

평화재단 6월 전문가포럼

21세기 한국 외교안보의 새로운 구상

“중급평화국가론”

- 일시 : 2006년 6월 14일(수) 18:30 - 21:30
- 장소 : 배재대학교 학술지원센터
- 주최 : 평화재단



The Peace
Foundation
평화재단

21세기 한국 외교안보의 새로운 구상

“중급평화국가론”

- 일시 : 2006년 6월 14일(수) 18:30 - 21:30
- 장소 : 배재대학교 학술지원센터
- 주최 : 평화재단

18:30 인사말 법륜스님 (평화재단 이사장)

18:40 발표 및 토론

사회 : 조민 (통일연구원 선임연구위원)

발표 : 21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 - 중급평화국가론
조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

토론 1 : 국제사회에서 한국외교의 역할
김학린 (단국대학교 연구교수)

토론 2 : 한미관계의 재정립
김창수 (한국국방연구원 책임연구위원)

토론 3 : 한일관계의 재정립
진창수 (세종연구소 일본연구센터장)

토론 4 : 한중관계의 재정립
이희옥 (한신대학교 중국학과 교수)

20:20 전체토론

21:30 마무리

초대의 글

한국은 경제력 중심으로 보면 이미 세계 10위권 국가로 급성장하였습니다. 이런 한국의 현 국가위상에 맞게 외교안보가 나아갈 방향은 무엇인가? 약소국가 시절에 형성된 한미 동맹관계를 21세기에도 그대로 가져가야 할 것인가? 중국의 부상과 미일동맹의 강화가 이루어지는 가운데 한국 외교안보가 가야 할 좌표는 무엇인가? 정전체제를 평화체제로 전환하면서 점진적으로 통일로 나아가기 위한 우리의 대북 접근방안은 무엇인가?

평화재단 6월 전문가포럼은 조성렬 박사가 제시하는 “중급평화국가론”을 중심으로 21세기 한국 외교안보가 나아갈 방향을 제시해 보고자 합니다. 그리고 이러한 새로운 구상을 바탕으로 한미, 한일, 한중 관계 및 남북관계의 재정립을 모색해 보고자 합니다.

2006. 6

평화재단 이사장 법륜

순서

평화재단 6월 전문가포럼 발표문 **3**
21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 “중급평화국가”의 모색
()

토론문 1 **49**
국제사회에서 한국외교의 역할
()

토론문 2 **52**
한미관계의 재정립
()

토론문 3 **55**
한일관계의 재정립
()

토론문 4 **61**
한중관계의 재정립
()

21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 “중급평화국가”의 모색

조성렬

()

- I. 外交안보 패러다임의 轉換 必要性
- II. 21世紀 韓國 外交안보의 座標
- III. 21世紀 韓國 外交안보의 새로운 構想: 中級平和國家論
- IV. 21世紀 韓國 外交안보의 再定立 方向

I. 外交·安保 패러다임의 轉換 必要性

지금 한국의 외교·안보 전략은 새로운 변경을 요구받고 있다. 이러한 변경에 대한 요구는 무엇보다 △ 외교·안보 환경의 변화에서 오는 것이고, 다음으로 이러한 환경변화에 대한 △ 우리의 대응방식에 대한 재평가 필요성에서 오는 것이다.

오늘날 국제정세는 세계차원에서 미국의 유일패권이 확립되어 국가차원의 도전세력이 아직 등장하지 않은 가운데, 테러집단이나 국제범죄집단과 같은 비국가적 행위자가 미국의 패권을 뒤흔드는 불안정 요인으로 작용하고 있다.

다른 한편, 세계적으로 미국의 일방주의가 지속적으로 관철되고 있음에도 불구하고, 지역차원에서는 유럽연합(EU)의 출현과 중국의 부상으로 상징되듯이 다자주의적 경향이 강하게 대두하고 있다.

동아시아는 중국의 부상으로 100년 이래 처음으로 강대국 일본과 강대국 중국이 공존을 모색하는 시기를 맞이하였다. 여전히 미국의 세계패권이 관철되는 가운데 동아시아 지역에서 어떠한 방식으로 중국과 일본의 공존질서를 만들어낼 것인가 하는 것이 초미의 과제로 떠오르고 있다.

한반도에서는 북한체제의 위기가 가속화되고 있는 가운데 남북한간에는 화해와 협력이 이루어지고 있다. 하지만 이러한 화해·협력 분위기에 불구하고 북한은 핵무기를 개발하고 있고, 북미, 북일간의 적대관계는 지속되고 있다.

탈냉전 이후 지속되고 있는 외교·안보환경의 변화 속에서 우리 정부는 다각적인 대책을 모색해 왔다. 최초의 대응이라고 할 수 있는 것이 바로 노태우 정부가 추진했던 '북방정책'이다. 이 정책에 따라 한국정부는 헝가리 수교(1989.2), 소련 수교(1990.9), 남북한 유엔 동시가입(1991.9)에 이어 중국과도 수교(1992.8)하는 등 외교적 성과를 거두었다.

김영삼 정부 때에는 대북 화해정책을 추진하면서 새로운 대북 정책을 모색하기도 하였으나, 1994년 7월 김일성 주석의 급서 이후 북한붕괴론이 확산되면서 대북 강경정책으로 전환하였다. 이와 같이 일관되지 못한 대북정책으로 남북관계의 경색이 장기화되었다.

김대중 정부에 들어와서는 대북정책이 일대 전기를 맞이하였다. ‘햇볕정책’이라 불리는 대북 화해·협력 정책을 통해 수십 년간 얼어있는 남북관계가 회복되기 시작했고 마침내 2000년 6월 역사적인 남북정상회담이 개최되기에 이르렀다. 하지만 우리의 외교정책은 부분적인 수정만 가했을 뿐 본격적인 재정립 작업에 착수하지는 못하였다.

우리의 대외정책 기초가 근본적으로 재검토되기 시작한 것은 노무현 정부에 들어와서 부터이다. 과거 대미 일변도 외교에서 벗어나 우리의 시각에서 동북아 외교구상을 수립하고자 하였다. 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하면서도, 이를 동북아 구상의 하위체계로 편입시켜 접근하였다.

1948년 정부 수립 이후 한국의 외교·안보 정책이 끊임없이 진화해 왔지만, 그것은 주로 외부적인 환경변화에 대응하는 방식이었다. 노태우 정부의 북방정책은 우리의 외교·안보패러다임에 변화를 가져다주었지만, 기본적으로는 냉전해체에 대한 대응의 성격에 띠고 있었다.

하지만 우리 정부가 무조건 수동적으로 외부 환경변화에 대응하기만 했던 것은 아니다. 주도적인 외교노력으로 외교·안보환경을 변화시킨 것도 있는 데 그것이 햇볕정책이다. 햇볕정책은 남북관계를 바꾸어놓았을 뿐만 아니라 미국의 동북아 및 한반도정책을 재검토하는 계기를 만들어주었다.

평화번영정책은 햇볕정책에서 한발 더 나아가 ‘동북아시대’라는 우리의 독자적인 국가 전략구상을 제시했다. 그리고 2005년 2월 25일 국회 국정연설에서 ‘동북아균형자론’이 처음 언급되어 우리 외교·안보에 대한 새로운 방향을 제시하고자 하였다.

현재 우리의 외교·안보 정책은 위기에 직면해 있다. 그것은 정부가 새로운 전략구상을 내놓지 못했기 때문이 아니다. 우리 정부는 이미 ‘동북아균형자론’이라는 전략구상을

내놓았다. 하지만 한미동맹에 기초하여 동북아다자협력을 이끌어내겠다는 ‘동북아균형자론’의 당초 취지에도 불구하고, 한미동맹은 동요하고 있고 한일관계는 악화되어 있다.

그렇다고 해서 우리의 지난 전략구상들에 대해 총체적인 실패라고 규정하는 것은 성급한 판단이다. 우리의 외교안보구상이 제대로 작동되지 않는 원인을 규명하는 작업이 선행되어야 한다. 외교안보 구상 자체의 모순에서 온 문제인지, 아니면 당사국들의 이해와 협조를 얻지 못했거나 그것을 관철시킬 힘이 없는 데서 오는 문제인지 먼저 규명되어야 한다. 그런 점에서 21세기 우리의 외교안보 전략구상에 대해 총체적으로 점검해 보고 새로운 대안을 모색해 볼 필요가 있다.

우리에게 주어진 과제는 그리 간단하지가 않다. 다음 세 가지 과제의 해결을 통해 우리의 새로운 외교안보 구상을 모색해 보고자 한다.

외교활동을 통해 냉전시대에 형성된 왜곡된 이미지를 벗어버리고 평화국가(peace nation)로서의 새로운 국가상을 창출하는 것이 외교안보구상의 첫 번째 과제이다. 이것은 국제무대에서 우리나라의 국격(國格)을 높이는 작업이기도 하다.

다음으로 현재의 국제관계를 올바르게 이해하고 우리의 역량에 걸맞는 외교적 역할을 찾아야 한다. 과거 약소국외교에서 벗어나 중급국가(middle power)로서의 능동적 외교방향이 모색되어야 한다.

끝으로, 우리의 외교안보구상을 관철시키기 위해서는 이해당사국들의 이해와 협력이 불가결하다. 이 과정에서 우리 국익의 극대화만을 주장할 수는 없고, 강대국들과의 이해를 조정하는 방향으로 외교관계를 재정립해야 한다.

II. 21世紀 韓國 外交安保의 座標

1. 세계 및 지역정세의 특징

(1) 21세기 안보위협외 성격

20세기는 ‘전쟁의 세기’라고 부를 수 있을 정도로 각종의 수많은 전쟁이 발생하였다. 두 차례의 세계대전을 포함해 각종 내전, 국지전, 제한전 등이 발발하였다. 수많은 전쟁의 소용돌이 속에서 오히려 미·소 양대국의 핵무기 보유에 따른 ‘공포의 균형’이 세계대전을 방지하기 위한 평화의 조건으로 인식되기까지 하였다. 그럼에도 불구하고 전세계적으로는 한국전쟁을 비롯해 베트남전쟁, 아프간전쟁 등 각종 전쟁이 빈발하였다.

그러나 동서 냉전체제가 역사 속으로 사라진 지금, 핵전쟁의 공포와 대량살상무기(WMD)에 의한 대규모 전쟁의 가능성은 크게 사라졌지만 현재 세계의 안전보장환경은 과거와는 비교도 되지 않을 정도로 복잡해졌다. 냉전종결에도 불구하고 국가간의 전쟁 가능성이 사라지지 않은 가운데, 새로운 안보상의 위협이 부상하고 있다. 특히 2001년 9.11 테러사태 이후 실제의 안보상황은 고전적인 국가간의 전쟁과 비국가주체가 일으킬지도 모르는 상상을 넘는 테러공격의 가능성 사이에 존재한다.

첫째, 전통적인 국가간의 위협요인들이 여전히 남아있다. 80년대까지 미·소 대립을 축으로 냉전이 전개되어 왔으나, 1990년대 탈냉전 이후 극동러시아의 군사력이 양적으로 삭감되고 군사태세도 변화되어 이데올로기 대립에 의한 전쟁가능성은 크게 사라졌다.¹⁾

1) Anthony DiFilippo, *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement: Competing Security Transitions in a Changing International Environment* (New York & London: M.E. Sharpe, 2002), p. 121.

그러나 동아시아지역에는 두 개의 핵무기 보유국(러시아, 중국)과 핵무기 개발을 단념하지 않은 나라(북한)가 존재하고 있다. 특히 북한이 개발한 핵무기를 포함한 대량살상무기나 개발배치한 탄도미사일은 한국, 일본을 포함한 주변국가들을 심각하게 위협하고 있다.

또한 중국과 일본의 군비증강과 일부 영토 및 EEZ을 둘러싼 갈등으로 여전히 국가간의 군사적 충돌 가능성은 남아있다. 북한의 핵개발이나 체제붕괴 등 한반도의 불안정이나 대만해협의 긴장사태는 동아시아 국제관계를 불안정하게 만들 수 있다.

둘째, 냉전종결 후 주요한 분쟁의 근원으로 세계 각지의 내전이나 민족대립, 정권 불안정이 늘고 있어 국제사회에 대한 새로운 안보위협이 되고 있다. 2001년 9. 11 테러사태는 21세기형 안전보장환경의 출발로 볼 수 있다. 내전 중인 국가나 국내치안이 불안한 국가에 테러분자나 국제범죄조직이 숨어들어 네트워크를 형성하여 테러공격을 감행하거나, 해상교통로가 국제분쟁이나 대규모테러로 차단될 위험성도 있다.

이제 국가에 의한 위협만을 안전보장의 주요과제라고 생각했던 시대는 과거의 것이 되었으며, 테러분자나 국제범죄집단 등 비국가주체의 위협을 안전보장정책에서 정면으로 다루지 않을 수 없게 되었다. 특히 북한의 급변사태에 따른 대량난민의 발생, 대규모 재해, 해외소요 시 재외국민의 안전, 중요한 자원·에너지·식량 등의 안전공급 등도 안보 대상이 되었다.

(2) 미일동맹과 중국 간의 잠재적 대립 지속

지난 냉전시기 미국은 강력한 패권도전국이었던 소련과의 체제경쟁에서 승리함으로써 경제적, 군사적 유일패권국의 지위를 차지하였다. 구소련은 패권도전국의 지위를 완전히 상실한 것으로 보이며, 미국은 적어도 21세기 전반까지 유일한 세계패권국으로 군림할 것으로 전망된다.

세계패권국 미국은 미영동맹과 EU의 동맹이탈 방지를 통해 유럽지역내 패권적 지위를

유지하듯이, 동아시아지역에서도 미일동맹의 강화와 중국의 패권도전 방지를 통해 역내 질서의 주도권을 유지하고자 하고 있다. 동아시아에서 중국의 독주를 막고 중일 두 강대국이 서로 견제하게 만들기 위해 미국은 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지하기도 하였다.

일본도 한편으로 '인적 공헌'을 내세워 군사력 증강과 국방제도 정비를 추진하면서, 다른 한편으로 세계패권국가인 미국에 편승해 미일공동의 지역패권체제를 유지, 확대하고자 하고 있다. 2005년을 '국익외교 원년'으로 선포한 일본은 앞으로도 '힘의 외교'를 견지해 나갈 것으로 보인다.

그런 가운데, 1990년대 이후 중국이 급속하게 경제, 외교, 군사력을 성장시킴으로써 지역차원, 나아가 세계차원에서 미국의 유일패권에 도전할 수 있는 국가로 부상하였다. 하지만 중국은 주변국들의 중국위협론을 불식하고 미국의 전략적 견제를 막기 위해 '화평발전', '화자위선' 등을 표방하면서 중국위협론을 불식하고자 노력하고 있다.

이처럼 21세기 들어 동아시아지역에는 미국의 대중 견제가 계속되는 가운데, 중국과 일본이 각기 '중러 전략적 동반관계'와 '미일동맹'을 등에 업고 지역패권을 다투는 상황이 전개될 것으로 예상된다. 이 과정에서 미중관계는 피할 수 없는 대립으로 치닫기보다 대만의 독립추진, 주변국과의 군사적 마찰, 중국의 정치적 민주화 진전 등의 변수에 따라 전략적 파트너로 발전할지, 아니면 전략적 경쟁자로 전환할지 여부가 결정될 것이다.

(3) 양안관계의 불안정성과 북한체제의 불확실성 심화

① 대만의 독립시도와 兩岸關係의 不安定性

2004년 3월 총통선거를 앞두고 천수이벤(陳水扁) 총통은 “재집권하면 2006년에 대만독립을 위한 헌법초안을 마련하며, 2007년 국민투표를 거쳐 2008년 독립한다”는 ‘독립시간표’를 공약한 바 있다. 국민적 지지가 그다지 높지 않은 천 체제가 재집권을 위해

언제라도 독립을 추진할 가능성이 있어, 동아시아 정세의 불안정요인이 되고 있다.²⁾

중국은 작년 3월 「반국가분열법」을 제정하여 대만의 독립추진시 무력사용의 법적근거를 마련하였다. 또한 2006년 4월 20일 미중 정상회담에서 후진타오 국가주석은 어떠한 대만 독립 시도에 대해서도 허용할 수 없다는 입장을 거듭 밝혔다.

중국이 대만에 무력 개입할 경우 미국과 일본도 개입할 가능성이 상당히 높다. 현재 진행되고 있는 미일동맹의 강화도 양안사태를 겨냥한 측면이 강하기 때문이다. 그러면서도 미국이나 중국은 대만문제로 인해 서로 군사적 충돌을 벌이는 것을 원치 않는다. 미중의 타협점은 대만이 독립시도를 자제하는 것이다.

하지만 대만 집권 민진당이 2008년 3월 총통선거에서 불리하다는 판단이 내려질 경우, 언제라도 대만 독립문제가 불거질 가능성은 남아있다. 중국과 미국의 반대에도 불구하고 2006년 3월 천 총통이 국가통일위원회와 국가통일강령의 기능을 중단하는 등 독립 움직임을 강화하고 있기 때문이다.³⁾

② 북한 핵개발과 北韓體制의 不確實性

동아시아 안보정세에 긴박하게 몰고 갔던 북핵문제는 작년 9월 '6자회담 공동성명'으로 돌파구가 마련된 것으로 평가되었었다. 하지만 공동성명 직후 불거진 위폐문제로 미국이 대북 금융제재를 가하면서 6자회담의 재개 날짜도 확정짓지 못하는 등 북핵문제는 교착상태에 직면했다.

