

(* . 전남대 주최 518민중항쟁 27주년기념 국제학술대회, 2007년 5월18-19.)

21세기 세계정치와 한반도평화

윤영관 (서울대 외교학과)

I. 들어가는 말

세계정치와 국내정치는 근본적인 차이점이 있다. 국내정치에서는 법을 집행하고 질서를 잡아주는 중앙 정부가 있으나 세계정치에서는 그런 역할을 해줄 세계정부가 없다는 점이다. 따라서 국가들은 궁극적으로 스스로가 알아서 자국의 안보를 지켜나가는 수밖에 없다. 물론 국제법이나 국제여론 등 국제 규범이 존재하고 그것을 지키지 않는 경우 비난이나 응징을 받기는 하지만 국내 규범의 집행력에 비해 훨씬 약하다.

무정부적인 특성을 가진 이 같은 세계정치의 판에서 모든 국가들은 스스로의 안보를 지켜내야 되기 때문에 유사 이래 강한 권력(힘, power)을 추구해왔다. 권력이 국가안전을 보장하는 최고의 수단이기 때문이다. 이는 상호의존의 네트워크를 통해 각 국가들과 사회들이 서로 깊이 연계되어있는 오늘날의 국제정치에서도 무시할 수 없는 법칙으로 작용하고 있다. 1세기 전 영국의 사상가 노만 엔젤(Norman Angell)경이 이제 상호의존이 너무 깊어져서 국가 간의 전쟁은 생각할 수 없게 되었다고 말한 뒤 채 몇 년이 지나지 않아 1차 대전이 터졌던 경험이나¹, 21세기 동북아 국가들이 냉전종식 이후에도 세계 최고의 군사비지출 증가지역이라는 점들은 시사해주는 바가 크다.

그래서 국가들은 권력을 키우기 위해 자체적으로 부국강병(富國強兵)을 추구하기도 하고 때로 필요하다면 다른 나라의 권력까지 동맹을 통해 동원하여 국가 안보와 국가목표를 추구하기도 한다. 권력을 경제력, 군사력, 인구, 과학기술 등 물질(物的)자원의 총합으로서의 경성권력(硬性權力, hard power)과, 문화적 힘을 중심으로 하는 연성권력(軟性權力, soft power)으로 나누고 후자의 중요성을 강조하기도 한다. 그러나 연성권력의 효과는 장기적이고 점진적인 차원에서 드러나는데 비해, 바로 눈앞에 닥친 시급한 안보 전략의 선택에 대해서 시사해주는 바는 크지 않다.

한 국가가 안보와 국가목표를 달성하기 위해 권력을 키우는 것이 중요하지만 그러나 그것 못지않게 중요한 것은 자국이 가지고 있는 한정된 권력자원을 어떻게 효율적으로 사용하느냐하는 점이다. 이것이 바로 국가전략의 문제이다. 국가의 전략은 세계정치의 환경이 변화했거나 한 국가의 상

¹ Angell, Norman, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage*. London, Heinemann, 1910.

대적 국력이 변화했을 때 당연히 바뀔 수밖에 없다. 새로운 세계정치 상황이나 새롭게 증가된 상대적 국력은 새로운 정책과 게임의 논리를 필요로 하기 때문이다. 그래서 세계정치의 변화를 정확하게 읽어내고 현명하게 대처하는 것은 강대국이 아닌 한국과 같은 중위권 국가에게는 특별히 더욱 중요하다.

1세기 반 이전 경부터 서양세력이 동아시아에 밀려들어오는 대전환기에 우리 조상들이 세계 정치 읽기와 대응에 실패해서 지금 우리는 분단국으로 남아 고통 받고 있는 것 아닌가. 또한 한국처럼 한 세대 만에 개도국에서 세계11위 경제대국으로 상대적 권력이 바뀌었을 때에도 새로운 전략 개념을 필요로 한다. 권력이 증가하면 한 국가가 선택할 수 있는 외교적 수단이 늘어나기 때문이다.

세계정치의 상황변화와 한국의 국력변화라는 두 가지 이유 때문에 지금 한국은 진지하게 미래 전략의 선택에 대해 숙고해야 할 때이다. 세계정치 구조는 1991년 소련붕괴로 인한 냉전종언으로 큰 변화의 획을 그었다. 그런데도 불구하고 한반도는 여전히 냉전대결의 섬으로 남아있다. 세계정치와 한반도 정치의 이 같은 간격을 어떻게 메울 것인가, 이것은 여전히 민족의 과제이다. 오늘 518민중항쟁 27주년기념 학술대회에서 이러한 민족적 과제를 주제로 삼아 논의하게 된 것은 중요한 의미가 있는 일이다.

911테러 공격과 그 이후 세계정치의 변화 속에 진행되고 있는 2차 북핵위기, 동북아 민족주의의 고조 등으로 특징 지워지는 냉전종언이후 21세기 세계정치의 미래는 어떻게 전개되어 나갈 것인가? 그 속에서 세계11위 경제대국으로 성장한 한국은 한반도 냉전분단의 극복과 평화달성이라는 민족과제의 달성을 위해 전략적 선택을 하는데 있어서 어떤 점들을 먼저 고려해야 될 것인가, 이 같은 질문들에 대한 단초를 제공하고자 하는 것이 이 글의 목표다.

