

한국 새정부의 대외전략*

이 상 현**

목 차

- I. 서 론
- II. 최근 국제정세 및 동북아 정세
- III. 김대중 정부 대외정책의 성과와 평가
- IV. 새정부 대외전략의 방향
- V. 새정부의 주요 외교·안보 현안 및 과제
- V. 맺는말

I. 서 론

2003년 2월에 출범할 새정부는 시작부터 북핵 위기와 한미동맹관계 경색 등 안보 악재를 안고 출발하게 되어 과거 어느 정부보다 외교안보분야에서 큰 도전에 직면하게 되었다. 안보분야에서 새정부는 대북정책의 정비, 한미관계 재정립, 중·일·러 등 한반도 주변국들과의 관계 강화, 미래지향적 국방태세 정비, 국내정치의 지각변동 적응 등 산적한 현안을 안고 있다. 이러한 상황에 처하여 새정부가 외교안보 분야에서 전략적 방향을 설정하고 이에 대한 적절한 대응책을 마련하는 것은 21세기 첫 정부로서 앞으로 5년간 국가의 명운을 결정하는 데 결정적으로 중요한 의의를 지닌다.

탈냉전 이후 감지되기 시작한 국제정세의 변화는 2001년 9월 11일 미 본토에 대한 테러 공격 이후 더욱 급격한 변화의 물살을 타고 있다. 특히 9.11 이후 세계질서의 주도국인 미국의 대외전략 변화는 일방주의라는 표현이 드러내듯이 힘에 의한 평화를 추구하면서 대량살상무기 반확산과 반테러 연대, 선제공격 및 예방적 개입, 미사일 방어 추진 등 강경한 태세를 유지하고 있다. 이에 따라 냉전 시대 미국의 주적이었던 러시아 및 중국과는 새로운 전략적 틀(New Strategic Framework)이라는 미명하에 전략핵 감축, 체첸 및 신장-위구

* 본 논문은 2003년 2월13일 세종연구소와 제주대학교 평화연구소가 공동으로 주최한 학술세미나에서 발표한 논문임.

** 세종연구소 연구위원

르 탄압의 반테러 전쟁 동일시 등 공동의 이익을 발견하고 있다.¹⁾ 한편 일본은 미국의 반테러 전쟁을 지원한다는 명목하에 2001년 테러대책특별조치법을 제정하고 최첨단 이지스함 기리시마를 전쟁 해역에 파견하는 등 안보역할을 강화하여 주변국들의 우려를 자아내고 있다.

이러한 격동의 시기를 배경으로 출범할 차기 정부의 외교정책에 대해 노무현 대통령 당선자는 한국 외교의 기본 방향을 한반도 평화체제 구축 공고화, 미국 편중의 외교를 보다 균형된 4강 외교로 다변화하는 동시에 자주적인 외교를 추구하고, 동북아시대를 맞아 한국을 중국과 미국, 일본을 연결하는 동북아의 핵심 물류, 비즈니스 국가로 발전시켜 동북아의 중추(hub)국가 역할을 수행하는 것이라고 밝힌 바 있다. 이러한 구상을 실현에 옮기기 위해 새정부가 당면한 대외 과제는 한반도 차원뿐만 아니라 동북아, 더 나아가 미국의 세계전략과도 맞물리면서 다양한 도전에 직면할 것으로 예상된다.

한국의 안보는 기본적으로 대외 변수의 영향이 크게 작용한다. 한반도 문제는 남북한의 문제인 동시에 국제적 성격이 강하다는 측면이 이를 단적으로 보여준다. 안보(security)를 정의하는 데는 여러 가지 방법이 있지만 가장 기본적으로 안보는 핵심가치에 대한 위협이 없는 상태(free from threats to core values), 즉 국가 주권이나 영토 등과 같이 정치체로서의 국가생존을 위해 양보 불가능한 가치에 대한 위협이 없는 상태라 할 수 있다. 전통적 의미에서 안보라 함은 곧 국가안보를 의미해왔고, 국가안보는 곧 군사적 의미에서 국가에 대한 위협을 격퇴하기 위해 구비해야 할 군사력을 중심으로 논의되어 왔다. 이러한 전통적 의미의 안보는 세계화와 정보화의 시대를 맞아 안보 주체가 국가뿐만 아니라 각종 비국가 행위자를 포함하는 방향으로 다양화되는 동시에 안보 어젠다 면에서 군사적 이슈는 물론 비군사적 영역으로까지 확대되는 추세에 있다.²⁾ 한편 전략(strategy)이란 주어진 목적을 어떠한 수단으로 어떻게 달성할 것인가에 대한 포괄적 청사진을 의미한다. 이렇게 본다면 한국의 안보전략은 우리의 핵심적 안보이익을 어떻게 보호할 것인가에 초점이 주어져야 하며, 기본적으로 우리의 핵심가치가 무엇인지, 그리고 한정된 국가자원 및 수단을 어떤 원칙에 따라 어떠한 우선순위로 배분할 것인가에 대한 총체적 이해를 바탕으로 한다. 또한 국가전략은 우리의 핵심 안보이익에 대한 위협이 무엇인지 정확한 판단을 전제해야 하며 국가의 가용 수단을 그러한 외부의 위협에 효율적으로 대처하는 데에 초점을 맞추어

1) John R. Bolton, "The New Strategic Framework: A Response to 21st Century Threats." *U.S. Foreign Policy Agenda* (An Electronic Journal of the U.S. Department of State), Volume 7, Number 2 (July 2002).

2) '안보(security)' 개념의 변화에 관해서는 Victor D. Cha, "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, 37, 3 (2000); Barry Buzan, "New patterns of global security in the twenty-first century," *International Affairs*, 67, 3 (1991) 참조.

야 한다.

이상과 같은 문제의식 하에 이 글에서는 차기 정부 대외전략의 바람직한 방향을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 우선 김대중 정부 안보외교의 성과를 평가한 후 현 상황을 진단하고 앞으로 나아가야 할 바람직한 방향을 모색해보고자 한다. 그리고 새정부가 대외전략 분야에서 역점을 두어야 할 주요 과제를 분야별로 짚어보기로 한다.

II. 최근 국제정세 및 동북아 정세

2001년 동북아 정세의 특징은 한반도를 둘러싼 4강의 세력각축이 잠재적 갈등 속에서도 제한된 분야에서 상호협력하는 비교적 안정된 양상을 보이고 있다.³⁾ 9.11 테러 이후 미-러, 미-중 협력관계는 역내 안정추세 유지의 중요한 근간으로 작용하고 있지만 한반도 주변 4강의 역학관계는 미국 부시 행정부의 등장과 더불어 질적으로 변하고 있다. 무엇보다도 9.11 테러를 계기로 미국의 국가안보전략이 수정되면서 한반도, 특히 북한은 미국의 안보 어젠다에서 높은 우선순위를 차지하게 되었다. 이에 따라 남북정상회담이 개최되기 이전까지 한반도 주변정세의 동인은 한반도에 내재하는 요인이 큰 비중을 차지했었다면 그 이후는 미국의 대외전략이 더 큰 비중을 차지하는 양상을 보여주고 있다. 부시 행정부의 일방주의 및 강경한 대외전략은 결과적으로 남북정상회담의 성과를 퇴색시켰고 한반도 주변정세 변화를 주도하는 가장 중요한 변수로 등장하게 되었다.