현재 6자회담이 열리지 못하고 있는 표면적인 이유는 미국의 금융제재이지만, 본질적인 이유는 북한지도부가 핵무기를 포기하고도 정권유지와 체제생존이 가능한지 아직 확신하지 못하는 데에 있다. 특히 재래식 군비경쟁에서 뒤처졌다고 인식하는 북한군부

2) 70%

3)

는 핵무기 보유에 강한 집착을 보이고 있다.

그러나 핵무기를 보유한 채 경제회생, 나아가 체제보존이 불가능하다는 점을 북한지도부도 잘 알고 있다. 북한이 핵무기 포기약속을 이행하지 않을 경우 2007년 12월 대통령선거를 앞둔 현 집권세력으로서의 국내여론의 비판을 더 이상 감당하기 어려울 것이다. 이는 자칫 남북한 관계의 경색을 불러올 가능성마저 높다.

현재 북한체제는 극심한 경제난 가운데에서 김정일 국방위원장의 후계자 문제로 고심하고 있다. 오랫동안 유일지도체제를 유지해 온 북한으로서는 후계자문제를 원만히 해결하지 못할 경우 커다란 정치 위기에 직면할 수도 있기 때문이다. 이처럼 후계체제문제는 극심한 경제난 속에 있는 북한정권의 불확실성을 높이고 있다.

(4) 동아시아 질서재편의 주도권경쟁 본격화

냉전의 종식이후 동아시아 안보정세는 ‘질서형성’의 관점에서 볼 때 유럽지역과 비교하여 아직 낮은 수준에 머물러 있다. 동남아시아에서는 아세안지역포럼(ARF)을 통해 신뢰구축 논의가 초보적인 수준에서나마 이루어지고 있지만, 동북아시아에서는 이렇다할 정부간 안보대화가 이루어지고 있지 않다. 그런 점에서 동아시아차원이든 동북아시아차원이든, 안전보장 질서형성이 역내 국가들의 주된 과제가 되고 있다.

하지만 미국은 새로운 안보질서의 형성 이전까지는 마일, 한미간 쌍무동맹에 기초한 ‘위기관리’, ‘억자방위’의 기능을 유자개선하는 노력이 지속되어야 한다고 인식하고 있다. 이러한 인식 하에 미국은 해외미군 재배치계획(GPR)에 따라 2003년부터 한미동맹과 미일동맹의 재조정에 착수하여 현재 마무리단계에 와 있다.

그렇다고 미국이 다자안보협력의 필요성을 부인하는 것은 아니다. 미국은 한국, 일본, 호주와의 동맹 등 기존의 동맹 틀을 보완하는 차원에서 개별 동맹국가들 간의 협력을 강화하는 ‘다원적 안전보장(security pluralism)’의 필요성을 제기하고 있다.⁴⁾

4) Ralph A. Cossa, "U.S.-R.O.K.-Japan: Strengthen the Ties that Bind", *The Future of*

미국이 구상하는 새로운 동북아구상은 중국과 협의하여 ‘동북아 다자안보협력의 틀’을 만들어가는 것이다. 이러한 미국의 구상은 2005년 3월 라이스 국무장관의 한-중일 3국 순방에서 본격적으로 논의되었으며, 제4차 6자회담에서 다자간 논의를 거쳐 마침내 9월 19일 ‘6자회담 공동성명’을 통해 모습을 드러내었다.

하지만 미국의 생각은 지역질서의 주도권을 중국과 나눠가지겠다는 것이라기보다 한미, 마일 쌍무동맹을 바탕으로 동북아 안보협력 틀 속에서 중국을 관리하겠다는 의도가 더 강하다.⁵⁾ 따라서 ‘6자회담 공동성명’ 이후 미국은 위폐문제와 인권문제를 제기하며 북한 뿐 아니라 중국을 압박하고 있다. 이처럼 ‘6자회담 공동성명’의 합의는 동아시아 신안보질서의 종착점이라기보다 미-중간 힘겨루기의 출발점이 되었다.

2. 21세기 한국 외교안보의 좌표 모색

21세기 한국의 외교안보가 나아가야 할 좌표는 두 가지 기준을 사용하여 나누어볼 수 있다. 하나는 ‘안보’와 ‘평화’의 담론을 기준으로 삼는 것이고, 또 하나는 ‘자주/비동맹’과 ‘동맹’을 기준으로 삼는 것이다. 이러한 기준을 조합하면 ‘동맹강화론’, ‘자주국방론’, ‘평화군축론’, ‘평화국가론’의 네 가지 유형으로 나눌 수 있다.

(1) 동맹강화론

동맹강화론은 기본적으로 안보를 중시하면서 동맹강화를 추구하려는 태도로서, 전통적인 반공주의와 국가안보주의에 바탕을 둔 보수진영의 관점이다. 이 시각은 기본적으로

U.S.-Korea-Japan Relations: Balancing Values and Interests, edited by Tae-hyo Kim and Brad Glosserman (Washington D.C.: CSIS, 2004), p. 191.

5) , "9.19 , FTA, ", Pressian.com(, (2006.2.12.)

우리의 역량에 대한 과소평가를 근거로 한 ‘약소국 현실주의’에 근거하고 있다.⁶⁾

여기서는 패권안정론에 입각하여 한미동맹의 강화와 미국주도의 국제질서 편입을 지지한다. 미국이 동맹변환을 통해 동맹국에게 군비증강을 요구한다는 점에서 동맹강화론은 군비증강론으로 이어진다. 미국의 한-미-일 3자동맹 네트워크 강화에도 기본적으로 이해를 표시한다.

이 입장에서는 군사력과 이념공세를 통해 북한에 대한 압박 강화를 지지한다. 심지어 군사적 방법에 의한 남북통일을 배제하지 않는다. 이 경향은 민족통일 지향과 한미동맹 강화 사이에 존재하는 모순을 이해하려고 하지 않는다. 더욱이 군사안보주의 때문에 발생할 수 있는 동북아 군비경쟁과 중국과의 관계에 대해 그다지 고려하지 않고 있다.

(2) 자주국방론

자주국방론은 안보를 중시하면서 독자적인 방위력 구축을 지향하는 태도를 가리킨다. 자주국방론에도 두 가지 반대경향이 있는데, 하나는 보수적 민족주의 시각이고 다른 하나는 진보적 민족해방론의 시각이다. 두 시각 모두 주변국의 잠재적인 위협에 민감하며, 한국군의 독자적인 작전통제권 행사와 군비증강을 지지한다.

보수적인 민족주의 시각에서는 한미동맹의 폐지나 주한미군의 철수까지는 나아가지 않고 전시작전통제권의 환수에 만족한다. 그리고 독자적인 군사기술의 개발과 방위산업의 발전을 지지한다. 이러한 시각을 갖고 있는 세력 중에서 반미 경향을 나타내는 그룹도 있다.

이에 비해 진보적 민족해방론의 시각에서는 한미동맹 폐지와 주한미군 철수를 지향하며 독자적인 군비를 주장한다. 이 시각을 갖고 있는 세력 중에는 북한의 핵보유에 대해 ‘이해’하는 편향을 보이기도 한다.

6) “ ”, 『 』 2006 1 , 91~92 .

(3) 평화군축론

평화군축론은 “평화적 수단에 의한 평화 실현”이라는 모토 아래, 비동맹과 평화를 중시하는 태도를 가리킨다. 평화군축론은 한미동맹이 갖는 한반도 평화에 대한 긍정적 의미가 줄어들고 있다고 판단하고 있으며, 그런 점에서 ‘평화’와 ‘자주’를 함께 본다.

평화군축론은 평화운동을 통해 통일문제에 접근하지는 태도를 보인다. 국민국가 및 국가주의에 대한 비판적 접근도 시도하고 있으며, 자연히 ‘정치공동체의 정체성’에 대한 국가중심적인 정의도 거부하려는 태도를 가지고 있다.

이 시각은 북한의 군사적 위협이나 동북아 군비경쟁을 인정하는 현실주의 접근을 거부하고 어떻게 위협의 소멸이나 군비경쟁의 종식을 이룰 수 있는가 하는 이상주의적 접근을 중시한다. 이 시각의 극단적인 형태로 탈민족주의적 평화관으로 나아가는 경향도 있다.

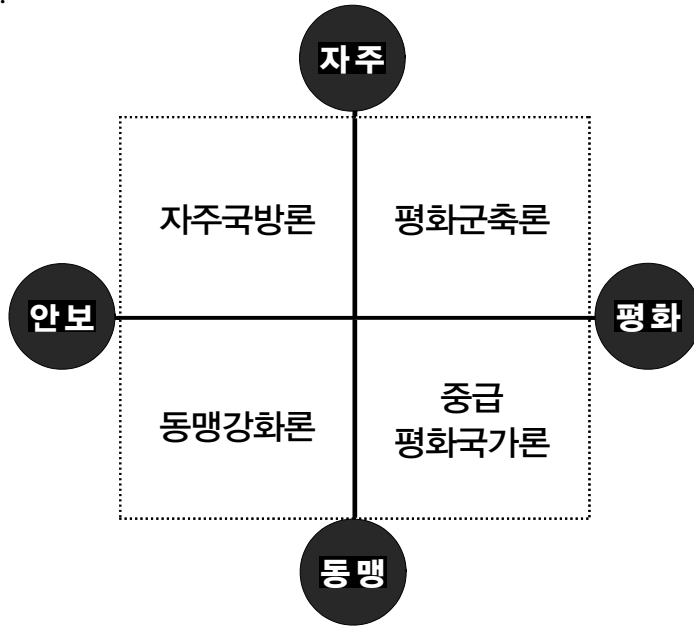
(4) 중급평화국가론

중급평화국가론은 동맹의 필요성을 인정하되, 안보보다는 평화를 중시하는 태도를 가리킨다. 하지만 한미동맹에 대한 일방적인 추종에는 반대하며 세계차원에서 미국과의 역할분담을 통한 중급국가로서의 독자적인 국제적 영향력을 추구한다.

평화군축론이 국민국가나 국가주의에 대한 비판적 시각에 입각해 있는 데 비해, 중급평화국가론은 군대의 보유리는 근대국가의 특징을 그대로 인정하는 토대 위에서 전통적인 국가안보보다는 인간안보를 중시하는 경향을 갖는다.

따라서 중급평화국가론은 국제분쟁의 무력개입과 같은 군사활동을 피하면서도 적극적인 평화유지활동(peace-keeping operation)과 같은 비군사적 활동을 통해 국제평화에 이바지하고자 한다. 그밖에도 공적개발원조(ODA), 재난구호, 질병예방 등 인간안보를

중시한다.



〈그림-1〉 21세기 한국 외교·안보의 좌표⁷⁾

7)

III. 21世紀 韓國外交安保의 새로운 構想: 中級平和國家論

1. 한국 외교안보의 기본개념

(1) 인간안보

국가와 안보는 서로 밀접하게 관계를 맺으면서 발전해 온 개념이다. 근대 국가체제의 시발점이라고 불리는 1648년 「웨스트팔리아(베스트팔렌) 조약」 또한 국가와 안보의 상관성을 잘 보여주고 있다. 이처럼 국가안보라는 개념은 근대국가의 탄생과 밀접히 관계를 맺고 있는 것이다.

국가안보란 영토와 주권을 보존함으로써 그 구성원인 국민의 안전과 존엄성 및 정치경제·문화적 권리를 보장하고 이에 대한 침해를 허용하거나 영속화시키는 대내외적 조건을 제거하는 것이다. 이러한 맥락에서 본다면 국가안보는 곧 ‘국민을 위한 안보’라는 개념으로 귀결된다.

하지만 냉전기 국가안보 개념은 군사적 차원의 외부위협에 대응한 국가적 노력과 동일시되는 경향이 강했다. 냉전시대 국가안보 개념에 입각하여 상정되었던 위협은 일반적으로 외국의 군사적 공격을 의미했기 때문이다. 따라서 냉전시대에는 국가안보가 곧바로 군사안보로 받아들여졌다.⁸⁾

그러나 각 국가가 특정한 이익을 지키기 위해 취하는 안보전략들끼리는 서로 충돌할 가능성을 안고 있다. 국가들이 각자의 안보를 추구하지만 결과적으로 국가이익 간에

8) “가, ”, 『 』 137, 2001, 가, , pp. 14~15.

조화가 이루어지지 못할 경우 국제질서의 안정과 평화가 유지되지 못하게 된다.

특히 국가안보를 위해 군사력 증강을 추진할 경우, 경쟁국간에 군비경쟁을 가져올 수밖에 없는 '안보딜레마'가 발생할 수 있다. 이처럼 힘에 기초한 국가안보의 추구는 종종 파멸의 길로 이어지기 쉽다.

미국에 못지않은 막대한 핵억제력을 보유하고 있던 소련의 붕괴는 군사력만으로는 국가안보의 목표를 달성할 수 없다는 사실을 여실히 보여주었다. 냉전이 끝난 직후 국가안보를 위해서는 군사력 외에도 경제력, 자원, 환경, 정치 및 사회적 요소와 같은 비군사적 안보영역을 종합적으로 고려해야 한다는 생각이 널리 받아들여지기 시작하였다. 그리하여 안보의 군사영역과 비군사영역을 모두 포함하는 '포괄적 국가안보'(comprehensive security) 개념이 등장하였다.

그러나 국가안보 개념에 대한 비판이 제기되면서, 비군사적 안보영역을 포괄하는 새로운 '인간안보' 개념이 등장하였다. 인간안보(Human Security)라는 개념은 1994년 유엔 개발계획이 펴낸 『인간개발보고서』(Human Development Report 1994) 이후 본격적으로 사용되기 시작한 것이다.

이 보고서는 개인의 측면에서 볼 때, 인간은 한 국가에 속한 국민이기에 앞서 인류의 한 구성원이기도 하다는 점에 주목한다. 다시 말해, 개인 차원에서 안보문제를 보게 되면, 군사력을 통한 안보가 아니라 개발을 통한 안보, 영토보전보다는 식량, 고용, 환경의 안보가 더욱 의미 있는 안보개념일 수도 있다는 점을 제시하고 있는 것이다.⁹⁾

지난 반세기 동안 많은 제3세계 국가들은 인구과잉, 기근, 자연재해, 경제 불균형, 분쟁 등의 문제를 해결하는 데 실패하였다. 뿐만 아니라 탈냉전시대 대부분의 분쟁이 국가간 전쟁이 아닌 다민족국가 내에서 발생하는 인종분쟁과 같은 내전형태를 띠게 되면서, 이에 따른 민간인 대량학살 및 난민사태가 더욱 심각해지고 있다.

결국 국가안보만으로는 개인의 안전과 복지를 보장할 수 없다는 냉정한 현실을 대변한

9) United Nations Development Program(UNDP), Human Development Report 1994 (New York: Oxford University Press, 1994), p. 2.

다. 이에 따라 개인의 안전이 안보의 준거가 돼야 한다는 인식이 확산됐고, 이른바 인간안보(Human Security)의 개념이 국제사회의 주요 쟁점으로 부상했다.

실제로 그 동안 국가안보에 압도적인 강조점을 두었던 국제관계에서도 인간안보 개념이 널리 채용되고 있다. 이처럼 인간안보의 개념이 1990년대에 들어와 본격적으로 확산된 배경에는 냉전종식 이후에 전개된 국제관계가 자리잡고 있다.

냉전종식 이후 마소 양대 진영간의 군사적, 이념적 대결구도의 와해, 급속한 세계화로 인한 국가주권의 쇠퇴 현상, 거대담론의 쇠퇴와 개인주의의 부활 등은 안보개념에 대한 새로운 관점을 촉진시킨 것이다.

이런 점에서 한국 외교안보 구상의 새로운 목표는 국가안보를 무시하지 않으면서도 대외적으로는 ‘인간안보’를 표방할 필요가 있다. 이는 우리의 국가목표인 “널리 인간세계를 이롭게 하라”(弘益人間, Broadly bring benefit to humanity)는 가르침과도 통한다는 점에서 의미가 있다.

(2) 평화국가

평화국가(peace nation)란 어떤 것을 의미하는가? 평화 ‘운동’이나 평화 ‘단체’가 아닌 평화 ‘국가’라고 했을 때, 그 안에는 이미 모순되는 내용을 담고 있다. 근대적 의미에서의 국가에서는 이미 일정의 영역 안에서 정당한 폭력행사를 독점하는 군대의 보유를 인정하고 있다.

따라서 ‘평화국가’의 의미에는 이미 군대의 보유를 부정하고 있지 않다는 점에서 요한 갈통(Johan Galtung) 류의 ‘평화적 수단에 의한 평화’¹⁰⁾를 달성하기가 곤란할지도 모른다. 그보다는 원광대사의 세속오계(世俗五戒)에서 밝힌 대로 “가려서 군사력을 사용한다(殺生有擇)”는 것이 근대적 의미에서 국가가 가진 모순점을 그대로 하고 있다고 볼 수 있다.

10) (), 『

』, , 2000.

그러나 일본국헌법과 같은 예외도 있다. 일본헌법 9조2항에서는 침략전쟁을 포기했을 뿐만 아니라 근대국가에 허용된 군대의 보유마저 부정하는 ‘비무장 헌법체제’를 띠고 있다. 이것은 같은 2차대전의 전범국가인 서독과 이태리가 침략전쟁을 포기했으면서도 집단적 안전보장을 위한 ‘주권제한’ 형태를 띠고 있는 것과 비교된다.¹¹⁾

유럽의 시민당은 평화주의를 내세우면서도 나토체제를 현실로 받아들였고, 집권에도 성공할 수 있었다. 반면에 일본의 사회당은 유럽의 사회민주주의 정당과 달리 ‘미·일안보조약의 폐기’, ‘자위대 위헌’과 같은 것들은 줄기차게 주장하였다.

