

**미국과 중국의 대한반도 전략
비교분석 및 한국의 대응방안**

길병옥(충남대학교)

미국과 중국의 대한반도 전략 비교분석 및 한국의 대응방안

길 병 옥(충남대)

I. 서론

동북아 지형의 중층적 안보지형은 북한핵문제와 버랑끝 전략, 중국의 경제력 및 군사외교력 급부상, 일본의 보수화 경향 및 미국의 현실적 공세주의에 의한 패권유지 전략 등에 맞물려 그 복잡성이 더해가고 있다. 특히 지역에서의 경제협력 증대, 군비경쟁, 영토분쟁 등과 같은 안정과 불안정 요소들에 대한 중장기적인 정책대안의 부재가 문제점으로 대두되고 있다.

또한 문제가 되고 있는 부분은 동북아 지역뿐만 아니라 아시아-태평양 지역에서 미국의 중국견제전략과 중국의 패권부상을 위한 도광양희, 유소작위 전략의 충돌 가능성이 증가되고 있는 것이다. 미·중의 관계가 극단적 대결국면으로 치달을 경우 중국의 대만에 대한 무력통합 시도와 미·중간의 무력 충돌로 발전될 가능성을 배제할 수 없고 동북아가 미국의 패권동맹과 중국의 반 패권동맹으로 양분되는 냉전 상황의 도래가 지극히 우려되는 것이다.

반면에 경제적 측면에서는 무역 불균형문제, 지적재산권 문제 등에도 불구하고 관세인화와 투자확대 등 지역에서의 교류협력이 증대되고 있으며, 미국의 9.11테러 사태 이후 대테러전에서의 협력관계 유지 등 긍정적 요소도 있다. 결국 미·중간의 협력과 갈등의 정도는 동북아 및 한반도의 안보, 한국의 남북화해와 평화통일 정책 추진과정에 있어서도 중요한 외부요인으로 작용할 전망이다. 미·중간의 관계가 화해와 협력의 관계로 발전될 수 있도록 한국을 비롯한 역내 국가들의 공동체적 노력이 매우 필요하다.

미국과 중국이 전략적 화해를 통해 동반자 관계를 유지한다면 한반도나 동북아 안정에 기여할 것이나 패권 경쟁에 주력한다면 한반도 및 동북아 안보와 평화 유지에 부정적으로 작용하여 안보 딜레마를 심화시킬 우려가 있다. 현재의 국제상황을 요약하여 보면, 동북아 지역의 안보지형은 다자, 양자 및 동북아 삼각구도 등 중층적인 현상을 띄고 있고 국제적으로 미국과 중국이 “건제와 균형”과 “대립과 협력”의 이중적 전략을 유지하고 있다. 따라서 미국과 중국의 대한반도 전략이 대립과 건제 보다는 균형과 협력구도로 전개해 나갈 수 있도록 우리의 대응방안을 강구해야 한다. 또한 한국의 과제는 미국과 중국의 갈등과 대립관계시 선택할 수 있는 적절한 대응방안을 마련하는 것이다.

본 연구는 미국과 중국의 전략 목표와 상호 이해관계 변화에 따른 갈등과 협력에 대한 양국의 인식과 대응 분석을 통해, 미·중간의 협력 분위기 조성과 주요 사안에 대한 양국의 역할 균형을 이루도록 할 수 있는 한국의 외교·군사적 정책 대안

개발 및 적극적 대응이 필요하다는 점을 부각시킨다. 결론에서 한국은 “하나의 동맹과 세 개의 협력체제”를 통하여 제한적이지만 외교적 다원화를 추구하고 다자안보협력체제의 기틀로 삼아야 한다는 점을 강조한다.

II. 미국의 대한반도 전략

9.11 테러이후 국제체제의 구조상 변화는 별로 없었으나 일방적인 자국이익우선주의를 내세운 미국의 전략에는 큰 변화가 있었다. 국제질서 및 동북아 지역질서는 미국 주도의 단일-단극체제(uni-multipolar system) 내지는 미국 패권체제가 유지되고 있다. 미국은 세계안보의 새로운 현실과 이에 대한 새로운 위협을 다루기 위해서 미국의 접근방법(approach), 능력(capabilities) 및 활동(activities)을 새롭게 조정하고 미국의 지도력을 자국의 이익에 부합되는 실질적인 전략으로 전환하여 왔다. 미국은 또한 미국의 합리적인 이익을 강하게 주장하면서도 동맹국 및 우방국들과 실질적인우의를 돈독히 하는 방향으로 대외전략을 펼쳐왔다.¹⁾ 특히 부시행정부는 아시아와 한반도로부터 대만해협, 필리핀, 인도네시아, 인도-파키스탄, 이란, 이라크로 이어지는 소위 “초승달 관심지역”(crescent of concern)에 보다 많은 전략적 이해를 두고자 하고 있다. 따라서 안보초점의 지리적 상징은 냉전기 철의 장막(iron curtain)에서 탈냉전기이후 초승달 관심지역으로 전환되어 왔다.

탈냉전이후 미국이 제시한 국가적 사활이익을 요약하면 다음과 같다. 아태지역에서의 패권국가의 등장 방지, 중국의 국제질서 속으로의 유도, 일본의 국제적 그리고 지역적 위상 재조정 및 미일동맹관계 유지, 북한의 위협억제 및 한반도 안보확립, 미군주들의 환경 유지, 아태지역에서의 핵무기, 중거리 탄도미사일, 생화학 무기 및 기술 포함한 대량살상무기 확산 저지, 북한의 핵 및 중거리 미사일 개발 저지, 한국, 일본 및 대만 등의 중거리 미사일 개발저지 등이다. 특히 9.11 이후 미국의 사활적 국가이익에 테러리즘의 척결 및 본토의 안전보장 등이 추가되었다.

미국의 새로운 전략은 또한 국제안보 위협의 제거를 위해서는 기존의 협약에 역매이지 않고 도발 여부와 관계없이 군사적 행동도 취할 수 있다는 것을 분명히 하였다. 과거 전략과의 주요 차이점은 첫째, 역지가 아니고 불량국가의 위험한 무기를 사전에 없애는 데 주력하고 설득이 안되면 상대가 도전하지 않더라도 직접 파괴를 하기로 한 것이다. 둘째, 대응수단에 제한을 두지 않고 핵 선제 사용 자제 및 상호확증파괴(MAD)에 의한 핵억지 전략을 폐기하였다. 셋째, 핵 및 비핵공격 능력, 신뢰할 만한 방어체계, 그리고 유연한 대응체제를 세 가지 차원의 중점능력으로 개발 하기로 하였다.

미국의 대외전략상 주요사안을 간략히 요약하면 테러척결, 반테러 국제연대 및

1) 한국전략문제연구소, “2002년 미국의 방위구상과 군의 변혁,” 『전략연구』, 제3호(2002), pp. 6-42 및 국방대학교 안보문제연구소, 『미국의 국가안보전략』, 통권 제161호(2002) 참조.

동맹 간화, 대량살상무기 확산금지 노력, 선제공격, 자유무역 및 국제경제 발전, 국가안보기구 강화, 미사일방어체제(MD)구축 적극추진 등이 포함된다. 동북아 및 한반도 문제의 주도권 장악, 미국의 대테러연대 및 MD 명분확보, 한국 및 일본의 MD 참여 유도, 중국의 지역패권화 방지, 동북아에서의 미군주둔 명분확보, 한국과의 경제 및 외교분야에서 협상시 전략적 이득 유지 등이다. 이러한 미국의 국제전략적 변화와 한반도에 관련된 전략기조를 행정부의 주요 보고서에서 살펴보고자 한다.

1. 미국의 대한반도 전략기조

· 1993년에 발표된 상향식 방위력검토보고서(Bottom-Up Review: BUR, 1993)의 기본전략은 기존 미국의 대외전략의 전면재검토와 국제적 사안에 따라 개입(engagement)과 확장(enlargement)정책을 떠나가는 것이다. 미국은 냉전이후 새로운 국제질서에 대응하여 세계적 지위를 유지하고자 ① 민주주의와 시장경제체제의 전세계적 확산, ② 유럽 및 아시아 대륙에서 세력균형을 통한 안정 유지, ③ 정치·군사적 패권국가 등장 방지 등을 전세계적 대외정책 목표로 설정하였다. 대한반도 정책은 핵-미사일 등의 대량파괴무기에 대한 강력한 반(反)확산이라는 목표에 초점이 맞추어져 있다. 이와 같은 미국의 대한반도 전략이 개입과 확장 정책으로 전환하기까지 과도기적으로 북한 붕괴론에 기반한 '연착륙'론에 그 정책적 기초가 있다.

· 동아시아전략보고서(East Asian Strategic Review: EASR, 1995)의 기본전략은 예방, 억지, 승리를 3대 지주로 삼아 아시아에서 주한미군 37,000명을 포함하여 약 100,000명의 미군을 계속유지하며 아시아 주둔 미군의 현수준 유지와 관련하여 방위비의 점진적인 분담 요구하는 것으로 되어 있다. 또한 탈냉전 이후에도 아시아 지역에서의 기존의 동맹관계를 재확인하는 차원에서 미국과 일본의 동맹관계가 무엇보다도 가장 중요한 과제라는 점과 아시아 주둔 미군의 전진배치를 계속 유지, 미국은 미·일동맹 및 한·미동맹과 더불어 역내 다자간안보체제의 구축에도 노력하는 것이 포함되어 있다.

· 4개년 국방계획보고서(Quadrennial Defense Review Report: QDR, 1997/2001)의 주요내용은 개입과 확장 전략을 지속적으로 추진, 아·태지역에 10만명 규모의 미군을 계속 주둔, 2개의 주요 지역분쟁(MRC's: Major Regional Contingence)에서의 동시승리를 목표로 하는 기존의 윈-윈전략(win-win strategy)을 앞으로도 견지하는 것과 군사혁신(Revolution in Military Affairs: RMA)과 절대적인 정보우위의 유지 등이다.²⁾ 2001 QDR의 기본전략은 미국은 동맹국과 우방국에게 한 안보공약을

2) 미국의 군사혁신은 구소련 오가르코프(N.V Ogarkov) 원수의 '군사기술혁명'으로부터 출발하였다. 최초의 군사기술혁명은 과학기술을 이용하여 군사능력의 혁명적 발전을 추구하는 개념으로서, 구체적으로 정찰체계와 장거리의 고정밀 타격무기를 연결, 결합하여 전략차원의 새로운 정찰-타격복합체 단생을 시도하는 것이었다. 정찰-타격 복합체라는 일종의 복합 전투체제 개발에 초점이 맞추어진 군사기술혁명의 개념은 보다 광범위하게 전체시스템을 대상으로 하는 '시스템 복합체계'의 개념으로 확대 발전된다. 즉, 급속도로 발전하는 첨단과학기술을 바탕으로, 정보, 감시, 정찰(ISR)과 정밀타격무기

충실히 이행할 수 있는 능력을 확보하고 이를 그들에게 확인시켜 주어야 하는 내용과 미국과 동맹국을 위협할 수 있는 프로그램을 진행시키는 적들의 노력을 단념시켜야 한다는 점, 그리고 적들의 공세를 억제하기 위한 방법으로 신속한 승리를 위해 미군을 전진 배치시키며, 공격에 대한 대가를 치르게 해야 한다는 능력위주의 접근법(capabilities-based approach) 등이 구체적으로 명시되어 있다.

