

북방정책 이후
동북아정세와 한반도 통일환경

1992. 12. 4

국제연구실

民族統一研究院

서 문

한반도 통일문제가 민족내부 문제이면서도 주변 관련국들의 이해관계가 얽혀 있는 국제문제라는 현실을 감안할 때, 우리 정부가 추진해온 북방정책은 적어도 통일의 외적 장애요인을 상당부분 제거하는데 성공하였다. 한·소 수교에 이어 한·중 수교는 한반도를 둘러싼 냉전적 대립구조인 북방삼각관계의 실질적인 와해를 초래하였고, 북한의 정책변화를 촉구하는 국제적 압력요인으로 작용하고 있다.

그러나, 북방정책이 기대했던 효과를 완전히 거두었다고는 할 수 없는 실정이다. 한반도 및 동북아 안정에 관건이 되고 있는 북한의 핵무기개발 문제에 대한 해결기미는 보이지 않고 있다. 북한은 헌법개정을 통해서 체제 유지의 의지를 더욱 강화하고 개방에 대한 관심도 적극적으로 나타내고 있지 않다. 또한, 남북관계의 진전도 불투명하다.

이와 관련, 우리는 한반도를 둘러싼 주변 국제정세 변화에 대한 냉철한 인식 아래 통일환경 조성을 위한 정책을 재조정해야 할 입장에 서 있다. 북방정책의 성과를 과대평가한 나머지 자기충족적 예측에 의한 통일외교와 남북한 관계의 추진은 전통 우방국들과의 관계훼손 뿐만

아니라 국민들의 좌절감만 증폭시키는 결과를 초래할 가능성이 있기 때문이다.

이와 관련, 본 보고서는 한반도 문제해결에 직접적인 이해관계를 가지고 있고 한반도 통일환경 조성과 남북한 관계 진전에 주요 요인으로 작용하고 있는 주변 4강국들의 동북아 정세변화에 대한 인식과 한반도에 대한 정책을 분석·검토하고, 이를 바탕으로 우리 정부가 추진하여야 할 통일외교정책의 방향을 논하고자 한다.

1992. 12.

민족통일연구원

국제연구실

목 차

서 문

I. 서 언 - 한국의 북방정책과 남북한관계	1
II. 동북아정세 - 변화의 특징과 전개방향	5
1. 동북아정세 변화의 특징	7
2. 정세변화의 전개방향	20
III. 한반도 통일환경 - 주변 4강의 대한반도 전략구상 ...	30
1. 주변 4강의 대한반도 전략구상	30
2. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상	44
IV. 결 언 - 통일외교의 과제	50

I. 서 언 — 한국의 북방정책과 남북한관계

1988년 7·7선언이후 본격적으로 추진된 한국의 북방정책이 구소련, 중국 및 동구라파 사회주의 국가들과의 관계개선을 우선적 목표로 설정하고 있었음을 감안할 때, 1989년 1월 헝가리와의 국교수립 이후 1990년 9월 한·소수교로 이어진 북방정책은 1992년 8월의 한·중수교로 성공적으로 마무리되었다고 할 수 있다. 한국정부의 북방정책은 1985년 소련에서 고르바초프집권 이후 진행된 냉전구조의 와해상황하에 추진된 것이고 그 성과는 탈냉전기류의 확산 속에서 가능할 수 있었다.

북방정책의 始源은 대공산권 문호개방을 천명한 1973년 「6·23 평화통일 외교정책선언」에서 비롯된다고 이해될 수 있으나, 당시 선언의 배경에는 1970년대 초 미·중간의 화해로 대변되는 국제정세의 변화에 대응하려는 한국정부의 능동적인 노력이 있었다고 해석된다. 정부차원에서 북방정책이라는 용어를 공식적으로 사용한 것은 6·23선언 10주년을 기념하기 위한 당시 이범석 외무장관의 국방대학원 연설(1983년 6월 29일)에서 이다. 이장관은 「선진조국 창조를 위한 외교과제」라는 제목의 연설에서 “...앞으로 우리 외교가 풀어 나가야 할 최대과제는 소련 및 중공과의 관계를 정상화하는 북방정책의 실현”이라고

규정함으로써 중·소와의 관계정상화를 북방정책의 주된 목표로 제시하였다. 아울러 같은 연설에서 이장관은 “남북한간의 관계가 정상화되면 북방정책은 그 실마리가 자연히 풀릴 것이며, 북방정책의 진전은 남북한관계를 개선하는 계기를 제공할 수 있을 것”이라고 언급함으로써 북방정책과 남북한관계의 연계를 상정하였다.¹⁾

「6·23 평화통일 외교정책선언」이 당시 국제정세하에서 외교적 고립을 면하기 위한 대책으로서 후속조치에 대한 구체적인 구상이 결여된 다분히 宣言的인 것이었음은 이후 전개된 한국정부의 외교정책에 별다른 성과가 없었던 점에서 잘 나타나고 있다. 아울러 남북한간 비밀접촉의 결과로서 「7·4 남북공동성명」이 발표되었음에도 불구하고 남북한간에 실질적인 대화가 이루어지지 않았음을 상기해 볼 때, 1980년대 중반이후 탈냉전적 국제여건하에서 추진된 한국의 북방정책이 북한의 전통 우방국들과의 외교관계 수립을 통하여 북한에 대한 외교적 압력으로 작용함에 따라 비로소 남북한간의 대화가 재개될 수 있었다는 점이 주목되어야 한다.

한국정부가 북방외교정책 추진을 통하여 迂廻적으로

1) 이범석, “선진조국 창조를 위한 외교과제” (국방대학원 연설문, 1983. 6. 29), pp. 52 & 54; 북방정책의 배경설명은, B.C. Koh, “Seoul’s ‘Northern Policy’ and Korean Security,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 1, no. 1 (Summer 1989), pp. 129~30.

대북한관계 개선을 모색하고자 하였다는 것이 일반적인 인식이라고 할 때, 북방정책 추진과정에서는 남북한관계 개선과 한반도 주변국들 관계의 연계성이라는 문제에 대한 절실한 이해가 당시 한국의 정책입안자들에게 요구되지는 아니하였다. 그러나 북방정책이 마무리되어가는 단계에서 남북간의 대화가 과거에 비하여 가시적인 성과를 기록하게 됨에 따라 북한이 북방외교정책의 “對象”인가라는 개념상의 논의와 관련하여 북방정책과 남북한관계를 재검토해 볼 필요성이 대두하였다.²⁾ 이와 관련, 북한을 넓은 의미에서 북방정책의 대상으로 인식하여 주변정세 변화에 편승한 한반도문제의 “國際化”를 통해 한반도 및 동북아지역에 긴장을 완화하고 평화구조를 정착시켜야 한다는 주장이 있다. 다른 한편, 동북아지역내 냉전구조의 와해와 남북대화의 진전에 힘입어 민족자존에 근거한 자주외교추진의 분위기가 조성된 만큼 주변 강국들의 영향력을 가능한 한 배제한 가운데 남북한간의 진정한 관계개선에 진력해야 한다는 소위 한반도문제의 “韓國化” 주장도 있는 바,³⁾ 북방정책과 남북한관계의 연계문

2) 북방외교정책과 통일정책의 구분논의는, 김국진, 「한국의 북방외교정책 전개 방향」, 외교안보연구원 정책연구시리즈 88-20 (1988), pp. 16~20.

3) 북방정책의 성공에 따른 한반도문제의 한국화 주장은 Byung-joon Ahn, “International Context and Prospects for Arms Control on the Korean Peninsula” (미국 Georgetown대학 한반도 군축관련 세미나 발표논문, March 1991), pp. 4~11.

제는 이와 같은 두 주장이 공통적으로 상정하고 있는 대상이기도 하다.

그러나 한반도문제의 한국화와 국제화 논의는 개념상의 구분일 뿐 실제 정책수립과 수행과정에서는 한국과 주변 강국들과의 관계 및 주변국들간의 역학관계에 따라 제시되는 다양한 정책대안 속에 용해되어 나타날 것이다. 한국정부의 외교정책이 한반도의 통일환경을 규정할 주변 강국들의 동북아정책과 이들의 대한반도 인식에 대한 이해없이 추진될 경우 남북한관계 진전에 중대한 문제점을 야기시킬 가능성이 있다. 한편, 남북한관계 진전에 대한 恣意的 평가에 근거한 주변국과의 관계조정이나 “자기충족적 예언”에 의거한 남북관계 추진은 전통 우방국들과의 관계훼손 등의 댓가를 남북한이 치르도록 하는 결과를 초래하게 될 것이다.