하지만 역설적으로 사회당이 주장한 미·일 안보조약의 폐기는 오히려 전후 평화주의의 붕괴로 이어질 수밖에 없었다. 전후 일본의 평화주의와 미·일동맹은 동전의 양면과 같은 것이어서, 자민당의 ‘경무장’노선에 따른 안보공백을 주일미군이 대신 메워주었다.¹²⁾ 결국 전후 평화주의를 보완/대신할 새로운 안전보상 구상의 제시에 실패하고 오히려 미·일 동맹에 의존하게 됨에 따라, 이러한 모순은 결과적으로 점진적인 중무장노선으로의 전환과 사회당의 몰락으로 나타났다.¹³⁾

여기서 주목해야 하는 것은 독일, 이태리, 일본과 같이 제2차 세계대전의 패전국가가 자의든, 타의든 평화국가가 된 경우가 아니라 중급국가의 국제적 역할로서의 평화활동이다.

중급국가들은 강대국과의 동맹관계를 통해 자신의 안보를 확보하면서도 자신들의 국력에 걸맞게 공적개발원(ODA)을 활발히 전개해 왔다. 최근에 들어서는 평화유지(peacekeeping)를 넘어 보다 적극적인 평화창출(peacemaking) 활동에도 나서고 있다.¹⁴⁾

이처럼 제2차 세계대전의 전범국가가 아닌 중급국가들이 추구하는 평화국가 노선은 일

11) , “ , 가 ”, .
12) , “ ”, 『 』 2003 8 15 .
13) 君島東彦, “日本國憲法の平和主義を再定位する”, 2005 9 22-25 ,
(Asian Forum for Constitutional Law 2005) .
14) Nicholas Gammer, *From Peacekeeping to Peacemaking: Canada's Response to the Yugoslav Crisis*, (Georgetown: McGill-Queen's University Press), 2001.

본과 같은 패전국이 추구하는 평화국가 노선과는 차이가 난다. 미국과의 동맹관계에 있는 평화국가들의 행태를 추종형과 분담형으로 나누어 볼 수 있을 것이다.(<표-1> 참조)

일본의 경우는 국제적으로 미국과 협력할 뿐 아니라, 미군의 군사작전의 후방지원 임무를 담당하고 있다.¹⁵⁾ 하지만 캐나다나 호주와 같은 중급국가들은 국제적으로 미국과 협력하되 미군의 군사작전에는 직접 관여하지 않고 역할분담 차원에서 독자적인 평화유지활동이나 기타 비전투적 작전에서 일정한 역할을 담당한다.

<표-1> 미국과의 동맹관계에 있는 평화국가들의 행태

평화국가 유형	동맹과의 협력 형태	해당국가
추종형 평화국가	국제적으로 미국과 협력할 뿐 아니라 미군 군사작전의 후방지원 임무를 담당	일본
분담형 평화국가	국제적으로 미국과 협력하되, 미군의 군사작전에 관여하지 않고 역할분담 차원에서 독자적인 평화유지활동을 전개	캐나다, 호주

2. 한국 외교·안보 수립의 세 가지 요인

(1) 중급국가(middle power) 요인

15) 가가 . Jan Oberg, "Japan - Peace Nation or War Ally? It can't have it both ways", TTF, *PressInfo* #203, December 10, 2004.

① 중급국가의 특징

중급국가란 초강대국이나 강대국이 아니면서도 어느 정도 국제적인 영향력을 갖고 있는 국가를 가리킨다. 하지만 중급국가를 나타내는 확립된 정의는 없다. 하지만 일반적으로 중급국가는 국가 역할, 국력 크기, 지역성의 세 가지 요소로 구분한다.

코헨(Robert O. Keohane)은 중급국가를 “혼자서는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가”로 정의하고 있다.¹⁶⁾ 프레이저(Cleveland R. Fraser)는 중급국가의 역할을 거론하면서 “가교역할, 제도창출, 동반자와 같은 중재자(mediator) 역할이 핵심”이라고 규정하고 있다.¹⁷⁾

실제로 유엔개혁을 둘러싸고 한국, 이태리, 스페인, 멕시코, 아르헨티나 등이 중급국가들의 모임인 ‘커피클럽(Coffee Club)’을 운영하며 공동관심사를 집약하고 의견을 조율하고 있다. 또한 아시아태평양공동체(APEC)에서는 미국, 일본, 중국 등 강대국 사이에서 한국, 호주, 캐나다 등이 가교역할을 하고 있다.

경제적으로 중급국가는 너무 크지도 너무 작지도 않은 나라들이다. 대부분의 중급국가들은 세계 5대 경제대국에는 들지 못하지만, 상위 30위 안에는 든다. 그렇지만 언제나 경제력이 중급국가를 정의하는 요소는 아니다.

한국은 국력으로 볼 때 이미 약소국의 지위에서 벗어나 중급국가(middle power)에 도달했다. 한국은 국민총생산액(GDP)이 2004년도 세계 11위에서 2005년에는 IMF 잠정 통계상으로 세계 10위를 기록하였다. 그리고 현재 선진경제국가들의 모임인 OECD의 회원국이기도 하다.

16) Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," *International Organization*, vol. 23 (Spring 1969), p. 296.

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

용어의 본래 의미로 볼 때, 중급국가(middle powe)는 국제적인 영향력을 어느 정도 갖고 있으면서도 특정 지역을 지배하지는 않는다. 하지만 중급국가에는 때때로 지역패권국도 포함되는 경우가 있다.

현재 중급국가로 분류될 수 있는 나라들은 전형국가인 캐나다, 호주 외에 유럽의 이태리, 스페인, 스웨덴, 네덜란드, 스위스, 중근동의 터키, 이스라엘, 이집트, 중남미의 멕시코, 브라질, 아프리카의 나이지리아, 남아공, 그리고 동아시아에서는 한국이 유일하다.

② 중급국가 한국과 한미동맹

중급국가는 독자적인 지도력 행사보다는 집단에 대한 충실성을 특징으로 한다. 중급국가들 중 캐나다, 이태리, 네덜란드, 터키, 스페인 등 5개국은 나토회원국이며, 호주와 한국은 각각 ANZUS동맹과 한미상호방위조약으로 미국과 동맹관계를 맺고 있다. 이스라엘을 미국과의 사실상의 동맹관계에 있다.

냉전기 동안 중급국가 중에는 마소 양대 초강대국들과 정치적으로 제휴하지 않고 국제적 동맹자를 찾아 비동맹운동에 참가하기도 했다. 스웨덴, 스위스, 이집트, 멕시코, 브라질, 나이지리아, 남아공 등은 강대국들과 동맹관계를 맺지 않고 독자노선을 걷고 있으며, 다자주의(multilateralism)를 추구하고 있다.

냉전종식 이래 중급국가들의 역할은 나토와 바르샤바조약기구의 대립이 사라지면서 변화를 겪고 있는 것이 사실이다. 유럽의 중급국가들(네덜란드, 이탈리아, 스페인, 스웨덴)은 유럽연합(EU)으로 전환하면서 국가주권의 일부를 포기하는 대신 국제문제에서 영향력을 유지하고 있다. 캐나다와 호주와 같은 중급국가들은 오히려 미국과 보다 밀접한 경제적, 안보적 결속을 추구하고 있다.

이처럼 약소국이 동맹을 국가생존의 핵심으로 간주하는 데 비해¹⁸⁾, 중급국가는 동맹을 자국의 안보역할 확대와 지위강화를 위한 수단으로 사용하는 경향이 강하다. 이 때문

18) , 『 : , : , 1992.

에 경제력이나 민주화 수준으로 볼 때 한국은 동맹 파기(내버림, abandonment)를 우려하여 미국의 대외정책에 추종만 하기에는 그리 작은 나라가 아니다. 미국, 중국, 일본 등 주변강대국에 비해 여전히 국력이 작은 것은 사실이나, 그렇다고 해서 냉전시대 때와 같은 강대국 추종외교는 더 이상 곤란하다.

(2) 지정학적 요인

한국의 외교안보 전략을 수립하는 데는 중국, 일본, 러시아 등 강대국이 포진하고 있는 지정학적 요인이 크게 작용한다. 특히 한반도는 지리적으로 볼 때 상련강산(相連江山)의 관계로 중국, 러시아와 국경을 접하고 있고, 일의대수(一衣帶水)의 관계로 바다를 사이에 끼고 일본과 이웃해 있다.

한국은 세계 10위의 경제력과 세계 6위의 군사비 지출, 5,000만 명에 가까운 인구를 가졌음에도 불구하고 주변대국들과의 상대적 국력격차로 국제적 지위향상과 역할 발휘에 제약이 존재한다. 한반도는 대륙세력(중국, 러시아)과 해양세력(미국, 일본)의 사이에 존재하여 자칫하면 강대국의 각축장이 될 우려가 있다.

냉전시기에 한국은 해양세력의 일원으로서 한미동맹을 바탕으로 역시 미국과 동맹관계를 맺고 있는 일본과 함께 '한·미·일 삼자 동맹네트워크' 또는 '남방삼각'을 이루고 있었다. 반면에 북한은 '조중 우호협력조약'과 '조소 우호협력조약'을 바탕으로 중국, 러시아 등 대륙세력들과 이른바 '북방삼각'을 이루고 있었다.

탈냉전시기에 들어와 미·소 초강대국간의 대립을 사라지고 그 대신 전통적인 중국과 일본의 대립구도가 형성되고 있다. 특히 중국과 일본 간에는 타이완문제, 영토분쟁 외에도 동중국해의 배타적인 경제수역을 둘러싸고 이익확보경쟁이 빈번하게 발생하고 있다.

일본은 패전 직후 자신들의 국방범위를 소련위협으로부터의 '주권선' 방어로 국한시키고, 근대이래 추구해 왔던 '이익선' 개념을 포기하였다. 하지만 1996년 미일 신안보선

언에서 ‘주변사태’ 개념을 도입하더니 2005년 2월19일 마일간 ‘2+2 전략대화’에서는 대만을 공통전략목표에 포함시키는 등 미일동맹의 강화와 함께 ‘이익선’ 개념을 부활시키고 있다.

대륙세력인 중국은 해양세력인 일본이 대륙으로 진출하는 것을 막아주는 방패로써 한반도를 활용해 왔다. 임진왜란에서 왜군을 침략을 막음으로써 명을 지킬 수 있었지만, 1894년 청일전쟁에서 패배하면서 한반도에 대한 영향력뿐만 아니라 제국주의세력들의 중국침략을 허용하여 반식민지로 전락하는 계기가 되었다.

중국이 한국전쟁에 참전했던 것도 바로 해양세력의 대륙진출을 막기 위한 것이었고, 결과적으로 남북한의 분단이 지속화됨으로써 중국은 적어도 동북부 국경선의 안정을 확보해 낼 수 있었던 것이다. 하지만 1992년 한중수교 이후 중국은 동북지역의 완충지대를 북한에서 한반도 전체로 확대하고자 하고 있다.

2002년 10월 이후 제2차 북핵위기가 재연되자 중국은 지난 1차 위기 때와는 달리 6자 회담을 주도하면서 적극적으로 중재자 역할을 담당하고 한반도 전체로 영향력을 확대하고 있다. 특히 2003년 이후 한중교역이 1,000억 달러를 넘어서면서 양국의 경제관계가 급속히 밀착하고 있다. 그 동안 해양세력에 편입되어 안전을 보장받고 고도성장을 해왔던 한국이 이제 적어도 경제적으로는 대륙세력에 대한 의존도가 높아지기 시작하였다.

하지만 2003년 이래 미국은 동맹재조정을 통해 한국을 계속해서 해양세력으로 묶어두기 위한 노력을 지속해 왔다. 특히 2005년 11월 17일 경주 한미 공동선언을 통해 한미관계를 ‘호혜적이고, 포괄적이고 역동적인 동맹’으로 재규정하고 외무장관급의 전략대화를 갖기로 합의하였다. 그 뒤 잇달아 한미FTA 조기추진, PSI부분참가, 조건부 전략적 유연성 인정 등 한미동맹을 강화시키려는 움직임이 본격화되고 있다.

이와 같이 한국이 대륙세력에 쏠리는 듯하면서도 결국 최종적으로는 해양세력과 손을 잡지 않을 수 없게 된 데에는 지정학적 요인이 작용한다. 한국은 전체 에너지의 97%를 수입하고 있고 무역의존도도 70.3%(2004년도)에 달한다. 대부분의 에너지 수송과

수출입을 해상교통로에 의존하고 있다. 그런데 한국은 지리적으로 동북아시아에 편중되어 있기 때문에 중동산 석유수입을 동중국해와 말레카 해협을 통과하는 해상교통로에 의존하고 있다.

하지만 한국은 남북한간의 해상분쟁을 제외하고, 동중국해나 동남아해역에서 대양해군이 작전을 전개할 수 해군전략 내지는 해상교통로의 방위를 단독으로 성취하기가 어렵다. 이 점은 심지어 중국도 마찬가지 처지이다! 이와 같은 지정학적인 조건상 지금까지 미 해군의 보호 아래 해상교통로를 차질 없이 이용해 왔으며 앞으로 그 지원이 불가피할 것이다. 그런 점에서 국익의 최후 보루로서 해양세력의 챔피언인 미국과의 동맹관계를 중시하지 않을 수 없었던 것이다.

(3) 분단국가 요인

한국은 일제의 식민지 지배에서 벗어났으나, 1945년 마소 양 강대국이 38선을 기준으로 남북으로 점령하는 바람에 분단이 시작되었다. 1948년 남북한이 각기 정부를 수립하였고 그 뒤 3년에 걸친 한국전쟁으로 분단이 장기화되었다.

한국이 식민지를 벗어나면서 바로 분단으로 빠져들게 된 원인은 일본의 식민통치에 있지만, 직접적인 분단원인은 미소의 분할 점령에 있다. 체제가 다른 두 강국의 분할점령은 사실상 남북한의 분단을 선언한 것이나 마찬가지였다.

1950~53년 한국전쟁을 거치면서 남북한의 분단을 고착화되어 갔고, 남북한은 각기 자유민주주의 시장경제와 공산주의 통제경제라는 서로 다른 체제로 발전해 갔다. 뿐만 아니라 남북한은 오랫동안 자국 주도의 통일을 준비해 왔으며, 남북한의 주민들도 통일을 당연한 국가목표로 인식하고 있다. 따라서 냉전시기에는 남북한의 외교안보정책에서 최우선순위가 상대방에 대한 체제우위를 확보하기 위한 것이었다.

하지만 1990년대에 들어 소련이 해체되고 사회주의 세계체제가 몰락하면서, 북한은 국제적인 고립에 빠지게 되었다. 1990년 한국이 러시아와 국교를 체결한 데 이어 1992

년에는 중국과도 수교했다. 이로써 이른바 냉전체제의 한 축인 ‘북방삼각’이 무너진 것이다. 북한은 미국, 일본과의 수교에 실패함으로써 국제적 고립이 더욱 심화되고 체제 위기를 맞게 되었다.

한반도 북부에는 점차 악화되고 있기는 하나 여전히 북한의 군사위협이 존재하고 있다. 더욱이 북한은 재래식 군비경쟁의 열세를 만회하기 위해 핵무기를 개발하였다. 하지만 이것은 결과적으로 체제경쟁에서 한국의 승리를 보여주는 것이며, 북한이 핵무기에 의존하는 실패국가(failed state)로 전락했음을 확인시켜 주는 것이다.

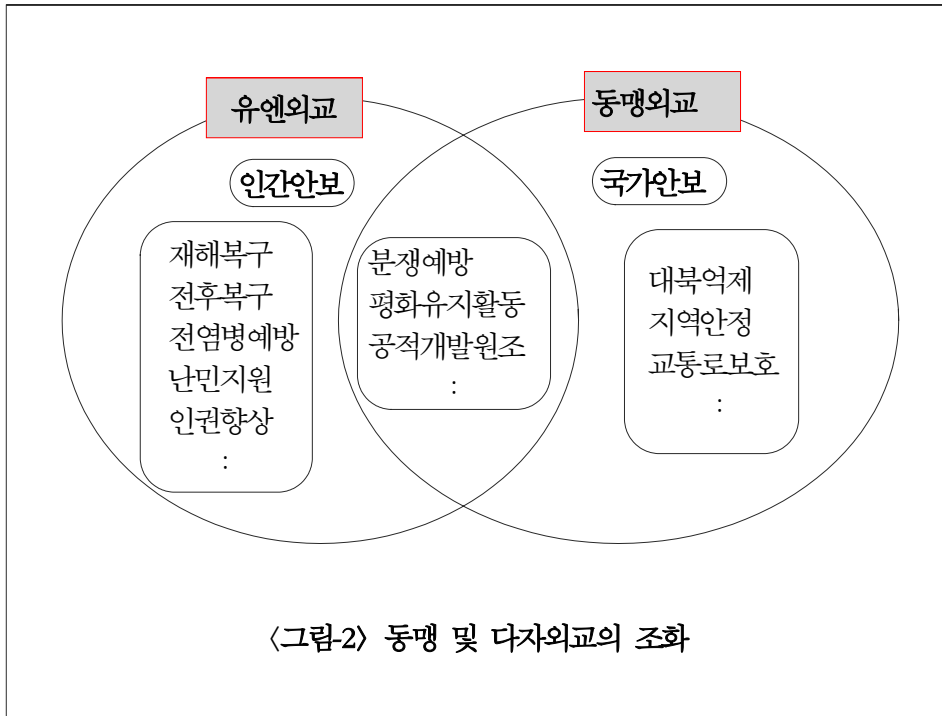
한국은 국방비 지출면에서 세계 6위를 기록하고 있다. 북한의 군사적 위협은 존재하지만, 북한의 전체 경제규모가 한국 GDP의 2.7%정도에 불과하며, 누적 국방비 지출액을 볼 때 한국이 북한을 크게 압도하고 있다. 따라서 한국의 외교·안보 전략은 더 이상 북한과의 체제경쟁에 두고 있지 않으며, 오히려 어떻게 북한으로부터의 ‘위험요소’들을 잘 관리하여 한반도 평화와 통일로 갈 수 있는지를 모색하는 것에 두어지게 되었다.

