

東北亞情勢와 安保協力

尹 德 敏*

I. 서론

한국인들은 자신의 국익을 한반도라는 좁은 공간에서 정의하던 시대에서 벗어나 전세계에 걸친 매우 포괄적인 다국간의 상호의존 시스템 속에서 평가해야 하는 시대에 살게 되었다. 현재 우리가 직면한 세계는 전후 오랫동안 국제관계를 지배해온 냉전체제가 와해되고 새로운 세계질서를 모색하는 매우 유동적이고 불안정한 과도기인 것이다. 한반도의 국제관계는 베를린 장벽이 무너진 이래 탈냉전이라는 시대의 조류를 반영하면서 평화공존의 틀을 마련하기 위한 활발한 움직임이 있었음에도 불구하고 불행하게도 여전히 냉전의 틀에서 헤어나지 못하고 긴장상태가 여전히 지속되고 있다. 이러한 국제환경은 한국에게는 한반도의 평화 정착을 위한 노력과 관련하여 심각한 도전임에 틀림없지만 동시에 기회를 제공하는 측면도 있는 것이다.

과거의 경험에 비추어 볼 때, 동북아의 안정적 균형 없이는 한반도의 안전과 평화는 보장될 수 없는 것이다. 동시에 한반도의 안정 없이는 동북아의 안정도 유지될 수 없을 것이다.

본고는 최근 동북아 안보정세를 평가하는 가운데 동북아 다자 안보협력의 필요성을 검토하며 한반도에의 함의를 분석하는데 그 목적이 있다.

II. 동북아 안보정세

19세기에서 20세기로 넘어가는 시점에 동북아 정세는 서구 제국주의의 진출과 함께 중화질서가 여지없이 붕괴되는 질서의 대변혁기에 처한 바 있었다. 그리고 20세기에서 21세기를 넘어가는 현 시점에 있어서, 다시 백년만에 동북아 질서는 냉전질서가 무너지면서 질서의 대변혁기에 처해 있다. 한반도 주변 질서가 변혁기에 처한 것은 단순히 동서 냉전이 종결되었기 때문이라기보다는 냉전종결과 함께 '세계화'(globalization)라는 새로운 물결이 밀려왔기 때문이다. 백년전 동양은 '근대화'라는 새로운 물결에 잘 적응하지 못하여 많은 고통을 당한 바 있다. 이와 유사하게 냉전종결 이후 가속화되고 있는 세계화의 흐름에서, 동아시아 국가들은 미증유의 금융위기에 직면하거나 경제적 침체를 겪는 등 적응에 있어서 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 동아시아 각국은 현재 '세계화'

* 外交安保研究院 教授

라는 새로운 물결에 즈음하여 국내외의 문제점을 개선하고 적응하는 쉽지 않은 과제를 안고 있다. 또한 새로운 안정적인 동아시아 질서를 모색해야 하는 과제도 갖고 있다.

지난 10년간 동북아를 둘러싼 전략환경에 있어서 가장 큰 변화는 무엇보다도 소련의 소멸로 대변되는 냉전의 해체일 것이다. 동북아의 균형은 미국을 중심으로 한 한미중일의 느슨한 연합 태세에 의해 강력한 극동 소련군을 견제함으로써 확보될 수 있다는 것이 과거 오랜동안 지배적인 견해였다. 그러나 소련제국이 소멸하여 구소련으로부터 군사적 위협이 대폭 줄어든 상황은 동북아 전략환경의 근본적인 변화를 의미했다. 이와 함께 일본의 막강한 경제력과 이에 상응하는 정치군사적 발언권의 강화 모색, 중국의 증대하는 지역세력으로서의 영향력 확대 모색 등도 지역의 세력균형이라는 측면에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 과거 지역의 세력균형에 있어서 핵심적이었던 미소 양극구도는 더이상 존재하지 않으며 현재의 상황은 미소 냉전구도를 대신할 새로운 질서를 모색하는 시기라고 볼 수 있다.