미중관계는 부시 행정부 집권 이래 미일관계에 비해 상대적으로 침체에 빠진 형국이었지만 장쩌민 국가주석의 정상외교와 반테러 전쟁 지지를 계기로 아시아에서 중국의 영향력은 서서히 증대되는 추세에 있다. 집권 직후 부시 행정부의 대 아시아 기본 전략은 일본을 아시아의 영국으로 키워서 보다 적극적인 안보역할을 담당하도록 하는 반면 중국이 아시아의 패권국으로 등장할 잠재력에 대해 경계하는 시각이 지배적이었다. 9.11 테러는 미중관계에도 하나의 분수령을 만들어 중국은 러시아와 더불어 미국의 신전략구상(New Strategic Framework)에서 중요한 상대로 자리매김하게 되었다. 그 연장선상에서 장쩌민 중국 국가주석은 최근 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 가지고, 뒤이어 멕시코 로스 카보스에서 개최된 아시아·태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 참석하여 상당한 외교적 성과를 거두었다. 장쩌민은 방미를 통해 양국이 지역안보 문제를 협의하기 위해 당국자 회의를 매년 두 차례 개최하고 그동안 중단되었던 군사교류를 재개하는 데 합의하

3) 최근 동북아 정세에 관한 개략적 고찰은 외교통상부, 『2001년도 외교백서』(서울: 외교통상부, 2002), pp. 31-39 참조.

고 미국으로부터 '하나의 중국' 원칙을 재확인하는 등 성과를 거두었다.

한편 일본은 미국의 반테러 전쟁을 지원한다는 명목으로 2001년 10월 '테러대책특별조치법'을 제정하고 자위대를 전쟁 해역에 파견하는 등 자위대의 활동범위와 역할의 확대·강화를 모색하고 있다. 미국은 일본의 안보 역할 확대를 희망하고 있으며, 일본은 미국의 이러한 구상에 부응하여 미국의 TMD 공동 연구 추진 등 아시아에서 안보역할 강화, 평화헌법 개정 움직임, 집단자위권 정당화 등 보통국가화를 향한 움직임을 지속하고 있다. 그러나 이러한 일본의 군사역할 확대 노력은 역사 교과서 문제, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사참배 문제, 한반도 유사시 일본 자위대의 개입 가능성 등으로 남북한과 중국의 반발을 사고 있다.

동북아에서 러시아의 행보가 빨라지고 움직임이 확대되고 있는 것 또한 주목해야 할 추세이다. 최근 러시아는 시베리아 개발 및 동북아 영향력 확대를 위해 TKR-TSR 연결 등 남북한 모두에게 외교적 노력을 적극 전개하고 있다. 국제무대에서 러시아의 재등장은 부시 행정부의 일방주의적 외교정책이 가져온 예상치 못한 부산물 중 하나라 할 수 있으며 그 파장은 동북아 지역에도 예외없이 미치고 있다. 푸틴 대통령은 실용주의, 외교적 사고의 유연성, 기민성 및 활동성 등을 무기로 한반도에 대한 영향력을 회복하는 데 주력하고 있다. 북한과는 철도연결, 가스관 건설, 북한 노동력과 러시아의 자원을 결합한 협력을 모색하는 등 양국의 경제발전에 동시에 기여하는 방안에 노력을 기울이고 있으며 한국과는 한국의 자본과 경영 능력, 기술 등을 활용하는 동시에 투자 유치, 무기 판매, 대한 채무와 연결한 사업 추진 등을 모색하는 실리 위주의 정책을 펴고 있다. 한반도와의 영토적 인접성 때문에 푸틴 정부는 러시아 극동 지방의 발전과 치안 유지를 위하여 북한의 안정적 발전을 바라고 한반도 종단철도가 연해주를 통과하여 연결되기를 도모하며, 다양한 방식으로 남북한과 러시아의 시베리아·극동지방이 경제협력을 이루기를 희망하고 있다.⁴⁾

기타 최근 아시아 정세에서 두드러진 또 다른 움직임은 아시아 역내의 다자주의 움직임이다. 아시아에서의 다자주의는 미국이 참여하는 경우이든(아시아·태평양경제협력체와 아세안지역포럼) 미국이 참여하지 않는 경우이든(아세안+3 정상회의) 최근에 상당히 적극적인 움직임을 보이고 있다. 특히 2002년 7월 31일 개최되었던 아세안지역포럼(ARF)에는 콜린 파월 미 국무장관이 참석하여 아세안과 미국간의 반테러 공동선언에 합의하고 테러 자금줄 동결 및 기타 반테러에 관련된 협의가 이루어지는 등 상당한 논의가 이루어졌다.⁵⁾ 멕시코 로스 카보스에서 개최된 제10차 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의

4) 홍현익, "2002년 북·러관계 발전과 한·러간 전략적 협력 방안." 『국제질서 전환기의 국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002), pp. 175-176.

5) Ralph A. Cossa, "Regime Change/Preemption vs. Disarmament/Multilateralism: The U.S. Foreign Policy Debate Continues." *Comparative Connections*, Pacific Forum CSIS, Vol. 4, No. 3 (2002),

역시 다자주의를 지향하는 회합의 하나로서, 이번 회의의 주요 의제는 대(對)테러전쟁과 북한 핵 문제, 자유무역 증진 등이었으며 역내 각국은 테러위협에 맞서 안보를 강화하는 한편 역내 물자와 자본, 인적 교류를 증대시키는 두 가지 목표를 함께 달성하는 데 노력할 것을 천명하였다. 멕시코 APEC 정상회의에 이어 캄보디아의 수도 프놈펜에서 개최된 아세안+3(동남아국가연합+한중일) 정상회의 역시 아시아의 다자주의 움직임 연속선상에서 볼 수 있다.

그보다 더 중요한 것은 중국과 아세안 회원국들이 중-아세안 자유무역지대(FTA)를 2004년까지 출범시키기로 합의함으로써 '중화경제권' 탄생을 예고했다는 점이다. 중국과 아세안은 내년부터 관세 인하 협정을 시작하여 2004년 중국·아세안 자유무역지대(FTA)를 출범시키는 협정에 서명함으로써 인구 세계1위 경제블록으로의 첫발을 내디뎠다. 만일 중국·아세안 자유무역지대가 실현되면 아세안 5억 인구는 관세가 완전 제거되고 상품 및 서비스를 자유롭게 이동할 수 있는 단일 시장으로 묶여져서 유럽공동체(EC)를 본뜬 아세안경제공동체(AEC)로 통합될 예정이다. 그럴 경우 중국·아세안 자유무역지대는 총인구 18억명, 교역액 1조2000억달러로 인 인구 규모는 세계1위, 교역액은 북미자유무역지대(NAFTA)와 유럽연합(EU)에 이어 세계3위 규모의 거대 경제블록이 될 전망이다.⁶⁾

마지막으로 한반도 정세는 최근 북한의 일련의 파격적인 경제실험에도 불구하고 비밀 핵 개발 문제 때문에 1994년의 북핵 위기에 버금가는 어려운 국면에 처해 있다. 최근의 남북관계는 한편으로는 대화와 교류가 지속되면서 다른 한편으로는 서해교전 이후 최근의 비밀 핵무기 개발 계획 시인까지 갈등과 불신의 관계가 지속되는 양면성을 띠고 있다. 현재 남북한간에는 6.15 공동선언에서 합의된 남북철도 연결공사가 진행되고 각종 교류협력 사업이 진행되고 있으며 국제적으로는 김정일-고이즈미 북일정상회담이 열려 적대적 관계로 일관해온 북일관계에 획기적인 돌파구가 마련되었다. 북한은 지난 해 7월부터 "경제관리개선조치"라는 이름으로 북한 전역에 걸쳐 광범위한 경제적 실험을 추진하고 있다. 이번 개혁에는 사회주의경제관리 개선조치라는 비교적 보수적 용어가 사용되었지만 실제 그 개선의 폭은 북한 사람들 스스로 말하듯이 가히 "혁신적"인 내용을 담고 있는 것으로 알려졌다.⁷⁾

북한의 신의주 경제특구 구상은 북한의 경제개선관리조치가 단순한 개선이 아니라 개혁의 의미를 지니고 있음을 증명하듯 외국 자본의 유치와 그것을 통한 시장경제의 실험을 위해 도입된 것이다. 신의주 경제특구는 양반 행정장관의 체포로 시작부터 혼선을 빚긴

pp. 5-7.