3. 중급평화국가 외교·안보 신구상의 3대 원칙

(1) 인간안보에 기초한 국제협력 강화

전후 약소국에서 출발해 어느덧 중급국가로 성장한 한국은 자국의 안전과 번영뿐만 아니라 인류 전체를 위해서도 긍정적인 역할을 수행해 나가는 모습을 보여야 한다. 그런 의미에서 중급평화국가의 첫 번째 과제는 인간안보를 위한 국제협력에 적극 참가하는 것이다.

그 동안 한국은 체제경쟁에서 이기기 위해 국제무대에서 북한과 외교전을 전개해 오면서 전투적인 이미지를 쌓아왔다. 미국의 대외정책에 편승하는 과정에서 베트남전 파병 등 부정적인 국가이미지를 지니게 되었다. 또한 한국의 고도성장이 제3세계의 모범이 되기도 했지만 경제적 실익만 추구하는 국가라는 이미지가 있는 것도 사실이다.



따라서 자국의 이익만 추구하고 대미 추종적이라는 부정적인 국가이미지를 쇄신하기 위해 새롭게 ‘평화국가’의 이미지를 에 걸맞는 국제적인 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 통해 국제사회에서 국가역량에 걸맞는 선진외교(先進外交)를 구현해야 한다. 인간안보 측면에서 할 수 있는 것은 유엔과 한미동맹의 공통된 과제와 유엔차원의 과제로 나누어 볼 수 있다. 유엔 및 동맹 차원의 공통과제로는 국제분쟁의 방지와 평화유지활동, 그리고 공적개발원조(ODA)를 통한 평화창출활동 등을 들 수 있다. 그리고 유엔이나 APEC 등 다자간 국제협력사업으로 전개할 수 있는 것으로는 쓰나미 피해에 대한 재해복구, 전쟁피해에서 벗어나기 위한 전후복구 지원과 난민 지원, 소수민족·여성·청소년 등에 대한 인권개선, 조류독감·사스와 같은 전염병의 공동방제 등을 들 수 있다.

(2) 역내 세력균형: 한미동맹 발전과 선린외교 강화

우리 외교안보의 지역적인 범위는 동북아시아가 아니라 동아시아 전체로 확대되어야 한다. 그리하여 동아시아 지역차원에서 미, 일, 중, 러의 4강 외교뿐만 아니라 동남아와 서남아시아 외교를 강화해야 한다. 특히 여기서 새롭게 부상하는 ASEAN공동체와 인도에 외교적인 노력을 배증해야 한다.

아울러 한·미·일 3국에 갇혀 있던 우리 외교의 틀을 벗어버려야 한다. 냉전시기 한·미·일 3자 동맹네트워크의 소삼각구도는 우리에게 안보우산과 경제적 번영을 가져다 주었다. 하지만 탈냉전기에 들어 이러한 소삼각구도가 더 이상 긍정적으로 기능하기 어렵게 되었다. 세 나라간의 경제적 상호의존이 상대적으로 많이 약화된 가운데, 소삼각구도는 동아시아 냉전질서의 유산으로 평가되고 있다.

특히 중국의 부상으로 미국과 일본은 대중 견제가 강화되면서 오히려 이러한 소삼각구도는 일본의 군비증강과 군사적 역할 확대를 정당화하여 중일간의 갈등만 심화시키고 지역 불안정을 초래하는 등 부정적인 기능을 나타내고 있다.

뿐만 아니라, 소삼각구도 속에 한국을 묶어두고 일본의 지위를 격상시킴으로써 자칫 한국을 미일동맹의 하부구조로 편입시켜 외교적 자율성을 제약할 수도 있는 위험성이 있는 것이다. 마일 '2+2 전략대화'에서 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지했던 것은 실제로 이러한 구상이 실현단계까지 갔었음을 보여주는 것이다.

단명으로 끝난 '동북아균형자론'의 운명에도 불구하고, 그것이 가진 문제의식의 상당 부분은 여전히 유효하다. 우리의 국익을 위해서는 전통적인 해양세력과의 동맹을 견지하면서도 지정학적 특성상 새롭게 부상하는 대륙세력과의 협력관계도 배척할 수 없기 때문이다.

그러나 만약 대륙세력과 해양세력간에 정면충돌이 벌어질 경우에는 우리나라 단독역량으로 상황을 제어할 수가 없다. 아마도 중급국가의 한계일지 모른다. 그럴진대, 미리 최악의 상황을 염두에 두고 우리의 외교·안보적 역할을 고정적으로 규정할 필요는 없

을 것이다.

그런 점에서 '동북아균형자론'에서 밝힌 대로 한미동맹에 기초하면서도, 중국과 일본 사이에서는 균형지역할을 자처보다는 중일 양국과 '선린외교(善隣外交)'를 원칙으로 천명하는 것이 바람직하다. 일본과 중국은 역사적으로나 지정학적으로 우리와 숙명적인 관계에 있는 국가들이다. 따라서 현안이 발생했을 때 쌍무관계 속에서 사안별로 처리하는 것이 우리의 외교적 선택 폭을 넓혀 줄 수 있을 것이다.

(3) 한반도 평화기반의 조성

새롭게 재편되고 있는 동북아질서를 적극 활용하여 한반도평화를 제도화하고 나아가 통일을 촉진할 수 있는 외교안보환경으로 전환해 나간다. 특히 현상유지적인 '선 평화, 후 통일'의 단계론을 뛰어넘어, 통일의 전망 속에서 평화의 제도화를 추구해야 할 것이다.

2005년 9.19 공동성명은 현재 그것을 낳았던 6자회담이 교착상태에 있음에도 불구하고, 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제를 약속했다는 점에서 여전히 유효하다. 이에 근거하여 한반도 평화기반을 조성하기 위한 외교적 노력을 다음 3단계로 추진해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 단기적인 목표로서 '지속가능한 남북관계'를 창출해 내야 한다. 예측불가능한 돌발사태에서도 남북관계가 지속될 수 있도록 경협을 제도화하고 '정경분리'원칙을 견지하되, 남북 경협사업의 제도화를 한층 강화한다. 그리고 다양한 형태의 '경협-군사 겸용카드'를 활용할 필요가 있다. 경협 활성화에 필요한 군사적 보장조치를 매개로 군사 회담을 이끌어내고, 이것을 점차 신뢰구축 및 군비통제 협상으로 발전시켜 나간다.

다음, 중기적인 목표로서 한반도평화체제의 구축을 통해 평화의 제도화를 이루어낸다. '선 비핵화, 후 평화체제 구축'을 기본원칙으로 하되 '비핵화, 평화체제의 병행 추진'도 고려하는 등 탄력적인 대응자세를 취한다. 또한 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 논의과정을 통해 6자회담이 동북아 다자안보대화로 발전할 수 있도록 외교적 노력을 경

주한다.

끝으로, 장기적인 목표로서 남북한 경제공동체와 정치공동체로 발전시켜 완전한 통일을 이룩한다. 경제공동체를 이르는 과정에서 경험을 활용한다.

평화통일을 위한 외교안보적 환경을 조성하기 위해 노력한다. 대북 포용정책을 지속하여 한반도 평화체제를 구축할 수 있도록 주변 4강뿐 아니라 국제사회의 협력을 도출해야 한다. 특히 남북관계를 통일을 지향하는 과도기적 특수관계라는 인식을 국제사회에 널리 알림으로써 자칫 평화체제가 분단영구화로 귀결되지 않도록 유의해야 한다.

〈그림-3〉 중급 평화국가의 개념도



IV. 21世紀 韓國外交安保의 再定立 方向

1. 유엔 및 다자협력 외교

(1) 유엔 인간안보 외교

한국의 공적개발원조(ODA)의 규모는 2004년 기준으로 4억3000만 달러로서 국민총소득(GNI, Gross National Income)의 0.06%에 불과하여 OECD 회원국 중 최하위권이다. ODA의 규모가 문제일뿐 아니라 전체의 95%가 아시아에 편중되어 있다는 점도 문제라고 하지 않을 수 없다. 또한 대부분의 선진국들이 ODA 양자원조의 90%이상을 무상원조로 제공하고 있으나 우리나라는 62%수준에 머물고 있다.

따라서 GNI대비 ODA비중을 유엔이 제시한 0.7%에는 못 미치더라도 중장기적으로 OECD 평균수준(0.25%)까지 끌어올려야 한다. 또한 개발도상국에 대한 원조자금을 확대하고 질적 향상을 도모할 목적으로 설립된 OECD개발원조그룹(DAC, Development Assistance Group)에 정회원으로 가입해야 할 것이다. 또한 아시아뿐 아니라 원조가 필요한 곳에 배분될 수 있도록 지역을 다양화해야 한다.

유엔안보리 산하에 평화구축위원회(Peace Building Commission)의 창설을 계기로 국제 평화유지활동에 주도적으로 참가해야 한다. 새로 신설된 유엔 평화구축위원회에 참가하여 한국이 중급평화국가의 이미지에 걸맞도록 주도적이고 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해서는 유엔PKO활동을 활성화할 필요가 있다.

유엔PKO활동은 유엔안보리의 평화유지활동 결의가 이루어진 뒤 해당 평화유지활동의 대의에 공감하는 나라들이 자발적으로 참여하게 되어 있다. 이러한 활동은 분쟁지역의 평화유지에 실질적인 기여를 해 왔다. 하지만 우리나라의 PKO참여인원은 2005년 9월

말 기준으로 41명에 불과하다. 이는 세계적으로 PKO에 참여한 총인원 67,500명(같은 기준)에는 턱없이 못 미치는 인원이다.

현재 국회에서는 신속한 파병이 요청되는 ‘유엔 평화유지군(PKO)’에 대해 국회 동의절차를 간소화하지는 법안이 상정되어 있다. 이는 유엔 결의 없이 한국군을 파병하는 ‘다국적군(MNF)’과 유엔 결의를 얻어 파병하는 PKO가 똑같은 국회동의 절차를 거쳐야 하는 문제점을 개선하는 데 목적을 두고 있다. 무분별한 유엔PKO 파견의 폐해는 막아야 하지만 평화국가로서의 국가이미지 고양과 인간안보 차원의 국제협력 강화를 위해서도 제도개선이 필요하다.

끝으로 한국은 유엔을 통한 인권외교를 한층 강화해야 한다. 한국이 신설된 유엔 인권이사회에 초대 이사국으로 선임되었다는 점에서 우리의 평화국가 이미지를 고양할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 앞에서 제시된 ODA와 PKO활동과 더불어 우리 정부 차원에서 종합적인 인간안보 종합전략이 마련되어야 할 것이다.

〈표-2〉 중급국가들의 공적개발원조 제공현황

()는 세계순위

	ODA규모 (억 달러)	ODA/GNI 비율
네덜란드	4,235 (6)	0.77 (5)
스웨덴	2,704 (7)	0.74 (4)
스페인	2,547 (8)	0.37 (14)
캐나다	2,537 (9)	0.26 (15)
이탈리아	2,484 (10)	0.26 (21)
호주	1,465 (13)	0.25 (16)
스위스	1,379 (15)	0.15 (10)
한국	0,403 (21)	0.06 (22)

〈출전〉 외교통상부, 『2005년 외교백서』, 2005년 8월, 158~159쪽.

(2) 다자협력외교

우리가 중급평화국가로서 국제무대에서 주도적인 역할을 해야 할 또 다른 분야는 다자협력외교이다. 정부는 유엔외교 외에서 지역차원에서 전개되는 다양한 다자협력외교에 적극 참여해야 할 것이다.

그 동안 우리 정부는 동북아협력기구(NEACD, North-East Asia Cooperation Dialogue)나 아태 안보협력이사회(CSCAP)와 같은 동북아와 아시아태평양지역을 대상으로 한 민간차원의 안보대화기구에 적극 참여해 왔다. 아직 낮은 단계이지만 이 기구들에서 안보대화를 지속함으로써 재래식 군비통제를 위한 제도적 기초를 마련해 나가고 있다.

정부기구인 아세안지역포럼(ARF)을 통해서는 군사적 신뢰구축조치, 예방외교, 분쟁해결의 3단계로 추진하고 있다. 그밖에 ASEAN이 역외 국가들과 체결을 추진하고 있는 '우호협력조약'(TAC, Treaty of Amity and Cooperation)도 역내 안정과 평화에 커다란 기여를 하고 있다.

이러한 노력들은 기본적으로 전통적인 국가안보 개념에 입각해 지역의 안정과 평화를 이루려는 시도이다. 이에 비해 인간안보에 입각한 시도들이 제대로 이루어지지 못하였다. 이에 따라 인간안보 개념이 가진 모호성을 없애고 국가안보와 마찬가지로 실천가능한 정책으로 만들기 위한 노력이 전개되어 왔다.

이러한 노력을 지역공동체 차원에서 접근한 것이 아시아태평양경제협력체(APEC)이다. APEC은 2003년 방콕에서 정상선언문(Leaders' Declaration)을 통해 지역공동체 차원에서 인간안보를 강화하겠다는 의지를 표명하였다. 이 정상선언문에는 인간안보를 실현하기 위한 구체적인 정책들이 제시되어 있다.

평화국가로써 이러한 다자안보협력을 통해 인간안보를 구현할 뿐 아니라, 중급국가로써 약소국들과 강대국들을 서로 이어주는 가교의 역할을 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

2. 한미동맹의 연성화와 글로벌 파트너십

(1) 호혜적이고 포괄적인 한미동맹의 재정립

한국은 세계패권국가인 미국의 안보우산과 자본, 기술, 시장을 제공받으며 오늘날과 같이 세계10위의 경제대국(2005년도 GDP기준)으로 성장할 수 있었다.

지정학적으로 중국, 일본, 러시아 등 강대국과 인접해 있고, 동아시아지역 내 중일간의 경쟁이 고조되고 있어 장차 지역불안정이 예상되는 점을 감안하여 세계차원의 패권국가인 미국을 역외균형자(outside balancer)로 인정하고 동맹관계를 계속 유지해야 한다. 2003년부터 한-미 양국은 군사문제를 중심으로 동맹재조정 논의를 시작하였다. 현재는 'PSI 부분참가', '제한적인 전략적 유연성의 수용' 등 동맹 재편작업이 마무리단계에 들어갔다. 이제 한미연합사의 전시작전통제권 환수문제만 합의되면 한미동맹의 재편작업을 일단락되는 것이다.

하지만 동맹국에 대한 미국의 일방주의를 견제할 수 있도록 '원칙' 있는 동맹관계의 실현에 주력해야 한다. 주한미군의 전략적 유연성에 대한 한-미 외교장관급 전략대화 성명의 단서조항('한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아분쟁에 개입되는 일은 없을 것')을 구체화시킬 수 있는 추가협의를 진행해야 한다.

이와 관련하여 주일미군의 재편과정에서 좋은 선례를 찾아볼 수 있다. 미국측이 극동지역을 벗어나는 작전의 경우, 현지 전투사령부를 통해 작전을 하겠다는 입장을 밝혀, '극동조항'의 제한의 지킨다는 조건으로 제1군단 사령부의 자마기지 이전을 일본이 수용한 것이다.

따라서 '한국민의 의지'와 추상적인 표현을 다음과 같이 구체화할 필요가 있다. 주한미군의 활동범위를 '작전구역'(한반도와 주변 공해역 및 태평양의 미국영토), '역외이동', '역외출동'(조약구역 이외에 대한 작전) 등으로 세분화한다. 그리하여 역외이동의 경우

는 ‘사전협의’를 통해 허용하되, 한미상호방위조약에도 위반되고 전략적 유연성의 ‘제한’에도 걸리는 역외출동을 금지하도록 제도화한다.

이와 같은 군사분야의 한미관계 재조정과 함께 미국산 소고기 수입, 스크린쿼터 문제로 지연되었던 한미 FTA논의가 급진전되고 있다. 미국과의 FTA를 추진하던 25개국 가운데 한국이 우선협상대상국으로 지정된 것은 다소 뜻밖의 일이다. 이는 근년 들어 정치·경제적인 유대가 중국쪽으로 기울고 있는 한국과의 관계를 공고히 하고자 하는 미국측 의도가 담긴 것이다.

이처럼 동맹의 물질적 기초를 강화함으로써 한미 양국은 지난날의 군사동맹에서 경제·외교·안보를 망라하는 포괄적인 동맹으로 발전할 수 있는 발판이 마련되고 있다. 우리의 국익을 훼손하면서까지 한미FTA에 매달려서는 곤란하겠지만, 만약 원만한 합의가 이루어진다면 한미동맹이 한 단계 발전하게 되는 것이다.