한편 베를린 장벽이 무너진 이래 연일 사회주의 국가들이 도미노처럼 무너지는 가운데, 북한정권은 체제생존에 전력을 기울일 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 비록 북한은 여전히 강력하고 공세적인 군사력을 보유하고 있지만, 남북간의 국력의 차이가 점점 벌어지는 현실 속에서 남북군사균형에 있어서의 북한 우위라는 상황은 더 이상 유지할 수 없게 되었다. 변화된 남북간의 역학관계와 국제적 냉전종결은 전통적인 한반도 긴장구도의 다이내미즘을 변화시켜 국제냉전의 일환으로서의 한반도 긴장구도를 남북한만의 긴장 구도로 변질시켰으며, 긴장의 본질도 북한의 대남 적화통일노선에서 흡수통일 내지는 북한붕괴 가능성에서 야기되는 것으로 변화하였다. 또한 북한이 인공위성이라고 주장하는 증거리 탄도 미사일 발사와 지하 핵의혹시설의 발각은 한반도 안보 환경에 심각한 파장을 일으키고 있다.

동북아에서는 한반도에서 보듯이 냉전의 유산이 아직 완전히 사라지지 않았고 유럽의 OSCE와 같은 정치안보 협력체제도 형성되어 있지 않는 형편이다. 이러한 상황에서 지역에 있어서의 구소련의 힘이 축소된 상황에서 힘의 공백을 둘러싸고 지역강국간의 영향력 확대 경쟁 및 지역각국의 군비증강 움직임은 지역의 새로운 불안정 요인으로 대두되고 있다. 그리고 대부분의 역내 국가들의 비핵화 의지에도 불구하고, 북한의 핵무기, 장거리 탄도 미사일 등 대량 살상 무기 개발은 심각한 경제식량난에 의한 체제 불안과 함께 지역의 안정을 해치는 중대한 요인으로 등장했다. 또한 각국간의 활발한 통상활동은 국경선이 무의미할 정도로 경제적 상호의존을 심화시키는 측면이 있는 반면, 통상문제를 둘러싸고 첨예한 대립의 양상을 보이고 있는 현실이다. 특히 집중하는 미국과 동아시아 제국간의, 특히 미국과 일본간의, 그리고 미국과 중국간의 통상분쟁은 냉전시대와는 전혀 다른 의미에서 장차 지역의 안정을 해칠 수 있는 가장 심각한 요인일 수 있다.

현재 동북아 정세는 질서의 전환기라고 볼 수 있다. 질서의 전환기는 매우 유동적이고 불안정·불확실한 속성을 가지고 있다. 냉전종결이 지역정세의 전반적 안정에 기여한 것은 사실이지만, 한반도의 상황은 탈냉전적 주변정세와는 달리 여전히 긴장구도를 견지하고 있다. 그러나 탈냉전과 화해의 주변 정세는 냉전하의 한반도 긴장 구도에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 또한 역내 제국들은 질서의 전환기하에서 정세의 불확실성에 대비하는 한편 새로운 질서를 모색하는 등 자신의 이익을 보전·신장하기 위하여 적극적으로 대처하고 있으며, 이러한 움직임은 한반도 정세의 변화를 초래하는 변수가 되고 있다.

우선 일본은 현재 패전에 의해 강요된 제약으로부터 벗어나 경제대국에 합당한 국제적 영향력을 적극적으로 모색하고 있다. 따라서 일본은 유엔의 안보리 상임이사국을 추구하고 자위대의 유엔 PKO활동에의 파견을 추진하는 한편 패전의 틀을 상징하는 「평화헌법」의 개정조차도 추진하고 있다. 일본의 군사대국화 문제에 관해서는 이론이 있을 수 있으나, 자위대는 병력수는 적지만 꾸준한 장비의 증강으로 인하여 첨단 무기 무장한 아시아 유일의 현대적 군사력으로 성장하였다. 그러나 일본의 군사력은 힘을 해외에 투사할 수 있는 능력(power-projection capability)에 있어서는 적지않은 구조적 제약을 안고 있다. 이는 일본 「평화헌법」 및 「미일 안보조약」상의 제약 등이라 할 것이다. 결국 미일 안보체제는 주변국의 입장에서 본다면 일본의 군국주의화를 봉쇄하는 주요한 기능을 하고 있는 셈이다.

