

동북아정세변화와 한국외교방향
- 탈냉전기를 중심으로 -

정 경 환*

A Study on the foreign policy of the Korean
- After Post - Cold War -

Chung Kyung - Hwan*

목 차

- | | |
|------------------|--------------|
| I. 서 언 | IV. 한국외교의 방향 |
| II. 신국제질서의 특징 | V. 결 언 |
| III. 동북아정세변화의 성격 | |

I. 서 언

한반도를 둘러싼 동북아의 정세는 지금 기존의 관념과 사고로서 분석할 수 없을 정도를 급변하고 있다. 현재의 국제사회는 전후 40여년간 지속해오던 동서냉전구조가 붕괴되고 자유·평등·인권이라는 인간의 보편적 가치인 민주주의적 지도이념을 토대로 하여 새로운 방향을 모색하고 있는 실정이다. 그러나 한반도를 둘러싼 동북아의 정세는 냉전시대의 세력균형체제의 붕괴현상으로 인해 격렬한 질서재편의 진통을 경험하고 있다. 각국간의 우호관계 및 대립관계가 어떤 방향으로 전개될지 불투명할 정도로 불안정성이 증폭되고 있다. 세계적인 탈냉전의 분위기에 도 불구하고 동북아시아는 냉전시대의 대결구도가 청산되지 못한채 탈통합의 현상들이 도처에서 발생하고 있는 것이다. 특히 1995년 6월 이등휘(李登輝)대만총통의 미국방문으로 빚어지고 있는 미중간의 갈등은 동북아 안보정세의 긴장을 확대재생산시키고 있다. 동북아의 국제정치적 역할이 강화되고 있는 시점에서 중국의 문제는 중국문제로 그치는 것이 아니라 동북아

* 동의대학교 국민윤리학과 교수

와 한반도정세에 큰 영향을 미치리라 예상된다. 이러한 시각에서 본글에서는 신국제질서이후의 동북아질서의 변화양상을 고찰하고 이에 대한 우리의 대응과 외교전략에 대해서 서술하고자 한다.

Ⅱ. 신국제질서의 특징

1989년을 기점으로 하여 냉전시대는 역사의 무대에서 사라지고 새로운 역사가 창조되고 있다. 1848년 공산당선언으로써 공산주의가 이 지구상에 공식적으로 선언된 이후 140년만에, 그리고 1917년 인류사상 최초의 공산당소비에트정권이 등장한지 70여년만에 동서냉전의 한축을 형성했던 사회주의체제는 종언을 고하게 되었다. 물론 최근 동구나 구소련에서의 선거에서 좌파세력의 재등장에 새로운 의미를 부여하는 견해도 있으나 자유와 민주화 및 인권이라는 민주주의적 발전방향을 거역할 수는 없으리라 생각되는 것이다. 탈냉전기 동북아의 정세를 분석하기 위한 전제조건으로서 신국제질서의 성격과 특징을 고찰해보고자 한다.

1. 국가관계의 불확실성

냉전시대는 미·소라는 양초강대국에 의해 조정, 통제되었기 때문에 역설적이긴 하지만 국가간의 관계는 비교적 안정된 질서상태에 있었다. 그러나 냉전시대의 안정은 본질적인 안정체제가 아니라 공포의 균형체제였다. 핵의 사용은 인류를 파멸속으로 몰아넣는 개연성을 함유하고 있었기 때문에 공포의 균형이 전쟁억지력의 배경이 되었다. 냉전시대는 힘의 균형(Balance of power)을 토대로 하는 체제다. 힘의 균형정책은 국제사회에서 균형된 힘을 통해서 자국의 안정을 확보하려는 정책을 말한다. 그러나 만약 힘의 균형상태에 변동이 생긴다면 평화질서는 붕괴될 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 냉전시대는 본질적, 구조적으로 불안한 체제였다. 이러한 냉전시대와는 달리 탈냉전시대는 이념적 대결을 기저로 하는 냉전시대의 틀에서 벗어났기 때문에 핵사용에 대한 공포는 종식되었다. 그러나 국가들 상호간의 관계가 매우 유동적이고 불확실한 면이 증대되고 있다¹⁾. 국가 상호간의 역할관계가 혼선을 빚고 있고 갈등과 협력의 혼재상황하에 처해 있고 동시에 友敵關係가 부단히 변동하고 있다. 즉 국가간의 유동성이 확대재생산되고 있다고 하겠다. 냉전시대에는 미국과 소련이 초강대국의 지위를 점하고 있어서, 양초강대국을 중심으로 세계는 양분(two camps)되어 상호배타적이고 경쟁적인 군사적, 정치적 동맹관계를 형성하였다. 탈냉전시대는 냉전시대의 양극체제에서 벗어나 다극체제로 전환되게 되었다.

탈냉전시대에 불확실성을 더욱 증폭시키는 것은 민족주의라는 이름으로 전개되고 있는 인종, 종족 및 지역분쟁이다. 1945년 5월 8일 종전으로 파시즘이란 전체주의가 멸망하고 1989년 11

1) 냉전시대에는 막강한 군사력을 보유하고 있던 초강대국인 미·소양국에 의해 조정 통제되었지만 탈냉전시대에는 세계질서의 규제력 역할을 하던 미국과 소련의 영도력이 일정한 범위 내에서 감소됨으로써 국제정치질서는 역설적인 분석이긴 하지만 그 유동성과 불확실성이 심화되고 있다고 하겠다.

월 9일 베를린장벽의 붕괴로 공산주의가 몰락하여 세계질서는 화해와 협력이라는 새로운 질서를 모색하고 있다. 그러나 아직까지도 세계도처에는 혼돈이 전개되고 있다. 신질서는 희망과 긴장이 함께 교차하는 불확실성의 질서라고 흔히 언급하고 있다. 냉전시대의 이념을 대체할 요소가 과연 무엇인가에 대한 많은 논의가 있다. 미래세계에 대한 불확실성은 세계질서의 전반적인 안정에 새로운 위협요소로 등장할 개연성이 크다고 하겠다.