냉전이후시대 동북아정세 변화에 대한 한반도 주변 강국들의 인식과 이들의 대한반도정책을 분석하는 작업은 한반도 통일환경을 규정하고 나아가 남북한관계 진전방향을 결정하는 주요 요인에 대한 이해를 높이는 계기를 마련할 것이다.

II. 동북아정세 - 변화의 특징과 전개방향

미국과 소련이라는 초강대국이 중심이 된 양극체제에 근거한 냉전구조가 붕괴됨에 따라 세계질서의 하부체계로서 동북아질서 또한 변화의 양상을 보이고 있다. 냉전이 미·소 양대 초강국 가운데 하나인 소련이 내부모순에 의해 붕괴됨으로써 실질적으로 종식되었다고 할 때, 소련 중심의 사회주의체제의 몰락은 냉전시대 이념대결의 종식과 함께 세계적 차원에서의 국제관계에 혁명적인 변동을 초래하게 된 것이다.

동북아지역에서는 한반도 주변 4대강국들 가운데 중국이 사회주의체제를 포기하지 않은 채 내부 경제개혁을 모색하고 있는 바, 진정한 의미에서 동북아가 이념적 대결의 종료를 뜻하는 냉전이후시대에 돌입하였다고 해석할 수는 없다. 따라서 냉전종식이후의 국제관계가 多元的 구조(polycentrism)에 근거한 다극체제로 변모해 갈 것인지, 미국이라는 초강대국에 의해 유지되는 唯一체제(unipolar system)의 형태를 띠게 될 것인지의 논의가 국제체제의 성격 설명에 도움이 될 것이나, 이데올로기의 대립이 상존하고 있는 한반도의 통일환경을 이해하기 위하여는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4대 강국의 쌍무간 혹은 다자간 관계를 통해 형성되고 있는 동북아시아 질

서의 특징에 대한 분석이 우선되어야 할 것으로 생각된다.

냉전질서가 변화하는 과정에서 동북아 정세의 변화는 역내국가들간의 경제협력관계의 확대와 심화에 따라 가속화되고 있다. 러시아의 자본주의 경제체제로의 전환 및 중국의 시장경제체제 도입 노력으로 양국 모두 국내 경제발전을 모색하는 가운데 역내 자본주의 경제와의 교류가 증대됨에 따라 한국은 북방정책이 추구했던 바대로 구소련/러시아 및 중국과의 관계정상화를 이룩하고, 냉전시대의 군사적 대립관계를 탈피하여 군사·안보분야에서의 협력 가능성 까지를 기대할 수 있게 되었다. 그러나 군사·안보적 측면에서 이데올로기간의 첨예한 대립은 완화되었다고 하더라도, 냉전시대 동북아지역내 유지되었던 既得權을 변함없이 유지하고, 나아가 영향력을 확대하고자 하는 미국과 러시아의 전략구상에는 현재까지 큰 변화가 발견되지 않고 있다. 양극적 냉전구조가 약화되는 과도기에 경제력 강화를 통해 국익을 증대하고 역내질서 형성과정에서 전략적 우위를 선점하려는 중국과 일본 등 지역내 강대국들의 노력이 군사 현대화 및 군비 증강으로 대변되고 있는 바, 이와 같은 현상은 동북아정세가 평화와 안정을 보장하는 긍정적 방향으로 전개될 것이라는 기대를 어렵게 하고 있다. 동북아지역 정세는 역내 국가들간의 협력과 갈등이 지속되면서 복잡하고 상

호 모순된 양상을 띠고 전개되고 있다. 이와 관련, 역내 정세의 변화를 규정하는 현상들을 살피고 변화의 방향에 대한 예측을 시도해 보고자 한다.

1. 동북아정세 변화의 특징

多極化된 세력균형과 4강관계의 재조정

냉전이후시대 세계질서가 양극구도로 부터 벗어나 「單極的 多極體制」(uni-multipolar system)의 성격을 띠게 된다는 주장은 구소련의 소멸과 유일 초강대국으로서의 미국의 존재를 상정한 것이다.⁴⁾ 다극화 경향을 보이는 세계질서의 변화가 동북아지역에도 투영된다고 할 때, 동북아지역 국가들간의 관계도 다극화된 세력균형의 추세를 보이고 있다.

동북아지역의 정세는 구라파와 달리 중국, 소련이라는 大陸세력과 미국, 일본의 海洋세력간에 전략적 非對稱性을 특징으로 하여 역내질서 개편 역시 지역세력들간의 쌍무적 관계가 재정립되는 과정에서 형성되고 있다. 특히, 중·러간의 화해, 일·중간의 정치·경제적 유대강화, 미·러간의 동반자관계 선언 등과 함께 한국과 구소련/러시

4) Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival* (January/February 1991), pp. 3~17.

아 및 중국과의 수교와 북한과 일본의 국교수립을 위한 일련의 접촉들은 과거 「北方삼각관계」와 「南方삼각관계」의 대치된 균형이 붕괴되고 있음을 단적으로 보여주는 것이다.

남·북방삼각관계의 근간을 이루고 있던 쌍무적 관계 가운데 역내 세력균형의 안정된 발전에 順機能的 역할을 할 수 있는 현상으로는 우선, 미·일간에 재천명되고 있는 「세계적 同伴者관계」(global partnership)가 있다. 1992년 초 부시-미야자와 양국정상은 「도쿄선언」을 채택하고 이를 뒷받침할 「행동계획」(Action Plan)에 합의함으로써 안보, 경제 및 국제문제 전반에 관한 상호협력의 필요성을 강조하였다. 국제정치질서 및 동북아 지역 안정에 일본의 역할을 강조하고 자국의 지역안보 부담을 감소시키려는 미국의 의도는 일본의 국제적 역할증대라는 정책목표와도 일치되는 바, 이와 같은 양국의 관계는 상당기간 지속될 것이다.⁵⁾

중·러 양국은 1992년 초 유엔에서의 이붕-옐친간 정상회담에서 기존의 양국간 공동성명에서 합의된 反霸權주의와 중국의 평화공존 5원칙에 의거한 우호관계 확대를 재확인하였다. 코지레프 러시아 외무장관 방중시 양

5) 민족통일연구원, 「동북아정세와 통일환경: 1992년 상반기」, 통일정세분석 92-05 (1992. 7. 8), pp. 21~22.

국간 5천km에 이르는 동부국경선 확정 합의를 교환하는 등 중·러는 과거의 적대관계를 청산하고 자국의 경제발전이라는 목표를 우선시하여 상호간 경제협력 확대를 모색하고 있다는 점에서 양국관계는 역내 정세안정에 긍정적으로 작용하고 있다.⁶⁾

미·러 양국정상은 1992년 2월 「캠프 데이비드선언」을 통해 양국은 상호 잠재적 적국이 아닌 동반자관계임을 천명하고, 6월 워싱턴 정상회담에서 1991년 7월 타결된 전략핵무기 감축협정(START)을 확대 적용하는데 합의하였다. 러시아연방에 대한 서방국가들의 경제원조에 대해서도 미국의 주도하에 러시아의 국제통화기금(IMF)과 세계은행(IBRD) 가입을 가능하게 함으로써 국제기구를 통한 경제지원의 기반을 마련하는 등 미국의 노력이 양국관계를 긍정적으로 발전시키는데 기여할 것으로 전망된다. 최근 미국은 러시아연방을 우방으로 공식 천명하고 경제 및 군사분야에서의 협력을 강화하려 하고 있다.⁷⁾

일·중관계는 센카쿠열도를 중국영토로 규정하는 領海法을 1992년 2월 중국정부가 통과시킨데 대한 일본의 항의, 캄보디아 유엔평화유지활동에 일본이 자위대를 파병한데 대한 중국정부의 우려 표명 등 단기적으로 양국관

6) 위의 글, p. 31.

7) 「동아일보」, 1992. 11. 20.

계를 긴장시킬 요인들이 상존하고 있으나, 1992년 10월 아키히토 일본천황의 중국방문을 통해 일본이 양국간의 과거역사에 대해 중국민들이 수용할 만한 사과를 함으로써 일·중 양국관계가 긍정적으로 발전되어야 한다는 원칙론에 적어도 양국지도층이 인식을 같이하고 있다고 생각된다. 국내 경제발전에 일본자본과 기술지원을 필요로 하는 중국의 입장과 역내 및 세계적 차원에서 정치적 역할을 증대하고자 하는 일본의 노력이 일·중 양국의 전략적 계산에 의거하여 정면으로 상충되지 않는다면 양국관계는 당분간 동북아정세의 안정에 기여할 것으로 전망된다. 사실 중·일 양국은 상호간에 정면대립을 조심스럽게 기피하고 있다.

