

## 동북아평화공동체 건설과 한반도 평화정착\*

박 영 호

통일연구원 선임연구위원

### I. 머리말

역사는 꾸준히 진화하고 인류는 무한히 발전한다는 말을 믿는다면 21세기는 새로운 성취를 꿈꾸는 시대일 것이다. 공상과학영화에서 볼 수 있었던 우주충돌(deep impact)을 실험하고, 인간복제(human cloning) 가능성에 대한 논란이 뜨겁다.

이러한 21세기의 국제질서를 특징짓는 용어들로 정보화, 세계화, 지구화, 무역자유화, 유비쿼터스(ubiquitous) 등이 있다. 이러한 용어들이 국가, 지역, 민족, 종교, 문화 등의 경계를 허물고 상호 작용의 거리를 가까이 만드는 것이라면, 여전히 개인, 집단, 사회, 국가들 간의 관계를 어지럽히고, 인류의 삶의 존엄과 평화를 해치는 요소들이 우리의 주변에 일상적으로 존재한다. 국제질서의 맥락에서 이러한 요소들에는 핵을 비롯한 대량살상 무기, 국제테러리즘, 환경오염, 인권 침해, 국제조직 범죄, 사이버테러 등 초국가적인 위협들이다. 더욱이 냉전 시대에 잠재되어 있던 민족, 종교, 인종 간의 갈등은 폭력적인 양상으로 나타나고, 이러한 갈등의 첨예화로 문명 간의 갈등을 우려하기도 한다.

동북아시아<sup>1</sup>도 이러한 국제질서의 지배적 흐름에 예외는 아니다. 역내 국가들 간의 협력적 상호 작용이 과거에 생각할 수 없었던 양상으로 발전하는 반면에 새로운 갈등 양상도 나타나고 있다. 21세기 초 동북아지역에 나타나고 있는 갈등 요인들은 핵무기개발을 둘러싼 미·북 간 갈등, 고도경제성장을 이룬 중국의 잠재적인 '패권적' 영향력, 유엔안보리 상임이사국 진출과 '보통국가'를 지향하는 일본의 정치·군사적 역할 확대, 러시아의 '권위주의적 민족주의'에 따른 영향력 회복 노력 등이다. 이러한 요인들이 지역 질서의 변화를 추동하면서, 동북아에서는 역내 국가들 간의 협력·견제·경쟁·갈등과 전통적 관계의 변화가 나타나는 중층적인 구조를 형성하고 있다. 이러한 구조 속에서 한반도 주변 4국 및 남북한의 6자 간에 형성되는 여러 양자관계와 다자관계에서 각자의 전략적 이해관계가 일치 또는 충돌하는 이슈 영역이 많다.

최근 동북아지역에서는 역내 교역 및 상호투자의 증가, 노동력의 이동 등 경제협력뿐만 아니라 중국과 일본에

\* 이 글은 2005년 7월 26일 통일문제연구협의회가 개최한 광복 60주년 기념 공동학술회의 「평화를 위한 우리의 한반도 정책 대(大) 구상」에서 발표한 논문입니다.

<sup>1</sup> 동북아시아(동북아)가 포함하는 범위에 대해서는 주제에 따라서 또 동일한 주제의 경우에도 일치되지 않는다. 이 글에서 말하는 동북아시아는 남한, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아로 구성된다. 지리적 관점에서 미국은 역외 국가이며 러시아는 유라시아 대륙에 걸치는 나라이지만, 동북아 국제질서를 논의할 때 두 나라는 마치 역내 국가처럼 다루어지는 것이 일반적이다.

서의 한류(韓流) 열기, 한국에서의 중국 붐과 같은 문화적 상호 침투 현상도 활발하게 진행되고 있다. 또한 동북아지역의 한·중·일 3국은 유교문화권이라는 ‘공통점’을 가지고 있다.

이러한 가운데 한국, 북한, 일본, 중국에서의 민족주의적 성향의 증대 현상은 일본의 과거사 왜곡 및 독도 영유권 주장, 중국의 고구려사 왜곡(‘東北工程’), 다오위다오/센카쿠열도(釣魚島/尖閣列島) 문제 등과 관련하여 한·일, 북·일, 한·중, 중·일 간의 갈등을 야기하고 있다. 동북아 국가들은 정치·경제적 발전의 수준, 2차 대전 이후의 대립적인 동맹관계 구도, 과거의 불행한 역사, 자국 중심의 배타적 민족주의 성향 등에서 이질적인 요인들을 안고 있다. 더욱이 북핵 문제로 상징되는 한반도 평화문제와 역내 국가 간의 군비 경쟁도 불안정 요인이다.

그러나 동북아지역의 갈등 요인들은 지역 국가 간의 제로섬적인 ‘일방 이익-타방 손해’의 문제로 접근하기 보다는 지역 협력 차원에서 지역의 안정적 질서를 구축하고 공동 번영을 추구하는 국제적 협력사안으로 접근할 때 보다 효율적으로 풀어나갈 수 있을 것이다.

이러한 문제인식에서 본 논문은 동북아에서 평화공동체 건설의 가능성을 모색하고 그 토대 위에서 한반도 평화정착의 방향을 탐구하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 21세기 초 동북아지역 국제질서의 성격과 특징을 분석한다. 이어 동북아 각국의 지역협력에 대한 입장을 살펴보고, 평화공동체 건설의 방향을 제시한다. 그리고 동북아 평화의 맥락에서 한반도 평화정착의 방향을 제시할 것이다.

## II. 21세기 동북아 국제질서의 성격과 특징<sup>2</sup>

### 1. 성격

한반도를 둘러싸고 있는 주변 4국은 앞으로도 상당한 기간 동안 국제정치경제 및 안보질서를 이끌어가는 강대국들이다. 21세기 정보화·지구화시대의 국가안보전략 환경에 영향을 미치는 유형적, 무형적요소들의 비중은 과거 냉전시대와는 다르다. 그러나 경제력, 군사력, 정보력, 과학기술력, 인구(demographic) 요인 등은 미래 안보전략 환경과 영향력을 평가하는 데 중요한 변수임에 틀림없다. 이러한 변수들을 중심으로 주변 4개국의 경성국력(hard power) 및 연성국력(soft power)을 간략히 비교해보자.

200개 안팎에 이르는 세계의 국가들(유엔회원국 191개국, 2004년 아테네올림픽 참여국 202개국) 중에서 2003년 기준으로 국내총생산(GDP) 규모는 1위 미국(29.9%), 2위 일본(11.9%), 3위 독일 등의 순이며, 이러한 경향은 상당기간 유지될 것으로 전망되고 있다.<sup>3</sup> 중국의 경제력 규모가 빠르게 증대하고 있으며 러시아 또한 에너지자원을 기반으로 경제 부흥을 맞이하고 있으나, 미국과 일본의 경제력 규모에 비해서는 아직 상당한 열세에 있다. 그러나 남북한에 비해서는 압도적이다.

연성국력의 간접적 지표로 볼 수 있는 과학기술논문의 세계비중이나 세계화지수(Globalization Index)<sup>4</sup> 순위

<sup>2</sup> 이 부분의 초안은 “한반도 평화체제 구축: 과제와 전략” 경남대 극동문제연구소 주최 한반도 평화체제 공개학술회의(경남대 극동문제연구소 통일관, 2005.5.3)에서 필자가 발표한 논문 “한반도 평화체제 구축과 동북아: 각국의 전략과 역할,” pp. 4~8에서 다루어진 바 있다.

<sup>3</sup> OECD, *The World in 2020*.

<sup>4</sup> 세계화지수는 정치, 경제, 인적교류, 기술 등 4개 부문을 평가하여 작성된다.

