

# 한반도 주변정세의 변화와 우리의 대응

문 정 인

(연세대 정외과 교수)

## 目 次

1. 동북아 안보환경의 재편 - 확산적 억지에서 제한적 억지로?
2. 미국은 철수할 것인가?
3. 중국과 일본의 각축 - 19세기말이 재현되는 것인가?
4. 한반도의 불안정 - 전쟁은 일어날 것인가?
5. 우리의 대응·다중적 전략의 모색

2차세계대전 이후 국제 정치는 미·소 대결이라는 양극 구조의 논리에 의해 운용되어 왔다. 그러나 1980년대 후반을 기점으로 세계정치는 혁명적 변화를 경험하였다. 「고르바초프」의 「글라스노스트(개방)와 페레스트로이카(개혁)」는 소련의 붕괴를 자초했고, 이는 곧바로 독일의 통일, 동구라파 체제의 해체, 그리고 국제질서의 재개편을 수반하였다. 소련 붕괴에 따른 양극체제의 해체, 그리고 그에 따른 냉전구조의 종언은 새로운 국제질서의 탄생을 예고해 주는 것이었다. 미국의 「부시」 대통령은 이러한 새로운 세계질서를 법과 평화의 규범이 지배하는 「팍스유니버설리타스(Pax Universalitas)」라고 명명한바 있다.

그러나 이러한 신국제질서가 평화와 안정, 그리고 번영을 자동적으로 보장해주는 것은 아니었다. 「바르샤바」 조약기구의 해체에 따라 유럽에서의 군사긴장은 크게 완화되었다. 그러나 유고슬라비아내전, 그리고 러시아에서의 종족분쟁 등이 보여주고 있듯이 냉전구조의 해체는 새로운 형태의 미시적 분쟁을 확산시키고 있다. 과거 냉전시대에 비해 크게 완화되었지만 중동 역시, 다양한 형태의 역내 분쟁으로 시달리고 있다. 동북아 역시 예외는 아니다. 남북한 분쟁을 필두로 하여 탈냉전시대의 동북아 안보구조 역시 지속적인 불안정을 보이고 있는 실정이다.

오히려 한반도의 경우, 탈냉전이후의 국제질서 및 지역질서가 더 큰 부정적 영향을 미칠 수 있다는 사실에 유념해야 할 것이다. 본고는 바로 이러한 인식을 기저로 하여 한반도의 주변정세를 재음미하고 우리의 대응방안을 모색코자 하는데 그 기본목적이 있다.

## 1. 동북아 안보환경의 재편 - 확산적 억지에서 제한적 억지로?

전통적으로 동북아 안보질서는 확산적 억지(extended deterrence)라는 분석개념에서 이해되어져 왔다. 여기서 확산적 억지란 미·소 양국의 냉전적 대결구조에서 이해할 수 있다. 즉, 동북아 국가들이 미국과 소련이란 두 개의 패권국들에 동맹이나 우호협력 형태로 편입되고 양극화 구도하에 군사적 억지력을 구축, 전략적 안정을 이루어왔다는 논리다. 비록 중국이 자주적 노선을 취해 왔지만 소련, 중국, 북한은 비교적 사회주의적 이념노선을 구축하면서 군사적 공조체제를 유지해 왔던 것이다.

반면에 한국과 일본은 미국과의 쌍무군사동맹을 유지하면서 하나의 단일한 군사협력체제를 구축해왔다. 따라서 냉전체제라는 미국과 소련의 전략적의도와 계산에 의거, 군사억지력의 다이내믹스가 이루어졌던 것이다.