이상과 같은 관계들이 동북아정세의 긍정적 발전에 기여할 것이라면, 역내질서 안정에 부정적으로 작용하게 될 가능성을 안고 있는 역내국가들간의 관계도 있다.

미·중관계에서는 소련이라는 공동의 敵이 소멸됨에 따라 냉전구조하에 양국간 양해되었던 사안들인 중국의 인권문제, 핵과 미사일(기술) 수출문제 및 양국간 무역불균형 심화 등이 주요현안으로 부각되어 양국관계의 안정된 발전에 부정적으로 작용할 가능성을 보이고 있다. 1992년 초 중국이 미사일기술 통제체제(MTCR) 가입을 서면으로 약속하고 핵확산 금지조약(NPT)에 서명하는

등 미국의 요구를 수용하고, 경제분야에서도 양국간 분쟁의 소지를 안고 있던 지적소유권, 특허권 협상 등을 타결지음으로써 현 상황에서 양국관계를 악화시킬 요인들은 일단 제거되었다고 이해된다. 그러나, 미국의 클린턴 신행정부가 미·중관계에서 중국의 인권문제를 중시하여 중국에 대한 최혜국대우(MFN) 연장과 연계시키려 할 경우 양국관계가 또다시 악화될 가능성을 배제할 수는 없다. 아울러 중국의 기존 외교노선을 감안할 때 미국의 대북한 핵문제 해결 노력에 대하여 중국이 동조하지 않을 가능성도 다분히 있는 바, 미·중관계가 악화될 소지는 남아 있다고 판단된다.

러·일관계와 관련, 북방영토문제는 양국간 민족감정의 대립으로 발전되고 또한 이 문제가 러시아 경제개혁에 대한 일본의 지원과도 연계되어 단기간에 해결될 전망이 밝지 않다. 러·일 양국관계의 발전추이는 러시아 국내정국의 혼란과 함께 동북아정세 변화과정에 불안요인으로 작용할 가능성이 있다.

이와 같은 사태진전과 더불어 동북아지역은 보다 복잡하고, 다극화된 관계로 발전되는 가운데 불안정한 균형을 이루어 가고 있다. 러시아와 미국 모두가 냉전시대가 지역에서 행사되었던 영향력과 기득권을 유지하고자 하는 한편, 과거와 같은 정도의 독점적인 헤게모니를 행

사하는데에는 한계가 있다는 인식하에 역내국가들과의 관계조정 속에서 자국의 이익을 도모하고 있다. 또한, 러시아와 미국은 역내 분쟁해결에 있어서도 여타 역내 주요국가들의 역할을 용인할 뿐 아니라, 적어도 명분상으로는 촉구하기에 까지 이르렀다.

러시아는 미국과 보다 긴밀한 관계를 모색해 가는 한편, 국내경제난 해소와 중국과의 관계개선을 통한 대미·일 견제차원에서 중국에 대한 최신무기 판매를 계속하고 있는 바, 이는 중국의 군사현대화를 견제하고 대러시아 관계에서 미국의 지지를 기대하는 일본의 입장을 감안할 때 러·일관계가 불편한 관계로 발전될 가능성이 높아짐을 의미한다. 한편, 미국은 중국과의 관계가 불편한 상황으로 발전되면 중국에 대한 압력행사에 일본의 협조를 더욱 필요로 하게 될 것이다. 아울러, 미국은 러시아가 경제적 어려움의 해소방안으로서 동아시아 역내국가들에게 첨단무기 제조기술을 포함한 무기판매를 가속화하고 있는⁸⁾ 문제의 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위한 노력을 계속할 것이다. 그러나, 이와 같은 미국의 노력이 미국이 세계최대 무기수출국이라는 사실을 감안할 때 원만한 타결을 이룰 수 있을지 현재로서는 의문시되고 있다.

8) 「조선일보」, 1992. 12. 1.

일본과 중국과의 관계가 경제적 측면에서 심화되고 있다고 하지만, 중국은 자국의 군사현대화를 우려하는 일본으로부터 기대하는 정도의 경제협력을 확보하는데 한계에 부딪히게 될 것이다. 일본 또한 미국 신행정부의 출범후 미·중관계가 인권문제와 관련하여 소원해질 가능성을 상정할 때 미·일간의 특수관계상 중국과의 급속한 관계증진에 어려움을 겪게 될 것이다.

2차대전 이전의 동북아 국제관계가 역내 타국가들에 비하여 상대적으로 약한 중국을 상정한 다극체제였다면 양극체제 붕괴과정에서 새로이 재편되고 있는 동북아질서는 중·장기적으로 볼 때 시장경제체제 도입을 통해 경제발전을 모색하는 중국이 시장경제체제와의 接合에서 가시적인 성과를 거두게 될 경우 역내 주요 세력으로 재부상될 잠재력을 고려하지 않을 수 없는 상황하에 규정될 것이다.⁹⁾ 또한, 막강한 경제력을 바탕으로 세계 강국으로서 국제적 역할증대를 모색하려는 일본의 등장도 동북아 4강관계를 규정하는 주요 변수로 작용할 것이다.

역내국가들의 軍備증강

냉전이후시대 미국과 러시아간의 대폭적인 핵감축 합

9) Gerald Segal, "East Asia: Shifts Toward a New Balance of Power," *International Herald Tribune*, September 23, 1992.

의가 재래식 무기의 감축 가능성을 증대시키는 상황에서 아시아지역의 일부국가들은 신무기 도입, 군비 현대화, 방위예산 증대 등을 통하여 역내 군비경쟁의 도래를 예고하고 있다. 지난 5년간 아시아지역의 7개국가가 세계 15대 上位 무기수입국가에 포함되어 있으며 인도, 일본, 아프가니스탄 등이 5대 무기수입국으로 분류되어 있다.¹⁰⁾ 1992년에 국한하여 볼 때, 중국과 아세안제국, 대만 등의 전투기 및 해군력 증강을 위한 장비수입이 지속되고 있는 바, 동북아 역내국가들의 구체적 군비증강 사례를 정리해 보면 다음과 같다.

중국은 1990년 이래 군사비를 연 13%이상 증대시키고 있다. 군사 현대화를 위한 구체적인 실례로 중국은 1991년 여름 러시아와 24대의 Su-27 구입계약을 체결하고, 러시아의 MIG-31, 항공조기경보체제와 대형수송기 IL-76 도입을 예정하고 있다. 또한 중국은 해군의 작전영역 확대를 도모하기 위하여 6만7천5백톤급 러시아 항공모함의 구입을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 지상군 현대화를 위한 T-69탱크의 개선도 도모하고 있다.¹¹⁾

10) SIPRI, *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmaments* (Stockholm: Oxford University Press, 1992), pp. 271~75; IISS, *The Military Balance, 1991-1992* (London: Brassey's, 1991), p. 149.

11) 중국의 군비현대화에 관해서는, David Shambaugh, "China's Security Policy in the post-Cold War Era," *Survival*, vol. 34, no. 2 (Summer 1992), p. 104.

일본은 아시아지역 최대의 방위비 지출국으로서 1992년도 370억달러의 국방예산은 1993년도에 3.6% 증액될 예정이다. 해·공군력 강화를 위해 미국으로 부터 조기경보기 E-3 AWACS와 공중급유장비, 다탄두 로켓발사장치(MLRS) 등의 도입을 추진 중이며, 1993년 3월까지 하루시오잠수함 1척, 아부쿠마급 호위구축함 2척, 아에야마급 소해정 2척과 대잠수함 장비 등을 진수시킬 예정이다.¹²⁾ 그 밖에도 일본의 군사력 증강노력의 일환으로 9천톤급 최신예 Aegis 구축함 진수와 1996년으로 예정된 2척의 콩고급 구축함 건조 등이 계획되어 있다.

중국과 일본의 군비증강 노력과 더불어 미·중관계에 있어 민감한 사안으로 대두된 대만의 국방력 강화정책은 1992년 9월 초 미국이 대만에 대한 150기의 F-16전투기 판매를 결정함으로써 동북아정세 변화에 무시할 수 없는 변수로서 등장하였다. 대만정부는 미국으로 부터의 기술이전에 바탕을 두고 12척의 올리버 해자드 페리급 구축함을 건조중이며, 프랑스로 부터 16척의 라피에트급 구축함, 60대의 미라주 2000-5 전투기 및 핵잠수함 도입을 적극 검토하고 있다.¹³⁾

12) 일본 방위청, 「방위백서」平成 3년 (1992), pp. 118~19; 외교안보연구원, 「냉전이후시대 아시아 군비증강 추세」, 주요 국제문제 분석 92-38 (1992. 9), pp. 4~5.

