서의 안보전략은 ‘비핵평화국가’의 구현이라고 할 것이다. 이는 평화적인 북한 핵의 폐기를 통한 한반도의 비핵화, 한반도 평화의 구현, 그리고 국력에 상응하는 군사력의 건설·유지, 그리고 연성국력에 기초한 문화영토의 확대 등의 목표를 포함하는 것이다.

이를 위해서는 평화적 북핵폐기 유도, 항구적 한반도 평화체제 구축, 그리고 외교적 연성국력의 확충을 추구해야 할 것이다. 첫째, 북한 핵의 평화적

폐기와 관련하여 북한 스스로 핵을 폐기하는 경우는 북한이 핵보유가 체제에 위협이 된다고 판단할 때와 스스로 체제에 대한 자신감을 확보하여 핵보유가 체제유지에 불필요하다고 인식할 때 가능할 것이다. 물론 이러한 상황이 전개되지 않을 경우, 압박과 협상을 통해 북핵폐기를 지속적으로 추진해야 하며, 이를 위해서는 주변국과의 공조와 책임분담이 필요할 것이다.

둘째, 한반도 평화체제 구축을 위해서는 남북한 군사적 신뢰구축이 필요하며, 한반도 평화관리체제에서 남북한이 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 또한 평화협정체제의 경우는 보다 실효성 있는 보장체제를 단계적으로 구축해야 하며, 국방개혁을 통한 국방태세 역시 강화해야 할 것이다.

끝으로 한반도 안보질서를 재편하는 과정에서는 이러한 노력을 공동안보, 협력안보, 포괄안보 차원에서 진행할 필요가 있으며, 이는 역내 평화관련 국제기구와의 원활한 소통을 요구하고 있다. 따라서 역내 평화관련 단체의 국제기구로의 전환, 혹은 새로운 평화공동체 구성을 위한 기구 설립의 지원 등을 통해 '동북아 평화공동체' 추진과 한반도 평화구축 노력을 연계하려는 정책도 추진해야 할 것이다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 핵정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠저	5,000원
2006-14	한미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외 공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범저	5,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준외 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한		

	의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)		10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005

8,500원

연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006

6,000원

2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007

6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사실」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호

2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)

Studies Series

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am

- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era
Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula
and the Outlook for Unification
Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea
Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and
Future Prospects
Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System
Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