이와 같이 군사분야와 함께 경제분야의 재조정이 마무리된다면 한미관계는 지난날의 일방적인 관계에서 벗어나 “호혜적이고 포괄적이며 역동적인 동맹”(2006.11.17. 한미 공동선언문)으로 거듭날 수 있게 될 것이다.

(2) 글로벌 파트너십 외교

지난 50여 년간 세계패권국인 미국과의 동맹관계가 한국의 안보에 크게 기여했을 뿐만 아니라, 앞으로도 50년 이상 유지될 것으로 전망되는 미국의 패권을 감안할 때 한미동맹을 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다.

그러나 이것은 과거 한국의 약소국 시절처럼 미국의 세계전략이나 동아시아전략에 추종하는 형태로서가 아니라, 중급평화국가라고 하는 한국외교의 위상과 지향점에 걸맞게 글로벌차원에서 역할분담을 모색하는 형태여야 할 것이다.

미국은 ‘테러와의 전쟁’을 장기전(long war)으로 규정하고 미군의 군사변환을 통한 ‘합동성 강화’뿐 아니라 동맹변환을 통한 ‘연합성 강화’를 모색하고 있다. 한미동맹을 대북

억제 차원에 머물지 않고 글로벌 파트너십으로 발전시키기 위해서는 우리의 새로운 외교안보 구상도 미국의 세계전략에 능동적으로 맞춰나갈 필요가 있다.

첫째, 무엇보다 미국이 개입하고 있는 국제분쟁의 경우 한미간의 역할분담을 통해 '전쟁 이외의 작전(OOTW)'에 적절한 범위 안에서 참가할 필요가 있다. 미국이 국제질서의 유지를 위해 각종 국제분쟁에서 군사력을 동원하여 세계경찰의 역할을 담당하고 있는 것을 뒷받침하기 위한 것이다.

고강도전쟁(High Intensive War)의 경우는 미국의 군사력 사용이 효율적이고 효과적일지 모르지만, 저강도전쟁(Low Intensive War)의 경우에는 미국의 첨단군사력보다는 동맹국들의 군사적 지원이 훨씬 효과적일 수 있다.

둘째, 이러한 활동을 통해 한국군의 국제역할 확대를 도모하되 원칙적으로 유엔안보리 결의를 전제로 한 평화유지활동에는 즉각 참여하되, 다국적군에 의한 한국군 파병은 극히 제한해야 한다.

민약 유엔 결의가 없는 비유엔 다국적군 참가를 요청받았을 경우에는 '전쟁 이외의 작전(OOTW)'에 국한해야 하며, 그것도 반드시 국회의 동의절차를 거쳐야 한다. 그리고 '전쟁 이외의 작전(OOTW)'이라 해도 「한미상호방위조약」에 근거할 수 있도록 조항별 정부해석을 마련하여 해 둘 필요가 있다.(〈표-3〉 참조)

셋째, 해양안보분야에서 한미간의 군사협력 필요성이 증대하고 있다. 지금까지 우리의 해상수송로를 미 해군에 의존해 왔으나 미국은 한국에 대해 '무임승차'라며 우리 해군의 참여를 요구해 왔다. 중급국가의 수준에서 볼 때 일정 정도의 역할분담이 필요하다.

우리나라가 해상교통로의 방위를 미국에만 의존하며 언제까지 무임승차할 수 없기 때문에 본격적인 다국간 해상교통로 방위작전에 참가하는 것을 검토할 필요가 있다. 다만, 미 태평양 사령부 주도의 '지역해양안전보장구상(RMSI)'에 따른 한-미 또는 한-미-일 3자 형태보다는 '공동안보' 차원에서 한-미-일 3국 외에 중국, 필리핀 등 이해관계국이 모두 참가하는 것이 바람직하다.¹⁹⁾ 그리고 이를 장기적으로 회원국이 대등하게 참가하

는 “동아시아 해양협력안보기구”와 같은 다자간 기구로의 발전을 모색한다.

〈표-3〉 ‘전쟁 이외의 작전(OOTW)’ 유형과 주요 내용

유 형	주 요 내 용
대테러작전 (combating terrorism)	○ 테러예방, 억제 및 대응하기 위한 공격적 조치 ○ 테러작전 주도 정부기관에 인력과 장비 지원
대 마약작전 지원	○ 불법마약의 해상 공중 반입 적발 ○ 정부의 법률기관을 지원
제재/해상차단 작전	○ 특정물자의 이동차단을 위한 제재 조치
금지구역 준수 강제 (enforcing exclusive zone)	○ 일정지역에서 상대의 활동을 금지
인도주의 작전	○ 자연재해, 질병, 고통, 빈곤 등 구제작전
대민(행정당국) 지원 (military support to civil authority)	○ 파업시 민간당국 지원, 재배복구
대 반란활동 지원	○ 국내외 위기 및 우발사태에 대한 지원
비전투원 철수작전	○ 위협하에 있는 비전투원의 철수/재배치
평화작전 (peace operation)	○ 대상지역의 장기적인 정치적 안정지원활동
선박항해보호작전 (protectin of shipping)	○ 국제해역에서 불법적 폭력으로부터 선박보호

〈출전〉 박선섭, 『초국가적 안보위협』, 국방연구원, 2001년 9월, 4~10쪽

19) “ ”, 『 』, 2005 , 208~209 214~215 .

3. 미래지향적 한일관계의 재정립

(1) 한일 관계의 전략적 의의

일본은 우리와 '민주주의', '시장경제', '대미 동맹관계' 등 가장 중요한 세 가지 체제를 공유하고 있어 한일 양국의 가치관과 국가목표가 접근하여 전략파트너로 활용가치가 존재한다. 동아시아에서는 일본, 한국 등 소수 국가만이 자유민주주의체제를 구가하는 등 가치의 동질성 존재하여 국제현안을 둘러싸고 외교적 협력분야가 다양하기 때문이다. 또한 동아시아에서 미국과 동맹조약을 맺은 나라는 한국과 일본뿐이라는 점에서 세계질서는 물론 동아시아질서 유지에 양국의 협력이 필요하다.

일본은 미일동맹을 긍정적인 20세기 자산으로 평가하고 이를 더욱 계승강화시키는 것을 21세기 안보전략의 핵심과제로 설정하고 한·미·일 관계발전을 통해 중국의 지역패권 국화를 경계하고 있다. 이처럼 중국의 부상을 막고자 하는 일본의 전략을 활용, 경제적으로 뿐 아니라 안보적으로 한일관계를 긴밀히 함으로써 중국의 과도한 한반도 영향력 행사를 차단하여 우리의 국익 극대화를 꾀할 수도 있다.

동아시아에는 중국과 북한 등 비록 과거와 같은 군사적 위협국가는 아니지만 여전히 잠재적 위협요인으로 남아있어 안보상 한·일 협력의 필요성이 존재한다. 일본은 한국방위에 필요한 주한미군의 활동을 지원할 후방기지를 제공하고, 특히 1997년 신가이드라인에 따라 미군의 후방지원임무를 담당한다. 일본의 기본인식도 '한국의 안보가 일본안전에 긴요하다'는 것이어서 한국이 빠진 미일동맹만으로는 동북아 세력불균형이 초래될 것이라고 판단하여 한일 안보협력에 적극적 자세이다.

남북관계의 개선과 한반도 통일과정에 일본이 긍정적으로 기여할 수 있도록 만드는 데도 한일간의 협력이 필요하다. 북한의 경제재건을 위한 한·일 공동진출이나 남북한과 일본의 3자가 참여하는 다양한 차원의 국제적 프로젝트를 창출하여 북한의 개혁을 지원한다. 두만강 지역개발, 환동해권 경제협력 등에 대한 일본의 적극 참여를 유도하여

북한의 개방을 지원한다. 북일 관계를 조기에 정상화를 통해 핵무기 등 안보현안의 해결 뿐만 아니라 동북아 냉전구조의 해체에도 기여해야 한다.

(2) 한일 관계의 재정립 방향

현재 한일 양국은 역사왜곡, EEZ설정 문제를 놓고 갈등을 빚고 있지만, 민주주의와 시장경제를 공유하고 있는 이웃국가라는 점에서 한일 양국은 미래지향적인 협력관계 구축에 공감하고 있다. 따라서 일본이 과거만행의 재발방지를 ‘말’이 아닌 ‘행동’으로 보여준다면, 한일 양국은 재정립되어 21세기 동북아지역 안보질서의 형성과정에서 협력할 수 있을 것이다.

첫째, 과거사문제. 우리 정부는 일본의 독도영유권 훼손행위를 단순한 영토분쟁이 아니라 과거 침략전쟁과 식민지 지배를 정당화하는 과거사문제로 간주하고 단호한 입장을 견지해야 한다. 동아시아역사재단을 설립해 역사문제와 영토문제에 대한 연구를 강화하여 장기적인 논리개발 및 국제법적 대응도 준비해야 할 것이다.

하지만 일본 국내에서는 과거사문제에 대해 이미 ‘충분한 사죄’를 통해 정부끼리의 문제는 종결되었고 국민들의 감정문제는 민간차원의 교류확대를 통해 장기적으로 해결한다는 인식이 지배적이다. EEZ설정과 및 이와 관련된 독도 영유권문제에 대해서도 ‘국익외교’ 차원에서 양보가 불가능하다고 인식하고 있으며 공민교과서에 게재하는 등 일본 내 여론 확산마저 시도하고 있다.

결국 과거사문제와 독도영유권 문제는 참여정부의 문제제기에도 불구하고, 완전한 해결은 불가능할 전망이다. 우리의 실효적 지배가 강화된 수준의 ‘높은 균형상태’의 도달을 외교목표로 설정해야 할 것이다. 과거사문제는 민간교류의 확대를 통한 점진적 해소와 한일 역사공동위원회 활동을 재개하고, 민간차원의 공동역사교과서 제작을 통해 양국민 사이의 타협점을 모색해야 한다. 독도 및 EEZ, 어업협정 문제 등 영토문제 및 경제적 이익이 걸린 문제는 기존과 같이 안보경제의 협력관계를 악화시키지 않도록 상황

을 관리하는 ‘조용한 외교’로의 복귀가 불가피하다.

둘째, 외교안보분야. 탈냉전기 미국이 미일동맹 강화를 통해 동아시아 지역패권을 일본을 통해 관철시키려는 구도에 대해 한국으로서는 수용하기 곤란하다. 이는 한국이 세계10위의 경제력을 가진 민주화된 중급국가로 성장했다는 사실뿐만 아니라 일본이 사회에도 불구하고 과거 침략전쟁을 정당화하는 행동을 되풀이하고 있기 때문이다. 일본은 “국가는 객관적인 위협 자체보다 이를 보는 심리적·문화적 관점을 통해 국가적 안보관을 형성한다”는 정치학의 명제를 분명히 인식해야 할 것이다.

동아시아에서 중국의 부상을 견제하기 위해 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지하기로 한 마일의 합의에 대해 우리 정부는 거부입장을 분명하게 천명해야 한다. 우리 정부는 중국을 견제하고 일본을 통해 동아시아패권을 관철시키려는 미국의 동아시아구상이 자칫 한국을 마일동맹의 하부로 편입시킬 수 있는 위험성을 경계해야 한다. 2005년 2월19일 마일 외교, 국방장관의 ‘2+2전략대화’ 공동성명에서 “일본의 상임이사국 진입이라는 희망을 실현하기 위해 함께 노력”한다고 표명한 것은 마일 양국의 구상을 잘 보여주는 것이다.

하지만 구체적인 실무차원의 안보협력은 계속 발전시켜 나갈 필요가 있다. 동해를 통과하는 괴선박에 대한 정보공유 및 공동구난훈련, 중국·러시아 해군의 대한해협 및 쓰시마해협 통과에 대한 공동관리를 위해 한일 해군 및 해경간에 해양 신뢰구축작업이 필요하기 때문이다.

중국적으로 마일, 한미 쌍무동맹을 유지하되 중국을 포함한 동북아국가들의 다자안보협력 형성을 지향해 나가야 한다. 냉전시대와 같이 한미, 마일이 각기 동맹을 맺고 협력하는 것은 필요하지만, 한국과 일본이 남방삼각에 얽매이지 않고 중국과도 신뢰구축을 통해 동북아질서를 형성해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 경제협력분야. 한일 양국 모두 시장경제를 공유하고 있으며 일본이 GDP기준 세계2위의 경제대국이며 첨단기술과 풍부한 자본을 보유하고 있기 때문에 우리의 지속적인 경제성장을 위해 일본과의 경제협력이 필요하다. 일본도 한일 관계의 안정과 발전

을 동북아시아 ‘평화와 번영’의 기초로 인식하고 양국관계를 허브(Hub)로 한 “민주주의와 시장경제의 네트워크”를 동아시아와 오세아니아주로 확대를 구상하고 있다.

동북아시아의 한국, 중국, 일본 등 3국이 막대한 외화보유고를 기록하고 있는 등 아시아통화기금(AMF) 형성이 조건이 만들어지고 있어 우선적으로 한·일간의 외환·금융 분야 협력이 바람직하다. 그 동안 한·일 양국의 경제협력은 기업 및 실물부문 협력에 치중되어 왔으나 부실채권의 해소 및 구조조정, 자본시장의 형성과 발전을 위해 금융 및 자본협력에 관한 한·일 양국의 협력이 필요하다.

한국은 일본의 세 번째로 큰 수출시장이자 수입국가이고, 일본도 한국의 세 번째로 큰 수출시장이고, 가장 큰 수입선인 등 경제적 상호의존이 커지고 있어 한·일 자유무역협정을 통한 시장통합을 추진해야 할 것이다. 현재 한·일 양국은 21세기 전략적 파트너십 지향관계의 상징으로 2005년 말까지 한·일 FTA를 체결하기로 했으나 농수산물 분야의 자유화수준 문제로 협상이 교착상태에 있다. 동북아공동체를 형성하기 위해서는 우선 한·일 FTA를 체결하고 나아가 중국, 아세안을 포함시킨 동아시아의 경제통합을 단계적으로 가속화해야 한다.

4. 중국의 대두와 한·중 협력의 증진

(1) 한·중 협력의 중요성

1992년 한·중 국교정상화 이후 한·중 관계의 발전은 대북관계는 물론 동아시아 질서의 구조적인 변화를 가져왔다. 아직까지 중국을 지역패권국으로 볼 수는 없지만, 중국경제가 향후 20년간 얼마나 빠른 속도로 성장하느냐에 따라 지역패권국가가 될 수 있을지 여부가 결정될 것이다.

탈냉전기에 들어와 동아시아 안보정세에 미치는 가장 커다란 변수는 중국의 부상(China Rises)이다. 과거 100년간 일본이 영국, 미국과의 동맹으로 동아시아 최강국가

의 자리를 지켜왔으나, 중국의 부상으로 근대 이후 처음으로 강한 중국과 강한 일본이 함께하는 시대를 맞이하고 있다.

동아시아의 예상분쟁지역들이 모두 중국의 이해와 밀접히 연관된 곳들이고, 특히 대만 독립문제와 북한문제의 해결방향이 동아시아 질서재편의 주요변수로 기능하고 있다. 대만 및 북한을 둘러싼 예상분쟁을 어떻게 관리하느냐에 따라 지역안정화가 결정될 뿐 아니라, 동아시아에서 중국의 장래 지위와 역할도 좌우될 전망이다.

2000년 이후 한중 관계가 경제분야를 넘어 외교·안보분야로까지 확대되면서 냉전시대의 동북아안보지형이 크게 변화하기 시작했다. 냉전시기 동북아의 안보지형은 한미, 미일 쌍무동맹을 바탕으로 한 '남방삼각'과 북중러의 '북방삼각'이 대립하는 형세였으나 한중관계의 긴밀화로 '남방삼각'이 크게 중요하고 있다.

우리 정부가 대북정책에서 독자목소리를 내고 중국에 반대하는 '한·미·일 동맹네트워크'에 불참하게 되면서 미일동맹을 축으로 한국을 편입시키려는 동아시아의 패권구조에도 영향을 주고 있다. 하지만 한국이 한미동맹을 벗어나 중국으로 가는 일은 없어야 한다.

2006년 1월 19일 첫 한미 전략대화에서 있었던 '전략적 유연성'에 대한 조건부 지지표명은 우리 정부의 입장을 잘 보여주고 있다. 이것은 중국에 대해 양안분쟁에 주한미군이 개입하는 것을 반대하되, 대만문제와 지역분쟁을 평화적으로 해결하라는 메시지를 담고 있는 것이다.

(2) 한중 관계의 재정립 방향

2005년말 현재 한국의 대중국 수출이 619억 달러에 달하고 수입이 386억 달러에 달하는 등 양국의 교역이 1천억 달러를 돌파했다. 한중교역은 수교 이후 13년간 연평균 22.5%라는 놀랄만한 속도로 증가하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 중국은 1992년 수교 이후 한중관계를 '선린우호협력관계'로 규정했다. 1998년 11월 장저민 국가주석의 방한을 계기로 '동반자관계'로 양국관계를 한 단계 높였으며, 2003년 노무현 대통령의 방중 때부터는 '전면적 협력동반자 관계'로 또다시 격상시켰다.

그러나 한중관계의 발전에는 근본적인 제약이 있다. 중국은 한국을 조선시대 이전과 같이 '조공관계'로 보지는 않는다 하더라도 지역 및 세계의 평화와 안정 및 번영에 관해 책임 있게 협의할 '전략적 동반자 관계'로까지는 보고 있지 않다. 따라서 중국은 여전히 한국을 동북방면의 안정차원에서 바라볼 뿐 진정한 전략관계로 발전할 준비가 되어 있지 못하다.

