

# 동북아 안보·경제 협력체제 형성방안

김 영 운  
박 종 철  
오 승 렬  
이 호 근  
전 성 훈  
홍 관 희  
홍 용 표  
황 병 덕

통 일 연 구 원



동북아 안보·경제 협력체제 형성방안

◆  
**목 차**

---

**제1부 이론적 틀과 사례연구**

---

- I. 동북아 안보·경제 협력의 이론적 틀** ..... **홍용표/1**
1. 머리말 — 1
  2. 경제와 안보의 관계 — 3
    - 가. 국가 차원 · 3
    - 나. 국제관계 차원 · 7
  3. 동북아시아 경제협력과 지역안보 이론적 논쟁 — 10
    - 가. 자유주의적 낙관론 · 11
    - 나. 현실주의적 회의론 · 19
    - 다. 이론적 논의의 평가 · 26
  4. 정책적 함의: 안보·경제의 상승적 연계 모색 — 29
    - 가. 외부 균형자의 필요성 · 30
    - 나. 내부 균형자로서 다자기구의 역할 활성화 · 31
    - 다. 국지적 경제협력시대 육성 · 34
  5. 결론 — 38
- II. 유럽의 안보·경제 협력의 사례** ..... **이호근/44**
1. 서론 — 44
    - 가. 유럽통합과 협력의 역사 · 46
    - 나. 2차 대전 후의 유럽통합의 발전 · 48

- 2 유럽 안보-경제협력 레짐의 발전 — 60
  - 가. 유럽 경제협력의 역사적 발전: ECSC-EEC-EC-EU • 60
  - 나. 유럽 안보협력의 역사적 발전: EDC-EPC-WEU • 64
- 3 유럽지역 안보체제의 구조와 변화 — 67
  - 가. 유럽 집단안보체제의 발전과 변화: NATO-WEU성립과 발전 • 67
  - 나. 유럽정치협력(EPC)으로부터 공동외교안보정책(CFSP)의 발전으로 • 70
  - 다. 유럽 다자(multilateral) 안보협력체제 발전의 의의: 유럽안보협력회의(CSCE)에서 유럽안보협력기구(OSCE)의 발전과 과제 • 87
- 4 유럽연합의 동유럽으로의 확대와 유럽헌법(European Constitution)제정 논의 — 93
  - 가. 유럽연합의 확대와 도전들 • 93
  - 나. 유럽회의(European Convention)의 구성과 유럽연합 헌법제정 논의과정 • 96
  - 다. 유럽연합 헌법(European Constitution)제정 안의 구조 • 99
  - 라. 유럽연합 헌법제정 논의와 한반도에의 시사점 • 104
- 5 결론: 유럽 협력시대의 동북아지역 안보-경제 협력에의 시사점 — 109

**III. 동북아 지역질서 변화와 우리의 대응방안 : 미·중관계를 중심으로**  
 ..... 황병덕/115

- 1. 서론 — 115
- 2 동북아 국제환경의 변화와 한반도 — 117
  - 가. 미국의 일방주의적 세계전략 • 118
  - 나. 중국의 경제대국화와 중·미 갈등 • 128
  - 다. 북한 핵위기로 인한 동북아 세력분포 변화 • 140
  - 라. 북한 핵 위기의 국제정치적 영향 • 144
- 3 미·중의 동북아정책 — 148
  - 가. 미국의 동북아정책 • 148

- 나. 중국의 동북아정책 • 164
- 4. 동북아 질서 변화 전망과 우리의 대응전략 — 180
  - 가. 동북아 질서 변화 전망 • 180
  - 나. 우리의 대응전략 • 188

---

## 제2부 동북아 안보 협력

---

### IV. 북한의 대량살상무기(WMD) 개발과 동북아 안보 …… 홍관희/196

- 1. 서론 — 196
- 2. 북한 대량살상무기 개발의 본질 — 198
  - 가. 대량살상무기 개발의 의도와 목적 • 198
  - 나. 대량살상무기 개발과 북한의 대남·대미전략 • 202
  - 다. 대량살상무기 개발과 한국의 안보 • 205
- 3. 북한 대량살상무기 개발과 동북아 안보 — 207
  - 가. 북한 대량살상무기 개발과 미국 • 207
  - 나. 북한 대량살상무기 개발과 중국 • 211
  - 다. 북한 대량살상무기 개발과 일본 • 215
  - 라. 북한 대량살상무기 개발과 러시아 • 217
  - 마. 종합평가 • 219
- 4. 다자협상의 모색 — 221
  - 가. 미·북 양자협상의 문제점 • 221
  - 나. 다자협상의 성격 • 224
  - 다. 북한의 6자회담 대응 • 227
  - 라. 미국의 6자회담 전략 • 230
  - 마. 향후 6자회담 전망 • 233

- 5. 한국의 정책과제 — 236
  - 가. 북한 대량살상무기 개발 억지 원칙 • 236
  - 나. 한·미 동맹 강화 • 237
  - 다. 다자협상과 한국의 역할 모색 • 239

**V. 재래식 군비통제와 동북아 협력 ..... 전성훈/242**

- 1. 동북아 국가별 국력과 재래식 군사태세 — 244
  - 가. 국가별 국력 • 247
  - 나. 국가별 재래식 군사력 • 249
  - 다. 9·11 테러 이후 안보인식의 변화 • 256
  - 라. 국가별 국방정책 • 264
- 2. 재래식 군비통제의 국제적 사례 — 281
  - 가. 유럽의 신뢰구축 경험 • 281
  - 나. 유럽의 군축 경험 • 286
  - 다. 해상 군비통제 사례 • 292
  - 라. 군사적 투명성 제고 사례 • 293
  - 마. 군사교리 세미나 개최 사례 • 297
  - 바. 영공개방 • 298
  - 사. 동북아의 군사협력 경험: Shanghai Five • 300
- 3. 동북아 군비통제방안 — 300
  - 가. 고려사항 • 301
  - 나. 군비통제방안 • 305

**VI. 동북아 다자안보협력 방안 ..... 박종철/315**

- 1. 머리말 — 315
- 2. 동북아 다자안보협력 추진 현황 — 317
  - 가. 동북아차원의 다자안보 대화 • 317

- 나. 한반도문제 해결을 위한 다자회담 • 321
- 3. 동북아디자인보협력에 대한 관련국 입장 — 334
  - 가. 미국 • 334
  - 나. 중국 • 340
  - 다. 일본 • 344
  - 라. 러시아 • 346
  - 마. 북한 • 347
  - 바. 한국 • 349
- 4. 동북아디자인보협력 추진환경 — 354
  - 가. 촉진요인 • 354
  - 나. 장애요인 • 356
- 5. 추진전략 — 358
  - 가. 기본방향 • 358
  - 나. 단계별 추진전략 • 360

---

### 제3부 동북아 경제협력과 남북 경제공동체 형성

---

- VII. 동북아 경제협력 ..... 오승렬/376**
  - 1. 서론 — 376
  - 2. 동북아 경제협력의 추진 방향 — 379
  - 3. 동북아 경제협력을 위한 실천과제 — 382
    - 가. 제조업 부문 • 382
    - 나. 물류·금융 부문 • 386
    - 다 동북아 정보기술(IT) 네트워크 구축 • 389
    - 라. 동북아 천연자원 개발 및 활용 • 391

- 마. 해외동포 네트워크의 강화 및 활용 • 392
- 바. 동북아 경제협력의 단계별 추진 방안 • 393
- 사. 단계별 동북아 경제협력 추진방안 • 395
- 4. 결론: 남북경협에 대한 함의 — 400

## **VIII. 동북아 경제중심 추진과 남북경협 ..... 김영운/405**

- 1. 서론: 동북아 경제중심 추진과 남북경협 문제 — 405
- 2. 동북아 경제중심 추진의 의미와 요건 — 406
  - 가. 동북아 경제중심 추진의 의미와 문제점 • 406
  - 나. 경제중심 추진 국가로서의 요건 • 407
- 3. 동북아 경제중심 추진의 비전과 현실 — 410
  - 가. 동북아의 지리적 범주와 경제현황 • 410
  - 나. 동북아 경제중심 추진 정책의 구상과 내용 • 412
  - 다. 동북아 지역 경제중심 정책 실현여건과 과제 • 417
- 4. 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경협의 방향과 과제 — 427
  - 가. 기본방향 • 427
  - 나. 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경제협력의 과제 • 428
  - 다. 남북경협이 동북아 경제중심 추진에 미치는 효과 • 434
  - 라. 문제점 및 현 단계 제약요인 • 435
- 5. 결론 및 정책사항 — 440
  - 가. 역내국가간 경제협력 증진 • 440
  - 나. 남북관계개선과 경협의 제도적 장치 구축 • 442
  - 다. 부한 핵문제의 해결 • 443
  - 라. 남북경제협력과 안보문제 • 444

---

**제4부 종합추진방안**

---

<b>IX. 포괄적 추진전략</b> .....	<b>박종철/448</b>
1. 분야별 추진전략 — 449	
가. 북한 핵문제의 평화적 해결 • 449	
나. 동북아군비통제와 안보협력 • 450	
다. 남북경제공동체 형성과 동북아 경제협력 • 453	
2. 단계별 추진과제 — 454	
가. 1단계: 북한 핵문제 해결과 동북아협력 여건 조성 • 455	
나. 2단계: 동북아안보·경제협력의 증대 • 462	
다. 3단계: 동북아 안보경제협력체 형성 • 466	
 <b>참고문헌</b> .....	 <b>471</b>

## - 표 목 차 -

- <표 I-1> 동북아 주요 국가의 무역량 변화, 1985-2000 — 14
- <표 II-1> 공동안보개념의 변화과정 — 86
- <표 V-1> 국가별 국력 비교 — 249
- <표 V-2> 각국별 재래식 군사력 보유현황 — 255
- <표 V-3> 시나이정전협정 I, II의 군사적 투명성 제고 체계 비교 — 296
- <표 VII-1> 세계 3대경제권의 주요지표 — 377
- <표 VIII-1> 동북아 5국의 경제 및 교역 규모 — 411
- <표 VIII-2> 동북아 중심국가 건설을 위한 국정과제 — 416
- <표 VIII-3> 주요국 물류비 부담 수준 비교 — 422
- <표 VIII-4> 동북아 주요국가의 항만시설 규모 비교 — 422
- <표 VIII-5> 동북아 주요국가 공항시설 규모 비교 — 422
- <표 VIII-6> 남북한간 단절된 철도 및 도로 현황 — 430
- <표 VIII-7> 남북교역액 및 거래성-비거래성교역 비중 추이 — 437
- <표 VIII-8> 대북 투자 추이 — 438
- <표 IX-1> 단계별 추진과제 — 470

## 제1부 이론적 틀과 사례연구

- I. 동북아 안보·경제 협력의 이론적 틀 ..... 홍용표
- II. 유럽의 안보·경제 협력의 사례 ..... 이호근
- III. 동북아 지역질서 변화와 우리의 대응방안 : 미·중관계  
를 중심으로 ..... 황병덕

## 1. 동북아 안보·경제 협력의 이론적 틀

홍 옹 표

### 1. 머리말

전통적으로 경제와 안보는 밀접히 연계되어 있다고 인식되어 왔다. 기본적으로 경제력은 군사력을 유지하기 위한 밑받침이라고 할 수 있다. 지난 IMF 시기 외환위기가 한국의 무기 구매에 직접적인 영향을 미친 것이 좋은 예이다. 다른 한편, 한 국가의 안보가 흔들린다면, 그 국가의 경제에도 위기가 초래될 가능성이 높다. 최근 북핵 문제로 한반도에 위기가 초래하자 한국의 경제가 같이 흔들린 것에서 이와 같은 관계를 잘 나타내 주고 있다.

경제와 안보문제의 연계는 한 국가의 차원에서만 이루어지는 것은 아니다. 국제관계에 있어서도 그것은 중요한 문제이다. 예를 들어 한중, 한러관계 개선 과정에서 볼 수 있듯이 경제협력의 심화는 양국간의 정치·군사적 협력을 증진시킬 수 있다. 그러나 양국 사이에 첨예한 안보문제가 걸려 있을 경우, 경제협력이 원활해 질 수 없는 것도 사실이다.

한마디로 경제와 안보는 다양한 상호작용을 통해 국가간 협력을 증진시키거나 혹은 감소시킬 수 있다. 만일 협력의 문제가 2개국 이상의 행위자가 존재하는 지역협력일 경우에는 경제와 안보의 상호작용이 더욱 복잡하게 나타날 수밖에 없다. 그리고 여기서 중요한 문제는 역내 국가간 상호

## 2 동북아 안보·경제 협력체제 형성방안

협력이 증진될 수 있도록 경제와 안보를 어떻게 상승적으로 연계시킬 것인가 하는 문제이다.

동북아시아의 지역협력 문제도 마찬가지이다. 동북아에는 상호 모순되는 두 가지 기류가 동시에 존재하고 있다. 동북아 국가들은 지난 50여 년간 놀라운 정치·경제·사회적 발전을 이룩하였다. 이와 같은 발전은 냉전의 종식과 함께 더욱 가속화되었으며, 이 지역의 경제성장은 21세기를 주도할 것으로 전망될 정도로 역동적이다.

그러나 동북아 국가들의 경제성장 및 상호협력의 증대에도 불구하고 이 지역에는 적지 않은 갈등요인이 존재하고 있다. 특히 최근에는 미국 부시 행정부의 패권주의적 외교정책과 이에 대항한 중국 및 러시아와의 갈등, 그리고 북한의 핵무기 및 미사일 개발 문제와 이를 둘러싼 미국과의 갈등 등으로 동북아에서 위기감이 오히려 증가되었다. 또한 중국과 대만사이의 양안문제도 아직 풀리지 않고 있으며, 이 밖에도 지역국가들 사이의 영토분쟁이 계속되고 있다.

과연 동북아시아 지역의 국가와 국민들은 지금까지 성공적으로 이룩해 온 경제발전에 버금갈 만큼 지역 평화를 지속하고 국제협력을 강화함으로써 상호신뢰하고 존중할 수 있는 정치안보구조를 구축할 수 있을 것인가? 아니면 동북아시아가 앞으로도 '분쟁지역'으로 남아 위기와 갈등으로 점철되는 불안정한 상황을 유지할 것인가?

21세기 동북아시아의 지역 질서가 20세기의 그것과는 상당히 다른 양상을 보일 것이라는 견해에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그러나 21세기 동북아 국제질서가 구체적으로 어떤 모습을 보일 것인가 하는 문제에 대해서는 논란이 분분하다. 동아시아에서의 경제적 역동성 및 상호의존성의 증

가와 안보협력의 관계에 대해 서로 다른 시각이 존재하기 때문이다.

탈냉전 이후 세계질서의 미래와 관련하여 자유주의자들과 현실주의자들이 각기 상이한 견해를 제시하였듯이, 동북아 국제질서의 향방에 대한 논의에서도 두 학파는 다른 입장을 나타내고 있다. 기본적으로 자유주의자들은 동북아에서 증가하고 있는 경제적 상호의존이 안보문제에도 긍정적인 영향을 미쳐 역내 평화가 유지될 수 있을 것이라는 낙관론을 피력하고 있다. 반면 현실주의자들은 경제적 상호의존이 반드시 평화를 가져오는 것은 아니며, 오히려 동북아 지역의 급속한 경제성장과 정치적 변화로 인한 불확실성은 역내 갈등과 분쟁을 초래할 것이라는 비관론을 제시하고 있다.

따라서 본 장에서는 우선 경제와 안보의 관계에 대한 이론적 논의를 국가 차원과 국제관계 차원으로 나누어 살펴보고, 그 중에서도 동북아시아에서의 경제협력과 안보와의 연계 문제에 대해 가장 첨예하게 대립하고 있는 자유주의적 낙관론과 현실주의적 회의론을 검토할 것이다. 또한 이와 같은 이론적 논의에 기반하여 향후 동북아 지역에서 안보와 경제의 상승적 상호작용을 꾀하기 위한 정책의 방향에 대해서 논의할 것이다.

## 2. 경제와 안보의 관계

### 가. 국가 차원

경제와 안보 문제의 연계에 대해서는 그동안 다양한 논의가 진행되어 왔다. 우선 국가적 차원에서 볼 때, 전통적으로 인식되어 왔듯이 경제는 국력의 수준을 유지하기 위해 필요한 자원과 금융, 시장의 접근과 관련이

#### 4 동북아 안보·경제 협력체제 형성방안

있다. 무엇보다도 경제력의 뒷받침 없이는 군사력은 물론 전반적인 국가의 힘과 위상을 유지하기 어렵다는 점에서 경제와 안보는 밀접히 연계되어 있다고 할 수 있다. 보다 구체적으로 경제와 안보는 다음의 몇 가지 차원에서 설명될 수 있다.<sup>1</sup>

첫째, 경제발전의 차원으로, 한 국가의 군사역량은 궁극적으로 그 나라의 경제적 힘(경제성장, 완전고용, 낮은 인플레이션, 지속적인 투자, 생산력의 발전 등)에 달려 있다. 국가의 국가적 힘에 의한 안보는 국제정치체제의 기본적 본질이 변하지 않는 한 국가 외교정책의 최고 목표로 존재할 것이다. 그러나 구 소련의 예를 보더라도 진정한 의미의 강대국은 경제적 발전을 기반으로 한 군사적 힘의 우위에 있음을 알 수 있다. 냉전시절 소련은 GNP의 1/4 이상을 국방비에 투입하였고 그 결과 지나친 군비지출이 경제력을 쇠퇴시키는 데 일조하였다. 개별국가의 군사적 힘은 경제적 기반이 무너질 때 바로 와해될 수 있으며, 이는 다시 국가 존립의 위기를 가져온다. 경제가 쇠퇴하면 국력의 쇠퇴는 불가피할 것이다. 경제쇠퇴는 국가의 전반적인 힘과의 연계가 문제되기 때문이다. 이와 관련 폴 케네디는 군사력을 유지하기 위해서는 부(wealth)가 필요하며, 부를 획득·보호하기 위해서는 군사력이 필요하다고 하였다.<sup>2</sup>

둘째, 경쟁력의 차원으로 한 국가의 안보는 고도의 군비 확보에 달려 있는데 이는 국내의 국방산업의 발전 또는 외국으로부터의 기술도입 및 전략적 무기수입에 의존한다. 즉, 안보 유지를 위해서는 적절한 군비산업의

---

1 임혜란, “신경제안보: 동아시아 경제위기에 따른 경제안보 개념의 재정립”, 『안보학술논총』 제10집 2호 (1999. 12), pp. 250-55.

2 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1950 to 2000* (New York: Random House, 1987).

기반이 유지되어야 한다는 것이다. 세계화로 인하여 군비생산에 대한 국가의 자율성이 점점 줄어들고 있으나, 자국 안보를 위해서는 군비산업을 육성·보호해야 한다는 논리이다. 따라서 개별국가의 산업, 기술발전은 안보의 차원에 있어 중요한 기반으로 작용한다. 예를 들어 일본은 군사적인 힘이 현실화되지 않은 상황에서도 언제든지 그 잠재적 힘이 상황에 따라 구체적인 힘으로 변화될 수 있는 국가로 간주된다. 이는 국가 역량을 하드웨어와 소프트웨어의 측면으로 나누어 볼 때 보다 명확히 드러난다. 하드웨어는 영향력 행사를 위한 가용척도로서 경제력, 기술발전 및 무기체계 등 모든 자원을 포함하며, 소프트웨어란 개별국가의 인식, 의도, 전략 및 의지를 내포한다. 하드웨어 중에서도 최근에는 경제력의 중요성이 점차 증대되고 있다. 일본의 강력한 경제적 기반은 언제라도 군사적 힘의 우위로 나갈 의지 및 국제여건의 성숙이라는 상황 변화에 따라 실질적인 군사적 힘으로 변화될 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 개별국가의 기술발전의 경쟁력은 국가의 안보에 있어 중요한 요인이 될 수밖에 없는 것이다.

셋째, 안정의 차원에서 개별국가의 경제위기는 그 나라의 정치, 사회적 혼란을 낳거나 또는 그 지역의 불안정으로까지 확대될 수 있다. 오늘날 세계는 무역, 금융의 영역에서 서로 밀접히 연관되어 있는 상호의존의 관계로 발전되어 있듯이 어느 개별 국가의 경제적 위기는 곧 무역 및 금융관계에 있는 다른 국가에 직접적인 영향을 미치게 되어 그 전이의 속도와 파급효과가 크다고 할 수 있다. 따라서 어느 국가도 외부적인 경제적 혼란 및 위기로부터 안전할 수 없다. 또한 개별국가의 경제력의 변화는 곧 국가 간 권력 및 힘의 배분을 변화시킨다. 즉, 국가 간 힘의 배분에 어떤 급격한 변화가 올 때 국가 간 갈등의 정도가 높아진다는 세력전이 이론의 입장

에서 볼 때, 경제영역의 불균등한 발전이 전통적인 안보의 영역에 직접 영향을 미칠 수 있는 것이다.

1970년대 이후 석유위기, 경제적 상호의존 등의 영향으로 국제관계에서 경제적 요인의 중요성이 증가하면서 안보 아젠다에 경제문제를 포함시키는 포괄적 안보(comprehensive security) 개념이 나타났다. 국력의 대부분을 경제력에 의존하고 있는 일본을 중심으로 발전되기 시작한 이 개념은 한 국가의 안보는 군사력만으로 평가할 수 없다는 전제 하에 군사적 문제와 함께 경제적 생존력, 정치적 안정성 등을 국가안보를 유지하기 위해 지켜야할 중요한 가치로 상정하였다.<sup>3</sup> 또한 탈냉전 이후 군사적인 위협이 상대적으로 감소되고 경제적 위협에 대한 관심이 증가하면서, 경제안보(economic security)가 중요한 안보영역의 하나로 자리잡았다. 이러한 논의에 따르면, 수출에 대한 제재, 통화가치에 대한 원치 않는 압박, 외환 위기, 부채의 지불불능 등과 같은 경제적 위협은 국가의 경제적 기반을 약화시킬 뿐만 아니라 그 결과가 군사적·정치적 분야로 쉽게 확대되어 안보에 위협을 초래할 수 있다.<sup>4</sup>

---

3 포괄적 안보에 대한 자세한 논의는 Yoshinobu Yamamoto, "A Framework for a Comprehensive-Cooperative Security System for the Asia-Pacific", Jim Rolf ed., *Unresolved Future: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington: Centre for Strategic Studies, 1995) 참조.

4 이에 대한 자세한 논의는 Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 123-31 참조.

## 나. 국제관계 차원

국제관계 차원에서 볼 때, 경제·안보 연계 논의는 국가간 협력 또는 지역 통합을 도모함에 있어서 경제와 안보가 어떻게 상호작용하는가 하는 문제와 관련되어 있다. 이는 경제와 같은 비정치적 분야에서의 협력이 정치·안보 분야의 협력으로 발전할 것이라는 기능주의의 주장을 둘러싼 논란과, 지역 국가들의 경제적 상호의존성 심화가 지역 내 갈등을 감소시킴으로써 지역평화에 기여한다는 자유주의의 주장을 둘러싼 논쟁으로 나누어 살펴볼 수 있다.

통합이론의 하나로 제시된 기능주의 이론은 국가들이 공동의 번영과 평화를 증진시키기는 최선의 방법은 사회와 경제 등 기술적 분야(technical areas)에서 초국가적인 협력을 하는 것이라고 주장한다.<sup>5</sup> 전쟁은 가난, 불행, 절망으로부터 기원한다고 주장하는 기능주의에 의하면 전쟁을 피하는 방안에는 두 가지가 있다. 첫째, 경제사업 등의 공동과업을 수행하기 위한 목적으로 국가들이 상호접촉을 하다 보면 우호관계를 가질 수 있고 협력적인 방향으로 나갈 수 있다. 둘째, 경제, 기술, 복지분야 등에서의 국가 간 상호의존의 확대는 정부간의 망을 형성하며, 이런 경우 각 정부는 전쟁에 의하여 적대적이 되는 비용이 망을 형성하는 비용 보다 더 크다는 것을 인식하고 전쟁을 회피하게 된다.

1, 2차 세계대전을 거치며 국제사회에는 광범위한 정부간 또는 비정

---

5 기능주의에 대한 자세한 논의는 A.J.R. Groom and Paul Taylor, *Functionalism: Theory and Practice in International Relations* (London: University of London Press, 1975) 참조

부간 기구가 형성되고 발전되어 왔다. 이 기구들은 경제·교역·통화에 있어서의 상호의존, 다국적 기업의 성장, 아이디어와 인적 교류 등의 국가간 상호교류를 주도했다. 기능주의 이론은 이점을 중시하고 평화의 잠재력이 여기서 나온다고 믿는다. 따라서 기능주의자들은 정부의 태도 변화와 정부간 망의 형성을 국제통합의 핵심적 요소로 간주한다.

기능주의 이론에 따르면 통합을 효율적으로 추진하려면 경제·과학 등 비정치 분야에서부터 시작하여야 하고, 비정치 분야의 교류·협력을 통하여 점진적으로 정치·군사부문의 통합에 이를 수 있다. 비정치적인 분야에서의 상호거래, 교류, 커뮤니케이션의 증대는 상호의존과 협력으로 발전되면서 각 부문의 기능적 통합을 유발하고, 한 부문에서의 기능적 통합이 다른 부문으로 파급(spill-over)되는 효과가 나타나게 된다. 즉, 경제·기술 같은 분야에서의 기능적인 협력이 발전·확산되면, 그것이 정치·군사분야까지를 포함하는 타 분야의 협력을 조장하게 된다는 것이다.

이러한 기능주의에 반해 신기능주의는 통합에 있어서 정치적 요소를 중요시한다. 신기능주의 이론에 따르면, 기능주의에 의한 비정치적인 분야에서의 점진적 교류·협력은 자동적으로 정치적 통합으로 확산되지 않기 때문에 기능적 교류·협력과 정치적 통합을 연결시키는 “파급효과의 정치화”가 있어야 통합을 이룰 수 있다. 국가 간의 협력 과정에 내재하고 있는 정치·군사적 장애를 제거함으로써 향후 상호 협력을 모색할 국가에게 공동으로 이익이 될 수 있는 점을 보여줘야 한다는 것이다. 신기능주의 학자들은 기능주의의 핵심이라고 할 수 있는 파급효과(spill-over)는 정치적 타결이 따르지 않을 경우 역류효과(spill-back) 또는 지체효과(spill-around)의 위험이 있다고 경고한다. 따라서 신기능주의는 파급효과의 보편성을 부인

하고 정치·군사적 문제의 의식적인 해결을 통한 파급효과의 확산을 주장한다.<sup>6</sup>

신기능주의 접근방법은 정치분야를 축으로 하여 통합을 이루는 방식이며 정치, 특히 군사문제는 갈등이 가장 쉽게 조장될 수 있는 분야이기 때문에 정치·군사문제가 신기능주의 통합의 장애요인이 될 수 있다. 신기능주의 이론에 따르면, 이러한 잠재적인 장애요인에도 불구하고 협력이 추진되기 위해서는 단위체들간의 균형, 특히 경제적 균형이 필요하다. 특히 선진산업국가들 보다 저개발국들의 협력의 경우, 이에 참여하는 국가들의 GNP 규모는 협력을 추진하는데 이어서 중요 사항으로 등장한다.

국가간 협력에 있어서 경제와 안보의 연계 문제와 관련한 또 하나의 중요한 논쟁은 자유주의와 현실주의 학자들 간에 일어났다. 국제정치에 있어서 협력과 제도를 중요시하는 자유주의 이론은 국가간 무역 및 경제적 상호의존의 증대가 평화를 가져올 것이라고 주장한다. 반면에 국제정치에서 ‘힘을 중요시하는 현실주의 이론은 자유주의자들의 신념이 타당하지 않다는 점을 강조하며 국제평화는 국가 간에 힘의 균형이 이루어졌을 때나 혹은 어느 일방이 다른 나라를 효과적으로 지배할 수 있을 때 가능하다고 주장한다. 이와 같은 자유주의와 현실주의간의 논쟁은 냉전이 종식된 이후 새로운 국제질서 문제를 둘러싸고 심화되었으며, 특히 주요 강대국들이 몰려 있고, 역내 상호의존성의 증가에도 불구하고 갈등요인이 존속하고 있는 동아시아의 장래를 예측함에 있어서 서로 첨예한 시각차이를 보였다.

6 Philippe Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration”, *International Organization*, Vol. 23, No. 1 (1969); 김계동, “남북한 체제통합: 이론과 실제”, 『국제정치논총』, 제36집 2호, pp. 476-479에서 재인용.

따라서 다음 장에서는 동북아시아에서 경제와 안보의 연계 문제를 자유주의와 현실주의의 이론적 논쟁을 중심으로 살펴볼 것이다.

### 3. 동북아시아 경제협력과 지역안보: 이론적 논쟁

냉전이 종식된 이후 동북아에는 많은 변화가 나타났다. 미·소 냉전체제의 붕괴는 동아시아 지역에서 미·일·중 소간의 대결구조에 변화를 불러 일으켰으며, 한·소 수교, 한·중 수교 등 탈냉전적 양자관계의 재조정과 다자간 협력에 대한 논의를 진전시키고 있다. 아울러 전통적인 안보개념인 군사안보 외에도 경제·환경 등 비군사적 안보문제에 대한 관심이 높아지고 있으며, 이러한 문제들을 둘러싼 지역국가들의 갈등과 협력은 새로운 동아시아 질서의 형성 과정에 중대한 영향을 미치고 있다.

이러한 상황에서 21세기 동북아시아의 국제질서가 구체적으로 어떤 방향으로 나아갈 것인가 하는 문제에 대해 학자와 전문가들은 자신의 성향에 따라 서로 다른 주장을 하고 있다. 이와 같은 논의는 크게 ‘낙관적 시각’과 ‘회의적 시각’으로 나뉘어 진다. 낙관론자들은 ‘자유주의적’ 모델에 기반하여 동북아시아의 경제적 역동성과 이 지역에서 점차 활성화되고 있는 다자 조직 및 국제기구들의 활동이 평화와 안정을 가져올 것이라는 사실에 초점을 맞추고 있다.

반면 ‘현실주의적’ 시각을 지니고 있는 회의론자들은 탈냉전기 동북아 지역에서 야기되고 있는 급속한 경제발전과 정치변화는 국력의 변화와 세력관계의 불확실성을 초래하고 있으며, 이러한 불확실성은 갈등과 분쟁의 가능성을 증가시킨다는 점을 강조한다.

## 가. 자유주의적 낙관론

국제정치에서 자유주의는 기본적으로 국가 간의 협력과 이해를 통한 평화가 가능하다고 보는 입장이다. 경제적 상호의존이 발달하기 시작한 1970년대 중반 이후 신자유주의자들은 국가 간의 제도적 협력의 가능성을 논의하기 시작하였다. 신자유주의 이론은 국제제도의 역할에 의해 국가 간의 협력이 이루어질 수 있다고 주장한다. 신자유주의는 현실주의와 마찬가지로 국가를 국제정치의 가장 중요한 행위자로 보며 또한 정도의 차이는 있지만 무정부 상태가 국가 행동에 영향을 미친다는 것을 인정한다. 그러나 신자유주의는 신현실주의와는 달리 국제기구나 국제레짐과 같은 국제제도들이 국가의 행동에 독립적인 영향을 미칠 수 있다고 본다. 또한 국제관계에 있어서 국가 간 군사력의 차이가 매우 중요하다고 보는 신현실주의에 비해 신자유주의자들은 의도나 인식이 더욱 중요하다고 생각한다. 국제제도의 중요성을 강조하는 신자유주의의 한 갈래인 신자유주의적 제도주의자들은 국가 간의 협력이 가져다주는 상호이익으로 인해 국가 간의 협력이 가능하다고 주장한다. 여기에서 국제제도는 국가 간 협력을 저해하는 상대적 이익의 문제와 배반의 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 국제제도들은 국가들의 협력을 촉진하는데, 그것은 국제제도가 협상, 감시비용과 같은 거래비용의 감소, 배반에 대한 제재의 수단 제공, 정보 제공을 통한 불확실성의 감소, 협력적 국가행위에 대한 혜택 제공 등을 통해 각국이 서로 협력할 수 있는 가능성이 높여지기 때문이다.<sup>7</sup>

또한 국제제도는 국가간의 협력의 영역을 넓히고 보다 많은 국가들을

7 유현석, 『국제정세의 이해』, (서울: 한올아카데미, 2003), pp. 16-18.

포괄하게 됨으로써 다자주의적 특성을 가지게 된다. 다자주의란 “일반화된” 원칙에 기반하여 셋 혹은 그 이상의 국가들이 정책조정을 시행하는 관계를 의미한다. 즉, 일련의 행위에 대한 적절한 원칙을 구체화하여, 특정 상황에 고유한 특별한 이해관계와 전략관계에 관계 없이 적용되는 것이다. 이는 “광범위한 상호성(diffuse reciprocity)”에 기반한 국가간의 단기적 이해일치에 의한 정책조정과는 다른 차원에서의 협력을 의미한다.<sup>8</sup>

이와 같은 맥락에서 경제와 안보의 상호작용 문제에 대해 자유주의에 기반한 낙관론은<sup>9</sup> 경제성장과 경제적 상호의존이 가져오는 ‘평화적 효과’를 강조한다. 국가간 무역확장과 상호의존성의 확대는 서로 협력할 경우 누릴 수 있는 잠재적 이득을 증진시키는 한편, 전쟁의 비용은 더욱 증폭시킨다. 또한 확대되는 상호의존을 관리하고 안정적 국제관계를 유지하기 위한 제도형성이 촉진됨으로써 국가들 간의 평화적 협력관계가 지속될 수 있다는 논리이다. 다시 말해 낙관론자들은 동북아시아 국가들이 경제적으로 성장하고 상호의존성이 증가하였음은 물론, 느리지만 착실하게 민주주의로 발전하고 있음을 중시하며, 이 지역에서 점차 활성화되고 있는 다자 조직 및 국제기구들의 활동이 평화와 안정을 가져올 것이라고 예상한다.

8 John Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992), pp. 561-598.

9 이러한 시각에 대해서는 다음을 참조할 것 Ming Wan, “Wealth and Power: Economic Transformation of Security”, *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996), pp. 20-21 & 69; James Richardson, “Asia-Pacific: The Case for Geo-political Optimism”, *The National Interest*, No. 38 (Winter 1994/95), pp. 28-39; 정진영, “동아시아 경제협력과 지역안보: 동아시아 불안정론에 대한 비판”, 김태현 편, 『산동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997), pp. 153-186.

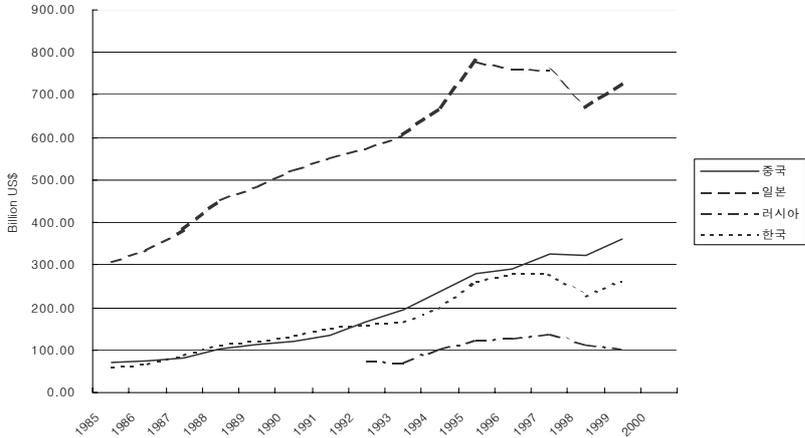
자유주의적 낙관론자들은 무엇보다도 동북아시아의 경제적 역동성에 주목한다. 동북아시아의 경제는 <표 I-1>에서 볼 수 있듯이 1980년대 이후 경제위기를 겪은 1997~8년을 제외하고는 꾸준히 성장하고 있다. 전체 규모 면에서 아시아의 수출 및 수입 비중은 1980년 세계전체의 15.9% 및 16.9%에서 2000년 28.7% 및 24.9%로 증가하였다. 아울러 역내 국가간 경제적 상호의존이 꾸준히 증대되고 있다. 동북아시아의 역내 수출비율은 1990년대 초반부터 급증하여 1985년의 34%에서 1996년에는 51.9%로 증가하였다. 아시아가 경제위기를 겪은 이후인 99년에는 역내 수출비중이 46.6%로 감소하였으나, 2000년에는 다시 48.9%로 증가하였다. 이는 유럽에는 미치지 못하지만 북미지역과는 동일한 수준에 도달한 것이다. 투자 부문에 있어서도 역내 투자비율이 점차 높아지고 있다.<sup>10</sup>

따라서 낙관론자들은 이와 같은 동북아시아 국가 간의 무역과 투자활동 증대는 역내 국가들에게 경제적 이득을 줄뿐만 아니라 보다 지속적인 협력을 촉진시키는 대신 적대감과 마찰의 위험성을 줄일 것이라고 본다. 중국은 이러한 경제·안보 연계의 좋은 예이다. 중국은 역내 안보질서의 가장 위협적인 요인으로 간주되어 왔다. 이는 무력통일의 가능성을 배제하지 않고 있는 대만과의 관계, 남중국해에서의 영토분쟁, 군사력 증강 등의 요인들에 근거한다.

---

10 강명세, “동아시아 지역주의는 가능할 것인가?”, 진창수 편, 『동북아시아에서의 경제협력의 정치경제』, (성남: 세종연구소, 2002), pp. 18-20; 박번순, “동아시아의 경제통합”, 삼성경제연구소 연구보고서, 2001. 11. <[http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s\\_menu=0101&pub\\_key=db20011103&search\\_gubun=1&Year=2001](http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s_menu=0101&pub_key=db20011103&search_gubun=1&Year=2001)>.

<표 1-1> 동북아 주요 국가의 무역량 변화, 1985-2000



출처: 이호철, “탈냉전 동북아 세력균형과 상호의존”, 2001년도 한국정치학회 연례 학술회의 발표 논문, 2001. 12. 5, p. 5.

그러나 중국의 지도부가 이들 중 어느 하나의 안보정책을 일방적으로 추진함으로써 그 동안 중국이 역내 경제적 상호의존에 깊이 참여함으로써 얻고 있는 경제적 이득을 포기할 가능성은 지극히 낮다. 중국 경제는 한국, 일본을 포함한 동북아에서 중국의 남부해안지방, 대만, 홍콩, 그리고 다른 동남아 국가들에 이르는 역내 지역경제 속에 긴밀하게 편입되어 있기 때문이다.<sup>11</sup>

경제적 상호의존성의 증대에 따른 안보협력의 가능성과 관련하여 동북아 지역에서 주목을 끄는 또 하나의 예는 일본이다. 일본은 제국주의적 침략의 역사와 이러한 과거에 대한 청산의 미흡, 그리고 중상주의적 경제개

11 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계”, 『국제정치경제연구』 제1집 (1997.12), p. 55.

발 전략 등으로 인해 동북아시아의 평화적 국제관계에 대한 중대 위협 요인 중 하나로 인식되곤 한다. 또한 미국과의 무역수지 불균형으로 인해 양국 사이에 통상마찰이 잦고, 세계 제2의 경제력에 걸맞은 정치적, 군사적 영향력을 증대시키려는 욕구로 인하여 국제질서의 불안정 요인으로 간주되기도 한다. 그러나 일본 경제가 세계경제에 차지하는 비중이 증가함에 따라 국제화, 세계화를 위한 개혁을 추진하지 않을 수 없는 처지에 있고 일본의 대외경제관계가 무역위주에서 투자위주로 바뀔에 따라 일본의 대내외 정치·경제 관계가 근본적으로 변화를 겪을 수밖에 없다는 주장이 있다. 이러한 주장을 받아들인다면 일본경제의 역내경제에의 깊은 통합은 결국 이 지역의 안정에 기여하는 효과를 가져올 것으로 평가된다.<sup>12</sup>

지역의 경제적 역동성에 힘입어 심화되고 있는 동북아시아의 경제적 상호의존을 관리하기 위한 경제협력 제도화 시도 또한 고무적인 현상으로 해석되고 있다. 일반적으로 경제적 상호의존이 증대하게 되면 이를 관리하기 위한 규범과 규칙이 필요하게 된다. 규범과 규칙에 따른 경제적 상호의존의 성공적인 관리 경험이 축적되어 가면 지역내 경제관계는 더욱 제도화되어 갈 것이고, 국가는 이러한 제도들을 준수함으로써 더 많은 이득을 보게 되는 반면, 이러한 제도들을 우회하는 비용은 증대하게 된다. 그 결과 한 국가가 일방적으로 자국의 안보이익을 추진하려는 행동은 상당한 제약을 받을 수밖에 없다. 즉 규칙과 규범의 협상과 제도의 형성을 통해서 국가간 상호의존의 성공적인 관리가 진전되면 될수록 그 국가가 자국의 안보

12 유현석·전재성, “동아시아 다자주의 안보제도에 대한 이론적 분석: 아세안지역포럼(ARF)과 주요국의 정책분석”, 『안보학술논집』 제9집 1호(1998), pp. 81-82.

정책을 일방적으로 추진하는 비용은 감당할 수 없을 정도로 증대하게 된다.

이런 측면에서 APEC은 아시아 태평양 국가들간의 경제협력을 위한 대표적인 기구라고 할 수 있다. 1989년 아태 국가 사이의 느슨한 경제협 의체로 시작된 APEC은 상당한 수준의 제도화의 효과를 이룩한 것으로 평가된다.<sup>13</sup> APEC의 일차적 목적은 역내에 증대하는 경제적 상호의존을 관리하고 제도화함으로써 경제협력을 촉진시키는데 있다. 그러나 APEC은 보다 근본적으로 정치적 동기에 의해서 강화·유지되는 측면 또한 무시할 수 없다. 미국 시장에 대한 역내 국가들의 접근을 지속하는 한편 미국의 일방적이고 양자적인 압력을 제어하고, 미국의 적극적 참여를 지속시켜 일본의 경제적 지배와 군사대국화를 견제하며, 중국을 역내 경제적 상호의존 의 망으로 적극 참여시켜 잠재적 안보위협을 감소시킨다는 정치적, 안보적 고려가 APEC의 근저에 공유되고 있는 것이다.<sup>14</sup>

자유주의자들은 동북아시아의 미래를 낙관하는 또 다른 이유로 동북아 시아의 경제발전이 역내 국가들의 민주화를 촉진시키고 있으며, 이와 같은 민주주의의 확산은 역내 국가들간의 갈등과 전쟁의 가능성을 감소시킬 것 이라는 점을 들고 있다.<sup>15</sup>

---

13 APEC에 대한 자세한 논의는 Woo Sik Kee *et al.*, *APEC and a New Pacific Community: Issues and Prospects* (Seoul: the Sejong Institute, 1995), 특히 Part I 참조

14 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서”, p. 54-55.

15 이와 같은 입장은 “민주주의 국가끼리는 싸우지 않는다”는 소위 ‘민주평화론’에 바탕을 두고 있다. Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (December 1986) 참조

자유주의 모델에 따르면 경제발전의 성공은 민주주의의 장래를 더욱 밝게 만든다. 이에 따르면 경제성장은 정치적 다원주의를 가능케 하며, 개인의 자유를 신장하고 정치 민주화를 촉진하며 인권보장을 가능케 한다. 또한 중산층, 지식인, 사업가 및 전문직 종사자 등 각종 사회그룹의 성장 및 활성화를 가져온다. 이들 집단은 수입이 늘어나고 사회적 위치가 증진될수록 더 많은 권리를 요구하고 자유를 달라는 요구와 압력을 행사한다. 또한 한 나라에서 민주주의가 승리하거나 성공하는 것을 보게되면 다른 나라 사람들도 그들의 국가를 향해 더 많은 민주화와 인권을 요구하게 될 것이다.

아시아에서도 경제성장과 함께 민주화의 추세가 빨라지고 있다. 한국, 대만과 같은 나라에서는 여당 세력의 권력 독점화 전통이 이미 무너졌으며, 필리핀에서도 민주화가 진행되고 있다. 물론 아직 적지 않은 아시아 국가들이 비민주적인 체제를 유지하고 있다. 예를 들어 중국의 민주화 투쟁은 1989년 천안문 사태 이후 침체기에 처해 있고, 미얀마와 베트남에서도 여전히 권위주의적인 체제가 지속되고 있다. 또한 북한에서도 경직된 공산주의 독재가 견고하게 버티고 있다. 그러나 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등을 포함한 대부분의 아시아 국가들에서 보다 많은 자유와 참여를 요구하는 목소리와 압력이 증가되고 있다. 자유주의 낙관론자들은 이러한 민주화의 과정이 곧 다른 아시아 국가들에게도 전파될 것이며, 따라서 이 지역에 지속 가능한 평화체제가 구축될 수 있을 것으로 내다본다.<sup>16</sup>

16 동아시아에서 민주평화의 실현 가능성에 대한 자세한 논의는 현인택, “민주평화와 동아시아의 미래”, 이상우, 『21세기 동아시아와 한국 I』 (서울: 오름,

물론 자유주의적 낙관론도 동북아시아 지역에 불안정과 갈등의 요인들이 존재한다는 점은 인정한다. 또한 동북아시아지역은 경제적으로나 정치적으로나 지극히 다양하고 이질적인 국가들의 집합이다. 경제적으로 각국은 부존자원, 산업구조, 무역구조, 경제발전도, 소득수준 등 모든 지표에서 큰 격차를 보이고 있다. 정치적으로도 강대국과 약소국들이 혼재되어 있고, 문화적·종교적으로도 배경이 상이한 이질적인 국가들이 어울려 있다. 따라서 이곳에서 생성되는 지역협력레짐은 정치·경제·문화적으로도 동질적이며 오랜 역사를 통해 협력과 갈등의 경험을 갖고 있는 유럽의 모델과는 상이할 수밖에 없다. 그러나 낙관론자들은 유럽과 다르다고 해서 동북아시아에 불신과 갈등이 지속된다고 볼 수는 없다고 주장한다. 이들에 따르면 동아시아 지역질서의 불안정에 대한 예측이 대개 유럽의 역사에 기초하여 형성된 인식을 동아시아에 그대로 적용함으로써 이루어지고 있다. 따라서 유럽의 평화에 기여하는 요소들이 동아시아에는 결여돼 있고 유럽의 불안정에 기여했던 요소들이 동아시아에 나타나고 있는 점을 부각시키는 방법으로 논리가 전개된다. 그러나 시대적·역사적 맥락을 무시한 이러한 이론의 적용은 현실에 대한 이해에 도움을 주지 못할 뿐만 아니라 그릇된 행동처방을 내리게 할 위험성이 크다.<sup>17</sup>

한편 일부 낙관론자들은 동아시아의 장래가 밝은데도 불구하고 ‘불안정론’이 제기되는 것은 동아시아에 있어서의 불안정과 갈등이 미국과 유럽

---

1998), pp. 235-271 참조

17 Nicola Baker and Leonard Sebastian, “The Problem with Parachuting: Strategic Studies and Security in the Asia/Pacific Region”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), 정진영, “동아시아의 경제협력과 지역안보”, pp. 155-156에서 재인용.

에 이익이 될 수 있기 때문이라는 점을 지적하기도 한다. 동아시아 지역질서가 불안정하게 되면 동아시아로부터의 경제적 도전이 약화되고 막대한 군수산업의 시장이 등장함을 의미할 뿐만 아니라 동아시아 국가들에 대한 영향력 증대의 기회를 가져올 것이기 때문에 주로 서구 학자들이 동아시아의 불안정을 강조하고 있다는 논리이다.<sup>18</sup>

#### 나. 현실주의적 회의론

동북아시아 미래에 대한 회의적 시각은<sup>19</sup> 현실주의적 입장에 기반하고 있다. 현실주의에 따르면 국가들은 주권을 보유하고 있으며, 각국은 무정부상태에서 자신의 안보를 스스로 책임져야 한다. 소위 지력구제의 원칙이다. 모든 국가들은 다른 국가들과 끊임없는 경쟁관계에 있으며 이러한 상황에서 국가 스스로의 힘 이외에 다른 제도나 기구에 안보를 맡기는 것은 비합리적이라는 것이다.

현실주의자들은 모든 국가가 자국의 이익을 위해 행동하므로 국가 간

18 예를 들어 정진영, “동아시아의 경제협력과 지역안보”, p. 185 참조

19 이러한 시각에 대해서는 다음을 참조할 것. Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia”, *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp. 5-24; Barry Buzan and Gerald Segal, “Rethinking East Asian Security”, *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994); 김태현, “신세계질서와 동아시아: 한국의 선택”, 김태현 편 『신동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997), pp. 7-42; 안청시, “21세기 동북아 안보질서”, 이상우 편저. 『21세기 동아시아와 한국 I』, pp. 273-292; 한태준, “동아시아 경제협력과 지역안보: 경제낙관론에 대한 비판”, 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 131-152.

의 협력은 불가능하다고 본다. 현실주의에서 협력이 불가능하다고 믿는 경우는 크게 두 가지 이유 때문이다. 첫째는 상대적 이익의 문제이고, 두 번째는 배신의 문제이다. 상대적 이익의 문제는, 국가들은 국가간의 협력이 자기에게 이익이 되는 것을 알지만 상대방의 이익이 자기의 이익보다 더 크지 않을까를 염려하게 된다. 상대방이 더 큰 이익을 얻게 되면 그 이득은 두 국가가 적대적인 관계로 변했을 때 자국에게 불리하게 작용할 것을 두려워해 협력을 꺼리게 된다는 것이다. 또한 국가간의 관계에서 한 국가가 배신을 할 경우, 이를 제재할 권위체가 존재하지 않기 때문에 배신을 하는 것이 더 이익이 될 수 있다는 인식을 갖게 되며 이러한 배신의 위험성 때문에 국가들은 협력을 꺼려한다는 것이다.<sup>20</sup>

따라서 현실주의자들은 국제체제의 안정과 평화는 힘의 균형과 전력적 평형의 움직임에 좌우된다고 본다. 즉, 국제관계의 특성은 국제체제를 구성하는 개별 국가들의 성격에 의해서 결정된다기보다 주요 국가들의 힘과 세력이 어떻게 배분되어 있는가에 따라서 결정된다는 것이다. 그러므로 현실주의자들은 자유주의들이 주장하는 경제적 상호의존성의 평화효과 및 민주평화론을 받아들이지 않는다. 그 대신 국제체제의 구성원들간에 권력이 배분되는 양상에 따라서 국가간의 관계도 결정된다고 본다. 즉 국력의 불평등이 심화되거나 주요 국가 간에 힘의 균형이 급속하게 파괴되면 이들 간의 관계가 불확실해지고 국제체제를 불안하게 만든다는 것이다. 이와 같은 이론적 관점에 기반하여 현실주의자들은 동북아시아 지역에 있어서 경제적 상호의존과 안보협력의 관계에 대해 아래와 같이 비관적 시각을 제시하고 있다.

---

20 유현석, 『국제정세의 이해』, p. 20.

첫째, 현실주의자들은 탈냉전기 동북아에 나타나는 힘의 다극화 양상을 국가들 간에 힘의 균형을 깨뜨리는 불안정 요인이 될 것으로 내다보고 있다. 동북아시아 지역에서 나타나고 있는 급속한 경제발전과 정치변화는 국력의 변화와 세력관계의 불확실성을 초래하고 있는데, 이러한 불확실성은 상대적 이익과 배신의 문제 때문에 상호 오인(misperception)과 오산(miscalculation), 그리고 갈등의 가능성을 증가시킨다는 것이다. 또한 급속한 경제성장은 국가를 부유하게 만들기도 하지만, 이들로 하여금 군사력 팽창에 더 매달리게 하기도 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 경제력과 군사력의 팽창과 함께 부상하고 있는 중국은 장차 아시아에서 현상변경을 요구하고 나설 소지를 다분히 안고 있어 위험부담이 된다고 지적한다.<sup>21</sup> 중국은 1991년 걸프전 이후 군비현대화 계획을 강력하게 추진하면서 군비지출을 2배 이상 증대시켰다. 또한 중국은 해군력을 급속히 증강했으며 핵실험을 지속하였다. 이러한 중국의 군비증강에 대해 일본은 민감하게 반응하였다. 일본은 ‘정상국가’ 논의, 신방위대강, 마일 신방위지침 등 제도적으로 군비를 증강하려는 일련의 움직임을 보이고 있다. 이와 같은 일본의 군사대국화 가능성은 다시 중국의 우려를 낳고 있을 뿐만 아니라 한국, 대만 등에도 잠재적 위협의 가능성을 높였다.

둘째, 현실주의자들은 동북아시아 국가들이 상호의존적이고 자유로운 세계경제질서에 참여하고 있는 정도는 국가들간에 큰 차이가 있고, 설사 일본과 같이 깊숙이 참여하고 있는 국가들마저도 높은 수준의 비관세 장벽을 유지하고 있다는 사실을 강조한다. 특히 동북아시아 국가들의 역동적인 경제성장에도 불구하고 지역내 국가들간의 상호의존 수준은 유럽에 비하여

21 안청시, “21세기 동북아 안보질서”, p. 286.

크게 낮다. 물론 경제성장이 지속됨에 따라 역내 국가들간의 상호의존 수준이 높아지겠지만, 이 경우에는 지역경제기구의 부재로 인하여 상호의존에 따른 갈등을 관리하기 힘들 것이라고 회의론자들은 주장한다. 아울러 최근 야기된 일부 동아시아 국가의 금융·경제위기는 단순히 경제적 문제를 넘어 정치·사회적 혼란을 유도, 지역 전체의 안정을 해칠 수 있는 요인으로 지목되고 있다.

셋째, 경제적 상호의존이 반드시 긴장과 갈등에 대한 방어책은 아니다. 즉, 설사 상호의존의 수준이 높아진다고 하더라도 이것이 곧 자유주의자들의 주장처럼 평화를 가져오지는 않는다는 것이다. 현실주의 이론에 따르면 무역·투자·원조란 결국 권력정치의 도구에 지나지 않는 것으로 취급한다. 또한 불평등한 교역 상대국간에 상호의존이 증대되면 갈등이 증폭될 수도 있다. 특히 미·일, 한·일 관계처럼 한쪽이 다른 쪽을 차별하거나 불공정하게 다룬다고 보는 경우에는 더욱 그러하다. 또한 경제적 이해관계의 증대는 곧 갈등을 초래하고 간섭을 불러일으키는 원인이 될 수도 있다. 예컨대, 전략적 자원과 해로의 확보 필요성은 힘의 사용을 종종 정당화시킨다. 아울러 어느 일방이 핵심적 안보이익에 위협을 받고 있다고 생각할 때에는 상대국과의 경제관계가 아무리 긴밀하고 중요하다 할지라도 이를 지키려 할 것이며, 때로는 전쟁도 불사할 것이다. 예를 들어 대만과 중국은 긴밀한 경제적 유대관계를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 대만의 독립이나 중국통일 문제가 불거져 나올 때마다 중국은 무력으로 대만을 위협하는 일까지 서슴지 않는다.<sup>22</sup>

22 이 문제와 관련, 코사는 경제적 상호의존에 대한 지나친 확신은 오히려 주변 위협에 대해 잘못된 대비책을 초래할 수 있다고 지적한다. 예를 들어 1990년 이라크가 군대를 쿠웨이트와의 국경에 전진 배치시켜 전운이 높아졌을 때, 쿠

넷째, 현실주의자들은 다자간 국제기구가 평화를 증진시킬 수 있는 힘을 가진다는 견해에 대하여도 회의적이다. 회의론자들은 특히 동아시아의 다지주의와 경제협력의 제도화가 유럽 등과는 달리 최근에야 시작되었으며, 그 진전 상태도 느리다는 점에 주목한다. 또한 동아시아에서 현재 활동하고 있는 기구들이나 태동중인 협력방안들도 상호신뢰와 자신감에 바탕을 둔 것이라기보다는 오히려 상대를 의심하고 두려워하는 상태에서 만들어진 경우가 많다고 지적한다.<sup>23</sup> 동아시아의 다자협력체들이 지금까지 이루어낸 기록을 보더라도 많은 대화, 선언문, 실무적 제안 등이 나오는데 비해서 눈에 띄는 실질적 성화는 별로 크지 않다. 유럽이나 대서양 연안 지역들과 비교해 볼 때 아시아 지역의 다자간 협력기구와 그 절차들은 아직도 후진적 수준에 머물러 있는 상태이다. 특히 동북아 지역은 지금까지 새로운 다자간 협력체를 설립하는 데 가장 소극적인 곳으로 알려져 있다. 이 지역이 유럽은 말할 것도 없고 ASEAN을 통해 동남아 국가들이 성취해 온 신뢰와 협력의 수준에 도달하려면 아직도 요원하다. 이러한 맥락에서 볼 때, 언제 다지주의 협력기운이 동북아 지역에 평화를 가져올 수 있을 만큼 발전할 수 있을지에 대해 낙관적인 전망을 내리기는 쉽지 않다는 것이다.

다섯째, 현실주의자들은 안보문제가 경제관계를 결정적으로 조건 지운

---

웨이트 정부관리들은 이라크가 쿠웨이트에 경제적으로 많이 의존하고 있기 때문에 감히 쿠웨이트를 공격하지 못할 것이라고 생각하고 있었다고 한다. Ralph A. Cossa & Jane Khanna, "East Asia: Economic Interdependence and Regional Security", *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997), p. 224.

23 이와 관련 부잔과 시갈은 동아시아는 다지주의의 씨를 뿌리고 성장시키기 힘든 곳이라고 강조한다. Buzan & Segal, "Rethinking East Asian Security", p. 16.

다고 본다. 안보관계의 호전은 경제교류를 증대시킨다. 한국과 중국과의 수교 이후 양국간 경제교류가 크게 증가한 것이 좋은 예이다. 반면 안보관계의 악화는 경제적 교류를 급속하게 중단시킨다. 예를 들어 1996년 핵실험 이후 동아시아 국가들과 중국 사이의 경제교류가 급속하게 냉각되었다. 또한 냉전 종식 이후 증가한 미국과 한국 및 일본 간의 통상마찰은 근본적으로 변화된 안보환경의 결과라고 할 수 있다. 냉전기간 미국은 한국, 일본을 포함한 동맹국들에 대해서 일방적으로 자국의 시장을 열어주는 한편 동맹국들의 보호주의 정책을 묵인해 왔다. 이는 미국이 추진했던 봉쇄전략이라는 세계 안보전략 때문이었다. 그러나 냉전의 종식으로 미국은 정치적 지지를 위해 경제적 양보를 제공하던 ‘포괄적 상호주의’를 철회하기 시작했고, 동맹국들에 대해서 보다 엄격하고 실질적인 상호주의를 요구하면서 일련의 통상마찰을 불러일으킨 것이다.<sup>24</sup>

여섯째, 회의론자들은 동아시아의 민주화 추세에 대해서도, 비록 이 지역의 민주화가 크게 진척되기는 했지만 지역 전체로 볼 때, ‘민주평화론’의 가설이 적용되기는 어렵다고 지적한다. 특히 동아시아의 정치문화는 권위주의적 성향을 갖고 있고 투명성이 부족하기 때문에 갈등과 오해가 발생하기 쉽다고 주장한다.

마지막으로 현실주의적 회의론자들은 동북아시아 지역 내의 고유한 분쟁가능요인들 또한 지역안보의 위협요인으로 지적한다. 동북아시아 국가들 사이에는 역사적으로나 문화적으로 상호 적대감과 의구심이 깊이 자리잡고 있다. 동북아 국가들은 모두 과거에 청일전쟁, 러일전쟁, 태평양전쟁, 한

24 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계”, 『국제정치경제연구』 제1집(1997), p. 5.

국전쟁 등의 쓰라린 전쟁을 치른 당사국들이다. 또한 국가간 미해결 문제도 산재해 있다. 한반도 분단과 대만 문제는 이 지역 최대의 잠재적 불안정 요인으로 남아있다. 여기에 북방열도에 대한 일본과 러시아간의 영토분쟁, 남사군도에 대한 주변국들간의 긴장과 분쟁가능성도 동북아시아 평화의 위협요인으로 존재하고 있다. 북한 등의 국내정치의 급격한 변화 가능성 또한 지역안보질서에 충격과 파장을 미칠 수 있다.<sup>25</sup> 최근 북한이 핵개발을 시인한 이후 이 문제를 둘러싼 북한과 미국간의 대립과 이로 인한 한반도의 위기 조성은 회의론자들의 시각을 뒷받침하는 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 아울러 회의론자들은 동북아시아 지역에서는 과거에 서로 협력해 본 경험이 부족하며, 이미 있는 것들도 평화와 안보를 유지하는 데는 별 쓸모가 없는 것으로 인식되는 경향이 있다는 사실에 주목한다.

이와 같은 상황에서 동아시아 지역에 힘의 사용에 대한 제한체계나 책임감 또는 투명성이 결여되어 있다는 점은 이 지역의 장래를 더욱 어둡게 하고 있다.<sup>26</sup> 이러한 관점에서 대표적인 회의론자라고 할 수 있는 프라이드버그(Aaron Friedberg)는 유럽과 달리 탈냉전 시대 동아시아는 군사적 경쟁의 분위기가 성숙되고 있다며, “유럽의 과거가 동아시아의 미래”라고 주장한다.<sup>27</sup>

25 동아시아에서의 갈등 요인과 지역분쟁 가능성에 대한 자세한 논의는 다음을 참조할 것 권호연, “동아시아의 갈등요인: 정치경제적 측면에서”, 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 43-58; 홍규덕, “동아시아의 지역분쟁”, 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 91-130.

26 Jonathan Pollack, “Sources of Instability and Conflict in Northeast Asia”, *Arms Control Today* (November 1994), p. 3.

27 Friedberg, “Ripe for Rivalry”, p. 7.

#### 다. 이론적 논의의 평가

동북아시아에서 경제협력과 안보의 관계를 조망함에 있어서 현실주의와 자유주의에 기반한 논쟁은 동북아시아의 미래를 비관적으로만 예측하거나 혹은 낙관적인 측면만을 강조하는 경향이 있다. 그러나 이와 같이 너무 한쪽 측면만을 강조하는 입장에는 문제가 있다. 현실적으로 동북아시아에는 안정적 요인과 불안정적 요인이 혼재하고 있으며, 이와 같은 현상은 앞으로도 지속될 가능성이 높기 때문이다.

따라서 동북아시아의 지역적 협력을 효과적으로 도모하기 위해서는 회의론과 낙관론 어느 한쪽에 빠져들기보다는 중립적인 입장에서 양쪽의 장·단점을 평가하고, 이를 기반으로 보다 바람직한 안보질서가 수립될 수 있도록 하는 데 필요한 행동전략이 무엇인가를 알아내려는 것이다. 즉, 동북아시아 국제질서에 긍정적인 측면을 부각시키고 부정적인 측면을 억제시킬 수 있는 정책을 개발함으로써 이 지역의 평화와 안정을 도모하는 방향으로 논의가 발전되어야 할 것이다.

현실주의적 회의론과 자유주의적 낙관론은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.<sup>28</sup> 첫째, 회의론과 낙관론은 모두 일방적이고 결정론적인 예측을

28 이러한 논의에 대해서는 다음을 참조할 것. Gerald Segal, "How Insecure is Pacific Asia?" *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997), pp. 235-249; Dennis Patterson, "Security in Post-Cold War Northeast Asia: The Problem of Theory", Kwang Il Baek ed., *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: KAIS, 1998), pp. 3-24; 김국진, "동아시아의 평화질서", 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 I』, pp. 197-218; 이호철, "탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계", 『국제정치경제연구』 1 (1997.12), pp. 49-60.

하고 있다. 그러나 현실 세계는 한쪽 방향으로만 흐르지 않는다. 즉, 경제와 안보의 관계는 시간적·공간적 상황에 따라 다르게 나타나게 된다.

둘째, 현실주의적 회의론이건 자유주의적 낙관론이건 동북아시아 국제질서의 현재를 분석하고 미래를 전망하는데는 불완전하다. 현실주의적 비판론은 탈냉전의 구조적 조건에만 분석의 초점을 두고 ‘다극화의 역동성’이 야기할 불안정성을 지나치게 강조하였다. 물론 이를 부인할 수는 없으나 이러한 구조적 결과들은 현실 국제정치과정에 의해서 완화되기도 하고 약화되기도 한다. 그러나 현실주의적 회의론은 현실 국제정치과정에 의해서 제어되거나 통제되지 않은 최악의 가능성을 상정하고 있다고 할 수 있다. 즉, 경제적 상호의존의 증대, 이를 관리하기 위한 국가 간 협력과 제도의 형성 등 국제정치 ‘과정’의 역할을 지나치게 경시하는 문제를 보이고 있다. 한편, 자유주의적 낙관론은 이와는 반대로 구조적 제약성과 역내 안보 위협적 요인들은 지나치게 경시하는 경향이 있다. 즉, 자유주의적 낙관론은 힘의 분포라는 국제정치의 구조적 현실을 등한시함으로써 동북아시아에 대해 가능하기는 하지만 여전히 불완전한 전망을 제시하고 있다.

셋째, 경제와 안보와의 관계를 파악하는데 있어서 회의론과 낙관론의 논쟁은 안보를 경제적 상호의존성의 종속변수로만 취급하는 경향이 있다. 그러나 코사(Ralph Cossa)가 지적한 바와 같이 다른 지역은 물론이거니와 특히 동아시아에서는 경제, 정치, 안보 문제가 서로 밀접하게 연계되어 있기 때문에 “경제적 고려가 안보문제에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 대부분의 정치 혹은 안보문제는 경제관계에 영향을 미친다.”<sup>29</sup> 따라서 동북아시

29 Cossa & Khanna, “East Asia: Economic Interdependence and Regional Security”, p. 223.

아의 지역안정성은 지역 안보증진을 위한 안보논리와 역동적 경제발전을 위한 경제논리 간의 상호작용에 따라 변화한다고 할 수 있다. 그리고 경제와 안보는 상호작용하면서 지역안정성을 강화시키거나 악화시킬 수 있다. 즉, 그 결과는 악순환(vicious cycle)으로 나타날 수도 있고, 호순환(virtuous cycle)으로 나타날 수도 있다.<sup>30</sup>

따라서 동북아에서 경제와 안보의 연계 문제는 ‘현실에서 어떻게 경제와 안보간의 상호작용이 호순환 하도록 관리하여 동북아시아의 안정과 평화를 증진시킬 것인가’하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이와 관련 문정인은 경제적 상호의존성과 안보 사이에는 인간과 그들의 의향, 의지 그리고 계획이 놓여 있으며, 인간은 양자간의 연계를 목적하는 방향으로 움직일 수 있다고 강조한다.<sup>31</sup>

동북아시아에서의 경제적 상호의존성과 지역내 갈등에 대한 경험적 연구도 ‘관리의’ 중요성을 입증하고 있다. 동북아시아 주요 국가들간의 무역량 증가와 갈등의 관계를 분석한 한 연구에 따르면 무역을 통한 국가간 경제적 연계가 그들간의 협력에 어느 정도 긍정적인 영향을 미치는 것은 사실이지만, 지역내 상호의존성 증가가 반드시 협력을 증진시키는 것은 아니다. 따라서 경제적 상호의존이 안보협력을 효과적으로 이끌어내기 위해서는 구성원간의 지속적인 조정과 관리가 필요하다.<sup>32</sup>

30 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서”, p. 56.

31 Chung-in Moon, “Economic Interdependence and the Implications for Security in Northeast Asia”, *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), pp. 29-52.

32 Tae-hoi Huh, “Economic Interdependence and International Conflicts in the Asia-Pacific”, *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1 (Spring-Summer 1997), pp. 233-258.

#### 4. 정책적 함의: 안보-경제의 상승적 연계 모색

동북아시아에는 역내 질서에 대한 안정적 요인과 불안정적 요인이 동시에 존재하고 있으며, 앞으로도 이런 현상은 지속될 가능성이 높다. 동북아시아 국가들간의 경제적 상호의존성이 점차 증대되어 왔고 앞으로도 그것은 변함 없는 추세가 될 것이며, 자유주의자들이 주장하듯이 경제적 역동성은 이 지역의 안정적인 안보환경 유지에 도움이 될 것이다. 그러나 동북아시아에는 다양한 지역내 갈등 및 분쟁 요인들이 존재하고 있으며, 현실주의자들이 강조하듯이 이로 인한 안보환경의 변화 또는 위협은 역내 경제협력에 부정적 영향을 미칠 것이다. 즉, 현실은 어느 일방으로의 결정론적 관계가 아니라 양자간의 상호작용과 상호구성이며, 문제는 이러한 상호관계를 악순환이 아니라 경제협력과 안보협력을 동시에 촉진시키는 호순환으로 작동시키는데 있다. 그렇다면 동북아시아 지역에서 증대하는 경제적 상호의존과 유동적인 안보관계를 긍정적 상승 작용으로 가동시키기 위해서 추진되어야 할 과제들은 무엇인가?

앞에서 언급하였듯이 동북아시아의 장래에 대한 현실주의적 분석이나 자유주의적 분석은 모두 불완전한 것이 사실이다. 그러나 이론적 틀에 기초한 그들의 분석이 이 지역에 실현 가능하고 바람직한 국제질서를 수립하는데 필요한 행동전략이 무엇인가를 알아내는 데 유익한 준거기준을 마련해주는 것도 분명하다. 즉, 양쪽 주장은 각각 동북아시아의 미래를 예측하고 해결책을 수립함에 있어서 충분조건은 될 수 없어도 필요조건은 될 수 있으며, 따라서 양쪽의 주장 중 긍정적인 측면을 확대시키고 부정적인 측면을 축소시키는 방향에서 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

### 가. 외부 균형자의 필요성

동북아의 안정과 역내 국가들의 상호협력을 위해선 우선 역내 세력균형의 유지를 위한 균형자가 필요하다. 19세기 서구세력이 동북아시아에 침투한 이래 이 지역의 세력균형은 주로 외부세력에 의해서 이루어져 왔다.<sup>33</sup> 따라서 냉전이 종식된 이후 소련의 세력이 현저히 약화되고, 미국도 필리핀 기지를 폐지하는 등 아시아에서의 군사적 역할을 축소시키려는 움직임이 보이자 이 지역에서의 힘의 공백과 이에 따른 불안정에 대한 우려가 높아졌다. 특히 현실주의자들은 군사적·경제적으로 급속히 성장하고 있는 중국의 등장으로 인한 역내 권력투쟁과 이에 따른 지역 불안정성을 우려하였다.<sup>34</sup>

1995년 2월 미 국방성이 발표한 ‘동아시아 태평양지역 안보전략보고서(EASR)’에서 미국이 계속 동아시아에 10만 명 정도의 군대를 상주시키는 등, 아시아에서 “개입 및 확대(engagement and enlargement)” 정책을 유지할 것임을 선언함으로써 이 지역에서 힘의 공백 문제는 어느 정도 해결되었다고 할 수 있다. 미국은 이 보고서에서 아시아에서 미국이 추구할 이익으로서 ① 평화와 안보, ② 지역에 대한 상업적 접근, ③ 항해의 자유, ④ 패권국가의 등장 방지 등을 제시하였다.<sup>35</sup> 현재 미국의 이러

33 Michael Yahuda, *The International Politics of Asia-Pacific* (London: Routledge, 1996), pp. 1-17.

34 중국 위협론에 대해서는 David Shambaugh, “Growing Strong: China’s Challenge to Asian Security”, *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994); Gerald Segal, “East Asia and the ‘Constraint’ of China”, *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring 1996), pp. 107-135.

35 U.S. Department of Defense, “United States Security Strategy for the East

한 세력 균형자로서의 역할은 대부분의 동아시아 국가들로부터 환영받고 있는 것으로 평가된다.

#### 나. 내부 균형자로서 다자기구의 역할 활성화

비록 미국이 동아시아에서 균형자의 역할을 수행하고 있으나, 미국이 적절한 균형자의 역할을 넘어서 패권을 추구할 경우 이는 오히려 동아시아에 불안정을 초래할 수 있다. 최근 부시 행정부의 힘을 앞세운 외교는 그런 조짐을 보이고 있는 것이 사실이다. 부시 행정부는 2001년 대외정책의 전략적 중심축을 아시아로 옮긴다는 원칙이 포함된 ‘원 플러스(One-Plus)’ 전략을 미국의 새로운 전략 틀로 마련하였다. 미국은 이에 입각하여 아시아 지역에서 일본, 한국, 호주와 보다 긴밀한 안보유대를 형성해야 하며, 일본의 군사력은 아시아 지역의 미군사력을 지원하기 위해 보다 긴밀하게 통합되어야 한다고 인식하고 있다. 반면 중국을 ‘전략적 동반자(strategic partner)’로 인식한 클린턴 행정부와 달리 부시 행정부는 중국을 미국의 이익을 침해할 수 있는 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 간주하고 이에 대한 대비의 필요성을 강조하고 있다.

또한 부시 행정부는 동아시아 지역에서 미국이 계속해서 동맹을 유지·강화하고 패권을 유지하기 위한 전략의 일환으로 미사일방어(MD) 체제 구축을 추진하고 있다.<sup>36</sup> 이와 같은 미국의 공세적인 외교정책에 대해서

---

Asia-Pacific Region”, *February 1995*. 이 보고서의 작성을 주도한 나이(Joseph S. Nye)는 “The Case for Deep Engagement”, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995), pp. 90-101에서 상기 보고서 내용을 소개하며 아시아에 대한 미국의 적극적 개입 필요성을 역설하였다.

중국과 러시아는 강력하게 반발하고 있으며, 이는 동아시아의 불안 요인으로 작용하고 있다. 아울러 9·11 테러사태 이후 세계 국가들에 대해 테러를 지원하는가 여부에 따라 적과 동지를 구분하는 대외정책 기준을 세운 것도 동아시아에 긴장감을 조성하고 있다. 나아가 이라크전의 조기종결 이후 더욱 강화된 미국의 일방주의도 동아시아의 지역 협력에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

이러한 측면에서 볼 때, 동아시아의 안정적 평화 유지를 위해서는 ‘외부 균형자’ 뿐만 아니라 ‘내부 균형자’가 필요하다. 현재 아시아에서 중국의 힘을 단독으로 견제할 수 있는 나라는 일본 정도일 것이다. 그러나 일본의 군사대국화는 중국과의 세력다툼 및 군비경쟁을 유발할 수 있을 뿐만 아니라 역사적 유산으로 인한 주변국들의 반대를 초래할 가능성이 크다. 따라서 동아시아에서는 한 국가가 아닌 다자 기구가 내부 균형자의 역할을 담당하는 방법을 고려할 수 있다. 이는 자유주의적 낙관론자들이 선호하는 아시아에서의 다자주의의 활성화와도 맥을 같이하는 것이라고 할 수 있다.

현재 동아시아 지역에서 이와 같은 역할을 담당할 수 있는 기구로 ASEAN 지역포럼(ARF)을 들 수 있다. 1994년 설립된 이 기구는 신뢰구축조치의 증진, 예방외교 개발, 분쟁에 대한 접근법의 정교화 등을 목적으로 하고 있다. ARF는 동아시아 지역내의 유일한 안보 및 협력을 위한 대화협의체로 자리를 잡아가고 있으며, 미·일·중·러 등 역내 주요 국가들에게 역내 안보문제에 대한 대화의 장을 제공하고 있다는 점에서 의미가 큰 것

---

36 Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), p. 74; 오일환, "부시행정부 등장 이후 미국의 대북정책 현황과 전망", 2002년도 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2001. 4. 26, pp. 2-4.

으로 평가되고 있다.<sup>37</sup> 특히 ARF는 1995년 브루나이 회의에서 남사군도 문제의 평화적 해결에 대한 중국의 약속을 확보하는 등 지역분쟁의 해결은 물론 중국을 견제할 수 있는 균형자의 역할 할 수 있음을 보여주었다.<sup>38</sup> 아울러 2000년에는 북한을 회원국으로 받아들이고 북한의 핵 및 미사일 개발에 대한 우려를 표명하는 등 동아시아 평화 유지를 위한 역할을 넓혀 가고 있다.

여기서 우리는 중국, 북한 등이 왜 ARF에 가입하고, 또 자신들이 걸 끄럽게 생각하는 문제들을 역내 다른 회원국들과 논의하는가 하는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 그 주요 이유는 역내 국가들과의 친선관계를 유지하고 나아가 자신들에게 필요한 경제협력을 증진시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 측면은 자유주의자들이 중요시하는 경제적 상호의존성과 다자주의의 확대가 현실주의자들이 강조하는 세력균형의 유지에도 도움이 될 수 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 동아시아에서 평화와 안정을 견고하게 유지하기 위해서는 어느 한 방법으로만은 불충분하며, 세력균형의 유지와 경제적 상호의존 및 다자주의의 제도화가 모두 필요하다고 할 수 있다.

역내 경제협력을 제도화함에 있어서도 위에서 언급한 안보와 경제의 상호작용을 고려할 때, 반드시 그 안보적 효과를 고려해야 한다. 따라서 동아시아에서 다자간 경제협력을 제도화하고자 할 때 미국과 중국의 참여가 필요하다. 현재 미국은 역내 안보관계를 안정화시키는데 결정적으로 중

37 Michael Leifer, "The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security", *Adelphi Paper 302* (London: IISS, 1996) 참조

38 균형자로서의 ARF의 역할에 대한 논의는, Segal, "How Insecure is Pacific Asia?", p. 247 참조

요한 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라 EASR에도 나타났듯이 이 지역과 경제관계도 중요시하고 있다. 또한 아시아 지역 국가들도 아직 경제적으로 미국에게 상당히 의존하고 있다. 아울러 그 잠재적 안보위협을 고려할 때, 중국의 참여도 중요하다. 역내 증대하는 경제적 상호의존과 이로 인한 중국의 경제성장은—남사군도 문제 해결의 예에서 볼 수 있듯이—중국이 그 안보목적을 일방적으로 추진함으로써 발생할 수 있는 역내 불안정성을 크게 완화할 수 있을 것이다.<sup>39</sup>

이러한 시각에서 볼 때, ‘열린 지역주의(open regionalism)’를 표방하고 있는 APEC 체제의 발전은 다자간 경제협력체의 구축을 바람직한 징후라고 할 수 있다. 아울러 APEC은 앞으로 동아시아의 번영에 대한 위협을 저지하고, 탈냉전시대에 예상되는 동북아의 정치·경제적 변화와 안보상의 긴장요인들을 감소시키는 데도 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.<sup>40</sup>

#### 다. 국지적 경제협력지대 육성

동아시아에서 비록 APEC, ARF 등과 같은 지역내 다자 협의체가 꾸

39 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서”, pp. 57-58. 김국진, “동아시아의 평화 질서”, pp. 207-208도 같은 맥락에서 미국을 제외한 동아시아 지역 협력체 구성은 어려울 것이라고 주장한다.

40 이와 관련, 문정인은 향후 동아시아에서 나타날 수 있는 지역질서를 미국의 리더십에 의한 현상유지, 미국-일본의 양자패권, 일본의 군사화 혹은 중국의 지역패권화에 따른 닫힌 지역주의, 미국과 아시아 국가들이 함께하는 열린 지역주의, 그리고 유엔 주도하의 다자주의 등으로 예상하고, 열린 지역주의가 지역 협력과 안정을 유지하는데 있어서 가장 현실적이며 바람직한 체제라고 강조한다. Moon, “Economic Interdependence”, pp. 41-49.

준히 발전하고 있으나 그 속도가 매우 느린 것이 사실이다. 유럽의 경우와 비교하면 더욱 그렇다. 유럽과는 다른 아시아의 특징 때문이다.<sup>41</sup> 첫째, 동아시아 국가들은 공통된 안보의식이 결여되어 있다. 동아시아 지역은 제 2차 세계대전 종료 이후 유럽과 같이 철저하게 양극적인 구조를 형성한 경험이 없다. 물론 미국을 중심으로 구소련과 적대적 관계를 어느 정도 형성했던 것은 사실이나 동맹국 간의 수평적인 연계가 유럽만큼 강력하지 못했던 것이 사실이다. 예를 들어 냉전시대에도 이 지역에는 미·소를 중심으로 동맹그룹이 대치한 가운데 미국을 중심으로 한 자유민주주의 국가 그룹 내에서 간극이 존재했던 것만큼 공산주의 그룹 내에서도 상호 알력과 불신이 존재했다. 또한 일부를 제외하고는 동맹그룹에 대한 충성심 또는 연계의식이 유럽의 그것만큼 확고하지 못했으며 동맹그룹 간에는 의혹과 불신이 존재했다. 예를 들어 한국과 일본간에는 불행한 역사적 사실로 인해 두 나라가 모두 미국의 동맹국임에도 불구하고 직접적인 안보연계 고리가 존재하지 않고 있다.

둘째, 동아시아 지역의 또 다른 안보환경 특성은 정치·경제·문화·역사적 구조의 다양성이다. 역내 안보협력을 가능케 하는 촉매제는 공통된 안보 위협 인식뿐만 아니다. 유럽의 경험에서 나타나듯이 역내 국가들이 지니고 있는 정치·경제·사회·문화·종교·역사적 구조의 동질성도 안보협력을

---

41 Rosemary Foot, "Pacific Asia: The Development of Regional Dialogue", Louise Fawcett and Andrew Hurrell eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 229-240; 이서향, "동아시아 다자안보대화", 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 : 부상하는 새 지역질서』 (서울: 오름, 1998), pp. 319-343.

보다 용이하게 해주는 촉매제 구실을 한다. 그러나 동아시아에는 유럽과 같은 동질성이 없는 것으로 평가되고 있다. 물론 최근 동아시아 국가들이 민주화, 시장경제, 사회경제적 평등의 방향으로 발전하고 있는 것은 사실이나, 역내 국가들 간에는 정치체제, 경제, 사회구조, 문화 등의 분야에서 여전히 매우 큰 차이가 있다.

셋째, 동아시아는 지역을 단위로 한 정체성이 부족하고 다지주의 전통이 결여되어 있다. 유럽의 경우 ‘유럽인에 의한 유럽의 건설’이라는 목표의식은 역내 국가들의 절대적인 지지를 받았으나 아시아 지역에는 이에 상응하는 정체성을 강조하는 슬로건을 찾아볼 수 없다. 또한 동아시아 지역의 안보는 대체로 미국을 축으로 한 양자동맹의 틀 속에서 유지되어 왔기 때문에 다지주의 전통이 결여되어 있다.

이와 같은 상황에서 동아시아에서 국가의 주도에 의한 다지간 경제협력의 문제점을 보완해 줄 수 있는 장치로 주목할 만한 것이 이 지역에서 서서히 활성화되고 있는 ‘국지적 경제협력지대(SREZs)’ 혹은 ‘자연경제지대(NETs)’이다.<sup>42</sup> 이러한 유형의 경제협력은 자원, 인력, 자금, 기술 등이 정치적 영역을 넘어 교류되는 것으로서 공식적인 정부간 경제협력이 아니라 인접한 국가들의 지방이나 도시들 사이에 대개 지방정부나 사기업들

---

42 Robert A. Scalapino, “Pacific-Asian Regionalism and the Korean Role”, Kee, *APEC and a New Pacific Community*, pp. 237-242; Amost A. Jordan and Jane Khanna, “Economic Interdependence and Challenges to the Nation-State: the Emergence of Natural Economic Territories in the Asia Pacific”, *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2 (Winter 1995), pp. 433-462; Cossa & Khanna, “East Asia: Economic Interdependence and Regional Security”, pp. 225-231; 정진영, “동아시아 경제협력과 지역안보”, pp. 167-172.

의 주도에 의해서 일어나고 있다.

물론 이러한 유형의 경제협력이 일어나기 위해서는 중앙정부의 정책변화가 있어야 한다. 즉, 한 국가가 억압적이고 제한적인 대외경제정책에서부터 국제적 경제교류를 허용하는 방향으로의 정책변화를 시도했을 때, 국지적 경제협력이 활성화될 수 있다. 국지적 경제협력이 확대되기 위해서는 또한 국제적 긴장이 어느 정도 완화되어 국경을 가로지른 지방간 기업간 경제협력이 허용되어야 한다. 적대관계에 있는 인접국가들간에 이러한 협력이 지속되기는 불가능하기 때문이다. 이런 점으로 동아시아 지역에 있어서 냉전구도가 해체되고 국제관계에 있어서 경제적 이익을 우선적으로 고려하는 환경의 등장이 국지적 경제협력의 활성화에 기여했다.

동남아 지역의 경우, 국지적 경제협력은 싱가포르를 중심으로 인도네시아의 리아우 지역과 말레이시아의 조호르 지역을 잇는 이른바 ‘성장의 삼각지대(growth triangle)’를 중심으로 발전해 왔다. 이 지역은 지리적 접근성과 더불어 경제적 보완성이 뛰어나고 각국 정부와 관련 지방정부의 의지가 매우 강해 성공적인 결과를 보여주고 있다.

동북아 지역에서는 중국의 경제특구·개방지역 지정과 더불어 중국의 해안지방과 인근 국가들 사이에 국지적 경제협력지대가 등장하는 경향이 뚜렷하다. 우선 가장 먼저 등장했고 그리고 가장 활발히 작동하고 있는 국지적 경제지대로 중국의 광둥성과 복건성, 그리고 홍콩과 대만을 연결하는 대화남 경제권(Greater South China Zone)을 꼽을 수 있다. 그 다음으로는 중국의 산둥반도, 발해만 지역과 한국의 서해안, 일본의 큐슈를 잇는 황해경제권(Yellow Sea Economic Zone)을 들 수 있다. 이 지역에는 일본·한국의 자본과 기술이 중국의 산둥성과 동북부 지방으로 투자되면서 교류가 활발해지고 있다. 아울러 일본의 관서지방, 한국의 동해안 지

역, 중국의 동북부와 만주지역, 러시아의 극동지역을 포괄하는 동해경제권 (East Sea Economic Zone)의 개발에는 일본의 니가타 지방과 한국의 강원도 지방이 큰 관심을 보이고 있다.<sup>43</sup>

이와 같이 동아시아 지역에서 국지적 경제협력지대라는 특수한 유형의 지역경제협력이 발전하고 있는 이유는 바로 동아시아에서 국가 주도의 다자간 협력의 발전이 늦기 때문이다. 즉, 역내 정치·경제체제의 이질성, 경제발전 수준의 격차, 군사적 갈등구조의 상존, 다자 조약 체결 경험 부족 등 국가 주도의 다자주의의 확대를 더디게 하는 요인들이 바로 하위체계에서의 국지적 경제협력을 활성화시키는 요인으로 작동하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 동아시아에서 다자간 경제협력을 증진시키는데 있어서 APEC 등 국가간 공식적 다자 협력체와 국지적 경제협력은 상호보완적 역할을 하고 있다. 특히 국지적 경제협력이 심화될 경우 이 지역 사이에는 그들이 속한 중앙정부들간의 정치·안보적 긴장이 가져올 경제적 피해에 민감하게 반응할 것인 만큼, 중앙정부들이 보다 협력적인 국제관계를 유지토록 하는 요인으로 작용할 수 있다.

## 5. 결론

탈냉전기 새로운 국제질서 하에서 동아시아의 중요성은 점차 증가하고 있다. 특히 동북아시아는 일본의 국제적 역할 증가, 중국의 경제·정치적 영향력 증가, 한반도 문제의 중요성 부각, 그리고 미국의 이들 국가들에 대한 이해의 증중 등으로 세계의 이목이 집중되고 있다.

43 Ibid, pp. 168-170.

그러나 동북아의 미래에 대해서는 논란이 분분하며, 그 논쟁의 초점은 동북아 국가들의 경제성장과 상호의존성의 증가가 역내 평화와 안보협력을 증진시킬 것인가 하는 문제이다. 이에 대해 자유주의적 낙관론자들은 긍정적인 대답을 하고 있는 반면 현실주의적 낙관론자들은 부정적인 전망을 제시하고 있다.

동북아의 현실을 볼 때, 두 주장 중 어느 한쪽은 옳고 다른 쪽은 틀렸다고 단정할 수 없다. 긍정적 요인과 부정적 요인이 모두 존재하기 때문이다. 자유주의적 낙관론자들이 지적하였듯이 동북아 국가들은 지난 세월 세계의 다른 어떤 지역보다도 빠르고 역동적인 경제성장을 이룩하였으며, 경제적 상호의존도 증가하였다. 또 다자주의도 점진적으로 발전하고 있다. 그러나 현실주의적 회의론자들이 강조하듯이 역내에 불확실성과 불안정성이 존재하는 것도 사실이다. 또 다자협력체들도 아직은 초보 수준에 머무르고 있다.

북한의 핵개발 의혹으로 초래된 동북아의 최근 위기는 이러한 이중성을 잘 나타내는 사례라고 할 수 있다. 핵문제를 둘러싼 북한과 미국의 대립과 갈등은 동북아에 불안정성이 존재하고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 무엇보다도 핵문제는 남북경협은 물론 동북아 지역협력에 부정적 영향을 미치고 있다. 그러나 동북아의 관련국들은 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 노력하고 있으며, 이러한 노력의 일환으로 6자회담이라는 다자간 대화체가 성립되었다. 특히 자신의 지속적인 경제성장을 위해 동북아의 안정을 필요로 하는 중국이 적극적으로 중재역할을 수행하며 북핵 문제의 조속한 해결을 위해 노력하고 있다는 사실은 경제적 상호의존성의 증가가 안보협력을 이끌어 낼 수 있음을 보여주고 있다.

따라서 앞으로 동북아의 평화와 안정을 위해서는 낙관론과 회의론 어

는 한쪽에만 매달리기보다는 현실에서 경제와 안보간의 상호연계가 호순환하도록 조정하고 관리하는데 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 그 정책의 방향은, 현실주의자들과 자유주의자들이 모두 나름대로 현상을 파악하고 역내 평화를 위한 대안을 제시하고 있는 만큼, 그 중 긍정적인 측면을 확대시키는 제안들을 조화롭게 받아들이는 것일 필요가 있다. 예를 들어 현실주의자들이 강조하는 힘의 균형을 무시할 수 없다는 점을 고려하여 미국과 같은 외부 균형자의 역할을 인정하되, 자유주의자들이 지적하는 ‘평화효과’를 위한 다자협력체의 활성화를 모색해야 한다. 특히 다자기구는 미국이라는 외부 균형자와 상호 보완적으로 힘의 균형을 맞출 수 있는 내부 균형자의 역할을 할 수 있다는 측면에서 그 중요성이 더욱 부각된다고 할 수 있다. 아울러 현실주의적 회의론자들이 지적하는 역내 국가간 불신과 갈등의 문제를 고려하여, 인접한 국가들의 지방이나 도시들을 중심으로 이루어지는 국지적 경제협력지대를 활성화시킴으로써 국가 주도에 의한 다자간 경제협력의 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

한편 동북아에서 경제와 안보의 연계 및 이를 통한 지역협력 증대 문제는 한반도의 평화와 통일에 직접적인 영향을 미치게 된다는 점에서 우리는 이에 대해 비상한 관심을 갖지 않을 수 없다. 동북아시아 지역국가간 안보협력과 경제협력이 조화를 이루어 역내 안정과 평화가 유지되어야 한 국도 평화와 번영을 이룰 수 있다. 아울러 동북아시아의 지역 질서는 남북관계 개선 및 통일 문제와 직결되어 있다. 우선 최근 북핵위기가 말해주듯이 한반도가 동북아의 위험지역인 만큼, 남북관계 개선과 상호 교류·협력의 증진은 동북아시아의 안정성을 높일 것이다. 한편, 역내 국가간 협력증진과 다자주의의 확대는 남북교류에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 유럽과 독일통일의 관계에서 볼 수 있듯이, 역내 경제적 상호의존 및 안보

협력의 확대와 이와 병행한 남북교류의 증진은 통일을 앞당길 수 있을 것이다.

한국은 그동안 동북아시아의 경제협력 및 안보협력의 활성화를 위해 노력하였다. APEC, ARF 등에 적극적으로 참여하고 있으며, 동북아안보 대화체(NEASED)를 제안하기도 하였다. 또한 북한, 중국, 미국과 함께 4자회담을 통해 한반도 평화 및 동북아 안정을 추구하기도 하였다. 한국은 앞으로 국가간 협력체제 구축에 적극적으로 동참함과 동시에 국지적 경제 협력을 활성화시키는데 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다고 생각한다. 남북관계 개선 및 통일을 고려할 때 더욱 그렇다.

한반도의 분단은 내부적 요인에도 기인하지만 국제적 요인이 보다 많이 작용한 것이 사실이다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 4강은 19세기부터 동북아시아에서 각자의 영향력을 확대하기 위하여 서로 경쟁하였다. 이 과정에서 주변 4강은 최소한 한 번씩은 경쟁국과의 침예한 갈등을 경험하였다. 19세기 말과 20세기 초의 청일전쟁과 러일전쟁, 제2차 세계 대전에서의 미국과 일본의 전쟁, 한국전쟁 당시 미국과 중국의 대립, 1950~60년대의 중소대립, 냉전기간 미·소간의 침예한 갈등 등이 그것이다. 그리고 이 과정에서 전략적 요충지에 자리한 한반도는 항상 주요 경쟁의 대상이었고, 이는 분단의 주요 원인으로 작용하였다. 구한말 시기에는 중국과 일본, 혹은 러시아와 일본이 한국을 분할 점령하려는 시도가 있었고, 결국 2차 세계 대전 이후 미국과 소련의 갈등은 한반도의 분단으로 이어졌다. 또한 1950년 한국전쟁의 발발과 미국 및 중국의 개입은 한반도 분단을 고착화시켰을 뿐만 아니라 한반도 문제를 더욱 국제화하였다. 아울러 냉전기간 미·소의 대결은 남북대결을 확대·재생산시켰다.

이러한 역사적 배경을 고려할 때, 남북관계 개선 및 통일은 동북아 국

가들의 평화와 협력 분위기가 조성될 때 비로소 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 냉전시기까지의 주변국간 갈등과 대립의 흔적이 아직 남아 있다는 점을 고려할 때, 동북아 및 한반도의 경제협력을 증진시키고 남북통일을 이루기 위해서는 국가 중심의 협력보다는 우선 하부 지역별로 국지적 경제협력을 활성화하는 것이 바람직 할 것이다.

현재 한국이 포함된 국지적 경제협력권중 황해경제권은 활성화되고 있으나, 동해경제권은 유엔개발계획(UNDP)이 두만강유역개발을 주도하는 등 많은 논의가 이루어졌음에도 불구하고 인접국가들 사이의 갈등조절이 쉽지 않고 엄청난 인프라 투자가 필요하다는 문제 등으로 활성화되지 못하고 있다. 따라서 한국 정부는 관련국은 물론 관련 지방정부와의 긴밀한 협의를 통해 동해경제권의 개발에 앞장설 필요가 있다.

아울러 북한을 황해경제권 및 동해경제권에 참여시켜 남북교류와 지역 경제협력을 동시에 발전시켜야 한다. 이는 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 국지적 경제협력에서는 국가의 역할보다 지방정부 및 기업의 역할이 크기 때문에 남북간 상호 불신 및 정치·군사적 긴장의 영향을 줄일 수 있다. 둘째, 북한은 이미 중국의 동북 3성, 그리고 러시아의 시베리아 지역과 교류를 하고 있기 때문에 보다 쉽게 지역협력에 참여시킬 수 있다. 이와 관련, 북한이 1991년 동해경제권의 나진·선봉 지역을 특구로 지정한 데 이어 최근 황해경제권에 속하는 신의주를 특구로 지정한 것은 북한이 지역경제협력의 참여와 이를 통한 경제성장에 관심이 많다는 것을 시사하고 있다. 셋째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시킬 수 있다. 넷째, 따라서 남북교류와 지역 경제협력의 상승작용을 통한 ‘호순환’을 기대할 수 있다. 예를 들어 현재 남북대화의 주요 의제 중의 하나인 개성공단 조성이 황해경제권과 연계될 경우, 북한은 개성공단조성 사업에 보다

적극성을 띠는 것이며, 이는 남북대화 및 교류 협력을 활성화시킬 수 있고, 이는 다시 지역경제협력의 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 신의주 특구 개발에도 마찬가지로 논리가 적용될 수 있을 것이다.

아울러 장기적으로 경의선과 동해선이 중국횡단철도(TCR) 및 시베리아횡단철도(TSR)와 연결될 경우, 한반도는 지역경제권의 물류 중심지가 될 수 있을 뿐만 아니라 각 경제권을 연계시킴으로써 동북아의 경제적 네트워크의 중심이 될 수 있다. 그리고 이는 한반도 통일에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 역사적으로 한반도의 지정학적 위치 때문에 주변국들은 각기 한반도를 경쟁국가 자신에 대한 ‘공격용 발판’으로 사용할 것을 우려하였으며, 이는 한반도 분단의 주요 원인으로 작용하였다. 주변 강대국들이 이런 인식을 계속 지니고 있을 경우, 그들은 한반도의 통일을 원치 않을 것이며, 그만큼 통일은 어려워질 것이다. 반면, 한반도가 동북아 경제 네트워크의 중심이 될 경우, 주변국들은 한반도를 ‘경제협력의 발판’으로 활용하려 할 것이며, 그만큼 한반도 통일 과정은 원활해질 수 있을 것이다.

## II. 유럽의 안보·경제 협력의 사례

이 호 근

### 1. 서론

유럽지역에서의 안보와 경제적 협력은 다른 지역에 비해 그 구조와 제도적 발전, 주요 행위자들의 참여라는 측면에서 매우 비교되는 다양한 발전 형태를 보이고 있다. 동시에, 전후 유럽에서는 서유럽지역을 중심으로 지난 50년대 이래 거대한 정치경제적, 사회적 차원에서 새로운 유형의 거버넌스가 발전되고 있기도 하다. 이 ‘실험’ 속에서 근대이래 국민국가 중심으로 발전하여 온 유럽지역 정치체제의 토대 위에서 지금 독특한 새로운 정체(New Polity)<sup>44</sup>가 출현하고 있다. 이제 유럽에서 전개되고 있는 이러한 지역 발전의 경험은 역사적, 제도적으로 그 지역 자체의 고유한 특수성을 넘어 전지구적으로 심화되어 가는 지역통합의 추세 속에 간과할 수 없는 정치적, 경제적, 사회적 파급효과를 갖는 과정으로 발전하고 있다.

유럽에서 전개되고 있는 이러한 지역통합과정은 그럼에도 타 지역에서 시도되고 있는 지역통합과 매우 비교되는 형태를 보이고 있다. 첫째, 유럽

---

44 M. Rhodes & P. Heywood & V. Wright eds., *Developments in West European Politics 2* (London, 2002), pp. 1-14 참조. 유럽의 새로운 정체의 등장원인으로 국민국가의 내재적 변화(국민국가 정체성의 재정의), 경제와 정치의 초국적화와 동시에 전통적인 정치적 가치와 확실성의 침식 등을 들 수 있다.

통합은 어느 지역에도 비교되지 않는 역사적, 제도적 경험이 축적되어 있다. 둘째, 유럽통합은 무역과 통화 등 경제적 통합의 수준을 넘어 정치경제, 사회적 교류, 문화적 동질성 부분에 이르기까지 매우 광범위하며 포괄적인 현상으로 발전되고 있다. 셋째, 통합은 주기적인 침체와 하강, 상승, 그리고 전진과 후퇴의 과정을 반복하며 국가간의 새로운 정치경제적 관계는 물론, 전례 없는 지역과 지방, 국가, 초지역간의 다층적인 법·제도적 관계의 상호 융합발전의 양상으로 이어지고 있다. 넷째, 통합은 무엇보다 강력한 공통의 국가간 역사적 경험에 뿌리박고 있다. 동시에, 이러한 유럽에서의 통합을 중심으로 한 발전은 '제도통합'에 대한 행위자들의 이익수렴의 결과이자 행위자들이 의도하지 않았으나 제도발전의 결과가 초래하는 통합의 형태가 혼재한 상태에서 그 나름의 독자적인 체제발전의 모습을 보이고 있다고 하겠다.

이런 유럽통합과정의 특수성에 주목하면서 현재 유럽에서 전개되는 지역통합과정이 국민국가와 초국적제도의 단순한 양분법을 넘어서는 매우 복합적이며 새로운 현상이라는 것을 확인할 수 있게 된다. 이렇게 볼 때, 유럽통합이 냉전기에 불가피하게 생성된 역사적 발전물에 불과하다는 주장이나 시각도, 또, 정반대로, 통합의 정치적 변수를 간과한 채, 심화된 제도통합이 이제 기능적 파급효과에 의해 그 자체의 통합의 동력을 자동적으로 생성해 나가고 있는 것으로 보려는 시각도 통합의 현실적 과정을 적확하게 설명하기에는 한계를 지닌 것으로 보인다. 예를 들어, 유럽에서 현재의 통합과정이 생성하는 초유의 경제적, 정치적 거버넌스의 형태는 국민국가의 변함없는 지속이나 단선적인 종말을 주장하는 시각과 달리 전혀 새로운 정치적, 경제적, 사회적 체제가 발전하는 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

여기서 '새로운' 정체란 지구상에 유사하게 비교할 만한 정치적, 경제

적, 사회적 체제나 단위가 없다는 점을 의미하는 것이다. 때문에, 현재 출현하는 유럽연합의 구조와 제도, 그 주요정책영역의 정확한 분석은 단순히 지역통합을 가능적, 제도적 측면에서 서술하는 것에 멈추지 아니하고 국민 국가의 정책능력과 한계, 그 초국적화 동학간 내재적 상호관계의 보다 심도있는 분석과 성찰을 요한다 할 것이다. 이러한 유럽통합의 역사적 발전 과정을 추적하고 그 주요 정책영역과, 실제 유럽연합을 움직이는 중요기구와 제도들에 대한 분석, 유럽통합과정의 이해는 회원국의 기구와 그들 상호간의 관계, 회원국과 유럽연합기구와의 관계 그리고 회원국과 회원국 등의 상호관계를 더욱 다층적인 측면에서 조망할 것을 요구한다.

#### 가. 유럽통합과 협력의 역사<sup>45</sup>

유럽지역의 경제·안보협력의 동학을 이해하기 위해 무엇보다 유럽통합의 주요한 역사적 발전과정을 추적하는 것은 의미있는 일이라 하겠다. 어쨌든, 오늘날 유럽연합은 가장 성공적이며 유례없는 지역통합의 발전모형으로 평가되고 있다. 유럽에서 통합의 시도는 근대에서 2차 세계대전에 이르기까지 이미 매우 긴 역사적 맥락 속에서 면면히 이어져 왔다. 중세 종교(카톨릭)와 언어(라틴어)의 공통기반 아래 있었던 유럽은 지금처럼 상대적으로 안정적이며 조화로운 상호협력의 시기가 중심적이었다기보다는 오히려 대부분 중세를 넘어서 절대주의 국가의 발전과 함께 전쟁과 대립, 갈등과 반목으로 점철된 역사를 보여왔다.

45 이호근, “유럽연합”, 한종수 외, 『현대유럽정치』 (서울: 동성출판사, 2002), pp. 245-256 참조

때문에, 이러한 갈등과 대립을 극복하고 평화와 안전을 이루고자 하였던 시도 역시 그에 비례하여 유럽역사에서는 꾸준히 지속되어왔다. 일찍이 17세기 하인리히 4세의 지문관이었던 프랑스백작 막시밀리안 드 베투네 셸리(Maximilien de Bethune Sully: 1560-1641)는 평화의 보장으로 동등한 15개국으로 구성된 유럽의 세력균형을 이루고자 하였다. 이어 네델란드의 국제법의 아버지라 일컫는 유고 그로티우스(Hugo Grotius)는 그의 '전쟁과 평화권에 관한 세 권의 책'에서 유럽에서 각국이 동등한 주권에 기반한 국가와 민족의 연합을 그리기도 하였다.

18세기에 들어 친연방주의적 사고는 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)의 유명한 저작인 영구평화론 (Zum Ewigen Frieden, 1795)에 보다 진전된 형태로 제안되었고, 구체화되었다. 칸트는 유럽의 영구평화를 위해 비록 관념적인 제안이기는 하지만 오늘날의 관점에서도 놀랍도록 새로운 의미로 다가오는 공화국가로 구성된 유럽의 연방적 조직을 이미 그시기에 제시하였다. 비슷한 시기에 프랑스의 초기 공상적 사회주의자였던 생시몽 백작(Saint-Simon)(1760-1825) 역시 초국적의회를 갖는 유럽공동체를 설치할 것을 주창하기도 하였다. 또 다른 유럽적 정신의 선구자는 프랑스의 작가 빅토르 유고(Victor Hugo: 1802-1885)였다. 그는 1849년 개최된 국제평화회의의 의장으로서 유럽합중국을 최초로 천명하기도 하였다.

20세기 들어 유럽대륙에서 제국주의간 상상을 초월하는 상호 소모전인 1차 세계대전을 치른 후에 오스트리아의 쿠덴호브 칼레르기(Coudenhove-Kalergi: 1894-1972)등을 중심으로 이른바 범유럽운동이 전개되었고, 같은 시기에 프랑스의 언론인이자, 정치가였던 아리스티드 브리앙(Aristide Briand: 1862-1932)등은 개별국가의 포괄적인 국가연합인 '유럽연방연합의 구상'을 제시하기도 하였다. 또, 프랑스 총리 레온블룸

(Leon Blum)은 2차 세계대전 발발 무렵 히틀러의 독일을 억지하고 통제할 방편으로 1939년 연방주의적 틀을 갖춘 속에서 국민국가의 독립을 제기하기도 하였다. 그런가 하면 1942년 5월 31일 독일의 목사 한스 쉐펠트(Hans Schoenfeld)는 스톡홀름에서 독일에 맞설 영국, 폴란드, 체코 등의 자유국가로 구성된 유럽국가연합의 결성을 주창하기도 하였다.<sup>46</sup>

## 나. 2차 대전 후의 유럽통합의 발전

이처럼 유럽에서의 통합의 시도와 역사는 20세기에 국한된 현대정치 의 과제만이 아니었다. 아니 그와 반대로 유럽에서의 통합과 탈통합의 역사는 바로 그 자체가 유럽역사의 전체를 구성하는 것으로 항상 유럽대륙에서는 전쟁과 대립을 지양하고 평화와 질서를 창출하려는 다양한 시도가 끊임없이 이어지게 되었던 것이다. 즉, 이러한 유럽 통합의 시도와 비전속에는 근대들어 국민국가로 분열된 이 지역에서 전쟁을 방지하고 평화를 달성하고자 하는 유럽인들의 지속적인 시도와 희원이 깔려있었다. 이러한 시도는 또 한 차례의 극단적 전쟁과 파멸을 경험한 2차 세계대전 후 환경 변화 속에 다시 새로이 추동되게 되었다.

그 배경으로는 다음과 같은 것들이 있었다. 첫째, 유럽에서 국가간의 갈등을 억제할, 다시 말해 20세기 들어 특히, 그 문제의 중심에 대륙에서의 분란의 주요 원인이었던 독불간의 대립을 지양하고 그것을 초국적 기구의 발전을 통해 극복하려는 시도가 통합의 주요한 배경이되었다. 둘째,

---

46 Frank R. Pfetsch, *Die Europaeische Union - Eine Einfuehrung: Geschichte, Institutionen, Prozesse* (Muenchen, 1997), p. 16 참조

이른바, 독일문제의 해결, 즉, 여기에는 유럽에서 독일이 다시 독자적인 세력화할 수 있는 길을 구조적으로 억지하고, 반면에 독일 편에서는 패전의 결과 자신의 분단의 문제를 해결하고 궁극적으로 외교·안보적 주권회복의 정상화를 이룰 수 있는 전략적 목표로서 여타 국가간의 이해의 수렴의 가능한 조건에서 유럽통합은 다시 모색될 수 있었다. 셋째, 가시화 되는 동서냉전의 조건에서 서방국가간 연대에 기반한 반소련연합은 서유럽에서 강력한 군사적 이념적 보루를 형성하였다. 넷째, 성공하지는 못하였으나 서유럽에서 특히 독·불의 정치엘리트들은 이제 전후 초강대국으로 부상한 미·소 양 대국에 의해 제3세력으로 그들의 힘을 결집하여 국제사회에서 정치경제적 영향력을 유지하고자 하는 전략적 목표가 통합을 추동하는 한 요인이 되기도 하였다. 다섯째, 독·불을 제외한 베네룩스 삼국 등 소국들은 이미 30년대이래 관세와 통화 등이 부분적으로 또는 전체적으로 통합되어 있었고 이들 국가입장에서 주변강대국의 반목으로 비롯된 유럽에서의 불안정상태를 종식시킬 연방주의적 구조를 선호하며 보다 적극적으로 이를 실현하고자 하였다. EEC의 로마조약에 앞서 유럽정치협력(EPC)과 유럽방위공동체(EDC)가 실패하자 벨기에 외상 Spaak의 이니셔티브로 1955년 Messina 회담이 바로 이어지게 되는 것은 바로 그러한 소국들의 연방주의적 연합에 관한 지속적 추구하고 관심때문이었다. 마지막으로 서유럽은 전후 미국의 거대한 내수시장의 성장동력을 보고 시장통합을 추진하여 자본주의 시장경제의 내재적 성장동력을 달성하고자 하는 목표를 갖게 되었다.

2차 대전 후 1946년 9월 윈스턴 처칠(Winston Churchill)의 유명한 취리히 연설<sup>47)</sup>은 유럽에서 전후 유럽의 국가질서가 어떻게 재편되어야 할 지를 제시한 최초의 비전이었다. 그럼에도, 처칠이나 후에 50년대 말

60년대의 프랑스의 샤를르 드골(Charles De Gaulle), 그리고 독일의 수상 콘라드 아데나우어(Konrad Adenauer) 등 전후 지도적인 정치지도자들은 모두 통합 속에 확고히 '독립적인 주권국가'를 상정하고 있었다. 즉, 처칠과 아데나우어의 '유럽합중국' 개념도, 드골의 '조국들의 유럽'의 개념도 실제 독립적 주권국가간의 연방주의적 구조를 상정한 것이었다. 그러나, 전후 실질적 유럽통합의 아버지로 일컬어지는 장 모네(Jean Monnet)의 유럽통합 구상은 그러한 국민국가간의 국가연합을 넘어선 초국가적 연방국가 이념을 지향하는 것이었다. 이어 1950년 프랑스 외상 로버트 슈망(Robert Schuman)의 주도로 석탄철강에 관한 공동체 구상이 발전된 후 이듬해 유럽석탄철강공동체(ECSC)에 관한 조약이 체결되어 현재의 유럽연합의 모체가 되는 통합이 시도되었다. 중요한 경제와 군사적 에너지원으로서의 석탄과 산업의 주요 토대인 철강의 공동관리, 특히 독일간의 협력은 실제 전후 유럽정치를 결정짓는 토대가 되었다. 그러한 전략자원의 공유로 경제적 차원을 넘어서 정치·안보적 차원의 공동체화가 모색되고 있었다.

그럼에도, 1954년 유럽방위공동체(EDC)가 프랑스 국민회의에서 독일민족주의의 대두를 우려한 좌우파의 반대로 무산된 반면, 통합은 베네룩

---

47 C. Gasteyger, *Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993*, Rede Churchills am 19. September 1946 in Züerich(Auszug), Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 321 (Bonn, 1994), pp. 39-40 참조. 전후 유럽의 새로운 질서재편을 향한 이 유명한 연설에서 윈스턴 처칠은 새로운 유럽가족 창출의 첫 번째 단계로 독일과 프랑스의 오랜 반목과 투쟁을 종식시킬 새로운 동반자관계를 강조한다. 즉, 그는 유럽에서 것처럼 독불 두 나라의 주도아래 「유럽합중국」이라 불릴 새로운 지역적 구조를 창출하여야 할 것을 주장하였다.

스 삼국 등 소국 등의 이니시어티브에 힘입어 1955년 이탈리아 시칠리아의 메시나회담을 계기로 다시 1957년 로마조약체결로 발전하게 되었다. 로마조약 체결의 의의는 무엇보다 통합의 중점을 정치·안보적 차원으로부터 경제협력의 우선으로 옮겨가게 되었다는 것을 의미한다. 이런 것이 유럽경제공동체(EEC)의 탄생이었던 것이다. EEC에서는 독일의 통합론자 발터 할슈타인(Walter Hallstein)이 초대 집행위원장이 되었고 EEC내에서 주요 첫 사업으로 10%의 관세인하가 단행되었다. 이러한 대륙에서의 통합시도에 맞서 1960년 스톡홀름에서는 덴마크, 영국, 오스트리아, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 그리고 스위스 등이 유럽자유무역지대(EFTA)를 결성하였다. 아일랜드와 영국, 덴마크 등은 그럼에도 1961년 곧바로 EEC 가입신청을 제출하였는데, 이들의 가입은 그것을 프랑스 농업이익과 공동 농업정책의 걸림돌로 보고, 외교안보측면에서도 미국과의 밀접한 관계가 갖고 있던 영국의 가입을 저지하려는 프랑스 드골의 거부로 10여년간 지연된 끝에 1972년이 되어서야 실현되었다.

한편, 드골의 프랑스는 푸셰(Fouchet) 플랜 I & II를 통하여 국가들의 연합인 정치통합을 제시하여 경제, 문화, 외교정책부문에 정치통합을 진척시키고자 하는 전략적인 제스처를 취하였으나 협상은 결렬되고 말았다. 그러나, 드골의 이러한 더욱 진전된 경제, 외교, 문화정책 등에서 초국적화를 지향하는 듯했던 진정한 목표는 유럽연방화를 위한 수순이었다기보다는 국가의 주권적 위치가 전제된 형태를 상정한 것이었다. 따라서 이것은 순수한 의미의 연방주의적 구조와는 애초부터 일정한 거리가 있는 것이었다.<sup>48</sup> 프랑스의 드골은 그런 외중에서 프랑스의 농업이익과 유럽의 독

48 A. Moravcsik, *The Choice for Europe - Social Purpose & State Power*

자적 정치세력화에 걸림돌로 파악한 영국의 EEC 가입에 거부권을 행사하는 동시 독일과는 1963년 독·불 우호조약을 체결함으로써 통합의 주도권을 장악해 나가고자 하였다. 그럼에도, 1965년 공동농업재정의 재정지원에 관한 견해차이로 프랑스는 각료회의 참석을 7개월간 공전시킴으로써 통합은 제1차 위기를 맞았다. 이러한 위기는 1966년 1월 이른바 룩셈부르크 타협을 통하여 국민국가의 긴요한 이해에 관한 사항에 대해서는 프랑스 등이 주장하는 국민국가의 거부(Veto)권을 인정하는 조건에서 제1차 통합의 위기는 봉합될 수 있었다. 그럼에도, 이 룩셈부르크 타협에서 확립된 만장일치의 원칙은 그 이후 1987년 단일유럽의정서(SEA)에 의해 다수결 원칙이 확립될 때까지 거의 20여년간 통합의 지배적 의사결정양식으로 자리잡게 됨에 따라 의미있는 초국적 제도통합 과정은 원천적인 한계를 갖게 되었다.

한편, 유럽통합과정은 1967년 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 유럽경제공동체(EEC) 그리고 유럽원자력공동체(EURATOM)의 기구가 통합되어 유럽공동체(EC)로 발전하게 되었다. 동시에 영국을 위시해 아일랜드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등이 다시금 EEC에 가입을 신청하였으나 전술한 바와 같이 드골의 거부로 이들의 가입은 1972년까지 유보되게 되었다. 한편, 제도적 통합에 이어 이미 애초 목표했던 것보다 18개월 앞서 관세동맹과 공동관세가 도입되게 되었다. 이후 드골이 국내사정으로 인해 퇴임하고, 이어 헤이그에서 열린 유럽공동체 정상회담에서 정상들은 영국 등

---

*From Messina to Maastricht* (New York, 1998), pp. 184-185 참조 이 Fouchet Plan I & II 는 초국적제도화 없이 순수히 국가간의 협력에 기반하여 외교, 경제, 및 문화정책 등을 조정하고자 하는 이른바 드골식의 유럽화 방안인 ‘모국들의 유럽’을 지향하는 것이었으나 협상은 결렬되고 말았다.

가입 신청국 등과 가입협상재개, 공동시장의 완성, 1980년까지의 경제통화 통합 추진 등 유럽통합의 심화에 합의하게 된다. 그럼에도, 70년대 들어 통합은 다시 대내외적 도전에 직면하게 되었다. 즉, 룩셈부르크 총리(Werner)가 입안한 경제통화통합에 관한 단계적 통합계획은 60년대 말 달러의 약세와 함께, 1971년부터 요동치기 시작한 브레튼우드 체제의 위기와 뒤 이은 그 체제의 붕괴와 함께 결국 좌초되고 말았기 때문이다. 정치적으로는 가입협상의 결과 노르웨이를 제외하고, 영국, 아일랜드, 덴마크 등이 마침내 EC에 가입할 수 있게 되었고 1974년 이래 연 2회의 정상 회담을 정례화 하는 등 정치적 협력을 위한 유럽평의회 등이 제도화되는 등 통합은 일정한 발전을 하는 듯 했으나, 1973, 74년 전후 제1차 세계경제위기와 함께 도래한 통합진전대신 각국은 정치적 재국민국가를 경쟁적으로 추구하며 통합과정은 실질적인 침체와 정체에 빠지게 되었다.

그럼에도, 이 시기 대내외적으로 중요한 진전은 EC 9개국과 46개 아프리카, 카리브, 태평양 국가 지역의 이른바 ACP국과의 Lome협정을 체결하여 구식민지 개도국에 개발지원 협력을 표명하는 동시에, 대내적으로는 지역기금을 1975년에 설치하는 등, 범공동체적 통합을 추진하려는 시도는 지속적으로 이어져 왔다. 한편, 유럽연합구상을 위한 틴데만(Tindeman)보고서가 보고되기도 하는 등 정치적 초국적화를 위한 시도도 이어졌으나 실제 그 형식에 비해 그 내용은 여하한 초국적 유럽정책의 발전으로 평가하기에는 미흡한 것이었다. 이러한 정체의 70년대 후반 시기, 그럼에도 가장 구체적인 통합의 진전은 79년 애초의 경제화폐통합에 관한 베르너 플랜(Werner Plan)을 대폭 수정한 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)의 발족이었다. 이 EMS의 성공에 기반하여 90년대 초반 1991년 Maastricht 조약에서 다시 경제통화동맹을 모

색하게 되는 주요한 계기가 되었다. 또 정치적으로 1979년 유럽의회에 직선제가 도입되어 통합과정은 서서히 칩체에서 벗어나 80년대의 극적인 발전의 시대로 이행하게 된다.