· 페리보고서(Perry Report, 1999)는 한반도 안보상황을 평가하고 이 지역의 주요 국가들, 즉 남한, 중국, 일본, 북한의 입장을 조사한 후, 행정부의 권고사항에 필요한 몇 가지 핵심사항을 발견하게 되었다. 북한의 핵무기와 탄도미사일과 관련된 프로그램에 대한 포괄적이고 통합적인 접근법을 채택하고, 북한정책을 수행하기 위해서 미국 정부내에 북한에 관련된 정책을 조정할 수 있는 강화된 메커니즘을 만들어야 하며, 북한에 대한 정책을 조정하기 위한 1999년 3월에 만들어진 미국-한국-일본 3자간의 조정메커니즘을 계속 유지해야 하며, 북한문제에 대한 지속가능한, 초당적인 그리고 장기적인 전망을 가질 수 있는 조치를 취해야 하고, 북한의 장거리 미사일 발사 등 북한의 우발적인 상황을 다룰 수 있는 방법을 준비해야 한다는 것이다.³⁾

페리보고서의 기본전략은 북한의 핵보유와 장거리미사일의 지속적인 개발, 실험, 배치, 수출은 한반도의 상대적 안정성을 잠식, 미국의 사활적 이해에 반하는 지역적이며 세계적인 결과를 초래할 것이라는 기본전제로부터 출발, 지금까지 북한과 한·미연합군이 각자 보유한 강력한 군사력은 상대적으로 양측간의 전쟁억지력의 유지를 가능하게 했으나, 북한의 핵-미사일 개발이 이러한 절묘한 균형을 깨뜨린다는 주장이다.

· 아미티지보고서: 대북한 포괄적 접근(Armitage Report: A Comprehensive Approach to North Korea, 1999)는 지난 1994년 제네바 북미합의 이후 유지되어 오던 대북정책상의 기본 가정들을 재검토하기 시작 했다.⁴⁾ 동보고서는 클린턴 행정부 기간동안 지속되어 온 대북정책상의 일련의 가정들에 대해 부정적인 결론을 내림으로써 미국의 대북정책 방향 수정 필요성을 제기한 바 있다. 첫째, 기본합의서에 따라 북한의 핵 개발 계획이 종결되었다는 일부 고위 행정관료들의 가정이다. 둘째, 북한은 붕괴 직전에 있는 실패한 국가이며 '경착륙'(hard landing) 즉 도발이 수반될지 모를 갑작스러운 붕괴는 피해야 한다는 가정이다. 셋째, 기본합의서는 북한의 대외 개방을 유도할 것이며 남북화해를 점진적으로 진전시키며, 진정한 개혁과 '연착륙'(soft landing)으로 북한을 유도할 것이라는 가정이다.

(Precision Guided Munition' PGM)를 첨단 전투지휘 자동체계(advanced C4I)로 연결하면 새로운 하나의 복합체계가 탄생되고 이들은 전투력의 승수효과를 수반한다는 것이 군사혁신 개념의 핵심이다. James R Blaker, "Understanding the Revolution in Military Affairs. A Guide to America's 21st Century Defense," *Progressive Policy Institute, Defense Working Paper No. 3*(January 1997), p. 10 참조.

3) 대북정책조정감독그룹(TCOG Trilateral Coordination and Oversight Group)은 페리 보고서가 만들어진 과정에서 이루어졌고, 한·미·일 3개국의 관료들로 구성되었다.

4) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," Armitage Report, *Strategic Forum*, No. 159(March 1999) 참조.

· 랜드연구소, 신국방정책: 미국과 아시아(Rand Institute, United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture, 2001)의 기본전략은 미국 방정책의 전략중심을 아시아로 옮기고, 해외기지를 포함한 전방배치전력의 의존도를 낮추는 대신 신속배치능력을 강화하며, 정보시스템의 절대적 우위를 유지하고, 과학기술의 급속한 발전에 따라 전력의 기동성을 높이고 경량화하는 것과 새로운 전략개념이 채택되면서 윈-윈(win-win)전략 수정, 해외주둔미군의 전력과 구조에 영향 등이 포함된다. 기본적 정책방향은 일본의 군비강화를 지원, 아시아 지역에서 중국, 인도, 러시아의 세력균형 유지, 어느 국가도 무력을 사용해서는 안 된다는 사실 주지, 아시아지역에서 안보대화의 촉진 등을 제시하였다.

· 핵태세보고서(Nuclear Posture Review: NPR, 2002)의 개념적 변화는 위협에 근거(threat-based) 했던 기존의 핵전력 체제를 대응능력에 기반(capability-based)을 둔 전력체제로 전환할 필요성을 지적하고 핵 대응의 신속성을 갖기 위해 첨단 재래무기와의 통합, 신형 소형 핵무기 개발, 필요시 기존의 국제조약과 무관하게 일방적 핵무기 감축 등을 포괄한다. 주요 내용은 미국의 안보전략을 신삼중점체제(New Triad)로 전환하여 대륙간탄도탄, 전략폭격기, 잠수함발사 탄도탄, 비핵이나 핵에 의한 공격체제를 구축, 적극 및 소극방어 체제를 발전, 대량살상무기 확산 우려국을 향후 주요 위협 세력으로 설정, 안보상황에 신속히 대응할 수 있는 국방의 인프라(revitalized defense infrastructure)의 완성 등이다.

특히 핵무기의 선제사용가능성을 밝히는 동시에 적극적인 핵무기 사용의지를 천명, 7대 잠정적 핵공격 대상국 지목(북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 중국, 러시아 그리고 특히 북한과 이라크를 지속적인 군사적 관심을 기울여야 할 대상으로 분류), 미국 및 미국의 동맹국에 적대적인 국가 규정(북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아 그리고 특히 북한, 이라크를 지속적인 군사적 관심을 기울여야 할 대상으로 분류), 핵사용 가능 3가지 상황 설정하여 비핵공격을 파괴할 수 없는 타겟, 핵 및 화학무기 공격에 대한 보복, 기타 불시의 군사사태(즉각적 사태, 잠재적 사태, 예기치 않은 사태, 즉각적 사태) 등으로 규정한 것이 주목되는 사안이다.

· 국가안보전략보고서(National Security Strategy of the United States of America, 2002)는 국제테러리즘의 제거에 주요 초점을 두고 있고, 미국은 국제적인 조직망을 갖추고 대량살상무기를 획득하려는 테러리스트나 테러 옹호 국가에 우선적으로 초점을 맞춰 이들이 미국의 국경에 닿기 전에 위협을 식별, 파괴함으로써 미국의 이익을 옹호할 것과 국제사회의 지지를 얻기 위해 지속적으로 노력할 것이지만, 필요한 경우 자위권을 행사하기 위한 선제 행동도 주저하지 않을 것임을 강조하였다. 또한 테러를 옹호, 지원하는 국가에 대해서는 국가로서의 의무를 받아들이도록 설득하거나 강제함으로써 더 이상 같은 행동을 하지 못하도록 할 것임을 천명하였다.

· WMD 대응전략 보고서(National Strategy Combating WMD, 2002)에서 미국은 테러와의 전쟁, 국내안보전략, 역지개념의 쇄신 등 과거와는 다른 WMD 대응 접근

책을 마련하고 WMD 대응의 세 가지 기본전략으로 반확산[counter-proliferation, 반확산전략에는 저지(interdiction), 억지(deterrence), 방어 및 완화(defense and mitigation), 국내법 적용실행(domestic law enforcement)을 포함시킴], 비확산강화(strengthened non-proliferation), 공격후 관리(consequence management)를 확정하였다. 세 가지 기본전략을 통합하는 차원에서 정보수집 및 분석 개선, 연구개발, 국제협력 강화 및 타겟전략(targeted strategies against proliferants)을 설정하고 확산자의 위협에 대한 예방, 대응 및 억지전략은 상이해야 한다는 점과 특히 확산국가의 테러집단과의 연계에 대해 특히 주의를 요한다는 점을 강조하였다.

- 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI, 2003)은 9.11 이후 미국의 세계전략은 테러와 반테러라는 축을 중심으로 재편되면서, 특히 생화학무기를 포함한 대량살상무기가 국제테러리스트들의 수중에 들어가는 경우를 최악의 사태로 규정하고 대량살상무기의 확산을 적극적으로 저지하는데 집중되어 있다. 2003년 5월 말 부시 대통령은 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 폴란드에서 제안하고 이어 프랑스 에비앙에서 열린 G8+러시아 회담에서 공식화 시켰다. PSI는 북한, 이란의 WMD나 미사일 거래를 육상이나 해상, 항공에서 합법적으로 검색·저지하기 위한 방안으로 수상한 선박이나 항공기를 공해상은 물론 동맹과 우방의 영공이나 영해에서 수색, 압수할 수 있도록 하는 국제규범을 논의하는 것이 핵심이다.

- 해외주둔미군재배치계획(Global Defense Posture Review: GPR, 2004)의 주요 핵심사항은 1등급(전력투사근거지, power projection hub)에 미국보도, 일본 및 괌을 포함시키고, 2등급(주요작전기지, main operating base)에 대규모 병력이 장기 주둔하는 상설기지, 3등급(전진작전거점, forward operating base)에 소규모 상주전력으로 구성되는 유사시 증원이 가능한 지역, 4등급(안보협력 대상지역, cooperative security location)에는 소규모 훈련장을 포함시키는 것이다.⁵⁾ 한국은 전력투사근거지와 주요작전기지의 중간정도에 위치하는 것으로 알려져 있다. 한국과 미국은 미국의 해외주둔미군재배치계획에 따라 예정된 주한미군의 감축병력 1만 2,500명 중 이라크에 차출된 3,600명을 포함하여 5,000명을 먼저 감축하고 나머지 7,500명은 2008년까지 단계적으로 철수하기로 합의한 것으로 보도된바 있다. 한국은 점진적으로 자체적인 전쟁기획능력, 정보수집 및 분석능력, 조기경보체계, 국가위기관리능력, 군지휘통제체계 등 제반능력을 향상시켜야 할 것이다.

5) 미국의 해외주둔미군 재배치 검토는 1등급(전력투사근거지, power projection hub)에 미국보도, 일본 및 괌을 포함시키고, 2등급(주요작전기지, main operating base)에 대규모 병력이 장기 주둔하는 상설기지, 3등급(전진작전거점, forward operating base)에 소규모 상주전력으로 구성되는 유사시 증원이 가능한 지역, 4등급(안보협력 대상지역, cooperative security location)에는 소규모 훈련장을 포함시켰다. 한국은 전력투사근거지와 주요작전기지의 중간정도에 위치하는 것으로 알려져 있다. 주한미군 차출에 대한 반응으로 차출되는 1개여단은 보병위주로 전체전력 발휘에 문제가 없고 단순병력의 숫자보다는 연합방위시스템과 질적체계가 중요한 요소임을 강조하는 경향이 두드러지고 있다. 「동아일보」, 2004년 5월 20일, A1면; 「중앙일보」, 2004년 10월 5일, 1면 및 Congress of the U.S., *Options for Changing the Army's Overseas Basing* (Washington, D.C: Congressional Budget Office, 2004).

2. 미국의 대한반도 전략 분석

탈냉전 이후 미국이 주도하려는 신국제질서에 대한 미국정부의 계획은 강경론과 온건론의 논쟁속에서 표출되었다. 클린턴 행정부는 북한의 핵위기가 고조되고 있었던 1993년부터 반확산 전략을 연구하기 시작하였고, 국무부와 국방부에는 반확산에 관한 실무 및 이행기구가 설치되었다. 같은 해 국방부의 상향식 방위력검토보고서(BUR)에서 탈냉전기 전략적 안정이 약화됨에 따라 불량국가의 대량살상무기에 의해 제기되는 위협에 대비해야 한다고 지적했다. 또한 반확산의 효과적인 수단으로 소형경량의 핵무기를 개발할 필요성을 강조한 바 있다. 이때부터 대량살상무기 확산 저지는 미국 외교정책의 최우선 목표가 되었다고 보아야 한다.