그러나 냉전체제의 붕괴는 이같은 양극화구도에 따른 군사억지체제를 급격히 와해시키고 있다. 기존의 군사대결구도에서 소련의 퇴장은 동북아에 있어서 미국의 존재이유를 약화시키고 있다. 냉전체제의 달성으로 보아, 미국의 철수가 급격히 이루어지지 않을 것이다. 그러나 후술하겠지만 미국의 점진적 철수는 중국의 패권적 부상과 일본의 재무장을 필연적으로 수반할 것이다. 이럴 경우, 동북아 군사질서는 19세기말과 같은 제한적 억지(finite deterrence)의 군사대결구도로 발전할 가능성이 커진다. 즉, 미국철수에 따른 힘의 공백을 메우기 위해 중국은 새로운 역내 패권국으로 등장하려 할 것이다. 이에 대응하기 위해 일본 역시 재무장을 서두를 것이다. 비록 탈냉전 이후 러시아의 군사적 역할은 약화되었지만 국내사정이 안정되는데로 극동군사력의 증강을 통해 중국과 일본의 움직임에 대응하게 될 것이다. 특히 러시아의 국내정치적 안정은 궁극적으로 민족주의란 변수를 통해서 가능하고 러시아 민족주의는 극동에서의 세력팽창과 연동되어 있기 때문에 이같은 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 한국으로서는 이같은 사태발전을 수동적으로 수용할 수 없는 일이다. 분단하에서든 통일이후이든 군사력 강화를 통해 능동적으로 대처해나가야 할 것이다.

이렇게 볼 때, 21세기의 동북아질서는 세가지 측면에서 요약해 볼 수 있다. 그 하나는 양극화구도에서 다극화구도으로의 전환이다. 두 번째는 확산적 억지에서 제한적 억지로

의 군사대결구도의 이행이다. 마지막으로 이같은 이행이 동북아 역내질서의 안정과 평화를 극대화시키기 보다는 역으로 역내국가들간에 첨예한 쌍무적 군사대립을 촉발시키면서 동북아의 전략적 불안정을 고조시킬 수 있다. 바로 이같은 관점에서 한반도를 둘러싼 21세기의 동북아 안정은 불투명하다고 결론지을 수 있는 것이다.

## 2. 미국은 철수할 것인가?

동북아의 전략적 안정에 필수적 연결고리는 미국의 패권력이다. 기존의 비판적 여론에도 불구하고 동북아에 있어 미국의 패권적 안정 역할을 부인할 수는 없을 것이다. 앞서 지적했지만 동북아로 부터의 미국철수와 그에 따른 힘의 공백은 심각한 전략적 불안정을 가져오고 한반도의 평화와 안정을 크게 저해할 수 있다. 특히 한국의 경우, 주한미군 철수를 전제로 한 미국의 위상변화는 직접적인 안보위험을 유발할 수도 있다. 바로 이러한 맥락에서 미국의 역할을 재음미할 필요가 있는 것이다.

동북아에서 미국의 위상과 관련, 최근 미국에서 격렬한 논쟁이 일고 있다. 「조셉나이」 하바드대 교수이자 국방성 국제안보 차관보는 작년 초 「신동북아안보전략」이라는 보고서를 작성, 미의회와 대통령에게 제출하면서 미국은 동북아로부터 철수해서는 안된다고 못박고 있다. 동북아의 전략적 불안정, 동북아에 있어서 미국의 경제적 이익, 그리고 민주주의 확산 등을 감안할 때, 미국의 안보전략적 개입(engagement)과 자본주의경제 및 민주주의의 확대(enlargement)를 더욱 강화해 나가야 한다고 천명하고 있다. 이와 관련 파생되는 경제적 비용은 일본, 한국, 대만등과 분담해야한다는 점을 동보고서는 강조하고 있다.

이러한 시각에 정반대 입장을 표명하고 나선 이는 캘리포니아 대학의 명예교수로 있는 「찰머스 존슨」 교수다. 「존슨」 교수는 탈냉전의 등장과 더불어 동북아에 있어서의 미국의 역할은 이미 끝났다고 보고 오히려 지속적인 개입이 전략적 불안정을 심화시킬 수 있다고 피력하고 있다. 뿐만 아니라 군사적 개입이 미국의 경제적 이익을 도모해주지 않고 오히려 저해하고 있다고 진단하며 일본과 한국이 스스로 방위할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다고 처방하고 있다. 특히 중국을 대상으로 한 자유시장 경제와 민주주의 확대 전략은 중국의 심기를 불편하게 하여 궁극적으로는 화를 자초할 수도 있다고 예견하고 있다.