를 보면, 중국이나 러시아에 비해 미국과 일본이 압도적으로 앞서 있음을 알 수 있다. 특히 세계화지수 순위와 국제투명성 지수 및 정치적 자유도는 정(正)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.<sup>5</sup>

〈표 1〉 남북한 및 한반도 주변 4국의 주요 지표 및 국방비 비교

국 가	GDP(\$)	국가경쟁력 (세계순위)	과학기술논문 세계비중(%)	세계화지수 순위(62개국)	국방비(\$)
미 국	10조8,816억	100 (1)	27.3	4	3,485억
일 본	4조3,264억	71.915(23)	7.5	28	395억
중 국	1조4,099억	70.725(24)	4.1	54	510억
러시아	1조2,000억	52.140(50)	2.4	52	508억
한 국	6,052억	62.201(35)	1.9	30	131억
북 한	184억	-	-	-	50억

※ 기준년도: GDP(2003), 국가경쟁력(2004), 과학기술논문세계비중(2003), 세계화지수 순위(2003), 국방비(2002)  
 자료: 국방부, 「국방백서 2004」; 산업자원부, “세계속의 한국경제 위상”(2005.1); 경쟁력평가원, “IMD 2004 세계경쟁력 순위 데이터” <www.cvikorea.net>; 「조선일보」, 2005. 4. 28. A16.

미·일·중·러를 행위의 중심자로 본 동북아 안보정세는, 미국의 우월적인 영향력 지속, 중국과 일본의 영향력 증대와 상호 경쟁, 러시아의 영향력 복원 노력 등을 특징으로 하면서 미국을 정점으로 4강국이 정립해나가는 양상을 띠고 있다. 한반도 주변 4국은 모두 평화공존과 안정유지를 중시하는 현상유지 속의 새로운 안정적인 동북아 국제질서 구축을 선호하고 있다.

세계질서의 ‘패권’국가로서 평가받고 있는 미국은<sup>6</sup> 동북아에서 여전히 주도적인 역할을 행사하면서 일본 등 역내 동맹국들과의 협력을 통해 지역안보문제를 해결하고자 하며, 자국의 영향력의 상대적 변화에 대한 대비를 하고 있다. 오랜 경제침체를 벗어난 일본은 역내에서 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 확보를 모색하고 있다. 일본은 「미·일신방위협력지침」(97.9)을 채택한 이후 일련의 법제화과정을 통해 한반도 및 대만 해역까지 포함하는 유사시 역내 안보역할 확대의 계기를 마련하였다. 일본의 ‘보통국가화’ 전략은 ‘평화헌법’의 개정 추진, 유엔안보보장이사회 상임이사국 진출 작업의 본격화 등으로 나타나고 있다. 중국은 1990년 이래 연 7% 이상의 고도경제성장을 달성했으며, 이러한 성장을 2020년도까지 지속하여 GDP를 2000년의 4배로 끌어 올리려는 계획을 가지고 있다.<sup>7</sup> 동시에 군사력 현대화 및 증강으로 역내 영향력 확대를 추구하고 있다. 그리고 러시아는 푸틴 대통령의 지도력을 통한 내부정세의 안정을 바탕으로 동북아지역에 대한 적극적 외교를 추진함으로써 영향력의 복원을 추진하고 있다. 이와 같은 4강국의 국가전략은 상대방과의 전략적 충돌의 요인이 되기도 하지만, 동북아지역의 평화와 안정을 유지하며 그들 간의 우호적이고 협력적인 관계 발전의 필요성을 강제하는 요인이기도 하다. 9·11 테러 사건 발생 이후에는 국제적인 對테러연대가 구성되면서 동북아 4강국 간에도 북핵문제 해결을 위한 협력적 관계를 유인하였다.

향후 동북아 정세 변화 판단에서의 핵심 변수는 미국의 역할과 정책, 중국의 역할과 정책이며, 특히 한반도문

<sup>5</sup> 「조선일보」, 2005. 4. 28, A16.

<sup>6</sup> Stein Tonnesson, “The Imperial Temptation,” *Security Dialogue*, vol. 35, no. 3 (2004), pp. 329~343.

<sup>7</sup> ChinaWatch, <[http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?\\_Number=27586](http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?_Number=27586)>, (2005. 3. 21).

제에 대한 영향력의 측면에서 미·중의 역할과 두 나라의 상호 관계가 중요하다. 미국은 탈냉전시대 동북아시아 국제질서의 균형자 및 조정자로서의 역할을 자임해왔으며 여타 강대국들도 묵시적으로 미국의 그와 같은 역할을 인정하였다. 미국은 이와 같은 자국의 역할을 계속 유지하려는 정책을 추진할 것이다. 미국은 중국과의 협력을 유지하면서도 ‘패권국가’로의 부상 견제, 일본 중시 동맹전략을 기반으로 동북아 개입 및 한반도문제 해결을 위한 지역 국가들 간 협력을 강조하는 정책을 추진할 것이다. 대테러 전쟁 수행을 위한 협력은 지속 유지할 것이며, 특히 북핵문제와 관련한 역내 국가 간의 ‘연합적’ 대응을 조성하려는 노력을 강화할 것이다. 이에 더하여 기존의 동맹국 및 우방국과의 관계를 재정립하려 할 것이다. 이 과정에서 대테러 전쟁에 대한 지원 및 공헌 정도, 미사일 방어체제에 대한 협력 정도, 미군주둔에 대한 해당국의 인식 및 지원 내용 및 폭 등이 주요 고려 요소로 작용하게 될 것이다.

일본은 강화된 미국과의 안보협력을 기반으로 자국의 국제적 역할을 신장하려는 정책을 추진할 것이다. 일본은 미국의 중국 견제 전략에 이해를 공유하고 있다. 일본에서 제기되고 있는 보통국가화, 평화헌법의 개정 추진은 ‘중국 경계론’이 깔려있다. 그러나 이러한 일본의 정책은 일본의 우경화에 대한 주변국들의 우려를 낳고 있다. 일본의 국방력 강화에 대해 대부분의 일본인들이 지지하고 있어서 주변국들의 경계에도 불구하고 계속 추진될 것이다. 닌자오(센카쿠열도)를 둘러싼 중국과의 갈등은 잠재적 충돌 사안으로 계속 남아 있을 것이다.

중국은 국력강화를 국가전략으로 지속 추진하면서 경제개발에 역점을 두는 동시에 러시아로부터의 군비 도입을 통한 군사현대화를 계속 추진할 것이다. 중국의 경제발전은 무서운 속도로 진행되고 있다. 중국의 지도부는 아직은 경제발전이 우선이며 자유경쟁 선거에 의한 민주주의의 발전은 아직은 시기상조라는 입장이지만 (서구식) 민주주의에 대한 희망을 표명하고 있다.<sup>8</sup> 중국에게는 2005년 3월 제10기 전국인민대표대회 제3차 회의에서 통과된 ‘반국가분열법’에서 보듯이 대만문제, 중국 내 인권문제 등이 미국과의 갈등을 야기할 사안으로 남아 있을 것이나, 대만문제로 인한 미·중 간 무력 충돌 가능성은 낮다. 그 이유로는, 대만 분리주의에 대한 무력사용의 가능성이 현실적으로 낮으며,<sup>9</sup> 미국이 중국의 무력 사용 시 단호한 무력개입 의지를 천명하고 있고, 대만 자체의 충실한 군사력 등을 들 수 있다.

그러나 보다 중요한 것은 미국과 중국이 상대방과의 전략적 협력의 필요성을 더 느끼고 있다는 점이다. 미국은 테러와의 전쟁 수행은 물론 세계정치경제질서의 주도력 유지와 동북아에서의 주도적 영향력 유지 및 경제·안보의 이익을 위해 중국과의 협력관계를 유지·발전시킬 필요성이 있다. 중국 또한 중진국으로의 진입을 위한 국가전략 차원에서는 물론 국제문제에서의 새로운 영향력 발휘 국가로의 외교적 위상 제고를 위해서도 미국과의 긴밀한 협력이 필요하다.

그리고 러시아는 그 역할의 회복 경향에도 불구하고, 아직은 동북아 국제관계에서 강한 힘을 발휘하기는 어렵다. 러시아는 중국에 대한 무기판매와 2005년 중국과의 첫 합동군사훈련 시행 등 군사적 협력을 강화함으로써 미국의 주도력에 대한 전략적 견제 정책을 추진하고 있으나, 중국과 한 축이 되어 미국을 위협하지는 않을 것이다. 러시아로서는 미국 및 중국과의 관계를 통해 자국의 위상을 제고하는 것이 더 중요하다. 또한 러시아

<sup>8</sup> 2003년 12월초 미국을 방문한 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 12.10 하버드 경영대학원 강연에서 “민주주의를 발전시키는 것이 우리의 목표”이고, “중국 지도자들은 민주주의를 원하지만 여건이 갖추어지지 않아 고위 관리들을 자유 경쟁 선거로 선출하는 시기상조”라고 말했다. <[www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html](http://www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html)>

<sup>9</sup> 양안 간의 경제적 상호의존의 심화를 넘어서 중국은 2005년 4월과 5월에 걸쳐 대만의 제 1야당 국민당 주석과 제 2야당 친민당 주석을 각각 초청하는 통일전선외교 또는 미소외교를 전개하고 있다. 후진타오 중국 국가주석 겸 공산당 총서기와 쑨원 대만 국민당 주석 간에 이루어진 회담(2005.4. 29)은 1949년 중국과 대만으로 나뉘어 진 후 56년 만에 이루어진 양당 수뇌간의 회담이다.