클린턴 행정부는 한국의 포용정책으로 인하여 남북관계가 진전된다면 한·미동맹의 원래 목적인 북한으로부터의 위협제거가 힘과 군사력에 의존하기 보다는 대화와 경제협력 등의 수단으로 대체될 가능성을 배제하지 않고 있다. 특히 클린턴 행정부는 동북아 지역에서 미국의 영향력 감소를 막기 위해 2000년 6월 대북 경제조치를 완화하고 북한을 ‘불량국가’(rogue state)에서 ‘우려국가’(state of concern)로 명칭을 변경하는 등 북한에 대한 가시적인 정책변화를 보여주는 적극적인 대북외교정책을 구사하였다. 하지만 미국이 남북정상회담에 따른 남북 화해 및 협력의 분위기가 한미동맹의 약화를 초래할 가능성을 우려하고 있었다. 이러한 우려는 주한미군의 주둔문제와 직결된 문제로 동북아에 있어서 미국의 패권유지와 강화라는 미국의 동북아정책에 반할 가능성이 높을 것이라고 판단하고 있었다.⁶⁾

부시 행정부의 국가안보전략은 미국의 압도적 군사력을 바탕으로 억지, 봉쇄, 집단안보에 의존하던 과거의 안보전략을 포기하는 대신 공세적 군사적개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 전향적 반확산 정책을 강조하고 있다. 간단히 말해 부시 행정부의 국가안보 전략은 더 이상 방어와 반격이 아니라 공격을 우선시한다는 관점의 전환을 반영한다. 그 배경에 깔린 안보에 대한 기본철학은 힘에 의한 평화(peace through strength)라 할 수 있다. 이러한 부시 행정부의 국가안보전략은 부시 행정부 집권 이래 일련의 보고서들이 제기해 온 철학과 관점을 집대성한 면이 있다. 새 국가안보전략의 주요 부분은 미 행정부 내 매파와 신보수주의자들이 1990년대 초부터 다듬어온 안보관을 바탕으로 하고 있다. 그런 의미에서 부시 행정부의 국가안보전략의 골간은 이미 예고된 것이라 할 수 있다.⁷⁾

포괄적으로 본다면 미국의 대한반도 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다.⁸⁾ 첫째,

6) 박영규, “미국의 대한반도정책: 한반도 문제해결을 중심으로,” 『국제문제』 (2000. 10), p. 27. 케네스 베이컨 미국 국방부 대변인은 이 시기를 전후로 하여 “주한미군은 한반도 통일 후에도 안정세력으로 남을 것”이라고 밝혔으며, 리처드 바우처 국무부 대변인은 “주한미군은 한국과 미국의 문제이며 양국이 필요로 하는 한 주둔할 것”을 강조하였다 특히 매들린 올브라이트 국무부 장관은 “주한미군 철수나 감축은 시기상조이며 이를 고려하지 않고 있다”고 언급하였고 스티븐 보스워스 주한 미국대사도 “북한의 위협이 존재하는 한 주한미군이 계속 주둔할 것”이라고 발표했다.

7) Tom Barry, “A Strategy Foretold,” *Foreign Policy in Focus* (October 14, 2000) 참조.

8) 본 내용은 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울·오름, 2003), pp. 49-51 참조.

부시 행정부는 현실주의적 정책노선 및 전통적 군사안보를, 클린턴 행정부는 다자주의와 협력을 강조하는 자유주의 정책노선 및 인권 환경 및 테러 등을 포함하는 포괄적 안보를 택했다. 둘째, 부시 행정부는 양자관계 및 동맹국과의 협력관계를, 클린턴 행정부는 유엔이나 북대서양조약기구(NATO) 등 다자기구의 역할을 통한 지지확보를 중시했다. 셋째, 부시 행정부는 핵/미사일 등 대량살상무기의 확산 방지를 위해 외교적 협상보다는 미사일 방어체계 구축 및 군사력에 바탕을 둔 압박정책을, 클린턴 행정부는 북한의 핵/미사일 개발을 중단시키기 위한 제네바 합의 및 미사일 발사 중단에 관한 모라토리엄을 이끌어 냈다.

미국의 국가안보전략에 따라 동북아 국제상황에서 가장 중요한 변수는 다음의 몇 가지로 분석할 수 있다. 북·미관계상 북한의 핵문제관련 갈등상황, 부시 행정부의 대북 압박정책 및 부정적 대북관 그리고 남북관계상 참여정부의 대북관 및 대북정책, 북한의 대남/대미 전략 변화이다. 구체적으로 북한 핵문제관련 미국의 대한반도 전략 전개 시나리오는 다음 세 가지로 산정할 수 있다. 첫째는 북·미간의 극단적 갈등으로 인한 군사적 충돌 가능성 고조이다. 미국주도하에 유엔 안보리 의장성명을 채택하고 KEDO 사업 중단 및 경제제재에 이은 군사적 해상봉쇄의 경우 북한이 군사적으로 대응하는 경우이다.

둘째는 북·미간의 외교적 갈등이 지속되고 이러한 국면을 전환하고자 북한이 서해 NLL 부근에서 국지적인 도발을 실행하는 경우이다. 미국의 KEDO 중단 경고, 국제적인 강경압박 및 중국과 러시아의 국제사회 제재에 동참하는 경우, 북한이 국내외적인 어려움 압박을 회피하고 국면을 전환시키고자 하는 국제도발을 감행하는 경우이다.

셋째는 북·미간의 협상을 통한 북한 핵문제의 포괄적 해결이 되는 경우이다. 한국의 정책적 기본방향은 한반도에서의 전쟁방지, 한·미간의 공조강화 및 역할 분담, 중국, 러시아 및 일본 등 주변국의 영향력을 활용한 대북압박정책 추진이 가능하다. 북한과 미국이 입장 차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것이다. 그 결과로 지난 9월 4차 6자회담에서 미국은 대북무력불사용 및 평화적 해결원칙을, 북한은 대화를 통해 핵개발을 포기할 용의가 있다는 점을 공동선언문에서 밝힌바 있다.

미국의 대한반도 정책은 기본적으로 다음과 같은 두 가지 방향에서 추진될 것으로 판단된다.⁹⁾ 첫째, 미국의 대한반도 정책의 기본 골격은 한국과의 군사동맹관계를 유지하는 선에서 마련될 것이다. 이는 한국과의 군사동맹관계는 일본과의 군사동맹과 함께 미국이 동북아 지역 내에서 구축하고 있는 가장 강력한 수준의 협력관계이며, 미국은 이를 통해 한반도에 대한 독자적인 영향력을 확보하고 있으며 나아가 자신을 정점으로 한 상태에서 한국과 일본을 연계, 지역내에서 독점적인 전략적 우

9) 박종철, “핵문제에 대한 북·미간 갈등구조와 협상 전망,” 2003년 연례국방안보학술회의논문집 (2003), pp. 194-195.

세를 유지하는 정책을 상당기간 동안 그대로 밀고 나갈 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 향후 미국의 한반도정책은 북한과의 수교를 포함 북한의 기본적인 생존을 보장하는 방향에서 추진될 수밖에 없을 것이며, 이는 한반도 분단 상태의 안정화를 보다 선호하는 관련국들의 전략적 입장과 같은 맥락에서 이해의 공감대를 형성하게 될 것으로 판단된다.

향후 북핵문제는 북·미간 양자 직접 회담과 미국의 다자간 협상 틀이 절충된 다자틀 속의 양자 회담 형식의 조건부 단계별 방식이 유력하다. 베이징회담과 같이 다자틀 속에서 북·미 직접 대화를 하면서, 북한은 조건부 단계별 핵개발 포기 선언을 하는 대신, 미국은 주변국이나 국제사회와 함께 북한의 체제안전과 경제지원을 보증해주는 2+4 형태가 유력하다. 이때 체제보장은 미국 의회 동의를 필요한 불가침 조약 체결보다는 미국의 북한에 대한 침공 의사 없음을 문서로 확약하거나 공동성명 형식으로 발표하고, 주변국이나 국제사회가 다자간 안보협약체 형태로 이를 보증해주는 형태가 될 것이다.¹⁰⁾ 또한 중국과 러시아는 북핵문제 해결의 중개자와 후견인 역할 수행을 통해 한반도에서의 영향력 증대를 꾀할 것이며, 한국과 일본은 평화관리 차원에서 KEDO와같이 경제적 부담을 떠맡게 될 것이다.

이러한 국제사회의 움직임을 종합해 볼 때 최근에 열린 4차 6자회담의 결과는 북핵문제 해결을 위한 대화 과정의 시작으로 평가해 볼 수 있다. 각국 입장에 대한 의견교환을 통해 서로의 입장에 대한 이해도를 높이는 계기를 마련하였다. 다만, 회담과정에서 표출된 미·북간의 침예한 입장대립 조정을 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요할 것이다. 6자회담에서는 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 비핵화, 북한 안보우려 해소, 포괄적·단계적 해결, 상호신뢰 조성과 대화를 통한 문제해결의 기틀을 마련하였다고 본다. 앞으로 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 한반도 평화안보협력체 구축에 대한 주변국의 입장, 견해, 역할 등을 획득, 규정하여 한반도 평화체제의 제도화로 발전시켜야 하겠다.

III. 중국의 한반도 전략

중국의 “호랑이 등론”이 대두된 이후 국내부적으로는 “중화민족의 위대한 부흥”과 국제적으로는 “지역 패권을 위한 영향력 확대”라는 두 가지 측면이 부각되어 왔다.¹¹⁾ 중국은 1978년 흑묘백묘론(黑猫白猫論)을 기조로 경제개혁과 개방을 추진하였고 민족주의의 부활과 지역 패권을 차지하려는 국가적 상승(ascent)을 도모하여 왔다. 그 여파는 미국의 언론계와 의회 및 학계에서부터 언급되기 시작한 “중국 위협론”이었다. 핵심적인 사안은 중국은 “새로운 악마의 제국”으로 호전성을 지녔으며

10) 백승주, “북핵해결 방향과 참여정부의 한반도 평화체제 구축방향,” 통일정책연구소 제5차 남북한관계학술회의 논문집(2003) 참조.

11) Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), pp 1-20

급속히 발전하고 있는 국가이기 때문에 21세기의 가장 중요한 과제는 중국의 부상
에 대해 어떻게 대처할 것인가를 분석하여 전략을 마련해야 한다는 것이다.

그 내용을 보면 중국은 일련의 시장경제 체제로의 개혁을 시행한 이후 전에 없던
신속한 발전을 거듭하고 있지만 새롭게 축적된 부는 세계를 위협할 수 있는 곳에
사용되고 있다. 이는 바로 대규모의 군사력 증강을 의미하는 것으로 중국은 동남아
는 물론 아시아-태평양 지역의 국가들에 커다란 위협이 될 뿐만 아니라 장차 미국
과 충돌을 일으킬지도 모르는 길을 가고 있다는 지적이다.¹²⁾

다시 말하면, 사회주의 정치체제와 자본주의 경제체제(政治左, 經濟右)의 혼합된
유형의 중국식 사회주의가 가져올 부작용에 대한 우려가 “깨어나고 있는 용”의 평
창정책에서 문제가 있다는 점을 지적하고 있다.¹³⁾ 또한 마치 양립되지 않고 상충적
인(contradictory) 것으로 여겨졌던 두 체제가 효과적으로 융합(fusion)되거나 그럭
저럭 운용되는(muddling through) 경우에는 문제가 덜하겠지만 정치사회적인 혼란
이나 경제적 어려움에 직면했을 때의 과장을 우려하는 목소리도 높다.¹⁴⁾

하지만 “중국 붕괴론”은 반론에 부딪치는 경우가 많다. 만약 중국이 붕괴했다더라면
1958년 대약진 운동 때나 1960-70년대의 문화혁명의 시기 또는 1989년의 천안문 사
태 그리고 1980년대 말부터 이어진 동구 공산권 국가들의 몰락 등과 함께 사라졌을
것이라는 주장이다.¹⁵⁾ 오히려 중국 역사를 보면 한제국, 당제국, 원제국, 청제국 등과
같이 약 500년 주기로 돌아오는 헤게모니(hegemony)가 있다. 즉, 중국의 부상은 적
어도 함축적으로 패권의 재등장을 의미하는 것이다.

