

한반도 평화의 도전 요인과 외교안보정책의 전환

서보혁

(코리아연구원 기획위원/이화여자대학교 통일학연구원 객원연구위원)

- I. 한반도 비핵화의 한계
- II. 동북아 군비경쟁 속의 한반도 평화체제 논의의 한계
- III. 한국 외교안보정책의 패러다임 전환 : ‘중간국가’의 평화외교론

한반도 비핵화와 평화체제 수립을 위한 향해가 순조롭게 진행되고 있다. 7월 18-20일 베이징에서 열린 6자 수석대표 회담에서 북한의 비핵화 의지와 그 실현을 위한 나머지 참가국들의 역할이 재확인되었다. 이 회담에서 참가국들은 다음과 같은 사항에 합의하였다: ① 북한은 모든 핵프로그램의 완전한 신고와 모든 현존하는 핵시설의 불능화에 대한 공약을 성실히 이행할 것임을 재확인하였고, ② 그에 상응하여 중유 95만톤 상당의 지원이 북한에 제공될 것이고, ③ 8월말 이전에 한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 경제·에너지 협력 등 5개 실무그룹 회의를 개최하고, ④ 9월초 제6차 6자회담 2단계회의에 이어 장관급회의를 개최한다. 이같은 내용은 북한이 적어도 영변 핵시설 폐쇄를 넘어 핵 프로그램 신고 및 불능화 단계까지는 진입할 것이라는 낙관적 전망을 불러오고 있다.

북한의 김정일정권이 핵 포기를 대가로 체제의 안전보장과 경제 재건을 위한 국제협력쪽으로 ‘전략적 결단’을 내렸다는 분석이 지배적이다. 부시정권도 BDA 문제를 겪으면서 북한의 비확산 의지를 확인하면서 영구적 핵포기를 위한 대북 포용 접근을 결심한 것으로 보인다. 여기에 한국과 중국 등 관련국들의 중재 역할도 도움이 되었다고 할 수 있다. 6자회담은 앞으로도 적지 않은 우여곡절이 있겠지만 9.19 공동성명과 2.13 합의 이행 정신인 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따른 동시 행동과 5개 실무그룹을 활용한 상호 이해관계의 조정을 통해 전진해나갈 것이다. 이같은 점들을 들어 2007-8년 북한의 핵 포기에 상응하여 평화협정 체결과 북미관계 정상화가 구체화 될 것이라는 전망이 나오고 있다.

I. 한반도 비핵화의 한계

그러나 한반도 평화체제 실현을 제약할 요소들이 도사리고 있는 것 또한 사실이다. 먼저, 북한의 핵 포기 의지에 대한 불신이 존재한다. 핵무기를 보유한 (혹은 보유하였다고 선언한) 나라치고 핵 포기를 쉽사리 한 경우가 드물다는 점이 그 근거로 꼽힌다. 여기에 북한의 행동에 대한 깊은 불신이 더해진다. 체제의 안전보장, 경제적 양보 획득, 국제적 지위 제고 등 북한이 핵무기를 개발한 여러 가지 목적을 고려할 때 가까운 장래에 북한의 핵 포기를 기대하기 어려울지도 모른다. 특히, 미국이 평화협정 체결 및 북한과의 관계정상화가 북한의 핵포기 이전에 불가능하다는 입장을 고수할 경우, 북한이 핵 포기를 지렛대로 삼음으로써 협상이 장기화 될 수도 있다. 그렇지만 북한은 핵을 포기하지 않은 이상 어떠한 이익도 달성할 수 없고, 2.13 합의 이행이 자신의 국제적 고립을 탈피할 마지막 기회라는 점을 잘 알고 있다. 따라서 북한은 미국과 핵폐기 단계에서 평화협정 체결 및 관계정상화 문제를 둘러싸고 세밀한 협상을 전개할 것이다. 사실 북한의 핵포기 의지에 관한 불신은 북한의 대미 불신과 동전의 양면을 이룬다. 그렇기 때문에 북핵 포기는 동시행동 원칙에 따라 2.13 합의를 단계적으로 추진해나가면 될 것이다.