이 둘간의 논쟁은 결코 새로운 것이 아니다. 미국 외교정책에 있어 전통적 개입관계를 유지해오던 「국제주의」와 「신고립주의」 패러다임의 동북아적 표출이라 할 수 있다. 그러나 여기서 간과해서는 안될 것이 미국의 국방비 추세다. 86년도까지만해도 국민총생산의 6%수준에 이르던 미국의 국방비가 1992년에 가서는 2.6%까지 하향조정될 예정이다.

그리고 정부 세출액의 25%수준을 유지하던 국방비가 99년에 가서는 17%이하로 내려갈 전망이다. 문제는 아무리 미국정부가 지속적 개입이란 공식입장을 취해도 예산의 뒷받침이 따라주지 않는다는 점이다. 과거 냉전시에는 미국의 예산에 구애됨없이 전략, 전술, 전력구조, 무기체계 등을 세울 수 있었지만 현재와 같이 긴축재정기조하에서는 예산에 맞추어 전략, 전술을 구축해야 할 형편이다. 따라서 현 국방비 지출추세가 지속된다면 미국의 대 동북아 안보공약은 한시적 현상에 그칠 공산이 크다고 예측할 수 있다.

미국이 구조적으로 동북아에 장기개입하기 위해서는 한국과 일본 등 우방국가들의 방위비 분담이 필수적이다. 그러나 한국과 일본의 국내정치상황으로 보아 현수준을 크게 넘는 분담은 어렵다고 보아진다. 한국의 민주화와 그에 따른 사회복지부문의 수요증대, 그리고 일본에 있어 「군사주권」 회복에 대한 사회공감대 형성 등은 미국과의 방위비 분담증액에 대한 적대적 여론을 배태시키고 있다. 따라서 중장기적으로 보아 미국의 철수는 기정사실화해도 무방할 것이다. 21세기에 있어 동북아의 전략적 불안정은 이같은 중장기전망에서도 출될 수 있는 것이다.

### 3. 중국과 일본의 각축 - 19세기말이 재현되는 것인가?

「오강스키(Organski)」란 저명한 국제정치학자는 「권력이동론(power transition theory)」을 제시한 바 있다. 「오강스키」이론에 따르면 대규모 전쟁은 양극화 또는 다극화라는 힘의 배분 상태 때문에 발생하는 것이 아니라 기존의 국제질서 구도에서 힘의 변화가 급격히 이루어 질 때 발생한다는 것이다. 특히 여기서 유념할 점은 패권국의 국력이 상대적으로 쇠퇴하는 반면, 도전국가들의 국력이 갑작스럽게 신장할 때 이들간의 충돌은 회피할 수 없게 되고 급기야는 대규모 전쟁으로 확전할 수 있다는 것이다.

이같은 이론을 동북아에 쉽게 적용할 수 있다. 주지되고 있는 바처럼, 패권국으로서의 미국은 지난 20년 동안 경제력과 군사력을 포함한 전반적 국력에서 상대적 쇠퇴현상을 보이고 있다. 반면에 일본과 중국은 같은 기간중 급격한 국력신장을 보여왔다. 일본의 경우, 경제력 측면에서 미국을 능가하는 세력신장을 보여왔다. 특히 미래의 국가간 군사·경제 경쟁을 좌우할 과학기술력에 있어서도 일본은 미국을 육박하고 있는 실정이다.

비록 「평화헌법」 9조라는 제약에도 불구하고 일본은 연평균 450억불이란 막대한 군사비를 쓰고 있는 제2의 군사대국이라 할 수 있다. 「이시하라 신타로」의원이 “No라고 말할 수 있는 일본”이란 저서를 통해 군사주권의 독립을 부르는 것도 이같은 배경에서 이해할 수 있다. 보다 최근에 일본 신진당의 「오자와 이치로」의원이 “普通의 國”라는 저서를

통해 군사주권의 회복을 조심스럽게 타진한 것도 마찬가지로 맥락에서 추적할 수 있다. 따라서 일본의 경우, 평화헌법 9조의 신축적 재해석을 통해 점진적 재무장을 시도할 가능성이 크며, 일단 재무장이 착수되면 일본의 군산대국화는 시간문제라 할 수 있다. 지난 4월 「클린턴」 대통령의 訪日중 채택한 「미일 안보공동선언」은 이러한 움직임의 서막으로 파악해도 무방할 것이다.

