
국제문제연구

Vol.4

2004/여름호

No.2

- 자주국방의 추진여건과 과제.....3
정병호 (국방대학교 교수)
- 북한의 대남협상 행태 변화 분석.....55
이승현 (국회도서관 연구관)
- 21세기 미·중관계와 한국의 전략적 선택.....105
차창훈 (연세대 동서문제연구원 연구교수)
- 胡錦濤 시대 중국과 남·북한관계의 특징과 전망.....145
오진용 (포스코경영연구소 연구자문위원)
- 중·일 군비경쟁의 전개양상과 정책 시사점.....185
윤정원·김순수 (육사 국제정치학 교수/중국학 강사)

자주국방의 추진여건과 과제

정 병 호

(국방대학교 교수)

I. 서론

II. 자주국방의 배경, 개념, 목표

1. 자주국방의 추진 배경
2. 자주국방의 개념
3. 자주국방의 목표

III. 자주국방이 한·미관계에 미치는 영향

1. 주한미군의 감축과 재편
2. 전시작전 통제권 문제

IV. 자주국방이 북한·중국·일본에 미치는 영향

1. 군비경쟁의 가능성 증대
2. 다자간 안보협력 강화의 필요성 공감

V. 소요전력 및 국방비 감당 능력

1. 소요전력
2. 국방비 감당 능력

VI. 결론

<요 약>

1. 자주국방의 배경, 개념, 목표

- 자주국방정책의 추진배경으로 미군 재배치 계획이 결정적으로 작용했으며, 미국의 안보전략 변화에 따른 우리의 국방정책과 국론혼란의 반복을 최소화하는 것이 목표
- 협력적 자주국방의 개념은 한국군이 대북방어 및 억제를 담당하고 주한 미군이 동북아의 균형자 역할을 중점적으로 담당하는 것으로 자주와 동맹을 동시에 고려

2. 자주국방이 한·미관계에 미치는 영향

가. 주한미군 감축에 따른 한미연합사 지휘체계

- 2004년 6월 FOTA회의 시 이라크 차출 병력 3,600명 포함, 1만 2,500명 주한 미군 감축 통보하였으며, 미 7공군의 일부 비행단도 감축대상이 될 수도 있음을 시사
- 주한미군 감축에 따라 한·미 연합사를 하와이의 태평양 사령부의 지상군 사령부에서 지휘하는 등 잔류 주한 미군의 재편 가능성이 제기되고 있으며
 - 또는 워싱턴 주 포트루이스 주둔 미 육군 1군단 사령부가 일본의 가나가와현 캠프 자마로 이전하여 주한 미군을 포함한 동북아 전역을 통제할 가능성도 거론

나. 전시작전통제권 문제

- 현 한·미 연합방위체제는 북한의 남침 억제, 국방비 절감과 경제발전에 기여, 정전체제를 안정하게 유지하고 관리 등 긍정적인 역할을 수행하나 역기능적인 측면도 존재
- 전시작전통제권을 한·미 연합사가 가진 데 따른 역기능으로 우리 정부의 위기관리 능력을 제약하고, 정부의 주도의 대북정책 추진에 장애요소로 작용
 - 또한 우리 군의 자주적 국방능력 발전을 저해하고, 연합사의 전시작전 통제권 행사 영역에 한국군의 대부분이 포함되나 주한미군은 대부분 배제되는 등 불평등이 노정
- 전시작전통제권의 환수는 피할 수 없으나, 환수시기 결정에는 북한 위협의 정도와 한반도 급변사태에 대한 우리 군의 능동적, 자주적 대처능력을 신중히 고려하는 것이 필요
 - 그밖에도 향후 전개될 한반도 전략환경의 변화, 21세기 국가 위상과 국민정서와의 부합여부, 대미 협상추진의 용이성 및 합의 도출 가능성 등도 중요한 고려요인으로 작용

3. 자주국방이 북한, 중국, 일본에 미치는 영향

- 북한은 경제난 등 어려움 속에서도 재래식전력과 대량살상 무기의 개발 및 실전배치를 가속화할 가능성이 있어 6자회담이 무용지물화되고 한반도 위기가 초래될 가능성이 존재
 - 반면, 북한이 핵문제로 미국으로부터 경제, 군사적 위협에 직면하고 있기 때문에 남북한 신뢰구축을 위한 조치가 이루어진다면 다자간, 쌍무적 안보협력을 증대할 것으로 전망

- 중국은 군사전략을 수정하고 군사구조를 개편하여 무기장비의 현대화를 추진하고 군사혁신으로 각군을 최첨단화하는 작업을 추진
 - 동시에 중국은 주변 아시아 국가들이 가지고 있는 중국위협론과 그에 따른 반중연합 결성을 우려하여, 쌍무, 다자 안보 대화를 장려하고 적극 참여를 모색

- 일본은 우리의 자주국방정책을 군사대국화를 앞당기는 계기로 삼으며, 보통국가화를 추진하면서 경제력에 상응한 정치·군사적 역할을 확대
 - 일본이 미·일 동맹체제를 보완하고 군사력증강에 따른 주변국들의 우려를 불식시키기 위해 지역안보체제에 관심을 기울일 가능성도 존재

- 우리의 자위역량 강화를 일정 수준까지 인정하고, 북한의 경제난 해소를 위한 적극적인 경제지원 등 남북한 긴장완화를 위한 각종 조치를 취하는 방안의 모색도 필요

4. 소요전력 및 국방비 감당능력

가. 소요전력

- 자주국방이 요구하는 소유전력은 주도적으로 대북 ‘거부적 억제능력’ 확보이며, 이는 이라크 차출 이전의 주한미군 전력과 한국군 전력의 수준

8 국제문제연구(2004 여름)

- 거부적 억제능력에는 적의 핵심적인 전략목표를 타격할 수 있는 핵심전력 확보에 초점을 두는 절대적 관점과 적어도 적의 능력만큼은 확보해야 한다는 상대적 관점이 존재

나. 국방비 감당능력

- 미국의 지원 없이 독자적인 대북억제력 확보를 위해 2010년까지 약 64조원의 전력투자비가 소요되며, 획득비용 외에도 가파른 증가세의 전체시스템의 유지·보수비용이 필요
- 자주국방 구현을 위해서는 GDP 대비 3.2~3.5% 수준의 국방비 배분이 관건이나, 세계 11위권의 경제력을 고려한다면 국정운영에 큰 부담 없이 조달이 가능할 것으로 판단

5. 결론

- 한·미 동맹의 바람직한 방향은 지역중심에서 이슈중심의 협력으로 대응중심에서 예방중심으로 변화하는 것으로
 - 이를 위해 미·일 동맹과 같이 신안보 공동선언이 필요하며, 전시 작전통제권 환수 이후 한·미 연합작전체제를 병렬형 군사협력체제로 발전
- 국방재원의 확보를 위해 국방정책의 비전을 제시하고, 중장기 군구조 개선 및 통합전력의 극대화를 위한 개혁을 실시하여 국민과 공감대를 형성하는 것이 중요

※ 주제어: 자주국방, 한미동맹, 거부적 억제능력, 국방비

I. 서론

지난 3월 국가안전보장회의(NSC)는 참여정부 안보정책의 기본 골격과 세부내용을 정리한 「평화번영과 국가안보」에서 한반도의 평화와 남북한과 동북아의 공동번영, 그리고 국민생활의 안전 확보 등 세 가지를 국가안보 목표로 설정하였다.

이러한 목표를 달성하기 위해 견지할 전략기조로 평화번영 정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄 안보 지향 등 네 가지를 제시하였다. 또 참여정부 기간에 가지적 성과를 도출할 수 있도록 정책적 우선순위를 두고 한·미동맹과 자주국방의 병행발전, 남북한 공동번영과 동북아 협력구도를 설정하였다.

국가안보 목표, 전략기조, 그리고 전략과제에서 볼 수 있듯이 군사적인 관점에서 국가안보 목표를 달성하기 위한 핵심적인 요소는 협력적 자주국방 추진, 한·미동맹과 자주국방의 병행발전이라고 할 수 있다. 특히, 자주국방이 우리의 눈길을 끌기에 충분하다.

노무현 대통령은 2003년 8월 15일 광복절 경축사에서 “자주 독립 국가는 스스로의 국방력으로 나라를 지킬 수 있어야 합니다. 우리 국군은 … 능히 나라를 지킬만한 규모를 갖추고 있습니다. 그러나 아직 독자적인 작전수행 능력과 권한을 갖지 못하고 있습니다. … 자주국방과 한·미동맹은 결코 서로 모순되는 것이 아닙니다. 상호 보완의 관계입니다.” 또한, 동년 10월 1일 국군의 날 치사에서 “굳건한 안보태세를 갖추기 위해서는 첫째, 군의 정보와 작전기획 능력을 보강하고 국방운영체계도 개선해야 하며, 인력의 정예화와 전력의 첨단화도 함께 추진하고, 둘째, 공고한 한·미동맹을 기본 축으로 주변국과의 안보협력을 한층 더 강화해 나간다.”고 강조, 자주국방의 역량을 강화해 나아가야 함을 역설하였다.

오늘날 국가중심의 국제체제 하에서 주권국가라면 어느 나라를 막론하고 자국의 안보와 국익을 위해 가능하다면 스스로의 힘으로 국방을 책임지는 것은 당연한 일이다. 이러한 관점에서 보면 참여정부의 자주국방 표명은 특이한 일이라고 말할 수 없다. 더구나 우리나라에서도 자주국방은 과거 박정희 대통령 시절, '아시아인의 안보는 아시아인의 손으로'라는 닉슨 독트린과 뒤이은 주한 미군 제 7사단의 철수에 자극을 받아 표명된 바 있었다는 점을 감안하면 더욱 새삼스러운 일은 아니다.

그럼에도 불구하고 참여정부의 자주국방에 대한 관심과 논란은 끊이지 않고 있다. 우선 먼저, 우리 국민의 잠재의식 속에는 '자주국방'은 외세개입의 배제를 전제로 하고 있다는 선입견이 내재하고 있기 때문이다. 수많은 외침과 수난의 역사 속에서 우리의 생존과 번영을 위해서는 스스로를 지킬 수 있는 힘이 반드시 필요하다는 인식이 우리 모두에게 잠재하고 있는 것 또한 부정할 수는 없다. 특히 박정희 전 대통령이 표방하고 추진하였던 '자주국방'을 '우리 단독의 힘에 의한 한반도 방위'로 이해함으로써 '자주국방'은 곧 대미 의존 탈피나 주한미군 철수를 의미하는 것으로 인식되었다. 이러한 인식은 북한이 줄곧 사용해 오고 있는 자주개념인 '외세에 의존하지 않고 외세의 간섭을 받지 않는 상태'와 연계되어 반미 또는 주한미군 철수와 동일한 개념으로 받아들여지기도 하였기 때문이다.

자주국방에서 또 하나의 현실적 딜레마는 과연 천문학적으로 요구되는 국방예산을 우리의 경제적인 능력으로 감당할 수 있을지에 대한 논쟁이다. 어렵잡아 향후 20년 동안 전력증강비로만 약 209조원이라는 엄청난 지출을 필요로 하는 예산을 어떻게 조달할 것인지도 사실은 문제가 아닐 수 없다.

따라서 본 고에서는 북한의 군사적 위협을 주도적으로 관리하고 불확실하고 불안정한 안보 환경과 국방여건의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 자주국방의 당위성을 인정하면서, 국

내적으로 논란의 대상이 되고 있는 다음과 같은 이슈들을 분석하여 바람직한 정책대안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 참여정부가 국방정책의 핵심으로 내세우고 있는 자주국방의 배경, 개념, 그리고 목표는 무엇인가? 둘째, 한국의 자주국방정책이 한-미관계에 어떠한 영향을 미치게 될 것이며, 셋째 한국의 안보에 직접적으로 영향을 미치는 주변국들-북한, 중국, 일본-에게는 또 어떠한 파급효과가 예상되며, 마지막으로 자주국방의 목표를 달성하기 위한 전력소요는 얼마나 될 것이며, 이를 현실화하기 위한 국방예산을 감당할 능력 등이 검토될 것이다.

II. 자주국방의 배경, 개념, 목표

1. 자주국방의 추진 배경

우리나라는 한국전쟁 직후인 1953년 10월 1일 「한-미 상호방위조약」을 체결하여 한-미 동맹관계를 형성, 1960년대까지 한국 방위의 대부분을 미국 군원에 절대적으로 의존하여 왔다. 그러나 1962년 북한의 4대 군사노선 등 군사력 강화 우선 정책과 그 후 한국군의 월남파병, 1968년 1.21 사태와 미 프예블로호 납북사태 등 북한의 계속적인 도발로 인한 한반도에서의 위기고조는 안보 불안감을 고조시키기에 충분하였다.

설상가상으로 1969년 미국 닉슨 행정부의 “아시아인의 안보는 아시아인의 손으로”라는 닉슨독트린과 1971년 3월 미 7사단 병력 약 2만 명의 철수로 인하여 안보불안감은 고조에 달하였으며, 미국의 대한민국 안보 공약에 대한 의구심 또한 커져갈 수밖에 없었다.

이러한 상황 하에서, 1973년 박정희 대통령은 “스스로 돕고,

스스로 일어서서, 스스로를 지킬 줄 아는 자조, 자립, 자위의 정신”에 입각하여 역사상 처음으로 본격적인 자주국방 추진 계기를 마련하였으며, 1974년부터 1992년까지 자주국방의 기반 확충을 위한 율곡사업을 3차에 걸쳐 추진하기에 이르렀다. 사실상 1988년 이후 국방부가 발간하고 있는 국방백서에서 항상 ‘자주국방 태세 발전’이라는 용어가 등장한다는 점에서 볼 때 우리 국방의 자주성 강화에 대한 논의는 지속적으로 국방의 주요 발전방향으로 제기되어 왔던 핵심과업의 하나이다.

참여정부의 자주국방 논의 역시 전혀 새삼스러운 것이 아니다. 2003년 광복절 경축사에서 노무현 대통령은 “미국의 안보전략이 바뀔 때마다 우리의 국방정책이 흔들리고 국론이 소용돌이치는 혼란을 반복해서는 안된다.”고 천명함으로써 자주국방 추진의 새로운 전기를 맞이하고 있다.

이렇게 당위적인 국방의 발전방향으로 인식되던 이 용어가 대통령의 연설문에 등장하는 등 최근 들어 보다 부각된 이유는, 근간 급속한 변화를 보이고 있는 미국의 전략에 대해 우리 국방 태세와 그 발전방향을 포괄적으로 재점검하고자 하는 시도라 할 수 있다. 미국은 이미 지난 91년에 있었던 걸프전에서 첨단기술전쟁의 효과를 인식한 이후, 복합시스템(System of systems)에 의한 전력증대 아이디어 등을 바탕으로 냉전체제 이후 미국주도의 세계질서를 구축하기 위해 노력해 왔다. 그 수단으로 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)이 대두되었으며, 이 과정에서 광범위한 지역에서 발생하는 분쟁에 대한 해결능력 증진을 위해 ‘신속한 전개능력(deployable)’, ‘기민한 작전 전환능력(agile)’, ‘구조 및 편성 측면의 융통성(versatile)’, ‘생존성의 향상(survivable)’ 등을 모색해 왔다.¹⁾

그러나 2001년 9.11테러라는 미증유의 사건은, 기존의 군사혁

1) 주요한 내용은 L Caldera, E. K. *The Army Vision*, Soldier, Mar. 2000 참고.

신 기조에 다양한 형태의 위협에 대처할 수 있는 전력의 실질적 변환(Military Transformation)을 필요로 하게 되었다. 이에 따라서 상술한 바의 군사력의 첨단화 과정에 있던 미국은, 그간의 전진배치를 통해 갖추고 있던 반응력(responsible)의 유지를 기술적으로 보완하면서, 보다 다양한 위협에 대처할 수 있을 뿐만 아니라 생존성 또한 높일 수 있는 전략적 융통성을 추구하고 전력의 효율적 운영을 시도하게 되었다. 이와 같은 구상과 실질적인 조치들은 결국 세계 도처에 주둔하고 있는 미군의 배치에 영향을 주게 되었고 이에 따라 한반도 내 주한미군의 재배치도 주된 영향요인으로 작용하게 되었다.

그러나 실제로 이러한 미군의 변화는, 미국이 여전히 북한 위협의 심각성을 인식하고 있으며, 지속적인 기술혁신을 통해 주둔군의 전진배치 없이도 북한의 위협에 대처할 수 있는 보완 방법을 마련하고 있다는 점을 상기하면, 실질적인 측면에서 한반도 안보구도를 크게 변화시키는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리 국방은 기존의 관성적으로 자리 잡고 있던 대미 의존 심리로 인해, 미군 측에 변화가 생길 때마다 북한 대응능력에 대한 국민적 우려를 갖게 하는 면이 있다. 이러한 우려를 불식시키는 한편, 불가피하게 우리 자체 군사력으로 필요한 현실적인 보완조치를 하도록 추구하고자 하는 것이 바로 자주국방의 개념을 재점검하고 현시점에서 자주국방을 다시 한번 강조하는 배경이 되었다고 할 수 있다.

2. 자주국방의 개념

주지하다시피, 우리의 자주국방에 대한 논의는 이미 '70년대에 시작되었던 바가 있고 그 정의나 개념 역시 '70년대 이후 지속적으로 연구되어 왔다. 이 가운데 자주국방이라는 용어를 나름대로 정립한 것으로는 '외부의 침략으로부터 국민의 생명

과 재산, 영토, 주권 그리고 기본 가치를 군사적으로 안전하게 보위하되, 이를 다른 나라에 의해 부당하게 통제 또는 강요됨이 없이, 자국의 자조적 의지와 자립적 능력, 그리고 자율적 행위에 기초하여 성취, 달성하는 것²⁾이 대표적이라 할 수 있다.

여기서 ‘자조적 의지’는 군사력의 수준 향상에 대한 자체 의지, 즉 군사력 조성에 있어 외부의 영향으로 인한 부적절한 왜곡이 없이 정상적으로 군사력을 형성하고 있음을 뜻하며, ‘자립적 능력’은 국제역학 관계와 국방비 부담 능력을 고려하면서 적절한 목표를 설정하여 최대한 자체 군사력을 갖추는 의미이고, ‘자율적 행위’는 자조적 의지로 조성된 군사력을 운용함에 있어 군사능력의 확보 수준에 부합하는 적절한 책임과 권한을 가지고 외부의 부당한 간섭이 없이 스스로 결정할 수 있음을 말한다. 따라서 자주국방을 해석함에 있어서 자칫 북한에서 주장하는 주체의식이나 자주노선에 대한 접근성으로 보거나 반미의식에 대한 유사성으로서 취급하려는 정치적 관점은 배제되어야 한다.

이런 의미에서 ‘자주국방’에서의 ‘자주’를 군사적 능력과 의지의 자족(自足, self-sufficiency)으로 이해하려는 태도는 타당하다고 말할 수 없으며, 자체 보유한 군사력에만 폐쇄적으로 의존하는 자신(自信, self-reliance)으로 해석해서도 안 된다. 더구나 안보상 대외 종속으로부터의 탈피를 의미하는 자립(自立, autonomy)으로 인식하는 것도 부적합하다. 한국이 직면하고 있는 안보환경에서 자주국방은 독자적인 방위 의사결정 체제에 의해 군사능력의 발전과 동원을 행사하는 독자(獨自, independence)에 가깝게 개념을 규정하는 것이 옳바르다고 본다. 독자적인 군사능력의 양성과 동원은 자족이나 자신에 찬 것이 아니라, ‘열린’ 시각에서 일차적으로 안보위협을 평가하고 이에 대응할 수 있는 방안을 자유의지에 입각해 확보하는 것이다. 현재 보

2) 권태영·서주석, 『자주국방 개념 연구』(서울: 한국국방연구원, 1996).

유 군사능력의 조정 및 사용, 다른 국가와의 군사적 연대 또는 동맹, 또는 국방전략의 변경 등에 있어 자유로운 국가이성에 입각해서 결정하는 것이어야 한다. 특히, 현존하는 북한 위협만을 대상으로 해서는 안 되며, 그렇다고 해서 상정 가능한 모든 군사위협에 대응하기 위한 능력을 완비하는 것을 의미하는 것도 아니다.

2003년 광복절 경축사를 통해 천명된 노무현 대통령의 자주국방에 대한 의지 표명으로, 그 내용상의 진의와 실현가능성 여부를 두고 정치권과 군은 물론 사회 각계에서도 많은 논란이 있어 왔다.³⁾ 한편에서는 독립국가로서의 위신과 정체성을 바로 세우고 안보주권을 회복하려는 대통령의 강력한 의지 표현이라고 긍정적으로 평가한 반면, 다른 한편에서는 느닷없는 자주국방론으로 인해 미군의 조기철수가 이루어져서 안보상 공백을 야기할 수도 있고, 전력증강을 위한 과도한 국방비 지출로 인한 경제파탄의 위험성이 있다고 부정적 평가를 하기도 했다.

그런데 자주국방을 최초로 공식화한 8. 15 경축사에서 노대통령이 직접적으로 “협력적”이라는 표현을 사용하지 않았지만, 이미 그 때도 벌써 자주국방과 한·미동맹이 결코 서로 모순된 것이 아니라 “상호보완의 관계”이며, “자주국방을 하더라도 한·미 동맹관계는 더욱 단단하게” 다져나갈 것임을 명백히 밝히고 있었다. 이러한 자주국방 추진에 대한 정책적 의지는 작년 10월 1일 노대통령의 국군의 날 치사에서도 다시 한번 강조되었는데, 노대통령은 자주국방과 함께 “공고한 한·미동맹을 기본축으로 주변국과의 안보협력을 한층 더 강화해야 한다”는 점을 함께 지적하고 있다.

국방부 정책서인 「자주국방과 우리의 안보」에서도 협력적 자주국방이란 우리 단독의 군사력만으로 국방을 담당하는 배타적 의미의 “절대적, 완전무결형” 자주국방은 불가능하며, “한국

3) “한국 ‘자주국방’ 가능한가?” 『월간중앙』(2003, 11), pp. 192-201.

이 처한 지전략적 환경 속에서 안보의 주체적 당사자가 되고자 하는 국가의지 구현의 일환으로서, 자위적 방위역량의 기반 위에, 한·미동맹 및 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하여 안보목표를 달성하고자 하는 것”이라고 강조하고 있다.⁴⁾

다시 말해, 협력적 자주국방은 “배타적 단독국방”이나 동맹의 탈피를 의미하는 것이 아니라 우리의 신장된 국력에 상응하는 전략개념과 자위역량의 강화를 일컫는 것이라고 할 수 있다. 이는 “국가안보를 위해 우리 의지에 따라 주도적으로” 동맹관계를 유지 및 관리하겠다는 의지 표명이며, 그러한 시각에서 보면 “동맹관계 또한 자주국방의 한 요소”로 포함시킬 수 있다는 주장인 것이다.⁵⁾

이러한 주장은 작년 4월 19일 노대통령의 언급에서 보다 명확해진다고 할 수 있다. 즉, 노대통령은 “주한미군 주둔은 필요성이 있고 또 우리에게 그만한 이익도 있어 적극 찬성하는 입장이다. 그러나 자주국방은 우리 힘으로 다할 수 있어야 하고, 미군 주둔은 우리의 자주국방 위에 하나 더 높은, 더 큰 목적을 위한 것이어야 된다.”고 주장하였다.⁶⁾ 이는 우리의 국방력은 대북 방어 및 억제를 담당하고, 대신 주한미군은 한 단계 높은 “동북아의 새로운 균형자 역할”에 초점을 맞추어야 한다는 점을 표방한 것이라고 할 수 있다. 따라서 참여정부의 자주국방 주장은 개념 상 한·미동맹과 배치되는 개념이 아님을 알 수 있다.

3. 자주국방의 목표

한국의 국방목표는 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가

4) 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』 (서울: 국방부, 2003), p. 13.

5) 위의 책, p. 17.

6) 『월간중앙』, pp. 196-197.

를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것⁷⁾이고, 자주국방은 이러한 국방목표를 달성하기 위한 방법적 측면의 용어로서 당연히 궁극적인 목표는 같다고 할 수 있다. 그러나 현대적 의미의 자주국방은 다분히 상대적인 의미를 가지고 있기 때문에 현실적으로 중요한 것은 자주국방의 자체의 목표가 아니고 국방목표를 추구함에 있어 자주성을 어느 수준까지 함양하느냐 하는 것, 즉 ‘자주화 추구를 통한 국방의 목표’가 된다.⁸⁾

이에 대해 박정희 대통령은 ‘북한의 단독침공에 대해서는 우리도 우리 군 단독으로 방어할 수 있는 국방력을 갖춘다’⁹⁾하는 것으로 그 수준을 설정한 바가 있었다. 이러한 목표는 당시의 냉전체제를 염두에 두고, 소련이나 중국의 지원이 있는 침공에 대해서는 우리도 미국과의 군사동맹관계를 활용하되, 그렇지 않은 경우에는 우리 단독으로 침공에 대응한다는 점을 말한 것이라 할 수 있으며, 이는 자주국방의 추구목표를 ‘북한의 단독 침공’이라는 대상에 한정시킴으로써 그 나름대로 자주국방의 현대적 의미를 배제하지는 않고 있음을 뜻한다.

물론 이러한 목표는 보다 장기적으로 볼 때에는 현재도 적용될 수 있다. 그러나 새로운 목표를 설정함에 있어서는 우리의 자주국방이 기본적으로 미국의 전략변화에 안정적으로 대처하는 데 초점을 두고 있다는 점이 우선 고려되어야 할 것이다. 이와 함께, 그간 추진해 왔던 자주국방이 달성의 막연한 목표시점으로 인해 추진 중의 상황에 따라서 그 강조의 정도가 부

7) 국방부, 『국방백서 2000』(서울: 국방부, 2000), p. 53.

8) 국방부에서 설정한 자주국방의 목표는 ‘자위적 방위역량을 기반으로 상호보완적 한·미동맹관계 발전’과 ‘향후 10년 이내 자주국방 역량 구축의 토대 마련’으로 ‘국방부, 『자주국방과 우리의 안보』, 2003’에 명시되어 있다.

9) <http://owomcho.pe.kr>, 박정희 대통령의 1970년대를 여는 신년사 중의 내용(검색일 : 2004년 5월 31일).

침했고, 이에 따라 현재도 우리의 자주국방 역량이 여전히 미국의 전략변화에 민감하게 반응하고 있는 점을 염두에 두고 이번에는 목표달성 시점을 보다 한정적¹⁰⁾으로 설정함으로써 목표시기 이후에는 적어도 최소한의 안정성을 확보해야한다는 점도 고려해야 한다. 아울러 현실적으로는 북한의 경우에 유사시 대량살상 무기의 사용 가능성 등 과거와는 다른 능력을 가지고 있다는 점, 그리고 국제적인 상호의존성 심화로 현대적 의미의 자주국방이 비록 한정된 영역에서라도 독자성의 강조보다는 외부의 영향력을 최소화시키는 쪽에 무게를 둔다는 점 또한 목표설정의 고려사항이 될 것이다.

이 경우, 보다 합리적으로 자주국방 목표를 설정한다면 ‘미국의 직접적 지원이 제한되는 경우에도 우리의 국방력을 중심으로 북한의 침공을 억제’할 정도의 수준이 바람직할 것이다. 이는 보다 적절한 단계에서 필요 시 ‘북한’이라는 단어를 ‘외부’로 대체함으로써 유동적인 국제정세나 또는 북한 이후의 안보상황에 대해 보다 포괄적으로 활용될 수 있을 것이며, 궁극적으로는 외국과의 군사적 협력관계 변화에 대해 안정적으로 국방목표를 달성하는 것으로 확대 발전시킬 수도 있을 것이다. 이러한 설정은 1970년대의 목표와 비교할 때, 우리가 추구하는 억제형태가 공세적 능력을 통한 보복적 억제보다는 유사시 방어의 충분성 확보를 기반으로 하는 경제적 형태의 억제를 추구하는 것이므로 기본적으로는 다를 것이 없으나, 보다 현실적으로 즉, 국제협력이 강조되는 시대적 상황에 맞는 현대적 의미의 자주국방을 추구하고자 함에 있어 무리하게 독자성을 강조하지 않는다는 점에서 차이가 있다고 하겠다.

10) 이는 노무현대통령의 2003년 광복절 경축사 중 ‘향후 10년 이내 자주국방 토대 마련’이란 한정적 시기 설정과 맥을 같이 한다.

III. 자주국방이 한·미관계에 미치는 영향

1. 주한미군의 감축과 재편

주한미군은 해방 이후 1948년, 1954~65년, 1971년, 1978년 그리고 1992년 등 모두 다섯 차례에 걸쳐 감축되었다. 해방 이후 7만 7600명이 남아 있던 주한미군은 1948년 북한의 소련군 철수 이전에 군사고문단 500여명만 남겨두고 모두 철수했다. 이후 한국전쟁이 발발하자 32만 5000명까지 늘었다가 1954년부터 10여년 동안 단계적으로 철수, 65년에는 6만 3000명으로까지 감축되었다. 1971년 닉슨대통령의 닉슨독트린에 의해 제 7사단 2만 명이 철수하였으며, 1978년에는 카터 대통령이 주한미군 전면철수 계획을 발표한 뒤 6000명이 전격 철수하기에 이르렀다. 그 후 1000명 안팎의 조정을 거듭하던 주한미군은 냉전 종식 후 동아시아 전략구상(EASI)이 발표되면서 1992년 1차로 육군 5000명, 공군 2000명 등 7000명이 철수하였다. 하지만 1993년 1차 북핵 위기가 도래하면서 추가 감축계획을 보류하였고, 지금까지 3만 7000명 선을 유지하여 왔다.

미국은 2004년 6월 7~8일 서울에서 열린 미래 한·미 동맹정책 구상회의(FOTA)에서 2005년 12월 말까지 이라크로 차출키로 한 병력 3600명을 포함하여 모두 1만 2500명의 주한미군을 감축하겠다고 통고하였다. 그동안 미국 측이 얘기해온 주한미군 재조정과 관련해 가장 큰 관심사인 규모와 시기가 사실상 확정된 셈이다. 감축 시기는 당초 우리가 예상한 것보다 1년 이상 앞당겨졌다.

주한미군 감축은 지상군 중심으로 이루어질 전망이다. 그중에서도 2사단 1여단과 직할부대가 먼저 끝난다. 이럴 경우 미 2사단의 일부 지휘부와 시설유지 병력 1000~2000명만 한국에 남게 된다. 1여단에는 M1A1전차대대와 155mm 자주포대대 등이

포함돼 있다. 또 사단 지원부대와 공병여단 등 대부분 직할부대가 빠져나가고 기갑여단도 감축될 전망이다. 주한 미 지상군이 스트라이커 부대로 운영될 것이란 전망이 나오는 것도 이 때문이다.

미국은 다련장포(MLRS)대대가 속해 있는 자주화 포병여단과 AH-64 공격헬기대대가 속한 항공여단 감축은 추진하지 않기로 하였다. 북한군의 포병과 기계화 군단에 대응하는 주요한 전력이기 때문이다. 또한, 지상병력 가운데 한반도 유사시에 대비한 지휘부 요원, 북한의 정보를 수집하는 501정보여단, 1통신여단 등도 잔류시킬 계획이다.

미국은 지상군 병력 중심의 감축에 한계를 느낄 경우 미 7공군의 일부 비행단도 감축대상에 포함할 수도 있다. 1990년대 초, 닌-워너 법안에 의한 주한 미군 감축계획에 따르면 주한 미공군 2개 전투 비행단을 1개로 축소하는 방안이 검토되었다. 당시 감축개념이 이번에도 적용될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

2004년 6월의 미래 한미동맹 정책구상회의(FOTA)에서 미국의 통보는 단순한 감축의 의미만 내포하고 있는 것이 아닌 것 같다. 잔류 주한 미군의 재편가능성도 염두에 두고 있음을 간과해서는 안 된다. 실제 미국은 독일에서 미군 2개 사단을 철수하면서 1개 스트라이커 여단만 배치할 계획이다. 따라서 잔류 주한 미군도 보다 기동성이 강화되는 방향으로 재편되면서, 중장기적으로 미 8군 사령부, 유엔사, 한-미 연합사 등으로 복잡하게 뒤엉킨 주한 미군의 지휘체제도 통폐합 될 것이다.

태평양 사령부 소식통에 따르면, 한미연합사를 지휘하는 4성장군은 한국에서 철수하게 될 것이며, 그 대신 하와이의 태평양 사령부에는 아래 지역 지상군을 총괄하는 4성 장군직이 신설될 예정이다. 또한 공군과 해군을 지휘하는 4성 장군직도 신설될 것이다. 결국, 아태지역의 모든 지휘체계는 하와이의 태평

양 사령부로 통합될 예정이다. 미 국방부는 미 육군 1군단 사령부의 일본 이전도 추진하고 있다. 워싱턴 주 포트루이스에 주둔하고 있는 육군 1군단 사령부는 일본 가나가와현 ‘캠프 자마’로 이전하여, 주한미군을 포함, 동북아 전역을 통제할 것이다. 이러한 미군재편계획은 2009년께 대부분 완료될 것이다.¹¹⁾

미군이 위와 같이 계획대로 감축되고 재편된다면 한국의 자주국방계획은 앞당겨지지 않으면 안 된다. 당장 미 2사단의 핵심인 1여단이 미국 본토 등 다른 곳으로 이동하고 나면 동두천-의정부-서울 축선 보강이 시급한 문제로 대두된다. 또한 미 2사단 1개 여단의 이라크 차출과 한수 이남으로의 재배치로 인한 전력보강을 위한 110억 달러에 달하는 투자는 2006년까지로 약속되어 있기 때문이다. 그리고 주한 미군의 지휘체계 재편 가능성으로 이제 전시 작전 통제권 문제는 필연적으로 논의되지 않을 수 없게 되었다.

2. 전시 작전통제권 문제

1953년 “한미상호방위조약”의 체결과 더불어 본격적으로 시작된 양국간의 군사동맹은 1978년 한미연합사(Combined Forces Command: CFC)의 창설로 군사력의 통합적 운용과 긴밀한 군사협력을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 제도적으로는 한미 연합지휘체제의 구조는 한국과 미국의 공동 지휘를 받는 것으로 되어있다. 하지만, 실질적으로 전시 작전통제권을 행사하는 연합사사령관 직책에는 미군 4성 장군이 보직되고 한국군은 부사령관 직책을 맡고 있고, 비록 제도적으로 직책은 다르지만 연합사사령관을 맡은 미군 장성이, 동시에 유엔군사령관, 주한미군사령관, 그리고 미 합참의장을 대신하여 한미 군사위원회의 미국 측 대표인 주한미군 선임장교라는 4개의 공식

11) 『중앙일보』, 2004년 6월 10일.

직위를 모두 겸직하고 있다.

물론 역사적 관점에서 보면, 한국군의 역할에 전혀 변화가 없었던 것은 아니다. 1978년 한미연합사가 창설된 이후 한국군의 전력향상 수준에 따라 조금씩이나마 지속적으로 한국군의 역할과 임무가 확대되어 나온 것은 사실이다. 예컨대, 1991년부터는 판문점 공동경비구역(JSA)을 한국군과 미군이 공동관리하게 되었고, 군사정전위원회 수석대표를 한국군 장성이 맡게 되었다. 또한 1992년부터는 연합사의 지상군 구성군사령관도 한국군 장성이 담당하게 되었으며, 1994년에는 “전략지시 제2호”에 의거 평시 작전통제권을 한국군이 이양 받아 한국 합참이 행사하게 되었다. 그러나 이러한 한국군의 역할확대도 실질적인 전력의 계획과 운용 면에서 따져보면 그리 대단한 것은 아니며, 때로는 상당한 제약 속에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 비록 평시 작전권은 환수되었지만 연합사령관의 성공적 전쟁수행을 위해, 평시부터 보유해야 할 필수적인 권한과 책임이라고 규정한 몇 가지 중요한 임무사항들을 계속 연합사사령관이 보유하게끔 하고 있다.

이는 소위 CODA(Combined Delegated Authority)라고 불리는 것으로, 한국 합참의장이 연합사사령관인 미국 장성에게 위임한 사항으로 전시 작전계획의 수립, 한미연합 군사훈련의 주관, 조기경보, 전략 및 전투정보 제공을 위한 연합군사정보의 관리 등이 해당된다. 바로 이 CODA로 인해 한국군의 평시 작전 통제권 행사에는 실질적으로 많은 제약이 따르며, 특히 유사시 위기관리능력 면에서 한국군의 보다 적극적인 역할을 제한한다는 비판도 있다. 그렇다면 여기서 한미 연합방위체제의 역사적 공과에 대해 좀 더 체계적으로 평가해보자.¹²⁾

12) 한미 연합체제에 대한 역사적 평가는 백중천, “한미 연합지휘체제의 발전방향,” 백중천 편, 『한미동맹 40년: 분석과 정책』(세종연구소, 2003), pp. 178-184를 주로 참조했음.

우선 한미연합사를 축으로 하고 주한미군과 유엔사로 구성된 3각 협조체제는 3가지 측면에서 매우 긍정적인 역할을 수행해 왔다고 평가된다. 첫째는 북한의 남침을 억제하는 역할을 성공적으로 수행해왔다. 4만 여명의 소규모 주한미군은 비록 한국군의 병력지수에 대한 전력지수에는 4~5%에 불과하지만 강력한 타격력을 지닌 공군력과 조기경보체제, 전략정보 수집역량, 제7함대를 통한 해양증원능력 등으로 인해 효과적인 대북 억제력을 행사해온 것으로 평가된다.

둘째, 한미 연합방위체제는 한국군의 유·무형적 전력을 보강해줌으로써 한국의 국방비 절감과 경제발전에 기여해 왔다 할 수 있다. 미군이 보유한 조기경보기와 전략정보수단, 미사일체계, 군수지원체계, 그리고 해군 및 공군의 전시증원역량 등은 다른 전력분야에 비해 획득에 소요비용이 엄청나게 많은 부분으로, 한국군의 전력에 큰 보탬이 됨은 물론 전력건설의 비용면에서도 많은 절감효과를 가져다준 것이 사실이다. 아울러 한미 연합연습을 통해 월남전을 제외하고는 실전경험이 거의 없는 한국군의 작전수행능력 향상에도 크게 기여하였다.

셋째, 정전체제를 안전하게 유지하고 관리하는 기능을 수행해왔다. 정전협정은 법적으로 볼 때 북한과 중국, 그리고 유엔사 대표가 서명한 것으로 현재까지 존속하고 있다. 1978년 한미연합사 창설 이전에는 주한미군사령관이 유엔군사령관을 겸직하였고, 한미연합사 창설 이후에는 연합사사령관이 겸직하면서 북한의 정전협정 위반 및 불이행에 대해 경고하고, 울진·삼척 무장공비 침투사건, 판문점 도끼만행사건, 랭군테러 등과 같은 북한의 도발사태 발생시 효과적인 위기관리능력을 발휘하여 위기사태의 전면전으로의 확대를 막아낸 업적도 결코 작지 않은 긍정적 기능이라고 할 수 있다.

이러한 긍정적 기능과는 반대로 한미 연합방위태세는 한국군의 군사발전에 역기능적인 요인으로 작용해온 점도 있다. 우선

첫째로 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 한국의 자주적 국방능력 발전을 저해한 것이다. 비록 의도적인 것은 아니지만, 미군에 의해 제공된 정보자산과 전시증원 능력에 의존하는 전쟁수행 개념은 한국군의 독자적 전쟁기획 및 전략발전을 제약하는 결과를 초래하였고, 나아가 미국의 해·공군에 대한 편중된 의존으로 인해 한국군의 전력증강에 있어 육해공군의 균형적 발전을 저해하는 요인으로 작용하기도 했다.

둘째, 연합사의 전력구성에 연유되는 문제점이다. 사실 연합사의 전시 작전 통제권 행사영역에 한국군은 거의 대부분 포함되어 있는 반면, 주한미군은 거의 대부분 배제되어 있다. 물론 연합사사령관이 주한미군사령관을 겸직하고 있어 동일인의 지휘 하에 있다고 할 수도 있지만, 직제 상으로는 미 2사단과 미 공군비행대대 등은 연합사의 작전통제권 밖에 존재한다는 사실이다. 이는 한국 공군작전사령부 전체가 미 제7공군사령관이 통제하는 연합사 공군구성군 예하에 들어가 있다는 점을 감안하면 조직상 문제가 있음을 암시한다. 결국 이러한 연합사의 구성은 유사시 미국이 직접적인 군사개입에 대한 판단에 융통성을 확보하려는 의도가 있음을 짐작케 하는 대목이다.

셋째, 한국정부의 위기관리 능력에 대한 제약이다. 한미연합사의 다중적 직위와 복잡한 지휘체계로 인해 유사시 혼선이 야기될 수 있으며, 실질적으로 한국 측 의사가 전달되는 데는 구조적 제약이 따른다고 할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 4개의 직위를 갖고 있는 연합사사령관은 연합사사령관 직책에 한해서만 양국의 국가원수 및 군 지휘체계의 통제와 협조에 따르게 되어 있다. 나머지는 미국 쪽 통제를 따를 수밖에 없다. 따라서 이는 한미간에 상황판단이나 정책방향에 대한 시각차가 존재할 경우, 한국의 안보에 심각한 우려가 야기될 개연성도 배제할 수 없다는 말이 된다.

넷째, 한국정부의 주도적 대북정책 추진에 장애요소가 되고

있다. 앞서서도 잠시 언급했듯이, 정전협정 서명의 일방인 유엔 군사령관은 유사시 한미연합사사령관에게 지원을 받게 되어 있고, 연합사사령관과 유엔군사령관은 동일 인물인 미국군 장성이며, 동시에 한국군에 대한 작전통제권을 보유한다는 점을 논거로 해서, 북한은 군사문제에 있어 오로지 미국만을 상대하려 하고 의도적으로 한국을 무시하는 경향을 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 한국 정부의 입장에서는 공식적으로 군사적인 문제에 대해 대북 접촉을 할 수 있는 채널이 최근까지는 없는 상황여서 군축이나 신뢰회복 등 남북간 군사적 교류 및 협력추진에 근본적인 한계를 보여 왔다고 할 수 있다.

이제까지 지적한 한미 연합체제의 긍정적, 부정적 기능을 종합해볼 때 자주국방의 추진을 위해 해결해야 할 가장 핵심적 과제는 바로 작전통제권의 한국군 이양을 포함한 한미연합사의 발전적 개편임을 재차 확인할 수 있다.

전시 작전통제권 환수는 특히 한·미관계에 있어서 민감한 사안이 아닐 수 없다. 따라서 다음과 같은 사항을 심각히 고려하여 환수시기를 고려함이 타당하리라 여겨진다. 첫째, 북한의 위협정도, 둘째, 한반도 급변사태에 대한 한국군의 능동적, 자주적 대처능력, 셋째, 향후 전개될 한반도 전략 환경 변화, 넷째, 21세기 국가위상과 국민 정서에의 부합여부, 마지막으로 대미 협상추진의 용이성 및 합의도출 가능성 등이 고려되어야 할 것이다.

IV. 자주국방이 북한, 중국, 일본에 미치는 영향

1. 군비경쟁의 가능성 증대

한국의 자주국방은 전력 증강이 그 핵심을 이루게 된다. 대체적으로 각종 첨단 무기체계로 장비될 전망이다. 이는 직·간접적으로 주변국들에게 위협요인으로 등장하게 될 것이며, 결국에는 지역 내 군비경쟁을 유발할 가능성이 증대되리라 여겨진다.

자주국방을 위한 한국 정부의 핵심전력 증강사업은 다음 <표 1>에서 보듯이 C4I/전자전 전력, 기동/타격전력, 해상/상륙전력, 공중/방공전력, 지원전력, 연구개발, 그리고 대테러/대 WMD 대비전력 등 다양한 분야에서 이루어지게 되어 있다.

한국의 전력증강 사업이 차질 없이 이루어진다면, 먼저 북한에게 직접적인 영향을 미치게 된다. 남북한 군사력의 균형이 북한에게 유리하게 작용하고 있는 현시점에서조차 북한은 지속적인 군사력 증강을 도모하고 있다.

북한은 전통적으로 “국방은 혁명의 생명선이며 국가정책의 중핵을 이루는 첫째가는 중대사”라고 하면서 “첫째도 둘째도 셋째도 인민군대를 강화하는데 힘을 넣을 것”¹³⁾을 강조, 국방을 위한 인민군대 강화의 중요성을 천명하여 왔다. 실로 정권 수립 이후 북한은 대·내외 여건에 관계없이 지속적으로 군사력을 증강해 왔으며 특히 1962년 4대 군사노선을 채택한 이래 GNP 대비 25~30% 이상을 군사비에 투자하여 전쟁준비를 해 왔다.

특히 1994년부터 시작된 경제난 속에서도 북한은 1993년부터 2002년까지 10년 간 카자흐스탄과 러시아, 중국에서 미사일과 잠수함 등 재래식 무기를 구매했다고 스웨덴의 군사전문연구기관인 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)가 밝혔다. 인터넷 홈페이지를 통해 공개한 이 보고서에 따르면 북한이 10년 동안 308개의 재래식 무기를 수입했고 특히 북한이 2003년 2월 동해상에서 발사했던 것과 같은 종류의 ‘SS-N-2B 스틱스 미사일’ 35기가

13) 연합뉴스, 『2000 북한연감』, 1999, p. 715.

1992년부터 5년 간 러시아에서 도입되었다고 밝혔다. 이와 같이 경제난에도 불구하고 군비증강을 지속적으로 한다면 한반도는 군사적 긴장으로 인한 냉전체제가 유지될 수밖에 없을 것이다.¹⁴⁾

<표 1> 한국 국방력 증점 개선 항목

전력분야	전력 구성항목
C4I/전자전 전력	- 한반도 전역 감시 및 정보수집 능력 확보 - 실시간 지휘통제 자동화 처리체계
기동/타격 전력	- 고속기동전 수행능력 및 전략목표 타격 능력 - 중·장거리 유도무기 확보
해상/상륙 전력	- 연근해 및 원해 입체해상작전 수행능력 - 고속 입체 상륙작전이 가능한 기반 전력 - 수중전력 및 소해작전 전력
공중/방공 전력	- 방공권 내 공중수세 유지 및 정밀타격능력 - 원거리 조기경보 및 저고도 국지방공능력 - 전투기 작전반경 확대
지원 전력	- 현존전력 발휘 극대화 및 전쟁지속능력 확보
연구 개발	- 차세대 첨단전력 및 핵심 군사기술 개발능력 확보 - 한국형 RMA 추진기반 능력 확보 - 초소형 전자기술, 로봇, 무인 비행체, 센서, 레이저, 인공 위성 등
대테러/대 WMD 대비 전력	- 테러 예방 및 사후대응 전력 - 대량살상무기 확산 방지 및 대응전력

출처: 국방부, 『미래를 대비하는 한국의 국방비 2002』 (서울: 국방부, 2002), p. 20.

14) 위의 책.

주지하다시피, 북한은 오래 전부터 전략무기 개발에 심혈을 기울여 왔으며, 그 결과 이미 핵무기 개발에 성공한 것으로 보여 진다. 파키스탄의 핵제조 기술을 국제 암시장에 판매했던 압둘 카디르 칸 박사가 1999년 북한의 비밀 지하 핵시설을 방문해 3개의 핵 장치(Nuclear device)를 목격했다고 진술하였다. 칸 박사는 평양에서 자동차로 1시간 정도 걸리는 장소의 비밀 시설을 사찰했으며, 당시 목격한 3개의 플루토늄 장치는 북한이 올해 1월 방북한 미국 과학자들에게 보여 준 것과는 달리 ‘완전한 무기’였다고 말하였다.¹⁵⁾

1990년대 중반 이후부터 북한은 미사일의 성능을 획기적으로 개선하는데 초점을 두고 있다. 이 시기의 대표적인 미사일은 노동 1호와 대포동 1, 2호가 있으며, 지금까지의 스커드 미사일과는 차원이 다른 미사일이다. 노동 1호는 장사정거리이고, 고폭탄, 화학 및 생물학 탄두를 탑재할 수 있으며, 현재 약 9기가 실전 배치된 것으로 추정된다. 주요성능은 탄두중량 800~1,000Kg, 사정거리 900~1,000Km이며, 최대 1000Kg의 탄두중량으로 최대 1,300Km까지 비행할 수 있고 정확도는 최소 400~1,500m, 최대 200~4,000m로 추정되고 있다.

대포동 1호는 1998년 8월 31일 발사시험에 성공하여 북한의 장거리 개발능력이 지금까지 예측했던 수준 이상으로 앞서 있음을 보여주었고, 미사일 기술의 획기적 진보를 전 세계에 과시하였다. 이 미사일은 노동 1호와 달리 액체연료와 고체연료를 쓰는 3단계 로켓을 사용한 것으로 향후 중거리 탄도 미사일이나 장기적으로는 인공위성 발사체를 개발하는데 기반을 제공함으로써 전 세계적인 위협요소로 다가오고 있다. 주요 성능으로는 사정거리 1,700~2,200Km, 최대속도는 마하 10~20, 도달 고도는 300~400Km로 대기권 속에서 비행하는데 약 10분정도 소요된다.

15) 『동아일보』, 2004년 4월 14일.

대포동 2호는 사정거리가 4,000~6,000Km에 육박함으로써, 미 본토까지 도달가능하고 핵탄두 탑재까지 가능한 것으로 알려지고 있으며, 북한이 시험발사 할 가능성을 놓고 미 정보당국이 예의주시하고 있다. 사정거리로 볼 때 미 대륙을 위협할 수 있다는 점에서 결국 미국의 미사일 방어체계 구축을 서두르게 만들 것으로 관측된다.¹⁶⁾

한국의 전력증강이 실질적으로 가시화되지 않고 있는 현 시점에서도 북한의 재래식 전력 증강이 지속적으로 이루어지고 있고, 핵과 미사일 등 전략무기 개발 및 실전배치가 진전되고 있음을 감안하면, 자주국방 계획에 입각하여 한국의 전력증강이 실제화 된다면 이에 대한 북한의 대응은 상상을 초월하리라 여겨진다. 특히, 비대칭전력인 핵무기 및 장거리 미사일에 대한 애착을 결코 포기하지 않을 것이다. 이는 미국의 강경한 대응으로 이어질 것이며, 한반도에는 또 다시 전쟁의 그림자가 드리워질 것이다.

한국의 군비증강은 지전략적으로 불가분의 관계에 있는 중국에게도 영향을 미칠 수밖에 없다. 한국의 자주국방계획과 관계없이 실로 중국의 군비증강은 1989년을 기점으로 지속적으로 추진되고 있다.

중국군의 군비증강은 단순한 강대국의 지위를 확보하기 위한 것이 아니라 과거 힘(Power)이 없었을 때의 슬픈 역사를 돌이키고 싶지 않은 민족성, 또는 중화사상에도 기인하는 바 군비증강을 통해 종이호랑이가 아닌 세계 속의 진정한 강대국이 되려는 야망을 갖고 있다. 이를 위해 중국군은 첫째, 군사전략을 수정하고 둘째, 무기장비의 현대화를 추진하며, 셋째, 군사구조를 개편하고 마지막으로, 군사혁신(RMA)을 통하여 육군은 첨단무기 개발, 기동성 제고, 정예화를 통한 국지전 능력을 강화하고 해군은 종합적인 해상기지를 갖춘 핵억지력 보유와 원거

16) 『조선일보』, 2002년 12월 19일.

리 작전 수행 능력을 제고하며, 공군은 대공방어 강화, 장거리 항속능력 강화, 타병종과의 협동작전능력을 강화하고, 전략무기는 핵탄두의 경량화 및 위력증대, 정확성, 유도통제 능력, 다탄두 능력을 제고시켜 세계의 군사강대국으로 도약하는 발판을 가다듬고 있다.

중국의 무기장비 현대화는 중국이 군사력 건설에서 가장 관심을 가지고 있는 분야 중의 하나다. 중국은 구소련 붕괴 후 1992년 10월에 러시아와 ‘군사분야 신뢰강화 합의’와 1995년 12월 군사기술 협력확대를 골자로 한 ‘포괄적 군사협력협정’을 체결하고 이어 1996년 12월 중·러 양국은 ‘군사기술 각서’ 서명 이후 대 러시아 무기도입이 급증을 이루었다. 예를 들어 Su-27, Su-30, 전투기, 소브레메니급 구축함, Kilo급 잠수함을 이미 들여왔고 계속 증강추세에 있다. Su-27, Su-30 전투기는 라이선스 계약으로 중국에서 면허 생산토록 하였으며, 이외에도 중국은 2003년 4월 꿈의 함대로 불리는 이지스함을 자체 생산 건조하였다.¹⁷⁾ 그리고 중국은 현재 항공모함을 건조시키고 있으며, 그동안 중장기 계획에 의거 무기장비의 현대화, 새로운 군사전략의 준비, 훈련방법의 개선 등 군사부분의 여러 분야에 걸쳐 현대화 과정을 밟아왔다. 그리고 괄목할 만한 성장을 이룩한 것 또한 사실이다.

점증하는 중국의 국력신장은 미국과 일본에 대한 견제능력 향상을 표면화하게 될 것이며, 위와 같은 성장을 바탕으로 군사강국으로의 길로 들어서게 될 것이다. 정보·전자전 전력과 해·공군 전력 증강 등 군사력 첨단화에 주력할 것이며, 전략무기 자체 개발 및 러시아제 신형무기 도입도 병행할 것이다. 특히 2005년 추가배치를 목표로 하고 있는 7,000톤급 미사일 구축

17) 인민일보 자매지인 환구시보는 “해군사상 처음으로 2003년 4월 29일 ‘강남(江南)급’으로 명명된 신형 이지스함을 구축했으며 이는 서방정보기관의 광범위한 주목을 받고 있다.”고 보도했다. 『동아일보』, 2003년 5월 29일, A13, A17.

함(2척), 전략핵 잠수함(1척), 공중조기경보통제기(5대) 등이 위협적이며, 2010년을 목표로 사정거리 12,000Km의 전략미사일 개발도 박차를 가하게 될 것이다.¹⁸⁾

21세기 들어와 일본은 급속도로 군사대국화의 길을 모색하고 있다. 일본은 2003년 6월 한·일 정상회담 1시간 전에 유사법제 3개 법안을 통과시켰다. 지금은 보통국가로 나아가기 위해 평화헌법에 대한 개헌 논의를 한창 진행시키고 있다. 일본 고이즈미 총리의 발언대로라면 자위대가 아닌 정식 군대인 국방군으로 거듭나기 위해 노력하고 있으며, 일본은 과거 어느 시기보다도 대·내외적으로 군사대국화로 나아가는데 있어 최고 전성기를 구가하고 있다. 세계 제일의 미국에서조차 일본의 군국주의 부활 움직임을 사실상 돕고 있다는 표현이 더 잘 어울릴 것 같다. 과거 제 2차 세계대전에서 미국에 의해 쓰러진 지 58여년이 지난 지금 패전국가 또는 전범국가의 굴레를 벗어나기 위해 안간힘을 쓰고 있는 것이다. 따라서 전범국가에서 보통국가로 방향을 선회하려고 일본열도가 보수, 우경화로 들끓고 있다. 이제 일본사회에서도 군사력이 필요하다는 점에 합의가 이루어지고 있다. 한국의 군비증강과 북한 그리고 중국의 군비증강은 일본의 군사대국화를 부채질하는 요인이 될 것이다.

일본의 군사대국화는 두 가지 요인에 의해 추진되고 있다. 첫째, 미국의 지원이다. 미국은 1995년 ‘Nye Report¹⁹⁾를 발표한 이

18) 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』 (서울: 국방부, 2003), p. 4.

19) “미국의 아태 지역에서의 안보전략(United States Security for the East Asia Pacific Region)”이라는 제목의 보고서는 “EASR보고서” 또는 “Nye 보고서”라고 불리는 것으로서 탈냉전 이후 미국의 아시아·태평양 지역 안보전략에 관한 것이다. 이 보고서에 의하면 미국의 대아시아 전략은 크게 3가지로 구성되어 있다.

첫째, 탈냉전 이후에도 아시아 지역에서의 기존의 동맹관계를 재확인한다는 것이다. 둘째, 아시아주둔 미국의 전진배치(forward military presence)를 계속 유지한다는 것이다. 셋째, 미국은 미·일동맹 및 한·미동맹과 더불어 역내 다자간 안보체제의 구축에도 노력해야 한다.

김우상, 『미국의 동북아시아 지역질서 구상』 (서울: 한국전략문제연구

후 중국이 동북아에서 패권국가로 등장하는 것을 저지하는 것을 동북아 정책의 핵심목표로 삼아 왔다. 그런데 미국 입장에서 보면 중국을 직접 상대하는 것보다 일본을 대리인으로 내세워서 이러한 목표를 달성하는 효과적인 수단으로 고려했다. 이에 따라 미국은 일본의 정치, 군사적 역할 강화를 묵인하거나 적극 지원하고 있다. 이러한 예는 1996년 미·일 신안보선언과 1997년 미·일 방위협력지침 개정, 미국의 MD체제구축 협력, TMD 개발에의 참여, 유엔 평화유지 활동, 이라크 자위대 파병 등을 요구하는 것도 이러한 맥락 위에 있다.

둘째, 일본의 국내정세 변화다. 지금의 일본정세는 역사적으로 볼 때 그 어느 시기보다도 보수우경화의 경향이 거세게 불고 있다. 일본의 군사대국화의 열망은 그 동안 주변 국가들의 반대와 평화헌법 개정의 제약을 받아왔다. 그러나 1995년 이후 일본 내 방위 관련 조직을 재정비하고 동맹국과 안보체제를 강화하여 왔다. 그리고 미국 내 신보수주의(Neo Con) 세력, 9. 11 테러와 아프가니스탄 전쟁, 미국의 대이라크 전쟁, 그리고 북한 핵문제의 부상으로 일본 국내 보수 세력들의 정치적 입지가 강화되고 미국의 정관계 최고 수뇌부들도 잇따라 일본을 방문하여 미국의 성전에 참여할 것을 촉구하는 등 미국은 일본으로 하여금 전후 비용분담에 적극 동참토록 하였으며, 이에 일본은 미국의 요구에 응했다. 일본은 현재 현역 총 병력이 239,000여 명으로 이중 육상자위대 148,200명(62%), 항공자위대는 45,600(18.93%), 해상자위대는 44,400(18.43%)이며 장교와 부사관이 전체 병력의 70% 이상으로 간부 위주로 편성되어 부대증편이 용이하고 병사만 충원하면 대군으로 탈바꿈할 능력이 충분하다. 일본의 방위산업체 기술 수준은 세계 정상급이며 조기경보기인 AWACS를 4대, 최신예 이지스함을 4척이나 운용 중에 있다. 그리고 일본은 전 세계적으로 감소추세에 있는 플루토늄 이용

계획을 확대하고 있으며 원료 보유 및 기술에 관한 한 언제든지 핵무장이 가능한 국가이다. 미국을 제외한 어떤 국가도 정치, 경제, 군사적으로 일본을 상대하기엔 벅하다. 2003년 3월에는 자체 개발한 정찰위성 2기를 발사하는데 성공해 한반도를 비롯한 동북아 일대를 감시권 아래에 두고 있다. 일본의 위성 기술, 우주관련 기술은 미국에 육박하고 있다. 그리고 일본은 MD(미사일 방어)체제를 2005년 자위대에 도입하기로 결정하였다.²⁰⁾ 일본의 군사전략도 지금의 ‘전수방어 전략’에서 ‘공세적 방위전략’으로 방위영역이 확대되고 첨단장비 도입과 원거리 투사능력 확보를 위해 장거리 전략무기(토마호크 미사일) 도입을 위해 미국과 협상중이다.

미국의 적극적인 지원과 국내정세 변화로 인해 일본은 경제력에 상응한 정치·군사적 역할 확대를 모색, 보통국가화를 추진할 것이 분명하다. 특히 북한의 핵 위협과 중국의 군비증강에 따른 안보 딜레마를 해소시키기 위해 2009년까지 7000톤급 이지스함 2척(이미 4척 배치), 헬기 탑재가 가능한 경항공모함급 13,500톤급 호위함 2척, 2010년을 목표로 공중급유기 4대 등 첨단전력 증강에 박차를 가하게 될 것이다.²¹⁾

2. 다자간 안보협력 강화의 필요성 공감

1990년 이후 변화하는 국제 및 지역적인 안보환경 속에서 대두되고 있는 다양한 잠재적 위협에 능동적으로 대처하기 위하여 지역 국가들과 상호 이해를 증진하고 신뢰와 협력 체제를 구축하여 우발분쟁 예방 노력의 일환으로 지역 다자안보협력 활동이 적극적으로 추진되고 있다.

특히, 세계 어느 지역보다도 동북아 지역은 군사적 긴장을 예

20) 일본 『마이니치(毎日) 신문』, 2003년 7월 12일.

21) 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』(서울: 국방부, 2003), p. 4.