II. 21세기 초 세계정치의 단면

21세기 세계정치는 어디에 와있고 앞으로의 흐름은 어떻게 될 것인가? 이 질문에 대답하는데 있어서 우리는 두 가지 관점, 즉 각 중요 국가의 권력 크기의 변화라는 구조적 측면과 대외정책이라는 행태적 측면을 동시에 고려함으로써 좀 더 입체적인 조망을 시도하고자 한다.

세계정치에서 권력이 어떻게 분포되어 있는가에 초점을 맞추어 볼 때, 앞으로 다가오는 한 세대 동안에도 미국의 우월적, 주도적 위치는 유지될 것이다. 미국 CIA의 통계를 기초로 계산하면 2005년도 한국의 군사비 지출을 1이라고 할 때, 한국을 둘러싼 각 중요국가들의 군사비 지출은 중국 4, 일본 3.6, 미국 29²였다. 군사비 지출은 국가권력 지표중 하나에 불과하지만 상징적으로 미국의 압도적 우위를 보여준다. 다른 어느 국가보다도 탁월한 고급인력을 양성해내는 미국의 대학과 연구소, 선두를 달리는 과학기술 개발능력, 개인의 창의력 발휘와 기업 활동을 뒷받침해주는 자유로운 정치사회질서 등이 앞으로도 미국의 우위를 지탱하는 근본적인 힘이 될 것이다.

중국의 국력도 1979년 개혁의 길로 들어선 후 급속도로 성장해왔다. 이런 속도라면 2025년

² <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html> (2006년)

경에는 미국의 국력을 따라잡을 수 있다는 예측이 나오기도 한다. 중국은 이러한 상승하는 국력에 상응하는 세계정치상의 대국의 역할을 확보하고 영향력을 증대하기 위해 노력해오고 있다. 그래서 앞으로 다가오는 30여 년 간 세계정치의 핵심화두는 미중관계가 어떻게 전개되어 나갈 것인가 일 것이다. 세계정치에서는 기존의 패권국과 떠오르는 후발 강대국이 부딪쳐 패권전쟁이 일어나고 국제정치의 판이 새롭게 짜여지는 경험이 주기적으로 반복되어왔기 때문이다.

기존의 패권국인 미국과 새롭게 성장하는 중국과의 앞으로의 관계에 대해서는 낙관론과 비관론, 두 가지 견해가 있다.³ 낙관론은 중국의 대외정책의 핵심은 지속적인 경제성장을 위한 안정적인 국제정치 환경의 조성이기 때문에 미국 중심의 국제체제에 앞으로 상당기간 도전하지 않고 순응해나갈 것이라고 주장한다. 중국은 미국 등 서방과의 경제적 상호의존관계를 활용하여 고속 경제성장을 해왔고 이득을 보아왔기에 기존의 세계질서를 변경시키고자 하지 않을 것이라는 것이다. 따라서 브레진스키 보좌관 같은 이는 미국이 중국을 기존의 세계정치 안에 적극적으로 포용해내도록 노력해야한다고 주장한다.

비관론자들은 과거 세계정치의 역사를 살펴볼 때 중국의 미국에 대한 도전과 충돌은 불가피할 것이라고 주장한다. 중국은 세계도처에서 상승하는 국력에 걸맞게 영향력 확대를 위해 노력할 것이고 동아시아를 자국의 뒷마당이라고 생각하며 미국의 영향력을 밀어내려 할 것이라고 예측한다. 따라서 미국은 중국을 미리부터 견제하는 정책으로 나아가야 한다고 주장한다. 미어샤이머 교수 같은 현실주의 국제정치학자나 미국 국방부, 네오콘들은 그러한 입장에 가깝다고 볼 수 있다.

911이후 미국 부시행정부는 중국을 행정부 시작 초기와는 달리 경쟁자보다는 협력 파트너로 보는 관점을 좀 더 비중 있게 정책에 반영하고 있고 이러한 추세는 앞으로 상당기간 지속될 것이다. 이러한 입장이 반영된 대표적인 것이 2005년 쥘릭(Zoellick) 당시 국무부 부장관의 뉴욕연설이었다. 그는 이 연설에서 중국이 세계정치에서 “책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)” 역할을 맡아 미국과 협조해 나갈 것을 요구했다.⁴ 이는 미국이 세계질서를 미국적 가치에 맞추어 짜나가고 주도해가면서 중국과 같은 미래의 잠재적 도전국이나 인도와 같은 신흥 강국들을 포섭해나가겠다는 의도를 말해준다.

그러나 미국은 2002년에 발표된 미국행정부의 국가안보전략보고서에서 자국의 패권적 지위가 다른 어떤 국가에 의해서도 도전받지 않도록 하는 것이 국가안보전략이라는 점을 이미 분명히 밝힌 바가 있다.⁵ 또한 많은 국제정치학자들도 밝혔듯이 유라시아 대륙이 어느 한 국가의 주도적인 영향력에 의해 지배되는 것을 막는 것이 미국대외전략의 핵심중 하나이다. 미국은 이러한 가능성에 대비해

³ 브레진스키 보좌관과 미어샤이머 교수간의 논쟁을 참조. Zbigniew Brzezinski and John J. Mearsheimer, "Clash of Titans," *Foreign Policy*, Jan./Feb. (2005). (http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2740).

