

이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안

박영호 · 전성훈 · 조 민 · 최수영



주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 경남대학교, 대외경제정책연구원, 서울대학교, 한국외국어대학교

이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안

박영호 · 전성훈 · 조 민 · 최수영



주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 경남대학교, 대외경제정책연구원, 서울대학교, 한국외국어대학교

이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안

인 쇄 2010년 12월

발 행 2010년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 양동문화사(02-2272-1767)

인 쇄 처 양동문화사

ISBN 978-89-8479-594-5 93340

가 격 ₩9,500

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

“이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	통일연구원
10-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	통일연구원
10-15-03	이명박 정부 대북 통일정책의 세부 실천방안	통일연구원
10-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1) : 협력 네트워크 외교 분야	한국의국어대학교 글로벌정치연구소
10-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2) : 포괄적 실리 외교 분야	서울대학교 통일평화연구소 · 대외경제정책연구원
10-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	경남대학교 극동문제연구소

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	여 인 곤 선임연구위원 (총괄책임자)	박 영 호 선임연구위원
			허 문 영 선임연구위원
협력 연구 기관	한국의국어대학교 글로벌정치연구소	남 궁 영 교수	남 궁 영 교수 (한국의대 글로벌정치연구소) 전 재 성 교수 (서울대 통일평화연구소) 이 수 훈 교수 (경남대 극동문제연구소) 장 의 관 교수 (경기대 정치전문대학원) 강 동 완 책임연구원 외
	서울대학교 통일평화연구소 · 대외경제정책연구원	전 재 성 교수	전 성 훈 선임연구위원 조 민 선임연구위원 최 수 영 선임연구위원
	경남대학교 극동문제연구소	이 수 훈 교수	배 정 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 홍 우 택 부연구위원
			김 형 기 연구위원 이 상 현 수석연구위원 (세종연구소)
			김 병 로 연구교수 박 장 란 선임연구위원 최 진 욱 선임연구위원 (통일연구원) 김 한 성 연구위원 (대외경제정책연구원)
		김 열 수 교수 (국방대) 김 근 식 교수 (경남대) 이 수 형 연구위원 (국가안보전략연구소)	

목차

C o n t e n t s

이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안

박영호, 전성훈, 조 민, 최수영

제1장 서론 / 1

제2장 21세기 국제정세와 이명박 정부의 외교안보 비전

01 21세기 국제정세의 특징	가. 세계적 차원	8
	나. 동북아시아 차원	12
	다. 한반도 차원	16
02 이명박 정부의 외교안보 비전: 성숙한 세계국가		18
03 외교안보통일 분야의 전략 목표		24

제3장 외교정책 추진환경과 과제

01 세계적 차원	가. 세계 안보환경 및 위협요인의 변화	28
	나. 미국의 쇠퇴와 중국의 부상	29
	다. 국제질서: 군사적 단극 및 경제적 다극질서	31
02 동아시아 차원	가. 미국: 대중 헤징(hedging) 전략	33
	나. 중국: 도광양회에서 대국굴기로	35
03 한국의 외교정책 목표와 기초	가. 외교정책 목표	39
	나. 외교정책 기초	42
04 다차원 실용외교의 필요성		45

제 4장 **안보정책 추진환경과 과제**

01 세계 안보환경의 변화	가. WMD 확산	50
	나. 미·중·일·러의 안보정책 변화	53
02 한반도 안보환경	가. 재래식 위협	61
	나. WMD 위협	62
	다. 천안함 사태	65
03 한국의 안보정책 목표와 기조	가. 위협인식	66
	나. 국방목표와 국방정책 기조	68
04 효율적 안보역량의 확충 필요성	가. '미래지향적 선진 안보체제 구축'의 전략목표 제시	71
	나. '국방개혁 2020'의 보완·발전	73
	다. 천안함 사태 이후의 대응	78

제 5장 **대북·통일정책 추진환경과 과제**

01 국내 및 남북관계 차원	가. 남남갈등구조의 상존	84
	나. 대북정책의 유연성 결여	85
	다. 경제협력의 한계와 남북대화의 실종	87
02 북한 차원	가. 대북·통일정책 비난	88
	나. 계획과 시장의 갈등	90
	다. 경제난 가중: 주민생활의 불안정	93
	라. 북·중 밀착: 대중국 경제의존 심화	96

03 주변국 차원	가. 미국	100
	나. 중국	102
	다. 일본	104
	라. 러시아	107
04 한국의 대북·통일정책 목표와 기조	가. 비전과 목표	109
	나. 대북정책 추진원칙	110
	다. 정책기조	111
	라. '비핵·개방·3000' 구상	114
05 통일방안의 보완 필요성		117

제 6장 외교안보통일 전략과 실천방안

01 기본방향	가. 단기: 4대 전략목표 견지	122
	나. 중장기: G7 진입과 통일 달성	123
02 분야별 전략	가. 외교전략	125
	나. 안보전략	127
	다. 통일전략	128
03 시기별 실천방안	가. 단기적 방안	129
	나. 중기적 방안	131
	다. 장기적 방안	133

참고문헌 / 139

최근 발간자료 안내 / 145

〈표 2-1〉 이명박 정부의 외교안보 비전	23
〈표 4-1〉 주요 요소별 북한의 예상 핵능력(2009년 말)	63
〈표 4-2〉 국방개혁 2020 원안 및 조정안 비교	76
〈표 5-1〉 북한에서의 시장 변화	92
〈표 5-2〉 북한의 식량공급량	94
〈표 5-3〉 북한의 쌀 시장가격과 '원/달러 환율	95
〈표 5-4〉 북한의 대중 무역의존도 추이	98
〈표 6-1〉 외교안보통일 전략과 실천방안	135

제1장

서론

이 책은 정부와 민간기업의 협력의 추진환경 및 전략과 실천방안에



제1장

서론

2010년은 일제 강점기로부터 해방된 지 65주년이자 동시에 분단 65주년의 해이다. 한민족 근현대사의 관점에서 보면 1910년 대한제국이 일본 제국주의에 의해 강제로 국권을 빼앗긴 치욕의 역사가 100년이 흐른 해이다. 일제 강점기로부터 해방된 지 3년 후 1948년 8월 15일 정부를 수립한 대한민국(한국)은 60여년 만에 세계의 주요 국가로서 성장하였다. 한국은 1990년 대 중반 경제협력개발기구(OECD)에 가입하였고, 10여년 만인 2009년 11월 25일 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee)의 24번째 회원국이 됨으로써 국제사회의 위신이 크게 증대하였다. 정치적으로도 1990년대 초에 들어서 권위주의시대를 마감하고 본격적인 민주주의 시대를 출범시켰다. 사실 제2차 세계대전 이후 새로이 독립한 많은 신생국가 중에서 경제발전과 민주화를 동시에 성취한 나라는 한국이 거의 유일하다고 평가해도 과언은 아니다.

1950년 6월 북한의 전면적인 남침으로 비롯된 6.25 전쟁을 겪고 그 폐허의 잔해가 국제사회에 알려졌을 때만해도 오늘날과 같은 한국이 등장할 것이라는 예측은 없었다. 또 한국과 북한으로 분단이 고착되면서 한반도는 세계의 화약고로서 때때로 관심의 대상이었을 뿐 국제사회에서 한국의 위상은 그저 동아시아 대륙의 끝자락에 위치한 작은 나라이자 미국의 후원을 받는 나라로 인식되는 것에 불과하였다.

그러나 1960년대와 1970년대에 수출 주도의 경제발전 전략이 추진되고 그 성공적인 결실로 경제적 기반을 마련함으로써 한국은 신흥개발도상국(Newly Industrializing Countries)의 하나로 진입하였고, 이후 지속된 경제발전으로 1990년대 중반에 OECD 회원국이 되었다. 이와 동시에 1990년대에 들어서 군사권위주의 정권 시대도 종말을 고하고 민간 우위의 민주화시대가 개막되었다. 국제사회에서의 한국의 위상과 이미지도 1988년 서울 올림픽을 계기로 빠르게 개선되기 시작했다. 이후 10여년의 발전과정을 거치면서 한국

은 2010년 11월 세계 주요 20개국(G20) 정상회의를 개최하는 국가로 더욱 성장했다. 세계은행(World Bank) 통계에 의하면 2008년 한국의 1인당 국내총생산(GDP)은 1만 9천 115달러로 세계에서 33위를 차지하였다.¹⁾ 한편 한반도는 여전히 분단국으로서 국제사회의 주목을 받았다. 1948년 8월과 9월 각각 정부 수립을 공식화한 한국과 북한은 이후 전혀 다른 길을 걸었다. 자유민주주의와 자본주의 시장경제를 헌법의 이념적 가치로 정한 한국은 많은 시련의 과정을 겪으면서 국제사회의 모범적인 국가로 성장했다. 반면 마르크스·레닌주의를 이념적 가치로 내세운 북한은 현실 사회주의체제에서도 가장 실패한 국가로 남았으며, ‘사회주의’의 이념은 봉건제적 권위주의 및 가부장주의와 극단적으로 폐쇄적인 북한식 민족주의와 결합하여 이른바 ‘유일지배’ 체제를 산출하였다. 북한의 유일지배 체제는 김일성-김정일로 이어진 가계(家系) 권력세습체제와 함께 전체주의적 독재체제로 굳어졌다. 일원론적 이데올로기는 마르크스·레닌주의조차 버리고 ‘주체사상’, ‘선군사상’으로 표출된 ‘김일성주의’를 낳았다. 또 동유럽 및 소련의 사회주의가 몰락하고 냉전 구조가 해체되면서 북한은 국제적으로 상당한 고립 상황에 처하게 되었고, 이를 돌파하기 위한 전략적 수단으로 선택된 핵개발은 한반도와 동북아시아의 안보를 위협하고 세계적 차원의 비확산체제를 위협하게 되었다. 더욱이 1990년대 초부터 현재까지 북한은 만성적인 식량난과 경제난, 에너지난에서 탈피하지 못하고 국제사회에서 실패한 국가(failed state)로 평가되고 있다. 또 북한은 가장 인권 상황이 열악한 나라 중의 하나이다. 한국과 북한의 체제 경쟁은 한국의 승리로 끝났다.

그러나 한국은 국제사회에서도 가장 퇴영적인 체제인 북한을 대상으로 분단 극복을 위해 남북관계 개선을 협의하고 통일 문제를 논의하는 대북·통일 정책을 추진하고 있다. 1971년 시작된 남북대화가 근 40년의 세월이 지나고 수 백 번 이상의 회담·접촉 등이 있었으나 분단 극복의 문제는 여전히 갈 길이 멀고 지난하다. 사실 한국이 경제적으로 성장하고 국내적으로 정치적 민주화의 요구가 분출되는 상당한 기간 동안, 한국의 외교안보정책은 북한으로부터의 군사적 위협을 억제하고 경제발전을 위한 외적인 환경을 유리하게

1) The World Bank, 『GDP per capita (current US \$)』 <<http://data.worldbank.org>>.

만드는 데 초점을 두었다고 해도 그렇게 지나친 말은 아닐 것이다. 국력이 성장하고 국제적 위상이 높아지기까지는 한국의 대북·통일정책도 크게 적극적이지 못했다. 어느 정도의 경제 능력을 갖추고 1980년대 후반 북방정책이 추진되면서 한국의 대북·통일정책도 소극적인 성격을 벗어나기 시작했다. 1990년을 전후하여 사회주의 진영이 쇠퇴하면서 한국은 적극적인 남북대화를 추진했고, 그 결과는 1992년 2월의 「남북기본합의서」로 나타났다. 그러나 동 합의서는 북한의 핵개발 전략으로 사실상 사문화되었다. 이후 남북교류협력을 강조한 대북정책이 2000년 6월과 2007년 10월 두 차례의 정상회담을 낳았으나, 그 효과는 북한의 핵실험으로 상쇄되고 말았다. 북한은 내외적으로 어려운 상황 속에서도 대남정책과 체제의 본질을 변경시키지 않았다. 더욱이 2010년 9월 28일에는 44년 만의 당대표자회를 개최하여 김일성-김정일로 이어진 부자 권력세습을 김일성-김정일-김정은의 3대에 걸친 권력세습을 공식화하였다. 그리고 3월 26일 천안함 사건을 도발한 북한은 세습체제를 공고히 하기 위해 11월 23일 연평도 포격사건을 자행하였다.

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 한국의 경제제도약과 국제적 역할의 확대 등을 통하여 국제적 위상을 더욱 높이고 북핵 문제의 해결을 추진하여 남북관계를 정상화하고자 하는 외교안보의 비전을 내세웠다. 경제발전과 민주주의의 성과 위에서 한국을 선진국가로 도약시키려는 도전은 역사발전의 측면에서 매우 자연스러운 것이다. 건국 → 산업화 → 민주화로 이어지는 대한민국의 발전과정은 바로 21세기의 도전과제로 선진국으로의 진입을 상징하게 한 것이다. 따라서 이명박 정부는 국가비전으로서 ‘선진화를 통한 세계 일류국가’를 선정하였다. 그리고 외교안보 비전으로서 ‘성숙한 세계국가’(Global Korea)를 내세웠다.

우리는 국가 및 민족의 발전 차원에서, 그리고 국제사회의 평화와 공동번영에 공헌하는 선진국으로의 도약 차원에서 국가발전 전략의 비전을 가져야 한다. 이러한 비전을 실현하고자 한다면, 한반도가 대륙세력과 해양세력의 접점에서 계속하여 대결의 상태에 머물러 있어서는 안 될 것이다. 우리는 민족의 화해와 평화 통일을 통해 한반도 문제를 해결할 뿐 아니라 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 인류의 공동 발전에 이바지하려는 의지를 갖고 통일문제를 진취적으로 풀어나가야 한다. 통일문제를 푸는 기본은 외교안보

에 있다. 즉 외교·안보·통일정책이 종합적이고 유기적으로 추진되어야 하는 것이다. 2009년 명목 국민총생산 규모가 세계 13위에 위치하고, 올림픽이나 세계 수준의 경기에서 우수한 성적을 거두었다고 자랑만할 것이 아니라 그에 상응하는 국제적 기여와 국가발전 전략을 가져야 한다. 한국의 경제발전과 민주주의의 정착에도 불구하고 2008년 이후 OECD 30개국을 포함한 세계 주요 40개국을 대상으로 조사한 ‘국가선진화지수’(National Advancement Index)를 보면, 2008년 33위, 2009년 32위, 2010년 31위 등으로 중하위권에 머무르고 있으며, 특히 홍콩·싱가포르·타이완 등 아시아의 다른 신흥공업국가(NICs)보다 낮은 것으로 평가되었다.²⁾ 이는 한국이 중진국 내지는 중견 국가의 위상을 넘어서 역동적인 국력을 기반으로 국제사회에서 주요 행위자로서 역할을 수행하고 선진국으로 진입하기 위해서는 그러한 목표를 달성할 수 있는 국가발전 전략이 필요함을 의미한다.

본 연구는 이러한 문제의식을 배경으로 국가발전 전략을 구체화하고 정책 대안을 개발하기 위한 국내외 환경을 평가하고 기본적인 전략과 구체적인 실천방안을 제시하기 위한 데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 본 연구는 제1·2장에서 21세기 첫 10년이 지나는 현 시점에서의 국제정세를 세계적 차원, 동북아시아 차원, 한반도 차원으로 나누어 거시적으로 조망·분석하고, 이명박 정부의 외교안보 비전을 제시하고 분석한다. 제3장에서 5장까지는 한국 정부의 외교안보통일정책의 추진 환경을 외교정책, 안보정책, 대북·통일정책으로 나누어 각 장에서 보다 구체적으로 다룬다. 제3장에서는 우리 정부의 외교정책 추진환경을 분석하고 이명박 정부의 외교정책 목표와 기조에 대한 분석 위에서 다차원 실용외교의 과제를 제시한다.

제4장에서는 안보정책 추진환경을 분석하고, 안보정책의 목표와 기조를 간략히 검토한 후 보완되어야 할 안보 역량에 대해 논의한다. 제5장에서는 대북·통일정책의 추진환경을 보다 자세히 다루고, 정책 목표와 기조를 분석한 후 통일방안의 보완 필요성에 대해 논의할 것이다. 마지막으로 제6장에서는 본 협동연구의 총괄적인 결론으로서 외교·안보·통일 전략을 제시하고

2) 한반도선진화재단, 『대한민국 선진화 어디까지 왔나: 통일과 선진화 국민의식 조사 및 2010 국가선진화지수 발표·심포지엄』(창립 4주년 기념 심포지엄 자료집, 2010년 9월 16일), p. 36.

그 실천 방안을 단기(2011~12년 이명박정부 시기), 중기(2013~17년 차기 정부 시기) 및 장기(2018년 이후) 차원에서 제시할 것이다.

본 연구는 협동연구의 일환으로서 타 세부 연구들과 연계하여 이루어지는 것이다. 따라서 본 연구서와 타 세부 연구서들을 유기적으로 참고하면 향후 한국의 외교·안보·통일 비전의 추진 환경과 전략, 그리고 세부 정책 대안들에 대하여 유익한 정책적 지식을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 장

21세기 국제정세와 이명박 정부의 외교안보 비전

이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안



제2장

21세기 국제정세와 이명박 정부의 외교안보 비전

1. 21세기 국제정세의 특징

가. 세계적 차원

1990년을 전후하여 세계적 차원에서의 냉전구조가 해체된 이후 상당기간 동안 미국은 유일초강대국으로 남아 있었다. 세계질서는 전통적인 국제 행위자인 국가 간의 질서 형성으로부터 비정부기구(NGO), 테러집단 등 비전통적인 행위자들의 역할이 커지는 추세를 보였다. 또한 유럽연합(EU)의 세력이 확산되고, 중국의 지속적인 고속 경제성장과 미국 주도의 세계질서에 대한 국제적 비판 여론 증대 등이 나타나면서 냉전 해체 이후의 미국의 국제질서 주도권이 도전을 받는 양상도 나타났다.

그러나 국제질서는 냉전시대와 같은 구조적 정형(定型)을 갖지 못한 채 통합과 분열, 협력과 경쟁의 원리가 상호작용하면서 부유(浮遊)하는 상태를 보이고 있다. 자유주의적 시각에서 보면, 시장경제의 전 세계적 확산과 정치적 민주화의 진전, 국가 간 경제적 상호의존의 심화, 시민사회의 성장, 정치적 화해와 경제·사회적 교류·협력 증대 등의 특징을 나타내고 있다. 이에 반해 현실주의적 시각에서 보면, 냉전체제의 종식은 국가 간 갈등 역사의 한 국면으로 국제적 갈등 및 경쟁의 종언이나 새로운 협력시대의 시작이 아니었다. 오히려 냉전 구조 아래서 잠재되어있던 인종·종교·민족주의 등으로부터 비롯된 갈등의 폭발적 분출과 국제테러리즘의 증대, 마약, 인권 침해, 국제조직범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 증대되는 현상을 보였다.

이에 따라서 탈냉전 시대에도 여전히 현실주의적 국가이익이 강대국의 외교정책에서 핵심적인 요인으로 작용하고 있다. 자유화의 표상인 세계무역기구(WTO) 체제는 부국(富國)과 빈국(貧國) 간의 격차와 한 국가 내에서의 빈부격차를 오히려 증대시키고 있다. 시장경제의 확산과 민주화의 진전이 국가 간 신뢰관계를 증진시키는 요인이 되기도 하지만, 국가 간 경제력과 과학기술

분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁은 더욱 심화되었다.

이러한 상황에서 새로운 밀레니엄이 시작된 이후 첫 10년 동안 국제정세는 빠른 변화를 보여 왔다. 한때 미국은 팍스아메리카나(Pax-Americana)를 넘어서 탈냉전시대에 새로운 형태의 제국(empire)으로 등장하는 것처럼 보이기도 하였다.³⁾ 그러나 이미 1990년대 중반 미국의 안보전략가들은 2015년에 이르면 세계질서는 미국을 위시하여 적게는 2~3개, 많게는 5~6개의 강대국들에 의해 주도될 것이라고 예측하였으며, 미국의 우위(supremacy)에 도전할 1~2개의 강대국으로는 중국, 인도 등을 지적하였다.⁴⁾ 또 미국에서 2001년 9.11 테러가 발생하자 세계질서를 주도하는 미국의 리더십에 대한 비판과 반성의 움직임도 활발히 전개되었다.⁵⁾ 그리고 부시(George W. Bush) 대통령의 테러와의 전쟁은 오히려 미국의 상대적 힘을 약화시키는 결과를 초래하였다. 21세기의 첫 10년의 국제정세는 다음과 같은 특징으로 요약할 수 있다.

첫째, 과학의 발전 측면에서 보면 현재의 세계는 우주충돌(deep impact)을 실험하고, 동물 복제를 넘어서 인간 복제(human cloning)의 가능성까지도 넘보며, 정보화 현상이 도처에 펼쳐져 있는 유비쿼터스(ubiquitous)의 시대이다. 정보화의 급격한 팽창이 인간관계를 즉자적인 작용-반작용의 관계로 만들면서 동시에 정치와 국제질서의 흐름에 파편적인 영향을 미치는 현상이 나타나고 있기도 하다. 전자 거버넌스(governance)의 등장이 과학발전의 수준처럼 정치와 국제질서를 체계화시키고 있지도 않다.

둘째, 경제적으로 지구화, 자유무역의 확산 등이 이루어지면서 자본주의의 세계화가 빠르게 진전되었다. 동시에 금융위기 같은 금융자본주의의 부정적인 영향도 나타나고 있다. 이러한 현상은 경제의 상호의존을 더 증대시키면서도 무역자유화의 흐름에 대한 반세계화의 도전과 경제블록화의 심화가 분쟁요인으로 작용할 가능성도 늘어나고 있다. EU, NAFTA, 중화경제권, 동아시아

3) William E. Odom and Robert Dujarric, 『America's Inadvertent Empire』 (New Haven: Yale University Press, 2004), pp. 36~63.

4) Patrick M. Cronin (ed.), 『2015: Power and Progress』 (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996), p. 3.

5) 미국이 새로운 시대에 맞는 리더십을 필요로 한다고 문제를 제기한 중요 저작의 예를 들면 다음과 같다. Charles A. Kuchan, 『The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century』 (New York: Alfred A. Knopf, 2002); Joseph S. Nye Jr., 『The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone』 (New York: Oxford University Press, 2002).

아경제권, 남미경제권 등 경제의 블럭화 경향은 무역 분규와 에너지 자원에 대한 분쟁을 촉발시킬 수도 있다. 그리고 미국, 중국, 일본, EU, 브라질·러시아·인도·중국(BRICs) 등 영토·인구·자원 부국 간의 에너지 및 원자재 시장을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있으며, 미국 달러화의 약세 지속, 중국 위안화의 실질적인 고정환율제 유지도 무역 분쟁을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국은 30년 이상의 고도성장을 지속하면서도 인위적인 위안화 환율 조정으로 국제사회의 비판을 받고 있으며 2010년에 들어서는 이른바 ‘환율 전쟁’의 핵심 대상이 되었다.

셋째, 핵확산방지가 여전히 국제안보의 핵심 과제이지만, 동시에 지구의 환경 악화는 기후변화를 새로운 국제적 협력과 갈등의 사안으로 만들었으며, 클린에너지, 안정적인 식량 공급, 마약·인신매매 문제 등 국가 경계를 넘어서는 초국가적이고 비전통적인 사안들이 국제적인 해결 과제로 떠올랐다. 핵확산 방지 문제는 미국의 오바마(Barack Obama) 대통령이 ‘핵 없는 세계’를 그의 세계전략 비전으로 제시한 이후 2010년 5월 워싱턴에서 첫 번째의 핵안보정상회의가 개최되는 등 국제레짐의 강화현상이 나타나고 있으나 북한·이란 등이 여전히 확산 위험국가로서 도전하고 있다. 또 세계적 의제로 떠오른 기후변화 문제에 대한 대처는 당면한 긴급 현안으로서 세계 모든 나라의 협력적 문제 해결이 요구되지만, 경제발전의 문제와 연관을 가지고 있으며 따라서 선진국과 개발도상국, 그리고 저개발국 간의 갈등 문제로도 작용하고 있다.

넷째, 국제적 갈등과 테러의 지속이다. 냉전 시대의 ‘통제된 평화’가 사라진 후 각종의 분쟁이 발생하고 있다. 세계 여러 지역에서 민족주의적·분리주의적 세력의 활동에 따른 정치적 불안, 인종·종족·종교간 갈등이 지속되고 있으며, 크고 작은 규모의 테러도 멈추지 않고 있다. 이라크와 아프가니스탄에서의 테러와의 전쟁과 전후 질서 복구, 이스라엘·팔레스타인 간 갈등 해결 등 중동지역의 평화정착 문제는 여전히 세계정치·경제 질서에 영향을 미치는 핵심 사안이 되고 있다. 중동 정세의 불안은 석유 가격의 불안정을 초래하는 한 요인이다.

다섯째, 한국의 입장에서 보면, 이란과 북한의 핵개발 문제가 여전히 국제 문제의 중심에 있다. 이란 핵문제와 북핵 문제는 미국의 반테러·비(반)확산 정책의 우선 사안으로 다루어지고 있다. 이란 핵문제는 2004년 12월 이란 정부의

전면 핵동결조치에 따라 핵, 기술·경제협력, 안보문제 등 3개 분야의 실무그룹 협상이 진행되었으나, 핵개발정책이 지속됨에 따라서 2010년 6월 9일 유엔 안보리에서 네 번째의 결의안(결의 1929호)이 통과되었고 미국은 7월 1일 한층 강화된 이란제재법(The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010)을 발효시키고, 즉각적인 시행에 들어갔다.

북핵문제는 2005년 9월 4차 6자회담에서 북한의 핵무기 및 현존하는 핵 프로그램 포기, 미·북 간 평화적 공존 및 쌍무적 정책에 따른 관계정상화 조치 추진 등 6개항 합의를 도출(9.19 공동성명)하기도 했으나, 북한의 2차례 핵실험 등으로 '9.19 공동성명'은 사실상 파기되어 버렸다. 유엔 안보리의 대북결의 1718호와 1874호 등에 의한 국제사회의 대북제재와 함께 한국, 미국, 일본, EU, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 개별 국가 차원의 제재가 진행되고 있다. 2010년 3월 26일 북한의 천안함 폭침 사건 이후 대북제재의 강도가 높아졌으나, 이란에 대한 제재 문제와 함께 특히 중국·러시아의 미온적인 태도가 북핵 문제의 해결과 관련 국제적인 외교 사안으로 부상되어 있다.

여섯째, 미국의 상대적 약화와 중국의 급격한 부상, 그리고 EU의 외교적 영향력 확대, 중·러 간 전략적 협력 증대⁶⁾, BRICs의 성장 등으로 미국의 세계질서 주도력이 도전을 받는 가운데 국제질서를 끌어가는 행위자들의 수가 늘어나고 있으며, 이러한 현상은 다자주의의 역할을 부상시키고 있다. 세계적 수준에서 보면 미국은 사활적 영향권으로 간주되는 중·남미지역에서도 크고 작은 도전을 받고 있으며, 크기, 인구, GNP 총합 등에서 확장된 EU는 NATO의 틀을 벗어나 대외정책의 독자성을 강화하고 있으며, 이에 따라 NATO를 통한 미국의 영향력은 상대적으로 축소되는 현상을 보이고 있다. 미국은 중국을 세계 주요 2개국(G2)으로 대접하면서 동시에 핵 협력이 증명하듯이 인도와의 관계를 강화함으로써 아시아 지역의 전략적 균형을 유지하려는 정책도 추진하고 있다.

요약하면, 21세기 국제질서는 미국의 상대적 힘이 약화되면서 한 개의 초강대국 중심의 질서가 아닌 여러 개의 강국이 존재하는 다자적 현상을

6) 중국과 러시아는 미국의 세계질서에 대한 주도적 영향력을 견제하기 위해 정치·경제·군사 분야에서의 협력을 강화하면서 2005년 중반 이후 대규모 합동군사훈련도 실시하고 있다.

보이고 있으며, 또 국제적인 의제도 전통적인 안보문제 이외에 새로운 의제들이 등장해 있다. 물론 중국이 부상하고 미국의 지위가 약화되고 있음에도 불구하고 미국의 ‘패권’은 앞으로도 수십 년 동안 지속될 것이라는 판단도 있다.⁷⁾ 그러나 냉전시대처럼 정형화된 구조로 설명하기는 어려우며 여전히 불확실하고 유동적인 성향을 나타내고 있다. 또 과학의 발전이 인류에게 긍정적인 혜택을 가져오고 있지는 않으며 과거에 생각할 수 없었던 다양한 요인의 발생으로 예측이 어려운 복잡체계(Complex System)의 시대이다. 복잡체계의 세계는 모든 사물이 비선형적으로 움직여서 정형화가 불가능하기 때문에 미래에 대한 정확한 예측이 어려우며, 따라서 항상 새로운 길을 스스로 개척해나가는 창조적 사고력이 더욱 요구되는 시대이다.

나. 동북아시아 차원

21세기의 동북아시아는 세계적 차원에서처럼 냉전시기와는 구별되지만, 그 질서를 규정하는 새로운 구조 틀이나 규범이 형성된 상태는 아니다. 사실 동북아시아에서 미국·중국·일본·러시아 등 한반도 주변4국은 상대적 위상의 변동은 있지만 여전히 강대국으로서, 그리고 한국은 신장된 정치·경제능력을 기반으로 유력한 중견국가로서 시대적 변화에 부응하는 질서 창출을 위해 상호 관계를 진전시켜오고 있다. 오직 북한만이 냉전시대의 골레로부터 제대로 벗어나지 못하고 있다.

경제력, 군사력, 정보력, 과학기술력, 인구학적 요인 등은 이 지역의 정세를 판단하는 주요 배경변수이다. 동북아시아는 한·중·일 3국만으로 이미 2004년을 기준으로 세계총생산(GDP)의 21.5%를 차지하여 미국 21.3%, 유럽연합 21%를 앞섰다. 동북아시아는 역동적인 경제활동을 유지하고 있으며, 한·중·일 3국의 경제발전추세가 지속되면 2020년에는 그 비중이 30%에 이를 것으로 전망되었다. 중국은 시장구매력을 기준으로 이미 미국에 이어 세계 2위의 경제대국으로 평가되며, 명목 GDP 규모로서도 2010년 2/4분기에 일본을 근소하게 앞선 것으로 평가되었다.⁸⁾ 러시아 극동지역도 경제협력·통상, 지리적 위치,

7) 존 아이켄베리(John Ikenberry) 미국 프린스턴대학교 교수 인터뷰, 『조선일보』, 2010년 8월 14~15일.

에너지 자원개발, 파이프라인 연결 프로젝트 등 동북아시아의 한 부분으로 간주된다. 또 동북아시아에서는 역내 교역·상호투자 증가, 노동력 이동 등 경제협력뿐 아니라 중국·일본에서의 한류(韓流) 열기, 한국에서의 중국 열기 같은 문화적 상호 침투가 활발하게 진행되고 있다.

한편, 9.11 테러 사태 이후 이 지역에서의 미국의 역할은 다음과 같은 변화를 보였다.⁸⁾ 첫째, 미국의 동아시아에서의 전략적 입지가 예측하지 못했던 방향으로 변화하였다. 구체적으로 경제적·지정학적 측면에서 중국이 부상한 반면, 일본의 경제적 역동성은 현저하게 감소하였고 이에 따라 미국에 대한 일본의 전략적 가치는 감소하는 추세를 보였다. 둘째, 한국은 경제적 급성장, 민주화의 진전, 세대교체 등으로 보다 단호하고 독자적인 외교정책을 추진하게 되었다. 셋째, 대만은 국제적으로 점점 주변으로 밀려나고 중국 경제에 점차 편입되면서 양안 간의 평화적 화해가 점점 긴밀해지는 추세를 보였다.

아시아지역 밖에서의 변화 또한 미국의 역할에 영향을 주었다. 테러와의 전쟁 수행이 평화와 안정에 대한 미국의 전통적 우려보다 더 중요해졌다. 미국의 안보 전략에서 우선순위의 변화와 미국의 전쟁수행능력, 해외주둔 미군기지 수요의 재고 등으로 아시아 및 여타 지역에서의 오랜 동맹관계에 대한 미국의 공약의 활력에 대해 의문이 제기되었다. 아시아에서의 이러한 변화 때문에 미국은 1990년대의 전략을 재검토하지 않을 수 없게 되었다. 종래에는 동아시아의 안정과 변영이 기본 ‘축과 살(hub and spokes)’ 즉, 미국과 역내 주요국 간의 양자관계 및 미·중·일 간의 3자 관계에 달려있다는 생각에 기초하였으나, 미국은 동아시아에서의 독특한 균형강대국으로서의 역할에서 한 발짝 물러서기 시작했으며, 그 대신 중국과의 관계를 더욱 강화하기 시작했다. 마·중 간 전략적 차이에도 불구하고 지금까지 상상할 수 없었던 새로운 관계가 전개되고 있으며, 역내 국가들 또한 중요한 역할을 담당하게 되었다.

이러한 구조적 변화 속에서 동북아시아의 정세의 특징을 몇 가지로 요약해 본다. 첫째, 과거사, 영토(특히 에너지 관련) 문제 등을 둘러싼 ‘민족주의’ 성향 분출 등 갈등요인이 등장해 있으나, 한반도 주변4국의 공통 이해는 자국

8) 『연합뉴스』, 2010년 8월 16일

9) Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “Adjusting to the New Asia” *Foreign Affairs*, (July/August 2003), pp. 119~131.

의 경제·안보 전략적 이익 유지·확보에 지역질서의 불안정 요인이 영향을 주지 말아야 한다는 것이다. 이러한 점에서 북핵 문제는 동북아시아 국가들 모두가 이해를 갖는 사안이며, 북한 미사일문제도 북핵 문제와 연계되는 사안이다.

둘째, 한반도 주변 4강인 미·중·일·러 간에는 냉전시대에 형성되었던 미·일 대 중·러의 구도가 완전히 사라졌다고 볼 수도 없으나, 동시에 새로운 형태의 대립적 구도가 고착된 것도 아니다. 정치·안보, 경제·통상, 에너지 등 각 영역의 이해에 따라서 협력 또는 견제 관계를 형성하고 있다. 정치·안보 차원에서 중·러 간 전략적 협력 강화(양자 합동군사훈련 실시, SCO 등)가 진행되었고, 미·일 간에는 일본에 2009년 민주당 정권 등장 이후 동맹 간 갈등이 발생하기도 하였으나 미·일 안보동맹의 근간이 변하고 있지는 않다.

셋째, 미국과 중국이 세계적인 문제를 다루는 주요 2개국(G2)으로 떠올랐으며, 이러한 점에서 동북아시아의 질서를 결정하는 데에서도 핵심적인 요소가 되고 있다. 경제적 측면에서 미국과 중국은 ‘차이아메리카(Chiamerica)’라는 용어가 보여주는 것처럼 관계가 심화되고 있다.¹⁰⁾ 미·중 관계는 동아시아지역의 현안은 물론 지구적(global) 차원의 현안을 협의하고 또 협력이 가능한 관계로 변화해 왔다.¹¹⁾ 또한 미·중은 2005년 고위급 전략대화를 출범시켰으며, 양자 간 정치·안보적 갈등에도 불구하고 서로의 중요성에 대한 충분한 이해관계를 가지고 있다. 미·중 간 전략대화는 국무(외교)장관, 재무(상무)장관이 참여하는 2+2의 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue)로 발전하였다.

그러나 동시에 미국과 중국은 상호 협력관계의 발전을 필요로 하면서, 상대방의 ‘패권적’ 주도력에 대해서도 견제하는 양상을 보이고 있다. 미국은 중국이 과거의 소련 같은 ‘패권국’으로 부상하는 것을 견제하고 있으며, 중국은 미국의 ‘패권국’ 역할 지속이 자국의 ‘패권국’ 부상 및 하나의 중국 장기 지속에 도전 요인으로 간주하고 있다. 중국이 세계 2위로 부상한 경제력을 배경으로 그 영향력을 높이려는 공세적인 굴기(崛起)외교를 강화하고 있는 반면 미국만큼 전략적 관용(strategic tolerance)을 보여주지 못함으로써 미국을 대체하는

10) 미국 하버드대 역사학자 Niall Ferguson과 독일 베를린자유대 경제학자 Moritz Schularick가 미국과 중국의 경제적 상호의존을 상징적으로 나타내기 위해 2007년에 만든 조어(造語)로서, 그들은 전 세계 육지면적의 13%, 세계 인구의 1/4, 세계 국내총생산(GDP)의 1/3을 차지하는 미·중의 경제적 상호의존관계(중국의 저축과 미국의 과소비)가 놀라운 부를 창출했다고 주장하였다. 그러나 이러한 상호의존관계가 2008-2009 세계 금융위기를 초래하였다고 평가되기도 한다.

11) David Shambaugh, 『China and the U.S.: A Marriage of Convenience』 Brookings Institution, (January 6, 2009.)

‘신뢰 있는 초강대국’으로 등장할 가능성은 크지 않은 것으로 전망된다.¹²⁾ 미·중 간에는 위안화 문제 등 통상 문제를 둘러싼 갈등이 여전히 존재하고 상호 견제와 경쟁의 대상으로 인식되기도 하지만 협력의 필요성이 크다. 상대적인 국력 쇠퇴를 경험하고 있는 미국은 국제질서의 주도국의 위신을 회복하고 안정된 국제적 평화와 공동 번영의 질서를 구축하기 위해서도 중국을 G2 국가로 대접하면서 책임과 부담의 부담을 부과할 필요가 있다. 특히 중국의 입장에서는 ‘진정한’ 강대국으로 등장하기 위해서도 미국과의 협력관계 발전이 더 중요하다.¹³⁾

넷째, 상대적으로 오랜 기간의 경제적 침체를 겪고 있는 일본은 미국과의 동맹을 바탕으로 정치·군사적 및 국제적 역할의 확대를 모색해왔으나 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 상대적으로 중국은 급속히 팽창하고 있는 경제력을 배경으로 굴기외교(崛起外交)를 본격화하면서 최근에는 ‘패권 추구’의 성향을 나타내고 있다. 이에 따라 중국과 일본 간의 역내 영향력 경쟁의 우위 관계가 변하는 양상이 나타나고 있으며, 양국의 역학관계 변화는 지역 질서의 또 다른 중요 영향 요인이 될 것으로 보인다.

에너지 확보를 위한 해저자원의 중요성 부각에 따라 센카쿠열도(중국명 댜오위다오, 釣魚島) 등 동중국해 해역에서 해상권 장악을 위한 중·일 간 경쟁은 지속되고 있다. 2010년 9월 일본과 중국 사이에 센카쿠 열도 문제를 둘러싸고 충돌이 발생했다. 이 과정에서 양국 국민 간 갈등이 고조되었으나 정부 차원에서는 갈등이 일정 수준에서 봉합되었다. 중·일 양국은 갈등의 심화가 서로에게 도움이 되지 않음을 인식하고 실리적 관계 발전을 유지하고자 하지만, 이 문제는 여전히 양국 간의 잠재적인 갈등으로 남아 있다. 일·중 간 갈등과정에서 미국은 분명하게 동맹국 일본의 입장에 섰으며, 2010년 11월 미·일 간 대규모 합동 해상 훈련이 계획되었다.

다섯째, 동북아지역에서의 핵심적인 갈등 요인은 북핵 문제를 포함한 북한 문제에 대한 각국의 입장 차이이다. 노무현 정부 아래서 한국과 미국은 갈등

12) Amy Chua, 『Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance – And Why They Fail』 (New York: Doubleday, 2007), pp. 288~289.

13) CIA 국가정보위원회, 「2020보고서」(2005)는 2020년에 세계경제가 80% 성장하고, 1인당 수입이 50% 증가할 것으로 예측하였다. 특히 중국과 인도가 세계강국으로 부상하고, 브라질·인도네시아의 국력이 유럽 국가들을 추월하며 러시아가 다시 강국으로 진입할 것으로 예상하였다. 반면 일본은 중국에 대항하거나 또는 편승하는 정책 중 택일해야 하는 상황이 도래할 것으로 예측했다.

을 보였다. 일본과의 관계도 꺾끄러웠다. 이명박 정부 출범 이후 한국은 한·미 동맹관계의 회복 및 강화를 정책의 최우선 순위로 설정했으며, 일본과의 관계 발전도 중요 외교정책 사안이 되었다. 그러나 한국의 대미관계 강화는 역으로 중국의 우려와 견제를 초래하였다. 북한의 천안함 폭침 사건 이후의 중국의 대한국 및 대미국 관계에서 나타난 일련의 행태가 증명해주고 있다.

여섯째, 동북아시아 역내 국가들은 북한으로부터 발생할 수 있는 역내 불안정 요인의 방지를 위해 북한 체제의 안정적 관리를 선호하고 있으며, 따라서 북핵 문제 해결을 위해 북한을 설득·압박하면서도 북한에 대한 지원도 하고 있다. 그러나 북한에 대한 압력과 지지의 정책적 선택은 한편으로는 한국, 미국 및 일본, 다른 한편으로는 중국과 러시아가 연대적 입장을 보이는 양상으로 나타나기도 한다.

일곱째, 북한은 미국과의 관계 개선을 통한 체제 유지 전략을 추진하면서도 핵을 매개로 미국과 대립하는 정책을 버리지 않고 있다. 2002년 10월 제2차 핵 위기 발생 이후 '9.19 공동선언' 등으로 합의의 틀을 만들기도 했으나 북한은 핵무기 개발 전략을 포기하지 않았다. 2009년 1월 미국의 오바마(Barack Obama) 행정부 등장 이후 북한은 공세적 외교를 공세적 외교를 전개하면서 2009년 5월의 제2차 핵실험을 단행하였다. 이후 북한은 핵보유국으로서 행동하는 전략을 추진해오고 있다.

다. 한반도 차원

동서독과 남북예멘 등 다른 분단국들은 이미 1990년대에 통일 국가를 달성하고 특히 독일은 2010년 통일 20주년을 맞으면서 세계의 4대 경제대국으로 부상하였다. 그러나 한반도는 여전히 분단의 상태가 지속되고 있으며 북한으로부터 비롯되는 안보 불안이 해소되지도 않고 있다. 북핵 문제는 1990년대 초부터 시작되어 2000년대의 첫 10년 동안에도 한반도와 동북아시아의 평화와 안정, 그리고 국제 비확산체제를 위협하는 요소로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 남북관계는 국제환경의 영향을 받으면서 2000년대에 들어서서는 점점 더 남북관계 차원에서 독자적으로 작동하는 경향이 강하게 나타나기도 하였다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부 아래서 이러한 성향이 점차

두드러졌다. 또 두 정부는 한·미동맹관계를 한국의 안보를 지키는 핵심 축으로 인식하기는 하였으나 특히 노무현 정부는 한·미 관계를 과거로부터의 부정적인 유산으로 인식하고 그에 입각한 동맹의 재조정을 추진함으로써 한·미 갈등을 유발하였다.