2. 東西冷戰體制의 瓦解

20세기는 전쟁과 혁명의 세기였다. 동서간의 냉전체제가 40년이상 계속되어 왔다. 1989년 11월 9일 냉전과 분단의 상징인 베를린장벽이 붕괴되면서 동서독이 통일됨으로써 세계는 대변혁의 시대에 돌입하게 되었다. 1985년 3월 11일 소련공산당서기장으로 선출된 고르바초프는 전임자들과는 달리 과감한 개방, 개혁정책을 추진하였다. 그래서 정치적으로는 1당독재체제를 붕괴시키고 다원적 민주주의를 채택하였고, 경제적으로는 사유재산제도를 인정하는 시장원리를 도입하였다²⁾. 이러한 개혁정책의 결과로 1989년 12월 몰타 미·소정상회담에서 냉전시대의 종식을 공식선언함으로써 동서간에 새로운 협력시대를 열게 되었다. 몰타선언은 세계정세의 방향을 긴장과 대립구도에서 화해와 협력이라는 방향으로 전환시키는 계기가 되었다³⁾. 또한 과거 40년간 지속되어온 냉전을 청산하고 군축과 경제협력을 통해 상호동반자적 관계를 형성하는 미·소협력체제의 구축을 의미한다고 하겠다. 몰타회담을 계기로 탈냉전의 새로운 시대를 향한 긴 과정의 서막을 장식하기에 이르렀다.

사실 냉전시대는 미소간의 헤게모니정치였다. 미국을 중심으로 하는 자본주의와 소련을 중심으로 하는 사회주의를 축으로 하는 양극구조였다. 그래서 끊임없는 갈등과 대립을 초래하여 정치적, 군사적, 이념적으로 이원적인 분열구조하에 있었다. 또한 냉전시대는 블록정치의 시대였다. 우적논리와 상대방에 대한 불승인논리에 근거하여 제로섬게임(zero-sum game)의 사고방식을 강요하는 체제였다. 진영정치가 본격화된 계기는 첫째, 동구제국의 소련에 대한 위상국가화함으로써 노골화되었다. 둘째, 미국의 봉쇄정책과 트루먼독트린의 결과이기도 한 것이다. 그리고 냉전시대는 동맹정치로 귀결되었다. 당시의 동맹은 상호군사협력체제로서 동맹체제의 구축은 헤게모니쟁탈전으로 연결되어 냉전을 고착화내지 확대재생산하게 했다. 이러한 양진영간의 이념을 기저로 하는 냉전의 분열구도는 고르바초프의 등장으로 극복되었다.

분열주의를 넘어서서 탈냉전의 방향은 첫째, 군사적인 패권주의의 종식이라는 방향으로 나아갔다. 그리하여 대외정책의 수단으로 국가의 군사력이 갖는 효율성이 과거에 비해 많이 줄어들게 되었다. 둘째, 화해와 협력의 방향으로 나아가고 있다. 통합은 이 시대의 존재조건이자 역사전개의 지표이다. 셋째, 다자간안보협력체 구성의 방향으로 나아가고 있다. 안보협력체는 갈등

2) 고르바초프의 대외정책노선은 1988년 4월 베오그라드선언에서 명확하게 나타나고 있다. 여기서 고르바초프는 브레즈네프의 주권제한론을 수정한 독자사회주의노선을 천명하였다. 구체적인 내용은 신철균, 「주변정세와 통일환경」, 통일연수원(편), 『민주통일론』(통일원, 1992), p. 275 참조.

3) 윤종호, 「탈냉전시대의 미국의 아·태전략」, 『국제문제』, 1994년 8월호, p. 56.

과 분쟁을 예방해주는 기구라고 하겠다.

3. 國際體制의 性格變化 : 經濟要因의 增大

이미 지적한 바와 같이 제2차대전후 국제체제는 양극체제로써, 이 시기는 이념을 토대를 둔 안보문제가 제1차적인 관심대상이었다. 그래서 정치, 안보문제는 高位政治(high politics)라 일컫었고 경제문제는 低位政治(low politics)라고 말하였다. 실제적으로 국제정치분야에서 경제문제는 부차적인 비중밖에 갖지 못하였다. 경제문제는 부차적인 가치로서 종속변수에 불과했고 정치, 군사문제가 제1차적인 가치로 독립요인이었다. 선안보후경제논리가 지배적인 현상으로 경제는 정치와 안보의 하위개념으로 수단적 존재로 취급당하였다.

그러나 이념적 장벽이 무너짐으로써 국제체제의 성격에 일대 전환을 가져와서 경제의 역할이 증대되었다⁴⁾. 탈냉전의 상황에서는 경제를 중심으로 하는 분쟁이나 마찰이 빈번히 일어나고 있고 경제문제 자체가 국제정치상의 중요한 관심사라고 하겠다. 군사적 냉전체제는 종식되었지만 탈냉전시대에는 경제냉전이라는 말이 있듯이 경제의 상대적 비중이 제고되고 있고 경제문제에 따라 우방관계도 유동적이고 가변적인 방향으로 나아가고 있다⁵⁾. 이러한 경제문제의 증대는 주권국가중심의 전통적 국제질서에서 이탈하여 초국가적인 유기체적 세계질서를 형성하는 요인이 되고 있다. 즉 국가의 경계를 초월하여 각국가들이 경제적 이해관계에 따라 통합의 방향으로 나아가고 있다. 그래서 지역국가적 관념에서 벗어나 경제적 측면에서 통합지향적 국제질서를 새롭게 형성하고 있는 것이다.