중국의 경우는 어떠한가? 한때 중국은 개발도상국의 최하위로 분류된 바 있다. 그러나 1979년 덩소평이 개방, 개혁정책을 실시한 이래로 중국은 괄목할 만한 경제적 신장세를 보여왔다. 연평균 10%를 상회하는 경제성장을 뿐만 아니라 적극적 수출공세, 그리고 과학기술분야의 탁월한 진보 등은 21세기에 와서 중국이 세계제일의 경제대국으로 등장할 수 있다는 조망을 가능케 해주고 있다. 더구나 중국의 경제성장은 군사비 지출증가와 비례적 함수관계를 보여왔다. 특히 지난 2년간은 연평균 20%이상의 방위비 증가율을 보이고 있는 실정이다. 3백만이란 병력을 차재하고라도 과감한 군비증가, 미사일 부문 등 첨단 병기분야의 진보, 그리고 핵무기보유 등은 중국의 군사대국화를 앞당겨주고 있는 실정이다.

이미 「남사」 군도와 타이완을 대상으로 중국은 무력시위를 감행한 바 있다. 이같은 공세적 군사태세는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 「덩소평」 이후 「강택민」 체제의 공고화를 위해 국내적 단합은 필수적이다. 국내적 단합을 도모하는데 있어 중국민족주의라는 슬로건이상 효과적인 것은 없다. 중국민족주의란 화약에 불씨를 당기기 위해서는 영토와 주권을 빌미로 한 공세적 군사태세를 취하지 않으면 안된다. 강택민하의 중국적 고민은 바로 여기에 있는 것이다. 그러나 국내정치적 요인이 절대적 변수는 아니다. 중화중심적 지역질서의 재건을 위한 군사외교 정책과 운용 역시 중국의 역내 패권세력화를 가속화시킬 수 있는 것이다.

일본과 중국의 이같은 약진은 동북아 지역질서에 두가지 본질적 딜레마를 던져준다. 그 하나는 미국과의 역학관계다. 미국이 역내 패권국으로 남아 있을 때 미국과 중·일간의 충돌을 숙명적으로 회피할 수 없다는 점이다. 특히 지난번 대만해협 위기에서도 잘 나타나고 있듯이 미국과 중국의 마찰은 쉽게 가시화 될 수 있는 것이다. 일본 역시 재무장이 국내외적으로 허용될 경우, 미국과의 마찰을 피하기 어려울 수 있다. 따라서 미국이 지속적으로 동북아에 남아 있다는 해도 역내의 전략적 불안성은 구조화될 수 있다.

또다른 개연성은 미국의 철수에 따른 중국과 일본간의 감축현상이다. 미국의 철수가 실현될시, 중국의 역내패권국화는 기정사실화 될 수 있다. 이러한 사태발전에 단기간내 도전할 수 있는 세력은 일본뿐이다. 따라서 중국과 일본간의 적대관계는 회피할 수 없게 된다. 이러한 현상을 단순히 세력균형이란 측면에서만 볼 수 없다. 19세기말 이후 축적되어온

양국간의 불신과 혐오하는 심리적 변수가 이들간의 적대관계를 더욱 심화시킬수 있는 것이다. 중국과 일본의 군사전문가들이 탈냉전하의 주적(主敵)개념을 서로간에 두고 있다는 점이 이를 용변적으로 증명해 주는 것이다.

한반도의 존재론적 딜레마는 바로 여기에서 발생하는 것이다. 분단하에서든 통일하에서든 동북아의 전략적 불안정에 대응할 수 있는 국가책략을 수립하기란 쉬운일이 아닐 것이다. 미국과 연대해 균형축을 이룰 것인가, 중국과 연대해 대륙세력권으로 편입해 나가느냐, 아니면 일본과 연합해 중국에 대한 견제를 가하고 해양권으로 나가느냐 하는 것이 민족생존을 좌우하는 중요한 선택으로 대두되고 있는 것이다.