방하고 역내국가간 신뢰구축을 위해 다자간 안보협력의 강화가 절실하다고 하겠다. 한국의 자주국방력 강화는 역설적으로 역내 국가들 간에 다자간 안보협력 강화의 필요성을 더욱 공감하게 할 공산을 배제할 수 없다. 한국의 전력증강은 일본이나 중국에게는 직접적인 커다란 위협이 결코 될 수 없을 것이며, 따라서 한국의 자위역량을 일정한 수준까지 인정, 오히려 한반도에서의 남북한 긴장 완화를 위한 각종 조치를 취할 가능성도 있다. 중국으로서는 계획된 경제적 능력 향상을 위해 한반도에서의 분쟁은 결코 도움이 될 수 없으리라는 판단과, 일본으로서는 정치·군사 대국화를 위해 주변국의 분쟁에 휘말려 들기를 원하지 않기 때문이다. 문제는 북한의 태도인 바, 한국의 전력증강을 북한의 경제난 해소를 위한 한국의 적극적인 경제 지원으로 상쇄시키는 방안을 모색해 볼 수도 있을 것이다. 물론 남북한간 신뢰구축을 위한 적극적인 한국의 대북한 조치가 전제되지 않으면 안 된다.

1990년대에 들어서 중국은 아시아에서의 다자안보대화 참여의 필요성에 관심을 기울이기 시작했다. 북경의 보수지도자들과 해방군 간부들은 중국이 미래 다자안보대화의 참여로 발생하는 손익을 평가했다. 이데올로기와 사회, 정치체제 및 국력의 크기가 다른 아시아 국가들간의 다자안보협력체제의 형성은 시기상조이나 예방외교의 성격을 지닌 다자안보대화는 필요하다는 것이다. 원래 중국의 전략문화 가운데 비밀주의는 뿌리 깊게 자리 잡았다. 중국은 국방비의 내역, 핵, 미사일, 핵잠수함 및 신예 전투기 등 군사력 현대화 방향을 대외에 알리는 것을 극도로 꺼려해 왔다. 또 중국은 무기판매나 기술이전에 대해서도 비밀주의를 원칙으로 했다. 그러나 개방화시대를 맞아 중국은 주변국과 관계를 개선하기 위해서는 정치적 신뢰구축이 필요했다. 주변국들은 ‘중국의 성장’을 우려하거나 경계했다. 중국 지도부는 중국의 군사외교에 관한 미래 전략의도와 능력에

대한 아시아 국가들의 우려를 불식시킬 필요성을 인식했다. ‘중국의 위협론’이 주변국에 확산될 때 중국은 두 가지 점에서 불리하다.

첫째, 중국의 주변국들과의 관계 개선은 경제적 상호 의존성의 확대에 따라 진척이 있더라도 정치적 신뢰구축에 제약점이 있다는 것, 더욱이 중국은 일부 아세안 국가들과의 남중국해에서 영토분쟁이 잠재되거나 진행되고 있다는 점이다. 둘째, 주변 아시아 국가들의 ‘중국 위협’에 대한 의구심의 증폭 및 중국 미래에 대한 불확실 전망 등은 미국, 일본 등 자본주의 국가들이 반중 연합결성의 구실로 작용할 수 있다는 우려 등이다. 중국 지도부는 이러한 우려를 불식시키기 위해서라도 쌍무, 다자안보대화를 장려하고 참여해야 한다는 것이다. 아울러 중국은 쌍무, 다자안보대화를 이용하여 지역정세 및 안보관련 이슈에 대한 정보를 교환하고, 중국의 영향력 확대의 기회로 활용해야 한다는 것이다.²²⁾

중국 안보관료들은 자국이 다자안보대화에 참여함으로써 불이익을 감수해야 한다면, 중국 안보정보를 대외에 공개해야 할 압력과 의무를 갖게 된다는 것이다. 1990년 중반 이후, 중국은 일본과 미국으로부터 국방비 내역과 군사력 건설 방향에 대한 투명성을 요청 받았다. 이에 1998년 중국은 최초로 국방백서를 발간했다. 이 백서는 국방정책, 국방체제, 국방비 및 군 병력의 감축을 언급하고 있으나 군사력 건설에 관한 내용은 밝히지 않고 있다. 또 백서는 중국의 “전방위, 다차원의 군사외교”를 추진하고 있는 사례를 밝히면서 “다양한 차원과 다양한 형식의

22) Liu Jiangyong, "on the Establishment of Asia-Pacific Multilateral Security Dialogue Mechanism," *Contemporary International Relations*, 4:2 (Beijing, February, 1994), pp. 20-29; Michael D. Swaine, Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy : Past, Present and Future* (Project Air Force, RAND, Santamonica, Co., 2000), pp. 133-140.

지역안보대화 및 협력을 지지한다.”고 적고 있다. 중국 지도부는 백서의 투명성의 기준으로 미국, 일본형 보다는 제3세계형을 택했다. 따라서 이 백서는 그 내용의 충실성과 병력규모, 국방비에 대한 신뢰성에 문제점을 가지고 있다. 그러나 이 백서는 외국의 중국 군사력 투명성 요구에 대한 최초의 응답이며 향후 국제안보질서에 중국의 전향적 참여를 시사하고 있다는 점에서 의미를 가진다.

2001년 7월 1일 강택민 국가주석은 중국의 신안보개념 4항을 발표했다. 향후 중국은 상호신뢰(互信)를 신안보개념의 기초로 삼고 상호이익(互利)을 신안보개념의 목적, 평등을 신안보개념의 보장, 그리고 조정(協作)을 신안보개념의 방식으로 삼아 쌍무 및 다자관계를 추구한다는 것이다. 마지막 조정(協作)은 구안보개념의 협력을 대체한 개념이다. 그 이유는 다극화 추세에서 국가간의 다양한 이익의 조정 없이 협력하기가 어렵다는 전제하에서 그 조정을 중요시 한 것으로 보인다.

일본은 90년대 이전만 하더라도 미·일동맹을 축으로 한 안전보장체제 구축을 우선적인 화제로 생각하였고, 지역 내의 다자간 안보협력체제 구축에 대해서는 소극적인 입장이었다. 그러나 90년대 이후 일본을 둘러싼 국제체제나 일본 국내의 제반요인이 복합적으로 작용하는 가운데, 일본은 점차 다자간 안보협력체제에 대해 적극적인 입장으로 전환하기 시작하였다. 그러한 전환에는 냉전체제의 해체 및 경제적 지역주의의 강화, 현실주의 및 폐쇄적 내셔널리즘에 대체한 열린 민족주의 및 자유주의 경향의 대두, 미·일동맹 체제를 보완하기 위한 지역안보체제에의 관심 강화 등 복합적인 요소가 작용하고 있는 것으로 생각된다.

이 같은 입장 전환 이후 일본은 양국간 및 다국간 레벨에서, 그리고 정부 및 민간 레벨에 이르기까지 활발하게 안보협력에 참가해 왔다. 기존의 미·일동맹이 일본에 있어 가장 중심적인

안전보장 체제의 축이 되고 있음은 부인할 수 없으나, 점차 형성되어 가고 있는 다자간 안보협력제도 이제는 무시할 수 없는 일본 안보체제의 한 기둥이 되고 있다.

김일성 시대나 김정일 시대를 막론하고 다자간 안보협력에 대해 북한은 부정적이었을 뿐만 아니라, 사안에 따라서 극히 제한적인 행태를 보여 왔다. 다자간 안보협력을 북한 정권을 고립·압살하려는 한국과 미국의 전략으로 간주, 동북아 지역에서 제안되었던 다양한 형태의 안보협력에 항상 관심을 표명하지 않았다. 그러나 갑작스런 국내외 안보환경의 변화에 따라, 북한의 태도도 점진적으로 달라지기 시작하였다. 비록 비정부간 안보협의체라고 할지라도 북한은 1993년과 1995년 NEACD, CSCAP에 참여하였으며, 급기야 2000년 7월 아세아-태평양지역의 유일한 정부간 안보협의체인 ARF에 23번째 회원국이 됨으로써 국제무대에 등장하게 되었다. 이를 계기로 북한은 동북아 지역국가들과 양자 및 다자간 안보대화를 교류협력에 선택적으로 참여하고 있다. 북한은 스스로 전통적인 우방이라고 생각하는 중국 및 러시아와 정기적·비정기적으로 정치·군사지도자들 간 교류를 실시하고 있으며, 외교·경제적으로 가시적인 성과를 거두고 있다. 미국과 일본과는 궁극적으로 수교를 목적으로 이벤트성 대화를 간헐적으로 시행하여 왔으나, 핵문제의 등장으로 인해 교착상태에 직면하고 있다. 북한은 그들이 직면하고 있는 심각한 경제난을 극복하기 위해 이전에는 대화의 상대로조차 고려하지 않았던 남한과도 다양한 방면에서 교류를 하고 있다. 특히 김대중 정부의 화해협력 정책과 노무현 정부의 평화번영 정책은 북한으로 하여금 대남접근을 보다 용이하게 하는 요인으로 작용하였다.

북한이 스스로 위협을 자초한 핵문제는 아이러니컬하게도 북한을 다자회담에 참여하게 하는 계기가 되게 하였다. 우여곡절 끝에 중국의 중재에 의해 마련된 3자회담과 한국, 미국, 일본,

중국 및 러시아 등 5개국이 노력한 결과 마련된 6자회담은 특히 미국과 북한의 상충하는 시각만을 확인, 향후 회담날짜조차 합의하지 못한 채 막을 내렸지만, 북한을 다자회담의 틀 속에 일단 묶어 둘 수 있다는 데에 만족하지 않으면 안 되었다.

북한이 제한적이고 선택적이기는 하지만 다양한 형태의 안보 협력에 참여할 수 있도록 촉매작용을 한 요인은 북한의 대내외적 안보환경변화에 기인한다고 볼 수 있다. 먼저, 대외적 요인 으로서는 구소련의 붕괴와 동구권의 몰락을 가져온 냉전체제의 붕괴로 신뢰할만한 동맹국을 상실하였으며, 특히 중국과 러시아가 한국과 수교를 함으로써 외교적 고립을 피할 수 없었다는 점이다. 설상가상으로 핵문제의 등장으로 유일 초강대국인 미국으로부터 경제제재 및 군사적 위협에 직면함으로써 인해 체제 생존까지 보장받을 수 없는 상황에 처하게 되었다. 대내적으로는 김정일 정권의 붕괴로까지 이어질 뻔했던 심각한 경제난을 지적하지 않을 수 없다. 이로 인해 야기된 사상의 이완 및 각종사회의 일탈현상은 외부로 시야를 전환하게 하는 요인으로 작용하였다.

V. 소요전력 및 국방비 감당능력

1. 소요전력

한국의 자주국방은 우선 먼저 자주국방의 목표인 주도적 대북억제능력을 확보하기 위해 필요전력을 건설하는 것이다. 전쟁을 억제하는 방법에는 거부적 억제(Deterrence by denial)와 보복적 억제(Deterrence by retaliation)가 있다. 일반적으로 적이 전쟁도발 목적을 달성하지 못하도록 하는 우리의 방어력을 현시함으로써 전쟁도발의지를 좌절시키는 것이 거부적 억제라

면, 적에게 심대한 피해를 가할 수 있는 능력으로 전쟁도발을 예방하는 것이 보복적 억제라 정의되고 있다. 보복적 억제력을 위해서는 핵을 비롯한 전력의 압도적 우세가 요구됨은 당연할 것이며, 따라서 우리의 여건상 현실적으로 거부적 억제력 확보를 설정함이 적절할 것이다.

그러면, 북한에 대한 거부적 억제능력은 얼마쯤이면 충분한가? 여기에 대한 이론적인 근거로서 절대적인 관점과 상대적인 관점을 제시할 수 있는바, 전자의 경우는 적의 핵심적인 전략 목표(center of gravity)를 타격할 수 있는 핵심전력만 확보한다면 억제가 가능하다는 주장이며, 반대로 후자의 경우는 적어도 적의 능력만큼은 확보해야만 가능하다는 주장이다. 물론, 이와 같은 주장은 핵억제 이론에서나 적용되는 논리지만 ... 따라서, 본 논문에서는 이라크 차출 이전의 주한미군 전력과 한국군 전력이 개략적인 거부적 억제능력을 행사하여 왔다는 전제하에, 다음과 같은 네 가지 요소를 고려하여 전력소요를 제기하고자 한다.

첫째, 미군의 지원체제 변화에 따른 대체전력 소요의 구비는 가장 우선적인 확충 소요이지만, 이때는 동일 유형의 대체보다는 보다 첨단 기술화된 전력으로의 대체를 추구하여야 할 것이다. 즉 미군이 운용하던 무기체계나 장비와 유사한 전력으로의 대체는 군의 전력구조 개선 및 장기적 발전방향과 상치되는 경우가 있을 수 있으며, 따라서 군사과학기술의 발전을 활용하여 보다 효율적인 타 유형의 전력증강으로 대체하는 방식을 선택할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 이와 연계된 사항으로서, 현 한국군 전력구조상의 취약성 해소도 동시에 추구하여야 함은 당연할 것이다. 우리 군의 정보획득체계 및 C4I체계 그리고 장거리 타격체계와 해상 및 공중작전체계의 상대적 취약성은 흔히 지적되고 있는 사항으로서, 이러한 전력의 균형적 구성은 ‘자주국방 토대’ 형성에 효율

적인 방법으로 작용할 것이다.

셋째, 미래전 양상을 적극적으로 반영한 무기체계나 장비의 획득을 모색하여야 할 것이다. 대규모의 재래식 무기체계 및 장비와 대량살상무기를 동시에 구비하고 있는 북한군의 특성, 한반도의 산악지형, 증가추세에 있는 도시지역 등을 고려할 때, 정보기술을 중심으로 하는 정밀타격체계의 효율성 저하가 논란의 대상이 되기도 하나, 이러한 환경에서도 미래전 양상의 보편적 추세는 여전히 유효할 수밖에 없음을 고려하여 이들 제한사항을 적절히 극복하는 방안을 모색하면서 미래 지향적 체계를 구축하여야 할 것이다.

넷째, ‘한정된 기간에 이루어져야 하는 자주국방의 토대’ 형성은 대북 위협대비에 중점을 두고 있으나, 장기적 관점에서 자주국방은 앞에서 논의한 바와 같이 외부위협에 대한 포괄적 대비를 지향하여야 함을 고려할 때, 무기체계나 장비의 구축시 장기 발전방향과의 적합성 여부도 검토되어야 할 것이다. 포괄적 외부 위협에의 대비는 타격체계의 장사정화 및 작전영역의 광역화를 특징으로 하고 있음을 고려할 때 이에 부합하는 무기체계나 장비를 구축대상으로 선별하는 방식이 경제적인 전력의 확충 방안이 될 것이다.

이러한 고려사항을 감안할 때, 소요되는 주요 전력 유형은 다음과 같은 무기체계나 장비로 한 단계 구체화 될 수 있다. 즉, 첨단 감시 및 타격 전력으로서, 전자광학 및 SAR 탑재 소형 정찰위성, 중고고도 정보수집체계, 공격편대군 구성체계, 잠수함 운영체계 등을 들 수 있고, 다음으로 기동력의 향상 및 보완을 위한 전력으로 차세대 기동장비와 헬기 등 공중전력의 증강을 중심으로 하는 육군 기계화사단과 항공부대, 해군의 차기 구축함, 공군의 차기 전투기, 그리고 방호력 측면의 복합적인 대공방어체계 등이 주요 항목이 될 것이다.

특히, 주한 미군 재배치와 그에 따른 감축 가능성은 우리의

자주국방력 강화를 위해 안보 공백에 대비해야할 필요성을 상기시켜 주고 있다. 미 제 2사단과 함께 F-16, A-10 등 최신예 전술기로 무장한 미 제 7공군은 공군전체 전력의 약 30%를 지원하며, 인공위성과 U-2기 등 각종 첨단장비에 의한 정보수집 및 조기경보 능력 등은 한국의 국방력을 크게 강화시켜주는 요인들이다. 또한 주한미군의 경제적 효과 역시 무시할 수 없다.

미군의 전쟁예비탄(WRSA)은 유사시 소요되는 탄약 필수 소요분의 약 60%에 달하며 장비와 물자, 그리고 수십억 달러에 달하는 운영유지분을 감안하면 주한미군의 주둔으로 발생하는 경제적 가치는 엄청난 것이다. 미군이 현재 보유하고 있는 전쟁예비탄을 현금으로 환산하면 약 5조원인데, 이는 우리 군이 매년 교육 훈련을 위해 사용하는 예산의 30년분을 전부 투자해야 구매할 수 있는 막대한 양이다. 만일 주한미군이 철수한다면 향후 5년간 매년 투자비 32억 달러, 유지비 20억 달러 등 총 260억 달러를 투입해야만 대체전력을 확보할 수 있는데 이를 한화로 환산하면 수십조에 달할 정도로 천문학적 금액이다.²³⁾

또한 주한미군이 보유한 첨단군사장비와 정보전력은 한국군에게 필수적인 요소이다. 24시간 한반도 상공을 감시하는 미국의 정찰위성과 최고 80,000피트 상공에서 정찰임무를 수행하는 U-2기 등 각종 첨단 정보수집 항공기, 그리고 각종 지상 장비로부터 정보를 받는 한국전투작전정보본부(Korean Combat Operations Intelligence Center, KCOIC), 연합분석통제본부(Combined Analysis Control Center, CACC)에서는 세계 최첨단 분석 장비를 통해 실시간 북한군의 움직임을 분석파악하고 있다. 미군이 보유하고 있는 이러한 정보능력이야말로 대북 억제력의 핵심요소이다. 특히 북한이 미국의 첨단 정보능력에 대해 인식하는 그 자체만으로도 전쟁 억제 효과가 있다고 할 수

23) 강준권, “주한미군과 한-미 군사동맹은 왜 필요한가?” 『국방저널』 (2000년 8월호), pp. 25-26.

있다.²⁴⁾

2. 국방비 감당능력

자주국방에서 현실적인 최대의 딜레마는 바로 국방예산에 관한 문제라고 할 수 있다. 자주국방은 무임승차로 이루어질 수 없다. 설상가상으로 주한미군 감축이 가시화됨에 따라 이제 우리의 안보는 우리가 책임질 수밖에 없는 현실이 되어 버렸다. 당장 우려되는 것은 자주국방에 소요되는 천문학적인 재원을 어떻게 마련하느냐가 관건이 되고 있다. 자주국방을 위한 청사진이라고 말할 수 있는 전력증강 계획이 물거품이 될 수도 있기 때문이다.

한국국방연구원은 진정한 자주국방을 위해서는 향후 20년간 209조원이라는 천문학적인 예산이 필요하다는 통계를 발표하였으며, 전력증강비를 매년 10조원 이상이 투입되어야 함을 강조하고 있다. 국방부에 따르면 우리가 미국의 지원 없이 어느 정도의 전력을 갖추기 위해서는 2010년까지 약 64조원이 소요될 것이라고 추산하고 있다.<표 2 참조>

자주국방의 실현을 위한 최첨단 무기도입 및 개발에 따른 비용만 2010년까지 대략 60~70조원에 이르리라 예상된다. 하지만 현재까지 우리 국방비의 사용은 경상운영비와 전력투자비가 2대1의 비율을 유지하고 있다. 만약 올해 예산이 약 18조원이라면 전력투자비는 6조원에 불과하다. 10조원 이상이 들어가야 할 자주국방계획에 크게 못 미친다.

이에 따라 국방부가 당장 2010년께까지 실현해야 할 자주국방을 위한 중장기 전력 증강 계획에 포함시킨 우선 시급한 첨단무기 도입계획만 보더라도 공중조기경보통제기 AWACS(1조 8000억), 차세대 전투기 FX(5조 5000억), 공중급유기 KCX(2조

24) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』(서울: 국방부, 2002), p. 54.

원), 패트리어트 미사일 SAM-X(1조 9600억), 차세대 한국형 구축함 KDX-Ⅲ(3조원), 대형 상륙함 LPX(9500억), 대형공격헬기 AHX(2조원)에 이른다.²⁵⁾

<표 2> 향후 전력 투자비 소요 추산 (단위: 억원)

구 분	대상 전력	소 요	
		2010년	향후 20년
전략적 억제전력	장거리 감시 및 정밀타격체계, 사 이버전 수행체계	약 19조	약 56조
신속대응전력	단기간내 결정적 투사 가능 전력, 고속 기동 전력	약 33조	약 98조
기반전력	전면전 대비 상비 및 동원 전력	약 12조	약 55조
계		약 64조	약 209조

출처: 국방부, 『자주국방과 우리의 안보』, p. 41.

이러한 획득비용 이외에도 무기체계의 복잡화·고가화·모듈화는 전체적인 시스템 유지보수 비용의 가파른 증가를 초래할 것으로 예상된다. 국방예산 소요가 심한 또 다른 분야는 미래의 정보과학전에 대비하기 위한 국방정보화·과학화에 따른 소요 급증이다. 정보혁명의 잠재력을 실제 군사력에 충분히 활용하기 위해서는 C4I를 비롯한 자동화 지휘체계 구축이 필수적이며 이에 는 또한 막대한 금액이 소요될 전망이다. 따라서 한국의 국방비는 첨단군사력 건설에 소요되는 재정부담을 고려하면서 GDP 대비 적정수준으로 증액되어야 할 것이다.

25) 『월간중앙』 (2003년 11월호), p. 200.

한국의 국방비는 1960년대까지 인력운영비 위주로 편성되었으며, 군사력 건설 및 장비유지비 등은 주로 미국의 군사원조에 의존해 왔다. 1960년대 말 미국의 닉슨독트린에 의한 주한미군 감축 등으로 70년대 초부터 자주국방을 위한 군 현대화 계획(울곡사업)을 추진하게 되었으며, 이를 위해 1975년부터 ‘방위세’라는 목적세를 신설하여 필요한 국방재원을 충당하였다. 또한 1979년 GDP 대비 6%수준의 국방비 지출을 한·미 양국간 양해사항으로 결정하였으며, 1980년대 초반까지 GDP 6%수준의 국방비를 배분하여 왔다. 1980년대 중반이후 경제개발비 확보를 위해 GDP 대비 일정비율 적용개념에 의한 국방비 규모결정방식을 폐지하고 정부재정 부담능력을 고려한 국방비 배분이 이루어지게 되었으며, 그 결과 국방비는 GDP 4%대 수준으로 하향 배분되었다.

1990년대 민주화 발전과 지방자치 시행 등으로 사회복지분야의 재정소요가 증대됨에 따라 국방비를 전년도 예산대비 증가율을 고려하여 편성함으로써 GDP 3%대 수준으로 더욱 하향 배분되었고, 특히 1997년 IMF 금융위기시 국방비가 대폭 감소된 이래 긴축운영기조가 현재까지 지속됨으로써 2000년대에는 2%대 수준으로 하향 배분되어 국방운영에 심각한 어려움을 겪고 있다. 노무현 대통령의 자주구방 추진을 계기로 한껏 고무되었던 국방비 증액에 대한 기대도 GDP 대비 2.8%에 그침으로써 당초 국방부가 축소 수정해 제시한 3.2%에도 못 미치는 수준이었다.

이와 같은 상황에서, 우리의 자주국방력 강화 노력은 한계에 부딪힐 수밖에 없었다.<표 3 참조>

북한의 직접위협과 중국과 일본을 위시한 불확실성의 외부위협이 강화되는 경우, 정보화·과학화를 비롯한 첨단군사력의 증대는 국가안보에 필수적으로 동반되어야 한다. 특히, 한미동맹의 역할과 성격이 독자부담영역의 확대를 의미하는 협력적 자

주국방으로 전환되고 있는 시점에서 국방비의 증액은 불가피하리라 판단된다.

<표 3> 주요 전력증강사업 축소·연기

사 업 명	최 초 계 획		조 정	
KA1 전차	99~08년	456대	99~08년	323대
7,000톤급 구축함(KDX-III)	99~08년	3척	01~12년	3척
F-15K 전투기	99~08년	120대	02~09년	40대
공중조기경보통제기(AWACS)	99~04년	4대	04~10년	4대
차기유도무기(SAM-X)	99~05년	72기	04~10년	48기
공중급유기	00~05년	5대	04~10년	4대

출처: 국방부, 『참여정부의 국방정책』, 2003, p. 127.

2002년을 기준으로 우리나라의 국방비 규모는 세계 11위이나 GDP 대비 국방비는 세계 59위, 국민 1인당 국방비 부담율은 세계 29위에 불과하다. 같은 기간 중 세계적으로 국방비 지출 평균은 GDP 대비 4.0%를 유지하고 있으며, 분쟁국들(이스라엘, 대만 등)의 평균 국방비 지출은 5.78%를 웃돌고 있다.²⁶⁾ 우리와 대치하고 있는 북한은 GDP 대비 25%를 상회하고 있다. 우리나라의 국민 1인당 국방비는 340,764원으로서 자동차 보험료(1500cc의 경우 466,618원, 2000cc의 경우 686,958원)보다 훨씬 낮은 수준이다.

자주국방 구현을 위한 자위적 방위역량 확보를 위해서는 GDP대비 3.2~3.5% 수준의 국방비를 지속적으로 배분해야만

26) IISS, *The Military Balance 2003-2004*.

한다. 국방비는 유사시 국민의 생명과 재산 및 국익을 보호하는 안보보험료인 동시에 미래 평화를 보장하기 위한 투자이기도 하다. 안보와 경제는 국가경영의 양대 축으로서 적정국방비를 통한 튼튼한 안보는 국가발전에 기여함은 당연한 귀결이라고 하겠다.

2003년 우리나라의 GDP는 약 650조원(약 5,400억 달러)에 이르며, 2004년 국방예산은 이의 2.8%인 18조 9412억원이 책정되었고 이중에서 약 1/3인 6조 2930억원이 전력투자비로 사용되고 있다. 세계 10위권의 경제력을 가진 국가로서, 그리고 세계적인 국방비 지출 평균(GDP 대비 4.0%)을 고려해 봤을 때 적어도 3.2~3.5%의 국방비 지출은 국가 운영상 무거운 짐이 되지 않으리라 여겨진다. 역설적이지만, 경제적인 어려움에 처해있는 우리의 여건에서 경제를 살리기 위해서는 근본적으로 안정을 유지해야 할 부분이 안보와 국방이다. 통상전쟁에 대비한 외교 다각화 등 경제외교도 중요하고, 또한 다차원적인 교류, 협력을 더욱 강화하는 외교적 노력도 필요하지만, 그러나 무엇보다 중요한 것은 안정된 국방이 전제되지 않으면 안 되기 때문이다.

VI. 결론

참여정부의 자주국방은 주도적 대북 억제능력을 우선 확보하기 위해 필요전력을 건설하고, 독자적 작전기획 및 군 운용능력을 확보하기 위한 민족의 생존과 직결된 국가전략으로써, 그 특징은 배타적 독자 국방이 아니라 국가간 협력관계를 안보의 주요수단으로 활용하겠다는 협력적 자주국방이라고 말할 수 있다. 이러한 관점에서 논쟁의 대상이 되고 있는 ‘자주’와 ‘동맹’이라는 극단적인 이분법적인 접근은 그 의미를 상실하고 있다.

그러나 자주국방은 개념적으로만, 그리고 수사학적으로만 실행될 수 없다. 지금까지의 논의를 기반으로 참여정부의 자주국방 실현에는 여러 가지 난관이 도사리고 있음을 보았다. 주한미군 감축과 재편으로 인한 한·미동맹의 성격변화, 또한 필연적으로 제기될 전시작전 통제권 환수 문제, 자주국방의 실질적 동력인 군사력 구축을 위한 국방재원 확보, 마지막으로 남북한 군축문제 등이 최대 관심사로 등장하게 될 것이다.

탈냉전과 남북관계의 변화, 미국의 신안보전략과 새로운 해외 주둔정책, 그리고 한국의 자주국방정책 추진으로 한·미동맹에 대한 새로운 개념 설정이 요구되고 있다. 향후 미국은 주한미군의 신속 기동군화와 전력/규모 조정 등을 통해 포괄적 지역 동맹으로 한·미동맹 관계를 변화시킬 공산이 크다. 따라서 우리는 변화될 한·미동맹 관계를 도전이 아닌 기회로 인식하는 발상의 전환이 필요한 시기이다.

이러한 관점에서 한·미 양국은 미래 동맹체계에 있어 크게 두 가지의 변화를 지향해야 할 것이다.²⁷⁾

첫째, 지역중심에서 이슈중심의 협력으로 바뀌어야 한다. 미래의 한·미동맹은 지역차원의 한·미간 역할 분담론, 즉 한국은 한반도 방위에 주 역할을 수행하고 지역안보에 지원 역할을 담당하고, 미국은 지역안보에 주도적 역할을 수행하고 한반도와 관련해서는 지원 역할을 수행해야 한다는 구도를 주장해 왔다. 그러나 근래에 들어 제기되고 있는 테러, 대량살상무기, 인간안보, 환경, 마약 등 새로운 안보 현안들은 기본적으로 지리적 한계를 두고 있지 않다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 동북아시아역보다는 이슈의 성격에 따라 동맹간 협력의 범위를 설정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

둘째, 미래의 한·미동맹은 대응중심에서 예방중심으로의 변화

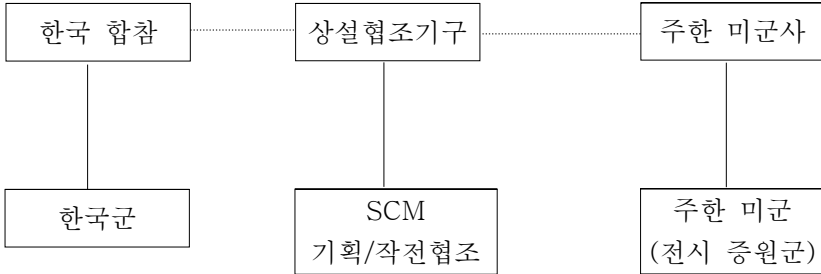
27) 차두현, “미래 한미동맹을 어떻게 발전시켜 나갈 것인가?,” 『주간 국방논단』 (2004. 2. 9), pp. 10-11.

를 지향해야 한다. 위에서 언급한 새로운 안보현안들은 단순히 상황이나 사건에 대응하는 대응적 접근이 아닌 예방중심의 성격을 가져야 한다. 상황을 분석, 판단하여 마련된 예측을 중심으로 문제가 발생하기 이전에 문제의 근원을 해결해 나가려는 예방적 접근을 중심으로 안보협력이 이루어져 나가야 한다.

이러한 변화를 바탕으로 동맹의 조정에 대한 밑그림을 그렸다면, 실천방안을 구체화하고 양국간 협의 시스템을 제도화해야 한다. 일체적으로 통합된 위계구도로 짜인 현재의 한·미동맹은 미·일동맹처럼 병렬적으로 분리돼 있으면서도 긴밀한 협의장치를 갖춘 유기적 관계로 발전시켜야 한다. 당장 방위조약에 손대는 일이 어렵다면 미국과 일본이 1996년에 한 것처럼 한·미 안보선언 제정을 추진하는 것도 바람직하다. 정부에서 추진하고 있는 공동안보선언 제정은 이러한 관점에서 큰 의미가 있다고 여겨진다. 한·미간 믿음이 공고할 때 중국이나 일본도 한국을 대접하고 무시하지 못할 것이라는 사실을 결코 잊지 말아야 한다.

전시 작전 통제권 환수문제는 한·미관계에서 민감한 사안이기도 하지만 그 환수는 시기상의 문제로만 남아 있다. 작전권 환수 이후 한·미 연합작전체제는 한·미 병렬형 군사협력체제로 발전되어야 한다. 즉, 각국이 자국군에 대한 작전통제권을 독자적으로 보유하고 병렬형 상설 협조기구에 의해 양국 군은 전략적으로 연결하도록 한다. 일단 유사시에는 상설 협조기구를 통해 양국군간의 공동 대응책을 강구하며, 상황 진전에 따라 공동작전 수행을 위한 연합전력을 형성하도록 한다. 상설 협조기구는 현재의 SCM체제를 그대로 유지하면서, SCM하부에 양국간 군사협력의 기획 및 연합작전 협조기능을 수행할 수 있는 기구만 신설하면 될 것이다. <표 4 참조>

<표 4> 새로운 한·미 연합 작전체제



자주국방을 위한 첨단 군사력 건설에 필요한 재원을 원활히 확보하기 위해서는 일차적으로 자주국방을 위한 중장기적 국방정책과 군사전략의 기초가 명확하게 설정되어야 하고 통합전력 극대화를 위한 군구조 개선과 개혁의 선행 등 전반적인 청사진 제시 및 실행의지를 명확히 하지 않으면 안 된다. 이러한 바탕위에서 군사력 건설의 필요성에 대한 국민들과의 인식의 공감대를 넓혀 나아가야 한다. 공감대 형성에는 정부를 비롯한 관련 부처에 대한 국민들의 신뢰도가 정책의 실현가능성에 결정적인 역할을 하기 때문에 신뢰 부족은 국민을 대표해, 예산을 편성, 인준하는 예산담당관료 및 정치인 사이에 갈등을 야기하는 요인이 되며, 그에 따라 첨단 군사력 건설은 지연 또는 축소될 수밖에 없음을 인식하여야 한다.

마지막으로 군사력 건설을 위한 재원의 확보도 중요하지만 기존의 예산을 어느 정도 효율적으로 사용하고 있는냐에 대한 검토가 선행되어야 한다. 국방예산의 비효율적 사용은 국방비에 대한 불신과 대국민 신뢰도를 떨어뜨리는 요인이 된다.

이미 언급한 바와 같이 자주국방을 위해서는 천문학적인 군사비 지출이 필수적이다. 물론 우리의 경제적인 능력이 GDP 대비 3.2~3.5%의 국방비를 감당할 수 있다고 할지라도, 남북한

군축이 실현된다면 더 작은 지출로도 자주국방의 목표를 달성할 수 있을 것이다. 한국전쟁 이후 남북한은 지속적으로 군사력을 증강하여 왔으며, 이로 인해 상호 불신의 골만 깊어져 왔다. 따라서 군사문제는 남북관계에서 알파요 오메가가 되어 버렸다.

국방부는 「국방기본 정책서 2004~2020」에서 전체 병력의 81%를 차지하고 있는 육군(56만 명)을 선진국처럼 점차적으로 전군대비 60~70%로 감축한다는 방침을 세워놓고 있다.

<표 5>에서 보듯이, 안보상황의 변화에 따라 감축을 거듭, 통일이후에는 40만 명 정도의 군사력을 보유할 방침이다.

<표 5> 향후 군감축 방안

구 분	전체군	육군	해·공군
남북대치기	69만	56만	13만
평화공존기	55만	35~40만	13~20만
통일안보기	40만	27만 내외	13만 내외

출처: 『동아일보』, 2004년 3월 23일.

한반도 군사문제에 대한 북한의 입장 등을 감안할 때 우선 첫 단계는 군사적 신뢰구축을 추진하기 위한 정치, 군사적 여건을 조성하는 것이 필요하다. 이러한 여건이 조성되면 군사적 신뢰구축의 제도적 장치를 마련해야 하는바, 최근 남북 장성급 회담에서 합의한 남북 서해함대에 설치한 Hot Line, 비무장지대에 설치된 각종 선전선동 구호 시설 제거 등 군비통제 단계로 전환할 수 있는 초보적인 여건을 마련하기는 하였다.

그러나 냉전시기 유럽에서의 재래식 군비통제 회담에서 보듯이 공산주의 국가와의 군축은 용이하지 않다. 당시, 바르샤바

조약군은 북대서양 조약군의 군사력이 질적으로 우세하기 때문에 바르샤바 조약군은 수적 우세를 유지해야 한다고 주장하였으며, 북대서양 조약군은 수적 균형을 주장한 바 있다. 향후 남북한간 군축 협상에서도 이러한 논의가 재연될 소지가 충분히 있음을 감안해야 한다. 따라서 한국군의 일방적인 군축은 우리의 안보를 결정적으로 저해하는 요인이 될 것임을 명심해야 한다.

<참고문헌>

- 강준권. “주한미군과 한·미 군사동맹은 왜 필요한가?” 『국방저널』. 2000년 8월호.
- 국방부. 『국방백서 2000』. 서울: 국방부, 2000.
- _____. 『미래를 대비하는 한국의 국방비 2002』. 서울: 국방부, 2002.
- _____. 『자주국방과 우리의 안보』. 서울: 국방부, 2003.
- _____. 『참여정부의 국방정책』. 서울: 국방부, 2003.
- _____. 『한미동맹과 주한미군』. 서울: 국방부, 2002.
- 권태영 외. “중국의 다극화 전략과 질적 개선.” 『동북아 전략군형』. 서울: 한국전략문제연구소, 2001.
- 권태영·서주석. 『자주국방 개념 연구』. 서울: 한국국방연구원, 1996.
- 김우상. 『미국의 동북아시아 지역질서 구상』. 서울: 한국전략문제연구소, 1998.
- 노훈. “자주국방을 위한 전력개선 방향.” 『군사논단』. 제 37호, 2004년 봄.
- 백종천. “한미 연합지휘체제의 발전방향.” 백종천 편. 『한미동맹 40년: 분석과 정책』. 서울: 세종연구소, 2003.
- 연합뉴스. 『2000 북한연감』. 서울: 연합뉴스, 1999.
- 차두현. “자주국방과 미래 한·미 동맹관계.” 『군사논단』. 제 37호, 2004년 봄.
- _____. “미래 한미동맹을 어떻게 발전시켜 나갈 것인가?” 『주간국방논단』. 2004. 2. 9.
- E. K., L Caldera. *The Army Vision*. Soldier. Mar 2000.
- Gompert, David C. *Conventional Forces Study Final Report : Exploiting Untapped Potential to Meet Emerging Challenges*. Santa Monica: Rand Corporation, 2001.

IISS. *Military' Balance 2002-2003*. London : Oxford press, 2002.

Jiangyong, Liu. *Contemporary International Relations*. Beijing, February, 1994.

Swaine, Michael D. and Tellis, Ashley J. *Interpreting China's Grand Strategy : Past, Present and Future. Project Air Force*, RAND, Santamonica, Co., 2000.

[http://ekida.kida.mil/SerVlet/Hiservlet?SLET=AttView&ATTP=0:/md41dev/default/01/KIDA\)p0000jxr](http://ekida.kida.mil/SerVlet/Hiservlet?SLET=AttView&ATTP=0:/md41dev/default/01/KIDA)p0000jxr).(검색일: 2004년 5월 31일)

<http://owomcho.pe.kr>.(검색일: 2004년 5월 21일)

기타 : 『국방일보』 , 『동아일보』 , 『월간중앙』 , 『조선일보』 , 『마이니치(毎日) 신문』 , Washington Post

북한의 대남협상 행태 변화 분석

이 승 현

(국회도서관 연구관)

I. 머리말

II. 북한의 전통적인 협상 행태

1. 기존연구 검토
2. 단계별 행태 유형

III. 참여정부 초기의 북한 협상 행태와 평가

1. 북한의 협상 행태
2. 평가: 지속과 변화 양상

IV. 참여정부의 협상 목표와 정책대안

<요 약>

1. 북한의 전통적인 협상 행태

- 2002년 10월 이후 2004년 6월 제2차 장성급 회담까지의 남북한의 협상과정을 추적하여 북한의 대남협상 행태를 분석
- 북한이 전통적으로 보여준 협상 행태는 첫째, 힘을 중시하는 전통 둘째, 현실주의 셋째, 가용한 모든 수단의 사용 넷째, 북한 협상가들의 뛰어난 기량 다섯째, 중앙의 강력한 통제 등의 특징을 함유

2. 참여정부 초기의 북한 협상 행태

- 2002년 10월 이후 현재까지 남북한이 직간접적으로 회담석상에 마주앉아 진행되었던 협상은 매우 다양
 - 6자 회담의 틀 내에서의 간접적인 협상을 비롯해 대통령 특사 방북, 남북 장관급 회담, 남북 장성급 회담, 남북경제협력추진위원회, 개성공단 건설 실무협의회, 남북철도-도로 연결 실무협의회, 남북적십자 회담, 금강산 면회소 건설 추진단회의, 임진강수해방지실무협의회 등
- ☞ 가장 최근에 있었던 중요한 협상은 남북장성급 회담으로 2004년 6월 3일부터 4일까지 설악산에서 개최
- 협상 준비 및 초기단계의 행태로는 회담의 일방적 연기, 협상국면을 유리하게 이끌기 위한 의도된 강경분위기 조성, 의제 설정의 신중함을 표출

☞ 과거에는 군사문제, 핵문제는 남한과의 협상의제로 올리지 않았으나 최근 들어 이 분야를 협상 의제로 올리는 등 협상 의제의 확대가 이루어지고 있어 주목

○ 본 협상 단계의 행태로는 의도된 강경 발언 및 새로운 의제의 추가, 우리가 수용하기 어려운 의제의 제기 등 의제 조작을 시도

- 최근에는 민족공조론을 강력히 주장한 가운데 갈등과 경쟁적인 모습을 지양하고 발전적인 모습을 보여주는 변화의 가능성도 노정

☞ 실질적인 경제문제의 경우 특히 적극적인 모습을 보여주어 북한이 경제 회복을 위해 남한의 지원에 의존하고 있음을 간접적으로 드러냄

○ 협상 마무리 단계의 행태의 큰 특징으로는 과거 조그만 핑계거리만 있어도 결렬시키던 태도로부터 가능하면 합의를 도출하려는 모습으로 변화

- 과거 이념과 명분에 치중하여 협상에 임하던 태도 보다는 실리를 놓치지 않으려는 모습을 나타내 특이

☞ 과거 같으면 매우 난관을 겪었을 통행합의서 타결을 북한측이 서둘러 마무리 짓는 등 경제적 실리를 위해 적극적인 모습을 표출

○ 협상 마무리 단계의 행태로는 갑작스러운 합의 제의, 핵문제에 대한 부분적인 합의 도출, 남한의 원칙과 신뢰에 기초한 협상태도에 한발 물러서는 모습 등을 나타냄

3. 평가: 지속과 변화 양상

○ 대남협상 행태 중 회담의 일방적 연기, 의도된 강경발언, 의제의 조작, 갑작스러운 합의 제의 등은 지속

☞ 북한이 협상력을 높이기 위해 전형적으로 쓰던 방법

○ 반면 남한과의 협상 의제 확대, 이념과 명분과 더불어 실리도 고려하는 태도, 갈등과 경쟁적인 태도로부터 타협하고 화해하는 모습 등으로 변화되고 있어 전체적으로 정상적인 협상의 모습을 갖추어 가고 있는 것으로 평가

☞ 11차, 12차 장관급 회담에서 북핵문제가, 제14차 장관급 회담에서 군사문제가 남북협상 의제로 자리매김

☞ 혁명과 건설의 기치 아래 협상에 임하던 북한이 이념과 명분을 중시하기는 하지만 실리도 함께 고려하는 모습을 보여주었으며, 필요에 따라서는 매우 적극적인 모습을 띠어 이채

☞ 민족공조론을 주장하여 남북간의 공조를 제의하면서 한미간의 공조를 약화시키려 시도하고 있으나, 역으로 해석하면 북한의 체제안전을 확보하는데 남한의 협력을 구하지 않으면 안되는 상황임을 간접적으로 드러내고 있는 것으로 판단

4. 정책 시사점

○ 한국이 대북 협상을 추진함에 있어서 목표는 첫째, 한반도 상황의 안정적 관리 강화, 둘째 남북관계의 내실있는 발전임

○ 먼저 한반도 상황의 안정적 관리 강화와 관련된 사항으로 북한의 대남정책을 심도있게 분석하고 적극적으로 대응하는 논리 개발이 필요

☞ 북한이 최근 대남협상에서 기본 논리로 활용하고 있는 것으로는 “민족공조론”을 들 수 있는 바, 민족공조론을 정확히 파악하고 그 논리를 극복할 수 있는 대안논리를 개발하여 협상에 임하는 것이 바람직

☞ 국제공조론, 한미공조 강화론, 남북협력과 한미공조 병행추진론 등 여러 가지 대안들의 논리를 검토하고 적합한 것을 선택하여 심화시킬 필요

○ 둘째, 최근에는 북미관계와 남북관계가 일정한 함수관계를 보이는 경우가 많음을 고려, 북미관계를 적절히 참고하여 대북협상에 임하는 것이 긴요

○ 셋째, 북한이 협상을 통해 한반도 평화정착에 동참하도록 환경을 조성할 필요가 있는 바, 예컨대 한반도 교차승인 문제를 마무리 짓는데 한국이 적극적으로 나설 필요

○ 넷째, 북한이 최근 보여주고 있는 긍정적이고 적극적인 협상 태도를 유지할 수 있도록 하는 환경 조성이 바람직

○ 향후 대북 협상력을 높이기 위해서는 첫째, 국가 차원의 확고한 지도력과 지원 둘째, 협상대표단에게 의 보다 큰 재량권 부여 셋째, 협상 전문가의 양성과 유지 넷째, 공개성과 비밀성의 조화, 협상공간의 확보와 함께 계산된 전략적 모호성 구사 다섯째, 당근과 채찍의 긴장 유지 등의 과제 극복이 필요

※ 주제어 : 북한, 대남협상, 협상행태, 민족공조론, 국제공조론

I. 머리말

북한은 대남정책이나 통일정책에서 그랬던 것 것처럼 국력의 강약에 따라 대남협상에 공세적 입장을 취하기도 하고 수세적 입장을 취하기도 해 왔다. 북한이 국력이 강하다고 생각할 때는 매우 공세적인 협상제의를 해 왔고 북한의 국력이 상대적으로 약하다고 생각할 때는 매우 수세적인 협상태도를 보여주었다. 북한의 협상은 북한의 대남정책이라는 큰 틀 안에서 작동해 왔음을 알려주는 단적인 예이다.

세계적인 탈냉전시대에 접어든 이후 북한은 남한에 대한 공세적인 협상제의를 거두어 들였다. 대신 북한 체제의 생존을 확보하기 위한 노력의 일환으로서 대남 협상에 응해 왔다. 한반도 현상유지라는 점에서 남북한관계가 공통적이며 상반되는 목적이나 이해관계를 갖게 되었기 때문에 협상이 필요해진 것이다.¹⁾ 이는 르보우의 협상 개시조건을 충족시킨 것이다.²⁾ 대남 협상을 통해 북한은 체제 유지에 도움이 되는 경제적 실리를 얻는데 많은 관심을 갖고 있다.

우리는 남북협상에 있어서 큰 추세가 바뀌는 변화를 경험하고 있다. 북한의 협상 태도는 살아있는 생물과 같아서 언제 어떤 계기로 급격한 변화양상을 보여줄지 예측하기 어렵다. 이런 가능성 자체도 북한의 협상 행태중의 하나라 할 수 있을 것이다. 그렇지만 1990년대 초반 이후 북한의 대남 협상 자세는 유

1) 허만호, “북한의 협상행위의 특징: 이론적 괴리와 규칙성,” 『국제정치논총』, 제36권 2호 (1996), p. 212.

2) 르보우가 제시한 협상 개시조건은 협상당사자가 국가이익을 추구하는 방법으로 다른 방법보다 협상을 선호할 것, 협상당사자가 상호 충돌하는 선호와 이해관계를 가지고 있어 조정의 필요에 직면하여 있을 것, 당사자들이 상대방의 선호와 이익에 대한 정확한 정보를 가질 것이다. 전재성, “협상이론의 관점에서 본 남-북-미 3국간 관계: 이익, 정체성, 다면게임의 요소분석,” 『국제지역연구』, 제11권 제2호 (2002), p. 3.

화적인 쪽으로 방향을 잡았고 6.15 남북정상회담 이후 정상적인 국가간의 협상 모습을 조금씩 보여주었다. 정상회담 이후 북한은 경제적 지원과 인도적 지원을 받고자하고 남한은 긴장완화와 교류확대를 위하여, 양자의 이해관계가 균형을 이루는 지점을 찾기 시작한 것이다.³⁾ 남북한의 “정상적인 협상”의 모습은 국민의 정부 시절부터 조금씩 나타나기 시작하여 참여정부 들어서면서부터 더욱 명확한 모습을 드러내고 있다.

북한은 마야흐로 협상의 홍수 속으로 빨려들고 있다. 가히 여름 홍수라 부를 수 있을 만큼 많은 협상의 기회가 북한의 머리위로 떨어지고 있다. 북한은 협상을 어떻게 이해하고 협상태이블에 나오고 있을까? 먼저 국가간 협상은 서로의 갈등을 해결하고, 상호 이익을 추구하기 위한 문제 해결의 수단으로 이해할 수 있다.⁴⁾ 북한도 “국가들 사이의 분쟁문제를 평화적인 방법으로 해결하기 위하여 적용하는 외교적 방법 또는 회담”⁵⁾ 이라고 정의하여 표면상으로는 일반적인 이해와 다르지 않다.⁶⁾ 그러나 북한은 협상을 “갈등관계에 있는 당사자들이 공동의 이익을 찾아내는 문제해결의 과정으로 보지 않고 상대방을 제압하는 공작이나 조작을 통해 이익을 추구하는 과정”으로 이해하는 경향도 함께 갖고 있다.⁷⁾

3) 오삼교, “북한의 협상전략과 정상회담 이후의 남북관계,” 『국제정치연구』, 제4집 2호 (2001), p. 226.

4) 김도태, “북한의 국가이익과 협상태도 변화,” 『국제문화연구』, 제19집 (2001), p. 47.

5) 북한 과학백과 사전출판사, 『현대 조선말 사전』 (평양: 과학 백과사전 출판사, 1981), p. 2342; 허만호(1996), p. 189; 김현기, “북한의 협상전략,” 『국방저널』, 308호 (1999), p. 85.

6) 협상에 대한 다양한 이론적인 조망은 허만호, 앞의 글, 전재성, 앞의 글, (2002), 허문영, “북한의 대남협상행태 분석틀,” 『극동문제』, 26권 3호, 통권 301호 (2004)를 참조.

7) 김용호, “북한의 대외협상 행태분석,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 294.

협상을 통해 일반적으로 추구하는 목적은 7가지 정도로 정리할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 현상유지를 확고히 하기 위해 기존의 조건들을 연장하고자 하는 연장협상 둘째, 비정상적이라고 생각되는 상황을 일소하거나, 정전협정을 파기하고 정상적인 국교관계를 수립하는 것과 같은 정상화 셋째, 전후 패전국이 승전국에게 영토나 영향력을 양도하는 영합적 원리가 적용되는 재분배 넷째, 군비 통제협상과 같이 기존의 상황을 개선하고자 하는 쇄신 다섯째, 협상을 선전에 이용하거나 협상과정에서 얻게 되는 비밀 정보 등과 같은 부수 효과 여섯째, 시간벌기 일곱째, 협상을 위한 협상이다. 북한도 대남 협상과정에서 이러한 일반적인 목적들을 모두 추구해 왔다.

그러면, 북한이 협상과정에서 추구하는 궁극적인 목표는 무엇일까? 북한의 협상목표를 결정하는 가장 중요한 요소는 결국 북한의 국가이익이다.⁹⁾ 북한의 대외적인 국가이익은 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 적극적 의미에서 전 한반도의 공산화이며 다른 하나는 소극적 의미에서 체제안전 보장이다. 미국과의 협상에서 가장 중요한 목표로 체제안전보장을 요구하고 있는 것에서도 알 수 있듯이 북한의 대외협상 목표는 김정일 정권의 안전보장을 확보하는 것이다. 협상을 통해 이 목표를 달성하기 위해 북한은 많은 노력을 하고 있다. 이 연장선에서 파악할 수 있을 대남 협상 목표는 “체제생존을 위한 실리”¹⁰⁾ 확보라고 할 수 있다.

이 기간동안 북한의 대미 협상 목표는 체제안전 보장을 확보하는 것이었고, 대남 협상 목표는 체제 생존을 위한 실리를 얻

8) 허만호(1996), p. 190; 허문영은 협상 목표를 다섯가지로 유형화한 견해를 소개하고 있다. 허문영(2004), p. 17.

9) 협상과 관련한 북한의 국가이익에 대한 자세한 논의는 김도태(2001)를 참조.

10) 양무진, “북한의 대남협상행태: 지속과 변화를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호 (2003), p. 263.

는 것이었다. 그러나 북한은 남한과의 협상을 통해서 체제생존을 위한 실리뿐만 아니라 체제안전보장의 한 축을 마련하려는 모습도 보여주었다. 북한이 대남 협상과정에서 기본 논리로 사용한 것은 “우리 민족끼리” 또는 “민족공조론”이었다. 11차 장관급 회담에서 북한은 “민족공조로 미국에 의해 조성된 전쟁위험을 막고 나라의 평화를 지키며 남북화해과정을 촉진”하겠다는 목표를 표방했다. 남북 협상을 유지하는 것 자체를 한반도에서의 긴장을 완화하고 전쟁위험을 낮추는 수단으로 삼았던 것이다. 실제로 남북대화가 진행됨에 따라 한반도의 전쟁위험이 낮아진 측면이 있다. 북한은 남북협상을 통해 체제안전에 도움이 되는 실리를 획득하겠다는 명확한 목표를 갖고 협상에 임했으며 이러한 목표에 따라 일관성 있는 협상 행태를 보여주었다.

북한의 협상 목표와 전략을 파악하고 이에 따른 협상행태를 정확히 이해하려는 노력은 매우 중요하다. 왜냐하면 우리는 북한과 적극적으로 협상하여 한반도의 긴장을 완화하고 상호 신뢰를 구축하여 궁극적으로는 통일을 이룩해야 하는 과제를 갖고 있기 때문이다. 또한 현재 우리가 남북관계에서 누리고 있는 여유는 구조적으로는 남한의 국력신장에 근거하고 있다. 그런데 남한의 국력신장이 대북 협상력 신장에 그대로 반영된 것 같지는 않다. 이런 점을 보완하여 협상력을 높이기 위해서도 북한의 협상 행태를 연구하고 분석할 필요가 있다. 이는 매우 미시적인 차원의 요소들 이지만 하나 하나 분석하고 이해한 바탕위에 북한과의 협상에 나설 때 협상력도 높이고 협상의 성공 가능성도 높힐 수 있을 것이다.

II. 북한의 전통적인 협상 행태

1. 기존연구 검토

북한의 전통적인 협상 행태는 “벼랑끝 전술”이라는 말로 상징되듯이 국제규범을 일탈하는 모습을 우선 연상시킨다. 그렇지만 벼랑끝 전술은 약소국이 강대국과 협상하는 과정에서 흔히 사용하는 방법¹¹⁾이고 게다가 북한의 협상 행태가 벼랑끝 외교만 있는 것은 아니다. 북한의 협상 행태를 좀더 복합적인 시각으로 바라볼 때 정확한 북한의 협상 행태를 분석할 수 있을 것이다.

북한의 협상 행태에 대한 많은 연구들을 일별해 보면 크게 세 가지 입장으로 나눌 수 있다. 첫째 북한의 협상 행태는 본질적으로 변하지 않았다는 입장이다. 둘째 북한의 협상 행태가 크게 변했다는 입장이다. 특히 1990년대 이후 북한의 태도 변화가 두드러지며 그 추세는 현재까지도 이어진다는 입장이다. 셋째 북한의 협상 행태는 변화하는 측면과 지속하는 측면이 함께 있다는 입장이다.

이러한 입장을 대표하는 연구들 몇 가지를 살펴 볼 것이다. 첫째, 북한의 협상 행태가 변화하지 않고 있다는 입장을 견지하는 연구이다. 척 다운스는 북한의 협상과정을 분석한 결과 3 단계로 나누어 이해할 수 있다고 보았다. 그리고 각 단계별로 추적해 본 결과 각각의 단계 마다 특징을 달리하는 협상 행태가 나타났음을 발견하였다. 그는 1단계 원칙에 합의하기, 2단계 합의 재해석하기, 3단계 대화 결렬 책임을 상대방에게 전가하기라는 3단계를 북한 협상의 기본적인 틀로 보았고, 각 단계별로 보여준 다양한 협상 행태를 잘 묘사하고 있다. 각 단계별로 다양한 모습을 보여주는 것은 하지만 북한의 협상 행태는 본질적으로 바뀌지 않았다고 주장한다.¹²⁾

11) 한국도 미국이나 일본을 상대로 벼랑끝 전술을 사용한 전례가 있다.

12) Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*,

둘째, 북한의 협상 행태가 변화하고 있다는 입장을 견지하는 연구이다. 대표적인 것으로 스캇 슈나이더의 연구가 있다. 그는 “벼랑끝 전술” “위기외교”로 북한의 협상 행태를 특징지은 바 있다. 그는 선진적인 측면에 초점을 맞추었던 북한의 협상 태도가 실질적인 관계개선을 중시하는 태도로 변화하고 있다는 입장이다.¹³⁾

셋째, 북한의 협상 행태는 변화하는 측면과 지속하는 측면이 함께 있다는 입장을 견지하는 연구이다. 대표적인 것으로 양무진 교수의 연구가 있다.¹⁴⁾ 그가 지속의 측면으로 지적하고 있는 것은 첫째, 최고 지도자 및 체제의 비난에 대한 불용 둘째, 군사문제의 대미 직접 담판 주장 셋째, 회담의 일방적 연기 넷째, 회담 결렬에 대한 책임 전가 다섯째, 합의사상의 이행을 지연시키거나 자의적 해석에 의한 선별적 이행 등이다. 그가 변화의 측면으로 지적하고 있는 것은 첫째, 수세적·타협적 협상 태도 둘째, 군사문제와 교류협력문제의 분리 셋째, 협상의제의 다양화 넷째, 협상장소의 신축성 다섯째, 협상대상의 다양화를 지적하고 있다. 그는 2000년 정상회담 이후 북한이 좀더 생산적이고 실질적인 협상자세를 보였으며, 합의사항 이행률도 높다고 보았다.

북한의 협상행태를 분석하기 위한 이론적 논의들을 전개한 연구도 많이 있다. 먼저 선구적인 업적으로는 허만호 교수의 연구를 들 수 있다.¹⁵⁾ 허교수는 협상의 구조로 교섭의 구성요소,¹⁶⁾ 의사소통, 참조 변수를 정리하고 있다. 협상의 영향요소

송승중 역, 『북한의 협상전략』 (서울: 한울, 1999).

13) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, 안진환·이재봉 공역, 『북한의 협상전략: 북한의 외교전쟁』 (서울: 청년정신, 2003).

14) 양무진(2003), pp. 269-270.

15) 허만호(1996), pp. 181-189.

로는 인간적 요소, 정보적 요인, 구조적 요인 등으로 구분하고 있다. 협상의 기법 및 태도로는 네 가지를 제시하고 있다. 효과적인 협상을 하기 위해서는 상호 모순되는 4대 협상요소를 잘 조화시켜야 한다. 그 네 가지는 실속 있는 결과를 획득하는 방법, 세력균형에 영향력을 행사하는 방법¹⁷⁾, 건설적인 분위기를 촉진하는 방법¹⁸⁾, 융통성 획득 방법¹⁹⁾을 일컫는 것이다. 허 교수는 국가간의 협상 일반론을 체계적으로 검토한 다음 “남북한 관계에 적용하는 것은 1996년을 기준으로 아직 이르다”고 보았다. 그러나 그로부터 10여년이 흐르는 동안 국민의 정부를 거치고 참여정부로 넘어 오면서 이러한 협상 일반론을 적용하는 것이 가능한 부분이 점점 더 늘어가는 추세이다. 따라서 허 교수가 정리했던 협상 일반이론들도 대남협상 행태를 분석하는데 적절하게 활용될 수 있는 가능성이 점차 높아지고 있다.

몇 가지 협상이론을 동원하여 북한과의 협상을 분석한 전재성 교수의 연구도 주목할 필요가 있다.²⁰⁾ 그가 동원한 이론가들을 일별해 보면 르보우, 피셔와 유리, 하비브, 퍼트남 등이다. 르보우의 이론 자원을 활용하여 북-미관계는 “양국간 상반된 이해관계가 존재하나, 보수적 부시행정부의 등장으로 이러한

16) 교섭의 구성요소 중 행동방침이라 할 수 있는 전략은 화해전략, 대립전략, 혼합전략, 굴복전략으로 크게 나눌 수 있다.

17) 주요한 방법으로는 투쟁, 조작, 사실 및 수완, 탐구, 관계 강화, 설득력, 최초 입지 강화 등이 있다.

18) 주요한 방법으로는 첫째, 각자의 이견에 주목하고 둘째, 비공식적이고 공개적인 접촉을 촉진하며 셋째, 체면손상을 회피해야 하고 넷째, 예측 가능하게 행동하며, 술수, 기만, 책략 등은 사용을 자제해야 되고 다섯째, 개인적인 호의나 상호 존경과 역할 행위는 구분하는 것 등이 있다.

19) 융통성을 획득하기 위한 주요한 기법으로는 첫째, 광범위한 정보 교환 둘째, 감정적인 해결 방안의 다양한 산출 셋째, 구상의 공개 넷째, 비공식적인 질문 다섯째, 공동이익을 추구하기 위한 탐구 방식을 적용하는 등이 있다.

20) 전재성(2002), pp. 1-8.