4. 유엔의 役割增大

유엔창설 반세기를 넘어서는 지금 유엔의 역할에 대한 새로운 인식이 제고되고 있는 실정이다. 냉전시대의 유엔은 한국전쟁 참여 이외에는 지역분쟁에 아무런 역할을 하지 못함으로써 평화유지기능에 대해서는 거의 완벽하게 무력한 입장에 있었으나 탈냉전시대 이후 유엔의 역할에 대한 기대가 매우 큰 상황에 있다. 물론 냉전종식을 배경으로 국제사회가 이념중심에서 자국이익중심으로 변화함에 따라 전반적으로 유엔에 대한 회의적 분위기가 조성되고 있긴 하지만 유엔은 신질서 형성의 중요한 행위자로서 새롭게 부각되고 있다. 왜냐하면 지역분쟁, 환경공해,

4) 특히 경제요인은 대외관계에서 현저히 중요한 변수로 작용하고 있다. 냉전시대 안보일변도의 대외정책노선에서 냉전종식후 대외관계에서는 경제적 이슈의 중요성이 증대되고 있다. 이러한 노선 변화에 따라 지역국가들은 경제력이 종합적 국력의 기반이 된다는 인식에 따라 지역에서 경제관계의 중요성을 제고시키는 방향으로 나아가고 있다. 김재철, 『동북아질서의 변화와 한국의 외교전략』, 제2회 세종연구소 학술포럼 발표문(1995.4.26), p. 6.

5) 현재 세계는 5대경제블록으로 형성되고 있는 추세에 있다. 즉, 유럽지역은 1993년 1월 1일부로 유럽경제지역을 결성하였고 북미지역은 미국, 캐나다, 멕시코간에 북미자유무역협정으로 북미 경제권을 형성하였고 중남미지역은 중남미6개국에 경제블록화추세를 보이고 있고 북서아프리카지역은 아랍마그레브연합을 모체로 경제통합을 추진하고 있고 동남부아프리카15개국은 동남 부아프리카공동시장창설을 추진하고 있다. 또한 아·태지역은 아시아·태평양경제협력체를 중심으로 환태평양경제협력체를 모색하고 있다. 통일연수원(편), 『통일문제이해』(통일연수원, 1994), p. 43.

테러, 마약범죄, 빈곤 등 21세기에서 인류가 풀어야 할 도전과제들이 많기 때문에 유엔 기능이 강화될 것이라는 예측때문이다⁶⁾.

유엔이 신국제질서 형성과정에서 새로운 인자로 부상한 배경은 1991년 1월의 걸프전쟁에서였다⁷⁾. 1990년 8월 2일 이라크가 쿠웨이트를 침공함으로써 그 발단이 되었던 걸프전쟁은 유엔의 군사적인 평화유지기능이 강화되는 결정적인 상황을 조성했다. 걸프전쟁에서 유엔은 다국적군대를 형성하여 국제문제 해결에 집단적 안보권을 행사함으로써 세계질서에서 유엔의 기능에 새로운 의미를 부여하기 시작하였다고 하겠다. 그래서 걸프전을 전환점으로 하여 유엔의 기능이 강화되어야 한다는 논의가 강하게 제기되었다.

5. 美國中心의 世界秩序

미국은 걸프전의 성공적 수행으로 세계에서 확고부동한 위치를 선점하여 21세기 탈냉전시대의 세계적인 지도력을 과시하였다. 그리하여 제2차대전 이후 미소대결의 냉전적인 양극대립에 의한 상호균형관계를 통한 냉전에 의한 평화(cold peace)에서 초월하여 미국주도하에 정치, 경제적 협조관계강화의 차원으로 전개되고 있다. 냉전시대 한축을 형성하였던 러시아의 급격한 쇠퇴는 미국을 전세계적 규모의 유일한 초강대국으로 남겨놓게 되었다. 물론 미국이 경제력에 있어서 과거와 같은 압도적인 우위는 상실하였지만 미국을 능가하는 세력이 현존하지 않는 상황에서 미국중심의 패권적 질서는 당분간 지속되라라는 것이 일반적 중평이라고 하겠다. 즉 탈냉전시대 이후 세계질서가 양극구도에서 벗어나 미국중심의 단극적 다극체제(uni - multipolar system)의 방향으로 나아가게 될 것이다⁸⁾.

Ⅲ. 동북아정세변화의 성격

1. 다극화현상의 확산

현재 동북아 지역에서 전개되는 변화중 가장 두드러진 현상은 다극화현상을 지적할 수 있다.

6) 최근 유엔기능의 확대에 따라서 유엔체제개혁문제가 국제사회의 중요한 현안으로 대두되고 있다. 왜냐하면 유엔이 결성된 1945년 당시의 국제정치상황과 탈냉전 이후의 유엔의 역할을 규율하고 있는 국제정세는 매우 차이가 있기 때문에 유엔의 기능과 역할 역시 현상황의 변화와 맞게 새롭게 설정되어야 하기 때문이다. 유엔의 체제개혁에 대한 접근법은 크게 보수적 접근법, 온건론, 급진적 접근법 등 3가지로 나누어질 수 있는데 구체적인 내용은 박상식, 「유엔체제 개혁문제」, 1995년도 한국정치학회연례 학술대회 발표문, pp. 2 - 11 참조

7) 걸프전쟁이 유엔의 역할강화에 준 영향에 대한 설명은 오기평, 「신국제질서와 한국의 외교과제」, 『국가전략』, 1995년 봄·여름(제1권제1호), pp. 105 - 106 참조.

8) Samuel P.Huntington, "America's Changing Strategic Interest", *Survival*(January/February, 1991), pp. 3 - 17. 사무엘 헌팅턴이 새로운 세계질서를 "일극적 다극체제"라는 의견상 모순된 용어로 표현하고 있는 것은 미국을 정점으로 하지만 일본과 EC 등 다른 축들이 새로이 등장하는 체제라는 것이다. 헌팅턴은 미국이 이 체제속에서 일본에 대해서는 경제적 도전에 적극적으로 대응하면서 군사적인 대국화를 방지하고 유럽과 아시아에서의 군사적 세력균형을 유지하며, 제3세계에서의 미국의 이익을 보호하는 것이 미국의 정책적 기초가 되어야 할 것이라고 주장하고 있다. 이경태, 「동북아에 있어서 미국 클린턴행정부의 신방위전략에 관한 연구」, 『안보학술논집』 제4집제1호(국방대학원안보문제연구소, 1993), p. 89.