다행히도 미일양국은 비록 공통의 적 소련이 소멸하는 등 군사적 당위성이 없더라도 미일안보를 상당 기간 유지하여야 한다는 점에는 공통의 이해를 보이고 있다. 미일양국은 1996년 「미일 안전보장 공동선언」과 1997년 「미일 방위협력 지침 개정」을 통해 미일 동맹관계를 재정의하여 냉전이후에도 지속적으로 유지하기로 합의한 한편 미일안보의 틀내에서 일본의 안보역할 확대를 추진하기로 하였다. 미일안보체제를 지속적으로 유지해야한다는 미일의 인식에 공통되는 점은 미일관계 그 자체의 성과와 함께 그것이 아·태지역에 미치는 긍정적 효과라 할 것이다. 미국이 미일안보를 견지하겠다는 이면에는 미국의 이익에 강력한 도전 세력이 될 수 있는 일본의 패권국화를 방지하려는 측면이 강해지고 있으며, 반대로 일본의 경우도 자신의 번영과 평화를 좌우할 수 있는 미국의 능력을 고려하여 미일안보체제를 유지하려는 것이다. 결국 미일동맹은 변화된 전략환경을 반영하여 군사적 의미보다는 정치적 의미를 중시하는 동맹관계로 발전하고 있다고 판단된다. 그러나 미일간의 새로운 동맹관계 설정으로 한반도 주변에서 자위대의 활동이 현저하게된 것은 한국의 안보환경에 중대한 변화가 초래되었다고 볼 수 있다.

중국은 천안문 사태와 동구 사회주의권 붕괴의 충격으로부터 벗어나 실용주의적 개방·개혁정책을 계속 추구함으로써 경이적인 경제성장을 이루고 있다. 이러한 중국경제의 역동성은 지역경제의 전반적인 성장에 크게 기여하고 있다. 반면 중국은 이러한 경제성장을 배경으로 국방예산을 증가시키면서 군사력을 현대화하고 있다. 특히 중국은 해군과 공군의 강화에 주력하여 자신의 힘을 원거리까지 미칠 수 있도록 하는 능력을 향상시키고 있는데 이러한 현상은 주변국들에게 상당한 경제심을 일으키고 있다. 또한 핵전력의 현대화를 강력히 추진해감으로써 미국과의 마찰을 빚고 있다.

소련을 계승한 러시아는 극도의 국내적 어려움 속에서 당분간 국내문제에 전념해야할 형편이기 때문에 과거와 같이 지역에서의 활발할 움직임을 보일 수는 없을 것이다. 그러나 극동에 있어서의 러시아의 군사력은 여전히 막강하다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

한편 미일 동맹관계의 재정의에 대항하는 것처럼, 중국과 러시아는 국경문제 등 오랜 갈등관계를 청산하고 새로운 '전략적 동반자' 관계를 구축하였다. 러시아는 중국에 대한 신행 무기 금수 조치를 풀고 중국에게 SU27 전폭기, 킬로급(Kilo) 잠수함, 미사일 구축함 등을 판매하였다. 또한 대만 이동휘 총통의 방미를 계기로, 대만해협을 둘러싼 미중 갈등은 새로운 냉전의 도래라는 우려를 불러일으킨 바 있었다.