이해관계가 협상을 통해 조정 가능하다고 믿는 생각이 감소하였고, 상대방의 선호와 이익에 대한 정보 역시, 그간의 다수의 협상을 통해 상당부분 의사소통이 된 바 있다. 무엇보다 미국은 북한과의 협상을 통해 얻을 수 있는 이익보다, 자국의 이익을 일방적으로 표방한 상황에서 북한에 대한 압박을 통해 얻을 수 있는 이익이 많다는 판단을 내린 것”으로 분석하고 있다. 이러한 상황은 북·미간의 협상이 일어나지 않는 조건을 만들어 내고 있다고 보고 있다.

르보우의 논의를 남북간에 적용해 보면 “양측간 상반된 이해관계가 존재하며, 참여정부의 등장으로 이러한 이해관계가 협상을 통해 조정 가능하다고 믿는 생각이 증가하였고, 상대방의 선호와 이익에 대한 정보는 의사소통된 바 있다. 무엇보다 남한은 북한과의 협상을 통해 얻을 수 있는 이익이 북한을 압박해서 얻을 수 있는 이익보다 많다”고 판단하고 있다. 이런 상황은 남북간의 협상이 일어나는 조건을 만들어 내고 있다.

피셔와 유리의 이론자원을 활용하여 남북관계에 배분적 협상과 통합적 협상의 측면을 분석하고 있다. 예컨대 북방한계선의 설정문제는 배분적 협상이고 경제협력은 통합적 협상으로 보고 있다. 하비브의 이론자원을 활용하여 협상력을 분석하고 있는데 북한의 경우 대남 협상에 있어 공산주의 이데올로기와 대남 혁명에 대한 열망으로 가득 찼던 시기의 의지와, 냉전의 종식 이후 체제생존과 경제회생이라는 필요가 우선시 되는 시기의 의지는, 모두 높은 수준이라 할지라도 그 힘에 있어 불가피하게 차이를 가져올 수밖에 없다고 보고 있다. 하비브의 논의를 통해 협상력에서 가장 중요한 것은 의제별 구조적 힘이며, 이 중에서 통제력이 가장 중요한 수단이고, 높은 수준의 의지는 대안의 부족과 통제력 부족을 보완할 수 있다고 보았다. 퍼트남의 양면 게임이론의 자원 중 협상담당자의 협상 재량 범위로서 “윈셋” 개념을 자세히 소개하고 남북한이 진행하고 있는 협

상의 성격을 양면게임, 삼면게임²¹⁾으로 분석하였다.²²⁾

협상의 진행단계에 초점을 맞추어 북한의 협상행태를 분석한 일련의 연구들이 있다. 김용호 교수는 북한의 협상 전술을 첫째, 협상 전단계·유리한 협상 환경과 의제 모색 둘째, 초기단계: 높은 요구와 원칙 제시로 주도권 장악 시도 셋째, 중간단계: 조작과 비공식 채널을 통한 타결 내용과 방식 모색 넷째, 최종단계: 합의나 거부를 위한 조치 구체화의 4단계로 나누고, 역시 단계별로 다양한 협상 행태를 보여준다고 보았다.²³⁾ 양무진교수는 북한의 협상과정을 초기단계(탐색단계), 진행단계(토의 및 협상단계), 종결단계(합의 및 마무리)로 구분하고 있다.²⁴⁾

기존 연구들을 종합하여 북한의 협상 행태를 효과적으로 분석하기 위한 분석틀을 구성해 볼 것이다. 이 글에서 사용할 분석틀은 북한의 협상 행태를 협상의 진행과정에 따라 몇 개 단계로 구분하고 그 안에서 사용되는 세부적인 전술들로 구성할 것이다. 세부적인 전술들을 분석 하는 데는 앞에서 검토되었던 연구들을 가급적 다양하게 활용할 것이다.

2. 단계별 행태 유형

북한이 전통적으로 보여준 협상행태를 정리해 보면 몇 가지 특징으로 간추릴 수 있다.²⁵⁾ 첫째, 힘을 중시하는 전통이 있다. 둘째, 현실주의를 기반으로 한다. 셋째, 가용한 모든 수단을 사

21) 퍼트남의 이론을 응용하여 남북협상을 3면 게임으로 분석한 연구가 계속 나오고 있다. 김용호(2004), pp. 21-22.

22) 남한에 있어서 대북협상이 3면게임이라는 특성은 북한도 잘 이해하고 있다. 오삼교(2001), pp. 216-217.

23) 김용호(2000), p. 297.

24) 양무진(2003), pp. 265-267.

25) 허만호(1996), pp. 207-208.

용한다. 넷째, 북한의 협상가들의 기량이 뛰어나다. 다섯째, 협상가들은 중앙의 강력한 통제를 받는다. 이런 특징들은 냉전시대나 탈냉전시대를 초월하여 지속적으로 보여주는 특징들이라 할 수 있다.

이 글에서는 북한의 협상 행태와 전술을 분석하기 위한 틀을 협상의 진행과정을 기준으로 첫째, 협상준비 및 초기단계 둘째, 본 협상단계 셋째, 협상 마무리 단계로 나누어 구성하고, 각각의 단계별로 북한이 전통적으로 보여주었던 행태와 전술들을 분석해 볼 것이다.²⁶⁾ 이러한 분석틀은 새로운 것이 아니다. 기존의 연구들이 축적되면서 도출된 분석틀을 바탕으로 재구성한 것이며, 기존 분석의 연장선에서 이 연구도 진행할 것이다. 이렇게 3단계로 나누는 장점은 협상의 실제 진행과정을 바탕으로 전체적인 그림 속에서 각 행태를 분석해 낼 수 있다는 점이다. 개별적인 행태를 분석하지만 전체적인 맥락을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

협상 준비 및 초기단계에 보여준 행태는 크게 네 가지 정도이다. 첫째, 회담이 시작되기 전부터 협상환경을 유리하게 조성하기 위해 노력한다.²⁷⁾ 심지어 협상 그 자체를 자기들이 주관한 것으로 보이게 하기 위해 노력한다. 이는 선전적 목적도 있지만 대남 협상을 총체적 대남전략 아래 설계하고 진행하기 위

26) 3단계 구분과 각 유형에 따른 사례는 허만호(1996), 김현기(1999), pp. 85-86; 양무진(2003), pp. 266-267; 김용호(2000), p. 297; 김기홍, 『서회, 협상을 말하다』 (서울: 새로운 제안, 2004) 등에서 사용하고 있는 것을 참고하여 재구성하였다.

27) 1993년 핵확산 금지조약을 탈퇴한다고 선언하였다. 북한은 이 선언을 통해 협상환경을 자국에게 유리하게 조성함으로써 클린턴행정부를 대북 협상으로 이끌어 내었다. 이전까지 클린턴 행정부는 대북 봉쇄정책을 견지하고 있었고 협상환경이 북한에게 불리한 상황이었다. 한편 1996년 평화협정을 체결하기 위한 협상테이블에 미국을 끌어들이기 위해 군사분계선 무효화를 선언하고 판문점 공동경비구역에 북한군을 진입시키는 등 강수를 두었으나 미국이 대응하지 않음으로써 협상환경을 자국에게 유리하게 조성하는데 실패하였다.

한 목적도 있다. 또한 협상에 참여할 대표단을 신중하게 선발한다. 협상 준비단계에 많은 노력을 들이는 것은 협상력을 높이기 위한 당연한 노력인데, 북한의 경우 협상 준비단계의 노력이 성공하는 경우 많은 성과를 얻지만 실패할 경우도 있다. 실패할 경우 대개 국제사회에 호전적인 이미지를 남기는 경우가 많았다.

둘째, 회담이 시작되면 초기단계에는 기선을 잡기 위해 다양한 행태를 보인다. 예컨대 최고 지도자가 직접 나서서 좋은 분위기를 만들기도 한다.²⁸⁾ 반대로 회담 실무자급에서는 매우 공격적²⁹⁾이고 비타협적인 자세를 보이기도 한다.³⁰⁾ 경우에 따라서는 자신들의 제안을 먼저 논의하겠다고 요구하기도 한다.³¹⁾ 회담 초기에 기선을 잡기 위해 북한이 보여준 다양한 행태들을 유형화하고 정리한 다음 그 유형별 원인을 정리해 두면 역으로 초기부터 협상의 주도권을 잡고 협상력을 높이는데 도움이 될 것이다.

셋째, 의제 설정을 매우 중시한다.³²⁾ 먼저, 자신에게 유리한

28) 좋은 분위기를 만들기 위해 김정일 국방위원장이 김대중 대통령이나 고이즈미 총리를 직접 영접하기도 했으며, 김일성주석은 카터를 극진히 대접한 바 있다.

29) 서울 불바다 발언이 회담 초기단계에 보여준 공격적인 행태의 대표적인 예이다.

30) 공격적이고 비타협적인 자세를 보여준 사례는 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 남한대표들을 기죽이거나 모욕·협박하는 방법을 사용하여 기선을 제압한 사례들이 대부분이다. 예컨대 고위급 회담 군사분과위 회의에서 북한은 남한 대표에게 공식명칭인 “대표위원”을 사용하지 않고 “준장이 뭐, 다른 의견이 있겠소?”라는 식으로 모욕, 비하한 바 있다. 이 밖에 발언을 저지하는 경우도 있다. 북한은 자신들이 대하기 어려운 사람이 발언할 경우 횡수에 구애 받지 않고 저지하기도 했다. 한 회의에서 8번을 저지했던 사례가 군사 분과위 제3차 위원 접촉 기록에 남아 있다.

31) 이런 행태는 휴전협상, 남북고위급 회담 1차 예비회담에서 여러 차례 보여준 바 있다.

32) 이런 행태는 남북정상회담을 위한 예비접촉 과정, 남북고위급 회담 개최

결론이 내포된 의제를 설정하려 한다.³³⁾ 상대방이 동의하기 쉬운 포괄적인 의제를 제시하기도 하지만, 회담 초기에 최대 요구사항을 제시하기도 한다.³⁴⁾ 의제 설정은 일반적으로 문제의 인식과 토의 범위를 설정하는데 그치기 마련이지만 북한은 자신에게 유리하게 설정하기 위해 많은 노력을 기울인다.

넷째, 협상의 원칙을 제시하고 합의하고자 한다.³⁵⁾ 추상적인 원칙을 합의해 놓음으로써 후에 다양한 용도로 활용할 수 있는 여지를 확보한다. 예컨대 합의한 원칙을 자의적으로 해석하여 협상의 범주를 확대하거나 축소하기도 하고 경우에 따라서는 협상 결렬시 책임 전가용으로 활용하기도 한다.

다섯째, 선결조건을 제시하기도 한다.³⁶⁾ 선결조건을 제시한 이후 나중에 이를 철회함으로써 양보했다는 인상을 남기기도 한다. 또는 협상에 임할 준비가 안 되어 있거나 상대방의 협상 의지를 탐색하기 위한 목적으로 선결조건을 제시해 보기도 한

이전 협상에서 잘 보여준 바 있다. 특히 남북고위급 회담에 앞서 의제 선정을 놓고 1년 이상 협상하기도 했다.

33) 이와 같은 행태는 휴전협상, 남북고위급 회담에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. “38선을 쌍방의 군사분계선으로 확정하고, 적대행위 중지의 기본적 조건으로서 비무장 지대를 설정할 것, 한국으로부터의 전 외국군의 철수”와 같은 의제는 이미 결론이 포함된 의제라 볼 수 있다. 남북고위급 회담에서도 “군사공동위 대표위원을 총 참모장 혹은 차관급으로 결정”하기 위한 의제도 설정한 바 있는데, 군사분과위원회와 군사공동위원회의 역할과 위상에 대한 양측의 합의 이전에 이와 같은 의제를 설정 했다. 이는 공동위의 위상이 분과위보다 높아지는 결론이 포함된 의제를 설정한 것이다.

34) 최대 요구사항을 제시한 사례는 금창리 관련 핵 협상에서도 나타났다. 북한은 처음에는 현장 조사 대가로 3억 달러라는 최대치를 요구하였으나 실제로는 미국이 제공하는 식량 60만톤을 수용하였다.

35) 협상원칙을 제시하는 행태는 남북고위급 회담에서 3대 원칙을 제기한 데서 나타난 바 있다. 북미 핵 협상 1차 고위급 회담에서도 “무력 불사용 및 위협 중단, 상대방의 자주권 상호 존중, 내정 불간섭”등을 협상의 원칙으로 합의한 바 있다.

36) 선결조건으로 제시한 대표적인 사례가 주한미군 철수 주장, 국가보안법 철폐 주장이다.

다. 선결조건과 관련한 북한의 태도는 양자택일적이다. 선결조건이 해결되지 않았기 때문에 협상에 임할 수 없다는 입장을 취하기도 한다. 반대로 협상이 자신들에게 꼭 필요할 경우 선결조건의 제시에도 불구하고, 그리고 선결조건이 해결되지 않았음에도 불구하고 협상장에 나오는 경우도 있다. 따라서 북한과의 협상에서 제시되는 선결조건이 진짜 선결해야하는 조건인지 아니면 협상용으로 제시한 것인지 면밀히 분석할 필요가 있다. 이 경우도 역시 과거 사례들을 치밀하게 분석한 다음 유형화하여 그 특징을 파악해 둘 필요가 있다.

본 협상단계에 보여준 행태는 크게 일곱가지 정도이다. 첫째, 지연전술을 사용한다.³⁷⁾ 상대방을 지치게 할 목적으로 지연전술을 쓰기도 하고 양보 가능성을 알아보려고 할 목적으로 지연전술을 쓰기도 한다. 최종안을 알아내기 위한 비공식 접촉을 시도할 목적으로도 지연전술을 사용한다. 반대로 자신들이 뜻한 대로 협상이 진행되지 않을 때도 여러 가지 구실을 내세워 협상진전을 막기도 한다. 지연전술을 쓰는 궁극적인 이유는 자신들에게 유리한 상황으로 협상국면을 반전시키기 위한 것이다.

둘째, 의도적이고 계산된 강경입장을 내세운다. 대표적인 것이 벼랑끝 전술이다.³⁸⁾ 벼랑끝 전술은 그 특성상 반복적으로 빈번하게 사용할수록 효용성이 떨어지기 마련인데 북한은 그간 이 방법을 비교적 자주 사용하여 지금은 그 효용성이 많이 떨어진 상태이다.

셋째, 자기입장을 반복하여 주장한다. 일단 받아들여지지 않은 의제도 철회하기 보다는 나중에 다시 한번 제기하여 자기

37) 지연전술의 대표적인 사례로는 남북고위급 회담 예비회담을 들 수 있는데, 1년 5개월간 지속되었다.

38) 벼랑끝 전술의 대표적인 사례로는 1993년 3월 핵확산금지조약 탈퇴선언, 1994년 6월 IAEA 탈퇴선언을 지적할 수 있다.

입장을 반복하기도 한다.³⁹⁾ 또는 협상 상대를 지치게 하기 위해 일방적인 주장을 계속 반복하기도 한다.

넷째, 의제를 조작한다. 협상 의제의 중요성 희석, 성격의 변질 유도, 새로운 의제의 기습 제시, 기존 의제의 증폭, 부당한 요구 등을 통해 협상 의제를 조작하기도 한다.⁴⁰⁾ 북한의 의제 조작 능력은 매우 뛰어나며 자신들의 협상 목적을 달성하기 위해 즐겨 사용해 온 방법이다.

다섯째, 중재자를 동원한다. 중재자를 통해 교착상태를 타개하거나 진정한 요구사항을 전달하기도 한다.⁴¹⁾

여섯째, 협상카드를 세분화한다. 협상 초기에 제기한 최대요구 사항보다 조금 양보한 수준에서 카드를 세분화하여 협상에 임한다. 카드를 하나씩 활용하여 최대한의 양보를 얻어내려 한다.

일곱째, 협상 장외를 적극적으로 활용한다. 예컨대 언론매체를 적절히 활용한다. 자국, 타국의 언론매체를 활용하여 자국의 입장을 흘리거나 상대방의 숨은 의도를 알아내려 노력한다. 또한 상대방의 기대 수준을 낮추려 할 때 언론 매체를 통해 먼저 풍선을 띄워보기도 한다. 북한은 비공개로 진행한 협상내용을 자국의 언론에 게재하거나 남한 언론에 흘려 자신들의 입장을 유포하기도 한다. 협상장 밖에서 활용되는 수단으로는 협박⁴²⁾, 무력시위, 군중동원 등도 있다.

39) 자기 입장의 반복은 남북고위급 회담에서 나타난 바 있다. 북한은 “국가보안법 철폐” 등을 예비회담에서 주장하다가 철회 한 후 본 회담에서 다시 주장했다.

40) 의제 조작의 사례로는 남북고위급 회담 당시(1989.3) 팀스피리트 훈련 중지, 훈련에 참가하고 있는 병력과 장비 복귀, 외국 군대의 훈련 참가 금지 등을 긴급히 제시한 경우를 들 수 있다. 새로운 의제를 추가한 사례로는 1993년 7월 북미 핵 협상 2차 고위급 회담에서 경수로 건설을 제안했던 경우를 들 수 있다. 처음 출발은 군사회담이 었으나 이러한 제안으로 정치경제회담으로 변화하였다. 또한 김일성은 1996년 6월 기습적으로 핵 동결을 제안하여 북미협상의 새로운 의제로 삼았다.

41) 북한이 중재자로 삼았던 대표적인 인사로는 퀴네노스, 애커만의원, 카터 대통령을 들 수 있다.

협상 마무리 단계에서 보여준 행태는 크게 회담이 결렬될 경우와 회담이 합의에 이를 경우로 나누어 살펴 볼 수 있다. 회담이 결렬될 경우 보여주는 행태로 대표적인 것은 책임 전가 전술⁴³⁾이다. 회담이 결렬될 것으로 보이거나 회담을 결렬시킬 필요가 있을 경우 북한은 남한이 절대로 수용할 수 없는 무리한 요구를 제시하거나, 그들이 만든 최종 대안을 제시하거나, 철회하였던 요구조건을 다시 반복 제기한다. 만약 남한이 이를 수용하면 자신들이 원하는 바를 달성한 상태에서 협상이 마무리 되는 것이므로 아무런 문제가 없다. 하지만 그럴 가능성은 거의 없고, 북한도 이를 잘 알고 있다. 만약 남한이 이를 거부하면 회담결렬의 책임을 남한에게 떠넘기는 방법을 사용해 왔다.

회담이 성사될 경우에 보여주는 행태는 매우 다양한데 크게 네 가지 정도로 정리할 수 있다. 첫째, 포괄적 합의를 선호한다. “계약”의 성격을 가진 구체적인 합의 보다는 모호하고 추상적인 내용을 담은 정치적 합의를 선호한다.⁴⁴⁾ 합의를 자의적으로 해석할 여지를 확보하고 후에 이행단계에서 책임을 회피하는 구실을 찾거나 융통성을 확보할 수 있고, 정치적 선전용으로 쓸 수 있기 때문에 이런 행태를 보인다.

둘째, 일괄타결 방식을 선호한다. 약소국이 전형적으로 선호하는 방식이다.⁴⁵⁾ 남북한 양측이 협상의 쟁점을 둘러싸고 입장

42) 협상장 밖에서 종종 협박하는 발언을 하기도 했는데, 예컨대 “통일되면 민족재판 받아야 된다” “통일되면 서울에서 밥시다”는 발언을 한 바 있다.

43) 책임 전가전술의 사례는 많이 있다. 예컨대, 북한은 자신들이 기대했던 방향으로 남북조절위원회 회담이 진행되지 않자 일방적으로 협상을 중단시켰다. 물론 이때 협상 중단의 이유를 제시했으며 회담 결렬의 책임을 남한에게 전가하였다. 당시 북한이 제시했던 협상 중단의 이유는 김대중 납치사건이었다.

44) 포괄적이며 모호한 정치적 합의의 대표적인 예로는 7·4 남북공동성명, 남북 기본합의서를 들 수 있다.

45) 일괄타결 방식의 대표적인 예로는 1991년 12월 5차 남북고위급 회담 합의와 1994년 10월 북미 핵협상 합의를 들 수 있다.

이 대립될 경우, 북한은 자신들의 본질적인 요구를 중심에 놓고 남한의 요구를 일부 수용한 안을 만든 다음 한꺼번에 일괄적으로 처리하는 방식을 선호한다.

셋째, 갑자기 합의하자고 나서기도 한다. 상대방의 의사를 충분히 타진했을 경우 또는 최종합의에 도달하는 것이 국익 증진에 유리하다고 판단했을 경우 북한은 한밤중이라도 연락하여 합의하자고 한다.⁴⁶⁾

넷째, 최종 합의에 도달하기 전에 회담을 중단하는 경우가 있다. 회담 대표가 재량권이 크지 않은 경우에 이런 행태를 보인다.⁴⁷⁾ 상부로부터 훈령을 받기 위한 시간이 필요하기 때문이다. 회담 중단을 설명하기 위해 여러 가지 구실을 내세우기도 하고, 입장 표명을 유보하기도 하고, 솔직하게 상부에 보고하기 위해 중단해야겠다고 말하기도 한다.

지금까지 논의한 북한의 단계별 협상 행태는 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 북한의 단계별 협상 행태

구분	주요 행태
준비 및 초기단계	가. 유리한 환경 조성 나. 기선 제압 ○ 최고 지도자의 환대 ○ 실무자급의 공격적, 비타협적 자세 ○ 자신들의 제안을 먼저 논의 다. 의제 설정중시 ○ 결론이 내포된 의제제시 ○ 포괄적인 의제 제시 ○ 최대 요구사항 제시 라. 협상의 원칙합의 마. 선결조건 제시

46) 갑작스런 합의 제의는 1991년 12월 5차 남북고위급 회담에서 보여준 바 있다.

47) 최종 합의 이전의 회담 중단 사례는 1992년 9월 8차 남북고위급 회담에서 이산가족 문제를 협의하는 과정에서 나타난 바 있다.

본 협상단계	가. 지연전술 <ul style="list-style-type: none"> ○ 상대방 지지계 하기 ○ 양보 가능성의 탐색 ○ 최종안을 알아내기 위한 비공식 접촉 나. 의도적이고 계산된 강경입장 <ul style="list-style-type: none"> ○ 벼랑끝 전술 다. 자기입장의 반복 주장 라. 의제 조작 <ul style="list-style-type: none"> ○ 의제의 중요성 회석 ○ 성격의 변질유도 ○ 새 의제의 기습제의 ○ 기존 의제의 증폭 ○ 부당한 요구 마. 중재자 동원 바. 협상 카드 세분화 사. 협상장외 수단의 활용
마무리 단계	가. 회담이 결렬될 경우 <ul style="list-style-type: none"> ○ 책임전가 나. 회담이 성사될 경우 <ul style="list-style-type: none"> ○ 포괄적 합의 선호 ○ 일괄타결 선호 ○ 갑작스러운 합의 제의 ○ 최종합의 직전의 회담중단

이러한 구분은 북한의 협상 행태를 체계적으로 이해하는데 도움을 주고 일목요연하게 정리할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 실제 협상이 진행되는 과정에서는 이러한 단계구분이 무의미하거나 또는 그 의미가 약해지기 마련이다. 왜냐하면 김용호 교수도 지적하고 있듯이 실제 상황에서는 이러한 형태들이 복합적으로 나타나고 단계가 순차적으로 진행되기 보다는 순환적으로 진행되는 경우도 많이 있기 때문이다.

III. 참여정부 초기의 북한 협상 행태와 평가

남북은 1971년 이후 많은 협상을 해 왔다. <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 남북 고위급 회담을 가졌던 1990년대 초반에 많은 협상이 있었고, 그 후 10여년간은 소강상태에 있다가 정상회담 이후 많은 협상이 이루어져 왔다.

<표 2> 연도별 회담 개최현황 : 총 468회 (회)

'71- '80	'81- '90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
121	78	19	88	4	10	3	-	11	5	8	27	8	33	38	17

* (1971년~2004년 6월 10일 현재)

출처: 통일부, “6.15 남북공동선언 4주년, 남북관계,” www.unikorea.go.kr(2004.6.21)

이 글에서는 이 중에서 2002년 10월 이후 2004년 6월 제2차 장성급 회담까지의 남북한의 협상과정을 추적하여 북한의 대남 협상 행태를 분석해 볼 것이다. 이 시기는 북한 협상 행태를 분석하는데 몇 가지 의미를 갖고 있다. 첫째, 2002년 10월은 북핵문제가 다시 불거지는 계기였으며 이후 북한을 둘러싼 기본 환경이 지금까지 이어지고 있다. 둘째, 이 기간은 남한 정부의 교체가 있었기 때문에 대남협상의 일관성과 연속성을 파악할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 셋째, 이 기간은 대개 참여정부 초기와 중복되기 때문에 이후 참여정부 후반기 북한의 대남 협상 태도를 예측하는데 좋은 참고가 될 수 있다.

2002년 10월 이후 현재까지 남북한이 직간접적으로 회담석상

에 마주앉아 협상을 진행했던 경우는 매우 다양했다. 6자 회담의 틀 내에서 간접적으로 협상을 진행했던 경우가 두 차례 있었다. 1차 6자 회담, 2차 6자 회담이 바로 그것이다. 그리고 6자 회담의 틀 내에서 남북한이 양자대면 하기도 했다.

<표 3> 정상회담 이후 분야별 회담 개최현황

구분	회담명
정치분야 (19)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정상회담(1) ◦ 장관급회담(14) ◦ 장관급회담 실무접촉(1) ◦ 특사회담(3)
군사분야 (27)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국방장관회담(1) ◦ 장성급군사회담(2) ◦ 장성급군사회담 실무대표 접촉(1) ◦ 군사실무회담(9) ◦ 군사실무회담 수석대표접촉(1) ◦ 군사통신실무자접촉(1) ◦ 동해선통신선연결실무접촉(2) ◦ 군사실무접촉(10)
경제분야 (47)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경제협력추진위원회(9) ◦ 철도·도로연결 실무협의회(4) 및 실무접촉(9) ◦ 개성공단건설 실무협의회(1) 및 실무접촉(1) ◦ 금강산관광 당국회담(2) ◦ 경제협력 실무접촉(2) ◦ 임진강 수해방지 실무협의회(3) ◦ 전력협력 실무협의회(1) ◦ 경제협력제도 실무협의회(4) 및 실무접촉(1) ◦ 임남담공동조사 실무접촉(1) ◦ 해운협력 실무접촉(4) ◦ 원산지확인 실무협의회(1) ◦ 청산결제 실무협의(3) ◦ 청산결제 거래를 위한 은행간 접촉(3)
인도·체육분야 (18)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 적십자회담(5) ◦ 적십자 실무접촉(4) ◦ 금강산면회소 건설추진단 회의(3) ◦ 금강산면회소건설 비공개접촉(2) ◦ 부산AG 북측참가 실무접촉(2) ◦ 대구 하계U대회 북측참가 실무접촉(1) ◦ 용천재난구호 남북간 실무회담(1)

출처: 통일부, “6.15 남북공동선언 4주년, 남북관계,” www.unikorea.go.kr(2004. 6. 21)

남북 양자간의 직접적인 협상은 <표 2>에서 볼 수 있듯이 정상회담을 계기로 급격히 늘어났다. 정상회담 이후 현재까지 진행된 협상을 정리해 보면, <표 3>과 같은데, 총 111회의 협상이 있었고, 분야별로는 정치분야 19회, 군사분야 27회, 경제분야 47회, 인도·체육분야 18회의 협상이 있었다.

이 중에서 이 글의 분석대상 기간에 있었던 중요한 협상으로는 대통령 특사 방북,⁴⁸⁾ 남북 장관급 회담,⁴⁹⁾ 남북장성급 회담,⁵⁰⁾ 남북군사 실무회담,⁵¹⁾ 남북군사 실무접촉⁵²⁾, 남북경제협력 추진위원회,⁵³⁾ 개성공단 건설 실무협의회⁵⁴⁾, 개성공단 건설 실무접촉,⁵⁵⁾ 남북철도-도로 연결 실무협의회,⁵⁶⁾ 남북철도-도로 연결 실무 접촉⁵⁷⁾, 남북경제 협력 제도 실무 협의회⁵⁸⁾, 남북경제

48) 제2차 (2003.1.27) 특사 방북이 있었다.

49) 제8차(2002.10.19-22: 평양), 제9차(2003.1.21-24: 서울), 제10차(2003.4.27-29: 평양), 제11차(2003.7.9-12: 서울), 제12차(2003.10.14-17: 평양), 제13차(2004.2.3-6: 서울), 제14차(2004.5.4-7: 평양)까지 진행된 바 있다.

50) 제1차(2004.5.26)회담이 금강산에서, 제2차(2004.6.3-4)회담이 설악산에서 개최되었다.

51) 제8차(2003.9.17)회담을 개최하였다.

52) 제6차(2002.12.23), 제7차(2003.1.27), 제8차(2003.5.30), 제9차(2003.11.14), 제10차(2003.11.28) 실무접촉이 있었다.

53) 제3차(2002.11.6-9: 평양), 제4차(2003.2.11-14: 서울), 제5차(2003.5.19-23: 평양), 제6차(2003.8.26-28: 서울), 제7차(2003.11.5-8: 평양), 제8차(2004.3.2-5: 서울), 제9차(2004.6.3-5: 평양) 회의 까지 진행되었다.

54) 제1차 회의(2002.10.30-11.2: 평양)가 개최되었다.

55) 제1차 접촉(2002.12.6-8)이 금강산에서 이루어졌다.

56) 제2차(2003.1.22-26) 협의회가 평양에서, 제3차(2003.7.2-4) 협의회가 문산에서 이루어졌다. 제4차(2004.4.8-10) 협의회를 개성에서 가졌다.

협력 제도 실무 접촉⁵⁹⁾, 남북적십자 회담⁶⁰⁾, 남북적십자 실무 접촉⁶¹⁾, 남북해운협력 실무 접촉⁶²⁾, 금강산 면회소 건설 추진단 회의⁶³⁾, 임진강수해방지실무협의회⁶⁴⁾ 등이 있었다.

가장 대표적인 접촉이 남북장관급 회담이다. 남북장관급회담의 쟁점은 “의제의 범위, 경의선 철도·도로 연결문제, 이산가족 면회소 설치, 전력지원, 긴장해소를 위한 군사문제, 금강산관광, 9.11 테러에 따른 경계조치 문제, 그리고 북핵문제”로 정리할 수 있다.⁶⁵⁾ 최근 진행된 일련의 협상과정을 보면 과거에 비해 월등하게 접촉빈도가 높아졌고 분야가 다양해지고 있음을 관찰할 수 있다.

1. 북한의 협상 행태

북한은 협상에 임할 때 국가의 모든 자원을 동원하는 모습으

57) 제3차(2002. 12.15-17: 금강산), 제4차(2003. 3.10-12: 개성), 제5차(2003. 6.7-9: 개성), 제6차(2003.8.21-22: 개성), 제7차(2003.10.27-28: 개성), 제8차(2004.2.25-26: 개성) 접촉이 이루어진 바 있다.

58) 제1차(2002.12.11-13: 서울), 제2차(2003.7.29-31: 개성), 제3차(2003.10.11-12: 문산), 제4차(2003.12.17-20: 평양) 협의회가 열린 바 있다.

59) 제1차(2004.1.27-29: 개성) 접촉이 있었다.

60) 제5차(2003.11.4-6: 금강산) 회담이 개최되었다.

61) 제2차(2002.12.15-17: 금강산), 제3차(2003.1.20-22: 금강산) 접촉이 있었다.

62) 제1차 (2002. 11.18-20), 제2차(2002.12.25-28: 평양), 제3차(2003.10.11-12: 문산), 제4차(2004.2.25-26: 개성) 접촉이 있었다. 2004년 5월 28일 남북해운 부속합의서에 가서명 하고 2004년 6월2-5일 제9차 경추위에서 남북해운 합의서 및 부속합의서를 교환했다.

63) 제1차(2003.2.13-15: 금강산), 제2차(2003.3.3-5: 금강산), 제3차(2003.8. 21-23) 회의가 있었다.

64) 제2차(2002.10.30-11.2: 평양) 실무협의회와 제3차(2004.4.8-10: 개성)실무 협의회가 열린 바 있다.

65) 양무진(2003), p. 261.

로 총력협상을 펼친다. 국가 전체를 하나의 목적 아래 동원할 수 있는 북한만이 보여줄 수 있는 독특한 모습이다. 그러나 일반적인 국가가 보여주는 협상 행태도 보여주고 있다. 이 글에서 대상으로 삼은 기간동안 북한이 협상과정에서 보여준 행태를 협상 단계별로 정리해 볼 것이다. 전통적으로 나타났던 모습들도 있고, 그렇지 않고 새롭게 나타난 모습도 있다.

가. 협상 준비 및 초기단계의 행태

협상 준비 및 초기 단계에서 보여준 특징적인 사례를 살펴볼 것이다. 제10차 장관급회담의 준비기간에 북한은 회담을 일방적으로 연기하는 모습을 보여주었다. 노무현 정부 출범 이후 첫 장관급 회담은 10차부터이다. 원래 10차 회담은 4월 7-10일간 개최하기로 했으나 북한측이 일방적으로 연기하여 무산되었다가 후에 4월 27일부터 29일까지 개최되었다. 남북경제협력제도 실무협의회 제2차 회의도 2003년 3월 26일부터 29일까지 개최하기로 예정되어 있었지만 북한의 일방적인 연기 선언으로 예정된 날짜에 개최되지 못하였다. 후에 7월 29일 다시 열린 바 있다. 북한은 제10차 장관급 회담의 일방적 연기에 대해서 남한이 이라크 전쟁과 관련하여 “초경계태세”이기 때문에 회담을 열수 없다고 설명하기는 했으나 이는 핑계이고 일방적으로 연기하는 전통적인 행태를 보여준 것이었다.

또한 회담이 시작되기 전에 기선 제압용으로 의도된 강경발언을 카드로 활용하였다. 벼랑끝 전술까지는 아니었으나 협상국면을 급격히 냉각시킬 수 있는 카드들을 사용하기도 했다. 예컨대 제9차 장관급 회담을 앞두고 원래 1월 14일부터 17일까지 예정되어 있던 회담을 1월 21일부터 24일까지로 1주일간 연기하는 한편 1월 10일에는 핵무기 전파 방지조약(NPT)을 탈퇴하는 정부 성명을 발표한 바 있다. 북한은 “미국이 우리를 압

살”하려 하고 있고, 국제원자력 기구를 “대조선 적대시 정책의 도구”로 이용하고 있기 때문에 핵무기 전파 방지조약에 남아 있을 수 없다며 강경한 입장을 표명했다.

또한 제11차 장관급회담을 앞두고 “핵 재처리를 완료했음”을 뉴욕채널을 통해 미국에 전달했으며(2003년 7월 8일), 제12차 장관급 회담을 앞두고, 당시가 6자회담 이후였음에도 불구하고 6자 회담 무용론을 주장하였고, 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했고, 재처리 플루토늄을 핵 억지력을 강화하는 방향에서 용도 변경했다고 발표(2003년 10월 2일)하는 등 분위기를 강경하게 몰고 갔다.

회담 초기에 의제 설정에 매우 신중한 모습도 보여주었다. 특히, 북핵 및 군사문제는 1차적으로 미국과 직접 담판을 통해 해결하겠다고 주장함으로써 의제의 범위를 제한하려 하였다. 예컨대 제9차 남북장관급 회담 사례가 있다. 제1차 전체회의(2000년 1월 22일)에서 남한은 핵개발의 위험성을 지적하면서 핵문제가 해결되지 않으면 남북관계에도 차질이 빚어질 수 있다는 점을 밝혔다. 남북장관급 회담에서 북핵문제를 의제로 삼고 해결책을 강구하자는 시도였다. 이에 대해 북한은 북핵문제는 북·미간의 문제라고 주장했다.

우리가 지속적으로 북핵 및 군사문제를 제기하였으나 북핵문제는 북·미간의 문제라고 주장하면서 논의 자체를 회피하였다. 제10차 장관급 회담에서도 북한의 핵무기 보유발언(3차 회담, 4.23-24)에 대해 해명을 요구하였으나 북한은 핵무기 보유 여부에 대해 시인도 부인도 하지 않는 입장을 고수하였다. 제10차 장관급회담에서도 북한은 핵문제는 북·미간의 문제라는 기존 입장을 고수하였다.

그러나 이러한 입장을 고수하는 태도와는 반대로 의제의 범위에 변화를 보이는 모습도 보여준 바 있다. 예컨대 핵문제해결과정에 남한이 설 수 있는 여지를 인정하였다. 제11차 장관

급 회담에서 가능성을 보여주고, 제12차 남북장관급 회담 이후 북핵문제에 유연한 입장을 보여주기도 했다. 이러한 유연한 입장은 제2차 6자 회담에 참여할 의사가 있다는 표명(10월 30일)과, 서면 불가침 담보를 고려할 용의가 있으며, 동시행동원칙도 유연하게 조절할 수 있다는 견해 표명으로 이어지기도 했다.(11월 15일)

또한 비군사적인 논의에 치중해왔던 근래의 모습을 탈피하고 군사분야의 의제까지도 다루겠다는 모습을 보여주었다. 5월 26일 제1차 장성급 회담에서도 논의되었고, 앞으로 지속될 장성급 회담 예상 의제로는 “서해 꽃게잡이 과정에서의 군사충돌 방지”가 거론되는 수준으로 한반도 긴장완화와 신뢰구축을 위한 본질적인 군사문제를 다룰 것으로 기대하기는 어렵지만 접근가능성을 열었다는 점에서 의미 있는 것이다.⁶⁶⁾ 장성급 회담을 수용함으로써 남북간에 군사분야 문제도 논의하기 위한 만남을 제도화하겠다는 의지로 풀이할 수 있다.

이런 상황을 감안할 때 그간 북한은 남북간에 논의할 수 있는 협상의제를 제한하였으나 이제는 그 폭을 점차 넓혀가고 있다고 볼 수 있겠다.

의제를 선택함에 있어서 실질적인 경제 문제를 의제로 채택하고 논의하는데 적극적인 입장을 표명한 것도 중요한 행태중의 하나이다. 예컨대 제10차 장관급 회담에서 북한은 “남북경제협력사업의 지속적인 추진과 민간교류활성화를 바라고 있다”고 강조하면서 실리를 추구하기 위한 의제들을 제기하고 있다. 북한은 “동서해선 철도도로 연결, 개성공업지구 건설, 쌍방 민간선박들의 상대측 영해통과문제, 동해 어장의 일부를 남한 어민들이 이용하는 문제, 금강산 관광사업을 비롯하여 남북한 민간단체들이 진행하고 있는 경제협력 사업을 적극 밀어주기 위한 문제, 북한의 아태와 남한의 현대아산이 추진하기로 한 일련의

66) 『세계일보』, 2004년 5월 13일.

사업”을 지적하면서 남북한 당국수준에서 책임있는 조치들을 취하는 문제를 논의하자고 제의했다.

나. 본 협상단계의 행태

본 협상이 진행되면서 보여준 북한의 특징적인 사례들도 많이 있다. 벼랑끝 전술까지는 아니었지만 의도적이고 계산된 강경입장을 보여준 바 있다. 예컨대, 제12차 장관급 회담이 진행되던 중간에 핵억지력 공개 가능성을 시사하는 발표(10월 16일)를 하기도 했다. 또한 제5차 경추위에서 남한이 “‘핵문제’요 ‘추가조치’요 하면서 반복대결 방향으로 나간다면 북남관계는 영으로 될 것이며 남쪽에서 헤아릴 수 없는 재난을 당할 것”이라고 언급하기도 했다.

의제 문제를 놓고 의제조작을 시도하였다. 전통적인 행태중의 하나인 새로운 의제를 추가하는 모습을 보여주기도 했다. 우리가 수용할 수 없는 요구를 갑자기 추가한 것이다. 예컨대, 제12차 장관급 회담 중에는 반복단체 해체 등 남한이 수용하기 힘든 무리한 요구를 하기도 했다. 제12차 장관급 회담 제1차 전체 회의(10월 15일)에서 남한이 8.15 행사 등에서 북한체제를 비난했던 문제를 제기하여 불편한 심기를 드러냈다. 또한 대구유니버시아드 대회에서의 사건을 거론하면서 상대방 체제를 존중하기 위한 대책을 촉구하고 반복단체를 해체하라고 요구했다.

우리가 수용하기 어려운 의제로 비전향장기수 송환도 제기한 바 있다. 비전향장기수 문제는 당시 장관급 회담에서 한번도 거론되지 않았던 것이다. 남측이 제기한 국군포로와 남북자의 생사확인 요구에 대해 맞대응⁶⁷⁾ 한 것이다. 제12차 장관급 회담에서 남측이 핵 문제를 강하게 제기하자 북측에서 맞불을 놓기 위해 비전향장기수 송환과 반복단체 해체를 요구한 것이다. 새

67) 『국민일보』, 2003년 10월 16일.

의제를 추가함으로써 우리가 제기한 의제의 중요성을 희석시킨 것이다.

제14차 장관급 회담에서 북한은 한미합동 군사연습 중지, 미국의 이지스함 동해 배치 철회 요구, 남측 범민련 관계자의 국가보안법 위반 관련 처벌 금지, 그리고 탈북자의 미국 방문 및 인터넷 방송 금지 등을 요구하였다.⁶⁸⁾ 이는 것의 내정간섭으로 우리로서는 수용하기 힘든 것들이었다.

북한은 장관급 회담을 활용하여 민족공조를 주장하고 한·미 관계의 틈새를 벌리려는 행태를 보여주었다. 예컨대 제9차 장관급 회담에서 북한은 “선군정치를 통해 견제하고 있는 대상은 민족의 자주권을 위협하는 외세이지 동족인 남측이 아니”라고 주장함으로써 민족공조론을 주장하는 기회로 삼았다. 또한 더 나아가 한국이 미국을 촉구하여 진정한 대화에 나서도록 만들고 북한과 불가침 협정을 체결하도록 만들어야 한다는 주장도 개진했다. 심지어 남북간 경제협력 사업이 지연되고 있는 이유도 외세인 미국이 방해하기 때문이라고 주장하면서 남북이 민족공조를 통해 이를 극복해야 한다고 주장한 바 있다.

제11차 장관급 회담에서도 남과 북이 민족공조로 “미국이 만든 전쟁위험을 막고 나라의 평화를 지키”기 위해 몇 가지 조치를 취하자고 제의하기도 했다. 첫째, 남과 북은 한반도에 조성된 전쟁위험을 막고 민족의 안녕과 평화를 지키기 위한 평화수호의지를 공동으로 확인하는 조치를 취하자. 둘째, 남과 북은 6.15공동선언의 정신에 기초하여 한반도정세를 전쟁국면으로 몰고가는 어떠한 행위에도 가담하지 않으며 이러한 행위에 민족공조로 대처해 나가자고 주장했다.

본회담이 진행되는 과정에서 북한은 발전적인 모습을 보여주기도 했다. 북한이 과거 협상에서 보여주었던 갈등과 경쟁적인 태도가 바뀔 조짐이 관찰되고 있다. 예컨대 제11차 장관급 회

68) 『동아일보』, 2004년 5월 17일.

담에서 북한이 남쪽 당국에게 미국의 대북 제재 움직임에 동참하지 말 것을 유달리 강조하면서, 다자회담 수용 가능성을 처음으로 내비쳤고, 핵문제를 처음으로 남쪽 당국과 의논하기 시작했다. 또한 경험이나 사회문화 분야 교류에 적극 나서고 있는 점 등⁶⁹⁾은 북한이 갈등과 경쟁적 태도로부터 변화할 조짐을 보여주는 실마리로 볼 수 있다.

또한 실질적인 문제를 적극적으로 제기하고 의제로 삼는 모습도 보여주었다. 예컨대, 제12차 장관급 회담에서는 개성공단 공사가 부진하다고 지적하면서 현대가 아니라 당국이 책임지고 추진하여 개성공단을 남북경협을 표본사업으로 할 것을 주장했고, 남북경추위 제6차 회의에서도 개성공단 개발이 성공할 수 있도록 당국이 책임적으로 지원할 것을 요구하였다.

또한 제5차 경추위에서는 의도된 강경발언의 일환으로 “남한이 “핵문제’요 ‘추가조치’요 하면서 반복대결 방향으로 나간다면 북남관계는 영으로 될 것이며 남쪽에서 헤아릴 수 없는 재난을 당할 것”이라고 언급했다가 남측의 강력한 항의를 받고 해명하면서 한걸음 물러서기도 했다. 이때 북한이 물러선 가장 중요한 이유는 경추위에서 논의되고 있던 경험과 지원 문제였다. 북한이 한발 물러섬으로써 제5차 경추위는 북측에 쌀 40만 톤을 차관 방식으로 제공하는 합의를 이룰 수 있었다. 과거 서울 불바다 발언에 비견될 수 있는 “헤아릴 수 없는 재난” 발언을 해명하고 물러선 것은 실리를 놓치지 않기 위해 북한이 변화된 모습을 보여준 것이다.

협상 대표 중 일부의 세대교체가 “실리” 중심으로 바뀐 것도 주목할 만한 일이다. 권민(권호웅) 참사가 2004년 4월 30일 남북장관급 회담의 단장을 맡았다. 이 것도 북한의 협상태도가 실리 쪽에 무게중심을 둔 것⁷⁰⁾으로 해석할 수 있는 실마리이

69) 『한겨레 21』, 2003년 7월 24일.

70) 『한겨레 21』, 2004년 5월 13일.

다.

다. 협상 마무리 단계

협상 마무리 단계의 행태를 보면, 북한은 결렬보다는 합의하는 모습을 더 많이 보여주고 있다.

첫째, 북한이 과거 이념과 명분에 치중하여 협상에 임하던 태도를 바꾸는 모습들이 관찰되고 있다.

제11차 장관급 회담에서는 남북경제협력 추진위원회 제6차 회의 개최를 합의하여 남북간의 경험을 촉진시키기도 했다. 이제 북한은 실리추구와 관련하여 소극적이고 간접적인 방식이 아니라 적극적인 방식으로 나서고 있으며, 게다가 실리를 놓치지 않기 위해 명분도 부분적으로 양보하는 모습을 보여주었다.

예컨대, 북한은 통행합의서 타결이 지연되어 개성공단이나 금강산 관광특구 개발이 더는 미뤄져서는 안 된다고 한발 물러서 합의서에 서명했다. 북한은 명분보다 실리를 확실히 선택한 셈이다. 남북은 2003년 11월 7차 경제협력추진위원회에서 개성공단 개발의 제도적 문제를 2003년 안에 마무리 짓고, 2004년 초 기반시설 착공에 나서기로 합의했으나, 통행합의서 채택이 늦어지면서 개성공단 개발사업의 큰 차질이 예상돼왔다.

실리중심으로 바뀐 또 하나의 예는 제14차 장관급 회담에서 장성급 회담을 합의했다는 사실이다. 북한이 회담 기간 내내 거부하다가 장성급 회담 개최를 합의한 가장 중요한 배경에는 주민들의 먹고사는 문제가 중요하다는 실리적 판단⁷¹⁾이 있었을 것이다.

둘째, 갑작스런 합의를 제의하기도 했다. 예컨대, 14차 장관급 회담에서 마지막 순간에 장성급 회담을 수용했다.⁷²⁾

71) 『문화일보』, 2004년 5월 8일.

72) 『동아일보』, 2004년 5월 17일.

셋째, 핵문제에 관한 합의도 부분적으로 이루어 졌다.

예컨대, 11차 장관급 회담에서 북핵문제에 대해 “적절한 대화의 방법”으로 해결한다는 합의를 도출하여 변화된 모습을 보여주었다. 이는 제1차 6자 회담이 성사되는데 남북협상이 일정하게 이바지한 사례이기도 하며, 남북간의 협상의제로 북핵문제가 다루어지고 초보적인 수준이긴 하지만 합의가 이루어졌다는 점에서 협상의제의 확대라고 볼 수 있다.

넷째, 남한의 원칙과 신뢰에 기초한 협상태도에 한발 물러서는 모습을 보여주었다.

남한은 남북관계가 전술과 기교로 상대방에 대한 우위를 차지하려는 시대는 마감해야 한다는 점을 10차 장관급 회담에서 강조⁷³⁾한 바 있고 북한도 일정부분 이에 호응하였다. 또한 5차 경추위에서 좋은 사례를 찾을 수 있다. 김 차관은 북한의 강경한 발언에 대해 이번 회담 기간 동안 “북측이 성의있는 해명을 하기 전에는 협상에 나서지 않을 것이며, 뚜렷한 진전이 없으면 예정대로 귀국을 강행하겠다”고 대응했다. 최악의 경우 회담이 결렬될 수도 있음을 시사한 것이다. 회담 결렬을 불사하는 태도는 일반적인 국가간 협상에서 있을 수 있는 일이지만 남북간의 협상과정에서 남한측이 이런 태도를 보인 것은 매우 이례적인 일이었다.

남한의 이런 원칙적인 입장에 대해 결국 북한은 회담 결렬 직전에 부분적인 태도 변화를 보여주었다.⁷⁴⁾ 김차관이 이런 태도를 견지할 수 있었던 바탕에는 그의 강단있는 성격도 작용했겠지만 남한이 원칙과 신뢰에 기초한 협상원칙이 수립되었다는

73) 전술과 기교 대신에 남북이 지켜야 할 원칙과 방향으로 첫째, 남북화해 협력을 계속 유지하고 한층 발전시켜야 한다. 둘째, 상호 존중하는 가운데 원칙과 신뢰에 기초하여 남북관계를 발전시켜 나가야 한다. 셋째, 군사적 신뢰구축과 긴장완화초치를 본격적으로 시작해야 한다. 넷째, 남북관계의 발전을 제도화해야 한다는 점을 제시하였다.

74) 『주간조선』, 2003년 6월 5일.

점도 있다.

이런 양측의 변화가 발전하면 남북관계가 일반적인 국가간 협상의 형태를 띠는 쪽으로 갈 수 있을 것이다. 정상적인 국가간 협상과정에서 서로 밀고 당기다 의견이 맞지 않으면 결렬을 선언하는 것은 아주 자연스러운 일이다. 남북간의 협상이 변화하는 양상을 놓고 정부 관계자가 “남북관계에서도 합의가 이뤄지지 않으면 빈손으로 돌아올 수 있는 것 아니냐”며 “남북간에 그만한 신뢰는 쌓인 것으로 본다”⁷⁵⁾고 말할 정도로 남북간의 협상이 정상적인 모습을 향해 나가고 있는 것이다.

정부가 “남북관계에 큰 성과가 없더라도 할말은 하겠다”는 원칙을 고수하자 북측은 입장을 완화하고 한발 물러서는 태도를 보이기도 했다.

예컨대, 북한측이 제12차 장관급 회담 중에 핵억지력의 물리적 공개를 시사하자 “북측의 이런 조치는 대화 상대방에 대한 최소한의 신의조차 없는 행동”이라고 비판하거나 “북측의 바로 이러한 위협으로 인해 우리 국민들이 북측을 불신하고 남북관계의 미래에 대해 의문을 제기하는 것이며, 일부에서는 남북대화 무용론과 남북관계 중단까지 주장하는 것”이라고 말하기도 했다.

하고 싶은 말을 한 것으로 볼 수 있는데 이에 대한 북한의 반응은 “해명”하고 “이해”를 구하는 것이었다. 정세현 장관은 “대충 약속하고 협상을 할 수도 있었겠지만 이제는 그런 사술 쓰지 않는다”며 단호한 남북관계 원칙론을 여러 차례 강조한 바 있다. 이러한 원칙이 자리잡을 때 남북간의 협상은 정상적인 모습을 찾아갈 것이며 남북관계에도 도움을 줄 것이다.

지금까지 언급한 북한의 협상 행태를 <표 4>와 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

75) 『한겨레』, 2004년 5월 8일.

<표 4> 북한이 참여정부 초기에 보여준 협상 행태

구분	전통적인 행태	실제 나타난 행태
<p>준비 및 초기단계</p>	<p>가. 유리한 환경 조성 나. 기선 제압 ○ 최고 지도자의 환대 ○ 실무자급의 공격적, 비타협적 자세 ○ 자신들의 제안을 먼저 논의 다. 의제 설정중시 ○ 결론이 내포된 의제제시 ○ 포괄적인 의제 제시 ○ 최대 요구사항 제시 라. 협상의 원칙함의 마. 선결조건 제시</p>	<p>가. 유리한 환경조성 (일방적인 연기) 나. 기선제압 (의도된 강경발언) 다. 의제 설정중시 (의제범위 제한) ○ 의제의 범위 확대 ○ 실질적인 경제의제 채택</p>
<p>본 협상단계</p>	<p>가. 지연전술 ○ 상대방 지치게 하기 ○ 양보 가능성의 탐색 ○ 최종안을 알아내기 위한 비공식 접촉 나. 의도적이고 계산된 강경입장 ○ 벼랑끝 전술 다. 자기입장의 반복 주장 라. 의제 조작 ○ 의제의 중요성 희석 ○ 성격의 변질유도 ○ 새 의제의 기습제의 ○ 기존 의제의 증폭 ○ 부당한 요구 마. 중재자 동원 바. 협상 카드 세분화 사. 협상장의 수단의 활용</p>	<p>가. 의도된 강경입장 나. 의제조작 ○ 새 의제의 추가 ○ 민족공조론 주장 ○ 의제의 중요성 희석 ○ 실질적인 문제 논의</p>
<p>마무리 단계</p>	<p>가. 회담이 결렬될 경우 ○ 책임전가 나. 회담이 성사될 경우 ○ 포괄적 합의 선호 ○ 일괄타결 선호 ○ 갑작스러운 합의 제의 ○ 최종합의 직전의 회담 중단</p>	<p>가. 회담 결렬 줄어듦 나. 협상 성공 ○ 이념과 명분 약화 ○ 갑작스런 합의 제의 ○ 핵문제 합의 ○ 일반 협상의 모습을 찾아감</p>

2. 평가: 지속과 변화 양상

지금까지 살펴본 북한의 협상 태도를 살펴보면 과거와 마찬가지로 변화하지 않았던 모습이 있었고 부분적이지만 변화한 모습이 있었다. 지속적인 측면과 변화하는 측면을 분석적으로 따져보고 정리해 볼 필요가 있다.

먼저 지속적인 측면이다. 첫째로 지연전술을 사용하였다. 예컨대, 회담을 일방적으로 연기하는 모습을 보여주었다. 10차 장관급 회담과 남북경제협력 실무협의회 제2차 회의를 앞두고 북한이 일방적으로 회담을 연기하는 바람에 예정된 일정에 회담을 시작하지 못했다. 북한이 이런 모습을 보이는 것은 회담에 앞서 자신들에게 유리한 환경을 조성하기 위해 보여주었던 다양한 행태중의 하나를⁷⁶⁾ 다시 보여준 것이다. 그러나 우리측이 북한의 지연전술을 이미 파악하고 있고, 남한내 여론이 성숙해짐에 따라 이에 대한 책임을 협상대표단에게 단세포적으로 묻지도 않기 때문에 북한이 의도하는 효과를 거두기 어려워졌다. 과거의 행태와 비교하면 그러한 횡수가 현격하게 줄어드는 추세이다.

둘째, 의도된 강경발언 또는 강경한 입장을 담은 성명 발표를 카드로 활용하였다. 제9차, 제11차 장관급 회담을 앞두고 핵과 관련된 강경한 조치들이 나왔다. 제12차 장관급 회담 중간에도 핵 억지력 공개 가능성을 시사하는 발표를 하여 회담 분위기를 강경하게 몰고 갔다. 이는 남북협상에서 유리한 입장을 얻기 위한 것 보다는 미국을 의식한 강경조치들로 보는 것이 옳을 것이다. 남북협상을 활용하여 대미 강경 발언을 하면서 미국과의 협상력을 높이기 위한 행태 중 하나였다. 북한도 우리의 강력한 항의에 대해 설명하는 과정에서 이 같은 사실을 인정한 바 있다. 그리고 과거 사용했던 벼랑끝 전술에 비해 매우 약한

76) 오삼교(2001), p. 225.

강도였고, 자주 사용할 경우 그 효용이 떨어지므로 점차 사용 빈도도 줄어들고 있다.

셋째, 협상 초기에 의제 설정에 매우 신중한 모습을 보여주었다. 군사문제, 핵문제는 미국과 풀겠다는 입장을 견지하여 남한과의 협상의제를 제한하는 모습을 보여주었다. 제9차, 제10차 남북장관급 회담까지는 이러한 입장을 견지하다가 제11차 장관급 회담에서 변화의 가능성을 보여주었다. 또한 의제 조작을 시도하기도 했다. 제12차 장관급 회담 때 우리가 수용하기 어려운 의제를 추가하여 우리 측이 제안한 의제의 중요성을 희석하는 행태를 보여주었다. 협상의 주도권을 장악하고 협상력을 높이기 위해서 북한이 자주 써온 방식들인데 앞으로도 지속적으로 나타날 것으로 보인다.

넷째, 갑작스러운 합의를 제의하는 모습을 보여주었다. 이는 북한의 협상대표들이 갖고 있는 권한의 범위를 노출시킨 것으로 북한 대내 정치과정과 관련된 행태였다. 북한측 대표가 체면을 구겨가면서 갑작스럽게 합의를 시도한 것으로서 북한측 협상대표의 협상력을 약화시킨 사례라 할 수 있다. 앞으로는 많이 보기 어려울 전망이다.

다음은 변화하는 모습이다. 새롭게 등장한 행태도 있고, 2000년 정상회담 이후 국민의 정부시절부터 변화의 흐름이 관찰되어 참여정부 들어서면서 지속적으로 변화하고 있는 행태들도 있었다.

첫째, 남한과의 협상의제를 확대하였고 강조점이 바뀌었다. 그 동안 북한은 민족공조를 내세우면서도 핵 문제 만큼은 북·미간에 해결해야 할 사안이라는 입장이었다. 핵문제, 군사문제는 미국과 논의하고 남북교류협력과 경제문제는 남한과 논의한다는 원칙을 고수하였다. 제10차 장관급 회담당시 의제 설정과정에서 핵문제, 군사문제는 남한과의 협상목록에 올리지 않으려 했으나 제11차, 제12차 장관급 회담을 거치면서 북핵문제가

남북협상의 의제로 자리잡게 되었다. 제14차 남북장관급 회담의 합의를 바탕으로 군사문제도 남북협상의 의제로 자리잡게 되었다.

북한이 핵문제, 군사문제로 협상의제를 확대한 이유는 무엇일까? 첫째는 남한의 집요한 설득이 부분적으로 작용한 것이다. 둘째 북한의 필요에 의해서 의제를 확대한 것이다. 특히 장성급 회담에 합의한 것은 경제적인 교류협력과 지원을 더 많이 얻어내기 위한 양보 카드로 활용한 측면이 있다. 이후 장성급 회담에서 논의된 수준과 협상자세를 보면 실질적인 신뢰구축에 이르기까지는 갈 길이 멀다는 판단이다. 그럼에도 불구하고 군사문제를 논의하기 위한 장성급 회담을 시작했다는 의미는 결코 작지 않다. 셋째, 서해상의 연례적인 군사충돌을 방지해야 한다는 현실적인 필요가 있었다. 연례행사처럼 되어버린 꽃게잡이철의 서해군사충돌은 남북한 양측에 모두 손실이라는 인식을 공유하게 되었고 이 현안을 해결해야 할 필요성이 있었다.

그러나 북한의 대남 협상력의 근원은 대남군사 위협⁷⁷⁾이기 때문에 군사문제로 협상의제를 확대하고 이를 본격적으로 논의하는 것은 북한으로서는 매우 부담스러운 일이고 한계가 있을 것으로 보인다.

협상의제의 강조점은 어떻게 바뀌었을까? 과거 북한은 정치, 군사적인 문제를 먼저 논의하고 경제, 사회, 문화분야 교류협력을 나중에 다루자는 입장이었다. 그러나 정상회담이후 이러한 입장이 바뀌었으며 참여정부 들어서면서 이러한 경향은 더욱 명확해 지고 있다. 북한은 선 경제 후 정치 군사 분야로 강조점을 옮겼다.⁷⁸⁾ 이렇게 입장을 바꾼 이유는 북한의 경제난을 해결하는데 남한의 대북경제지원, 자본, 그리고 기술이 필요하다고 판단했기 때문이다.

77) 오삼교(2001), p. 223.

78) 김용호(2004), p. 29.

둘째, 북한이 과거 이념과 명분에 치중하여 협상에 임하던 태도를 바꾸는 모습들이 관찰되고 있다. 지난 오랜 세월동안 북한의 대남 협상은 “남한과의 ‘힘겨루기’”였다. 이 점은 남한도 마찬가지다. 북한은 대남협상을 “민족사적 정통성”을 놓고 다투는 “제로섬 게임”으로 인식했기 때문에 협상태도는 매우 전투적일 수밖에 없었다. 북한이 오랜 세월동안 “혁명과 건설”을 중심으로 생각해왔기 때문에 이를 바꾸기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 최근 들어 “실리”도 함께 생각하는 복합적 사고를 보여주기 시작했다.⁷⁹⁾ 북한의 협상전략이 대단히 “실용적”이고 “포지티브”하게 바뀌었다. 사실 북한은 남한과의 협상에서 작은 빌미만 포착되면 판을 깨려고 했던 관행들이 있었다. 그러나 이제는 어떻게 하면 합의와 협력을 성사시키느냐에 초점을 맞추고 있다.⁸⁰⁾ 혁명과 건설의 기치아래 협상에 임하던 북한이 참여정부 초기에 보여준 협상태도를 분석해 보면 변화의 실마리가 찾아진다. 여전히 이념과 명분을 중시하기는 하지만 실리도 함께 추구하는 모습을 강화되고 있다. 그 이유는 무엇일까?