냉전시대는 자유진영과 공산진영간의 정치 및 군사적 동맹관계를 기초로 하는 철저한 힘의 논리가 지배했던 시대였다. 동북아의 냉전질서는 유럽의 냉전현상을 토대로 해서 수립되어 1949년 10월 중국에서의 공산정권 수립과 1950년 6월 한국전쟁의 발발로 이 지역에서의 냉전구도가 고착화되었다. 그러나 여기서 한가지 지적할 수 있는 것은 유럽의 질서가 주로 집단안보에 기반을 둔 체제라고 한다면 동북아는 유럽과 그성격을 달리하는 특수성을 안고 있다. 즉 동북아의 냉전질서의 특수성은 바로 국가간의 쌍무적 동맹관계에 기반했다는 점이다. 쌍무관계를 위주로 하는 동북아지역질서의 기본적 틀은 국가간의 대결과 갈등의 가능성을 확산시키는 결과를 초래하였다. 남북한의 대결도 이러한 양극적인 동맹의 틀속에서 관찰할 수 있다.

그러나 탈냉전시대에서는 미소간의 극한적인 대결이 해소되고 양초강대국의 비중이 감소됨으로써 초강대국(미·소)중심의 대결과 경쟁이라는 지역질서도 변화가 불가피하기에 이르렀다. 혹자는 러시아는 지금 산적한 국내의 정치 경제문제로 국제문제에 개입할 개연성이 축소됨으로써 해서 미국중심의 절대적인 영향력행사로 새로운 미국식 제국주의가 표출될 것이라는 우려의 소리도 있지만 일반적으로 미국중심의 패권적 질서는 이전보다 약화되리라는 것이 일반적인 견해라고 하겠다⁹⁾.

냉전시대에 동서양진영의 한축을 형성했던 러시아는 1991년 12월 연방해체후 정치적 위기에 직면하고 있다. 사회주의경제체제의 급속한 와해로 러시아 국민들은 자신감을 상실한채 깊은 절망감에서 벗어나지 못하고 있다. 유행병처럼 상시적으로 난무하고 있는 쿠데타설은 러시아에서의 정치불안과 사회불안을 반영해주는 것으로, 이러한 국내정치의 혼란으로 러시아가 국제정치에서 적극적인 역할을 행사하는데는 일정한 한계성을 가지고 있다고 하겠다. 그렇다고 해서 동북아에서 미국의 패권을 중심으로하는 단극체제의 형성은 현실적인 변화추세로 인해 매우 어려운 상황이라고 할 수 있다¹⁰⁾.

그 현실적인 변화양상은 첫째, 안보일변도의 대외정책을 그 기저로 하는 냉전체제의 변화로 인한 경제이슈(economic issue)의 증대현상이라고 하겠다. 화해와 협력을 모토로 하는 신국제시대에는 과거와는 달리 각국간의 역할구조의 변화가 확산되고 있다. 단순히 군사적이고 이념적인 차원에서 단순화되던 각국간의 관계가 경제문제를 중심으로 하는 이해관계의 표출로 인해 매우 복잡한 양상으로 변하고 있다. 냉전시대 상호적대적인 관계에서 벗어나지 못했던 중국과 러시아가 탈냉전시대의 실질적인 개막년도인 1989년에 공식적인 관계정상화를 선언하였을 뿐만 아니라 1991년 5월에는 양국간에 새로운 국경조약을 체결하여 진보도(珍寶島)를 중국영

9) 미국의교정책의 목표는 군사적 안보, 경제적 번영 그리고 정치적으로 민주주의의 확산이라고 제시할 수 있다. 냉전체제하에서 미국은 이러한 목적을 달성하기 위해 동아시아에서 공산주의 확산을 저지하기 위해 미군을 전진 배치하였다. 그러나 냉전의 종식은 미국으로 하여금 전제적 차원에서 공산주의 확산을 저지한다는 봉쇄전략을 취할 필요가 없게 만들었다. 그래서 미국의교정책의 목표는 그 접근법에서 많은 변화를 초래하였다. 구체적인 것은 변진석, 「APEC와 미국의 아시아태평양지역주의정책의 등장: 다자주의인가 동맹인가?」, 『한국정치학회보』, 제29집제1호(한국정치학회, 1995), pp. 628-623 참조.

10) 동아시아의 국제체제변동에 대한 최초의 연구서는 백종국, 「동아시아 신질서」, 국제정치학회 영남지회 1994년 학술세미나 발표문, pp. 3-13 참조.

토로 인정함으로써 중소기업에 오랜 불씨였던 국경문제를 타결지었다. 이로써 양국간에는 국경무역이 비약적으로 증대하여 1993년에는 25억\$에 이르는 등 경제적 협력관계를 강화시키고 있는 실정에 놓여있다. 또한 국제사회에서 한국의 경제적 성장에 비상한 관심을 표방하고 있는 가운데 이념적인 상처로 단절되어 있던 한국과 러시아는 1990년 9월에, 한국과 중국은 1992년 8월에 수교를 맺게 되었다. 이처럼 이념적 장벽이 와해된 탈냉전시대에는 기존의 국가간 역할구도에 일대 전환이 초래되어 경제의 역할증대가 가속화되고 있다고 하겠다.