여기에서 주목해야 될 점은 중국의 부상이 지역에서의 공동번영과 구동존이(求同
存異, 서로 다르지만 화합을 추구한다)를 통한 화평굴기(和平崛起, 평화로운 부상)인
가 아니면 힘의 논리와 국익 우선주의를 내세운 강성패권의 부활(re-emergence of
naughty hegemon)인가에 있다. 논쟁의 핵심은 최근 중국이 내세우고 있는 도광양
회(韜光養晦, 빛을 가리고 드러내지 않고 힘을 기른다), 유소작위(有所作爲, 적극적으로
참여해 하고 싶은 대로 한다) 및 동북공정(東北工程, 고구려사 왜곡) 전략에서
나타나고 있다.¹⁶⁾

일반적으로 중국은 지난 반세기 동안 대외 및 안보정책의 원칙으로서 동북아 지
역에서의 반패권주의를 강조해왔다. 냉전시기에는 구소련을 겨냥했다면, 탈냉전시기
에는 미국이 주 대상이다. 이러한 중국의 반패권 다극주의에 대한 선호는 대한반도

12) Ted C Fishman, *China, Inc.: How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World* (New York: Scribner, 2005), Ch. 1 and Steven W. Mosher, *Hegemon: China's Plan to Dominate Asia and the World* (New York: Encounter Books, 2002), pp 3-15.

13) 오수열, “중국의 전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의의 기능과 상호관계”, 『한국동북아논총』 제9권 2호(2004), p. 47

14) 중국의 사회적 혼란(대약진, 문화혁명, 천안문 사태 등)이 약20년 주기로 진행되어 왔다. Gordon G. Chang, *The Coming Collapse of China* (New York: Random House, 2001), Ch. 1.

15) Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 3-30

16) 도광양회(韜光養晦), 유소작위(有所作爲)는 삼국지에 나오는 유비와 조조의 고사를 인용한 등소평의 교시이다. <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2005년 4월 5일)

정책에서도 분명히 나타난다. 중국의 입장에서 한반도는 20세기 초반 이래 일본과 미국의 해양세력에 대한 완충지로서 인식되어왔다. 그러나 중장기적인 시각에서 중국은 역사적으로 한반도에서 누렸던 영향력을 회복하길 원한다. 다만 이것이 현실적으로 어려운 것을 고려하여 적어도 한반도에 대한 해양세력의 패권주의적 영향력 확대를 억제하고자 하는 것이다. 그러면 구체적으로 중국의 대한반도 전략기조에 대해 살펴보기로 하자.

1. 중국의 대한반도 전략기조

중국의 대한반도 정책기조는 “한반도 평화와 안정유지, 남북 양측간의 대화와 협상을 통한 자주적인 평화통일 실현, 한반도 비핵화”를 기반으로 하고 있다.¹⁷⁾ 정책적 방향은 한반도 문제에 있어서의 “정경분리” 원칙에 입각하여 경제적, 전략적 실리위주의 정책을 추구하고 있다. 한국과의 경제외교협력의 강화와 북한과의 정치군사협력의 강화라는 등거리(equi-distance) 정책이 그 핵심이다. 즉, 국익차원에서 경제적 실리와 지역에서의 안보 영향력을 극대화하려는 경향을 보이고 있다. 중국은 한국과의 경제협력 증진과 북한과의 전략적 동반자 관계를 동시에 추구하여 북한의 생존에 위협이 되는 요인이나 급속한 붕괴를 막고자 한다.

따라서 현재의 동북아 상황에서 한반도의 안정 및 평화유지와 영향력 확대를 추진하고 있는 이유는 다음의 세 가지 측면에서 찾을 수 있다.¹⁸⁾ 첫째, 한반도에서의 심각한 혼란발생은 지정학적으로 가까운 중국에 안보적으로 엄청난 부담을 지울 것이기 때문이다. 분쟁발생시 주변강대국들의 직간접인 개입이 불가피할 것이고, 이는 경우에 따라 미국과의 군사적 대결까지 벌어질 위험성이 있으며, 특히 일본의 군사력 증강을 야기함으로써 동북아의 안보불안으로 인한 중국의 심각한 안보적, 경제적 손실을 초래할 수 있다.

둘째, 중국과 일종의 순치(唇齒)관계에 있는 북한 사회주의체제의 붕괴가 초래할 여파에 대한 우려 때문이다. 이 경우에는 정치적으로 사회주의를 표방하는 내부체제에 부정적 파급효과가 발생할 수 있으며, 경우에 따라 미국의 영향력과 국경선을 직접 마주하게 됨으로써 안보적 위협이 증대될 수 있다. 또한 북한의 급변사태로 인한 대규모 난민유입은 중국 동북지역의 사회경제적 혼란을 야기할 수 있으며, 더욱이 한반도가 통일될 경우에는 조선족의 동요가 야기됨으로써 중국의 소수민족정책에 일대 충격을 촉발할 수 있다.

셋째, 국내적 경제발전이 주력하고 있는 중국으로서는 한반도의 불안이 자국의 경제에 심각한 영향을 미칠 것으로 판단하고 있기 때문이다. 특히 한·중의 경제교류가 1990년대 이후 급격히 증대하는 가운데 한국은 중국의 3대 교역국으로 성장했을 뿐만 아니라, 중국이 필요로 하는 기술, 자본, 경제발전 경험을 제공할 수 있다

17) 이원중, 「새로운 중국과 한국」 (서울: 나남출판, 2002), pp. 195-198

18) 오수열(2002), 앞의 책, pp. 219-238 및 신상진, 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp 4-8

는 점에서 더욱 그러하다.

중국은 북한에 대한 경제지원을 지속하고 있으며, 남한과는 정치적, 경제적 관계 개선은 물론이고 사회문화적 교류를 통한 문화적 친근성을 증대시킴으로써 한반도에 대한 영향력을 확대하려 한다. 그러나 한반도에 대한 영향력 확대 의지는 공격적이라기보다 방어적 성격을 띠고 있다.¹⁹⁾ 다시 말해서 동북아 지역에 대한 패권 확보 차원이 아닌, 미국과 일본에 대한 대응전략의 일환이다. 중국은 장차 통일된 한반도가 미국 및 일본의 영향권아래 편입되는 것을 결코 원치 않기 때문이다. 중국이 북한의 핵개발 문제 해결을 위한 적극적인 자세를 취하고 있는 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다. 단지 한반도의 안정과 평화유지 차원에서뿐만 아니라, 문제 해결을 미국과 일본에 맡겨둘 경우에 발생할 결과를 우려하기 때문이다.

종합하면, 중국의 한반도 정책은 남북한 등거리외교 유지, 한반도 비핵화 및 긴장 완화 지지에 근간을 두고 있다. 향후 중국은 대북관계에서 전통적 혈맹관계에서 벗어나 경제적 실리를 우선시하는 실용적 협력관계를 중시할 것으로 전망된다. 또한 중국의 대남정책은 경제적 협력관계유지에 비중을 둘 것으로 보이나, 북한의 개방·개혁 및 핵개발 포기 유도를 위한 한·중 전략적 협력관계를 구축해 나갈 것으로 보인다.

다음으로 중국의 남북관계관련 주요사안별(북한 핵문제, 정전협정의 평화협정으로의 대체문제, 한반도 통일문제 등) 정책적 입장을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담에 있어서 중국은 조정자 역할을 수행하고 있다. 중국은 남북한 어느 쪽의 핵 보유에도 반대하고 대량살상무기의 확산에 반대하는 입장을 견지하고 있다. 북한의 장거리 미사일 발사 및 실험 등에 심각한 우려를 표한바 있는 중국은 핵 또는 미사일 문제를 구실로 미국과 일본의 대북군사제재 및 MD(미사일방어체계)에는 명백히 반대한다.

중국은 기본적으로 베이징회담과 같은 다자틀 속에서 북·미 직접 대화를 하면서, 북한은 조건부 단계별 핵 개발 포기 선언을 하는 대신, 미국은 주변국이나 국제사회와 함께 북한의 체제 안전과 경제 지원을 보증해주는 2+4 형태가 유력하다는 입장이다. 중국은 6자회담에서 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 비핵화, 북한 안보우려 해소, 포괄적·단계적 해결, 다자간 회담체 지속 등 상호신뢰 조성과 대화를 통한 문제해결을 주장해 왔다.

둘째, 정전협정의 평화협정으로의 대체문제에 있어서 기본적으로 중국은 새로운 평화체제를 구축할 때까지 정전협정은 계속 유효하다는 입장을 견지하고 있다. 북한은 1970년대 초 이후 미국과의 평화협정 체결을 고집해왔고 현 정전협정을 북·미 평화협정으로 대체하고 핵전력과 미사일을 바탕으로 대남혁명을 시도하려는 속셈을 드러내고 있다. 남한과의 평화공존은 북한의 통일전선혁명전략과는 배치되는 것으로 남한과의 평화체제 구축 제안 또는 1991 남북기본합의서 등은 대남 기만전략으로 활용하고 있다. 무력불사용 및 불가침을 기술한 남북기본합의서에도 불구하

19) 박영호 외, 『한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석』(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 16.

고 북한은 그동안 잠수정·잠수함 침투, 북방한계선 침범, 서해교전 등을 야기한바 있다.

특히 북한은 평화협정 체결에 있어서 한국의 배제를 지속적으로 주장해온 바, 미국과의 적대관계를 해소한 후 주한미군의 남한주둔의 부당성을 집요하게 강변하고 최소한 주한미군을 평화유지군과 같은 성격으로의 지위변경을 주장해왔다. 한반도에 실질적인 평화가 정착되지 않은 상태에서의 성급한 평화협정의 체결은 한국의 안보이익과 미국의 안보이익에도 부적합하다. 중국은 평화협정 체결의 주체는 남북한이 되어야 하며 중국과 미국은 보조적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 입장이다.

셋째, 한반도 통일문제에 대해서 중국은 공식적으로 남북한 주도의 평화통일이 이루어질 경우에는 지지한다는 입장을 밝히고 있다. 대만을 통일해야 하는 중국으로서 분단해소를 거부할 수 없을 뿐만 아니라, 남북한이 통일을 염원하고 있는 상황에서 부정적 입장을 밝히는 것은 외교적으로 현명하지 못하기 때문이다. 그러나 실제로는 남한이 주도할 수밖에 없는 통일보다 분단의 평화적 현상유지가 훨씬 바람직한 것으로 판단하고 있다. 다만 장기적으로 한반도 평화통일이 가시화될 경우를 대비하여 주변국은 보조적 역할에 국한되어야 한다는 입장을 강조하고 있다.