그 이유는 남한이 북한의 체면을 유지해 주면서 경제교류협력과 지원을 해 주는 유일한 상대라는 것을 인식하게 되었을 것이라는 추론에서 찾을 수 있다. 북한으로서는 크게 손해 보는 협상이 아니라는 것을 깨달은 것으로 보인다. 정상회담 이후 국민의 정부를 거쳐 참여정부 들어서면서도 일관되게 유지된 남한의 협상태도와 대북정책이 이런 행태를 유도하는데 간접적으로 작용한 것으로 보인다. 심지어 북한은 실리를 놓치지 않기 위해 명분도 부분적으로 양보하는 모습을 보여줄 때도 있었다.

셋째, 북한이 과거 협상에서 보여주었던 갈등과 경쟁적인 태도가 바뀔 조짐이 관찰되고 있다. 북한은 제8차-14차의 장관급

79) 『신동아』, 2003년 10월 1일.

80) 『한겨레 21』, 2004년 2월 5일.

회담 등을 통해 남한과 갈등하고 경쟁하는 모습 보다는 타협하고 화해하는 모습을 드러냈다. 특히 핵문제 해결과 관련해서는 남한의 협조를 구하기까지 하는 모습도 보여주고 있다. 또한 민족공조론을 통해 남한과의 협력을 촉구하기도 했다.

북한이 태도를 바꾼 이유는 무엇일까? 그것은 무엇보다도, 갈등과 경쟁보다는 남한과 공조하는 것이 북한에게 도움이 되고 그렇게 한다고 해도 북한의 체제 안위에 큰 영향을 주지 않을 것이라는 판단 때문이다. 민족공조론이 의도하는 바는 한미공조의 틈새를 파고들기 위한 것이기는 하지만 남한과의 협력을 공개적으로 천명하는 북한의 태도는 분명히 변화된 모습이라 할 수 있다. 이는 역설적으로 말하면 북한이 체제안전을 보장받기 위해 남한의 협력이 필요한 절박한 상황에 까지 몰린 것으로 볼 수도 있다. 물론 남북한이 서로를 완전히 신뢰하고 서로 정상적인 관계로 가기까지는 정치적, 법적으로 넘어야할 여러 단계가 남아 있다. 그러나 북한의 태도가 바뀔 실마리가 관찰되는 것은 한반도 평화정착에는 푸른 신호로 볼 수 있다.

또 다른 이유로는 미국의 강경한 대북정책에서 찾을 수 있다. 미국이 부시행정부 등장이후 북한을 악의 축으로 규정하고 대북 압박과 봉쇄 정책을 강화하는 정책을 펼쳤는데 미국의 대북 강경책은 남한의 대북 협상력을 높여주었다. 미국과의 통로가 막혔을때 남한과 갈등하고 경쟁하기 보다는 남한과 협력하고 남한으로부터 정보를 얻을 수 있다고 본 것이다. 이런 북한의 인식은 남한의 대북 협상력을 높여주었고 앞으로도 그럴 가능성이 높다.

다섯째, 남북한의 협상이 정상적인 협상의 모습을 갖추어 가고 있다.⁸¹⁾ 양무진교수가 지적하고 있듯이 2000년 정상회담 이후 남북은 합의문안을 사전에 교환하여 생산적인 결과물을 얻

81) 이런 모습을 두고 많은 연구자들이 과거의 협상을 가짜 협상이라 판단 반면 최근의 협상을 진의 협상이라고 표현하기도 한다. 김용호(2004), p. 24.

기 위해 서로 밀고 당기기를 하기도 하고, 일단 합의한 이후에는 이를 이행하려는 모습을 보여주고 있다.⁸²⁾ 남북기본합의서의 찬란한 합의에도 불구하고 이행되지 않은 것과 매우 대조적인 모습이라 할 수 있다. 남북간의 합의를 이행하는 비율이 높아진 중요한 이유 중의 하나는 정상간의 합의가 있었고 그 후속 협상으로 회담이 진행되기 때문이다.⁸³⁾ 정상회담 이후 참여정부 들어서면서 남북관계가 일반적인 국가간 협상의 형태 쪽으로 다가가는 모습을 보이고 있다. 이는 남한이 협상에 있어서 원칙을 견지하려고 노력하고 북측이 이에 부분적으로 호응한 결과라 할 수 있다.

북한이 보여준 협상행태의 지속과 변화의 측면을 종합하여 평가해 본다면 북한의 협상 행태 중 변화하는 것이 변화하지 않은 것 보다 더 의미 있어 보인다. 즉 북한의 협상 행태는 분명히 변화하고 있다. 특히 북한과의 협상이 정상적인 국가간의 협상으로 옮겨가고 있음이 발견되었다. 북한은 일방적으로 자기 주장을 되풀이 하는 과거의 모습을 접고 이제는 사안에 따라 남한을 설득하기도 하고 해명하기도 하는 모습을 보여주고 있다. 지금까지 많은 협상을 진행해 왔지만 오히려 진정한 협상은 이제부터 시작이라 할 수 있다. 참여정부 들어서 남북간의 협상은 새로운 출발점에서 있다.

IV. 참여정부의 협상 목표와 정책대안

한국이 대북 협상을 추진함에 있어서 정책적으로 고려해야 할 사항들은 다양하다. 우선 참여정부의 목표를 정리하고 이 목표의 연장선에서 정책대안을 모색해 볼 것이다. 참여정부가 공식

82) 양무진(2004), p. 269.

83) 김용호(2004), pp. 30-33.

적으로 대북정책 목표로 내세우고 있는 것은 첫째, 한반도 상황의 안정적 관리 강화 둘째, 남북관계의 내실있는 발전 셋째, 국민적 합의기반 강화이다.⁸⁴⁾ 이 중 대북협상과 관련된 목표는 첫째와 둘째라고 할 수 있다. 이 구분에 따라 참여정부가 참고해야 할 정책대안을 정리해 볼 것이다.

먼저 한반도 상황의 안정적 관리 강화와 관련된 사항이다.

첫째, 북한의 대남정책을 심도있게 분석하고 적극적으로 대응 논리를 개발할 필요가 있다. 협상 당시 북한이 견지하고 있는 대남정책의 성격을 정확히 파악할 때 북한의 대남 협상 행태를 예측할 수 있다. 또한 북한이 예상 밖의 행태를 보일 경우 이에 적극적이고도 효과적으로 대응할 수 있는 여유를 갖기 위해서도 북한의 대남정책을 정확히 파악하고 협상에 임하는 것이 좋을 것이다. 예컨대 북한이 극단적인 발언 또는 요구를 통하여 협상 대표를 자극하거나 회담을 결렬시키려 시도할 경우 이에 대해 좀더 융통성 있게 그리고 여유를 갖고 대처할 수 있을 것이다.

북한이 최근 대남협상에서 기본 논리로 활용하고 있는 것으로는 “민족공조론”을 들 수 있다. 민족공조론을 정확히 파악하고 그 논리를 극복할 수 있는 대안논리를 개발하여 협상에 임하는 것이 바람직하다. 남북공조론, 국제공조론, 한미공조 강화론, 남북협력과 한미공조 병행추진론 등 여러 가지 대안들의 논리를 검토하고 적합한 것을 선택하여 심화시킬 필요가 있다.

둘째, 북-미관계를 적절히 참고하여 대북협상에 임할 필요가 있다. 특히 최근에는 북-미관계와 남북관계가 일정한 함수관계를 보이는 경우가 많다. 예컨대, 미국이 북핵문제를 해결하기 위해 압박과 봉쇄를 강화하는 등 북-미관계가 어려워 질수록 남북대화는 더 잘 풀릴 수도 있다. 이런 큰 구도를 살피면서 협상에 임할 필요가 있다. 향후 미국의 대선이 끝날 때까지 북

84) [www.unikorea.go.kr/kr/part_3/sub_03_2.php?pmd=view\\$num=355](http://www.unikorea.go.kr/kr/part_3/sub_03_2.php?pmd=view$num=355)

·미관계는 소강상태의 현상을 유지할 것으로 보이지만 정권이 교체되거나 현 부시정권이 재집권할 경우 북·미관계의 새로운 계기가 마련될 것으로 보인다. 각각의 경우를 고려하여 시나리오를 구축하고 대북협상 전략을 구상해야 할 것이다.

셋째, 북한이 협상을 통해 한반도 평화정착에 동참하도록 환경을 조성한다. 예컨대 한반도 교차승인 문제를 마무리 짓는데 한국이 적극적으로 나설 필요가 있다. 북·미, 북·일 수교 만큼 북한의 체제안전 보장장치는 없을 것이다. 그리고 북·미, 북·일 수교만큼 한반도 평화체제 구축에 힘이 되는 장치도 없을 것이다.

다음으로 남북관계의 내실 있는 발전이라는 목표와 관련된 내용이다.

북한이 최근 보여주고 있는 긍정적이고 적극적인 협상 태도를 유지할 수 있도록 환경을 조성할 필요가 있다. 어떠한 경우에도 일정한 지원과 협력을 유지할 필요가 있다. 특히 정치, 군사적으로 관계가 악화될 경우 이러한 지원과 협력을 지속하고 유지하는 것이 더욱 필요하다. 이런 남한의 일관성은 북한과의 신뢰구축에 도움이 될 것이고 화해 협력적인 협상태도를 이끌어 내는데 일조할 것이다.

이 밖에 남북관계에서 국익을 최대화하기 위해 협상력을 높이는 노력이 필요하다.⁸⁵⁾ 협상력을 높이기 위해 넘어야 할 과제는 다양하다. 북한과의 협상이 갖고 있는 특수성과 일반성을 함께 고려해 볼 때 다섯가지 정도로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 국가 차원의 확고한 지도력과 지원이 필요하다. 협상 대표를 협상전문가 출신이 맡던 아니면 비중있는 인사가 맡든지 간에 국가차원의 확고한 지도력을 발휘하여 협상에 임해야 할 것이다. 지도력이 확고하다면 협상대표단에게 더 많은 재량

85) 앞서 허만호 교수가 지적했던 사항들인데 그 중 해결된 부분을 제외하고 나머지 사항을 보완한 것이다. 허만호 (1996), pp. 212-213.

권을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 협상대표단에 보다 큰 재량권을 부여할 필요가 있다. 불필요한 부담이나 제약은 없애주고 자율성의 범위를 넓혀야 한다. 이런 상황아래서 협상에 임할 때 협상대표는 큰 틀에서 협상에 임할 수 있고, 비공식적인 탐색도 할 수 있으며, 외적인 상황전개를 협상에 유리하도록 연계시킬 수 있는 역량을 발휘할 수 있을 것이다.

셋째, 협상 전문가를 계속 양성하고 유지해야 한다. 우리는 1970년대 초반 이후 북한과의 협상에 종사해온 많은 협상 전문가들을 갖고 있다. 이들의 역량을 계속 유지, 활용하고 후속 협상 전문가들을 양성할 필요가 있다. 협상실무자들은 끊임없이 노력하여 협상 전술과 기법을 개발함으로써 실제 협상에서 협상주도권을 장악할 수 있는 실력을 배양해야 할 것이다.

넷째, 공개성과 비밀성을 조화시키고, 협상공간을 확보하며 계산된 전략적 모호성이 필요하다. 남북협상을 할 때 남쪽은 완전히 노출돼 있고 북한은 오리무중 속에 들어가 있으니 회담 때 별 걱정이 없다는 북측 협상대표의 발언에 주의할 필요가 있다. 북측은 남쪽 언론을 보고 대체로 그림을 그린 후에 협상에 임하게 되지만 남한은 그럴 수가 없다.⁸⁶⁾ 그렇다고 남한의 언론을 통제하는 것은 불가능하기 때문에 공개성과 비밀성의 조화점을 어떻게 지혜롭게 찾아내느냐 하는 노력이 필요하다.

다섯째, 당근과 채찍의 긴장을 유지해야 한다. 북한과 협상하는 과정에서 가장 기본으로 삼아야 할 전술은 당근과 채찍을 함께 사용하면서 양자간의 긴장관계를 절묘하게 유지해야 한다는 점이다. 현재 남한은 당근 정책은 많이 쓰지만 단호한 채찍은 거의 쓰지 못하고 있다.

86) 전략이나 정책은 상식에 기반을 두고 있다. 상식적인 수준에서 생각할 수 있는 것을 언제 실행에 옮기느냐, 이게 정책결정의 타이밍인데 그것을 언론에서 미리 보도해 버리기 때문에 전략이나 정책으로서 힘을 상실하고, 협상도 점점 어려워진다는 정세현 장관의 발언을 유념할 필요가 있다.

이상과 같은 정책방향을 갖고 대북협상에 임함으로써 한반도 평화증진과 남북공동번영의 기반을 조성하겠다는 정책목표에 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이다. 그리고 항상 기억해야 할 것은 협상력을 높이는 가장 좋은 수단은 국력신장이라는 점이다. 현재 우리가 누리고 있는 대북우위의 국력은 협상력을 높이는데 가장 소중한 자산이라는 점을 기억하고 이에 매진하는데 소홀함이 없어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김도태. “북한의 국가이익과 협상태도 변화.” 『국제문화연구』. 제 19집, 2001.
- 김용호. “남북협상의 구조적 딜레마와 최근의 변화 양상.” 『극동문제』. 26권 2호. 통권 300호, 2004.
- 김용호. “북한의 대외협상 행태 분석.” 『국제정치논총』. 제40집 4호, 2000.
- 김의곤. “평양의 벼랑끝 외교: 대한민국과 대미국 협상행태 비교연구.” 『사회과학연구소 논문집』. 제16집, 1998.
- 김현기. “북한의 협상전략.” 『국방저널』. 308호, 1999.
- 백봉중. “역대정부의 대북협상.” 『통일논총』. 제12집, 1999.
- 송중환. 『북한협상행태의 이해』. 서울: 오름, 2002.
- 신지호. “척 다운스 저·송승중 역, 『북한의 협상전략』.” 『아세아연구』. 통권 105호, 2001.
- 양무진. “북한의 대남협상행태: 지속과 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제19권 4호, 2003.
- 오삼교. “북한의 협상전략과 정상회담 이후의 남북관계.” 『국제정치연구』. 제4집 2호, 2001.
- 윤덕민. “북한의 대외 협상 자세와 시사점: 페리 권고안과 미사일 문제를 중심으로.” 『통일경제』. 1999년 8월호.
- 장원석. “북한정부의 협상전략과 벼랑끝 외교.” 『동아시아 연구논총』. 제12집, 2001.
- 전재성. “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간 관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소분석.” 『국제지역연구』. 제11권 제2호, 2002.
- 허만호. “북한의 협상행위의 특징: 이론적 괴리와 규칙성.” 『국제정치논총』. 36권 2호, 1996.
- 허문영. “북한의 대남협상행태 분석틀.” 『극동문제』. 26권 3호 통권 301호, 2004.

홍양호. “북한 협상행태 연구의 분석틀 모색.” 『통일문제연구』. 32, 1999.

홍양호. “북한의 대미협상행태와 분석.” 『군사』. 39호, 1999.

조선중앙통신. 『북남상급회담 제8차-13차』. www.kcna.co.jp (14차 내용은 아직 웹상에 게재하지 않음)

통일부. 『남북대화』 제69호. www.unikorea.go.kr

통일부. 『제8차-제14차 남북장관급회담 공동보도문』. www.unikorea.go.kr

통일부. 『제8차-제14차 남북장관급회담 공동보도문』. www.unikorea.go.kr

통일부. 『제8차-제14차 남북장관급회담 결과 해설자료』. www.unikorea.go.kr

통일부, “6.15 남북공동선언 4주년, 남북관계” www.unikorea.go.kr (2004.6.21)

『세계일보』, 『동아일보』, 『로동신문』 외

Downs, Chuck. *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*. 『북한의 협상전략』. 송승중 역. 서울: 한울, 1999.

Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. United States Institute of Peace Press, 1999, 『벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁』. 안진환·이재봉 공역. 서울: 청년정신, 2003.

21세기 미·중관계와 한국의 전략적 선택

차 창 훈

(연세대 동서문제연구원 연구교수)

I. 서론: 한미동맹과 한중관계

II. 부상하는 강대국에 대한 전략: 역사와 이론

1. 국제정치체제와 대응전략
2. 한국의 전통적 대응전략: 편승정책

III. 미·중 전략적 경쟁관계의 현황

1. 미·중 국제질서 인식의 편차
2. 경제무역관계: 상호의존성의 증대와 경쟁의 심화
3. 안보관계: 전략적 경쟁과 협력

IV. 한국·미국·중국 삼각관계의 발전

1. 한국의 안보정세에의 영향
2. 한국의 전략적 선택방안
3. 한국의 안보증진 정책 방향

V. 한국의 전략적 선택: 한미동맹의 유지와 중·미 협력을 창출

VI. 결론: 정책 대안

<요 약>

1. 부상하는 강대국에 대한 전략: 역사와 이론

- 국제정치사에서는 부상하는 국가의 팽창욕구와 현존하는 질서와의 이해충돌에 대응하여, 주변국가 및 기존의 패권국가들은 대응전략을 구사
- Schweller는 이러한 대응방식을 6가지로 범주화하여 예방전쟁(preventive war), 세력균형/봉쇄정책 (balancing/containment), 편승정책(bandwagoning), 구속정책(binding), 포용정책(engagement), 책임전가/거리두기(buckpassing/distancing) 정책 등으로 분류
- 한국은 역사적으로 독자적인 세력을 형성하여 세력균형정책을 펼쳤던 고구려를 제외하면 중국대륙, 20세기 일본 및 미국이라는 강대국에 대응하여 편승정책으로 일관
- 한국의 편승정책은 다양한 선택들 속에서 전략적 사고의 결과로 이루어지기보다 국제정치상황과 강대국으로부터 부여 받은 유일한 대안적 성격을 함유
- 중국의 부상으로 미·중간 잠재적 경쟁이 시작된 상황에서 한국은 중장기적으로 두 나라 사이에서의 전략적 선택에 대한 진지한 노력을 모색할 필요

2. 미·중 전략적 경쟁관계의 현황

- 미국과 중국의 국제질서에 대한 인식과 국가목표의 편차에서 발생하는 이해관계의 잘못된 계산은 양국관계에서 긴장을 유발
- 공산당 독재의 정치체제를 갖는 중국의 관점에서 민주주의 질서의 확대라는 미국의 목표는 중국에게는 위협적 요인
- 또한 미국의 대만문제에 대한 개입과 ‘민주주의’ 촉진은 중국의 지도부에게는 자신들의 권력에 대한 위협으로 인식될 수 있음
- 미·중간 경제 및 무역문제는 양국간 첨예한 경제적 이해관계를 둘러싸고 갈등의 양상을 나타내기도 하지만 상호의존이 심화될수록 협력의 측면이 강조될 것으로 예상
- 미·중 안보협력의 가장 커다란 장애물은 대만문제로서 중국은 제3자의 개입에 무력사용 의지를 표명하고 있으며, 미국은 대만해협에서 빈번한 중국의 군사적 압력에 우려를 표시

3. 한국·미국·중국 삼각관계의 발전

- 탈냉전시대 러시아의 영향력 쇠퇴, 북한의 경제침체, 한·중 관계의 발전은 한·중·일 3각관계가 지역내 중요한 안보 역할관계로 대두되고 있음을 시사
- 북핵문제는 한국-미국-중국 삼각관계에서 동북아지역의 다자간 대화와 협력을 통한 새로운 기회를 창출하는 기회로 작용할 수 있음

- 3국간 공유된 이해관계(한반도 비핵화)는 북한의 핵포기를 통한 개혁개방정책을 유도하고 안전과 평화를 위한 새로운 안보질서 구축의 계기로 삼아야 함
- 북핵문제 해결이후 한·미·중 3각관계가 직면한 현안 중의 하나는 경제영역인 바, 향후 동북아에서 경제적인 요소가 안보관계의 새로운 현실과 한계를 재구성할 것으로 전망

4. 한국의 전략적 선택: 한·미동맹의 유지와 중·미 협력틀 창출

- 미국과 중국의 전략적 경쟁과 갈등이 내재되어 있는 동북아시아의 안보환경에서 한국이 취해야 할 전략은 다음과 같음
 - 단기적으로 한국은 한미동맹 체제를 고수하고 미국과의 긴밀한 협력 속에서 북한핵문제와 같이 당면한 지역 안보문제를 해결하기 위한 노력을 지속
 - 장기적으로 한국은 주변국가들과 함께 참여한 미국과 중국 간의 안보 이해관계를 조정하고 협력할 수 있는 협력틀 (cooperation framework)의 창출을 시도
- 양국의 협력이 강조되는 시점에서 북한핵문제의 해결을 계기로 한국은 동북아지역의 다자간 안보협력기구 구축을 위한 독립적인 역할을 모색할 필요

5. 결론: 정책 제안

- 첫째, 한국은 미국의 패권쇠퇴가 가시화되기 전까지는 미국으로의 편승정책을 고수하되 양국간 비대칭적·일방적 관계를 상호의존적·협력적 관계로 재조정하고 동맹관계의 신뢰를 회복해야 함
- 둘째, 한국은 지역내 다자간 안보협력기구 형성에 대한 논의를 활성화하여 미중간의 갈등을 제어할 수 있는 제도적 틀을 창출하는 노력을 시도할 필요
- 셋째, 한국의 지정학적 이점과 외교력 신장을 통하여 미중간의 현안에 대해 조정역할을 할 수 있는 조건이 무엇인지 파악하고 이를 활용할 수 있는 준비태세를 길러야 함
- 세부적 정책대안으로는
 - 첫째, 외교통상부 혹은 국가안전보장회의(NSC) 등 관련 정부부처 내에 미·중협력과 관련된 부서를 신설하고 전문가를 배치하여 정책결정과정에서 반영
 - 둘째, 현재 한국에는 미국전문가와 중국전문가는 있지만 미중관계를 모두 통괄하는 전문가가 부족한 실정으로 이러한 전문가 집단의 양성을 통해 정부부처 산하에 미·중관계를 다룰 연구기관(think tank)을 설립
 - 셋째, 한국내 안보전문가들을 중심으로 다자안보협력기구에 대한 연구팀을 구성, 동북아시아에서 집단안전보장체제를 실현할 수 있는 조건과 가능성에 대한 노력을 모색

※ 주제어: 미·중관계, 편승정책, 한미동맹, 북한핵, 다자안보기구

I. 서론: 한미동맹과 한중관계

현재 동북아의 안보관계 질서를 재편성하고 지역내 힘과 이해관계의 위계질서를 재구성하는 일련의 변화의 움직임이 일고 있다. 한반도의 분단과 북핵위기는 동북아 안보질서 구조의 핵심변수이며, 지역내의 현상유지를 어렵게 하는 요소이다. 북한의 경제난과 핵카드를 통한 지역내 압박은 이 지역이 당면한 중요한 현안이다. 반면, 한국은 세계에서 가장 강력한 무역국가 중의 하나로 성장하였으며, 민주화와 시민사회의 발전으로 괄목할 만한 정치적인 변화를 경험하고 있다. 한반도의 힘의 균형이 한국으로 기운 것은 한반도의 긴장과 관련 안도감을 제공하는 동시에 복잡한 딜레마를 주변국가들에게 제기하고 있다. 미국, 중국, 일본 및 러시아 등 주변 강대국들은 한반도에 근본적인 안보이익을 동시에 갖고 있는데, 이 국가들의 대한반도 정책들은 더 이상 단순히 북한의 미래에 관한 관심뿐만 아니라, 이 지역 안보관계의 전망과 관련된 것이다. 주변강대국들이 북한문제를 어떻게 다루냐하는 것은 결국 이 지역의 안보협력의 기회와 한계를 동시에 제공할 것이다.

2003년은 한미동맹관계의 50주년을 기념하는 한 해였다. 한미동맹은 북한에 대한 억지력의 근간을 제공하여왔으며, 현재까지 유럽의 나토(NATO)와 함께 가장 성공적인 동맹관계라는 평가를 받아왔다. 그러나 김대중정부의 햇볕정책(Sun Shine Policy)을 계기로 북한에 대한 우선적인 정책순위에 대한 차이점들은 한미동맹의 전망에 잠재적이고 심각한 균열을 노정하였다. 세계적 냉전질서에 기초하여 형성되었던 한미동맹은 한국이 보수적인 군부독재에서 다원화된 민주주의의 국내정치의 이행과정에서 확장되고, 시험받았으며, 발전되어 왔다. 한국내 미국에 대한 이미지는 때로는 정치적인 이행과정에서 반미감정을 양산하기도 하였지만, 안정된 안보 공공재를 제공함으로써 한

국 경제성장을 뒷받침하였다. 그러나 탈냉전후 새로운 안보환경의 도전은 한미양국이 동맹관계를 새로운 방향으로 발전할 것을 검토하도록 요구하고 있다. 현재 논의되고 있는 주한미군의 용산기지 이전과 감축 및 재배치는 이러한 과정의 일환으로 이루어지고 있다.

반면에 2002년은 한·중수교 10주년을 기념하는 한해였다. 양국관계의 괄목할만한 발전을 주도하였던 동력은 경제적인 기회와 교류였다. 한·중관계의 발전과정에서 양국은 서로의 외교정책을 상호 승인하였는데, 중국은 2개의 한국정책을 촉진하고 있으며, 한국은 북경의 하나의 중국정책을 지지하고 있다. 지난 10여년간 양국은 정치, 경제, 외교관계를 확립하였고, 안정과 번영 및 평화적인 동북아시아의 정신을 서로 확인하였다. 한·중관계 발전의 정치 및 안보적인 의미는 미래의 통일된 한국 및 한미동맹관계의 재정립에서 본격적인 문제점을 제기하기 시작하였다.

한국의 미국 및 중국과의 상호작용은 한반도 혹은 동북아 지역의 미래 안보구조를 형성하는데 있어서 가장 중요한 변수가 될 것이다. 미국과 중국의 한반도에 대한 이해관계는 3가지 부정정책 - 핵반대, 전쟁반대, (북한의) 붕괴반대 - 라는 점에서 단기적으로는 일치를 보여왔다. 그러나 북핵문제 등 북한의 점증하는 일탈행위는 양국의 정책목표의 지속성에 도전을 제기하였고, 미국과 중국에게 한반도에서 장기적인 이해관계가 상호간에 충돌할 수도 있다는 점을 상기시켜왔다. 또한, 지난 2002년을 계기로 한국내 젊은 층에 확산되었던 반미감정, 이라크파병과 한미동맹의 재조정, 그리고 몇몇 여론조사에서 나타난 한국민의 미국을 앞서는 중국에 대한 우호감정 등은 이미 제기되고 있던 미국과 중국 사이에서 한국의 전략적 입지문제에 본격적인 계기를 제공하고 있다.

특히, 미·중관계가 ‘파행과 협력’이라는 역사적인 순환을 겪

어왔고, 중국의 부상으로 양국간 긴장과 대결이 잠재되어있는 현실에서 동북아의 평화와 안정을 향한 한국의 전략적 사고와 행동에 대한 논의가 필요한 시점이다.¹⁾

이 글은 이러한 논의를 시작하는 의미에서 시론적인 의미에서 구성되었다. 역동적으로 변화하고 있는 한국-미국-중국의 3각관계의 현재를 관찰하고 미래를 전망하여, 한국의 전략적 선택의 방향을 정립할 수 있는 기초가 되기를 기대한다. 우선 2장에서는 부상하는 중국에 대응하여 한국이 취할 수 있는 전략적 선택의 범주를 국제정치이론에서 도출해보고자 한다. 또한, 한국이 전통적으로 취했던 외교정책의 전략적 행위들을 역사적으로 간략히 개관함으로써 현재의 시점에서 반추할 수 있는 시사점을 얻고자 한다. 3장에서는 중·미관계의 발전과 현황을 9.11사건과 북핵 위기 이후를 중심으로 살펴볼 것이며, 4장에서는 한국과 중국 미국이 공유하고 있는 이해관계의 역동적인 변화와 현실을 검토할 것이다. 5장은 한국이 취할 수 있는 전략적 선택의 문제를 거시적이고 장기적인 관점에서 정책대안을 제시하고, 마지막장에서는 간단한 요약으로 이 글을 마치고자 한다.

II. 부상하는 강대국에 대한 전략: 역사와 이론

1. 국제정치체제와 대응전략

1) 부상하는 중국과 기존의 한미동맹관계에서 한국이 처한 전략적 딜레마에 대한 기존 논의는 다음을 참조. Jaeho Chung, "South Korea between Eagle and Dragon: Perceptual Ambivalence and Strategic Dilemma," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 (September/November 2001), pp. 777-796.

세계정치의 역사는 강대국의 흥망성쇠의 이야기라고 해도 과언이 아니다. 헤로도투스시대 그리스의 도시국가들, 1648년 웨스트팔리아(Westphalia) 이후 근대국가의 출현과 함께 등장한 스페인, 네덜란드, 스웨덴, 1841년 나폴레옹전쟁 이후 프랑스, 영국, 프러시아, 오스트리아 및 러시아의 부흥과 쇠퇴 등이 그러하다. 20세기 초에는 미국, 일본 이탈리아가 강대국의 반열에 올랐고, 과거 중국왕조의 몰락에서도 이러한 역사는 되풀이 되었다. 폴 케네디(Paul Kennedy)는 “선진국가들의 상대적인 강점은 지속되는 것은 아니며, 그것은 기술과 조직이 진일보한 사회가 다른 사회들에 대한 우위가 창출하는 불균등한 성장에 기인한다”고 주장한다.²⁾ 국제체제가 혹은 개별국가가 부상하는 강대국에 어떻게 조응하고 대응할 것인가는 국제정치이론에서 중요한 문제를 제기하여왔다. 20세기 초 세계사는 부상하는 국가는 그들의 힘(정치, 경제, 군사적인)을 팽창하려는 동기를 가지고, 그들의 이해관계가 제약되어 있는 기존의 국제체제 질서를 전쟁이라는 폭력적인 수단을 통해 재편하려했다는 점을 시사하고 있다.³⁾ 따라서 부상하는 국가의 국력에 대한 팽창욕구와 현존하는 질서와의 이해충돌은 위기의 상황을 창출하였으며, 주변국가들과 혹은 기존의 패권국가들에게 일련의 대응방식을 불리일으켰다. 국제정치의 역사에서 그러한 대응방식들은 몇 가지로 범주화할 수 있다.

셸러(Schweller)는 ① 예방전쟁(preventive war), ② 세력균형/봉쇄(balancing/containment), ③ 편승(bandwagoning), ④ 구속

2) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987), pp. xv-xvi.

3) Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1991). Richard Rosecrance and Arthur Stein, *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1993).

(binding), ⑤ 포용(engagement), ⑥ 책임전가/거리두기(buck passing/distancing) 등의 6가지 대응방식들을 설명한다.⁴⁾

<표 1>은 6가지 대응방식들을 요약한 것이다.

<표 1> 강대국의 부상과 국제체제의 대응방식

대응 전략	내용	역사적 사례
예방전쟁	전쟁을 피할 수 없고 승산이 있을 때 채택.	러·일전쟁(1904-5) 미·일 태평양전쟁(1941)
세력균형정책	힘의 균형을 통한 제압 및 봉쇄	냉전기 미국의 대소정책 한국전쟁, 베트남 전쟁
편승정책	강대국의 동맹에 가담. 안보와 경제의 공공재 수혜	한·미동맹(1953)
구속정책	위협국가를 동맹의 특에서 구속하여 영향력을 제약	영·일동맹(1902)
포용정책	비강제적 수단(국제레짐 및 규범)을 통한 이해관계 조정	클린턴 행정부의 대중정책
책임전가/ 거리두기정책	위협국가에 대한 봉쇄노력에 무임승차	영국과 미국의 고립주의 정책

예방전쟁(preventive war)은 수많은 유럽의 역사에서 그리고 일본의 러시아와 전쟁(1904-5) 및 미국과의 태평양전쟁(1941)에서 발견될 수 있다. 예방전쟁은 전쟁이 피할 수 없고, 위협이 장기적이며, 미래보다는 현재에 승산이 있을 때 선택되었다. 그러나 19세기 영국과 20세기 미국과 같은 자유민주주의체제의 국가들은 단 한번도 예방전쟁을 수행하거나 심각하게 고려한 경험이 없다.

4) Randall L. Schweller, "Rise of Great Powers: History and Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.) *Engaging China* (London and New York: Routledge, 1999), pp. 7-17.

세력균형 혹은 봉쇄정책(balancing/containment)은 위협적인 갈등관계의 국가를 힘의 균형관계를 통하여 제압하는 것이다. 개별적인 봉쇄와 다른 국가들과 동맹을 통한 집단적인 봉쇄의 방법이 있다. 냉전시대 미국의 대소 봉쇄정책이 가장 대표적인 예이며, 한국전쟁과 베트남전쟁은 이러한 정책적 기초하에 이루어진 것이었다.

편승정책(bandwagoning)은 강대국의 동맹에 가담하는 것이며, 약소국들이 취할 수 있는 전략적 선택이다. 강대국들은 자신의 입지를 구축하고 동맹자를 확보하기 위하여, 약소국들에게 혜택제공의 약속을 통하여 편승정책을 취할 것을 촉진시킨다. 유럽의 역사에서 강대국의 등장은 주변약소국들에게 편승정책을 강요한 역사이기도 하였다. 약소국은 편승정책을 통하여 안보라는 공공재를 보장받고 자국의 발전을 추진할 수 있었다.⁵⁾

구속정책(binding)은 경쟁관계의 국가를 동맹의 틀 속에 묶음으로서 제약하고 통제하는 정책이다. 즉 위협의 원천국가를 동맹의 틀 속에서 묶어둠으로서 위협국가의 잠재적인 영향력을 제약하는 것이다. 1902년 영국의 일본과의 동맹 결정이 역사적인 사례로 거론되며, 다자동맹과 집단안보체제도 종종 양자간의 '구속'정책을 보완하는 것으로 설명된다.

포용정책(engagement)은 부상하는 국가의 현상타파적인 행위를 개선하기 위하여 비강제적인 수단을 사용하는 것을 의미한다. 비강제적인 수단이란 공식적인 국제조직과 비공식적인 규칙들에 부상하는 국가를 착근시켜, 합법적인 이해관계를 조정

5) 건국 이래 한국의 외교정책이 편승정책이었음은 주지의 사실이다. 그러나 그것은 불가피한 것이었으며 전략적인 선택은 아니었다. 중국과 미국 사이에 전략적 선택의 문제가 현실화되고 있는 시점에서 편승정책에 대한 실질적인 이해와 논의가 필요한 시점이다. 편승정책에 대해서는 Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 72-107.

하고, 우선순위를 변용시키는 것을 의미하며, 이 정책의 목적은 기존 국제질서의 위계구조와 평형상태를 회생시키지 않으면서, 갈등을 최소화하고 전쟁을 피하는 것이다. 포용정책은 효과적으로 분별있게 수행된다면 체제에 불만족스러운 부상하는 국가를 다룰 수 있지만, 위험성도 내포하고 있다. 포용정책은 기존의 강대국이 이 정책을 수용할 수 있는 능력이 있어야 하며, 양보는 침략자에게 잘못된 신호를 보낼 수 있기에, 봉쇄정책과 상호보완적으로 수행될 때 효과적이다라는 지적도 있다. 클린턴 행정부때 중국위협론에 대응하는 미국의 정책적 선택에 대한 봉쇄/포용정책에 대한 논의는 이러한 사례이며, 역사적으로 성공한 사례가 많지 않았다는 점에서 실천적인 어려움을 내포하고 있다.

책임전가/거리두기(buckpassing/distancing) 정책은 침략적인 국가에 대한 봉쇄노력에 무임승차하는 것을 의미한다. 효과적인 봉쇄정책은 모든 국가들에게 혜택이 돌아가므로 이들 국가 중에는 무임승차하려는 현상이 발생한다. 이 정책은 비용지불, 침략국가의 패배에 대한 믿음, 위협에 대한 인식결여 등의 고려 속에서 이루어지며, 지정학적인 요인이 상당히 결정적이다. 지리적인 단절로 인한 안보에 대한 여유가 있었던 영국 및 미국의 고립정책은 거리두기 전략의 좋은 사례이다. 예를 들면, 나찌독일에 대한 영국의 외교 및 군사정책은 프랑스로부터 거리를 두는 것이었다.

위의 6가지 전략은 상호배타적인 것은 아니다. 국제정치사는 국가가 경우에 따라서 각각의 전략을 혼합해서 수행하였음을 보여주고 있다. 그러나 위의 대부분의 전략들은 현실주의(*realpolitik*) 국제질서관이 지배하였던 시대의 정책적 산물들이다. 현실주의적(*realpolitik*) 국제질서관이 창출해낸 국제정치사의 역사에서 한국의 전략을 도출해내는 것은 적절하지 않다. 국제정치이론의 현실주의는 강대국을 중심으로 하는 국가전략을 은

연중에 내포하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 우리는 1980년대 이후 국제정치이론에서 제기되었던 신자유주의(neo-liberalism)와 구성주의(constructivism)에 주목할 필요가 있다. 두 이론은 각각 방법론적인 전제가 다르지만, 국제질서에서 협력이 창출되는 조건과 과정에 관심을 기울이고 있다. 국제레짐과 기구가 창출하는 제반 조건들, 즉 정보의 교환, 비용의 절감, 규범의 내면화, 이해관계의 응집 및 사회화 등의 개념들은 국가간의 이해관계와 정체성을 재구성하여 협력의 질서를 수립할 수 있다고 주장한다.⁶⁾ 제2차 세계대전 이후 국제정치사는 국가간의 경제적 상호의존성의 증대와 통합, 이해관계의 조정, 새로운 공통의 정체성 창출 등을 경험하고 있다. 상호의존성(interdependence), 국제레짐(international regime), 다자주의(multilateralism), 글로벌 거버넌스(global governance) 등의 개념은 국제정치의 질서가 더 이상 힘(power)을 중심으로 한 권력관계로서만 이해되고 구현될 수는 없다는 점을 시사하고 있다.

따라서 힘의 역학관계 속에서 협력의 틀을 창출하고 협력을 통하여 공통의 이해관계와 정체성을 재구성하는 것이 필요하다. 이러한 접근방법은 전쟁을 수반하였던 기존의 현실주의 국제질서관의 전략을 대체할 수 있는 중요한 출발점이 될 수 있다. 더욱이 미·중 경쟁관계의 구도 속에 직면하게 될 한국의 전략적 선택을 고려할 때 협력의 틀을 구성하는 것이 중요한 정책적 대안으로 고려될 수 있다. 이에 대한 논의에 앞서 다음 절에서는 한국의 외교정책은 역사적으로 어떠한 정책을 수행하였는지를 검토하도록 하겠다.

6) 신자유주의와 구성주의의 논의에 대해서는 대표적으로 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press). Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

2. 한국의 전통적 대응전략: 편승정책(bandwagoning)

한국외교사를 살펴보는 것은 한국의 역사에서 나타난 그리고 현재에 적용할 수 있는 전략적 선택의 문제를 반추하는데 도움이 된다.⁷⁾ 삼국시대의 통일, 고려의 성립, 조선의 성립, 임진왜란, 병자호란 그리고 개항에 이르기까지 한국사는 중국대륙에서 등장한 강대국과의 상호작용의 역사였다. 한국은 중국대륙에 새로운 패권국가들이 나타날 때마다 일정한 전략적 대응을 수행하였다.

고구려는 중국대륙의 국가들에게 적극적인 세력균형정책을 추진하였고, 신라는 신흥강대국인 당과 편승정책을 통하여 고구려와 백제를 멸망시켰다. 조선은 유교적 이념과 중화사상의 국제관계 규범에 근거하여 조공, 책봉, 봉작 등에 기초한 강대국에 대한 편승정책을 추진하였다. 한자문명의 문화, 기술 및 정치·군사적인 우월성을 바탕으로 했던 중국대륙의 강대국들에 대한 생존전략으로 한국이 차용했던 정책은 기본적으로 편승정책이었다. 특히, 성리학을 기반으로 했던 중화문명이 한국을 압도했던 조선시대의 외교정책은 천자국인 중국에 대한 조공관계를 통한 강대국과 약소국과의 관계였으며, 광해군의 대금기미책 혹은 효종의 북벌정책은 한족을 침략했던 이민족국가에 대한 대리항전의 성격을 띠었다. 개항 이후 근대화를 향한 개화파들의 구상 또한 강대국(러시아, 일본 및 청)을 기반으로 하는 편승전략이었으며, 갑신정변의 실패나 당시 국내정치세력의 분열은 강대국 의존적인 사고를 보여주고 있다. 구한말의 편승전략은 일제시대를 거쳐 해방 후 미국에 대한 편승전략으로 귀결

7) 국제정치론적인 입장에서 한국의 전통외교사에 대한 연구의 축적은 그리 많지 않다. 역사학계에서 조선과 고려시대의 대중관계에 대한 연구를 제외하고는 구한말 한국외교사에 대한 연구로 집중되어 있다. 김용구, 『세계관 충돌과 한말외교사: 1866-1882』(서울: 문학과 지성사, 2001).

된다. 해방 후 격렬한 이념투쟁과 분열은 결국 분단과 한국전쟁으로 귀결되었고, 한국의 생존과 근대화의 과제는 미국에 대한 편승정책을 통해서였다. 대미 편승정책을 통하여 한국은 안보를 제공받고 급속한 경제성장과 발전이라는 혜택을 수혜 받았다. 그러나 미국에 대한 편승정책은 한국의 독자적인 전략적 사고의 결과는 아니며, 미국의 대소봉쇄 동북아정책 내에서 한국의 전략적 가치에 대한 평가의 귀결이었다.

〈표 2〉 한국의 주변강대국 대응전략

시 기	역학관계	대응 전략	결 과
고구려	고구려와 중국대륙의 국가(한, 수, 당)·전쟁	세력균형 정책	고구려·한 전쟁(기원전) 고구려·수 전쟁(614-630) 고구려·당 전쟁(645)
삼국시대	나당연합군과 고구려 및 백제	편승정책 (신라)	신라의 삼국통일 한민족영토권 축소
조선시대	광해군의 대금기미책 효종의 북벌정책	편승정책 (대리전)	중국문화권내 조공관계를 통한 평화유지
구한말	러·일·청의 각축전	편승정책	국내정치세력 분열 국권상실
대한민국	미·소 냉전	편승정책	안보 및 경제 공공재 수혜 경제 및 민주주의 발전

요약하면, 한국은 고대 독자적인 세력을 형성하여 세력균형정책을 펼쳤던 고구려를 제외하고는 중국대륙과 20세기의 일본 그리고 미국이라는 강대국에 대응하여 편승정책을 일관되게 추진하여왔다. 그리고 이 편승정책은 다양한 선택들을 둘러싼 전략적 사고의 결과라기보다는 강대국으로부터 부여받은 유일한 대안이었다고 설명될 수 있다. 따라서 중국의 부상과 미국의

잠재적인 경쟁이 시작된 이 시점에서 양국간의 중첩된 이해관계 속에서 한국의 전략적 선택에 대한 진지한 연구가 필요하다. 한국은 현재 한반도의 통일, 평화공존, 강대국으로부터 자율성의 획득, 경제적 번영의 지속, 동북아에서의 생존 등 다양한 외교정책의 목표를 설정하고 있다.⁸⁾ 중미관계의 틀 속에서 한국의 이해관계를 확장할 수 있는 전략적인 선택은 국제관계 이론의 한국적 수용을 통한 접근에서 시작할 수 있다.⁹⁾ 한국은 정보화, 세계화, 신자유주의, 글로벌 거버넌스가 논의되는 변화하는 새로운 국제환경의 질서 속에서 미·중간 공통의 이해관계를 창출하고 한국의 이해관계와 역할을 확대 및 재구성할 수 있는 일련의 준거틀을 제시해야하는 상황에 직면해 있다.

III. 미·중 전략적 경쟁관계의 현황

미·중관계는 한국뿐만 아니라 아시아의 국가들에게 안보와 경제발전을 위한 기본적인 환경을 제공하고 있다. 미·중관계의 발전은 ‘과행과 협력’이라는 순환을 반복하여 왔지만 지난 10여년간 점진적인 개선의 모습을 보여왔다.¹⁰⁾ 천안문사건은 양국 관계를 정치화시켰고 깊은 불신의 씨앗을 뿌렸다. 미국내 국회는 중국의 인권문제, 무역적자 및 대만문제를 지속적으로 제기

8) 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보』(서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004).

9) 국제관계이론에 대한 한국적 수용에 대한 논의로는 전재성·박건영, “국제관계이론의 한국적 수용과 대안적 접근,” 『國際政治論叢』 제42집 4호, 2002, 7-26쪽.

10) 미중관계의 발전에 대해서는 다음을 참조. Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington D.C.: The Brookings Institute, 1992). David M. Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (Berkeley: University of California Press, 2001).

하였고, 클린턴행정부와 부시행정부내에서 미·중관계의 걸림돌 역할을 하였다. 1999년 유고 벨그레이드의 중국대사관에 미군기의 오폭사건, 중국 해남도의 미정찰기의 추락사건 등 일련의 위기상황 국면은 양국관계의 긴장을 불러일으켰다. 그러나 9.11 테러사건의 발생과 북핵문제는 이 문제를 해결하기 위한 양국의 협력을 촉진시켰다. 2003년 9월 미국의 국무장관 콜린 파웰(Colin Powell)은 “미국의 대중관계는 과거 닉슨대통령의 중국 방문이래 최고에 달하고 있다.”¹¹⁾라고 선언한 바가 있다.

사실, 부시행정부 출범 초기 체니 부통령과 국방장관 럼스펠드와 같은 강경파들은 미국의 전일적 지배에 기초한 세계적 안정성을 담보하기 위하여 중국을 적극적으로 제한하려는 정책을 추진하였다. 이러한 노력은 중국을 “전략적 경쟁자(strategic competitor)”로 규정하고, 아시아에 군사배치를 확대하고 대만에 정치 및 군사지원을 증대하며, 지역내의 동맹국가들과의 관계를 강화하는 것이었다. 2001년 9월에 발간된 QDR(Quadrennial Defence Review)는 중국의 부상을 분명하게 안보 우려로 인식하고 대처방안을 제시하고 있다. 그러나 9.11 테러의 발생은 이 문제에 대처하기 위한 중·미간의 협력의 기폭제가 되었다.¹²⁾ 현재 양국은 지속적인 협력을 유지하고 있고, 중국은 테러와의 전쟁과 WMD(Weapons of Mass Destruction) 확산방지라는 미국의 변화된 정책순위에 조용하고 있다. 중국은 미국의 세계 주도권을 수용하고, 양국은 WMD 확산과 한반도에서 3가지 부정정책(핵무기, 전쟁, 북한 붕괴)에 공통의 견해

11) “Powell: U.S.-China Ties at 30-year-high,” *Associated Press*, Sept. 6, 2003.

12) Department of Defense, *Quadrennial Defence Review Report*, 2001 (<http://www.defenselink.mil/pubs>). 9.11 테러 이후 중미관계에 대해서는 David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?”, *Current History*, (September 2002), pp. 243-249.

를 갖고 있다. 그러나 양국은 이 지역을 둘러싼 제반문제 등에서 구체적으로 다른 견해를 갖고 있으며, 경쟁과 갈등을 잠재하고 있다. 이 글에서는 점차 노정되는 양국간의 이해관계의 대립을 양국간 국제관계에 대한 인식, 경제 및 안보관계를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 미·중 국제질서 인식의 편차

카젠스타인(Katzenstein)은 국가간의 문화 및 정체성은 국제질서에서 효용적인 계산에 따른 이해관계의 이면에 작용하는 근본적인 요소라고 지적하고 있다.¹³⁾ 미국은 같은 핵보유국가인 영국이나 프랑스가 아닌 러시아와 중국을 왜 위협적으로 생각하는가? 미국은 같은 아시아의 강대국인 일본과 중국에 대한 위협의 정도를 왜 다르게 생각하는가? 이러한 질문에 대한 대답하기 위하여 개별국가가 지향하는 국제질서에 대한 인식과 전략적 목표에 대한 분석이 필요할 것이다. 미국과 중국의 국제질서에 대한 인식의 편차에서 발생하는 이해관계의 잘못된 계산은 양국간의 관계에서 매우 위험한 요소이다. 상대방의 능력과 의도에 대한 잘못된 고려는 갈등을 유발하는 결정적인 요인이 될 수도 있다. 과대평가와 과소평가 혹은 잘못된 계산은 역사적으로 전쟁을 발발하는 요인이 되었다. 따라서 미국과 중국의 국제질서에 대한 인식의 차이는 양국간의 불협화음을 초래하는 근본적인 요인이 될 수도 있다.¹⁴⁾

13) Peter J. Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security," in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 1-32.

14) 중국내 국제관계에 대한 인식의 변화에 대한 연구로는 Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations* (London: Macmillan, 1999).

동서양 문화와 역사의 서로 다른 궤적이 주조해낸 현대국제 질서에 대한 미국과 중국의 인식의 차이는 뚜렷하다. 물론 미국과 중국 모두 국가의 안보, 안정, 및 번영을 추구하지만 이러한 목표를 이루기 위한 범주들은 상이하다. 2002년 백악관이 발행한 미국의 국가안보전략(National Security Strategy)는 미국의 국가이익과 세계적 조건을 연계하면서 ‘민주주의’와 ‘시장경제’의 촉진을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 인권과 WMD 확산, 테러와의 전쟁에 대한 목표들을 기술한 미국의 국가안보전략은 중국의 관점에서 보면 서구의 가치관이 투영된 것이고 때로는 중국에게 위협적인 것이다. 13억의 인구중 4.5%의 공산당원이 50%의 정부요직을 지배하는 1당독재의 공산주의체제 관점에서 전세계적인 차원에서 민주주의 질서의 확대는 중국 내에서 미국이 추구하는 목표로 인식되기 때문이다. 실제로 19세기와 20세기 초 중국에 대한 미국의 목표는 미국의 가치를 중국에 실현하려는 근본적인 목표 설정하에 이루어졌다. 이러한 세계관의 충돌은 무력충돌로 귀결되기도 하였는데, 미국은 1949년 중국 건립 이후 한국전쟁을 포함 모두 12차례의 무력을 중국 혹은 중국군을 대상으로 사용한 역사적 사례가 있다.¹⁶⁾

중국은 평화공존 5원칙을 대외관계의 중요한 원칙으로 간주한다. 평화공존 5원칙은 영토와 주권의 보존, 상호 불가침, 상호 내정불간섭, 평등과 호혜 그리고 평화공존이라는 5개 항목으로 설정되어 있다. 이 원칙은 중국의 국가이익을 촉진하고 중국내 문제에 외부로부터의 영향력을 제한하고 있다. 또한 중국은 대만, 남지나해열도, 디아오유(센카쿠) 섬 등 자국의 영토로 주장하는 지역에 대한 주권문제에 완고한 집착을 나타낸다.

15) White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: White House, 2002), pp. 1-2.

16) Zoltan Grossman, "Over a Century of U.S. Military Intervention," *World History Archive*, <http://www.hartford-hwp.com> (검색일: 2004년 6월).

‘영토적 순결성’(territorial integrity)에 대한 완고한 집착은 과거 반식민지상태에서 서구제국주의 국가들 및 일본에 의해 침탈로 중화 자부심에 수치스러웠던 역사적 경험에 기인한다. 등소평의 개혁개방과 ‘중국특색의 사회주의’ 향로는 외국의 자본과 기술로 중국근대사의 오랜 숙원인 ‘자강(自強)’을 성취하려는 중국의 국가목표이다. 중국은 현재 경제적인 발전을 통해 종합적인 국력을 신장하는 것이 국가이익의 최고선이다. 1949년 공산주의 체제 건립이후 중국은 국가이익이 위협 받았을 때 모두 14차례의 무력을 사용한 바가 있다. 티벳점령, 한국전쟁, 대만해협 위기, 인도 및 베트남과의 분쟁 등이 그러한 사례이다. 존스톤(Johnston)은 중국은 안보위협 상황에서 평화적 해결보다는 무력을 사용하는 것이 주요한 방법이었다고 주장하면서, 중국의 전략문화(strategic culture)는 ‘파라벨럼’(parabellum)으로 표현하였다.¹⁷⁾

<표 3> 미국과 중국의 국가전략 비교

	미 국	중 국
정치체제	자유 민주주의체제	공산당 1당 독재체제
국가목표	민주주의 국가들의 평화와 번영	현대화를 통한 자강, 대만통일
국제질서관	민주주의와 시장경제	평화공존 5원칙
대외정책	인권, WMD 확산방지, 테러와의 전쟁	쌍무관계, 주권 중시
패권경쟁 요소	일방주의(unilateralism)	중화 민족주의

17) Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press, 1995). 중국의 위기에 대응하는 군사분쟁 양식에 대해서는 Johnston, "China's Militarized Interstate Dispute Behaviour 1949-1992," *The China Quarterly*, No. 152 (December 1998), pp. 1-30.

미국의 국가전략에 대한 인식은 중국의 국가목표에 대한 인식과 상충한다. 미국은 국가안보는 세계적 차원에서 ‘민주주의’와 ‘시장경제’의 촉진에 의거하고 있는데, 중국은 사회주의체제 하에서의 시장경제를 수용하고 있다. 미국이 세계적 차원에서 촉진하는 ‘민주주의’는 중국의 지도부에게는 자신들의 권력에 대한 공격 혹은 위협으로 인식될 수 있다. 1989년 천안문사태의 경우에서 처럼 중국의 지도부는 내부적인 ‘동란’은 중국을 혼란에 빠뜨려 강대국의 염원을 좌초시킬 것이며, 이것은 미국의 목표라는 의구심을 갖게 하고 있다. 미국과 중국의 근본적인 국제질서에 대한 인식과 국가전략의 상이성은 구체적으로 정치, 경제, 군사적인 이슈에서 발현하고 있다.

2. 경제무역관계: 상호의존성의 증대와 경쟁의 심화

해외의 직접투자가 중국내 저렴한 노동비용에 접근하기 위해 중국으로 유입되어 중국은 세계최대의 생산공장이 되었고, 아시아지역내 경제적 영향력이 증대되었다. 지난 25년간 개혁개방정책의 성공으로 중국은 급속한 경제적 성장을 누렸다. 평균 10%의 GDP 성장률(2003년은 9.1%)은 미국, 일본 및 유럽의 3-4배이며, 2002년 중국은 미국을 제치고 세계최대의 해외투자 유치국이 되었고 미국과 독일다음에 세계 3위의 수출국이 되었다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 중국은 세계총생산의 4%를 점유하고 있는데, 미국내 캘리포니아주의 총생산에 불과하며(미국은 세계총생산의 28%) 일본과 유럽연합보다 적은 점유율이다. 그러나, 2000년 미국이 중국에게 부여한 PNTR(Permanent Normal Trade Relations)과 2001년 13년간의 양자간 협상 끝에 합의한 WTO(World Trade Organization) 가입결정은 양국간에 새로운 차원의 경제 무역관계의 도래를 의미했다.

18) *United Nations World Economic Situation and Prospects 2004.*

정치 및 안보관계에서 테러와의 전쟁과 북핵문제 해결을 위한 양국의 협력과는 달리 경제와 무역문제는 점차 심각한 논쟁과 경쟁의 관계로 발전하고 있다. 2003년 여름 양국의 경제관계는 많은 불확실성에 대한 논쟁과 함께 새로운 긴장의 국면으로 진입했다. 미국내 제조업부문 실업의 증가에 대한 우려는 2003년 약 1,350억 달러에 달하는 무역적자액에 관심을 불러일으켰고, 중국 인민폐의 불공정한 통화가치에 대한 비판을 초래했다.¹⁹⁾ 중국의 WTO 가입이 3년이 지난 현재 중국의 부적절한 시장개방과 무역장벽에 대한 비난 역시 대두되고 있다. 무역적자, 인민폐 가치 및 시장개방에 대한 논란에도 불구하고 미국과 중국의 경제 무역관계는 새로운 시대에 돌입했다. 양국간의 무역이 2003년 1,900억 달러를 상회하고, 중국은 캐나다와 멕시코에 이어 미국의 3번째 무역상대국이 되었고, 2번째 수입국이 되었다. 미국의 투자자들은 점차 전통적인 제조업과 수출분야에 대한 관심뿐만 아니라, 중국의 역동적인 국내시장에서 중국의 국유기업과 금융시장에 대한 투자도 증대하고 있다.²⁰⁾

양국의 경제 및 무역관계의 상호의존성이 증대될수록 세계화가 가속화하는 신자유주의의 사고를 상호 인정하는 방향으로 진행될 것이다. 최근 미국내 노동계와 산업계에서 중국의 통화정책과 노동자 처리문제를 제기하며 중국 상품에 대한 관세를 부과할 것을 부시행정부가 거부한 사례는 ‘시장’의 틀 내에서는 경쟁보다 협력이 우선순위에 있음을 시사한다.²¹⁾ 또한 세계최

19) Adam Segal, "Practical Engagement: Drawing a fine line for U.S.-China Trade," *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (Summer 2004), pp. 157-173.

20) Bates Gill and Sue Anne Tay, *Partners and Competitors: Coming to terms with the U.S.-China economic relationship*, Center for Strategic and International Studies, 2004, p. 1.

21) "White House Rejects China Trade Sanction," *Washington Post*, 2004년 4월 29일.

대의 석유소비국인 미국과 중국이 최근 국제유가의 변동과 시장의 압력에 효과적으로 대처하고 에너지문제를 해결하기 위한 공동의 노력으로서 중·미 에너지정책대화기구(U.S.-China Energy Policy Dialogue)를 상설하기로 합의하였다.²²⁾ 미·중간의 경제 및 무역문제는 양국간 첨예한 경제적 이해관계를 둘러싸고 갈등의 양상을 나타내지만, 상호의존이 심화될수록 장기적으로는 세계시장경제의 지배원리를 공유하고 관철시키려는 협력의 측면이 강조될 것이다.

3. 안보관계: 전략적 경쟁과 협력

중국의 급속한 경제적 성장과 군사능력의 증대는 미국의 입장에서 이 문제에 대처하기 위한 논쟁을 불러일으켰다. 일레로 크리스텐센(Christensen)은 중국의 부상은 “전반적인 미국의 군사력과 기술에는 미치지 못하지만 새로운 장비와 전략으로 미국의 안보이익 특히 대만에 대해서는 주요한 문제를 제기한다.”²³⁾고 지적하고 있다. 반면에 존스톤(Johnston)은 다양한 국제레짐과 기구에의 참여정도 그리고 중국의 도전적 행위들에 대한 분석을 통해서, 중국이 국제체제 혹은 미국의 패권에 도전적(revisionist)인가 라는 질문에 대답하고 있다. 그는 중국은 국제기구에 보다 협력적으로 통합되고 있으며, 미국의 힘에 대항하여 세력균형정책을 취하거나 미국지배의 단극체제를 침식하고 있다고 판단할 근거가 미약하다고 주장한다.²⁴⁾

미·중관계에서 안보딜레마는 중국의 국제체제에 대한 불만족

22) “U.S., China Join Forces on Oil,” CNN.Com, 2004년 5월 25일.

23) Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching Up,” *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), p. 7.

24) Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?,” *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Spring 2003), pp. 5-56.

수준과 미국의 중국의 도전적 목표에 대한 인식의 상호작용의 결과로 전개되었다. 1996년 대만해협 위기시 중국 인민해방군의 미사일 발사 위협 그리고 1999년 미국의 유고 중국대사관 오폭 사건이후 중·미 양국의 군부는 상대방과의 갈등에 따른 가상 전쟁게임 계획을 구체화시켰다. 미국은 대만의 군사독트린을 변경시키고 공동작전 수행능력을 갖을 수 있는 다양한 종류의 무기를 대만에 이전시켜 준동맹관계로 발전시켰다. 특히, 미국은 1992년 F-16을 대만에 판매했던 이후로 1982년 ‘상해 커뮤니케’에서 미국이 중국에 약속했던 대만판매 무기의 ‘방어적 성격’의 정신을 위반하였다.²⁵⁾ 또한 QDR은 부상하는 중국의 국력이 장기적으로 미국에 군사적 도전이 될 것임을 분명히 명시하고 있다. 반면에 ARF(ASEAN Regional Forum) 및 지역내 안보대화기구에서 중국의 적극적인 다자외교와 ‘신안전개념’(新安全概念)의 고취는 지역내 미국의 동맹체제와 영향력을 침식시키려는 중국의 의도로 이해되고 있다. 특히 지역내 새로운 경제통합 포럼인 ASEAN+3에 중국의 새로운 이해관계는 미국을 배제하는 것으로 이해되고 있다.²⁶⁾

미국과 중국의 안보경쟁은 9.11테러와 북핵위기에 대처하기 위해 중국의 협력이 필요했던 부시행정부의 중국방문으로 새로운 전환점을 맞았다. 부시 대통령과 장쩌민 주석은 2001년 10월 상해에서 APEC 정상회담에서 그리고 부시 대통령의 2002년 2월 중국방문에서 회담을 갖고 미·중 양국간 “협력적이고 건설

25) 미국과 대만의 군사관계의 발전에 대해서는 Steven Goldstein and Randall Schriver, "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act," *China Quarterly*, No. 165 (March 2001), pp. 147-172.

