

주제가 있는 통일문제 강좌 **05**

21C 국제질서의 변화와 한반도



통일교육원에서는 통일교육이 가지고 있는 시대적 의미와 북한·통일문제에 대한 국민적 관심을 환기시키고 이에 대한 문제의식을 공유해 나가기 위해, 지난 2003년부터 통일문제와 관련된 핵심 쟁점과 소재를 인터넷을 통해 발굴하여 ‘주제가 있는 통일문제 강좌’ 시리즈로 발간해오고 있습니다.

‘주제가 있는 통일문제 강좌’의 다섯 번째로 발간되는 이 소책자를 통해 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화와 주변 4국의 대한반도 정책, 이에 대한 우리의 대응과 전략을 모색해 보는 계기가 되길 바랍니다.

➔ CONTENTS

I. 서론

07

II. 국제질서의 변화와 동북아, 그리고 한반도

11

1. 국제질서의 변화와 특징
2. 동북아정세와 남북한
 - 〈깊이 보기 ①〉 동북아정세 개관
 - 〈깊이 보기 ②〉 평화번영정책

25

III. 한반도와 국제정치

1. 주변 4국의 대한반도 정책
2. 지정학적인 리스크

37

IV. 한반도 문제의 주요 쟁점과 전략 방향

1. 한반도 문제의 주요 쟁점
2. 우리의 진로와 대외전략 기조
 - 〈깊이 보기 ③〉 동북아 균형자론
 - 〈깊이 보기 ④〉 참여정부의 북핵 해법

53

V. 결론 : 과제와 전망

58

〈 참고문헌 〉



I

서론





I [서론]

탈냉전시대의 국제질서는 냉전시대보다 훨씬 다양한 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 즉 이념·체제·제도간의 갈등과 대립이 현저하게 감소된 반면, 국제테러·미약·환경·난민 문제 등이 새로운 분쟁요인으로 분출되고 있다. 특히 2001년 9·11 테러 이후 세계는 탈냉전 국제질서의 돌입이라는 근본적인 변화과정을 겪고 있으며, 이러한 변화는 안보위협의 주체가 전통적인 국가 개념에서 ‘초국가적’ 행위자로 확대되기 때문이다. 즉 종래 국제관계에서의 위협은 주권국가에서 비롯된 것에 반해 이제는 개인이나 테러집단에 의해 야기되고 있으며, 테러위협의 진원지도 불분명하다.

→ 특히 9·11 테러 이후 슈퍼 테러리즘(super-terrorism), 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 확산, 마약, 에너지 및 식량 안보와 환경 문제 등이 새로운 안보 이슈들로 부각되고 있으며, 이를 해결해 나가기 위한 범세계적인 노력도 강조되고 있다.

이처럼, 탈냉전시대 국제질서의 새로운 변화가 국제사회의 평화와 안정을 보장하지 못하고 있으며, 새로운 국제질서는 아직 구체적인 실체를 드러내지 않고 있다는 점에서 '패러다임의 이동(shift)'이라고 부를 수 있다.

냉전체제 해체 이후 국제질서의 특징은 다음과 같다.

첫째, 미국 주도의 국제질서 또는 미국 우위체제(U.S. preponderant system)의 지속을 들 수 있다. 그러나, 미국이 중국·일본·유럽연합(European Union, EU)·러시아 등 주요 국가와의 협력 없이 세계를 독단적으로 이끌어 나갈 수도 없는 상황이다.

따라서 현 국제질서를 미국 주도의 '단일-다극체제'(uni-multipolar system)라 평가할 수 있다.

둘째, 이데올로기 중심의 냉전체제가 종식되면서 자국의 중시경향이 지역경제 블럭화 추세를 심화시키고 있다.

1995년 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 출범으로 다자주의 국제경제질서가 모색되고 있는 반면, 유럽연합(EU)이 단일통화체제를 형성하고 회원국을 동유럽지역으로 확대하고 있으며, 자유무역지대(Free Trade Area, FTA) 창설논의가 활성화되는 등 세계화와 함께 지역화 추세도 강화되고 있다.

셋째, 과거 억압적이고 획일적이었던 국제질서가 다원화·개방화되면서 세계는 통합과 화해를 모색하고 있으나, 지역차원에서는 오히려 분쟁이 증대되는 추세이다.

또한 핵전쟁이나 대규모 군대간의 충돌이 아닌 테러나 대량살상무기(WMD)와 같은 비대칭적 위협이 증가되는 추세이다. 우리나라도 2001년 9·11 테러 이후 불확실성이 심화되는 국제안보 위협에서 더 이상 예외일 수 없게 되었다.

II

국제질서의 변화와 동북아,
그리고 한반도



Ⅱ [국제질서의 변화와 동북아, 그리고 한반도]

1. 국제질서의 변화와 특징

(1) 미국주도의 국제질서 재편

가. 테러·대량살상무기(WMD) 반(反)확산정책 지속

2001년 9·11 테러 이후 미국은 반(反)테러전을 국가의 최우선 정책으로 천명하고 아프가니스탄과 이라크와의 전쟁을 감행하였다. 냉전 이후 미국의 주요 안보 정책은 ‘동맹관계’ 유지에 의해 지역단위 안정을 추구하고, 각 지역에서 패권 추구 국가의 등장을 억제하는 데 초점이 모아져 있었다. 그러나 9·11 사태는 외부의 적으로부터 미국 본토가 직접 공격의 대상이 됨으로써 ‘국가 안보’라는 차원에서 미국 본토 방위가 더욱 절실한 과제임을 일깨워 주었다.

이에 따라 미국은 2002년 11월 25일 국토방위부(Department of Homeland Security)를 신설함으로써 테러의 위협으로부터 자국을 보호하려는 노력을 국가안보기관의 대규모 재편을 통해 시현한 바 있으며, ‘미사일 방어체제’(Missile Defense System)의 본토 방어 필요성도 재차 부각시킴으로써, 이를 더욱 강력하게 추진하는 계기가 되었다.

한편 테러사건 직후 발표된 ‘4년주기 국방검토보고서’(Quadrennial Defense Review, QDR)에서는 미국과 동맹국들을 위협할 수 있는 대량살상무기의 비확산(non-proliferation) 및 반확산(counter-proliferation) 정책을 강력하게 추진할 것을 시사한 바 있다.

테러와 대량살상무기의 연계 위험성은 미국으로 하여금, 대량살상무기의 개발 능력을 가지고 있는 것으로 판단되는 ‘불량국가’(rogue states) 또는 ‘실패국가’(failed states)가 테러조직에게 대량살상무기를 공급할 가능성을 사전에 봉쇄할 수 있도록 하였다.

더욱이 2002년 1월에 공개된 ‘핵태세검토보고서’(Nuclear Posture Review, NPR)를 통해 핵무기의 중요성을 강조하면서, 이들 국가들에 대한 소형 핵무기 사용 가능성을 시사하였다. 이어 9월에 발표된 ‘국가안보전략보고서’(National Security Strategy, NSS)에서는 필요시 단독 행동 및 ‘선제공격’(preemptive strike)의 가능성을 명기

함으로써 이런 위협에 대처하는 ‘선제공격원칙’(preemption doctrine)을 천명한 바 있다.

→ 이처럼 미국은 9·11 테러 직후 4년주기 국방검토보고서(QDR, 2001. 9. 30)를, 2002년에 핵태세검토보고서(NPR, 2002. 1)와 국가안보전략보고서(NSS, 2002. 9)를 연이어 발표함으로써 안보전략의 기본방향을 제시하였다.

이상에서 전쟁행위로서 재정의된 테러와 대량살상무기가 연계될 가능성이 증대됨에 따라 이의 비확산을 위한 국제사회의 기존 노력은 더욱 강력한 반확산 정책으로 공고화되고 있다.