6) 『조선일보』, 2002년 11월 6일, 1면.

7) 이종석, "북한의 신전략과 한반도 정세변화: 북한 경제개혁, 남북·북일관계 개선의 동향." 『정세와 정책』 2002년 10월호, pp. 2-4.

했지만 단기간에 첨단산업을 육성하고 경제회생을 도모하는 김정일 위원장의 의중이 크게 반영된 결과라 할 수 있다. 현재 신의주 경제특구는 중국의 냉담과 미국을 선두로 한 국제사회의 핵 포기 압력 때문에 그 실현 가능성이 의문시될 정도로 위기를 맞고 있다. 이러한 경제 실험과 더불어 북한은 냉전이 종식되고 소련 및 동유럽 사회주의 국가들이 붕괴한 후 1990년대 들어 외교관계의 다변화를 시도하면서 고립을 탈피하려 나름대로 애쓴 흔적이 보인다. 북한은 2000년에 이탈리아, 영국과 수교하고 2001년에는 네덜란드, 벨기에, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스 및 유럽연합과 수교하게 되는데, 이에는 2000년의 남북 정상회담과 한국정부의 대 EU 설득이 크게 작용하였다.⁸⁾

남북한 간에는 최근에 경협 등 교류 측면에서 철도 및 도로 연결, 북한의 부산 아시안 게임 참가, 각종 민간단체간의 교류 및 협력, 장관급 회담 개최 등 화해와 협력을 위한 분위기는 서서히 만들어지고 있으나 안보면에서 북한의 행태는 우리 정부에게 상당히 실망스러운 것이라 하지 않을 수 없다. 북한의 긍정적 변화 움직임에도 불구하고 남북 갈등과 충돌은 잊을만하면 되풀이되는 양상을 보이고 있다. 6.29 서해교전과 최근 비밀 핵개발 프로그램 가동 시인은 그러한 패턴을 보여주는 단적인 예에 속한다.

III. 김대중 정부 대외정책의 성과와 평가

김대중 정부는 안보외교 분야에서 몇가지 중요한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 첫째, 대북 포용정책을 일관되게 추진하여 한반도 긴장조성 방지와 평화공존의 토대를 마련하였다. 김대중 정부는 분단 이후 처음으로 2000년 남북정상회담을 성사시켰고, 「6.15 공동선언」을 채택하여 한반도 문제의 당사자 해결원칙을 재확인하였다. 또한 공동선언을 통해 남북한은 각종 인도적 문제의 조속한 해결과 경제·사회·문화 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하기로 합의하였다. 정상회담 이후 남북한은 8차례의 회담을 통해 남북간 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지대책 협력, 이산가족 방문단 상호교환과 생사·주소 확인, 북한의 부산아시아경기대회 참가 등 남북한 화해를 향한 성과들을 이루어냈다. 이러한 정부 당국간 관계개선에 힘입어 민간 차원의 교류 또한 상당한 진척을 거두었다. 우선 경협 활성화를 위한 제도적 장치인 남북경협 관련 4개 합의서—투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결제—를 체결하여 남북간 교류협력의 기초를 마련했다. 그 결과 김대중 정부 기간 동안 민간인의 남북 왕래는 '89~'97년간 2,900여명의 11배인

8) 정성장, 『김정일 시대 북한과 유럽연합: 새로운 관계의 모색』(성남: 세종연구소, 2002), pp. 15-22 참조.

32,000여명으로 비약적인 증가를 가져왔다. 이러한 사례들이 말해주듯이 김대중 정부는 남북관계에서 과거의 대결과 갈등 구조를 완화하고 평화공존의 토대를 마련했다는 성과를 거둔 것으로 평가된다.

둘째, 주요국들과의 정상외교 및 ASEM, APEC, ASEAN+3 등 국제무대에서의 활동을 통해 한반도 문제의 평화적 해결에 대한 주변국 및 국제사회의 지지를 강화하였다. 우선 한·미·일간 정상회담과 대북정책조정감독회의(TCOG) 등을 통해 긴밀한 정책협의 및 공조체제를 유지하였고 북한이 국제사회와의 관계를 개선하는 데 실질적인 도움을 주었다. 김대중 정부는 가능한 한 북한을 국제사회 참여를 유도하기 위해 노력하여 북한의 EU와의 외교관계 설정, 영국, 호주, 터키 등 서방국가들과의 외교관계 회복, 아세안지역포럼(ARF) 참여 유도 등을 추진하였다. 또한 제56차 유엔 총회 의장직을 수임하여 국제기구에서 우리의 국제적 위상을 높이는 데도 기여하였다.

이러한 성과에도 불구하고 김대중 정부의 대외정책은 몇가지 문제점을 드러냈다. 무엇보다도 김대중 정부는 대북 포용정책에 비중을 두다보니 북한이 통일의 동반자인 동시에 현실적 위협이라는 이중성에 대한 균형잡힌 인식의 부족으로 합리적인 통일·안보관에 대한 국민적 공감대 확립에는 미흡하였다. 대북정책에 대한 국민적 공감대의 결여는 한국 사회 내에서 남남갈등을 촉발하여 이번 대통령 선거에서 기존의 지역간·세대간 균열구조를 심화시키는 방향으로 작용한 것으로 보인다. 또한 국제무대에서 외교적 활동의 확대에도 불구하고 SOFA 개정문제, 북핵 위기 등 한국의 주체적 역할 및 중재자적 역할이 요구되는 분야에서는 오히려 성과가 미흡했다는 평가를 받고 있다.⁹⁾

대북 포용정책의 불가피한 결과 중 하나는 최근 한국사회의 안보의식이 과거에 비해 상대적으로 이완되었다는 사실이다. 새정부가 앞으로 더욱 심혈을 기울여야 할 분야는 해이해진 안보의식을 가다듬어 유비무환의 태세를 확고히 하는 것이다. 주기적으로 반복되는 북한의 도발은 북한이 여전히 한국 안보의 심각한 위협요인임을 여실히 보여준다. 북한은 적어도 한반도에 지속가능한 평화체제가 정착될 때까지는 한국의 주적일 수밖에 없다. 최근 우리 사회의 일부 계층에서는 북한에 대한 낭만적 친화감을 표시하거나 심지어 북한의 핵문제에 대해서도 위협이 아니라고 보는 시각이 있다. 또한 1980년대 중반 이후 계속된 국방비의 하향 배분 추세는 국민의 정부 기간 동안에도 지속되어 현재의 국방비 수준은 우리의 안보소요 및 미래지향적 군사력 건설에 미흡한 실정이다. 최근 우리 사회 일각에서 더욱 우려할 점은 안보와 국방을 논하면 마치 그것이 곧 보수·반통일과 동일시되는 이념적 양극화 현상이다. 안보는 국가와 국민의 생존과 번영을 확보하는 보험과도 같은

9) 국무조정실 정책평가위원회, 『국민의 정부 5년 정책평가 결과(과제별 보고서)』(2003. 1. 17.), 통일·외교·안보 분야 참조.

공공재이다. 지구상 어느 나라에서도 안보에 투자하지 않고서 평화가 유지되는 경우는 없다. 새정부는 햇볕 속에 흩어진 안보의식을 제자리로 돌려놓는 데 주력해야 한다.