중국이 북한과 여전히 '전통적 선린우호협력관계'를 유지하고 있는 점도 한중관계 발전의 걸림돌로 작용한다. 또한 북중 양국이 '자동개입조항'이 포함된 「조중 우호협력조약」을 고수하고 있어 중국은 한반도 유사시 언제라도 군사 개입할 수 있는 근거를 확보하고 있다.

또한 중국내 민족주의 열풍이 계속되고 있어 한중 외교당국의 봉합에도 불구하고 고구려사, 발해사를 둘러싼 역사논쟁의 불씨는 언제라도 양국관계를 악화시킬 수 있다. 그밖에도 한중 무역역조 문제가 양국관계의 쟁점으로 발전할 가능성도 있다. 현재 230여 억 달러(2005년 기준)에 달하는 한국의 대중 무역흑자는 더욱 벌어질 가능성이 있기 때문이다.

하지만 현단계에서 중국의 대외정책 가운데 최우선과제는 자국의 지속적인 경제발전에 유리한 국제환경을 조성하는 것이라는 점에서 한중관계가 악화될 가능성은 희박하다. 한중 양국은 지금까지 북한 탈북자, 고구려사, 무역마찰 등의 문제를 '조용한 외교(quiet diplomacy)' 방식을 통해 해결해 왔다. 앞으로도 상당기간 양국 모두 이러한 외교기조를 유지할 것으로 보인다.

다만 중국은 북한의 핵개발이나 김정일체제의 갑작스런 붕괴로 인한 주변강대국의 개입과 그에 따른 중국 동북부 국경지역의 불안을 우려하고 있다. 그런 점에서 중국은

남북한의 평화공존을 통한 안정을 지지하고, 설사 한반도가 통일되더라도 주변강대국의 개입을 반대하고 있다.²⁰⁾

좀더 구체적으로 살펴보면, 중국은 내부적으로 한반도 통일문제에 관해 △중국의 경제 발전에 지장을 주지 않고 도움이 될 것, △중국을 겨냥한 군사동맹이나 다극적 국제질서와 역행하는 군사블럭에 가담하지 않으며, △중국적 사회주의를 위협하는 인권정책이나 차별적 통상정책을 채택하지 않을 것 등 ‘3불조건’을 정해놓고 있다.

따라서 통일을 위한 우리의 외교안보적 과제는 한반도 통일이 중국의 국가이익에 배치되지 않는다는 납득시키는 것이 되어야 한다. 첫째와 셋째 조건은 문제가 되지 않으나, 둘째 조건은 한미동맹의 미래와 관계가 있다. 중국측 조건대로라면 미군을 철수시키고 한미동맹을 파기해야 하지만 이렇게 되면 미국이 한반도통일을 원치 않게 된다.

이러한 딜레마를 피하기 위해서는 통일이후에도 한미동맹을 유지하고 주한미군을 주둔시키되, 미 공군과 최소한의 지상군만 남기고 그것도 한강이남에 제한하는 타협안을 생각해 볼 수 있다. 아울러 어떠한 형태로든 중국에 반대하는 군사행동에는 참가하지 않도록 ‘제한조치’를 고려해야 할 것이다.

5. 대북전략: 위험관리와 대북 포용정책 견지

(1) 대북 포용정책의 지속

오랫동안 남북한은 서로를 적대하며 군사적으로 대치해 왔다. 그러나 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입과 1992년 「남북기본합의서」 채택으로 남북한은 “통일을 지향하는 특수관계”로 살고 있다. 아직 한국전쟁이 법적으로는 종식되지 않았지만, 2000년 6

20) 가
 , 「21 . . . 」,
2003, 133 .

월 남북 정상회담 이후 양측은 적대행위의 중지와 신뢰구축의 증진에 협력해 왔다.

남북한의 화해와 협력이 확대되면서 일부 언론에서는 북한의 위협에 대한 한미간의 인식차이를 과장해 왔다. 하지만 동맹관계의 기본이라고 할 수 있는 ‘공통위협인식’이나 ‘국익’을 한미 양국이 공유하고 있다. 차이라고 한다면, 미국이 북한의 대량살상무기 위협에 주로 집중하는 반면, 한국이 북한의 대량살상무기 위협과 체제붕괴 위협을 동시에 상정하고 있는 점이다. 이 점에서 한국의 대북 위협인식이 훨씬 구체적이고 직접적이다.

북한의 핵보유시 대량인명살상 위협이 존재할 뿐 아니라, 핵보유 이전이라도 체제의 완전붕괴 또는 붕괴에 직면해 재래식무기의 사용 또는 통제불능의 혼란이 유발되면 대량 인명살상이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 북한체제의 붕괴시 북한의 핵물질 및 생화학무기들이 제3국 테러집단에 넘어갈 가능성도 있다. 이를 예방하기 위해서라도 대북 포용정책의 기초를 유지해 나갈 필요가 있는 것이다.

(2) 남북경제공동체의 형성과 시장평화론

한반도평화에 관한 한국의 평화구상은 남북경제공동체 형성을 통해 점진적으로 정치적인 통합(통일, 정치공동체)을 이루려는 접근이다. 하지만 남북한에는 경제체제의 이질성, 주권문제, 경제수준과 경제규모의 차이 등으로 인해 경제공동체를 형성하는 데 많은 난관이 존재한다.²¹⁾

한국이 구상하는 남북경제공동체는 동서독의 경우처럼 정치공동체가 합의된 상태에서 단기간에 이루어지는 급진적인 형태를 상정하고 있지 않고 오히려 유럽연합(EU)을 모델로 삼고 있다. 따라서 남북한 상호의 경제적인 이익을 실현시켜 나가면서 그 과정에서 나타나는 문제점들을 극복하며 정치공동체를 추구하는 점진적인 방식이다.

21) “ ”, 15, 「
」 2006 4 7, 74~75 .

이와 같은 한국의 남북경제공동체 형성전략은 ‘평화경제론’이라는 이름으로 불리우고 있다.²²⁾ “보다 많은 접촉과 협력이 평화를 만든다”²³⁾는 이른바 ‘평화경제론’은 한국경제의 도약과 활로 개척이 한반도평화체제의 구축 없이 불가능하며 남북한의 공동번영도 남북경제공동체를 형성해야 가능하다는 인식을 전제로 깔고 있다.²⁴⁾

‘평화경제론’에서는 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 과정이 한반도에 평화를 정착시키기는 과정이라고 보고 있다. 특히 안보적 측면은 물론 경제적 측면에서 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 국제적으로 통용되는 룰에 따라 행동하도록 유도하는 노력이 평화를 이룩하는 과정과 대체로 일치한다고 본다.

이를 위해 한국정부는 금강산관광사업, 개성공단사업, 남북 철도·도로연결사업 등 ‘3대 경협’에 주력해 왔다. 최근 들어 농업과 수산업, 임업, 경공업, 광업 등 대북 5대 신(新)경협사업을 본격적으로 추진하기로 했다.²⁵⁾ 또 「남북관계발전법」의 공포에 따라 2007~2011년 남북관계발전기본계획을 수립해 평화정착과 남북 공동번영을 위한 중장기 전략과 비전을 마련해 놓고 있다.

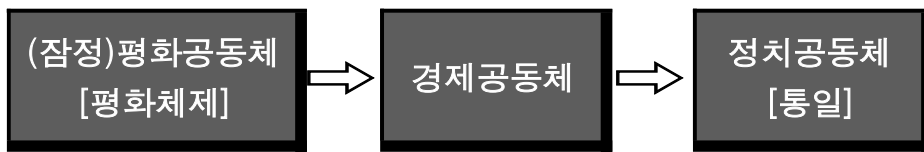
(3) 한반도 평화체제의 구축

하지만 경제협력을 통한 남북한 공동발전의 추구에도 불구하고 핵문제를 비롯한 정치·군사적 문제가 해결되지 않으면서 ‘남북경제공동체’를 형성하려는 노력이 제약을 받았다. 경협을 통해 남북한의 공동번영을 이루려는 노력이 오히려 핵개발을 비롯해 북한의 군사력 증강을 도와준 것이 아니냐는 비판도 제기되었다.

22) 김대중, “남북경제협력의 중요성”, 『남북경제협력의 중요성』, 2006, 15. ; 김대중, “남북경제협력의 중요성”, 『남북경제협력의 중요성』, 2006, 31. ; 김대중, “남북경제협력의 중요성”, 『남북경제협력의 중요성』, 2006, 47. ; 김대중, “남북경제협력의 중요성”, 『남북경제협력의 중요성』, 2006, 103. ; 김대중, “남북경제협력의 중요성”, 『남북경제협력의 중요성』, 2006, 118~126.

이러한 점을 고려하여 나온 것이 한반도평화에 관한 한국정부의 조기 ‘(잠정)평화공동체’ 추진구상이다. 정치적·군사적 신뢰구축을 통해 평화분위기가 충분히 갖춰지지 않았을 경우라도 비핵화의 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현코자 한다.

〈그림-6〉 한국의 한반도 평화구상



이는 평화협정을 한반도 비핵화와 군사적 긴장이 완전히 해소된 이후에 추진하는 것이 아니라, 오히려 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진하기 위한 수단으로 활용하려는 전략이다.²⁶⁾ 평화협정의 조기체결을 통해 남북관계를 법적으로 규정함으로써 남북간의 평화상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고하고 남북경제공동체의 추진에 유리한 환경을 조성하려는 것이다.

남북한 최고지도자의 의지에 따라 남북관계의 상황이 변화하고, 주변국가들의 대한반도 정책의 유동성·가변성에 대비하여 신속적이고도 탄력적인 대응이 필요하다는 인식에 기반한 것이다.²⁷⁾

평화협정의 체결 자체가 쉬운 작업은 아니지만, 일단 체결되면 협정의 내용을 강제하는 효과가 생긴다는 점도 중요한 전략적 고려사항이다. 실제로 남북관계에서 보면, 1992년의 「남북기본합의서」 채택이나 2000년 6.15 ‘남북공동선언문’과 같이 주변안보상황의 변화에 따른 남북 최고지도자들의 결단에 따라 이루어진 사례가 있다.

이러한 평화체제의 예외적 조기추진 경로는 2차 남북정상회담에서 ‘평화선언’을 통해

26) 김대중, 「남북관계의 변화와 평화협정」, 『한반도평화연구』, 2005, 9.

27) 김대중, “남북관계의 변화와 평화협정”, 『한반도평화연구』, 2000, 249.

평화체제를 형성한 뒤 군사적 신뢰구축을 통해 평화체제를 완성하고 남북경제공동체를 통해 점진적으로 통일을 이루려는 구상이다. 그런 점에서 평화통일로 가는 첫 걸음이라고 볼 수 있다.

하지만 제2차 남북정상회담이 반드시 참여정부 내에서 개최되어야 한다고 고집하는 것은 아니다. 남북이 직면한 현안들에 관해 남북정상이 자주 만나 타결책을 만들어나가는 것이 현실적이라는 것이다. 외교·안보 전략에 대한 지나친 정치적 해석은 오히려 상황의 진전을 어렵게 만들 수도 있다는 점에 유의해야 할 것이다. □□

국제사회에서 한국외교의 역할

김학린

()

1. 발표자는 21세기 한국의 외교안보정책의 좌표로써 ‘중급평화국가론’을 제시하고 있음.
2. 중급평화국가론을 통해 발표자가 말하고 싶은 문제의식에 대해 전체적으로 동의할 수 있음.
 - 발표자가 제시하는 중급평화국가론이 “한국이 중간규모의 국가로서 평화유지활동이나 재난구호활동에 적극 참여하고 공적개발원조(ODA)를 비롯한 대외원조를 대폭 확충하는 등 비군사적 활동을 통해 국제평화에 이바지하고자 하는 국가”로 이해.
3. 그러나 발표자가 두 가지 기준(안보와 평화 그리고 자주와 동맹)에 의해 중급평화국가론을 정의하는 방식에는 약간의 의문.
 - 발표자가 한미동맹의 전제 위에 한국 외교안보정책을 이끌어 내어야 한다는 현실적 고민을 이해.
 - 그러나 안보와 평화가 반대되는 개념이 아닐뿐더러 자주와 동맹이 중급평화국가론을 가르는 중요한 기준이 아님.

4. 그러면 중급평화국가론은 어떻게 정의될 수 있는가?

- 발표문에 나와 있는 것처럼 중급국가에 대해 여러 가지 정의가 있을 수 있음.
 - * Keohane : 발표문 20쪽
 - * Bull : 강대국에 적용하는 기준처럼 단순히 능력을 보유하고 것만이 아니라 국제 체계에서 외교적 사안을 처리할 수 있는 Leadership 역할을 고려해야 한다.
- 강조하고 싶은 것은 주관적 판단과 리더십 (단순히 경제적 잠재력이 아님)
- 이런 기준에 근해서 볼 때, 발표문의 21쪽 한국이 중급국가라는 것은 지나치게 경제적 잠재력에 기초하고 있는 것임.
- 중급평화국가론에는 여러 종류의 형태들이 있음.
 - 1) 특히 미국과의 동맹 유무가 중급평화국가를 가르는 기준이 아님
 - 2) 지정학적 요인에 의해 지역맹주형(남아공, 나이지리아), 동맹추종형(캐나다), 비동맹(스웨덴) 중급국가들이 있음.
- 중급국가들은 대부분 평화 지향적임. 왜?
- 중급국가론의 핵심은 중급국가들이 국제체제에서 자신들의 이익을 위해 필연적으로 취할 수밖에 없는 몇 가지 외교적 원칙들이 있다는 것임. (평화, 다자주의 및 국제기구의 강조, 분쟁해결에 있어서 중간적 지위)
- 중급국가 외교정책의 특징은 저항이 아닌 건설적 기여(예, 평화유지활동, 원조)

5. 중급국가로서의 캐나다

- 캐나다의 건국 그리고 영국 미국과의 관계
- 2차 세계대전의 참가와 UN 창설외교의 실패
- 미국과의 동맹관계(NATO)와 지리적 인접성
- 1956 UN 평화유지군 창설과 캐나다 (피어슨 외무부장관)
- 캐나다의 캐나다 외교의 핵심은 미국과의 협조와 독립적 행동사이에서의 신중한 균형을 유지하도록 노력하는 것(Granatstein, 1992)

6. 중급국가로서의 한국의 위상과 과제

- 무엇보다도 한국의 위상에 대한 시각교정이 필요 (아직도 개발도상국가 인가?)
- 우리의 타성 (한미FTA를 위한 다른 나라의 사례연구에 있어서 우리는 아직도 멕시코로부터 교훈을 얻으려고 하지 캐나다로부터 교훈을 얻으려고 하지 않음)
- 국제체제는 한국이 이미 중급국가로서의 위상과 역할을 요구하고 있음.
- 그러나 우리의 Leadership은 이를 준비하고 있는가?
- 특히 주변국가가 강대국인 관계로 이러한 관점을 유지하는 것이 어려울 수가 있음.
- 발표자가 고민하고 있는 것처럼 경제적, 지정학적, 분단국가적 상황을 고려하여 세계 어느 누가 보아도 손색없는 중급평화국가를 만들어야 함.
- 문제는 우리의 Vision과 창의력임.

한미관계의 재정립

김창수

()

발제자인 조성렬 박사는 21세기 한국 외교안보의 새로운 구상으로 ‘중급평화국가’를 제시하고 있다. 21세기의 새로운 성격 내지 형태의 안보위협이 예상되는 가운데 남북 관계 개선과 평화적 통일을 지향하여야 할 한국으로서는 과거 또는 현재의 대주변국 관계를 재정립하여야 한다는 주장이다. 여기서는 한미관계의 재정립에 초점을 맞추어 토의하고자 한다.

우선 21세기 세계 및 지역 정세의 특징으로 조 박사는 (1)전통적인 국가간의 위협 요소와 테러, 대규모 재해 및 다른 초국가적 위협 등 비전통적 위협이 공존하는 안보 위협의 성격, (2)미일동맹과 중국 간의 잠재적 대립 지속, (3)양안관계의 불안정성과 북한체제의 불확실성 심화, (4)동아시아 질서재편의 주도권 경쟁 본격화를 거론하였다.

다음으로 발제자는 이러한 21세기의 새로운 안보정세를 전제로 한국의 외교안보의 좌표로 동맹강화론, 자주국방론, 평화군축론, 중급평화국가론을 간략히 소개한 후 중급 평화국가론을 주창하고 있다. 여기에서 토론자가 지적하고자 하는 점은 어느 한 교수가 제시한 안보와 평화, 자주(비동맹)와 동맹이라는 2개의 축과 이에 기초한 4개의 “론”이 다소 자의적이고, 현실 세계는 <그림-1>가 단순화한 것보다는 훨씬 복잡하고 공통된 부분이 많고 따라서 이러한 4개론의 비교 자체가 오도하는 것이 많다는 점이다.

실제로 세계화, 지구촌, 초국가적이라는 개념이 통용되고 있는 21세기에서 안보(안전보장)와 평화를 양극으로 하고, 동맹과 자주를 또 다른 종류의 양극으로 분류하는 것 자체를 수긍하기도 어렵다.

또 한 가지 지적할 수 있는 점은 인간안보를 과다하게 부각시키고 있다는 점이다. 21세기는 국제관계의 행위자로서 고전적인 국가와 국제기구의 중요성이 약화되고, 기업, 더 나아가서는 개인의 중요성이 증대되리라는 전망과 국가 및 국제기구의 중요성이 오히려 더욱 증대될 것이라는 전망이 공존하고 있는 불확실성의 시대이다. 외교안보의 기본개념으로 국가안보의 자리를 인간안보가 대체하기는 보다는 국가안보 개념의 외연 확장이라는 표현이 좀더 정확할 수도 있다. 특히 조 박사가 제시한 21세기 세계 및 지역 정세의 특징에 비추어 본다면 여전히 국가안보의 중요성이 상당히 오랜 기간 동안 지속될 것 같다.