이러한 반테러·반확산을 중심으로 한 국제 안보환경의 변화는 미국의 주도력을 강화시키고 있는 추세이다.

나. 동맹관계 재조정과 국제협력 강화

테러전쟁으로 야기된 ‘21세기의 무질서’는 냉전시기 미·소간 초강대국의 대결구도하에 억제되어 온, 초국가적 테러요소가 분출되면서 시작되었다. 즉 냉전의 종식과 세계화의 진전에 따라 강대국간의 전면전 가능성이 현저히 감소한 반면, 민족·종교·영토·환경·자원 등으로 분쟁요인이 활

션 다양화되면서 국제안보는 새로운 차원에서의 대응을 요구받게 되었다.

➔ 즉, 국제 테러 및 초국가적 범죄, 대량살상무기의 확산, 환경 및 자원을 둘러싼 갈등과 분쟁 등 다양한 형태의 위협이 개별 국가의 전통적인 주권영역을 초월하여 범세계적 또는 지역적 차원에서 지속적으로 발생할 가능성이 커지고 있다.

이에 따라 향후 군사력은 복합전(multi-spectrum warfare)에 대비할 수 있는 방향으로 구조, 조직, 조달 등 각 부분에서의 재조정이 필요해지고 있다. 또한 비대칭전(asymmetrical warfare)으로서의 반(反)테러전의 전개는 미국이 21세기 안보정책의 주요 과제로서 추진해 오던 군사기술혁명(RMA)을 더욱 가속화시키는 동시에 핵심 '전략지역'(strategic focus)에 대한 평가를 새로운 각도에서 조명하게 하는 계기로 작용함으로써, 기존의 동맹체제에 대한 재조정 작업이 본격화되고 있다.

부시 행정부는 향후 수년에 걸쳐 세계적 차원에서 군사력의 재배치, 조직의 재구성, 임무의 재부여 등 '전면 재조정'(global transformation)을 통하여 21세기의 안보 환경에 대응할 수 있는 능력을 구비해 나갈 것임을 천명하였고, 이로 인해 기존 동맹관계의 재조정도 불가피한 과제로 대두되고 있다.

➔ 결국 미국은 반테러·반확산 차원에서 기존의 동맹 관계를 조정해 나가는 동시에, 세계화시대의 새로운 안보위협들에 적극 대응하기 위하여 국제적·지역적 차원의 다자협력도 병행할 것으로 전망된다.

(2) 초국가 범죄에 대한 국제공조 강화

9·11 테러 대참사 발생 이후, 테러범과 비호세력의 국제 네트워크를 분쇄하기 위해서는 국제공조가 절대적으로 필요하다라는 인식이 공유되기 시작했다.

따라서 테러리즘에 대한 국제적 대응이 우선순위로 논의되고 있다. 반테러 국제 공조에 관한 논의는 미국, 유럽뿐 아니라 아시아에서도 활발하게 논의되고 있으며, 이는 테러에 대한 세계적 차원의 대응으로 발전해 나갈 전망이다. 테러척결을 위한 대책으로는 물리적 통제, 감시체제 및 정보 공유 강화뿐만 아니라 테러의 근원이 되고 있는 경제·사회적 요인을 제거하는 방안이 심도 있게 논의되고 있다.

한편 미국은 반테러전을 계기로 기존 동맹국(NATO, 일본 등)과의 결속을 한층 강화하고, 중·러 등 강대국과의 관계를 개선했으며, 남아시아(인도, 파키스탄)는 물론 동남아 국가들과도 협력관계를 증진하고 있다. 특히 전략적 요충지

인 중앙아시아로 진출할 수 있는 기반을 확보함으로써 미국의 국제질서 조정영향력이 더욱 강화되었다.

▶ 한편, 테러와 더불어 초국가적 범죄가 국가의 경제·사회·문화적 안정을 저해하는 새로운 유형의 안보위협도 대두하고 있다. 즉, 마약 밀매, 소형무기 거래, 해적행위, 컴퓨터 범죄, 불법 이민, 불법자금 세탁 등은 국경을 초월하여 국제적 혼란을 야기하고 있는 초국가적 범죄의 대표적인 사례들이다.

보다 조직화되고 있는 초국가적 범죄에 대항하기 위해 국제연대가 활성화되고 있으며, 이러한 추세는 지속될 전망이다. 또한, 불법자금에 대한 금융차원에서의 감시 강화 및 뇌물 방지 등의 반(反)부패 문제도 초국가적 범죄에 대한 대응차원에서 심도있게 논의될 것으로 전망된다.

2. 동북아정세와 남북한

(1) 동북아정세 개관

동북아정세는 9·11 테러 이전에는 대륙세력인 중국과 러시아가 전략적으로 협력하여 해양세력인 미국과 일본에 대립적인 구도를 형성할 것이란 전망이 지배적이었으나, 9·11 테러 이후 미국은 세계 재편전략에서 중국과의 경쟁적 동

반 및 러시아와의 전략적 제휴를 모색하기에 이르렀다.

동북아지역에는 한국, 일본, 대만 등의 자본주의 시장경제체제와 중국, 몽골 등의 사회주의 시장경제체제, 북한의 사회주의 계획경제체제, 러시아의 전환기적 시장경제체제가 혼재하고 있다.

▶ 그럼에도 불구하고 역내 경제의 역동성 및 역외지역의 지역주의(regionalism) 확대 등이 자극제가 되어 국가 대 국가, 국가 대 지역간 자유무역협정(FTA) 체결이 급물살을 타면서 역내 경제통합이나 지역주의 움직임에 동조하는 추세이다.

반면, 역사주권 논쟁 및 영유권 분쟁 등 역내 국가간 갈등 요인은 갈수록 심화되는 경향이다. 특히 일본 시마네(島根)현 의회가 2005년 3월 16일 독도 영유권을 주장하는 내용의 '다케시마(竹島, 독도의 일본 명칭)의 날' 제정 조례안을 본회의에서 가결시킴으로써 독도문제로 인한 한·일간 영토분쟁이 본격화되고 있다. 일본의 독도침탈 시나리오가 발단이 된 한·일 외교전은 급기야 2005년 9월 유엔 총회에서 논의될 '유엔 개혁안'과 관련하여, '일본의 안보리 상임이사국 진출 반대'에 직면하여 중국을 위시한 주변국들의 격렬한 반일(反日) 시위로 이어지고 있다.

→ 일본이 이처럼 국익외교를 표방하며 독도문제에 적극적인 자세로 나서는 것은 국제여론이 일본에게 우호적이라는 자신감과 함께 일본의 우경화 바람에 따른 것으로 분석된다.

한편 일본은 센카쿠열도(尖閣列島), 중국은 다오위다오(釣魚島), 대만은 다오위타이(釣魚臺)라고 각각 부르고 있는 조어도(釣魚島)를 포함하여 남사군도·서사군도에 대한 해상 영유권 문제, 일본과 러시아간 북방 4개 도서 분쟁 등도 잠재적 갈등요인이 되고 있다.

조어도(釣魚島) 근해에 매장된 석유자원이 풍부한 것이 사실화되고 있는 상황에서, 특히 최근 에너지 공급원을 다각화하려는 중국과 일본이 동중국해 가스전 개발을 놓고 갈등 양상을 보이고 있다. 해저자원을 둘러싼 양국 마찰로 중·일관계가 경색될 경우, 한국을 포함한 동아시아지역에 미칠 파장도 만만치 않으며 한·중·일 3국간 외교분쟁의 심화도 예상된다.

특히 중국은 대만문제의 해결시점을 2020년경으로 상정하여 대만회복에 박차를 가하고 있으며, 중국과 한국사이에는 고구려사를 포함한 역사문제, 일본과 중국, 그리고 일본과 한국 사이에는 일본 강점에 대한 역사적 청산문제가 계속 갈등요인으로 내재되어 있다.

