

동아시아 다자협력의 제도화:
이론적 논의와 추진방향

**동아시아 다자협력의 제도화:
이론적 논의와 추진방향**

인 쇄: 2010년 12월 31일

발 행: 2010년 12월 31일

편 자: 제주평화연구원

발행처: 제주평화연구원 출판부

주 소: 697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572번지

전 화: (82-64) 735-6500 팩 스: (82-64) 735-6512

E-mail: jejupeace@jpi.or.kr

<http://www.jpi.or.kr>

등 록: 제 652-2008-00002호(2008.5.31)

인 쇄: 두일디자인(02-2285-0936-7)

Copyright © 2010 by 국제평화재단

ISBN: 978-89-93764-02-4 93340

가 격: 15,000원

제주평화연구원 연구총서 [17]

동아시아 다자협력의 제도화:
이론적 논의와 추진방향

제 주 평 화 연 구 원

목 차

서문 / i

동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교 / 신옥희(서울대학교)

I. 서론	3
II. 이론적 검토	4
III. 동아시아의 특성	8
IV. 동아시아 다자주의의 세 가지 유형	13
V. 결론: 적합성의 검토	22

한반도 평화구조 모색과 제주프로세스 / 진행남(제주평화연구원)

I. 문제의 제기	31
II. 평화체제 관련 기존 논의와 한반도 신평화·통일 구상	33
III. 북한의 도발과 동북아 정세 변화	43
IV. 제주프로세스와 한반도 평화구조 모색	53
V. 맺는 말	64

중국의 다자안보협력에 대한 이론과 실천 / 박병광(국가안보전략연구소)

I. 서론	75
II. 다자안보협력에 대한 이론적 배경과 현실	77
III. 중국의 다자안보협력에 대한 입장과 추동 요인	86
IV. 중국의 다자안보협력에 대한 목표와 전략	95
V. 결 론: 의미와 한계	99

두만강개발과 동아시아 다자협력의 전망:

동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로 / 이성우(제주평화연구원)

- I. 들어가는 말: 다자협력체의 필요성 105
- II. 두만강개발계획의 내용과 추진과정 106
- III. 두만강 개발에 대한 당사국의 입장 117
- IV. 두만강개발계획의 장애요인 127
- V. 결론: 두만강개발 계획의 전망 131

비핵지대조약: 기존 조약의 검토와 동북아에의 함의 / 한인택(제주평화연구원)

- I. 비핵지대조약: 이상주의적 환상인가? 현실적 대안인가? 139
- II. 기존 비핵지대조약: 현황과 비교분석 144
- III. 기존의 동북아 비핵지대 구상 171
- V. 결론을 대신하여 187

서 문

다자주의(multilateralism)에 대한 관심은 동아시아에 현재 부상하는 연구주제가 아니라 21세기 국제관계를 특징짓는 화두라고 생각될 만큼 세계적인 차원에서 학술 논문은 물론 신문과 뉴스의 대중 미디어에 자주 등장하고 있다. 탈냉전 이후 상당기간 지속되어 오던 미국중심의 단극체제가 다극체제로 재편되는 과정에서 다자주의적 접근은 국제관계의 새로운 질서와 규범으로 부상하고 있다. 다자주의적 접근에 대한 이러한 학문적 및 대중적 인기의 원인으로는 현실적인 역학관계와 규범적 측면에서 논의할 수 있다. 첫째, 현실적 측면에서 21세기를 지나면서 미국의 절대적 힘의 우위가 감소하면서 국제질서에 다수의 국가들이 목소리를 내고자 하는 경향이 강화되었다는 현실적 역학관계의 반영이라 할 수 있다. 둘째, 국제사회의 중요한 규범을 결정하는 과정에서 국제회의주의와 국가평등주의의 가치에 기초한 다자주의는 운영과 절차상의 비효율에도 불구하고 규범적으로 다수국가의 지지를 얻을 수 있는 장점이 있다. 세계적 차원에서 역학관계의 변화와 이에 따른 규범에 대한 변화요구는 상대적으로 다자주의의 역사와 경험이 풍부하지 않은 동아시아에도 새로운 대안으로 떠올랐다. 전통적으로 동아시아는 다자주의보다는 미국을 중심으로 하는 양자주의의 중복에 의한 질서형성이 주를 이루었지만, 시대의 변화는 동아시아에서 다자주의의 적용가능성에 대한 논의를 제기하였고 다양한 정책적 시도가 이루어지고 있다. 동아시아에서 다자주의의 논의와 시도는 동아시아 평화와 협력을 달성하는데 중요한 국제정치정책 수단으로 간주되어야 한다.

한반도 평화정착과 동아시아 지역협력을 위한 학술연구와 정책대안의 개발을 목적으로 설립된 제주평화연구원은 설립초기부터 “동아시아의 다자협력”에 대한 연구를 지속적으로 추진해왔다. 연구원 개원초기

연구실이 진용을 갖추기 이전 단계에서 다자협력 연구에 관심을 기울여 2008년 당시 기획조정실이 중심이 되어 『제주프로세스 구현방안 기초 조사 및 로드맵』이라는 제목의 연구사업 보고서를 출간하였다. 당시 제 4회 제주평화포럼을 성공적으로 마치면서 당시 주제였던 다자협력에서 유럽의 경험을 집중적으로 분석하였다. CSCE와 OSCE로 탄생 발전하는 유럽의 다자안보협의체를 구성했던 헬싱키 프로세스를 통해 동아시아에서 다자협력의 과정의 개념정리와 정체성 확립을 시도하였다. 동아시아에서 다자안보의 구체적 실천 과정을 제주프로세스로 명명하여 ‘세계평화의 섬’ 제주가 동아시아 다자대화의 중심무대로 역할을 수행한다는 계획을 천명하였다.

동아시아 다자협력의 개념정리와 정체성 확립에 노력을 기울인 다음 다자협력 논의 과정을 심층적으로 분석하여 2009년에는 제주평화연구원 연구총서 시리즈로 『제주프로세스와 동북아 평화변영』이라는 단행본을 출간하였다. 이 단행본에서는 OSCE의 교훈을 논의하고 다자 협력을 안보분야에 국한하지 않고 군축, 비핵화, 인권 레짐의 형성, 경제협력의 다양한 분야로 확대하여 이론을 적용하는 시도를 하였다. 연구총서에서 다룬 새로운 시도는 “제주프로세스”라는 동아시아 다자협력 과정에 제주도의 역할에 대한 논의를 포함하였다.

2010년의 동아시아 다자협력 연구는 제도화 가능성에 대한 고찰에 중점을 두었다. 신옥희 교수는 동아시아 다자협력에 대한 제도적 디자인의 방향성에 대한 이론적 논의를 통해 ASEAN 중심, 아태협력체 중심, 그리고 한중일 중심의 가능성과 적합성을 모색하였다. 진현남 박사는 동아시아 다자협력을 구체화하는데 가장 큰 장애물로 인식되는 한반도 평화구조를 어떻게 확보하고 다자주의를 구체화시킬 수 있는지에 대한 이론적 논의를 전개하였다. 박병광 박사는 동아시아 협력에서 주

요한 행위자로 부상한 중국의 다자협력에 대한 정책적 입장에 대해서 분석하였다. 한인택 박사는 동아시아 다자협력에 가장 큰 장애물로 평가되는 북한의 핵 문제를 해결할 수 있는 다자협력의 방안으로 비핵지대조약의 가능성에 대해서 이론적 고찰을 수행하였다. 이성우 박사는 두만강 개발에 대한 분석은 동아시아에서 다자협력을 통한 지역발전이라는 명확한 목표를 염두에 두고 진행되어 왔던 두만강 개발 사례를 분석하여 향후 동아시아에서 다자협력을 추진하는 과정에 극복해야 할 장애물을 논의하였다.

동아시아의 다자주의에 대한 논의를 제주평화연구원이 다년간 주요 연구과제로 다루어 결과를 학계에 출판하고 있다. 이러한 학문적 관심에 대한 배경에 대해 간략하게 설명하면서 동아시아 다자협력의 연구에 대한 소개를 마치고자 한다. 제주도는 2005년 1월 세계평화의 섬으로 지정 선포되는 과정에서 동아시아의 교류와 협력을 통화 평화를 확대하는 거점으로서 역할을 수행하고자 하는 전략적 목표를 설정하였다. 역사적으로 미묘한 관계를 형성해 온 동아시아의 한국, 중국, 일본이 다자협력의 새로운 질서를 모색하는 과정에 제주가 협력의 장으로 역할을 수행하는 것이 우선 고려되었다. 제주가 동아시아의 평화와 협력에 기여하는 과정에 한국의 국제정치적 위상을 제고하고 국내적으로는 제주가 지역균형발전 전략 차원에서 관광지로서의 인프라를 활용하여 국제 교류와 협력 그리고 연수의 장으로 발전하는 전기가 될 것이다.

제주평화연구원은 동아시아 다자협력을 통한 평화와 번영이라는 목표를 설정하고 이에 대한 국제관계 차원, 지역정치 차원, 국내정치 차원에서 다양한 변수를 고려하는 연구를 지속적으로 수행하여 궁극적으로 동아시아의 다자협력체가 구성되고 이를 통해 지역내의 평화와 번영을 달성할 수 있는 대안을 모색하고자 한다. 2010년의 연구에 기초하여

2011년에는 다자협력에 당사자로 참여하는 유관국가들의 정책적 이해 관계와 상호역학관계에 대한 분석을 수행하고자 한다. 본 연구가 제시하는 논의에 대해 많은 전문가들의 제언과 충고를 기대하며 연구 결과물을 출판하고자 한다.

동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교

신 욱 희(서울대학교)

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 동아시아의 특성
- IV. 동아시아 다자주의의 세 가지 유형
 1. ASEAN Way
 2. 아시아/태평양 협력
 3. 한중일 삼자주의
- V. 결론: 적합성의 검토

I. 서론

냉전 이후의 동아시아 국제정치는 현실과 이론의 양면에서 이전 보다 좀 더 복잡한 검토를 필요로 하고 있다. 즉 권력과 현실주의의 단순한 조합을 넘어서는 제도/규범과 자유주의/구성주의 혹은 비판이론의 역할과 의미에 대한 고려가 요구되는 것이다. 이러한 변화를 가장 잘 보여주는 것이 바로 다자주의(multilateralism) 모색의 측면이다. 동아시아에서 냉전기의 쌍무적인 동맹관계를 대체 혹은 보완하는 기제로서의 다자주의적 협력체제에 대한 논의는 정책적인 부문과 학문적인 부문, 그리고 양자를 매개하는 부문에서 모두 활발하게 전개되어 왔다.¹ 하지만 아직도 이러한 방식이 정치적 수사와 기능적 필요성의 언급에 그치지 않고 구체적인 지역 내 국가 간의 협력 기제로 자리 잡고 있는가라는 질문에 대한 대답은 확실하지 않다. 이에 더해서 “어떠한 형태의 다자주의가 가장 적합한가?”라는 문제는 그 질문 자체가 명확하게 제기되지 않았다. 이 논문은 이와 같은 문제의식 아래서 다자주의에 대한 이론적인 논의와 동아시아의 지역적 특성을 검토한 후, 지금까지 시도되어 온 동아시아 다자주의의 세 가지 유형을 비교해 보고 어떠한 제도적 디자인이 동아시아의 지역적 수준과 한국의 국가적 수준에서 가장 적합성을 갖는지를 고찰해 보고자 한다.

¹ 펨펠(Pempel)은 동아시아의 경제, 안보 분야에서 공식적인 다자주의적 연계의 증대를 지적하면서, 이들이 제도적 진화론(institutional Darwinism)을 통한 경쟁과 선택, 즉 적자생존의 과정을 겪을 것으로 예측한다. T. J. Pempel, “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism,” *Journal of East Asian Studies*, 10, 2, 2010.

II. 이론적 검토

다자주의란 특정한 원칙에 의해서 셋 이상의 국가관계를 규율하는 것을 지칭한다. 하지만 이러한 형식적인 정의를 넘어서는 하나의 ‘ism’으로서의 다자주의란 단순히 ‘다자적’이라는 형용사의 명사형 이상의 의미를 갖는 것이다. 다자주의의 실현이란 ‘불가분성’, ‘일반화된 행위원칙’, 그리고 ‘포괄적 상호성’의 속성이 세계적, 또는 지역적으로 공유되고 제도화되어지는 것으로 지적된다.² 다자주의는 또한 최근의 현상이 아니라 오랜 기간을 통해 진행되어 온 것으로 국가 간 소유권의 정의와 유지, 그리고 공동의 손실을 막기 위한 조정(coordination)과 공동의 이익 실현을 위한 협조(collaboration) 문제의 논의를 중심으로 전개되어 왔다. 이는 다시 말해서 유럽에서의 영토적 주권을 기반으로 한 국가 행위자간의 협력 창출과 제도 형성의 모습이라고 할 수 있는 것이다. 20세기에 들어서는 규범과 규칙의 공식화의 경향, 그리고 2차 대전 이후 미국 주도의 다자적 질서 형성을 특징으로 해서 그 연속성과 변화의 측면이 고찰 되었다.³ 이러한 점에서 볼 때 다자주의란 ‘근대의 국제적 삶의 포괄적인 제도적 형태’(a genetic institutional form of modern international life)인 것이며, 이는 서구 국제관계의 형성과 확산 과정의 가장 중요한 부분을 이루는 것이다.⁴

이와 같은 다자주의 실현은 개별 국가 사이의 상호작용과 연계의 합으로서의 국제체제의 구축을 넘어서는 국제사회의 요소를 상정하고 있다. 다자주의에 대한 이론적 논의는 합리적 행위자로서 자기중심적 국

²- J. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation,” *International Organization*, 46, 3, 1992, pp. 601-602.

³- J. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of Institution,” *International Organization*, 46, 3, 1992, pp. 574-593.

⁴- Ruggie, 1992, p. 567.

가를 전제로 하는 개별적 접근(individualist approach)을 바탕으로 사회-소통적 접근(social-communicative approach)과 제도적 접근(institutional approach)으로 이어지는 통로를 제시한다. 첫 번째 접근이 완전히 개별적인 국가 행위자 간의 협력문제를 다루는 데 비해서 두 번째 접근은 행위자의 자기 정의에 있어 상호소통을 통한 어느 정도의 사회성을 상정하고 있으며, 세 번째 접근은 제도의 역할을 강조함으로써 방법론적인 전체론의 요소를 인정하는 차이점을 갖고 있다.⁵ 이는 (신)현실주의, 구성주의, (신)자유주의가 혼재되어 있는 최근 미국 주류 이론의 지형을 잘 보여준다.⁶

다자주의에 대한 이론적 검토는 지역통합론, 국제제도(혹은 국제레짐)론이라는 이름 아래 지속적으로 수행되어 왔다. 지역통합에 대한 논의는 1980년대 중반 이후 자유주의적 시각인 신기능주의(neo-functionalism)와 현실주의적 시각인 정부간주의(intergovernmentalism) 사이의 대화를 중심으로 하고, 구성주의적 주장이 보완되면서 진행되었다. 동일한 유럽통합의 사례를 분석하면서 신기능주의가 기능적인 확산효과와 다원주의적인 정치 동학의 초국가적 발현을 중시하는 데 비해, 정부간주의는 정부 사이의 이해관계의 수렴현상에서 통합의 근본적인 동인을 발견하고 있다.⁷ 유럽통합에 대한 구성주의적 연구는 지역수준의 정체성의 존재가 개별 국가의 순응을 유도하는 방식에 대한 분석에서부터 구체적인 과정추적을 통해 어떻게 물질적인 변수나 제도적인 변수보다

⁵ Caporaso, 1992, pp. 604-605.

⁶ 이와 같은 사실은 미국의 학술지 *Foreign Policy*가 2005년에 선정한 가장 영향력 있는 국제정치이론가 25명 중에서 신자유주의자인 코헤인(Keohane), 신현실주의자인 왈츠(Waltz), 구성주의자인 웬트(Wendt)가 각각 1, 2, 3위를 차지했다는 점에서도 알 수 있다. S. Peterson, M. Tierney and D. Maliniak, "Inside the Ivory Tower," *Foreign Policy*, 151, Nov/Dec, 2005.

⁷ 최진우, "지역통합의 국제정치이론," 우철구, 박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』 사회비평, 2004, pp. 262-273.

관념적인 변수의 역할이 유럽통합에 핵심적으로 작용하게 되었는가를 실증적으로 탐구하는 것에 이르기까지 다양하게 등장하였다.

국제제도론의 갈래는 합리주의적 제도주의, 구성주의적 제도주의, 역사적 제도주의로 구분될 수 있는데, 이 또한 자유주의, 구성주의, 현실주의에 삼분법에 해당한다. 합리주의적 제도주의는 제도를 규칙과 유인의 체계로 간주하는 것에 반해, 구성주의적 제도는 이를 인지적이고 규범적인 기제로, 역사적 제도주의는 특정한 시기의 역사적 산물로서 파악하고 있다. 흥미로운 것은 이와 같은 이론적 논의가 모두 ‘패권’이라는 주제와 연결되어 있다는 점이다. 역사적 제도주의자인 크래스너(Krasner)는 제도/레짐의 형성을 권력분포의 하나의 유형으로서의 패권의 반영으로 보며, 합리주의적 제도주의자인 코헤인은 기본적으로 패권 이후(after hegemony)의 안정화 요인으로서 제도를 중시하고, 구성주의적 제도주의자인 러기(Ruggie)는 ‘미국’의 패권이라는 견지에서 2차 대전 이후의 국제질서를 설명하고 있는 것이다.⁸

세 주류 이론에 더하여 미 학계의 다자주의 논의에서 나타나는 또 하나의 경향은 국내정치의 역할에 대한 관심이다. 한 예로 솔링겐(Solingen)은 왜 지역적 제도가 등장하는가, 무엇이 제도의 디자인과 효과의 차별성을 가져오는가라는 질문에 대한 답을 구하면서, 권력의 분포, 거래비용, 규범의 변수와 함께 주도적인 국내적 제휴(domestic coalition)의 속성이라는 국내정치적 변수에 주목하고 있다.⁹ 이는 국내

⁸ 최영중, “국제제도론,” 우철구, 박건영 편, 2004, pp. 336-342. 이와 같은 국제제도론자들이 모두 2차 대전 이후 자유주의 경제질서의 유지에 있어서 패권적 제도의 역할을 긍정적으로 서술하고 있는 것에 비하여, 이 시기를 오히려 다자주의의 위기로 간주하고 앞으로의 다자주의의 모색은 비패권적인 새로운 질서를 창출하는 방식으로 이루어져야 한다는 주장도 존재한다. R. Cox, “Multilateralism and World Order,” *Review of International Studies*, 18, 1992를 참조할 것.

⁹ E. Solingen, “The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East,” *International Studies Quarterly*, 52, 2008을 볼 것.

정치적 역학을 중시하는 수정 현실주의(modified realism)의 주장과 유사하며, 신현실주의, 신자유주의, 그리고 구성주의라는 주류 이론이 모두 구조적 시각에 기반 하면서 행위자 중심의 고려를 결여하고 있다는 비판과 연관된다. 즉 다자주의에 대한 고찰은 체제와 과정의 차원과 더불어 단위의 문제에 대한 천착을 필요로 한다는 것이다.

다자주의에 관련된 현실주의와 이상주의/다원주의 사이의 이론적 결합의 또 다른 형태는 영국학파(the English School)의 국제사회론에서 찾아볼 수 있다. 영국학파의 이론가들은 통상적인 현실주의자들과는 달리 국제정치의 특성인 무정부 상태(anarchy)를 질서의 부재가 아닌 정부의 부재 상태로, 즉 정치적 질서의 하나의 유형으로 파악하여 논의를 전개한다. 불(Bull)은 그의 주저 *The Anarchical Society*에서 세계정치에서 질서의 문제를 논하면서 국가의 체제(system of states)와 국가의 사회(society of states)를 구분하고, 후자에 있어서는 다음의 네 가지 목표가 이루어져야 한다고 주장하였다. 첫 번째는 국가의 체제와 국가의 사회 자체의 보존, 두 번째는 개별국가의 독립성, 즉 외부적 주권의 유지, 세 번째는 전쟁 부재의 의미에서의 평화의 보존, 마지막은 국제사회의 공동 목표 -- 무력 사용의 제한, 약속의 이행, 그리고 소유권의 안정 -- 의 달성이 그것이다. 불은 이어서 국제사회가 성숙되면서 새로운 형태의 정치조직이 등장하고 국제질서 보다 좀 더 광범위하고, 근본적이며, 도덕적으로 우월한 세계질서가 모색될 가능성에 대하여 언급하였다.¹⁰ 이와 같은 이론적 입장은 다자주의를 새로운 질서의 구축을 위한 전환적인 기제로 간주하는데, 여기서 다자주의는 세계정치의 다양한 조직적 영역을 관통하는 사회적 제도의 기반으로 여겨지며 그 구축과정은 주권 논리의 수정과 국가 역할의 재설정을 수반하게 되는

¹⁰- H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1977, pp. 13-22.

것이다.¹¹

이러한 다자주의의 맥락에서의 안보적 고려는 개별적인 국가안보(national security)에서 집단적인 국제안보(international security), 혹은 공동안보(common security)로의 이전을 요구하게 된다. 영국학파의 학자 중 하나인 부잔(Buzan)은 무정부성과 상호의존성이 결합된 형태로의 공동안보의 개념을 제시하면서, 그 조건들로서 국내적인 정치 사회적 응집력을 가진 비공격적인 국가의 존재, 문명적인 상호작용을 가능케 하는 국제사회적 요소, 그리고 상대적으로 다원화된 국제체제의 권력 구조 등을 꼽고 있다.¹² 하지만, 여기에서 문제가 되는 것은 이러한 조건이 전세계적으로 혹은 모든 지역에 보편적으로 해당되지는 않는다는 점이다. 이와 같은 이유에서 러기는 유럽에는 전통적인 세력균형 정치를 넘어서려는 잠재성이 있는 반면, 아시아/태평양 지역에서는 어느 정도의 안정된 균형이 희망할 수 있는 최고의 것이라고 지적했던 것이다.¹³

Ⅲ. 동아시아의 특성

동아시아가 갖는 지역적 특성을 검토하려면 그에 앞서 동아시아를 지리적/개념적으로 어떻게 정의할 것인가의 문제를 먼저 다루어야 하지만 이는 본 논문을 넘어서는 논의를 필요로 한다. 동아시아를 대략적으로 동북아보다는 많은 나라를 포함하면서 동남아 전부를 포괄하는 것은 아닌 것으로 본다면 이는 한반도를 중심으로 중국, 일본, 대만, 몽

¹¹ 이 접근법에 따르면 다자주의의 효율성은 서로 상충하는 국내적 제도와 국제적 제도가 어떻게 함께 창출될 수 있는가에 달려 있게 되며, 그 결과에 따라 정치적 권위의 효과적인 이동이 이루어지게 되는 것이다.

¹² B. Buzan, "Is International Security Possible?" in K. Booth, ed., *New Thinking about Strategy and International Security*, Harper Collins Academic, 1991, pp. 45-53.

¹³ Ruggie, 1992.

골, 그리고 ASEAN의 몇몇 국가들을 포함하는 것으로 생각된다. 이런 경우 하나의 권역으로서의 동아시아는 대체적으로 이전의 전통질서의 대상 지역으로 구획될 수 있을 것이다.¹⁴ 과거의 천하질서의 특성이 얼마나 현재의 동아시아 국제관계의 변수로서 기능하고 있는가 하는 점은 또 다른 토의의 대상이나, 최근의 문명충돌론이나 새로운 중국 중심의 질서론에서 보이는 것처럼 타의 혹은 자의에 의해서 이러한 문명 내지는 문화권이 지역을 정의하는 기준으로 사용될 수 있음을 부인할 수는 없을 것이다.

기본적으로 위계적, 쌍무적 특징을 가진 전통질서 내에서의 동아시아 국가들간의 협력과 갈등의 양상은 서구국제체제의 특성과는 크게 달랐다. 사대질서 하에서 예의 규범과 조공체제의 규칙에 의해서 하부단위의 타율성이 공식화되는 대신 내치와 대외관계의 상대적 자율성이 보장되는 성격을 갖고 있었던 동아시아 전통체제의 성격은 주권과 국제법의 원칙에 의한 공식적인 자율성의 인정 하에서 실질적으로는 권력정치적 속성이 내재되어 있었던 서구 근대체제의 특성과는 큰 차이를 보여주는 것이다. 세력균형의 의미나 전쟁의 목적과 수행 방식 역시 중요한 차별성을 드러내며, 이러한 지역적 차이는 이른바 전략문화(strategic culture)라는 주제로 중요한 연구 대상이 되고 있다.¹⁵

‘근대적 삶의 하나의 형태’로서의 국제관계 양식의 동아시아 적용의 시작은 이 지역국가들의 소위 ‘개국’ 이후의 시기부터라 할 것이다. 그러

¹⁴ 유사한 구분으로 인문학자인 조동일은 동아시아를 한문을 공동문어로 삼은 한문문명권으로 간주한다. 그에 따르면 오늘날의 동아시아는 중국, 한국, 일본, 월남을 주요 구성원으로 하고, 중국의 소수민족, 대만, 홍콩, 싱가포르, 일본의 일부가 된 유구를 포함하게 된다. 또한 몽골도 한문을 더러 사용했으므로 동아시아의 일원이라고 할 수 있다고 본다. 조동일, 『동아시아문명론』 지식산업사, 2010, pp. 20-21.

¹⁵ 전략문화의 개념과 중국 사례에 대한 적용을 위해서는 A. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton University Press, 1995를 참조할 것.

나 중국을 비롯한 동아시아 국가들의 근대화/국제화 과정은 유럽의 경우와 같은 지역 내 국가들의 상호작용의 결과였다기보다는 서구체제의 확산 내지는 전파의 양상을 띠었고, 이는 처음에는 불평등조약의 체결, 그리고 이후에는 좀 더 직접적인 제국주의적 침탈의 과정을 거치게 되었다. 상대적으로 서세동점에 대한 대응에 성공적이었던 일본은 자신의 독특한 방식을 지역 내에서 추구함으로써 식민주의 시기 동아시아의 지역적 역동성을 다변화시켰다. 1차 대전이 끝난 후 워싱턴 회의를 통해 동아시아에서는 이례적으로 다자적 협력체제가 모색되었으나, 이는 1920년대 후반 이후 경제공황, 그리고 일본에서의 군부의 대두와 이어지는 공격적 대외정책의 채택으로 인하여 와해되었다.

2차 대전 이후 이 지역은 다시 한 번 다자적 방식에서의 협력의 틀을 구축하지 못하고 냉전이라는 새로운 국제체제의 구조적 영향의 대상이 되었다. 동아시아 냉전체제가 가졌던 협력의 방식은 근대국가 간의 보편적 이익의 조절 과정이었다기보다는 이념적 요인에 의한 외부적 갈등의 존재와 그에 따른 내부적 응집이라는 모습을 띠고 있었으며, 이는 다자적, 수평적이 아닌 쌍무적, 위계적 방식으로 구축된 것이었다. 한 예로 한미일 삼각관계도 세 나라 간의 다자적 합의의 표출이었다기보다는 사실상 미국을 중심으로 한 쌍무적 관계의 집합이라는 성격이 강한 것으로, 1960년대 중반의 한일 간의 쌍무적 관계의 정상화는 냉전기 미국의 전략적 의도와 밀접한 관련을 갖는 것이었다.

탈냉전기 동아시아에서의 ‘과거로의 복귀’ 논쟁이나 협력의 제한적 요소로서의 문화적, 국내정치적 요인에 대한 지적은 현재 이 지역의 민족이나 국가 간의 갈등의 상당 부분이 전통적 요인에 의해 주어진 것이 아니라 근대국제체제로의 편입 과정을 통해 생성된 것이라는 점을 간과하고 있다. 다시 말해서 동아시아 안보의 가장 위험한 발화점으로 지적

되고 있는 한반도와 대만해협 문제는 실제적으로 동아시아가 겪은 식민주의와 냉전이라는 ‘왜곡된 근대’의 부산물이라 할 수 있다. 또한 ‘일본문제(Japan problem)’도 유럽에서의 독일문제와는 달리 지역적 제도의 틀 속에서 해결되는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다. 즉 부잔이 지적한 공동안보의 조건 중 국가의 특성과 국제사회의 성숙도의 부분에서 나타나는 동아시아의 문제점은 사실상 이 지역에서의 근대국가와 국제체제 형성의 역사적 과정에 대한 고찰을 통해서 이해되어야 하는 것이다.¹⁶

이와 같은 점에서 볼 때 동아시아 다자협력체의 구축에 있어서 커다란 한계는 각각의 단위가 갖고 있는 독특한 주권적 형태와 그것에 따르는 멤버십의 문제라고 할 수 있다. 따라서 동아시아의 지역적 거버넌스의 문제는 각 단위의 거버넌스의 문제와 함께 고찰되어야 하며, 이는 단순히 현존하는 정치체제의 변화에 의해서 해결될 수 있는 시안은 아니다. 하지만 이러한 과정에서 고려되어야 할 것은 단위 차원의 변화가 수반할 수 있는 체제 차원의 불안성성을 어떻게 관리할 수 있는가의 문제이다. 이는 어떻게 배타적인 민족주의의 등장을 제어할 것인가, 어떻게 서로 다른 성격의 민족주의가 양립할 수 있을 것인가, 어떻게 민족주의와 지역주의, 혹은 전지구적 다자주의가 공존할 수 있는가라는 관념적인 문제와 연결된다. 이러한 전환을 위해서는 개별 국가의 민주화나 경제적 상호의존의 심화, 주어진 단위 간의 제도적 연계 모색만으로는 충분하지 않으며, 동아시아에서 대안적인 2차적 상징(second image)의 논의를 필요로 한다고 하겠다.¹⁷

¹⁶- 신옥희, “다자주의의 동아시아 적용의 문제,” 『한국과 국제정치』 13, 1, 1997, pp. 250-255.

¹⁷- 신옥희, “다변화된 2차적 상징: 민주평화론과 동북아시아,” 『한국사회과학』 28, 1/2호, 2006, pp. 15-17.

그러나 단위 사이의 권력 분포의 불균형과 그 변화라는 지역체제의 물질적/구조적 변수가 동아시아에서 다자주의의 구축을 어렵게 하는 주요한 요인으로 지속되고 있는 것 역시 분명한 사실이다. 19세기 후반 이래 동아시아는 청일, 러일, 미일, 미소 간의 쌍무적인 패권 경쟁의 중요한 장이었다. 냉전 이후의 동아시아는 좁게는 중국과 일본이라는 지역국가의 대립 양상이 등장하거나, 미중관계의 변화에 따라 새로운 형태의 세계적 양극성이 배태될 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 이는 궁극적으로 이 지역에서의 다자주의 논의가 중국과 일본, 혹은 미국과 중국의 쌍무적 이해의 향방에 따라 큰 영향을 받게 되며, 상당 기간 동안 이러한 중심 국가들의 패권적 수사의 대결장이 될 우려가 있다는 것을 말해준다.¹⁸ 따라서 세력전이(power transition)의 맥락과 다자주의의 모색 사이의 상관관계에 대한 분석이 학문적으로 요구되는 것이다.¹⁹

한 연구는 동아시아 지역주의의 특징을 중층성, 이중성, 지역성으로서의 안보와 경제, 그리고 상황적 지역주의라는 용어로 표현하였다. 이는 지역의 범위가 이슈와 상황에 따라 중층적으로 존재하며, 지역통합의 정도와 구성 국가들의 주권의 강도에 있어 이중적이고, 경제적 요인에 의해 지역주의가 촉발되었으나 안보적 요인도 마찬가지로 중요하고 작용하고 있으며, 구성 국가들이 상황적 맥락에 따라 지역주의를 전략적으로 추진하고 있다는 것을 의미한다.²⁰ 이와 같은 동아시아의 복잡

¹⁸ 김재한은 역내 국가들 간의 힘의 차이로 인해 동아시아에서 다자주의 안보체제가 형성될 가능성이 제약되고 있지만, 이는 미국과 중국의 선호에 따라 크게 좌우될 것이라고 지적하였다. 김재한, “동북아 안보체제와 다자주의,” 국제관계연구회 편, 『동아시아 국제관계와 한국』, 을유문화사, 2003, pp. 326-327.

¹⁹ 최종진, “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 25, 4, 2009를 참조할 것. 최종진은 이 연구에서 1) 미국의 패권적 지위 변화와 중국의 급속한 부상이 파생하는 세력전이의 정치과정 속에 동북아의 다자협력질서는 어떠한 특성을 지니고 있는가; 2) 동북아 다자협력질서는 향후 미중 간 세력전이의 정치과정에 어떠한 영향을 줄 수 있는가라는 양 방향의 문제를 다루고 있다.

적인 특성은 아래에서 논의되는 동아시아 다자주의의 세 유형의 동시다발적인 전개 과정에 있어 잘 드러나고 있다.

IV. 동아시아 다자주의의 세 가지 유형

1. ASEAN Way

아차야(Acharya)와 존스톤(Johnston)은 지역적 제도의 비교 문제를 다루는 자신들의 저서에서 제도적 디자인을 “제도를 구성하면서 행위자의 선택이나 주체들이 상호작용하는 사회적 환경의 기초 중 어떤 것, 혹은 모두에 대한 제약으로 기능하는 공식적, 비공식적 규칙이나 조직적 특성”으로 정의하였다.²¹ 그리고 이러한 제도적 디자인과 연관된 변수들로서 협력문제의 성격, 행위자의 수, 이념과 정체성, 체제/하부체제적인 권력의 분포, 국내정치, 비지역적 제도와 비국가 행위자, 그리고 역사의 요인을 들고 있다.²² 동아시아 다자주의의 제도적 디자인의 유형을 비교하는 데 있어서도 이와 같은 정의와 변수가 적용될 수 있을 것이다. 하지만 여기에서 특징적인 것은 위에서 언급된 것처럼 동아시아라는 동일한 지역을 포괄하는 서로 다른 지역적 경계의 다자주의의 형태가 존재한다는 점일 것이다. 이 논문에서 다루는 첫 번째의 유형은 동남아시아를 중심으로 하는 ASEAN Way의 사례이다.

아차야는 ASEAN Way를 설명하면서 1. 무력의 불사용과 분쟁의 평화적 해결, 2. 지역적 자율성과 집합적 자기의존, 3. 국가의 국내문제

²⁰- 손열 편, 『동아시아의 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』 지식마당, 2006, pp. 22-27.

²¹- A. Acharya and A. Johnston, eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2008, pp. 15-16.

²²- Acharya and Johnston, 2008, pp. 16-26.

에 대한 불간섭의 원칙, 4. ASEAN 군사협정의 배제와 쌍무적 방위협력의 선호의 네 가지를 그 특징으로 들고 있다.²³ 그는 싱가포르 외상의 말을 인용하여 ASEAN Way는 ‘비공식성, 조직적 최소주의, 포괄성, 합의와 평화적 해결에 이르는 심층적 논의’를 강조한다고 지적하고, 이와 같은 ‘합의적 접근’은 중재와 협의에 대한 공유된 약속에 의해 유도되는 비폭력적인 다자적 구도를 중시한다고 이야기 한다.²⁴ 즉 빈번하게 언급된 것처럼 ASEAN의 사례는 EU와는 달리 주권의 원칙을 유지하면서 낮은 수준의 제도화를 지향하는 연성 다자주의(soft multilateralism)의 전형인 것이다.

아차야는 이 방식이 ASEAN 국가들이 갖는 규범과 정체성에 의해 크게 규정되고 있다고 보면서, 이를 아시아/태평양의 안보 논의에 확대 적용할 경우 동남아시아 국가들의 규범이 확대된 지역에 적용될 수 있는가의 여부와 그런 경우 ASEAN 국가들이 추가적으로 갖게 되는 부담의 문제를 제기한다.²⁵ 또한 ASEAN에 +3(한, 중, 일), 그리고 태평양 국가들이 포함될 경우는 권력의 불균형과 패권적 대립의 요인이 규범과 제도의 변수와 연결 될 수밖에 없는 것이다. 이와 같은 대표적인 사례가 ASEAN Regional Forum(ARF)이라 할 수 있다. 1994년에 출범한 ARF는 아시아/태평양의 핵심 국가들이 공통적인 안보 관심사를 논의하기 위해 회동하는 유일한 포럼의 형태이며, 전략적인 불확실성의 시기에 기존의 쌍무적인 안보동맹 관계를 보완하는 핵심적인 다자적 기능을 할 수 있을 것으로 기대되었다.²⁶ 하지만 근래의 지역안보 논의

²³- A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Routledge, 2000, pp. 47-48.

²⁴- Acharya, 2000, p. 63; p. 70.

²⁵- Acharya, 2000, pp. 166-177.

²⁶- 쿵(Khong)과 네사두레(Nesadurai)는 자신들의 논문에서 멤버십, 리더십, 위임의 정도, 이념, 공식적인 규칙과 규범, 행위자의 독립성, 영역의 면에서 ARF의 특징을 설명하고 있다. Y. F. Khong and H. Nesadurai, "Hanging together, Institutional

에 있어 ARF가 갖는 역할의 제한적 측면은 ASEAN Way의 가능성보다는 한계를 보여주고 있다고 할 수 있다.

동남아시아는 사실상 명확한 지역적 자율성을 보유했다기보다는 강대국들의 영향력이 교차한 곳이었으며, 냉전 이후에도 중국과 일본이 서로 자국 중심의 질서를 형성시키려는 노력을 하고 있는 지역이다.²⁷ 동남아의 지역주의가 반식민주의적 요소를 갖고 있고, 부분적으로는 미국의 일방주의에 대한 저항의 측면으로 생성되었다는 점에서 본다면,²⁸ 두 나라 중에서 장기적으로 일본보다는 중국의 영향력이 확대될 가능성이 더 많을 것으로 생각되어진다. 에반스(Evans)는 다자적 지역안보 협력에 있어서 중국의 활발한 참여를 중국이 단순하게 세계적인 규범을 수용하기보다는 국제안보의 규범을 적극적으로 중국화(sinify)해 나가면서 자신의 권역을 만들어가는 과정으로 보고 있다.²⁹ 이러한 점에서 중국이 개입하면서 명백하게 위계적으로 변모하는 ASEAN Way를 일본 혹은 미국이 용인할 것인가가 궁극적인 문제가 되는 것이다.

Design, and Cooperation in Southeast Asia: AFTA and the ARF,” in Acharya and Johnston, 2008을 볼 것.

²⁷- 고(Goh)는 이러한 상황을 전방위 연계(omni-enmeshment)와 영향력의 복합적인 균형(complex balance of influence)이라는 용어로 표현한다. E. Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, 32, 3, 2007/08. 중국과 일본의 동아시아 지역주의 전략을 위해서는 한석희, 강택구, “동아시아 공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의,” 『한국정치학회보』 43, 1, 2009; 김기석, “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체,” 『국가전략』 13, 1, 2007을 각각 참조할 것.

²⁸- J. Ojendal, “Back to the Future? Regionalism in South-east Asia under Unilateral Pressure,” *International Affairs*, 80, 3, 2004를 볼 것.

²⁹- T. Evans, “The PRC’s Relationship with the ASEAN Regional Forum: Realpolitik, Regime Theory or a Continuance of the Sinic Zone of Influence System?,” *Modern Asian Studies*, 37, 3, 2003을 참조할 것. 저자는 중화권(the Sinic zone)을 중국이 그를 통해 세계와 자신의 세계적 지위, 그리고 어떻게 정치가 수행되어야 하는가를 조망해 왔고, 앞으로도 조망할 프리즘이라고 지적한다. Evans, 2003, p. 740.

2. 아시아/태평양 협력

현실적으로 권력 분포의 불균형이 현저하고 정치적, 군사적 신뢰가 충분하지 않은 동아시아 국가 간의 지역협력의 한계를 보완하기 위해서 고려되었던 것이 아시아/태평양의 광역 다자주의의 형태였다. 즉 다자적 협력의 대상을 확대함으로써 동아시아 지역이 갖는 패권적 성격의 대두를 견제하고 포괄적인 규칙의 제정을 용이하게 하며 다른 지역 국가의 협력 경험을 학습할 수 있는 효과를 예상했던 것이며, 열린 지역주의를 표방했던 APEC의 추진이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 하지만 동아시아에서 기능주의와 제도주의의 효율성을 보여줄 수 있는 사례로 간주되었던 APEC은 기대와는 달리 구체적인 성과를 보여주지 못하였다.

광역 다자주의 협력체로서 APEC이 갖는 두 가지 한계는 ‘정체성’의 문제와 ‘신뢰성’의 문제라고 할 수 있다.³⁰ 다양한 정치적, 경제적, 문화적 배경을 가진 국가들을 포괄하는 APEC이 갖는 정체성의 문제는 출발부터 잠재되어 있었다고 할 수 있다.³¹ 이러한 문제는 연내 자유화 과정의 차질과 더불어 표면화 되었고,³² 1997년 아시아 금융위기 이후

³⁰- S. Park and J. Lee, “APEC at a Crossroads: Challenges and Opportunities,” *Asian Perspective*, 33, 2, 2009, pp. 105-107.

³¹- 딜릭(Dirlík)의 주장대로 아시아/태평양이라는 개념은 만들어진 것이며 정치적 함의를 갖고 있다. 그는 무엇이 태평양인가라는 질문은 누구의 태평양인가라는 질문과 분리될 수 없다고 말한다. 그의 논의에 따르면 하나의 지역으로서의 태평양은 기본적으로 구미의 창안물이며, 태평양권의 통합이라는 발상은 이 지역의 약소국들에게는 태평양권을 통제하려는 강대국들의 시도로 여겨진다는 것이다. 아리프 딜릭, 김영희 역, “아시아, 태평양이라는 개념: 지역구조 창설에 있어서 현실과 표상의 문제,” 『창작과 비평』 73, 1993, pp. 309-310.

³²- APEC은 1994년 보고르 선언을 통해 2010년의 선진국, 2020년 개발도상국의 2단계 조치를 통해 자발적이며 합의에 기반 한 WTO 수준 이상의 무역 자유화를 달성할 것을 천명한 바 있다. 2010년 11월 요코하마 정상회의는 ‘무역장벽 없는 공동체 지향’의 ‘요코하마 비전’을 선택하고 도하개발 어젠다(DDA) 협상의 진전을 지지한다고 밝혔지만, 보고르 선언의 구체적인 실현은 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다.

APEC에 대한 신뢰성의 문제가 제기됨에 따라 더욱 악화되었다. 특히 금융위기 당시의 APEC의 역할 부재는 많은 국가들이 동아시아 중심의 지역주의를 강조하도록 만드는 결과를 가져왔다.³³ 아시아/태평양 협력을 연구하는 호주 학자인 레이븐힐(Ravenhill)은 다음과 같이 지적한다.

(동아시아 국가들이 가졌던) 1990년대의 주요한 생각은 국제체제의 다른 지역에서의 (제도적) 발전에 대한 우려, 그리고 1997-98년에 동아시아 경제가 직면했던 문제에 대한 미국의 무관심과 동아시아에 국한된 제도 형성에 대한 좀 더 일반적인 서구의 반대, 양자를 향한 분노였다고 할 것이다.³⁴

다자주의 포럼인 APEC은 2000년대에는 오히려 역설적으로 쌍무적인 자유무역협정이 체결되는 간접적인 장을 제공하였다. 일부 학자들은 APEC이 교착상태를 벗어나 광역자유무역지대를 구축할 수 있는, 아니면 OECD 식의 제도 혹은 지역 안보협력체로 변모할 수 있는 가능성을 탐색하고 있다.³⁵ 하나의 예로 유현석은 미국이 통상문제를 안보문제에 연결시키거나 아니면 인간안보의 개념을 포괄함에 의해서 자신의 전략적 의도와 관념을 아시아/태평양 지역국가에 효과적으로 부과하고, 그 결과 APEC이 안보협력체로 기능적 확대를 해 나가게 되는 과정을 검토한다.³⁶ 하지만 이러한 안보적, 규범적 요소의 연계는 다른 한편으로

³³- 이 과정에서도 중국은 상대적으로 무역자유화를, 그리고 일본은 금융협력을 강조하는 차이를 보여준다고 지적된다. 김영철, 박창진, “외환위기 이후 동아시아 지역주의: 한,중,일 3국을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 21, 3, 2005를 볼 것.

³⁴- J. Ravenhill, “East Asian Regionalism: Much Ado about Nothing?” *Review of International Studies*, 35, 2009, p. 235.

³⁵- Park and Lee, 2009를 볼 것. 하지만 저자들은 아시아/태평양 광역무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific) 안이 장기적으로 검토되고 있고 OECD 모델이나 안보협력체 안의 고려도 중기적으로 유용할 것이나, 가장 가능성 있는 단기적 시나리오인 현 상태의 유지일 것으로 예측한다. Park and Lee, 2009, pp. 120-122.

³⁶- H. Yu, “Explaining the Functional Expansion of a Regional Organization: The Case of Security Cooperation within APEC,” *Pacific Focus*, 23, 3, 2008. 저자는

기존의 경제협력의 가능성조차도 축소시킬 수 있는 가능성 또한 존재한다는 점이 고려되어야 한다.

이와 연관된 아시아/태평양 협력에 관한 정치적 쟁점은 미일, 혹은 한미일이 중심이 되는 동심원적 다자주의의 주장이다. 나우(Nau)는 중국의 부상과 민주국가들 간의 안보공동체 형성의 필요성 등장이라는 동아시아에서의 구조적 변화를 수용할 수 있는 새로운 전략이 미국에게 요구되며, 이는 국내적인 정체성에 있어 좀 더 커다란 유사성을 공유한 핵심국가들에서부터 시작되어 상이한 정치문화 사이에서 안정된 세력의 균형을 이룰 수 있는 형태가 되어야 한다고 주장한다. 그에 따르면 이러한 다자주의 전략은 첫 번째는 미국, 일본, 한국, 그리고 호주, 뉴질랜드, 그리고 두 번째는 인도와 동남아시아 국가들, 그리고 마지막으로 중국의 순서로 안보관계를 다자화 하는 동심원적인 성격을 갖는다.³⁷

비슷한 맥락에서 뎀펠은 지정학적인 전환, 사적인 자본흐름의 역할 증대, 그리고 다자적 기구의 수와 중요성의 증대를 아시아/태평양 지역 변화의 세 동력으로 파악하고, 기존 미국의 아태전략의 근간이었던 미일동맹을 쌍무주의를 넘어서는 형태로, 즉 다자주의의 축으로 전환시켜야 한다고 지적하고 있다. 즉 민주적이거나 정부 간 관계의 영역을 벗어나는 다양한 의제를 관리하기 위해서는 미일 간의 쌍무적 관계의 목표와 성격이 좀 더 포괄적인 것으로 변모해야 한다는 것이다.³⁸ 하지만 외환위기에 이어서 2008년의 금융위기 이후 미국의 영향력이나 자유화의 결과에 대해 또 다시 부정적인 입장을 표시하고 있는 동아시아 국가

이러한 전환이 9.11과 그에 이은 반테러전의 수행에 의해 촉발되었다고 해석하면서 2003년 방콕 회의를 통해 인간안보의 개념이 도입되고 안보협력의 제도화가 이루어졌다고 설명하고 있다.

³⁷- H. Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, Cornell University Press, 2002, ch. 6.

³⁸- E. Krause and T. J. Pempel, eds., *Beyond Bilateralism: US-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, Stanford University Press, 2004, ch. 1.

들 사이에서 이와 같은 민주평화론에 입각한 다자주의 모델이 얼마나 설득력을 가질 수 있는지는 확실하지 않다. 또한 미일 중심의 구도로의 재편이 중국의 지역 내지는 세계전략과 장기적으로 양립할 수 있는가의 문제도 제기될 수 있을 것이다.

3. 한중일 삼자주의

이 논문이 검토할 동아시아 다자주의의 세 번째 제도적 디자인은 동북아시아의 세 나라, 즉 한국, 중국, 일본을 구성원으로 하는 삼자주의(trilateralism)의 형태이다. 물론 이 자체가 전략적 삼각관계의 속성을 갖거나 이 지역 다자주의의 완결된 모델이 될 수는 없을 것이며,³⁹ 자체의 자율성을 가지면서 지역의 다자적 협력의 중추(hub)로 기능하는 것을 상정해 볼 수 있을 것이다. 삼국 간 협력논의의 원형은 안중근의 동양평화론에서 찾아진다.⁴⁰ 옥중에서 집필한 동양평화론에서 안중근은 여순을 중립화하여 한국, 중국, 일본 3국이 운영하는 동양평화회의의 본부를 설치할 것을 제안하였고, 평화지역의 창설, 공동개발은행의 설립, 공동화폐 발행 등의 구체적인 안을 제시하였다. 이는 한, 중, 일 3국이 각각 독립을 유지하면서 서로 협력해서 서세동점에 대응할 것을 기본적인 주장으로 하고 있다.⁴¹

³⁹- 디트머(Dittmer)는 어느 세 나라 사이에서 전략적 삼각관계가 성립하려면 각 국가가 그들의 게임에서 다른 두 국가를 중요한 행위자로 간주하여야 하며, 동일한 권력을 소유할 필요는 없지만 모든 국가가 자율성을 갖고 있어야 한다는 두 조건이 요구된다고 지적한다. L. Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, 33, 4, 1981.

⁴⁰- 이는 근대한국이 모색했던 동맹론, 군세론, 중립론, 연대론, 정립론의 다양한 방향 중에서 연대 내지는 정립의 입장에 해당한다. 이와 같은 논의의 내용을 위해서는 손열, 2006, 제 2장을 참조할 것.