다음으로 발제자가 주창하고 있는 ‘중급평화국가론’은 몇 가지 점에서 신중하게 검토될 수 있다. 첫째는 <그림-1>에서 ‘중급평화국가론’만이 다른 3개 론과는 달리 ‘중급’이라는 수식어를 갖는 이유가 궁금하다. 둘째로 자주 보다는 동맹을 상대적으로 강조하는 ‘론’ 가운데 ‘동맹강화론’과 ‘중급평화국가론’을 대비한 점이다. ‘동맹강화론’(한미동맹강화론)이라고 하지만 실제로 우리 국가나 많은 안보전문가들이 고려하고 있는 것은 동맹발전론이나 동맹변환론이라고 생각된다. 셋째로 ‘중급평화국가론’의 핵심인 “동맹의 필요성을 인정하되, 안보보다는 평화를 중시하는 태도를 가리킨다. 하지만 한미동맹에 대한 일방적인 추종에는 반대하며 세계차원에서 미국과의 역할분담을 통한 중급국가로서의 독자적인 국제적 영향력을 추구한다”라는 점이다. 국방(국가안보)을 통한 평화와 번영의 유지 내지 발전이라는 국가전략이라는 관점에서 보면 발제자가 주장하고 있는 것은 ‘동맹발전론’이라고 부르는 것이 더 적절할 것이다. 마지막으로 ‘중급평화국가론’의 내용 가운데 전통적인 국가안보보다는 인간안보를 중시하는 경향을 갖는다는 점과 적극적인 평화유지활동이나 비군사적 활동을 통한 국제평화에의 공헌은 세계의 많은 국가들이 모색하고 있는 점이므로 변별력을 고려해보아야 할 것이다.

결론적으로 한미(동맹)관계는 과거와 현재, 미래의 연장선상에서 재정립, 재조정
의 과정에 들어가 있다. 냉전 이후, 그리고 9/11 이후 한미 양국은 동맹관계를 재검토하
고 21세기의 안보위협 내지 도전에 최적으로 대응할 수 있는 동맹관계를 모색하고 있
다. 향후 한미관계의 발전적 전환을 위하여는 다음의 몇 가지 요소를 고려하여야 할
것이다.

첫째, 한미관계 전반과 대북정책의 공감대 조성 및 정책공조를 재강조하여야 할 것
이다. 또한 적절한 시점에서 양국 정상회담을 갖고 그 자리에서 한미안보공동선언(가
칭)을 발표하도록 추진하고, 양국의 국방장관회담에서는 이번에는 말로 21세기의 신동
맹 비전을 제시하여야 할 것이다.

둘째, 용산기지 및 2사단 기지조정과 관련한 합의들을 준수함으로써 미군의 안정적
주둔여건 조성을 지속적으로 지원하여야 할 것이다. 국내적으로 예상되는 비판과 반대
를 건설적으로 수용하는 조치들을 적극적으로 마련하여야 할 것이다. 최근에 개선되고
있는 한미동맹의 모멘텀을 지속적으로 활용할 수 방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 전세계 차원의 대테러전쟁이 지속되고 특히 소위 “불안정의 호(arc of
instability)”에 대한 미군의 작전 수요가 커지면서 미군의 지역안보역할의 확대 추세에
맞추어 수용한 조건부 “전략적 유연성(strategic flexibility)”에 연계하여 한미연합지휘
체제의 변화에도 대비하여야 할 것이다.

넷째, 대테러전에 대한 지원을 확대하고 대량살상무기의 확산방지 및 대응을 위해
미국이 주도하고 있는 미사일 방어(MD)나 대량살상무기확산방지구상(PSI) 참여의 득실
을 재평가하여야 할 것이다.

마지막으로, 한미연합방위비 분담의 증대 요구와 다양한 초국가적 위협에 대비하여야
할 것이다.

한일관계의 재정립: 과거사 문제의 '관리'

진창수

()

참여정부가 대일 외교목표가 과거사 현안을 해결하는 것이라면 그러한 외교목표는 쉽게 달성되기 어려울 것이다. 왜냐하면 과거사 현안의 성격이 앞에서 지적하였듯이 반복되는 현안이고 근본적인 해결이 되기 어려우며, 과거역사에 관하여 한일 양국 국민간에 정서가 비대칭적이며, 과거사 현안이 일본 국내정치 현안이기 때문이다.

그러나 한국의 대일 외교목표가 한일 우호관계를 유지하는 것이라면 과거사 현안이 뜨거운 외교쟁점이 되지 않도록 양국이 관리하여야 한다. 한일관계가 진정한 우호적인 관계가 되기 위해서는, 역사적 경험에 의해서 형성된 상호불신감이 먼저 해소되어야 하며, 이를 위해서 과거문제가 청산되지 않으면 안된다. 그러나 과거청산 문제는 일본인의 역사인식이 바뀌어져야 하는 바, 일본인 스스로가 해결하지 않으면 안되는 문제이다.

우리의 입장에서는 제국주의 역사와 침략이 잘못되었다는 점을 반성하라고 원칙적으로 요구할 수 있을 뿐이며, 일본이 반성하여야 할 구체적인 내용과 범위, 그 반성을 표현하는 수단을 우리가 결정하기는 어려운 일이다. 또한 우리가 만족할 수 있는 일본의 역사반성이 무엇인가에 대해서 우리 내부에서 합의를 이룩하기도 쉽지 않다. 더욱이 일본이 진정으로 반성하고 그 반성을 표현한다고 하더라도, 과거에 있었던 잘못된

일이 원상회복되지 않을 것이다. 한일간 역사인식에 관해서는 새로운 현안이 생길 때마다 진정한 의미의 협력을 쌓아나가는 수밖에 없을 것이다.

한일간의 역사인식을 포함한 과거사 문제의 해결에는 항상 미흡함과 일본의 성의 없음에 대한 아쉬움이 남을 수밖에 없다. 냉전시기와 달리 미국을 매개로 한 국제적인 조정 시스템이 이완된 시점에서 한일간은 한일양국의 내셔널리즘이 직접 부딪치는 현상이 나타나고 있다. 특히 한국 국민의 마음속에는 갈등의 발단이 일본에서 나온 만큼 해결도 일본 정부의 성의 있는 태도에서부터 시작되어야 한다는 것이 전제가 되어 있기 때문이다. 따라서 진정으로 일본 정부가 한일 관계의 악화를 원하지 않는다면 일본 정부는 한국의 반일 여론을 이해해야 하며 이것을 해결하기 위한 적극적인 해결 노력을 보여주어야 한다. 그렇지 않으면 한국 정부가 한국 국민들의 성난 감정을 달랠 수도 없을 뿐만 아니라, 오히려 한일간의 갈등만 깊어질 것이다.

이에 비해 현재 일본 국민은 '일본은 도대체 몇 번이나 사과해야 하나라는 적극적인 방어 자세로 과거사를 바라보기 시작하였다. 지금까지 일본 국민들은 나름대로 한국이나 중국에 반성과 사죄의 자세를 취해야 한다고 생각하였다. 그러나 역대수상이 한국, 중국에 사죄를 거듭함에도 불구하고 한국과 중국은 일본의 반성과 사죄가 부족하다고 비난함에 따라 일본국민들은 한국과 중국에게 '적당히 해라'하는 식의 반감이 확대되었다. 특히 야스쿠니 신사참배와 역사교과서 문제에 대한 한국과 중국의 비판적인 논의를 내정간섭이라고 불쾌하게 생각하는 정치가와 일본 국민들의 비율이 높아졌다.

2005년 한일정상회담에서도 알 수 있듯이 앞으로 한일간의 과거사 문제를 풀기에는 한국의 도덕적 우위와 일방적인 요구로는 더욱더 어려워지게 되었다. 과거사 문제는 일본의 철저한 반성과 사죄에 기초한 '완전한 화해'를 하는 것은 불가능하다. '완전한 화해'는 국제환경이 한국에게 유리한 경우와 한국이 철저하게 이를 수행할 수 있는 능력, 일본이 이에 응하려는 국내 정치의 조건이 이룩될 때 가능한 것이다. 현재에는 국제환경은 한국이 과거사 문제에 몰두하여 이에 집착하기에는 너무나 손실이 많다.

당장 북핵문제를 위한 일본의 협력은 중요하며 에너지, 경제 등 협력하여 상호간에 이익이 되는 부분이 넓어지고 있다. 한국 국내적으로는 참여 정부가 일본에 대한 반성과 사죄를 받으려는 강한 의지를 가지고 있는 것도 아니며, 한일 간에는 민간교류가 활성화되어 일본을 이해하려는 부분도 증가하고 있다. 일본이 이전과 달리 국제적인 비판에 역풍이 일고 있는 만큼 완전한 화해를 받아들일 상황도 아니다. 이러한 세 가지 조건이 전부 만족하지 않는 한 ‘완전한 화해’는 어려울 수밖에 없다.

그렇다면 한일 양국은 과거사 갈등을 최소화하기 위해서 ‘최소한의 화해’ 시스템에 서로 합의하여 이를 준수하는 것이 현실적인 방안일 것이다. ‘최소한의 화해’ 시스템은 한일간에 갈등을 증폭시키지 않도록 어떻게 정치적으로 관리하느냐에 있다. 이를 위해서는 장기적인 관점에 서서 제도적으로 접근하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이제부터 우리가 노력해야 할 부분은 ‘이주 낮은 수준의 합의’에서 ‘구체적이고 실천적인 합의’로 이끌어 내기 위한 제도적인 장치를 마련하는 것이다.

‘최소한의 화해’ 시스템을 대일정책으로 인식을 전환하기 위해서는 일본이 우리에게 주는 전략적인 가치가 무엇인가를 객관적으로 분석해 볼 필요가 있다. 만약 전략적인 가치가 한일 양국의 과거사 갈등 보다 높다고 생각 하면 일본의 과거사 문제는 관리의 차원에서 정치적인 쟁점이 되지 않고, 제도적으로 문제를 해결하는 것이 전략적으로 옳은 판단이 될 것이다. 그렇지 않고 일본의 전략적인 가치가 점차적으로 줄어들고 있다면 과거사 문제에서 갈등을 가지더라도 강력하게 한국의 입장과 인식을 계속적으로 주장할 필요가 있다. 이점에서 일본의 전략적인 가치를 객관적으로 파악해보는 것이 필요할 것이다.

일본의 전략적인 가치의 재인식

일본의 전략적 가치의 핵심은 시장경제의 공유와 민주주의 가치의 공유이다. 이점에서 냉전시대의 한일간의 전략적인 가치는 명백하였다. 일본의 대한 정책의 목표는 한국이 공산화되지 않는 것이었으며, 이점에서 한국과의 경제적인 협력을 유지해 왔다.

일본 내의 보수 세력들은 ‘부산 적기론’에 대한 대항책으로 일본의 경제적인 지원을 생각하였던 것이다. 한국도 북한의 침범으로부터 안보를 보호하기 위해 일본의 경제적인 지원이 필요하였다. 이로서 1960년대부터 1980년대까지의 한일관계 속에서 역사, 과거사의 문제는 한일 양국의 정치적인 유착에 의해 봉쇄되어지고 정치적인 쟁점화가 되지 않도록 한 측면이 많았다. 이러한 과거사문제가 정치적인 쟁점이 되지 않은 상황에서 한국은 일본의 기술, 자본의 도입을 통하여 경제성장에 도움이 된 측면이 있었다. 결국 한국의 경제성장은 한국이 안보를 확보해 가는데 중요한 기반이 될 수 있었다. 따라서 냉전시대에는 안보의 논리에 따른 경제협력이 한일 양국의 전략적인 가치였다는 것을 알 수 있다.

탈냉전이후 전개된 상황은 일본의 전략적인 가치가 점차적으로 복합적으로 변화되고 있음을 알 수 있다. 좁은 의미의 안보적인 측면에서 전략적인 가치는 상당히 유동적인 측면이 나타났다. 일본은 한국의 북한 편향적인 정책을 우려하고 있으며, 이점에서 미일동맹 강화를 통한 한일간의 관계가 이전보다 소원한 경향이 나타났다. 또한 한국도 독도와 역사교과서 문제의 과거사 문제가 정치적으로 쟁점으로 부각하면서 일본에 대한 신뢰는 악화되고 있는 상황에서 일본의 전략적인 가치에 의문을 제기하는 측면도 나타났다.

그렇지만 우선 한국은 북한과의 관계에서 여전히 일본의 전략적인 가치가 높은 편이라고 할 수 있다. 한국이 6자 회담을 성공적으로 이끌어 가기 위해서는 일본이 압력 정책을 취하지 않는 것이 한국에게 유리하다. 또한 북핵 문제를 해결하기 위해서도 일본의 경제적인 지원은 필수적이라고 할 수 있다. 이점에서 일본의 역할은 한국의 대북 정책이 탄력을 받을 수 있도록 국제적으로 한국 정부의 정책을 뒷받침해 주는 것이 전략적으로 유리하다. 만약 일본이 미국과 함께 대북 압박정책으로 기우려지고, 한국의 정책을 지지하지 않는다면 대북정책은 상당한 타격을 입을 가능성이 높다.

둘째 앞으로는 중국과의 관계에서 일본의 전략적인 가치는 더욱더 높아질 가능성이 높다. 냉전시대에는 대공산권의 포위선으로서 한일관계가 유효하였다고 한다면, 앞으로

는 중국의 군사적인 패권적인 영향력을 억제하는데 일본과의 관계가 많은 역할을 할 수 있을 것으로 본다. 앞으로 중일간의 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 한국의 나아갈 방향은 한미일 공조를 통한 중국과의 관계 개선에 있다고 볼 수 있다. 중국과의 협력과 우호 증진은 어디까지나 한미일 공조의 바탕하에서 그 기초를 유지할 때 중국에 대한 전략적인 견제가 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 당분간 중국은 민주주의가 정착되어 있지 않고, 시장경제의 발전도 미약한 점을 생각하면, 한미일 동맹을 통한 중국의 견제는 앞으로도 유효할 것으로 보인다. 중국은 경제가 성장하면서 내셔널리즘이 점차 강화될 것이며, 이것은 중국의 패권적인 질서를 유지하고자 할 때 일본의 전략적인 가치가 증가할 가능성이 높다.

셋째 한일간에는 자원 안보적인 측면에서 서로 협력하지 않으면 안되는 부분이 존재한다. 아직 중국과의 에너지 문제는 심각한 상황이 나타나고 있지 않지만, 앞으로 중국이 계속 성장하게 된다면 세계적으로 에너지 문제에 대한 심각한 갈등을 유발할 가능성이 높다. 이점에서 자원이 부족한 한일이 협력하여야 할 부분이 많을 수밖에 없다.

안보이외의 부분에서 경제적인 측면에서도 일본의 전략적인 가치는 여전히 높을 수밖에 없다. 일본의 시장은 현재 한국이 진출할 수 없는 구조적인 장벽이 있다고 하지만, 일본시장은 여전히 중국 시장과 더불어 중요한 시장으로 남아 있을 것이다.

현재 한국은 중국과의 관계에서 무역 흑자를 보고 있지만, 몇 년내에 한국의 대중 경쟁력은 약화될 가능성이 높다. 중국의 정치체제는 아직도 공산주의 체제를 유지하고 있기 때문에 시장경제를 활성화시키기에는 많은 제약이 따를 수밖에 없다. 이점에서 한국과의 안정적인 경제 파트너로서 중국의 앞날은 아직 명확하지가 않다. 또한 한중간의 무역에서도 앞으로 제조업 부분의 값싼 노동력으로 인해 가격경쟁력의 부분에서 한국의 경쟁력은 약화될 수밖에 없다. 이점에서 한국은 첨단기술을 개발하고 발전하여야만 중국의 시장을 확대시킬 수 있다. 이점에서 일본과의 경제협력은 중요한 의미를 지니고 있으며, 앞으로의 일본과의 경제적인 협력은 한국의 시장 확대와 경제 성장과

관련되어 중요한 의미를 지닐 것이다.

또한 이러한 안보와 경제부분야외에도 시민사회의 교류를 통한 환경 협력도 중요한 전략적인 가치를 가질 것이다. 한일 교류는 앞으로도 점차 발전되어 한중일 경제협력과 시민 공동체를 만들어 갈 기반을 제공해 줄 가능성이 높다. 앞으로 세계는 국경이 없어지면서 시민 사회의 협력이 늘어날 가능성이 높다. 이점에서 일본과의 시민사회의 협력은 많은 부분에서 적극적으로 요구되는 부분이라고 할 수 있다. 예를 들면 환경 협력에서 시민사회의 협력은 어느 때 보다 중요하게 될 것이며, 이 점에서 일본의 시민 사회와의 협력은 중요해 질 것이다.

이러한 점에서 앞으로 한일간의 전략적인 가치는 이전과 같이 높으며, 이점에서 과거사문제의 원칙은 물러설 수 없지만, 이것이 최소화될 수 있도록 관리를 하는 정책으로 전환되어야 할 것이다.