13) *Pacific Research*, August 1992, pp. 14~15; 「조선일보」, 1992. 11. 15.

동북아 역내국가들의 군비증강 추세는 러시아의 군사력 쇠퇴와 미국의 동아시아정책의 재조정 가능성과 함께 양극체제에 근거한 세력균형이 붕괴되는 과정에서 야기될 조짐을 보이는 힘의 공백상태를 우월한 입지에서 선점함으로써 불확실한 국제체제 개편과정에 적극적 역할을 행사하려는 전략적 계산에서 비롯된 것이라고 이해된다.

냉전이후시대 경제력이 국제사회에서의 영향력을 결정짓는 상황에서 중국, 일본, 대만 등의 군비증강은 이들 국가가 축적해온 경제적 富를 바탕으로한 민족주의 대두로 해석될 수 있는 바, 이들의 군비증강은 역내 국지적 분쟁 가능성을 안고 있는 북방영토, 센카쿠열도, 南沙群島 및 분단 문제 등이 촉발시킬 긴장상황에 대비한 노력이라고도 판단된다. 러시아와 일본간의 북방 4개島嶼와 관련된 분쟁의 경우, 도서가 가지는 전략적 가치와 더불어 2차대전이후 역사의 청산이라는 명분으로 대변되는 일본의 요구와 이에 대한 러시아의 국가적 자존심의 대립이라는 양상을 띠고 있는 바, 러시아와 일본에 모두 강력한 정부가 들어서지 않는 한 문제의 해결은 용이하지 않을 것으로 예상된다.

중국과 동남아 주변국가들간의 南沙群島를 둘러싼 분쟁의 경우, 지역내에서의 영향력 확대라는 정치적인 성격과 자원확보라는 실익을 둘러싼 경제적 분쟁의 양면성

을 띠고 있는 바, 이 지역에 대한 중국의 領有權 주장과 중국 해군력의 방위범위 확대 노력은 역내 관련국들의 우려를 야기시키고 있다. 남사군도를 둘러싼 영토분쟁의 결과 역내 중국해군의 진출이 가시화될 경우 대만과 중국간의 실질적인 마찰과 함께 일본의 해상수송로에 대한 중대한 위협으로 간주되어, 역내 불안을 유발하는 요인으로 부각될 가능성이 있다. 유엔 해양법에 따른 2백해리의 排他的 경제수역(EEZ)이나 대륙붕의 자원보호 및 자원과 물자이동을 위한 해상교통로(SLOC)의 안전을 보장하기 위한 해·공군력 강화는 경제적 안전보장이 강조되는 탈냉전시대의 추세와도 연관되어 추진되고 있다.

그러나, 현시점에서 이와 같은 군비증강 추세를 억제하기 위한 효율적인 다자간 군비통제의 전망은 밝지 않다. 현 동북아정세는 역내국가들간의 경제적 의존관계가 안보, 군사협력으로 이어지지 않고 오히려 대립적인 측면이 부각되고 있는 역설적인 측면이 있다. 다시말해, 경제적 상호의존관계의 심화가 국가들간의 평화와 안정을 보장하는데 기여하였다는 구라파지역에서의 선행가 냉전이후시대의 초기단계에 처해있는 동북아지역에서는 그대로 적용되지 않는 듯하다. 미국과 중국간의 경제관계 확대, 미국과 일본간의 경제관계 심화가 이들간의 관계를 반드시 우호적인 방향으로 이끌어갈 수 있으리라고

기대하기는 어려운 실정이다.

동북아 역내국가들의 군비증강은 군비통제를 위한 역내 노력 뿐만 아니라 세계적인 군축노력에도 부정적인 파급효과를 미치게 될 것이다. 미·중 양국간 무역불균형 심화와 더불어 미국이 대만에 전투기 판매를 결정함으로써 냉각된 미·중관계는 유엔 안전보장이사회 상임이사국들이 주도하여 진행중인 중동지역에서의 군비통제 논의에서 중국이 탈퇴하는 결과를 초래하기도 하였으며, 러·일관계의 악화는 선진7개국(G-7)들이 러시아에 대한 경제원조를 집행하는데 장애요인으로 작용할 가능성이 있다.

중국은 핵무기 및 탄도미사일 기술 및 재래식 무기의 대외수출을 완전히 포기하지 않을 것이며, 세르비아, 이라크, 리비아 등에 대한 유엔 안보리의 제재조치에 중국이 순응하지 않을 가능성도 높아지고 있다.

이와 같은 동북아정세의 변화 추세는 냉전이후시대 세계질서의 재편과정에도 적지않은 파급효과를 미치게 될 것이다.

경제적 地域主義

냉전이후시대 전개될 국제관계에 있어서의 긴장과 갈등은 군사균형과 경제균형 사이의乖離에서 연유될 것으로

로 예상된다. 1990~91년간의 걸프전에서 미국은 군사면에서 유일 초강대국임을 과시한 반면, 연합국들의 협조, 특히 일본과 서독 등 서구라파 선진제국들의 재정적 지원에 힘입어 분쟁을 성공적으로 마무리할 수 있게 됨으로써 군사력과 경제력의 괴리에서 오는 국력의 한계를 노정시키기도 하였다.

동북아지역에서 전개되고 있는 강대국들 관계의 양상을 보더라도, 러시아의 쇠퇴가 경제적 실패에 주로 기인하고 있으며, 미국의 역내 영향력 감소 또한 미국내 경제적 문제에 주로 기인하고 있고, 일본의 국제적 영향력 증대도 경제력에 근거하고 있다는 엄연한 사실들은 냉전 이후시대 국제관계에서 군사력과 이데올로기보다는 경제력의 중요성이 부각될 것임을 강력히 대변해 주고 있다.

이와 같이 국제관계를 보는 기본인식이 달라질 수 밖에 없다면, 전세계적 차원에서 각국이 경제적 상호의존관계에 돌입하게 되는 한편, 경제의 지역화 현상이 본격화됨은 오히려 당연한 귀결이라고 하겠다. 즉, 국가간 상호의존관계 심화는 경제논리상 불가피한 현상이려니와 경제적 지역주의는 자국이 배제된 배타적인 경제협력체와의 관계에서 불공정한 대우를 받음으로써 국익에 침해를 입게 되는 상황을 용인할 수 없다는 인식이 확산되고 있다.

동북아지역과 관련된 경제적 지역주의는 아·태경제협력각료회의(APEC)로서 대표되고 있으며 APEC은 1991년 11월 서울회의에서 중국, 대만, 홍콩이 동시가입함으로써 현재 15개국으로 구성되어 있다. 1992년 1월 합의된 동남아국가연합(ASEAN)의 아세안자유무역지대(AFTA) 구상과 유럽공동체(EC)와 북미지역 자유무역협정(NAFTA)을 통한 단일 경제공동체와 APEC의 관계가 경쟁과 갈등관계로 발전될 가능성을 상정하지 않을 수 없다.

아울러 APEC이 제 구실을 하지 못할 경우 華僑경제권 등 보다 많은 동질성을 보유한 小지역적인 경제협력체 구상의 대두 가능성을 배제할 수 없는 바, 이와 같은 현상은 국제관계를 규정하는데 차지하는 경제력의 비중을 말해주는 것이기도 하다.

2. 정세변화의 전개방향

미·소 양대 초강대국 중심의 4강구조가 동북아지역에서 변모되고 있는 가운데 미, 러, 중, 일의 역내 위상이 재조정되는 현상은 각국이 가지고 있는 군사력과 경제력의 괴리에 따른 영향력의 변화를 반영하는 것이다. 역내에 배치된 군사력에 근거한 정치적 영향력에 급격한 변화없이 경제력을 회복하려는 미국, 군사력 감축을 통해서라

도 국내경제를 희생시키는데 주력하고자 하는 러시아, 자본주의 시장원리를 도입해서라도 경제발전을 이룩하려는 중국 및 축적된 경제력을 바탕으로 정치, 군사대국으로 발돋움하려는 일본 등 한반도 주변 4강의 전략적 구상은 상호간의 관계를 재설정하는 과정에서 구현되고 있는 바, 국익에 근거한 주변 4강의 정책순위 설정에 따른 정책의 개진에 따라 동북아정세의 전개방향이 결정될 것이다.