⁴¹- 강동국은 동양평화론이 민족주의와 지역주의를 결합하여 제국주의에 대한 사상이었다는 점에서 독보적인 역사적 의의를 가지나, 제국에 의해 왜곡되어 있던 당시 동아시아의 지식과 정보 네트워크에 의해서 영향을 받은 결과 타지역/세계와의 관계

이와 같은 삼자주의의 현대적인 형태는 한중일 정상회의라 할 수 있을 것이다. 삼국은 1999년 이후 매년 ASEAN+3에서 3국 정상회의를 개최하였으며, 2008년부터는 ASEAN+3와 별도로 이를 정례화 하여 독자적인 포럼으로 발전시켰다. 2008년에는 후쿠오카에서, 2009년에는 북경에서 회의가 개최되었고, 2010년에는 한국에서 3차 정상회의가 열렸다. 내용 면에서는 초기에는 경제, 인적, 문화교류, 대 ASEAN 협력 등의 문제가 중심이 되었으나, 점차적으로 비전통적 안보의 문제(재난 관리, 해양구조)와 주요한 지역 및 국제문제(북핵문제, 기후변화) 등으로 그 범위가 확대되고 있다.⁴²

2009년 10월 북경 회의의 한중일 협력 10주년 공동성명에서 삼국은 다음과 같이 천명하고 있다.

우리는 상호존중, 평등, 공동이익, 개방성, 투명성 및 다양한 문화 존중이 삼국협력의 근간이라고 믿는다. 이는 또한 향후 삼국협력이 준수해야 할 기본원칙이 될 것이다. 삼국은 역사를 직시하고 미래를 지향하는 정신으로 협력의 가능성을 모색하고 그 영역을 확대시켜 나갈 것이다. 우리는 선린우호, 상호신뢰, 포괄적 협력, 상호이익 및 공동발전의 방향으로 삼국협력을 추진해 나갈 것이다. 우리는 이러한 노력들이 세계평화와 안정 및 번영에 기여할 것으로 확신한다.⁴³

그리고 이 성명은 정치적 상호신뢰 증진, 상호 유익한 협력 증진, 인

설정과 지역통합의 이념에 있어서 한계를 드러내고 있다고 지적한다. 그는 그러한 한계 중에 대표적인 것이 달린 지역주의와 인종론의 문제라고 보고 있다. 강동국, “동아시아의 관점에서 본 안중근의 동양평화론,” 안중근의사기념사업회, 『안중근과 그 시대』 경인문화사, 2009, p. 434.

⁴² 비전통적 안보의 문제 중 한중일 삼국의 협력이 가장 잘 제도화되고 있는 것은 환경 안보의 영역이라고 할 것이다. 1999년 설립된 한중일 환경장관회의는 매년 정례화 된 회담을 개최하고 있으며, 각국의 시민단체들 또한 다양한 다자협력기구를 상설화 하고 있다. 최종건, 2009, pp. 47-48.

⁴³ 외교통상부, 비공식번역문, p. 2.

적교류 확대, 아시아의 평화, 안정 및 번영 증진, 범지구적 문제에 대한 적극적인 대응의 사항에 대하여 동의하였다고 밝혔다.

삼국 정상회의를 통해 추진될 수 있는 목표로 가장 기대가 되었던 것은 한중일 FTA의 의제였다. 즉 각각의 쌍무적 FTA의 체결에 있어 어려운 점을 삼자 간에 좀 더 유연한 방식으로 해결할 수 있는 가능성을 탐색하려 하는 것이다. 삼국 FTA의 문제에 가장 관심을 갖고 있는 나라는 중국이다. 중국은 사실상 동북아를 지역협력의 우선순위에 두지는 않고 있으며, 동아시아에서 한중일이 협력할 수 있는 부분은 제한적이라고 판단하면서도, 삼국 정상회의에 대해서는 가장 적극적인 모습을 보여주고 있다. 그 이유 중의 하나가 바로 한중일 FTA에 대한 기대인 것이다. 중국은 세 나라부터 FTA 협상을 시작해서 궁극적으로는 3+ASEAN 형태의 자유무역지대 구축을 구상하고 있다고 지적된다.⁴⁴

하지만 3차 정상회의 시 천안함 사태에 대한 삼국의 이견 노출은 아직도 안보문제에 대한 서로의 인식이 다르다는 점을 보여주었다. 이러한 위협인식의 차이는 한편으로는 중국, 북한, 러시아 그리고 다른 한편으로는 일본, 한국, 미국의 대립이라는 또 다른 냉전적 대립 구도로의 회귀로 전개될 수도 있다. 하지만 보다 근본적이고 장기적인 한계는 한반도의 통일, 하나의 중국, 일본의 보통국가화라는 동북아의 ‘정상화의 역동성’을 과연 이 삼자주의가 포용해 나갈 수 있는가의 문제라 할 수 있다. 또한 세 나라 사이의 권력 분포의 불균형이 다원적인 합의를 제약하는 구조적 조건으로 실재하고 있는 면도 부인할 수 없다.⁴⁵

⁴⁴ 장원링, “중국의 대전략과 아시아 지역주의,” 문정인, 『중국의 내일을 묻다』 삼성경제연구소, 2010을 참조할 것. 삼국 간의 의견 차이와 안보적 요인으로 인해 그 전개 가능성은 불투명하지만, 한중일 FTA가 가시화 된다면 이는 이후 동아시아의 경제적 네트워크 형성에 있어 중요한 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

⁴⁵ 이와 같은 맥락에서 삼국 보다는 베이징-서울-토쿄를 연결하는 소위 베세토 라인의 초국가적 도시 네트워크의 구축이 보다 효과적인 협력의 통로가 될 수 있다는 주장도 가능하다.

그렇지만 이러한 비대칭성이 한국에게 나름대로의 역할을 제공하게 되는 측면을 고려해 볼 수도 있다. 한국의 한중일 정상회의 사무국 유치의 사례에서 보는 것처럼 중국과 일본이 서로 유보적인 문제에 대해서 한국이 균형적, 혹은 중재적인 역할을 행사할 수 있는 가능성이 열릴 수도 있는 것이다. 노무현 행정부 시기 한국은 자신이 동북아의 평화와 번영을 위한 균형자 역할을 할 것이라고 주장한 바 있었다. 그러나 이 ‘동북아 균형자론’은 과연 한국이 지역의 균형자로서 적절한 능력을 갖고 있는가, 그리고 이러한 역할이 한미동맹의 존재와 양립할 수 있는가라는 점에 있어서 비판의 대상이 되었다.⁴⁶ 그러나 중일 사이에서의 삼자적 역할 모색은 미중 사이에서의 그것보다는 상대적으로 현실적일 수 있다는 점에서 한중일 삼자주의가 갖는 효용성이 검토될 수 있을 것이다.⁴⁷

V. 결론: 적합성의 검토

세계적 혹은 지역적으로 더 나은 거버넌스의 형태를 모색하는 것은 국제정치학의 오랜 과제였다. 동아시아가 역사적으로 여러 강대국의 전략적 이해가 충돌한 지역이었으며 현재도 안보적 불안정성이 지속되고

⁴⁶ 배중윤은 이러한 요인 이외에도 논의에 대한 개념적/이론적 고찰이 부족했던 점, 노무현 정부 자체가 자신감을 결여하고 있었다는 점, 정치적 성격이 강했던 점, 대내외적인 정책적 신뢰를 얻는데 실패했던 점 등을 지적하면서 외교정책상의 딜레마를 해결하기 위한 선택이 오히려 신중함에 대한 평가를 훼손시키고 딜레마를 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다고 비판한다. 배중윤, “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: ‘동북아 균형자론’을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안,” 『국제정치논총』 48, 3, 2008, pp. 109-111.

⁴⁷ 송백석은 동북아의 지역체제를 양극적 다극체제로 분석하고 한국이 자신의 역할을 동북아에서의 중재적인 것으로 한정할 경우 의미 있는 균형적 역할을 수행할 수 있을 것이라고 전망한다. 그는 이를 위한 실천적 정책방향으로 첫째, 미국과의 동맹유지라는 큰 틀을 손상시키지 않으면서 대외 자율성을 유지하고, 둘째, 지속적인 대북 포용 정책을 유지하면서 북한과 신뢰를 쌓는 두 가지를 제시한다. 송백석, “동북아체제구조 측면에서 본 한국의 ‘동북아 중재자’ 역할,” 『한국과 국제정치』 22, 2, 2006.

있는 것은 사실이나, 21세기 들어서 그 중심성과 집합적인 정체성이 증대되고 있는 점 또한 부정할 수 없다.⁴⁸ 따라서 현재 진행되고 있는 동아시아 다자주의의 제도적 디자인을 비교해 보고, 이를 바탕으로 적합한 형태를 파악하거나 새로운 디자인을 구상해 보는 작업은 중요한 의미를 갖는다.

동남아를 중심으로 한 ASEAN Way는 동아시아에서 제도형성의 기본적인 운용 방식(modus operandi)을 제공했지만,⁴⁹ 궁극적으로 연성 다자주의의 한계를 넘어서지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 아시아/태평양 협력이 전제하는 자유주의 평화론은 그 장기적인 효용성에도 불구하고 중단기적인 정체성과 신뢰성의 문제를 극복하는 것이 숙제로 남아 있는 것으로 보인다. 한중일 삼자주의는 다른 두 유형에 비해 동아시아적 정체성의 경계에 가장 가까우며 삼국협력이 갖는 지역적인 상징성과 한국에의 역할 부여라는 장점을 갖고 있지만, 그 경계의 협소함과 구조적 제약을 넘어서는 것은 쉽지 않은 것으로 생각된다. 따라서 세 유형의 제도적 디자인 중 지역적 거버넌스를 위해 가장 적절한 모델 하나를 선택한다는 것은 쉽지 않아 보이며, 한국의 입장에서 중점의 정도, 혹은 연계의 순서를 생각해 보는 것이 차선의 고려가 될 것이다.

앞에서 서술된 이론적 논의와 연결시켜 보면 ASEAN Way는 구성주의적 특성을 주로 보여주며, 아시아/태평양 협력은 자유주의적 속성이 뚜렷한 면모를 갖는다. 또한 한편으로는 아시아/태평양 협력이 지속적인 서구적 패권의 양상을 대변한다면, ASEAN Way는 이후 중국 상황의 변화에 따라 비서구적 패권의 중심축으로 발전될 가능성을 갖게

⁴⁸ 길슨(Gilson)은 이러한 양면성을 ‘전략적 지역주의’라는 개념으로 표현한다. J. Gilson, “Strategic Regionalism in East Asia,” *Review of International Studies*, 33, 2007.

⁴⁹ Y. Komori, “Asia’s Institutional Creation and Evolution,” *Asian Perspective*, 33, 3, 2009를 참조할 것.

될 수도 있다.⁵⁰ 반면 한중일 관계는 여전히 고전적인 현실주의의 제약과 가능성을 동시에 갖고 있는 것으로 생각되며, 중요한 과제는 어떠한 방식으로 동북아 삼자주의의 구성주의/자유주의 공동체적 특성을 만들어낼 수 있는가 하는 것이 될 것이다. 동아시아 지역 내의 완전한 다원적인 합의란 불가능한 것이며 단순한 세력균형을 넘어서는 공유된 리더십이 실질적인 목표라고 한다면, 세 번째의 삼자주의의 틀을 적극적으로 활용하여 중국 중심의 첫 번째 모델과 미국, 일본 중심의 두 번째 모델에서 의미 있는 전환을 이끌어내도록 하는 것이 세력전이의 맥락에서 한국이 고려할 수 있는 가장 적합한 다자주의 전략이라는 것이 이 논문의 절충된 결론이라고 할 수 있다.⁵¹

⁵⁰- 잭크(Jacques)는 만약 중국이 세계를 다스리는 시기가 도래한다면 그는 근대국제체제/사회와는 다른 문명국가(civilization state)와 새로운 조공체제로 대표되는 새로운 형태를 갖게 될 것으로 전망한다. M. Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, Allen Lane, 2009.

⁵¹- 만약 일부 학자의 의견대로 권력의 전이와 더불어 관념의 전이가 이루어질 가능성이 있다면 이와 같은 절충은 더욱 불가피한 일이 될 수 있다. N. Serra and J. Stiglitz, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008과 S. Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*, Basic Books, 2010을 볼 것.

참고문헌

- 강동국. 2009. “동아시아의 관점에서 본 안중근의 동양평화론.” 안중근의사 기념사업회. 『안중근과 그 시대』. 서울: 경인문화사.
- 김기석. 2007. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체.” 『국가전략』. Vol. 13. No. 1. pp. 61-90.
- 김영철·박창진. 2005. “외환위기 이후 동아시아 지역주의: 한, 중, 일 3국을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. Vol. 21. No. 3. pp. 1-31.
- 김재한. 2003. “동북아 안보체제와 다자주의.” 국제관계연구회 편. 『동아시아 국제관계와 한국』. 서울: 을유문화사. pp. 305-327.
- 딜릭, 아리프. 김영희 역. 1993. “아시아, 태평양이라는 개념: 지역구조 창설에 있어서 현실과 표상의 문제.” 『창작과 비평』. Vol. 79.
- 배중윤. 2008. “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: ‘동북아 균형자론’을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안.” 『국제정치논총』. Vol. 48. No. 3. pp. 93-118.
- 손열 편. 2006. 『동아시아의 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』. 서울: 지식마당.
- 송백석. 2006. “동북아체제구조 측면에서 본 한국의 ‘동북아 중재자’ 역할.” 『한국과 국제정치』. Vol. 22. No. 2. pp. 153-183.
- 신육희. 1997. “다자주의의 동아시아 적용의 문제.” 『한국과 국제정치』. Vol. 13. No. 1. pp. 241-261.
- _____. 2006. “다변화된 2차적 상징: 민주평화론과 동북아시아.” 『한국사회과학』. Vol. 28. No. 1/2. pp. 3-24.
- 외교통상부. 2009. “한·중·일 협력 10주년 공동성명.” 비공식 번역문.
- 장원링. 2010. “중국의 대전략과 아시아 지역주의.” 문정인 편. 『중국의 내일을 묻다』. 서울: 삼성경제연구소.
- 조동일. 2010. 『동아시아문명론』. 서울: 지식산업사.

- 최영중. 2004. “국제제도론.” 우철구·박건영 편. 2004. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회비평. pp. 332-367.
- 최종건. 2009. “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. Vol. 25. No. 4. pp. 31-61.
- 최진우. 2004. “지역통합의 국제정치이론.” 우철구·박건영 편. 2004. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회비평. pp. 257-290.
- 한석희·강택구. 2009. “동아시아 공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의.” 『한국정치학회보』. Vol. 43. No. 1. pp. 283-300.
- Acharya, A. 2000. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. New York: Routledge.
- Acharya, A. and A. Johnston(eds.). 2008. *Grafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull. H. 1977. *The Anarchial Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Buzan. B. 1991. “Is International Security Possible?” in Booth. K.(ed.) *New Thinking about Strategy and International Security*. London: Harper Collins Academic.
- Caporaso, J. 1992. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation.” *International Organization*, Vol. 46. No. 3. pp. 599-632.
- Cox, R. 1992. “Multilateralism and World Order.” *Review of International Studies*. Vol. 18. pp. 161-180.
- Dittmer, L. 1981. “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical

- Analysis.” *World Politics*. Vol. 33. No. 4. pp. 485–515.
- Evans, T. 2003. “The PRC’s Relationship with the ASEAN Regional Forum: Realpolitik, Regime Theory or a Continuance of the Sinic Zone of Influence System?” *Modern Asian Studies*. Vol. 37. No. 3. pp. 737–763.
- Gilson, J. 2007. “Strategic Regionalism in East Asia.” *Review of International Studies*. Vol. 33. pp. 145–163.
- Goh, E. 2007/08. “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies.” *International Security*. Vol. 32. No. 3. pp. 113–157.
- Halper, S. 2010. *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*. New York: Basic Books.
- Jacques, M. 2009. *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, London: Allen Lane.
- Johnston, A. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press.
- Komori, Y. 2009. “Asia’s Institutional Creation and Evolution.” *Asian Perspective*. Vol. 33. No. 3. pp. 151–182.
- Krause, E. and T. J. Pempel(eds.). 2004. *Beyond Bilateralism: US-Japan Relations in the New Asian-Pacific*. Stanford: Stanford University Press.
- Nau, H. 2002. *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ojendal, J. 2004. “Back to the Future? Regionalism in South-east Asia

- under Unilateral Pressure.” *International Affairs*. Vol. 80. No. 3. pp. 519-534.
- Park, S. and J. Lee. 2009. “APEC at a Crossroads: Challenges and Opportunities.” *Asian Perspective*. Vol. 33. No. 2. pp. 97-124.
- Pempel, T. J. 2010. “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism.” *Journal of East Asian Studies*. Vol. 10. No. 2. pp. 209-238.
- Peterson, S., M. Tierney and D. Maliniak. 2005. “Inside the Ivory Tower.” *Foreign Policy*. Vol. 151. pp. 58-64.
- Ravenhill, J. 2009. “East Asian Regionalism: Much Ado about Nothing?” *Review of International Studies*. Vol. 35. pp. 215-235.
- Ruggie, J. 1992. “Multilateralism: The Anatomy of Institution.” *International Organization*. Vol. 46. No. 3. pp. 561-598.
- Serra, N. and J. Stiglitz(eds.). 2008. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. New York: Oxford University Press.
- Solingen, E. 2008. “The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East.” *International Studies Quarterly*. Vol. 52. No. 2. pp. 261-294.
- Yu, H. 2008. “Explaining the Functional Expansion of a Regional Organization: The Case of Security Cooperation within APEC.” *Pacific Focus*. Vol. 23. No. 3. pp. 340-364.

한반도 평화구조 모색과 제주프로세스

진행남(제주평화연구원)

- I. 문제의 제기
- II. 평화체제 관련 기존 논의와 한반도 신평화·통일 구상
 - 1. 평화체제와 북핵문제의 연계
 - 2. 핵비확산 국제레짐과 북한의 우라늄 농축 프로그램
 - 3. 현 정부의 한반도 신평화·통일 구상
- III. 북한의 도발과 동북아 정세 변화
 - 1. 북한의 도발과 한반도 정세의 격변
 - 2. 한중관계와 한미·북중관계의 역학
 - 3. 북한의 추가도발 위협과 동북아 신냉전 가능성
- IV. 제주프로세스와 한반도 평화구조 모색
 - 1. 제주프로세스의 추진 배경
 - 2. 동아시아 다자협력과 한국의 역할
 - 3. 남북관계 관리와 한반도의 평화구조 모색
- V. 맺는 말

I. 문제의 제기

2009년 5월 제2차 핵실험을 강행한 북한이 유엔 안보리의 대북제재 중에 2010년 3월 천안함을 폭침시킨 데 이어 11월 한국 영토인 서해 연평도를 대낮에 포격함으로써 한반도 정세는 일촉즉발의 위기로 치닫고 있다. 북한은 2차 핵실험 후 한국과 미국을 향해 한때 유화공세를 폈지만, 이는 제재국면을 완화시켜 보려는 전술적 차원에 지나지 않았다. 왜냐하면 그 이후 북한은 핵보유국임을 자처하는 가운데 미국과의 평화협정 체결 등을 비핵화 프로세스의 전제조건으로 내세웠기 때문이다. 더욱이 북한은 자신의 유화책이 먹혀들지 않자 초강경책으로 돌아서 금강산의 남측 소유 부동산을 동결·몰수하더니 2010년 3월 26일 서해 백령도 근해에서 우리 해군 초계함인 천안함에 어뢰공격을 가해 침몰시켰다. 급기야 2010년 11월 23일 북한군은 연평도의 민가까지 무차별 포격하는 6·25 이후 최대 도발을 감행함으로써 그 후폭풍은 일거에 한반도를 뛰어넘어 동북아 정세를 크게 뒤흔들어 놓았다.

대북 포용정책인 ‘햇볕정책’을 폈던 과거 김대중·노무현 정부는 한반도 평화체제 구축과 북한의 비핵화가 선순환할 것으로 보아 병행추진했지만, 북한이 핵보유 의지를 노골화한 현 시점에서는 근본적인 재검토가 불가피하다. 현 정부는 핵문제 해결을 우선시하는 가운데 북한의 변화를 촉진하는 데에 대북정책의 초점을 맞춰 왔다. 특히 이명박 대통령은 2009년 8·15 경축사를 통해 비핵화 및 재래식 무기 감축과 대북 포괄적 인센티브를 강조한 ‘한반도 신평화구상’을 밝혔다. 이는 과거 정부가 추진했던 한반도 평화체제에다 비핵화 원칙이 하나로 묶인 ‘한반도 평화구조’의 창출을 제안한 것으로 받아들여진다. 여기에는 북한의

¹ 현 정부는 ‘한반도 평화체제’라는 과거 정부 시절의 표현 외에도 ‘한반도 평화구조’란 표현을 새롭게 쓰고 있다. ‘한반도 평화구조’란 용어에 대한 엄밀한 학술적 정의는

비핵화 없이는 한반도 평화체제가 불가능하다는 현 정부의 인식이 깔려 있다고 하겠다. 이 대통령은 또 2010년 8·15 경축사를 통해 통일준비의 필요성을 강조하고 통일세 등의 사회적 공론화를 요청했다.

하지만 천안함·연평도 사태는 남북관계를 단절과 대결의 초긴장 국면으로 몰아넣었다. 국제사회 제재와 화폐개혁 실패 등으로 인한 극심한 경제난에다 김정일 국방위원장의 건강 악화로 심각한 체제위기를 맞은 북한은 2010년 9월 당대표자회를 계기로 3남 김정은으로의 후계 세습을 공식화하고 있다. 중국은 세계적으로 유례없는 3대 세습을 용인하고 경제협력을 확대하는 등 북한의 엄중한 도발에도 불구하고 더욱 긴밀한 행보를 보이고 있다. 천안함·연평도 사태를 둘러싸고 한·미·일과 북·중·러의 입장이 크게 엇갈리면서 동북아 정세는 이제 신냉전마저 연상케 하고 있다. 남북관계는 이처럼 급변하고 있는 한반도 주변의 국제정치적 환경과 밀접하게 맞물려서 돌아갈 수밖에 없는 형국이다.

한편 이명박 대통령이 2009년 3월에 발표한 ‘신아시아 이니셔티브(New Asia Initiative)’는 그동안 동북아에 집중되었던 한국외교의 지평을 아시아 전역으로 확대하겠다는 협력외교 선언이라 하겠다. 이런 가운데 제주도에서는 2009년 6월 한·아세안 특별정상회의가 열린 데 이어 2010년 5월에는 한·중·일 정상회의가 열림으로써, ‘헬싱키 프로세스’를 모델로 하는 ‘제주프로세스’의 향로에 밝은 빛을 던져 주고 있다. 특히 한·중·일 정상회의는 3국을 순회하며 연례 개최하는 제도화의 길에 들어섬으로써 바야흐로 동아시아의 핵심 3국이 새로운 다자협

없지만, 대체로 기존의 한반도 평화체제에다 비핵화를 하나로 묶은 개념으로 사용되고 있다. ‘평화체제’란 용어에 평화가 정착될 수 있는 보편적인 규범과 규칙으로서의 레짐(regime)이라는 뉘앙스가 묻어난다고 한다면, ‘평화구조’는 평화가 정착될 수 있는 환경적 조건과 그 틀(frame)에 역점을 둔 용어라고 할 수 있다.

력의 모델을 구축하는 전기를 맞고 있다.

본고는 천안함·연평도 사태 등으로 동북아 정세가 큰 변화를 맞은 가운데 어떻게 하면 한반도 평화구조를 창출해 나갈 수 있을 것인지 그 현실적인 해법을 모색하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 본고에서는 첫째, 과거 정부 시절에 논의되었던 한반도 평화체제 구상을 바탕으로 현 정부의 한반도 신평화·통일 구상을 검토하고자 한다. 둘째, 천안함·연평도 사태로 요동치고 있는 동북아 정세 속에서 ‘제주프로세스’가 한반도 평화에 기여할 수 있는 방안을 모색한다. 셋째, 위기에 처한 남북관계를 관리하고 한반도 평화구조를 견인하기 위한 정책적 포인트를 도출해 보고자 한다.

II. 평화체제 관련 기존 논의와 한반도 신평화통일 구상

1. 평화체제와 북핵문제의 연계

‘한반도 평화체제’² 구축은 역대정부 가운데 특히 김대중 정부에서는 한반도 냉전구조 해체를 위한 당면 기본목표로, 노무현 정부 시절에는 국정과제로 각각 제시되면서 꾸준히 논의되었다. 하지만 평화체제 논의가 국내외 공론의 장에서 본격적으로 의제화된 계기는 2005년 9월 제4차 6자회담에서 채택된 ‘9·19 공동성명’이다. 6자회담 참가국들이 공

² ‘한반도 평화체제’란 현 정전상태가 전쟁 종료의 상태로 전환되고, 남북관계 및 국제관계에서 이것이 정치적으로 확인되고 군사적으로 보장되는 상태다. 이는 남북간 군사 충돌의 가능성이, 전쟁을 하지 않는 타국과의 관계에서 발견되는 일반적 수준으로 낮아진 상태를 뜻한다(박건영, 2008). 말하자면, 한반도 평화체제 구축은, ‘전쟁의 법적 종결과 전쟁방지 및 평화유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적인 관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화, 해결하면서 평화를 정착시켜 나가는 포괄적이고 장기적인 과정’을 의미한다고 하겠다(조민, 2007).

동성명 제4항에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라는 점을 천명한 것이다. 9·19 공동성명의 이 내용은 2007년 2월에 열린 6자회담의 ‘2·13 합의’에서도 재확인되었다.³

이에 이르기까지의 과정을 간략하게 살펴보자면, 우선 북한은 1954년 6월 제네바 정치회담 최종회의에서 남일 외무상이 남북간 평화협정을 제의한 이래, 줄곧 남북평화협정을 주장하였다. 그러다가 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북미평화협정의 체결을 촉구하는 대미 서한을 채택했다. 80년대 들어 북한은 북미평화협정과 남북 불가침선언의 동시체결을 주장하기 시작하였다. 이러한 북한의 주장은 1992년 2월 남북기본합의서에서 ‘남북 불가침’ 합의가 이루어지면서 더욱 강화되었다.

한편 1991년 3월 한미 두 나라는 유엔측 군사정전위원회 수석대표를 한국군 장성으로 교체했다. 북한은 이를 정전협정 위반이라고 주장하면서 1992년 8월 북한 군사정전위 수석대표를 소환함으로써 정전체제를 유명무실화하려는 시도를 본격화하였다. 이러한 가운데 북한 외무성은 1994년 4월 ‘새로운 평화보장체계’를 내세우며 북미평화협정 체결을 요구하였다. 같은해 5월에는 군사정전위 공산측 대표부 대신 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치함으로써 정전체제의 무력화시도를 가속화시켰다. 급기야 1996년 4월에 북한은 ‘정전협정 준수임무 포기선언’을 발표하기에 이르렀다.

이와 같은 북한의 정전체제 무력화 시도에 대한 한미 두 나라의 대책

³ 2·13 합의서는 한 걸음 더 나아가 국제적 수준에서 실천해야 할 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요사항들을 명기하였다. 즉, 2·13 합의서는 미국과 북한이 양국관계를 정상화하기로 하고 이를 위한 초기조치들을 명시하였으며, 북미·북일간 관계 정상화 및 동북아 평화안보체제 형성을 논의할 실무그룹을 설치하기로 하였다.

으로 나온 것이 바로 남북한과 미국, 중국이 참가하는 4자회담이다. 4자회담은 1996년 4월 한미 정상회담에서 공동제의하고 북한이 이를 받아들임으로써 시작되었다. 4자회담 틀 안에는 ‘긴장완화’와 ‘평화체제’라는 이름의 분과위원회가 설치되었다. 4자회담은 1997년 12월부터 1999년 8월까지 여섯차례 본회담이 진행되어 평화체제의 내용(평화협정)과 평화체제의 형식(당사자 문제), 긴장완화와 신뢰구축, 주한미군, 유엔사, 한미 합동군사훈련, 남북관계, 북미관계 등이 폭넓게 논의되었다. 하지만 북한이 주한미군 철수를 전제조건으로 평화협정 논의를 해야 한다는 주장을 굽히지 않는 바람에 결국 여섯 차례의 본회의를 끝으로 무산되고 말았다.

이처럼 북핵문제가 발생하기 이전부터 존재하던 한반도 평화협정 논의가 한반도 비핵화 문제와 연계된 것은 제4차 6자회담을 앞둔 시점이였다. 즉, 2005년 7월 22일 북한 외무성은 대변인 담화를 통해 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것”이라고 주장, 처음으로 한반도 평화협정 문제를 북핵문제와 연결시켜 제기하였다. 제4차 6자회담에서도 김계관 북측 수석대표가 같은 주장을 하였다. 그리하여 마침내 6자회담의 ‘9·19 공동성명’에 한반도 평화체제 협상이 포함되었던 것이다. 직접 관련 당사국으로 남북한과 미국, 중국이 참가하기로 암묵적인 동의가 이루어졌지만, 비핵화가 어느 수준에 도달했을 때 평화체제 협상을 가질지, 참가자의 지위는 어느 수준으로 할지, 개최지는 어디로 할지 등 세부사항에 관해서는 충분한 논의가 이루어지지 못하였다(조성렬, 2010).

과거 정부 시절에는 6자회담과 연동되는 평화체제와 북핵문제가 선

순환적인 순기능 관계를 이룰 것으로 보았다. 이는 또한 한반도 비핵화를 정책의 최우선 순위에 두면서도 평화체제 구축을 병행 추진해 나가는 게 바람직하다는 관점인 셈이다(정성장, 2008). 이와 함께 한반도 평화체제 추진과정을 보다 복합적으로 보는 견해도 있었다. 즉, ①북핵폐기 ②남북관계 개선 ③한반도 평화체제 구축 ④동북아다자협력체제 구축 ⑤국내 통일기반 구축 등 5대 목표를 균형있게 추진해야 한다는 것이다. 즉, 북핵폐기 과정의 진전과 한반도 평화체제 구축과정을 직접적·단선적으로 연계하기 보다는 5대 과정의 유기적 연관관계를 유지하면서 상호 선순환 구조가 형성되도록 노력해야 한다는 시각이다(허문영외, 2007).

그러나 이명박 정부 들어 남북관계가 경색되고 6자회담이 장기간 표류하는 가운데 북한은 평화협정의 우선 체결을 강조하고 나섰다. 북한은 2009년 5월 제2차 핵실험 후에는 평화협정의 체결을 6자회담 재개의 전제조건으로 들고 나왔다. 2009년 8월초 빌 클린턴 전 대통령의 방북 이후 북한은 대미대화를 적극적으로 모색하면서 ‘북핵문제가 해결되려면 북미 사이에 평화협정을 체결해야 한다’고 강력하게 주장하였다. 같은해 12월 11일 북한 외무성 대변인은 “보즈워스 미 대북정책 특별대표와 평화협정 체결과 관계 정상화, 경제 및 에너지 협조, 한반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 논의”했다고 공개하였다. 그리고 2010년 1월 11일 북한 외무성은 성명을 통해 “평화협정 체결을 위한 정전협정 당사국간의 회담”을 공식 제의하였다. 북한의 이러한 평화협정 선체결 주장은 북핵문제의 본질을 희석시키려는 전략이라 하겠다.

2. 핵비확산 국제레짐과 북한의 우라늄 농축 프로그램

2010년 들어 오바마 정부의 NPR(핵태세 검토) 보고서 발표를 시작

으로, 미국-러시아 신(新) START(전략무기감축조약) 서명과 제1차 핵안보정상회의, 그리고 NPT 평가회의 등으로 이어진 미국 주도의 핵비확산 드라이브는 전례없이 강력하였다. 미 정부는 2010년 4월 6일 NPR 보고서를 발표하면서 북한과 이란을 핵선제공격 배제 대상에서 제외하였다. 오바마 정부는 NPR 보고서에서 핵무기 사용 조건을 과거에 비해 대폭 제한해, NPT 회원국으로서 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국가에 대해서는 핵무기를 사용하거나 핵무기 위협을 하지 않는 ‘소극적 안전보장’을 제공한다고 밝혔다. 이는 핵보유국이 아니더라도 생화학 무기 등으로 미국이나 동맹국을 공격할 경우 핵무기로 응징하겠다는 과거 부시 정부의 노선과는 확연한 차이를 보이는 점이다. 하지만 북한은 이미 NPT를 탈퇴한 데다가 스스로 핵보유국임을 자처하고 있기 때문에 미국의 핵공격 배제 대상에 포함되지 않게 된 것이다.

또 미국과 러시아가 냉전 이후 최대 규모의 핵군축 합의라 할 수 있는 신 START에 2010년 4월 8일 서명한 것은 그 의미가 적지 않다고 하겠다. 북한 비핵화가 진전되지 않는 한 대북제재를 해제하지 않겠다고 공언하는 미국과, 국제사회의 비핵화 노력에 동참하기로 결정한 러시아가 북핵문제 해결에 있어서 상호 협조하는 분위기가 조성될 것으로 보이기 때문이다. 하지만 이들의 입장이 향후 6자회담이 재개될 경우 그 틀 내에서 구체적으로 어떻게 조율될 것인지는 두고 봐야 할 것이다(김덕중, 2010).

또 47개국 정상들이 참석한 가운데 워싱턴에서 2010년 4월 12일~13일 열린 제1차 핵안보정상회의에서는 △개별국가 차원에서의 핵물질의 안전 및 불법 매매와 밀수방지, △IAEA(국제원자력기구)의 권한 강화, △반핵테러리즘을 위한 국제파트너십 강화 등이 집중 논의되었다. 특히 이 핵안보정상회의에서는 우리나라가 2012년 제2차 핵안보정상회의 개최국으로 확정되었다. 한국의 핵안보정상회의 개최는 북한의 핵폐기 및

한반도 비핵화가 국제적인 핵비확산 노력의 핵심에 속함을 뜻한다.

2010년 5월 3일~28일 유엔본부에서 열린 제8차 NPT 평가회의는 북한에 “핵무기와 기존 핵 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기”를 강력하게 촉구하는 내용이 담긴 최종 선언문을 채택하였다. NPT 평가 회의에 참석한 189개국은 최종 선언문에서 북한이 2006년과 2009년에 수행한 핵실험을 “가장 강력한 용어로” 비난하고 이와 관련된 유엔 안전보장이사회 결의를 상기시키며 북한은 핵 보유국 지위를 가질 수 없다고 강조했다. 또 북한이 6자회담의 모든 약속을 이행하고 빠른 시일 안에 NPT에 복귀할 것을 촉구했다(연합뉴스 2010년 5월 29일자). 이러한 핵비확산 국제레짐의 강화로 북핵문제는 한반도나 동북아 전략차원뿐 아니라 국제적 시각에서 보아야 할 당위성이 커졌다. 북한은 NPT의 비확산 의무를 준수하지 않고 탈퇴를 선언한 지구상 유일한 나라다. 그만큼 북핵문제가 189개국 회원을 가진 NPT 레짐에 미치는 영향은 심대한 것이다(정은숙, 2010).

NPT 평가회의에서 합의된 북한 관련 내용은 북핵문제를 보는 189개 회원국의 공통된 입장을 담은 것이라는 점에서 의미를 갖는다. 다만, 이번 회의결과가 핵을 유지하겠다는 북한 정권의 결심에 실질적인 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. NPT 평가회의의 최종문서는 법적인 강제성을 갖는 문건이 아니라 정치적인 합의이기 때문이다. 그러나 앞으로 우리는 NPT 평가회의 최종문서에서 NPT 회원국들이 합의한 공동입장을 최대한 활용해서, 향후 6자회담이 열릴 경우 보다 공세적인 협상을 추진할 필요가 있다고 하겠다(전성훈, 2010a).

한편 북한은 2010년 11월 9~13일 방북한 미국의 핵전문가 해커(Siegfried Hecker) 박사를 통해 그동안 베일에 가려졌던 우라늄 농축 프로그램의 실체를 공개했다. 해커 박사가 11월 12일 영변을 방문해서

1,000개가 넘는 원심분리기가 가동되는 것을 목격했다는 장소는 5메가와트(MWe) 흑연감속로의 핵연료를 생산하던 핵연료제조공장이다. 북한은 이 시설의 내부를 걷어내고 원심분리기와 ‘초현대식 통제실’을 설치했다고 한다. 해커 박사는 현재 2,000개의 원심분리기가 이미 설치되어 가동중이라는 북한 당국의 말도 전했다.

이처럼 최근 공개되어 ‘심각한 사태’로 재등장한 북한의 우라늄 농축 프로그램의 역사는 1990년대 초로 거슬러 올라간다. 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴선언에 놀란 클린턴 행정부가 ‘북·미 직접대화 불가’ 입장을 바꿔 핵문제 해결을 위한 북·미 직접협상을 한창 진행중일 때 북한은 이미 핵무기의 또 다른 원료인 ‘고농축우라늄(HEU)’ 확보에 나섰다. 2002년 10월 부시 대통령의 특사 자격으로 켈리 국무성 동아태차관보가 평양을 방문해 우라늄 농축 문제를 제기하자 강석주 외무성 제1부상은 “그 보다 더 한 것도 가지게 되어 있다”면서 사실상 우라늄 농축 프로그램의 존재를 시인한 바 있다. 강석주의 ‘사실상 시인 발언’에도 불구하고 북한은 우라늄 농축 프로그램의 존재자체를 부인해 왔다. 우라늄 농축에 관련된 시설도 장비도 인력도 없다는 것이 북한 당국의 일관된 입장이었다.

그러나 2009년 4월 유엔안보리가 제3차 장거리미사일 발사를 비난하는 의장성명을 채택하자, 북한은 이를 구실로 슬그머니 우라늄 농축 프로그램을 기정사실화하기 시작했다. 제2차 핵실험에 대응해서 유엔안보리가 2009년 6월 13일 결의안 1874호를 채택하자 북한 외무성은 성명을 발표, “우라늄 농축 기술개발이 성과적으로 진행되어 시험단계에 들어섰다”고 주장했다. 2010년 들어 북한은 우라늄 농축 프로그램의 존재를 합리화하기 위해 경수로 건설과 우라늄 농축을 구체적으로 연계 시키기도 하였다.

북한이 우리농 농축 프로그램을 국제사회에 공개한 이유로는 우선, 북핵문제 협상에 비중있는 의제를 추가해서 6자회담 참가국들의 관심을 유발하고 협상에 의한 북핵문제 해결을 더욱 어렵게 만들려는 것으로 보인다. 또 경수로를 거론하며 평화적인 이용이라는 명분을 축적하는 것은 북한 비핵화를 목적으로 하는 북핵협상이 재개되어도 우리농 농축 프로그램을 포기할 의사가 없음을 드러낸 것이다. 그리고 농축 우리농 프로그램을 김정일의 과학기술적 업적으로 선전하면서 김정은 후계구도 정착에 활용하려는 의도도 깔려 있는 것으로 보인다(전성훈, 2010b). 요컨대 이번 북한의 우리농 농축 프로그램 공개는 핵비확산 국제레짐에 정면 도전함으로써 국제사회의 어떠한 제재에도 핵보유국으로서의 자신의 길을 가겠다는 시위이자 미국과의 직접접촉을 압박하는 제스처라 하겠다.

3. 현 정부의 한반도 신평화통일 구상

1) 한반도 신평화 구상

현 정부는 북한을 북핵 6자회담에 복귀시키고 핵포기 공약을 재확인하기 위한 국제사회의 노력과 남북관계를 별개로 움직일 수 없다는 입장을 견지해 왔다. 이런 가운데 이명박 대통령은 2009년 8·15 경축사를 통해 비핵화 원칙과 포괄적 대북 인센티브 등을 강조한 ‘한반도의 신평화구상’을 천명하였다. 8·15 경축사에 담긴 대북 메시지의 골격은 북한 핵실험 등 상황 변화를 감안한 2009년판 ‘비핵·개방·3000 이행 구상’과 재래식 무기군축을 위한 남북간 대화로 정리된다. 즉, ‘한반도 신평화구상’의 특징은 비핵화에 따를 대북 인센티브가 좀 더 구체화되고 재래식 무기 감축까지 포함하고 있는 점을 꼽을 수 있다.

또 이 구상의 이행시기도 ‘북한이 핵포기 결심을 보여줄 때’로 설정되었다. 즉, ‘완전한 핵폐기’ 이전이라도 ‘비핵·개방·3000’을 추진하되 그 시기는 ‘우리가 판단하기에 북한이 핵포기 결단을 내린 것으로 보이는 때’로 설정한 것이다. 군축을 위한 남북간 대화를 제의한 것도 북한 비핵화 트랙과 더불어 한반도 평화체제의 한 요소인 남북간 재래식 무기 군축협상 트랙을 함께 돌림으로써 북한 핵폐기에 동기를 부여하고, 동시에 남북관계도 경제협력 수준을 넘어 정치·군사 등 이른바 ‘근본문제’까지 논의하는 단계로 직행하자는 구상을 피력한 것으로 해석된다.

이명박 대통령은 또 2009년 9월 21일 미국 뉴욕에서 북핵해법으로 ‘그랜드바겐(Grand Bargain)’, 즉 ‘6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에 확실한 안전보장을 제공하고 국제 지원을 본격화하는 일괄타결’을 제기했다. 이 대통령은 자신의 ‘그랜드바겐’ 제안을 설명하면서 북한 핵문제는 “남북 당사자 문제”라고 강조, 남북대회사 핵문제를 최우선 의제로 올리겠다는 입장을 분명히 하였다(연합뉴스, 2009년 8월 15일자; 9월 21일자; 9월 30일자).

어쨌든, ‘한반도 신평화구상’은 그간 우리 정부가 천명해온 ‘비핵·개방·3000’, ‘상생과 공영의 대북정책’, ‘그랜드바겐’ 등 여러 정책과의 연관성 속에서 이해되어야 할 것이다. 즉, 이들 정책들은 신평화구상이라는 하나의 틀 안에서 유기적이고 종합적으로 진행되는 것으로 볼 수 있다(김규륜 외, 2009).

한편 이명박 정부는 북핵문제의 해결이 일정 궤도에 올랐을 때 평화협정 논의가 가능하다는 입장으로 ‘선 비핵화 진전, 후 평화협정 논의’의 원칙을 일관되게 유지해 왔다. 즉, 먼저 한반도 비핵화가 진전되고 한반도 및 동북아의 냉전구조를 해체하여 실질적인 평화체제의 조건이 성숙된 다음에 마지막의 국제법적인 종결절차로서 한반도 평화협정을 체결

하지는 것이다(조성렬, 2010). 이는 한반도 평화구조의 정착 후에 평화 협정을 체결함을 뜻한다고 하겠다.

2) 한반도 통일 구상

이명박 대통령은 2010년 제65주년 광복절 경축사에서 ‘3대 공동체 통일구상’을 밝혔다. 이 대통령은 우선 “한반도의 안전과 평화를 보장하는 평화공동체를 구축해야 한다”며 “그러려면 무엇보다 한반도 비핵화가 이뤄져야 한다”고 말했다. 이 대통령은 다음 단계로 남북간의 포괄적인 교류·협력을 통해 북한 경제를 획기적으로 발전시키고 남북한 경제의 통합을 준비하는 ‘경제공동체’를 제시했다. 그리고 “이를 토대로 궁극적으로는 제도의 장벽을 허물고 한민족 모두의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 ‘민족공동체’를 향해 나아가야 한다”면서 이러한 과정을 통해서 한민족의 평화통일을 이룰 수 있다고 강조했다.

이 대통령의 ‘평화공동체→경제공동체→민족공동체’ 3단계 통일구상은 기본적으로 우리 정부의 기존 통일방안과 궤를 같이하고 있다고 하겠다. 1994년 김영삼 당시 대통령이 8·15 경축사에서 천명한 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하면서도 이를 위한 과제를 좀 더 구체화한 것으로 볼 수 있다. 민족공동체 통일방안은 노태우 전 대통령이 1989년 9월 11일 국회에서 특별선언을 통해 밝힌 ‘한민족공동체 통일방안’을 토대로 한 것으로, ‘화해협력’(1단계), ‘남북연합’(2단계), ‘통일국가’(3단계, 1민족 1국가 1체제 1정부) 등 3단계 통일과정과 자주·평화·민주를 통일원칙으로 제시하고 있다.

이 대통령의 통일구상에서 주목되는 것은 현 정부의 대북정책 기조라 할 수 있는 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드바겐’과 마찬가지로 ‘선 비핵화’를 조건으로 달고 있다는 점이다. 이에 따라 현 상황에서 북한의

‘선 비핵화’를 전제로 한 평화공동체가 이뤄져야 다음 단계인 경제공동체로 넘어갈 수 있다는 것으로 풀이된다. 이 점에서 평화공동체→경제공동체→민족공동체 통일방안은 현 정부의 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드바겐’과 큰 틀에서 보면 같은 맥락으로 해석된다. 특히 평화 및 경제 공동체는 민족공동체 통일방안의 ‘화해협력단계’를, 민족공동체는 민족공동체 통일방안의 ‘남북연합단계’와 ‘통일국가단계’를 각각 상정한 것이라고 하겠다(연합뉴스, 2010년 8월 15일자).

한편 이 대통령이 8·15 경축사에서 이러한 통일방안과 함께 제시한 통일세 담론은 북한의 급변사태나 흡수 통일을 염두에 둔 것은 아니다. 이는 통일을 실질적으로 준비하는 핵심 개념으로서, 단순한 세금징수의 문제가 아닌 중장기적 통일 준비의 과정, 재원을 종합적으로 논의해 나가는 출발점으로 제안한 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 북한의 도발과 동북아 정세 변화

1. 북한의 도발과 한반도 정세의 격변

북한 당국의 5대 전략 목표는 △핵보유 국가 인정 획득, △핵보유 상태 하에서의 미국과 북한 주도의 평화협정 체결 및 관계 개선, △반개혁적 개방정책을 통한 정권 재정의 확충, △한국이 북한당국을 경제적으로 지원하는 남북관계의 형성, △공안통치 강화를 통한 대내정치 안정 및 후계체제 구축 이다. 그런데 이와 같은 5대 목표는 강경과 유화의 이중적 대외정책을 불가피하게 한다. 북한의 딜레마는 강경과 온건 중에서 어느 것도 포기할 수 없지만, 양자가 상충한다는 것이다.

강경책은 핵무기 보유 승인 및 북한 주도의 평화체제 수립을 궁극 목적으로 한다. 그리고 이러한 강경책의 당면 목표는 군사적 정치적 ‘반

공화국 책동'의 기를 꺾어 상황의 주도권을 쥐는 것으로, 군사도발이 그 주요 수단이다. 반면 유화책은 외부 지원 감소 및 내부 반개혁정책으로 불모화된 경제를 지탱하고 정권 존속을 위한 재정을 확충하는 데 필요한 외부 지원을 획득하는 것을 목적으로 추진된다. 즉, 외교적으로 6자회담 개최에 타협하고, 남북정상회담 개최를 추진하며, 그리하여 북한의 대외투자 유치가 성공할 수 있는 공간을 만들어 내는 것이다. 북한이 추진하는 이러한 전략 목표는 한국과 중국, 미국 그리고 북한 사회가 북한 정권의 생존 필요에 맞게 변화할 것을 요구하고 있다. 이처럼 정책 목표에 내재해 있는 모순 때문에 북한 지도부는 끊임없이 강경과 유화의 양면 충동에 사로잡혀 있다고 하겠다(박형중, 2010).

북한은 2010년 3월 천안함을 폭침시킨 뒤 8월 들어 유화책을 구사하기 시작함으로써 2009년 5월 핵실험 뒤 8월 이후 다양한 '유화공세'⁴를 펼쳤던 것과 거의 동일한 행태를 보였는데, 이는 이러한 강경-유화 양면 충동에서 비롯된 셈이다. 2010년 8월 지미 카터 전 대통령의 방북을 계기로, 불법 입국죄로 수감했던 미국인 곰즈씨의 석방을 비롯, 9월 동해에서 어로작업중 기관고장으로 북한해역에 들어갔다가 나포됐던 대승호 선원들의 송환, 10월 이산가족 상봉행사 재개 등은 대북 제재국면을 타개하기 위해 북한이 국제사회와 남측에 보내는 적극적인 '유화 제스처'였다. 수해지원을 위해 남측을 향해 쌀, 시멘트, 중장비를 달라는 요청을 한 것도 같은 맥락으로 받아들여진다.

⁴ 2009년 8월에 접어들어 강경 일변도의 태도에 변화를 보이기 시작한 북한은 월경 혐의로 체포해 중형을 선고했던 미국의 두 여기자들, 8월초 방북해 김정일 국방위원장과 면담한 빌 클린턴 전 대통령의 귀국길에 동행할 수 있도록 석방하면서 북미간 대화의 물꼬 트기에 나섰다. 그에 바로 뒤이은 현정은 현대그룹 회장의 김정일 위원장 면담과 김대중 전 대통령 서거에 따른 특사조문단 서울 파견을 계기로, 북한은 남북간에도 대화국면으로의 전환을 시도하였다. 이에 따라 장기간 억류했던 개성공단 유모씨의 석방, 남북간 통행·체류 제한 등 이른바 '12·1조치'의 해제, 동해에서 어로작업중 북방한계선을 넘었다가 나포됐던 연안호 선원들의 송환, 이산가족 상봉행사 재개, 임진강 수해방지 남북 실무회담 개최 등 '유화공세'가 이어졌다.