한중관계의 재구성

이희옥

(,)

1

개혁개방 이후 중국은 연간 9%에 달하는 고도성장을 지속해왔고, 향후 2020년까지도 연 평균 7.8%의 경제성장을 유지할 것으로 예측되고 있다. 또한 2005년 2번째 유인 우주선을 쏘아 올리면서 중국의 과학기술의 현주소를 알려주었고, 연간 3백억 달러(미국 측 주장은 9백억 달러)에 달하는 국방비를 지출하는 군사적 팽창을 지속하고 있다. 이에 따라 국제사회에서 차지하는 중국의 위상도 크게 제고되면서 기존의 고립주의에 가까운 외교노선을 버리고 지역강대국의 지위에 걸 맞는 ‘책임대국론(Great responsible state)’을 제시하면서 국제문제에 적극적으로 개입하기 시작하였다.

이러한 중국의 부상에 대해 중국위협론이 확산되기도 하고, 다른 한편 현실을 수용하고 여기에 부응하는 새로운 질서를 짜야한다는 중국기회론도 등장하고 있다. 특히 미국은 자신이 주도하는 세계질서를 ‘위협’하는 한 축으로 중국을 설정하고 있으며, 외교의 중점도 유럽에서 동아시아지역으로 옮겨오면서 다양한 정책수단을 통해 중국을 견제하고 있다. 미국이 우려하는 중국위협론은 표면적으로는 군사력의 팽창이나 군사기술의 발전격차의 축소에 근거하고 있다. 그러나 본질적으로는 전혀 다른 세계관과 정치체제에 기초한 체질적 반발, 동아시아 안보와 시장을 둘러싼 국가이익이 충돌하면

서 중국이 미국의 안보전략을 위협하는 최대의 적으로 설정하고 있는 것이다. 일본도 동아시아 차원의 지역패권을 추구하는 과정에서 중국에 대한 견제는 불가피하다고 보고 일본발 중국위협론을 확산하고 있다. 특히 최근 중국과 러시아가 합동군사연습을 실행하는 등 '역사적 유산을 처리하고 가장 안정된 관계'를 유지하게 되자, 미일동맹을 중심으로 집단적으로 이러한 신질서에 대응하려는 움직임도 본격화되고 있다.

중국은 이러한 서방의 중국위협론에 대해 근거 없는 억측이라고 주장해왔다. 중국의 부상이 '평화적으로 이루어지고 있다는 점을 강조하기 위해 2002년 말부터 중국지도부는 '평화적 부상(和平崛起: peaceful rise)'이라는 개념을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 서방은 '평화적인 수단 보다는 '부상' 그 자체를 주목하자, 오해를 불식시키기 위해 '평화발전론(和平發展: peace and development)'을 다시 제기하여 지금에 이르고 있다. 실제로 중국은 미중관계에서 대만문제와 같은 주권문제를 제외하고는 미국이 주도하는 패권질서를 인정하면서 세계화를 받아들이고 있으며, 심지어 국내의 인권과 민주화문 제까지 협의할 수 있는 매우 실용적이고 현실적인 입장을 취하고 있다. 다만 '위대한 중화민족의 복원'이라는 제4세대의 장기적 국가전략을 추구하는 과정에서 미국과의 마찰은 불가피하다고 보고 대미관계에서 환상과 비판도 동시에 경계하는 전략적 관계를 구축하려고 시도하고 있다.

세계적 차원에서 중국위협론은 위협적 이미지를 의미할 수도 있고 영토적 실제적으로 위협을 느끼는 주변국가의 두려움을 의미하기도 하며, 잠재적 위협을 과도하게 확산하면서 자국의 이익을 확보하고자 하는 이데올로기적 장치일수도 있다. 그러나 문제는 한반도에서 이러한 중국위협론을 어떻게 재구성할 것인가 하는 점이다. 이것은 한국발 '중국위협론'의 의미를 찾아나가는 과정이기도 하다. 사실 중국의 부상이 우리에게 위기(危機)의식을 심화시키고 있다면, 말 그대로 이것은 위험(危)과 기회(機)를 선택하는 십자로에 서 있다는 것을 의미한다.

한반도에서 중국위협론은 북한의 체제위기를 포함하여 한반도 유사시에 개입할 수 있는 군사력의 팽창, 급속한 중국경제 성장에 따른 한국경제의 예속가능성, 중화주의에

기초한 역사패권주의 등에 근거한다. 이러한 ‘위협’에 대처하기 위해 한미동맹관계나 한-미-일 관계를 보다 강화하여 중국을 견제해야 한다는 주장이 제기되기도 하고, 중국과의 관계개선을 통해 중국의 위협이 한국에 미치지 않도록 하는 한중관계의 질적인 변화를 주장하기도 한다. 문제는 현실적으로 한중간에 영토분쟁이나 전쟁이라는 최악의 가능성이 없는 상태에서 한국의 자주국방의 외연을 넓히는 것은 한계가 있고, 경제적으로나 지정학적으로 한국이 중국을 우회하여 발전하는 길이 보이지 않는다는 점이다. 이러한 점에서 한중간 정치적·경제적 상호의존이 심화되는 것은 불가피하다는 전제에서 출발하여, 한국의 대중국정책의 입지를 확대하고 지역 국제질서의 틈새를 활용하는 전략적 선택이 필요하다. 장기적으로는 지역공동체의 가능성을 탐색하면서 ‘위협’을 관리하는 것이 현재의 위기에 대한 보다 현실적인 대응이 될 것이다. 이런 점에서 한국의 대중국 정책은 사안에 따라 한국의 국가이익에 영향을 미치는 정도를 파악하여 대응, 적응, 순응하는 수단을 정밀하게 수립해야 할 것이다. 특히 중국사회에 내재하고 있는 모순이 폭발하면서 발생할 중국의 위기나 현재 과열국면인 중국경제의 경착륙이 한국의 국가이익에 미칠 ‘위협의 정도’를 중국위협론으로 재구성하는 것이 필요할 것이다. 특히 이러한 위협은 비단 한반도에 국한된 문제가 아니라, 중국의존도가 높아지고 있는 동아시아와 세계에 미치는 치명적인 것이 될 것이다.

첫째, 미중관계의 악화를 전제로 한 대응시나리오이다. 동북아균형자론도 미중관계의 비관적 시나리오에 근거하여 한국이 동북아에서의 지역분쟁에 휘말리지 않아야 한다는 맥락에서 제기되었다. 그러나 중국은 근대 중화제국으로 복귀하고자 하는 열망에도 불구하고 이를 21세기에서 실현할 수 있는 능력은 명확한 한계가 있다. 무엇보다 중국은 안정적인 경제성장에 필요충분 조건인 에너지와 식량 등 자원부족에 직면해 있다. 여기에 경제와 정치체제 사이의 모순, 실업과 삼농(三農: 농촌·농민·농업)위기, 에이즈와 전염병 문제, 불안정한 금융체계 등의 다양한 병목에 노출되어 있다. 이것은 중국이 대외전략을 추구하는 과정에서 공격적 현실주의 대신 방어적 현실주의를 선택할 수밖에 없는 배경이기도 하다. 특히 2008년 올림픽과 2010년 상하이 올림픽까지 중국은

성장주의 전략을 통해 국내적 모순을 관리할 수 밖에 없으며 그리고 2020년까지 '전면적 소강사회 건설'시기 까지는 이러한 문제가 남아있게 될 것이다. 따라서 이러한 맥락에서 중국은 인정적인 대외전략의 기초를 유지하려고 할 것이고 그 핵심은 미중관계의 안정화에 있다고 보인다. 이런 점에서 중국은 기존의 비동맹정책을 변경할 필요를 느끼지 않을 것이며, 중러관계의 발전가능성도 동맹의 수준이 아니라, 전략적 협력동반자 관계를 유지하는 수준에서 그칠 것이라는 전망도 가능한 것이다.

또 하나는 한국외교에서 중국변수를 둘러싼 위치정립(positioning)에 관한 것이다. 한중관계의 발전은 한미동맹의 대체재(substantive goods)가 아니다. 그러나 이것은 한미동맹이 한중관계의 우위에서 작동하는 질서를 수용해야 한다는 것을 의미하는 것도 아니다. 다시 말해 힘의 크기가 확대된 중국변수에 따라 한중관계는 물론이고 기존의 주변외교에도 영향을 줄 수밖에 없다는 현실을 수용해야 한다는 것을 의미한다. 중국 위협론을 이미지로 볼 것인가 실제로 볼 것인가, 중국부상이 기회인가 위협인가, 한중관계-미중관계-한미관계 사이에 어떤 수준의 함수관계가 존재하는가를 둘러싼 논쟁이 그것이다. 그러나 우리에게서 중국문제를 미국변수의 하위변수로 취급하는宿命주의에서 벗어나 중국을 독립변수로 처리하는 인식의 전환이 필요하고 이러한 외교적 지혜는 한국외교의 글로벌화와 관련한 중요한 문제설정이다. 한국외교의 글로벌화는 중견국가의 위상을 가진 국가가 스스로의 전략지도를 그려보는 데에서 출발해야 하는 이유도 여기에 있다. 다만 한국이 동아시아 지도를 그리는 데 있어 보다 동태적인 동아시아의 역동성을 읽어야 한다는 점이다. 특히 미중간의 세계적 패권갈등, 중일간의 지역간 패권경쟁이라는 정태적인 것이 아니라, 중미협조체제 속의 한반도 위상, 에너지 협력 등의 필요로 인해 중일간 협력이 병존하는 구조를 고려하는 동태적인 것이 되어야 할 것이다. 이것은 한중관계를 쌍무관계를 넘어 지역협력을 통해 구축할 수 있는 토대를 구축하는 과정이기도 하다. 그것은 동(북)아시아 공동체일 수도 있고 그 동심원을 확장해 나가는 아시아주의(Asianism)일 수도 있다. 이 중핵에 중국이 존재하고 있고 한중관계는 이러한 구조 속에서 재구성되어야 할 것이다. 이것은 '중국은 우리에게

무엇인가를 넘어 '중국은 우리에게 무엇이어서 하는가'라는 근본적인 질문을 하는 것이기도 하다.

2

중국이 한국을 필요로 하는 이유는 한반도카드를 통해 미국의 대중국건제를 약화시키고자 하는 의도, 동아시아에서 우월적 지위를 확보하기 위한 협력과 견인의 대상, 전략적 방벽인 북한체제를 유지하기 위한 파트너의 필요성이 있다. 여기에 상호보완성이 높은 한중경제협력의 필요와 북한핵문제 등 현안해결의 협력대상자로서도 한국이 설정된다. 한편 한국이 중국을 필요로 하는 이유는 경제적 의존이 심화되면서도 우회로가 없는 상황, 한국이 독자적인 외교공간을 확보하는 데 중국의 협력이 매우 중요하다는 점, 북한문제가 남아있는 한 중국과 협력은 불가피하다는 점 등이 있다.

따라서 중국은 미국의 멕시코와 같이 한국을 핵심적 영향력(core sphere of influence)이 미치는 범주로 끌어들이고자 할 것이고 한국은 현실적으로 중국활용과 중국편승의 간극에서 적절한 전략적 선택을 해야 할 것이다. 특히 미국의 세계전략의 중점이 동아시아로 옮겨오고 있고 그 목표는 중국건제에 있다는 점은 주지의 사실이다. 이러한 점 때문에 미국은 한국이 탈미친중(脫美親中)의 경향이 고착되지 않도록 하는 정책적 노력을 지속할 것이다. 이것은 전략적 유연성의 문제나 한미 FTA로 나타나고 있다. 그러나 한미관계의 재조정은 위로부터의 의지라기보다는 대중의식의 변화에 기반하고 있기 때문에 한국 민족주의 열기에 대한 규범적 평가의 정당성과는 무관하게 이미 되돌릴 수 없는 상황이 되었다. 실제로 한국의 민족주의와 국가주의는 고구려사 왜곡과 미군의 장갑차 사건 등에서 보이듯이 한미관계와 한중관계를 모두 변경할 수 있는 폭발력을 지니고 있다. 따라서 한중관계는 이러한 국내정치와 대외환경, 그리고 미중관계와 한미관계 모두를 고려하면서 세밀하게 조정해야하는 과제를 안고 있다.

더욱이 한중관계는 경제적 상호의존을 심화시키고 중국이 점진적인 민주화에도 불구하고 시장경제와 민주주의의 문제라는 보다 근본적인 가치영역에서의 협력은 제한적

일 수밖에 없기 때문에 ‘민주평화론’에 말하는 민주주의 국가들 사이의 평화를 논의하기는 여전히 한계가 있다는 점이다. 이런 점에서 한국은 과도한 중국위협론에 근거한 중국견제모델이나 중국에 대한 근거 없는 낙관에 기초한 친중국모델 사이에서 적절한 위상을 정립해야 하는 과제를 안겨주고 있다. 그리고 한중간의 협력이 강화된다는 것은 그만큼 갈등영역이 다양해지고 복잡해진다는 점에서 사안에 따라 대응, 조정, 적응하는 과정이 반복될 것이다. 특히 한중간 현안은 마늘과동, 김치과동, 농산물 사건, 고구려사 왜곡 등 대중의 일상생활이나 민감한 정서를 자극하면서 발전할 가능성이 있기 때문에 외교의 ‘민첩성’과 대중의식과 현실정치의 간극을 좁혀나가는 지혜가 중요하다고 할 수 있다. 따라서 한중관계에서 다음과 같은 인식의 변화와 정책적 함의를 발견할 수 있다.

첫째, 한국형 ‘중국위협론’에 대한 새로운 담론을 개발하고 중국의 경착륙 가능성을 염두에 두면서 대중국 관계를 조정해 나가야 할 것이다. 중국경제는 지속적으로 성장할 수 있으나 노동집약적, 자원소모적 성장방식은 이미 한계를 드러내고 있다. 실제로 중국경제는 초국적 기업 중심으로 중국경제가 재편되면서 성장의 질을 채워나가지 못하고 있고 중국의 국내민간 자본은 투자처를 찾지 못해 부동산 등에 투기하는 양상이 나타나고 있으며, 이러한 거품경제가 정치사회적 위기와 맞물리면서 경착륙할 가능성도 있다. 이 경우 대중국 의존도가 높은 한국은 심각한 딜레마에 빠지게 될 것이다. 따라서 이러한 중국위협에 대한 관리가 한국발 중국위협론으로 재구성되어야 할 것이다.

둘째, 중국은 21세기 중반, 적어도 2020년까지는 대내적 모순해결에 주력하면서 대외환경의 안정화를 추구할 것이다. 그러나 국경을 인접한 한반도에 대해서는 국가의 사활적 이해가 걸린 민감지역으로 인식하고 있다. 따라서 중국은 한반도 상황이나 통일과정에 순기능적이건 역기능적이건 자기 역할을 수행할 것으로 보인다. 더구나 북한 체제에 예기치 않는 사태가 발전하여 한반도가 미국의 영향력 속에서 작동하는 한반도와 중국이 국경에서 마주되는 상황을 우려하고 있다. 따라서 북한을 완충지대로 설정

하여 힘의 공백을 흡수하거나 힘의 균형을 유지할 수 있는 질서로 변경하고자 할 것이다. 다만 한반도가 자기 동력에 의해 스스로 통일과정을 만들고 중립화의 내용을 담게 될 경우 이를 지지할 가능성이 높다. 한반도 중립화론은 이론적으로는 미국과 중국의 영향력을 배제한 것이지만, 현실적으로 지정학적인 이점이 많은 중국에 유리한 모델이다. 이런 점에서 한국은 통일과 평화의 담론에서 평화담론을 적극적으로 확장하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 한국의 대중국 외교는 동북아 다자안보협력의 틀 속에서 제도화할 필요가 있다. 미국과 중국 그리고 러시아가 핵을 보유하고 있고 통일한국의 경제력이 중국과 일본의 경제규모를 중단기적으로 넘어설 가능성이 없으며 한국도 중장기적으로 미국의 영향력을 근본적으로 변경하기 어렵다. 따라서 지역 내 행위자들이 새로운 세력균형을 예측할 때까지는 경쟁과 갈등이 복잡하게 전개될 것이다. 물론 지리적 인접성과 경제적 의존도가 높은 한중양국은 쌍무관계를 통해 개별국가들의 이해를 진전시킬 수 있는 장점이 있지만, 중장기적으로는 불확실성을 내포하고 있다. 따라서 이러한 질서변화에 따라 한반도 통일과 그 이후의 동아시아질서, 특히 유럽연합과 같은 초국가구조(superstructure)형성을 염두에 둔 안보·경제·환경·인간을 망라하는 포괄적 다자협의의 틀을 구축할 필요가 있다. 이것은 미국주도의 경제질서가 동아시아 각국의 안정적 발전을 보장하지 못하는 조건에서 동아시아의 지역협력을 이룰 수 있으며, 중국경제의 성장효과를 동아시아 경제협력체제에서 흡수할 수 있는 조건을 마련하는 것이기도 하다. 뿐만 아니라 한반도의 긴장완화와 평화체제의 구축은 북한에 대한 해외직접투자를 유인할 수 있는 조건이기도 하다. 한편 남북한의 비교우위에 기초한 남북경제권을 가시화하여 동아시아 경제권으로 동심원적으로 확대하면서 ‘서로가 서로를 구속할 수 있는 상태’로 만들어 나가면서 평화체제를 공고화할 수도 있다. 타이완과 중국이 정치관계가 지체되면서도 불구하고 타이완자본과 중국자본의 결속을 통해 경제적 상호의존을 심화시키는 한편 민간교류를 폭발적으로 확대하여 분단관리라는 방식을 통해 사실상(de facto)의 통일과정에 접어들고 있는 과정도 참고할 필요가 있다.