⁴ U.S. Deputy Secretary of State Robert Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility," New York, Sept. 21, 2005.

⁵ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. (www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

서 견제 전략을 추진해오고 있다. 즉, 일본, 호주, 인도 등과의 연계를 강화함으로써 중국의 영향력 확대를 견제해오고 있는 것이다. 따라서 미국의 대외전략의 핵심은 중국에 대해 전면에서는 포섭을 시도하고 동시에 배후에서 견제를 해나가는 중층적 전략이라고 말할 수 있다. 이러한 미국의 전략은 앞으로 상당기간 지속될 것이다.

미국의 패권적 지위가 앞으로 상당기간 지속된다고 해도 앞으로 10년 동안 미국은 이락사태의 후유증, 신보수주의적 일방주의 외교의 후유증을 경험하게 될 것이다. 부시행정부의 일방주의 외교정책의 여파로 러시아와 중국은 더욱 가까워지고 있으며 반패권 세력연합 형성이 가시화될 가능성도 존재한다. 그렇기 때문에 2008년 미국대선 이후 새롭게 등장하는 정부는 다자주의와 국제협력의 중요성을 강조하면서 반패권 연합 형성을 저지하고 잠재적 저항 국가들을 포용해나가려 노력할 것이다.

미래 세계정치의 중요한 변수중 하나가 중국의 국력성장 문제이다. 이와 관련해서는 중국이 앞으로 연 9%이상의 고속경제성장을 이뤄낼 수 있을지 미지수이다. 가장 큰 숙제는 개방적인 경제체제와 폐쇄적인 일당독재 정치체제가 앞으로 얼마동안이나 병존할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 경제가 개방되어 발전하고 잘살게 되면 국민들은 정치적 자유에 대한 기대수준을 높이고 결국 정치의 개방도 불가피하게 만든다. 이러한 변화를 안정적으로 관리해나가지 못한다면 정치사회적 불안정이 야기되고 고속경제성장은 힘들어질 것이다. 또한 중국의 경제성장은 자본, 기술, 상품수출을 모두 서방에 의존하는 경제발전 방식이다. 이러한 서방과의 연결고리중 하나라도 원활하지 못할 때 경제성장은 둔화될 수밖에 없을 것이다.

중국은 내부적으로 이러한 정치경제적 딜레마를 풀기위해 노력하면서 대외적으로는 지속적으로 영향권 확대를 위해 노력해나갈 것이다. 중국은 화평굴기(和平掘起)를 내세우면서 대외적 영향력의 조용한 확장을 시도해왔다. 동남아 국가들에 거주하는 화교세력은 1978년 중국의 개혁개방 정책 이래 중국의 경제성장에 자본투자를 통해 큰 기여를 해왔을 뿐만 아니라 이 지역에서의 중국 영향력 유지의 기반이 되어왔다. 최근에는 좀 더 조직적으로 이 지역 경제를 중국경제와 묶어내기 위해 중국-아세안 자유무역협정을 체결했고 이는 동남아시아에 대한 일본의 경쟁적인 경제협력 노력을 자극했다. 고속 경제성장을 위해 필요한 에너지 확보 노력은 미국 측으로부터 중상주의적(mercantilistic)이라는 비판을 받을 정도로 적극적이다. 아프리카 48개국과의 중국 간의 중국-아프리카협력포럼(CACF) 적극적 중국외교의 한 예일 뿐이다. 중국은 미국의 관점에서 볼 때 문제국가인 이란, 베네주엘라, 미얀마, 수단과도 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 1990년대 중엽이후에는 새로 독립한 그리고 에너지가 풍부한 중앙아시아국가들과의 관계도 더욱 강화하고 있다. 최근 2-3년 전부터 중국의 대북한 투자가 급속도로 증가하고 있는데 이는 단순히 한반도 뿐 아니라 극동 연해주지역에 대한 중국 영향력의 확대전략 차원에서 해석될 수 있을 것이다.

중국의 부상은 일본에게 상당한 불안감을 던져주고 있다. 일본은 중국보다 한 세대 먼저 고속성장을 시작했고 그 결과 세계 제2의 경제대국이 되었다. 군사적 차원에서는 1955년 요시다 시게루(吉田 茂) 총리의 요시다독트린 선언 이래 미국에 전적으로 의존하는 외교를 펼쳐왔다. 그러나 냉전의 종결과 중국의 경제력 및 군사력 상승이라는 새로운 환경변화는 일본으로 하여금 새로운 대외전략 노선을 추구하도록 만들었다. 그것은 그동안 축적했던 경제력에 상응하는 군사적, 정치적 역할을

세계정치에서 펼쳐나가겠다는 것이다. 그러한 맥락에서 유엔안보리 상임이사국 지위 확보, 유엔평화유지 활동에의 참여 강화, 평화헌법의 개정 등을 추진해나가고 있다. 또한 일본은 중국의 영향력 확대에 대응하여 미국과의 동맹을 강화해왔고 미국도 동아시아에서의 일본의 군사적 역할증대를 지원해오고 있다.