두번째 지적할 수 있는 변화 양상은 동북아에서 다음세기를 이끌어갈 쌍두마차인 일본과 중국의 영향력증강의 모색이라고 하겠다. 중국은 과거의 폐쇄적인 경제정책에서 벗어나 경제성장을 위한 과감한 대외개방정책을 추구하여 눈부신 경제성장을 기록하고 있다. 외자유치를 위한 개방구를 경제특구에만 한정시키지 않고 전국적인 차원으로 확대시키고 있다. 이처럼 12억 중국대륙은 끝없는 성장잠재력으로 다가오는 21세기 최대의 경제대국으로 부상할 것으로 보인다. 비록 자본주의적 경제발전전략과 사회주의적 정치체제간의 모순해결문제가 중국이 현재 당면한 가장 난해한 문제이긴 하지만¹¹⁾ 중국의 경제적 기반을 중심으로 하는 영향력 확대 움직임은 동북아 신질서에 있어서 가장 주목할 만한 변수로 작용할 수 있겠다. 냉전시대 중국의 역할은 미국의 대소전제세력의 일환으로 세력균형의 증축적 역할에 한정되어 있었다. 그러나 최근 이등회담만총통의 미국방문으로 야기된 미중간의 갈등은 신국제질서의 구축과정에서 나타난 동북아의 주도권(hegemony) 다툼의 차원으로 해석될 수 있다. 즉 이등회담만총통의 방미허용은 미국의 신보수주의 경향의 반영으로 동아시아권이 중국중심의 지배체제로 재편되는 것을 차단하기 위한 조치로 평가된다. 어쨌든 미중간의 갈등 고조는 바로 동북아지역의 역동성을 보여주는 대표적인 사건이라고 하겠다.

일본 역시 막강한 경제력을 바탕으로 하여 동북아질서에서의 역할강화를 시도하고 있다¹²⁾. 작년 사회당정부의 부전결의안이 당초의 예상과는 달리 유아무야된것도 정치군사적인 대국에 대한 일본의 전체주의적 욕구를 반영한 것으로 자신의 경제적 힘에 조용할 수 있는 새로운 아시아 질서의 관리자로서 부상하기 위한 시도를 지속적으로 시도하고 있다.

2. 다자적 안보협력장치의 필요성 증대

미소양대국의 동북아에서의 영향력의 감퇴현상에 직면하여 쌍무적 동맹관계가 궁극적으로

- 11) 중국정부는 경제적인 개혁개방을 강조하면서도정치적으로 '4個堅持'를 요구하고 있다. 즉, 경제개방에는 적극적이면서 신문·방송·잡지 등 언론자유의 개방은 억제한다는 것. 당의 기업장악의 완화를 강조하면서 이데올로기 장악의 완화는 거부한다는 것. 시장경제를 도입하면서 '평화적 방법으로의 자본주의로의 전환을 반대한다'는 '反平和演變' 등을 주장하고 있다. 채희준, 「중국사회주의시장경제체제의 추진과 난제」, 『국제문제』, 1995년 2월호, p. 51.
- 12) 1950년 세계 총GNP의 1%에 불과하던 일본의 경제규모는 1991년에 15.6%로 성장했고 미국과의 경제력 비교에서도 일본의 GNP는 1965년 미국의 13%에 불과했던데서 1990년에는 54.6%에 육박했다. World Bank, *World Development Report*, 1992. 특히 동아시아에서 일본은 직접투자, 대외무역 그리고 ODA차관제공 등에서 이미 미국을 제치고 주도적인 행위자로 등장했다. 김재철, 「동북아질서의 변화와 한국의 외교전략」, 제2회 세종연구소학술포럼발표문(1995.4.26), p. 4.

동북아지역질서의 긴장을 고착화시키고 확대시키는 배경이 되었다는 역사적 사실에 인식의 공유를 느끼고 있는 각국들은 지역의 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 완충역할로써의 다자간 집단안보체제 구축에 관심을 집중시키고 있다¹³⁾. 안보협력체구성은 분쟁과 갈등을 전제로 하는 군사동맹체제나 집단안보체제와는 그 성격을 완전히 달리하는 분쟁의 예방을 위한 다협과 대화의 교환체제로 여러가지의 의미를 지니고 있다¹⁴⁾.

첫째, 동북아의 침예한 긴장구도를 국제적인 다국간 협력체제로 전환하여 분쟁의 이완 및 감소로 연결시킨다. 둘째, 신질서 구축과정에서의 안전보장체제로서의 의미를 지닌다. 즉 현재 동북아지역의 안보와 미래를 보장해줄 만한 정치기구나 메커니즘이 전무한 실정에서 동북아의 세력균형을 위한 중추역할을 하여 지역적 안전과 균형을 유지하는데 결정적 요소가 된다고 하겠다. 셋째, 군비증강을 조정 내지 통제하는 기능을 발휘하게 될 것이다. 아시아지역의 군사적 신뢰구축을 담보할 수 있는 요소가 되어 각국간 상호이해를 증진시키는 결과를 초래할 것이다. 넷째, 안보협력체가 지역적 평화유지체로서의 역할이 증대될 경우 동북아의 민주주의적 정치진보를 위한 체제발전의 의미를 지니게 될 것이다. 즉 안보와 정치의 분리를 통한 강압체제의 구성은 더이상 설득력을 상실하여 안보와 정치의 통합적 인식을 제고시키게 될 것이다¹⁵⁾.

이처럼 냉전구도를 억제할 수 있는 유용한 장치로서의 의미를 지니는 안보협력체는 동북아 각국의 미묘한 역학관계로 결실을 거두지 못한채 표류하고 있다. 새로운 지역안보협력체의 구성에는 원칙적으로는 찬성하고 있지만 각국이 처해 있는 군사적 및 전략적 입장의 차이에 따라 실질적으로는 상호상반된 입장을 견지하고 있다. 일본의 경우는 지나친 경제지상주의에 따라 엄청난 경제적 부는 성취하였지만 국제무대에서 정치적 힘은 매우 왜소한 상태에 있다. 그래서 경제적 파워에 맞는 정치·외교적 영향력의 확대를 도모하고 있다. 그 야망의 결집체가 유엔안보장이사회 상임이사국진출이라고 하겠다. 이러한 입장에서 지역안보협력체구성에 표면적으로는 적극적인 자세를 취하고 있으나 자위대의 성격문제, 북방4개도서반환문제 등 국가간 이해결의 요인들이 존재하고 있을 뿐만 아니라 아시아에서 일본에 대한 적대의식이 상존해 있고 또한 역내에서 일본의 군사적인 위상이 고착화되어 확고한 위치를 점하지 못하고 있기 때문에 현실적으로는 소극적인 자세에서 이탈하지 못하고 있다.

