

동북아 다자안보협력과 한국의 선택

이종석 (세종연구소 수석연구위원)
leejong@sejong.org

한국외교안보에서 한미동맹은 지금까지 다른 어느 것보다도 비교할 수 없는 중요한 수단이자 가치로 여겨져 왔다. 그러다보니 역대정부는 이 동맹관계를 보다 높은 수준으로 표현하고자 새로운 수사(修辭)를 찾는 데 열중해왔다. 오늘날 한미관계를 '전략적 동맹관계'로 표현하는 것도 이러한 분위기를 반영한다. 실제로 열강들의 패권과 갈등의 무대가 되어 왔던 간난(艱難)의 우리역사는 역내에서 영토적 이해관계를 갖지 않는 미국과 동맹을 맺는 일이 중요한 전략적 과제임을 일러주고 있다. 현재 한미동맹은 시장 경제와 민주주의를 기본가치로 공유하는 공고한 동맹의 성격을 지니고 있으며, FTA 체결을 계기로 포괄적 동맹으로의 발전단계로 접어들었다고 할 수 있다. 그러나 과유불급(過猶不及)이듯, 한국이 사실상 배타적으로 한미동맹에 올인하게 되면, 이것이 대외관계의 불균형으로 인해 국익손실을 초래하고, 동맹내부의 불평등관계를 수평적, 쌍방향의 관계로 발전시키는 것을 저해할 가능성이 높다.

주지하듯이 한국 외교안보의 목표는 한반도 평화와 안전을 통해 국민의 안녕과 발전을 기약하고 평화통일의 길을 열어가는 데 있다. 동맹은 바로 이 핵심적인 가치를 실현하기 위한 것이다. 마찬가지로 이 가치의 실현을 위해서 우리는 동북아에서 다자간 안보협력질서의 구축에도 힘써야 한다. 특히 주변 4강에 둘러싸인 우리의 지전략적(地戰略的) 위치는 왜 한국의 외교안보가 동맹과 다자간 안보협력을 균형적으로 조화롭게 추구해야 하는지를 명확하게 시사한다.

다자안보협력 지향의 한미동맹

동북아시아는 미·중·일·러의 전략적 이해가 교차하며, 세계인구의 24%와 세계 GDP의 21%가 집중되어 있는 곳이다. 현재 이 지역의 경제는 세계 어느 곳보다도 역동적이고, 국가간 상호투자과 교역

도 꾸준히 증가하고 있으며, 문화적 공감대를 넓히는 인적교류도 활발하게 이루어지고 있다. 민주주의와 환경, 보건 등 다양한 분야에서의 국제협력도 꾸준히 증대하고 있다. 1980년대까지만 해도 우리의 적성국이었던 중국이 경제적 사회적 교류측면에서는 오늘날 최대 파트너로 등장하였고, 세계에서 미국에 가장 수출을 많이 하는 나라가 되었다.

그러나 이러한 국가간 협력과 교류에도 불구하고 동북아에서 공동번영과 경제통합을 향한 노력은 다른 지역들에 비해 현저히 뒤떨어져 있다. 무엇보다도 일부 역내국가들 간의 적대 관계 지속, 패권주의와 배타적 민족주의의 발흥과 같은 정치 안보적 갈등 요소들이 동북아 평화와 번영을 향한 각국의 의지를 약화시키고 있다. 특히 미·중·일·러라는 세계 4강의 군사력과 외교력이 교차하면서 파생되는 불안정이 자칫 경제적 협력에도 부정적 영향을 줄 가능성이 높아지고 있다.

주변 4강에 둘러싸인 우리의 지전략적(地戰略的) 위치는 왜 한국의 외교안보가 동맹과 다자간 안보협력을 균형적으로 조화롭게 추구해야 하는지를 명확하게 시사한다.