일본이 미국과의 동맹 강화에 치중하는 원인중의 하나는 동아시아지역에서일본의 국제적 리더십이 인정받지 못하고 있기 때문이다. 이는 2차대전 전전(戰前)세력과 전후(戰後)세력이 단절되지 못했던 일본정치의 유산이기도 하다. 단절이 없었기에 과거사에 대한 철저한 반성과 정리가 없었고 그 결과 일본의 리더십 역할은 동아시아에서 거부당하고 있는 것이다. 1955년 이후 지속된 대미의존 외교의 관성도 일본이 과거사문제를 해결하고 동아시아 미래와 세계평화를 위한 비전을 제시하는 미래지향적 리더십을 행사하지 못하게 하는 요인이다. 이러한 일본의 리더십 행사 욕구와 이를 뒷받침해줄 동아시아의 신뢰 수준간의 간격을 어떻게 해결해나갈 것인가는 일본 자신뿐 아니라 동아시아 국제정치에서 중요한 과제중의 하나로 남아있다.

1991년 소련 붕괴이후 10년 동안 러시아는 체제전환의 과정을 겪으면서 대외적 영향력은 약화되었다. 그러나 2000년 초에 등장한 푸틴대통령은 머지않은 장래에 러시아가 세계에서 진정으로 강하고 경제적으로 선진화된 그리고 영향력 있는 강대국 위상을 되찾을 것을 목표로 설정했다. 그러나 2005년경까지 그는 세계정치에서 영향력을 행사할 수 있는 별다른 수단이 없었고 따라서 실용적이고 유연한 외교정책을 선택했다. 그 결과 나토의 확장이나, 부시대통령의 ABM조약 탈퇴, 911후 중앙아시아에서의 미군주둔 등을 용인했었다.⁶

그러나 석유와 가스 자원은 러시아가 꿈꿔오던 대국으로서의 영향력 행사를 가능하게 해주었다. 푸틴대통령은 2005년 12월 22일 러시아 국가안보회의 미팅에서 러시아가 세계무대에서 핵심적인 역할을 하는 정상외의 자리에 되돌아왔다고 선언했다. 그 직후 푸틴대통령은 우크라이나에게 가스의 가격을 다섯 배로 올리는 등, 세계정치에서 에너지자원을 활용하여 영향력을 행사하는 대국(大國)정치를 구사하고 있다. 최근에는 미국의 이라크정책, 미사일방어정책, 특히 나토의 동구권 팽창문제 등에 대해 비난의 강도를 더욱 높이고 있다. 러시아는 미국의 대외정책을 패권적이라고 비판하면서 중국이 주도하는 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization)에 참여하고 있다. 상하이협력기구는 카작스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄이 함께 참여하고 있는데 2005년 7월 지역안보포럼으로 변신했다. 러시아는 동아시아지역의 경제적 잠재력에 유념하여 관계의 강화를 시도하고 있다. 예를 들어, 2020년까지 러시아는 아시아에 대한 석유수출을 총 석유수출량의 3% 수준에서 30% 수준까지 늘리겠다고 선언했고 시베리아횡단철도와 북한을 관통하는 한반도종단철도의 연결에도 강한 관심을 가지고 있다. 그러나 북한에 대한 정치적 영향력은 소련의 한국과의 수교와 옐친대통령의 남한중시정책의 여파로 그리 크지 못한 것이 현실이다.

⁶ Yoshinori Takeda, "Putin's Foreign Policy toward North Korea," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6 (2006), p.190.

III. 한반도 평화의 문제

이처럼 21세기 초 세계정치는 구조적인 차원에서는 미국의 패권적 지위 유지와 중국의 상대적 권력 상승을 특징으로 한다. 또한 관계적 측면에서는 911이후 미국의 중국에 대한 포섭노력과 미중 우호관계의 강화가 두드러진다. 그러나 미국은 다른 한편으로 일본과의 동맹 강화, 호주, 인도등과의 관계 심화를 통한 대중국 견제전선도 형성하고 있다. 이에 대응하여 중국은 기존의 세계정치체제에의 적응과 화평굴기를 외치면서도 미국이 이락 전에 몰두하여 정신을 쏟고 있는 동안, 동북아, 동남아, 중앙아시아, 아프리카에서 조용한 영향력 확대를 시도하고 있고 러시아와 관계를 심화시키고 있다. 러시아는 자원을 통한 강대국 영향력 회복을 시도하면서 목소리를 높여나가고 있다.

이러한 전반적 세계정치 상황 하에서 한반도에서는 북한의 핵개발로 인한 1차, 2차의 핵 위기가 진행되었다. 핵 위기가 어떻게 해소되느냐는 북한의 미래뿐 아니라 한반도 및 동북아 평화의 핵심적인 사항이다.