천안함 폭침 이후 북한은 남북경협의 중단과 미국의 추가제재 조치로 경제난이 악화되고 외교적으로 고립이 심화되었다. 북한은 2010년 7월 8일 유엔안보리 의장성명이 나온 직후 6자회담 복귀와 평화체제 논의를 언급함으로써 천안함 국면을 벗어나고자 하였고, 9월 초부터는 보다 적극적으로 남북관계 개선을 모색하기 시작하였다. 하지만 북한은 비핵화에 대한 진정성을 보이지 않았을 뿐더러 천안함 폭침에 대한 사과는 외면하면서 대북지원과 경협에만 관심을 보였기 때문에 한국과 미국으로부터 호응을 받지 못했다. 특히 미국은 ‘대화를 위한 대화는 하지 않겠다’는 입장을 분명히 하고 ‘워싱턴에 오기전에 서울을 거치라’고 함으로써 북한과의 직접대화를 거부했다.

북한은 이처럼 돌파구 마련이 벽에 부딪치자 2010년 11월 9일 방북한 해커 박사에게 우라늄 농축 원심분리기를 공개, 미국으로 하여금 자신들의 요구를 받아들일도록 압박했다. 하지만 미국은 원심분리기에 놀라 북한과의 물밑접촉에 나서기는 커녕, 보즈워스 대북정책 특별대표를 한국, 일본, 중국에 급파해 대응책을 협의하는 등 냉정한 반응을 보임으로써 북한의 ‘회심의 카드’는 무산되었다. 북한의 연평도 포격은 한국과 미국에 대한 이러한 좌절감 속에서 저지른 만행으로 볼 수 있다. 말하자면, ‘흥기’를 보여주면서까지 시도한 구걸이 통하지 않자 존재감을 과시하기 위해 ‘행패’를 부린 셈이다. 또한 연평도 포격은 남한내 전쟁 공포감을 유발시키고 경제에 타격을 가해 이명박 정부를 궁지에 몰아넣음으로써, 남한이 햇볕정책으로 돌아가지 않고 대북지원을 계속 외면할 경우 남한도 결국 큰 손해임을 보여주려 한 것이라고 할 수 있다.

천안함 공격 이후 궁지에 몰린 북한은 중국과의 관계 강화를 통해 위기를 탈출하고자 하였다. 2010년 5월과 8월 두차례에 걸친 김정일 국방위원장의 방중을 통해 외형상 북중관계가 강화되었음에도 불구하고

고 북한이 당장 시급한 대규모 식량과 현금을 얻은 것은 아니었다.⁵ 북한의 연평도 포격은 중국의 이러한 미온적인 대북지원에 대한 일종의 ‘경고’로도 볼 수 있다. 중국이 자신들을 무시하면 원치 않는 분쟁에 휘말릴 수도 있음을 보여 주려는 측면이 있는 것이다.

북한의 연평도 포격은 또 나이 어린 후계자의 부족한 정통성을 보완하고 주민들의 반발을 무마하기 위한 ‘김정은 업적쌓기’의 일환으로 감행된 것으로 볼 수 있다. 실제로 연평도 포격후 북한은 “청년대장(김정은)이 영도하는 혁명적 무장력이 버티고 있는 우리에게는 승리뿐이다”는 선전에 열을 올렸다. 또한 “교전확대든 전면전이든 다 준비돼 있다”며 연일 전쟁 분위기를 고조함으로써 내부 결속을 도모하고 있다(최진욱, 2010).

북한이 천안함을 폭침시킨 데 이어 연평도의 민가에까지 무차별 포격한 전례없는 도발은 우리 국민뿐 아니라 전 세계를 경악케 했다. 더욱이 향후 북한의 추가도발 가능성이 커 한반도 정세는 한치앞을 내다보기 어려운 격변의 소용돌이 속으로 빠져들면서 동북아 전체에 짙은 먹구름을 드리우고 있다.

2. 한중관계와 한미·북중관계의 역할

2008년 한국과 중국의 ‘전략적 협력 동반자관계(strategic partnership)’⁶

⁵ 일본의 아사히(朝日) 신문의 보도에 따르면, 북한 김정일 국방위원장의 2010년 5월 방중 당시 후진타오 주석은 옥수수 50만t 상당의 지원을 약속했다. 이어 김 위원장이 8월 또다시 중국을 방문했을 때 쌀 50만t 제공 약속을 지켜달라며 내년 1월까지 지원 해줄 것을 당부했다는 것이다. 그러나 아사히 신문은 “중국이 북한 측의 요구를 일축했다”며 “중국은 과거에도 북한에 쌀 수십만t을 한꺼번에 지원한 사례가 없다”고 전했다(중앙일보, 2010년 12월 13일자).

⁶ 한국과 중국의 관계는 1992년 8월 수교 당시에는 단순한 ‘우호협력관계’로 규정되었으나 1998년 11월 김대중 정부에서 처음으로 ‘협력 동반자관계’에 돌입했으며 이후 2003년 7월 노무현 정부 시기에 ‘전면적 협력 동반자관계’를 맺게 되었다. 그리고

수립이 곧 자동적으로 양국이 전략적 인식과 목표를 공유하게 되었음을 의미하지는 않는다. 도리어 이 관계에 따른 협력의 내용은 양국이 처한 국제환경과 그에 대한 각각의 인식과 평가, 그리고 이를 바탕으로 수립된 국가전략이 상호작용하는 가운데 변증법적으로 채워가는 것으로 이해되어야 한다(신범식, 2010). 즉, 전략적 협력 동반자관계는 한중 양국 관계의 실재 현상을 반영하는 개념이라기 보다는 양자가 도달하기를 희망하는 목표에 대한 합의적 성격이 강하다. 이는 양국이 상호 추가적인 노력이 필요하다는 것을 의미한다(김홍규, 2010a).

천안함 사건을 둘러싸고 한중간에 불거진 갈등은 전략적 협력 동반자 관계에 대한 이러한 과제를 잘 말해준다. 한국은 중국이 천안함 침몰의 원인에서부터 그 대처방안까지 ‘전략적 관계’인 한국의 입장을 거의 고려하지 않았다는 불만을 키웠고, 중국은 한국이 중국과의 ‘전략적 관계’는 고려하지 않은 채 미국과의 동맹관계에만 치중한 행보를 보였다고 반발했다.

중국은 북한, 한국은 미국이라는 포기할 수 없는 동맹국과 각각 양국 관계보다 상위의 외교관계를 맺고 있기 때문에 두 개의 동맹관계가 상호충돌할 경우 양국관계는 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 천안함 사건을 둘러싼 진행과정은 한중관계의 이러한 외교적 딜레마가 어떻게 표출될 수 있는 것인지를 잘 보여주었다고 하겠다(이기수, 2010).

중국은 남북한 모두와 우호적 관계를 유지하면서 한반도 현상의 점진적 변화를 유도할 때, 자국의 경제발전을 위한 안정적 안보환경 및 영향력 유지라는 전략적 이해에 잘 부합하는 것으로 본다. 따라서 한반도의 평화와 안정을 우선시하는 중국의 전략적 이해관계의 관점에서 볼 때, 북한은 ‘당장 해결돼야 할 문제’라기 보다는 ‘능숙한 관리를 요하는 문제’

2008년 5월 이명박 대통령 방중 정상회담에서 양국관계는 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상되었다.

라 하겠다(최명해, 2010). 중국은 완충지대로서의 지정학적 가치를 지닌 북한의 체제 붕괴를 막기 위해 천안함·연평도 사태에도 불구하고 경제적·정치외교적 지원을 함으로써 북한에 대한 영향력을 확대하려는 ‘전략적 모호성’ 내지 ‘전략적 이중성’을 유지하고 있다(신중호, 2010).

한중 전략적 협력 동반자관계는 북중관계에 직접적이고 심대한 영향을 미친다고는 할 수 없지만, 북중관계는 한중 전략적 협력 동반자관계에 큰 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 이는 한중 간에 정치·경제·사회·문화 방면의 교류와 협력은 전처럼 또는 전보다 한층 강화되고 있지만, 북중동맹의 유지로 인해, 또는 중국의 북한 안보이익에 대한 고려 때문에 북한 문제가 포함된 군사·안보 영역에서의 한중 교류와 협력은 여전히 제한적임을 의미한다.

결국 한중 전략적 협력 동반자관계가 군사·안보 분야를 포괄하는 전면적 협력 단계로 발전하기 위해서는 한국의 대북정책 및 한미동맹의 변화와 함께 중국의 대북정책의 근본적인 변화가 있어야 할 것이다. 이런 측면에서 한중 양국은 모두 ‘두 개의 전략적 관계’를 어떻게 조화롭고 균형있게 발전시키느냐 하는 과제를 안고 있다고 하겠다. 즉, 한국이 미국과의 ‘21세기 전략 동맹’과 중국과의 ‘전략적 동반자관계’의 균형을 잘 맞추어야 하듯이, 중국도 북한과의 ‘전략적 동맹’과 한국과의 ‘전략적 동반자관계’의 균형을 잘 유지해야 한다는 것이다(조영남, 2009).

물론 동맹이란 양자관계에서 최고의 단계를 의미하며, 한미동맹은 역사적 유산임과 동시에 현실을 반영하는 실재라고 하겠다. 한미동맹은 북한의 위협에 대해 군사적 행동을 포함하는 광범위한 협력관계를 내포하면서 한반도 안정화에 기여하고 있다. 최근 한국은 물론이고 중국 내에서도 한미동맹과 한중 전략적 협력 동반자관계를 종종 상충하는 관계로 언급되면서 한미 및 한중 관계를 단지 이분법적 대립관계로 이해하

려는 정향이 존재한다. 하지만 한미동맹과 한중 전략적 협력 동반자관계가 상충하는 경우는 한미동맹이 대만문제를 포함한 대 중국 군사동맹으로 전환하는 때이다. 따라서 한중 전략적 협력 동반자관계는 한미동맹과 근본적인 상충을 전제하지는 않는다고 하겠다(김홍규, 2010a).

오늘날 동아시아 질서는 미국 주도의 지역질서가 현존하고 있지만 중국의 부상과 더불어 일대 전환기에 접어들었다고 볼 수 있다. 하지만 한중관계와 한미관계를 이분법적으로, 또는 어느 한쪽을 미래의 '전략적 대체재'라는 선택적 개념으로 접근하는 것은 결코 현명하지 않다(박병광, 2009).

천안함 사태가 주는 주요한 함의중 하나는 우리의 선호와는 관계없이 중국이 한국의 대외정책은 물론이고 장래 진로에 상수로서 존재한다는 사실을 재확인시켜준 점이다(김홍규, 2010a). 천안함 사건은 G2 시대의 도래에 따른 글로벌 질서의 복잡성이 동북아에서 본격적으로 발현되기 시작했음을 잘 보여주고 있다. 특히 동북아에서의 중국의 영향력이 미국의 종속변수가 아니라 독립변수라는 점을 실증하였다고 하겠다.

3. 북한의 추가도발 위협과 동북아 신냉전 가능성

한국군은 2010년 11월 23일 북한의 포격 도발로 중지됐던 연평도 해상 사격훈련을 12월 20일 재개했다. 사격훈련을 또 실시하면 좌시하지 않겠다는 북한의 협박에 굴복하지 않고 추가도발시 강력한 보복을 하겠다는 의지를 과시하기 위해 연평도 도발 당일인 11월 23일과 똑같은 장소에서 똑같은 방식으로 포사격 훈련을 한 것이다. 연평도 포사격 훈련은 우려됐던 남북간 군사적 충돌없이 종료됐다.

하지만 한국군의 포사격 훈련이 끝난 후에도 북한은 방사포를 연평도 인근에 전진배치한 채 해안포의 포문을 열어 두고 있다. 또 서해안 인근

지역에는 지대함·지대공 미사일을 추가배치하고, 일부 지대함 미사일을 발사대에 장착하는 등 추가도발 징후를 지속적으로 보이고 있다. 북한군 최고사령부도 12월 20일 한국군의 포사격 훈련 직후 ‘보도’를 통해 “한계없는 우리 혁명 무력의 2차, 3차 강력한 대응타격이 미국과 남조선 호전광들의 본거지를 청산하는 데로 이어질 것”이라며 공격 위협을 늦추지 않았다. 특히 12월 23일에는 2010년 들어 세 번째로 남한에 대한 ‘핵공격’ 가능성을 언급하며 협박했다.⁷

한편 러시아는 12월 19일 한반도 긴장 상황을 논의하기 위한 유엔 안보리의 긴급회의의 소집을 요청했다. 이에 유엔 안보리는 긴급회의에서 마라톤 협상을 벌였지만, 북한의 연평도 포격을 규탄하는 내용을 성명에 포함시키는데 중국이 완강히 반대하면서 합의 도달에 실패했다(연합뉴스, 2010년 12월 17일자; 12월 20일자).

천안함 사태와 관련해 2010년 7월 9일 채택된 유엔 안보리 의장 성명도 한·미·일과 중·러의 정치적 대립 구도로 인해 직접 북한을 사태의 책임주체로 적시하지 못했다. 성명은 북한의 공격을 규탄한다는 내용을 담으려고 총력을 기울인 한·미·일과 북한을 지목해 규탄하는데 반대한 중·러의 입장이 절충된 ‘정치적 타협’의 결과물에 지나지 않았다.⁸

김정일 국방위원장은 2010년 들어 두차례나 중국을 방문하였다. 이

⁷ 2010년 12월 23일 김영춘 인민무력부장은 김정일의 최고사령관 추대 19주년을 맞아 “우리 혁명 무력은 필요한 임의의 시각에 핵 억제력에 기초한 우리식의 성전을 개시할 만단의 준비를 갖추고 있다”고 위협했다. 북한의 핵억격 위협은 처음 나온 것이 아니다. 북한 국방위원회 대변인은 7월 동해 한미 연합훈련을 비난하면서 “핵 억제력에 기초한 우리 식의 보복성전을 언급했고, 8월에는 김영남 최고인민회의 상임위원장이 울지프리덤가디언(UFG) 연습을 비난하면서 똑같은 발언을 했다(연합뉴스, 2010년 12월 23일자).

⁸ 유엔 안보리 의장 성명은 5항에서 “안보리는 북한에 천안함 침몰의 책임이 있다는 결론을 내린, 한국 주도하에 5개국이 참여한 ‘민·군 합동조사단’의 조사결과에 비취 깊은 우려를 표명한다” 하여 북한의 책임을 간접적으로 적시하고 있지만, 6항에서 “안보리는 이번 사건과 관련이 없다고 하는 북한의 반응, 그리고 여타 관련국가들의 반응에 유의한다”고 함으로써 ‘몰타기’가 돼 버렸다(연합뉴스, 2010년 7월 9일자).

리한 북중 지도자간 활발한 교류로 인해 2009년 5월 제2차 핵실험에도 불구하고 북중관계가 오히려 강화되고 있다는 평가가 나오고 있다. 북한군이 연평도에 무차별 포격을 가해 민간인 사망자까지 발생한 상황에서 중국은 북한을 감싸는 태도를 보임으로써 이러한 평가는 더욱 설득력을 얻고 있다.

1961년 체결한 북중 우호협력조약에 군사개입의 조항이 포함되어 있고, 이 조항이 여전히 유효한 상황이어서 중국의 부인에도 불구하고 국내의 많은 전문가들은 북중관계를 동맹관계로 본다. 이는 북한의 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격, 그리고 향후 추가적인 도발에도 중국이 북한을 돕는 것이 당연하고, 북한에 돌발상황이 발생할 경우에는 중국군이 개입할 개연성이 매우 높다고 생각하는 주요 근거가 되고 있다(김홍규, 2010b).

2010년 7월 천안함 사태와 관련한 한미 외교·국방장관 회담에서 동·서해 합동 군사훈련 계획이 확정되자, 중국은 미 항공모함의 서해 진입 여부에 극도로 민감한 반응을 보였다. 중국은 서해를 포함한 근해에 외국 군함과 군용기가 들어오는 것 자체에 대해 반대한다는 입장을 반복적으로 표명하였다.

2010년 7월 13일 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 기자회견에서 한반도 서해에서의 한미 군사훈련을 중국의 ‘핵심이익’에 대한 침해로 해석될 여지가 있는 함축적인 언급을 했다. 종래에 중국은 티벳과 신장 그리고 대만에 대해서만 ‘핵심이익’이라는 개념을 적용해 왔다. 따라서 중국이 한중간 경계수역인 서해를 ‘핵심이익’ 영역으로 규정하는 듯한 태도를 보인 것은 ‘핵심이익’ 문제를 사상 최초로 대외관계에 적용한 셈이어서 중요한 함의를 지닌다. 이에 따라 천안함 사태의 주체도 점차 남북한 관계에서 미중간 게임으로 변질되었다. 즉, 중국은 한반도의 안

정관리 외에도 자국의 안보이해에 대한 보호 및 증진이라는 새로운 기준을 추가한 셈이다.

중국의 이러한 강경 일변도 압력은 미국의 대중국 인식을 바꾸는 계기가 되어 미국은 동해상에서의 군사훈련 강화, 서해에 항공모함을 투입하는 문제를 긍정적으로 고려하는 등 강경정책을 채택하였다. 나아가 클린턴 국무장관은 아세안 회의에 참석해 남중국해 지역을 중국이 자국의 '핵심이익' 영역으로 확대하려는 시도에 대해 경고하기에 이르렀다(김흥규, 2010a). 이런 가운데 중국과 러시아는 2011년 연합군사훈련을 처음으로 동해 북부 해역에서 실시기로 함으로써, 최근 한반도 해역에서 잇따라 실시된 한미·미일 연합훈련에 대한 중러 양국의 대응훈련으로 비춰져 주목되고 있다.

이처럼 천안함·연평도 사태는 북한의 기습적인 무력도발로 촉발됐지만 직접 당사자인 남북한은 물론 미·일·중·러 등 주변 4강의 이해가 복잡하게 얽히는 다자이슈로 변모하였다. 즉, 북한의 도발은 한미동맹과 미일동맹을 강화하는 촉매역할을 했고, 그 결과 북중동맹과 중러 협력이 되살아나면서 그 파장은 동북아에서의 신냉전 가능성마저 우려되는 지경으로 확산되고 있다.

2010년 들어 미국과 중국이 경제문제 등으로 대립각을 세운 가운데, 최악의 상황으로 치달은 남북간의 대결구도, 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)를 둘러싼 중일간 분쟁, 북방 4개도서 문제로 인한 러일간 갈등 등이 함께 터져 나와 맞물리면서 동북아는 냉기류속으로 급속하게 빨려 들어 가고 있다. 요컨대, 천안함·연평도 사태로 인해 동북아는 냉전시대의 한·미·일의 남방 3각과 북·중·러의 북방 3각의 대치국면이 되살아나는 듯한 형국마저 보이고 있다고 하겠다.

IV. 제주프로세스와 한반도 평화구조 모색

1. 제주프로세스의 추진 배경

동아시아에서 특히 다자주의 협력이 절실한 이유는 1990년대 초 냉전구조가 해체된 이후에도 여전히 불안정한 이 지역의 안보환경과 밀접한 관계가 있다. 북한 핵문제, 남북한간 군사대치, 영토와 민족주의 문제를 둘러싼 역내 국가간 마찰, 그리고 중국의 부상과 일본의 보통국가화에 따른 전략적 불안정 등 동북아 지역의 안보는 냉전시기보다 오히려 더욱 불안해진 측면이 있다. 문제는 이 지역에 이러한 안보 딜레마를 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 제도적 장치⁹가 존재하지 않는다는 점이다(엄상윤, 2010; 문정인, 2009).

열강의 각축장인 동북아에서 미국은 한미동맹과 미일동맹을 통합하여 한·미·일 삼각동맹 체제로 발전시키고자 하나, 이를 위해서는 한일관계가 역사 및 영토 문제를 극복하고 동맹과 다름없는 관계로 발전하는 게 선결과제가 된다. 하지만 중국은 이러한 한·미·일 협력을 ‘아시아판 준NATO’로 인식하는 경향마저 있다(김성한, 2009).¹⁰ 이러한 동북아 상황에서 다자안보협력이 제도화된다면 특정한 안보위협에

⁹- ASEAN의 주도로 1994년 동아시아 지역 최초이자 유일한 정부간 다자안보대화기구로 발족한 ARF는 이 지역 안보 논의에서 상당히 제한적인 역할밖에 수행하지 못하고 있다. 한편 미국 국무성의 후원을 받는 캘리포니아(샌디에고)대학교 세계분쟁협력연구소(IGCC) 주관으로 1993년 설립된, 트랙 1.5 성격의 NEACD(동북아협력대화)는 한국·북한·미국·일본·중국·러시아 6개국의 전문가 및 외교·국방부 관계자들이 개인자격으로 참석하여 동북아 지역의 전통안보 문제와 경제협력, 환경보호 등 비전통안보 문제를 논의하고 있다(엄상윤, 2010).

¹⁰- 중국의 관영 신화통신 자매지 국제선구도보(國際先驅導報)는 2009년 3월 30일자 기사를 통해 “키리졸브가 3월 20일 끝나자 북한 로켓 발사에 대한 대응으로 한·미·일 이지스함 6척이 동해에 집결한 것은 한반도 주변에 한·미·일 간 소규모 나토를 결성하려는 미국의 전략이 수면위로 나타난 증거”라고 주장한 바 있다(김성한, 2009).

군사적으로 대응하기 보다는 국가간 분쟁발생 소지나 지역 불안정 요인을 사전에 방지·제거하는 예방외교적 역할을 수행할 수 있게 된다.

동아시아 지역에 다자안보협력체와 지역공동체를 구축하기 위한 이론적·정책적 노력이라 할 수 있는 ‘제주프로세스(Jeju Process)’가 공식적으로 제기된 것은 2007년 6월 『동북아의 평화와 번영 - 유럽경험의 탐색』이라는 주제 아래 제주평화연구원의 주관으로 개최된 제4회 제주평화포럼에서의 일이다. 이 포럼에서는 OSCE(유럽안보협력기구)의 협력안보 모델이 동북아에 적용이 가능한지를 탐색하는 특별회의가 열렸다. 당시 포럼에 참석한 구미와 동북아의 저명한 안보 전문가들은 유럽에 냉전 종식을 가져오고 안보공동체의 구축을 가능케 했던 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki Process)’가 동북아에서도 재현이 가능하다는 데에 의견을 같이하고, 한국과 제주가 그 중심적 역할을 해야 한다는 내용을 담은 ‘제주선언문’을 채택한 바 있다.

헬싱키 프로세스는 유럽국가들이 1975년 ‘헬싱키 최종의정서’ 채택 이래 40여년 지속해온 안보 분야의 대화와 협의, 그리고 자발적 협력의 과정을 의미한다. 유럽에서 안보회의 개최 필요성에 공감대가 형성되고 있었을 때, 강대국의 경합관계로부터 자유로웠던 핀란드의 수도 헬싱키가 첫 회담 장소가 됨으로써 CSCE(유럽안보협력회의) 창설에 기폭제 역할을 한 것에 주목할 필요가 있다. 이러한 핀란드의 이니셔티브는, 중국이나 일본처럼 지역패권을 염두에 두고 서로 견제하고 경쟁하는 관계로부터 자유로운 한국이, 동북아 내지 동아시아 전체의 평화공동체를 추구하는 제주프로세스를 통해 다자안보협력체를 추진하는 데에 적극적인 역할을 하는 것이 바람직함을 시사한다고 하겠다.

이처럼 헬싱키 프로세스를 모델로 하는 제주프로세스는 동북아 지역에서의 기존의 전통적 안보 문제뿐만 아니라, 새롭게 제기되고 있는 비

전통적 안보, 인간안보를 포함하는 포괄적 안보에 대한 다자적 협력의 틀을 형성해 나가는 것을 지향한다. 하지만 헬싱키 프로세스와는 달리 제주프로세스는 아직 초보 단계에 있다고 하겠다. 엄밀히 말해 미래의 청사진이 그려진 것도 아니고 헬싱키 프로세스에서처럼 몇 개 국가들이 정부 차원에서 헌신적으로 나서고 있는 것도 아니다. 사실 다자안보협력이나 경제공동체 논의가 정부 수준에서 이루어지고 다양한 형태의 후속 조치가 제주를 중심으로 구체화될 때 제주프로세스는 비로소 탄력을 받을 수 있을 것이다(문정인, 2009).

그러나 제주특별자치도와 제주평화연구원이 제주프로세스를 대표적인 브랜드 네임 사업으로 밀고 나가고 있기 때문에 제주프로세스의 중심점은 일단 마련된 셈이라 할 수 있다. 또 한국 정부의 지원 아래 제주프로세스와 직·간접적으로 연관되어 있는 각종 국제회의의 제주 유치는 제주프로세스의 가능성을 점차 높여주고 있다. 제주에서 개최된 이러한 대표적인 국제회의로는 2010년 5월의 한·중·일 정상회의뿐만 아니라, 2009년 6월의 한-아세안 특별정상회의, 2001년부터 열리고 있는 제주평화포럼 등을 들 수 있다.

제주도는 제4회 제주평화포럼 개최를 통해 ‘제주프로세스’를 공식적 정책 아젠다로 선점하였다. 한국 정부가 2005년 1월 27일 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 선포하고 동북아의 평화 거점으로 지정하였기 때문에 어떤 면에선 제주프로세스가 정부의 축복을 받고 이미 출범했다고 할 수도 있을 것이다. 국제회의 거점 도시이자 ‘세계평화의 섬’ 제주가 이러한 프로세스를 주도해 나간다는 것은 매우 바람직하다고 하겠다.

물론 동아시아 안보공동체 구축은 결코 쉬운 일이 아니다. 역내 국가들 간에 신뢰가 구축되고 지역의 공동안보에 대한 공감대가 형성되는 동시에 협력안보의 토대가 마련될 때 비로소 가능한 일이다. 이런 가운

데 이명박 정부는 ‘신아시아 이니셔티브(New Asia Initiative)’¹¹를 제시하면서 아세안 국가들과의 협력과 통합 구상에 많은 관심을 기울이고 있어 제주프로세스에 새로운 추동력을 제공해 주고 있다(문정인, 2009). 한편 2009년 8월 제5회 제주평화포럼에서 반기문 유엔 사무총장은 ‘동아시아의 신 다자주의’ 제목의 기조연설을 통해 아시아에서 신 다자주의를 발전시키는 세가지 축-안보·경제·환경-을 제시하고, “다자적 방식으로 지역의 평화와 안보 문제에 대한 협력을 강화하는 현재의 추세를 강력히 환영한다”며 신뢰구축, 예방 외교를 강조하는 다자주의적 협력을 강화하는 방향으로 계속 노력할 것을 촉구한 바 있다.

2. 동아시아 다자협력과 한국의 역할

동아시아에서는 보다 나은 지역적 거버넌스로서의 다자주의적 협력 체제가 끊임없이 추구돼 왔다. 동아시아의 다자주의적 협력에 대한 논의가 본격화된 것은 아시아 금융위기를 계기로 1997년 ‘ASEAN+3(아세안+한·중·일)’ 정상회의가 처음 개최되면서부터였다. 그후 정상간 전략대화체로 출발한 EAS(동아시아정상회의)가 실질적인 동아시아 지역협력 메커니즘으로 강화되고 있는가 하면, 한·중·일 정상회의가 ASEAN+3와는 별도로 열리면서 제도화의 길로 가는 뚜렷한 조짐을 보이고 있다.

미국과 더불어 G2로 불리는 중국의 영향력은 중국이 자리잡은 동아시아 지역에서 가장 현저할 수밖에 없다. 중국은 1997년 아시아 금융위

¹¹ 이명박 대통령은 2009년 3월 호주·뉴질랜드·인도네시아 3국을 순방하던 중에 마지막 방문국인 인도네시아에서 ‘신아시아 이니셔티브’를 발표했다. 이는 지난 10년간 미국을 중심으로 한 중국·일본·러시아 등 한반도 주변 4강에 집중되었던 한국외교의 지평을 아시아 전역으로 확대하여, ‘글로벌 코리아(Global Korea)’ 비전을 추구하는 실용주의적 협력외교 선언이라 할 수 있을 것이다(김기석, 2010).

기를 맞아 이 지역 국가들 사이에 형성된 경제적 상호의존성과 이것이 부여하는 공동운명체로서의 성격, 그리고 이에 따라 중국이 받게 되는 파급영향을 체험하였다. 이러한 과정을 통해 중국은 동아시아 지역국가로서의 정체성을 키워나가는 것은 물론 역내 국가로서의 책임의식이 한층 강화되었다고 할 수 있다(Shambaugh, 2004/5).

반면에 일본은 동아시아 지역협력에 대한 중국의 적극성을 지역에 대한 주도권 장악 시도로 보고 중국의 영향력을 견제하려고 한다. 일본은 중국이 선호하는 ASEAN+3의 영향력을 약화시키기 위한 의도에서 EAS의 지속적인 강화를 추진해오고 있다.¹² 이러한 경쟁과 견제에 따라 동아시아에서는 지역협력을 위한 다양한 기제가 혼재하는 현상이 발생하고 있다고 하겠다(김재철, 2010).

한편 동아시아 다자협력을 위해 한국이 적극 기여할 수 있는 방안은 세계 10위권 경제력과 연성권력을 가진 한국이 놓인 ‘중간자적 위치’를 활용하여 다양한 범주의 다자문제의 해결에 나서는 ‘가교역할(bridging role)’¹³이라 하겠다. 이를테면, 한국은 동아시아의 강대국인 중국과 일본 사이뿐만 아니라 이들 국가와 ASEAN간의 교량역할을 수행함으로써 다른 지역에 비해 크게 뒤지는 동아시아의 지역협력을 위한 촉매제로 기능하는 것이다(신각수, 2010).¹⁴

북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 동북아 다자안보협력기구로 진

¹² 구체적으로 일본은 EAS의 구성국가를 회원국으로 하는 자유무역협정(CEPEA) 구상을 제기했고, 아울러 민주주의와 인권 같은 보편적 가치를 추구하는 통로로 EAS를 활용하려 시도하고 있다(김재철, 2010).

¹³ ‘가교역할’이란 특정 국제문제에서 대립되는 입장을 절충하거나 또는 간극을 메움으로써 문제해결을 모색하는 역할을 말한다(신각수, 2010).

¹⁴ 한국이 동아시아 지역협력 분야에서 중요한 역할을 수행한 예로는 역내 국가들간 1,200억달러 규모의 상호자금 지원을 하기 위한 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)의 다자화과정에서 일본과 중국간의 경쟁관계로 인하여 배분이 어려웠던 기여율을 중국·일본 32%, 한국 16%, ASEAN 20%로 정하는 중개역할에 성공한 예를 들 수 있다(신각수, 2010).

화해 갈 것이라는 기대는 6자회담의 장기 공전으로 인해 현재로선 그 전망이 밝지 않다. 현 정부는 북핵문제 해결을 위해 이러한 6자회담 외에도 다양한 동아시아 다자회의를 적극 활용하고 있다.

한-아세안 대화관계 수립 20주년을 기념하기 위해 2009년 6월 제주도에서 열린 한-아세안 특별정상회의에서 이명박 대통령과 아세안 10개국 정상들은 북한의 핵실험을 규탄하고 6자회담 복귀를 촉구하는 내용의 공동언론성명(Joint Press Statement)을 별도로 채택했다. 이들 정상들은 공동언론성명에서 “북한 핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도의 비핵화가 아태지역의 평화와 안정을 유지하는 데 긴요하다는 점을 강조하였으며, 6자회담의 재개에 대한 전폭적인 지지를 표명하였다”고 선언했다.

남북한 동시 수교국인 이들 아세안 10개국이 한 목소리로 북한에 대해 비판적이고 권고적인 내용의 별도 성명을 낸 것은 이례적이라고 하겠다. 또한 이들 정상들이 6자회담 과정을 통해 평화적인 방법으로 북한 핵문제를 조속히 해결하는 것을 포함하여 한반도의 긴장을 완화시키고 대화를 촉진하기 위한 노력을 계속하기로 하였다고 공동성명에 명시한 것도 의미가 있다(연합뉴스, 2009년 6월 2일자). 이처럼 아세안이 국제사회의 대북 압박에 동참한 것은 어떻게 보면 아시아 지역에서의 ‘북핵공조’가 확인된 셈이라고도 할 수 있을 것이다.

한편 2008년부터 3국을 순회하면서 열리고 있는 한·중·일 정상회의는 동아시아 지역에서는 규모가 가장 적은 미니 다자주의(mini multilateralism) 즉, ‘삼자주의(trilateralism)’ 협력의 새로운 모델이다. 2010년 5월 이명박 대통령과 원자바오 중국 총리, 하토야마 유키오 일본 총리가 참석한 가운데 제3차 한·중·일 정상회의가 ‘제주프로세스’를 추구하는 제주도에서 열렸다. 이 제주 3국 정상회의에서는 천안함

사건과 북한 핵문제 등 동아시아 정세를 뒤흔들고 있는 안보 현안뿐만 아니라 한·중·일 FTA 추진 등 3국간 경제협력을 심화시키기 위한 의제 등이 다뤄졌다.

더욱이 3국은 그간의 성과를 바탕으로 3국 협력의 향후 10년에 대한 미래상과 비전을 제시하는 ‘협력비전 2020’을 채택하였다. 또 이를 효과적·체계적으로 지원하기 위해 ‘3국 협력 상설 사무국’을 2011년 한국에 설치하기로 합의했다. 사무국 설치 및 ‘협력비전 2020’은 각각 3국 협력 제도화를 위한 수단과 목표(지향점)라고 하겠다. ‘협력비전 2020’에서는 북핵문제 해결 공조 등 41개항의 협력과제를 제시하고 있다(연합뉴스, 2010년 5월 29일자; 5월 30일자).

민족주의적 성향이 강한 한·중·일 3국이 다자협력의 제도화를 향해 더욱 전진하기 위해서는 무엇보다 집단 정체성 형성이 필요하다. ‘협력비전 2020’은 이들 3국이 장래에 대한 공동의 비전을 설정하고 이를 달성하기 위해 노력하려는 것으로 이러한 정체성 공유를 위한 청신호라 하지 않을 수 없다. 이처럼 동아시아 다자협력이 점차 활기를 띠에 따라 제주 프로세스에도 새로운 추동력을 제공하는 계기가 되고 있다고 하겠다.

3. 남북관계 관리와 한반도의 평화구조 모색

북한의 모순적 정책 목표와 행태로 인해 우리의 대북정책과 남북관계 관리는 그만큼 큰 어려움을 수반할 수밖에 없으며 고도의 정치함을 요구받고 있다. 오늘날 북한은 국제사회의 강도 높은 제재에다 내부 정세마저 극도로 불안정한 상태에 놓임으로써 일대 과도기적 체제위기를 맞고 있다고 하겠다(진행남, 2010).

김정일 국방위원장의 유일 영도체제인 북한으로서는 그 절대권력자의 건강 이상으로 후계체제를 비상하게 빠른 시일 내에 구축해야 하는

형편인 점을 우선 그 이유로 들 수 있다. 북한은 2010년 들어 전례 없이 한해에 두 차례나 최고인민회의를 연 데 이어 9월에는 44년 만에 당대표자회를 개최하여 3대 세습을 공식화하였다. 북한으로서는 후계세습을 둘러싼 체제의 동요를 차단하고 취약성을 보강하는 게 시급한 과제가 되고 있다고 하겠다.

둘째, 화폐개혁 실패를 분수령으로 민심이반이 가속화되고 있는 점도 북한의 내부 정세를 불안정하게 만들고 있다. 과거 같으면 북한의 체제 특성상 민심은 내부 정세에 큰 변수가 되지 않았을 것이다. 그러나 후계 세습을 정당화하기 위해 민심을 다독일 ‘당근’이 절대로 필요한 시점에서, 북한은 심화된 경제난 등으로 이 ‘당근’ 확보가 여의치 않아 보인다. 2010년 들어 연초부터 김정일 위원장이 이른바 ‘이밥에 고깃국’이 아직도 달성치 못한 유훈임을 자인한 것도 이를 입증하는 셈이다.

셋째, 북한 정권이 내부 정세를 추스르기 위해 하드파워(hard power)에 더욱 의존하려는 경향이 노골화되고 있는 점이다. 화폐개혁 실패의 책임을 지워 박남기 노동당 계획재정부장을 총살하는 등 ‘공포정치’의 만연은 북한의 대내적 소프트파워(soft power) 자원의 고갈을 시사한다. 이는 동시에 체제의 결속력이 그만큼 약화되고 있음을 의미한다.

넷째, 시장을 통한 빠른 정보유통, 정치적 무관심과 물질추구 등 지배적 사회가치의 변화, 사적 영역과 공공 영역의 혼재 등은 북한의 통치 시스템 작동을 교란하고 있다. 이는 체제의 내구력이 소진되고 있음을 뜻한다.

이밖에도 후계체제와 대내외정책 등을 둘러싼 노동당과 군부의 경쟁과 견제 등 내부 정세에 큰 영향을 미칠 요소들은 도처에 도사리고 있다. 따라서 이와같은 여러 요인들이 서로 상승작용을 일으키면서 북한 체제를 과도기적 위기상태로 몰아넣고 있다고 하겠다.

북한의 과도기적 위기가 한반도와 동북아에 미치는 파급력은 결코 만만치 않다. 천안함 격침과 연평도 포격은 북한의 이러한 심상치 않은 내부 정세의 외부적 투영이라고 보는 전문가들이 적지 않다. 북한은 내부 정세의 불안과 갈수록 차오르는 주민들의 불만을 외부로 돌림으로써 내부적 결속을 도모하는 동시에, 이를 후계세습의 정당성으로 연결시키기 위해 전례 없는 도발의 그림을 그렸을지도 모른다.

더욱이 문제는 2012년 강성대국 건설을 외치고 있는 북한에게 시간은 그들 편이 아니라는 점이다. 북한 지도부가 ‘약속의 해’가 다가오면서 뭔가를 보여줘야 한다는 강박관념에 사로잡혀 ‘더 큰 일’을 저지를 가능성도 있다는 점을 간과해선 안된다. 한마디로 북한체제의 과도기를 어떻게 관리할 것인가 하는 엄중한 과제가 우리에게 주어진 셈이다.

중국이 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 분리하여 북핵문제보다 한반도의 안정을 우선시하는 것도 북한의 과도기에 대한 중국 나름의 관리전략이라 할 수 있다. 중국이 북한의 연평도 도발 직후 6자회담 수석대표의 긴급협의를 제안한 것도 같은 맥락으로 이해된다. 중국으로서는 한반도 안정이 자국의 지속적인 경제발전을 위해 필수적이라는 사실을 국익차원에서 가장 먼저 고려하고 있음은 말할 것도 없다. 물론 여기에는 천안함·연평도 사태를 계기로 동북아에서 크게 강화된 미국의 입지를 견제하고 동북아 정세를 자신들이 주도하겠다는 계산도 깔려 있다고 하겠다.

북핵의 민감성에 대해 한국이 느끼는 강도는 중국과 분명 다르다. 북한의 과도기적 위기에 대한 대응의 논리와 그 방식에 있어서도 한국과 중국은 기본적으로 다를 수밖에 없다. 하지만 ‘시한폭탄’과 같은 북한의 과도기적 위기를 관리하지 않고 방치할 수만은 없는 게 남북관계의 현실이다.

그럼에도 불구하고 천안함·연평도 사태의 후폭풍이 워낙 커서 남북

당국간 대화가 조기에 이뤄지기는 어려울 것으로 보인다. 핵무기 사용 위협을 공공연히 해대고, 자신을 스스로 통제할 수 있는지조차 의심이 갈 정도로 무모하고 대담해진 북한 정권과 마주앉아 합리적인 대화를 나누길 바라는 것은 환상일지 모른다.

그러나 확전 위험이 큰 추가도발이 예상되는 현 시점에서 한반도 평화를 견인해 나가는 일은 결코 포기할 수 없는 절박한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 우리 정부로서는 남북관계가 어떠한 상황에 처하든지 항상 남북대화의 창구를 열어 두기 위한 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 하지만 당장 남북 당국간의 직접접촉에는 현실적인 제약이 뒤따르기 때문에 우선 중국과 러시아와의 끊임없는 회동을 통해 신뢰를 제고하고 협력관계를 강화해 나가는 게 바람직하다고 하겠다.

이런 측면에서 2011년 2월로 예정된 한중 국방장관 회담은 이번 북한의 도발에 대한 대응 과정에서 쌓인 일부 오해와 불신을 제거하는 데에 기여할 것으로 기대된다. 양국 군 수뇌부가 북한의 잇따른 도발로 불안정해진 지역 안보와 평화를 수호하기 위해 허심탄회한 논의를 하는 것 자체가 의미있는 일이라 하겠다.

또 조지 부시 행정부 시절 6자회담 협상단에 참여했던 빅터 차(2010)가 제안했듯이, 미국으로 하여금 러시아에 북한과 핵 억지력에 관한 비공식 협상을 시작하도록 요청하는 방안도 적극 검토해 볼만하다. 북러 협상의 목적은 김정일이 갖고 있을지 모르는 잘못된 생각, 즉 스스로 보유한 초보 수준의 핵능력 덕분에 보복 공격을 받을 염려가 없다고 오판해서 도발을 자행해도 괜찮을 것이란 그릇된 사고를 러시아가 불식시키는 것이다.

동북아에 신냉전의 도래를 우려하는 시각이 없지 않다. 하지만 한·미·일의 남방 3각과 북·중·러의 북방 3각이 냉전시대처럼 작동할

것이라고 믿는다면 시대착오적일 것이다. 그만큼 오늘날의 세계는 정치 경제적 상호연결과 상호의존이 심화돼 있기 때문이다. 미소가 양분한 냉전시의 이분법적 질서는 세계의 공장이자 시장으로서 그물망처럼 촘촘하게 짜인 다원적인 동아시아 상황에 걸맞지 않다고 하겠다. G2라는 미중도 갈등관계 보다는 한중관계처럼 밀접한 상호의존적 관계를 맺고 있다.

하영선(2010)이 “햇볕정책은 제한적 교류협력을 증가시킬 수는 있으나 핵선군정치의 변화를 가져올 수는 없다”면서 “단순히 외투를 벗겨서 되는 것이 아니라 DNA의 변화를 필요로 하기 때문”이라고 지적한 것은 적절하다. 최근 남한의 ‘한류’¹⁵ 드라마와 영화, 음악 등이 북한에서 널리 유통되고 있는 현상은 북한 체제의 DNA 변화를 효율적으로 이룰 수 있는 방안이 무엇인지를 시사한다. 북한 주민들은 남한 영상매체를 시청하고 사회문화적 의식에 변화가 일어나 이것이 구체적인 행위 양식의 변화, 즉 문화적 모방의 단계로까지 이어지고 있다는 것이다. TV나 DVD, 비디오 등을 통해 남한의 드라마나 영화를 본 사람들은 한마디로 ‘세련되어 진다’고 표현하는데, 이를테면 몸에 짝 붙는 바지, 가슴이 파인 옷, 머리핀, 헤어스타일, 말투까지 유행하는 것으로 알려지고 있다 (김정수·강동완, 2010).

오늘날의 국경은 단순히 ‘주권국가를 배타적으로 구분하는’ 선이 아니다. 사람과 재화뿐만 아니라 정보 또한 국경을 용이하게 넘는다. 그 결과, 국경은 ‘무국경(borderless)’이 되지는 않았지만 무수히 구멍이 뚫린 상태가 되었다. 말하자면 ‘다공화된 국경(porous borders)’을 손쉽게 넘나드는 커뮤니케이션 네트워크 시대가 도래한 것이다(김봉진, 2007). 북한 주민들은 시장을 통해 국경을 넘어 외부세계와 연결된다.

¹⁵ -‘한류(韓流)’는 1999년 중국의 『베이징청년보(北京青年報)』에서 한국의 대중문화와 연예인들에 빠져 있는 젊은이들의 유행을 경계하는 뜻으로 처음 사용한 말이었다(유상철외, 2005).

남한의 드라마와 영화 등은 사적 영역에서 주로 거래되는 문화상품이자, 북한 주민과 외부 세계를 잇는 주요한 매개체가 되는 셈이다(김정수·강동완, 2010).

북한 사회에서 자연발생적으로 진전된 시장화는 이제 북한 당국으로서도 되돌릴 수 없는 국면에 이른 것으로 보인다. 정보화시대를 맞아 북한의 주민들도 이러한 시장을 통해 외부세계의 정보를 일상적으로 호흡하고 있는 것이다. 세계에서 가장 폐쇄적인 북한의 국경이 이처럼 다공화된 것 또한 도도한 시대적 흐름이라 하겠다. 더욱이 화폐개혁의 실패로 인해 북한 주민들 사이에서는 정권에 대한 원망과 함께 변화에 대한 욕구가 퍼지고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 변화의 욕구를 당국의 단속에도 불구하고 확산되고 있는 ‘한류’가 대리만족시켜 주는 셈이다.

한반도의 평화구조를 창출하기 위해 북한의 비핵화를 일거에 달성하기가 난망한 현재의 국면에서는 북한 정권과 주민을 적절히 분리 대응하기 위한 정책적 방안부터 마련하는 것이 바람직해 보인다. 남한의 문화와 가치관이 녹아 있는 한류가 북한 사회 전반의 변화 매개체로서 그 동력을 제대로 발휘할 수 있게 될 경우, 북한의 체제 변화에 대한 주민들의 집단적 요구를 촉발시킬 수 있는 의식적 기제로 작용할 수도 있을 것이다. 특히 북한의 후계체제 구축과정의 과도기에 이러한 변화의 진폭은 더욱 커질 수 있다고 하겠다.

V. 맺는 말

현 정부는 북한에 끌려다니는 과거의 원칙없는 대북정책으로는 북한의 진정한 변화도 개혁개방도 유도하지 못하며, 북핵문제도 해결하기 어렵다는 기본입장을 고수해 왔다. 특히 현 정부는 북한이 주장하는 평

화체제를 비핵화와 분리하여 추진할 수 없다는 인식 아래 북핵문제의 의미있는 진전이 전제된 ‘한반도 평화구조’를 상정하고 있다. 현 정부의 이러한 대북정책은 지난 10년에 걸친 햇볕정책의 ‘단맛’에 길들여진 북한으로서는 결코 받아들일 수 없는 것이어서 남북관계는 자연히 경색될 수밖에 없었다.

한반도 평화구조 구축은 우리로서는 절대적인 목표이지만 그 프로세스에 있어서는 보다 신축성 있는 자세를 견지할 필요가 있다. 북핵문제를 남북정상회담의 의제로 끌어들이기 위해 북측과 비밀접촉한 것도 우리 정부가 한반도 평화구조 창출을 위해 주도적인 노력을 기울이는 과정의 일환으로 평가될 수 있을 것이다.

이런 가운데 최근들어 유례없는 3대 세습이 강행되고 있는 북한의 심상치 않은 내부정세 변화가 남북관계에서 또 하나의 주요 변수로 떠오르고 있다. 눈여겨봐야 하는 것은 이러한 변수의 중심에 지금까지 거의 무시되다시피 했던 ‘북한 주민’이란 존재가 자리잡고 있는 점이다. 만성적인 식량난과 화폐개혁의 실패 속에서 북한 정권은 주민들과 돌이킬 수 없을 만큼 유리되어 가고 있는 것처럼 보인다. 물론 북한체제의 속성상 이들 주민이 이른 시일내에 사회세력으로 결집되기는 어려울 것으로 판단된다. 그러나 긴 안목으로 내다볼 때 역사를 움직이는 주체적인 힘은 풀뿌리 민중속에서 나왔음은 북한 사회라고 예외가 될 수는 없을 것이다.

북핵문제가 해결되지 않는 한 한반도에 진정한 평화가 정착되지 않을 것임은 자명하다. 천안함·연평도 도발의 간접적 배경으로 북한의 핵무기 보유에 따른 대담성 증가론을 제시하는 견해가 시사하는 바도 여기에 있다. 선군정치 자체가 과잉 안보론에 의거해 한반도에서 끊임없이 군사적 긴장을 불러일으킴으로써 체제 유지의 대내외 자원을 획득하려

는 전략적 측면이 있다. 따라서 북핵문제를 단지 외교적 프로세스만을 통해서 해결하기란 쉽지 않은 일이다. 지난 20년에 걸친 북핵외교의 실패가 이를 입증한다. 중국의 ‘한반도의 안정’ 우선론 또한 자국의 이익을 고려한 측면이 강하지만 동시에 북한 비핵화 문제의 어려움에 대한 현실주의적 처방이 함축돼 있다고 하겠다.

천안함·연평도 사태의 후폭풍이 워낙 커서 남북 당국간 대화가 조기에 이뤄지기는 기대하기 어렵다. 그러나 현 시점에서 북한의 추가도발을 막고 한반도 평화를 견인해 내는 일은 절체절명의 과제가 아닐 수 없다. 이를 위해 우리 정부로서는 굳건한 한·미·일 공조에다 중국·러시아와의 협력관계 강화가 필요하다. 특히 2010년 4월, 미국과 냉전 이후 최대 규모의 핵군축 합의인 신 START에 서명한 러시아로 하여금 북한과 핵 억제력에 관한 비공식 협상을 갖도록 추진한다면 북한의 오판을 막기 위한 참신한 시도가 될 수도 있을 것으로 보인다.