IV. 새정부 대외전략의 방향

2003년 2월에 출범할 새정부는 안보외교의 핵심인 한반도 평화체제를 위한 대략적인 방향을 설정해 놓고 있다. 새정부의 대북정책은 노무현 대통령 당선자 공식 홈페이지에서 제시된 한반도 냉전해소와 동북아시아 평화-번영을 위한 5원칙, 6대과제에서 찾아볼 수 있다. 평화-번영의 5원칙은 ①신뢰우선주의, ②국민과 함께하는 정책, ③군사와 경제안보를 함께 하는 포괄안보, ④장기적 시야와 투자로서의 경제협력, ⑤당사자 주도에 입각한 국제협력 등이다. 이러한 원칙하에 새정부가 실천할 당면 6대 과제는, ①남북 화해-협력의 제도화, ②북한의 대량살상무기 해결, ③북·미, 북·일 관계 정상화를 위한 외교적 협력, ④북한의 개혁 개방 지원, ⑤한반도 평화체제 구축, ⑥동북아시아 경제 및 평화 협력체 창설 등이다.¹⁰⁾

이상에서 언급한 5대정책, 6대과제는 새정부가 취할 기본 방향을 잘 요약하고 있다. 노무현 정부의 안보외교 중점은 무엇보다도 김대중 정부의 대북 포용정책의 틀을 유지하면서 남북화해 협력을 더욱 구체화하는 것과 아시아 역내의 다자주의 움직임에 더욱 적극적으로 참여하는 등 외교저변의 확대 및 다변화로 요약할 수 있다. 새정부의 기본 외교노선은 개혁·개방·합리화를 지향하는 세계화 시대 국제질서의 추세와 대체로 부합하는 것이지만 이에 더하여 새정부가 유념해야 할 안보외교 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

새정부 안보외교는 무엇보다도 21세기 국제정치 상황의 변화와 동북아 주변의 정세변화를 정확히 인지하고 이에 대한 전략적 사고를 바탕으로 해야 한다. 탈냉전 이후 보편화된 세계화와 정보화의 결과 9.11 이후 국제정세 변화는 과거에 비해 변화의 속도가 빠르고 변화의 폭이 넓다는 특징을 지닌다. 이러한 상황에 처하여 새정부는 안보 문제에 관한 한 건전하고 합리적인 보수적 입장을 견지할 필요가 있다. 일반적으로 안보정책은 보수적이고 소극적인 정책영역의 속성을 지닌다. 국가안보는 운동경기나 게임처럼 한 번 잘못되면 처음부터 다시 시작할 수 있는 성질의 사안이 아니다. 안보는 단 한번의 실수로 국가 자체가 역사에서 사라질 수 있는 문제이다. 국가안보는 그것을 담보로 도박을 할 수 없는 사안이고, 그렇기에 항상 최악의 상황을 전제해야 하기 때문에 현상유지적이고 보수적일 수밖에 없다. 현 단계에서 새정부의 역사적 사명은 한국 사회의 보수 세력과 새로이 떠오

10) 노무현 대통령 당선자 공식 홈페이지(<http://www.knowhow.or.kr>) 참조.

르고 있는 통일을 향한 진보의 열망 사이에서 균형 감각을 유지하면서 궁극적으로 통일을 달성할 수 있는 방향으로 나아가야 하는 것이다. 그 과정에서 급진적 변화보다는 점진적이고 사회통합적인, 즉 국민 다수의 공감대와 지지를 확보하는 개혁 성과를 창출하는 데 주력해야 한다.

이상의 일반적 원칙을 바탕으로 새정부 안보외교의 방향은 대체로 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 한반도 평화체제의 기반을 더욱 공고히 하는 것이다. 여기에는 북핵 위기 해소를 포함하여 현재 불협화음을 빚고 있는 한미동맹관계를 제자리로 돌려놓는 등 중요한 현안들이 포함되어 있다. 대북 포용정책은 국민과 정부의 확고한 안보의지를 바탕으로 할 때 더욱 진가를 발휘할 것이며 한반도 평화체제가 곧 안보를 포기하는 것은 아니라는 공감대를 기반으로 해야 한다.

둘째, 21세기 안보환경 변화에 능동적으로 대처하기 위해 국가 시스템을 정비하는 동시에 경쟁력을 강화하여야 한다. 21세기를 특징짓는 두가지 화두는 세계화와 정보화로서, 21세기의 안보환경은 국가대 국가의 관계에서 유동적 상황과 빠른 변화가 예상된다. 또한 세계화, 정보화 시대의 안보는 그 주체의 다양화와 안보 어젠다의 복합화가 특징이 될 것으로 예상된다.¹¹⁾ 영토, 민족, 종교, 자원 문제 등을 둘러싼 복합적 갈등과 테러, 무기 및 마약 밀매, 사이버 공격 등 새로운 형태의 비군사적·초국가적 위협이 증대하는 추세이다. 안보 패러다임 역시 군사 중심에서 경제·기술·환경 등을 포함하는 포괄적 안보개념으로 확대되는 추세이며 전장영역은 영토 개념을 벗어나 우주 및 사이버 공간까지 확장될 것이다. 새정부는 이러한 안보 안보환경 변화에 능동적이고 주체적으로 대처할 만반의 준비를 갖추어야 한다.

셋째, 대북 역지력의 한정된 틀을 넘어 동북아 전체를 대상으로 정책수립의 준거를 확대함으로써 명실공히 동북아의 중심국가로서 우리의 위상을 정립하는 일이다. 단기적으로는 대북정책과 한미동맹관계의 조화를 모색하는 것이 시급하다. 현재 한국의 안보에서 가장 큰 위협은 북한이지만 장기적으로 보면 이웃 강국들이 정보화 시대의 변화하는 전략환경에 대응하여 첨단전력을 위주로 군사력을 확대하고 있다는 사실을 무시할 수 없다.¹²⁾ 한반도 주변 강국들은 지역 내의 영토분쟁, 해양자원개발, 환경문제 등 자국의 이익과 관련된 분쟁에 대비하고 역내 패권을 장악하기 위해 군사혁신을 통한 질적 개선과 첨단 군사력 증강을 지속하고 있음을 예의주시해야 한다. 장기적으로는 주한미군의 위상변화 가능성을 배제할 수 없으므로 한국 스스로의 힘으로도 충분할만큼 독자적인 안보역량을 강

11) Zalmay Khalilzad and Ian O. Lesser (eds.), *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and U.S. Strategy* (Santa Monica, CA: RAND, 1998).

12) 이상현, "동북아 국가의 군사현대화·군사전략 변화 평가 및 대책," 국가안전보장회의 사무처, 『안보정책논총(II)』(2001. 12), pp. 152-172 참조.

화하는 것이 중요하다. 미국은 과거 미국의 전략적 계산에 근거하여 우리 정부와 상의없이 일방적으로 주한미군을 철수하거나 감축한 바 있다. 이러한 전례에 비추어볼 때 주한미군의 위상을 결정하는 것은 우리의 필요가 아니라 미국의 전략적 필요라는 점을 상기하고 동북아에서 독자적으로 우리의 생존공간을 확보할 능력을 갖추는 데 주력해야 한다.

V. 새정부의 주요 외교·안보 현안 및 과제

노무현 대통령 당선자의 대통령직 인수위원회는 차기 정부가 주력할 12가지 국정과제를 확정 발표한 바 있다. 12대 국정과제는 한반도 평화체제 구축, 동북아 경제 중심 국가 건설, 정치개혁 실현, 자유롭고 공정한 시장질서 확립, 과학기술 중심 사회 구축, 참여복지와 삶의 질 향상, 국민통합과 양성평등사회의 구현, 교육개혁과 지식문화강국 실현, 지방분권과 국가균형발전, 부패 없는 사회, 봉사하는 행정, 새로운 노사협력체제 구축, 개방시대의 농어민 대책 등이다. 이하에서는 12가지 과제 중 특히 한국의 안보외교와 관련하여 한반도 평화체제 구축을 중심으로 차기 정부가 대외전략에 있어서 특히 유념해야 할 문제들을 개략적으로 살펴보기로 한다.

가. 북핵 위기의 주도적, 평화적 해결

현재 한국의 외교가 당면한 최대 과제인 동시에 현안은 북핵 위기의 평화적 해결이다. 노무현 대통령 당선자는 북핵 위기 해결을 위해 북한 핵 불인정-평화해결-한국주도의 3원칙을 천명한 바 있다. 북핵 위기 해결을 위한 우리 정부의 기본 방향은 이상의 3원칙 하에서 국제공조를 통해 북한의 핵포기를 설득하고 위기를 해소한다는 방침으로 볼 수 있다.