는 미국과 긴밀한 관계에 있는 일본과의 에너지협력을 적극적으로 추진하고 있다. 다만, 푸틴의 권위주의적 통치행태는 미국의 자유와 민주주의 확산전략과 갈등 요인으로 작용한다.

## 2. 특징

동북아시아의 국제질서도 탈냉전 이후의 세계질서, 특히 9·11 테러사태 이후의 대테러전쟁 과 反확산 및 非확산의 국제질서의 흐름을 투영하고 있다. 또한 경제중심의 국가전략의 흐름도 반영하고 있다. 그러한 점에서 동북아시아는 안보·경제적으로 세계에서 주목되는 역동적인 지역이다.

그러나 동북아시아 국제질서는 여전히 불안정성과 불확실성을 안고 있다. 첫째, 냉전시대와 같은 강대국 간의 이데올로기적 대립 구도가 더 이상 존재하지는 않으나, 그러한 구조적 제약의 철폐를 대체하는 순기능적 협력 구조가 아직은 형성되어 있지 못하다. 이에 따라 중국의 경제력을 바탕으로 한 고구려사 절취 시도와 같은 ‘패권’정책은 한반도를 19세기 말엽과 같은 강대국 간 국가이익의 충돌의 장으로 만들 가능성도 배제할 수는 없다. 둘째, 냉전시절 잠재되었던 러·일간 북방도서문제, 일·중간 영토분쟁문제, 한·일간 독도 영유권문제, 중·러간 국경선 획정문제, 그리고 일부 한국인들에 의한 간도 영유권 주장 등 영토문제를 둘러싼 갈등이 현재화되고 있다. 셋째, 중국의 군비확충과 일본의 재무장화 의도에 따른 일·중간 군비경쟁, 러시아의 극동 군사력문제, 미국의 일방주의 안보전략과 군사력의 재배치에 따른 미국의 영향력 변화 문제 등 역내 세력균형의 재편성을 위한 논의의 필요성을 증대시키고 있다. 그리고 북한 핵 및 미사일 개발 등 대량살상무기(WMD) 확산 방지, 테러방지, 마약거래 방지 등 기존의 군사위주의 양자간 안보메커니즘으로 해결할 수 없는 포괄적 안보이슈들에 대한 해결 수단의 강구도 필요하다.

그럼에도 불구하고 한반도 주변 4국간의 역학 관계에서는 중국과 일본에서 불거지고 있는 자국 중심적 배타적 민족주의의 성향 대두로 인한 갈등, 에너지 자원 확보를 위한 영토문제로 인한 잠재적 갈등 등에도 불구하고, 이러한 갈등이 심각한 충돌 현상으로 발전되지는 않을 것으로 예상된다. 부시 행정부의 이념적 정향이나 미국 내의 전반적인 보수주의적 흐름이 ‘중국 경제론’에 가까움에도 불구하고, 경제적 실익 중심주의 외교정책, 對테러 국제연대 등은 미·중간에 이해관계의 갈등적 표출을 억제하게 될 것이다. 또한 중국과 일본이 각각 자국의 국제정치적·외교적 영향력을 신장시키는 정책을 추진하는 것을 이 지역에서의 ‘패권’ 구조 형성으로 규정하는 것은 무리가 있다. 특히 주변 4국이 동북아시아와 관련 한반도에 가지고 있는 주된 관심은 핵무기 개발을 포함하여 북한으로부터 비롯될 수 있는 한반도에서의 급격한 현상타파 현상의 발생 가능성이다. 북핵문제 해결을 위해 구성된 6자회담은 한반도 주변 4국의 이러한 이해관계의 토대 위에서 이루어졌다.

## Ⅲ. 동북아 지역협력에 대한 각국의 입장과 평화공동체 건설

### 1. 동북아 지역 협력에 대한 각국의 입장<sup>10</sup>

동북아시아에서도 유럽연합이나 동남아국가연합과 같은 지역협력체 형성에 관한 논의는 냉전이 종식된 1990년대 초반부터 시작되었다. 그러나 체제와 발전 수준의 차이, 역내 주도권의 약화를 우려하는 미국의 소극적 입

<sup>10</sup> 이 부분은 박영호, 박종철, 최수영, 김학성이 참여한 통일연구원의 미간행 연구보고서(2004)에서 박영호·최수영의 책임 부분에 주로 의존하였다.

장, 국내경제발전을 우선시하는 중국, 국내적 불안정에 봉착했던 러시아, 장기적인 침체 국면에 있었던 일본, 북핵문제로 남북관계의 개선에도 바빴던 한국, 체제위기의 극복이 무엇보다 중요한 북한 등 역내 국가들의 주된 관심사 간의 교차점을 찾기 어려웠기 때문에 지역협력의 논의는 실질적인 진전을 이루지 못했다.

그러나 북한을 제외한 나머지 국가들 간에 경제·통상 분야를 중심으로 쌍무적, 다자적 관계가 발전하고, 또 정치·군사적 차원의 교류도 증가함에 따라서 지역협력 논의도 서서히 중요 관심사안으로 부각되었다. 특히 한국의 경우, 2000년대에 들어 ‘동북아공동체(Northeast Asian Community)’에 대한 논의가 활발하다.<sup>11</sup>

## 가. 미국

미국은 1990년대 ‘개입과 확장’ 전략을 추진하면서 지역 안보협력의 필요성을 인식하고 다자주의적 접근을 추진하기 시작하여 APEC, ARF에 적극 참가하고, Track-II 차원의 NEACD를 후원하였다. 그러나 미국은 다자 협력의 발전이 자국의 영향력 감소를 초래하는 것을 바라지 않으며, 특히 부시 행정부 출범 이후에는 일방주의 성향을 강하게 나타내고 있다. 그러나 국제적 비판의 증대와 이라크정세의 불확실성 증가로 일방주의를 보완하는 차원의 ‘협력적 다자주의’를 고려하는 상황이 되었다.

동북아에서 미국은 기본적으로 양자간 동맹관계와 우호관계를 유지하는 양자주의의 기반 위에서 선택적으로 다자주의를 활용하고 있다. 미국은 동북아에서 미·일동맹의 강화, 북핵문제의 해결, 안정적인 시장 확보, 중국과의 전략적 협력<sup>12</sup> 및 중국의 지역 ‘패권’국가화 경계 등의 사안에 우선적인 관심을 가지고 있다. 미국은 동북아에서의 지역균형자 역할을 유지하고자 하나, 중국의 역할 부상, 한국의 독자적 외교정책 추진 성향, 대만의 주변부화, 일본의 상대적 역할 위축 등에 따라 자국의 전략적 입지가 변하고 있음을 인식하고 있다.

미국의 대중관계 강화는 대테러전쟁의 효율적 수행을 위한 연대와 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할 중시 등으로 나타났다. 그러나 미국의 대중 전략적 협력의 강화에는 중·장기적 차원의 중국 견제전략이 내포되어 있으며, 동북아지역의 역동적 세력변화과정에서 미국의 영향력이 약화되는 것을 방지하기 위한 것이다.

한반도 평화체제 구축문제와 관련, 미국은 한국과 공동으로 4자회담을 추진한 바 있으며, 2차 북핵문제 대두 이후 북핵문제 해결을 위해 6자회담이라는 다자회담 방식을 추진하고 있다. 미국은 6자회담의 틀로 북핵문제를 해결할 경우, 이를 동북아다자안보협력체로 발전시킬 수 있다는 입장이다. 그러나 미국은 한국에서의 반미주의 증대, 대북정책과 관련한 한·미간 입장차이 등에 따라서 주한미군의 전략적 중요성을 검토하고 있으며, 이에 따라 미·일 동맹의 역할을 보다 더 중시하고 있다.