➔ 이상에서 보듯 동북아 지역은 경제적으로 상호의존성이 증대됨과 동시에 역내 불안정성도 심화되는 경향을 보이고 있다. 이는 과거 역사적 경험에 기인하고 있으며, 특히 냉전 종식 이후 영토, 자원, 역사주권 등이 새로운 분쟁요인으로 가세되고 있다.

특히 주목할 점은 9·11 테러사태 이후 미·일 간 동맹 강화기에 접어들면서, 일본은 본격적으로 군사력의 질적 향상 및 군사전략의 강화를 통해 2004년 12월 10일 ‘신방위대강’을 확정하기에 이른다. 중국 또한 개혁·개방 이후 급속한 경제발전과 병행하여 ‘군사력 증강’을 가속화하고 있으며, 이를 통한 중국의 세력강화는 일본의 ‘안보역할 증대 및 보통국가화’에 맞서게 됨으로써 역내에서의 중·일간 경쟁구도가 심화될 것으로 판단된다.

최근 몇 년간 미·중 양국은 세계화의 추세에 발맞춰 정치·군사·경제 등 전반에 걸쳐 상호 교류와 신뢰를 증진시키기 위해 양자 및 다자적 노력을 꾸준히 전개하고 있다.

특히 북한 핵문제라는 시급한 현안을 목전에 두고 있는 미국으로서는 북한에 대한 중국의 건설적 역할이 필요하다고 보고, 중국으로 하여금 적극적인 외교역할을 수행할 것을 주문하고 있다. 그럼에도 불구하고 양국관계의 거시적 향방은 급속도로 신장되고 있는 중국 국력에 대한 미국의 경계

와 이에 대한 중국의 반발이 상호간 미묘한 긴장 관계를 자아낼 것으로 예상된다.

즉, 미국 내에서는 대(對)중국 유화론과 견제론이 함께 제기되고 있는 가운데 중국과의 관계 증진을 추구하면서도 상대적 힘의 우위를 지속적으로 유지해야 한다는 현실주의적 대비론이 주류를 이루고 있다. 반면에, 중국은 개혁 노선을 적극적으로 표방하는 한편, 국제무대에서 테러·대량살상무기 문제에 대해 미국과 공조를 펴는 가운데 일단 양국관계의 불협화음을 최소화해 가는 전략을 펴하고 있는 것으로 분석된다.

➔ 이상에서 보듯 동북아 주변정세는 우리의 안보환경에 부정적 영향을 미치고 있다. 특히 동북아 지역은 향후 북핵문제와 대만 문제, 중·일 갈등 양상으로 인해 불안정한 방향으로 전개될 가능성이 농후해지고 있다.

깊이 보기 ① : 동북아정세 개관

동북아지역은 역사적 갈등의 골이 깊은 곳으로, 잠재적 경쟁관계로 인해 갈등이 언제든지 분출될 수 있는 지역이다. 특히 9·11 테러사태 이후 역내 지역의 세력관계가 유동적 특성을 나타내면서, 즉 전통적인 동북아 4국의 견제 및 균형구도가 와해되고 중국과 일본이 부상하면서 갈등양상도 특히 두드러지게 되었다.

(2) 남북한 관계

2005년 2월 10일 북한의 돌발적인 핵보유 선언 및 6자회담 불참 선언으로 북핵문제 해법모색이 경색국면에 놓여 있었다. 우리정부로서는 남북관계 진전과 관련하여 북핵문제를 우려하지 않을 수 없는 입장인데, 이는 어떤 형태로든 앞으로 전개될 남북경협 및 대북지원에 찬물을 끼얹을 수 있기 때문이다.

▶ 물론, 북한의 유엔대사 주장처럼 양자 혹은 6자 등 회담 형식이 중요한 것이 아니며, 미국의 대북 압박정책과 북한 정권 붕괴 의도 등에 관한 우려는 기본적으로 북핵문제 해결 및 미북관계 개선이 쉽지 않음을 단적으로 보여주는 예가 되고 있다.

한편, 2004년도 남북교류사업은 금강산 육로관광사업의 본격화, 개성공단 시범단지 건설 및 철도·도로 연결사업의 지속 등을 통해 제도화 단계에 진입하였다.

특히 우리정부로서는 남북관계 해빙의 새로운 전초기지 역할을 담당할 개성공단 발전에 많은 기대를 걸고 있다. 만약 북핵문제가 타결될 경우 개성공단사업은 더욱 탄력을 받게 될 것으로 기대된다. 우리 정부는 서울을 금융 중심지, 인천을 물류 중심지, 개성을 제조업 중심지로 조성한다는 장기 계획을 가지고 있다.

또한, 개성을 비롯한 남북경협사업에 대해 우리는 북한과의 통일비용 축소라는 또 다른 목적을 갖고 있다. 한국은행이 발표한 보고서에 따르면 “북한이 부동산 임대료 마련된 자금으로 경제개발을 추진할 경우, 궁극적으로 남북한 경제격차가 축소되면서 재통일비용이 감소할 것이다”라고 분석한 바 있다.

→ 반세기 동안 한국전쟁 휴전협상 장소로 기억되어 온 개성은 이제 한반도 해빙의 새로운 전초기지로 탈바꿈하고 있다. 그러나 이러한 우리의 기대가 제대로 실행되기 위해서는 북핵문제 해결이 필수적이며 미·북관계 개선도 아울러 필요하다.

6·15 남북공동선언의 이행과 남북관계 발전을 총괄적으로 살펴볼 때, 아직 협력단계의 성숙기에 접어들지는 못하였지만 무엇보다도 북한 핵개발을 둘러싼 문제가 여전히 해결되지 않아 협력과 신뢰구축에 장애가 되고 있다.

이런 가운데 북한 핵문제의 해법을 모색함에 있어 우리는 ‘한반도 안정확보와 대화를 통한 핵문제 해결’ 원칙에 주안점을 두고 있으며 북한에 대해 핵포기를 지속적으로 종용하는 가운데 기존의 대북 포용정책을 ‘평화와 번영 정책’으로 계승하고 있다.

따라서 6자회담 재개를 통해 북한 핵폐기와 대북 지원을 병행하는 점진적 해결 수순을 밟게 될 경우, 대북 포용기조는 더욱 탄력을 받게 될 것이다.

그러나 6자회담이 난항을 맞게 되고, 북한 핵문제의 평화적 해결에 대한 전망이 어두워질 경우, 남북교류 및 협력에 대한 명분은 크게 축소될 뿐 아니라 한반도 문제를 한국이 독자적으로 관리할 수 있는 선택의 폭은 훨씬 줄어들 가능성이 있다.

깊이 보기 ② : 평화변영정책

- 평화변영정책은 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전전략이다.
- 참여정부 2년을 돌이켜 보면, 그간의 남북관계는 경험 확대 속에 남북대화과 북핵 문제를 비교적 안정적으로 관리해 왔다고 평가할 수 있다.
- 남북관계의 경색 분위기 속에서도 개성공단 건설, 철도·도로 연결, 금강산관광 등 이른바 3대 경험사업은 큰 차질없이 진행되고 있다.
- 특히 2005년 3월 16일부터 남한의 전력이 개성공단 시범단지에 공급되는 형태로 남북한간 전기가 연결되어 남북관계 역사에 있어서 또 하나의 획을 그었다고 평가된다.

III

한반도와 국제정치



Ⅲ [한반도와 국제정치]

1. 주변 4국의 대한반도 정책

(1) 미국: 한·미동맹 및 주한미군 재편 시도

1953년 10월 1일 ‘한·미상호방위조약’이 체결되면서 한·미동맹체제가 형성되었다. 한·미동맹은 냉전시기 미국 대외정책의 근간인 구소련을 정점으로 공산권 국가들의 세력팽창을 억제하고 공산주의 이념의 확산을 봉쇄하는 ‘억제와 봉쇄’(deterrence and containment)의 전략적 기초하에 유지되었다.