현재 미국은 「동아시아 전략보고」(EASR)에 따라 10만의 아·태 미군을 지속적으로 유지한다는 입장을 견지하고 있다. 미군의 전반적 축소에 불구하고, 아·태 미군의 10만 틀을 유지한다는 이면

에는 북한의 대량살상무기 개발이라는 돌발사태에 의한 측면도 있지만 한국과 일본에 전방전개된 미군이 자신에게 사활적 이익인 지역의 안정적 균형(status quo)을 유지하는 가장 확실한 요소라는 점을 인식하고 있기 때문일 것이다. 그러나 미국의 동북아 정책은 군사력에 의존하기보다는 지역의 세력균형을 도모하는 정책을 통하여 지역에 있어서의 자신의 전통적 이익을 유지·확보하려 하고 있다. 이는 과거 닉슨-키신저에 의해 추구되었던 미국이 균형자적 지위를 점하는 미중일리의 세력균형을 도모하는 정책에의 회귀를 의미하는 것이다. 닉슨 정부는 베트남 전쟁의 종결과 함께 우선 오키나와 반환문제를 계기로 일본과의 동맹관계를 정비하여, 사토 일본수상과의 공동성명에서 「한국조항」, 「대만조항」을 포함시켜 일본내의 미군기지의 자유사용권을 확보한 바 있었다. 이어 닉슨 정부는 키신저의 중국 비밀방문을 통해 중국과의 국교 정상화를 이루었다. 이로써 미국은 중국과 일본 사이에서 균형자의 역할을 취할 수 있게 되었다.

클린턴 정부도 닉슨 정부와 유사하게 우선 미일 안전보장 공동선언과 미일 방위협력 지침 개정을 통해 일본과의 동맹관계를 정비하는 한편 이어 대중관계 회복을 꾀하여 중국과의 전략적 동반적 관계를 추진하였다. 미중관계는 국방장관, 외상 등의 고위관리들의 빈번한 교류와 함께, 97년 12월 강택민 주석이 국빈으로서 방미하여 클린턴 미대통령과의 정상회담에서 「건설적·전략적 파트너쉽」의 건설을 골자로 하는 공동성명을 발표하고 양국의 정치안보 대화의 제도화 등에 합의하였다. 또한 클린턴 대통령은 98년 6월 방중하여 정상회담의 정례화, 핫라인의 설치 등 전략적 동반자 관계를 진전시켰다. 결국 미국은 일본과 중국 사이에서 지역의 안정적 균형(status quo)을 유지하는 균형자의 역할을 모색하고 있다고 볼 수 있다.

이상과 같이 한반도 주변의 국제환경은 오랫동안 각국이 이 지역을 지배하였던 과거의 논리로부터 벗어나 변화된 자신의 위상과 환경을 반영하면서 지역에 있어서의 이해와 역할을 조정하는 과정에 있다고 본다. 결국 새로운 동북아 질서의 안정은 각국의 이해와 역할을 어떻게 조정 및 조율하여 조화롭게 소화할 수 있는냐에 달려있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

Ⅲ. 다자간 안보협력 모색 필요성

냉전의 종결은 아·태지역, 특히 동아시아의 전반적인 안보환경의 개선을 가져왔지만, 북한정세의 불안과 대량살상무기 개발, 중국의 해공군 증강, 일본의 안보역할 확대 그리고 영토분쟁의 가능성 등 불안정 요인으로 부각되고 있는 실정이다. 더욱이 동아시아는 1세기만에 찾아온 질서의 대변혁기에 처해 있다. 냉전질서가 붕괴되면서 러시아가 쇠퇴하고 힘의 공백을 둘러싸고 중국, 일본 등 지역강국들의 역할 확대 내지는 조정이 모색되고 있는 중이다. 이와 관련, 동아시아는 세계에서 유일하게 군비증강이 이루어지고 있으며, 군비경쟁의 양상마저도 내포되어 있는 실정이다. 현재 동북아에서는 역내국가들의 영향력 확대 기도는 물론 상대방에 대한 불신, 미래에 대한 불확실성 등으로 인하여 거의 모든 역내국가들의 적지 않은 군사력 증강을 초래하고 있는 실정이다. 질서의 재편기에 있는 동아시아 안보정세는 안정적 질서가 마련될 때까지 상당기간 유동적이고 불확실할 것이며, 지역내 뿌리깊은 역사적 경쟁관계, 영토분쟁, 민족주의의 분출 등으로 때때로 심각한 긴장 갈등상황이 초래될 수도 있을 것이다. 따라서 비록 동북아의 냉전적 대결구도는 와해되고 있지만,