경제적 차원에서 미국은 동북아에서 수출시장 및 미국기업의 활동무대를 확대하는데 역점을 두고 있다. 미국은 자신이 참여하는 APEC과 같은 느슨한 형태의 협력체제는 영향력 유지에 장애요인이 되지 않음을 감안하여 적극적으로 참여하고 있다. 그러나 미국이 배제된 역내 경제협력체 형성에 대해서는 부정적이거나 반대하는 입장을 견지하고 있다. 특히 중국 주도의 경제협력체 형성을 견제한다.

<sup>11</sup> 예컨대 ‘동북아공동체’ 실현이란 가치를 내세우고 2001년 10월 12일 출범한 한국동북아지식인연대는 일종의 인지공동체라고 할 수 있다. 이들은 각 분야의 논의를 담아 「동북아공동체를 향하여: 아시아 지역통합의 꿈과 현실」(서울: 동아일보사, 2004)을 발간하였다. 2004년에는 국무총리산하 인문사회연구회가 권장하고 통일연구원이 주관하여 3개년에 걸쳐 추진되는 각 분야 및 학제 간 협력·종합프로젝트인 ‘평화와 번영을 위한 동북아문화공동체 형성을 위한 정책연구’ 1차년도 연구가 이루어졌다.

<sup>12</sup> 미·중간의 전략적 협력은 일반적인 우방국 간의 ‘전략적 대화’를 넘어 양국 수교이후 26년 만에 2005년 8월 1일 정례적인 고위급대화가 개최되는 단계로까지 발전하였다. 미국은 양자간 고위급회담을 세계문제를 논의하는 ‘전세계 대화’로 부르기로 했다. 「중앙일보」, 2005. 7. 21.

미국 이외의 동북아 국가간 양자 및 다자간 경제협력의 확대는 미국의 역내 이익과는 배치되는 것이 현실이다. 즉 한·일, 한·중, 한·중·일 FTA의 추진은 미국의 동북아에 대한 영향력 및 시장 이익을 잠식하는 것이며, NEADB같은 동북아 금융협력은 미국의 이익을 담보해줄 유인이 결여된다고 본다. 동북아 물류·에너지·환경 협력 등도 미국에게 직접적인 이익을 제공하지 않기 때문에 미국은 제3자적 입장이다. 요컨대, 동북아 지역 협력에 대한 미국의 입장은 대량살상무기 확산 방지 및 테러 봉쇄의 세계전략 추진, 동북아시아시장의 지속적 접근 확보, 중국의 '패권'국가 부상 견제 등을 위해서 양자관계를 유지하면서 다자관계를 혼합하여 활용하겠다는 것이다.

## 나. 중국

1990년대 이후 중국은 각종 국제기구에 가입하고 다자 경제 및 안보협력에 대해 적극적인 입장을 보이면서 화교경제권을 중심으로 중국의 영향력을 확대해나가는 경향을 보이고 있다.<sup>13</sup> 중국은 2020년까지 '소강' 상태를 달성하겠다는 국가목표에 따라 경제발전을 위한 안정적인 대외환경을 조성하기 위해서 다자협력의 필요성을 인식하고 있다. 중국의 경제발전 중시 전략은 미국과의 협력을 중시하게 되었으며, 9·11 테러 이후 미국과의 대테러 연대를 강화하였다. 그러나 중국의 다자협력 중시는 미국의 영향력을 견제하기 위한 전략을 함축하고 있다. 또한 중국은 탈냉전시대에 자국의 군사력 증가에 대한 주변국의 우려를 불식시키고 지역갈등을 해소하기 위한 방법으로 다자협력의 효용성을 인식하고 있다.

한반도문제에 대해 중국은 남북한 당사자 해결 원칙 입장을 견지하고 있으나, 미국의 대한반도 영향력을 견제하고 북한의 입지를 간접 지원하기 위해 다자적 틀도 유용하다고 인식하고 있다. 한반도문제의 당사자 해결원칙에 대한 강조에는 대만문제에 대한 미국의 개입을 차단하려는 의도도 작용하고 있다. 중국은 다자회담 방식에 의한 북핵문제 및 한반도문제 해결이 안보불안요인을 최소화하고, 미국의 일방적 주도를 견제하는 동시에 중국의 영향력을 확대할 수 있는 방안이라고 보고 있다. 6자회담에서 보여주고 있는 중국의 역할이 이를 증명한다.

중국은 동북아 다자안보협력체는 우선 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 성공적으로 진행되는 바탕 위에서 추진되어야 한다는 입장이다. 중국은 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 근간으로 대량살상무기 확산을 비롯한 주한·주일미군 문제, 일본의 군사대국화, 영토분쟁 등 역내 다양한 관심사를 논의할 '동북아시아 안보협상회의'를 구상중인 것으로 알려지고 있다. 중국은 지역 국가간 신뢰형성, 북핵문제 해결, 남북관계 개선, 미·중 관계 발전, 중·일·한 3국간 신뢰구축 등을 동북아에서 외교·안보협력체 형성을 위한 전제조건으로 보고 있다. 그러나 중국은 다자안보협력체가 중국 내 인권문제, 대만문제, 영토문제 등을 논의해서는 안 된다는 입장이다.

경제적 차원에서 중국은 동아시아 차원의 경제협력에 적극적인 입장을 보이고 있으며, '중화경제권'을 밑바탕으로 이를 추진해왔다. 그러나 중국은 동남아에 비해 동북아시아 지역 경제협력에 대해서는 상대적으로 소극적인 입장이다. 중국은 동북아 지역에서 한·중·일을 포괄하는 경제협력체 구축에 대해 관심을 보이고 있으며 한국의 동북아경제협력 구상에 대해서도 긍정적인 입장을 표명하고 있으나 경쟁관계에 따른 우려도 갖고 있다. 2003년 중국 공산당은 '동북진흥계획'을 공식 방침으로 결정함으로써 동북아 경제협력에도 관심을 기울이고 있다. 특히 중국은 러시아 극동지역 천연가스과 원유도입에 대해 적극적인 관심을 갖고 앙가르스크-따칭 노선의 송유관 부설을 추진해 왔다.

<sup>13</sup> 중국의 다자협력에 대한 적극적인 참여는 1991년 APEC 정상회담 참가, 1994년 발족한 ARF에 옵저버 국가로 참여, 1996년 9월 CTBT 서명, 2001년 WTO 가입, 2002년 ASEAN과의 자유무역지대(FTA) 창설을 위한 '10+1' 구상 발표, 2003년 ASEAN 우호협력조약 가입 등으로 나타났다.

## 다. 일본

일본은 경제적 역량을 바탕으로 정치적, 군사적 차원의 위상 제고를 지향하고 있으며, 6자회담에 참여함으로써 한반도문제에 대한 영향력 강화를 기대하고 있다. 일본의 안보와 관련한 우려는 우선 북한에 맞추어져 있다. 일본은 북한의 핵·미사일 문제, 북한 긴급사태 등과 관련 일본의 입장을 반영하는 채널로 활용하기 위해서 다자회담에 대해 적극적인 입장을 가지고 있다. 그러나 일본은 자국의 역할 확대를 위한 '보통국가'화를 추진하면서도, 대미 안보의존 경향이 강하기 때문에 단기적으로 독자적인 국가안보전략을 추진할 것으로 예상되지는 않는다.

일본의 대미관계 강화를 통한 유엔안전보장이사회의 상임이사국 달성 추진은 동북아 지역 국가들의 견제를 받고 있으며, 미국도 국제적 신망 없는 일본의 상임이사국 진출에 유보적인 입장이다.

미·일 관계를 고려할 때, 일본이 미국의 의사에 반하여 독자적으로 동북아 다자경제공동체 또는 안보협력체를 추진하기는 어렵다. 다만, 6자회담을 통해 북핵문제가 해결될 경우, 6자회담을 동북아 안보협의체로 발전시키는 문제에 대해서 일본은 이를 자국의 국제적 위상 강화 계기로 인식하고 긍정적인 입장을 보이고 있다.