南·北方삼각관계의 재편

쌍무간 동맹관계를 근간으로 한 남·북방삼각관계는 미·러간의 동반자관계, 일·중간의 경제협력 증대 및 한국의 북방정책의 결과로 성취된 한·중, 한·러수교에 따라 성격에 변화를 맞게 되었다. 이와 같은 변화과정에서 기존의 미·일, 한·미 및 중국과 러시아의 대북한 쌍무관계 유지와 더불어 중·러 화해, 미·러 동반자관계 구축, 일·중관계 심화 등이 새로운 변수로 등장하였다. 그러나 대소견제 차원에서 큰 마찰을 보이지 않고 유지되어 오던 미·중관계가 러시아의 위협이 급격히 감소된 상황에서 악화될 가능성을 보이고 있다. 러시아의 국내정국 혼란과 대외 교섭력의 상대적 약화를 이용하여 대리경제원조를 내세운 일본의 북방영토 해결 노력을 둘러싼 러·일간

의 알력이 양국관계 진전에 장애로 부각되어 있다.

한국정부의 러시아 및 중국과의 수교는 기존의 남·북 방삼각관계에 적지 않은 파급효과를 미치고 있는 것으로 판단된다. 한국과 러시아, 중국간의 국교 수립으로 러시아, 중국 양국의 대북한관계에 변화를 야기시킬 수 있는 환경이 조성되고 있다. 중국정부는 한국과의 수교에 따라 북한과의 동맹관계를 근본적으로 재조정해야 한다는 데는 동조하고 있지 않으나, 양국간 경제관계가 확대되는 경우 북한에 대한 중국의 전략적 고려에 적지않은 영향을 미치게 될 것이고 한국이 상정하는 남북한관계 개선방향에 긍정적으로 작용하게 될 것이다.

1992년 11월 엘친의 방한(18~20)을 계기로 체결된 한·러간의 기본관계조약과 군사분야에서의 협력을 위한 「1993년 한·러 국방부간 관계발전을 위한 군사교류에 관한 양해각서」¹⁴⁾를 통해 중·장기적으로 러시아와 북한의 기존 우호·동맹관계의 변화를 촉진시키는 여건을 조성하였다. 다만, 북방정책의 성과로 인하여 한국과 전통우방인 미국 및 일본과의 관계가 미·일 양국의 대중·러관계의 발전방향과 相馳될 가능성을 배제할 수 없다고 할 때, 이와 같은 요인들은 동북아정세의 전개방향을 결정하는데 중요하게 작용할 것이다.

14) 「중앙일보」, 1992. 11. 20.

냉전이후시대 미국의 동북아정책은 역내 균형자역할이라는 전략개념을 중심으로 하여 조정되고 있으나 한·미 및 미·일동맹의 중요성은 재천명되고 있다.¹⁵⁾ 「單極的 多極體制」하의 국제사회에서 미국이 누릴 수 있는 전략적 선택의 폭은 냉전이후시대에 더욱 넓어진 반면 실제 정책의 시행에는 냉전시대와 다른 많은 어려움이 수반될 것으로 예상된다. 이러한 어려움의 상당 부분은 미국내 사정에 의하여 야기될 것인 바, 신 행정부가 적극 추진할 것으로 예상되는 미국의 전략적 위상 재조정 논의와도 밀접한 관련을 갖게 될 것이다.¹⁶⁾ 즉, 국방비 삭감의 필요성에 대한 폭넓은 공감대 형성에 따라 동북아지역 주둔미군의 불가피한 감축과 역내 주둔비용의 주둔국 부담확대 주장이 강도있게 지속될 것이며,¹⁷⁾ 지역내 미국이 구상하는 Pax Americana의 근간을 이루고 있는 미·일 동맹관계 또한 미국내 反日감정이 확산되는 분위기에서 장기적으로는 재조정될 수 밖에 없을 것이라는 해석도

15) Richard H. Solomon, "From Cold War to Hot Economies: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics," Pacific Rim Forum 연설문 (San Diego, California), May 15, 1992, p. 4.

16) Stanley R. Sloan, "The U.S. Role in the Post-Cold War: Issues for a New Great Debate" (Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, March 1992), 92-308S, pp. 6~12.

17) 주변정세 변화에 따른 미군규모 조정 논의는, James A. Winnefeld et al., *A New Strategy and Fewer Forces: The Pacific Dimension* (RAND, National Defense Research Institute, September 1992).

가능하다.¹⁸⁾

역내 多者間 안보협의체 가시화

1980년대 중반이후 냉전구도가 와해되기 시작하면서 대두된 동아시아, 태평양지역의 다자간 안보협의체 구상 논의는 참여 범위에 있어 다양성을 보이고 있으나, 구상의 주된 목적에는 큰 차이가 없다.¹⁹⁾ 즉, 미·소 양국에 의한 양극구도가 붕괴되어 가면서 재편되는 역내 질서를 안정적으로 관리하기 위하여 관련 국가들간의 대화 협의체를 구성하자는 의도가 다자간 구상의 주된 목적이라고 생각된다. 동 구상에 대한 중국과 미, 일의 소극적 태도는 작년말이래 점진적으로 변화되기 시작하였는 바, 미국은 역내 역할 재조정과정에서 자국의 군사적 역할을 축소하면서 지역안정을 도모하고, 일본은 주변국의 우려를 불식시키면서 자국의 국제적 역할을 증대시키기 위한 전략적 구상에서 기존의 입장을 조정하고 있다고 이해된다. 러시아는 다자간 협의체 구상을 지속적으로 지지해 오고 있는 바, 국내경제 재건을 위한 환경조성을 위해

18) Stephen W. Bosworth, "The United States and Asia," *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 1 (1991/92), pp. 123~27.

19) 기존의 역내 다자간 안보협의체 구상 논의는 Jeong Woo Kil, "Building Peace on the Korean Peninsula: In Search of a Multi-Dimensional Approach," *The Korean Journal of National Unification*, vol. 1 (1992), pp. 46~51.

역내 안정을 희망하고 단일 국가에 의한 지역 패권주의를 견제하고자 하는 의도도 갖고 있다고 판단된다. 중국 또한 역내 패권주의 반대와 영토문제 등 역내국가간 현안문제 우선해결 차원에서 다자간 안보협의체 구상에 대하여 취해오던 반대 입장에 수정을 가하고 있으며, 이와 같은 중국의 입장은 1992년 8월 상해에서 개최된 국제회의에서 전기침 외교부장에 의해서도 천명된 바 있다.²⁰⁾

다자간 안보협의체가 가시화될 경우 논의될 주요 사안이 핵무기 및 미사일의 판매와 기술확산, 군비축소 등이 될 것임을 가정할 때 북한의 핵무기 개발에 대한 의혹과 한반도 긴장완화와 관련된 문제들이 우선적인 중요성을 가질 것으로 예상되는 바, 동 구상과 관련 한국정부의 심각한 인식이 요구되고 있다.

역내 經濟圈구상 논의 활성화

앞서 설명한 경제적 지역주의의 세계적 추세와도 관련하여, 향후 세계질서 개편과정에서 경제력이 중시될 것임을 감안할 때 역동성과 잠재력을 함께 갖고 있는 동북아시아 지역국가들간의 협력은 어떠한 형태로든 활성화 될 것이다.

20) Qian Qichen, "On Regional Disarmament and Security," *Beijing Review*, Aug. 31-Sep. 6, 1992, pp. 9~12.

동북아지역에 상존하고 있는 중국과 북한의 사회주의 경제가 정도의 차이는 있으나 변화의 과정을 경험하고 있는 가운데 역내 자본주의 경제는 상당한 역동성을 보이며 국가간 협력관계를 심화시키고 있다. 일본과 한국, 대만 등 신흥공업국들은 시장경제체제의 원칙하에 경제 발전을 위한 국가기능을 강화함으로써 「자본주의 발전국가」(capitalist developmental state)로서 성공적인 경제성장과 함께 정치적 민주화를 실현하였다.²¹⁾

자본주의권역의 괄목할 경제성장은 냉전체제가 붕괴되는 과정에서 국경을 초월하여 역내 사회주의 국가들에게도 파급효과를 미치게 되었는데, 중국은 사회주의 이념을 고수한 채 자본주의 시장경제체제의 경험을 모방하여 국가발전을 도모함으로써 성과를 거둔바 있으며 이를 확산시키려는 중국지도부의 의지는 1992년 10월 제14차 당대회를 통해 「사회주의 시장경제체제」 확립결의 및 개혁과 인사들의 대거 증용으로 표출되었다.

21) Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982), p. viii; 「자본주의 발전국가」는 서양 자본주의 국가들과는 다소 상이한 특징을 갖고 있는 바, 정치체제에 있어 정부는 권위주의적이지만 사회는 다원주의적 양상을 띠고 있기 때문에 이를 「연성 권위주의」(soft authoritarianism) 혹은 「권위주의적 다원주의」(authoritarian pluralism) 라고 칭한다. Robert A. Scalapino, "The U.S. and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (Winter 1991/92), pp. 24~25; 안병준, "동북아질서 재편의 추세," 「통일연구논총」, 창간호 (1992. 6), pp. 163 & 173.

시장경제체제가 국경을 초월하여 사회주의 국가들에게 전파되면서 동북아지역내 국가들간에 경제협력을 상징한 개방적이고 유연한 다자간 협력체 구상들이 제기되고 있다. 과거의 쌍무적 경제관계가 심화되는 한편, 자본, 노동, 기술 및 자원들이 좀더 자유롭게 국경을 왕래할 수 있게 됨에 따라 동북아지역내 경제권역들의 대두는 이데올로기에 집착한 냉전질서가 와해되는 과정에서 나타나는 현상이라고 하겠다. 특히, 한국정부의 북방정책 성공으로 한·중, 한·소관계가 정상화되어 역내 경제협력의 장애요인이었던 정치적 요인들이 제거되었고, 북한도 경제난 해결을 위하여 「두만강지역 개발계획」 추진 및 자유무역지대 설치 등 대외 경제협력에 변화를 보이고 있다.

또한, 대만, 홍콩과 중국의 광둥(廣東省), 푸조(福建省)간에 형성되고 있는 「華南경제권」이나 남북한, 중국의 東北지방, 러시아의 극동 및 일본간에 탐색되고 있는 「黃海경제권」과 「東海경제권」 등이 EC, NAFTA 등 타지역에서의 경제통합에 대응하려는 차원에서 그 실현 가능성을 높여가고 있다. 이와 같은 현상은 역내국가들간에 이데올로기를 초월한 경제적 의존성이 심화됨에 따라 이미 구체화되어 역내 교역 활성화에 기여하고 있는 아·태경제협력각료회의와 같은 정부간의 경제협의체와는 별도로, 실질적인 경제이익을 도모하기 위한 小지역간의

經濟圈域 형성도 가시화될 가능성을 높일 것이다.

이상에서 언급한 동북아정세 변화와 전개방향은 국제적 차원에서의 냉전구조 와해가 동북아에 투영되어 탈냉전기류가 점진적으로 확산되고 있는 현상을 반영하고 있으며, 한국의 북방정책도 이와 같은 국제적 조류에 편승하여 성공을 거둘 수 있었다. 한편, 한국의 북방정책은 동북아에서 이와 같은 탈냉전기류의 확산을 촉진시키는 데 기여하고 있다.

한국의 북방외교가 동북아 안정에 기여하는 긍정적 측면은 다음과 같다. 첫째, 동북아안정의 핵심고리인 한반도 안정에 기여하고 나아가 동북아의 긴장완화에도 공헌하고 있다. 둘째, 북방삼각관계의 실질적인 와해로 한반도를 둘러싼 강대국간의 대립구조를 완화시키고 있다. 셋째, 역내국가간의 상호 경제협력의 증대를 가져왔고, 이와 같은 경제적 상호의존성 심화는 군사·안보면에서의 협력의 분위기를 조성하고 있다.

그러나, 한편으로는 부정적인 측면도 나타나고 있다. 첫째, 역내 긴장완화에 따른 미·러의 군사전략 재조정으로 군사감축이 추진되고 있으나, 이것은 세력공백을 우려한 중·일 등 역내국가들의 군비증강을 촉진시키고 있다. 둘째, 지역국가들의 민족주의 勃興과 국내문제 우선정책 등으로 냉전시대 미해결 문제인 영토 및 分斷문제

를 조기 해결하려는 조짐도 있는 바, 이러한 추세는 역내 국가간의 갈등을 악화시키고 있다. 셋째, 미·러 군사강대국은 지역국가들의 패권추구 가능성을 견제하면서 기득권을 유지하기 위하여 역내 국가들과의 대립도 불사하겠다는 입장을 취하고 있다. 특히, 지역국들의 군비증강에 대응하여 특정 지역국의 패권추구를 견제하고 세력균형을 유지한다는 미명하에 역내국가들에게 경쟁적으로 무기를 판매함으로써 지역분쟁을 고조시키고 있다.

한국의 북방정책이 동북아정세의 안정에 긍정적인 영향과 함께 부정적 파급효과를 초래한 점을 감안할 때, 동북아정세의 향방을 결정할 역내 국가들간의 관계가 한반도 통일을 위한 환경조성에 긍정적으로 작용하게 될 것인지는 여전히 불확실하다.

동북아정세 안정이라는 차원에서 본 한반도 통일환경의 안정이 반드시 한반도 통일을 촉진하는 것은 아니라고 할 때, 주변 4국이 인식하는 역내 정세변화와 이를 반영하는 대한반도 정책구상에 대한 검토는 북방정책 완결이후 역내 국가들과의 관계에서 설정될 한반도의 전략적 위상을 확인하는 작업이 된다.

Ⅲ. 한반도 통일환경 - 주변 4강의 대한반도 전략구상

1. 주변 4강의 대한반도 전략구상

러시아와 한반도

러시아의 동북아정책 基調는 역내 안정을 통해 국내경제 진작을 위한 여유를 확보하고자 하는 것이다. 그러나, 역내 핵무기 철수 등 러시아의 상당한 군비감축이 예상되고 있음에도 불구하고 러시아는 아직도 막강한 군사력을 유지하고 있다는 사실이 주목되어야 한다. 현재 러시아 국내경제의 어려움과 관련 보수세력과 개혁파간의 갈등이 심화되고, 나아가 정국불안 와중에서 보수세력이 득세하게 될 경우, 이들이 구사하는 대외정책과 동북아정책이 미국의 지역패권을 견제한다는 기존의 구소련/러시아의 정책기조와 연계되어 개진될 때 역내 안정에 불안을 촉진시키는 결과를 초래하게 될 것이다.²²⁾ 이와 관련, 1992년 11월 러시아연방 최고회의가 국내 경제난 해소 차원에서 해외 무기판매를 容許하는 결정을 내린 사실은 러시아의 무기판매가 동아시아 제국을 주요시장으

22) William E. Odom, *Trial After Triumph - East Asia after the Cold War* (Indianapolis, IN: Hudson Institute, 1992), p. 16.

로 간주하고 있다는 점에서 역내 불안을 제고시킬 가능성을 무시할 수 없다.

정부의 강력한 통제력이 결여된 가운데 자유화를 통한 경제개혁을 추진하려는 옐친정부의 노력은 일련의 경제조치가 가시적 성과를 보이지 않은채 인플레이션과 실업을 증가, 생활 필수품의 품귀현상 등으로 국민들의 불만이 고조됨으로써 중대한 위기에 처해 있다. 이러한 국민들의 불만을 이용하여 등장한 보수세력들의 집권 가능성은 현재로서는 높지 않다고 하더라도 국내정국 불안에 따른 옐친행정부의 권위 약화는 대외정책의 추진기반을 약화시키는 한편, 동북아지역에서 추구하고 있는 군비감축노력과 역내 국가들과의 협력추진에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성도 있다는 점에서 역내 안정에 불안을 야기시킬 수 있는 잠재적 요인이 되고 있다.

1990년 9월의 한·소수교와 소련에 대한 한국정부의 30억달러 경제원조는 남북한문제에 관하여 일관되게 북한을 지지해 온 소련의 정책이 변화될 수 밖에 없는 상황을 초래하게 되었다. 이와 관련 한반도 통일문제는 구소련/러시아의 동북아정책에 주요 고려사항으로 부각되고 있다. 한반도의 현상유지가 역내 안정에 기여하고 있다는 구소련 및 러시아의 인식은 남북한관계 개선에 따라 통일과정 및 통일이후 한반도가 동북아질서

및 러시아의 전략구도에 중요한 변수로 작용할 것이라는 계산에 근거하고 있다.