일단 노무현 대통령 당선자는 제임스 켈리 미 국무부 동아태담당 차관보와 한일의원연맹 일본측 회장인 모리 요시로(森喜朗) 전 일본 총리를 잇따라 면담함으로써 북핵문제 해결에 있어서 한국의 가장 중요한 파트너인 미·일 두 나라 정상에 보낸 특사를 통해 새정부 출범을 전후한 한·미·일 3각 공조의 시동을 걸었다고 할 수 있다. 이에 발맞추어 부시 행정부는 사태 초기의 강경한 입장에서 한발자국 물러나서 (초기의 핵 포기 않는 한 대화불가 → 대화 가능, 타협 안함 → 타협 가능성 시사) 서면을 통한 북한 체제보장 가능성을 시사하고, 북한이 핵 포기 의사를 천명하면 북한과 대화를 시작하고, 더 나아가 경제적 원조도 제공할 수 있음을 시사하고 있다. 그러나 북핵 위기 해결에 있어서 한국정부의 입지는 상당히 제한된 것이 사실이다. 현 단계에서 역시 가장 중요한 변수는 북한과 미국의 반응으로서 그것을 예의주시하고 있다가 한국의 역할이 필요한 분야에 적극적으로

개입해야 할 것이다. 예를 들면 미·북 양측의 입장을 중간에서 정확히 전달해서 사태 악화를 방지한다든지, 북에 대해 핵 포기를 설득하고 미국에 대해서는 일방주의 완화를 설득하는 것 등이 이에 해당한다.

미국은 최근 북핵 위기가 단순히 북·미간의 문제가 아니라 북한 대 국제사회의 문제라는 점을 강조하면서 제네바 합의를 대체할 새로운 다자합의를 구상하고 있는 것으로 알려져 있다.¹³⁾ 새로운 합의는 1994년의 북미 합의를 통해 KEDO가 탄생한 것처럼 두 나라만 아니라 한국, 일본, 러시아, 중국 등 주변국들을 포함시키는 다자적 국제합의를 의미한다. 다자 구도가 제의되는 배경은 1994년 제네바 합의 때 한국이 배제된 결과 현재 한국이 마치 북핵 위기에서 당사자가 아닌 방관자적 위치로 되고 있다는 인식을 바탕으로 하고, 새로운 다자 구도에는 한국을 반드시 포함시켜 북한이 관련된 유사한 사태가 재발할 경우 한국 등 관련국들이 공동으로 책임을 지고 대처하겠다는 의도이다.¹⁴⁾ 또한 북한이 미국에 요구하는 불가침 협정을 거부하는 대신 불가침 협정에 버금가는 체제보장을 국제기구를 통해 보증함으로써 북한의 핵 투명성을 확보한다는 의도가 있다. 다자간 해법을 위해서는 일단 유엔 안보리를 활용하는 것이 가장 유력한 방식이 될 것으로 보이며 한국 입장에서도 북핵 문제의 다자적 해결을 적극적으로 검토하는 것이 장기적으로 북한이 국제사회에서 책임있는 국가로 행동하도록 압력을 가하는 데 더 유리할 것으로 예상된다.

나. 미래지향적 안보태세

한반도의 미래 안보 위협에 대한 합리적 예측과 그에 근거한 전력을 구축할 필요가 있다. 군사력의 질적인 대북우위를 바탕으로 동원체제를 정비하고 정신전력과 실전적인 훈련을 강화함으로써 대북 억제력을 유지하면서 장기적으로 불특정 위협에 대한 대응 능력을 제고해야 한다. 미래의 불특정 위협에 대한 대응을 위하여 전통적인 취약 부분인 위성 정보의 독자적 수집능력과 잠재적 타격능력을 배양하고 국가의 총체적 과학기술 능력을 국방력에 활용하기 위한 장기적 마스터플랜을 수립하여 과학기술에 의한 잠재적 전쟁 억제력을 제고하는 국가 차원의 안보전략이 필요하다. 더불어 미래지향적 방위력 개선을 위하여 무기체계의 지나친 외국 의존을 탈피할 수 있도록 보다 적극적인 국방 연구개발 지원 및 방위산업 육성 대책을 마련할 필요가 있다. 현재 전세계 방산물자의 생산 및 공급은 미국, 프랑스, 영국 3개국이 시장의 80%이상을 점유하고 있으며, 국내 방위산업의 경쟁

13) James Brooke, "White House Sticks to Decision to Avoid Talks with North Korea," *The New York Times on the web*, January 30, 2003.

14) 전봉근, "2003년 위기설 전망과 한·미·북 삼각관계," 『한국과 국제정치』, 18권 3호(200 가을), pp. 51-52.

력 강화를 위한 전략적 지원정책을 마련할 필요가 있다.

또한 군 운용구조를 장기적으로 인력집약적 운용에서 첨단 하드웨어 중심으로 운용상의 중점을 변경해야 한다. 이는 곧 예산운용상의 변화를 수반하는 것으로서 정상운영비 중심의 초기단계에서 첨단 무기체계의 도입, 전문인력 양성, 우리 자체의 첨단 군수산업기반 및 전문인력 양성체제 확립 등 단계적으로 우리 국방의 체질을 변화시켜야 함을 의미한다. 이를 위해서는 두가지가 필수적이다. 국방예산의 현실화와 무기획득 패러다임의 조정이 그것이다.

첨단 정보화를 지향하는 무기체계는 가격이 비쌀 수밖에 없고, 장기적으로 인력 위주가 아니라 첨단 무기체계 위주의 군사력 구조를 갖추려면 막대한 예산이 필요하다. 일례로 F-16은 대당 426억원이 소요되나 F-15K는 대당 1,000억원이 소요되며, 한국형 구축함 KDX-II는 척당 3,900억원, KDX-III는 척당 9,800억원 등 천문학적인 비용이 필요하다. 그러나 1980년대 중반 이후 국방비의 하향 배분 추세가 지속됨으로써 현재의 국방비 수준은 우리의 안보소요 및 미래지향적 군사력 건설에 미흡한 실정이다. 1980년 국방비는 정부재정의 34.7%, GDP 대비 6.0%이었던 것이 1990년 24.2%와 3.7%, 2000년 16.3%와 2.8%로 각각 하락하였으며, 2003년에는 GDP 대비 2.73%까지 하락할 전망이다.¹⁵⁾

국방비의 하향 추세에 비해 당장 시급한 노후장비 교체 및 유지비용에만도 필요 예산은 계속 증가할 것으로 예상되며, 주요 차세대 무기 도입사업은 예산 부족으로 순연 및 포기 우려까지 제기되고 있다. 차세대 공격용 헬기 사업인 AHX의 경우 사업 집행이 계속 순연되다가 현재는 예산확보조차 어려운 실정이다. GDP 대비 국방비 비율은 전세계 평균이 3.8%이며 우리와 유사한 안보환경에 처한 국가들과 비교해보더라도 상당히 낮은 수준이다. 한국과 유사하게 안보위험이 높은 이스라엘과 대만의 경우 국방비는 GDP 대비 8.9%와 5.6%에 달하여 한국보다 월등히 높은 수준에 있다. 장기적으로 군사력 운용은 인력에 의존하는 전근대적 양상에서 첨단 무기체계에 의존하는 양상으로 변모하는 것이 세계적 추세이고, 이에 따라 소요 절대 병력수는 감소하지만 하드웨어에 소용되는 예산은 기하급수적으로 증대될 것으로 예상된다. 미래지향적 군사력을 확보하기 위해서는 적정수준의 국방예산 확보가 필수적이며, 이를 위해 국가재정에 충격적 부담을 가하기보다는 점진적으로 GDP 대비 국방예산 비율을 증가시키는 것이 바람직하다.