한반도 평화체제 실현을 제약할 우려가 있는 보다 중요한 문제는 6자회담에 참여하는 5개국인 세계 및 동북아에서 군비경쟁을 강화하고 있다는 점이다. 클린턴정권 말기 진행되었던 북미간 고위급회담 경과를 검토해 볼 때, 미국은 앞으로 관계정상화 논의 과정에서 미국은 북한의 핵 폐기는 물론 장거리미사일, 생화학무기, 재래식 군사력 배치 등을 거론할 것이다. 6자회담은 북한의 핵 폐기에 집중하고 있지만 그것이 한반도에 영구적인 평화체제를 가져다 줄 지는 의문이다. 동북아시아에서 군사적 신뢰가 구축되기는커녕 군사적 긴장을 고조시키는 군비경쟁이 가속화 되고 있는 상황에서 한반도 평화체제가 별도로 구축될지 대단히 의문스럽기 때문이다.

한반도 비핵화는 1992년 1월 20일 남북한이 공약한 이래 2005년 9.19 공동성명을 통해 6자회담의 최종 목표로 공유되고 있다. 그러나 한반도 비핵화는 그 실현이 당면 목표이기 때문에 그 한계는 잠복해 있다. 먼저, 북한이 작년 핵실험을 하고 핵무기 보유국을 선언하면서 한반도 비핵화는 유명무실화되었다. 그런 상황에서 북한이 한반도 비핵화 공약을 재확인하고 있는 것은 기만적일 수 있다. 뿐만 아니라 미국 등 6자회담 참여국들이 명시적으로 한반도 비핵화 목표를 유지하고 있는 것은 북한의 핵실험 실패 → 핵보유국으로서의 지위 부정, 혹은 북한의 추가적 핵실험 및 핵확산 불용 등 두 가지 중 하나를 전략적 목표로 삼고 있는 것으로 볼 수도 있다.

한반도 비핵화의 보다 깊은 한계는 남북한이 핵무기 개발을 하지 않는다 하더라도, 한반도는 동북아에서 핵 강대국의 군사적 긴장이 사라지지 않는 이상 핵의 위협으로부터 안전하지 않다는 점이

다. 북한이 전통적으로 미국의 핵공격을 겨냥해 한반도 비핵지대화를 주장해오다가 6자회담에 참여하면서 비핵화를 강조하는 것은, 북한 역시 국가안보 차원의 전략적 입장을 취하고 있음을 말해주고 있다. 더구나 미국이 한국과 일본 그리고 대만의 사활적 국가이익(vital interests)을 핵우산으로 보장하고 있고, 이들간의 군사동맹이 중국과의 잠재적 갈등을 불러올 가능성이 있는 이상 한반도는 핵의 공포로부터 자유로울 수 없을 것이다. 한반도 비핵화가 달성될 경우에도 핵무기 운용이 가능한 미군이 남한의 영해, 영공, 항구를 이용한다면 북한의 비핵화 이행은 불안정할 수 있고 나아가 중국의 반발가능성을 배제할 수 없을 것이다. 설령, 핵 강대국간에 핵무기를 이용한 ‘공포의 균형’을 유지한다고 하더라도 한반도에서 핵 공포는 완전히 가시지 않는 것이다. 또한 평화적 핵 이용이 국가안보가 아니라 인간안보의 관점에서는 대단히 위험하다는 것을 1986년 체르노빌 원전사고와 최근 일본 니가타현 지진에서의 방사능 유출 등 수많은 원전사고로부터 알 수 있다.

한국은 북한 핵문제의 일차적 이해당사자로서 평화적 해결 원칙에 입각하여 적극적인 역할을 수행해오고 있다. 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 북한의 완전한 핵 포기는 물론 관련 당사국의 이해관계를 포괄적으로 접근하여야 한다. 그런 점에서 한국은 동시행동 원칙에 입각하여 2. 13 합의가 순조롭게 이행되도록 최선을 다하여야 한다. 그러나 보다 중요한 것은 핵무기를 이용한 어떠한 목적 추구도 용인할 수 없다는 것, 따라서 한반도는 핵무기로부터 완전히 자유로운 지역이 되어야 한다는 점이다. 한반도에 상생의 평화공동체를 수립하기 위해서는 한반도 비핵지대화를 실현하여 핵무기의 공포, 핵전쟁의 위협을 제거하여야 하기 때문이다.