북한의 도발 사태가 남북한 문제에 그치지 않고 미·일·중·러가 한데 얽히는 다자간 이슈로 확산되면서 일각에서는 동북아에 신냉전이 도래하는 것 아니냐는 우려까지 나오고 있다. 그러나 오늘날의 동아시아는 냉전시의 단순한 이분법적 질서가 지배하기에는 정치경제적으로 이미 너무나 밀접한 상호의존 관계를 맺고 있다.

북한 체제의 변화는 ‘햇볕정책’으로 단순히 외투를 벗겨서 되는 것이 아니라 DNA 자체의 변화를 필요로 한다는 지적은 귀기울일만하다. ‘한류’가 북한에서 유행되고 있는 현상은 이러한 북한 체제의 DNA 변화가 서서히 이뤄지고 있음을 뜻한다. 제아무리 억압적인 정권도 이를 쉽게 막을 수는 없을 것이다. 정보화시대를 맞아 북한 주민들도 이제는 삶의 터전이 되어버린 시장에서 유통되는 외부세계의 정보를 호흡하고 있는 것이다. 만성적 경제난에다 화폐개혁의 실패로 북한 주민들 사이에서는

체제변화를 바라는 욕구가 내연하고 있다고 하겠다.

우리의 대북정책도 북한의 경직된 정권이 아니라 북한의 주민을 변화의 주체로 인식하는 발상의 전환 위에서 좀 더 가다듬어질 필요가 있다. 따라서 북한 정권과 주민을 적절히 분리 대처하기 위한 정책적 방안 마련에 더욱 힘써야 할 것으로 보인다. 특히 후계체제 구축과정의 유동적인 과도기야말로 체제 변화의 진폭이 더 커질 수 있는 기회가 될 수 있다. 한반도의 평화구조 창출은 그만큼 풍부한 상상력과 창의성이 가미된 시나리오와 정치한 분석에 바탕을 둔 유연한 정책을 필요로 한다. 미래는 비전을 가진 적극적인 행위자만이 위기를 기회로 만들어 나갈 수 있으며, 이는 동아시아 다자협력의 이니셔티브인 제주프로세스에도 그대로 적용된다고 하겠다.

참고문헌

- 김규륜외(2009), 『신평화구상 실현을 위한 전략과 과제』, KINU 정책연구 시리즈 09-01, 통일연구원.
- 김기석(2010), “신 공동체 구상과 신아시아 외교”, JPI 정책포럼 2010-13, 제주평화연구원.
- 김덕중(2010), “북핵문제 해결을 위한 러시아의 역할: 한국의 러시아 전문가들의 연구 성과, 1990~2009”, 북한연구학회 춘계학술대회(2010. 4. 9) 『화폐개혁 이후 북한의 변화상과 한반도 평화』 발표자료집.
- 김봉진(2007) “동아시아 지역주의와 문화: 한국과 일본의 동아시아 공동체 구상”, 『세계정치 7: 문화와 국제정치』제28집 1호, 서울대학교 국제문제연구소, pp. 122-151.
- 김성한(2009), “한·중 전략적 협력 동반자관계에 대한 미국의 인식과 평가”, 서울대 중국연구소 학술회의(2009.6.10) 『한-중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망』 발표문.
- 김재철(2010), “중국과 동아시아 지역협력”, JPI정책포럼 2010-21, 제주평화연구원.
- 김정수·강동완(2010), “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향”, (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들 주최 세미나(2010.12.10) 『북한판 한류열풍』 발표자료집.
- 김홍규(2010a), “천안함 사태와 한·중관계”, 『주요 국제문제 분석』, No. 2010-23, 외교안보연구원.
- _____ (2010b), “3대 세습 이후의 북·중 관계: 한국의 대북정치·안보 정책 과제”, 통일연구원·조선일보 주최 한·중 국제학술회의(2010.12.20) 『3대 세습 이후의 북한과 중국』 발표문.
- 문정인(2009), “제주 프로세스의 추진: 그 이상과 현실”, 제주평화연구원 창립 3주년 기념 세미나(2009.6.12) 기조연설.

- 박건영(2008), “한반도 평화체제 구축을 위한 국제 협력”, 『북핵문제와 한반도 평화체제』, 박기덕·이상현 공편, 세종연구소, pp. 407-439.
- 박병광(2009), “중국-인도, 중국-파키스탄 전략적 협력 동반자관계 : 한-중 관계에 관한 시사점”, 서울대 중국연구소 학술회의(2009.6.10) 『한-중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망』 발표문.
- 박형중(2010), “장성택의 과거 정책 행보와 향후 전망”, 『온라인시리즈』 CO 10-24 (2010-06-08), 통일연구원.
- 빅터 차(2010), “주한미군 증강도 고려해야”, 『해외시론』, 조선일보 2010년 12월 5일자.
- 신각수(2010), [특별기고] “가교외교 구상 : 한국 다자외교의 새로운 패러다임을 찾아서”, 『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp. 293-324.
- 신범식(2010), “다자 안보협력 체제의 이해 : 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 현실”, 『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp. 5-44.
- 신중호(2010), “최근 북중관계 변화 추세와 남북관계에 대한 함의”, 한국국제정치학회-제주평화연구원 특별학술회의(2010. 10. 22) 『최근북한의 동향과 대외관계』 발표자료집.
- 엄상윤(2010), “한국의 동아시아 안보공동체 구상 : 특징과 과제”, 『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp. 45-76.
- 연합뉴스, 2009년 8월 15일자; 9월 21일자; 9월 29일자; 9월 30일자; 12월 29일자, 2010년 1월 19일자; 4월 23일자; 5월 20일자; 5월 24일자; 5월 29일자; 5월 30일; 6월 2일자; 6월 27일자; 7월 9일자; 8월 15일자; 9월 21일자, 9월 26일자; 11월 23일자; 12월 17일자; 12월 20일자; 12월 21일자; 12월 23일; 12월 26일자.
- 유상철 외(2005), 『한류 DNA의 비밀: 소프트 파워, 소프트 코리아의 현장을 찾아서』 서울: 생각의 나무, p. 1.

- 이기수(2010), “‘전략적 협력 동반자관계’ 무색한 한국과 중국“, 내일신문, 2010년 8월 5일자.
- 전성훈(2010a), “제8차 NPT 평가회의와 북한 핵문제”, 『온라인시리즈』 CO 10-23, 통일연구원.
- _____ (2010b), “북한의 우라늄 농축 프로그램 공개: 그 의미와 교훈”, 『온라인시리즈』 CO 10-42, 통일연구원.
- 정성장(2008), “한반도 평화체제 구축: 쟁점과 전략”, 『북핵문제와 한반도 평화체제』, 박기덕·이상현 공편, 세종연구소, pp. 313-363.
- 정은숙(2010), “제1차 핵안보정상회의: 배경, 성과, 시사점”, 『정세와 정책』, 2010년 5월호, 세종연구소.
- 조민(2007), “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스”, 『통일정책연구』, 16권 1호, 통일연구원.
- 조성렬(2010), “한반도 비핵화와 평화협정의 연계 배경과 전망: 북핵문제의 포괄적 해법을 위한 시사점”, 북한연구학회 춘계학술대회(2010. 4. 9) 『화폐개혁 이후 북한의 변화상과 한반도 평화』 발표자료집.
- 조영남(2009), “북·중관계와 한·중 전략적 협력 동반자관계”, 서울대 중국 연구소 학술회의(2009.6.10) 『한-중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망』 발표문.
- 중앙일보. 2010년 12월 13일자.
- 진행남(2010), “북한의 내부 정세 변화와 과도기적 위기관리”, JPI PeaceNet 2010-20, 제주평화연구원.
- 최명해(2010), “중국의 대북 정책: 변화와 지속”, JPI PeaceNet 2010-22, 제주평화연구원.
- 최진욱(2010), “북한의 연평도 포격 이후 남북관계 전망”, 민주평통 서울평화통일포럼·북한연구학회 토론회(2010.12.20) 『북한의 연평도 도발 이후 남북관계와 한반도 정세 전망』 발표문.
- 하영선(2010), “연평도 위기 극복의 대북 복합 전략”, EAI(동아시아연구원)

논평, 제15호(2010.12.20).

허문영 외(2007), 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, KINU 연구총서
07-08, 통일연구원.

Shambaugh, David. “China Engages Asia: Reshaping the Regional
Order”. *International Security*, Vol. 29, No. 3, Winter 2004/5.

중국의 다자안보협력에 대한 이론과 실천

박 병 광(국가안보전략연구소)

- I. 서론
- II. 다자안보협력에 대한 이론적 배경과 현실
 - 1. 다자안보협력의 내용과 이론적 배경
 - 2. 다자주의에 대한 중국의 수용과 현실
- III. 중국의 다자안보협력에 대한 입장과 추동 요인
 - 1. 중국의 다자안보협력에 대한 입장 변화
 - 2. 중국의 다자안보협력 추동요인
- IV. 중국의 다자안보협력에 대한 목표와 전략
- V. 결 론: 의미와 한계

I. 서론

동북아시아 지역에서 지역안보 실현을 위한 구체적 형태로서 다자안보협력에 대한 관심과 노력이 시작된 것은 1980년대로 거슬러 올라간다. 미·소 냉전이 종식되기전 고르바초프 소련 공산당 서기장은 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 ‘쑤아시아안보회의(Helsinki-type All Asia Security Conference) 개최를 제안했으며, 한국의 노태우 前대통령은 1988년 제48차 유엔(UN)총회에서 ‘동북아 평화협의체’ 창설을 제안한 바 있다. 이후 제임스 베이커 美국무장관이 Foreign Affairs(1991 Winter) 기고를 통해 ‘2+4협의체’를 제안했으며, 한국정부가 다시 1994년 아세안지역포럼(ARF)에서 ‘동북아안보대화(NEASeD)’를 제기한 바 있다. 이러한 일련의 다자안보협력에 대한 시도와 노력은 20여년이 지난 지금까지도 괄목할만한 성과를 내지 못하고 있는 것이 사실이다.

그러나 탈 냉전기에 들어서면서 지역화와 세계화가 국제질서의 중심 추세가 되었고 특히 유럽안보협력회의(OSCE)가 유럽에서의 긴장완화를 위한 실제적이고 구체적인 조치들을 검토하는 단계에 이르면서 아·태지역에서도 다자안보협력에 대한 관심이 다시 증폭되기 시작했다. 특히 2002년 가을 촉발된 ‘제2차 북핵위기’를 해결해 나가는 과정에서 나타난 6자회담 기제는 특정 현안에 대한 다자안보대화의 성격을 띠고 있다는 점에서 동북아 다자안보협력기구로의 발전 가능성에 대한 기대를 불러일으키는 것이었다. 때문에 노무현 前대통령은 2006년 가을 ‘아시아-유럽정상회의(ASEM)’ 연설에서 직접 동북아 다자안보협력체 건립의 필요성과 각국의 협력을 역설하기도 했다. 또한 한국의 다자안보협력에 대한 관심은 이명박 정부 들어서도 그 불씨가 지속되고 있는 것으로 볼 수 있다. 비록 최근 들어 북핵문제 해결이 난관에 봉착하고 6자회담이 장기간 공전함으로써 동북아 다자안보협력체 구성에

대한 논의가 다소 수그러든 것이 사실이지만 기본적으로 다자안보협력에 대한 한국정부의 입장은 여전히 긍정적 태도를 견지하고 있는 것으로 보인다.

한국의 역대 정부가 정치적 노선과 이념을 넘어 다자안보 협력의 필요성을 강조하는 데에는 첫째, 다자안보협력체제는 동북아 안보협력을 공고히 하는 데 도움이 되며 지역안보에 기여할 수 있다고 보기 때문이다. 둘째, 한반도 평화체제를 지역 차원의 다자안보체제가 지원해 주는 것이 필요하기 때문이다. 셋째, 다자안보를 통한 지역평화는 한반도 평화안보에 직접적으로 기여한다는 인식을 갖고 있기 때문이다.¹ 그러나 이러한 목표가 실현되기 위해서는 참여대상국 특히 주변 강대국의 지지가 필수적이다. 그 중에서도 우리의 관심을 끄는 것은 중국이라 할 수 있다. 왜냐하면 중국은 과거 다자안보협력에 대해 매우 소극적 입장을 견지했으나 최근에는 다자주의와 다자안보에 대해서 강대국들 가운데 가장 적극적인 입장을 개진하고 있기 때문이다. 아울러 이는 중국이 북핵 6자회담의 의장국이란 점에서 볼 때도 6자회담 틀과 경험을 동북아 다자안보협력기구로 발전시키고자 하는 한국의 입장에서 주목하지 않을 수 없는 부분이다.

이 글은 탈 냉전기 중국의 다자안보협력에 대한 입장 변화에 주목하면서 그 배경을 살펴보고 중국의 다자안보협력에 대한 인식과 내용 및 구체적 전략을 고찰하는 데 목적이 있다. 동북아 지역에서의 다자안보협력기제 완성은 상당히 복잡하고 다양한 문제들로 인해 결코 간단한 사안은 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 중국이 적극적 입장을 보이는 데에는 나름대로의 손익계산과 전략적 목표가 작용하고 있을 것이란 점에서 이에 대한 연구는 정책적·학술적 호기심을 자극하는 요소임에

¹ 조원일, “동북아지역 안보협력기구 형성에 관한 아국의 역할과 정책,” 『외교』 제40호 (1996), pp. 19-27 참조.

틀림없다. 아울러 중국의 다자안보협력에 대한 입장과 전략을 이해하는 것은 향후 한국이 추구하는 역내 다자안보협력체 구성을 위해서도 적절하고 효과적인 정책방안을 모색하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

II. 다자안보협력에 대한 이론적 배경과 현실

1. 다자안보협력의 내용과 이론적 배경

일반적으로 다자안보협력(multilateral security cooperation)이란 셋 이상의 국가들이 정책의 조정을 통해 안전을 보장받기 위해 협력하는 것을 의미하며, 일방주의(unilateralism)나 군사동맹과 같은 쌍무주의(bi-lateralism)와도 구분되는 개념이다. 또한 다자안보협력 혹은 다자외교는 ‘다자주의(multilateralism)’에 기초하고 있으며 탈냉전기의 국제체제 내 안보협력을 수용한 개념인 ‘협력안보(cooperative security)’와도 접맥된다. 광의적 측면에서 볼 때 다자안보(multilateral security), 공동안보(common security), 협력안보(cooperative security) 등은 모두 탈냉전기의 변모한 국제안보질서 하에서 “국가 간 대화와 타협을 통해 평화와 안정을 유지 한다”라는 기본 의도가 일치하고 있다는 점에서 개념상의 큰 차이는 찾아보기 어렵다.

다자안보협력은 상호이익의 차원에서 공동규범과 제도를 창출하기 위한 대화의 습관화를 목표로 설정하며, 궁극적으로 이러한 대화 분위기 속에서 국제사회의 안보를 유지할 수 있는 기초적인 규범을 만들고 나아가 분쟁의 해결방안과 제도·절차를 수립하기 위해 노력할 것을 지향한다. 따라서 다자안보협력은 첫째, 예방외교(preventive diplomacy)적 성격을 띠며 둘째, 활발한 안보대화론 투명성 제고 등 신뢰구축을 이룩함으로써 기본 세력균형체제를 보완하거나 장기적으로 대체하고 셋째,

비군사적 안보위협 요인까지 포괄적으로 취급한다는 등의 특징이 있다. 요컨대 다자안보협력은 국제적 안전을 보장하는 논리적 근거로서 과거 냉전기의 세력균형(balance of power) 이론이 탈 냉전기에 들어 설득력을 상실하면서 다자주의(multilateralism)로 대체됨을 의미한다.²

다자안보협력은 탈냉전 이후의 안보위협이 비군사적·비전통적·초국가적 성격의 것들로 확산되고 있다는 인식을 기초로 하고 있다. 때문에 특정한 나라의 노력과 능력만으로는 이러한 변화된 위협에 효율적으로 대처하기 어렵다는 사실에서 출발하고 있다. 즉 다자안보협력은 밀수, 마약, 환경오염, 대량살상무기(WMD)확산, 영토분쟁, 군비경쟁, 종교갈등 등과 같은 새로운 안보 불확실성의 증가 추세에 발맞춘 대응방안의 하나라 할 수 있다. 그런 점에서 다자안보협력은 새롭고 예상치 못한 안보위협을 대상으로 관련 국가들과의 협력과 공조를 통해 평화적으로 예방 또는 해결하기 위한 방안을 모색하는 것이란 점에서 긍정적인 의미를 부여할 수 있다.

다자안보협력을 이해하는 데 핵심개념이 되는 다자주의(multilateralism)는 국제관계에서 정치, 경제, 안보, 환경 등 다양한 영역에 걸쳐 국가 간의 관계를 조정해 나가는 방식의 하나이며 최소한 3개국 이상의 국가들이 모여 그 국가들의 행동을 상호 조정하고 조화시키는 것이라 할 수 있다. 다자주의는 1970~80년대에 주류를 이룬 국제협력과 제도에 대한 연구에서 비롯되었으며 일반적으로 ‘명목적(nominal)다자주의’와 ‘실질적(qualitative)다자주의’로 구분된다.

대표적으로 코헤인(Kohane)은 다자주의를 “3개 또는 그 이상의 국가들이 집단적으로 제도화 과정을 통해 국가정책을 조정해나가는 관행”으로 정의하고 있다.³ 이러한 개념은 개별 국가의 시각에서 외교나

² 임태암, 『동북아 다자안보협력: 한국의 선택』 (서울: 한국국방연구원, 2006), pp. 32-33.

대외정책의 형식적 측면을 강조하고 있으며 다자주의의 형식상 요건을 중시하는 반면 본질적 측면을 간과하고 있다는 점에서 ‘명목적 다자주의’로 규정되고 있다. 반면 러기(Ruggie)에 의하면 다자주의는 “3개 이상의 국가들이 일반화된 행동원칙에 따라 국가관계를 조정하는 제도적 형태(institutional form)”로 규정하고 있으며 이는 실질적 의미의 다자주의로 규정된다.⁴ 러기에 따르면 내용적 측면에서 다자주의는 정치체제나 이념, 국가적 이해관계가 상이한 국가들이 참여해 ‘일반화된 행위 원칙’에 기초해 상호간 국가정책을 조정하고 원칙과 규범의 형성을 바탕으로 제도적 국제질서를 추구해 나가는 것이다. 러기는 다자주의의 속성으로서 ‘불가분성(indivisibility)’, ‘일반화된 행위원칙(generalize principle of conduct)’, ‘포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)’ 등을 강조한다.⁵ 결국 ‘명목적 다자주의’는 국가들이 국제기구나 조직에 참가하는 외교적 활동 그 자체 혹은 국제기구에서의 정책조정행위에 의미를 두는 경향이 강하다면, ‘실질적 다자주의’는 국가들이 지켜야할 원칙과 규칙 혹은 규칙의 제도화과정 즉 ‘국제레짐(international regime)’의 완성에 대한 중요성을 강조한다고 보겠다.

다자주의에 대한 러기의 주장은 몇 가지 중요한 함의를 제공하고 있다. 첫째, 국가는 다자주의의 기본행위체이며 국가 간 협조와 조정은 다자주의의 기본기능이고 국가 간 협력을 모색하는 것이 다자주의의 주요 목표라는 것이다. 둘째, 다자주의란 일종의 제도형식으로 볼 수 있는데 여기서 제도란 여러 다자 행위체가 협상을 통해 공동으로 달성

³- Robert O. Kohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol.45, No.4(Autumn 1990), p. 731.

⁴- John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of An Institution,” John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 6-8.

⁵- John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of An Institution,” p. 11.

하는 것으로서 일단 제도가 형성되면 다자주의 제도에 참여한 국가성원들은 그 제도로부터 이익을 얻음과 동시에 제도의 규정을 따라야 한다. 때문에 제도적 다자주의의 성원은 비록 주권국가라 할지라도 국가이익과 주권문제에서 일정 정도 양보할 의사가 있어야 한다. 가령 엄격한 핵사찰을 수용해야만 하는 국제원자력기구(IAEA) 등의 예를 들 수 있겠다. 셋째, 다자주의의 기초는 보편적 행위원칙을 강조한다는 점이다. 여기서 행위원칙은 국제적 규칙(rules), 국제규범(norm), 정책결정과정(decision-making process) 등의 요소를 포함하는 것으로 이해될 수 있다. 그리고 다자주의의 보편적 원칙에 대한 강조는 다자주의가 국제레짐을 매우 중시하고 있으며 특히 국가행위 간의 협조 및 조정과 국제협력을 촉진시키는 데 역점을 두고 있음을 알 수 있다.⁶

요컨대 다자주의는 국가 간의 정책을 조정할 수 있는 협상의 장을 제공함으로써 다양한 참가국들 사이의 협력을 수월하게 해준다. 또한 제도라는 측면에서 다자주의는 국가주권과 국제질서 사이에 새로운 조정과 조화의 틀을 의미하는 것으로서 그 형성과정에서 관련국들의 합의를 이끌어내고 제도화하는 과정이 힘들지만 일단 형성이 되면 고도의 지속성과 적응성을 갖는 경향이 있다. 동아시아 지역에서도 동남아국가연합(ASEAN)과 아시아태평양경제협력체(APEC) 등을 비롯하여 다양한 다자기구들이 형성·발전되고 있으나 아쉽게도 다자안보협력의 경우에 있어서는 제도화 수준이 그다지 높지 않은 것이 현실이다.

⁶ 김재관, “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: 6자회담 사례를 중심으로,” 『현대사회과학연구』 12집(2008), pp. 28-29.

2. 다자주의에 대한 중국의 수용과 현실

냉전시기 중국은 다자주의와 다자외교에 대해 소극적이고 부정적인 입장을 일관되게 견지했다. 마찬가지로 냉전시기 중국 학계에서도 다자주의에 대한 연구는 활발하지 못했다. 특히 1950년대와 1960년대 중국에서 다자주의 연구는 허용되지 않았다. 냉전시기 중국에게 있어서 다자주의는 제국주의 정책의 한 수단으로 간주되었던 것이다. 냉전 시기는 물론이고 개혁개방 초기까지도 중국이 다자주의에 대해 부정적 태도로 일관해온 이유는 기존의 다자주의 체제가 미국 등 서방국가들의 주도하에 운영되면서 상호주의 원칙과 서구적 국제질서의 가치관을 강요하는 제도로 간주되었기 때문이다. 따라서 다자기체에 대한 참여는 국제사회에서 중국이 취하고자 하는 행동의 자율성을 구속할 것이며, 특히 중국이 반대하는 인권 및 주권관련 문제들을 제기하여 중국을 봉쇄하는 수단으로 이용될 수 있다는 우려가 강하게 작용하였다.⁷

그러나 1990년대 중반 이후 중국이 지역협력과 다자외교를 하나의 주요한 외교수단으로 인식하고 활용하기 시작하면서 중국 학계에서도 다자주의에 대한 연구가 활발해지기 시작했다. 중국은 다자주의를 통해 미국의 패권질서에 대한 집체적 대항, 경제 통상교류의 확대, 그리고 대외적 이미지의 제고와 같은 국가이익의 극대화를 실현시키고자 했다. 그리고 여기에 발맞추어 중국 내 많은 학자들은 새로운 국제질서의 구축을 위해 다자주의에 보다 많이 의지해야 함을 주장하는 한편 다자주의에 대한 전략적 접근을 견지할 것을 강조하게 되었다.⁸ 또한 다자주

⁷ 方長平, “多邊主義與中國周邊安全戰略,” 『教學與研究』 2004年 第5期, p. 48.

⁸ 時永明, “亞太安全環境與地區多邊主義,” 『國際問題研究』 1996年 第1期, pp. 41-47; 廓樹永, “國際制度的融入與國家利益,” 『世界經濟與政治』 1999年 第4期, pp. 60-65; 王逸舟, “新世紀的中國與多邊外交,” 『太平洋學報』 2001年 第4期, pp. 3-11.

의에 대한 연구과정에서 일부 학자들은 미국의 패권에 대항하기 위한 다자주의 활용의 긍정적 기능에 대한 분석을 시도하였으며,⁹ 또 다른 일부 연구자들은 다자주의에 대한 확대 참여를 통해 얻을 수 있는 이익의 분석에 집중하기도 한다.¹⁰

대체로 현실주의에 입각하여 다자주의를 바라보는 중국의 학자들은 다자주의를 외교수단이자 책략이며 국가이익을 추구하는 하나의 수단이라고 주장한다. 즉 국가들은 국익원칙에 입각하여 다자주의, 양자주의, 그리고 일방주의 등 형식에서 한 가지 또는 두 가지 혹은 세 가지 수단을 동시에 선택하여 병행한다는 것이다. 다자주의는 일방주의에 비해 강한 계약성, 광범위한 지지, 좋은 이미지 등의 강점을 지니고 있지만 다른 한편으로 저효율성과 같은 약점을 지니고 있다고 본다. 중국학자들의 입장에서 볼 때 다자주의는 국제안보체제를 구축하는 경로이며 국가이익을 추구하는 전략과 수단이기도 한 것이다.¹¹

서구학자들의 다자주의에 대한 견해와 달리 중국학자들의 논의는 좀더 중국 실정에 맞는 독자적 관점을 보이고 있다. 중국학자들은 서구이론이 제시한 다자주의의 몇 가지 일반적인 원칙들 즉 평등성, 신뢰, 공동안보, 분쟁의 평화적 해결 등을 수용하고 있지만 다른 한편으로 중국 외교정책의 독립적 속성을 주장한다. 나아가 중국학자들이 특별히 강조하는 것은 국가주권과 더불어 각국의 정치·경제·군사적 다양성의 존중 그리고 비공식적 협상과 합의과정의 중요성 등에 대한 것이다.¹² 이처럼 중국의 학자들이 다자주의를 명목적 및 실질적 의미로 이해하면서

⁹ 門洪華, “國際機制與中國的戰略選擇,” 『中國外交』 2001年 第1期.

¹⁰ 龐中英, “中國的亞洲戰略: 靈活的多邊主義,” 『世界經濟與政治』 2001年 第10期; 沈驥如, “多邊主義與多極世界,” 『世界經濟與政治』 2001年 第10期.

¹¹ 리 단, “동북아다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략: 6자회담을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제55집(2010), pp. 332-333.

¹² Wang Hongying, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy,” *Asian Survey*, Vol.40, No.3(May/June 2000), p. 479.

도 명목적 다자주의를 강조하는 것은 서구이론이 제시한 실질적 다자주의의 몇 가지 원칙이 불리울 수도 있는 중국의 국가주권과 인권에 대한 간섭과 제한을 경계하기 때문으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국이 탈 냉전기 들어 다자주의를 적극적으로 수용하게 된 데에는 대내외적인 환경의 변화가 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 즉 탈냉전의 도래는 중국으로 하여금 선린우호정책의 기초 위에서 전(全)방위적인 협력관계 강화와 역내 안정을 추구하게 만들었으며 대내적으로도 보다 적극적인 대응을 모색하게 했던 것이다. 그리고 이를 실천하는 과정에서 중국은 다자주의에 대한 태도와 인식을 변화시키고 다자외교를 적극 활용하게 되었다.

중국이 탈 냉전기 다자주의에 대한 수용과 더불어 다양한 다자기체에 적극 참여하게 된 데에는 구체적으로 다음과 같은 목적이 작용한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 중국은 세계은행(World Bank)이나 국제통화기금(IMF) 등의 국제경제기구에 참여함으로써 국제기구가 제공하는 경제 발전에 유리한 정보와 재정지원 및 기술지원 등을 얻을 수 있다. 둘째, 세계무역기구(WTO)나 일련의 군축조약 등의 국제기구 참여를 통해 잠재적인 경쟁국들의 활동과 관련된 정보 및 이러한 활동을 제약할 수 있는 수단을 획득하고자 한다. 셋째, 중국은 국제다자기구에 대한 참여를 통해 국제규범을 준수하고 국제사회와 협력하는 책임 있는 대국으로서 중국의 이미지를 제고하고자 한다. 넷째, WTO의 예에서 보듯이 국제기구 참여에 대한 승인을 이용하여 국내경제개혁의 추진력을 강화하고자 한다.¹³ 그러나 중국이 의도하는 바와 달리 가끔은 다자기구 참여를 통한 이익들이 상호 모순되거나 혹은 부정적인 결과를 초래하기도 한다. 가령 예를 들어 핵확산금지조약(NPT) 가입의 경우 중국의 국제

¹³- 江憶恩(Alastair Iain Johnston), “簡論國際機制對國家行爲的影響”, 『世界經濟與政治』 2002年 第12期, pp. 21-27.

적인 이미지 개선에 기여하는 것이 사실이지만 이는 다른 한편으로 군사방면에서 중국의 독자적인 선택의 폭을 제한할 수도 있는 것이다.

중국은 다자주의를 적극적으로 수용하는 과정에서 1992년 핵확산금지조약(NPT)에 가입했으며 1994년에는 역내 다자안보협의체인 아세안지역포럼(Asean Regional Forum: ARF)에도 참여하였다. 중국은 이후 아·태경제협력체(APEC)와 세계무역기구(WTO) 등 다양한 국제기구에 대한 참여폭을 지속적으로 확대해 왔다. 나아가 중국은 역내(域內) 다자간 대화기구인 ‘보아오 아시아포럼’(博鰲亞洲論壇)과 ‘상해협력기구’(上海合作組織, SCO)의 창설을 주도하기도 했다. 그 결과 오늘날 중국은 약 130여개의 정부 간 국제기구와 국제조직에 가입했고 300여개가 넘는 국제다자조약에 서명했다.¹⁴ 중국은 특히 동아시아지역 차원에서 아세안(ASEAN)+3 그리고 동아시아정상회의(EAS)의 성원으로로서 적극적 역할을 수행할 뿐 아니라 이를 통해 동아시아 각국과 다양하고 활발한 대화 채널을 구축하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 한반도의 안정과 북한 핵문제의 해결을 위한 북핵 6자회담을 동북아 다자안보협력기구로 발전시키는 데 대해서도 긍정적인 태도를 보이고 있다.

요컨대 중국이 다자주의를 수용하고 이를 실천해 나가는 과정은 냉전 시기와 개혁개방초기에 이르기까지는 일종의 ‘거부의 시기’이자 ‘소극적 참여기’로 볼 수 있겠다. 이 당시는 냉전의 그림자가 완전히 가시지 않은 상태에서 다자주의에 대한 회의와 부정적 인식이 잔존해 있었으며 필수적인 다자기제에 대해서 최소한의 참여가 추진되었을 뿐이다. 이후 1980년대부터 1990년대 초반에 이르기까지는 ‘탐색기’이자 ‘비주도적 참여기’로 볼 수 있을 것이다. 중국은 개혁개방이 본격화되면서 다자주의를 수용하고 국제다자기구에 대해 조심스런 접근을 시도했다. 그러나

¹⁴- 楊潔虎, “維護世界和平促進共同發展: 紀念新中國外交60周年,” 『求是』2009年 第19期.

1989년 ‘천안문사건’의 영향으로 인해 자국의 주권침해를 비롯해 여전히 다자주의 참여에 대한 우려를 감추지 못하던 시기였다. 그러나 중국은 1990년대 중반에 접어들면서 비로소 다자주의에 대한 ‘주동적 참여기’에 들어섰으며 이 시기 다양한 국제다자기체에 능동적으로 참여하기 시작하였다. 그리고 마침내 2000년대에 들어서는 다자주의에 대한 적극적 수용과 실천을 바탕으로 ‘건설적·적극적 주도기’의 단계로 발전해 나갔다고 할 수 있다. 이러한 발전과정에서 중국의 다자외교는 정치, 경제 등 영역은 물론 문화, 위생, 군사, 안보 등 훨씬 다양한 영역으로 확대되어 나갔으며 다자기구에 대한 참여 형식 역시 유엔을 비롯한 광범위하고 보편적인 국제기구로부터 점차 지역적이고 특수적인 다자협력체로 발전해 나갔음을 알 수 있다.

<표 1> 중국의 다자주의 참여 과정

참여 유형	소극적 참여	비주도적 참여	주동적 참여	적극적 주도
시기	1970-80년대	1990년대 초반	1990년대 중반 이후	2000년대 이후
주요 화법	국제경제기구의 제한적 참여	정치, 안보, 사회 분야 국제기구 참여	새로운 규범과 원칙 제시	단계적인 국제질서 주도국 지향
	유엔의 역할을 긍정적으로 평가(1985)	적극적 참여(1992)	건설적 역할의 발휘(1992)	적극적 다자주의 주창(2005)
참여 내역	<ul style="list-style-type: none"> · 유엔가입(1971) · 세계은행, IMF 가입(1980) · GATT 가입신청(1986) 	<ul style="list-style-type: none"> · PKO 군사고문단 파견(1990) · ARF 참여(1994) 	<ul style="list-style-type: none"> · CTBT 조약 서명(1996) · 신안보개념, 책임대국론(1997) 	<ul style="list-style-type: none"> · 안보리 정상회담 제의(2000) · 유엔개혁문건(2005) · 인권A공약 국내비준(2001)

자료: 김예경. “중국의 안전보장 제도와 정책: 현황과 시사점” 『국제문제연구』 제10권 1호 (2010), p. 186 재구성.

Ⅲ. 중국의 다자안보협력에 대한 입장과 추동 요인

1. 중국의 다자안보협력에 대한 입장 변화

중국은 냉전시기에 지역 다자주의 건설에 대해 회의적이거나 관망하던 ‘소극적’ 태도에서 벗어나지 못했으며 안보이슈에 대한 논의와 해결을 추구하는 다자안보기제에 대해서는 더욱 부정적이었다. 중국은 냉전시기 집단안보를 추구하던 다자안보기제가 주로 미국의 의도를 실현하기 위한 것일 뿐 아니라 특정한 대상을 공략하기 위한 수단에 불과한 것으로 보았다.¹⁵ 때문에 중국이 탈 냉전기 다자주의를 수용하는 과정에서 경제적 성격의 다자주의에는 적극적이지만 안보적 측면의 다자기구에 대해서는 상대적으로 소극적이란 점이 지적되곤 한다. 즉 다자주의에 대한 중국의 수용은 여전히 부분적이고 도구적인 한계를 벗어나지 못하고 있다는 것이다.¹⁶

중국은 탈 냉전기 다자주의에 대한 적극적 수용과정에서도 다자안보협력에 대해서만큼은 보다 신중하고 유보적인 태도를 견지해 온 것이 사실이다. 중국의 이러한 신중함은 다자안보기제가 중국이 극도로 민감하게 생각하는 영토문제나 주권문제, 군사적 신뢰구축을 위한 투명성문제 등을 핵심 이슈로 다루게 되고, 이 과정에서 중국에 대한 견제의 수단으로 활용되는 것을 우려하였기 때문이다. 더욱이 중국은 역내 다자안보기제가 설립될 경우 미국과 일본이 주도적 위치를 점유하게 되고 이들 국가들이 동아시아에서 영향력을 확장하는 수단으로 활용될 뿐 아니라 오히려 중국에 대해서는 압박과 봉쇄의 빌미를 제공할 수 있다

¹⁵- Banning Garrett and Bonnie Glaser, “Multilateral Security in the Asia-Pacific Region and Its Impact on Chinese Interest: Views from Beijing,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.1(June 1994), pp. 14-34.

¹⁶- Wang Hongying, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy,” pp. 482-484.

는 점을 우려해 왔다.

때문에 중국은 1990년대 중반까지도 다자안보협력에 대해 소극적 태도를 유지했으며 15개 국가와 2만여km에 달하는 국경선을 접하고 있다는 지리적 특성을 강조하면서 주변국과의 양자 간 선린관계 구축에 더 큰 주안점을 두어왔다. 그리고 중국은 접경국과의 쌍무적 안보대화와의 신뢰구축 조치가 선행된 다음에야 비로소 다자안보협력을 추구할 수 있다는 기본입장을 유지했다. 대표적인 예로 중국의 첸치천(錢其琛) 외교부장은 1993년 5월 무토 가분(武藤嘉文) 일본 외상과의 회담에서 ‘아시아안보대화’를 개시하자는 일본의 제의에 대해 역내 국가 간 경제협력을 넘어서는 정치·안보문제 중심의 다자안보 수립에 대해서는 좀 더 시간을 가지고 신중히 접근해야 한다는 소극적 입장을 표시한 바 있다.¹⁷

그러나 중국은 다자안보협력에 대한 소극적 입장에도 불구하고 향후 수립될 역내 다자안보체제에서 제외됨으로써 국제적인 발언권이 약화되는 데 대해서는 적잖은 우려를 지니고 있었다. 때문에 1994년 3월 전인대(全人大) 연설에서 리펑(李鵬) 총리는 아·태지역 안보협력에 중국도 적극 참여하겠다는 의사를 천명하였으며 그 해 창설된 지역 다자안보기제인 ‘아세안지역포럼(ARF)’에 러시아와 더불어 ‘협의국’으로 참가하였다. 중국은 비록 ARF에 참여했지만 초기에 참여방식과 지지 정도 면에서 주동적이거나 적극적인 국가는 아니었다. 중국은 다자안보기제 내에서 자국의 직접적인 이해가 걸린 의제는 피하거나 소극적으로 반응하되 중국과 간접적으로 관련되는 지역문제에 대해서는 적극적으로 의제화를 시도해 발언권을 확보하고 중국의 이익을 지키겠다는 이중적 태도를 유지했다.¹⁸

¹⁷- 신상진, “아·태지역 다자안보협력체제 형성에 대한 중국의 입장,” 『지역연구논총』 제5권(1993), pp. 145-165.

중국은 1995년 제2차 ARF 회의에서 일부 동남아 국가들과의 영유권 분쟁 해결과정에서 1982년 ‘유엔해양법’ 등을 포함한 국제법을 적용하는 방안을 검토하겠다는 의향을 밝힘으로써 평화적이고 외교적인 해결 가능성을 시사했다. 또한 중국은 역내 신뢰구축의 한 방안으로서 국방 정책에 관한 연례보고서를 제출하는 데 합의하고 동년 11월에 중국 국무원이 최초의 군축백서인 “중국: 무기통제와 군축”을 발표하는 등 다자안보협력에 대한 전향적 태도변화를 보이기 시작했다.¹⁹ 아울러 중국은 1997년 12월 동남아 국가들과 제1차 ‘중국-아세안 정상회담(ASEAN+1)’을 열고 “선린우호와 상호신뢰의 동반자 관계”를 선언함으로써 중국과 일부 아세안 국가들 사이에 참여한 대립 요인이었던 남사군도 영유권 분쟁에 대한 평화적 해결에 공동 합의를 이루기도 했다.

중국이 현재 참여하고 있는 대표적 다자안보협력체로는 아세안지역포럼(ARF) 외에도 ‘아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICIA)’, ‘아·태 안보협력이사회(CSCAP)’, ‘동북아협력대화(NEACD)’, ‘상하이협력기구(SCO)’ 등을 들 수 있다. 이 중에서도 상하이협력기구(SCO)는 2001년에 중국이 러시아와 중앙아시아 국가들을 규합하여 미국, 일본, 호주 등의 연합세력에 대응하기 위해 자발적으로 창설을 주도한 것이다. 또한 중국은 2002년 가을 제2차 북핵 위기 발발 이후 6자회담을 주도하면서 이를 동북아 다자안보기구로 발전시키는 데 대해서도 적극적 입장을 표명하였다.²⁰ 이러한 사실은 중국이 더 이상 다자주의나 다자안보기제

¹⁸ 엄태암, 『동북아 다자안보협력: 한국의 선택』, p. 222.

¹⁹ 조영남은 아세안 국가와 일본이 ARF를 창설한 배경에는 협력안보라는 접근방식을 통해 중국을 책임 있는 강대국으로 사회화(socialization)시키겠다는 의도가 작용하고 있었으며 중국 역시 이를 간파하고 있었으나 ARF의 운영방식이 중국을 강하게 구속하지는 않을 것이라는 믿음 하에 참가를 결정하게 되었다고 본다. 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』 (서울: 나남출판, 2006), p. 284.

²⁰ 중국은 2003년 11월 20일 외교부 대변인 류젠차오(劉建超)가 정례브리핑에서 6자회담의 제도화 문제를 처음 제기했으며, 이 문제는 2004년 2월 24일 외교부 대변인 장치위(張榮月)에 의해 재차 확인되었다.

에 대한 단순한 참여자 수준에 머물러 있는 것이 아니라 21세기에 들어서면서 다자안보협력에 대한 보다 확실한 주도국으로서의 입지를 모색하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

중국이 21세기에 접어들면서 이처럼 다자안보협력에 대해 전향적인 태도 변화를 보이게 된 배경에 대해서는 이론적 측면에서 다음의 세 가지로 설명될 수 있다.²¹ 첫째, ‘외부압력론’으로서 일부 학자들은 중국이 외부의 압력에 직면한 상황에서 다자안보협력을 통해 자국의 이익을 지킨다고 주장한다.²² 즉 1990년대 중반 미국은 동아시아에 대한 전략을 조정하였고 일본, 호주와 각각 쌍무적 군사동맹관계를 강화하였다. 미국의 이러한 정책들은 중국의 안보환경에 심각한 영향을 미쳤으며 중국은 자국에 대한 안보위협을 감소시키기 위해 역내 다자안보협력에 동참하게 되었다는 것이다.

둘째, ‘이익추동론’으로서 일부 학자들은 현실주의적 이익추동론의 시각에서 중국의 다자안보협력 행위를 설명한다. 즉 국가가 다자적 합의를 잠재적인 구속으로 여기는 경우 협력은 이루어지지 않지만 다자적 합의가 구속이기보다는 오히려 이익을 확대한다거나 또는 다자합의에 참여하지 않음으로 인해 부수적인 이익을 누릴 수 없는 경우라면 국가는 다자적 합의를 적극적이든 아니든 지지하게 된다는 것이다.²³ 실제

²¹ 강택구, “탈냉전기 중국의 다자안보협력 정책: 참여방식과 지지정도,” 『한국과 국제정치』 제23권 3호(2007), pp. 63-94 참조.

²² 외부압력론을 대표하는 주장으로는 Gary Klintworth, “China’s Evolving Relationship with APEC,” *International Journal*, Vol.50, No.3(Summer 1995); Thomas J. Christensen, *Prode, Presence, and Politics: The Roots of China’s Worldview*, Yong Deng & Fei-Ling Wang (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World* (New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 1999), pp. 239-256 참조.

²³ Yuan Jin-dong, “Regional Institutions and Cooperative Security: Chinese Approaches and Politics,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.13, No.1(Autumn 2001), pp. 263-294.

로 다자주의에 대한 적극적 참여를 주장하는 중국내 일부 학자들은 다자주의 참여를 통해 국제사회에서 얻을 수 있는 자국의 이익에 연구의 초점을 맞추기도 한다.

셋째, ‘국제제도 역할론’으로서 이는 국제제도가 중국의 가입 행위에 어떤 영향을 미쳤는지에 초점을 맞춘다. 즉 다자안보협력에 대한 중국의 협력행위는 국제제도가 중국에게 협력의 동기 즉 물질적 동기, 사회적 동기 예컨대 국제사회에서 ‘하층국가’로 전락하는 것을 피하고 중국 스스로 ‘책임 있는 강대국’의 이미지를 수립하는 등의 동기를 제공하였기 때문이란 것이다. 중국은 초기에는 전술적 고려를 통해 국제제도에 가입했지만 점차 다자안보협력 등의 국제제도와 상호작용이 증가하면서 중국이 얻는 실질적 혜택이 늘어났고 국제제도에서 탈퇴하는 비용이 증가하게 되면서 초기의 전술적 적응은 점차 ‘적응적 학습(adaptive learning)’으로 변하게 되었다는 것이다.²⁴

이상의 세 가지 해석은 중국의 다자안보협력에 대한 인식과 태도의 변화를 설명하는데 있어서 나름대로 설득력을 지니는 것이 사실이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 탈 냉전시기 국제안보질서의 변화와 더불어 중국의 급속한 경제성장에 따른 ‘자신감(self confidence)’의 증대가 결국 다자안보협력에 대한 중국의 태도와 인식에 결정적인 변화 요인으로 작용하였다고 볼 수 있을 것이다. 즉 중국은 과거 다자안보기제가 미국과 서방세계의 가치를 투영하고 새로운 강대국의 부상을 억제하는 것으로 간주하였으나 자국의 국력이 증대되면서 오히려 다자안보기제를 통해 스스로의 목소리를 높이고 참여국들을 포섭함으로써 미국의 봉쇄전략을 돌파할 수 있는 도구로 바라보기 시작했던 것이다.

²⁴- Alastair I. Johnston, “Learning Versus Adaptation: Explaining Changes in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s,” *China Journal*, Vol.35(January 1996), pp. 27-62.

2. 중국의 다자안보협력 추동요인

중국이 탈 냉전기 들어 다자안보협력에 대한 적극적 참여자로 전환하게 된 데에는 구체적으로 다음과 같은 요인들이 작용한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 국제안보질서와 환경에 대한 인식의 변화이다. 중국은 국제질서가 다극화 추세로 변하고 있으며 세계질서가 특정국가에 의해 독단적으로 결정될 수 있는 여지는 감소하는 반면 다국(多國)간 대화와 협력을 통해서 해결해야만 하는 문제들이 분출하고 있는 것으로 인식하게 되었다. 특히 9·11테러사건과 2008년 미국 발 국제금융위기의 발생은 중국이 이러한 국제안보질서에 대한 인식을 변화시키는 중요한 계기로 작용하였다. 즉 국제안보환경의 변화는 ‘공동안보’와 ‘협력안보’에 대한 중요성을 제고시켰고 중국은 다자안보협력의 중요성을 더욱 절감하게 된 것이다.²⁵

둘째, 동아시아에서 미국의 봉쇄전략에 대한 돌파 필요성이다. 엄밀한 의미에서 동아시아는 여전히 미국의 패권적 지배의 현실을 반영하고 있으며 미·일동맹은 동아시아지역 안보질서의 초석이 되고 있다. 그러나 중국은 동아시아가 미래 중국의 영향력을 체현하는 지역적 토대가 되어야 하며 따라서 역내에서의 안보문제 영역에서도 갈수록 적극적인 역할을 모색하고자 한다. 중국은 단순히 이미 수립된 다자기제 내에서의 역할확대가 아니라 역내 안보질서 구축에 관한 규칙제정자(rule maker)로서의 보다 주도적인 역할을 추구하고자 하는 것이다.²⁶ 그리

²⁵ 일레로 후시아오디(胡小迪) UN주재 중국대사는 제58차 유엔총회 연설에서 “오늘날 국제협력을 통하지 않으면 어떠한 나라도 단독으로 자국의 안전을 확보할 수는 없다”고 강조한 바 있다. <http://www.china-un.org/chn/lhghywj/ldhy/yw/ld58/t40136.htm> (2003.10.7)

²⁶ 박병광, “중국의 동아시아 전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로,” 『국가전략』 제16권 2호(2010), p. 57.

고 이 과정에서 다자안보협력에 대한 주도적 역할 모색은 불가결한 요소도 등장하고 있다.

셋째, 후진타오(胡錦濤)를 중심으로 하는 4세대 지도부의 외교 전략을 들 수 있겠다. 중국이 특히 최근 들어 다자안보협력에 대한 인식을 전환하고 적극적 관심을 표명하게 된 배경에는 ‘和平崛起’와 ‘責任大國論’으로 대표되는 4세대 지도부의 대외전략이 작용하고 있다. 중국지도부는 중국이 국제사회의 ‘책임있는 대국’으로서 동북아지역의 안보불안 요소를 해소하는 데 기여할 책임을 지니고 있으며, 지역안보 증진을 위해 안보협력 및 안보협력체 형성에 적극 노력해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이를 통해 중국은 급속히 증대되는 경제역량에 부합하는 정치대국으로서 국제사회에서의 영향력 확대를 노리고 있는 것이다.

넷째, 6자회담 개최과정에서 배양된 자신감을 들 수 있겠다. 중국은 역내 안보문제에 대한 다자적 협상 틀인 6자회담을 주최하면서 동북아 정세 주도권을 장악할 수 있다는 자신감을 갖게 되었으며 이는 내부적으로 동북아 안보협력체 구상을 검토하게 된 배경으로 작용하였다. 중국은 향후 6자회담 체제가 북핵문제 해결에 성과가 있을 경우 역내에서 잠재적 안보이슈로 살아있는 다양한 이슈들에 대해서도 지속적인 협의의 틀을 제공할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 따라서 중국은 6자회담체제를 발전적으로 승계한 역내 다자안보협력체제 구상을 통해 지역안보의 미래상을 각국에 주도적으로 제시할 필요가 있다고 판단한 것이다.²⁷

한편 중국의 다자안보협력에 대한 적극적 인식전환과 더불어 보다 구체적으로 동북아를 중심으로 하는 역내에서의 다자안보협력에 대한

²⁷ 북핵 6자회담에서 비롯된 동북아 다자안보기제에 대한 중국내 주요 논의로는 朱鋒, “六方會談的制度建設與東北亞多變安全機制,” 『現代國際關係』 2007年 第3期; 任曉, “六方會談與東北亞多變安全機制的可能性,” 『國際問題研究』 2005年 第1期; 姜聯軍, “東北亞多變安全機制的構建,” 『國際關係學院學報』 2005年 第1期; 張璉鬼, “朝鮮半島問題四題,” 『世界知識』 2006年 第 14期 등 참조.