김대중 정부와 노무현 정부의 교류·협력의 외형적 성장을 위주로 하는 대북정책의 추진으로 2002년 10월 이후의 미·북 간 갈등이 남북관계에 크게 영향을 미치지 않았다. ‘햇볕정책’과 이를 계승한 ‘평화번영정책’이 추진되는 기간 동안 한국 정부의 적극적인 대북접근 정책과 북한 당국의 단기적인 경제실적 확보 정책이 상당한 이해관계를 찾았기 때문이다. 2000년대의 상당 기간 동안 적어도 2007년 말까지 한국은 북한에게 있어서 외부자원 동원의 주요 원천이 되었다. 북한은 남북관계의 외형적 확대가 이루어지는 가운데 한국이 필요했던 군사적 긴장 완화와 신뢰구축에는 발전에 대한 진전에는 관심을 보이지 않았다. ‘햇볕정책’과 ‘평화번영정책’은 남북교류·협력의 증대가 북한의 변화를 초래할 것이라고 상정했으나 북한의 본질적인 변화는 이루어지지 않았다. 또 북한의 핵개발 전략에 대한 안이한 판단은 핵실험의 상황에 이르러서도 크게 변하지 않았다.

이러한 상황에서 한국 사회에서 대북정책에 대한 점검의 필요성이 대두되었다. 두 차례의 정상회담이 북한의 본질적인 변화를 초래하지 못했다는 비판이 제기되었다. 북한이 남북합의를 위반하고 자의적으로 남북관계의 중단과 재개를 반복해도 크게 문제를 삼지 못했다. 교류·협력의 외적인 증대가 남북관계의 변화로 인식되었던 것이다. 그러나 이러한 남북관계는 북한의 일방적인 행동이나 조치에 의해서 언제든지 무너질 수밖에 없는 매우 취약한 기반 위에 서 있는 것이었다. 더욱이 1994년 10월 21일 제네바합의나 2005년 ‘9.19 공동성명’이 북한의 핵개발 야욕을 막지 못했다. 북한은 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일 각각 핵실험을 단행했으며, 이명박 정부에 들어서서는 6자회담을 거부하고 있으며 ‘핵보유국’으로서 미국과의 군축회담을 할 것을 주장하기 시작했다.

한편 김정일 시대의 북한 경영전략인 ‘선군정치’는 피폐한 경제를 살리기 위한 전체적 동원과 체제 단속의 수단이면서 동시에 핵무기개발, 장거리 미사일 개발 등 북한식 ‘공세적 전략’을 수행하기 위한 군사력 강화와 결부되었다. ‘선군정치’는 대외적으로는 미국과 맞서는 ‘반제자주정치’의 명분으로 설명되며, 대내

적으로는 '3대 혁명을 선두에서 이끌어주는 (북한식) 사회주의 정치'이자 김일성-김정일 유일지배체제 유지를 '결사옹위'하는 '총폭탄'이라고 설명된다.

북한의 대남정책이 이러한 논리에 지배받는 한, 경제·사회문화 분야의 제한된 교류·협력 발전을 넘어서는 남북관계의 근본적인 전환을 기대하기는 어렵다. 장기적으로 북한체제가 중국이나 다른 사회주의국가의 체제전환 양상을 따라간다고 하더라도, 남북관계의 변화는 역시 장기간의 문제로 남을 수밖에 없다. 같은 맥락에서 북한은 군사안보차원에서 속전속결전략이나 핵무기를 비롯한 대량살상무기 및 미사일과 같은 전략무기로 남한의 방어태세에 위협을 주는 군사태세를 지속적으로 유지할 것이다. 현재의 정치권력과 체제를 수호함으로써 기존 권력과 이익을 계속 향유할 수 있다고 북한 지도부와 핵심엘리트들이 판단하는 한 정치적·이데올로기적 차원에서는 물론 체제운영 차원에서의 '우리식 사회주의' 체제, 보다 본질적으로는 1인 지배 전체주의 독재체제의 변화를 기대하기는 매우 어렵다.

그러나 피폐한 경제상황 속에서 북한지도부와 당국이 군사모험노선을 고수하는 것은 오히려 북한체제의 붕괴를 가속화시킬 수 있는 요인이 될 수도 있다. 더욱이 북한은 이제 김일성-김정일 부자로 이어진 세습 장기 독재를 김정일-김정은 부자로 잇는, 즉 3대에 걸친 권력세습의 과정을 진행하고 있다. 북한에 이식된 스탈린식 사회주의체제를 현대판 봉건체제로 변질시킨 북한의 독재자는 이제 시대를 역행하는 체제를 뿌리내리려고 하는 것이다.

2. 이명박 정부의 외교안보 비전⁴⁾: 성숙한 세계국가⁵⁾

한반도 차원에서는 물론 동북아 및 세계적 차원에서 급격하게 변하고 있는 국제정세의 흐름 속에서 2008년 2월 5년 동안 국민들로부터 정책의 위임을 받은 이명박 정부가 출범하였다. 국내적인 차원에서 보면 이명박 정부의 등장은

14) 이명박 정부는 2009년 3월에 발간한 「이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가」 책자에서 '외교안보의 비전' 용어를 외교와 안보, 그리고 통일을 포함하는 것으로 사용하고 있다.

15) 시대정신, 국가비전, 행동규범, 국정목표, 5대 국정지표 등의 항목으로 구성된 이명박 정부의 국정철학의 기본 요소들에 대한 설명은 청와대 홈페이지 '국정과제' 항목, 그리고 제17대 대통령직 인수위원회의 '이명박 정부 국정과제 보고'(2008.2.5) 등을 참조하여 작성하였다. 그리고 이명박 정부의 외교·안보·통일에 대한 구상은 정부 출범 1년 후 청와대가 발간한 「성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략」(2009.3)으로 정리되었다.

그 이전 정부에서 나타난 경제적 실패와 남북관계를 둘러싼 갈등의 심화, 최고정책결정자의 리더십에 대한 실망 등 복합적인 요소의 반영이었다. 한국의 역사발전 관점에서 보면 정치사회적 다수세력의 소수세력의 정책 실패에 대한 반발의 결과로서 해석할 수 있다. 그러나 본질적으로 한국의 민주주의의 성숙화 과정이라고 볼 수 있다.

이명박 정부는 대한민국의 역사를 ‘발전의 역사’로 인식하고 발전과 통합을 시대정신으로 파악하였다. 대한민국의 역사 발전과정에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면들이 있으나, 이명박 정부는 대한민국의 현대사를 적극적이고 긍정적으로 해석하였다. 이명박 대통령은 7월 11일 18대 국회 개원 연설에서 대한민국의 지난 60년은 “5천년 한반도 역사로나, 18세기 이래 세계사로나, 가장 성공한 근대화 혁명이었다”는 건국 60주년 기념위원회의 규정을 인용하였다. 사실 대한민국은 60년이란 짧은 기간 동안에 세계 12~13위의 경제력을 가지며 동시에 자유민주주의를 성공적으로 정착시킨 나라이다. 제2차 세계 대전 이후 자본주의 시장경제와 자유민주주의의 역사적 발전 과정에서 비록 많은 곡절을 경험하였지만 이처럼 짧은 기간에 두 가지를 성공적으로 달성한 나라는 대한민국이 유일하다. 따라서 건국→산업화→민주화로 이어지는 대한민국의 발전과정은 자연스럽게 21세기의 도적적인 과정으로 선진국으로의 진입을 상정하게 되는 것이다. 따라서 이명박 정부는 국가비전으로서 ‘선진화를 통한 세계일류국가’를 선정하였다.

선진 일류국가의 국가비전은 지난 60년의 발전과정에 토대를 두고 있으나 단순한 연장선에 있는 것이 아니라 21세기의 국제정세를 배경으로 앞으로 다가올 미래를 대한민국이 한반도 차원을 넘어서는 세계 속의 국제 국가로서 역할을 할 수 있도록 질적으로 도약하는 문명국가를 만들자는 인식으로 해석된다. 이명박 정부는 이를 “인간 중심의 보편적 가치 확산 등 문명사적 전환기의 복합적 도전에 능동적으로 대응하는 자세가 요구된다”고 설명하고 있다. 동시에 그러한 도전적 과제를 튼튼하게 밀받침할 수 있도록 당대의 국민적 요구를 ‘경제 살리기와 국민통합에 대한 요구’로 파악하고, 구체적인 과정으로 新성장동력 발굴, 민생경제 회복, 지역적 이념적 분열의 극복을 들고 있다.

대한민국의 장기 국가비전으로 선정된 ‘선진화를 통한 세계일류국가’의 내용은 “경제의 선진화, 삶의 질의 현대화, 국제규범의 능동적 수용과 창출

등을 통해 세계에서 인정받는 고품격 국가(를) 지향한다”는 것이다. 비전 달성을 위한 행동규범으로는 ‘창조적 실용주의’가 제시되었다. 그리고 창조적 실용주의는 ‘실질적인 성과 증시, 현실적인 적합성, 새로운 목표와 방법의 창안, 체계적인 문제 인식과 해결’을 구성요소로 한다.

이러한 국가비전과 행동규범을 가지고 이명박 정부는 임기 5년 동안의 국정목표로서 ‘신발전체제 구축’을 제시하고, ‘섬기는 정부’, ‘활기찬 시장경제’, ‘능동적 복지’, ‘인재대국’, ‘성숙한 세계국가’를 5대 국정지표로 내걸었다. 앞의 4개 국정지표가 국내적 차원에 초점을 맞췄다면, ‘성숙한 세계국가’(Global Korea)는 대외적 차원에 초점을 맞춘 것으로서, 즉 외교안보의 비전으로 제시된 것이다.

‘성숙한 세계국가’는 선진국으로 진입하고 그에 상응하는 역할을 수행하기 위한 기반을 구축하는 국정지표이다. 이명박 정부의 ‘성숙한 세계국가’는 대한민국이 2차 대전 이후 독립한 국가 중에서 또 6.25전쟁이란 동족상잔의 비극 위에서도 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 유일한 국가라는 자부심을 배경으로 하고 있다. 그동안 대한민국이 “나라의 기틀을 세우고 앞으로 나아가는데 매진해 왔다” 면, 이제는 “품격을 갖춘 나라, 선진 대한민국으로 거듭나야 한다” 라는 것이 성숙한 세계국가의 미래비전에 담긴 지향점이다. 다시 말해 “성숙한 세계국가 대한민국은 범세계 차원에서 지구촌 공통 관심사에 관해 적극 협력하고 처방을 내리는 나라”로서 “더 넓은 시야, 보다 능동적인 자세로 국제사회와 교류하고 이를 통해 세계의 평화와 발전에 적극적으로 기여하는 세계국가를 지향한다”는 것이다.¹⁶⁾

성숙한 세계국가로 나아가기 위한 국가역량을 갖추기 위한 국가의 모습으로서는 ‘강하면서도 부드러운 나라’ 즉 연성강국(Soft Strong Power)을 제시하였다. 성숙한 세계국가가 지향하는 핵심가치로서는 정의와 평화, 공동번영, 세계주의(global mind)를 설정하였다.¹⁷⁾ 정의와 평화는 “폐쇄적 민족주의, 인기 영합주의에 의한 대외정책은 한시적이고 불안정한 평화를” 가져오기 때문에 개방된 사고를 통해 국제사회와 교류하여 “한민족과 국제사회가 함께 이익을 누리고 공감하는 외교정책”으로 평화를 정착시킨다는 것이다.

16) 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 p. 12.

17) 위의 책, pp. 13~14.

공동번영은 국가 간 관계가 긴밀해지는 국제환경 속에서 국제사회와 공동발전
 전을 추구하는 것이 “타국으로부터의 적대적 정책을 예방하고 21세기의 새로
 운 국제협력 관계를 정착시킨다”는 것이다. 세계주의는 “국제문제의 해결에
 적극 기여함으로써 한국의 대외 이미지를 제고”하고 한국에게 도움이 되는
 “국제환경을 촉진시킬 수 있다”는 것이다.

그리고 성숙한 세계국가를 달성하기 위한 실천원칙으로서는 ‘창조적 실용
 주의’가 제시되었다. 창조적 실용주의란, ① 주변 환경에 대한 냉철하고 치밀한
 평가 아래, ② 실천 가능한 목표에 대한 구체적인 행동계획을 세워, ③ 투입한
 노력과 비용에 대한 최대의 성과를 거두는 행동 규범이라고 설명하고 있다.
 그리고 이의 효과를 극대화하기 위한 접근 방안으로 국민통합 도모, 실용적
 성과 중시, 국제적 협력이 제시되었다.¹⁸⁾

이명박 정부는 출범 직후 제시된 100대 국정과제에서 성숙한 세계국가와
 관련하여 ‘새로운 한반도 평화구조 창출’, ‘국익을 우선하면서 세계에 기여하는
 실용외교 전개’, ‘굳건한 선진안보체제 구축’, ‘품격 있고 존중받는 국가 건설’
 등 4개의 전략을 제시하고, 그 아래에 각각 5개의 과제를 마련하였다.¹⁹⁾ 이러한
 전략과 과제들은 특히 외교·안보 및 통일과 관련하여 상생·공영의 남북관계,
 협력네트워크 외교, 포괄적 실리외교, 미래지향적 선진안보체제 등 4개의 전략
 목표와 그 아래에 각각 4개씩의 중점과제로 재정리되었다(<표 2-1 참조>).²⁰⁾

한편 대북정책의 비전으로서는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 선거과정에서 대
 북정책의 핵심 기치로 내세웠다.²¹⁾ 이러한 정책 구상은 정부가 출범하면서
 비판에 직면하기도 하였으나, 보다 체계적으로 정리되었다. 이명박 정부는
 대북정책의 비전으로서, 상생과 공영의 남북관계 발전을 통해 남북 간 평화·
 경제·행복공동체를 형성하고 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하겠다는
 것을 설정하였다. 그 기본 철학은 남북관계가 “더 생산적으로 발전해야” 하
 며, 남북관계는 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로” 풀어가야 하며, “남북
 한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것”이 되어야 한다는 것이

18) 위의 책, pp. 14~15.

19) 대한민국 정부, 『이명박 정부 100대 국정과제』(2008), pp. 81~98.

20) 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』(2009.3), p. 11 도표 참조.

21) 위의 책 통일부, 『2008년 통일업무 보고』(2008.3.26); 민주평화통일자문회의, 『상생과 공영의 대북정책』(서울: 민주평화통일자문회의, 2009.3) 등을 참조하여 작성하였다.

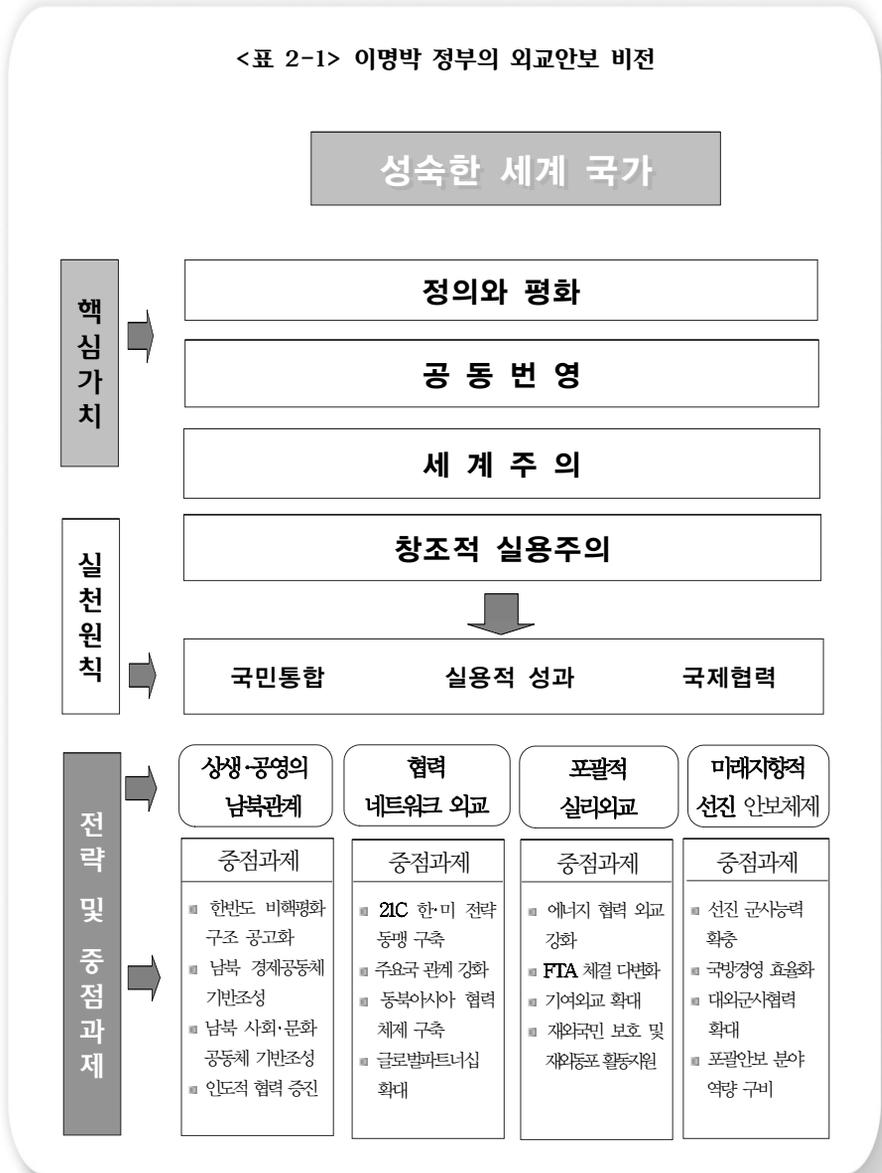
다. ‘상생과 공영의 남북관계 발전’을 위한 정책은 1980년대 말 이후 역대 한국정부가 견지되어 온 화해협력의 기초에 입각해 있다는 것이며, 이러한 연속성 위에서도 그동안의 남북관계에 대한 비판과 반성을 토대로 진정성 있고 내실 있는 남북관계의 구축을 위한 정책 추진의 필요성이 제기되었다.

첫째, 평화공동체의 형성은 한반도의 비핵화를 이룩하고, 남북 간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 실현, 즉 새로운 평화구조를 창출하겠다는 약속이다. 둘째, 경제공동체의 형성은 북한의 발전과 국제사회의 참여를 지원하고 남북한 모두에게 이익이 되는 상생의 남북경제협력을 추구하겠다는 약속이다. 셋째, 행복공동체의 실현은 국군포로 및 납북자, 이산가족 문제 등 남북한 간 인도적 문제를 해결하고, 남북한 주민의 삶의 질을 향상시켜 남북 7천만 모두의 행복을 추구하겠다는 약속이다. 세 개의 공동체 실현을 통한 민족문제의 해결은 2010년 8월 15일 평화공동체, 경제공동체, 그리고 민족공동체의 ‘3대 공동체 통일구상’으로 제시되었다.²²⁾

이러한 통일비전은 ‘성숙한 세계국가’ 비전의 한반도 차원 구상이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 외교안보통일 비전의 실천은 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 북한 핵문제만 하더라도 20년 정도의 세월이 흘렀지만 여전히 해결되어야 할 어려운 문제로 남아 있으며, 경제공동체를 만드는 것도 북한 경제가 개혁·개방의 길로 들어서야 한다.

22) 제66주년 광복절 대통령 경축사, 2010.8.15

<표 2-1> 이명박 정부의 외교안보 비전



출처: 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』(2009.3), p. 11.

3. 외교안보통일 분야의 전략 목표²³⁾

이명박 정부의 외교안보통일 분야 전략목표는 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 상생·공영의 남북관계 구축, 협력 네트워크 외교 확대, 포괄적 실리외교 지향, 미래지향적 선진안보체제 구축이다.

첫째, 외교안보통일 분야의 첫 번째 전략 목표는 ‘상생과 공영의 남북관계’로 설정되었다. 이 목표는 자유민주주의에 기반을 둔 평화통일의 초석을 다지고자 하는 것이다. 기본 인식은 남북관계가 평화와 통일을 향해 보다 내실화되어야 한다는 것이다. 또 북한은 협력의 동반자이면서 동시에 군사적 대치를 하고 있는 상대방이라는 양면성을 가지고 있음을 인식하고 있다. 북한에 식량은 2000년부터 매년 40여만 톤, 비료는 1999년부터 매년 30여만 톤씩 지원했으나 남북관계는 질적 발전을 하지 못했다는 반성으로부터 쌍방 지향적인 남북 관계를 만들고자 하는 의도를 담고 있다. 사실 남북관계는 진정성에 입각한 대화와 협력에 의해 발전되어야 한다. 남북한이 상호 도움을 주는 상생·공영의 관계를 만들기 위해서는 남북 간의 진정성 있는 대화와 협력이 이루어져야 하는 것이다.

1990년대 초부터 북핵 문제는 남북관계를 사실상 지배해왔다고 해도 과언은 아니다. 북한의 핵개발은 한반도의 안보를 위협하고 국제비확산체제에 대한 심각한 장애물로 작용하고 있다. 핵무기 개발은 북한 주민을 위한 길이 아니며 북한이 사는 길도 아니다. 북한이 핵무기를 완전히 포기하는 것이 북한 스스로가 살고 한민족 전체를 위한 길이며, 이를 위해서는 북한 정권의 인식이 변해야 한다. 북한의 비핵화 실현과 개방화는 북한이 국제사회의 일원으로 참여하게 되는 획기적 계기가 될 것이다. 그리고 북한 인권문제는 더 이상 좌시되어서는 안 된다. 따라서 인도주의에 입각하여 북한 인권상황의 개선을 적극적으로 촉구할 것을 제시하고 있다. 이와 같은 대북정책은 한마디로 ‘원칙 있는 포용정책’을 의미한다.

둘째, 이명박 정부 외교안보통일 비전의 두 번째 전략 목표는 협력 네트워크 외교의 확대이다. 협력 네트워크의 확대는 한국의 높아진 국력을 배경으로

23) 대한민국 정부, 『이명박 정부 100대 국정과제』(2008); 인수위원회, 『국정과제 - 외교통일안보』(2008); 외교 통상부·국방부, 『통일부의 2008년, 2009년 및 2010년 각 년도 업무보고』 등을 참조하여 작성하였다.

특히 21세기의 복합적이고 불확실한 국제환경 속에서 한국의 국가이익을 극대화하고 국제사회에 보다 적극적인 기여자로서 공헌하겠다는 인식을 배경으로 하고 있다. 이를 위해서는 세련된 대외전략을 통해 다양한 외교적 사안에 대하여 시너지 효과를 창출하는 것이 필요하다는 것이다.

이러한 전략 목표 아래, 한·미 동맹의 강화를 축으로 하면서, 한반도와 동아시아의 평화·번영을 추동하기 위하여 한반도 주변 4강과의 협력관계를 보다 확충해 나간다는 과제를 제시하였다. 사실 북핵 문제를 포함하여 한반도의 평화와 안정, 그리고 번영을 추진하기 위해서는 국제환경의 안정과 주변국의 우리 정책에 대한 지지 확보가 뒷받침되어야 한다. 한국이 경제적 역동성에서 세계 3위로 평가되고, ‘최고의 나라’ 조사에서 15위로 평가되어²⁴⁾ 그만큼 국제적 위상이 높아졌음을 반영하고 있으나, 한반도의 주변 4국은 여전히 강대국들이다. 또 그들은 한반도의 현상 변경을 의미하는 통일에 직접적인 이해관계를 가지고 있다.

한편 한국은 아시아지역 차원을 넘어서 대량살상무기, 기후변화, 테러 등 지구적 의제에 대한 해결책을 강구하는 데에 적극적으로 협력하고 기여해야 할 것이다. 지원을 받는 나라에서 지원을 하는 나라로 성장한 경험을 제3세계의 국가들에 전파하고 지원하는 데에도 적극적인 역할을 해야 한다.

셋째, 이명박 정부 외교안보통일 비전의 세 번째 전략 목표는 포괄적 실리 외교의 지향이다. 한국의 외교정책은 결국 국가이익을 최대한 증진시키면서 국제사회에 기여함으로써 한반도 차원에서는 물론 지구적 차원에서 인간의 삶의 질 향상에 기여하는 것이다. 이러한 목표를 이행해 나가기 위해서는 우리의 이익을 도모하면서도 국제사회의 평화와 복지에 기여하는 협력외교가 요구된다. 즉 국익 증진을 위한 실용외교는 “국제사회의 보편적 가치와 덕목에 부합할 때” 그 효과가 최대화될 수 있다는 인식을 배경으로 하고 있다.

넷째, 이명박 정부 외교안보통일 비전의 네 번째 전략 목표는 미래지향적 선진 안보체제 구축이다. 한국의 방위역량은 한반도와 동아시아의 전략 환경 변화와 다양한 안보 위협을 고려한 최적의 대비태세를 갖출 수 있도록 구비되어야 한다. 당명하게는 북한의 핵위협을 포함한 적대적 위협을 억제하는 충분

24) 뉴스위크 조사, 『중앙일보』, 2010년 8월 17일.

한 자주 국방력의 신장을 도모하면서 지역의 평화와 안보, 나아가 세계의 평화와 안보에 기여할 수 있는 역량을 갖추는 것이다. 이러한 역량은 단지 병력 규모, 장비의 현대화, 새로운 군사 기술의 도입과 같은 경성능력(hard power)뿐 아니라 적정 방위력을 가지고도 외부로부터의 위협을 억제할 수 있는 안보협력관계의 구축, 전략·전술 체계의 발전, 21세기 형 군의 사기 형성 등 연성능력(soft power)을 포함하는 것이다.

따라서 기존의 ‘국방개혁 2020’을 미래안보상황과 전쟁양상 변화에 능동적으로 대비할 수 있는 21세기 선진 정예 강군을 건설하기 위한 방향으로 보완·발전시킴으로써 전반적인 방위능력을 신장시키고 국방운영의 효율성을 높이는 장기적 개혁 프로그램 등을 마련할 필요가 있다. 또한 한반도의 평화를 실질적으로 정착시키기 위해서는 동맹 및 우방국은 물론 이웃 국가들과의 긴밀한 협력체제가 구축되어야 한다. 그리고 한반도와 동북아시아를 넘어선 국제적인 안보 사안에 대해서도 적극적으로 기여할 수 있는 국제협력의 방위체제 및 안보협력 체제를 갖추어야 할 것이다.

상기와 같은 이명박 정부의 외교안보통일 분야 4가지 전략목표를 달성하는데 있어서 우리에게 주어진 환경과 과제들을 분야별로 고찰·분석하면 다음과 같다.

제3장

외교정책 추진환경과 과제

이 표는 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안



제3장

외교정책 추진환경과 과제

1. 세계적 차원

가. 세계 안보환경 및 위협요인의 변화

21세기 국제사회의 전쟁과 평화의 패러다임은 크게 변화하였다. 냉전체제 붕괴 20여 년 지난 지금 미국 유일 헤게모니가 해체되는 시기를 맞았다. 21세기 세계사는 미국과 중국의 두 강대국을 중심으로 전개될 것이다. 미·중 관계는 전통적인 세력전이(power-transition)이론에서 제기하는 갈등의 측면보다는 ‘협력과 경쟁’의 형태로 나타나게 된다. 미·중 관계는 사상·이념적 대결구도, 군사·안보적 차원에서 제로섬 관계, 비타협적인 정치적 대립 등으로 점철되었던 냉전시대의 미·소 관계와는 다르다. 미국과 중국은 시장경제와 자유무역을 중시하며 에너지, 기후, 생태환경, 테러리즘, 인간안보 등의 인류 공통의 과제에 공동 노력을 기울일 것이다. 그러나 이와 달리 국방·안보 부문에서는 국가 중심적 논리 위에서 경쟁적 갈등의 측면이 부각될 수밖에 없다.

최근 국제정세는 전통적인 국가 간 전쟁 발발의 가능성이 크게 줄어든 상황 속에서 다양한 형태의 위기와 갈등 양상이 증폭되고 있는 모습이다. 한반도와 동아시아, 그리고 세계를 둘러싼 안보위협도 한층 복잡해졌다. 중국의 급속한 부상과 함께 유럽연합(EU), 러시아, 인도 등 지역적 헤게모니 국가들이 대두하면서 미국 중심의 헤게모니 체제와는 달리 국제정세가 한층 복잡하게 전개되고 있다. 이러한 변화 과정 속에서 세계 안보환경과 위협요인의 변화에 대한 이해와 합리적 인식이 필요하다고 하겠다.²⁵⁾ 첫째, 안보위협의 다양화를 지적할 수 있다. 즉, 국가 간 교류 증대와 과학기술의 발달로 인하여 국제협력을 통한 평화와 복지 증대에 대한 기대가 커졌지만, 한편으로

25) 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략, 『성숙한 세계국가 - Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea』 pp. 3~5.

는 초국가적 범죄, 대량파괴무기(WMD)의 확산, 환경과 경제를 둘러싼 갈등과 분쟁 등 다양한 형태의 위협이 발생할 가능성 또한 커지고 있다.

둘째, 국익과 가치의 동시 추구 경향이 나타나고 있다. 국제안보의 주안점을 개개인의 안녕과 복지에 두는 인간안보(human security)의 영역이 한층 중요시되고 있다. 이를테면 테러리즘, 국제난민, 기후변화, 질병 등 복합중층적인 포괄안보위협(comprehensive security threats)에 대한 체계적이고도 일관된 국제사회의 대응이 요망되는 실정이다. 즉, 위협의 주체는 국가 뿐 아닌 다양한 비국가 행위자들(non-state actors)로부터 비롯될 수 있지만 위협에 대한 예방과 대처는 국가 지도자들 간의 책임있는 협력에 의해 이루어질 수밖에 없는 현실이다.

셋째, 세계경제의 불확실성도 안보위협 요인이 아닐 수 없다. 중국을 비롯하여 인도, 러시아, 브라질 그리고 아세안(ASEAN) 등 신흥 시장 국가들이 부상하는 가운데 세계경제질서의 다원화에 따른 국제정치적 역학관계의 변화가 예상된다. 더욱이 세계 에너지시장은 2000년대 이후 고유가, 산유국의 정정(政情)불안, 중국·인도 등 신흥개도국의 급속한 경제성장에 따른 수요 급증 등으로 불안정성이 심화되고 있다. 이러한 가운데 자원 보유국들은 자원의 무기화 경향을 보여 경제 문제가 안보환경의 주요한 변수가 되고 있다.

이러한 안보환경의 변화 속에서 국가 영향력 기반의 다변화를 맞이하였다. 대표적인 국력 요소로 인식되어 온 군사력과 경제력은 여전히 국가 영향력의 핵심기반으로 기능하고 있다. 이러한 물리력은 국가가 힘을 동원함에 있어서 주된 수단이며 힘은 사용여부에 관계없이 영향력 그 자체로서 국제관계를 주도하는 원동력이 된다. 그와 함께 지혜로운 국가전략과 정책 판단력이 중요하다. 급변하는 세계질서를 앞서 판단하고 선제적으로 대응하는 치밀한 국가 전략이 국가의 운명을 좌우하는 바, 전략적 판단에 근거하여 국가정책과 현안의 우선순위를 정하고 주어진 영향력을 적재적소에 활용하는 슬기로운 전략이 절실한 시대이다.

나. 미국의 쇠퇴와 중국의 부상

팍스아메리카 시대는 변화를 맞이하고 있다. 미국은 130년 이상 세계 최대

경제대국의 위상을 유지해왔다. 그러나 미국의 ‘롱 런’ 시대는 새로운 도전에 직면하고 있다. 미국은 이제 20세기의 미국이 아니다. ‘9·11 테러’와 그에 이은 아프간·이라크 침공 등으로 인한 과도한 국력 소모로 점점 퇴조하는 모습을 보이기 시작했다. 어느 면에서 미국은 헤게모니의 지속을 논의하기보다는 미국과 세계에 보다 덜 충격적이면서 차별하며 점진적인 후퇴, 즉 ‘우아한 퇴조(a way to descend gracefully)’를 모색하는 것이 바람직할 수 있다.²⁶⁾ 현재의 국제질서를 미국의 쇠락이라는 측면보다 다른 모든 나라들, 즉 ‘나머지의 부상(the rise of the rest)’으로 이해하면서 워싱턴이 이러한 새로운 국제조류에 적절한 대응과 적응을 할 수 있으리라는 기대도 있다.²⁷⁾ 그러나 미국의 미래에 대해 비관적이거나 유보적인 견해 모두 미국의 상대적 퇴조에는 공감하고 있다. 그럼에도 미국은 여전히 아시아·태평양 지역과 동북아시아 지역에 지속적으로 개입할 것이며 누구도 도전불가능한 군사력을 유지할 것이다.

미국은 자본주의와 자유민주주의 체제로 통합된 세계체제 속에서 20년 가까이 ‘단극적(unipolar)’ 패권국가로 군림해왔다. 그 이전 시기 제2차 세계대전 후 부터 20세기 후반까지 미국은 소련과 더불어 ‘양극적(bipolar)’ 국제질서를 구축했다. 그러나 지금은 미국과 중국을 중심으로 유럽연합(EU), 일본, 러시아, 인도 등 ‘다극적(multi-polar)’ 세계질서가 형성되고 있는 중이다. 이처럼 미국 중심적 세계관의 퇴조 속에서 지난 20여 년 동안 미국은 구태의 연한 지정학적 세계전략 비전에 사로잡혀 있었다는 지적도 있다.

세계질서의 변화 속에서 중국은 2020년 경 미국을 제치고 세계 최고의 경제대국으로 부상할 것이라는 전망이 일반적이다. 중국 경제는 세계경제의 어려움에도 불구하고 연 9% 성장을 지속하고 있다. 여기에서 세계경제 성장률에서 중국의 기여비율이 30%를 상회하고²⁸⁾ 특히, 동아시아 지역의 경우 50%를 상회하고 있는 상황에서 중국의 국력신장세가 멈출 것이라는 가정은 설득력이 약하다. 특히, 세계은행의 통계는 2008년 중국의 GDP가 3조 9천억 달러(미국 14조 2천억 달러, 일본 4조 9천억 달러, 독일 3조 7천억 달러, 한국

26) I. Wallerstein, 『The Eagle Has Crashed Landed』 *Foreign Policy* (July–August 2002).

27) F. Zakaria, 『The Post-American World』 (2008).

28) World Bank, 『World Development Indicators 2006: World Development Report』 (2007).

9천 3백억 달러)에 이르러 경제규모 면에서 세계 3위를 차지했다고 밝혔다. 구매력지수(PPP)로 평가된 중국 GDP는 7조 9천억 달러(미국 14조 2천억 달러, 일본 4조 4천억 달러, 독일 2조 9천억 달러, 한국 1조 4천억 달러)를 기록했다. 중국이 연 8%의 경제성장률을 지속하고 미국이 연 2% 경제성장에만 머문다면 2018년 중국은 미국을 추월하여 세계 최강의 경제대국으로 우뚝 서게 된다.²⁹⁾

대공황 이후 초유의 금융위기로 미국 경제는 커다란 현재 어려움을 겪고 있다. 미국 발 금융위기 발생으로 중국이 미국을 추월할 시기가 점점 빨라질 것으로 예측되고 있다. 특히, 구매력지수(PPP)로 평가된 GDP 규모 측면에서는 훨씬 빠른 시기 내에 미·중 양국의 경제규모가 역전될 가능성이 있다. 중국이 미국의 국력을 추월하게 되면 동아시아에서 미국의 주도권을 인정하지 않으려 할 것이며, 중국 주도의 동아시아 국제질서 창설을 주도해 나가고자 할 것이다. 미국은 한 세기 이상 인류 문명을 선도해온 국가로서 ‘환영받은 제국’이었다면, 중국은 인류 사회에서 아직 ‘환영받지 못하는 제국’의 이미지가 강한 신중화주의 패권추구 국가로 부각되고 있다.

다. 국제질서: 군사적 단극 및 경제적 다극질서

군사력 차원에서 미국에게 도전할 국가는 당분간 나타나지 않을 것이다. 그러나 국제정치경제 질서의 재편 측면에서 21세기의 초입 단계인 현재, 미국 중심의 단일 패권구조가 변화되고 있는 현실을 부인하기 어렵다. 즉, 미국, 중국, EU가 상호 견제하면서 라틴아메리카, 과거의 소비에트 블록, 중동, 그리고 아시아 지역 국가들, 이른바 ‘제2세계’ 국가들을 서로 경쟁적으로 끌어들이는 새로운 지정학적 게임이 전개되고 있다. ‘제2세계’의 미래가 이들 세 중심세력과 어떻게 관련을 맺느냐에 달려 있다면, 세 주도세력의 미래도 ‘제2세계’를 어떻게 관리하느냐에 달려 있다. 이러한 국제질서의 재편구도 속에서 미국은 경제적 쇠퇴와 국제적 영향력의 퇴조로 미래가 매우 불확실한 상황이다.³⁰⁾

이러한 국제질서 속에서 이른바 ‘G-2’로 불리는 미·중 관계가 주목받고

29) 『매일경제』, 2009년 7월 26일.

30) P. Khana, 『The Second World: Empires and Influence in the New Global Order』 (2008).

있다. 미국 중심의 군사적 단극 체제 하에서, 경제적 측면에서는 미국과 중국의 ‘대등한 관계’가 형성되고 있다. 2009년 7월과 2010년 5월 ‘미·중 전략 경제대화’ 이후 “세계 최대의 채권국과 채무국과의 만남”이 정례화될 전망이다. 중국은 “미국 정부가 미국에 투자된 중국 자산의 안전을 적극적으로 보호해주기를 바란다”는 입장이었다. 이에 오바마 대통령은 “중국에서는 미국이 중국의 야망을 견제하려 든다는 여론이 일부 존재하고, 미국에서 역시 중국의 부상을 경계해야 한다는 의견이 있다. 나는 이에 대해 다른 견해를 갖고 있다. ‘산중의 지름길을 계속 다니면 길이 만들어지지만, 얼마동안 다니지 않으면 풀이 우거져 막힌다’고 하여 미·중 협력을 강조하였다.³¹⁾ 요컨대 군사안보적 측면에서 미국의 단극적 위상은 일정기간 유지될 것이나, 경제적 측면에서 미국의 헤게모니 위축은 불가피하다.

장기적으로 볼 때, 경제규모의 상대적 축소 및 위상의 변화는 군사적 측면에서 미국의 우월적 위상을 위협할 수 있다. 이에 미국은 이미 다극체제로의 변화에 대응책을 모색하고 있다. 미국신안보센터(CNAS)는 2010년 초 군사적 차원에서 미국에 도전하는 다양한 국가 및 비국가 행위자들의 부상에 따른 다극체제로의 변화에 대비한 미국의 세계전략의 재설정 방향과 리더십 유지 전략을 제시하였다.³²⁾ 현재 미국은 과거 60여 년 동안 세계의 질서와 안보를 유지해왔던 유일패권국가로서의 위상과 역할의 한계를 인정하고 다극체제 아래서 미국의 역할과 리더십 형태의 재조정을 모색하고 있다. 국제질서의 새로운 변화 속에서 한국의 국가전략 수립 문제는 이제 ‘친미/반미’의 이분법적 인식을 넘어서야 한다. 한반도 통일추진을 위해서는 미국과의 미래 지향적 동맹관계를 확고히 하는 한편, 미국의 영향력이 점차 약화되는 상황에 대해서도 신중하게 대비해야 한다.

2. 동아시아 차원

한반도를 둘러싼 동북아의 지정학적 균형추가 흔들리고 있다. 현재 중국은

31) 山徑之蹊間介然用之而成路 爲間不用則茅塞之矣 『孟子-盡心』.

32) A. M. Denmark and J. Mulvenon eds., 『Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World, Center for a New American Security』 (January 2010).

이주 빠른 템포로 세계대국으로 부상 중이다. 중국의 부상으로 21세기 한반도는 또 다시 중화제국의 패권 아래로 떨어질지 모를 상황으로 치닫고 있다. 여기에도 북한은 국가존속의 한계 상황에 내몰려 전혀 미래에 대한 전망을 제시하지 못하고 있다. 수령체제 하에서는 북한이 적극적인 개혁·개방을 추진하여 정상국가로서 국제사회에 합류한다는 것은 기대하기 어렵다. 이런 가운데 북한은 우리에게 ‘위협스런 국가’로 상당기간 존속하거나, 그렇지 않으면 체제유지를 위해 스스로 친중정권을 창출하거나 실질적인 보호국으로서의 존립을 선택할 가능성도 높다. 동북아 국제정치의 역학관계가 변화된다면, 분단국가 한국은 미국·일본의 해양세력과 대륙세력 중국 사이에서 선택을 강요받는 상황에 직면할 수 있다. 이는 우리에게 결코 바람직하지 않은 시나리오다.

가. 미국: 대중 헤징(hedging) 전략

“문제는 중국이야. 이 바보야!(It’s China, stupid!)” 이는 지금 미국 조야의 세계 인식의 단면을 상징할 수 있는 말이다. 중국을 막아라! 중국은 억제되지 않으면 안 된다. 이러한 ‘대중억제론’은 지금 미국 전략가들 누구도 거부할 수 없는 집단적 강박관념(compulsive idea) 형태로 나타나고 있다. 전통적인 지정학의 문제 인식 위에서 14개 국가와 국경을 맞댄 상태에서 해양으로 진출해야 하는 중국의 지리적 특성을 강조하면서 대중 억제 논리를 전개하는 주장도 관심을 끈다.³³⁾ 이처럼 미국은 대중 억제전략의 한 형태인 ‘헤징’을 통한 대중 개입전략을 구사하고 있는 중이다. 이제 오바마 정부에 와서 미국은 중동에서 발을 빼면서 중국에 전력하려는 전략적 방향 전환을 모색하고 있다. 물론 중동 지역에서 명예로운 ‘출구’를 찾기란 쉽지 않지만 중국을 놓치면 미국의 미래는 불투명하다.

미국의 세계전략은 오바마 정부 출범과 함께 변화되기 시작했다. 오바마 정부는 미국의 세계전략의 목표와 대상을 수정하였다. 21세기 세계의 안보환경과 국제정치적 지형의 변화 속에서 ‘글로벌 리더십’의 목표와 역할을 재정의하는 한편, 중국이 급부상한 현실을 직시하면서 세계전략의 초점을

33) Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea,” *Foreign Affairs* (May/June 2010).