중국의 경우는 흔히 피의 일요일로 일컬어지는 1989년 6·4 천안문민주화운동에서 보는 것

13) 협력적 안보개념에 대해서는 Ashton B.Carter, et al., "Cooperative Security", *Brookings Occasional Paper*(Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1992) 참조. 그리고 동북아지역 안보협력체의 성격, 각국의 입장, 구조 및 추진과정에 대해서는 신정현, 「동북아지역안보협력체구성 및 전망」, 『안보학술논집』, 제4집제1호(국방대학원안보문제연구소, 1993), pp. 52 - 68 참조.

14) 다자간안보협력체 구성에 대해서 미국과 소련 역시 긍정적인 입장을 표명하고 있다. 미국의 경우는 1993년 7월 10일 클린턴대통령이 방한시 국회연설에서 아태 안보경제정책을 포괄한 '신태평양공동체' 구상을 밝히면서 구체화하였고 러시아의 경우 엘친대통령이 1992년 11월 10일 방한시 국회연설에서 아태지역안보를 위한 '아태지역 분쟁방지센터설치'를 제안함으로써 구체화되었다. 통일연수원(편), 『통일문제이해』(통일원, 1994), p. 55.

15) 동북아에서의 안보협력체구상에 대해 유럽안보협력회의(CSCE)와 비교하여 그 장단점을 설명한 연구로서는 국제연구실(편), 『한반도평화체제구축방안』(민족통일연구원, 1995), pp. 178 - 186 참조.

처럼 정치적 불안정 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 그러므로 중국으로서는 다자간 안보협력 체 구성은 사회주의이념의 고수라는 측면에서 사상적 이완현상을 노정시켜 급격한 현상타파의 차원으로 전이될 수 있다는 판단에서 현상유지적인 현실서유지의 입장을 견지하고 있다. 이러한 각국간의 다양한 역학관계에 따라 실질적인 성과를 얻고 있지는 못하지만 21세기 동북아시아에서의 항구적인 지역평화와 안정을 위해서도 협력체제구성은 불가피한 방향으로 각국들은 인식을 제고시키고 있다.

3. 군비경쟁의 가속화현상

전세계적 규모의 탈냉전상황에서 국제사회는 군축의 방향으로 나아가고 있다. 그러나 한반도를 둘러싼 동북아의 정세는 오히려 시대적 추세와는 달리 역행하여 군사정세가 오히려 악화일로에 놓여 있다¹⁶⁾. 중국의 경우, 현재 경제력을 바탕으로 매년 국방비를 평균 12%씩 증액하고 있다.(1994년은 22%를 증액함) 그리고 국제사회의 맹렬한 반대와 미국의 경고에도 불구하고 핵실험을 계속하고 있다. 작년 5월에도 대륙간 탄도미사일(ICBM)시험발사를 단행하여 국제적인 관심을 집중시킨 바 있는 중국은 현재 동아시아 유일한 핵보유국으로 현재 3백기 정도의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 중국의 군비강화와 관련하여 언급되어야 하는 것은 국방비문제이다. 공식적으로는 약 70억\$의 군사비를 지출(1994년)한 것으로 발표하였으나 실제로는 20배 많은 약 1천4백불에 이른다는 주장에서 알 수 있는 것처럼(미국방부의 최근보고서) 중국은 현재의 긴장완화적 군비축소와는 반대의 길을 걷고 있다.

미국의 핵우산아래서 미국에 군사적인 안보를 위탁하고 마음놓고 경제발전에 전념했던 일본은 새로운 국제질서하에서 새로운 위상정립을 통한 적극적인 역할을 기도하고 있다. 일본의 1993년도 방위예산은 370억\$로 공식적으로는 미국에 이어 세계2위의 위치를 점하고 있다.(미국은 2660억 2천만\$, 러시아는 290억3천만\$) 군사력의 증강과 함께 자위대의 해외파견을 적극 화하고 미국으로부터의 독자노선을 주장하면서 미일안보조약의 수정을 요구하는 등 군사대국화를 모색하고 있다. 대만 역시 1993년에는 104억2천만\$에 이르는 군사비를 지출하였고(세계 11위) 1995년도에 이르러서는 국방비가 전체예산의 24%에 달하고 있다. 이처럼 동북아의 군사정세는 진정될 기미가 없이 악화되고 있는데 바로 역내의 불안한 안보정세를 반영해주는 것이라 하겠다.

탈냉전이후 세계의 안보질서는 화해와 협력의 증진 방향으로 나아가고 있다. 냉전시대가 공식적으로 종식된 1989년(1989년 12월의 몰타미소정상회담)과 신국제질서의 활발한 구축연도인 1993년간의 국방비 지출을 비교하면 세계는 평균30%가까이 줄어들었다. 이러한 상황에도 불구하고 동북아의 질서는 군비증강의 방향으로 치달고 있는 요인으로서의 첫째, 미·소 긴장구도의 붕괴로 인한 정치 및 군사적 공백을 메우기 위한 주도권행사의 요인을 들 수 있다. 국제

16) 냉전이후 동북아에서의 군비증강현상의 추세에 대해서는 국제연구실(편), 『북방정책이후 동북아정세와 한반도 통일환경』(민족통일연구원, 1992), pp. 13 - 18 참조.

사회에서는 어떠한 경우라도 힘의 공백지대를 허용치 않는다. 신국제질서하에서의 동북아는 영향력증대를 위한 권력투쟁이 중단되지 않은채 지속되고 있다. 두번째의 요인으로서 동아시아에서의 비약적인 경제성장으로 인한 재래식 무기구입의 증대를 언급할 수 있고 세째는 국지전 분쟁의 가능성을 제고시키는 지역현안의 대두로 인한 국가이익의 현저한 표출을 지적할 수 있다. 대표적인 지역현안으로서 태평양과 인도양의 연결통로로 무진장한 지하자원을 지니고 있는 남사군도(南沙群島)를 중심으로 하는 영유권분쟁, 남북한 분쟁, 영토 및 정치적 이유로 악화된 중국과 베트남간의 불화 등을 언급할 수 있다.