필요성을 강조하고 이를 추동 요인으로 받아들이는 데에는 주로 다음과 같은 요소들이 작용한다고 보겠다.²⁸

첫째, 중국은 전 세계적인 탈냉전의 국제환경 속에서 동북아지역은 여전히 냉전적 사고와 유산이 지속되고 있고 이러한 냉전구조의 해체를 위해서는 동북아 다자안보협력이 필요하다고 본다. 아울러 중국은 동북아의 냉전구조를 대표하는 것이 바로 미국 중심의 쌍무적 동맹체제이며 미국은 미·일 동맹과 한·미동맹을 기초로 미국 주도의 동북아 다자안보협력기제를 건설하려는 것으로 간주한다. 따라서 중국은 미국 중심의 쌍무적 동맹 체제를 타파하는 것이 동북아 안보환경을 개선하는 출발점이라고 보는 한편 역내에서의 상호 비대칭적인 대치 현상이 동북아 다자간 안보협력기구의 필요성을 더욱 증대시킨다고 주장한다.²⁹

둘째, 동북아지역은 북핵문제 뿐 아니라 갈수록 심각한 비전통 안보 위협이 증가하고 있기 때문에 이 지역의 다자안보협력이 필요하다고 주장한다. 중국은 특히 1997년 동아시아 금융위기와 2001년 9·11테러 사건 이후 경제안보, 인간안보, 환경안보, 해양안보, 에너지안보, 사이버안보 등 새로운 안보 즉 비전통 안보문제에 대한 관심이 크게 제고되었다. 중국은 비전통 안보문제에 대해 과거에는 존재하지 않았던 ‘새로운 차원의 안보문제’로 규정하고 있으며 이에 대한 해결방안의 하나로 ‘포괄안보’와 ‘협력안보’의 중요성을 강조하고 있다. 결국 비전통 안보문제의 확산은 어느 특정 국가만의 의지와 능력으로 해결할 수 없는 것이며 사안의 복잡성과 광범위성을 고려할 때 역내 국가들 간의 다자안보협력

²⁸ 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” 『중국학 연구』 제45집 (2008), pp. 307-309 참조.

²⁹ 邵峰, “朝核問題的發展前景與東北亞安全機制建設,” 『世界經濟與政治』 2007年第9期, pp. 12-13; 候紅育, “建立東北亞安全機制的必要性與可能性,” 『當代世界』 2006年第4期, pp. 27-29; 趙躍欽, 謝劍南, “朝核問題與東北亞多變安全合作機制,” 『國際關係學院學報』 2006年第6期, pp. 13-14.

을 통해서 해소될 필요가 있다고 본다.³⁰

셋째, 한반도 평화체제의 수립이 긴요한 과제로 부상하고 있으며 이를 위해서도 역내 다자안보기제의 형성을 위한 노력이 필요하다고 주장한다.³¹ 즉 국제정세의 급격한 변화로 인해 기존의 정전체제로는 한반도의 안정을 담보할 수 없는 상황에 이르렀기 때문에 새로운 정세에 부합하는 한반도 평화체제의 수립이 필요하다는 것이다. 더욱이 중국의 개혁개방으로 북방 삼각관계는 소멸된 반면 한·미·일구도의 남방 삼각구도는 여전히 작동하고 있다는 점에서 새로운 정세에 부합하는 새로운 안보협력기제를 구축함으로써 한반도 평화를 보장하는 논의도 함께 진전시켜 나갈 필요가 있다는 것이다.

넷째, 중국은 동북아 다자안보협력의 동인과 필요성으로서 유엔(UN)이나 미국은 동아시아의 모든 안보문제에 관여하거나 중재할 수 있는 능력과 의지가 상당히 결여되어 있다는 점을 지적한다.³² 탈냉전 시대 이래로 형성된 ‘일초다강(一超多強)’의 국제적 역학관계에서 미국의 패권주의는 국제적 지역분쟁을 중재·조정하기보다는 오히려 증폭시키는 결과를 초래했다는 것이다. 대표적인 예로 미국은 북핵문제에 있어서도 ‘당근과 채찍’을 병행하기보다는 강경일변도로 나감으로써 북핵 위기를 증폭시켰고, 이라크 전쟁에서 보듯 명분 없는 전쟁으로 국제적 신뢰와 리더십의 상실을 초래했을 뿐이라는 것이다. 따라서 이러한 미국의 역할과 글로벌 리더십 약화는 동북아 다자안보협력의 필요성을 더욱 추동한다고 본다.

³⁰- 王紅芳, “東亞安全合作及基出路,” 『現代國際關係』 2004年 第1期; 崔立如, “東北亞安全合作機制國際研討會主要觀點,” 『現代國際關係』 2005年 第9期, pp. 36-37; 魏玲, “東北亞多變安全機制建設: 以朝核問題六方會談為例,” 『外交評論』 2006年 第1期, p. 46;

³¹- 侯紅育, “建立東北亞安全機制的必要性與可能性,” pp. 27-29.

³²- 김재관, “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: 6자회담 사례를 중심으로,” p. 32.

요컨대 중국은 동북아지역의 냉전구도를 근본적으로 변화시키고 안정적인 역내 안보질서의 구축을 위해서는 다자안보협력을 추진하는 것이 불가결하다고 본다. 즉 동북아 다자안보협력을 통해 대화의 소통구조를 만들고, 상호신뢰를 강화하며, 공동이익을 배양함으로써 냉전구도의 잔재를 제거할 수 있고 이를 기반으로 지역의 지속적 평화를 보장할 수 있다고 보는 것이다.³³ 그리고 이러한 중국의 시각과 입장은 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 주도함으로써 더욱 힘을 얻고 있다. 즉 동북아 안보협력이 역내 주요 의제로 부상한 배경에는 북핵 위기의 고조가 자리잡고 있고, 북핵문제는 역내 안보현실이 극명하게 반영된 결과라는 것이다.³⁴ 결국 중국으로서는 6자회담의 성과를 도출하고 이를 통해 동북아 다자안보협력으로의 발전을 주도하는 것이 자국의 전략적 의도를 달성하는 것은 물론 지역 안보문제에 대한 영향력을 확대하는 데에도 중요한 요소가 된다고 본다.

IV. 중국의 다자안보협력에 대한 목표와 전략

중국은 역내 다자안보협력을 추진하는 데 있어서 다음과 같은 전략적 목표를 설정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

첫째, 중국은 동북아를 중심으로 하는 역내 다자안보협력을 주창함으로써 변화된 주변 안보환경을 개선하는 데 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 중국은 동북아 지역의 안보환경과 관련하여 위협(threat)은 크게 감소하였지만 위험(risk)은 오히려 증대하고 있는 것으로 판단하고 있다. 따라서 다자안보협력의 완성은 역내 안보위험요인들에 대한 능동적 대처를 가능하게 할 것으로 기대하고 있다. 중국은 특히 자국의 부상에

³³- 魏玲, “東北亞多變安全機制建設: 以朝核問題六方會談爲例,” pp. 44-50

³⁴- 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” p. 309.

대한 주변국들의 안보우려 즉 ‘중국위협론’을 불식하는 데에도 다자안보협력에 대한 강조가 도움이 될 것으로 보고 있다. 중국으로서는 동북아 다자안보협력이 단기간 내에 실현될 가능성은 크지 않지만 부상하는 중국이 다자안보협력에 대해 전향적인 입장과 정책의지를 밝히는 것 자체로서 어느 정도는 역내의 안보불안을 완화하는 효과를 달성할 수 있을 것으로 기대하고 있다.³⁵

둘째, 중국은 동북아 다자안보협력을 추진함으로써 향후 전개될 동북아지역 안보질서 재편 과정에서 주도권을 선점하려는 전략적 고려가 내재되어 있다. 중국이 1990년대 이전까지 다자안보협력에 대해 유보적 입장을 견지했던 이유 중 하나는 미국이나 일본이 지역 다자안보협력에서 주도적 위치를 장악함으로써 동아시아에서의 우월한 지위를 공고화 할 수 있다는 우려가 작용하였기 때문이다. 그러나 오늘날에는 중국이 오히려 역내 다자안보협력을 주창하는 등 적극성을 보임으로써 중국 스스로 이제는 다자안보협력에 대한 주도자로서의 자신감과 위치 전환에 대한 의지를 암시하고 있다고 하겠다.³⁶

셋째, 중국은 역내 다자안보협력에 적극적으로 참여하고 독자적 목소리를 냄으로써 동아시아 강대국으로서의 입지를 다지고 영향력을 강화하고자 한다. 중국은 동아시아 지역이야말로 미래 중국의 영향력을 체현하는 지역적 토대가 될 것이며 세계 강대국(global power)이 되기 위해서는 먼저 동아시아에서 영향력을 강화하는 것이 선결조건이라고 본다. 이 과정에서 중국은 다자외교와 다자안보협력이라는 수단을 적절히 활용함으로써 역내 입지를 최대한 강화하고자 한다. 따라서 중국의 다자안보협력에 대한 노력은 향후 더욱 공세적으로 전개될 가능성이 크며 그 일차적인 지평은 우선 동아시아를 무대로 할 수밖에 없다.³⁷

³⁵- 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” pp. 320.

³⁶- 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” pp. 321.

한편 중국의 저명한 국제정치학자인 옌쉐통(閻學通)에 따르면 중국이 그리는 역내 다자안보협력의 구체적 모습은 먼저 아세안(ASEAN)을 동아시아 안보 공동체의 기본 토대로 활용해야만 한다고 주장한다. 즉 아세안 내부의 대화메커니즘을 최대한 강화하면서 아세안과 역내 기타 기구와의 연결 메커니즘을 구축하고 이를 토대로 동아시아에서 안보기제 구축을 위한 제2의 대화통로를 창설할 필요가 있다고 보는 것이다. 그리고 다음 단계로서 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 제도화하고 미·일·중·러 등 4개 국가의 전략적 대화메커니즘을 구축함으로써 궁극적으로 역내 다자안보협력기구 창설을 추진하는 것이 합리적이라고 주장한다.³⁸

옌쉐통의 주장은 6자회담에 기초한 동북아 다자안보기구보다는 ASEAN 또는 ARF에 기초한 관련국들의 신뢰구축과 소통강화의 토대 위에서 보다 넓은 의미의 동아시아 다자안보기구를 추구하거나 또는 그보다 후순위로서 축소된 형태의 동북아 다자안보기구 창설을 추진할 필요가 있다고 보는 것이다. 반면 중국사회과학원의 선지루(沈驥如)는 일본 언론과의 인터뷰에서 6자회담의 형성과 발전이 중·장기적이고 직접적으로 동북아 다자안보기구 구축에 긍정적 영향을 줄 수 있으며 이를 토대로 먼저 동북아지역에서의 다자안보협력기구를 발전시켜 나갈 필요성이 있음을 주장한다.³⁹

역내 다자안보협력을 실현하는 과정에서 중국의 전략은 우선 안보협력체계의 개방성을 인정하고 구성원간의 ‘상호보완성’을 강조하면서 ‘원-원’을 추구한다는 것이다. 중국은 지역협력에서 일본과의 상호보완성을 인정할 뿐 아니라 미국이 동아시아에서 지니는 영향력 역시 역

37- 박병광, “중국의 동아시아 전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로,” p. 42, 53.

38- 閻學通·孫學峰, 『中國崛起及其戰略』(北京: 北京大學出版社, 2005), pp. 172-180.

39- 『每日新聞』 2004년 2월 25일.

사적으로 형성된 것이고 객관적인 현실이라는 인식하에 미국과의 협력을 모색하고자 한다. 그러나 이는 동북아 다자안보협력을 추진하는 과정에서 부딪힐 수밖에 없는 현실적 한계를 감안하여 전략적으로 미국과의 공동주도 필요성을 개선하는 것으로 평가할 수 있다.

다음으로 중국은 다자안보협력 추진을 위한 전략의 일환으로서 구성원들의 ‘평등성’과 ‘자발적 협력’의 원칙을 강조한다.⁴⁰ 즉 성원국들이 각기 동등한 한 표를 행사하며 반드시 협상을 통해서 행동(action)이 보장되어야 한다는 것이다. 이는 정치, 경제, 군사 등 다양한 이슈를 포괄하게 될 다자안보협력기제가 미국 주도로 흐르고 다자안보기구에 소속된 군대 역시 나토(NATO)군의 경우처럼 어느 일국이 담당하는 최고사령관의 지시에 의해 움직이는 것을 방지하기 위한 고려가 담겨있다고 하겠다. 아울러 다자주의 활동에서 평등성이 강조될 경우 강대국은 약소국보다 더 많은 제한을 받기 때문에 중국의 주장은 약소국의 지지를 얻을 수 있다. 아울러 중국은 평등성을 강조함으로써 다자안보기구 내에서 미국과 맞설 때 약소국들의 지지를 이끌어 냄으로써 유리할 것이라는 점을 고려하고 있는 것이다.

셋째, 중국은 다자안보협력체 형성과 관련하여 전략적으로 ‘내정불간섭’의 원칙 및 ‘주권존중’과 ‘영토불가침’의 원칙 등을 특별히 강조하고 있다.⁴¹ 중국이 내정불간섭의 원칙을 강조하는 것은 다자안보협력을 추진해 가는 과정에서 민감하게 간주하는 인권문제와 대만문제 등이 주요 이슈로 등장하거나 의제로 상정되어서는 안 된다는 의도를 담고 있다. 때문에 중국은 역내 다자안보협력에 참가할 경우 ‘하나의 중국’원칙이 반드시 지켜져야 하며 대만 독립운동을 억지할 수 있는 환경을 마련해야만 한다고 본다. 또한 중국이 주권존중과 영토불가침의 원칙을 강조

⁴⁰- 閻學通, 『國際政治與中國』(北京: 北京大學出版社, 2005), p. 159.

⁴¹- 楚樹龍·金威, 『中國外交戰略和政策』(北京: 時事出版社, 2008), p. 321.

하는 것 역시 동일한 맥락에서 이해할 수 있으며 중국은 다자안보협력체가 구성되더라도 두 나라 사이의 문제는 원칙적으로 양자간 대화를 통해 해결되어야 한다고 본다.

결국 중국은 역내 다자안보협력의 필요성을 인정하고 그에 대한 적극적으로 건설적인 역할 모색을 통해 동북아 지역의 안정과 평화를 증진하는 동시에 자국의 영향력을 강화하는 한편 대만문제에 대한 억제라는 전략적 의도를 지니고 있다고 하겠다. 더욱이 중국은 북핵문제 해결을 위한 6자회담 의장국으로서 역내 안보문제에 대한 영향력 발휘는 물론 책임 있는 대국으로서의 긍정적 이미지 창출에 적잖은 성과를 얻어 왔다. 따라서 비록 최근 들어 6자회담을 중심으로 한 북핵문제 해결 및 동북아 안보불안 해소가 별다른 성과를 내고 있지 못하지만 기본적으로 중국은 다자안보협력에 대한 적극적 입장을 고수해 나갈 것으로 예상할 수 있다.

V. 결 론: 의미와 한계

이상에서 살펴본 바와 같이 1990년대 이래 중국이 다자주의를 강조하게 되고 이에 대한 주동적 참여의 방향으로 발전해 가고 있는 것은 중국외교에서 발견할 수 있는 중요한 변화 가운데 하나이다. 더욱이 중국의 다자주의에 대한 수용과 실천은 21세기에 들어서면서 보다 적극적인 역할의 모색을 추구하고 있으며 그 동안 소극적이었던 안보영역의 다자기체에 대해서도 주목할 만한 태도변화를 보이고 있다. 이처럼 중국이 다자주의와 다자안보협력에 대해 적극적 입장을 취하게 된 것은 이를 통해서 미국의 패권질서에 대한 집체적 대항을 모색할 수 있으며 경제·통상교류의 확대를 추구할 수 있고 더불어 대외적 이미지의 제고와 같은 국가이익의 극대화를 실현하는 데 유용한 수단이라는 판단이 작용하였기 때문이다.

중국의 다자주의에 대한 전략적 접근에 대해 서구의 학자들은 최소한의 대가를 지불하고 최대한의 이익효과를 얻으려는 ‘최대/최소전략(maxi/mini strategy)’이라고 간주하거나 혹은 ‘무임승차(free-riding)’ 전략을 추구하는 것으로 평가하기도 한다.⁴² 혹은 중국이 다자주의 규범에 대해 내면화(internalization)를 제한하고 있다고 주장하기도 한다.⁴³ 실제로 대부분의 중국학자들은 중국이 현존하는 대부분 다자주의 기제의 발기국이 아닌 후발 참여국으로서 그 한계점에 대해 명확한 경계의 태도를 지녀야 하며 긍정적 기능을 중심으로 이를 잘 활용할 필요가 있음을 강조한다. 그리고 이처럼 다자주의와 다자안보협력에 대해서 전략적 접근을 견지할 것을 주장하는 전문가들의 주장은 실제로 중국의 외교행위에서 적잖이 반영되어 왔다고 볼 수 있다.

기존의 다자주의체제에 대한 미국의 패권적 영향력을 부인할 수 없는 상황에서 중국의 다자주의 및 다자안보협력에 대한 태도의 획기적 변화, 즉 적극적 참여에로의 변화는 중국의 강대국화에 대한 함의와 관련해서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 즉 중국은 자국의 강대국화 및 미국패권에 대한 견제의 과정에서 다자주의 나아가 역내 다자안보협력의 구성을 일종의 ‘기회’이자 ‘견제’의 수단으로 바라보고 있는 것이다. 한편 능력과 비용의 차원에서 평가할 때 중국은 완전히 새로운 다자안보체계를 구축하기보다는 오히려 기존의 다자주의에 확대 참여함으로써 자신의 영향력을 확대해 나가는 것이 보다 효과적일 수 있다. 그럼에도 중국이 상하이협력기구(SCO)를 주도적으로 창설하고 또한 6자회담체제를 장래 이 지역의 다자안보협력체로 발전시키는 데 대해서 적극적 관심을 보이는

⁴²- Samuel S. Kim, “China’s International Organizational Behavior,” Thomas W. Robinson & David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press., 1995).

⁴³- Wang Hongying, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy,” *Asian Survey*, Vol.40, No.3(May/June 2000).

것은 중국의 영향력 확대와 관련하여 다방면으로 주목되는 부분이다.

그러나 다른 한편으로 중국 주도하에 역내에서의 다자안보협력체가 구성되는 데 있어서 적잖은 도전요인이 존재하는 것도 부정할 수 없는 현실이다. 먼저 동북아 지역에 존재하는 미국 중심의 쌍무적 군사동맹과 특정 국가 간의 대립구도는 중국이 구상하는 다자안보협력체 형성에 큰 장애가 될 수밖에 없다. 비록 탈 냉전시기 이념대립의 와해와 국제질서의 변화는 역내 다자안보협력에 새로운 기회를 제공하고 있지만 쌍무적 군사동맹구조는 여전히 무시할 수 없는 제약요인인 것이다.

다음으로 역내에 존재하는 중국과 일본의 정치적 경쟁과 갈등 역시 중국 주도의 다자안보협력체 구성에 적잖은 도전이 될 것이다. 특히 중국의 다자안보협력체 구상은 일본이 추구하는 외교 전략과 대립되는 측면이 있으며 양국 간에 존재하는 역사·영토문제 등 다양한 현안은 역내 다자안보협력에 어렵게 하는 요인이다. 이로 인해 중·일간에는 심각한 신뢰부족의 문제가 자리 잡고 있으며 향후 경제발전 과정에서도 에너지문제 등 적잖은 경쟁과 대립의 가능성이 예상되고 있다.

끝으로 중국이 의도하는 동북아 다자안보협력력이 성공적으로 추진되기 위해서는 먼저 6자회담체제가 북핵문제를 해결하는 데 있어서 반드시 의미 있는 성과를 도출하지 않으면 안 된다. 또한 궁극적으로는 북한과 미국의 참여여부 역시 관건으로 작용할 것이다. 현재 6자회담의 결과에 대해서는 누구도 쉽게 단정 지을 수 없는 상황이고, 북한은 동북아 다자안보협력체에 대해 일단 ‘시기상조’라는 입장을 표명한 바 있으며⁴⁴ 미국 역시 중국 주도의 안보협력체에 대해 부정적 견해를 보일 가능성이 있다는 점에서 중국이 주도하는 다자안보협력체의 성사가 그리 간단한 일은 아니다.

⁴⁴. 『노동신문』 2004년 4월 2일.

물론 앞에서 제기한 한계에도 불구하고 중국이 다자안보협력에 대해 전향적 입장을 취하게 되었다는 것은 미국과 동맹국간의 양자 중심적 안보질서가 이 지역에서도 점차 협력적 안보질서의 구축으로 나갈 수 있는 변화의 가능성을 마련해 주었다는 점에서 무시할 수 없는 중요성을 지닌다. 아울러 한국은 동북아 다자안보협력의 실현을 위해 6자회담의 성공에 총력을 기울이는 한편 중국의 안보협력체 발전에 대한 변화된 자세를 환영하고 지지와 공조를 모색할 필요성이 제기된다고 하겠다. 또한 한국은 장차 역내 다자안보협력이 가시화될 경우를 대비하여 미국의 긍정적 평가와 참여를 유도하는 동시에 북한에 대한 다자안보협력체 참여를 설득하는 작업도 긴 호흡으로 준비해 나갈 필요가 있다고 할 것이다.

두만강개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로

이 성 우(제주평화연구원)

- I. 들어가는 말: 다자협력체의 필요성
- II. 두만강개발계획의 내용과 추진과정
 - 1. 두만강개발계획의 내용
 - 2. 두만강 개발계획의 추진과정
- III. 두만강 개발에 대한 당사국의 입장
 - 1. 중국
 - 2. 러시아
 - 3. 북한
 - 4. 한국
 - 5. 일본
 - 6. 미국
- IV. 두만강개발계획의 장애요인
 - 1. 국제체제변수
 - 2. 지역정치변수
 - 3. 국내 변수
- V. 결론: 두만강개발 계획의 전망

I. 들어가는 말: 다자협력체의 필요성

국제관계에서 다자주의적 접근은 적어도 논리적으로는 국제적인 의제에 대한 정책결정에 있어서 참여국가의 동등한 권한을 인정한다는 점에서 보편주의와 평등주의를 표방하고 있다. 국제관계에서 보편주의와 평등주의의 실천은 힘의 원리가 아니라 규범적 정의를 수용한다는 점에서 도덕적 우월성에 근거한 국제사회의 지지를 획득하고 있다. 특히 탈냉전 이후, 국제질서의 변화는 힘에 의한 현실주의적 논리보다는 규범에 기초한 자유주의적 논리가 설득력을 얻게 하였고 유럽연합의 출범은 이러한 경향을 뒷받침하는 사례로 부각되었다.

국가를 국제관계의 유일한 주체로 간주하는 현실주의이론의 전제에서 논의한다면 국가의 대등한 참여를 전제로 보편 및 평등한 권한을 인정하는 의회주의를 의미하는 것으로 현실주의 이론과 상충되는 측면이 있지만 현실주의의 한계를 극복하고 국제사회가 직면하는 문제를 집단적으로 해결할 수 있다는 점에서 국제관계의 유력한 대안으로 부상하게 되었다. 국제관계를 바라보는 시각에 따라서 국가들이 직면하는 불확실성(uncertainty)을 극복하는 방안으로 힘의 추구, 동맹의 결성, 반복되는 협력, 상호의존의 강화, 국제 레짐의 형성 등 다양한 대안을 논의하고 있다.

다자주의의(multilateralism)는 본질적으로 국제관계에서 자유주의이론(liberalism)에 기초해있다. 국가는 유일한 국제관계의 행위자는 아니지만 주요한 행위자이며 국제질서는 본질적으로 혼돈(anarchy)으로 정의할 수 있지만 무질서(absence of order)가 아니라 규범을 집행할 수 있는 권위체의 부재(absence of central authority)로 인식하였다. 개별국가가 국제사회의 불확실성을 극복하고 생존과 번영을 보장하는 방안은 힘에 의한 균형만이 유일한 대안이 아니라 상호신뢰에 근거한 협력과 상호의존이라는 신뢰와 규범을 통해서 가능하다고 보았다.

동아시아는 안보의 불안정으로 인해 역내 국가들 사이의 갈등의 가능성이 현실적으로 상존한다는 점에서 여전히 현실주의적 고려가 지배적으로 작동한다. 한편 경제 규모의 비대칭성과 같은 안보의 부정적 요인에도 불구하고 역내 정치적 안정과 경제발전을 추구하는 대안으로 두만강 개발을 둘러싼 다자협력의 논의는 자유주의적 접근의 유용성과 가능성의 추구라는 점에서 의미가 있다. 세계적인 탈냉전의 변화 속에도 한반도를 둘러싼 동아시아에는 여전히 냉전의 대결이 상존한다는 점에서 다자적 협력을 통해서 안보 불안을 해소하고 평화와 번영을 공동으로 담보할 수 있는 다자주의적 접근이 절실한 대안으로 부상하고 있다.

이러한 이론적 및 현실적 배경에 근거하여 본 논문은 첫째, 1990년부터 15년간 추진되어왔던 두만강개발계획의 사실상 실패에 대한 원인을 분석한다. 둘째, 사실상의 실패에도 불구하고 최근 다시 부상하고 있는 신두만강개발계획의 성공적 추진을 위해 대안을 제시한다. 셋째, 이러한 분석의 과정에서 다자협업체 구상에 있어서 당사자와 참여자에 대한 이론을 제시한다.

II. 두만강개발계획의 내용과 추진과정

1. 두만강개발계획의 내용

북한, 중국, 러시아가 국경을 접하고 있는 두만강 하류지역은 탈냉전과 더불어 지역협력의 거점으로 부상하게 되었다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 제3세계의 빈곤 타파와 환경보호의 조화를 의미하는 지속가능한 발전(sustainable development)의 원칙을 실천하는 모델로 두만강지역 개발계획을 역내 국가의 협력을 통해 달성하고자 하였다. 국제기구의 정책 의도는 국경

을 접한 당사국의 입장에서 중국의 동북3성과 러시아의 연해주 그리고 북한의 나진·선봉지구 개방으로 경제발전을 추진하는 전략적 중심이 될 수 있다는 점에서 다자간 지역협력을 통한 개발의 추진에 대한 원칙에 합의를 이루어냈다.

UNDP는 1991년 10월 24일 20년간 300억 달러의 자금을 투자하여 두만강 하류지역에 홍콩이나 로테르담을 모델로 기술투자와 자유무역을 자유경제구역을 건설한다는 ‘두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)’을 발표했다. 두만강 하구에 건설되는 자유경제구역은 주변국의 자본, 기술력, 노동력을 흡수할 수 있는 개방형 도시건설과 자유무역지대 건설을 통해 접경국가의 낙후지역을 개발하고 참여국에게 이익을 줄 수 있는 전략적 발전의 거점으로 활용한다는 계획이었다.

두만강유역개발은 북한의 나진·선봉과 중국의 훈춘 그리고 러시아 포시에트를 연결하는 길이 1,000Km, 면적 800Km² 삼각지형인 두만강 경제구역(TREZ: Tumen River Economic Zone)과 북한의 청진, 중국의 연지(延吉), 러시아의 블라디보스토크를 연결하는 길이 5,000Km, 면적 10,000Km²의 대삼각 지역인 ‘두만강경제발전구(TREDA: Tumen River Economic Development Area)’로 구성된다.



두만강 개발계획은 연해지역과 내륙지역의 경제적 격차를 극복해야 하는 중국, 사회주의권의 붕괴로 경제적 활로를 모색해야하는 북한, 그리고 경기침체로부터 탈출구를 확보해야하는 극동러시아의 공통된 이익이 기본적인 동기로 접경국가의 합의에 도달할 수 있도록 작용하였다. 접경 국가이외에도 한국, 몽골, 일본이 참여하는 다자간 경제협력사업은 주변국의 기술과 자본을 유인하여 세계적 수준의 수송, 가공·제조, 금융, 관광의 핵심거점으로 발전시키는 것이다. 두만강 유역은 만주·시베리아의 대륙과 동해·태평양의 접점에 위치해 있다는 점에서 다자경제협력의 실현가능성이 상대적으로 높은 것으로 평가된다.

구체적인 유인효과로는 첫째, 부존 지하자원의 활용과 업종별 비교우위를 통한 산업간 보완관계를 통해 단계적으로 노동집약 및 자원집약 경공업 확대와 업종간 연계의 심화로 발전 잠재력을 극대화할 수 있다. 둘째, 한국과 일본에서 유럽지역으로 수출입 물류를 수송할 경우 해상로를 통하는 것 보다 시베리아 횡단철도를 통할 때 1,000~1,400km의 거리를 단축할 수 있다. 셋째, 산업의 확대와 수송의 이점을 통한 투자 유인과 역내 무역창출 효과는 이 지역의 국민총생산을 25년간 600%이상 증대시킬 수 있는 성장 잠재력이 있는 것으로 평가된다.

이러한 긍정적 유인효과와 동시에 현실적인 장애가 존재하는 것도 현실이다. 무엇보다 관련국 상호간의 상충되는 이해관계는 세부적으로 이해되고 해결되어야 할 과제이다. 둘째, 접경 3국 중 중국이 상당한 수준의 시장경제의 발전을 경험하고 있지만 자본주의 시장경제체제에 대한 경험부족은 국가차원에서는 물론 민간차원에서도 다자협력을 통한 경제협력을 추진하는데 한계가 있다. 셋째, 접경국가의 국내적으로 가장 낙후한 지역으로 기대할 만한 수준의 경제협력의 성과를 거두기 위해서는 사회간접자본의 투자가 우선 요구되며 무엇보다 중요한 것은

주변국의 투자를 유치하여 도로, 통신, 전력 등의 기간시설을 확보해야 한다는 점이다.

2. 두만강 개발계획의 추진과정

1) 두만강 개발계획의 제안 및 본격 협의 단계

두만강개발에 대한 제안은 1990년 7월 북경과 장춘에서 개최된 국제 학술세미나에서 처음으로 제안되었다. 하와이대 동서문화센터와 일본 경제연구소가 공동주관한 “동북아시아의 경제발전을 위한 국제협력”이라는 제목의 학회에서 철도, 항만, 하천 개발의 전문가들이 모여 중국, 러시아, 북한 3국 접경지역인 두만강 하구에 다롄과 같은 무역특구를 건설할 것을 제안하였다. 이후 두만강 공동개발에 대한 민간학술기관의 회의는 지속되어 한국, 북한, 중국, 일본, 몽고, 소련 등 6개국 대표가 참석하여 두만강개발, 동해자원개발, 지역다자협력의 제도화 등을 논의하였다.

1991년 10월 15일부터 21일 까지 유엔개발기구(United Nations Development Programme: UNDP)는 평양에서 동북아시아 협력회의를 주최하였다. 남북한과 중국과 몽고가 참석하고 일본과 소련은 옵저버 자격으로 참가해 두만강개발에 대한 평가와 제안을 논의하였다. 회의의 결과 참가 6개국은 두만강 개발사업 타당성조사와 연구기반을 조성하기 위해 두만강개발계획위원회를 구성하고 실무자회담을 개최하기로 합의했다. 보고서에 따르면 20년 내로 300억 달러의 투자를 유치하여 현대적 부두시설과 부대시설을 갖춘 인구 50만의 새로운 산업도시와 국제투자도시를 개발한다는 계획을 포함하고 있다. 두만강지역의 개발 방안으로 관련당사국이 독자적으로 경제특구를 개발하는 방안, 경제특구를 상 인접지역에 건설해 행정적으로 협조하는 방안, 일정지역을

하나의 운영기구에 제공해 공동으로 운영하는 방안 등을 논의했다. 1991년 10월 24일 유엔개발기구는 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)을 수립하였다.¹ 구체적으로 소삼각(훈춘-나진·선봉-포셋 1천km²)을 중심으로 협력을 통해 국제자유무역지대를 우선 개발하고 이를 대삼각(연길-청진-블라디보스토크 1만km²)으로 확대하여 유럽의 로테르담 같은 관문으로 발전시킨다는 계획을 추진했다. 1992년부터 본격적으로 유엔개발기구(UNDP)가 중심이 되어 두만강지역의 지정학적 중요성과 경제적 잠재력을 활용하여 다자간협력을 통해 개발하는 방안을 모색하였다.

1992년 2월 26일부터 6박 8일간의 일정으로 서울에서 두만강지역개발계획관리위원회 회의가 개최되었다. 남북한, 중국, 몽고, 러시아, 일본 6개국 대표단과 유엔개발기구와 아시아개발은행 관계자들이 참석하여 두만강계획관리위원회 활동지침, 제도법률금융조사팀, 경제성 분석반, 기술적 타당성 분석반 등 3개 실무작업반 활동지침, 유엔개발계획의 사업계획서와 향후 추진일정 등 두만강 지역개발계획수립을 위한 타당성 조사연구지침 수립을 논의하였다.

1992년 4월 27일부터 5월 4일까지 북한은 두만강개발계획 관련국의 투자와 참여를 유도하기 위한 평양에서 회의를 개최하는 적극적 행보를 보였다. 기존 관련 6개국과 미국의 민간학자가 참여하는 「동북아 경제 포럼」을 조직하여 나진·선봉지역을 시찰하고 북한의 항만·철도·도로의 현황과 전망 그리고 나진·선봉 자유경제무역지대 조성 안에 대한 전망을 논의했다. 북한의 사회기반시설의 정비가 주된 의제로 새 선봉항의 건설과 연간 하역능력 1억톤으로 확대, 북부 환상철도 전철 복

¹ 유엔개발기구는 미개발지역의 개발을 지원함으로써 빈곤국가의 가난을 타파하고 계획적 개발을 통해 환경보호와 발전을 동시에 추구하는 지속가능한 발전(sustainable development)을 추구하는 국제기구이다.

선화, 3백 Km에 이르는 북부 환상고속도로 건설 사업계획을 설명하였다. 북한은 도로와 통신망의 사회간접자본 정비에 42억달러의 투자계획 뿐 아니라 경제관계법의 정비와 3년간 법인세 면제 등의 우대조치 등 법률정비계획을 발표하여 주변국의 적극적 투자를 촉구했다.

1992년 8월 25일 러시아 블라디보스토크에서 개최된 두만강유역개발을 위한 국제회의는 회의는 거듭되는 과정에서 내재되어 있던 불협화음이 표출되는 전기가 되었다. 중국은 동해를 통해 일본과 태평양으로 진출하는 관문으로 생각하고 적극적인 행보를 보였다. 중국의 관리들은 러시아가 두만강을 통한 동해로의 진출권에 동의했으며 항구개발에 적극적인 북한과 협상을 진행 중이라고 발표했다. 이런 외중에 연해주 하산스키지구 메르니첸코 행정장관은 러시아 측은 두만강 개발의 필요성을 느끼지 않는다면 두만강개발에 대한 반대 뜻을 분명히 했다.

1992년 10월 4일 베이징에서 열렸던 제2차 계획관리위원회에서는 북한과 중국, 러시아가 토지를 일정기간 조차해 회원국이 공동개발한다는 원칙에 합의했다. 그동안 북한은 국가별로 해당지역을 독자 개발해 관리하고 필요한 경우 협조를 하는 방식을 주장한 반면 중국은 토지 소유권 자체를 양도하여 공동으로 개발·관리할 것을 주장했으나 북한이 양보하면서 개발주체와 개발방식 등 사업의 기본틀을 마련하였다. 이와 더불어 러시아가 정회원으로 참여하고 북한, 중국, 러시아 3개 인접국으로 구성된 소위원회를 구성하여 토지 임차와 국경문제를 논의하기로 합의했다.

1993년 1월 28~29일 서울에서 개최된 두만강지역 통신전문가 회의를 통해 한반도 중심의 기간통신망을 구축하여 1994년을 두만강개발사업 본격시행단계로 설정된 목표에 맞춰 최종개발계획을 수립하고자 했으나 북한이 서울-평양 직통전화설치 의제에 반대를 제기하여 무산

되었다. 북한은 남북직통전화설치는 기술적 문제일 뿐 아니라 남북 당사자의 합의가 필요한 문제이며 이는 남북합의서에 포함된 의제이므로 남북한의 쌍무협의로 해결해야한다고 주장하였다.

1993년 3월 12일 IAEA와 핵사찰 문제로 갈등을 보이던 북한은 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언하자 두만강개발은 북한을 제외한 채 중국과 러시아 주도로 추진되는 경향을 보여주었다. 이러한 비협조적인 북한의 행태는 헬싱키에서 개최된 두만강 개발계획의 공업, 자원, 환경 실무자회의에도 불참하면서 이유는 한국과 미국의 군사훈련인 틴스피리트 때문으로 돌리는 등 비협조적인 자세를 취하는 한편 중국에 대해서는 나진항 부지임대와 항구시설사용을 허가는 쌍무협력협정을 체결하면서 적극적 자세를 보였다는 점에서 차별화된 접근을 시도했다고 할 수 있다.

1993년 5월 5일부터 12일까지 평양에서 열렸던 제3차 계획관리위원회(PMC)는 종합계획발표를 위한 최종회의로 설정하고 논의결과를 종합하여 두만강지역개발사업 청사진을 발표하였다. 중국, 러시아, 그리고 북한은 토지, 설비, 시설을 임대하는 당사자들로 북한인 반대한 토지 임대문제의 해결을 위해 차관급 고위공무원으로 구성된 한시조직인 두만강지역 개발조정위원회(Tumen River Area Development Coordination Committee)를 설치하여 토지 임대문제를 논의하기로 합의했다. 이와 별도로 중국, 러시아, 북한, 몽고, 한국은 두만강경제개발지역 및 동북아시아의 개발을 위한 자문위원회(Consultative Commission for the Development of the TREDA and Northeast Asia)를 창설하였다. 자문위원회 산하에 두만강개발추진 기구로 두만강개발회사(TRAD CO)의 설립하기로 하고 각국이 출자하기로 합의해 본격적인 사업추진체제를 갖추었다. 유엔개발기구는 북경에 두만강사무소를 두어 사업전반을 관장하

도록 하였다.

1993년 9월 7일 블라디보스토크에서 남북한과 러시아, 중국, 몽고 대표단이 참석한 가운데 두만강 개발을 위한 고위급 회담에서 단일의 국제 통신망 설치에 대해 합의했다. 2010년까지 전화 15만회원과 이동통신 및 위성을 주관하는 국제통신위성지국의 설립 등 야심찬 계획을 세웠다. 향후 논의에서도 통신망개발 사업에 한국은 핵문제가 해결되기 전에 경제협력이 어렵다는 자세를 유지하고 있어서 한국의 참여에 어려움이 있었다. 이와 함께 북한도 한국의 참여보다는 중국과 러시아와의 협력에 중점을 두고 협상과 사업을 추진했다. 북한은 중국과 전화교환기 구매계약 체결하고 광케이블을 개설하는 등 전기통신 분야에서 협력을 강화하였다(1994년 12월 1일).

2) 투자유치의 경쟁 및 소강기

1994년 7월 11일부터 15일 모스크바에서 열린 4차 계획관리위원회에 북한은 김일성의 사망으로 인해 불참을 선언한 가운데 한국, 중국, 러시아, 몽골 4개국은 '두만강 경제개발지역 및 동북아 개발을 위한 동북아위원회' 구성에 합의했다. 동북아위원회는 두만강개발을 전담하기 위해 설립된 최초의 정부간 협의체로 다자간 개발원칙을 확정하고 추진하는 단계를 의미한다는 점에서 긍정적으로 평가되지만 협정을 완성하기 위해서는 우선 불참한 북한의 동의를 얻어야 되고 고위급회담 등 후속조치가 필요하다는 점에서 투자가 가능해지기 까지 제도적 완비가 필요했다.

1995년 5월 30일부터 6월 2일까지 베이징에서 열린 5차 계획관리위원회(PMC)에서는 개발계획을 추진하는 참가국들의 협의·의결기구를 결성하는데 각국이 가서명하였으나 5개국 협력위원회와 3개국 조정위원회의 권한배분을 놓고 이견이 노출되었다. 5차회의를 통해 개발계

획 추진을 위한 법적·제도적 기반이 갖추어 졌지만 주요 쟁점에 대한 이견, 투자유인을 위한 법제도 정비, 사회간접자본의 부족은 부정적 요인으로 작용하였다.

1995년 12월 4일부터 7일까지 뉴욕에서 열린 6차 계획관리위원회(PMC)에서는 동북아개발 협의위원회 협정문과 환경양해각서에 서명, 사무국 구성방안과 소재지 선정과 경비부담과 같은 사무국 관련사항을 협의하였다. 접경 3개국은 사업추진과정에서 주권관련 사항에 대한 조정을 위해 3개국 조정위원회 설립협정 서명에 합의하는 등 진전을 보이는 듯했지만 두만강개발 계획이 실질적 담보상태로 들어가는 전기가 되었다.

한편 1996년 4월 18일부터 19일 베이징의 5개국 차관급회의에서는 사무국은 베이징에 두고 각국이 매년 2만 5천 달러의 개발분담금을 부담하기로 결정했다. 상설사무국은 3년간 베이징에 두고 그 뒤 서울과 블라디보스토크에 차례대로 설치하기로 합의하였지만, 이 때부터 두만강 개발은 4년간의 담보상태를 거쳐 소강상태로 접어들었다고 평가할 수 있다. 1996년 4월 북한은 두만강개발사업의 통신 및 관련 기반시설 부문 작업반 구성과 관련하여 접경국가인 북한, 중국, 러시아만 별도로 구성해야 한다고 주장하면서 실무추진에서 공동추진은 난항을 맞이했다. 이 때부터 중국과 북한은 주변국에 대하여 직접투자를 유치하는 방안이 적극적으로 추진되었지만 결실은 제한적이었다.² 중국의 투먼 시장이 동해시를 방문하여 에너지 관련산업, 의류 및 신발제조업, 식품제조업등 다양한 산업의 유치를 희망하였다. 1996년 1월부터 북한 주민 300만 명이 아사하는 고난의 행군이 시작되었다. 북한은 경제난을 돌파하기 위한 방안으로 경제협력을 선택했다고 보인다. 북한은 투자유치를 위해 1996년 9월 11일부터 15일까지 나진·선봉지역 투자설명회를 개

² 한국기업의 경우 현대강관이 600만 달러를 투자해 강관제품공장, 쌍방울은 7000만 달러를 투자해 내의와 스타킹공장 등 5개공장을 건설하였다.

최하였다. 김복신 정무원 부총리와 김정우 대외경제협력추진위원장 등 경제관리들이 두만강개발사업은 김일성의 유훈사업이라는 점을 강조하며 개발의지를 피력하고 투자 유치를 홍보했지만 한국 기업은 불참하였다. 투자설명회에는 일본, 네덜란드, 덴마크, 독일, 폴란드, 홍콩, 태국, 미얀마, 멕시코 등 모두 17개국이 참가하였는데 북한이 국제투자설명회를 개최한다는 것이 새로운 지평이라고 해석되지만 한편으로 북한경제난이 심각했음을 보여주는 단면이라고 할 수 있다.

1996년 9월 18일 북한잠수함 사건이 발생하자 남북관계는 경색국면으로 접어들게 되었다. 1996년 10월 21일부터 23일까지 5개국 위원회 제2차 회의가 베이징에서 개최되었으나 남북당국자간 경제협력관련 회담은 이루어지지 않고 북한은 나진·선봉개발에 최선을 다하고 있다는 원칙만 발표했다. 1997년 들어서 두만강 개발과 관련한 새로운 움직임은 나진 선봉지역은 역사적 유물과 유적지가 많고 경관이 수려한 점을 들어 경제개발을 관광개발과 연계해서 추진한다는 계획을 발표하는데 이는 외국자본의 유치와 현금의 확보를 위한 북한의 전략적 선회로 평가된다.

투자유치를 위한 전략적 선회는 성과를 거두지 못하자 1997년부터 북한은 두만강 개발과 관련한 회의를 보이코트하는 모습을 보이기 시작했다. 1996년 9월 북한이 투자포럼을 계획하고 남한의 기업인과 관료 53명을 초청하였으나 북한의 선별적 초청방침과 북한 잠수함 사건으로 방북이 투자포럼이 무산되었다. 1997년 11월 남북한을 포함하여 중국, 러시아, 몽골 등 5개국의 차관급 수석대표가 참석하는 두만강개발 3차 회의와 관련하여 두만강개발사업 5개국위원회에 북한의 김정우 부위원장이 일방적인 불참을 통보함에 따라 두만강개발의 논의가 난항을 겪기 시작했다.

1996년 잠수함 사건 이후 북한의 관계개선에 대한 의지를 관측하면

서 두만강 개발의 진전을 추구해왔지만 결과는 만족스럽지 못했다. 1998년 7월 22일부터 25일까지 중국의 연길에서 UNDP가 주최하는 5개국 관광자원개발에 대한 회의는 당사자들의 기대가 높았다. 북한은 나진·선봉지역에 외국인 관광객 유치에 희망했고 우리는 속초~나진~훈춘간 직항로 개설에 주력하는 상황이어서 실무차원에서 회담의 진전을 희망했지만 북한은 일방적으로 UNDP 두만강개발사무국에 불참을 통보했다. 1998년 10월 14일부터 17일까지 몽골에서 열릴 예정이었던 두만강개발계획 4차 회의도 러시아와 북한의 대표단 구성문제로 회의 불참을 통보했다. 러시아는 국내정치 불안을 이유로 그리고 북한은 내부 조직변화 등의 문제로 대표단 구성이 어려워 회의를 무기한 연기한다고 일방적으로 통보했다. 1999년에도 6월 1일 몽골의 울란바토르에서 열리는 두만강개발계획회의에 북한은 일방적으로 불참으로 통보하면서 북한의 회의 보이코트는 계속되었다.

3) 중국주도의 재시도기

북한과 주변국의 두만강 개발과 투자에 대한 협상이 무산된 이후인 1998년부터 2009년까지 북한은 두만강 관련 논의에 소극적인 자세를 취하면서 북한을 포함한 주변 5개국의 두만강개발 논의가 급감하여 소강상태를 지속해왔다. 2005년에 UNDP는 소강상태에 빠진 두만강 개발계획을 적극적으로 추진하기 위해 대상지역을 한국의 동해안까지 확대 포함시키는 방안을 제안하였지만 실질적인 진전은 이루지 못했다. 자유무역과 시장개방이라는 제도적 혁신은 투자의 확대와 산업개발과 교통 및 통신의 발달과 같은 경제 활성화로 이어져 낙후지역인 두만강 유역의 발전을 가져올 것으로 계획하였지만 큰 진전을 이루지 못했다. 유엔개발계획은 성과를 거두지 못하고 2005년 두만강지구 발전계획의

10년 연장을 발표했는데 이는 아이러니 하게도 두만강개발계획의 사실상의 종단을 의미하는 것이었다.

UNDP가 주도한 두만강개발 사업은 두만강 하구일대의 개발에 초점을 두고 추진하였으나 자금부족으로 인프라가 정비되지 않는 내부적 문제와 주변환경의 문제로 인해 계획추진지 지지부진한 상태로 20년 이상 방치되어왔다. 2006년 7월에 남북한, 중국, 러시아의 관계자 160여 명이 참석하여 연해주 핫산에서 5회 동북아 경제포럼을 개최하였는데 기본적으로 각국의 입장을 다시 정리하는 자리였으나 실질적인 진전을 이루지 못하다가 2009년 들어서면서 북한의 정책전환이 감지되면서 중국의 적극적 행보가 진전을 보이고 있다. 중국이 독자개발을 내세우면서 2800억 위안을 투자하는 ‘신두만강개발계획’을 발표하면서 북한의 나진선봉 및 청진을 연결하는 고속도로 건설을 발표하면서 두만강개발은 북한의 협력을 얻은 중국이 주도하는 모양을 갖추게 되었다. 2010년 3월 북한은 나진항을 중국에 10년간 추가 개방하는 방안을 검토중이며 러시아에는 신규로 50년 사용허가를 해준 것으로 알려지면서 두만강개발계획이 다시 추진력을 얻게될 것이라는 기대가 증가하고 있다.

Ⅲ. 두만강 개발에 대한 당사국의 입장

1. 중국

두만강 개발 사업에 적극적 관심과 추진의지를 보여 온 중국은 국내 다른 지역에 비해 경제적으로 낙후된 동북3성 지역의 개발을 촉진하기 위한 돌파구로 활용하려는 정책적 의지를 보였다. 1991년 두만강 개발 구상 제안 당시부터 중국은 자국선박이 두만강을 거쳐 동해로 나가는 출해항행권을 반세기 만에 회복한다는 기대를 가지고 방천항을 개발한

다고 발표했다. 자원이 풍부한 동북3성의 공업화를 목표로 두만강개발을 추진하는 중국은 두만강 하구를 준설해 15Km의 해로를 확보한 후 인근 훈춘지역을 제2의 홍콩으로 개발한다는 구상하고 있다. 중국은 북한에 대해 석유의존도를 어느 정도 충족시키고 두만강 통행권에 대한 양보를 받아낼 수 있다는 계산을 하고 있었다. 이런 점에서 두만강 개발에 대한 북한의 기대에 비해 규모면에서 상당히 제한적이다.

중국정부는 1992년 국경도시인 훈춘, 흑하, 수분하를 개방지역으로 선포하고 훈춘시를 일급개방도시로 승격 지정하는 등 국무원과 국가계획위원회와 같이 중앙정부 차원에서 두만강 개발에 적극적으로 대응하여 왔다. 하지만 중국정부의 입장은 두만강개발 사업에 직접투자 보다는 출해항행권 확보에 우선순위를 두고 교역로를 확보하는 차원에서 나진·선봉지역의 자유무역항을 활용하는데 중점을 두고 있다.