대중전략에 맞추고 있다. 미국의 유일 헤게모니 시대가 지났음을 인정하고 국제 정치의 다자 간 힘의 균형 위에서 움직이는 세계를 모색하고 있다. 우리는 아시아 전략을 다루는 미국의 전략 그룹을 주목할 필요가 있다. 여기에는 대략 네 부류가 있는데, ‘중국 우선론(China first)’, ‘양자동맹 중시론(bilateral alliances)’, ‘중국 위협론(China threat)’, 그리고 ‘초국가적 도전(transnational challenges)’을 중시하는 그룹 등이 있다. 미국은 이러한 네 그룹의 아시아 전략을 복합적으로 활용하면서, 특히 대중 봉쇄로 드러나 보이는 개입전략을 통해 아시아 지역에서 미국의 우위 전략을 추구하고 있다.³⁴⁾

한편 오바마 대통령의 선거 캠페인 당시 미국신안보센터(CNAS)는 아시아·태평양 전략으로 국제정치의 전통적 개념인 ‘세력균형(the balance of power)’을 뒤바꾼 ‘균형세력(the power of balance)’ 전략을 제시하여 관심을 끌었다. 세력균형론은 국제정치를 주로 국가 간 군사력에 기반한 ‘제로-섬’적인 경쟁 관계로 바라본다. 그런데 이와 달리 균형세력론은 국가가 국제 시스템 내의 다양한 행위자들 가운데 하나일 뿐이며 외교와 통상을 통해 상호 윈-윈 하는 세계를 중시한다고 역설한다. 따라서 미국은 역동적이고 통합적인 아시아·태평양 지역에서는 아시아 국가들이 국제 시스템과 세계화에 능동적으로 부응하도록 하기 위해서 ‘균형세력 전략’을 구사해야 한다고 제안했다.³⁵⁾ 그러나 그들의 ‘균형세력’이란 달리 말하면, 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 배합하면서 중국을 견제하는 한편 아시아·태평양지역에서 미국 주도의 조정력을 과시해야 한다는 말로 대중 개입전략과 같은 맥락이다.

미국은 아시아 지역에서 중국의 패권 확대를 지켜만 보고 있을 수는 없으며, 이 지역에 대한 영향력 유지에 골몰하고 있다. 미국은 북한 내부의 급변이나 남·북한의 군사적 충돌 등 한반도에 비상상황이 발생하면 중국이 군사력을 이용해 대응할 가능성을 염두에 두고 있는 것으로 밝혀졌다. 미 국방부가 2010년 8월 16일 의회에 제출한 「중국의 군사·안보력 평가」연례보고서는 중국의 전략적 우선순위를 평가하면서 중국의 지역적 우려(Regional Concerns) 중 하나로 ‘한반도 혼란(disruptions on the Korean Peninsula)’ 상황을 지

34) Kurt Campbell, "Concluding Observations," *China's March on the 21st Century* (Washington, D.C.: Aspen Institute, 2007), p.160.

35) Kurt M. Campbell, Nirav Patel, Vikram J. Singh, 『*The Power of Balance: America in Asia*』 (Center for a New American Security, June 2008), p. 5.

적하면서 중국의 군사적 대응 가능성을 거론했다.³⁶⁾

이 보고서는 북한, 난사(南沙·스프레틀리) 군도, 다오위다오(釣魚島·일본명 센카쿠 열도), 아프가니스탄, 파키스탄 등의 문제를 다루면서 “중국 지도자들은 역내 불안정이 중국 국경 너머로 번져 자국의 경제발전이나 정치 안정을 해치지 않기를 희망하고 있다”고 분석했다. 하지만 이 보고서는 중국의 해외 자원 접근·운송 기회를 위협하는 상황이나 한반도의 혼란으로 역내 안보상황이 바뀔 경우 중국이 군사적 전개(development)나 배치(deployment)를 바꿀 수 있다는 예상을 덧붙였다. 이는 한반도 내에서 벌어지는 혼란의 수준에 따라 중국 인민해방군이 북·중 국경지대 가까이 이동하거나 북한 지역 내에 진주시킬 수 있는 상황을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 이 같은 분석은 한반도 혼란상황 중 하나로 꼽히는 북한 사태 급변 시 인도적 지원, 치안유지, 핵무기 통제를 명분으로 한 중국의 군사적 개입을 예상케 한다.

나. 중국: 도광양회에서 대국굴기로

동아시아 지역에서 미·중 간 ‘힘의 균형’이 재편성되는 과정에서 한반도 주변의 긴장의 파도가 높아지고 있다. 중국은 2010년 7월의 한·미 연합훈련에 강경한 태도를 보이면서 매우 공세적인 언사를 구사하였다. 미국의 ‘아시아판 나토’ 구상 속에서 동아시아 지역에서의 미·중 패권 싸움은 앞길이 험난해 보인다.³⁷⁾ ‘아시아판 나토’의 개념은 인도의 한 학자가 7년 전 제기한 것으로 미국이 아시아 국가들과 최대한 안보차원에서 공조, 중국을 멀리하게 해 고립시키는 구상이다. 미국과 중국의 남중국해 제해권을 둘러싼 충돌에 이어 한국의 서해상에서 다시 고조된 군사갈등 국면이라 할 수 있다. 현재의 미·중 군사적 갈등 상황은 바다를 무대로 삼아 아시아의 패권을 둘러싸고 내연해온 미·중 간 각축이 한반도 안보위기를 계기로 표출되었다.

중국은 왜 서해에 이처럼 예민한 반응을 보이는가? 역사적으로 서해를 포함한 동중국해는 중국이라는 대륙세력과 미국이라는 해양세력이 대립각을 세웠던

36) Office of the Secretary of Defence, 『Annual Report to Congress Military and Security Developments Involving the People's Republic of China』 (2010), p. 16.

37) ‘월드 인사이드’ 『한국일보』, 2010년 8월 17일.

해역이다. 아편전쟁 이후 88차례 걸친 중국에 대한 해양세력의 공세는 이 해역을 통해 이뤄졌다. 중국이 한미연합훈련에 민감해 하는 것은 그 만큼 이 해역이 중국의 동북아 주도권이 걸린 전략적 이해의 핵심 요충이기 때문이다. 결국 미중 갈등은 동북아의 기본 세력구도인 중국의 확장세와 미국의 방어벽이 대치함으로써 전략적 긴장감을 고조시키고 있다. 중국은 서해상의 한미연합 훈련에 수차례 반대 표시를 했는데도 불구하고 미국이 서해 훈련에 항모 파견을 결정하자 내심 당황하고 있다. 이미 거듭 강경대응을 공언해온 중국은 오히려 대응전략 수립에 탄력을 잃고 있는 분위기이나, 다른 한편 중국 지도부는 미 항모의 서해 진입 시 대응에 심사숙고를 거듭하고 있다. 이런 상황에서 중국 지도층은 들끓는 국내 여론과 미국의 추가 움직임 등을 고려해 대응 수위를 결정할 것으로 보인다.

그렇다면 과연 미국은 아시아판 나토' 구상을 현실화할 것인가? 미국은 최근 베트남과 연합해상훈련을 실시하는 등 남중국해 영유권 분쟁에 대한 개입의사를 분명히 했고 필리핀과 대만, 싱가포르, 호주 등 주변국들을 끌어 안으며 세력연대 움직임을 가속화하고 있다. 중국은 “서로 이해관계가 다른 아시아 국가들은 미·중 어느 한쪽에 서기가 불가능할 것”이라며, “베트남이 지금은 미국 편에 섰지만 베트남이 계속 미국 편을 들 것이라고 생각하면 큰 오산”이라는 입장을 밝혔다.³⁸⁾ 그럼에도 2010년 9월 한반도 서해에서 한·미 연합훈련을 추진하기로 하여 미국은 아시아지역 세력구도에 미국의 컴백을 적극적으로 알리려는 의도를 보이고 있다. 남중국해 등을 둘러싼 미·중 간 패권 경쟁은 앞으로 더욱 험난해질 가능성이 있다. 중국은 세계 수퍼 파워인 미국과 정면으로 맞설 수 있다는 자신감을 과시하며 이 지역에서 적극적인 전략을 구상하고 있는 중이다. 이제 중국의 대외전략은 ‘조심하면서 재능을 감추고 때를 기다린다’는 도광양희(韜光養晦)의 시대가 끝났고, ‘기세가 등등하다’는 뜻의 ‘돌돌핀입(咄咄逼人)’의 시대로 전환했다고 할 수 있다.

21세기 세계 문제는 중국을 중심으로 전개된다. 중국의 부상은 두말할 나위 없이 급세기 최대의 드라마라 할 수 있다. 중국의 급속한 성장은 전 세계의 주목을 끈 지 이미 오래되었다. 그와 함께 최근 중국의 대외전략은

38) 『한주(環球)시보』, 2010년 8월 15일.

매우 도전적이고 적극적인 태도로 전환되고 있다. 경제성장 부문에서는 그야말로 육일승천(旭日昇天), 일취월장(日就月將)의 형세이다. 이를 반증하듯 중국은 2010년 8월에 이미 GDP 규모에서 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 우뚝 섰으며, 이에 대해 미국의 언론들은 매우 심각한 우려를 나타냈다.³⁹⁾ 이러한 상황 속에서 중국 외교가 매우 오만하고 거칠어졌다는 지적을 받게 되었으며, 천안함 사태에 대한 중국의 태도는 중국의 외교 패턴의 변화를 말해주었다.

1989년 9월 4일 덩샤오핑은 외교부 책임자들에게 “냉정히 관찰하고, 발판을 튼튼히 하며, 침착하게 대응하고, 재능을 감추고 숨어서 때를 기다리며, 세태에 영합하지 말고 우직한 채로 만족하고, 절대로 나서서는 안 된다(冷靜觀察 穩住陣脚 沈着應付 韜光養晦 善於守拙 絕不當頭)” 24자 잠언을 외교방침으로 제시하였다. 또한 그는 “할 일은 해야 한다.”는 ‘유소작위(有所作為)’ 4자를 첨부하였다. 그리하여 중국은 덩샤오핑 잠언을 대외관계의 전략적 지침으로 삼아 “냉정관찰, 은주진각, 침착응부, 도광양회, 유소작위”의 20자 전략방침을 세웠다. 그후 이것은 다시 ‘도광양회 유소작위’ 두 방침으로 압축되었고, 이 전략 방침이 백 년간 불변적인 방침임을 천명하였다.⁴⁰⁾ 덩소핑이 “절대 선두에 서서는 안 된다(絕不當頭 budangtou ‘not seeking to lead’). 이것은 근본 국가책략이다.”라고 밝힌 이래, “빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다”는 도광양회(韜光養晦, taoguang yanghui ‘hiding one’s capacity while biding one’s time’)는 장쩌민 시대의 대외전략의 초석이었다. 중국의 ‘도광양회, 유소작위, 부국강병’의 대외전략 추구는 마침내 ‘큰 나라로 우뚝선다’는 대국굴기(大國崛起)로까지 나갔고, 그에 따라 도광양회의 신중하고 조심스런 대외전략의 시대는 이미 지나갔다.

한때 금과옥조처럼 여겨졌던 덩샤오핑의 도광양회는 이제 세계 제2의 경제대국 중국의 야망에 걸맞지 않는 고립주의자들의 소극적인 변명에 지나지 않게 되었다. 중국 내 현실주의 국제정치학자들은 ‘화평굴기’에서 강조했던 ‘평화’조차도 수세적인 입장에서 강조된 레토릭에 불과하다고 하면서, ‘대국

39) Joshua E. Keating, “How Do We Know That China’s Economy Is Really Bigger Than Japan’s?” *Foreign Policy* (Aug. 16, 2010); Michael Pettis, “Is China Turning Japanese?” *Foreign Policy* (Aug. 19, 2010).

40) 紅色尖兵, “[原創] 韜光養晦 『方針—百年不動搖』”(2007).

굴기'야말로 중국의 피할 수 없는 역사적 경로라는 입장이다. 이른바 '거침없이 하이킥' 모션이다. 중국의 자신감을 반영하는 대국굴기는 2008년 9월 미국 월스트리트의 리먼 브러더스 사태로 시발된 미국 발 금융위기 이후 공공연히 말해지면서 특히 젊은 세대들에 의해 확산되고 있다.

후진타오(胡錦濤) 국가 주석 시대에 들어와 중국은 화평발전의 대외전략의 기본방침을 내세웠다. 후진타오 시대의 대표적인 대외전략가인 정비젠(鄭必堅)은 '화평굴기'(和平崛起 peaceful rise)를 주창하였다. 그는 2003년 1월 '보아오 포럼'에서 화평굴기론은 경제대국으로 부상한 중국에 대한 세계의 우려와 경계 분위기에 대해 중국 스스로 세계 전략적 의지라고 밝히면서 중국의 '평화적 부상'을 강조하였다. 그 후 정비젠은 미국의 <포린 어페어즈>에 화평굴기론을 기고하였는데, 이는 "중국의 강대국 지위를 위한 화평굴기"라는 논문 제목에서 나타났듯이 중국이 기존의 강대국으로부터 방해받지 않고 강대국으로 부상하는 길임을 밝혔다.⁴¹⁾ 그런데 미국의 대중 경계를 누그러뜨리려는 의도와는 달리 오히려 '굴기(rising)'는 "우뚝 솟는다"는 의미를 함축하면서 국가 간 권력변동을 수반하는 개념이라고 인식되어 대중 경각심을 높이는 결과를 초래하였다. 말하자면 중국은 굴기의 목적이 화평이며 굴기의 수단도 화평이고 굴기의 결과도 화평이라고 하였지만, 화평은 수단이고 굴기가 목표로 부각된 모습을 부정하기 어려웠다. 그러자 후진타오 주석과 원자바오 총리는 이를 '화평발전(peaceful development)'이라는 말로 바꾸었다.

후진타오 시대의 중국은 여기서 그치지 않는다. 중국은 도광양희로 부터 화평굴기를 거쳐, 최근 국제문제에 개입하여 적극적으로 국가전략을 추진한다는 '유소작위(有所作爲 yousuo zuowei gear with the world)'를 내세웠다. 유소작위 논리에 입각하여 "힘을 행사할 수 있는 상황에서는 행사한다"는 방침 아래, 필요하면 할 말(일)은 하는 적극적인 역할과 책임을 강조하고 나섰다. 이처럼 중국의 경제적 위상과 대국화는 대외전략의 핵심내용을 '화평굴기'로 내세웠던 후진타오 주석 초기에 비해 더욱 위협적인 상황으로 발전했다. 그와 함께 2006년 10월에는 대내적으로 '조화사회(和諧社會)' 건설과 함께 대외적으로는 "조화로운 세계를 건설하는 데 주도적으로 나선다"는 의미의 '조화세

41) Zheng Bijian, "China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status," *Foreign Affairs* (September/October 2005).

계(和諧世界 *harmonious world*)’를 내세워 실제로는 지금까지의 국제정치에서 미국 일방적 주도권에 대한 도전적인 논리를 제시했다. 이처럼 후진타오 시대관의 핵심은 ‘조화세계론’으로,⁴²⁾ 이는 이전의 화평굴기/발전(*peaceful rise/development*)의 레토릭에서 한 단계 진전된 논리로 중국이 신장된 국력에 맞게 국제사회에서 적극적으로 개입하겠다는 입장을 반영하고 있다. 조화세계론이 새로운 세계질서의 구축을 위한 적극적인 대미 전략의 이론적 배경이라면, 유소작위는 주변국과의 관계에서 적극적으로 관여하고 개입하여 소기의 목적을 이루고자 하는 노선으로 나타나고 있다.

다른 한편 미·중 간 북한 문제를 둘러싼 갈등이 동북아 지역의 미래를 불투명하게 한다. 미국은 북한 급변사태에 대한 대응계획을 비공개로 수립하면서, 중국의 군사적 개입 가능성도 염두에 둔 것으로 알려졌다. 미 국방부는 이 보고서에서 중국의 역내 우려 사항을 분석하면서 중국은 2020년까지 경제 발전에 우호적인 환경을 유지하기 위해 외부의 긴장상황을 관리하는데 초점을 두고 있지만, 중국 지도자들의 통제 범위를 벗어나 “중국이 평화적 노선에서 이탈하는 일이 있을 수 있다”고 진단했다. 미국의 싱크탱크인 헤리티지 재단은 2010년 4월 발간한 「북한의 권력이양 시 미국에 미치는 의미」라는 제목의 보고서에서 “미국 관료들은 북한에서 급변 사태가 발생할 때 핵무기를 통제하기 위해 북한에 진주한 중국군과 미군의 충돌 혹은 중국군과 한국군이 충돌하는 상황을 최악의 시나리오로 상정하고 있다”고 주장했다. 문제는 이들의 세력싸움에 한반도가 피해자가 될 수 있다는 점에서 크게 우려되지 않을 수 없다.⁴³⁾

3. 한국의 외교정책 목표와 기초

가. 외교정책 목표

2008년 2월 이명박 정부가 출범한 직후 우리 외교통상부는 성숙한 세계국가’

42) Yongnian ZhengSow Keal Tok, Briefing Series – Issues 26 ‘*Harmonious Society*’ and ‘*Harmonious World: China’s Policy Discourse Under Hu JinTao*’, The University of Nottingham, China Policy Institute, October 2007, <<http://www.chinapolicyinstitute.org>>.

43) “中 해군력 팽 위험·美·日서 우려 목소리”, 『조선일보』 2010년 8월 18일.

라는 국정지표를 달성하기 위한 외교정책 목표로 ① 안보를 튼튼히 하는 외교, ② 경제를 살리는 외교, ③ 세계에 기여하고 신뢰받는 외교를 설정하였다.

첫째, ‘안보를 튼튼히 하는 외교’와 관련, 우리 외교통상부는 한·미 관계의 창조적 발전, 북핵 폐기의 우선적 해결, 비핵·개방·3000 구상 추진, 동북아 신협력체제 구축, 동아시아 전략적 파트너십 구축 등을 통해 한·미 관계 복원과 미래 동맹 정립을 하고 북핵문제 해결과정을 촉진하며 동아시아 전략적 협력을 강화하고자 하였다. 한·미 관계 복원과 미래 동맹관계 정립을 위해 외교통상부는 이명박 대통령의 방미와 부시 미국 대통령의 방한, 우리 외교장관의 방미와 차관급 전략대화 등의 외교를 추진하여 한·미 동맹의 강화·발전, 동맹 재조정 과정의 원만한 이행, 한·미 FTA 조기비준 촉진, 미국 비자면제 프로그램 가입 등의 성과를 도출하려는 계획을 수립하였다. 북핵문제 해결과정 촉진을 위해 우리 외교통상부는 불능화 및 완전하고 정확한 신고의 우선 이행 확보, 북측의 신고이행 후 신고내용 검증 및 핵폐기 협상 개시, 핵폐기 과정의 실질적 진전시 비핵·개방·3000 구상 이행준비 착수 등의 계획을 수립하였다. 또한 동아시아 전략적 협력 강화를 위해서는 정상 서틀외교와 외교장관 방문 및 외교차관 전략대화 등을 통한 한·일 관계 개선, 한·중 관계 격상, 한·러 협력 관계 발전을 모색하는 한편, 한·미·일 3자협의 가동, 한·중·일 3국협력 강화, ASEAN 등 전략적 제후국가와의 협력을 계획하였다.

둘째, ‘경제를 살리는 외교’와 관련, 우리 외교통상부는 에너지·자원 외교 강화 차원에서 성과 지향적 에너지·자원 외교를 추진하고 FTA 체결 다변화 추진 차원에서 성장동력 창출형 FTA를 추진키로 하였다. 성과 지향적 에너지·자원 외교를 위해 외교통상부는 에너지협력벨트 구축, 에너지·자원외교 인프라 강화와 외연 확대, 저탄소경제 기반 조성을 위한 기후변화 대책 등을 모색키로 하였다. 또한 성장동력 창출형 FTA 추진을 위해 미·일·중·EU 등 거대 경제권과의 FTA 네트워크를 구축하고 자원부국·신흥경제권으로 FTA를 다변화하며 Global FTA Network를 조기 구축키로 하였다.

셋째, ‘세계에 기여하고 신뢰받는 외교’와 관련, 우리 외교통상부는 기여외교를 위한 대외개발원조(ODA)를 확대하고 문화외교를 강화하기로 하였다. 또한 재외국민 보호 및 재외동포 활동 지원을 위한 영사서비스를 확충하고, 외교부 인력충원 및 해외공관 인력 조정을 통해 외교역량을 강화하기로 하였다.⁴⁴⁾

2008년 9월 세계경제위기의 여파로 우리나라 외교통상부는 2009년 외교정책

목표를 경제살리기와 성숙한 세계국가 구현에 두고 이를 실현하기 위한 8대 핵심 외교과제를 제시하였다. 경제살리기 외교 강화, 한·미 전략동맹의 심화·발전, 북한 핵문제의 실질적 진전을 3대 우선추진 과제로, 주변국과의 전략적 협력관계 강화, 글로벌 네트워크 구축, 신성장동력 창출을 위한 외교적 지원, 국제사회내 역할과 위상 제고, 대국민 생활공감 서비스 향상을 5대 지속추진 과제로 설정하였다.⁴⁵⁾ 그리고 청와대는 2009년 3월 우리 정부의 외교안보 비전과 전략을 체계화한 「이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가」를 발간하였다. 이에 따르면 이명박 정부는 외교분야 전략목표를 협력 네트워크 외교와 포괄적 실리외교로 확정하였다.

외교통상부는 12월 31일 ‘2009년 업무평가’를 통해 주요 성과로는 신아시아외교 출범(한·ASEAN 특별 정상회의 개최, 이명박 대통령의 동남아·대양주 및 중앙아시아 방문), 경제살리기 외교 강화(2010 G20 정상회의 유치, EU 및 인도와의 FTA 체결, UAE 원전 수주 활동 지원), 한·미 전략동맹의 심화·발전(동맹 미래비전 채택, 안보협력 및 전략동맹 기반 강화), 주변국과의 전략적 협력관계 강화(한·중·일 정상회의 제도화, 북핵문제 관련 긴밀한 공조)를 지적하였다. 그리고 미완 과제로는 북한 비핵화의 실질적 진전, 국력에 걸맞는 기여외교 실천, 외교수요 증대에 상응하는 외교인프라 구축이라는 세 분야를 들었다.⁴⁶⁾

상기와 같은 ‘2009년 업무평가’를 기초로 우리 외교통상부는 글로벌 외교 구현을 통한 성숙한 세계국가를 달성하기 위해 2010년 중점추진 과제를 정상외교 지평 확대, G20 정상회의 성공적 개최, 국제사회 내 역할 확대, 국민과 기업의 해외활동 지원을 설정하였다. 정상외교 지평 확대를 위해 다보스 포럼·G20·ASEM 등 글로벌 거버넌스 구축에 적극 참여하고 대통령의 중동, 아프리카, 중남미 순방을 실시하며 EU와의 정상외교를 강화하기로 하였다. G20 정상회의의 성공적 개최를 위해서는 G20 의제 선정 및 논의를 선도하고 G20 외교를 강화하기로 하였다. 국제사회 내 역할 확대를 위해서 선진국형 국제개발협력 체제를 구축하고 국제평화 증진 활동을 확대하며 선진문화외교

44) 외교통상부, 『선진 일류국가로 가는 외교 - 2008년도 활동계획 -』(2008.3.11) 참조.

45) 외교통상부, 『경제살리기와 성숙한 세계국가 구현을 위한 2009년도 업무계획』(2008.12.31) 참조.

46) 외교통상부, 『더 큰 대한민국을 향한 2010년 업무계획』(2009.12.31), pp. 1~2.

를 통해 국가브랜드를 제고하는 한편, 저탄소 녹색성장 선도국으로서의 역할을 제고하기로 하였다. 국민과 기업의 해외활동 지원을 위해 신규시장 개척 및 해외투자 유치를 지원하고 무역 자유화를 위한 기반을 확대하며 재외국민 보호 및 권익을 신장하는 한편, 국민의 해외진출을 지원하기로 하였다. 또한 우리 외교통상부는 대내외적 외교수요 증대에 상응하는 외교인프라를 구축하여 미래를 위한 선진국형 외교체제를 갖추기로 하였다.⁴⁷⁾

나. 외교정책 기조

전술한 바와 같이 이명박 정부의 외교분야 전략목표는 협력네트워크 외교 확대와 포괄적 실리외교 지향이다. 그리고 협력네트워크 외교 확대를 위한 정책기조는 21세기 한·미 전략동맹 구축, 주요국 관계 강화, 동북아시아 협력 체제 구축, 글로벌 파트너십 확대이다. 포괄적 실리외교 지향을 위한 정책기조는 에너지 협력외교의 강화, FTA 체결의 다변화 추진, 기여외교의 확대, 재외국민 보호 및 재외동포 활동 지원이다.

(1) 협력네트워크 외교 확대를 위한 정책기조

첫째, 21세기 한·미 전략동맹 구축이다. 대북정책과 관련하여 한·미동맹의 중요성을 새삼 거론할 필요는 없다. 북핵 문제의 해결을 위해서나 평화체제 구축을 통한 한반도 평화정착과 동북아 평화에의 기여, 북·미관계의 정상화 문제 등 다양한 북한 문제를 다루는 데 있어서 한·미 정책협력의 문제가 대두된다. 또한 한·미 양자관계는 군사안보동맹 중심에서 정치, 경제, 사회, 문화, 심리 등 제반 요소를 포괄하는 새로운 동맹관계로 발전해야 하는 필요성이 제기되어왔다. 이는 한국의 국가발전과 국제적 위상의 제고, '민족주의'적 자존심의 발흥 등에 따라 한·미 동맹관계를 비대칭적 관계로부터 전반적인 국력과 국가 위상, 전략 능력 등을 균형적(balanced)으로 반영하는 상호 의존의 관계로 발전해야 할 필요성을 의미한다. 특히 21세기의 한·미 동맹은 한국과 미국이 공동의 가치와 이해 및 상호 이익의 균형을 바탕으로 한반도 차원은 물론 동아시아 지역적 차원과 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 수 있는

47) 위의 책

전략적 동맹관계로의 발전을 지향한다.

둘째, 일본, 중국, 러시아 등 주요 주변국과의 관계 강화이다. 한반도문제는 지역 국가의 전략적 이해관계와 밀접하게 연관된다. 따라서 이명박 정부는 ‘신아시아 비전 외교’를 내세우고 있다. 대북정책은 한반도의 현상 변경을 추진하는 것이다. 주변국들은 한반도의 현상 변경이 자국의 이익과 지역의 평화와 안정적 질서, 경제적 번영 등에 미칠 영향을 주시하고 있다. 한국은 대북정책 차원에서는 물론 국가발전 전략 차원에서 지역의 주요 국가들과의 협력 심화를 위한 상호 이해와 신뢰의 협력 체제를 구축하는 데 적극적으로 노력할 필요가 있다. 이러한 점에서 지역 국가 간의 다양한 양자, 다자적 협력 체제를 만들어 나가고 협력관계를 균형 있게 추진함으로써 새로운 협력 질서를 도모하는데 한국의 주도적 역할을 강화해나가겠다는 과제가 제시되었다. 특히 세계 정치경제의 주요 동력으로 부상하고 있는 아시아의 발전과 평화, 그리고 공동의 번영에 기여하는 역할을 강화하는 것이다.

셋째, 동북아시아 협력체제 구축이다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요 주변국과의 양자관계 강화만으로는 한반도와 동북아시아, 나아가 세계적 수준에서 기여하고 공헌하는 우리의 외교전략 목표를 달성하는 데 충분하지 못하다. 따라서 동북아 주요 국가들과의 협력 심화를 위한 협력 체제를 구축하는 것이 필요하다. 지역 내의 국가들 간에 상호 이해와 신뢰에 토대를 둔 새로운 협력질서를 도모하는 것이다. 또한 한·미·일 및 한·중·일 협력을 균형 있게 추진하고, 중견국가이자 해양과 대륙을 잇는 가교국가로서 역내 평화·번영을 위한 우리의 주도적 역할 강화를 모색하는 것이다. 한반도와 동북아의 평화와 번영이 역내 국가들 간의 양자, 다자의 복합적인 관계 발전 속에서 추진될 수 있기 때문이다.

넷째, 글로벌 파트너십의 확대이다. 21세기 ‘위대한 아시아 시대’를 열기 위해서는 아시아 국가들 간, 그리고 아시아와 세계와의 협력관계를 심화시켜 나가야 한다. 한국이 세계화의 동력으로 부상하는 아시아의 발전과 화합에 적극적으로 기여한다는 의지를 담고 있다. 다양한 분야의 아시아협력 네트워크 확대를 통해 경제·안보·문화 공동체 구현을 추진한다. 즉 아시아 국가들의 다양성에 따른 역동적 잠재력 활성화 및 갈등 요인 관리를 통해 조화로운 협력 질서를 구축하려는 것이다. 사실 한국은 아시아지역의 역동적인 국가로

부상하였다. 따라서 한국의 우리의 정치·경제적 발전 및 전통·보편 문화의 공존적 성장의 경험을 토대로 주도적 역량을 발휘할 수 있을 것이다. 다시 말해 역내 강대국과 약소국을 연결하는 중견국의 입지를 활용할 수 있다. 전략적으로 한반도 주변 4강과의 양자협력 및 한·중·일 3자 협력 등을 기반으로 동남아시아, 중앙아시아, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 역내 주요국과의 파트너십 확대를 추진한다는 것이다.

(2) 포괄적 실리외교 지향을 위한 정책기조

첫째, 에너지 협력외교의 강화이다. 자원 민족주의가 다시 부상하는 국제환경 아래서 에너지외교는 단순히 경제적 차원의 문제가 아니라 국가안보문제와 직결되는 사안이다. 한국은 석유자원의 해외의존도가 압도적이며 따라서 장기적 차원의 에너지 공급원을 확보할 필요가 있고 대체에너지의 개발도 중요하다.

둘째, FTA 체결 다변화이다. FTA의 다변화는 무역국가로서 한국의 수출을 통한 경제성장을 지속시키는 전략적인 수단이다. FTA는 체결 대상국을 확대하고 자유무역네트워크를 구축하고 수출 시장을 확대하여 정부 임기 중에 무관세 교역의 혜택을 총 수출액의 70% 이상으로 올리려는 계획을 제시하고 있다. 무역국가인 한국으로서는 자유무역의 확대가 수출 시장 확대에 기여하고 대외 신인도를 제고하며 외국의 투자 유치 확대하는 효과를 가져 올 수 있다.

셋째, 기여외교 확대이다. 기여외교는 6.25전쟁의 폐허 위에서 외국으로부터 원조를 받은 경험이 있는 한국이 경제력의 성장에 따라서 인간안보(human security) 차원에서 대외개발원조(ODA) 등의 물질적 기여를 확대해 나가는 것이다. 한국은 2009년 11월 25일 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입하고 2010년 1월 1일부터 정식회원국으로 활동하게 되었다. 원조를 하는 나라가 된 것이다.

넷째, 재외국민 보호 및 재외동포 활동 지원이다. 이는 국가의 책무로서 한국의 역량과 국격을 신장하고 국익을 증진하는 주요 수단이다.

4. 다차원 실용외교의 필요성

이명박 정부는 외교분야 전략목표를 협력네트워크 외교 확대와 포괄적 실리외교 지향에 두고 상기와 같은 정책기조들에 입각하여 성숙한 세계국가로 나아가기 위한 정책들을 수행하였다. 먼저 이명박 정부 출범 이후 첫 2년 동안 21세기 한·미 전략동맹 구축을 위한 정책들이 착실하게 수행되었다. 한·미 양국 정상은 2009년 6월 한·미동맹을 위한 공동 비전에 합의하였다. 이 비전은 한·미가 공동의 가치와 상호 신뢰에 기반하여 양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략 동맹을 구축해 나간다는 것이다. 양국 간에는 외교장관회담, 차관급 전략회담 등을 진행하여 지난 정부 기간 동안 틈새가 벌어졌던 한·미 동맹관계를 정상화하고 강화시켰다.

한·미 동맹을 위한 공동 비전 합의의 토대 위에서 한·미 양국은 전략동맹의 발전을 추진하고 있다. 한·미 양국은 2010년 7월 동맹관계 역사상 처음으로 외교·국방장관이 참여하는 2+2회의를 서울에서 개최하고 긴밀한 안보협력과 함께 여타 분야에서의 포괄적인 협력 달성을 위해 동맹 협력의 범위를 지속적으로 확대·심화시켜가기로 하였다. 한·미 양국은 또 천안함 격침 등 북한의 군사적 위협이 계속되는 상황에서 2012년 4월에 한국군으로 전환하기로 했던 전시작전통제권을 2015년 12월 1일까지 전환을 완료하기로 연기하였다. 2010년 10월 8일 워싱턴에서 열린 제42차 한·미 안보협의회의(SCM)에서는 포괄적 동맹 구축, 핵우산·재래식 타격·미사일 방어능력을 포함한 미국의 '확장억제 제공'을 명문화한 「한·미 국방협력지침」(The Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation)을 마련하였다.⁴⁸⁾ 이 지침에 따른 확장 억제 의 실효성을 높이기 위해 양국은 협력 메커니즘으로서 확장정책위원회를 제도화하기로 합의했다. 주요국 관계 강화를 위해 우리 정부는 일·중·러와 양자관계를 긴밀히 하고 있을 뿐만 아니라, 동북아시아 협력체제 구축을 위해 2009년에는 한·중·일 정상회의의 제도화를 추진하였다.

또한 우리 정부는 글로벌 파트너십 확대를 위해 ASEAN과의 전략적 협력 동반자 관계 격상 등을 통해 신아시아외교를 내실화하였다. 특히 한국의 역할은

48) '한·미 국방협력지침' (2010.10.8) 및 '제42차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명' (2010.10.9) 참조.
(www.rmd.go.kr)

2010년 11월 서울에서 개최한 G20 정상회의에서 찾아질 수 있다. 2008년 국제 금융위기 대두 이후 국제사회는 위기 극복을 위한 국제공조와 함께 신경제질서 구축을 위한 제도적 노력을 경주하고 있는데, G20 정상회의가 바로 그 사례이다. G20 정상회의는 아직 국제적 제도로서 정립되지는 않았지만 향후 국제 금융질서는 물론 국제정치적 본질적인 변화를 반영하는 것이다.⁴⁹⁾ 한국은 중진국으로서 하드파워가 상대적으로 부족하나 2010년 11월 서울에서 열린 G20 정상회의 의장국으로서 소프트파워와 네트워크 파워를 활용하여 더 많은 역할을 할 수 있는 기회가 제공되었다.⁵⁰⁾ 따라서 G20 정상회의의 성공적인 개최는 한국이 국제질서의 급변 상황 속에서 네트워크의 확대를 통하여 새로운 국제질서 형성에 기여하는 도전적 기회이었다. 한국은 무역, 개발, 기후변화 등 관련 의제 개발을 통해 세계경제의 지속가능한 균형 성장 달성을 위한 공조를 강화하고 세계 경제협력의 핵심포럼으로서 G20 제도화에 기여함으로써 국제질서의 중심적 역할을 하는 국가로서의 위상의 제고를 도모하였다.

우리 정부는 에너지 협력 외교 강화를 위해 대통령을 포함한 고위인사들이 중동, 아프리카, 중남미 등을 방문하여 호혜적 경제협력과 에너지·자원외교 성과를 거양하였다. FTA 체결 다변화를 위해 우리 정부는 2007년 6월 서명된 한·미 FTA와 2010년 10월 서명된 한·EU FTA를 양국의 국내절차를 통해 비준·발효시키기 위해 노력하고 있고, 한·인도 포괄적 경제동반자 협정(CEPA)을 2010년 1월 발효시켰다. 우리 정부는 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 콜롬비아, 터키와 FTA 협상을 진행하고 있고 한·중, 한·일, 한·중·일, 한·ASEAN 등과의 FTA 체결을 추진하고 있다. 기여외교 확대를 위해서는 국제개발협력기본법에 따른 국내제도를 정비하고, ODA를 확대하려는 계획을 제시하였다. 즉 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%, 약 30억 달러를 달성하여 OECD 국가로서 손상이 없도록 하는 것이다. 또한 한국의 개발경험을 저개발국 및 개발도상국에 전수함으로써 한국식의 개발협력을 추구하려고 한다. 재외국민 보호 및 재외동포 활동 지원을 위해 우리 정부는 재외국민

49) 손열·이승주·전재성·조홍식, “신세계질서의 구축과 한국의 G20 전략,” EAI Special Report, (2010.10), pp. 12~16.

50) 위의 책, p. 21.

보호를 위한 신속대응체제를 강화하였고 2012년 재외국민선거 실시 등을 준비하고 있다.

이명박 정부의 상기와 같은 외교적 성과에도 불구하고 미완의 과제들이 많이 남아 있다. 우리의 안보를 위협하고 동북아 역내의 평화와 안정을 심각히 저해하고 있는 북핵문제는 실질적 진전을 보지 못하고 있다. 한·미 간에는 외교·국방 당국 간의 긴밀한 협력을 기반으로 동맹재조정 사업의 원활한 추진을 지속해야 하며, 양국의 긴밀한 정책협력을 통한 대북 억지력과 대비태세를 유지하고 안보 역량을 강화해야 한다. 특히 북한에서 김정운으로 이어지는 후계체제가 진행되는 과정에서 나타날 수도 있는 돌발적인 사안에 대한 대비도 보다 체계화되어야 한다. 한·미 동맹 미래비전을 내실 있게 구현하기 위해서는 안보 차원뿐 아니라 각 분야의 충실한 추진을 통해 포괄적 협력관계가 실질적이며 체계적으로 구축되어야 한다. 한국은 FTA 협정의 비준을 위한 미국 내의 여론 환기 활동을 전개하면서 지체되고 있는 비준을 위한 외교적 노력을 강화하고, 특히 한반도의 평화와 안정 문제에 대한 미국의 적극적인 협력을 받기 위한 통일외교를 강화해야 할 필요가 있다. 일본과는 민주당 정부의 출범을 계기로 과거의 역사를 직시하되 미래지향적 한·일 관계를 한 차원 높게 격상시키려는 외교적 노력을 지속해야 한다.

중국과는 한·중 전략적 협력 동반자 관계가 말로서만이 아니라 실질적으로 구현되도록 하는 외교 방안이 강구되어야 한다. 2010년 3월 26일 북한의 천안함 폭침 사건과 11월 23일 연평도 포격사건에 나타난 중국의 ‘북한 편들기’는 한·중 양국관계에서 정치·군사적 측면이 여전히 매우 미흡하다는 점을 생생하게 보여주었다. 한·중 통상관계가 중·북 통상관계와 비할 수 없을 정도로 큰 규모이지만 한·중 사이에는 굳건한 정치·군사적 신뢰관계가 형성되기 전에는 잠재적 갈등요인의 안정적 관리가 중요하다. 그리고 러시아와의 관계에서도 한반도문제의 해결이나 자원협력, 지역의 공동 경제 번영 등의 실현을 위해 전략적 협력동반자 관계의 내실화가 계속 추진되어야 한다.

이외에도 협력 네트워크 확대를 위해서는 동북아 다자 간 안보협력 활성화, 범아시아 협력네트워크 구축, 글로벌 차원의 각 지역별 협력네트워크 구축 등이 필요할 것이다. 또한 포괄적 실리외교 강화를 위해서는 안보 중심 외교와 증진국 포괄외교의 조합, 외교대상 범위의 체계화 및 지역 간 외교전략의

연계, 종합적 에너지 외교정책 수립, 효율적인 FTA 이행, ODA와 연계외교, 실용적 국익에 대한 국민의 동의와 지지 확보, 외교관련 다양한 행위자들 간의 역할 배분과 협력체계 정비 등이 필요하다. 즉 우리 정부가 협력 네트워크를 확대하고 포괄적 실리외교를 강화하여 성숙한 세계국가로 나아가기 위해서는 단순히 양자 및 다자 관계만을 고려하는 외교가 아니라, 지역별·분야별·사안별·행위자별 기회요인과 도전요인을 종합적으로 고려하는 다차원의 실용외교를 추진해야 할 것이다.

제 4 장

안보정책 추진환경과 과제

이 표는 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안



제4장

안보정책 추진환경과 과제

한국의 안보정책에 영향을 미치는 두 가지 주요 변수는 세계 안보환경의 변화와 북한의 군사적 위협이다. 북한의 핵개발이 한국의 안보에 미치는 심각한 위협을 인식한 이명박 정부는 출범 이후 “비핵·개방·3000 구상”을 북한 핵문제 해결을 위해서 많은 노력을 해왔다. 2009년 9월에는 유엔총회 참석차 뉴욕을 방문한 이명박 대통령이 소위 ‘그랜드 바겐’을 제의하며 북한에 대해 핵포기 결단을 촉구하기도 했다.

북한 핵이 당면한 안보위협이라면 세계 안보환경의 변화는 중장기적인 위협요인이라고 간주할 수 있다. 시안의 중요성과 시급성 때문에 북핵문제 해결에 전력할 수밖에 없는 처지이지만, 동북아의 장애와 통일한국의 미래라는 큰 틀에서 볼 때, 국제안보 환경과 특히 주변 4강의 안보정책은 한국에게 중요한 영향을 미칠 수 있는 외부환경이라는 사실임이 분명하다. 주변 4강의 안보정책은 북한 핵문제와 복합적으로 연동되어서 새로운 안보환경을 만들어 낼 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 예를 들어, 일본이 미사일방어망 구축에 박차를 가하고 있는 것은 북한의 핵과 미사일 능력이 결합해서 일본의 안보를 위협할 가능성을 우려하고 있기 때문이다.

1. 세계 안보환경의 변화

가. WMD 확산⁵¹⁾

(1) WMD 확산 실태

냉전의 종식과 소련의 와해 그리고 이와 동시에 진행된 지구화, 세계화의 물결은 기술과 정보의 확산 및 공유를 초래했으며, 이 과정에서 WMD 관련

51) 이 절은 다음 저서의 관련 내용을 요약·정리한 것이다. 전성훈, 『확산방지구상(PS)과 한국의 대응』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 11~25.

기술과 물질의 합법적, 비합법적 확산도 야기되었다. WMD의 확산이 “국제 평화와 안보에 위협(a threat to international peace and security)이 된다”는 것은 1992년 1월 31일 유엔안보리 회원국가 정상들의 성명에서도 확인된 바 있다. 이 성명에서 안보리 정상들은 WMD의 생산이나 연구에 관련된 기술의 확산을 예방하기 위해서 공동으로 노력하기로 했다.⁵²⁾ 탈냉전 시대의 WMD 확산의 주요 특징은 특히 핵무기와 핵물질의 확산 현상이 두드러지게 나타나고 있다는 점이다.