#### 4. 한반도의 불안정 - 전쟁은 일어날 것인가?

이상에서 살펴본 바와 같이 한반도를 중심으로 한 주변정세는 낙관을 불허하는 위태스런 상태라 할 수 있다. 그러나 더 큰 문제는 한반도 자체에 있다. 1991년 남북한 화해, 협력, 불가침에 대한 기본합의서 체결은 한반도평화의 가능성을 가시적으로 보여주었다. 그러나 이같은 기대는 이내 물거품이 되고 말았다. 북한의 핵위기, 김일성사망, 그리고 최근 북한의 휴전협정 일방파기 등은 남북한관계를 새로운 위기 국면으로 유도하고 있다. 그러면 한반도에 있어 전쟁과 평화의 가능성은 어떠한가?

단적으로 지적하자면 「6.25」와 같은 전면적인 한반도에 재발할 가능성은 그리 크지 않다. 그 이유는 몇가지로 요약해 보자. 첫째, 한국의 자체 군사력만으로도 북한에 대한 억제력을 가할 수 있다. 북한이 양적으로는 남한에 우세하지만 질적인 측면과 방침측면을 감안할 때 북한의 전면적 선제공격은 어렵다고 보아진다. 둘째, 한·미 방위조약에 의거, 주한미군이 존속하는 한 북한이 대규모 군사도발은 어려울 것으로 보여진다. 주한미군이 보유하고 있는 조기경보 능력과 가공할만한 반격, 보복능력을 복합의 선제공격능력을 충분히 상쇄할 수 있기 때문이다. 마지막으로 김정일 승계체제에 이상이 있고 북한군부의 동요가 가시화될 경우, 북한의 군사행동을 배제할 수 없다. 그러나 이 경우에도 대남 군사도발은 산발적이고 파상적인 성격을 띠 가능성이 크다. 따라서 전면전의 가능성은 희박하다고 전망할 수 있다. 한가지 우려되는 것은 중거리 미사일을 이용한 수도권에 대한 파상공격과 그에 수반되는 사회적 불안현상이다. 이같은 사태발전시 북한은 보복공격에 따른 초토화를 감수해야 할 것이다.

전쟁 못지않게 한반도에 불안정을 가져올 수 있는 것은 북한체제의 갑작스런 붕괴와 그에 따른 정치, 경제, 사회적 혼란이라 할 수 있다. 동독과는 달리 북한의 급격한 체제붕괴

는 북한내부의 정치, 사회적 불안을 가속화시키고 대규모 난민의 남한유입을 가능케 할 것이다. 남한측이 우발적 비상태세에 포괄적 대응방안을 강구하고 있는 것은 사실이지만 우리가 생각하고 있는 바 대로의 흡수통일은 쉽게 이루어지지 않을 것으로 보여진다. 오히려 북한의 내부적 혼란이 남한으로까지 비화되면서 동반자살의 가능성이 커질 수도 있다. 따라서 우리에게 주어진 과제는 어떻게 「빅뱅(갑작스런 붕괴)」을 방지하고 평화공존 및 통일의 방법을 강구하느냐 하는 것이다.

## 5. 우리의 대응 · 다중적 전략의 모색

이상의 논의에서 검토한바 처럼 한반도를 둘러싸고 있는 동북아 안보환경을 그리 낙관적으로 볼 수 없다. 미·소대결의 종식과 냉전체제의 해체가 한반도 갈등을 종식시키고, 평화와 안정을 가져올 것이라는 기대와 희망은 아직 시기상조라 할 수 있다. 그러면 이러한 불확실성의 동북아질서에 어떻게 대응해 나가야 할 것인가? 그 대응방안을 다음 몇가지로 정리해 보고자 한다.

첫째, 부국강병과 자력갱생의 교훈을 다시한번 음미해야 할 것이다. 국가안보를 항상 최약의 경우를 가정하여 대처해야 하기 때문에 이에 준하는 전략, 전술과 무기체계, 그리고 이를 뒷받침해 줄 수 있는 경제력과 군사력 확보에 최우선적 노력이 있어야 할 것이다. 특히 21세기의 국가안보는 군사와 경제안보의 중첩현상으로 전개될 것인바 경제력과 군사력의 동시적 증강은 필수적이라 할 수 있다.