북한의 핵 위기는 남북한 간의 권력격차의 산물이면서 동시에 탈냉전 및 세계화라는 새로운 추세에 북한의 리더십과 체제가 적응치 못한 결과이기도 하다. 무엇보다 남북한은 경제, 군사, 외교적 격차를 경험하고 있고 이것이 북한 핵개발의 구조적 원인으로 작용하고 있다. 한국은 세계11위의 경제력을 갖추게 되었는데 북한경제는 와해된 상황이고 경제체제로서 작동을 못하고 있다. 특히 소련의 붕괴로 에너지와 원자재공급이 끊기다시피 한 것이 사회주의 체제모순에 시달려온 북한경제에 치명적인 타격을 주었다. 이는 곧바로 북한의 재래식 전력의 약화를 가져왔고 남북한 격차를 심화시켰다. 이에 더해 남한은 중국, 러시아와 수교한데 비해, 북한은 미국, 일본과 아직도 수교를 못한 불균형이 존재한다. 이 같은 3중의 불균형구조와 과거 공산권지역의 체제 변화는 북한으로 하여금 심한 체제불안감을 느끼게 만들었고 이것이 북한이 핵무기 개발에 더욱 매달리게 만든 것으로 판단된다. 이는 결국 핵문제에 대해 단순히 군사문제로서만이 아니라 경제, 외교, 정치 등 포괄적인 접근이 불가피함을 의미한다.

1차 북핵 위기를 실무적인 관점에서 양자협상을 통해 풀어나감으로써 북한의 핵개발을 동결시켰던 클린턴행정부와는 대조적으로 2차 북핵 위기에 임하는 부시행정부의 신보수주의적 접근법은 상당히 도덕적이며 이념적이었고 양자방식을 거부했다. 소련의 악의 제국이라고 부르면서도 실질적인 군축협상을 마다하지 않았던 레건 행정부의 접근법이 결과적으로 협상을 거부하여 아무런 성과를 내지 않는 것보다 더 도덕적이지 않느냐는 지적에도 불구하고, 2003년에서부터 3년여 동안 미국은 실질적인 대북협상을 거부하고 6자회담은 5자연합 형성을 통한 대북압박의 수단으로 간주되었다. 부시행정부가 제2기에 진입하고 라이스보좌관이 국무장관이 된 후 실용주의적 접근이 다소 강화되었고 이것이 2005년 919합의를 만들어냈다. 그러나 미북 간의 경수로문제에 대한 논쟁과 아직도 미국 행정부 내 신보수주의의 강경파라인의 강한 영향력 때문에 무력화되었고, 연이어 북한에 대한 금융제재가 시작되었다. 페리 전 국방장관은 부시행정부가 북한 핵에 관하여 실질적인 협상도 하지 않고 그렇다고 처벌도 하지 않음으로서 사태를 더욱 악화시켰다고 비난했다.⁷ 결국 북한은 핵무기 숫자를 늘릴 시간을 확보하게 되었고 수년간 유보해왔던 미사일발사를 재개했으며 2006년 10월에는 핵실험을 감행했다.

⁷ 2005년 10월 미국 스탠포드대학에서의 저자와의 대화.

핵실험은 미국으로 하여금 움직이지 않을 수 없게 만들었다. 핵실험을 했는데도 과거와 같은 정책을 지속하는 경우 그것은 실질적으로 북한을 핵보유국으로 인정하는 셈이 되어버릴 것이기 때문이다. 게다가 중간선거에서 공화당이 패배함으로써 상하양원이 민주당에 의해 장악되었고 국민여론의 압박에도 불구하고 이락예의 증원을 행정부는 요구하고 있다. 다가오는 대선의 압박도 있고 하여 세계의 분쟁지역 어느 한곳에서는 문제가 개선되는 곳이 필요했고 미국은 그곳을 북한으로 지명했다. 이러한 요인들이 부시대통령으로 하여금 그동안의 양자협상 불허 방침을 바꾸고 2007년 1월 베를린에서 크리스토퍼 힐과 김계관의 양자회담을 허락한 배경으로 작용하였다. 여기에서 금융제재의 해제를 약속했고 이는 2007년 2월 213 합의를 가능하게 만들었다.

그러나 213합의는 초기이행부터 어려움에 봉착하고 있다. 미국이 Banco Delta Asia 은행에 묶인 북한계좌를 풀었음에도 불구하고 북한은 그 계좌의 돈을 현금으로 찾아가기보다는 서방은행의 계좌로 이전시킴으로써 국제금융체제를 자유롭게 이용할 수 있기를 희망하고 있다. 그러나 서방의 은행들은 북한 돈을 맡기를 꺼리고 있는 것이다. 북한은 영변핵시설을 닫고 국제원자력기구 사찰단을 불려오겠다는 약속을 약속시점을 1달 이상 넘겼는데도 지키지 않고 있다. 이 같은 1차 단계의 합의가 해결된다고 해도 더 본질적인 문제는 2차 단계에 들어가서 북한이 과연 그동안 추출한 플루토늄과 핵무기, 그리고 우라늄농축시설을 모두 공개하고 제거하는데 협조를 할 것인가 하는 점이다.

이에 대해서는 3가지의 시나리오가 예상된다. 첫째는 북한이 비핵화에 협조하고 미국을 비롯한 5국이 보상함으로써 북한 및 한반도의 평화정착이 가시화되는 시나리오이다. 가장 바람직한 이 시나리오가 실현되면 한반도 정세는 북미, 북일 수교, 경제지원, 한반도 평화협정체결, 동북아 다자협력의 추진으로 인해 급속히 긍정적인 방향으로 변화할 것이다. 두 번째 시나리오는 북한이 핵을 포기하지 않고 협력을 거부하고, 미국은 이에 대해 북한의 비협조로 핵협상이 실패했음을 선언하고 대북제재의 강화 국면으로 들어가는 것이다. 이는 한반도가 과거보다 더욱 어렵고 위험한 국면으로 진입하는 것을 의미한다. 그러나 대선을 앞두고 있고 이락사태의 난제에 붙들려있는 미국이 것처럼 대북 강경 대응으로 다시 선회할 수 있을지 예측하기 힘들 것이다.