최근 들어 두만강 개발에 대한 중국의 적극적인 노력에도 불구하고 무역로확보에 우선 순위를 둔 중국의 정책은 기저에 변화가 있다고 판단되지 않는다. 2005년 훈툰의 동립무역이라는 업체가 북한과 합작으로 나진항 3호 부두에 대한 50년 사용권을 획득했지만 자금 유치에 실패로 인해 개발이 무산된 사례는 중국의 의중을 잘 드러내고 있다. 2010년 지린성 연변조선족 자치주 정부는 다롄의 중국 민간기업이 북한 나진항 1호 부두에 대한 10년 사용권을 확보했다고 밝혔는데 이의 추이도 지켜보아야 한다. 훈춘-나진 고속도로 건설은 장춘-지린-연지-훈춘으로 이어지는 고속도로의 연장선에 있다는 점에서 중국의 동북진흥계획의 일환으로 출해항행권 확보를 위한 인프라 투자이다.

2. 러시아

러시아는 전통적으로 두만강유역 개발에 중앙정부와 지방정부 차원

에서 적극적 자세를 취하는 일면을 보였는데 여기에는 역사적 배경이 있다. 구 소련시기부터 나진항에 대하여 확보해왔던 기득권은 부동항의 확보라는 국가전략차원의 과제로 극동지역 개발을 위한 물류기지로 지정학적 교두보를 의미한다. 사회주의 붕괴이후 연해주지역은 중앙정부로부터 재정지원이 급감하게 되자 경제적 활로를 확보해야한다는 점에서 두만강 개발에 적극적 자세를 취하게 되었다.

러시아는 두만강 개발에 있어서 개혁개방정책이후 과거 30년간 지속적으로 성장하는 중국의 입장을 중요하게 고려할 수 밖에 없다. 중국이 두만강변의 방천과 길림성 훈춘을 각각 자유무역항과 상품교역시장으로 육성하겠다는 발표를 하자 러시아는 경쟁적 입장에 있다고 인식하고 이중적 태도를 보였다. 1989년 나훗카를 자유무역항으로 개발하겠다는 발표를 한 이후 극동러시아의 개발에 대하여 의욕적인 태도를 보이는 한편 중국의 급속한 경제성장과 풍부한 인적자원과 같은 구조적 요인에 대한 인식에 근거하여 두만강 개발에 대해 소극적 입장을 취하게 되었다. 중국이 나진항 부두사용권을 확보하는 가운데 러시아는 중국에 대한 견제정책의 일환으로 본격적으로 뛰어들어 나진항 3호 부두의 50년간 사용권을 확보한 것으로 알려져 있다.

러시아는 사할린과 시베리아의 원유 및 천연가스를 나진선봉을 통해 수출하는 통로를 확보한다는 점에서 경제적 기대도 있었다. 본질적으로 러시아는 자루비노항에 추가하여 나진항을 확보하면 경제적 이익보다 북한에 대한 중국의 영향력 확대를 견제하는 전략적 의도가 큰 비중을 차지했다. 러시아는 나진항의 확보를 위해서 기반시설 투자에 대하여 필요성은 인정하지만 자국의 이해를 위해 두만강 보다 좀 떨어진 나호트카, 블라디보스토크, 보스토치니 등 기존 연해주 지역의 주요 항만시설을 중심으로 개발을 추진해야 한다는 대블라디보스토크 계획을 추진해

야 한다는 입장을 취한다. 두만강 개발에 대하여 중국이라 북한보다 소극적인 한편 대블라디보스톡 계획을 통해 자국영토에 선진국 수준의 금융, 무역, 연구, 교통, 통신을 제공하는 투자기지를 육성하여 자유경제 지역, 공업단지, 항만물류의 중심으로 육성한다는 계획을 세우고 있다.

3. 북한

북한은 두만강 개발을 통해 외국자본의 유치와 수출을 통한 경제활로를 확보하는 직접적 수혜를 볼 수도 있지만 개방을 통해 내부적 위기도 존재하는 현실을 심각하게 고려해왔다. 급속한 개방화를 추진하여 외국 자본의 투자를 유치하고 이들의 경제활동이 활성화 될 경우 북한내부의 체제안정에도 위협이 될 수 있다는 점이 고려 대상이다. 이런 점에서 북한의 개방은 체제안정을 전제로 가능하다는 점에서 경제적 어려움 때문에 개방을 추진하기 보다는 체제안정에 대한 자신감이 높아져야 개방을 적극적으로 추진할 가능성이 높다는 해석이 가능하다.

UNDP와 중국이 주도한 두만강개발 구상과 북한의 나진·선봉지구 자유경제무역지대 설치구상은 상당한 차이가 있다. 무엇보다 두만강 통행권 문제에 대해 주권에 관한 문제로 있을 수 없다는 분명한 반대 입장을 보였다. 북한은 표면적으로 환경보호와 영토주권을 내세우지만 실질적으로 경제적 실리확보를 위한 사전포석이었다고 볼 수 있다. 중국은 출해항행권을 보장받는 것에 우선순위를 두고 있고 북한은 이에 직접투자를 적극 유도한다는 목표를 가지고 있다. 문제는 중국이 출해항행권을 보장받기 위해 투자할 수 있는 규모와 북한이 출해항행권을 제공하는데 대해 적절하다고 생각하는 규모의 직접투자가 충족될 수 있는지가 핵심이다.

북한은 중국 뿐 아니라 러시아와도 일정한 경쟁관계에 있다는 점에서

대외경제협력의 주요창구로 UNDP와 UNIDO와 같은 유엔의 전문기구를 활용하였다. UNDP를 통해 나진·선봉지역의 도로와 공단 건설 등 기반설비 투자에 대한 주변국 정부의 협력과 지원을 모색하고 이를 바탕으로 서방민간기업의 유치는 유엔공업개발기구(UNIDO)를 활용하겠다는 전략을 취했다. 이러한 접근은 UNIDO가 블라디보스토크 자유경제권 구상에 중심적 역할을 수행해왔다는 점에서 북한이 블라디보스토크 개발에 대한 경제정책의 일환이라고 볼 수 있다. 이에 대해 UNIDO는 러시아나 북한의 구상에 대해 조정을 통해 구체적 투자계획 수립, 투자 세미나 개최, 기업유치 과정에서 북한과의 협력 등을 언급했다.

북한의 경제 개방은 단순한 법규의 개정만으로 되는 것은 아니다. 각종 경제자료의 공개를 의미한다는 점에서 개방은 일방적 제도개선이 아니라 양방향적 제도의 조정과정이라는 점에서 자유경제구역의 설치와 운영에는 제도적·현실적 장애가 존재한다. 북한은 자유경제무경지대 지정과 외국인 기업활동 보장의 선포를 통해 서방자본의 투자를 유치하여 북한경제에 활력을 불어넣으려는 전략을 선택하였으나 신뢰를 주는데 실패하였다. 기본적으로 북한은 통신, 도로, 항만 등 기반설비를 전적으로 외국자본에 의존하려고 했다는 점에서 투자자의 신뢰를 얻지 못했다. 이나마 체제 안정을 고려하여 한국 보다는 서방의 투자를 선호하는 태도를 보였는데 남한의 배제는 서방국가의 투자자에 대해 신뢰를 얻는데 실패하는 요인이 되었다.

접경국가인 중국과 러시아는 두만강개발에 적극적인 태도를 보였지만 어디까지나 자국의 산업기반확충과 변경지역발전이라는 국가전략차원에서 두만강 개발을 추진하였다. 중국과 러시아의 참여는 북한과 공동의 이익을 확대하는 협력이 아니라 주어진 기회를 놓고 서로 경쟁하는 제한적 협력이라는 점에서 두만강 개발이 결실을 맺기 어려운 요인이 되었다.

4. 한국

한반도 문제의 일방 당사자인 한국은 북한을 중심으로 전개되는 동아시아 경제협력체 구성에 많은 관심을 가지고 있고 주변국으로부터 주요한 역할 수행에 대한 요구를 받고 있다. 한국의 입장에서 두만강 개발은 UNDP가 추진하는 다자간 경제협력사업으로 이를 통해 남북한 교류와 협력을 확대하고 궁극적으로 북한을 개혁개방의 길로 유도할 수 있다는 기회가 있다. 나아가서 두만강 유역이라는 특수한 접경지역에 투자를 통해 주변국과 경제협력을 확대하여 미래의 통일한국을 대비한다는 전략적 대응이라는 의도도 있다. 이런 점에서 한국정부는 1996년 4월 UNDP 신탁기금으로 100만 달러를 출연하고 두만강개발과 관련하여 투자촉진 지원센터 건립과 교육훈련 프로그램의 운영과 같은 지원사업에 92만 달러를 지원했다.

북한과의 협력 속에서 진행되는 두만강 개발계획에 대한 한국의 입장은 북한내부 상황과 남북관계의 전개에 직접적인 영향을 받았고 특히 안보분야에서 북한의 갈등행위는 남북한 협력에 부정적 영향을 미쳤고 누적된 부정적 영향은 궁극적으로 두만강 개발계획의 사실상 실패로 이어졌다. 1994년 7월 김일성 사망과 1996년 잠수함 사건 등의 악재가 발생하면서 북한은 연이은 불참을 선언하게 되고 한국도 북한의 무성의한 대응에 회담을 부정적인 반응을 보이게 되었다. 북한은 고난이 행군이 시작된 1996년부터 주변국의 투자유치에 적극적인 자세를 보이면서 산업기반시설 투자 및 관광개발투자 등을 유도했지만 북한은 개방과 제도적 보장에는 소극적이면서 투자를 유치하려는 의도가 명백한 상황에서 투자를 유치하는 동인이 부족했다. 한국은 1997년말 금융위기에 직면하게 되면서 사실상 투자할 여력이 없었다.

두만강 개발 문제에 있어서 가장 중요한 변수는 여전히 안보문제라고

할 수 있다. 북한과 군사적 대치상황에 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 북한의 핵사찰 수용과 경제협력을 연계하는 전략을 택할 수밖에 없었다. 북한의 핵문제와 관련하여 북한이 신뢰회복을 위한 적극적 노력이 우선되어야 한다는 원칙에서 미국과 입장을 같이 했다. 북한은 외국자본의 적극 유치를 희망하면서 1997년 대포동 1호의 미사일 시험발사를 감행하였고 2002년 미국 부시 대통령의 악의 축 발언, 2002년 10월 2차 북핵 위기, 2004년 10월 제네바 합의의 폐기와 같은 군사적 긴장 고조는 한국의 신뢰를 무너트리게 되고 경제협력의 냉각기를 경험하게 되었다. 종합적으로 말하자면 북한은 고난의 행군 등 북한 내부 문제가 심각해지면서 1998년 초부터 2009년 까지 지속적으로 동아시아 안보에 위협을 가하는 일방적 조치를 취함으로써 두만강 개발에 외국자본의 투자유치를 어렵게 함은 물론 동아시아의 다자경제협력논의 자체를 어렵게 하는 주요 방해요인이 되었다.

두만강 개발과 관련해서 아이러니한 상황의 전개는 결과적으로 금강산과 개성공업단지지구와 두만강의 나진·선봉지역이 경합하는 양상이 되었다. 남한의 기업인과 정부는 제한된 자원을 효과적으로 분배해야 하는 상황에서 상대적으로 투자의 효과가 크고 남한과 지리적으로 근접한 개성과 금강산에 투자의 장점이 더 많다고 판단함으로써 두만강 개발은 우선순위에서 멀어졌다.

5. 일본

일본은 접경국가도 아니며 한국과 같이 이해 당사국가와 직접적인 관계에 있지 않는 만큼, 두만강 개발에 대하여 자국의 경제적 이익을 우선 고려하는 차원에서 사업에 관심을 보였다. 일본은 내부적으로 두만강지역 개발에 참여를 통해 니가타를 중심으로 한 북서지역의 상대적

낙후지역 개발과 연계해 추진한다는 구상과 함께 동아시아 다자협약체와 경제통합의 움직임에 대하여 일본주도의 환일보해(동해) 경제권을 구상한다는 목표를 설정하였다. 중국 동북부의 거대한 시장잠재력에 주목하고 1991년 두만강 개발 사업의 제안단계부터 두만강 하구의 정비를 위한 일본 자본의 지원의사를 밝히면서 참여의사를 밝혔다.

초기에 적극적이었던 일본의 자세에 대하여 구한말부터 대동아공영권이라는 구호아래 시베리아, 연해주, 그리고 만주지역 일대를 포함하는 일본 주도의 경제권 건설이라는 공격적 행보로 인식되어 주변국가로부터 경계의 대상이 되기도 하였다. 역사적 경험에 대한 주변국의 경계를 의식해서 일본은 두만강 개발논의 과정에서는 마루베니 상사, 신일본제철과 같은 기업이 주도적으로 참여하는 민간위주의 접근을 보였다. 1992년 8월 일본의 16개 기업과 단체가 두만강유역개발과 관련한 북동아시아경제위원회를 구성하여 일본측의 공식창구로 발족하였다는 점에서 철저히 민간위주의 접근을 견지하였다.³

일본 정부는 두만강 개발에 대하여 북한과의 외교관계를 고려하려는 정책적 의도가 있었다. 일본은 두만강 개발 구상단계에서 북한과의 국교정상화를 추진하면서 북한이 요구하는 전후배상금의 일부 또는 상당부분을 나진·선봉 경제특구 건설에 사용하는 방안을 모색하는 등 일본 나름대로 현실적인 고려에서 출발하였다. 1991년 두만강 개발초기에 북한의 김정우 대외경제사업부 부부장은 북일간의 국교정상화회담 타결이전에 일본의 경제협력을 수용할 의사가 있음을 밝히면서 북한에 일본의 투자를 적극적으로 유치하려고 하였다. 하지만 일본은 신중한 접근을 통해 8백억 엔에 달하는 북한의 대일 채무 불이행 문제에 대한

³ 노무라증권, 도쿄은행, 마루베니, 닛쇼이와이, 니혼유센, 고마스내외정책연구회, 일본 경제연구센터, 일중경제협회, 러시아동구무역회, 일조무역회, 동아시아무역연구회 등이 포함되어 있다.

북한의 명확한 입장표명이 전제되지 않는 가운데 일본은 적극적으로 참여하는 의사를 표명하지 않았다.

일본은 두만강 개발과 관련하여 러시아와도 논의를 적극적으로 진행하여 경제단체연합회 등이 만든 ‘북동아시아경제위원회’(위원장 다부치 세쓰야 노무라증권 상담역)는 1993년 3월 1일 러시아 극동의 자르비노항의 확충과 자르비노항과 중국 길림성을 연결하는 철도건설프로젝트에 자금협력을 위해 조사단을 파견했다. 경단련 외에 일-중 경제협회, 일본경제연구센터와 은행, 상사 등 약 20개 단체와 기업으로 구성된 이 위원회가 파견한 조사단은 8일까지 기자재공여를 포함한 협력체제 구성방안을 중국 및 러시아 당국과 협의한다. 중국과 러시아는 총사업비의 20% 안팎을 일본 쪽이 부담해주도록 희망하고 있다

두만강 개발과 관련하여 북한의 입장에서 일본은 유력한 투자국이자 생산된 물자를 팔 수 있는 시장으로 매력이 있었고 일본의 입장에서 두만강 개발계획은 그다지 큰 의미를 가지는 것이라 볼 수 없었다. 일본의 입장에서 소극적으로 북한과 국교정상화를 추진하면서 전후배상금을 경제특구 투자와 상계하는 방안을 검토했으나 북한의 대일본 채무와 일본인 납치문제 등 산적한 현안의 해결을 전제로 하였다는 점에서 현실적으로 제약이 있었다.

6. 미국

미국은 원칙적으로 다자협력을 통한 지역 공동체 출현에 찬성하는 입장을 표명하지만 정책의 실익에 대해서는 복잡한 고려를 하고 있다. 두만강 개발에 미국은 정부차원에서 ‘동북아의 발전협력회의’를 통해서 두만강유역 개발에 대해 중점적으로 논의를 하면서 적극적인 관심을 보였다. 미국은 1991년 두만강 개발계획이 논의되던 단계에서부터 평

양회의에 옵저버 자격으로 참가하여 국제 차관단 구성 문제를 논의하는 등 적극적 관심을 보였다. 미하와이대 동서문화센터나 미국 상공회의소와 같은 1.5 트랙 협력을 통해 두만강 개발에 지속적으로 영향력을 행사하였다. 미국의 상대적으로 적극적인 대응은 표면적으로는 동아시아에 다자주의원칙에 입각한 경제협력에 동의하지만 두만강 개발계획을 포함해 중국의 동북아 경제권 일본의 환동해경제권 구상이 미국을 배제하는 형태로 진행된다는 점에서 경계하고 있음을 의미한다.

이러한 미국의 복잡한 입장은 동아시아에서 원칙적으로 북한의 핵사찰과 경제협력을 연계시켜서 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙을 분명히 하는데 간접적으로 투영되어있다. 미국은 두만강 개발을 포함해 남북한의 경제협력은 북한의 핵사찰 수락의 연계전략을 원칙으로 제시하고 있다. 1995년 미 상원의 북한행 청문회에 제출된 보고서에 따르면 미국 기업 스텐턴이 나진·선봉 지역의 전력생산과 관련한 기반시설 건설계획을 수립하는 등 두만강 개발에 적극적인 자세를 보였다. 1996년 클린턴 행정부 시기 북한의 폐연료봉 봉인 작업이 진행되면서 북미간의 연락사무소의 개설을 통한 북미관계정상화가 논의되면서 북한은 두만강 개발계획 관리위원회 6차 회의에 참석한 뒤 뉴욕에서 투자유치 설명회를 개최하는 등 적극적 모양을 보였으나 1996년 미국의 AT&T사가 나진·선봉지역에 광케이블 매설작업을 하는 등 투자의 기미가 있었으나 이후로는 15년 이상은 미국은 두만강개발과 관련하여 관심을 보이지 않았다. 1996년 잠수함 사건 1997년 미사일 시험발사 등 일련의 긴장고조에 대해서 미국은 북한을 신뢰를 하지 않았다. 미국은 원칙적으로 북한의 개혁개방에 따른 경제협력은 어디까지나 핵투명성의 확보와 연계하여 추진해야 한다는 점을 명확히 하였다. 는 점에서 1990년대 중반이후 실질적인 진전을 기대할 수 없었다.

IV. 두만강개발계획의 장애요인

두만강 개발이라는 사례를 통해 동아시아에서 북한을 포함한 다자협력의 실패원인을 분석하고 새로운 협력의 모델로서 가능성을 타진한다. 다자협력에 영향을 주는 변수를 국제체제수준, 지역수준, 양자수준, 그리고 국내수준으로 나누어 논의한다.

두만강개발계획은 계획자체가 가지는 구조적 한계가 존재하였다. 첫째, 두만강 개발을 통한 공동의 번영과 역내 안정이라는 표면적 정책목표 보다는 관련당사국이 서로 상충하는 이해관계가 얽혀있었다. 둘째, 개발과 관련한 다양한 합의는 쉽게 이루었지만 막대한 재원을 조달하는 방안에 대한 구체적 대안이 없었다. 기본적인 사회간접 자본 투자마저도 주변국의 투자를 활용한다는 막연한 기대만 무성하였다. 셋째, 국제기구와 국제사회로 구성되는 역외 투자대상국들도 투자 최대 수혜국인 북한에 대한 신뢰가 확보되지 않았다.

접경국가들은 두만강개발에 적극적인 태도를 보였지만 어디까지나 자국의 산업기반확충과 변경지역발전이라는 국가전략차원에서 두만강 개발을 추진하였다. 중국과 러시아의 참여는 북한과 공동의 이익을 확대하는 협력이 아니라 주어진 기회를 놓고 서로 경쟁하는 제한적 협력이라는 점에서 두만강 개발이 결실을 맺기 어려운 요인이 되었다.

1. 국제체제변수

- 1) 두만강개발계획이 처음 공론화된 1990년 세계적인 탈냉전은 시작되었지만 동아시아는 그로부터 2010년까지 20년의 기간이 지나도록 냉전구도에 변화가 나타나지 않고 있다. 북한이 정권 생존차원에서 핵무기 개발을 추진하고 있다는 점에서 동아시아 냉전구도의

핵심에는 북한이 있고 북한 핵문제가 평화적으로 해결되지 않는 한 역내 다자간 경제협력의 성공은 기대하기 어렵다. 동아시아에 한국-일본-미국으로 연결되는 남방삼각관계와 북한-중국-러시아로 이어지는 북방 삼각관계의 대결구도는 구조적 제약으로 작용하고 있다.

- 2) 비정치적 영역의 기능적 협력을 통해 신뢰를 축적하고 이를 통해 장기적으로 정치적 통합을 달성할 수 있다는 기능주의는 안보에 위협이 존재하지 않는 상황이라는 최소한의 상호신뢰가 담보된 상황에서 가능한 합리적 기대이다. 1996년 북한 주민 300만 명이 아사한 경제적 위기를 “고난의 행군”으로 규정하고 위기 극복을 위해 협력과 개방을 선택하기 보다는 주민에게 인내를 강요하고 핵 무기를 개발하는 상황에서 외국자본의 투자와 경제협력을 기대하는 것은 비합리적 기대이다.

2. 지역정치변수

- 1) 미국의 적극적인 대응은 표면적으로는 동아시아에 다자주의원칙에 입각한 경제협력에 동의하지만 두만강 개발계획을 포함해 중국의 동북아 경제권 일본의 환동해경제권 구상이 미국을 배제하는 형태로 진행된다는 점에서 경계하고 있음을 의미한다. 미국은 동아시아에서 원칙적으로 북한의 핵사찰과 경제협력을 연계시켜서 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙을 분명히 하는데 간접적으로 투영되어있다. 미국은 두만강 개발을 포함해 남북한의 경제협력은 북한의 핵사찰 수락의 연계전략을 원칙으로 제시하고 있다.
- 2) 중국과 러시아 사이에 발생하는 상대적 이익에 대한 고려는 두만

강 개발에 있어서 결정적인 장애물이다. 두만강개발을 통해 중국은 출해권과 경제성장이라는 가시적인 이익을 얻게 된다. 러시아도 절대적 의미의 이익을 얻게 되지만 문제는 중국에 비해 상대적 이익이 기대에 미치지 못하는 점을 우려한다. 지속되는 협력 관계를 통해 중국의 누적된 상대적 이익은 궁극적으로 역내에서 러시아의 이익에 부정적 영향을 미치게 될 것이라는 우려로 러시아는 두만강 개발에 소극적으로 대응하고 있다.

- 3) 일본은 내부적으로 두만강지역 개발에 참여를 통해 니가타를 중심으로 한 북서지역의 상대적 낙후지역 개발과 연계해 추진한다는 구상과 함께 동아시아 다자협력체와 경제통합의 움직임에 대하여 일본주도의 “환일본해(동해) 경제권”을 구상한다는 목표를 설정하였다. 일본 정부는 두만강 개발에 대하여 북한과의 외교관계를 고려하려는 정책적 의도가 있었다. 일본은 두만강 개발 구상단계에서 북한과의 국교정상화를 추진하면서 북한이 요구하는 전후배상금의 일부 또는 상당부분을 나진·선봉 경제특구 건설에 사용하는 방안을 모색하는 등 일본 나름대로 현실적인 고려에서 출발하였다. 일본의 입장에서는 소극적으로 북한과 국교정상화를 추진하면서 전후배상금을 경제특구 투자와 상계하는 방안을 검토했으나 북한의 대일본 채무와 일본인 납치문제 등 산적한 현안의 해결을 전제로 하였다는 점에서 현실적으로 제약이 있었다. 우선 국가차원의 준비보다는 기업인들이 중심이 되어 논의를 전개하고 있다는 점이 추진력을 낮게한다. 일본의 환일본해 경제권 구상은 역사문제에 명확한 해결을 제시하지 못한 일본의 경험으로 인해 주변국들이 경계의 시선을 가지고 있다는 점에서 문제점으로 작용한다.

3. 국내 변수

- 1) 주요투자국이라고 할 수 있는 한국의 경우 북한의 핵개발과 미사일 실험과 같은 군사적 수단이 개입된 남북한 사이의 긴장상태는 점진적으로 진행되는 남북협력의 노력에 강력한 제동을 거는 부정적 효과를 가진다.
- 2) 동아시아에서 미국의 기득권과 관련된 양자관계 선호는 다자협력에 대한 부정적 영향으로 작용한다. 미국은 동아시아에 전통적 동맹국인 한국 일본과 양자관계를 통해서 군사안보적인 측면에서 그리고 경제적 측면에서 기득권을 확보하고 있다. 동아시아의 일부에서 중국, 러시아, 북한이 주도하는 다자경제협의체의 출현이 미국의 국익과 일관된 방향으로 작용할지에 대한 확신이 없는 상황에서 미국이 두만강개발에 적극적인 지원을 제공하기는 어렵다. 다자주의 협력체가 가지는 국제관계의 의회민주주의적 성격과 UNDP가 주도하는 빈곤퇴치와 환경보호라는 선한 목적에 부합하는 지속가능한 발전의 추구라는 두 가지 대의명분을 부정할 수 없다는 원칙적 차원에서의 동의가 현실적 추진에서 추진력을 제공하는 지원으로 연결되기를 기대하는 것은 현실적으로 어렵다.
- 3) 북한의 경직된 국내정치 상황과 민중에 대한 통제는 지속적인 협력의 전개와 이에 기초한 평화적 교류를 현실적으로 불가능하게 한다. 북한은 두만강 개발을 통해서 사회간접자본을 확충하고 장기적으로 외화를 획득할 수 있는 특수지역으로 활용하기를 바라지만 북한주민들에 대한 통제력을 상실하는 것은 김정일 체제의 안정성에 위협이 되기 때문에 이에 대한 이중적 접근을 한다.
- 4) 모든 합의에 대한 막대한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대해서는 구체적 대안이 제시되지 않았다. 남북한, 중국, 러시아, 몽골

5개 회원국 중에 자원 부담능력이 있는 국가는 남한밖에 없었고 그나마 제한적이었다. 아시아개발은행이나 세계은행, 기타 국제기구, 미국과 이런 상황에서 한국은 1997년 12월 IMF 구제금융을 신청하는 경제위기가 발생하자 투자여력이 부족한 상황이 되었다.

V. 결론: 두만강개발 계획의 전망

1991년부터 UNDP가 주도적으로 논의를 수행한 두만강개발계획은 1993년 두만강지역개발계획을 수립하고 1995년부터 공식적 정부간 기구로 출범하였다. 실무협의를 통해 공동체 구성을 추진하려는 노력에도 불구하고 2005년 장춘회의에서 Greater Tumen Initiative(GTI)로 전환은 사실상 두만강 개발계획의 종단을 의미했다.

2000년대 들어서 경쟁적인 입장에서 중국과 러시아는 투자계획을 추진했지만 양국가 모두 가식적 성과를 거두지 못했다. 2005년에 북한과 중국은 총자본금 6,090만 유로를 투자하여 50년간 사업권을 보장받는 나선국제물류합영회사를 설립하고 이를 통해 나진항 현대화와 나진-훈춘간 연결도로 건설사업을 추진하였으나 북핵위기와 자본조달의 어려움으로 실패했다. 러시아는 2004년 나진-하산간 철도 56km를 북한과 공동으로 조사하고 2008년에는 나진-하산간 철도 및 나진항 3부두 현대화를 위해 북러 합영회사를 설립하였으나 사업은 다시 중단되었다. 현실적으로 돌아보면 북한에 대한 중국과 러시아의 기득권 경쟁의 양상을 보이면서 양국은 가식적 성과를 거두기 위해서 보다 상대국의 가식적 성과에 대한 대응전략의 일환으로 북한과 두만강 개발 사업을 추진해나간 결과이다.

두만강개발과 관련한 현상고착은 최근 들어와 변화를 맞이하고 있다. 2009년 두만강 개발에 가장 적극적인 중국은 ‘신두만강개발계획’을 통

해 독자 개발을 추진하는 과정에서 2800억 위안을 투입할 계획을 수립하였다. 중국이 독자적으로 투자하여 창춘-지린-투먼 경제벨트 구축과 투먼-창춘 고속철도 건설, 중국의 국경도시와 북한의 나진선봉 및 청진의 고속도로 건설을 표명하면서 탄력을 얻고 있다. 최근에는 중국이 랴오닝성 다롄에서 지링성 옌지를 거쳐 헤이룽장성 쉰이푼허까지 15개 도시를 연결하는 동변철도를 2015년 완공을 목표로 착공할 것이라는 계획을 밝히고 있다. 중국의 주도에 러시아도 어느 정도 수긍하는 듯한 양상도 나타나고 있다. 후진타오 주석과 메드베데프 대통령이 훈춘에 러시아산 원유를 들여와 1천만 톤급 정유산업 단지를 조성할 계획을 발표하는 등 구체적인 협력계획이 발표되고 있다.

북한은 경제난을 극복하기 위한 돌파구로 두만강 개발을 검토하고 있으며 김정일이 2001년과 2006년에 이어 2010년에는 두 차례나 중국의 개혁개방지구를 방문하였다. 최근 북한의 화폐개혁의 실패와 경제난의 악화에 따라 개혁과 개방의 움직임이 나타나고 있다. 북한의 개혁과 개발에 대한 요구와 중국의 동북진흥이 맞물리면서 중국과 북한의 관계가 강화되는 과정에서 중국과 북한은 출해항행권과 사회간접자본에 대한 투자를 상호 교환할 것이다. 중국이 개혁개방을 권유하고 북한이 이에 조응하는 모습을 보이는 것으로 알려지면서 북한이 중국의 동북4성이 될 것이라는 우려가 우리 학계에 나타나고 있다.

중국은 새로운 성장동력을 모색하기 위해 동북지역에 주목하고 러시아, 북한과 경제협력 체제를 구축하는 창지투 프로젝트를 추진하고 있다. 나진항을 통해 바다로 진출하는 로를 확보하고 중국 국경지역에 새로운 고속철도망을 구축하여 시베리아횡단철도와 연결하고 유럽까지 진출을 확대하려는 계획이다. 접경국가인 중국, 러시아, 북한이 협력의 기초인프라를 제공하고 기술과 자본을 가진 한국과 일본의 투자를 유치

하는 '3+2의 동북아 경제권'을 두만강을 중심으로 구축하려한다. 중국은 두만강유역개발에 박차를 가하면서 외국자본의 유치를 적극 유도하고 있다.

두만강 개발에 대한 한국 정부와 정책입안자들의 적극적인 입장전환이 필요하다. 포스코는 지린성 정부와 포괄적 협력에 합의했고 하나금융도 창지투 지역에 관심을 보이고 있다. 우리 기업이 참여의 기회를 가진다면 창지투 개발계획은 한국에게도 경제적 의미에서 기회가 될 수 있고 이를 발전시키면 국제정치에서 다자협력의 기회가 될 수 있다. 중국이 동해 출해권을 얻게 되는 것, 중국이 동아시아 패권적 지위를 가지게 될 우려, 북한이 중국에 흡수될 가능성과 같은 부정적 측면이 존재하지만 협력 과정에서 중요한 것은 상대적 이익에 대한 고려가 아니라 절대적 이익에 대한 고려가 우선되어야 한다. 다시 말해서 우리가 무엇을 얻을 수 있는지를 먼저 생각하고 이를 극대화 하는 전략을 마련해야 한다.

중국이 창지투 개발에 약 35조 원의 예산을 투입할 계획인 만큼 우리 기업이 적극참여를 통해 개발사업에 사업과 투자의 기회를 가질 수 있다. 창지투 지역은 상대적으로 조선족으로 불리는 우리의 동포가 다수 거주하는 지역이라는 점에서 경제적인 측면은 물론 정치적으로도 유리한 지위를 확보할 수 있는 곳이다. 북한에 대한 개혁개방 추진도 우리가 직접 추진할 때 북한이 가지는 저항의식과 불안감을 중국을 통해서 추진하면 보다 손쉽게 북한체제의 전환을 유도할 수 있다. 중국이 주도하는 창지투 개발은 한국에게는 위기라기보다는 기회이다.

참고문헌

- 김수진. 1992. “두만강개발계획과 남북한경제협력,” 『국방연구』 35권 2호, 97-127.
- 김우준. 2004. “두만강유역 개발 및 환경보호를 위한 다자협력의 현황과 과제: 동아시아 지역거버넌스 모델분석,” 『동서연구』 16권 1호, 31-48.
- 김정호. 1992. “두만강 삼각주개발을 둘러싼 한반도의 통일문제,” 『세계정치』 Vol. 16, No. 1., 151-153.
- 김춘선. 2002. “압록·두만강 국경문제에 관한 한·중 양국의 연구동향,” 『한국사학보』 12호, 339-381.
- 윤승현. 2007. “중국의 두만강 지역 개발 현황과 시사점,” 『한중사회과학연구』 5권 2호, 29-53.
- 이기석, 이옥희, 안재섭, 김승희. 1996. “블라디보그톡과 러시아 두만강 하류지역: 학술답사를 중심으로,” 『지리교육논집』 35호, 85-101.
- 이소경. 1994. “두만강 삼각주 국제자유경제무역구 건설구상” 『지역사회발전연구』 19집 2호, 259-264.
- 이재형. 2007. 『중국의 해양전략』 서울: 도서출판 황금알.
- 전일수. 1991. “이슈진단: 두만강 개발계획과 우리의 대응방향,” 『월간 해양한국』 Vol. 1991, No. 11., 46-51.
- 채영근. 2000. “동북아시아의 환경협력: 두만강지역개발계획을 중심으로,” 『서울국제법연구』 7권 2호, 86-104.
- 최재용, 이은재. 2005. “두만강유역 환경협력체 구성방안: 두만강유역 환경보전사업을 중심으로,” 『국제지역연구』 9권 3호, 692-713.
- 한석희, 강택구.
- Baklanov, P. Ya., K.S. Lee, V. V. Ermoshin, S. S. Ganzei, O. H. Lee,

H. S. Choe, and J. S. Ahn. 2004. "Issues on Sustainable Development in the Lower Tumen River, Southwest Primorskii Krai of the Russian Federation," *Journal of the Korean Geographical Society*. Vol. 39, No. 2, 229-240.

UNDP:<http://www.undp.org>

비핵지대조약: 기존 조약의 검토와 동북아에의 함의

한 인택(제주평화연구원)

- I. 비핵지대조약: 이상주의적 환상인가?
현실적 대안인가?
- II. 기존 비핵지대조약: 현황과 비교분석
 - 1. 인간거주지역 내 비핵지대조약
 - 2. 기존 조약의 비교
- III. 기존의 동북아 비핵지대 구상
 - 1. 동북아의 특수성
 - 2. 기존의 비핵지대 구상
- IV. 동북아 비핵지대조약의 구상: 제주조약
- V. 결론을 대신하여

I. 비핵지대조약: 이상주의적 환상인가?

현실적 대안인가?

햇볕 정책, 금융제재, 6자 회담, UN 안보리 결의 등 한국과 국제사회의 다양한 노력에도 불구하고, 북한은 2005년 2월 핵무기 보유를 공식 선언하였고, 1년 뒤 2006년 10월에는 1차 핵실험을, 2009년 5월에는 2차 핵실험을 실시하였다. 이러한 북한의 행동은 지금까지의 비확산 노력이 당근이든 채찍이든 또는 대화이든 행동이든 결과적으로 모두 실패하였음을 의미한다. 만약 북한의 핵무기가 이제 더 이상 이론적 가능성이 아니라 현실적 위협이 되었다면 지금까지 실패한 비확산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 한 새로운 대응책이 필요하다. 일각에서는 새로운 대응책으로 군사력 증강을 주장하고 있다. 선제공격능력을 강화해서 북한이 공격하기 전에 북한의 군사력을 무력화시키자는 주장이나¹ 미국의 전술핵무기를 한국에 재배치해서 핵억지력을 강화하자는 주장이 대표적인 주장이다.² 그런데 북한의 연평도 포격사건에서 볼 수 있듯이 우리는 북한에 대한 선제공격능력은 차치하고 북한의 공격에 대한 반격능력도 여의치 않다. 이러한 현실이 바뀌지 않는 한 그리고 선제공격능력의 강화가 야기할 불안정성을 감안하면 선제공격능력을 강화하는 것이 얼마나 현실성 있고 바람직한 대응책이 될 것인지에 대해서는 논의의 여지가 있다.³ 전술 핵무기의 한국 내 재배치는, 그렇게 하는 것이 국내 정치적으로 가능한가도 문제이지만, 미국 자신이 전세계적으로 핵무기를 철수하고 있고 궁극적으로 핵무기 없는 세상을 만들

¹ “김태영 국방부장관 ‘북, 핵공격 징후시 선제타격,’” 『한겨레』, 2010년 1월 20일, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/399946.html>

² “金국방, ‘미 전술핵 한국 재배치 검토,’” 『한국일보』, 2010년 11월 22일, <http://news.hankooki.com/lpage/politics/201011/h2010112221164721000.htm>

³ 한인택, “선제공격: 논리와 윤리,” 『전략연구』 2010

려는 노력을 강화하고 있는 현 시점에서 얼마나 가능성이 있는지 따져 볼 필요가 있다. 미국이 자국의 정책과 목표에 역행하면서까지 한국에 전술핵무기를 재배치할 것인지 커다란 미지수이기 때문이다.⁴ 달리 말하면 현재 논의되고 있는 군사적 대응책도 역시 뚜렷한 해결책을 제시하지 못한다. 따라서 이 논문에서는 실망스러웠던 기존의 비확산 정책이나 반확산 정책 그리고 현재 논의되고 있는 군사적 선제능력 또는 억지능력 강화정책과는 차별되는 제3의 대응책으로 비핵지대조약에 주목하고 그 소망성(desirability)와 가능성(feasibility)을 검토해 보고자 한다.

비핵지대조약이란 한마디로 ‘비핵지대’를 설립하는, 국가간의 법적으로 구속력 있는 약속이다. 각 비핵지대조약에서 정의하는 비핵지대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재이다. 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵지대조약이 체결, 발효되어서, 총 116개국, 전세계 인구의 33%가 비핵지대 내에 속해 있다.⁵ 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있다. 비록 비핵지대는 아니지만 북미나 EU 지역은 분쟁이 없는 안정적인 지역이라는 점을 생각한다면 전세계 대부분의 국가들이 비핵지대에 속해 있거나 비핵지대는 아니더라도 분쟁이 없는 안정적인 지역에 위치해 있다고 할 수 있다.

불행히도 한국과 중국을 비롯해서 북한과 일본 그리고 러시아가 위치한 동북아에는 아직까지 비핵지대조약이 체결되지 않았고, 비핵지대조약을 체결하려는 논의가 심도 있게 진행되고 있지 않다. 만약 동북아에서 비핵지대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일본 전역에서 핵무기가 사라질 것이고, 중국 및 러시아의 일부 지역에서 한반도와 일본에

⁴ 한인택, “‘핵무기 없는 세상’과 핵우산,” *JPI PeaceNet*, 2010.

⁵ 비핵지대에 소속된 국가의 수는 많지만 인구상 비율이 작은 이유는 핵무기보유국인 중국, 미국, 러시아가 인구적으로 대국이기 때문이다.

가장 큰 위협을 주는 전술핵무기가 사라지게 될 것이다. 문제는 북한의 핵무기조차 없애지 못하는 오늘의 현실에서 동북아 비핵지대의 창설이 과연 가능할 수 있느냐 하는 것이다.

비관적 선입견

동북아에 비핵지대조약이 부재하고 논의도 부진한 이유로, 동북아에는 두 개의 핵무기 보유국가—중국과 러시아—가 존재하고 있으며, 역외국가이지만 핵무기 보유국인 미국이 동북아에 깊은 전략적 이해를 가지고 있다는 사실이 많이 거론되고 있다.⁶ 아울러 앞에서 언급한 것처럼 90년대 이후 북한이 핵개발을 하고 있고, 한국과 일본이 비록 지금 현재로는 핵무기를 보유하고 있지는 않지만 단시간 내 핵무기 보유국가가 될 수 있는 ‘핵개발 문턱국가(threshold nuclear states)’라는 점도 동북아지역 내에서 비핵지대가 설립되기 힘든 이유로 지적되고 있다. 즉, 동북아지역 내 국가 그리고 동북아 지역에 깊이 개입해있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와있기 때문에 동북아 지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 것이다.

동북아 국가들이 핵무기 보유국가이거나 핵개발 문턱국가라는 점에 대해서 이 논문에서 이견을 제시하지는 않는다. 그러나 본 논문은 핵무

⁶ 이러한 비관적인 견해를 갖는 어떤 이들은 동북아 비핵지대대신 남북한과 일본을 비핵지대로 만드는 제안을 한다. 역내 핵무기보유국가를 제외하는 것이다. 이러한 입장이 발견되는 대표적인 연구로 Seong Whun Cheon, “A Limited Nuclear Weapon Free Zone in Northeast Asia: Its Limits and the Road Ahead,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 10, No. 2, 2001 이 있다. 뒤에서 좀 더 자세히 논의하겠지만 이러한 제안에 일리가 없는 것은 아니나 문제점 또한 존재하고 있다. 필자의 입장은 남북한과 일본을 포함하는 3국 비핵지대 구상과 동북아 전역을 포함하는 비핵지대구상을 각각 충분히 발전시키고 비교검토하여 더 가능성이 높고 바람직한 것을 고르는 것이 좋다는 것이다. 그 일환으로 이 글에서는 동북아 전지역을 대상으로 하는 비핵지대 구상을 소개한다.

기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립 되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수 있고, 따라서 의외로 실현가능성도 높을 수 있다고 주장한다. 물론 동북아 비핵지대 조약의 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 그 실현을 위한 국제적 지지를 얻는 것이 자동적이거나 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 비핵지대조약을 위한 공감대를 형성하기 위해서는 먼저 비핵지대조약의 가능성에 대한 비판적 선입견을 불식시키고, 역내 각국이 합의할 수 있는 비핵지대구상을 제시하는 것이 필요하다.

실제 체결과정

핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵지대설립이 불가능하게 할 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비핵지대조약 체결과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해이다. 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않다. 오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었다.

중남미 비핵지대조약-일반적 명칭은 Tlatelolco 조약-은 핵전쟁 직전까지 치달았던 쿠바 미사일 위기를 계기로 추진되기 시작하여 성공적으로 체결, 발효되었다. 특히 쿠바 미사일 위기의 핵심에 놓여있던 쿠바도 궁극적으로는 Tlatelolco 조약체결국이 되었다. 남태평양 비핵

지대조약-일반적 명칭은 Rarotonga 조약-은 남태평양에서의 프랑스 핵실험을 계기로 추진되어, 핵무기의 금지는 물론 방사능폐기물의 해상덤프까지 금지하는 폭넓은 비핵지대조약으로 탄생하였다. 아프리카 비핵지대조약-일반적 명칭은 Pelindaba 조약-은 역외 핵무기 보유국가인 프랑스의 사하라사막 핵실험과 역내 국가인 남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 보유에 대하여 추진되어서, 아프리카 대륙 내 핵무기의 부재는 물론 핵실험의 금지를 내용으로 하는 비핵지대조약으로 성공적으로 체결, 발효되었다. 궁극적으로 남아프리카 공화국도 Pelindaba 조약체결국이 되었고, 이스라엘의 핵포기가 선행되어야 한다는 조건을 달았던 리비아나 알제리도 Pelindaba 조약을 비준하였다. 즉, 아프리카 역내 핵보유국의 존재뿐만 아니라 역외 핵보유국의 존재가-즉 역내국 남아프리카공화국과 역외국 이스라엘의 존재가-비핵지대조약의 협상이나 체결을 불가능하게 한 것이 아니다. 중앙아시아 비핵지대조약-일반적 명칭은 Semei 또는 Semey 조약-은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 타지키스탄 간에 체결, 발효된 비핵지대조약으로, 체결국 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄에는 과거 소련에 소속되어 있던 기간 중에 핵무기가 잠시 존재하였다. 카자흐스탄은 소련이 붕괴할 때 핵미사일, 핵실험시설 등을 물려받았으나 독립 후 폐기하였으며, 우즈베키스탄에는 한때 소련의 전술핵무기가 배치되어 있었다고 알려져 있다.

Tlatelolco 조약, Rarotonga 조약, Pelindaba 조약, 그리고 부분적으로는 Semei 조약의 경우에서 알 수 있듯이, 현존하는 비핵지대조약들은 각 지역 내에 존재하는 다양한 핵문제를 해결하기 위해서 시작되어 궁극적으로 조약으로 체결, 발효된 것이다. 다른 지역에서는 핵문제가 없었기 때문에 손쉽게 비핵지대조약이 체결되었다고 생각하거나, 동북

아에서는 북한 핵문제가 미결상태에 있고, 핵을 보유한 강대국이 위치하거나 개입하고 있기 때문에 비핵지대조약이 체결될 수 없다고 미리 단정짓는 것은 성급한 행동일 수 있다.

II. 기존 비핵지대조약: 현황과 비교분석

1957년 폴란드에 의해 중부유럽 비핵지대 창설이 처음으로 제안된 것으로 알려진 이래 현재까지 인간 거주지역에 5개, 인간 비거주 지역에 3개의 비핵지대가 창설되었다. 1개국 비핵지대를 선포한 몽고와 북한의 핵개발로 결국 실패한 한반도 비핵화 시도까지 포함하면 비핵지대의 수가 총 10개에 달한다. 이 중에서 동북아 비핵지대조약의 현실적 모델이 될 수 있는 것은 인간거주지역 내 존재하는 5개의 비핵지대조약이다.

1. 인간거주지역 내 비핵지대조약

중남미 카리브해 비핵지대조약 (Tlatelolco 조약)⁷

원래의 공식적 명칭은 중남미 비핵지대조약 (Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America) 이었으나 1990년 카리브해가 추가되었다. 흔히 쓰이는 Tlatelolco 조약이라는 명칭은 일반명으로 조인식이 행해진 멕시코 외무부의 소재지인 Tlatelolco 지구를 기념하기 위한 것이다. Tlatelolco 조약은 1967년 조인되어 1969년 발효되었고, 영구적으로 효력을 지닌다. 인간 비거주지역에 비핵지대조약이 체결된 바 있으나 - 남극조약(1959년 발효), 우주조약(1967년

⁷ Tlatelolco 조약에 관하여 이삼성 외 저 『동북아시아 비핵지대』 살림 2005; “틀라텔코조약 (라틴 아메리카 비핵화 조약),” <http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-6> 을 참고하였다.

발효), 해저조약(1972년 발효)－인간 거주지역에 비핵지대조약이 체결된 것은 Tlatelolco 조약이 처음이다. 중남미 33개국이 대상이며 현재 쿠바를 비롯한 중남미 33개국이 모두 서명, 비준하였다. (쿠바의 경우 2002년 11월 조약을 비준하였다.)

Tlatelolco 조약이 추진되게 된 직접적인 계기는 1962년 쿠바 미사일 위기이다. 미소를 핵전쟁으로 몰고 갈 것이라고 우려되었던 쿠바 미사일 위기 같은 사태의 재연을 막고자 중남미 지역의 비핵지대가 추진된 것이다. 1962년 볼리비아, 브라질, 칠레, 에쿠아도르가 UN 총회에 ‘중남미 비핵화에 관한 결의안’을 제출하였으며, 1963년에는 브라질 등 중남미 10개국이 중남미 지역의 비핵화를 취지의 결의안을 UN총회에 제출하여 채택되었다. 하지만 쿠바는 이 결의안에 반대하였다. UN 결의의 채택 이후 중남미 국가들은 중남미 비핵지대 조약안 작성을 위하여 1964년부터 멕시코시티에서 토의를 시작하여 조약 초안에 대한 최종합의가 된 후 1967년 2월 14일부터 서명을 위하여 개방되었다.

Tlatelolco 조약은 앞에서 언급하였듯이 인간거주가능지역에서 최초의 비핵지대조약로서 의의를 지닌다. 이 조약은, 영해, 영공, 및 당사국이 자국의 법령에 따라 주권을 행사하는 그 밖의 공간에 적용되며, 이 영역 내에서 핵무기를 실험, 제조, 사용, 생산, 취득하는 것이나 체약국 또는 체약국을 위하여 제3자가 핵무기를 수령, 저장, 설치, 배치, 소유하는 것을 금한다. 이러한 조약상의 의무의 이행을 위해서 ‘중남미에서 핵무기 금지에 관한 조약기구’를 멕시코에 설치하였다. 체약국의 비핵화를 규정하는 본 조약 외에도 체약국들을 핵무기의 위협으로부터 보호하기 위한 두 개의 의정서가 존재한다. 부속 의정서 I은 역외 국가로서 중남미 지역에 속령을 갖는 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드 4개국에 각각

의 속령의 비핵지대화를 요구하는 것이고, 부속의정서 II는 핵무기 보유 국에게 비핵지대의 지위존중 (1,2조) 과 체약국에 대한-핵무기의 사용도 핵무기 사용 위협도 하지 않는다는 소극적 안전보장 (3조) 을 요구하는 것이다. 부속 의정서 I에는 프랑스, 네덜란드, 영국, 미국 4개국 서명, 비준하였고, 비핵지대의 지위존중과 소극적 안전보장을 요구하는 부속의정서 II에는 중국, 프랑스, 러시아, 영국, 미국이 모두 서명, 비준하였다. Tlatelolco 조약은 인간거주지역 최초의 비핵지대조약이자 그 이후 체결되거나 논의 중인 비핵지대조약의 모델로서 커다란 의미를 지닌다.