한편, 80년대는 유럽공동체의 동남부지역으로의 확대의 시기이기도 하였다. 이제 권위주의 군사독재 체제에서 민주주의 체제로 이행한 그리스가 1981년 공식 회원국이 되었고 이보다 다시 5년 뒤 농산물시장 개방 등 보다 복잡한 협상의 장애물을 넘어 포르투갈과 스페인이 공동체의 11번째와 12번째 회원국이 되었다. 이들 지역으로의 EC의 확대는 유럽에서 권위주의체제 정권의 민주주의 체제로의 이행을 지원하며, 전체로서 서유럽의 자유민주주의와 시장경제체제로의 발전을 도모한다는 측면 외에, 남부지역중해 지역으로의 확대를 통해 EC의 지정학적 역할증대를 도모하고 스페인, 포르투갈 등 라틴아메리카 국가와 전통적 유대가 깊은 나라의 회원국 가입은 EC의 라틴아메리카 진출의 교두보를 확보하는 의미를 갖기도 하는 것이었다.

이러한 EC의 역할증대는 다시, 유럽정치협력(EPC)의 강화를 주도한 독일외무장관 겐셔와 이탈리아외상 콜롬보의 이른바 1981년 겐셔-콜롬보이니셔티브가 중요한 역할을 하게 된다. 이처럼 지리적 확대와 EMS의 발족으로 심화되기 시작한 통합은 1983년의 유럽정상들의 슈투트가르트 경축선언으로 바야흐로 그러한 80년대 통합진전을 더욱 예고하게 되었다. 이런 배경 속에 유럽의회내 이탈리아의 사회주의자 알프레도 스피넬리(Alfredo Spinelli)는 유럽공동체의 연방화안을 제안하기도 하였다. 이 제안과 통합의 발전을 배경으로 1984년에는 아일랜드 집행위원 도지(Doodge)를 중심으로 한 위원회(Doodge Committee)가 구성되어 EC의 제도개혁이 논의되게 된다. 무엇보다, 1985년 새로이 집행위원회 위원

장으로 선출된 프랑스 노조대표 출신으로 재무부장관을 역임한 자크 들로르(Jacque Delors)의 등장은 80년대 후반기 통합을 매우 질적으로 발전시킨 주요한 계기가 되었다.

즉, EC는 85년 정치연합의 추구를 내용으로 하는 '도지 보고서'(Doodge Report)를 발간하는 한편, 영국의 Lord Cockfield의 주도로 무엇보다 이후 통합에 대한 커다란 합의를 형성하게 되는 1992년 말까지 역내공동시장의 완성을 위한 백서를 선보이게 된다. 다른 한편, 베네룩스 3국과 독일, 프랑스는 공동의 국경통제와 사람의 자유로운 통행을 위한 제1차 쉐엔(Schengen)협정에 서명하게 된다. 스페인과 포르투갈이 1986년 공식회원국으로 가입하고, 이어 EC는 1986년 무엇보다도 12개국 공동체의 의사결정기능의 변화를 추구한 질적 통합에 중요한 유럽단일헌장(SEA)에 서명하게 되었다. 이것은 제도개혁, 공동체권한의 확대, 외교정책적 협력을 위한 법적 여건의 확보를 이루게 한 것으로 무엇보다 실질적인 공동체내 입법기구인 각료회의에서 룩셈부르크 타협이라 묵시적 공동체의 의사결정 관행이었던 '만장일치제'대신에 '가중다수결 원칙'(QMV)을 확립함으로써 통합은 주요의사결정 과정, 무엇보다 역내공동시장의 완성에 관한 결의에 있어 매우 주요한 진전을 이루게 되었다.

이어 들로르 집행위원회는 1988년 공동체 구조기금을 배가하며 공동체 차체예산을 전체 EC 국민총생산의 1.4%까지로 끌어올리며 제도 및 기구차원의 통합에 이어 공동체 재정 여건을 개선하고자 하였다. 들로르 패키지(Delors Packet)로 명명된 이러한 제안을 통해 집행위원회는 공동체의 예산위기를 극복하려는 동시 역내공동시장 프로젝트의 추진에 있어 발생한 사회경제적 격차를 공동체 예산의 구조기금의 확대를 통해 보완하여 통합과정의 정당성을 유지하고자 하였다. 집행위원회는 동시에 역내공

동시장의 경제적 이득과 혜택을 계량화한 이른바 체케니 보고서(Cecchini Report)를 발간 통합의 이득을 홍보하는 한편, 1989년 마드리드에서 개최된 유럽정상회담에서 집행위원장 자크 들로르의 유럽경제통화통합에 관한 보고서(Delors Report)에 의거 3단계 계획을 채택함으로써 통합은 EMS의 성공에 기반 베르너 플랜의 실패 이후 20년만에 다시 경제통화통합에 있어 중요한 진전을 이루게 된다. 90년대로 이행하는 와중에 EC 통합의 환경을 다시금 결정적으로 변화시키는 사건은 베를린 장벽의 철폐와 동구사회주의권의 붕괴로 초래된 유럽의 대변혁이었다. EC는 이러한 도전에 직면하여 다시금 획기적인 여건에 처하게 된다. 무엇보다 1991년 12월 31일 역내공동시장의 완성과 이후 유럽경제통화동맹의 축진은 90년대의 통합발전을 가장 크게 특징짓는 것이었다.

한편, 1989년 스페인의 EMS가입과 1990년 10월 영국의 EMS 추가 가입, 또 1991년 동유럽에서의 상황변화와 스페인과 포르투갈의 추가 가입과 제2차로 체결된 쉐엔 협정으로 통합과정은 그 폭과 깊이를 더해가며 경제와 시장통합, 통화부문, 그리고 국경통제와 내무법무정책의 협력으로 심화되며 이것이 1991년 12월 마스트리히트 협약으로 이어지게 되었다. 역내공동시장 프로젝트는 무엇보다 상품, 서비스, 자본과 사람의 자유로운 교역과 통행에 있어 제한받지 않는 명실상부한 역내시장의 실현을 목표로 하는 것이었다. 이러한 공동시장은 대외관세를 통일하고 대내과세를 배제한 자유무역지대 또는 관세동맹의 수준을 질적으로 넘어서는 것으로 그 기술적, 물리적, 조직적 장벽을 제거한 12개 국가의 단일한 공동시장으로의 발전을 의미하는 것이었다. 이 마스트리히트 조약에서는 영국을 제외한 11개국민이 사회정책에 관한 의정서를 채택하여 유럽공동체의 통합과정이 사회적 차원에도 관심을 두으로써 약하나마 사회·경제적 통합의 균형을 이루

고자 하는 모양새를 갖추고자 하였다. 뒤에, 영국은 토니 블레어 노동당의 집권이후 이 의정서에 추가서명을 함으로써 유럽통합과정은 최소한의 사회적 차원의 병행발전을 모색하게 되었다.

이어 1991년 12월 16일 EC는 다시 폴란드, 체코, 헝가리 등과 또 1993년 1월 2일 루마니아 그리고 1993년 10월 4일 체코 및 슬로바키아 공화국과 각기 유럽협정을 체결하여 동유럽에서의 체제 전환을 지원하며 유럽연합의 동유럽지역으로의 확대에 대비하고자 하였다. 그러나, 마스트리히트조약의 비준과정에서 야기된 덴마크 국민투표에서의 1차 부결과 프랑스에서의 비준승인을 위한 국민투표의 와중에서 EMS는 일시적으로 다시 위기에 처하게 되었다. 그것은 덴마크의 국민투표 부결로 이어지며, 이것이 전체적인 Euro의 미래에 대한 불안 속에 이 시기 도래한 전후 최장기간 지속된 92년/93년 경기침체와 함께 유럽통합프로젝트는 혹독한 시험대에 서게 되었다. 영국의 파운드화와 이탈리아의 리라가 EMS를 떠나고 EMS의 중앙은행 개입 폭이  $\pm 2.25\%$ 에서  $\pm 15\%$ 로 크게 확대되는 등 통화통합의 진통이 있었으나 다시 93년 말을 경과하며 사태는 진정되었고 1994년 ECU가 프랑크푸르트에 설치되게 되었다. 이어 1996년 제3단계 통화통합을 거쳐 1999년 12월 31일을 기해 유럽경제통화통합의 프로젝트는 그 마지막 단계에 진입하게 되었다.

동시에 공동체는 마스트리히트 이후 1993년 11월 10일 브뤼셀 정상 회담에서 '경쟁력과 성장, 그리고 고용에 관한 백서'의 실행을 결의하고 공동시장 이후 통합의 목표를 공고히 하고자 하였다. 또, 다시 1995년 1월 1일에는 스웨덴, 핀란드, 오스트리아 3개국이 EU에 가입하게 됨에 따라 EU는 이제 이른바 공동체의 북방확대를 거의 완료하게 되었다.<sup>49</sup> 다른 한편 EU는 마스트리히트 조약에서 두 번째 축으로 발전시킨 공동외교안

보정책(CFSP)의 보완적 축으로 이른바 서유럽연합(WEU)을 기능적으로 확충하고자 하였다. 1995년 그리스가 WEU의 10번째 회원국으로 가입함으로써 서유럽지역의 안보체계는 북대서양조약기구(NATO)와 WEU의 상호보완체제로 발전하게 되었다. WEU는 1991년 걸프전쟁 이후 지속된 구유고슬라비아 내전에서 그 역할을 일정하게 확대하게 된다. 또, EU는 1995년에 다시 발틱 3개국과 슬로베니아 등과 ‘유럽협정’을 체결하여 북방으로의 확대에 이어 동유럽으로의 확대에 대비하고자 하였다. 다른 한편, EU는 1995년 11월 3~4일 68개 ACP 지역국가들과 제4차 Lome 협정을 체결하고 전체 146억원 ECU를 지원키로 함에 의해 제3세계 개도국 및 저개발국 그리고 과거 유럽의 식민지 국가들에 대한 경제적 협력 및 정치적 영향력의 유지를 지속적으로 확보하고자 하였다.

1996년 10월에는 핀란드가 EMS에 가입하였고 이탈리아가 1996년 11월 24일 다시 EMS에 가입함으로써 경제통화통합의 회원이 되기 위해서는 마지막 2년간 EMS의 회원이어야 한다는 조건을 충족하고 1999년부터 예상되는 유럽경제통화통합의 회원국이 되고자 하였다. 여전히, 영국, 덴마크, 스웨덴이 이러한 EMU 밖에 머물러 있으나 이들 3개국을 포함 나머지 12개국에 의해 유럽중앙은행시스템(ECBS)이 구성되어 2002년 1월 1일 경제통화통합의 역사적 완결과 함께 경제통화동맹이 마침내 가시화되게 되었다. 한편, 1996년 3월이래 조약의 개정에 들어간 EU는 1997년 6월 Amsterdam 정상회담을 거쳐 1997년 10월 최종 조약을 체결하게 된다. 조약은 경제통화통합에 있어 독일과 프랑스간에 이른바 안정화

---

49 이에 반해 스칸디나비아 국가 중 유일하게 노르웨이는 1974년 국민투표에 이어 다시금 EC가입이 부결되기도 하였다.

협약에 관한 논란이 이어졌으나 결국 조약은 합의될 수 있었다. 가장 커다란 성과는 무엇보다 마스트리히트 조약의 세 번째 축이었던 망명과 이민정책이 제1축인 EC로 편입된 점이다. 기타, 고용에 관한 공동체 차원의 대책을 명시한 새로운 장이 채택 도입되었고 사회의정서로 포함, 환경, 소비자정책의 개선 등이 목표되었다. 또, 6개 부문에 걸쳐 유럽의회의 공동결정권이 확대되고 WEU가 장기적으로 EU로 편입될 수 있도록 하였다.

그럼에도 이 Amsterdam조약에서는 예상되는 EU의 동유럽으로의 확대에 관한 제도적 개혁에 관해서는 실제적인 타협을 이루지 못한 채 다음 회의로 미뤄지게 되었다. 무엇보다 논란이 되고 있는 각료회의 내 가중 다수결의 표결분포, 집행위원구성 개혁의 합의에 도달되지 못하고 결정은 가입후보국과의 가입협상 1년 전에 재개한다는 정도로 결정되었다. 2000년 12월에 개최된 Nice 정상회담에서도 그러한 본질적인 제도개혁에 관한 사항은 아직 여전히 향후 타결과제로 남아있고, 단지, 2002년 가입협상을 완료하여 2004년까지는 최초의 동유럽국가들을 회원국으로 받아들인다는 일정만을 합의하였었다. 그럼에도, EU는 1999년 12월 31일을 기하여 이제 EMS에 가입하고 있는 12개국간에 상호환율을 영구불변토록 확정하였으며 2001년 7월에 2002년 1월 1일부터 통용될 Euro화폐를 도입하고 마침내 2002년 1월 1일 Euro화 통용을 성공적으로 시행되게 되었다. 이 결과, 경제통화통합은 대내적으로 여타의 통합과정을 견인하는 역할을 하는 동시에, EU는 대외적으로 향후 미국중심의 세계무역, 통화체제를 양분하며 전세계 지역통합과 세계화 과정에 중요한 의미를 주는 강력한 지역통합체제로 발전하고 있다.

## 2. 유럽 안보·경제협력 레짐의 발전

### 가. 유럽 경제협력의 역사적 발전: ECSC-EEC-EC-EU

유럽연합의 통합과정에서 경제통화정책의 통합은 그 핵심을 차지하고 있는 부분이다. 원래 경제통화정책적 협력은 로마조약에서 포괄적으로 명시된 내용이기도 하다(EC조약 102a-109조). 그럼에도 50년대, 60년대, 통합은 관세동맹과 공동농업정책을 중심으로 추진되고 경제통화통합은 이를 보완적으로 안정화시킬 장치로만 여겨진 데 반해, 60년대 말부터 전개된 대내외적 상황은 경제통화통합의 차원을 질적으로 변화시키는 것이었다. 먼저, 전술한 바와 같이 대내적으로 18개월 일찍 완성된 관세동맹 등 역내 시장의 효과를 극대화시키기 위해서 자의적인 개별국의 환율조정의 여지를 줄여야 할 필요성은 더욱 증대하고 있었다.

동시에, 60년대 말 대외적으로 미국 달러화의 지속적 약화와 함께 상호 내부교역이 점증하던 유럽공동체는 이로 인한 영향과 충격을 최소화하기 위해서도 경제통화정책 부문의 공동정책의 추진을 중요한 목표로 상정하게 되었다. 이러한 공동 경제통화정책의 대내외적 필요에도 불구하고 프랑스, 이탈리아 등 약세통화국들은 선 통화적통합 이후 실물경제의 통합이라는 이른바 ‘통화주의적 방식’을 선호한 반면 독일과 네덜란드 등 강세통화국들은 선 경제정책의 조정 및 실물경제의 수렴 후 화폐통합이라는 ‘경제주의적 방식’을 선호하였다. 어쨌든 문제의 한 핵심은 공동통화제도를 통해 각국 통화가치가 가장 안정적 통화에 준하여 유지되어 질 조건을 창출하고자 하는 것이었다.

이런 필요 속에서 1969년 독일 하노버에서 개최된 EC정상회담을 계

기로 1970년에 룩셈부르크 총리 Pierre Werner에 의해 EC공동체의 경제통화동맹에 관한 구상인 이른바 'Werner Plan'이 입안되어 1971년부터 1980년까지 3단계를 거쳐 경제통화동맹의 실현 계획이 착수되었다. 그러나, 이 계획은 일정상 1974년 그 2단계가 착수되어야 했음에도 실제 목표한 회원국간 화폐와 예산정책의 조정에 있어 전혀 진전을 보지 못한 채 좌초하고 말았다. 한편, 1973년 EC회원국 중 베네룩스 3국과 독일, 덴마크 등이 참여하여  $\pm 2.25\%$ 내에서 통화협력을 합의한 유럽통화연합인 이른바 Snake제도가 시도되었다. 프랑스는 이 제도에 1973년 참여했다가 다시 1974년 탈퇴하는 등 국내적 상황이 유동적이었고 고인플레이션의 문제를 안고 있던 이탈리아와 1973년부터 공동체의 신규회원국이 되었던 영국 및 아일랜드 역시 증폭되는 대내외적인 환율의 긴장을 견디지 못하고 먼저 이 Snake제도에서 떨어져 나갔다. 결국, 이 Snake제도는 그런 배경 하에 1973·74년 지속되는 브레튼우드체제의 침식, 오일쇼크로 인한 경제불황의 도래 속에 회원국 각국간 상이한 예산, 화폐정책의 추구, 또 회원국간 인플레이션차이가 크게 벌어지면서 그러한 인위적 준고정환율제 체제를 유지할 수 없게 됨에 따라 결국 좌초되고 말았다.

그럼에도, 브레튼우드체제의 붕괴로 인한 변동환율제로의 이행은 달러화의 현실화를 어느 정도 가져왔으나 그 이후 대외적 변수에 의한 공동체 국가 통화의 환율불안은 더욱 가중될 수 밖에 없었다. 특히, 1977년/78년 재연된 달러화의 위기 속에 독·불은 통화협력의 필요성을 다시 깊이 인식하고 1979년 독·불의 이니셔티브 속에 새로이 유럽통화제도(EMS)를 탄생시키게 되었던 것이다. 즉, 이는 유럽공동체내 통화협력의 내재적 필요와 외적 환경변화가 강제한 결과였다. 그럼에도 1979년 EMS는 Werner Plan과 달리 경제정책적 조정을 완전히 배제한 채 시스템에 참

여한 9개국간에 순전한 통화협력에 치중하는 것이었다. 또  $\pm 2.25\%$  통화의 개입 폭과 개입방식에서 독일 Bundesbank 등 강세통화국의 개입의 무가 상시적이 아닌 최후의 조치가 되게끔 비대칭적 개입장치를 설치함으로써 그 통화시스템은 통화통합과 관련 꾸준한 논쟁이었던 통화주의적 방식보다는 경제주의자의 입지가 강화된 형태로 가동되었다. EMS는 80년대 그럼에도 상당한 성과를 거두었고 동 제도의 최대수혜자는 DM의 항상적 평가절하 상태를 유지하며 안정적 무역과 자본교역의 이익을 실현할 수 있었던 독일, 네덜란드 등의 강세통화국이었다. 이러한 EMS의 80년대 성공적 운영의 경험은 90년대 들어 마스트리히트 조약에서 다시 70년대에 이어 두 번째로 3단계 경제통화통합의 계획을 추진하게 한 계기가 되었다. 즉, 유럽이사회는 1989년 들로르 보고서(Delors Report)를 공식 채택하였는데 이는 베르너 보고서와 마찬가지로 3단계의 경제통화통합안을 제시하고 단일역내시장의 효과를 극대화하기 위해 경제통화통합과 통화통합의 병행발전을 강조하는 것이었다.

이처럼, 90년대 유럽 경제통화통합은 이제 통화협력을 넘어 다시 경제의 회계와 재정정책의 상호조정을 연계시킨 것이었다. 이것은 이자율과 물가, 국가의 총부채는 물론 신규부채의 상한선을 설정함으로써 경제통화통합 준비를 위한 전제로 회원국 각국의 거시경제적 자율성을 구조적으로 제한하게 되었다. 한편, 92년, 93년 EMS의 위기는 이러한 강제된 조정압박과 87년이래 EMS내 회원국간 통화조정지연으로 내재된 긴장이 외형적으로 덴마크에서의 마스트리히트 조약부결이라는 국민투표결과 그리고 그 이후 최장으로 지속되는 경기불황이 맞물리면서 촉발된 것이었다.

그럼에도, 이 92년, 93년 위기는 공동시장의 완성, 지속적인 통합추구정책의 유지 그리고 회복된 실물경제지표에 힘입어 다시 극복되고, 예정

대로 99년 12월 31일을 기해 EMU에 가입한 11개국간에 상호간 영구불변의 고정환율에 합의하게끔 되었다. 1994-1998년 유럽통화제도(EMU)를 거쳐 1998년부터 유럽중앙은행(ECB)이 그 뒤를 잇고, 동시에 가동중인 유럽중앙은행제도(ECBS)는 유럽중앙은행 집행부 및 경제통화동맹(EMU)에 참여하는 Euro-Land 11개 회원국 중앙은행장으로 구성된 관리이사회와, 기타 15개 전체 유럽연합회원국 중앙은행장이 참여하는 일반이사회 및 유럽중앙은행총재, 부총재 외 4인의 위원으로 구성된 집행부로 세분화되어 실질적으로 유럽통화연합의 의사결정을 주도하고 있다.

2002년 출범한 이 Euro지역에 이제 개별국 통화는 역사 속으로 사라져버리게 되었음은 물론, Euro-Land 전체가 단일 통화체제가 됨에 따라 물가, 이자율, 대외환율 또 이들 지표에 영향을 줄 개별국의 통화 가격전략은 유럽중앙은행의 통제를 받게 되었다. 이 결과 세계경제 및 통화관계는 달러화와 이와 대비되는 세계시장의 40%를 점유하고 있는 Euro화 영향권 지역으로 양분되며 국제지불 수단으로 Euro화의 비중이 더욱 굳혀져갈 전망이다. 한편, 경제통화통합의 제3단계로 이행하는 데 있어 유럽중앙은행의 ‘안정화협약’과 ‘안정화위원회’를 둘러싼 독·불간의 신경전은 통화주 의지와 경제주의자의 해묵은 논쟁을 연상시키는 것이었다.

유럽중앙은행이 가격안정에 1차적 목적을 둔 지 경제성장과 고용증진을 염두에 둔 통화정책을 병행할 지는 여전한 논란거리가 될 수 있겠지만 현재의 유럽중앙은행의 통화정책은 시장자유화 지원 및 유지, 금융정책의 탈규제화촉진, 반인플레이션지향 긴축정책 등이 그 기초를 이루고 있다. 이것은 경기침체시에 고용시장의 긴장을 해소하지 못할 것이며 임금억제를 수반하는 것으로 필요한 수요진작에 역행하는 것이고 또, 연합내 실물경제상의 평준화나 지역간 차별의 해소를 기대할 수 없게 하는 것이기도 하여

통화통합 이후에도 사회적 갈등의 요소가 잠재해 있다고 하겠다.

한편, 영국, 스웨덴, 덴마크 등이 아직 EMU밖에 머물러 있지만 이들 나라에의 Euro-Land 가입압력은 더욱 강화될 것이다. 실제 현재에도 ECBS에 이들 국가의 중앙은행장이 일반이사회에 참여하고 있는 것이나 EMU의 국별 바스켓 할당을 배정 받고 있어 사실상 이들 비회원국가들의 EMU에의 궁극적인 가입이 예측된다 하겠다. 동시에 사회경제적 격차가 여전히 매우 큰 동유럽국가들의 EMU에의 가입여부 역시 변수이다. 한편, 연합에의 가입협상이 본격화 되어야겠지만, EMU는 이들 국가에 잠재적으로 역시 그 거시경제적 자율성을 크게 제한할 것이고, 기존 회원국에는 궁극적으로 이들 국가의 참여여부는 통합심화에 앞서 새로운 도전요인이 될 수 있을 것이다. 전체적으로 그럼에도 Euro화는 Dollar화와 함께 지구경제권을 두 개의 통화체제로 양분하며 통화, 무역, 자본교역은 물론 국제사회에서 그 정치적 무게를 더욱 증대하게 될 것이다.

#### 나. 유럽 안보협력의 역사적 발전: EDC-EPC-WEU

한편, 90년대 이후 유럽연합의 새로운 정책영역으로 공동외교안보정책이 중요성을 띠어가고 있다. 먼저, 1954년 유럽방위공동체(EDC)의 무산이래 유럽공동체는 우선적으로 경제적 통합에 치중하여왔다. 그러나, 동시에 1961년 Fouchet Plan I & II에서 보듯이 경제적 통합과정과 병행하여 정치, 외교, 안보적 협력의 시도도 파상적으로 모색되었다.<sup>50</sup> 70년대

50 A. Moravcsik, *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (New York, 1998), pp. 225-227 참조.

와 80년대를 거치고 89년 동구에서의 대변혁은 그럼에도 유럽의 안보정책에 새로운 과제를 던지게 되었다. 세 가지 차원에서 유럽 공동외교안보정책의 필요성과 한계는 인식되고 강조되었다. 먼저, 탈냉전적 조건에서 새로운 힘의 균형은 이제 경제공동체를 중심으로 발전해 온 EU에 탈냉전과 점증하는 세계화 시대를 맞아 정치적으로 통일되고, 외교적으로 개별회원국 이해를 전체로서 결집, 표현하여 이에 부합하는 군사적 역량과 독자적 행동능력을 확대 할 공동외교안보정책의 필요성이 높아지고 있다. 둘째, 대내적으로는 독일통일로 조성된 회원국간 새로운 힘의 불균형의 관리차원에서 마스트리히트조약 협상을 경과하며 외교안보정책의 공동체화라는 하나의 해법이 모색되게 된다. 셋째, 점차 고도화 되어 가는 기술과 정보체계 속에서 분산된 개별국가의 군사안보정책은 재정적, 기술적, 조직적 한계를 갖는다는 점이 인식되었다.

그럼에도, 1949년 이후 서유럽에는 NATO라는 강력한 집단안보체제가 그 중심을 차지하고 있다. 이런 조건에서 유럽연합의 독자적 외교안보적 활동의 여지를 확대하고 이익을 극대화 할 수 있는 방안이 모색되고 있는 것이다. 여기서 기존 NATO 중심체제의 변화가 초래할 수밖에 없는 회원국간 권한과 위상, 그리고 능력분포에 있어 새로운 재조정은 순조롭지 않은 문제이다. 다른 한편, 사회정책영역과 더불어 개별국의 주권에 가장 민감한 외교안보정책 부분에 있어 공동체화는 여전히 각국에 상당한 도전이 아닐 수 없다. 유럽연합은 구체적으로 마스트리히트 조약을 통해 서유럽연합(WEU)을 점진적인 연합의 군사적 축으로 발전시키고자 그 기능과 권한의 확대를 추구하였다. 이런 요소에 안보부문에서의 기본방향 및 전반적 노선, 공동전략, 공동작전행동, 공동입장표명에 관한 규정 등이 있고, 회원국간 정기적 협력과 상호 정보교류 증대 등이 포함된다. 특히

1992년 WEU 각료회의결과 채택된 이른바 ‘Petersberg 선언’을 거쳐 암스테르담조약 17조 (2)항에서는 인도주의적 임무나, 구조활동, 평화유지 및 평화를 창출하는 조처를 포함하여 위기관리시에 전투부대 투입 등을 천명하고 있다. 이와 함께, WEU는 종래와 달리 그 역할과 활동범위를 질적으로 확대하게 되었다. 물론, 조약상 WEU는 아직 유럽연합의 정식기구로 편입되고 있지 아니하며 그 역할에 있어서도 NATO를 보조하는 일에 치중하는 것으로 되어있다. 그럼에도 두 개의 군사적 기구의 병존은 일정하게 서유럽 외교안보전략의 다변화를 예시하는 것이다.

유럽연합은 90년대 들어 NATO의 동유럽지역으로의 확대를 강력하게 추진하는 동시에, 내부적으로는 독일, 프랑스, 네델란드 그리고 스페인 등이 참여하는 ‘Euro Corps’를 창설하고 기동타격군 등 연합자체의 독자적인 작전능력을 제고하고자 하였다. 종래의 전면전을 대비한 ‘방위’개념이 서유럽에서 약화된 반면 탈냉전, 세계화 추세와 함께 빈발하는 지역분쟁의 억지, 국제범죄, 무기밀매, 국제적 환경파괴요인의 제거 등 적극적 위기에 대한 대응으로서 변화하는 ‘안보’개념 속에 독자적인 공동 유럽외교안보정책의 필요성은 강조되고 있다. 1991년 중동걸프전쟁과 1992년 이래 유럽 지역에서 지속되고 있는 구유고슬라비아전쟁, 그리고 또 구소련지역에 빈발하는 지역분쟁에 있어 공동체의 조정능력을 제고하여야 된다는 주장이 제기되어 왔으며, 2001년 테러와의 전쟁명분으로 수행된 대 아프간전쟁 등에서도 유럽연합의 결속력 있는 외교적 목소리를 결집하고 그 통일적 군사적 행동능력을 제고해야 할 필요성이 꾸준히 제기되었다.

그럼에도, 공동외교안보정책에서 대외적으로는 궁극적 헤게모니를 둘러싼 미국 등 기타 동맹국과의 향후 관계정립이 단순치 않으며 대내적으로는 한편에서 연합 내 강대국간에 그리고 다른 한편에서 강대국과 중·소국

간의 이익은 항상 일치하지 않을 수 있어 국민국가 이해의 공동체화는 여전히 일정한 한계를 갖고 있는 것으로 평가된다. 또, 공동외교안보정책의 핵심적 사항인 핵무기문제 등에 이르면 그 이익 균점은 여전히 제한적인 것으로 평가된다. 그럼에도 Euro Corps의 설치, 공동인공위성발사, WEU의 기능강화, 공동외교안보정책조정을 위한 고등위원의 설치 등 제도적, 물질적, 기술적, 조직적인 측면에서 다각적인 외교안보정책의 공동체화를 강화하려는 시도가 이어지고 있다. 이런 배경 하에 향후, 연합의 동유럽지역으로의 확대과정 등에서 실제 어느 정도까지 실질적으로 가능하는 공동의 외교·안보적 이익표출과 공동 군사적 능력을 확보하느냐에 따라 유럽연합의 공동외교안보정책의 성패를 가늠할 수 있을 것이다.

### 3. 유럽지역 안보체제의 구조와 변화

#### 가. 유럽 집단안보체제의 발전과 변화: NATO-WEU 성립과 발전

역사적으로 유럽안보분야의 국가간 협력과 초국적(정책)집단안보 체제의 성립과 발전은 전후 서유럽지역에서 미국주도의 헤게모니와 동서냉전의 발전과 밀접한 연관성 속에서 진행되어왔다. 먼저, 서구연합(Western Union)이 브뤼셀조약을 통하여 1948년 베네룩스 3국과 영국, 프랑스가 참여하는 서유럽동맹(WEU)으로 발전하여 상호간의 방위보장에 대한 조약이 체결되었다. 그럼에도, 서유럽지역에서의 안보협력체제는 1949년 미국, 캐나다가 참여한 가운데 이들 서구연합의 서명국간에 창립 발족한 워싱턴조약에 의한 북대서양연합(NATO)의 창립과 함께 본격화 되었다고 말할 수 있다.

NATO는 무엇보다 그 조약 5조에서 ‘상호방위의무’를 명시함으로써 공동의 적에 대해 조약에 조인한 국가들의 공동 자동개입의무를 천명한 역사상 초유의 군사적 억지력을 겸비한 실질적 ‘집단안보장체제’로 성립하게 되었다. 이것은 실제 전후 안보질서의 재편과정에서 두 가지 중요한 의미를 갖는 것이었다. 첫째, 이는 전후 초기의 반파시즘 세력간의 연대의 균열이며, 가시화되는 동서냉전의 시작을 알리는 것이었다. 둘째, 이는 유럽지역에서의 안보, 정치적 차원에서 미국주도의 확고한 집단안보체제의 성립을 의미하는 것이었다. 미국은 동아시아에서의 중국의 공산화, 서유럽 지역에서의 베를린봉쇄 사태에 즈음하여 경제적으로는 마샬플랜을 통해, 서유럽지역의 조속한 경제재건을 도모하고, 군사적으로는 NATO의 발족을 통하여 냉전체제의 발전에 적극 대응하여 갔다. 한국전의 발발은 그러한 미국 중심의 안보체제의 공고화에 결정적인 계기가 되었다.

한편, 50년대 초 서유럽에서 프랑스의 이니시어티브와 독일, 베네룩스 국가간 공조로 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 성공적으로 진척된 데 이어, 1954년 독·불은 이를 방위부분에까지 연계시키고자 1954년 유럽방위공동체(EDC)의 창설을 주도하였다. 그러나, 독·불을 중심으로 한 이러한 방위공동체결성 시도는 프랑스국민의회에서 그러한 독·불의 긴밀한 방위협력에 반대하는 민족주의적 우파와 공산주의적 좌파간의 기묘한 연합에 의해 좌초되고 말았다.

Adenauer에게 그러한 유럽방위공동체(EDC)의 좌절은 큰 충격으로 다가왔다. 그러나, 서독은 이제 군사안보적으로 NATO에 가입하게 됨으로써 초대서양연합전선을 모색하게 된다. 동시에, 경제적으로 독·불과 베네룩스3국 그리고 이탈리아 등 6개국은 1955년부터 이탈리아 Messina에서 다시 협상을 재개하여 정치안보분야의 초국적 통합은 뒤로 한 채 우선 경

제적 통합을 모색하게 되었는데, 그 결과가 1957년 로마조약으로 이어지게 되었다. 로마조약의 의의는 따라서 서유럽의 핵심 6개국이 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 성공적 협력의 경험을 바탕으로 유럽원자력공동체(EURATOM)를 모색하며 유럽에 관세동맹(custom union)의 창출을 중심으로 한 유럽경제공동체(EEC)의 창출을 시도하게 되었다는 점이다. 즉, 이것은 서유럽의 정치경제와 안보체제의 변천에 있어 정치, 안보적 협력과 통합시도로부터 경제분야에서의 통합으로 그 방향이 수정된 것을 의미한다.

한편, 안보분야에서는 그럼에도 1954~55년 사이에 서독을 NATO에 가입시키고 재무장토록 하려는 미국의 요구에 반응하여 서독과 이탈리아가 참여한 서유럽동맹(WEU)이 결성되어 가동되었다. 이것은 한국전쟁과 함께 본격화된 냉전기 미국의 대 서유럽 군사안보정책에 대한 서유럽지역에서의 안보방위부문 최초의 초국적 대응이었다. 그러나, 1958년 EEC의 성공적인 발전과 긴밀해진 독-불관계에 기반하여 프랑스의 드골은 유럽의 독자적인 외교안보 정책협력을 목표로 1961년 Fouchet계획 I, II를 제안하며 이는 ‘국가간 (정부간교섭)협력에 기반한 방위’ 와 안보전략정책을 유럽경제공동체에 통합하고자 하는 것이었다. 드골의 입장에서는 서유럽지역에서의 미국과 영국의 지배적 위치에 대응할 유럽인민의 정치안보정책의 모색이 중요한 과제로 대두되었다. 그러나, 이러한 순수 유럽대륙의 안보정치적 전략지향은 베네룩스 3개국의 적극적 지원을 얻을 수 없었을 뿐 아니라 드골의 중요한 전략적 파트너로 간주한 독일 내에서조차 정치세력이 친대서양파와 유럽파로 양분되면서 좌초되고 만다. 드골의 이 시기 기본전략은 초국적 안보공동체를 지향한 것이 아니라 기본적으로 국가이익에 기초한 정부간 교섭에 의해 이루어지는 안보정치적 협력체를 목표로 하는

것이였다.

그러나, 이 시도가 좌초하자 드골은 그 대안으로 전격적으로 독·불간의 우호친선조약인 엘리제조약(Elysee Treaty)을 체결하고 Fouchet계획에 대한 대체로서 교착상태에 빠졌던 양자간 방위협력을 모색하게 된다. 그러나, NATO를 중심으로 한 초대서양파와 프랑스와의 긴밀한 관계 발전을 통한 유럽적 대안을 모색한 유럽과 간의 연방의회 내에서의 분열로 동 방위안은 탄력을 얻지 못하고 만다. 프랑스는 그러나 1966년 나토의 탈퇴를 선언하고(Washington조약은 유효) 프랑스로부터 나토의 본부를 구축하게 된다. 유럽안보정책의 발전은 그러나 1969년 드골이 대통령직에서 사임한 이후 헤이그의 유럽경제공동체 정상회담을 계기로 유럽경제공동체를 확대하고 경제통화동맹을 목표로하며 정치협력을 긴밀하게 합의함에 의해 다시 탄력을 받게 되었다. 1970년의 유럽정치협력(EPC)은 그러한 배경 속에서 발전하게 되었다.

#### 나. 유럽정치협력(EPC)으로부터 공동외교안보정책(CFSP)의 발전으로

1970년대 유럽은 대내외적인 변화를 겪는다. 먼저, 대내적으로 서유럽에서는 1971년 영국, 아일랜드, 덴마크 3개국이 EC에 가입하게 되면서 EC는 9개국으로 확대된 가운데 야심 찬 경제통화 통합을 향한 3단계 계획을 추진하게 된다. 1989년 Hannover 정상회담의 위임을 받아 룩셈부르크 총리 P. Werner가 1970년 경제화폐통합에 관한 3단계 추진 안을 제시한 것이 그 배경이 되었다. 동시에 부상하는 서유럽과 일본에 비해 무역흑자의 감소 등 경제적 힘의 절대우위가 상대적으로 약화된 상태에서 베트

남전과 팽창적 통화정책으로 인한 달러화의 하락은 1970년 미국의 금태환 정지 선언을 초래하게 되고 전후 통화의 미국중심 고정환율체제인 브레튼 우드체제가 붕괴되게 된다. 이로 인하여 EC 국가간 경제통화부문 협력의 필요성이 더욱 증대하였음에도, 1973년 10월 중동전쟁의 여파로 초래된 오일쇼크는 오히려 그러한 EC 국가간 경제통화 협력을 일시적으로 퇴조하게 하였다.

그러나, 다른 한편 1970년 미 중국간 전격적인 수교와 함께 초래된 탈이데올로기 국제정치는 유럽지역에서의 새로운 안보, 외교적인 포럼의 필요성으로 이어지게 된다. 대내적으로 1969년 집권한 시민당(SPD) Willy Brandt 정권은 성장한 서독의 경제력을 기반으로 동방정책(Ostpolitik)을 추진하였고 미국과 소련은 군사적 정치적으로 초강대국이었으나 대내적으로 점증하는 경제적인 어려움에 직면한 가운데, 유럽적 범위에 걸친 동소간 화해의 정치를 추구하게 된다. 이것이 1975년 핀란드 헬싱키에서 유럽전역의 35개 국가가 참여한 가운데 이른바 유럽에서의 안보와 협력에 관한 회의(CSCE)의 창출로 이어지게 된다. 이즈음, NATO의 회원국들은 캐나다 오타와 선언을 통해 미국무부와 유럽정치협력(EPC)순회 의장국간의 보다 긴밀한 협력적 연계를 천명하게 된다.

이처럼 바야흐로 유럽지역에서의 안보정치의 구도는 서서히 미국중심의 양자관계로부터 EC가 그 역할을 확대해가는 가운데 점증적으로 다자정치구도(multilateral)로 발전하는 계기가 된다. 그러나, 1978년 이란사태와 1979년 아프가니스탄에 대한 소련의 전격적인 침공 그리고 1979년 말부터 소련의 팽창전략에 맞선 서유럽지역에의 핵무기 배치를 둘러싼 서유럽국가와 시민사회 그리고 NATO를 중심으로 한 미국과의 안보·정치적 긴장요인은 계속 이어지게 되었다. EC국가들은 1981년 런던보고서

(London Report)<sup>51</sup>를 통해 안보의 정치적 측면의 보다 긴밀한 협력을 천명하게 된다.

다른 한편, 80년대 들어 유럽통합을 결정적으로 추동하게 된 것은 겐셔와 콜롬보간의 외교정치적 이니시어티브(Genscher-Colombo-Initiative)에 이은 독·불간의 외교안보적 협력강화가 그 계기가 되었다. 즉, 1983년은 유럽통합에 있어 경제적으로나 정치안보적으로 중요한 전환점이 되었다. 프랑스 미테랑-모로와 정권의 1981-83년에 걸친 경제정책적, 케인즈주의적 거시경제정책의 실험이 혹독한 난관에 부딪혔고, 이를 계기로 프랑스내에 좌우를 막론한 유럽적 대안에 대한 논쟁이 초래되었다. 외교정치와 안보정치적 차원에서 독·불은 다시 상호 관심사가 있는 방위문제를 토론함과 동시에 '독·불연대'의 창설도 추진하게 되었다.

이를 기반으로 하여 1983년 독일의 슈투트가르트에서 개최된 정상회담에서는 '유럽연합에 관한 엄숙한 선언'을 계기로 독·불이 중심이 된 유럽통합을 본격 추동하게 되고 안보의 경제적 측면을 고려하게 되었다. 이 시기에 유럽은 일본을 비롯한 신흥공업국의 추격과 미국을 중심으로 한 이른바 가시화되는 세계화의 흐름 속에 유럽이 동맥경화증(Eurosclerosis)에 걸려 활력을 잃고 퇴행하는 것을 막고, 동유럽권의 경제적, 정치적 어려움이 가시화하고 있는 상황에서 유럽공동체를 중심으로 한 경제통합, 정치적 협력과 군사안보적 협조체제를 더욱 도모하게 되었던 것이다.

이런 시도는 결국 85년 유럽집행위원장으로 등장한 Jacques Delors에 의해 야심찬 유럽공동체의 공동시장정책으로 이어지고 이를 추진코자

51 이 런던 보고서에서는 EPC의 목적이 '공동행동(joint action)임을 밝히고 공동체내 안보의 정치적 측면의 조율을 천명하고 그 행동의 구체적 수단으로 제재와, 무역, 그리고 (국가적) 지원을 제시하고 있다.

1987년 대내적인 의사결정구조를 가중다수결(QMV)제도로 변환한 이른바 단일유럽의정서(SEA-Single European Act)의 창출로 이어지게 되었다. SEA는 유럽공동체의 단일의정서를 의미하는 것으로 이를 통해 유럽정치 협력(EPC)과 통합된 의정서를 체결함으로써 이것은 이제 유럽공동체가 단순한 경제적 차원의 공동체를 넘어 정치와 외교안보적 차원까지 그 협력을 확대해 나간다는 것을 의미하게 되었다.<sup>52</sup> 무엇보다, 이는 1966년 이른바 룩셈부르크 타협이라 지속되어 온 각료회의(Council)에서의 만장일치 방식 대신 가중다수결제를 도입함으로써 역내시장의 완성과 관련된 부분부터 의사결정을 신속하게 되었다. 그러나, SEA는 동시에 그 자체로서 NATO와 WEU를 약화시키는 어떤 일도 하지 않을 것을 확인하는 등 통합에 따른 유럽공동체의 경제적 수준 외의 외교안보적 수준으로의 발전에는 신중한 진전을 계속하게 되었다.

이런 배경아래, 1987년 WEU동맹국들간에 이른바 Hague Platform을 통하여 EC와 WEU사이의 연계를 다시 한번 천명하게 되었는데, 즉, 여기서는 미국의 군사적 존재의 지속적인 필요가 재확인되었다. 이와 같이 80년대 말까지 유럽공동체와 유럽공동체를 중심으로 한 경제, 외교안보적 환경은 크게 세 가지 방향으로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 경제적인 차원에서 유럽공동체는 1979년 유럽통화체제(EMS)의 발족과 1985년 역내시장의 완성을 향한 백서의 발간, 1986년 SEA의 체결로 서유럽 경제협력을 양적, 질적으로 비약적인 발전을 하게 된다. 이 가운데 1981년 그리이스의 가입, 1985년과 1986년에 이르러 포르투갈과 스페인의 추가가입으로

---

52 SEA의 안보정책적 의의는 무엇보다, 이로써 EPC를 위한 그 법적근거가 확립되었다는 점에 있다고 할 수 있다.

서유럽의 경제통합은 이제 돌이킬 수 없는 대세가 되었다.

둘째, 그럼에도 정치협력과 외교안보적 협력은 1986년 SEA의 체결로 이 부문에서 보다 친밀한 협력을 위한 조약상의 근거를 마련하게 되었으나 여전히 정치·외교안보적 차원의 공동체화는 획기적인 전기를 맞지 못했다. 무엇보다, 그것은 군사안보적 차원에서 NATO라는 지배적인 존재와 이를 선호하는 베네룩스 3국 등 소국들과 영국의 친대서양적 입지가 독자적인 유럽의 외교안보적 차원의 발전을 희망하는 프랑스 등의 국가입지에 비해 지배적인 입지에 있었기 때문이다. 독일마저 독·불을 중심으로 한 순수한 유럽적 외교안보정책 발전의 일정한 필요성에도 불구하고 NATO의 다른 대안적 체제의 육성에 따른 비용문제와, 무엇보다 여전히 공동체내외에 존재하는 그러한 순전한 유럽 안보정책적 선택에 대한 정치적 민감성의 문제에 영향을 받지 않을 수 없었다. 결국, 이시기까지는 때문에 WEU는 사실상 현실정치에서는 여하한 유럽공동체의 강력한 외교안보적 대안이 되지 못한 채 유명무실한 기구에 불과하였다. 셋째, 이에 비해, 1975년 이래 ‘유럽의 안보와 협력에 관한 회의’(CSCE)는 동서냉전시기의 말기에 일정하게 그 존재를 지속적으로 발전시켜오고 있었다. 즉, CSCE는 그 주제 영역을 주로 ‘경제와 인권’에 치중하면서 무엇보다, 동서화해를 위한 대화 분위기 조성에 상당한 역할을 담당하여 왔다고 평가 할 수 있다.

#### (1) 동유럽붕괴-냉전종식-독일통일: 공동외교안보정책(CFSP)의 발전

유럽에서의 외교안보적 관계의 변화는 1989년 동유럽체제의 붕괴와 더불어 초래된 냉전종식의 상황이었다. 그러한 급작스런 준비되지 않은 상황 속에 동유럽의 정치군사적 위기, 서유럽 세력균형의 재편, 독일통일과

같은 일련의 상황전개 속에서 유럽의 정치경제적 질서는 질적으로 새로운 근본적 도전에 직면하게 되었다.

한편, 1986년 SEA의 체결은 유럽에서 경제적 통합에 이어 정치외교 안보 영역에까지 매우 포괄적인 의미를 갖는 것이었다. 이것은 전술한 바와 같이 1966년이래 지속되어 온 이른바 Luxemburg체제를 질적으로 변화시키는 것으로, SEA의 체결은 유럽통합과정을 질적, 양적으로 다시 한번 심화촉진시키는 계기가 되었다. 또, 외교안보분야에서 유럽공동체는 이에 대해 궁극적으로 WEU를 공동체의 군사적 협력의 중요한 축으로 육성시키려는 전략적 고려를 강화하기 시작하였다. 이 경우 역시 NATO와 WEU의 중복적 성격과 회원국내 전략적 선호의 일정한 차이로 인하여 두 기구간의 관계설정이 중요한 정치적 의미를 갖게 되었는데 결국 NATO의 우위와 중심 속에 WEU의 입지를 점진적으로 제고해 간다는 것이 그 주요 방향이었다.

어쨌거나, 이미 냉전말기 정치경제적으로 국제무대에서 강력한 또 하나의 중심으로 부상하기 시작한 유럽공동체가 독자적인 군사·외교안보적 수단을 결여한 채 ‘민간 파워(civil power)’로만 남아있기를 기대하기는 힘들어졌다. 그러나, 이미 유럽에는 미국과 캐나다 등이 참여하는 범대서양 안보조약인 NATO가 강력하게 존재하고 있었기 때문에 두 기구를 중심으로 한 경쟁적, 협력안보 레짐이 발전해 왔다고 할 수 있다. 특히, NATO의 영향력이나 활동범위를 침해하지 않는 새로운 유럽인들만의 군사안보적 기구로서 WEU의 강화가 특히 유럽의 독립적 방안을 일관되게 고수해 온 프랑스 등을 중심으로 모색되었다.

이런 배경 하에 전술한 바와 같이 1987년 WEU의 회원국들은 네덜란드 헤이그에서 회동을 갖고 다시 한번 EC와 WEU사이의 일정한 연계를 분명히 하였다. 동시에 이 회담에서는 지속적인 미군사력 존재의 재확

인되기도 하였다. 이러한 유럽안보정책의 발전은 그러나 1989년, 1990년 동유럽을 중심으로 전개된 실존사회주의 국가들의 체제전환 혁명과 더불어 초래된 정치군사적 상황과 더불어 획기적인 변화에 직면하게 된다. 즉, 그것은 다음 세 가지 차원에서의 도전이었다.

첫째, 유럽공동체회원국가의 힘의 균형의 재조정문제가 부각되었다. 즉, 무엇보다 독일통일이 초래한 힘의 불균형은 공동체에 새로운 과제로 대두되었다. 둘째, 동유럽의 체제전환을 용이하게 할 경제적 안정과 통합 외에 군사안보적 축의 육성 필요성이 제기되었다. 셋째, 바로 그와 같은 과정에서 Warsaw조약기구의 해체, 즉 동서냉전의 종결과 함께 NATO의 존재 의의나 정체성문제가 대두되었고, 이는 더 나아가 서유럽안보개념의 구조적 변화에 대한 질문을 초래하게 되었던 것이다. 이에 대한 유럽공동체의 선택은 공동외교안보정책(CFSP)의 강화였다.

80년대 말, 90년대 초 이처럼 급변하는 안보환경이래 NATO회원국들은 1991년 ‘로마 선언’을 통하여 NATO의 유럽화를 통한 유럽방위의 정체성을 확립하고 ‘북대서양조약기구’와 같이 NATO를 더욱 정치적 과제를 협의하는 것으로 재지향토록 협의하였다. 이어 유럽공동체는 1991년 12월에 체결된 ‘유럽연합에 관한 조약(TEU), 이른바 Maastricht조약을 통하여 공동시장의 완성과 함께 그 제1축으로 경제통화동맹(EMU), 제2축으로 공동외교안보정책(CFSP), 제3축으로 내무법무정책의 협조를 구체화하면서 공동외교안보정책적 차원을 점진적으로 ‘제도화’ 하고자 모색한다. Maastricht조약의 특별한 의미는 무엇보다 지금까지 정치적 협력(EPC)이나 EC외곽조직으로 남아 있던 WEU를 통한 군사안보 이슈에 대한 비공식적 협조가 이제 정식으로 유럽연합의 공식적 정책영역의 하나로 수렴되게 되었다는 점이다.

여기에는 유럽공동체내 통독으로 인한 상황변화에 프랑스 등 주변국의 보다 적극적 대응의 의미도 있었다. 독일의 입장에서도 역시 기본 안보의 축을 NATO로 하면서도 공동외교안보정책과 같이 ‘일정한 범위’에서 유럽의 독자적 안보정책적 노선을 확보하는 것은 통일과 체제전환지원 문제로 인한 대내적 경제적 부담을 감안할 때 비용효율적인 측면이 있었으며, 또, 역시 거대 통일독일에 대한 주변국들의 정치적 민감성도 불식시키는 정치적 효과도 긍정적으로 평가했을 것으로 판단된다. 이에 비해, 미국은 변화된 현실을 인정하면서도 새로운 유럽연합의 독자적 군사안보적 능력이 자국중심의 NATO전략과 상충하지 않도록 지속적인 견제와 자국의 영향력을 유지할 수 있도록 하는 방향에 그 전략적 초점을 두게 되었다.

Maastricht조약에서 구현된 핵심적인 안보정책적인 ‘공동체화’는 크게 보아 두 가지 점에서 구체화되었다. 첫째, 공동외교정책을 중심으로 유럽연합은 WEU에 방위에 관한 임무를 위임하게 되었다는 것이다. 그럼에도, 조약에 명시된 WEU에의 군사안보정책적 위임은 일정한 제한을 갖는 것이었다. 다시 말해, 그것은 NATO의 활동영역과 중복되어서는 안되며, 따라서 WEU는 NATO의 역할을 보완하여 유럽의 안보와 군사협력체제를 완성하는 것에 그 중점이 놓인다는 것이다. 둘째, 공동외교정책의 틀 내에서 유럽연합은 연합이 활용할 수 있는 ‘유럽여단’(EU-Corps)의 창설을 천명하게 되었다. 한편, 1991년 발발한 제1차 걸프전쟁과 유럽지역에서 본격화하기 시작한 유고슬라비아전쟁의 와중에서 WEU국가들은 1992년 독일 Petersburg에 모여 이른바 유명한 Petersburg선언을 채택하게 된다.<sup>53</sup> 이것은 전후 처음으로 냉전 종식과 도래한 이른바 미국주도의 신세

53 뒤이어 스웨덴과 핀란드의 제안에 의거하여 Petersburg임무 중 다음 사항이

계질서의 상황 속에서 WEU가 유럽연합의 군사안보적 외곽 축으로서 ‘평화유지기능과 이에 덧붙여 적극적 평화 창출 기능’을 수행할 것을 선언한 것이다.

이러한 페테스부르크 선언은 실제 유럽연합의 독자적이며 독립적인 군사안보적 행동과 군사적전능력, 그리고 그 구축의지를 천명한 것으로 궁극적으로 공동외교안보정책을 통해 WEU를 구체적인 유럽연합의 기구로서 발전시켜기 위한 중요한 수순으로 평가할 만하다. 한편, 냉전종식과 동유럽의 바르샤바조약기구의 해체 이후 최초로 전개된 제1차 걸프 전쟁에서 NATO는 UN의 위임을 받아 최초로 이른바 ‘out of area’ 임무를 수행하게 된다. 이와 함께, 종래 수동적, 집단적인 방위조직으로서의 NATO가 탈냉전 이후 적극적 안보기구로 변화하는 계기가 되었다. 또, 그 존재 이유, 그리고 정체성의 도전에 대해 NATO는 이처럼 변화된 안보환경에 주도적으로 대응해나가고 있었던 데 비해 유럽연합의 사정은 더욱 복잡했다고 할 수 있다. 먼저, 제1차 걸프전쟁에서 독일의 역할은 일본과 더불어 냉전 후 수행된 최초의 국제전에 자신들의 직접 참여없이 주로 재정적 분담만을 떠안는데 국한되었다.

그러나, 이들 국가들은 이 걸프전쟁을 계기로 각기 헌법상의 전투병 파병금지 내지 역지의 제한을 변화시키는 방향으로 국내외적으로 변화된 안보환경에 적응해 나가고자 하였다. WEU의 페테스부르크 선언은 바로 그런 변화된 안보환경에서 보다 적극적인 안보전략 의지의 표현이기도 하

---

암스테르담 조약에 따라 정식으로 편입되게 된다. 즉, 이에 따라 ① 인도적인 임무의 수행, ② 구조작전, ③ 평화유지의 임무, 그리고 ④ 평화창출임무를 포함한 위기관리를 위한 전투병투입 등에 있어 WEU는 EU의 자치적인 군사작전 수행단위로서 활동할 수 있는 조약상의 근거를 갖게 된다.

였다. 즉, 독일은 한편에서, NATO의 변화된 전략을 통해 자국의 군사안보적 운신에 따른 법률적, 정치적 제약을 제거하는 동시에, WEU를 통해 단계적으로 새로운 독자적 활동의 폭을 확대해 나가는 전략을 취하였다고 할 수 있다. 그럼에도, 유럽연합 내에는 전통적으로 친대서양 중심국인 영국은 말할 것도 없고 덴마크와 베네룩스국가들 역시 냉전 이후에도 군사안보적 중심이 여전히 NATO여야 한다는 전략적 사고가 중심을 차지하고 있었다. 때문에 WEU의 독립적 운신의 폭이나 또한 유럽연합의 공동외교안보정책의 발전은 일정한 한계를 갖는 것이었다.

한편, 크로아티아, 슬로베니아 등 구유고연방국가들의 독립인정과 NATO의 동진문제 그리고 유럽연합의 동유럽으로의 확대 문제는 유럽연합 국가간의 전략지향에 있어 차이를 노정하며 잠재적 갈등요인으로 부각되었다. 즉, 이 세가지 경우 독일은 종래와 다른 보다 강한 외교안보적 요구를 자국의 이해와 일치시키고자 하였고 나머지 국가들은 그런 환경요구에 각기 상이한 대응양태를 보이게 되었다. 그 결과 크로아티아와 슬로베니아 독립인정 이후 유고분쟁의 해결은 더욱 난망해지고 유고시태는 장기화하게 되었으며 유럽연합의 공동외교안보정책의 천명에도 불구하고 외교안보정책적 공동체화는 획기적 진전 없이 오히려 더욱 다양한 각국의 이익이 다양한 전략적 제휴를 통하여 표출되는 양상이 지속되었다.

즉, 이 시기에는 공동외교안보정책의 ‘규범론적 필요성’ 과 ‘현실적인 경쟁적 전략적 연합’ 이 상호 작용한 시기라 할 수 있다. 이어 1997년 암스테르담조약에서는 그간의 상황을 반영하며 WEU의 수행임무를 부여할 유럽이사회국가와 정부수반들의 정상회담의 권한을 강화하는 방향으로 조약상의 진전이 모색된다. 이러한 환경 속에서도 한편에서, 유고분쟁은 지속되었으며 다른 한편에서 NATO동진을 둘러싼 가입희망국의 협상이

진행되었다. 유럽연합은 ‘외교안보적 고위행정관’을 신설하고 제도적으로 외교안보정책적 조율내지 정책의 공동체화를 모색하게 되나 여전히 공동의 외교안보정책의 제도적 공동체화는 획기적인 진전을 이루지 못하였다고 평가할 수 있다.

## (2) St. Malo 합의 이후 유럽안보방위정책(EDSP)의 발전

공동외교안보정책의 담보와 NATO의 동진협상의 환경 속에서 유럽안보방위정책(EDSP)의 진전은 먼저 프랑스와 영국의 전격적인 St. Malo 합의를 통해 제기된다. 즉, 영불은 1998년 12월 오스트리아 비엔에서 개최된 유럽연합의 정상회담인 유럽이사회를 앞두고 유럽연합의 자치적인 행동능력과 이에 상응하여 (상시)투입가능한 군사적 수단을 확보할 것을 촉구하게 된다. 이는 유럽연합내 방위 협력을 제고하기 위하여 영불이 보다 적극적인 이니시어티브를 쥐게 된 것으로 유럽연합의 외교안보와 군사안보적 제도화를 위해 또 다른 의미를 갖는 것이었다.

즉, 먼저, 이것은 NATO이외의 유럽연합을 중심으로 하는 유럽연합내 협력의 강화를 천명하고 있다는 점이 주목된다 하겠다. 무엇보다, 그 핵심적 요체는 양국이 외교안보정책적 고려와 유럽의 군수산업과 기술개발 등에 있어 유럽연합의 전략적 선택의 폭을 넓힐 수 있는 보다 긴밀한 유럽연합내 국가간 협력을 촉구하고 나섰다는 점에 있다. 또 다른 의미는 그것이 경제통화통합에 있어서의 유럽통합의 중심축인 독일과 프랑스축 외에 정치외교안보부문에서는 영·불이 그 이니시어티브를 잡음으로써 정책영역에 따라 유럽통합과정에 존재하는 다양한 연합축의 존재를 확인해 볼 수 있다 하겠다.

즉, 유럽연합에는 이론적으로 보아 여전히 통합의 진전에 따른 기능적 필요의 결과로 안보정치적 공동체화 등 정책의 유럽연합적 제도화의 시도가 한 축에서 작동하고 있으며, 동시에 주요 국가를 중심으로 한 정부간 교섭의 국가이익과 세력관계가 다른 축을 형성하며 이 ‘제도(화)’와 ‘국가이익의 세력’이 상호 작용을 이루며 통합을 결정하고 추동하고 있다고 하겠다. 무엇보다 이 St. Malo 합의에서 영국은 NATO를 중심으로 한 유럽 안보정책의 기저하에 유럽협력의 공고화를 천명하게 되었다는 점에서 공동 외교안보정책은 새로운 진전을 모색하게 된다.

한편, 9·11 테러의 발생에서 유럽연합국가들은 즉각적인 미국에의 지지를 선언하게 되었다. 9·11 테러는 안보정책적으로 몇 가지 특징을 갖는 것이었다. 첫째, 유사 이래 초유의 테러사태에 직면하여 국내치안과 대외안보의 경계가 사실상 희미해지게 되었다는 사실이다.<sup>54</sup> 둘째, 이와 함께 종래의 국가 대 국가, 즉 영토지향적인 안보와 방위 개념을 대신하여 ‘비영토중심적인 안보’ 개념이 새로이 자리잡게 되었다는 점이다. 여기에는 테러, 이민, 마약, 매춘, 조직범죄, 밀수 등 많은 형태의 안보요인들이 다양한 차원에서의 보다 적극적인 대응을 요하게 되었다는 점이다. 무엇보다 다양한 종교와 지역분쟁 그리고 인종적 분쟁이 종래의 지역적·거리적으로 나뉘어진 국경선을 횡으로 가로질러 국내치안과 종래와 다른 새로운 대외적 안보문제가 중첩되는 현상이 증가하게 되었다는 점이다. 이런 점은 유럽연합으로 하여금 보다 기동성있고 유효한 활동을 요구하고 있으며 이를 뒷받침할 기술적, 산업적, 정책적지원이 지속적으로 제기되고 있기도 하

54 M. Jopp, “Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik”, W. Weidenfeld & W. Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002* (Berlin, 2002), p. 223참조

다. 그러나, 2003년 제2차 이라크전쟁의 발발과 경과, 그 종결과 전후 처리과정에서 미국이 보여준 이른바 군사외교적 일방주의 노선은 그간의 유럽 내에서 다양하게 발전 형성되어 온 다양한 형태의 다지주의 외교안보노선과 긴장관계를 더욱 심화시키게 되었다.

프랑스-영국의 St. Malo 방위이니셔티브의 주요내용<sup>55</sup>

<목표>

- 유럽인은 미국의 참여없이도 활동할 수 있어야 한다.
- 목표는 운용가능한 유럽의 방위력을 창출하는 것이다.
- 정치적 의지와 효과적인 군사력의 (사용)에 집중한다.

<제도적 문제>

- 각 정부는 제도문제에 관해 어떤 유보적 입장도 갖지 않도록 한다.
- 초대서양 동맹은 영토방위와 유럽과 범유럽방위에서의 미국참여를 위한 제1차적 기구이다.
- 나토는 유럽화되어야 할 조직이다.
- 유럽연합은 (독자적)방위능력을 가져야만 한다.
- 유럽연합은 WEU안보능력과 몇 가지 그 방위기능을 흡수하여야만 한다.

---

55 A. Forster & W. Wallace, "Common Foreign and Security Policy - From Shadow to Substance", H. Wallace and W. Wallace, *Policy-Making in the European Union* (Oxford 2000), p. 486 참조.

<절차>

- 정부간 상호주의가 방위를 위한 결정절차 방법이어야만 한다.
- 각 정부는 그들의 거부권을 유지하여야만 한다.
- 방위결정에 있어 초국적 기구의 어떤 개입도 없어야 한다.
- 유럽인들은 미국이 참여하기를 원하지 않는 임무에 대해 나토에 위임된 개별국의 자원을 자유로이 접근(활용)할 수 있어야 한다.

<실천조치>

- 유럽의 전략적 항공운송, 인공위성 및 정찰능력의 창출
- 정책기획능력의 제고와 군 조기경보부대
- 유럽주도의 정보수집과 정보분석능력

한편, 이상과 같은 St. Malo 선언의 영불 이니셔티브는 그럼에도 이라크전쟁을 계기로 다시 전통적인 영·미의 초대서양동맹 대 독·불을 중심으로 한 유럽안보정책의 정체성 확립의 갈등으로 표출되었다. 그러나, 여론의 절대적 지지를 기반으로 한 그러한 독·불의 상대주의, 유럽내 기존의 다양한 연대와 동맹, 협력의 축의 다각화의 영향에도 불구하고 더욱 미국 일방주의 외교안보노선이 강제되는 양식을 띠게 되었다. 이로 인하여, NATO는 이라크전쟁을 둘러싸고 반전과 전쟁강행으로 내부의 골이 심화되었고 유럽공동 방위안보정책은 이를 대체할 독자적 힘과 의지 그리고 경제적 비용 및 명분을 결여한 채 강력한 구심점과 결속력을 찾지 못하고 있다.

다른 한편, 유럽에서 70년대 이래 보다 느슨한 형태로 발전되어온 OSCE는 그러한 현실정치 구도아래 실질적인 대안적 다자적 안보협력의 기능을 수행하지 못하였다. 그럼에도, 유럽의 오늘날 안보정책적 맥락은

일방주의나 양자주의 또는 다자주의 가운데 어느 하나의 흐름만 절대적인 것으로 간주하는 것은 한계가 있다. 그만큼 유럽의 정치경제적 거버넌스 그리고 외교안보, 군사안보적 거버넌스의 형태와 구조는 매우 복잡화, 다원화되어 있다고 할 수 있다. 무엇보다, 현재의 유럽연합이 새로이 봉착하고 있는 도전으로서 유럽연합의 동유럽으로의 확대와 더불어 NATO나 WEU외에 OSEC를 중심으로 한 ‘다자안보협력기구’의 역할과 과제는 동아시아가 현재와 향후에 직면하게 될 외교안보적 도전이라는 관점에서 많은 시사점을 주는 것이라 할 수 있다.

그럼에도 혼동하지 말아야 할 것은 유럽안보정책적 협력이 주로 그러한 OSCE를 ‘중심으로’ 형성되고 있다고 평가하는 것은 과장이거나 오류라는 점이다. 즉, 유럽에서 OSCE를 중심으로 한 다자간 안보협력의 의의는 NATO와 WEU의 관계 그리고 우리가 공동외교안보정책(CFSP)에서 공동방위안보정책(EDSP)의 발전에서 보듯이 유럽안보정치협력은 한편에서, ‘현실정치의 강력한 흐름을 중심’으로 하면서, 동시에 다른 한편에서, 다자협력의 역사를 ‘낮은 수준에서 제도화’(CSCE에서 OSCE로)하는 단계까지 나아갔다는 점에 보다 더 적절히 그 의의를 부여할 수 있을 것이다.

유럽연합은 1999년 5월에 발효한 암스테르담 조약에 근거하고 1999년 12월 헬싱키 유럽이사회에서 합의한 바에 따라 CFSP내에서 유럽안보정책(EDSP)을 수행해 나가고 2003년까지 EU내에 ‘유럽통합군’을 운영할 수 있는 능력을 갖추고자 단계적으로 노력하였다.<sup>56</sup> 마스트리히트-암스테

56 유럽방위안보정책(EDSP)을 구체화 한 이 헬싱키 유럽이사회에서는 ① 유럽이사회의 사무총장과 WEU의 사무총장을 결합하고, ② 정치안보위원회(PSC: Political and Security Committee)를 창설하는 동시에 ③ 50,000~60,000명의 유럽통합군을 창설하기로 하고, ④ 60일내에 신속대응군 투입을 준비토록 하

르담 조약의 공동외교안보정책(CFSP)의 연장선상 및 그 확장으로서 유럽 방위안보정책(EDSP)의 핵심은 ‘정치와 안보정책위원회’(PSC: Political and Security Committee)를 새로이 창출기로 한 것이다. 동 위원회는 니스조약 제25조에 근거하여 활동하게 되는 데 유럽안보방위정책(EDSP)의 중심축으로서 기능한다. 동 위원회의 4가지 주요 기능은 다음과 같다;

- 분석 및 (전략)개념(확보)기능: 국제정치분석 및 공동외교안보정책 틀 내에서 그 평가 기능
- 지침 및 권고기능: 각료이사회 및 군사 비군사위원회 정책확정을 위한 입장표명의 가이드라인 작성 기능
- 조정 및 감시기능: 합의된 정책 실행의 감시 및 조정 기능
- 대화기능: 공동외교안보정책의 주요행위자 및 나토와 의사소통과 정보 교류 기능을 관리하고 조약상 과제와 정치적 대화를 수행하는 기능<sup>57</sup>

이처럼 유럽연합은 나토와의 관계설정의 어려움 속에도 나토이외의 순수 유럽인만이 중심이 되는 유럽연합내 공동외교안보정책, 집단방위 혹은 집단안보기구로서의 발전을 추동할 수 있는 다양한 정치적, 제도적 방안을

---

며, ⑤ 1년 까지 지속가능한 병력을 유지하도록 하는 등의 사항을 결정하였다.

57 F. Algeri, “Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - erweiterter Handlungsspielraum fuer die GASP”, W. Weidenfeld eds., *Nizza in der Analyse - Strategien fuer Europa* (Guetersloh, 2001), pp. 168-169 참조

다각적으로 모색하고 있다.

<표 II-1> 공동안보개념의 변화과정

구 분	기 간	중심개념	군사력활용정도
제1기	1970-1992	단순 안보정책협력(법적 효력없음)→외교 및 안보 정책 협의 조정	사용불가
제2기	1993-1998	광범위한 공동외교안보분야 걸친친 기구내 협의	사용고려가능
제3기	1999-	CFSP내에서 구체적인 안보방위정책 수립 및 집행	사용가능

출처 이 승근, EU의 안보적 접근: EU내 공동안보개념 정립에 대한 분석을 중심으로  
p. 4

이에 비해, 범 유럽을 아우르는 또 다른 다자안보협력체계인 OSCE의 경우 국제정치관계에서 존재하는 현실주의 정치노선에 대한 이상주의적 대안으로서의 의미보다는 그 보완적 성격을 띠는 제도적 장치라 평가할 수 있다. 즉, 유럽안보정치에서는 NATO가 여전히 가장 그 중심적 기구라 할 수 있고, 그 외곽에 EU·WEU 중심의 CFSP·EDSP가 위치하고 있고, 범 유럽적 협력기구로서 OSCE가 그 다음 외곽에 존재하고 있는 구도라 하겠다. 동북아 지역에 있어 유럽의 이러한 다원적 안보정치구조의 병행발전은 여러가지 면에서 시사하는 바가 크다고 하겠다. 다음에는, 마지막으로 유럽에서 그러한 OSCE를 중심으로 한 다자안보체계의 현황 및 그 한계와 과제를 좀 더 구체적으로 분석하여 보기로 하겠다.

다. 유럽 다자(multilateral) 안보협력체제 발전의 의의: 유럽안보협력회의(CSCE)에서 유럽안보협력기구(OSCE)의 발전과 과제

전술한 바와 같이 유럽의 외교안보적 협력과 통합은 무엇보다 냉전적 동서유럽의 분할 발전 구도에 지배적으로 규정되어 왔다고 평가할 수 있다. 즉, 경제적 통합과 협력은 서유럽의 핵심 6개국을 중심으로 서서히 단계적으로 그 영역을 확대해 온 반면 안보정책적 차원은 NATO를 중심으로 하면서 그와 병렬적으로 그것보다 낮은 수준에서 서유럽의 정책적 '제도화'가 탈냉전기 이후 조금씩 모색되고 있으나 이것 역시 다양한 대내외적 도전에 직면하고 있다 하겠다.

한편, 1970년대 중반 헬싱키 선언을 중심으로 발전해 온 OSCE는 그 규모에서 세계에서 가장 큰 지역안보기구라 할 수 있다. 처음, 유럽 35개국으로 CSCE에서 출발한 OSCE는 1995년 개칭되기까지 실제 서유럽 중심의 NATO와 달리 범유럽적 차원에서 유럽의 냉전 종식에 일정한 기여를 한 것으로 평가된다.

무엇보다 OSCE는 탈냉전 체제전환기에 처한 국가들에서의 급격한 정치·경제·사회적 변동으로 말미암아 확대되는 폭력분쟁을 예방하고 평화를 정착시키는 일에 일익을 담당해오고 있다. 특히, 위기와 분쟁의 원인을 제거한 토대 위에서 궁극적으로 민주주의와 법치국가의 특성을 강화하고 군사적 안정을 구축하며 국가간의 협력을 촉진하며 시민사회조직들을 강화하는데 있어 이 다차적 안보협력기구가 일정한 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

먼저, 개칭되기 전 CSCE는 UN헌장 8조에 의거 지역기구로 구성된

이래 1995년 1월 1일까지 유럽의 지속적인 평화를 위한 기반으로 성장해 왔다. 1994년 부다페스트 정상회담을 계기로 OSCE로 개칭한 이 지역안보기구는 현재 회원국수 55개국으로 밴쿠버에서 블라디보스톡에 이르는 범유럽권에서 조기경보와 분쟁예방, 위기극복을 위한 일차적인 기구로서 기능하고 있으며 그 조정중재 재판소는 제네바에 그리고 소수민족담당 고등판무관은 헤이그에 존재하는 등 명실상부한 다국적 국제지역기구의 구조를 띠고 있다.

애초 CSCE는 회원국가 협력에 관한 10개의 규범원칙들을 책정하였는데 이는 냉전이 종식된 현재와 향후에도 OSCE의 유효한 규범으로 간주할 수 있는 데 이는 다음과 같다:

1. 절대적인 평등과 주권에 근거한 회원국 권한의 인정
2. 협박이나 폭력사용금지
3. 국경불가침성 인정
4. 회원국 영토불가침성 인정
5. 분쟁의 평화적 해결의무
6. 회원국의 국내문제에 불개입
7. 이념과 사상의 자유, 종교실행과 신앙의 자유를 포함하는 기본권과 인권존중
8. 민족들간의 평등한 권한과 자결권
9. 회원국들간의 협력
10. 신의와 믿음 그리고 국제법의 기본원칙에 따르는 행동 등이 그것이다.<sup>58)</sup>

이처럼 OSCE는 현실주의 정치세계에서 이상주의적이며 자유주의적 갈등해소를 목표로 하는 새로운 유형의 안보공동체를 구상한 것이었다.

이러한 CSCE에서 다루는 주제영역은 크게 다음 세 부문으로 구분되는 것이었다: 1. 정치적 협력과 군사적 신뢰구축 (1부문), 2. 경제적 협력 (2부문), 3. 인권과 인도주의적 차원 (3부문)으로 나누어졌는데 주요 의결방식은 만장일치로 채택되는 결의였으며 이는 큰 정치적 정당성을 갖게 되었다. 그러한 정치적 결의가 법적인 구속력은 없었으나 이것이 역으로 회원국들로 하여금 타협분위기를 갖게 하는 효과를 갖기도 하였다. 한편, 탈냉전기동안 동유럽권국가들은 CSCE를 통하여 그들 정권의 정당성과 존속보장에 유의미한 제1부문과 제2부문에 그 우선적 관심이 있던데 비해서 유럽 회원국들은 우선적으로 군사적 긴장완화를 추구하는 등 그 전략적 지향이 대조를 이루었다. 이러한 전략적 지향에도 불구하고 동구권 국가들은 그 제1부문과 제2부문의 협상목표를 유지하기 위해 제3부문에서 자신들의 의무를 노골적으로 위반하지 않았으며 인도주의적 사안에 대해 자국민들에게 양보하였고 이것이 궁극적으로 평화로운 동구 체제변혁으로 이어지게 되었다고 평가된다.

냉전의 종식과 더불어 CSCE는 OSCE로 개칭하게 되었는데 여전히 그 목표는 유럽적 범위에 걸친 ‘포괄안보’를 확립하는 것이었다. 애초 3개의 ‘부문’은 동유럽국가들의 체제전환 과정을 돕기 위해 다시 변형된 형태로 세계의 ‘차원’으로 변화되었는데 이는 다음과 같다:

---

58 한스 요아힘 기스만, 『유럽안보협력회의(CSCE)와 유럽안보협력기구(OSCE): 유럽의 안보 협력정책』, 2003. 11, pp. 2-3.

- 인도주의적 차원
- 정치적·군사적 차원
- 경제적·환경적 차원

여기에 분쟁예방에 주력한 사전적 기능에 덧붙여 OSCE는 분쟁을 경협한 이후에도 가급적 갈등을 줄이며 평화가 정착될 수 있도록 이른바 ‘분쟁 후의 평화정책’(post-conflict-rehabilitation)이라는 과제가 추가되었으며, 적극적으로 예방조처로서 OSCE는 안전의 위협과 안보위협으로부터 보다 적극적으로 대응하는 것을 포함하고 있다.

OSCE의 기구로 가장 중요한 협의회는 국가와 정부수반 등의 매년 개최하는 정기적인 정상회담이 있고 회원국 외무장관들로 구성되는 각료회의와 매주 비인에서 개최되는 대사급 회의인 상설이사회가 있다. 기타, 정례적으로 개최되는 경제포럼과 군비감시와 신뢰와 안보구축조치들을 관할하는 안보협력포럼(FSC)도 매주 개최되고 있다. OSCE의 실제 의장직은 임기 1년으로 각국 외무장관이나 그가 지명한 대리인이 돌아가며 맡으며 특히 현임의장과 전임 그리고 후임의장 등 의장단을 보위하는 OSCE 트로이카체제를 유지하고 있다.

주요 산하기구를 보면 다음과 같다. 먼저, 바르샤바에 있는 ‘민주주의 제도와 인권담당사무소’(ODIHR)는 오늘날 유럽의 주도적인 선거감시기관으로서 기능하고 있다. 최근에는 2002년 마케도니아 의회에 90명의 감시원이 투입되어 활동하기도 하였다. 기타, 20개국 이상에서 100여개 이상의 프로젝트를 수행하기도 하였는데 민주주의와 인권의 실현, 법치국가적 운영감시, 테러리즘과의 전쟁, 시민사회의 조직운영 등 다양한 지원을 하고있다. 또, 헤이그에 본부를 둔 ‘소수민족담당 고등판무관’(HKNM)

은 주로 OSCE 회원국들간 평화관계를 해칠 수 있는 민족들간의 긴장관계를 조사하는 일에 주력하고 있다. 구체적으로 HKNM은 최근 에스토니아와 라트비아, 마케도니아, 슬로바키아에서 분쟁이 극단으로 치닫는 것을 억지하였다.<sup>59</sup>

기타, ‘언론자유담당 대표위원회’ (FOM)은 회원국들에서 자유롭고 방해받지 않는 언론활동보장을 위해 주력하고 있다. FOM은 실제 최근 벨로루시아와 이탈리아, 카자흐스탄, 몰도비아, 러시아, 우크라이나 등에서 언론에 대한 정부의 과도한 영향력 행사를 감시하였다. 이 밖에도 제네바에 있는 OSCE의 조정중재 재판소는 회원국들간의 분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 도구역할을 하고 있다. 그럼에도, 법적 구속력을 갖는 이 재판소를 회원국들은 아직까지 거의 이용하지 않고 있다. 현재에도 OSCE는 17개국에서 19개국의 주요임무를 수행하고 있다. 주요 중점활동지역은 발칸지역, 코카서스 산맥, 동부유럽, 그리고 중앙아시아 지역에 걸치고 있다. 구체적으로 보스니아-헤르체고비나, 크로아티아, 세르비아와 몬테네그로, 코소보, 몰도비아 그리고 게오르그에서 7개의 장기임무를 수행 중이며, 아제르바이잔, 비쿠시, 베로루시의 민스크시, 아르메니아의 예레반시의 자체사무소가 존재하며 기타 OSCE센터는 카자흐스탄의 알마타시, 투르크메니스탄의 이슈하바트시, 키르기스스탄의 비슈케크시, 타지키스탄의 두산베시, 그리고 우즈베키스탄의 타슈켄트시에도 설치되어있다. 또 마케도니아의 스코페시에는 감시단이, 체첸에는 지원단이, 우크라이나에는 프로젝트 협력사무소가, 카라바트 산악지역에는 분쟁종식을 위한 OSCE 의장대리인이 활동하고 있기도 하다. 현재에는 코소보에 350명의 국제인

---

59 *ibid.* p. 6.

력과 1150명의 현지 인력이 참여한 가운데 코소보 임시자치행정구축지원 사업이 이루어지고 있기도 하다.<sup>60</sup>

OSCE의 이러한 포괄적 특성과 유례없이 다양한 도구들은 OSCE를 유일무이한 분쟁예방기구로 만들고 있다. OSCE는 이런 점에서 21세기 유럽지역을 넘어 타 지역에도 전범이 될 수 있는 예방적 안보정책의 범례가 되고 있다. 그럼에도 OSCE는 초국가적 기구라 보기는 힘들며 주요한 결정이 강대국의 의지에 종속되는 한계를 갖고 있다. 의결 제도는 만장일치 의사결정기구로 인하여 한계를 갖고 있으며, 무엇보다 그러한 결의 역시 정치적 구속 외에 어떤 법적 구속력을 갖는 것이 아니기 때문에 그 이행 준수 여부가 전적으로 회원국들의 의지에 달려있다는 한계를 갖고 있다. 그러한 OSCE의 기구 역시 2차 세계대전 이후의 유럽역사의 산물이라 할 수 있다. 때문에 OSCE의 타지역으로의 이전은 한계를 갖는 것이라 할 수 있다.

그럼에도, OSCE의 경험은 최근 그러한 다자간의 협력구조가 발칸지역과 중앙아시아지역의 분쟁과 갈등의 치유에 적용될 수 있는 예를 보여주고 있기도 하다. 특히, 규정에 의한 다원화된 안보협력과 점진적인 신뢰구축의 조치, 구조적인 폭력의 원인 극복 등은 바로 최근 전개되고 있는 동아시아지역에서의 북핵문제, 중·일군비경쟁, 동남아와 중국의 군사적 문제 해결 등 안보협력과 예방차원에서 유럽의 OSCE경험이 우리에게 매우 많은 시사점을 주는 사례라 하겠다.

한편, 우리는 유럽의 안보와 경제협력의 역사적, 제도적 발전과정을 분석하면서 최근의 유럽연합 헌법제정 논쟁의 맥락에서 이것을 고찰하여

---

60 *ibid.* pp. 7-8

불 필요가 있을 것이다. 즉, 유럽에서의 경제적 협력과 공동화를 중심으로 발전한 정책의 공동체화가 이제는 경제, 정치, 안보정치를 아우르는 포괄적인 단일한 유럽헌법의 제정논의로까지 발전하고 있기 때문이다. 때문에 이러한 점이 각각 별개의 발전과정이라기 보다는 유럽에서 경제 및 안보부문의 정책협약과 협력의 구조가 이제는 그 각각의 구성원들의 법적 권리와 의무를 제도화하고 이를 헌법적 차원으로까지 제도화하려는 단계로 나아가려하고 있다는 측면에서 이는 현단계 유럽지역의 제도적 통합의 수준을 잘 보여주는 것이라 하겠다. 그럼에도, 이러한 논의는 내부적 제도적 통합에 따른 구성원간의 이익의 고려와 동유럽지역으로의 연합의 확대에 따른 여러가지 도전요인에 직면하여 순조롭지만은 않은 현실을 보여주고 있다. 따라서, 다음에는 마지막으로 유럽지역에서의 경제와 안보협력의 사례가 어떻게 정치적 통합 또는 적어도 제도·형식적으로 연방적 형식을 빈 정치적 공동체화를 지향하려고 하고 있는 지를 점검하고자 한다.

#### 4. 유럽연합의 동유럽으로의 확대와 유럽헌법(European Constitution) 제정 논의<sup>61)</sup>

##### 가. 유럽연합의 확대와 도전들

향후 유럽통합은 이른바 통합의 심화냐 통합의 확대냐의 두 선택의 과정에 적지 않게 영향을 받을 것으로 보인다. 여기에 무엇보다 동유럽지역

61 이호근, “유럽연합 헌법(초안)제정의 의의”, 『정세와 정책』 세종연구소 2003-08, 통권 85호 (성남: 세종연구소, 2003), pp. 14-19 참조

으로의 유럽연합의 확대는 현재의 제도 개혁과 재정자원의 재분배를 필요로 하는 중요한 도전요인이 되고 있다. 지난 2000년 12월 니스(Nice)에서 개최된 정상회담에서는 헝가리, 폴란드, 체코, 그리고 에스토니아, 슬로베니아 등 신규 가입국과의 가입협상을 2002년 말까지 완료하여 가입국들이 2004년에 개최되는 유럽의회 선거에 참여할 수 있도록 하겠다고 결의하였다. 그럼에도 동유럽으로의 연합의 확대는 그 지리적 확대이상 구조적, 제도적, 정책적 변화와 적응을 요하는 도전요인이다. 즉, 무엇보다 1차 가입대상국을 포함 향후 27~28개국에 이를 것으로 전망되는 회원국 수는 연합 내부의 정책결정제도와 그 방식 및 재원구조에 변화를 요구하고 있다. 현재 확정된 가입후보국만도 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 말타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리, 키프러스 등 10개국 이 있으며, 그 외에 불가리아와 루마니아도 가입신청을 하고 있다. 또, 인권과 민주주의결핍 등 이른바 정치적 가입요건의 부재를 이유로 30년 이상 지연되어 온 터키에는 가입후보국 협상조건을 완화함으로써 실제 가입 협상 대상국만 13개국에 이르고 있다.

예를 들어, 현재 20인으로 제한되어 있는 집행위원회 위원 수의 재조정, 또 조약에 700명 이하로 규정해 놓은 유럽의회 의원수의 재조정, 각료회의에서 다수결 표결수의 재조정과 강대국의 집행위원 수의 감축간의 교환여부 및 유럽연합 농업, 지역정책, 예산문제 등과 관련된 재정자원 재배분문제 등은 실제 타결이 쉽지 않은 사항이다. 무엇보다, Euro화 가입에 관한 협상문제와 더불어, 사회경제발전수준이 낮은 이들 동유럽지역국들의 가입은 연합의 직접적인 재정자원의 이전 부담의 증가와 또 농산물, 섬유, 철강, 경공업제품 등의 시장 개방에 따른 공동체내 산업에 일정한 영향이 초래될 것이 예상되어 기존 회원국내 산업의 반발이 적지 않을

전망이다. 이에 따라 제도개선의 경우, 지난 암스테르담의 정부간 협상에서는 현재 15개국 회원 외에 신규 5개국의 가입에 이어 6번째 후보국 가입 최소 1년 전에 다시 정부간 협상을 개최하기로 규정하였었다. 다시, 2001년 12월 라에켄(Laeken)에서 개최된 정상회담에서는 과거 프랑스 대통령을 지낸 지스카르 데스탱을 위원장으로 그리고 이탈리아의 수상을 지낸 아마토와 벨기에 수상을 지낸 대하네 등을 부위원장으로서 헌법제도개선위원회를 구성하여 향후의 전반적 연합의 제도개선에 관한 논의를 주최할 포럼을 개최토록 합의하였다.

동시에 비대해진 제도의 확대는 정치 경제적으로 매우 중요한 의미를 함축하고 있다. 첫째, 가능하는 성공적인 민주적 시장경제체제의 확립에 있어 이들 동유럽 가입후보국가에 유럽연합의 경험과 정치적 안전보장 그리고 확대된 시장은 매우 불가결한 조건이다. 시장경제로의 순조로운 이행이 좌초되거나 지연되어 이 지역 체제의 불안정성이 증가한다면 1차적인 파급효과를 유럽연합이 받지 않을 수 없을 것이며 또 이들 체제전환 지역에 최대의 투자자인 유럽연합국가들은 매우 불안정한 투자여건에 봉착할 수도 있을 것이다. 동시에, 경제적 실패는 이들 지역에 상당한 서유럽지역으로의 잠재적 이민과 이주자의 물결을 자극할 수도 있는 바 이것을 효과적으로 예방하고 대응하는 데에서도 유럽연합의 동쪽지역으로 외연을 확대하는 문제는 불가피할 것이다.

그럼에도 실제 '통합의 심화를 전제로 한 확대'가 가장 이상적일 것이나 반대로 통합이 내재적으로 심화되기 이전에 연합의 외연적 확대를 통해 발전된 통합수준이 정체 내지는 후퇴를 강요당할 위험이 적지 않은 편이다. 이 점에서 회원국 정부와 전체로서 유럽시민들의 정책참여를 유지하며 이를 위한 새로운 제도적 방안을 고안해야 할 필요성이 대두되고 있다. 그

럽에도 북·미자유무역협정(NAFTA)을 중심으로 한 북·미지역의 지역통합 그리고 아시아 태평양지역 경제협력(APEC)등 동아시아 경제권 등에서의 최근의 발전은 정치적, 경제적 통합의 제도화 수준이 높고 사회적 통합의 수준이 훨씬 안정적인 유럽지역의 결속력에 영향을 줄 수도 있을 것이다. 때문에 그러한 대내외적 도전에 앞서 유럽연합이 어떤 대응을 하여 가는지는 이미 유럽연합내의 문제가 아닌 세계정치의 문제가 되었다.

#### 나. 유럽회의(European Convention)의 구성과 유럽연합 헌법제정 논의과정

지금 유럽에서는 ‘조용한 혁명’(silent revolution)이 지속되고 있다. 역사와 문화, 정치·사회적 제도, 전통적 규범과 의식, 그리고 사회경제적 발전수준에 이르기까지 각기 상이한 국민국가의 연합체인 유럽연합이 그 간 40여년동안 지속되어 온 통합과정에서 축적된 경험을 토대로 이제 다시 새로운 헌법을 제정, 또 한 단계 도약을 위한 준비를 하고 있기 때문이다. 유럽연합은 현재의 통합수준과 형태에 머무르지 않고 이를 법과 제도적으로 더욱 결속력있는 하나의 정체로 만들기 위한 시도로 최근 새로운 헌법초안을 완성하고 이를 제시하였다.

여전히, 이 새로운 헌법적 토대와 새로운 정체(new polity)의 마지막 모습(finality)이 무엇일 것인가에 대한 논쟁과 추측은 지속되고 있다. 유럽연합은 2003년 6월 19일과 20일 그리스 테살로니키에서 개최된 유럽연합의 정상회담인 유럽이사회(European Council)에서 그간 1년 5개월여 동안 지속되어 온 ‘유럽회의’(European Convention)의 유럽연합 헌법제정 논의 결과를 보고 받고 이후, 2003년 7월 18일 그 최종 보고서가

공식 발표되었다. 이로써, 향후 유럽연합의 법률적, 제도적 토대가 될 헌법 ‘초안’이 확정되었었다.

먼저, 유럽연합의 헌법제정 논의는 2001년 벨기에 Laeken에서 개최된 유럽이사회(European Council)에서 공식선언<sup>62</sup> 되었으며 이에 근거하여 이른바 ‘유럽의 미래에 관한 회의’(Convention on the Future of Europe - 약칭 European Convention)가 2002년 2월 28일 브뤼셀에서 소집되어 그 활동을 시작한 이래, 17개월 만에 활동을 마무리 짓고 그 결과를 보고하였다.

유럽연합은 1989년, 1990년 유럽지역에서 냉전체제 종식 이후 1992년 Maastricht회담에서 역내공동시장을 완성하고, 3단계에 걸쳐 유럽경제화폐동맹(EMU)을 추동하는 한편, 1997년에는 Amsterdam 조약을 통하여 유럽연합의 제도적 통합과정을 더욱 공고히 하였다. 또, 1999년 Euro회의 성공적 도입과 함께 단계적으로 경제통화통합을 더욱 심화시키는 시도를 진행시켜 왔다. 그러나 유럽연합은 90년대 이러한 통합발전 시도에도 불구하고 여전히 안팎으로 다양한 도전에 직면하여 왔다.

즉, 그러한 도전으로는 먼저, 여전히 국민국가와 초국적 유럽연합 기구간에 지속되는 긴장을 들 수 있으며, 또, 바로 그러한 국민국가와 초국적 제도간의 긴장관계의 다른 표출이기도 한 유럽연합의 ‘세 중심 축’인 유럽연합의 집행위원회, 유럽의회 그리고 유럽법원 등 초국적 제도간의 관계 정립을 둘러싼 연합 내 이견을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 그간의 네 차례 확대를 통하여 정립되어 온 통합의 단계적 심화과정이 다시 동유럽 확대를 앞

62 2001년 12월 Laeken 선언(Declaration)에서는 다음 세 개의 주요 목표가 천명되었다: 유럽연합(EU) 권한의 보다 나은 배분과 정의, 유럽연합의 법적 도구와 행동의 단순화, 마지막으로 연합의 더 많은 민주주의, 투명성 그리고 효율성

두고 양적, 질적으로 새로운 도전에 직면하여 있다고 하겠다.

이 마지막 동유럽으로의 확대과정은 무엇보다, 두 가지 점에서 지금까지의 통합과정과 근본적으로 비교되고 있다. 먼저, 그것은 ‘양적’으로 지금까지의 15개국에 이어 2004년 5월 1일부터는 10개국<sup>63</sup>이 공식 가입예정이며, 여기에 다시 3개 국가가 유럽연합의 향후 추가회원국 후보리스트에 올라 있다. 이 가운데 터키를 제외한 루마니아와 불가리아가 2007년까지는 공식회원이 될 가능성이 매우 높으며, 결국, 유럽연합은 향후 현재 15개국에서 최소 27~28개국에 이르는 거의 두 배에 가까운 회원국의 양적인 팽창을 목전에 두고 있다. 이것은 기존보다 회원국간 동질성을 약화시키는 계기로 작용할 확률이 높으며 동시에, 그렇지 않아도 복잡한 유럽연합의 의사결정 과정을 더욱 복잡화 내지 지연시킬 수 있을 것이다.

둘째, 그러나 이러한 동유럽국가의 유럽연합에의 가입은 단순한 유럽연합의 양적, 지리적 팽창만을 의미하지 않고 더 나아가 ‘질적’으로 새로운 도전을 초래하고 있다. 즉, 종래의 네 번에 걸친 확대과정은 사회경제적 수준이 비교적 동질적이었던 데 비하여 이들 동유럽후보국가들은 기존의 회원국가들에 비하여 현저히 낮은 사회경제적 발전수준을 갖고 있다는 점이다. 결국, 이것은 기존 회원국의 반발을 초래할 유럽연합의 새로운 분배구조의 확립을 필요로 하는 문제이다. 이처럼 이익의 갈등과 조정의 어려움에도 불구하고, 동유럽의 정치경제적 안정은 이제 더욱 유럽연합의 안정을 위한 필수조건이라 할 수 있다. 또, 이는 냉전이후 유럽지역의 분열을

---

63 현재 2004년 5월 1일 가입이 확정된 10개국 후보는 다음과 같다: Cyprus, Hungary, Poland, Slovakia, Latvia, Estonia, Lithuania, Czech Republic, Slovenia, 기타, 2007년에 가입예정인 Bulgaria, Romania와 추가로 가입후보 리스트에 올라 있는 Turkey가 있다

극복하고 ‘하나의 유럽’으로 발전하기 위해서도 유럽연합의 동유럽으로의 성공적인 확대는 불가피한 조치로 인식되고 있다.

유럽연합은 내부적으로 이러한 국가간 그리고 초국적 제도와 기구간, 신입회원 국가와 기존회원 국가간 다양한 조정의 도전에 직면하고 있다. 또, 연합은 글로벌한 차원에서 대외적으로 정치·경제적 그리고 외교·안보적으로 더욱 결집된 정책수립으로 영향력 강화를 모색하고 있다. 한편, 세계 최대 내수시장인 유럽연합 공동시장의 완성과 유로화의 성공적인 도입으로 이미 세계경제에서는 유럽연합이 그 독자적 입지를 구축 확립하였지만 외교안보분야에서 유럽연합은 여전히 강력하면서도 통일된 목소리를 보여주지 못하고 각국의 이해관계에 지배되는 경향을 보이고 있다. 그 대표적인 예가 2003년 이라크전쟁에서의 유럽연합의 외교안보 정책적 분열에서 분명하게 드러났다고 할 수 있다. 이처럼 유럽연합은 경제적 통합을 넘어서 정치와 외교안보분야에서도 내부적으로 잠재적 분쟁요인인 발칸문제를 관리하며, 대외적으로 지중해와 중동지역에서 전체로서 유럽연합의 이익을 추구하는 등 국제사회에서 그 외교안보적 영향력을 더욱 확대하는 동시에 동유럽으로의 점진적 확대를 추진하고 있다.

#### 다. 유럽연합 헌법(European Constitution)제정 안의 구조

유럽헌법제정의 논의는 이런 맥락에서 유럽연합의 다양한 내외의 도전을 극복하며, 통합된 유럽의 미래에 부합하는 새로운 틀과 구조를 만들고자 하는 것이다. 이를 위해 소집된 ‘유럽회의’(European Convention)는 유럽연합사상 처음으로 기존 각 회원국 정부대표, 국회의원과 유럽의회 대표, 그리고 유럽집행위원회 대표를 비롯, 2004년 가입이 이미 확정된 10

개국 대표와 2007년 이후 가입후보국인 3개국 대표를 총 망라한 회의였다. 여기에 유럽경제사회위원회와 지역위원회와 사회적 파트너들 그리고 유럽 ombudsman 등이 옵저버로 참석하는 등 명실상부한 유럽연합의 국가, 사회, 지역, 그리고 시민단체를 포괄하는 각계각층의 대표들이 유럽의 미래를 논의한 일종의 ‘초국적 제헌의회’의 성격을 지닌 회의였다. 이 회의에서 해결되어야 할 과제는 제도적 차원에서 동유럽으로의 확대에 따른 기준 다수결 표결의 재조정과 확대, 유럽집행위원회 위원장의 직접선거, 유럽연합의 헌법 제정 등이다.

2003년 7월 18일 최종 초안이 확정 발표된 유럽연합의 헌법은, 그러나 그 자체로서 완성된 안이라기보다는 다시 2003년 10월에 발족 논의된 ‘정부간 회의’(IGC: Intergovernmental Conference)의 헌법제정 논의를 위한 ‘기초자료’의 의미를 갖는 것이었다. 훨씬 국가간 이익균형을 고려하게 되는 이 정부간 회의는 대략 2004년 6월로 예정된 유럽의회의 선거 이전까지는 그 논의를 끝내게 될 예정이었다. 전 프랑스 대통령 Valéry Giscard d'Estaing을 의장으로 전 이탈리아의 Giuliano Amato수상과 전 벨기에 Jean-Luc Dehaene수상을 부의장으로 구성된 유럽회의는 무엇보다 독일, 프랑스, 영국 등 대국중심으로 그 논의가 주도된 경향이 강했다. 이런 이유로 해서 이 헌법초안에 대해 스페인, 오스트리아, 폴란드 등과 같이 상대적으로 소국들이 그 개정을 요구하는 등 다시 국가간 이익균점이 표출되는 ‘정치적 회의’인 정부간 회의에서 진통을 거듭하였다. 그러나 회담은 결국 2003년 12년 초까지 막판 절충을 통해 타협점을 모색하였음에도, 완강한 스페인과 폴란드 등 국가의 반발에 부딪혀 정부간회의(IGC)는 일단 최종 결렬을 선언하고 헌법제정 논의는 유보되게 되었다.

한편, 유럽회의는 ‘총회’ 외에 11개의 ‘실무그룹’(working groups)과

‘최고상임회의’ 및 ‘사무국’으로 구성되었다. 그러나, 실제 유럽회의는 1달마다 개최된 총회보다는 3인의 의장단과 유럽의회 및 유럽집행위원회 그리고 국회의회 및 유럽의회 각 2인의 대표와 유럽회의가 진행되는 기간 동안 6개월씩 순환 유럽이사회 의장국을 맡게 되는 스페인, 덴마크, 그리고 그리이스의 정부대표 그리고 가입후보국 1인의 지명대표 등으로 구성된 최고상임위원회와 11개의 실무단이 실질적으로 그 논의를 주도하였다.

핵심적인 내용을 검토한 실무그룹은 모두 11개의 주제영역에 걸쳐 구성되었는데 그는 다음과 같다;

- 제1실무그룹: 보조성의 원리(Subsidiarity)
- 제2실무그룹: 기본권헌장 및 유럽인권협약(Charter/ECHR)
- 제3실무그룹: 법인격(Legal personality)
- 제4실무그룹: 국회의회의(National Parliaments)
- 제5실무그룹: 보충적 권한(Complementary Competencies)
- 제6실무그룹: 경제적 거버넌스(Economic Governance)
- 제7실무그룹: 대외행동(External Action)
- 제8실무그룹: 방위(Defence)
- 제9실무그룹: 단순화(Simplification)
- 제10실무그룹: 자유, 안전과 정의(Freedom, Security and Justice)
- 제11실무그룹: 사회적 유럽(Social Europe)<sup>64</sup>

64 채형복, “유럽헌법의 제정 논의와 그 법적 쟁점”, 『유럽통합의 과거, 현재, 미래: 쟁점과 전망』, 동아시아 국제정치학회 외 주최 국제학술회의 제출논문 (2003), p. 2 참조

실무그룹은 이런 주제를 중심으로, ‘시민에 근접하고’, ‘행동능력을 갖춘’ 유럽연합의 토대를 구축하는 안을 도출하고자 하였다. 경제와 외교안보분야 협력의 제도화와 관련하여서는 제6(경제적 거버넌스), 제7(대외행동), 제8(방위) 실무그룹이 그 핵심역할을 하였다. 동시에, 실무그룹은 회원국의 증가와 함께 점점 복잡해지는 유럽연합의 제도를 ‘단순화’하고자 하였으며 실무그룹이 검토한 이들 사항은 각기 헌법초안의 주요한 쟁점사항이었다. 그러나 유럽연합 헌법초안 실질적 토대는 기존의 1992년 ‘유럽연합에 관한 조약(TEU)과 1997년의 Amsterdam조약, 또 2001년 2월 26일 비준된 Nice조약 등 그간의 유럽연합의 주요 조약들을 그 근간으로 하고 있다. 1957년 로마에서 ‘조약으로 시작된 유럽통합과정이 45년만인 2003년 7월 18일 다시 그 로마에서 ‘헌법’으로 그 초안이 유럽이사회 순회 의장국인 이탈리아에 공식전달 됨으로써 유럽연합은 그 중요한 법제도적 논의를 진전시켰다.

그러나 이러한 헌법논의는 전술한 바와 같이 이듬해도 2003년 12월 정부간회의(IGC)에서 스페인과 폴란드 등의 신규 회원국의 반발로 인하여 타결될 수 없었다. 그럼에도, 동 초안은 그 자체로 폐기되었다기 보다는 다음 의장국이 새로운 여건 하에 이를 수정 보완하여 여하히 재논의를 위해 재상정하느냐에 따라 그 논의의 여지가 여전히 남아 있다고 하겠다. 따라서 그 세부적인 상황을 분석하는 것은 유럽이 오늘날 경제안보 협력의 단계를 넘어 향후 실제 어느 정도까지 나아키려 하는 가를 잘 엿볼 수 있게 한다.

구체적으로 이 헌법초안은 전문(Preamble)과 네 개의 주요부분(Part I-IV)으로 구성되어 있는 실제 연방헌법 구조와 유사한 토대를 갖추고 있었다.

먼저, 그 첫 번째 부문(Part I)은 유럽연합의 ‘정의와 목적’(Title I), 유럽연합의 ‘기본권과 시민권’(Title II), 유럽연합의 ‘권한’(Title III), 유럽연합의 ‘제도’(Title IV), 유럽연합의 ‘권한의 행사’(Title V), 유럽연합의 ‘민주적 생활’(Title VI), 유럽연합의 ‘재정’(Title VII), 유럽연합과 ‘직접적 환경’(Title VIII), 그리고 유럽연합의 ‘회원권’(Title IX) 등을 다루고 있다.

유럽연합의 ‘기본권헌장’을 다루고 있는 두 번째 부문(Part II)은 ‘인간의 존엄’(Title I), ‘자유’(Title II), ‘평등’(Title III), ‘연대’(Title IV), ‘시민권’(Title V), ‘정의’(Title VI)와 ‘헌장의 해석과 적용을 다루는 일반규정’(Title VII) 등으로 구성되어 있다.

또 세 번째 부문(Part III)은 유럽연합의 ‘정책과 기능’을 다루고 있는데 여기에는 ‘일반적용의 구절’(Title I), ‘비차별과 시민권’(Title II), ‘내부정책과 행동’(Title III), ‘해외국가 및 영토들과의 연대’(Title IV), ‘유럽연합의 대외관계’(Title V), ‘유럽연합의 기능’(Title VI) 그리고 ‘공통규정’(Title VII) 등을 다루고 있다.

헌법초안의 마지막 네 번째 부문(Part IV)은 ‘일반규정과 최종규정’을 다루고 있는데 여기에는 유럽연합 ‘국내의회에 관한 의정서’, ‘보조성 및 비례성원리 적용에 관한 의정서’, ‘유럽의회에 있어서 시민대표’ 그리고 ‘유럽 이사회 및 각료회의에서의 투표권에 관한 의정서와 그 부속선언’, ‘유로화 그룹에 관한 의정서’ 및 ‘유럽조약 수정에 관한 의정서’를 그리고 기타 헌법초안은 마지막으로 유럽 ‘대의 행동서비스의 창출에 관한 선언’과 ‘헌법 창출조약 서명의 최종행동에 관한 선언’ 등을 덧붙이고 있다.

## 라. 유럽연합 헌법제정 논의와 한반도에서의 시사점

이처럼 이른바 ‘세기의 프로젝트’(Jahrhundertprojekt)로 불리는 유럽연합 헌법초안은 전문을 포함 네 개의 부문에 총 465조항(Part I: 59조항, Part II: 54조항, Part III: 342조항, Part IV: 10조항 등)으로 구성된 방대한 분량으로 그야말로 그간의 통합과정을 한 단계 높이며 탈냉전시대와 세계화의 시대를 준비하는 유럽의 도전과 미래를 향한 야심찬 비전을 집대성한 것이었다 평가할 만하다. 이러한 유럽헌법초안이 가지는 의미와 그것이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 유럽연합은 ‘형태적으로’ 이러한 단일한 헌법제정을 통하여 안으로 이른바 ‘통일된 다양성’(united diversity)을 추구하려고 한다는 점이다. 즉, 유럽연합의 미래는 그것이 ‘유럽연합(The European Union)’이든 ‘유럽합중국(The United States of Europe)’이든 그것은 역사 이래 존재하지 않았던 새로운 정체의 성격을 띠는 것이다. 즉, 여기에서는 개별 회원국간 문화적 다양성과 정치적 자치가 보존되는 동시에, 이것을 통합된 틀 내에서 다시 하나로 융합해 내는 초유의 실험을 의미한다. 예를 들어, 유럽연합 내에서 그리이스가 미연방공화국내 한 주에 불과한 Texas와 비견할 수 없는 정치적, 문화적 독자성을 지니고 있다는 점에서 미래의 유럽연합이 나아가는 방향을 일정하게 가늠할 수 있을 것이다. 동시에, 유럽연합내 그리이스는 더 이상 북·미자유무역지대(NAFTA)와 같은 단순한 경제적 자유무역체 회원이나 영연방이나 동남아시아 국가연합(ASEAN)과 같은 느슨한 국가연합 내 한 회원국만이 아니다. 그것은 이미 통일된 시장과 공동화폐의 창출에 이어 내무·법무정책이 통합되고 공동외교안보정책의

구축으로까지 나아가고 있는 다른 어떤 곳에서 비교하기 힘든 ‘통합된 전체의 하나로 발전하고 있다는 점도 아울러 인식하여야 할 것이다. 이번에 논의된 유럽연합 헌법안은 탈퇴의 자유가 보장되면서도 일단 가입된 후에는 그 구속력이 매우 높은 정치적 통일체를 지향하는 것이었다.

둘째, 유럽연합은 수세기 동안 유럽에서 대립과 갈등 그리고 변영과 쇠퇴의 원천이었던 19세기 국민국가시대를 뒤로 하고 20세기 중반이래 발전한 성숙한 국민국가적 현대복지국가 시기를 넘어 이제 탈국민국가시대 새로운 초국적 민주주의를 시험하는 단계에 있다고 하겠다. 이미, 90년대 초반 Juergen Habermas가 유럽지역에서 탈냉전, 포스트복지국가 그리고 가속화되는 지역화와 세계화의 도전 속에 유럽이 탈국민국가적 민주주의(postnational democracy)의 시험대에 섰다고 보고 유럽헌법제정에 대한 논의를 천명한 이래<sup>65</sup> 이번 유럽헌법초안의 완성은 유럽에서의 그러한 다양한 도전을 구현할 미래의 프로젝트적 성격을 띠고 있었다. 즉, 이미 개방된 경제체제에서 역내의 무역과 금융 및 통화는 말할 것 없고 정보화 사회로의 발전 속에 새로운 고용형태와 포스트복지국가로의 개혁 그리고 국제화된 환경, 이민과 탈냉전기 새로운 안보개념 및 조직화된 국제범죄와 테러리즘 등 유럽이 현재와 미래에 직면할 다양한 도전들에 대해 유럽은 이제 개별 국민국가가 이를 해결할 능력과 힘에 있어서 한계에 봉착하고 있다고 보며 이를 극복할 더욱 통합된 거버넌스를 필요로 하고 있음을 나타낸 것이라고 평가할 수 있다.

셋째, 새로운 유럽연합의 헌법은 경제적 통합 외에 한편에서, 유럽에

---

65 J. Habermas, *Faktizitaet und Geltung* (Frankfurt/a. M, 1992), pp. 643-660  
참조

서 역사적으로 발전, 보존하여 온 자유와 민주주의, 인권 등 인류의 기본권과 평등과 연대, 사회정의 등의 유럽적 가치(values)를 추구하는 이른바 ‘가치공동체(value community)의 실현을 추구하고 있다. 동시에, 유럽연합은 다른 한편에서, 이러한 가치를 규범적으로 천명하는 것만이 아니라 구체적인 현실정치적인 방식에 기반하여 구현하려 하고 있다. 이런 점에서 이 유럽헌법의 토대는 ‘가치’와 ‘정치(politics)와의 절충, 이상과 현실(dream and reality)의 통합이라고 평가할 수 있을 것이다. 유럽연합 헌법초안의 첫 문장이 현실주의 정치이론가인 Thucydides의 민주주의 이론에 대한 언급을 하고 있는 점도 이러한 현상을 보여주는 것이라 하겠다. 예를 들어, 유럽공동체는 80년대 이래 ‘비군사적과위(civil power)로 남아야 할 것인가 아니면 독자적인 군사무장화를 병행하여야 할 것인가 하는 논의를 벌였으나, 냉전종식과 독일통일, 두 차례의 이라크 전쟁과 유고슬라비아 전쟁 등을 경과하며 유럽연합은 이제 더 이상 ‘비군사적과위’로만 남지 않고 군사적 행동능력의 동시적 육성이라는 방식을 추구하고 있음을 볼 때 그러한 유럽연합의 이상과 정치적 ‘현실주의’노선은 잘 읽혀진다고 하겠다.

넷째, 유럽헌법은 ‘보다 안전한 유럽의 구축’을 향한 통합된 외교정책과 공동 군사안보정책의 실험을 추구하고 있다. 이를 위해 유럽연합의 공동 외교안보정책을 대표하는 고위대표(High Representative)인 Javier Solana는 이와 관련하여 ‘보다 나은 세계를 위한 보다 안전한 유럽’의 헌법안을 제출하였음을 강조하기도 하였다. 즉, 이라크전쟁에 직면하여 유럽연합의 외교안보정책은 분열적 모습을 보여 주었다. Solana는 이를 극복할 ‘포괄안보개념’을 유럽헌법의 토대로 삼을 것을 제안하였다. 이것은 새로운 위협이 순수하게 군사적인 위협만이 아님을 밝히는 동시에 미국과의

관계의 중요성을 강조하며, 빈곤, 테러리즘, 대량살상무기 등 다양한 잠재적 위협요인에 대한 유럽연합의 보다 적극적 대처를 강조하는 것이다. 동시에, 군사력과 같은 ‘강제수단의 투입’은 최후의 수단으로 활용되어야 한다고 하면서도 ‘위기관리’와 ‘예방적 조치’의 중요성을 강조하며 유럽연합의 적극적 대응능력을 강조하고 있다. 또, 유럽연합을 대표하는 점진적인 공동외교안보정책을 주도할 외무장관직을 신설하고 ‘유럽무기에이전시’(European arms agency)의 창설을 제안하고 있다. 이러한 유럽연합의 새로운 안보개념에는 테러리즘, 대량살상무기 그리고 ‘실패한 체제의 국가로부터의 위협’에 대한 유럽연합의 보다 적극적 개입을 거론하며 이를 위해 내부적으로 보다 결속력있고 적극적인 유럽연합의 행동통일을 강조하고 있다.

이라크전쟁에서 분열하는 모습을 보였던 유럽연합은 이와 같은 과정을 통해 대내적으로 회원국가간 외교안보적 이익갈등의 요인을 축소하고, 대외적으로 ‘다자간 행동’을 강조하며 미국의 ‘일방주의’(Unilateralism)를 일정하게 견제하는 대신 상대적으로 유럽연합의 입지를 강화하려는 전략적 목표를 추구하고 있다. 구체적으로, 유럽연합은 중동지역 평화협상을 위한 유럽의 참여확대 그리고 이라크전쟁과 달리 이란의 핵프로그램에 대한 유럽연합 차원의 보다 적극적인 외교정책적 수단을 강조하고 있다. 이러한 측면은 향후 한반도의 핵문제 해결 방식에 대하여서도 매우 중요한 의미를 지니고 있는 것으로 보인다. 즉, 유럽연합은 국민의 정부들이 추진되어 온 햇볕정책에 대한 간의 전폭적인 지지와 인도적 지원을 유보하는 한편, 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기의 우선적 해결을 강조하기 시작하고 있다. 이것은 유럽연합이 한반도 문제를 대함에 있어 미국과 협력과 경쟁의 조건에서 이라크 전쟁에서 드러난 유럽연합의 외교안보적 한계를 인식

하며 그 때와는 다른 보다 적극적인 대응방식으로 대처하게 되는 계기로 작용할 가능성을 시사하는 것이라 하겠다.

이는 더우기 이라크에 비해 상호배타적인 이해관계가 상대적으로 약한 이란과 한반도의 핵문제 해결에 있어 유럽연합이 종전과 다른 보다 강경한 입장으로 선화하고 있는 배경이 되고 있다. 이러한 점은 ASEM과 EU를 통해 햇볕정책에 대한 지지를 이끌어 내 미국의 대북한 일방적 압박에 대한 유럽연합 외교적 카드를 적절히 활용하고자 했던 국민의 정부시기 때와는 달리 유럽연합의 외교안보적 지향과 그 주변환경이 변화하고 있음을 보여주는 것이다. 이런 변화는 우리에게는 핵문제 해결에 긍정적 요인으로서 보다는 오히려 부담요인으로 작용할 확률이 높아 보인다.

유럽연합(European Union)은 Euro화의 성공적 도입과 경제적 통합의 완성에 이어 이제 ‘유럽헌법’(Constitution)이라는 초유의 ‘초국적’ 법·제도창출 논의를 통하여 이상주의적 ‘가치’(values)와 현실주의적 ‘정치’(politics)를 절충한 형태의 새로운 ‘정치적 통합’(Political Union)으로 나아가고자 하고 있다. 동시에, 이러한 헌법제정과 관련 외교안보적 차원에서 현실주의적 정치노선을 강화한 최근 유럽연합의 변화는 우리가 특히 주목하여야 할 부분이다. 남북한의 정치엘리트, 정치사회와 시민사회는 당면한 한반도의 핵문제 해결과 관련 한반도에서의 외교안보적인 지방주의(provincialism)와 과도한 자기중심주의를 극복하고 지금 국제사회에서 유럽을 중심으로 변화하는 이러한 흐름을 정확히 파악하고 이에 슬기롭게 대처하는 방안을 모색하여야 할 필요성이 더욱 커지고 있는 실정이다.

## 5. 결론: 유럽 협력사례의 동북아지역 안보·경제 협력에의 시사점

유럽지역의 안보와 경제협력의 역사적 발전과 그 관계로부터 동북아지역의 유사한 관계발전을 위한 직접적인 시사점을 도출해내는 것은 두 가지 차원의 고려를 전제로 할 것 같다.

첫째는 분석적 측면이다. 먼저, 두 지역간의 역사적, 구조적 특성을 비교해보면 유럽지역의 경험을 단선적으로 동북아지역에 적용하는 것은 매우 난망해 보인다. 왜냐하면, 먼저 경제적 측면에서 실제 생산과 무역의 상호의존 등 유럽에서는 밀접한 지리적 공간을 중심으로 한 ‘공동시장’이 상당한 수준에서 ‘제도화’되어 발전하여 왔다. 이러한 공동시장이란 단순한 시장자유화나 자유무역지대와는 그 성격과 기능에서 근본적인 차이점이 있는 것이다. 그것은 무역자유화나 관세부문에서의 단순한 쌍무간 협력정도가 아니라 다수의 국가간 공동경쟁정책, 통신 및 운송부문을 중심으로 한 공동산업정책, 공동기술개발정책, 공동화폐공간에서의 공동중앙은행의 창출과 거시재정 및 경제정책의 조정, 통합금융시장의 육성 등에 이르기까지 그 범위나 정책결정의 과정이 국가간, 초국적기구간, 개별국가와 초국적기구간 매우 복합적인 거버넌스 형태로 발전하였다. 따라서, 개별 국가의 정치, 경제, 안보이익에 대한 정의와 그 실현은 이제 유럽에서는 질적으로 매우 다른 관점과 이해를 필요로 하는 것이다.

거기에, 유럽지역에서 상대적으로 통일적인 역사적, 문화적, 종교적 뿌리에 바탕한 공통의 문명사적 경험은 종래 그 수많은 갈등과 대결에도 불구하고 이 지역에 지구상 어떤 지역에도 비교되지 않는 독특한 안보레짐 또는 공동외교안보정책을 발전시키는 방향으로까지 나아가고 있다. 이러한 안보·경제협력의 발전은 유럽연합내 정책영역에 따라서는 연방구조의 틀과

유사한 방향으로 발전하기도 한 반면, 어떤 부문에서는 여전히 국민국가의 결정력이 지배적인 부문도 공존하는 등 독특한 다층적 통치체제 (multi-level-governance)를 발전시키고 있다.

반면, 실제 이러한 유럽지역의 경험에 비해 동북아 지역의 역사적 발전과 구조, 문화적, 언어적, 종교적, 그리고 공간적 이질성은 너무도 큰 차이점을 안고 있다고 평가된다. 때문에, 최근 그 필요성이 대두되고 있는 지역공동체론이나 지역협력의 발전은 동북아지역에서는 좀 다른 관점에서 접근되어야 할 필요가 있다고 평가된다.

반면, 두 번째 측면은 규범적 측면이라 할 수 있다. 이 측면에서는 유럽의 경험은 동북아의 발전에 많은 시사점을 주는 것으로 평가할 수 있다. 즉, 전술한 바와 같이 동북아에는 경제적으로 보아도 단기간내에 단일한 시장과 경제공동체를 실현하기에 너무도 큰 격차가 존재한다. 즉, GDP등 경제구조, 국민소득 및 경제발전수준 및 공동시장이 발전할 수 있는 경제적 상호의존도나 주요산업의 노동분할정도, 또 무역과 생산의 대외의존도 면에서 단일한 경제공간의 발전은 이지역에서 훨씬 다른 조건을 의미한다고 할 수 있다.