26) 중국의 다자외교와 신안전개념에 관해서는 차창훈, “중국의 지역 안보전략에 대한 논의: 다자주의와 신안전개념,” 이제민·차창훈(공편), 『동아시아 거버넌스』 (서울: 오름, 2004). 중국과 ASEAN 국가들에 대해서는 Alice D. Ba, "China and ASEAN," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4 (2003), pp. 622-647.

적인 관계”를 건설할 것을 다짐하였다. 변화하는 국제정세 속에서 점차 교차하는 국가이익과 공통안보 목적과 관심 하에서 미·중 양국의 새로운 전략적 관계설정은 협력적이고 건설적인 발전의 필요를 상호 확인하였다. 양국간에는 다양한 이슈들이 논의되었다. 동남아시아에서 핵무기 배치 작전 반대, 테러와의 전쟁에서 미중 협력의 제도화 및 아프가니스탄의 전후 복구과정에서 중국의 역할 강조, 국제연합의 이라크 사찰에 대한 정책조정, 미국 일방주의의 방지, 대만문제, 중국의 WTO 규칙 준수, 미국의 MD(Missile Defense)에 대한 대화 촉진, ARF에서 국가안보전략에 대한 논의 확대 등이 양국의 관심사로 논의되었다.²⁷⁾

그런데, 미·중 안보관계를 심화 발전시키는데 가장 커다란 장애물은 대만문제이다. 미국에게 대만은 군사전략적 요충지이며, 대만과의 전략적 대화문제가 가장 중요한 정책의제이다. 반면 중국정부는 대만당국이 대륙과의 통일 협상을 무기한 연기하거나, 독립을 선포하고, 외세가 개입할 경우 무력사용을 포함하는 단호한 조치를 취할 것을 공언하고 있다.²⁸⁾ 중국은 2004년 4월 대만 총통선거에서 재선한 천수이볜의 점진적인 독립 전략이 중국의 통일에 장애가 된다는 의구심을 갖고 있으나, 미국은 대만해협에 빈번한 중국의 군사적 압력에 우려를 표시해왔다. 어떻게 대만문제를 정치적 화해와 경제적 통합의 기초위에서 양안관계의 발전을 이룩할 수 있는 합의를 도출하는가가 중·미 양국의 안보관계의 커다란 과제가 될 것이다.

27) Michael Swaine, "Reverse Course? The Fragile Turnaround in U.S.-China Relations," *Policy Brief* (February 2003), Carnegie Endowment for International Peace.

28) 中國國務院 臺灣事務辦公室, 『一個中國原則與臺灣問題』, 2000.

IV. 한국·미국·중국 삼각관계의 발전

주지하다시피 냉전시대 한반도를 둘러싼 안보 역학관계는 미·일동맹과 한·미동맹을 축으로 하는 남방 3각관계와 구소련과 중국 및 북한을 축으로 하는 북방 3각관계의 대립을 전제로 하는 것이었다. 그러나 탈냉전과 러시아의 영향력 쇠퇴, 북한의 경제침체 및 1990년대 이후 한중관계의 발전은 한·중·일 3각관계가 지역내 중요한 안보 역학관계로 대두되고 있음을 시사한다. 물론 한중관계는 경제관계를 중심으로 발전하였으며, 정치 및 군사관계의 발전은 아직 미흡하지만, 최근의 북핵문제가 이들 국가들에게 부여하는 공통의 도전, 부담 및 이해관계는 한·중·일 3각관계가 새롭게 대두되고 형성되고 있음을 시사한다.²⁹⁾ 이 새로운 ‘삼각관계(strategic triangle)’ 발전의 주요한 동인은 중국의 2개 한국정책으로의 전환이고, 중국은 한국과의 역동적인 경제관계의 발전을 위하여 북한에 대한 무조건적인 지원을 포기하였다. 결국, 중국의 대한반도 정책은 1992년 한·중수교와 북한의 계속된 식량난과 난민유입으로 한국으로 경사되었으며, 북핵위기는 한반도문제에 대해 중국의 새로운 외교적 역할을 창출하였다.³⁰⁾ 중국은 한반도의 현상유지, 북핵문제의 평화적 해결 및 북한의 체제붕괴 방지 등에 대한 이해관계를 갖고 있으며, 북핵문제 해결을 위해 중재자로서의 역할을 자처하고 3

29) 한중관계의 발전에 대해서는 김태호, “한·중관계 11년과 미래,” 『계간 사상』 가을호, 2003, 57-94쪽.

30) 중국의 대한반도 정책에 대해서는 Jia Hao and Zhuang Qubing, "China's Policy Toward the Korean Peninsula," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 12 (December 1992), pp. 862-884. David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 43-56. Samuel S. Kim, "The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform," in David M. Lampton (ed.) *The Making of Chinese Foreign and Security Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp. 371-408.

자회담 및 6자회담을 개최하였다. 사실, 중국의 중재자 역할을 통한 적극적인 외교적 해결의 노력은 지역안정을 위한 적극적인 개입을 시사하는 새로운 외교전략의 출발점이라고 할 수 있다.³¹⁾

한·중수교가 가져온 중국의 한반도 안정과 평화에 대한 새로운 이해관계는 한국과의 경제관계의 성공적인 발전이 대변해주고 있다. 한·중 무역관계는 매년 20%의 성장율을 기록했으며, 2008년에는 1천억 달러에 이를 것으로 전망된다. 홍콩을 포함하는 중국경제권은 2002년 미국을 제치고 한국의 최대 무역상대국으로 부상했다. 역동적인 한·중 경제관계는 협력과 갈등을 동시에 수반하고 있다. 북한의 최대 무역국가이며 에너지와 식량의 최대 공급원인 중국은 개혁개방정책을 북한이 수용하도록 설득하고 있는 점에서 한국의 햇볕정책과 공통의 이해관계가 있다.³²⁾ 그러나 한국의 노무현 정부가 추진했던 ‘동북아의 중심국가’ 구상은 장치 이 지역의 경제적 중심이 되려는 중국과는 갈등을 노정하고 있다.

한국과 미국은 산업화된 민주주의 국가라는 정체성이 보다 일치되고 있는 시점에서, 양국간의 대북정책 우선순위에 대한 차이점이 점차 노정되고 있는 것은 역설적인 현상이다. 김대중 정부의 햇볕정책을 계기로 대북정책에 대한 우선 순위가 차이를 보이고, 노무현정부에서는 한국과 미국의 동맹관계에 대한 긴장관계가 조성되고 장기적인 한미동맹 체제의 발전에 대한 심각한 논의가 진행되고 있다. 한국경제에서 중국의 비중 증가와 문화적 유대감으로 한국내 친중국 반미국 여론증대는 중·미

31) "China at Korea Talks: Taking Diplomacy Upstage," *New York Times*, Aug. 30, 2003. "A New Direction for Chinese Diplomacy," *Washington Post*, Aug. 16, 2003.

32) You Ji, "China and North Korea: a fragile relationship of strategic convenience," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 28 (2001), pp. 387-398.

경쟁관계에서 한국의 미국에 대한 정치적 협력을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 한미동맹 체제는 휴전협정이 평화협정으로 대체될 때 까지는 가장 중요한 안보협력의 중심점 역할을 할 것이지만, 한·중관계의 심화는 간접적으로 한미동맹 체제에 긴장을 불러일으킬 수도 있을 것이다. 또한 세계 및 지역내 역할을 둘러싼 미국과 중국의 대립과 갈등에 대한 한국의 대응방식이 한미동맹관계의 심각한 균열을 가져올 수도 있다. 그러므로 미국과 중국에 관한 외교적인 자문과 조정을 통해 양국간의 이견을 최소화하고 동맹관계를 공고히 하는 것이 중요할 것이다.

북핵문제는 한·미·중 삼각관계에게 동북아시아에서 다자간의 대화와 협력을 통한 새로운 기회를 창출하고 있다. 북핵문제에 대한 한·중일의 공유된 이해관계(한반도 비핵화)는 북한의 핵포기를 통한 개혁개방정책을 유도하고 안정과 평화를 위한 보다 새로운 안보질서를 구축할 수 있는 계기를 만들고 있다.³³⁾ 미국의 개입은 WMD의 확산방지를 위해 근본적이지만 중국은 회담참여국들이 수용할 수 있는 결과를 결정하는데 중요한 역할을 할 것이다. 한·미·중 3각관계의 다른 측면은 이들 3국간의 무역 및 해외투자의 흐름이다. 앞서 언급한 바와 같이 중국은 미국을 제치고 한국의 최대무역국이 되었으며, 한국의 중소기업들의 중국투자가 점증하고 있다. 미국은 중국과 1천억 달러 이상의 무역적자가 있는 반면, 한국은 중국에 100억 달러의 흑자를 기록하고 있다. 미국은 세계의 공장인 중국내 최대 해외투자국이며, 중국의 낮은 임금이 갖는 경쟁력은 많은 기업이 한국을 떠나 중국에 진출하게 하고 있다. 중국내 한국공장의 생산량은 중국의 전체 수출량의 2%를 상회하고 있다. 중국은

33) 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 지역내 다자간 안보협력기구로의 발전에 대한 중국측 전망에 대해서는 Pan Zhongying, "Building Regional Security System," *China Daily*, Mar. 26, 2004..

조선업을 제외하고 3.76년 이내 기술력에서 한국의 기업을 앞지를 것으로 예상되고 있으며, 한국과 중국은 정보통신 및 전자 기술분야에서 향후 5년 동안 치열한 경쟁관계에 놓여 있다.³⁴⁾ 한·미·중 삼각관계는 경제영역을 중심으로 급속히 발전하고 있는데, 북핵문제의 해결 다음의 과제는 동북아에서 경제적인 요소가 안보관계의 새로운 현실과 한계를 재구성할 것이며, 정치적이고 전략적인 이해관계는 경제적인 선택에 의하여 좌우될 것이다.

V. 한국의 전략적 선택: 한·미동맹의 유지와 중·미 협력틀 창출

한국은 현재 변화하는 동북아정세의 중심에 위치하여 있다. 북한 핵문제의 해결과 남북통일 그리고 이 지역의 안정과 평화를 위해 미국, 중국 등의 주변국들과의 협력 속에서 자주적인 외교 노력을 모색하고 있다. 미국의 해외주둔 재배치 계획(GPR: Global Defense Posturing Review)에 따라서 주한미군의 감축과 용산기지 이전 등 한미동맹 체제의 재조정은 국내외에 많은 논란을 유발하면서 진행되고 있다. 한국과 중국의 경제적 상호의존성의 증대는 양국간의 공유된 이해관계를 확장하면서 부상하는 중국에 대한 기대와 우려를 동시에 낳고 있다. 미국과 중국의 전략적 경쟁과 갈등이 내재되어 있는 동북아시아의 안보환경에서 한국이 취해야할 전략은 무엇인가? 이러한 질문에 답하는 것은 간단하고 쉬운 일은 아니다. 이 글에서는 앞서 국제정치사에서 나타났던 강대국의 등장에 대응했던 국가들의 행위양식을 살펴본 바 있다. 여기서는 그러한 전략적 선택들을

34) "China to Overtake Korea Before 2007," *Korea Now*, Feb. 8, 2003.

중심으로 한중일 삼각체제에서 한국의 전략적 선택에 관하여 논의하여 보기로 하겠다.

우선, 한국의 국가능력을 고려할 때, 예방전쟁, 세력균형정책 및 포용정책은 한국이 국가전략으로서 고려해야 할 사항은 아니다. 그러한 정책들은 미국과 같은 패권국가가 부상하는 중국을 관리할 때 선택할 수 있는 내용들이다. 첫째로, 한국은 전통적으로 수행하여 왔던 편승정책을 하는 대상국가를 미국에서 중국으로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 전략은 미국의 패권이 급속히 쇠퇴하고, 중국으로의 세력전이가 일어나고 있을 때 고려할 수 있을 것이다. 그러나 현재 한반도 주변 혹은 세계적 차원에서 미국의 패권쇠퇴라 할 만한 징후는 나타나고 있지 않으며, 만약 이러한 경우에도 한국은 편승(band-wagoning)의 상대를 교체하는 것에 따른 비용과 혜택을 냉철하게 계산해야 할 것이다.

둘째로 한국은 미국으로의 편승정책을 고수하는 전략을 지속하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 이 전략은 중국경제가 미국경제를 추월하게 될 것으로 예측되는 2039년까지는 지속할 수 있을 것이다. 그러나 개화기 청일전쟁이 한반도의 영토에서 이루어진 것처럼, 점증하는 중미간의 갈등이 전쟁으로 발전할 경우 한반도는 전화를 피할 수 없을 것이다. 더욱이 현재 추진되는 미국의 GPR계획이 신속한 미군의 기동력을 바탕으로 일본을 거점으로 하는 군사작전이 전제되고 있다는 점을 고려할 때, 중미간의 세력경쟁이 극단적으로 치달았을 경우 한국의 전략적 선택의 여지는 매우 협소하다.

셋째로 고려될 수 있는 것이 구속(Binding) 정책이다. 즉, 중국을 미국을 중심으로 하는 한미 및 미일 동맹체제에 편입시킴으로써 중국의 부상을 억제하는 것이다. 이 전략은 한국과 일본이 미국과 공유하고 있는 민주주의와 시장경제체제의 가치를 중국이 수용할 때 가능한 것이다. 그러나 현재 중국의 정치체

제는 권위주의적인 공산주의 1당 독재체제이므로 미국이 동맹 체제에 중국을 편입시킬 의지가 있는지는 회의적이다. 또한 중국의 독립자주의외교 노선과 강대국을 향한 민족주의적인 염원은 미국중심의 패권체제에 편입하려는 의사가 있을 것 같지는 않다.

네 번째로 고려할 수 있는 정책은 책임전가/거리두기(buck-passing/distancing) 정책이다. 한국의 점증하는 중국과의 경제적 상호의존성의 증대와 이해관계의 중첩성으로 거리두기 정책은 근본적으로 비현실적인 것으로 보인다. 또한 북한 핵문제의 해결 및 남북통일의 과정에서 중국의 일정한 역할과 영향력은 한국의 이러한 정책을 불가능하게 하고 있다.

미중간의 경쟁관계에서 한국이 취해야할 전략은 양국간 협력의 틀을 구성하는 것이어야 한다. 단기적으로 한국은 한미동맹 체제를 고수하고 미국과의 긴밀한 협력과 자문 속에서 북한 핵문제와 같은 당면한 지역의 안보문제를 해결하기 위한 노력을 하여야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 주변국가들과 함께 참여한 미국과 중국간의 안보이해관계를 조정하고 협력할 수 있는 다자간의 안보협력기구를 구축해야 할 것이다. 미국은 북한 핵문제의 해결과정에서 현재 중국이 북한을 설득하고 적극적인 외교적 중재역할에 대해서 상당히 만족하고 있다. 북한핵 문제와 더불어 최근 미국은 WMD 확산에 대한 중국의 입장 및 군축 및 군비통제정책에 대하여 높은 평가와 함께 핵공급자그룹(Nuclear Suppliers Group)에 중국의 가입을 지지한다고 밝힌 바 있다.³⁵⁾ 중국의 제4세대 지도부는 미국과 주변국가들의 우려를 불식시키기 위해서 기존의 다자외교에 더하여 수사학적인 표현을 통해서 중국의 의도를 강조하고 있다. 그것은 화평굴기론(和平崛起論, peaceful rise)과 책임대국론(責任大國論, responsible power)으로 표현되고 있다. 화평굴기론은 중국의 부상은

35) "U.S. Backs China Joining Nuclear Group," *Reuters*, May 11, 2004.

절대로 현존 국제질서에 도전적이지 않음을 강조하면서 경제적 공동발전과 안정적·평화적 상호관계의 증진을 강조하는 반면, 책임대국론은 중국은 동아시아 지역의 안보불안 요소를 적극적으로 해결해야하는 책임의 의지가 있음을 시사하고, 안보협력과 안보제도의 형성에 적극적으로 노력할 것임을 강조하고 있다.³⁶⁾ 미·중간에 협력이 강조되는 시점에서 북한핵문제의 해결을 계기로 한국은 동북아시아의 다자간 협력기구의 구축을 위한 독립적인 역할 모색을 준비해야하는 시점이다.

VI. 결론: 정책 제안

중국의 경제성장은 지난 수십 년간 이 지역의 경제발전과 번영을 위해 고안되었던 미국 주도의 동맹체제가 지배하는 패권 질서를 대체할 것인가? 중국의 지역내 이해관계의 재정립과 정치적인 협력관계에 대한 인식은 지역내 협력적 안보질서의 선구자인 미국과의 관계를 확대하고 정치적인 자유와 상호의존적인 경제적 기회를 확장할 것인가? 북핵문제 해결을 위한 다자간의 대화는 이러한 질문들에 대한 부분적인 대답을 제시할 것이다.

미국과 중국은 한반도의 영향력과 안정을 위해 협력하고 경쟁하는 가운데, 한국의 지도자들은 아마도 가장 어려운 선택에 직면할 것이다. 한국이 미·중관계를 어떻게 다루어야하는지는 미래의 동아시아 세력균형에서 암시를 받을 것이다. 북핵위기의 해결과 한·미·중 3각관계의 영향력은 21세기 새로운 동북아

36) 唐世平, “中國的崛起與地域安全,” 『當代亞太』 제3기 (2003), pp. 14-18.
葉自成, “中國實行大國外交勢在必行 - 關於中國外交戰略的幾點思考,” 『世界經濟與政治』 제1기 (2000), pp. 5-10. Xia Liping, "China: a responsible great power," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 26 (February 2001), pp. 17-26.

시아 안보질서를 형성하는 핵심이 될 것이다. 한국은 미중간의 참여한 이해관계의 갈등과 대립을 극복할 수 있는 협력의 틀을 구축하는 전략을 통하여, 이 지역의 안전과 평화 그리고 번영을 마련할 초석을 쌓아야 할 것이다. 한·미·중 3각관계 발전의 중첩성은 변화하는 동북아정세에서 새로운 정책적 대안을 요구하고 있는데, 이 글에서는 다음과 같은 정책대안을 하고자 한다.

우선, 장기적으로 첫째, 한국은 미국의 패권쇠퇴가 가시화되기 전까지는 미국으로의 편승정책을 고수해야 할 것이다. 한미동맹 체제를 유지하면서 양국간의 안보협력을 강화하는 것이 우선적으로 필요하다. 이러한 과정에 양국간의 관행이었던 비대칭적·일방적 관계를 상호의존적·협력적 관계로 재조정하는 것이 필요하며, 양국간 동맹관계의 훼손된 신뢰를 회복하는 것이 중요할 것이다.

둘째, 한국은 적극적으로 지역내 다자간 안보협력기구를 활성화하는 노력을 해야 할 것이다. 동북아 지역내 미국 중심의 동맹체제는 지역내의 평화와 안정 그리고 미중간의 전략적 경쟁의 방지를 제어하기 위한 지역내 안보협력기구로 발전되어야 한다. 미중간의 갈등이 참여화될 경우 이를 제어할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것은 한국뿐만 아니라 지역내 다른 국가들에게도 중요한 과제이다. 따라서 ARF 혹은 CSCAP(Council On Security Cooperation in the Asia-Pacific Region)과 같은 지역내 다자간 안보협력기구를 제도적인 구속력을 갖는 기구로 발전시켜야 한다. 현재 미국과 중국 모두 이 기구들의 제도적 발전에 적극적인 태도를 보이지 않지만, 최근 아시아판 NATO에 대한 논의는 장기적으로 지역내에 안보협력기구를 제도화의 필요성을 제기하고 있다.³⁷⁾

셋째, 한국은 지역내의 현안의 해결과정에서 미·중 협력틀

37) "A blueprint for Asian NATO," *The China Daily*, June 6, 2004.

(U.S.-Sino cooperation framework)의 창출과 유지에 조정적인 역할을 해야 한다. 지역내 경제 및 안보협력기구내 뿐만 아니라 북핵문제와 같은 역내 현안과제의 해결과정에서 미국과 중국의 협상을 조정 및 중재하여 협력을 유도하는 역할을 해야 한다. 물론 한국이 미·중 전략적 경쟁관계에서 협상력과 조정력을 갖는 국가로 인정받는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 한국의 외교사는 강대국의 이해관계를 조정하는 중재 역할의 역사적 경험이 일천함을 보여주고 있다. 그러나 한국은 지정학적인 이점과 국력을 통하여 그러한 위치에 설 수 있는 외교력을 신장시키고 발휘해야할 역사적 상황에 직면하여 있다. 한국 역할의 중요성을 미국과 중국에 각인시키고 한국이 미·중간에 조정 역할을 할 수 있는 여건이 무엇인지 파악하여 이를 활용할 수 있는 준비태세를 길러야 할 것이다.

세부적인 정책대안으로 첫째, 한국은 외교통상부, 국가안전보장회의, 국가정보원 등 관련된 정부부처 내에 미·중협력과 관련된 부서를 신설해야 할 것이다. 국제체제에서 안보 및 통상 등 미·중간의 현안을 심도있게 분석하고 그에 대한 한국의 대응방안을 강구하는 전담 부처가 필요하다. 둘째, 특화된 미·중협력 부처는 이 문제의 전문가들과 함께 미중양국간의 정책대립과 현안에 대한 분석을 상시적으로 수행하여 양국의 협력을 모색하는 한국의 정책결정과정에 반영할 수 있도록 해야 한다. 양국의 공통의 이해관계를 창출하고 조정하는 역할은 첨예한 양국의 정책 현안에 대한 비교분석이 선행되고 양국의 입장을 조율할 수 있는 대안을 갖고 있을 때 가능한 일이기 때문이다.

셋째, 이러한 과정을 통하여 한국은 미·중관계 전문가집단을 양성해야 한다. 현재 한국에는 미국전문가와 중국전문가는 있지만 미·중관계를 모두 통괄하는 전문가가 부족한 실정이다. 이러한 전문가 집단의 양성을 통하여 정부부처산하에 미·중관계를 다룰 연구기관(think tank)을 설립하는 것도 필요할 것이

다.

넷째, 한국내 안보전문가들로 구성된 다자안보협력기구에 대한 연구팀을 구성해야 한다. 예를 들어 한국내에는 NATO의 기능과 발전에 대한 식견을 갖고 있는 전문가가 부족한 실정인데, 다자간 안보협력기구에 관한 연구를 통하여 동북아시아에서 집단안전보장체제를 실현시킬 수 있는 조건과 가능성에 대한 노력이 필요한 시점이다. 특히 북핵문제의 해결과정에서 구성된 6자회담은 향후 이 지역의 안보현안과 관련 다자간 안보협력기구로 발전할 가능성이 논의되고 있는데, 이 문제에 대한 한국정부의 청사진 설정되어 있을 때, 미·중간의 전략적 경쟁의 상황에서 협력 틀을 창출할 수 있으리라 생각된다.

미중간의 전략적 경쟁의 구도에서 협력의 틀을 창출하는 과정은 한국의 노력만으로 성취되는 것은 아니다. 협력의 틀 창출은 국제규범이 내면화되고 이와 관련된 국제레짐(regime)이 제도화되는 과정이다. 이러한 과정에서 한국은 국제레짐과 규범을 미국과 중국에게 강조하고 설득하며 협상하는 자세가 중요하다. 국제체제에서 국가간의 경쟁은 국제질서의 규범 창출을 둘러싼 경쟁이라 해도 과언이 아니다. 한국은 향후 국제규범의 제도화를 통해서 미·중 양국간의 협력의 틀을 창출, 조정하는 역할을 구상해야 한다.

<참고문헌>

- 국가안전보장회의(NSC). 『평화번영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004).
- 김용구. 『세계관 충돌과 한말외교사: 1866-1882』 (서울: 문학과 지성사, 2001).
- 김태호. “한·중관계 11년과 미래,” 『계간 사상』 가을호, 2003, 57-94쪽.
- 차창훈. “중국의 지역 안보전략에 대한 논의: 다자주의와 신안전개념.” 이제민·차창훈(공편). 『동아시아 거버넌스』 (서울: 오름, 2004).
- 唐世平. “中國的崛起與地域安全.” 『當代亞太』 제3기 (2003), pp. 14-18.
- 葉自成. “中國實行大國外交勢在必行 - 關於中國外交戰略的幾點思考.” 『世界經濟與政治』 제1기 (2000), pp. 5-10.
- 中國國務院 臺灣事務辦公室. 『一個中國原則與臺灣問題』, 2000.
- Ba, Alice D. "China and ASEAN." *Asian Survey*. Vol. 43, No. 4 (2003), pp. 622-647.
- Swaine, Michael. "Reverse Course? The Fragile Turnaround in U.S.-China Relations." *Policy Brief* (February 2003). Carnegie Endowment for International Peace.
- Chan, Gerald. *Chinese Perspectives on International Relations* (London: Macmillan, 1999).
- Christensen, Thomas J. "Posing Problems without Catching Up." *International Security*. Vol. 25, No. 4 (Spring 2001).
- Chung, Jaeho. "South Korea between Eagle and Dragon: Perceptual Ambivalence and Strategic Dilemma." *Asian Survey*. Vol. 41, No. 5 (September/November 2001), pp. 777-796.
- Department of Defense. *Quadrennial Defence Review Report*. 2001 (<http://www.defenselink.mil/pubs>).
- Gill, Bates and Sue Anne Tay. *Partners and Competitors: Coming to terms with the U.S.-China economic relationship*. Center for Strategic

- and International Studies, 2004.
- Goldstein, Steven and Randall Schriver. "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act." *China Quarterly*. No. 165 (March 2001), pp. 147-172.
- Grossman, Zoltan. "Over a Century of U.S. Military Intervention." *World History Archive*, <http://www.hartford-hwp.com> (검색일: 2004년 6월).
- Harding, Harry. *A Fagile Relationship: The United States and China since 1972*. Washington D.C.: The Brookings Institute, 1992.
- Jia, Hao and Zhuang Qubing. "China's Policy Toward the Korean Peninsula." *Asian Survey*. Vol. 32, No. 12 (December 1992), pp. 862-884.
- Johnston, Alastair Iain. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- _____. "China's Militarizaed Interstate Dispute Behaviour 1949-1992." *The China Quarterly*. No. 152 (December 1998), pp. 1-30.
- _____. "Is China a Status Quo Power?." *International Security*. Vol. 27, No. 4 (Spring 2003), pp. 5-56.
- Katzenstein, Peter J. "Introduction: Alternative Perspectives on National Security." in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996. pp. 1-32.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.
- Kim, Samuel S. "The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform." in David M. Lampton (ed.) *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*. Stanford: Stanford University Press, 2001. pp. 371-408.
- Lampton, David M. *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China*

- Relations 1989-2000*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- Pan, Zhongying. "Building Regional Security System." *China Daily*. Mar. 26, 2004.
- Rosecrance, Richard and Arthur Stein. *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- Schweller, L. Randall. "Rise of Great Powers: History and Theory." in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.) *Engaging China*. London and New York: Routledge, 1999. pp. 7-17.
- _____. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*. Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 72-107.
- Segal, Adam. "Practical Engagement: Drawing a fine line for U.S.-China Trade." *Washington Quarterly*. Vol. 27, No. 3 (Summer 2004), pp. 157-173.
- Shambaugh, David. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *The Washington Quarterly*. Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 43-56.
- _____. "Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?." *Current History*. (September 2002), pp. 243-249.
- Snyder, Jack. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1991.
- United Nations World Economic Situation and Prospects 2004*.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: White House, 2002.
- Xia, Liping. "China: a responsible great power." *Journal of Contemporary China*. Vol. 10, No. 26 (February 2001), pp. 17-26.
- You, Ji. "China and North Korea: a fragile relationship of strategic convenience." *Journal of Contemporary China*. Vol. 10, No. 28 (2001), pp. 387-398.
- "China at Korea Talks: Taking Diplomacy Upstage." *New York Times*. Aug. 30, 2003.

“A New Direction for Chinese Diplomacy.” *Washington Post*. Aug. 16, 2003.

“China to Overtake Korea Before 2007.” *Korea Now*. Feb. 8, 2003.

“U.S. Backs China Joining Nuclear Group.” *Reuters*. May 11, 2004.

“Powell: U.S.-China Ties at 30-year-high.” *Associated Press*. Sept. 6, 2003.

“White House Rejects China Trade Sanction.” *Washington Post*. April 29, 2004..

“U.S., China Join Forces on Oil.” CNN.Com. May 25, 2004.

“A blueprint for Asian NATO.” *The China Daily*. June 6, 2004.

胡錦濤시대 중국과 남북한관계의 특징과 전망

오진용

(포스코경영연구소 연구자문위원)

I. 緒論: 두개의 '삼각관계'

II. 윌리엄 페리 '프로세스'와 남·북 정상회담

III. 胡錦濤시대: 중국과 남·북한관계

1. 胡錦濤 시대의 특징
2. 중국과 남·북한: 중국의 전략
3. 중국과 남·북한관계 전망

IV. 결론: 우리에게 示唆하는 점

<요 약>

1. 페리의 대북 접근 방안의 좌절과 남북정상회담

- 클린턴 행정부의 대북조정관 페리는 2차례에 걸쳐(98.11; 99.3) 대북 접근을 하여 미·북관계의 강화를 시도하였으나 중국의 차단정책에 의해 좌절
- 2000년 남북 정상회담 이후, 급변하는 한반도 정세변화는 미군에게 두 가지 충격을 제공
 - 하나는 ‘휴전체제’가 붕괴하면서 미군의 전략적 기득권이 심각하게 위협을 받는 상황에 직면
 - 다른 하나는 “북한만이 적이 아니라 뒤에 숨어있는 ‘또 다른 적 중국’이 있다”는 사실을 절실하게 감지하기 시작
- 남북정상회담 전과정을 통해, 미국은 “북한 뒤에는 중국이 있고, ‘북한과 중국은 뗄 수 없는 적’이라는 사실”을 새롭게 평가

2. 胡錦濤시대 중국과 남북한 관계

가. 胡錦濤시대의 특징

- 江澤民과 胡錦濤 시대의 두 가지 차이
 - 하나는 중국의 경제 성장에 따른 중국 ‘위협론’이 제기되고, 실제로 국제사회는 중국을 위협으로 인식

- 다른 하나는 중국이 세계 초강국인 미국의 잠재적인 挑戰者로서의 ‘입장’을 어떻게 완화시켜 나가느냐의 딜레마에 직면

나. 중국의 북핵문제에 대한 입장

○ 강택민은 중국이 북한 핵문제에 ‘중립적인 입장’에 서는 것이 중국에게 유리하다고 보았으나, 胡가 등장하면서 중국의 태도는 두 가지 점에서 획기적으로 변화

- 하나는 이라크 전쟁 이후 미국의 태도를 볼 때, 북한 핵문제는 이미 ‘핵 개발과 보상’이라는 협상의 범주와 의미를 벗어나고 있다고 평가

- 다른 하나는 미국이 북한을 공격할 의사가 있으며, 그럴 경우 이 문제는 북한의 체제 ‘存立’의 문제이며, “북한에 대한 공격은 곧 중국을 겨냥한 것”이라고 판단

○ 따라서 胡는 미·북한 사이에 중국이 적극 개입하는 것이 유리하며, 그것만이 북한 핵문제의 “파괴적인 영향을 막을 수 있는 길”이라고 평가

다. 중국의 대남북한 전략

○ 중국은 북한과 이라크 상황은 근본적으로 다르다고 판단

- 이라크 주변에는 미국을 견제할 수 있는 세력이 존재하지 않지만, 북한에는 네 개의 강국 美·러·中·日이 있고, 세 富國 美·日·韓이 있으며, 두 선진국 美·日, 세계 초강국 미국의 이해관계가 서로 복잡하게 얽혀 있기 때문

- 중국은 ‘남북한과 중국’이 미국의 대북 공격의 핵심 피해자라고 보기 때문에, 이 삼각관계가 공동전선을 편다면 북한에 대한 미국의 무력침공을 저지할 수 있다고 판단
 - 이런 이유 때문에 중국은 3자 및 6자회담을 구상했고, 이를 통해 일차적으로 북한의 강경한 입장을 완화시키고, 어느 정도 미국의 요구를 충족시킴으로서 미·북한 사이의 ‘쌍무적 접점’을 찾아 나감

라. 중국과 남북한 관계 전망

- 중국은 한국의 대북 흡수통일은 곧 미국의 힘과 영향력이 압록강에까지 접근하는 것으로 해석하고 있기 때문에 용인할 수 없다는 입장
- 반면, 북한에 대해서는 북한경제의 회복과 경제개발을 위해서 적극적으로 개입할 가능성이 커져, 향후 북·중관계는 점차 우호적인 분위기가 조성될 것으로 전망

3. 정책 시사점

- 중국을 통해서 북한을 움직인다는 것을 일종의 허구
 - 한국과 중국이 한반도 문제에서 이해가 충족되는 부분은 거의 없으며, 있다 해도 그것은 중국의 일방적인 해석일 경우
 - 예를 들면 중국이 흔히 쓰는 ‘한반도의 평화와 안정’이란 관용구에 대해서도 한·중의 입장은 전혀 판판

☞ 중국에서 이 말은 실제 ‘분단의 고착화’의 의미가 강한 표현

○ 중·북간 반복적인 ‘우호와 마찰’을 관심 있게 관찰할 필요

- 중·북한간에는 갈등과 마찰이 끊이지 않고 계속되는데 그 내면에는 우리가 이해할 수 없는 이해관계의 특질이 존재
- 그래서 서로 뜯어먹고, 또 먹히면서도 ‘공존의 길’을 가지만, 일단 외부의 제3자, 한국이 접근하는 기색이 보이면 일치단 결해서 공동전선을 펴는 특징 시현

○ 북·중 양자관계에 초연한 입장 견지

- 중국은 북한과의 관계를 보다 강화하기 위해서, 우리와의 약속을 저버리기도 하고, 또 ‘우리와의 관계를 위해서’ 북한을 가볍게 저버림
- 그런 점에서 중·북 양자관계에 개입하지 말아야 하며, 부득이 간여해야 할 경우에는 접촉부분을 극히 한정해야 할 것

○ ‘중국과 남북한’과 같은 삼각관계의 함정에 현혹되지 말아야

- 중국·남북한 삼각관계 논리는 중국이 주장하는 것으로, 중국이 남북을 다루는 형식
- 만일, 중국이 한반도의 안정을 위한 조정자의 역할을 하려 한다면, 남북에게는 큰 재앙을 예고
- 한국은 어떤 경우에도 중·북의 이념·체제적 동질성의 벽을 넘지 못할 것임

※ 주제어: 胡錦濤, 북핵문제, 남북한, 중국

I. 緒論: 두 개의 ‘삼각관계’

한반도의 남북한관계는 강대국간의 세력개편과, 세계 전략환경의 변화에 따라서 부단히 위치와 운명이 바뀌어 왔다. 냉전 시대에는 미·소가 상호 전략적 이해관계에 따라서 남·북한 관계를 치밀하게 조정했다. 한국전쟁 이후 남북이 장기적인 평화를 유지할 수 있었던 배경에는 이런 미·소간의 원만한 협조가 결정적인 작용을 했다.

1979년 미·중은 수교 이후 남북한 문제를 주로 미·중간의 共助하에서 처리했다. 당시 미·중은 對蘇 전략적 협조체제를 유지했으므로 남북한 관계에 대한 양국의 利害는 일치되는 면이 많았다. 특히 중국의 개방·개혁정책이 시작단계에 있었고, 시장경제 국가들과의 관계를 강화해 나가려면 미국의 지지와 협조가 매우 필요했기 때문에, 중국은 한반도 문제에 있어서도 가능한 미국과 ‘궤도’를 같이하는 입장을 취했다.

미·중 수교 이후, 中·蘇관계가 전면적인 정상화(1989)를 이루어 가는 10년 동안, 미국은 미·중·소 삼각관계에서 주도적인 위치에 있었다. 미국이 중·소 사이에서 전략적으로 확실하게 ‘우위’를 유지한 만큼, 한미관계는 어느 때보다도 돈독했고 그런 이유로 한국이 남북 체제경쟁에서도 절대적인 우세를 과시했다. 한편, 중·소 사이에서는 미묘한 견제와 갈등이 계속되는 상황이었기 때문에 북한은 매우 곤혹스런 입장이었다.

中·蘇 ‘관계정상화’, 韓·蘇 修交, 소련연방체제의 붕괴, 韓·中 修交가 계속해서 이루어졌다. 이 네 가지 사건의 상호 因果관계를 설명하기란 쉽지 않다. 그러나 한국과의 수교가 중·소 사이에서는 매우 경쟁적이었기 때문에, 중국에서는 한·중 수교를 ‘냉전체제 붕괴의 틈새’를 이용해서 나타난 역사적인 사건이며, 이때부터 사실상 동북아의 세력개편이 시작됐다고 보고 있다.¹⁾

1) 錢其琛, “關於國際形勢問題的報告,”(1992. 9. 5), 韓·中 修交 이후 국무원

한·소 수교와, 한·중 수교는 강대국간 세력 ‘영역’에 변화를 가져온 큰 사건이었다. 특히 한·중 수교는 처음부터 미·중간의 ‘타협’을 전제로 진행됐다. 한·중은 수교를 순조롭게 추진하기 위해 양국이 공히 인정하는 ‘제3의 인물’을 내세워 협상을 진행했다. 제임스 슐츠가 중계자로 나서서 처음부터 끝까지 서울·북경·타이페이를 오가는 ‘조정외교’를 펼쳤다.

강대국 사이에서 한·중 수교는 “미국의 영향권에 대한 중국의 ‘진출’을 의미”하는 것이므로 미·중간에 치열한 논의와 협상 과정이 있었고, 그 과정에서 한·미·중의 ‘이해’ 관계가 다시 재조정됐다. 미·중은 ‘주한미군과 미군의 역할에 대해 세밀한 논의’를 했다. 중국은 주한미군의 주둔을 인정하고, 이 지역에서 미군의 역할을 지지한 대신, 한반도의 非核化를 적극 주장했다. 한국에 존재하는 전략핵만큼은 받아들일 수 없다는 입장을 취한 것이다.

그 결과, 노태우의 ‘비핵화’선언이 발표되고, 미국은 남한에 ‘반입’중인 전략핵을 본토로 이전했다. 또 미국의 요구에 따라 북한도 ‘비핵화의 原則’을 지킨다는 중국의 확실한 ‘보장’이 있었다.

한·중 수교 이후, 중국의 對韓관계는 놀랍도록 빠르게 확대됐다. 한·중 교역은 빠르게 늘어났고, 인적교류는 상상 이상으로 확대됐다. 그 과정을 통해서, 한·중 관계는 ‘역사적으로나 지정학적으로 특수하다’는 사실을 다시 한번 드러냈다. 중국이 단기간에 한국사회의 정치·경제 모든 분야에서 확고한 위치를 구축하면서, 한·중 양국관계가 과거와 같은 地經學的 ‘死活的 關係’로 회귀하는 듯한 상황이 나타났다.

그 결과 중국과 남북한 관계는 한층 안정적인 삼각관계를 형성하게 된 반면, 미국과 남북한 관계는 상대적으로 한층 불안정하고 왜곡된 형태가 되었다. ‘한미관계에 틈새가 생기기 시작

한 것'도 기본적으로는 '새로 형성되기 시작하는 중국과 남북한 관계'의 영향을 크게 받았다.

한·중 관계의 진전이 차츰 한미관계에도 영향을 미치게 됐으며, 이런 이유로 한반도에서 미·중의利害관계는 근본적으로 엇갈리게 되었다. 냉전체제 붕괴 이후에도, 미국은 한반도에서 '현상유지'가 지속되기를 원했다. 이 점은 주한미군의 군사력 배치와 작전목표가 '북한의 침략을 저지한다'는 기본이념을 충실히 수행하고 있는 데서도 잘 나타나고 있다.

그러나 중국과 남북한의 삼각관계가 시간이 갈수록 안정성이 높아지면서, 한반도 정세도 근본적인 변화를 시현했다. 중국의 對美전략은 '兩面性'을 갖고 있다. 중국은 쌍무적인 측면에서는 미국과 '전략적 동반자'관계를 유지하기 바란다. 중국이 유엔이나 국제분쟁에서 분명히 '독자적인 소리'를 내고, 강경하게 자국의 '利害'를 내세우기는 하지만, 초강국 미국의 지도력에 대해서는 비교적 '순응'하는 태도를 드러내고 있다. 이 점은 이제까지 다양한 국제분쟁에서 중국이 보여준 태도를 보면 알 수 있고, 그런 점에서 중국은 확실하게 親美路線을 걷고 있는 국가다.

그러나 '영토안전을 위한 주변 국가들과의 관계,' 즉 한반도, 파키스탄, 베트남, 미얀마, 대만과의 관계에서 중국은 민감할 정도로 미국에 대해 적대감을 드러낸다. 이런 양면성은 강대국 정치에서는 흔히 드러나는 형상이지만, 중국이 자국 변방의 안전문제와 관련해서는 '미국이 유일한 도발적인 국가'로 보고 있는 것이다.

한·중 관계가 긴밀해지면서 중국과 남북한, 미국과 남북한 두 개의 삼각관계에는 서로 타협하기 어려운 갈등과 충돌요인이 차츰 표면화 하였으나, 이 점을 중시하는 사람은 많지 않다.

중국은 남북한에 대해서 「한반도의 긴장완화, 남북간의 교류확대, 평화공존 체제로의 전환」을 주장한다. 한반도가 '평화로

은 非核化지대가 되기를 바란다’는 중국의 이런 명분 뒤에는 ‘미국의 입장과는 완전히 背馳되는 논리’가 깔려있다. 미국의 전략이 ‘북한의 침략에 대한 抑制力’에 초점을 맞추고 있는데 비해서, 중국은 ‘휴전체제의 전면 붕괴’를 전제로 하고 있다. 중국은 도전적이고, 미국은 방어적이다. 미·중은 서로 ‘방패와 창’과 같은 입장의 차이를 드러내고 있다.

문제는 중국이 남북에 공히 ‘이해관계를 확대해 나갈 수 있는 길’을 갖고 있다는 점이다. 한·중 관계가 갈수록 긴밀해 지고 있고, 중국의 남북한에 대한 영향력은 확대되고 있는 반면 미국의 입장은 ‘守勢的으로 反轉’되고 있는 상황에 처해 있다.

그 결과, 한국사회에서 중국의 지위가 단단해질수록 미·중의 ‘利害의 차이’는 더욱 벌어지게 됐고, 한미관계는 물론 남북한 관계에서 미국의 ‘전략적 既得權’이 크게 위협받는 상황이 나타났다.

이런 상황 변화에 직면해서, 클린턴 정부는 한·중 수교 이후 ‘급부상하고 있는 중국의 영향력’이 중국과 남북한관계를 구조적으로 변화시키고 있다고 보았고, 미국도 한반도 문제에 대한 보다 ‘근원적인 정책전환’을 시도해야 할 시점에 왔다고 판단했다. 클린턴 정부의 이런 의도가 반영된 것이 ‘윌리엄 페리 프로세스’라는 이름의 ‘대북한 관계개선 방안’이다. 말하자면, 중국의 남북한 관계에 대응하기 위한 차원에서 미국도 「북한과의 ‘관계 정상화’방안’을 추진하기 시작했던 것이다.

II. 윌리엄 페리 ‘프로세스’와 남북 정상회담

중국이 한반도 문제와 관련해서, “미국에 대해서 또 한국에 대해서는 각기 어떤 입장을 취하고 있는가”에 대한 구체적인 事例는 알려진 것이 많지 않다. 한반도 문제에 있어서는 중국

이 그만큼 ‘유별나계’ 은밀히 행동하고 있기 때문이기도 하지만, 근본적으로는 한반도 문제에 대해서는 어떤 ‘특별한 정책’을 갖고 있지 않기 때문이기도 하다.

중국에서 외교행동의 우선순위는 路線·方針·政策·戰略의 순서로 되어있다. 그러나 김일성 이후, 대북한 관계에서 나타나는 중국의 외교행동을 관찰해 보면, 엄격한 의미에서 이런 근본적인 ‘기준’에 따라 정책이 집행되는 것 같지 않다.

우선, 이 점이 김일성 이후 대북한 관계에서 보이는 가장 큰 변화라고 본다. 많은 실무자들도 ‘동북지방의 안전’이라는 장기적인 원칙 하에서 대북한 관계를 처리하고는 있지만, “특정한 정책은 없다”고 말하고 있다. 이런 실무자들의 주장을 신뢰할 만한 주장이라고 본다.

김일성 이후, 중국의 대북한 정책의 가장 큰 특징은 ‘과거와 같은 一貫性’을 찾기 어렵다는 점이다. 북한 핵문제와 관련해서 국제관계에서 대북한관계의 可變性이 커진 만큼, 크고 작은 문제를 일일이 북한과의 협의과정을 거쳐서 중국의 ‘입장’을 정리하고 있고, 그런 이유로 중국의 대북한 정책은 이념적, 체제적 혹은 과거의 역사적 요인에 따라 좌우되지 않으며, 현실의 ‘필요’에 따라 행동범위가 결정된다고 보는 것이다. 여기서 중국의 행동은 ‘靈活하고 민첩해야’ 하며, 우선적으로 「國益에 충실한 목표」부터 성취해 나간다는 것이다.

이런 관점에서, 김일성 이후 중국의 한반도 정책의 ‘윤곽’(방침)을 정리해 보면, 다음과 같이 몇 가지로 요약된다. 우선 중국은 한반도를 對美투쟁의 참예한 接戰지역으로 간주하고 있다는 점이다. 이 점은 과거와 판이하게 다른 점이다. 한반도에서 차츰 미국과의 이해가 크게 엇갈리고 있고, 상호 추구하는 ‘이해의 폭’이 크게 다른 만큼 중국은 ‘타협의 여지’가 협소하다고 보는 것이다.

특히 동북아 정세에서 한반도의 중요성이 더욱 커지는 추세

이기 때문에, 중국은 이 지역에서 ‘外交的 主導權’을 장악해 나가기 위한 치밀한 ‘수단’의 개발이 필요하다고 보고 있는데, 여기서 중국이 추구하는 외교적 ‘主導權’이란 미국에 대한 상대적인 ‘優位’를 의미하는 것이다.

둘째, 중국의 경제적 浮上에 따르는 중국 ‘위협론’과 관련된 것이다. 과거 25년간 중국은 연평균 9.5%의 고도성장을 달성했다. 최근 10년 동안에도 개도국의 3-4배가 넘는 경제 성장률을 나타냈다. 중국은 자국의 경제가 ‘세계의 한 축’으로 발전하고 있으나, 주변의 안전은 오히려 상대적으로 취약해 지고 있다고 판단하고 있다.

특히 동북아에서 미·일·한 3국 동맹이 한층 강화되는 추세를 중국은 위협으로 간주하고 있다. 1994년부터 ‘상하이 5개국 협력조직’이 태동되기 시작한 것은 이런 우려를 반영하는 것이다. 따라서 중국은 그 기능이 강화되고 있는 미·일·한 ‘동맹의 結束’을 약화시킬 수 있는 ‘대담한 전략’을 추구할 필요가 있다고 보고 있고, 이 3국 동맹을 잇는 중요한 연결‘고리’인 한국에 대해 보다 적극적인 접근이 필요하다고 보는 것이다.

셋째, 김일성 사망 이후 중국·북한관계는 한동안 停滯됐다. 중국은 김정일의 反中國的 ‘思考’에 대해서는 이미 파악하고 있으므로 상당기간 북한과의 관계는 ‘냉각’할 수밖에 없다고 보았다. 1998년 김정일이 遺訓통치를 끝내고 국방위원장으로 명실 공히 북한의 최고 지도자로 등장하기까지 중·북한관계는 계속 뒤뚱거렸다. 그 후, 중국은 북한에 대한 전면적인 ‘재평가’ 작업에 착수했다. 중국의 입장에서 경제발전을 지속적으로 추진하기 위해서, 또 東北지방의 안전을 확고히 보장하기 위해서는 양국관계를 최소한 ‘일정 수준의 관계’를 유지해 나갈 필요가 있다고 판단했다. 중국식 표현으로는 ‘뜨겁지도·차지도 않은 관계’를 유지한다는 것이다. 여기서 중국의 전통적인 ‘지정학적인 視角’이 바뀌지 않고 있음을 알 수 있다.

1998년 9월 5일, 김정일이 북한의 최고 통치권자로 등장하자, 11월 클린턴은 윌리엄 페리를 한반도 조정관으로 임명했다. ‘조정관’이란 직책은 미국에서도 흔치 않은 것이다. 윌리엄 페리에게 주어진 임무는 국무·국방·CIA의 對北정책을 총괄하고, 북한과의 관계정상화를 포함하는 종합적인 對北접근 방안을 정리해서 의회에 제출하는 것이다.

같은 시점, 김대중은 당선 이후 미·일 방문을 마친 다음, 11월 11·15일간 중국을 국민 방문했다. 김대중은 중국방문에서 한·중관계를 “새롭고 전면적인 협력관계로 격상시키는데 있다”고 주장하고, ‘중국과는 모든 면에서 협력해 나갈 작정’이라면서 한반도에서 ‘중국의 건설적인 역할’을 강조했다.

나중에 드러나지만, 윌리엄 페리와 김대중은 ‘서로 같은 목적을 위해서’ 각기 다른 방법으로 경쟁적인 ‘對北接近’을 시작하고 있었다. 윌리엄 페리 일차 한·중·일 방문(1998.12)시에 김대중은 對北 ‘일괄타결론’을 제기했다. 김대중의 주장은 “북한에 줄 것은 미·북, 일·북 수교, 경제협력, 북한의 안전에 대한 보장이며, 반대로 북한에서 얻어낼 것은 핵과 미사일 개발·수출중지, 한반도에서 무력도발을 절대 하지 않겠다는 약속”이라면서 이를 맞바꿔야 한다고 주장했다.

그 후, 윌리엄 페리가 준비한 「6개항의 일괄타결안」을 보면, 미국은 ‘북한에 정치적 지원(수교)과, 경제적 지원(대북 경제제재 해제)과 함께 북한체제의 존립 보장’을 보고서에 담을 예정이며, 미국은 이에 상응하는 조치로 “핵개발 포기, 미사일 개발·수출중단, 對南도발 중지 등 3개항을 요구한다”는 것이다. 페리는 북한이 받아들일 수 있는 최상의 당근을 준비했고, 이것은 사실상 김대중의 요구를 전폭 수용한 것이었다.

이런 상황에서 페리를 당혹하게 하는 사건이 일어났다. 페리가 두 번째 한국을 방문했을 때(1999.3), 김대중은 페리에게 ‘남·북 정상회담을 위한 비밀접촉’이 진행 중이라는 사실을 공개

했다.

김대중의 이 말은 그동안 한·미가 북한을 놓고 경쟁적으로 접근해 왔음을 증명하는 것이다. 페리는 매우 당혹했다. 對北 접근을 놓고 한·미 양국이 미묘한 상황에 처해 있었다. 여기서 페리는 “妥協가능한 協商案을 만들어 먼저 평양을 방문해서 직접 김정일과 빅딜을 해보자”는 결심을 했다.

윌리엄 페리는 1999년 4월 말, 하와이에서 한·미·일 고위 정책조정 회의를 열고, 페리 자신이 직접 평양에 가져갈 미국의 ‘일괄타결안’과, 북한이 이 제안을 받아들였을 때 여러 가지 利點도 조목조목 정리를 끝냈다. 페리의 제안에는 북한이 유혹을 받을 만큼 매력적인 부분도 있었다. 북한의 농업을 개발하고, 사회간접자본 개발에 대한 80-100억 달러의 한·미·일의 조건부 지원 방안이 포함돼 있었다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 이 제안을 받아들이면 미·일과의 관계개선과, 수교를 일시에 타결할 수 있다는 利點이었다. 페리는 1999년 5월 25일부터 3박 4일간 평양을 방문했다. 페리 일행에 대한 북한의 접대는 겉으로는 매우 융숭했다. 김영남 최고인민회의 상임위원장, 강석주 외교부 제1부부장, 당 국제담당 비서 최태복과, 군부 최고 실력자들이 연쇄적으로 페리와 면담을 가졌다. 그러나 김정일과의 면담은 끝내 이루어지지 않았다.

우선 김영남 위원장은 페리의 ‘對北 관계개선 방안’에 대해 거부 의사를 분명히 했다. 페리는 북한이 ‘장거리 미사일 실험을 중단할 것’을 요구했으나, 북한은 필요하다면 ‘언제든지 인공위성을 재발사 할 수도 있다’는 식으로 강경한 입장을 고수했다. 북측은 미사일 문제와 관련, “미사일 수출은 경제적 보상을 전제로 논의는 가능하지만, 개발생산을 미국이 관여할 수 없는 主權사항”이라면서 종전의 입장을 재확인했다.

그러나 불길한 조짐은 계속 나왔다. 페리의 방문 직전 북한은

6월 2일부터 김영남 위원장과 북한의 책임자들이 대거 중국을 방문한다는 소식을 내놨다. 북한을 대표하는 국가원수나 다른 없는 김영남의 중국방문단에는, 홍성남 총리, 백남순 외교부장, 김일철 인민무력부장 등 북한 최고 지도자들이 망라돼 있었다. 과거 중소 관계에서 그랬던 것처럼, 중국은 페리의 對北 접근에 대응하는 차원에서 서둘러 대북관계를 강화하려고 한 것이다.

페리의 對北 접근은 이렇게 좌절되었다. 김정일이 페리의 ‘제안’을 거절한 배경에 대해서 중국은 “미국이 1차 제안을 받아드리지 않을 경우, 2차 대응방안으로서 ‘군사적 해결을 전제’로 함으로서 북한의 표현 그대로 ‘북한정권을 압살하려는 듯’ 한 강압적인 요구를 했기 때문”이라고 해석하고 있다.²⁾ 김정일은 미국의 압력에 직면해서 對南관계, 對中관계, 對西方관계를 획기적으로 개선함으로서 미국의 압력을 돌파해 나가려 했다는 것이다.

그러나 실제로는 중국의 갑작스런 對北 접근이 더 큰 영향을 미쳤다. 페리가 김정일에게 접근해서 관계개선을 시도하자, 중국의 對北 지원도 다시 활기를 띠기 시작했다는 점, 미국에 대응해서 중국도 적극 북한을 ‘유인’함으로써, 사실상 미·북 관계개선을 저지했다는 해석이 더 정확한 표현인 것 같다.

물론 김정일의 오판도 크게 작용했다. 김정일은 중국은 물론 페리와 김대중의 경쟁적인 접근을 전략적으로 이용하려 했다. 이 기회에 “중국, 남한 양쪽에서 경제적 이득을 챙기면서 동시에 對日 수교 교섭에서도 또 다른 큰 경제이익을 챙길 수 있다”고 오판했던 것이다. 당시 김정일은 “對日 수교도 곧 이루어질 수 있다”는 식의 안이한 생각을 갖고 있었다.³⁾

2) 劉家成, “最近朝鮮外交新動向,” 『國際展望』(2000년 4월호), pp. 38-39.

3) “북, 미일과 연내 수교,” 『조선일보』, 2000년 6월 23일, 2면; 정상회담서 두 정상의 대화를 인용한 『아사히신문』(2000. 6. 22) 인용 보도.

한편, 페리의 ‘좌절’과는 반대로 남북관계는 다시 활기를 띠기 시작했다. 북경에서 진행 중인 비밀접촉에서는 남북 접촉 차원을 ‘차관급 회담’으로 격상하기로 결정했다. 이 사실은 1999년 5월 31일 몽골을 방문하고 있던 김대중에게 즉시 알려졌다. 김대통령은 여기서, “남북관계에 좋은 조짐이 있다”면서 좀 기다려 보자고 말했다. 남북관계에 어떤 전기가 보이기 시작한 것이다.

그러나 그 후에도 남북관계는 돌파구를 찾지 못했다. 남북간 비밀 접촉에서 북한은 계속 최고위급 회담(총리급)만을 고집했기 때문이다. 마침내 2000년 2월 김대중은 중국의 지원을 요청하기 위해서 林東源을 중국에 파견했다. 林은 중국지도자들에게 남북관계의 획기적인 개선을 위해서는 무엇보다 정상회담이 필요하며, 이를 위해 중국이 對北 설득에 나서 줄 것을 요청했다. 중국은 이 문제를 놓고 한 달 동안 내부토론을 거쳤다.

그런 다음, 3월 5일 중국은 黃菊, 曾慶紅, 趙南起 세 사람을 평양에 보내 김정일과 직접 협상을 추진했다. 黃은 정치국원이었고, 曾은 江澤民의 대외관계 전담 비서였으며, 趙는 김정일이 가장 존경하는 조선족 출신 간부다.

김정일은 핵심참모 11명을 대동하고 평양주재 중국대사관을 방문⁴⁾하고, 이 세 사람과 무려 4시간에 걸친 협상 끝에, 그 자리에서 남북 ‘정상회담’을 추진해 나간다는 결정을 내렸다. 남북 정상회담이 개최된 데에는 중국의 역할이 결정적이었음을 보여주는 것이다.⁵⁾

김정일은 정상회담의 대가로 남한으로부터 모두 5억 달러를 받았지만, 중국으로부터도 같은 규모의 원조를 획득했다. 중국은 1995-99간 시행된 對北 지원계획을 한 차례 더 연장하는 데

4) 『亞洲週刊』(2000. 6. 12-6. 18), p. 40

5) 『중앙일보』(한국), 2000년 3월 7일, 1면-2면; 金의 평양주재 중국대사관 방문을 ‘남북 정상회담을 중재하기 위해서’라고 예측하는 특종을 했음.

가로 향후 5년 간 5억 달러에 해당하는 식량과 에너지를 지원하기로 한 것이다.⁶⁾

그 구체적인 예로, 2000년 중국의 對北 民需用 원조물자는 어느 해보다 많았다. 정식 무역통계에도 나타나지 않는 많은 물자들이 민수용이란 이름으로 북한에 특별 지원된 것이다. 예를 들면, 2000년 중국 丹東 海關을 통과한 對北 民需用 원조물자는

大米: 80 차례, 火車 5000량, 16만 톤
 原木: 60 차례, 火車 2000량, 10만 톤
 原油: 200 차례, 유조차(열차) 7500량, 30만 톤
 大豆: 20 차례, 火車 500량, 12000천 톤
 石炭: 130 차례, 화차 5000량, 18만 톤이었다.

이 밖에도 중형 트럭 500대, 간부들에게 배급되는 紅旗 승용차 20대, 시멘트 1만 톤, 에어컨 1000대, 컴퓨터 200대, 食用油 20만 리틀, 生豚 5000두, 밭갈이 소 2000두, 각종 공업용 기계 200세트, 맥주 2000상자나 되었다.⁷⁾

김정일의 ‘정상회담’ 합의는 그 날 밤으로 중공당 중앙으로 통보됐다. 또 중국은 3월 6일 이 사실을 김대중에게 알렸다. 당시 독일을 방문중인 김대통령은 3월 9일 남북 관계의 획기적인 개선을 내용으로 하는 ‘베를린 선언’을 발표했다. 베를린 선언의 내용은 김정일의 정상회담 결정에 대한 일종의 ‘답신’이었기 때문에, 정상회담 이후 북한에 대한 남한의 ‘가능한 경제협력사항’을 그대로 나열했다.⁸⁾

6) 『KDI 북한경제리뷰』 (2000년 4월호), p. 47.

7) "2000我國援助某流氓國家的物資清單,"(轉載), <http://www.warmud.com/asp/bbs/disphbs.asp?boardID=1&1=22516#>

8) “김대통령, 베를린 4개항 발표,” 『조선일보』, 2000년 3월 10일, 1면, 3면, 4면.

남북 실무자들도 빠르게 움직였다. 4월 8일, 박지원·송호경 사이에 정상회담을 위한 남북합의서가 발표됐다. 남북 실무자 협상 과정에서 북한은 단계마다 사전에 중국측 실무자들과 매우 치밀하게 對南 협상전략을 사전 조율했다.⁹⁾

남북 정상회담이 성사된 것은 江澤民시대의 ‘중국의 한반도정책의 성공적인 일면’을 강조하는 것이다. 2000년 6월 15일, 남북 정상회담은 엄청난 과문을 일으켰다. 우선 냉전의 산물인 휴전체제의 붕괴를 가져왔다. 남북 간의 ‘대립적인 적대감’이 사라지고, 남북이 모두 ‘한 민족이라는 깊은 紐帶感’이 확산되었다. 남북 사회전체에 ‘통일에 대한 열망’이 팽배하게 되었다.