남태평양 비핵지대조약 (Rarotonga 조약)⁸

서명이 행해진 남태평양 Cook 군도의 Rarotonga 섬의 이름을 딴 남태평양 비핵지대 조약 (South Pacific Nuclear Free Zone Treaty) 은 1966년 시작된 프랑스의 남태평양 핵실험과 태평양에서의 방사능 폐기물 덩핑이 직접적인 추진계기가 되었다.⁹ 1975년 UN총회에서 남태평양 비핵지대의 설립을 지지하는 결의안이 채택되었다. 1983년 호주에서 노동당 정권이 출범하지 비핵지대 설립 노력은 급물살을 타게 되어, 1985년 남태평양 포럼 총회에서 조약이 채택, 서명되었고, 1986년 12월에 발효되었다. 조약은 영구적으로 효력을 지니며, 현재 13개 국가가 정회원국이다. 미국의 핵 잠수함의 기항을 허용하는 마이크로네시아 연방, 마셜 아일랜드, 팔라우는 이 조약에 가입하지 않

⁸ 라로통가조약(남태평양 비핵지대조약), <http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-7>

⁹ 이철기에 의하면 태평양에 방사능 폐기물을 덩핑하지는 일본의 제안이 직접적인 동기가 되었다고 한다. 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰,” 『한국국제정치논총』 37집 2호, 1997. 그런데 Center for Nonproliferation Studies의 자료에 의하면 일본은 태평양에서의 방사능 폐기물 덩핑을 반대하였다고 하고 있어 일본의 입장에 대해서 혼란이 존재한다. SOUTH PACIFIC NUCLEAR FREE ZONE TREATY (TREATY OF RAROTONGA), <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/spnfz.pdf>.

았다.¹⁰

Tlatelolco 조약처럼 Rarotonga 조약도 본 조약과 의정서로 되어 있다. 의정서 I은 남태평양 내 영토를 보유하고 있는 프랑스, 영국, 미국을 대상으로 조약의 적용지역 내에서 핵무기의 제조, 배치, 실험을 금지를 요구하고 있고, 의정서 II는 핵무기 보유국가들이 조약체결국가들에게 소극적 안정보장을 하는 것을 내용으로 하고 있다. 마지막으로 의정서 III에는 핵무기 보유국가들이 이 지역에서 핵실험을 금지하는 것을 내용으로 하고 있다. 이들 의정서 중에서 프랑스와 영국만이 3개의 의정서를 모두 서명, 비준했고, 러시아와 중국은 의정서 II 와 III 을 서명, 비준하였다. (러시아와 중국은 남태평양 내 영토가 없기 때문에 의정서 I의 대상이 아니다.) 한편 미국은 현재 모든 의정서의 서명은 마쳤으니 비준을 보류하고 있다.

Rarotonga 조약은 Tlatelolco 조약에서 부과하는 의무를 동일하게 체약국에 부과하는 것뿐 것 아니라, Tlatelolco 조약보다 한걸음 더 나아가서 Tlatelolco 조약에서는 규제하지 않은 방사능 물질의 덤핑을 금지하고, 군사적 목적의 핵실험은 물론 평화적 목적의 핵실험도 금지하고 있다. 이러한 덤핑과 핵실험의 금지는 Rarotonga 조약이 추진되게 된 직접적 동기에 비추어 자연스러운 결과라고 볼 수 있다.

¹⁰- 이들 국가의 가입의사와 가입자격에 대하여 견해가 엇갈리고 있다. 이삼성 외에 의하면 이들 국가들은 단순히 가입하지 않은 것으로 설명되어 있으나, Wikipedia는 이들 국가들은 미국의 핵잠수함의 기항을 허락하기 때문에 가입자격이 없다고 한다. Treaty of Rarotonga, http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Rarotonga. 한편 Center for Nonproliferation Studies의 자료에 의하면 이들 국가들은 가입 자격은 있으나 가입하지 않았다고 한다 (<http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/spnfz.pdf>). Rarotonga 조약에서 핵무기를 탑재한 항공기나 함정의 기항을 당사국에 일임하고 있다는 사실에 비추어 보면 Wikipedia의 설명에는 문제가 있어 보인다. 이들 국가들이 미국의 핵잠수함의 기항을 허용한다고 해서 이들 국가가 반드시 조약 가입자격이 없는 것이 아니기 때문이다.

동남아시아 비핵지대 조약 (Bangkok 조약)¹¹

1995년 방콕에서 열린 ASEAN 정상회담에서 ASEAN 10개국 정상이 조약에 서명한 한 것을 기념하여 방콕 조약이라고 불리는 동남아시아 비핵지대조약(Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone Treaty)은, 일찍이 1971년 쿠알라룸푸르 ASEAN 외교장관회의에서 채택된 “동남아 평화, 자유, 중립지대(ZOPFAN: Zone of Peace, Freedom and Neutrality in South East Asia)’ 선언으로부터 연원한다. ASEAN은 창설 이래로 ZOPFAN의 실현을 목표로 하고, 그 일부로서 동남아시아 비핵지대를 설립하고자 하였다. 그러나 동남아시아 비핵지대 구상이 냉전 기간 중에 미국의 지지를 얻지 못하여 실현하지 못하고 있었다. 냉전이 끝나고 1995년 ASEAN 정상회담에서 서명되어 1997년 발효하였다. 방콕 조약은 영구적으로 효력을 가지며, 현재 역내 10개국이 서명, 비준을 마쳤다.

방콕조약은 본문 22조, 사실조사단에 관한 부속문서, 그리고 핵무기 보유국에 대한 의정서로 이루어져 있고, 조약은 체약국의 영토뿐만 아니라 대륙붕, 배타적 경제수역 (EEZ)에까지 적용된다. 방콕 조약의 의정서에 의하면 의정서 체약 핵무기 보유국은 동남아비핵지대의 지위를 존중하고, 조약체약국에 대하여 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않으며, 아울러 동남아시아 비핵지대 내에서 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않을 것을 약속해야 한다. 현재 핵무기 보유국 중 어느 국가도 의정서에 서명하고 있지 않다. 그 이유는 핵무기 보유국들이—특히 미국과 프랑스가 조약의 적용 영역이 대륙붕과 EEZ까지 확장되는 것과 비핵지대 내에서 역외 대상을 표적으로 핵무기를 사용하거나 사용

¹¹- 동남아시아 비핵무기 지대조약, <http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-9>

을 위협하는 것이 조약에 의해 금지되는 것을 반대하고 있기 때문이다.

아프리카 비핵지대 조약 (Pelindaba 조약)¹²

아프리카 비핵지대조약(African Nuclear Weapon Free Zone Treaty)은, 남아프리카공화국의 프리토리아 근교의 원자력연구소가 위치한 지역의 이름인 Pelindaba를 따서 Pelindaba 조약이라고 불린다. Pelindaba 조약이라는 이름에서 미루어 짐작할 수 있듯이 남아프리카 공화국의 핵개발이 비핵지대조약의 중요한 추진 동기였으며, 남아프리카 공화국의 핵폐기가 비핵지대조약 체결의 중요한 모멘텀을 제공하였다. 그러나 아프리카 비핵지대를 설립하고자 하는 애초의 구상은 남아공의 핵개발보다 앞서서 1960년 사하라 사막에서 실시한 프랑스 핵실험이 시초가 된다. 1960년 11월 UN은 프랑스 핵실험에 대한 결의를 채택하였고, 1961년 11월에는 제16차 UN총회에서 아프리카 비핵화 선언이 채택되었으며, 1964년에는 카이로에서 열린 아프리카 단결기구(아프리카 통일기구) 정상회담에서 아프리카 비핵화 선언을 채택한다. 선언의 채택에도 불구하고 남아공의 핵개발로 조약체결이 늦어지다가 1991년 남아공이 핵을 포기하고 NPT에 가입함으로써 급진전하게 된다. 아프리카 비핵지대조약의 최종 조약문은 1995년 5월과 6월 남아공의 요하네스버그와 펠린다바에서 개최된 2개의 전문가 합동회의에서 마련되었으며 -따라서 일명 Penlidaba 조약 1995년 6월 OAU 정상회담에서 남아프리카 비핵지대 조약 최종안이 승인되었다. Pelindaba 조약은 1996년 4월에 서명을 받기 시작하였고, 마침내 2009년 7월에 발효하였다. Pelindaba 조약은 영구적으로 효과를 갖는다.

¹²- 아프리카 비핵무기시대조약(펠린다바조약), <http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-10>

Rarotonga 조약과 형식, 내용 면에서 매우 유사한 Pelinda 조약은 본 조약과 3개의 부속 의정서로 구성되어 있다. 의정서 I은 핵무기 보유 국가들이 조약체결국가에 대하여 핵무기 사용 및 사용위협을 하지 않을 것을 보장하는 소극적 안전보장 의정서이다. 의정서 II는 핵무기 국가들이 아프리카 비핵지대 내에서 핵실험을 하지 않을 것을 규정하고 있으며, 의정서 III은 아프리카 비핵지대 내 영토를 가지고 있는 프랑스와 스페인에 대하여 본조약의 일부를 준수하게 하는 내용이다. 핵무기 보유국 중에서 2009년 8월 현재 영국, 프랑스, 중국이 의정서 I 과 II에 서명, 비준했고, 러시아와 미국은 1996년에 서명은 했으나 의정서를 비준하지 않았다.¹³

중앙아시아 비핵지대 조약 (Semei 조약)¹⁴

카자흐스탄의 Semipalatinsk 핵실험장에서 서명된 것을 기념하여 Semi 조약이라고 불리는 중앙아시아 비핵지대조약 (Central Asia Nuclear Weapon Free Zone Treaty)은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 간에 체결된 비핵지대조약이다. 2006년 9월 중앙아시아 5개국에 의하여 서명된 후 2009년 3월 발효하여 현존하는 비핵지대조약 중 가장 최근에 탄생한 조약이다.¹⁵

중앙아시아에서 비핵지대를 만들려는 구상은 1993년 UN 총회에서

¹³- 핵무기 보유국의 의정서 서명, 비준에 관하여는 African Nuclear Weapon Free Zone Treaty, http://en.wikipedia.org/wiki/African_Nuclear_Weapon_Free_Zone_Treaty

¹⁴- Semipalatinsk 조약 또는 Semey 조약이라고도 한다. Semei 조약에 관해서는 http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/canwzfz_fact_sheet.pdf; http://en.wikipedia.org/wiki/Central_Asian_Nuclear_Weapon_Free_Zone; <http://cns.miis.edu/stories/060905.htm>; <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/canwz.pdf>을 참고하였다.

¹⁵- Pelindaba 조약은 1996년 서명되었지만 발효는 Semi 조약보다 늦은 2009년 7월이다.

우즈베키스탄의 Islam Karimov 대통령에 의해서 처음 제안되었는데, Islam Karimov 대통령은 그보다 1년 전인 1992년 Mongolia의 1국 비핵지대 구상에 의하여 자극 받았다고 한다. 1997년 중앙아시아 5개국 정상들이 중앙아시아 비핵지대의 설립을 지지하는 Almaty 선언을 채택하고 비핵지대조약 안을 협의하기 시작하여 5년 후인 2002년 중앙아시아 조약안에 합의하였다. 2005년 2월 중앙아시아 5개국은 비핵지대 조약의 최종안을 채택하였다.

Semei 조약의 특징으로 비핵지대 전체가 북반구에 존재하는 유일한 비핵지대조약이라는 점이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 자세히 살펴보면 중앙아시아 비핵지대는 핵보유국가인 중국 및 러시아와 접경하고 있고, 핵개발 의혹을 받고 있는 이란과도 접경하고 있다. 더욱이 미국이 현재 군사작전을 벌이고 있는 아프가니스탄과도 접경하고 있고, 이라크와는 접경은 하지 않고 있지만 지리적으로 멀지 않다. 이런 복잡한 지정학적 위치로 이 지역 내에는 미군과 러시아군이 모두 주둔하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 지역에서 비핵지대조약이 체결된 사실을 보면 동아시아의 지정학이 역내 비핵지대조약의 존재를 불가능하게 할 거라는 주장은 성급한 비관론이라고 생각해 볼 수도 있다. 물론 복잡한 지정학적 상황이 Semi 조약에 전혀 부정적인 영향을 미치지 않은 것은 아니다. 한 예로 이 지역은 전통적으로 러시아와의 안보협력관계가—특히 Tashkent 조약으로 불리는 집단안보조약기구를 통한 안보협력관계가—긴밀한데, 바로 그 때문에 중앙아시아 비핵지대조약은 미국, 프랑스, 영국으로부터 반대를 경험하고 있다. Semei 조약이 Tashkent 조약과 같은 기존의 국제협약을 인정한다는 점에 대하여 이들 국가들이 우려하고 있기 때문이다. 그러한 결과로 2010년 12월 현재 핵무기보유국에게 비핵지대의 지위존중과 체결국의 소극적 안전보장을 요구하는 의정서에 서명

또는 비준한 국가는 알려져 있지 않다.

핵보유국가들의 냉담한 반응에도 불구하고 Semei 조약 자체는 이전의 비핵지대 조약에서 진일보하여서 체약국이 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)의 규정을 이행하고, 1987년 핵물질방호조약에서 규정하는 대로 핵물질과 핵시설을 보호하는 조치를 취하는 것을 의무사항으로 규정하고 있다. 핵안보정상회의의 개최에서 볼 수 있듯이 핵안보에 관한 국제적인 관심이 증가하고 있기 때문에 Semi 조약은 미래의 비핵지대조약의 모델로 떠오르게 될 가능성이 크다.

2. 기존 조약의 비교

우리 말에서는 비핵지대라는 표현이 일반적이지만 영어로는 비핵무기지대(nuclear weapon free zone)이라는 표현이 일반적이다. 우리 말 표현과 영어표현의 차이는 단순히 번역상의 오류나 선택으로 설명하기 힘들다. 그 이유는 기존의 어떤 조약은 내용상으로 비핵무기지대조약에 가깝고 어떤 조약은 비핵지대조약에 가깝기 때문이다. 어느 조약을 주로 보느냐에 따라서 비핵지대라는 표현이 더 맞을 수도 있고 비핵무기지대라는 표현이 더 맞을 수도 있다. 예를 들어 Tlatelolco 조약을 제외하고 기존의 조약은 비핵지대 내에서 핵무기뿐만 아니라 핵폭발장치도 규제하고 있고, 핵실험과 핵폐기물의 덤핑이나 폐기도 금지하고 있기 때문에 비핵무기지대조약이라는 표현은 다소 협소한 측면이 있다. 한편 비핵지대라고 해도 핵물질이나 핵발전소 등이 존재할 수 있기 때문에 비핵지대(nuclear free zone)조약은 너무 광의적일 수 있다.

1975년 UN총회에서는 비핵지대를 아래와 같이 일반적으로 정의하였다.¹⁶

¹⁶- 이철기(1997) p. 26에서 재인용. 원출처는 UN Document A/RES/3472B(XXX).

“비핵지대는 UN총회에 의해 그 지위가 인정되고, 어떤 국가집단이 주권의 자유로운 행사를 통하여 조약 또는 협약에 의해 설정된 지대로 간주될 수 있다.

- (a) 적용지대의 경계를 설정하는 절차를 포함한, 해당지대에 적용되어지는 핵무기의 전반적인 부재(total absence)를 내용으로 하는 규정(statute)이 확립되어 있으며,
- (b) 그러한 규정으로부터 발생하는 의무의 이행을 보장할 ‘국제적 검증 및 통제체제’(an international system of verification and control)가 설립된다.”

물론 기존 비핵지대조약에서 비핵지대는 해당지역의 특수성을 반영하여 일반적인 정의와 약간씩 차이가 있다. 이 절에서는 기존의 조약들이 가지고 있는 공통점과 해당지역의 특수성이 반영된 차이점들에 대하여 체계적으로 알아보려고 한다. 이러한 비교분석이 필요한 이유는 기존의 비핵지대 조약들이 핵무기가 없는 지역을 설립하겠다는 공통된 목표에도 불구하고 최종안의 합의에 소요된 기간, 서명부터 발효까지 경과된 시간, 그리고 비준국의 숫자나 비율, 그리고 -특히 조약비준과 관련하여- 5대 핵무기 보유국가의 반응에 있어서 중요한 차이를 보이기 때문이다. 동북아지역에서 비핵지대조약이 체결되기 위해서는 기존 조약을 비교분석하여 체결에 소요되는 시간과 노력을 최소화하고 5대 핵보유국가의 지지를 최대화하는 방식으로 비핵지대조약을 구상하여야 할 것이다.

1) 비핵지대조약의 구성

기존의 비핵지대 조약에는 아래와 같이 공통적으로 3가지 요소가 있다고 알려져 있다.

<비핵지대조약의 공통요소>

- 1) 핵무기 부재 및 비확산
핵무기의 개발, 실험, 제조, 생산, 취득, 소유, 저장, 수송
(육지와 내수), 배치 등 금지.
- 2) 소극적 안전보장
핵무기에 의한 공격, 공격 위협 금지
- 3) 조약준수기구
조약준수를 위한 기구 설치

출처: Umebayashi Hiromichi, "A Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (NEA NWFZ), Peace Depot & Pacific Campaign for Disarmament and Security Briefing Paper, April 2004, p.1.http://www.peacedepot.org/enews/nwfz/NWFZ_text.with.colormap.Dec.13.with%20Map2.pdf

그런데 이 3가지 요소가 모든 비핵지대조약에 공통적인지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 그 이유로 첫째, Semei 조약의 경우 조약준수를 위한 기구가 따로 설립되지 않았다는 점을 들 수 있다. 물론 그전까지 체결된 비핵지대조약에서 조약준수기구가 설치된 것은 사실이다. 하지만 Semei 조약의 경우에 비추어 비핵지대조약에는 반드시 조약준수를 위한 기구가 설치되어야 하는 것이 아니라, IAEA를 통하건 아니면 IAEA와 따로 설치된 조약준수기구를 통하건 검증과 사찰을 위한 제도나 장치가 필수적으로 있어야 한다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 둘째로 소극적 안전보장에 관련한 조항은 모든 비핵지대조약에 공통적으로 존재하기는 하지만, 그러한 조항이 모든 비핵지대조약에서 핵무기 보유 국가에 의하여 비준된 것은 아니다. 즉, 형식적으로 소극적 안전보장 조항은 공통적으로 존재하지만 소극적 안전보장이 실질적으로 존재하는지의 여부는—핵보유국의 비준여부는—조약마다 다르기 때문에 과연 정확히 어떤 의미에서 소극적 안전보장이 비핵지대조약의 공통적 요소라고 볼 수 있는지 설명하기 힘들다. 3가지 공통요소는 3가지 “공통목표”라고 보는 것이 더 합당해 보인다.

여기서 중요한 사실은 어떤 조약은 3가지 목표를 모두 달성하고 있고,

어떤 조약은 하나 또는 둘밖에 달성하고 있지 못하다는 점이다. 아래의 표는 비핵지대조약들이 서명된 시점, 서명에서 발효까지 소요된 시간, 그리고 체결국 현황을 보여주고 있다. 특히 주목을 끄는 것은 핵무기 보유국에 대한 의무를 부과하는 의정서의 비준현황이다. Tlatelolco 조약의 경우는 모든 핵무기 보유국가가 비준한 반면 Bangkok 조약이나 아직 평가하기에는 좀 이르지만 Semei 조약의 경우 의정서를 비준한 핵무기 보유국가가 없다.

<비핵지대조약 비교 1*>

조약명	서명 발효	형식	비준국
Tlatelolco	1967.2 1968.4 2002.10**	본조약 31개조; 4개 부록; 2개 의정서	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	1985.8 1986.12	본조약 16개조; 4개 부록; 3개 의정서	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준
Bangkok	1995.12 1997.3	본조약 22개조; 1개 부록; 1개 의정서	본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준
Pelindaba	1996.4 2009.7	본조약 22개조; 4개 부록; 3개 의정서	본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준
Semei	2006.9 2009.3	본조약 18조 1개 의정서	본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준

* 이철기(1997) 표 1을 바탕으로 필자가 2010년 12월까지 업데이트.
 ** 중남미와 카리브해 지역의 모든 국가가 조약을 비준할 때까지 비핵지대는 발효하지 않는다고 조약은 규정하고 있다. 따라서 2002년 쿠바가 조약을 비준할 때까지 비핵지대조약은 발효하지 않은 것으로도 볼 수 있다. 한편 조약은 체결국들이 이러한 발효 규정에 구애 받지 않고 자발적으로 조약에 의해 구속된다고 선언하는 것을 허용하였다. 이러한 허용규정에 따라 많은 국가들이 1968년 자발적으로 조약에 의해 구속되기를 선언하였다. 따라서 1968년 조약이 발효한 것으로도 해석할 수 있다. Peter Crail and Daryl G. Kimball (November 2007). "Nuclear Weapon Free Zones (NWFZ) At a Glance". Arms Control Association. <http://www.armscontrol.org/factsheets/nwfz.asp>.

현존하는 비핵지대조약은 이러한 3가지 공통 요소 – 또는 공통 목표 뿐만 아니라 다른 세부적인 사항에 있어서도 중요한 차이를 보인다.

<비핵지대조약 비교 2*>

조약명	Tlatelco	Rarotonga	Bangkok	Pelindaba	Semei
적용지역	○경제선 기준 -영토 및 공해 포함	○경제선 기준 -영토 및 공해 포함	○영토 기준 -영토 및 경제 수역·대륙붕	○영토 기준 -영토 한정, 공해제외	○영토 기준 -영토, 영수, 영공
규제대상	○핵무기: 통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출할 수 있고, 전쟁목적에 사용할 수 있는 장치	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타핵폭발장치	○핵무기: 통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출할 수 있는 폭발장치	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타 핵폭발장치	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타 핵폭발장치
금지조치	○실험·사용·제조·생산·획득·접수·저장·설치·배치금지 ○평화적 목적 핵실험 허용	○제조·획득·보유·통제·배치·실험금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상담핑 금지	○개발·제조·획득·보유·통제·배치·운송·실험·사용 금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상담핑금지·대기 중 폐기 금지	○개발·제조·비축·획득·보유·통제·배치·실험금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상담핑 금지 ○핵시설에 대한 무력공격 금지	○연구, 개발, 제조, 비축, 획득, 보유, 통제 금지 ○포괄적 핵실험 금지(CITBT) ○방사능 물질 및 폐기물 영토 내 폐기 금지
무채통항 허용	○규정없음(국제법 준수·해당국에 일임양해)	○원칙적 허용	○원칙적 허용	○원칙적 허용	○규정없음(적용지역 내 영해나 공해 없음)
기항허용	○규정없음(국제법 준수·해당국에 일임양해)	○해당국에 일임	○해당국에 일임	○해당국에 일임	○해당국에 일임
국제적 보장	○지위존중: 의정서 II의 1·2조 ONSA: 의정서 II의 3조	○지위존중: 의정서 II의 2조 ONSA: 의정서 II의 1조	○지위존중: 의정서의 1조 ONSA: 의정서의 2조	○지위존중: 의정서 I의 2조 ONSA: 의정서 I의 1조	○지위존중: 의정서 2조 ONSA: 의정서 1조
검증제도	○이중통제체제 -IAEA와 안전 협정체결 의무 -OPANAL 설치 ○특별사찰 실시 -IAEA와 OPANAL 별도 실시 가능	○이중통제체제 -IAEA와 안전 협정체결 의무 -자문위원회 설치 ○특별사찰 실시 -IAEA와 자문 위원회 별도 실시 가능	○이중통제체제IAEA와 안전 협정 체결의무 -동남아 비핵지대 위원회 설치 ○특별사찰 실시 -집행위원회가 IAEA사찰단으로 구성된 사실 발견단 파견	○이중통제체제 -IAEA와 안전협정 체결의무 -아프리카 핵에너지 위원회 설치 ○특별사찰 실시 -IAEA에 특별사찰 요청(위원회 사찰팀 동반)	○통제체제 -IAEA와 안전협정 체결의무 -별도기구 없음 ○특별사찰 규정 없음

* 이철기(1997) <표 2>를 바탕으로 필자가 2010년 12월까지 업데이트.

적용지역

먼저 적용지역의 범위에 있어서 기존의 조약에서는 ‘영토’가 기준이 되거나 ‘외곽 경계선(outer perimeter)’가 기준이 되고 있다. 영토가 기준이 될 경우 체약국들의 주권이 미치는 영토를 합한 지역이 조약의 적용범위가 되고, 외곽 경계선이 될 경우에는 체약국들의 영토를 합한 지역뿐만 아니라 설정된 외곽 경계선 내에 위치한 공해도 적용지역에 포함되게 된다. 위의 표에서 볼 수 있듯이 Pelindaba 조약, Bangkok 조약, Semei 조약은 영토를 기준으로 적용지역을 규정하고 있는 반면, Tlatelolco 조약과 Rarotonga 조약은 외곽 경계선을 기준으로 적용지역을 규정하고 있다. 보다 구체적으로 Tlatelolco 조약의 4조 2항에 따르면 Tlatelolco 조약의 적용범위는 체약국의 영토뿐만 아니라 미국의 영토와 영해를 제외한 서반구 전역으로 광범위하게 규정하고 있다. Rarotonga 조약의 경우도 마찬가지로 부록에서 상세하게 규정하고 있는 경계선 내의 지역을 조약의 적용지역으로 광범위하게 설정하고 있다.

흥미로운 사실은 Tlatelolco 조약과 Rarotonga 조약이 체약국의 영토뿐만 아니라 주권이 미치지 않는 공해지역까지도 비핵지대로 하고 있음에도 불구하고, 5대 핵무기 보유국들의 전부 (Tlatelolco 조약의 경우) 또는 대부분 (Rarotonga 조약의 경우)이 의정서를 비준하였다는 점이다. 반면에 영토를 기준으로 비핵지대조약의 적용범위를 규정한 Bangkok 조약, Pelindaba 조약, 그리고 Semei 조약의 경우 5대 핵무기 보유국이 의정서에 전혀 비준을 안 했거나 (Bangkok 조약과 Semei 조약의 경우) 일부만 비준을 했다 (Pelindaba 조약의 경우). 달리 말하면 조약의 적용범위가 영토 기준이 되느냐 외곽 경계선이 되느냐는

비핵지대조약에 대한 5대 핵무기 보유국의 지지여부를 좌우하는 데 결정적 요인은 아닌 것으로 보인다. 즉, 비핵지대조약의 적용범위를 무엇을 기준으로 설정하건 간에 설정된 적용지역이 자국의 이해와 반하지 않으면 지지하고 자국의 이해와 충돌하면 반대하는 것으로 보인다. Bangkok 조약을 예로 들면 이 조약은 적용지역을 영토를 기준으로 하지만 대륙붕과 배타적 경제수역(EEZ)까지 포함하고 있고, 적용지역 내에서 역내 국가에 대한 핵무기 사용이나 사용 위협은 물론 적용지역 내에서 역외 목표에 대한 핵무기 사용이나 사용 위협을 금하고 있다. 핵무기 보유국가들은 이러한 규정이 국제해양법상 권리를 비롯해 자국의 이해에 반한다고 판단하여 Bangkok 조약의 의정서에 대해 비준을 거부하고 있는 것이다.¹⁷ Pelindaba 조약의 경우도 적용지역을 영토를 기준으로 하고 있지만 미군 기지가 있는 Diego Gracia가 조약의 적용지역에 포함되는지 여부를 놓고 아프리카 연합(African Union) 과 영국, 미국이 이견을 보이고 있다. 아프리카 연합이 Diego Garcia를 Mauritius의 일부라고 보고 Pelindaba 조약이 적용된다고 보는 반면, 영국은 Diego Garcia를 영국령 인도양 지역으로 보고 있다. 미국이 Diego Garcia에 자국의 전략 폭격기와 핵잠수함을 위한 시설을 설치해 놓고 있어서 Diego Garcia를 적용지역으로 하는 Pelindaba 조약의 의정서에 비준하지 않고 있다.¹⁸ Semei 조약의 경우 서명되지 얼마 되지 않아서 좀 더 시간을 두고 의정서에 대한 핵무기 보유국의 입장을 논해야 할 것인데, 지금까지 알려진 사실만으로는 적용지역의 문제는 의정서 비준에 장애가 되고 있지 않다.

¹⁷- 보다 자세한 논의는 SOUTHEAST ASIA NUCLEAR WEAPON FREE ZONE TREATY (TREATY OF BANGKOK), <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/seanwzf.pdf>.

¹⁸- Peter Sand, "Diego Garcia: A thorn in the side of Africa's nuclear free zone," *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 8, 2009, <http://www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/diego-garcia-thorn-the-side-of-africas-nuclear-weapon-free-zone>

<적용지역과 조약비준>

조약명	적용지역	비준국
Tlatelolco	○경계선 기준 -영토 및 공해 포함	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	○경계선 기준 -영토 및 공해 포함	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준
Bangkok	○영토 기준 -영토 및 경제수역·대륙붕	본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준
Pelindaba	○영토 기준 -영토 한정, 공해제외	본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준
Semei	○영토 기준 -영토, 영수, 영공	본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준

기존 조약의 적용지역에 관한 논의가 동북아 비핵지대조약에 주는 함의는, 핵무기 보유국가의 입장은 적용지역의 설정이 영토가 기준이 되느냐 외곽 경계선이 되느냐 하는 문제에 의해서가 아니라, 적용지역이 어떤 기준으로 설정되었건 간에 그로 인해서 자국의 권리나 이해가 얼마나 제약 받느냐 하는 문제에 의해서 결정된다는 것이다. 달리 말하면 동북아 비핵지대의 적용지역이 어떤 기준으로 설정되더라도 핵무기 보유국가의 권리나 이해와 충돌하지 않을 수만 있으면 적용지역 설정 기준이 문제가 되어서 핵무기 보유국가들의 지지를 못 받게 될 가능성은 감소할 것이다. 그런데 문제는 뒤에서 더 자세히 다루겠지만 동북아에는 핵무기 보유국 중국과 러시아가 위치하고 있고, 역외 핵무기 보유 국가이지만 미국이 동북아에 전략적으로 깊숙이 개입하고 있다는 점이다. 어떻게 적용지역을 설정해야 이들 국가의 권리와 이해와 충돌하지

않을지에 대해 창의적으로 생각해볼 필요가 있다. 뒤에서 상술할 제주 조약은 창의적으로 적용지역을 결정하려는 한 시도이다.

규제대상

비핵지대는 기본적으로 핵무기를 규제대상으로 하지만 무엇이 핵무기인지 정확히 규정하는 것은 쉽지 않다. 핵무기가 핵탄두만을 의미하는지 핵탄두를 운반하는 운반장치-예컨대 미사일-까지 포함하는지, 그리고 무기화 단계에 이르지 못하거나 비군사적인 목적으로 건조된 핵폭발장치-예컨대 실험용 핵폭발장치-도 규제대상이 되어야 하는지는 조약에서 결정하여야 할 것이다. 만약 핵탄두만을 규제대상으로 하거나 미사일도 규제대상으로 한다면 일부 국가들은 이러한 규정을 위반하지 않게 미사일에 탑재하지 않는 핵무기-예컨대 핵배낭-또는 무기화 단계에 이르지 않는 핵폭발장치를 개발할 수도 있다. 이러한 문제를 고려하여 Tlatelolco 조약 이후의 비핵지대조약은 핵무기뿐만 아니라 모든 핵폭발 장치를 규제대상으로 하거나 (Rarotonga 조약, Pelindaba 조약, Semei 조약의 경우), 규제대상을 핵무기로 하되 핵무기를 “통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출할 수 있는 여하한 폭발장치”로 정의해서 (Bangkok 조약) 사실상 핵무기와 모든 목적의-즉 평화적 목적과 군사적 목적의 핵폭발장치를 규제하고 있다. 한편 이러한 추세와는 달리 과거 남북한이 합의했던 ‘한반도 비핵화 공동선언’에서는 규제대상을 핵무기로 한정하였을 뿐만 아니라 구체적으로 정의하지 않았다.

<규제대상과 조약비준>

조약명	규제대상	비준국
Tlatelolco	○핵무기: 통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출할 수 있고, 전쟁목적에 사용할 수 있는 장치	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타핵폭발장치	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준
Bangkok	○핵무기: 통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출할 수 있는 폭발장치	본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준
Pelindaba	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타 핵폭발장치	본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준
Semei	○모든 핵폭발장치: 핵무기와 기타 핵폭발장치	본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준

규제대상의 규정에 있어서 기존의 비핵지대조약은 실질적으로 별 다른 차이를 보이지 않고 있기 때문에 규제대상의 정의문제가 비핵지대조약에 대한 국제적 지지에 영향을 미치는 중요한 변수가 되지 않을 것이라고 일반적으로 기대할 수 있다. 하지만 동북아 비핵지대조약에서는 의외로 쟁점으로 등장할 소지가 높다. 그 이유는 첫째로 한국에게는 북한이 갖고 있는 핵무기만 위협이 되는 것이 아니라, 항공기나 기차, 심지어 땅굴로 운반이 가능한 핵폭발장치도 모두 위협이 될 수 있고, 인구가 서울에 밀집되어 있는 특성 상 “통제할 수 없는 방식으로 핵에너지를 방출”하지 않는, 즉 기존의 핵폭발장치의 정의에 포함되지 않는 ‘방사능 오염폭탄(dirty bomb)’도 심각한 위협이 될 수 있기 때문이다. 따라서 다양한 핵폭발장치, 그리고 핵폭발은 발생하지 않지만 광범위하게

방사능 오염을 발생시킬 수 있는 장치까지도 규제대상에 포함시킬 필요가 있다. 다행히 기존의 핵무기 보유국가들은 군사적으로 핵폭발장치나 방사능 오염 확산장치에 의존하지 않기 때문에 이들 장치를 규제대상으로 포함시키는 것에 대하여 반대할 것으로 보이지 않는다. 북한만이 변수가 될 것이다.

동북아 비핵지대 조약에서 규제대상의 정의가 쟁점이 될 수 있는 두 번째 이유는—그리고 보다 더 중요한 이유는—이 지역 내에 기존 핵무기 보유국가가 지리적 존재하고 있고, 전략적으로 개입하고 있기 때문이다. 동북아에 중국, 러시아가 위치하고 있고, 역외 핵무기 보유국가가지만 미국도 동북아 내 군사기지를 보유하고 있을 뿐만 아니라 동맹조약에 의해서 역내 국가들에게 핵우산을 제공할 의무를 지고 있다. 만약 기존의 조약과 유사한 방식으로 핵무기를 규제한다면 북한의 반대는 말할 것도 없고, 중국, 러시아, 미국의 반대에 부딪히게 될 것이다. 따라서 어떻게 핵무기를 규제하여야만 동북아에서 비핵지대조약에 대한 합의가 가능할 수 있는지는 기존 조약의 체결과정에서는 경험하지 않았던 새로운 문제로서 창의적인 해결책이 필요하다.

금지조치

Tlatelolco 조약에서 핵무기에 한정되었던 규제대상이 이후 조약에서 핵무기뿐만 아니라 모든 핵폭발장치를 포함하도록 확대된 것처럼 비핵지대조약에서 규정하는 금지조치도 점차적으로 확대되었다. Tlatelolco 조약에서는 핵무기의 실험, 사용, 제조, 생산, 획득, 접수, 저장, 설치, 배치, 보유를 금지하되 평화적 목적의 핵실험은 허용하였는데, 그 이후의 비핵지대조약에서는 평화적 목적의 핵실험을 금지하는 것은 물론 핵무기의 실험, 사용, 제조, 생산, 획득, 접수, 저장, 설치, 배치,

보유를 금지하는 것 외에도 추가적인 금지조치를 도입하였다. Rarotonga 조약은 방사능 물질과 폐기물의 해상 덤프 금지조치를 도입하였고, Bangkok 조약에서는 Rarotonga 조약에서 규정한 금지조치에 추가하여 방사능 물질과 폐기물의 대기 중 덤프를 금지하였으며, Pelindaba 조약에서는 방사능 물질과 폐기물의 해상덤프의 금지는 물론 핵시설에 대한 무력공격도 금지하고 있다. 마지막으로 Semei 조약에서는 방사능 물질과 폐기물의 영토 내 폐기를 금지하고 있다.

이러한 예에서 볼 수 있듯이 Tlatelolco 조약 이후 금지조치가 확대되고 있다. 그런데 중요한 점은 이러한 금지조치의 확대가 각 비핵지대조약에 대한 핵무기 보유국가의 지지여부와 별다른 관계가 없을 것이라는 점이다. 그 이유는 이러한 금지조치가 기본적으로 역내 비핵국가에 부과되는 의무이기 때문이다. 기존 조약에서 미국을 비롯한 핵보유국들은 모두 역외 국가이고, 대부분의 금지조치로부터 예외를 인정받고 있다.

<금지조치와 조약비준>

조약명	금지조치	비준국
Tlatelolco	○실험·사용·제조·생산·획득·접수·저장·설치·배치금지 ○평화적 목적 핵실험 허용	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	○제조·획득·보유·통제·배치·실험금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상덤프 금지	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준

Bangkok	<ul style="list-style-type: none"> ○개발·제조·획득·보유·통제·배치·운송·실험·사용금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상덤핑 금지·대기중 폐기 금지 	<p>본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준</p>
Pelindaba	<ul style="list-style-type: none"> ○개발·제조·비축·획득·보유·통제·배치·실험금지 ○평화적 목적 핵실험 금지 ○방사능 물질 및 폐기물 해상덤핑 금지 ○핵시설에 대한 무력공격 금지 	<p>본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준</p>
Semei	<ul style="list-style-type: none"> ○연구, 개발, 제조, 비축, 획득, 보유, 통제 금지 ○포괄적 핵실험 금지(CTBT) ○방사능 물질 및 폐기물 영토 내 폐기 금지 	<p>본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준</p>

문제는 동북아에는 핵개발국가, 핵문턱국가, 그리고 핵무기 보유국들이 존재하기 때문에 낮은 수준의 금지조치에 대해서조차 반대가 발생할 가능성이 있다는 점이다. 예컨대 만약 북한이 “평화적인” 핵실험을 고집한다면, 그리고 혹시라도 한국과 일본은 미국의 전술핵무기의 재배치를 희망한다면 역내 비핵국가들에게도 금지조치가 문제로 등장할 수 있다. 그러나 보다 심각한 반대는 역내 기존 핵무기 보유국가들로부터 올 것으로 예상된다. 기존에 인정받은 핵무기 보유국의 지위를 유지하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 동북아 비핵지대가 가능해지기 위해서는 금지조치의 정의와 적용을 놓고 다른 비핵지대조약보다 더 많은 고민이 필요하다. 뒤에서 설명하게 될 제주조약 구상은 그러한 고민의 하나이다.

무해통항과 기항의 허용여부

비핵지대 내 영해나 공해가 없는 Semei 조약의 경우는 예외가 되지 만 그 외의 비핵지대조약은 적용지역 내에 체약국의 영해나 공해가 존 재하고 있다. 따라서 무해통항의 허용여부가 문제로 등장한다. Semei 조약처럼 규정이 없는 경우를 제외하고 기존의 비핵지대조약에서는 영 해에서 무해통항을 원칙적으로 허용하고 있다. 또 외국 항공기나 선박 의 기착, 기항 허용여부는 해당국가에 일임하고 있다.

<무해통항·기항의 허용여부와 조약비준>

조약명	무해통항허용	기항허용	비준국
Tlatelolco	○규정없음(국제법 준수·해당국에 일임양해)	○규정없음(국제법 준수·해당국에 일임양해)	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	○원칙적 허용	○해당국에 일임	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준
Bangkok	○원칙적 허용	○해당국에 일임	본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준
Pelindaba	○원칙적 허용	○해당국에 일임	본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준
Semei	○규정없음(적용지역 내 영해나 공해 없음)	○해당국에 일임	본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준

조약들의 무해통항과 기항에 대한 규정이 대동소이함에도 불구하고 조약별로 비준상황이 다른 사실은 이 규정이 비핵지대조약에 대한 국가 들의 입장을 결정하는 데 결정적인 변수가 아님을 시사한다.

만약 동아시아가 다른 지역과 같다면 무해통항이나 기항에 관련된 규정은 비핵지대조약에 대한 합의 형성에 있어서 커다란 쟁점이 될 것으로 보이지 않는다. 하지만 일본의 비핵 3원칙을 둘러싼 일본 내 그리고 미일 간의 논의에서도 알 수 있듯이 무해통항과 기항 문제는 동북아에서 쟁점이 될 소지가 크다. 특히 일부 국가들이 역외 핵무기 보유국가의 선박이나 비행기의 무해통항 허용을 반대할 소지가 있으며, 역외 핵무기 보유국가 선박과 항공기의 기항과 기착을 해당 국가에 일임하는 것에 대해서도 반대할 가능성도 크다. 비핵 3원칙을 주창하고 있는 일본에 덧붙여 북한은 이미 한반도와 그 영해 내에서 핵무기를 적재했거나 적재했을 수 있는 비행기와 선박의 영공 또는 영해 통과, 착륙 및 기항의 금지를 주장한바 있고, 천안함 사건 이후 미국의 핵추진 항공모함 조지 워싱턴호의 서해안 투입을 놓고 발생한 미중 간의 마찰은 북한 뿐만 아니라 중국도 비핵지대 조약 내 무해통항의 허용과 기항, 기착의 해당국 일임의 규정에 대해 반대를 할 소지가 있음을 시사한다. 즉 다른 지역에서는 커다란 문제가 되지 않았던 무해통항과 기항 문제가 동아시아에서는 쟁점이 될 소지가 크다.¹⁹

국제적 보장

기존의 비핵지대 조약은 비핵지대 내 국가에게는 비핵화의 의무를, 비핵지대 외의 핵무기 보유국가들에게는 지위존중과 소극적 안전보장의 의무를 규정하고 있다. 지위존중의 의무란 역외 핵무기 보유국가들에게 부과되는 의무로서, 비핵지대 내 국가들이 비핵지대조약을 위반하는 행위-예컨대 핵실험 실시를 하는 데 역외 핵무기보유국가들이 기

¹⁹- 참고로 앞서 Rarontonga 조약에 관한 설명에서 기항허용 여부는 각국에 일임하였음에도 불구하고 미국 핵잠수함의 기항을 허용하는 마이크로네시아 연방, 마샬 아일랜드, 팔라우가 조약에 가입하지 않았다는 점을 지적한 바 있다.

여하지 않는 것을 요구한다. 소극적 안전보장의 의무란, 역외 핵무기 보유국가들이 비핵지대 내 국가에게 핵무기를 사용하지 않고 핵무기의 사용위협도 하지 않는 의무이다.

국제적 보장 규정은 기존의 비핵지대 조약의 경우 의정서에 담겨 있고 내용은 대동소이하다.²⁰ 그런데 이러한 규정의 대동소이에도 불구하고 의정서에 대한 핵무기 보유국가의 비준여부는 크게 차이가 난다는 점은 앞에서 이미 언급하였다. 이러한 사실로부터 국제적 보장 규정 자체가 핵무기 보유국의 입장을 결정짓는 데 결정적인 변수는 아닐 것이라는 추론이 가능하다. 물론 동북아가 다른 지역과 다를 수 있기 때문에 이러한 추론 결과에 대해서 신중할 필요가 있다.

<국제적 보장 조항과 의정서 비준>

조약명	지위존중 조항(비준국)	소극적 안전보장 조항(비준국)
Tlatelolco	의정서 II 1조와 2조 (중프러영미 비준)	의정서 II 3조 (중프러영미 비준)
Rarotonga	의정서 II 2조(중프영러 비준); 의정서 III(중프영러 비준)	의정서 II 1조 (중프영러 비준)
Bangkok	의정서 1조(비준국 무)	의정서 2조(비준국 무)
Pelindaba	의정서 I 2조(중프영 비준); 의정서 II(중프영 비준)	의정서 I 1조(중프영 비준)
Semei	의정서 2조 (비준국 무)	의정서 1조 (비준국 무)

검증제도

비핵지대조약이 의미를 지니기 위해서는 조약에 따른 의무와 책임이 이행되고 있는지 검증할 수 있는 장치가 필요한데 기존의 비핵지대조약

²⁰- 한반도 비핵화 공동선언의 경우에는 핵무기 보유국가에 의한 국제적 보장에 관한 내용이 담겨 있지 않다.

의 경우 Semei 조약을 제외하고 소위 이중통제체제(double control system)를 채택하고 있다.²¹ 이중통제체제란 체약국들이 IAEA와 안전협정(safeguards agreement)을 체결하고 IAEA의 사찰을 받고, IAEA 사찰에 추가하여 조약에 의해 설치된 기구에 의해서도 사찰을 받는 검증제도를 말한다. 검증제도와 관련한 기존 비핵지대조약의 또 다른 특징으로 다른 당사국의 요청에 의해 실시되는 ‘특별 사찰’(special inspection) 제도가 지적되고 있다.

<검증제도와 조약비준>

조약명	검증제도	비준국
Tlatelolco	<ul style="list-style-type: none"> ○이중통제체제 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 안전 협정체결 의무 -OPANAL 설치 ○특별사찰실시 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 OPANAL 별도 실시 가능 	본조약: 역내 33개국 비준 의정서 I: 프·네·영·미 비준 의정서 II: 중·프·러·영·미 비준
Rarotonga	<ul style="list-style-type: none"> ○이중통제체제 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 안전 협정체결 의무 -자문위원회 설치 ○특별사찰실시 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 자문 위원회 별도 실시 가능 	본조약: 역내 13개국 비준 의정서 I: 프·영 비준 의정서 II: 중·프·영·러 비준 의정서 III: 중·프·영·러 비준
Bangkok	<ul style="list-style-type: none"> ○이중통제체제IAEA와 안전 협정 체결의무 <ul style="list-style-type: none"> -동남아 비핵지 대 위원회 설치 ○특별사찰실시 <ul style="list-style-type: none"> -집행위원회가 IAEA사찰단으로 구성된 사실 발견단 파견 	본조약: 역내 10개국 비준 의정서: 5대 핵국미비준

²¹ 이중통제체제(double control system)란 용어는 이철기의 표현을 따른 것이다. 그런데 이중통제체제가 일반적으로 사용되는 용어인지에 대해서는 확실하지 않다. 몇 차례의 학술자로 검색에도 불구하고 이중통제체제라는 표현이 쓰이는 사례를 발견하지 못하였다.

Pelindaba	<ul style="list-style-type: none"> ○이중통제체제 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 안전협정 체결의무 -아프리카 핵에너지 위원회 설치 ○특별사찰실시 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA에 특별사찰 요청(위원회 사찰팀 동반) 	본조약: 역내 28개국 비준 의정서 I: 중·프·영 비준 의정서 II: 중·프·영 비준 의정서 III: 프 비준
Semei	<ul style="list-style-type: none"> ○이중통제체제 부재 <ul style="list-style-type: none"> -IAEA와 안전협정 체결의무 -그러나 별도기구 없음 ○특별사찰 규정 없음 	본조약: 역내 5개국 비준 의정서: 5대 핵국 미비준

기존 조약의 검증제도를 보면 Semi 조약을 예외로 하고 모두 이중통제체제와 특별사찰을 특징으로 하고 있다. 따라서 검증제도의 여하로 조약비준상황의 차이를 설명하기는 힘들다는 추론이 가능하다.

기존의 비핵지대조약에 대한 국가들의 입장-특히 5대 핵무기 보유 국가들의 입장-은 차이가 있다. 한편 기존의 조약들은 그 내용에 있어서 공통점과 상이점을 가지고 있다. 이 절에서는 혹시 비핵지대에 대한 국가들의 입장의 차이가 각 조약의 특징에 의해서 설명될 수 있는지 살펴보았다. 아쉽게도 각 조약에 대한 5대 핵무기 보유국가의 입장을 좌우하는 결정적 특징은 쉽게 확인되지 않는다. 첫째로 기존 조약에서 적용범위의 기준은 차이를 보이지만 그 차이가 5대 핵무기 보유국의 지지여부를 설명할 수는 없었다. 5대 핵무기 보유국들은 적용범위 확정 기준이 무엇이든 간에 자국의 이해와 반하지 않으면 그 조약을 지지하고 자국의 이해와 충돌하면 반대하는 것으로 보인다. 둘째로 규제대상에 있어서는 기존 조약들은 별 차이를 보이지 않기 때문에 규제대상의 정의 여하가 핵무기 보유국가의 입장을 좌우하는 것 같지 않다. 하지만 다른 지역과 달리 동북아에서는 규제대상의 정의가 쟁점으로 떠오를 가능성이 높다. 예컨대 만약 기존의 조약처럼 핵무기를 규제한다면 중

국, 러시아, 미국의 반대에 부딪칠 것이 명백하다. 셋째, 기존 조약에서는 금지조치가 점차로 확대되어 왔는데 금지조치의 대소로 핵무기 보유 국가의 입장차이를 설명하기는 힘들다. 그 이유는 기존 조약에서 금지조치는 기본적으로 역외 핵무기 보유국가에게 적용되지 않고 역내 비핵국가들에게 부과되는 의무이기 때문이다. 하지만 다른 지역과 달리 동북아에는 핵무기 보유국가가 역외국가가 아니라 역내국가이고, 역내 비핵국가들—한국과 일본—이 핵무기 보유국가의 핵우산에 의존하고 있다는 사실이다. 따라서 낮은 수준의 금지조치에 대해서도 커다란 반대가 발생할 가능성이 크다. 넷째, 기존의 조약에서 무해통항과 기항의 허용여부에 관한 규정은 대동소이하기 때문에 기존 조약에 대한 핵무기 보유국가의 입장이 무해통항과 기항 문제에 의해 좌우될 것으로 보이지 않는다. 하지만 비핵 3원칙을 둘러싼 일본 내외의 논쟁, 그리고 미 핵항공모함의 서해안 투입을 놓고 발생한 미중간의 갈등에 비추어 볼 때 다른 지역에서 커다란 문제가 되지 않았던 무해통항과 기항의 문제가 동북아에서는 쟁점으로 부상할 가능성이 크다.