핵무기의 경우 인도와 파키스탄이 각각 1998년 5월 핵실험에 성공해서 핵보유국이 되었다. 인도는 1998년 5월 11일 3차례, 이틀 후인 5월 13일 두 차례 등 모두 다섯 차례의 핵실험을 실시했고, 파키스탄은 같은 해 5월 28일 다섯 차례 그리고 이틀 후인 5월 30일 한 차례 등 모두 여섯 차례의 핵실험을 실시했다. 인도와 파키스탄이 ‘핵무기확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)’의 회원국은 아니지만, 두 나라의 핵실험은 국제적인 핵비확산 체제에 큰 타격을 준 것이 사실이다. 그러나 더욱 중요한 것은 북한이 2005년 2월 10일 핵무기를 만들었다고 선언하고, 이어서 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일 두 차례 핵실험을 실시했다는 것이다. 핵실험은 북한의 핵보유국 지위를 물리적으로 입증하는 조치이자 북한 정권이 김일성과 김정일 2대를 이어 집요하게 추진해온 핵무기 개발 계획이 성공했음을 대내외에 과시한 사건이었다.

한편, 냉전 종식 직후부터 동구권 지역을 중심으로 핵물질과 방사능물질의 불법유통과 밀거래 사건이 적발되기 시작했다. 이런 사건들이 야기할 수 있는 문제의 심각성을 인식하고 가장 발 빠르게 대응한 국제기구가 바로 ‘국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)’이다. 핵물질과 방사능물질이 관련된 불법거래 사건이 지속적으로 발생하면서 IAEA는 보장조치체제와 핵물질 계량시스템을 이용해서 각국에 산재되어 있는 방사능 물질의 안전을 확보하는데 많은 노력을 기울이기 시작했다.

예를 들어, IAEA는 1993년부터 ‘불법거래 데이터베이스(Illicit Trafficking

52) *Statement of the Security Council at the Level of Heads of States and Government*, 『United Nations Security Council』 (January 31, 1992).

Database: ITDB)’를 운영하고 있는데, 핵물질이나 방사능물질이 연루된 허가되지 않은 활동이나 불법거래 사건들에 대한 자료를 추적·보관하는 것이 ITDB의 임무이다. 이를 통해 IAEA는 전 세계적으로 방사능 물질의 관리상황을 지속적으로 추적하면서 핵물질의 안전한 관리와 도난 및 테러 사태에 대비하고 있다. 또한 2001년에는 230만 달러에 달하는 ‘핵안전기금(Nuclear Security Fund)’을 마련해서 IAEA 회원국들이 방사능 물질의 소재를 파악해서 안전하게 관리하고 방사능 물질의 불법거래를 차단하며 이를 위한 강력한 국가관리체계를 수립하도록 지원하고 있다.⁵³⁾ 참고로 엘바라데이 IAEA 사무총장은 2004년 5월 미국 외교협회에서 행한 연설에서 북한의 핵개발은 잠재적인 핵확산 행위자들에게 가장 나쁜 신호를 보내는 선례이자 국제안보 차원에서 제일가는 우려사항이라고 지적한 바 있다.⁵⁴⁾

(2) WMD 테러위협 of 증대

2001년 9월 11일 뉴욕에서 발생한 테러는 안보에 대한 서방의 인식을 크게 변화시킨 사건이자 제2차 세계대전을 촉발시킨 진주만 침공에 버금가는 사태였다. 미국 역사의 치욕이자 오점을 남긴 사건으로서 미 본토가 더 이상 안전지대가 아니라는 사실을 보여주었고, 수십 명이 동시에 자살공격을 감행하는 무모함과 잔학성 그리고 야만성의 표적으로 자유민주주의와 시장경제의 상징인 미국이 선택되었다는 사실 자체가 국제사회의 큰 충격이었다. 또한 9·11 테러는 의지만 있다면 가장 원시적인 수단으로 대량의 인명을 살상할 수 있다는 것을 보여준 시범케이스였고, 강력한 이념이나 종교적 신념으로 무장한 적대 세력이 세계 도처에서 9·11 사태와 유사한 테러를 가할 가능성이 있다는 경종을 울려준 사건이기도 했다.

국제안보의 관점에서 9·11 사태가 갖는 의미는 테러행위자들이 핵·화학·세균무기 등 대량살상무기를 사용할 경우 세계적 차원의 재앙이 발생할 수 있다는 우려가 현실적인 위협으로 등장했다는 사실이다. 냉전 종식 이후 소련이 해체되고 세계화가 진행되면서 WMD 기술이 범세계적으로 확산되었고,

53) *Trust & Verify*, 『Dirty deeds done dirt cheap: dealing with RDDs』 (July/August 2004), p. 2.

54) Mohamed ElBaradei, 『The Challenges Facing Nonproliferation』 (New York: Council on Foreign Relations, May 14, 2004).

WMD 관련 밀거래 사건이 지속적으로 발생하는 현실도 WMD와 테러와의 만남에 대한 우려를 높여준 한 요인이다. 특히 빈 라덴 조직이 핵·화학·세균 무기 확보를 시도했었다는 정황증거가 밝혀졌고, 북한과 이란 등 테러행위를 자행해 온 불량국가들 사이에 WMD 관련 협력이 계속되고 있으며, 이들 가운데 일부 국가는 테러조직을 후원하고 있는 것으로 알려져 있다. 9·11 직후 미국에서 발생한 우편물을 이용한 탄저균 살포 사건도 WMD를 이용한 테러가 현실적인 안보문제라는 인식을 높여주었다. 9·11 이후 영국과 스페인 등지에서 지속적으로 발생하는 테러사건도 테러에 대한 국제사회의 경각심을 높여주었다.

이런 상황에서, WMD 확산이 야기할 수 있는 안보위협은 국제사회 전체의 관심사항으로 등장했다. 물론 이러한 위협을 가장 심각하고 예민하게 받아들인 나라는 미국이다. 부시 대통령은 9·11 테러사태 발생 6개월을 기념하는 자리에서 모든 국가가 WMD로 무장한 재앙적 규모의 테러위협을 심각하게 받아들여야 하며, WMD 확산을 방지하는데 있어서 한 치의 오차나 한 번의 실수도 용납되지 않는다고 주장했다. 그는 2002년도 미 육사 졸업식 연설에서도 9·11 사태가 탱크 한 대 값도 안 되는 수십만 달러로 가능했다고 말하면서 자유에 대한 가장 중대한 위협은 ‘극단주의와 기술(radicalism and technology)’이 만나는 곳에 있다고 지적했다.⁵⁵⁾ 미 국방부의 2006년도 ‘국방태세검토보고서(Quadrennial Defense Review Report: QDR)’도 북한과 이란을 WMD를 보유·개발하고 있는 잠재적국으로 지칭하고, 이들이 WMD를 정권유지와 지역패권 장악에 활용할 뿐만 아니라 테러집단으로 확산함으로써 미국의 안보에 직접적인 위협을 야기하고 있다고 경고했다.⁵⁶⁾

나. 미·중·일·러의 안보정책 변화

(1) 미국

9·11 사태 이후 미국의 안보정책은 크게 변화하고 있다. 특히 아프가니스탄과 이라크에서 동시에 전개되고 있는 두 개의 전쟁은 미국의 외교안보 정책에

55) "Bush's United States Military Academy graduation speech," *Washington Post*, June 2, 2002.

56) *Quadrennial Defense Review Report*, (Washington, D.C.: Department of Defense, February 6, 2006), pp. 32~35.

상당한 영향을 미치고 있는 것으로 평가된다. 아프가니스탄의 경우 확실한 승리를 보장하기 어려운 상태이고, 이라크의 경우에는 처음부터 전쟁의 정당성에 대한 국제사회의 의문이 제기되었었다. 두 개의 전쟁을 치르면서 미국의 국력에도 한계가 있다는 인식이 생겨났고, 미국의 정책결정자들은 이런 인식을 외교안보 정책에도 반영한 것으로 보인다.

예를 들어, 2008년 대선기간 중에 민주당 진영의 외교안보 전문가들은 소위 ‘전략적 리더십(strategic leadership)’을 미국이 행사할 새로운 리더십의 개념으로 소개했다.⁵⁷⁾ 전략적 리더십이란 21세기는 힘이 다른 나라들과 심지어 비국가행위자로서까지 분산되는 시대라는 전제 하에, 미국은 과거와 같이 세계적인 리더십을 행사하는 것을 당연한 것으로 여길 수 없다고 지적하고 있다. 더 나아가 때때로 다른 국가가 리드하거나 미국의 지도국가의 지위를 다른 국가에 내어줌으로써 미국의 이익을 실현할 수 있다고 명시했다. 결론적으로, 전략적 리더십은 리더십을 행사하는 것 자체보다는 효과적인 행동을 추구하는 것이라고 정의했다.

오바마 행정부의 2010년도 ‘국방태세검토보고서(QDR)’도 이런 인식에 바탕을 두고 있다. 오바마의 QDR은 미군 방위태세의 역할을 협력적이고 맞춤형의 태세라고 설명했는데, 미국이 지역적, 국제적 안보문제를 해결하는데 있어서 혼자 힘으로 모든 것을 해결할 수는 없으며 그렇게 하려고 해서도 안 된다고 지적하고 있다.⁵⁸⁾ 이어서 미국은 제한된 자원을 효율적으로 사용하기 위해 동맹국들과 협력함으로써 세계적 문제를 해결하기 위한 집단적 능력을 배양해야 한다고 명시했다. 안보지원 문제에 있어서도, 오바마의 QDR은 미국의 노력은 명령체계의 복잡성, 제한된 자원과 능력에 의해 제약을 받는다고 지적했다.⁵⁹⁾

오바마 행정부가 2010년 5월 발표한 국가안보전략보고서는 미국이 처한 대내외 안보상황의 변화를 점검하고 대외정책의 기본방향을 다음과 같이 세 가지로 제시했다.⁶⁰⁾ ① 국가토대 구축, ② 포괄적인 연계 추진, ③ 정의롭

57) Anne-Marie Slaughter, et al., 『Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy』 (Washington, DC: Center for a New American Security, July 2008), p. 5.

58) 『Quadrennial Defense Review Report』 (Washington, DC: Department of Defense, February 2010), p. 63

59) 위의 글, p. 73.

60) White House, 『National Security Strategy』 (Washington, DC: The White House, May 2010), pp. 9~12.

고 지속가능한 국제질서 조성. 이를 기반으로, 미국의 국가이익 분야를 안보, 경제발전, 및 가치추구의 세 가지로 구분하고 각 분야의 국가이익을 달성하기 위한 구체적인 조치를 담고 있다. 역대 행정부의 NSS에 비해서 구체적이지만 백화점식 나열이고 조잡하다는 느낌이 들 정도로 너무 많은 내용을 담으려 함으로써, 오히려 초점이 흐려지는 단점이 있는 보고서이다. WMD와 관련해서는 안보이익 분야에서 ‘핵 및 세균무기의 확산 방지와 핵물질의 안전한 관리’라는 항목에서 다음과 같이 여섯 가지 정책방향을 제시하고 있다.⁶¹⁾ ① 핵무기 없는 세계를 추구함, ② NPT를 강화함, ③ 이란과 북한에게 분명한 선택을 요구함, ④ 핵무기와 핵물질을 안전하게 관리함, ⑤원자력의 평화적 이용을 지원함, ⑥세균무기 위협에 대응함. 아울러 국제질서 유지의 수단으로 동맹 강화를 강조하면서 우방국들과 함께 해결해나가야 할 문제로 WMD 확산방지를 들었다.⁶²⁾

한편 오바마 행정부가 1년여 간의 검토 끝에 2010년 4월 6일 ‘핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report: NPR)’를 발표했다. 새로운 NPR은 앞으로 5~10년 간 미국의 핵정책이 나아갈 방향과 지침을 담고 있을 뿐 아니라, 북한 핵문제의 해결 등 국제적인 핵비확산 체제를 유지하는 데도 막대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 문건이다. 이 보고서는 과거 냉전시대의 미·소 대결처럼 국가 간의 핵전쟁 위험은 현저하게 줄어든 반면에 핵테러 위험이 증가하고 있다는 새로운 위협인식에 토대를 두고 있다. 이와 함께, 오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세계’ 구상을 궁극적인 목표로 지향하면서 핵무기의 역할을 줄여나가야 한다는 정책적 의지를 담고 있다.

오바마 행정부의 NPR은 다음과 같은 다섯 가지를 새로운 핵정책의 핵심 목표로 삼고 있다.⁶³⁾ ① 핵확산과 핵테러를 예방한다, ② 미국의 안보전략에서 핵무기의 역할을 줄인다, ③ 핵전력을 감축하면서 전략적 억지와 안정을 유지한다, ④ 지역차원의 억지를 강화하고 동맹국과 파트너를 안심시킨다, ⑤ 안전하고 잘 보관된 효과적인 핵전력을 유지한다. 핵테러 예방을 첫 번째 목표로 설정했다는 것은 핵테러의 가능성에 대한 오바마 행정부의 우려가

61) 위의 글, pp. 23~24.

62) 위의 글, p. 42.

63) White House, 『Nuclear Posture Review Report』(Washington, DC: Department of Defense, April 2010), p. 5.

그만큼 크다는 사실을 반증한다. 북한 핵문제 및 한·미 동맹과 관련해서 우리의 주요 관심사는 두 번째 목표, 즉 핵무기의 역할을 줄이겠다는 부분이다. NPR은 핵무기의 ‘근본적인 역할(fundamental role)’이 미국과 동맹국에 대한 핵공격을 억지하는 것이라고 규정하면서 기존의 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance: NSA)’을 개정해서 다음과 같이 보다 강화된 새로운 NSA 정책을 천명했다. “미국은 NPT에 가입해서 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국가에 대해 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않을 것이다.”⁶⁴⁾

(2) 일본

일본은 냉전의 종식과 중국의 부상 및 북한의 핵위협 등 변화하는 안보정세에 대응하기 위해 지속적인 변화를 꾀해왔다.⁶⁵⁾ 일본은 2004년 12월 10일 안전보장회의 및 각의 결정으로 ‘1996년 이후에 관한 방위계획의 대강’을 9년 만에 폐지하고 ‘2005년 이후에 관한 방위계획의 대강’을 채택했다. 여기서 북한과 중국을 안보위협으로 지목하고, 더 이상 전수방위에 얽매이지 않고 새로운 안보 위협에 공세적으로 대응할 수 있는 전략과 능력을 구비하겠다고 밝혔다. 이러한 외교안보 정책상의 변화는 일본사회의 보수·우경화 움직임과 그 흐름을 같이 하는 것으로 보인다.

안보적 측면에서 일본의 보수·우경화의 핵심은 다음과 같이 세 가지로 분석된다. 첫째, 평화 헌법 9조의 해석을 바꾸어서 적대국의 공격에 대해서는 공동으로 군사적 대응을 할 수 있는 소위, 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 헌법적 근거를 만들겠다는 것이다. 둘째, 국제적인 분쟁을 야기할 우려가 있는 국가에 대한 무기와 기술 수출을 금지한 ‘무기수출 3원칙’을 완화하는 것이다. 일본은 1967년 공산권 국가, 유엔 결의로 금지된 국가, 분쟁 당사국에 대한 무기 수출을 금지하는 3원칙을 발표했고, 1976년에 그 대상범위를 넓혀서 대외 무기 수출을 사실상 전면 금지했었다. 셋째, 현재의 지역 방위군체제인 자위대를 정식 군대체제로 개편하는 것이다.

64) NPR의 원문은 다음과 같다: “the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the NPT and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations.” 위의 글, p. 13.

65) 다음 논문의 관련 부분을 요약 정리한 것이다. 『동북아 전략균형 2009』 (서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 7~10.

일본은 우주의 군사적 사용에도 박차를 가하고 있다. 2008년에 제정된 우주기본법으로 우주의 군사적 이용이 가능해짐에 따라 미사일방어시스템의 정밀도를 높이는데 필수적인 조기 경계위성을 독자적으로 보유하는 방안을 검토하고 있다. 미국과 러시아에 이어 세계에서 세 번째로 조기 경계위성을 확보하겠다는 것이다. 또한 일본 방위성은 우주기본법 제정의 후속 조치로 탄도 미사일 발사를 곧바로 탐지할 수 있는 조기 경계위성 개발 등을 포함한 “우주 개발 이용에 관한 기본 방침을 마련했다”고 한다.

일본사회에서 선제공격에 대한 논의도 공론화되었다. 예를 들어, 아소 다로 총리는 2009년 북한의 제3차 장거리미사일 발사와 제2차 핵실험 이후 자민당 내에서 제기되고 있는 자위대의 ‘적(敵)기지 공격론’에 대해 “일정한 틀을 정한 뒤에는 법리상으로 가능하다”는 의견을 제시했다. 아소 다로 총리는 기자들과 만나 “적 기지에 대한 공격이 가능하다”는 것은 쇼와 30년(1955년)부터의 이야기로 알고 있다고 말한 것으로 보도되었다.⁶⁶⁾ 적기지 공격론은 2006년 7월에도 북한의 미사일 발사를 명분으로 제기되었는데, 당시 아베 신조 관방장관은 자위대가 미사일 발사 기지를 공격하는 것은 헌법의 자위권 범위 안에 있다고 주장한 바 있다.

한편 유키오 히토야마의 뒤를 이은 칸 나오토 총리의 사적자문기관인 ‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’가 수상에게 제출한 보고서의 초안이 2010년 7월 26일자 아시히 신문에 공개되었다.⁶⁷⁾ 보고서는 미일동맹의 심화를 위해서 일본의 역할 강화를 강조했는데, 보고서의 주요 내용은 다음과 같이 여섯 가지로 요약할 수 있다.

- 필요한 최소한의 방위력을 유지하도록 한 ‘기본적 방위력’의 개념이 유효하지 않다고 확인함.
- 비핵3원과 관련, 일방적으로 미국의 손을 묶는 것만을 원칙으로 하는 것은 반드시 현명한 일이 아니라고 판단하고 3원칙 가운데 ‘반입금지’ 원칙의 재고를 요구함.
- 멀리 떨어진 도서지역에 자위대의 배치를 검토할 필요가 있음.
- 현재의 무기수출 금지정책 때문에 방위산업체가 국제적인 혁신기술의

66) 『朝日新聞』, 2009년 5월 27일.

67) 『朝日新聞』, 2010년 7월 27일.

흐름에서 뒤처지고 있다고 지적하고, 무기수출 3원칙도 재검토할 것을 요구함.

- 평화유지군(PKO) 참가에 관한 5원칙의 수정을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 집단적 자위권과 관련해서, 유연한 해석과 제도의 변화 필요성이 있음.

일본 정부는 2009년 1월 전문가들로 구성된 ‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’를 개최하고, 방위정책의 기본방침을 개정하기 위한 논의에 착수했다. 이 간담회의 논의 결과를 토대로 2010년 말 ‘2010년 이후에 관한 방위계획의 대강’을 채택할 예정인 것으로 알려지고 있다.

(3) 중국

중국은 ‘부상하는 중국(rising China)’라는 표현이 말해주듯이, 경제발전으로 신장된 국력을 토대로 세계의 강국으로 부상하고 있다. ‘G-2 시대’라는 말처럼, 중국은 미국에 뒤 이어 세계 제2의 강대국으로 사실상 인정되고 있으며, 북경 올림픽과 상해 엑스포를 성공적으로 치른 후진타오 지도부는 팽창하는 힘을 아시아와 세계의 주요 현안 해결에 행사하기 시작한 것으로 보인다.⁶⁸⁾

‘도광양희(韜光養晦)’ 노선에 따라 조용하고 꾸준하게 힘을 축적한 중국은 후진타오 체제 하에서 화평굴기로 대외정책 강령을 바꾸었다. 이는 2003년 10월 하이난섬(海南島)에서 열린 회의포럼에서 당시 중앙당 상무부장인 정비젠(鄭必堅)에 의해 주창되었고, 이어 후진타오 주석이 2004년 1월 프랑스와 독일 등 유럽을 순방하면서 새로운 대외전략 노선으로 주목받기 시작하였다. 후진타오 국가주석은 정치국 상무위원 9명과 당·정·군의 주요 지도자들이 참석한 가운데 열린 회의에서 “평화적인 발전의 길을 견지하고 조화로운 세계를 건설하는데 공헌해야 한다”고 강조하였다고 한다.⁶⁹⁾ 이는 중국의 4세대 지도부가 내치 분야의 국정이념으로 내세운 ‘조화사회’(和諧社會) 개념을 대외전략으로 확장한 것으로 볼 수 있다.

68) 다음 논문의 관련 부분을 요약 정리한 것이다. 『동북아 전략균형 2009』(서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 10~15.

69) 『人民日報』, 2006년 8월 23일.

중국은 미국과의 협력관계 유지를 추구하는 동시에 미국을 견제하면서 주변 국가와의 선린관계를 강화하고 있다. 중국은 러시아와 최고 수준 협력관계인 전략적 협력 동반자 관계를 맺었고, 미국을 겨냥해 일방주의, 강권 정치, 미사 일방어체계, 인권 문제를 통한 내정 간섭에 반대하고 유엔에서의 협력을 강화 하자고 주장하고 있다. 양국은 또한 상하이협력기구(SCO)를 확대·심화시키는데도 적극적으로 협력하고 있다.

중국의 국제 정세 인식과 안보 전략 방향은 2009년 1월 20일 발간된 ‘2008년 중국 국방백서’에 잘 나타나 있다. 이 백서는 아태 지역 안보가 전반적으로 안정된 상태이지만 여전히 불확정 요소가 많고, 전환기에 있는 일부 국가의 정정이 불안하다고 평가했다. 특히 민족과 종교 갈등, 영토와 해양 권익을 둘러싼 분쟁이 여전히 존재하고 있어 지역 정세가 매우 복잡하다고 보았다. 아울러 미국이 아태 지역의 군사동맹을 강화하고 군사력을 증강하고 있다고 지적하면서 미국의 군사력 증강에 대해 부정적인 시각을 노출했다.

또한 중국이 외부적으로 선진국의 전략적 봉쇄에 직면해 있으며 내부적으로는 대만독립 세력과 신장·티베트 분리주의자들의 위협에 처해있다고 판단했다. 중국은 미국의 봉쇄전략을 염두에 두고 해군력의 현대화와 군의 정보화에 진력하고 있지만 패권을 추구하지 않으며 방어전략을 고수할 것이고 신형 핵무기 개발 등 군비경쟁에 나서지 않겠다는 입장도 밝혔다. 특히, 처음으로 핵전략을 공개하면서 평화 시에는 핵무기가 어느 나라도 겨냥하고 있지 않다고 강조했다.

(4) 러시아

러시아의 메드베데프 정권은 푸틴이 주창한 ‘강력한 러시아’를 실현하기 위한 정책의 연속성을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 러시아 정부는 2008년 7월 새로운 ‘러시아연방 대외정책 개념’을 채택하고 대외 정책에 관한 기본 방침을 천명하였다.⁷⁰⁾ 이 방침에서 러시아 정부는 앞으로 추진해야 할 대외정책의 원칙을 파악하고 지역 차원에서 정책 우선순위를 제시하였다. 이 개념은 냉전 이후의 세계는 문화 및 문명의 다양성과 함께 새로운 도전과 위협에

70) 다음 논문의 관련 부분을 요약 정리한 것이다. 『동북아 전략균형 2009』 (서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 15~18.

직면하는 등 새로운 국제관계 발전의 과도기를 거치고 있다고 평가했다. 이러한 상황에서 어느 한 강대국의 일방주의적 전략은 국제 정세의 불안정을 초래하므로 러시아는 국제문제에 다자주의의 원칙을 강화하는데 주력할 것이라고 밝혔다.

메드베데프 정권의 대외전략은 푸틴 대통령 하에서의 대외전략과 같은 선상에 있다고 할 수 있는 데, 기본적으로 ‘푸틴주의(Putinism)’의 영향이 지속되고 있는 것이다. 푸틴은 ‘현대화된 강대국(modernized great power)’, 또는 ‘정상적인 강대국(normal great power)’을 국가 목표로 설정하고, 정치·군사적 강국을 넘어 경제·기술·문화·도덕적 권위를 바탕으로 한 강대국을 지향했다.

러시아는 2009년 5월 13일 경제를 최우선 안보 과제로 설정한 새로운 국가 안보전략을 발표하고, 1997년에 채택된 안보전략을 대체했다. ‘포괄적 기본 전략’이라는 이름의 새로운 안보전략은 국가의 안전과 이익에 대한 위협을 구체화하였으며, 2020년까지 그 효력이 지속된다. 메드베데프 대통령은 새로운 전략은 국가경제의 발전과정에서 발생할 수 있는 안보문제를 해결할 수 있도록 할 것이라고 밝힘으로써, 향후 러시아의 경제발전이 최우선 안보 과제가 될 것임을 암시했다.

새로운 안보전략은 유럽과 대서양 연안을 비롯한 지역의 현존하는 대내외 불안 요소가 급증하고 있으며, 장기적인 측면에서 에너지 자원의 확보를 두고 국제적 마찰이 예상 된다고 지적하고 있다. 특히 에너지 자원 경쟁의 문제를 해결하기 위해 군사적 충돌도 배제할 수 없으며, 이는 러시아 주변국의 힘의 균형을 무너뜨릴 위험이 있다고 경고하였다. 또한 미국의 미사일방어 시스템이 중앙 유럽 지역으로 확대될 조짐을 보이면서 지역의 안정이 심각하게 위협받고 있으며, 러시아는 지역적 특성을 고려한 실용주의적 외교정책을 펼칠 것이라고 밝혔다.

2. 한반도 안보환경

가. 재래식 위협

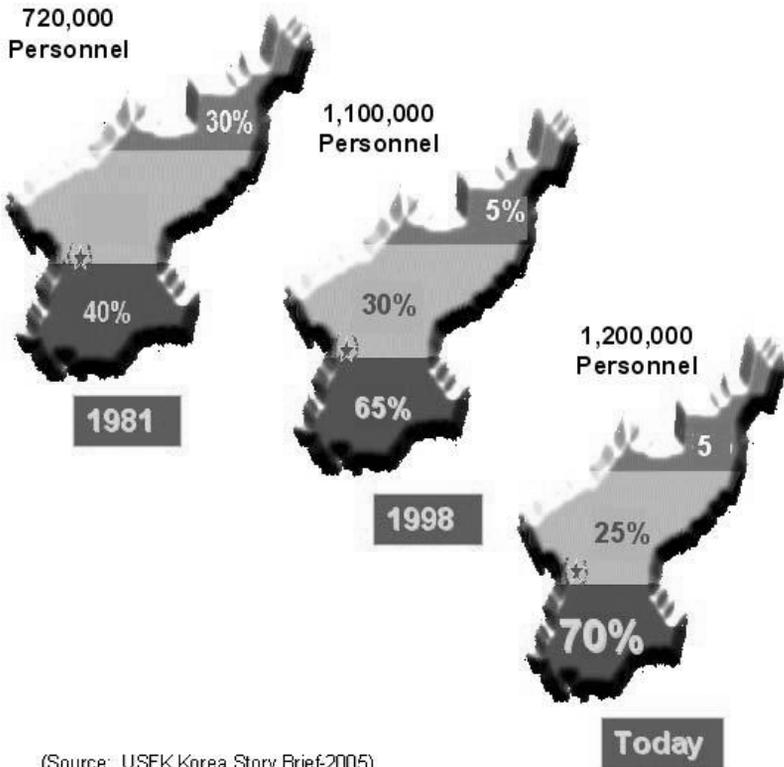
북한은 열악한 경제사정에도 불구하고, 소위 ‘비대칭 전력(asymmetric forces)’에 대한 집중적인 투자를 해왔다. 북한의 비대칭 전력이란 남한이 보유하지 않음으로써 군사력의 균형을 저해하는 북한의 전력을 말하는데, 통상 핵·화학·세균무기와 같은 대량살상무기와 기습침투용 AN-2기, 특수부대, 잠수함 전력 등을 포함한다. 주한미군은 북한이 경제난에도 불구하고, 남한의 경제 및 사회적 안정에 충격을 줄 목적으로 사전경고 시간이 거의 없는 기습 공력능력을 증강해 왔다고 평가했다.⁷¹⁾ 2009년 4월 5일 제3차 장거리미사일, 같은 해 5월 25일 재2차 핵실험, 그리고 2010년 3월 26일 천안함 공격 사건은 북한이 비대칭 전력을 증강한 것은 물론 남한에 대해 직접 사용하기 시작했다는 것을 의미한다.

전방에 배치된 북한의 재래식 군사력이 꾸준히 남쪽을 향해 전진 배치되고 있는 것도 중요한 군사적 위협이다. <그림 4-1>에서 보듯이, 평양-원산 축선 이남에 배치된 북한 병력이 1981년에는 전체 병력의 40%인 72만 명이었는데, 1998년에는 65%인 110만 명으로 늘었고, 2006년 현재는 70%인 120만 명에 달하는 것으로 조사되었다.⁷²⁾ 또한 북한이 보유한 화력의 80%가 DMZ로부터 100km 이내에 배치되어 있다고 한다. 이러한 태세로 인해서, 한·미 양국 군에게 허용된 경고시간은 최대 24~36시간, 최소 12시간으로 제한된다고 한다.

71) Thom Shanker and David Sanger, 『U.S. to aid South Korea with naval defense plan,』 『New York Times』 May 30, 2010.

72) Andrew Scobell and John Sanford, 『North Korea's Military Threat: Pyongyang's Conventional Forces, Weapons of Mass Destruction, and Ballistic Missiles, Strategic Studies Institute,』 (U.S. Army War College, April 2007) pp. 65~66.

<그림 4-1> DMZ 인근의 북한군 배치 비율 변화 추세



(Source: USFK Korea Story Brief-2005)

나. WMD 위협

북한의 WMD 위협은 크게 핵무기, 화학무기, 세균무기 위협으로 구분할 수 있다. 한국은 핵무기확산금지조약(NPT), 화학무기금지협약(CWC) 그리고 세균 및 독성무기금지협약(BTWC) 회원국으로서 WMD의 개발과 보유를 포기한 나라이다. 반면에 북한은 NPT에서 탈퇴해 핵보유를 선언했고, CWC에 가입하지 않았다. BTWC에는 가입했지만 이 조약은 이행상황을 검증할 수 있는 장치가 없다는 한계를 갖고 있다. 북한이 개발·보유하고 있는 WMD야말로 남북간의 비대칭적 전력 구조를 보여주는 극명한 사례이다. 북한이 개발한 각 무기체계의 현황과 실태를 요약하면 아래와 같다.

(1) 핵무기

핵능력을 구성하는 4대 요소는 다음과 같다. ① 핵물질, ② 핵장치의 설계·제조 및 고폭실험, ③ 핵실험, ④ 핵장치의 소형화·경량화, 이와 함께, 2007년 9월 6일 이스라엘의 시리아 핵시설 폭격사건으로 북한과 시리아 간에 핵 관련 협력이 있었다는 사실이 드러난 만큼 북한에 의한 핵확산을 북한의 핵능력을 구성하는 다섯 번째 요소로 추가했다. 2009년 12월 현재 북한의 예상 핵능력을 분석한 내용을 요약하면 <표 4-1>에서 보는 바와 같다.⁷³⁾

<표 4-1> 주요 요소별 북한의 예상 핵능력(2009년 말)

핵물질 (kg)			무기화			북한의 핵확산
플루토늄		HEU	설계·제조·고폭실험	핵실험	소형화·경량화	
IRT-2000 원자로	2~4	일 정 량 의 UF6를 획득, 소량의 HEU를 생산하는 것이 가능한 것으로 추정	제1기 (1983~1994.10)와 제2기 (1997~2002.9)에 각각 70여 회 등 모두 140여 회의 고폭실험 실시	2006년 10월 9일 함북길 주군 풍계리 지하갱도에 서 제1차 핵실험 중국에 통보한 1차 핵실험 규모는 4kt, 실제 규모는 1kt 추정 2009년 5월 25일 같은 장소에서 제2차 핵실험 2차 핵실험의 추정규모는 2~4kt	소형화 능력을 갖추 경량화에는 기술적인 장애가 있을 것으로 예상	2000년 대 초부터 시리아에 핵물질과 핵기술을 이전, 2008년 경부터 원자로 건설 착수 2007년 9월 6일 이스라엘이 시리아에 건설된 원자로를 폭격하여 제거
1986.1~1989.4	5~8.5					
1989 여름 ~ 1994.4	17.5~27					
2003.2~2005.3	8~12					
2005.6~2007.7	8~12					
생산·재처리된 플루토늄의 총량: 40.5~63.5						
2006.10.9 핵실험 사용량 (추정)	- 2.5~4					
2009.5.25 핵실험 사용량 (추정)	- 2.5~4					
↓ 핵무기 제조에 사용 가능한 플루토늄 총량: 32.5~58.5						

73) 전성훈, 『북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응』(서울: 한국전략문제연구소, 2009년 12월 21일), p. 32.

(2) 화학·세균무기

북한은 1954년 중국과 소련으로부터 일부 화학작용제와 방호수단을 도입했고, 2000년대 초까지 최소 180~250톤의 화학물질을 보유하고 있다는 평가가 있었다.⁷⁴⁾ 한국의 국방당국은 북한이 2천 5백 톤에서 5천 톤 정도의 화학작용제(질식성, 신경성, 수포성 등)를 보유하고 있는 것으로 추정하고 있다.⁷⁵⁾ 이들 화학무기는 휴전선 인근에 전진 배치된 170mm 자주포와 240mm 방사포 그리고 단거리 미사일 등에 의해 수도권을 공격할 수 있기 때문에 한국의 안보에는 큰 위협이 되고 있다.⁷⁶⁾ 아울러 북한은 화학무기 제조공장 8곳, 화학무기연구소 4곳 및 저장시설 6곳을 보유하고 있고 지난 1990년부터 화학무기 공격에 대한 방어훈련을 중점적으로 시행하고 있는 것으로 추정된다. 하지만 북한은 화학무기의 개발이나 보유규모에 대해 일체의 언급을 피하고 있다.

세균무기는 일단 사용하면 확산에 대한 통제가 어렵고 사용한 측도 피해를 입을 수 있다는 단점 때문에 다른 핵이나 화학무기에 비해 그 중요성이 떨어졌었다. 그러나 과학기술의 발달로 무기로서의 유용성이 증가하는 추세이며, 2001년 미국의 탄저균 테러사태가 세균무기의 위험성을 입증한 사례가 되고 있다.

국제사회는 북한이 세균무기를 보유하고 있다고 추정하고는 있지만 구체적인 내용과 수량에 대해 공개된 정보는 없다. 다만 북한이 1960년부터 세균무기 개발에 착수했고, 현재 탄저균과 콜레라 그리고 뇌염 등 13종의 세균을 연구하고 있으며, 동해상의 무인도에서 실험도 실시했다는 것이 한·미 국방당국의 추정이다. 한국 국방부는 탄저균, 천연두, 콜레라 등 세균무기를 자체적으로 배양하고 있는 것으로 추정하고 있다.⁷⁷⁾ 특히 1980년 11월부터 세균무기의 개발에 박차를 가하고 있는 데, 인민무력부 산하 연구소와 의학과학원도 관여하고 있다는 평가가 있다.⁷⁸⁾

영국의 국제전략문제연구소(The International Institute for Strategic

74) <<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/cw/index.html>>.

75) 『국방백서 2008』(서울: 국방부, 2008), p. 30.

76) Anthony Cordesman, 『Proliferation in the "Axis of Evil": North Korea, Iran, and Iraq』. (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2002), p. 3.

77) 『국방백서 2008』(서울: 국방부, 2008), p. 30.

78) <<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/bw/index.html>>.

Studies: IISS)는 2004년 1월 21일 발간한 ‘북한의 무기 프로그램 평가’에서,⁷⁹⁾ 북한이 군사능력의 일부로 화학무기를 개발했고 세균무기도 최소한 연구·개발 단계에 있으며, 필요시에 화학·세균무기 생산에 전용할 수 있는 평화적 목적의 시설도 다수 보유하고 있다는 것이 미국, 한국, 러시아의 공식 입장이라고 밝혔다. 특히 남한과 미국의 군은 북한이 침공이나 보복의 일환으로 군사 및 민간 표적에 대해서 야포, 미사일, 비행기 및 비전통적인 방법으로 화학무기를 사용할 것으로 상정하고 대응태세를 수립하고 있다고 소개했다.⁸⁰⁾ 한편, 미 국무부가 발간한 최근 보고서에 따르면, 북한이 세균무기 개발을 지속하고 있으며 군사옵션으로 사용할 가능성이 있다고 밝혔다.⁸¹⁾

다. 천안함 사태

2010년 3월 26일 밤 9시 22분, 서해 백령도 인근 해상에서 해군초계함 천안함이 북한 잠수정의 어뢰공격을 받아 격침되었다. 사건발생 직후 북한의 소행일 것이라는 추측이 지배적이었지만, 정부는 선부른 예단을 삼간 채 일단 과학적이고 객관적인 조사를 통해 사고원인을 밝혀내기로 하고 조사에 전력을 기울였다. 46명의 젊은 생명을 앗아간 중요한 사건이기 때문에 조사의 객관성을 높이기 위해서 대규모 합동조사단이 구성되었다. 22명의 군·정부 관련 전문가, 3명의 국회추천 민간전문가 그리고 미국, 영국, 호주, 스웨덴의 사고조사 전문가 24명 등 총 59명으로 구성된 다국적 합조단은 각종 증거수집과 자료 분석을 통해 드러난 결과를 모두 공개했다.

국제 합동조사단이 밝혀낸 원인은 예상대로 북한에 의한 군사적인 도발이었다. 합조단은 천안함이 북한의 소형잠수정에서 발사된 폭약중량 250kg 정도의 어뢰공격을 받아 침몰했다는 것을 입증할 수 있는 다양한 자료를 공개했다. 컴퓨터 시뮬레이션, 음파·지진파 분석, 화학성분 분석 기법 등 동원가능한 모든 첨단과학 수단을 사용해서 북한의 군사도발 행위가 입증되었다. 그리고

79) “North Korea’s chemical and biological weapons (CBW) programmes,” *North Korea’s Weapons Programmes: A Net Assessment* (London, The International Institute for Strategic Studies, January 2004),

80) 위의 글, pp. 49, 56.

81) *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments* (Washington DC, Department of State, Bureau of Verification, Compliance, and Implementation, July 2010), pp. 20~21.

이런 결론을 뒷받침하는 결정적인 물리적 증거로서, 북한제 어뢰의 스크루우 파편을 수심 47m의 해저에서 건져 올려 공개했다. 조사결과 발표장에는 다국적 조사팀의 대표들도 함께 참석했고, 미국측 대표단장인 해군 준장은 조사결과에 대한 이견의 존재 여부를 묻는 질문에 대해서 우리 정부의 조사결과에 대해서 다국적 조사팀 전원이 동의한다고 분명하게 밝혔다.

천안함 사건 발생 이후 북한은 이 사건이 남한 정부에 의한 모략극이자 날조극이며 자신들은 무관하다는 입장을 일관되게 견지하고 있다. 북한 국방위원회는 조사결과 발표가 시작된 지 30분 만에 천안함 침몰은 남한이 날조한 조작극이라며 남한이 보복할 경우 전면전을 포함한 강경조치를 취하겠다고 협박했다. 조사결과 발표가 끝나지도 않았는데 미리 준비한 성명을 발표하면서 물증을 확인하기 위해 검열단을 남한에 파견하겠다고 엄포까지 놓았다. 국방위원회의 성명은 천안함 사태에 대한 북한의 대외전략의 기본방침이었던 것으로 평가된다. 북한은 ‘북한 무관설’과 ‘한·미에 의한 날조설’을 바탕으로 오히려 한국과 미국이 한반도의 안전을 위협하는 실체라는 강력한 외교전, 선전전을 전개하고 있다.

3. 한국의 안보정책 목표와 기조

가. 위협인식

2009년 3월 발간된 이명박 정부의 국가안보전략보고서는 서두에서 세계 안보환경과 위협요인의 변화를 다루면서 ‘안보위협’의 ‘다양화’와 ‘국익과 가치의 동시 추구 경향’을 안보 차원에서 발생하고 있는 새로운 경향으로 파악했다.⁸²⁾ 이 두 가지는 이명박 정부의 안보 위협인식 형성에 영향을 미친 중요한 결정요인이라고 할 수 있을 것이다.

(1) 안보위협’의 다양화

21세기의 안보위협은 다음과 같이 세 가지 방향에서 다양하게 증가하고 있다. 첫째, 과학기술 발달과 국가 간 교류·협력의 증대로 인한 WMD 확산

82) 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009년 3월), pp. 6~8.

및 초국가적 위협의 증대이다. 과학기술 발달과 국제협력을 통해 평화와 복지 증대에 대한 기대가 높아졌지만, 동시에 초국가적 범죄의 증가, WMD의 확산, 환경과 경제를 새로운 갈등과 분쟁의 발생 등 다양한 형태의 위협이 발생할 가능성도 높아졌다. 특히 북한의 미사일 및 핵확산 실태에서 보듯이, WMD 관련 기술과 인력의 유출과 확산은 국제안보의 최대 위협으로 부상한 상태이다.

둘째, 초국가적 위협의 증대이다. 테러리즘, 마약밀매, 화폐위조, 불법 무기 거래, 인신매매, 해적행위, 사이버 범죄, 불법 이민, 불법 자금세탁 등 소위, 초국가적 범죄가 계속 증가하면서 국제질서의 안정을 해치는 주요 안보위협으로 대두하고 있다. 셋째, 기후변화 문제 역시 국제사회의 중대한 경제·안보적 위협으로 간주되고 있다. 특히 온실가스 배출 규제는 각국의 장기 발전전략에 영향을 미치는 문제로서 경제적, 안보적 이해가 첨예하게 대립하기 때문에 합의도출이 쉽지 않은 분야이다. 2010년 코펜하겐 지구온난화 회의가 별다른 성과없이 끝난 것도 문제의 어려움을 단적으로 보여주는 사례이다. 넷째, 세계 각지에서 이미 벌어지고 있거나 수면 하에 잠재해 있는 종교분쟁, 민족분쟁, 역사분쟁은 민족주의와 맞물려 국제적인 갈등으로 비화될 소지를 안고 있다. 이 점에서, 동북아도 자유롭지 못하여 미래지향적 협력관계의 구축에 장애요인이 되고 있다.