다음으로는 무기획득 패러다임을 다양화할 필요가 있다. 즉 너무 미국 의존 일변도인 현재의 무기획득 체계를 지양하고 무기도입선을 다변화하는 동시에 기술이전 효과가 높은 도입방식을 지향하기 위해 차세대 무기체계의 해외도입보다는 국내 방산업체와 연계된 연구개발 위주의 획득 전략을 수립하는 것이 바람직하다. 그리고 지속적인 군사혁신 연구

15) 대한민국 국방부, 『미래를 대비하는 한국의 국방비』(서울: 국방부, 2002), pp. 21-22, 24-29 참조.

추진 및 국민간의 연구협력을 제도적으로 지원하는 체제를 강화해야 한다.

다. 총체적 국가안보전략 수립 체제 정비

현재 우리나라는 최상위 국가안보전략이 결여되어 있는 것은 물론 하부전략 및 지침과의 유기적 연관관계를 갖추지 못하여 국가 위기시 대응체제에 큰 허점이 있다. 국가안보전략은 국가목표의 우선순위를 설정하고, 그에 대한 위협요인을 판단하며, 목표달성을 위해 한정된 자원을 어떻게 배분하고 운용할 것인지에 대한 개략적 청사진에 해당하므로 어느 국가에나 반드시 필요한 것이다. 따라서 단계별(장·단기), 영역별(정치·경제·군사·사회문화 등), 사안의 중요성 등에 따라 국가목표를 설정하고 해당 세부전략을 수립하는 것이 절대 필요하다.

국가 최상위 안보전략을 수립하는 과정에서 꼭 짚고 넘어가야 할 사안은 우리의 국가목표에 대한 명확한 인식이다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등과 한미관계의 균열은 우리의 국가목표에 대한 명확한 우선순위가 설정되지 않아서 빚어진 국민적 혼선이다. 그러한 문제 중의 하나로 북한의 성격 규정 문제가 있다. 북한은 우리에게 주적인 동시에 민족통일의 대상이라는 이중성에 대한 균형있는 인식이 필요하다. 북한은 신년을 맞아 “위대한 선군기치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자” 제하의 노동신문·조선인민군·청년전위 공동사설을 발표하였다. 동 사설에서 북한은 “현시기 조선반도에서의 대결구도는 북과 남의 조선민족 대 미국”이라고 강조함으로써 외세공조를 배격하고 한미관계의 균열을 획책하는 전술을 택하고 있다.¹⁶⁾ 만일 우리의 국가목표에 대한 명확한 인식이 없다면 새정부는 북한의 전술적 변화에 기만당하고 우리의 국익에 중요한 미국과의 동맹관계를 손상시킬 가능성마저 배제할 수 없다.

국가안보전략은 총체적인 국가경영에 대한 포괄적 비전을 담고 있어야 한다. 이 국가전략을 바탕으로 새정부는 안보와 번영을 조화롭게 추구해야 한다. 한반도의 상황이 통일 전까지는 유동적일 것을 감안하여 우리의 국가목표를 단계별 및 사안별로 정립하여 국가경영의 장기적 비전을 구체화할 필요가 있다.

라. 일사불란한 국가위기관리체제 정비

9.11 사태가 잘 말해주듯이 세계화 시대의 국가안보는 국가 대 국가의 전쟁 양상 이외에 테러, 비대칭 위협, 경제위기 등 다양한 군사·비군사적 위기, 국가 차원 및 비국가 행위자

16) 통일부, 『북한동향』 제624호(2002.12.27~2003.1.2), pp. 3-8.

차원의 제반 유형을 포함하고 있으나 현재 포괄적인 국가위기 상황에 대처하는 우리 정부의 체계는 미흡한 실정이다. 현재 국가위기에 관해서는 고당계획, 총무계획, 국가전시지도 지침, 합참예규 등 주로 국방관련 비상사태 대비 예규 및 지침이 존재하지만 전·평시를 망라하는 국가전체적인 위기관리지침이 부재하여 이의 필요성이 절실하다. 국가위기의 체계적, 종합적 관리를 위해서는 모든 국가 안보관련 기관들이 준용할 위기관리에 관한 종합적인 지침이 필요하지만, 현재는 각 행정부서별로 어떠한 지침이나 내규가 존재하는지조차 제대로 파악되지 않는 상태에 있으며, 이러한 비체계적 상황을 극복하고 존재하는 지침간의 상충이나 연계성을 정비하기 위해서도 포괄적인 국가안보전략이 필요하다.

국가위기는 다양한 분야에서 다양한 형태로 발생한다. 국가위기는 크게 대내적 요인의 위기와 대외적 요인의 위기로 구분할 수 있다. 기존에는 위기관리의 유형이 전쟁이나 천재지변 등 물리적 충격에 국한되었으나 최근에는 대형 재난, 경제위기, 사이버공간의 안보 등 위기의 유형과 범위가 확대되는 추세에 있다. 이처럼 위기의 형태가 다양해졌기 때문에 그에 대응하는 방법이나 절차도 복잡해질 수밖에 없다. 이러한 상황에서 효과적인 위기관리를 위해서는 다양한 위기에 대응하는 일사불란한 체계 확립이 필수적이다.

국가위기 발생시 정부의 최대 목표는 국가의 정치·경제·군사·행정 등 제반기능이 단절되지 않고 계속 유지되도록 하는 것으로 초기 대응, 위기조치, 후속조치 등 각 단계별로 조직과 임무 배분이 일관되고 체계적인 원칙의 확립이 필요하다. 이미 외환위기로 한차례 국가적 환란을 경험하였고, 북한의 핵개발 문제가 심각한 갈등요인이 되고 있는 현 상황에서 국가위기관리체제의 정비는 더욱 중요해 보인다. 국가위기관리체제를 정비하기 위해서는 기존 국가안전보장회의(NSC)의 기능을 대폭 강화하거나 혹은 새로운 국가위기관리전담 기관을 신설하여 체계적으로 대처할 필요가 있다.

마. 동북아 다자안보협력 체계 구축

또한 세계화, 정보화 시대를 맞아 이제는 지난 반세기 동안 우리 안보를 지배해온 패러다임을 바꿀 필요가 있다. 포괄적 안보 패러다임에 입각하여 정보화의 혜택을 정치·경제·외교·국방 등 국가경영의 핵심 분야에 적극 활용하는 인식의 전환이 필요하다. 또한 대결의 패러다임이 아닌 이른바 협력안보(cooperative security)의 필요성을 진지하게 고려할 시기가 온 것이다. 협력안보 개념은 1980년대 초에 등장한 공동안보(common security) 개념과 불가분의 관계에 있다. 공동안보는 적대국간에 전략적인 상호의존관계를 중시하며 공동의 관심사와 함께 협력을 강조하는 입장으로, 안보는 “타국과 더불어 이룩하는 것이지 그들에 대항하여 얻어지는 것이 아니다”는 입장으로 요약할 수 있다.¹⁷⁾ 요컨대 공동안보는 강력정치(power politics) 위주의 경쟁적 체제보다는 호혜적인 협조체제로 국제관계

를 이끌어 나가자는 것을 모토로 하고 있다. 공동안보 개념보다 보다 보편화된 개념으로서의 협력안보는 1990년대 이래 탈냉전 시대를 맞아 한창 고조되어 가고 있는 지역경제협력 추세에 부응하여 안보측면에서의 협력을 도모하기 위한 방편으로 제안된 것이다. 협력안보는 전쟁이 모든 국가가 공동으로 대처해야 할 공동의 안보위협이라고 인식하고, 안보는 더 이상 상대방의 희생을 전제로 추구될 수 없으며 상대방과의 협력을 통해 공동으로 달성하여야 한다는 것. 그리고 안보달성의 수단에 있어서도 국가적 수단보다는 국제적 수단을, 군사적 수단보다는 정치적 수단을, 무력적 수단보다는 평화적 수단을 선호한다.