지역경제 협력문제와 관련, 일본은 중국의 영향력이 강한 동북아 보다는 자신의 영향력이 높고 또 이해관계가 긴밀한 동남아 지역을 포함한 동아시아 전체와의 경제협력을 중시하고 있다. 일본은 자국 경제의 활성화를 위해 아시아 경제의 활력을 활용하고자 하며, 경제연대협정(EPA: Economic Partnership Agreement) 또는 FTA를 적극 추진하고자 한다. 일본은 아시아 개발도상국의 물적·제도적 인프라 강화를 통해 일본 기업의 무역·투자 환경 정비를 도모하고자 공적개발원조(ODA)를 중심수단으로 활용해 왔다. 이러한 구도 하에서 일본 정부 및 민간단체는 '동아시아 비즈니스권,' '동아시아 경제공동체 구상,' '오쿠다 비전' 등을 천명하였으며, 동북아 지역에 대해서는 ASEAN+3 틀 속에서 한국, 중국과의 경제협력을 모색하고 있다.

## 라. 러시아

러시아는 1992년 11월 옐친대통령이 '동북아 다자안보협력체' 창설을 제안하는 등 다자안보협력체 구성에 매우 적극적 입장을 보여 왔다. 러시아는 미국과 NATO의 중앙아시아 진출을 경계하며, 이에 대응하기 위하여 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)를 구성하여 안보 및 경제협력을 강화하고자 한다.

러시아는 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담에서 배제된 것에 대해 노골적으로 불만을 표출한 바 있으며, 6자회담의 참여를 계기로 한반도문제에서 소외되었던 것을 만회하고 외교적 영향력을 확보하기 위해 노력하고 있다. 러시아는 북핵문제 해결이후 한반도 및 동북아 지역으로의 경제 진출을 위한 교두보 확보를 추진하고 있다. 이와 관련, 러시아는 중국과 경쟁적으로 북핵문제의 중재자적 입지를 확보하기 위해서 러·북 양자회담, 한·러 양자회담, 북·중·러 3자회담을 시도하는 등 한반도문제에 대한 일정한 정도의 영향력 확보를 추진하고 있다. 북핵문제 해결이후 동북아 다자안보협력기구 창설이 구체화될 경우, 러시아는 이를 자국의 영향력 확대의 기회로 인식하고 적극적 지지 입장을 보일 것이다.

러시아는 지역경제협력에 대해서도 적극적이다. 미국과 NATO의 중앙아시아 진출은 러시아가 시베리아 등 동북아 개발을 가속화하는 계기로 작용하고 있다. 러시아는 시베리아 지역의 원유·가스 개발 및 파이프라인망 구축에 관심을 두고 동북아 국가와의 경제협력을 추진 중이다. 또한 러시아는 TSR-TKR 연결사업을 성사



시킴으로써 동북아에서 자국의 정치·경제적 영향력을 강화하고자 한다. 북핵문제와 북한의 피폐한 경제상황은 러시아의 시베리아·극동러시아 에너지 개발 및 TSR-TKR 연결사업에 있어서 최대의 장애요인으로 작용하고 있다.

## 마. 북한

동북아 안보협력에 대한 북한의 기본 입장은 우선 역내 국가간 정치·군사적 불신이 해소되어야 하며, 한반도에 서 북·미 평화협정체결을 통한 새로운 ‘평화보장체계’가 구축되어야 한다는 것이다. 북한은 한반도 평화체제 구축을 위한 목적으로 추진되었던 4자회담을 수용하기는 하였으나 북·미 양자협상 중시 입장을 견지하였으며, 6자회담에도 참여하고 있으나, 미국과의 양자협상을 통해 핵문제를 해결하고자 한다.

또한 북한은 비정부간 다자안보대화, ARF 등에 참여하고 있으나, 동북아 다자안보협력에 대해서는 기본적으로 부정적인 입장을 지니고 있다. 특히 북한은 6자회담을 ‘동북아시아안보기구’로 발전시키는 것에 대해 부정적 반응을 보이고 있다. 북한은 동북아지역 다자안보 논의는 한국과 일본에서 미군이 철수하고 지역 국가 간 신뢰가 조성된 먼 장래의 일이라고 주장해왔다.<sup>14</sup> 북한이 2005년 4월 미국과 일본을 지역안보문제 논의에서 배제하고 “땅이 붙어있는 나라들끼리 모여앉아 (동북아) 지역안보문제를 토의”하자고 주장했으나, 이는 6자회담을 군축회담으로 운영하자는 맥락에서 나온 것이다.<sup>15</sup>

북한의 체제생존을 위해서 외부와의 경제협력과 지원은 필수적이다. 따라서 북한은 동북아 지역 국가들과 쌍무적인 경제관계의 확대를 통해 당면한 경제난 해결과 경제회복을 기대하고 있다. 중국과 남한은 북한의 주요한 경제협력 및 지원국이다. 북한은 남한으로부터 더 많은 지원과 경제협력을 추구하고 있다. 미국과는 핵문제가 해결되어야 미국의 대북 경제봉쇄 해제 등 경제관계가 활성화될 수 있을 것이다. 일본과의 경제관계 또한 핵·미사일 문제, 일본인 납치 문제 등이 해결 국면에 들어서야 북한이 기대하는 일본으로부터의 자본과 기술 유입의 물꼬가 터질 수 있다.

북한은 동북아 다자경제협력에 대해 비교적 긍정적인 자세를 보여 왔다. 무엇보다도 북한은 동북아 지역 국가들과 쌍무적인 경제관계의 확대를 통해 경제난 해결을 기대하고 있다. 북한은 UNDP의 두만강유역개발계획(TRADP)에서 북한은 자국내 지역 개발을 염두에 두고 적극 협력한바 있으며, 나진·선봉지대를 경제무역지대로 지정하여 개발하고자 한 것도 일본, 한국 등의 자본유치를 겨냥한 것이었다. 북한은 러시아의 시베리아·극동러시아 에너지 개발 및 TSR-TKR 연결사업 등으로부터도 경제적 이익을 기대한다.

## 2. 동북아 평화공동체 건설

### 가. 동북아 지역협력체 형성 여건 평가

동북아에 지역협력체 또는 공동체를 형성하기 위해선 지역 국가들 간에 이해관계가 공분모가 넓어야 한다. 어떤 목표가치가 이상적이라고 하더라도 현실적인 이해의 폭이 당장에 크지 않거나 자국의 이익을 현재적 또는 잠재적으로 침해할 수 있는 경우, 그 목표 가치에 대한 지지 여부와는 상관없이 지역협력체의 구체화에 참여하는 동기는 낮을 수밖에 없다.

<sup>14</sup> 「로동신문」, 2004. 4. 13.

<sup>15</sup> “지역안보문제에서 미·일을 배제하여야 한다.” 「조선중앙방송」, 2005. 4. 13.

이러한 점을 고려, 현실적으로 동북아국가들이 가지고 있는 안보와 경제 측면에서의 협력체 형성에 관한 입장을 앞에서 살펴보았다. 한국은 따로 검토하지 않았으나, 한국은 높아진 국가 위상을 배경으로 21세기에 들어서 동북아에서 지역공동체의 형성에 적극적인 입장으로 가지고 있다. 또한 한국은 남북 양자 간 관계의 개선과 더불어 북한의 국제사회 진입을 지원한다는 입장에서도 안보와 경제 양 측면에서 동북아 다자협력체의 형성에 적극적인 것으로 평가된다.

지역 다자안보협력과 관련해서, 한반도 주변 4국들도 적극적이거나 긍정적 입장을 지니고 있다. 역내 국가 중 러시아, 일본이 다자안보협력에 대해 가장 적극적인 입장을 보여 왔으며, 중국도 제4세대 지도부 등장 이후 다자협력체제에 대해 높은 관심을 보이고 있다. 특히 중국은 북핵 문제 해결을 위한 6자회담에서 중재자 역할을 하는 등 다자대화에서 적극적인 역할을 모색하고 있다. 미국은 그동안 쌍무적인 안보동맹을 축으로 하면서 다자안보협력에 대해서는 상대적으로 소극적이었고 특히 9·11 테러사태 이후 일방주의 성향을 더욱 강하게 나타냈으나, 북핵 문제 해결을 위한 다자회담(3자, 6자 등) 등 사안별로 다자대화방식을 활용하고 있다.