바로 이 동북아의 한 가운데 한반도가 있으며 대한민국이 있다. 그래서 동북아의 평화와 안정 없이 한국의 평화와 번영은 성취되기 어렵다. 거꾸로 한반도에서 평화가 정착되어야 이를 바탕으로 국가간 갈등과 반목을 극복하고 평화와 번영의 동북아시아를 건설해 나갈 수 있다.

이러한 전략적 환경 속에서 오늘날 한국은 북핵문제를 평화적으로 해결하고 그 과정에서 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하며, 동시에 역내 국가사이의 적대와 대립을 극복하고 평화와 협력의 질서를 창출하는 것을 숙제로 안고 있다. 그런데 이러한 과

제들을 한미동맹만으로 성공적으로 수행할 수 없다. 한미동맹과 다자안보협력의 유기적 운용이 대안이다. 특히 동북아의 역내 경제적 유기성과 인적 교류를 뒷받침하고 나아가 경제적 잠재력을 극대화하여 지속적 경제발전을 이룩하기 위해서는 평화와 안정을 제도화하는 다자안보협력체제의 구축이 절실하다.

오늘날 동북아 정세의 변화는 한국의 특성에 맞는 새로운 국가전략의 운용을 필요로 하며, 그 내용은 다자협력지향의 동맹으로 요약된다. 동북아 다자간 협력을 유도해 가는 한미동맹이 필요한 것이다. 동맹이 다자협력을 촉진해야 하는 이 형용모순의 전략용어 속에 한국 외교안보가 나아가갈 방향이 담겨있다. 얼핏 보기에 실현불가능한 모순처럼 보이나 다행히 한미동맹은 그 속성상 동북아 다자안보협력과 배타적 갈등보다는 유기적 순응관계를 더 많이 가지고 있다. 이는 한미동맹과 미일동맹을 비교해보면 쉽게 알 수 있다.

우리가 한미동맹에 잠재된 통합지향적 요소들을 잘 활용해나간다면 동북아 다자안보와 한미동맹을 동시에 유기적, 중첩적으로 추구할 수 있는 구조를 만들어 낼 수 있다고 본다.

미국에게 있어 미일동맹은 그들의 '세계관리'의 핵심적인 축이다. 그러나 미일 동맹은 동북아에서 잠재적 패권경쟁 상태에 있는 중일관계로 인해서 항상 제3국을 자극하는 요인으로 작용하기도 한다. 더욱이 사회주의 진영이 붕괴한 상황에서 미국의 대중 전략이 협력보다는 견제에 치우칠 때 이 동맹은 동북아에서 군사적 갈등을 야기시킬 위험성을 내재하고 있다. 우리는 동북아에서 미일동맹의 강화가 중국을 자극하고 역내 긴장을 높여온 것을 역사적으로 경험해왔다.

그러나 한미동맹은 다르다. 대륙과 해양세력의 중간에 처해 있는 한국 입장에서 볼 때, 중국과 일본, 미국과 중국 사이에 초래되는 대결과 갈등은 한국의 안보와 발전에 매우 부정적이다. 거꾸로 협력과 연대에 바탕을 둔 다자간 협력구도는 국가이익을 극대화하는 데 매우 유리하다. 특히 지금처럼 한국의 3대 교역국이 중국, 미국, 일본이며, 역내에서 패권 추구 국가의 등장을 막아야 하는 한국의 입장에서

동북아 다자협력은 핵심적인 국가이익이 아닐 수 없다.

참가국들은 원칙적으로 지정학적 이해당사자인 남북한과 중국, 일본, 러시아와 이 지역의 역학적·전략적 이해 당사자(dynamic/strategic stakeholder)라고 할 수 있는 미국 등이 될 것으로 보인다.