러시아는 현상유지를 선호하는 기존의 대한반도정책이 재조정되지 않는 가운데 남북한간의 경제적 격차가 심화되면 한반도의 통일과정이 역내 불안을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 있을 것이라고 판단하고, 한국이 주도하는 통일을 실현성 있는 대안으로 상정하여 대한반도 정책에 대한 정책수정을 준비하여야 한다는 주장도 일각에서 대두되고 있다.²³⁾ 그러나 엘친 대통령은 1992년 11월 자신의 방한시 한국과 체결한 기본조약과 무관하게 그 내용에 있어 결속력은 약화된다고 하더라도 전통적인 러·북한간의 관계가 지속될 것임을 분명히 밝히고 있다.²⁴⁾

이와 같은 러·북한관계 유지정책에도 불구하고 러시아는 핵문제를 포함한 군사분야에서 러·북한관계의 한계가 분명한 반면, 경제관계에 있어서는 한국과의 협력이 절실히 요구되는 상황에 처해 있다. 또한, 전략적인 측면에서 일본의 역할증대를 견제하려는 러시아는 한국과의 유대관계를 적극 강화하려 하고 있어 한국에 편향된 대한

23) Gennady Chufirin, "Russian Interests in Korean Security in the Post-Cold War World," 호주국립대학과 Research School of Pacific Studies 공동주최 "Security and the Korean Peninsula in the 1990s" 워크숍 발표논문 (Canberra, Australia), March 1992, pp. 11~13.

24) 「조선일보」, 1992. 11. 15.

반도정책을 구사할 것으로 예상된다. 이와 같은 러시아의 입장은 「외교기본구상(이념)」에서 밝힌 것으로 알려지고 있는 바, 러시아의 대북경제 및 한반도 통일에 대한 긍정적인 입장표명 등으로 나타나고 있다.²⁵⁾

중국과 한반도

중국이 경험하고 있는 국내 정치, 경제적 문제점과 경제발전의 필요성에 대한 지도층의 심각한 인식은 중국의 안보를 위협하는 뚜렷한 적대세력이 부재하는 가운데 국내경제 재건도 동북아지역의 안보상황이 평화적으로 발전됨으로써 가능하다는데 근거하고 있다. 그러나, 사회주의 정치체제를 견지한 채 시도되는 중국의 경제발전 노력은 개혁, 개방의 심화에 따라 사회동요가 수반될 것임을 상정할 때 과연 성공적으로 추진될 수 있을 것인지는 여전히 불확실하다. 노령화된 중국 지도부의 후계문제를 둘러싸고 지도층내 권력투쟁의 가능성도 배제할 수 없기 때문에 중국의 장래를 정확하게 예측하는데 어려움이 있다. 아울러 중국은 미·러 영향력의 상대적 약화로 일본의 역할이 증대될 가능성을 우려하고 있다. 일본의 방위비 증대, 군사현대화 작업, 유엔 평화유지군 파병 및 플루토늄 반입에 따른 핵 잠재력 증대 등이 일본의 역할

25) 위의 신문, 1992. 12. 3.

중대를 예고하고 있다는 점에서 중국은 군사현대화를 통해 이에 대응하려 하고 있으며, 이러한 현상은 역내 불안을 촉진하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

보다 장기적으로 볼 때, 중국사회를 지배하던 이데올로기의 중요성이 약화되고, 경제, 군사력이 점진적으로 향상될 경우 중국의 민족주의적 성향이 동북아시아 전체에 중대한 불안요인으로 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 西歐이념과 문화에 대한 뿌리깊은 불신과 경제, 전략면에서의 독립노선 추구를 지향해 온 중국은 개혁·개방의 성공으로 경제력이 강화되는 경우 아시아에서 주도적 국가로서 자국의 위상을 재정립하려는 목표가 또 다시 전면부에 부각될 가능성을 배제할 수 없다.²⁶⁾

1992년 8월 한·중수교는 한국으로서는 북방정책의 성공적인 마무리라는 의미를 가진 반면, 중국에게도 여러 가지 전략적 계산의 결과로서 실현되었을 것이다. 전략적으로 볼 때, 중·소관계 개선에 따라 소련과의 북방국경으로 부터의 위협이 감소된 상황에서 한반도가 중국의 안보에 중요한 사안으로 부각되었는 바, 중국은 강력한 경제력과 핵무기 개발 잠재력을 포함한 군사력을 갖춘 통일한국이 자국의 안보를 위협할 수 있는 경쟁상대가

26) Andrew Y. Yan, "China's Strategic Role," in William E. Odom, op. cit., pp. 53~54.

될 것이라는 점에서 급격한 한반도 통일을 원하지 않을 것이다. 그러나 중국은 한·중수교가 중국에게 역내 균형 유지에 영향력을 행사할 여지를 제공해 줄 뿐만 아니라, 북한으로 부터의 잠재적 위협을 견제해 주는 긍정적인 효과를 갖고 있다고 평가하고 있다.²⁷⁾ 중국은 또한 냉전 이후시대의 정세변화에 따라 한·중수교가 북한과 미·일 관계 개선의 진전속도를 촉진시킬 수 있는 여건을 마련하는 계기가 될 것으로 판단하고 한·중수교가 역내 강대국들에 의한 남북한 교차승인으로 이어지기를 희망하고 있다.²⁸⁾

경제적으로도 중국이 과거 미국과 일본으로 부터 고급 기술이전 확보에 별다른 성과를 거두지 못한 점을 감안할 때, 중국은 한·중수교를 통해 한국으로 부터 中級수준의 기술이전과 투자 및 시장제공을 기대할 수 있게 되었으며 한국과의 경쟁을 감안한 일본과 대만으로 부터 투자를 유인할 수 있는 계기를 마련하였다.²⁹⁾

북한과의 관계에 있어서도 중국은 역사적 측면이나, 이데올로기적인 면을 차치하더라도 지정학적으로 북한이

27) 「人民日報」, 1992. 8. 24; 于明山, “在日本看中韓建交,” 「文匯報」(香港), 1992. 8. 24.

28) “中韓建交意義重大,” 「文匯報」(香港), 1992. 8. 24.

29) Nicholas D. Kristof, “In China, Communism means Order and Prosperity,” *Korea Herald*, August 12, 1992.

중국에 가지는 전략적인 중요성을 고려할 때 북한과의 유대관계를 지속시킬 것이다. 중국이 외교적 고립상태에 있는 북한에게 실질적으로 유일한 우방으로 남아있기는 하지만 양국관계가 현상태 이상으로 발전될 전망은 밝지 않은 것이 현실이기도 하다. 북한지도부에 대한 중국의 이미지가 결코 긍정적이지 않으며 주체사상의 교조주의 하에 김일성 개인숭배를 강화하는 북한을 중국은 자국의 문화혁명의 유산과 견주어 바람직한 현상으로 해석할 수가 없는 것이다. 더우기 후계자 김정일의 정치적 의도나 목표가 불확실한 상황에서 권력승계이후 북한의 장래에 대한 의혹과 회의는 중국과 북한에서 혁명 제1세대가 사라진 후의 양국관계가 현재보다 개선될 전망을 희박하게 하는 요인으로 작용할 것이다.

그러나 한국 주도하의 한반도 통일을 중국이 원치 않는다는 기존의 입장은 상당기간 변하지 않고 지속될 것이다. 향후 중국과 북한과의 관계가 원만하지 못할 것이나, 최근 북한에 대한 硬貨결제 시행을 유보한 사실에서도 보여주는 바와 같이 북한의 지원요구에 대하여 중국이 외면하지는 못할 것이다. 중국은 북한을 고립시키는 가운데 한국이 주도하는 한반도 통일이 역내 세력균형의 변화를 초래하여 안정을 저해할 수 있다는 점에서 분단 상황의 유지를 선호할 것으로 판단된다. 그러나 북한의

핵개발 의혹은 중국 자신의 안보에 위협이 된다는 고려에서 뿐만 아니라 북한의 핵개발이 일본과 한국의 상응하는 핵개발을 초래할 것이라는 점에서 중국의 동북아 전략구상에 중대한 고려사항으로 남아 있다.³⁰⁾

일본과 한반도

과거 일본의 외교행태가 다분히 피동적인 성향을 보여 왔으나, 현재 일본의 외교는 국제적인 탈냉전 추세, 막강한 경제력과 국내 신보수주의 강화 등의 요인에 힘입어 보다 적극적이며 능동적으로 변화되고 있다. 1980년대 이후 미·일동맹체제내에서 미국은 일본의 방위력 증강을 부단히 요구해 왔으며 특히 해·공군력 증강을 통해 소련의 군사적 위협에 대처하는 미국의 역할을 분담하고, 군사기술 이전을 통한 일본 방위력의 현대화를 추진해 왔다. 걸프전을 통해 일본 지도층은 대미 의존적 안보구조에서 탈피하여야 한다는 절실한 필요성을 인식하게 되었고, 국제사회에서 경제력에 상응한 정치적, 군사적 역할을 수행하기 위한 다각적인 노력을 기울이고 있다. 1985년이래 일본은 세계 최대 채권국으로서 미국을 대신하게 된 반면 미국은 최대 채무국으로 전락하였으며, 1988년

30) Ye Ru'an, "Historic Transformation of the Korean Peninsula and China's Concerns," 호주국립대학주최 워크샵, March 1992, pp. 6~7.