세 번째 시나리오는 북한을 상징적인 핵보유국으로 미국이 묵인해주고 모든 노력을 북한의 2차 핵실험 및 미사일 발사 재개, 핵물질의 해외이전 등을 막는데 기울이게 될 가능성이 있다. 이미 미국 내 일부 전문가들 사이에서 거론이 되고 있는 방안이다.⁸ 북한은 미국에 대해 8-10기에 달하는 핵무기의 보유를 묵인해줄 것을 요구하면서 추가적인 핵개발은 포기하겠다고 약속할 수 있을 것이고 북이 보유하는 핵이 대 미국용이 아니라는 점을 강조하며 원한다면 대포동미사일, 심지어 일본을 타겟으로 하는 노동미사일까지도 양보할 수 있다고 제안할 가능성도 있을 것이다. 그러나 미국은 이란이 핵개발을 시도하고 있는 상황에서 미국행정부가 북한 핵을 묵인하는 경우 대단히 부정적인 시그널을 이란과 기타 잠재적 핵개발 시도국가들에게 보낼 수 있다는 점을 심각하게 고려해야 할 것이다.

마지막으로 주변국들의 북핵 및 한반도 문제에 대한 입장을 살펴보자. 미국은 북한이 핵물

⁸ Jonathan D. Pollack, "North Korea's Nuclear Weapons Program to 2015: Three Scenarios," *Asia Policy*, No.3 (Jan. 2007), pp.106-23.

질을 해외의 테러집단에 이전하는 것을 가장 우려하고 있으며, 다음으로 북핵 개발이 이란 및 다른 잠재적 핵개발 국가, 그리고 미국정책의 핵심인 비확산정책에 대해 미칠 부정적인 영향을 염려하고 있다. 이는 대북포용정책과 남북협력을 강조해온 한국정부의 입장과 차이를 보이는 점이다. 이러한 편차를 해결하고 동맹을 유지하면서 공동대응책을 개발하는 방법은 일단 첫 단계에서 모든 외교적 수단을 소진해가면서 협상을 시도하고 만일 북한의 진정한 의도가 핵을 포기하지 않는 것인 경우 두 번째 단계에서 공동으로 강한 정책을 밀고 나가는 것이었다.⁹ 2007년 1월 미국행정부가 외교적 수단을 소진하려고 나선 점은 긍정적인 방향 선회임이 분명하다. 그러나 좀 더 일찍 그러한 방향선회가 왔었다라면 북한핵실험 이전에 좀 더 유리한 협상을 주도해나갈 수 있었을 것이다.

미국은 북한핵문제 해결을 위해 직접 나서기보다는 중국의 대북 영향력을 활용하고자 노력해왔고 2005년 8월 미중전략대화에서는 중국에 대해 한반도문제에 대해 미중이 모두 만족할 수 있는 안을 강구해보기를 권고한 바 있다. 중국의 대북투자가 2년 여 전부터 급속 증가하는 것에 대한 한국의 일부 여론주도층의 우려에 대해서도 북한의 핵문제만 해결된다면 북한이 한국이 아니라 중국과의 협력을 통해 개혁개방으로 나가는 것도 상관치 않겠다는 태도가 감지된다.

중국은 미국이 기대하는 수준의 영향력 행사를 자제해온 측면도 있지만 영향력 행사를 시도한 경우 실제로 실패한 측면도 보인다. 미사일발사와 핵실험을 사전에 충분히 경고했음에도 불구하고 북한은 감행했기 때문이다. 이로 인해 북중관계는 상당히 악화된 것으로 보인다. 중국은 미국주도의 유엔제재에 동참했다. 한편 북한의 김계관은 2007년 2월 뉴욕을 방문하여 미국 측 인사들에게 미국이 중국에 의존해서 북핵 관련해서 해결한 것이 무엇이 있는가, 중국을 의지하지 말고 북한과 직접 상대해라, 북한은 미국이 중국을 견제하는데 파트너역할을 해주겠다는 발언까지 하고 나섰다. 그러나 최근 악화된 북중관계에도 불구하고 아직까지 중국의 우선순위는 북한의 핵무장을 반대하지만 비핵화보다는 북한의 체제유지에 있다고 할 수 있겠다. 한국과 그의 동맹인 미국과 중국 사이에 완충국가로서 북한이 존재하는 것이 유리하다고 판단할 것이기 때문이다.