요컨대 미국이 동북아에서 통합과 연대의 질서를 추구할 경우 한미동맹은 미일동맹이 지니지 못한 독특한 순기능을 발휘할 수 있다. 물론 한미동맹의 이러한 통합 지향적 기능이 저절로 발휘되지는 않을 것이다. 그것은 한국정부가 외교안보를 한미동맹의 운용에 일방적으로 의존하지 않고, 다자간 안보협력 구조를 균형적으로 추구하면서, 이러한 한미동맹의 속성을 미국에 이해시키고 그 유효성을 공유했을 때만 가능하다. 결국 우리가 한미동맹에 잠재된 통합 지향적 요소들을 잘 활용해나간다면 동북아 다자안보와 한미동맹을 동시에 유기적, 중첩적으로 추구할 수 있는 구조를 만들어 낼 수 있다고 본다.

동북아 다자안보협력의 상(像)

그렇다면 우리는 동북아에서 어떠한 다자안보협력을 추구할 것인가? 동북아 다자안보는 궁극적으로 하나의 지역 국제체제를 지향한다고 할 수 있는 바, 그것은 동북아에서 양자 동맹을 넘어서 다수의 국가가 참여하여 외교안보 분야에서 공통의 이해를 추구하기 위해 목표와 원칙, 규칙, 규범, 의사결정 과정을 가지는 협력체제가 될 것이다. 이 체제는 동북아에서 대립과 갈등을 지양하고 불행했던 과거를 순리적으로 청산하여 평화를 보장함으로써 이 지역 모든 국가의 공동번영을 추구하는 것을 목표로 할 수 있을 것이다. 그리고 참가국들은 원칙적으로 지정학적 이해당사자인 남북한과 중국, 일본, 러시아와 이 지역의 역학적·전략적 이해 당사자(dynamic/strategic stakeholder)라고 할 수 있는 미국 등이 될 것으로 보인다.

한편 동북아 다자안보 협력을 위해서는 비록 가치의 차이가 있다 하더라도 이를 포용하는 가치의 다원성과 공존을 적극 인정하는 것이 필요하다. 민주주의와 시장경제를 향한 진화론적 발전은 기본적인

로 각국의 실정 및 철학과 결부되면서 진행될 수밖에 없다. 다자안보협력은 서로 다른 가치와 갈등적 이해를 가진 주권체들이 당면한 분쟁요소들을 극복하고 공존과 번영을 위해 협력하는 것이다. 따라서 동북아 다자안보협력을 강조하면서 그 전제로 국가 차원에서 특정 가치를 내세운다면, 그것은 원천적으로 다자안보협력을 부정하는 것이나 다름없게 된다.

동북아 다자안보협력이 제대로 이루어지려면 당사국들이 이 지역에 내재한 '역사문제'라는 특별한 장애물을 제거하는데 진지한 노력을 전개해야 한다. 그 일환으로 한중일 3국 공동의 현대사 인식, 미래 발전에 대한 인식의 공유를 가능케 하는 가치 모색이 필요하다. 이를 통해서 동북아 역사문제 극복할 수 있는 공동의 이해기반을 구축해야 한다.

한국정부는 세계냉전질서가 해체되기 시작하던 시기부터 동북아 다자간 협력질서의 창출에 역내 국가 중 가장 적극적으로 관심을 보여 왔다.

한편 한반도 평화체제 구축도 궁극적으로 동북아 다자협력의 구도가 형성될 때 훨씬 더 탄력적으로 추진될 수 있을 것이라고 본다. 주지하듯이 정전체제의 평화체제로의 전환으로 상징되는 한반도 평화체제 구축은 현안이 되고 있는 북핵문제의 평화적 해결과 함께 남북한 간의 불신과 대결구조, 북미 간 적대관계상태 등을 극복할 때 성취 가능하다. 그리고 이러한 성취는 평화체제 구축의 당사자이자 한반도의 주인인 남북한만이 아니라 미국, 중국 등의 협력이 병행될 때 가능하다. 따라서 평화협정의 경우 당사자를 남북한과 미국 중국 등 4개국으로 설정하는 것이 합리적이다. 그러나 평화협정 이후 남북한의 평화문제는 남북한만이 당사자이며, 한반도의 더 큰 평화문제는 특정 강대국과의 관계가 아닌 동북아 다자안보협력 질서 속에서 논의되는 것이 바람직하다고 본다. 이렇듯 평화협정 이후 평화체제 심화와 통일국면을 고려할 때도 동북아 다자안보협력구도의 형성은 긴요하다고 할 수 있다.