따라서 미국의 한반도 정책은 강력한 한·미동맹체제의 유지와 주한미군 전력을 근간으로 ‘한·미연합 억제전략’을 유지하고 북한의 군사적 모험을 저지함으로써 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것이었다.

➔ 1980년대 말까지 한·미동맹관계는 기본적으로 미·소 양극체제라는 냉전구도 안에서 대공산권 전초기지의 역할을 효과적으로 수행하도록 규정됨에 따라, 공산주의 세력의 확산을 억제하고 자유주의적 가치를 고양시키는 이념 및 군사적 성격이 강하였다.

그러나 1990년대 탈냉전기에 접어들면서 미국과 군사적 경쟁관계에 있던 구소련이 해체되는 등 세계안보질서의 구도가 변화됨에 따라, 한·미동맹관계도 전환국면에 접어들었다.

현재 한·미동맹 재조정의 핵심은 '한국방위의 한국화'에 따른 '주한미군의 역할 변화 및 전략적 유연성' 문제가 최우선 쟁점으로 부각되고 있다.

부시 행정부가 2001년도 '4년주기 국방검토보고서'(QDR)에서 밝힌 신안보전략은 9·11 테러사태 이후 변화된 국제안보환경을 반영하여 21세기 미국의 세계정책을 천명한 것이다. 신안보전략은 미국 내의 '기지 통폐합'(Base Realignment And Closure, BRAC) 계획과 더불어 '해외주둔미군재배치'(Global Posture Review, GPR)로 가시화되고 있는데, 그 기본적인 로드맵을 보면 유럽과 아시아라는 대칭적 분할구도로부터 새로운 위협으로 등장하는 아시

아로의 전략축의 이동 및 아시아의 패권국가로 부상하고 있는 중국에 대한 견제, 미·일동맹관계 강화, 주한미군 재편 및 감축 등으로 대별된다.

미 중앙정보국 산하 ‘국가정보회의’ (National Intelligence Council, NIC)가 발표한 보고서 ‘2020년 세계정세예측’ (Mapping the Global Future)에 의하면, 향후 15년 뒤 중국과 인도가 국제무대의 주요 행위자로 등장할 것으로 전망하고 있다. 중국이 ‘잠재적 패권국가’로 등장할 경우, 한반도와 대만해협에서의 분쟁으로 인한 미·중 간 갈등국면이 심화될 것으로 예측된다. 미국이 중국과의 관계를 어떻게 설정할지에 따라 현재 추진 중인 한·미동맹의 재편 및 주한미군의 역할도 크게 영향받을 것으로 예상된다.

→ 따라서 우리의 대응전략은 주한미군의 역할이 동북아에서의 미·중 갈등국면 초래시 지역분쟁에 휘말려 드는 상황을 최소화하는데 초점을 맞추는 것이다.

향후 미국의 동북아지역에서의 반중(反中)전선 형성에 대비하고 중국의 안보전략변화에 대한 대응과 관련하여, 중국 및 러시아와의 전략적 관계를 융통성있게 운용할 수 있는 기반을 마련하는 작업이 추진되어야 할 것이다. 특히 한국이 선택할 수 있는 대외전략은 장기적으로 ‘한·미동맹을 바탕으

로 한 지역균형자(regional balancer with alliance) 역할이 유용할 것이라고 판단된다.

→ 2005년 2월 25일 국정연설에서 노무현 대통령은 “우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대이며 동북아시아의 균형자로서 동북아시아의 평화를 굳건히 지켜낼 것”이라고 언급한 바 있다.

이로써 지난 2년간 참여정부가 추진해 왔던 평화번영정책의 외교정책 기초가 “동북아 균형자”라는 개념으로 정리되어, 동북아 국가간 상생과 공생의 협력질서 창출에 한국이 일익을 담당하겠다는 의지가 엿보인다.

(2) 중국 : 한·중 협력강화 및 한반도 안정화에 역점

현재 중국의 최우선 과제는 경제발전으로서, 경제성장 및 국방의 근대화로 국력이 충실하게 되어 국제사회에서 발언권이 강화되면 미국의 일방주의를 견제할 수 있다는 입장이다. 중국은 2010년의 GNP를 2000년의 2배로, 2020년에는 4배로 성장시킨다는 야심찬 국가전략을 발표한 바 있다.

이를 위해서는 개혁·개방 지속 및 국내정치안정과 주변지역의 평화가 필수요건이라고 인식하고 있다. 따라서 주변지역의 분쟁에 중국이 직·간접적으로 말려드는 것을 가급적 피해야 한다는 입장이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중국의 대한반도 정책은 자국의 경제발전을 위한 안정적 대외환경 확보를 최우선 국가이익이라고 보고 있다.

일차적으로 한반도에서의 전쟁발발을 억제하고 평화공존의 제도화를 도모하며, 중장기적으로는 북한체제의 유지 등 현상유지에 역점을 둘 것으로 보인다.

한·중수교 이후 악화되었던 중국과 북한관계는 1990년대 중반 이후 복원되었으나 수교 이전의 상태에는 이르지 못하고 있다. 따라서, 중국의 한반도 정책결정에 있어서 '북한요인'의 중요성이 약화되고 한·중간 경제협력이 긴밀해지면서 양국관계는 정치·안보분야로까지 확대되는 등 전면적 협력관계로 진전될 것이 예상된다.

▶ 앞으로 동북아 신뢰구축, 동북아 평화유지 및 지역협력 등 한·중간에는 상호 협력의 필요성이 지정학적, 지경학적으로 더욱 증대됨으로써, 최근 전개되어 온 양자간 전면적 협력 관계 구축 노력은 더욱 확대·발전될 전망이다.

중국은 2003년 7월 노무현 대통령의 방중을 계기로 한국과 '전면적 협력 동반자 관계'를 구축하였으며, 북한과의 관계에서도 고위급 인사의 상호 방문과 다양한 협의 채널을 확립함으로써 한반도 현안문제 해결에 적극적이고 건설적인 역할을 할 수 있는 조건과 영향력을 갖게 되었다.

이에 따라 중국은 한반도 냉전구조 청산과 평화체제 구축, 북핵 문제의 해결 등 한반도 문제 해결에 있어 보다 폭넓은 행동반경을 갖게 될 것으로 전망된다.

그러나 중국은 막강한 경제력을 바탕으로 주변국과 협력을 확대·강화하고, 군사력의 현대화도 동시에 추진하고 있다. 일본을 비롯한 주변국들은 이러한 중국의 움직임을 경계하는 한편, 자국의 군비증강의 기회로 활용하는 측면도 존재함으로써, 동아시아 군비경쟁의 촉발을 초래할 가능성도 있다.

(3) 일본·북·일 수교협상 및 일본인 납북자문제 해결 노력

1990년대 초부터 시작된 북·일 수교 협상은 2002년 9월과 2004년 5월 평양에서 열린 2차례의 양국 정상회담에 힘입어 타결될 것 같았지만 진전되지 못하고 있다. 그 동안 북·일 수교협상의 가장 큰 걸림돌은 납북자문제였고, 이의 상징적 인물이 바로 ‘요코타 메구미’였다. 고이즈미 일본 총리가 두 번에 걸친 방북으로 일정 부분 납북자문제를 매듭지었음에도, 요코타의 유골이 가짜라는 분석 결과가 나오자 모든 것이 원점으로 되돌려진 상태이다.

그러나 최근 납북자 요코타 메구미의 유골 분석결과와 관련하여 일본측의 가짜유골 판정에 대한, 북한측의 공세가 만만치 않은 등 북·일간에 신경전이 치열하다. 북한은 이례적으로 유골 전달경위까지 밝히며 억울함을 호소했고, 데

이교(帝京)대학의 유골 감정결과를 조목조목 반박하면서 조작되었음을 거듭 주장하고 있다.