또, 안보측면에서도 이 지역에는 유럽과 유사한 전후 어떤 집단안전보장체제도, 그리고 유럽연합의 공동외교안보정책에 비유할 만한 어떤 제도적 기반도 존재하지 않고 있다. 또는 OSCE와 같은 다자간 안보협력체제도 발전해 있지 아니하다. 반면, 이지역에서는 미·일, 한·미 또는 북한·중국 등 주로 쌍무적 관계에 의한 안보체제가 그 주류를 형성하고 있고 무엇보다 미국의 지배적인 역할과 점증하는 미국과 중국의 경제, 정치, 군사적 헤게모니 경쟁과 중일의 지역영향력 확보 경쟁이 내연화하고 있는 형국이다.

그럼에도 불구하고, 이지역에서는 경제적으로 심화되어가는 세계화 과정에서 지역내 경제협력과 산업, 생산 및 노동분할구조의 지역적 발전이 종래보다 더욱 긴밀해 질 것으로 예측된다. 이를 고려할 때, 경제적 측면에서는 유럽수준에서의 ‘제도적 통합’(institutional integration)을 의미하는 ‘긍정적 통합’(positive integration)보다는 동북아지역에서는 국가간, 지역간 높은 상호이질성으로 인하여 우선 낮은 수준에서 시장자유화를 중심으로 한 ‘부정적 통합’(negative integration)이 더 중요한 역할을 하게 될 가능성이 클 것으로 예측된다. 이 경우에도 지역적 차원의 협력과 조율의 필요성은 강화될 것이다.

이때, 유럽의 ‘시장을 교정하는 통합’(market-correction-integration)보다는 ‘시장을 촉진하는 통합’(market-promoting-integration)의 역사적 경험이 더 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다.

또 안보측면에서도, 상호 경쟁관계의 심화와 함께 지역내 세력균형의 급격한 변화를 막고 경제적 현대화를 위한 힘의 결집을 위해서도 군사안보적 측면에서 안정적 관계발전을 유지하고자 하는 필요성이 그 어느 때보다 크게 존재하고 있다. 동시에, 종래의 영토지향적 안보정책 관점으로부터 이 지역에서도 환경, 이민, 마약, 무기, 국제인신매매, 금융정보범죄 등 다양한 형태의 새로운 초지역적 안보이슈에 대한 공동협력의 필요성이 증대하고 있다. 이처럼, 이 지역에서도 따라서 유럽지역의 경험을 바탕으로 이 지역 특유의 경제안보협력관계를 중장기적으로 발전시켜나가기야 할 필요성이 더욱 커지고 있다. 따라서 이 지역에서는 공동경제안보레짐의 발전을 당장에 실현하기보다는 낮은 수준에서 협력을 증진시키고 점진적인 교류와 협력을 통해 상호 신뢰를 증진시켜 나가면서 문제해결의 공동 대처능력을 신장시켜 나가는 단계적인 접근이 더욱 필요할 것으로 평가된다.

여기에는, 구체적으로 한반도가 현재 직면한 북핵문제나, 아세안과 중국의 남중국해열도를 중심으로 한 영유권분쟁문제, 센카꾸열도를 중심으로 한 일본-대만-중국의 영토분쟁, 대만과 중국을 중심으로 한 잠재적 군사안보적 대립, 티벳, 신장위그르 등 중국내외의 분규예상지역의 예방적 위기 관리, 중일간의 군비확장이 초래하고 있는 긴장고조의 문제 등 이 지역에서 다자적 협력체제의 단계적 구축을 통해 안정적으로 잠재적 위기로인을 관리해야 할 필요성이 그 어느 때보다도 중요하게 대두되고 있다고 하겠다.

한편, 한반도에서 고조된 북핵문제의 해결을 위해 현재 가동되고 있는 6자회담은 유럽지역에서의 통독을 앞둔 2+4 회담과 유사한 방식의 개념을 가지고 접근되고 있다고 할 수 있다. 그럼에도, 통독을 앞둔 유럽의 경험과 현재의 6자회담의 차이점은 독일의 경우 2+4 회담시 무엇보다 당사자인 동서독 특히 이를 주도적으로 추진하여 간 서독의 강력한 정치적 이니셔티브와 경제적 주도권이 그 성공에 절대적 역할을 하였다고 할 수 있다. 반면에, 우리의 경우에는 상호 복잡한 계산을 하며 협상에 적극적으로 않은 미국과 북한의 대화를 촉진하기 위한 중국과 한국 등이 훨씬 어려운 여건에서 이 회담을 주도하기보다는 대화에 중심적 역할을 하기에 여러 가지 구조적 제약조건이 훨씬 더 큰 형국이다. 즉, 무엇보다, 두개의 형식적으로 유사한 구도임에도 불구하고 실제 내용적으로는 당시시간 문제해결 의지에 있어 상이한 양상이 유럽의 경험과 크게 대비되고 있다. 한편, 유럽의 경우에도 통독으로 초래된 외교안보적 문제를 푸는 데 있어 OSCE와 같은 기구는 직접적 역할을 하지는 못한 것으로 평가할 수 있다.

그럼에도, 잠재적인 군사안보적 대립과 충돌의 위험이 그 어느 지역보다 높은 동북아 지역에서 현안이 되고 있는 북핵문제를 풀어갈 6자 회담이나 또는 여전히 낮은 수준의 정보교환 정도에 머물러 있으나 지역안보

대화의 한 역할을 하고 있는 ARF(Asian Regional Forum)등 다양한 안보정책적 완충장치의 구축과 대화의 틀을 다양화하는 것은 전략적으로 매우 중요한 것으로 평가된다. 특히, 유럽의 경험에 비추어 볼 때 그러한 지역의 긴장을 완화하고 지역의 에너지를 생산적인 부분으로 유도하기 위한 전략적 접근은 결국 단기적인 성공보다는 중장기적인 관점에서 잠재적 효과를 볼 수 있는 시안이라는 점에서 안내를 갖고 지속적으로 관련 인프라를 구축해내기 위해 꾸준히 노력해야 한다는 점에서 중요하다고 평가할 수 있다.

어쨌든, 궁극적으로 동북아 지역에도 현재의 쌍무적 안보질서를 중장기적으로 보완 할 유럽지역에서와 같은 ① 구서유럽지역을 중심으로 한 NATO중심의 안보체제유지, ② 독자적인 유럽인만의 유럽연합의 공동외교 안보정책 및 안보방위정책의 병행발전, 그리고 ③ 전 유럽을 포괄하는 OSCE와 같은 다자안보체제 등 다양하고, 다원화된 안보협력레짐(regional security cooperation regime)이 발전할 수 있을 지는 아직은 두고 보아야 할 일이라고 분석된다. 그럼에도 궁극적으로는 그러한 현재 수준의 대화(dialogue)나, 회담(meeting), 그리고 포럼(forum)의 수준을 넘어 이 지역에서 지역안보협력 체계를 ‘다양화’하고 그 협력을 단계적으로 ‘제도화’하여 갈 필요성이 더욱 증대하고 있는 것만은 틀림없는 사실이라고 하겠다.

여기에, OSCE와 같은 다자간안보협력기구 운용의 실제경험, CFSP-EDSP 등 공동외교안보정책의 발전의 구체적 운용경험, NATO 등과 같은 집단안보조직의 역사적 의의와 역할 등 다양한 유럽지역의 안보협력레짐의 발전은 그 구조와 기능에 이르기까지 동북아 지역의 경제안보 협력의 발전에 중요한 간접적 시사점을 주는 하나의 모델적 성격을 띠고 있

다고 평가된다.

오늘날, 유럽이 과거의 분열과 대립의 역사를 뒤로 하고 현재의 수준에서 세계 정치경제에 있어서 여전히 그들의 영향력을 유지하고 있는 중요한 동인도 결국은 과거의 전쟁과 상호대립이 초래한 파국으로부터 새로운 공존의 길을 모색한 역사적 타협이자 그 제도적 발전의 결과라 할 수 있다. 바로, 그러한 측면에서, 동북아 지역에서도, 성공적인 경제적 현대화의 추진, 지속적인 정치적 민주화의 실현, 환경과 생태계적인 측면에서 지속가능한 발전을 이루기 위해서도 바로 그러한 대립과 갈등 그리고 경쟁의 경제·안보체제의 유지보다 공존의 다자주의적 거버넌스와 초국적 협력의 필요성이 존재한다고 할 수 있을 것이다. 동시에 그러한 프로젝트의 성공은, 이 지역내에서의 상호협력을 위한 물적 기반의 성숙, 제도적 장치의 단계적 확보 및 이를 위한 동북아 지역 정치·사회 엘리트의 이니시어티브와 또, 이 지역 정치경제와 안보정책의 중요한 결정요인인 미국과의 적절한 관계설정의 문제 등 여러 가지 대내외적인 환경요인에 그 성패가 달려 있다고 할 수 있을 것이다.

### III. 동북아 지역질서 변화와 우리의 대응방안: 미·중관계를 중심으로

황 병 덕

#### 1. 서론

1989년 동유럽에서의 공산주의의 몰락에 이어 1991년의 소련연방의 붕괴, 1990년에 발발한 걸프전에서의 미국 주도의 전쟁 수행 등의 일련의 상황전개는 냉전시기에 형성된 양극체제를 붕괴시키고 탈냉전시대의 도래와 더불어 일초다극체제가 형성되는 계기가 되었다. 이와 같은 범지구적 차원의 역학구도 변화는 국제안보환경에도 적지 않은 변화가 초래되도록 하였다. 탈냉전 시대의 도래에 따른 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력 비중의 증대에 따른 힘 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화로 인하여 안보환경도 안보영역의 확대와 더불어 변화를 보이고 있다. 탈냉전의 전환기적 상황에서 전통적인 군사적 위협뿐만 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다. 특히 9·11테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 시간·공간·수단의 구분 없이 가해지는 국제테러가 21세기의 새로운 주목되는 안보 위협요인으로 등장하고 있는 것이다.

범지구적 차원의 일초다극체제의 형성은 동북아 지역의 역학구도에도 영향을 미치고 있다. 탈냉전기의 역학 구도인 미국 주도의 일초다극체제

아래 놓여 있는 동북아지역의 역학구도는 미국 지역패권에 대한 역내 국가들의 수용 태도와 더불어 협력, 견제 및 경쟁의 특성을 나타내고 있다.<sup>66</sup> 즉, 동북아지역의 일초다극체제는 강대국들간의 협력, 견제 및 경쟁 등의 다층적 구조를 형성하면서 일초다극체제의 유지세력과 다극체제(세력균형체제)로의 변화세력간의 경쟁, 갈등, 대립 양상을 보이고 있다. 탈냉전 이후 동북아지역은 중요한 전략환경의 변화를 경험해 오고 있다. 소련의 붕괴, 식민지 지배경험, 중국의 부상, 북한문제, 일본의 우경화 경향, 미국의 일방주의 등으로 인하여 매우 불안정하고 유동적이다.

동북아시아 역내국가들은 현재 21세기 태평양시대를 맞이하여 역동적인 경제성장을 이루고 있음에도 불구하고 과거 청·일전쟁, 러·일전쟁, 한국전쟁 등의 경험을 지니고 있으며, 일본의 동북아시아에서 한국, 중국 만주 등을 식민지로 삼은 뼈아픈 과거를 지니고 있기 때문에 이러한 요인들은 동북아 협력보다는 갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 과거 문제 이외에도 동북아의 고립된 섬으로서 북한문제는 역내 국가들간의 갈등으로 비화되어 동북아시아 역내질서 안정에 심대한 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다. 동북아시아 역내질서 변화에 가장 영향을 미칠 수 있는 요소로서는 지역내 패권경쟁, 나아가 미래의 세계패권을 놓고 미국과 중국간의 암장된 갈등문제를 들 수 있는 바, 이 중 미간 갈등문제는 북한 핵문제를 계기로 수면 위로 부상할 수 있으며, 이는 한반도 평화와 동북아시아 평화와 안정에 심대한 위협요인으로 등장할 수 있다. 대만문제를 둘러싸고 중국과 미국간의 갈등 요인도 주요 변수 중의 하나로 보인다.

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

경제적으로도 동북아시아 역내국가들의 산업화 수준이 점차 근접되어 감에 따라 역내 경제분업에 있어서 갈등 소지가 증대될 수 있다.

이처럼 전략환경의 변화는 다양한 형태로 표현되고 있으나, 가장 중요한 동인중의 하나는 이른바 동북아 지역의 지정학적 위상 증대와 그 중요성에 대한 인식의 제고일 것이다. 이는 무엇보다도 이 지역에 세계질서를 견인하는 마·중·일·러 등 핵심 권력보유자가 포진해 있고, 고도성장의 신화를 창조한 역내 국가들의 경제적 역동성에 힘입은 바 크다. 아울러 동북아 지역은 세계적 정치·군사강국들의 집결지로서 재래식 및 핵 군사력이 고도로 밀집해 있어서 역내에서의 정치·군사적 힘의 균형이 지역적 차원 뿐만 아니라 세계적 수준의 전략적 안정에 중추적 역할을 더해 가고 있다. 이렇듯 세계 정치·경제·안보관계의 지리적 중심지로 부상하고 있는 동북아의 지정학적 위상 증대가 이 지역에 대한 국제관계 주요 행위자들의 인식의 폭과 깊이를 확대시키는데 중요한 동인으로 작용하고 있다.

칸트의 자유주의적 시각에서 볼 때 동아시아는 자유민주주의, 경제적 상호의존, 다자적 제도 등의 평화의 세 가지 조건을 모두 결여하고 있기 때문에 상당한 불안요인을 안고 있다. 따라서 본 연구는 동북아 지역질서를 변화시킬 수 있는 요인들을 분석한 다음, 동북아 지역에서의 가장 중요한 행위자로서 미국과 중국의 동북아 정책을 분석한 후, 향후 동북아시아 역내 질서 변화를 전망함으로써 우리정부의 동북아협력을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 기본목적으로 한다.

## 2. 동북아 국제환경의 변화와 한반도

현재 동북아 안보환경은 탈냉전시대의 도래 이후, 중국의 개혁·개방,

러시아의 개혁·개방, 중·러 국경지역의 군사력 감축, 남북한 관계의 개선 등으로 정치·군사적 긴장이 완화되는 경향을 나타내면서 역내 안보 대화 및 지역안보협력의 활성화 경향 등을 보이고 있다. 동북아 안보환경은 일·초다극체제의 역학구조아래 역내 국가들의 군사력의 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하면서 협력과 갈등, 공조와 대립의 불안정한 요인들을 내포하고 있다. 예컨대 미국의 세계전략과 신안보정책, 중국의 급격한 부상과 이에 따른 미·중간의 전략적 경쟁 구도, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국 대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등은 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들이다. 특히 미국의 세계전략 및 신안보정책과 북·미관계의 갈등, 북한 핵·미사일 등 대량살상무기를 둘러싼 강대국의 입장과 6자회담의 향방 등은 한반도 안보환경은 물론, 동북아 지역질서 변화에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인들인 것이다.

### 가. 미국의 일방주의적 세계전략

클린턴 행정부는 탈냉전기 세계질서가 대량살상무기의 확산, 지역정세의 불안정, 구사회주의권의 민주화 개혁의 실패 위험, 경제위기 등 4대 위협에 직면해 있다는 인식에 기초를 두고 굳건한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(engagement)하며, 민주주의와 시장경제를 전세계적으로 확대(enlargement) 한다는 것을 세계전략으로 기본방향으로 삼았다.<sup>67</sup>

67 The White House, *A National Security Strategy of Engagement and*

클린턴 행정부는 미국의 국가이익을 넓게 정의하는 「자유주의적 국제주의」(liberal internationalism)에 입각하여 양자간 동맹뿐만 아니라 국제기구, 다자주의, 인권 등을 중시하는 대외정책을 추구하였다. 그리고 전진적 개입정책(forward engagement)을 통하여 예방외교(preventive diplomacy)를 바탕으로 개입정책에 의한 적대국가 변화를 추구하며, 분쟁지역 평화유지활동에 적극 참여하였다.

이에 따라 「개입과 확대의 안보전략」은 강력한 군사력과 미군의 해외 주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 경제활성화, 구동구사회주의권 민주개혁 지원 등을 핵심내용으로 하고 있었다.<sup>68</sup> 미국 클린턴 행정부는 이러한 전략에 입각하여 대소봉쇄전략의 일환으로 실행된 북한에 대한 적대적 정책을 제네바 합의를 계기로 포용정책으로 전환하였다. 미국 클린턴 행정부는 대량살상무기 확산방지 정책의 일환으로 북한의 핵·미사일 문제, 한반도 평화정착문제, 한·미 동맹체제 유지, 남북대화를 통한 남북관계 개선 등에 대북정책의 기본목표를 설정하였다. 우선 클린턴 정부는 대량살상무기 확산을 방지하기 위하여 북한 핵무기 개발과 미사일 개발·수출 방지를 1차적 정책순위로 삼고 있었다.

---

*Enlargement* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1994).

68 당시 국가안보전략의 이론적 기반을 제시한레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신윌슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다. Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, Spring 1997, pp. 111~127; 이범준, 「탈냉전기의 미국 외교정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제」, 이범준 공저, 「미국외교정책: 이론과 실제」(서울: 박영사, 1998), pp. 1-25 참조

부시 행정부의 기조와 방향은 우선 공화당의 외교·안보정책의 기본목표에서 찾아 볼 수 있다. 민주당과 공화당은 모두 미국의 세계적 지도력 및 국익을 강조하고 있다. 그러나 민주당이 전통적 안보문제 뿐만 아니라 기아, 질병, 환경 등 다양한 문제들에 대한 개입주의적 경향을 보이고 있는 반면, 공화당은 힘을 통한 평화를 강조하는 현실주의적 국제주의(realistic internationalism)에 입각, 군사력 중시의 외교정책을 표방한다. 부시 대통령은 이를 ‘미국적 국제주의’로 칭한다.<sup>69</sup> 부시 행정부 대외정책은 군사안보 위주의 전통적 안보를 기본축으로 삼고 있기 때문에 미국의 국익을 기아, 마약, 질병, 환경 등 포괄적 안보로 확대하는 것에 대해서는 소극적인 태도를 보인다. 부시행정부의 지구온난화 방지를 위한 교토 의정서 비준을 거부한 원인으로 이러한 대외정책적 노선에서 찾을 수 있다.

또한 세계적인 차원에서 민주주의와 시장경제를 보호하는 것이 미국의 국익에 상응한다는 점은 민주당이나 공화당 모두 공통점을 지니고 있으나, 민주당과 공화당이 이 문제에 접근하는 방식은 상이하다. 민주당은 민주주의와 시장경제를 확산·보호하는 예방적 차원의 개입을 선호하기 때문에 민주주의와 시장경제를 위협하는 국제적 사안에 적극 개입하는 예방외교(preventive diplomacy)를 취할 뿐만 아니라 민주주의와 시장경제로 전환할 가능성이 있거나 전환중인 국가들을 변화시키려는 전진적 개입 정책(forward engagement)을 추구한다. 따라서 민주당의 대외정책은 포괄적 안보 차원에서 국익의 정의가 보다 광범위하고, 단기간에 대외정책적 결과를 얻기보다는 중장기적으로 미국의 국익에 봉사하는 경향을 지닌다.

---

69 김성한, “미국 부시 행정부의 대 한반도정책”, 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2001년 4월 14일

또한 민주적 원칙에 어긋나는 시안에 대해서는 단호한 군사적 조치도 취하지만, 적대적 국가 및 잠재적 국가의 민주주의로의 변화를 위한 대외정책은 상당 정도 외교적 수단에 의존한다.

그러나 공화당의 대외정책 전통에 뿌리를 박고 있는 부시행정부의 대외정책은 우선적으로 군사적 절대 우위를 바탕으로 하는 핵심적 정책 시안에 우선 순위를 두고 있다. 부시대통령의 안보보좌관인 라이스(Condoleezza Rice)는 핵심과제로서 ① 전쟁 억지, 힘의 투사, 억지 실패시 국익보호 차원의 준비된 군사력의 구축, ② 자유무역과 안정된 국제 금융체제 확립을 통한 경제성장과 정치적 개방의 촉진, ③ 동맹국과의 긴밀한 관계 유지 및 평화, 번영 및 자유 증진을 위한 부담의 분담, ④ 러시아, 중국 등과 같은 강대국들과의 포괄적인 관계 형성, ⑤ 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발 가능성이 있는 불량정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처 등을 들고 있다.<sup>70</sup> 이처럼 부시 행정부는 세계평화와 번영을 위해 미국의 원칙 있는 지도력 아래에서 민주주의를 신봉하고 있는 동맹국들과의 유대를 강화하는 한편, 잠재적 적대국에 대해서는 포괄적 관계를 지속할 것이나 불량국가들에 대해서는 협상을 하되, 원칙에 반하는 경우 강력한 군사력으로 적극 대응할 것으로 요약된다.

부시행 정부는 동맹우선주의적 대외정책을 추구하기 때문에 다자관계보다 미·일동맹, 한·미동맹 등 동맹관계에 입각하여 국제질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 이러한 동맹우선주의가 강조되는 배경에는 잠재적 적대국이나 불량국가들이 조만간에 체제 변화를 달성하기가 쉽지 않으

---

70 Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 45-62.

며, 설사 가능할지라도 미국의 개입(engagement)에는 많은 경제적 비용이 요구되기 때문에 바람직하지 않다는 현실주의적 보수주의가 깔려 있는 것으로 보인다. 그러므로 부시행정부는 대외정책의 수단으로 외교적 협상보다는 군사력을 바탕으로 하는 압박정책 및 군사적 대응을 선호한다. 더욱이 세계평화, 민주주의 및 번영 등의 가치 수호를 위해 보상적 차원에서 의 개입정책은 효과를 기약할 수 없는 유화정책으로 비판하고 단기적 효과를 가져올 수 있는 군사적 조치를 포함한 압박정책을 선호한다.

부시행정부 대외정책의 근저에는 탈냉전 후 모든 체제가 변화하고 있음에도 불구하고 이러한 역동성을 무시하는 보수적 대외 정책관이 자리잡고 있다. 따라서 부시행정부는 사회주의적 시장경제를 채택하고 있는 중국을 미래 미국의 세계적 헤게모니를 위협하는 잠재적 경쟁국으로 간주하고,<sup>71</sup> 전략적 동반자(strategic partner)가 아니라 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 인식하고 있다.<sup>72</sup> 부시행정부는 중국이 대외정책의 중심이 아니라 일본과의 동맹 강화, 한반도에서의 군사적 억지, 대

71 대부분 친공화당계 학자와 인사들은 중국위협론을 지지한다. 부시 안보보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleeza Rice)는 현재 중국의 국력 신장세로 보아서 중국은 현상유지 국가(status quo power)가 아니라 아시아 역내질서를 재편하기 위해서 노력하는 현상타파국가(revisionist power)로 파악한다. Condoleeza Rice, "Promoting the national Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 45-62 참조

72 미국과 중국과의 갈등관계는 미국의 타이완에 대한 입장에서도 그대로 나타난다. 파월 미 국무장관은 미국이 하나의 중국정책을 지지하지만, 중국이 타이완을 무력으로 개입할 경우 미국은 타이완 편에 설 것이라는 입장을 밝혔다. 이러한 입장 표명은 클린턴 행정부의 타이완문제에 관한 전략적 모호성(strategic ambiguity)을 포기한 것으로 보여진다.

량살상무기 확산 방지 및 미사일방어 계획 추진 등에 정책적 우선 순위를 두고 있었다. 이러한 보수적 대외정책관은 북한, 이라크 등을 불량국가로 간주하고 이들 국가들을 개입정책으로 변화를 도모하기 보다는 이들 국가들을 견제하고 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 명분으로 미사일 방어망(MD) 구축에서도 그대로 투영되었다. 부시행정부는 기술적 문제, 고비용, 유럽국가 및 러시아 및 중국의 반발 등에도 불구하고 미사일방어계획을 적극 추진하고 있다.

마지막으로 부시 행정부는 국제문제에 대한 선택적 개입을 추구한다. 인도적 사태 발생 시 클린턴 행정부는 미국의 리더십 발휘를 강조해 왔으나, 부시 행정부는 정책적 우선 순위에 따라 미국의 개입이 선택적으로 이루어져야 할 것으로 판단한다. 부시 대통령은 선거운동과정에서 “미국의 국가이익과 별 관련이 없는 지역에 미군을 파병해서는 안되며, 이들 지역의 국민들이 직접 해야 할 소위 ‘국가건설’(nation-building) 작업에 미국이 직접 개입해서는 곤란하다”고 언급한 바 있다.<sup>73</sup> 따라서 부시 행정부는 인도적 군사개입 보다는 시황적 이해관계가 걸린 지역을 중심으로 국제문제에 선택적으로 개입하려고 한다. 결론적으로 부시행정부는 미국 세계전략의 중심을 유럽에서 아시아로 이동하고, 협력적 다지주의 보다는 미국 국익 추구 중심의 일방주의를 선호한다.

부시행정부는 미국 국익위주의 일방주의적인 힘의 외교를 추구한다. 특히 MD체제 구축을 최우선시한 미국의 국방정책은 중국·러시아는 물론 유럽 등 동맹국가들과도 갈등을 유발시켰다. 그러나 9·11 테러참사 이후

73 김성현, “미 부시행정부의 한반도정책과 한-미관계”, 통일외교통상위원회 제1차 전문가 간담회, 『부시행정부의 대한반도정책과 남북관계의 전망』, 2001.

미국 세계전략의 초점은 비대칭적·초국가적 위협으로부터 미 본토와 해외 주둔 미군을 보호하기 위한 전략으로 선회하고 있다. 9·11 테러를 기화로 탈냉전 후 전면전보다는 국제테러집단에 의한 비대칭적 전쟁 및 위협이 증대되는 가운데 미국은 국제적 테러 네트워크를 분쇄하기 위한 일방주의적 대외정책을 주도해 나가고 있다. 새로운 테러유형에 대비하기 위해 미국은 핵·미사일 비확산뿐만 아니라 생화학무기 비확산에도 주력할 것이며, 대량살상무기 운반수단의 전면적인 확산을 저지하기 위해 노력하고 있다. 테러공격의 또 다른 수단으로 생화학무기의 사용 가능성과 생화학 무기를 장착한 탄두미사일의 공격 가능성에 대해 심각한 우려를 가지고 있다.

부시행정부는 중국위협론에 입각하여 일본과의 동맹관계 강화, MD 추진 등 동아시아정책을 추진하여 동아시아 세력균형을 미국에 유리하게 변화시키려고 시도하고 있다. 2001년 9·11 테러사건 이후 미국의 대외정책은 타의 추종을 불허하는 군사력을 바탕으로 매우 공격적인 방향으로 수정되었다.<sup>74</sup> 부시행정부의 대외정책은 일방주의, 제국주의, 신보수주의 등으로 평가되고 있다.<sup>75</sup> G. John Ikenberry는 2002년 9월 『미국의 국가안보전략』 발표이후 미국 대외정책의 변화된 모습을 다음과 같이 7가지 특징으로 규정하였다.<sup>76</sup>

74 Loch K. Johnson, "Introduction: A New Foreign Policy for a Fragmented World", *PS*, Vol. 36, No. 1, January 2003; Stephen G. Brooks & William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, July/August 2002.

75 Ralph G. Carter, "Leadership at Risk: The Peril of Unilateralism", *PS*, Vol. 36, No. 1, 2003; 김교환, "미국의 신보수주의", 『계간사상』, 2001년 가을호.

76 G. John Ikenberry, "American Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, September/October 2002.

- 미국은 단극적 세계질서 유지에 집착한다. 미국이 배제된 여타의 강대국 동맹이 헤게모니 장악을 불용한다.
- 대량살상의 파괴력을 가지고 있는 테러리스트 국가나 단체들은 게임의 법칙을 따르지 않으므로 제거되어야 할 대상들이다.
- 냉전시대 역지력의 개념은 낡은 개념이므로 선제공격 및 예방적 공격을 활용해야 한다.
- 테러리스트는 국경이 없으므로 그에 대한 방어를 위해서도 주권 개념에 상관없이 언제 어디서나 공격할 수 있다.
- 새로운 위협에 대응하기 위하여 국제법, 조약, 안보파트너 등의 개념은 고려 대상이 아니다. 중요한 것은 위협을 제거하는 것이다.
- 위협에 대응하기 위하여 미국은 독자적이고 무제한적인 역할을 한다. 동맹국이 미국과 공동작전을 수행할 만큼 군사적 능력이 갖추어져 있지 않기 때문이다.
- 국제사회의 안정에 가치를 두지 않는다. 가령 대북 강경책은 한반도를 불안정하게 할 수 있지만, 그것은 평양의 위험한 정권을 제거하기 위해 지불해야할 대가이다.

미국은 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관의 제안으로 군사력의 첨단화 경량화를 목표로 군비태세를 전면 개편하기를 원하였으나, 군부와 민주당의 반대로 신국방전략을 구체적으로 확정짓지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 2001년 9/11 테러를 명분으로 삼아서 미국은 MD체제 구축 등 미국 군사력의 절대적 우위를 확보하기 위한 조치들을 적극 추진하는 한편, 테러와의 전쟁을 효과적으로 수행하기 위해 선제공격을 정당화하고 불량국가들의 정권 교체까지 도모하는 공세적인 안보전략을 제시하였다.

2002년 1월 8일 미 국방부의 ‘핵 태세 검토’(Nuclear Posture Review: NPR)에서는 향후 5~10년간 추진할 핵무기 개발 및 배치에 대한 포괄적인 청사진을 제시하고 있다.<sup>77</sup> NPR 보고서는 21세기 새로운 핵 전략으로서 ① 핵전략의 ‘냉전기 3대 지주(Cold War triad)’인 대륙간 탄도미사일(ICBM), 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM), 전략폭격기의 역할을 초월한 핵·비핵 전력의 공격 능력 확보, ② MD체제 구축 등 적극적·소극적 방어체제의 개발·배치 강화, ③ 새로운 위협에 신속하게 대처할 수 있는 능력을 갖추기 위해 핵무기 개발 및 핵실험 재개 등을 포함한 국방기반의 재활성화 등 ‘신 3대 지주(New Triad)’ 구축을 강조하고 있다. 그리고 2006~2008년 현재 배치한 패트리엇 개량형 지대공미사일(PAC-3) 외에 2~3대의 레이저 항공요격기, 4대의 이지스 대공 요격함 및 전역 고고도 미사일 방위망을 갖춘 MD체제를 작전 배치할 것으로 예측하고 있다.

테러사태 직후 발간된 QDR 보고서는 21세기 안보위협 of 주체와 내용을 정확히 예측하기 어렵다는 점을 지적하면서 기상국가의 위협에 대한 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)정책을 전환해야 한다는 점을 강조하였다. 2002년 새로 발간된 국가안보전략 보고서는 과거 냉전시절 적의 군사 도발에 대한 억지 개념은 방어해야 할 국민도, 국가도 없는 테러 조직에게는 아무런 경고 의미도 갖지 못하며, 불량국가가 대량살상무기를 테러조직에게 비밀리에 제공할 경우 봉쇄 역시 불가능하다는 점을 강조하

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

고 있다.<sup>78</sup> 따라서 미 국방부는 테러 등의 개연성 있는 어떠한 위협도 제압할 수 있는 능력을 갖추는 방향, 즉 위협에 기초한 모델(threat-based model)보다는 능력에 기초한 모델(capabilities-based model)에 의하여 국방계획의 근간을 수립·추진할 것을 강조하고 있다.

능력기반 접근방법에서는 적의 능력과 이에 대한 미군의 대응능력이 중요한 고려 사항이므로 잠재적 적들이 미국과 경쟁하겠다는 생각조차 갖지 못하도록 미국의 취약점을 보강하고 MD 체제 구축 등을 포함한 다층적인 억제력을 발전시키는 것이 중요하다고 주장하였다. 또한 테러와의 전쟁에서는 적이 도발하기에 앞서 선제공격으로 테러 거점을 타격하고 테러 조직을 괴멸시키는 것이 필수적이라는 논리를 전개하고 있다. 비대칭적 위협에는 대량살상무기를 보유한 불량국가들이 포함된다. 따라서 불량국가들에 대해서는 선제공격도 불사하겠다는 의지를 공식 천명하고 있는 것이다.

미국의 선제공격이 실시될 경우 주로 통상무기를 이용해 적의 무기고와 미사일 등을 파괴할 것으로 보이지만, 최후 수단으로 핵무기를 사용한 선제공격도 불사한다는 입장을 보이고 있다. NPR 보고서는 북한·중국·러시아·이란·이라크·리비아·시리아 등 최소한 7개국을 핵 공격이 가능한 대상으로 상정하고 있다. 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ① 비(非)핵 공격으로 파괴할 수 없는 목표물 ② 핵과 생화학무기 공격시 보복, ③ 불시의 군사적 사태 등 세 가지 유형의 상황에서 핵무기를 사용할 수 있는 것으로 명시하고 있다. 그리고 구체적으로 ① 북한의 남한 공격, ② 중국의 대만 공격, ③ 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 핵무기가 사용

---

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

될 수 있는 사례로 지적하고 있다. 아울러 전 세계 70여개국의 1,400여 개에 달하는 생화학 무기 등 대량파괴 무기를 보관하고 있는 지하 전략시설을 목표로 한 병커 파괴용 소형 핵폭탄 개발 등을 권고하고 있다.

9·11 사태의 영향으로 미국은 불량국가의 독재정권을 테러리스트와 같이 평화를 위협하는 요인으로 간주하여 이를 제거하겠다는 의지를 강조하고 있다. 부시 행정부가 발간한 국가안보전략 보고서는 독재정권 교체를 통한 자유주의적 세계질서 구축을 미국 안보전략의 궁극적인 목표로 제시하고 있는 것이다. 또한 미 국방보고서는 국방전략의 목표<sup>79</sup> 적대세력 격퇴는 적대국의 체제를 변경하거나 전략적 목표 충족시까지 영토를 점령하는 방안도 포함된다고 명시하고 있다.

#### 나. 중국의 경제대국화와 중·미 갈등

미국과 중국은 1972년 상해 공동성명의 발표를 기화로 소련 견제라는 전략적 목표를 추진하기 위하여 긴밀한 협력관계를 발전시켜 왔다. 그러나 동구권 사회주의 몰락, 소련 붕괴 등으로 미국에 대한 소련의 위협요인은 급격하게 사라지게 되었고, 이에 따라 소련 견제라는 공동 목표도 소멸되었다. 반면, 중국 경제가 고도성장을 구가하면서 21세기에는 중국이 경제대국화는 물론 경제력을 바탕으로 군사대국화를 이루고, 이를 포괄하는 이념적 토대로는 중국식 발전모델과 중화민족주의로 무장할 것으로 간주되면서 미국과 일본은 중국을 동북아 지역패권을 위협할 수 있는 경쟁자로 이

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

해하기 시작하였다. 더욱이 1989년 천안문 사태로 중국식 사회주의에 대한 적대감이 확산되었고, 서방세계와 중국사회 내부에 형성된 국가 정체성 간의 갈등관계가 폭발하면서 중국 위협론은 서방세계 특히 미국에서 더욱 확산되었다.

### (1) 중국의 대국화와 중국 위협론

중국은 개혁·개방 이후 급속한 경제성장을 구가하고 있다. 1979~1997년간 중국은 연평균 9.8%의 경제성장을 이룩하였으며, 특히 1992~1997년까지 6년간은 두자리수의 성장을 보였다. 이 기간동안 세계 평균 경제성장률은 3.1%였으며, 유럽은 2.2%, 미국은 2.5%, 일본 3.1%의 성장률을 보였다. 중국 통계청 발표에 의하면 2001년 중국의 국내총생산 성장률은 7.3%를 기록, 중국의 GNP가 1조1900억 달러에 이르게 되면서 경제규모 면에서 세계6위를 기록 중인 것으로 밝혀졌다. 중국정부의 장기 목표 개요에 의하면 2020년 중국의 GNP 규모는 1995년 GNP의 6배가 넘어 미국과 일본에 이어 세계 제3위가 될 것으로 전망하고 있으며, 이것을 1990년의 구매력 기준으로 계산하면 미화 16조 5천억 달러가 되어서 오히려 미국을 능가한 세계 1위의 자리를 차지할 것으로 추산하고 있다.<sup>80</sup> 미 의회보고서의 2000년 PPP(구매력지수)에 따른 GDP 통계를 보면, 미국(9조9660억 달러: 1위), 중국(5조6940억 달러: 2위), 일본(2조9530억 달러)로서 빠르면 2007년경이면 중국이 미국을 추월할 것으로 본다.<sup>81</sup>

80 위주야오, “1978-2020년 중국경제발전의 회고와 전망”, 인천대 동북아발전연구원, 『동북아발전연구』 (인천: 인천대 동북아발전연구원, 1999), p. 315.

81 Wayne M. Morrison, “China’s Economic Conditions”, *CRS Issue Brief for*

더욱이 중국은 단순히 중국본토만을 토대로 경제성장을 추진하는 것이 아니라 홍콩, 대만, 동남아시아 국가들과 연계하여 아시아 지역 패권을 도모하는 것으로 분석된다. 현재 중국 본토 밖에 약 5,500 만명의 화교가 거주하고 있는 것으로도 알려져 있다. 이 가운데 대만 및 홍콩 거주 화교를 제외한 90%가 아시아 지역에 거주하며, 이들의 대부분은 동남아시아에 분산되어 있다. 화교는 특유의 경영기법을 통하여 거주지역의 경제권을 장악하고 있다. 예컨대 필리핀에 거주하는 화교는 필리핀 상장기업의 50%, GNP의 10%, 제조업의 1/3, 금융분야의 1/4을 차지하고 있다. 이러한 추세는 태국 및 인도네시아의 경우도 예외가 아니다.<sup>82</sup> 화교들은 중국의 경제발전에 자본투자, 기술이전 등의 중요한 역할을 하고 있다. 중국 정부가 공식적으로 대중화경제권(大中華經濟圈) 형성을 부인하고 있으나, 동남아국가들의 화교들과 협력하여 중국민족 중심의 경제권을 구축하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.<sup>83</sup> 중국 위협론의 배경에는 중국이 고도 성장하는 경제력을 밑바탕으로 지속적으로 군비를 확충함으로써 군사대국화의 길을 걷는 것으로 판단하는 논리도 깔려 있다. 탈냉전기 미국에서는 미국의 세계패권 및 동북아 지역패권에 도전할 수 있는 국가로서 중국을 지목하고, 21세기 분쟁 발발 가능성이 가장 높은 지역으로 동북아시아를 꼽으면서 중국을 견제하는 대응책을 마련해야 한다는 주장을 제기하는 학

Congress (November 19). <<http://px.state.韓/document/organisation/10904.pdf>>

82 이재유, “대중화경제권과 동남아 화교자본”, 이재유 편, 『대중화경제권과 21세기 아태경제』, (서울: 한양대학교 출판부, 1999), p. 128.

83 실제로 1992년부터 1997년 아시아 금융위기 발발시까지 아시아 화교들의 대중 투자액이 증가하면서, 중국정부는 중국위협론을 의식하여 구체적인 통계 수치를 대외적으로 발표하지 않았다. 유세희, “21세기의 중국”, 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』, (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 383.

자도 있다.<sup>84</sup> 또한 일본은 2001년 방위백서에서 미사일 현대화 및 해군 현대화 등 중국의 군비확충 문제를 거론하면서 중국 위협론을 제기하였다.

중국은 지난 1989년 천안문 사태 이후 공식 국방예산을 두자리 숫자로 증액시키고 있다. 이러한 중국의 국방예산에 대해서는 다양한 분석과 평가가 있다. 일부 서방 군사전문가에 의하면 중국의 국방 예산은 공식적으로 발표되고 있는 국방예산 보다 실제로는 약 4배에서 7배까지 많다고 말하면서, 이 경우 GNP 대비 중국 군사비 비중은 미국과 유사한 3.5%에 이르며, 구매력 기준 국방비 비중은 아시아 최대규모라고 주장하는 학자들도 있다.<sup>85</sup> 이처럼 중국정부 발표치와 서방 군사전문가들의 추정치가 차이가 나는 이유는 중국정부가 군사대국화 추진을 의도적으로 은폐하고 있는 것으로 서방세계는 보고 있기 때문이다. 이에 대해 중국은 1999년도 GNP대비 국방비 비중은 미국의 3,500억불, 일본의 450억불에도 못미치는 1.31%에 불과하다고 말하면서 대부분 병사들의 처우개선에 치중되어 있고 인민해방군 현대화를 위한 예산은 극히 일부분에 지나지 않는다고 주장하고 있다. 중국은 국방예산의 증액을 부인하지 않으면서 이는 동아시아 지역에서 미국 및 일본의 군비증강에 대해 최소한의 방어체제를 유지하려는 것으로 주장하고 있다.<sup>86</sup>

84 Zalmay Khalilzad et al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand: MR-1315-AF, 2001).

85 Anthony Cordesman. *The Asian Conventional Military Balance in 2002* (Northeast Asia(CSIS), 2002). 미 중앙정보부는 3배, 영국 국제전략연구소는 4배, 스톡홀름평화연구소(SIPRI)는 4.5배, 미 랜드연구소 울프(Charles Wolfe)는 20배로 추정하고 있다. 김태호, “중국의 정치군사적 성장과 향후 전망”, 『현대중국』 창간호 (카톨릭대학교 중국연구센터, 1997), p. 95 참조

86 서진영, “부강한 중국의 등장과 중국위협론, 그리고 한반도” 『한국과 국제정

물론 군사적인 측면에서 중국은 미국에 대한 경쟁력을 보유하고 있지 못하다. 중국의 군대는 장비가 낙후되어 있고, 보급과 지원이 취약하며, C3I 상의 능력도 뒤쳐져 있다. 그러나 중국은 미국 본토를 공격할 수 있는 핵전력을 보유하고 있다는 점에서 일반적인 지역강대국과 구별된다. 핵 추진 잠수함, 대륙간탄도미사일 20여기 등은 미국 본토를 공격할 수 있으며, 중거리 탄도미사일(IRBM)은 서태평양 미군기지를 타격할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 중국의 군비증강은 경제력 증대에 따라 더욱 빠른 속도로 증대될 가능성이 있다. 중국은 현재 탄도미사일로 한국을 공격한다면 도시의 460-940%의 범위를 공격할 수 있다. 중국이 핵탄두를 탑재한 탄도미사일로 미국을 공격한다면 미국 도시의 6~12%, 비행장의 1~3% 정도의 범위를 공격할 수 있다. 중국의 전략 핵정책은 유사시 보복으로 미국 인구의 상당 부분을 위협할 수 있는 대륙간탄도미사일을 개발·보유한다는 것이다.

중국 경제의 지속적인 성장과 이를 토대로 하는 군비 증강에 따른 중국위협론에 대하여 반론을 제기하는 사람들도 있다. 우선 먼저 지적되는 점은 정치사회적 안정과 민주화가 추진되어야 중국 경제의 지속적 성장이 가능하다는 점이다. 또한 경제 발전은 시민들의 민주화에 대한 열망과 다원주의 성향이 커지기 때문에 중국 공산당 일당독제에 의한 권위주의 발전 모델은 위기에 처할 수 있다. 이러한 구조적 문제점 이외에도 부 분배의 지역적·계급적 불평등 증가 등의 사회적 요인이 중국 권위주의 발전 양식을 위협할 것으로 본다.<sup>87</sup> 또한 중국은 향후 경제성장을 위하여 산업구조

치, 통권37호 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2002년), p. 11 참조

87 위주야오, “1978년-2020년 중국경제발전의 회고와 전망”, p. 318.

개선과 사회간접자본 건설을 위하여 막대한 양의 자본이 필요할 뿐만 아니라 중국 전체 기업자산의 65%를 차지하면서도 엄청난 부채와 적자에 시달리는 국유기업문제를 해결해야 한다.

그러나 중국경제가 사회적 불안정 요인, 자본 부족, 사회간접자본 열악성, 국유기업 문제 등으로 지속적인 경제성장을 유지하는 것은 불가능하다고 주장하는 논점에는 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 과거 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등과 같은 아시아 4개국이 성공적으로 산업화를 추진한 데에는 특이한 발전 모델, 수출주도형 권위주의 발전양식에 힘입은 바 크다. 동아시아 4개국은 선진국에서는 이미 생산성이 없어서 폐기된 저준위 기술과 저임금을 결합하여 선진국 시장을 공략하여 달러를 벌어들이고, 이를 다시 선진국으로부터 높은 기술이 체화된 자본재를 구입하여 생산한 제품을 다시 선진국 시장으로 수출하여 산업화를 추진하였다. 이러한 산업화과정에 발생하는 사회갈등은 권위주의적으로 억압하고, 자원분배 역시 권위주의적으로 배분하는 이 권위주의 발전양식의 국가기능이다. 동아시아 국가들의 발전모델을 회고해보면 약 1인당 국민소득 7,000불 이후에서야 (한국의 경우) 비로소 민주화 과정이 시작되었고, 축적모델은 일인당 국민소득 10,000불 전후에서 위기를 맞게 되었다. 이러한 사례를 참조해보면 일인당 국민소득 1,000불을 상회하고 있는 중국의 경우 향후 20년 내외의 기간이 지나야 이와 같은 전환기적 상황을 맞이할 것으로 보인다.

특히 시장경제 체제를 채택하고 있는 선발 선진국들은 콘트라티에프 장기과동이론에 의하면 자본축적 과정이 20~25년 주기로 확대기와 신축기를 교대로 가지는 것으로 알려져 있다.<sup>88</sup> 1980년대 대공황 이후 25년

88 황병덕, 『대전환기의 세계사회』 (서울: 한울 1992) 참조.

전후의 확대기를 거친 미국 경제는 장기불황에 진입하다가 1980년 이후 지식기반 경제 덕택에 다시 장기호황을 구가하였다. 이러한 장기호황은 2000년을 정점으로 쇠퇴하여 다시 장기불황 국면으로 접어들고 있다. 향후 이러한 장기불황은 약 20년 전후 지속될 전망이다. 그러나 자본축적 과정이 기술혁신 과정과 분리되어 있는 후발 국가들은 이러한 자본주의 발전의 장기과동 과정과 상대적으로 유리되어 있다. 왜냐하면 장기과동 이론은 기술발전 문제와 직접 연결되어 있으나, 후발국가들은 일정 정도의 발전 단계까지는 세계시장으로부터 안정적으로 낮은 수준의 기술을 수입하여 산업화를 추진할 수 있기 때문이다. 이러한 가설은 동북아에서 향후 변화될 경제적 세력분포를 설명하는데 유용한 논리적 근거로 활용될 수 있다. 즉 중국은 일인당 국민소득 1만불 전후까지는 한국, 대만 등의 국가가 한 것처럼 고도성장을 지속할 것이며, 그 과정에서 민주화 과정도 있을 것으로 분석된다. 반면, 미국은 장기불황기를 맞이하여 중미간의 1인당 국민소득 격차는 급속도로 축소되고, GNP 격차는 10년내의 기간 안에 역전될 것으로 보인다. 이러한 경제력 역전은 군사력 부분에도 그대로 반영되어 현재 미·중간의 군사력은 현격하게 미국이 우위를 점할 것으로 보이지만, 향후 중국은 군비 증강에도 적극 나설 것으로 보인다.

## (2) 중국 중화주의와 미국 패권주의간의 갈등

국제관계를 설명할 경우 다른 국가들과 경제관계를 맺으면서 일국의 경제규모가 커지고, 이러한 자국의 국가이익을 보호하기 위하여 보다 강력한 군사력을 확보하면서 타국에 대해 패권적 자세를 취하게 되는 것이 일반적 논리이다. 그러나 국제관계가 갈등관계로 되기 위해서는 양국간의 관

계가 단지 경제적 이해관계에 의해 결정되는 것은 아니다. 경우에 따라서는 경제적 상호의존관계로 인하여 국제관계는 갈등보다는 협력관계로 나아가 갈 가능성도 상존한다. 제국주의 시대에서는 식민지 쟁탈전 때문에 경제관계가 국익을 좌우했으나, 현대에서는 오히려 경제관계의 심화는 국가간 갈등관계를 완화시키는 역할을 한다. 이러한 측면에서 볼 때 중국과 미국간의 경제관계는 중미간의 갈등을 완화시켜주는 역할을 하는 것으로 보여진다.

예컨대 미국과 중국의 교역량은 2000년도 총 745억불에 이르고, 미국은 중국의 제2의 무역상대국이고, 중국은 미국의 4대 교역 대상국이다. 미국에서는 대중교역을 통하여 약 30만개의 일자리가 창출되고 있고, 중국에 대한 미국기업들의 직접 투자액도 대중 외국인투자액의 8%를 상회하고 있는 점도 중국과의 갈등을 완화시킬 수 있는 요인이다. 물론 미국을 위시한 서방세계가 중국경제와 세계시장간의 관계를 보다 긴밀하게 만들려고 하는 것은 화평연변론(和平演變論)을 통하여 중국 권위주의 체제를 민주주의와 시장경제 체제로 전환시키려는 전략으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 민주주의와 시장경제를 확산시키려는 미국 클린턴 전대통령의 개입 확대(engagement/enlargement) 세계전략은 같은 맥락을 지니고 있다. 중국 경제의 대외의존도는 다른 국가들과의 관계를 안정적으로 유지해야 하는 주요 요인이다. 따라서 중국 지도자들의 항상 “중국은 평화로운 국제환경을 원한다”는 말은 많은 시사점을 주는 말이다.

이러한 중-미관계에 영향을 미치는 긍정적인 요인이외에도 부정적인 측면도 강하게 부각되고 있다. 중국은 서세동점의 제국주의 세력에 의해 침탈당하기 전까지 스스로를 지구의 중앙에 위치한 문명국으로 간주하는 중화사상을 지니고 있다. 중국인들의 중화사상은 일본 및 서구 열강들의

침탈에 의하여 짓밟히고, 부분적으로 변형되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 중국인들의 세계중심적인 사고는 마르크스·레닌주의를 마오주의로 전환시키고, 현재의 발전 모형을 사회주의적 시장경제 체제로 정의하는 등 여전히 중국인들의 정체성 형성에 막강한 영향력을 미치고 있다. 이러한 중국인들의 자기중심적 중화주의는 과거 열강에 의한 침탈의 역사를 치욕으로 생각하고 경제발전을 토대로 과거의 영광을 회복하겠다는 민족주의적 요인을 함축하고 있다. 특히 수천년 동안 중국은 동아시아를 지배해온 역사적 경험에 비추어 볼 때 중국인들의 동북아 지역패권은 당연지사라 받아들이고 있는 것이다.

이러한 민족주의적 요인에 상승작용을 하는 것은 중국의 전통적인 전략문화와 현실적인 정치관을 들 수 있다. 모택동, 덩소평 등의 중국 정치 지도자들이 삼국지, 수호지, 손자병법 등을 즐겨 읽는다는 사실은 투쟁, 세력균형 등의 전략적 사고와 현실주의적 국제정치적 인식이 뿌리 박혀 있다는 점을 보여주는 증거로 볼 수 있다.<sup>89</sup> 이외에도 중미관계에 부정적 영향을 미치는 요인으로는 중국체제의 권위주의적 요인, 사회주의 성향, 집단주의적 요인 등이 있다. 미국은 다양한 수단을 통하여 민주주의와 시장경제 가치를 전 세계적으로 확산하려고 하는 반면, 중국은 국가 통제 하에서 사회주의적 시장경제 가치를 내걸고 산업화를 추진하고 있다. 이러한 측면에서 미국과 중국이 추구하는 가치체제는 충돌하여 분쟁으로 확산될 가능성이 있다.

탈냉전기 세계 패권국가로 등극한 미국은 경제·군사적 절대 우위를 확

---

89 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

보호하는 것이 자국의 안전을 보장해주고 경제적 이익에도 기여할 것으로 인식하고 패권 구축 및 유지를 위한 전략을 추진하고 있다. 세계평화를 위한 미국의 적극적인 역할을 강조함으로써 탈냉전 직후 초래되었던 세계전략상의 혼선을 정리하여 1995년 발표된 미국의 국가안보전략보고서의 전략상의 기조는 부시 행정부에서도 그대로 유지되고 있다. 미국의 패권전략은 경제적 우위 확보 시도와 군사적 절대 우위 확보 정책으로 나타나고 있다. 경제적 우위 확보 시도는 신자유주의 확산에 의한 지구촌화(globalisation), WTO 체제구축 등을 통하여 주로 클린턴 행정부에서 시도되었다. 반면, 군사적 절대 우위 확보 전략은 부시행정부 출범 이후 주로 추진되고 있다. 예컨대 2001년 4개년 방위검토(Quadrennial Defense Review)에서 미국은 핵심분야에서 군사력의 절대 우위를 유지해 나가는 한편, 우주 등의 새로운 영역을 개발하여서 군사력의 절대 우위를 유지해 나갈 필요성을 언급하고 있다. 또한 미사일방어체제(MD)를 적극 추진하여 냉전시기 전략적 균형을 유지해 왔던 ABM조약을 파기하는 등 새로운 핵 억지력을 확보하고 상대국의 핵전력을 무력화시키는 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 미국이 2002년 6월 13일 ABM 협정을 탈퇴하고 MD체제 구축에 본격적으로 나서자, 중국은 이를 강력하게 비난하고 생물무기협약(BWC) 검증의정서 거부, 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준 거부 등을 예로 들면서 다자간 군축협력체제가 사상유례 없는 도전에 직면해 있다고 비판하였다.

이러한 미국의 패권추구 정책은 새로운 패권국가의 등장을 견제하려는 것이 주요 목표이다. 이 경우 빠른 경제성장을 통하여 국력을 증대시키고 있는 중국은 미국의 패권 유지에 가장 걸림돌이 되는 국가이다. 1997년 미국의 “4개년 방위검토”는 “중국은 아시아의 군사대국이 될 잠재력을 갖고

있다”고 지적했고<sup>90</sup>, 2001년 “4개년 방위검토”에서는 아시아에서 “가공할 자원기반을 가진 군사적 경쟁자”가 출현할 가능성을 적시함으로써 실질적으로 중국을 잠재적 도전자로 규정했다.<sup>91</sup> 중국을 잠재적 경쟁자로 보는 시각은 2001년 1월 미 의회에 제출된 “핵태세보고서”가 잠재적 핵사용 대상국 명단에 중국을 포함한 것에서 다시 한번 드러난다. 핵태세보고서와 관련, 중국은 미국이 중국과 상호 핵무기로 상대방을 겨냥하지 않기로 합의했음에도 불구하고 이를 어겼다고 강한 불만감을 토로하였다.

더욱이 이러한 미국의 대중국견제정책은 부시 행정부 출범 이후 보다 더 가시화되었다. 부시 행정부는 중국을 클린턴 행정부 시기의 전략적 동반자관계로부터 전략적 경쟁자 관계로 인식하면서 급격하게 소원해졌다. 2001년 4월 미군 정찰기와 중국 전투기와의 충돌사건과 이에 따른 미국의 대만 무기판매 등으로 중미관계는 갈등을 빚게 되었다. 더욱이 대만문제와 관련, 중국은 하나의 중국원칙을 고수하고 있으나, 미국은 무력에 의한 대만 병합은 강력하게 반대하면서 중국의 그러한 행동에 대해서는 핵사용까지도 고려한다는 입장을 보이고 있다.

특히 중국 위협론을 주장하고 있는 미국의 신보수주의자들은 동북아 등에서 긴장을 조성하여 중국과 군비 경쟁을 벌임으로써 이를 통해 소련이 붕괴된 것처럼 중국도 무력하게 만드는 전략을 추진해야 한다고 주장한다.<sup>92</sup> 미국은 중국의 약점이 석유확보라는 점을 잘 인지하고 있다. 중국은 현재 미국, 일본에 이어 세계 3위의 석유 소비국이다. 2000년 중국의 석

90 *Report of the Quadrennial Defense Review Report*(1997), p. 5.

91 *Quadrennial Defense Review Report*(2002), p. 4.

92 이장훈, 『네오콘 팩스 아메리카의 전사들』 (서울: 미래M&B, 2003), p. 237.

유 대외의존도는 20%전후이지만, 2010년경에는 40%를 상회할 것으로 보여진다. 중국의 부족한 석유 대부분은 중동지역에서 충당해 왔으며, 앞으로도 중동지역이 주 수입원이 될 수밖에 없다. 따라서 미국은 국내 석유 수요를 충당하고 중국견제를 위해서도 중동지역 장악은 세계전략 차원에서 필수적인 것으로 파악하고 있다. 미국은 아프카니스탄과 이라크 전쟁에서 승리한 후 이 두 곳에 미군 기지를 설치하였고, 러시아 영향권에 있었던 우즈베키스탄과 키르기스스탄에도 미군을 배치하였다. 전략적 요충지인 중앙아시아에 미군을 주둔시킴으로써 지중해와 홍해로부터 대륙으로 이어지는 동부라인을 구축함으로써 미국은 중국을 외곽에서 포위하며 압박하는 전술을 구사하고 있는 것으로 보인다.

미국 기업연구소의 『국가안보개관보고서』(2003년 4월 22일)에서 “부시 독트린은 급진적인 이슬람을 제거하는 것과 중국이 초강대국의 지위에 오르지 못하도록 포용하는 것이다. 테러국가들과 테러단체들이 이슬람 세계 및 중국과 협력하지 못하도록 하는 것이다.”<sup>93</sup> 이러한 주장은 헌팅톤의 문명의 충돌에서 제기한 유교와 이슬람의 커넥션을 암시하고 있다. 따라서 이 주장은 미국이 이라크는 물론, 카스피해 연안과 중앙아시아를 장악해야 한다는 논리와도 일맥상통한다. 부시 행정부의 해외주둔 미군의 재배치전략을 분석해보면 그 목표가 중국인 것으로 분명하게 나타나 있을 뿐만 아니라, 미국이 중국과 전쟁을 하였던 인도와 우호관계를 맺기 위한 노력과 더불어 미·일동맹 등의 동맹외교를 강화하는 것도 중국견제의 일환으로 추진되는 세계전략으로 보여진다.

93 이장훈, 『네오콘 팩스 아메리카의 전사들』, p. 245.

## 다. 북한 핵위기로 인한 동북아 세력분포 변화

### (1) 북한의 핵 능력

북한은 한국전쟁중 미군의 제공권에 좌절을 경험했으며, 미국의 핵사용 가능성에 커다란 위협을 느꼈다. 더욱이 1990년대 이후 중국과 러시아가 개혁·개방으로 노선을 전환함에 따라 체제 유지를 위한 핵보유 동기가 증대되었을 것으로 추정된다. 북한은 일찍부터 핵보유 의지를 가졌던 것으로 유추할 수 있는 다양한 정황도 있다. 1950년대부터 소련의 드브나 연구소에 연구원을 파견하여 핵기술자들을 양성하였으며, 1960년대에 영변에 방대한 원자력연구기지를 조성하고 당시로서는 첨단 장비인 IRT-2000 임계로, 하전입자기속장치(cyclotron), X선 조사(照射)장치, 코발트 조사 시설 등을 가동하였다. 북한은 일찍이 1970년에 핵연료의 정련, 변환 및 가공기술을 개발하기 시작했으며, 1976년 동위원소생산연구실(IPL)을 설치하고 우라늄 및 플루토늄과 관련한 화학적 기초연구를 실시했다. 이어서 1979년 5 MW급 “시험원자력발전소 1호기”를 착공하여 1986년에 가동했다. 이 북한은 역시 플루토늄 생산로인 50 MW급 “시험원자력발전소 2호기”를 착공했다.<sup>94</sup>

94 북한이 연구용으로 주장해온 5 MW 및 50 MW급 원자로는 단기저출력 방식의 흑연감속로로서 전력생산에는 지극히 비효율적이어서 오늘날 이 타입의 원자로를 전력생산로로 사용하는 나라는 없다. 반면, 폭탄급 플루토늄 생산에는 매우 효율적이어서 과거 핵강국들도 핵무기 제조를 위해 비슷한 타입의 원자로들을 사용했다. 이러한 이유에서 1990년대 초 국제사회는 북한의 핵시설들이 무기생산에 적합하다는 판정을 내린 바 있으며, 이것이 1994년 제네비합의에서 미국이 북한 핵시설 동결을 위해 대북 경수로 지원 및 중유제공

체제경쟁에서 뒤진 북한은 재래식 군사력을 확충하기보다는 핵 보유를 통해 군사적 균형을 유지하고자 경제가 어려워진 80년대부터 90년대에 이르는 기간에도 핵시설 확충과 미사일 개발에 박차를 가하고 있다. 북한은 1982년 박천 연구기지에서 우라늄 정련 및 변환시설을 가동했고, 1985년 황해도 평산에 우라늄 정련 및 변환시설을 착공했다. 1990년대 초 북한은 우라늄 광산, 정련시설, 핵연료 가공공장, 플루토늄 생산을 위한 원자로, 플루토늄 추출을 위한 재처리 시설 등 플루토늄 핵폭탄 제조에 필요한 전 과정의 시설을 보유했거나 완공 중에 있었다.

핵무기의 주요 구성물질로는 고농축우라늄(HEU), 무기급 플루토늄(WGpu), 베릴리움(beryllium), 고평화약(HE) 등을 들 수 있는데, 북한의 경우 핵 물질들을 확보했던 것으로 보인다. 북한이 1986년 착공한 재처리공장(방사화학실험실)은 1994년 제네바핵합의에 의해 80% 완공 상태에서 동결되었으나 완공 이전에 부분 가동되었으며, 이를 둘러싸고 북한과 IAEA간 대결이 촉발되었다. 1994년 제네바 합의 이전 북한의 플루토늄 추출량은 지금까지 미구명 상태로 남아있다. 농축 우라늄을 이용한 핵폭탄을 제조하기 위해서는 90% 이상의 고순도 우라늄-235가 필요하며, 이를 획득하기 위해서는 정련 가공 이후의 단계인 변환과정과 농축과정이 필요하다. 현재 북한의 농축시설에 대해서는 알려진 것이 거의 없으며 2002년 10월 미국의 농축시설 존재 확인 이후에도 추측성 분석들만 무성하다.

통상 핵무기 제조의 노하우는 핵 활동 기간과 강도에 비례한다. 원폭의 주요 구성요소는 핵물질(HEU, WGpu), 중성자 발생장치(neutron

---

을 약속한 주 이유였다.

initiator), 내폭장치(implosion device), 격발장치(electro-explosive device & explosive bridge wire), 반사체(tamper) 등을 들 수 있다. 북한의 경우 40년이 넘는 기간 동안 고강도 핵활동을 전개해왔기 때문에 핵탄 노하우를 습득하기에 충분했을 것으로 판단된다. 기폭장치와 관련해서 북한은 이미 내폭실험(implosive experiment), 고폭실험(high-explosive experiment), 기폭실험(detonator experiment) 등을 1980년대 후반부터 140여회 실시하였으며, 오래전에 핵폭발장치 기본 실험들을 완료한 것으로 추정된다. 특히 핵폭발장치의 모의실험만으로도 핵무기 개발이 가능하기 때문에 핵실험 유무가 북핵 존재 여부를 나타내는 절대적인 지표가 되지도 않는다. 또한 일반 분야의 기술낙후, 핵실험 미감지 등을 이유로 북한의 핵탄제조 기술 부재를 단정할 수 없다. 북한의 핵 실험 미실시는 미국과 국제사회의 초강경 대처나 한국과 일본의 핵개발 가능성을 감안하여 유보되었을 뿐, 특정 상황이 조성되면 북한은 핵 실험을 단행할 가능성도 있다. 미국이 『맨하탄 계획』에 투자한 시간이 3년에 불과하고 그 기간에 3개의 핵폭탄을 만들었다는 점을 감안할 때 40년이 넘는 기간 동안 북한이 동일한 업적을 이루지 못했다고 단정할 근거는 없다.

핵을 군사적으로 사용하기 위해서는 지휘, 통제, 통신, 정보(C4I: Command, Control, Communication, Computer, Information) 체제와 더불어 투발수단이 확보되어야 한다. 투발수단에 관한 한 북한은 이미 강대국 반열에 올라있다. 북한은 1980년대 초반에 이집트로부터 소련제 Scud-B(사정거리: 300 km)를 도입하여 역설계 방법으로 자체 생산했으며, 1980년대 후반에는 사정거리 600 Km인 Scud-C를 개발하여 황해북도 신계 지역에 배치했다. 1993년 5월 북한은 자체 개발한 사정거리 1,300 Km인 노동 1호를 성공적으로 시험 발사했고, 1998년 8월 31일에

는 사정거리가 1,700~2,100 km인 것으로 추정되는 대포동 1호를 시험 발사했다. 북한은 현재 대륙간탄도탄급 대포동2호를 개발중인 것으로 추정된다.

이상의 분석을 토대로 북한이 가진 재처리 시설, 동기, 운영 역사 등을 종합할 때 1992년 이전에 20Kg 정도의 플루토늄을 생산했으며, 이것으로 1~3개의 플루토늄탄을 제조한 것으로 가정할 수 있다. 현재에는 추가적인 핵보유를 위해 은밀하게 핵개발을 계속하면서 핵탄두 경량화에 심혈을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있다. 현재 북한이 보유한 핵개발 잠재력도 향후 국제 핵정치의 중요한 변수가 될 것으로 가정할 수 있다. 북한이 핵동결을 풀고 핵시설들을 재가동할 경우 플루토늄 생산능력은 급격히 증가될 것이다. 5MW 원자로의 경우 매년 3~4개 핵탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산이 가능하며, 현재 저장중인 8,000개 폐연료봉 문제는 더욱 시급한 문제이다. 이 폐연료봉에는 25~30kg의 플루토늄이 포함되어 있으며, 이를 2~3개월 정도 재처리하면 핵탄두 3~6개 분량의 플루토늄을 추출할 것으로 추정된다. 1994년 당시 건설중이었던 50 MW 원자로를 완공하는 경우 200 MW급 태천 발전로를 완공하는 경우 플루토늄 생산량은 더욱 늘어날 것이다.

우라늄 농축에 관해서는 구체적인 추정을 위한 증거들이 부족하나, 북한이 아직 핵폭탄 제조에 이르지 못한 것으로 가정할 수 있다. 즉, 농축 기술의 난이도, 농축개시 시점 등을 종합할 때 핵탄 제조에 필요한 분량의 고농축 우라늄을 얻지 못한 것으로 가정할 수 있다. 그러나 북한이 노골적으로 농축을 추진할 경우 곧 바로 새로운 위협으로 부상할 것이 확실하다. 미사일 탑재 기술은 완성했거나 완성단계에 이르고 있는 것으로 가정할 수 있다. 물론 탑재기술이 완성되지 않았다 하더라도 항공기 투하 등 여타 방

법을 통한 핵사용이 가능한 것으로 가정할 필요가 있다.

## 라. 북한 핵 위기의 국제정치적 영향

2003년 북한은 미국과 첨예하게 대립하면서 북한 핵문제는 동북아 지역안정을 위협하는 핵심과제가 되었다. 북한은 2003년 1월 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고 제네바 기본합의서에 따라 동결한 영변의 핵시설을 전면 가동하는 등 ‘벼랑끝 전술’을 구사하면서 단계적으로 대응수위를 높였다. 특히 중국과 러시아를 중재자로 적절히 활용, 외형상 북-중-러 신 북방 3각구도를 형성하면서 미국을 심리적으로 압박하는 전략도 구사하고 있다. 북한은 올해 핵문제와 관련, NPT 탈퇴(1. 10), 8천여 개 폐연료봉 재처리 시사(4. 18), 북-미-중 3자회담(4. 23~25), 핵 억제력 개발 시사(4. 30), 다자회담 참여 시사(5. 24), 6자회담(8. 27~29) 참가 등의 잇단 조치를 내렸다. 또 폐연료봉 재처리 완료와 추출 플루토늄 용도변경(10. 2), 5MW 원자로 정상 가동(10. 3), 핵 억제력 공개 시사(10. 16), 서면 불가침보장안 조건부 수용 표명(10. 25), 6자회담 필요성 공감(10. 30), 경수로 지연 피해보상 요구와 자재·설비 반출 금지(11. 6) 등 주변국의 움직임을 살피면서 그때그때 강-은 전략으로 대응했다.

북한은 2003년 1월 미국이 지난 93년 6월 북-미 공동성명에서 공약한 핵 위협 중지와 적대이사 포기 의무를 일방적으로 포기했다면서 NPT 탈퇴를 선언했다. 북한의 주장은 NPT 탈퇴의 명분이 될 뿐 아니라 여전히 북-미간에 접점을 찾지 못하고 있는 핵 폐기와 불가침보장 맞교환을 위한 협상논리로 이용돼 왔다. 이후 안전시설에 보관해 오던 8천여 개의 폐연료봉 재처리와 이를 통한 핵 억제력 개발을 시사하면서 북-미 양자대화

로 핵문제를 해결해야 한다는 입장을 고수하다 가 5월에 들어서야 다자회담 쪽으로 선회했다. 북한이 다자회담에 나선 것은 5월 15일과 24일 한-미, 미-일 정상회담을 계기로 한-미-일 3국이 북한이 핵무기 보유 및 핵 재처리 확인 등 한반도 긴장을 고조시킬 경우 ‘추가적 조치’ 등을 취하기로 합의한 데다 중국과 러시아의 설득이 주효했다는 관측이다. 또 8월 말 베이징 6자회담에 참석해 미국과 관련국들의 입장을 탐색한 북한은 회담 후 “이런 백해무익한 회담에 더는 그 어떤 흥미나 기대도 가질 수 없게 되었다”고 노골적으로 불만을 표시했다. 여기에서 최고인민회의 제11기 1차회의(9.3) 결정을 통해 핵 억제력 강화와 관련한 내각의 조치들을 합법적으로 승인한 데 이어 폐연료봉 재처리 완료와 추출된 플루토늄의 군사적 용도변경, 영변 5MW 원자로 정상가동, 핵 억제력 공개 시사 등 또 한번의 강수를 던졌다. 그러다가 북한은 10월 말에 이런 강경입장에서 다소 유연한 자세를 보이기 시작했다. 외무성 대변인은 10월 25일 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현할 수 있다면 미국의 서면불가침보장 안을 고려할 수 있다고 밝힌 데 이어 우방귀(吳邦國) 중국 전국인민대표대회 상무위원장의 방북(10.29-31) 때에는 6자회담의 필요성에 공감하기도 했다. 이는 미국의 반대로 북-미 불가침조약 체결이 현실적으로 어렵고 더욱이 무상지원을 들이대며 ‘비핵화’를 요구하고 있는 중국의 입장 등을 고려한 결과로 풀이됐다. 북한 핵문제는 6자회담을 통해 해결방안을 모색하는 단계로 일단 진입했지만 북-미간 입장차가 워낙 커 담보상태에 있다.

북한이 핵실험이나 선언을 통해 핵보유를 기정사실화하는 경우 국내외적으로 큰 파장이 예상된다. 세계차원에서 핵무기비확산조약(NPT) 체제를 약화시켜 인류의 핵안전을 위협하게 되며, 동북아 차원에서도 일본의 핵무장을 부추기는 원인을 제공하고 지역 전체에 새로운 핵무기 개발 경쟁

을 유발할 수 있다. 또한 북한 핵문제는 미·중간의 전략적 경쟁구도에서 비롯되는 갈등을 촉발시키는 계기로 작용함으로써 동북아 지역안정은 물론 한반도 평화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

북한 핵문제는 미국의 동북아 정책 수행에 있어서 지렛대 역할을 하는 것으로 분석된다. 탈냉전기 주한 미군은 대북억지력 차원에 주둔 명분을 지니고 있으나, 햇볕정책에 의해 한반도에 평화와 화해 협력이 제도화되면 주한 미군 주둔 명분이 약화되고, 따라서 동북아 지역패권 유지라는 미국의 동북아정책은 근간이 흔들리는 상황에 봉착할 수 있다. 그러나 북한 핵문제는 한반도 긴장을 조성하여 주한 미군 주둔 명분을 제공해주며, 불량 국가 북한의 대량살상무기로부터 보호를 위해 MD 개발을 촉진시킬 수 있는 명분도 얻게 되는 것이다.

북한의 핵 실험 및 보유 선언은 그 동안 북한의 장거리 탄도 미사일 개발과 핵문제를 자국에 대한 심대한 안보위협으로 인식해온 일본의 군사 대국화를 더욱 부추길 가능성이 크다. 일본은 이미 현재 30톤 이상의 플루토늄을 보유하고 있고 최첨단 핵관련 기반기술을 보유하고 있어 핵무장 결정시 단숨에 세계 제3위의 핵 강국으로 부상할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 이 방향으로의 사태발전은 중국과 러시아를 자극하며, 그것이 다시 대만을 자극하는 악순환을 불러올 소지가 있다. 물론 현재로서는 미·일 동맹의 틀 내에서 미국의 대북정책을 수용하고 있는 일본이 핵무장 등 돌출행동을 결정할 가능성은 거의 없으나, 북한의 핵 실험 및 보유 선언 등 특수한 상황이 발생한다면 일본의 여론은 일단 이 방향으로 움직일 가능성이 높다.

일본의 경우 미국의 대테러 전쟁이나 북핵 대응에 협조하면서 일본의 “정치군사 대국화”라는 또 하나의 목표를 추구해온 경우이다. 일본은 주변

사태법(1999년 5월)을 통해 세계 어디서든 미·일 신 방위협력가이드라인(1997)에 의거한 미·일 군사협력이 가능하게 했고, 아프간 전쟁 직후 대테러 특별조치법(2001년 11월)을 통해 주변사태의 범주를 넘어 반테러 작전시 자위대의 무장수준을 높였으며, 제2차 이라크 전쟁 직후 유사법제 통과(2003년 6월)을 통해 “예상되는 위협사태”에 대한 사전대처가 가능하게 만들었다. 일본은 북한의 대량살상무기 위협에 대처하는 과정에서도 상당한 군사현대화를 꾀하고 있다. 일본은 미국과의 협력하에 이지스함 및 AWACS의 전개 및 운용체제 강화, 선박자동식별시스템(AIS) 설치 등 군사력 강화조치를 취하고 있으며, 2003년 3월 28일 일본 최초의 정보수집 위성2기를 발사한 바 있다. 일본은 북한 미사일 위협에 대처하는 차원에서 미국과의 미사일방어망 공동연구에 합의하여 2007년까지 PAC-3 및 SM 미사일로 구성되는 제1단계 지상 및 해상 미사일 방어망 구축을 서두르고 있으며, 방위청 정보본부를 획기적으로 확대할 계획도 추진중이다.

일본의 이러한 움직임은 외형상 대테러 전쟁을 위한 대미협조 및 북핵 대응이라는 모습을 하고 있지만 동시에 일본의 군사적 역할을 증대시키려는 보수주의 운동과 맞물려 있다. 일본의 이런 움직임은 중국과 러시아의 대응을 초래할 수 있으며, 결국 동북아에 새로운 군비경쟁 바람을 몰고 올 수 있다. 북한의 핵보유 선언은 이러한 사태를 가속화하는 중대한 계기가 될 것이다.

북한의 핵 위기는 궁극적으로 한반도 전쟁가능성 증가로 귀결된다. 북한의 핵보유는 한반도 비핵화가 공식적으로 무산됨을 의미하며, 북한은 비핵국가에 대한 핵무기의 불사용 원칙 대상에서 제외되어 한반도 전체가 핵표적이 될 가능성도 높아진다. 이는 북한과 미국 또는 북한과 일본간의 군사적 충돌 가능성이 높아짐을 의미한다. 미국은 이미 제2차 핵태세검토서

(NPR)를 통해 핵개발 의심국을 겨냥하는 선제 핵공격 가능성을 천명한 상태이며, 특히 핵사용이 가능한 “불시의 군사사태”(contingencies)의 사례로 “북한의 무력남침”과 “적대국가가 대량살상무기 능력 보유” 등을 들고 있다. 일본의 유사법제 또한 대북 선제조치 가능성을 열어두는 효과를 가지고 있는 것으로 해석된다. 더욱이 북한의 핵 보유는 북·미간의 전쟁 가능성을 고조시키고, 이는 또 다시 중국, 일본, 러시아 등의 개입을 야기시켜 그야말로 한반도는 주변국기들의 각축장으로 변할 뿐만 아니라 동북아의 세력분포는 이로 인하여 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 특히 미국과 중국 사이에 벌어지고 있는 동북아 지역패권 향방은 북한 핵 문제 해결여부에 의하여 그 방향성이 결정될 것으로 보인다. 특히 미국은 중국견제의 일환으로 북한 핵문제를 활용할 경우 북한 핵문제는 북·미관계를 넘어서 동북아 모든 국가들이 연계되는 동북아 최대문제로 등장할 가능성이 농후하다. 이 경우 북한 핵문제는 동북아시아 현상유지를 타파하고 새로운 질서를 촉발시키는 계기로 작용할 것으로 보인다.

### 3. 미·중의 동북아정책

#### 가. 미국의 동북아정책

미국의 동북아정책은 개입(engagement)과 봉쇄(containment), 협력과 갈등, 대립과 갈등 사이에서 정책적 조화를 지니면서 추진되어 왔다. 미국은 자유시장경제 질서를 구축하기 위하여 개입과 협력을 해오는 한편, 패권적 질서의 유지·확대 차원에서 한·미·미·일 군사동맹 강화 및 MD체제 구축 등 갈등과 대립을 축으로 하는 군사안보정책을 추진해 왔다. 이 경우

쌍무적 동맹관계에서는 비대칭적 상호의존관계가 특징을 이루고 있는 반면, 경제관계에서는 다지주의 경향에 입각하여 지배보다는 동의의 체계가 주가 되고 있다.

### (1) 미국의 동아시아 패권정책: 중국견제

이념적 대결이 종식된 탈냉전기 이후 미국의 대결상대 국가로서 러시아는 체제전환 과정에서의 많은 문제점이 드러나면서 체제정비에는 시간이 걸릴 것으로 보여진다. 반면, 중국은 지속적인 고도성장을 바탕으로 경제대국화 및 군사대국화의 길을 걷고 있고, 일본 역시 평화헌법의 개정과 군사 재정비를 통하여 정상국가(normal state)로의 움직임에 박차를 가하고 있다. 미국은 소련의 도전을 따돌리고 세계 패권국가로 등장했음에도 불구하고 동북아 지역에는 육일승천하는 중국, 세계 2위 경제대국 일본 등이 미국의 동북아 지역패권을 위협하는 상황 발생도 배제할 수 없다.

동북아에서 미국은 지역패권의 유지·확대를 위하여 다양한 정책 수단을 행사할 수 있다. 패권(hegemony)은 기본적으로 패권국가의 국력에 그 연원을 두고 있다.<sup>95</sup> 정치군사력 및 경제력 등의 강성권력(hard power)과 더불어, 자유, 인권, 민주주의 등의 국제적 정당성을 획득할 수 있는 기본가치, 문화적 능력, 삶의 양식 등의 연성권력(soft power)이 패권국가 권력의 원천이 된다. 물론 한 국가가 강성권력과 연성권력이 다른 국가에 비해 상대적으로 월등할지라도 고립주의 대외정책 노선을 취한다면 패

95 국력의 측정지표에 대해서는 George Modelski & William Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494-1983* (Seattle: University of Washington Press, 1988) 참조.

관국가로 등장할 수 없다. 따라서 패권국은 상대적으로 우월한 국력을 토대로 정치경제적 국제체제를 제도적으로 구축하고 이를 유지해나가는 의지를 행사할 경우 패권국가로서 기능할 수 있는 것이다. 즉 브레튼우즈체제, 유엔 등 패권국의 공공재 제공이 가능해야 국제질서가 패권국가의 지도 아래에서 재생산 될 수 있다. 이 경우 패권국가는 다른 국가에게 한편으로는 군사 경제력과 같은 강성권력을 동원하여 국제질서에 순응하도록 하는 한편, 다른 한편으로는 국제적 분쟁의 평화적 해결, 경제적 실리 제공 등을 통하여 다른 국가들의 동의를 확보하여 국제질서를 유지한다. 즉 동의와 강제로 구성되어 있는 그람시 헤게모니 개념을 국제정치적으로 구분하면 강제는 물리력 행사까지도 포함하는 봉쇄정책(containment), 동의는 개입정책(engagement)으로 구분 적용할 수 있다. 실질적으로 패권국가가 행사하는 정책은 봉쇄와 개입 사이에 존재하는 다양한 정책결합으로 나타난다. 순수한 봉쇄정책과 개입정책은 극히 예외적으로 등장한다. 동북아에는 역내국가간의 경제력 격차가 크고, 민주주의, 사회주의 등 체제간의 상이성이 상존하고 있으며, 현상타파 세력간에 암투가 있는 등 전략적 불확실성과 체제적 불안정성이 높다.

따라서 미국은 역내국가들의 동의를 끌어내고 강제 기제를 통하여 지역질서를 미국에 유리하게 조성하기 위하여 봉쇄와 개입의 다양한 정책조합을 구사하고 있다. 미국은 동북아정책의 최고목표를 지역 패권국가 등장을 저지하는 데 두고 있다. 당연히 미국은 동맹관계가 있고 잠재력이 낮은 일본 보다는 중국의 패권 도전을 심각하게 받아들이고 있다. 미국의 중국 견제론은 중국에 대한 압박을 아시아 전체로 확대하겠다는 전략을 함축하고 있다. 중국의 지역패권을 저지하기 위하여 미국은 지역적 세력균형정책을 추구하고 있다. 우선 한일 양국과의 동맹을 기초로 북한과 대만을 역

내 패권체제내에 귀속시킴으로써 중국이 동북아에서 세력권 확충을 가능하지 못하게 만드는 것이다. 특히 부시 행정부내에서는 일본을 아시아의 영국으로 만들어야 한다는 입장에서 일본의 집단적 자위권 행사 금지를 해제하여 중국의 팽창주의에 대처해야 한다는 의견이 표출되고 있다.<sup>96</sup>

미국은 일본과 공동개발하고 있는 TMD 체제에 대한 대만의 참여 가능성을 시사하는 등 MD체제 추진을 강행함으로써 중국을 견제하고 있다. 실제 MD체제가 가동되면 20여 기의 ICBM을 보유하고 있는 현재 중국의 핵전력은 미국에 대한 전략적 억지력을 상실하게 된다.<sup>97</sup> 대만문제는 미국의 대중국경제정책의 대표적 사안이라고 볼 수 있다. 부시 행정부는 2001년 4월 24일 대만이 요구한 이지스급 구축함과 패트리엇 PAC-3 판매는 연기하였으나, 디젤 잠수함 8척, Kidd급 구축함 4척, P-3 ASW 초계기 12대 등 50억 달러 상당의 무기 판매 방침을 결정하였다. 대만에 대한 무기판매를 결정한 직후 부시 대통령은 기자회견에서 중국이 대만을 공격하는 등 양안문제의 평화적 해결원칙을 훼손할 경우, 대만 방어를 위해 가능한 모든 군사적 수단을 동원할 계획이라고 주장하였다.<sup>98</sup> 그러나

96 Richard Armitage *et al.*, “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership”, *INSS Special Report* (October 2000).

97 중국은 현재 사정거리 12,000~15,000km 동풍 5호(DF-5)에 의해 대미 억지력을 의존하고 있다. 신형 장거리 미사일 동풍31(DF-31)과 41(DF-41)도 개발하고 있다. 그러나 DF-31의 경우 향후 5년, 그리고 DF-41은 향후 10년 안에 실전 배치되기는 어려운 전망이다. 아베주니치, “중국의 군 현대화”, 『극동문제』 (2002. 8), pp. 121~133 참조.

98 Kerry B. Dumbaugh, “Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices”, *CRS Issue Brief for Congress* (Updated September 28, 2001), pp. 4-5.

부시 대통령은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 ‘하나의 중국’ 원칙을 지지하며, 대만의 독립선언 등 중국을 자극하는 행동에 반대한다고 밝힘으로써 발언 수위를 조절하였다. 그러나 미국은 중국의 대만 무력침공을 방지할 경우 동아시아지역의 세력균형자로서의 미국의 위상이 크게 추락될 뿐만 아니라 동남아시아에서의 중국의 세력팽창이 가속화될 것을 우려하고 있다.

9·11 사태 이후 반테러 전쟁 과정에서 미국은 지역 패권세력에 대한 견제와 같은 장기적 전략보다는 중동 및 인도네시아-말레이시아-필리핀 등 동남아 지역에서의 효과적인 반테러전쟁 수행, 북한의 핵개발 억제, 대만 해협의 군사적 위기 방지 등 보다 당면한 현실적 위협 해소에 더 큰 비중을 두고 동아시아 정책을 추진하는 경향을 보이고 있다. 그러나 미국의 대 중국 견제정책은 반테러전쟁으로 인하여 직접적인 정책구사로 나타나고 있지 않지만, 오히려 반테러전 수행으로 중앙아시아, 파키스탄 등에서의 미군 주둔, 석유수송로 확보 등으로 중국에 대한 포위가 가능해졌다. QDR은 유럽과 동북아에 집중해 온 냉전기의 미군 전진배치 양상은 시대에 뒤떨어지게 되었다고 주장하며, 한국과 일본에 편중되어 있는 미군을 남아시아와 인도양 쪽으로 이동할 가능성을 시사하고 있다. 미국 랜드(RAND) 연구소 보고서도 중국의 팽창주의를 견제하기 위해 동북아 주둔 미군을 일본 최남단 및 괌(Guam) 등으로 재배치할 것을 권고하고 있다.<sup>99</sup> 또한 필리핀과의 안보협력도 재개하는 한편, 장기적으로 베트남에 미군 재배치도 고려해야 한다고 주장하고 있다.

---

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

미국은 중국이 경제성장을 통해 패권국가로 부상하게 될 것을 우려하면서도 경제성장 자체를 방해하는 것은 현실적으로 가능하지도 않고 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있다. 오히려 미국은 중국과의 경제협력을 강화하고 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 지지하여 중국 체제의 개혁·개방을 촉진시키는 정책을 추구하고 있다. 미국의 동북아 경제정책은 동북아시아 경제의 역동성을 중시하여 동북아에서 절대적 영향력을 유지·강화하면서 수출시장 및 미국기업의 활동무대를 확대하는데 역점을 두고 있다. 미국의 동북아국가들에 대한 무역수지는 80년대 이래 만성적인 적자를 기록하여 왔으며 아시아 경제위기 이후 그 폭이 더욱 확대되고 있다. 2000년 이후에는 지속가능한 적자수준의 임계치로 알려진 GDP 대비 4.0%를 상회하고 있다. 만성적 무역수지 개선이 대외무역정책의 지상과제이며, 이에 따라 동북아 3국에 대해 무역장벽 제거 등 압력을 강화하고 있는 중이다. 동북아 3국은 미국의 주요교역상대국이자 주요 무역흑자 국가이며, 동북아 3국 경제의 안정적 성장과 동 국가들에 대한 수출확대가 미국의 대외경제정책상 중요한 비중을 차지하고 있다.

미국은 동아시아에서의 영향력 감소, 미국의 아시아 수출시장 축소 등을 초래할 수 있는 미국이 배제된 역내 경제협력체 형성에 대해서는 일관된 반대 입장을 견지하여 ‘동아시아 경제그룹(EAEG)’, ‘동아시아경제회의(EAEC)’, ‘아시아통화기금(AMF)’, ‘엔블록 구축 구상’과 ‘동북아 개발은행(NEADB)’ 창설 구상 등에 대해 모두 반대 입장을 표명한 바 있다. 특히, 중국의 지역 패권화를 경계하는 입장에서 중국 주도의 경제협력체 형성을 경계하지만, 미국이 참여하는 APEC과 같은 느슨한 형태의 협력체는 영향력 유지에 장애요인이 되지 않음을 감안, 적극적으로 참여하고 있다. 우리 정부가 주창하고 있는 ‘동북아경제중심구상’에 대하여는 공식적

으로는 긍정적 태도를 가지고 그 추진에 적극 지원하겠다는 입장이지만, 동 구상 추진과정에서 추가적 시장개방과 노동, 금융 등 미국기업의 영업 환경 개선을 위한 기회로 삼겠다는 의도이다. 다만, 한·중 FTA 추진 등 우리가 중국 중심의 경제협력에 동참하는 경우 미국의 견제가 예상된다.

미국의 동북아정책의 경제적 측면은 기본적으로 중국을 비롯한 역내국 가들의 실익을 존중하는 개입정책을 기조를 하면서 미국을 배제하는 중국 위주의 경제협력체 형성에는 반대하는 강제를 기본축으로 삼고 있다. 이 차원에서 미국 부시행정부는 중국의 WTO 가입과 함께 중국의 2008년 올림픽 개최를 용인하였다. 군사안보 측면에서는 중국을 견제할 목적으로 미사일 방어체제 구축, 동맹외교를 강화하는 한편, 중동 석유확보 및 석유수송로 장악 등을 통한 잠재적 봉쇄정책을 구사하는 것으로 보인다. 중국을 본격적으로 견제할 경우 잠재적 봉쇄정책은 실질적 봉쇄로 전면에 나설 것으로 추정된다.

9·11 사태를 계기로 미국은 대외정책 기조를 반테러 협력에 두면서 중국견제정책도 강도가 약화되었다. 중국이 2001년 10월 21일 APEC 20개국 정상회담에서 반테러 공동성명 채택에 참여하고 반테러 국제협력에 응할 것을 표명함으로써 부시 대통령도 아시아-태평양경제협력체(APEC) 회담에서 장쩌민 중국 주석과 개별 정상회담을 개최하고 중국을 전략적 경쟁자가 아닌 지역 강대국으로 존중할 것임을 천명하는 한편, 하나의 중국 원칙을 지지한다고 선언하였다. 북한이 핵개발을 시인한 직후 2002년 10월 25일 강택민 주석은 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 개최하였다.<sup>100</sup> 이 회담에서 양국정상들은 동북아 평화·안정을 위해 한반도 비

100 The White House, *President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq*,

핵화가 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 북한 핵문제의 평화적 해결을 위해 공동협력하기로 합의하였다. 이 회담에서 양국정상은 차관급 국방협의회를 2년만에 재개하고 군사교류를 확대하기로 합의하였다. 이 당시 부시 대통령은 장쩌민(江澤民) 주석에게 국제적으로 고립된 북한에 대한 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 나라는 중국이라는 점을 주지시키며, 향후 미·중관계 관계개선은 북핵 문제 해결에 중국이 협조하는 데 크게 달려 있음을 강조하였다.<sup>101</sup> 부시 대통령은 대이라크 무장해제를 위한 국제연대를 주도해 나가겠다는 의지를 중국에 표명하고, 중국은 유엔안보리 결의안에 찬성하여 결의안이 통과되도록 미국에 협조하였다.

중국은 미국의 중국 위협론을 해소하기 위해 북핵문제 해결에 적극 협력하고, 일부 군부대를 개방하고 이를 언론에 공개하여 중국 군사정책의 투명성을 강조하고 있는 등<sup>102</sup> 미국과 우호관계를 증진시키기 위해 노력하고 있다. 또한 미사일·생물화학 제품과 관련된 부품·설비·기술 수출통제 규정을 마련하고, UN 및 국제기구의 군축문제에도 적극 참여하고 있다. 그러나 미국내에서 중국 위협론은 여전히 수그러들지 않고 있다.<sup>103</sup> 미 의

---

N. Korea, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html)>.

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

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

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

회 보수파 의원들은 미·중간 경험확대에도 불구하고 중국은 개혁·개방에 소극적이고 미국에 대한 적대감도 지니고 있다고 지적하며, 미국은 중국의 민주화 개혁을 적극 유도하며 중국시장을 더욱 개방하기 위한 활동 강화를 주장하고 있다.<sup>104</sup> 미 국무부는 2003년 7월 30일 제3국에 미사일 기술을 수출한 혐의로 중국 기업 1곳에 대해 대미 수출과 수입을 금지하는 제재를 가했다. 한편, 미 국방부는 중국이 군 현대화를 통해 아시아 지역에서 군사력을 팽창하고 대만 문제의 군사적 해결 의도를 보이고 있으며 미 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도탄(ICBM)을 증강하고 있다고 주장하며 국방비 증액을 추구하고 있다.<sup>105</sup> 따라서 미국은 반테러전쟁을 수행하기 위하여 중국의 지역패권을 견제하기 위한 정책을 강화시키고 있지 않지만, 반테러전쟁이 어느 정도 성공을 거두게 되면 중국견제정책은 본격적으로 수면위로 부상할 가능성이 많을 것으로 추정된다.

## (2) 부시 행정부의 대북강경정책

부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대하여 극히 부정적인 평가를 하고 있다. 부시 행정부의 대북인식은 기본적으로 북한은 쉽게 붕괴하지 않으며, 사회주의체제를 고수할 것이며, 대량살상무기를 개발하려는 강

36~48.

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

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

력한 의지를 포기하지 않는 신뢰성 없는 독재정권이라는 점이다. 미국 부시행정부는 북한을 미국과 우방의 안보를 위협하는 불량국가(rogue state)로 보고 있는 등 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 간주하고 있다.

미국 국방부의 핵태세 검토서 『2002년 NPR』에서는 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아 등 5개국을 미국과의 적대관계, 대량살상무기 능력 보유, 테러지원, 예측 불가성 등으로 언제라도 미국과 적대행위에 돌입할 수 있는 국가로 지목하고, 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ① 재래식 공격으로 대상목표를 파괴할 수 없을 때, ② 핵·생화학무기 사용에 대한 보복, ③ 긴급 군사상황 발생 등을 예시하였다. 그리고, ‘2002년 대통령 연두교서에서는 북한, 이란, 이라크 3개국을 가장 큰 위협인 대량살상능력을 갖춘 테러지원국으로 지목하여 ‘악의 축’으로 규정하였다.

이처럼, 북한은 미국의 안보에 직접적인 위협이 되고 있고, 특히 북한의 대량살상무기 및 강력한 재래식 무기는 한국, 일본 등 핵심동맹과 현지 주둔 미군을 사정관내에 두고 있어 주목을 받고 있다. 9·11 테러사건 이후 미국이 세계적 차원의 대테러전을 공언하면서 북한의 대량살상능력에 대한 관심이 다시 고조되고 있는데, 북한의 대량살상무기 능력은 한국뿐만 아니라 동북아와 국제평화와 안보까지 위협할 수 있는 수준이다.

부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 검토가 종료됨에 따라 북한과의 대화 재개를 선언하면서 핵 관련 제네바합의문 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 재래식 군비태세 등을 대북협상 의제로 제시하였다. 또한 부시대통령은 남북관계, 한반도 평화정착, 북·미관계 개선, 한반도 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적 접근방식의 맥락에서 풀어 나갈 것임을 밝혔다. 만일 북한이 미국의 제안에 긍정적으로 반응해 올 경우

미국도 대북지원, 경제제재 해제, 북·미관계 개선 등 긍정적 조치를 취할 것임을 표명하였다.

부시 행정부는 북한과의 대화 재개를 선언했으나, 근본적으로 북한을 국제사회의 '불량국가'로 인식하고, 핵·생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속하고 있는 것으로 평가하고 있다. 특히 북한의 핵 개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보의 걸림돌로 파악하고 있다. 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 '벼랑끝 전술'의 사용을 통한 '나쁜 행위'에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진되어온 것으로 판단하고 있다. 따라서 미국의 대북정책은 '先 보상을 통한 북한 유인 정책'으로부터 '先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책'의 기조에 입각해 있다. 대북지원의 경우 부시행정부의 대북정책의 원칙으로는 현금이 아닌 현물지원이 주종을 이룰 것으로 보인다. 이외에도 부시행 정부는 향후 대북정책을 추진함에 있어서 투명성(transparency) 확보를 기본원칙으로 삼을 것이다. 핵·미사일문제, 재래식 군비태세 등과 같은 안보문제는 물론, 식량지원, 투자 등과 같은 경제문제 등에 있어서 투명성 확보가 필요하다는 입장이다.

부시행정부의 대북정책 구상은 외교력 및 억지조치의 병행 사용이 유용하다면서도 억지력 강화의 필요성을 강조함으로써 새로운 포괄협상을 통한 대북 현안 해결노력에 있어서 외교적 당근조치보다는 「군사적 힘의 우위」에 기초한 채찍전략의 효용성에 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 부시행정부의 출범 초기에 발간된 미국 NIC(국가정보회의)의 한 보고서에서 부시행정부 대북정책의 단초가 잘 드러나 있다. 북한이 햇볕정책의 결과로서 국제사회의 경제지원 및 정치적 인정을 받으면 미국의 대북 영향력이 감소될 것이므로 미국은 대북 포용정책을 폐기해야 한다고 주장하였다. 북

한에 대하여 미국이 포용정책을 추진한다면, 이것은 지난 50년간 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협국이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임이 무너지는 것이 되며, 주한 미군 주둔의 명분을 약화시키는 결과를 초래하는 것으로 보았다.<sup>106</sup>

이와 같이 부시행정부의 대북정책 기저에는 대량살상무기 비확산이라는 세계전략적 차원과 한·미동맹, 주한 미군의 위상 등 동북아지역에서의 미국의 영향력 유지라는 동북아정책 차원이 결합되어 있다. 부시 행정부의 동북아정책은 역내에서의 대북억지력에 의거한 미국 영향력 유지 및 대중국 견제를 통한 미 국익의 극대화에 놓여 있으므로 햇빛정책에 의한 한반도 냉전구조 해체, 긴장완화 및 평화체제구축 시도는 미국의 이익과 상치될 수 있다. 특히 탈냉전 후 유일 초강대국으로 등장한 미국은 미래의 세계 패권 향방을 놓고 자웅을 다투는 중국을 견제하기 위해 한반도에서 적정 수준의 긴장과 북한의 불량국가 기능이 필요하고, 이를 이용하여 주한 미군 유지, MD 추진, 일본 재무장을 통하여 중국 견제를 획책하고자 한다. 즉 한반도에 항구적 평화가 정착되면 대북억지력 강화를 목적으로 하는 주한 미군의 효용성은 크게 감소하고 주한 미군 철수문제가 논의될 수 있다. 또한 북한이 국제사회의 일원으로 활동하게 될 경우 많은 국가들은 주한 미군은 물론, 북한위협에 대처하기 위한 주일미군의 존재에 대해서도 회의적 시각을 보낼 것이다. 따라서 한반도 평화 및 남북한 화해협력이 주한 미군 위상 변화, 철수 및 한·미동맹 이완을 야기시키고, 이것이 궁극적으로 동북아에서의 미국의 영향력 약화로 이어지면서 미국의 대중국정책이 차질

---

106 US National Intelligence Council, *North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report*, May 2001, p. 6.

을 빛는다면, 미국은 대북포용정책을 수용하기가 매우 어려울 것이다.

그러므로 미국의 대북정책은 크게 두 종류의 선택이 있는 것으로 보인다. 우선 대북포용정책에 의해 한반도 평화와 화해협력 기조가 형성되는 것은 동아시아에서의 미국의 국익에 반하는 것이 되기 때문에 미국은 대북포용정책적 시도는 배제할 것이다. 이것은 제임스 켈리 동아태차관보가 3월 12일 미국 상원의원 대외관계위원회에서 행한 연설에서 잘 드러나 있다. 켈리 차관보는 북한이 핵을 완전히 폐기하면 북-미간의 새로운 관계에 관한 포괄적 대화를 추진할 준비가 되어 있으나, 완전히 포용적 관계를 맺기 위해서는 북한이 인권, 테러 지원국 문제 해소, 미사일문제, 재래식무기 문제 등에 관한 문제를 해결해야 한다고 지적하였다. 이런 맥락에서 본다면 핵 문제 해결이후에도 미국의 대북정책에서 북-미관계 개선의 돌파구를 찾기는 어려운 것으로 보인다. 미국은 북-미관계 개선을 지연하여 동북아에서 냉전 구도가 지속되기를 원하는 것으로 해석된다.

이러한 측면에서 고찰해볼 경우 서독의 신동방정책은 1960년대 후반 동서화해 분위기에서 미국과 소련이 유럽에서의 데탕트를 원했기 때문에 서독의 브란트 수상 주도하에 소련과의 불가침협정 체결, 동서독간의 관계 정상화 등을 통하여 교류협력의 활성화, 동독주민들에게 체제우위 입증 인식, 동독주민들의 서독체제 선택, 동독붕괴 및 평화통일을 일구어냈다. 그러나 한반도의 경우 중국 및 러시아는 한반도 평화와 안정을 바라지만 미국, 특히 부시행정부의 경우 한반도 냉전구도 해체가 미국의 동북아정책의 균열을 가져오므로 독일의 경우와 달리 한반도에서 햇볕정책은 그 분명한 한계를 지닐 수밖에 없다. 또한 햇볕정책을 계승 발전시킬 것으로 말하고 있는 노무현정부의 평화변영정책은 미국의 한반도정책의 기조상 미국과 같음을 빛거나 미국의 정책방향이 수정되지 않은 경우 형애화될 가능성이 크

다.

따라서 미국은 첫번째 선택으로 한반도에서 적정한 긴장 유지를 통한 동북아에서의 영향력 유지를 원할 수 있다. 이 경우 미국은 북한 핵문제 해결을 지연시키거나, 북한이 미국의 요구에 부응할 경우에도 미사일, 생화학무기, 인권문제 등을 계속 거론하여 북-미관계 개선을 지연시킬 수 있다. 이러한 미국의 신보수주의적 의도에도 불구하고 미국의 대북 적대적 무시정책(hostile neglect)은 두 종류의 저항에 직면할 수 있다. 우선 탈냉전 후 체제개혁에 실패한 북한은 미국과의 포괄적 협상을 위해 핵 실험, 대포동 미사일 시험발사 등을 시도할 수 있다. 원리주의자 부시대통령은 이러한 북한의 위험한 시도를 유일 초강대국 미국에 대한 도전행위로 간주하고 북한을 무력으로 응징할 수 있다. 물론 미국의 북한 정밀폭격(surgical strike)에는 미래의 세계패권에 도전하는 중국을 견제하기 위한 방책이 도사리고 있다. 비록 미국이 영변 등의 북한 핵 시설을 공격할 지라도 실제로 농축우라늄을 은닉해 놓았다면 미국은 북한 핵 개발 시도를 분쇄할 수 없다. 따라서 미국의 북한에 대한 정밀폭격은 물리력을 통한 북한체제 붕괴를 시도하는 데 있어서 중국의 의중을 탐색해보려는 것으로 보여진다.<sup>107</sup> 또한 미국의 대한반도 신보수주의적 정책은 한국내 대북포용 정책 지지자들의 강력한 저항에 부딪힐 수 있다. 이러한 한국내부 저항은 미국은 다양한 경제적 카드로서 상쇄시키려고 노력할 수 있으나, 한국사회 내부에 반미감정이 응축되어 한-미관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

---

107 만일 중국이 미국의 대북공습에 대해 개입하지 않는다면 미국은 북한체제를 붕괴시키고, 한반도에 친미정권을 수립하여 중국을 다각도로 압박하고자 할 것이다. 중국 입장에서는 미국이 북한 공습을 시도할 경우 북한에 인민해방군을 진주시켜 미국의 대중국포위전략을 방지하려고 할 것으로 보인다.

미국의 두번째 한반도정책은 대북 적대적 무시정책이 아니라 북한체제를 붕괴하고 한반도에서의 현상유지(status quo)을 급격한 방식, 즉 전쟁을 통하여 미국에 유리하게 변화시키려는 대북강경정책을 구사할 수 있다. 이러한 미국의 대북강경정책은 대량살상무기 비확산을 빌미로 북한을 공격, 북한체제를 괴멸시키고 한반도에 미국식 자본주의 국가를 건설하여 중국을 포위·압박하는 동북아정책 차원에서 이루어질 것으로 분석된다. 이러한 수순을 위해 미국은 우선 북한 핵문제를 논의하기 위한 다자회담을 추진하고 있다. 이것은 최소한 미·일·중·러가 한반도 비핵지대화에 대해서는 공감대를 형성하고 있으므로 북한에 대한 국제적 압력을 높이고, 미국이 북한공격에 대한 정당성을 확보하기 위하여 진행될 것으로 보인다. 이러한 미국의 시도는 북한 핵개발을 불용하되, 북한 핵문제는 북·미간 협상으로 평화적으로 풀어야 한다는 원칙을 지니고 있는 중국과 러시아의 반발로 성공할 가능성이 크지 않다. 그러나 미국은 북한 핵개발이 한반도 평화를 위협한다는 미명 아래 북한 영변 등의 핵시설 공격을 통하여 중국, 러시아 등에게 미국의 우월한 무력을 과시하고 한반도 세력균형을 미국 측에게 급격하게 변화시킬 수 있다. 특히 이러한 과정에서 미국에서 대규모 테러가 발생한다면 미국의 대외정책은 한반도문제 관련, 중국 및 러시아가 도전해온다고 할지라도 이들 국가들과 일전을 벌일 정도로 강경일변도로 치달을 수 있다. 예컨대 9·11 테러가 아프카니스탄, 이라크와의 전쟁 등 미국의 대외정책에 끼친 영향이 막대한 것을 우리는 음미해 볼 필요가 있다.

이러한 미국의 대북강경정책은 9·11 테러이후 발표된 미 국방부의 「4개년 국방보고서」(Quadrennial Defense Review), 「미국의 국가안보전략」(The National Security Strategy of the United States, September 2002) 등에 잘 반영되어 있다. QDR에서는 냉전시대의 봉

왜와 억지전략이 더 이상 효과적이지 않다고 지적하고, 그 대안으로 미국의 새로운 안보전략을 정립한 「미국의 국가안보전략」(The National Security Strategy of the United States, September 2002)에서 「미국의 국가안보전략」은 불량국가 및 테러집단의 위협에 대처하기 위해서 이를 억지하고 방어하는 예방적 반확산(preventive counter-proliferation)과 선제공격(preemptive strike)이 필요하다는 점을 강조하였다.<sup>108</sup> 더욱이 2001년 12월 작성된 미국의 「핵태세 검토」(Nuclear Posture Review)는 대량살상무기의 위협이 존재할 경우 핵무기에 의한 선제공격이 가능하다는 점을 지적하였다. 특히 유사시 핵무기를 사용할 수 있는 대상국가로 중국, 러시아, 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아 7개국이 지칭되었다.<sup>109</sup>

이러한 측면에서 살펴볼 때 미국은 한반도정책 기초를 적정한 긴장유지를 통한 대북 적대적 무시정책과 한반도 전쟁까지도 상정한 대북강경정책 사이에서 대북정책의 방향성을 선정할 것으로 보인다. 특히 미국 부시 행정부가 이라크에 대량살상무기가 없었음에도 불구하고 이라크를 공격했기 때문에 미국 의회 및 여론의 질타를 받고 있다. 이 때문에 핵 무기를 보유하고 있다고 말한 북한을 공격함으로써 궁지에 처한 입지를 만회할 가능성도 또한 상존한다. 현재 중국은 탈냉전후 미국의 경제적 헤게모니가 구현된 WTO체제하에서 경제발전을 지속하고 있는 반면, 미국의 정치군사적 헤게모니에는 방관적 자세로 일관하고 있다. 아마도 경제발전을 통해

108 The White House, "The National Security Strategy of the United States", September 2002. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>>

109 The Department of Defense of America, *Nuclear Posture Review* (December 31, 2001).

중국의 국력이 일정단계에 오르면 미국의 정치군사적 헤게모니에도 도전할 가능성도 남겨 놓고 있다. 따라서 미국은 다양한 각도에서 잠재력이 무한한 중국을 견제하고자 예방전쟁을 시도할 수 있고, 중국은 미국의 이러한 시도에 반격을 가할 수 있다. 이러한 측면에서 북한 핵문제는 중·미간 패권경쟁을 촉발시킬 도화선의 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

특히 9·11 테러 후 파키스탄, 인도, 아프가니스탄, 이라크, 카자흐스탄 등으로 포위된 중국이 북한이 미국 영향권 하에 배속된다면, 이것은 미국의 정치군사적 헤게모니에 완전 복속되는 것을 의미하므로 중국은 미국의 북한 공격에 강력히 반발할 수 있다. 따라서 미국의 북한 공격이 중·미 전쟁으로 비화된다면 한반도는 전장터로 변하여 우리민족의 엄청난 희생이 따를 수 있다.

#### 나. 중국의 동북아정책

##### (1) 국가전략의 기본방향: 발전과 안보의 조화

중국 대외정책의 기본방향은 시기별로 5단계로 구분하여 설명할 수 있다.<sup>110</sup> 중화인민공화국 수립 이후 1950년대 말까지 제 1기는 마·소 양 진영이 극한적으로 대치한 기간으로서 항미 친소 일변도전략이 구사된 시기이다. 1960년대 초부터 1960년대 말까지 제 2기 시기에서는 제 3세계와 연대하여 반미와 반소를 기본축으로 반제국주의, 반수정주의, 반반동주

110 김재관, “21세기 중국의 대국화 신안보전략: 미·중간의 안보외교를 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제19권 제1호 (서울: 경남대 극동문제 연구소, 2003), p. 5 참조

의 등의 대외정책을 수행했다. 70년대 초부터 70년대 말까지 지속되었던 제 3기는 마·중 양국이 소련을 봉쇄하기 위하여 밀월관계로 접어들었던 기간이다. 제 4기는 80년대 초부터 90년대 초까지 “평화와 발전”이란 구호 아래 비동맹 독립자주외교를 추진하였던 시기이다. 1990년대 초부터 현재까지 제 5기는 탈냉전 후 유일 초대강국으로 부상한 미국과 대립과 협조, 위기와 화해가 반전을 거듭해오면서 다자주의(multilateralism)와 준동맹적 동반자(partnership) 외교 및 다극화외교를 추진하고 있는 시기이다.

냉전 종식후 새롭게 형성된 국제정세 하에서 “21세기 중국의 대국화 안보전략”<sup>111</sup>이 출현하였다. 마·소 양극체제가 균형을 이루고 있던 1980년대에는 소련이 미국을 견제할 수 있었기 때문에 중국은 비동맹 독립자주 외교노선을 추진할 수 있었다. 그러나 마·소간의 화해, 소련 붕괴 후 미국의 일방주의적 독주, 인권문제, 대만문제 등 미국과의 대립이 일상화된 현 시점에서 비동맹 독립자주외교노선을 지속적으로 추진하는 것은 시대착오적 발상이었다. 중국의 국가 최고목표는 경제성장이며, 이를 위해 중국은 국내적으로 안정된 정치환경과 평화적인 국제환경의 확보가 필요하다.

중국은 2020년까지 ‘전면적 소강사회(小康社會)’ 건설을 국가전략으로 천명하였다(2002년 11월 중국공산당 16차 전국대표회의). 중국은 경제성장 단계를 온포(溫飽)·소강(小康)·대동(大同)으로 구분, 온포는 이미 달성하였다고 평가하고, 향후 20년간 매년 7%대의 경제 성장을 통해 GDP를 4배로 늘려 1인당 GDP 3,000불 달성을 목표로 삼고 있다. 등소평의 ‘선

111 葉自成, “中國實行大國外交戰略勢在必行—關於中國外交戰略的 幾點思考”, 『世界經濟與政治』(1期), p. 5-10.

부론(先富論)에 입각한 경제발전 지상주의의 ‘선성장 후분배’ 정책을 견지 하면서 내수 시장의 지속적 개발, 과학기술 발전을 통한 산업화 등을 추진 하면서 현재까지 불완전한 국유 및 집체기업의 소유권 개혁문제를 중심으로 시장경제제도를 구축 중에 있다. 중국은 ‘사회주의 시장경제체제’ 구축을 목표로 체제전환적 개혁을 추진해 왔으나, WTO 가입을 계기로 글로벌 스탠더드에 부응한 중국경제의 세계화를 지향하고 외자도입과 수출증시 등 대외 개방정책을 지속하는 한편, 해외투자나 FTA 참가 등 보다 적극적인 방향으로의 국제화 노력을 추진하고 있다.

천안문 사태 이후 중국은 인권문제, 미국의 MD체제 구축, 미·일동맹 강화 등이 모두 미국과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 중국의 대외정책 기본방향은 모두 미국을 겨냥한 것으로 보이도 무방하다. 냉전 종식 이후 미국주도로 형성되고 있는 새로운 국제질서가 중국의 대국화 신안보전략을 새롭게 출현시킨 결정적 요인이라고 볼 수 있다. 이러한 주변환경의 변화 요인과 더불어 중화주의의 대두, 미국의 대중국 포위전략에 맞서기 위한 국방 현대화 요구 등은 국내적 요인으로 볼 수 있다. 중국의 신안보 개념은 미국의 패권주의 및 군사적 간섭주의 등의 요인에 대응하여 나온 것이다. 이러한 새로운 국제환경에서 중국의 신안보 개념은 기존의 “평화공존 5항 원칙”(平和共存 5項原則)<sup>112</sup>에 기초하여 평화와 발전, 다극화와 경제 세계화, 국제긴장의 완화 등 3가지의 불변정책에 입안되어 있다. 따라서 중국의 신안보관은 상호신뢰, 상호이익, 평등, 협력 등의 4가지 핵심적 목

112 평화공존 5항 원칙은 각국은 상호 주권과 영토를 존중하고(互相尊重主權, 領土完整), 상호 침범하지 않으며(互不侵略), 내정에 간섭하지 않고(互不干涉內政), 평등한 상호이익을 추구하며(平等互利), 평화공존(和平共處) 등으로 되어 있다.

표를 달성해야 한다고 보고 있다.<sup>113</sup>

중국 대외정책은 기본방향을 종합적 국력<sup>114</sup>의 확대신장에 두고 있다. 등소평은 “모든 공작은 중국특색의 사회주의 건설에 도움이 되는지, 인민의 부유와 행복을 증진시킬 수 있는지, 국가의 융성과 발전에 유리한지 여부가 그 일의 옳고 그름을 판별할 수 있는 기준이 된다”<sup>115</sup>고 설파하였다. 즉 중국의 현대화가 중국의 국가 최고목표이며, 미·중관계에 있어서도 “현대화 건설 대신에 반미, 반과권주의 투쟁을 외교정책의 수위에 놓는 것은 중국의 전략적 이익에 전혀 도움이 되지 않는다”<sup>116</sup>고 등소평은 주장하였다. 반미 대신 현대화를 중국의 최고 국가목표로 추진하는 실용주의적 외교전략은 강택민, 호야방 등의 정치지도자에게도 그대로 계승되었다.

1990년대 중반 이전까지 중국 지도부는 국가전략에서 종합적 국력을 증진시키기 위한 수단으로 경제력을 가장 중요한 요인으로 강조한 반면, 군사력은 경제발전을 위한 보조적 수단으로 이해하였다. 따라서 공업, 농업, 과학기술 발전에 비하여 군사력 현대화 등 국방부분은 상대적으로 그 비중이 저하되었다. 그러나 이러한 중국지도부의 경향은 1990년대 중반

113 “中國國防白書 2000”, <<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/252/2229/index.html>>.

114 중국은 중국의 종합국력(comprehensive national strength)를 (1)물적 혹은 경성능력(자연자원, 경제력, 과학기술, 국방), (2)정신적 혹은 연성국력(정치, 외교, 문화, 교육), (3)조정력(조직화된 지도력, 통제, 관리, 국가발전의 조정), (4) 환경적(국제적, 자연적, 국내적) 힘 등으로 구분하고 있다. Michael Pillsbury, China: Debates the Future Security Environment (National Defense University Press, 2000) Chapter 5 참조.

115 中共中央中央文獻編輯委員會, 『鄧小平文選』, (第3卷), (北京: 人民出版社, 1993), p. 23.

116 中共中央中央文獻編輯委員會, p. 363 참조.

이후 변하게 된다. 걸프전 이후 미국의 일방주의적 패권정책이 급부상하고, 1995·96년 중국의 대만 위협용 군사훈련에 대해 미국이 항모를 대만 해협으로 파견함으로써 대만을 지원하고, 미국이 1998년 이래 일본, 대만, 한국을 포함하는 전역미사일 방위체계(TMD)를 구축하고, 1999년 5월 코소보전쟁에서 미국을 중심으로 하는 나토군이 베오그라드 중국대사관을 폭격한 사건을 계기로 중국은 미국의 대중국 견제정책을 실감하면서 국가전략에서 군사력의 중요성도 강조하는 방향으로 전략적 우선순위를 조정하기 시작하였다. 중국이 일련의 국제안보 환경의 변화 속에서 경제 현대화와 국방 현대화 과제를 선후의 문제가 아니라 동시 추진기로 하는 “경제와 국방의 균형발전론”을 국가발전 전략의 핵심으로 삼고 있다.<sup>117</sup> 중국 지도부는 경제력, 군사력 등 기존의 국가능력의 물적인 경성요인을 개발하는 것에 그치지 않고, 더 나아가 조정력, 국내외 환경 조성, 정치·외교·문화적 지도력 등을 고양하여 경성능력의 효율성을 증대시키고자 한다.

특히 이러한 국가전략 차원에서 중국외교의 3가지 기본이익과 요구로서 발전(현대화), 주권(국제적) 책임을 논하고 있다.<sup>118</sup> 현대화를 달성하기 위해서는 평화로운 국제환경이 조성되어야 하지만, 주권 확보와 현대화에 필수적인 평화로운 국제환경은 국방의 현대화가 이룩되지 않고서는 유지될 수 없다는 입장이다. 경성권력과 연성권력 등 종합적 국력의 신장에 기초한 종합국력의 신장은 21세기 중국의 국가목표이자 외교목적이기도 하다. 더욱이 중국의 경제와 안보의 균형발전론은 9·11 테러 이후 급변하고 있는 국제환경에 의하여 탄력을 받고 있다. 9·11 테러 이후 미국

117 김재관, “21세기 중국의 대국화 신안보전략: 미·중간의 안보외교를 중심으로”, p. 11.

118 王逸舟, “21世紀中國的外交”, 『戰略與管理』(北京: 6期, 1999).