다자안보협력은 역대 한국정부의 의지

그동안 동북아 지역에도 다자안보협력이 필요하다는 주장이 간간히 제기되어왔다. 그러나 유럽과

달리 동북아에서 다자안보협력에 대한 논의는 그동안 거의 진전되지 않았다. 관련 국가들의 정부 및 비정부 전문가들이 개인자격으로 참여하여 역내 안보현안에 대해 의견을 교환하는 비정부 차원의 안보대화기구인 '동북아협력대화' (NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 명맥을 유지해왔을 뿐이다.

이러한 척박한 환경 속에서도 한국정부는 세계냉전질서가 해체되기 시작하던 시기부터 동북아 다자간 협력질서의 창출에 역내 국가 중 가장 적극적으로 관심을 보여 왔다. 1988년 10월에 노태우 대통령은 남북한, 미국, 일본, 중국, 소련 등이 참가하여 미소대립 완화, 일소간 영토분쟁 해결, 중소화해, 남북한 평화와 안정유지 등 지역안보 문제를 논의하는 동북아 평화협의회 창설을 제안하였으며, 1994년 5월 아세안지역안보포럼(ARF)에서 한국정부는 동북아다자안보대화(NEASED)를 공식 제안하기도 하였다. 국민의 정부 출범 준비기간인 1998년 2월에는 김종필 당시 자민련 명예총재가 중국 장쩌민 국가주석에게 김대중 당선자의 친서를 전달하면서 1975년 헬싱키 선언처럼 '동북아 평화와 안정을 위한 6개국 선언'을 하자는 구상을 전하기도 하였다. 물론 이러한 한국정부의 구상은 당시에 당사국들의 적극적인 지지를 얻지 못했다. 그럼에도 이러한 노력은 동북아 다자협력질서가 한국의 국익에 그만큼 필요하다는 인식이 20년 전부터 공유되어 왔음을 보여준다.

동북아 다자안보 논의가 본격화한 것은 2005년경 부터였다. 2005년 9월 북핵문제 해결을 위해 모인 6자회담 참가국들은 제4차회담 공동성명에서 "6자가 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의"하였다. 이어서 2005년 11월 17일 개최된 한·미 정상회담 공동성명에서는 "양국 정상은 역내 안보문제에 공동 대처하기 위하여 지역다자안보대화 및 협력 메커니즘을 발전시키기 위해 공동 노력하기로 합의"하였다. 이 두 합의는 동북아에서 처음으로 당사국들이 다자안보문제를 의제화하고, 그동안 동북아 다자간 안보 대화에 비교적 소극적이던 미국의 입장이 전환했음을 보여주는 것이며, 나아가 한국정부가 한미동맹의 발전과 함께 동북아 다자안보체제 구축을 국가전략으로 추

진할 수 있는 기반을 제공했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

갈등과 배제의 동북아가 아닌 통합과 협력지향의 동북아로 나아가야 하며 이를 위해서는 궁극적으로 기존의 동맹구도를 넘어서는 동북아 다자협력질서 구축이 필요하다.

이러한 일련의 변화 속에서 2007년 2월의 2.13 합의에서 6자회담 참가국들은 동북아 평화·안보체제 형성을 논의할 실무그룹을 설치하기로 하였다. 이와 함께 한반도에서 정전체제를 종식하고 평화체제를 구축하기 위한 별도의 포럼을 만들어 협의하기로 한 9.19 공동성명의 내용을 재확인했다. 6자회담 참가국들이 북핵문제 해결을 단순한 위기의 해소 차원을 넘어서서 동북아에서 새로운 평화적 안보협력질서를 창출하는 계기로 삼겠다는 전망을 시사한 것이다. 따라서 앞으로 동북아에서 새로운 다자간안보협력체를 창출하는 일은 새로운 노력과 비용을 들

이기보다는 현재의 6자회담이 자신의 임무를 성공적으로 완수하고 이 일을 수행하는 협력체로의 질적 전환을 이루도록 하는 것이 합리적이라는 의견이 공감대를 얻어가고 있다.