반면, 한국사회의 이념체계가 붕괴되고, 사회여론이 보수와 진보로 兩極化되면서 치열한 갈등과 분열이 표면화하게 됐고, 남북문제에 대해서는 反美와 親美로 양분되어 극심한 대립과 혼란이 야기됐다.

그런 점에서 남북 정상회담이 미국에 미친 영향은 충격적이었다. 그러나 중국의 입장은 달랐다. 중국은 정상회담 이후 한국사회에서 ‘反美정서’가 크게 확산되기를 기대했고, 이것이 중국의 숨겨진 목표였다. 이런 사실은 정상회담이 열리기 직전 2000년 5월 29일 김정일이 북경을 방문을 했을 때, 金과 江澤民의 대화에서 그대로 나타나고 있다. 이 대화에서 江은 특히 “주한미군 문제를 정상회담에서 집요하게 제기하라”고 요구했다.¹⁰⁾

江은 金과의 대화에서 특히 남북이 통일을 위한 ‘다섯 가지 원칙’을 강조하고, 이를 중·북한 최고 정상 간에 합의된 ‘남북 정상회담을 위한 전략목표’로 제안했고, 金도 전적으로 이에 동의했다.

그 다섯 가지 원칙은 ① 통일의 깃발을 높이 든다. ② 한반도

9) 『世界知識』(2000년 제9기), p. 19.

10) 『亞洲週刊』(6. 12-6. 18), p. 19.

의 정세를 완화시켜 나간다. ③ 교류와 협작을 전개한다. ④ 남북이 공동 발전하는 가운데 통일기반을 증진해 나간다. ⑤ 마지막으로 자주, 평화, 민족 대단결의 원칙 아래 통일을 실현한다는 것이다.¹¹⁾ 江의 주장의 핵심은 한반도 통일에서 미국의 立地를 철저히 배제하고 있는 것이 특징이다.¹²⁾

남북 정상회담 이후, 남·북간 교류협력이 강화되고, 한국사회에서 反美 분위기가 확산되고, 북한에 대한 적대감이 사라지면서 상대적으로 주한 미군의 존재와 위치는 크게 위축됐다. 물론 그 배경에는 남북간의 교류 협력을 강화하고, 對北 지원을 적극 추진해 온 한국정부의 ‘햇볕정책’도 크게 작용했다.

정상회담 결과, 사실상 휴전체제는 무력화됐으며 미국의 입장이 매우 곤혹스런 상황에 직면했으므로 중국이 예상했던 일차 목표는 달성됐다고 볼 수 있다. 그렇다면, 격화되고 있는 “중국·북한의 對南 평화공세에 대해 미국은 어떻게 반응하고 있는가”를 살펴 볼 필요가 있다.

미국은 남북의 대치상황과, 북한의 위협에 대처하기 위해서 구체적인 ‘작전계획’을 갖고 있다. 그 작전계획은 북한의 위협에 대한 평가 여하에 따라 1974년 이래 1-2년을 주기로 지속적으로 수정·보완돼 왔다.

그 작전계획(OPLAN)이 5027인데, 미·북 제네바 핵협정이 체결된 1994년 그 해에도 미국은 그 내용을 대폭 수정하여 5027-94를 내놨다. 이 계획에는 유사시에 미군이 38선을 넘어 북으로 진격하는 내용을 담고 있다. 비록 유사시 작전계획이라고는 하지만, 휴전 이후 최초로 미군이 38선을 넘어 평양까지 진격할 수 있도록 하는 계획이 나온 것을 중국은 충격으로 받아들였다.

그 후, 1996년에는 다시 그 계획을 전면 수정해서 5027-96을

11) 『世界知識』(2000. 5. 1), p. 19.

12) 上同, p. 19.

내왔고, 미국은 이 공세적인 계획에 따라, 일단 한국에서 전쟁이 일어나면 미국이 일본기지를 사용할 수 있는 협정을 미·일 간에 체결했다. 곧 이어서 1998년에는 북한정권 타도를 골자로 하는 5027-98계획이 나왔다. 이 공격계획의 핵심은 유사시 북한의 장사포 부대와, 공군기지를 향해 선제타격을 가한 다음, 인민군을 괴멸시키고 정권을 타도한다는 것이다.

그 후, 국제정세와 한반도 상황 변화에 따라 5027계획은 수정을 거듭했다. 남북 정상회담 이후 발표된 국방백서에는 유사시 미군은 90일 이내에 69만 병력과, 각종 함정 160척, 전투기 1600대를 동원하는 내용의 5027-00계획이 나와 있다.

1990년대 5027계획에는 최대한 미군의 병력동원 규모가 48만 명이었는데, 69만 명으로 늘어난 것은 북한이 이미 대량살상무기를 보유했다는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

5027-00계획 이후에는 9.11 이후 급변하는 국제정세를 감안하고, 선제공격론이 강조되는 상황에서 ‘김정일 정권 전복’을 전제로 한 5027-02계획이 나왔다.¹³⁾ 그 후, 2년 만에 다시 5027-00에 대한 전면적인 수정이 가해졌고, 2004년에는 다시 이를 전면 수정해서 5027-04 계획이 나왔다. 이 계획에는 ‘한국방어를 위한 NMD구축’이 계획됐다. 과거에 볼 수 없는 전면적이고 대담한 계획에 의해 한국은 ‘3중 미사일방어시스템’으로 보호된다는 것이다. 이 계획에 의하면, 한반도에서 군사충돌이나 핵위기가 발생하면 알라스카의 미사일방어 시설, 동해상의 이지스艦에 의한 반미사일 방어시스템과, 레이저광선 무기를 통해 북한 미사일을 철저히 격추하는 것으로 되어 있다.

전 세계적인 관점에서 볼 때, 미군은 각 지역사령부 별로 각기 다른 작전계획을 갖고 있다. 예를 들면 중앙사령부 즉 중동사령부에는 1002, 1003, 1015, 1019 계획이 있다. 이라크 전쟁의

13) Bruce B. Auster and Kevin Whitlaw, "Upping the Ante for Kim Jong Il," *U. S. News & World Report* (July 21, 2003). p. 21.

핵심적인 작전계획은 1003이었다. 대서양지구에는 2200, 2370, 2380 및 2400을 갖고 있다. 유럽총사령부는 4102, 4112 계획뿐이다.

그런데, 태평양사령부는 5000, 5001, 5026, 5027, 5028, 5030, 5040, 5053, 5060, 5070과 같은 수많은 작전계획을 갖고 있고, 또 한반도관련 5027-00계획 이후에도 미군의 작전은 ‘더욱 공세적으로, 더욱 파괴력이 큰 계획’으로 계속 수정·보완되고 있는데, 그 이유는 무엇인가. 이 점이 중요하다고 본다.

이것은 결국 세계의 다른 지역에 비해 태평양사령부 관할지역의 군사적 불안정성이 그만큼 크며 ‘미군이 치열하게 도전을 받고 있는 지역’이라는 사실을 반증하는 것이다. 태평양사령부가 관할하고 있는 핵심지역이 한반도인데, 북한이 핵과 대량살상무기로 위협하는 사태가 장기화된다면, 미군으로서는 상응하는 작전계획을 세울 수밖에 없고, 또 그 위협의 強度와, 군사적 ‘불안정의 깊이’가 클수록 대처하는 수단도 한층 강력해진다고 볼 수밖에 없다.

특히 2000년 남북 정상회담 이후, 급변하는 한반도 정세변화는 미군에게 두 가지 충격을 주었다. 하나는 사실상 ‘휴전체제’가 붕괴하면서 미군의 전략적 기득권이 심각하게 위협을 받는 상황에 직면한 것이고, 다른 하나는 “북한만이 적이 아니라 뒤에 숨어있는 ‘또 다른 적 중국’이 있다”는 사실을 절실하게 느끼기 시작한 것이다. 남북 정상회담 전 과정을 통해, 미국은 “북한 뒤에는 중국이 있고, ‘북한과 중국은 뗄 수 없는 적’이라는 사실”을 새롭게 평가했다.

따라서 중국이 휴전체제를 무력화하기 위해 북한을 뒤에서 부추겨 ‘위장평화공세’를 강력하게 추구하면 할수록, 미군의 對北 공격계획도 더욱 강력한 ‘보복’을 전제로 수정되고 있고, 남한에서 미군의 입지가 위협을 받을수록 ‘중국도 직접적인 타격을 받지 않을 수 없을 만큼’ 對北 공격의 범위도 확대되고 있

는 것이다.

페리의 ‘대북 접근방안’의 좌절과, 남북 정상회담의 성공 뒤에는 중국이 직접 개입하고 있다는 사실이 드러나고 있다. 그렇다면, 그 후에 전개되고 있는 한반도 상황에 대해 중국의 책임은 피할 수 없게 된다.

역사의 발전과정에서 ‘假定’에 의한 해석은 매우 위험천만한 것이지만, 만일 김정일이 페리의 ‘대북접근방안’을 받아들였다면, 오늘 날 북한 핵문제의 ‘제2 라운드’는 결코 일어나지도 않았을 것이고, 중국은 계속해서 “북한 핵문제는 미·북한간의 문제이므로 미·북한 양자간에 해결하라”는 식의 초연한 입장을 견지할 수도 있을 것이다.

III. 胡錦濤 時代: 중국과 남북한 관계

1. 胡錦濤시대의 특징

중국의 대외관계는 당내 지도층이 바뀐다고 해서 큰 변화를 드러내지 않는다. 중공당이 집단지도체제라는 특성과도 관계가 있지만, 당의 노선 즉 “국가의 경제건설을 위해서 일체의 外交力量을 집중한다”는 최고 원칙에 충실하게 일관성을 유지하고 있기 때문이다.

중국은 鄧小平·江澤民·胡錦濤체제로 이어져 오면서 ‘親美路線’을 계속 강화해 왔다. 특히 江澤民은 클린턴 집권 8년 동안 미국이 추구하는 ‘세계화’전략에 적극적으로 順應하고 便乘함으로써, 중국을 세계적으로 ‘비중 있는 경제대국’으로 끌어올리는데 성공했다. 중국의 경제규모는 세계 GDP의 4%에 불과하지만, 실제 중국은 ‘아시아의 경제적 엔진’과 같은 평가를 받고 있다. 이 점은 한 시대를 이끈 江의 정치적 業績이면서, 동시에

시기를 만난 중국의 행운이기도 하다.

중국은 이 기간 동안 연평균 9% 이상의 고도성장을 달성했다. 또 그만큼 경제성장이 탄력적으로 지속되고 내부시장이 빠르게 확대되면서, 세계 제조업의 ‘아웃소싱의 기지’로서, 또 급성장하는 巨大市場으로서 크게 주목을 받게 됐다. 결국, 중국경제의 浮上(a rising China)이 세계적인 ‘사건’으로까지 평가받게 된 것이다.

江과 胡의 시대는 근본적으로 두 가지가 전혀 다르다. 하나는 중국 자체가 江의 시대와는 전혀 달라져 있다. 중국경제의 엄청난 성장 속도, 성장에 따르는 내부의 수요의 폭발적 증가 추세, 중국경제가 세계경제에 미칠 수 있는 파괴적인 측면과, 또 긍정적인 측면이 모두 세계적인 관심의 대상이 되고 있다.

중국의 浮上이 세계의 敬畏의 대상이 되고 있는 것이다. 세계적인 관점에서 중국경제는 이미 絶頂期에 올라있다. 그런 점에서 중국 ‘위협론’은 매우 자연스런 것이며, 또 실제 위협적인 요인을 무시할 수 없는 상황이 됐다.

다른 하나는 미국과의 심각한 충돌 위기에 직면한 것이다. 중국은 이미 “절정기에 올라있는 경제의 탄력적 발전을 지속하면서, 동시에 정치·경제·군사적으로 세계 초강국에 지위에 있는 미국의 잠재적인 挑戰者로서의 ‘입장’을 완화시켜 나가느냐”의 딜레마에 처해 있다.

과거에 비해 세계에 대한 미국의 支配力은 한층 강화되고 있다. 중국경제도 아시아 지역에 대한 영향력을 무시할 수 없는 수준이 됐으나, 그 경제적 ‘취약성은 과거에 비해 훨씬 치명적’이었다. 원유, 철광석, 각종 비철금속과 성장에 필수적인 원부자재의 해외의존도는 절대적인 수준으로 높아진 것이다.

그런 점에서, 胡는 초강국의 시대(the unipolar moment)에 살면서, “어떻게 평화롭게 경제‘大國’으로 浮上하느냐(和平崛起)”하는 문제를 고민해야 했다.

특히 9.11 이후, 급변하고 있는 미국의 세계전략에 대해서는 많은 해석이 있다. 테러와의 전쟁, 전략적 세계 지배력의 강화, 일방주의, 선제공격론과 같은 개념이 등장하고 있는데, 그 내용을 정리해 보면, 결국 “단일 超強國의 지위를 견고하게 확립해 나간다”는 것이다.

9.11 이후 미국의 세계 차원의 전략개편은 중국에 직접적인 영향을 주고 있다. 미국의 아프가니스탄 공격, 파키스탄과의 관계 강화, 이라크 침공에 따라 전략거점의 중부유럽으로의 이동, 중앙 아시아지역에 대한 공군거점 확보,¹⁴⁾ 미·일 군사협력 체계의 새로운 강화, 베트남과의 새로운 관계 모색, 더욱 첨예하게 군사력 경쟁체제로 돌입하고 있는 兩岸관계, 팜으로의 군사력 이동상황에 대해 중국에서는 이미 “중국이 이미 V字型 봉쇄에 처해 있다”는 평가가 나오고 있다.¹⁵⁾

江은 빌 클린턴 시대에 미국과 ‘전략적 동반자’관계라는 협조체제 속에서 미국이 추구하는 전략 ‘構圖改編’(unipolar system)에 편승할 수 있었다.

胡의 시대에는 그것이 불가능해 졌다. 조지 부시 시대에는 미국이 추구하는 목표, 그 자체가 “‘중국을 制約하는 것’이며, 중국을 겨냥하고 있기 때문”이기도 하지만, 중국경제의 ‘취약성이 치명적인 만큼’ “적극적으로 對抗하고, 또 스스로 爭取하지 않을 수 없는 시대”가 된 것이다.

胡시대의 입장 변화는 중국의 한반도정책에도 큰 영향을 미쳤다. 江澤民은 북한 핵문제 있어서 비교적 초연한 입장을 취했다. 김정일도 중국이 북한 핵문제를 ‘미끼’로 미·북한 관계에 개입하지 않을까 은근히 경계하는 입장을 취했기 때문에, 중국도 북한 핵문제는 ‘미·북한 양자간의 문제’라면서 개입하지 않

14) Thom Sanker, Eric Schmitt, "Pentagon Expects Long-term Access to Key Iraq Bases," *New York Times* (April 20, 2003), pp. A1, B5.

15) “中共面臨V型包圍,” 『聯合報』(2000. 6. 11).

는다는 입장을 분명히 했다. 江은 이처럼 북한 핵문제에 ‘중립적인 입장’에 서는 것이 중국에게 유리하다고 보았다. 그러나 胡가 등장하면서 중국의 태도는 두 가지 점에서 획기적으로 달라졌다. 하나는 이라크 전쟁 전후해서 드러나는 미국의 ‘의도’로 볼 때, 북한 핵문제는 이미 ‘핵 개발과 보상’이라는 협상의 범주와 의미를 벗어나고 있다고 평가하고 있는 점, 다른 하나는 미국이 북한을 공격할 의사가 있으며, 그럴 경우 이 문제는 북한의 체제 ‘存立’의 문제이며, “북한에 대한 공격은 곧 중국을 겨냥한 것”이라고 판단하고 있는 것이다. 16)

따라서 胡는 미·북한 사이에 중국이 적극 개입하는 것이 유리하며, 그것만이 북한 핵문제의 “과괴적인 영향을 막을 수 있는 길”이라고 보고 있다.

2. 중국과 남북한: 중국의 전략

胡錦濤·溫家寶 지도체제는 중공당 16차 전당대회(2002.11)를 통해서 선출됐다. 그러나 행정적으로는 이미 그 보다 반년 빠른 2002년 6월부터 溫家寶의 承繼내각이 朱鎔基정부를 인수하기 시작했으므로 사실상 중국의 對北정책이 변화의 징후를 드러낸 것은 이 때부터였다.

당시 미국은 이미 이라크 전쟁에 대한 준비를 끝낸 상태에 있었고, 부시가 이라크, 이란, 북한을 ‘악의 축’으로 묘사한 만큼, 이라크 전쟁이후의 다음 표적은 ‘이란과 북한’이란 지적이 공공연히 제기됐다.

2002년 11월, 胡체제 등장 이후 김정일이 북경을 비밀 방문했다. 중국과 북한 간에는 양국의 최고 지도자들이 새로 선출될 때에는 서로 상대국을 방문해서 상견례를 가지며, 새 지도자들끼리 양국관계의 중요 문제를 의논하는 전통을 갖고 있다. 이

16) 孫領順, “朝鮮核問題背後的 中美戰略利益,” 『軍事文適』(2004년 3期).

것은 毛澤東 이후의 오랜 전통이었다.

사실 胡는 중국의 새 지도자들 중에서는 김정일을 가장 많이 면담한 경력을 갖고 있다. 1994년 김일성 사망 이후, 江澤民은 김정일의 등장을 염두에 두고 제4세대의 지도자로서 확고한 위치에 있는 胡로 하여금 김정일을 전담해서 접대하도록 배려했다. 김정일이 1997-1998년에도 비밀리에 瀋陽과 하얼빈을 방문한 적이 있는데, 그 때도 중국에서는 胡가 현지로 내려와 金을 접대했다. 胡는 金과 나이도 같고 소탈한 성격이기 때문에, 그 때부터 두 사람 사이에는 허물없이 대화할 수 있는 인간관계가 형성되었다.

2002년 11월 김정일은 북경비밀 방문기간 동안 중국에 무려 30億元(약 4억 달러)에 해당하는 원조를 요청했다.¹⁷⁾ 그가 제시한 원조물자의 규모가 너무 많았기 때문에 朱鎔基 총리조차 크게 화를 내면서 金을 끝내 만나주지는 않았지만, 어쩔 수 없이 요구한 원조는 지원했다는 것이다. 중국이 김정일의 요구를 무시할 수 없었던 이유는 '이라크 전쟁 이후'를 염두에 둔 위기관리차원의 배려가 아니었나 생각한다.

2002년 8월 김정일-푸틴 정상회담이 블라디보스톡에서 열렸고, 9월에는 평양에서 김정일-고이즈미 정상회담이 열렸다. 또 이런 활발한 해빙 '분위기'를 타고 10월에는 제임스 켈리 국무부 동아태 차관보가 평양을 방문했다. 당초 켈리의 평양방문은 의문에 가려있었다. 켈리가 평양을 떠난 이틀 후, 10월 7일 북한 외무성은 조선중앙통신과의 회견에서 “켈리가 심히 압력적이고 오만하게 나왔다”고 그를 비난하는 성명을 발표했다.

켈리는 강석주를 비롯한 북한 지도자들과의 대화에서 워싱턴에서 준비한 강경한 성명을 내려 읽은 것으로 알려졌다. 북한 외무성측의 설명에 따르면, “특사(켈리)는 그 무슨 우려사안이라는 것을 내들면서 핵 및 미사일과 상용무력, 인권문제에 대

17) <http://img.top81.com/WARMUD/WWW/Saddam.jpg> (2003. 6. 7).

한 미국의 일방적인 요구를 우리가 먼저 해결해야만, 북·미관계는 물론 북·일관계와 북·남관계도 순조롭게 풀릴 것이라고 심히 압력적이고 오만하게 나왔다”는 것이다.¹⁸⁾

미국은 북한 핵문제의 ‘제2라운드,’ 즉 북한이 개발하고 있는 우라늄탄개발(HEU)문제를 이런 방식으로 제기했다. 김정일이 북경을 비밀 방문할 때에도 이 문제가 양국 차원에서 거론됐다. 이 때까지도 미국의 구체적인 ‘행동’은 더 이상 없었다.

그러나 중국은 이것이 이라크전쟁 이후 북한을 공격하려는 좋지 않은 징후라고 판단했다. 중국은 내부적으로 ‘북한 핵문제가 야기할 문제,’ ‘미국의 공격이 중국에 미칠 영향’을 전면 검토하는 작업을 추진했다. 그 과정에서 나온 중국군부의 다양한 주장을 보면,

- 미국이 추진해 온 걸프전쟁, 코소보전쟁, 아프가니스탄전쟁을 평가할 때, 전쟁의 형태가 육군 중심에서 해·공군 및 정보전으로 바뀌고 있다. 군사적으로 중국에게 북한이라는 ‘완충지대’의 전략적 의미는 크게 감소하고 있으나, 지리적으로 “북한의 존재가 없이는 대륙의 안전을 기대할 수는 없다”고 본다.¹⁹⁾
- 미국의 공격은 곧 ‘북한의 멸망을 의미하는 것’이며, 난민 문제, 한국의 통일, 미국의 세력 확장이 중국에 미칠 ‘거대한 파장’과 代價를 증시하지 않을 수 없다.²⁰⁾
- ‘제2의 조선전쟁’이 불가피하다면, 준비할 시간이 필요하다.

18) 『노동신문』, 2002년 10월 8일, 5면.

19) 伍凡, “北韓核危機中的中國,” 『明報月刊』(2003. 9), p. 42.

20) 時殷弘, “朝鮮核危機與中國的戰略安全,” http://news.xinhuanet.com/mil/2003-01/23/content_705454.htm.

그러나 김일성, 김정일 같은 독재자가 조선에서 다시는 출현할 수 없도록 조선을 철저히 ‘衛星政權化’하는 것이 전제돼야 한다. 주변 小國의 盲動으로 인해서 중국이 전쟁에 휘말리는 전철을 다시 되풀이해서는 안 될 것이다.

북한을 衛星政權化하기 위해서는 ① 먼저 북한 군부를 움직여서 내부 쿠데타를 추진하고, ② 이를 기화로 중국군이 평양에 진주해서, ③ 완전한 衛星政權을 세워야 하며, 필요하다면 중국군이 장기간 주둔한다. ④ 북한이 反中國的 노선을 걷지 못하도록 통제를 강화 한다는 식의 구체적인 構想이 제기되기도 했다.²¹⁾

결론적으로, 중국은 북한과 이라크 상황은 근본적으로 다르다고 보았다. 이라크 주변에는 미국을 견제할 수 있는 세력이 존재하지 않지만, 북한에는 네 개의 강국 美·러·中·日이 있고, 세 富國 美·日·韓이 있으며, 두 선진국 美·日, 세계 초강국 미국의 이해관계가 서로 복잡하게 얽혀 있다.

물론 미국이 군사적으로 북한을 공격하는데, 물리적으로 이라크처럼 가볍게 처리하기가 어려운 점도 많다. 북한은 내부적으로 강한 結集力을 갖고 있는 노동당과, 110만의 상비 군사력, 대량살상무기와, 대규모 화학무기를 갖고 있다. 방어력으로도만 친다면, 미국의 군사력으로도 만만치 않은 상대인 것이다.²²⁾

그러나 중국은 미국의 무력공격을 저지하는 가장 적극적인 요소는 북한이 중국이라는 ‘보호자’를 갖고 있고, 또 한국이라는 ‘인질’을 잡고 있는 점이라고 생각한다. 중국은 ‘남북한과 중국’이 사실상 미국의 대북한 공격의 핵심 피해자이며 당사자라

21) “討伐朝鮮確保中國國家安全,” www.sky1903.com/bbs/dispbbs.asp?boardID=16&ID=2243.

22) 呂加平, “美國對朝鮮的第5種方案(上),” 『我要荐稿』 (2003년 제530기), www.qikan.com.

고 본다. 따라서 이 삼각관계가 공동전선을 펴고 또 기동력 있게 움직여 준다면 북한에 대한 미국의 무력침공을 저지할 수 있다고 보는 것이다.²³⁾

이런 이유 때문에, 중국은 미·중·북한 ‘3자회담’을 구상했고, 이 삼자협상을 통해서 일차적으로 북한의 강경한 입장을 완화시키고, 또 어느 정도 미국의 요구를 충족시킴으로서 미·북한 사이의 ‘쌍무적 접점’을 찾아 나가려고 했다. 중국의 이런 입장은 물론 미·북한 양측의 신뢰를 기반으로 하고 있다. 미국에서는 “중국을 통해서 북한에 압력을 가해야 한다”는 여론이 있고, 북한은 미국의 완강한 입장과, 미국으로부터 침해한 공격을 중국이 나서서 조정해 주기를 기대하는 것이다. 중국 국내여론은 이런 유리한 입장에서 중국이 계속 이 지역 내의 외교적 主導權을 장악해 나가야 한다는 주장이 많다. 한국에서도 중국의 역할을 기대하는 분위기가 있다.

3자회담 첫 회의(2003.4.23-25)에서 중·북한간에 사전에 조정된 북한의 핵문제 해결 ‘조건’이 미국 측에 제시됐다. 북한에 대한 적대관계를 청산하고, 관계정상화를 추진하자, 북한 체제의 존재를 인정하라, 불가침 조약을 맺자. 일본, 한국과의 경제협력을 방해하지 말아달라는 것이었다. 이 북한의 ‘조건’에 대한 미국의 반응이 회담 성패의 關鍵이었다. 이 조건 가운데 어느 것도 미국이 선 듯 받아드리기 쉽지 않다. 이 조건들을 미국이 받아드리게 되면, 미국의 국익에 도움이 되기는커녕 오히려 미국의 위치를 취약하게 하는 내용으로 되어있고, 근본적으로 미국이 수용할 수 없는 조건들이었다.

이 점을 미·중은 각기 투명하게 이해하고 있다. 그렇다면 미·중은 왜 3자회담을 하고, 또 6자회담을 추진하는 것인가. 미국이 중국으로 하여금 다자회담을 주도하도록 용인하는 이유는 중국이 이 문제를 평화적으로 “해결하기 위해 나선다면 미국도

23) 高岩, “爲什麼美國無法軍事解決朝鮮問題,” 『軍事文摘』(2003年 第5期).

협조한다. 단, 중국의 이런 노력이 성공하지 못한다면, 그 때는 미국식 해결방식을 따르라”는 의미가 함축적으로 깔려있다. 이것이 중국이 이끄는 다자회담에 미국이 참여하는 이유이며, 양국 저변에 깔려있는 ‘默契’다. 미국의 생각은 중국의 요구를 들어주지만, “북한이 중국의 말도 안 듣는다면, 그 땐 우리가 나선다”는 것이다. 중국도 이 문제에서 자국의 역할이 매우 한시적이라는 사실을 잘 알고 있다. 그러나 중국의 계산은 이 기회에 「핵문제의 핵심 고리인 미·중, 중·북한, 중·한국관계에서 움직일 수 있는 최대한 主導權을 발휘해서 자국의 외교적 활동 ‘공간’을 폭 넓게 확보한다는 전략」이다.

다만, 중국은 다자간 ‘협상의 틀’을 지속적으로 유지함으로써, 일차적인 외교목표를 달성하려고 한다. 그 일차적 목표란, “미·북한간의 우발적인 충돌을 막는다. 한반도 주변 정세의 인위적 ‘危機造成’을 막는다. 이 지역에서 독보적인 미국에 대해 중국의 지위를 대등한 위치로 끌어올린다. 상대적으로 러시아와 일본의 역할을 제한해 나간다”는 것이다. 따라서 이 지역에서 중국의 지위가 차츰 강화되고 나면, 3자회담이 6자회담으로 확대되거나 미·북한간의 양자회담으로 전환되거나, 어떤 경우든 중국은 결국 중·북한, 중·한국, 남·북한 관계가 회담의 ‘본질’을 결정하는 요인으로 작용할 것으로 보고 있다.

그런 점에서 이 다자간의 협상을 주도하면서 중국은 북한에 대해 끊임없이 ‘남·북간 협력을 강화하라’는 주문을 하고 있다. 또 한·중 관계를 치밀하게 조율해 나감으로서 중국이 이끄는 ‘중국과 남·북한의 삼각관계’가 한반도 안정의 ‘기초’이라는 사실을 과시하려고 하는 것이다.

3. 중국과 남북한 관계 전망

6자회담이 지속될 것인가의 여부는 미국의 태도에 달려있다.

‘북한과 양자회담은 하지 않겠다’는 부시의 입장이 분명함으로 당분간 다자회담은 계속될 전망이다. 그러나 이런 미국의 입장은 세계정세와 미국의 선거추이에 달려있다. 미국의 입장이 바뀔 수 있는 가변성은 크다고 본다.

이런 사실을 암시하는 사건이 덩 체니의 중국방문이었다. 미·중간에는 체니의 북경방문을 놓고 치열한 신경전을 전개했다. 체니는 대만 독립문제, 북한 핵문제에 대해서 중국의 강경한 ‘항변’에 가까운 설명을 들었는가 하면, 또 북한에 대해서는 이제 “지금은 (협상의)실제 결과가 나와야 할 때”라면서 “더 이상 기다릴 수 없다”는 부시의 강한 메시지를 전달했다.²⁴⁾

체니의 북경 방문을 통해서 남북한에 대한 중국의 입장이 잘 드러나고 있다. 체니의 워싱턴 도착 이틀 후, 김정일이 북경을 비밀방문 했다. 중국의 여론은 체니와 김정일의 엇갈리는 북경방문이 핵문제의 미묘한 긴박성을 상징하는 것으로 해석하고 있다.²⁵⁾ 체니의 북경방문은 북한 핵문제가 주요 의제였다. 체니의 행적에서 드러나는 것은 방문지가 日·中·韓 3국으로 되어있고, 방문 순서로 볼 때 日·韓·中의 순서가 아니라 일·중·한이었으며, 최종적으로 한국에 가는 것은 ‘순방결과에 대한 잠정적인 결과’를 의논하려는 것이다.²⁶⁾

김정일은 4월 19일 북경에 도착해서 21일 북경을 떠났다. 만 하루 동안 북경에 체류했다. 金의 북경 출발에 앞서 북한 외무성 대변인은 중국기자들에게 세 가지 방문 목적을 설명했다. 우선 미국의 초강경 태도에 대해 북한도 강경하게 맞선다. 둘째, ‘완전하고, 검증가능 하고, 되돌릴 수 없도록, 핵을 해체하

24) Joseph Khan, "U.S. prods Beijing on talks with Pyongyang," *IHT* (Apr. 15, 2004), p. 1, p. 8

25) 張璉瑰, "送走切尼 迎來金正日," 『世界知識』(2004년 第9期), www.qikan.com

26) 上同.

라'(CVID)는 미국의 요구는 결연히 거절하며, 앞으로도 입장 변화는 없을 것이다. 셋째, 이번 金의 북경방문은 핵문제뿐만 아니라 다른 '중요한 의제를 논의하기 위해서'라는 것이다.

김정일의 북경방문 이전에 李肇星 외교부장의 평양방문(2004. 3.23-24)이 있었다. 여기서 金의 북경방문 일정과 주요 의제들이 논의됐다. 李는 이틀 동안 평양에 체류하면서 김영남, 강석주, 김정일과 연쇄회담을 가졌다.

李肇星이 평양에서 세 가지를 의논했다. 이 때 논의된 문제들이 金의 북경방문에서 중국지도자들과 최종 합의한 의제였다. ① 우선 핵문제 해법에 대한 중·조의 합의가 필요하다. 핵 포기 방식과, 당사국들이 지불할 대가를 어떻게 정할 것인가, ② 중·북한 양국 경제관계 강화 방안, 한국에 비해 지나치게 낙후된 북한경제를 회복시킬 필요가 있다. 북한의 경제개발을 중국의 동북 3省 개발과 연계해서 추진하는 방안, 중국의 對北 경제 지원 방안. ③ 동북아 정세, 북한의 안전보장을 위한 군사력 지원문제, 남·북한 상호협력 강화 방안을 논의했다.²⁷⁾

김정일은 북경에서 중공당 정치국상무위원 전원을 만났지만, 정상회담은 胡錦濤, 江澤民, 溫家寶 세 사람과 가졌다. 회담의 형식에서 드러나는 것처럼, 金의 북경방문은 핵문제 그 자체를 협의하기 위해서라기보다 “‘핵문제로부터 발생하는 危機’에 대처하기 위해, 양국의 경제협력·군사지원 문제를 최종 결정하려는 것이 방문의 실제 목적” 이었다.

胡錦濤는 金과의 회담에서 북한 핵문제와 6자회담에 임하는 중국의 결연한 입장을 설명하고, 對美 협상을 성공하기 위해서는 “중·조의 단결과 협력 강화를 통해서 어려운 난관을 돌파해 나가야 한다”는 점을 강조했다. 또 胡는 양국은 정치·군사·경제적으로 공동 경제발전을 추구할 때라면서, 금년이 수교 55주

27) 張昆生, “在朝鮮看朝鮮戰爭,揮之不去的硝烟,” www.sina.com (2004. 4. 14), 觀察与世界.

년이니 만큼 양국관계를 ‘격상’시켜 나가자고 제안했다. 胡와 金은 회담에서 중국이 무상원조를 대폭 늘린다는 점, 양국의 경제협력을 더욱 강화해 나간다는 점, 북한은 핵문제에서 중국의 외교적 주도권을 인정하며, 6자회담에 계속 참가한다는 것도 합의했다.²⁸⁾

江과 金의 회담에서는 군사지원 문제가 주로 논의됐다. 金은 “북한이 美帝와 최전선에서 싸우고 있으니 중국은 당연히 전적으로 북한을 지원해야 한다”고 주장하면서 金은 江에게 “J10A 전투기를 무상으로 지원해 달라”는 요청을 했다는 것이다.²⁹⁾ 金은 특히 미국의 對北 침략 가능성을 크게 염려하고, 이 문제를 집중 거론한 반면, 江은 “미국의 對北 침공 가능성은 거의 없다고 본다. 지금은 오히려 북한이 미국에 대해 강경하고 적대적인 태도를 바꿔야 할 때”라고 주장했다.³⁰⁾

북한에 대한 무기지원 문제는 실무진에서 절충과정을 거쳤다. 金이 요구하는 J10A機는 미국의 F16에 필적하는 중국의 최신예 기로서 금년 10월 광주 국제항공기 전시회에 첫 소개될 예정으로 있다. 아직은 그 성능이 신비에 싸인 전투기라고 볼 수 있다. 북한은 절충과정에서 다시 신제품 J7E機나 혹은 FC-1을 요구했으나, 중국은 2005년 중으로 ‘중고품 J7E機’를 45대 북한에 지원하기로 결정했다. J7E機는 중국 해군에서 아직 사용 중인 전투기이며, 1980년대 중국은 J7I機를 총 187대 생산해서 그 중 40대를 북한에 원조한 바 있다. J7E機는 Mig-19를 중국에서 개조한 전투기로서 한국공군에 큰 위협적인 존재는 아니다. 그러나 중국이 북한 공군의 전투기 공급국가가 됐다는 것은 시사하

28) “中朝秘密峰會談核武危機,” (2004. 4. 20) http://full.mingpaonews.com/20040420/t_cab1.htm.

29) 鳳凰衛視=홍콩TV, 2004년 2월 9일 보도. ‘香港商報’를 인용한 『조선일보』 보도, 2004년 4월 30일, A2.

30) chosun.com 홈, 국제 (2004. 4. 20 13:18).

는 바가 적지 않다.

溫과 金의 회담은 주로 실무적인 문제를 다뤘다. 무상원조 규모와 재원사용 방식(북한이 요구하는 프로젝트가 어느 분야에서 몇 개나 되는지 미지수), 중국의 东北 3省 경제개발과, 북한 경제건설을 연계하는 문제,³¹⁾ 중국기업의 신의주 투자 확대 문제, 첨단산업 분야 중국기업의 对北 투자 장려 문제³²⁾를 논의했다. 시기적으로 김정일을 초청한 배경을 감안할 때, 溫은 金의 요구를 대부분 수용한 것으로 판단된다. 중국은 식량·에너지의 부족으로 북한의 체제가 붕괴하는 것은 장기적으로 중국에 더 큰 부담이 될 것으로 판단하고 있다. 또 북한이 경제적으로 몰락함으로써 미국에게 완전 굴복하는 것도 중국에게 불리하다고 보고 있다. 북한이 경제적으로나 군사적으로 어느 정도 抵抗力을 갖고 있는 것이 중국의 对美 협상력을 높여준다고 보는 것이다.

중국은 한국이 북한을 흡수통일 하는 것은 결코 바람직스럽지 않다고 생각한다. 중국은 한국의 통일은 곧 미국의 힘과 영향력이 압록강에까지 접근하는 것으로 해석하고 있다. 중국은 공공연히 이런 상황(한국의 통일)은 결코 용인할 수 없다는 점을 분명히 하고 있다. 이 점이 한·중 관계의 최대의 딜레마다. 중국은 남북한이 각기 다른 방식으로 공존하기를 바란다. 북한이 대량살상무기와 화학무기를 보유하는 것은 극단적으로 불균형한 남북의 경제력 차이를 어느 정도 보완하는 지렛대가 될 수 있다고 보는 것이다. 이런 중국의 입장은 사실상 남북 모두를 제약하는 것이며, 원천적으로 남북의 안정적인 교류와 발전을 저해하는 것이다.

김정일의 북경방문에서 나타나는 중국의 남북한에 대한 정책은 몇 가지 뚜렷한 특징을 보일 것으로 전망된다. 우선 중국은

31) 베이징=연합뉴스 (2004. 4. 20 08:04).

32) 『明報』, 國際 (2004. 4. 20), www.mingpaonews.com.

북한경제의 회복과, 경제개발을 위해서 과거와는 달리 중국이 적극적으로 개입할 가능성이 커졌다. 북한도 미국의 침공이라는 危機에 직면해서 중국의 경제적 접근을 수용하는 태도를 보일 것으로 보인다. 그런 점에서, 중·북한관계는 차갑게 냉각된 상태에서 점차 우호적인 분위기가 조성될 것으로 보인다.

그러나 중국에 대해 김정일이 뿌리 깊은 편견을 갖고 있고, 북한 군부도 중국에 대해 매우 배타적인 성향을 드러내고 있기 때문에, 친중국적인 분위기가 어느 정도 확산될지는 예측하기 어렵다. 북한이 중국에 대해 警戒가 심한 편이기 때문에, 중국의 對北 관계개선은 매우 완만하게 진행될 것이다. 그러나 중국의 북한경제에 대한 예측화가 빠르게 진행될 가능성도 있다. 이 점은 6자회담의 진행 추이와 미국의 對北 봉쇄 압력의 강도와도 관련이 있을 것이다.

만일, 미국의 對北 공격이 가시적인 시점(6개월)에서 출발한다면, 중국의 對北 지원은 여러 분야에서 빠르게 추진될 가능성이 있는 것이다. 중국은 북한의 ‘핵위기를 이용해서’ 一石四鳥를 기대한다. “중국 동북지방에 북한경제를 편입함으로써 중·북한 관계를 강화하는 계기로 삼는다. 북한을 장악함으로써 그 지렛대를 가지고 한국을 움직일 수 있으며, 또 ‘중국과 남·북관계’를 탄탄한 삼각관계로 발전시킴으로써 한반도에서 중국의 지도력을 높일 수 있다. 한·중관계를 강화함으로써 미·일·한 동맹의 결속력을 약화시킬 수 있다. 동북 3省 개발과 신의주를 연계하여 동북의 ‘出海口’를 확보한다”는 것이다.

중국의 외교는 깊은 思考力과 신중한 행동이 특징이다. 북핵과 관련해서 중국이 이처럼 다양한 목표를 추구하는 것도 예상로운 일은 아니다. 그러나 중국은 한반도 문제를 對美 투쟁의 일환으로 본다. 이 점이 중국의 최고 목표다.

그 대표적인 예가 남북 정상회담 직전 2000.5.29 북경을 방문한 김정일과 강택민의 대화에서 그대로 드러난다. “미군철수

문제를 남북 정상회담에서 반드시 제기해야 한다. 미군이 단시일 내에 철수할 가능성은 거의 없다. 이 점은 우리 양국이 심리적인 준비가 있어야 한다. 이 문제에서 우리 양국은 이견이 없다. 남한에 미군이 주둔하고 있기 때문에, 중국이 받는 위협감은 결코 평양에 비해 작은 편이 아니라는 것을 알아야 한다.”³³⁾

따라서, 중국이 남북 관계를 각기 다른 차원에서 강화하려는 근본 목표는 한반도에서 중국의 지도력을 확립하고, 이를 배경으로 對美 투쟁에서 우위를 점령하려는 전략인 것이다.

IV. 결론: 우리에게 示唆하는 점

중국과 남북한 관계의 변화를 다양한 事例를 가지고 분석해보면, 우리가 “중국을 통해서 북한을 움직인다”는 것은 일종의 ‘허구’라는 것을 알 수 있다. 한·중이 한반도 문제에서 이해가 충족되는 부분은 거의 없다. 또 일치하는 부분이 있다 해도 그것은 중국의 일방적인 해석일 경우가 많다.

예를 들면, 중국이 흔히 쓰는 ‘한반도의 평화와 안정’이란 관용구에 대해서도 한·중의 입장은 전혀 다르다. 중국에서 이 말은 실제 ‘분단의 고착화’의 의미가 강한 표현이다. 얼마든지 좋게 해석할 수 있으나 의미는 이렇게 상반되는 것이다.

우리는 중·북한간에 반복되고 있는 ‘우호와 마찰’을 관심 있게 관찰할 필요가 있다. 중·북한간의 갈등은 양국간에 오래 축적된 정치·지리·경제적 요인에 의해서 일어나고, 때로는 강렬한 충돌을 일으키기도 하고, 또 소리 없이 공존을 모색하기도 한다. 그러나 실제 그 원천적 원인을 이해하기란 쉽지 않다.

중·북한관계는 매우 특수한 관계다. 우리는 그 특수성의 본질

33) 『亞洲週刊』(2000. 6. 12-6. 18), p. 19.

을 이념·체제·역사적 요인에서 찾는 경향이 있지만, 사실은利害관계에서 나온다고 본다. 중·북한간에는 갈등과 마찰이 끊이지 않고 계속되는데 그 내면에는 우리가 이해할 수 없는 이해관계의 특질이 있다. 그래서 서로 뜯어먹고, 또 먹히면서도 ‘공존의 길’을 가지지만, 일단 외부의 제3자, 한국이 접근하는 기색이 보이면 일치단결해서 공동전선을 펴는 것이다. 특히 중국은 남북관계에서 그런 특징을 자주 드러낸다.

중국은 북한과의 관계를 보다 강화하기 위해서, 우리와의 약속을 저버리기도 하고, 또 ‘우리와의 관계를 위해서’ 북한을 가볍게 저버린다. 그런 점에서 중·북한 양자관계에 개입하지 말아야 한다. 부득이 간여해야 할 경우에는 접촉부분을 극히 한정해야 할 것이다. 지금은 미국이라는 초강국의 공격이 임박해 있기 때문에, 중·북한 양국사이에서는 이 문제의 손익계산서를 만들어 가지고 타산을 따지고 있지만, 어느 쪽이 깨지든지 망하든지 그것은 중·북한 양자간의 문제다.

우리는 중·북한 양자 관계에서 초연한 입장을 견지할 필요가 있다. 만일, 미국의 공격으로 인해서 우리에게 파생되는 문제가 있다면, 그것은 물론 한미간의 문제이며 한미 차원에서 조정되어야 한다.

한·중의 쌍무적 관계는 주로 경제적利害에 비중이 있다. 실제 한·중 양국관계는 어느 나라 보다 경제적으로 유리한 점이 많다. 이 점은 크게 확대해 나갈 필요가 있다. 우선 경제적으로 한·중간에는 무역마찰의 소지가 거의 없다. 서로 충돌하는 수출상품이 없기 때문에, 1980년대 치열했던 미·일 무역전쟁 같은 사건이 일어날 가능성은 거의 없다. 경제적으로 비교적 한·중 양국은 평탄한 관계를 유지할 수 있다. 우리가 경계해야 할 것은 경제적으로 비중이 커진다고 해서, 이를 지나치게 정치적으로 해석하는 것이다. 중국이 시장경제 체제와의 共存을 강조하고 있다고 해서, 정치적으로 우리와 같은 노선을 견지할 수 있

다고 생각하는 것은 잘못이다.

한국외교가 ‘중국과 남북한’과 같은 삼각관계의 함정에 현혹되지 말아야 한다. 이 삼각관계 논리는 중국이 주장하는 것이다. 중국이 남북을 다루는 형식이라고 본다. 만일, 중국이 한반도의 안정을 위한 조정자의 역할을 하려 한다면, 남북에게는 큰 재앙을 예고하는 것이다.

한국은 어떤 경우에도 중·북한의 이념·체제적 동질성의 벽을 넘지 못할 것이다. 이 점은 역설적으로 북한이 한미의 동질성과 동맹의 벽을 넘을 수 없는 것이나 같은 이치다. 이 점은 매우 교훈적인 것이다.

우리는 한때 햇볕정책을 통해서 ‘북한을 변화시킬 수 있다’는 것은 환상에 빠져있었다. 이 정책은 그럴 듯한 우화다. 그것은 햇볕정책이 갖고 있는 정책의 한계나 缺陷때문이기도 하지만, ‘완고하고 배타적이며 강한 내부 結束力을 갖고 있는 북한 같은 체제’는 내부의 변화요인이 증가할 때만이 변화하는 속성을 갖고 있기 때문이다. 우리는 이 속성의 특질을 이해하지 못했다. 우리의 능력으로 ‘중국이나 북한을 변화시킬 수 있다’는 발상은 우리 국력이나 국민수준에 걸맞지 않는 과욕이다.

<참고문헌>

高岩. “爲什麼美國無法軍事解決朝鮮問題.” 『軍事文摘』 (2003年 第5期).
孫領順. “朝鮮核問題背後的 中美戰略利益.” 『軍事文適』 (2004년 3期).
時殷弘. “朝鮮核危機与中國的戰略安全.” http://news.xinhuanet.com/mil/2003-01/23/content_705454.htm.

呂加平. “美國對朝鮮的第5種方案(上).” 『我要荐稿』 (2003년 제530기).

伍凡. “北韓核危機中的中國.” 『明報月刊』 (2003. 9).

劉家成. “最近朝鮮外交新動向.” 『國際展望』 (2000년 4월호).

張昆生. “在朝鮮看朝鮮戰爭,揮之不去的硝烟.” www.sina.com (2004. 4. 14), 觀察与世界.

張璉瑰. “送走切尼 迎來金正日.” 『世界知識』 (2004년 第9期).

錢其琛. “關於國際形勢問題的報告.” (1992. 9. 5).

“討伐朝鮮確保中國國家安全.” www.sky1903.com/bbs/dispbbs.asp?board ID=16&ID=2243.

“2000我國援助某流氓國家的物資清單.”(轉載) <http://www.warmud.com/asp/bbs/disphbs.asp?boardID=1&1=22516#>.

“中朝秘密峰會談核武危機.”(2004. 4. 20), http://full.mingpaonews.com/20040420/t_cab1.htm.

Auster, Bruce B. and Whitlaw, Kevin. "Upping the Ante for Kim Jong Il." *U.S. News & World Report* (July 21, 2003).

Khan, Joseph. "U.S. prods Beijing on talks with Pyongyang." *IHT* (Apr. 15, 2004).

Sanker, Thom and Schmitt, Eric. "Pentagon Expects Long-term Access to Key Iraq Bases." *New York Times* (April 20, 2003).

기타 : 『조선일보』, 『중앙일보』, 『아사히신문』, 『亞洲週刊』, 『KDI북한경제리뷰』, 『世界知識』, 『노동신문』, 『明報』, 『聯合報』 외.

중일 군비경쟁의 전개양상과 정책 시사점

윤정원·김순수

(육사 국제정치학 교수/중국학 강사)

I. 문제제기

II. 중일 군비경쟁의 성립과 배경

1. 중일 군비경쟁의 성립
2. 중일 군비경쟁의 배경

III. 중일 군비경쟁의 전개양상

1. 중일 군비경쟁의 실태
2. 중일 군비경쟁의 특징
3. 중일 군비경쟁의 전망

IV. 한국 안보정책에의 시사점

1. 한국의 안보정세에의 영향
2. 한국의 전략적 선택방안
3. 한국의 안보증진 정책 방향

V. 결론

<요 약>

1. 문제제기

- 탈냉전시대 들어 중국과 일본은 여러 분야에 걸쳐 첨단전력 건설을 시도하면서 군사작전 반경을 확대하여 수평적 투사 능력을 증대시키는 등 상호 군비경쟁을 전개
- 중·일 군비증강은 상호 영향을 미칠 뿐만 아니라 한반도의 평화와 안정에도 직간접적으로 영향을 미치는 것으로서 이에 대한 정확한 이해와 정책상의 시사점 도출이 필요
- 이 글은 탈냉전시대 들어 지속되어 온 중·일 군비경쟁의 성립과 배경, 그 실태, 특징, 전망, 그리고 한국 안보정책에의 시사점 분석에 초점

2. 중·일 군비경쟁의 성립과 배경

- 탈냉전시대 들어 중국은 군사력 현대화와 상당한 규모의 병력 감축을 병행 추진하였으며, 일본은 막대한 국방예산을 토대로 전력 첨단화를 모색
- 중·일 양국은 세계적, 동북아, 양자적 차원에서 상대방으로부터 자신의 국가안보 이익에 대한 위협을 상당히 느끼는 가운데 군사력 증강을 추진
 - 세계차원에서, 양국은 신뢰할만한 안보수단으로서 군사력 강화 필요성, 중장기적 차원에서 전략적 이해관계의 상충, 양국 사이의 상호 안보위협에 대한 민감성 증대 등에 직면

- 동북아 차원에서, 양국은 동북아 패권을 둘러싼 경쟁을 벌이면서, 중국의 군사력 증강에 대한 미국 및 대만의 우려와 함께 일본이 중국 봉쇄정책에 동참하려는 대결 상황이 조성
- 중·일 양자적 차원에서, 자국 본토에 대한 군사공격 가능성 증대에 따른 조치, 영유권을 둘러싼 군사적 충돌 가능성 대비, 동북아 해양수송로의 안전 확보 차원에서 군비경쟁

3. 중일 군비경쟁의 전개양상

- 중일 군비경쟁은 해양전력, 공군전력, 지상전력, 핵전력, 미사일 및 미사일 방어전력, 우주전력 등 여러 분야에서 전개
 - 양국은 해양전력의 수평적 투사능력 증대하고, 상대방의 본토 및 상호 분쟁가능지역에 대한 공군개입 능력을 증진시키며, 신속반응 부대 창설 및 지상무기의 현대화 노력을 전개
 - 핵전력에서 일본의 '비핵 3원칙' 때문에 중국이 비대칭적인 우위를 보이고 있으나, 유사시 일본이 신속하게 핵무기 제조 능력과 핵물질을 보유함으로써 잠재적인 군비경쟁이 전개
 - 미사일 전력에서도 중국이 압도적 우위를 차지하고 있으나, 일본은 우주개발기술을 토대로 미사일전력의 첨단화에 박차를 가하고 미사일 방어전력 확보에 정책적 노력을 경주
 - 양국은 우주전력에서 군사정보 수집을 위한 정찰위성 확보, 우주선 발사 경쟁, 미래 우주전투 대비 등 첨단기술력을 둘러싸고 상호 경쟁

- 중·일 군비경쟁의 특징은 유형적으로 어떠한 양상을 보이고 있는가의 측면과 어떠한 정책적 의도에서 비롯되고 있는가의 측면으로 나누어 살펴보는 것이 가능
 - 유형상의 측면에서 볼 때, 양국의 군비경쟁은 재래식 전력분야의 대칭적, 비재래식 전력분야의 비대칭적 군비경쟁 양상을 노정
 - 의도상의 측면에서, 양국의 군사력 증강은 군사방어적 의도와 군사공세적 의도가 교차하나 아직 이를 상대방에 대한 강압외교의 수단으로 사용하려는 의도는 부재
- 향후 중·일 군비경쟁은 양국의 안보환경이 상호 우호적으로 크게 개선되거나, 군사비 지출을 억제하는 심각한 경기침체에 직면하지 않는 한 지속될 것으로 전망
 - 이러한 군비경쟁의 양국관계에 미치는 영향은 그것이 상호 억제의 영역에 머물지 여부에 달려있으나, 전반적으로 동북아 및 세계안보 정세에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상

4. 한국 안보정책에의 시사점

- 중·일 군비경쟁이 한반도의 안보정세에 미치는 영향은 부정적인 것과 긍정적인 것이 교차된다고 볼 수 있으나 대체로 부정적 영향이 크다고 판단
 - 부정적 요인으로, 동북아 정세불안으로 인하여 한국의 정책 선택이 용이치 않고, 우리 정치군사적 위상을 상대적으로 약화시키고 양국의 충돌에 직간접적으로 연루될 가능성 고조

- 긍정적 요인으로, 양국의 군비경쟁 상황하에서 한국은 여러 가지 전략적 지지나 비판의 선택권을 갖게 됨으로써 이들 국가에 대한 여러 측면에서의 영향력 증대가 가능
- 중·일 군비경쟁 하에서 한국이 이들 양국에 대하여 취할 수 있는 전략적 선택 대안으로는 편승전략, 균형전략, 중립전략, 인용(認容)전략이 있을 수 있으며,
- 아직 불확실한 정세 등으로 인하여 어느 한 전략적 선택만을 고집하는 것은 바람직하지 않으며 상황에 따른 전략적 유연성이 긴요

5. 결론

- 탈냉전시대 들어 중·일 군비경쟁은 동북아에서 심각한 안보 현안 이슈 중의 하나이며, 한반도의 평화와 안정에도 직간접적으로 상당한 영향을 미칠 수 있어 정확한 이해가 요망
- 중·일 군비경쟁에 의해 강화된 양국의 군사력은 중장기적으로 한국의 국가안보 이익을 위협할 수 있는 강제력으로 작용될 수 있어 이에 대한 정책적 대응이 요구
- 중·일 군비경쟁은 한국의 안보정책이 북한위협 중심에서 벗어나 주변국 위협도 고려하여야 한다는 정책적 전환을 요구하고 있어, 향후 이에 대한 심층적 연구들이 필요

※ 주제어: 군비경쟁, 군비통제, 신뢰구축, 전략적 선택, 전략적 유연성

I. 문제제기

탈냉전시대 들어 중국은 급속한 군비증강을 토대로 군사력 현대화를 적극 추진하면서 힘의 투사능력을 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 일본 역시 새로운 안보환경 속에서 자신의 군사적 역할을 수평적으로 확대하여 세계 도처에서 활동할 수 있는 기반을 구축하면서 막대한 군사비를 토대로 전력 첨단화를 모색하고 있다.

이와 같은 중·일의 군사력 증강은 양국의 국제적 위상으로 인하여 세계 및 동북아 질서에 적지 않은 영향을 미칠 수 있지만, 보다 직접적으로는 양국의 안보관계에 영향을 미칠 것이며, 나아가 주변국의 안보정세에도 일정한 파급효과가 있을 것이다. 바로 이러한 맥락에서 중·일 군비경쟁은 한반도의 평화와 안정에도 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 관심사항이라고 할 수 있다. 이에 따라 이 글은 중·일 양국의 군비경쟁이 어떠한 배경 하에서, 어떠한 양상으로 전개되고 있는지, 어떻게 전망할 수 있으며, 한국의 안보정책에 주는 시사점은 무엇인지 도출하여 보고자 한다.

이를 위하여 먼저 중·일 군비경쟁의 배경을 세계적, 동북아, 중·일 양자적 차원에서 도출하여 보고자 한다. 그리고 중·일 군비경쟁이 전개되어 온 실태를 해상전력, 공군전력, 지상전력 등 여러 분야별로 살펴보고, 과연 이러한 군비경쟁이 지속될 것인가, 어떠한 영향 등을 미칠 것인가에 대하여 전망하여 보고자 한다. 나아가 이를 토대로 우리 안보정책에의 시사점과 관련해서는 한국의 안보정세에 미치는 영향, 한국의 전략적 대응 방안, 한국의 안보증진을 위한 정책방향 등에 대하여 언급하여 보고자 한다.

한편 이 글의 연구범위는 주로 1980년대 말 이후 탈냉전시대의 중·일 군비경쟁에 초점을 맞추고자 한다. 기존의 냉전시대

와는 상이한 세계안보 구조가 도래함으로써 냉전시대에 대한 논의는 현실적으로 정책적 함의가 떨어지기 때문이다. 나아가 탈냉전시대의 중·일 군사력 증강의 모든 것을 다루기보다는 중·일 군비경쟁 차원에서 핵심적으로 의미있는 내용을 중심으로 기술하여 보고자 한다.

II. 중·일 군비경쟁의 성립과 배경

1. 중·일 군비경쟁의 성립

군비경쟁의 개념은 다양하게 정의될 수 있는 데, 찰스 앤더튼(Charles H. Anderton)은 군비경쟁이란 “둘 혹은 그 이상의 당사자들이 상대방의 과거, 현재, 미래의 양적 혹은 질적 군사력 증강에 대한 반응으로서 자신의 양적 혹은 질적 군사력을 강화시키는 상황”이라고 정의하고 있다.¹⁾ 그러나 이러한 상호반응들은 관련 당사국간의 갈등적 목표 추구나 군사적 상호공포가 전제되어야 한다. 따라서 탈냉전기 들어 중·일간의 군비경쟁이 진행되어 왔다고 볼 수 있으려면, 중·일 양국 모두의 군사력 강화가 있어 왔으며, 이러한 군사력 강화가 일정 정도 상호위협에 의해 기인하여야 하는 것이다.

중국의 경우, 탈냉전시대 들어 병력수준을 크게 축소하였으나, 매년 군비증가율은 평균 두 자리 수준을 유지하면서 질적으로 강화된 군사력 건설을 도모하여 왔다. 앞으로도 중국의 현 정치체제가 유지되고 나아가 경제성장이 지속된다면 군비증

* 이 글은 학술적 논의를 위해 필자의 개인적 소견을 밝힌 것으로 필자의 소속기관의 입장과는 관계가 없습니다.

1) Charles H. Anderton, "A Survey of Arms Race Models," in Walter Isard, *Arms Races, Arms Control, and Conflict Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1988), p. 17.

강과 군사력 현대화 시도는 계속될 전망이다. 일본의 경우, 탈냉전을 맞이하여 약간의 병력수준 축소, 부대개편에 따른 부대감축, 일부 무기와 장비의 양적 축소 등의 조치를 취하였고, 경기침체로 인하여 매년 군비증가율은 거의 정체수준으로 미미하였으나,²⁾ 커다란 경제규모에 따른 막대한 군비지출의 총량규모로 인하여 첨단전력을 지속적으로 증강시킬 수 있었다. 일본은 막대한 군사비 지출규모를 토대로 정예화된 첨단전력을 계속 확보하여 나갈 것으로 보인다.

이와 같은 중·일 양국의 군사력 강화가 모두 상호간의 직간접적 안보위협에서만 기인한다고 보기는 어렵다.³⁾ 왜냐하면 중·일은 서로 상이한 대내외 안보환경과 안보위협에 직면하여 왔기 때문이다. 중·일 양국은 상대방만이 유일한 안보위협의 원천으로 인식하지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중·일 양국은 다음에서 살펴보는 바와 같이 세계적 차원, 동북아 차원, 중·일 양국관계의 차원에서 국가안보 이익의 상충을 겪을 수 있으며, 상대방으로부터의 일정한 직간접적 안보위협을 인식할 수 있는 것이다. 바로 이러한 맥락에서 상호위협에 기초한 중·일간의 군비경쟁이 성립된다고 볼 수 있다.

2. 중·일 군비경쟁의 배경

군비경쟁은 국가안보를 위한 정책적 선택이며 이러한 선택을 하기까지는 다양한 대외적 배경요인이 작용하게 된다. 이에 여

2) 탈냉전기인 1992-2001년 사이의 중국 군사비 증가율은 연평균 15.7%에 달하였으나, 일본의 그것은 1.18% 수준에 불과하였다. 외교통상부, 『일본 개황 2002』 (2002년) 참조.

3) 신정식, “일본의 방위정책 결정요인 분석: 전후 군비증가의 동기부여와 억제요인을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제37집, 5호 (2003년 겨울), pp. 241-265. 예로써, 이 글은 일본의 군비증가에 대한 주요 영향요인으로서 ‘일본의 군비증가에 대한 미국의 요구’와 ‘일본의 경제적 여건’을 제시한 바 있다.

기에서는 중·일 군비경쟁의 배경으로서 세계적 차원, 동북아 차원, 중·일 양자적 차원의 요인들을 살펴보고자 한다.

가. 세계적 차원

탈냉전하 중·일간의 군비경쟁을 야기하는 세계적 차원의 배경으로서 탈냉전질서의 구조적 특징과 이것의 중·일예의 영향, 세계전략적 목표와 이해관계의 차이, 세계적 국가위상을 둘러싼 중·일 양국의 갈등가능성 등이 해당될 수 있다.

탈냉전으로 인해 안정적 대립구도였던 양극체제가 붕괴함으로써 세계질서의 불안정성과 불확실성은 증대되었다. 이러한 상황 하에서 중·일 양국은 모두 보다 신뢰할 수 있는 안보수단으로서의 자국 군사력 강화에 정책적 비중을 두게 되었으며, 이에 따라 인접국으로서의 중·일 양국은 상대방의 군사력 강화에 경계의식을 느끼지 않을 수 없게 되었다.