은 아프가니스탄과 중앙아시아에 미군을 주둔시키고, 최첨단무기를 대만에 판매하고 있으며, 일본 및 호주와 동맹관계를 강화하고 있는 한편, 파키스탄 및 필리핀과도 군사협력을 강화하면서 러시아와 동반자관계를 맺는 등 중국을 전방위적으로 포위하는 일련의 시도는 중국이 위기의식을 느끼기에 충분하다고 볼 수 있다. 따라서 중국은 미국과 현저한 수준차를 보이는 국방력을 현대화시켜서 미국의 암묵적인 대중국봉쇄정책에 대응해야 하는 과제를 안게 되었다. 1997년 15차 당대회에서 국방 현대화 노선이 본격적으로 재천명된 이후 중국은 국방의 현대화, 국방과학 기술 공업체계 구축을 위해 각종 제도를 정비하는 한편, 개발형 군수산업체계를 수립하였다. 이러한 정책적 고려로 미래전에서 필요한 명령(command), 통제(control), 통신(communication), 정보(intelligence), 감시(surveillance), 정찰(reconnaissance) 등 최첨단분야의 군사분야 혁신(RMA: revolution in military affairs)을 추진하고 있다.<sup>119</sup>

중국은 최우선 국가목표인 경제발전에 저해되지 않도록 현상유지적인 대외여건 조성에 주력하여, 일방주의와 패권적 질서에는 반대하나, ‘일초다강(一超多强)’ 국제질서를 용인하며, 대서방 협력관계의 확대·유지에도 중점을 두고 있다. 미국과는 ‘韜光養晦’(힘을 감추고 능력을 키워감) 입장에 따라 지속적 경제발전을 위해 미국과 ‘전략적 동반자관계’를 유지하고자 한다. 중국은 일본과는 ‘협력하는 가운데 경계’하는 정책기조를 유지하고자 한다. 시장화 및 국유기업 개혁 등에 있어서는 일본의 협력이 필수적이나, 미·일 동맹체제 강화로 인한 동북아에서의 일본의 군사적 역할 증대에는

---

119 김재관, “21세기 중국의 대국화 신안보전략: 미·중간의 안보외교를 중심으로”, p. 17.

민감하게 반응하고 있다. 한국과는 전면적 협력관계 구축과 북한에 대한 영향력 유지를 통해 한반도에서 중국의 주도권 확보를 추구한다. 중국은 한반도에서의 평화와 안정이 경제발전 지속에 긴요하다는 판단 하에, 한국의 대북포용정책, 북한의 개혁·개방 및 한반도 비핵화 정책을 지지한다.

이러한 측면에서 중국은 동북아에 국한되지 않고 동북아, ASEAN 지역을 포괄하는 동아시아 전체에 대한 시각을 유지하는 경제정책을 추진하고 있다.<sup>120</sup> 이와 같은 동아시아 경제협력은 중국경제 발전과정에서 자연스럽게 형성된 ‘중화경제권’을 밑바탕으로 추진되고 있다. 중국은 정치적 이유로 중화경제권을 활용한 국가전략 수립 등의 공식적 입장 표명에는 자제하고 있으나, 동남 연해지방을 시발점으로 중국경제가 개방됨에 따라 홍콩, 대만 및 동남아지역의 화교자본을 중심으로 ‘중화경제권’ 형성을 추구하고 미·일의 동남아 영향력 확대를 경계한다. 국내 경제발전을 뒷받침할 대외여건 조성이라는 관점에서 출발한 동아시아 경제전략은 동아시아 외환 위기로 인한 수출 타격을 계기로 지역경제 협력의 필요성에 적극적 관심을 나타내기 시작하였고, 2001년 ASEAN+3 정상회의에서 2010년까지 ASEAN과의 자유무역지대 설치를 합의한 바 있다.

동북아 지역에서 중국은 자국이 배제되지 않는 동북아 3국을 포괄하는 경제협력체 구축에 관심을 보이고 있다. 한·일 FTA 체결 추진 가시화 등 자국을 배제한 한·일간의 경제협력체 구성 동향을 견제하는 차원에서 한·중·일 FTA 등에 적극적 태도를 견지하고 있다. 그러나 중국의 WTO

---

120 중국은 스스로를 동북아지역에 국한된 국가로 인식하고 있지 않기 때문에 중국이 동북아를 거론할 때에는 일반적으로 자국의 동북 3성 지역만을 지칭하는 것이다. 최근 중국은 국토균형개발, 경공업·중공업간의 균형발전 측면에서 동북 3성 발전전략(東北振興戰略)을 추진하고 있다.

가입후 필요한 적응기간, 일본과의 안보적 대립 관계 등에 비추어 3국간 FTA 체결에 대한 중국측의 준비상황은 매우 미흡한 편이다. 우리 정부의 동북아경제중심 구상에 공개적으로는 긍정적인 입장을 표명하고 있으나, 내심 경쟁관계에 따른 우려도 갖고 있다. 우리의 동북아 구상이 북한문제 해결과 동북3성 지역 발전에 기여할 수 있다는 기대도 있는 반면 ‘허브국가’ 추진을 통해 중국의 주강삼각주, 장강삼각주 경제지역의 물류, 금융, 외자유치와 관련 경쟁관계가 형성되고, 대미의존도가 높은 한·일 중심으로 동북아 협력이 이루어질 경우 한·미·일 3각 동맹관계가 가속화되는 계기가 될 가능성에 우려를 표명하고 있다.

## (2) 다극화 외교전략

1990년대 중반 이후 중국은 다자주의 외교를 추진해오고 있다. 1996년 4월 아태지역에서의 최초의 다자간 협약인 상하이 5개국 협약을 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타자흐스탄 등과 체결하여 상하이협력 기구를 구성하였다. 이를 기반으로 중국위협론을 불식시키는 한편, 중앙아시아 에너지 공급망을 활용할 수 있게 되었고, 중국 서부지역의 이슬람분리주의자들에 대한 외부지원세력을 차단할 수 있는 유리한 위치에 설 수 있었다. 또한 중국은 1996년 8월 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)에 공식 서명하고, 1998년 남아시아 핵실험을 비난하는 한편, 동남아 ASEAN국가들의 동남아 비핵화 제안을 수용하는 등 안보 다자주의적 정책을 추진하였다. 더욱이 중국은 ARF, CICA, CSCAP, NEACD 등 다자주의 안보 포럼에 적극 참여하여 활동하고 있다. 중국은 경제적 다자주의 기반을 확보하기 위하여 APEC(아시아 태평양 경제공동체), PECC(The Pacific

Economic Cooperation Council 태평양 경제협력위원회), NAFTA, ASEAN Free Trade Area(AFTA: 아세안 자유무역지대)에 적극 참여하고 있다.

위와 같은 사실은 중국의 다자주의 전략이 중국의 대외 경제 및 안보 정책의 중요한 부분이라는 것을 보여주고 있다. 이러한 중국의 다자주의 외교전략은 대국화를 위한 대전략(China's grand strategy)의 일환으로 추진되고 있다. 중국의 다자주의는 미국의 대중국 견제를 회피하기 위한 미·중관계의 관점에서 추진되는 외교정책으로 파악할 수 있다.<sup>121</sup> 그러나 중국의 다자주의 외교는 중국 외교에서 발상의 전환 차원에서 추진되기 보다는 미국의 대중국 압력을 피하기 위한 수단과 도구적인 측면이 훨씬 강하다. 중국의 다자주의 외교는 중화주의에 기반을 둔 현실주의적이고 체계 모니 원칙론을 포기한 것이 아니라 미국과의 갈등을 회피하면서 미국과 대적할 수 있는 국력을 비축하여 대국으로 나아가기 위한 외교전략의 일부분으로 이해할 수 있다. 특히 중국은 2001년 WTO에 가입했기 때문에 경제적 다자주의를 한층 더 제도화되고 투명하게 추진할 것이지만, 안보적 차원의 다자주의는 여전히 도구적 성격을 벗어나기가 쉽지 않을 것으로 전망된다.<sup>122</sup> 즉 중국은 다자주의를 실용주의적 입장에서 미국의 군사동맹에 대항할 수 있는 유용한 수단일 뿐만 아니라 동아시아 지역에 대한 미국의 지배를 약화시킬 수 있는 실용적 도구로서 사용하고 있는 것이다.

---

121 Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly* No. 168.(December 2001)  
참조

122 Hongying Wang, "Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization", *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3, May/June 2000, p. 485.

중국은 미국의 일방주의와 패권주의 정책에 대항하기 위하여 다자주의 외교를 추진하는 동시에 동반자 유대관계(partnership & linkage) 외교 전략을 적극적으로 활용하고 있다. 예컨대 미국이 일본, 호주, 아세안 국가 등 아시아 국가들에게 중국위협론을 유포시키면서 중국을 포위하는 정책을 구사하면, 중국은 이에 맞서 미국은 물론, 다른 국가들과 partnership 유대외교를 적극 추진하고 있다. 중국의 partnership 외교는 탈냉전후 구축되어 가고 있는 미국의 패권구도를 약화시키고 다극적 국제체제(multipolarity) 건설을 앞당기기 위한 수단으로 활용되고 있는 것이다.<sup>123</sup>

최근 중국이 파트너십 외교에서 가장 역점을 두고 있는 나라는 러시아와 미국이다. 러시아는 미국의 대중국 견제정책을 약화시키기 위한 중국의 전략적 파트너로서 MD 공동 지지 등 미국의 패권주의를 견제하는 데 그 주안점이 주어져 있다. 러시아는 정상회담의 정례화와 다수의 고위급 인사 상호방문, 2001년 체결된 「중 러 선린우호협력조약」, 「상하이 협력기구」(SCO),<sup>124</sup> 무기수출 등을 통해 중국과 전략적 동반자관계를 강화하고 있다. 중국은 2000년 7월과 2002년 12월 푸틴 대통령의 방중, 2001년 7월 장쩌민 국가주석의 방러, 2003년 5월 후진타오 신임 국가주석의 방러 등을 통해 러시아와 정상회담을 정례화하고 있다. 양국은 세계질서 다극화를

123 Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A rising Power's Emerging Choice", p. 846.

124 1996년 4월 17일 「미-일 신안보공동선언」이 발표되자 중-러 및 중앙아시아 3개국(키르기스스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)은 이를 견제하고 공동 안보협력을 강화하기 위해 4월 26일 '상하이 5개국회의'를 발족시켰다. 2001년 6월 상하이 제6차 정상회담에서 우즈베키스탄이 6번째 회원국으로 가입함으로써 '상하이 5개국회의'는 '상하이 협력기구(SCO)로 개편되었다.

위한 협력의 지속, 유엔안보리의 권위 유지와 국제법 원칙 준수를 위한 노력, 이무르강 유역 영토문제의 조속한 해결, 신장 위구르 자치구와 체첸의 이슬람 분리주의 세력에 대한 공동대응, SCO 역할과 기능의 확대·발전, 미국 주도의 반테러 국제전쟁에 대한 동참 등에 합의하였다. 특히 장쩌민 국가주석은 방러시 1950년 2월 체결된 「중·소 우호동맹 및 원조조약」이 양국간 분쟁으로 1980년 자동폐기된 이후 양국관계를 규정하는 조약이 없던 상태에서 ‘동등하고 신뢰있는 동반자관계 및 전략적 협력관계 강화’를 천명하고 향후 20년간 포괄적 관계를 규정하는 「중·러 선린우호협력조약」<sup>125</sup>을 체결하였다.

또한 미국의 대중국강경정책의 예봉을 피하기 위하여 중국은 미국과 동반자외교를 강화시키고자 온갖 노력을 경주해 오고 있다. 예컨대 미국, 일본, EU간의 전략적 모순은 주로 경제적 영역에서의 경쟁이며<sup>126</sup>, 미국과 러시아 사이에서는 주로 안보 차원의 모순이다. 그러나 미국과 중국간의 모순관계는 체제상의 차이에서 오는 정치, 세계시장에서의 경쟁관계 등의 경제, 동북아 안보질서상의 안보 등 3개 방면에 걸쳐 있는 중층적인 성격을 지니고 있다. 따라서 미·중관계야 말로 다른 국가간의 관계 보다 훨씬 더 충돌할 개연성이 가장 높다고 볼 수 있다.<sup>127</sup>

125 “Xinhua: Text of Sino-Russian Treaty”, FBIS-CHI-2001-0716, pp. 1~5. 이와 같은 정상회담 이외에 중국은 양국 총리와 부총리, 외무장관, 국방장관의 상호 초청·방문 외교를 통해서 러시아 및 중앙아시아 4국과 함께 6국이 매년 개최하는 SCO를 통해서 러시아와 전략적 동반자관계를 강화하고 있다.

126 최근 이라크 전쟁 전후로 미국과 독일 및 프랑스와의 관계가 악화되어 미국과 EU관계가 경제영역 뿐만 아니라 나토로부터 분리된 EU 방위청을 신설하는 등 안보영역까지도 불협화음이 발생하고 있다.

127 미·중간 충돌은 경우에 따라서 미국에게도 역효과를 가져다줄 요인이 많다.

여기에서 주목할만한 점은 충돌과 위기상황이 도래했을 때 중국은 미국의 공세에 유연하게 대처해 왔다는 점이다. 예컨대 95년 이등회 방미사건, 95·96년 대만위기, 96년 미·일 신안보지침, 99년 코소보 전쟁시 주유고 중국대사관 피폭사건, 2001년 미국 정찰기 충돌사건 등 미·중관계가 일시적인 위기국면에 처했을 때에도 중국지도부는 일부 군부강경파의 대미 강경노선 요구에도 불구하고 미국과 건설적인 동반자 관계를 구축하는 노력을 경주하는 등 대미유화적 외교노선을 일관되게 견지해 왔다. 중국지도부는 평화적 중·미관계 유지야말로 강성대국으로 부상하기 위한 국제적 여건으로 인식하기 때문이다.

중국의 다자주의 및 동반자 유대 외교전략은 다극화전략의 주요 수단이다. 미국이 냉전이후 세계질서를 주도하게 되면서 중국은 온건한 다자주의와 동반자 유대 외교정책을 통하여 미국의 패권주의를 약화시키고 다극화를 추진하고 있다. 예컨대 경제발전을 위하여 러시아가 미국의 패권을 용인하고 자국 실리주의로 흐르면서 중·러간 전략적 동반자관계가 약화될 수도 있었다. 2002년 중국은 러시아에게 약 110억불에 달하는 경제협력을 제공하여 이러한 경향을 저지하였다. 2003년에도 미국 부시 대통령이 호주를 방문하여 미·호 군사동맹 관계를 굳건하게 하자, 후진타오 주석이

---

중미관계 약화는 미국 기업들에게 투자기회 및 이익실현 기회를 박탈할 뿐만 아니라 저렴한 중국소비제품으로 인한 미국시민들의 후생복지 수준의 저하를 야기한다. 또한 중국이 유엔안보리에서 거부권 행사로 미국의 대외정책 수행에 난관을 초래할 수 있으며, 핵확산금지조약(NPT), 미사일 기술통제체제(MITC) 등의 국제적 안보사항 유지에 중국의 적극적 참여를 어렵게 할 수 있으며, 반테러리즘의 국제연대에 중국의 동의를 얻기가 쉽지 않을 수 있다. 따라서 미국도 대립과 협력이라는 이중적 성격을 지닐 수밖에 없는 대중국정책을 추진하고 있는 것이다.

호주를 방문하여 호주 천연가스 210억불어치를 구입한 것도 미국의 대중국 견제정책을 약화시키려는 시도이다. 또한 중국은 미국의 대중국 포위전략에 맞서 인도와 국경분쟁을 매듭짓는 회담을 시작했으며, 아세안과는 우호협력조약에 서명하는 등 정치적 유대를 강화하고 있다.

중국의 다극화전략은 반패권주의의 내용을 담고 있다. 그러나 중국의 다극화전략은 반미를 내걸고 미국을 한편으로 몰아세우는 외교전략이 아니라 미국과 장기적으로 안정된 관계를 유지하면서 점진적으로 세계질서를 다극화로 조성시키는 전략을 추진하고 있는 것으로 보아야 한다. 중국은 다극화전략을 통해 미국의 패권을 견제하려고 하지만, 미국의 대중정책이 강경일변도로 나아갈 경우 군사적 대응을 적극 고려해야 한다는 입장도 만만치 않다.<sup>128</sup> 그러나 미국이 중국에 대한 강경노선을 버리고 봉쇄(containment)와 포용(engagement)을 동시에 병행 교차시키는 복합적 정책(a policy of congagement)을 취한다면, 중국은 미국에 대한 정책을 다지주의 및 동반자 유대외교를 혼합한 다극화전략 중심으로 추진할 것으로 보인다.

### (3) 북한핵문제에 대한 중국의 입장

---

128 중국 군사전문가들은 전력상 미군에 대해 열세에 있을지라도 방어적인 자제가 아니라 기선제압식 선제공격(pre-emptive strikes)을 통해 기선을 제압할 수 있을 것으로 전망하고 있으며, 또한 대량의 미군 사상자를 내어서 미국내 반전여론을 확산시키는 방법도 적극 고려할만한 전술이라고 평가한다. 따라서 전력의 열세 때문에 반드시 미국에 대한 저항이나 도전을 하지 않는다고 보는 것은 중국에 대한 올바른 인식이 아니라고 말한다. 김재관, “21세기 중국의 대국화 신안보전략 미·중간의 안보외교를 중심으로”, p. 27 참조.

중국의 국가전략은 경제발전을 기본 축으로 하면서 이를 위한 주변 국제환경을 평화적으로 유지하는 경제와 안보의 균형발전론에 주안점이 주어져 있다. 따라서 중국의 한반도정책은 이러한 자국의 경제와 안보의 균형발전론과 일맥상통하고 있다. 중국의 한반도정책의 기초는 우선 한반도에서의 평화, 화해, 협력 등을 지지하며, 한반도 비핵지대화를 유지하는 동시에 북한 핵 문제는 평화적인 방법으로 풀어야 한다는 데 맞추어져 있다. 또한 중국의 한반도정책은 북한의 체제 유지를 최우선시하고 북한의 외교적 고립을 탈피하고 경제난을 해결할 수 있도록 북한의 대서방관계 개선을 적극 지지한다.

중국은 경제발전과 국방현대화 사업이 일정 궤도에 오를 때까지 한반도의 현상유지를 최우선정책으로 삼고 있다. 이 경우 한반도 현상유지는 두 종류 상황이 상정될 수 있다. 우선 첫 번째로는 중국이 최우선적으로 추구하는 상황으로서 남북간에 평화가 정착되고, 화해 및 협력이 제도화되는 경우이다. 이러한 상황에서 대북억지력에 그 기능이 맞추어진 미군은 한반도에 더 이상 주둔할 수 있는 명분이 사라지게 됨에 따라 한반도에 대한 미국의 영향력은 급속하게 약화될 수밖에 없고, 이에 따라 상대적으로 중국의 영향력은 배가되므로 중국의 입장에서 한반도 화해협력 상황은 우선적으로 추구하는 정책적 구도이다. 중국의 차선적 한반도 정책구도는 한반도에 적정한 수준의 긴장이 흐르는 남북대치 상황이다. 이 경우에는 한반도에서 세력균형이 파괴되지 않고 유지되기 때문에 최소한 중국이 추구하는 대국화전략은 추진이 가능하다.

반면, 중국이 추구하는 한반도 최악의 상황은 남북간 전쟁 또는 북-미간 전쟁으로 인하여 한반도에서 세력균형이 파괴되는 경우이다. 만일 한반도 전쟁이 발발하여 중국이 한반도문제에 개입한다면, 중국은 미국과 정면

충돌을 예상해야 하므로 중국의 국가전략은 일대 수정을 기해야 한다. 따라서 중국은 한반도 전쟁을 야기할 가능성이 큰 북한 핵위기를 해소하기 위하여 한반도 비핵지대화와 북한 핵문제의 평화적 해결이라는 원칙 아래 주도적 역할을 하고 있다. 북한의 핵 보유는 일본, 한국, 대만의 핵 보유를 가능하게 하여 동북아 지역에서 군비경쟁을 가속화시키기 때문에 이러한 상황은 결코 중국의 국익과 합치되지 않는다. 또한 북한 핵보유는 미국이 강력하게 추진하고 있는 PSI 및 MD 계획에 명분을 주어서 동북아 지역에서 안보상 미국의 독주를 가능하게 만들기 때문에 중국은 한반도 비핵지대화를 정책목표로 삼고 있다.

북한이 핵개발을 시인한 직후 2002년 10월 25일 강택민 주석은 미국을 방문하여 부시 미국대통령과 정상회담을 개최하였다.<sup>129</sup> 이 회담에서 양국정상은 동북아 평화·안정을 위해 한반도 비핵화가 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 북한 핵문제의 평화적 해결방안 강구를 위해 공동협력하기로 합의하였다. 이 당시 부시 대통령은 장쩌민(江澤民) 주석에게 국제적으로 고립된 북한에 대한 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 나라는 중국이라는 점을 주지시키며, 향후 미·중관계 관계개선은 북핵 문제 해결에 중국이 협조하는 데 크게 달려 있음을 강조하였다.<sup>130</sup>

미국이 북핵문제 해결과정에서 중국에게 대해 기대하는 가장 이상적인 역할은 중국이 대북 경제지원을 완전히 중단함으로써 미국의 대북압박 효과를 극대화시켜주는 것이다. 그러나 현실적으로 중국이 대북 경제제재에

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

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

반대하고 있는 바, 미국은 차선책으로 중국이 북한에 대해 미국이 제시한 다자간협상 구도에 따라 핵문제를 해결하도록 설득해 줄 것을 기대하고 있다. 최근 중국은 이와 같은 미국의 기대에 부응하여 북한에 대해 다자회담에 나설 것을 종용하였다. 중국은 2003년 3월 8일 첸치첸(錢其琛) 부총리를 비밀리에 북한에 보내 김정일 위원장을 설득하여, 4월 23일 베이징에서 미국-중국-북한 3자회담을 성사시켰다. 그 후 7월 14일 다이빙궈(戴秉國) 외교부 부부장을 파견하여 북한이 조속히 다자회담에 응하도록 설득하였다. 다이빙궈 부부장은 7월 18일 워싱턴을 방문하여 부시 행정부 고위 인사들과 회담을 통해 미국과 북한 양측 입장을 중재함으로써 북핵문제 해결을 위한 다자간회담을 성사시켰다.

한편, 중국은 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위하여 외교적 노력을 경주하고 있으나, 미국의 대북 정밀폭격이라는 상황에 대비하여 조중국경에 인민해방군 15만 여명을 배치하는 등 한반도문제에 안보적으로도 치밀한 주의를 기울이고 있다. 중국 정부의 공식적 입장은 아니지만 중국 일각에서는 기존의 대북정책을 현실에 맞게 수정해야 한다는 지적이 다수 나오고 있다. 이러한 배경으로는 하이테크 기술로 적대세력이 중국을 공격해올 경우 중국의 전방위로부터 공격해올 가능성이 있으므로 중국안보에 있어서 한반도의 전략적 중요성이 이전보다 저하되었으며, 북한은 근대화 우선의 국가전략에 저해되는 나라로 보는 움직임이 바로 그것이다. 이에 따라 1961년 체결된 중조 우호협력 및 상호 원조조약의 군사동맹 관련 조항을 삭제해야 한다고 주장한다.<sup>131</sup> 그러나 중국은 현실적으로 북한이

131 연현식, “동북아 패권경쟁과 지역안보”, 『동북아 신질서 모색』, 국 2003년 제 4회 국가정보대학원 학술회의, p. 182.

자국 안보의 완충지대로 가능하여 자국의 대국화 전략이 구현될 수 있는 평화로운 주변환경 조성을 주목적으로 하고 있으므로 기존의 대북정책 수정은 선부른 판단으로 보인다.

#### 4. 동북아 질서 변화 전망과 우리의 대응전략

##### 가. 동북아 질서 변화 전망

미·소에 의한 양극체제가 냉전종식과 함께 막을 내리고, 현재의 국제체제가 미국을 중심으로 재편되어 가고 있다는 데에는 이견이 없다. 그러나 현 국제체제가 미국의 패권적 질서가 구현된 단극체제(unipolar system)인지 초강대국 미국을 중심으로 몇 개의 강대국이 국제질서를 분점하고 있는 일초다극체제(uni-multipolar system)인지에 대해서는 시각적 차이가 존재한다. 헌팅턴(Samuel Huntington)에 의하면 냉전의 양극체제가 종식된 후 국제체제는 걸프전 시기 동안 잠시 단극체제의 형태를 유지하다가 비야흐로 단일·다극체제로 전환되었다고 주장한다. 헌팅턴은 이러한 단일다극체제는 10~20년 정도 유지될 것이며, 결국 다극체제로 변할 것으로 전망한다.<sup>132</sup>

헌팅턴에 의하면 단극체제는 초강대국과 초강대국에 도전할 수 없는 수많은 약소국으로 구성되어 있다. 반면, 다극체제(multipolar system)는 몇 개의 강대국들간의 협의·연합에 의해 국제문제들이 해결되어지는 국

---

132 Samuel P. Huntington, "The lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78-2, March/April 1999, p. 37.

체제체를 의미한다. 현 시기 국제체제에서 미국은 국제문제를 해결하기 위하여 미국의 지도력과 다른 강대국들의 협조를 필요하기 때문에 단극체제와 다극체제가 결합된 일초다극체제(uni-multipolar system)로 헌팅턴은 정의한다. 즉 미국은 정치, 경제, 군사, 외교, 이념, 문화적 측면에서 가장 강력한 힘을 가지고 있으나, 유럽에서는 독일, 프랑스, 영국, 유라시아에서는 러시아, 동아시아에서는 중국과 일본, 남아시아에서는 인도, 서남아시아에서는 이란, 중남미에서는 브라질, 아프리카에서는 남아프리카 공화국과 나이지리아 등의 지역강대국들과 더불어 일초다극체제를 구성하고 있는 것으로 파악한다.<sup>133</sup>

글로벌 차원의 일초다극체제의 형성은 동북아 지역의 역학구도에도 영향을 미쳐, 동북아지역의 역학구도 또한 미국 주도의 일초다극체제 아래 놓이도록 하였다. 더욱이 미국 부시 행정부의 일방주의적 대외정책의 구사로 과거 냉전 유산의 잔존에 따른 갈등과 대립이 내재하고 있는 동북아안보환경은 탈냉전시대의 세계 안보환경 변화의 영향으로 유동성 및 불확실성이 증대하고 있다. 예컨대 동북아 안보환경은 일초다극체제의 역학구도 아래 역내 국가들의 군사력의 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하면서 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있고, 따라서 미국의 세계전략과 신안보정책, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국 대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등은 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들이다.

따라서 동북아 지역의 국제질서는 탈냉전기의 역학 구도인 일초다극체

---

133 Huntington (1999), pp. 35-36.

제의 규제아래 다강 질서를 형성하고 있고, 미국 주도의 다강 질서는 일초 다극체제에 대한 역내 국가들의 수용 태도와 더불어 협력, 견제 및 경쟁의 특성을 나타내고 있는 것이다<sup>134</sup>. 즉, 일초다극체제는 강대국들간의 협력, 견제 및 경쟁 등의 다층적 구조를 형성하면서, 일초다극체제의 유지세력과 다극체제(세력균형체제)로의 변화세력간의 경쟁, 갈등, 대립 양상을 보이고 있다. 예컨대 미국, 일본, 중국, 러시아 등과 같은 한반도 주변 강대국들의 국력분포의 변화는 동북아 안보환경에 중요한 영향 요소로 작용할 것으로 보인다. 따라서 동북아 질서의 변화 시나리오를 미·중간의 국력 변화 추이를 토대로 세력균형이론, 패권안정이론 및 세력전이이론 등을 통해 고찰해 보기로 하자.

우선적으로 세력균형론에 의하면 동북아 지역의 안정과 질서는 세력균형의 원칙에 의해 유지될 것이며, 이러한 세력균형에 의하여 한반도의 평화와 안정 및 현상유지도 이루어질 것이다. 미국이 동북아시아 현상타파를 시도할 경우 중국과 러시아는 전략적 동반자 관계에서 미국을 견제할 것이며, 또한 미국은 중국의 잠재적 위협을 없애기 위하여 일본과의 동맹관계를 통해 중국을 지속적으로 견제하고자 할 것이다. 동북아에서 안보적·경제적 이익을 우선시하는 미국은 중국, 러시아 가운데 그 어느 나라도 동북아에서의 패권적 지위를 차지하는 것을 용인하지 않을 것이기 때문이다. 또한 중국과 러시아가 미국의 일방적 패권주의와 일본의 군사대국화 가능성에 대해 경계를 늦추지 않는 요인도 동북아에서 세력균형이 형성되는 원인이다. 따라서 테러사태 이후 동북아에서 미·중·러·일은 공동의 적에 협력

134 황병무, 「탈냉전시대의 동북아 전략환경의 변화와 전망」, 『동북아시아 전략환경의 변화와 우리군의 발전 방향』 (서울: 한국해양전략연구소, 2001).

해 대응하고 공동의 이익과 필요성에 의해 경제적 협력을 모색하는 상호 견제·경쟁관계를 유지할 것으로 분석된다.

그러나 중국의 빠른 경제발전에 의한 동북아에서의 세력전이(power transition)가 일어날 경우를 대비하여<sup>135</sup> 미국이 중국의 잠재적 도전 상황을 대처하기 위한 미·일동맹 및 한·미동맹을 강화하여 발생하는 대립적 요인도 동북아 질서변화에 고려해야 한다. 중국 및 러시아와의 공동적 이해관계에도 불구하고 미국은 아태 지역에서 중국과 같은 패권국가 등장을 방지하고자 하기 때문이다. 세력전이이론<sup>136</sup>에 의하면 동북아 질서는 국가들간의 성장속도 차이로 인한 국력의 재분포가 일어나서 도전국이 패권국의 국력을 능가하는 세력전이가 일어나거나 도전국의 국력이 급속도로 증가하여 도전국과 패권국간의 갈등이 극대화되면서 패권국이 이를 무력으로 견제할 경우 체제적으로 지역질서가 위협을 받는 시기로 볼 수 있다. 이러한 명제를 불안정한 동북아 질서에 적용해보면 우선 이 지역 패권국가로서 미국과 도전국가로서 중국과의 갈등관계를 들 수 있다. 소련의 붕괴 이후

135 김우상, “미·중 대결구도하 한국의 안보전략”, 『전략연구』, 2001년 통권 제22호 (서울: 한국전략문제연구소, 2001) 참조

136 세력전이이론(power transition theory)은 오르겐스키(A.F.K. Organski)에 의해 주창된 이론으로서 산업화 속도에 의하여 국력분포의 변화가 발생하고 불만족군에 포함되어 있는 국가가 패권국에 도전하거나, 패권국가가 도전국을 제어하기 위한 수단으로 예방전쟁(preventive war)을 시도함으로써 국제질서상의 위기가 발생하고, 전승국에 의한 새로운 질서가 확립될 가능성이 높다고 말한다. 여기에는 동맹관계도 변수로 등장한다. 세력전이 이론이 국제정치 현상을 설명·예측할 경우 산업화에 의한 국력분포의 변화, 동맹관계 및 체제내부의 갈등 수위 등을 변수로 고려한다. A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958) 참조

러시아가 미국에게 도전한다는 시나리오는 실현 가능성이 매우 희박하다. 러시아는 소련 붕괴 후 국내정치적으로 안정되지 못하였고, 경제성장을 위해서는 미국의 협조를 필요로 하기 때문에 유럽 무대를 떠나서 동북아에서 미국에 도전하는 상황은 상상하기 어렵다. 일본의 국력 역시 미국을 따라잡기가 역부족이고, 강화되고 있는 미·일군사동맹을 볼 때도 양국간 갈등이 적대관계로 발전되는 상황은 실현가능성이 매우 낮은 시나리오이다. 따라서 동북아 패권국인 미국에 도전할 수 있는 국가는 급부상하고 있는 중국일 가능성이 제일 크다. 여기에서는 중국과 미·일동맹 세력간의 세력전이 일어나는 상황과 함께, 현상체제가 유지되는 패권안정 시나리오를 분석한다.

중국은 개혁·개방 이후 급속한 경제성장을 구가하고 있다. 1979~1997년간 중국은 연평균 9.8%의 경제성장을 이룩하였으며, 특히 1992~1997년까지 6년간은 두 자리수의 성장을 보였다. 중국 통계청 발표에 의하면 2001년 중국의 국내총생산 성장률은 7.3%를 기록, 중국의 GNP가 1조 1900억 달러에 이르게 되면서 경제규모 면에서 세계6위를 기록중인 것으로 밝혀졌다. 미 의회보고서의 2000년 PPP(구매력지수)에 따른 GDP 통계를 보면, 미국(9조 9660억 달러: 1위), 중국(5조 6940억 달러: 2위), 일본(2조 9530억 달러)으로서 빠르면 2007년경이면 중국이 미국을 추월할 것으로 본다.<sup>137</sup>

이러한 산업화 속도의 격차는 중국이 급성장하는 도전국가가 되고 미국은 쇠퇴하는 지배국가가 될 가능성을 함축하고 있다. 더욱이 동북아 지

137 Wayne M Morrison, "China's Economic Conditions", CRS Issue Brief for Congress (November 19). <<http://fpc.state.韓/document/organisation/10904.pdf>>.

역질서 내부에는 마-중간의 갈등이 점차 고조되어 가고 있다. 21세기 중국이 경제대국화는 물론 경제력을 바탕으로 군사대국화를 이루고, 이를 포괄하는 이념적 토대로 중국식 발전모델과 중화민족주의로 무장할 것으로 간주, 미국과 일본은 중국을 동북아 지역패권을 위협할 수 있는 경쟁자로 이해하기 시작하였다. 더욱이 1989년 천안문 사태로 중국식 사회주의에 대한 적대감이 확산되면서 서방세계와 중국사회 내부에 형성된 국가 정체성 간의 갈등관계가 폭발하면서 중국 위협론은 서방세계 특히 미국에서 확산되었다.

이외에도 중미관계에 부정적 영향을 미치는 요인으로는 중국체제의 권위주의적 요인, 사회주의 성향, 집단주의적 요인 등이 있다. 미국은 다양한 수단을 통하여 민주주의와 시장경제 가치를 전 세계적으로 확산하려고 하는 반면, 중국은 민주주의와 시장경제 가치에 대하여 국가 통제 하에서 사회주의적 시장경제 가치를 내걸고 산업화를 추진하고 있다. 이러한 측면에서 미국과 중국이 추구하는 가치체계는 충돌하여 지역분쟁으로 확산될 가능성이 있다. 더욱이 탈냉전기 세계 패권국가로 등극한 미국은 경제·군사적 절대 우위를 확보하는 것이 자국의 안전을 보장해주고 경제적 이익에도 기여할 것이라고 인식하고 패권 구축 및 유지를 위한 전략을 추진하고 있다. 이러한 미국의 패권추구 정책은 새로운 패권국가의 등장을 견제하려는 것이 주요 목표이다. 이 경우 빠른 경제성장을 통하여 국력을 증대시키고 있는 중국은 미국의 패권 유지에 가장 걸림돌이 되는 국가이다. 현재 미국은 중국에 대하여 견제와 협력을 동시에 하고 있지만, 테러와의 전쟁이 마무리된다면 본격적인 대중국 견제에 나설 가능성도 상존한다.

중국은 최우선 국가목표인 경제발전에 저해되지 않도록 현상유지적인 대외여건 조성에 주력하여, 일방주의와 패권적 질서에는 반대하나, '일초다

강(一超多强) 국제질서를 용인하며, 대서방 협력관계 확대·유지에도 중점을 두고 있다. 미국과는 힘을 감추고 능력을 키워간다는 도광양해(韜光養晦) 입장에 따라 지속적 경제발전을 위해 미국과 '전략적 동반자관계'를 유지하고자 한다. 한국과는 전면적 협력관계 구축과 북한에 대한 영향력 유지를 통해 한반도에서 중국의 주도권 확보를 추구한다. 중국은 한반도 평화와 안정이 경제발전 지속에 긴요하다는 판단 하에 한국의 대북포용정책, 북한의 개혁·개방 및 한반도 비핵화 정책을 지지한다. 중국은 미국에 대하여 극히 유화적인 정책으로 동반자 외교 및 다자주의를 통하여 다극화 전략을 추구하고 있으나, 미국의 대중국 봉쇄정책이 본격 시행되면 이에 대해서는 강력하게 대처할 것으로 보인다.

세력전이 일어나는 초기단계에서는 지배국가는 도전국가의 세력확장을 미연에 방지하기 위하여 예방전쟁을 하려고 하지만, 도전국가는 전쟁 승리 가능성을 더욱 확고히 하기 위하여 전쟁을 차후로 미루는 세력전이론은 현재의 중국(도전국가)과 미국(지배국가)의 동북아 정책에서 그 실효성을 검증받을 수 있다. 만일 중국의 경제발전 속도가 여전하고 미국과 일본이 이에 위협을 느끼면 미·일 동맹세력은 중국의 부상을 방치하지 않고 사전에 제어하기 위하여 예방전쟁(preventive war)을 일으킬 수 있을 것으로 분석된다. 예방전쟁은 중국의 도전으로 세력전이 나타나기 전의 잠재적인 도전 상황에 미리 대처하기 위한 정책의 일환으로 야기될 수 있다. 이러한 상황에 직면하여 중국은 동반자외교, 다자주의 등을 토대로 미국의 패권주의를 약화시키는 한편, 미국과의 관계 개선을 통하여 미·일동맹세력의 예봉을 피하기 위하여 온갖 노력을 경주한다.

이 경우 미국은 예방전쟁의 구실을 북한 핵문제나 대만문제로 삼고 중국 견제를 위한 예방전쟁을 미·일동맹과, 경우에 따라서는 한·미동맹을 축

으로 중국과 일전을 벌일 수 있다. 이 경우 중국이 패할 경우 중국은 미·일동맹세력에게 동북아 주도권을 완전히 내주고, 동북아시아는 미·일동맹 세력의 지도력에 의해 지역질서가 재편될 것으로 보인다. 반면, 미·일동맹이 예방전쟁에서 중국에게 패할 경우 동북아시아는 패권국가 중국의 지도 아래 지역질서가 급격하게 재편될 수 있다.

또한 중국의 국력이 확장 일로에 있으며, 중국의 지역질서에 대한 불만족도가 높음에도 불구하고 미·일동맹이 이를 시정하지 않을 경우 중국은 미·일 동맹세력을 선제공격하는 도발전쟁을 일으킬 수 있다. 세력전이 진행되는 중기이후 단계에서 강력한 역내 도전국인 중국이 쇠퇴하는 지배 국가 미국에게 도발전쟁을 야기하기 전에 미국이 동북아에서 고립정책을 추구하면 동북아시아 지역질서는 일본과 러시아가 중국의 지역패권에 문제를 강력하게 제기하지 않는다면 상대적으로 평화적인 방식으로 세력전이 일어날 수 있다. 이와 유사하게 향후 중국이 장거리 군사투시능력을 위시한 종합국력이 미국에 버금가는 강대국으로 등장할 경우 미국은 중국과 경쟁하기 보다는 중국과 돈독한 동반자 관계 수립을 추진할 수도 있다. 미국과 중국간의 동반자 관계 확립은 미·일동맹 및 한·미동맹의 청산을 의미하며, 동북아시아 지역질서는 중국과 미국의 주도 아래 형성될 것이다.

위와 같은 상황은 중국의 국력이 급속하게 성장되고, 미국의 패권주의적 정책이 유지된다는 가정 하에 설정할 수 있는 시나리오이다. 그러나 중국경제가 높은 성장궤도를 유지하지 못할 경우 중국의 국력은 미·일동맹의 힘에 미치지 못하는 결과가 초래된다. 그럴 경우 동북아 지역질서는 미국의 패권이 유지되는 패권안정 상황이 현실적인 시나리오이다. 안정적인 현상유지 형태의 동북아 지역질서를 예측하는 패권안정 시나리오에서는 미국이 일본과의 동맹관계를 기반으로 중국을 견제하고, 역내 국가들은 현존

지역질서의 안정을 깨뜨리지 않는 범위 내에서 변화를 추구하게 될 것이다. 미국 주도의 패권안정 시나리오는 중국이 민주화되고 시장경제체제가 제도화되고, 제반 역내질서 문제를 미국과 함께 민주적으로 해결할 경우이다. 이 경우에는 미·중간의 세력전이 전쟁 가능성은 매우 낮아질 것으로 분석된다.

#### 나. 우리의 대응전략

동북아시아 지역질서 변화 시나리오 가운데 실현가능성이 제일 큰 것은 중국의 급속한 부상을 제어하기 위하여 미·일 동맹세력이 중국에게 예방전쟁을 일으키는 시나리오이다. 중국은 현재의 입장에서 미국과의 전쟁 상황을 회피하려고 미국과의 동반자관계를 강화하는 등 다극화 외교를 추진하지만, 미국은 북한 핵문제, 대만문제 등을 기회로 중국의 부상을 억제하려고 할 것으로 보인다. 이러한 상황을 전제하면 한반도는 그야말로 주변강대국들의 각축장이 될 가능성이 농후하다. 이 경우 우리정부는 이러한 사태를 미연에 방지하기 위한 전략을 수립해야 한다.

미·중간의 예방전쟁을 방지하기 위해서는 핵사용이 배제되고 재래식 군비로 전쟁을 할 경우 중국과의 전쟁은 미국이 승리하기 어렵다는 점을 미국측에게 설득하여 전쟁을 사전에 방지해야 한다. 또한 우리정부도 한반도가 전장으로 변할 수 있기 때문에 중·미전쟁을 반대한다는 입장을 적극 개진해야 한다. 더욱이 중국과 미국간의 세력분포의 변화로 인하여 동북아 질서가 재편될 경우 이러한 세력전이 평화적 방식으로 일어나도록 우리 정부는 온갖 노력을 경주해야 한다. 민주국가들은 분쟁이 야기될 때 전쟁이 아닌 평화적인 방법으로 문제를 해결할 가능성이 높다는 것이 일반적인

시레이므로 중국을 물리력 동원보다는 화평연변(和平演變) 방식으로 점진적으로 민주화시키는 방안을 미국에게 제안 설득해야 한다.

이러한 원칙론적인 입장 개진 이외에도 미국은 중국을 강력 견제하기 위한 정책의 일환으로 물리력을 기반으로 북한 핵문제에 접근할 수 있으므로 우리는 이러한 상황에 적극 대처해야 한다. 미국의 한반도정책은 동북아시아에서 미국의 영향력을 유지·확대하면서 중국이 지역 패권국으로 등장하는 것을 제어하는 동북아정책의 일환으로 수행되고 있다. 중국 역시 현대화 추진전략의 일환으로 한반도정책, 특히 북한 핵문제를 다루고 있다. 즉, 한반도 비핵지대화 원칙과 북한 핵문제의 평화적 해결 원칙은 한반도 주변정세 악화를 막고 한반도 평화와 안정을 유지하면서 경제발전을 추진하려는 중국의 의도가 반영된 정책기조이다. 우리 정부 또한 북한 핵문제를 평화적인 방법으로 접근하여 햇볕정책에 의해 한반도문제를 해결하려는 입장을 지니고 있다. 북한은 북·미관계 개선에 의한 경제지원, 체제보장 등을 통하여 탈냉전 후 고립무원 상태에 있는 상황을 타개하려는 목적에서 핵문제를 활용하고 있다.

그러므로 북한 핵문제는 동북아시아에서의 미국의 패권주의 정책, 중국의 한반도 현상유지정책, 한국의 햇볕정책, 북한의 생존전략 등이 어우러져 진행되고 있는 것으로 분석된다. 여기에서 주목할 만한 사항은 미국의 동북아정책이 남북한 및 중국의 한반도정책과 궤도를 달리 한다는 점이다. 미국은 패권유지 및 중국견제를 위하여 북한 핵시설을 정밀 폭격하는 등 물리력에 의존하여 북한 핵문제에 접근할 수 있다.<sup>138</sup> 이러한 미국의

138 미국이 북한 폭격 등을 시도할 경우 다음과 같은 계산에 의해 추진될 수 있다. 우선 첫째로 부시행정부는 이라크전쟁에서 입은 치명적 정책 실패를 핵무기 보유 등을 지인한 북한을 응징함으로써 패권국가의 위상을 만회하고,

북한 공격은 중국에 대한 예방전쟁을 야기하여 한반도는 중국, 러시아, 일본 등의 개입을 불러들여서 그야말로 강대국들의 각축장으로 변할 수 있다. 이러한 상황을 미연에 방지하기 위하여 우리정부는 햇볕정책과 미국 부시행정부의 패권주의정책과의 갈등을 봉합해야 한다. 특히 우리정부의 햇볕정책과 미국의 중국견제에 맞추어져 있는 동북아정책과 충돌하지 않도록 온갖 노력을 경주해야 한다. 미국의 동북아 지역에 대한 영향력은 우리 사회가 지향하고 있는 민주주의와 시장경제를 위해서도 필수불가결하다는 우리정부의 입장을 분명하게 천명하여 햇볕정책에 대한 미국의 우려를 불식시켜야 한다.

우리가 한반도 통일국가의 미래상을 민주주의, 시장경제, 국민복지 등에 기본가치를 두고 대북정책을 추진해 나간다면, 우리정부의 대북정책은 미국의 대북정책과 근본적으로 배치되지 않는다. 부시행정부의 동북아정책은 현상타파 정책적 요인이 많이 함축되어 있지만, 이러한 정책노선은 동북아시아에서 미국의 국익이 유지되는 한, 변화가 가능하다. 예컨대 클린턴정부가 추구한 것처럼 중국을 국제사회에 편입시켜 국제기구와 미국의 주도하에 제정된 국제규약의 제약을 더욱 많이 받게 함으로써 중국의 정치·사회체제를 변화시키려는 정책노선으로 미국의 동북아정책은 변화 가능하다.

따라서 우선 우리정부가 취해야 할 정책기조는 대북정책의 정체성을

---

둘째로 북한을 공격함으로써 중국의 반응을 떠보고, 만일 중국이 미국의 북한 공격에 방관적 자세를 보일 경우 북한을 붕괴시켜 한반도 전체에 친미정권을 수립함으로써 중국 견제를 본격적으로 수행하고, 셋째로 미국의 북한 공격에 이은 북한의 남한 공격을 한국사회 내부의 반미정서를 약화시키는 방편으로 활용할 수 있다.

분명히 확립하여 향후 한반도 문제 해결방안에 대한 미국의 우려를 불식시켜야 한다. 한반도에 대한 미국의 이해관계를 충분히 고려함으로써 우리정부의 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하고, 이러한 토대 위에서 대북 화해협력정책을 취해야 한다. 이러한 정책적 차원에서 먼저 우리가 추구하는 대북정책의 목표는 민주주의와 시장경제를 기본가치로 하는 통일국가라는 점을 분명히 천명해야 할 것이다. 이러한 대북정책의 정체성 천명한 한 미동맹관계를 굳건하게 구축하고 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하는 토대가 될 것이다. 한반도 냉전구조 해체 및 한반도 평화체제 구축 노력은 대북정책의 정체성 확립에 의해 동맹국정책이 궤도에 오른 다음 점진적으로 추진되어야 한다.

한 미동맹관계를 확립하려는 우리정부의 시도가 동북아 세력균형을 파괴하고 역내 안정을 해침으로써 동북아 긴장을 고조시키려는 방향으로 발전되어서는 안 된다. 특히 부시행정부의 대중국 정책이 『전략적 경쟁』을 추구할 경우 미·중 관계가 경색되고 남북관계는 어려움에 빠질 수 있다. 이러한 상황을 완화시키려는 정책의 일환으로 우리정부는 동북아 갈등을 해소시키는 방향으로 동북아정책을 추진해야 한다.

동북아 갈등구조의 완화를 위하여 우리정부는 ASEAN의 주도하에 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, EU의장국이 참여하고 있는 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 미국, 일본, 중국, 남북한이 공동 참여하는 동북아 협력대화 (Northeast Asia Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP), 아태 안보협력회의(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP) 등 지역, 정치·군사적 협력을 강화시키기 위한 지역안보대화에 적극 참여해야 한다. 나아가 한국정부는 대북정책 추진환경 조성을 위하여 중국, 러시아, 유럽국가들의 협조를 최

대한 이끌어 내야 하지만, 이 정책이 대미정책과 충돌하는 방향으로 나아가서는 안된다. 우리정부는 이러한 지역안보 대화에 참여하는 동시에 APEC을 비롯, 동북아 경제협력에도 적극 참여하여 역내갈등을 완화시켜야 한다.

그럼에도 불구하고 미국이 대북강경정책을 구사한다면, 우리정부의 입장은 우선 남북관계 개선에 대한 양해를 미국에게 구하는 한편, 북한으로 하여금 미국이 설정한 적색선(red line)을 넘지 못하도록 해야 한다. 대북포용정책이 최선의 대북정책일 수 있으나, 미국의 대북공격보다는 한반도 대치상황이 차악(次惡)적 상황이므로 우리정부는 미국의 대북정책 노선을 용인하되, 최소한의 수준에서 남북한관계 개선을 지속해 나가야 한다. 여기에서 미국이 북한과의 전면적 관계 개선을 기대하기 어려울 것이며, 미국은 미사일, 생화학무기, 재래식 군비, 인권 문제 등을 거론하면서 북한과 일정 수준의 대치관계를 지속할 것이다. 그러나 미국의 대북 적대적 무시정책은 미국의 새로운 행정부가 들어오면 변화할 수 있으므로 우선 시간을 벌어야 한다는 시각에서 우리정부와 국민들에 의해 용인될 필요가 있다.

민족의 생존이 달린 북한 핵문제를 해결할 수 있는 또 다른 방안은 이제이(以夷制夷) 전략이다. 즉 중국으로 하여금 미국에게 대응하게 하는 방식이다. 만일 미국이 북한 핵문제를 경제봉쇄, 해상봉쇄, 정밀폭격 등의 수순을 받으면서 물리력을 통한 방식으로 해결할 의지를 보인다면, 중국으로 하여금 물리력 행사 등 대미 강경 대응의지를 밝히게 함으로써 미국의 전쟁의지를 꺾게 만들어야 한다. 미국은 한국에 대한 경제적 제재, 예컨대 국가신용등급 하향조정, 각종 한국산 상품 수입 제한 조치 등을 통하여 한국경제가 미국에 의존되어 있다는 점을 과시하고 이를 통하여 한국정부의

한반도정책을 미국 편향적으로 견인할 수 있다. 그러므로 이러한 정책대안은 피동적 한·미공조의 틀을 벗어날 수 있는 정부의 결단력과 이를 지원하는 국민들의 적극적 의지가 있을 경우에만 실현이 가능하다. 또한 북한에게 미국에 의한 대북공격의 빌미를 줄 수 있는 핵개발 포기를 강력하게 요구하는 한편, 북한의 개혁·개방을 강력하게 지원하겠다는 의지를 표명하여 우리식 민족공조를 추진해야 할 것이다. 그러나 이러한 이이제이 방식은 국제정치적으로 중국이 미국에 대해 동반자 외교 등을 비롯한 대미외교선을 강경노선으로 전환하지 않는다면 실효성이 없을 것으로 판단된다.

미국의 예방전쟁 시나리오는 미·중간의 세력전이 초기 단계에서 발생할 수 있는 상황이다. 미·중간의 국력 분포 차이로 세력전이가 지속적으로 일어날 경우 미·중관계 역시 변화되고, 동북아 질서는 재편될 수밖에 없을 것이다. 미국이 중국을 예방전쟁을 통해 중국의 부상을 제어하지 않는다면 중국은 우선 다극화 외교전략을 통해 국력을 지속적으로 신장시킬 것으로 보인다. 이 과정에서 미국이 중국에게 고립주의 정책 구사, 동반자관계 구축 등 평화적인 방법으로 지역 패권을 이양하지 않음으로써 역내질서 내부에서 도전국 중국의 불만족도가 증대될 경우 중국은 역내 패권국가인 미국에게 도전하는 도발전쟁을 일으킬 가능성이 크다. 이 경우 국력이 급성장한 중국이 미·일동맹세력에게 승리할 가능성이 매우 높기 때문에 한·미동맹에 의존하고 있는 우리정부의 동북아정책은 적극 재고할 필요가 있다. 특히 중·미 전쟁은 한반도에 직·간접적인 영향을 미치게 되므로 우리정부는 중국이 역내 불만세력이 되지 않고 세력전이가 평화로운 방식으로 전개 되도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 그럼에도 불구하고 중·미전쟁이 발발하면 우리정부는 중립을 지키면서 참전을 자제하는 것이 최선의 방안이지만, 참전을 할 경우 어느 편에 속해 참전할 것인가에 대한 득실계산을 분

명히 하면서 전쟁 동맹국을 결정해야 할 것이다.

중·미간 세력전이가 평화로운 방식으로 전개될 경우, 예컨대 미국이 고립주의 정책을 통해 동북아시아에서 철수한다면 우리정부는 새로운 강대국 중국에게 편승하는 편승동맹정책을 구사할 필요가 있다. 한국과 같이 주변 강대국에 비해 상대적으로 국력이 약한 국가는 중국과 같은 위협세력에 대항하기 위한 동맹파트너를 쉽게 구하지 못할 경우 편승동맹정책을 취하게 될 것이다. 그러나 미국이 중국에게 동북아 주도권을 상당 부분 할애하는 정책을 추진할 경우 우리정부는 미국과 동맹관계를 유지하되 중국과의 관계는 건설적인 동반자관계를 구축하여 동북아 질서의 균형을 유지하는 균형동맹외교노선을 추구할 필요가 있다.

위에서 살펴 본 동북아 질서 재편 시나리오에서 대한민국이 평화, 민주주의, 경제번영 등의 기본가치가 구현되는 국가로서 자리 잡기 위해서는 무엇보다도 지속적인 국력신장이 요구된다. 한반도를 둘러싼 주변4강, 특히 미국과 중국간의 쟁투에서 동맹외교, 동반자 외교, 편승 외교 등을 구사하기 위해서는 경제발전과 더불어 자주적인 국토방위를 할 수 있는 충분한 군사력 확보가 우선시되어야 할 것이다. 국력신장이 수반되지 않는 외교전략은 냉혹한 국제현실에서 실효성을 상실하고, 급격하게 진행되고 있는 동북아 질서 재편과정에서 주권침해 및 주권상실로 이어질 가능성이 크다고 하겠다.

## 제2부 동북아 안보 협력

- IV. 북한의 대량살상무기(WMD) 개발과 동북아 안보  
..... 홍관희
- V. 재래식 군비통제와 동북아 협력 ..... 전성훈
- VI. 동북아 다자안보협력 방안 ..... 박종철

#### IV. 북한의 대량살상무기(WMD) 개발과 동북아 안보

홍 관 희

##### 1. 서론

21세기 들어서서 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)는 국제사회와 인류에 대한 가장 두드러진 위협의 하나가 되고 있다. ‘탈냉전’에도 불구하고 대량살상무기 확산과 그 위협은 오히려 증대되고 있으며, 특히 9·11테러 이후 테러리스트와의 연계 가능성으로 대량살상무기에 대한 경계 목소리가 높아지고 있는 상황이다.

한반도 주변 곧 동북아의 안보 상황은 무엇보다도 북한이 핵무기, 탄도미사일, 생물·화학무기를 지속적으로 개발하고 실전배치함으로써 크게 위협받고 있다. 특히 최근 북한의 핵개발 기도는 동북아 안보를 위협하는 최대의 요인으로 부상해왔다. 2002년 10월 우라늄농축 방법에 의한 핵개발 시인(是認)으로부터, 12월 핵시설 재가동 선언을 거쳐, 2003년 1월 마침내 핵확산금지조약(NPT: Non-Proliferation Treaty)을 탈퇴하기까지, 북한은 요동치는 동북아 안보환경의 틈새를 이용하여 핵위기를 가속화시켜왔으며, 이라크 전쟁 이후 북경 3자회담과, 수 개월의 탐색기간을 거쳐 ‘확대 다자회담’ 곧 6자회담 틀에 이르는 협상 국면에서도 핵개발 기도를 버리지 않아왔다. 북한의 핵보유 여부, 핵개발 능력 여부, 핵개발 의도와 목적, 핵실험과 핵보유 선언 전망 등에 대한 추정과 논란이 난무하고 있는 가운데, 향후 6자회담의 행태는 북한 핵문제에 대한 새로운 전환점을

맞게 하고 있다.

북한 핵문제는 그 성격상 대한민국의 국가안보에 대한 심대한 위협임과 동시에, 국제세계의 안정과 평화, 그리고 앞서 언급한 바 동북아 안보에 대한 도전이자 위협요인이다. 동북아시아의 제(諸)국가들 곧 북한을 제외한 한·미·중·러·일 등은 모두 한반도의 비핵화, 한반도의 안정과 평화를 통한 동북아의 안정, 자유무역체제의 타당성과 효율성, 자유무역에 입각한 상호의존과 교류·협력의 증대, 국제규범의 준수 등에 동의하고 있다. 지금까지 동북아 정세불안의 원인은 북한체제의 불안정성과 김정일정권의 대남 전략, 그리고 대량살상무기 개발을 통한 국제사회에의 도전성으로부터 기인하였다. 특히, 북한 사회주의경제의 낙후, 북한의 인권탄압, 군사력 증강, 대량살상무기의 지속적 개발 등이 그 주요 요인이었음을 부인할 수 없다.

북한의 핵개발 기도로 1994년 이후 지난 8년간 한반도 안보질서를 유지해 온 핵심 축으로서의 「제네바핵합의」 체제는 사실상 파괴되었으며, 이제 다자회담 틀 곧 6자회담을 통해, 어떻게 북핵(北核)을 억지하여 동북아의 새로운 안보 틀(framework)을 형성할 것인가가 당면한 최대의 대북·대외정책 과제로 대두되고 있다. 확대된 다자회담 틀로서의 6자회담이 현재 진행 중이며, 북한핵문제는 이제 「제네바핵합의」에 기초한 과거 미·북 쌍무관계로부터 한반도 주변 4국이 모두 참여하는 ‘다자협상’ 틀로 변화하고 있다. 미국의 영향력과 역할이 압도적 비중을 차지하고 있는 가운데, 북한에 대한 영향력이 큰 중국의 역할이 상대적으로 부상하고 있으며, 일본과 러시아의 비중은 비교적 약소한 단계에 머물러 있다. 동북아 안보를 확고히 함에 있어, 남북한 당사자와 미국 뿐만 아니라, 한반도 주변 3국의 움직임과 상호관계 및 한반도에 대한 이들 국가들의 입장과 전략을 고려하

는 것이 필요하고 중요해졌다.

동북아 안보의 핵심은 동북아 안보에 결정적 역할을 행사하고 있는 미국의 동북아시아정책, 보다 구체적으로 대북정책에 달려있고, 아울러 한반도 당사국인 한국과, 미국을 비롯한 중·러·일 등 주변국들이 북한상황을 어떻게 다루느냐 하는데 달려있다. 곧, 어떻게 북한을 효과적으로 다룸으로써, 동북아의 안정과 평화를 이룩할 것인가 하는 것이다.

이 글은 북한의 대량살상무기 개발의 성격과 동북아시아 각국이 북한 대량살상무기 개발에 대하여 갖는 입장과 전략을 검토하고, 현재 진행중인 북핵 다자협상 틀의 성격을 분석하면서, 북한의 대량살상무기 개발을 억지하고 한국의 국가안보를 확립하기 위한 한국의 정책방향을 모색하려 시도하였다.

## 2. 북한 대량살상무기 개발의 본질

### 가. 대량살상무기 개발의 의도와 목적

북한이 남북관계의 기존질서를 파기하고, 미국 등 국제사회로부터의 온갖 압력과 억지 노력에 저항하면서 핵무기를 개발하고자 하는 의도는 무엇인가?<sup>139</sup> 한국과 미국에 대한 협상용인가? 한·미·일 등으로부터의 경제 지원 획득용인가? 2002년 10월 이후 수차에 걸쳐 핵개발을 기정사실화하고 핵보유 사실을 공개적으로 밝히는 이유는 무엇인가?<sup>140</sup> 미국과 한반도

---

139 북한의 핵개발은 남북관계에서 한반도비핵화선언에 대한 위반이고, NPT(핵 확산금지조약)의 위반이며, 「제네바핵합의」의 파기인 동시에, IAEA핵안전조치협정의 위반으로 평가된다.

문제를 담판지으려는 시도는 아닌가? 이상이 대략 북한 핵개발을 둘러싸고 북한의 의도와 목적에 관해 제기되어 온 문제들이다.

우선, 북한의 핵개발 기도가 단순히 ‘협상용’이나 ‘경제지원 획득용’이 아니리라는 추정인식이 2002~2003년을 지나오면서 전문가들 사이에 그리고 일반 국민들 사이에 확산되고 있다. 그 가장 큰 근거로서는 강력한 북한의 “핵보유 의지”를 들 수 있다.<sup>141</sup> 북한의 핵개발 시도가 이미 오래 전 김일성 생시(生時)인 1980년대 후반, 극도의 ‘체제불안’ 인식으로부터 본격 시작되었으며,<sup>142</sup> 1994년 이후 『제네바핵합의』에 의한 핵동결 약속을 위반하면서 우라늄농축을 이용, 비밀핵개발을 지속해 올 만큼 집요한 핵개발 의지를 가지고 있고, 미국에 대하여 핵문제 해결을 위한 유일한 방법으로 경제적 지원보다는 마-북간 불가침조약 체결을 지속적으로 요구해 왔다는 사실 등이 이를 뒷받침해준다.

북한은 한국전쟁 이후 몇 번의 무력 적화통일의 기회를 핵무기 미보유로 인해 포착하지 못했다는 회한(悔恨)과 미국의 핵위협에 따른 수모를 동시에 느끼고 있어서, 김일성의 핵개발에 대한 의지는 매우 확고한 것이었다는 점이 주목된다. 특히 핵무기 원료인 우라늄 채광으로부터 핵연료 가

140 2003년 4월 북경 3자회담에서 북한측 대표인 이근 외무성 부국장은 제임스 켈리 미 국무부 차관보에게 “북한은 이미 핵무기 2개를 보유하고 있으며, 모든 수단으로 핵무기 능력을 보여주겠다”고 언명하였다.

141 신성태 “북한의 핵개발 능력과 현황,” 『국제잇슈해설』(서울: 자유기업원, 2003. 11.12)

142 황장엽 前북한노동당 국제담당비서는 “북한에서는 이미 김일성이 살아 있을 때부터 국제기구의 정밀사찰을 받게 될 경우를 대비해 일정 단계에 가면 핵보유를 선언하고 협상에 나선다는 전략을 세워두고 있었다”고 밝혔다. 『월간조선』, 2003년 12월호, pp. 248-249.

공과 흑연감속원자로, 사용후핵연료 재처리시설, 기폭장치, 탄도미사일의 완성 등 모든 원료와 절차를 외국에 의존하지 않고 독자적으로 완성해왔다는 점이 핵개발에 대한 북한의 강한 의지를 잘 말해 준다.<sup>143</sup> 결국, 40년 이상의 오랜 대량살상무기 개발 역사와 1994년 「제네바핵합의」에 따라 핵동결을 약속한 이후 70차례 이상 고풍실험을 지속적으로 해 온 사실이 북한의 핵개발·보유 의지가 우리가 가정하는 것보다 훨씬 견고한 것임을 말해 주는 것이다.

핵개발 여부를 결정하는 ‘핵폭발 실험’에 관해서도, 북한은 핵전략상 핵실험을 유보하고 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 만일 북한이 핵실험을 할 경우, 미국과 한국 및 일본의 반발과 강경대응을 초래하게 될 것은 명약관화하다. 북한이 이미 “핵확산금지조약(NPT)의 취약점을 틈타 연료봉에서 5~6개의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 추출하는데 성공했다”는 분석도 나오고 있다.<sup>144</sup> 그러므로, 현재 북한은 불확실핵정책(NCND: Neither Confirm Nor Deny)을 구사하면서, 탄도미사일에 탑재할 핵탄두를 경량화하는데 막바지의 심혈을 기울이고 있는 것이 아닌가 추정되는 것이다.<sup>145</sup>

다만, 대량살상무기 개발을 위하여는 많은 자원(財源)이 필요하고, 경제적·기술적 역량이 뒷받침되어야 한다. 과연 북한의 경제침체 상황을 고려할 때, 그러한 경제적 뒷받침이 오랜 동안 계속될 수 있는가 하는 것이 문제가 된다. 그러므로, 대북 경제협력 및 지원과 기술 이전(移轉)에 엄격

143 신성택, 전거서.

144 윌리엄 페리 前미국 국방장관, 2003년 12월 10일 뉴욕 아시아소사이어티 연설 참조, 「자유아시아방송(RFA)」, 2003.12.12.

145 신성택, 전거서.

한 통제가 필요하고, 북한이 핵개발 의지를 포기하지 않을 경우, 대북 경제·무역·기술제재가 결국 대량살상무기 개발 억지에 효과가 있으리라는 판단을 하게 되는 것이다.

이렇게 볼 때, 북한의 핵개발 의도와 목적은 ‘체제보존용’과 ‘핵보유 자체 목적용’, 그리고 ‘대남전략용’ 또는 ‘대미전략용’의 혼합목적으로 보는 것이 타당하지 않을까 판단된다. 다시 말하면, 북한은 1980년대 후반에서 1990년대초 북한체제에 불어닥친 ‘고립화’ 기운으로부터 벗어나기 위한 전략에서 핵개발을 시도한 측면이 있었음을 부정할 수 없지만, 이후 전개된 한반도 정세의 역동성 특히 미·북 쌍무관계의 급진전은 북한으로 하여금 오히려 한·미관계를 이간시켜 남한을 고립화하고, 한반도에서 북한의 전략적 우위를 확보하고자 하는 적극적인 대남전략적 접근에서 핵개발을 가속화하게 하였다는 분석이 가능한 것이다.

북한은 지금까지 핵·미사일 개발을 “미국의 침략 위협”에 대처하기 위한 생존권과 자주권의 문제로 주장하고, “정당한 자위의 수단으로서, 핵억제력을 강화해 나갈 것”이라고 공언해왔으나,<sup>146</sup> 이 또한 부분적인 목적에 불과하며, 이제 보다 본질적인 목적은 한반도에서 군사적 헤게모니를 장악하여 남한을 ‘불모’로 확보하고, 동시에 핵·미사일 등 대량살상무기 개발을 대미 협상 칩으로 적극 활용, ‘주한 미군 철수’가 포함된 한반도 현안 이슈를 미국과 포괄적 방식으로 일대 타결하고자 하는 의도가 아닌가 추정되는 것이다.<sup>147</sup>

146 북한정권 수립 55주년 기념식에서의 북한인민군 총참모장 김영춘의 연설 참조 『연합뉴스』, 2003.9.9

147 필자의 저서, 『북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응』 통일연구원 연구보고서 02-17 (서울: 통일연구원, 2002.12) 참조. 한편 미CIA 조지 태닛 국장

### 나. 대량살상무기 개발과 북한의 대남·대미전략

북한은 상기 의도와 목적을 토대로 핵개발을 지속하기 위한 모든 노력을 경주하고 있는 것으로 추정된다. 대외적으로 북한은 핵무기 보유 국가군(群)에 포함되고 결국 핵개발·보유를 기정사실화시키려 노력하고 있다. 북한은 핵무기를 필두로 하는 대량살상무기 개발을 통해 남한에 대하여는 무력 위협과 동시에 ‘공포에 의한 반전·평화’ 무드의 확산을 노리면서, “민족공조론”에 기초하여 남한으로부터의 경제지원 획득에 나서고 있다. 주로 남한의 대북지원으로 이루어진 남북한 교역액은 현재 사상 최고 수준에 도달하고 있다.<sup>148</sup> 북한은 또한 핵문제는 남북간 문제가 아닌 미·북간 문제라고 주장하고, 남북대화 채널에서 핵문제 논의를 거부하고 있다.

한국국민들의 일부는 현재의 핵위기가 미국의 대북 강경정책에 의해 발생한 것이라는 북한의 주장에 현혹되고 있고, 따라서 전쟁을 피하기 위하여 북한을 달래야 하며, 대규모 대북지원이 불가피하다는 논리에 설득당하고 있다. 평화를 위해, 그리고 통일을 위해 남북간 경제 격차를 줄여서, 경제력 균형이 필요하다는 ‘이해하기 어려운’ 주장도 제기되고 있다. 이러한 견해와 주장이 한반도 현실에서 얼마나 적실성이 있는지 의문이다. 북한이 핵무기 등 대량살상무기 개발을 기도하고 있는 상황에서, 북한의 경제력 강화는 곧 북한의 군사력 강화로 직결되고, 이는 김정일정권의 대남 전략 강화를 가져올 것은 너무나 자명(自明)하다. 이는 결국 평화가 아니

---

은 북한의 핵개발 목표는 핵무기의 보유를 미국이 용인하도록 하는 데 있다고 2003년 2월 11일 주장한 바 있다. 『연합뉴스』, 2003.2.12.

148 2003년 1~11월 남북 교역액은 전년도 동기간 대비 18.2% 증가한 6억 7천만 달러를 기록한 것으로 알려지고 있다. 『연합뉴스』, 2003.12.15.

라 한반도에서의 긴장고조를 초래하게 될 가능성이 매우 높기 때문이다.

김정일정권은 대북정책을 두고 벌어지는 이러한 한국 내부의 대립·갈등 상황을 잘 파악하고 있으며, 북한에 우호적인 세력을 포용하는 한편, 북한에 대해 원칙있는 자세를 주문하는 세력을 ‘외세와 연계된 주구세력’으로 매도하여 고립시키려는 매우 효과적인 선전전(宣傳戰)을 전개하고 있다.<sup>149</sup> 특히 북한의 이중적이고 심리전적인 대남 “평화”·“통일”·“민족” 공세는 한국사회의 대북 인식을 양극화시키면서, 북한 도발가능성에 대한 방위태세를 약화시키고, 반미(反美)정서를 확산시키며, 북핵문제에 임하는 한국민들의 대응자세에 극도의 혼란을 유도하고 있다.

북한이 핵무기 등 대량살상무기 개발을 추진하는 이상, 북한의 “평화” “통일” 주장은 ‘위장(僞裝)’으로 판단하지 않을 수 없을 것이다. 핵개발에 대한 북한의 의도를 보다 냉정하고 정확하게 파악함으로써, 한국 국가안보상 최대 위협이라 할, 북한 핵개발의 위험성이 결코 과소평가되지 않도록 해야만 할 것이다.

북한은 미국에 대하여 ‘적대적 관계 해소’와 ‘체제안전 보장’ 그리고 ‘불가침조약 체결’을 지속적으로 요구하고 있다. 핵개발과 연관된 북한의 대미전략은 쉽게 간파하기 어려운 점이 있다. 북한은 핵무기 문제가 한반도의 주요 이슈로 대두되면서, 일관되게 핵개발 포기의 유일한 조건으로 미국과의 불가침조약 체결을 주장하여오고 있다. 미국이 수차례에 걸쳐 북한

149 북한은 연일 “민족공조”론을 선전해오고 있다. 북한은 동시에 “한반도전쟁은 핵전쟁이 될 것이며, 그 피해는 남과 북을 가리지 않을 것”이라는 위협을 계속하고 있다. 상세한 내용은 2003년 2월 9일 북한 내각 기관지 『민주조선』 <논평> 참조. 북한은 2003년 지속적으로 이라크파병 반대, 주한 미군 철수, 反외세를 주장해 오면서, 한·미동맹을 이간시키려는 노력을 계속해오고 있다.

에 대해 침공할 의사가 없음을 여러 경로를 거쳐 밝혔음에도, 의회비준과 같은 가시적이고 법적 절차가 수반되는 미·북간 불가침조약을 요구하고 있는 배경에는 미·북 단독 불가침조약을 통해 미·북간 한반도 평화협정을 체결하고, 이를 통해 주한 미군의 위상변화 또는 감축 내지 철수를 추구하고 있는 것으로 해석된다. 핵문제를 계기로 형성된 미·북 협상 채널을 통해 ‘핵을 지렛대로 삼아 미국으로 하여금 한반도를 대표하는 권력실체로서 북한을 인정하게 하여, 한반도 전반 이슈를 북한과 일대 타협·타결하도록 유도하고자 하는 것이다. 북한은 1960년대말부터 70년대초에 이르기까지 베트남에서 있었던 미국과 월맹간의 평화협정 체결과 미군철수 그리고 월남의 공산화 사례에 아직도 집착하는 모습이 엿보인다.<sup>150</sup>

2003년 10월 부시대통령이 제안한 “북핵 포기시, 문서에 의한 체제안 전보장”안에 대하여, 북한은 “동시행동 원칙”과 “일괄타결 원칙”을 주장하였는 바, 이는 그동안 先핵포기를 요구해 온 한·미 양측에 대하여, 先핵포기 없이 북한에 대한 혜택사항을 포함, 핵문제를 협상테이블에서 논의해 보자는 주장으로서, 후술하겠거니와, 이는 북한이 핵개발을 지속하면서 경제지원을 얻어내려는 지연전술이며, 협상의 장기화를 염두에 둔 제안일 가능성이 높다.

한편 북한은 극심한 경제난에도 불구하고 각종 무기수입에 열중하여 최근 5년간 4억 달러 상당의 무기를 도입해 온 것으로 드러나고 있으며, 이란을 비롯한 중동지역 등에 1억 1천만달러 이상의 스커드 미사일과 미사일관련 부품을 수출한 것으로 보도되고 있다.<sup>151</sup> 이와 관련, 값싼 크루

150 통일연구원, 『한반도 평화체제 구축방안』(서울: 통일연구원, 1995.9) pp. 5-7.

151 국방부가 2003년 11월 23일 공개한 북한의 해외무기 도입 및 수출 현황 참

즈 미사일에 탑재할 수 있는 핵탄두 제조에 필요한 핵기술을 북한이 해외에 판매할 위험성도 거론되고 있다.<sup>152</sup>

#### 다. 대량살상무기 개발과 한국의 안보

북한핵을 저지하는 것은 한국의 안보를 위해 필사적인 과제이다. 현재 북한은 미국과의 대화를 적극 희망하면서도, 핵개발을 포기할 준비가 되어 있지 않은 것은 분명하다.<sup>153</sup> 북한은 핵문제를 협상 칩으로 삼아 핵의 여타의 의도와 목적으로 미국과의 협상 및 회담을 추구하고 있는 바, 그 의도를 정확하게 간파해 내지 않으면 안될 것이다.

북한핵을 저지하지 못하면, 동북아 지역에서의 핵확산은 불가피하다.

---

조 1998~99년에 1억 2천만 달러, 2000년에 1억 달러, 2001년에 1억 2천만 달러, 2002년에 6천만 달러 상당의 무기를 도입한 것으로 나타남. 한편 북한은 2002년 예멘과 이라크, 시리아, 이란 등에 6천여만달러 상당의 스커드 미사일과 미사일 부품, 99년과 2001년에는 예멘과 파키스탄, 시리아 등에 각각 3천여만달러와 2천여만달러 어치의 미사일관련 부품을 수출한 것으로 나타났다.

152 도널드 럽즈펠드 미국국방장관이 미국의 패트리엇 미사일부대 사령부에서 행한 위성 화상연설(2003.11.10) 참조. 그는 크루즈 미사일에 대해 연료장치를 더하는 것만으로 사정을 늘릴 수 있고, 육해공 어디에서든 발사가 가능하며, 핵탄두를 비롯해 다양한 종류의 탄두를 운반할 수 있어 용도가 매우 다양하다면서, “북한이 핵기술을 가장 높은 응찰자에게 팔 수도 있다”고 언명함. 그는 “우리는 새로운 방식으로 대량파괴무기의 확산과 거래를 막아야 한다”면서, “이는 어느 한 나라, 혹은 일부 나라만으로는 이뤄질 수 없다”고 덧붙였다. 「연합뉴스», 2003.11.11

153 윌리엄 페리, 전거서.

한국의 안보와 더 나아가 동북아의 안보를 위해 북한의 핵무장이 용인되어서는 안될 것이다. 한국이 핵무장한 북한과 한반도에서 공존하게 되는 시나리오는 기히 상상조차 하기 어렵다. 그 비용과 위험이란 측면에서 매우 가공(可憐)할 만한 결과를 감수해야 하기 때문이다. 우선 북한의 핵무장 허용은 남한의 핵무장과 일본의 핵무장을 불가피하게 하고, 이는 결국 동북아시아에 있어서의 핵도미노 현상을 야기하게 되고, 이 지역에 있어서의 NPT의 붕괴를 의미한다. 한국의 입장에서 북한의 핵무장 허용은 국가안보상 새로운 위기국면에서의 진입을 의미하며, 외국투자의 급격한 감소와 경제활동의 전반적 위축으로 국민경제의 위기상황을 초래하게 될 것이다. 특히 한국국민의 심리적 불안은 각종 사회불안정을 가져오게 될 것이다.

동북아 지역의 핵확산을 막지 못할 경우, “2010년 이전에 이 지역에서 발생하는 전쟁에서 핵무기가 사용될 것이며 미국도 결코 핵공격으로부터 안전할 수 없다”는 분석도 나오고 있다. 북한처럼 경제적 압박을 받고 있는 나라들은 “핵무기나 핵개발에 쓰이는 부품, 기술을 무분별하게 확산시킬 것”이고, 미국은 이 점을 가장 우려하는 것으로 보인다.<sup>154</sup>

한·미 동맹에 이상(異常)이 감지되고 있는 가운데, 한국은 현재 ‘주한 미군 재배치’라는 새로운 안보정세 변화에 직면하고 있다. 목전에 다가오고 있는 주한 미군 재배치를 고려할 때, 북한의 핵무기는 남한에 대한 엄청난 군사적 위협이 될 수 있고, 남한사회에 심각한 공포 분위기를 조성할 수 있으며, 북한의 군사적·전략적 목적을 달성할 수 있는 지렛대(leverage)로서 활용될 수 있을 것이다.

북한의 핵개발은 동북아에 있어서의 핵확산금지조약체제의 와해를 초

---

154 윌리엄 페리, 전게서.

래할 것이기 때문에, 결국 미국 등 강대국의 개입과 간섭 및 제재를 불가피하게 할 것이다. 즉 북한의 대량살상무기 개발은 미국의 안보전략상 주요 에이젠다(agenda)에 해당하는 세계문제가 되고 있다. 후술(後述)하겠거니와, 이 점은 9·11테러사태 이후 변화된 미국의 안보전략 속에서 더욱 강조되고 있다. 여기에 북한 핵문제가 동북아 안보에서 차지하는 중요성과 비중이 있다.

북한이 핵개발을 강행할 경우, 예상보다 강력한 제재수단이 따르게 될 가능성이 높다. 우리나라 농축을 이용한 북한의 비밀 핵무기 개발 계획이 2002년 10월 폭로된 이후, 2002년말 중유제공이 중단되었고 경수로건설 사업도 1년간 중단되게 되어, 사실상 「제네바핵합의」체제가 붕괴된 현재,<sup>155</sup> 북한이 6자회담을 외면하고 핵개발을 지속한다면, 이는 한·미 양국으로부터 필사적인 저항에 직면하게 될 것이다. 2004년을 앞두고 북한의 대량살상무기 개발은 한국의 국가안보를 위협하는 최대 잠재적인 불안요인으로 떠오르고 있다.

### 3. 북한 대량살상무기 개발과 동북아 안보

#### 가. 북한 대량살상무기 개발과 미국

---

155 한반도에너지개발기구(KEEDO)는 2003년 11월 4일 비공식집행이사회를 통해 대북 경수로 건설사업의 잠정 중단을 결정했다. 그러나 미국은 설사 북한 핵 문제가 해결된다고 하더라도 경수로사업을 재개할 의사가 전혀 없기 때문에, 제네바핵합의는 사실상 소멸한 것으로 분석된다. *New York Times*, November 4, 2003.

북한의 대량살상무기 개발에 대한 미국의 ‘불용(不容)’ 입장은 확고하고 일관된 것이다. 1993~94년 핵위기사, 미국은 북한 영변 핵시설에 대한 “외과적 수술공격(surgical strike)”을 계획한 바 있었으나, 한국정부의 반대로 무산된 바 있다. 이후 외교적 방법에 의해 「제네바핵합의」를 통해 경수로건설과 중유 공급을 조건으로 북한의 핵동결을 성사시킨 바 있지만, 미국정부가 이를 탐탁하게 여기지 않았다는 증거는 곳곳에서 발견된다. 경수로 건설이 궁극적으로 핵개발에 이용될 수 있기 때문이다.

미국은 1990년대말 이미 북한이 「제네바핵합의」를 위반하여 우리눈송축 방법을 이용한 비밀 핵개발계획을 진행 중임을 간파하고 있었던 것으로 보인다. 2002년 10월 켈리 특사 방북시 북한에 대한 핵추궁과 뒤이은 북한의 핵개발 계획 폭로는 실재(實在)하는 사실의 한 단면에 불과하였다. 그보다 1년여전인 2001년 9월 발생한 9·11테러사건은 미국의 대량살상무기 개발 억지 의지를 훨씬 확고한 것으로 만들었다. 9·11테러 이후 미국의 대북정책은 핵·미사일·생화학무기 등 북한의 대량살상무기 개발에 대한 보다 강하고 확고한 저지(沮止) 의지(意志)를 확인하였다. 북한과 같은 테러지원 국가들 곧 이른바 “부랑배 국가(rogue states)” 국가들이 대량살상무기에 의한 무장(武裝)을 통해 세계평화를 위협하면서, “악의 축(an axis of evil)”을 형성하고 있다고 파악한 것이다.<sup>156</sup> 미국은 특히 북한이 경제적 필요에 의해 미사일을 제3국가들에 판매할 가능성을 크게 우려해왔다. 미사일 수출을 북한과 테러리스트들의 연결고리로 파악한 것이다. 미국의 국가안보전략 보고서는 세계 제1의 탄도 미사일 수출국가로서, 북한을 ‘명시적 위협국’으로 지적하고 있다.

156 2002.1.29, 부시대통령의 State of the Union 연설 참조

2002년 10월 이후 북한핵 문제가 국제 현안문제로 부각되면서, 부시 행정부는 가능한 외교적·평화적 방법으로 북한핵을 저지하기 위해 골몰해 왔다. 먼저 북한핵은 반드시 폐기되어야 하며, 이를 용인할 수 없다는 확고한 입장을 표명하면서도, ‘평화적’ 또는 ‘외교적’ 해결의 원칙과 함께, 경제제재 또는 군사적 선택방안도 배제하지 않았다. 동시에 미국은 북한과의 협상 노력의 일환으로, 북한이 요구하는 ‘불가침조약과 ‘체제안전 보장’ 대신에 북한의 생존과 체제보장을 위해 “침략할 의도가 없음”을 수 차례 걸쳐 밝혀왔다. 북한의 간단(間斷)없는 ‘불가침조약’ 체결 요구에 대해, 최근 ‘문서를 통한 체제안전 보장’ 용의를 표명한 것도 이러한 외교적 해결 노력의 일환이다.<sup>157</sup> 이를 계기로 6자회담 2차회담의 개최가 예고되고 있는 것은 주지하는 바와 같다.

2003년도는 북한의 대량살상무기 개발 억지를 위한 미국의 대외정책이 커다란 실험과 도전에 직면한 한 해였다. 미국은 2003년 3월 이라크 공격 이후, 예상보다 짧은 기간에 전쟁을 승리로 이끌었으나, 테러 및 게릴라 저항의 지속으로 후유증에 시달리고 있다. 2003년도 한반도 상황은 이라크 전쟁에 의하여 가장 큰 영향을 받았다고 해도 과언은 아닐 것이다. 이라크 전쟁에서의 미국의 신속하고 전격적인 승리는 이른 바 “바그다드 효과”를 통해 북한으로 하여금 협상 테이블로 나오게 하는 유인 효과를 유발시켰다. 전쟁 종식 무렵, 한반도 핵위기를 가속화시키기만 하던 북한이 “형식에 구애받지 않겠다”면서, 협상 테이블로 나올 용의를 밝힌 것이다.<sup>158</sup> 그리하여 북경 3자회담이 이루어지고, 이어 확대된 다자회담 곧 6

157 2003년 10월 APEC 총회에서의 한·미 정상회담 직후, 부시대통령의 제안.

158 이라크 전쟁이 종반전에 접어든 2003년 4월 12일, 북한 외무성 대변인은 미국이 대북 적대시 정책을 포기하면, 형식에 구애받지 않고 미국과 대화할 용

자회담이 열리게 된 것이다.

한편, 북핵 저지를 위한 미국의 확고하고 단호한 입장은 2003년 5월 한·미 정상회담에서의 “추가적 조치”와 미·일 정상회담에서의 “보다 강경한 조치” 선언, 그리고 협상이 실패할 경우, 북핵문제의 UN회부 검토 의사와, 대량살상무기확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)의 실행 의지 속에 잘 나타나고 있다.<sup>159</sup> 북경 3자회담 결렬 이후 핵개발을 기도하는 북한의 집요한 의지가 저지되게 된 것도 바로 이러한 미국의 확고한 의지 때문이라 볼 수 있다.

미국은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축을 이용한 비밀 핵개발계획을 폭로한 이후, 미·북 양자간의 『제네바핵합의』에 입각한 북핵억지 정책을 대폭 수정, 한반도 주변 관련국들이 모두 참여하는 ‘다자구도’를 통한 북핵 폐기 정책을 추진해왔다. 북핵 협상에 임하는 미국의 입장과 정책은 확고하고 일관된 형태로 표명되어 왔는 바, 곧 ‘완전하고, 검증 가능하게, 그리고 돌이킬 수 없는 방법으로’ 북한의 핵폐기가 먼저 이루어져야, 그 외 잇슈 곧 대북 체제안전보장 또는 대북 경제지원에 대한 협상도 가능하다는 입장이다.<sup>160</sup>

6자회담 1차회담에서 미국 주도하의 ‘국제적 공동연대 또는 전선’이 형성된 것은 특기할만 하다. 미국은 종래 미·북 쌍무체제에 입각한 북핵억

의가 있음을 발표하였다.

159 부시대통령은 2003년 6월 1일 G8 정상회담 직전 폴란드 방문 중, 육해공에서 봉쇄 및 정지, 나포, 압수 수색을 가능하도록 규정한 ‘대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative)’을 발표하였다.

160 미국은 북핵 폐기의 3대원칙으로서, (i)완전하고(complete), (ii)검증가능하며(verifiable), (iii)되돌릴 수 없도록(irrevocable) 추진한다는 방안을 제시하였다.

지 정책을 ‘실패’로 규정, 중국·일본 등 북한에 대한 영향력이 큰 한반도 주변국가들을 활용하는 ‘다자협상 틀’을 창안하였음은 앞서 서술한 바와 같다. 특히 중국의 역할을 활용, 대북 핵역지 압박을 유도한 것이 성공의 요인으로 평가된다. 2차 6자회담을 앞에 두고 있는 현재, 미국은 중국의 역할을 높이 인정하면서도, 상기 서술한 기본 입장을 확고히 견지하고 있다. 곧 “북한이 핵프로그램을 복원하지 않을 것이라는 확신을 줄 수 있는 효과적인 검증체제에 동의하고, 그것을 이해하는 상황에서만 대북 서면안전보장을 제공할 수 있다”는 것이다.<sup>161</sup>

다시 말하면, 미국은 6자회담 2차회담 공동발표문에 북핵 프로그램의 “완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 해체(CVID)”를 보장하기 위한 핵사찰 방안과 북한 미사일과 인권문제에 대한 언급이 포함되어야 할 것을 요구하면서, 북한에 대한 혜택사항 곧 경제지원이나 중유 제공 등 반대급부는 북핵포기에 대한 철저한 검증없이 선불리 약속할 수 없다는 점을 강조하고 있다.

#### 나. 북한 대량살상무기 개발과 중국

북한의 대량살상무기 개발에 대한 중국의 입장은 2002~2003년도에 획기적 변화를 겪은 것으로 보인다. 북한의 대량살상무기 개발이 미국 등으로부터 강경대응을 유발하여, 중국의 한반도정책 기조인 ‘한반도의 안정과 평화유지’ 정책을 크게 훼손시킬 수 있음을 깨닫게 된 것이다. 특히 현

---

161 미국의 이런 입장은 2003년 12월 2일, 6자회담 2차회담 준비과정에서 밝혀진 존 볼턴 미 국무부 군축·국제안보담당 차관보의 발언에서 찾아볼 수 있다.

재 야심적으로 진행되고 있는 중국의 경제개발 작업에 북한의 핵개발 등으로 인한 한반도 정세불안이 매우 부정적으로 작용할 가능성이 크다고 판단한 것이다.

이런 관점에서 중국은 북한의 도전적이고 모험적인 대외정책을 경계하는 입장이다. 물론, 그렇다고 급격한 북한체제의 붕괴나 위축을 원하지는 않는다. 기본적으로는 현상유지 정책이라고 할 수 있다. 오히려 중국은 북한의 급속한 쇠락(衰落)을 아직은 지지하는 버팀목의 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 돌이켜 볼 때, 1992년 한·중 수교 이후 10여년간 중국은 남한과 경제·문화 분야에서 관계를 심화시키는 한편, 북한과 정치·군사적으로 기존의 우호관계를 일정부분 유지하는 일종의 등거리 외교정책을 추진해 온 것이 사실이다.

앞서 언급한 바, 중국의 대북정책 패턴이 변화를 보인 것은 2003년 3월 시작된 미국의 이라크 공격 이후이다. 9·11이후 미국의 대테러 전쟁과 이른 바 “악의 축(an axis of evil)” 국가들에 대한 강경책, 그리고 급기야 이라크에 대한 무력 선제공격은 미국이 궁극적으로 대북 군사적 행동을 감행할 수 있다는 강한 메시지를 중국에 전달하기에 충분하였다. 미국이 대북 군사행동을 취하게 될 경우, 한반도의 안정과 평화는 물론, 탈북 난민의 대거유입으로 만주 일대에 가공(可憐)할 혼란이 일어나게 될 가능성을 중국은 크게 우려하게 된 것이다. 그리하여 중국은 급기야 북한의 핵개발을 강력히 억제하는 대북 압박정책으로 선화하게 된 것이다. 前보다 훨씬 강화된 중국의 대북 압박정책과 동시에 협상으로의 유도정책이 북한으로 하여금 2003년 북경 3자회담과 8월 이후의 ‘확대된 다자회담’ 곧 6자회담에 나오게 한 가장 큰 배경이라 할 수 있다.

그러므로, 중국의 대북정책은 크게 두 갈래 방향에서 분석되고 전망될

수 있을 것으로 보인다. 첫째, 김정일정권이 갑작스러운 핵보유 감행 등 한반도의 안정을 결정적으로 해치거나, 특히 민주지역의 불안을 야기시킬 정도로 미국의 개입을 초래할 도전적이고 모험적인 대외정책을 추구한다면, 중국은 북한에 대한 압박정책을 시행하게 될 것이고, 미국 등의 대북 제재나 UN안보리 회부 등에 크게 반대하지 않을 수도 있다. 그러나, 북한이 모험적인 대외정책을 취하지 않는 한, 또는 중국의 영향력하에 지속적으로 놓이게 되는 한, 중국지도부의 북한정권 지지 정책은 지속될 것으로 전망된다. 중국은 정치·경제·군사 분야에서 매우 효과적으로 대북 영향력을 행사할 수 있는 지렛대를 보유하고 있다. 이러한 지렛대를 김정일정권이 거부하지 않는 한, 중국은 전통적인 ‘순망치한(唇亡齒寒)’관계를 기본적으로 무너뜨리려 하지 않을 것이다.

다만, 북한의 핵무기 개발 기도에 대하여는 대만 등 주변국의 핵보유 경쟁을 유발할 것을 우려해, 지금까지 중국이 보여 준 범위를 훨씬 뛰어넘는 예상 외의 대북압박 가능성도 배제할 수 없다. 심지어 “기존의 북중 군사동맹조약을 무효화하고 경제적 봉쇄에 적극 동참”할 가능성도 있다는 전망도 나온다.<sup>162</sup> 북한의 핵포기 거부로 2차 6자회담이 중단될 경우, 미국은 UN안보리에 북핵문제를 상정하고 대북제재 등 압박조치 특히 PSI 등을 더욱 강화해 나갈 것으로 예상되는 바, UN안보리 회부 등 미국의 강경조치에 대해, 중국이 결정적으로 반대하지 않을 것이라는 예측도 많다. 요컨대, 중국의 대북정책 방향은 북한의 대외정책 방향의 도전성, 과격성, 모험성 여부에 달려있다고 할 수 있다.

162 백승주, “북한핵과 동북아 안보”를 주제로 열린 제4회 한·러 국방학술대회 (2003.11.27) 발표 논문 참조

이런 관점에서 2002년 후반기 발생하여 2003년 지속되어 온 한반도 핵위기 외중에서 중국이 수행해 온 ‘조정자’와 ‘중재자’ 역할을 주목할 필요가 있다.<sup>163</sup> 중국은 1차 6자회담에 이어 2차회담의 성사를 위해 미국과 북한의 입장을 조정하려는 노력을 보여오고 있다. 구체적으로, 북한의 주장인 ‘안전보장 및 동시행동 원칙’과 미국의 입장인 ‘先 북핵포기후, 다지틀 안에서 문서화된 안전보장’에 대해 미국과 북한 양측의 상호양보를 도출하는 데 주력하고 있는 모습이다. 6자회담 1차회담 때와 달리 다소 북한의 입장에 경도(傾倒)되는 모습을 보이는 가운데,<sup>164</sup> 다양한 외교경로를 통해 북한 설득에 나서고 있다.<sup>165</sup> 중국의 일관된 입장은 어떻게든지 북핵 협상이 결렬되지 않고, 대화 채널이 지속되도록 하는 것이다. 그리하여 한반도의 현상을 유지토록 하는 것이다. 만약, 2차 6자회담이 결렬된다면, 중국은 이를 포기하지 않고 3차회담의 지속을 위해 노력할 것으로 예상된다.

---

163 리자오싱(李肇星)중국 외교부장이 2003년 12월 2일 독일 시사주간지 슈피겔과 가진 인터뷰 내용 참조. 중국은 미·북간 이견차를 좁히고 공동 인식을 확대하기 위해 노력하고 있음을 밝히고, 관련 당사국들이 북핵 문제를 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위해 상호 신뢰를 구축할 것을 촉구함. 그는 이어 북핵 문제가 해결이 지극히 어렵고 험난한 과정과 오랜 시간을 요하는 까다로운 문제이지만 이를 해결하지 않을 경우 한반도와 세계에 재앙이 오기 때문에 중국은 인내를 갖고 중재노력을 계속하고 있음을 강조함.

164 미국과 북한간 이견(異見) 노출 과정에서 중국의 입장은 북한의 ‘핵포기 표명’과 체제안전보장 및 대북 지원의 동시 추진’ 입장에 보다 가까운 것으로 분석된다.

165 제2차 6자회담을 앞두고, 베이징(北京)에서 열린 북·중 대표단 회담을 통해 중국측은 북한측을 적극 설득한 것으로 알려짐.

#### 다. 북한 대량살상무기 개발과 일본

한반도에 대한 일본의 기본정책은 ‘한반도의 안정과 평화’를 유지하면서, 한반도에 대한 영향력 증대를 도모하되, 한반도 유사시 또는 급변사태 이후 한반도에서 일본에 적대적인 정권의 출현을 방지하는 것으로 요약된다. 역사적으로 보면, 일본은 한국과 정치·외교·경제·문화 모든 분야에서 공식적이고 심화된 관계를 유지하면서, 북한에 대해서도 경제지원 등 일정한 관계를 유지하는 일종의 등거리 외교정책의 면모를 보여 온 것이 사실이다.

그러나 북한이 대량살상무기 개발을 본격화하면서, 일본은 근본적인 대북 전략상의 변화를 겪고 있다. 특히 북한이 1998년 장거리 미사일을 실험·발사하고, 핵개발을 기도하며, 무시행정부 출범 이후 미국이 북한에 대한 강경정책을 추진하면서, 일본은 미국과의 보조하에 북한에 대해 전보다 훨씬 강화된 대북 강경정책 면모를 보여주고 있다. 여기에는 납치자 문제로 인해 일본국민의 대북인식이 매우 부정적으로 변모한 배경도 무시할 수 없다. 일본은 향후 유사법제 및 관련법 정비 등을 통해, 한반도 주변사태에 대해 보다 적극적인 역할을 수행하고 개입할 수 있도록 하는 준비작업을 완료하고 있다. 북한 핵포기가 순조롭게 이행되지 않을 경우, 일본은 미·일 동맹관계에 입각, UN안보리 회부 또는 대북 경제제재 등 조치를 취해 나갈 용의를 밝히고 있다.<sup>166</sup>

대한반도정책 특히 대북정책 대강(大綱)에 있어, 일본은 미국의 대북

166 일본 정부는 북한이 일본인 납치문제에 대한 적절한 해결책을 내놓지 않으면 북한에 대한 경제제재를 고려키로 했다고 일본인 납치 가족들이 10일 밝혔다.

정책 기조에 비교적 중속적인 입장을 취하는 편이다. 다만, 일본은 자국의 안보 차원에서 북한의 장거리 미사일 및 핵무기의 개발·보유 이전을 절대 용인하지 못한다는 입장을 지속적으로 표명해왔다. 2차 6자회담을 앞두고 북한에 의한 일본인 납치문제의 조기해결을 위해 일본은 강한 ‘대북압박’ 입장을 표명하고 있다. 일본은 1차 6자회담에서 북한 핵문제의 평화적 해결에 참가국이 동의하고, 또 3차례의 북·일 회담에서 납치문제를 협의한 것을 커다란 ‘성파’로 평가하면서, 2002년 9월 『평양선언』의 준수와 국제 협력을 통한 납치자 문제 해결을 원하고 있다.<sup>167</sup> 2차 6자회담에 임하는 일본의 전략은 일본인 납치, 북한 핵개발, 북한의 미사일 문제를 포괄적으로 해결하는 것이라고 할 수 있다. 일본이 관심을 갖는 대북 현안문제들이 합리적으로 해결되지 않을 경우, 일본은 기본적으로 미국의 대북 강경정책 방향에 동조하게 될 것으로 보인다.

일본은 북핵 문제를 둘러싸고 한·미간 이상(異狀)현상이 감지되면서, 미국과의 관계를 보다 강화하고, 이를 기회로 동북아시아에서 한 단계 제고된 새로운 정치·군사적 역할을 추구하고 있는 것으로 보인다.<sup>168</sup> 곧 일본은 미·일 안보동맹을 강화하면서, 이라크 파병을 추진하고 군비(軍備)를 가속화하고 있다. 북핵 위기로 인한 동북아 세력 재편성 과정에서, 일본의 새로운 대외정책 기조의 변화로 해석된다. 아울러, 6자회담 참가에 의욕을 보이는 등 한반도 문제에 적극적으로 관여하고 있다.

167 2002년 9월 17일 『평양선언』에서 북·일 양국은 한반도 핵문제의 평화적 해결을 위해 양국이 국제적 협의를 준수하고 대화를 지속하기로 합의한 바 있다.

168 배정호, 『일본의 국가전략과 한반도』, 통일연구원 연구보고서 01-08 (서울: 통일연구원, 2001.12).

## 라. 북한 대량살상무기 개발과 러시아

러시아는 북한 핵개발의 가장 큰 목적을 “핵개발 프로그램을 가능한 비싸게 팔아서 북한체제에 대한 외교적 인정과 함께 경제, 무역제재를 풀고 한-미-일 등으로부터 많은 양보를 얻어내려는 것” 정도로 인식하고 있다.<sup>169</sup> 북한의 핵보유를 반대하면서도, 북한의 대량살상무기 개발이 외부에 대해 주는 위협을 그리 심각하게 인식하지 않는 모습이다. 이런 맥락에서, 북한핵 저지를 위한 대북 봉쇄와 제재 조치 등은 한반도의 긴장만 고조시킬 뿐 사태해결의 효과적인 방법이 아니라고 보고, 북한에 대한 어떠한 제재나 봉쇄에도 반대하는 입장이다.

러시아의 대한반도정책은 ‘한반도의 비핵화와 한반도의 안정 유지’ 그리고 영향력 확대 등으로 요약된다.<sup>170</sup> 최근, 러시아는 북한에 대해 식량 등을 지원하면서 영향력 증대를 도모하고 있고, 북핵 등 한반도 현안문제에 있어 러시아의 참가를 확대함으로써, 또한 역할 증대를 도모하고 있다. 러시아의 북핵문제에 대한 기본입장은 상술한 바와 같이, 한반도 비핵화와 북핵문제에 관한 국제협상에 적극적으로 참여하여 영향력 확대를 추구한다는 전략하에, 당면한 6자회담을 통해 평화적으로 해결한다는 것으로 압축된다.

러시아는 과거 4자회담에 참가하지 못하다가 이번 6자회담에 참가하게 된 것을 크게 환영하면서, ‘영향력 확대’ 차원에서 6자회담이 결렬되지

169 레톤 러시아 군사과학원 교수, 2003년 11월 27일 “북한핵과 동북아 안보”를 주제로 열린 제4회 한러 국방학술대회 발표 논문 참조.

170 여인곤, 「러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책」, 통일연구원 연구보고서 01-21 (서울: 통일연구원, 2001.12).

않고 지속되기를 희망한다. 따라서, 베이징 1차 6자회담이 비록 결말을 보지는 못했지만 유용했다고 평가하고, 앞으로도 회담을 계속하는 것이 바람직하다는 입장을 피력하고 있다. 따라서, 러시아는 북한이 차기 6자회담을 거부하지 않도록 북한을 설득하는 모습이다.

따라서 북한에 대한 강경정책은 가능한 한 배제시키려는 것이 러시아의 입장이다. 이를테면, 방콕 APEC 정상회의에서 미국과 일본이 북한의 핵무기 개발을 강도 높게 비난하고 핵개발 계획 포기를 촉구하는 특별성명의 채택을 제의하였을 때, 러시아는 북한을 자극하여 역효과를 낼 우려가 있다는 이유로 중국과 함께 이에 반대하는 입장을 취하였다. 러시아는 관련국들간의 활발한 대화의 지속이 중요하다고 판단하고 있으며, 유럽에서의 「유럽안보협력기구」(OSCE)를 선례로 삼아 북핵문제도 동북아에서의 다자안보대화 형성을 통해 해결해야 한다고 주장하고 있다.

북한이 ‘동시행동-일괄타결’ 조건을 제시한 이후, 러시아는 6자회담 2차회담을 앞두고 일괄타결 해결책(package solution)을 모색하는 북한을 지지하는 입장이다. 그렇게 함으로써 한반도의 비핵화, 북한의 NPT 복귀 및 IAEA와의 협력 재개를 유도할 수 있고, 아울러 북한의 ‘정당한’ 안보 우려 문제를 만족시키거나 또는 해결을 보장할 수 있다고 러시아 지도부는 주장하고 있다.

1990년 한국과의 수교 이후, 러시아는 남한과의 관계를 심화시키는 한편, 북한과는 일정한 거리를 유지하였다. 그러나 최근 과거 북한과의 우호적인 관계를 일정부분 복원하려 시도하고 있다. 북러 양국간 新우호조약 체결이 그 계기가 되고 있다.<sup>171</sup> 그러나 러시아는 한반도의 비핵화 및

171 여인곤, 상계서.

한반도의 안정과 평화 유지를 대한반도 정책의 기초로 삼고 있어서, 북한이 대량살상무기 개발을 지속하는 한, 북한 김정일정권을 계속 지지하기는 어려운 상황에 놓이게 될 것이다. 특히 푸틴 집권 이후 러시아는 국력 향상을 위해 실용적인 정책을 취하고 있어, 미국과의 관계를 훼손하지 않으려는 입장인 바—미국과의 경제관계를 크게 고려하고 있다—, 북한이 미국과의 대립국면을 지속할 때 이를 마냥 지원하기가 어려운 입장이다.

#### 마. 종합평가

‘동북아 안보’란 매우 포괄적이고 이상적(理想的)인 의미가 내포된 개념이다. 유럽의 『유럽안보협력기구(OSCE)』처럼 ‘집단안보(collective security)’ 개념과 유사한 것으로 분석된다. 그러나 많은 전문가들이 지적하고 있듯이, 동북아시아는 미·중·일·러 등 4대 강국과 남북한 등 소수(少數) 구성원으로 형성되어 있고—좀 더 확대하면, 대만을 포함할 수도 있을 것임—, 국가별 역사와 문화가 각각 독특한 개별성을 유지하고 있기 때문에, 유럽처럼 공동의 유대를 확보하기 어려운 측면이 있다. 더욱이, 집단안보란 ‘동맹(alliance)’ 개념과는 다른 “모든 구성국가들이 같이 참가하여 공동으로 안보를 추구”하는 개념이기 때문에,<sup>172</sup> 한반도 주변상황에 적절할 것인지는 보다 깊은 고찰이 필요하다. 다만, 동북아 안보 개념이 북한의 대량살상무기 개발을 억지·압박·설득하기 위한 일종의 국제적 공동전선 또는 연대의 형성 개념이라면, 이는 한국의 입장에서 매우 필요하고 바람

172 Robert E. Riggs & Jack C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics* (The Dorsey Press: 1988), pp. 120-123.

직한 안보 틀(framework)이 아닐까 한다.

북한이 WMD개발을 지속하고 대남전략을 바꾸지 않는 상황에서, 한반도 안보정세는 근본적으로 변화하지 않고 있는 바, 이 외중에서 한국 외교정책의 근본과제는 주변 4국의 변화무쌍한 대한반도 이해관계를 어떻게 조정·조화시켜, 한국의 국가안보를 확고히 하고, 장차 자유민주주의에 입각한 민족통일을 성취해 나갈 것인가 하는 것이다.

이렇게 볼 때, 상기 한반도 주변 4국의 북한 대량살상무기 개발에 대한 입장과 전략을 토대로 몇 가지 고려사항을 추출해 낼 수 있을 것으로 분석된다. 첫째, 국제사회의 일반의사 또는 공동이익을 추구하는 선의적 국가와 관계를 강화하되, 패권(霸權 hegemony) 또는 자국의 배타적 국가이익을 추구하는 국가를 견제하는 방향으로 외교정책이 추진될 때, 장기적으로 한국의 국가이익의 확보가 보장될 수 있다는 점이다. 둘째, 자유체제에 입각한 한국 주도의 한반도 통일을 지지하는 국가와의 관계를 강화해 나아가야 한다는 것이다.

미국은 자유민주주의와 자유시장경제, 그리고 인권 증진을 모토로 세계경찰로서의 역할을 자임하고 있는 초강대국이다. 한국과는 해방과 건국, 그리고 6·25 한국전쟁을 거치면서, 역사적·이념적으로 공동의 유대를 견지해 온 우방이다. 한·미 동맹과 주한·미군은 이러한 양국관계를 나타내는 강력한 토대이자 상징이다. 동북아 지역에 커다란 영향력을 행사하면서도, 자국의 협소한 국가이익 차원을 벗어나 세계차원에서 문제를 바라보고 해결할 수 있는 유일한 국가인 셈이다.

중국은 전통적으로 한반도와 밀접한 관계를 유지해왔으나, 한반도에 강력한 세력이 형성되어 자국의 동방정책에 위협이 된다고 판단될 때면 무력(武力) 간섭도 서슴지 않아왔다. 20세기 대륙통일 과정에서 겪은 수도

와 투쟁 끝에, 중국은 현재 국제체제의 공동선(共同善)보다는 자국의 협소한 국가이익의 확대에 여념이 없어 보인다. 최근 자국의 경제발전에 입각한 부국강병과 중화(中華) 민족주의 단결과 확대에 골몰하고 있어서, 한국의 국가목표 및 정책방향과 결국 충돌할 가능성이 높은 나라이다. 최근 중국 당국이 고구려 역사를 자국의 역사에 편입하려는 시도는 이를 단적으로 입증해 주는 사례이다. 이런 관점에서 보면, 일본과 러시아도 크게 다를 바 없다.

결국, 한국은 미국과의 동맹관계를 소홀히 해선 안되며, 특히 중국 '환상'에 빠져서는 안될 것이다. 따라서 전통적 한·미 관계를 보다 확고하게 유지·발전시키면서, 여타 3국과의 이해관계를 상황에 따라 조정해 나갈 때, 한국의 국가이익에 부합하는 '동북아 안보' 틀이 형성될 수 있을 것이다.

#### 4. 다자협상의 모색

##### 가. 미·북 양자협상의 문제점

북한이 핵문제를 비롯한 핵심적 한반도 안보현안 문제들을 오직 미국과의 양자회담에서 논의하고자 시도해 온 것은 주지하는 바와 같다. 이는 한반도 평화·군사문제 논의에서 한국을 배제하고, 주한 미군을 주둔시키고 있는 미국과 단독 회담의 관계를 만들어냄으로써, 남한을 우회(迂廻)하려는 전략으로 보여진다. 북한은 또한 북핵문제의 '국제화'에 완강히 반대하는 모습을 보여왔는 바, 이는 무엇보다도 북핵문제가 국제화됨으로써, 국제사회의 보편적 여론과 도의(道義)에 기초한 對북핵 비판 내지 제재가 힘

을 얻게 되는 상황을 두려워했던 때문으로 판단된다.<sup>173</sup>

부시행정부는 미·북 양자구도 접근방식이 북한의 대량살상무기를 저지 하는데 근원적으로 실패하였다고 보고 있다. 클린턴행정부 시절 『제네바핵 합의』를 통해, 경수로건설·중유제공 그리고 대북 ‘불가침’을 보장하였음에도, 북한이 우라늄농축 방법을 이용, 비밀리에 핵개발을 기도해 온 데 대해, 근본적인 대북 불신을 감추지 못하고 있는 것이다. 그리하여, 부시행정부는 미·북 양자구도에 따른 미국 단독대응이 북한의 ‘위반’을 감당하기에 너무 부담이 된다는 판단을 내린 것이다. 그러므로 북핵문제는 미국과 북한 양자간의 문제가 아니라, 세계와 북한간의 문제이며, 따라서 그 해결도 안보리 이사국 또는 다른 한반도 주변 관련국가들 간에 ‘북핵저지’라는 공동의 목적을 위해 협력하여 이루어져야 한다는 견해인 것이다.<sup>174</sup>

173 홍관희, “북한핵문제 해결을 위한 한국의 과제와 역할 모색,” 국제문제조사연구소·국제정치학회 공동주최 학술회의발표 논문 (서울: 2003년 2월 27일). 또한 2003년 1월 29일 외무성 대변인 담화 참조. 그리하여 북한은 “미국이 주장하는 다자(多者)회담은 본질에 있어 조선반도 핵문제 해결을 국제사회에 떠맡기고 저들은 직접적인 책임에서 벗어나려는 교활한 술책”이라며(2003년 2월 8일, 『노동신문』 논평), “조선반도의 핵문제를 국제화하려는 온갖 시도를 철저히 반대하며 이와 관련한 어떤 형태의 다자회담에도 절대로 참가하지 않을 것”이라고 주장해왔다.

174 2003년 2월 12일 국제원자력기구(IAEA)가 북한 핵문제를 유엔안보보장이사회에 회부한 데 대한 미국 백악관 성명 참조: “IAEA 이사회 결의는 국제사회가 북한 핵무기 프로그램을 용인하지 않는다는 분명한 표시다. 우리는 중국, 프랑스, 영국을 포함한 광범위한 국가들이 북한이 국제적 의무를 위반했다는 것과 이 문제를 유엔 안보리에 보고한다는 것에 투표한 사실을 기쁘게 생각한다. 오늘의 투표는 그것이 미국과 북한 쌍방의 문제가 아니라 북한과 세계 사이의 분쟁이라는 점을 보여주는 것이다. 미국은 이 프로그램에 대해 외교

한국의 입장에서 볼 때, 미·북 양자협상의 가장 큰 문제점은 한반도 문제의 주요 이해당사국인 한국이 배제된 채, 미·북 양측간에 한국의 국가 이익에 결정적인 현안문제들이 논의되거나 합의가 이루어질 수 있는 협상 채널이 정례화되었다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼, 북한이 핵개발 프로그램을 협상 칩으로 활용하여, 이를테면 주한 미군의 위상변화, 한·미 동맹관계의 근본적 변화, 미국의 대한반도정책 변화를 북한의 대남전략에 유리한 방향으로 유도할 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 이렇게 볼 때, 미·북 양자협상 방식은 사실 한국으로서 결코 받아들이기 어려운 북핵해결 방식이다.

미·북 양자협상의 또 다른 문제점은 미국이 북한핵을 저지하기 위한 지렛대에 한계가 있다는 점이다. 북한과 밀접한 관련을 맺고 따라서 북한에 보다 큰 영향력을 행사할 수 있는 나라는 미국 외에도 많다. 예컨대 중국, 일본, 러시아 등을 들 수 있다. 오히려 실제에 있어서—특히 경제적 효과에 있어서—중일의 영향력은 미국을 능가하는 측면이 있다. 그러므로 이들 국가들의 영향력 변수를 고려하지 않는 어떠한 미·북 양자협약도 그 효과가 결국 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 아마도 이 점이 부시행정부로 하여금 북한과의 단독협상 보다는 다자협상을 통해 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변국가들을 움직여 북핵 저지를 위한 실효성있는 결과를 얻으려 시도하게 된 동기가 아닌가 한다.

따라서 미국은 북핵저지에 핵심적 국가이익이 걸려 있으면서도 방관자적 태도로 ‘무임승차해 온 주변국을 참가시켜, ‘함께’ 해결하는 ‘다자구도’

---

를 통한 다자적인 해결을 추구한다. 우리는 북한 핵무기 프로그램의 규명할 수 있고 취소할 수 없는 방법으로 제거한다는 공동의 목적을 향해 긴밀히 협력할 계획이다.” 『연합뉴스』 2003.2.13.

방식을 시도하고 있다. 그리하여 미국은 과거 북핵문제를 위해 미국이 전담한 바 있는 『제네바핵합의』방식으로서의 회귀를 거부하면서, 북한이 다시는 약속을 위반할 수 없도록 하는 “다자간의 총체적 해결방식”을 추진하고 있는 것이다.<sup>175</sup>

#### 나. 다자협상의 성격

정전협정 이후 한반도 평화와 안전에 대한 다자협상이 본격적으로 이루어진 역사적 첫 사례는 4자회담일 것이다. 본래 4자회담은 북한이 정전협정 폐기와 미·북 단독평화협정 체결을 기도함에 따라, 한반도 평화의 당사자로서 남북한이 주체가 되고 주변 관련국들이 국제적으로 이를 보장하는 2+2 형식의 4자체제를 한·미 양국이 한반도 평화체제의 기본구도로 제시한 것이다. 그러나 4자회담은 남북간 신뢰회복과 한반도 긴장완화가 이루어지지 못한 상황에서, 북한의 소극적 태도와 중국의 방관적 태도로 가시적 성과를 얻지 못하였으며, 지금은 거의 유명무실화된 상태이다.

4자회담은 한반도 안전과 평화 문제를 다루기 위한 주요 메커니즘으로 설정되었으나, 핵문제는 다루어지지 못했다. 앞서 고찰한 바와 같이, 핵·미사일 등 대량살상무기 문제는 1994년 『제네바핵합의』에 의거, 미·북 쌍무협정의 주요한 ऐ이젠다가 되었던 것이다.

1993년 이후 미·북 양자협상에서 다루어져 온 북한 핵문제가—미사일도 마찬가지로—본격적으로 다자간 협상 틀로 옮겨가게 된 것은 앞서 언급한

---

175 콜린 파월 미국 국무장관, 2003년 2월 9일, NBC, ABC방송에 출연하여 언급한 내용.

바, 북한의 비밀 핵개발 계획이 알려지면서 취해진 미국의 이니셔티브에 의한 것이다.

이라크 전쟁이 종식될 무렵인 2003년 4월 북한의 참가로 이루어진 베이징 3자회담이 다시 결렬된 이후, 미국은 3자회담 틀의 지속보다는 한국과 일본 등이 참여하는 ‘확대 다자회담’을 강력히 선호해왔다.<sup>176</sup> 이는 북한의 일방적인 ‘핵보유’ 선언으로 3자회담이 결렬된 후, 2003년 5월 15일 한·미 정상회담과 5월 23일 미·일 정상회담에서 북핵 대책이 각각 조율된 이후 나온 결론이다.<sup>177</sup>

앞서 언급한 바와 같이, ‘확대 다자회담’이 갖는 본질적인 의미는 북한 핵 저지를 목표로 하는 ‘국제적 공동연대’의 형성이다. 2003년 8월에 개최된 1차 6자회담은 이와같은 국제연대의 형성이 매우 성공적이었음을 보여 주었다. 북한을 상대로 他참가국 모두가 한 목소리로 북한핵 포기를 요구하고 나선 것이다.<sup>178</sup>

현재 진행중인 다자구도와 4자회담과의 차이는, 과거에 굳건히 지켜졌

176 콜린 파월 미국 국무장관은 2003년 5월 27일 북한의 선(先)쌍무회담 후(後) 다자회담 제의에 대해 “우리는 여전히 다자회담을 고수한다”면서, “그것은 확대 다자회담이며 만일 앞으로 대화가 있으려면 그것이 우리가 원하는 방식”이라고 언급한 바 있다.

177 한·미 정상회담 성명 내용 참조: “다자외교를 통한 북핵 문제의 성공적이고 포괄적인 해결에 한국과 일본이 필수적이며, 러시아와 여타 국가도 건설적 역할을 할 수 있다는 데 동의했다.” 미·일 정상회담 역시 비슷한 내용이 포함됨: “북핵 문제를 둘러싼 향후 회담에 한국과 일본이 포함돼야 한다는데 합의”함.

178 북한은 2003년 8월 베이징 6자회담에 참석해 미국과 관련국들의 입장을 탐색한 후, “이런 백해무익한 회담에 더는 그 어떤 흥미나 기대도 가질 수 없게 되었다”고 노골적으로 불만을 표시했다.

던 남북간 당사자 해결의 원칙이 한국정부의 '중재(仲裁) 역할' 자임(自任)으로 허물어지고, 한국은 6개 참가국의 일원(一員)에 불과하게 되었다는 점이다. 그 외 이번 다자회담 구도에서는 미국이 북핵문제 해결을 위한 선두에 나서고 있는 가운데, 중국이 대북영향력을 활용하여 북한 설득 압박에 심혈을 기울이고 있다는 점도 또 하나의 특징이다. 동북아 국제질서에 능동적으로 참여하여 일정한 몫을 행사하기를 열망해 온 일본도 북핵포기가 여의치 않을 경우 미·일 공조하에 대북제재를 시행할 용의를 밝힘으로써, 북핵에 대한 국제압박 형성에 기여하고 있다.