II. 동북아 군비경쟁 속의 한반도 평화체제 논의의 한계

스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)가 내놓은 <2007년 군비 증감, 군축 및 국제안보 연감>에 따르면 동북아지역은 세계 군사비 지출 총액의 약 65%를 차지하고, 군사비 증가율은 8% 이상으로 세계 평균 3-4%보다 훨씬 높다. 2006년 군비지출 규모 중 미국의 군비지출이 5,287억 달러로 세계 1위일 뿐만 아니라 세계 군비 지출액의 46%를 차지하고 있다. 중국이 495억 달러, 일본이 437억 달러, 러시아가 347억 달러, 한국이 219억 달러로서 동북아 군비경쟁의 심각성을 잘 보여주고 있다.

미국과 일본은 공동으로 미사일방어망 체계를 추진하고 있는데, 양국은 군사적 목적의 우주 이용을 엄격히 제한해온 기존의 원칙을 파기하고, 북한의 탄도미사일 발사시험을 계기로 3기의 정찰 위성을 발사한 바 있다. 중국 역시 유인우주선 발사에 이어 최근 항법위성 발사에 성공한 바 있으며, 군사위성뿐 아니라 위성 요격과 같은 공세적 수단도 보유하고 있다.

하늘에서의 군비증강도 치열한데 특히 한중일 3국간에 스텔스 기능을 갖춘 5세대 전투기 도입

경쟁이 주목된다. 일본이 작전 반경 2,000km가 넘는 F-22 도입을 적극 추진하고 있고, 중국은 스텔스기를 독자 개발하고 있고, 한국도 스텔스기 도입 및 독자 개발을 위한 차세대 전투기사업(FX)을 추진 검토하고 있다. 바다에서의 군비경쟁도 다른 부분에 비해 뒤지지 않는데, 특히 해상 요격기능을 갖춘 이지스함 확보 및 증강을 위한 경쟁이 치열하다. 일본은 이미 6척의 이지스함을 보유하고 있고 2척을 추가 배치할 계획이다. 또 일본의 이지스함은 북한의 1,000km급 노동미사일을 요격하기 위한 SM3 미사일을 탑재하고 있고, 2008년 봄 2척을 동해 및 동중국해에 배치할 계획이다. 이에 대응하여 중국은 자체 기술로 이지스함을 2척 개발 추진 중이다. 이러한 동북아 국가들의 치열한 군비경쟁 상황에서 한반도에서만 평화체제 구축이 가능한지도 의문스럽지만, 만약 북한이 이를 문제삼아 핵포기를 포기한다면 관련국들은 어떤 반응을 할 것인가?

한국은 최근 들어 동북아 군비경쟁에 적극 가담하기 시작하였다. 한국은 최근 이지스함인 세종대왕함을 진수하였고, 수직 이착륙기를 탑재할 수 있는 독도함을 이미 보유하고 있다. 세종대왕함과 독도함이 정부가 추진 중인 제주 해군기지에 배치할 경우, 제주도 남쪽에서 중국, 일본, 미국의 해양쟁탈전에 가세하는 셈이다. 그럴 경우 미군 기지가 들어설 제주와 이미 재편되고 있는 서해안 일대는 유사시 한국의 의도와 무관하게 군사 공격의 대상이 될 수 있다는 우려가 나오고 있다.

남한은 북한의 핵 포기로 한반도에 평화체제가 수립되기를 희망하고 있고, 그런 상황이 조성되면 남북간 군비통제 및 군축을 주도할 계획이다. 그런데 한국이 동북아 군비경쟁에 참여하는 것과 한반도 평화체제 구축에 나서는 것은 조화되기 어려울 뿐 아니라 정책적 실효성에도 의문이 생긴다. 강대국간 군비경쟁에 한국이 참여하는 것은 한국의 능력을 벗어난다. 오히려 한국은 독자적 평화노선 혹은 다자안보협력 구상이 한국의 국익과 지역 평화에 더 낫다는 지적이 나오고 있다. 특히, 남한이 첨단무기를 계속 개발 도입하고 미국과 군사동맹을 강화하는 가운데 남북간 군축을 추진한다는 것은 이율배반적임에 틀림없다. 북한은 이런 점을 예의주시하면서 그것을 구실로 필요시 핵 폐기 과정을 중단하거나 무리한 요구를 할 수도 있다. 물론 북한과 미국이 핵 포기와 관계정상화의 동시 실행에 타협할 경우, 북한은 자국을 명시적으로 겨냥하지 않는다는 이유로 남한의 군비경쟁 참여를 묵인할 수도 있다. 그러나 그럴 경우에도 동북아와 한반도의 평화가 불안정하다는 우려는 잠재울 수 없다.