4. 정치적 영향력의 증대

동북아 국가들의 정치적·경제적 위상 강화는 지금까지의 유럽중심의 안보질서 구상에 큰 변화를 야기시켜 아시아 지역의 중요성에 대한 인식을 제고시키는 계기를 조성하였다. 중국, 일본, 한국간의 협조를 바탕으로 하는 지역협력의 방향은 동북아의 정치적 위상을 한층 강화시키고 있다. 인구, 면적, 자본, 시장등 거의 모든 면에서 유럽에 못지 않는 잠재력을 지니고 있는 동북아의 국제적 위상은 국제정치의 무시할 수 없는 힘을 형성하게 하여 신국제질서 구축에 있어서 핵심적인 축을 형성하게 되리라 예상되는 것이다. 미래학자들의 예상대로 동북아를 넘어서 포괄적인 아시아는 21세기 초반에 경제력에서 유럽을 능가하여 세계의 새로운 중심지로 발돋움할 가능성이 농후한 실정에 있다.

20세기는 저물어가고 있다. 19세기 후반 이래로 지속되어온 서세동점(西勢東漸)시대는 지나가고 있다. 그동안 아시아는 30여년동안 극적인 경제발전을 지속하여 양적으로나 질적으로 세계경제의 한축을 구축하였다. 더구나 동아시아는 세계에서 가장 경제성장이 빠른 지역으로 경제력이 급속히 증가하고 있다. 오늘의 신국제질서형성에 결정적 역할은 한 구소련의 고르바초프는 집권이후 이러한 아시아의 생동력을 확인하는 새로운 정책을 연속적으로 제기하였다. 그 첫번째 시도가 1986년 7월의 블라디보스톡연설로 여기서 그는 아시아 태평양지역에서의 안전보장문제를 언급하였고 나아가 1988년 9월 크라스노야르스크연설에서 소련이 아시아태평양 국가임을 천명하고 인접아시아국가들과의 우호협력관계 수립을 주장하였다¹⁷⁾. 양연설은 국제사회에서 아시아의 중요성을 새삼 부각시킨 중요한 연설로 기록되고 있다. 이처럼 아시아는 경제비중의 변화로 말미암아 국제사회에서 정치적 영향력이 높아지고 있고 또한 아시아국가와 서구국가간의 힘의 균형의 근본적 변화를 초래케 하여 동북아의 지역정세는 발전가능성의 정도와 비례해서 혼돈의 가능성을 아울러 증가시키고 있다¹⁸⁾. 동북아정세변화의 양상으로 이외에도 대외관계목표의 다양성, 국가간의 힘의 불균형의 극대화현상 등이 있으나 여기서는 약하도

17) 소련의 아태지역정책의 특징에 대해서는 박영규·김성진, 『미·소의 대동북아정책과 동북아 군사질서 재편가능성』(민족통일연구원, 1991), pp. 10 - 11 참조.

18) 미국이 아태지역의 중요성을 높이 평가하고 있다는 사실은 1990년 4월 부시행정부가 의회에 제출한 년워너(Nunn - Warner)수정안에 따른 안보정책보고서 "21세기 아태전략개요"에 잘 나타나고 있다. 이 보고서는 아태지역의 중요성이 유럽을 능가하고 있다고 지적하고 있다. 그 내용은 위의 책, p. 12 참조.

록 하겠다.

IV. 한국의 외교방향

위에서 언급한 것처럼 작금의 동북아의 안보환경은 군사전략적인 측면에서 불안정의 정도를 더해주고 있는 상태에 놓여 있다. 더구나 한반도의 정세는 국토분단과 민족상잔의 대결이 계속되고 있고 세계강대국의 이해관계가 날카롭게 엇갈려 있다. 급변하는 동북아의 환경에 대해 우리외교의 방향은 첫째, 외교정책의 근본적인 문제인 외교정책수립의 투명성확보문제이다. 즉 여론수렴기능을 강화하여 민주적 정통성에 근거한 외교정책이 필요하다. 지금까지의 한국외교는 정권안보적인 측면에서 권위주의적 정부의 비정통성에 외피를 확보하기 위한 시녀적 의미에서 전개되었다는 점도 간과할 수 없는 것이 엄연한 사실이다. 뿐만아니라 한국외교는 행정부 및 통치엘리트의 전유물화하여¹⁹⁾ 결과적으로 국민에 대한 책임성의 상실로 이어지는 하향적 결정구조에서 벗어나지 못했다. 대내외적인 상황변동에 대처하고 국민에 대한 책임감을 제고시키기 위해서라도 외교에 민주적인 절차를 확대수용하여 탄력성있는 정책 생산이 요구되어 진다.

두번째로 지적될 수 있는 한국외교의 방향은 외교정책의 중장기적인 목표와 치밀한 전략의 수립이라고 하겠다. 외교가 국력의 혼이라는 한스모겐소(Hans J. Morgenthaw)의 언급은 차치하더라도 전략적인 외교의 방향모색이 절실한 실정이다. 단기적인 이익에 만족하는 외교, 일시적인 효과를 얻을 수 있는 전시외교, 사후약방문적인 즉흥외교에서 벗어나 장기적인 이익을 담보할 수 있고 거시적인 안목에서 민족의 발전을 도모할 수 있고 전략적인 외교로서 국가발전을 성취할 수 있는 비전과 목표를 가진 일관성있는 외교방향이 절실할 때이다. 흔히 2차대전을 일으킨 히틀러(Adolf Hitler)를 “전쟁광이 · 미친광이 · 파탄자”로 단순히 평면화시켜서 말하고 있지만 어떤 목표를 향한 그의 조직적이고 완벽한 외교전략은 결국 2차대전의 개전으로 연결짓게 했다. 이에 반해 당신 영국정부의 외교적인 무지는 도저히 히틀러외교에 대응치못한 결과를 낳아 역설적이긴 하지만 2차대전을 야기시키는데 일정한 기여를 한 셈이라고 하겠다²⁰⁾.