▶ 여하튼 고이즈미 총리는 자신의 임기가 끝나는 2006년 8월까지 일·북 관계를 정상화하겠다고 공언했는데, 그렇게 되면 남북자문제가 어느 정도 해소되어야 할 것이다.

(4) 러시아 : 한반도 안정화 및 영향력 강화 모색

러시아는 한반도 안보상황을 동북아지역의 주요 현안으로 인식하면서, 군사·안보면에서 대규모 군사충돌이 한반도에서 일어날 수 있는 가능성이 상존하고 있다고 보고 있다.

이러한 사실에 기초하여 러시아 극동지역의 행정당국은 일련의 대응조치들을 취한 바 있는데, 그 중 하나가 러시아 극동군관구 소속부대들이 참가한 여러 차례의 군사훈련이다. 이 훈련에는 극동군이 주도한 군사훈련 뿐만 아니라, 민방위-비상사태부, 경제발전-무역부, 보건부 등 다른 부처들도 참여했던 포괄적인 훈련들까지도 포함되었다.

앞서 기술한 조치들은 유사시 한반도에서 일어날 수 있는 사태에 대처하기 위한 비상계획을 수립하는데 가장 중요한 목적을 두고 실시되었다.

➔ 특히 구(舊)소련에 비해 군사력이 약화되고 역내에서 러시아의 영향력과 입지가 축소되고 있다고 판단하고 있으며, 나름대로의 군사적 역할 모색에 주력하고 있다.

2. 지정학적인 리스크

한반도문제의 근원은 지정학 및 역사적인 것에서 비롯된다. 지정학적으로 볼 때 한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아 4국의 이해관계가 교차하는 동북아시아의 전략적 요충지이다.

따라서 청·일전쟁(1894~1895년), 러·일전쟁(1904~1905년), 그리고 미국과 중국이 직접 대결했던 한국전쟁(1950~1953년) 등 세 번의 주요한 국제전이 한반도의 주도권을 둘러싸고 벌어졌음은 주지의 사실이다. 이러한 지정학 및 역사적 요인으로 인해 ‘한반도 정세’의 지정학적 리스크가 상존한다고 볼 수 있다.

특히 9·11 테러 이후 반테러전 수행과 함께 확대되고 있는 미국의 영향력은 북한에 대한 압력으로 가시화되고 있으며, 이는 궁극적으로 미국과 중국의 긴장을 초래할 수 있다.

이상에서 보듯이 동북아시아는 남북한, 중국, 일본, 러시아 등을 포함하는 지역으로 안보적인 측면에서 많은 갈등요인이 잠재되어 있다.

그 예로, 탈냉전 이후 미국의 '전략적 동반자' 또는 '잠재적 경쟁자'로 새롭게 부상하고 있는 중국의 급속한 성장과 중국-대만문제(양안문제)를 비롯한 '중국이 안고 있는 제반문제'에 개입하려는 미국과의 갈등구조를 들 수 있다.

그리고 북한이 추진하고 있는 핵 개발 및 미사일·생화학무기 등의 대량살상무기 문제 등은 동북아시아 안보에 위협요인으로 작용하고 있다. 특히 대량살상무기 및 관련 물자의 확산방지를 위해 2003년 5월 부시 대통령이 발표한 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI)이 참여국의 증가 및 세부 차단행동원칙의 채택, 효율적 차단을 위한 양자간 승선험정 체결 등으로 새로운 진전상황을 보이고 있다.

대량살상무기 확산방지구상(PSI)은 대량살상무기 차단 전략으로서의 효율성 문제, 영해에서의 무해통항권 침해 가능성, 공해에서의 의혹선박 차단권리 행사문제 등 여러 쟁점이 제기되고 있으나 범세계적인 대량살상무기 비확산을 위해 제 역할을 해 나갈 것이라고 확신한다.


➔ 현재 상황에서 볼 때, 북핵문제에 대한 미국과 북한간의 입장 차이가 크기 때문에 이의 해결에는 시간이 다소 필요하고, 관련국들간의 이해관계와 북한체제 변화도 한반도 정세를 결정하는 핵심변수가 될 것으로 전망된다.

6자회담은 주변국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어서 조기 합의는 어렵지만 6자회담의 모멘텀을 유지시킴으로써 평화적·외교적 해결책에 합의하고, 북핵 리스크 증가를 차단하는데 주력한다면 기대 이상의 성과를 도출할 수 있다고 본다.

IV

한반도 문제의
주요 쟁점과 전략 방향





IV [한반도 문제의 주요 쟁점과 전략 방향]

1. 한반도 문제의 주요 쟁점

(1) 북핵 문제 및 6자회담

가. 미국의 입장

9·11 테러 이후 미국의 대외정책이 큰 변화를 겪는 가운데, 대북정책에서 커다란 파문이 일게 된다. 2001년 1월 29일 미국은 대통령 연두교서를 통해 북한이 여전히 테러를 지원하는, 이른바 불량국가로서 대량살상무기로 세계평화를 위협하는 '악의 축' (an axis of evil) 국가임을 선언하였다.

그리고 부시 2기 행정부의 신임 콘돌리사 라이스 국무장관은 임명청문회를 통해 북한을 ‘폭정의 전초기지(outposts of tyranny)’로 지명하였다. 대량살상무기와 테러집단의 연계를 차단하기 위해 미국은 북한의 미사일 수출에 주목하고, 미사일 수출을 북한과 테러집단의 연결고리로 파악하여 이를 해상에서 통제할 수 있는 방안을 강구하고자 하였다. 오늘날 시행되고 있는 대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 기본개념은 이로부터 유래되었다고 볼 수 있다.

부시 행정부는 동북아 모든 국가가 북핵 문제의 당사자임을 강조하고 있다. 즉 북핵 문제는 대량살상무기 문제로서 불량국가의 테러를 예방하기 위한 반(反)테러전의 차원에서 접근해야 한다고 보는 입장이다. 미국과 북한간 타협점이 어느 정도 이루어져 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등이 참가하는 6자회담이 3차에 걸쳐 개최된 바 있다.

이는 북한을 제외한 관련국들은 모두 북핵 문제가 동북아 안보를 불안정하게 하는 다자간 문제라는데 동의하고 있음을 의미한다. 북한은 다자간 대화의 틀 속에서 직접 당사자인 미·북이 양자 접촉을 하는 것에 합의하였다.

그러나 2005년 2월 10일 돌연 북한의 ‘핵 보유 선언’으로 4차 6자회담이 한동안 표류하였으나 김정일 국방위원

장-정동영 대통령 특사간의 면담(6.17)으로 1년여만에 6자 회담이 재개되기에 이르렀고 다행히 북한이 7월 말경 6자 회담 복귀 의사를 밝힘으로써 향후 회담결과가 주목된다.

나. 중국의 입장

중국정부는 북핵문제가 한반도의 안정과 평화를 위협할 수 있는 가장 위협한 요인이며 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 엑스포의 성공적 개최에 장애가 될 것으로 우려, 이의 평화적 해결을 위해 적극적인 노력을 경주하고 있다.

중국 정부가 북핵문제 해결에 행사할 수 있는 영향력은 다른 국가에 비해 높다는 분석도 있지만 동시에 한계도 존재한다. 중국이 행사할 수 있는 영향력은 각종 경제적 수단들 외에 최악의 경우 국경봉쇄 등 강압적 조치들이 있을 수 있으나 실현가능성이 희박한 것으로 평가된다.

3번에 걸친 6자회담에서 중국이 실질적 해결자로서의 역할을 보여주지 못하면서 국제 아젠다에 대한 중국의 외교적 해결노력에 의구심을 증폭시킨 바 있다.