둘째, 서울대 하영선 교수가 주장하고 있듯이 21세기를 슬기롭게 살아나갈 수 있는 「新朝鮮策略」이 과거 어느때보다 절실하다고 하겠다. 한국은 통일된 후에도 그 지정학적 운명 때문에 패권국이 될 수 없다. 중간세력국가로 거듭난다 하더라도 주변 열강들과의 공조·협력은 민족의 생존과 번영을 위해 필수적이다. 따라서 국제관계에 있어서는 영원한 적도 영원한 우방도 없다는 「팔머스톤」 경의 교훈을 되새기면서 미국, 중국, 일본에 대한 능동적, 탄력적 외교를 전개해 나가야 할 것이다.

셋째, 이같은 탄력외교의 필요성에도 불구하고 당분간은 19세기말 황준헌의 「조선책략」에서 간파한 「聯美」의 논리를 지속하는 것이 바람직하다. 우리가 통일을 이룩하고 자력갱생의 노력으로 자위가 가능한 중간세력국가로 변모할 때까지는 주한 미군의 지속적 주둔을 포함한 미국과의 군사동맹관계를 견고히 해나가야 할 것이다. 동북아에서 자발적으로 떠날때까지 미국은 우리에게 더할 나위없이 중요한 보호자역할을 할 수 있는 것이다. 따라서 중국과 일본의 패권과 추세를 감안할 때 통일후에도 당분간은 주한 미군을 존

속시킬 필요가 있는 것으로 보여진다. 물론 방위비 분담을 증가하는 한이 있더라도 우리의 힘이 커질때까지 미국과의 연대는 필수적이라 사료된다.

넷째, 남북한 문제를 위기국면으로 몰아넣어서는 안될 것이다. 동북아 안보환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다 남북한 관계의 재정립을 구축해야 할 것이다. 이와 관련, 대북정책에 기본원칙을 설정해야 한다. 흡수통일이 현시점에서 어려우면 “한시적” 평화공존체제를 국가정책목표로 현시화시킬 필요가 있다. 그럴 경우, 북한체제를 명시적으로 인정하고 북·미, 북·일 관계의 정상화에 우리 정부가 적극적으로 나서야 할 것이다. 그 길만이 북한측이 떠드는 「북·미 평화협정」 체결을 미연에 방지하고 남북한이 기본 합의서에 의거한 평화공존의 방안들을 제시할 수 있다고 생각된다. 이같은 발상의 전환이 있기전에는 동북아 질서의 불안정보다 한반도 스스로가 새로운 분쟁의 소용돌이로 함몰해 들어갈 가능성이 크다.

다섯째, 동북아 지역의 전략적 불안정을 극복하기 위해 한국정부는 동북아 다자간 안보협력체제의 구성을 보다 과감히 추진해 나가야 할 것이다. 제한적 군사역지를 특징으로 하는 다극체제 구도하에서는 다자간 안보협력체제, 더 나아가서는 집단안보 체제만이 평화와 안정을 보장할 수 있다는 신념하에 이같은 외교노력을 가속화해 나가야 할 것이다.

마지막으로 동북아의 평화와 한반도의 안정과 관련, 우리 제주도의 역할이 매우 크다고 할 수 있다. 수년전부터 논의의 대상이 되어왔지만 제주도를 「평화의 섬」으로 선언하므로서 이러한 역할을 가일층 강화시킬 수 있다. 여기서 「평화의 섬」이라 함은 제주도에 일체의 군사시설 및 항공기와 선박의 기착과 입항을 금지하는 것을 의미한다. 이와 더불어 제주도가 동북아 평화구축에 적극적으로 참여하는 것을 뜻한다.

이와 관련, 몇가지 구체적 대안들을 고려할 수 있다. 가령 동북아 평화정상회담 또는 동북아 다자간 안보협력정상회의를 제주에 유치하고 그 사무국을 제주에 영구적으로 설치, 운영할 뿐 아니라 이와 관련된 동북아 평화센터를 설치할 수도 있다. 동북아 평화센터에서는 신뢰구축, 군비통제, 군축 등에 대한 훈련, 교육, 연구를 주도적으로 실시, 동북아 평화구축의 「썩크 탱크」로서의 역할을 할 수 있을 것으로 전망된다.