한반도 평화체제를 위해 협력안보가 필요한 이유는 북한의 비타협성이라는 지극히 현실적 이유에서 비롯된다. 북한은 국제사회에서 일종의 이단아와도 같은 행태를 반복하고 있으며, 북한의 이러한 행태는 최근의 비밀 핵 개발 사태에서도 다시 한번 입증되었다. 이같은 북한을 설득해 평화체제로 유도하는 대안은 북한을 다자협력의 장으로 이끌어내는 것이다. 다자안보를 통해 북한의 체제위협 불안감을 해소한다면 정치적 신뢰구축이 가능하고, 군사적 신뢰구축의 단계를 거쳐 군비의 실질적인 제한·동결이 가능해지고, 궁극적으로 현존 군사력을 감축하는 군비축소의 단계로 나아갈 수 있을 것이다. 한국의 향후 정치·군사전략은 이러한 다자안보의 가능성을 염두에 두고 주변국과 적극적인 협의체를 개척하는 데 주력해야 할 것이다.

남북한의 대치 구조는 쌍무관계로 해결하기에는 한계가 있다. 어느 한쪽이 먼저 양보하지 않는 한 신뢰구축은 어렵고, 신뢰구축이 선행되지 않는 한 평화체제의 실현은 불가능한 것이다. 이러한 한계를 우회하는 하나의 방법은 한반도 문제 해결에 다자주의적 접근을 접목시키는 것이다. 우리 정부가 오래전부터 남북한의 적대관계를 청산하고 한반도에 지속가능한 평화체제를 정착시키는 방안의 하나로 주장해온 4자회담은 다자주의의 좋은 예이다. 한반도 평화체제 구축은 남북한과 주변국의 이해관계가 잘 조화되어 진행되어야 실현 가능하다. 즉 한반도 문제의 한반도화와 국제화의 양 측면이 잘 어울려져야 한다. 4자회담은 한반도 문제를 국제화하는 한가지 방편이며, 이러한 의미에서 남북한, 혹은 북미간의 쌍무대화가 경색될 때 돌파구를 마련하는 계기가 될 수 있다. 일반적으로 다자회담은 특정 사안과 관련된 국가의 수가 다수일 경우, 혹은 사안에 핵심적인 당사국간에 이해의 대립이 첨예할 경우 이해 관련국가가 참여하여 핵심국가간의 갈등을 조정·완화하면서 협상을 진척시키기 위한 수단으로 흔히 활용된다. 보스니아 분쟁 해결을 위한 데이튼 평화협상, 북아일랜드 종교분쟁 해결을 위한 협상, 이스라엘과 팔레스타인 간의 갈등해결을 위한 협상 등이 이러한 예에 속한다.¹⁷⁾ 다자회담의 중요성은 국가간의 상호의존성과 관련

17) Geoffrey Wiseman, "Common Security in Asia-Pacific Region," *The Pacific Review*, 5, 1 (1992), pp. 42-43; 김경수, "남북한 군사적 긴장완화 방안: 한반도 군비통제의 다자적 접근," 세종연구소 편, 『남북정상회담과 한반도 평화』(성남: 세종연구소, 2001), pp. 236-249 참조.

사안의 복잡성이 증대되면서 더욱 두드러지게 된다. 한반도 문제를 다자주의적으로 접근할 경우 남북한에게는 선택의 가지수를 넓히는 효과가 있다.

현대는 안보개념이 군사적 위협에 대한 군사적 수단의 사용을 의미하는 군사안보 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경, 인간, 사이버 안보를 포함한 포괄적 안보개념으로 확대되고 있다. 뿐만 아니라 군사안보도 상대방의 희생을 전제로 한 절대안보에서 상대방을 인정하고 평화적 공존과 상호 위협 감소를 추구하는 공동안보, 협력안보로 심화되고 있다. 이를 감안하여 동북아에서 새로운 패권국의 등장을 막고, 분쟁시 나머지 모든 국가가 협력하여 그 분쟁을 제재할 뿐만 아니라 평시에는 분쟁을 억제할 수 있는 예방외교가 필요하고, 상호간에 군사적 신뢰구축과 군비통제를 촉진할 수 있는 동북아 지역의 다자안보협력체제 구축이 필수적이다. 이것은 중장기적으로 경제협력의 동북아 시대를 안보적 측면에서 뒷받침해 줄 수 있는 안보보장체제가 될 것이다. 따라서 차기정부는 한국에 대한 주변국의 위협을 억지할 수 있는 한미동맹체제를 유지할 뿐만 아니라 동북아에서 분쟁과 안보불안을 방지하기 위해 다자간 안보협력체제를 구축해 나가야 할 것이다.

북한 핵문제가 해결되거나, 북한이 핵포기 의사를 밝힌다면, 동북아의 다자안보협력 차원에서 북한의 경제적 취약성 해소책과 남북한 상호 군사위협 감소책을 연계하여 동북아 국가들이 북한의 경제지원을 연계할 수 있는 포괄적 접근도 이 다자간 안보협력의 틀 속에서 추진될 수 있을 것이다. 한반도를 포함한 일본의 비핵화를 묶은 제한적 동북아 비핵지대화 추구, 재래식 무기 이전등록제도의 준수, 국방백서의 정기적 발간 및 교환, 국경지대와 해양에서 훈련 상호 통보 및 참관, 핵폐기물의 안전한 관리, 군사지도자의 상호교환 방문, 정보교환, 군사예산의 투명성 증대, 사람과 무역의 안전한 통행을 위한 상호 군 협조, 테러에 대한 공동대처 등을 프로그램화하여 안보협력의 범위를 넓혀가야 할 것이다.

바. 주변4강과의 안보협력 강화

한반도 문제는 남북한의 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제의 성격이 강하다. 한반도 평화체제의 달성을 위해서는 특히 주변 4강의 이해를 구하고 안보협력관계를 강화하는 것이 필수적이다. 현재 한국 안보의 일각은 주한미군이 담당하고 있으며, 그 모태는 한미동맹이다. 한반도 평화체제를 위해서는 한미동맹관계의 틀을 유지하면서 독자적 외교역량을 확대하고 아시아 지역 및 국제무대에서의 활동을 강화해야 한다. 특히 한미동맹 50주년을 맞아 다음 반세기 동안의 건설적 동반자관계를 위해 현행 SOFA 개정, 주한미군의 위상 및

18) 박영호, "한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안." 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 49-57.

역할 재규정 논의 등 근본적 검토에 착수해야 할 시점에 이르렀다. 이와 동시에 미국 조야에서 일고 있는 노 당선자의 반미 성향 우려에 대해 이를 완전히 불식하는 데 노력해야 한다.¹⁹⁾

장기적으로 새정부는 부시 행정부의 세계전략에 대한 분명한 이해를 바탕으로 한국의 국익에 최선의 선택이 될 수 있는 한미관계의 모색에 주력해야 한다. 주지하다시피 미국의 세계전략은 9.11을 계기로 완전히 일방주의로 선회하고 있다. 미국의 대외전략은 1990년대부터 목소리를 내기 시작한 미국 사회의 신보수주의 지지를 기반으로 보다 강한 미국을 표방하고 있다. 부시 행정부의 국가안보전략은 미국의 압도적 군사력을 바탕으로 억지, 봉쇄, 집단안보에 의존하던 과거의 안보전략을 포기하는 대신 공세적 군사개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 전향적 반확산 정책을 강조하고 있다. 간단히 말해 부시 행정부의 국가안보전략은 더 이상 방어와 반격이 아니라 공격을 우선시하는 관점의 전환을 반영한다. 그리고 그 배경에 깔린 안보에 대한 기본철학은 힘에 의한 평화(peace through strength)라 할 수 있다.²⁰⁾ 20세기의 대부분을 통해 지속된 파괴적 전체주의와 자유 민주주의의 대결이 종식된 지금 미국이 당면한 위협은 대규모 함대나 군대보다는 적대적 소수의 수중에 들어간 첨단기술무기이다. 그것을 대표하는 세력이 바로 '악의 축'이며 북한은 그 중의 하나이다. 때문에 앞으로 미국의 반테러 국제연대와 대량살상무기 반확산 전략이 지속되는 한 북한과 미국의 충돌은 불가피하다.²¹⁾ 앞으로 상당 기간 우리의 선택과는 상관없이 미국 주도의 세계질서는 유지될 것이며 그 질서의 함의를 명확히 읽어내는 통찰력이 필요한 시점이다.