그러하여 '다자협상' 구도는 어떻게 북핵에 대한 국제적 연대와 공동전선을 형성하여, 결과적으로 북핵을 저지할 수 있는가에 초점이 맞추어져 있다. 국제적 연대의 중심에 미국이 있고, 따라서 한국은 미국과의 공동보조를 통해서만 '주도권'을 행사할 수 있다는 점이 이번 '다자간 협상'이 갖는 중요한 성격이라고 할 수 있다. 아울러, 북한체제의 생존에 결정적 영향을 행사하고 있는 중국을 대북 핵억지라는 공동전선에 어떻게 효과적으로 개입시키는가가 다자회담 성공 여부를 가름하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

6자회담이 북핵억지를 위한 대북 압박·설득 과정에서 일정한 국제적 공동전선을 형성할 수 있다면, 북핵문제 해결을 위한 다자협상은 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 아울러, 일단 6개 참가국간에 합의된 사항은 자동적으로 국제적 보장이 이루어지므로 강제성을 높일 수 있을 것이다. 그러나, 다자회담 틀의 고착화는 중·장기적으로 한반도 문제 해결에 있어 당사자 역할보다는 국제적 영향력이 증대되는 효과를 가져올 수 있을 것을 간과해서는 안될 것이다. 다자협상에 참가하는 주변국 수(數)가 증대하는 만큼, 한반도 문제의 국제화의 정도가 높아짐을 의미한다. 이는 장차

민족통일 과정에서 그만큼 한반도 문제의 ‘당사자 해결 원칙’이 줄어들음을 의미한다. 이는 또한 한반도 문제에 대한 주변강국의 개입과 영향력 증대라는 부정적인 선례를 남길 수 있다. 또 다자협상에서는 참여국들의 다양한 의견을 조율해야 하므로, 양자협상에서 보다 훨씬 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는 단점이 있다.<sup>179</sup>

#### 다. 북한의 6자회담 대응

2002년말부터 2003년초에 이르기까지 고조되지만 했던 북한 핵위기가<sup>180</sup> 협상의 길로 들어서기 시작한 것은 미국의 이라크 공격(3.20)과 단기간내에 전쟁이 미국의 일방적인 승리로 끝난 사실과 무관하지 않다. 북한의 다자협상 참여는 미국의 이라크 공격으로 인한 ‘바그다드 효과’와 국제사회의 대북압박 움직임, 그리고 미국의 강경한 의사를 확인한 중국의 대북 영향력 행사에 기인한 것으로 분석된다. 북한은 이러한 북핵 저지 압박요인에 의해 마치 못해 회담장에 나오게 되었으나, 핵개발 의지가 변한 것 같지는 않다. 북한은 6자회담 중 가능하면 미·북 단독채널을 확보, 미·북 불가침조약을 체결하는 방향으로 유도하기를 원했던 것으로 평가된다.

한편, 2003년 10월 태국의 APEC회의 도중 한·미 정상회담(10.21)

179 실제로 1차 6자회담에서 각국이 기초연설을 마치는 데 반나절이 걸렸고 100여명이 넘는 대표단이 한 자리에 모여 앉는 바람에 효율적인 의사소통을 하는 데도 상당한 지장을 받았다는 점이 지적되었다.

180 2003년 1월 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고 『제네바기본합의서』에 따라 동결한 영변의 핵시설을 전면 가동하는 등, 2003년초 북한은 이른바 ‘벼랑끝 전술’을 구사하면서 단계적으로 대응수위를 높힌 바 있다.

에서 부시 미국 대통령이 제안한 “북핵 포기시, 다지틀 안에서 문서로 북한체제 안전보장” 제의는 북한이 이에 대해 “일고의 가치도 없다”고 비난하고, 거듭 미·북 불가침조약 체결을 주장하던 태도<sup>181</sup>를 바꾸어 “서면불가침담보’(북한 표현)에 관한 부시대통령의 발언이 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현하는데 긍정적인 작용을 하는 것이라면”이라는 단서를 달아, 이를 고려할 용의가 있다고 밝힘으로써,<sup>182</sup> 2차 6자회담의 물꼬를 열었다.

북한의 갑작스러운 입장변화는 한반도 핵위기가 중요한 고비를 맞고 있음을 시사하는 것으로 해석된다. 곧 향후 미국의 대응여하에 따라 ‘북핵 저지를 통한 한반도 평화’라는 흔들려서는 안될 한·미 양국의 대북정책이 중요한 국면에 진입하였음을 의미한다.<sup>183</sup>

첫째, 북한이 협상 조건으로서 주장한 “동시행동원칙”은 핵개발을 기정사실화하고, 향후 핵협상 과정에서 유리한 고지를 선점하고자 하는 의도를 드러낸 것으로 추정된다. 북한의 주장은 북핵 포기를 조건으로 했던 한·미 양국의 대북정책에서 선(先) 핵포기 없이 북한이 원하는 혜택사항을 동시에 논의할 것을 요구하고 있다.

둘째, “일괄처리” 또는 “포괄처리”는 상호입장이 대치되는 현안문제들을 한꺼번에 맞바꾸어 타결한다는 취지인 바, 이를테면 북한이 이행해야 할 핵·미사일·생화학 등 대량살상무기 개발 포기, 대북지원, 체제안전보장, 불가침조약 등을 한꺼번에 묶어서 맞교환하여 처리하는 것을 의미한

181 2003년 10월 21일, 북한관영 「중앙방송」.

182 2003년 10월 25일, 북한 외무성 대변인의 기자회견 응답 형식을 통해 밝힘.

183 홍관희, “서면 체제안전보장 용의표명: 분석과 대응책”, 『국제잇슈해설』, (서울: 자유기업원, 2003.10.27)

다. 그 본질적인 개념은 “동시해결”과 일괄상통한다고 보겠다. 이는 김대중 정부가 핵·미사일 위기때 미국에게 종용한 바 있는 협상방식이다.

그러나 한마디로 동시해결 또는 일괄타결 방식은 북한의 대량살상무기 개발을 저지하는데 효과적이라고 볼 수 없다. 북한의 핵개발 저지는 핵포기 선언으로 이루어질 수 있는 사안이 아니고, 핵포기에 대한 철저한 사실 검증과 사찰이 수반되어야 하는 지난(至難)한 작업이다. 핵개발을 시도하는 국가들—예컨대, 북한, 이란 등—이 핵시설을 순순히 사찰받지 않고 이를 가능하면 은폐하고 위장하려 하기 때문에 많은 난관이 따르는 것이다. 핵개발을 검증하면서 동시에 다양한 혜택 특히 물적지원을 해야 한다면 그 지리한 협상기간과 과정을 고려할 때, 자칫 북한의 핵개발을 실제적으로 인정해 줄 수 있는 위험한 방법이라 아니할 수 없다. 이것이 북한이 노리는 고도의 지연전술이며 위장전술이라고 할 수 있다.<sup>184</sup>

셋째, 보다 근본적으로 경계해야 할 것은 핵문제를 계기로 형성된 미·북 협상 채널을 통해 북한이 ‘핵’을 지렛대로 삼아 미국으로 하여금 한반도를 대표하는 권력실체로서 북한을 인정하게 하여, 한반도 전반 이슈를 북한과 일대 타협·타결하도록 유도할 가능성이다. 북한과의 지리한 핵협상에 지친 나머지, 북한핵을 포기시키는 대가로, 한국의 국가안보에 치명적 손실을 가져올 수 있는 중요한 사항을 미국이 북한에 양보할 가능성을 배제할 수 없는 것이다(예컨대, 불가침조약, 주한 미군 위상 변화 등). 바로 이러한 형태가 1960년대말 70년대초 베트남에서 일어났던 미·월맹 직접협상의 참담한 결과였던 것이다.

북한이 동시행동 원칙과 포괄적·일괄타결 주장을 고집하는 가운데,

---

184 상계서.

한·미·일 3국은 2003년 12월 3~4일 워싱턴에서의 비공식 정책협의회를 통해, 6자회담 2차회담 이후 발표될 공동문안을 마련하였다. 공동성명 초안은 북한이 주장하는 “동시행동” 대신 “상호조율된 조치(coordinated steps)”의 필요성을 제기함으로써, 미국의 선행해기 원칙(해폐기 3원칙)을 재차 확인하고 있다. 이 초안은 중국을 통해 북한에 전달되었다.

중국과 한국 양국이 미·북 사이에서 회담 속개를 위한 중재 노력을 기울이고 있는 가운데, 공동문안 초안을 검토한 북한은 ‘핵동결’과 ‘체제보장 및 증유제공 재개를 포함하는 경제지원’을 맞교환하는 내용의 수정 제의를 해왔다. 물론 미국측은 북한의 ‘핵동결’이 아닌 ‘핵폐기’를 요구하며 북한의 제의를 즉각 거부하였다.

## 라. 미국의 6자회담 전략

확대된 다자회담 곧 6자회담 개최 이후, 2차 6자회담 속개를 거부해 오던 북한이 미국의 ‘문서를 통한 체제안전보장’ 용의 표명에 긍정적으로 대응해 옴으로써, 6자회담 재개의 계기가 마련되었음은 앞서 언급하였다. 그러나 부시대통령의 ‘문서를 통한 체제안전보장’ 용의 표명에도 불구하고, 미국의 대북인식 저변에 일관되게 감지되는 것은 김정일정권에 대한 불신 감이다. 이는 2003년 11월 17일 럽스펠드 장관 방한(訪韓)시, 김정일 체제에 대한 ‘악(evil)’의 표현으로 다시 한번 표출(表出)된 바 있다. 이에 앞서(2003.11.6) 부시대통령은 북한의 독재와 압제체제를 비난하며, “북한은 압제의 전초기지”라고 언급한 바 있다.<sup>185</sup> 미국은 김정일정권의 인권

185 부시대통령은 2003년 11월 6일 북한, 미얀마, 쿠바, 짐바브웨 등 4개국을 “압

유린 상황을 크게 우려하고 있고, 북한지도부가 기본적으로 대량살상무기 개발 특히 핵개발 포기 의사가 없는 것으로 평가하고 있다. 아울러, 재래식 군사력에 있어서도 지속적으로 군사력을 증강시키려는 북한의 군사적 의도를 경계하고 있다.

앞서 언급한 대북 ‘체제안전’ 보장 문제에 관해서도, 미국은 내심 김정 일정권에 대한 ‘체제안전보장’을 탐탁치 않게 보고 있는 것이 확실하다. 미국은 북한에 대한 ‘체제안전’ 보장의 방법에 관해서도, ‘보증(guarantee)’ 이 아닌 ‘확약(assurance)’ 정도로 내부 입장을 정한 것으로 관측된다.<sup>186</sup> 6자회담 2차회담 준비과정에서 중국이 제안한 것으로 알려진 “(i)미국의 직접 대북 불가침 약속 이후, (ii)나머지 4개국이 ‘증인’으로 문서 서명하는 안”에 대해서도 거부하는 입장을 밝히고 있다.

그러나 미국은 ‘체제안전’ 보장 방법에 대해 고심하고 있는 모습이 역력하다. ‘체제안전’ 보장의 방법으로 미국이 검토하는 원칙은 ‘다지털내 대북 안전보장’ 방안인 바, 미·중·일·러 등 주변 4강이 “남·북한에 대한 선제 공격 불용”을 포함해 한반도의 평화와 안전을 보장하는 방안을 하나의 대안으로 검토중이라는 분석도 있다.<sup>187</sup> 남한이 체제안전 보장 대상에 고려될 수 있는 근거는 원래 한국과 미·중·일·러 등 6자회담 참가 5개국이 대북 안전보장 방안을 검토하던 중, 한국이 포함된 5자의 대북 안전보장 방안에 대한 북한의 부정적 반응을 예상하여, 주변 4강이 남북한 모두에게

---

제의 전초기지”라고 비난하고, 이들 국가는 미국의 민주주의에 대한 의지를 시험하고 있다고 밝혔다. 부시대통령이 11월 6일 민주주의기부재단(NED)에서 행한 연설 참조 『연합뉴스』, 2003.11.7.

186 2003년 11월 19일, 허버드대사 발언 참조

187 『연합뉴스』, 2003.11.20.

한반도의 평화와 안전을 보장하는 방안이 대안으로 검토되었다는 것이다. 한반도의 국제적 역학관계와 한반도 문제에 대한 국제협상이 과연 어느 방향으로 움직일지 판가름하기 어렵다는 사실을 단적으로 드러내는 사례라 할 것이다.<sup>188</sup> 또한 대북 안전보장과 관련해서는 미국이 북한에 대해 먼저 조치한 뒤, 나머지 관련국이 함께 서명하는 ‘(1+1)+4’ 案과 북한에 대해 5개국이 함께 보장하는 ‘1+5’ 案도 거론되었던 것으로 보인다.

2003년 10월 부시대통령이 한국의 이라크 파병에 대한 감사 표시로 밝힌 ‘북핵 포기시, 문서를 통한 북한체제 안전보장’ 용의와 이후의 상황전개는 북핵문제 해결방안에 대한 미국의 입장 여부를 판단하는 중요한 이정표가 될 것이다. 어떤 경우이든 미국의 대응은 북한정권에 대한 미국의 신뢰 정도에 따라 좌우될 것이다.

미국이 북한에 대해 ‘체제안전 보장’ 방법을 두고 고심하며, 이를 선뜻 허락하지 않는 것은 이러한 조치가 혹 북한이 핵무기를 제조하거나 핵실험을 실시하는 등 사태를 악화시켜 협상이 결렬될 경우에 적절한 군사행동 조치를 어렵게 하는 근거를 제공할까 우려하기 때문이다.<sup>189</sup> 북한이 요구

188 주변 4강의 남북한에 대한 안전보장 방안은 새로운 것이어서 주목된다. 정부 관계자는 “남북 당국은 지난 1991년 12월 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 체결한 만큼 한국이 다시 북한에 대해 안전보장을 하는 것은 이중 행위가 될 수 있다”고 언급함. 지난 1991년 12월 남북고위급 회담에서 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에는 6개항에 걸쳐 남북 불가침이 규정돼 있고 특히 이 합의서 제9조는 “남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 않는다”고 명시하고 있다. 『연합뉴스』, 2003.11.20.

189 미국은 북한의 안전보장을 약속하는 문서와 관련해 (i)6자회담이 계속되는 동안의 안전보장 문서와 (ii)핵문제가 완전히 해결된 후 항구적으로 안전을 보

한 “동시행동-일괄타결”안을 거부하고, 그 대신 단계적인 “상호조율된 조치”를 제시한 것도 북핵 해결을 위해서는 북핵 폐기가 선결조건이며, 이를 위해 어떠한 선택도 배제하지 않는다는 종전의 미국입장을 재확인한 것이다.

아울러, 미국은 북한이 빠른 시일내에 핵포기 의사를 표명하지 않을 경우, 북한 핵문제를 유엔 안보리에 회부하는 방안을 검토하고 있는 것이 확실하다.<sup>190</sup> 미국은 북핵 6자회담 2차회담의 연내 개최 가능성이 불투명해짐에 따라, 회담지연이 북한의 핵개발 촉진으로 이어지는 것을 방지하기 위해 대북 제재 가능성도 열어놓고 있는 것이다.

#### 마. 향후 6자회담 전망

동북아 안보의 최대 위협요인이라 할 북핵문제의 해결을 위해, 최상의 시나리오는 현재의 6자회담이 순조로운 협상과정을 거쳐 북한이 핵개발을 포기함으로써 평화적이고 외교적인 방법에 의해 핵위기가 해결되는 것이다. 그러나 이러한 시나리오는 안타깝게도 그 가능성이 그리 높지 않다는 데 문제가 있다. 위 시나리오가 실현 가능성이 낮은 가장 큰 이유는 핵무기 개발 보유를 향한 김정일정권의 집념이 워낙 견고하기 때문이다.

또한 북한으로부터 설사 핵개발 포기를 이끌어 낸다 해도, 핵포기를 검증하는 문제가 결코 간단하고 순탄한 과정이 아니다. 이미 『제네바핵합의』를 위반한 북한의 ‘전과(前過)’를 경험한 한·미 측으로서는 설사 협상을 통해 합의에 도달한다 할지라도, 북한이 합의를 또다시 위반하지 않는다

---

장하는 문서 등 2단계로 나누는 대북 안전보장 방안을 검토하고 있다고 알려짐. 『요미우리(讀賣)신문』, 2003.12.7.

190 『요미우리(讀賣)신문』, 2003.12.6.

는, 즉 북한이 비밀리에 핵개발을 앞으로 다시 하지 않는다는 보장을 어떻게 받을 것인가 하는 문제에 봉착하게 된다. 미국이 ‘핵폐기 3대원칙’을 일관되게 강조하는 이유가 여기에 있다.

2003년 10월 25일 북한의 전격적인 ‘서면 안전보장 고려용’ 표명으로 2차 6자회담 개최를 위한 사전 준비작업이 재개되고 있는 가운데, 북한이 조건으로 내세운 “동시행동-일괄타결 원칙”은 북한핵의 저지가 결코 용이한 과제가 아님을 보여주고 있다. 북한 핵문제는 지난 1990년대부터 10여년이 경과된 한반도 안보에 있어서의 최대 이슈이다. 역사적 경험으로 볼 때, 북한의 핵개발 저지는 “핵포기 선언”으로 완결되는 사안이 아니고, 철저한 사실검증과 사찰이 수반되어야 하는 지난한 작업이다. 자칫 북한의 지연전술에 휘말릴 가능성을 배제할 수 없다.

대체로 2003년 12월 중순경 열릴 것으로 관측됐던 2차 6자회담이 지체되는 것은 관련국간 공동문서 조율이 난항을 겪고 있기 때문이다. 앞서 고찰한 바와 같이, 한·미·일 등은 북한이 핵무기 폐기 약속을 분명히 선언하기를 원하나, 북한은 역(逆)으로 ‘체제안전’ 보장과 경제원조 약속을 구체적으로 원하는 상황이다. 미국은 북한에 대한 불신으로 체제안전 보장이나 경제원조에 관하여 명확히 하기를 꺼리고 있다.<sup>191</sup> 아울러, 미국은 공

191 이와 관련, 존 볼튼 국무차관의 2003년 12월 2일 발언 참조 “북한에 대한 안보보장은 북한이 핵무기 프로그램을 복원하지 않을 것이라는 보장을 해주는 효과적인 규명 체제에 동의하고 그것을 이행하는 맥락에서만(in the context) 제공될 수 있다”. 아울러, 리처드 바우처 국무부 대변인의 2003년 12월 1일 브리핑 참조 “우리는 다른 6자회담 참가국들과 함께 북한이 핵무기 프로그램을 완전하고 입증할 수 있고 돌이킬 수 없는 방식으로 폐기한다는 맥락에서(in the context), 북한에 안보보장을 제공할 준비가 돼 있음을 분명히 밝혔”고 언급함. 미국은 이 대목에서 ‘북한이 핵프로그램을 폐기한 뒤에’라든가

동문안에 핵폐기 용의 표명과 함께 북한이 핵확산금지조약(NPT) 복귀를 약속할 것을 요구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 비해 중국은 우선 선언적인 것만을 성취하고, 구체적인 사항은 점진적으로 해나가자는 입장으로 보인다.

현 상황에서, 6자회담 전망은 부정적인 측면이 우세해 보인다. 상기고찰한 바와 같이, 미국은 북한의 ‘핵동결과 안전보장의 맞교환’ 제의에 대해, 이를 수용하여 협상에 임할 수 있다는 온건파와 북한의 검증가능하고 돌이킬 수 없는 방법으로의 핵폐기를 先요구해야 한다는 강경파 간에 논쟁이 일고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>192</sup> 더욱이, 미국은 현재 이라크전쟁의 혼미(昏迷)로 북핵문제를 외교현안 우선순위로 삼기에 부담이 있고, 2004년 대선전(大選戰)도 이미 시작되고 있다. 그러므로 부시행정부의 입장에서 볼 때, 북한이 명백히 ‘금지선(red line)’—핵실험이나 폐연료봉 재처리 등—을 넘지 않는 한, 대북 강경책 추진에 한계를 느낄 수도 있다. 북한의 입장에서도 이라크전쟁 종전 무렵과 달리, 중국이 대북 원조를 중단하지 않는 한, 핵협상에서 조급함을 느낄 이유가 없는 것이다. 미국 대선동향도 북한이 주시하고 있는 또 하나의 변수이다.

문제는 핵협상이 진전을 보이지 않고 지리멸렬해지면서, 주변국의 감시와 주목이 소홀해지는 틈에 북한이 핵개발을 지속 진척시키는 상황이다.

---

‘폐기함과 동시에’라는 분명한 말의 사용을 피하고, “폐기한다는 맥락에서”와 같은 모호한 표현을 사용한 것이 눈에 띈. 『연합뉴스』, 2003.12.5.

192 런던의 국제전략문제연구소(IISS)의 연례보고서 『군사균형 2003~2004』(2003.11.15): 미국과 북한이 북핵문제 해소를 위한 새 라운드에 다자회담에 원칙적으로 합의했지만 향후 수개월간 ‘극적인 진전이 이뤄질 가능성은 희박하다고 전망함. 『연합뉴스』, 2003.11.16.

이 경우 사태진전의 가장 큰 고비는 ‘폐연료봉의 재처리’ 상황이 될 것으로 보인다. 이 경우, 북핵문제 해결의 관건은 중국의 자세와 정책이 될 전망이다. 중국이 과연 미국의 요청을 받아들여, 이라크전쟁 직후와 같은 대북 압박·강경책을 구사하여 북핵억지에 결정적인 역할을 할 수 있을 것인가이다. 그러나 북핵 6자회담이 실패로 돌아갈 경우, 미국이 북핵문제를 UN 안보리에 회부하리라는 것은 분명해 보인다.

## 5. 한국의 정책과제

### 가. 북한 대량살상무기 개발 억지 원칙

북한의 대량살상무기 개발은 미국 및 일본이나 세계평화와 안전에 대한 위협임에 앞서서, 1차적으로 한국의 국가안보에 대한 치명적 위협이다. 어떠한 경우에도 이를 저지해야만 하는 당위(當爲)가 여기에서 비롯된다. 북핵문제가 1990년대초 남북 당사자 문제에서, 1993~1994년 미·북 양자 문제로, 그리고 다시 2002~2003년 국제적 다자문제로 변천을 거듭해온 것은 한국이 북한핵개발의 최대 피해자이며 당사자로서, 북핵 해결 협상에 주도적 역할을 할 권리와 의무가 있다는 사실을 망각한 데서 초래된 것이다.

그러므로, 대북 핵정책의 핵심은 임시방편으로 단기적 분쟁의 발생을 막기 보다는, 북한 대량살상무기 개발을 어떻게 근본적으로 저지해야 할 것인가 하는데 그 초점이 두어져야 한다. 그러므로, 핵협상 자체의 성사가 중요한 것이 아니라, 북핵을 저지하는 것이 중요하다는 인식을 가져야 한다.

한국은 ‘대량살상무기(WMD) 불용’의 원칙 위에서, 미·중·일·러와의 협의하에 여러 대안들을 구체적으로 논의할 수 있을 것이다. 북한 핵문제 발생 이후, 한·미·일 3국은 북한핵의 불용과 평화적 해결 원칙에 합의한 바 있었다.

북한이 핵무장하는 경우에는, 남북한간 군사균형을 위해 한국의 핵무장이 불가피하게 될 것이다. 이는 한반도의 핵군비경쟁을 초래할 뿐만 아니라 더 나아가 일본을 포함하는 동북아 지역이 핵군비경쟁에 휩싸이는 결과를 필연적으로 초래하게 된다. 중국이 미국과의 부분적인 공동보조 속에 원칙적으로나마 북한핵에 대한 반대 입장을 천명하는 이유는 이러한 상황을 결코 원하지 않기 때문이다.<sup>193</sup> 북한이 핵을 포기하지 않는다면, 한국도 핵무장을 통해 남북한간 핵을 포함하는 군사균형을 이룩해야만 하며, 이를 통한 매우 위험한 “무장평화”를 유지하게 될 것이다. 전술(前述)한 바와 같이, 남북한 핵무장은 일본의 핵무장을 필연적으로 수반할 것임을 염두에 두어야 한다.

#### 나. 한·미 동맹 강화

한·미 동맹의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 만큼 한국의 국가안보에 중요하다. 모든 대북관계는 한·미 동맹을 토대로 한·미 정책공조에 입각하여 추진될 때에 비로소 효력을 발휘할 수 있고, 반대로, 한·미 공조가 이루어지지 않을 경우, 정책 실효를 거둘 수 없을 뿐만 아니라, 오

193 2002년 10월 APEC정상회담을 전후한 북한핵에 대한 미·중 협력과, 북핵문제의 UN안보리회부에 러시아와 달리 중국이 찬성표를 던진 것은 이런 관점에서 이해될 수 있지 않을까 한다.

히려, 한·미 공조를 손상시키므로써, 여타 모든 대북관계 내지 한·미 동맹 관계에 근본적인 훼손을 야기할 수 있다. 그러므로 한·미 동맹의 동요는 향후 한국의 국가이익에 엄청난 부정적 파장을 몰고 올 것이 확실하다.

현재 한·미관계에 이상징후가 포착되고 있는 바, 2003년 주한 미군 재배치에 관한 미국측의 일방적인 결정과 통고조치에서 이를 감지(感知)할 수 있고, 특히 최근 서울로부터의 연합사 이전에 대한 미국의 일방적 통고 조치에서 확인될 수 있다.

한반도 안보와 평화, 그리고 대북관계 전반에 걸친 확고한 한·미 동맹 관계를 회복하는 것이 현 시점에서 시급한 과제이며, 이를 위해서는 일시적 전술적 조치나 미봉책이 아닌, 근본적인 정책공조, 곧 관점과 시각을 공유하도록 노력해야 할 것이다. 예컨대, 북한 김정일체제의 대량살상무기 개발과 테러 연계 가능성, 인권탄압, 마약 밀매 등 국제사회 모두가 비난해 마지 않는 부도덕한 행위에 대해 공분(公憤)을 느끼는 공동(共同)의 인식과 이념적 근거를 공유하는 것이 시급하다. 한국 국가안보의 근간인 한·미 동맹을 외면하고 다른 '묘책'이 있을 수 없을 것이다. 그 외에 MDX(미사일방어망), PSI(대량살상무기 확산방지 조치), 11개국 다국적군 형성과정에 참가하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

주한 미군 재배치 문제가 한·미 동맹의 중요한 현안 이슈로 떠오르고 있는 상황에서, 주한 미군의 감축 및 재배치가 한반도 안보에 가져올 다양한 결과에 대하여 검토해야 한다. 지난 반세기 동안 한국의 국가안보 유지에 결정적으로 중요한 역할을 해 온 주한 미군의 기능이 '재배치'를 통해 어떻게 달라질 것인가에 대해 관심과 논란이 증폭되는 상황이다. 예컨대, 주한 미군 재배치는 "미군과 한국군을 분리하고 현재와 같은 공동지휘 체계의 속박을 풀어줌으로써 미국의 군사적 선택의 폭을 넓혀준다"는 견해도

있다. 곧 북한에 대한 선제공격 필요성을 논의할 상황이 되면 현재와 같은 체제에서는 한국의 승인을 받아야 하지만, 새 체제에서는 이러한 승인이 그리 필요하지 않을 것이라는 점이다. 이런 점에서, 주한-미군 재배치는 남한 뿐만 아니라 북한도 원하지 않는다는 분석이 가능하다. 북한은 실제로 주한-미군 재배치를 “군사력 구축이며 침략의 전주곡”이라고 주장해왔다.<sup>194</sup>

그러나 안보전략적 측면에서, “주한-미군은 상징적 기능 이상의 역할을 하고 있고, 북한이 50년 이상 정전협정을 심각하게 위반하지 않은 이유” 곧 한국의 안보가 유지되어 온 것은 주한-미군에 힘입은 바 크다는 사실을 부정할 수 없을 것이다.<sup>195</sup> 단지 주한-미군 재배치로 인해 남한이 입게 될 “금융시장의 동요와 경제에 미칠 악영향, 국방비 증가 우려” 등의 이유만으로 주한-미군의 역할과 기능을 재단하는 것은 근시안적 평가라는 것을 외면할 수 없을 것이다.

#### 다. 다자협상과 한국의 역할 모색

상기 서술한 바와 같이, 지난 10여년간 북한핵 해결의 주체는 ‘남북한 당사자’로부터 ‘미-북 양자’를 거쳐, 오늘날 ‘6자로 구성된 다자구도’로 변화했다. 1990년대초 남북한은 ‘한반도비핵화공동선언’으로 ‘당사자해결 원칙’을 확립했지만, 이후 북한은 남북간 협상을 거부하고 미국과의 양자협상을 고집하여 1994년 『제네바핵합의』를 성립시켰다. 2002년 2차 북핵 위기 이후, 미국은 북한에 대한 신뢰성 문제를 들어 양자협상을 거부하고 ‘다자

194 *Wall Street Journal*, December 21, 2003.

195 국제전략연구소의 테렌스 테일러 소장 언급, 상계서.

접근 방식으로 전환하고 있다.

오늘날 북한은 ‘남북화해’와 ‘민족공조’라는 명분하에, 밖으로는 “평화”·“민족”의 가치를 내세우지만, 안으로는 대량살상무기 개발을 멈추지 않고 있다. 그러므로 북한의 대외적 선전에 일희일비(一喜一悲)하거나, 합당한 근거없이 북한이 변화했다는 등 장밋빛으로 사태를 보지 말고, 북한 의도의 본질과 사전 이면에 숨겨져있는 진실을 간파하지 않으면 안될 것이다.

한국정부는 이제라도 북한 핵문제가 한국의 국가안보에 심대한 위협이며, 따라서 한국은 결코 “중재자”나 “균형자”가 아니라 북한핵문제의 움직임 수 없는 제1의 당사자로서, 민족의 생존과 번영을 위하여 반드시 북한을 저지해야 한다는 의무와 당위성을 깨달아야 할 것이다. 따라서 1994년 이후 『제네바핵합의』를 통해 나타난 미·북 쌍무구도가 다시 재현(再現)되는 것을 막고, 미국이 한국과의 사전동의 없이 북한과 어떠한 중요한 거래도 하지 않도록 최선의 외교적 노력을 전개해야 할 것이다. 한국정부는 미·북 직접대화를 통해 우리 어깨 너머로 우리의 국가안보에 결정적 훼손을 가져올 만한 시안이 행여 논의되지 않도록 주시해야 할 것이며, 미국과의 사전 정책공조와 조율을 게을리하지 말아야 할 것이다.

협상 자체가 중요한 것이 아니라, 북한핵을 억지하고 포기시키는 것이 중요하다. 따라서 협상 자체에 집착하기 보다는 북한의 의중(意中)을 파악하고, 이에 유연하게 대처하는 자세가 필요하다. 현재 6자회담의 전반적 상황은 미국과 북한간 의견 불일치로 협상 전망이 어두워지고 있는 것으로 분석된다. 중국과 한국이 협상 성사를 위해 중재에 나서고 있으나, 그 실효성은 커 보이지 않는다. 역시 본질적인 것은 과연 북한이 다자회담을 통해 핵 프로그램을 분명하고도 철저하게 포기할 의향이 있는가 하는 것이다.

다자협상이 실패하면, 미국은 우선 북핵포기라는 공통목표하에 중국의

대북 영향력 행사를 추구하는 방향으로 외교력을 집중하게 될 것으로 보인다. 이런 시도가 여의치 않을 경우, 한·미 양국은 북한을 압박할 필요를 절감하게 될 것이다. 베이징 3자회담이 결렬된 후, 한·미 정상회담(2003.5.14)의 공동성명에서 선언된 “추가적 조치(further steps)”와 이어 마·일 공동성명에서 선언된 “더 강경한 조치(tougher measures)”의 후속내용을 실천적 측면에서 검토하게 될 것이다.

대체로 유력하게 떠오르는 대안(代案)은 국제사회가 군사제재를 배제하지 않은 채 경제제재를 포함하는 광범한 대북제재를 시행하는 것이다. 이 경우, UN의 제재 결의안이 뒷받침된다면 보다 정당성과 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 다자협상이 실패할 경우, UN안보리로 북핵문제가 회부되는 것은 피할 수 없는 하나의 과정이 될 전망이다. 북핵문제의 UN 이관은 북핵문제가 다자회담 차원을 넘어 ‘국제화’한다는 것을 의미한다. 중·러의 반대로 UN결의 획득에 실패한다 하더라도, 한·미·일 3국이 일치된 공조로 대북제재를 시행한다면, 북한의 태도를 변화시킬 가능성이 높다고 보여진다. 대북 압박조치의 예로서는 대량살상무기확산방지구상(PSI), 현금유입제한, 교역제한, 원조제한의 네 가지 영역으로 대별될 수 있다.<sup>196</sup> 지난 1999년 미사일 위기시에도 결국 북한의 미사일 개발 유예를 얻어낸 것은 한·미 양국의 강력한 군사적 억지태세로부터 기인하였다. 물론 대북압박 결과, 북한이 핵개발을 포기한다면, 일정부분 대북지원을 시행한다는 ‘채찍과 당근’ 및 ‘포용과 억지’의 ‘병행전략(Two Track Approach)’이 수반되어야 할 것이다.

196 윤덕민 외, “북한의 불가침 요구 평가: 과거 핵협상에서의 북한 행동과 비교” 『외교안보연구원발간자료 2003-37』, (서울: 외교안보연구원 2003.11.10) 참조

## V. 재래식 군비통제와 동북아 협력

전 성 훈

본 장의 연구초점은 동북아 지역에서 재래식 군비통제 분야의 협력 가능성을 타진하고 그 실천방안을 제시하는 것이다. 재래식 군비통제라 함은 핵·화학·세균무기와 같은 대량살상무기를 제외한 군사력과 무기체계, 병력 등 통상적인 군 전력과 군사전략 및 국방예산을 지역의 안정과 평화를 증진하는 방향으로 적절히 조율하고 규제하고 협력하는 것으로 정의할 수 있다. 본 연구는 다음과 같은 순서로 동북아에서의 재래식 군비통제와 협력의 문제를 다루었다.

우선 본 장의 제1절에서는 동북아 각국의 전반적인 국력과 재래식 군사력 보유 상황 그리고 안보의식의 변화와 국방정책을 분석했다. 재래식 군비통제의 가능성을 타진하기 위해서는 무엇보다도 동북아에서의 재래식 군사태세를 점검하는 것이 필요하기 때문이다. 본 연구에서는 동북아 지역에 해당하는 국가로서 미국, 중국, 일본, 러시아, 남한, 북한 등 6개 나라를 설정했다. 몽고의 경우 군사력뿐만 아니라 정치, 전략적인 중요도가 높지 않기 때문에 분석의 대상에서 제외했다. 대만의 경우 의미 있는 군사력을 보유하고 있으나 군사협력을 논의하는데 대만을 포함시키는 것은 중국의 불참을 보장하는 지름길이기 때문에 불가피하게 제외할 수밖에 없다.<sup>197</sup>

197 예를 들어, 중국은 “유엔 재래식 무기 등록체제” (UN Register of

제2절에서는 재래식 군비통제의 국제적 사례를 검토할 것이다. 시간과 공간이 다른 지역에서 이뤄졌던 군비통제 경험을 동북아에 적용하는데 비판적인 견해가 없지 않을 것이다. 하지만 재래식 무기와 군사태세가 야기하는 군사적 위협은 시간과 역사, 지리적 특성과 정치적 배경에 관계없이 관련 당사국들의 공통된 안보관심사항이라는 보편성을 지니고 있음을 무시해서도 안된다. 따라서 다른 지역에서 발생했던 군비통제경험을 습득하고 교훈과 시사점을 얻는 것은 동북아의 군비통제를 추진하는데 좋은 지침을 제공할 수 있을 것이다. 물론 다른 지역의 경험을 활용해서 동북아의 현실에 맞는 실천적인 군비통제방안을 만들어 내기 위해서는 이 지역의 정치적, 지리적 및 군사적 특성을 충분히 반영해야 할 것이다. 즉 동북아의 현실이 녹아 든 동북아 고유의 군비통제방안이 되어야 할 것이다.

제3절에서는 동북아의 군사력과 군사태세 및 국제적인 군비통제경험을 토대로 동북아에서 실천할 수 있는 현실적인 군비통제방안을 제시하고자 한다. 방안을 제시하기에 앞서, 국제적 사례와 동북아의 특성을 감안할 때 앞으로 동북아 군비통제를 실현하는데 있어서 예상되는 문제점과 고려 사항들을 적시할 것이다.

구체적인 방안들은 북한 핵문제 해결의 진전 여부를 중심으로 3단계로 나누어 제시하고자 한다. 핵문제가 해결되기 전인 제1단계에서의 군비

---

Conventional Arms)에 1997년까지 참여했으나 그 이후에는 참여하지 않고 있다. 원인은 특정 국가들이 자국의 무기수출 상황을 보고할 때 대만에 대한 무기판매 내역을 포함시켰기 때문이다. <<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd6.html>>, p. 4. 이는 중국이 국가로 인정하지 않는 대만이 국가간 무기거래 내역에 포함되었다는데 대한 중국 측의 강한 불쾌감이 작용한 것으로 보인다.

통제는 매우 초보적이고 제한적일 수밖에 없을 것이다. 핵문제가 해결과정에 접어든 제2단계에서는 다양한 군비통제 방안들이 실천될 수 있을 것이다. 다만 동북아 역내 국가들 간에 다자대화, 특히 군사대화의 경험이 일천하고 군사적 신뢰도 깊지 않기 때문에 제2단계에서는 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제에 초점을 맞춘 방안들을 제시할 것이다. 운용적 군비통제방안들은 군사력의 규모에는 직접 손을 대지 않고 배치와 훈련 및 운용만 규제한다. 제3단계에서는 보다 심도 있는 군비통제가 가능할 것이라는 전제 하에 군사력의 재배치와 군축 문제에 초점을 맞추고 군사력 자체의 규모를 감축하는 구조적 군비통제방안들을 제시하는데 주안점을 둘 것이다.

### 1. 동북아 국가별 국력과 재래식 군사태세

냉전종식과 함께 미국과 소련을 축으로 한 이념대립과 국제분쟁은 사라졌지만 동북아에서는 냉전기간 중 미·소의 경쟁에 가려서 그 모습을 드러내지 않았던 전통적인 분쟁들이 지역의 평화와 안전의 새로운 위협으로 등장하였다. 역내 국가들은 아직도 전쟁의 상흔과 상대방에 대한 적대감을 갖고 있으며 이로 인해 분쟁의 가능성이 상존한다는 점을 부인할 수 없다. 관련국간의 영토분쟁도 탈냉전 이후에 새롭게 부각되고 있는 중요한 문제이다.

동북아는 경제력과 군사력이 상승작용을 일으키면서 변화하는 가운데 평화와 불안, 신뢰와 불신이 혼재하면서 아직 안정된 질서를 뿌리내리지 못하고 있는 동적인 지역이다. 동북아는 세계 1, 2위의 경제규모를 갖고 있는 미국과 일본, 그리고 지속적인 경제성장에 힘입은 중국의 군사력 증

강이 충돌하는 지역이며, 2001년도 국방비 지출액을 기준으로 할 때 세계 12대 군사비 지출국 가운데 5개 나라가 포함된 지역이다.<sup>198</sup> 또한 세계 10대 무기수출국 가운데 3개 국가가 동북아에 속해 있다.<sup>199</sup> 한편, 북한의 비재래식 대량살상무기 개발도 이 지역의 안정을 크게 해치는 위협원인의 하나이다.<sup>200</sup> 러시아의 푸틴 정부는 과거 옐친정부와 달리 한반도와 동북아에 큰 비중을 두고 자국의 영향력 행사방안을 꾸준히 모색하고 있다.

유럽과 동북아는 지정학적 측면에서 볼 때, 많은 차이점을 갖고 있다. 동북아의 경우 정치제도, 문화, 인구, 종교, 영토, 경제력, 과학 기술 수준 등 여러 측면에서 역내 국가들간의 차이가 유럽에 비해 훨씬 크다고 볼 수 있다. 또한 한반도가 냉전시대의 대결양상을 그대로 간직하고 있으며 일본과 러시아가 영토분쟁의 불씨를 안고 있는 등 국가간 갈등요인이 상존하고 있다. 즉 동북아 지역은 역내 각국들 간에 이질적인 요소가 많을 뿐 아니라 전통적인 갈등요인까지 내포하고 있다.

더욱이 동북아는 아직 다자간 협력 문제에 매우 생소한 지역이다. 유

---

198 미국(1위), 러시아(2위), 일본(4위), 중국(7위), 한국(12위) 등이다. Elisabeth Skons *et al.*, "Military expenditure", *SIPRI Yearbook 2002* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 235.

199 예를 들어, 1997~2001년까지의 주요 재래식 무기 수출액을 1990년 가격기준으로 볼 때, 미국이 약 4,500억불(1위), 러시아가 약 170억불(2위), 중국이 약 16억불(9위)을 수출했다. Bjorn Hagelin *et al.*, "International arms transfers", *SIPRI Yearbook 2002*(Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 376-377.

200 송대성, "동북아의 군비경쟁과 군비통제: 군비경쟁적 요소와 군비통제적 요소", 백종천·송대성 편저, 『2000년대 초 동북아 군비경쟁과 군비통제』(서울: 세종연구소, 2001), pp. 50-55.

럽에서는 유럽경제공동체(EEC), 유럽석탄철강공동체(ECSC) 등 경제협력기구 외에도 집단안보기구인 NATO와 서부유럽연합(WEU), 다지안보협력기구인 CSCE 등을 통해 다년간 협력을 추진해 왔다. 이에 비해 동북아에는 정치·경제·안보의 모든 측면에서 역내의 갈등요인들을 흡수할 수 있는 정부차원의 다지간 협의기구가 존재하지 않는다. 아태지역 차원에서 볼 때, 1993년에 안보문제 등 역내국가들의 관심사항을 논의하기 위해 「아세안지역포럼」(ASEAN Regional Forum: ARF)이 설립되었다. 그러나 참여국가의 수가 많고 지역이 광범위하며 이해관계가 다양하다는 점을 감안할 때, ARF는 동북아 지역의 미감한 문제를 논의하기에 적합한 기구라고 볼 수 없다. 동북아의 다지안보 문제는 주로 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)과 같은 Track-II 차원에서 논의되고 있다.

결론적으로, 동북아는 세계에서 가장 막강한 군사력이 집중되어 있는 지역으로서 대규모 전쟁의 가능성이 가장 큰 지역이기도 하다. 미국의 21세기 국가안보위원회는 21세기의 새로운 세계질서를 조망하면서 동북아를 다음과 같이 정의했다.

아시아, 특히 동북아시아는 세계가 대규모 전쟁을 목격할 가능성이 가장 높은 지역이다. 동북아는 강대국 간의 심각한 영토분쟁이 존재하고, 군사력의 사용이 지역의 균형을 변화시킬 수 있으며, 지역균형의 변화가 불가피하게 전 세계에 영향을 미칠 수 있는 유일한 지역이다.<sup>201</sup>

201 “The United States Commission on National Security/21st Century”, *New World Coming: American Security in the 21st Century* (September 15, 1999), p. 70.

## 가. 국가별 국력

국가별 국력은 미국 달러를 기준으로 환산한 각국의 2001년도 현재 ① 인구, ② GDP, ③ 1인당 소득, ④ 성장률, ⑤ 인플레이션, ⑥ 실제 국방비 지출액으로 비교했다. Military Balance 2002~2003년도 판을 자료의 기준으로 삼았다.<sup>202</sup>

### (1) 미국

미국의 인구는 총 2억 8천 5백 9십만 명이고 GDP는 10조 2천억 불에 달했다. 1인당 소득은 약 3만 6천 불이고 1.2%의 성장률과 2.8%의 인플레이션을 기록했다. 3,085 억 달러의 국방비를 지출했다.

### (2) 중국

중국의 인구는 총 12억 9천 3백 2십만 명이고 GDP는 1조 2천억 불에 달했다. 1인당 소득은 약 918불이고 7.3%의 성장률과 0.7%의 인플레이션을 기록했다. 4백 7십억 달러의 국방비를 지출했다.

### (3) 일본

일본의 인구는 총 1억 2천 7백 3십만 명이고 GDP는 4조 1천억 달러

---

<sup>202</sup> *The Military Balance 2002~2003* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002).

에 달했다. 1인당 소득은 약 3만 3천 불이고 -0.4%의 성장률과 -0.7%의 인플레이션을 기록했다. 403억 달러의 국방비를 지출했다.

#### (4) 러시아

러시아의 인구는 총 1억 4천 4백 7십만 명이고 GDP는 1조 5천 2백 2십억 달러에 달했다. 1인당 소득은 약 1만 5백 불이며 5.0%의 성장률과 18.6%의 인플레이션을 기록했다. 6백 5십억 불의 국방비를 지출했다. 러시아의 공식 국방예산은 75억불에 불과하지만 이를 “구매력 등가”(Purchasing-power parity)를 기준으로 환산하면 650억 달러에 달한다.

#### (5) 남한

남한의 인구는 총 4천 7백 3십만 명이고 GDP는 4천 2백 2십억 달러에 달했다. 1인당 소득은 약 9천 불이고 3.0%의 성장률과 4.0%의 인플레이션을 기록했다. 114억 달러의 국방비를 지출했다.

#### (6) 북한

북한의 인구는 총 2천 4백 5십만 명이고 GDP는 180억불에 달했으며 1인당 소득은 약 800불이다. 2000년도 기준으로 9.0%의 성장률과 2.3%의 인플레이션을 기록했다. 21억 달러의 국방비를 지출했다.

이상의 내용을 정리하면 아래 <표 V-1>에서 보는 바와 같다.

&lt;표 V-1&gt; 국가별 국력 비교

국가 \ 항목	인구 (백만명)	GDP (십억불)	1인당 소득 (천불)	성장률 (%)	인플레이션 (%)	실제 국방비 지출액 (억불)
미국	285.9	10,200	36.0	1.2	2.8	3,085
중국	1,293.2	1,200	0.918	7.8	0.7	470
일본	127.3	4,100	33.0	-0.4	-0.7	403
러시아	144.7	1,522	10.5	5.0	18.6	650
남한	47.3	422	9.0	3.0	4.0	114
북한	24.5	18	0.8	9.0	2.3	21

#### 나. 국가별 재래식 군사력

재래식 군사력을 평가하는 데는 여러 가지 방법이 있다.<sup>203</sup> 가장 간단한 방법은 단순개수비교법으로서 주요 무기체계별로 보유 숫자를 비교하는 Bean Counting 방식이다. 이밖에 군사력을 화력, 기동력, 생존력의 3대 요소를 기준으로 해서 “무장사단등가치”(Armored Division Equivalent)를 측정하는 방식과 군사력의 크기, 부대효과 및 시간의 세 요소를 기준으로 전장에서 상대방이 입는 손실율을 계산하는 동태적인 계산방식인 “랜체스터 모델”(Lanchester Model) 그리고 이를 발전시킨 “어댑티브 다이내믹 모델”(Adaptive Dynamic Model)도 존재한다.

하지만 군비통제에서 복잡한 수식과 여러 가지 가변요소들을 고려해야

203 문정인 현인택, “동북아의 재래식 군사력 평가: 방법, 핵심 군사력, 그리고 비대칭적 균형”, 『동북아 재래식 군사력 평가』 (서울: 한국전략문제연구소, 1999), pp. 18-25.

하는 동태적 모델이나 무장사단등가치를 사용하기는 거의 불가능하다고 봐야 할 것이다. 복잡한 모델을 이루는 기본가정과 가변요소들에 대해서 군비통제 당사국들 간에 이견이 매우 클 것이기 때문이다. 보다 과학적인 기법으로 특정 군사력의 전쟁수행능력을 측정하는 것은 군비통제의 몫이 아니다. 군비통제 차원에서 상대의 군사력을 평가하는 목적은 군사력 운용과 통제의 대상을 파악하는 것이므로 Bean Counting 방식이야말로 누구나가 공감할 수 있는 군비통제의 기초 자료가 될 수 있다. 유럽의 경험에서도 Bean Counting 방식이 군비통제의 기초자료를 확보할 목적으로 군사력을 평가하는데 적절한 수단임이 입증된 바 있다.

국가별 재래식 군사력에 대한 평가는 Military Balance 2002~2003년도 판을 자료의 기준으로 삼았다.<sup>204</sup> 육·해·공군·해병대 별로 병력과 주요 무기체계의 보유 숫자를 소개했다. 국가별 군사력을 파악하는데 있어서 중요한 문제의 하나는 바로 적용지역을 규정하는 것이다. 미국과 러시아의 전체 군사력이 대상이 될 수는 없기 때문에 미국의 경우 태평양 함대와 주일, 주한 미군 및 괌 주재 군사력을 대상으로 삼았고, 러시아의 경우에는 시베리아 군구와 극동 군구의 군사력을 대상으로 삼았다. 러시아의 우랄산맥 서쪽에 해당하는 레닌그라드, 모스크바, 볼가-우랄 및 북 코카서스 군구는 이미 유럽의 재래식 군비통제조약에 의해 규제를 받고 있는 지역이다.

육군의 무기체계는 “전차”(Main Battle Tank), “장갑차”(Armored Combat Vehicle), “포병화기”(야포, 다연장포, 박격포 포함), “공격헬

---

204 *The Military Balance 2000~2003* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002).

기”(Attack Helicopter)를 파악했다. 해군의 무기체계로는 “순양함”(Cruiser), “구축함”(Destroyer), “프리깃함”(Frigate)으로 구성되는 전투함, “잠수함”(Submarine), “수륙양용함정”(Amphibious Command Ship) 및 “연안경비정”(Patrol and Coastal Combatant)을 파악했다. 공군의 무기체계는 “전투기”(Combat Aircraft)를 조사했다.

(1) 미국

태평양함대의 경우 육군은 병력 22,100명에 1개 경비병 사단과 1개 경비병 여단으로 구성되어 있다. 공군의 경우 병력 11,550명과 전투기 111대를 갖추고 있다. 해군의 경우 병력 7,500명에 잠수함 22척, 순양함 3척, 구축함 4척 및 프리깃함 2척으로 구성되어 있다. 해병대가 5,760명의 병력을 보유하고 있다.

주일미군의 경우 육군은 1,900명의 병력으로 구성되어 있다. 공군은 병력 11,350명에 84대의 전투기를 갖추고 있다. 해군은 5,200명의 병력에 전투함 9척 및 수륙양용함정 4척을 갖추고 있다. 20,000명의 해병대도 보유하고 있다.

주한미군의 경우 육군은 병력 29,100명에 전차 116대, 장갑차 237대, 포병화기 45문, 공수헬기 3개 대대(1개 대대 당 20대)를 갖추고 있다. 공군은 7,600명의 병력과 84대의 전투기를 보유하고 있다. 300명의 해군과 140명의 해병대도 배치되어 있다.

괌의 경우 육군 30명, 공군과 해군 각각 1,580명과 1,850명을 배치하고 있다.

## (2) 중국

중국군은 심양, 북경, 제남, 남경, 광주, 성도, 난주 등 모두 7개 군구로 구성되어 있다. 이중 난주와 성도 군구를 제외한 다섯 개 군구가 해안을 끼고 있다. 유럽의 군비통제에서 이미 자국 군사력을 부분적으로 통제 받은 미국과 러시아의 경우, 동북아 군비통제에서도 일부분의 군사력만이 군비통제의 대상이 될 것이다. 따라서 중국도 자국 군사력의 일부를 동북아 군비통제의 대상에서 제외하고자 할 가능성이 있다. 하지만 이는 고도의 정치·외교적인 협상을 필요로 하는 되는 사안으로서 현 단계에서 어떠한 결과를 예단하기는 매우 어렵다. 이는 “동북아”를 지리적으로 어떻게 규정할 것인가와도 연관된 문제이다. 미·러와 달리 중국의 경우에는 군비통제에 참여한 선례가 없기 때문에 본 연구에서는 중국의 전체 전력이 동북아 군비통제의 대상이 되는 것으로 전제할 것이다.<sup>205</sup>

육군은 총 160만의 병력을 갖추고 있으며 전차 8,210대(경전차 포함), 장갑차 5,000대, 포병화기 17,700문, 공격헬기 321대 등을 보유하고 있다.

해군은 병력 25만 명에 잠수함 69척, 구축함 21척, 프리깃함 42척, 연안경비정 368척, 수륙양용함정 56척 등을 보유하고 있다. 해군 항공대도 병력 2만 6천명에 472대의 전투기와 45대의 공격헬기를 보유하고 있다. 해병대는 병력 1만 명에 전차 60대와 장갑차 100대를 갖추고 있다.

공군의 경우 병력 42만 명에 전투기 1,900대를 갖추고 있는 것으로 파악된다.

205 중국의 주장이 아무리 강하더라도 해안선을 끼고 있는 5개 군구는 동북아 군비통제의 대상이 되어야 할 것으로 보인다.

## (3) 일본

육상자위대의 병력은 148,200명이고 전차 820대, 장갑차 190대, 포병화기 1,410문, 공격헬기 90대를 보유하고 있다. 해상자위대는 병력 44,400명에 잠수함 16척, 구축함 44척, 프리깃함 10척, 연안경비정 5척, 수륙양용함정 8척을 보유하고 있다. 해상자위대의 항공대도 병력 9,000명, 전투기 80대, 공격헬기 91대를 갖추고 있다. 항공자위대는 병력 45,600명과 전투기 280대를 보유하고 있다.

## (4) 러시아

극동 군구의 경우 구체적인 병력보유 현황은 Military Balance 2002~2003에 나와 있지 않다.<sup>206</sup> 육군이 2개의 군과 1개의 군단으로 구성되어 있으며 전차 3,900대, 장갑차 6,400대, 포병화기 3,000문, 공격헬기 85대를 갖추고 있다. 2000년도 국방백서에서는 극동 군구의 육군병력을 9만 여명으로 추정했다. 역시 2000년도 국방백서에 따르면 해군의 병력은 5만 5천명(추정), 전함 10척, 잠수함 17척, 기타 함정 135척, 해

---

206 극동 군구와 시베리아 군구의 일부가 러시아의 극동지역을 담당한다. 극동지역은 레나강 동쪽에서부터 북태평양에 이르는 광활한 영토와 사할린 및 쿠릴 열도를 포함하고 있는데, 총 면적은 621만 6천 평방 km로서 남한 면적의 62배에 달한다. 극동지역의 경작지는 러시아 전체 면적의 30분의 1에 불과하지만 다양한 희귀금속의 보고이고 석탄과 석유, 천연가스 등 에너지와 산림 자원도 풍부하다. 하용출 심경옥, “러시아연방 극동 전략태세의 현황과 전망”, 『동북아 재래식 군사력 평가』, 한국전략문제연구소 편 (서울: 홍문당, 1999), pp. 222-225.

군항공기 71대 등을 보유하고 있다. 공군의 경우 병력 4만 8천명에 전투기 345대를 갖추고 있는 것으로 보인다.

시베리아 군구의 경우에도 병력보유 현황은 Military Balance 2002~2003에 나와 있지 않다. 육군의 경우 전차 4,468대, 장갑차 6,000대, 포병화기 4,300문, 공격헬기 35대를 갖추고 있다. 시베리아 군구의 육군도 2개의 군과 1개의 군단으로 구성됨을 감안할 때 극동 군구와 비슷한 9만 여명으로 추정해도 무리가 없을 것이다. 공군은 200대의 전투기를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

#### (5) 남한

육군의 경우 병력 56만 명에 전차 1,000대, 장갑차 1,740대, 포병화기 10,700문, 공격헬기 60대로 구성되어 있다. 해군은 병력 63,000명, 잠수함 20척, 구축함 6척, 프리깃함 9척, 연안경비정 84척, 수륙양용함정 12척을 보유하고 있다. 해군 항공대도 16대의 전투기와 43대의 공격헬기를 갖추고 있다. 공군은 병력 63,000명에 538대의 전투기를 보유하고 있다. 해병대는 병력 28,000명에 전차 60대를 보유하고 있다.

#### (6) 북한

육군은 병력 95만 명, 전차 3,500대, 장갑차 2,500대, 포병화기 17,900문을 보유하고 있다. 해군은 46,000명의 병력에 잠수함 26척, 프리깃함 3척, 연안경비정 310척, 수륙양용함정 10척으로 구성되어 있다. 공군은 병력 86,000명과 전투기 621대 및 공격헬기 24대를 갖추고 있다.

이상의 국가별 군사력 보유현황을 요약하면 아래 <표 V-2>에서 보는 바와 같다.

<표 V-2> 국가별 재래식 군사력 보유현황

군사력		국 가					
		미국	중국	러시아	일본	남한	북한
육 군	병력	53,130	1,600,000	90,000+ (추정)	148,200	560,000	950,000
	전차	116	8,210	8,368	820	1,000	3,500
	장갑차	287	5,000	12,400	190	1,740	2,500
	포병화기	45	17,700	7,300	1,410	10,700	17,900
	공격헬기	60	366	120	181	103	24
해 군	병력	14,850	250,000	55,200+ (추정)	44,000	63,000	46,000
	전투함	18	63	10	54	15	3
	잠수함	22	69	17	16	20	26
	수륙양용 함정	4	56	135	8	12	10
	연안경비정		368		5	84	310
공 군	병력	32,080	446,000	48,000+ (추정)	54,600	63,000	86,000
	전투기	279	2,372	616	360	554	621
해 병	병력	25,900	10,000				
	장비		60(전차) 100(장갑차)			60(전차)	

### 다. 9·11 테러 이후 안보인식의 변화

#### (1) 미국

9·11 테러사태가 미국의 외교안보정책 전반에 미친 영향을 분석하면 아래와 같다.

#### (가) 미국인의 안보인식 변화

9·11 테러사태는 안보에 대한 미국인의 인식을 크게 변화시킨 사건으로서 제2차 세계대전을 촉발시킨 진주만 침공에 버금가는 것이었다. 미국 역사에 치욕과 오점을 남긴 9·11 테러는 미 본토가 더 이상 안전지대가 아니라는 사실을 보여주었다. 수십 명이 동시에 자살공격을 감행하는 무모함과 잔학성 그리고 아판성의 표적으로 미국이 선택되었다는 사실 자체가 미국 국민들에게는 쉽게 잊혀질 수 없는 큰 충격이었다.

#### (나) 새로운 안보위협과 대응수단의 등장

테러 그 자체는 새로운 안보위협이 아니며 과거부터 존재해 온 것이었다. 그러나 9·11 테러사태는 테러가 야기하는 피해범위, 형태 및 조장하는 공포의 측면에서 과거의 소규모 테러행위와는 비교할 수 없는 사건이었다. 특히 테러행위자들이 핵·화학·생균무기 등 대량살상무기를 사용함으로써 대재앙을 유발할 수도 있다는 경종을 울려주었다.

새로운 안보위협과 불안정 요인이 등장함에 따라 여기에 대처할 수 있

는 새로운 대응수단도 나타나게 되었다. 아프가니스탄의 탈레반 정권을 축출하기 위해 미국이 사용한 전방위 전략은 과거 걸프전과는 또 다른 양상의 전쟁수행방법이었다. 파키스탄을 비롯해서 전쟁의 성공을 위해서 도움이 필수적인 주변국을 정치·외교적으로 설득하고 경제적 지원으로 무마하는 한편 대규모 지상전이 아니라 첨단 정밀무기와 정보력 및 최정예 특수부대에 의한 통합전쟁을 수행했고, 서방에 우호적인 정권의 수립을 통한 전쟁의 마무리에 이르기까지 국력을 총체적으로 활용하는 대응수단이 등장한 것이다.

#### (다) 미국 외교안보정책의 전환점으로 작용

9·11 테러사태가 미국 정부와 국민들에게 엄청난 충격을 준만큼 그 파급효과가 외교안보정책 전반에 미치고 있다. 미 정부당국자들은 9·11 테러에 대한 입장을 갖대로 미국에 우호적인가 적대적인가를 판단하겠다고 천명했다. 아프가니스탄에서 탈레반을 축출한 것은 테러와의 전쟁의 시작에 불과하며, 악의 축의 한 부분이었던 이라크의 후세인 정권도 테러와의 전쟁을 명분으로 축출되었다.

#### (라) 대량살상수단의 다변화와 확산으로 인한 위협 증가

9·11 테러는 의지만 있다면 가장 원시적인 수단으로 대량의 인명을 살상할 수 있다는 것을 보여준 시범케이스였다. 강력한 이념이나 종교적 신념으로 무장한 적대세력이 세계 도처에서 유사한 테러를 가할 가능성이 높아졌다는 우려를 야기한 사건이기도 했다. 더욱 위험한 것은 냉전 종식

이후 소련이 해체되고 세계화가 진행되면서 인명살상용 기술의 확산이 전 지구적으로 발생하고 있다는 사실이다. 하버드 대학의 나이(Joseph Nye) 교수는 이런 현상을 세계적으로 일어나고 있는 기술과 힘의 “사유화”(privatisation)라고 파악했다.<sup>207</sup> 오늘날의 세계에서는 과학기술이 정부의 통제를 벗어나 확산되면서 개인과 집단이 세계정치에서 영향력을 행사할 수 있게 되었고, 과거에는 정부의 전유물이었던 대량살상무기가 이제는 소규모 테러집단의 손에 들어갈 가능성이 높아졌다는 것이다. 미국에서 발생한 우편물을 이용한 탄저균 살포 사건도 이러한 우려가 현실화될 수 있다는 가능성을 높여주었다.

부시 대통령도 9·11 테러사태 발생 6개월을 기념하는 자리에서 모든 국가가 대량살상무기로 무장한 재앙적 규모의 테러위험을 심각하게 받아들여야 하며 이들 무기의 확산을 방지하는데 있어서 한치의 오차나 한번의 실수도 용납되지 않는다고 주장했다. 그는 미 육사 졸업식 연설에서도 9·11 사태가 탱크 한 대 값도 안되는 수십만 불로 가능했다고 말하면서 자유에 대한 가장 중대한 위협은 “극단주의와 기술”(radicalism and technology)이 만나는 곳에 있다고 지적했다.<sup>208</sup> 9·11 테러사태가 대량살상무기 확산 금지문제에 대한 미 지도부의 새로운 경각심을 불러일으킨 것이다.

---

207 Joseph Nye, “The new Rome meets the new barbarians”, *The Economist*, March 23, 2002, pp. 24-25.

208 “Bush’s United States Military Academy Graduation Speech”, *Washington Post*, June 2, 2002.

## (2) 중국

9·11 테러사태는 중국에게도 커다란 충격이었으며 테러를 중요한 안보요소로 받아들이는 계기가 되었다.<sup>209</sup> 특히 신장과 티벳 자치지역의 분리주의자들에 의한 독립운동에 신경을 써온 중국에게 9·11 테러사태는 체제에 대한 위협인식을 높인 효과를 가져왔다. 중국은 내부의 치안유지와 대테러 전투능력 확보를 위해 국가적 능력을 정비하고 있는 것으로 보인다. 중국 정부는 아프가니스탄, 파키스탄 및 기타 중앙아시아 국가들과의 국경에 대한 보안을 강화하는 조치를 취했다. 중국은 또한 2002년에 국방비를 17.7% 증액했고, 2003년에도 17.6%나 증액했다. 부시 행정부 출범 초기에 미국 경찰기와 중국 전투기의 충돌사건이 발생하는 등 경색되었던 중·미 관계도 9·11 사태를 계기로 일단 협력국면으로 전환되었다고 볼 수 있다.<sup>210</sup>

하지만 중국의 성장 잠재력이 워낙 막강하기 때문에 향후에 중·미간의 경쟁적 갈등이 재연될 소지도 없지 않다고 보여진다. 한편 미국이 아프가니스탄 전쟁을 위해 중앙아시아 각국에 병력을 주둔시킴에 따라 중국의 서부지역이 미군에 의해 포위되는 형국이 되었다. 이는 군사전략적 차원에서 중국에게 부담이 될 뿐 아니라 향후 중·미 관계에서는 분쟁의 불씨가 될 수도 있을 것이다.

209 Christopher McNally & Charles Morrison, *Asia Pacific Security Outlook 2002* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002), p. 59.

210 *The Strategic Balance in Northeast Asia* (Seoul: Korea Research Institute for Strategy, 2002), p. 25.

### (3) 일본

일본은 미국이 전개하고 있는 테러와의 전쟁을 기회로 활용해서 안보 능력 확대에 박차를 가하고 있는 대표적인 역내 국가이다. 9·11 테러 이후 고이즈미 수상은 다음과 같은 조치를 신속히 취했다:<sup>211</sup> ① 미군과 미군의 작전을 지원하기 위한 의료 및 물자 지원, ② 일본 내 미군시설 보호 강화, ③ 첩보수집을 위한 자위대 함정 파견, ④ 파키스탄, 인도 등지에 대한 인도적, 경제적 지원 등.

한편 일본 정부는 9월 하순 일·미 정상회담 직후 반테러 특별법을 제정하고 테러집단의 돈세탁을 막기 위한 재정 통제를 강화했으며, 탈레반 이후의 아프가니스탄을 지원하기 위한 국제회의를 주도하기도 했다. 11월에는 미국의 아프가니스탄 전쟁을 지원하기 위해 자위대를 인도양에까지 파견했다. 미국과의 연대를 강화하면서 자위대의 정상군대화 및 활동영역 확대를 도모하고 있는 것이다.

일본 군대의 영향력 확대는 일본정치의 보수우경화, 헌법개정 논의 및 이런 움직임에 대한 미국의 사실상의 승인과 맞물려서 지역 차원의 우려를 자아내고 있다. 특히 부시 행정부 들어서 더욱 긴밀해진 일·미 관계에 주목하지 않을 수 없다. 부시 행정부 출범 직전인 지난 2000년 10월 미국 방대학교의 국가전략연구소는 미·일 관계의 장래를 더욱 발전시키기 위한 제안을 담은 보고서를 발간했다.<sup>212</sup> 이 보고서는 미국과 영국의 관계를 앞

---

211 Christopher McNally & Charles Morrison, *Asia Pacific Security Outlook 2002*, p. 90.

212 *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report (Washington, DC: National Defense University,

으로 미·일 관계가 발전해나가기야 할 모델로 제시하면서 일본이 전수방위 원칙을 철회하는 것이 양국 동맹의 발전에 기여할 것이라는 등의 제안을 했다.<sup>213</sup>

이 보고서의 작성에 참여한 인사 가운데 상당수가 부시 행정부에서 고위직을 차지하고 있다는 점에서 이 보고서의 중요성을 간과할 수 없다.<sup>214</sup> 실제로 부시 행정부 하에서 미·일 관계는 더욱 긴밀해지는 모습을 보이고 있다. 부시 행정부가 2002년 9월 발표한 국가안보전략보고서도 일본을 지역적, 세계적 문제에서 지도적 역할을 계속 담당해나가기야 할 국가로 묘사한 반면, 한국은 주로 북한 문제를 해결하는데 공조해야 할 국가로 보았다.<sup>215</sup>

#### (4) 러시아

러시아의 푸틴 대통령은 9·11 테러 발생 이후 부시에게 최초로 위로 전화를 걸었고, 대미 정보협조와 미 군용기에 대한 영공개방 조치를 단행

---

October 11, 2000).

213 미국 AEI(American Enterprise Institute)의 애셔(David Asher)도 일본이 정치, 경제, 군사 면에서 “극동의 영국”(England of the Far East)이 되어야 한다고 주장했다. David Asher, “Could Japan become the ‘England of the Far East’?”, <<http://www.aei.org/psaher.htm>>

214 이미티지 국무부장관, 윌포비츠 국방부장관, 마이클 그린 국가안보회의 일본 담당관, 제임스 켈리 국무부 동아태차관보, 국가안보회의 동북아담당관을 역임한 토켈 패터슨 등이 보고서 작성에 참여했다.

215 *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2002), p. 26.

했으며, 중앙아시아국들에게 미국에 협조하도록 요청을 했다. 아프가니스탄 북부동맹에 대해 무기를 지원했고, 테러사태 당시 실시 중이던 군사훈련을 취소해서 미국을 안심시키는 조치도 취했다. 러시아가 테러를 당한 미국에 적극 협조함으로써 2001년 9월 이후 양국 관계가 급진전되었다.

체첸 분리주의자들의 독립운동을 테러로 규정한 바 있는 러시아 정부는 미국의 대테러 전쟁을 지원하면서 체첸과의 전쟁을 대테러 전쟁으로 합리화시키는 대가를 챙기고 있다고 볼 수 있다. 이를 통해서 체첸 독립운동에 대한 무력진압이 정당하다는 국내외적 명분을 확보하는 양면전략을 구사하고 있는 것이다.

#### (5) 남한

한반도의 군사적 분단 상황 속에서 북한의 테러행위의 희생자였고 또 한 9·11 테러 현장에서 다수의 자국민들이 숨진 남한으로선 9·11 사태를 남의 일로만 치부할 수는 없었다. 따라서 남한은 9·11 사태를 강력히 규탄하면서 미국의 대테러 전쟁에 협조하는 정책을 취하고 있다. 테러에 대한 각종 국제회의에서 미국의 입장에 적극 동조하면서 아프가니스탄과 이라크 전쟁에 각각 수백 명의 병력을 파견하기도 했다.

그러나 9·11 테러가 남한 국민들의 안보경각심을 높이고 국내치안 및 대테러 준비능력을 향상하는 계기가 되었는지는 확실하지 않다. 항공기 탑승 시 보안검색이 까다로워지는 등 절차상의 보완책이 마련되곤 있지만 이는 국제선 항공기에 국한된 것이며, 국내선 항공기의 보안상태는 아직도 미비한 측면이 많다는 지적이 있다. 2003년 초 대구 지하철 방화참사와 같은 대형 안전사고가 발생한 것 자체가 남한 사회의 안전의식과 유사시

준비태세 확립에 많은 문제가 있다는 점을 입증한 것이다.

#### (6) 북한

미국 정부의 테러지원국 명단에 올라 있고 부시 대통령에 의해 악의 축으로 지목당한 북한은 대테러 전쟁이 수행되는 과정에서 상당한 안보불안감을 느꼈을 것이다. 또한 아프가니스탄 전쟁에서 등장한 미국의 최첨단 무기체계가 얼마나 신속하고 효과적으로 상대방을 제압할 수 있는가를 실감했을 것이다. 2003년 이라크 전쟁이 발발하자 다음 순서는 북한이란 인식을 했을 가능성도 있다. 북한의 김정일 위원장이 이라크 전쟁 준비가 한창이던 시점에 약 40여 일간 종적을 감춘 것도 미국의 공격을 의식했기 때문이란 분석이 있다.<sup>216</sup> 북한이 핵보유를 선언하면서 내건 이유도 핵무기를 보유해서 억지력을 갖추면 이라크와 같이 침공당하지 않을 수 있다는 논리였다.<sup>217</sup>

216 김정일 위원장은 3월 26일 개최된 최고인민회의 제10기 6차 회의 석상에도 모습을 드러내지 않았다. 적의 레이더에 노출되지 않기 위해서 지하병커에 대피했었다는 분석이 제기되었다. "Inside the ring", *Washington Times*, July 18, 2003; Barbara Demick, "N. Kim's not seen for 6 weeks", *Los Angeles Times*, March 29, 2003, p. A21.

217 "우리의 핵 억제력은 결코 위협수단이 아니다", 『조선중앙통신』, 2003년 6월 9일; 조선중앙통신사 상보, 『조선중앙방송』, 2003년 5월 13일; 2003년 4월 30일자 북한 외무성 대변인 담화, 『연합뉴스』, 2003. 4. 30.

## 라. 국가별 국방정책

### (1) 미국

부시 행정부의 국방정책이 변화되었다는 것을 가장 잘 보여주는 부분은 기존 전략개념의 수정이라고 할 수 있다. 부시 행정부는 새로운 억지전략을 채택했고, 국방정책 재검토를 단행했으며, 선제공격 옵션을 채택하는 변화를 보여주었다.

#### (가) 새로운 억지전략 채택

부시 행정부는 세계정세가 근본적으로 변했고 러시아도 더 이상 미국의 적국이 아니기 때문에 냉전시대에 바탕을 둔 억지전략에서 탈피해야 한다고 주장한다. 과거의 억지개념을 미·러 관계의 중심에 상정하는 것은 의혹과 불신을 깊게 하고 불필요하게 과도한 핵전력을 유지하게 만들기 때문에 핵공포의 균형에서 탈피해서 공동의 책임과 이익에 기초한 새로운 관계를 설정해야 하며 이를 위한 새로운 기반과 틀이 필요하다는 것이다.<sup>218</sup>

공격력과 방어력을 모두 염두에 둔 부시 행정부의 새로운 억지개념을 월포비츠 국방부장은 “중층적 억지”(Layered Deterrence)라고 명명했다.<sup>219</sup> 중층적 억지는 다음 세 가지 요소로 구성된다: ① 다른 나라들이

---

218 The White House, *Administration Missile Defense Papers*, July 2001, pp. 1, 5.

<[http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable NMD\\_copy.htm](http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable%20NMD_copy.htm)>.

219 Paul Wolfowitz, *Prepared Testimony at the Senate Armed Services Committee on The Fiscal Year 2002 Defense Budget for Ballistic Missile*

미국과 경쟁할 동기를 없앨 수 있는 능력을 개발·배치함으로써 이들이 애초부터 위협한 능력을 추구하지 못하도록 “단념”(Dissuade)시킴, ② 이들이 이미 시작했지만 아직 중대한 위협은 되지 못한 위협한 능력의 추구에 더 이상 투자하지 못하게 “좌절”(Discourage)시킴, ③ 우리를 위협할 수 있는 능력을 보유한 집단이 이 능력을 사용하지 못하도록 강력한 보복력으로 “억지”(Deter)함.

#### (나) 국방정책 재검토 단행

9·11 테러사태 직후에 발간된 미 국방부의 QDR(Quadrennial Defense Review)은 미국의 지리적 요건이 더 이상 미국의 안전을 보장하지 못한다고 지적하면서 미 본토에 대한 공격 가능성을 경계했다.<sup>220</sup> 아울러 각 지역에서 미국의 이익을 위협하고 지역의 안정과 평화를 저해할 세력이 나타날 가능성을 우려하면서, 특히 아시아를 대규모 분쟁에 발생할 가능성이 높은 지역으로 꼽았다. 또한 불량국가와 테러집단에 의한 안보위협과 WMD과 관련 기술의 확산에 대해 우려를 표명했다.

QDR은 또한 두개의 “주요 전쟁”(Major Theater War: MTW)에서 동시에 승리한다는 “Win-Win 전략”이 현실성이 없다는 판단 하에, 하나의 주요 전쟁에서 승리하고 “보다 작은 규모의 사태”(Small-scale Contingencies: SSC)에서 우위를 점유하는 전략으로 수정했다.<sup>221</sup>

---

*Defense Program*, Washington, DC, July 12, 2001, p. 5. <<http://www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint.cgi>>.

<sup>220</sup> *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: The Department of Defense, September 30, 2001), pp. 3-6.

## (다) 선제공격 옵션 채택

부시 대통령은 2002년 6월 미 육사 졸업식에서 행한 연설에서 WMD로 무장한 문제국과 테러집단을 새롭고 심각한 위협으로 규정하고, 이권 위협이 구체화될 때까지 기다릴 수만은 없다면서 신속한 행동의 필요성을 제기했다.<sup>222</sup> 아울러 테러와의 전쟁은 방어적 태세로는 이길 수 없으며 적에게 전쟁을 걸어서 적의 계획을 붕괴시키고 최악의 위협이 현실화되기 전에 맞서야 한다고 주장하고, 안전을 위한 유일한 길은 행동이라면서 공세적 전력을 추구할 것임을 시사했다. 결국 부시 대통령은 미국의 안보는 미 국민들에게 전향적이고 단호하면서 선제행동에 대해 준비할 것을 요구하고 있다면서 선제공격의 의지를 분명히 밝혔다.

부시 행정부의 선제공격 감행 의지는 2002년 9월에 발간된 국가안보 전략보고서에도 명시되었다.<sup>223</sup> 국가안보전략보고서는 냉전 종식 이후 새로운 위협의 실체를 파악하는데 거의 10년이 걸렸다고 밝히고 불량국가와 테러범들이 추구하는 목표, 이들을 억지할 능력의 부재, 이들이 제기하는 위협의 급박함 그리고 이들이 야기할 피해의 규모를 감안할 때 과거와 같이 “반응적인 태세”(Reactive Posture)에서 상대의 선제공격을 허용할 수는 없다고 밝혔다. 아울러 테러범들의 공격을 예방하기 위해서 필요하다면 선제공격을 감행함으로써 자위권을 행사하고 독자적으로 행동하기를 주

---

221 Ibid, p. 21.

222 Bush's United States Military Academy Graduation Speech, *Washington Post*, June 2, 2002.

223 *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002).

저하지 않겠다고 강조했다.

### (라) 국방력 재편 계획

이러한 전략기조 하에 부시 행정부의 국방력 재편 계획은 국방장관 평가보좌역인 마샬(Andrew Marshall)의 이론과 주장을 크게 반영하고 있다. 필순이 넘은 마샬은 외부에 많이 알려진 인사는 아니지만 냉전을 겪은 세대 중 현직을 유지하고 있는 몇 안되는 전략가의 한 사람이다. 그는 1949년 랜드연구소에서 핵전략가로서 일했고 1973년 국방부로 자리를 옮겼으며 닉슨 행정부에서부터 현 직책을 유지해왔다. 국방장관 평가보좌역은 미 국방부의 내부 전략가 집단의 책임자와 같은 자리이다. 부시 대통령이 선거유세 기간 중 제시한 “국방력의 질적 개선” 공약은 기본적으로 마샬의 이론과 전략에 바탕을 두고 있다.<sup>224</sup>

마샬의 평소 견해를 골간으로 하는 부시 행정부의 국방력 재편정책은 다음과 같은 네 가지 원칙을 갖고 있다. 첫째, 국방전략의 중심축을 유럽에서 아시아와 태평양으로 옮기겠다는 것이다. 동아시아에서 영향력이 커지고 있는 중국을 의식한 조치로 평가된다.

둘째, 해외주둔 기지를 포함해서 전진 배치된 전력에 대한 의존도를 낮추는 대신 유사시 신속히 분쟁현장에 배치할 수 있는 능력을 강화하겠다는 것이다. 최근의 주한 미군 후방철수 및 재조정 움직임도 이런 맥락에서 이뤄지고 있는 것으로 보인다.

---

224 Thomas Ricks, “Pentagon study may bring big shake-up”, *Washington Post*, February 9, 2001, p. A01.

셋째, 정보시스템의 절대적 우위를 유지하겠다는 것이다. 2001년 중국과의 정찰기 출동사건과 2002년 북한전투기 조우사건에도 불구하고, 앞으로 미국의 보다 공세적인 정보수집 활동이 예상된다. 이라크 전쟁의 신속한 승리의 원동력이 막강한 정보력을 토대로 적의 지도부를 정밀타격 했기 때문이라는 정보당국의 평가에 따라, 미국은 잠재적국의 지도부에 대한 정보수집 능력을 더욱 확대해 나갈 것으로 보인다.<sup>225</sup>

넷째, 유사시 신속한 배치와 이동을 위해서는 전력의 경량화가 필수적이다. 이므로 전력의 기동성을 높이고 경량화 하겠다는 것이다. 이에 따라, 미국은 신속기동여단, 일명 “스트라이커”(Stryker) 부대를 창설하고 이 부대의 첫 해외 훈련을 2003년 8월 한국에서 실시한 바 있다. 스트라이커 부대는 3개 보병대대와 1개 기갑대대로 구성되는 데, 전체적으로 3,000여명의 병력과 400대의 장갑차량 및 첨단 지휘 장비를 보유하는 등 기존 여단에 비해 뛰어난 기동성과 화력을 갖추고 있다.

## (2) 중국

중국은 지역 차원의 분쟁과 혼란이 자국의 경제발전에 장애를 조성한다고 보고, 지역의 안정과 평화를 중요한 국가이익으로 간주하고 있다. 인민해방군은 지난 1993년 군사전략의 초점을 냉전종식이라는 국제적 상황에 맞추었다. 이에 의거해서 중앙군사위원회가 새로이 채택한 군사전략은 1990년대 초 걸프전의 경험을 반영하여 통상적 조건하에서의 국지전 보다

---

225 Thom Shanker, “Lessons from Iraq include how to scare North Korean leader”, *New York Times*, May 12, 2003.

는 첨단기술을 사용한 국지전의 중요성을 강조했다.<sup>226</sup> 1997년에는 수적 우위보다는 질적 우위에 기반을 두고 병력보다는 기술 집약적인 군사력을 건설하겠다는 정책을 채택했다. 걸프전과 유고에 대한 나토의 공습을 경험한 인민해방군은 1999년 6월 첨단기술 조건하에서의 국지전에서 승리하기 위한 소위 “新三攻三防”(New Three Attacks and Three Defenses) 전술을 채택했다. 이 전술은 적의 스텔스 항공기, 크루즈 미사일 및 공격헬기를 침투를 저지하고, 적의 정밀유도무기와 정찰 정보수집 활동 및 전파 방해 시도로부터 국내의 주요 시설을 방어하겠다는 것이다.

2000년에 발간된 중국의 국방백서는 중국의 아태지역의 안보환경이 전반적으로 안정되어 있지만 불안정과 불확실성을 야기할 만한 요인들도 현저하게 증가하고 있다고 밝혔다. 또한 패권주의와 힘의 정치를 비판하면서 미국과 일본의 미사일방어망 구축 계획을 지역 안보에 부정적인 영향을 미치는 사태라고 강도 높게 비난하고, 일본의 군사대국화 가능성에 대해서도 우려를 표명했다.<sup>227</sup>

국방백서는 또한 중국의 국방정책이 방어적 성격의 것임을 천명하고 인민해방군이 다음과 같은 임무를 수행하고 있다고 밝혔다:<sup>228</sup> ① 자주적, 독자적으로 군사력을 배양함, ② 적극방어의 군사전략을 실천함, ③ 과학 기술에 바탕을 둔 강력한 군대를 중국식으로 건설함, ④ 군과 인민 간에 조화를 이룸으로써 전체 인민에 의한 자주국방을 실현함, ⑤ 국방을 경제 건설과 발전의 하위에 둬, ⑥ 침략과 팽창에 반대하고 세계평화를 보장함.

226 *East Asian Strategic Review 2001* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), p. 190.

227 <<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd1.html>>

228 <<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd2.html>>

중국은 자주적인 국방력 건설과 병행해서 지역 차원의 다자안보 및 신외교축 대화에도 적극적으로 참여하고 있다. 예를 들어, ARF, CSCAP 및 NEACD 등 기존의 대화채널과 더불어 카자흐스탄이 발의한 CICA(Confidence-building in Asia) 회의에도 적극적으로 참여하고 있다. 한편 중국은 1996년부터 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄 및 타지키스탄과 함께 군비통제협정을 체결, 이행해오고 있으며, 2000년 7월에는 5개국 간의 모임을 “상하이 파이브”(Shanghai Five)라는 지역협의체로 발전시켜서 모든 현안에 대해 협력하는 창구로 활용하고 있다.

### (3) 일본

일본의 국방정책과 방위력 정비 계획은 1990년대 이후 많은 변화를 보이며 지속적으로 추진되고 있다. 일본은 안보의 주축인 미·일 안보동맹을 재정의 하는 작업의 일환으로 1996년 4월 “미·일 안보공동선언: 21세기를 향한 동맹”을 발표했다.<sup>229</sup> 공동선언의 주요 내용은 미·일 안보협력의 범위를 아태지역으로 확대하고 1978년에 채택된 안보협력지침을 재검토하며, 일본 주변지역의 유사사태에 대한 협력방안을 연구하는 것 등이었다.

이 선언에 의거해서 미·일은 양국의 안보협력지침을 개정하는 작업에 착수해서, 1997년 9월 24일 소위 “신가이드라인”에 합의했다.<sup>230</sup> 신가이드라인은 과거에 비해 미·일 방위협력의 범위와 내용이 확대되었고 보다

229 *U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century.*

230 공식명칭은 “미·일 방위협력의 개정 종료”(Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation) 이다.

구체화되었으며 일본본토 보다는 주변의 유사사태에 보다 중점을 두었다. 예를 들어, 유사사태 발생시의 공동작전계획과 긴급사태 발생시의 지휘·작전체계를 미리 준비해두고, 일본침략의 규모에 상관없이 초기부터 양국이 공동으로 대처하며, 주변유사시의 공동 협력계획을 구체적으로 갖추는 것 등이다.<sup>231</sup>

한편 일본정부는 1995년 11월 28일 지난 1976년 이후 견지해오던 “방위계획대강”(National Defense Program Outline: NDPO)을 수정한 새로운 방위계획대강을 채택했다. 새로운 NDPO에 의거해서 두 차례의 “방위력정비계획”(Mid-term Defense Program: MIDP)이 추진되었다. 현재의 MIDP는 2001년부터 2005년까지 추진되는 계획으로서 다음과 같은 네 가지 목적을 갖고 있다:<sup>232</sup> ① 정보기술 발전추세에 부응함, ② 게릴라전이나 대량살상무기 등 다양한 형태의 공격에 대응할 수 있는 능력을 향상시킴, ③ 재난구조능력을 강화함, ④ 유능한 인력을 확보·양성함. 일본 정부는 MIDP에 의거해서 군 편제 및 배치 조정과 무기 현대화 작업을 지속적으로 추진하고 있다.

또한 일본정부는 노무현 대통령의 방일 당일인 2003년 6월 6일 유사법제를 통과시켰다.<sup>233</sup> 유사법제는 무력공격사태 대처법안과 개정 자위대법 및 개정 안전보장회의 설치법으로 구성되어 있다. 무력공격사태 대처법안은 무력공격사태에 대해 일본 정부가 기본 대응방침을 정하고 총리가 대

231 권호연 ‘신가이드라인’을 통해 본 일본 방위정책 변화, 세종연구소 주최 『한일 안보정책 국제학술회의』, 1997년 11월 14일, 서울, pp. 2-4.

232 *East Asian Strategic Review 2001* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), p. 299

233 『조선일보』, 2003년 6월 7일; 『중앙일보』, 2003년 6월 7일.

책본부를 설치할 것, 국가 및 지방자치단체의 협력의무 명시, 대국민 정보 제공 등의 내용을 담고 있다. 개정 자위대법은 자위대에 대해 사유지 강제 사용 및 가옥 변경 권한을 부여하고 자위대의 활동을 도로법 등 20여개 법률에서 예외로 할 것을 결의한 것이다. 개정 안전보장설치법은 방위청과 외무성 간부들로 구성되는 사태대응전문위원회를 설치하도록 하고 있다.

유사법제는 일본이 무력공격을 받을 경우 자위대와 주일 미군의 대응 작전을 원활히 하기 위해서 일본 국내의 행정적 지휘·협조체계를 확립하는 것을 골자로 하고 있다. 즉 일본 헌법에서 무력의 보유와 행사를 포기함으로써 지난 반세기간 공백상태로 남아있던 부분을 정비한 것으로 볼 수 있다. 하지만 유사법제의 채택으로 해서 그동안 전수방위를 원칙으로 해 온 일본의 방위정책이 일대 전환점을 맞게 된 것을 부인할 수 없는 것도 사실이다. 한편 집권 자민당은 자위대를 없애는 대신 국방군을 신설하는 것 등을 골자로 하는 헌법개정 요강안을 마련했으며, 이와 별도로 주요 안보현안에 신속히 대처하기 위해서 미국의 국가안보회의와 같은 상설기관의 신설을 추진하고 있다.<sup>234</sup>

#### (4) 러시아

소련연방 해체의 부산물로 탄생한 러시아는 국제사회에서 군사·외교적

---

234 『동아일보』, 2003년 6월 30일 이에 앞서, 고이즈미 총리는 2003년 5월 20일 참의원 유사법제특별위원회 답변에서 “자위대가 나라의 평화와 독립을 지키는 군대라고 정당당당히 말할 수 있도록 장래에 헌법을 개정하는 것이 바람직하다”면서 “자위대에 명예와 지위를 부여할 시기가 됐다”는 견해를 밝혔다. 『동아일보』, 2003년 5월 22일

인 위상에 큰 변화를 겪었다.<sup>235</sup> 뿐만 아니라 국내적으로는 사회체제의 재편에 따른 정치, 경제적인 혼란을 경험해왔다. 옐친 시기에 극에 달했던 혼돈과 불안정은 푸틴 시대로 접어들면서 어느 정도 진정되고 사회적 기능들이 제대로 자리 잡기 시작했다. 젊은 대통령 푸틴은 러시아 경제의 발전과 국방력의 부흥을 통해 과거 냉전시대에 누렸던 초강대국의 지위를 회복하는데 최대 역점을 두고 있는 것으로 보인다.

러시아는 다음과 같은 안보위협에 직면해 있는 것으로 인식하고 있다:<sup>236</sup> ① 미국과 나토 국가들이 러시아가 영향력을 행사할 수 있는 유엔 등 국제기구의 역할을 약화시키려 함, ② 나토가 동쪽으로 확장을 거듭함으로써 러시아의 이익을 훼손하고 있음, ③ 중국이 경제, 문화, 종교적으로 러시아의 변방으로 확장함으로써 국경분쟁이 발생할 가능성이 있음, ④ WMD와 운반수단의 확산과 테러위협이 증대되고 있음, ⑤ 러시아 군대와 군산복합체가 경제적 어려움 등으로 인해 퇴보하고 있음.<sup>237</sup>

이런 인식에 입각해서, 푸틴 대통령은 2000년 4월 21일 “러시아연방의 군사독트린 채택에 대하여”라는 내용의 포고문 706호에 서명했다.<sup>238</sup>

235 연현식, “러시아의 새로운 위협인식과 군사전략”, 정은숙 편, 『러시아의 새로운 안보환경과 전략 분석과 전망』 (서울: 세종연구소, 1996), p. 3.

236 *The Strategic Balance in Northeast Asia* (Seoul: Korea Research Institute for Strategy, 2002), p. 37.

237 강력한 군사력과 군산복합체를 유지해야 한다는 것은 푸틴 대통령 후보자가 1999년 10월 태평양 함대 방문시 밝힌 대통령 선거공약이기도 했다. Sergey Sevastyanov, “러시아의 동북아 안보정책과 군사동향”, 『전략연구』 제9권 제3호, 2002년, p. 79.

238 Decree No. 706: *On Adopting the Military Doctrine of the Russian Federation*.

같은 해 4월 22일 발효된 이 문서는 군사독트린을 “러시아연방의 군사안보를 증진하기 위해서 군사 정치적, 군사 전략적 및 군사 경제적인 지침을 결정하는 공식적인 견해들의 모음”이라고 정의했다.<sup>239</sup> 이 문서는 서문에서 러시아의 군사독트린이 국가이익 수호와 군사안보 확보에 대한 확고한 결의와 평화에 대한 의지를 표명하면서도 전적으로 방어적인 성격이라고 주장했다. 아울러 군사 정치적 관점에서 볼 때, 핵전쟁을 포함한 대규모 전쟁의 가능성은 줄어들었으나 지역 차원의 군비증강이 발생하고 있고, WMD와 운반수단이 확산되고 있으며, 정보전쟁이 가열되고 있다고 진단했다. 또한 만약 재래식 전쟁이 발발한다면 핵전쟁으로 비화될 가능성이 높다고 결론지었다.

한편, 푸틴 정부는 2001년 1월 10일 “신안보개념”(New Security Concept)을, 같은 해 4월 21일에는 “러시아연방의 군사독트린”(Military Doctrine of the Russian Federation)을 채택했다.<sup>240</sup> 신안보개념은 푸틴 행정부의 세계정세에 대한 인식을 담고 있는데, 세계가 미국이 주도하는 서유럽 선진국들과 러시아를 포함해서 다극적인 세계를 창출하려는 세력으로 양분되어 있다고 보았다. 신안보개념은 서구세력이 러시아의 정치·경제·군사적 지위를 약화시키고 러시아의 이익을 무시할 가능성에 대해

239 영어원문은, “the aggregation of official views determining the military-political, military-strategic and military-economic guidelines to provide military security of the Russian Federation.” Ivan Safranchuk, “Russia’s new military doctrine”, *Global Beat*, <<http://www.nyu.edu/globalbeat/nuclear/PIR0500.html>>

240 *East Asian Strategic Review 2001* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), pp. 245-246. 기존의 군사독트린은 1993년 11월에, 안보개념은 1997년 12월에 채택되었었다.

우려를 표명하기도 했다. 신군사독트린은 극단적인 민족주의자, 종교적인 분리주의자 및 테러움직임을 러시아에 대한 외적인 안보위협으로 규정했다.

푸틴 대통령은 신군사독트린에 입각, 강력한 러시아를 표방하면서 과거의 친서방, 수동적, 내향적인 방위전략에서 탈피해서 보다 적극적이고 외향적이며 전방위적인 안보전략의 전환을 시도하고 있다. 새로운 안보전략은 러시아의 해양진출을 보장하고 국제사회에서 러시아에 대한 차별대우를 예방하며, 지역분쟁을 러시아의 이익에 부합하는 방향으로 해결하는 데 초점을 맞추고 있다. 이와 함께, 푸틴 대통령은 미국의 일방주의를 견제하기 위하여 중국과의 연대를 강화하고, 서유럽 국가들과의 관계개선에도 공을 들이고 있다.<sup>241</sup>

##### (5) 남한

노무현 정부의 최초 국방백서에 해당하는 “참여정부의 국방정책”은 동북아 정세에 대해 다음과 같은 평가를 내리고 있다.<sup>242</sup>

세계의 전략적 중심축으로 부상한 동북아 지역은 경제적으로 상호의존성이 증대되었음에도 불구하고, 역내 다양한 분쟁요인의 잠재와 국가간 이해관계의 상충 및 영향력 확대 경쟁으로 인한 안보정세의 유동성이 지속되고 있다. 동북아 지역은 일·러간 북방 4개 도서 문제, 일·중간 센카쿠 열도 문제

241 *The Strategic Balance in Northeast Asia* (Seoul: Korea Research Institute for Strategy, 2002), pp. 37-38.

242 『참여정부의 국방정책』 (서울: 국방부, 2003년 7월), p. 20.

등 영유권 문제와 함께 200해리 배타적 경제수역의 경계확정 문제, 환경오염 문제, 대만문제, 미사일방어(MD) 체계 구축문제 등 다양한 분쟁요인이 산재하여 역내 불안정성이 상존하고 있으며, 특히 한반도에는 북한 핵 문제의 평화적 해결을 위한 노력에도 불구하고 긴장이 조성될 가능성이 있다.

노무현 정부는 통일·외교·안보 분야를 총괄하는 종합적인 국가발전 전략으로서 “평화번영정책”을 천명하고 경제 분야와 군사안보 분야의 진권을 병행 추구하는 균형 잡힌 접근법을 모색하고 있다. 이렇게 군사안보 분야를 중시하는 것은 김대중 정부의 햇볕정책이 안보문제를 소홀히 했다는 비판을 의식한 결과로 보여 진다. 평화번영정책은 다음과 같이 3단계의 추진 전략을 갖고 있다:<sup>243</sup> ① 북한 핵문제의 평화적 해결, ② 남북한 군사적 신뢰구축 실현 및 한반도 평화체제 구축, ③ 남북한 공동번영 및 평화통일의 기반 조성.

평화번영정책은 무엇보다도 자주국방의 중요성을 강조하고 있다. 한반도 평화체제 구축을 위해서 우리의 안보역량을 강화해야 하며 북한과의 군사적 대치 하에서는 우선적으로 대북 억제력 확보에 중점을 두어야 한다는 논리다.<sup>244</sup> 자주국방은 대북 억제능력을 지속적으로 확보하고 그 바탕위에서 한·미 동맹과 주변국 안보협력을 보완적으로 활용하는 개념이라고 규정했다. 그동안 한국의 안보가 한·미 동맹에 과도하게 의존해 왔다는 문제점을 지적하면서 자주국방의 기초 하에서만 한·미 동맹의 변화에 능동적으로 대처하고 남북관계를 주도적으로 발전시킬 수 있다고 보았다. 아울러 국방정책의 핵심과제로서 자위적 방위역량의 조기 확충, 한·미 동맹관계의 강

243 Ibid, p. 27.

244 Ibid, pp. 28-29.

화 발전 및 남북한 군사적 신뢰구축 추진을 선정했다.

참여정부는 한반도에서 실질적으로 평화를 정착시키기 위해서는 남북 간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 필수적이라는 판단아래 다음과 같이 단계적, 점진적으로 군사적 신뢰구축 조치를 추진해나갈 것이라고 밝혔다.<sup>245</sup>

<제 1단계> 여건조성 단계

- 상호비방·중상 및 적대행위 중지
- 철도·도로 연결, 금강산관광, 개성공단 등 남북교류협력 사업에 대한 군사적 지원과 보장

<제 2단계> 군사회담의 정례화 및 신뢰구축 제도마련 단계

- 군사적 충돌을 방지하기 위한 위기예방조치 강화
- 군사직통전화 설치·운영
- 남북군사공동위원회 가동
- 군 인사 접촉 교류 확대

<제 3단계> 운용적 군비통제 및 검증 단계

- 대규모 군사연습 및 부대활동의 통보와 통제
- 남북한 공동 사찰 검증기구의 구성·운영

---

245 Ibid. pp. 86-87.

## (6) 북한

북한은 1998년 9월 제10기 최고인민회의 제1차 회의에서 김정일을 국방위원장으로 재추대함으로써 김일성 유훈통치를 뒤로하고 본격적인 김정일 시대의 개막을 알렸다. 김정일 정권은 선군정치라는 정치구호를 내걸고 대내적인 단결과 혁명역량 강화에 주력하면서, 다른 한편으로는 경제난에도 불구하고 재래식 전력을 증강하고 핵·미사일과 같은 군사적 위협수단을 포석으로 대외관계를 관리해왔다.

북한은 선군정치를 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고 나서는 영도 방식”이라고 규정했다.<sup>246</sup> 한 연구에서는 선군정치의 대두 배경을 다음과 같이 세 가지로 파악했다.<sup>247</sup> 첫째, 김정일 시대의 본격적인 출범에 따른 새로운 통치이념이라는 것이다. 김정일 정권이 당면한 체제위기를 타개하기 위해 군대의 역량을 적극 활용하고, 권력승계 완료에 따른 내부 쇄신과 충성을 도모하는 것을 새로운 통치이념의 주요 목적으로 보았다. 둘째, 대외 자주권 확보와 대남 체제경쟁에서의 우위 확보를 위해서는 그나마 유지되고 있는 군사역량을 국가과제 해결에 적극 동원해야 한다는 인식이다. 셋째, 1998년부터 제시되어 온 강성대국론(사상과 군대를 기반으로 하여 강성대국을 건설해야 한다는 주장)과 상호보완적으로 활용하기 위한 정치구호라는 것이다. 북한 사회에서 선군정치의 영향을 받아 군 엘리트들의 위상이 강화되고 김정일의 공식 활동 중 군 관련 행사가 증

246 『조선중앙방송』, 1999년 7월 22일

247 조준래, “선군정치와 북한 군부의 영향력”, 『국방정책연구』, 2003년 여름호, pp. 79-85.

가하며 사회통제와 경제건설에서 군의 역할이 증대되는 등의 현상이 나타나고 있다.<sup>248</sup>

북한의 군사제일주의는 군사력 강화를 최고의 국가목표로 설정하게 만들었으며,<sup>249</sup> 이는 총체적인 경제난에도 불구하고 1999년 전반기부터 군사적 준비태세와 군사력 강화를 지속적으로 추진해왔다는 사실에서도<sup>250</sup> 알 수 있다. 예를 들어, 1999년 카자흐스탄으로부터 미그 21 전투기 40여대를 구매했고, 방공망과 해안방어망을 확충했으며, 주요 부대에 대한 재배치를 단행했다. 휴전선 인근에 배치된 약 12,000문의 240mm 다연장 로켓과 170mm 자주포는 시간당 50만 발을 발사할 수 있는 가공할 위력을 갖고 있다.

한편, 아직까지 북한이 대남 적화통일전략을 포기했다는 징후는 찾아볼 수 없다는 것이 국제사회의 지배적인 인식이다.<sup>251</sup> 북한 군부의 목표는 한반도의 무력통일이며, 이를 위한 북한 군부의 전쟁수행 기본전략은 다음과 같은 네 가지이다:<sup>252</sup> ① 기습공격의 성공, ② 속전결전, ③ 미군 주

248 예를 들어, 김정일은 1998년 70회의 대외 활동 가운데 무려 49회를 군 관련 행사에 할애했다. 전현준, 『김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 93.

249 송대성, “동북아의 군비경쟁과 군비통제: 군비경쟁적 요소와 군비통제적 요소”, pp. 57-58. 북한의 군사제일주의 속성은 주변국들에게 위협을 야기함으로써 동북아의 군비경쟁을 야기하는 결정적인 변수이기도 하다.

250 *East Asian Strategic Review 2001* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), pp. 142-143.

251 송대성, “동북아의 군비경쟁과 군비통제: 군비경쟁적 요소와 군비통제적 요소”, pp. 60-61.

252 *2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Department of Defense, September 2000).

력군의 한반도 증원 차단, ④ 한국군의 동원 방지. 전반적으로 볼 때, 1990년대 발생한 심각한 경제난으로 인해 적화통일전략을 성공적으로 수행할 수 있는 재래식 군사력은 약화되었지만 대량살상무기, 미사일 및 특수부대와 같은 소위 “비대칭적 군사력”(Asymmetric Military Capabilities)은 지속적으로 강화되어 왔다.<sup>253</sup>

북한은 지금까지 군비통제를 비롯한 군사안보 문제를 남한과 협의하는 데는 매우 소극적인 태도를 보여 왔다. 2000년 남북정상회담 당시에도 “긴장완화와 평화정착” 문제가 논의는 되었지만 6·15 공동선언에서 누락된 것은 북한의 강력한 반대 때문이었다. 어렵게 개최된 제1차 국방장관회담에서도 남한은 전반적인 군사적 신뢰구축 문제를 논의하려 했지만, 북한의 거부로 경의선 철도복원과 도로건설을 위한 제한된 협력에만 합의할 수 있었다. 제2차 국방장관회담은 북한이 분명한 이유도 없이 연기하는 바람에 아직까지 실현되지 못하고 있다.

같은 맥락에서, 정전협정을 북 미간의 평화협정으로 대체해야 한다는 북한의 생각에도 변화가 없다. 이는 통일과 경제협력 문제는 남한과 해결해 나가되, 군사안보 문제는 미국과의 담판을 통해 타결한다는 북한정권의 이원적 협상전략에 바탕을 두고 있는 것으로 보인다. 북한이 대북포용정책의 메뉴를 선별적으로 선택하면서 남북대화의 의제를 조정해 온 지금까지의 과정이 북한의 이러한 의도를 잘 보여주고 있다. 북한은 한반도의 긴장완화와 평화정착 문제를 논의하기 위한 4자 회담에도 성의를 보이지 않았다.

---

253 *East Asian Strategic Review 2001* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), p. 145.

## 2. 재래식 군비통제의 국제적 사례

본 절에서는 재래식 군비통제 분야에서 의미 있는 진전을 이룬 주요 국제사례를 소개하고자 한다. 각 사례들이 여러 권의 책으로 저술될 만큼 방대한 내용을 포함하고 있으므로, 본 절에서는 각 사례의 주요 내용과 의미를 요약해서 정리하고자 한다.

### 가. 유럽의 신뢰구축 경험

재래식 군비통제의 씨앗이 뿌러지고 열매를 맺은 곳은 바로 유럽이다. 미·소 냉전의 와중에 유럽을 중심으로 한 긴장완화 노력이 소중한 결실을 맺었고, 공산체제의 붕괴라는 역사적 사건의 배경이 되기도 했다. 유럽의 신뢰구축 경험은 1975년 “헬싱키협약”(Helsinki Final Act)에서 시작해서 1986년 “스톡홀름협약”(Stockholm Document)을 거쳐 1990년 “비엔나협약”(Vienna Document)으로 절정에 달한다.

#### (1) 헬싱키협약

1975년 8월 1일 나토와 바르샤바조약기구 회원국들이 “유럽안보협력 회의”(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)를 종료하면서 채택한 문서이다. 크게 국가관계의 10대 기본원칙과 세 부분(Baskets)으로 구성되어 있다.

<10대 기본원칙>

- 각 나라의 동등한 주권 존중
- 무력의 사용이나 사용위협 금지
- 국경 불가침
- 영토의 보존
- 분쟁의 평화적 해결
- 내정 불간섭
- 사교·양심·종교의 자유를 비롯한 기본적 자유와 인권의 존중
- 인간의 동등한 권리와 자결권 존중
- 국가간 협력의 증진
- 국제법에 의거한 임무를 성실히 수행

<Basket 1> 유럽안보에 관한 문제

- 군사훈련의 성격을 명확히 하고 적절한 정보의 부재에 따른 불안과 오해 및 군사대결의 위험을 감소시키기로 합의함.
- 다음과 같은 “신뢰구축방안”(Confidence-building Measure: CBM)에 합의함: ① 주요 군사훈련의 사전통보(25,000명 이상이 참가하는 훈련은 21일전 통보), ② 기타 군사훈련의 사전통보, ③ 군사훈련 참관단 교환, ④ 주요 군 이동의 사전통보, ⑤ 군 인사 상호교환

<Basket 2> 경제·기술 분야

- 경제, 사회, 기술, 환경 분야에서의 상호협력 문제를 다룸.

<Basket 3> 인간적 문제

- 이산가족 상호교류, 인권신장, 문화적·교육적 차원의 교류, 기자에 대한 여건개선 방안 등에 합의함.

헬싱키협약은 유럽 최초로 군사적 신뢰구축방안에 합의한 문건이라는 역사적 의의를 갖고 있다. 하지만 합의된 CBM의 군사적 중요성이 낮고, 법적·정치적 구속력이 전혀 없이 참가국들의 자발적인 이행에 의존한다는 단점이 있다.

## (2) 스톡홀름협약

유럽의 안보와 군사적 신뢰를 강화해야 한다는 필요성에 입각해서 헬싱키협약의 군사적 CBM을 확대·발전시키기 위한 여러 차례의 후속회의 끝에 1986년 9월 19일 채택된 문건이다. 안보문제에 관해 보다 구체적이고 한 단계 발전한 것이라는 점을 강조하기 위해 합의된 방안을 “신뢰안보구축방안”(Confidence and Security Building Measure: CSBM)으로 명명했다. 주요 합의 내용은 아래와 같다.

### <사전통보>

- 13,000명 이상이나 300대 이상의 전차, 200대 이상의 전투기가 출격하는 훈련, 3,000명 이상의 해병대나 공수부대가 참가하는 훈련은 훈련시작 최소 42일전에 통보함.
- 매년 11월 15일 이전에 다음해의 군사훈련에 관한 정보를 교환함.
- 40,000명 이상이 참가하는 훈련은 1년 전에, 75,000명 이상의 훈련은 2년 전에 통보하지 않으면 실시할 수 없음.

<훈련참관단 초청>

- 17,000명 이상의 군사훈련, 5,000명 이상의 상륙·공수훈련에는 참관단을 초청함.
- 각국은 군사요원이나 민간인을 2명씩 참관시킬 수 있으며 초청국은 모든 편의를 제공함.
- 훈련에 참가하는 부대도 미리 통보받지 못한 비상훈련의 경우 72시간 내에 끝나면 참관단을 초청할 필요가 없음.

<검증>

- 협약을 위반하고 있다고 의심되는 훈련에 대해 기습적인 현장검사를 공중과 지상에서 실시할 수 있음.
- 다만 각국은 1년에 4회 이상 또는 동일 국가로부터 2회 이상의 현장검사를 받을 필요는 없음.
- 검사국은 검사요청 후 36시간 내에 수검국 영토에 입국해서 최대 48시간 검사를 실시할 수 있음.

헬싱키협약의 CBM을 확대·개편한 스톡홀름협약은 군사적으로 그 의미가 크며 정치적으로도 구속력을 갖는다. 하지만 스톡홀름협약의 보다 중요한 의의는 제한적이나마 “현장검사”(On-site Inspection: OSI)를 제도적으로 허용한 최초의 군비통제조약이라는 사실이다. 상대방 검사원의 자국영토 입국을 허용함으로써 야기되는 정치적 부담과 군사적 민감성 때문에 이전의 군비통제협상에서도 OSI의 필요성은 제기되었으나 합의되지는 못했다. 특히 소련 등 공산체제의 반대가 너무 강력했다. 하지만 소련에 고르바췌프 정권이 등장하면서 현장검사에 대한 기존입장을 완전히 바꾸었

고, 그 결과 스톡홀름협약에서 현장검사 조항이 합의될 수 있었다.

### (3) 비엔나협약

냉전종식이라는 국제적 추세에 부응해서 스톡홀름협약의 CSBM을 대 폭적으로 확대·개편한 문건으로서 1990년 11월과 1992년 3월 두 단계의 협상을 거쳐 최종 합의되었다. 비엔나협약은 기존의 스톡홀름협약 내용에 추가해서 다음과 같은 5개 항의 새로운 CSBM을 담고 있다: ① 군사정보의 연례교환, ② 위험감소, ③ 접촉, ④ 의사소통, ⑤ 연례이행검토회의.

#### <군사정보의 연례교환>

- 매년 12월 15일 여단·연대 단위까지 부대명칭과 상위부대, 현역 여부, 사령부의 평시위치, 평시정원, 주요 무기체계 보유수 등에 대한 정보를 교환함.
- 전차, 장갑차, 포병화기, 전투기, 헬기 등에 대해 매년 12월 5일까지 각 무기체계의 유형, 포구경, 무게, 야간시계능력, 부유능력, 추가무장능력, 바퀴폭, 탑재무기(전투기), 주요역할(헬기) 등을 교환함.

#### <위험감소>

- 비정상적 군사활동에 대한 지문과 협력, 군사적 성격의 재해발생시의 협력, 군사활동에 대한 우려 해소를 위한 상호방문 등을 규정함.

#### <접촉>

- 공공기지 방문, 군관계자의 교환방문과 기관간의 접촉, 군간 스포츠·문화 교류, 군사전문가 및 학자 교류, 주요 신형무기와 장비의 전시 등을 추진함.

<의사소통>

- 24시간 메시지를 송수신할 수 있는 직접통신망을 설치함.

<연레이행검토회의>

- “분쟁방지센터”(Conflict Prevention Center)에서 협약이행에 따른 문제를 해결하고 차기년도 회의 의제와 일정을 결정함.

비엔나협약은 이념적, 군사적 대립의 근본원인이 소멸된 상태에서 합의된 문건으로서 서로에 대한 적대행위 의사가 없다는 것을 확인한 것을 전제로 하고 있다. 협약 참가국들로부터 야기되는 당면한 군사적 위협은 존재하지 않으며 장래에 다른 경로를 통한 안보위협을 가상해서 군사력을 보유한다는 가정 하에, 이런 상황을 서로 확인하고 입증할 수 있는 군사적 CSBM 들을 담고 있는 것이다.

나. 유럽의 군축 경험

유럽의 군축 경험에는 실패한 사례로서 “상호균형감축협상”(Mutual and Balanced Force Reduction Talks: MBFR)과 성공사례로서 “유럽재래식무기감축조약”(Conventional Forces in Europe: CFE)이 있다.

(1) 상호균형감축협상(MBFR)

MBFR은 나토가 CSCE 회의에 참석하는 대가로 바르샤바조약기구에 요구해서 1973년 10월 30일 시작된 군축협상이다. 당시 소련은 전후 패

권을 인정받기 위해서 다양한 의제를 폭넓게 다룰 수 있는 CSCE 형태의 다자회담을 원했던 반면에, 나토는 바르샤바조약기구의 대규모 재래식 군사력을 견제하는데 관심을 갖고 군축협상을 제의했었던 것이다. 협상시작 시 나토는 다음과 같은 2단계 군축안을 제시했다.

<제1단계>

- 핵무기 탑재가 가능한 54대의 미 공군 F-4 전투기와 퍼싱-I 미사일발사대, 1,000개의 핵탄두 및 미군 병력 29,000명을 감축하는 대가로 소련은 1,700대의 전차와 68,000명의 병력을 보유한 1개 전차군을 철수함.

<제2단계>

- 양측 병력을 동수로 유지함(현역지상군은 700,000명, 여기에 현역공군을 합할 경우에는 900,000명).

이에 대해 바르샤바조약기구는 양측이 우선 병력 20,000명을 무기와 함께 감축하고, 이후 부대단위로 양측의 병력과 장비를 15% 추가감축 할 것을 제의했다.

MBFR 협상은 1989년 2월 아무런 결실 없이 종료되었다. MBFR 협상이 실패한 데는 다음과 같은 네 가지 요인이 있는 것으로 보인다:<sup>254</sup> ① 자료교환에 실패, ② 검증의 어려움, ③ 감축방법에 대한 이견, ④ 협상타결에 대한 정치적 의지 결여.

---

254 전성훈, 「한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여」, (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 93-97.

<자료교환>

- 상대방이 제출한 자료의 정확성에 대한 신뢰가 부족했음.
- 특히 폐쇄체제인 소련의 경우 군사문제에 대한 민간인의 접근이 제한되었고 자료교환문제에 적극성을 보이지 않음.
- 바르샤바조약기구의 군사력에 대해 비교적 많은 정보를 갖고 있는 서방측 정보기관들도 정보노출을 꺼림. 정보원의 노출과 부정확한 정보 제공으로 야기될 책임문제가 원인임.

<검증>

- 소련을 비롯한 공산체제가 전통적으로 공개와 검증에 거부감을 보여 왔음.
- 주요 군축대상을 병력으로 선정했으나 병력의 경우 검증이 매우 어렵다는 현실적인 문제가 있음. 사람 수를 자세히 파악하기가 어렵고 군인을 민간인 복장으로 위장시킬 가능성도 존재함.

<감축방법>

- 바르샤바조약기구는 병력과 장비를 부대단위로 감축할 것을 제안했으나 나토가 이를 거부함. 나토는 군사력 운용의 융통성을 확보할 목적으로 단위 부대는 그대로 두고 부대별로 일부 병력을 감축하는 소위, “썩어내는 방식”(Thin-out)을 원함.

<정치적 의지>

- 미국의 경우, 워터게이트사건, 월남전, 행정부내의 이견 등으로 MBFR 협상에 집중하지 못함.
- 소련은 MBFR을 CSCE에 대한 비용으로 치부했을 뿐, 처음부터 MBFR

에 관심을 두지 않았음.

## (2) 유럽재래식무기감축조약(CFE)

MBFR 협상이 표류하면서 종반으로 치달던 1986년 11월 CSCE 후속회담에서 기존의 CSBM 이외에 군축문제도 다루자는 의견이 프랑스의 주도로 제안되었다. CFE 회담은 이 제안을 바탕으로 2 년여의 준비회담 끝에 1989년 3월 9일 비엔나에서 개최되었다.

회담 초기 나토와 바르샤바조약기구의 각각 다음과 같은 제안을 했다.

### <나토>

- 전차(현재 보유 수준보다 10% 낮게), 야포와 장갑차(현재보다 5% 낮게)에 대한 감축을 실시함.
- 각 진영 내에서 어느 나라도 소속진영이 보유할 수 있는 무기 총수의 60%를 초과보유할 수 없게 하는 “충분성 원칙”을 제시함.
- 각국이 동맹국가에 배치하는 무기의 수를 전차 3,200대, 야포 1,700문, 장갑차 6,000대로 제한하는 “주둔군 제한 원칙”을 제시함.
- 대대 단위까지 전차·야포·장갑차의 보유현황과 전투 및 지원부대 병력에 대한 정보를 교환함.

### <바르샤바조약기구>

- 2~3년 내에 양측은 전투기·공격헬기·전차·장갑차·야포·현역병력을 현재 수적으로 열세인 측의 보유 수준보다 10~15% 낮게 감축함.
- 그 후 2~3년간에 걸쳐서 500,000명 정도의 병력을 장비와 함께 부대단위

로 감축함.

- 군사력의 방어적 성격을 엄격하게 유지함.

이상의 초기입장을 바탕으로 협상을 벌인 끝에 양측은 1990년 11월 19일 주요 무기 감축을 다룬 CFE I 조약을, 1992년 6월 29일에는 병력 감축을 다룬 CFE Ia 조약을 체결했다. 두 조약의 내용을 다음과 같이 6개 항목으로 나누어 살펴보면 아래와 같다:<sup>255</sup> ① 감축대상 선정 및 정의, ② 감축대상의 상한선 설정, ③ 감축방법, ④ 정보교환, ⑤ 검증, ⑥ 병력의 감축.<sup>256</sup>

#### <감축대상>

- “감축대상무기”(Treaty Limited Item: TLI)로 선정된 무기는 전차, 장갑차, 야포, 전투기, 공격헬기 등 5개 무기체계임.

#### <상한선 설정>

- 대서양에서 우랄산맥까지의 적용지역(ATTU: From the Atlantic to the Urals)을 네 개의 소지역으로 구분하고, 각 지역별로 5개 TLI의 전체 상한선과 현역부대가 보유할 수 있는 전차·장갑차·야포의 상한선을 설정함.

---

255 전성훈, 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』, pp. 102-113.

256 CFE I은 1999년 11월 이스탄불에서 개최된 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe) 회의에서 검증과 정보교환 규정을 대폭 강화한 CFE II로 확대·개편되었다. OSCE 역시 유럽의 변화된 정세를 반영해서 기존의 CSCE를 1994년에 확대한 것이다.

<감축방법>

- 파괴(절단·폭파·변형·분쇄 등), 비군사용으로의 전환(전차와 장갑차), 전시용, 군사훈련 표적용(공격헬기 제외), 교육용(전투기와 공격헬기) 등의 방식을 감축의정서에서 규정함.

<정보교환>

- 정보교환의정서에 의거해서 부대명칭과 상위부대를 제시함. (지상군은 여단·연대 단위까지, 공군은 비행단까지).
- TLI별 보유 총수와 유형 및 보유부대의 명칭·위치·지리좌표 등.
- 평시 보안업무를 수행하는 보안부대의 TLI 보유 상황.
- 검증대상과 신고시설에 대한 정보.

<검증>

- 현장검사, 국가기술수단 및 공중검사를 이용해서 검증을 실시함.
- “합동자문단”(Joint Consultative Group: JCG)을 구성해서 다음 임무를 수행함: ① 교환된 정보에 대한 의문점 해소, ② 조약준수에 관련된 애매한 사항 해결, ③ 조약이행 시의 어려운 점 해결 등.

<병력감축>

- 각국은 자체적으로 병력상한을 결정했는데, 주요국가의 병력보유 상한선은 다음과 같음: 독일(325,000), 헝가리(100,000), 미국(250,000), 러시아(1,450,000), 우크라이나(450,000) 등.
- 병력을 보유한 각 부대는 여단·연대 단위까지 부대별 병력수, 지휘체계, 명칭, 상위부대, 평시위치, 지리좌표 등의 정보를 교환함.

- 여단 연대 단위에서 1,000명 이상, 비행단 단위에서 500명 이상이 영구히 증가하는 경우 42일 전에 통보함.
- 35,000명 이상의 예비군이 동원되는 경우에도 42일 전에 통보함.