중국이 취할 수 있는 조치로는 북한이 핵 보유선언 및 실험을 통해 미국의 군사적 보복을 자초하는 최악의 시나리오를 방지하면서 북핵문제의 평화적 해결을 시도하는 것이

었다.

이를 위해 에너지, 식량 등 북한의 경제원조 요구에 응하면서 동시에 미국의 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) 원칙과 북한 입장간의 타협점을 모색하였으나 2005년 2월 10일 북한이 핵보유 및 6자 회담 불참 선언을 함으로써 중국은 북한 핵문제 해결의 중대 기로에 서 있었으나, 이제 그 상황은 다시 반전된 것으로 보인다.

▶ 한편 중국은 한반도 비핵화 원칙을 견지하되, 북핵문제 협상이 단시일 내에 해결되기 어려울 것으로 보고, 해결보다는 '안정적 관리'에 목표를 두고 있다는 평가도 있다. 그리고 6자 회담에서 북핵문제 해결 자체보다는 중국의 위상강화에 역점을 둘 것으로 보인다는 견해도 있다.

다. 일본의 입장

6자회담에 참가함으로써 한반도 문제의 당사자로 국제적 입지를 확보한 일본은 이 회담에서 핵문제는 물론 납치문제와 미사일 문제도 포괄적으로 다루어야 한다는 입장이다. 그리고 일본 정부는 일본인 납치문제 해결을 최

우선하는 국내여론과 핵문제를 중시하는 관련국들의 입장 사이에서 딜레마에 놓여 있다.

일본은 국내의 반복 여론을 배경으로 6자회담에서 미국과 공동보조를 맞출 것으로 예상되며, 대북 압박정책에도 적극 동참할 것으로 보인다.

일본정부는 미사일·납치문제의 포괄적인 해결이라는 기존의 입장을 근거로 어떠한 형태로든 문서에 납치문제를 포함시키는 것을 목표로 삼아왔다. 그러나 ‘납치’를 명기하는 것이 북한을 자극할 수 있다는 판단하에, ‘인도상의 문제’로 언급하도록 한·미 양국에 제안하기도 하였다.

향후 일본은 북핵 해법을 위한 6자회담에 대해 미국과 적극 공조하면서 북한의 납치 문제에 대해서도 전향적으로 대응할 것으로 보인다. 따라서, 북·일 양자관계에 그치지 않고 6자회담, 국제회의 및 다자 기구 등 다양한 채널을 압박 수단으로 사용할 것으로 보인다.

결국, 납치문제에 대한 관심의 확대로 북·일간의 국교 정상화 노력은 크게 후퇴하게 되었고, 이에 대한 북한의 전향적 대응이 없는 한, 북한을 포용하는 정책조치는 취할 수 없을 것으로 보인다.

➔ 일본은 남치문제의 선행적 해결을 위해 북한과 비밀접촉을 계속하는 등 대화의 채널을 확보하는 가운데, 미국의 핵문제 해결과 보조를 맞추려 노력할 것으로 보인다.

라. 러시아의 입장

러시아는 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 안전보장, 미·북 양국의 우려사항 동시해소, 대화기조 유지라는 입장을 취하고 있다.

특히 푸틴 정부는 지난 4년 동안 한반도를 포함한 동북아 지역에 대한 러시아의 전통적 영향력 회복을 위해 북·러관계의 정상화와 남북한 균형정책을 적극 추진해 왔다.

러시아의 남북한에 대한 균형정책은 러시아가 한반도 및 주변환경의 변화에 대응하여 기존의 경제·통상이익 우선주의에서 벗어나 외교·안보이익도 동시에 중시하는 정책으로 전환함에 따라 강화되었다.

그러나 러시아의 남북한에 대한 균형정책은 현실적으로 제반 분야에서의 한·러간 협력이 확대·강화되고, 시장경제 및 자유 민주주의체제를 공고화해 가면서 점차 남한 경사적 정책으로 발전될 수밖에 없을 것으로 보인다.

푸틴 정부는 2002년 10월 북핵문제가 다시 대두됨에 따라 2003년 1월 로슈코프 외무차관을 평양에 파견, 김정일 등 북한 고위층의 견해를 청취하면서 '일괄타결' 방안을 제시하기도 하였다.

또한 북한 핵문제 해결을 위한 다자회담을 미국이 3자회담에 이어 5자회담으로 발전시키려 하자 대북·대미 외교를 활발히 전개, 러시아가 참여하는 6자회담으로 확대하였고, 이를 통하여 북한 핵문제 해결과정에서 일정한 역할을 담당하려 하고 있다.

▶ 앞으로도 푸틴 정부는 기존의 한반도 비핵화 정책기조를 유지하면서 6자회담을 통하여 자국이 제안한 '일괄타결' 방안 또는 이와 유사한 해법을 토대로 북한 핵문제 해결에 노력할 것으로 보인다.

(2) 한반도 평화체제 구축

한반도 평화체제 구축의 전제조건으로는 군사적 긴장완화 조치가 절실히 요구된다. 그리고 북한의 핵을 포함한 대량살상무기 문제가 평화적으로 해결되어 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환될 경우, 협정의 이행보장을 관리할 국제적인 평화관리기구도 필요하다.

따라서 한반도 평화관리체제는 남북한 또는 한반도 평화 협정 당사자인 남북한이나 미국, 중국을 포함한 4개국이 주도할 수 있을 것이며, 일본과 러시아는 참관국의 자격이 가능할 것이다.

이처럼 한반도 평화체제의 관리기구가 구축됨으로써, 이미 구축된 검증체제, 비확산체제, 군비통제체제와 더불어 동북아평화협력체의 틀로 이어질 수 있을 것이다.

유럽에서 신뢰구축과 군축을 추진하기 위한 회담이 거의 동시에 추진되었듯이, 한반도에서도 군사문제 해결을 위한 포괄적 협상체제의 구축이 바람직하다.

지금까지 한반도 평화체제구축을 위한 4자 회담이 개최되었지만 아무런 성과가 없었던 점을 감안할 때, 남·북 또는 남·북·미 3자 회담을 추진하는 것도 고려할 만한 바, 결국 미국의 입장이 주요 관건이라 할 것이다.

➔ 미국을 비롯한 한반도 주변 4국은 한국정부의 평화번영정책과 대화를 통한 평화정착을 지지하고 있다. 그러므로 참여정부는 한국에게 유리한 전략환경을 활용함으로써, 한반도 평화체제 구축을 주도할 필요가 있다.

현재 북핵문제로 평화변영정책이 제 속도를 내고 있지 못하지만, 핵문제 해결노력과 함께, 남북한간에 평화에 대한 인식치를 좁히고, 평화 체제구축을 위한 화해협력과 군사적 신뢰구축, 나아가 군축을 병행해 나간다면 좋은 결과를 도출해낼 수 있을 것이다.

2. 우리의 진로와 대외전략 기조

(1) 외교 · 안보전략 기조

현안문제인 북한 핵문제의 평화적 해결, 평화변영정책의 가속화, 한반도 평화체제 구축, 한·미관계의 재조정 등을 위해서는 통일·외교·안보분야의 국정철학을 ‘평화지향·미래지향의 실용주의’로 정하는 것이 바람직하다.

그리고 대북정책을 추진함에 있어 원칙과 일관성을 유지하는 것이 중요하다.

대북정책의 원칙으로 ① 북한 핵문제의 평화적 해결, ② 한반도문제의 당사자 해결과 국제협력, ③ 북한 핵문제 해결과 남북 교류협력의 병행추진 원칙 등을 제시하면서 일관성을 유지해야 할 것이다.

그리고 북핵문제 해결을 위한 다자회담 틀을 한반도 및 동북아 평화와 번영을 위한 협의의 장으로 활용할 필요가 있

다. 따라서 북핵문제 해결과 동북아 통합을 전략적으로 연계시키기 위해 한반도 및 동북아 평화협력의 제도화를 도모하는 치밀한 구상이 요구된다.