중국 역시 한반도 평화를 위해 결정적 역할을 할 수 있는 위치에 있으므로 중국과의 협력관계를 강화할 필요가 있다. 단적인 예로 현재의 북핵 위기 해결에 중국은 거의 캐스팅 보트를 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 중국은 2002년 북한 원유 필요량의 70%를 제공하였고 식량과 공산품의 주된 공급국이다. 짐중하는 한중 경제교류의 중요성과 더불어 한반도 평화체제에 대한 중국의 이해와 지지를 구하는 것은 새정부의 중요한 외교과제가 될 것이다. 한일관계는 2001년 일본의 역사교과서 왜곡문제, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 등 역사인식문제와 한일어업협정 등 현안문제로 경색국면을 맞았으나 대북정책에 관한 한 긴밀한 협의·협력체제를 유지해오고 있다. 특히 대북정책조정감독회의(TCOG)를

19) 특히 미국 보수 언론은 노무현 당선자의 과거 일시적인 반미 연사를 과장하여 보도하면서 우려를 부추기는 경향이 있다. 예를 들어 Michael Horowitz, "Callousness in Seoul," *The Asian Wall Street Journal* (January 30, 2003)을 보라.

20) John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy," *Foreign Policy*, November/December 2002 (웹버전).

21) "Rumsfeld's Remarks on North Korea's WMD," *Korea Information Service on the Net (KISON) Newsletter*, September 18, 2002.

통해 한일 양국은 대북 포용정책의 일관성 있는 추진이 한반도와 동북아지역의 안정과 평화에 긴요하다는 데 인식을 같이 하는 한편, 남북간 교류협력과 일북관계 개선과정이 상호 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 긴밀한 공조체제를 계속 유지해 나간다는 입장을 확인하였다. 한일 공조와 협력은 북핵 위기 해소를 위해서도 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 러시아는 2001년 푸틴 대통령의 방한 이래 남북관계 진전 및 대북화해 협력정책에 대한 지지를 표명해오고 있다. 특히 최근에 러시아는 TKR-TSR 연결사업과 시베리아 가스전 개발 사업 등 경제적 측면에서도 한반도에 대한 적극적 태세를 강화하고 있다.

주변4강과의 안보외교를 강화하는 것은 장기적으로 한국의 자주외교 저변을 확대할 뿐만 아니라 북한을 주변국가들과 더욱 깊이 연계(embed)시키는 데도 도움이 된다. 일례로 남북한과 중국, 일본 등 4개국을 묶어서 하나의 경제공동체를 결성하는 방안을 생각해볼 수 있다. 경제공동체는 아시아 역내 전체를 통해 목격되는 큰 흐름으로서 역내 각국이 아시아·태평양 지역의 주도권을 쥐기 위해 벌이는 각축전의 양상을 띠고 있다. 우선 중국은 현재 아세안과의 자유무역지대 창설을 합의한 상태이고 2010년까지는 아세안-중국간 자유무역을 실현할 구상을 가지고 있다. 일본 역시 이번 프놈펜 정상회의에서 아세안-일본 긴밀경제연대를 위한 일본과 아세안 정상 공동선언문을 채택했다. 일본 역시 2012년까지 아세안-일본간 자유무역을 실현하도록 추진한다는 취지이다.²²⁾ 우리의 입장에서는 이러한 지역 차원의 흐름을 간파하고 그 열매의 혜택에 어떻게 참여할 것인지를 진지하게 고민하는 동시에 그러한 흐름을 한반도 평화체제 구축에 유리한 방향으로 활용하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

V. 맺는말

노무현 정부는 현재의 남북관계에 한정된 안보시각을 통일 이후, 한반도를 넘어 동북아 및 세계 전체를 보고 우리의 생존공간을 확보하기 위해 지금부터 체계적 준비에 착수해야 한다. 최근에 가끔 등장하는 주한미군 철수론을 보더라도 이제부터는 통일 이후를 내다보고 대비를 시작해야 할 시점으로서 여기에는 한국의 국가목표와 우선순위에 대한 진지한 재성찰이 필요하다. 현재 한국의 안보에서 가장 큰 위협은 북한이지만 장기적으로 보면 한반도 주변 강국들이 첨단전력을 위주로 군사력을 확대하고 있다는 사실에 주의해야 한다. 한반도 주변 강국들은 나름대로 첨단 국방력 강화와 전략 개발을 통해 아시아 역내 패권의 향배를 예의주시하고 있다. 따라서 한국이 대처해야 할 안보 소요가 북한의 위협

22) 양수길, "아세안의 큰 꿈, 한국의 개꿈," 『중앙일보』, 2002년 11월 9일, 7면.

과 주변국들과의 군사력 격차라는 두 종류의 위협에서 비롯되는 것이라면 한국 외교가 지향할 바는 현재의 북한 위주의 대비에서 점차 동북아 전체에서 한국의 독자적 생존권 확보에 중점을 두는 방향으로 선회해야 한다. 한국은 현재 예산 및 기술상의 제약으로 이러한 세계적 추세에 적절히 대응하지 못하고 있으나 분명한 사실은 한국이 여전히 대북 억지력에만 초점을 맞춘 구시대 군사력 수준 유지에만 급급해서 동북아 국가들의 첨단화 추세를 따라잡지 못한다면 한국과 그들간의 전력격차는 한순간에 도저히 극복할 수 없을 만큼 커지리라는 것이다. 한국의 주변4강인 미국, 일본, 중국, 러시아 등은 이미 첨단 정보·기술군으로의 목표를 설정하고 변모를 시도하고 있다. 한국이 지금 당장 경제적·기술적 이유만으로 이러한 추세를 외면한다면 한국은 낙후될 수밖에 없음을 명심해야 할 것이다.

21세기는 세계화와 정보혁명의 결과 국제정치와 세계경제가 더욱 통합되는 경향이 거역할 수 없는 추세가 될 것으로 예상된다. 그러나 세계화의 이면에는 각국의 민족주의가 국제정치의 새로운 동인으로 떠오르는 또다른 흐름이 있다. 이러한 시대의 변화를 정확히 감지하고 능동적으로 변신을 모색하면서 적극적인 대응전략을 강구하는 국가만이 21세기의 변영과 기회를 자국의 이익을 위해 활용할 수 있을 것이다.

21세기의 첫 정부로서 새정부는 안보가 어느 나라에도 반드시 필요한 공공재라는 사실을 유념해야 한다. 안보에 대한 투자는 결코 낭비가 아니다. 안보는 국가의 생존을 보장하는 최후의 보험과도 같다. 안보가 해이해진 국가에 대한 심판은 준엄했다는 것이 역사의 교훈이다. 안보에 신경쓰지 않아도, 거대한 군대를 유지하지 않아도 되는 시대는 우리 모두의 소망이지만 인간과 국가가 지구상에 존재하는 한 그것은 도달불가능한 하나의 이상일 뿐이다. 때문에 우리는 먼저 우리 자신을 지킬 안보 의지를 가져야 하고 앞으로의 시대에 제대로 기능할 수 있는 군사력을 보유할 당위성이 존재한다.