결론적으로 우리가 추구하는 동북아시아는 평화번영의 동북아이며, 공동안보가 실현되는 동북아시아이다. 이런 점에서 한국의 전략상 동북아 평화번영은 한반도 평화번영의 확대된 이미지를 형성한다. 그러므로 동북아 다자협력의 구축은 곧 한국의 중대한 국가이익이 된다. 이제 갈등과 배제의 동북아가 아닌 통합과 협력지향의 동북아로 나아가야 하며 이를 위해서는 궁극적으로 기존의 동맹구도를 넘어서는 동북아 다자협력질서 구축이 필요하다. 한국에게는 한미동맹과 다자안보협력을 조화롭게 유기적으로 운용하는 구체적인 전략의 모색이 시급하다. 이것이 우리가 바람직한 미래 동북아 질서를 능동적으로 형성해가는 당사자가 되는 길이며, 동맹의 이완과 다자간 협력의 강화로 특징되는 새로운 세계사적 추세에 제대로 대응해가는 길이기도 하다.

세종연구소 출판안내

북핵문제와 한반도 평화체제

박기덕 · 이상현(공편)

2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서는 제2차 남북정상회담이 국내외의 지대한 관심 속에 개최되었다. 세종연구소는 향후 본격적으로 전개될 평화체제 논의에 대비하여 2007년 10월 17일 '북핵문제 해결과 한반도 평화체제'라는 주제로 제17차 국가전략포럼을 개최하였고, 본서는 동포럼에서 발표된 논문들을 보완하여 발간한 것이다. 본서는 모두 3부 10장으로 구성되어 있다.

제1부에서는 구소련 공화국들, 리비아, 남아공 및 인도의 경우를 다루면서 북한에 적용 가능한 국제비확산 노력의 교훈을 도출하고자 시도했다. 벨로루시, 우크라이나, 카자흐스탄 등 구소련 공화국들과 남아프리카 공화국 그리고 리비아의 경우는 성공적인 비핵화 사례인 반면 인도나 파키스탄 및 북한의 경우는 비핵화가 성공하지 못한 경우이다. 특히 최근 체결된 인도-미국 원자력협력은 국제비확산체제의 의미심장한 예외로서 핵비확산체제의 미래를 어둡게 하는 사태이다.

제2부는 한반도 비핵화 전략과 전망을 다루었다. 북한 비핵화를 위한 전략과 과제, 그리고 비핵화의 핵심 요건 중 하나인 사찰 및 검증 전략, 그리고 압박 일변도의 대북 전략에 대한 하나의 대안으로서 협력적 위협감축방법에 근거한 접근을 소개하고 있다.

마지막으로 제3부는 핵문제 해결 이후 본격 전개될 한반도 평화체제 구축 문제를 다루었다. 여기에서는 한반도 평화체제 구축과 관련된 쟁점과 과제를 짚어 보고, 한반도 평화체제 진전과 함께 제기될 한미동맹과 유엔군사령부 문제도 다루고 있다. 한반도 평화체제는 제2차 남북정상회담에서 남북 정상이 한국전 종전을 위한 4개국 정상회담을 논의한 이후 국내외의 많은 관심을 끌고 있는 사안이다. 하지만 한반도 평화체제는 오랜 논의의 역사가 말해주듯 하루아침에 달성될 과제는 아니다. 또한 한반도 평화체제는 남북한만의 문제가 아니라 동북아 냉전구조 해체와 직결되는 문제로서 국제적 협력이 필요한 사안이기도 하다. 그런 이유로 한반도 평화체제야말로 여야, 보수-진보, 국내외를 망라하는 협력과 지원이 필요한, 그리고 한민족의 장래를 결정할 중요한 문제이다.