반면, 북한은 ARF, 6자회담 등 다자대회에 참여하고는 있으나, 동북아지역의 다자안보협력에 대해서는 부정적인 입장을 유지해왔다. 북한은 4자회담, 6자회담의 참여과정에서 나타났듯이 다자회담 틀에 대해 기본적인 거부감을 가지고 있으며, 안보문제와 관련해서는 북·미간에 먼저 문제를 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 다만, 북한은 경제회복을 위한 자본 및 기술도입을 위해 대외관계를 확대하고 민간 차원의 다자안보대화에도 간헐적으로 참여하고 있다. 동북아 다자안보협력체 형성을 위해서는 북한을 다자협력의 틀로 유인하는 것이 가장 핵심적인 문제이며, 아울러 동북아 다자안보협력에 대해 상대적으로 소극적인 미국의 참여를 확보하는 전략이 중요하다.

동북아 경제협력에 대해서는 미국이 상대적으로 소극적인 반면, 중국과 일본은 동아시아차원의 경제협력 구도에서 관심을 보이고 있으며, 러시아와 북한은 에너지개발 및 철도연결을 중심으로 선별적인 관심을 보이고 있다. 일본은 중국의 영향력이 강력한 동북아보다는 자신의 영향력이 발휘되는 동남아를 중심으로 동아시아 전체 차원에서 경제협력을 추진하고 있으며, 동북아에 대해서는 ASEAN+3의 틀에서 한국, 중국과의 경제협력을 모색하고 있다. 중국 또한 동아시아 경제협력이라는 큰 틀에서 동북아지역의 경제협력에 임하고 있으며, 동북아지역에서 한·중·일을 포괄하는 형태의 경제협력에 대해서 관심을 갖고 있다. 미국은 APEC과 같은 느슨한 형태의 경제협력에 대해서는 긍정적인 입장을 보이고 있으나, 동북아에서 자국이 배제된 형태의 역내 경제협력에 대해서는 부정적이며, 특히 중국이 주도하는 경제협력체 형성을 우려한다. 러시아는 동북아에너지협력기구, 동북아철도협약체 등에 대해서 많은 관심을 보이고 있다.

동북아 경제협력체 형성을 위해서는 무엇보다도 한·중·일 3국간의 주도권 경쟁을 조정할 수 있는 공통이익을 창출해야 한다. 중국과 일본은 동북아경제협력 및 지역경제 주도권을 두고 경쟁해 왔으며, 1997년 동아시아 경제위기 해결과정에서도 중·일은 지역경제 협력문제를 둘러싸고 첨예하게 경쟁·대립한 바 있다. 아울러 동북아 경제협력체 형성의 가시화를 위해서는 여전히 세계경제질서의 영향력이 압도적인 미국의 적극적인 참여 동기를 유발할 필요가 있다.

## 나. 동북아 평화공동체 건설의 방향

경제나 안보 차원의 지역협력이 당면하고 현실적인 문제라면 모든 관련국이 양자 및 다자차원에서 이익을 찾을 수 있는 방안을 강구해야 한다. 단순하게 말하여, 각 나라들이 모두 명분과 도덕적 차원에서 공감하더라도 얻을 수 있는 이익보다 지불할 비용이 많다면 실질적인 참여 동기가 크지 않을 것이다.

이러한 점에서 한국의 입장에서 말한다면, 경제협력이든 안보협력이든 가급적 거래관계의 수와 범위, 폭 등을 양자적, 다자적 차원에서 쌓아가는 일이 꾸준히 진행되어야 한다. 그 기본적인 방향성은 동북아 국제질서의 구조적 현실과 우리의 역량을 이해하는 토대 위에서, 역내의 모든 국가들로부터 명분에서의 공감대를 얻고 타국의 견제를 덜 유발하는 네트워크를 형성해 나가는 것이다. 다시 말하여, 21세기에 더욱 부각되고 있는 가치라고 할 수 있는 ‘평화’의 개념을 활용하고, 역내 국가들의 다양한 행위자들 간의 느슨한 연대성을 구축하여 점차 그 결합성의 강도와 수준을 높여나가는 공동체 형성 전략을 추구하는 것이다.

일반적으로 집합체의 의미로서 사용되고 있는 공동체란 구성원들이 동질적인 신념과 가치관의 공유를 바탕으로 직접적이고 다면적인 상호관계를 가지며, 호혜적인 (인간)관계를 형성하고 있는 집단을 말한다.<sup>16</sup> 국가 단위에서 공동체의 결합성의 강도와 수준이 높아진다면, 그 구성원들은 고유의 독립성을 점차 잃어버리고 보다 더 큰 집합체의 일부분으로 변화해 간다. 국가 간 통합은 국가의 독립적인 ‘주권’이 이러한 변화 끝에 권위를 가진 새로운 중앙조직체에 귀속되는 것이다. 동북아시아 차원에서 현실적인 의미를 가질 수 있는 공동체는 상호관계의 연대성을 가지는 수준의 공동체라고 할 수 있다. 한편, 평화에는 전쟁이나 폭력이 없는 상태를 의미하는 소극적 개념의 평화와, 전쟁 또는 폭력 없는 상태를 넘어 사회정의를 구현되고 갈등의 민주적 조정 및 국가 간의 협력이 이루어지는 상태를 의미하는 적극적 평화가 있다.<sup>17</sup> 우리가 동북아에서 추구하는 평화는 적극적 평화이다.

결국 동북아 평화공동체란 동북아시아 국가들 간 및 그 구성원들 간에 공감하는 정의가 구현되고 갈등을 민주적으로 조정하며 협력을 추진하여 느슨한 연대관계를 형성함으로써 전체로서의 하나의 정체성을 느낄 수 있는 공동체로 규정할 수 있다. 공동체를 구성하는 국가 단위나 그 하위 단위의 행위자들은 각각의 고유한 문화와 전통, 관행, 삶의 양식, 역사 등에 대해서 상호 인정하고 존중한다.

북한으로부터 비롯되는 잠재적 갈등 요소를 제외한다면, 동북아에서는 대체적으로 과거의 이념적 경계가 무너지고 지역 국가 간에 다양한 분야에서 상호의존성이 높아지고 있다. 특히 한·중·일 3국은 지리적인 인접성은 물론 문화적 차원에서도 친화성을 가지고 있다. 이러한 지리적 인접성과 문화적 친화성은 현 세계질서의 주된 동력인 경제적 협력과 상호의존을 긍정적인 차원으로 기여함으로써 3국간 관계 발전의 토대가 될 수 있다. 물론 3국간에 문화적 친화성이 있다고 하여 각 나라가 가지고 있는 문화적 고유성이 침해되는 것은 아니다. 비록 중심부에서 만들어지는 대부분의 문화 전형화 작업이 접경지대를 무시하고 있지만, 인간의 문화란 반드시 내적으로 일관성을 가질 필요도 없고 또 항상 동질적인 것도 아니다.

이러한 맥락에서 본다면, 지정학적으로나 경제, 정치적 발전의 측면에서 한·중·일 3국의 중간적 위치에 있다고 할 수 있는 한국은 3국간 포괄적 의미의 상호작용과정에서 실천과 중재의 측면에서 상호의존도를 동태적으로 높이는 역할을 수행할 수 있다. 특히 한국은 미국과 양자간 동맹관계에 있으며, 이 지역 내의 핵심 불안정 요인인 북한과의 관계 개선의 주 당사자이다. 사실 한반도의 분단으로 인해 한반도가 과거 수행해왔던 동북아시아의 교량 역할이 중단되었으며, 현재 진행되고 있는 남북관계의 변화가 그와 같은 교량 역할의 회복을 위해 매우 중요하다.

그러나 한반도 통일국가를 향한 교량 역할의 회복은 단순히 과거의 역할을 다시 수행한다는 정태적 차원에서 머무는 것이 아니라, 새로운 시대의 흐름에 부응하는 동북아시아의 정체성을 창조하면서 지역적 통합성을 높이는 동태적인 역할을 수행할 때 의미를 가질 수 있다. 따라서 통일과정과 통일 이후의 한반도에 대한 주변국

<sup>16</sup> Michael Taylor, *Community, Anarchy, and Liberty* (Cambridge: University press, 1982).

<sup>17</sup> 조한범 외, 「동북아 평화문화 비교 연구」 (서울: 통일연구원, 2004), p. 3.

의 이해관계를 고려하면, 한국의 동북아 평화공동체 형성을 추진해야 하는 역할은 더욱 확대될 수 있고, 이를 바탕으로 경제, 사회 그리고 나아가서는 안보적 차원에서 동북아시아의 지역적 통합성을 높이는데 중심적인 역할을 수행할 수 있다.