이 절의 논의를 정리하자면 크게 두 가지로 첫째는 기존 조약의 규정에 대한 비교분석만으로는 비핵지대조약에 대한 국가들의 태도를 좌우하는 결정적 요인을 찾아내기 힘들다는 것이고, 둘째는 기존의 조약에서는 문제가 되지 않았던 사항들이 동북아에서는 쟁점으로 등장할 소지가 있다는 것이다. 이러한 결과가 시사하는 바는 동북아에서 비핵지대조약을 탄생시키려는 노력이 성공하기 위해서는 기존 조약의 규정과 내용에 대한 법률적 분석과 함께 동북아 국가들의 이해관계를 고려하는 현실주의적 접근이 모두 필요하다는 것이 될 것이다.

Ⅲ. 기존의 동북아 비핵지대 구상

비핵지대가 동북아시아에서 설립되기 위해서는 비핵지대조약의 체결과 집행에 따르는 일반적인 문제 외에도 동북아시아의 특수한 문제들이 해결되어야 할 필요가 있다. 기존의 동북아 비핵지대구상은 각자 다른 지역에서 체결된 비핵지대조약을 바탕으로 동북아의 특수성을 고려하여 제안된 것이다. 물론 결과적으로 그 어느 것도 성공하지 못하였지만 그 공통점과 차이점, 장점과 단점을 파악해 보고 향후 비핵지대 구상에 반영할 필요가 있다. 그 전에 먼저 기존 구상에 공통적으로 장애요인이 되었던 동북아의 특수성을 알아본다.

1. 동북아의 특수성

비핵지대에 대한 최소한의 정의로 “핵무기가 부재하고 사용되지 않는 지역”을 들 수 있다. 핵무기의 “부재”란 비보유(non-possession), 비배치(non-stationing)를 포함하고, 핵무기의 “불사용”은 비사용(non-use), 비사용 위협(non-threat of use)을 포함한다. 기존의 비핵지대 조약에 있어서 비보유, 비배치는 역내 비핵지대조약 체결국에 부과되는 의무이고, 비사용, 비사용 위협은 역외 핵보유국가들에 부과되는 의무이다.²² 달리 말하면 핵무기 부재와 비확산은 역내 비핵국가의 의무이고, 소극적 안전보장은 역외 핵무기 보유국가의 의무이다. 비핵지대의 정의를 확장하면 핵무기 이외의 물체나 물질도 금지할 수 있고, 부재, 불사용 이상의 의무도 포함할 수 있다.

문제는 동북아시아에는 핵무기 보유국가인 중국과 러시아가 존재하고 있고, 역외국가이지만 핵무기 보유국가인 미국도 동맹관계를 통하여

²²-이삼성 外, p. 16.

동아시아지역에 개입하여 있다는 점이다. 이런 경우 기존의 조약처럼 이분법적으로 역내 국가들에게는 핵무기 ‘부재’의 의무를, 역외 핵무기 보유국가들에게는 ‘불사용’의 의무를 부과하기 힘들어진다. 동북아시아에서 비핵지대가 설립되기 위해서는 중국과 러시아, 그리고 미국에 대해서 핵무기 ‘불사용’의 의무를 넘어서 핵무기 ‘부재’의 의무도 부과할 필요가 있다. 비록 오바마 대통령 당선 이후 미국과 러시아가 핵감축에 합의하고 ‘핵 없는 세상’에 대한 국제적 합의와 노력이 강화되고 있다고 하지만 기존의 비핵지대조약에서 요구하는 수준으로 미국과 러시아, 그리고 중국이 핵무기 ‘부재’의 의무를 이행할지는 미지수이다.

동북아시아에서 비핵지대조약이 체결되기 위해서는 중국, 러시아, 그리고 미국의 핵무기 보유국 지위를 어떤 식으로라도 수용하되, 그로 인해서 한국, 일본, 북한이 위협을 느끼거나 조약이 부당하다고 생각하지는 않아야 한다. 만약 기존의 비핵지대조약에게 요구하고 있는 것과 동일한 방식과 수준으로 중국, 러시아, 그리고 미국에게 핵 ‘부재’의 의무를 부과한다면 중국, 러시아, 미국이 동북아비핵지대조약을 받아들이지 않을 것이다. 문제는 과연 어떻게 핵무기 ‘부재’의 의무를 규정해야지 핵무기 보유국가와 핵무기 비보유국가들이 공히 수용할 수 있느냐 하는 것이다.²³

이와 관련하여 동북아 지역의 또 다른 특수성은 역내 국가들이 역내 외 핵무기 보유국가들과 동맹관계를 가지고 있다는 점이다. 특히 한국과 일본은 미국의 핵우산에 안보를 의존해왔기 때문에 비핵지대조약의 체결이 미국 핵우산의 약화 내지 포기를 의미한다면 비핵지대조약을 지지하지 않을 가능성이 높다.²⁴

²³- 남북한과 일본에 한정된 비핵지대를 창설하는 구상은 이러한 복잡한 문제를 ‘해결’하는 대신 ‘회피’하는 시도라고 할 수 있다.

²⁴- 이철기도 이 글의 분석과 일관되는 분석을 하고 있다. 이철기, “동북아시아 비핵지대

2. 기존의 비핵지대 구상

동북아시아 비핵지대 구상은 일찍이 50년대 말 소련과 중국에 의해 주장된 적이 있고, 70년대에는 서구학자들에 의하여 주장된 적이 있다. 뿐만 아니라 일본 내에서도, 특히 사회당을 중심으로 동북아 비핵지대 구상이 꾸준히 제시되어 왔다. 하지만 1990년대 이전의 비핵지대 구상들은 냉전이라는 국제정치의 현실로 말미암아 심각하게 고려되지 못하였고, 구상 자체가 이념적인 성격을 지닌 적도 많았다.²⁵ 동북아 비핵지대 구상이 본격적으로 제안되고 논의되기 시작한 것은 냉전 이후부터이다. 아래의 표는 냉전 이후 제안된 동북아 비핵지대 제안의 일부를 소개하고 있다.

<역대 동북아시아 비핵지대 제안*>

시기	제안자	내용
1995년 3월	John Endicott 外	비전략 핵무기에 한정된 제한적 비핵지대안. 당초에는 DMZ를 중심으로 하는 반경 1,200 km 반경의 원형지대안. 그후 미국의 알래스카를 포함한 타원형지대안을 제안
1995년	Andrew Mack	남북한, 일본, 대만을 포함
1996년 3월	Kumao Kaneko	판문점을 중심으로 반경 2,000km의 원형비핵지대안. 핵보유국과 비핵국가를 포함하여 핵보유국이 단계적으로 핵무기를 폐기할 의무 부과
1996년 5월	Hiromichi Umebayashi	3개의 비핵국가(한국, 북한, 일본)와 3개의 핵보유국(미국, 중국, 러시아)에 의해 구성되는 3+3안. 후자는 전자에 소극적 안전보장

화 구상,” 『통일시론』, 9권 3호, 2000, pp. 101-104.

²⁵ 한반도 비핵화 시도의 역사에 관해서는 다음을 참고. Peter Hayes and Michael Hamel Green, “The Path Not Taken, The Way Still Open: Denuclearizing The Korean Peninsula and Northeast Asia,” 2009, http://www.nautilus.org/projects/A_J_disarm/research.../hayes-hamel-green.pdf

1997년 10월	John Endicott	제 1단계로서 한국, 일본, 몽골, 북한 등 비핵국가에 의한 제한적 비핵지대를 창설하는 방안
2000년	Seongwhun Cheon & Tatsujiro Suzuki	남한, 북한, 일본으로 비핵지대 구성 제안
2004년 4월	Hiromichi Umebayashi	3+3안에 기반한 모델 조약안
2009년	Nautilus Institute	남한과 북한을 대상. 1992년 한반도 비핵화 공동선언을 비핵지대조약으로 격상하려는 시도**
2010년	Nautilus Institute	한국과 일본만을 포함. 북한의 참여는 이후에 이루어지거나 혹은 영원히 이루어지지 않을 수 있다는 것을 가정.***

* 이삼성 外, pp. 21-22에 있는 표를 바탕으로 필자가 정정, 보완 및 업데이트.

** Hayes and Hamel Green (2009)

*** Peter Hayes, "Korea Japan Nuclear Weapon Free Zone (KJNWFZ) Concept Paper," 2010, http://gc.nautilus.org/Nautilus/initiatives/korea-japan_nwfz/KJNWFZ%20Concept%20Paper%20May6-2010.pdf

기존의 동북아 비핵지대 구상을 분류할 수 있는 방법은 많으나 여기에서는 적용범위를 일부 국가에 한정하느냐 아니냐에 따라 크게 양분한다. 일부 국가에 한정할 경우 보통 남북한과 일본이 그 대상이지만 어떤 경우는 대만을 포함할 수 있다. 위의 표에 소개된 제안 중 Andrew Mack의 구상, Hiromichi Umebayashi의 구상은 비핵지대를 남북한과 일본에 한정된 경우이고, 가장 최근의 Nautilus Institute의 구상은 비핵지대를 더욱더 좁혀 한반도 또는 한국과 일본만으로 한정된 경우이다. 한편 John Endicott의 구상과 Kumao Kaneko의 구상은 남북한과 일본뿐만 아니라 동북아에 위치하거나 개입하고 있는 기존의 핵무기 보유국가까지도 포함한 경우이다.

조약의 적용 범위가 비슷할 경우 비록 구상이 제안된 시기나 제안자가 달라도 많은 공통성이 있고, 같은 제안자의 구상일 경우 제안한 시기가 다르더라도 상당한 연속성이 있다. 따라서 위의 표에 나온 것

처럼 각각의 구상을 별개의 제안으로 다루는 것이 가장 이상적인 것은 아니다. 아래에서는 비핵지대에 핵무기 보유국가를 포함한 구상 중 가장 대표적인 John Endicott의 제안과 일부 국가에 한정된 구상 중 가장 잘 알려진 Hiromichi Umebayashi의 제안을 자세히 살펴보도록 하겠다.

John Endicott의 구상

Endicott의 비핵지대조약 구상은 1991년 남북한의 한반도 비핵화 공동선언 채택을 계기로 탄생하였다.²⁶ Endicott에 의하면 그와 그의 동료들이 동북아에서 비핵지대를 구상하게 된 것은 남북 간의 양자적 비핵화 합의를 뒷받침할 수 있는 지역적 비핵화 협정이 필요하다는 인식 때문이었다고 한다. 한반도 비핵화 공동선언을 뒷받침할 지역적 장치가 필요하다는 생각은 한반도 비핵화 공동선언이 갖고 있는 문제점들로부터 쉽게 도출이 가능하다. 한반도 비핵화 공동선언은 적용지역의 범위에 있어서 구체적으로 명시하지 않고 있고, 규제대상을 핵무기라고 표현하고 있을 뿐 더 구체적인 내용이 없다. 무해통항과 기항과 관련하여 한반도 비핵화 공동선언에는 명시적 규정이 존재하지 않는다. 아울러 한반도 비핵화 공동선언에는 핵무기 보유국가의 국제적 보장에 관한 규정도 없다. 검증제도에 있어서는 다른 조약과 마찬가지로 이중통제체제를 채택하고 있으나 특별사찰제도는 없다. 즉, 한반도 비핵화 공동선언의 상징적인 의미는 상당하다고 할 수 있지만 실제로 비핵지대를 창설하기에는 기존의 비핵지대조약에 비해서 구체성이 많이 떨어진다. Endicott의 의도는 지역적 비핵지대조약을 통하여 남북간 협정의 미비

²⁶- John Endicott, "Limited Nuclear Weapon Free Zones: The Time Has Come," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 20, No. 1, March 2008

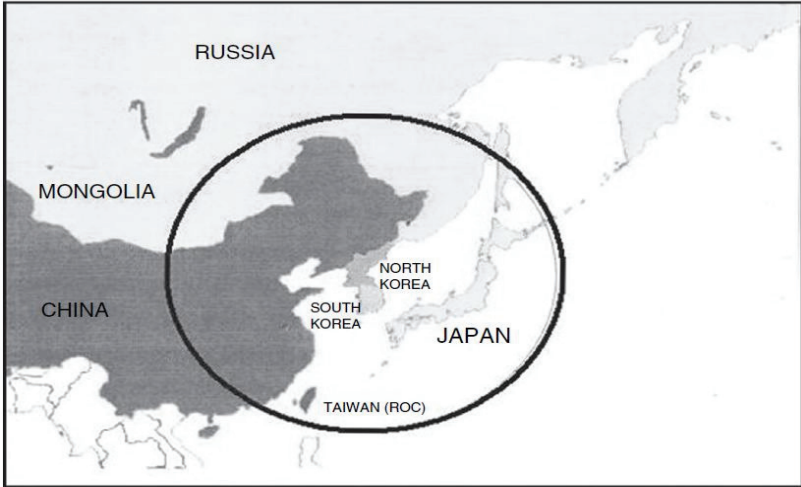
점을 보완하려는 것이었다.²⁷

Endicott의 구상은 비핵지대조약의 적용범위와 규제대상에서 흥미롭다. 비핵지대의 범위의 경우 Endicott의 제안은 DMZ를 중심으로 반경 약 1,200 km의 원을 그려서 그 내부를 비핵지대로 하는 것이었다. 이 원형 비핵지대 내에는 남한, 북한, 일본 그리고 대만 전역이 들어오고, 중국, 몽고, 그리고 러시아의 일부가 포함된다.²⁸ 미국은 원형 비핵지대 내에는 안 들어오지만 한국과 일본에 군사기지를 가지고 있어서 조약 참가국으로 되어 있다. 영토가 아니라 경계선을 기준으로 조약의 적용범위를 확장한다는 점에서 Endicott의 구상과 기존의 Tlatelolco 조약이나 Rarotonga 조약은 공통점을 찾을 수 있다. 하지만 Endicott가 확장한 비핵지대에서 핵무기 보유국가들이 포함된다는 - 정확히 말하면 핵무기보유국가 영토의 일부가 포함된다는 - 점에서 Tlatelolco 조약이나 Rarotonga 조약과 차원이 다르다.

²⁷ 한편 금지조치에 있어서는 그 이전의 비핵화 조약에서는 금지하고 있는 않는 핵재처리시설과 우라늄 농축시설의 보유를 금지하고 있다는 점에서 기존의 비핵지대조약보다 진일보한 측면도 있다.

²⁸ Hiromichi Umebayashi (2004)에 의하면 반경은 1,200 km 이 아니라 2,000 km 이라고 한다. 이는 오류이거나 반경이 애초에는 1,200 km 이었다가 나중에 2,000km으로 확대되었을 가능성도 있다.

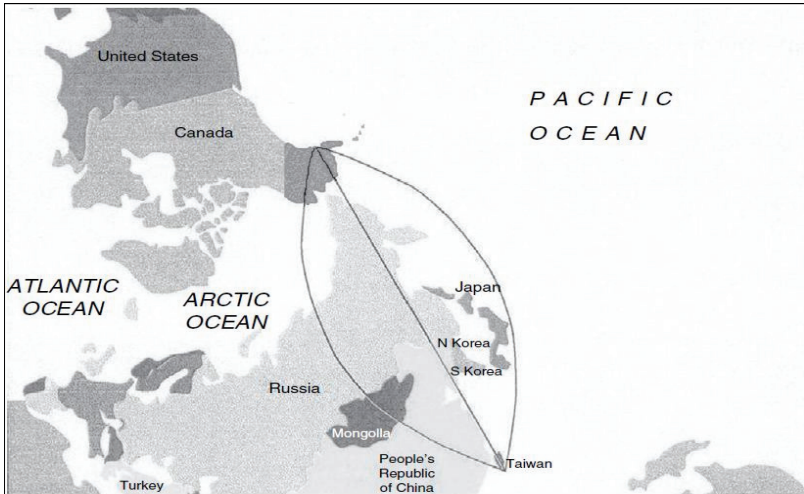
<원형 비핵지대안>



출처: Endicott(2008), p. 17.

원형 비핵지대는 나중에 미국의 일부를 포함하기 위하여 타원형 비핵지대로 수정된다.

<타원형 비핵지대안>



출처: Endicott(2008), p. 17.

Endicott의 구상에 있어서 또 다른 흥미로운 점은 규제대상이다. 비핵국가의 경우 모든 핵무기는 금지된다. 핵무기보유국가의 경우는 전략 핵무기는 괜찮고, 전술 핵무기만을 금지된다. 그 이유는 전략핵무기는 동북아 역내 국가보다는 역외 국가에게 위협이 되기 때문이다. 규제대상에 있어서 Endicott의 구상은 핵무기 보유국가에도 의무를 부과한다는 점과 전략 핵무기와 전술 핵무기를 구분한다는 점에서 기존의 조약과 다르다.

Endicott의 구상에서는 왜 이러한 흥미로운 차이점들이 발견되는 것일까? 첫 번째 차이점-원형/타원형 적용범위확정-에 관하여서는 Endicott은 별다른 설명을 하고 있지 않다.²⁹ 재미있는 사실은 비슷한 시기에 Kumao Kaneko도 판문점을 중심으로 하는 반경 2천 킬로미터의 원형비핵지대를 주장하였는데 그 역시 왜 원형지역을 비핵지대로 제안하는지에 대하여 설명을 하고 있지 않다.³⁰ 이유야 어쨌던 간에 한 반도를 중심으로 반경 1,200에서 2,000킬로미터에 달하는 원형/타원형 비핵지대가 설정될 경우 중국, 러시아는 당연하고 심지어 미국도 영토의 일부가 비핵지대 내에 들어갈 수 있다. 이러한 적용지역 설정은 핵보유국가의 반발을 사기에 당연하다.

Endicott에 따르면 그가 구상한 비핵지대 내에 중국 영토의 약 60%가 속하게 된다고 한다. 따라서 핵무기 보유국가 중에서는 중국의 반대가 가장 커다란 장애요인이 될 수 있다. 실제로 1992년 그가 이 구상을 처음 소개하였을 때 중국인들로부터 반대가 있었다. 하지만 Endicott에

²⁹. 자전적인 내용을 많이 포함하고 있는 그의 2008년 논문은 물론 1999년 논문에서도 왜 비핵지대가 원형/타원형으로 확정되었는지에 대한 설명이 없다. Endicott, John, and Alan Gorowitz, "Track II Cooperative Regional Security Efforts: Lessons from the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia," *Pacifica Review*, Vol. 11, No. 3, October 1999

³⁰- Kumao Kaneko, "Japan needs no umbrella," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 1996, p. 51.

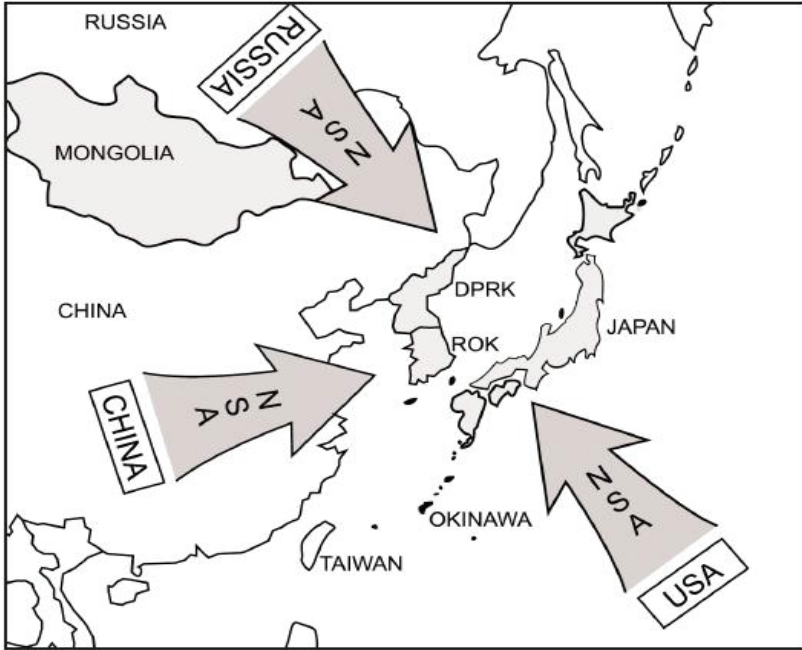
의하면 1993년 Atlanta에서 소집된 회의에서는 중국의 입장이 바뀌어서, 인민대표대회 대의원을 포함한 중국 대표단이 전원일치하여 Endicott의 제안을 “긍정적 고려(positive consideration)”하고 “좀 더 검토(further examination)”하겠다고 밝혔다고 한다. Endicott은 이러한 입장의 변화가 중국대표단이 북한이 1주일 뒤에 NPT를 탈퇴한다는 선언을 할 것이라는 것을 미리 알았기 때문에 발생한 것이라고 추정한다.³¹ 북한의 핵무장 가능성이 높아지자 중국이 비핵지대조약에 대하여 관심이 증가해서 입장을 바꿨다는 것이다. 물론 소수의 중국대표단의 입장이 중국정부의 입장과 같다고 볼 수 없고, 중국의 입장변화가 북한의 핵무장 가능성 때문인지 확실하게 알기는 어렵다. 하지만 Endicott의 일화를 통해 중국의 일부를 포함하는 비핵지대구상은 자동적으로 가능성이 없다는 생각이 꼭 맞는 것은 아닐 수 있다는 희망을 갖게 한다.

Hiromichi Umebayashi의 제안

1996년 5월 일본의 핵문제 전문 NGO인 Peace Depot의 Umebayashi 대표는 한국, 북한, 일본 3국이 비핵지대 조약을 체결하고, 동북아에 위치하거나 전략적으로 개입하고 있는 중국, 러시아, 미국 3국이 의정서를 통해서 비핵국가 3국에게 지위존중과 소극적 안전 보장을 약속하는 ‘3+3안’을 제안하였다.

³¹- 북한은 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하였다. 보다 자세한 것은 Endicott (2008)과 John Endicott and Alan Gorowitz, “Track II Cooperative Regional Security Efforts: Lessons from the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia,” *Pacifica Review*, Vol. 11, No. 3, October 1999 를 참조.

<3+3 안>



출처: Umabayashi(2004), p. 5

Umabayashi가 3+3안을 제안하였을 때는 공식적으로 남한과 북한이 한반도 비핵화 공동선언을 했고, 일본도 비핵 3원칙을 오랫동안 견지해온 상태였다. 따라서 3+3안 중 남북한과 일본 3국의 비핵지대조약 체결에 관한 부분은 3국의 기존의 공식정책과 합치된다고 볼 수 있다. 하지만 북한의 핵개발로 인해서 동북아의 현실은 3국의 공식정책과 거리가 멀었다. Umabayashi의 3+3안은 2004년에 더 ‘발전’되어 핵무기 보유국의 소극적 안전보장을 비핵지대조약의 의정서 대신 조약의 본문에 포함시키는 안이 제시되었다.

일본의 Peace Depot 나 한국의 ‘평화네트워크’ 는 3+3안이 가장 현실적인 비핵지대안이라고 생각하고 있다.³² 특히 3+3 안에 포함되는 국가들이 이미 6자 회담을 통해서 동북아의 안보에 관한 논의를 해오고

있기 때문에 3+3안을 논의할 수 있는 협의체는 이미 존재하고 있다는 긍정적 평가도 해볼 수 있다.

IV. 동북아 비핵지대조약의 구상: 제주조약

한일양국의 시민단체들이 가장 현실적이라고 주장해온 ‘3+3안’이 제안된지 벌써 10 여년이 지났고, Endicott이 동북아 비핵지대의 시대가 왔다고 선언한지 이미 2년이 넘었다.³³ 하지만 동북아의 비핵지대조약의 체결은 커녕 북핵문제의 해결도 요원해 보이는 것이 현실이다. 성급한 결론일 수도 있으나 결과만을 놓고 보면 기존의 동북아 비핵지대 제안은 모두 실패하였다.

동북아 비핵지대조약에 대한 논의가 논의로만 끝나지 않고 실현되기 위해서는 비핵지대설립을 목표로 하되 관련국의 이해관계도 조화시켜서 비핵지대조약이 지지를 받을 수 있어야 한다. 특히 앞에서 언급한 동북아의 특수성에 비추어 역내외 핵무기 보유국가의 지위, 역내 비핵국가의 안보, 핵무기 보유국가와 비핵국가 간의 형평성 등을 고려해서 동북아비핵지대조약의 구체적 내용이 결정되어야 한다. 하지만 실효성이 있고 실현성도 있도록 비핵지대조약의 구체적 내용을 정하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 각국별로 이해관계가 복잡할 뿐만 아니라 진정한 의도를 파악하기 어려운 경우가 많다. 예컨대 일본이 유사시 핵무기를 개발할 의도가 있는지는 외부에서는 알기 어렵다. 그렇지만 일본의 핵무기 개발의사 유무나 강약은 비핵지대조약의 체결에 영향을 미치는 중요한 변수가 된다. 만약 일본이 속으로 핵무기 개발의사를 가지고 있다면 한국이나 중국의 입장에서는 동북아 비핵지대조약을 통해서 일본

³²- 이삼성 · 우메바야시(2005), p. 25.

³³- 2008년 *The Korea Journal of Defense Analysis*에 게재된 Endicott의 논문 제목은 “Limited Nuclear Weapon Free Zones: The Time Has Come”이다.

의 핵개발 유인을 줄이고 검증을 강화하고자 할 것이다. 이해관계의 복잡성, 그리고 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업이다. 따라서 각국의 연구자들이 협력해서 또 개별적으로 동북아비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있다.

제주조약은 본 연구자가 개인적으로 구상하고 있는 비핵지대조약으로이다.³⁴ 제주조약은 역내외 핵무기 보유국가의 지위, 역내 비핵국가의 안보, 핵무기 보유국가와 비핵국가 간의 형평성을 고려하여 구상되었다. 아래에서 핵심적인 항목에 관련된 제주조약의 내용을 소개한다. 다시 강조하지만, 동북아비핵지대조약이 동북아 국가들은 물론 역외 핵무기보유국가인 미국에 의해서 수용되기 위해서는 기존의 비핵지대조약이나 비핵지대제안을 그대로 모방할 수 없고 동북아지역의 특수성을 고려해야 한다는 것이 본 연구자의 생각이다.

적용지역

현존 조약 중 일부는 조약의 적용범위를 영토로 한정하고 있고, 일부는 영토를 넘어서 외곽 경계선(outer perimeter)을 획정하고 외곽 경계선 내의 지역에까지 조약을 적용하고 있다. 적용지역을 영토로 한정하는 것은 ‘핵무기 없는 세상’이라는 커다란 이상에는 못 미칠지 모르지만, 외곽 경계선을 사용해 영토를 넘어서게 적용범위를 정하는 것보다 역내 저항, 그리고 국제적 저항이 적을 가능성이 크다. 따라서 본 연구자의 판단은 일단 영토를 적용범위로 정해서 조약을 체결하고, 미래의 시점

³⁴ 제주조약이라는 이름에도 불구하고 이 구상은 제주특별자치도나 제주평화연구원의 공식입장을 반영하고 있는 것은 아니다.

에 조약을 수정해서 적용지역을 확장하거나 별도의 조약을 통해서 이번 조약에 포함되지 않은 지역에도 또한 비핵지대를 수립하는 것이 바람직하다. 적용지역을 영토로 한정하더라도 문제는 계속 존재하는데 커다란 문제 둘만 언급하면 다음과 같다.

첫째, 중국, 러시아, 그리고 미국의 경우 영토가 동북아를 벗어난 지역까지 확장되어 있다. 이들 국가의 경우 영토의 어디까지 비핵지대조약의 의무와 책임을 적용할 것인지 명확하지 않다. 이 문제에 대하여 본 연구자의 입장은 중국, 러시아, 미국의 경우 영토의 일부에 대해서만 비핵지대조약을 적용하는데, 조약이 적용되는 지역을 군사기술적으로 결정하지는 것이다. 구체적으로 설명하자면, 중국, 러시아, 미국은 자신들이 소유한 지상발사 전술핵무기가 역내 비핵국가의 국경선을 넘지 않게 각종 전술핵무기(지상 발사뿐만 아니라 모든 종류의 전술핵무기)를 후방 배치하는 것이다.³⁵ 만약 중국이 소유한 지상발사 전술핵 미사일의 사정거리가 500킬로미터라고 하면, 역내 비핵국가의 국경으로부터 5백 킬로미터 내에 속하는 중국의 영토는—실질적으로 북한의 국경으로부터 5백 킬로미터 내에 속하는 지역은—동북아비핵지대조약의 적용지역이 된다.³⁶ 이렇게 비핵지대조약의 적용범위를 정할 경우 역내 비핵국가들은 핵무기 보유국가의 전술핵무기로부터의 위협에서 상당 부분 벗어나게 된다.³⁷ 그리고 비핵지대조약의 적용범위는 각국이 보유

³⁵ 지상발사 전술핵무기도 이동이 가능하지만 항공기나 함정에 탑재되는 전술핵무기는 당연히 이동이 가능하다. 그렇다고 해서 항공기나 함정으로부터 발사되는 전술핵무기의 위협을 방지하지 위해 비핵지대조약을 통해 항공기나 함정의 이동을 제한할 수는 없다. 실사 법적으로 제한한다고 하더라도 실제로 감시하고 적발하는 것은 기술적으로 어렵다. 따라서 제한의 실익이 있는 지상발사 전술핵무기의 사정거리를 기준으로 해서 적용범위를 제안한 것이다.

³⁶ 이는 북한이 비핵국가가 된 것을 전제로 한 경우이다.

³⁷ 물론 앞에서 언급한 항공기나 함정 발사 전술핵무기의 위협으로부터는 자유롭지 못하다. 하지만 전술핵무기를 탑재한 항공기나 함정은 요격이 가능하다는 점에서 역내 비핵국가들이 항공기나 함정 발사 전술핵무기에 무방비로 노출되어 있는 것은 아니다.

한 지상발사 전술핵무기의 사정거리가 나중에라도 증가하면 그에 맞춰서 증가한다.

둘째, 최근의 발생한 영토분쟁의 경우에 볼 수 있듯이 동북아에는 아직도 영토획정을 둘러싼 갈등이 존재하고 있다. 따라서 영토를 적용지역으로 하더라도 동북아국가들간에 이견이 존재할 가능성이 있다. 동북아에 비핵지대가 설립되었는데 영토분쟁지역이라고 해서 예외가 된다면—즉 핵무기가 존재할 수 있다면—비핵지대 설립의 의의가 감소된다. 따라서 영토분쟁지역이라도 비핵지대 내에 포함되어야 하는데, 그럴 경우 법적으로 누가 영토분쟁지역에서 핵무기를 ‘부재’시킬 의무와 책임을 지고, 누가 핵무기의 부재를 검증할 권한과 역할을 가질 것인지가 문제가 될 수 있다. 이 문제에 대하여 모두가 만족할 수 있는 답은 없다. 본 연구자의 제안은 영토분쟁의 ‘차세대 해결론’을 비핵지대조약에도 적용하여 실효적 지배를 하고 있는 국가가 당분간 핵무기를 ‘부재’시킬 책임과 의무를 지는 것이다. 그렇지 않으면 비핵지대설립이 영토분쟁이라는 핵 위협과는 무관한 걸림돌에 걸려서 실패할 가능성이 존재하기 때문이다.

규제대상

북한의 경우 진짜 ‘핵무기’를 가지고 있는지 아니면 조야한 ‘핵폭발장치’를 가지고 있는지 명확하지 않다. 따라서 규제대상을 통상적 의미의 핵무기로 규정한다면 남한이 느끼는 북한의 핵위협은 별로 감소하지 않을 것이다. 따라서 규제대상을 핵폭발장치까지 확대하여야 하는데, 핵무기와 달리 핵폭발장치는 종류나 제원의 파악이 쉽지 않다. 나아가 무기화될 수 있는 핵분열물질이나 방사능물질까지 규제해야 한다는 의견도 일리가 있으나, 그럴 경우 규제의 대상이 너무 증가하여 조약에

대한 반대가 증가하고 검증도 쉽지 않은 단점이 있다. 따라서 제주조약에서 제안하는 규제대상은 핵무기는 물론 이동가능한 핵폭발장치와 방사능오염 폭탄(dirty bomb)이다.

그런데 기존의 핵무기 보유국가—중국, 러시아, 미국의 경우에는 모든 종류의 핵무기를 다 규제하는 것이 아니고 그들의 전술핵무기만을 규제대상이 된다. 비핵국가의 경우에는 물론 전술, 전략핵무기 모두 규제대상이 된다. 한편 이동가능한 핵폭발장치, 방사능오염물질 폭탄의 경우는 핵무기 보유국가나 비핵국가 구분하지 않고 모두 규제대상이 된다.

기존의 핵무기 보유국가의 경우에 전략무기를 예외로 인정하는 것은 전략무기까지 규제한다면 이들 국가들이 비핵지대조약을 지지하지 않을 것이라는 현실적인 고려도 있지만, 이들의 전략핵무기는 핵무기 보유국가 간에는 실질적 위협이 되지만 역내 비핵국가들에게는 위협이 적다는 판단 때문이다. 예컨대 한국의 경우 핵무기 보유국가의 ICBM의 공격보다는 북한의 핵폭발장치에 대한 걱정이 더 크다.

금지조치

비핵국가의 경우에는 기존의 비핵지대 조약에서 규정한 금지조치가 모두 적용되더라도 문제가 없을 것이다. 한반도 비핵화 공동선언의 선례를 따라서 핵재처리시설과 우라늄 농축시설의 보유도 금지할 수 있으면 더욱 이상적일 것이다. 물론 비핵국가들이 핵재처리시설과 우라늄 농축시설의 보유의 금지까지 수용하기 위해서는 형평성의 차원에서 핵무기보유국가들의 양보와 희생이 요구될 것이다. 핵무기보유국가의 영토의 일부를 비핵지대조약의 적용범위로 하고, 그 지역 내에서 전술핵무기를 규제하는 것은 형평성을 살려서 비핵지대조약에 대한 공감대를

증가시키기 위한 의도이다.

문제는 핵무기 보유국가들이－현실적으로는 이 문제는 유일하게 중국에만 해당할 것이지만－비핵지대조약이 적용되는 지역 내에서 핵물질 생산한다든가, 핵무기를 조립한다든가, 핵무기에 관련된 연구를 하고 있을 가능성이 있다. 기존의 비핵지대조약에서처럼 이런 활동까지 금지한다면 핵무기보유국가들은 비핵지대조약을 지지하지 않을 가능성이 크다. 당연히 그들이 갖고 있는 기득권을 포기하지 않으려고 하기 때문이다.

동북아 비핵국가들에게 직접적인 위협이 되는 것은 핵무기 보유국가의 전술핵무기이다. 따라서 제주조약에서는 핵무기 보유국가의 경우에는 조약적용 지역 내에 전술핵무기의 보유, 설치, 배치만을 금지하고자 한다. 그 외의 활동들을 금지하지는 것은 일단 비핵지대조약이 발효하고 나서 추후의 논의사항으로 한다.

지위존중/소극적 안전보장

지위존중이란 구체적으로 핵무기 보유국가들이 비핵지대조약의 위반에 이바지 않는 책임을 진다는 의미하는데, 동북아에서 특히 문제가 되는 것은 동맹국에 대한 여러 가지 형태의 핵우산의 제공공약이 될 것이다. 보다 구체적으로 상호방위조약에 의거한 유사시 핵 사용의 필요성과 비핵지대조약에 의한 소극적 안전보장의 의무를 어떻게 조화시켜야 하는 것도 흥미롭고 중요한 문제이다.

비핵지대조약을 준수한다면 핵무기 보유국가는 핵을 ‘불사용’할 의무를 지는데, 동맹국이 공격을 받을 경우 양자간 방위조약 때문에 공격을 시작한 국가를 핵을 사용해서 보복해야 하는 경우가 발생할 수가 있다. 방위조약에 의해서 그런 경우가 발생한다면 비핵지대조약상의 소극적

안전보장의 약속을 지키지 못하는 것이 된다. 물론 실제로 동맹국에 대한 공격이 발생하고, 재래식 무기로만은 대처할 수 없어서 핵무기로 대응하는 경우가 얼마나 실질적으로 가능성이 있느냐 하는 문제를 제기할 수 있다. 더욱이 미국의 경우에는 전술 핵무기를 아시아로부터 철수하였고, 전술핵무기를 사용하지 않을 계획을 가지고 있기 때문에 유사시 핵사용의 가능성은 크게 낮아졌다.

하지만 이론적 가능성과 법적인 가능성으로서 동맹조약의 의무, 특히 핵우산 제공공약과 비핵지대조약의 의무를 어떻게 조화시키느냐는 중요하고 어려운 문제이다. Semei 조약의 경우도 기존의 국제협약—특히 Tashkent Treaty—의 권리의무관계를 인정한다는 내용 때문에 미국, 영국 등으로부터 지지를 받지 못하고 있다. Semei 조약과 다른 점은 동북아에서는 두 개의 동맹관계가 존재한다는 것이다. 북한은 중국과 동맹관계를 맺고 있고, 한국과 일본은 미국과 동맹관계를 맺고 있다. 덕분에 동북아에서는 중앙아시아에서는 가능하지 않았던 해결책이 모색될 수 있다. 첫째는 양측—북한과 중국 vs. 한미일—이 자신의 동맹관계를 인정받는 대가로 상대방의 동맹관계를 인정해주는 것이다. 보다 더 파격적으로 양측이 상대방도 동맹관계를 중단한다는 것을 조건으로 해서 자신의 동맹관계도 중단하는 것도 생각해볼 수 있다. 중앙아시아에는 존재하지 않았던 이러한 가능성으로 인해서 기존의 동맹관계 존재가 반드시 제주조약에 극복할 수 없는 걸림돌이 되는 것은 아니다.

V. 결론을 대신하여

북한은 2005년 2월 핵무기 보유를 공식 선언하였고, 1년 뒤 2006년 10월에는 1차 핵실험을, 2009년 5월에는 2차 핵실험을 실시하였다. 이는 지금까지의 비확산 노력이 당근이든 채찍이든 또는 대화이든 행동이

든 결과적으로 모두 실패하였음을 의미한다. 앞으로는 지금까지 실패한 비핵산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 한 새로운 대응책이 필요하다.

이 논문에서는 새로운 대응책으로 비핵지대조약을 제시하였다. 비핵지대조약이란 한마디로 ‘비핵지대’를 설립하는, 국가간의 법적으로 구속력 있는 약속이다. 북한의 핵포기, 북한의 요구조건인 소극적 안전보장, 그리고 북한의 약속이행을 확인하기 위한 사찰제도에 대한 논의를 이제는 개별적으로나 양자적으로 진행하는 것보다 비핵지대조약 협상을 통해 포괄적이고, 다자적으로 진행하는 것이 더 바람직할 수 있다. 만약 동북아에서 비핵지대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일본 전역에서 핵무기가 사라질 것이고, 중국 및 러시아의 일부 지역에서 한반도와 일본에 가장 큰 위협을 주는 전술핵무기가 사라지게 될 것이다.

문제는 북한의 핵무기조차 없애지 못하는 오늘의 현실에서 동북아 비핵지대의 창설이 과연 가능할 수 있느냐 하는 것이다. 한일양국의 시민단체들이 가장 현실적이라고 주장해온 ‘3+3안’이 제안된지 벌써 10여 년이 지났고, Endicott이 동북아 비핵지대의 시대가 왔다고 선언한 지 이미 2년이 넘었다. 하지만 동북아의 비핵지대조약의 체결은 커녕 북핵문제의 해결도 요원해 보이는 것이 현실이다. 성급한 결론일 수도 있으나 결과만을 놓고 보면 기존의 동북아 비핵지대 제안은 모두 실패하였다.

동북아 비핵지대조약에 대한 논의가 논의로만 끝나지 않고 실현되기 위해서는 비핵지대설립을 목표로 하되 관련국의 이해관계도 조화시켜서 비핵지대조약이 지지를 받을 수 있어야 한다. 특히 앞에서 언급한 동북아의 특수성에 비추어 역내외 핵무기 보유국가의 지위, 역내 비핵국가의 안보, 핵무기 보유국가와 비핵국가 간의 형평성 등을 고려해서

동북아비핵지대조약의 구체적 내용이 결정되어야 한다.

제주조약은 본 연구자가 개인적으로 구상하고 있는 비핵지대조약으로이다. 제주조약은 역내외 핵무기 보유국가의 지위, 역내 비핵국가의 안보, 핵무기 보유국가와 비핵국가 간의 형평성을 고려하여 구상되었다. 제주조약이 기존 비핵지대조약이나 비핵지대안과 차별되는 내용으로 아래의 사항을 들 수 있다.

첫째, 적용지역에 있어서 범위를 영토로 하되 핵무기 보유국의 경우는 기득권을 인정하여 자신들이 소유한 지상발사 전술핵무기가 역내 비핵국가의 국경선을 넘지 않게 각종 전술핵무기(지상 발사뿐만 아니라 모든 종류의 전술핵무기)를 후방배치 한다. 이렇게 비핵지대조약의 적용범위를 정할 경우 역내 비핵국가들은 핵무기 보유국가의 전술핵무기로부터의 위협에서 상당 부분 벗어나게 된다.

둘째, 규제대상에 있어서 핵무기 보유국가의 경우에는 전술핵무기만을 규제대상이 된다. 비핵국가의 경우에는 당연히 전술, 전략핵무기 모두 규제대상이 된다. 한편 이동가능한 핵폭발장치, 방사능오염물질 폭탄의 경우는 핵무기 보유국가나 비핵국가 구분하지 않고 모두 규제대상이 된다. 기존의 핵무기 보유국가의 경우에 전략무기를 예외로 인정하는 것은 전략무기까지 규제한다면 이들 국가들이 비핵지대조약을 지지하지 않을 것이라는 현실적인 고려도 있지만, 이들의 전략핵무기는 핵무기 보유국가 간에는 실질적 위협이 되지만 역내 비핵국가들에게는 위협이 적다는 판단 때문이다.

셋째, 금지조치에 있어서 비핵국가의 경우에는 기존의 비핵지대 조약에서 규정한 금지조치가 모두 적용되더라도 문제가 없을 것이지만 핵무기 보유국가들은 기득권을 상실하지 않으려고 할 것이다. 동북아 비핵국가들에게 직접적인 위협이 되는 것은 핵무기 보유국가의 전술핵무기

이다. 따라서 제주조약에서는 일단 핵무기 보유국가의 경우에는 조약적용 지역 내에 전술핵무기의 보유, 설치, 배치만을 금지하고자 한다..

넷째, 동맹조약의 의무와 비핵지대조약의 의무를 조화시키는 문제와 관련하여 제주조약에서는 두 가지 방법을 제시하고 해당국가들이 결정할 것을 촉구하고자 한다. 첫째는 양측-북한과 중국 vs.한미일-이 자신의 동맹관계를 인정받는 대가로 상대방의 동맹관계를 인정해주는 것이다. 둘째는, 보다 더 파격적으로 양측이 상대방도 동맹관계를 중단한다는 것을 조건으로 해서 자신의 동맹관계도 중단하는 것이다. 이러한 가능성이 존재하고 있기 때문에 기존의 동맹관계 존재가 반드시 제주조약에 극복할 수 없는 걸림돌이 되는 것은 아니다.

참고문헌

- 이삼성·우메바야시 히로미치 외. 2008. 『동북아시아 비핵지대』, 파주시: 살림
이철기. 1997. “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰,” 『한국국제정치논총』
37집 2호
_____. 2000. “동북아시아 비핵지대화 구상,” 『통일시론』, 9권 3호
한인택. 2010. “선제공격: 논리와 윤리,” 『전략연구』
_____. “핵무기 없는 세상과 핵우산,” JPI PeaceNet “김태영 국방
부장관 ‘북, 핵공격 징후시 선제타격,’” 『한겨레』, 2010년 1월 20일,
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/399946.html>
“금국방, ‘미 전술핵 한국 재배치 검토,’” 『한국일보』, 2010년 11월 22일,
<http://news.hankooki.com/lpage/politics/201011/h2010112221164721000.htm>
동남아시아 비핵무기금지조약, [http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?
chapter=13-4-1-9](http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-9)
라오통가조약(남태평양 비핵지대조약), [http://www.atomic.or.kr/atomica/
read.html?chapter=13-4-1-7](http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-7)
아프리카 비핵무기금지조약(펠린다바조약), [http://www.atomic.or.kr/atomica/
read.html?chapter=13-4-1-10](http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-10)
틀라텔코조약(라틴 아메리카 비핵화 조약), [http://www.atomic.or.kr/
atomica/read.html?chapter=13-4-1-6](http://www.atomic.or.kr/atomica/read.html?chapter=13-4-1-6)
Cheon, Seong-Whun. 2001. “A Limited Nuclear Weapon-Free Zone in
Northeast Asia: Its Limits and the Road Ahead,” *International
Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 10, No. 2
Crail, Peter, and Daryl G. Kimball. 2007. “Nuclear-Weapon-Free Zones
(NWFZ) At a Glance,” November, [http://www.armscontrol.
org/factsheets/nwfz.asp](http://www.armscontrol.org/factsheets/nwfz.asp).

- Endicott, John, and Alan Gorowitz. 1999. "Track-II Cooperative Regional Security Efforts: Lessons from the Limited Nuclear-Weapons-Free Zone for Northeast Asia," *Pacifica Review*, Vol. 11, No. 3, October
- Endicott, John. 2008. "Limited Nuclear-Weapon-Free Zones: The Time Has Come," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 20, No. 1, March
- Hamel-Green, Michael. 2010. "Implementing a Japanese-Korean Nuclear Weapon Free Zone: Precedents, legal forms, governance, scope and domain, verification and compliance, and regional benefit," <http://www.nautilus.org/.../implementing-japanese-korean-nuclear-weapon-free-zone>
- Hayes, Peter, and Michael Hamel-Green. 2009. "The Path Not Taken, The Way Still Open: Denuclearizing The Korean Peninsula And Northeast Asia," <http://www.nautilus.org/projects/A-J-disarm/research.../hayes-hamel-green.pdf>
- Hayes, Peter. 2010. "Korea-Japan Nuclear Weapon Free Zone (KJNWFZ) Concept Paper," <http://www.nautilus.org/publications/essays/napsnet/reports/korea-japan-nuclear-weapon-free-zone-concept>
- Kaneko, Kumaou. 1996. "Japan needs no umbrella," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April
- Sand, Peter. 2009 "Diego Garcia: A thorn in the side of Africa's nuclear-weapon-free zone," *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 8, <http://www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/diego-garcia-thorn-the-side-of-africas-nuclear-weapon-free-zone>
- Umeyabashi, Hiromichi. 2004., "A Northeast Asia Nuclear Weapon-

Free Zone (NEA-NWFZ),” Peace Depot & Pacific Campaign for Disarmament and Security Briefing Paper, April

The Center for International Strategy, Technology, and Policy (CISTP), “Limited Nuclear Weapon Free Zone – Northeast Asia (LNWFZ-NEA),” <http://www.cistp.gatech.edu/programs/nuclear-nonproliferation/weaponsfreezone.html>

The Center for International Strategy, Technology, and Policy (CISTP), “Jeju Protocol: The Six Party Talks and the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia,” http://www.cistp.gatech.edu/publications/files/Jeju_Protocol.pdf

SOUTHEAST ASIA NUCLEAR-WEAPON-FREE ZONE TREATY (TREATY OF BANGKOK), <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/seanwfz.pdf>.

SOUTH PACIFIC NUCLEAR-FREE ZONE TREATY (TREATY OF RAROTONGA), <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/spnfz.pdf>.

Treaty of Rarotonga, http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Rarotonga.

African Nuclear Weapon Free Zone Treaty, http://en.wikipedia.org/wiki/African_Nuclear_Weapon_Free_Zone_Treaty; <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/canwfz-fact-sheet.pdf>; http://en.wikipedia.org/wiki/Central_Asian_Nuclear_Weapon_Free_Zone; <http://cns.miis.edu/stories/060905.htm>; <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/canwz.pdf>

박병광

단국대학교 정치외교학과를 졸업하고 上海復旦大學(Fudan Univ.) 국제 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. 東京大學 동양문화연구소 초빙연구원과 서울대학교 외교학과 박사후(Post-Doc) 연구원을 역임하였고 현재 국가안보전략연구소(INSS) 연구위원으로 재직중임. Journal of East Asian Affairs 편집위원을 역임하였고 주로 동아시아 안보와 중국의 대외 관계에 대해 연구하고 있음.

신옥희

서울대학교 외교학과를 졸업하고 1992년 미국 Yale 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 현재 서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며, 주요 논저로는 Dynamics of Patron-Client State Relations, “구성주의 국제정치이론의 의미와 한계,” 순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책 등이 있음.

이성우

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 한술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 현재는 제주 평화연구원 연구위원으로 재직중이고, 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한바 있음.

진행남

제주대학교 영어교육과를 졸업하고 경희대학교에서 박사학위(언론학)를 취득했음. 경희대·제주대 강사를 거쳐 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직중임. 연구분야로는 동아시아 문화네트워크, 제주프로세스(동아시아 다자협력), 남북 관계, 세계평화의 섬 제주, 평화교육 등임.

한인택

서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였음. 현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직중이며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하고 있음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