이러한 가운데 탈냉전하 미국의 세계적 위상 강화에 직면하여 중·일은 모두 단기적으로는 이에 편승하는 듯한 정책을 추구하고 있다.⁴⁾ 그러나 중장기적 관점에서 중·일은 미국 중심의 세계질서 강화를 둘러싸고 이해관계가 상충될 수 있다.⁵⁾ 즉, 중국은 미국이 중국위협론을 토대로 자신을 전략적 경쟁자로 인식하는 가운데 중장기적으로 對중국 봉쇄를 시도할 것으로 보았으며,⁶⁾ 따라서 미국 중심의 패권적 질서의 형성과 고착화 가

4) 박병광, “중국의 정상외교와 강대국관계 조정: 강택민시기를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제43집, 2호 (2003년), pp. 373-374. 신상진, “후진타오 시대 중국의 대내외정책 전망: 중국공산당 제16차 전국대표대회 결과분석을 중심으로,” 『통일경제분석 2002-6』 (2002년 11월), pp. 21-23. 중국은 지속적인 경제성장에 바람직한 안보정세를 희망하면서 미국과의 전략적 동반관계를 유지하려 하였다는 분석이 있다.

5) 김우상, “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망,” 『국제정치논총』, 제40집, 4호(2000년), pp. 1-26 참조.

6) 이태환, “중국의 안보전략,” 송대성 (편저), 『주변국 안보정책과 우리의

능성에 대하여 비판적 관점을 제시하게 된다.⁷⁾ 그렇지만 일본은 중장기적으로 미국 중심의 세계질서에 계속 동조하는 가운데 이를 활용하여 자신의 국제적 위상을 강화하려는 입장을 보이게 된다.⁸⁾ 특히 부시 2세 행정부 들어서 전개된 미국의 MD 구축 시도, 일방주의적인 對테러전, 對이라크전에 대한 중국의 비판과 일본의 지지는 세계전략적 차원의 중·일간 이해관계 갈등을 극명히 보여주는 것이었다.

한편 탈냉전하에서 몰락한 구소련을 이은 러시아가 국내정쟁과 경제침체에 휩싸이고, 군사력마저 과감하게 감축함으로써, 러시아로부터의 중·일에 대한 안보위협은 현격히 감소되기에 이른다.⁹⁾ 이는 중·일로 하여금 군사력의 양적 축소와 질적 강화를 모색할 수 있는 기회를 제공하여 주었다고 볼 수 있다. 또한 냉전시 중·일에 대한 최대 안보위협이 사라지게 되면서 상대적으로 중·일 양국 상호간의 안보위협에 대한 민감성이 피차 증대되었다고 볼 수 있다.

대응전략』(서울: 세종연구소, 2003), pp. 88-98 참조. 중국은 1999년의 코소보 사태 이후 미국에 대한 경계의식을 강화하였으며, 2001년 부시2세 행정부가 초기에 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하면서 미국의 중국봉쇄론에 대한 우려가 증폭되었다.

- 7) 『南方日報』, 2002년 7월 2일. “미국의 반테러동맹에 가담하고 있는 아시아 및 구소련권 국가들을 연결하면 중국을 사방으로 포위하는 만리장성(長城)이 형성된다.”
- 8) 중국위협론 하에서의 일본의 항방에 대해서는 권호연, “동아시아의 갈등 요인: 정치경제적 측면에서”, 김태현 (편), 『신동아시아 안보질서』(서울: 세종연구소, 1997), pp. 43-58.
- 9) 김태웅, “탈냉전하 러시아연방의 군사개혁과 군사정책 변화”, 『한국국제정치학회 연말학술회의 발표논문』(2003. 12. 12), pp. 1-35. 유영철, “푸틴 정권의 군 개혁 현황과 전망”, 『동북아안보정세분석; KIDA』(2003년 9월 30일), pp. 104. Sergey Sevastyanov, “러시아의 동북아 안보정책과 군사동향”, 『전략연구』, 제9권, 3호 (2002년), pp. 63-97. 러시아 연방군의 병력은 1992년 5월 340만명이던 것이 1999년 1월말에는 120만명 수준으로 감축되었으며, 2005년까지 86만명 수준으로 재조정될 것으로 전망되고 있다.

나아가 중·일 양국은 세계적 강대국으로서의 국제적 위상을 놓고 경쟁하는 입장에 놓여왔다. 즉, UN안보리 상임이사국이자 핵무장 국가인 중국은 지속적 경제성장을 토대로 세계무대에서 정치, 경제, 외교, 군사적 영향력을 확대하여 왔다. 일본 또한 막강한 경제력을 토대로 UN안보리 상임이사국 진출 시도, 자위대 활동의 수평적 확대 등을 모색하면서, 경제강국으로부터 점차 정치, 군사, 외교 강국으로의 도약을 모색하여 오고 있는 것이다. 이에 중·일 양국은 정치, 경제, 외교, 군사적 측면에서 세계무대에서 경쟁하는 입장에 놓여 온 것이다.

나. 동북아 차원

동북아 차원에서의 중·일 군비경쟁의 주요 배경요인으로는 이 지역에서의 중국의 힘의 투사 시도와 미국·일본·대만이 연계되는 중국봉쇄 사이의 갈등이라고 볼 수 있다.

중국은 급속히 신장되는 국력을 바탕으로 군사력 강화를 적극 추진하여 오고 있으며, 이를 토대로 동북아를 비롯하여 동남아 지역까지 군사적 영향력을 확대하려 시도하고 있다. 특히 중국은 필요시 대만에 대한 무력통일 불사의 의지를 표출하여 오고 있으며, 대만의 분리 독립 시도를 차단하기 위한 군사적 위협을 가하여 오고 있다.

이와 같은 중국의 힘의 팽창에 대응하여 일본은 한편으로는 미·일 안보협력체제를 강화하여 대응하고 있으며,¹⁰⁾ 다른 한편으로는 일본 자위대의 전력 증강과 군사적 역할 확대에 대응하고 있다. 만일 중국의 대만 무력통일 시도를 지지코자 미국이 군사적으로 개입하게 될 경우, 일본은 강화된 미·일 안보협력 체제에 의하여 미군의 후방작전 지원을 적극 전개할 가능성이

10) 권호연, “‘신가이드라인’을 통해 본 일본 방위정책의 변화,” 이원덕·진창수, 『동북아 지역안보와 일본의 역할』 (서울: 세종연구소, 1998), pp. 3-18.

높다.¹¹⁾ 뿐만 아니라 일본은 미국이 구상하고 있는 미-일본-대만 연계의 동북아 전역미사일방어(TMD) 구상에 대해서도 지지하는 입장이며,¹²⁾ 이는 이 지역에서의 중국의 군사적 위협을 억제하기 위한 것으로 볼 수 있다.

따라서 중국으로서는 대만을 무력으로 통일하려면 대만뿐만 아니라 미국과 일본을 상대하여 승리할 수 있는 군사적 능력이 필요하게 되는 것이다. 이에 중국은 상당한 첨단전력을 갖고 있는 대만 그 자체의 군사력 이외에도 유사시 개입하게 될 미군과 일본 자위대 전력을 극복할 수 있는 막대한 군사능력을 갖추려 할 것으로 분석된다.

한편 동북아에서의 중·일의 군사력 경쟁은 양국간 지역 패권을 위한 갈등의 모습으로 비추어 지기도 한다. 일본은 탈냉전시대 들어 국제평화예의 공헌과 미·일 안보협력체제 강화라는 명분 속에서 군사적 역할을 확대하고, 나아가 질적으로 강화할 수 있는 법적, 제도적 정비를 실시하여 왔다. 이러한 가운데 일본내 보수 정치세력들이 평화헌법의 개정, 집단자위권 인정, 방위전력 이외에 공격 전력도 갖는 통상적인 군대를 보유하는 보통국가화를 추구하고 있다.¹³⁾ 반면에 중국은 일본이 평화헌법체제를 유지하는 가운데 군사력 증강을 자제하기를 기대하는 반면 자신의 군사력은 오히려 급속히 향상시키려고 노력하여 왔다. 이에 따라 중·일 양국은 상대방의 군사적 의도에 대한 신뢰를 갖기 어렵게 되었으며, 이러한 가운데 이 지역에서의

11) 중국과 미·일동맹 사이의 갈등관계에 대해서는 Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 49-80 참조.

12) Richard Cronin, "Japan-U.S. Cooperation on Theater Missile Defense," *CRS Report for Congress* (March 19, 2002), pp. 1-32.

13) 이태환, "일본의 우경화 추세와 보통국가화 추진," 한국전략문제연구소 (편), 『동북아 전략균형: 2002년』 (서울: 한국양서원, 2001), pp. 95-143.

본격적인 패권 경쟁에 나서는 양상을 보이는 것이다.¹⁴⁾

결국 동북아 차원에서 볼 때, 중국의 힘의 투사와 일본의 중국봉쇄 참여, 대만문제를 둘러싼 군사적 이해상충, 이 지역의 패권 확보를 위한 불가피한 경쟁 등이 중일 양국의 군사적 긴장과 갈등을 야기하는 것으로 볼 수 있다.

다. 중일 양자적 차원

중일 군비경쟁이 양국간의 직접적 긴장 내지 갈등에 의하여 야기되는 점도 있으며, 그 내용으로서 각각의 군사력 증강이 상대방에게 군사적 위협으로 작용할 수 있는 문제, 조어도 등을 둘러싼 영유권 분쟁에 의한 군사적 충돌 가능성, 말라카 해협에서 동북아로 이어지는 해양수송로 안전을 둘러싼 이해관계의 상충 등을 들 수 있다.¹⁵⁾

탈냉전시대 들어 중국 해군은 연안해군에서 원양해군으로의 발전계획을 추진하고 있으며, 공군은 작전반경이 확대된 첨단 전투기를 도입하고 있다. 또한 지상군은 상륙 및 기동전 능력 향상을 모색하여 왔으며, 핵 및 미사일 전력의 첨단화를 모색하여 왔다. 이렇게 강화된 중국의 군사력은 일본의 해군과 공군에 대항하려는 의도가 반영된 것이며,¹⁶⁾ 나아가 일본 영토를

14) 『太陽報』, 2000년 9월 4일. 중국 중앙군사위 부주석 장완넨(張萬年)은 인민해방군 각 군 및 병과 장 이상 최고간부들을 대상으로 한 ‘국제정세보고회’에서 “일본은 90년대 중반부터 미국의 아시아 전략을 추종하면서, 군국주의를 부활하고 경제력과 군사력을 통해 동북아시아의 패권을 추구한다”며 경계를 촉구한 바 있다.

15) 이경재, 『일본이 군사대국화 되는 날』 (서울: 연경문화사, 2002), 제5장 “일본의 오일루트와 국제적 역할,” pp. 291-324. 오규열, 『중국군사론』 (서울: 지영사, 2000), 제4장, 냉전 후 중국의 군비증강 정책의 배경과 목표,” pp. 88-129.

16) Larry M. Wortzel, “중국의 군사전략과 군사능력,” 『전략연구』, 제9권 3호 (2002년), pp. 55-56.

직접 위협할 수 있는 잠재능력으로 확대되어 왔다.

한편 일본은 국제평화への 기여와 미·일 안보협력체제의 강화라는 명분 속에 자위대 전력을 영토 밖으로 전개할 수 있는 토대를 구축하여 왔으며, 해군의 경우 경항공모함급 침단전력을 모색하면서 작전반경 능력을 확대하고 있고, 공군의 경우 최첨단 전투기를 도입 내지 생산함과 더불어 공중급유기 도입을 시도함으로써 중국 본토를 작전반경에 넣을 수 있는 가능성이 높아지고 있으며, 지상군의 경우 기동전 수행능력 향상을 모색하여 왔다. 비록 현재로서 일본의 핵 및 미사일 전력은 중국에 직접적 위협을 주지는 않지만 필요시 이들 전력을 개발하여 중국을 위협할 수 있는 기술적 잠재능력을 확보하고 있다. 바로 이러한 일본의 전력들은 유사시 중국 영토를 직접 위협할 수 있는 능력으로 활용될 가능성이 높아지고 있다.

한편 중·일 양국은 조어도를 둘러싸고 실질적인 영유권 분쟁 상태에 놓여져 있다.¹⁷⁾ 만일 중·일간의 군사적 긴장이 고조될 경우 조어도를 둘러싸고 국지적인 군사충돌이 발생할 개연성이 있으며, 이러한 군사충돌이 보다 큰 대규모 전쟁으로 비화될 개연성을 완전 부인하기 어렵다.

뿐만 아니라 중국과 일본은 말라카 해협으로부터 동북아에 이르는 지역에 대한 해양수송로의 안전을 확보할 필요성을 공통적으로 인식하고 있다. 중국의 경우 대외개방체제가 심화되면서 해상수송로의 중요성이 증대되고 있으며, 특히 경제발전 에 따른 에너지 수요증대에 따라 중동 석유에 의존하는 비중이 점차 높아지게 될 것이다.¹⁸⁾ 이에 따라 이 지역의 해상수송로

17) 김병일, “조어도(釣魚島) 문제,” 『시민정치학회보』, 제4집, 단일호 (2001년), pp. 3-20. 조어도는 인근해역의 풍부한 석유매장 가능성 이외에도 일본으로서는 동남아로 향하는 남진전략의 중요 전략거점이 될 수 있으며, 중국으로서는 서태평양으로 진출하는 데 있어서 중요한 전략통로가 되는 곳이다.

18) 이건일, “중국인민해방군의 안보상황 인식과 전략임무,” 『대륙전략』,

의 중요성은 더욱 높아지게 될 것이다. 일본도 특히 중동 석유의 수입으로 인하여 이 지역의 해상수송로의 중요성이 국운을 좌우하는 요인이 되고 있어 촉각을 곤두세우고 있는 상태이다. 중국의 경우 이 지역의 해상수송로 안전을 확보하기 위하여 남사군도, 서사군도 등 도서지역 영유권을 주장하며 군사적으로 관련 지역을 장악하려고 시도하는데 대해,¹⁹⁾ 일본은 중국의 이러한 움직임을 경계하고 있는 것이다.

현재로서는 중·일 양국간에 본토에 대한 상호 군사공격의 가능성이 높다고 볼 수는 없으나 이에 대한 군사위협 정도는 점증하고 있다. 그리고 조어도를 둘러싼 영유권 분쟁, 해양수송로 안전 경쟁 등으로 인하여 양국의 군사적 긴장도 높아지게 될 것이다. 이러한 긴장 및 상호위협의 증대는 근원적으로 중·일 양국 군사력의 작전반경이 확대될 수 있는 데 기인하는 것이다.

III. 중·일 군비경쟁의 전개양상

1. 중·일 군비경쟁의 실태

중·일의 군비경쟁은 양국 군사력의 다양한 부문에 걸쳐 진행되어 왔으며, 각 전력분야별로 전개되어온 실태를 정리하여 보

제1권, 창간호 (2003년 12월), pp. 57-63. 중국은 1993년 석유수입국으로 전환되었으며, 2002년 현재 석유수입 의존도가 30% 수준으로서 6,941만톤의 석유를 수입하여 세계 제3위의 석유수입국이 되었고, 이 때 전체수입량의 43.3%를 중동지역에서 수입하였다. 중국은 2010년이 되면 석유수입 의존도가 40% 수준에 이를 것으로 보인다.

19) 남사군도, 서사군도 영유권 분쟁에 대해서는 한국국방연구원의 “세계분쟁자료” (<http://www.kida.re.kr/woww/update/africa-conf-main.htm>) 참조.

면 다음과 같다.

가. 해양전력

(1) 중국

중국은 1985년에 적을 유인 해안지대에서 섬멸한다는 수세적 개념의 ‘근해해상방어전략’에서 영해 밖에서의 전략상 영토 및 주권확보까지 추구하는 ‘근해적극방어전략’으로 해군전략을 바꾸었다. 이를 뒷받침하기 위하여 1989년에 중장기 차원의 ‘3단계 해군전력 증강방안(三段階海軍軍力整備方針)’을 마련하였다. 즉, 제1단계(1989-2000)는 신예 미사일과 전자장비로 무장한 작전함정의 건조에 중점을 두고, 제2단계(2001-2020)는 수직 이착륙 전투기와 이를 탑재할 수 있는 배수량 2-3만톤 규모의 중형(中型) 항공모함의 구비를 목표로 하며, 마지막 3단계(2021-2040)는 러시아 해군 나아가 미 해군의 원양작전능력에 버금가는 전력을 확보하는 것을 최종목표로 하는 것이었다.²⁰⁾

탈냉전시대 들어 중국은 근해적극방어 및 원양작전 능력 향상을 위해 구축함, 핵잠수함, 항공모함 등의 전력강화에 관심을 기울여 왔다. 2000년에 8,500톤급 러시아제 소브레메니급 구축함 2척을 도입하여 실전 배치하였으며, 러시아와 2척의 추가도입 계약을 체결하여 2006년이면 총 4척을 보유할 것으로 전망된다. 이 구축함들은 미국의 이지스함에 대응하는 성격을 띠는 것이다. 그리고 6천톤급의 루하이급 구축함을 국내 생산하기에 이르렀고, 미국의 이지스 구축함이 장착하고 있는 것과 유사한 위상 배열 레이더와 수직 발사 대항공기 미사일을 장착할 수 있는 신형 구축함을 개발한 것으로 알려져 있다. 그리고 2003년

20) 張雅君, “中共與美日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制”, 『中國大陸研究』, 第41卷, 第5期(1998年 5月), p. 10.

현재 대만의 라파에트 스텔스 호위함과 유사한 TYPE 054 호위함을 생산 진행 중이며 조만간에 취역시킬 수 있을 것으로 전망된다. 나아가 2003년 초에 오랜만에 보급함 2대를 새로이 취역시켰으며, 이로써 보급함의 수는 3-4대로 증가하였고, 이로써 중국 해군의 원양 항해 및 장기간 항해가 가능하게 되었다.²¹⁾

중국은 1970-1990년 사이에 진수된 5척의 한(漢)급 핵공격 잠수함을 보유하고 있으며, 중국 유일의 핵추진 탄도미사일 발사 잠수함으로서의 하(夏)급 잠수함은 2010년 이후까지 사용될 것으로 보인다. 또한 2002년 여름 8대의 킬로급 공격형 잠수함을 러시아로부터 2005년까지 공급받는 계약을 체결하여 4척은 이미 인수한 것으로 알려져 있다.²²⁾ 이 킬로급 잠수함은 잠행과 음파 탐지 면에서 뛰어나 미 항모에 발각되지 않고 대만해협을 효과적으로 봉쇄할 수 있다. 나아가 2002년에 차세대 핵잠수함인 Type 093급을 새로이 취역시켰고, 2004년 내지 2005년에 실전배치 될 것이다. Type 093급 잠수함은 선유도(線誘導) 및 항적 추적 어뢰뿐만 아니라 순항미사일을 장착하고 있다. 중국은 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM)을 탑재할 수 있는 Type 094급 핵잠수함을 개발 중이며,²³⁾ 2010년경이면 실전배치 될 것으로 전망되고 있다. 중국의 신형 잠수함들은 향후 대항모전의 주축을 이룰 것으로 예상되며 기존의 한(漢)급 잠수함들을 대체하게 될 것이다.

21) 탈냉전기 중국의 전력 강화에 대해서는 이태환, “중국의 적극적 방위전략과 첨단 군사력 건설,” 한국전략문제연구소 (편), 『동북아 전략균형: 2003년』 (서울: 한국양서원, 2003), pp. 175-219. 김태호, “중국군의 미래전 준비 및 전망,” 『KIDA 연구보고서 : 안 02-1794』 (2002년 12월), pp. 1-96. 김정익, “주변국 안보/군사전략과 군사력 건설 방향,” 『국방정책연구』, 제3집, 통권 59호 (2002년 봄), pp. 205-235 등에 많이 의존함.

22) 동 잠수함은 남해함대에 배치하였으며, 飛豹폭격기, H형 전폭기, 공중급유기와 함께 작전 범위를 남해해역 위주로 운용(남해 통제)하게 될 것으로 분석된다.

23) 『聯合報』(臺灣), 2002년 11월 4일.

이 외에 중국은 중장기적으로 원양 해군으로서의 확실한 전력 확보를 위해 항공모함 확보를 모색하고 있다. 중국의 항공모함 정책과 관련하여 퇴역한 호주제 Melbourne호(1985년), 소련제 Minsk호(1998년)와 Kiev호(2000년), 건설 중이던 소련제 Veryag호(1998년) 등의 해외도입 및 활용 가능성, 스페인이나 프랑스로부터의 신형 항공모함의 해외도입 모색 등의 논의가 있었으나, 최종적으로 중국의 자체적인 항공모함 생산을 결정한 것으로 알려졌다.²⁴⁾ 중국 공산당 중앙위원회와 국무원이 이미 배수량이 2.5-3만톤 정도로서 15-30대의 항공기를 탑재할 수 있는 2척의 항모 건조를 승인하였으며, 2010년경이면 항공모함을 확실히 확보할 수 있을 것으로 전망되고 있다. 그러나 일부 자료는 중국이 2005년경이면 벌써 항공모함을 확보할 수 있을 것으로 전망하기도 한다.²⁵⁾

중국 해군은 이러한 무기체계의 구입 및 개발을 바탕으로 해상 기동작전 능력, 기지 방어작전 능력, 해상 기지반격 능력, 모든 방향에서의 잠수함 공격 능력, 가시거리 외 전함 공격 능력을 강화하고 있다. 해군의 장거리 투사능력을 확대하기 위하여 최근 서사군도 및 남사군도에 군용비행장 및 함정 정박시설을 건설하고, 신속반응부대를 조직하여 병력투사능력을 증강함은 물론 해상합동훈련을 강화하고 '3군 1체'의 작전지휘체계를 정비하는 등의 행보를 보이고 있다.²⁶⁾

(2) 일본

24) Ian Storey and You Ji, "China's Aircraft Carrier Ambitions," *Naval War College Review*, Vol. LVII, No. 1 (Winter 2004), pp. 77-93.

25) Frank W. Moore, "China's Military Capabilities," <http://www.comw.org/cmp/fulltext/iddschina.html>

26) “大陸對南海作出幾項新部署,” 『鼎盛軍事』(www.top18.com.cn), 2004년 2월 26일.

일본의 해상자위대는 전수방위의 원칙에 근거하여 일본 영해 내에서 활동하면서 주로 구소련의 해양위협에 대처하기 위한 소해 및 대잠전력을 강화하여 왔다. 그러나 탈냉전으로 북방 해양위협이 줄어들어 따라 소해대군은 2개에서 1개로, 지방대는 10개에서 5개로 줄이는 조치를 취하였다.²⁷⁾ 대신 핵심전력인 호위함대, 항공집단, 잠수함대를 질적으로 강화시키는 조치를 취하였다. 나아가 1992년 6월 국제평화협력법(PKO법), 1997년 9월 미·일 방위협력 신지침, 1999년 5월 주변사태법, 2001년 10월 테러대책특별법, 2003년 7월 이라크부흥지원 특별조치법 등의 채택에 의하여 그 활동영역이 영해를 벗어나 주변해역으로, 나아가 전세계 해역으로 확대되었다. 이러한 가운데 미·일간의 해군 협력 강화, 주변지역에 대한 감시 및 초계, 방공 및 대수상작전 능력, 상륙침공 대응능력, SLOC 방위능력, C4I 체제강화 등에 중점을 두어 왔다.²⁸⁾ 나아가 장거리, 대규모 작전 투사 능력을 증진시키면서 경항모함급의 다기능 함대를 정비하는 노력을 기울여 왔다.²⁹⁾

해상자위대는 콩고급 이지스 구축함 4척을 포함한 15척의 미사일 구축함(DDG), 6척의 헬기탑재 구축함(DDH), 19척의 구축함(DD), 15척의 프리깃함을 중심으로 한 수상함들, 오야시오급을 포함한 16척의 잠수함과 더불어 100기 수준의 P-3C 대잠초계기를 확보함으로써 동북아 최고수준의 해양전력을 갖게 되었다.

27) 탈냉전기 일본의 전력 증강에 대해서는 윤덕민, “일본의 방위전략 변화와 유사법제 추진,” 한국전략문제연구소 (편), 앞의 책, pp. 127-174. 김경민, “일본 방위력정비 현황과 쟁점,” 『국방부 연구보고서』 (2002년), pp. 15-61에 많이 의존하였다.

28) 송영선·박민규·남창희, 『미·일 신안보공동선언과 일본의 방위력 정비 방향』 (서울: 한국국방연구원, 1996), p. 110.

29) 연현식, “미·일 방위협력지침 개정과 동아시아 해양안보,” 해군본부, 『제7회 함상토론회 발표 자료집』 (대전: 해군본부, 1998), p. 240.

이지스 구축함은 7,250톤급으로서 수직발사 대공미사일을 갖춘 최첨단 구축함이다. 일본은 탄도미사일을 요격할 수 있는 대공미사일(SM-3)을 탑재한 7,700톤급 개량형 이지스함 2척을 추가 건조중인 것으로 알려져 있다. 이러한 이지스함들은 해상 전역미사일 방어체계(NTWD: Navy Theater Wide Defense)를 구축하는 데 사용될 것이다. 이지스함을 주축으로 한 해상 미사일방어체계를 구축함에 있어서 일본은 북한의 미사일 위협을 명분으로 내세우고 있지만, 실제에 있어서는 미국의 동북아 전역미사일방어구상에 참여하면서 유사시 중국의 미사일 위협에 대처하려는 의도가 충분하다고 볼 수 있다.

해상자위대는 무라사메급 신형 미사일 구축함 건조도 지속 추진하여 2000년에 계획된 9척 중 5번과 6번함이 실전 배치되고, 4척의 개량형 무라사메급 구축함이 추가 발주되어 곧 배치될 예정이다. 한편 향후 2척의 노후 헬기탑재 구축함을 13,500톤급의 대형함으로 교체 예정인 데, 이는 3기의 초계 헬기와 1기의 소해, 수송헬기를 탑재할 예정이며 경함공모함에 필적하는 규모이다. 여기에는 전선과 중앙지휘부를 연결하는 인공위성 통신 네트워크를 장착해 대량의 데이터 송수신이 가능한 지휘통제 시스템을 탑재할 계획이다. 이는 해상자위대가 공격전력으로서의 항공모함을 가질 수 없도록 금지된 현실 속에서 이를 보완하기 위한 것으로 볼 수 있다.

또한 8,900톤의 오스미급 수송선은 3번째가 건조중이며 항공모함 형태로 대형헬기 운영이 가능하고 2척의 상륙 공기부양정 장비, 1,000명의 병력과 18대의 전차를 강습 상륙시킬 수 있다. 이는 수직 이착륙 전폭기(AV-8형)의 운영이 가능한 경항공모함으로의 개조가 가능한 선체로 분석된다. 이외에 일본은 13,500톤급의 초대형 보급함도 건조중이며 이는 2004년 4월에 취역 예정으로 알려져 있다.

한편 2,750톤급 오야시오 잠수함은 통상형으로 20노트 항해속

도를 가지며 하푼 미사일의 수중발사가 가능하다. 일본의 경우 핵잠수함은 보유하고 있지 않으며 현재 대형 디젤엔진에 기초한 잠수함을 운용하고 있으며, 이는 커다란 수중 소음으로 인하여 탐지될 가능성이 높은 것으로 알려져 있다. 이외에도 일본은 P-3C 대잠초계기의 후속기종을 2007년부터 실전배치하는 것을 목표로 국산 개발하기로 하고 쌍발 제트엔진을 장착한 기체를 개발하고 있다고 한다. 그리고 중국 해군 활동 증가와 북한 공작선 침투 계기로 경계태세 강화를 위해 초계 헬기부대 창설, 이미 2001년 3월 60명 규모의 해군특수작전부대를 창설하기도 하였다.

나. 공군전력

(1) 중국

탈냉전시대 들어 중국은 공군력의 질적 강화에 초점을 맞추어오고 있다.³⁰⁾ 중국은 보유 전투기 중 구형인 J-4(MiG-15)와 J-5(MiG-17)은 폐기, J-6(MiG-19)은 절반 수준으로 감축, J-7(Mig-21)은 현상유지, J-8과 J-9(Mig-33)은 증대시켰다.³¹⁾ 그리고 1992년부터 러시아제 최신형 전투기인 SU-27을 구매하기 시작하였으며, 러시아와의 합의 아래 국내에서 면허조립 생산의 길을 열어 놓았다. 최근에 중국제 최신형이라 할 수 있는 J-10(SU-27엔진에 이스라엘 Lavi의 전자장비) 10대를 생산하여 난징(南京)군구 소속 공군기지에 실전배치한 것으로 알려졌다.

30) DoD, "Annual Report to Congress on the Military Power of the People's Republic of China (28 July, 2003)," <http://www.defenselink.mil/pubs/20030730chinaex.pdf>, pp. 22-24 참조.

31) Federation of American Scientists, "People's Liberation Army Air Force: PLAAF Equipment," <http://www.fas.org/nuke/guide/china/agen/cy/plaaf-equip.htm>.

한편 중국은 2001년에 러시아제 최신형 다목적 전투기인 SU-30 10대를 구매하였으며, 2003년 1월에 24대의 SU-30의 추가구매를 신청하였다.³²⁾ SU-30은 사정거리 70km의 공대함 미사일 6기를 장착하고 있으며, 사거리 285km의 저주파 공대함 미사일도 탑재 가능한 것으로 알려져 있다. 바로 이러한 성능의 SU-30 24대는 미국의 1개 항모전투단의 공격력과 거의 대등한 수준이다. 또한 1,500km의 작전반경을 가지기 때문에 이 지역내의 미군 함대나 공군의 활동을 제약할 수 있으며, 나아가 대만 일부지역의 공군기지 및 군항에 대한 공격능력을 제공하여 줄 것이다. 중국은 SU-30의 해상 공격능력 강화에 커다란 관심을 보이고 있다.

그렇지만 중국이 보유중인 약 3200여대의 항공기 중 150여대만 최신형이랄 수 있는 제4세대 항공기에 해당된다. 일본의 경우에는 SU-27과 견줄 수 있는 F-15기를 약 200대 보유하고 있으며, 대만도 미제 F-16, 프랑스제 미라지 2000 등 660여대의 첨단 전투기를 보유하고 있다. 바로 이러한 면에서 중국은 공군력에 있어서 질적 열세에 직면하여 있고, 앞으로 이를 극복하기 위하여 SU-27 조립생산 지속, SU-30 추가구매, 중국제 최신형 J-10 전투기의 생산 및 실전배치, 차세대 최신형으로서의 J-13 개발에 심혈을 기울일 것이다. 2005년 이후부터 J-10과 J-11(Su-27)가 중국 전투기의 주력기종으로 자리 잡을 것으로 보인다. 이 외에도 중국은 기존의 J-7, J-8 전투기의 성능 향상, 해상 타격능력의 개선을 위해 대함미사일을 장착할 수 있는 전천후 초음속 중장거리 전폭기인 FB-7의 성능 향상을 위해서도 노력하고 있다. 바로 이러한 노력이 성공을 거둘 경우 중국은 2010년 이후면 대만의 공군력을 따라잡을 수 있을 것으로 보인다.

32) 중국은 1996년 6월에 러시아로부터의 SU-30 72대 도입, SU-27 250대 면허생산에 대한 합의를 체결한 것으로 알려져 있다.

한편 중국 공군은 1990년대 초반부터 공중감시 및 통제 능력 강화를 위하여 노력해 왔으며, 1999년에 러시아로부터 Y-8 조기경보기(AEW)를 도입하였다. 중국은 이스라엘로부터의 PHALCON 조기경보통제기(AWACS)를 구매하려는 계획이 있었으나 이스라엘의 협조거부로 실패하였으며, 이에 러시아로부터 2005년까지 A-50E 조기경보통제기 5대를 구매하는 계획으로 선회하였다. 또한 중국은 1980년대 중반부터 원거리 작전수행 능력 구비를 위해 공중급유기 확보를 모색하여 왔고, H-6(Tu-16) 폭격기, Y-8(An-12) 수송기를 공중급유기로 개량하는 데 성공하였고, 2002년 4월에 남지나해 상공에서 최초의 공중급유 훈련을 성공리에 마쳤다. 이외에도 신속대응군의 원거리 수송을 위해 러시아의 IL-76 중수송기 20대를 추가로 도입하고 AN-70 수송기 구매를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다.

(2) 일본

일본 항공자위대는 적항공기의 일본 영공 침범시 가능한 한 영토에서 먼 곳에서 이를 요격, 차단하는 영공방어를 주요임무로 한다. 그러나 탈냉전시대 들어 영공방어 이외에 안정된 국제환경 조성이라는 명분하의 일본 자위대의 군사적 역할 확대 그리고 대형 재해 재난 등에서의 대응이라는 임무에도 관심을 갖게 되었고, 이에 따라 항공자위대의 활동반경도 확대되고 장비체계도 질적으로 개선되어 가고 있다.

항공자위대는 첨단 성능의 F-15J/DJ 203와 F-4EJ 104대 등을 주력기종으로 하고 있다. 그리고 F-1과 F-2A/B 등의 공격기, RF-4E/EJ, 정찰기, E-2C 호크아이 조기경보기(AEW), E-767 조기경보관제기(AWACS), C-1과 C-130H 등의 수송기를 보유하고 있다.

특히 일본의 첨단 주력기인 F-15J/DJ는 국내 면허조립 생산

된 것으로 레이더 성능 개선, 중장거리 공대공 미사일 발사 기능 추가 개선노력을 시도중이다. F-4EJ는 상대적으로 구형이며 신형기종으로 대체될 전망이다.

일본의 전투기는 공격 폭격기로서의 기능을 수행할 수도 있지만, 평화헌법상의 제약으로 인하여 민감한 전자전장비, 레이더 경고장치, 핵투발 장치 등을 갖추지 않고 있으며, 또한 대지 공격을 위한 레이더 및 폭격장치도 갖고 있지 않다. 다만 F-4EJ 1개 대대 수준만을 공격기로 운용하고 있는 것이다. 그렇지만 현재 일본이 운용하고 있는 최신형의 F-1이나 F-2A/B가 근접 지원 전투기라고 명명되고 있지만 실제에 있어서는 공격기의 기능을 수행할 수 있는 것들이다.

한편 항공자위대는 공중정찰 및 조기경보 임무를 중시하고 있다. 일본은 1983년부터 1988년까지는 E-2 조기경보기만 운영하여 왔으며 현재 13기를 보유하고 있다.³³⁾ 그러나 1998년부터 E-767 조기경보관제기를 도입하여 현재 4기를 운용하고 있는데,³⁴⁾ 중부항공방면대의 하마마추에 배치되어 있다. 이와 같은 조기경보 및 공중통제 능력 향상은 일본 항공자위대의 실질적 전력을 크게 강화하는 기초가 되고 있다.

또한 일본은 신중기방위력 정비계획에 따라 KC767형의 공중급유기 4대 도입을 추진하고 있다는 점이다. 일본은 공중급유기를 도입하는 이유로서 여러 가지를 들고 있지만,³⁵⁾ 가장 큰

33) E-2 조기경보기는 순항속도 600km/h, 항속거리 2,550km, 항속시간 6시간의 성능을 보여주고 있다.

34) 1992년 미국의 협조하에 E-767 조기경보관제기 도입의 합의를 이루었다. 일본은 해상수송로(sea lanes) 감시를 위해 필요하다는 입장을 표명하였다. 1992년에 2대 주문, 1994년에 2대 추가 주문하였고, 1997년에 장비 성능시험 완료하고, 1998년 3월에 2대 최초 일본에 인계되었다. 나머지 2대는 1999년 초에 인계, 기존 707 조기경보기 생산중단에 따라 최신 기종 개발 추진 통해 E-767 결정하였다. 이 기종은 순항속도 840km/h, 최대항속거리 9,200km, 항속시간 12의 성능을 보여주고 있다.

35) 예로써, 2001년 방위백서에서 공중급유기 필요성에 대하여, 전투기 훈련

원적인 것은 전투기, 공격기들의 항속거리를 비약적으로 늘려 실질적인 작전반경을 크게 확대하는 것이다. 나아가 미래 전술 공수 소요와 국제협력 임무 등을 감안하여 비행성능, 항속거리, 탑재량의 향상을 가능케 하는 C-1수송기의 후속모델 개발에 착수하였다. 이러한 수송기의 개발은 대규모의 병력 및 장비를 신속히 수송할 수 있는 토대를 구축하여 주게 될 것이다.

다. 지상전력

(1) 중국

탈냉전 시대들어 중국은 지상전력을 양적으로는 감축하되 질적으로 강화하는 정책을 추진하여 오고 있다. 중국은 지상군 개편을 통하여 정보화 시대의 작전에 적합한 작지만 유연한 지상군, 즉 기동성, 살상력, 생존력이 높은 지상군으로의 변신을 꾀하고 있다. 중국은 지상군의 현대화를 통하여 상륙작전과 군합동작전을 수행할 수 있는 첨단 기술군으로 변화하려고 시도하고 있다.

중국 지상군은 1999년에 3개 집단군을 해체하여 7개 군구³⁶⁾ 21개 집단군 체제로 정비하였고, 각 집단군내에 1개 항공단을 창설하였다. 또한 기동성을 강화하기 위해 약 30개 사단을 여단구조로 축소하고 12개 사단 및 수 개 여단으로 구성된 신속 대응부대를 편성하였다. 그동안 중국 지상군은 꾸준히 감축되

시간을 늘려 효율적 훈련을 가능케 하고, 훈련 이착륙 수를 줄여 기지 소음문제를 경감시키며, 일기 급변으로 예정된 착륙이 어려울 경우 연료 고갈을 막을 수 있으며, 국제협력 활동시 급유위한 경유지를 줄일 수 있어 신속한 인원과 장비의 수송이 가능하며, 방공임무의 전투기 제공시간을 늘려 공중경계를 강화할 수 있다는 주장을 하였다.

36) 작전권역에 따라 7대 군구로 구분. 北京·沈陽·蘭州군구는 러시아와 몽고, 成都군구는 인도, 廣州군구는 베트남과 남중국해를, 南京군구는 대만을 겨냥한 편제이며, 濟南군구는 전략예비격이다.

어 160만명 수준인데, 2003년 9월에 발표된 제10차 감군(裁軍) 계획에 따라 더욱 감축될 예정이다. 한편 지상군은 현대화된 무기와 장비로 무장하고, 기동성과 화력을 강화한 가운데 향후 합동작전을 원활히 수행할 수 있는 능력을 갖추기 위하여 노력할 것으로 보인다.

중국 지상군은 그동안 대외 작전투사능력보다는 국경지역에서의 국지전 대비와 지역·군구별 치안, 그리고 해·공군과 합동으로 기동 및 상륙작전 등을 수행하는데 초점을 맞추었다. 최근 러시아, 인도 등과의 국경문제 해결, 지상군의 구조개편 및 무기체계 개선 등을 고려해 볼 때 대외 투사능력 확대를 위한 획기적인 전력증강이나 전략변화는 없었다고 볼 수 있다. 다만, 북부지역의 군구를 통합하고 예비전력을 강화하는 방안 모색은 있었지만 아직 시행된 것은 아니다.³⁷⁾

하지만 對대만 상륙작전을 위한 지상군의 역할을 강조하면서 일부 편제조정 및 작전수행의 변화를 꾀하고 있는 것으로 알려진다. 즉, 인민해방군의 각 군구에서 정예 육군병력을 선발하여 육군 함정(중화기 무장)에 의한 상륙작전능력을 제고시키기 위한 조치를 취했다. 이는 해군 상륙부대(海軍陸戰隊)에만 의존하던 기존의 상륙작전을 보다 확대시키고, 3군간의 합동작전능력을 제고시키기 위한 것으로 분석된다. 나아가 중국은 지상군의 신속대응능력 강화를 중시하면서 ‘웬투우(拳鬪)’부대(후에 ‘快速反應部隊’로 변경)라는 신속반응부대를 1988년에 창설한 바 있다. 현재 중국은 지상군 160만명 중 약 10-15%를 신속대응능력을 갖춘 병력으로 활용하고 있으나 그 능력이 우수하다고 보기는 어려운 점이 있다.³⁸⁾ 신속반응부대 외에 對대만전을 고려한

37) 『中國時報』(臺灣), 2003. 2.23. 중국은 예비전력격인 지남(濟南)군구를 폐지해 당 중앙군사위 직속으로 하거나, 선양(沈陽)·베이징(北京)·란조우(蘭州)군구를 합병해 7대 군구를 5대 군구로 축소하는 군구개편 방안을 논의한 바 있다는 보도가 있다.

38) Dennis Blasko, "Better Late Than Never : Non-Equipment Aspects of

특수작전부대에 대해서도 상당한 투자를 하고 있으며, 이러한 부대는 대만의 정찰감시, C⁴ I체계와 비행장, 항구, 방공시설, 그리고 전투근무지원시설을 무력화하는 특수임무 수행을 목표로 하고 있다.³⁹⁾

중국 지상군은 국경지역에서의 소규모 분쟁에 신속하게 대처할 수 있는 능력을 확보하기 위해 수송기(예: IL-76), 주전차(Type-80, Type-85Ⅱ), 장갑차(BTR-80, WZ계열), 재래식 탄도미사일(M계열) 등의 획득에 주력하고 있으며, 향후에도 2-3세대 앞선 러시아의 지상무기체계와 관련기술 획득에 주력할 가능성이 있다. 그러나 중국이 군 현대화 과정에서 해·공군 무기체계, 핵·미사일 체계 및 전력 배가체계 획득사업을 우선시함으로써 지상군의 현대화에 커다란 투자를 기대하기는 어려워 보인다. 이에 중국 지상군은 병력 감축을 통한 군사비 확보를 토대로 기동성 증대 및 정예화, 신속대응군의 증강, 그리고 상륙작전을 포함한 합동작전수행능력을 제고시키는 방향으로 나아갈 것으로 보인다.

(2) 일본

탈냉전시대 들어 육상자위대는 일본의 어느 지역에서든 공격 초기에 신속하고 효과적인 조직적 방어 작전을 수행할 수 있도록 지형적 특징에 따라서 균형적인 부대배치를 해야 된다는 개

PLA Ground Force Modernization," in C. Dennis Lane, Mark Weisenbloom, and Dimon Liu, (eds), *Chinese Military Modernization* (Washington, DC: The AEI Press, 1996), pp. 125-143. 중국 국경지대에 제한전이 발생할 경우, 중국군은 30일 이내에 약 6-8만의 신속대응군을 파견할 수 있고, 신속대응군의 추가 파병은 분쟁 발생지역에 따라 차이가 있으나 15-30일이 추가로 소요될 것으로 보고 있다

39) 對대만전을 위한 부대로는 남경군구의 탄도미사일부대, 남경·광둥군구의 공군 및 해군(특히 남경군구의 제1, 제31집단군), 동해함대가 있으며, 상황진전에 따라 타군구 및 함대의 육·해·공군부대가 증원될 것이다.

념을 준수하여, 지방에 따라 사단과 여단을 적절히 통합하여 배치함으로써 국토 전역에 8개 사단과 6개 여단을 배치했다고 한다.⁴⁰⁾

또한 육상자위대의 기동성 강화 노력이 증대되어 왔는데, 종래의 기갑사단에 의한 작전 중시로부터 기동성 중시로의 군사 전략 변화가 시작되었다. 예를 들어 일본의 중심지역인 군마(Gunma)현에 배치된 제12사단은 병력 4천명의 공중기동여단으로 재편성되었다.⁴¹⁾ 일본의 중기방위력 정비계획은 초기 전개와 첩보수집에 있어서 뛰어난 역량을 갖춘 부대들이 열도에서의 침입과 재앙에 대처하여야 한다고 언급하고 있다.⁴²⁾

육상자위대의 주요 장비로는 1,020대의 전차를 들 수 있는데, 현재의 주력전차 74식은 향후 대량 폐기할 계획이다. 2003년 현재 90식 전차 약 242대가 확보되었으며, 앞으로 미국형 M1A2등 최신행 서방전차 기술을 모델로 하여 C4I기능, 화력/기동력/방호력 향상, 소형/경량화된 신형전차를 조달할 예정이다. 이외에도 일본 육상자위대는 다량의 장갑차 보유, 신형 자주포, 유탄포 및 다련장로켓발사대의 지속 개발, 공격헬기 전력의 강화 등의 조치를 취하고 있다.

라. 핵전력

(1) 중국

중국의 핵전력 규모는 정확하게 알려져 있지 않으나, 서방의

40) Kanji Akagi, “일본의 재래식 전력과 동북아 안보정책,” 『전략연구』, 제9권, 3호 (2002년 11월), p. 105.

41) Kanji Akagi, 위의 글, p. 108.

42) “중기방위력 정비계획(2001년-2005년),” 2000년 12월 5일 작성 내용 참조.

주요 연구기관과 전문가들은 중국이 400여개 이상의 장거리, 중거리, 단거리 핵탄두를 실전배치하고 있는 것으로 추정하고 있다.⁴³⁾ 그런데 중국은 탈냉전시대 들어 핵탄두의 숫자를 증가시키기 보다는 성능을 개선하는 쪽으로 노력해 오고 있다.

현재 ICBM 핵탄두는 액체연료 방식의 사거리 13,000km의 DF(東風)-5로 운반되며 그 숫자는 20-24개 정도로 알려져 있다. 한편 사거리 8,000km의 DF-31, 그리고 개발 중인 사거리 12,000km의 DF-41은 모두 고체연료 방식의 장거리 미사일이다.⁴⁴⁾ 고체연료 방식은 발사시간을 단축시키고 나아가 핵탄두의 이동식 운용을 가능케 하여 사거리를 증대시키는 효과를 가져다준다. 한편 중거리 미사일로는 액체연료 방식의 사거리 2,800km DF-3A, 사거리 4,800km DF-4, 고체연료 방식의 사거리 1,800km의 DF-21 등이 있다. H-6(Tu-16) 폭격기는 작전반경 1,800-3,100km 범위 내에서 핵탄두를 운반할 수 있으며, J-7(MiG-21), JH-7, Su-27 등도 핵무기를 운반할 수는 있으나 현재로서는 사용되고 있지 않다. 단거리 핵탄두 운반체계로는 사거리 600km DF-15(M-9), 사거리 300km DF-11(M-11) 등이 사용될 수 있으며, 작전반경 400km Q-5 공격기 등이 사용될 수 있다.

중국은 핵전력을 강화하기 위하여 투발수단으로의 미사일 성능 개선을 추진하여 왔으며, 액체연료 방식에서 고체연료 방식으로의 전환, 핵미사일의 정확성 제고, 다탄두화(MIRV) 등을 추진하여 왔다. 중국은 2002년 12월에 DF-21의 다탄두화 실험

43) Anthony H. Cordesman, *China and Weapons of Mass Destruction: A Quantitative and Arms Control Analysis* (Washington, D.C.: CSIS, 2001), pp. 1-21.

44) Paul Beaver, "China Prepares to Field New Missiles", *Jane's Defence Weekly*, February 24, 1999, p. 3. 1995년 이동식 발사대에서 시험발사된 DF-31은 동 잠수함의 SLBM인 巨浪-2(CSS-NX-4)의 지상형으로 알려져 있다.

에 성공한 바 있으며, 이러한 다탄두화 기술은 미국의 미사일 방어체계를 무력화시킬 수 있는 주요수단 중의 하나로 알려져 있다. 한편 중국은 핵추진 잠수함에도 핵전력을 배치하고 있는데, 夏급 핵추진 잠수함에 사거리 1,700km의 巨浪-1 SLBM을 장착하고 있으며, 사거리 8,000km의 巨浪-2 SLBM을 개발한 것으로 알려져 있다.⁴⁵⁾

(2) 일본

일본은 1967년 이래 핵무기의 비제조, 비보유, 비반입이라는 비핵 3원칙을 추구하여 왔으나, 핵무기의 개발 필요성에 대한 논의는 지속되어 왔다.⁴⁶⁾ 그리고 일본에게 방어목적의 핵무기 개발 권한이 있음이 부인되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 핵무기 개발이 공식화되지 않은 것은, 일본 국민들의 반핵정서, 국제핵비확산 조약 회원국으로서의 의무, 핵개발시 미·일 안보 동맹관계의 변질 내지 주변국의 경계 등을 고려하였기 때문으로 보인다. 그렇지만 탈냉전시대 들어 일본정치의 보수우경화 경향, 중국의 군사위협 증대나 북한의 핵위협에의 대응 필요성,⁴⁷⁾ 중장기적으로 미국의 대일본 핵우산 소멸 가능성, 미국의 일본 핵무장 용인을 통한 세계질서 안정 도모 가능성,⁴⁸⁾ 국제

45) 김태호, “중국군의 미래전 준비 및 전망,” 『KIDA 연구보고서; 안 02-1794』 (2002년 12월), p. 73

46) Yuri Kase, “The Costs and Benefits of Japan's Nuclearization: an Insight into the 1968/1970 Internal Report,” *The Nonproliferation Review*, Vol. 8, No. 2 (Summer 2001), pp. 55-68.

47) 『毎日新聞』, 2002년 4월 7일. 일본 자유당 당수 오자와 이치로(小澤一郎)는 “(일본이) 핵탄두를 제조하는 것은 간단한 일이며 이미 수 천발 분량의 플루토늄을 보유하고 있다. 중국이 달려들 경우 군사력에선 일본이 지지 않는다”라는 강력 발언을 하였다.

48) 조성렬, “일본 핵정책의 이중성과 핵무장 옵션,” 『국제정치논총』, 제39집, 3호 (1999년), pp. 163-165.

핵비확산 체제의 한계에 의한 핵확산의 무차별적 확대 가능성 등으로 핵개발 필요성이 주장되기도 한다.

이외에 일본의 핵무기 개발 관련 기술적 능력이 충분하게 되었다는 점이 주목된다. 일본은 현재 플루토늄을 필요 이상으로 과잉 보유한 상태이며, 유사시 이를 활용하여 이른 시일 내에 핵개발이 가능할 것으로 평가되고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 일본의 핵개발과 관련해서는 그렇지 않을 것이라는 입장, 핵개발을 반드시 할 것이라는 입장, 일정한 상황이 도래할 경우 핵개발을 모색할 것이라는 입장으로 아직도 나뉘어져 있다.⁵⁰⁾

마. 미사일 및 미사일방어 전력

(1) 중국

중국은 DF-15, DF-11, DF-21 등 중단거리 미사일을 보유하고 있으며, 현재 400-450기의 단거리 탄도미사일이 대만을 겨냥해 난징(南京)군구에 집중 배치되어 있고, 일본 오키나와까지도 공격할 수 있다. 앞으로 매년 50기씩을 증강시켜 2010년까지는 그 수가 600-1,000기로 증가할 것으로 예상되고 있다. 나아가 중국은 미국의 미사일 방어체계에 대항하기 위해 다탄두 미사일(MIRV) 개발에 역점을 두고 있다. 2002년 12월 다탄두 실험에 성공함으로써 50여기의 DF-21 중거리 미사일이 향후 다탄두로 전환될 것으로 전망된다.⁵¹⁾ 한편 중국은 2002년 11월에 사거

49) Eiichi Katahara, "Japan's Plutonium Policy: Consequences for Nonproliferation," *The Nonproliferation Review*, Vol. 5, No. 1 (Fall 1997), pp. 53-61. Motoya Kitamura, "Japan's Plutonium Program: A Proliferation Threat," *The Nonproliferation Review*, Vol. 3, No. 3 (Winter 1996), pp. 1-16.

50) 박한규, "일본의 핵선택: 관념, 제도, 그리고 안보정책," 『국가전략』, Vol. 8, No. 4 (2003년 겨울), pp. 101-131 참조.

리 250km의 YJ-83 초음속 대함 순항미사일을 성공적으로 시험 발사 하였으며, 대만해협이나 남지나해에서 미국의 항공모함과 함정을 공격할 수 있는 유효한 수단을 확보하게 되었다.

장거리 미사일은 2002년 11월 산시성(山西省) 미사일부대 기지에서 DF-31호 대륙간 탄도미사일을 시험발사, 사정거리 2,000Km 떨어진 신장(新疆)위구르 자치구의 타클라마칸 사막의 목표물을 명중시켰다. DF-31호 이동식 대륙간 탄도미사일⁵²⁾은 사정거리가 8,000Km이상으로 유럽 대부분과 러시아, 인도 전역은 물론 미국의 알래스카와 하와이, 서부해안까지 직접 공격할 수 있는데, 세 차례의 시험발사 성공에 힘입어 2003년 여름에 실전 배치된 것으로 분석된다. 또한 DF-31 미사일보다 성능이 훨씬 뛰어난 DF-41 미사일을 개발하고 있는데 이 미사일은 사거리가 12,000Km이고 다탄두 개별목표 진입 탄두시스템(MIRV)을 탑재할 것으로 전망된다. 중국군은 2010년까지는 대만을 겨냥한 탄도 및 크루즈미사일을 약 1,000-2,000기 배치할 수 있을 것이며, 이들 미사일 중에서 다수는 정밀유도시스템을 장착한 미사일이 될 것으로 전망된다.⁵³⁾

(2) 일본

일본은 평화헌법에 따라 공격적인 중장거리 미사일을 개발하지는 않았으나, 대신 외부로부터의 미사일 위협이 있을 경우 선제공격하여 해당 미사일 기지를 파괴할 수 있다고 보았다.⁵⁴⁾

51) 『讀賣新聞』(日本), 2003년 2월 8일.

52) 『동아일보』, 2002년 12월 9일. DF-31은 다탄두 장착이 가능, 100만톤급 핵탄두 1개를 장착하거나 9만톤급 소형 핵탄두 3개를 동시에 탑재 가능, 중국의 탄두 소형화 기술은 미 하원특별위원회 보고서(콕스 보고서)가 스파이 의혹을 강하게 제기했던 기술이다.

53) 이태환, “중국의 적극적 안보전략과 첨단 정보군 건설,” 앞의 글, p. 205.

54) 미사일 공격 위협에 처하여 상대방 탄도 미사일 기지 공격하여 발사기

그러나 중장거리 미사일이 부재하고 나아가 항공기의 작전능력 범위가 제한됨으로써 실질적인 공격능력을 갖추지는 못하였다.⁵⁵⁾ 따라서 한편으로는 중장거리 미사일을 개발할 수 있는 기술적 잠재능력을 확보하면서, 다른 한편으로는 외부 미사일 위협에 대응하기 위한 미사일 방어체계 구축에 높은 정책적 관심을 보여 오고 있다.

일본의 전천후 미사일인 XSSM-1은 미국의 토마호크 미사일보다 성능이 우수한 것으로 판단되고 있다. 신형 XAAM-3 미사일은 거의 완성단계에 있으며 미국의 Sidewinders를 대체할 것으로 전망된다. 신형 SASM-2는 일련의 성공적인 실험을 거쳐 작전운용 단계에 이르고 있으며, 기존 사거리의 두 배 수준인 62마일 수준에 이를 것이다. 한편 일본은 Nike-J 구형 대공 미사일을 대체하여 왔으며, 현재 120기의 패트리엇 미사일(PAC-2) 대공미사일로 편성된 6개의 미사일 대대를 운영하고 있으며, PAC-3로 그 성능에 대한 교체 개선이 모색되고 있다.

한편 평화헌법으로 인하여 공경용 미사일 전력의 구축이 어려운 상태 하에서 산업용 우주발사 기술을 토대로 한 중장거리 미사일 개발이 가능한 잠재적 기술적 능력을 확보하고 있는 수준이다.⁵⁶⁾ 북한이 1993년 5월 노동미사일, 1998년 8월 대포동 1호 미사일을 시험발사를 하게 되자, 일본은 미국과 동북아 전

능을 파괴하는 일은 합헌이라는 것이 1956년 2월, 1959년 3월 일본 정부의 통일된 견해이다.

55) 미사일 기지 공격 가능 F-2 근접 지원기 있으나 surgical strike 위한 무장력 미보유, 따라서 정밀 유도 지대지 탄 도입의 문제 대두하나 평화헌법과 배치성 논란이 가능하다.

56) 일본은 1985년에는 780kg을 250km 상공으로 발사할 수 있는 M-3S-II를 최초 발사한 바 있으며, 이는 탄두중량 400kg, 사거리 4,000km의 지대지 미사일 능력에 해당된다. 또한 신형 M-V 로켓 개발을 1989년에 시작한 이래 1995년에 최초 실험발사를 하였으며, 이는 1,800kg의 물체를 낮은 지구궤도에 올려놓거나, 300-400kg의 물체를 우주탐사를 위해 발사할 수 있는 것이며, ICBM의 능력에 해당되는 것이다.

역미사일 방어에 대한 긴밀한 협조를 하여 왔으며,⁵⁷⁾ 특히 해상배치형 상층방어 시스템 개발에 노력을 기울이고 있다.

바. 우주전력

(1) 중국

중국은 21세기 정보전에 대비하여 인공위성의 개발에도 국가적 노력을 경주하고 있다.⁵⁸⁾ ‘정보전에서 우주통제가 핵심이다’ 이는 중국 군사전문가들의 생각으로 정보전의 요체는 정보와 첩보이며, 이는 인공위성, 조기경보체제, 스파이정찰기, 무인항공기 등을 통해 수집하게 되는데 그중 인공위성이 가장 중요하다고 보고 있는 것이다. 하이테크전쟁에서 승리하는 관건은 정보의 우위를 갖는 것이며, 이를 결정하는 핵심요인이 바로 우주기술의 우위라는 것이다.⁵⁹⁾

중국은 1992년 장쩌민(江澤民) 주석의 지시로 3단계 우주개발 계획을 수립하였는데 1단계는 2000년 무인우주선 발사, 2단계는 2005년 유인우주선 발사, 3단계는 2015년 우주공간 내 과학실험과 우주정거장 건설이었다. 중국은 이에 따라 우주선 발사 사업을 적극 추진하였으며, 1999년 11월 선주우(神舟) 1호, 2001년 1월 선주우 2호, 2002년 3월 선주우 3호, 2002년 12월 선주우 4호 무인우주선 발사실험을 하였다. 그리고 이러한 경험을 토대로 2003년 10월 유인우주선 선주우 5호 발사에 성공함으로써 본격적인 우주개발에 착수하였다. 중국이 러시아와 미국에 이

57) 김영춘, “일본의 북한위협 인식과 군사력 강화,” 『통일연구원 연구총서 2001-6』 (2001년 11월) 참조.

58) 『聯合報』, 2002년 11월 14일. 현재 중국은 11기의 인공위성을 보유하고 있으며, 이중 2기가 군사첩보용이다.

59) 『解放軍報』, 2003년 10월 28일.

어 세 번째 우주강국으로 부상한 것이다. 이러한 중국의 유인 우주선 발사 성공은 현재 보유한 3대의 기상위성 운용과 연계하여 상륙작전이나 합동작전과 같은 작전수행의 중요한 변수로 작용함은 물론, 미국 주도의 MD체제를 붕괴시킬 수 있다는 분석까지 제기되고 있다.⁶⁰⁾

나아가 중국은 미래형 전쟁인 스타워즈 담당부대의 창설 움직임을 구체화하고 있다. 스타워즈가 아직은 개념상 전쟁이지만 언젠가는 반드시 현실화할 것이란 인식하에 이른바 ‘톈쥘(天軍)’부대로 명명할 우주군 창설에 적극성을 보이고 있는 것이다. 이 부대는 우주작전부대, 우주함대, 기지부대, 로켓부대 등으로 구성되는데, 실현될 경우 잠재적 적의 탄도미사일과 군사 우주선 및 육·해·공 군사시설에 대한 관찰, 감시 및 식별이 가능할 것으로 기대되고 있다.⁶¹⁾

중국은 우주전력에 앞서고 있는 국가들을 견제하기 위하여 대기권 밖에 위성 공격무기나 미사일방어체제 구축하는 것을 금지하기 위한 UN결의안 초안을 제시하는 한편,⁶²⁾ 자신은 상대방의 우주정거장, 우주에 배치된 미사일방어용 레이저 시스템, 다른 인공위성 등을 무력화할 수 있는 기생형 소형 위성 또는 지향성 에너지 무기 등을 개발하려 하고 있다.⁶³⁾

60) 우주인을 안전하게 지구로 귀환하는 데 필수적인 우주선의 감량추동기술은 군사적 응용 가치가 높고, 이 기술은 미사일로 상대방 공격시 상대방의 교란에 방해받지 않고 목표물을 명중시킬 확률을 높일 수 있다. ‘기생 위성’은 대륙간 탄도미사일인 DF-31에 위성 발사 로켓을 부착할 경우 미국의 인공위성이 많이 떠있는 극궤도에 진입할 수 있게 되며, 그 결과 인공위성 요격능력을 갖게 되고 결과적으로는 MD도 무력화시킬 수 있는 기반을 갖추게 될 것이다.

61) 『財經時報』, 2003년 10월 20일.

62) Information Office of the State Council of the PRC, "China's National Defense," (July 1998), pp. 41-42.