따라서 중국은 한반도에서의 통일 그 자체가 자국의 경제적 이득 및 영향력을 확대시킬 수 있다는 확신이 없는 한 통일의 달성보다는 통일에 이르는 긴장완화의 과정에 더 큰 관심을 나타낼 것이다. 결국 북한과의 우호유지 그리고 경제적 분야를 포함한 남한과의 관계발전 등을 초월한 전략적 목표를 상정하고 있지 않을 것이다.²⁰⁾ 그러나 한반도 평화통일이 실현된다면, 중국은 안보적 완충지역이었던 북한의 소멸에 대한 반대급부를 얻기 위해 노력할 것으로 분석된다. 무엇보다 중국은 주한미군을 지역안정 유지세력이라기보다 중국전체세력으로 간주하고 있기 때문에 더욱 그러하다.²¹⁾

향후 중국은 한반도 평화와 안정을 기본 토대로 남북한 등거리 외교를 추진할 것이고 한·중관계의 틀은 경제 및 인적교류가 확대 발전되는 방향으로 유지될 것이다. 또한 중국의 경제발전과 정치권력의 세대교체를 통한 전문화 및 지식화로 인해 북한과의 이념적 그리고 혁명적 연대는 약화될 것으로 전망된다. 하지만 남북관계의 진전에 따라 한·중관계와 북·중관계의 전면적 재조정도 배재할 수 없다. 한반도에서 수습하기 어려운 돌발상황이 전개되지 않는 한 “한반도 평화와 안정유지, 남북 양측간의 대화와 협상을 통한 자주적인 평화통일 실현, 한반도 비핵화”의 정책기조에는 변함이 없을 것으로 판단된다.

요약하면, 중국은 정치, 군사적인 측면에서 대북한 편향, 경제적 측면에서의 대남한 편향을 통한 균형유지 정책으로 자국의 역학과 이익을 극대화하고자 할 것이다.²²⁾ 중국은 더불어 강대국들과 당분간 협력하는 실리외교 전략을 추구하고 국제

20) 이영길, “중국의 주변정책과 그 지역적 효과”, 『국방정책연구』 제63호(2004), p. 228.

21) Gaye Christoffersen, “China and The Asia-Pacific”, *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (1996), pp. 1083-1084.

정치 무대에서 더욱 적극적인 태도를 취할 것이다. 장차 중국의 대동북아 정책 및 남북한 관계의 변화는 한반도 평화체제 구축에 지대한 영향을 미칠 것이 분명하다. 따라서 한국은 동북아 주변 안보상황과 강대국들의 이해관계를 면밀하게 분석함과 동시에 그 대응전략을 수립해야 할 것이다.

2. 중국의 대한반도 전략 분석

현재 중국은 세계질서에서의 미국의 패권을 인정하고 미국과의 비대칭적인 힘의 균형을 유지하는 차원에서 자국의 전략적 입지를 점진적으로 넓혀가는 방법을 선택하고 있다. 중국은 강화된 경제력을 바탕으로 적어도 표면적으로는 화평굴기(和平崛起, 평화로운 부상) 전략을 펼치고 있다는 평가가 일반적이다. 따라서 동북아에서의 중국의 영향력 확대는 미국과의 대립보다는 협력속의 견제의 형태를 띄우고 있다. 중국은 또한 러시아와의 전략적 협력관계를 유지하는 가운데 미·일 군사협력과 일본의 군사력 강화를 견제하고 있다. 따라서 미·중관계의 역학구도에 따라 일·중관계에 영향을 미칠 것이고 중국은 일본과의 대결구도로 나아가기 보다는 전략적으로 균형을 유지하는 방향으로 정책추진을 하고 있다.

지역패권으로서의 부상, 국제 영향력을 증대시키기 위한 실용주의 외교노선, 군현대화 작업, 북한 핵문제를 통한 지역에서의 영향력 확대전략 등은 후진타오(胡錦濤)의 대외정책에서 잘 나타난다. 후진타오는 국내적으로 실용주의 개혁노선을 지속 추진하고 대외적으로 실리중심의 전략적 대외협력관계 유지를 표방, 대테러공동 대응, UN 이라크 제재 결의안 채택에 대한 협력 및 북한 핵문제 해결을 위한 국제협력의교를 주창해 왔다.²³⁾ 군사정책으로 과기강군(科技強軍)전략으로 21세기 첨단과학전에 대비하여 과학기술군을 육성하고 군의 현대화 전략을 적극 추진하고 있다.

후진타오는 또한 통일정책으로 하나의 중국이라는 원칙을 고수하고 대만과의 통일대화를 중시하여 왔다. 중국의 입장에서 통일국가의 건설은 국가의 기본방향이지만 중단기적인 기본전략은 현상유지를 추구하고 있다. 하지만 양안문제(兩岸問題)는 중국이 하나의 중국(一國論), 일국양제(一國兩制)를 고수하는 동시에 무력사용 가능성을 내포하고 있고 대만이 두개의 중국(兩國論), 일변일국(一邊一國)을 주장하는 등 국내외적인 정책적 대립은 상존하고 있다.²⁴⁾

22) 문홍호(2005), 앞의 글, p. 84.

23) 후진타오는 강택민 주석이 제창한 3개 대표이론(당이 선진생산력, 선진문화, 광범위한 인민이익 대표)과 등소평의 이론을 바탕으로 한 사회주의 시장경제체제 및 실용주의적 개방·개혁노선을 추구하고 있다. 후진타오는 경제적 실용주의를 표방하지만, 내부적으로 지속적 경제성장 및 지역의 균형발전 문제, 정치개혁 및 부정부패문제, 환경파괴, 평등문제 등은 해결과제로 남아 있다. 중국의 권력이양은 제1공산혁명세대(毛澤東)에서 제2개방/개혁세대(鄧小平), 제3기술관료세대 1기(江澤民), 제4기술관료세대 2기(胡錦濤)로 전환되어 왔다. <http://www.yonhapnews.co.kr>(검색일: 2005년 3월 1일).

24) 양안문제는 중국과 대만간의 통일관련 갈등관계를 통칭하는 것으로 대만은 최근 “대만해협 양안(一邊)에는 각각 독립된 국가(一國)가 있다”는 주장을 펴고 있고 중국은 “중국어라는 한 나라(일국) 안에 사회주의와 자본주의 체제가 병립(並立)할 수 있다”면서 중국으로의 흡수통일을 요구하고 있다. 양안문제는 일변일국(一邊一國)과 일국양제(一國兩制) 사이의 갈등관계라 할 수 있다.

더불어 중국은 동북아 지역의 주요 국제사안에 있어서 “전제와 균형”과 “대립과 협력”의 이중구조를 안정적으로 유지하는데 그 전략적 기초를 두고 있다. 후진타오 체제가 지향하고 있는 대외정책은 등소평, 강택민으로 이어진 현대화 및 개방개혁의 효율화 추진을 위한 대외적 환경조성이라는 실용적 경제외교에 충실하면서 다른 한편으로 변화일로에 있는 국제환경과 중국의 대내외적 위상을 종합적으로 고려한 정책목표를 설정하고 이를 실현하는 것이다.²⁵⁾ 결국 중국의 동북아 전략의 핵심은 동북아 국제질서의 재편, 한반도 평화와 안정 유지를 통해 자국의 역내 정치, 경제 및 군사적 영향력을 극대화할 수 있는 기반을 확보하고, 더 나아가 세계를 겨냥한 전방위 외교의 추진 기점을 확보하는 것이다. 이러한 변화는 향후 미국과의 관계설정, 동북아 주변국과의 협력외교 및 다자외교, 지역에서의 냉전전 구조에 대한 대응방식 등에서 나타날 것으로 예상된다.

특히 한국의 입장에서 주목해야 될 부분은 중국의 군사적 현대화에 있다. 중국은 현재 새로운 국제환경에 맞는 적극방어 군사전략하에 미래전략에 대비한 군사능력 향상을 위해 일부병력을 감축하면서 각종장비를 현대화시키고 있다. 정예화된 신속기동군 체제를 지향하면서 미래에는 신형의 전차, 장갑차나 헬기, 유도무기 등을 갖춰 현대화된 군을 보유하게 될 것으로 전망된다.²⁶⁾ 또한 지역차원에서의 군사강국으로서 군사력의 투사능력 및 범위를 확장하는데 주력하고 중거리 미사일의 첨단화 및 현대화와 함께 미사일의 사거리를 연장하려는 노력을 지속하고 있으며 2010년경에는 고체연료방식의 정밀유도무기를 실전배치할 것으로 예상된다.²⁷⁾ 중국은 지상군 및 해·공군 전력의 정비를 강화하고 있는바 원거리 투사능력의 강화를 통한 동북아에서의 군사적 영향력을 증대시키는데 초점을 두고 있다. 구체적으로 전력증강 내용을 보면 전략전투기 확보, 공중급유체제, 제공권 확보를 위한 차세대 전투기 개발, 방공체계, 대잠수함작전능력, 해상방공체제, 해상작전 지속능력, 상륙전 능력, 지상공격능력 및 체계, 지상군의 기동력 및 병참지원, 지휘통솔능력 등이 포함된다.²⁸⁾

중국은 군의 정예화를 강력히 추진하는 동시에 러시아와의 전략적 유대관계 속에 첨단무기를 대량으로 도입하고 있다. 중국은 미국의 대만무기판매 자제압력을 가하고, 러시아제 첨단 전투기 확보 등 이중정책 추진하고 있는 것으로 분석된다. 현재 중국의 육군과 해군력이 대만보다 군사적 우위에 있고 공군력은 앞으로 수년 내 실제 전투력에 있어서 대만에 앞설 것으로 군사전문가들은 평가하고 있다.²⁹⁾ 이와 같

25) 문홍호, “중국의 대외전략: 동북아 및 한반도 정책을 중심으로”, 『한국과 국제정치』 제21권 1호 (2005), p. 68

26) 김정익, “주변국 안보/군사전략과 군사력 건설 방향”, 『국방정책연구』 제59호(2003), pp. 206-208; 오수열, 『미·중시대와 한반도』 (서울: 신지서원, 2002), pp 131-152 및 정병호, “2020년 중국의 군사력 평가”, 국방연구원 정책토론회 자료집(2000).

27) 이규열 외, “중장기 동북아 전력상황 및 한국군 전력발전 방향”, 『안보정책논총(I)』 (서울: 국가안정보장회의 사무처, 2002), pp 153-156

28) 오주석, “미래 지상군의 군사혁신과 발전방향”, 2004년 전반기 대령 국내정책연수 논문집(2004), pp 461-535 및 이규열 외(2002), 앞의 글, pp 155-156

29) 황병무, “중국의 군사력 증강 및 대외관계 변화전망”, 『안보정책논총(I)』 (서울: 국가안정보장회의 사무처, 2000), pp. 681-689.

은 중국의 지속적 군비지출과 최첨단무기 확보로 대만에 대한 봉쇄능력이 증가하고 있고 대만의 군사공격대비의 취약성이 태평양 지역에 주둔하고 있는 미군에게 군사력 균형유지의 부담을 지우고 있다.³⁰⁾ 중국의 군사력 증강은 향후 미국의 군사전략, 무기체계, 동맹관계 및 해외주둔정책 등에 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상되고 장기적인 측면에서 주한미군 및 주일미군의 역할에 새로운 전략적 지위를 부여할 가능성도 대두되고 있다.

종합하면, 중국의 군사혁신 추진의 전반적 방향은 “복합식·도약식 발전”을 통해 정보화를 군사현대화의 발전방향으로 삼고, 과학기술 강군의 실지로 수량적 규모형에서 질적 효율형으로, 인력집약형에서 과학기술집약형으로 변화시키며, 정보화 조건하의 국부전쟁승리에 입각하여 무기장비건설과 연합작전능력건설, 전장건설에 박차를 가하고 군사교류와 협력을 전개하는 것이다.³¹⁾ 향후 중국의 군사력 증강에 결부되어 동북아에서의 안보적 불확실성은 상존하지만 중국은 국제사회에서 협력적 행위(cooperative behavior)와 병행하여 자국의 이익이나 주장을 관철하려는 행위(assertive behavior)를 추구할 것으로 보인다.