Ⅲ. 한국 외교안보정책의 패러다임 전환 : ‘중간국가’ 의 평화외교론

한국이 처한 대내외적인 외교안보정책 환경의 변화와 한국의 국제적 위상 증대를 고려할 때, 한국은 특정 강대국에 의존하거나 편승하는 약소국 외교에서 벗어나 자율성에 기반을 둔 ‘중간국가’ 의 평화외교로 전환할 필요가 있다. 현재 이러한 전환이 가능한 시점에 이르렀다고 판단된다.

실제 김대중정부는 민주개혁세력에 의한 ‘평화적 정권교체’와 대통령의 리더쉽 등을 통해 외환위기를 극복하고 북핵문제의 평화적·포괄적 해결을 위한 국제사회의 지지를 이끌어냈다. 특히, 2000년 6.15 남북정상회담은 남북관계를 대립과 불신에서 화해와 협력으로 전환시키는 계기로 작용하였다. 또 한반도의 평화와 안정, 남북한과 동북아의 공동번영을 목표로 한 노무현정부의 ‘평화번영정책’은 북미간 대립 속에서도 북핵문제를 6자회담을 통한 평화적 해결의 길로 들어서게 하는데 견인차 역할을 하였다. 이와 같이 한국과 같이 국제사회의 객관적 위치상 강대국도 약소국도 아닌 ‘중간국가’는 군사력, 경제력 등 유형의 자원 못지않게 민주주의, 리더쉽, 국제적 신뢰도 등과 같은 무형의 외교 자원을 활용하여 자국의 이익과 국제사회의 이익을 동시 추구하는 것이 적절하다.

한반도와 동북아에서는 현재 북핵문제에 국한되지 않은 커다란 지각 변동이 시작되고 있다. 6자회담이 상징하는 바는 미래 한반도 평화·통일 및 동북아 공동 발전을 위해서는 특정 국가, 특정 방법이 아니라 관련 국가들 사이의 창조적이고 유연한 협력정책이 더욱 유용하다는 사실이다. 그런 상황 변화에 한국의 외교안보정책이 능동적인 역할을 수행하려면 기존의 동맹일본도의 외교안보정책에서 벗어나 ‘중간국가’의 평화외교노선으로 전환할 필요가 높아지고 있다.

오늘날 위협의 성격과 유형이 다양해지고 민주화의 진전으로 안보 개념에도 변화가 불가피하다. 한국의 외교안보정책의 궁극적 지향은 국가안보가 아니라 인간안보이다. 물론 외부의 침략으로부터 국가를 방어하는 일이 인간안보를 위해 필요하지만 그것으로 충분하지는 않다. 국가의 안전보장이 자동적으로 인간의 안전보장을 의미하지 않기 때문이다. 실제로 지난 100년의 세계 역사에서 많은 사람들이 외국 군대가 아니라 자국 정부에 의해 죽임을 당하였다.

한국의 외교안보전략은 국가의 안전 그 자체가 아니라 국가 구성원 개개인을 외부의 침략은 물론 가난, 질병, 자연재해, 사회경제적 불평등 등 각종 위협으로부터 보호하는 데 초점이 맞춰져야 한다. 한국이 인간안보를 추구하는 것은 민주국가로서의 지위와 ‘중간국가’로서의 위상 및 역할과 상응한다. 뿐만 아니라 인간안보는 평화협력정책, 다자안보협력 등 여타 외교안보전략의 바탕이 됨으로써 대내외적으로 폭넓은 지지를 획득하여 정책의 신뢰성을 제고할 수 있다. 나아가 인간안보의 관점에서 한반도 평화를 접근할 때 평화공동체의 내용과 수립 과정은 보다 내실을 다지고 견고해질 것이다.

북핵 폐기 과정이 점점 구체화 되어 갈수록 한반도와 동북아의 평화는 한 몸과 같이 깊이 연관되어 있고, 국가안보는 인간안보에 필요하지만 충분하지 않다는 점이 부각될 것이다. 그러므로 북핵 포기는 물론 한반도의 영구적 평화 정착은 동북아 군비 경쟁의 중단과 역내 안보협력과 함께 할 때 가능할 것이다. ‘동북아 평화연대’의 중요성이 높아지고 있다.(2007/08/01)