중일의 잠재적 패권경쟁 가능성과 지역각국의 민족주의적 「국가별 전략」(national strategy)이 두드러지는 가운데 19세기말의 세력경쟁장화할 소지를 안고 있다. 이와 같은 배경에서 최근 다자간 대화체제의 필요성이 역내국가들에 의하여 계속해서 제기되고 있다.

경제적 번영과 안보를 분리하여 생각할 수 없을 것이다. 안정적 안보환경하에서 지역의 경제적 번영이 가능하다는 것은 너무도 당연한 이야기일 것이다. 따라서 지역의 안정과 평화를 모색하는 일은 지역내 모든 국가의 초미의 관심사일 수밖에 없다. 동아시아의 안전과 평화는 한나라의 힘으로는 불가능하며, 패권국가의 등장 또한 바람직하지 않을 것이다. 그것은 지역내 주요 국가들간의 안정적인 세력균형의 구축과 상호신뢰를 높이는 안전보장 협력체 구축을 통해 얻어질 수 있을 것이다. 즉 동북아에 있어서 지역각국의 불신과 불안감을 해소시킬 유럽의 OSCE와 같은 다자간 안보대화 및 협력방안의 도입을 고려해볼 만하다.

다자간의 안보대화 와 협력은 지역의 각국이 맺고 있는 기존의 양자적 안보체제를 보완하면서 대화를 통해 각국의 의도에 대한 투명성을 높임으로써 상대에 대해 갖고 있는 불신과 미래에 대한 불확실성을 해소시켜 군비증강을 완화시키고 장차 분쟁의 평화적 해결과 군축을 위한 장을 제공할 수 있을 것이다. 또한 다자간 안보대화 틀을 빌어 한국 혼자 상대하기 거북한 일본, 중국 등의 독자적 노선을 견제할 수 있다는 이점이 있다. 더욱이 대량살상 무기의 확산, 테러 방지, 환경보호, 마약거래 등 국가적 차원에서 해결할 수 없는 범세계적 문제가 동북아 지역에서도 부각되고 있는 현실을 감안할 때, 다자간의 안보협력은 시급히 마련되어야 할 것이다.

그러나 참여국가들의 수만큼이나 서로 다른 이해관계를 조정하여 다자간 안보협력이 동아시아의 평화와 안정을 위해 의미있는 역할을 수행할 수 있게 되기까지는 아마도 상당한 시일을 필요로 할 것이다. 다자간 안보협력이 한미동맹을 대신하여 한국의 안전을 보장하는 대안이 될 수 있으리라고는 생각되지 않는다. 다자간 안보체제는 어디까지나 보완적 성격을 갖는 것임을 직시해야 할 것이다.

한국정부는 94년 5월 아세안지역포럼 고위관리회의(ARF-SOM)에서 동북아 지역국가들, 즉 미일 중러 및 남북한이 참가하는 「동북아 다자안보대화」(NEASED: Northeast Asia Security Forum)의 구축을 공식 제안한 바 있다. 특히 김대중 정부는 유럽의 OSCE 경험을 동북아에 적용하는 6자회담 구상을 갖고 있으며, 이는 4자회담에 참여하지 않은 일본과 러시아를 포함시켜 한반도의 항구적인 평화체제 구축과 관한 국제적 보장을 공고화시키는 측면도 갖고 있다. 일본의 오부치 총리도 동북아 지역 안정조치를 논의하기 위한 동북아 관련 6개국에 참가하는 6자회담을 제의한 바 있으며, 한국은 이를 지지하고 있다.