#### 다. 해상 군비통제 사례

해군전력을 직접적인 대상으로 하는 군비통제 사례는 많지 않다. 앞서 살펴본 바와 같이, 유럽대륙에서 나토와 바르샤바조약기구간의 군사적 긴장을 완화하고 군축을 실시한 유럽의 군비통제 경험에는 해군 요소가 빠져 있다. 직접적인 위협요인이 아니라는 판단 때문이었다. 미국과 소련의 핵무기 군비통제 분야에서는 잠수함발사 탄도미사일의 발사대를 제한하려 시도했던 “전략무기제한조약 I, II”(Strategic Arms Limitation Treaty: SALT I, II)가 해상 군비통제의 사례에 해당한다.

미·소간에 해상에서의 우발적인 충돌과 사고의 가능성을 막기 위해 1975년에 체결한 “해상사고방지협정”(Incidents at Sea Agreement)도 해상 군비통제의 사례로 볼 수 있다.<sup>257</sup> 이 협정은 함정들이 항로를 엄격히 준수함으로써 충돌 가능성을 방지하고, 상대방 함정을 공격하는 인상을 줄 수 있는 행위를 금지하며, 항해 중 원활한 의사소통을 유지하도록 규정하고 있다.

이밖에 해상에서의 재래식 군비통제와 신뢰구축 사례로는 다음을 들 수 있다.<sup>258</sup>

---

257 공식명칭은 *The Agreement on the Prevention of Incidents on and over the High Seas* 이다.

258 Andrew Mack, *Naval Arms Control and Confidence-building for Northeast*

- 1971년에 ASEAN에 의해 선포된 “평화지역”(Zone of Peace).
- 1985년도 남태평양 비핵지대화 조약.
- 대한항공기 격추 사건 이후 유사 사고의 예방을 위해 1988년에 체결된 미·일·소 지역영공안전협정.
- 1989년 미·소 베링해협 지역협의위원회.
- 1991년 오스트리아와 인도네시아가 체결한 조약의 일부로 창설된 “티모아 해”(Timor Sea) 협력지역.
- 캐나다·러시아, 일본·러시아, 한국·러시아 사이에 체결된 양자간 해상사고 방지협정.

#### 라. 군사적 투명성 제고 사례

상호협력에 기초하여 군사적 투명성을 제고함으로써 신뢰구축과 긴장 완화를 성공적으로 달성한 대표적 사례로서 1973년 10월 전쟁을 종식하면서 이집트와 이스라엘이 합의·이행한 세 차례의 정전협정과 평화협정이 있다. 시나이반도의 사례는 30년이 지난 역사적 사건이지만 정치적, 기술적, 제도적 측면에서 지역분쟁 해결의 효과적인 수단으로서 우리가 고려해야 할 많은 교훈을 주고 있다. 이스라엘과 이집트는 시나이반도에서 전쟁을 종식하고 군사적 투명성을 증대하면서 평화를 정착시키는 과정에서 6개항 협정, 시나이정전협정 I, II 및 평화협정 등 네 가지 협정을 합의·이

---

*Asian Waters*, NPCSD Working Paper Number 13 (Toronto: York University, 1992), p. 18; Shannon Selin, *Asia Pacific Arms Buildups Part Two: Prospects for Control* (Vancouver: University of British Columbia, 1994), pp. 33-34.

행했다. 편의상 시나이정전협정 I, II의 사례만 살펴보기로 한다.

### (1) 시나이정전협정 I

시나이정전협정 I의 투명성 제고체계는 다음과 같이 세 가지 요소로 구성되어 있다.

- 양측이 기존에 수행해 온 국가기술수단에 의한 정찰, 즉 협정이 관할하는 지역 내에서의 자국감시수단 운영 및 공중정찰을 그대로 허용함.
- 유엔비상군(UN Emergency Force: UNEF) II는 이스라엘군의 철수와 정예에 대한 감독 및 비무장 완충지대와 배치제한지대 내의 병력과 무기에 대한 현장검사, 검문소 운영 및 순찰활동을 실시함. 이스라엘·이집트의 연락장교가 UNEF II의 검사활동에 동행하였으며 이는 양국의 신뢰증진에 기여함.
- 미국은 정기적으로 고공 정찰비행을 실시하여 배치제한지대의 군사력 배치 상황을 감시하였고 관련 정보를 UNEF II와 이스라엘·이집트에 제공함.

### (2) 시나이정전협정 II

한편, 시나이정전협정 II에 의거해서 미국은 지상감시와 조기경보임무를 수행할 목적으로 1975년 11월 “시나이지원단”(Sinai Support Mission: SSM)을 창설했다. SSM은 지상감시센서의 설치와 운영을 담당하고 통신망을 설치할 “시나이야전파견대”(Sinai Field Mission: SFM)도 구성했다. SFM은 지상감시를 위해 모두 민간인들이 운영하는

세 개의 감시소(Watch Station)와 네 개의 무인센서지대를 설치하였다. SFM이 사용한 감시센서는 특이사항의 발생시 이를 탐지하는 것을 목적으로 했으며, 탐지된 상황에 대한 구체적 평가는 감시소와 순찰중인 요원들에 의해 이루어졌다. SFM은 지진파, 음향파, 적외선, 자기, 전자기, 압력, 전기 등의 신호를 탐지할 수 있는 다음과 같은 다양한 센서를 이용했다.

#### <무인센서>

- 소형지진파센서(miniature seismic intrusion detector: MINISID III), 음향부가센서(acoustic add-on unit: AAU), 자기센서(magnetic intrusion detector: MAGID), 방향성적외선침입센서(directional infra-red intrusion detector: DIRID), 응력감응케이블센서(strain sensitive cable sensor: SSCS), 비디오카메라 등.

#### <유인센서>

- 고성능쌍안경, 망원경 및 이미지 증배기기, 수동형 적외선스캐너(passive infrared confirming scanner: PICS) 등.

한편 미국은 시나이협정 II에 의거하여 공중정찰임무도 수행했는데, 공중정찰은 7~10일에 1회씩 또한 이집트, 이스라엘 및 UNEF II의 요청이 있을 때 실시되었다. 이스라엘-이집트 양국의 공중정찰에서와 같이 미국의 정찰활동 시에도 사용되는 항공기와 탐지센서에 특별한 제한은 없었다. 미국은 수집된 정보를 선별하여 이스라엘, 이집트 및 UNEF II에 폭

같이 제공했다.

시나이정전협정 I, II의 군사적 투명성 제고 체계를 비교하면 아래 <표V-3>에서 보는 바와 같다.<sup>259</sup>

<표 V-3> 시나이정전협정 I, II의 군사적 투명성 제고 체계 비교

구 분	시나이정전협정 I (74.1~75.9)	시나이정전협정 II (75.9~79.3)
A 지상감시	1) 비무장 완충지대 설정 2) 군사력 배치제한지대 설정	1) 비무장 완충지대 설정 2) 군사력 배치제한지대 설정
1) 당사국	- 완충지대와 비무장지대 내에서 UNF II의 활동을 관측 촉진하기 위해 UNF II에 자국의 연락장교 배치 동행	3) 이집트 민간인의 수에즈만 운영에 대한 감시 - 전략적 조기경보를 확보하기 위해 국가감시시스템 운영
2) 제3자	- 완충지대에 UNF II 주둔 완충지대와 배치 제한지대에서 현장감사, 검문소 운영, 순찰 실시	1) UNF II의 완충지대 주둔 관측소 운영 감시, 2) 주마다 양측 배치제한지대 내 군부대에 대한 현장감사 2) UNF II의 이집트 민간인에 의한 수에즈만 운영을 감시 3) 완충지대에서 미국의 지상감시시스템 운영 a) 조기경보를 제공하기 위해 SFM이 3개의 유인감시소와 4개의 무인센서지대를 운영 b) SFM이 이집트와 이스라엘의 국가감시소 운영상태를 검증 (특별감사 포함)
B 공중감시	- 당사국이나 제3자에 의한 공중 감시 규정은 없으나 당시 관행이던 공중정찰을 지속	- 협정 관할지역에 대한 공중 정찰제도 도입
1) 당사국	- 협정관할지역에서의 공중정찰 제한규정은 없음. 각국의 무력분리선까지 상대방의 간섭없이 비행 실시	- 완충지대 중간까지 합의된 일정에 따라 공중정찰 비행이 허용됨. 각국의 배치제한지대 최전방까지 자유로운 비행활동 허용.
2) 제3자	- 협정상 공식적 역할은 없으나 미국이 공중정찰을 수행하고 정보를 UNF II와 이스라엘이 이집트에 제공	7~10일에 1회 또는 이집트, 이스라엘, UNF II의 요청에 따라 미국이 완충지대와 배치제한지대에 대한 정찰비행 수행
C 우주감시	- 협정상 공식 명기 안됨. 미국의 위성정보 활용 추정	- 협정상 공식 명기 안됨. 미국의 위성정보 활용 추정
D 준수분쟁 해결기구	- "101 킬로미터 협정"에 의거하여 유엔 중재 하에 이집트와 이스라엘의 군사대표가 회동	- 정전협정의 이행과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 공동위원회를 구성

259 전성훈, 「한반도의 군사적 투명성 제고전략: 점진적·포괄적 구상」 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 34.

## 마. 군사교리 세미나 개최

유럽에서 나토와 바르샤바조약기구 간에 1990년 1월과 1991년 10월 2차례에 걸쳐 개최된 군사교리에 대한 세미나의 경험을 토대로 할 때, 군사교리에 대한 세미나 개최의 중요성은 매우 클 것으로 보인다.<sup>260</sup> 세미나에서는 군사력의 형태와 구조(군조직, 명령체계, 인사제도, 군사시설, 전 시대비능력 등), 군사훈련, 국방예산 문제 등에 관해 광범위하고 심도 있는 의견들이 교환되었다. 군조직에 대한 토론에서 군사당국자들은 상대방의 군구성과 배치에 대해 상세히 알 수 있는 기회를 갖게 되었다. 군사훈련에 관한 토의에서는 대규모 훈련이 갖는 문제점들이 솔직히 논의되었다.

또한 각국의 국방예산이 어떻게 책정·할당되는가에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있었다. 세미나 과정에서의 상호정보교환은 군사력의 투명성을 제고함으로써 신뢰를 구축하고 군사적 안정을 달성하는데 매우 중요한 기능을 수행했다. 결론적으로 두 차례의 군사교리 세미나는 단순히 각국의 군사정책을 소개하는 차원을 넘어 세밀한 수준까지 군사안보문제를 논의하고 상호이해를 증진하는 중요한 대화의 장이었다는 평가를 받았다.

---

260 Peter Almquist, "The Vienna military doctrine seminar: flexible response vs. defensive sufficiency", *Arms Control Today*, Vol. 20, No. 3, April 1990, pp. 21-25; Wendy Silverman, "Talking 'Sufficiency' in the Hofburg Palace: the second seminar on military doctrine", *Arms Control Today*, Vol. 21, No. 3, December 1991, pp. 14-17.

## 바. 영공개방

영공개방조약의 사례로는 유럽의 다자간 영공개방조약과 헝가리와 루마니아 간에 체결된 양자간 영공개방협정이 있다.

### (1) 유럽의 영공개방조약

유럽의 영공개방 문제는 아이젠하워 대통령의 제안에 토대를 두고 아버지 부시 대통령이 1989년 5월 협상을 제안함으로써 공론화되었고, 1992년 3월 24일 헬싱키에서 영공개방조약이 체결되었다. 영공개방조약의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>261</sup>

- 각 참가국은 자국의 영토면적에 비례하여 계산된 연간 영공정찰 수용 할당량만큼의 정찰수용 의무를 지닌.
- 해상도 30cm의 카메라, 비디오, 해상도 50cm의 적외선 탐지장비, 해상도 3m의 SAR(synthetic aperture radar)를 비롯해서 다양한 탐지장비를 탑재할 수 있음.
- 수집된 자료는 해당 영공정찰에 직접 관련된 모든 당사국들에게 자동적으로 제공되며 다른 국가들도 자료의 복사본을 구입할 수 있으나 자료의 분

---

261 영공개방조약에 대한 보다 자세한 사항은, Peter Jones, "Open Skies: A New Era of Transparency", *Arms Control Today*, Vol. 22, No. 4, May 1992, pp. 10-15; Amy E. Smithson, "Open Skies Ready for Takeoff", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 48, No. 1, January/February 1992, pp. 17-21 참조.

석은 각국이 독자적으로 실시함.

- 최소한 72시간 전에 수검국에게 정찰의사를 통보하고 지정된 비행장 도착 후 8시간 내에 비행계획서에 합의해야 함.
- 비행계획서가 제출된 지 24시간 내에 비행을 시작하도록 함으로써 영공정찰은 단시간의 통보 하에 수검국의 거부권한 없이 실시됨.
- 수검국 요원들은 정찰항공기에 탑승하여 항공기 승무원과 탐지장비 조작요원의 활동을 관찰함.

## (2) 헝가리·루마니아 영공개방협정

1991년 5월 11일, 헝가리와 루마니아는 연간 4회의 영공정찰을 허용하는 영공개방협정에 서명했다. 바르샤바조약기구의 회원국들이었음에도 불구하고 헝가리와 루마니아 간에는 역사적으로 상호불신이 존재해 왔다. 그러나 양국은 영공개방을 양국군 사이에 신뢰를 구축하고 침략 의혹을 불식시키며 위기 시에 정책결정을 지원하는 정보제공 수단으로 파악했다. 양국은 1991년 6월 29일 시험비행을 실시했다.

헝가리·루마니아 협정은 유럽의 영공개방조약 초안을 본떠 만들어졌는데 다음과 같은 내용을 담고 있다.<sup>262</sup>

---

262 헝가리·루마니아 영공개방협정에 대한 자세한 사항은, Marton Krasznai, "Cooperative bilateral aerial inspections: The Hungarian-Romanian experience", in Michael Krepon & Amy E. Smithson, eds., *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security* (New York: St. Martin's Press, 1992), pp. 137-148 참조.

- 정찰비행 한도는 비행시간 3시간 혹은 비행거리 1,200km 중 먼저 해당되는 것으로 제한함.
- 정찰비행기에는 카메라와 비디오를 탑재할 수 있으며 기술적, 경제적 능력에 맞게 탐지장비의 현대화도 가능함.
- 정찰항공기 이륙 전에 수검국은 비행계획서를 검토하고 항공기를 검사함.
- 탐지장비를 탑재하고 항공기 승무원과 수검국의 관찰요원을 탑승시킬 수 있는 규모의 터보프롭 엔진을 장착한 항공기를 사용함.

#### 사. 동북아의 군사협력 경험: Shanghai Five

중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄 및 타지키스탄은 1996년 4월 상하이에서 접경지역에서의 군사적 신뢰구축을 위한 협정에 서명했다. 중국을 비롯한 5개국은 1997년 4월 모스크바에서 접경지역에서의 상호군축 협정에도 서명했다. 5개국들이 접경지역에서 운용적 군비통제를 실시하기로 약속한지 1년 만에 구조적 군비통제도 동시에 실천하기로 합의한 것이다.

2000년 7월 타지키스탄에 다시 모인 5개국 정상들은 그간의 신뢰구축 노력을 바탕으로 5개국 간의 모임을 “상하이 파이브”(Shanghai Five)라는 지역협의체로 발전시켜서 모든 분야에서 다자간 협력의 틀로 활용하기로 약속했다.<sup>263</sup>

---

263 <<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nc5.html>>

### 3. 동북아 군비통제방안

본 절에서는 먼저 동북아의 군비통제방안을 구상하는 데 있어서 고려해야 할 사항들을 제시한 후, 북한 핵문제의 3단계 해결과정에 기초해서 실천할 수 있는 구체적인 방안들을 제시하고자 한다.

#### 가. 고려사항

고려사항은 동북아의 특성에 따른 것과 국제사례의 경험에 기초하는 것으로 나뉘볼 수 있다.

##### (1) 동북아의 특성

우선 동북아의 지리적, 군사전략적, 정치외교적 특성을 감안할 때, 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 6개 관련 국가가 모두 바다를 끼고 있으며, 육상 국경선보다는 해상 국경선이 훨씬 길다는 사실이다. 이 점은 동북아의 군비통제에서 해군 활동에 많은 비중이 두어질 것임을 시사하는 것임과 동시에 유럽의 군비통제와 근본적으로 다른 차이를 보이는 것이기도 하다. 해상 문제에 관련된 제반사안들이 바다를 끼고 있는 국가들의 안보와 불가분으로 연계되어 있기 때문이다.<sup>264</sup>

---

264 John Mentz & Kiree Drayton, "Non-traditional confidence and security building measures for the Sea of Japan region", in Jeffrey Larsen & Thomas Miller eds., *Arms Control in the Asia-Pacific Region*, (US Air Force

둘째, 역내 국가간에 다자대화 경험이 일천하다는 사실이다. 안보분야는 물론 비군사적 분야에서도 6개국만이 모여서 상호 협력을 논의해 온 역사가 짧고 그런 기회도 많지 않았다. 따라서 동북아 군비통제는 서둘지 말고 비교적 오랜 시간을 두고 점진적, 단계적으로 차근차근히 추진하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중국과 러시아 및 미국의 군사력을 어느 정도까지 포함시켜야 할까 하는 점이다. 러시아와 미국은 유럽 군비통제의 선례를 감안해서, 러시아는 우랄산맥 동쪽지역에서 태평양까지, 미국은 태평양 함대와 일본-한국-괌에 배치된 미군으로 한정하는데 큰 무리가 없을 것이다. 하지만 중국의 경우 영토전체를 포함시킬 것인지 아니면 바다를 끼고 있는 군구들만을 포함시킬 것인지를 합의하는 것이 난제가 될 것이다. 물론 다른 나라들은 전체 중국영토가 군비통제에 포함되길 원하겠지만 중국은 가급적 그 범위를 줄이려 할 것이 분명하다.

넷째, 감축대상 무기체계를 선정하고 각국이 보유할 수 있는 무기체계와 병력의 상한선을 설정하는 문제이다. 유럽의 경우에는 지상군과 공군 중심의 군비통제였기 때문에 해군전력이 논외였으나 동북아의 경우에는 앞서 밝힌 대로 해군병력과 무기체계도 감축대상에 포함되어야 할 것이다.

각국이 보유할 수 있는 병력과 무기체계의 상한선을 설정하는 것이 아마도 가장 큰 난제가 아닐까 생각한다. 유럽의 경우 병력은 자발적으로, 무기체계는 군축조약 체결당시 수준보다 5~10% 낮게 보유한다는데 대체적으로 합의할 수 있었다. 하지만 동북아의 경우 인구비례로 볼 때, 남북한의 군사력이 상대적으로 큰 반면에 일본의 군사력은 현대화되었다고는

하나 규모 면에서는 다른 나라에 비해 훨씬 작다. 일본의 군사대국화 추세를 감안할 때, 일본 정부가 유럽식의 감축원칙에 동의하지 않을 가능성도 만만치 않을 것으로 보인다.

## (2) 국제사례의 경험과 교훈

국제사례의 경험에 비춰볼 때도 동북아 군비통제 추진과정에 여러 가지 문제점이 제기될 것으로 예상된다. 유럽의 군비통제경험을 한반도에 적용하는데서 예상되는 문제를 논한 선행연구를 기초로 할 때<sup>265</sup>, 다음과 같은 예상 문제점들을 고려할 수 있다.

첫째, 경쟁국간의 이익이 상충하기 때문에 CSBM 협상이 성공하기 위해서는 장기간의 협상이 필요하다는 사실이다. 기본적인 신뢰를 형성하는데 많은 시간이 걸렸고 안정된 안보상황을 달성하는데는 더 많은 시간이 소요되었다.

둘째, 유럽의 군비통제는 국가관계의 정치적 발전과 군비통제 협상의 심화 및 성공 사이에 뚜렷한 연계가 존재한다는 점을 보여주었다. 유럽의 군비통제가 성공할 수 있는 여건이 1970년대의 긴장완화와 1980년대 고르비초프의 등장과 같은 긍정적 정치발전에 의해 마련되었기 때문이다. 물론 우방관계와 같이 국가간 신뢰가 충분하다면 군비통제 자체가 불필요할 것이다. 따라서 적어도 CSBM 협상은 정치적 화해의 초기 단계에서 성공할 가능성이 가장 많으며 가장 많은 것을 성취할 수 있다는 기대가 가능하

265 전성훈·김학성·박형중, 『90년대 이후 유럽 재래식 군비통제(CSBM/CFE) 협상 및 시행과정 연구』 (서울: 국방부 군비통제관실, 2002), pp. 90~97.

다.

셋째, 대규모의 예비군 소집을 42일전에 통보해야 하는 것과 같은 군사적으로 의미 있는 CSBM 방안에 대한 합의는 군비감축 협상 보다 더 어려운 것이었다. 유럽의 군 당국자들이 군사력의 사용을 심각히 제한당하길 원치 않았기 때문이다.

넷째, 적대국가간에 군사시설과 행위에 두고 있는 비밀의 벽을 무너뜨리는 것이 초기단계에서 CSBM이 이룰 수 있는 가장 큰 업적이었다. 상호 오해와 오판의 감소, 기습공격의 가능성 약화 등이 CSBM의 공식적인 목표였지만 실제로 CSBM에 부여되었던 가장 중요한 과제는 군사비밀을 감소시키는 것이었다. 이것이 CSBM의 목적으로 명시되지는 않았지만 군사적 신뢰구축분야에서 진전을 이루기 위한 기본 전제였다.

다섯째, 전반적인 국력과 군사력 면에서 국가간의 현저한 차이가 CSBM을 발전시키는 데 장애가 되었다. 약자의 불안감을 해소하기 위해서 강자가 어느 정도 양보할 수 있는가가 원활한 협상의 관건인 것이다.

여섯째, CSBM이 원래 목적인 신뢰형성이 아니라 다른 부정적 용도로 활용될 수 있는 가능성이 존재했다. 조약에서 구체적으로 규정하지 않았거나 예외사항으로 간주한 부분 등 조약의 약점을 교묘히 이용하는 경우, 즉 조약의 문안은 준수하되 조약의 정신을 위반하는 경우 신뢰조성이 어려운 것이다. 또한 CSBM을 자국의 실제 군사전략과 관계없이 평화적 의도를 대외적으로 과시하고 허위 안보감을 조성하는데 이용할 가능성도 배제할 수 없다.

일곱째, CFE의 검증과정에서 나토 국가간에도 마찰이 빚어졌다는 사실에 유의할 필요가 있다. 미국은 ATTU 지역 내에서의 군수생산을 감시하고 특정장비의 출입지점에 대한 영구 감시를 주장했으나 유럽국가들이

강력히 반대했다. 미국의 군수산업은 아무런 영향을 받지 않는 반면 서유럽 회원국들만 감시활동에 따른 경제적 타격을 받게 되기 때문이었다. 이는 경제적인 이유 때문에 동맹국간에도 군축과정에서 이견이 발생할 수 있음을 보여준다.

여덟째, CFE-II를 이행하는 과정에서 한 국가의 보유가능 상한선인 국가상한선과 해당 국가에 배치된 외국군을 포함한 영토상한선을 설정하면서 마찰이 발생했었다. 주한 미군과 주일미군이 군비통제의 대상이 되는 동북아의 경우에도 특정국가의 영토 내에 주둔하는 외국군을 포함하는 영토상한선을 설정해야 할 것이며, 이 과정에서 많은 논란이 있을 것으로 예상된다.

아홉째, 군축협상과정을 단계적으로 세분화하여 추진하는 것이 바람직하다. CFE에서 보듯이 주요 무기체계를 일차 감축대상으로 삼고, 이에 대한 협상이 성과를 거두면, 다음으로 병력감축에 대해 협상을 진전시키는 단계적 접근이 성공 가능성이 높다.

열째, 역내 국가들이 보유한 군사력의 비대칭성을 고려할 때 군사력에 관한 정확한 정보교환에 합의하는 것이 중요하다. 하지만 중국이나 북한은 경우 군사정보 공개의지가 크지 않기 때문에 군축에 필요한 만큼의 구체적이고 상세한 정보를 교환하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 협상의 초기 단계에서는 CFE 보다는 헬싱키와 스톡홀름 수준의 정보교환 조치에 합의하고 점차적으로 범위와 심도를 확대해나가는 것이 바람직할 것이다.

#### 나. 군비통제방안

북한 핵문제가 제대로 해결되지 않는 한 동북아에서 의미 있는 군비통

제방안을 합의·이행한다는 것은 실질적으로 불가능하다. 가공할 파괴력을 가진 핵무기의 직접적인 위협에 직면한 상태에서 이 문제를 제쳐놓고 재래식 군사력의 통제를 논한다는 것은 어불성설이나 다름없다. 그 만큼 북한 핵문제의 해결, 즉 북한의 핵무기 능력을 완전히 제거하는 것은 동북아 군비통제의 선결요건이다. 즉 동북아의 군비통제는 북한 핵문제의 해결과정에 연계해서 진전될 수밖에 없는 것이다.

이런 현실을 감안할 때, 제1단계에서는 비군사적인 신뢰구축에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 특히 비군사 분야에서 상호 신뢰를 조성하면서 여기에서 얻은 경험을 나중에 군사 분야의 신뢰구축에 활용할 수 있는 방안들을 제1단계에서 집중적으로 실천할 수 있을 것이다. 제2단계에서는 군사적으로 의미 있는 신뢰구축방안들에 합의하는 것이 가능할 것이다. 북한 핵문제라는 동북아 안보의 최대 걸림돌이 해결국면에 접어든 만큼, 이런 추세에 맞춰서 재래식 군사력의 운용을 통제하고 신뢰를 구축하는 방안을 합의·이행하는 것이 적절한 수준이 될 것이다. 제3단계에서는 군사력의 구조와 규모에 손을 대는 군축이 가능할 것이다. 동북아의 특성과 유럽의 경험을 감안해서 군축을 실현하면서 감시·검증 체계를 가동하는데 성공한다면 재래식 군비 통제는 동북아의 평화체제구축을 실질적으로 뒷받침할 수 있을 것으로 보인다.

### (1) 제1단계

제1단계는 동북아 군비통제를 위한 준비단계로서 주로 비군사적 분야에서 지역차원의 협력이 가능한 다음과 같은 방안들을 합의·이행할 수 있을 것이다.

<과학기술의 비군사적 활용>

- 환경오염, 기후, 농업, 기타 자연재해 관련 분야에서 역내 국가들이 상업용 인공위성을 통해 독자적으로 입수하는 정보를 상호 교환하는 체제를 구축함.
- 각국이 자체적으로 습득하는 지진 계측 및 예측 정보를 상호 교환함

<군사정보 공개의 보편화>

- 동북아에서 부분적으로 실시되고 있는 국방정책 공개 조치들이 역내 6개국에서 같은 수준으로 실시될 수 있도록 외교적 노력을 경주함.<sup>266</sup>
- 구체적으로 연례적인 국방백서 발간, 군사력 현황과 국방예산에 대한 개략적인 공개, 주요 군사훈련과 이동에 대한 통보, 참관단 초청 및 연례일정 공개 등을 실시함.

<비군사적인 영공개방>

- 환경오염, 자연재해, 영농 등 비군사적인 목적을 위해 제한된 영공개방을 실시함.
- 비무장 고정익 항공기에 해상도가 제한된 촬영 장비를 탑재하고 민간인들이 제한된 지역을 촬영하여 습득한 영상정보를 6개국이 공유하는 방안이 가능할 것임.

---

266 북-중-러에 비해서 한-미-일의 국방정책이 보다 광범위하고 자세하게 공개되고 있다. 중국의 경우에는 1998년에 이어서 2000년에 국방백서를 발간했지만 군대의 조직과 배치현황, 무기체계의 유형과 보유수 등에 대한 정보가 상당히 부족한 편이다. *East Asian Strategic Review* 2001 (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2001), pp. 188~189.

<국제사례에 대한 교육과정 실시>

- 역내 6개국이 공동으로 방문단을 조직해서 군사적 신뢰구축과 군비통제가 성공적으로 실시되고 있는 세계 지역을 현장방문하고 상호 토론과 의견교환을 통해 공감할 수 있는 교훈을 습득하는 교육과정을 마련함.
- 대상 지역으로는 유럽, 시나이반도, 미국과 러시아, 에콰도르와 페루 등임. 미국의 Magna와 러시아의 Votinski에 있는 미사일 생산 공장은 입구에 상대국이 설치한 감시초소가 있어서 규정된 제원 이외의 미사일이 생산 출하되고 있는지의 여부를 현장에서 감시하고 있음. 에콰도르와 페루는 MOMEF(Military Observer Mission Ecuador-Peru)란 국경분쟁감시위원회를 설치, 국경지역의 분쟁을 예방하고 신뢰를 구축하는 노력을 기울이고 있음.

<해상사고 방지>

- 역내의 일부 국가 간에 이미 체결된 해상사고방지협정을 6개국이 참여하는 다자협정으로 전환함.<sup>267</sup>

<포괄적인 협의체와 기본적인 원칙에 합의>

- 1970년대 초 유럽에서 CSCE 회의가 만들어지고, 이 회의에서 경제, 문화, 정치, 안보 등에 대한 기본적인 원칙들이 합의되었던 것과 같이 동북아 역내 6개국이 CSCE와 유사한 포괄적인 협의체를 구축하고 국가관계를 규율하는 기본지침으로서 헬싱키협약의 10대 원칙에 버금가는 협의를 도출함.

---

267 이미 호주가 아태지역 차원에서 다자간 해상사고방지협정을 체결하자고 제안 바 있다. Shannon Selin, *Asia Pacific Arms Buildups Part Two: Prospects for Control*, p. 34.

(2) 제2단계

제2단계는 제1단계에서 조성된 협력여건과 북한 핵문제가 해결국면에 접어든 것에 부응해서 다음과 같이 군사적으로 의미 있는 신뢰구축방안에 합의할 수 있을 것이다.

<군사정보 공개의 표준화 심화>

- 자발적이고 독자적으로 공개했던 군사정보의 공개양식을 내용과 시기 등에 대한 상호합의를 바탕으로 표준화하고 보다 구체적으로 상세하게 공개함.
- 예를 들어, 국방백서의 내용을 상호 협의·발간하고 국방예산도 합의된 양식에 의거해서 공개할 수 있음.

<주요 군사훈련과 이동 규제>

- 각국이 실시할 수 있는 주요 군사훈련과 이동이 규모와 빈도를 엄격히 규정하고 통보와 참관 의무를 강화함.
- 스톡홀름협약에서와 같이 미심쩍은 훈련이나 이동에 대한 기습적인 현장검사를 실시할 수 있도록 함.

<군 인사교류 및 군사교리 세미나 개최>

- 고위 군관계자들의 정례회동 및 상호방문을 양자 및 다자 차원에서 활발하게 추진함.
- 군부대 간 상호방문, 체육대회 등 문화행사 개최, 제한적으로 실시되고 있는 군 교육기관사이의 교환학생 프로그램 확대, 민간인 안보전문가들의 회동 및 학술회의의 정례화 등을 추진함.

- 군사전문가들이 참여하는 군 교리 세미나를 정례적으로 실시함.

<과학기술의 군사적 활용>

- 각국의 군사력 보유현황 및 군사훈련·이동 상황에 대한 토론의 근거를 상업용 인공위성을 통해 습득한 정보에 기초함.
- 각국의 원거리 정찰능력에 차이가 심하고 또한 정보위성이 수집한 자료는 공개적 논의를 위한 자료가 될 수 없기 때문에 군비통제 목적으로 상업용 인공위성을 활용하는 것은 군비통제협상의 과학적인 근거를 마련한다는 이 점을 가짐.
- 아울러 북한과 같이 원거리 정찰능력이 없는 국가에게 다자 군비통제협상에 참여할 수 있는 인센티브를 제공할 수 있다는 장점도 가짐.

<군사 분야의 영공개방>

- 유럽식 영공개방조약을 체결함으로써 동북아의 영공을 군사적 투명성 제고 및 군사적 신뢰구축을 위해 완전히 개방함.
- 미국이나 러시아와 같이 고도의 원거리 정찰능력을 보유한 국가의 경우 영공개방조약의 필요성을 느끼지 못할 것이라는 지적이 있음. 하지만 이들 나라들은 영공개방의 유용성을 새로운 정보의 획득보다는 긴장완화의 수단으로 보는 측면이 강하기 때문에 유럽에서와 같이 동북아에서도 영공개방조약이 체결될 수 있을 것임.<sup>268</sup>

---

268 예를 들어, 유럽의 영공개방조약 협상 당시 미국 협상대표단은 영공개방조약을 정보수집수단이 아니라 긴장완화수단이라고 규정한 바 있다. Kenneth Abbott, “‘Trust but verify’: the production of information in arms control treaties and other international agreement”, *Cornell International Law*

<위기시의 의사소통 채널 확보>

- 위기발생에 대비해서 상시 의사소통채널을 확보함.
- 이는 분쟁으로 비화할 수 있는 비상사태의 발생시 관련 정보를 신속하고 정확하게 당사국들에게 전달함으로써 위기를 진정시킬 수 있는 제도를 확보한다는 뜻임.
- 각국별로 위성전화뿐만 아니라 팩스, 이메일 등 다양한 의사소통수단을 지정된 위치에 두고, 상시 관리하는 전담요원을 배치하는 센터를 구축하는 것이 필요함. 물론 이 센터와 해당국가의 국가원수 간에 직접보고체계가 갖추어져야 함.<sup>269</sup>
- 역내의 해군 사령부 간에 통신체제를 구축해서 중요한 해상정보를 실시간으로 교환함.

<위험한 군사 활동의 금지>

- 국경선 부근이나 안보적으로 민감한 지역에 인접한 장소에서 군사훈련이나 이동 등 위협을 야기할 수 있는 군사 활동을 금지하는 것이 필요함.
- 위험한 군사 활동을 금지하는 것은 위기를 미연에 예방하는 차원에서 “위기 예방방안”(Crisis Prevention Measure)라고 볼 수 있음.<sup>270</sup>
- 특히, 동북아의 경우에는 각국의 연해안이나 해상분쟁지역 및 해상교통로

---

*Journal*, Winter 1993, p. 40.

269 예를 들어, 미-소는 1963년에 소위 핫-라인 조약을 체결하고 상시 연락체제를 갖추었으며 사용 장비도 계속 현대화했다. 1987년에는 “핵위험감소센터”(Nuclear Risk Reduction Center: NRRC)를 창설해서 주요 핵군축조약의 이행에 관한 정보를 신속히 교환하는 체제를 구축했다.

270 1989년 미-소도 위험한 군사 활동을 금지하는 조약을 체결한 바 있다.

주변에서의 위협한 군사 활동을 규제하는 것이 군사적 신뢰구축의 중요한 부분이 될 것임.

<우발적인 전쟁의 발생을 차단>

- 어느 일방에 의해서 선제공격으로 오해될 수 있는 사건이 발생하는 경우 관련국에게 사건의 진상을 정확하고 신속하게 통보하는 체제를 구축하는 것이 필요함.
- 이런 사건의 사례로는 우발적 혹은 설명할 수 없는 대규모 폭발이 발생했거나 전쟁을 야기할 수 있는 미확인 비행물체를 탐지하는 경우 또한 자국 국경선을 벗어나서 상대방 지역으로 향할 것으로 예상되는 장거리 미사일 발사 등을 들 수 있음.

<국경선 배치제한지대 설정 및 감시체계 구축>

- 남북한, 북·중, 북·러와 같이 지상국경선을 마주하고 있는 국가간에 국경선을 중심으로 일정한 범위까지 군사력을 배치하지 않는 배치제한지대를 설정할 수 있음.
- 다만 남북한의 경우에는 양측의 수도가 비대칭적으로 위치하고 있기 때문에 쌍방의 군사력 후퇴 범위를 어떻게 설정해야 할 것인가가 매우 어려운 쟁점이 될 것임.
- 배치제한지대가 설정되면 시나이반도에서와 같이 국경선의 주요 포인트에 기술적 감시체계를 설치해서 이상 징후를 포착할 수 있는 체계를 갖추.

<해상 안전 강화>

- 해상에서의 재난구조, 인도주의적 지원 등 비군사적 목적을 위해 6개국이

참여하는 다국적 해상훈련을 실시함.

- 미약할때, 불법어로행위, 불법난민, 오염물질 해상투하, 방사능 핵물질 해상투하, 해적행위 등 국제법에 위반되고 해상의 안전을 심각하게 위협할 수 있는 행위를 방지하기 위한 공동 해상 안전체계를 구축함.

### (3) 제3단계

제3단계는 제1, 2단계에서 조성된 우호적인 협력여건과 그간 구축된 군사 분야에서의 신뢰를 바탕으로 다음과 같은 군비감축방안에 합의하는 것이 가능할 것이다.

<주요 무기의 실험자료 교환>

- 상대방에 의해 위협으로 간주될 가능성이 큰 주요 무기체계의 실험 자료를 상호 교환하는 것은 기존 무기체계의 감축과 함께 다뤄져야 할 것임.<sup>271</sup>

<군축대상의 선정>

- 지상군과 공군 중심의 군비통제였던 유럽과 달리 해양의 중요성이 강조되는 동북아의 경우에는 해군병력과 무기체계도 감축대상에 포함되어야 할 것임.
- 이 점을 감안할 때, 동북아 군비통제의 대상 무기체계는 다음과 같이 선정하는 것이 바람직할 것임.
- 지상군: 전차, 장갑차, 야포를 포함한 포병화기, 공격헬기

---

271 “전략무기감축조약”(Strategic Arms Reduction Treaty: START)의 경우 대륙간 탄도미사일과 잠수함탄도미사일을 실험하는 과정에서 생산되는 모든 정보를 상대방에게 제공하는 파격적인 합의에 도달한 바 있다.

- 공군: 전투기, 공격헬기
- 해군: 순양함, 구축함, 프리깃함 등 전투함, 잠수함, 수륙양용함정. 연안경비정은 방어적 성격이 강하므로 반드시 군축대상에 포함될 필요는 없다고 판단됨.

<군축의 상한선 설정>

- 유럽의 경우 병력수준은 각국이 자발적으로 결정했고 무기체계는 당시의 보유 수준에서 5~10% 감축한다는데 쉽게 합의할 수 있었으나 동북아의 경우에는 상한선 설정이 큰 문제가 될 가능성이 높음.
- 상한선 설정 문제는 역내 국가간에 군사교리와 국방정책에 대한 심도 있는 토론과 깊이 있는 상호이해가 있을 때에만 적절한 타협점을 찾을 수 있을 것으로 보임.

<군사적 분야의 영공개방 심화>

- 군사적 투명성을 제고하고 군사 활동에 대한 정찰을 목적으로 하는 영공개방의 질과 범위를 대폭 강화함으로써 군축조약의 주요 검증수단으로 활용함.
- 각국은 영공정찰을 통해 습득한 기초 자료를 토대로 미심쩍은 군사 활동이나 특정지역을 파악해서 기습적인 현장검사를 실시할 수 있을 것임.

## VI. 동북아 다자안보협력 방안

박종철

### 1. 머리말

탈냉전 이후 새로운 안보개념으로 다자안보개념이 중요하게 대두하였다. 다자안보는 전통적 군사적 안보뿐만 아니라 경제, 환경, 인권 등을 포함하는 포괄적 안보(comprehensive security)를 대상으로 한다. 또한 다자안보는 관련 국가들이 공동안보이익을 위해 협력하고 분쟁을 사전방지기 위해서 예방조치를 취하며 갈등해결방안을 공동으로 강구하는 협력안보를 지향한다. 유럽의 다자안보기구인 유럽안보협력기구(OSCE)와 NATO는 탈냉전후 갈등해결과 분쟁예방을 위해서 포괄적 안보와 협력안보 개념을 적용하고 있다.<sup>272</sup> 냉전시대에 집단안보기구였던 NATO는 탈냉전후 해체되지 않고 오히려 구동구권 국가들을 회원국으로 포함시킴으로써 확대되었다. NATO는 포괄적 안보 및 협력안보 개념을 적용하여 유럽지역의 분쟁방지 및 평화관리 역할을 강조함으로써 존재이유를 찾고 있다.

동북아지역에서 안보딜레마를 해소하고 역내 국가들의 지속적인 협력과 조화를 이끌어내기 위해서는 다자주의적(multi-lateral) 행위양식이 필요하다. 동북아 다자안보협력은 동북아지역의 냉전적 잔재요소를 제거하

---

272 이상근, “유럽통합의 안보적 고찰”, 『국제정치논총』 제35집 2호(1995), pp. 361-388.

고 탈냉전적 협력을 제도화하기 위해서 필요하다. 동북아 다자안보협력은 한반도 및 동북아지역의 평화와 안정에 대해서 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다. 동북아 지역국가들은 빠른 속도로 경제성장을 하고 있으나, 안보상황의 불안으로 군비경쟁이 가속화되고 있다. 경제성장이 군비투지를 가능하게 하고 이것이 경제성장의 걸림돌로 작용하는 악순환이 작용하고 있다. 동북아 다자안보협력은 동북아지역의 지속적인 경제성장을 가능하게 할 수 있는 외적 환경을 형성할 것이다. 그리고 동북아 다자안보협력은 한미 및 미·일 동맹과 북중 동맹 등 동맹체제간 대립이나 국가간 대립을 완화시키는 역할을 할 것이다.

특히 동북아안보협력은 한반도문제와 관련하여 다음과 같은 점에서 기여할 수 있다. 첫째, 동북아안보협력은 남북분단의 평화적 관리와 남북한 공존체제 정착에 기여할 수 있다. 남북평화체제는 남북한 주도로 이루어져야 하지만 동북아안보협력은 이를 국제적으로 보장하는 역할을 할 수 있다. 이것은 한반도문제의 한반도화와 한반도문제의 국제화를 배타적인 것으로 보기 보다는 양자를 상호연계하는 방향으로 조정하는 것을 의미한다.

둘째, 동북아안보협력은 북한의 국제사회로의 진입과 개방·개혁을 촉진할 수 있다. 동북아안보협력은 다자적 방식에 의해서 북한체제의 생존을 보장함으로써 체제생존에 대한 북한의 우려를 해소하고 북한을 국제사회규범에 적응시키는데 기여할 수 있다.

셋째, 동북아안보협력은 동북아지역의 긴장완화를 통해 한반도문제 해결에 유리한 환경을 조성할 수 있다. 중국과 일본의 군비경쟁이 가속화되고, 역내 국가간 영토분쟁이나 무역마찰로 인해 긴장이 고조될 경우, 한국의 안보상황은 매우 불안하게 되고 한반도평화유지에 불리한 환경이 조성될 것이다. 다자간 안보대화는 역내국가들의 군비경쟁을 억제하고 안보협

력을 촉진함으로써 한반도의 평화와 안정에 기여할 것이다.

넷째, 동북아안보협력은 북한에서의 돌발사태 발생으로 인한 위기관리나 통일과정에서 주변국의 협력을 구하는 데에도 기여할 수 있다. 아울러 통일한국의 대외관계를 조정하고 통일한국의 안정과 발전을 모색하는 데 있어서도 동북아안보협력은 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 점을 감안하여 동북아다자안보협력방안을 모색하고자 한다. 우선 동북아다자안보협력의 추진현황을 동북아차원에서 추진되고 있는 ARF, CSCAP, NEACD와 한반도문제 해결을 위한 4자회담 및 6자회담을 중심으로 검토하고자 한다. 그리고 동북안보협력에 대한 미, 일, 중, 러, 한국, 북한 등의 입장을 비교검토하고 동북아안보협력에 대한 촉진요인과 장애요인을 알아보하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 향후 동북아안보협력을 추진하기 위한 단계적 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 동북아 다자안보협력 추진 현황

### 가. 동북아차원의 다자안보 대화

동북아지역에서는 다자안보협력에 대해서 여러 가지 제안이 있었다. 1986년 소련의 고르바초프가 ‘태평양안보회의’(Pacific Ocean Conference)를 제안하였으며, 1987년 호주 외무장관 에반스가 ‘아시아안보협력회의’(CSCA: Council for Security and Cooperation in Asia)를 제안하였고, 1988년 유엔총회에서 한국이 ‘동북아평화협의회의’를 제안하였다. 또한 1990년 소련 외상 세비르드나제가 ‘범아시아포럼’(Pan-Asian Forum), 1990년 유엔총회에서 캐나다가 ‘북태평양협력안보대

화(NPCSD: North Pacific Cooperative Security Dialogue)를 제안하였다. 그러나 이러한 제안들은 구체적으로 실행되지 못했다.

1990년대로 접어 들어 동북아 다자안보협력논의는 이원적으로 전개되었다. 한편으로는 정부차원의 공식적 논의인 ‘Track-I’과 다른 한편으로는 비정부간 민간차원의 논의인 ‘Track-II’로 전개되어 왔다. 이 가운데 대표적인 것이 ARF, CSCAP, NEACD이다.

(1) 아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)

아세안지역포럼은 1994년 역내 국가들간의 군사적 신뢰구축을 실천하기 위해 아태지역에서 최초로 설립된 정부 차원의 다자간 안보협력체제이다. ARF에는 아세안 6개국과 한국, 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 유럽연합 등 아세안의 7개 대화상대국, 그리고 중국, 러시아, 베트남, 라오스, 파푸아뉴기니 등 아시아태평양지역 18개국이 가입하고 있다. 북한은 2000년 5월 ARF에 가입하였다.

ARF에는 사무국이 없으며 1년에 한 번 외무장관회의와 고위관리회의(ARF-SOM: ARF Senior Officials’ Meeting)를 개최한다. 그리고, 신뢰구축, 재난구조, 평화유지, 수색 및 구조, 초국가적 범죄(해적, 불법이민, 소형무기 불법거래 등) 등의 분야에서 협력방안을 논의하기 위해 회기 중간 회의(Inter-Sessional Supporting Group Meeting)와 핵 비확산, 예방외교 등에 대해 비정기적으로 세미나를 개최하고 있다. ARF의 중장기 목표는 참가국간 신뢰구축조치 증진(제1단계), 예방외교 메커니즘 개발(제2단계), 갈등해결 모색(제3단계)의 3단계에 따라 발전시키는 것이다.

ARF는 그동안 ARF의 방위정책성명, 국방백서 및 관련 출판물 발간,

UN 재래식 무기등록 참여, UN 재래식무기등록 회람, 지역안보대화, 고위국방인사 접촉, 군사훈련 교류, 군비철폐와 비확산레짐 참여 등과 같은 신뢰구축조치를 실시하였다.<sup>273</sup> ARF는 정부 차원의 다자간 안보협력체제이지만, 구성국의 안보에 직접 영향을 미치는 실질적인 군비통제나 대만문제, 한반도문제와 같은 지역분쟁의 평화적 해결에는 그다지 역할을 하지 못하고 있다. 특히 대만문제나 한반도문제와 같이 관련국의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 사안에 대해서 다수의 구성국으로 이루어진 ARF에서 해결방안을 논의하는 데에는 한계가 있다.

(2) 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in Asia-Pacific)

아태안보협력이사회는 아태지역의 국가 간의 지역안보에 대해 민간 대화를 촉진시키기 위해 학자, 전문가, 전현직 외교관 및 국방관료를 대상으로 1993년 구성되었으며, 2003년 현재 북한을 포함한 21개국이 가입하고 있다.<sup>274</sup> CSCAP은 신뢰구축, 포괄적 협력, 해양안보협력, 초국가적 범죄, 북태평양그룹 등 다섯 개의 그룹으로 구성되어 있다. CSCAP의 소속원들이 각 분야별로 현황을 파악하고 다양한 대책방안에 대해 논의함으로써 아태지역의 잠재적 갈등요인에 대한 관심을 높이고 신뢰구축을 위한 여건조성에 기여하고 있다. 그러나 CSCAP은 민간 중심의 대화기구이기 때문에 구성국의 민감한 국가이익에 관한 문제에 대해서 실질적인 합의를

273 <<http://www.dfat.gov.au/arf>> 참조

274 <<http://www.cacap.org>> 참조

도출하기는 어렵다.

(3) 동북아협력회의(NEACD: Northeast Asia Cooperative Dialogue)

동북아디자인안보협력을 위한 준정부기구로 NEACD(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 있다. NEACD는 1993년 미국 국무부의 후원하에 미국 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교의 『세계 갈등 및 협력연구소』(Institute on Global Conflict and Cooperation) 주도로 조직되었다. NEACD는 준정부협의체로 외교·안보분야의 민간 전문가와 정부대표가 참여한다. NEACD의 구성국은 북한을 포함한 동북아 6개국이다. 북한은 1993년 준비회의에 참가한 뒤 회담에 참가하지 않았다.<sup>275</sup> 그런데 북한은 2002년 10월 모스크바에서 개최된 회의에 4명의 대표를 참가시키고 향후 회담에 대한 참석 의사를 표명했다.

NEACD는 해상재난구조 및 안전협약체결, 방위정보교환, 군비통제 및 군수품 수출규제 완화, 긴급 통신망 구축, 해상안전 및 안보대화, 자연 재해 긴급구조대화, 경제협력 등과 같은 상호안전조치(MRMs: Mutual Reassurance Measures)에 대해서 협의한다.

NEACD에는 동북아지역의 6개국이 참여하고 있고, 미국이 적극적으로 주도하고 있다는 점에서 동북아지역의 다자간 안보협력체제의 모델이 될 수 있는 측면이 있다. 그러나 NEACD는 정부간 기구가 아니며 의제도 포괄적 신뢰구축에 한정되어 있으며, 분단국문제나 핵문제, 군비통제 등을

---

275 엄태암, “동북아 6자회담의 실효적 추진방안”, 유재건 편, 『21세기 한국의 외교정책』 (서울: 나남, 1999).

논의하고 있지 않다는 한계가 있다.

## 나. 한반도문제 해결을 위한 다자회담

### (1) 4자회담의 경험

한반도평화체제전환과 관련하여 4자회담이 협상통로로 작용하였다. 1996년 4월 한국과 미국의 대통령에 의해서 4자회담이 제기된 이후 1997년 12월 1차 본 회담이 개최되었으며 1999년 8월까지 6차회담이 개최되었다. 특히 3차 4자회담(1998. 10)에서는 「평화체제 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」 구성이 합의되고 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」가 채택되었다. 4자회담은 구체적인 기구와 운영 절차를 정비함으로써 앞으로 관련 의제를 논의할 수 있는 제도적 장치를 구비하게 되었다. 그러나 6차회담 이후 4자회담이 중단되고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도문제를 해결하기 위한 회담으로 동북아 4자회담이라는 다자회담 형태가 가동되었다는 것은 여러 가지 시사점을 지니고 있다. 4자회담의 배경과 전개과정, 문제점을 검토하는 것은 앞으로 동북아에서 다자회담을 추진하는 데 참고가 된다.

4자회담은 한국에게 도전임과 동시에 기회를 제공하였다. 4자회담은 평화문제에 관해서 남북한간 대화가 진행되지 않고 있는 상황에서 남한, 북한, 미국, 중국이 참여하는 다자간 틀을 통해서 간접적인 남북대화를 가능하게 하였다. 그리고 미국과 중국이 참여함으로써 북한의 대남무력도발 가능성을 억제하는 동시에 합의사항을 미·중이 보장할 수 있는 점도 있었다. 아울러 4자회담은 중·장기적으로 통일과정의 불확실성을 감소시키고

한반도안정에 기여할 수 있는 제도적 장치로서 기능할 수 있는 가능성도 지니고 있었다.

그러나 다른 측면에서 보았을 때 4자회담은 부정적 측면도 내포하고 있었다. 우선 4자회담은 한반도문제를 국제화시킴으로써 남북한의 주도권을 손상시킬 가능성을 지니고 있었다. 특히 한반도문제에 관해 미국과 중국의 발언권이 증가할 여지가 있었다. 아울러 북한의 정치·군사적 양보에 대해 경제적 대가가 제공될 경우, 그 비용을 한국이 과도하게 부담할 우려도 있었다.

4자회담은 남한, 북한, 미국, 중국이 참여하는 다자회담이었다. 따라서 다자회의의 일반적 특징을 검토하여 4자회담을 검토하는 것이 필요하다. 국제관계에서 다자주의(multilateralism)는 3자 이상의 국가나 국제기구가 참여해서 공동의 목표를 달성하는 상호행위패턴이다. 다자주의는 참여자가 단순히 다자라는 성격을 넘어서 참여자 모두에게 적용되는 독특한 행위규범을 창출하는 것을 목적으로 한다. 다자제도(multilateral institutions)는 복지의 불가분성(indivisibility of welfare), 일반화된 원칙의 공통적용, 호혜성(reciprocity) 등의 원칙에 입각하여 성립된다. 복지의 불가분성은 구성원이 독자적 이익과 전체의 이익을 동일시하는 것을 의미한다. 일반화된 원칙의 공통적 적용은 모든 구성원들에게 동일한 원칙이 적용되는 것이다. 그리고 호혜성은 구성원들이 호혜적인 행위를 전제로 협력하는 것을 의미한다.<sup>276</sup> 다자적 제도가 참여자 모두에게 적용되는 원칙과 규범, 규칙 및 절차 등을 정착시키면 새로운 레짐(regime)이

276 John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3-49.

생겨난다.<sup>277</sup> 레짐은 참여자 각각의 독자적 이익이나 목표 등을 넘어서서 독자적인 제도로서 생존력을 지니게 된다.

다자주의(multilateralism)는 양자주의(bilateralism)에 비해서 몇 가지 장점을 지니고 있다. 첫째, 다자주의는 양자간의 불신과 대립을 완화 내지 중화시키는 역할을 한다. 갈등관계에 있는 양자가 다자적 틀 속에서 협상을 진행함으로써 긴장과 대결의식이 완화될 수 있다. 둘째, 다자주의는 협상의 이익과 불이익을 보장하는 제도적 장치의 역할을 한다. 다자주의의 제도적 틀과 장치가 마련되어 이것이 장기적으로 작용할 경우 새로운 레짐이 형성된다. 셋째, 다자주의는 합의사항 이행을 위해 필요한 인적·물질적 자원을 제공한다. 다자주의는 양자관계에서 동원되기 어려운 인적·물질적 자원을 제공함으로써 합의사항의 이행을 용이하게 한다. 넷째, 한 분야에서 형성된 다자적 협력은 다른 분야에서의 협력을 촉진하는 역할을 한다. 한 분야에서 다자협력에 의해 상호이익이 증기할 경우, 다자협력의 경험이 다른 분야에서 시도될 수 있다.

4자회담은 다자적 접근방식에 의해 한반도평화문제를 해결하고자 하였다. 4자회담은 한반도문제의 당사자인 남북한과 정전체제의 참여국인 미국과 중국이 참여하는 다자적 접근방식에 입각하였다. 4자회담은 한반도문제의 국제적 측면과 남북한당사자 원칙을 다자주의의 틀 속에서 실험하는

---

277 레짐이론은 국제관계에서 다양한 동태적인 갈등과 협력양상을 분석하기 위한 이론이며, 레짐은 “국제관계의 일정한 영역에서 행위자의 기대가 수렴되는 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙과 의사결정과정이다.” Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables”, in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 3

시범케이스였다.

다자주의의 특징인 i) 다자주의를 통한 양자대립의 완화, ii) 제도화의 정도, iii) 인적·물적 자원의 동원을 기준으로 하면, 4자회담의 특징을 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 4자회담은 한반도평화문제를 해결하기 위한 안보분야의 다자방식이었다. 한반도평화문제의 실질적 당사자인 남북한은 한반도평화문제 해결에 관해 참여하게 대답해 왔다. 남한은 한반도문제의 실질적 당사자로서 평화체제 전환은 남북한간 협상에 의해서 해결되어야 한다는 입장을 견지해 왔다. 반면, 북한은 남한의 당사자자격을 부인하고 1980년대에는 남북한과 미국의 3자회담에 의해서 한반도평화문제를 해결할 것을 제안했다. 그러나 1990년대에 북한은 남북기본합의서에 의해 남북한간 불가침협정이 체결되었기 때문에 북·미평화협정을 체결함으로써 평화체제전환을 마무리 지어야 한다고 주장했다.

평화체제전환 방식에 대한 남북한의 상반된 입장은 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담방식으로 조정되었다. 이것은 남북한간 직접 협상을 주장하는 남한의 입장과 미·북평화협상을 주장하는 북한의 입장이 다자주의라는 틀 속에서 타협점을 찾은 것이다. 한반도평화문제는 한반도문제의 실질적 당사자인 남북한에 의해서 해결되어야 한다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북한 협상에 의한 한반도평화체제전환을 완강히 반대하고 미·북협상에 의한 평화체제 전환을 주장하고 있는 것이 현실이다.

또한 한반도평화체제는 남북한차원의 문제일 뿐만 아니라 동북아지역 질서와 관련된 국제적 차원의 문제라는 점도 감안되었다. 남북한과 미국, 중국이 참여하는 다자회담 방식의 4자회담은 이러한 점들을 고려하였다. 4자회담은 한반도평화문제를 해결하기 위해서 일단 다자회담방식을 택했지

만, 관련국들의 의도가 다르기 때문에 구체적으로 회담의 진행방식과 참여국의 역할 등과 관련하여 다지주의의 모호성과 복잡성을 내포하고 있었다.

둘째, 4자회담은 하위기구와 의제 등에 관해 논의했으나 많은 쟁점 때문에 제회수준은 낮았다. 1차에서 3차까지의 4자회담(1997. 12, 1998. 3, 1998. 10)에서 분과위원회 구성과 의제문제가 최대의 쟁점이었다. 3차 4자회담에서 「평화체제 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 구성이 합의됨으로써 4자회담의 전체회의와 분과위원회의 이원화된 방식으로 제도적 장치는 마련되었다.

그러나 4자회담에서 취급해야 할 의제에 대해서는 첨예하게 입장이 대립하였다. 남한과 미국은 우선 「긴장완화 분과위원회」에 중점을 두고 군 당국자간 핫라인설치, 군인사상호방문, 군사훈련 참관 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하였다. 그러나 북한은 주한 미군철수와 북-미평화협정문제가 의제에 포함되어야 한다고 주장하였다. 남한과 미국은 주한 미군철수 문제는 장기적 과제로서 나중에 논의될 사안이라는 입장을 지니고 있었다. 미국과 남한은 점진적이고 기능주의적 접근법에 의해서 한반도평화문제를 해결하려고 하고 있다. 반면, 북한은 한반도에서 군사적 역학관계의 근본적 변화를 수반하는 구조적 접근법을 주장하였다. 미국 및 남한의 점진적이고 기능적 입장과 북한의 구조적 문제에 대한 일괄타결방식은 한반도문제의 해결에 대한 근본적인 입장차이에서 기인하였다.

그리고 4자회담 의제의 범위와 관련하여 ‘항구적 평화협정’, ‘광범위한 긴장완화조치’, ‘평화관련 쟁점’ 등 보다 정확한 정의가 필요하며 참가국간 합의를 이루어야 할 사항들이 모호하게 남겨졌다.<sup>278</sup>

278 차두현, “한반도 4자회담의 새로운 접근법”, 『한반도군비통제 25』, (1999).

한편, 4자회담은 CSCE나 ARF 등과 같이 포괄적 안보이슈에 대해서 관심을 지니고 있는 다자제도와는 달리 한반도평화체제 전환이라는 분명한 목적을 지닌 한정적 기구라는 특징을 지니고 있었다. CSCE나 ARF는 신뢰구축과 협력적 안보에 관한 포괄적 문제들을 취급하고 있으며, 제도와 절차 등의 제도화의 수준도 높다. 그러나 4자회담은 한반도평화체제 전환과 신뢰구축이라는 제한적 목표를 수행하기 위한 회담이며, 이 목적이 충족되면 기능이 정지된다는 특징을 지니고 있었다.

## (2) 북한핵문제 해결을 위한 6자회담

2002년 10월 북한의 농축우라늄 개발 시인으로 제2차 북핵위기가 발생하였다. 제네바합의는 북한이 플루토늄을 통해 핵무기를 개발하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 제네바합의는 북한의 과거 핵 문제를 유보하는 가운데 미래에 플루토늄을 추출할 가능성을 차단하기 위한 것이었다. 그러나 북한이 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도함으로써 북한 핵문제는 플루토늄 획득 가능성을 차단하는 문제와 함께 농축 우라늄 개발을 저지해야 하는 과제를 안게 되었다.<sup>279</sup>

북한핵문제의 해법을 둘러싸고 미국은 일관되게 다자회담을 주장하였다. 미국은 국제규범을 위반한 북한과 양자협상을 진행할 수 없으며, 1994년 제네바합의를 북한이 준수하지 않았기 때문에 다수의 보장자가 필요한 다자회담이 필요하다고 주장하였다. 또한 미국은 다자회담을 통해 북

8), pp. 79.

279 서주석, “북한 핵 파문이후 북·미관계 전망”, 『국가전략』, 8권 4호 (2002. 12), pp. 30-33.

한의 국제규범 위반을 공론화시키고자 하였다. 반면, 북한은 북한핵문제는 북-미 양자간 문제이기 때문에 북-미양자회담을 통해 해결되어야 한다고 주장하였다. 회담방식에 대한 미국과 북한의 입장차이에 대해서 대안을 제시한 것은 중국이었다. 중국의 조정역할은 리 쥘 중국 당 대외연락부 이주국장 대리의 방북(2003. 3. 1), 첸지천 중국 부총리의 방북(2003. 3. 8), 조명록 국방위 1 부위원장의 방중(2003년 3월 중순) 등으로 이어졌다.<sup>280</sup> 중국이 3자회담을 대안으로 제시하여 미국과 북한의 동의를 얻어냄으로써 3자회담의 틀이 마련되었다. 북한은 2003년 4월 12일 외무성 대변인 회견을 통해 다자대화의 수용의사를 밝혔다.<sup>281</sup>

북핵문제에 대한 3자회담의 방침이 정해지자 한국의 역할에 대해 논란이 제기되었다. 한국의 적극적 역할을 기대하는 측은 한국이 3자회담에서 제외됨으로써 한국의 입지가 소외되었다는 점을 비판하였다. 그러나 한국정부는 북한핵문제를 둘러싼 위기가 고조되는 것을 방지하기 위해서는 어떤 형태로든지 회담을 개최하는 것이 바람직하다는 입장을 견지하였다. 또한 한국은 3자회담에 직접 참여하지 않더라도 한-미공조를 통해 한국의 입장을 회담에 반영할 수 있다고 인식하였다. 아울러 한국정부는 3자회담은 일종의 탐색전이기 때문에 본격적으로 다자회담이 개최되면 한국이 참여할 수 있을 것이라고 기대하였다.

베이징에서 3자회담이 개최됨(2003. 4. 23~25)으로써 다자대화의 실마리가 풀렸으나 회담의 성격, 북한의 핵개발 현황, 의제 등과 관련하여 처음부터 논란이 있었다. 그런데 3자회담시 북한 대표가 북한이 이미 핵무

280 『조선일보』, 2003. 4. 17.

281 『조선중앙방송』, 2003. 4. 12.

기를 보유하고 있으며 핵재처리를 완료했음을 시사함으로써 갈등이 증폭되었다.

3자회담후 후속 회담은 6자회담으로 결정되었다. 북한은 6월 1일 프랑스 에비앙 G8 회담에 참석한 후 쯔 따오 중국 국가주석을 통해 다자회담의 틀내에서 북·미대화를 수용할 의사를 표명함으로써 사실상 미국의 다자회담 주장을 수용하였다. 중국이 다시 북·미의 입방을 조율하는 중재역할을 하였다. 중국의 다이빙귀 중국 외교부 부부장이 평양을 방문(7. 14)하여 김정일 국방위원장에게 다자회담을 촉구하는 한편, 워싱턴을 방문하여 파월 국무장관과 의견을 조정하였다. 그 결과 북한이 다자회담을 수용함으로써 남북한과 미·일·중·러를 참가국으로 하는 6자회담이 개최되었다(8. 27~29).

회담 형태가 6자회담으로 결정된 데에는 여러 가지 요인이 작용하였다. 미국은 일본과 한국이 포함된 5자회담을 주장하였으며, 중국은 미·중·북으로 이루어진 3자회담이 지속되기를 희망하였다. 러시아는 자국이 포함된 6자회담을 주장하였다. 회담형태가 최종적으로 6자회담으로 결정된 데에는 북한의 입장이 반영된 것으로 보인다. 북한은 한·미·일이 공조체제를 형성한 상황에서 자국의 입장을 지지해 줄 국가인 러시아가 참여하기를 희망하였다. 북한은 한·미·일 공조체제에 대항하여 북·중·러 공조체제를 형성하거나 최소한 자국의 입지를 확대하기 위해서 러시아가 포함된 6자회담을 선호하였다.

6자회담은 다음과 같은 효용성을 지니고 있다. 6자회담은 북한핵위기를 외교적으로 해결할 수 있는 가능성을 모색하고 있다. 그리고 6자회담을 통해 북한의 의도가 직접 확인될 수 있다. 6자회담을 개최함으로써 북한의 긴장고조 행위를 억지할 수 있는 여건이 조성되는 측면도 있다. 또한 미국

의 입장에서 보았을 때, 6자회담의 결렬시 대북압박 수단을 취할 수 있는 명분이 축적되는 측면도 있다.

6자회담은 외형적으로는 한·미·일을 한 축으로 하고 북·중·러를 다른 한 축으로 하는 구도로 전개되고 있다. 그러나 실질적으로 회담의 주역은 미국과 북한이며, 한국과 중국이 2차적 역할을 하고, 일본과 러시아가 3차적 역할을 하는 복합적 양상이 나타나고 있다. 6자회담의 전후, 또는 도중에 미·북, 북·중, 북·러 등 양자회담과 한·미·일, 북·중·러 등 3자회담이 공식 또는 비공식적으로 개최되었다.

1차 6자회담은 남북한과 한반도 분단에 책임 있는 주변 4국간 역사상 최초의 국제회담이라는 의의를 갖고 있다. 그러나 6자회담은 한반도문제의 본격적인 국제화를 의미하는 측면도 있다. 6자회담에서 사태악화 행동 금지와 차기회담의 조속한 시일내 재개가 합의됨으로써 6개국간 회담지속에 대한 공감대가 형성된 것은 긍정적 성과다. 그러나 차기회담 개최일자가 합의 되지 못한 것은 기대에 미치지 못하였다. 또한 참가국들의 입장차이와 북한의 반발로 공동성명서가 아닌 주최국 요약문이 발표된 것도 아쉬운 점이다.

1차 6자회담은 참가국들이 북핵문제에 대해 기본입장을 밝힌 일종의 탐색전이였다. 북한은 기본적으로 3자회담에서 밝혔던 입장을 반복하였다. 북한 대표단은 기조발언에서 한반도 비핵화, 미국의 적대시정책 포기시 핵 계획 포기, 제네바 기본합의문 이행중단에 대한 미국의 책임, 일괄타결 방식과 동시행동 원칙의 견지, 미국과 불가침조약 체결, 미국의 핵위협 제거 시 사찰을 통한 검증 기능의 6개항을 제시하였다. 아울러 북한은 북·미간 상호 우려해소 의사의 표명, 북·미간 동시행동 이행 원칙에 대한 6개국간 합의의 2개항을 제안하였다.

특히 북한은 4단계 동시행동의 로드 맵을 제시하였다. 북한의 4단계

안의 1단계는 미국의 증유제공 재개와 인도적 식량지원 대폭 확대, 북한의 핵계획 포기 의사 선포이며, 2단계는 북·미 불가침조약 체결과 전력손실 보상, 북한의 핵시설과 핵물질 동결 및 감시·사찰 허용이다. 그리고 북한안의 3단계는 북·미 및 북·일 수교, 북한의 미사일 문제 타결이고, 4단계는 경수로 완공, 북한의 핵시설 해체이다.

한편, 미국은 북한의 4단계제안에 대한 대응방안으로 3단계 로드 맵을 제시하였다. 미국안의 1단계는 북한의 핵폐기 의사 선언과 NPT 복귀, 미국의 인도적 식량지원 확대, 2단계는 북한의 핵 폐기 시작, 미국의 북한 에너지 수요 조사 및 테러지원국 명단에서 북한 제외, 3단계는 북한의 완전 핵제거, 미국의 대북에너지 제공이다. 아울러 미국은 3단계 이후 핵무기 부재 검증 시, 북한의 안보우려 해소, 미사일, 인권, 납치 문제 등을 논의하고 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다는 입장을 표명하였다.

미국의 3단계 로드 맵은 북한의 핵개발 포기가 검증된 이후에 북한체제를 보장하겠다는 것이다. 이것은 ‘선 핵개발 포기, 후 체제보장’이라는 미국의 기본 입장과 동일하다. 미국의 3단계 로드맵은 강경파와 온건파의 입장이 절충된 결과로 ‘선 핵개발 포기’원칙은 강경파의 입장을 반영한 반면, 3단계 병행방식은 온건파의 입장을 반영한 것이라고 할 수 있다.

그리고 한국은 북한의 핵폐기 시 대북 경제지원과 인도적 차원의 식량 및 에너지 지원을 확대하고 북한의 안보우려 해소에 대해서도 노력할 용의가 있다는 입장을 밝혔다. 또한 한국은 6자회담의 원활한 진행을 위해 북한이 핵과 미사일 관련 추가조치를 취하지 않고 미국이 대북 불가침을 선언하는 형태의 현상동결을 제안하였다. 그리고 한국은 6자회담이 북핵문제 해결이후 한반도와 동북아 평화체제 구축에 기여해야 한다는 점도 주장하였다. 아울러 한국은 3단계 로드 맵을 제시하였다. 한국안의 1단계는 상호

문제해결의지 표명, 2단계는 핵폐기 이행과 이에 상응하는 관련국의 조치, 3단계는 참여국간 포괄적 관계 개선이다.

그리고 중국은 기조연설에서 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북·미관계 정상화, ‘현 상태 유지’ 등을 촉구하였다. 중국은 미국의 대북 군사조치가 한반도 전쟁을 야기할 수 있다는 점을 우려하여 북핵문제가 평화적인 외교적 방식에 의해 해결되어야 한다는 기존 입장을 피력하였다. 중국은 북한의 북·미 불가침조약 체결 및 체제안전 요구 주장을 고려할 것을 촉구하고 북·미 관계 정상화와 기타 국가들과의 경제·무역관계 수립에 대한 북한의 요구가 정당하다는 입장을 표명하였다. 또한 중국은 6자회담이 진행되는 동안 미국의 대북 제재, 북한의 핵보유 선언 및 미사일 발사 실험 등과 같은 회담을 중단시킬 수 있는 상황을 사전에 차단해야 한다는 취지 하에 ‘현 상태 유지’를 강조하였다.

일본은 핵문제뿐만 아니라 자국의 직접적 이해사항인 납북 일본인과 미사일 문제의 해결을 북한측에게 촉구하고 이를 6자회담 의제로 다룰 것을 주장하였다. 일본은 북한의 핵무기 개발·보유 이전의 절대 불용, 핵개발 계획의 검증 가능한 방식으로의 폐기를 주장하였다. 그리고 일본은 북한의 핵 폐기 및 납북 일본인과 미사일 문제 해결 시 일본의 대북경제지원과 북·일 국교정상화 협상의 재개 의사를 밝혔다.

한편, 러시아는 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 안전 보장, 북·미 양국의 우려사항 동시해소, 대화기조 유지라는 입장을 취하였다. 그리고 러시아는 특별한 제안을 하기보다는 대화유지를 위한 분위기 조성에 주력하였다. 러시아는 북한체제에 대한 미국의 보장이 미흡할 경우 중국과 함께 북한체제를 보장할 수도 있다는 대안을 제시하였다.

부시행정부는 6자회담 이후에도 ‘대화과 압박 병행’의 대북정책 기조를

유지하고 있는 데, 이러한 정책은 2004년 말 미국의 대선까지 지속될 것으로 전망된다. 미국은 6자회담 개최에도 불구하고 PSI의 추진, 심리전, 탈북지수용대책 마련 등 대북압박조치를 모색하고 있다. 미국의 대북압박 조치에는 자유아시아방송 시간 연장(1일 4시간~24시간) 및 북한지역 라디오 보급법안 통과, 미국 인권단체와 종교단체를 중심으로 북한자유연합(KNFC) 결성, 탈북 난민수용법안의 상원 통과 등이 포함된다. 또한 경수로 건설공사의 핵심부품 중 하나인 배수탱크가 데드라인(9. 1)까지 북한에 선적되지 못함으로써 사실상 경수로사업이 중단된 것도 미국의 압박조치의 일환이라고 할 수 있다. 더욱이 미국 등 11개국은 파리에서 개최된 「대량살상무기 확산방지구상」(PSI) 3차 회의(9. 4)에서 육·해·공 합동훈련을 향후 10회 실시하는데 합의하였다. 이에 따라 PSI의 유럽 해상훈련이 11월 24~28일 실시될 예정이다.

이와 같은 대북압박조치에도 불구하고 미국이 이라크전의 장기화에 따른 부담, 경제상황 악화, 미 대선구도 등을 감안하여 일방주의 대신 다자주의를 강조하는 입장을 보이고 있는 점을 감안하면, 북핵문제에 대해서도 6자회담을 통한 평화적 해결에 중점을 둘 것으로 예상된다. 부시 대통령은 윤영관 외통부장관의 방미시(9. 3) 미국은 북한을 침공할 의도가 없으며 6자회담을 성공시키겠다는 의지를 천명하였다. 또한 미 정부는 북한의 핵 폐기 시작 단계부터, 체제보장 문제 논의가 가능하다는 입장을 표명하였다(9. 4). 리처드 바우처 미 국무부 대변인도 6자회담이 유용하고 진전이 있었다고 평가하고 후속 6자회담의 재개 의지를 천명하는 한편, 북한도 이에 응할 것을 기대한다는 견해를 표명하였다(9. 9). 콜린 파월 미국무장관은 북한체제 보장방안으로 다자보장방식의 검토 의사를 피력하고 대북불가침의 3원칙(공개화, 문서화, 다자보장)을 제시하였다(10. 10). 그리고 부

시미대통령은 APEC 회담 중에 개최된 한-미정상회담(10. 20)에서 북한에게 '다지털내에서 안전보장'을 제공할 수 있다는 의사를 표명하였다. 이것은 부시대통령이 공식적으로 최초로 미국의 디자인안전보장에 대해 언급한 것이었다.

한편, 북한이 1차 6자회담 종료후 6자회담의 무용성을 주장한 것은 향후 회담시 협상력 제고를 위한 전술이었던 것으로 판단된다. 1차 6자회담에서 북한은 미·일·중, 러가 다같이 북한의 핵포기를 주장하고 미국의 대북안전보장안이 구체적이지 않은 점을 불만족스럽게 여겼을 것으로 판단된다. 이러한 이유로 북한은 중국이 주도하는 1차 6자회담 합의문의 협의 과정에 불참한 것으로 여겨진다.

북한은 위기를 고조시킴으로써 대북협상력을 제고하고 최악의 경우 협상이 결렬될 경우, 핵무기 보유를 기정사실화하는 이중 정책을 구사하고 있다. 박의춘 주러 북한대사는 “미국은 공존을 원하지 않고 우리를 완전무장 해제하려 하고 있다”고 밝히고 “미국의 핵공격을 격퇴하기 위한 역지력을 유지하고 강화하는 것 외에 다른 대안이 없다”고 주장하였다(9. 8). 북한의 최고인민회의 11기 회의도 9월 미국의 압박정책에 대해서 상응하는 조치를 취하겠다는 입장을 밝혔다. 더욱이 북한은 10월 3일 외무성 대변인 담화를 통해 5MWe 원자로의 가동 및 흑연감속로의 추가 건설 추진, 8,000여개의 사용후 연료봉 재처리 완료, 플루토늄을 통한 핵억제력 강화 추진 등에 의해 핵억제력을 강화하겠다는 방침을 밝혔다. 또한 북한은 차기 6자회담에서 일본 배제를 주장하였다(10. 8). 이것은 일본 배제를 통해 한-미·일 공조를 와해시키는 한편, 납치문제 및 미사일문제에 대해서 강경입장을 고수하고 있는 일본을 견제하려는 의도인 것으로 판단된다.

그러나 북한은 차기 6자회담의 거부시 국제적 고립뿐만 아니라 심각

한 식량난과 에너지난에 봉착할 것임을 알고 있다. 이러한 이유로 북한은 9·9절 행사에서 핵관련 언급이나 신형 중거리미사일의 공개를 자제하였다. 또한 북한은 10월 25일 부시대통령의 다자방식의 안전보장을 수용할 의사가 있음을 표명하였다.

미국과 북한의 대화필요성 인정 및 관련국의 중재역할 등을 고려할 때, 앞으로 공식·비공식 접촉을 통해 2차 6자회담이 추진될 것으로 예상된다. 중국은 미국에게 대화기조 유지를 강조하는 한편, 북한에게 6자회담의 필요성을 강조함으로써 중재자의 역할을 할 것이다. 다른 참가국도 6자회담의 모멘텀을 유지함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결하려고 하고 있다.

그러나 후속 6자회담이 개최되더라도 최종적 타결까지 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다. 후속 6자회담의 결렬과 재개가 반복될 가능성이 있다. 부시대통령의 재선가능성이 희박해질 경우, 북한은 협상 타결을 지연하면서 미국의 다음 행정부를 상대로 협상하려는 지연정책을 택할 가능성도 있다. 6자회담에서 가시적 성과가 도출되지 않을 경우, 미국의 강경파가 대북압박수위를 높일 것을 주장할 가능성이 있다. 북한은 6자회담이 지속되는 동안 긴장고조행위를 자제할 것이나, 6자회담이 결렬될 경우, 마지막 카드로서 핵무기 보유를 공식 선언하거나 핵실험 등을 감행할 가능성도 배제할 수 없다.

### 3. 동북아다자안보협력에 대한 관련국 입장

#### 가. 미국

미국의 동북아정책과 관련하여 양자주의(bilateralism)를 강조하는

입장과 다지주의를 강조하는 입장이 있다. 양자주의를 옹호하는 입장은 미국의 동북아 패권을 유지하기 위해 양자동맹과 미사일방위망 구축을 강조하고, 보완적 방법으로 다지주의를 활용해야 한다고 주장한다. 이러한 입장은 중국위협론에 근거하여 미사일방위정책을 통해 중국이 동북아에서 새로운 패권국가로 성장하는 것을 방지해야 한다고 여긴다. 이러한 견해에 의하면 대중견제를 위해서 미·일동맹과 한·미동맹을 강화해야 한다고 한다. 특히 주한·미군은 대북억지력보다 동북아의 지역균형자로서의 역할을 담당해야 한다고 간주된다.

다지주의를 강조하는 입장은 미국의 패권유지를 위해서는 양자동맹만으로는 불충분하여, 군사적 영역과 비군사적 영역에서 다자협력을 통해 공통의 이익을 개발하고 새로운 제도적 메커니즘을 수립해야 한다고 주장한다. 이러한 견해에 의하면 중국봉쇄론은 오히려 중국의 반발만을 초래하며 비효과적이기 때문에 중국과 정치·경제적 협력을 통해 중국을 미국이 주도하는 국제적 협력망으로 끌어들이으로써 중국의 잠재적 위협요인을 근본적으로 해결해야 한다고 한다. 다지주의적 논리에 의하면, 한반도안정과 통일문제에 있어서도 남북협력과 한·미정책협조 등이 강조된다.<sup>282</sup>

탈냉전후 클린턴행정부를 거쳐서 부시행정부가 등장하면서 안보위협과 동맹체제, 다지주의 등에 대한 미국의 대외정책의 기본방향이 변화를 겪었다. 부시행정부의 대외정책은 다음과 같은 점에서 클린턴행정부의 대외정책과 차별성을 보인다.

첫째, 부시행정부는 현실주의적 정책노선을 취하고 있다. 클린턴행정

282 조철호, “미국의 동북아정책과 군사안보적 제도화”, 『평화연구』 11권 2호 (2003년 봄), pp. 36-40.

부는 다지주의와 협력을 강조하는 자유주의 정책노선을 택했다. 부시행정부는 힘과 경제적 실리를 강조하는 현실주의 정책노선을 강조한다.<sup>283</sup> 부시행정부는 현실주의에 입각하여 힘과 경제적 실리를 바탕으로 미국의 헤게모니를 유지하고자 한다.

둘째, 부시행정부는 다지관계보다 양지관계 및 동맹국과의 협력관계를 강조한다.<sup>284</sup> 클린턴행정부는 국제분쟁을 해결하는 데 있어서 유엔, NATO 등 다자기구의 역할을 통한 지지확보를 중시했다. 그러나 부시행정부는 미·일동맹, 한·미동맹 등 동맹관계에 기초하여 국제질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 부시행정부에서 무역대표부 대표인 로버트 졸릭(Robert B. Zoellick)이나 국방부장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)는 동맹관계의 중요성을 역설한다. 이러한 맥락에서 한·미·일 동맹의 연계도 강조된다.<sup>285</sup>

셋째, 부시행정부는 전통적 군사안보를 강조한다. 클린턴행정부는 환경, 인권, 테러 등을 포함하는 포괄적 안보를 강조하였다. 그러나 부시행정부는 포괄적 안보위협보다 전통적인 군사적 위협을 강조한다. 부시행정부가 지구온난화방지에 관한 교토의정서를 거부한 것도 포괄적 안보에 대한 관심 결여를 시사하는 것이라고 할 수 있다.

283 Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (January and February, 2000).

284 Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February, 2000).

285 Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy", *Foreign Policy*, Vol. 79, No. 1 (January/February, 2000); Donald Rumsfeld, "Strategic Imperatives in East Asia", The Fourth Annual B.C. Lee Lecture of Heritage Foundation, March 3, 1998.

넷째, 부시행정부는 핵·미사일 등 대량파괴무기의 확산 방지를 위해 외교적 협상보다 미사일방어체제 구축 및 군사력에 바탕한 압박정책을 선호한다. 클린턴행정부는 북한의 핵·미사일 개발을 중단시키기 위해 제네바 합의(1994)와 북한의 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄(1999)을 이끌어 냈다.

그러나 부시행정부는 대량파괴무기 위협에 대해 협상전략을 택하기 보다는 미사일방어계획에 의해 방어망을 구축하고자 한다. 부시대통령은 2001년 5월 1일 미국국방대학 연설에서 탈냉전시대의 새로운 안보위협에 대처하기 위해서는 미사일방어계획을 구축해야 하며, 이를 위해 탄도탄요격미사일 개발을 금지하기 위해 1972년 구 소련과 체결한 ABM조약을 폐기하는 한편, 핵무기를 감축할 것임을 선언했다.<sup>286</sup> 부시행정부는 기술적 불완전성, 고비용, NATO 회원국 및 러시아·중국의 반발, 미사일위협을 과장한다는 비난여론 등에도 불구하고 미사일방어계획을 추진하고자 한다.<sup>287</sup>

다섯째, 부시행정부는 단극 체제(unipolar system)에서 미국의 우위를 유지하기 위해서 가상 적을 설정하고 이를 위한 군비확장을 시도하고자 한다. 부시행정부는 중국, 이라크, 북한 등을 가상 적으로 설정하고, 의회 및 국민 여론의 지지를 받기 위해 국제적 긴장요인을 강조하였다.

여섯째, 부시행정부는 미 국방정책의 전략적 중심 축을 아시아로 설정하고 미래전에 대비하여 전력을 재배치할 것이라는 입장을 표명하였다. 아

286 Remarks by the President to Student and Faculty at National Defense University, May 1, 2001. The White House, Office of the Press Secretary.

287 Jack Ruina, "Missile Defense, Part VI", *The Washington Post*, March 4, 2001.

미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 한국방문시(2001. 5. 10) 미 국방정책의 중심축의 아시아로의 이전, 해외기지를 포함한 전방배치병력의 의존도 약화, 신속배치 전력 강화, 정보시스템의 절대 우위 유지, 과학기술의 발전에 따른 전력의 기동성 향상 및 경량화 등 새로운 전략원칙을 밝혔다.<sup>288</sup>

9·11 테러는 미국의 안보전략을 근본적으로 바꾸게 했다. 9·11 테러 이후 미국의 안보전략은 테러, 생화학무기, 사이버공격, 미사일 등 각종 비대칭적 위협(asymmetric threats)으로부터 미국을 보호하는 것에 우선순위를 두었다. 비대칭적 위협은 재래식 군사력이 아니라 핵무기·생화학무기·테러 등으로 미국의 안보와 국가이익을 위태롭게 하는 것이다.

9·11 테러 이후 발표된 미국방부의 「4개년 국방보고서」(Quadrennial Defense Review)는 냉전기에는 미국의 적과 위협이 명확했지만 탈냉전기에는 적과 위협이 불분명하다는 점을 지적하였다. 따라서 냉전시대에 적합했던 봉쇄와 억지전략이 더 이상 효과적이지 않다는 점이 강조되었다.<sup>289</sup>

새로운 안보위협에 대한 미국의 전략은 「미국의 국가안보전략」(The National Security Strategy of the United States, September 2002)에서 구체화되었다. 「미국의 국가안보전략」은 대량살상무기의 위협에 대응하기 위한 원칙을 명시하였다. 첫째, 대량살상무기의 위협이 가시화되기 전에 이를 억지하고 방어하는 예방적 반확산(preventive counter-proliferation) 노력이 강화되어야 한다는 것이다. 이를 위해 탐

288 『조선일보』, 2001. 5. 11.

289 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

지, 적극 및 소극 방어, 선제공격 능력 등 필수적인 역량이 국방태세 전환과 본토 보안에 통합되어야 한다는 것이다. 둘째, 불량국가와 테러집단이 대량살상무기에 필요한 물자, 기술, 전문지식을 습득하지 못하도록 반확산 노력이 강화되어야 한다는 것이다. 미국은 외교, 군비통제, 다자적 수출통제 등을 통해 대량살상무기를 획득하려는 국가와 테러집단의 위협을 감소시켜야 한다는 것이다. 셋째, 적대국가 또는 테러집단이 대량살상무기를 사용할 경우, 그로 인한 피해를 최소화함으로써 대량살상무기를 획득하려는 이들의 노력 자체를 단념시켜야 한다는 것이다.

9·11 테러 이후 미국은 세계적 차원에서 대테러전에 우선순위를 두고 기본적으로 다자주의보다는 양자주의와 일방주의를 선호하고 있다. 미국은 대테러전에 대한 지지여부를 기준으로 기존의 동맹관계를 재해석하고 있다. 미국은 대이라크전에 부정적 입장을 보였던 프랑스, 독일 등 전통적 우방국가보다는 대이라크전을 지지하였던 폴란드, 스페인 등과의 협력을 중시하고 있다. 또한 미국은 양자동맹을 통한 지지가 순조롭지 않을 경우 일방적 행동에 의한 선제공격도 불사한다는 입장을 보이고 있다.

한편 미국은 대테러전을 수행하기 위해 선택적으로 다자주의를 활용하고 있다. 이라크전후 복구과정이 예상보다 많은 어려움에 봉착함에 따라 미국은 일방주의 입장을 완화하고 유엔 등 국제기구와 NATO 동맹국 등의 협조를 강조하는 입장을 보이고 있다. 그러나 미국은 다자주의적 협력을 활용하더라도 미국의 입지가 약화될 수 있는 다자협력에 대해서는 소극적 입장을 보이는 선택적 다자주의(selective multilateralism), 또는 미국의 일방주의를 보완하는 차원에서 일방적 다자주의(unilateral multilateralism)를 채택하고 있다.<sup>290</sup>

북핵문제와 관련하여 미국은 선택적으로 다자주의를 활용하고 있다.

부시대통령은 대량파괴무기의 확산을 방지하기 위한 ‘대량파괴무기 확산방지안(WMD Proliferation Security Initiative)’을 제안하고 이에 대한 우방국들의 협력을 요청하였다(2003. 5. 31). 이후 11개국을 대상으로 PSI가 구성되어 대량살상무기 확산방지를 위한 정보공유와 공동행동조치, 각국의 대내적 조치 등이 협의되고 있다.

미국은 북핵문제 해결을 위해 3자 회담 및 6자회담이라는 다자회담을 선호하고 있다. 미국은 북미 제네비합의가 북미 양자간 합의로서 북한의 합의 불이행에 대한 규제나 합의이행을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다고 인식하고 있다. 따라서 미국은 제2의 북핵위기를 해결하기 위해서 북미 양자회담이 아니라 다자회담을 추진하였다. 미국은 북한 핵문제가 북미 양자간 사안이 아니라 국제적 사안이라는 점을 강조하고, 다자간 틀 속에서의 양자간 대화도 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 다자대화의 틀을 통해서 북한에 대한 국제사회의 압력을 행사하고 참여국들이 북한에 대한 보상을 분담하기를 희망한다.

#### 나. 중국

냉전기간에 중국은 양자주의에 의존하고 다자주의를 반대하였다. 중국은 1971년 유엔회원국이 된 이후에도 유엔 산하 국제기구나 안보관련 국제체계에 대해서 소극적인 입장을 견지했다. 중국은 동북아지역의 다자안보구상에 대해서도 이것을 대중국포외전략의 일환으로 인식하고 반대했다.

---

290 이동휘, “9·11 테러사태 이후 국제환경의 변화와 한반도”, 외교안보연구원 정책연구과제 2001-12 (2002. 2), p. 20.

중국은 동북아지역의 복잡한 지역 분쟁과 갈등이 디자인보대회에 의해서 해결되기 어렵다고 판단하였다. 중국은 동북아의 긴장요인은 우선 양자간 관계개선을 통해 국가간 신뢰증진과 긴장완화가 마련된 후에 가능하다는 입장을 지녔다.<sup>291</sup> 또한 중국은 상대적으로 영향력이 취약한 상황에서 다자대회에 참여할 경우 중국의 입지가 약화될 것을 우려하였다.

그러나 1990년대로 접어들면서 중국은 디자인보협력에 대해서 긍정적인 입장을 표명하기 시작했다. 1992년 8월 상해에서 개최된 유엔 군축국회의에서 당시 중국의 첸지첸(錢其琛) 외교부장은 다자협력에 대해서 긍정적인 입장을 피력했다.<sup>292</sup> 첸지첸은 아시아 국가들이 주권과 영토보전의 상호존중, 상호불가침, 상호 내정불간섭, 호혜평등, 평화공존 등의 ‘평화공존 5개 원칙’을 존중하면서 군축을 이행하고, 공동번영과 발전을 위해 경제교류와 협력을 강화하기 위해 디자인보협의기구를 만들 것을 제안하였다. 아울러 첸지첸은 디자인보협력에서는 인권문제, 대만문제 등과 같은 대내정치문제는 논의하지 말 것을 주장하였다.

이후 중국은 각종 다자기구에 가입하고 디자인보협력에 대해서 적극적인 입장을 보이고 있다. 중국 1991년 APEC 정상회담에 참여하였으며, 1994년 발족한 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에 관찰국(observatory state)으로 참가했다. 중국은 1996년 9월에는 CTBT(Comprehensive Test Ban Treaty)에 서명하였다.<sup>293</sup> 중국은

291 Li Luye, “Current Situation in Northeast Asia”, *Beijing Review* (August 19-25, 1991), p. 8.

292 錢其琛, “地域的 軍縮과 安全에 대한 中國의 立場”, 『極東問題』 (서울: 극동문제 연구소, 1992. 12), pp. 110-115.

293 U. S. National Security Council, *A National Security Strategy for A New*

2001년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 성공적으로 가입하였으며, 2002년 ASEAN과의 자유무역지대(Free Trade Area)를 창설하기 위한 '10+1'이라는 구상을 발표하기도 하였다.

또한 중국은 중국을 둘러싼 주변국과의 긴장요인을 해소하기 위해서 다자협력의 틀을 활용하고 있다. 1996년 중국은 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아 3국과의 정상회담을 토대로 「상해 협력기구」(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 결성하였다. SOC는 중국이 에너지와 자원의 보고이며 방대한 국경선을 접하고 있는 중앙아시아지역과 다자협의를 통해 신뢰구축과 경제협력을 추진하고 있다는 점에서 주목된다.

중국이 이처럼 다자협력에 대해서 적극적인 입장을 보이고 있는 이유는 여러가지 이다. 중국은 탈냉전 시대에 중국의 군사력 증강에 대한 주변국의 우려를 불식시키고 지역갈등을 해소하기 위한 방법으로 다자협력의 효용성을 인식하고 있다. 국가간 상호의존관계가 심화되고 있으며, 환경, 마약문제 등 공동대응이 필요한 이슈들이 대두하고 있는 것도 중국으로 하여금 다자안보의 필요성을 인식하게 하는 요인으로 작용하였다.

또한 중국은 경제발전을 위한 안정적 대외환경을 조성하기 위해서 다자협력이 필요하다고 인식하고 있다. 중국은 WTO, APEC 등 다자경제 협력기구를 적극적으로 활용함으로써 자본 및 기술 도입을 용이하게 하고 중국의 대외무역에 유리한 환경을 조성하고자 한다. 아울러 다자안보협력 기구에 적극적인 입장을 보임으로써 동북아지역의 신뢰구축과 안정이 중국의 경제발전 목표에 긍정적으로 작용하기를 기대한다.

그리고 중국은 국제조직에 가입하여 국제규범의 수립 및 운용과정에 참여하는 것이 국제조직 내에서 중국의 이익을 보호하고 국제무대에서 중국의 위상을 제고할 것을 기대한다. 중국은 유엔 안보리 상임이사국과 각종 국제기구의 주요 행위자로서 새로운 국제질서 형성에서 영향력을 증대시키고자 한다.<sup>294</sup>

아울러 중국은 최강대국인 미국과 전면 상대하는 것보다는 미국과 사안별로 협조관계를 유지하면서, 동아시아지역에서 실질적 영향력을 행사하는 데에는 다자협력기구가 효과적이라고 판단하고 있다. 중국은 APEC 등 동아시아의 다자기구에서 비중있는 역할을 수행함으로써 동아시아국가들의 중국에 대한 두려움을 완화시키는 한편, 실질적으로 이 지역에 대한 정치·경제적 영향력을 점진적으로 확대하는 실리를 얻고 있다.

중국은 한반도문제의 해결은 원칙적으로 남북한 당사자에 의해서 해결되는 것이 바람직하다는 입장을 견지했다. 이것은 미국의 대한반도 영향력이 압도적인 상황에서 미국의 주도권을 견제하는 한편, 북한의 입지를 간접적으로 지원하기 위한 것이었다. 또한 한반도문제의 당사자 해결원칙을 강조함으로써 대만문제에 대한 미국의 개입을 차단하려는 의도도 작용하였다.

그러나 중국은 중국의 참여가 보장된 상태에서 다자회담을 통한 한반도문제 해결을 지지하는 입장을 지니고 있다. 중국은 다자회담 방식에 의해서 북핵문제 및 한반도문제를 해결하는 것이 안보불안요인을 최소화하고, 미국의 일방적 주도를 견제하는 동시에 중국의 영향력을 확대할 수 있는 방안이라고 여기고 있다. 이러한 이유에서 중국은 4자회담을 환영하였

294 신상진, “21세기 중국의 동북아정책: 환경, 목표, 수행능력 분석과 전망”, 『중소연구』 통권 89호 (2001), pp. 13-30.

다. 그리고 중국은 한반도 비핵화 및 북핵 문제의 평화적 해결이라는 원칙 하에, 6자회담을 중재함으로써 접경지역의 안정과 대북한 영향력을 과시하면서 국제사회의 리더로서의 위상을 확보하고자 하고 있다. 특히 중국은 북한핵개발로 인해 동아시아에 핵도미노현상이 발생하여 일본, 대만 등이 핵무장하는 상황을 방지하고자 한다. 중국은 6자회담의 틀을 실질적으로 북·중·미의 '3자회담' 구도로 끌고 가려고 한다. 중국은 미국의 북·미 양자 회담 회피 입장을 활용하여 중국 중재의 다양한 형태의 '3자회담' 구도를 유도하고자 하고 있다. 중국은 6자회담에서 의제 조정 또는 회담의 교착국 면에서 공개적·비공개적 차원에서 중·북, 중·미 '2자회담'을 주선함으로써 건설적 중재자의 역할을 하고자 한다.

#### 다. 일본

냉전기에는 일본은 미·일동맹을 최우선시하고 역내 다자 안보 협력에 대해 무관심한 입장을 보였다. 일본은 미국의 안보우산 하에서 안보를 보장받는 대신 경제발전에 모든 노력을 경주했다. 냉전기 동안 일본의 외교·안보정책은 미국의 정책을 전적으로 수용하는 것이었다. 냉전기 동안 일본은 북방영토문제 등 자국의 안보문제 해결에 우선관심을 두고 동북아 다자안보협력에 대해서는 소극적 입장을 보였다.

탈냉전이후 일본은 경제력에 상응하는 외교·군사능력을 보유하는 정상 국가를 지향하고 있다. 일본은 미·일 신안보협력지침을 통해 미·일동맹의 변화를 모색하는 한편, 자위대의 행동반경을 조심스럽게 넓혀왔다. 그리고 9·11 테러이후 유사법제 통과 등을 통해 국제무대에서 일본의 외교·군사적 활동영역을 확대하는 방안을 탐색하고 있다. 탈냉전상황에서 일본은 기

본적으로 미·일동맹에 의존하고 있으나, 사안별로 다자안보협력에 대해서 긍정적인 입장을 보이고 있다.

일본은 한반도문제를 해결하기 위한 방법으로 일본이 참여하는 6자회담에 대해서 지속적인 관심을 표명했다. 1990년 일본의 가이후 총리는 「한반도 긴장완화를 위한 6개국 회의」를 제안함으로써 한반도 문제해결과 정에서 일본이 일정한 역할을 하기를 희망한다는 의사를 공식적으로 표현했다. 1996년 4월 한·미가 4자회담을 제안한 이후에도 일본이 참여하는 6자회담에 대해 일본은 미련을 버리지 않았다. 4자회담이 제의된 지 두 달 후인 1996년 6월 일본은 동북아 6개국의 민·관 대표가 참여하는 「동북아 신뢰구축 협의기구」를 구성하지는 방침을 발표하였다. 이후에도 일본은 오부치 게이조 수상과 클린턴 미대통령과의 정상회담(1998. 9), 한·일 도쿄 정상회담(1998. 10), 고노 요헤이 일본 외상의 중국방문(2000. 8) 등을 통해서 동북아 6자회담의 필요성을 반복적으로 주장하였다.

일본이 이처럼 동북아 6자회담을 지속적으로 주장한 것은 4자회담에 일본이 배제된 것을 만회하려는 시도였다고 할 수 있다. 일본은 동북아 6자회담을 통해 미국 및 중국의 대한반도 영향력을 견제하고 남북한에 대한 입지를 강화할 수 있기를 기대했다. 또한 북한핵개발, 북한의 미사일 개발, 한반도 위기시 북한 난민의 일본 유입 등의 문제에 대비하여 일본의 입장을 반영할 수 있는 통로가 없는 점도 일본이 동북아 6자회담의 필요성을 인식하게 한 요인이었다. 또한 일본은 1차 북핵위기사 핵협상에 참여하지 못했으나, KEDO의 지원금을 부담하는 점도 일본으로 하여금 이익을 반영할 수 있는 다자대화 통로의 필요성을 느끼게 했다.

2차 북핵위기의 해결을 위해 6자회담이 개최됨으로써 일본이 절호의 기회를 맞이하게 되었다. 일본은 6자회담에 참여함으로써 일·북 수교 분야의

기를 조성하고 동북아지역에서 위상 제고를 기대한다. 일본은 6자회담에 참여함으로써 한반도문제에 대해 공식적으로 발언권을 지니고 외교적 역량을 과시할 수 있게 되었다. 또한 일본은 6자회담을 통해 북한핵문제와 함께 북·일수교 문제, 일본납치문제 등 일·북관계의 현안을 해결하기 위한 계기를 마련하고자 한다.

## 라. 러시아

구소련은 아태지역에서 영향력 확대를 위해 다자안보협력의 필요성을 주장했다. 소련 공산당 서기장 고르바초프는 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 『헬싱키 유형의 전아시아안보회의』(Helsinki Type-All Asia Security Conference)를 제안하였다. 고르바초프의 제안은 1988년 6월 크라스노야르스크 연설에서 CSCE형 동북아다자안보제안으로 구체화되었다. 고르바초프의 동북아다자대화 제안은 동북아 국가 가운데 가장 먼저 제기된 것이었다. 고르바초프는 글라스노스트를 추진하면서 동북아지역에서 긴장을 도모하고 소련의 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치로 다자대화의 의미에 대해서 착안하였다.

소련체제 붕괴후 러시아는 동북아 다자회담을 통해 동북아 지역에서 구소련의 위상을 회복하는 한편, 시베리아지역의 개발이라는 경제적 부수 효과를 기대하고 있다. 러시아는 탈냉전후 대담한 우선정책으로 인한 대북한 영향력 상실과 4자회담에서의 제외 등을 만회하기 위해 동북아 다자회담을 선호하고 있다. 러시아는 1차 북핵위기시에도 러시아가 포함된 8자회담을 주장하였으나, 러시아의 견해가 고려되지 않음으로써 무력감을 느꼈었다.

러시아는 2차 북핵위기를 러시아의 영향력을 확대할 수 있는 기회로 여기고 있다. 2차 북핵위기 발생후 러시아는 북한, 중국, 한국 등과의 협의를 통해 북핵문제의 평화적 해결을 위한 단계적 방안을 제시하는 등 중재역할을 모색하였다. 러시아는 6자회담에 참여함으로써 한반도문제와 관련된 다자회담에 공식적인 관련국이 될 수 있게 되었다.

러시아는 6자회담을 통해 탈냉전후 한반도문제에서 소외되었던 것을 만회하고 외교적 입지를 확보하고자 한다. 또한 러시아는 북핵문제 해결 이후 한반도와 동북아 지역의 경제 진출의 교두보 확보를 추진하고자 한다. 러시아는 특히 시베리아 및 사할린의 유전·가스 파이프 북한 통과, TKR-TSR 연결 등 극동·시베리아지역의 개발에 대해서 관심을 지니고 있다. 러시아는 6자회담에서 미국의 일방적 주도를 견제하는 한편, 북한의 체제보장 요구를 긍정적으로 평가하며 북·미 양자간 상호양보를 통한 조속한 해결을 촉구하고 있다. 러시아는 중국과 경쟁적으로 북한핵문제의 중재자적 입지를 확보하기 위해서 러·북 양자회담 및 한·러 양자회담, 북·중·러 3자회담을 시도하고 있다.

## 마. 북한

북한은 고르바초프의 「전아시아회의」 제안과 한국의 「동북아평화협의회」(1988년 제안)에 대해 아태지역에 대해 유럽의 CSCE와 같은 다자기구를 적용하는 것은 비현실적이라고 주장하였다. 북한은 동북아디자인보기구는 유럽의 나토(NATO)와 같은 반공·반사회주의 동맹을 의미한다고 비난하였다. 북한은 한반도문제는 북·미협상을 통해서 해결되어야 한다고 일관되게 주장하였다. 국제기구 및 국제규범에 익숙하지 않은 북한은 다자기

구내에서 북한에 대한 다자적 압력이 제기되고 북한의 입지가 축소될 것을 우려하였다.

그러나 북한은 1993년 7월 NEACD 준비회의에는 김종수 유엔 주재 부대사 등 대표를 파견하였다.<sup>295</sup> 북한은 이 회의에서 한반도 안정과 신뢰구축 조치의 일환으로 한-미간에 진행되고 있는 팀스피리트 군사훈련의 영구폐지를 요구함으로써 다자대화를 북한의 기존 주장을 제기하는 통로로 활용하려고 했던 것으로 보인다. 그러나 1993년 1차 북핵위기가 발생하면서 북한은 NEACD에서 북한핵개발에 대한 비난이 제기될 것을 우려하여 이후 NEACD에 참여하지 않았다.

그런데 북한은 2000년 7월 ARF에 가입함으로써 다자안보협력에 대한 기존의 입장에서 변화 조짐을 보였다. 북한은 ARF 의장성명 등에서 북한의 핵·미사일 개발, 북한의 안보위협 등 북한을 비난하는 내용이 채택되는 것에 대해서 대응책이 필요하다고 여겼을 수 있다. 또한 북한은 미국의 압도적 영향력이 작용하지 않고 있는 ARF에 가입함으로써 미국의 대북압박을 완화하고 북한의 평화적 이미지를 제고하고자 했을 것이다. 아울러 북한은 ARF 가입에 의해 동남아국가들과 외교관계를 개선하고 경제원조를 기대한 것으로 여겨진다.

또한 북한은 NEACD에 불참하던 북한은 2002년 4월 모스크바회담에 참여하여 동북아다자대회에 대해서 변화된 모습을 보였다. 북한은 이 회의에서 북한의 경제정책 변화에 대해서 국제사회가 지원해 줄 것을 요청하고 향후 회담에 참석할 의사를 밝혔다. 또한 북한은 2002년 9월 북일

---

295 김규륜·전동진, 『동북아다자간 안보협력체 구성 전망과 남북한』 (서울: 통일연구원, 1993), pp. 15-16.

정상회담시 채택된 공동성명(평양선언)에서 동북아의 협력구축을 위해 상호 신뢰구축을 위한 틀을 정비하는 것이 중요하다는 것에 동의함으로써 동북아다자대화에 대해서 긍정적인 입장을 시사하였다. 북한의 이러한 태도는 동북아 다자회담을 강조한 일본측의 입장을 일부 수용한 것이었다고 해석된다.

북핵문제 해결과 관련하여 북한은 북·미협상을 일관되게 주장하고 다자회담에 대해서는 북한에 대한 압박강화를 우려하여 반대하였다. 그러나 북한은 결국 6자회담이 미국과 대화를 할 수 있는 현실적 방법이라는 것을 인식하고 이를 수용하였다. 북한은 한·미·일 공조체제에 대응하기 위한 방안으로 러시아를 6자회담에 참여시킴으로써 북·중·러 공조체제를 결성하고자 하였다. 북한은 중국과 러시아의 대북 영향력 확대를 경쟁적으로 이용하여 회담에서 입지를 확대하고자 한다. 그리고 북한은 6자회담 내에서 실질적으로 미국과의 대화에 초점을 두고 있다.

## 바. 한국

한국은 1988년 10월 노태우 대통령이 유엔총회 연설을 통해 동북아 6개국을 대상으로 하는 「동북아 평화협의회」(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia) 창설을 제안함으로써 동북아 디자인보협력에 대한 관심을 표명하였다.<sup>296</sup> 노태우 대통령은 미·소 대립 완화, 일·소 영토분쟁 해결, 중·소 화해, 남·북한 평화와 안정 유지 등 지역안보 문

296 박홍규, 「6자 동북아 평화협의회」, 외교안보연구원 주요 국제문제분석88-86, (1988); 김국진, 「동북아 평화협의회의 구현방안 연구」, 외교안보연구원 정책연구시리즈 89-08(1989).

제를 논의하기 위해 동북아다자대화가 필요하다고 주장하였다. 「동북아 평화협의회」는 한반도의 평화에 대한 국제적 보장 확보, 동북아지역의 평화와 번영 달성, 새로운 태평양시대의 개막으로 다자간 협력 장치 마련 등의 목표를 제시하였다. 이 제안은 장기목표로 동북아의 평화와 번영을 위한 제도적 장치 수립을 추구하되, 우선 목표로 한반도 긴장 완화와 평화 정착을 위한 국제적 여건 조성을 설정하였다. 한국은 1988년 11월 19일 「동북아평화협의회」의 추진을 위하여 외무부장관을 위원장으로 하고 관계부처 차관급을 위원으로 하는 추진위원회를 구성하였다.

「동북아 평화협의회」 구상은 한반도 문제의 당사자인 한국이 적극적인 주도에 의해 한반도문제를 동북아지역구도와 연관시켜 해결하려고 했다는 점에서 한반도문제에 대한 인식의 지평을 넓혔다.<sup>297</sup> 이 제안은 사실상 동북아다자안보협력에 대한 한국의 최초의 공식적인 입장 표명으로 이러한 기초는 이후 정부에서도 대체로 유지되었다.

그러나 「동북아평화협의회」 제안은 사실상 실현가능성을 염두에 둔 것이라기보다는 북방외교를 중점적으로 추진하던 노태우정부가 소련과의 관계개선을 염두에 두고 고르바초프의 동북아다자안보 구상에 호응하기 위한 것이었다고 할 수 있다. 결국 이 제안은 일본과 러시아의 환영 입장에도 불구하고 한·소 및 한·중간 국교 미 수립, 동북아시아에서 현상 유지

---

297 노태우 대통령은 1992년 9월 22일 유엔총회에 참석하여 행한 ‘평화와 번영의 21세기를 위하여’라는 제목의 연설에서 동북아에서의 상호 이해 및 신뢰 증진을 위해 당사자들 간에 대화와 협력의 장이 필요함을 재차 역설하였다. 자세한 내용은 Korea: A Nation Transformed, Vol.2, Selected Speeches of President Roh Tae Woo (Seoul : The Presidential Secretariat, 1993), p. 149 참조

원하는 미국과 중국의 미온적 태도, 북한의 명시적인 반대 등으로 실현되지 못했다.

한국의 동북아 다자간 안보협의체 구상은 김영삼 정부 출범 이후 한승주 외무부장관의 1993년 3월 국회 외무통일위원회 발언을 통해 다시 부각되었다. 김영삼 정부는 한-미동맹을 손상하지 않는 범위 내에서 동북아 다자간 안보협의체 구상을 적극 추진할 것이라는 입장을 밝혔다.<sup>298</sup> 김영삼 대통령은 1993년 5월 제26차 태평양 연안 경제협의회(PBEC) 개막식 기조연설에서 한국정부의 외교 정책방향으로 항구적 지역평화의 틀을 마련하기 위해 “미국을 축으로 하는 양자안보 협의체제를 심화, 발전시키는 동시에 다자안보대화를 추진할 것”이라고 발표하였다.

그리고 한승주 외무장관은 1993년 5월 31일 외교협회 연설을 통해 다자간 안보 대화가 군비통제나 분쟁예방을 효과적으로 다루기 위해서는 아시아 태평양 경제공동체(APEC)와 같은 광역 차원의 안보 협의체 구성보다는 지역적 유사성이 존재하고 공동의 안보이익 도출이 용이한 소지역 차원의 안보협의체 구성이 바람직하다고 지적하고, mini-CSCE(유럽안보협력회의) 형식의 동북아 안보 협의체 구성을 제안하였다.<sup>299</sup>

이러한 배경하에 한국은 1994년 5월 24일 제1차 아세안 지역안보포럼(ARF : ASEAN Regional Forum) 고위관리회의의(SOM : Senior

298 이상윤, “동북아 다자안보 협의체제 구축방안 : 유럽의 경험과 한국의 선택”, 『국가전략』 1997년 봄-여름호, pp. 200-201; 홍규덕, “21세기 동북아 안보협력체 구상에 대한 전망과 과제”, 『외교』 제 53호(2000. 4), p. 15.

299 Sung-Joo Han, “Fundamentals of Korea’s New Diplomacy : New Korea’s Diplomacy toward the World and the Future”, *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 2 (Summer 1993), p. 239.

Official's Meeting)에서 동북아 다자안보대화(NEASED : Northeast Asia Security Dialogue)를 제안하였다. 동북아 다자안보대화(NEASED)는 1993년 7월 한승주 외무장관과 크리스토퍼 미 국무장관이 '2+4' 형태의 6자회담 방식에 의해 한반도문제를 논의하지는 제안으로 재거론되었다.

한국은 NEASED를 통해 북한의 핵·미사일 개발, 중·대만간 긴장관계, 동북아의 군비경쟁 등의 문제들을 논의하기를 희망했다. 그러나 NEASED 제안은 관련국의 무관심과 여건미비로 실행되지 못했다. 미국은 동북아의 양자동맹에 우선순위를 두고 다자안보 대화에 대해서는 소극적 입장을 나타냈다. 중국도 한국이 주도하는 동북아다자 대화에 대해서는 회의적인 입장을 지니고 있었다.<sup>300</sup>

김대중 정부 출범 직전인 1998년 2월 김종필 당시 자민련 명예총재는 중국 방문시 장쩌민 국가주석에게 김대중 대통령 당선자의 친서를 전달하는 자리에서 남·북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담이 성공하기를 희망한다는 의견을 피력하였다. 아울러 1975년 헬싱키선언처럼 동북아 6개국 간 『동북아 평화와 안정을 위한 6개국 선언』에 대해서 설명하였다. 이것은 김대중정부가 한반도평화문제를 해결하기 위해서 동북아다자 대화의 역할을 인식하고 있다는 증거였다. 김대중정부는 남북관계를 증진시키기 위한 국제적 환경조성을 위해 4자회담과 병행하여 동북아 6개국으로 구성된 다자 대화를 추진할 의사를 지니고 있었다.

김대중 대통령은 1998년 10월 한·일정상회담(1998. 10), 한·중정상

300 엄태암, “4자회담 활성화 및 동북아 6자회담의 활용방안”, 『안보정책 논총 2』 (국가안전보장회의 사무처, 2002), pp. 329-331.

회담(1998. 11), 한-러정상회담(1999. 5)을 계기로 동북아 다자안보대화의 필요성을 제기하였다. 그러나 김대중정부는 남북정상회담 성사에 주력함으로써 동북아 다자대화의 중요성은 상대적으로 감소되는 결과가 초래되었다.

노무현정부의 평화변영정책은 동북아차원의 협력에 많은 비중을 두고 있다. 평화변영정책은 동북아평화가 한반도평화의 필요·충분조건이라고 여긴다. 평화변영정책은 한반도평화를 위한 대북한 정책임과 동시에 대동북아정책이다. 특히 북한핵문제와 한반도평화체제 정착을 위해서 동북아차원의 협력이 필요하다. 그리고 동북아안보협력은 북한의 국제사회로의 진입과 개방·개혁을 촉진할 수 있다. 동북아안보협력은 다자적 방식에 의해서 북한체제의 생존을 보장함으로써 체제생존에 대한 북한의 우려를 해소하고 북한을 국제사회의 규범에 적응시키는데 기여할 수 있다. 또한 동북아안보협력은 동북아지역의 긴장완화를 통해 한반도문제해결에 유리한 환경을 조성할 수 있다. 중국과 일본의 군비경쟁이 가속화되고, 역내 국가간 영토분쟁이나 무역마찰로 인해 긴장이 고조될 경우, 한국의 안보상황은 불안하게 되고 한반도평화유지에 불리한 환경이 조성될 것이다. 동북아안보협력은 역내 국가들의 군비경쟁을 억제하고 안보대화를 촉진함으로써 한반도의 평화와 안정에 기여할 것이다. 아울러 동북아안보협력은 통일과정에서 주변국의 협력을 구하기 위해서도 필요하다. 동북아안보협력이 진전될 경우 동북아의 지역적 협력메카니즘을 통해서 한반도의 통일에 관한 협력절차가 논의될 수 있다. 그리고 통일한국의 대외관계를 조정하고 통일한국의 안정과 발전을 모색하는 데 있어서도 동북아안보협력은 긍정적 역할을 할 수 있다.

한편 평화변영정책은 남북경협도 동북아경제협력의 틀에서 접근하고

있다. 남북경협이 발전하기 위해서는 동북아 주변국과의 다각적인 협력이 필요하다. 남북경제협력은 동북아차원의 경제협력과 유기적 관계를 맺으면서 활성화될 수 있다. 동북아경제협력은 남북경제협력의 견인차 역할을 할 수 있다. 특히 한반도철도와 유라시아 철도의 연결, 시베리아 가스 및 천연자원의 공동 개발 등은 동북아경제협력과 남북경협을 구체적으로 연결시킬 수 있는 동북아차원의 경제프로그램이다. 또한 남북경제협력은 동북아 경제협력을 제도적으로 발전시키는 매개 역할을 할 수 있다. 예를 들면, 남북경제협력의 구체적 사업을 계기로 동북아지역 차원에서 여러 국가가 참여하는 다자적 경제협력사업이 촉진될 수 있다.

이처럼 평화변영정책은 동북아차원에서 한반도안보와 경제문제를 해결하려는 특징을 지니고 있다. 평화변영정책은 동북아차원으로 시야를 확대함으로써 한반도의 평화와 발전을 지속적으로 가능하게 하는 외적 환경을 조성하는 데 관심을 두고 있다. 아울러 평화변영정책은 분단과 갈등의 상징이었던 한반도가 동북아의 평화와 발전을 주도하는 원동력이 되기를 기대한다.

#### 4. 동북아다자안보협력 추진환경

##### 가. 촉진요인

동북아지역의 다자안보협력을 촉진하는 첫째 요인은 다자안보협력에 의해서 해결해야 할 이슈들이 존재한다는 점이다. 동북아지역에는 관련국들의 이해가 복잡하게 얽혀 있을 뿐만 아니라 역내 전체의 질서에 영향을 미치는 이슈들이 존재하고 있다. 또한 새로운 형태의 안보문제로서 환경문

제, 마약, 인권, 재난구조 등의 이슈들도 등장하였다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 이해당사자와 함께 동북아의 전체 국가들이 공동으로 협의하는 다자기구가 필요하다. 아시아에서 동남아시아나 서남아시아지역을 대상으로 하여 제도화의 수준은 낮더라도 다양한 형태의 다자대화기구가 가동되고 있지만, 동북아지역의 특수한 문제를 취급할 수 있는 다자기구는 결성되어 있지 않다. 기존의 양자동맹은 이러한 이슈들을 다루기에 부적절하기 때문에 새로운 형태의 디자인보기구가 요청된다.

둘째, 동북아국가들이 디자인보대회에 대해서 비교적 수용하는 태세를 보이고 있는 것도 긍정적인 점이다. 동북아 국가들은 각각 정책의 목표와 우선순위, 그리고 디자인보협력으로 인한 이해득실 등을 고려하여 동북아 디자인보협력에 대해서 다양한 입장을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 협력안보 또는 포괄적 안보에 대한 역내 국가들의 이해도 과거에 비해 높아졌으며, 기본적으로 디자인보협력의 필요성을 인정하는 분위기가 형성되어 있다.

러시아와 일본은 동북아지역에서 미국과 중국을 견제하고 새로운 질서 형성과정에서 일정한 지분을 차지하기 위해서 동북아디자인협력에 대해서 적극적인지지 입장을 지니고 있다. 또한 과거 다자협력에 대해서 부정적이었던 중국이 적극적으로 다자대회를 활용하여 위상강화를 모색하고 있는 것도 긍정적 측면이다. 미국은 마일 동맹 및 한-미동맹의 이점을 유지하는 가운데 선택적으로 다자협력을 활용하고자 하고 있다. 최대의 변수는 북한인데 북한도 체제안전 및 경제발전을 위해 다자대회에 참여함으로써 생길 수 있는 이익을 조심스럽게 타진하고 있다.