→ 한국이 선택할 수 있는 대외정책 기조는 단기 및 중기적으로는 지역 소강국(semi-regional power)을, 장기적으로는 ‘동맹을 바탕으로 한 지역균형자’로 나아가는 것이다.

특히 21세기에 접어든 현재에 있어서 국력신장은 자원, 군사력 등 물리적인 힘 못지 않게, 경제개발과 첨단기술 및 과학분야, 국민의 교육력 신장 등 비물리적 분야에서도 얼마든지 가능한 바, 과거 물리적인 힘을 잣대로 한국의 국력이 약소국 수준에 머물러 있다거나, 있을 것으로 전망하는 것은 미래의 변화를 잘못 읽은 결과라 할 수 있다.

한편, 동맹체제를 유지하면서 다른 정책적 대안도 고려할 수 있다. 예컨대 양자동맹을 유지하면서도 자강론적 전략이 고려될 수 있으며, 균형외교전략 또한 선택범위에 포함될 수 있다.

미국과의 군사적 토대가 중국과의 관계에서 중요한 지렛대 역할을 수행함을 감안할 때, 한·미동맹은 앞으로도 우리의 대외전략에 있어서 한국을 지지하는 중요한 역할을 할 것이다.

동맹은 냉전시기에 성립한 것인 만큼, 탈냉전기에 들어서

도 지나치게 동맹에 의존하는 태도는 미래 지향적 사고의 발목을 이 잡을 수도 있으므로 전략적 사고의 유연성이 필요하다. 특히 동북아의 항구적인 안정과 평화를 위해서는 협력적인 다자안보체제 구축이 필수적이다.

→ 그리고 한반도 평화와 통일은 동북아 질서가 다자화·균형화·협력적일 때 가능하다고 할 수 있는데, 이는 결국 우리가 동북아지역에서 얼마나 효과적으로 균형자역할을 수행할 수 있으며, 영향력 발휘능력이 어느 정도인가에 달려 있다고 본다.

(2) 북핵 문제 및 대량살상무기 해결 정책기조

북핵문제는 한반도 리스크의 주요 요인이 되고 있다. 예컨대 1994년 5월 영변 핵시설에 대한 미국의 군사공격 위협이 고조되었을 때, 같은 해 6월 지미 카터의 방북으로 위기가 모면되기도 하였다.

그러나, 2002년 10월 다시 불거져 나온 북핵 문제와 관련하여 현재까지 뚜렷한 해결책은 없는 실정이다. 다만 미국측 구상이 북한에 대해 압박과 포용을 병행하는 이른바 ‘매파 포용’(hawk engagement)으로 알려지고 있다.

현재로서는 6자회담의 순항을 기대하고 있지만, 시간이 흐를수록 미국의 강경한 대북 압박의 명분이 보다 힘을 얻게 될 가능성이 크다는 분석도 제기된다.

우리정부는 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에 대하여도 경계해야 함은 물론, 현재 북핵 문제 및 북한의 대량살상무기 문제로 인한 안보위기가 경제에 미치는 부정적 영향이나, 남북경협이 평화증진에 미치는 영향들을 종합적으로 고려하는 포괄적인 안보를 지향해야 할 것이다.

깊이 보기 ③ : 동북아 균형자론

- 참여정부는 동북아 역내 공존질서의 건설이 한반도 평화를 항구적으로 확보해 주며, 그것이 또한 공존적 세계질서 구축에도 이바지하는 길이라는 생각에서 ‘동북아 균형자론’을 참여정부 대외전략의 목표로 설정하였다.
- 동북아 균형자 역할과 관련하여 ‘국력’이 충분한가에 대한 논란이 제기되는데, 과거 패권추구의 세력균형이 아닌, 평화 추구의 세력균형으로 이해할 경우, 우리의 ‘동북아 균형자론’은 실현 가능하다고 볼 수 있다.
- 즉 물리적 힘을 전제하고 있는 전통적 의미의 ‘세력균형’이란 개념에 수정이 불가피한데, 시간이 지날수록 과거와는 달리 자원, 군사력 등 물리적인 힘 못지 않게 경제 개발과 첨단기술 및 과학 분야, 국민의 교육력 신장 등 비물리적 분야의 연성국력(soft power)도 중요하게 부각된다.
- 따라서 ‘동북아 균형자론’은 기존의 미·일(美·日) 중심적 사고틀에 안주하여 한반도 주변 정세를 역동적, 입체적으로 보지 못하던 타성에서 벗어나, 비로소 한국외교가 우리 역량을 바탕으로 국제사회에 기여하고 공헌할 수 있다는 메시지를 주고 있다.



우리로서는 현안문제인 북핵문제가 해결되어야 참여정부의 평화번영정책을 가속화할 수 있다는 점에서 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는데 주력할 수밖에 없다. 그러나 북핵문제 및 대량살상무기 사안의 심각성에 비추어 보다 신중하고 장기적인 전략이 수반되어야 할 것이다.

남아공의 경우 1989년 핵 시인 이후, 핵 사찰을 거쳐 1994년 핵을 완전히 폐기하기까지 총 5년이 걸린 점에 유념할 필요가 있다. 이는 핵동결을 먼저 검증하고 다음에 폐기를 검증하는 이중 과정으로 진행되기 때문에 시간이 많이 소요되고 사찰방법도 보다 정교화되어야 하기 때문이다.

우리 입장과는 별개로 미국은 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여국의 점진적 확대와 함께 범세계적인 대량살상무기 확산 방지체제를 제도화하는 추세인 바, 북핵문제가 조기에 해결되지 않을 경우, 북한의 대량살상무기 문제와 관련하여 한·미간 정책적 갈등국면의 초래가 불가피하다.

특히 대량살상무기 확산방지구상은 대량살상무기, 의혹적재 화물의 차단 뿐 아니라 대량살상무기 문제와 관련한 포괄적 정보 교환 및 법집행 국제협력도 강조하고 있으므로, 대량살상무기 확산방지구상 불참여부에 따른 불이익 및 부작용 문제도 고려하지 않을 수 없다.

따라서 우리 정부는 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대해 향후 한·미동맹 및 남·북관계를 모두 고려한 균형적인 시각에서 현명하게 대처해야 한다.

깊이 보기 ④ : 참여정부의 북핵 해법

- 참여정부의 북핵문제에 대한 입장은 ① 북한의 핵 불용, ② 대화를 통한 평화적 해결, ③ 대한민국의 적극적 역할 등 ‘북한 핵문제 해결 3대 원칙’에 잘 나타나 있다.
- 이러한 목적을 달성하기 위해 무엇보다 6자회담의 모멘텀 유지가 필요하며, 북핵의 검증과 보유 핵물질의 파기 및 북핵 생산시설의 해체 등 단계적인 비확산 및 통제방안이 강구되어야 한다.







결론 : 과제와 전망





V [결론: 과제와 전망]

21세기 동북아지역 질서는 범세계적 세력(global power)인 미국과 중국의 영향력 경쟁 및 반테러·반확산 협력이 지속되는 가운데, 미·일 동맹이 강화되는 양상을 보여주고 있다. 특히 지역세력(regional power)인 일본의 군사대국화에 따른 중국·북한 등 주변 국가들과의 갈등, 남북한의 협력과 갈등 등이 중층적·복합적으로 결합되어 지역갈등의 유발요인이 가중되고 있다.

한편, 냉전시대가 붕괴되면서 최근 동북아지역에서는 민족주의 및 자원을 둘러싼 영유권 분쟁 등의 대표적인 국가간 갈등이 증폭되고 있는 추세다.