IV. 미국과 중국의 대한반도 전략 비교분석

대테러전 시대의 미국은 패권적 일방주의 및 공세적 현실주의를 바탕으로 세계 유일의 초강대국 지위를 영구화하려는 전략을 펴고 있다. 또한 미국은 러시아와의 전략적 협력관계, 한국 및 일본과의 동맹관계, 동남아 국가들과의 국제외교관계, 서남 및 중앙아시아 국가들과의 선린외교관계 강화 등을 통해 중국을 전방위적으로 포위하는 외교, 군사적 망을 형성하고 있다.³²⁾ 이에 대해 중국은 실용주의 외교노선을 유지하는 가운데 적극적 외교 및 국제적 역할 증대를 위한 노력을 강화하고, 경제력에 부흥하는 군의 현대화 작업과 북한 핵문제를 통해 동북아는 물론 아시아-태평양 지역에서의 영향력을 확대하려는 모습을 보이고 있다.

따라서 동북아 지역 군사강국들의 상호경쟁 지속과 다자주의보다는 양자주의를 선호하는 경향, 공동의 이익추구를 위한 역사적 협력경험의 부족, 동질적 가치의 결여, 영토분쟁 관련 이해의 상충 및 반목 등은 지역에서의 평화와 안정을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.³³⁾ 더불어 지역에서의 국경분쟁 등 국제적 갈등을 비롯한

30) 동북아 주요국의 2003-2004년 국방비는 미국은 3,485억불, 중국은 510억불, 러시아는 508억불, 일본은 395억불, 한국은 131억불, 북한은 50억불(북한 공식발표 177억불)이었고, 1999-2000 국방비는 미국은 2,659억불, 러시아는 539억불, 일본은 370억불, 중국은 367억불, 한국은 129억불, 북한은 20억불이었다. 각국의 국방비 지출 내역은 국방부, 『2004 국방백서』(서울: 국방부, 2004) 및 『국방백서』(서울: 국방부, 2000) 참조

31) 하도형, “중국 2004 국방백서 분석”, 『정세와 정책』(2005년 2월호), pp. 9-12

32) 김병욱, “탈냉전 시대 미국의 대한반도 정책: 동향과 전망”, 『국방연구』 제49권 1호(2004), pp. 29-60.

33) 김병욱·김학성, “동북아 국제질서의 구조적 특성과 한반도 문제 해결방향”, 『한국과 국제정치』 제20권 3호(2004), pp. 1-28 및 Byung-ok Kil, *Security Policy Dynamics' Effects of Contextual*

군비경쟁, 저강도 전쟁의 위험성, 국제테러, 난민발생, 환경오염 등과 같은 안보위협 요인들이 상존하고 있다.

또한 동북아 지역국가간의 기초적 신뢰결여 및 수교상태 부재는 다자간 안보협력을 이끌어 내는데 근본적인 어려움을 제공하고 있다. 미국과의 양자관계, 일본의 과거 역사청산 미흡, 강력한 국가주의 및 민족주의 전통, 동일한 문화권이라는 점에도 불구하고 공통언어의 부재 등이 다자안보협력체제를 구축하는데 부정적인 요인으로 작용한다. 문제점은 지역에서 다자간 안보협력과 국익 우선주의와 같은 국가간 이중적 양면전략을 추구하는데 있어 발생하는 국가간 갈등에 있다. 앞서 언급했듯이, 대테러전 시대라 할 수 있는 현 동북아 정세의 가장 두드러진 특징은 국익의 극대화라는 각 국가간 개별적인 전략과 국제협력을 통한 국제적 이득을 최대한 확보하려는 이중적 양면성이다.

또한 지역에서의 경제협력증대, 군비경쟁, 영토분쟁 등 안보구조의 변화와 더불어 드러난 새로운 이슈들과 맞물려 동북아 질서는 안정과 불안정이라는 양면성이 표출되고 있다. 반면 경제적으로는 공동번영의 필요성에 결부되어 지역질서의 안정을 확보해야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 물론 이러한 경향이 장차 유럽연합과 같은 협력적 제도 기반의 확립으로 나아갈 수 있을 것인지에 대해서는 전문가들 사이에 견해가 엇갈린다.³⁴⁾ 그러나 적어도 대다수 동북아 국가들이 국제협력을 통한 안정추구를 선호하고 있는 것은 분명하다. 이러한 변화의 큰 흐름 속에서 있는 동북아 현 질서의 구조적 특징을 주요 이론적 관심사, 즉 세력, 제도, 문화를 중심으로 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다.³⁵⁾

첫째, 세력에 주목하는 안보적 관점에서 보면, 동북아 질서는 미국이라는 세계적 패권과 지역적 다극화 체제를 유지하고 있다. 무엇보다 중국과 일본의 군사적 역할 가능성이 증대하고 있기 때문이다. 그러나 그 이면에는 미국의 안보정책이 결정적인 영향력을 미치고 있다.³⁶⁾ 냉전시기 구축된 한국 및 일본과의 동맹관계는 두말할 것도 없고, 중국과 북한에 대한 미국의 개입정책과 이들 국가의 대응이 동북아 안보질서를 특징짓고 있다. 러시아의 경우에도 유럽 및 세계정치차원에서 미국의 정책적 이니셔티브에 대응하는 태도를 유지하고 있으며, 이는 긴급한 안보적 현안을 가지고 있지 않은 동북아에서도 마찬가지이다.

둘째, 지역협력에 초점을 맞추는 제도의 관점에서 보면, 동북아는 냉전종식이후 경제적 상호의존이 심화되는 가운데 정치·외교·경제의 측면에서 협력의 제도화 필요성이 증대하고 있다. 냉전종식이후 세계의 각 지역에서는 개별국가의 이익을 극대화하려는 노력의 연장선상에서 지리적 근접성을 바탕으로 공동의 지역협력체 형

Determinants to South Korea (London: Ashgate, 2001), pp 1-22

34) 이에 대한 전문가들의 상이한 견해와 관련하여 홍용표, “동아시아의 지역협력과 한반도”, 『통일정책연구』 제11권 2호(2002), pp 257-266 참조.

35) 김병욱·김학성(2004), 앞의 글, pp. 8-10.

36) 미국을 동북아 지역국가로 간주할 수 있을지에 대한 질문이 제기된다. 그러나 지역분류는 단순히 지리적 맥락을 넘어 종종 정치적인 의미를 가질 수 있다는 점에서 동북아 지역에 엄청난 영향력을 발휘하고 있는 미국이 포함되어야 할 것이다.

성이 적극적으로 추진되고 있다. 동북아는 경제발전의 역동성이 매우 높은 지역으로서 1990년대에 들어와 역내교역 및 투자가 급증하고 있을 뿐만 아니라 중국의 세계무역기구(WTO) 가입이후 세계 3대 경제권으로 자리 잡게 되었다.³⁷⁾

이렇듯 경제적 역동성을 바탕으로 가속화되고 있는 지역적 상호의존과 더불어 협력의 제도화가 요청되고 있다. 아시아-태평양경제협력체(APEC)는 그 맥락에서 상당부분 제도화에 기여했다. 그러나 APEC은 대상범위가 동북아에 한정되지 않으며, 본격적인 지역경제협력기구라기보다 자유주의 경제협력을 지향하는 대화기구 수준에 머물러 있고, 또 아직은 동북아 지역안정이라는 정치적 동기가 중심적인 동인으로 작용한다.³⁸⁾ 이처럼 동북아 지역에서 협력의 제도화는 포괄적 안보개념의 맥락에서 경제적 상호의존을 통한 질서안정을 추구하는 초기단계에 있다. 유럽통합도 그러한 단계를 거쳐 왔다는 점을 감안하면, 향후 동북아 지역협력의 제도적 발전 가능성은 충분히 있다. 현실주의적 시각에서 이러한 가능성은 동북아 지역국가들의 안보이익이 어떻게 서로 타협점을 찾을지의 여부와 불가분의 관계를 가진다. 그러나 그 이면에서 제도화 과정의 촉진요인으로 작동하는 공유의식의 확대 가능성을 따져보는 것도 매우 중요하다.

셋째, 지역협력의 제도란 반드시 공식적인 기구만을 의미하는 것이 아니라 비공식적인 규칙과 규범을 포함한다.³⁹⁾ 지역 공동체의 형성과정에서 공식적인 기구보다 공동체 기구에 충성심을 이전할 수 있는 과정, 즉 공동체 의식의 생성과정 및 문화의 창출에 중요한 의미가 있다. 여기서 한발 더 나아가 이념을 이익형성의 결정요인으로 간주하고 특정체제에서의 문화 및 정체성의 역할에도 주목한다.⁴⁰⁾ 이러한 이론적 입장에서 보면, 동북아 지역에는 각 국가의 고유문화, 유교문화, 미국문화, 혼합문화 등 다양한 문화적 가치의 축이 서로 교차하는 가운데 정체성 갈등이 전개됨으로써 공식적 제도로서 지역 전체적으로 공유된 규칙 및 규범의 확대가 저해되고 있다고 말할 수 있다.

안보지형의 구조적 특징과 더불어 동북아 안보질서의 안정화를 저해하는 다음의 몇 가지 요인들이 부각되고 있다. 첫째, 거시적으로는 미국과 중국의 대립 잠재성이다. 미국은 중국이 향후 미국의 패권에 도전할 능력을 갖춘 유일한 강대국이라고 인식하고 있다. 또한 중국은 미국이 동북아 패권을 영구적으로 장악하는 것을 경계

37) 세계경제에 있어 동북아 지역이 차지하는 비중은 GDP에서 1990년 16%였던 것이 2010년에는 27%로 증대할 것이며, 총생산 면에서도 1999년 19%에서 2020년에는 30%로 확대될 전망이다. 또한 세계에서 차지하는 물동량 비중도 1998년 27.0%에서 2000년 28.1%, 2006년 30.1%로 증가할 것으로 예상된다. 유현석, “동북아 경제중심 실현, 추진전략과 과제”, 민주평화통일자문회의 및 한국동북아학회, 호남국제정치학회 합동학술회의 논문집(2003), p. 65 및 강명세, “동아시아 지역주의는 가능한 것인가?” 진창수 편, 『동북아시아에서의 경제협력의 정치경제』 (성남: 세종연구소, 2002), pp 18-20.

38) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계”, 『국제정치경제연구』 제1집(1997), pp. 54-55.

39) 코헨은 제도의 형태를 ① 국제기구와 같은 공식적 제도, ② 특정이슈에 대해 국가간에 합의된 명백한 규칙을 갖는 국제레짐, ③ 관습과 같은 비공식제도로 분류하고 있다. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 15

40) Alexander Wendt, “Constructing International Politics”, *International Security*, Vol. 20, No. 1 (1995), pp 75-79.

하고 있다. 둘째, 보다 좁게는 중국과 일본이 서로 상대국의 대국화를 우려하고 견제하는 것이다. 셋째, 중·장기적으로는 한반도 문제의 불확실한 미래가 동북아 안보에 미칠 영향이다. 넷째, 단기적으로는 북한의 핵 개발로 인한 한반도 내외의 정치, 군사적 긴장고조이다.

이 문제들에 대한 미국 및 지역국가들의 대처방식은 기본적으로 양자관계를 지향한다. 즉 냉전시기에 형성되었던 안보동맹관계는 북·러·군사동맹을 제외하고 아직도 유효하다. 그러나 냉전종식과 더불어 꾸준히 제기되어온 안보문제에 관한 다자 대화의 필요성이 점진적이거나 실천될 가능성을 높이고 있다. 특히 미국이 9·11 테러이후 비대칭적 군사위협에 대한 효율적 군사정책의 필요성에 직면하면서 더욱 그러하다. 아세안지역포럼(ARF), 북한 핵문제를 둘러싼 3자회담과 6자회담 등은 대표적인 예이다.