(2) 국익과 가치의 동시 추구 경향

21세기의 정보화 시대에는 국가 간의 지리적, 시간적 장벽이 무너짐으로써 상호의존도가 증대되었고, 개별 국가들의 행위에 대한 책임성도 높아졌다. 이런 조건에서, 국가의 궁극적 목표가 국익추구로 귀결되는 것과 동시에 국가 행위의 책임성도 중요시 된다. 즉 앞으로의 국익 개념은 국제사회의 공공성과 연계되는 추세이며 이는 곧 국가의 대외명분과 리더십의 기반이 된다. 21세기 국제사회는 자유민주주의, 인도주의 가치, 시장경제에 대한 공감대라는 가치에 토대를 두어야 한다.

첫째, 자유민주주의가 범세계적으로 뿌리내리는 일이 계속되어야 하며 아직 이런 흐름에 동참하지 못한 국가에 대한 관리도 중요하다.

둘째, 국제안보의 주안점이 개개인의 안녕과 복지에 두는 소위, 인간안보

의 영역이 한층 중요시되고 있다. 테러리즘, 국제난민, 기후변화, 질병 등 복잡적이고 중층적인 포괄안보위협에 대한 체계적이고도 일관된 대응이 필요하다. 인권 침해가 발생하는 현장에 국제사회가 신속하고 효과적으로 인도주의적 차원의 개입을 하는 경구가 많아졌다.

셋째, 시장경제 질서는 경쟁과 효율을 덕목으로 하여 인류사회의 발전과 풍요를 앞당겨 왔다. 앞으로의 국제사회는 지속가능한 성장을 지향하면서 동시에 빈부의 양극화를 치유하고 개선하기 위한 범국가적 노력을 병행하는 과제를 안고 있다.

나. 국방목표와 국방정책 기초

이명박 정부의 국방목표와 국방정책 기초는 국방부가 2008년 12월에 발간한 ‘2008 국방백서’에 잘 나타나 있다.⁸³⁾ 국방백서는 국방목표를 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여한다”는 것으로 설정하고, 그 의미를 다음과 같이 해석했다.

첫째, ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가 보위’는 현존하는 북한의 군사적 위협에 우선적으로 대비함은 물론 미래 잠재적 위협에도 동시에 대비해야 한다는 것이다. 특히 북한의 재래식 군사력, 핵·미사일 등 WMD 개발과 증강, 군사력의 전방 배치 등을 안보에 직접적이고 심각한 위협으로 간주했다.

둘째, ‘평화통일 뒷받침’은 한반도에서 전쟁을 억제하고 군사적 긴장완화와 평화정착을 이룩하여 평화적인 통일에 이바지하겠다는 의미이다. 셋째, ‘지역의 안정과 세계평화에 기여’는 국력과 국방역량을 바탕으로 주변국들과 군사적 우호협력 관계를 증진시키고 국제 평화유지활동에 적극 참여하여 지역의 안정과 세계평화 기여하겠다는 것이다.

국방부는 이러한 국방목표를 구현하기 위해 ‘정예화된 선진강군’을 국방비전으로 제시하고, 국방비전을 달성하기 위한 8대 국방정책 기초를 다음과 같이 제시했다.

첫째, 포괄안보를 구현하는 국방태세를 확립하는 일이다. 포괄안보의 구현

83) 『2008 국방백서』 (서울: 국방부, 2008년), pp. 36~41.

이란 비상상태의 발생 시점과 장소 및 형태에 관계없이, 즉각 대응하여 현장에서 완전하게 작전을 수행할 수 있도록 준비하고, 북한위협은 물론 모든 스펙트럼의 위협에 대비할 수 있는 전방위 태세를 확립하는 것을 말한다. 이를 위해 북한의 군사도발 억제 및 도발시 승리할 수 있는 전방위 대비태세를 확립하고, 국가 위기상황 시에 역량을 결집할 수 있도록 민·관·군 통합방위태세를 발전시키며, 장병 정신교육을 강화하여 확고한 국가관과 대적관 및 투철한 군인정신을 함양해나간다.

둘째, 한·미 군사동맹을 창조적으로 발전시키는 것이다. 양국이 공통의 가치와 신뢰 및 동맹의 정통성을 바탕으로 군사안보 협력뿐 아니라 정치·경제·사회·문화 협력까지 포괄하도록 협력의 범위를 확대·심화시키고, 지역 및 범세계적 차원의 평화와 번영에도 기여하는 방향으로 발전시켜 나간다. 주한 미군에 대해서는 안정적 주둔여건을 보장하며, 양국 간 정책협의를 활성화하여 상호 신뢰를 증진시킨다. 아울러 전시작전통제권 전환에 따라 새로운 동맹군사구조를 구축한다.

셋째, 선진 방위역량을 강화하는 일이다. 분단 상황을 넘어 통일 이후까지를 지향하는 군의 미래 모습을 투사하고 성숙한 세계국가를 구현하는 국제적 역량을 강화한다. 이를 위해 ‘국방개혁 기본계획’은 안보상황의 변화와 소요예산 등을 고려하여 발전적으로 보완해 나간다. 군 구조는 합동성·통합성이 강화되고 미래전 수행에 적합한 정보·지식 중심의 기술 집약형으로 발전시키며, 전력 구조는 첨단 전력으로 발전시켜 다양한 안보위협에 능동적으로 대비하도록 한다. 예비전력은 동원체제와 예비군 훈련의 개선을 통해 상비전력 수준으로 정예화 한다. 아울러 한미동맹을 기반으로 주변국들과 협력적 군사관계를 증진하고 군사외교를 글로벌 차원으로 확대하며 국제 평화유지활동을 강화한다.

넷째, 한반도에서의 평화구조 창출을 군사적으로 뒷받침하는 것이다. 남북 교류협력에 따른 군사적 보장조치를 강구하면서 군사대비태세를 확고하게 유지한다. 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 창의적인 의제와 전략을 개발하고 한반도 평화정착을 위한 군사적 신뢰구축과 군비통제 조치들을 단계적으로 추진한다. 국군포로 문제에 대한 범정부 차원의 대책을 마련하고 대북협상을 추진한다.

다섯째, 맡은 바 역할과 임무를 다하는 전문화된 군대를 육성하는 것이다.

과시적이고 불필요한 행정적 요소를 제거하고 강한 전사, 강한 군대의 기풍을 조성하여 현재와 미래의 위협에 동시에 대비할 수 있는 전문화된 군대를 육성한다. 이를 위해 인력구조 및 인사제도를 개선하여 기술집약형 군대에 필요하고 미래의 안보환경에 능동적으로 대응할 수 있는 우수 인력을 안정적으로 확보·관리해 나간다. 아울러 교육훈련은 정보화·과학화된 체계로 발전시켜 미래전 수행에 적합한 정예화된 장병을 양성한다.

여섯째, 실용적인 선진 국방운영체제를 구축하는 것이다. 군인이 전투임무에 전념할 수 있도록 비전투 관리 분야의 중앙집권적 지원역량을 강화하고 국방 조직과 경영의 효율화를 추진한다. 이를 위해 국방자원관리체계는 군수자원의 운용과 관리활동의 효율성을 극대화하고 미래전 수행에 적합하도록 발전시킨다. 비전투 관리 분야는 조직과 인력을 통합·슬림화하고 비교우위에 있는 민간분야를 최대한 활용하여 효율성을 높인다. 방위산업 분야는 관련 제도를 개선하고 그 육성 기반을 강화하여 국가경제의 새로운 성장 동력으로 발전시킨다. 정보통신 역량을 활용하여 네트워크 중심의 선진 국방정보환경을 구축한다.

일곱째, 국가발전에 상응하는 병영 환경의 개선과 복지 증진을 도모하는 일이다. 군 기지의 통·폐합 및 재배치를 통해 교육훈련과 복지 증진을 위한 선진 인프라를 구축하고, 병영환경을 선진군대 수준으로 점차 개선하며, 직업군인의 헌신적인 삶에 부응하는 복지정책을 개발한다. 의무지원체계를 장병 건강 증진을 통해 전투력 향상을 이룰 수 있도록 발전시키고, 전역군인에 대한 취업지원을 강화하여 직업의 안정성을 보장하고 군인연금제도를 안정적으로 운영한다.

여덟째, 국민과 함께하는 국민의 군대를 지향하는 일이다. 군대다운 군대를 육성함으로써 국민의 신뢰를 획득함은 물론, 국민의 편익을 보장하고 정부 시책을 적극적으로 구현하여 국민과 함께하는 ‘군복입은 국민상’을 정립한다. 장병들의 자긍심 진작 및 사기 고양을 위해 선진화된 병영문화를 조성하며, 재해·재난 지원체계를 발전시키고 제반 규제를 완화하여 국민 편익을 증진한다. 병역·병무제도는 국가 인적자원을 효율적으로 활용하고 병역 이행의 형평성을 보장할 수 있도록 발전시킨다. 국가를 위해 희생한 장병들에 대해서는 국가적 책무 차원에서 보상과 예우를 확대한다.

4. 효율적 안보역량의 확충 필요성

한국의 안보정책 추진환경은 대내외적으로 급변하는 상황에 놓여 있다고 봐야 할 것이다. 범세계적 차원에서 WMD 확산과 테러가 국제안보의 최대 위협으로 부상하고 있는 가운데, 북한의 WMD 확산 행태가 국제적인 주목을 받고 있는 것이 현실이다. 주변 4강의 안보정책 역시 새로운 변화의 과정을 밟고 있다. 미국은 이라크와 아프간에서 두 개의 전쟁을 수행하며 제한된 자원으로 세계 유일 초강대국의 지위를 놓치려 하지 않고 있고, 중국은 경제 성장을 바탕으로 정치, 외교, 군사적으로 목소리를 높이면서 중국의 부상에 대한 세계의 우려를 깊게 하고 있다. 러시아는 강력한 러시아를 표방한 푸틴 전 대통령의 외교안보 정책을 그대로 지속하면서 당분간은 경제성장에 주력하는 모습을 보여주고 있다. 일본은 내정의 불안과 경제 침체에도 불구하고, 중국의 부상과 북한의 위협을 우려하면서 공세적인 안보정책과 자체 방위력 증강에 주력하고 있다.

한반도에서는 남과 북의 군사적 대치가 첨예해지는 추세를 보이고 있다. 열악한 경제난에도 불구하고, 북한은 소위 비대칭 전력에 대한 선택적이고 지속적인 투자를 통해 대남 위협을 구체화하면서, 2010년 3월 천안함 사태라는 직접적인 무력공격을 자행하기까지에 이르렀다. 북한군이 지속적으로 DMZ 인근에 병력을 집중하고 있다는 점도 예의 주시해야 할 사안이다. 물론 북한의 두 차례 걸친 핵실험으로 현실화된 핵 위협, 화학무기 및 세균무기 위협도 한국이 결코 간과할 수 없는 중대한 안보위협이다.

이런 안보위협에 대한 새로운 인식을 바탕으로 이명박 정부는 출범 이후 ① ‘미래지향적 선진 안보체제 구축’이라는 안보 전략목표 제시, ② ‘국방개혁 2020’의 보완·발전, ③ 천안함 사태이후의 대응을 통해 효율적 안보역량을 확충하기 위한 노력을 기울여왔다. 이를 상술하면 다음과 같다.

가. ‘미래지향적 선진 안보체제 구축’의 전략목표 제시

우리 정부는 2009년 3월 외교안보의 비전과 전략을 체계화한 국가안보전략보고서⁸⁴⁾를 발간했는데 ‘성숙한 세계국가’로 나아가기 위한 4대 전략목표

중 하나로 안보 분야에서는 ‘미래지향적 선진 안보체제 구축’을 제시하였다. 이 전략목표의 기본 방향은 강하고 효율적인 군대를 육성해서 자주 국방력을 신장하고 세계 안전과 평화에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 토대로 한반도와 동아시아의 전략 환경 변화와 다양한 세계 안보위협을 고려해서 치밀하고 체계적으로 방위역량을 구축하고자 한다. 이렇게 미래지향적인 선진 안보체제를 구축하기 위해서 다음과 같은 네 가지 중점과제가 제시되었다.

첫째, 선진 군사능력을 확충하는 것이다. 장기적인 전략구상을 토대로 현존하는 안보위협과 미래의 불확실성에 대해 동시에 대비하기 위한 정보·기술 집약형 군 구조를 추구한다. 이를 위해, 합동군 체제의 기본 골격을 유지하는 가운데 합동성·통합성을 강화하는데 주안점을 두어 추진하고 있다. 부대구조 개편은 전력공백이 발생하지 않도록 전력증강과 연계하여 추진하고, 미래전 수행에 적합한 과학기술군을 육성해 나가고 있다. 상비병력은 단계적인 감축을 원칙으로 하되, 안보환경 변화에 따라 탄력적으로 조정하며, 효율적인 동원체제의 구축하여 동원의 동원의 적시성과 실효성을 높일 수 있는 예비전력을 유지하도록 한다.

둘째, 국방경영의 효율화를 도모하는 일이다. 국가경제의 성장에 기여하면서 동시에 군이 전투임무에 전념할 수 있는 최적의 환경을 갖추어 나가하고자 한다. 이를 위해, 유사 중복 조직의 통·폐합, 예산 절감 및 업무 효율 제고를 도모하고 있다. 특히 비전투 분야의 조직과 인력을 재조정하고, 우선순위에 따라 선택·집중하는 업무체계를 갖추어 나가하고자 한다. 아울러 민간 경영방식의 도입, 민간 위탁 확대, 민군 협력강화 등 민간자원을 적극 활용함으로써 군의 전문성과 효율 강화를 도모하고 있다. 또한 방위산업 기반을 확충하여 국제 방위산업 수출시장에 적극 진출하도록 추진하고 있으며, 민·군 간 기술교류 확대, 선진국과의 공동개발 추진 등을 통해 국방 연구개발의 수준을 높이고자 한다.

셋째, 대외군사협력의 저변을 확대하여 지역의 안정과 세계평화에 적극 기여하는 것이다. 한·미동맹을 미래지향적으로 발전시켜 나감과 동시에 주변 국가들과의 양자 및 다자 간 군사대화와 협력관계를 강화해 나간다. 동아시아

84) 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』, 성숙한 세계국가(2009.3).

역내 국가들과 군사적 신뢰를 구축하는 차원에서 인도적 목적의 탐색구조훈련 등 공동훈련과 군사대화도 추진한다. 아울러 군사외교의 범위를 동남아시아, 중앙아시아, 중동 등 글로벌 차원으로 확대하고 지역별·국가별로 특성화된 군사협력외교를 추진해 나가고자 한다. 다자안보대화와 국제협력 체제에 적극 참여하고, 유엔 주도의 PKO 활동과 기타 다국적군 활동에 적극 참여함으로써 국제사회에 대한 기여를 확대하고자 한다.

넷째, 포괄안보 분야에 대응할 수 있는 국가적 역량을 구비하는 일이다. 테러·마약·해적행위·대형 재해재난 등 다양한 초국가적 위협에 대한 정보수집 및 대응 능력을 확충하고자 한다. 또한 사이버 테러를 새로운 안보위협으로 상정하고 동맹국과의 협력 및 민·관 차원에서의 교육훈련과 대비책을 체계화해나가고 있다. 경제·금융·식량·보건·위생·환경 등 분야에서 국민생활의 안정을 확보하기 위한 노력도 병행하고 있다.⁸⁵⁾

나. ‘국방개혁 2020’의 보완·발전

(1) 국방개혁 2020 조정안의 내용

이명박 정부는 노무현 정부에서 소위 ‘협력적 자주국방’의 기조에 따라 중장기적으로 자주국방 능력을 강화시키기 위해 추진한 ‘국방개혁 2020’⁸⁶⁾을 조정했다. 국방부는 기존의 국방개혁 2020을 조정한 ‘국방개혁 기본계획: 2009~2020’을 2009년 6월 26일에 공식 발표했다. 국방개혁 조정안의 골자는 핵·미사일 등 북한의 비대칭 전력에 대비한 첨단전력 증강과 작전개념을 보장하고 전투력 위주로 군 구조를 개편하고, 한반도 안보상황 변화에 대비한 즉응 전투태세를 유지하면서 군 구조조정과 혁신을 단행하는 것이다.⁸⁷⁾ 조정안은 군 구조 개편, 북한 핵·장사정보 대비전력 보강, 국방운영개혁 및 비전투

85) 앞의 책, pp. 35~39 참조.

86) 그 내용을 요약하면, 2020년까지 62조원을 투자해서 군구조 개편, 육군 병력 감축 및 전력 첨단화, 해공군 전력의 지속적 강화를 통해 선진 정예강군을 건설해 나가는 것이었다. 북한의 군사위협 뿐 아니라 주변국으로부터의 미래 불특정 위협에 대응하고 주한미군 감축과 한미동맹의 조정에 대비하기 위한 것이었다. 당시 국방부는 2005년 10월에 국방개혁 2020을 완성했고, 국회는 2006년 12월에 ‘국방개혁에 관한 법률’을 제정했다. 국방부는 2007년 3월에 ‘국방개혁에 관한 법률 시행령’을 제정하고, 2007년 7월에 장관 직속의 국방개혁실을 설치했으며, 같은 해 10월 관련 부처 차관 및 국방·안보 전문가 등으로 국방개혁위원회를 발족시켰다.

87) 이상현, “국방개혁 2020 조정안 평가,” 『정세와 정책』, 2009년 8월호, p. 5.

분야 슬림화에 중점을 두었다. 즉 수도권 안전을 위해 초전에 즉각 전투력을 발휘할 수 있도록 군 구조를 개편하고, 북한의 비대칭 위협을 최대한 북한 역내에서 차단·제거할 수 있도록 감시, 정찰, 정밀타격 및 요격 능력을 확충하도록 했다. 아울러 경쟁력 있는 민간 분야의 노하우를 국방운영에 도입하고 일부 비전투 분야는 통폐합하도록 했다.

국방개혁 2020 조정안의 내용을 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.⁸⁸⁾ 첫째, 국방개혁 2020의 전체 소요재원 규모를 총 621.3조원에서 599.3조원으로 변경함으로써 22조원을 축소하고, 단계별 재원조달 계획도 수정하였다. 많은 재원이 필요한 일부 첨단전력 증강사업을 순연시켰는데, 고고도 무인정찰기(UAV)인 글로벌 호크의 도입은 2~3년 늦춰 2015~2016년으로, 공중급유기 도입은 2013년에서 2014년으로, 3,000톤급 잠수함 도입은 2018년에서 2020년으로 연기했다. 2015~2016년으로, 공중급유기 도입은 2013년에서 2014년으로, 3,000톤급 잠수함 도입은 2018년에서 2020년으로 연기되었다.

둘째, 북한의 군사위협에 대한 대비태세를 더욱 강화하고 있다. 조정안에서는 북한 미사일·핵 위협에 대하여 감시 및 정찰, 정밀타격, 요격, 방호의 4단계로 구분해 대응능력을 강화해 나갈 계획이다. 아울러 군사분계선 인근에 밀집 배치되어 한국의 서울을 비롯한 수도권을 심각하게 위협하는 북한의 170mm 자주포나 240mm 방사포 위협에 대해서는 표적탐지, 결심, 타격 능력을 확충하기로 하였다.

셋째, 북한의 대규모 재래식 군사력에 의한 위협에 대처하기 위해서 병력감축 계획의 폭과 속도를 조정했다. 국방개혁 원안에서는 2005년 68만1천 명이던 병력을 2010년 64만 명, 2015년 56만 명, 2020년 50만 명으로 감축할 계획이었지만 조정안에서는 2010년 64만 9천 명, 2015년 59만 9천 명, 2020년 51만 7천 명으로 감축하기로 했다. 동시에 예비군을 2020년까지 150만 명으로 감축하려던 계획을 185만 명으로 변경하였으며, 예비군의 훈련을 강화해서 상비군 수준의 능력을 갖추도록 했다.

이와 관련해서, 육군 부대개편과 관련해서 일정한 조정이 있었다. 기존 계획대로 현재의 3개 군사령부를 2개의 군사령부(지상군작전사령부와 제2작

88) 『동북아 전략균형 2009』 (서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 273~275.

전사령부)로 개편은 하되, 지상군작전사령부 창설은 2012년에서 2015년으로 늦추기로 하였다. 기능사령부로는 특전사령부, 항공사령부, 유도탄사령부, 수방사령부 등 4개를 두기로 했던 원안에서 수방사령부를 해체하기로 함으로써 3개로 조정되었다. 군단은 원안에서 지역군단 5개와 기동군단 1개를 두기로 했으나, 조정안에서는 수방사령부를 해체하는 대신 군단을 하나 추가했으며, 이에 따라 지역군단 5개와 기동군단 2개로 편성된다. 육군 사단의 경우 원안은 총 47개에서 24개로 줄이는 것이었으나, 조정안에서는 28개로 줄이기로 했다. 추가된 4개는 예비군을 상비군 수준으로 강화하여 편성하게 되며, 전시에는 예비군 등을 중심으로 10개의 사단을 추가로 창설하도록 했다.

넷째, 방위산업의 연구·개발과 상업화를 강조했다.⁸⁹⁾ 국방획득 정책 측면에서 볼 때, 국내의 연개개발을 강조하고 있고 방위산업 수출의 획기적인 증진을 도모하고 있다는 점이 두드러진다.

이상의 내용을 정리해서 비교하면 다음 표에서 보는 바와 같다.

89) 노훈, “군사대비태세 및 군사력 발전” 『국방발전 심포지엄』 (서울: 한국국방연구원, 2010년 2월 9일), pp. 47~50.

<표 4-2> 국방개혁 2020 원안 및 조정안 비교⁹⁰⁾

		2005년(원안)	2009년(조정안)
소요예산		621조 3천억 원	599조 3천억 원
총병력	상비군	50만 명	51만 7천 명
	예비군	150만 명	185만 명선
육군	지상작전사령부	2012년 창설	2015년 창설
	군사령부급	2개	2개
	기능사령부	4개	3개
	군단	6개	7개
	사단	24개	평시: 28개(동원사단 4개 추가) 전시: 평시+10개
	여단	23개	24개(특공여단 1개추가)
해군	3천톤 급 잠수함	2018년 1번함 전력화	2020년 1번함 전력화
	해안경비임무	2012년 해경 이양	2014년
해병대	사단	해병사단 (지역+도서방어)	도서방어부대편성 (백령, 연평, 제주)
	병력감축	2018년까지 3천2백 명 감축	2020년까지 감축 유예
공군	글로벌호크	2011년	2015~2016년
	공중급유기	2013년	2014년
해외파병부대		1천 160명	3천명(상비부대 1천명, 예비부대 1천명, 지정부대 1천명) - 파병 소요가 없을 때는 국내 재난 대비 신속대응부대로 운용
북핵 대비 전력		탄도단 조기경보레이더, 합동 원거리 공격탄, 패트리엇미사일	4단계 대응능력 구비(감시정찰→정밀타격→요격→방호) 2014년까지 EMP 방호시설, 글로벌호크, 해상요격유도탄 추가
사이버전 대비		정보보호사령부 2012년 창설	

(2) 조정안의 문제점과 향후 과제

국방개혁 조정안은 원안 채택 이후에 변화된 안보상황을 반영하고 있지만 다음과 같이 여러 가지 제기된 문제점이 제기되었다.⁹¹⁾ 첫째, 북한의 핵과

90) 이상현, “국방개혁 2020 조정안 평가,” 『정세와 정책』 2009년 8월호, p. 6.

91) 위의 책, pp. 5~8.

미사일 등 비대칭 위협 대비에 충분한지를 지속적으로 검토·보완해 가야 한다. 둘째, 미래 안보소요를 적절히 반영하고 있는지를 지속적으로 평가·보완해야 한다. 국방개혁안은 2020년까지를 내다 본 계획이지만 이 기간 중에 발생 가능한 가장 중요한 안보상황이 바로 북한 급변사태라는 점에서, 향후에는 급변사태에 대비한 계획이 보완되어야 한다. 셋째, 조정안에서 육군전력 증강 요구는 대부분 반영된 반면 해·공군 전력증강은 상대적으로 소홀하거나 도입 시기가 순연되었다는 지적에 대해서 적절한 고려가 필요하다. 넷째, 국방개혁안은 국가의 장기적 비전과 국가전략을 담아내야 하며, 국가전략에서 군의 역할에 대한 총체적인 고려가 필요하다. 특히 21세기 초국가적 위협 등 미래 전쟁양상과 북한의 위협을 동시에 적절히 고려할 수 있어야 한다.

한편, 병력 감축과 관련해서는 두 가지 문제점이 제기되었다.⁹²⁾ 첫째, 병력 감축의 경우 2010년부터 2020년까지 고르게 분포되어 있던 원안과 달리, 조정안은 2015년에서 2020년까지 불과 5년 동안에 감축이 집중되도록 함으로써 현실적인 실현 가능성에 의문이 생길 수 있다. 둘째, 원안의 상징적인 병력상한선이었던 50만 목표가 개혁재원의 부족에 따른 부대개편 계획의 순연 때문에 51만 7천 명으로 늘어난 것은 국방개혁 의지가 시간이 지남에 따라 약화될 수 있다는 우려를 제기했다.

국방개혁안에 대한 범국민적 지지와 동의를 확보하는 노력을 지속적으로 기울여야 한다는 지적도 제기되었다.⁹³⁾ 국방개혁안에서 상정하고 있는 현재와 미래의 위협에 대한 국민적 이해를 구하고 공감대를 형성함으로써, 안보위협에 대한 국민적 공감대를 토대로 국방개혁에 소요되는 재원을 안정적으로 확보하는 일이 중요하다는 것이다. 국민들이 당면한 안보위협의 실체를 정확히 이해해야만 위협에 대처하기 위한 자원조달에 동의할 것이기 때문이다.

이러한 문제점들은 천안함 사태 이후의 안보태세 정비과정에서 상당 부분 해결될 수 있을 것으로 기대된다. 결국 안보정책은 변화하는 현실을 반영하기 위한 부단한 노력과 꾸준한 보완이 필요하다고 할 수 있다.

92) 노훈, “군사대비태세 및 군사력 발전,” pp. 47~50; 김준식, “국방운영 선진화,” 국방발전 심포지엄, p. 127.

93) 이상현, “국방개혁 2020 조정안 평가,” pp. 7~8.

다. 천안함 사태 이후의 대응

천안함 사태를 북한에 의한 무력도발로 규정한 이명박 정부는 유사사건의 재발을 막고 대북 억지력을 강화하기 위한 다양한 대응책을 강구하고 있다. 그러한 대응책의 단초가 된 것이 이명박 대통령의 5월 24일자 대국민 담화이다. 담화의 내용을 주요 부분별로 요약해서 정리하면 다음과 같다.

- <남북관계>: 남북해운합의서에 의해 허용되었던 북한 선박의 남한 해역 및 해상교통로 이용 불가, 남·북 간 교역과 교류 중단, 영유아에 대한 지원은 유지, 개성공단 문제는 특수성을 감안하여 지속적으로 검토.
- <군사대비태세>: 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않을 것, 적극적 억제 원칙을 견지할 것, 북한이 남한의 영해·영공·영토를 무력 침범하는 경우 즉각 자위권을 발동할 것.
- <국제적 대응>: 천안함 공격은 유엔헌장, 정전협정, 남북기본합의서 등 한반도의 평화와 안정을 위한 기존 합의를 깨뜨린 것임. 이 문제를 UN 안전보장이사회에 회부하여 북한에게 책임을 물을 것임.
- <대북 메시지>: 북한에 대해 한국과 국제사회 앞에 사과하고, 사건 관련자들을 즉각 처벌할 것을 촉구, 무엇이 북한 정권과 북한 주민의 삶을 위한 것인지에 대해 현실을 직시하여 용기 있는 결단을 내릴 것을 북한 정권에게 촉구.
- <평화통일 의지 천명>: 한국의 궁극적 목표는 군사적 대결이 아니라 한반도의 안정과 평화 그리고 한민족의 공동번영과 평화통일임을 분명히 함.
- <대국민 메시지>: 국민 모두 세계에서 가장 호전적인 집단과 대치하고 있다는 현실을 잊고 있었으며 국민의 안보 의식이 더욱 튼튼해져야 함, 우리 군도 잘못이 있었음을 인정하지 않을 수 없음, 천안함 사태를 계기로 안보태세를 확고히 구축할 것임, 군의 기강을 재확립하고 군 개혁에 속도를 내어 군 전력을 획기적으로 강화할 것임, 굳건한 한미동맹을 토대로 한미연합방위태세를 더한층 공고히 할 것임.

이명박 대통령은 천안함 사태로 드러난 국가안보상의 취약점을 점검하고

군의 대비태세를 보강하기 위해서 한시적인 기구로 ‘국가안보총괄점검회의’를 구성하고, 위원장에 이상우 전 서강대 교수를 임명했다. 국가안보총괄점검회의는 두 달여의 회의를 거쳐 국가안보 태세와 국방개혁 문제를 점검하기 위한 과제로서 다음과 같이 3개 분야 20여개의 점검과제를 확정했다.⁹⁴⁾

① 북한 위협평가와 안보 역량점검

- 북한의 위협평가
- 북한 위협에 대한 대응 실태
 - 북한의 다양한 위협에 대한 대응전략 미흡
 - 정보 역량 문제점
 - 군 위기관리체제 문제점
- 안보태세 강화방안

② 국내외 안보환경

- 국제안보환경 평가 및 대책
 - 정부 부처간 안보인식 차이
- 다자안보체제
- 국내 안보환경 평가 및 대책

③ 국방정책 및 대비태세

- 병력 규모 재조정
- 합동성 강화 방안
- 국가 위기관리 및 전시 대비체제
- 국가동원체제 개선
- 전시작전통제권 인수 후 한미 군 협력체제
- 사이버전력 강화방안
- 비대칭 위협 대비태세
- 군 조직체제 발전 방향

94) 『동아일보』, 2010년 7월 29일.

- 군 상부지휘구조 문제점
- 부대 구조의 문제점
- 군 기강 및 정신전력 강화 방안
- 장병 복지 개선
- 공군의 숙련된 조종사 관리 개선 방향
- 병 복무기간 단축 문제

이후 국가안보총괄점검회의가 검토해서 청와대에 보고한 주요 안건은 다음과 같다.⁹⁵⁾ 첫째, 한반도의 방어개념을 적의 공격에 대해 반격한다는 기존의 ‘소극적 방위전략’에서 탈피하여 적의 공격이 가시화되기 전에 조치를 취하는 ‘능동적 억제전략’으로 바꾼다. 둘째, 전력운용의 효율성을 기하기 위해서 기존의 ‘각 군 중심 운용 체계’에서 합동성을 강화하는 체계로 변화시키고, 민간전문가의 활용과 부처 간 교류를 확대해서 국방의 문민화를 달성한다. 셋째, 전력증강의 우선순위를 기존의 잠재적 위협에 대비한 첨단전력 증강에서 벗어나 북한의 비대칭 위협 등 현존하는 위협에 대비한 전력증강도 병행하는 것으로 조정한다. 넷째, 적정수준의 군 병력을 확보하기 위해서 사병의 복무기간을 늘리는 것이다.

이와 관련, 국가안보총괄점검회의는 2014년에 사병 복무기간을 18개월로 단축하기로 한 현행제도를 바꾸어 복무기간을 24개월로 늘릴 것을 청와대에 건의했지만 현실적인 어려움으로 인해 신중하게 검토할 것을 요청받은 것으로 알려졌다.⁹⁶⁾ 한편 국가안보총괄점검회의는 현재 440명인 군 장성의 숫자를 2015년까지 단계적으로 100명 감축하는 방안을 세웠다.⁹⁷⁾

세계 안보환경의 변화와 북한의 군사적 위협에 직면하여 효율적 안보역량의 필요성을 인식하고 있는 이명박 정부는 상기와 같이 이를 확충하기 위한 노력을 기울여 왔다. 그리고 이러한 노력은 천안함 사태를 계기로 더 큰 변화와 발전을 도모하고 있다. 물론 천안함 사태에도 불구하고, 이명박 정부가 출범 이후 견지하고 있는 외교안보정책의 철학과 기본방향, 위협인식과 전략에는 기본

95) 『국민일보』, 2010년 9월 4일

96) 『중앙일보』, 2010년 9월 4일

97) 『중앙일보』, 2010년 8월 14일

적으로 큰 변화가 없을 것이다. 이명박 정부가 10년 진보정권이 국가안보에 야기한 문제점을 인식한 토대 위에서 외교안보정책의 골간이 만들어졌기 때문이다. 다만, 천안함 사태로 드러난 문제점을 바탕으로, 북한에 대한 위협 평가와 안보역량 점검 및 대비태세 구축 차원에서, 다양한 보완조치가 더욱 취해져야 할 것이다.

제5장

대북·통일정책 추진 환경과 과제

이 평택 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안



제5장

대북·통일정책 추진환경과 과제

1. 국내 및 남북관계 차원

가. 남남갈등구조의 상존

남북관계의 전반적인 이행 과정은 대북정책 추진에 대한 국민적 합의 정도에 따라 상당한 영향을 받아 왔다. 국민적 합의가 미흡한 가운데 추진된 과거 정부의 대북포용정책과 평화변영정책은 대북정책을 둘러싼 보수와 진보의 정치적 대립으로 비화되었다. 그리고 정치적 성향을 달리하는 국민들 사이에서도 대북정책에 대한 견해가 나뉘는 남남갈등구조가 형성되었다.

대북정책 추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있다. 대북정책과 관련된 국민적 통합은 남북관계의 안정적 발전 및 통일을 준비하는 데 있어서 큰 의미를 부여받고 있다. 과거 두 정부의 대북정책 추진은 남북관계를 새로운 차원으로 끌어올렸다는 평가를 받을 수 있지만, 동시에 남남갈등구조를 심화시켰다는 지적도 받았다. 남북관계의 발전은 오히려 우리 내부의 문제를 증폭시켰고, 이런 남남갈등은 대북정책의 추진력을 약화시켰다.

대북·통일정책에 대한 국민 여론의 분열은 상생과 공영의 대북정책을 표방한 이명박 정부 출범 이후에도 지속되고 있다. 남남갈등은 비단 대북·통일정책 관련 주요 이슈에서만 아니라 여타 분야의 쟁점 사안에서도 표출되고 있다. 이 문제는 비타협적인 정치문화와 보수·진영 양 진영의 배타적인 시민단체를 지형으로 하고 있다는 점에서 타협의 가능성도 결여되어 있다.

2010년 3월 일어난 천안함 피격 침몰사건은 대북·통일정책 및 현안 이슈와 관련된 남남갈등의 문제를 극명하게 드러내고 있다. 이 사건은 한국사회의 불신구조가 만연하고 고착화되었음을 보여주고 있다. 사건의 본질과 진위 여부는 실종되고 정부의 조사과정 및 조사결과 보고에 대해서도 논란이 제기되는 심각한 국민분열 양상이 나타난 것이다.

천안함 조사 결과에 대한 정부발표에 대해 국민들을 대상으로 한 리서치를

러스의 여론조사(2010. 5. 28~29)에 따르면 ‘신뢰’가 72.6%로 ‘불신’ 24.6%에 비해 압도적으로 높았다. 그럼에도 불구하고 정부 발표에 대한 의혹은 이후에도 지속적으로 제기되었다. 심지어는 전국 언론사 기자 240명을 대상으로 한 여론조사에서는 천안함 합동조사단의 결과에 대해 55.4%만 ‘신뢰한다’고 응답하였다.⁹⁸⁾ 이런 결과는 남남갈등구조 속에서 사건의 본질을 냉철하고 합리적으로 판단하려는 이성은 실종되고 정치적인 자기주장만을 고집하는 풍조가 뿌리내렸기 때문인 것으로 보인다.

남남갈등이라는 형태로 우리 사회 내부에서 제기된 갈등구조는 대북정책의 효율적인 추진을 저해하고 있다. 대북정책 및 통일정책 추진환경은 남한 내부에서 보혁간 갈등이 상존함으로써 개선되지 않고 있다. 이명박 정부에서도 대북정책 추진을 둘러싼 남남갈등은 여전히 재연되고 있다.

나. 대북정책의 유연성 결여

대북 포용정책과 평화번영정책으로 규정되는 지난 두 정부 대북정책의 핵심은 정치·안보문제와 경제문제를 분리하는 것이었다. 정경분리원칙 하에 남북관계 및 북한을 둘러싼 국제적인 환경이 다소 우호적으로 전개되면 경제 협력을 지속하고 확대하고자 하였다. 핵문제의 소용돌이 속에서도 이런 기조는 변화되지 않고 유지되어 왔다.

‘변화를 위한 수단’으로서 지난 정부가 추진한 남북경협은 성공적이지 않은 것 같다. 그렇다고 ‘변화를 위한 수단’으로서 남북경협만큼 유효한 다른 대안을 찾기란 결코 쉽지도 않고 아마도 없을 것이다. 남북경협을 통해 북한을 변화시키기 위해서는 ‘변화를 위한 수단’을 보다 정교하게 만들어 이것이 실제로 작동할 수 있도록 방안을 강구해야 한다.

이명박 정부는 지난 정부의 정경분리원칙은 북한의 변화 유도 및 핵개발방지에 실패했다고 여긴다. 대북정책의 핵심인 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 핵문제와 남북경협의 연관성에 대한 입장을 명확하게 보여주고 있다. 적어도 비핵화 및 개방이 3000 구상의 변수 또는 고려사항이기 때문에 대북정책 기조는

98) 『미디어오늘』, 2010년 5월 27일.

정경 비연계나 분리가 아닌 것은 분명하다.

이명박 정부는 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담능력, 국민합의 등 네 가지 원칙에 의거해 실질적인 남북경협사업을 추진하겠다고 한다. 이들 4대 원칙을 충족시키면서 남북한 협의와 북한의 태도에 따라 유연하게 추진한다는 입장을 밝히고 있다. 비록 원칙 적용의 유연성을 내세우고 있으나 정부가 남북경협을 추진함에 있어 가장 우선 고려하고 있는 원칙은 북핵문제의 진전이라 할 수 있다. 즉, 북핵문제의 진전이 없을 경우 남북경협은 답보상태에 놓이거나, 악화될 경우에는 위축도 감수할 수 있다는 의미로도 받아들일 수 있다.

실제로 남북경협은 이명박 정부에 들어와서 답보상태에 놓이고 있다. 문제는 북한의 선택이 우리가 기대하는 방향으로 움직이지 않기 때문에 발생한다. 이런 정경연계 구도 하에서 만약 비핵화의 진전과 같은 전제조건이 충족되지 않았을 경우에 3000 구상은 무용지물이 된다. 북한이 '10.4 공동선언'의 이행을 촉구하면서 정부를 비난하는 상황에서 정경연계에 입각한 우리의 대북정책, 특히 3000 구상의 이행이 실효성을 가질 수 있을지 의문시된다.

현 정부 대북정책의 대안으로 포용정책의 기초를 유지하면서 북한의 입장 변화와 협상진전에 상응하여 남북경협의 수준을 조절하자는 선택적 포용정책이 제시되고 있다.⁹⁹⁾ 같은 맥락에서 경제협력을 통해 남북관계 개선의 돌파구를 마련하고 장기적으로 정치·안보부문의 협력과 경제·사회부문의 협력이 선순환 구조를 형성하는 새로운 차원의 정경분리를 모색하는 실용적 정경분리 주장도 있다.¹⁰⁰⁾

이제까지 이명박 정부는 대북정책을 추진함에 있어서 원칙에 매우 충실한 것으로 보인다. 쌀 차관 지원 및 비료지원은 인도적 사안과는 별개로 취급해 북한에 대한 지원을 중단하였다. 금강산관광객 사망사건과 관련해 북측에게 사과 및 재발방지 약속을 일관되게 요구해 왔고, 천안함 사건의 경우에는 그 책임을 물어 '5.24 대북제재 조치'를 발표하면서 남북교역을 전면 중단시켰다.

과거 정부는 북한에 끌려 다니는 대북정책을 추진했다고 비난을 받았다.

99) 박종철, "대북포용정책과 상생공영정책의 비교," 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 42~43.

100) 임강택, "북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안," 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 153~154.

현 정부는 핵을 포기할 의사가 없는 북한과는 관계 진전이 있을 수 없다는 메시지를 계속 전달해 왔다. 그리고 비록 일시적으로 남북경협의 위축과 남북 관계의 악화를 초래할지라도 원칙에 따라 대북정책을 추진해 온 것이다. 이런 점에서 현 정부의 대북정책 추진과정은 원칙에는 매우 충실했지만 사안에 따른 유연한 대처는 찾아볼 수 없었다.

다. 경제협력의 한계와 남북대화의 실종

남북한 경제협력의 양적 성장의 결과 남한은 중국에 이어 북한의 2번째로 큰 무역상대국의 위치를 고수하고 있다. 2008년과 2009년에는 남북교역이 북한 대외무역에서 차지하는 비중이 다소 위축되었지만 각각 32.3%, 33.0%로 여전히 매우 높은 수준에 머물고 있다. 결과만 두고 본다면 남북경협은 북한에 상당한 영향력을 행사할 수 있을 것으로 보인다.

이런 남북경협은 남북한 사이에 민감한 사안이 발생하더라도 정부의 대북 정책 기조에 따라 반응하고 있다. 이명박 정부 하에서 발생한 각종 사건들은 남북경협의 운신을 폭을 제한하고 있다. 금강산관광객 피격 사망사건, 북한의 2차 핵실험, 천안함 침몰사건 등 정치·군사적 사건들은 남북관계의 긴장국면을 고조시켜 왔다. 정부의 대북정책 기조가 바뀌고 남북한 사이에 각종 사건들이 터지면서 남북경협의 장래를 우려하는 분위기가 확산되고 있다.

남북교역의 증가 추세는 2008년에 들어와서 급격히 둔화되고, 2009년에는 남북교역은 크게 감소하였다. 남북교역은 2008년(18.2억 달러, 전년 대비 1.2% 증가)에 증가세를 유지하였으나 2009년에는 16.8억 달러를 기록, 전년 대비 7.7% 감소(반입은 0.2% 증가, 반출은 16.1% 감소)하였다. 2009년의 경우 남북교역이 위축되면서 남북교역 참여업체 수도 668개로 전년 대비 12.1% 감소하였다.¹⁰¹⁾ 일반교역을 비롯해 위탁가공교역, 개성공단 및 기타 경제협력사업 등 교역 형태의 전 부문에서 교역업체 수가 감소한 것이다.

과거 남북한 화해와 협력의 상징처럼 여겨졌던 금강산관광사업은 북한의 사과와 재발방지 약속을 요구하는 우리 정부의 요구조건이 받아들여지지 않아 2008년 7월 12일 중단된 이후 아직까지 재개되지 않고 있다. 이명박 정부가

101) 한재완, 『2010년 상반기 남북교역·북중교역 동향 비교』 (서울: 한국무역협회, 2010.9.) p. 11.