특히 최근 동북아 각국 간 발생하고 있는 이슈를 살펴보면 대다수가 역사적 뿌리를 가진 것이며, 동북아 구조 속에 오랫동안 고착돼 있었던, 단기간에 해결이 어려운 과제들로 가득

차 있다. 물론 탈냉전 이후 동북아 지역은 경제적 역동성에 힘입어 세계의 전략적 중심축으로 자리매김되고 있으나, 민족주의 경향 및 주요국간 영향력 확대 경쟁이 지역안보의 불안요인으로 급격하게 부상하고 있다.

다른 측면에서 보면 이렇게 어려운 난제들로 인해, 오히려 이들 국가간에 손쉽게 공동전선을 형성할 수 있는 조치가 마련될 소지도 없지 않다. 즉 국가간의 협력이 어려울 때에는, 반사적으로 각국 사이의 공통적 이해관계를 찾는 움직임도 생기기 마련이기 때문이다.

특히 참여정부가 제시한 ‘동북아시아 신구상’의 핵심 내용 중의 하나는 동북아 역내 국가들의 안보협력이다. 동북아 안보협력은 한반도 평화·안정·통일 그리고 동북아 역내 불안정 요소와 갈등을 해소하기 위해 반드시 필요하다. 이런 측면에서 본다면 현재 우리 정부가 추진하고 있는 대외정책 기조는 ‘동북아 안정과 평화’라는 큰 틀에서 볼 때, 실효성이 있다고 할 것이다.

➔ 즉 참여정부의 외교정책은 평화번영정책의 큰 틀 속에서 안보정책 영역에서는 협력적 자주국방론을, 대북정책에서는 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계 개선의 병행 추진, 그리고 동북아 협력질서 강화를 위해 ‘동북아 균형자론’을 제시하고 있다.

북핵위기는 미국의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌에서 파생된 위기라는 측면이 강하므로, 우리 정부로서는 미국과 북한에 대해서 핵문제를 평화적으로 해결할 것을 설득하면서 중국, 러시아 등 주변국가들이 북한 핵문제 해결에 적극 나설 수 있도록 전방위 외교에 총력을 기울여야 한다.

북한은 핵문제를 미국의 대북 적대정책의 산물로 규정하고, 미국이 적대정책을 포기해야만 핵을 포기할 수 있다는 기본입장을 천명하고 있다. 이같은 북한의 주장이 변하지 않고, 아울러 북핵 포기 이전에는 전향적 대북정책을 취하지 않으려는 미국의 입장이 팽팽히 맞설 경우 한반도의 안정과 평화를 기대하기는 어렵다.

그러나, 2005년 6월 17일 김정일 국방위원장은 평양을 방문한 정동영 통일부장관과의 단독면담에서, 미국이 북한을 대화상대로서 존중한다면 7월 중 6자회담에 참여하고, 핵확산금지조약(NPT)에도 복귀할 용의가 있다는 입장을 밝힘으로써 그동안 교착상태에 있던 6자회담의 재개 및 북·미 관계 개선 가능성이 높아졌다.

특히 정장관은 핵 포기시 북한 체제안전을 보장하고 북·미간 '보다 정상적인 관계' (more normal relations)로 개선을 추진한다는 한·미 정상회담의 합의내용에 대한 세부

설명과 함께 6자회담 복귀 경우 '중요한 제안' 등 우리 정부의 입장도 구체적으로 전달하였다.

이렇듯 북핵 위기 해소를 위한 우리 정부의 외교적 역량이 그 어느 때보다 절실하며 바로 이런 시점에서 한국과 주변 국가들의 대북 설득과 중재, 그리고 미국과 북한의 '합리적 선택'이, 평화적인 해결로 귀결되어야 한다.

▶ '평화와 번영의 동북아 시대'를 열어 가는 기본적 토대는 한반도의 안정이다. 따라서 동북아 안보협력은 북핵위기 해소, 북-미·북-일 적대관계 해소, 한반도 평화체제 구축문제 등에 관한 협력에서부터 시작돼야 할 것이다.

결국 우리로서의 최적 대안은 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 틀을 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화와 번영을 위한 다자안보협력의 장으로 활용하는 것이다. 이런 과정에서 형성된 국제협력 틀을 제도화된 국제협력레짐(regime)으로 발전시키고 동북아평화안보협의체로 발전시켜 나가는 것이 다른 어떤 때보다도 필요한 시점이라 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 국제문제조사연구소, 『2004 美 대선 이후 북한문제』, 2004년 국제문제조사연구소 국제학술회의, 2004. 12.
- 국제문제조사연구소, 『부시 제2기 美 행정부의 대외정책 방향』, 2004년 국제문제조사연구소 연례 학술회의, 2004. 11.
- 민족화해협력범국민협의회, 『동북아 평화와 한중일 협력』, 2005. 4.
- 민주평화통일자문회의, 『평화번영정책의 실천과제』, 제53차 회의자료, 2003. (<http://www.acdpu.go.kr>)
- 박종철, 『동북아 안보·경제 협력체제 형성방안』, 연구총서 2003-17, 통일연구원, 2003.
- 세종연구소, 『9·11 테러 이후 미국의 동북아전략 변화와 새로운 동북아 국제질서』, 특별정책 브리핑 2002-07(통권 제7호), 2002. 12.
- 열린정책연구원, 『동북아의 평화와 번영을 위한 국제심포지움』, 열린정책연구원 개원기념 국제심포지움, 2005. 1.
- 외교안보연구원, 『2005 국제정세 전망』, 2004. 12.
- 외교통상부 외교정책실, 『군축·비확산 편람』, 2002.
- 이동휘, “북핵 6자회담의 과제 : 다자협상 분석을 바탕으로”, 정책연구시리즈 2004-10, 외교안보연구원, 2005. 1.
- 이상현, 『9·11 테러 이후 안보위협 요인과 대책』, 정책보고서 2004-08(통권 제54호), 세종연구소, 2004. 10.

- 이서항, “세계 WMD 문제의 현황과 대책”, 『주요국제 문제분석』, 외교안보연구원, 2003.
- 이태환, 『북핵문제에 대한 주변 4강의 입장과 전략』, 정책보고서 2005-02(통권 제59호), 세종연구소, 2005. 2.
- 정은숙, 『대량살상무기의 개발·이전 : 북한·이라크』, 정책브리핑 2002-01(통권 제13호), 세종연구소, 2002. 2.
- 조성권·강문구, “탈냉전 이후 ‘국제정치의 무질서’에 대한 분석과 전망”, 『국가전략』, 제9권 2호, 2003년 여름(통권 제24호), 세종연구소, 2003.
- 통일부, 『개성공단 사업과 전략물자 반출문제』, 개성공단사업지원단, 2004. 10. 30.
- 통일부, 『남북관계 추진현황』, 2005. 2. 28.
- 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, 2003.
- 통일부, 『통일백서 2005』, 2005. 2.
- 통일부 통일교육원, 『2005 통일문제 이해』, 2005. 3.
- 한국전략문제연구소, “한미동맹의 미래와 한국의 전략적 선택”, 정책토론회 결과보고서, 2004. 12.
- Cirincione, Joseph, Jon B. Wolfsthal and Mirian Rajkumar, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- National Intelligence Council (NIC), *Mapping the Global Future*, December 2004.
- *Washington Post*, 2005. 3. 21.

「주제가 있는 통일문제 강좌」 시리즈

01. 대북협상, 어떻게 볼 것인가? (2003. 12)
02. 대북지원, 새롭게 보자 (2004. 8)
03. 먹거리를 통해 본 북한 현실 (2005. 2)
04. 한반도 평화정책과 유럽연합의 교훈 (2005. 3)

주제가 있는 통일문제 강좌 05 21C 국제질서의 변화와 한반도

- 인쇄일 2005년 7월 27일
- 발행일 2005년 7월 30일
- 발행처 통일부 통일교육원 연구개발과
142-715, 서울시 강북구 수유6동 535-353
전화 02-901-7160~4 / 팩스 02-901-7088
통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

〈비매품〉