6자회담에 관한 한 일본의 코이즈미 총리는 미국의 대북강경정책을 적극 지지하면서 미국을 따라가는 외교를 해왔다. 그러다가 2007년 1월 미국의 갑작스런 방향선회 이후 일본정부는 상당한 당혹감을 느끼고 있으며 최근 미국을 방문하여 가진 정상회담에서 아베총리는 그러한 심경을 드러낸 것으로 알려졌다. 일본의 최우선 관심사는 핵문제의 해결보다도 북한에 의한 일본인 납치사건의 해결이다. 그들은 남북자문제가 해결되지 않는 한 어떤 6자회담의 결과도 수용할 수 없다고 발표한 바 있다. 이는 참여국들로 하여금 일본정부가 동북아지역 평화를 위해 대국적인 관점에서 우선순위를 정하지 못하고, 너무 좁게 정의된 협상목표에 집착하고 있다는 내심의 불만을 갖게 만들고 있다.

IV. 정책적 고려사항들

위에서 살펴본 세계정치 현실과 북핵 상황은 한반도평화정착을 추구하는 우리에게 던져주는 시사점은 무엇일까? 시시각각으로 변화하는 유동적인 세계정치 및 북핵 상황을 고려할 때 전략적 선

⁹ 2003년도 외교통상부장관 재직시 미국 관료들과의 회담 및 기자회견시 저자의 발언 내용.

택과 관련하여 무엇을 하지 말 것이고 무엇을 해야 할 것인가? 우리 사회가 가지고 있는 외교에 대한 고정관념과 관련하여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

(1). 외교는 이 나라 저 나라중 하나를 골라잡는 것이 아니다.

앞에서 살펴본 것처럼 미중관계는 포섭과 견제의 중층적 구조 속에서 복잡적이고 유동적으로 전개되고 있다. 때로는 포섭적 측면이 때로는 견제의 측면이 전면에 더욱 부각되기도 하지만 근본적으로는 중첩구조인 것이다. 것처럼 국제정치는 살아서 움직이며 시시때때로 변하고 있다. 그러한 상황을 무시하고 변화하는 상황에서 어떤 외교를 하는 것이 국익추구의 길이나를 계산하지 않은 채, 감정적 차원에서 나는 친미다, 친중이다라고 외치는 것은 어리석은 단순논리이다. 성공적 외교는 감정이 아니라 치밀하고 냉철한 국익계산에 기반 해야 한다. 미중관계가 실제로 잘 나가고 있는데 그러한 현실은 도외시한 채, 미중간의 미래 갈등을 전제로 하고 그에 맞추어 현안에 접근하거나 미국과 중국 중 한 쪽을 골라잡아야 한다는 발상은 스스로 손해를 자초하는 바람직하지 않은 외교이다. 그 경우 어느 한쪽과의 관계는 멀어지기 마련이고 이는 결국 한국을 건너뛰어(bypass) 미중일 3국 차원에서 한반도문제가 주도되는 상황을 초래할 수도 있을 것이다. 결국 그렇게 되면 북한도 한국을 진지하게 대하지 않을 것이고 한반도 문제 해결의 대표주자로 나서려 할 것이다. 외교는 감정에 근거한 단순논리보다 훨씬 더 중층적이고 계산적이고 세련되어야 한다.

(2). 한미관계와 한중관계를 동질적인 것으로 등치시키지 말아야.

중국은 정치, 사회, 문화적인 차원에서 우호관계를 유지해야 될 중요한 인접 국가이고 미국은 이를 넘어서서 군사동맹으로까지 발전한 관계이다. 그런 의미에서 한미, 한중 양국관계는 질적으로 차이가 있고 그러한 차이를 인정하면서 양국관계를 관리하고 한반도 평화정착을 위해 협조를 구해 나가야 하는 것이 신중하고 현명할 것이다. 특히 앞으로 한 세대 동안도 세계정치를 주도하게 될 미국과의 동맹관계는 그 자체가 우리에게서 활용해야 될 자산이다. 아무런 전략적 대안이나 대책도 없이 소중한 자산을 스스로 허물어뜨려버리는 우를 범하지 말아야 할 것이다. 특히 한반도문제는 미국의 패권과 우월적 지위가 무너지는 시점보다 훨씬 이전에 해결될 수밖에 없다는 타이밍의 변수도 고려해야 될 것이다. 또한 동아시아 경제 질서가 중국에 주변국들이 중간재를 수출하고 중국에서 생산된 완제품이 서방으로 수출되는 중국주도의 구조로 되어가고 있는 현실을 감안할 때 미국과의 동맹이나 FTA체결은 한국으로 하여금 외교적 자율영역의 확대를 꾀할 수 있는 수단이 될 수 있을 것이다.

(3). 한미동맹 간에 한반도 평화정착과 미래 동맹에 대한 비전을 논의해야.

그동안 국민들에게 한미관계가 때로 불안하게 느껴졌던 이유는 동맹 간에 미래 한반도 평화정착과 동맹에 관한 큰 틀을 마련하지 않은 채 그때그때 닥쳐온 현안에만 몰두해왔기 때문이었다. 반세기 전 냉전초기에 만들어진 한미동맹이 냉전이 끝나고 세계가 크게 변화했는데도 새 시대에 적합하게 새로운 구조와 틀로 바뀌지 못하고 한반도 평화정착에 대한 비전을 공유하지 못하고 있기에 당면 현안 해결과정에서 차이가 부각되기 마련이었다. 따라서 이제부터라도 긴밀하게 신뢰관계에 기반하여 동맹과 한반도 평화정착의 미래에 대한 큰 그림을 그려나가는 작업을 시작해야 할 것이다. 특히 213 합의가 이루어지고 평화협정의 문제가 거론되고 있는 상황에서 좀 더 장기적이고 체계적인 방향에 대

한 합의를 만들어나가도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

(4). 한반도 평화를 위한 다자안보협력의 틀을 구축하는데 중심적 역할을 해나가야.