셋째, 동북아지역에서 경제적 상호의존성이 증가하고 있는 것도 다자안보협력에 긍정적으로 작용한다. 동북아지역은 세계경제에서 가장 역동적

으로 경제성장을 하고 있으며 역내 교역액이 증가하고 있는 지역이다. 역내 경제적 상호의존성의 증가는 군사적 긴장과 갈등을 완화시키는 완충장치의 역할을 한다. 역내 경제교류가 증가할수록 역내 질서를 안정적으로 유지함으로써 얻을 수 있는 경제적 이익이 증가하게 된다. 이러한 경제적 상호의존성은 안보협력의 필요성을 증대시키는 촉진요인으로 작용하게 된다.

그리고 동북아경제협력을 확대하기 위해서는 안보불안요인이 제거되어야 한다. 동북아지역의 안보불안과 군비경쟁 요인이 존재하는 한, 경제적 의존성은 불확실하지 않을 수 없다. 따라서 경제협력이 증대할수록, 경제협력의 안정적 환경을 조성하기 위해서 안보협력이 더욱 중시된다.

#### 나. 장애요인

동북아다자안보협력에 대한 일차적인 장애요인은 역내 국가간 신뢰결여이다. 동북아지역에는 일본의 과거사 미청산, 영토문제, 일·중의 군비강화 등과 관련하여 상대방의 의도와 정책에 대한 강한 불신이 존재한다. 동북아국가들은 역내 공동문제에 대한 다양한 견해를 조정하고 타협책을 도출한 경험을 지니고 있지 않다. 동북아 국가들은 다자안보협력에 대해서 원칙적으로 긍정적인 입장을 지니고 있으면서도 다른 국가가 다자협력을 주도할 경우 그 의도를 의심한다. 역내 국가간 경쟁과 불신의 역사가 다자협력을 제약하는 가장 큰 걸림돌이다.

둘째, 동북아지역에는 아직 냉전의 잔재가 존재하고 있다. 동북아에는 냉전에서 파생된 한반도문제와 중·대만문제가 존재하고 있다. 북한핵·미사일문제도 냉전체제가 완전히 해체되지 않은 상황에서 발생한 냉전적 요소

의 잔유물이라고 할 수 있다. 또한 한국과 중, 러시아와의 국교가 정상화 되었으나, 북한과 대미·일관계가 아직 정상화되지 않은 구조적 문제도 걸림돌로 작용하다.

셋째, 동북아국가들의 규모가 크고 국력이 강력하기 때문에 다자협력의 틀을 마련하기가 용이하지 않다. 역내 국가간에는 지정학적 이해관계, 경제적 이익, 군사적 안보 등이 복잡하게 얽혀있다. 더욱이 역내 국가들이 대부분 세계적 수준에서 보더라도 국력이 큰 강대국에 속한다. 미국은 초강대국으로 지정학적으로는 동북아 역외국가임에도 불구하고 역내질서 형성의 주된 행위자이다. 중국은 급속한 경제성장을 바탕으로 외교·안보 역량을 강화하고자 하고 있다. 일본은 경제력에 상응하는 정상국가를 지향하고 있으며, 러시아는 대내문제 해결후 국제적 위상 회복을 시도할 것이다. 이러한 강대국들이 빚어내는 양자관계 및 상호 세력분포 양상은 동북아질서 및 세계질서에 중대한 파장을 미칠 것이다. 동북아의 강대국들은 자국의 주도하에 새로운 질서형성을 시도하고 있으며, 다자적 협력틀에서 자국의 행동반경이 제약받기를 원하지 않는다.

넷째, 동북아에는 양자관계가 우위를 차지하고 있다. 동북아질서의 축은 미·일동맹 및 한·미동맹과 중·북동맹이다. 동북아에서 다자협력의 필요성이 증대하고 있음에도 불구하고 동북아국가들은 아직까지 보다 안전한 형태의 양자동맹에 의존하고 있다. 양자동맹이 다자인보협력과 보완적인 형태로 발전하고 새로운 기능적 역할을 정립하기까지는 상당한 시일이 소요될 것이다.

다섯째, 동북아안보협력의 제약요인 가운데 한가지는 북한의 참여여부가 불투명하다는 점이다. 동북아안보협력이 본격적으로 가동되기 위해서는 북한핵·미사일문제, 한반도평화문제 등이 해결되어야 한다. 북한이 이러한

문제의 다자적 해결에 대해서 긍정적인 입장을 보이지 않는 한, 북한을 제외한 동북아 다자안보협력의 미래는 어둡다.<sup>301</sup>

## 5. 추진전략

### 가. 기본방향

첫째, 동북아에서 양자관계가 차지하는 중요성을 감안하여 우선적으로 양자간 신뢰구축과 군사적 협력을 진전시켜야 한다. 동북아시아에서와 같이 양자관계가 중요하고 다자안보협력을 위한 여건이 조성되어 있지 않는 상황에서는 양자간 안보협력이 누적됨으로써 다자안보협력의 여건이 조성된다고 할 수 있다. 미국과 중국의 군고위층간 상호기자방문과 차관급 국방협의회, 한·일안보협의회 등은 양자간 군사협력을 증진시키기 위한 좋은 예이다.

둘째, 동북아안보협력은 기존의 양자간 동맹관계를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 차원에서 추진되어야 한다. 그러나 다자안보협력이 추진됨에 따라 기존의 양자적 동맹관계가 수정·보완되는 과정이 뒤따를 것이다. 양자적 동맹관계는 공동의 적을 상정하고 배타적 동맹을 목표로 하던 것으로부터 벗어나서 다자안보협력의 틀 속에서 공동의 안보이익을 모색하는 방향으로 변모해야 할 것이다. 이것은 양자동맹이 다자안보협력의 틀과 연계·조정되어야 하는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 한·미동맹관계 및

---

301 전동진 “동북아 다자안보체제의 가능성과 한계”, 『부산정치학회보』 8집 1호 (1997), pp. 394-395.

한·미·일 안보협력과 동북아안보협력을 보완적으로 조정하는 작업이 필요할 것이다.<sup>302</sup>

셋째, 동북아에서 이해관계가 복잡하며 정부간 공식채널을 가동하기가 용이하지 않다는 점을 감안하여, 다자안보협력은 단계적으로 추진되어야 한다. 우선 민간기구를 중심으로 다자안보대화를 진전시키는 track II 접근을 추진하는 것이 바람직하다. 물론 민간기구중심의 안보협력대회는 의제나 문제논의방식 등의 면에서 여러 가지 한계가 있다. 민간기구를 통한 안보협력은 의견교환 수준에서 벗어나기 힘들며, 구속력있는 행동지침을 마련하기도 어렵다. 그리고 민간차원의 안보협력이 누적된다고 하더라도 이것이 정부간 공식대화수준으로 격상되기 위해서는 상당한 정치적 결단이 필요하다. 그럼에도 불구하고 각국의 안보이익이 상이한 동북아의 특성을 감안할 때, 민간차원의 안보협력대회는 정부간 다자안보협력을 위한 환경을 조성할 수 있다.

그리고 이슈도 초국가적 공통사항을 중심으로 신뢰구축과 협력경험을 축적한 뒤, 점차 군사적 신뢰구축과 군비통제, 비핵지대화 등으로 협력범위를 확대하도록 해야 한다. 단계적으로 안보협력을 확대하기 위해서는 유럽의 안보협력경험을 원용하되, 동북아의 특수성을 감안해야 한다.

넷째, 동북아다자안보협력은 다른 종류의 안보대회와 연계관계를 형성하고 보완적 기능을 수행하도록 해야 한다. 동북아안보협력은 아시아지역에서 추진되고 있는 NEACD, CSCAP 등 민간차원의 안보대회와 의제개발, 대응책 모색 등에 있어서 공동보조를 취해야 한다. 또한 동북아안보협

302 박종철, 「남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책 방향」 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 96-101.

력은 정부간 협의체인 ARF와 협조체제를 형성하여 아시아차원에서 논의되는 다자안보조치와 동북아지역의 다자안보조치가 상승효과를 가져오도록 해야 한다.

다섯째, 단기간에 제도화된 형태의 완성된 다자안보협의체를 구성하기가 어렵다는 점을 감안하여 이슈별로 하위협력체도를 건설하는 것이 필요하다. 공통의 관심사항이면서 이해관계가 대립하지 않는 사안을 중심으로 이슈별로 협력을 제도화시키는 점진주의적 방법을 택하는 것이다. 이렇게 제한적 다자주의(limited multilateralism) 또는 사안별 지역주의(issue-based regionalism)를 적용할 경우 복수의 하위 레짐이 상호 상승작용을 일으켜서 궁극적으로 하위 레짐을 포괄하는 상위의 안정적인 다자안보협력체가 형성될 수 있을 것이다.<sup>303</sup>

#### 나. 단계별 추진전략

(1) 1단계: 북핵문제 해결과 역내 국가관계 정상화

##### (가) 6자회담을 통한 북핵문제의 해결

북한핵문제는 단기간에 해결되기 어렵다. 6자회담에 의해 북한핵문제를 해결하기 위해서는 6자회담을 정례적으로 개최하고 회담운영방식을 제도화해야 한다. 6자회담을 제도화하기 위해 전체회의 산하에 주요 의제별

---

303 Tae-am Ohn, "Toward a New Phase of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: Limited Multilateralism or Issue-based Regionalism", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 9, No. 2 (Winter 1997).

로 「북한핵검증위원회」, 「북한체제보장위원회」, 「북한경제지원위원회」를 구성해야 한다. 「북핵검증위원회」는 북한의 핵폐기를 검증하는 절차와 방법에 대해 논의해야 한다. 「북한체제보장위원회」는 북한체제를 보장하는 방법에 대해 협의하고, 「북한경제지원위원회」는 북한경제난 해소를 위한 다자적 차원의 대북지원방법을 강구해야 한다. 그리고 6자회담 전체회의와 분과위원회의 상호관계 및 협의절차를 명문화해야 한다. 전체회의는 분과위원회의 활동을 총괄하고 분과위원회의 회기, 협의절차, 의사진행방식, 합의결과 발표 등에 대해서 협의하는 권한을 지니고, 분과위원회는 회의결과를 전체회의에 서면보고하도록 해야 한다. 또한 회담 종료시 합의문 또는 의장성명, 공동발표문 등 회담 결과를 공식적으로 발표하도록 해야 한다. 회담장소로는 6자회담의 참가국을 교대로 선정하고 회담 주재국이 회담을 주관하도록 해야 한다.

6자회담 전체회의는 북핵문제 해결을 위한 종합적 로드 맵을 마련해야 한다. 북한의 4단계 동시행동안은 핵카드를 최대한 세분화하여 미국으로부터 체제보장과 경제지원을 확보한 뒤, 마지막 단계에서 핵폐기를 이행하려는 특징을 지닌 반면, 미국의 제안은 북한핵폐기를 검증한 뒤, 대북체제보장을 고려하겠다는 것이다.

북한의 '4단계 동시행동' 제안과 미국의 '3단계 로드 맵'을 절충한 '동시행동' 안이 마련되어야 한다. 절충안의 핵심은 북한의 핵포기와 북한체제 보장을 동시일괄타결방안으로 이행하는 것이다. 한·미·일 협의를 거쳐 동시행동방안의 최종안을 마련하고 미국측 대표가 이를 차기 6자회담에서 제시하도록 해야 한다.

포괄적 협상안은 북·미가 현안으로 제시하고 있는 모든 사항을 망라해서 상호 연계하여 순차적으로 해결하는 실천 프로그램이 될 것이다. 포괄

적 방안은 각 단계별로 북한의 이행조치와 이에 상응하는 미국, 한국, 일본 등의 이행조치에 대한 종합적 방안이 될 것이다.

1단계는 북한의 핵포기 선언과 북한체제 보장에 대한 참가국의 선언이 되어야 한다. 6자회담에서 북한의 핵포기 및 북한체제보장에 관한 공동합의문을 채택하는 것이 바람직하다.

2단계는 핵 폐기 이행과 관련국의 후속조치 이행에 대한 것이다. 북한은 제네바합의에 입각하여 2002년 10월 이전 상태로 핵동결을 복원시켜야 한다. 북한은 원자로 가동 중지, 핵재처리 중지, IAEA 사찰 등을 허용하고 미국은 대북 중유 공급을 재개하도록 해야 한다. 또한 북한은 핵시설의 폐기작업을 진행하고 이에 대한 전면적인 사찰·검증을 받아야 한다. 이에 대해 미국 및 국제사회가 북한체제 보장에 관한 후속조치를 취하고, 대북경제제 해제, 경제지원 등을 실시해야 할 것이다.

3단계는 핵폐기 완료와 북한문제의 포괄적 해결이 추진되어야 한다. 북한의 핵폐기를 완료하고 검증을 통해 이를 확인하는 한편, 북한 미사일 문제를 해결하고, 북·미국교정상화 및 북·일국교정상화가 추진되어야 한다. 아울러 양자 및 다자방식을 통해 대북경제지원 및 에너지지원에 대한 종합적 방안을 추진하도록 해야 한다.

그리고 「북핵검증위원회」의 임무는 북한 핵시설에 대해 실효성있는 사찰을 실시하는 것이다. 국제원자력기구의 대북사찰과 병행하여 다국적 대북핵사찰단(미, 일, 중, 러, 한국으로 구성)이 국제원자력기구의 사찰대상이 아닌 미신고 플루토늄 관련 시설, 우리늄 농축 관련 시설, 핵탄두 기폭장치, 실험시설 등에 대해서 별도 사찰을 실시하는 것이 필요하다. 한국도 다국적 대북핵사찰단의 일원으로 반드시 참여해야 하며, 특히 「비핵화공동선언」에 입각하여 별도의 남북공동사찰이 필요함을 주장해야 한다.

「북한체제보장위원회」는 북한의 체제보장을 위한 양자 및 다자방안을 단계적으로 추진해야 한다. 우선 6자회담에서 북한체제 보장에 관한 공동 선언문을 채택하도록 해야 한다. 그리고 다자보장협정방식을 통해서 ‘광의의 조약’ 형태로 북한체제를 보장하는 방안이 고려될 수 있다. 다자보장 문건의 공식 명칭으로는 조약(treaty)이 아니더라도 조약과 동일한 국제 법적 효력을 갖는 ‘광의의 조약인 협정(agreement)이나 협약(convention)을 고려할 수 있다.<sup>304</sup> 그리고 미의회가 다자보장방안을 지지하는 대북결의안을 채택할 수도 있다.

또한 「북한경제지원위원회」는 대북경제 및 에너지 지원에 관해 다각적인 방안을 강구해야 한다. 우선 양자 차원의 대북경제지원방안이 마련되어야 한다. 미국은 대북경제제재 해제, 테러리스트지원 국가 명단에서 북한 제외, 국제금융기구의 대북차관 허용 등을 실시해야 할 것이다. 그리고 북일 수교시 일본의 대북 대북경제보상금 제공도 북한경제활성화를 위해서 중요한 자금원이 될 것이다. 또한 중국의 대북지원, 신의주경제특구 지원, 동북 3성과 북한 변경지역의 연계 발전 등이 추진될 수 있다. 아울러 러시아의 시베리아 천연가스 및 자원 개발, 한반도철도와 TSR의 연결 등도 추진될 수 있다.

그리고 다자 차원의 대북경제지원이 추진될 수 있다. 예를 들면, 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄을 구성하거나 북한경제개발을 위한 동북아경제개발은행을 창설하는 것이 다자적 방안이라고 할 수 있다.

---

304 광의의 조약에는 조약(treaty) 뿐만 아니라 협약(convention), 협정(agreement), 규약(covenant), 헌장(charter), 규정(statute), 결정서(act), 의정서(protocol), 합의의사록(agreed minute), 선언(declaration), 교환공문(exchange of notes), 잠정협정(modus vivendi) 등이 포함됨.

## (나) 역내 국가관계 정상화 북미 및 북일관계 정상화

동북아디자인안보협력이 실현되기 위해서는 냉전체제의 잔재인 동북국가 간 적대적 관계가 해소되어야 한다. 특히 북한의 대미·일관계정상화를 통해서 동북아의 일원인 북한이 국제사회의 대등한 일원으로 다자안보대회에 참여할 수 있어야 한다. 북한핵문제 해결되면, 미국은 대북경제제재 해제, 테러지원 국가명단에서 북한 제외 등 대북관계를 개선하고 궁극적으로 북·미외교가 정상화될 것이다. 또한 북·미관계 진전과 병행하여 일·북수교회담 재개에 의해 과거사문제, 대북경제보상, 일본인납치문제 등에 대한 해법을 마련하고 일·북국교정상화가 이루어져야 할 것이다.

북한의 대미·일 국교정상화는 결과적으로 동북아의 미, 일, 중, 러가 남북한을 교차승인하는 결과를 가져온다. 이렇게 되면 동북아 6개국간에 북수의 정상적 외교관계가 수립됨으로써 공동안보 관심사에 대해서 논의할 수 있는 환경이 조성되게 된다.

남북교차승인이 동북아질서에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것은 동북아차원에서 형성되고 있는 질서의 모습과 관계가 있다. 따라서 우선 동북아질서의 모습이 어떤 양상으로 전개될 것인가에 대한 고찰이 필요하다. 탈냉전시대 동북아질서는 유동적인 양상을 보이고 있다. 미국과 중국간 잠재적 갈등요인과 일·중간 갈등요인, 중·대만문제, 북한체제의 불안 등이 동북아질서의 긴장요인으로 작용하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 동북아 지역의 주요 국가들이 각각 「전략적 파트너십」, 「창조적 파트너십」, 「협력 파트너십」 등을 교차적으로 추진함으로써 공존과 협력의 관계를 모색하고 있다.

이런 상황에서 동북아질서의 모습은 「신냉전적 양극체제」, 「고전적 세

력균형체제」, 「강대국협조체제」의 3가지 유형 가운데 하나가 될 것이다. 신냉전적 양극체제는 한편으로는 미·중관계 및 일·중관계가 악화되고 다른 한편으로는 미·일동맹이 공고화되며, 중국과 러시아의 전략적 밀착관계가 형성됨으로써 새로운 냉전이 등장하는 경우이다. 고전적 세력균형체제는 4대국간 두드러진 밀착관계 없이 힘의 배분과 전략적 필요에 따라 신축적인 협력관계가 형성되는 경우이다. 그리고 강대국협조체제는 4개국이 지역내 갈등방지와 현상유지에 합의함으로써 19세기 초 유럽협조체제(concert of Europe)과 유사한 동북아협조형태가 형성되는 경우이다.<sup>305</sup> 이러한 세 가지 유형 가운데 동북아질서는 고전적 세력균형체제와 강대국협조체제의 중간적 형태를 띠 가능성이 많을 것으로 예상된다. 동북아질서는 기본적으로 4대국간 견제와 균형이 교차하는 고전적 세력균형체제를 유지하면서도 다른 한편으로는 시안별로 협력관계를 모색하는 협조체제의 양상을 지향하는 이중적 성격을 띠 것으로 전망된다.

이러한 동북아질서의 변화양상을 고려했을 때, 남북한교차승인이 동북아질서에 미치는 영향을 다음과 같이 검토할 수 있다.

첫째, 남북한교차승인은 미·중관계 및 일·중관계를 악화시키지 않음으로써 신냉전적 양극체제 형성을 방지하는 역할을 할 것이다. 미·북수교가 북한에 대한 미국의 영향력 증대를 수반함으로써 미·중간 갈등이 심화될 것이라는 견해들이 있다.<sup>306</sup> 그러나 미·중간 잠재적 긴장요인이 존재함에도 불구하고 양국간에는 전략적 동반자관계가 형성되고 있기때문에, 미·북

305 김태현 “동북아 다자안보협력체제에 대한 재고찰”, 『평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여』, 민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 1998. 12. 3.

306 최종철 “교차승인 완성후 한국의 안보정책”, 『국방논집』, 제 32호(1995 겨울), pp. 95-96.

수교가 미·중간 갈등요인으로 작용할 가능성은 적다. 중국은 미·북수교가 북한의 국제적 고립을 해소함으로써 한반도안정에 기여할 것이라고 평가할 것이다. 중국은 미·북수교로 인해 북한이 국제적 유대관계를 형성함으로써 불안감을 해소하고 국제사회의 규범과 절차를 수용하는 측면을 긍정적으로 평가할 것이다. 아울러 미·북수교가 이루어진다고 하더라도 중국이 원유와 식량 등 전략물자 지원을 통해 북한에 대해 여전히 영향력을 행사하고 있기 때문에 북한이 중국의 영향권에서 벗어나서 미국의 일방적 영향력하에 놓이게 될 것을 우려하지 않는 측면도 있다.

또한 남북한교차승인이 일·중관계를 악화시킬 가능성도 적다. 일본은 탈냉전후 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할을 수행하고자 하고 있으며, 경제성장을 바탕으로 동북아에서 위상을 격상시키고 있는 중국과 경쟁관계에 놓여 있다. 특히 양국이 동북아지역에서 미국의 공백을 메우기 위해서 군사적 경쟁에 돌입할 경우 이것은 동북아지역의 불안을 가중시킬 것이다. 미·일 신안보공동선언에서 일본의 유사시 활동지역에 대만해협을 포함하는 문제에 대해서 중국이 매우 민감한 반응을 보인 것은 양국간 잠재적 갈등을 보여주는 사례다. 중국과 일본간 이러한 긴장요인을 감안할 때, 중국이 일·북수교에 대해서 민감한 반응을 보일 수도 있다.

그러나 미국이 미·일신안보동맹을 추진하면서도 중국과 안보협력을 추진하여 미·일 대 중국간 갈등구조가 형성되는 것을 방지하고 있는 점을 감안하면, 일·중간 갈등관계가 고조될 가능성은 크지 않다. 더구나 미국이 동북아에서 균형자적 역할을 지속하고 있기 때문에 일본과 중국이 직접적 대결양상으로 치달을 가능성은 크지 않다. 이러한 점들을 감안할 때, 중국은 일·북수교에 대해서 위협의식을 느끼기보다는 동북아안보에 대한 긍정적 측면을 평가할 것이다. 중국은 일·북수교로 인해서 북한이 개혁·개방을

추진할 수 있는 자분을 조달하고 이것이 북한의 개혁을 촉진하는 측면을 긍정적으로 인식할 것이다. 그리고 일본의 대북영향력이 경제적 측면에 한정되어 있으며, 북한에 대한 일본의 정치·군사적 영향력이 제한되어 있다는 점에서 일·북수교가 중국의 안보이익을 손상하지 않을 것이라고 판단할 것이다.

둘째, 남북한교차승인은 동북아의 고전적 세력균형체제를 촉진하는 요인으로 작용할 것이다. 주변 4국은 남북한에 대한 영향력확보를 위해 경쟁함으로써 한반도를 중심으로 고전적 세력균형체제가 작동하게 될 것이다. 그런데 남북한교차승인으로 한반도를 중심으로 형성되어 있는 기존의 동맹관계의 성격이 변화함으로써 경직된 세력균형체제보다는 신축적인 세력균형체제가 형성될 것이다. 한·미동맹체제와 미·일동맹체제, 중·북동맹체제가 유지된다고 하더라도 적대적·대립적 의미가 희석됨으로서 공고화된 형태의 세력균형체제보다는 느슨한 유대관계가 유지되면서 지역내 협력관계가 모색되는 유연한 세력균형체제가 될 것이다.

우선 미·북수교로 인해서 한반도 및 동북아지역에서 북한의 위협요인이 감소됨에 따라 북한의 위협에 대한 억지를 목표로 설정했던 한·미동맹의 의미가 약화될 것이다. 한·미동맹의 성격변화와 관련하여 특히 주한·미군의 역할과 의미, 규모 등이 쟁점사항이 될 것이며, 한·미동맹은 특정한 적대세력을 대상으로 하기보다는 지역내 안보협력을 지향하는 형태로 변화될 것이다.

또한 북한에 대한 미국 및 일본의 위협이 약화됨에 따라, 중·북동맹의 군사동맹 성격이 약화될 것이다. 중·북동맹이 지속된다고 하더라도 실질적으로 군사적 동맹의 내용은 유명무실해질 가능성이 크다.

그리고 미·일신안보협력의 협력안보 의미가 강화될 것이다. 냉전시대

에 미·일동맹은 소련 및 중국과 북한의 위협에 대해 억지력을 확보한다는 의미를 지니고 있었다. 그러나 사회주의권이 해체된 상황에서 미·일동맹은 아시아 태평양지역에서 포괄적인 안보협력을 위한 미·일신안보동맹으로 변화되었다. 미·북수교 및 일·북수교가 성사되면 미·일신안보동맹의 대북억제력 확보 측면이 약화되는 반면, 협력안보적 의미가 커질 것이다.

셋째, 남북한 교차승인으로 남북한과 주변4국간 적대적 대립관계가 약화됨으로써 다양한 형태로 안보협력이 추진될 것이다. 특히 한·중안보협력과 한·러안보협력이 확대되고, 러시아와 북한간 안보교류 협력도 복원될 것이다. 또한 다자적 차원에서 다양한 유형의 안보협력이 추진될 것이다. 이러한 안보협력은 동북아에서 강대국협조체제의 형성을 촉진할 것이다.

이상을 종합하면, 남북한교차승인은 고전적 세력균형체제를 근간으로 하면서도 시인별 협조체제를 모색하는 협력적 동북아질서 형성을 촉진하는 촉매역할을 할 것이다. 한편으로는 남북한교차승인 이후 4대국이 남북한에 대한 영향력을 경쟁적으로 행사하려고 함으로써 동북아에서 상호견제와 균형을 유지하는 신축적 세력균형체제의 모습이 강화될 것이다. 다른 한편으로는 한반도에서 남북한을 양측으로 한 적대적 동맹관계의 대립적 요인이 약화됨으로써 다양한 형태의 안보협력이 진행될 것이다. 이러한 다양한 안보협력은 동북아협조체제를 촉진하는 요인이 될 것이다.

## (2) 2단계: 동북아 다지안보 협력 여건 조성

동북아에서는 다지안보기구의 전통부재, 관련국 이해관계의 상이성, 관련국의 국력차이, 양자관계에 치중하는 관련국의 입장, 역사적 피해의식과 상대방에 대한 불신 등이 다지안보협력체제 형성의 제약요인으로 작용하고

있다.<sup>307</sup> 따라서 동북아안보협력은 유럽과 다른 형태로 전개될 수밖에 없다.

동북아 안보협력의 여건 조성을 위해서 일차적으로 CSCAP과 NEACD를 정례화하고 의제를 구체화하는 것이 필요하다. 특히 북한이 이러한 회의에 참여하도록 하는 것이 중요하다. 북한에게 동북아 디자인보회의에 참여하는 것이 북한의 국제적 이미지를 개선하고 북한의 체제보장과 경제발전에 도움이 된다는 점을 설득해야 한다. 이를 위해 NEACD에서 북한의 참여를 촉구할 수 있는 방안을 논의해야 한다. 예를 들면 NEACD 회의에서 북한의 참여를 촉구하는 성명을 발표하거나 NEACD의 민간전문가들이 북한을 방문하여 북한에게 NEACD의 참여로 인한 이익을 설명하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>308</sup>

그리고 경제사회문화 분야의 민간대화 협력을 확대함으로써 안보협력이 추진될 수 있는 하부구조를 조성하는 것이 필요하다. APEC이나 ASEAN+3와 같은 경제관련 다자기구를 활성화시킴으로써 동북아에서 안보분야의 신뢰구축이 추진될 수 있는 분위기와 실질적 이익이 마련되는 것이 필요하다. 유럽연합과 같이 경제, 문화분야의 기능적 통합이 궁극적으로 안보, 정치분야의 통합여건에 유리한 환경을 조성하도록 해야 한다.

아울러 아시아차원에서 다양하게 전개되고 있는 다자대화들과 동북아 디자인보대화를 연결시키려는 개방적인 자세가 필요하다. 아시아의 다양한 다자대화들은 특정 주제를 중심으로 APEC이나 ARF의 약점을 보완하고

307 아시아에서 NATO와 유사한 집단안보체제가 발달하지 못한 역사적 원인에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Michael Leifer, *The Balance of Power in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1986).

308 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 65-66.

자 하며, 미국을 제외하고 아시아적 접근법을 모색하는 특징을 지니고 있다. 동아시아를 대상으로 하는 광역적 다자안보협력대화들과 동북아시아의 안보협력을 보완적으로 연계하는 것이 바람직하다.

동아시아차원의 다자대화의 예로 2002년 4월 아시아의 26개국의 1,400명의 전·현직 정치지도자와 학자들이 참석한 「제 1회 보아오 아시아 포럼」을 들 수 있다. 이 포럼에서 아시아지역의 지식정보화, 기술투자 협력, 역내 금융·외환시장 발전 등 지역내 경제협력과 네트워크 구축 등이 논의되었다.

또한 2002년 6월에는 아시아지역 16개국<sup>309</sup> 정상들이 모인 아시아정상회의(CICA, Conference on Interactions and Confidence Building Measures in Asia)도 아시아지역을 대상으로 하는 다자대화이다. CICA는 중앙아시아와 남아시아지역 국가를 대상으로 지역안보 및 안정에 대해 협의하기 위해서 1992년 설립된 정부간 대화기구이다. 이 회의에서는 인도·파키스탄 분쟁과 국제테러리즘에 대한 대응방안이 주로 논의되었으며, 반테러리즘과 분리주의 운동 반대를 주요 내용으로 하는 「알타강령」이 채택되었다.

그리고 2002년 6월 태국에서 「제 1차 아시아협력대화」(ACD Asia Cooperation Dialogue)도 아시아지역의 대화 및 협력강화방안에 대해서 논의한 다자대화였다. ACD은 아세안과 동북아, 서아시아지역을 망라한 장관급회의로서 미얀마를 제외한 아세안 9개국, 중국, 일본, 한국, 방글라데시, 인도, 파키스탄, 바레인, 카타르의 장관들이 참석하였다. ACD는 정

309 아프가니스탄, 아제르바이잔, 중국, 이집트, 인도, 이란, 이스라엘, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몽골, 파키스탄, 팔레스타인, 러시아, 타지키스탄, 터키, 우즈베키스탄의 16개국이 참가국이다.

치, 안보문제보다 사회, 경제, 문화에서의 다자협력방안이 논의되었다.

### (3) 3단계: 동북아 안보협력체 구성

1994년 출범한 아세안지역안보포럼(ARF, ASEAN Regional Forum)에서 동남아 및 동북아국가들이 아시아 태평양지역의 신뢰구축, 지역평화유지를 위한 협력조치, 군사정보의 상호교류, 예방외교, 위기방지, 포괄적 안보협력, UN의 재래식무기 등록제도 참가 등의 의제에 관해 다지안보대회를 진행하고 있다. 그러나 ARF의 주된 구성원은 동남아국가이며 동북아국가들은 제한적으로 참여하고 있기 때문에 ARF는 동북아문제를 중점적으로 다루기에 적합하지 않다. 또한 ARF는 구속력이 매우 약한 협의체의 성격을 지니고 있다.

따라서 동북아문제를 중점적으로 논의하기 위한 동북아안보협력체를 구성하는 것이 필요하다. 한국은 1993년 동북아지역에서 소유립 안보협력 회의(mini-CSCE) 형식의 동북아다지안보대화 창설을 제안하였다. 또한 한국은 1994년 아세안지역포럼 고위간부회의(ARF-SOM)에서 동북아안보대화(NEASED, Northeast Asia Security Dialogue)를 제안하였다. NEASED는 동북아 6개국을 대상으로 하고, 협의의 효율성과 합의의 구속력을 위해 정부간 협의체인 track I을 제안하였다. 또한 한국은 1998년 2월 「동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 공동선언」을 제안하였다. NEASED나 「동북아 6자회담」은 중국의 소극적인 입장과 북한의 반대로 출범하지 못했다.

앞으로 NEASED 형태의 동북아안보협력체를 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 동북아안보협력체의 참가국은 일차적으로 남북한과 미,

일 중, 러의 동북아 6개국으로 한정하는 것이 바람직하다. 동북아 6개국으로 구성된 동북아안보협력체는 한반도의 긴장완화와 평화체제전환의 국제적 보장, 동북아의 신뢰구축, 동북아군축 등의 문제를 논의해야 할 것이다. 중·장기적으로 동북아안보협력체가 정착되면 몽골, 캐나다, 호주 등이 동북아안보협력체에 포함될 수도 있을 것이다.

동북아안보협력체를 제도화시키기 위해서는 회담을 정례화하고 실무기구 구성하는 것이 필요하다. 역내 안보문제를 협의하기 위해서 회원국의 정상회담과 외교·안보관계 장관회의 및 실무자급 접촉이 정례화되어야 한다. 또한 동북아안보협력체의 각급 회담 운영과 합의사항의 이행을 위해서 사무국이 설치되어야 한다. 아울러 합의사항의 분야별 이행을 위해서 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위원회, 검증·사찰위원회 등이 구성되어야 할 것이다.

동북아안보협력체는 정치적 신뢰구축 단계에서부터 시작하여 군사적 신뢰구축을 실시하고 이를 토대로 군비통제와 군축을 실시하는 단계적 과정을 거치는 것이 바람직하다. 동북아 안보협력체의 초기 단계에서는 관련 국간 이해관계가 참여하게 대립하는 문제인 중·대만문제, 난사(南沙)제도 영토분쟁, 인권문제, 일·러간 북방영토문제 등은 의제로 취급하지 않는 것이 바람직하다.

초기단계에서는 난민문제, 테러, 환경오염, 해적, 해난구조, 불법이민, 불법자금 세탁, 밀수 등과 같이 초국가적 공통 위협요인을 중심으로 대화를 진행하는 타당하다. 이러한 문제들은 동북아지역 전체의 국가들에게 모두 해당되는 문제일 뿐만 아니라 사안의 성격상 공동대응이 필요하기 때문에 다자안보협력의 주제가 되기에 적합하다. 특히 테러문제에 대해서는 국제적 차원의 반테러협약의 규범을 준수하는 한편, 동북아차원에서 정보 교

환 및 공동방지대책을 위한 협력방안을 강구하는 것이 필요하다.

그리고 환경오염, 불법미인 등과 관련하여 특별 협약을 체결하고 공동 대응조치를 강구함으로써 이슈별로 하위 국제규범을 정착시키는 방안이 강구될 수 있다. 예를 들면, 2002년 9월 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 「지속가능한 발전 세계정상회의(WSSD, World Summit on Sustainable Development)에서 한국 주도로 2003년 말까지 100만 달러에 해당하는 황사대응사업을 실시하기로 합의된 것이 한 예가 될 수 있다. 이 사업에는 한국, 중국, 일본, 몽골 4개국과 유엔환경계획(UNEP), 아시아개발은행(ADB), 아태경제사회이사회(ESCAP), 사막화방지협약사 무국 등이 공동참여하기로 하였다.

그 다음 단계에서 동북아안보협력체는 동북아지역의 군사적 신뢰구축을 위해서 국방백서의 교환, 유엔재래식무기 등록에 대한 자료제공, 국방장관들의 정기회합, 군인 및 해군함정의 교환 방문, 긴급구호작업 공동실천 등을 논의해야 할 것이다. 그리고 동북지역의 위기방지와 예방의교를 위해서 동북아위기관리센터 설치하는 것도 추진될 수 있다. 위기관리센터는 역내 긴장요인과 협력요인을 측정할 수 있는 위기 협력지수를 공동으로 개발하는 한편, 위기발생시 이를 관리할 수 있는 공동대응조치를 연구하는 임무를 담당해야 할 것이다. 이럴 경우 위기관리센터를 동북아디자인보협의체 산하에 구성·운영해야 할 것이다. 위기관리센터에는 각국의 관료 및 전문가가 참여하도록 하고 규칙과 절차를 마련함으로써 하위 레짐으로 작용하도록 해야 한다.

장기적으로 동북아안보협력체는 핵무기 확산금지, 비핵지대 창설, 군비축소, 무기이전 통제, 공동 군사교육 등에 대해서 협의해야 할 것이다. 북한핵개발이 폐기된 후 일본, 한국, 대만 등의 핵개발을 방지하기 위해서

동북아에서 비핵지대 창설이 추진되어야 한다. 이와 함께 재래식 군비통제가 실시되어야 한다. 동북아지역의 재래식 군비통제에는 유럽의 군비통제 경험이 원용될 수 있을 것이다. 동북아지역에서 군비통제를 효과적으로 실시하기 위해서는 군비통제의 검증 절차에 관한 협정을 체결하고 검증이행기구 및 방법에 대한 세부지침들이 합의되어야 한다. 동북아검증이행기구는 동북아디자인보협력체의 산하기구로서 구성·운영되어야 할 것이다.

그리고 동북아지역의 군축을 효과적으로 실시하기 위해서는 군수산업의 민수전환에 대한 지원이 제공되어야 한다. 북한, 중국 등의 군수산업의 민수전환을 지원하기 위한 민수전환 특별기금이 조성되어야 한다. 민수전환 지원산업을 동북아차원의 경제협력과 연계하여 추진할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

## 제3부 동북아 경제협력과 남북 경제공동체 형성

VII. 동북아 경제협력 ..... 오승렬

VIII. 동북아 경제중심 추진과 남북경협 ..... 김영운

## VII. 동북아 경제협력

오 승 렬

### 1. 서론

세계경제는 세계화와 지역협력의 양면적 발전 양상을 보이고 있다. 한편으로 중국의 WTO가입과 함께 2004년 12월 말까지 서비스 및 농산물 영역에 대한 다자협상(Doha Development Agenda) 시한을 앞두고 있는 등의 세계화 움직임이 가속화되고 있으며, 다른 한편으로는 EU가 2004년까지 25개국의 거대한 통합체로 확대되는가 하면, 북-미자유무역협정(NAFTA) 역시 2005년까지 34개국을 망라하는 지역경제협력체로 발전할 전망이다. 이와 같은 세계경제의 변화는 한-중-일과 동아시아 국가들에 있어서 지역경제협력 및 통합의 필요성을 재인식하게 되는 계기가 되고 있다.

‘동북아’의 정의와 범주에 대해서는 여러 가지 견해가 있으나, 동북아 경제협력 구상과 관련해서는 단순히 중국 동북부지역과 두만강 유역에 국한된 협의의 개념이 아닌, 남북한 및 중국 전역과 일본, 그리고 대만, 몽골, 극동러시아를 포함하는 광의의 개념으로 받아들이는 것이 바람직하다. 또한 동북아 경제협력의 기본구상은 폐쇄적 역내경제 협력의 개념이라기 보다는 순차적으로 ASEAN 국가들을 포함한 ‘동아시아 경제와의 연계 구축을 강구하는 발전지향적 패러다임으로 정립하는 것이 옳을 것이다.

<표 VII-1>세계 3대경제권의 주요지표

	EU	NAFTA	East Asia
기축통화	Euro	\$	-
2000년 세계 GDP 비중	27%	37%	21.5%
2000년 역내 교역 비중	60%	45%	34%
역내 협력 출발 시기	1958년	1980년대 중반	아시아 금융위기 이후
해당 국가 수	15→25(2004)	3→34(2005)	ASEAN, 한·중·일, 대만, 몽골, 북한, 극동러시아

출처: 안충영, 『한국의 동북아 경제중심: 비전과 과제』 (2003. 5. 21)

지난 1997년 아시아금융위기 이후 한국경제는 세계에서 유래를 찾아보기 어려울 정도로 신속하게 경제적 어려움을 극복하고, 안정적인 성장궤도에 진입했다. 그러나 최근 이라크 전쟁 및 북한 핵문제에 대한 우려와 미국을 위시한 세계경제의 침체, 그리고 국내 수요의 부진 등으로 인해 올해 한국경제 전망은 그리 밝지만은 않다. 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 북한의 변화 등 동북아지역의 새로운 경제질서가 형성되는 과도기에 한국경제의 발전을 위해서 새로운 경제정책 방향의 정립도 매우 필요한 시점이다.

이와 같이 불투명한 경제전망과 주변환경의 급격한 변화에 대응하여 노무현정부는 「동북아경제중심」이라는 경제청사진을 제시했다. 그러나 한국정부의 「동북아경제중심」구상에서 ‘중심’의 개념을 둘러싼 논란이 있어왔다. 한국의 경제적 위상과 주변국의 협력 필요성 등을 감안할 때, ‘중심’의 개념은 보다 열린 개방형 사회의 네트워크 지향적 정책방향을 내포하는 것

이 바람직하다. 또한 국가주의적 개념보다는 허브(hub) 또는 노드(node)의 형식을 염두에 두고 동북아 지역경제에 있어서 한국의 ‘매개’ 또는 ‘연결’의 가능성을 중요시해야 할 것이다.

현정부 출범 직전인 2003년 2월 6일 인천공항에서 열린 국정토론회에서 발표된 동북아경제중심 건설방안은 정보기술(IT) 등 기술혁신을 선도전략으로 하는 방안을 제시했다. 당시 대통령직인수위원회가 주축이 되어 제시한 안을 구체적으로 살펴보면, 인천 송도지역에 국내 기업과 대학의 연구기관을 우선적으로 유치하여 IT연구개발단지를 형성하고, 장기적으로는 다국적기업의 아시아지역 본부 등 외국기업과 대학까지 유치한다는 것이다. 또 인천지역의 연구개발단지를 남쪽으로 기흥, 광양만까지, 북쪽으로는 개성공단에 이어지는 광역 네트워크로 확산시킨다는 계획을 밝히고 있다. 궁극적으로는 인천, 부산, 광양지역을 동북아 중심 물류기지로 하여 남북한 및 유라시아 대륙연계교통망과 종합정보망을 구축하고, 규제완화와 인적·물적 인프라 확충을 통해 금융·외환시장을 선진화한다는 구상을 제시했다.

제시된 방안은 앞으로 보완되어 나갈 장기계획이기는 하나, 개성공단과 경인 산업 클러스터의 연계에 대한 언급을 제외하고는 남북한 경제관계의 전반적 틀과 추진방향에 대한 구체적 내용은 다소 미흡하다. 동북아경제중심 구상은 기본적으로 역내 경제의 물류와 산업, 금융 부문에 있어서 한국이 중추적인 역할을 할 수 있게 한다는 것으로서 네트워크의 개념 기본 틀로 삼아야 한다. 따라서 남북관계의 안정적 발전과 남북경협의 제도적 발전은 성공적인 계획추진을 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 한국이 동북경제협력의 중심으로 발전하기 위해서는 지경학적 입지를 활용하여 제조업·물류 및 금융·정보기술(IT)·천연자원 개발 부문에 있어서 동북아지역

을 연결할 수 있는 여건을 조성하고, 이를 바탕으로 지속적 경제성장 및 경제구조의 선진화를 추진해야 한다. 이를 위해서는 남북경협과 관련하여 비경제적 장애요인을 극복하고 북한을 동북아 역내 경제협력의 장에 동참 시키며, 한반도의 군사적 대치상태를 종결시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

한편 남북관계의 특수성으로 인해 남북한 양자간 경제교류·협력은 정치·군사적 이슈의 영향 하에 불안정한 양상을 보이기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 또 대북 송금문제에서 보듯이 북한은 남북한 양자간의 경협사업을 추진함에 있어서 사업자체의 성공에 따른 경제적 파급효과보다는 ‘사업권’의 제공에 따른 반대급부의 획득에 상당한 비중을 두고 있는 것도 사실이다. 남북한의 제도적 보장 하에 경제적 논리에만 충실할 수 있는 수익성 사업을 발전시키기에는 앞으로도 상당한 시일과 북한 경제체제의 합리적 변화가 필요하다. 동북아경제협력의 실천이 남북한 관계의 안정적 발전을 전제로 한다면, 역으로 남북한 경제관계의 안정적 발전 역시 동북아 지역 경제 협력의 틀 속에서 보다 효율적으로 추진될 수 있다. 이와 같은 관점에서 본다면 동북아 역내국가간의 경제협력 방안과 남북경협의 안정적 발전은 사실상 서로 불가분의 관계에 놓여있는 것이다.

## 2. 동북아 경제협력의 추진 방향

동북아 경제협력은 대외적으로는 역내 경제통합 네트워크 구축, 대내적으로는 산업구조 조정 및 제도적 적응을 추구하는 양면성을 가지고 있다. 일반적으로 경제통합은 EU의 사례를 기준으로 자유무역협정→관세동맹→공동시장→화폐통합→완전통합의 단계를 거치게 되는 것으로 받아들여

지고 있다. 그러나 동북아시아와 동아시아 지역 국가들의 상이한 이념, 경제발전단계, 그리고 높은 대서방국 의존도 등으로 인해 EU의 역사적 경험을 그대로 수용하기는 불가능한 것으로 판단된다. 그러나 동아시아 금융위기를 계기로 하여 제기된 지역협력체의 부재에 따른 불이익 문제, 세계 최대의 외환보유지역으로서 제2의 외환위기를 염려해야 한다는 모순에 대한 반성, 중국경제의 변화에 따른 역내 경제질서의 재편, EU와 NAFTA에 대한 협상력 제고 필요성 등 실질적인 동기에 의한 기능적 지역 경제협력체제의 구축은 해당 국가들이 모두 희망하고 있는 절실한 과제이다.

특히 동북아시아 국가들의 다양성과 지리적 분포의 특징으로 인해 한국경제의 조정역할과 연계역할은 실질적인 동북아경제 협력 및 통합 과정에서 필수 불가결한 요소로 인식되고 있다. 한국이 동북아 경제협력의 중추로 발전하기 위해서는 지경학적 입지를 활용, 제조업·물류 및 금융·정보 기술(IT)·천연자원 개발 부문에 있어서 동북아지역을 연결하는 중추로서의 여건을 조성함으로써 고도의 부가가치 창출을 통한 지속적 경제성장 및 경제구조의 선진화를 구현해야 할 것이다. 한편으로는 한국의 「동북아경제중심」 건설을 위한 장기발전계획의 추진과 병행하여 북한을 동북아 역내 경제협력의 장에 동참시키며, 한반도의 군사적 대치상태를 종결시키기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

산업분야의 경우 구조적 전환기를 맞고 있는 동북아시아 지역경제는 한국경제의 새로운 역할을 필요로 하고 있다. 특히 중국은 세계무역기구 가입 및 시장개방에 따라 한국이 국제적 경쟁력을 갖추고 있는 산업분야에 있어서의 한 중 협력을 통해 서방국가의 지나친 경제적 영향력 확대를 견제하려는 동기를 보유하고 있다. 한국과 중국은 상호 보완적 기능을 위주로 동반자로서의 관계를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

또한 동북아 역내 국가는 남북한을 포함하여 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 경제발전단계, 체제, 역사적 배경, 자연환경이 판이한 국가로 구성되어 있으므로, 선진산업기술을 각 지역경제의 현실에 적용시키기 위한 응용기술의 개발이 필수적이다. 한국은 지경학적 이점과 응용-공정기술상의 우위, 남북경협 통로 등을 활용하여 역내 경제를 연계시킬 수 있는 실용기술을 개발함으로써 한국경제의 부가가치 창출능력을 제고하고, 역내 산업 표준 통일에 기여할 수 있는 위치에 놓여있다.

한편 동북아경제를 잇는 중추로서의 기능을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 물류와 금융센터로서 갖추어야 할 기반을 조성하는 일이 급선무라고 하겠다. 한국경제가 동북아 물류 및 금융허브(또는 센터)로서 발전하기 위해서는 법이나 제도적 개선과 사회간접자본 확충이 동시에 이루어져야 한다. 특히 노무현정부는 인천과 광양 및 부산 지역을 동북아지역 물류중심 기지로 집중 육성한다는 방침을 세워놓고 있다. 이들 지역은 물류기지 및 금융센터로서 싱가포르·홍콩·상하이 등과 보완적 관계를 강화하면서 한국경제의 장점을 결합시키는 방향으로 발전해 나갈 것이다. 정보기술 부문에서 한국이 가지고 있는 우위를 물류 및 금융 부문에 적용한다면 매우 효율적인 물류중심으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

물론 한국경제가 동북아 물류 및 금융중심으로 발전하기 위해서는 현재 남북한간에 추진하고 있는 철도 및 도로 연결사업과 개성공업지구 및 금강산 관광지구 사업을 성공시켜야 할 것이다. 또한 동북아 지역을 하나의 통시권으로 묶을 수 있는 기술표준에 대한 관련국간의 합의와 러시아 극동지역의 천연자원을 활용하여 역내 경제를 발전시킬 수 있는 수송수단의 건설도 필요하다. 한국의 동북아경제중심국가 구상은 단순하게 한국경제의 발전만을 염두에 둔 배타적 발상이 아니며, 동북아 역내 경제의 연계

발전을 추구하는 지역협력 방안이다.

현재 남북한간에는 비교우위를 따지기 어려울 만큼 북한경제 여건이 열악하며, 따라서 기존의 여건에 기초한 비교우위 개발의 추구는 남북한 경제의 불균형을 확대시키고, 북한주민의 반발을 초래할 가능성이 존재한다. 북한지역의 지경학적 입지와 부존자원 등을 감안하여 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 남북한간 협력에 의한 북한 산업재건을 위해 남북한을 묶는 경제개발 전략을 추진할 수 있을 것이다.

이와 같은 장기적이며 다면적인 발전 구상은 단순히 국내정책의 조율만으로 이루어질 수 있는 것은 아니다. 특히 중국과 일본에 거주하는 재외동포 역량의 결집과 참여는 매우 중요한 성공 요인이다. 남북한과 재외동포의 협력관계를 일층 더 발전시킴으로써 남북한 통일의 준비과정으로서의 민족통합을 도모하고 동북아경제중심 국가시대에 대비해야 할 필요성이 대두되고 있다. 재외동포들이 보유하고 있는 현지 기반 활용은 남북경제공동체의 건설과 더불어 한국이 동북아 경제 중추로 성장하는데 필수적 요건인 것이다.

### 3. 동북아 경제협력을 위한 실천과제

#### 가. 제조업 부문

한국이 동북아경제협력을 주도할 수 있는 중추로 발전하기 위해서는 물류와 금융 등 제3차 산업 영역의 발전이 핵심적 중요성을 갖는다고 보겠으나, 한국경제의 규모와 기존 산업기반을 감안할 때, 제3차 산업과 제2차 산업의 보완적 성격을 강화하려는 노력이 필요하다. 물류와 금융부문의

발전이 제2차 산업을 대체하는 것이 아니라 상호 보완적 기능을 통해 한국의 제조업 영역을 한 단계 격상시키는 계기가 되어야 할 것이다. 일부에서는 중국경제의 규모와 가격 경쟁 잠재력으로 인해 한국 제조업 부문의 장래에 관해 회의적인 시각도 나타나고 있으나, 중국경제의 지방보호주의와 시장분할 현상, 그리고 지역간의 경제력 격차 등을 감안할 때, 한국은 오히려 중국 제조업부문의 유력한 협력 파트너로 성장잠재력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 최근 한국자동차 산업에 대한 중국의 호의적 접근은 바로 이와 같은 가능성을 반증하고 있는 것이다.

중국을 포함한 동북아경제의 변화와 지역 국가간 발전단계 격차, 북한경제의 실태 등을 감안할 때, 동북아중심국가 건설을 위해서는 산업 육성 영역의 「선택과 집중」, 「역내경제 연계 응용기술」 개발, 「남북한 연계비교우위」의 개발을 제조업 부문 발전 및 산업구조 고도화를 위한 핵심 개념으로 추진할 필요가 있을 것이다. 특히 한국이 주도하는 동북아 경제협력 체제의 발전을 위해서는 우선 한국경제의 구조적 선진화와 역내경제를 연결할 수 있는 경제발전 목표를 정립해야 하며, 이와 같은 전략적 고려가 없이 동북아 경제협력을 추진할 경우, 한국의 국익이 보장되기 어렵다고 하겠다.

#### (1) 「선택과 집중」을 통한 산업구조 고도화

우리나라 제조업 부문의 장래와 관련하여 중국의 추격으로 인한 비교우위 상실 가능성에 대한 우려의 목소리가 높다. 특히 그 동안 우리경제 성장의 견인차 역할을 했던 반도체 산업을 승계할 수 있는 ‘포스트 반도체’ 산업의 전략적 선택이 급선무가 되고 있다. 중국의 추적이 우리 산업의 구

조개혁을 재촉하고는 있으나, 이에 대해 지나치게 우려한 나머지 ‘제조업 포기론’까지 제기한다는 것은 논리적 타당성을 결여하고 있다. 중국은 노동집약 산업 및 저부가가치 산업 영역에 있어서 우위를 지속적으로 보유할 것이나 자동차, IT, 제철, 조선, 건설 등의 제조업 분야에 대한 막대한 국내 잠재수요가 존재한다. 더욱이 이들 산업 영역에 있어서 중국의 국내 산업이 자체 수요와 기술발전의 필요성을 충족시키기 어려운 상황에서 중국은 대외경제협력을 산업구조 고도화의 주요 정책수단으로 간주하고 있다. 한편 중국의 세계무역기구 가입에 따라 시장개방이 일방적으로 서방국의 독점적 지위를 강화시킬 우려가 있는 바, 중국정부는 지역국가와의 경제협력을 통해 서방기업의 독점적 지위를 희석시키고, 보다 유리한 조건 하에서 국내시장을 개방하려는 노력을 기울여 왔다.

일본의 경우, 고부가가치 산업 영역에 있어서 한국보다 우위를 보유하고 있으나, 제조업 공동 현상과 기업 수익성 악화에 대한 우려, 거시경제 불안 등의 요인으로 인해 당분간 공격적인 중국시장 진입이나 경제협력 전략의 추구가 어려울 것으로 판단된다. 따라서 한국은 일본이 소극적 전략을 구사하는 상황 하에서 투자 및 R&D 역량을 핵심 경쟁우위 산업을 선택하여 집중시킴으로써 중국시장 점유율 제고 및 세계시장에서의 경쟁력 확보를 도모할 수 있을 것이다. 한편 한국의 임금수준 상승과 이를 둘러싼 노사간의 갈등 가능성을 감안할 때, 선택과 집중을 통한 산업구조 고도화는 부가가치 제고를 통해 노사간의 안정적 경영풍토 구축에도 기여할 수 있을 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 이미 일부 영역에서 세계적 경쟁력을 갖추고 있는 정보기술 산업부문을 포함하여 비교우위를 보유하고 있는 산업에 대한 과감한 R&D 투자와 기술인력 양성 등 ‘선택과 집중’ 전략의 적극적 추진이 바람직하다.

## (2) 『역내경제 연계 응용기술』의 개발 및 활용

동북아 역내 국가는 남북한을 포함하여 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 경제발전단계, 체제, 역사적 배경, 자연환경이 판이한 국가로 구성되어 있으므로, 선진산업기술을 각 지역경제의 현실에 적용시키기 위해서는 투자 및 관리비용과 기술습득 시간을 절감할 수 있는 공정기술 및 응용기술의 개발이 필수적이다. 따라서 한국은 지경학적 이점과 응용-공정기술상의 우위, 남북경협 통로 등을 활용하여 역내 경제를 연계시킬 수 있는 실용기술을 개발함으로써 한국경제의 부가가치 창출능력을 제고하고, 역내 산업표준 통일에 기여할 수 있을 것이다. 특히 한국경제는 비교적 짧은 기간내에 수출지향적 고도성장을 경험하면서, 선진기술의 응용 및 표준화에 우위를 가지게 되었으므로, 한국의 경험은 동북아 역내국가간 다양한 발전단계의 격차에서 오는 지역경제 협력상의 장애요인을 극복하는데 매우 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 특히 우리 중소기업의 기술적응 능력 제고와 북한을 포함한 역내 국가에 대한 기술이전에 노력을 경주할 경우, 한국의 동북아중심 구상에 대한 주변국들의 부정적 인식을 개선하는데 크게 기여할 수 있을 것이며, 우리 중소기업의 선진화도 촉진할 수 있을 것이다.

## (3) 『남북한 연계비교우위(linked comparative advantage)』 개발

현재 남북한간에는 비교우위를 따지기 어려울 만큼 북한경제 여건이 열악하다. 따라서 남북한간에 기존의 여건과 경제적 역량에 기초한 비교우위 개발의 추구는 오히려 남북한 경제의 불균형을 확대시키고, 북한주민의 감정적 반발을 초래할 가능성이 존재한다. 따라서 남북한의 지경학적 여건

과 부존자원, 그리고 장기적인 국토개발계획을 감안하여, 남북한을 하나의 통일된 단위로 묶는 한반도경제의 대주변국 비교우위 개발을 추진할 필요성이 대두되고 있다. 이를 위해서는 북한지역의 지경학적 입지와 부존자원 등을 감안하여 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 북한 산업 재건 및 남북 산업간 협력 방안을 강구함으로써 북한경제의 장기적 개선과 물론 남한경제의 경쟁력 제고를 병행 추진해야 할 것이다. 현재의 남북관계로 미루어 볼 때, 단기적으로 남북한 연계비교우위의 개발을 추진하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 북한경제의 부존자원 및 산업현황에 대한 조사 및 재평가, 북한 경제체제 변화 양상과 남북경협의 현실적 추진 방안 등에 대한 조정 작업이 요구된다.

#### 나. 물류·금융 부문

최근 세계경제의 일체화 움직임, 통신 및 IT 산업의 급속한 발전, 금융자산의 국제적 이동성 증가 등 일반적인 흐름과 EU의 확대, 중국과 ASEAN 국가들과의 FTA 체결, 배타적 지역경제협력 움직임의 병존(並存)은 각국의 산업정책 및 대외정책에 새로운 기회이자 도전으로 인식되고 있다. 새로운 세계경제의 흐름 속에서도 특히 물류와 금융은 지역경제의 성패를 가늠하는 중요한 영역으로 인식되고 있다. 비교적 우리와 근접한 동남아지역만 하더라도, 싱가포르의 「자유무역지대」, 홍콩의 「자유항」, 대만의 「수출가공구」 및 「과학공업원구」 등은 일종의 「경제특구」로서 지역경제의 발전에 크게 기여해 왔다. 각 지역의 경제특구 개념은 목적과 환경 및 역사적 배경에 따라 상이하며, 또한 각 지역경제의 특성에 따라 제 각기 「경제특구」 건설의 목적과 그 기능이 다르다고 볼 수 있다.

예를 들면, 중국의 경우, 개혁초기에 경제특구의 건설 목표를 단순히 외자 및 선진기술 도입을 위한 창구의 건설뿐만 아니라 경제개혁 조치의 실험기지, 홍콩·대만과의 완충지역, 국내 무역 촉진을 위한 중개기지 건설과 지역경제의 종합적 발전 등 포괄적으로 규정하였으나, 일반적으로 다른 나라 또는 지역의 경제특구는 이보다 제한된 역할 및 기능을 수행하도록 설계되었다. 그러나 이들 경제특구의 공통점은 물류와 금융부문의 발전을 통한 국제자본 유치에 역점을 두었으며, 그와 같은 목적 달성을 위한 여건 조성이 매우 중요한 성공요인이라는 점이다. 지역경제가 물류 및 금융중심지로 기능하기 위한 조건으로서 경제특구나 산업클러스터와 같은 지리적 입지 및 여건 확보도 중요하겠으나, 인적자원의 확보와 법·제도적 환경 조성, 그리고 정보기술의 현실적 적용을 통한 효율적 관리네트워크의 구축 등 소프트웨어적 측면이 결정적인 요건이라고 볼 수 있다.

### (1) 인적자원 육성

우선 외국어 및 국제실무 능력을 겸비한 인력 양성이 필요한 바, 외국어 능력 (중국어·일어·영어)을 갖춘 무역·금융·서비스 인력을 집중 육성하고, 이를 위해 외국어 교육 기관의 학제·커리큘럼 등의 현실적 개편을 고려할 수 있을 것이다. 또한 국제무역·금융·국제기구 투자법률 전문가 및 인력을 육성하기 위해 MBA과정 및 전문대학원을 확충하고, 산학협동을 통한 인턴십 제도를 적극 활용해야 할 것이다. 한편 투자관련법 개선과 법규 및 절차의 단순화 및 세계화, 규제의 투명성 보장, 행정규제의 축소 등이 필요하며, one-stop-service의 실질적 도입을 위한 중앙부서와 지방자치단체의 협력 체계 구축 및 역할 분담체계의 확립도 중요한 과제이다. 특히

동북아 신경제질서의 태동에 능동적으로 대처하기 위해서는 인적자원 및 법·제도적 여건 조성을 위한 남북한간의 협력체제 구축도 매우 시급하다.

## (2) 물류거점 및 네트워크 구축

한편 정부의 동북아경제중심 건설과 관련하여 제기되고 있는 수도권·광양지역·부산지역의 물류거점화는 교통·통신·거주·법규·환경에 있어서 국제적 기준을 충족해야 할 뿐만 아니라 이들 물류거점간의 네트워크화를 통해 우리의 정보기술 우위를 구현할 수 있는 첨단 물류서비스망을 구축해야 할 것이다. 한국경제의 물류 및 금융 경쟁력 강화를 위해서는 한국이 싱가포르·홍콩·상하이 등에 대해 가질 수 있는 비교우위를 파악하여 이를 개발 강화하는 것이 바람직하다. 특히 물류 네트워크 구축 과정에서는 한국이 가지고 있는 IT 부문의 우위를 적용할 수 있도록 물류거점 및 금융기관간의 초고속통신망을 이용한 통합시스템을 형성할 수 있을 것이다. 또한 한국 서해안의 지리적 이점을 활용하여 중국경제의 지역 분할 및 사회간접자본 미흡 부분을 보완할 수 있는 기능을 수행함으로써 우리경제의 부가가치 창출 능력을 제고하는 방안도 강구할 수 있다.

장기적으로는 한반도 경제와 유라시아 대륙을 연결하는 물류네트워크 구축을 위해 한국이 주도하여 관련 국가간의 해운, 항공, 철로, 육로, 해저터널 수송 개선 및 연계를 추진해야 할 것이다. 특히 대륙횡단철도망(TSR, TCR)과 남북한철도의 연계 및 활용 방안 협의를 위한 남북한-중-러-유럽중착국간의 협의회를 구성하여 사업추진 및 재원조달계획은 물론 관련제도 정비가 필요하다. 특히 남북한 운송망 연계 및 관리 운영을 위한 상설 조직을 남북한간에 창설해야 할 것이며, 동북아 역내 사회간접자본

확충을 위한 국제 금융협력체제 구축도 시급한 과제이다. 동북아 국제 금융협력체제는 종합적 성격을 가지는 별도의 금융기구 창설에 대한 미국의 부정적 입장 등을 감안하여 조직이나 기구보다는 프로젝트 위주의 사안별 컨소시엄 등을 구성하는 것이 현실적인 방식이 될 것이다. 또 하나의 가능한 대안은 한국 자본시장의 국제화와 동시에 동북아 금융센터로서의 기능을 갖추으로써 자본 조달 능력을 강화하여 역내 경협사업을 위한 자본을 시장에서 제공받을 수 있는 환경을 갖추도록 하는 것이다. 이를 위해서는 국내금융기관의 경쟁력을 신속히 제고하고, 국제금융회사의 진입을 자유롭게 허용함으로써 동북아 금융센터로서의 기능을 확보하고, 장기적으로는 한국원화의 태환성을 제고하여 국제결제 화폐로서의 요건을 충족시켜야 할 것이다. 한국 원화를 태환화하는 과정에서 국제결제화폐로서의 편의성을 위해서는 화폐 단위의 축소조정(denomination)도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 다 동북아 정보기술(IT) 네트워크 구축

### (1) 동북아 단일 통화(通話)권 구축 및 산업표준 주도

한국이 동북아경제협력의 축으로 도약하기 위해서는 정보기술클러스터 건설뿐만 아니라 한국이 가지고 있는 IT부문의 우위를 활용한 네트워크 형성을 포함한 무형의 중추(中樞)기능을 발전시켜야 한다. 그 중에서도 동북아 역내 국가간의 통합 통화(通話)체계 구축과 이를 위한 이동통신 산업표준의 통일은 핵심적인 사업이 될 수 있다. 한국의 지리적 이점과 기술적 우위를 활용한 제3세대 휴대전화 통합 통화지역 구축과 단일 표준의

CDMA 벨트 구축을 동시에 추진(한국의 CDMA 표준을 우선적으로 고려)하고, 나아가서는 환태평양 CDMA 벨트 구축을 한국이 주도함으로써 세계를 향한 동북아지역의 창(窓) 기능을 확보할 수 있을 것이다. 동북아 통합 통신체계 구축의 일환으로 남북한간 통신경로의 확보와 북한의 무선 통신망 구축사업을 남북이 협력·추진하여, 북한경제의 세계경제질서 편입을 촉진하고, 대외개방을 위한 사회간접자본 확충의 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

## (2) 역내 온라인 문화교류 확대 및 소프트웨어 개발 협력

IT 응용분야에 있어서 한국의 우위를 활용하여 동북아 통합관광사이트, 전자상거래망 구축 등 정보·문화 콘텐츠를 개발하여 역내 국가간의 무역 및 투자를 촉진하고, 자유무역지대 창설을 위한 기초를 확충하는 것이 필요하다. 또한 남북경협과 관련하여서는 북한의 체제특성을 감안하여 당분간 남북 위성방송 및 인터넷을 통한 경협 애로사항 해소(클레임처리, 기술지도 등)에 중점을 두도록 한다. 한편 온라인 문화콘텐츠의 개발과 교류 확대를 위해서는 남북한과 중국 및 일본이 협력하여 한자 컴퓨터처리의 표준화 및 번역프로그램 개발과 응용을 추진할 수 있을 것이다. 남북한 협력을 중심으로 역내 국가간 협의를 통해 한자코드를 표준화하고, 번역소프트웨어를 개발하여 인터넷 교류에 응용하여 동북아 문화공동체 형성에 기여해야 할 것이다. 특히 북한은 음성처리, 번역 등의 소프트웨어 개발에 우위를 가지고 있으므로 이를 매개로 하여 북한의 적극적 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 소프트웨어 분야와 관련, 남북한과 중·일 등을 포함하는 지적재산권 협의체를 구성하여 지적재산권 보호체제와 독자적으로 발전시

킬 수 있는 컴퓨터 운영체제 마련에 협력함으로써 인터넷을 통한 동북아 정보문화권 형성 및 교류를 가속화할 수 있을 것이다. 또 이를 위해서는 북한을 포함한 동북아 인터넷 지적재산권 보호 협의·관리 기구의 설립이 필요하다.

## 라. 동북아 천연자원 개발 및 활용

북한 경제난의 요인 중의 하나는 에너지자원을 포함한 천연자원의 부족을 들 수 있으며, 중국 역시 대국이라고는 하나 인구대비 활용 가능한 자원에 있어서는 자원빈국이라고 할 수 있다. 한국 또한 천연자원과 관련하여 자원빈국에 속한다고 볼 수 있으며, 일본 역시 석유자원 등은 전적으로 외부에 의존하고 있다. 따라서 한반도 주변국 중 유일한 자원부국으로 볼 수 있는 러시아와의 천연자원 협력체계 구축은 역내 국가의 경제발전을 담보하기 위해 매우 중요한 사안이다. 최근 러시아의 한반도 문제에 대한 관심이 증대되고 있는 바, 이를 활용하여 남북한과 러시아의 공동 사업을 추진함으로써 남북관계를 개선하고, 천연자원 공급원을 확보하여 한국이 동북아경제협력을 주도적으로 추진할 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

남북한의 에너지 문제 해결을 위해 시베리아 지역에서 원유 및 가스분야 개발사업에 공동 참여, 러시아 이르쿠츠크-중국-(북한)-남한을 연결하는 파이프라인의 조기 건설을 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 협력과 경제개혁을 전제로 하여 러시아 기술과 한국의 자본을 결합하고 북한 내 제철, 석유화학, 에너지 등 중화학공장의 시설 개·보수 및 현대화를 상업적 관점에서 추진할 수 있을 것이며, 특히 김책 제철소, 승리화학 공장,

홍남비료공장, 회천공작기계공장 등을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 이외에도 한국의 자본과 북한의 노동력을 이용하여 시베리아 지역 건설 사업 및 러시아 극동지역의 건설·임업·농업·수산업 부문에 공동 참여할 경우 북한경제의 정상화는 물론, 한국경제의 안정적 자원확보도 가능할 것으로 판단된다. 구체적 협력 가능 사업으로는 나호트가 한 러 공단 건설 공동 참여를 포함하여, 시베리아 벌목 및 목재가공 사업 협력, 극동 연해지방에서의 남북한 합작 농장 개발과 러시아 극동해역의 공동 어획사업 등을 들 수 있다.

#### 마. 해외동포 네트워크의 강화 및 활용

재외동포 규모로 미루어 볼 때, 재외동포의 한민족으로서의 정체성 확립과 이를 통한 한국의 동북아 경제중추로서의 역량 강화는 시급한 과제이다. 특히 재외동포의 경제역량이 성장하고, 본국 경제에 기여할 수 있는 법적 장치가 마련됨에 따라, 재외동포 상공인의 역량을 결집하여 국가의 경제적 이익실현 및 통일의 준비과정으로서의 민족통합을 도모하고 동북아 경제협력 시대에 대비해야 할 필요성이 대두되고 있다. 재외동포들이 보유하고 있는 자본, 기술, 유통망 등의 현지 기반 활용은 남북경제공동체의 건설과 더불어 한국이 동북아 역내 경제협력의 중추로 발전하는 과정을 가속화시킬 수 있는 중요한 민족적 자산이다.

최근 한국의 국제적 위상 제고와 함께 동포들의 경제적 역량이 성장함에 따라 재외동포재단을 비롯하여 세계해외한인무역협회, 세계한인상공인 총연합회, 한인정보기술네트워크 등의 조직이 빠른 속도로 활성화되고 있으나, 민간차원의 노력만으로는 재외동포 상공인의 역량 결집 및 거주국

경제와 본국경제의 연계 확보 등 실질적 과제를 추구하는 데 한계성이 존재한다. 따라서 한국정부는 동북아 경제협력 강화를 위한 해외동포 정책의 일환으로 ① 21세기 국제경제 질서에 대비하여 내외동포 경제인간의 상호 교류 증진 및 경제협력을 통한 국가 경쟁력 강화, ② 남북한과 재외 동포 경제인 네트워크 형성을 통한 『한민족경제공동체』의 구현, ③ 재외동포들의 투자 유치를 통한 국내 경제 활성화 및 국가 경쟁력 강화를 추진하는 것이 바람직하다. 국내경제와 해외 동포상공인의 역량을 결집하여 향후 북한경제 개방에 대비하여 북한의 세계진출을 지원할 수도 있을 것이다.

## 바. 동북아 경제협력의 단계별 추진 방안

### (1) 추진단계의 설정

동북아 경제협력의 전략 목표는 우선 한국의 지경학적 입지를 활용하여 동북아지역을 연결하는 경제 중심축으로 발전하기 위한 여건을 조성함으로써 고도의 부가가치 창출을 통한 지속적 경제성장 및 경제구조의 선진화를 구현하는 것이다. 또한 동북아 경제협력 계획의 추진과 병행하여 남북경제공동체를 구축함으로써 남북한 경제협력의 장애요인을 극복하고, 북한을 동북아 경제협력의 장에 동참시키며, 한반도의 군사적 대치상태를 종결시키려는 것이다.

남북경협과 동북아 경제협력의 상호 보완적 성격과 상승효과를 극대화하기 위해서는 관련 정책의 우선순위를 설정하고, 이의 효율적 실행을 위한 단계별 정책을 조율해야 할 필요성이 존재한다. 한반도를 둘러싼 현재의 상황을 고려해 볼 때, 북한 핵문제의 해결이 가닥을 잡아가기 이전에

남북경협이 획기적 진전은 어려울 것으로 전망된다. 따라서 북한 핵문제 해결을 위한 한국과 주변국의 노력이 진행되는 동안에는 기본적으로 기존에 추진해 오던 남북경협의 틀 속에서 후속 조치들을 취해 나가는 것이 바람직하며, 동북아 경제중심 건설을 위한 기반 조성에 주력하는 것이 바람직하다. 즉 제1단계 사업은 제도적 정비와 기본 사업구상의 확정 등 동북아경제협력 기반을 마련하기 위한 기초사업에 초점을 맞추어야 할 것이다.

북한 핵문제가 어느 정도 해결의 실마리를 보이면서 북한과 주변국과의 관계개선이 가능할 시점에 이르면, 본격적인 남북경협 확대가 가능하게 되고, 미국의 대북 경제제재 해제에 따라 함께 북한을 참여시키는 동북아 경제협력 사업이 본궤도에 오르게 될 것이다. 이 시기는 제2단계 사업으로서 동북아 경제협력 중심으로서의 한반도 경제를 염두에 둔 동북아 경제협력 거점 건설을 북한지역에 까지 확대 추진하고, 남북한간의 물류·통신망을 확충하여 동북아 물류·통신망과 연계하는 사업에 역점을 둔다. 또한 이 시기는 북한의 개혁·개방이 본격화될 수 있을 것이므로 이를 지원하기 위한 동북아 역내 국가간의 협력체제 구축을 통한 대북 금융지원 방안을 강구하도록 한다.

제2단계에 이어 제3단계는 남북경제공동체의 형성과 함께 동북아경제 통합이 본격적으로 추진되는 단계로서 종합적인 물류·금융·IT 네트워크를 형성하고, 동북아 지역 국가간 자유로운 생산요소의 이동을 보장하며, 경제정책 및 제도적 통합 장치를 구축한다.

이와 같은 3단계 추진전략을 이행하는 과정에서 한국경제는 국제경쟁력 제고와 산업구조 고도화를 통한 선진국 경제로의 진입이 가능하게 될 것이며, 명실상부한 동북아시아 경제·문화·정치·군사 교류·협력의 중추로서의 기능을 아울러 갖춘 지역경제의 발전 축으로 가능하게 될 것이다.

## 사. 단계별 동북아 경제협력 추진방안

### (1) 제1단계: 동북아 경제협력을 위한 기반 조성

#### □ 물류 거점 및 네트워크 기반 구축

현 단계에서는 우선 인천공항을 동북아 중심공항으로 개발하는 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 우선 공항 용량 확장을 위한 제2단계 사업을 조기에 추진(활주로 및 공항터미널, 기타 공항시설 확충)하고, 영종도와 송도 항만 확충, 주요 고속도로 및 철도망, 수도권 전철망과의 연계수송 체계 구축을 통한 운수 시너지 효과의 최대화를 강구한다. 또한 부산항 광양항을 동북아 물류 거점 항만으로 개발하고, 항만 배후 부지를 개발하여 물류·조립·무역·국제업무 등 종합 물류거점항만으로 육성한다. 한편 주요 항만과 인천공항을 유기적으로 연결하여 물류비용을 최소화할 수 있는 정보 네트워크를 구축(선진물류 기법 도입·개발)하도록 한다. 중국·일본·ASEAN 과 물류네트워크의 효율성 제고를 위한 제도적 장치 협의 (거래비용 감축을 위한 정보교환 및 통관절차 간소화 협의)도 동시에 추진한다.

#### □ 동북아 금융 협력체계 구축을 위한 기초 사업

동북아 금융 협력체계 구축을 위한 기초사업으로서 우선 국내 금융 산업의 선진화·대형화를 위한 구조조정 및 금융 인프라 구축사업을 지속적으로 추진함으로써 외자유치제도의 개선효과를 거둘 수 있어야 하 것이다. 중국의 WTO가입에 따른 금융시장 개방 기회를 활용한 중국 시장 진출

방안도 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 중국은 상하이를 동아시아 금융 센터로 육성하고 있는 바, 한국 금융산업 부문이 상하이·홍콩 금융시장과의 유기적 네트워크를 갖추으로써 보완적 효과를 거둘 수 있도록 전략적 접근을 해야 할 것이다. 한편 『동북아개발은행』의 단기간 내 건립이 어렵다는 점을 감안하여 우선 설립을 위한 여건 조성에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 역내 국가간의 부문별 금융협력 체제 구축, 정보 교류 확대가 필요하며, 주변국에 대해 동북아 통화협력 체제 구축을 제안·추진할 수 있을 것이다. 동북아개발은행 설립은 미국의 부정적 입장을 고려하여 제2단계사업으로 추진하되, 제1단계에서는 project base의 금융 협력 및 은행 설립을 위한 준비 작업을 추진하는 것이 바람직하다.

□ 러시아 이르쿠츠크-중국-한국 가스관 부설 및 공급의 조기 추진

가스관의 북한 통과 부설이 현실적으로 어려운 상황에서 향후 개성공단 등 북한지역 공급을 감안하여 서해 해저 가스관 경로를 설정해야 할 것이며, 특히 남북경협을 염두에 둔 가스플랫폼을 건설하는 방안을 강구한다.

□ 동북아 비즈니스 허브 구축을 위한 법·제도적 환경 및 인적자원 육성 시스템 구축

싱가포르, 홍콩, 상하이의 외자 유치 시스템을 평가하여 우리 환경에 맞는 법체계를 구축하되 특히 다국적기업 본부 유치를 위한 전략 거점을 건설(clean, convenience, safe의 보장)하고, 언어교육 및 국제금융경

영 전문가 육성 프로그램(고등학교·대학교 교과과정에 관련 기능의 인증제도 도입)을 개발한다.

동북아 정보통신 협력체계 구축을 위한 기초사업 추진

역내 산업표준 통일 및 지적재산권 보호를 위한 협의기구를 설치(북한 포함)하고, 이동통신의 동북아 단일 통화(通話)권 구축을 위한 기술검토 및 협의를 시작하며, 역내 국가간 공동으로 문화컨텐츠·소프트웨어 개발 프로젝트를 추진한다.

제조업부문의 「선택과 집중」 전략 추진을 위한 연구프로젝트 추진

정부, 출연기관, 민간기업, 민간연구소 인원으로 구성되는 Task Force를 동북아위원회에 설치한다.

해외동포 경제인을 망라하는 네트워크 구축 프로젝트 추진

(2) 제2단계: 동북아 경제협력 사업 확대 추진

한·중·일 FTA 추진

물류 거점 및 네트워크 구축 사업 추진

경의선, 동해선과 TCR, TSR 연결방안 관련 중국·러시아 및 철도 통과국 정부와 우리정부간의 협의체를 설치하여 관련 건설계획, 산업표준,

국경통과 절차, 해당국 인프라와의 연계방안, 재원조달 방안, 운영방안, 정보교환체계 등을 협의하고, 아시아-유럽 대륙횡단 고속도로 건설 계획을 검토한다.

동북아 금융 협력체계 구축

「동북아개발은행」 설립을 본격적으로 추진하며, 역내 금융시장의 안정도 제고를 위한 관련국간 협력체계를 구축하고, 한국화폐의 국제결제화폐화(경화(硬貨)화)를 추진한다.(denomination 고려)

시할린 가스전을 포함 러시아 극동지역의 부존자원 활용을 위한 사업을 개발하고, 역내국가간의 컨소시엄 형성 공동프로젝트 선정·추진

다국적 기업 유치를 위한 전략 거점 운영 결과에 대한 평가를 근거로 전국적인 제도 개혁

동북아 정보통신 공동체 구축 추진

동북아 CDMA 벨트를 구축(실험적인 단일 통화권 운영)하고, 역내 국가간 온라인 비즈니스를 확대 (한국의 허브 역할)하며, 역내 지적재산권 보호 법·제도의 발효와 역내 쌍방향 위성통신 기술 협력을 본격화 한다.

제조업부문의 「선택과 집중」 전략 추진을 위한 연구프로젝트 결과를 바탕으로 정부와 민간기업의 구체적 협력·지원 방안 추진

- 해외동포 경제인 네트워크 구축을 통한 마케팅·자본·기술·정보교환 협력본격 추진 (남북경협에 활용)

(3) 제3단계: 동북아 역내 경제통합 정책의 구체화

- 역내 경제통합을 지향하는 경제협력체 구축

한·중·일 FTA를 관세동맹 및 공동시장 단계로 발전시키기 위한 관련국 협의를 구체화 하며, 한·중·일간의 경제협력체계를 ASEAN국가로 확대하고, EU 및 FTAA에 대응하기 위한 역내 국가간의 전략적 협력 틀을 마련한다.

- 물류 거점 및 네트워크 구축 사업 추진

경의선, 동해선과 TCR, TSR 연결 건설 사업 계획을 확정하고 건설사업 착수하고, 산업표준, 국경통과 절차, 해당국 인프라와의 연계방안, 재원조달 방안, 운영방안, 정보교환체계 등의 시안을 확정하며, 아시아-유럽 대륙횡단 고속도로 건설사업에 착수한다.

- 동북아 금융 협력체계 구축

IMF에 상응하는 AMF(Asian Monetary Fund) 설립을 추진하고, 역내 국가간 화폐통합(Euro와 같은 공동화폐 제도 도입)을 위한 준비작업에 착수한다. 동시에 역내 국가간 거시경제정책 협력체계를 구축한다.

□ 북한을 거점으로 하는 러시아 에너지·천연자원 가공·공급 체계 구축사업 추진

□ 동북아 정보통신 공동체 구축 추진

동북아 CDMA 벨트 구축을 통해 단일 통화권을 실현하며, 역내 통합 e-business 시스템을 구축한다.

#### 4. 결론: 남북경협에 대한 함의

동북아 경제협력 확대와 남북경협간에 존재하는 상호관계는 기능적 접근을 통한 남북관계 발전의 효율적 정책수단을 제공하고 있다. 이는 중·홍콩·대만 간에 형성되고 있는 중화경제권의 구조적 특징을 통해 이해할 수 있다. 이들 지역은 정치·경제적 제도의 상이함에도 불구하고 중국경제의 개혁·개방 정책을 계기로 하여 홍콩이 가지고 있는 역내 경제협력 중추로서의 기능을 활용하여 경제·사회·문화분야의 교류·협력 증진을 도모함으로써 실질적인 역내 생산요소의 보완적 결합이 가능하게 되었고, 궁극적으로는 하나의 경제통합체로 발전하고 있음을 주목할 필요가 있다. 대만과 중국은 대만의 ‘국제법인성’과 관련하여 참여한 입장 대립의 양상을 보여왔으며, 제도적 장치가 없는 가운데 기능적인 경제·사회적 교류를 확대해 왔다는 점에서 특이한 사례라고 할 수 있다. 이에 비해 남북한간에는 상호간 ‘국제법인성’에 대한 갈등이 해소되었으나, 기능적인 교류 확대를 제약하는 이념·군사적 갈등구조를 가지고 있다. 따라서 남북관계의 근본적 개선을 위한 출발점은 남한이 역내 경제협력을 주도할 수 있는 경제중추로서의 기능을 확보하고 이에 북한을 접목시키려는 노력을 기울이는 것이 될 것이다.

한반도 냉전구조의 해체와 평화정착을 기조로 하는 대북 포용정책에 의한 남북경제공동체는 남북한간의 실질적인 제도가 존재하는 가운데 생산요소의 결합을 통한 공동의 번영을 목표로 하고 있다는 점에서 기능적 경제공동체를 지향하였다. 그러나 그동안 한국경제는 이와 같은 목표를 만족시킬 수 있는 열린 경제중추로서의 기능을 확보하는데까지는 이르지 못했던 것이 사실이다. 비록 아시아금융위기 이후 경제구조 개선 노력을 통해 체제유연성과 기업 및 금융구조 건전성을 어느 정도 개선할 수 있었으나, 경제중추로서 갖추어야 할 유형·무형의 자산을 축적하지는 못했다.

남북경협 확대는 '평화공존'의 기반 위에서 남북한 경제의 생산요소를 상호보완적으로 결합함으로써 북한경제의 회복과 남한경제의 재도약을 통해 동북아 신경제질서 구축과정에서 한반도경제가 주도적 역할을 수행할 수 있도록 하는데 기여하게 될 것이다. 또한 동북아시아 역내경제는 중국의 WTO 가입과 북러, 북일 관계의 개선을 계기로 하여 역내경제의 결합도 및 생산요소 이동성이 제고될 것으로 기대되는 바, 남북한의 경제관계가 역내 경제질서의 변화 방향과 조화를 이룸으로써 남한경제의 부담을 최소화함과 동시에 북한경제의 회복 속도를 가속화시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 동북아경제중심국가 건설 구상은 남북경협과 관련, 북한경제의 취약성과 남한경제의 부담을 감안하여 ① 주변국 시장 진출을 통한 남북경협사업의 수익성 보장, ② 주변국의 투자유치를 통한 남한경제의 부담 경감, ③ 남북한경제의 발전과 주변국의 국익의 조화를 통한 역내협력체계 구축, ④ 한반도경제의 국제경쟁력 제고를 위한 역내 생산요소의 적극적 활용 등의 요건을 충족시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이 과정에서 유의해야 할 정책적 고려사항은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 동북아 경제협력 및 대북정책의 안정적 추진을 위해서는 국민여론의 지지가 필수적이다. 북한 개혁 초기단계의 대북 경제지원이 궁극적으로 동북아 경제협력을 통한 한반도 경제의 재도약을 위해 장기적 투자효과를 가진다는 점을 명백히 보여줄 수 있는 남북한 경제협력과 동북아 경제협력 구상을 구체화한 종합 청사진을 제시할 필요가 있다. 특히 국민적 지지의 도출을 위해서는 대북정책에 대한 정치적 ‘합의’나 ‘타협’ 보다는 북한 체제 개혁의 가속화와 동북아 경제중심 건설 정책의 일환으로서 대북정책 수단의 파급효과에 대한 논리적·실증적 근거를 제시하는 것이 바람직하다.

둘째, 한반도의 지정학적 이점을 최대한 활용하여 남북한이 동북아 경제중심으로 발전하기 위한 기반구축 작업에 주변국가의 협력을 유도해야 할 것이다. 이를 위해서 중국·러시아·일본과의 인적·물적 연계망을 구축함으로써 한반도가 종합적인 정보·물류기지로 부상할 수 있는 여건 마련에 노력해야 하며, 이를 위해 북한과도 협력체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 동북아 경제협력과 남북경협 과정에서 중국은 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 중국 활용방안은 크게 ① 동북아 신경제 질서의 구축에 대비한 동북아 인프라망 연계, ② 북한 생산요소를 활용한 중국시장 진출, ③ 남북한 및 중국의 상호협력을 통한 중국자원의 공동개발, ④ 북한경제에 대한 중국으로부터의 투자유치, ⑤ 러시아 자원의 개발·가공 및 대중국 수출을 통한 부가가치의 창출 등으로 나누어 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 동북아 인프라 연계망의 건설은 한국이 경제적 중추로 기능하는데 결정적인 중요성을 가진다고 볼 수 있다. 특히 중국-한반도-일본을 잇는 인프라 연계축은 장기적으로 추진해야 할 중요한 과제이다. 중국과의 협력하에 중국경제와 한반도경제의 연계축을 크게 남한의 인천·군산과 상

하이·티엔진·칭다오·다리엔을 연결하는 해운과, 서울-평양-신의주-단동-선양을 연결하는 철도 수송망(TCR과 연계), 북한 나진-선봉지역과 중국의 훈춘-연지-창춘을 잇는 육로로 구분하고 단계적으로 확대·개선해 나갈 수 있을 것이다. 한편 수송망 확대·건설시 광통신망 연계 등 통신망 연결을 위한 기반시설을 동시에 구축하는 것이 바람직하다.

다섯째, 남북한 및 중·러·일간의 협력에 의한 천연자원 공동개발 및 활용은 동북아 역내 경제의 안정적 발전과 한국경제의 중추적 기능 확대에 필수적이다. 남북한의 안정적 에너지 공급을 위해 중국과 협력하여 지하자원 및 서해안 대륙붕을 공동개발하고, 전력계통을 상호보완적 기능을 감안하여 연결하며, 러시아 극동지역 천연가스 도입을 위한 가스관 설치 및 공동 원유공급선 확보를 추진할 수 있을 것이다. 이 과정에서 일본은 기술과 자본을 제공함으로써 천연자원 개발의 공동수혜자가 될 수 있을 것이다.

여섯째, 중국(홍콩 및 대만 포함)과 일본의 대북한 투자를 적극 유도하는 것이 바람직하다. 나진-선봉지역은 중국 훈춘-연지지역 경제발전을 위한 남한-일본-중국 동북지역을 연계하는 배후 물류기지로써 적합한 입지조건을 가지고 있을 뿐만 아니라 해안과 멀리 떨어져 있는 중국 동북3성 북부지역 주민들의 관광지로서 잠재력을 가지고 있는 바, 중국계 자본을 유치하여 동 지역의 개발을 촉진하고, 중국의 개혁경험을 북한에 전파할 수 있을 것이다. 한편 일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙 진출을 위한 거점 확보차원에서 대륙 진출을 도모하고 있으므로, 남북협력 하에 북한의 동해안 지역에 경제특구를 설립하는 등 ‘연안지역 발전 전략의 추진과 함께 일본의 투자를 유치하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

일곱째, 남북경협 발전 과정에서 주변국과의 협력틀로서는 주변국의

이해관계 조율과 북한의 수용가능성 등을 감안하여, 다자간 협의체와 남북한-해당 주변국간 3자 협의 채널을 동시에 활용하는 것이 바람직하다. 다자간 협의체는 역내 인프라 연계망 구축의 장기계획 입안 및 자원조달 방안 마련, 역내국가간 관세·비관세 장벽의 제거 등과 같은 역내 경제통합과 관련된 사안을 협의하는 데 적합하다. 남북한과 경험사업 관련국간의 3자 협의들은 남한의 자본·기술과 북한의 인력·자원을 결합하여 해당국에 진출하거나, 수출하는 경우 이와 관련된 세부사항 및 투자관련 사안을 협의 결정하기 위해 활용할 수 있을 것이다.

여덟째, 한국이 동북아 경제협력의 중추로 발전하기 위해서는 주변국을 포함하는 역내 경제협력체의 구성을 통해 역내경제교류의 제도적 장벽을 제거해야 할 것이나, 초기단계에서 강력한 역내경제 보호적 성격을 가지는 배타적 협력체의 표방은 여타 경제권 국가들의 견제 및 경계를 야기할 우려가 있으므로, 역내국가간의 협력은 개별사업(project)위주로 시작하여 점차 제도적 장치 마련 등의 단계를 거쳐 확대하는 것이 바람직하다.

## VIII. 동북아 경제중심 추진과 남북경협

김 영 윤

### 1. 서론: 동북아 경제중심 추진과 남북경협 문제

동북아 지역의 경제질서가 중국을 중심으로 빠르게 재편되고 있다. 우리 경제도 이에 발맞추어 새로운 발전전략이 모색되어야 할 상황이다.

국민의 정부가 추진하고 있는 동북아 경제중심 추진은 새로운 발전전략의 방편으로 한국이 처한 지리적 이점을 충분히 활용, 경제적인 성공을 얻을 수 있다는 신념에서 비롯된 측면이 강하다. 그러나 동북아 경제중심 건설이 실질적 추동력을 갖기 위해서는 남북경제협력이 활성화되어야만 한다. 지정학적으로 볼 때에도 한반도가 효율적인 물류 체계로 연결되어야만 한국의 동북아 지역 중심역할을 할 수 있다.

산업투자상의 측면에서도 마찬가지다. 한국이 중국 동북지방과 러시아 시베리아 극동지역에 진출하려고 해도 북한을 중계거점으로 활용하는 것이 바람직하다. 중계거점으로서 북한을 확보하는 문제는 남북한간의 경제협력을 요구한다. 그리고 경제협력은 경제적 이익의 창출을 전제할 때만이 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

본 장에서는 동북아 경제중심 추진을 위해 요구되는 남북경협이 어떤 방향으로 추진되어야 하며, 어떤 과제를 실현해야 할 것인가에 대해 논의하고자 한다. 먼저 동북아 경제중심 추진과 관련된 기존의 논의를 고찰한 후, 남북경협의 방향과 정책적 과제에 대해 언급하고자 한다.

## 2. 동북아 경제중심 추진의 의미와 요건

### 가. 동북아 경제중심 추진의 의미와 문제점

『동북아 경제중심 추진』의 의미에 대해서는 특별히 정립되어 있는 것은 아니나,<sup>310</sup> 일반적인 관점에서 보면 한국이 동북아 지역에서 경제적 중심국가로서의 역할을 하는 것으로 파악할 수 있다.

“동북아 중심국가론”은 그 표현이 담고 있는 취지<sup>311</sup>와는 달리 다소 오해의 소지를 안고 있는 것도 사실이다. 중심국가라는 표현이 영어로 Hub State(중추국가)를 의미<sup>312</sup>하는 것이라고는 하나, 이것이 『중심국가』라는 의미로 사용될 경우에는 “동북아의 만형국가”라는 상징적 의미까지도 포함

---

310 정부기구인 동북아 경제중심추진 위원회에서는 다음과 같이 그 개념을 정립하고 있다. “동북아경제중심 추진이란 (동북아) 평화와 공동번영의 선순환 구조를 확립해 나가는데 우선 경제적인 면에서 계기를 마련해 나가는 한편, 그 주도적인 역할을 우리가 담당하려는 것이다.” 국정홍보처, 『동북아경제중심 추진의 비전과 과제』 (서울: 국정홍보처, 2003), p. 15.

311 노대통령은 대통령취임사(2003. 2. 24)에서 “동북아에 번영의 공동체를 이룩하고, 이것을 다시 평화의 공동체를 만들어 가는데 있어 한국이 중심역할을 해나가야 한다”는 취지를 제시한 바 있다. 또한 동북아 경제중심추진위원회에서도 “동북아 경제중심 추진”이 패권주의적 개념이 아님을 언급하고 있기는 하다. 국정홍보처, 『앞의 책』, p. 16.

312 허브는 자동차 또는 수레바퀴의 중심부분을 가리키며, 중요한 일이 일어나는 곳으로 정의될 수 있다. 허브의 의미를 가장 쉽게 이해할 수 있는 사례는 허브공항이다. 가까운 두 도시를 직접 연결하는 항공노선은 없어도 좀 멀리 떨어져 있으나 여러 도시를 연결시켜 주는 허브공항을 거치면 저렴한 비용으로 두 도시를 왕래할 수 있는 바, 이것이 허브공항의 강점이라고 할 수 있다.

할 수 있기 때문이다.

바로 이 점 때문에 중국은 2003년 초 이미 외교라인을 통해 우리의 ‘중심국가’라는 표현에 대한 항의를 한국 정부에 전달한 바 있다. ‘중심국가’가 ‘패권주의적 이미지를 준다’라는 지적이 제기되자 참여정부도 이와 관련된 국정과제를 담당할 대통령직속 위원회의 명칭을 『동북아경제중심국가건설 추진위원회』로부터 『동북아경제중심 추진위원회』로 변경한 바 있다.<sup>313</sup>

그러나 『동북아경제중심추진』 또한 그 의미가 명확하지 않는 점도 있다. ‘동북아경제중심’이라는 표현 자체가 동북아 중심국가로서의 한국 건설이라는 의미 자체를 모호하게 만들어, 동북아 지역 자체가 세계경제의 중심이 될 수 있도록 노력한다는 의미로도 해석될 수 있기 때문이다.<sup>314</sup>

본 고에서 언급하고 있는 “동북아 경제중심 추진”은 “동북아 경제협력 중심 국가건설” 다시 말해 한국이 동북아 지역에서의 중추적 역할을 대신하는 의미로 사용하고자 한다.

## 나. 경제중심 추진 국가로서의 요건

다수 국가들 사이에 어느 한 국가가 경제적인 중심 역할을 하기 위해서는 먼저 다음과 같은 두 가지 요건이 기본적으로 충족되어야 할 것으로

313 『연합뉴스』, 2003. 3. 7

314 만약 『동북아 중심국가』라는 단어를 계속 살리는 동시에 그 의미를 한국의 중심역할에 맞추고자 할 경우에는 『동북아협력 중심국가』라는 단어로 표현하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 동북아 국가간의 협력을 위해 한국이 중심역할과 서비스를 제공하겠다는 의미로 받아들여질 수 있어 일본이나 중국의 반감을 해소할 수 있을 것이다.

판단된다.

먼저 ‘경제중심 추진’이 지역 통합적 차원에 기반을 두어야 한다는 점이다. ‘경제중심’이라는 표현이 기본적으로 지리적 기반을 전제하고 있는 바, 어느 한 국가의 경제중심 역할이 자신이 위치하고 포함된 지역적 기반을 바탕으로 있음은 당연하다. 동시에 ‘경제 중심적 역할’이 자국이 위치하고 있는 지역을 자국으로 수렴될 수 있도록 한다는 점에서 지역 통합적 관점을 띠고 있다는 것이다. 이렇게 볼 때, 『동북아 경제중심 추진』은 단순히 지역적인 의미로 구분되고 있는 ‘동북아’ 지역이 경제적으로 긴밀한 지역통합체를 형성하는 방향으로 전환되는 것을 의미한다고 하겠다. 이와 같은 요건이 성립하기 위해서는 동일한 구분의 지역적 기반을 갖는, 예를 들어 동북아 지역 또는 동남아 지역과 같이 같은 지역적 기반을 가지는 2개 이상의 국가가 존재해야 하며, 이들 국가 사이에 인적·물적 교류를 비롯, 산업과 금융, 관광 등의 분야에서 투자가 이루어지거나 이루어지게 함으로써 경제중심적인 역할을 파악할 수 있는 흐름이 존재해야 할 것이다.

그 다음으로 경제중심적 역할은 경제적인 힘(economic power)에 바탕하고 있다는 점이다. 만약 교역을 포함한 물류, 자본의 이동 면에서 A라는 국가와 같은 역내 다른 국가와의 연결 정도가 A국을 제외한 기타 국가간의 연결 정도보다 훨씬 강하게 존재하고 있다면, A국은 경제중심적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 이와 같은 경제적 연결도(連結度)는 일반적으로 경제수준, 바꾸어 말해 경제적인 힘에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 즉 높은 경제적 수준을 유지하는 국가가 일반적으로 주변국가와 높은 경제적 연결도를 가짐으로써 경제적 중심역할을 한다고 할 수 있다.

이런 점에서 볼 때, ‘경제중심지’라는 의미는 ① 해당지역의 경제활동이 높은 경제적 의존도를 가지고 있으며, ② 그 의존도가 해당 지역을 제

외한 외부 인접지역과의 상호의존도 보다 훨씬 높은 지리적 공간을 의미하는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

이와 같은 정의에 따를 경우, 경제중심지는 마산, 군산, 창원, 구미나 구로공단과 같이 한 국가내의 산업지역을 의미할 수도 있으며, 일본이나 싱가포르와 같이 국가단위나 유럽이나 북미와 같이 지역경제통합체(Economic Complex)까지도 지칭할 수 있을 것으로 판단된다. 중요한 점은 그와 같은 경제중심지가 정치적·행정적 국가영역에 한정되지 않고, 국가적 영역을 벗어나 확대될 수 있다는 것이다.

경제중심지에 대한 이론적 접근은 지리경제학 또는 지역경제학적 차원에서 다루어져 왔다. 경제중심 국가형성을 지역적 기반에 둔 경제 중심지(economic central place)로 파악할 경우, 그 이론적 근거는 경제지역형성과 관련된 분야에서 찾을 수 있다. 즉, 산업입지형성과 관련된 ‘중심지 이론(Central Place Theory)’이나 중력모형, 지역성장이론, 경쟁우위이론을 비롯, 중심부와 주변부 이론 등에서 찾을 수 있다.<sup>315</sup>

거시 경제적 차원에서의 경제중심지 이론은 교역과 관련된 중력이론(gravitation theory)에서 원용할 수 있는데 이 이론은 한 국가가 주변 국가들과의 수입 의존도를 중심으로 파악하고 있는 것이 특징이다.<sup>316</sup>

315 이희연, 『경제지리학』 (서울: 법문사, 1992), p. 360이하 참조

316 이에 대한 자세한 논의는 W. Christaller, *Die Zentralen Orte in Sueddeutschland*(1933), translated by C. Basin, *Central Places in Southern Germany*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1966); A. Weber, *Ueber den Standort der Industrien, 1909*, translated by C. Friedrich, *Alfred Weber's Theory of the Location of Industries* (Chicago, University of Chicago Press, 1929) 참조.

### 3. 동북아 경제중심 추진의 비전과 현실

#### 가. 동북아의 지리적 범주와 경제현황

동북아 지역은 현재 경제적인 주도세력의 변화와 역내협력 체제의 변화에 직면해 있다. 1990년대 중반까지 일본은 동아시아의 성장을 주도해 왔다. 또한 일본주도의 역내협력을 통해 각국의 공업화가 진전되어 왔으나, 중국이 WTO 가입과 함께 산업과 기업의 생산성 제고를 통해 거대한 시장으로서의 영향력을 확대해 나가고 있다.

「동북아」의 지리적 범주는 일반적으로 황해와 동해 연안의 6국 6지방(남·북한, 일본, 몽골, 중국의 동북3성, 러시아의 극동지역)을 포괄하고 있다. 동북아가 이보다 더 넓은 범위로 확대될 경우에는 러시아의 우랄산맥 동부지역인 동·서시베리아, 중국의 동북3성과 상하이북 연안지역(요녕성, 길림성, 흑룡강성, 내몽고, 허북성, 산둥성, 북경시, 강소성, 상해시)까지 포함할 수 있으며, 경우에 따라서는 그 대상 국가가 대만, 홍콩까지로도 확대 가능하다.

한국과 중국, 일본, 러시아 및 몽골을 포괄하는 동북아 지역의 경제가 세계경제에서 차지하는 비중과 위상은 대단히 높은 편이다. 이들 국가의 지역은 세계면적의 13%에 불과하나, 인구는 26%를 점유하고 있다. 경제 규모 면에서는 세계경제의 약 20%를 점유하고 있다. 또한 교역 면에서는 전 세계교역의 약 14%에 해당한다.

<표 VIII-1> 동북아 5국의 경제 및 교역 규모

	1991 <sup>1)</sup>			2001 <sup>2)</sup>		
	인구 (백만명)	GDP <sup>3)</sup> (억달러)	교역량 (억달러)	인구 (백만명)	GDP <sup>3)</sup> (억달러)	교역량 (억달러)
한국	43.3	2,952	1,541	47.6<1.1>	4,222<1.4>	2,909<1.9>
중국	1,158.2	4,061	1,358	1,271.9<1.1>	11,591<2.9>	5,098<3.8>
일본	124.0	34,888	5,515	127.1<1.0>	41,762<1.2>	7,524<1.4>
러시아	148.6	856	749	144.8<1.0>	3,100<3.6>	1,194<1.6>
몽골	2.2	8	2	2.4<1.1>	10<1.3>	11<5.5>
합계(A)	1,476.3	42,765	9,165	1,538.8<1.1>	60,685<1.4>	16,736<1.8>
전세계 (B)	5,385.0	237,811	71,009	6,133.6<1.1>	310,472<1.3>	123,064<1.7>
비중 (A/B,%)	27.4	18.0	12.9	26.0	19.5	13.6

주 : 1) 러시아는 1992년 기준, 2) < >내는 1991년 대비 증가폭(배), 3) 명목 기준

자료 : IMF, *World Economic Outlook* (2003. 4), IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook Database* (2003. 5), World Bank, *World Development Indicators 2003* (2003. 4)

<표 VIII-1>에서 보는 바와 같이 2001년 현재 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 동북아 역내 5개국의 명목 GDP규모는 전세계의 약 1/5, 교역량은 약 1/7을 차지(2001년 기준)하고 있다. 그러나 2010년에는 세계

GDP 비중의 27%, 세계무역비중의 30%로 급속히 확대될 것으로 전망된다.<sup>317</sup>

동북아 지역의 경제 및 교역규모가 확대됨에 따라 수출입 물동량도 지속적으로 증가되고 있다. 한·중·일 3국의 컨테이너 화물 물동량은 1991년 1천9백만 TEU에 달했으나 2001년에는 2.7배 늘어난 5천2백만 TEU를 나타냈으며, 전세계에서 차지하는 비중은 20%대를 유지했다.<sup>318</sup>

석탄, 석유 및 천연가스 등 중요한 에너지 자원이 풍부할 뿐만 아니라 이를 매개로 한 생산요소간의 높은 보완성이 역내 다자간 협력(일본의 첨단기술과 자본, 한국의 기술과 경제개발경험, 러시아의 풍부한 천연자원과 생산잠재력, 몽골의 천연자원 및 중국과 북한의 저렴한 양질의 노동력)을 촉진시키는 중요한 요인으로 작용할 수 있는 바탕을 제공하고 있다.

## 나. 동북아 경제중심 추진 정책의 구상과 내용

### (1) 정책구상의 전개과정

동북아 중심국가 건설은 이미 첨단기술의 일본과 경제강국으로 부상하는 중국의 틈바구니에서 살아남기 위한 대안으로 마련된 것으로 판단된다.

국민의 정부시 ‘동북아 비즈니스 중심국가 기본구상’이 발표(김대중 대통령 연두기자회견, 2002. 1. 14)된 후, 재경부는 “동북아비즈니스중심국가 실현방안”을 정책보고 자료로 작성, 이를 국민경제자문회의 겸 경제

---

317 IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook Database*, 2003. 5.

318 IMF, 같은 책,

정책조정회의에서 발표<sup>319</sup>했다(2002. 4). 본 정책보고서의 핵심은 한국을 동북아 물류 및 금융중심지로 개발하는 것이었다. 그 후 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현을 위한 세부실행계획(action plan)’이 확정(2002. 7. 24 경제장관간담회)<sup>320</sup> 되었으며, 참여정부가 들어서기 바로 직전 「경제자유 구역의 지정 및 운영에 관한 법률」이 통과(2002. 11)됨으로써 구체적인 실행단계에 들어서게 되었다.

‘동북아 비즈니스 중심국가’는 ‘비즈니스’를 빼 ‘동북아 중심국가’로 전 환되어 노대통령의 10대 대선공약의 하나인 “동북아 중심국가로의 도약”에 포함되었다. 대통령 당선 이후 대통령직 인수위원회에서는 곧바로 “동북아 중심국가 건설” 세부추진방안이 발표(2003. 1)되었는데, 이는 기존의 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’을 보완한 ‘동북아 경제중심국가 건설방안’을 담고 있는 것으로 동 방안에서는 IT 등 첨단산업, 물류, 금융중심지 육성을 동북아 중심국가건설의 주요 실천과제로 제시했다.

참여정부가 출범하면서 “동북아 경제중심 국가건설”은 새 정부의 경제 운용 방향으로 제시되었으며, 이의 추진기구로 청와대 직속의 「동북아경제 중심추진위원회」(위원장 배순훈)를 발족(2003. 3)시켰다.

319 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안으로 ① 물류중심기지화, ② 비즈니스 거점지역개발, ③ IT·디지털 미디어 인프라 구축, ④ 외국기업 경영환경 개선 및 외국인 생활여건 개선 등을 제시한 바 있다.

320 동북아 비즈니스 중심의 개념을 “동북아 물류중심지”와 “기업·금융의 동북아 거점”으로 구분하고 세부 과제로 중심 항만 및 중심 공항의 개발과 다국적 기업의 아시아 본부 유치, 동북아 금융중심지 건설을 계획하고 있다.

(2) 동북아 경제중심 추진 내용

참여정부 12대 국정과제의 하나로 제시되고 있는 동북아 경제중심 추진은 기본적으로 ① 국토의 균형발전과 산업발전 전략병행, ② 경제자유구역의 조성 및 금융 국제화, ③ 동북아 물류 중심기지 구축, ④ IT 등 첨단 산업·비즈니스 허브화, ⑤ 남북경제교류협력 촉진 및 대외환경 조성을 지향하고 있다.

이를 분야별로 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 인천, 부산·광양항을 동북아 물류중심지로 육성하는 것이다. 동북 물류중심지로의 건설은 인천공항의 확장과 함께 부산·광양항의 인프라를 확충하는 등 시급한 인프라 확충사업에 집중 투자하는 것을 핵심과제로 설정해 놓고 있다. 이는 동북아 물류중심으로서 상해, 싱가포르와의 경쟁 관계를 감안, 인천과 부산·광양을 물류 중심기지화하는 것이다. 이를 바탕으로 정부는 세계적인 물류기업을 한국에 유치하는 방안을 마련해 놓고 있다. 이를 위해 우선 다양한 혜택을 부여하는 한편, 물류산업기반을 강화하기 위한 제도적 개선 방안도 강구하고 있다.

둘째, 유리한 산업적 입지조건을 갖춘 지역을 경제자유구역으로 지정하는 것이다. 이를 위해 정부는 경제자유구역법 시행령을 제정하는 한편, 경제자유구역위원회 및 기획단 설치 등 경제자유구역 지정과 관련된 준비 작업을 추진하고 있다. 또한 경제자유구역에 대해서는 개별 중장기 개발계획을 수립하는 동시에 단계별·지역별 개발계획과 투자유치계획을 마련하고 있다.

셋째, 남북한간 긴장 완화를 통해 동북아 협력체제를 정착시키는 것이다. 남북한간의 긴장을 완화하기 위해서는 무엇보다도 남북간의 경제협력

이 중요하다. 경제협력이 남북간장을 완화시킬 수 있는 가장 효율적 수단 이 될 수 있기 때문이다. 따라서 정부는 국민의 정부 이후 추진 중인 경의 선과 동해선 철도·도로의 연결 및 개성공단 건설 등 제반 남북경협사업을 적극 추진함으로써 남북간의 긴장을 완화하고 이를 발판으로 동북아 협력 기반을 마련할 방침에 있다. 동북아 협력기반을 조성하기 위해서는 한·중·일 재무장관회의를 개최하는 등, 제도적 장치를 공고히 해 나갈 방침에 있다.

넷째, 산업 및 금융중심 허브로서의 경쟁력을 확보하는 것이다. 동북아 경제중심 실현을 위해 정부는 IT, 연구개발 등 지역별 핵심 산업을 육성, 동북아 역내에서의 비교우위를 확보하고 이를 기반으로 동북아 역내 네트워크를 형성, 한국이 물류, 비즈니스, 금융분야의 중심 역할을 할 수 있도록 계획하고 있다. 이를 실천하기 위해 기 언급한 경제자유구역을 중심으로 글로벌 기업의 아시아 본부 등 외국인 투자유치를 확대하는 한편, 관세지역의 확대와 국제물류지원센터의 설립 등을 추진하며 인프라 측면의 세계, 금융, 노사, 교육, 주거여건, 인터넷 등 기업경영환경과 생활환경을 개선하는 데 주력하고 있다.

<표 Ⅷ-2> 동북아 중심국가 건설을 위한 국정과제

분야	세부내용
국토의 균형발전과 산업발전전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천지역을 물류와 IT 등 첨단연구개발 집적지, 관광단지로 조성, 남쪽으로 기흥·남양만과 북쪽으로 개성공단과 연결 수도권 비즈니스 집적지로 발전</li> <li>- 부산지역을 물류와 부품소재 집적지로 조성, 북쪽은 울산, 서쪽은 사천과 연결, 동남권 비즈니스 집적지로 발전</li> <li>- 광양지역을 물류와 신소재 집적지로 조성, 동쪽은 사천, 북서쪽은 광주와 연결해 서남권 비즈니스 집적지로 발전</li> </ul>
경제자유구역 조성 및 금융 국제화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제자유구역을 동북아 비즈니스 거점지역으로 개발</li> <li>- 2007년까지 OECD수준으로 금융관련제도 선진화</li> <li>- 인적·물적 인프라 확충 및 금융센터준비위원회 설치</li> </ul>
동북아 물류 중심기지 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화물터미널, 활주로 확장, 제2연육교와 공항철도 등 인천공항 2단계 사업 2008년까지 완료</li> <li>- 부산신항과 평양항에 2011년까지 컨테이너부두 63척과 161만평의 국제물류단지 개발, 항만공사제 도입</li> </ul>
IT 등 첨단산업 비즈니스 허브화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천·수원간 첨단산업벨트를 R&amp;BD(기술개발 및 사업화) 기지화</li> <li>- 부산·경남 가야벨리를 동북아의 부품·소재 공급기지로 육성</li> <li>- 외국인 투자유치 위해 정부차원의 '외국인투자지문위원회(FIAC)' 신설</li> <li>- 한·중·일 FTA 체결 및 동아시아 전자무역공동체 형성</li> <li>- 용유·무의·제주도를 아시아 대표 관광지로 육성</li> </ul>
남북경제교류 협력추진 및 대외환경조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대 경험합의서 발효 등 남북한간 제도적 인프라 확충</li> <li>- 동북아 평화협력체 창설 추진</li> <li>- 분야별 재외동포 네트워크 구축</li> </ul>

자료: 기 발표된 자료 취합, 자체작성

## 다. 동북아 지역 경제중심 정책 실현여건과 과제

### (1) 동북아 경제중심 추진상의 문제점 및 정책 평가

참여정부의 동북아 중심국가 구상은 국민의 정부의 동북아 비즈니스 중심국가건설 내용보다 포괄적이며 광범위하다. 김대중 정부의 물류와 비즈니스 및 정보통신 분야뿐만 아니라, 금융 및 산업생산 분야까지도 망라 되어 있기 때문이다.

첫째, 인천을 중심으로 한 수도권은 IT 및 관광단지, 부산 중심 동남권은 부품소재, 광양 중심 서남권은 신소재 중심의 첨단산업 클러스트로 육성하려는 계획이다. 그러나 여기에는 자유경쟁시장 체계, 투명한 기업경영, 안정적 노사관계, 국제 대응능력을 갖는 고급 인력의 확보가 전제되어야 할 것이다.

둘째, 동북아 경제중심 거점으로의 성장을 위해서는 물류와 비즈니스의 기반이 되는 행정서비스 기능이 강화되어야 한다. 그렇지만 행정수도 이전에 따른 대내적 균형발전의 명분은 동북아 경제중심 역할이라는 대외 명분과 집중과 선택이라는 차원에서 상충 가능성이 존재하고 있다.

셋째, 동북아 중심국가 추진은 남북한 통합시대를 지향하는, 다시 말해 한반도 전체를 대상으로 하는 정책 추진이 요구된다. 그리고 이는 남북관계의 안정적 발전을 전제로 가능하다. 그러나 참여 정부의 동북아 중심국가 건설 구상에는 남북관계의 안정적 발전, 특히 북한 핵문제와 관련된 구체적 정책방향 설정이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 현실적으로 볼 때 남북협력을 통한 동북아 경제중심 추진은 한반도의 지정학적, 지경학적 기능이 충분히 발휘될 때, 이루어질 수 있을 것이다. 따라서 동북아 경제중

심 추진 구상은 남북경제협력과 서로 필요·충분조건의 관계에 있다고 할 것이다.

마지막으로 「경제중심국가」라는 국가정책 목표가 중국, 일본 등 주변 국가들과 불필요한 경쟁을 유도함으로써 동북아 경제협력을 오히려 저해할 수 있는 점도 감안할 필요가 있다는 점이다.<sup>321</sup>

## (2) 동북아 경제중심 추진의 일반적 여건

한국은 한반도의 지정학적 위치로 볼 때 동북아 지역의 협력을 유도할 수 있는 충분한 요건을 갖추고 있다.

우선 동북아 허브로서 부산항은 세계 제3~4위의 컨테이너항으로, 컨테이너 물량의 41%가 한국과 관계없이 중국과 일본, 미국, 유럽에 수출입하는 환적물이다. 또한 인천공항은 홍콩 「첵락콕」이나 싱가포르 「창이공항」과 비슷한 지역적 역할해, 3시간 이내 반경 인구 100만명 이상의 도시를 43개(인구 10억명)나 가지고 있을 만큼 넓은 배후시장을 가지고 있다. 따라서 남북한간의 협력이 뒷받침이 될 경우, 한국은 세계 최대의 소비시장인 중국 및 시베리아지역으로 이어질 수 있는 항로, 육로, 철도의 시착점이 될 수 있다.

그 다음으로 한국은 중국·한국·일본으로 펼쳐지는 동북아 협력권의 지리적 중심에 위치하고 있다. 경제발전 정도나 경제규모 면에서 중간적 위치를 점하고 있어 발전의 경험을 무난하게 양도·전수가 가능할 뿐만 아니라 동북아 패권국의 경쟁적 대결구도를 비껴갈 수 있는 중립적 위치를 점

---

321 오용석, 「동북아 경제중심 정책의 과제와 전략」 (2003), p. 2.

하고 있다. 이와 같은 점을 잘 활용할 경우 한국은 경제적으로 낙후되어 있고 정치적으로 폐쇄적 입장을 견지하고 있는 북한을 지역 협력체의 일원으로 끌어들이 동북아 지역 협력에 동참시킬 수 있을 것이다.

이상의 긍정적인 여건 외 다음과 같은 부정적인 여건도 고려할 필요가 있다. 동북아 경제중심 추진은 동북아시아 경제협력 강화를 통해 주변국가들이 서로 이익을 얻을 수 있는 윈·윈게임을 만들어 나감으로써 장기적 차원에서 경제적인 공동이익을 창출할 수 있어야 할 것이다. 그러나 다음과 같은 점, 즉 ① 역내 국가간 정치 이데올로기적 이질성, ② 정치·군사안보적 상황의 불균형과 불안정, ③ 중국경제의 급속한 부상에 따르는 역내 국가 이해관계의 상충, ④ 경제·기술력의 불균형, ⑤ 남북 분단에 따른 대륙으로의 연결 단절을 비롯하여 ⑥ 국내 기업의 노사관계, 교육, 외국인거주 환경, 각종 제도·규제 등은 동북아 경제중심 추진을 실현해 나가는 과정에서 문제점이 될 수 있기 때문에 이의 극복을 위한 노력도 병행해야 할 것이다.

### (3) 동북아 경제중심 추진을 위한 여건: 물류 및 금융분야 중심

#### (가) 물류분야

앞서 언급한 바와 같이 동북아 물류중심의 건설 과제로 정부는 인천, 부산, 광양을 중심공항 및 항만으로 개발, 국내외 물류네트워크를 구축하고 국제물류지원센터 설립 등 기본 인프라와 관련 제도를 정비하여 물류 전반의 경쟁력을 향상시키는 것을 제시하고 있다. 한국이 동북아 물류중심 지로서의 역할을 해낼 수 있기 위해서는 다음과 같은 여건이 충족되어야

한다.

첫째, 지역적으로 배후지역에 대규모 생산 및 소비시장이 존재하고 여러 지역으로 운송연결이 가능한 국제교통의 요지에 위치해 있어야 한다.

둘째, 화물 물동량을 충분히 수용할 수 있는 공항, 항만 등 인프라를 보유하는 동시에, 화물을 저렴하고 신속·안전하게 처리할 수 있는 효율적인 물류 서비스 체계가 구비되어야 한다.