종합하면, 동북아 안보질서는 미국의 동북아 정책과 이에 대한 여타 지역 강대국들의 대응이 작용과 반작용을 거듭하며 새로운 모습을 갖추어 가고 있다고 말해도 과언이 아니다. 이러한 점은 그동안 있었던 미국과 중국의 대외관계에서 더욱 극명하게 나타난다(〈표 1〉 참조). 부시정부는 중국을 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하였지만 실제적으로 경쟁과 협력이 병존하고 있다. 즉, 대테러와 같은 전지구적인 이슈 및 한반도의 안정과 평화에는 협력을 하고 있지만 대만문제, 인권문제 및 미사일문제에서는 갈등을 하고 있다(〈표 2〉 참조). 향후 미국과 중국의 관계설정은 협력과 경쟁의 구도에서 국제전략적인 요인, 국내정치적인 요인 그리고 대만과 인권문제 등 다차원적인 안보이슈가 복합적으로 얽혀 전개될 것이다.

〈표 1〉 미·중관계 주요사건 일지⁴¹⁾

일 자	미·중관계 주요사건
1979. 4	미국 카터 대통령 대만관계법 서명
1983. 1	중국정부, 미국의 대만에 대한 무기판매 확대계획에 항의
1984. 4	미국 레이건 대통령 중국방문
1987. 4	미국정부, 중국의 이란에 대한 미사일 판매에 대해 항의
1989. 2	미국 부시 대통령 중국방문
1989. 5	만리 중국 전인대상무위원장 미국방문
1989. 6	중국, 천안문 민주화 운동 발생
1995. 6	미국, 대만 총통 방미허용
1996. 3	대만해협 사태 및 미·중 갈등고조
1996. 4	미·일 신안보선언
1997. 10	강택민 주석 미국방문
1998. 6	클린턴 대통령 방중계기로 전략적, 건설적 동반자관계 수립

1999. 5	주유고 중국대사관 폭격으로 일시적 관계 악화
1999. 9	APEC 정상회의를 계기로 미·중관계 복원
1999. 11	중국의 WTO 가입협상 타결, 중국에 정상교역관계 부여
2000. 3	대만 첸수이벤 총통 선출
2001. 4	미·중 군용기 충돌, 미국 대만에 무기판매 결정
2001. 10	상해 APEC 정상회담
2001. 11	중국, 대만 WTO 가입
2002. 2	부시 대통령 중국방문 정상회담, 대테러 공조 및 원칙 합의
2003. 1	중국정부, 북한의 NPT 탈퇴 반대 및 한반도 비핵화지지 표명
2003. 9	프랑스 에비앙 G8 정상회의에서 미·중정상회담
2004. 5	대만 첸수이벤 총통 2기 임기 시작
2004. 9	중국 후진타오 공산당 총서기(당)와 국가주석(정)에 이어 중앙군사위원회 주석(군) 승계
2005. 3	중국, 전국인민대표대회 반국가분열법 통과
2005. 4	대만 국민당 레잔 주석의 중국 방문 및 중국 공산당 후진타오 주석과의 공식회담에서 군사적 신뢰구축 동의
2005. 9	후진타오 주석 유엔창설 60주년 행사시 미·중정상회담 예정

〈표 2〉 중국과 미국의 갈등·협력 요인⁴²⁾

구 분	중국의 입장	미국의 입장
갈등요인	<ul style="list-style-type: none"> · 아시아지역에서 미국의 패권 방지 및 동아시아 주도권 장악 · 미사일방어체제 반대, 대만 포함 되는 것을 가장 우려 · 대만문제는 국내문제 · 인권문제 등 내정간섭 불허 	<ul style="list-style-type: none"> · 아시아지역에서 패권국가 출현 방지와 중국견제 필요 · 미사일방어체제 필요 · 대만문제 동아시아 안보문제와 연관 · 인권문제는 인류보편의 문제
협력요인	<ul style="list-style-type: none"> · 대테러전 및 전지구적 이슈에 대한 협력 · 한반도의 안정과 평화를 위해 미국의 협력 필요 · 중국제품의 수출시장과 대중 투자국으로서 미국의 중요성 	<ul style="list-style-type: none"> · 대테러전 및 아-태지역 안보와 세계평화질서에 중국협조 필요 · 북한 핵문제를 포함한 한반도 문제 해결에 중국의 협조 필요 · 교역상대, 투자대상지로서 중국 시장의 중요성

41) <http://www.yonhapnews.co.kr>(검색일: 2005년 5월 6일).

42) 중국과 미국의 갈등 및 협력요인에 대한 논의는 이태환, 『협력과 갈등의 미중관계』 (서울: 세종연구소, 2002), p. 5 참조.

적어도 표면적으로 중국의 국제질서관은 동북아 지역에서의 패권주의와 강권정치를 배격하고 구동존이(求同存異, 서로 다르지만 화합을 추구한다)를 통한 공동번영을 추구한다는 데 있다. 동북아 정책의 핵심은 한반도 평화와 안정유지와 동북아 국제질서의 재편에 있지만 중국은 자국의 정치, 군사, 경제적 영향력을 극대화할 수 있는 기반과 궁극적으로 세계를 겨냥한 전방위 외교를 추진할 거점을 확보하고자 한다. 따라서 중국은 대내적 상황과 국제정세 변화에 따라 수세적으로 내실을 다지는 도광양晦(韜光養晦, 빛을 가리고 드러내지 않고 힘을 기른다), 보다 능동적으로 적극성을 보이는 유소작위(有所作爲, 적극적으로 참여해 하고 싶은 대로 한다) 및 동북공정(東北工程, 고구려사 왜곡), 대내외적 역량 강화를 도모하되 국제사회에서의 대립과 마찰을 최소화하는 화평굴기(和平崛起, 평화로운 부상) 등의 전략을 탄력적으로 운용하고 있다.⁴³⁾

지역에서 미국과 중국의 대주변국 관계설정은 당분간 자국의 영향력을 극대화할 수 있는 방향에서 국제협력을 유지할 것이고 대립과 견제보다는 협력을 통한 실리외교를 추진할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 중국의 대외전략의 기초는 대미관계의 안정과 국제사회에의 적극적 참여에 둘 것이다. 향후 미국과 중국간의 협력과 갈등관계에서 나오는 전략적 제휴관계, 일본 및 러시아와의 우호협력 강화, 지역에서의 영토분쟁, 대만과의 통일문제, 북한 핵문제 등에 있어서 동북아 주변국간의 전략적 역학관계가 설정될 것으로 분석된다.

V. 결론

향후 미국과 중국의 전략적 협력관계 유지는 한반도에서의 평화체제를 구축하는데 커다란 영향을 미칠 것으로 판단된다. 그동안 대만문제와 MD문제로 미·중간의 갈등이 있었지만 북한 핵문제와 테러문제 관련해서는 협력관계를 유지하여 있다. 중국이 일초다강(一超多強) 체제를 인정하고 국제협력과 안정유지라는 실용주의 전략을 일관성 있게 추진하고 있기 때문에 중국의 한반도 정세안정 및 국제협력의 공감대 형성이라는 전략기조는 당분간 지속될 것으로 본다.

또한 동북아 지역내 경제협력의 증진과 성장잠재력의 극대화, 대테러국제연대와 같은 공동안보협력을 위한 노력 가시화, 남북 교류협력의 지속적 증가, 국제 NGO와 학계 등 시민사회단체간의 연대 네트워크화 등은 지역에서의 다자안보협력체제 구축의 필요성 및 그 가능성을 높이고 있다. 한국은 이러한 상황을 인지하고 동북아 다자안보협력체제 구축문제가 미국과 중국 그리고 일본간의 세력균형의 역학관계에서 당사자들의 이해와 상관없이 일방적으로 다루어지는 상황이 발생하지 않도록 국제적 조정자 역할을 해야 한다. 중국 또한 미국과 일본을 견제하기 위한 다극화 전략으로 다자안보협력체제의 구축을 강력히 주장해왔다.

43) 문홍호(2005), 앞의 글, p 89

따라서 현재의 동북아 국제상황에서 현실적인 대안은 동북아 다자안보협력체 및 경제공동체를 구축하는 것이 가장 바람직하다는 견해가 일반적이다. 하지만 동북아 다자안보협력체 구축하는데 있어서 다음 사항이 많은 난점으로 지적되어 왔다.⁴⁴⁾ 첫째, 남북분단체제의 지속과 한반도를 둘러싼 냉전질서를 해체하지 못했다는 점이다. 둘째, 동북아에는 세계적인 군사강국들이 집합해 있어 상호경쟁이 지속되어 왔고 공동의 이익추구를 위한 역사적 협력경험의 부족이다. 셋째, 동북아 지역국가간의 기초적 신뢰결여 및 수교상태 부재는 다자간 협상의 근본적 어려움을 제공한다. 넷째, 동북아지역 국가들에서는 공동의 이익창출 요인이나 공동의 위협요인이 존재하지 않다는 것이 국제레짐 형성의 장애요인으로 작용하고 있다. 다섯째, 동북아 국가들은 다자주의보다는 양자주의를 선호하고 있다. 여섯째, 일본의 과거 역사청산 미흡, 강력한 국가주의 및 민족주의 전통, 미국이라는 존재, 동일한 문화권이라는 점에도 불구하고 공통언어가 없다는 것 등이 공동체 구축의 어려움으로 작용하고 있다. 일곱째, 동북아 국가들 간의 국가안보문제 등 여러 문제들에 대한 동질적 가치의 결여는 정치적인 신뢰구축을 어렵게 만들고 있고, 역사적인 반목과 이해의 상충은 다자간 협력의 중요성을 강조하게 되는 원인을 제공하는 동시에 이의 성공여부를 불투명하게 만드는 중요요인들 중의 하나이다.

하지만 동북아 다자안보 및 경제협력체 구축의 필요성과 그 방향은 다음의 다섯 가지 관점에서 요약될 수 있다.⁴⁵⁾ 첫째, 동북아의 다자안보협력을 촉진하기 위해서는 동북아에서 가장 첨예하게 대립하고 있는 남북한간에 평화체제를 구축하는 것이 급선무이다. 둘째, 한반도에서 평화체제가 구축되면 미국, 일본, 중국, 러시아 등 동북아 주요 국가들의 지역내 안보문제에 대한 관심확대가 일어날 것이다. 셋째, 한반도 평화체제가 구축되기 전 동북아에서 다자간 안보협력체제가 구축되어 활성화 되면 동북아의 다자안보협력이 한반도 평화체제구축에 순기능적 역할을 할 것이다. 넷째, 역내 경제협력의 제고와 성장잠재력의 극대화, 평화와 더불어 역내 공동번영을 위해 경제협력을 가속화하고 제도화시키는 노력이 필요하다. 다섯째, 다양한 층위에서 상호소통과 이해증진이 중요하고 안보와 경제협력 등 포괄적 발전과 같은 목표는 역내 행위주체들이 가치를 공유하고 상호이해를 높일 때 실현 가능성이 높아진다.

동북아에서의 다자간 안보협력의 필요성은 탈냉전 신국제질서라는 안보환경과 새로운 위협에 대한 대응책으로서 개별국가수준의 다자안보협력의 추구를 촉진시키고 있다. 참여정부가 구체화하려고 노력하고 있는 바와 같이 “동북아시아 신구상”의 목표는 동북아 평화번영협력체를 구축하는 것이다.⁴⁶⁾ 이와 같은 중·장기적 목표를

44) 송대성, 「한반도 평화체제 구축과 군비통제」(서울·세종연구소, 2001), pp. 19-80 및 박종철, 「미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계」(서울: 오름, 2002), pp 158-164.