최근 미국의 한반도정책의 흐름중 하나는 동북아의 다자적 안보협력의 틀을 만들어감으로써 한반도 평화와 안정을 계획해나간다는 것이다. 독일 통일당시 백악관 NSC에서 근무하며 경험을 쌓았던 라이스 장관과 그의 주변사람들은 당시의 모델을 한반도문제에도 활용하는 방안을 고려하고 있다. 유럽의 CSCE는 독일 통일시 주변국의 이해를 조정하고 협력을 유도하는데 유용했다는 점, 그리고 동북아에 그러한 다자적 안보협력메커니즘이 존재하지 않는다는 점을 고려할 때 한국정부도 적극적인 자세로 임해야할 것이다. 6자회담이 베이징에서 중국주도로 열려왔던 점을 감안하여 이러한 다자메커니즘의 구축과 활용과정에서는 핵심당사자인 한국이 주도적인 역할을 감당할 수 있도록 방안을 강구하고 미국, 중국과도 긴밀한 협력을 해나가야 할 것이다.

(5). 연착륙 시나리오뿐만 아니라 경착륙 시나리오도 준비해야.

우리 정부는 북핵문제 및 북한 정치경제의 연착륙을 시도하는 점진적인 대북포용정책을 추진해왔다. 급작스런 북한의 변화는 정치군사적 리스크가 따를 수 있고 경제적으로도 우리가 감당할 재원이 부족하며, 난민문제에 봉착할 수 있기 때문이다. 또한 대북포용정책은 북한주민들의 남한에 대한 인식을 바꿔 놓았고 북한내부의 사회적 변화를 촉진하는데 기여했다고 판단된다. 그러나 역사가 인간이 계획한대로 항상 진행되는 것은 아니다. 따라서 공식적인 정책으로 추진하지는 않고 그렇게 되기를 원하지는 않을지라도 경착륙, 즉 급작스런 북한의 변화 가능성에 대비한 철저한 대비책과 시나리오도 준비해 놓아야 될 것이다. 1%의 가능성이라도 철저하게 미래에 대비하는 것이 정부의 의무이기도 하다. 준비가 철저하지 않으면 엄청난 혼란이 올수 있기 때문이다.

V. 맺는 말: “새우” 의식을 버리고 “돌고래” 의식으로 무장해야.

핵문제를 풀어나가고 한반도에 평화정착을 추진해나가는데 있어서, 그리고 더 나아가 모든 외교문제를 풀어 가는데 있어서 가장 기본이 되는 것은 우리 국민들이 자기비하(自己卑下) 의식을 버리는 것이다. 즉 한국을 고래싸움에 등터지는 새우로 바라보는 무기력한 자기비하 의식부터 버리지 않고서는 결코 우리 문제를 우리가 원하는 방향으로 주도해나가지 못하고 주변국가 들이 결정하고 우리는 따라만 가는 운명에서 벗어날 수 없을 것이다.

그러한 “새우” 의식은 1세기이전 구한말이나 반세기 이전 한국전쟁 직후의 상황에서는 이해해 줄 수도 있을 것이다. 그러나 지금 한국은 세계11위의 경제대국이다. 몸은 어느새 성인이 되어버렸는데 의식은 아직도 유아의 의식을 가지고 있다면 제 앞길을 가려나가기 힘들 것이다. “강대국이 반대하면 우리가 통일이 되거나 하겠는가,” “우리가 아무리 뛰어보았자 힘 있는 나라들이 좌지우지 하면 무엇을 할 수 있겠는가”하는 패배의식을 가지고 있는 한 우리에게 희망은 없다. 물론 강대국들과 비교해볼 때 우리는 아직도 상대적으로 작은 나라이고 그렇기에 스스로의 능력을 과대평가하는 것도 곤란하다. 그러나 적극적으로 문제를 돌파해나가겠다는 주도적인 의지가 있어야만, 최소한 세계경제

력 11위에 걸맞는 외교역량을 키우고 외교 전략과 아이디어를 짜내고 이를 실천해내기 위한 전술도 구사해낼 여지가 있을 것이다. 아예 처음부터 포기해버린다면 우리 능력 범위 안에서 해낼 수 있는 것도 해내지 못하게 될 것이다.

그런 의미에서 진정한 우리의 적(敵)은 주변 국가들이 아니라 우리 스스로의 패배의식일지도 모른다. 한국의 상대적 국력 상승을 고려한다면 우리는 지금 새우가 아니라 돌고래 정도는 되었다. 돌고래는 다른 고래들보다 덩치는 작지만 영민한 머리를 가지고 있는 동물이다. 돌고래처럼 현명하고 영민하게 처신하는 방법을 익히고 미래를 도모해간다면 험한 파도가 밀려오는 세계정치의 대양에서도 우리 나름대로 자부심과 긍지를 느끼며 활로를 개척해나갈 수 있을 것이다. 결국 생각이 현실을 지배하는 것이다.