그리고 동북아 평화공동체의 형성은 동북아시아 국가 간의 보편적 가치에 대한 공통의 친화성을 증대하고, 경제, 사회, 정치 등 제반 분야에서의 역내 협력을 발전시킴으로써 동북아시아 차원에서의 지역성과 세계성을 조화시켜 나가야 할 것이다. 그러한 과정이 어느 특정 국가만의 주도적 역할을 의미해서는 안 되며, 또 세계의 다른 특정 지역에 대한 대항적 성격을 가져서도 안 된다. 우리가 이야기하는 지역성은 포용적(inclusive) 성격을 가질 때 세계성과 어울릴 수 있다.

## IV. 동북아 평화와 한반도 평화정착

### 1. 동북아 평화와 한반도 평화정착의 연관성<sup>18</sup>

한반도 주변 4국이 북한으로부터 비롯되는 요인을 동북아시아 평화와 안정의 중대한 위협 요인으로 간주한다면, 그러한 요인의 발생을 억제하거나 예방하는 것이 중요하다. 한국은 강대국은 아니지만 그렇다고 약소국도 아니다. 그러나 근원적으로 한국이 북한의 군사적 위협을 현재적인 위협으로 느끼고, 남북 정치·군사적 대결구조가 엄연히 존재하며, 한반도문제가 동북아질서의 문제와 긴밀하게 연계되는 한에 있어서는 한반도문제는 남북한 차원과 함께 동북아 차원에서 풀어나가야 한다. 특히 북핵문제와 같이 지역의 안정과 평화를 위협하는 사안일 경우 더욱 그렇다. 그런데 이 과정에서 강대국의 자기 이해의 최대 투영을 위한 영향력이 우리의 이익을 과도하게 침해할 수도 있다. 또한 한반도문제가 주변 4국간의 이익 교환을 위한 수단으로 활용될 수도 있다. 한반도 평화체제 구축도 남북한이 핵심 당사자이지만 미국, 중국을 비롯하여 주변국들의 안보적 이해와 밀접하게 연관된 문제이다.

따라서 동북아시아 차원에서 한반도 평화체제 구축은 한반도에 대한 강대국의 영향력 각축 현상을 예방하고, 한반도의 현상 변화가 자국의 국가이익에 미칠 이해관계의 득실을 계산하는 주변국의 우려를 완화하기 위해서도 한반도 평화체제의 구축이 필요하다. 한반도의 평화는 동북아의 평화와 상호 연관된다. 이처럼 한반도 평화체제 구축은 동북아시아 국제질서와의 연관 속에서 다루어져야 하는 문제이다. 한반도에 평화체제가 구축되면, 한반도상의 안보 사안으로 비롯되는 갈등의 상당 부분을 제거할 수 있다. 또한 한반도 평화체제를 구축하는 과정은 남북한뿐만 아니라 주변 4국이 직·간접적으로 관여하게 되므로 동북아의 다자간 안보협력을 촉진할 수 있는 중요한 초석이 될 수 있다.

남북관계 발전의 관점에서 볼 때, 평화체제 구축은 교류·협력의 제도적이고 지속가능한 발전을 뒷받침할 안정적이고 신뢰에 토대한 정치·군사관계 형성의 연장선상에 있다. 남북 간의 군사적 대치 양상이 쉽게 군사적 위기의 발현으로 비화한다거나 군사적 충돌로 상승작용을 일으키는 것은 아니지만, 작은 군사·안보적 갈등조차 안정된 교류·협력을 위협하는 것을 방지하고, 한반도에서 ‘핵 게임’과 같은 위험한 모험을 근원적으로 예방하기 위해서도 평화체제의 구축이 요구된다. 즉 한반도 평화체제 구축은 안보위협요인을 근원적으로 제거함으로써 남북관계를 정상화·안정화하려는 전략적 접근문제이다. 한반도의 평화가 정착되지 않는 평화적 통일이란 그 가능성이 거의 없다. 이러한 점에서 평화가 통일에 앞서고 또 현실적으로 보다 중요하다. 평화와 통일의

<sup>18</sup> 박영호, “한반도 평화체제 구축과 동북아: 각국의 전략과 역할,” pp. 8~10.

이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한에 있어서 평화는 통일에 우선한다.<sup>19</sup>

한반도 평화체제 구축이 동북아에 새로운 탈냉전의 질서를 형성하는 디딤돌이 된다면, 그 과정은 남북 간 군사·안보적 대치구도의 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식 위에서 시작되어야 할 것이다. 남북교류·협력의 점진적 진전이 남북 당국 간의 군사·안보적 협상으로 당연하게 이어지지 않음을 우리는 경험적으로 확인하고 있다. 따라서 한반도 안보문제와 동북아지역 질서 간의 상호 민감성을 감안하여 주변 4국의 이해와 협력을 얻어 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목표를 달성해 나가면서, 한반도 평화체제 구축과정이 동북아 다자 안보협력체제의 형성이라는 2차적 목표의 달성을 위한 메커니즘으로 활용될 때, 지역질서 속의 한반도 평화정착이라는 의미를 갖게 되는 것이다.

## 2. 한반도 평화정착의 방향

동북아의 평화와 한반도 평화정착이 상호 긴밀한 연계성을 가진다면, 한반도 평화정착은 남북한 차원에서만이 아니라 주변 4국의 이해관계가 적실성 있게 반영되어야 실현 가능성이 높아질 수 있다. 4자회담의 실패 경험이나 북핵문제의 지지부진함이 이를 단적으로 증명하고 있다. 물론 한반도 평화체제 구축은 북한의 일방적인 미국에 대한 ‘구애’를 어떻게 변화시킬 수 있는가의 문제가 핵심 관건이다. 다시 말해, 북핵문제에서처럼 북한과 미국의 간격을 어떻게 좁히는가의 문제라고 할 수 있다. 그러나 양자 간의 입장 차이를 조율하는 것 이외에 관련국의 안보 및 관련 이익이 어느 정도 수용되는가의 문제 또한 해결과정에서의 중요 요인이다.

자국의 국익과 상대국가의 이익을 충분히 고려한 적절한 균형이 국제사회의 안정과 평화 유지의 필요조건이다. 정치적 현실주의는 국제관계에서 규범적 가치의 의의를 부정하고 인간의 도덕·윤리의 국제정치적 규정력을 무시하는 경향이 있다. 그러나 국가는 자국의 이익과 관련 상대국의 이익과의 조화 속에서 국익을 추구하고, 상충적 이익은 평화적 경쟁과 타협을 통해 해결을 모색해 나가야 한다. 이런 점에서 한반도 평화체제 구축은 한반도 주변 4국의 안보이익을 침해하지 않는 방향으로 추진될 때, 적극적인 협력과 지지를 획득할 수 있다. 즉 한반도문제의 한반도화와 국제화의 양측 면이 아울러져야 하는 것이다. 단기적 차원에서는 미국의 부시 행정부 등장 이후 미국의 부정적인 대북 인식과 그에 대한 북한의 강경한 대응이 남북관계 진전을 위한 한국의 정책추진과정에 새로운 변수로 등장하였다. 한반도 평화체제 구축문제에서도 마찬가지이다. 이러한 문제의 해결 주체는 한국이다. 장기적 차원에서는 한·미동맹관계의 변화, 남북관계의 변화, 한국의 중국·일본·러시아와의 관계 변화 등이 포괄적으로 투영되어야 한다. 향후 한반도 평화체제 구축과제의 실현을 통한 평화정착의 방향을 제시해본다.<sup>20</sup>

첫째, 평화정착을 함께 풀어야 할 주된 행위자인 북한의 목표와 전략에 대한 명확한 이해와 그에 토대를 둔 정책구상이 있어야 한다. 그동안의 경험에서 한국은 평화체제 구축문제와 관련한 북한의 목표와 전략과 전술, 그리고 가용수단들에 대해 비교적 익숙해져 있다. 북한의 목표, 전략과 전술이 내외의 상황 변화에도 불구하고 일정불변한 것은 아니지만, 최소한 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수라는 북한의 목표는 변하지 않고 있다. 그렇다면, 이러한 북한의 목표를 우리의 목표로 대치시킬 것인가, 아니면 우리의 목표를 북한의 목표로 대치시킬 것인가, 또는 타협을 통한 제3의 목표를 달성할 것인가의 문제로 귀착될 수 있다. 물론 한반도 평화체제 구축문제는 남북한의 목표를 치환시키는 단순한 문제가 아니다. 상황의 변화와 가용수단의 변화는 목표

<sup>19</sup> 조민·허문영·박영호, “한반도 평화체제 구축 - 현황과 대안 모색,” 「신정부 국정과제 추진방향: 통일·대북정책을 중심으로」 (서울: 통일연구원, 2003.2.18), p. 3.