45) 송대성(2001), 위의 책, pp. 133-144

46) 참여정부는 또한 동북아 안보협력체 구축방안으로 북한 핵문제의 위기목표를 ‘북한의 핵개발 포기’와 미국의 북한체제 인정’으로 설정, 한국정부의 적극적 역할 하에 북·미간 일괄타결 추진, 4자 및 6자회담의 적극 활용, 북핵문제관련 한·미공동의 TF팀 구성 및 운영, 대북지원 및 남북교류협력 대폭 강화, 동북아 안보협력체 구축을 위한 한국의 적극적/주도적 역할 등을 제시하고 있다.

달성하기 위해서는 지역적 안보협력체를 구축하는 것과 함께 기존의 역내 협력사업을 통해 축적되어온 성장 잠재력을 극대화하고, 동북아가 공유할 수 있는 공동의 가치를 찾아내어 공동 번영의 기틀을 마련하는데 있다. 동북아시아 구상의 목표는 북핵문제 선해결 등 한반도 평화구축 → 안보협력과 경제협력을 통한 동북아 평화번영과 지역통합기반 마련 → 아시아지역통합(Asian Union) → 세계 평화와 번영으로 연결되는 개념으로 층위별 연관관계가 있는 체계로 구체화하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾

또한 다자안보협력의 필요성을 인식하고 있는 동아시아 주요 국가들은 아세안포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)이라는 공식적인 정부차원(Track I)의 협의기구 이외에도 비정부차원(Track II)의 협의 기구인 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)와 아·태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific), ASEAN-ISIS(Institute of Strategic and International Studies)를 통해 역내 다자안보협력을 추진하고 있다.⁴⁸⁾ 한국은 그동안 Track I, II 양차원에서 광역(아태지역)과 하위(동북아) 안보대화에 적극 참여하여 왔고 ARF, CSCAP 등 광역 다자안보협의체에 참여하여 아태지역 공통의 안보문제 논의 및 해결과정에서 발언권 확보를 위한 노력을 전개하고 있다. 또한 NEACD, 동북아다자안보대화(NEASED: Northeast Asia Security Dialogue), 동북아 6자회담 등을 통해 한반도문제 해결 및 동북아 안보환경 개선을 위해 다각적인 외교활동을 펴고 있다. 더불어 남북대화와 4자회담 또한 지속적으로 추진하여 여타 다자안보대화들과의 시너지 효과를 발휘할 수 있게 하는 방안 등도 제기되고 있다. 최근에는 포괄적인 면에서 자주외교와 동맹외교에 대한 논의가 있고 동맹을 통한 자주적 외교노선을 유지해야 한다는 견해가 대두되고 있다.⁴⁹⁾

앞으로 동북아 다자안보협력체의 구축방안은 한반도문제를 해결하는 과정에서 형성된 국제협력의 틀을 국제협력레짐으로 제도화하여 “동북아평화안보협력체”를 구축해나가야 하고 지역에서의 신뢰증진과 긴장완화를 지속적으로 추진해야 한다. 우선, 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 대북위기관리와 선별적 포용정책의 차원에서 제네바합의와 페리프로세스를 대체할 보다 구속력을 갖춘 새로운 합의문(new arrangement)과 북핵해법(new process)을 모색해야 할 것이다.⁵⁰⁾ 다시 말하면, 6자회담 틀 내에서 동북아 현안문제 협의를 위한 다양한 접촉과 대화형태를 개발해야 할 것이다. 구체적으로 북핵문제와 체제보장 등 북·미 적대관계 해소를 위한 북·미 양자접촉·대화, 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한, 미·중의 4자 접촉·대화, 6자 전체회의를 통한 북핵문제 해결방안 협의 및 다자간 합의·보충방안 논의, 북핵해결 이후 6자회담을 동북아 다자안보협력체로 발전시키는 구상의 구체화, 6자

47) 엄태암, “동북아 다자안보협의체 구성방안,” 『안보정책논총(I)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2000), pp. 697-746.

48) 엄태암(2000), 위의 글, p. 723

49) 김호섭, “동맹외교 대 자주외교: 어느 것이 먼저인가?” 한용섭 편, 『자주냐 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로』 (서울: 오름, 2004), pp 127-153.

50) 박종철(2002), 앞의 책, pp 130-135.

회담 이후 북한 경제재건 등을 위한 6자+유럽연합(EU), 호주 등 확대 다자회담과 같은 국제협력기구 창설 논의 등 북핵문제 해결을 위한 다자회담 틀을 한반도 평화 체제 구축 및 동북아 평화번영을 위한 다자안보협력의 장으로 활용해야 할 것이다.

이에 따라 한국은 북한을 위시한 주변국의 동북아 다자안보협력에 대한 견해, 정책적 입장 및 기대이익 등이 어떤 차이가 있는지 명백히 분석하고 설득력 있는 접근방안을 마련해야 할 것이다. 동북아 다자안보 및 경제협력체는 지역내 안보환경 개선에 실질적인 영향을 미치는 방향으로 의제를 개발하고 기능과 역할을 정립하여 운영하며 이를 제도화하는 것이 바람직하다. 다자안보 협력의 중요성은 냉전의 종식에도 불구하고 긴장국면이 지속되고 있는 한반도 문제를 근원적으로 해결하고 지역에서 미국과 중국간의 갈등방지는 물론 한반도 평화와 안정을 제도화하여 남북한 평화통일의 분위기를 조성, 그 가능성을 증대시키는데 있다.

동북아 국제관계에서 한국은 상대국에 대한 이해, 신뢰 및 호혜를 바탕으로 서로에게 이익이 되는 방향에서 협력의 토대를 마련한다는 것이 중요하다. 첫째, 우선 가장 먼저 시행해야 하는 외교정책의 방향은 미국과의 정책조율에 있다. 한국과 미국은 보다 근본적이며 건설적인 한·미공조의 틀을 개발해 나갈 필요가 있다. 특히 세계전략적 차원에서 한반도를 바라보는 미국의 이익과 남북한이 함께 공존해야 하는 한반도의 상황에서 바라보는 한국정부간의 전략적 이익이 상호 배치되는 성향이 있기 때문에 좀 더 현실적 변화를 고려한 새로운 차원의 한·미공조의 틀을 형성하고 정책조율방안을 모색하는 것이 필요하겠다.⁵¹⁾ 미국의 현재의 대외정책과 같은 강성포용(hawk engagement)이 계속되고 우리가 우리의 입장에서 상호호혜적 포용을 선택한다면, 한·미공조의 틀은 포용이라는 큰 틀 안에 놓여, 한·미간 역할분담과 상호보완적인 형태의 방안 즉, 미국은 군사적 부문과 강압적인 역할, 한국은 경제부문에서 온건적인 역할을 나누어 맡는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

둘째, 안보 및 경제이익이 균형적으로 고려되는 실리적 통일외교를 추진해 나가야 한다. 대북 접근방법에서도 다각적인 외교통로를 항상 유지하여 외교채널을 다변화하고, 한반도 통일이 주변강대국들의 이해와 상충되지 않는다는 점을 강조하고 어느 일국에 편중되지 않는 균형외교를 펴나가는 것이 중요하다.

셋째, 외교의 다변화로서 대 유엔 및 국제기구를 통한 통일외교를 적극 전개해야 한다. 동북아에서의 다자간 안보협의체 구성을 위한 아시아-태평양국가들과의 연대와 외교노력을 강화하고, 유럽연합국가들과의 외교적 공조 또한 활성화 시켜야 한다. 구체적 방안으로는 정부차원과 민간차원의 정기적 동북아 안보포럼을 계속 추진하고 동북아 안보협력회의와 안보협력기구를 제도화하는 것이 있다.

넷째, 현재의 한·미동맹체제를 보다 효과적이고 적실성이 있는 방향으로 변화시켜 나갈 필요가 있다. 즉, 장기적으로 미래의 상호 전략적 이익을 공동으로 추구한다는 면에서 그리고 한반도 평화정착과 동북아 평화번영을 건설한다는 점에서 한·

51) 박종철, “한국의 대북포용정책과 한·미공조방안,” 2001년도 한국정치학회 국방학술회의 논문집(한국정치학회, 2001) 및 Kil(2001), op cit, Ch. 7 참조.

미안보동맹의 성격을 새로운 차원의 안보동맹차원으로 업그레이드하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁵²⁾ 즉 한반도에서 평화체제가 들어서려면, 현재의 “전쟁재발방지를 위한 동맹체제”가 앞으로 “평화관리를 위한 포괄적 동맹체제”로의 전환이 필요하다.⁵³⁾ 따라서 새로운 한·미동맹체제는 외부위협과 전쟁의 억제, 연합방위력의 효율성 증대, 한국주도의 연합방위체제 확립 및 환경, 테러, 난민, 마약 등 인간안보를 아우르고 동아시아 지역의 평화와 번영을 보장하는 “포괄적 동맹체제”로 전환되어야 하겠다.

종합하면, 한국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력과 국익 우선주의와 같은 국가간 이중적 양면전략을 추구하는데 있어 발생하는 갈등을 방지하는 차원에서 다음의 몇 가지 정책을 실행해야 할 것이다. 첫째, 한국은 정치, 경제, 군사외교 등 정부차원과 민간차원에서의 신뢰구축을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 둘째, 다차원적인 교류협력의 활성화를 통해 한국은 중국과 협력적 동반자 관계를 뛰어넘어 포괄적, 전방위 협력관계를 공고히 해야 한다. 셋째, 장기적인 측면에서 중국의 부상이 한반도 및 통일한국에 미칠 영향을 분석하고 대응방안을 강구해 나가야 할 것이다.

또한 한국은 미·중의 극단적 대립이 동북아 평화와 안정에 지대한 부작용을 미칠 것이 분명하고 현재의 동북아 국제질서가 미국과 중국, 중국과 일본 사이에 형성된 갈등과 협력이라는 이중적 양면성에 있는 관계로 이들 사이에 극단적인 대립을 중재하고 조정하는 균형외교를 펼쳐나가야 한다. 실상 동북아에서 중국의 등거리 외교 및 남북한 균형정책은 북·미간의 극단적인 대결을 예방하는 역할을 해왔다. 물론 한반도의 긴장완화가 중국의 경제발전을 위한 일차적인 포석이기도 하지만 중국의 개입은 지역에서의 협력 분위기 조성에 상당한 역할을 해왔다고 해도 과언은 아니다. 따라서 중국의 대한반도 이중정책이나 정경분리 정책이 적어도 제한적인 대북채널을 가지고 있는 한국에게 북한을 설득할 수 있는 통로를 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 점에서 중국의 역할은 그동안 남한과 북한간의 극단적인 대립을 차단하고 남북관계의 안정적 정착을 위해서 필요하다. 결론적으로 앞서 언급한 바와 같이 한국은 “하나의 동맹과 세 개의 협력체제”를 통하여 제한적이지만 외교적 다원화를 추구하고 다자안보협력체제의 기틀로 삼아야 한다.

52) 김성한, “한반도평화체제구축과 한·미동맹의 미래,” 2001년도 한국정치학회 국방·안보학술회의 논문집(한국정치학회, 2001) 및 길병욱·라미경, “미국의 대테러전쟁과 한미동맹관계,” 국제정치학회 하계학술회의 발표문(2003)참조.

53) 김성한(2001), 전계서 및 허태희·길병욱, “최근 한반도정세 및 한미군사동맹관계,” 한국정치학회 및 충청정치학회 국방·안보학술회의 논문집(2003) 참조.