들어선 이후 개성공단은 남북관계의 볼모가 되어 남북경협 전반을 위태롭게 하는 양상이 전개되고 있다.

개성공단과 관련해서 북한은 2008년 군사분계선 육로통행 제한조치(‘12.1 조치’)를 일방적으로 발표하였다. 이어 2009년 3월에는 ‘키 리졸브 훈련’을 빌미로 3차에 걸쳐 개성공단 통행을 차단하였다. 이와 함께 현대아산 직원 1명을 억류하기도 하였다. 그리고 4월에는 남북당국 간 접촉에서 개성공단의 모든 특혜를 재검토하겠다고 일방적으로 통보하였으며, 5월에는 개성공단 관련 법규와 계약의 무효를 선언하였다.¹⁰²⁾

지난 정부 하에서 2000년과 2007년 두 차례 남북정상회담이 개최되었고, 당국자 간 대화도 지속되었다. 이렇게 남북 간에는 대화의 채널이 작동하고 어느 정도 대화가 진행되어 왔다. 그렇지만 이명박 정부에서는 남북대화가 단절되어 현안 문제 해결을 위한 접근조차 시도할 수 없었다. 남북관계의 경색국면을 풀어나갈 남북 쌍방의 노력보다는 대결적 자세가 앞서는 상황이 전개되어 왔다. 만약 남북 현안을 해결하기 위한 남북대화기구가 제도화되어 있었다면 최소한 논의는 진행되었을 것이다.

2. 북한 차원

가. 대북·통일정책 비난

이명박 정부 출범 초기 북한은 한국의 대북정책인 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 대해 관망하는 자세로 일관하였다. 그러나 한국의 대북정책이 변화 가능성이 보이지 않자 북한은 ‘6.15 남북정상성언’과 ‘10.4 선언’의 계승을 이명박 정부에 요구하면서 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 전면적으로 비판하고 강하게 반발하기 시작하였다. 비판의 핵심은 이명박 정부는 이전 정부와 북한이 합의한 이들 선언의 이행을 회피하면서 반민족적·반통일적 행태를 감행하고 있다는 것이다.

북한은 남북관계의 경색 원인을 무엇보다도 이명박 정부의 대북정책이

102) 이런 상황이 전개되자 개성공단 입주업체 중 한국산업단지공단 아파트형공장에 입주했던 ‘스킨넷’사는 개성공단에서 시설을 철수(2009.6.16)하고 기업을 해산(2009.6.30)하였다.

‘비핵·개방·3000’ 구상에 집약되어 수립되었기 때문이라고 본다. 북핵포기 우선론인 ‘비핵’은 반민족적·반통일적 대결에 치중하는 정책으로 남북관계를 대결과 전쟁으로 몰아가는 것이라고 강변한다. 또한 북한의 ‘개방’을 논하는 것은 북한을 남한식 자유주의체제로 흡수하려는 불손한 의도를 내포하기 때문에 남북관계를 후퇴하게 만드는 것이라고 주장한다. 결국 북한은 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 북한의 핵포기와 개방화를 남북관계의 전제조건으로 내세우는 반통일적·반민족적 정책이며 ‘우리 민족끼리 힘을 합쳐 나라의 통일 문제를 해결해 나가기로 한’ 6.15공동선언과 10.4선언에 전적으로 배치되므로 받아들일 수 없다는 것이다.¹⁰³⁾

북한은 상생·공영의 대북정책 역시 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 변종으로서 남북관계를 파국으로 몰아가는 반북대결정책이라고 주장한다. 이 정책의 근간인 실용주의는 극단적 이기와 탐욕, 침략과 지배를 위한 미국의 반동적 철학으로서 남북관계의 성격과 현실에 전면적으로 배치되고 동족대결을 부추기는 반민족적 논리라고 비난하고 있다. 상생·공영정책은 실용주의에 기초하여 민족내부 문제를 나라 사이의 관계처럼 설정하기 때문에 민족의 화해와 단합, 협력과 교류를 반대하며 남북 사이의 사상과 이념, 체제의 대결을 집요하게 추구하고 있다는 것이다.¹⁰⁴⁾

한편 북한은 이명박 정부가 ‘한·미동맹 우선론’을 앞세우며 남한을 미국의 식민지로 더욱 깊숙이 몰아갔다고 이명박 정부 1년을 평가하였다. 이명박 정부가 ‘한미동맹관계 회복’을 ‘최우선과제’로 내세우고 ‘21세기 전략적 동맹·가치동맹·신뢰동맹’ 운운하면서 남한을 모든 분야에 걸쳐 미국에 철저히 예속시켰다는 것이다.¹⁰⁵⁾ 이러한 한·미동맹 강화를 비롯한 ‘급변사태와 선제공격의 발언’ 등은 북침전쟁의 책동·소동으로 한반도의 긴장 격화를 유발하고 있다는 것이다.¹⁰⁶⁾

북한은 이명박 정부의 통일정책에 대해서도 그 최종 목표가 외세의 힘을 빌려 흡수통일하려는 음모일 뿐이라고 주장한다. 특히 이명박 대통령의 ‘자유

103) 『로동신문』, 2010년 7월 19일, 2008년 4월 1일.

104) 『로동신문』, 2008년 12월 5일.

105) 『로동신문』, 2009년 2월 26일.

106) 이현경, “이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망,” 『통일과 평화』 2집호, (2010.) p. 156.

민주주의 체제 하에서 통일' 최후 목표 발언 등에 대해서는 '상대방의 사상과 제도를 부정하면서 제도통일을 추구하는 것으로 절대로 민족적 단합을 이룰 수 없으며 그것은 종당에 군사적 충돌과 전쟁밖에 몰아올 것이 없다'고 협박하였다.¹⁰⁷⁾

천안함 사태와 관련해서도 북한은 이것을 남한의 모략이라고 강변하고 있다. 이 과정에서 북한은 남한이 미국에 갖은 아양을 떨면서 한·미공조에 열을 올린다고 남한의나의 자주의식 결여를 꼬집으며 맹렬하게 비난하였다. 이와 같이 북한은 남한을 외세가 없이는 한시도 살 수 없는 매국역적도당으로 치부함으로써 반미의식을 강하게 내비치고 있다.

최근 8.15 경축사에서 이명박 대통령이 제기한 '3대 공동체 통일구상'과 '통일세'에 대해서도 북한은 맹렬한 비난을 퍼붓고 있다. 3대 공동체 통일구상은 북한의 핵포기를 전제하기 때문에 반민족적이며, 통일세는 북한의 급변사태를 염두에 둔 분열세·대결세·전쟁세일 뿐이라고 반발하였다. 매일 같이 북침전쟁연습을 하면서 '평화공동체'를 부르짖고 남북협력사업을 차단하면서 '경제공동체'를 운운하며 남북공동선언들을 전면부정하고 통일을 가로막으면서 '민족공동체'를 떠드는 자체가 언어도단이고 독일식 흡수통일을 획책하는 극히 불순한 책동이라는 것이다.¹⁰⁸⁾

나. 계획과 시장의 갈등

북한 경제체제의 불안한 모습은 지난 시기 북한이 취해 온 시장에 대한 통제와 허용의 반복을 통해 분명하게 알 수 있다. 북한 당국은 시장의 자연스러운 확산을 묵인하다가도 이러한 시장의 확산이 사회주의 계획경제를 잠식하고 도전하는 수준으로 발전되는 것은 경계하고 통제해 왔다. 2002년 7.1경제관리개선조치 이후에는 시장을 공식적으로 인정하고 종합시장으로 발전하도록 시장에 대한 정책을 전환하였으나 2005년 말부터는 시장에 대한 정책은 다시 통제로 바뀌었다.

북한에서 시장은 7.1조치 이후부터 본격적인 변화를 모색하기 시작하였다. 7.1경제관리 개선조치와 병행하여 북한 당국은 2003년 농민시장을 '종합시

107) 『로동신문』, 2008년 10월 31일, 2008년 11월 23일, 2008년 12월 5일, 2008년 12월 20일, 2010년 3월 13일.

108) 『로동신문』, 2010년 8월 18일, 2010년 8월 19일.

장'으로 개편하였다. 종합시장에서는 농산품 이외의 다양한 상품의 판매가 공식적으로 허용되었고, 일반 주민들도 시 상업국으로부터 매대를 임대해 각종 공산품을 판매할 수 있게 되었다.¹⁰⁹⁾ 또한 사회주의 물자교류시장을 개설해 공장·기업소 사이에 직거래를 허용하였다.

국가가 배급을 제공하지 못하는 상황에서 자연발생적인 시장의 확산을 막기는 쉽지 않다. 이런 점에서 본다면 북한은 7.1조치의 시행과 종합시장의 허용을 통해 시장을 확산시키고 이를 계획경제를 보완하고 정상화하는데 활용하고자 하였다. 그렇지만 북한은 계획경제의 틀 속에서만 시장의 확산을 용납하고 있었다. 북한은 기본적으로 시장의 확산, 이를 통한 시장화는 궁극적으로 체제전환과 관련되어 있다고 판단해 왔다.

북한 당국은 2002년부터 추진한 경제개혁에 따른 경제관리의 분권화·시장화가 낭비와 무질서, 나아가 체제불안의 근원이 된다는 판단아래 2005년 말부터 계획경제의 복원과 시장통제에 몰두해 왔다. 이런 시장통제는 시장이 '국가 돈주머니'(재정)를 빼앗아 갈뿐만 아니라, 주민들의 '충성'의 기반이 지도자가 아니라 시장으로 전환되고 있다는 지도부의 인식에서 출발하는 것 같다.

북한은 2006년부터 시장 경제활동에 대한 세부적인 제재를 가하면서 2006년 12월 만 17세 이상 성인 남자의 장사를 금지하였다. 2007년 8월 김정일이 '시장은 자본주의 서식장'으로 규정한 후 연말에는 49세 이하 여성들의 장사 금지 및 시장에서의 공산품 판매를 금지하였다.

이러한 시장에 대한 통제는 김정일이 2008년 6월 18일 담화에서 '경제개혁의 전면적 철회'를 선언하고 일부 간부들의 시장 친화적 사고에 '예리한 당적 통제'를 주문하면서 더욱 강화되었다. 11월에는 종합시장폐지 방침이 발표되고 시장을 한 달에 3번만 여는 10일장으로 실시하라는 내각지시문을 하달하였다. 2009년 6월에는 종합시장 폐쇄에 착수한 것으로 알려졌고, 11월 30일 단행된 화폐개혁 이후 시장통제는 실제로 최고 수위에서 추진된 것으로 나타났다.

그러나 화폐개혁과 병행 추진된 시장통제의 부작용과 후유증이 심각해지자

109) 북한은 “농토산물뿐 아니라 공업품도 사고팔게 되어 있는 개편된 종합시장이 지금 도처에 꾸러지고 있다”고 언급하였다. 『조선중앙통신』 2003년 6월 10일.

북한은 2010년 1월 중순 이후 주요 도시의 시장거래를 다시 전면 허용하는 등 반시장조치를 완화하였다. 3월부터는 시장 거래 및 주민들의 사(私)경제는 전면 복원되었고,¹¹⁰⁾ 화폐개혁의 후속조치로 금지했던 외화 교환(사용)을 다시 허용하였다.

<표 5-1> 북한에서의 시장 변화

연도	변화 내용
2002	시장에서 곡물거래 금지(30명 이상 불법 떼기발 강제 몰수 시도)
2003	농민시장을 종합시장으로 확대(곡물 등 거의 모든 물품 거래 합법화)
2005	사회주의물자교류시장 개설
2006	만 17세 이상 성인 남자 장마당 장사 금지
2007	49세 이하 여성 장마당 장사 금지, 시장에서 공산품 판매 금지
2008	종합시장 폐지 발표, 10일장으로 전환 지시(내각지시문)
2009	종합시장 폐쇄 착수, 화폐개혁의 일환으로 시장통제 최고 수위에서 실시
2010	시장거래 전면 허용

이와 같이 북한에서는 경제체제를 둘러싸고 일종의 게임이 진행되어 왔다. 북한 당국은 주민생활이 심각하다고 판단되면 시장의 확산을 묵인 또는 허용하다가도 시장의 확산에 따른 부작용이 계획경제를 심각하게 훼손한다고 판단하면 시장을 통제하였다. 북한 당국의 경제운용은 정치논리에 입각해 체제수호를 우선하는 방식으로 진행되어 왔다. 그 결과 주민들의 삶의 질도 시장에 대한 당국의 정책 방향이 변할 때마다 달라지고, 시장에 대한 통제가 강화되면 당국에 대한 주민들의 불만도 높아지고 있다.

최근 개혁(실리주의) 지향 인물로 알려진 박봉주 전 내각총리가 노동당 제1부부장으로 복권됨으로써 (시장)경제에 대한 북한 당국의 좌편향 정치논리는 다소 후퇴한 것으로 보인다.¹¹¹⁾ 이에 앞서 화폐개혁과 시장통제를 주도했던

110) 아직 완전하지는 않지만 시장은 상당히 이전 분위기를 회복하였다. 『연합뉴스』 2010년 2월 4일 북한당국은 시장을 무조건 증전처럼 열고 시장에서의 식량거래를 절대 단속하지 말도록 공안기관에 지시함. 『좋은 벗들』, 2010.2.18.

111) 『연합뉴스』 2010년 8월 21일.

박영일 계획재정부장이 2010년 1월 해임되고, 화폐개혁 당시 내각을 책임지고 있던 김영일 총리와 3명의 부총리는 6월 소환되었다. 박봉주는 2003년 9월 총리에 발탁된 후 7.1조치를 앞장서 추진한 인물이지만 당과 군부의 견제로 2006년 6월 자금전용 혐의로 ‘40일 직무정지’에 처해졌다가 2007년 4월 최고인민회의에서 총리직에서 해임되었다.

시장에 대한 당국의 통제와 허용은 북한 경제체제의 취약성을 그대로 반영하고 있다. 시장의 확대를 허용하면 북한이 내세우는 사회주의 계획경제의 복원이 어렵고, 시장을 통제하면 주민들의 불만이 고조되는 상황이 반복되고 있다. 이런 계획과 시장의 갈등에서 비롯되는 북한 경제체제의 불안정성은 향후 북한의 진로를 불안하게 만드는 요소로 작용하고 있다.

다. 경제난 가중: 주민생활의 불안정

북한은 만성적인 물자 부족에 따라 주민생활은 최악의 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 식량 부족 때문에 정상적인 국가에서는 상상할 수 없는 일들이 북한에서는 일어나고 있는 것이다. 1990년대 중반 고난의 행군시기에 대량의 아사자가 발생했고, 2009년 말 화폐개혁 이후에도 식량 수급에 문제가 발생해 일부지역에서는 아사자가 발생했다는 보도가 나오고 있다.

북한 식량난의 근본 원인은 곡물의 국내 생산이 절대로 부족하기 때문이다. 북한의 곡물생산량은 1990년 이래 한번도 460만 톤을 상회한 적이 없다. 북한의 식량 수요량은 최소 요구량 기준으로 대체로 550~600만 톤이 필요하다. 북한의 국내 곡물생산량은 최소 요구량 기준에서도 많게는 200만 톤, 적게는 100만 톤 정도가 부족하다. 따라서 북한은 곡물의 해외 수입과 지원에 크게 의존하고 있다.

<표 5-2> 북한의 식량공급량

(단위: 만 톤, 천 명, 톤)

	전년도 곡물 생산량(A)	곡물도입량 (B)	인구 (C)	1인당 공급량 (A+B)/C
1990	457	60	20,221	0.255
1991	402	157	20,495	0.273
1992	443	115	20,798	0.268
1993	427	159	21,123	0.277
1994	388	57	21,353	0.209
1995	413	101	21,543	0.238
1996	345	111	21,684	0.210
1997	369	147	21,810	0.237
1998	349	151	21,942	0.228
1999	389	119	22,082	0.230
2000	422	230	22,175	0.294
2001	359	205	22,253	0.253
2002	395	183	22,369	0.258
2003	413	173	22,522	0.260
2004	425	176	22,709	0.265
2005	431	143	22,928	0.250
2006	457	60	23,079	0.224
2007	448	110	23,200	0.240
2008	401	-	23,298	-
2009	431	-	23,380	-

자료: 북한의 전년도 곡물생산량과 인구는 통계청, 곡물도입량(FAO 보고)은 FAOSTAT <<http://faostat.fao.org>> 에서 cereals import quantity.

북한의 식량사정은 당해연도의 총 공급량(전년도 곡물생산량과 당해연도의 식량도입량의 합)으로 추정해 볼 수 있다. 총 공급량을 당해연도 인구로 나눈 1인당 공급량을 통해서 지난 20년 동안 식량사정이 상대적으로 가장 좋았던 해는 2000년(1인당 공급량 294kg/년)이다. 반면 식량사정이 가장 악화된 해는 1994년(209kg)과 1996년(210kg)으로 나타났다. 대부분의 연도에서 1인당 공급량은 250kg을 넘지 않고 있다. 최근 대북제재가 강화되면서 국제사회로부터의 대북 식량지원이 급감해 1인당 공급가능량은 더욱 감소하였다.

북한의 식량사정은 국내생산량과 도입량이 동시에 최고 수준에 있었던 2000년을 제외하고는 매우 낮은 수준에서 다소의 등락을 반복해 왔다. 만성적인

식량부족의 결과 주민들은 정상적인 생활을 영위할 수 없을 정도로 최악한 상황이다. 북한은 체제유지를 위해서 최우선적으로 해결해야 할 식량부족 문제를 근본적으로 해결할 대책을 내놓지 못해 주민들의 불만은 고조되어 왔다.

물자의 공급부족으로 북한에서는 인플레이션이 만연되어 나타나고 있다. 2000년대 북한의 시장에서 거래되는 쌀 가격은 거의 40배 정도 상승하였다. 2000년대 초반 50원대에 머물던 쌀가격은 2000년대 후반에 와서는 2,000원대를 넘어섰다. 쌀가격은 2002~2003년 거의 3배, 2003~2004년 2배 이상, 2004~2005년 약 2배, 그리고 2007~2008년 사이에 2배 상승하였다. 환율의 경우에는 2000년대에 약 18배 정도 상승하였고, 상승폭은 2002년, 2003년, 2004년도에 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

<표 5-3> 북한의 쌀 시장가격과 '원' / 달러 환율

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
쌀가격(원/kg)	53	55	69	195	465	785	878	1,010	2,145	2,017
환율(원/달러)	207	216	293	845	1,500	2,520	3,050	3,010	3,248	3,770

자료: 2000년 이후는 한기범, 『북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치』, 경남대학교 정치학 박사학위 논문, p. 133의 분기별 자료를 평균한 수치.

2009년 말 단행한 화폐개혁 이후 시장거래가 통제되면서 물가폭등과 화폐 가치가 폭락하는 등 북한 당국의 기대와는 달리 경제의 난맥상이 심화되었다.¹¹²⁾ 국가배급은 물론 국영 유통망마저 미비한 상황에서 시장통제로 주민들이 시장을 통한 자력 생존마저 위협받고 아사자가 발생하자 일부 주민들의 국가에 대한 태도는 적대적으로 변모하고 있다고 전해진다. 이에 따라 북한에서는 당국에 대한 불평불만 고조, 시장 단속요원 등 공권력에 대한 공공연한 도전, 김정일의 지도력 및 후계자의 자질에 대한 비판적 루머가 유포되고 있는 실정이다.

112) 평양에서 쌀 1kg 시장가격은 55원(2009년 12월 말) → 370원(2010년 2월 초)으로 6배 이상, 같은 기간 환율은 134원 → 395원으로 약 3배 폭등하였다. 데일리NK <<http://www.dailynk.com>>.

북한 당국은 화폐개혁 이후 경제활동이 위축되고 민심이반 현상이 현저해 지자 이례적으로 당국의 실책을 인정하면서 문제의 조기 해결을 위한 수습 방안을 내놓고 있다. 북한은 시장거래 허용, 화폐개혁 실패 인정 및 책임자 문책, 각급 기관에 식량 확보 독려 등의 사태 수습 조치를 취하였다. 이런 북한의 후속대응은 화폐개혁 및 이후 취해진 조치들을 더 이상 강행할 수 없는 상황에서 취해진 현실적인 타협이라 할 수 있다.

화폐개혁 이후 북한의 물가 및 환율은 폭등한 후 매우 불안정한 상태에 놓여있다.¹¹³⁾ 환율 및 물가는 2월 중순까지 지속적인 상승추세에 놓였다가, 2월 말과 3월 초에는 폭등하였다. 환율은 연초 달러 당 120원 수준에서 3월 초 2,300원 수준으로 약 20배 폭등하였고, 같은 기간 쌀 가격은 120원에서 1,300원으로 약 11배 폭등하였다. 이후 환율은 6월 말까지 900~1,000원대에서 안정세 유지하다가 7월 중순 이후에는 1,500원대를 초과하는 등 다시 상승하였다. 쌀 가격도 6월말 현재 550원 수준을 유지하다가 7월 중순 이후부터 다시 폭등세를 보여 8월 초 현재 1,050원 수준으로 상승하였다.

북한에서는 물가가 단순히 불안한 것이 아니라 물가의 상승폭이 너무 크기 때문에 경제가 매우 불안정하다. 이런 높은 인플레이션이 지속되고 있기 때문에 북한에서는 계획경제부문의 직장에서 노동자가 받는 생활비(임금)는 주민들이 경제생활을 영위하는데 전혀 도움이 되지 않는다. 따라서 많은 주민들이 직장을 이탈해 시장 경제활동에 참여하고 있는 것이다. 경제난에 따라 일상생활의 어려움이 가중되어 왔기 때문에 북한 주민들의 당국에 대한 불만은 누적되어 왔다. 최근 화폐개혁 이후 물자부족과 인플레이션이 심해지자 주민들의 생활은 더욱 불안정한 모습을 보이고 있다.

라. 북·중 밀착: 대중국 경제의존 심화

북한의 대중국 경제의존은 2000년대 중반 이후 급격히 심화되는 추세를 보이고 있다. 대외무역과 관련해서 만성적인 대중 무역수지의 적자가 지속적으로 확대되고 있고 대중 무역의존도가 지나치게 높아지고 있는 것이다. 최근에는 북·중 경제관계가 무역에서 뿐만 아니라 중국의 대북투자도 확대되고

113) 화폐개혁 이후 북한의 시장 쌀 가격 및 환율은 데일리NK <www.dailynk.com> 참조.

있다. 북한은 중국과의 협력을 전제로 나진항 개발을 비롯해 국가개발계획을 추진 중이다.

북한의 무역수지 적자폭은 2005년 10억 달러를 넘어 섰고 2008년에는 15억 달러를 상회하였다. 이런 적자규모는 북한이 당해연도 수출액보다 오히려 더 큰 것으로 나타나고 있다. 북한의 대규모 무역수지 적자는 지나치게 중국에 의존하는 무역구조 때문에 발생하고 있다. 북한은 필요한 대부분의 물자를 중국에서 수입하기 때문에 대중 무역수지 적자가 크게 발생하고 있다. 북한 대외무역수지 적자에서 대중 무역수지 적자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2008년의 경우 총무역수지 적자액은 15억 5,500만 달러이고, 이 중 대중 무역수지 적자액만 12억 7,920만 달러에 달하였다. 2009년에도 북한의 대중 무역수지 적자액은 10억 9,660만 달러를 기록하였다.

북한의 대중 무역의존도(의존도: 남북교역 제외)는 2000년 24.8%에서 2009년에는 78.5%로 급격히 높아졌다. 한마디로 중국이 북한과의 교역을 거의 독식하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 남북교역을 포함할 경우에는 북한의 대중 무역의존도(의존도Ⅱ)는 다소 낮아지지만 여전히 매우 높은 편이다. 의존도Ⅱ의 경우에도 2009년 현재 북한의 대중 무역의존도는 52.6%를 차지하고 있다.

<표 5-4> 북한의 대중 무역의존도 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
의존도Ⅰ	24.8	32.5	32.7	42.8	48.5	52.6	56.7	67.1	73.0	78.5
의존도Ⅱ	20.4	27.6	25.4	32.8	39.0	38.9	39.1	41.7	49.4	52.6

주: 의존도Ⅰ은 북한의 대외무역에서 남북교역 제외, 의존도Ⅱ는 남북교역 포함.

2000년대 들어와서 특히 2000년대 중반 이후 북한의 대중 무역의존도가 심화되고 있는 것은 국제사회의 대북 경제제재와도 무관하지 않다. 북한의 두 차례 핵실험 이후 대북제재의 강도가 높아지면서 북한은 더욱 중국으로부터의 지원과 협력에 의존할 수밖에 없는 구조로 고착화되었다. 일본과의 무역 관계는 거의 단절되었고 최근에는 남북교역마저 천안함 사태로 인해 위축되고

있기 때문에 북한의 대중 무역의존 심화는 당분간 진행될 것으로 예상된다.

2009년 북한의 핵실험 이후 다소 소원했던 북·중 관계는 하반기부터 급속히 회복되었고, 양국은 경제협력 확대에 적극 나서고 있다. 10월 원자바오 중국 총리의 방북 시 양국은 다양한 경제협력에 합의하였다.¹¹⁴⁾ 이를 계기로 그동안 북한의 미온적인 태도로 진전을 보지 못했던 북·중간 대규모 경제협력사업들이 본격적으로 논의 또는 추진되고 있다.

북한은 화폐개혁의 실패를 만회하고자 외자 유치 및 대외개방에 적극 나서고 있는 것으로 판단된다. 이를 위해 북한은 중국에 더욱 밀착, 북·중 경제관계 확대에 치중하고 있다. 북·중 양국은 2010년에도 고위급 인사들의 상호 방문 및 김정일의 중국 방문을 통해 현안 및 경제협력 문제를 논의해 왔다. 특히 5월과 8월 말 김정일의 두 차례 중국 방문을 통해 북한은 중국으로부터 경제 지원과 협력을 보장받은 것으로 보인다.

이런 중국과의 긴밀한 관계를 바탕으로 북한은 일단 중국자본의 유치를 통해서 국가개발계획을 추진을 내비치고 있다. 북한은 국가개발은행을 설립해 경제개발에 필요한 외자를 유치할 계획이다.¹¹⁵⁾ 북한은 ‘북한 경제인프라구축 10개년계획’을 추진, 올해 평양을 포함한 8개 도시 인프라 개발계획에 착수한다고 발표하였다.¹¹⁶⁾ 이에 앞서 북한은 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’을 통해 경제자유무역지대인 라선시를 외자 유치를 위한 제도적 장치 마련이 용이하도록 2010년 1월 4일 ‘특별시’로 지정한 바 있다. 장성택 노동당 행정부장은 라선시를 방문한 자리에서 “6개월 후에 이곳(나선)을 완전히 개방하겠다”고 언급하였다.

북한과 중국은 라선지역 및 인접 중국 지역을 연계 개발하기 위해 협력을 강화하고 있다. 중국은 창지투(長吉圖)개발선도구 계획과 연계해 북한 라진항 사용권 획득으로 동북3성 물류를 태평양으로 운송할 수 있는 동해 출루권 확보한 바 있다. 중국은 신압록강대교 건설을 비롯한 신의주 및 인근지역

114) 북·중 양국은 ‘경제원조에 관한 교환문서’, ‘경제기술원조협정’, ‘교육기관 간 교류협약서’, ‘소프트웨어 산업 분야 교류협조 양해문’, ‘중국 관광단체의 조선관광 실현에 관한 양해문’ 등에 서명, 신압록강대교 신설, 훈춘-나진항 연결도로 건설, 나진항 부두 개발 등의 인프라 개발에 합의, 신압록강대교 인근 위화도(12.2km²)와 황금평(11.45km²) 지역을 자유무역지대로 개발하기 위해 중국 기업에 50년 임대형식으로 개발권 부여 및 중국은 북한에 2,000만 달러 상당의 식량·에너지 지원을 약속한 것으로 알려지고 있다.

115) 2010년 1월 20일 국방위원회 결정으로 ‘국가개발은행’과 ‘조선대풍국제투자그룹 조정위원회’를 설립하였다.

116) 『연합뉴스』 2010년 3월 2일.

개발에 적극 나서고 있다.¹¹⁷⁾ 또한 북한과 중국은 북한 관광을 위해 다양한 상품 개발 및 통행 편의를 위해 협력해 왔다.

이런 북·중관계 강화로 북·중 교역규모는 2010년 1~6월 지난 해 같은 기간 대비 16.8% 증가해 북한의 대중 의존은 더욱 심화되었다. 중국 해관통계에 따르면 2000년 1~6월 북·중 무역규모는 12.9억 달러, 이중 북한의 대중 수출은 3.5억 달러로 1.1% 감소한 반면 대중 수입은 9.4억 달러로 25.2% 증가하였다. 이에 따라 북한의 대중 무역적자는 상반기에만 5.9억 달러로 지난 해 같은 기간 4억 달러에 비해 48.5% 급증하였다. 북한의 대중 무역의존도가 갈수록 심화되는 원인은 남북관계 경색(5.24 조치 포함)으로 남북교역이 거의 중단되고, 핵실험 이후 일본과의 교역이 거의 중단되면서 북한은 필요한 물자를 중국에 의존할 수밖에 없기 때문이다.

3. 주변국 차원

가. 미국

한반도 통일에 대해 미국의 공식적 논의는 거의 없는 편이지만 대체로 미국은 한반도 통일문제는 한국이 결정해야 할 것이라는 원론적 논조를 견지하고 있다. 이런 한반도 통일에 대한 미국의 유보적인 입장 표명은 한반도 평화통일은 남북한 당사자의 국가주권과 관련되어 내정간섭 문제로 비화될 가능성이 있기 때문인 것으로 판단된다. 실제로 미국은 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 국제사회에서 공론화되는 것을 바람직하지 않다고 생각하고 있다.¹¹⁸⁾

미국은 한미동맹 뿐만 아니라 미일동맹을 유지하면서 동북아의 안정과 평화를 위해 주도적인 역할을 담당해왔다. 그러나 이런 미국의 지위는 새로운 초강대국으로 부상한 중국으로 인해 흔들리고 있다. 중국이 동아시아 지역에서 미국의 잠재적 위협으로 등장함에 따라 미국은 중국과 전략적 협력과 경쟁의

117) 북한은 위화도와 황금평을 자유무역지구로 개발하기 위해 중국의 2개 기업에 각각 50년 임대 형식으로 개발권을 부여하였다. 『연합뉴스』 2010년 2월 23일

118) Chung, Michael H, 『U.S. Policy Toward the Korean Peninsula Unification: A Cross-Cultural Perspective,』 U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA 17013-5050 (18 March 2009), p. 3.

관계에 놓이게 되었다.

미국의 한반도 및 동북아에서의 최대 목표는 다른 지역에서와 마찬가지로 평화와 안전을 확보하는 것이다. 북한의 핵위협과 같은 비대칭적 테러는 국제적 세력균형을 유지하고 세계 평화 및 안보를 증대시키려는 미국의 노력에 직접적인 위협이 되고 있다. 미국은 북한의 핵개발과 대량살상무기 확산을 방지하는 동시에 한반도에서의 군사적 충돌을 억제하는 데 중점을 두고 있다. 오바마 대통령은 테러와의 전쟁에서 승리하기 위하여 대테러전에 군사력 추가투입, 국제협력 등에 나설 용의가 있음을 표명해 왔다. 특히 핵무기가 테러분자들에게 유입되는 것을 차단해야 한다고 강조하였다.¹¹⁹⁾

2009년 4월 5일 북한의 장거리 로켓발사 후 미국은 일본과 함께 강력한 안보리 결의안 채택을 추진하였다. 그러나 중국과 러시아의 반대로 안보리 결의안 채택은 무산되고 의장성명에 합의하였다. 동 성명에서는 유엔결의안 1718호 8항의 시행을 촉구하였다. 안보리 의장성명에 의거해 북한의 3개 기업(조선광업개발무역회사, 단천상업은행, 조선령봉종합회사)은 제재대상 기업으로 선정되었다.

북한은 장거리 로켓발사에 대한 안보리 의장성명에 반반하면서 6자회담 거부와 핵실험 등을 예고하고 실제로 5월 25일 2차 핵실험을 단행하였다. 미국은 유엔안보리결의안 1874호를 채택하고 대량살상무기 금수, 수송검색, 금융제재 등 대북제재를 본격화하였다. 북한이 핵프로그램을 되돌릴 수 없도록 해제하지 않는 한 강력한 제재는 계속될 것이라고 공언하였다.

북한의 반발에도 불구하고 미국의 대북 압박은 강화되었다. 대량살상무기 관련 물자를 선적한 것으로 추정되는 ‘강남호’는 미얀마로 향하던 중 미국 구축함 ‘존 메케인호’가 추적하자 북한으로 되돌아갔다. 미국은 핵과 미사일 개발에 깊이 관련된 인물, 기관, 물자 등 제재 대상을 확정하였다. 이런 대북 제재 상황 속에서도 미국은 북한의 핵포기를 전제로 미·북 국교정상화를 포함한 인센티브 패키지를 북한에 제공할 의사가 있음을 밝혔다.

한·미공조에 기초한 미국의 대북 압박에 대해 북한은 유연한 태도를 보이기 시작하였다. 7월 24일 신신희 유엔주재 북한대사는 북한은 미국과의 공동

119) ISSUES, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign_policy/>

관심사를 협의하는 데 반대하지 않으며 미국과 대화할 준비가 되어 있음을 밝혔다. 이후 11월 초에는 이근 외무성 미주국장이 성김 6자회담 수석대표 등과 뉴욕에서 만나 미·북 양자회담의 필요성과 보즈워스 특별대표의 방북을 조율하였다.

오바마 행정부출범 이후 최고위급 인사의 방북으로 주목을 끌었던 보즈워스 특별대표는 12월 8~10일 방북 기간 중 강석주 제1부부상과 김계관 부상 등과 회담을 가졌다. 여기에서는 핵문제를 비롯해 평화협정 및 국교정상화문제, 에너지 지원문제도 논의되었다. 북한은 도 회담을 긍정적으로 평가하면서 6자회담의 필요성을 인정하는 한편 차기 접촉의 필요성을 암시하였다. 이런 북·미 간 다소 유화적인 분위기는 2010년 천안함 사건을 계기로 한·미·일의 긴밀한 공조가 강화되자 최악의 상태로 되돌아갔다.

이명박 정부가 들어서면서 한미동맹은 더욱 굳건해지고 미래지향적으로 변하고 있다. 2008년 4월 18일 한미정상회담에서 양국은 ‘21세기 전략동맹’에 합의하였다. ‘한미전략동맹’은 한미동맹을 한반도를 넘어 지역 및 범세계적 차원으로 확대하고, 종래의 군사동맹을 통해 축적된 협력관계를 정치·경제·문화 영역으로 확장시키자는 내용을 담고 있다. 미국이 핵 억지력을 포함한 ‘확장억지(Extended Deterrence)’를 한국에게 제공할 것을 명문화하기로 합의함으로써 북한에 대해 강력한 경고 메시지를 보내고 있다.¹²⁰⁾

천안함 사건이 일어나자 미국은 북한의 핵 확산 활동을 지원하는 개인과 단체의 자산동결과 금융제재를 천명하고 이를 실행에 옮기고 있다. 한미 양국은 동해상에서 ‘불굴의 의지’로 명명된 대규모 연합훈련을 2010년 7월 25~28일 실시하였고 이런 형태의 합동훈련이 연말까지 지속될 것임을 밝히고 있다. 미국은 천안함 사건에 대응하여 한국의 대북 경제적 조치에 보조를 맞추는 한편, 한미동맹을 바탕으로 한 군사합동훈련을 통해 북한의 도발에 대해 단호하게 대처할 것임을 경고하였다.

나. 중국

중국은 외부세력의 개입이 배제된 남북한 당사자에 의한 한반도 통일에

120) 김성한, “한미동맹의 현황과 미래비전,” 『전략연구』, 통권 제48호, (전략문제연구소 2010.3) p. 39.

반대하지 않겠다는 입장을 취하고 있다.¹²¹⁾ 중국이 염두에 두는 이상적인 한반도 통일과정은 남북한의 긴장과 갈등이 해소되고 화해와 협력관계가 증진된 후 통일에 대한 합의에 이르는 것이다. 그리고 남북한 합의를 미·중이 참여하는 4자회담을 통해 확인·보장하고, 일·러의 지지와 협조 및 국제기구의 보장 절차에 의해 한반도 통일이 진행되는 것이다. 그럼에도 불구하고 중국은 한반도의 현상을 가장 바라는 국가로서 한반도에는 당분간 남북한 2개의 국가가 존재하는 것을 선호한다.

2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 북한과 중국의 긴장관계는 2007년 ‘2.13합의’에 따라 일정부분 해소되었다. 역설적으로 북핵 실험은 북핵 협상의 새로운 모멘텀을 제공했지만 6자회담을 사실상 주도했던 중국의 역할은 북·미협상에 가려 소외되었다. 2007년 말 남북정상선언에서 북한은 한반도 평화협정의 주체로 중국을 제외한 3국(남북한과 미국)을 제기한 예에서도 여전히 중북관계의 소원성은 남아있었다.

북한과 중국은 북·중 수교 60주년을 계기로 2009년을 ‘북·중 우호의 해’로 지정하고, 양국관계를 더욱 발전시켜 교류와 협력을 확대하기로 합의하였다. 중국은 북한의 로켓발사가 평화적 이용 목적도 있음을 감안해야 한다면서 유엔안보리의 대북제재결의를 반대하는 등 북한의 입장을 옹호하였다. 그러나 5월 25일 북한의 2차 핵실험 감행 이후 북·중관계는 급속히 악화되었다. 중국 시진핑(習近平) 국가부주석은 “북한이 더 이상 사태를 악화해서는 안된다”는 강력한 경고를 북한에 보냈다. 중국이 유엔의 대북제재결의안 1874호에 찬성함으로써 북·중관계는 최고로 악화되었다.

북한의 2차 핵실험 이후 중국 내에서는 북핵 협상이 중국의 대북 입지 약화라는 결과만 초래했다는 자성의 목소리가 제기되었다. 중국은 유엔차원의 대북제재 하에서도 북한이 핵을 포기할 가능성이 낮고, 북·중관계가 악화되는 것은 국익에도 부합되지 않는다고 판단하였다. 이후 중국은 적극적인 대북 관여 의도를 분명히 하면서 대북협력 확대에 나서고 있다.

중국은 2009년 10월 원자바오 총리의 방북을 전후하여 ‘북핵이슈’와 ‘북한문제’의 분리 접근을 시도하기 시작하였다.¹²²⁾ 북한의 핵실험 이후 악화되었

121) “Jiang Urges The Koreans To Negotiate Reunification,” 『International Herald Tribune』, (January 30, 1997)

122) 최명해, “중국의 대북 정책: 변화와 지속,” 『jpi정책포럼』 (제주평화연구원: 2010.8), p. 7

던 북·중 관계는 하반기부터 급속히 회복되었고, 양국은 경제협력 확대에 적극 나서고 있다. 북·중 양국은 원자바오 중국 총리의 방북 시 다양한 경제협력에 합의하였다.¹²³⁾ 이를 계기로 그동안 북한의 미온적인 태도로 진전을 보지 못했던 북·중 간 대규모 경제협력사업들이 본격적으로 논의 또는 추진되기 시작하였다.

북·중 양국은 2010년에도 고위급 인사들의 상호 방문 및 5월과 8월 말 김정일의 두 차례 중국 방문을 통해 현안 및 경제협력 문제를 논의해 왔다. 2월에는 왕자루이 중국 당 대외연락부장이 김정일을 면담하였다. 북한 김계관 외무성 부상의 베이징 방문 시 6자회담 복귀, 평화협정 문제와 더불어 양국 경제협력 문제 논의하였고, 김영일 노동당 국제부장은 라오닝성과 지린성을 방문해 양국 접경지역 경제협력 방안을 논의하였다. 김정일의 8월 26~30일 방중을 통해 중국으로부터 권력승계문제 및 각종 경제지원과 협력을 보장받은 것으로 추정된다.

이와 같이 최근 북한과 중국의 관계는 매우 밀접해지고 있다. 천안함 피격사건 전후의 과정에서 나타나듯이 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 활발한 협력이 진행되고 있다. 중국은 한국정부의 ‘천안함 침몰사건 조사결과’와 ‘천안함 대국민 담화’ 등의 발표 후에도 유관 당사국들의 냉정한 대응과 자제력을 강조하는 기존의 입장을 되풀이 하면서 사실상 북한을 감싸고 있다. 북한은 나진항 부두를 50년 기한으로 중국에 임대하였고 북한 광산 개발 계약을 중국과 체결하였다. 북·중 양국은 수출입 물자의 원활한 수송을 위하여 신압록강대교를 10월에 착공하기로 하였다.

중국은 급속한 국력의 신장을 바탕으로 지역 및 글로벌차원에서 영향력을 강화하고 있다. 한반도 문제와 관련한 중국의 최대 관심사는 한반도의 안정이다. 중국은 자국의 전략이익을 적극 실현하고 지역 안정을 도모하려 할 것이다. 중국은 무엇보다 북한의 급격한 붕괴가 발생하지 않도록 경제적 지원을 계속할 것으로 보인다. 그리고 중국의 안보와 발전에 유리한 방향으로 한반도

123) 북·중 양국은 ‘경제원조에 관한 교환문서’, ‘경제기술원조협정’, ‘교육기관 간 교류협약서’, ‘소프트웨어 산업 분야 교류협조 양해문’, ‘중국 관광단체의 조선관광 실현에 관한 양해문’ 등에 서명, 신압록강대교 신설, 훈춘-나진항 연결도로 건설, 나진항 부두 개발 등의 인프라 개발에 합의, 신압록강대교 인근 위화도(12.2km²)와 황금평(11.45km²) 지역을 자유무역지대로 개발하기 위해 중국 기업에 50년 임대형식으로 개발권 부여 및 중국은 북한에 2,000만 달러 상당의 식량·에너지 지원을 약속한 것으로 알려지고 있다.

통일이 전개되도록 모든 수단을 동원할 것이다.

중국은 한반도에서 ‘천안함 피격’과 같은 사건이 다시 일어나지 않기를 바랄 것이다. 한반도에서 긴장이 발생하면 미·중관계에도 영향을 미치기 때문에 중국은 북한의 추가 도발을 원하지 않을 것이다. 중국은 한반도 주변에서 한미동맹의 강화 및 미국의 군사적 개입을 유발할 수 있는 북한의 도발에도 반대할 것이다. 동북아에서 중국의 영향력이 급증함에 따라 미국과 중국 어느 일방의 지지만으로 한반도 통일을 실현한다는 것은 현실적으로 곤란하게 되었다.¹²⁴⁾, 한반도의 미래는 미국과 함께 중국의 협조와 동의가 요구되는 상황으로 바뀌고 있다.