<sup>20</sup> 박영호, “한반도 평화체제 구축과 동북아: 각국의 전략과 역할,” pp. 17~18을 수정·보완하였다.

와 전략·전술의 변화를 가져올 수 있다. 그러나 본질적인 문제에 대한 냉철한 이해와 현실적합성을 탐구하지 않는 전략과 전술은 실효성 있는 대안을 창출하기 어렵게 만들 것이다.

둘째, 한반도 평화체제 구축문제와 그에 앞서 해결하려는 북핵문제 등 안보와 연관된 사안들이 ‘민족공조’와 국제공조 사이의 선택문제가 아니라는 입장을 분명하게 견지할 필요가 있다. 한반도의 평화와 안보문제가 우리의 경제·사회적 문제와 밀접하게 연관되었다고 본다면, 국내적 차원, 남북간 차원, 국제적 차원이 모두 상호 의존성의 맥락에서 연계되어 있다는 관점에서 접근할 필요가 있다. 동북아 차원의 평화공동체 형성이 한반도 평화정착과의 연관성 속에서 논의되어야 하는 이유가 바로 그 때문이다. 그리고 그 접근의 순위는 한국의 국가 이익이 우선순위로 고려되어야 한다. 특히 북한이 주장하는 ‘민족공조’의 외연과 내포를 올바르게 이해하는 바탕 위에서 남북관계 차원의 협력과 국제적 차원의 협력 간에 조화로운 결합을 시도해야 한다.<sup>21</sup>

또한 한·미 협력도 양국간의 국가이익, 전략적 목표, 동원 수단, 정책의 우선순위 등의 차이가 있을 수 있음을 인정하고, 상호 이익의 교환이라는 합리적 실용주의 차원에서 접근하는 것이 우리의 목표 달성에 보다 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 이미 강조하였지만, 한반도 평화정착과 관련된 이해당사국 중 어떤 특정국가의 국익을 배타적으로 추구하거나 반대로 이를 경시하는 경향은 양자 모두 국가의 정책결정과정에서 경계해야 할 대상이다. 한반도 평화체제 구축문제는 한반도 주변 4국의 안보 이해관계가 상당한 수준으로 공감대를 형성해야 한반도 평화와 동북아 평화가 상호 긍정적으로 영향을 미치면서 상승 작용을 일으킬 수 있다. 따라서 한국의 목표 달성과정에서 미국, 중국, 일본 및 러시아의 이해관계가 어떻게 영향을 주고 어떻게 영향을 받을 것인가에 대한 우리 나름의 평가를 하고, 그에 준거한 정책 대안을 강구하여 추진하는 것이 정책 실효성을 높일 수 있을 것이다.

마지막으로 한반도 평화체제 구축과정에서 우리의 외교 전략은 잘 조화된(well balanced) 외교가 되어야 한다.<sup>22</sup> 이는 동맹외교(Alliance Diplomacy)를 기반으로 한 외교의 틀로부터 보다 다변화되고 다원적이며 포괄적인 외교정책을 구사하는 것이며, 원칙에 기초한 평화외교(Peace Diplomacy)를 지향함을 의미한다. 한·미 동맹관계는 양국의 위상과 전략의 변화 및 한반도의 전략적 상황 변화를 반영하는 방향으로 조정될 것이나, 평화체제 구축이라는 우리의 목표 달성과정에서 튼튼한 기반이 됨을 부인할 수 없다. 동시에 나머지 주변 3국의 이해관계와 우리의 이익을 조화시키는 협력적 외교가 추진될 때, 한반도 평화체제 구축 과제의 실행이 힘을 받을 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

21세기에 들어서면서 많은 나라들이 중장기 비전과 그에 따른 국가전략을 제시하였다. 예를 들어 중국은 2020년까지 ‘소강’사회를 실현한다는 목표를 내세웠다. 1990년대 상반기에 발간된 한 미래예측서는 중국이 소강사회를 달성하는 해까지는 한반도가 통일될 것이라고 전망하고 있다.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 북한은 ‘민족공조’론을 3차원에서 활용하고 있다. 첫째, 안보위기해결 차원에서 미국의 대북 압박 및 강경정책의 예봉을 피하는 것이다. 이는 ‘반미 및 주한미군 철수’주장 등 한·미공조 이간전략으로 표출된다. 둘째, 경제난 해소 차원에서 남한 정부의 지원 및 기업의 자본과 기술을 활용하는 것이다. 이는 ‘6·15 공동선언의 철저한 이행’ 등 6·15 이행전략으로 나타난다. 셋째, 통일전선사업 차원에서 남한에 진북 우호세력을 구축하여 ‘공존과 적화통일’의 기반을 구축하는 것이다. 이는 ‘국가보안법 철폐, 한총련 합법화’등 통일전선전략으로 나타난다. 박영호 외, 「한반도 평화정착 추진전략」(서울: 통일연구원, 2003), p. 149 각주 144.

<sup>22</sup> 박영호 외, 위의 책, pp. 150~151.

지난 60년 동안과 마찬가지로 이러한 목표를 향한 우리 민족의 노력은 남한이나 북한이나 각각의 이념적 기치나 믿음체계에 따라 꾸준히 전개될 것이다. 통일이라는 목표는 중요하다. 그러나 그 목표 달성을 위한 수단과 과정에 상관없이 목표 자체가 다른 모든 것에 우선하여 한민족의 “共同善”(common good)이라고 주장하는 것은 21세기의 시대적 인식이나 국가 간 상호의존의 국제질서와는 상응하지 않는다. 우리는 어떠한 방식으로 통일의 과정을 이루어나갈 것인가의 문제를 심각하게 생각해야 한다. 우리 사회에서 통일을 말할 때, 그 의미가 “평화적 통일”이라는 데에 공감대(consensus)가 형성되어 있다고 해도 틀린 말은 아닐 것이다.

우리는 21세기에 한민족이 새롭게 도약하기 위한 비전을 가져야 한다. 그 비전은 ‘통일된 강중국(強中國)’의 실현이다. 그 비전을 현실화시키기 위해서는 남북한이 대륙세력과 해양세력의 접점에서 계속하여 대결의 상태에 머물러 있어서는 안 될 것이다. 우리는 민족의 화해와 평화통일을 통해 한반도 문제를 해결 할 뿐 아니라 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 인류의 공동 발전에 이바지하려는 의지를 갖고 통일문제를 진취적으로 풀어나가야 한다. 한반도문제의 국제화가 점차 심화되고 있는 상황에서 우리는 다른 어느 때보다 한반도의 공정한 평화정착을 바라고 있으며, 이를 실현하기 위한 현실적인 정책 대안들을 강구하고 있다.

지구화와 지방화의 결합(glocalization)이 진행되는 21세기에 그러한 정책대안의 강구와 집행은 국가 단위에서만 머물지 않는다. 국가 간 경계를 넘어서는 지식공동체, 국제 비정부기구, 지방자치단체 등 다양한 행위자들이 한반도 평화정착에 기여할 수 있는 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회를 성숙한 민주사회로 더욱 발전시키고, 남북 간 민족공동발전의 기회를 찾으며, 또 동북아 지역의 평화와 공동 번영을 추진하는 데 중앙정부와 더불어 지방정부의 역할이 요청되는 시대이다. 이러한 맥락에서 한반도 및 동북아 차원에서의 지리적인 위치와 기반 시설, 한국에서 차지하는 정치·경제적인 비중, 문화적 능력 등 비교 우위에 있는 자원 요소들을 적극적으로 활용하겠다는 지방정부의 평화비전에도 의미를 부여할 수 있다.

<sup>23</sup> Hamish McRae, *The World in 2020* (Boston: Harvard Business School Press, 1994), p. 256.