63) Larry M. Wortzel, "China and the Battle in Space," (October 15, 2003), <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm346.cfm?ren>

(2) 일본

일본도 중장기적으로 군사위성의 필요성을 느껴왔으며 북한의 1993년 5월 노동미사일 시험발사가 정책적 관심을 불러일으켰다. 이에 일본은 1995년 11월에 작성된 ‘신방위계획 대강’에서 향후 정찰위성 도입을 통한 정보 수집, 분석 능력 강화, 지휘통제 능력 제고를 모색하기로 하였다. 이에 따라 1997년 1월 정보본부 발족시 인공위성 데이터를 처리하는 화상부(畫像部)를 신설한 바 있다.⁶⁴⁾ 이러한 가운데 1998년 8월 북한이 일본열도의 상공을 통과하는 대포동 1호 시험발사를 하게 되자 정찰위성 사업이 더욱 적극 추진되기에 이른다. 이에 일본은 1999년부터 정찰위성 연구개발비를 책정하기 시작하였으며 2002년까지 다목적용 정찰위성 4기를 발사하기로 계획한 바 있다.⁶⁵⁾

그러나 약간 늦은 2003년 3월에야 정찰위성 2기를 발사하게 되었는데, 그 중 하나는 광학위성이고 다른 하나는 레이저위성이었다. 이로써 일본은 독자적인 전략정보체계를 구축할 수 있게 되었다.⁶⁶⁾ 이어서 2003년 11월에 정찰위성 2기를 발사하였으나 발사 직후에 임무수행이 불가하다는 판단 하에 공중 폭파시켜 버렸다. 이로써 추가적인 2대의 정찰위성 확보는 지연되었으나 향후 재추진 될 것이 분명하다.

derforprint=1.

64) 김경민, “일본 우주정책 연구,” 『제12회 항공우주심포지엄 논문집(공군본부)』 (2003년 10월), p. 103.

65) 군사위성 개발은 평화적 목적에 한정된다는 1969년 중의원 결의에 저촉되는 것이었다. 따라서 환경보전, 재해감시, 농작물 작황 파악 및 지도 작성 등의 여러 가지 목적을 갖는 다목적 정찰위성을 개발하기에 이른다. 물론 필요시 이러한 정찰위성을 한반도와 중국 및 극동 러시아 지역의 군사시설을 감시하는 데 활용할 수 있는 것이다.

66) 일본의 정찰위성은 북한 군사관련 시설에 대한 감시를 일차적 목적으로 하겠지만 중국과 한국에 대한 감시임무도 병행할 것으로 판단된다.

사. 중일 상호 안보위협 의 실제

이상에서 살펴본 바와 같이 중·일 양국은 여러 분야에서 군사력 증강의 경쟁을 하고 있는 것이다. 그러면 이러한 군사력 증강들이 중·일 양국 상호간에 어떠한 안보위협의 의미를 갖는지 살펴보기로 한다.

중·일 양국의 군비경쟁에 있어서 가장 두드러지는 분야는 해군력 분야이다. 왜냐하면 중·일간의 관계 속에서 해상 무력충돌의 가능성이 가장 높기 때문이다. 중·일 양국의 해양전력 증가는 다음과 같은 상호 안보위협을 노정할 것이다.

첫째, 중·일의 해양전력 증가는 무엇보다도 먼저 동북아 지역에서의 양국의 해양 주도권 문제와 직결된다. 양국은 강력한 해군력을 건설하고 이를 수평적으로 투사하려 하고 있으며, 이에 따라 중·일 양국의 해상충돌 가능성이 높아지게 된다.

둘째, 증강되는 중·일의 해양전력은 동북아의 주변사태, 특히 대만사태를 두고 충돌할 가능성이 있다. 중국의 경우 대만의 분리독립 움직임을 무력으로 저지하거나 나아가 무력통일을 가능케 하려고 해군의 장비·무기의 개선을 생각하고 있다. 그런데 대만사태시 일본의 경우 주변사태법에 근거하여 여기에 개입하는 미군의 후방작전을 지원할 수도 있으며, 이 경우 중·일간의 해양 충돌 가능성을 배제할 수 없게 된다.

셋째는, 중·일 양국 모두 중동 원유의 안정적 수급을 위해 말라카 해협에서 동북아에 이르는 해양수송로의(SLOCs) 안전을 확보할 수 있는 해군력이 필요하다. 중국의 급속한 경제성장과정에서 중동원유에 대한 에너지 의존도가 약 25% 정도에 이르고 있다. 일본 역시 중동원유에 대한 에너지 의존도가 약 90% 수준에 이른다. 따라서 중·일 모두 에너지 자원의 안정적 확보를 위해 해양수송로를 둘러싸고 해군력의 갈등이 표출될 수 있

는 것이다.

넷째로, 중·일 양국의 해군력은 조어도 등 영유권 분쟁을 둘러싸고 충돌할 가능성이 있는 것이다. 중국은 남중국해 남사군도를 비롯하여,⁶⁷⁾ 조어도 등 해양 영유권을 둘러싼 국지적 또는 대규모 무력충돌 가능성에 대비할 수 있는 해군력이 필요하다.⁶⁸⁾ 일본으로서도 특히 조어를 둘러싼 중·일간의 해상 분쟁에 대비하고 있는 것이다.

다음으로 중·일 양국 모두 항속거리가 향상된 첨단 전투기를 확보하고, 공중급유 작전을 통하여 전투기나 폭격기의 작전반경을 비약적으로 확대하고, 대형 장거리 수송기 확보를 모색하며, 나아가 공중정찰 및 조기경보 능력을 향상시키려는 방향에 있어서 일치하고 있다. 따라서 양국의 공군력 강화 노력은 다음과 같은 상호 안보위협이 될 수 있다.

첫째, 중·일 양국이 장거리 폭격기, 첨단 전투기, 공중급유기 등을 활용하여 상대방의 영공이나 영토를 직접 공격할 수 있는 공군력을 갖게 된다는 것은 각자에게 새로운 안보위협이 될 수밖에 없다. 비록 중·일 양국이 항공모함을 보유하지 않는다고 하더라도 공중급유 작전을 통해 상대방의 본토에 대한 공격이 가능하게 되는 것이다.

둘째, 중·일 양국이 대형 장거리 수송기 능력을 강화하게 될 경우 유사시 신속기동군이나 특수전 부대의 공중수송이 용이하여 질 것이다. 이는 유사시 신속기동군이나 특수전 병력이 상대방 본토에 침투할 수 있도록 하여주는 것이며, 분쟁지역에의 신속한 개입을 가능케 하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 중·일 양국이 항공정찰, 조기경보 및 항공통제 능력을

67) 전황수, “중국과 ASEAN의 스프래트리군더(남사군도) 분쟁: 갈등양상과 해결노력,” 『국제정치논총』, 제39집, 1호 (1999년), pp. 259-277 참조.

68) 이서항, “동북아 해양안보강화 협력방안 연구,” 『정책연구시리즈 (외교안보연구원) : 03-10』 (2004년 1월), pp. 25-27 참조.

증강시키는 것은 상대방에 대한 군사정보 획득을 용이하게 하는 것이나, 관련 항공기의 활동 작전반경이 점차 확대되면서 중첩된 활동지역에서 의도적 혹은 우발적 군사충돌 가능성이 높아지는 것이다.

중·일 양국은 지상군의 장비현대화를 동시에 추진하고 있다. 그렇지만 중·일 양국간의 지상군 충돌 가능성은 높다고 볼 수 없으며, 다음과 같은 경우에 상호 안보위협이 될 수 있는 것이다.

첫째, 중·일간에 영유권 분쟁지역에서 영토를 탈환하기 위한 지상군 충돌이 가능할 수 있다. 중·일 양국은 소규모의 지상군을 공중 혹은 해상으로 신속히 파견할 수 있는 능력을 갖추고 있기 때문이다.

둘째, 중·일 양국 모두 대규모 지상군을 상대방 영토에 침투시킬 수 있는 수송능력은 없지만 소규모 지상군의 신속한 침투는 가능하게 되었다. 바로 이러한 맥락에서 양국은 상대방의 지상군 침투가능성에 대비할 필요성이 있는 것이다.

셋째, 중·일 양국 모두가 좀더 현대화된 강력한 지상군을 보유하게 된다는 것은 피차 상대방에 대한 효과적인 군사적 압력을 행사하기 어렵게 된다는 것을 의미한다. 즉, 어느 일방이 해군력 혹은 공군력에 있어서 우위를 차지하더라도 지상 전력에 있어서는 방어하는 상대방이 유리하기 때문이다.

기타 핵전력, 미사일전력, 우주전력 있어서의 상호 안보위협을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국의 압도적인 핵전력은 일본에 대한 커다란 안보위협이다. 중국은 바로 이러한 핵전력을 토대로 대일본 군사우위를 확보할 수 있다. 따라서 만일 일본이 핵무장을 시도하게 된다면 중국의 군사적 우세가 무너질 수밖에 없다.

둘째, 미사일 전력분야에 있어서도 중국이 일본에 비하여 압도적 우위를 차지하고 있다. 그렇지만 일본으로서도 유사시 미

사일 전력을 크게 증강시킬 수 있는 기술적 잠재력을 가지고 있다. 바로 이러한 맥락에서 볼 때, 일본은 현재적 미사일 위협을 느끼고 중국은 잠재적 미사일 위협을 느끼고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 중·일간에 우주전력 분야에서의 군비경쟁이 지속되고 있는데, 양국은 향후 상대방이 자신의 우주전력을 공격하거나 무력화시킬 수 있을 가능성에 대해 염려하고 있다. 특히 미래 전에 있어서 핵심적인 우주에서의 정찰활동이 방해받게 될 경우 육, 해, 공군 전력의 원활한 통제나 운용이 어려워질 것이다.

2. 중·일 군비경쟁의 특징

가. 유형상의 특징

(1) 양적 vs. 질적

군비경쟁의 대표적인 유형은 양적 군비경쟁과 질적 군비경쟁이다. 대부분의 군비경쟁에 있어서는 양적인 것과 질적인 것이 병행하여 나타난다. 중국의 경우 탈냉전기 급속한 경제성장을 바탕으로 군사비 지출을 크게 확대하여 왔다. 그러나 병력은 크게 감축하였고, 일부 구형 무기체계들도 폐기하는 등의 조치를 취하였다. 일본의 경우 계속되는 경기침체로 인하여 군사비 지출에 대한 GDP 대비 1% 상한선의 원칙을 전반적으로 준수함으로써 군사비 지출 규모는 거의 정체상태에 있어 왔다. 나아가 비록 상징적 수준이라고 볼 수 있지만 병력의 일부를 감축하기도 하였다.

반면에 앞서 살펴본 바와 같이, 중·일 양국은 모두 군사력의 현대화, 첨단화를 추구하면서 무기 및 장비체계의 질적 개선에

초점을 맞추어 왔다. 또한 중·일 양국은 자신들의 군사력의 활동영역을 수평적으로 확대하기 위하여 경쟁적인 모습을 보여 왔다. 바로 이러한 맥락에서 볼 때, 중·일 양국의 군비경쟁은 양적인 것이 아니라 질적인 것으로 봄이 타당하다.

(2) 재래식 vs. 비재래식

재래식 군비경쟁은 지상군의 각종 총검류, 대포, 전차, 장갑차, 공군의 전투기, 전폭기, 공중조기경보기, 수송 및 지원기, 해군의 경비정, 소해정, 순양함, 구축함, 항공모함, 잠수함, 그리고 각종 전술용도의 미사일 등과 관련된다. 최근 들어서는 각종 C4I 시스템, 정보전력 분야도 중요한 재래식 군비경쟁의 해당분야로 부각되고 있다. 한편 비재래식 군비경쟁은 대량살상 무기로서의 핵무기, 화생무기, 그리고 이들의 운반체계로서의 미사일 분야 등과 관련된다. 뿐만 아니라 최근 들어서 중시되고 있는 미사일 방어전력, 우주전력 등도 넓은 의미의 비재래식 분야로 간주될 수 있다.

중·일의 군비경쟁을 살펴보면 주로 재래식 분야에서의 현저한 군비경쟁 양상을 보이고 있다. 이는 일본이 핵 및 미사일 등과 같은 비재래식 공격전력을 건설하지 않는 정책을 취하고 있기 때문이다. 그러나 중·일간의 재래식 군비경쟁이 심화될 경우 비재래식 군비경쟁으로 확산될 수도 있는 등 상호연계성을 간과할 수 없는 것이 사실이다.⁶⁹⁾ 또한 중국이 미국의 세계 패권에 대응한다는 명분으로 핵 및 미사일 전력을 지속적으로 강화하고, 이러한 전력증강이 일본이 용인할 수 있는 수준을

69) Jean Klein, "The Links between Nuclear and Conventional Forces," in Joseph Rotblat and Vitalli Goldanski, *Global Problems and Common Security* (Berlin and London: Springer-Verlag, 1989), pp. 72-78. Mikhail Mistein, "Nuclear Forces and Their Relation to Conventional Armaments," Joseph Rotblat and Vitalli Goldanski, op. cit., pp. 79-85.

넘어설 경우 일본으로서도 비재래식 군사력 강화에 관심을 가질 수밖에 없을 것이다. 일본은 핵 및 미사일 전력을 개발할 수 있는 기술적 잠재능력을 충분히 보유하고 있음을 간과할 수 없다. 이러한 면에 볼 때, 중·일 군비경쟁은 재래식 분야에서 두드러지게 나타나고 있지만, 향후 비재래식 분야로 확대될 잠재적 개연성이 있다고 보겠다.

(3) 대칭적 vs. 비대칭적

한편 군비경쟁의 또 다른 유형은 대칭적 군비경쟁과 비대칭적 군비경쟁이다. 대칭적이라 함은 양측이 유사한 전력, 무기, 장비체계를 중심으로 양적 혹은 질적 군비경쟁을 하는 것을 의미하는 반면 비대칭적이라 함은 서로 상이한 분야의 군사력 증강을 통하여 군비경쟁을 하는 것을 의미한다.

중·일의 군비경쟁은 비재래식 군사력 분야에 있어서 대칭적 측면이 적지 않다. 즉 중·일 양국은 모두 힘의 투사능력을 강화하려는 가운데 특히 해군력 강화에 상당한 비중을 두고 있으며, 각종 무기, 장비 등의 양적 증가 보다는 질적 개선에 초점을 맞추고 있으며, 나아가 C4I 시스템, 정보전력 강화 등을 추구함에 있어서 대칭적 성격이 드러나고 있다. 그러나 비재래식 분야에 있어서도 중국이 공격 및 방어전력을 함께 증강하려 하지만 일본은 평화헌법 정신에 입각하여 표면적이라고 할지라도 방어형 군사력 증강에 초점을 맞춘다는 점에서 비대칭성이 나타난다. 예로써 중국이 핵 및 미사일 등 비재래식 전력을 개발, 강화하는 데 대하여 일본은 미사일 방어체제 구축 등으로 대응하려고 노력중인 것이다. 따라서 중·일의 군비경쟁은 재래식 분야에서의 대칭성과 비재래식 분야에서의 비대칭성이 혼재하는 양상을 보이고 있는 것이다.

(4) 양자적 vs. 다자적

마지막으로 군비경쟁의 구조에 따라 두 국가간의 양자적 군비경쟁의 구조인지 아니면 여러 국가가 서로 연계된 다자적 군비경쟁 구조인지, 다자적 군비경쟁의 경우 여러 개별국가간의 군비경쟁의 구조인지 아니면 개별국가들이 블록을 형성하여 전개하는 블록형 군비경쟁의 구조인지, 나아가 군비경쟁이 세계적 차원의 구조인지, 지역적 차원의 구조인지, 해당 국가간의 단순한 국지적 차원의 구조인지, 혹은 여러 차원이 서로 연계된 복합적 차원의 구조인지 구별하여 살펴볼 수 있을 것이다.

중일 군비경쟁의 경우 세계적 차원의 미·중 군비경쟁에의 연계, 동북아 차원의 중국에 대한 미·일·대만 봉쇄블록형 군비경쟁, 중일간이 양자적 군비경쟁 등이 서로 연계된 다자적 복합 군비경쟁이라는 구조적 특징을 보이는 것으로 볼 수 있다. 따라서 중일간의 군비경쟁을 양자적인 것만으로 이해하는 것은 한계가 있다.

나. 의도상의 특징

어떠한 국가들이 군비경쟁을 함에 있어서 그 의도들은 다양하고, 상이할 수 있으며, 나아가 변화할 수 있다. 여기에서는 그 의도들을 다섯 가지, 즉 군사공세적 의도, 군사방어적 의도, 대외 협상력/영향력 제고 의도, 국내 정치적 의도 등으로 제시하고, 이를 토대로 중일 군비경쟁의 의도상의 특징을 언급하고자 한다.

(1) 군사공세적 vs. 군사방어적

주목할 것은 중·일 양국의 경우 상대방에 대한 군사공세적

의도를 표면적으로 잘 드러내지 않는다는 점이다. 양국은 자신들의 군사력 증강이 상대방에 대하여 갖는 공세적 의미를 간과하면서, 주로 상대방의 군사적 위협을 명분으로 자신의 군사력 강화를 모색하고 있다. 그렇다고 하여 양국의 군사공세적 의도가 전혀 없다고 단정할 수 없으며, 이러한 것은 국제여론의 비판을 의식하여 이면에 감추어져 있을 가능성이 있다.

중국의 경우 해군, 공군, 지상군 전력에 있어서 병력이나 장비 및 무기체계에 있어서 양적으로는 우세하나 질적으로 열세한 편이다. 그러나 핵 및 미사일 전력에 있어서는 일본에 비하여 양적으로나 질적으로 월등히 우세한 입장에 있다. 따라서 재래식 군사력 강화는 일본에 비하여 미흡한 첨단전력을 보완하는 방어적 의미로 볼 수 있지만, 핵 및 미사일 전력의 강화는 일본에 대하여 공세적인 의미로 해석될 수 있다.

한편 일본의 경우 해군, 공군, 지상군 등 재래식 전력 분야에서 양적으로 열세하나 질적으로 우수하다. 따라서 자위대 전력의 질적 강화는 양적 열세를 보완하기 위한 방어적 성격이라고 볼 수 있다. 그렇지만 일본이 자위대 전력의 첨단화를 시도하는 것이 자위대의 수평적인 군사적 역할 확대를 뒷받침하기 위한 것으로 본다면 공세적 의미도 함께 한다고 볼 수 있다. 결국 중·일 양국의 군사력 증강이 공세적인가 방어적인가를 일률적으로 판단하는 것은 용이하지 않으며, 서로 상대방에 대해 공세적 성격과 방어적 성격을 동시에 띠고 있는 것으로 봄이 타당하다.

(2) 강압외교 vs. 협상외교

강력한 군사력의 보유는 중요한 국가안보 이익이 걸린 대외관계에서 협상력을 높여주는 주요 수단이 될 수 있다. 즉, 군사력의 사용 위협 또는 실제 사용이 수반되는 강압외교를 통하여

상대국에게 자국의 입장을 수용하도록 압박을 가할 수 있는 것이다.⁷⁰⁾ 그러나 직접적인 군사력 사용 위협이나 실제 사용 없이도 강력한 군사적 대응태세를 갖추고 있는 것 자체로 상대국에게 영향을 미칠 수 있는 것이다. 전자의 경우를 강압외교라고 한다면 후자의 경우를 일반적인 협상외교라고 볼 수 있을 것이다.

중일 양국의 경우 동북아에서의 패권 추구 문제, 대만문제, 영유권 분쟁문제 등에 있어서 이해관계가 상충되고 있다. 따라서 피차간에 군사력을 강화하여 상대방의 강압외교 가능성에 대비할 필요성을 느끼고 있다. 그렇지만 중일 양국 어느 하나도 자신의 군사력을 통한 강압외교를 주도적으로 모색하고 있지는 않다. 왜냐하면 아직까지는 중일 모두 상대방을 제압할 수 있는 충분한 군사력을 갖추고 있지 못하며, 어느 일방의 강압외교는 상대방을 자극하여 군사력 증강에 더욱 박차를 가하도록 할 우려가 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 중일의 군비경쟁은 양국간 협상외교에 있어서 협상력을 높여주는 정도라고 볼 수 있을 것이다. 현재로서 중일은 직접적인 군사적 긴장관계 형성을 원치 않고 있다고 볼 수 있다.

(3) 국내정치적 지지 강화

군비경쟁 자체가 상대방 국가와 관련된 대외적 의도 못지않게 대내 정치적 의도와도 연계될 수 있다. 즉, 정치지도자들이 특정 국가를 상대로 군비경쟁을 시도함으로써 위부위협에 대한 국민적 인식을 증진시켜 대내정치의 통합력을 강화해 정치적 지지도를 확대하거나, 아니면 군사력 증강을 지지하는 국내의

70) 군사력을 통한 강압외교에 대해서는 권태영·정춘일, 『선진국방의 지평』(서울: 을지서적, 1998), pp. 137-147. 윤영식, “군사력의 의의와 건설 방향,” 차영구·황병무, 『국방정책의 이론과 실제』(서울: 오름, 2002), pp. 486-488 참조.

정치사회세력 또는 일반국민의 지지를 확대하려는 의도를 가질 수 있다.

중국의 경우 일본 제국주의의 부활을 경계하면서 대일본 군사적 대응을 강조하고, 나아가 군사력 증강을 통한 군부의 지지를 공고히 함으로써 체제안정을 꾀할 수 있는 것이다.⁷¹⁾ 한편 일본의 경우 정치지도자들이 평화헌법 개정과 보통국가화를 원하는 보수정치세력의 입장에 동조하여 군사력을 강화함으로써 이들의 정치적 지지를 확대하려 하고 있다.⁷²⁾ 즉, 중·일의 군비경쟁은 양국의 현 집권층의 정치권력 안정에 긍정적으로 작용할 수 있는 것이다.

3. 중·일 군비경쟁의 전망

중·일 군비경쟁을 전망함에 있어서 다루어져야 핵심사항으로는 군비경쟁은 중단될 것인가 지속될 것인가, 군비경쟁이 양국 간 평화와 전쟁의 문제에 어떠한 영향을 미칠 것인가, 군비경쟁이 세계 및 동북아 안보정세에 어떠한 영향을 미칠 것인가 등이다.

가. 지속 vs. 중단

중·일 군비경쟁이 중단되려면 중·일 양국의 외부 안보위협이

71) Howard M. Krawitz, "Modernizing China's Military: A High-Stakes Gamble?," *Strategic Forum*, No. 204 (December 2003), pp. 1-6. H.M. Krawitz는 중국군의 현대화가 당군간의 유대관계를 더욱 공고히 할 수도 있지만, 군의 위상과 자율성이 증대됨으로써 당군관계에 변화가 일어날 수도 있다고 보았다.

72) 박영준, "21세기 일본의 국가구상 논쟁과 그 정책적 전망," 『국가전략』, 제9권, 1호 (2003년), pp. 89-110. 일본에서의 평화헌법 개정, 군사국가 지향을 둘러싼 복고적 국가주의, 현상유지노선, 열린 내셔널리즘, 지역주의의 입장 차이가 존재하고 있다.

사라지거나, 중·일간의 군사적 신뢰구축이나 군비통제가 이루어지거나, 군비경쟁을 지속할 수 있는 경제적 능력이 상실되거나, 아니면 군비경쟁에 대한 국내정치적 비판이 고조되어야 할 것이다. 그렇지 않으면 중·일 군비경쟁은 현재와 같은 추세로 지속될 개연성이 높다.

중국의 입장에서 볼 때 핵심 안보위협은 미국이 패권적 세계 질서를 고착화시키고 대중국 봉쇄정책을 펼치는 것이다. 따라서 중국으로서는 세계전략적 차원에서 일본으로부터의 안보위협과 무관하게 군사력 증강을 계속할 가능성이 높다. 따라서 일본과의 양자적 관계만을 고려하여 군사적 신뢰구축과 군비통제에 이르기에는 어려움이 있다. 일본으로서도 중국이 자신을 염두에 두고 군비증강을 하는 것이 아니라고 하더라도, 중국의 강력한 군사력은 언제든지 일본을 향하여 사용될 수 있음으로 일방적으로 군비증강을 멈추기 어려울 것이다. 한편 중국의 경우 지속적인 경제성장의 가능성이 있고, 일본의 경우도 커다란 경제규모를 갖고 있기 때문에 경제적 이유로 조만간에 군비경쟁을 중단할 가능성은 낮아 보인다.⁷³⁾ 나아가 중·일 양국의 국내정치 상황을 보더라도 군비증강을 지지하는 정치사회세력이 우세한 형편이다. 따라서 향후 특별한 상황변화가 없는 한 중·일 군비경쟁은 상당기간 지속될 것으로 보인다.

나. 평화 vs. 전쟁

군비경쟁으로 인해 해당국가들의 군구조와 편성, 무기체계의 특성, 작전운용 개념, 교육훈련 수준 내지 군의 사기 등도 변화할 수 있다. 나아가 해당국가간의 군사적 적대성, 전쟁승패에

73) 탈냉전기 일본의 군사비 지출은 GDP 1% 상한선 원칙이 대체로 유지되어 왔으며, 중국의 군사비 지출은 대체로 GDP 1.5% 내외 수준이었다. 따라서 양국 모두 군사비 지출이 과잉부담이 되는 상태는 아니라고 볼 수 있다.

대한 주관적 판단, 군사적 모험성 등의 변화도 가능하다. 따라서 군비경쟁이 갖는 복잡성과 역동성으로 인하여 해당국가간의 평화에 기여할 것인지 아니면 전쟁의 위험성을 고조시킬 것인지에 대한 분석은 다양하다.⁷⁴⁾ 중·일의 군비경쟁 역시 양국의 전쟁이나 평화에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 분석은 다양할 수 있다.

중·일 군비경쟁은 그 자체의 작용-반작용 상호과정 속에서 군사적 긴장을 고조시켜 전쟁을 유발할 가능성을 높일 수 있다. 군비경쟁으로 인해 상호간의 적대감이 증대된 상황 하에서 작은 위기사건마저도 커다란 분쟁으로 비화될 수 있는 것이다. 그렇지만 군비경쟁을 통하여 양국의 군사력이 상호억제의 영역에 머물게 되는 경우 커다란 전쟁의 발생을 억제할 수 있을 것이다.⁷⁵⁾ 이는 곧 중·일 군비경쟁이 전쟁으로 이어질지 아니면 상호억제에 의한 평화로 이어질지는 군비경쟁 전개양상에 따라서 달라질 수 있음을 의미한다.

그러나 중·일 양국의 군사력이 상호억제의 영역에 머문다고 하여도 반드시 평화가 보장된다고 볼 수 없다. 만일 어느 일방이 더 이상 군비경쟁을 지속하기 어려운 과잉 군비지출로 고통받을 경우 장차 군비경쟁에 패하느니 차라리 전쟁을 선택할 가능성도 있기 때문이다.⁷⁶⁾ 만일 군비경쟁에 패할 운명에 있는 측에서 상대방의 우위를 인정하고 군사적으로 굴복하면 전쟁을 피할 수도 있는 것이다. 한편 어느 일방이 일시적인 군사적 우

74) 군비경쟁의 평화 및 전쟁에의 영향에 대한 이론적 논의들에 대해서는 윤정원, “군비경쟁: 평화의 조건인가, 전쟁의 서곡인가?,” 『화랑대연구소 국고지원 연구보고서』(1999. 12. 31), pp. 12-23 참조.

75) Michael D. Intriligator & Dagobert L. Brito, "Can Arms Race Lead to the Outbreak of War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 28, No. 1 (March 1984), pp. 63-84.

76) E. Weede, "Overwhelming Preponderance as a Pacifying Condition Among Contiguous Asian Dyads," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 20, No. 3 (1976년), pp. 395-411.

위를 차지한 경우 그 기회의 창(window of opportunity)을 활용해 모험적인 예방전쟁을 시도할 수도 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 중·일 양국이 군비경쟁 과정에서 상호 억제영역에 계속 머물고, 군비경쟁에 따른 과잉군비의 부담을 느끼지 않으며, 나아가 모험적인 전쟁을 회피하려는 성향이 있다면 양국간 평화는 유지될 것이다. 그렇지만 그 반대의 경우에는 군비경쟁이 양국간의 전쟁위험성을 고조시키는 방향으로 전개될 것이다.

다. 세계 및 동북아정세에 미치는 영향

중·일간의 군비경쟁은 양국간의 전쟁 및 평화문제에 일차적인 영향을 미치겠지만, 이 군비경쟁 자체가 다양한 차원의 복합적 군비경쟁의 양상을 보이는 것이기 때문에 세계질서는 물론 동북아 지역질서에도 영향을 미치게 될 것이다.

세계질서와 관련해서 주목할 것은 중·일의 군사력 증강이 탈냉전하 미국 중심의 세계질서에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 일본의 군사력 증강이 미일 동맹체제 강화로 이어져 미국의 패권적 질서유지에 기여할 수도 있지만, 일본의 독자적인 군사적 역량의 증대는 중장기적으로 힘의 질서의 분화를 촉진시킬 수도 있다. 한편 중국의 지속적인 군사력 증강은 미국의 패권적 지위에 도전하는 요인이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 상당기간 동안에는 중·일의 군사력 증강이 미국 주도의 세계질서에 커다란 충격을 줄 정도는 아닐 것으로 분석된다.

동북아질서와 관련하여 살펴볼 때, 중·일의 군비경쟁은 지역질서의 불안정을 증대시킬 것이다. 특히 양국의 해군 및 공군의 작전반경이 확대됨으로써 중첩되는 지역에서의 군사적 긴장이 고조될 수밖에 없다. 나아가 중국에 대한 미-일-대만의 봉쇄구도가 강화될 수도 있어 중국의 불만이 증폭될 수도 있다. 한

편 중·일 양국의 군비경쟁은 주변국으로서의 남북한이나 대만 등의 군사력 증강을 촉진시키는 요인이 될 수 있다. 이러한 면에서 중·일의 군비경쟁은 동북아 전체의 군비경쟁을 유발할 수 있는 것이다.

IV. 한국 안보정책에의 시사점

중·일 군비경쟁을 통하여 우리가 도출하여야 할 정책적 시사점과 관련된 내용으로는 이러한 군비경쟁이 한반도 안보정세에 미치는 부정적, 긍정적 영향은 무엇인가 살펴보고, 중·일 양국에 대응하는 한국의 전략적 선택은 어떠하여야 하며, 나아가 한국의 안보증진을 위해 어떠한 정책방향들이 제시될 수 있는가이다.

1. 한국의 안보정세에 미치는 영향

중·일 군비경쟁은 다음과 같이 한반도 외교안보 정세에 부정적인 영향과 더불어 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 본다. 그러나 전체적으로 보아 부정적 영향이 긍정적 영향에 비하여 두드러지는 것으로 분석되어 진다.

가. 부정적 영향

첫째, 중·일 군비경쟁은 동북아 안보정세를 불안하게 할 것이며 나아가 한반도 안보정세도 불안하게 하는 파급효과를 가져올 것이다. 이러한 가운데 한국의 중·일 양국에 대한 안보정책 방향 설정을 더욱 복잡하고 혼란스럽게 할 수 있다.

둘째, 중·일 군비경쟁을 통해 양국의 군사력이 현저히 증가됨

으로써 동북아에서 한국의 정치군사적 위상이 상대적으로 약화될 수 있다. 따라서 한국의 국가안보 이익을 유지, 증진시키는데 있어서 불리하여 질 수 있다. 예로써 중일의 해양수송로에 대한 영향력이 증진됨으로써 한국으로서는 이들 양국에 보다 협력적이거나 의존적인 정책노력을 기울여야 하는 것이다.

셋째, 중일 군비경쟁 과정에서 양국간의 역사적 갈등, 영유권 분쟁 등이 군사적 충돌로 표출되어 동북아 전역에 파급될 경우, 한국으로서는 원치 않는 가운데 이러한 분쟁들에 연루될 가능성이 있다. 예를 들어 중일간의 조어도 영유권 분쟁은 한일간의 독도 영유권 분쟁과도 간접적으로 연계될 수 있는 것이다.

넷째, 중일 군비경쟁에 의해 양국의 군사력이 증강됨으로써 이들 국가로부터의 중장기적인 안보위협에 대한 정책 관심이 증대되어 현실적인 북한으로부터의 안보위협에 대한 인식이 약화되어 대북 군사대비 태세가 약화될 수 있다.

다섯째, 중일 군비경쟁 과정에서 일본의 군사력 증강과 역할 확대가 이루어짐으로써 한미동맹의 전략적 가치가 상대적으로 약화될 수 있다. 왜냐하면 미국의 경우 미일동맹의 전력이 한미동맹의 전력에 비하여 훨씬 우세하며 나아가 對중국 견제정책에 있어서 보다 실효성 있게 활용될 수 있기 때문이다.

여섯째, 한반도 주변에서의 중일 양국의 군사력 증강은 남북한간의 군사적 신뢰구축과 군비통제를 위한 안보환경 조성에 바람직하지 않으며, 나아가 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기 개발에 대한 명분을 어느 정도 제공함으로써 이들 문제의 해결에 역효과를 미칠 수 있다.

나. 긍정적 영향

첫째, 중일 군비경쟁과정에서 양국의 정치, 군사, 외교적 이

해갈등이 증폭될 경우 한국이 이들 양국에 대하여 갖는 전략적 가치가 증대될 수 있다. 이를 통하여 한국은 자신의 국가안보 이익 증진에 유리한 방향으로 중·일 양국이 제반 정책을 선택하도록 유인 내지 압박할 수 있을 것이다. 예로써 북한 핵문제의 평화적 해결에 대한 중·일 양국의 협력을 경쟁적으로 유도할 수 있는 것이다.

둘째, 중·일 군비경쟁을 통한 양국의 첨단 군사력 건설 및 군사적 역할 확대는 한국의 안보정책을 對북한 중심에서 벗어나 對주변국 관심을 제고시킬 것이고, 이는 한국의 중장기적인 나아가 통일 이후의 안보 대응태세를 발전시킬 수 있는 자극제가 될 수 있다.

셋째, 중·일 군비경쟁 과정에서의 일본의 군사력 증강과 역할 확대는 북한의 전쟁도발시 한반도에 개입하는 미군의 후방지원을 크게 강화할 수 있으며, 이를 토대로 한·미 연합전력의 대북 반격능력을 증진시킬 수 있어 결과적으로 평소 북한의 전쟁도발을 억제하는 데 기여할 수 있다.

넷째, 중·일 등 주변국의 군사력 증강에 대하여 남북한이 어느 정도 공동의 위협인식을 갖게 될 경우, 남북한의 군사적 대화와 협력의 필요성을 증진시킬 수 있으며 이는 한반도 평화에 기여할 수 있을 것이다. 예로써 일본의 독도 영유권 주장, 정치지도자들의 신사참배 등에 대한 공동의 비판적 인식은 남북한 간의 민족적 동질성을 인식케 하는 요인이 될 수 있다.

2. 한국의 전략적 선택방안

중·일 양국의 국력이나 국제적 위상 등으로 인하여 한국이 중·일의 군비경쟁을 억제하거나 조절할 수 있는 역할을 하는 데에는 한계가 있어 보인다. 따라서 한국으로서는 이러한 중·일 군비경쟁의 추세를 명확히 분석하고, 이를 토대로 우리의

국가안보 이익을 증진시키는 방향으로 다음과 같은 전략적 선택을 고려하고 판단하는 것이 중요하다고 본다.

가. 편승(便乘)의 전략 : 패권승리 국가에의 동조

중·일 양국이 군비경쟁을 전개하는 가운데 어느 일방이 승리하여 동북아 패권을 차지할 수 있는 경우, 승리하는 국가에 편승하여 동북아의 위계적 질서를 수용하면서 우리의 국가안보를 보장받는 경우이다. 만일 일본이 패권국가가 되는 경우 이에 편승하더라도 한미동맹 관계에 커다란 부정적 영향은 없을 것이다. 그렇지만 한국내의 대일 경계의식에 따른 민족주의적 정서상의 불만 증폭, 한국의 민족자주성에 대한 북한의 정치심리적 차원의 비판 공세 고조 등의 어려움에 직면할 수 있다.

한편 중국이 패권국가가 되어 여기에 한국이 편승하는 경우 한미동맹 관계에 커다란 타격이 올 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 미·중간에 전략적 경쟁관계 속에서 한국이 중국의 편에 서는 것과 같기 때문이다. 따라서 기존의 한·미·일 안보협력체제로부터의 이탈이라는 근본적인 대외전략의 수정이 필요한 것이다. 나아가 북한과의 정치군사적 유대관계를 중시하는 중국 중심의 동북아 질서에 동조하는 것은 남북관계에 있어서 한국에게 상당한 전략적 손실을 가져올 수 있다.

이러한 맥락에서 중·일간에 군비경쟁이 지속되고 있는 가운데 승패를 점치기 어려운 경우는 물론 일방에 의한 승패가 전망되는 경우여라도 한 쪽에만 편승하는 전략은 그 선택이 제한될 것으로 보인다.

나. 균형(均衡)의 전략 : 동북아 균형추로서의 역할

균형의 전략은 동북아에서 중·일간은 물론 모든 주변 강대국

간의 세력관계가 상호균형을 이루는 것이 우리의 국가안보 이익에 도움이 된다는 전제하에서 채택될 수 있을 것이다. 균형의 전략은 편승의 전략의 경우와 달리 강한 편에 서는 것이 아니라 약한 자의 편에 서서 세력균형이 달성되도록 하는 방안이다. 즉 한국으로서는 중일 양자 중 약한 편에 섬으로써 양국의 세력균형이 이루어지도록 하고, 이를 통하여 동북아의 현상유지를 지향하는 것이다.

동북아 질서의 현상유지는 한반도 안보정세에 대한 외부충격을 줄여줄 수 있는 것이며, 이에 따라서 동북아 안정을 토대로 한반도에서 평화체제를 구축하려고 하는 한국의 전략적 의도에 부합되는 것이다.

그러나 중일관계에 있어서 균형추 역할을 하는 것이 현상유지에는 바람직하지만, 만일 군비경쟁 전개과정에서 현상유지가 타파되어 강자가 승리하는 경우 약자의 편에 섰던 한국의 외교안보 전략은 커다란 타격을 받을 것이다.

다. 중립(中立)의 전략 : 선택적 지지 또는 반대

중일 군비경쟁이 한반도 안보정세에 미치는 긍정적, 부정적 영향의 교차를 감안하여, 한국으로서는 상황에 따라 우리의 국가안보 이익 차원에서 양국에 대해 선택적인 지지 혹은 비판을 보이는 중립의 전략을 선택할 수 있다.

이러한 선택을 함에 있어서 고려하여야 할 요소로는 중일의 전반적인 군사력 균형의 수준, 양국의 부분별 군사력 증강이 한국안보에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향, 특정한 시점에서의 한일 및 중일관계의 내용, 중장기적인 동북아 안보질서에 대한 전망, 중일 군비경쟁 및 특정 이슈에 대한 대내외 여론의 추이 등을 들 수 있다.

예로써 일본의 해군력 증강이 한미동맹의 후방지원을 강화하

는 측면에 대해서는 지지하지만, 만일 이것이 일본의 독도 영유권 주장을 물리적으로 뒷받침하는 방향으로 활용되는 것은 반대하며 비판하는 것을 들 수 있다. 또한 중국의 해군력이 일본의 해군력을 일정 정도 견제하는 수준에 대해서는 비판하지 않지만, 동북아에서의 해양패권을 차지하는 수준까지 강화되는 상황에 대해서 비판적 입장을 표출할 수도 있다.

이러한 중립의 전략은 중일 어느 일방으로부터의 강력한 불만에 직면할 가능성은 없으나, 중일 군비경쟁의 전개 상황에 대한 지속적인 분석 및 평가, 그리고 이에 따른 합리적 선택이 끊임없이 요구되는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 중일 양국에 대한 우리의 대외정책이 항상 유동적일 수 있으며, 이들 국가와이 안정적이며 지속적인 안보협력을 확대하는 데 한계가 있을 것이다.

라. 인용(認容)의 전략 : 중장기적 대응태세 모색

중일 군비경쟁은 양국간의 직접적인 안보이익의 상충, 동북아 및 세계질서 구상에 대한 중장기적 전략인식의 차이 등에서 비롯되고 있기 때문에, 한국의 역량으로서 양국 군비경쟁의 흐름을 뒤바꿀 수 없다면 이를 잠정적으로 인용하고 전략적 대응을 늦추는 방안도 있을 것이다.

만일 한국이 중일 어느 일방에게만 편승하거나, 사건마다 선택적 지지 혹은 비판을 제기하는 경우 한일 또는 한중관계는 지속적으로 불안할 수도 있다. 따라서 이를 피하기 위하여 중일 군비경쟁에 대하여 민감한 반응을 회피하면서, 이러한 군비경쟁의 부정적 영향을 최소화하기 위한 자체적인 대응노력을 강화하여 나가는 것이다.

이러한 인용의 전략은 결국 주변국으로부터의 잠재적인 안보 위협에 대응하기 위하여 최소한의 방어충분성에 입각한 관련

군사력을 증강시키는 것이다. 즉, 주변국의 군사력 증강을 명분으로 우리의 군사력도 첨단화시키고 나아가 필요시 활동영역을 확대할 수 있는 역량을 갖추는 것이다. 그러나 이러한 전략은 북한으로부터의 안보위협에 일차적으로 직면한 한국이 많은 국방자원을 주변국 안보위협에 대비하기 위하여 지출할 수 없다는 한계점에 직면할 수 있다. 따라서 對북한 위협과 對주변국 위협에 어떠한 비중을 두고 대비할 것인가가 중요한 정책적 논란이 될 수 있다.

이상의 논의를 토대로 볼 때, 중·일 군비경쟁에 대응하기 위하여 어느 하나만의 전략적 선택을 고집하기에는 아직도 관련 불확실성이 많고 장단점이 교차하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한국으로서는 어느 하나의 전략을 성급히 선택하기 보다는 중·일 군비경쟁의 전개상황을 지속적으로 재평가하면서 최선의 전략을 선택하고, 필요시에는 융통성 있게 전략적 선택을 변화시켜 나가거나 혼합하여 사용할 필요가 있어 보인다.

3. 한국의 안보증진 정책방향

중·일 군비경쟁 하에서 우리가 직면하게 되는 안보위협으로는 중·일 각각과 직접적인 군사적 충돌을 하거나, 중·일 양국의 전략적 갈등에 불필요하게 연루되거나, 동북아 안보정세가 불안하여 지는 가운데 남북한간이 군사적 긴장이 고조되는 것 등을 들 수 있다. 바로 이러한 문제에 대응하기 위하여 한국이 취할 수 안보증진 구상들은 다음과 같다.⁷⁷⁾

77) 중·일의 군사력 증강에 대한 한국의 대응방안 논의에 대해서는 이기중, “한국 안보에 있어서의 중국: 증장기적 전망,” 『2002 국방정책 연구보고서』, (2002년 7월), pp. 107-139. (사) 21세기 모임, “한·중간 잠재적 갈등 가능성 분석과 군사협력 발전방향,” 『정책용역 보고서』, (2002년 12월), pp. 124-135. 김경민, “일본 방위력 정비 현황과 전망,” 앞의 글, pp. 80-87 등 참조.

가. 중일과의 군사적 신뢰구축과 군사외교 확대

한국은 중국 및 일본과 각각 쌍무적인 군사적 신뢰구축과 군사외교를 촉진시킴으로써 불필요한 오해에 의한 물리적 충돌의 가능성을 줄여 나가야 한다. 이를 위하여 상호간에 군사적 투명성을 높이기 위한 조치들을 취하고, 유사시의 즉각적인 안보협력 대화 채널을 유지하며, 나아가 각급 수준에서 군사적 쟁점을 해소하기 위한 군사외교가 활발히 전개되어야 한다. 특히 동북아에서 한국은 중일과의 해양분쟁 가능성이 상대적으로 높으며, 이를 예방하거나 관리하기 위한 정책적 노력이 필요하다.⁷⁸⁾

나. 한미동맹의 지역적 역할 증대 모색

한국이 중일 양자간의 전략적 갈등에 연루되는 것을 회피하고, 나아가 이러한 전략적 갈등을 완화하는 데 있어서 미국의 동북아에의 개입을 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 중일 군비경쟁 과정에서 미국이 지역적 안정을 추구하는 한 이와 궤를 같이하여 나갈 경우, 한국이 중일 양국을 직접 상대하여야 하는 정책적 부담 내지 위험을 줄어나갈 수 있는 것이다.⁷⁹⁾ 이러한 가운데 기존의 대북위협 중심의 한미동맹이 지역적 역할을 확대하는 방향으로 나아감으로써 동북아 질서에 대한 한국의 영향력을 확대하여 나갈 수 있을 것이다.

78) 김강녕, “동북아의 해양분쟁과 한국의 안보,” 『군사논단』, 통권 제29호 (2001년 겨울호), pp. 153-186.

79) 탈냉전기 한미동맹의 유연화 혹은 강화에 필요성에 대한 논의로는 이삼성, “한미동맹의 유연화를 위한 제언,” 『국가전략』, 제9권, 3호 (2003년 가을), pp. 7-38. 이춘근, “한미동맹의 문제점 진단과 한미동맹 강화의 논리,” 『국가전략』, 제9권, 3호 (2003년 가을), pp. 39-55 참조.

다. 주변국 위협에 대한 독자적 억지력 추구

중·일의 군비경쟁에 의한 양국의 군사력 증강은 한국의 군사적 위상을 상대적으로 약화시키는 것이며, 유사시 한국에 대한 군사적 위협능력으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 한국으로서는 이에 대하여 한미동맹을 적절히 활용하기도 하지만 자체적인 억지력을 어느 정도 확보하여야 할 것이다. 그러나 중·일 양국의 국력을 감안할 때 양국에 상응하는 억지력을 확보하는 것은 용이하지 않으며, 지나치게 주변국 위협에 국방자원을 투자할 경우 보다 일차적인 북한위협에 대한 대응이 취약하여 질 수 있다. 따라서 중장기적 관점에서 ‘방어충분성’에 입각한 최소억지력을 점진적으로 확보하는 것이 바람직할 것이다.

라. 동북아 다자안보협력체제의 추진

주변 4강은 물론 남북한 등이 참여하여 동북아 평화와 안정을 도출하여 낼 수 있는 동북아 다자안보협력체제의 구축을 모색하는 것이 바람직하다.⁸⁰⁾ 이를 통하여 중·일간이 군비경쟁 필요성을 감소시킴으로써 동북아 불안정이 남북한간 갈등과 대립으로 비화되는 상황을 회피하여 나갈 수 있을 것이다. 한국은 동북아 다자안보 협력의 필요성에 대한 공감대 확산을 위하여 아세안지역포럼(ARF), 동북아협력대화(NEACD) 등을 활용함은 물론 현재 북핵문제를 다루고 있는 6자회담 등을 동북아 안보대화의 틀로 발전시켜 나갈 수도 있을 것이다.⁸¹⁾

80) 동아시아에서의 다자안보협력 가능성에 대한 심층적 논의로는 Takashi Inoguchi, "Possibilities and Limits of Regional Cooperation in Northeast Asia: Security and Economic Areas," Tai-joon Kwon (eds.), *World Order and Peace in the New Millennium* (Seoul: KAIS, 2000), pp. 291-301 등 참조.

마. 남북한의 실질적 군비통제 실현

중·일간의 군비경쟁은 남북한 각각의 안보정세에 부정적, 긍정적 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 가운데 남북한이 중·일 어느 일방에 따로 편승하게 되는 경우 남북한이 군사적 대립구도는 중첩적으로 강화될 수 있는 바, 이를 회피하고 중장기적인 한반도 평화와 통일을 지향하기 위하여 오히려 남북한간의 실질적인 군비통제를 진전시키는 것이 바람직하여 보인다. 이를 통하여 동북아 안보정세의 불안정 요인이 한반도에 미치는 부정적 영향을 극복할 수 있을 것이다.

V. 결론

중·일 군비경쟁은 탈냉전시대 들어 현저하게 부각되고 있는 동북아 안보이슈 중의 하나이며, 한반도의 평화와 안정에도 직간접적으로 커다란 영향을 미칠 수 있는 관심사항이다. 이에 이 글에서는 탈냉전시대에 전개되어 온 중·일 군비경쟁의 배경과 그 전개과정을 살펴보고, 이러한 것들이 한국의 안보정책에 대하여 주는 정책적 시사점이 무엇인가 논의하여 보았으며, 그 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

탈냉전시대에 있어서 중·일간의 군비경쟁은 개념적으로 성립한다고 볼 수 있으며, 이러한 군비경쟁이 전개되는 배경에는 중·일 양국이 세계적, 동북아, 중·일 양자적 차원에서 국가안보 이익이 상충되기 때문이고, 이에 따라 양국은 자국의 국가안보 이익을 유지, 증진시키기 위하여 군사력 증강이 필요하다고 판

81) 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』(2003. 3. 1), pp. 55-56.

단하였기 때문이다.

중·일 군비경쟁은 해양전력, 공군전력, 지상전력, 핵전력, 미사일 및 미사일 방어전력, 우주전력 등 다양한 부문에서 포착될 수 있으며, 양국 군사력이 상대방 본토 및 영유권 주장 지역에 투사 내지 침투할 수 있는 능력이 점증하고 있으며, 이에 따라 양국의 군사적 긴장관계가 증대되고 있다.

중·일 군비경쟁은 양적이라기보다는 질적인 양상으로 표출되어 오고 있으며, 재래식 전력 면에서는 대칭적이나 비재래식 전력 면에서는 비대칭적으로 전개되고 있고, 중·일 군사관계 이외에 미·중 군사관계, 미·일 군사관계 등이 상호 연계됨으로써 단순한 양자적 군비경쟁만으로 이해하는 데에는 한계가 있다. 중·일 양국의 경우 대체로 자신들의 군사력 증강이 방어적 성격의 것이라는 태도를 보이거나 피차 상대방의 공세적 의도에 대하여 의구심을 갖고 있다. 한편, 양국의 군비증강이 양국관계나 동북아 혹은 세계질서의 안정이나 불안정에 미치는 영향은 예단하기 어려우며, 군비경쟁이 지속되는 한 양국의 군사력이 상호억제의 영역에 머무느냐 여기에서 이탈하느냐가 중요한 관건이라고 볼 수 있다.

중·일 군비경쟁이 한국의 안보정책에 주는 시사점을 살펴보면, 이러한 군비경쟁은 한국의 안보에 대하여 부정적, 긍정적 영향을 함께 미치지만 부정적 영향이 크다고 볼 수 있다. 중·일 군비경쟁에 대하여 한국은 편승, 균형, 중립, 인용의 전략을 고려하여 볼 수 있으나, 아직 어느 전략을 결정적으로 선택하기에는 정책 불확실성이 상당하므로 전략적 유연성을 유지할 필요가 있다. 그리고 중·일 군비경쟁 상황 하에서 한국의 안보를 증진시킬 수 있는 정책방향으로서 중·일 양국과의 군사적 신뢰구축과 군사외교를 강화하거나, 전통적인 한미동맹을 활용하여 중·일간의 전략적 갈등에 간접 대응하거나, 對 주변국 안보위협에 대한 독자적 역지력을 확보하고, 동북아 다자안보협

력 체제의 구축을 통해 중·일 군비경쟁을 완화시켜 나가고, 불안한 동북아 정세 속에서 남북한이 실질적인 군비통제를 통해 한반도 평화를 증진시키도록 나아가는 것을 들 수 있다.

이상의 논의들은 중·일 군비경쟁에 대한 주요 특징만을 토대로 한 것으로서 일반적 성격에 머물고 있다. 따라서 보다 바람직한 우리의 대응책을 발전시키기 위해서는 중·일 군비경쟁에 대한 보다 심층적인 연구가 부문별로 전개되어야 할 것이며, 이를 위한 관련 군사정보의 충분한 확보와 정확한 분석이 요구된다고 하겠다. 중·일 군비경쟁은 그동안 북한 위협에 초점을 맞추었던 우리의 안보정책에 대해 중장기적 전환을 요구하는 중요한 요소이며, 앞으로 보다 많은 학문적 또는 정책적 관심이 요구되는 분야라고 하겠다.

<참고문헌>

- 국가안전보장회의. 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』 (2003. 3. 1).
- 권태영·정춘일. 『선진국방의 지평』. 서울: 을지서적, 1998.
- 권호연. “‘신가이드라인’을 통해 본 일본 방위정책의 변화.” 이원덕·진창수. 『동북아 지역안보와 일본의 역할』. 서울: 세종연구소, 1998.
- _____. “동아시아의 갈등요인: 정치경제적 측면에서.” 김태현 (편). 『신동아시아 안보질서』. 서울: 세종연구소, 1997.
- 김강령. “동북아의 해양분쟁과 한국의 안보.” 『군사논단』. 통권 제29호 (2001년 겨울호).
- 김경민. “일본 방위력정비 현황과 쟁점.” 『국방부 연구보고서』 (2002년).
- _____. “일본 우주정책 연구.” 『제12회 항공우주심포지엄 논문집(공군본부)』 (2003년 10월).
- 김병일. “조어도(釣魚島) 문제.” 『시민정치학회보』. 제4집. 단일호 (2001년).
- 김영춘. “일본의 북한위협 인식과 군사력 강화.” 『통일연구원 연구총서 2001-6』 (2001년 11월).
- 김우상. “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망.” 『국제정치논총』. 제40집, 4호 (2000년).
- 김정익. “주변국 안보/군사전략과 군사력 건설 방향.” 『국방정책연구』. 제3집, 통권 59호 (2002년 봄).
- 김태웅. “탈냉전하 러시아연방의 군사개혁과 군사정책 변화.” 『한국국제정치학회 연말학술회의 발표논문』 (2003. 12. 12).
- 김태호. “중국군의 미래전 준비 및 전망.” 『KIDA 연구보고서 : 안 02-1794』 (2002년 12월).
- 박병광. “중국의 정상외교와 강대국관계 조정: 강택민시기를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제43집, 2호 (2003년).
- 박영준. “21세기 일본의 국가구상 논쟁과 그 정책적 전망.” 『국가전략』. 제9권, 1호 (2003년).

- 박한규. “일본의 핵선택: 관념, 제도, 그리고 안보정책.” 『국가전략』. Vol. 8, No. 4 (2003년 겨울).
- 송영선·박민규·남창희. 『미·일 신안보공동선언과 일본의 방위력 정비방향』. 서울: 한국국방연구원, 1996.
- 신경식. “일본의 방위정책 결정요인 분석: 전후 군비증강의 동기부여와 억제요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제37집, 5호 (2003년 겨울).
- 신상진. “후진타오시대 중국의 대내외정책 전망: 중국공산당 제16차 전국 대표대회 결과 분석을 중심으로.” 『통일정세분석 2002-6』 (2002년 11월).
- 연현식. “미·일 방위협력지침 개정과 동아시아 해양안보.” 해군본부. 『제7회 합상토론회 발표 자료집』. 대전: 해군본부, 1998.
- 오규열. 『중국군사론』. 서울: 지영사, 2000.
- 외교통상부. 『일본개황 2002』. 2002.
- 유영철. “푸틴정권의 군 개혁 현황과 전망.” 『동북아안보정세분석: KIDA』 (2003. 9. 30).
- 윤영식. “군사력의 의의와 건설방향.” 차영구·황병무. 『국방정책의 이론과 실제』. 서울: 오름, 2002.
- 윤정원. “군비경쟁: 평화의 조건인가, 전쟁의 서곡인가?” 『화랑대연구소 국고지원 연구보고서』 (1999. 12. 31).
- 이건일. “중국인민해방군의 안보상황 인식과 전략 임무.” 『대륙전략』. 제1권, 창간호(2003년 12월).
- 이경재. 『일본이 군사대국화 되는 날』. 서울: 연경문화사, 2002.
- 이기중. “한국 안보에 있어서의 중국: 중장기적 전망.” 『2002 국방정책 연구보고서』 (2002년 7월).
- 이삼성. “한미동맹의 유연화를 위한 제언.” 『국가전략』. 제9권, 3호 (2003년 가을).
- 이서항. “동북아 해양안보강화 협력방안 연구.” 『정책연구시리즈 (외교안보연구원) : 03-10』 (2004년 1월).
- 이춘근. “한미동맹의 문제점 진단과 한미동맹 강화의 논리.” 『국가전략』. 제9권, 3호 (2003년 가을).

이태환. “중국의 안보전략.” 송대성 (편저). 『주변국 안보정책과 우리의 대응전략』. 서울 : 세종연구소, 2003.

_____. “중국의 적극적 방어전략과 첨단 군사력 건설.” 한국전략문제연구소 (편). 『동북아 전략균형: 2003년』. 서울: 한국양서원, 2003.

전황수. “중국과 ASEAN의 스프래트리군더(남사군도) 분쟁: 갈증양상과 해결노력.” 『국제정치논총』. 제39집, 1호 (1999년).

조성렬. “일본 핵정책의 이중성과 핵무장 옵션.” 『국제정치논총』. 제39집, 3호 (1999년).

張雅君. “中共與美日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制.” 『中國大陸研究』. 第41卷, 第5期 (1998年 5月).

“大陸對南海作出幾項新部署.” 『鼎盛軍事』(www.top18.com.cn), 2004. 2. 26.

Anderton, Charles H. "A Survey of Arms Race Models," in Walter Isard, Arms Races, Arms Control, and Conflict Analysis. New York: Cambridge University Press, 1988.

Beaver, Paul. "China Prepares to Field New Missiles." Jane's Defence Weekly. February 24, 1999.

Blasko, Dennis. "Better Late Than Never : Non-Equipment Aspects of PLA Ground Force Modernization", in C. Dennis Lane, Mark Weisenbloom, and Dimon Liu. eds. Chinese Military Modernization. Washington, DC: The AEI Press, 1996.

Christensen, Thomas J. "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," International Security, Vol.23, No.4 (Spring 1999).

Cordesman, Anthony H. China and Weapons of Mass Destruction: A Quantitative and Arms Control Analysis. Washington, D.C.: CSIS, 2001.

Cronin, Richard. "Japan-U.S. Cooperation on Theater Missile Defense." CRS Report for Congress (March 19, 2002).

DoD. "Annual Report to Congress on the Military Power of the People's Republic of China (28 July, 2003)." www.defenselink.mil/pubs/20030730chinaex.pdf.

Ian Storey and You Ji, "China's Aircraft Carrier Ambitions," *Naval War College Review*, Vol.LVII, No.1 (Winter 2004).

Kase, Yuri. "The Costs and Benefits of Japan's Nuclearization: an Insight into the 1968/1970 Internal Report." *The Nonproliferation Review*. Vol.8, No.2 (Summer 2001).

Katahara, Eiichi. "Japan's Plutonium Policy: Consequences for Nonproliferation," *The Nonproliferation Review*, Vol. 5, No. 1 (Fall 1997).

Kitamura, Motoya. "Japan's Plutonium Program: A Proliferation Threat." *The Nonproliferation Review*. Vol.3 No.3 (Winter 1996).

Klein, Jean. "The Links between Nuclear and Conventional Forces." in Joseph Rotblat and Vitalli Goldanski, *Global Problems and Common Security*. Berlin and London: Springer-Verlag, 1989.

Krawitz, Howard M. "Modernizing China's Military: A High-Stakes Gamble?" *Strategic Forum*, No. 204 (December 2003).

Weede, E. "Overwhelming Preponderance as a Pacifying Condition Among Contiguous Asian Dyads." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 20, No. 3 (1976년).

기타: 『南方日報』, 『讀賣新聞』, 『동아일보』, 『每日新聞』, 『聯合報』, 『財經時報』, 『中國時報』, 『太陽報』, 『解放軍報』 외

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며
본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.

국제문제연구 제4권 제2호(여름호)

2004년 6월 22일 인쇄

2004년 6월 30일 발행

발행처 사단법인 국제문제조사연구소

발행인 성기영

편집위원 이인호·서동주·조성렬·박병광

서울 강남구 도곡동 467-23 인스토피아빌딩 15-18층

전화: (02)572-7090 Fax: (02)572-3303

E-mail : soia@riia.re.kr

「국제문제연구」 원고모집

국제문제조사연구소에서는 정책적 성향의 학술지인 「국제문제연구」를 연 4회(3월, 6월, 9월, 12월) 발간하고 있습니다.

국제정세, 국제관계, 안보환경, 남북한문제, 주요국의 외교정책 및 국가전략 등 외교·안보 부문 전반에 관한 논문의 기고를 환영합니다.

보내실 글은 시사성과 학술성, 독창성을 갖추고, 정책 대안이 담긴 논문이어야 합니다. 보내주신 글은 반환하지 않으며, 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 채택된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

보내실 원고의 분량은 200자 원고지 150매 내외를 기준으로 하고, 집필 양식은 이미 출간된 「국제문제연구」를 참고해 작성하시기 바랍니다.

수시로 접수하고 있으며, 최종원고와 개조식 요약문(15매 내외) 그리고 투고자의 연락처를 담아 편집위원회 E-mail 주소로 (soia@riia.re.kr) 보내주시기 바랍니다.

「국제문제연구」 편집위원회