다. 일본

한반도 통일에 대해 일본은 남북한 당사자 원칙과 평화적으로 이루어져야 한다는 입장이다. 일본 정부는 공식적으로 한국의 대북·통일정책을 지지하면서 남북한의 긴장완화에 협력함으로써 한반도 문제에 직접 개입하기 보다는 한반도 정세의 안정화에 보다 무게를 두었다. 이러한 일본의 대한반도 정책은 미일동맹과 한일기본조약의 틀 속에서 구사되고 있다.

일본은 한반도의 평화적 관리 유지를 위해서 통일과정에서 큰 혼란 없이 완만하게 이루어지길 기대하고 있으며, 따라서 점진주의적 접근방식(Incremental approach)을 선호해 왔다. 다른 한편, 한반도에 대한 영향력 또는 발언권의 확대라는 차원에서, 통일의 실제적인 추진과정은 다자 간의 협의구도를 통해서 이루어져야 한다는 관점을 보여왔다¹²⁵⁾.

후쿠다 정권은 대북 대화정책을 추진하면서 북·일 국교정상화 실무회의를 이끌어내었다. 이 회의에서 양국은 일본인 납치 피해자의 전면적인 재조사와 일본의 대북제재를 일부 해제하기로 합의하였다. 그러나 후쿠다 총리의 전격 사임과 김정일 국방위원장의 외병 등이 겹치면서 합의 내용은 실행되지 못한 채

124) 주평, “북핵위기와 한중관계: 한중협력은 한반도 평화의 토대.” 『북한은 한중관계의 저해요인인가?』 (EAI-CISS 공동 한중 동북아안보대화 2008 전문가패널 Security Briefings Series No. 1, 2009).

125) 동북아 다자 간 안보협력에 대한 일본의 입장에 대해서는, 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략 - 국가전략·포괄적 안보전략·다자 간 안보협력 전략』 통일연구원 연구총서 2000-19, pp. 52~53을 참조할 것.

북·일관계는 소강상태로 빠지게 되었다.

이러한 북·일관계는 북핵문제와 납치문제에 역점을 둔 아소 정권이 등장하면서 냉각되었고, 2009년 3월 북한이 위성발사체 발사를 예고하면서 한층 악화되었다. 2009년 5월 25일 북한의 제2차 핵실험과 미사일 발사 후 일본 내에서는 북한 위협론 증대에 따른 ‘적 기지 공격론’이 재차 부각되었다. 아소 정권은 UN결의 1874호에 적극 동참하면서 대북 수출 전면금지 등 독자적인 제재 강화를 통해 북한을 압박하였다.

2009년 8월 30일 총선 결과 일본에는 민주당 정권이 들어서게 되었다. 하토야마 민주당 정부는 자민당 정권의 대북제재 일변도에서 벗어나 대화와 압박을 병행하였다. 북한의 입장도 하토야마 정권에 유화적인 태도로 접근해 납치자 문제를 포함한 일본과의 대화에 나설 의향이 있음을 표명하였다.¹²⁶⁾ 하토야마 총리는 10월 베이징 한·중·일 3국 정상회담에서 납치문제의 해결을 위해 한·중의 협력을 요청하였고, 12월 11일에는 방북할 용의가 있음을 밝혔다. 그러나 하토야마 정권 하에서도 북·일관계는 교착상태에서 벗어나지 못했다.

한편 정권이 교체된 일본의 대미관에는 변화가 나타났다. 민주당은 동아시아 공동체 구상을 슬로건으로 내세우며 미국과의 ‘대등한 파트너십’에 근거한 ‘신시대 미일동맹’을 추구하였다. 일본은 현실화되고 있는 중국의 부상을 바라보면서 동아시아 공동체 구상 속에서 미일관계의 재편도 염두에 둔 것으로 보인다. 하토야마 내각 당시 오키나와 후텐마 기지문제를 둘러싸고 미일관계에 갈등국면이 조성되면서 일본의 동아시아 공동체 구상은 다소 후퇴한 측면이 있다. 그러나 천안함 사건을 계기로 일본은 다시 미일동맹의 강화로 선화하였다. 하토야마 총리는 2010년 5월 24일 안전보장회의를 소집하고 천안함 침몰과 관련해 북한에 대한 추가 대북제재 방안을 검토하라고 지시하였다.

하토야마 내각에서 간 나오토 내각으로 바뀌었지만 일본 민주당 정권의 동아시아 공동체 구상에 기초한 대외정책은 지속될 것으로 보인다. 간 총리는 취임연설에서 ‘미일동맹을 기축으로 한 아시아 중시 외교’를 제시했다. 간 내각의

126) 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장은 “일본 당국의 부당한 적대시 정책을 반대하는 것이지, 일본 국민은 적이 아니다”며 대일 유화적 태도를 보였고, 송일호 북·일 국교정상화 교섭 담당대사도 납치문제를 의제로 하는 대화에 나설 수 있음을 시사하였다. 통일연구원·『통일환경 및 남북한관계 전망: 2009~2010』(서울: 통일연구원 2009), p. 86.

동아시아 구상에 있어 새로운 정책 실천의 아젠다는 미일 합의에 의한 북일교섭의 재개로 나타날 수도 있다.

일본에게 한반도 통일의 가장 중요한 전제는 ‘비핵화’라고 할 수 있다.¹²⁷⁾ 그렇지만 현재 한반도 문제와 관련해 일본의 영향력을 제약하는 핵심 사안은 납치문제에 대한 일본 국민의 감정(여론)이다. 일본이 6자회담에서 가장 강경한 태도를 보여왔고, 6자회담을 국교정상화 교섭보다는 납치문제를 논의하는 장으로 간주하는 경향을 보인 것도 여론을 의식했기 때문이다. 이런 맥락에서 일본은 북한의 핵실험, 천안함 사건 등에 대해 국제사회의 제재에 동참하면서 독자적인 대북제재의 수위를 높이고 있는 것이다.

라. 러시아

러시아는 한반도가 평화적으로 그리고 반러시아 동맹을 맺지 않은 상태에서 통일을 한다면 이를 지지할 것이라는 입장을 취하고 있다. 그러나 현재로서는 한반도 평화통일을 기대하기 어렵다고 판단하고 먼 장래의 일로 간주하면서 한반도 안정과 평화를 중시하는 정책을 추진하고 있다.¹²⁸⁾ 이러한 맥락에서 러시아는 한국과 2008년 9월 29일 모스크바 정상회담에서 채택된 ‘전략적 협력 동반자관계’를 확대하고 있고, 북한과는 전통적인 선린우호관계를 유지하고 있다. 러시아는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 개발에는 반대하는 입장을 취하고 있다.

2009년 러시아는 한국과 전년도에 합의된 ‘전략적 협력 동반자관계’를 기초로 상호 이해의 폭을 넓혔고 활발한 고위인사 교류를 가졌다. 메드베데프 대통령은 2월 16일 김정일의 67회 생일을 맞아 축전을 보내고 두 나라 사이의 친선, 선린 및 협조 관계의 강화·발전을 희망하였다. 라브로프 외무장관은 4월 5일 북한의 장거리로켓 발사 문제 등으로 방북한 후 바로 방한하여 4월 24일 유명환 외교통부 장관과 회담을 갖고 북한이 참가 거부를 선언한 북핵 6자회담 재개방

127) 아사히 신문 주필인 후나바시 요이치는 “특히 국제사회가 (비핵화된) 한반도 통일이란 목표에 합의하는 게 중요하다”고 주장한다. 조선일보 창간 90주년 기념 한반도선진화재단, 미국 전략국제문제연구소 공동 주체 국제세미나 ‘통일과 통일 후: 동북아시아대 한반도’ (서울 그랜드인터컨티넨탈 호텔, 2010년 4월 8일) 『조선일보』, 4월 9일자.

128) 2009년 4월 13일 모스크바「루스키 미르 재단」의 Georgy Toloraya 박사와의 면담내용이다.

안, 북한의 로켓발사 대책 등 상호관심사에 대해 협의하였다. 5월 25일 북한의 제2차 핵실험 직후 러시아 외무부는 이를 동북아에서의 긴장을 고조시키고 안보와 안정을 위협하는 것으로 강력히 규탄하고 유엔안보리 결의의 준수와 6자회담으로의 복귀 등을 촉구하는 성명을 발표하였다.¹²⁹⁾ 이와 관련 이명박 대통령은 5월 27일 메드베데프 대통령과 전화통화를 하고 북한 핵실험의 대응방안을 협의하였다.

2010년 한·러 양국은 수교 20주년을 맞아 정상회담과 고위인사 교류 및 차관급 전략대화, 각종 문화행사 등을 통해 ‘전략적 협력 동반자관계’를 확대하였다. 북·러 양국은 기존의 선린관계를 유지하였으나, 한반도 비핵화를 중시하고 있는 러시아는 북한의 6자회담 복귀와 핵포기를 지속적으로 요구하였다. 메드베데프 대통령이 유엔 대북제재 결의안 1874호에 대한 대통령 명령서에 3월 30일 서명함으로써 러시아 정부는 그 이행에 들어갔다. 북한이 핵무기 프로그램을 포기하지 않을 것이라고 4월 21일 밝히자, 이튿날 라브로프 러시아 외무장관은 ‘9·19 공동성명’을 기초로 6자회담의 신속한 재개를 요구하는 성명을 발표하였다.¹³⁰⁾

3월 26일 발생한 천안함 사건과 관련, 한반도 안정을 중시하는 러시아는 사태 악화를 우려하여 남북한의 입장만을 소개하는 중립적 태도를 취하였다. 메드베데프 대통령은 6월 3일 이 사건으로 악화된 한반도 상황의 평화적 해결과 6자회담의 조속한 재개를 희망하였다. 러시아 군사전문가들이 방한하여 천안함 사건에 대해 5월 31일부터 6월 7일까지 조사를 벌이는 한편, 러시아 정부는 캐나다 G8 정상회의에서 천안함 사건과 관련하여 북한을 비난하는 6월 26일 공동성명에 동참하였다. 그러나 유엔안보리에서 러시아가 중국과 함께 북한의 고립을 우려하여 대북 추가제재 결의안에 반대함으로써 의장성명이 7월 9일 채택되었다. 러시아 군사전문가들도 자체조사 이후 정확한 결론을 내리지 못했다. 결국 러시아 정부는 10월 6일 “천안함 사건은 유엔안보리 의장성명으로 만족하고 사안을 종결해야 할 것”이며 “6자회담을 재개하는 것이 바람직한 출구전략”¹³¹⁾이라는 입장을 취하였다.

129) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 『Statement of the Russian Ministry of Foreign Affairs』 〈<http://www.in.mid.ru>〉 (2009. 5. 25).

130) “Russia urges swift resumption of six-party talks on N. Korea nuke issue,” 〈<http://en.rian.ru>〉 (2010.4.22).

131) “천안함, 안보리 의장성명으로 종결해야,” 〈<http://news.khan.co.kr>〉 2010년 10월 6일.

메드베데프 러시아 대통령은 9월 9일 북한정권 창건일을 맞아 김정일에게 축전을 보내고 북·러 관계를 계속 강화 발전시키는 것이 “두 나라 인민들의 근본 이익에 부합되며 조선반도와 아시아지역 전반의 평화와 안정을 보장하는데 기여하리라고 확신한다”¹³²⁾고 강조하였다. 한편 이명박 대통령은 메드베데프 대통령의 강력한 요청으로 제2차 야로슬라블 세계정책포럼에 참석하여 한·러 정상회담을 갖는 한편, 포럼에서 기조연설을 하였다. 9월 10일 정상회담에서는 에너지·자원, 시베리아 극동지역 개발, 러시아 경제현대화, 서울 G20 정상회의 등 양국 공통 관심사항에 대한 협력 증진방안을 협의하였다. 이명박 대통령은 포럼 기조연설을 통해 한국 성공의 원동력, 21세기 민주주의 발전의 새로운 과제, 한국의 과제와 선진화, 지구 운명공동체, 러시아의 잠재력과 가능성, 미래지향적 한·러 관계 등에 관해 설명하였다.¹³³⁾

11월 23일 북한의 연평도 포격사건과 관련, 같은 날 라브로프 외무장관은 “이번 사건은 비난받아 마땅하다”며 “남한의 섬(연평도)에 대한 포격을 주도한 자들은 분명히 큰 책임을 져야한다”¹³⁴⁾고 강조하였다.

4. 한국의 대북·통일정책 목표와 기조

가. 비전과 목표

이명박 정부는 상생과 공영의 남북관계를 다짐으로써 자유민주주의에 기반을 둔 평화통일의 초석을 다지고자 한다. 정부의 통일기반 구축방안은 급변하는 한반도 주변정세에 적극 대처하여 새로운 한반도의 평화구조를 창출하고, 남북경제공동체를 구축하여 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, 장기적으로 한반도를 하나의 경제번영권으로 만들어 궁극적으로 민족공동체의 정치적 통일이 가능한 환경을 이루자는 것이다.

상생과 공영의 대북정책은 북한의 변화와 함께 남북관계는 더욱 발전할 수 있다는 기본 방향에서 출발해 평화와 경제의 공동체 구축을 통해 한반도의 선진화를 실현하고자 한다. 궁극적으로는 남북한 주민이 행복한 삶을 영위하고

132) 『조선중앙통신』, 2010년 9월 9일.

133) 어인근, 『야로슬라블 한·러 정상회담 결과분석』 (통일연구원, 2010.9) 참조.

134) “미·일 이어 러시아까지 북한 비난 ... 중국만 ‘예외주시,’” 『중앙일보』 2010년 11월 24일.

평화통일의 토대를 마련한다는 목표를 제시하고 있다.

정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하기 위해 한반도에서 3개 공동체, 즉, ‘평화공동체·경제공동체·행복공동체’를 구현하고자 한다. 한반도에서 북한 핵문제는 한반도 안보 불안을 초래하고 남북관계의 발전을 가로막는 가장 큰 장애요인이다. 이런 핵문제 해결 없이는 한반도에 진정한 평화를 정착시키기 어렵고 실질적인 남북관계의 발전도 한계에 놓이게 된다. 따라서 한반도에 평화공동체를 구현함으로써 새로운 평화구조를 창출하고 남북관계 발전의 새로운 계기로 삼겠다는 것이다.

경제공동체 형성은 그동안 민족공동체 통일방안에서 제시한 것과 다를 바 없다. 다만 과거와 같은 우리의 일방적인 지원 성격의 남북 경제협력에서 벗어나 쌍방이 상호 호혜적인 협력을 통해 한반도 경제를 비약적으로 발전시킨다는 것이다. 이제까지 미진했던 우리의 자본·기술과 북한의 자원·노동력을 상호·결합하는 방식으로 경제공동체로 이룩하겠다는 것이다.

대북정책의 목표에는 남북한 주민이 모두 분단의 아픔에서 벗어나고 삶의 질이 향상됨으로써 한반도에서 행복하게 살 수 있도록 행복공동체를 실현도 포함되어 있다. 행복공동체를 실현하는 과정에서 분단으로 인해 고통 받는 이산가족, 납북자·국군포로 문제 등이 우선 해결될 것이다.

나. 대북정책 추진원칙

이명박 정부의 대북정책은 다음과 같은 4가지 추진원칙에 기반을 두고 있다. 상생·공영의 대북정책은 추진원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민합의, 그리고 국제협력과 남북협력의 조화를 내세우고 있다.¹³⁵⁾

첫째, 화해와 협력을 바탕으로 실용과 생산성에 기초하여 정책을 추진한다는 원칙이다. 이 원칙은 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 남북관계를 풀어나가고 일관성 있게 남북관계 발전을 추진한다는 것이다. 실용과 생산성을 판단하기 위해서는 국민들의 동의, 북한 주민의 삶의 질 향상에의 실질적 기여, 비용 대비 성과, 북한의 발전 촉진, 평화통일에 기여 여부 등을 구체적인

135) 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』 (<<http://www.unikorea.go.kr>>).

기준으로 제시하고 있다.

둘째, 원칙에는 철저히되 유연한 방식으로 접근한다는 것이다. 북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고, 이를 위해 한반도 비핵화 실현을 위한 진정성 있고 내실 있는 대화를 추진한다는 원칙을 철저히 지킨다는 것이다. 남북한이 대화를 통해 공중공영하면서 평화통일을 마련하고자 한다. 그러나 현실을 고려하여 접근방식은 유연하게 함으로써 목표를 달성하고자 한다.

셋째, 국민적 합의에 기반하여 투명하게 대북정책을 추진한다는 원칙이다. 대북·통일정책의 성공적인 추진을 위해서는 무엇보다도 국민의 동의와 합의가 전제되어야 한다. 국민적 합의를 이루어내기 위해서 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여를 이루어지도록 하고, 국민적 의견을 폭넓게 수렴해서 정책을 추진한다는 것이다. 이 과정에서 국민에게 최대한 정보를 공개할 것임을 밝히고 있다.

넷째, 국제협력과 남북협력의 조화를 이루겠다는 원칙이다. 비록 한반도 문제는 남북 당사자 해결을 기본으로 하고 있지만, 현실적으로 한반도 문제는 남북문제인 동시에 국제문제이다. 특히 북핵문제가 발생한 이후에는 한반도 문제를 해결해나가는 과정에서 국제사회의 긴밀한 협력은 매우 중요하다. 따라서 국제사회가 우리의 대북정책을 지지하고, 향후 한반도의 통일에 협력할 수 있도록 국제사회와 신뢰를 쌓아나간다는 것이다.

다. 정책기조

이명박 정부는 상생·공영의 남북관계 구축이라는 전략목표를 달성하기 위한 정책기조로 다음과 같은 것들을 제시하고 있다.¹³⁶⁾

첫째, 한반도 비핵평화구조의 공고화이다. 사실 북핵 문제는 북한의 진정한 변화·개방 및 남북관계 개선은 물론 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 최우선적으로 해결해야 할 과제이다. 1990년대 초 북핵 문제가 국제적인 사안으로 부상한 이후 제네바합의, 9.19공동선언 등을 통해 해결을 위한 노력을 기울였으나 북한은 2006년 10월과 2009년 5월에 각각 핵실험을 하였다. 핵무기를 보유한 한반도 통일을 허용할 주변 4강은 없을 것이다. 또 핵무

136) 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 pp. 17~21.

기를 보유한 북한과 진정한 남북관계의 발전을 추진하기도 어렵다.

북핵 문제를 해결하기 위한 이명박 정부의 정책적 원칙은 북한의 핵무장을 불용하고 개방을 촉구하는 원칙에 ‘철저’하면서, 이를 이끌어내기 위한 접근 방식에 있어서는 ‘유연’하게 대처한다는 것이다. 지난 2년 여 동안 이러한 원칙을 유지하면서 북핵 문제에 접근하였으나 실효성 있는 결과를 산출하고 있지는 못하다. 그러나 한국 정부는 미국 및 일본 등 6자회담 참여국과의 정책협력을 강화하면서 국제사회와의 긴밀한 공조 하에 북핵 문제를 해결하려는 노력을 전개해오고 있다.

2009년 6월 한·미 정상회담에서 이명박 대통령은 북핵 문제를 해결하기 위해서는 북측의 합의 불이행과 위반에 대한 미온적인 제재와 북측의 본질적 자세 변화 없는 전술적 전환에 대해 보상을 반복하는 과거의 방식을 지양해야 하며, 북핵 문제를 근본적으로 해결하기 위한 새롭고 전략적인 방안으로써 ‘포괄적 패키지(Comprehensive Package)’ 구상에 대해 설명한 것으로 알려졌다. 이후 2009년 7월 17~18일 간 미국 국무부 캠벨 차관보의 방한 시 한·미 양국 간에 ‘포괄적 패키지’ 방안에 대하여 협의할 필요성에 대해 공감하였다.¹³⁷⁾ 미국 측은 북핵 문제와 관련 동일한 사안에 대해서 또 다시 보상하지 않겠다는 확고한 입장과 미·북 양자대화는 한국, 일본 등 동맹국과의 긴밀한 협의를 추진하겠다는 입장을 재확인하였다.

이러한 정책협력이 이루어지는 가운데 2009년 8월 15일 대통령의 ‘8.15 경축사’를 통해, 진정한 남북 간 평화와 화해를 이루기 위해서는 핵문제 해결은 물론 재래식 무기 감축과 신뢰구축 조치도 추진되어야 한다는 입장을 천명하고 ‘한반도의 새로운 평화구상’을 발표하였다.¹³⁸⁾ 동 구상은 북한의 핵 포기 에 상응하는 종합적인 대북 협력프로그램을 의미하며, 5개 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활환경)에 걸쳐 ‘비핵·개방·3000 구상’의 기본 요소들을 포함하는 포괄적 접근방식을 제시한 것이다.

북핵 문제의 해결을 추진하는 방식으로 과거와 같은 단순한 대북지원을 넘어 북한 스스로 경제발전을 이룩하도록 종합적인 협력방안을 구상한 것이며, 포괄적 접근 방식은 단계적·부분적인 접근을 지양하고, 북핵 문제 해결을

137) 『외교안보 정책브리프』 (2009.7).

138) 『연합뉴스』 2009년 8월 15일 <www.yonhapnews.co.kr>.

위한 대화는 조건 없이 언제라도 이루어져야 하며, 사안에 따라 대화의 수준은 유연하게 추진이 가능하다는 입장을 제시하였다.

‘8.15 경축사’에서는 또한 남북 경제공동체 실현을 위한 고위급회담의 설치와 재래식 무기의 감축 등 군사적 신뢰구축 조치의 필요성, 그리고 ‘언제, 어떠한 수준에서든 대화와 협력할 용의’를 표명하였다. 특히 “사안에 따라 대화의 수준은 유연하게 추진 가능하다”는 입장 표명은 정상회담을 추진할 수 있다는 해석이 가능하다. 실제로 10월 말 한국의 언론들에서는 남북한의 인사들이 싱가포르에서 극비리에 만나 정상회담 가능성을 논의했다는 보도가 있었다. ‘8.15 경축사’에서 이명박 대통령은, 쉬운 것부터 점진적으로 접근하는 방식으로부터 탈피하여 대북정책의 핵심적인 과제인 비핵화와 재래식 무기 감축을 동시에 추구하려는 ‘근원적 처방’ 접근 입장을 보여주었다. 이러한 입장이 점차 구체화되는 과정에서 북한이 기존의 대남 강경입장에서 전술적 전환을 보이며 유화적인 조치를 취하면서 미국과의 양자대화를 모색하고 중국과 최고위급회담을 추진하는 한편, 미국과 중국 또한 북한의 6자회담 복귀 유인을 위한 대화에 적극성을 보이는 상황이 전개되었다.

이러한 과정을 거쳐 2009년 9월 이명박 대통령은 미국 방문 시 미국 외교협회·아시아소사이어티·코리아소사이어티 초청 간담회(9. 21) 연설과 유엔 연설(9.23)을 통해 북핵 문제의 해결을 위한 ‘근원적 처방’의 방식으로써 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain, 일괄타결)’ 방안을 제안하였다. 기본 구상은 ① 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해온 과거의 패턴에서 탈피하여 북핵 문제를 근본적으로 푸는 통합적 접근법이 필요하며, ② 6자회담을 통해 북한 핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제지원을 본격화하고, ③ 북한 핵 폐기의 종착점에 대한 명확한 합의를 토대로 5자 간 협의를 통해 구체적 행동 방안을 마련한다는 것이다.

둘째, 남북 경제공동체의 기반 조성이다. 세부적으로는 남북경제협력은 북한 경제난 해소와 북한의 개혁·개방 촉진, 한국의 경제발전, 남북한의 경제통합, 동북아의 경제협력 사이의 유기적 연관성 확보에 목적을 두고 추진하며, 통행·통신·통관 문제와 신변안전문제가 제도적으로 보장될 수 있도록 하며, ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실천 등이다. 이러한 구상은 남북관계를 일방적인 선호관계로부터 상호 호혜적이고 정상화된 관계로 만들어 가는 것을 목표로 한다.

이는 남북한이 상생과 공영의 관계를 구축해나가는 과정이다, 이 과정에서 북한에게는 물론 우리의 국정목표인 신발전체제의 구축 측면에서도 한반도 경제공동체의 실현이 주요 과제로 제시되고 있다. 동 경제공동체의 실현은 북한 비핵화의 진전 상황에 따라 주요 과제를 협의·추진한다는 구상이다. 남북 당국 간의 중요한 기 합의를 어떻게 이행해 나갈 것인가를 진지하게 협의하기 위해서도 남북 당국 간 대화가 필요하다.

셋째, 남북 사회문화공동체의 기반 조성이다. 세부 과제들로는 남북 간 사회·문화적 교류의 확대와 심화, 민간차원의 학술연구와 사업 내실화와 남북한 당국 간 협력사업과 연계, 남북 간 동질성 회복 및 일체감 고양의 콘텐츠와 프로그램 체계적 개발과 이행, 각종 사회문화 교류의 점진적 정례화, 제도화 등이다. 무엇보다도 남북 간 교류와 접촉을 통해 민족공동체 의식을 고양시켜 나가겠다는 목표를 제시하고 있다. 오랜 분단 기간 남과 북 사이의 이질감이 증대되었기 때문이다. 남북 간 교류와 접촉을 통해 역사와 문화, 학술, 종교, 체육 등 다양한 분야에서 소통과 교류를 높여 민족공동체 의식을 고양시킨다는 것이다. 이를 위해 콘텐츠와 프로그램을 체계적으로 개발하고 민간교류가 다양하고 투명하게 이루어지도록 적극 지원하겠다고 밝히고 있다. 교류 방식은 외형 보다는 내실을 기하고, 진행되고 있는 교류를 정례화하고 제도화해 나간다는 것이다. 그리고 남북 당국 간 협의체를 구성하여 민간 차원의 사회·문화교류의 통로를 열어주고 안내함으로써 남북교류협력이 안정적으로 발전해 가도록 하겠다고 제시하였다.

넷째, 인도적 협력의 증진이다. 세부 과제들로는, 대북 인도적 지원은 정치적 문제와 별개로 실시, 분배의 투명성과 적실성 제고, 중·장기적으로 대북지원 사업을 북한사회 개발·협력 사업으로 전환, 인도적 지원에 대한 이산가족, 납북자, 국군포로 문제의 해결 협력 요구, 북한인권 개선을 위한 북한 당국의 정책변화 유도과 국제사회와의 공조 강화 등이다. 인도적 지원과 관련하여 특히 이명박 정부는 이산가족, 납북자, 국군포로 문제의 해결 협력과 관련 ‘한국의 인도적 지원에 대한 북한 당국의 인도적 협력 호응’을 강조하고 있다. 이명박 정부 또한 역대 정부와 마찬가지로 고령 이산가족의 상봉 추진을 시급한 과제로 인식하고 있다. 그리고 이산가족의 정례적 상봉, 서신교환, 자유왕래의 추진을 목표로 인도적 협력 문제를 남북관계의 주요 의제로 추진

하겠다는 입장을 밝혔다.

그러나 비핵평화구조의 공고화나 경제공동체의 기반 조성 문제와 마찬가지로 사회문화공동체 기반 조성과 인도적 협력의 증진도 남북관계의 교착국면이 지속되면서 제시된 정책과제들을 이행하는데 근본적인 어려움을 맞고 있는 상태이다.

라. ‘비핵·개방·3000’ 구상

이명박 정부는 대북정책 추진전략으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하였다. ‘비핵·개방·3000’ 구상 하에서 남북경제공동체 구축은 한반도의 비핵화 진전 및 평화체제 형성과 연계해서 추진한다는 입장이다. 구체적으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북핵 상황 진전에 따라 경제·교육·재정·인프라·복지(생활향상) 등 5대 분야 프로젝트를 단계적으로 추진하여 10년 내에 북한 주민 1인당 국민소득이 3,000달러 수준에 이르도록 돕겠다는 대북 전략인 것이다.

우리 정부는 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실천을 통해 북한의 경제회복과 국제사회의 참여를 통한 국제화(개방)을 위해 적극 지원하고, 남북 모두에게 이익이 되는 경제협력을 추구함으로써 북한의 자립적 경제기반 구축과 함께 남북경제공동체를 구축해나가고자 한다. 북한의 국민소득 3,000달러 실현은 국제사회와 협력해 ‘북한의 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원’ 등 5대 패키지 프로그램 추진을 통해 달성한다는 목표를 세우고 있다.

‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한에게 핵 포기시 얻게 될 혜택을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략적인 방안이라 할 수 있다. 정부는 비핵화는 상태나 조건(condition)이 아니라 과정(process)이라고 설명한다. 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 이행함에 있어 비핵화라는 원칙에는 철저히 따르되, 핵 문제의 진전 과정에 따라 단계적으로 추진한다는 것이다. 이 구상은 단계별로 구체적인 제안을 북한에 제시함으로써 북한의 판단과 결심을 유도하고자 하는 유연성과 적극성을 보이고 있다.

정부는 민간차원에서의 남북 경제협력사업은 북한 핵 폐기 이전에도 시장 원리에 따라 지속적으로 추진한다는 입장이다. 남북경협과 관련한 핵심사업의

가동은 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 2단계에 배치되어 있고, 이런 핵심사업은 정부 주도에 의한 개발협력에 초점을 맞추고 있다. 그렇지만 대규모 재정이 투입되는 경제협력사업을 추진하기 위해서는 북핵 문제가 해결국면에 들어서고 국민적 합의가 형성되어야 함을 밝히고 있다.

과거 정부는 남북경협을 북한을 변화시킬 수 있는 수단으로 인식해 왔다. 그렇지만 이명박 정부는 남북경협이 결코 시장화와 같은 북한의 변화를 촉발하지 않았다는 주장에 동조한다. 이에 따라 ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 남북경협을 통한 대북지원과 협력은 북한의 변화에 상응하는 보상의 성격이 강하게 풍기고 있다. 이명박 정부는 남북경협을 ‘변화에 대한 보상’으로 바라보고 있는 것이다.¹³⁹⁾

‘변화에 대한 보상’의 성격이 강한 남북경협을 추진하기 위해서는 무엇보다 북한의 변화가 앞서야 한다. 북한의 변화는 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 개방으로 규정할 수 있을 것이다. 만약 앞으로도 상당 기간 북한이 과거와 유사한 소극적인 개방정책으로 일관한다면 3000 구상은 초기 단계에서 한걸음도 나갈 수 없을 것이다.

이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 남북이 진정한 경제공동체를 실현하기 위해 10년 이내에 북한경제가 1인당 소득 3,000달러 수준에 도달할 수 있도록 개발협력에 나선다는 것이다. 이 점에서 본다면 남북경협의 원칙 또는 기준이 과거 정부와 차이가 있다 하더라도 남북경협을 통한 북한경제의 빠른 성장을 추구하는데 별다른 차이가 없다. 그러나 이명박 정부는 남측 주도로 북한에 대한 경제지원 및 협력사업의 규모와 영역을 확대하겠다는 개발협력적 사고를 강하게 지니고 있는 것 같다.¹⁴⁰⁾

북한의 수용 여부를 떠나 이명박 정부가 구상하고 있는 3000의 핵심이 북한경제의 발전이라는 점과 그리고 이를 달성하기 위해 우리가 적극 북한경제개발에 참여하겠다는 것은 매우 고무적이다. 북한이 원하는 지원과 협력에서 북한경제의 발전에 효과적인 지원과 협력을 추진하겠다는 것이다. 이런 구상을 실현하기 위해서는 북한이 원하는 경험과 북한경제의 성장에 직접 기여하는 경험을 잘 조화시켜나가는 것이 중요하다.

139) 조성렬, “이명박 정부의 대북정책 쟁점과 과제,” 『수은북한경제』 (2008년 가을호), p. 12.

140) 임강택, 『북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진방안』, p. 146.

이명박 정부가 북한과의 경제관계를 북한의 변화를 기초로 하는 경제협력의 환경에 따라 조정, 추진하겠다는 입장을 보이고 있다. 북한이 핵폐기 프로세스에 합의하면 대북 5대 분야의 포괄적 패키지 지원을 본격화하고, 핵폐기 이행과 실천 단계에서는 포괄적 패키지를 완전 가동한다는 것이다. 여기에는 북한 철도·도로 현대화 및 확대, 주요 거점지역의 통신 인프라 구축도 포함되어 있다.

특히 ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 개발협력이 화두로 등장하고 있다. 이명박 정부는 국제사회와 협력하여 북한의 경제발전을 지원·협력하고자 한다. 이런 구상에는 북한경제를 발전시키기 위한 개발협력에 소요될 막대한 자금의 일부를 국제기구를 통해 조달하겠다는 내용이 포함되어 있다. 국제사회의 참여를 통해 북한경제를 발전시킴으로써 남북경제공동체 실현에 대한 국제사회의 지지를 확보하자는 측면이 강하게 작용하고 있는 것이다.

5. 통일방안의 보완 필요성

우리의 공식적인 통일방안은 ‘민족공동체 통일방안’이다. 이것은 1994년 8.15 광복절 경축 기념사에서 노태우 대통령의 ‘한민족공동체 통일방안’(1989.9.11)을 계승·발전시켜 김영삼 대통령이 제시한 자주·평화·민주를 기본원칙으로 하는 통일방안이다. 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 1민족 1국가 통일국가 완성단계의 3단계를 상정하고 있다.

민족공동체 통일방안은 통일의 과정을 3단계로 구분함으로써 점진적, 단계적 통일을 지향하고 있다. 화해·협력단계에서 남북연합단계 진입의 전제 조건이라 할 수 있는 남북 사이의 신뢰회복과 적대관계 청산을 통해 평화체제 구축을 강조하고 있다. 이 통일방안은 기능주의적 시각에 기초해 경제·사회·문화 등 비정치 분야에서의 통합을 토대로 정치 분야에서의 통합을 도출하고자 한다.¹⁴¹⁾

민족공동체 통일방안은 기능주의통합론 및 공동체 이론에 기초하고 있다. 그리고 통일의 과정에서 남북연합이라는 특수한 법적 지위를 가지는 단계를

141) 박영호 외, 『남북연합 하에서 남북정치공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 86.

설정하고 있다. 민족공동체 통일방안이 내포하고 있는 이론들과 특수한 단계는 진행형인 통일과정의 현실에 부합하지 않거나 구체성이 결여되었다는 지적을 받고 있다. 또한 민족공동체 통일방안은 남북한이 중심이 되어 있기 때문에 변화하는 국제환경 및 국제협력은 다소 등한시한다는 평가도 나오고 있다.

먼저 남북공동체 통일방안의 이론적 기초가 되고 있는 기능주의 통합론이 가지는 문제로는 교류협력의 확산효과(spill-over effect)가 드러나지 않는다는 점이다. 기능주의 통합론에서는 통합이 용이한 비정치 분야에서의 교류협력을 통해 이 분야에서의 통합이 성취되면 그 성과가 정치 분야로 확산되고, 결국 국가통합도 가능하다고 본다. 그러나 남북한 사이에 진행된 비정치 분야에서의 교류협력 효과는 미미했고, 기대했던 확산효과는 거의 일어나지 않았다. 기능주의 통합론은 진전이 용이한 분야에서의 협력은 다른 분야에 자동적으로 효과가 확산될 것이라는 낙관적 기대에 머물러 있었다. 신기능주의 통합론자들은 한 부분의 기능적 협력 효과는 자동적으로 다른 영역으로 확산되는 것은 아니라고 지적하고 있다. 다른 영역에 대한 확산효과는 정치적 타결이 선행되어야 만 기대할 수 있다는 주장도 제기되고 있다.

기능주의 관점에서 통일과정을 단계적으로 구분하고 있는 민족공동체 통일방안에서는 단계 이행에 대한 기준 및 조건이 제시되지 않고 있다. 화해·협력단계가 어느 정도 진전되면 다음 단계인 남북연합단계로 진입할 수 있는지 분명하지 않다. 당국 차원의 제도화 없이도 민간차원의 교류협력이 활성화되면 연합단계로의 진입이 가능한지 등 구체적 언급이 없다. 남북연합단계에서 통일국가로의 이행은 어떤 조건 하에서 가능한지 더욱 애매하다. 각 단계에서 요구되는 당국 간 협의기구 창설을 포함한 제도적 장치는 거의 제시하지 않고 있다.

민족공동체 통일방안에는 다양하게 규정될 수 있는 공동체에 대한 조건이 구체적으로 명시되지 않았다. 단지 1991년 12월 체결된 ‘남북기본합의서’의 남북교류·협력(3장)을 규정한 여러 조항에서 사회·문화공동체 및 경제공동체 형성방안을 제시하고 있을 뿐이다. 그러나 이들 공동체의 성격과 형태 등에 대한 구체적 조건은 밝히지 않고 있다. 또한 경제, 사회·문화, 정치 공동체를 넘어서는 민족공동체에 대해서는 언급만 있을 뿐 실질적인 규정은 전혀 마련되지 않았다.

공동체 형성이 순차적으로 이루어진다는 가정에도 문제가 있다. 우리의

통일방안은 경제공동체와 사회·문화공동체가 형성된 바탕 위에서 정치공동체가 형성된다고 보고 있다. 이런 시각이 가능할 수도 있으나 반드시 경제공동체와 사회·문화공동체가 정치공동체에 앞서 추진·형성되는 것은 아닐 수 있다. 오히려 정치적 통일 이후 사회·문화적 통합이 시작될 수도 있다. 정치공동체가 달성되지 않은 상태에서 분리된 개념으로 경제, 사회·문화공동체가 형성된다고 상정하는 것은 현실을 간과한 도식화된 통일방안이 될 수도 있는 것이다.¹⁴²⁾

통일방안의 2단계에 등장하는 남북연합은 그 성격이 모호하고 운영상에도 문제의 소지가 많다. 남북연합에서 남과 북은 각자 외교, 군사력을 보유한 두 개의 주권국가이지만, 이런 국제법상의 관계가 국내법에 준하는 특수한 법적 관계를 가지는 것으로 되어 있다. 실질적으로 2개의 국가 간 관계보다는 민족내부의 특수관계로 규정하고 있어 그 성격이 모호하다. 이 때문에 남북연합의 성격에 대해 다양한 견해가 제시되고 있다.¹⁴³⁾

이런 남북연합은 별도의 기구 없이 남북한 정부가 각각 동수의 인원이 참여해 정책을 결정한다는 점에서 협상기구의 성격을 가질 뿐이다. 정책의 조율이나 결정을 위한 별도의 기구는 존재하지 않고 다만 남북정상만이 이런 권한을 가지고 있다. 남북공동사무처란 행정기관이 있으나 그 역할은 상호연락이나 기본적인 행정업무에 국한되어 있다. 남북연합은 조정기능과 집행기능이 배제된 남북 정부 간 협의기구 이상도 이하도 아니다. 남북연합은 남북한 동수로 구성하도록 하고 있으나 매우 비현실적이다. 남북한의 인구, 경제력의 차이를 감안한 조정이 필요하다.

현재 한반도 통일에 대한 국제사회의 지원과 협력의 필요성은 우리의 통일방안이 태동한 시점에 비해 비교할 수 없을 정도로 증대되었다. 북한 핵문제에 따르는 국제환경의 변화는 한반도에 대한 주변국의 참여한 이해관계를 복잡하게 만들고 있다. 북한의 고립과 붕괴를 자국의 이익을 훼손하는 것으로

142) 조한범, "민족통일회복을 위한 남북한 사회문화 교류협력," 『분단 극복을 위한 초석-한국과 독일의 분단과 통일-』 (서울: 도서출판 매봉, 2003), p. 109.

143) 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간에 위치한 형태로 보는 견해, 연방제보다 국가연합에 가깝지만 특수한 형태로서 영연방과에 가깝다는 견해, 기본적으로 국가연합과 유사하다는 견해 등이 있다. 김학준, "민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 [한민족공동체 통일방안]의 배경," 『통일문제연구』 제1권 3호(1989년 가을), pp.28~32; 장명봉, 『한민족공동체 통일방안: 그 법적 체계화연구』 (서울: 통일원, 1989), pp. 24~34; 장윤수, "남북연합 운영체계에 관한 연구," 『한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색』 (서울: 통일원, 1992), pp. 111~115.

간주하는 중국은 거의 유일하게 북한을 지원하고 있다. 이런 상황을 고려하지 않고 남북한만의 의지와 협력 증대를 통해 통일로 나아가나다는 것은 비현실적이라 할 수 있다. 통일방안은 국제환경의 변화에 유연하게 대처하고 통일에 대한 주변 관련국들의 지지와 협력을 이끌어낼 수 있어야 한다.

민족공동체 통일방안이 유효하기 위해서는 앞서 지적된 문제점들이 시정되고 구체적이지 않거나 불분명한 사안들은 보완되어야 한다. 통일방안은 국제환경의 변화에 대처할 수 있고 현실에 부합하는 방향에서 개선되어야 한다. 특히 통일과정의 1단계인 화해협력단계에 주목해 이 단계의 완성 조건이 무엇인지 분명하게 제시되어야 할 것이다.

이명박 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 '3대 공동체 통일구상'을 제시하였다. 3대 공동체는 평화공동체·경제공동체·민족공동체이다. 정부는 3대 공동체는 단계적 선후관계가 아니라 상호 중첩적으로 진행되는 개념이라고 설명한다. 이는 북한의 비핵화를 통한 평화공동체로 출발해서 평화공동체의 진전과 함께 경제공동체가 기능적으로 상호작용하면서 시너지 효과 창출하게 된다는 것이다. 그리고 남북 간 교류협력이 심화되고 발전되면 그것은 동시에 경제공동체, 민족공동체의 실현을 촉진한다는 것이다. 민족공동체 통일방안의 보완을 위해 '3대 공동체 통일구상'이 새롭게 제기되었다.

제 6 장

외교안보통일 전략과 실천방안

이 평택 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안



제6장

외교안보통일 전략과 실천방안

상기와 같은 고찰과 분석들을 고려할 때 우리 정부가 향후 설정해야 할 외교안보통일의 기본방향 및 향후 추진해야 할 분야별 전략과 단기·중기·장기의 시기별 실천방안을 제시하면 다음과 같다. 시기는 이명박 정부가 대체적으로 종료되는 2012년 말까지를 단기, 차기정부 집권기간인 2013~2017년을 중기, 2018년 이후를 장기로 구분하였다.

1. 기본방향

가. 단기: 4대 전략목표 견지

2008년 2월 출범한 이명박 정부는 발전과 통합이라는 시대정신에 부응하기 위해 우리나라가 추구해야 할 장기적 국가비전을 ‘선진화를 통한 세계일류국가’로 설정하였다. 그리고 이러한 국가비전을 달성하기 위해 5대 국정지표를 제시하고 있는데, 이 중 하나가 ‘성숙한 세계국가’(Global Korea)이다. ‘성숙한 세계국가’는 이명박 정부의 국정지표 중 하나인 동시에 외교안보의 비전으로서 한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 우리나라의 대외관계와 국가이익을 세계차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발한다. ‘성숙한 세계국가’로서의 대한민국은 보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 추구한다는 것이다.