IV. 결 론

동아시아의 4강은 모두 자국에게 유리한 지역질서를 적극적으로 모색하고 있으며, 그 과정에서 미일동맹의 재정비, 중러 전략적 동반자 관계, 미중 및 일러 관계의 진전 등 양자관계를 중심으로 활발한 지역질서의 재정립 움직임이 이루어지고 있다. 경제대국 일본과 국력이 급속도로 신장하고 있는 중국은 자신들의 국력을 반영한 지역내의 역할 확대를 모색하는 반면, 미국은 일본과의 동맹

관계 재정립과 중국에 대한 건설적 참여 정책을 통해 지역에 있어서의 이익을 유지하려 하고 있다. 미국을 중심으로 하는 미중일 삼각체제가 일단 지역 질서의 주요 부분을 이루어갈 것으로 보인다.

한반도의 평화와 안정은 동북아의 안정적 균형없이 불가능하다. 따라서 한국은 냉전구도를 대신할 보다 안정적인 새로운 동북아 질서의 구축에 커다란 관심을 갖지 않을 수 없다. 따라서 한국은 지역각국의 불신과 불안감을 해소시켜줄 수 있는 다자간의 안보대화 및 협력이 필요하다고 판단하고 있다. 동북아의 안정적 균형을 위해서는 다자간의 대화를 통하여, 각국간의 투명성을 높이고 분쟁의 평화적 해결을 도모하며, 궁극적으로 군축과 경제번영을 위한 협력체제를 구축해야 할 것이다. 특히 한국의 입장에서는 혼자 상대하기 어려운 4강의 일탈 행동을 다자간 틀 내에서 견제할 수 있는 이점이 있을 것이다. 그러나 최소한 이러한 다자간 안보협력 체제가 성립될 때까지 미국의 균형자적 역할은 지역의 안정 차원에서 반드시 유지되어야 한다고 본다.

미중일 공히 '한반도의 안정과 평화'가 중대한 이익이며, 이를 위해 남북관계의 진전이 필요하다는 점에 인식을 공유하고 있다. 이러한 맥락에서, 3국간 관계가 양자관계 중심으로 긴밀해진 것은 남북관계에 있어 긍정적 작용을 하고 있다고 볼 수 있다. 한편 동아시아의 경제침체는 대북 지원을 위축시켜 북한의 자세를 경화시킴으로써 한반도 정세에 부정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 역설적이지만 남북한의 경제적 어려움은 남북간의 접근을 촉진시키는 요인이 되고 있다. 남북관계는 1950년 한국전쟁 이래 최대의 기로에 놓여 있다. 최근 남북한의 정치, 경제적 상황은 남북간의 적대관계를 종식시킬 수 있는 기회를 제공하고 있다. 물론 북한은 한국에 대한 접근을 통해 미국의 강경정책을 견제하려는 의도도 있다고 볼 수 있다. 반면, 북한체제의 증대된 취약성은 북한을 대량살상무기 개발 등 군사적 강경노선으로 치닫게 하여, 남북간의 적대적 대립을 강화시킬 수도 있다.

한반도의 항구적 평화는 남북간의 실질적 개선없이 불가능하다. 한국정부는 북한의 취약성에서 비롯된 현재의 위기 국면을 지혜롭게 활용하여, 한반도의 냉전구조를 완전히 해체하고 남북간의 평화공존을 실현하려 하고 있다. 이 구상은 주변국들의 지원없이 불가능할 것이다. 장기적 측면에서 한국의 정경분리를 통한 대북 포용정책은 남북간의 실질적인 교류협력 관계를 이루는 기반이 될 것이다. 그러나 그 과정에서 북한정세를 연착륙시키고 한반도의 항구적인 평화를 이루기 위해서는 주변국들의 도움이 필요하다. 특히 남북대화를 기피하는 북한을 남북대화로 유도하는데 있어서 한국의 포용정책도 중요하지만 주변국들의 협력도 그 못지않게 중요할 것이다. 이러한 맥락에서도 동북아의 다자간 안보협력은 절실하다고 볼 수 있다.