셋째, 중앙정부, 지자체, 기업간 긴밀한 협조를 바탕으로 전문화되고 시장 친화적인 물류허브 육성정책이 추진되어야 한다.

넷째, 이상의 여건 외에도 다음과 같은, 즉 ① 외국어 및 물류분야 전문인력 양성, ② 유연한 노동시장 환경의 조성, ③ 기업 활동에 대한 규제 완화, ④ 외국인 투자기업에 대한 사후 서비스체제 확립 및 세제, 금융상의 혜택부여, ⑤ 편리한 생활환경과 국민의 의식수준제고 등과 같은 사회·경제시스템이 확보되어야 한다.<sup>322</sup>

일반적으로 볼 때, 한국의 물류여건은 동북아 중심에 위치하면서 중국을 배후지로 갖고 있어 지리적면에서는 유리하다. 인천공항, 부산·광양항은 동북아와 미주, 유럽을 연결하는 주요 간선항로상에 위치하고 있다. 특히 부산·광양항은 중국 북부 및 일본 서해안으로부터의 화물을 환적할 수 있는 최적지다. 공항 및 항만 시설 이용료도 주요 경쟁국에 비해 1.5배에

322 한국의 외국인 직접투자규모는 정부가 개방을 본격적으로 추진하기 시작한 지난 1998년 이후 계속 증가하다가 2000년부터 감소하고 있다. 2003년 상반기에는 5년 이래 최저의 수준으로 감소했다. 중국의 경우에는 2002년 527억 달러를 유치, 미국을 추월, 세계 최대의 투자유치국으로 부상했다. 상하이 지역의 경우 2003년 상반기 투자는 2002년에 비해 40% 이상 늘어난 61억 달러에 달했다. 산업은행, 『동북아 2003: 동북아 경제중심 건설을 위한 국가별 편람』, p. 739.

서 4배 이상 저렴할 뿐만 아니라,<sup>323</sup> 정보통신기술(IT)의 발달로 물류관리의 정보화가 양호한 편이다.

이상의 긍정적인 여건 외에도 북한을 활용한 물류기능의 확충 가능성도 충분하다. 북한은 남한지역을 유라시아대륙과 연결하는 유일한 육상운송거점이 된다. 따라서 남한의 물류기능을 획기적으로 보완 확충할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 남북한간의 연계 물류망이 구축될 경우, 남북한이 동북아 물류허브로서의 입지가 크게 제고될 수 있을 것이다.

물론, 북한의 물류기반이 취약한 점이 동북아 물류중심지로서의 부정적인 여건으로 작용하고 있음을 간과해서는 안될 것이다.

남한 또한 <표 VIII-3>, <표 VIII-4>, <표 VIII-5>에 보는 바와 같이 도로, 철도를 포함, 항만과 공항 등의 운송시설이 증가하는 물동량 처리에 부족하며, 복합화물터미널, 창고 등 물류기반시설도 크게 미비한 실정으로 물류중심지로서 기능하는데 장애요인으로 작용하고 있다.<sup>324</sup>

323 공항이착륙 요금은 B747, 395톤 기준, 인천이 2,192천원인데 비해, 일본가사 이 9,815천원, 홍콩첵락콧 4,679천원, 싱가포르 창이공항이 2,838천원으로 나타나고 있다. 건설교통부, 『한반도의 동북아물류 중심지화 방안』, 2001. 12. 항만이용료도 2002년을 기준으로 부산을 100으로 잡을 경우, 싱가포르 186, 대만카오슝 107, 일본고베 277, 홍콩 322 이다. 한국해양수산개발원

324 도로 부족에 따른 교통혼잡 비용은 1991년 약 4조 5천억원(명목GDP의 2.1%)에서 2000년에는 19조 4천 5백억원(명목GDP의 3.7%)으로 상승했으며, 철도부문도 화물 수송도 투자부진으로 1991년 16.0%의 국내화물 수송분담률에서 2001년 6.3%로 하락했다. 또한 화물의 입출고, 보관, 포장, 정보처리 등 일괄기능을 수행하는 핵심물류시설인 복합화물터미널은 민자참여 부진 등으로 수도권 및 부산권 이외 지역에서 신규건설이 지연되고 있다. 한국은행, 『동북아 물류허브로 발전하기 위한 남북경협 추진방안』, 2003. 6.

<표 VIII-3> 주요국 물류비 부담 수준 비교

	한국	미국	일본
명목GDP 대비 물류비 비중 (1999년 기준, %)	16.3	9.9	9.5
기업매출액대비 물류비 비중 (2001년 기준, %)	11.1	9.2	5.5

주 1) 1998년 수치  
 자료: 교통개발연구원 「국가물류비」, 2002. 6, 대한상공회의소, 「2002년 기업물류비 실태조사」, 2002. 12, Japan Institute of Logistics Systems, 2003. 4.

<표 VIII-4> 동북아 주요국가의 항만시설 규모 비교

항만	상가포르	홍콩	카오슝	고베	상해	부산	평양
컨테이너 선적수(개)	37(76)	26(49)	27(50)	37(47)	18(76)	21(51)	8(33)

주 ( )내는 2011년 추정치, 자료: 교통개발연구원

<표 VIII-5> 동북아 주요 국가 공항시설 규모 비교

공항	창이	첵랴콕	상해푸둥	간사이	인천
활주로 수(개)	2	2	1(4)	1(3)	2(4)
화물터미널 면적(만평)	14.2	9(53)	1.5(12.1)	5.6	4(13.9)

주 ( )내는 확장계획 완료시 규모, 자료: 한국해양수산개발원

국제적인 물류영업환경을 조성하기 위해서는 관련시설의 확충뿐만 아니라, 세계적인 물류전문업체(DHL, UPS, TNT, FEDEX 등)와 함께 다국적기업의 물류유통기지를 유치하여 종합물류서비스체제를 구축하는 것이 필요하다. 그러나 한국은 노사관계의 불안정, 기업활동 규제, 불편한 외국인 생활환경 등으로 기업활동 여건이 경쟁국에 비해 불리한 편이다.

북한을 둘러싼 정치·군사적인 불확실성도 동북아 경제중심 추진에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 북한 핵문제는 한국의 대외신인도 제고에 제한요인으로 작용하고 있다. 더 나아가 남북한간 경제협력은 대북 투자에 있어 실질적 진전을 기대하기 어렵게 만든다. 북한 핵문제가 상존하는 한, 외국기업의 투자기피가 계속될 가능성이 크기 때문이다.

#### (나) 금융분야

동북아 금융허브 건설과 관련하여 정부는 다음과 같은 계획을 수립해 놓고 있다.

첫째, 금융·외환시장을 21세기 동북아 국제금융의 중추로 육성하기 위해 2007년까지 OECD 수준의 금융관련제도의 선진화를 계획하고 있다.<sup>325</sup>

둘째, 금융산업의 발전이 실물경제의 발전으로 연결될 수 있도록 국내외 금융기관간의 경쟁을 유도하고 있는 한편, 금융감독 및 법체계를 정비하여 글로벌 스탠더드를 정착시킬 계획을 가지고 있다.

셋째, 금융시스템의 안정을 통한 국가위상과 안정성을 제고함으로써

325 청와대 홈페이지. <<http://www.president.go.kr>>.

역외시장으로부터의 자본유입을 촉진, SOC건설 및 확충을 위한 자금수요에 대처하는 계획을 가지고 있다.

넷째, 북한·중국·몽골·러시아 등 극동지역 개발을 주도해 한국의 국제적 위상을 제고하는 것을 계획하고 있다.

이상과 같은 계획과 연관시켜 볼 때, 향후 북한의 경제개발을 비롯하여, 중국의 서부대개발 및 러시아 극동지역의 유전·가스·삼림·농업개발 등과 관련, 동북아 지역 투자수요가 크게 증가할 가능성이 있다. 이에 원활히 대처하기 위해서는 동북아 금융허브 건설이 요구된다.

동북아 금융허브로 성장하기 위해서는 다음과 같은 정책추진이 요구된다. 먼저 외환자유화를 활성화하여 원화의 태환성을 제고시켜야 할 것이다.<sup>326</sup> 그러나 자본이동의 자유화가 금융의 체계적 위험(시장전체의 변동 위험으로서 경기변동, 인플레이션, 경상수지, 사회·정치적 환경 등 거시적 변수에 의해 영향을 받는 위험)으로 확산되지 않도록 금융감독을 강화하는 한편, 금융산업의 역량을 확대해야 할 것이다.

그 다음으로 자유로운 경쟁을 통한 금융기관의 경쟁력 강화와 함께 금융규제를 완화하여 해외금융기관의 국내진출을 유도해야 할 것이다.

#### (4) 동북아 경제중심 추진을 위한 정책적 과제

동북아 경제중심 추진을 위한 정책적 과제의 핵심은 동북 경제중심 추진을 위한 기반을 확보하는 일이다. 가장 중요한 정책 과제를 열거하면 다

326 비거주자의 원화증권발행, 원화차입 제한 등 자본거래와 관련한 다수의 규제가 잔존하고 있다.

음과 같다.

첫 번째로 현 시점에서 동북아경제중심의 건설이라는 국정과제가 왜 중요한 것인가를 설명하고 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다는 점이다. 여기에는 정부의 비전 제시 및 대국민 설득 노력과 함께 언론의 협조와 여론 선도노력이 중요한 관건이 될 것이다.

두 번째로 새로운 성장산업, 전략적 우위를 가진 산업의 발굴과 육성이 요구된다. 이를 위해서는 1990년대 이후 성장의 견인차 역할을 담당했던 정보기술산업을 지속적으로 발전시켜 나가면서 차세대 신성장의 동력이 될 신기술(다가능 복합칩, 차세대 디스플레이, 지능형 자동차, 연료전지, 탄소나노튜브, 생명복제, 신약디자인, 바이오칩, 생체인식 등)을 적극 개발하여 타 경쟁국과 비교 전략적 우위를 확보할 수 있어야 할 것이다.

세 번째로는 외국인 투자유치를 위한 경제자유지역의 지정과 개발, 물류, 금융, R&D의 거점화 전략이 상호 연계된 종합적 특구전략이 필요하다. 행정규제와 간섭을 최소화하고 각종 세제혜택과 교육, 의료, 노사관계 분야에서 합리적 여건을 제공하는 한편, 지역적 특성과 연계된 발전전략과 클러스터(cluster)화를 추구해야 할 것이다.

네 번째로 연구개발의 집중적인 투자, 첨단 및 핵심기술 분야의 인재양성이 요구되며, 이를 기반으로 기술혁신기반의 선진화와 국제적 네트워크를 강화하여, 질적·양적으로 제고된 외국인투자유치를 도모해야 할 것이다.

다섯 번째로 노동시장의 경직성을 완화, 합리적이고 선진화된 노사관계를 정립해야 할 것이다. 고착화된 제조업 중심의 기업 마인드, 낮은 세계화 수준과 높은 진입비용, 대입편향성 교육에 따른 전문인력의 양성 미흡, 강성노조 및 이익단체에 의한 사회의 구조적 갈등, 저효율 고비용 투자환경 등은 외자유치의 가장 큰 걸림돌이다. 따라서 노사관계의 선진화와

합리화를 위해, 노동시장의 사회안전망을 보완·정비하는 동시에 노동의 유연성을 확보해야 할 것이다.

여섯 번째로 동북아 경제중심 건설을 위한 정책과 전략이 실효를 거두기 위해 국가가 가지고 있는 내부 역량을 극대화할 수 있는 기본적 시스템의 정비가 이루어져야 할 것이다. 여기에는 정치·행정·언론·교육분야에서의 개혁이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 한반도의 평화정착과 함께 남북관계의 정상화를 도모하고 북한 경제의 발전을 위한 협력사업을 추진해야 할 것이다. 북한의 핵문제에 따른 남북 및 북미 갈등은 동북아 경제중심 추진에 불리한 면을 제공하고 있다. 또한 현 상태의 남북관계가 지속될 경우 남북한간의 경제적 격차는 더욱 커질 것인 바, 북한의 경제발전 문제를 근본적 차원에서 고려해야 할 필요가 있다.

이런 점에서 볼 때, 동북아 경제중심 추진과 남북경협이 지향점은 서로 다를 수 있다. 남북경협은 북한 경제의 발전에 목표를 두고 있지만, 동북아 경제중심 국가로의 건설은 생산성 향상에 두고 있다. 남북경협이 지원성 협력과 큰 연관을 가지고 있어 동북아 경제중심을 위해 투입될 재원이 남북경협에 투입됨으로써 효율적 경제중심 국가건설이 장애를 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북협력을 통한 북한 경제의 발전은 장기적 차원에서 또한 전체 동북아 경제협력 차원에서 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 북한과의 갈등을 경의선·동해선 연결과 개성공단건설에 따른 협력, 금강산 관광사업 등 남북협력사업을 통해 완화해 나간다면 동북아 경제중심 추진정책이 보다 큰 탄력을 받을 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 남북한 철도·도로망의 연결은 한반도 동북아 경제권 연계기능과 내륙관광연계축을 강화하고, 동북아 거점연결의 투자비용을 줄

일 수 있을 것이다. 이를 통해 동북아 지역 경제협력의 활성화가 이루어질 경우, 경제적으로 낙후되어 있는 극동러시아, 시베리아, 몽골지역의 개발과 시장확대가 이루어질 수 있으며, 이것이 역으로 북한지역 개발 및 남북경협을 활성화시킬 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것이다. 이와 같은 동북아 차원의 경제협력은 궁극적으로 북한으로 하여금 개방의 필요성을 인식케 함으로써 북한의 변화와 경제발전에 이바지 할 수 있는 요인으로도 작용할 것이다.

#### 4. 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경협의 방향과 과제

##### 가. 기본방향

동북아 경제중심 추진을 위한 남북경협은 기본적으로 다음과 같은 방향으로 이루어져야 할 것이다.

첫째, 북한을 남북경협과 동북아 역내 경제협력에 동참시켜, 한반도에 평화가 정착될 수 있도록 하는 것이다. 이 과정에서 남북경협은 동북아 경제협력의 수단 중 하나로 활용될 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 첫 번째 방안에서 한 걸음 더 나아가 남북경협 사업을 동북아 경제협력사업 차원에서 추진하는 것이다. 이는 북한의 인프라 시설 구축과 같은 남북협력사업을 동북아 국가들이 참여하는 동북아 협력사업으로 추진하는 것으로서 이를 통해 남북한간의 과도한 물류비를 절감하고 물적·인적 교류를 활성화하는 데 뒷받침할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 동북아 경제협력 사업에 남북이 공동 진출하는 것이다. 이와 관련하여서는 중국 러시아 철도노선 및 러시아 에너지 자원 개발, 러시아 가스

관의 남북한 통과 및 연결 등이 중요한 협력사업으로 부각될 수 있을 것이다.

요점적으로 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경협은 북한 핵문제의 평화적 해결을 통한 남북한간 신뢰형성이라는 바탕 위에서 남북경협을 활성화하는 것이다. 남북경협관련 제도적 지원장치의 조속한 시행 및 정착을 도모하고, 남북한간 운송망 연결·확충은 물론, 북한의 물류시설의 개선, 남북한 물류발전을 위한 공동협업체 구성·운영을 포함, 대북 투자지원을 위한 남북한 금융협력을 이루어내는 것이다. 그리고 이와 같은 남북한간의 경제협력이 성과를 거둘 수 있도록 역내국가들과 경제협력체제를 구축하는 방안을 모색하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

#### 나. 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경제협력의 과제

남북경제교류는 그동안 해상을 통한 수송에 의존, 비용과 시간부담 및 물동량 자체에도 큰 제약을 받아왔다. 따라서 남북간에 철도·도로 등 수송망이 연결될 경우, 남북경협사업의 활성화, 북한지역 발전, 남북한 산업구조 개편 등이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 더 나아가 남북간의 철도·도로가 중국·러시아와도 연결될 경우, 한반도는 동북아 물류거점으로 부상, 한국·일본-북한·러시아·중국·몽골·카자흐스탄·유럽지역간 이동·물량 및 시베리아 자원 및 노동력 이동의 통로가 될 수 있을 것이다.

이런 점에서 동북아 경제중심 추진을 위한 남북경제협력의 과제로서 중점을 두어 추진해야 할 분야를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 앞서 언급한 바와 같이 동북아 역내 철도·도로·통신시설 확충이 중요하다. 여기에는 TCR-경의선 연결, TSR-경원선 연결 등 남북한 도로·

철도 및 통신망 연결을 비롯하여 중국 연변-러시아-나진-청진간의 철도·도로 수송 루트의 연결을 들 수 있다. 이 경우 러시아와 흑룡강성의 수출화물을 나진항을 통해 중계 수출하는 것과 같은 사업이 크게 활기를 띌 수 있을 것으로 예상된다.

둘째로는 물류거점 및 물류·정보네트워크를 구축하는 일이다. 구체적으로 역내 수직·수평적 산업협력이 이루어질 수 있는 다기능 복합형 물류네트워크를 구축하는 일이다. 이와 같은 다기능 복합형 물류 네트워크는 관세자유지역 지정과 함께 국제물류지원 센터 설립 및 초고속인터넷 통신망 구축 등 관련 제도적 장치를 통해 효율적인 기능을 발휘할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째로는 남북한 경제협력사업의 활성화다. 가장 중요한 경제협력의 대상은 남북철도와 도로의 연결을 통한 동북아 물류와 국제교역의 획기적 개선, 개성공단 등 북한 내 공단건설 지원을 비롯하여 관광분야에서 남북한 관광협력을 통한 동북아 관광수요 창출, 설악산-금강산 연계 관광, 평양-서울관광의 동북아시아 지역과 연결 관광이 가능할 수 있도록 하는 일 이 될 것이다. 이와 동시에 동북아 금융허브로의 발전을 위한 금융분야의 남북경협도 중요한 사업 대상이 된다.

### (1) 남북한 물류 여건의 개선

남북한 물류분야를 개선하기 위해서는 남북간 단절된 철도 및 도로 연결 및 북한 지역에 물류거점을 개발하는 일이 시급하다.

먼저 남북한간 단절 구간은 철도의 경우 경의선, 경원선, 금강산선, 동해선 등 4개 노선, 도로는 국도 1호, 3호 등 6개 노선을 연결하는 작업이

다. 그러나 단절 구간의 연결은 우선 경의선 및 동해선의 수송가능을 보장하여 그 활용도를 크게 높인 다음, 이에 따른 물동량 추이 등 제반 상황을 종합적으로 검토, 필요한 노선을 추가하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 특히, 경의선·동해선은 북한의 특구지역(각각 개성공단 및 신의주와 금강산 및 나진·선봉)으로의 연결과 중국, 시베리아횡단철도와 연계 활용이 가능한 바, 양 노선을 중심축으로 남북한 물류망을 구축하는 것이 합리적일 것이다.

<표 VIII-6> 남북한간 단절된 철도 및 도로 현황

철 도			도 로		
노선 명	총거리 (km)	단절구간	노선명	총거리 (km)	단절구간
경의선 (서울-신의주)	486	문산-개성	국도 1호선 (목포-신의주)	497	판문점-개성 <sup>1)</sup>
경원선 (서울-원산)	222	신탄리-평강	국도 3호선 (남해-초산)	548	철원-평강
금강산선 (철원-내금강)	167	철원-내금강	국도 5호선 (미산-중강진)	512	화천-평강
동해선 (양양-원산)	193	양양-온정리	국도 7호선 (부산-온성)	514	간성-장전 <sup>2)</sup>
	-	-	국도 31호선 (부산-신고산)	650	양구-백현리
	-	-	국도 43호선 (연가-고성)	246	신철원-근동

1) 도리산~개성공단지역간 4차선 공사중(2003년 12월 현재)  
 2) 송현리~고성간 2차선 공사중(임시도로는 2003년 2월 개통), 자료: 건설교통부

두 번째로 경의선·동해선 철도·도로의 북한측 구간 보수 정비가 필요하다. 경의선 및 동해선의 물류기능이 제고될 수 있도록 노후화된 북측 구간 시설을 전면 개·보수하는 것이다. 그러나 이를 한꺼번에 추진하는 것은 경제적 부담이 크기 때문에 우선 경제적 효과가 큰 경의선을 중점 정비하는 것이 바람직하다.<sup>327</sup> 철도의 개보수는 레일, 침목, 전선 등의 교체, 신호체계의 자동화, 터널 및 철교를 보강하고, 도로의 경우에는 노폭 확장 및 포장, 교량보수 등을 추진하는 것이다. 다만, 북한 철도시설 정비는 철도가 대륙철도와 연계되어 있어 북한과 중국, 러시아간 철도협력을 도모, 이들 국가와 공동협력사안으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

세 번째로 이상의 남북한 연결 및 개선작업의 후속으로 북한 지역 물류거점 개발이 요구된다. 경의선·동해선과 연결되어 위치한 개성공단, 신의주, 나진·선봉 특구지역 및 남포, 원산, 청진 등 주요 항만을 화물보관·운송 환적 등 시설을 갖춘 물류거점으로 개발하는 한편, 남포, 원산, 청진, 나진항은 컨테이너전용 부두를 확충하고 하역장비를 개선하는 등 항만시설의 현대화를 추진해야 할 것이다. 장기적으로는 북한 지역내 물류거점과 남한내 주요 물류기지(인천공항, 부산항·광양항)를 연결하는 종합물류정보망을 구축할 필요가 있다.

## (2) 남북한 금융협력 추진

남북한 금융분야의 협력에는 남북간 결제제도의 구축, 북한의 금융기

---

327 동해선 철도의 경우 남한 단절구간인 강릉~청진, 포항~삼척간 총 280km를 건설해야 하는 문제로 남북한 구간이 완전히 연결되기까지는 오랜 시일이 소요될 전망이다.

관과의 상호교류, 북한의 국제금융기구 가입지원, 남북합작은행 설립 및 북한 지역에서의 금융기관 진출 등의 시안을 고려할 수 있다.

먼저 남북한간 결제제도 구축과 관련해서는 남북직접결제시스템을 도입하고 그 적용범위를 점차 확대하는 한편, 환결제 제도를 정착시켜 무역 대금결제 외 임가공료 및 투자자금 등이 환결제를 통해 송금될 수 있도록 할 필요가 있다. 직접결제제도 도입은 남북한 금융기관간의 교류협력은 물론, 금융부문의 시장경제 거래방식에 대해 북한이 적용할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이의 원활한 추진을 위해서는 먼저 남북한간 발효된 청산 결제제도를 적용하고, 남북한간의 교역을 직교역으로 전환·확대시킬 필요가 있다. 그러면서도 북한의 대금 미결제나 대월증가가 발생, 남한의 자금 부담이 커질 수 있음을 염두에 두어야 한다. 또한 청산은행이 대금결제를 보장하기 때문에 관련기업이 물품의 납기를 준수하는 일이나 품질관리를 소홀히 할 가능성도 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

두 번째로 북한의 금융기관진출 및 상호교류를 위해 다음과 같은 접근이 요구된다. 먼저 남북 금융기관간 인적교류를 추진하고, 금융인력의 상호방문, 금융기관간 업무자료교환, 금융 주제 토론회를 개최하는 등 교류협력의 범위를 넓혀나가는 것이 요구된다. 그 다음으로 북한지역에 은행대표사무소를 설치하고, 점차적으로 사무소 설치지역을 확대해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 이후 북한 진출 금융기관으로 하여금 대규모 협력사업에 대한 재정적인 지원이 이루어질 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이의 보다 효율적 추진을 위해서는 장기저리차관이나 연불금융지원이 가능한 공적 대외거래 전담은행과 공동으로 북한에 진출하거나 국내 민간상업은행의 북한 진출을 도모하는 것도 바람직할 것이다.

세 번째로 북한 지역내 물류시설 개선 등을 위한 재원 조달 방안을 강

구할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 방법을 동원할 수 있다. 먼저 남북한이 공동출자하여 합작은행을 설립하는 방법이다. 즉, 남북한 정부가 북한 철도·도로, 항만 등 SOC 사업에 대한 자금을 공급할 수 있는 은행을 설립하거나 남북한 금융기관이 합작으로 상업은행을 설립, 대북투자기업에 대한 프로젝트 파이낸싱 등 소요자금을 주선하는 방법을 동원하는 것이다. 그 다음으로 국제금융기구로부터의 차관도입을 추진하는 것이다. 여기에는 국제금융기구로부터 대북한 양허성 자금을 지원받기 위해서는 북한의 국제금융기구가입이 최우선 과제다. 뿐만 아니라 국제상업은행으로부터의 자금 유치를 위해서도 북한의 국제금융기구 가입은 크게 유효하다.

### (3) 동북아 산업허브로의 발전을 위한 남북경협

동북아 산업허브로의 발전은 본 지역에 풍부한 자원개발을 바탕으로 하는 경제협력이 이루어짐으로써 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 여기에는 우선 극동아시아 식량 및 임산·에너지 자원 개발이 목표가 될 수 있다. 즉, 시베리아 임업·농업·수산자원을 개발하고, 이르쿠츠크, 사할린 에너지 자원 개발 및 가스파이프라인 프로젝트 추진 등의 사업에 남북이 공동으로 참여하는 협력사업으로 발전시키는 동시에 극동러시아 지역 임산자원 개발 및 중국 동북지역에서의 공동 전력생산도 고려해 볼 수 있다.

그 다음으로 동북아 자원개발에 북한 지역을 포함시켜 추진하는 것이다. 대상지역으로는 두만강지역, 라진·선봉, 신의주 지역이 될 수 있다. 두만강 지역은 중국 및 러시아의 목재, 광물 등과 같은 천연자원이 풍부하다. 또한 본 지역들은 중국과 북한의 저렴한 노동력과 북한과 러시아의 부

동향을 이용할 수 있는 유리한 입지적 조건을 갖추고 있으며, 해운과 철도 망으로 일본, 한국, 유럽 등 거대시장과도 연결될 수 있는 장점을 가지고 있다. 다만, 대규모 소비지에서 멀리 떨어져 있으며, 현재 인프라 정비가 열악한 점이 장애요인이라고 할 수 있다. 그러나 이는 향후 동북아 경제협력에 따라 크게 변할 수 있다. 이런 점에서 본 지역을 동북아 지역 공동협력사업으로 유도할 수 있는 사업 대상지역으로 추천할 수 있는 타당성은 크다고 할 것이다.

마지막으로 북한의 경제특구와 상호보완성이 큰 남한 지역 클러스터를 경제 특구화하고 이를 거점으로 남북한의 특구가 연결되도록 정책을 추진하는 것이 유효하다. 북한의 경제특구가 남북한 산업지역으로 연결될 경우에는 한반도의 경제권이 『환동해경제권』과 『환황해경제권』으로 형성될 수 있도록 추진하는 것이 합리적이다.

#### 다. 남북경협이 동북아 경제중심 추진에 미치는 효과

남북경협은 동북아 경제중심 추진에 어떤 경제적 효과를 가져올 수 있을 것인가? 다음과 같은 파급효과를 염두에 둘 수 있다.

첫째, 물류비용의 감소를 가져올 것이다. 남한간 철도·도로가 연결될 경우 남북교역의 물류비용은 크게 감소될 것으로 예상된다. 2003년 말 현재까지 대북 교역은 해상운송이 유일한 수단으로 제3국 국적 선박 이용과 공해 통과, 수송시간 지연 등으로 물류비 부담을 가중시키고 있다.<sup>328</sup> 그

328 인천-삼포, 부산-나진외의 경우 각각 24시간 및 45시간 정도 소요(편도 기준).

러나 육로를 통해 직접운송이 이루어질 경우, 수송시간 단축 및 부대비용이 절감되어 물류비용이 해상운송보다 크게 감소될 것이다.<sup>329</sup> 물류비용의 감소는 대북 경제교류협력 관련업체의 수익성을 제고시켜, 남북교역 활성화에 크게 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 북한 경제발전의 기반을 마련할 수 있다. 북한 지역내 물류시설 개선을 위한 철도, 도로, 항만 등 사회간접자본에 대한 투자는 북한 경제 발전으로 연결될 수 있는 기반을 마련하는 것이나 마찬가지다.

셋째, 동북아 물류허브로서의 입지를 강화시킬 것으로 판단된다. 남북간 육상운송망이 구축될 경우, 동북아 주변국 연계 물류네트워크가 형성됨으로서 한반도의 물류입지가 크게 강화될 것이다. 동북아 역내 물류허브로서의 기능은 개성-평양-신의주간 도로(서해안축)는 중국을, 원산-나진간 도로(동해안축)는 중국 동북부 및 러시아를 연결하는 국제노선으로 이용되고, TCR과 TSR이 남북한 철도와의 연계됨으로써 중국, 러시아, 일본, 중앙아시아지역을 포괄하는 육상운송망이 구축됨으로써 크게 강화될 것이다.

#### 라. 문제점 및 현 단계 제약요인

동북아 경제중심 추진을 위한 남북협력사업의 추진에 있어서는 다음과 같은 문제점과 제약요인을 고려해야 할 것으로 판단된다.

무엇보다도 먼저 북한이 당면하고 있는 경제난에 따른 사회간접시설의 미비가 동북아 경제중심 추진을 제약하는 요인이라고 할 수 있다. 북한의

329 인천-남포간 해상운송요금은 TEU당 700~800달러 정도이나, 철도운송 전환 시 TEU당 200달러 내외로 절감되고 수송시간도 절반 이하로 단축 가능하다.

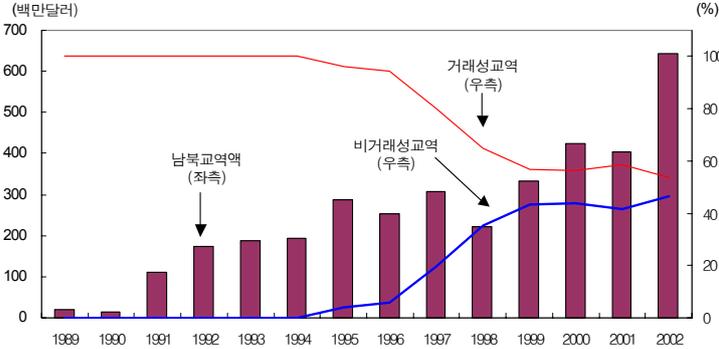
사회간접자본은 경제난에 따른 투자재원 부족 등으로 상당히 열악한 실정이다. 철도가 주 운송수단이나 전 노선의 98%가 단선이며, 전력부족, 수동식 신호체계, 노반불량 등 노후화로 인해 수송능력이 크게 저하되어 있다. 도로 역시 시설, 운영 및 관리 면에서 제대로 기능하지 못하고 있다.<sup>330</sup> 대부분의 항만시설이 소규모일뿐만 아니라 크게 노후화되어 있다. 청진, 남포, 홍남, 원산, 나진, 선봉, 해주, 송림과 같은 주요 무역항의 경우 컨테이너를 처리할 수 있는 전용부두가 없다. 또한 항만과 내륙을 잇는 연계 수송망의 미비로 항만을 통한 화물운송에 많은 시간이 소요되고 있다. 이와 같은 북한의 인프라시설 부족과 노후화는 동북아 경제중심 추진을 위한 남북 경제협력에 막대한 지장을 초래할 것이며, 이를 극복하기 위해 많은 시간적 부담을 요할 것이다.

두 번째로는 대북 경협사업이 활성화되지 못하고 있는 것도 동북아 경제중심 추진의 제약요인이라고 할 수 있다. 남북한간의 물류망 구축은 양 지역간 활발한 경제교역이 전제되어야 하나, 남북 교역과 경협사업은 2003년 말 현재 3대 사업(남북철도·도로연결사업, 개성공단거설, 금강산 관광사업)을 제외한 사업은 전무하거나 실질적인 진전이 이루지지 못하고 있는 형편이다. 남북교역은 비거래성 교역이 상당부분을 차지(2003년 상반기 47%)하고 있으며, 거래성 교역도 위탁가공 생산을 위한 섬유류(반출)와 북어 등 수산물 및 임가공 섬유제품(반입) 등 일부품목에 편중되어 있다.

---

330 도로 포장률은 4% 정도에 불과하며, 노폭 5m 이하의 도로가 전체의 65%를 차지하고 있다.

<표 VIII-7> 남북교역액 및 거래성·비거래성 교역 비중 추이



자료: 통일부

대북투자는 (주)대우의 남포공단 합영사업(1992. 10)을 시작으로 2003년 12월 말 현재 경제협력사업자 승인은 55건, 경제협력사업 승인은 26건에 달한다. 총 투자예정금액은 330백만 달러(경수로 건설관련 제외, 경제협력사업 승인기준)이나 실제 투자가 실행된 금액은 196백만 달러로 59.3%에 그치고 있다. 대북투자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 금강산 관광사업<sup>331</sup> 제외시 투자예정금액은 102백만 달러, 투자실행금액은 45백만 달러에 불과(진도율 44.3%)하다. 주 투자분야는 섬유 임가공, 자동차 조립, 가전제품 제조, 소프트웨어 개발 등이나, 경수로 건설공사를 포함, 현재 대부분의 사업이 중단된 상태라고 할 수 있다.

331 2003년 4월말 현재 금강산 관광사업의 투자예정금액 규모는 2억 2,700만달러 (총 투자예정금액의 69.0%)이며 지금까지 투자된 금액은 1억 5,000만 달러 (총 투자실행금액의 66.1%)다.

<표 VIII-8> 대북 투자 추이

(단, 백만달러)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 1~4 월	누계
경제협력 사업자 승인(건)	6	4	16	13	2	1	6	3	1	53
경제협력 사업 승인(건)	1	0	5	9	1	2	5	2	0	25
분야별 투자예정금액										
제조	5.1 (0)	0 (5.1)	3.1 (0)	0 (0.6)	0 (5.2)	55.4 (2.8)	29 (14.3)	0.5 (4.4)	0 (1.4)	67.0 (33.8)
정보통신 기술	0 (0)	0 (0)	0.1 (0)	0 (0)	0 (0)	0.7 (0.3)	7.0 (1.4)	0.7 (1.5)	0 (0.4)	8.5 (3.6)
금강산 관광사업	0 (0)	0 (0)	5.8 (0.9)	96.0 (0.2)	45 (118.3)	0 (16.6)	87.1 (11.5)	0 (2.7)	33.9 (0)	227.3 (150.3)
기 타 <sup>3)</sup>	0 (0)	0 (0)	0 (0)	6.7 (0.6)	0 (1.4)	0 (1.9)	20.1 (0.4)	0 (3.5)	0 (0)	26.8 (7.9)
계	5.1 (0)	0 (5.1)	9.1 (0.9)	102.6 (1.4)	45 (124.9)	56.1 (21.7)	117.1 (27.6)	1.2 (12.1)	33.9 (1.8)	329.6 (195.6)

주: 1) 경수로건설관련 지원 제외, 경제협력사업 승인 기준

2) ( )내는 투자실행금액

3) 농수산물 가공 등, 자료: 통일부

남북경협이 활성화되지 못하고 있는 이유는 남북경협에 임하는 북한의 비합리적 거래관행, 열악한 투자환경 등을 비롯, 대북 경협사업에 대한 수익성 미흡, 투자에 대한 제도적 장치의 미비, 복핵 문제 등으로 인한 남북경협에 대한 불확실성 증대 등에 있다고 볼 수 있다. 여기에는 경협사업 참여업체들에 대한 북한의 웃돈 요구, 정치·군사적 사안에 따른 사업 중단 위험성, 접촉창구 제한에 따른 신속하고 원만한 협의 및 상담의 어려움 등도 포함된다.

세 번째로 투자재원의 조달도 큰 문제로 제기될 수 있다. 북한의 철도, 도로, 항만 등 운송시설 개보수 및 물류기지 건설 등에 소요되는 투자비용의 조달은 동북아 경제중심 추진에 상당한 애로요인으로 등장할 것임에 틀림없다.<sup>332</sup> 중국, 러시아, 일본이나 또는 국제금융기구 등으로부터 지원협력이 이루어지지 않는 한, 투자자금 조달은 크나큰 어려움에 직면할 것으로 예상된다.

일반적으로 북한지역의 철도, 도로, 항만 등 물류시설 개선을 위한 재원조달방안으로는 남북협력기금 활용, 프로젝트 파이낸싱, 국제금융기구로부터의 자금지원 등을 생각해 볼 수 있다. 남북협력기금은 총 3조 4,876억원(2003.7)이 조성되었으며, 이중 사용액(1조 2,337억원) 및 대출잔액(1조 3,999억원)을 제외한 가용금액은 8,540억원 정도다. 동기금은 경협사업 외 인도지원사업, 인적교류, 문화체육행사 등 지원분야가 많아 대북 SOC 투자지원 용도로 사용하기에는 부적절하다. 따라서 별도의 사회간접

332 북한지역 인프라 시설에 대한 투자와 관련, 철도의 경우, 복선화 등 신규건설을 제외한 개보수 공사비용만 대략 5조 1,240억원 정도로 추정(개성-신의주 구간 411km 및 시베리아철도 연결구간 875km를 대상. 안병민, 『남북철도 연결의 경제적 파급영향과 정책과제』 (2002. 12).

자본 지원기금을 설립하는 보완책 강구가 필요하다.

## 5. 결론 및 정책사항

동북아 경제중심 추진을 위한 남북경협은 다음과 같은 정책적인 점들을 충분히 고려하여 추진되어야 할 것이다. 무엇보다도 역내국가간의 경제협력이 이루어지는 바탕에서 그리고 남북관계개선과 경제협력을 위한 제도적 장치가 구축되는 가운데서 이루어져야 할 것이라는 점이다. 이에 더해 본 연구의 중심 논의가 되고 있는 경제협력과 안보문제가 조화와 병행을 이루면서 추진되어야 할 것이다.

### 가. 역내국가간 경제협력 증진

역내국가간 경제협력 증진을 위한 방안 마련은 궁극적으로 한국의 동북아 경제중심 추진에 주도적인 역할과 직접적인 관계를 가지고 있다는 점에서 대단히 중요하다.

역내국가간 경제협력증진을 위해서는 다음과 같은 정책과제의 추진이 요구된다. 첫째, 중국, 러시아를 자국철도와 남북한철도와의 연결사업에 참여할 수 있도록 유도하는 한편, 교통-운송망 연결과 같은 공동의 프로젝트를 역내국가간 경제협력사업으로 추진하는 것이다. 동북아 교통망 연결은 중국으로 하여금 동북 3성(요령성, 길림성, 흑룡강성)과 한국, 일본간 육상운송로를 확보하는 의미를 갖게 한다. 러시아는 극동지역의 개발을 촉진할 수 있는 이점이 있다. 따라서 이들 국가들에게 남북한과 대륙을 연계하는 물류망 구축이 북한을 동북아 물류체계에 통합시킴으로써 역내 물류

흐름의 활성화를 통한 경쟁력 제고에 기여할 수 있다는 점을 설득할 필요가 있다.

둘째, 동북아 역내 협력 증진을 위한 사업별 협의기구의 설립하고 한국이 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 본 협의기구는 동북 경제협력 사안을 협의·추진하는 협력기구로서 기능하면서, 동북아 역내 산업·정보기술 에너지분야의 협력사업을 추진할 수 있는 매개 역할을 담당해야 할 것이다. 이와 관련 구체적인 사업으로는 동북아개발은행 설립하여 동북아 경제협력 프로젝트 지원하거나 북한 경제발전을 위한 재정을 확보하는 일이 될 수 있다. 이를 성사시키기 위해서는 대주변국 대북 외교 강화 및 국제적 협력을 유도하고, 역내 국가의 경제, 체제, 역사, 사회 환경을 면밀히 파악 분석, 이를 경제적 이익창출을 위한 시장수요로 연결시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 협력기구 구성의 연장선상에서 남북한과 중·러·일간의 협력을 도모할 수 있는 동북아 역내의 다자간 경제협의체의 구성을 추진하는 것도 의미있는 일이 될 것이다. 동 협의체를 통해 북한지역을 포함한 동북아 물류운송체계를 구축하고, 북한·몽골 등 저개발 국가의 인프라를 확충하는 동시에 자원의 공동개발 및 이용 및 산업분야의 협력을 지원하기 위한 금융협력방안을 논의할 수 있을 것이다. 경제협의체 운영과정에서 남북한은 동북아 경제권내 남북 경제공동체 형성하는 방안을 마련, 상호 경제적 성과와 이익을 창출할 수 있는 방안을 모색할 수도 있을 것이다. 남북한 경제공동체는 북한의 대내개혁 및 대외개방 유도, 북한의 대외시장 지향적 수출산업을 육성을 포함한, 북한 체제의 변화를 촉진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 동북아 역내 시장 진출을 위한 자체 산업·기술 강화 및 역량을 확보하는 동시에, EU 등 해외투자 유치를 통한 국제 산업협력을 강화해야

할 것이다. 이를 위해서는 정보화를 통한 저비용·고효율의 투자환경을 창출하고 무역, 산업, 금융, 서비스 분야의 국제실무 및 법무 능력을 겸비한 인적자원의 육성을 지원하는 동시에 경제협력 및 투자를 위한 One Stop 서비스체제의 확보 등 제도적 장치도 마련해야 할 것으로 판단된다.

넷째, 산업과 물류 문제를 체계적으로 연결시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 동북아 경제중심 추진의 가장 중추적 기능은 물류다. 효율적 물류가 산업 발전의 원동력으로 작용할 수 있다. 효율적 물류 기능의 확보는 정보기술(IT)와 직접적으로 연결되는 바, 물류의 정보화와 현대화를 통한 생산성 제고에 주력할 필요가 있다.

#### 나. 남북관계개선과 경협외 제도적 장치 구축

대북 경제협력 기업을 뒷받침하는 제도적 장치를 정착시켜 안정적인 남북경협 토대를 구축하는 것도 중요하다. 먼저 남북한간 기 발휘된 남북경협을 위한 제도적 장치(남북경협 4대 합의서)를 통해 교역 및 투자와 연관된 문제를 해결하고, 경협사업 기업의 안전한 영업활동을 보장할 필요가 있다. 두 번째로 남북한간 육상 및 해상운송을 제도적으로 보장하기 위해서는 기 합의한 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」<sup>333</sup>와 「남과 북사이의 해상운송 및 항만분야의 발전과 상호협력을 도모하기 위한 해운합의서」<sup>334</sup>의 조속한 발효가 요망된다.

333 남북간 차량운행 안전보장, 「남북도로운영 공동위원회」구성·운영, 차량운행 절차와 방법, 차량운행의 상호통보, 안전운행을 위한 정보교환, 탑승인원 및 적재화물 제한, 통행료 납부의무, 사고처리 방법, 손해배상 및 차량고장시 조치 방법 등을 규정.

세 번째로는 지역경제협력체내 투자를 활성화하기 위한 투자 지원 장치가 필요하다. 투자 지원 중에서도 금융차원의 지원은 투자결정에 핵심적인 역할을 할 수 있다. 여기에는 유럽의 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB), NAFTA 이후 설립된 북-미개발은행(North American Development Bank: NADB), 범미주 경제통합을 촉진한다는 목적을 갖고 있는 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IADB) 사례를 면밀하게 분석, 역내 투자를 위한 교훈을 얻을 수 있어야 할 것이다. 동북아 역내 투자 추진을 위한 금융지원 방안으로는 각 국가별 투자관련 금융기관의 지원내용을 확대하는 것을 비롯하여, 동북아 경제협력에 부합하는 투자를 각국의 투자지원 대상사업에 포함시키고 그 규모를 확대하는 것을 들 수 있다.<sup>335</sup>

#### 다. 북한 핵문제의 해결

남북관계 개선과 관련하여 현 시점에서 가장 중요한 문제는 북한 핵문제의 긍정적 해결이다. 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 정치 분야를 포함한 여러 차원에서의 접근이 가능하나, 동북아 경제중심 추진과 연관시켜 조망할 경우에는 북한 핵문제와 남북 경제협력 방안을 연계하여 북한과 미국을 비롯한 국제사회에 제시하고, 핵문제 해결을 위한 대북 정책이 국민

334 남북간 해상항로를 민족내부의 항로로 인정하고 남북항만간 선박운행에 필요한 절차, 해양사고시 상호 협력, 선박의 통신보장, 선박운행관련 정보교환 및 기술교류, 남북 해사당국간 협의기구 구성·운영 등을 규정

335 이성봉 외, 「동북아 경제협력: 투자협력」 (대외경제정책연구원, 1999), pp. 53-63.

적 동의와 공감대를 형성시킬 수 있어야 할 것이다.

#### 라. 남북경제협력과 안보문제

남북 경제협력은 그 자체가 가지는 경제적 중요성은 인정되나, 궁극적으로는 국가안보에 이바지할 수 있어야 한다. 안보문제와 경제협력을 통한 남북관계개선은 서로 밀접한 연관성을 가지고 있기 때문에 안보문제가 해결되지 않는 한, 남북관계의 근본적 개선이나 제도적 발전은 기대하기 어렵다. 또한 남북경협을 통해 이루려는 경제공동체형성, 이질성 완화, 경제적인 이익의 확보 등도 국가안보에 순기능적인 차원에서 이루어져야 한다.

현재 남한은 대북 평화변영정책을 고수하고 있는 상황으로 북한의 안보위협에 대응해야 하면서도 남북경제협력을 강화해야 하는 상황에 직면해 있다. 북한이 현실적으로 안보를 위협할 수 있는 대상이면서도 공존을 모색해야 하는 이중적 대상으로 존재하고 있기 때문에 남북 경제협력은 한반도 평화체제 실현을 위한 ‘소망적 과제’로서 계속 수용할 수밖에 없는 당위성을 던져주고 있다. 따라서 북한이 경제협력사업에 임했을 경우 적극적으로 응하고 지원할 수밖에 없다.

반면, 북한도 남북관계변화에 따라 이중적 안보환경에 직면하게 될 것으로 예상된다. 대남 경제협력을 통해 자본주의적 사상요소의 침투기회가 증대됨으로써 대내적 안보가 위협받는 상황이 발생할 수 있다. 경제협력이 활성화하는 과정에서 남한정부에 대한 주민의 적대심을 확대재생산하는 정책에 상당한 부담을 안게될 것이다. 따라서 북한은 안보 대상을 현실화시켜 나가는 동시에 내부 안보위협요소의 증기를 억제하기 위해 남북관계변화를 김정일이 주도하고 있음을 과시하면서, 남북관계에서 새로운 정치적

카리스마를 만드는 계기로 활용하려고 할 것이다. 이를 바탕으로 북한은 대남 경협을 통한 경제적 실익을 확대시켜 나가려고 하는 한편, 이에 따르는 안보적 부작용은 최소화할 것으로 판단된다. 요점적으로 남북경협에 대한 북한의 정책적 방향은 북한의 대내안보와 밀접한 관계 속에서 추진될 것이라는 점이다.

이상과 같은 상황에서 남한 정부가 고려해야 할 점은 ‘안보강화’와 ‘경제협력 활성화’가 상호 모순되고 상충되는 과제인 것처럼 비쳐져 인식의 혼란이 야기되는 분위기가 창출되지 않도록 하는 것이다. 경제협력보다 안보를 더 강조할 경우, 남북관계가 진전되지 않는 상황에 직면하기 쉬우며, 경제협력을 강조할 경우에는 대북 경계심 이완에 따른 허구의 평화분위기가 조성될 수 있다. 이와 같은 과정에서 만약 남북관계진전에 배반적 상황, 예를 들어 북한의 잠수함 침투나 서해 교전과 같은 도발이 발생할 경우, 정부가 정책추진에 자신감을 가지지 못하고 혼란을 불러일으킬 수 있기 때문이다.

이런 점에서 남한 정부의 정책적 방향은 다음과 같이 설정해야 할 것으로 판단된다.

첫째, 대북 정책 추진의 불확실성, 불안정성을 제거하기 위해 국가 정책의 우선 순위를 명확히 해야 할 것이다. 평화변영정책을 통해 국가안보가 위협을 받을 수 있다면 평화변영정책은 그 자체로서 의미가 없다는 점을 명확하게 인식할 필요가 있다.

둘째, 북한의 태도와 상황을 예의 주시하고 예상방향을 정확히 분석하는 동시에, 안보·경협정책 추진에 있어 북한 변수를 신중히 고려하는 것이다. 안보위협문제가 부각될 경우에는 재발방지와 북한의 인식변화를 촉구하기 위해서라도 경제협력이 다소 위축되는 상황이 발생하더라도 강력하고

도 단호한 대응이 있어야 할 것이다.

셋째, 대북 경협을 통해 나타날 수 있는 안보 부정적 효과를 북한의 대남 경협자세를 바꿀 수 있는 전략으로 활용해야 할 것이다. 여기에는 남북경협을 정치적 카드로 만들어 남북대화 및 정치·군사 분야의 합의서 도출에 사용함으로써 북한의 자세변화를 추구할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 제4부 종합추진방안

IX. 포괄적 추진전략 ..... 박종철

## IX. 포괄적 추진전략

박 종 철

동북아안보·경제협력은 안보분야와 경제분야에서 여러 방안들을 병행 추진함으로써 동북아의 평화와 발전을 위한 틀을 만드는 것을 목표로 한다. 동북아안보·경제협력을 구축하는 데에는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다.

첫째, 동북아안보·경제협력에 어떤 이슈들이 포함되어야 하는가 하는 문제이다. 동북아지역의 안보협력 이슈는 북한핵문제, 동북아지역의 군비통제, 동북아다자안보협력체 구축이다. 그리고 동북아경협은 남북경제공동체 추진과 동북아경협력체 건설에 대한 것이다.

둘째, 동북아안보·경제협력을 어떤 수순으로 추진할 것인가 하는 것이다. 동북아안보·경제협력은 실현가능성, 파급효과 등을 감안하여 단계적으로 추진되어야 한다. 대체로 1단계에서는 협력증진을 위한 여건을 조성하고, 2단계에서는 실질적 협력을 확대하고, 3단계에는 제도화를 지향해야 할 것이다.

셋째, 동북아안보협력과 경제협력의 우선순위 또는 상호관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 것이다. 동북아에서 일차적으로 경제협력을 증진시키고 이를 통해 긴장을 완화하고 안보협력의 여건을 조성하는 것이 바람직하다. 그러나 동북아의 신뢰결여와 북한핵문제, 군비경쟁 등 안보불안요인을 감안할 때, 동북아안보협력이 추진되지 않는 한 동북아경제협력에는 한계가 있다. 따라서 동북아안보협력과 동북아경제협력은 동시병행적으로 추진

되어야 한다.

넷째, 상호협력의 실질적 증진과 제도 및 규범의 제도화간의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 것이다. 예를 들면, 북핵문제 및 군비통제를 위한 실질적 조치이행에 우선순위를 둘 것인가 아니면 동북아다자대화의 제도적 틀을 만드는데 중점을 둘 것인가 하는 것이다. 또한 경제협력에 있어서도 무역 및 경험의 증진을 통해 시장의 통합(market integration)을 우선적으로 추진할 것인가 아니면 경제협력기구의 건설을 중시하는 제도적 통합(institutional integration)을 우선적으로 추진할 것인가 하는 것이다. 안보문제나 경제문제에서 바람직한 것은 대화와 협력의 증진으로 인해서 실질적인 규범과 제도가 자연스럽게 정착되도록 하는 것이다. 그러나 안보협력의 증진과 시장통합에만 의존할 경우, 통합과정에서 발생하는 문제들을 해결하지 못할 뿐만 아니라 통합과정에 오랜 시일이 걸리게 된다. 따라서 협력 및 상호관계의 증진을 촉진함으로써 통합의 여건을 조성하는 한편, 명시적인 규범 및 제도의 건설을 통해 제도화를 지향하는 노력이 병행되어야 한다.

이러한 점들을 고려하여 다음에서는 동북아안보·경제협력의 분야별 추진전략과 단계별 추진전략을 종합적으로 제시하고자 한다.

## 1. 분야별 추진전략

### 가. 북한 핵문제의 평화적 해결

평화번영정책의 추진을 위해서는 우선 안보현안인 북한 핵문제의 평화적 해결이 긴급하다. 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 우선 북한 핵 불용

원칙을 견지해 나가야 한다. 북한의 핵 개발은 한반도의 평화와 동북아 안정을 위협한다는 점에서 허용될 수 없다. 북한은 NPT 체제에 복귀하고 「국제원자력기구의 안전조치협정」을 지켜 나가야 하며, 북한은 핵무기 개발과 핵재처리시설 및 우라늄농축 시설 보유를 금지한 「한반도비핵화공동선언」을 준수해야 한다.

둘째, 북한 핵문제는 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다. 북한 핵문제 해결과정에서 발생할 수 있는 긴장은 한반도 및 동북아질서에 부정적인 영향을 미친다. 특히 군사적 해결방법은 한반도에 엄청난 재난을 가져올 것이다. 따라서 다자대화와 남북대화 등 다양한 통로를 통해 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 방안이 모색되어야 한다. 다자대화 및 남북대화를 통해 북한에게 북한 핵문제의 평화적 해결이 궁극적으로 북한 체제의 안전과 경제문제 해결에도 기여할 것이라는 점을 설득해야 한다.

셋째, 북한 핵문제 해결과정에서 한국이 적극적 역할을 해야 한다. 한국은 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국 및 국제사회와 다양한 협의통로를 통해 북한 핵문제의 해법에 대한 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 북한을 대화의 장으로 끌어들이도록 해야 한다.

#### 나. 동북아군비통제와 안보협력

동북아군비통제를 위해 다음 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 동북아지역에서 해양의 중요성을 감안할 때, 동북아군비통제는 해상에서의 군비통제에 중점을 두어야 한다. 이것은 동북아지역의 군비통제가 유럽의 군비통제와 근본적으로 다른 점이다.

둘째, 역내 국가간에 다자대화 경험이 일천하기 때문에 동북아군비통

제는 점진적·단계적으로 추진되어야 한다.

셋째, 중국과 러시아 및 미국의 군사력을 어느 정도까지 포함시켜야 하는 문제가 있다. 러시아와 미국은 유럽 군비통제의 선례를 감안해서, 러시아는 우랄산맥 동쪽지역에서 태평양까지, 미국은 태평양 함대와 일본-한국-괌에 배치된 미군으로 한정하는 것이 바람직하다. 그러나 중국의 경우 영토전체를 포함시킬 것인지 아니면 바다를 끼고 있는 군구들만을 포함시킬 것인지가 쟁점이 될 것이다.

넷째, 감축대상 무기체계를 선정하고 각국이 보유할 수 있는 무기체계와 병력의 상한선을 설정하는 문제이다. 유럽의 경우 지상군과 공군 중심의 군비통제였기 때문에 해군전력이 논외였으나 동북아의 경우에는 해군의 병력 및 무기체계도 감축대상에 포함되어야 할 것이다.

다섯째, 각국이 보유할 수 있는 병력과 무기체계의 상한선을 설정하는 것이 가장 큰 난제가 될 것이다. 동북아의 경우 인구비례를 기준으로 할 경우, 남북한의 군사력이 상대적으로 큰 반면 일본의 군사력은 규모 면에서는 다른 나라에 비해 훨씬 적다.

한편, 동북아질서의 안정화를 위한 다지안보협력은 전통적 군사적 안보뿐만 아니라 경제, 환경, 인권 등을 포함하는 포괄적 안보(comprehensive security)를 대상으로 한다. 또한 다지안보는 관련 국가들이 공동안보이익을 위해 협력하고 분쟁을 사전방지하기 위해서 예방조치를 취하며 갈등 해결방안을 공동으로 강구하는 협력안보를 지향한다. 유럽의 다지안보기구인 유럽안보협력기구(OSCE)와 NATO는 탈냉전후 갈등해결과 분쟁예방을 위해서 포괄적 안보와 협력안보 개념을 적용하고 있다.<sup>336</sup> 냉전시대에 집단안보기구였던 NATO는 탈냉전후 해체되지 않고 오히려 구동구권 국가들을 회원국으로 포함시킴으로써 확대되었다.

NATO는 포괄적 안보 및 협력안보 개념을 적용하여 유럽지역의 분쟁방지 및 평화관리역할을 강조함으로써 존재이유를 찾고 있다.

동북아에서는 다자안보기구의 전통부재, 관련국 이해관계의 상이성, 관련국의 국력차이, 양자관계에 치중하는 관련국의 입장, 역사적 피해의식과 상대방에 대한 불신 등이 다자안보협력체제 형성의 제약요인으로 작용하고 있다.<sup>337</sup> 따라서 동북아안보협력은 유럽과 다른 형태로 전개될 수밖에 없다.

첫째, 동북아에서 양자관계가 차지하는 중요성을 감안하여 우선적으로 양자간 신뢰구축과 군사적 협력을 진전시켜야 한다. 동북아시아에서와 같이 양자관계가 중요하고 다자안보협력을 위한 여건이 조성되어 있지 않은 상황에서는 양자간 안보협력이 누적됨으로써 다자안보협력의 여건이 조성된다고 할 수 있다. 미국과 중국의 군고위층간 상호기지방문과 차관급 국방협의회, 한일안보협의회 등은 양자간 군사협력을 증진시키기 위한 좋은 예이다.

둘째, 동북아안보협력은 기존의 양자 동맹관계를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 차원에서 추진되어야 한다. 그러나 다자안보협력이 추진됨에 따라 기존의 양자 동맹관계가 수정·보완되는 과정이 뒤따를 것이다. 양자 동맹관계는 공동의 적을 상징하고 배타적 동맹을 목표로 하던 것으로부터 벗어나서 다자안보협력의 틀 속에서 공동의 안보이익을 모색하는 데 중점을 두어나가야 할 것이다. 이러한 맥락에서 한·미동맹 및 한·미·일 안

336 이상균, “유럽통합의 안보적 고찰”, 『국제정치논총』 제35집 2호(1995), pp. 361-388.

337 아시아에서 NATO와 유사한 집단안보체제가 발달하지 못한 역사적 원인에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Michael Leifer, *The Balance of Power in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1986).

보협력과 동북이안보협력을 보완적으로 조정하는 작업이 필요할 것이다.<sup>338</sup>

셋째, 동북아에서 정부간 공식채널을 가동하기가 용이하지 않다는 점을 감안하여, 우선 민간기구를 중심으로 다자안보대화를 진전시키는 'track II' 접근을 추진하는 것이 바람직하다. 물론 민간기구중심의 안보협력대화는 의제나 문제논의방식 등의 면에서 여러가지 한계가 있다. 민간기구를 통한 안보협력은 의견교환 수준에서 벗어나기 힘들며, 구속력 있는 행동지침을 마련하기도 어렵다. 그리고 민간차원의 안보협력이 누적된다고 하더라도 이것이 정부간 공식대화수준으로 격상되기 위해서는 상당한 정치적 결단이 필요하다. 그럼에도 불구하고 각국의 안보이익이 상이한 동북아의 특성을 감안할 때, 민간 차원의 안보협력대화는 정부간 다자안보협력을 위한 환경을 조성할 수 있다.

#### 다. 남북경제공동체 형성과 동북아 경제협력

남북경제공동체 형성은 남북한의 경제발전과 한민족의 미래를 위한 장기적 청사진이다. 남북경제공동체 형성은 북한에게 도움이 될 뿐만 아니라 남한에게도 도움이 되는 호혜적 방식으로 추진되어야 한다. 남북경제협력은 북-미관계 및 북-일관계 개선 후 국제자본의 대북한 진출과 상승작용을 일으킬 수 있다. 남북 경제공동체 형성은 국토의 균형발전, 장기적 산업 재배치, 통일비용의 절감 등을 고려하여 단계적이고 체계적으로 실행되어

---

338 박종철, 『남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책 방향』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 96-101.

야 할 것이다. 남북경협은 주요 경협사업의 구체적 성과를 도모하면서 이를 바탕으로 협력체제를 제도화하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

남북경제공동체 형성은 동북아 경제협력과 유기적 관계를 맺고 있다. 동북아 경제협력은 남북경협을 위해 필요한 자원과 시장을 공급하는 역할을 할 것으로 기대된다. 남북한의 사회간접망 구축을 거시적으로 동북아지역의 사회간접망 연결과 관련시킴으로써 재원조달과 국제협력을 확보하는 방안이 모색되어야 한다. 남북경협을 동북아 경제협력의 맥락에서 추진함으로써 불확실성도 감소될 수 있다. 그리고 동북아 협력체제 속에서 남북한과 동북아 지역국가들이 다같이 이익을 얻을 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 특히 북한의 경제발전을 위해 동북아지역 협력의 틀을 통해 역내 국가들의 대북지원 및 협력체제를 추진하는 것이 필요하다. 동북아지역의 물류망 및 에너지망 구축에 북한을 연계시킴으로써 북한의 개혁·개방에 필요한 원동력을 제공할 수 있도록 해야 한다.

## 2. 단계별 추진과제

북한 핵문제 해결, 동북아군비통제, 남북경제공동체 형성을 체계적으로 추진하기 위한 종합 구도가 필요하다. 각 과제는 과제의 성격 및 추진 조건에 따라서 단계적으로 추진되어야 한다. 그리고, 각 단계별로 연계성이 있는 과제가 동시에 추진되는 것이 바람직하다. 동북아안보·경제협력의 종합적 구도는 각 단계별로 연관성이 있는 중점 과제들을 연계하여 동시병행적으로 추진하는 형태가 될 것이다.

## 가. 1단계: 북한 핵문제 해결과 동북아협력 여건 조성

1단계 핵심과제는 북한 핵문제의 해결구도를 마련하는 것이다. 이와 함께 동북지역에서 비군사적 분야의 신뢰구축을 실행하고 동북아 다자안보 대화를 활성화해야 한다. 그리고 남북경협을 제도화와 함께 동북경제협력을 위한 여건이 조성되어야 한다.

### (1) 북한 핵문제 해결구도 마련

북한 핵문제는 1994년 제네바합의에 의해서 일단락되었으나 2002년 10월 북한이 농축우라늄 개발을 시인함으로써 다시 국제적 안보현안으로 대두하였다. 이후 북한이 NPT탈퇴, 원자로 가동, 핵무기 보유 가능성 표명 등의 조치를 취함으로써 긴장이 고조되었다. 북한 핵문제의 해결을 위해 북·미·중의 베이징 3자회담이 개최되고 한·일·러가 함께 참가한 6자회담을 통해 다자대화의 계기를 마련했으나 타결 전망은 현재 불확실한 상황이다.

앞으로 북한 핵문제의 전망에 대해서 위기고조, 조기 타결, 점진적 타결을 가정할 수 있다.

첫째, 회담이 결렬되고 위기가 조성되는 시나리오다. 부시행정부의 대북정책에 있어서 상호주의, 검증 등을 강조하고 있으며, 북한에 대한 물질적 보상에 대해서 소극적 입장을 지니고 있기 때문에 협상이 순조롭지 않을 것이다. 북한도 핵·미사일을 체제수호의 최후 보루로 인식하고 있기 때문에 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다.

그러나 미국이 북한에 대해서 선제공격을 감행할 가능성은 적다. 이라크전 종결 이후 부시대통령은 북한의 대량살상무기문제를 대화를 통해 해

결하겠다는 점을 밝힘으로써 대북 군사적 공격 가능성을 배제하였다. 그리고 한국과 중국의 입장, 주한 미군의 안전 등을 고려할 때, 미국이 북한에 대해 무력을 사용하기는 어려울 것이다. 또한 미국의 입장에서 볼 때, 북한은 군사적 제재를 감행할 정도의 전략적 이익이나 경제적 이익을 결여하고 있으며 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성 등 위험부담을 안고 있는 것도 사실이다.

둘째, 조기타결이 이루어지는 경우다. 협상 진전상황에 따라 일괄적으로 모든 사안에 대한 합의가 도출될 수도 있고, 핵문제, 미사일문제, 테러문제 등 각 이슈별로 합의가 이루어질 수도 있다. 그러나 관련 현안이 많고 양측의 입장이 첨예하게 대립하고 있기 때문에 조기타결이 이루어질 가능성은 희박하다. 조기타결을 위해서는 미국이 북한에게 체제보장과 경제적 보상을 제공하고 북한이 핵·미사일, 재래식군사력 감축 등에서 양보해야 한다. 그러나 미국이 북한에게 경제적 보상을 제공할 가능성은 희박하며 북한의 입장에서도 확실한 보장이 없는 한 핵·미사일, 재래식군사력의 측면에서 양보할 가능성이 적다고 보여진다.

셋째, 우여곡절을 거치면서도 점진적으로 타협안이 마련되는 경우다. 이것은 회담이 지속되더라도 현안을 타결하는 데 상당한 시일이 소요되는 경우이다. 이럴 경우, 회담결렬과 회담재개가 반복되면서 핵·미사일 문제에 대해서 부분적으로 타협이 이루어지고 단계적으로 합의가 도출될 것이다.

북한과 미국이 입장차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절을 거치더라도 궁극적으로 6자회담을 통해 해결방안을 모색해 나갈 것이다. 북한과 미국 양측은 각자의 선결 요구사항이 대화를 통하지 않고는 접점을 찾기 힘들다는 점을 인식하고 있다. 미국이 대북 무력불사용 및 평화적 해결원칙을 밝히고 있으며,

북한도 대화를 통해 핵개발을 포기할 용의가 있다는 점을 시사하고 있다.

그러나 미국이 북한과 협상을 진행하면서도 북한에 대해서 맞춤형 봉쇄정책(tailored containment policy)을 택할 가능성을 배제할 수 없다. 맞춤형 봉쇄정책에는 인도적 지원의 중단, 유엔의 대북결의안, 북한의 무기수출 저지를 위한 선별적 해상봉쇄, 조총련의 대북송금 중단, 북중 무역 중단, 기술지원 및 교육 중단 등이 포함된다.<sup>339</sup>

북한은 협상력 제고를 위해 벼랑끝 전술(brinkmanship tactics)을 구사하는 한편, 정책수단을 세분화하는 살라미 전술(salami tactics)도 사용할 것이다. 특히 북한은 벼랑끝 전술에 입각하여 상대방의 일방적 양보 요구, 허세(bluffing), 위협, 최종기한의 임의 설정, 회담중단 시사 등의 전술을 사용함으로써 회담에 난관을 조성할 것이다.<sup>340</sup>

북한과 미국이 간헐적인 회담중단과 회담재개의 과정을 반복하면서 협상을 진행할 경우 핵심적인 문제는 회담의 형태, 합의이행 순서, 북한에 대한 보상방안이다.

우선 회담의 형태는 6자회담의 모멘텀을 유지해 나갈 필요가 있다. 다음으로 북한의 의무이행사항과 미국 및 국제사회의 보상방안을 시간별·이슈별로 중흥으로 연계하여 단계적 로드 맵을 만드는 것이다. 협상 결과 각 이슈별로 합의가 도출될 수도 있고, 모든 사안을 총망라하여 포괄적 합의문이 도출될 수도 있다.

북한의 의무사항은 플루토늄 및 농축 우라늄에 의한 핵개발을 폐기하

339 Michael R. Gordon, "North Korea Faces Isolation over Reactors", *The New York Times*, December 29, 2002.

340 Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999), 68-96.

고 미사일 개발, 테러문제, 인권문제 등에 있어서 전향적인 조치를 이행하는 것이다. 특히 북한의 핵시설 및 향후 의심지역에 대한 광범위한 사찰을 실시하는 것이 핵심사항이 될 것이다.

그리고 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발 포기에 대한 보상방안이 핵심의제가 될 것이다. 북한체제의 보장방안으로는 다자틀에서 북한체제에 대한 보장을 명시하는 방안이 있다. 이것은 북한이 무력도발을 하지 않는 한, 핵무기 및 재래식 군사력을 이용하여 북한을 선제공격하지 않겠다는 것을 6자회담 참여국들이 명시적으로 보장하는 것이다. 북·미수교시 「북·미우호협력조약」을 채택하고, 이 가운데 북한체제 보장 내용을 포함하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

그리고 북한의 경제발전을 지원하는 종합적 방안이 마련되어야 할 것이다. 일차적으로 미국은 대북경제제재를 해제하고 북한을 테러리스트 지원국가 명단에서 해제함으로써 국제금융기구의 대북차관을 가능하게 해야 한다. 또한 북한의 에너지 개발을 위한 국제적 컨소시엄이 형성될 수도 있다. 북한에 화력발전소를 건설하거나 북한 지역을 통과하여 시베리아 가스관을 연결하는 사업을 위해 관련국들이 공동기금을 출자하는 국제 컨소시엄이 구성될 수도 있다. 다자적 대북지원 프로그램과 함께 남북경협사업의 활성화가 북한경제에 활로를 제공할 수 있을 것이다. 또한 북·일국교정상화와 함께 일본의 대북경제보상금이 북한경제발전에 필요한 자분을 제공할 수 있다.

## (2) 동북아지역의 비군사적 신뢰구축

동북아 군비통제를 위한 여건을 조성하기 위해서 비군사적 분야에서

다음과 같은 방안을 중심으로 신뢰구축을 도모해야 한다.

환경오염, 기후, 농업, 기타 자연재해 관련 분야에서 역내 국가들이 상업용 인공위성을 통해 입수한 정보를 상호 교환하고, 지진 계측 및 예측 정보를 상호 교환하는 등 과학기술을 비군사적으로 사용하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 국방백서 발간, 군사력 현황과 국방예산 공개, 주요 군사훈련과 이동에 대한 통보, 참관단 초청 등 군사정보를 공개하도록 해야 한다. 또한 환경오염, 자연재해, 영농 등 비군사적인 목적을 위해 제한적으로 영공개방을 실시하도록 해야 한다. 아울러 동북아 6개국이 참여하는 해상사고방지협정을 체결하는 것이 추진될 수 있다.

그리고 동북아 6개국이 공동방문단을 조직하여 유럽, 시나이반도, 미국과 러시아, 에콰도르와 페루 등 군비통제가 성공적으로 실시되고 있는 지역을 현장방문하여 군비통제의 교훈을 습득하도록 하는 교육과정을 마련하는 것도 필요하다.

### (3) 민간 차원 동북아 다자안보 대화 활성화

아시아 태평양지역의 민간차원의 안보대화 기구로 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific)가 예방외교와 신뢰구축에 관해서 논의하고 있다. CSCAP은 1993년 아태지역의 학자, 전문가, 전현직 외교관과 국방관료를 대상으로 하여 결성되었으며, 2003년 현재 북한을 포함한 21개국이 가입하고 있다. CSCAP은 신뢰구축, 포괄적 협력, 해양안보협력, 초국가적 범죄, 북태평양그룹 등 다섯 개의 그룹으로 구성되어 있다.

그리고 동북아다자안보협력을 위한 준정부기구로 NEACD (NEACD:

Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 가동되고 있다. NEACD는 1993년 미국 국무부의 후원 하에 미국 캘리포니아 주립대 샌디에고 분교의 『세계갈등협력연구소』(Institute on Global Conflict and Cooperation) 주도로 조직되었다. NEACD는 북한을 포함한 동북아 6개국을 회원국으로 하며, 외교·안보분야의 민간 전문가와 정부대표가 참여하는 준정부기구 협의체이다.<sup>341</sup> NEACD는 동북아지역의 상호신뢰와 보장을 증진시킬 수 있는 군사분야의 조치에 관해서 논의한다. 북한은 1993년 준비회의에 참가한 뒤 불참하고 있다.

동북아 안보협력의 여건 조성을 위해서 일차적으로 CSCAP과 NEACD를 정례화하고 의제를 구체화하는 것이 필요하다. 특히 북한이 이러한 회의에 참여하도록 하는 것이 중요하다. 북한에게 동북아 다자안보회의에 참여하는 것이 북한의 국제적 이미지를 개선하고 북한의 체제보장과 경제발전에 도움이 된다는 점을 설득해야 한다. 이를 위해 NEACD에서 북한의 참여를 촉구할 수 있는 방안을 논의해야 한다. 예를 들면 NEACD 회의에서 북한의 참여를 촉구하는 성명을 발표하거나 NEACD의 민간 전문가들이 북한을 방문하여 북한에게 NEACD의 참여로 인한 이익을 설명하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>342</sup>

---

341 엄태암, “동북아 6자회담의 실효적 추진방안”, 유재건 편, 『21세기 한국의 외교정책』 (서울: 나남, 1999).

342 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 65-66.

#### (4) 남북경협의 제도화

1단계에서는 남북한 사이에 이미 합의된 경협사업을 추진하는 한편, 경협을 제도화하기 위한 장치들이 마련되어야 할 것이다. 3대 남북경협사업인 금강산 관광, 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설이 꾸준히 추진되어야 한다.

그리고 남북경협을 제도화하기 위해서는 이미 발효된 4대 경협합의서의 후속조치가 조속히 완료되고, 통행·산업표준 등 제도적 장치가 확충되어야 한다. 또한 남북교역 및 합작투자를 활성화하기 위해서 남북간 민족내부거래 관행을 지속적으로 축적해 나감으로써 WTO 내에서 남북교역을 민족내부 거래로 보장받는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 남북합작 생산품의 해외 수출을 위해서 미국의 대북경제제재 조치 해제가 필요하다.

#### (5) 동북아 경제협력의 기반 조성

동북아 경제협력의 기반 조성을 위해 동북아 경제협력의 제도적 기반을 구축하고 경제협력 기본사업을 확정해야 한다. 우선 물류 거점 및 네트워크 기반구축을 위해 인천공항, 부산항, 광양항이 동북아 교통의 허브로 개발되어야 한다. 그리고 동북아 금융협력체제 구축을 위해 국내 금융산업의 선진화·대형화를 추진하고 『동북아개발은행』 설립을 위한 여건을 조성해야 한다.

한편 동북아 비즈니스 허브 구축을 위한 법적·제도적 환경 및 인적 자원의 육성 시스템을 구축해야 한다. 아울러 역내 산업 표준화 기준 통일, 지적 재산권 보호를 위한 협의기구 설치 등 동북아 정보통신 협력체제 구

축을 위한 기초사업이 실행되어야 한다. 또한 해외 동포 경제인의 네트워크를 구축하는 것도 필요하다.

## 나. 2단계: 동북아안보·경제협력의 증대

2단계에서는 동북지역에서 군사적 신뢰구축을 실시하고 동북아 평화 협력체를 제안함으로써 동북아차원의 긴장완화를 도모한다. 그리고 남북경협 규모와 범위를 확대하여 남북경제공동체 형성의 기반을 구축하는 한편, 동북아경제협력을 증진시켜야 한다.

### (1) 동북아지역의 군사적 신뢰구축

제2단계에서는 비군사적 분야의 신뢰구축을 바탕으로 본격적으로 군사적 신뢰구축을 실시하도록 해야 할 것이다.

동북아 6개국이 합의된 공개양식에 의해서 국방백서와 국방예산을 공개하는 등 군사정보 공개의 기준 및 양식을 표준화해야 한다. 그리고 각국의 주요 군사훈련과 부대의 이동 규모 및 빈도를 엄격히 규정하고 통보 및 참관 의무를 강화하는 등 주요 군사훈련에 대한 규제를 강화해야 한다. 또한 고위 군관계자들의 정례화동 및 상호방문을 양자 및 다자 차원에서 활발하게 추진하고 군사전문가들이 참여하는 군 교리 세미나를 정례적으로 실시하는 것도 추진되어야 한다. 그리고 상업용 인공위성을 통해 습득한 정보에 기초하여 각국의 군사력 보유현황 및 군사훈련·이동 상황을 협의하는 등 과학기술을 군사적으로 활용하는 방안이 모색될 수 있다.

그리고 유럽식의 영공개방조약을 체결함으로써 동북아의 영공을 군사

적 투명성 제고 및 군사적 신뢰구축을 위해 완전히 개방하는 것이 필요하다. 또한 위기시의 의사소통 채널을 확보하기 위해 위성전화, 팩스, 이메일 등 다양한 의사소통수단을 활용하고 위기관리센터를 공동운영하는 것도 고려될 수 있다. 아울러 국경선 부근이나 안보적으로 민감한 지역에 인접한 장소에서 군사훈련이나 이동 등 위협을 야기할 수 있는 군사 활동을 금지하는 것이 필요하다.

그리고 우발적인 군사적 충돌을 방지하기 위해 선제공격으로 오해될 수 있는 사건이 발생하는 경우 관련국에게 사건의 진상을 정확하고 신속하게 통보하는 체제를 구축하는 것이 필요하다. 그리고 남북한, 북중, 북러와 같이 지상국경선을 마주하고 있는 국기간에 국경선을 중심으로 일정한 범위까지 군사력을 배치하지 않는 배치제한지대가 설정될 수 있다. 또한 해상에서의 재난구조, 인도주의적 지원 등 비군사적 목적을 위해 6개국이 참여하는 다국적 해상훈련을 실시하도록 해야 한다.

## (2) 동북아 안보협력체 구성

1994년 출범한 아세안지역안보포럼(ARF, ASEAN Regional Forum)에서 동남아 및 동북아국가들이 아시아 태평양지역의 신뢰구축, 지역평화유지를 위한 협력조치, 군사정보의 상호교류, 예방외교, 위기방지, 포괄적 안보협력, UN의 재래식무기 등록제도 참가 등의 의제에 관해 다자안보대화를 진행하고 있다. 그러나 ARF의 주된 구성원은 동남아국가이며 동북아국가들은 제한적으로 참여하고 있기 때문에 ARF는 동북아문제를 중점적으로 다루기에 적합하지 않다. 또한 ARF는 구속력이 매우 약한 협의체의 성격을 지니고 있다.

따라서 동북아문제를 중점적으로 논의하기 위한 동북아안보협력체를 구성하는 것이 필요하다. 한국은 1993년 동북아지역에서 소유립 안보협력회의(mini-CSCE) 형식의 동북아다자안보대화 창설을 제안하였다. 또한 한국은 1994년 아세안지역포럼 고위간부회의(ARF-SOM)에서 동북아안보대화(NEASED, Northeast Asia Security Dialogue)를 제안하였다. NEASED는 동북아 6개국을 대상으로 하고, 협의의 효율성과 합의의 구속력을 위해 정부간 협의체인 track I을 제안하였다. 또한 한국은 1998년 2월 「동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 공동선언」을 제안하였다. NEASED나 「동북아 6자회담」은 중국의 소극적인 입장과 북한의 반대로 출범하지 못했다.

앞으로 NEASED 형태의 동북아안보협력체를 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 동북아안보협력체의 참가국은 일차적으로 남북한과 미, 일, 중, 러의 동북아 6개국으로 한정하는 것이 바람직하다. 동북아 6개국으로 구성된 동북아안보협력체는 한반도의 긴장완화와 평화체제전환의 국제적 보장, 동북아의 신뢰구축, 동북아 군축 등의 문제를 논의해야 할 것이다. 중·장기적으로 동북아안보협력체가 정착되면 몽골, 캐나다, 호주 등이 동북아안보협력체에 포함될 수도 있을 것이다.

### (3) 남북경제협력 확대와 네트워크 연결

남북경협을 발전시키기 위해서 경협 거점지역을 확대하는 것이 필요하다. 남북경협의 거점 선정에는 단기적 이익뿐만 아니라 장기적으로 남북산업의 구조조정과 통일후 산업입지 조정이라는 거시적 요인이 고려되는 것이 바람직하다. 남북경협의 새로운 거점으로는 지리적 조건, 사회간접자

본, 기반시설 등을 감안 할 때 남포공단, 나선 자유무역지대, 해주, 원산 등이 고려될 수 있다.

그리고 수자원, 지하자원, 관광자원에 대한 남북한의 공동개발이 실시되어야 한다. 자원공동개발은 남북경제에 실질적으로 도움이 되고 협력경험을 축적할 수 있는 분야이다. 대규모 자본이 소요되는 자원개발은 남북한과 함께 외국기업 및 국제기구가 참여하는 다자간 협력방식에 의해서 추진될 수 있다.

또한 남북한은 에너지, 교통, 통신망 등 사회간접자본에 대한 공동투자 계획을 수립·추진해야 할 것이다. 이를 통해 남북한이 교통, 에너지, 정보통신 등의 분야에서 네트워크를 구축해야 한다. 사회간접자본에 대한 투자는 일차적으로 북한의 산업기간시설 확충에 대해서 중점을 두되, 통일 후를 대비한 국토종합개발계획의 차원에서 추진되어야 할 것이다.

#### (4) 동북아경제협력 확대와 네트워크 연결

이 단계에서는 동북아경제협력을 확대하고 물류, 정보, 금융 등에서 네트워크를 구축하는 것에 중점이 두어져야 한다. 경의선, 동해선과 TCR, TSR의 연결방안을 마련하고 이를 위해 관련 국가들과 『동북아철도협의회』를 구성하는 것이 필요하다. 그리고 동북아 금융협력을 위한 협력체제도 구축되어야 할 것이다.

또한 동북아 정보통신망 건설이 추진되어야 한다. 아울러 역내 국가간 온라인 비즈니스 확대, 지적 재산권 보호를 위한 법·제도 마련, 위성통신 기술 협력 등이 실시되어야 할 것이다.

### 다. 3단계: 동북아 안보경제협력체 형성

3단계의 중점사항은 동북아차원에서 동북아비핵화를 추진하는 한편, 동북아지역의 군축을 실시함으로써 동북아평화협력을 제도화하는 것이다. 아울러 동북아경제협력체가 형성되어야 할 것이다.

#### (1) 동북아 비핵화

한반도 비핵화가 달성된 후 동북아차원에서 제한적으로 비핵화가 실시되어야 한다. 한반도 비핵화가 이루어진다고 하더라도 동북아지역에서 핵 확산이 진행될 경우, 동북아의 안보불안이 가중될 수 있다. 한국은 동북아 국가들과의 양자회담 및 다자회담을 통해 동북아지역의 제한적 비핵화를 적극적으로 촉구해야 한다. 우선 한국은 중국 및 일본과의 양자회담을 통해 이들의 비핵화를 촉구해야 한다. 한국은 중국으로 하여금 마려간 핵감축 경험을 참조하여 핵보유고를 감축하도록 설득해야 한다. 그리고 대규모 재처리 및 농축시설을 보유하고 있는 일본으로 하여금 재처리 및 농축시설의 운영에 관한 투명성을 제고하도록 촉구해야 한다.

동북아 지역의 제한적 비핵화를 위해 동북아비핵화기구를 구성하는 방안도 추진될 수 있다. 동북아국가들의 비핵화기구로서 「동북아원자력협력기구」(가칭)를 구성하여 이 기구가 「국제원자력기구」와 협조체제를 구축하여 동북아지역의 핵시설에 대한 사찰과 감시 업무를 수행하는 방안도 있다. 또한 「동북아원자력협력기구」는 동북아 지역에서 원자력분야의 기술·정보 공유, 핵폐기물 처리, 핵연료의 공급 등 원자력의 평화적 이용방안에 관해 논의할 수 있을 것이다.

## (2) 동북아지역의 군축

제3단계는 제1, 2단계에서 조성된 우호적인 협력여건과 그간 구축된 군사 분야에서의 신뢰를 바탕으로 다음과 같은 군비감축방안에 합의하는 것이 가능할 것이다.

우선 위협정도가 큰 주요 무기체계의 실험 자료를 상호 교환하는 것은 기존 무기체계의 감축과 함께 다뤄져야 할 사항이다. 그리고 동북아 군비 통제에 대상 무기체계는 지상군(전차, 장갑차, 야포를 포함한 포병화기, 공격헬기), 공군(전투기, 공격헬기), 해군(순양함, 구축함, 프리깃함 등 전투함, 잠수함, 수륙양용함정) 등으로 선정되어야 한다.

그리고 군축의 상한선설정은 민감한 문제이기 때문에 역내 국가간 군사교리와 국방정책에 대한 심도 있는 토론과 깊이 있는 상호이해가 있을 때에만 적절한 타협점이 도출될 수 있을 것이다.

또한 군사적 투명성을 제고하고 군사 활동에 대한 정찰을 목적으로 하는 영공개방의 질과 범위를 대폭 강화함으로써 군축조약의 검증수단으로 활용해야 한다.

## (3) 동북아안보협력체의 제도화

동북아안보협력체를 제도화시키기 위해서는 회담을 정례화하고 실무기구 구성하는 것이 필요하다. 역내 안보문제를 협의하기 위해서 회원국의 정상회담과 외교·안보관계 장관회의 및 실무자급 접촉이 정례화되어야 한다. 또한 동북아안보협력체의 각급 회담 운영과 합의사항의 이행을 위해서 사무국이 설치되어야 한다. 아울러 합의사항의 분야별 이행을 위해서 분쟁

방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위원회, 검증·사찰위원회 등이 구성되어야 할 것이다.

#### (4) 남북한경제공동체 형성

남북경제공동체 형성을 위해 남북한 산업의 구조조정, 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치 지원, 남북한 자유무역협정, 남북한 관세동맹 등이 추진되어야 할 것이다.

남북한의 산업구조조정은 수출경쟁력 향상을 위한 남한측의 필요와 경제개혁을 위한 북한의 필요를 고려하여 추진되어야 한다. 아울러 통일후 경제통합을 위한 산업입지선정과 남북한 지역의 균형발전을 감안하여 남북한 산업구조조정이 실시되어야 할 것이다. 남북한은 정부대표 및 기업인들로 「남북산업구조조정협의회」를 구성하여 대상산업의 선정, 구조조정방법, 사양산업의 이전방법, 실업문제, 업종전환 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

그리고 유럽공동체 초기에 전문분야별 경제협약체가 형성되었던 경험을 참고로 하여 「남북석탄철강공동체」나 「남북에너지공동체」, 「남북전자산업공동체」 등을 설립할 수도 있을 것이다.

한편 북한의 시장기구 도입 및 민영화계획에 대한 남한측의 적극적 지원이 필요하다. 남한은 시장경제체제에서의 통화관리, 임금, 재정, 금융, 환율, 국제수지관리 등 거시경제의 운용지침에 대해서 정책지문을 함으로써 북한의 시장경제체제 전환과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하도록 지원해야 할 것이다.

북한의 개혁·개방 추진과정에서 수반되는 재원조달을 위해 통일기금을

조성하는 한편, 아시아개발은행, 세계은행, 국제통화기구 등 국제금융 기구로부터의 차관도입도 모색해야 할 것이다.

그리고 남북한은 「자유무역협정」을 체결하여 남북간 상품이동에 대한 제한조치를 전면 폐지하고 자유무역을 보장해야 할 것이다. 「자유무역협정」은 대상품목과 시행기간 등을 고려하여 단계적으로 실시되는 것이 바람직하다.

#### (5) 동북아경제협력체 추진

동북아국가들의 경제통합을 위한 구체적 방안들이 실시되어야 한다. 동북아지역의 공식적인 경제협력기구로서 동북아경제협력체를 구성하여 경제관련 장관들의 회담과 실무회담을 정례화해야 할 것이다. 동북아경제협력체는 역내 국가들의 경제정책 조정, 관세동맹, 공동시장 형성 등에 대해서 논의해야 할 것이다. 특히 동북아경제협력체는 유라시아 횡단 고속도로 건설, 아시아개발기금 설립, 동북아단일 통신망 등을 추진해야 할 것이다.

<표 IX-1> 단계별 추진과제

	북한핵 문제	동북아군비통제와 안보협력	남북경제공동체 형성과 동북아경제협력
1단계: 북한 핵문제 해결과 동북아협력 여건 조성	북한 핵문제 해결구도 마련	비군사적 신뢰구축 과 학기술의 비군사적 활 용, 군사정보 공개의 보 편화, 비군사적 영공개 방, 국제사태 교육, 해상 사고방지 민간차원의 동북아다자 안보대화 활성화	남북경제협력 제도화: 3대 경 협사업추진, 4대 경험 합의서 등 제도적 장치 확충 동북아 경제협력 기반조성: 기 본사업확정, 물류 및 네트워크 기반 구축, 법적·제도적·인적 시스템 구축
2단계: 동북아안보 ·경제협력 의 증대	북한 핵문제 해결방안 이행	군사적 신뢰구축: 군사 정보 공개의 표준화, 주 요 군사훈련의 규제, 군 인사고류 및 군사교리 세미나, 과학기술의 군 사적 활용, 군사적 분야 의 영공개방, 위기시 의 사소통 채널 확보, 위험 한 군사활동 금지, 우발 적 충돌 방지, 해상안전 강화 동북아안보협력체 구성	남북경협 확대와 네트워크 연 결: 남북경협의 거점 지역 확 대, 남북한 자원 공동개발, 남 북한 교통·통신망 연결 동북아경협 확대와 네트워크 연결: 「동북아철도협약체」 구 성
3단계: 한반도평화 체제 정착과 동북아안보 ·경제협력 체 형성	동북아 비핵화 동북아 원자력 협력기구 구성	한반도 평화체제 정착 한반도 평화협정 체결 국제적 보장방안 마련 동북아안보협력의 제도화 동북아지역의 신뢰구축 및 안보협력 논의	남북한경제공동체 형성: 남북 한 산업의 구조조정, 북한 사 회간접자본 공동투자, 남북한 자유무역 협정체결 동북아경제협력체 추진: 아시 아개발 기금 설립, 동북아 단 일 통신망 등 협의

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강원택·조홍식. 『유럽의 부활 - 유럽연합의 발전과 전망』. 서울: 푸른길, 1999.
- 건설교통부. 『한반도의 동북아물류 중심지화 방안』. 서울: 건설교통부, 2001
- 곽태환. 『국제정치속의 한반도: 평화와 통일구상』. 서울: 서울프레스, 1999.
- 국방부. 『참여정부의 국방정책』. 서울: 국방부, 2003.
- 김계동 외. 『유럽질서의 이해 - 구조적 변화와 지속』. 한국국제정치학회 유럽기초학문분과위원회 국제지역연구소유럽연구총서 1. 서울: 오름, 2003.
- 김국진. 『동북아 평화협회의 구현방안 연구』. 외교안보연구원 정책연구 시리즈(89-08), 서울: 외교안보연구원, 1989.
- 김규륜·전동진. 『동북아디자인 안보협력체 구성 전망과 남북한』. 서울: 통일연구원, 1993.
- 박종철. 『남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책 방향』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 박홍규. 『6자 동북아 평화협회의』. 외교안보연구원 주요 국제문제분석 (88-86). 서울: 외교안보연구원, 1988.

- 배정호. 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『일본의 국가전략과 한반도』. 통일연구원 연구보고서 2001-08. 서울: 통일연구원, 2001.
- 부산한국은행. 『동북아 물류허브로 발전하기 위한 남북경협 추진방안』. 부산: 부산한국은행, 2003.
- 산업은행. 『동북아 2003』. 서울: 산업은행, 2003.
- 여인곤. 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』. 통일연구원 연구총서 2001-21. 서울: 통일연구원, 2001.
- 유현석. 『국제정세의 이해』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 이동휘. 『9·11 테러시대 이후 국제환경의 변화와 한반도』. 외교안보연구원 정책연구과제 2001-12. 서울: 외교안보연구원, 2002.
- 이장훈. 『네오콘 팩스 아메리카나의 전사들』. 서울: 미래M&B, 2003.
- 전성훈. 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련 하여』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『한반도의 군사적 투명성 제고전략: 점진적·포괄적 구상』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_. 김학성·박형중. 『90년대 이후 유럽 재래식 군비통제(CSBM/CFE) 협상 및 시행과정 연구』. 서울: 국방부 군비통제관실, 2002.
- 전현준. 『김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 中共中央文獻編輯委員會. 『鄧小平文選』 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.
- 통일연구원. 『한반도 평화체제 구축방안』. 서울: 통일연구원, 1995.
- 한스 요아힘 기스만. 『유럽안보협력회의(CSCE)와 유럽안보협력기구(OSCE): 유럽의 안보 협력 정책』. Friedrich Ebert Stiftung

- FES-Information-Series 2003-09. 2003.
- 홍관희. 「북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응」 연구보고서 2002-17.  
서울: 통일연구원, 2002.
- 황병덕. 「대전환기의 세계사회」. 서울: 한울, 1992.
- 2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Department of Defense, September 2000.
- Borchardt, K. D.. *Die Rechtlichen Grundlagen der Europaeischen Union*. Heidelberg 1996.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era*(2nd ed.). London: Harvester Wheatsheaf.
- Caporaso, J. A.. *The European Union - Dilemmas of Regional Integration*. London: Oxford, 2000.
- Christaller, W.. *Die Zentralen Orte in Sueddeutschland*(1933). ed. Basin, C., *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1966.
- Cordesman, Anthony. *The Asian Conventional Military Balance in 2002*. Northeast Asia(CSIS), 2002.
- Dumbaugh, Kerry B.. *Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices*, CRS Issue Brief for Congress, Updated September 28, 2001.
- East Asian Strategic Review 2001*. Tokyo: The National

- Institute for Defense Studies, 2001.
- Falkner, G. *Supranationalitaet trotz Einstimmigkeit - Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik*. Bonn, 1994.
- George, S. & I. Bache. *Politics in the European Union*. Oxford, 2001.
- Giering, C. *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat - Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europaeischen Integration*. Muenchen, 1997.
- Groom, A.J.R. & Taylor, Paul. *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 1975.
- Habermas, J.. *Faktizitaet und Geltung - Beitrage zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt, 1992.
- Heywood, P. & E. Jones & M. Rhodes ed., *Developments in West European Politics*. London, 2002.
- Iain, Johnston Alastair. *Cultural Realism: strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Kee, Woo Sik *et al.* *APEC and a New Pacific Community: Issues and Prospects*. Seoul: the Sejong Institute, 1995.
- Khalilzad, Zalmay *et al.* *The United States and Asia: Toward*

- a New US Strategy and Force Posture*. Rand: MR-1315-AF, 2001.
- Khalilzad, Zalmay et al.. *The United States and Asia: Toward a New Force Posture*. Santa Monica: RAND, 2001.
- Koenig, C. & A. Haratsch. *Europarecht, second version*. Tuebingen, 1998.
- Korea: A Nation Transformed*, Vol.2, Selected Speeches of President Roh Tae Woo. Seoul : The Presidential Secretariat, 1993.
- Leibfried, S. & P. Pierson ed.. *European Social Policy - Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C., 1996.
- Leifer, Michael. *The Balance of Power in East Asia*. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Mack, Andrew. *Naval Arms Control and Confidence-building for Northeast Asian Waters*. NPCSD Working Paper Number 13. Toronto: York University, 1992.
- McNally, Christopher & Charles Morrison. *Asia Pacific Security Outlook 2002*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002.
- Mentz, John & Kirea Drayton. "Non-traditional confidence and security building measures for the Sea of Japan region." Jeffrey Larsen & Thomas Miller, eds.. *Arms Control in the Asia-Pacific Region*. US Air Force Academy, 1999.

- Modelski, George & William Thompson. *Seapower in Global Politics, 1494-1983*. Seattle: University of Washington Press, 1988.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, 1998.
- Munch, Ingo Von. Andres Buske, ed., *International Law: The Essential Treaties and Other Relevant Documents*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1985.
- Nugent, N. ed. *The Government and Politics of the European Union*(fifth Ed.). London, 2003.
- Organski, A.F.K. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1958.
- Pillsbury, Michael. *China: Debates the Future Security Environment*. National Defense University Press, 2000.
- Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: The Department of Defense, September 30, 2001.
- Quadrennial Defense Review Report(1997)*
- Quadrennial Defense Review Report(2002)*,
- Rosamond, B. *Theories of European Integration*. New York, 2000.
- Ross. G. *Jacques Delors and European Integration*. Oxford; New York; Toronto, 1995.
- Selin, Shannon. *Asia Pacific Arms Buildups Part Two*

- Prospects for Control*. Vancouver: University of British Columbia, 1994.
- Snyder, Scott. *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 1999.
- Spierenberg, D. *Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*. Brussels, 1979.
- Sutter, Robert G. *The United States and East Asia: Dynamics and Implications*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003. Wallace, H & W. Wallace. *Policy-Making in the European Union*(Fourth Ed.). Oxford, 2000.
- The Department of Defense of America. *Nuclear Posture Review*. December 31, 2001.
- The Military Balance 2002~2003*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2002.
- The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2002.
- The Strategic Balance in Northeast Asia* . Seoul: Korea Research Institute for Strategy, 2002.
- The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*. INSS Special Report. Washington, D.C.: National Defense University, October 11, 2000.
- The United States Commission on National Security/21st

- Century. *New World Coming: American Security in the 21st Century*. September 15, 1999.
- The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, DC.: U.S. Government Printing Office, July 1994.
- U. S. National Security Council. *A National Security Strategy for A New Century*. May 1998.
- U.S. Secretary of Defense. *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China* Report to Congress, Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act. July 12, 2002.
- Weber, A. *Ueber den Standort der Industrien* 1909. ed. Friedrich C., *Alfred Weber's Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
- Weidenfeld, W. ed. *Amsterdam in der Analyse - Strategien fuer Europa* Guetersloh, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Nizza in der Analyse - Strategien fuer Europa* Guetersloh, 2001.
- Wessels, W. & W. Weidenfeld eds.. *Jahrbuch der Europæischen Integration 2001/2002*. Berlin, 2002.
- Yahuda, Michael. *The International Politics of Asia-Pacific*. London: Routledge, 1996.

## 2. 논문

- 강명세. “동아시아 지역주의는 가능할 것인가?” 진창수 편 『동북아시아에  
서의 경제협력의 정치경제』. 성남: 세종연구소, 2002.
- 권호연. “신기이드라인을 통해 본 일본 방위정책 변화.” 세종연구소 주최  
『한·일 안보정책』 국제학술회의. 1997년 11월 14일.
- \_\_\_\_\_. “동아시아의 갈등요인: 정치·경제적 측면에서.” 김태현 편 『신동  
아시아 안보질서』. 성남: 세종연구소, 1997.
- 김계동. “남북한 체제통합: 이론과 실제,” 『국제정치논총』, 제36집 2호  
(1996).
- 김교환. “미국의 신보수주의.” 『계간사상』, 2001년 가을호.
- 김국진. “동아시아의 평화질서.” 이상우 편저. 『21세기 동아시아와 한국 I:  
부상하는 새 지역질서』. 서울: 오름, 1998.
- 김성한. “미 부시행정부의 한반도정책과 한·미관계.” 『부시행정부의 대한반  
도정책과 남북관계의 전망』 통일외교통상위원회 제1차 전문가 간  
담회. 2001.
- \_\_\_\_\_. “미국 부시 행정부의 대 한반도정책.” 한국국제정치학회 춘계학술  
회의 발표논문. 2001.
- 김세원. “유럽헌법회의(European Convention)의 의의와 유럽통합의 전  
망.” 경제학공동학술회의제출논문. 2003.
- 김우상. “미·중 대결구도하 한국의 안보전략.” 『전략연구』, 2001년 통권  
제22호. 서울: 한국전략문제연구소, 2001.
- 김재관. “21세기 중국의 대국화 신안보전략: 미·중간의 안보외교를 중심으  
로.” 『한국과 국제정치』, 제19권 제1호. 서울: 경남대 극동문제 연

구소, 2003.

김태현 “신세계질서와 동아시아: 한국의 선택,” 김태현 편 『신동아시아 안보질서』, 성남: 세종연구소, 1997.

\_\_\_\_\_. “동북아 다자안보협력체제에 대한 재고찰” 민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 『평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여』, 1998.

김태호 “중국의 정치군사적 성장과 향후 전망.” 『현대중국』, 카톨릭대학교 중국연구센터 창간호 1997.

문정인, 현인택. “동북아의 재래식 군사력 평가: 방법, 핵심 군사력, 그리고 비대칭적 균형.” 『동북아 재래식 군사력 평가』, 서울: 한국전략문제연구소, 1999.

백승주. “북한핵과 동북아 안보” 제4회 한-러 국방학술대회, 2003.

백진현 “휴전협정체제의 대체에 관한 연구.” 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』, 서울: 통일원, 1991.

서주석. “북한 핵 파문이후 북-미관계 전망.” 『국가전략』, 8권 4호 2002.

서진영. “부강한 중국의 등장과 중국위협론, 그리고 한반도.” 『한국과 국제정치』, 통권 37호 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2002.

송대성. “동북아의 군비경쟁과 군비통제: 군비경쟁적 요소와 군비통제적 요소” 백종천·송대성 편저, 『2000년대 초 동북아 군비경쟁과 군비통제』, 서울: 세종연구소, 2001.

신상진 “21세기 중국의 동북아정책: 환경, 목표, 수행능력 분석과 전망.” 『중소연구』, 통권 89호, 2001.

신성택. “북한의 핵개발 능력과 현황.” 『국제문제잇슈』, 서울: 자유기업원, 2003.

- 이배 주니치. “중국의 군 현대화.” 『극동문제』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 2002.
- 안병민. “남북철도 연결의 경제적 파급영향과 정책과제.” 『남북한 교통망 연결사업의 평가와 전망』, 고양: 교통개발연구원, 2002.
- 안청시. “21세기 동북아 안보질서.” 이상우 편저. 『21세기 동아시아와 한국 I: 부상하는 새 지역질서』, 서울: 오름, 1998.
- 엄태암. “4자회담 활성화 및 동북아 6자회담의 활용방안.” 『안보정책 논총 2』, 서울: 국가안전보장회의의 사무처, 2002.
- 엄태암. “동북아 6자회담의 실효적 추진방안.” 유재건 편 『21세기 한국의 외교정책』, 서울: 나남, 1999.
- 엄태암. “동북아 6자회담의 실효적 추진방안.” 유재건 편 『21세기 한국의 외교정책』, 서울: 나남, 1999.
- 연현식. “동북아 패권경쟁과 지역안보.” 『동북아 신질서 모색』, 2003년 제4회 국가정보대학원 학술회의, 2003.
- \_\_\_\_\_. “러시아의 새로운 위협인식과 군사전략.” 정은숙 편 『러시아의 새로운 안보환경과 전략 분석과 전망』, 서울: 세종연구소, 1996.
- 오일환. “부시행정부 등장 이후 미국의 대북정책 현황과 전망.” 2002년도 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표 논문, 2001. 4. 26.
- 위주야오. “1978-2020년 중국경제발전의 회고와 전망.” 인천대 동북아발전연구원. “동북아발전연구(1998).” 인천: 인천대 동북아발전연구원, 1999.
- 유세희. “21세기의 중국.” 오기평 편저. 『21세기 미국패권과 국제질서』, 서울: 도서출판 오름, 2000.
- 유현석·전재성. “동아시아 다지주의 안보제도에 대한 이론적 분석 아세안

- 지역포럼(ARF)과 주요국의 정책분석.” 『안보학술논집』 제9집 1호, 1998.
- 이범준. “탈냉전기의 미국 외교정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제.” 이범준 공저. 『미국외교정책: 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1998.
- 이상균. “유럽통합의 안보적 고찰.” 『국제정치논총』, 제35집 2호, 1995.
- 이상윤. “동북아 다자안보 협의체제 구축방안 : 유럽의 경험과 한국의 선택.” 『국가전략』, 1997년 봄 여름호, 1997.
- 이수형. “유럽안보질서의 변화.” 김 계동 외. 『유럽질서의 이해 - 구조적 변화와 지속』. 한국국제정치학회 유럽기초학문분과위원회 국제지역연구소 유럽연구총서 1, 서울: 오름, 2003.
- 이승근. “EU의 안보적 접근: EU의 공동안보개념 정립에 대한 분석을 중심으로” 『유럽통합의 과거, 현재, 미래: 쟁점과 전망』. 동아시아 국제정치학회 주최 학술회의 발표논문. 2003.
- 이장희. “Helsinki(인권규정)이 분단국가에 주는 의미.” 『통일문제연구』, 제 1권 3호, 1989.
- 이재유. “대중화경제권과 동남아 화교자본.” 이재유편. 『대중화경제권과 21세기 이태경제』. 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 이호근. “변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전.” 『세계정치연구』 제2권 제2호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “세계화 경제 속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전” 『한국정치학회보』 제35집 2호, 여름호, 2001.
- \_\_\_\_\_. “유럽연합 헌법(초안) 제정의 의의.” 『정세와 정책』 2003-08, 통권 85호, 성남: 세종연구소, 2003.
- \_\_\_\_\_. “유럽연합.” 한중수 외. 『현대유럽정치』. 서울: 동성출판사, 2002.

- \_\_\_\_\_. “유럽연합의 금융자유화.” 『한국EU학회보』 제7권 제2호, 2002.
- \_\_\_\_\_. “유럽통합과정과 사회정책.” 『한국정치학회보』 제34집 3호, 가을호, 2003.
- 이호철. “탈냉전 동북아 세력균형과 상호의존.” 2001년도 한국정치학회 연례학술회의 발표 논문. 2001. 12. 5.
- \_\_\_\_\_. “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계.” 『국제정치경제연구』 1(1997.12).
- 임혜란. “신경제안보: 동아시아 경제위기에 따른 경제안보 개념의 재정립.” 『안보학술논총』 제10집 2호, 1999.
- 전동진. “동북아 다자안보체제의 가능성과 한계.” 『부산정치학회보』, 8집 1호, 1997.
- 정진영. “동아시아 경제협력과 지역안보: 동아시아 불안정론에 대한 비판” 김태현 편. 『신동아시아 안보질서』, 성남: 세종연구소, 1997.
- 조준래. “신군정치와 북한 군부의 영향력.” 『국방정책연구』, 2003년 여름호.
- 조철호. “미국의 동북아정책과 군사안보적 제도화.” 『평화연구』, 11권 2호 (2003년 봄).
- 차두현. “한반도 4자회담의 새로운 접근법.” 『한반도군비통제』 25, 1999.
- 채형복. “유럽헌법의 제정 논의와 그 법적 쟁점.” 『유럽통합의 과거, 현재, 미래: 쟁점과 전망』. 동아시아 국제정치학회의 주최 국제학술회의, 2003.
- 최종철. “교치승인 완성후 한국의 안보정책.” 『국방논집』, 제32호, 1995.
- 하용출·심경옥. “러시아연방 극동 전략태세의 현황과 전망.” 『동북아 재래식 군사력 평가』 한국전략문제연구소 편. 서울: 홍문당, 1999.

- 한태준. “동아시아 경제협력과 지역안보: 경제낙관론에 대한 비판.” 김태현 편 『신동아시아 안보질서』. 성남: 세종연구소, 1997.
- 홍관희. “북한핵문제 해결을 위한 한국의 과제와 역할 모색.” 국제문제조사연구소·국제정치학회 공동주최 학술회의. 2003.
- \_\_\_\_\_. “서면 체제안전보장 용의표명: 분석과 대응책.” 『국제문제잇슈해설』. 서울: 자유기업원, 2003.
- 홍규덕. “21세기 동북아 안보협력체 구상에 대한 전망과 과제.” 『외교』, 제 53호(2000. 4).
- \_\_\_\_\_. “동아시아의 지역분쟁.” 김태현 편 『신동아시아 안보질서』. 성남: 세종연구소, 1997.
- 황병무. “탈냉전시대의 동북아 전략환경의 변화와 전망.” 『동북아시아 전략환경의 변화와 우리군의 발전 방향』. 서울: 한국해양전략연구소, 2001.
- Sevastyanov, Sergey. “러시아의 동북아 안보정책과 군사동향.” 『전략연구』, 제9권 제3호, 2002.
- 葉自成. “中國實行大國外交戰略勢在必行-關於中國外交戰略的 幾點思考.” 『世界經濟與政治』(1期).
- 王逸舟. “21世紀中國的外交.” 『戰略與管理』. 北京: 6期, 1999.
- 錢其琛. “地域的 軍縮과 安全에 대한 中國의 立場.” 『極東問題』. 1992.
- Abbott, Kenneth. “Trust but verify’: the production of information in arms control treaties and other international agreement.” *Cornell International Law Journal*, winter 1993.

- Ahn, Byung-Joon. "Arms Control and Confidence-building on the Korean Peninsula." Andrew Mack, ed. *Asian Flashpoint: Security and the Korean Peninsula*. Canberra: Allen and Unwin, 1993.
- Algieri, F.. "Die Europaeische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - erweiterter Handlungsspielraum fuer die GASP." W. Weidenfeld eds., *Nizza in der Analyse - Strategien fuer Europa*. Guetersloh, 2001.
- Almquist, Peter. "The Vienna military doctrine seminar: flexible response vs. defensive sufficiency." *Arms Control Today*, Vol. 20, No. 3, April 1990.
- Armitage, Richard et al.. "The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership." *INSS Special Report*. October 2000.
- Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine." *Foreign Policy*. Spring 1997.
- Brooks, Stephen G. & William C. Wohlforth. "American Primacy in Perspective." *Foreign Affairs*, July/August, 2002.
- Buzan, Barry & Segal, Gerald. "Rethinking East Asian Security." *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994).
- Carter, Ralph G. "Leadership at Risk: The Peril of Unilateralism." *PS*, Vol. 36, No. 1, 2003.
- Christiansen, T.. "A maturing bureaucracy? The role of the

- Commission in the Policy Process.” J. Richard ed., *European Union. Power and Policy-Making* London; New York, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Tensions of European Governance. Politicised Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission.” *Journal of European Public Policy*, 1/1997. 1997.
- Cossa, Ralph A. & Khanna, Jane. “East Asia: Economic Interdependence and Regional Security.” *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997).
- Doyle, Michael. “Liberalism and World Politics.” *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (December 1986).
- Earnshaw, D. & D. Judge. “From co-operation to codecision - the European Parliament’s path to legislative power.” J. Richardson ed. *European Union - Power and Policy-Making*. London; New York, 1996.
- Engel, C.. “Kommission der EG.” W. Weidenfeld & W. Wessels ed. *Europa von A-Z, Taschenbuch der Europaischen Integration*. Bonn, 1991.
- Foot, Rosemary. “Pacific Asia: The Development of Regional Dialogue.” in Fawcett, Louise & Hurrel, Andrew. eds. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press,

1995.

Forster, A. & W. Wallace. "Common Foreign and Security Policy - From Shadow to Substance." H. Wallace & W. Wallace. *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 2000.

Friedberg, Aaron. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94).

\_\_\_\_\_. Aaron. "Warring States: Theoretical Models of Asia Pacific Security." *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996).

Goldstein, Avery. "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A rising Power's Emerging Choice." *The China Quarterly*, 2001 December, No. 168.

Hagelin, Bjorn et al.. "International arms transfers." *SIPRI Yearbook 2002*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Han, Sung-Joo. "Fundamentals of Korea's New Diplomacy : New Korea's Diplomacy toward the World and the Future." *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 2, Summer 1993.

Huh, Tae-hoi. "Economic Interdependence and International Conflicts in the Asia-Pacific." *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1 (Spring-Summer 1997).

Huntington, Samuel P.. "The lonely Superpower." *Foreign*

*Affairs*, 78-2, March/April 1999.

Ikenberry, G. John. "American Imperial Ambition." *Foreign Affairs*, September/October 2002.

Johnson, Loch K. "Introduction: A New Foreign Policy for a Fragmented World." *PS*, Vol. 36, No.1, Jan 2003.

Jones, Peter. "Open Skies: A New Era of Transparency." *Arms Control Today*, Vol. 22, No. 4, May 1992.

Jopp, M. "Europäische Sicherheits - und Verteidigungspolitik." W. Weidenfeld & W. Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*. Berlin, 2002.

Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Krasznai, Marton. "Cooperative Bilateral Aerial Inspections: The Hungarian-Romanian Experience." Michael Krepon & Amy E. Smithson, eds., *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security*. New York: St. Martin's Press, 1992.

Leifer, Michael. "The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security." *Adelphi Paper 302*. London: IISS, 1996.

Ludlow, P.. "The European Commission." R.O. Keohane & S. Hoffmann eds., *The New European Community* -

- Decisionmaking and Institutional Change*. Oxford 1991.
- Luye, Li. "Current Situation in Northeast Asia." *Beijing Review*, August 19-25, 1991.
- Moon, Chung-in. "Economic Interdependence and the Implications for Security in Northeast Asia." *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995).
- Nye, Joseph S. "The Case for Deep Engagement." *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995).
- \_\_\_\_\_. "The new Rome meets the new barbarians." *The Economist*. March 23, 2002.
- Ohm, Tae-am. "Toward a New Phase of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: Limited Multilateralism or Issue-based Regionalism." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 9, No. 2, Winter 1997.
- Patterson, Dennis. "Security in Post-Cold War Northeast Asia: The Problem of Theory." in Kwang Il Baek, ed. *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* Seoul: KAIS, 1998.
- Peters, G. "Agenda-setting in the European Union." J. Richardson ed. *European Union Power and Policy-Making* London, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community." A. M. Sbragia ed. *Euro-Politics - Institutions and Policymaking in the "New" European*

- Community*. Washington D.C., 1992.
- Pollack, Jonathan. "Sources of Instability and Conflict in Northeast Asia." *Arms Control Today* (November 1994).
- Regelsberger E. "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik." W. Weidenfeld & W. Wessels eds. *Jahrbuch der Europæischen Integration 2001/2002*. Berlin, 2002.
- Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, January and February, 2000.
- Richardson, James. "Asia-Pacific: The Case for Geo-political Optimism." *The National Interest*, Vol. 38 (Winter 1994/95).
- Ruggie, John G. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." in John G. Ruggie, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* New York: Columbia University Press, 1993.
- Rumsfeld, Donald. "Strategic Imperatives in East Asia." The Fourth Annual B.C. Lee Lecture of Heritage Foundation, March 3, 1998.
- Sangtu, Ko.. 2003. "Security Cooperation: European Experience and Asian Way." *Asean plus three(Korea, China, Japan) in the light of European integration: the valuable lessons*. Seoul ASEM Institute for international Relations 외 주최 국제학술회. 2003.
- Schmitter, Philippe. "Three Neo-Functional Hypotheses about

- International Integration.” *International Organization*, Vol. 23, No. 1 (1969)
- Segal, Gerald. “East Asia and the ‘Constrainment’ of China.” *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring 1996).
- \_\_\_\_\_. “How Insecure is Pacific Asia?” *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997).
- Seidelmann R. “NATO, WEU oder KSZE? Zur Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur in den 90er Jahren.” C. Deubner ed. *Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa - Herausforderungen und Strategien*. Baden-Baden, 1991.
- Shambaugh, David. “Growing Strong: China’s Challenge to Asian Security.” *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994).
- Silverman, Wendy. “Talking ‘Sufficiency’ in the Hofburg Palace: the second seminar on military doctrine.” *Arms Control Today*, Vol. 21, No. 3, December 1991.
- Sjursen, H. “Reorganizing Security in Europe.” P. Heywood & E. Jones & M. Rhodes. *Developments in West European Politics* 2002.
- Skons, Elisabeth et al.. “Military expenditure.” *SIPRI Yearbook 2002*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Smithson, Amy E. “Open Skies Ready for Takeoff.” *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 48, No. 1, January/February 1992.

- Steinmeyer, H. D. "Akteure, Instrumente und Massnahmen Europäischer Sozialpolitik - Ein Ueberblick." W. Schmaehl & H. Rische ed. *Europäische Sozialpolitik* Baden-Baden, 1997.
- Wan, Ming. "Wealth and Power: Economic Transformation of Security." *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996).
- Wang, Hongying. "Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization." *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3, May/June 2000
- Weidenfeld, W. & C. Giering. "die Europäische Union nach Amsterdam - Bilanz und Perspective." W. Weidenfeld ed. *Amsterdam in der Analyse*, Guetersloh, 1998.
- Wessels, W. "The EC Council: the Community's Decisionmaking Center." R. O. Kohane & S. Hoffmann eds.. - *the New European Community - Decisionmaking and Institutional Change*. London, 1991.
- \_\_\_\_\_. "Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabuerokratie?" Jachtenfuchs and Kohler-Koch eds.. *Europäische Integration* Opladen, 1996.
- Wincott, D. "The Court of Justice and the European Policy Process." J. Richardson ed. *European Union - Power and Policy-Making* London: New York, 1996.

- Yamamoto, Yoshinobu. "A Framework for a Comprehensive-Cooperative Security System for the Asia-Pacific." Jim Rolf, ed. *Unresolved Future: Comprehensive Security in the Asia-Pacific*. Wellington: Centre for Strategic Studies, 1995.
- Zoellick, Robert B. "A Republican Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February, 2000.

### 3. 기타

- 「노동신문」
- 「동아일보」
- 「민주조선」
- 「연합뉴스」
- 「요미우리(讀賣)신문」
- 「자유아시아방송(RFA)」
- 「조선일보」
- 「조선중앙방송」
- 「조선중앙통신」
- 「중앙방송」
- 「중앙일보」

*Los Angeles Times*

*The New York Times*

*The Washington Post*

*The Washington Times*

“Xinhua: Text of Sino-Russian Treaty.” FBIS-CHI-2001-0716.

*U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century.*

US Department of Defense. “United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.” February 1995.

US National Intelligence Council. *North Korea’s Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report.* May 2001.

Wolfowitz, Paul, *Prepared Testimony at the Senate Armed Services Committee on The Fiscal Year 2002 Defense Budget for Ballistic Missile Defense Program,*

Decree No. 706: *On Adopting the Military Doctrine of the Russian Federation.*

<<http://www.cacap.org>>

<<http://www.dfat.gov.au/arf>>

<<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd1.html>>

<<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd2.html>>

<<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd5.html>>

<<http://english.peopledaily.com.cn/features/NDpaper/nd6.html>>

박변순. “동아시아의 경제통합.” 삼성경제연구소 연구보고서. 2001. 11,

<[http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s\\_menu=0101&pub\\_key=db200](http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s_menu=0101&pub_key=db200)>

- 11103 &search\_gubun=1 &sYear=2001> “中國國防白書 2000.”  
 <<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/252/2229/index.html>>
- 유럽연합. “The Future of the European Union - Debate” website  
 <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm)>
- Asher, David. “Could Japan become the ‘England of the Far East’?”  
 <<http://www.aei.org/psa/aher.htm>>
- China Office of the State Council. *China's National Defense in 2002*. <<http://english.people.com.cn/features/ndpaper/2002/ndf.html>>
- Morrison, Wayne M. “China’s Economic Conditions.” CRS Issue Brief for Congress. November.  
 <<http://fpc.state.gov/document/organisation/10904.pdf>>
- Safranchuk, Ivan. “Russia’s new military doctrine.” *Global Beat*.  
 <<http://www.nyu.edu/globalbeat/nuclear/PIR0500.html>>
- The White House. *Administration Missile Defense Papers*. July 2001. <[http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable NMD\\_copy.htm](http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable%20NMD_copy.htm)>
- The White House. *President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea*  
 <[www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html)>
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.  
 <[www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)>
- U.S. Department of Defense. *Annual Report to the President*

*and the Congress*. August 2002.

<[www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm](http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm)>

U.S. Department of Defense. *Nuclear Posture Review[Excerpts]*, January 8, 2002.

<[www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm)>

U.S.-China Security Review Commission. *Report to Congress of the U.S.-China Security Review Commission*. July 2002. <[www.uscc.gov/amp02.htm](http://www.uscc.gov/amp02.htm)>