그리고 이명박 정부는 2009년 3월 외교안보 전략목표를 ① 상생·공영의 남북관계 구축, ② 협력 네트워크 외교 확대, ③ 포괄적 실리외교 지향, ④ 미래지향적 선진안보체제 구축으로 제시하였고, 이후 약 2년간 이러한 전략 목표들을 달성하기 위해 노력하였다. 북한의 핵과 미사일 실험 및 금강산 관광객 피살 사건, 천안함 사건, 연평도 포격사건 등 도발행위로 남북관계는 악화상태에 있다. 그러나 외교와 안보 면에서는 적지 않은 성과들이 기록되었

다. 이러한 배경에서 본 연구에서는 21세기 국제정세, 우리나라의 외교정책과 안보정책 및 대북·통일정책의 추진환경·목표·정책기조와 주요 정책내용을 재검토하고 분석·평가하였다. 이 결과 외교정책 분야에서는 다차원 실용외교의 필요성, 안보정책 분야에서는 효율적 안보역량의 확충 필요성, 그리고 대북·통일정책 분야에서는 ‘민족공동체 통일방안’의 보완 필요성 등이 지적되었다.

이명박 정부는 약 2년간의 임기 잔여기간 동안 4대 전략목표를 견지하는 가운데 위와 같은 점들을 고려하면서 목표들을 달성하기 위한 정책적 노력을 지속해야 할 것이다. 구체적으로는 아래의 시기별 실천방안 중 단기적 실천방안에서 제시되는 사안들을 달성하기 위한 정책적 노력을 경주해야 할 것이다.

나. 중장기: G7 진입과 통일 달성

이명박 정부는 한국정치에서 군사권위주의 정권이 종식되고 민주주의가 실질적으로 이행되기 시작한 이후 네 번째의 정부이다. 한국의 민주주의 정착 기간은 세계적 차원에서 보면 탈냉전의 시대와 병행한다. 탈냉전시대의 격변하는 국제정치경제 및 안보 질서 속에서 한반도는 냉전구조의 영향으로부터 탈피하지 못했다.

그러나 이 기간 동안 한국 정부는 경제력의 성장에 부응하는 국가위상의 제고와 세계경제의 변화에 대한 능동적인 적응, 자주적 안보 역량의 강화, 남북관계의 개선 등을 외교안보와 대북(통일) 정책의 비전으로 삼았다. 그러나 민주화 이후 한국의 대통령의 임기는 단임 5년으로서 특정 정부가 외교안보 비전을 세우고 목표를 달성하기에는 그렇게 충분한 시간은 아니다. 이명박 정부의 외교안보 비전도 구체적인 전략 목표와 과제들을 다 실현하기에는 많은 시간을 요구한다. 물론 어떤 전략 목표와 과제들은 비교적 단기적으로 달성할 수도 있다. 따라서 이명박 정부의 외교안보 비전은 향후 이어질 정부들에서 그 성과가 평가되고 또 부족한 점이 있다면 보완되면서 한국의 중·장기 국가발전 전략의 한 기반으로 삼을 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 이명박 정부가 내세운 비전은 중장기적인 관점에서 보완될 수 있을 것이다.

첫째, 지속적인 경제 발전 및 정치사회의 성숙을 통해 G7 국가로 진입하는

것이다. 한국은 향후 G20 국가의 일원으로서가 아니라 G10의 국가로서, 그리고 더 나아가서는 G7 국가로서 국제정치경제 및 안보 질서에 중요한 역할을 담당하는 국가로 성장해야 한다. 2010년 현재 한국의 총체적 국력에 비추어 G7 국가가 되는 것이 불가능한 목표는 아니다. G7 국가가 되고 선진 일류국가가 되는 것은 한반도에 하나의 통일 국가를 세우는 전략의 첩경이 될 것이다. 또 동북아지역에 점차 무르익게 될 다자 간 경제공동체와 안보 공동체의 형성을 위해서도 매우 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 한반도에 통일 국가를 건설하는 것이다. 남북관계의 발전은 한국의 일방적인 비전과 전략으로만 이루어지는 것은 아니지만, 남북관계의 현실은 한국에게 한반도 통일을 주도적으로 끌어가야 한다는 의무를 부과하고 있다고 보아도 틀린 평가는 아닐 것이다. 한국은 호혜적 남북관계를 발전시킴으로써 지속 가능한 남북관계의 등장을 가져오고, 정상적 남북관계의 제도화를 추진해야 한다. 이 과정에서 북한지역에 개혁체제가 출범할 수 있는 환경과 국제사회의 우호적인 환경을 성숙시켜 나가야 한다.

셋째, 동북아지역의 ‘평화와 협력의 틀’을 만드는 가교(架橋)국가로서의 역할을 수행해야 한다. 한국은 전통적인 동맹국가 미국과 새롭게 세계 강국으로 부상하는 중국의 사이에 자리 잡고 있다. 한국의 이와 같은 전략적 위치와 위상은 한편으로는 외교안보 역량을 제한하는 요소이기도 하지만 다른 한편으로는 외교안보 역량을 더 확대하고 신장시킬 수 있는 기회와 도전의 요소이기도 하다. 따라서 한국은 지난 20년 동안 해결하지 못하고 있는 북핵문제의 해결을 통한 한반도 평화체제를 구축하면서 평화통일의 기반을 공고히 하고, 이를 기반으로 동북아 다자안보협력체와 동아시아 공동체 구성의 촉진자 역할을 수행하여야 한다.

넷째, 한국은 통일한국의 위상을 준비하면서 최적의 포괄적 안보역량을 구축해 나가야 한다. 통일한국은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 4국이 더 이상 ‘4강’으로서 한국을 대하는 것이 아니라 한국도 그들과 함께 지역 차원에서 ‘5강’으로서의 역할을 하는 기회가 될 수 있다. 외교 및 안보·전략적으로 해양세력과 대륙세력의 힘의 관계를 중재하고 조화롭게 만들 수 있는 중재국가로서 균형을 잡는 역할을 할 수 있다. 통일한국을 지향하여 방어충분의 안보체제를 구축하며 공존과 협력의 안보협력관계를 조성해나가야 할 것이다.

2. 분야별 전략

우리 정부가 단기적으로는 ① 상생·공영의 남북관계 구축, ② 협력 네트워크 외교 확대, ③ 포괄적 실리외교 지향, ④ 미래지향적 선진안보체제 구축이라는 4대 전략목표를 달성하고, 중장기적으로는 G7에 진입하며 통일을 달성하기 위해서는 외교와 안보 및 대북·통일정책 면에서 다음과 같은 분야별 전략들이 필요하다.

가. 외교전략

불확실성과 복잡성을 띤 21세기 국제사회에서 국익을 극대화하면서 국제사회와의 협력을 강화하기 위해서는 협력 네트워크 외교를 확대해야 한다. 협력 네트워크는 전통적인 협력외교와 21세기 세계화·정보화에 따라 새롭게 등장하고 있는 네트워크 개념의 결합으로 과도기적 현 상황에 가장 적합한 전략목표라고 할 수 있다. 즉, 아직도 엄중한 동북아 안보위기가 잔존하는 상황에서 동북아에 국한 되지 않고 변화된 한국의 국격에 걸맞는 대외정책을 실현할 수 있는 적절한 전략목표인 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 협력 네트워크 외교는 굳건한 한·미동맹으로부터 출발한다. 21세기 한·미 전략동맹의 강화는 양국 간 군사적 협력뿐만 아니라, 다양한 이슈에 있어서 한국 외교활동의 안정과 확대에 유용한 수단으로 활용될 것이다.

둘째, 동북아 주요국과도 양자관계 심화를 위한 협력외교를 수행하여야 한다. 동북아 3국은 역사적 또는 정치체제적 제약으로 인해 본격적인 양자 협력체제를 구축하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요하다. 이를 위해 외교안보·경제통상·사회문화 등 다양한 분야에서의 교류협력을 심화시켜 간극을 최소화하고 한국에 우호적인 외교환경을 조성해야 한다. 또한 이 과정에서 동북아 차원의 다자 간 협력관계도 심화될 수 있다. 한·미·일 협력과 한·중·일 협력은 각 양자관계의 협력외교와 병행하여 상호 시너지 효과를 창출할 수 있다.

셋째, 아시아와 글로벌 차원은 네트워크적 접근을 중심으로 추진하면서

국익의 필요에 따라 맞춤형 양자관계를 추진할 필요가 있다. 네트워크 권력은 연계의 범위와 집중도에 의해 결정된다. 한국이 세계의 제반 문제에 대해 의제를 제안하고 선도적으로 대처하기 위한 우선적인 대상은 기존의 다자회의체이다. 아태경제협력체(APEC), ASEAN+3, 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum) 등이다. 또한 글로벌 차원에서 아시아유럽정상회의(ASEM), UN 등과의 정치·경제·사회문화에 대한 지속적인 대화를 통해 한국의 위상을 재정립하여야 한다.

우리의 국익 극대화를 위한 또 다른 외교 전략목표는 포괄적 실리외교를 지향하는 것이다. 한국의 외교정책은 결국 국가이익을 최대한 증진시키면서 국제사회에 기여함으로써 한반도 차원에서는 물론 지구적 차원에서 인간의 삶의 질 향상에 기여하는 것이다. 이러한 목표를 이행해 나가기 위해서는 우리의 이익을 도모하면서도 국제사회의 평화와 복지에 기여하는 협력외교가 요구된다. 즉 국익 증진을 위한 실용외교는 ‘국제사회의 보편적 가치와 덕목에 부합할 때’ 그 효과가 최대화될 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 이명박 정부가 이미 제시한 바와 같이 첫째, 에너지 협력외교 강화, 둘째, FTA체결 다변화, 셋째, 기여외교 확대, 넷째, 재외국민 보호 및 재외동포 활동지원이라는 전략이 매우 중요하다. 그러나 점차 우리 외교의 대상과 이슈범위가 확대되고, 한국이 차지하는 국제정치에서의 위상이 제고됨에 따라 포괄적 실리외교의 방향도 단기적, 물질적 이익을 넘어서는 중견국으로서의 장기적, 소프트 파워 외교도 중요한 실리에 포함되게 될 것이다. 향후 포괄적 실리외교의 성공적 추진을 위해서는 다음과 같은 고려사항들이 필요하다.

첫째, 국가전략의 명확한 내용과 비전, 우선순위를 설정하고, 그 하위체계로서 외교전략을 명확히 하여야 할 것이다.

둘째, 외교대상의 포괄적 범위를 일관된 틀로 체계화하고 각 지역별 외교를 하나로 엮는 지역 간 외교전략의 연계성을 고려해야 한다.

셋째, 외교범위가 다양해짐에 따라 보다 전문성이 요구되고 각 이슈영역에 맞는 외교가 필요해지는데 이에 대한 대책이 필요하다.

넷째, 포괄적 실리외교를 해나가려면 국가이익의 실제적 내용에 관한 국민 전체의 동의가 반드시 필요하다.

다섯째, 포괄적 실리외교를 추진하기 위해서는 정부를 축으로 한 다양한

행위자들 간의 역할 배분과 협력 체계를 정비해야 한다. 이를 위해 정부 부처들 간의 협력적이고 효과적인 협력체제 정비 및 정부와 비정부 행위자들 간의 협력적인 네트워크 설정이 중요하다.

여섯째, 경제적 분야에서는 WTO와 같은 기존의 다자국제경제기구 뿐만 아니라, FTA 네트워크를 둘러싼 국가 간의 치열한 이해조정과 경쟁이 벌어지고 있음을 고려하여, FTA의 대상을 새롭게 설정하고 가장 유리한 협상을 체결하기 위한 노력을 기울여야 한다.

일곱째, 사회문화의 영역에서 기여외교 역시 새로운 거버넌스가 필요하다. 기여외교의 성과가 단기적, 가시적이기 어렵기 때문에 기여외교의 장기적 중요성을 강조하고 이러한 비전이 정부의 각 부처는 물론 국민 전체에 파급되도록 효과적인 의사소통구조와 성과홍보구조를 갖추어야 할 것이다.

나. 안보전략

21세기 안보환경은 복잡하고 다양한 안보문제들을 반영하고 있다. 이에 따라 이명박 정부는 ‘선진 안보체제’ 구축의 당위성을 강조하고 있다. 선진 안보체제의 기본개념은 강하고 효율적인 군대를 구현하여 우리의 자주국방력을 신장하고 세계의 안전과 평화에 더욱 기여하는 것이다. 이러한 선진 안보체제 구축을 위한 추진전략은 크게 1) 선진 군사능력 확충 2) 국방경영 효율화 3) 대외군사협력 확대 4) 포괄안보 분야 역량 구비 등이다. 그러므로 ‘선진 안보체제’ 구축 방안은 위에서 제시한 전략들을 지속적이면서도 충실하게 추진하는 것으로 보아도 무방할 것이다.

다만, 여기서 한 가지 신중하게 고려해야 할 부분은 ‘선진 안보체제’ 구축을 위한 기본방향에 있어서 우리는 첫째, 21세기 국제안보환경의 보편적 흐름에 부합하며, 둘째, 유동적이고 불안정한 한반도 및 동북아 안보의 특수성을 고려하여 추진해야 한다는 점이다. 즉, 한국의 선진 안보체제 구축은 국제안보환경의 일반적 흐름에 부합하는 보편성의 원칙과 한반도 및 동북아 안보환경이라는 우리의 특수성의 원칙 간에 적절한 균형과 조화가 이루어질 수 있는 방향으로 추진되는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다.

다. 통일전략

통일전략으로는 비핵·개방·3000 구상의 실현, 그랜드 바겐, 남북관계와 국제관계의 발전·조화 등이 필요하다.

첫째, 비핵·개방·3000 구상을 3단계로 추진해야 된다. 제1단계는 북핵 시설 불능화가 완료되는 단계이고, 제2단계는 북한의 핵 폐기 이행단계이다. 제3단계는 북한의 핵 폐기가 완료되는 단계이다. 북한의 핵 폐기가 완료될 경우 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 프로젝트를 본격적으로 가동한다.

둘째, 그랜드 바겐은 북핵 일괄타결 방안으로 북핵 폐기의 실천적 전략이 포함되어 있는 것이다. 이는 단계별 제안을 뛰어넘어 북한이 바라는 모든 사안을 한꺼번에 타결할 수 있다는 제안이다. 즉, 북한이 핵포기 결단을 내린다면 대북경험뿐만 아니라 북한의 체제보장 문제까지 모든 요구 사안을 수용한다는 입장이다. 또한 ‘그랜드 바겐’ 방안은 북한 비핵화의 전략적 방침으로서 6자회담 참여국은 물론 국제사회에 대하여 일관된 원칙으로 관철시켜 나가는 것을 기본으로 특히 미국과 중국에 대한 이해와 협력·지지 획득이 중요하다고 본다. ‘그랜드 바겐’의 실현을 위한 국제공조의 핵심은 미국, 중국, 일본, 러시아의 이해관계를 반영하여 그들의 이익도 실현하면서 우리의 전략적 목표를 달성하는 데 지지와 협력을 획득하는 것이다. 이는 ‘그랜드 바겐’의 성공적 추진을 위한 관건이 될 것이다.

셋째, 남북관계와 국제관계의 발전·조화가 중요하다. 한반도 문제는 남북 문제인 동시에 국제문제이다. 남북관계만이 전전된다고 한반도 평화와 통일이 보장되는 것이 아니며, 역으로 우리의 주변국 관계만이 발전된다고 해서 한반도 평화와 통일이 달성되는 것도 아니다. 양자의 발전이 상호 조화를 이루도록 해야 한다. 주변국 관계에서는 미국 및 중국과의 관계가 중요한데 친미·친중의 기본바탕은 미국과의 돈독한 관계를 통해 중국을 설득하는 것이다. 사실 중국은 한국에 안보위협을 가하는 북한의 동맹국이자 후원국이다. 그리고 중국의 한반도에 관한 이해는 미국의 영향력을 배제시키는 것이다. 중국의 이러한 이해관계를 만족시키는 친중을 하는 것은 우리가 갖고 있는 지렛대를 포기하는 것과 같다. 한국이 이러한 기초를 바탕으로 중국을 상대한

다고 하더라도 중국은 한국을 적대시 하기는 힘들다. 경제적인 면에서 중국에 의존하는 부분이 크다는 것이 중국에게만 지렛대를 주는 것은 아니다. 영향력의 차이는 있겠지만 한국이 중국에 갖는 영향력도 무시할 수 없다.

3. 시기별 실천방안

우리 정부가 단기적으로 4대 전략목표를 달성하고, 중장기적으로는 G7에 진입하며 통일을 달성하기 위해서는 단기·중기·장기별로 다음과 같은 세부적 실천방안들이 필요하다.

가. 단기적 방안

협력 네트워크 외교 면에서, 한미동맹은 군사적 동맹에 한정된 것이 아닌 포괄적 전략동맹이다. 이를 달성하기 위해 이명박 정부 임기 중 달성해야 할 주요 전략목표는 군사적 측면과 비군사적 측면을 포괄하고 있다. 우선 군사적 차원에서 동맹미래비전을 확고히 구축하여야 한다. 미국과의 군사적 협력 및 2015년 계획된 작전권 이양에 맞춘 군사적 지원 및 동맹 재조정에 대한 협력체제를 확보하여야 한다. 비군사적 측면에서 가장 큰 이슈는 한미 FTA이다. FTA의 타결은 한미의 경제적 관계심화뿐만 아니라 양국의 전반적 관계증진에도 긍정적으로 기여할 것이다. 이 밖에 양국은 민주주의와 인권, 범세계적 기후변화, 에너지, 초국가적 범죄에 대한 국제적 공조체제를 추축한다.

주요국과의 관계는 정상화, 내실화에 초점을 두어야 한다. 우선 한일관계는 현재 복원 중인 셔틀외교를 지속하고 양국의 외교장관회담 등 고위급 교류를 확대하여야 한다. 역사문제는 양국 간 장기에 걸쳐 해결될 수 있는 문제이며, 조용하고 지속적이되 단호한 접근이 필요한 분야이다. 또한 장기적인 무역불균형을 해소하기 위해 협력을 유도한다. 중국과의 '전략적 협력동반자 관계'에도 불구하고 정치와 안보분야의 협력관계는 아직 미진한 실정이다. 이를 위한 단기적 과제는 우선 양국 간 고위급 전략대화가 정례화되어야 한다. 또한 더욱 빈번한 양국 정상 및 고위급 간 상호방문이 지속될 필요가 있다. 러시아는 에너지·철·녹색 등 우리의 3대 신 실크로드의 비전을 실현시

키는 주요 대상국이며, 러시아의 입장에서도 극동지역 경제발전에 대한 한국의 기여를 기대하고 있다. 정례화된 양국 간 고위급 교류는 경제분야 협력을 기반으로 외교안보 차원의 협력을 유도할 수 있는 기반으로 작동할 것이다. 또한 우리 정부는 지속적인 한·미·일 및 한·중·일 3국 간 회담의 주도적 참여를 통해 협력촉진자로서 기능하여야 한다.

범아시아를 대상으로는 정상 간 교류 강화, 대ASEAN 및 아시아 관심국가에 대한 ODA 추진·확대, 민간봉사단 파견 등을 시행해야 한다. 글로벌 차원에서는 EU와의 지속적인 고위급 교류와 협력 및 FTA 비준, 한-아랍 소사이어티(KAS)와 한-아프리카 포럼이라는 양 네트워크에 대한 지속적인 참여와 지원, 중남미 국가들로부터 희소자원 확보를 위한 국가별 접근과 경제통상을 중심으로 한 고위급 교류 등을 수행하여야 한다.

포괄적 실리외교 면에서, 관-민-연-지역전문가-진출기업-현지 거주 한인-NGO 등으로 구성되는 조직(포럼 등)을 구성하여 종합적인 에너지 외교정책을 수립할 필요가 있다. 동남아 및 중앙아시아 자원개발 추진을 적극화해야 하며 한국의 경제발전 경험·기술 제공을 포함한 공적개발원조(ODA)와의 연계전략을 수립해야 한다. 한·미 FTA와 한·EU FTA 비준과 더불어 이들 FTA의 이행을 위한 철저한 준비가 필요하다. 한·칠레 FTA를 제외한 여타 FTA의 경우 만족스럽지 못한 활용률을 보이고 있다. 기체결 FTA의 이행현황을 정기적으로 검토하고, 이행상의 어려움을 해결하기 위한 노력이 방안을 마련해야 한다. 기여외교와 관련, 질적 개선을 위한 평가와 실천 전개, 규모 증대를 위한 재원 확충, 다차원적·한국적 개념에 부합한 참여자 발굴과 역량 증진 체계 구축, 국제적 기여에 대한 대국민 이해 증진과 지지 방안 모색 등이 필요하다. 또한 재외동포 지원외교와 관련, 중국의 고구려 역사 왜곡과 일본의 교과서 왜곡 등 주변국의 한민족문화훼손과 소수민족으로서의 권리 침해에 대하여는 강력히 대처하여야 한다.

안보 면에서, 선진 군사능력 확충을 위해 북한의 비대칭 안보위협에 대한 억지력 및 대응능력 강화에 중점을 두고 2015년으로 연기된 전시작전통제권 전환과정에 대한 철저한 준비가 필요하다. 또한 ‘국방개혁 2020’의 미비점 보완 및 각 군전력 간 합동성의 문제도 중요하다. 국방경영 효율화를 위해 유사 중복 조직을 통·폐합하여 조직과 예산의 낭비를 줄이고 업무 효율을

높여 나가는 한편, 민간 경영방식의 도입·민간 위탁의 확대·민군 네트워크 조성 및 발전 등이 필요하다. 또한 에너지·자원 안보 차원에서 지리적으로 전략적 위치를 점하고 있는 국가들과의 군사협력을 확대하고 ‘방위산업의 수출산업화 전략’을 위한 제반 조건을 마련해야 한다. 이와 함께 포괄안보 분야 역량 구비를 위한 체계적인 정책적 지원 및 추진도 이루어져야 할 것이다.

통일 면에서, 대내적으로 남북화해와 협력은 특정한 정파가 독점할 수 있는 의제가 아니며 초당적으로 접근하지 않으면 해결의 실마리를 찾기 어려운 과제이다. 남북문제는 당파적 이익이 걸린 문제가 아니라 민족의 문제이기 때문에 남북문제를 당파적 이해가 걸린 일반 정치로부터 따로 떼어내어 초당적 협의와 결정이 이루어지는 영역으로 만들어야 할 것이다. 상생·공영의 국민 화합을 이끌어 내기 위해서는 대북정책을 둘러싼 남남갈등 해소방안을 강구해야 한다. 또한 통일을 대비하여 내부역량을 강화하기 위해 전반적으로 북한에 대한 잘못된 이해와 북한 문제, 통일 문제에 대한 올바른 이해를 위해 통일 교육을 활성화시켜야 한다. 대북차원에서 한국은 핵문제 해결을 위한 전기를 마련해야 한다. 정상회담을 통해 남북 간에 긴밀한 대화를 이루며 대미·대중 외교를 통한 일괄타결 합의안을 마련해야 한다. 대외적 차원에서는 다른 민족과의 평화적인 공존과 공영을 지향하는 열린 민족주의’를 견지하고 통일기반 조성을 위한 주변국과의 협력을 강화해야 한다.

나. 중기적 방안

협력 네트워크 외교 면에서, 21세기 한·미 전략동맹은 2015년 전시작전권 환수로 새로운 단계로 변화한다. 한국군은 작전권 전환을 계기로 독자적 작전 능력을 구비할 것이며, 군사혁신의 로드맵을 수행할 것이다. 이러한 상황에서 해적상황 등 한국국익의 수호를 위한 군사력 사용에 대비할 필요가 있으며, 미국과의 합동성과 전력보완을 필요로 한다. 또한 양국은 FTA를 통해 한층 심화된 경제교류와 다방면의 상호교류를 바탕으로 포괄적 협력관계를 강화할 것이다. 일본과의 역사문제는 한·일 양국의 관계증진에 장애요인으로서 제도화된 서틀외교와 고위급 교류를 통해 해소하여야 할 과제이다. 우리 정부는 동북아 안보문제에 대한 일본과의 협력을 증대하고 한·일 FTA를 성사시켜

야 한다. 한반도 평화안정의 관리를 위한 중국의 협력 유도가 중요하며 중국의 탈북자 강제송환 및 역사왜곡을 방지해야 한다. 러시아에 대해서는 에너지·철·녹색 등 3대 신 실�크로드의 비전을 계속 실현하고 첨단기술을 이전 받도록 해야 한다. 동북아 협력 네트워크는 중기에 이르러 한국의 역할이 더욱 증대될 것이기 때문에 한국은 북한문제의 해결을 위해 적극적으로 의제를 주도하고 활발한 정상외교를 추진하여야 한다. 아시아, 아프리카, 중남미에 한국의 개발경험과 한국적 가치를 소개하고 안내할 전략팀을 가동하는 한편, 글로벌 한국학을 육성하고 에너지·자원 등 한국의 전략적 제휴국에 대해 한국관 건립 등을 통해 국가인지도를 제고시킨다.

포괄적 실리외교 면에서, 석유공사·가스공사 등 에너지 공기업의 글로벌화인 대형화를 통해 자원개발 시장에서의 경쟁력을 강화해야 한다. 에너지 외교의 기반 구축을 위해 인적교류 확대 및 문화교류를 적극 활용하고 자원외교를 위한 전문성이 높아지고 있는 상황에서 전문 지역외교관을 적극 양성해야 할 것이다. 우리 정부는 중국, 일본과 어떠한 방식으로 FTA를 접근할 것인지에 대한 심각한 고민과 분석이 필요하며, 이를 구체적으로 실현하기 위한 방향 제시가 필요하다. ODA·PKO 등 기여외교와 관련, 국제적 규범에 부합한 한국적 특화 개념 및 구조 구축, 질적 개선과 규모 증대의 조화, 다차원적·한국적 개념에 부합한 참여자 확산과 역량증진 지원, 국제적 기여에 대한 대국민 이해 및 지지 기반 공고화 등이 중요하다. 또한 재외동포 지원외교와 관련, 총리실 산하기관으로 재외동포청 신설이나 재외동포 업무의 통일부와 지방자치단체로 분산, 북한의 변화를 위한 재외동포들의 역할 활용 등이 가능할 것이다.

안보 면에서, 중기 차원에서의 선진 안보체제 구축방안은 크게 전시작전통제권 전환에 따른 한국군 독자 작전능력 배양과 우리의 독자적인 전략개념 개발 및 발전, 지속적인 군사혁신을 위한 체계적이고 전략적인 로드맵 제시, 합동성 보완 및 강화책 마련 등을 들 수 있다.

통일 면에서, 대내적으로 통일교육 대상을 확대하고 제도를 재정비하는 한편, 통일을 지향한 대북·통일정책 거버넌스의 역량을 강화해야 한다. 대북 차원에서는 핵문제 해결을 완료하여 평화공동체를 추진하고 경제협력 프로젝트를 가동하여 경제공동체를 건설해 나가야 할 것이다. 대외적 차원에서

차기 정부의 과제는 핵문제 해결 시 동북아 안보협력체제를 형성하는 것이다.

다. 장기적 방안

협력 네트워크 면에서, 한·미동맹은 북한의 급변에 대처하고 통일한국을 준비하는데 주력해야 한다. 한국은 확장역지 및 한반도 미래상에 대한 설계를 주도하고 이를 실현하기 위해 미국과 긴밀한 협력을 수행해야 한다. 한·일 관계에서는 양국 현대사 경험자들의 후손이 양국 정치를 주도하는 상황에서 전개될 것이나, 여전히 독도문제와 역사문제는 양국의 걸림돌로 작용할 것이다. 일본에 대해 한국은 지속적인 서틀외교와 고위급 교류를 통한 관계 심화, 상호 이해증진을 위한 문화교류 확대, 지역 및 범세계적 문제에 대한 공조 강화를 추진해야 한다. 또한 한국은 심화된 대중·대러 관계를 기반으로 양국이 우호적 태도로 한반도 통일환경 조성에 협력하도록 유도하고 에너지·환경·녹색 성장 등의 문제에서 협력해야 할 것이다. 동북아의 협력 네트워크는 통일환경 조성과 통일이후 안정화 계획을 위한 주요 대화창구로 작동하도록 해야 한다. 2018년 이후 한국은 국제사회의 통일한국 지원 유도, 범아시아 국가들과의 네트워크 구축 완성, 범세계적 이슈의 정립과 의제 제기를 실천과제로 삼아야 한다. 이를 통해 한국은 21세기 미래를 주도하는 성숙한 세계국가로 부상할 것이다.

포괄적 실리외교 면에서, 우리 정부는 태양광·풍력·지열·조력·바이오 등 신재생에너지 개발을 위한 인프라 확충에 주력해야 하며 원자력발전소, 건설, 정보화기술, 경제개발 경험 등 한국의 자원외교에 필요한 레버리지로 활용할 수 있는 한국적 브랜드를 적극 개발해야 할 것이다. 또한 FTA 추진이 도하개발아젠다(DDA) 등 다자 간 협상에 주는 시사점을 활용할 수 있는 전략이 필요하고, 기존 FTA 추진에 따른 국내산업의 민감성을 재평가하여 이를 향후 DDA나 APTA (아시아·태평양 통상협정), GSTP 등 한국이 참여하는 다자간 통상협정에 반영해야 한다. 기여외교와 관련, 한국형 기여외교 개념 및 구조의 확립과 대외 확산, 선진기여 수준으로의 도약과 안정화, 새로운 국내외 패러다임에 부합한 참여자 발굴과 역량 강화, 국제적 기여에 대한 대국민 선진문화 구축 등이 필요하다. 재외동포 지원외교와 관련해서는 문화적 한류와

한민족 수평적 네트워크를 바탕으로 동북아에서 화해·개방의 리더십을 발휘하고 통일한국의 국가브랜드를 고양해야 할 것이다. 또한 한상대회와 같은 한민족 공동행사를 한국에서만 개최할 것이 아니라 중국, 일본, 미국, 중앙아시아 등을 순회하며 개최하는 것이 필요하다.

안보 면에서, 장기적 차원에서의 선진 안보체제 구축방안은 무엇보다도 통일한국을 고려하여 추진되어야 할 것이다. 특히 중·단기 차원에서 추진된 선진 안보체제 구축 노력에 대한 평가, 통일한국을 대비한 남북한 군사력 통합의 문제, 통일한국의 군사력 발전 방향 등이 중요하다. 한국군의 일정 규모를 유엔 평화유지 임무를 수행하는 상시 전력체제로 전환하는 문제를 고려할 수 있을 것이다.

통일 면에서, 우리 정부는 대내적으로 제2의 국가부흥 계획안을 만들어 국가경쟁력을 강화하는 한편, 통일한국이 동북아의 중심국가로, 세계에서 리더십을 발휘할 수 있는 강대국으로 도약할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 대북 차원에서는 남북연합을 실현하는 한편, 경제특구 중심의 경협으로부터 타 지역으로 확대와 포괄적인 남북경협의 제도화 등을 통해 단일의 경제공동체가 형성되도록 해야 할 것이다. 대외적 차원에서는 동북아 평화번영체제 구축, 대중 통일외교, 러시아내 차세대 한반도 전문가 육성 등이 필요할 것이다.

<표 6-1> 외교안보통일 추진전략과 시기별 실천방안

국가비전	선진화를 통한 세계일류국가			
외교안보의 비전	성숙한 세계국가(Global Korea)			
외교안보통일 전략목표	① 상생·공영의 남북관계 구축 ② 협력 네트워크 외교 확대 ③ 포괄적 실리외교 지향 ④ 미래지향적 선진안보체제 구축			
전략의 기본방향	단기: 4대 전략목표 견지 중장기: G7 진입과 통일 달성			
분야별 추진전략	외교		안보	통일
	협력 네트워크 외교	포괄적 실리외교		
	- 21세기 한·미 전략동맹 강화 - 주요국(일·중·러) 관계 강화 - 아시아·글로벌차원의 네트워크 접근 및 맞춤형 양자관계 추진	- 에너지 협력외교 강화 - FTA체결 다변화 - 기여외교 확대 - 재외국민 보호 및 재외동포 활동지원 - 다양한 행위자들 간의 역할 배분과 협력체계 정비	- 선진 군사능력 확충 - 국방경영 효율화 - 대외군사협력 확대 - 포괄안보 분야 역량 구비	- 비핵·개방 3000 구상 실현 - 그랜드 바겐 - 남북관계와 주변국관계의 발전·조화

시기별 실천 방안	단기 (2011 ~ 12년)	<ul style="list-style-type: none"> - 한·미동맹 발 전기반 공고화 - 주요국 교류 확대와 내실화 - 한·미·일·한· 중일 협력을 위 한 정상외교 - 범아시아 대상 정상외교 강화 및 지역기여강화 - EU와 전략적 동반자관계 구축 - 글로벌 차원의 양자관계 수립 및 민간교류 활 성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 에너지 외교정책 수 립과 맞춤형 외교 - 다차원적·한 국적 개념에 부 합한 참여자 발 굴과 역량증진 체계 구축 - 동남아 및 중앙 아시아 자원개 발 추진 - 효율적인 FTA 이행 - ODA와 연계 전략 - 재외동포 지원 외교의 중점 외 교과제 선정 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 비대칭 안보위협에 대 한 역지력 및 대응능력 강화 - 전사작전통제권 전환과정 준비 - 유사조직 통·폐 합을 통한 예산 절감과 업무효 율 제고; 민간경 영 방식·민간위 탁 확대와 민· 군 네트워크 조 성 및 확대 - 에너지·자원 보 유국들과 군사 협력 확대 - '방위산업의 수 출산업화' 전략 을 위한 조건 마련 - 한국군의 기능 별 전문화 및 세 분화 방안 고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 상생·공영의 국민적 화합 - 통일대비 내부 역량 강화 - 핵문제 해결을 위한 전기 마련 - 평화공동체 건 설 추진 - 통일기반 조성 을 위한 주변 국 협력 확보
	중기 (2013 ~ 17년)	<ul style="list-style-type: none"> - 한·미동맹 미 래비전의 내실 있는 구현 - 주요국 경쟁 국 제공조 확대 및 외교관계 격상 추진 - 동북아 정상 외교 지속 및 인적·경제적 협력 확대 - 범아시아 관여 및 기여 확대 - 글로벌 차원의 맞춤형 양자 관계 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지 기업의 대형화 및 국 제적 기여에 대 한 대국민 지지 기반 공고화 - 중국 및 일본과 의 FTA 체결 - 전문 지역외교 관 양성 - 재외동포 업무의 통일부와 지방 자치단체로 분 산 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국군의 독자 적 전사작전 제력 배양과 독 자적 전략개념 개발 - 지속적 군사혁 신을 위한 체계 적·전략적 로 드맵 제시 - 협동성 보완 및 강화책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일교육 대상 확대, 제도 제 정비 - 핵문제 해결 완료 - 평화공동체 건설 - 경제공동체 추진 - 동북아 안보협 력체제 추진

<p>장기 (2018년 이후)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 한·미 포괄적 협력동맹 완성 - 주요국 관계 격상에 따른 다면적 국제 문제 해결을 위한 공조 - 동북아 다자간 안보협력 활성화 - 범아시아 협력 네트워크 구축 - 글로벌 차원의 각 지역별 협력네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국형 네트워크 지식국가 및 기여외교의 확립 - 신재생 에너지 개발 투자 - 다자간 무역 자유화 추진 - 통일한국의 국가브랜드 고양 및 한민족 정체성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 단·중기 차원에서 추진된 선진 안보체제 구축 노력 평가 - 통일한국을 대비한 남북군사 통합 준비 - 통일한국의 군사력 발전방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일기반 마련 - 경제공동체 건설 - 민족공동체(남북연합) 형성 - 동북아 평화변영체제 구축
------------------------------	--	---	---	--

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 2008』. 서울: 국방부, 2008.
- 대한민국 정부. 『이명박 정부 100대 국정과제』. 서울: 대한민국 정부, 2008.
- 민주평화통일자문회의. 『상생과 공영의 대북정책』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2009.
- 박영호 외. 『남북연합 하에서 남북정치공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 여인곤. 『아로슬라블 한·러 정상회담 결과분석』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 전성훈. 『“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응』. 서울: 한국전략문제연구소, 2009.
- 청와대. 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』. 서울: 청와대, 2009.
- _____. 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』. 서울: 청와대, 2009.
- 한국전략문제연구소. 『동북아 전략균형 2009』. 서울: 한국전략문제연구소, 2009.
- 한재완. 『2010년 상반기 남북교역·북중교역 동향 비교』. 한국무역협회, 2010.

Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments. Washington DC, Department of State, Bureau of Verification, Compliance, and Implementation, 2010.

Amy Chua. *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance - And Why They Fail.* New York: Doubleday, 2007.

Andrew Scobell and John Sanford. *North Korea's Military Threat: Pyongyang's Conventional Forces, Weapons of Mass Destruction, and Ballistic Missiles,* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, April 2007.

- Anne-Marie Slaughter. *et al.*, *Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*. Washington, DC: Center for a New American Security, 2008.
- Anthony Cordesman. *Proliferation in the "Axis of Evil": North Korea, Iran, and Iraq*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2002.
- Charles A. Kupchan. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2002.
- Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Kurt M. Campbell, Nirav Patel, Vikram J. Singh, *The Power of Balance: America in Asia*. Center for a New American Security, 2008.
- Mohamed Elbaradei, *The Challenges Facing Nonproliferation*. New York: Council on Foreign Relations, 2004.
- National Security Strategy*. Washington, DC: The White House, 2010.
- Nuclear Posture Review Report*. Washington, DC: Department of Defense, 2010.
- Office of the Secretary of Defence, *Annual Report to Congress Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*.
- Patrick M. Cronin (ed.), *2015: Power and Progress*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.
- Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense, 2006.
- Quadrennial Defense Review Report*. Washington, DC: Department of Defense, 2010.
- William E. Odom and Robert Dujarric, *America's Inadvertent Empire*. New Haven: Yale University Press, 2004.

World Bank, *World Development Indicators 2006; World Development Report 2007*.

“North Korea’s chemical and biological weapons (CBW) programmes,” *North Korea’s Weapons Programmes: A Net Assessment*. London, The International Institute for Strategic Studies, 2004.

2. 논문

김성한. “한미동맹의 현황과 미래비전,” 『전략연구』, 통권 제48호, 2010.

김준식. “국방운영 선진화,” 『국방발전 심포지엄』, 서울: 한국국방연구원, 2010.

노훈. “군사대비태세 및 군사력 발전,” 『국방발전 심포지엄』, 서울: 한국국방연구원, 2010.

박종철. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 서울: 통일연구원, 2008.

손열·이승주·전재성·조홍식. 『신세계질서의 구축과 한국의 G20 전략』, EAI Special Report 2010.

이현경. “이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망,” 『통일과 평화』, 2집1호, 2010.

임강택. “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 서울: 통일연구원, 2008.

조성렬. “이명박 정부의 대북정책: 쟁점과 과제,” 『수은북한경제』 2008년 가을호.

조한범. “민족동질성 회복을 위한 남북한 사회문화 교류협력,” 서병철 편저, 『분단 극복을 위한 초석 -한국과 독일의 분단과 통일-』, 서울: 도서출판 매봉, 2003.

최명해. “중국의 대북 정책: 변화와 지속,” 『jpi정책포럼』, 2010.

한반도선진화재단. 『대한민국 선진화 어디까지 왔나: 통일과 선진화 국민의식 조사 및 2010 국가선진화지수 발표·심포지엄』, 창립 4주년 기념 심포지엄 자료집 (2010.9.16).

A. M. Denmark and J. Mulvenon eds., “*Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*”, Center for a New

- American Security, 2010.
- Chung, Michael H, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula Unification: A Cross-Cultural Persepective," U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA 17013-5050. 18 March 2009.
- David Shambaugh, "*China and the U.S.: A Marriage of Convenience.*" Brookings Institution. January 6, 2009.
- I. Wallerstein, "The Eagle Has Crashed Landed" *Foreign Policy* July-August 2002.
- Joshua E. Keating, "How Do We Know That China's Economy Is Really Bigger Than Japan's?" *Foreign Policy* Aug. 16, 2010.
- Kurt Campbell, "Concluding Observations," in Campbell and Darsie, eds., *China's March on the 21st Century*. Washington, D.C.: Aspen Institute, 2007.
- Michael Pettis, "Is China Turning Japanese?" *Foreign Policy* Aug. 19, 2010.
- Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, July/August 2003.
- Robert D. Kaplan, "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?" *Foreign Affairs* May/June 2010.
- Statement of the Security Council at the Level of Heads of States and Government*, United Nations Security Council, S/23500, January 31, 1992.
- Zheng Bijian. "China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status," *Foreign Affairs* September/October 2005.
- "Dirty deeds done dirt cheap: dealing with RDDs," *Trust & Verify*, July/August 2004.

3. 기타자료

『국민일보』.

『데일리NK』

『동아일보』.

『로동신문』

『매일경제』

『미디어오늘』.

『연합뉴스』

『조선일보』

『조선중앙통신』

『중앙일보』

『한국일보』.

『환추(環球)시보』

『人民日報』

『朝日新聞』

외교통상부. 『경제살리기와 성숙한 세계국가 구현을 위한 2009년도 업무계획』
2008.12.31.

외교통상부. 『더 큰 대한민국을 향한 2010년 업무계획』 2009.12.31.

외교통상부. 『선진 일류국가로 가는 외교 - 2008년도 활동계획 -』 2008.3.11.

제65주년 광복절 대통령 경축사. 2010.8.15.

통일부. “상생과 공영의 대북정책,” <<http://www.unikorea.go.kr>>

통일부. 『2008년 통일업무 보고』 2008.

Washington Post

New York Times

International Herald Tribune

<<http://www.fas.org>>

<<http://www.In.mid.ru>>

<www.mnd.go.kr>

최근 발간자료 안내

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula : The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일의교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안 : 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원

2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방항 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화범영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)		
		김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원

2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행북공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부 실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전제성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허영영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인근
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중

2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

KINU정책연구시리즈

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규룡 외
2009-02(I)	I)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	II)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	III)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제한	손기웅 외
2010-04(IV)	IV)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창

월간 북한동향

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실

2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

Studies Series

2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Cheon Seong-Whun
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh Jae-Jean
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop	Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'	Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans	Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change	Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks	Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho

기 타

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