외교는 한국가의 운명 뿐만아니라 세계적인 분쟁을 조장할 수 있는 요소라는 점에서 당시 첼벌린정권의 세계정세에 대한 정확하고 거시적인 분석력의 결여에 대해 현재까지도 통렬한 비판의 대상이 되고 있다는 사실에 역사적인 교훈으로 삼아야 하겠다.

세번째, 우리외교의 방향은 대외문제에 대한 주체적이고 자주적인 대응이 요청된다. 중국과 일본이 과감히 미국의 핵우산에서 벗어나 지역강국으로 발돋움하고 있는 사실에 비추어 볼때 우리는 대미의존의 심화에서 벗어나 대외자주성을 제고하는 자주외교의 실현이 그 어느 때보다도 중요한 과제라고 여겨진다. 의존은 비자주적 행태를 낳고 결국은 종속과 예속을 강화시켜서

19) 오기평, 『한국의외론 : 신국제질서와 불확실성의 논리』(오름, 1995), p. 26.

20) 현정부의 (통일)외교의 난점에 대해서는 줄고, 『남북관계50년의 반성』, 『북한』, 1995년 9월호, pp. 48 - 50 참조.

정 경 환

우리문제를 우리 스스로 해결하지 못하는 피행적인 구도속에 매몰될 가능성이 있다.

네번째, 지역내 안정된 안보장치는 한반도의 평화체제 구축에 중요한 요인이라는 점에서 안보협력체 구성에 보다 적극적인 대응이 필요하다. 이미 언급한 것처럼 냉전시대의 안보전략은 쌍무적인 군사동맹을 통한 전략이었다면 탈냉전시대는 다자간 협의를 통한 협력적 안보전략이 주류를 이루고 있다. 냉전시대에는 미국없는 안보는 상상도 할 수 없었지만 지금의 유럽이 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 다자간 안보협의기구의 발전을 통한 항구적인 평화체제를 형성하고 있는 것처럼 통일의 국제적인 여건을 형성한다는 점에서 저극적인 안보외교가 필요하다. 물론 다변적인 지역안보체는 한반도문제를 국제화시켜 우리의 자주적인 정책선택의 폭을 협소화시킬 수 있다는 주장도 있긴 하지만 지역내의 안정적이고 다자적인 안보협력장치는 북한의 개방을 촉진시키고 통일이후의 안보환경에 대한 역내국가들의 불안을 완화시켜 줄 수 있다는 점에서 우리 외교가 나아가야 할 방향이라고 하겠다.

V. 결 언

이상과 같이 탈냉전기하에서의 동북아정세변화와 한국의 외교방향을 신국제질서의 특징적 배경속에서 간단히 살펴보았다. 이미 지적한 바와 같이 신국제질서하에서 동북아의 정세는 적지 않은 변화의 소용돌이속에 함몰되어 있다. 미소를 중심으로하는 양국체제인 냉전구도가 무너지고 힘의 분산이 이루어 짐으로써 지금 동북아는 격렬한 질서 재편기에 놓여 있다. 국가전략과 생존의 차원에서 역내의 각국들은 필사적인 패권경쟁을 벌이고 있다. 이러한 이유로 지금 동북아의 안보환경은 대결과 경쟁구도하에 놓여 있다. 경제적으로는 역내 국가들간에 교류와 협력을 증진시키면서도 안보적인 측면에서는 냉전시대보다도 훨씬 더 불확실성의 정도가 높다고 하겠다. 한마디로 말하면 화해와 냉전이 병존하고 있는 형국이라고 하겠다. 일부에서 지역내의 불안한 군사적인 역학관계에서 벗어나 다자적인 안보메커니즘을 형성하려는 움직임이 보이고 있으나 현실적인 투영성을 갖지 못한채 표류하고 있다.

또한 구조적으로 동북아는 여전히 쌍무적인 동맹관계에서 벗어나지 못한채 상호 대립의 질서에 머무르고 있다. 뿐만아니라 역내의 국가들간의 군사안보적인 힘의 불균형현상 즉 비대칭성이 매우 강하게 나타나고 있는 실정이기 때문에 동북아의 정세는 상호간 깊은 불신감이 증폭되고 있다. 그래서 역내의 국가들은 자기생존과 보호를 위해 군비를 냉전시대보다 오히려 강화시키고 있다. 여전히 동북아의 질서는 불안정하고 불확실하다. 과연 이런 상황에서 우리의 외교는 어떤 방향으로 나아가야 하는가? 본문에서 구체적으로 언급하였지만 한국외교는 과거의 소수 엘리트에 의한 영웅주의적이고 권위주의적인 정책행태에서 벗어나 국민에 책임을 지고 민족과 국가의 주권성과 자주성에 근거한 민주적이고 자주적인 외교를 전개하여야 한다. 뿐만아니라 상황에 쫓겨서 불안과 혼선을 야기시키는 진동정책이 아니라 거시적이고 중장기적인 전략에 근거한 정책을 전개하여야 한다. 19세기말 열강의 이해가 상충되어 한반도가 분쟁의 화약고로

변하여 민족주권의 상실로 이어진 것처럼 지금도 국가의 운명을 좌우할 만한 중대한 고비에 처해 있다. 한반도는 세계의 어떤 지역과도 비교될 수 없을 정도로 강대국의 역학관계가 얽혀 있기 때문에 우리의 외교문제는 국가발전과 민족의 생존과 직결 되어 있다고 하겠다. 이러한 점에서 항상 열전으로 변모할 수 있는 한반도의 안보정세를 감안해서 우리의 외교는 보다 치밀하고 완벽한 전략이 요청되어진다.