에 이르러 일본의 해외원조계획(ODA)을 통한 동아시아 국가들을 포함한 제3세계 국가들의 발전을 위한 기금공여가 미국을 제치고 제1위를 차지하게 된 현상은 경제력을 바탕으로 한 일본의 정치적, 군사적 역할증대 노력에 대하여 여타 국가들의 반발을 약화시킬 수 있는 기반을 마련해 온 일본정부의 노력을 대변하고 있다.

지정학적, 전략적 이해관계가 점차 경제적 요인에 의해 규정되는 상황에서 경제대국인 일본의 외교정책은 동북아 지역정세의 변화와도 관련하여 크게 변모되기 시작하였다.³¹⁾ 지난 40여년간 일본은 미·일동맹체제하에서 대등하지 못한 동반자 역할만을 부여받아 왔으나 실질적인 경제력과 미·일관계의 조정에 따라 일본의 외교정책은 수동적 자세에서 탈피하여 보다 적극적으로 자국의 입장을 개진함으로써 양국간 실질적인 동반자관계를 상정하며 독자적인 외교영역의 폭을 넓혀 나가기에 이르렀다. 한편, 일본은 전통적인 대미의존관계에 균형을 부여하기 위하여 캄보디아 파병, 專守방위에서 지역방위 개념으로의 전환 및 다자간 협력관계 모색을 통한 자국의 위상증대를 적극 모색하고 있다.³²⁾

31) Selig S. Harrison and Clyde V. Prestowitz, Jr., "Pacific Agenda: Degense or Economics?," *Foreign Policy* (Summer 1990), pp. 56~76; Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy* (Fall 1990), pp. 153~71.

32) Richard Holbrooke, "Japan and the United States: Ending the Unequal Part-

일본이 시도하고 있는 역내 방위정책의 전면적 재검토 노력은 미국의 동북아전략 조정가능성과 더불어 한·중수교 등에 따른 역내정세 변화와도 무관하지 않다. 즉, 한·중수교를 보는 일본의 인식은 와타나베(渡邊)외상의 언급에서도 볼 수 있는 바, 1992년 8월 한·중수교 직후 외상은 “동북아시아의 평화와 안전의 증진에 한·중수교가 기여할 것”이라는 환영과 함께 양국간의 관계개선이 “대일본정책에 있어 공동보조”를 취할 가능성에 대해서 우려를 표명하였다.³³⁾ 일본은 한·중관계 개선과 중·러협력 강화가 동아시아지역에서 자국의 정치력을 확대하는데 전제요인이 될 가능성을 우려하고 있는 것이다.³⁴⁾

일본의 국제적 역할증대를 상징한 일본의 외교정책이 동북아지역 정세변화에 불안요인으로 작용하게 될지는 현재로서는 불확실하다. 그러나, 일본의 정책향방이 군비재무장을 통한 군사대국화로 전개될 경우 역내안정에 부정적인 영향을 미치게 될 것임은 분명하다. 일본의 군사대국화를 요구하는 일본내 신보수주의자 등 右翼집단의

nership,” *Foreign Policy* (Winter 1991/92), pp. 50~53; Yoichi Funabashi, “Japan and America: Global Partnership,” *Foreign Policy* (Spring 1992), pp. 27~28; Howard H. Baker, Jr. & Ellen L. Frost, “Rescuing the U.S.—Japan Alliance,” *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2 (Spring 1992), pp. 106~07.

33) 「朝日新聞」, 1992. 8. 23.

34) Ibid.; 「日經」, 1992. 8. 24.

압력도 있으나 일본 재무장의 근거는 주로 주변정세의 변화에서 찾을 수 있다. 즉, 중국의 군사현대화와 더불어 북한이 핵무기를 개발, 보유하게 될 가능성 및 보다 장기적으로는 북방 4개도서 문제의 해결과 한반도의 통일 실현 가능성 등의 제반 문제들이 1990년대 일본의 안보와 관련 중요시되는 정책적 고려사항이 될 것이다.

일본 재무장을 유발하는 또다른 상황은 미국의 동북아 정책 변화에 따라 형성될 것인 바, 미국이 역내 군사력을 급격히 감축하거나 일본과 한국주둔 군사력을 철수하는 상황이 일본의 재무장을 필연적으로 초래하게 될 것이라는 점을 상정해 볼 수 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 북한의 핵개발과 한반도의 통일문제가 일본의 중요한 외교적 관심사항으로 부각되었는 바, 통일한국 뿐 아니라 통일과정에서의 한반도 상황변화가 일본의 전략적인 이해관계에 주요 변수로서 인식되고 있다. 통일한국이 경제적으로나 전략적으로 일본에 중대한 위협이 된다는 판단에서 일본정부는 한반도의 분단상황이 단기간내 변화되는 것을 원하지 않을 것이다. 현 시점에서 일본은 북한의 핵개발 억지에 대한반도 전략의 주안점을 두고 북한과의 국교정상화 교섭의 緩急을 조정해 나갈 것이다.³⁵⁾

35) Koji Kakizawa, "Japan's Position on Suspected Nuclear Weapons Develop-

미국과 한반도

냉전이후시대 세계적 차원에서 미국의 역할과 위상에 대한 심각한 논의가 미국내에서 진행되고 있음에도 불구하고, 현재까지 발표된 미행정부의 동북아정책 구상에는 큰 변화가 발견되지 않고 있다. 1992년 7월 미국방부가 펴낸 「아·태지역 전략기조」 보고서는 향후 미국의 대아시아 군사정책 기조는 1991년 11월 체니 국방장관이 밝힌 미국의 아시아 안보정책 6개원칙을 기초로 삼는다고 밝히고 있다. 이 6개원칙은 미국이 기존의 쌍무적 안보 동맹관계를 유지하며, 적정하게 축소된 규모이기는 하지만 능력을 향상시킨 전진배치 군사력을 유지하고 이를 뒷받침할 수 있는 해외 미군기지체계를 유지함으로써 아시아에 대한 미국의 안보개입을 견지한다는 것과 동맹국들의 방위책임을 증대한다는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 아울러 이 보고서는 미국의 안보역할은 기존의 위협에 대해서 뿐만 아니라 예측할 수 없는 다양한 위협 가능성에 대비하기 위해서도 유지되어야 한다고 주장하고 있다.³⁶⁾

ment by North Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. IV, no. 1 (Summer 1992), pp. 61~65; Andrew Y. Yan, "Japan's Strategic Role in Northeast Asia in the Post-Cold War Era," in William E. Odom, op. cit., p. 80.

36) U.S. Department of Defense, *Asia-Pacific Strategic Framework* (July 1992), p. 14.

미국의 한반도 군사정책은 한·미간의 쌍무적 안보동맹관계에 근거한 미군의 전진배치전략을 고수하고 핵우산 제공을 통하여 한반도에서 핵억지력을 행사한다는 원칙에 근거하고 있다. 미국의 동북아 안보정책은 동아시아전략구상(EASI)에서 강조되고 있으며, 1990년 4월 미 의회에 제출된 보고서(Nunn-Warner Report)에서도 잘 나타나 있다.³⁷⁾ 이 보고서는 미국이 동아시아지역에서의 역할구조를 조정해 가는 단계적 과정을 강조하고 있는 바, 특히 한반도에서는 북한의 핵개발과 관련 현재 제2단계(1993~95)의 감군계획이 일시 중단되어 있기는 하지만 한국이 한반도의 안보에 主導的 역할을 행사하고 미국이 補助的인 역할을 수행하는 방향으로 추진될 것임에는 변함이 없을 것이다.

미국은 동아시아에서 환영받는다면, 또 미국민과 정부가 현 정책을 계속 지지한다면 일본과 한국에서 적정한 군사력을 유지할 것임을 천명하고 있으며, 아시아지역에서 군사적 긴장도가 가장 높은 지역이 한반도라는 인식에 근거하여 북한의 핵무기개발 저지에 외교력을 집중시킬 것이다.

37) 미 국방부, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1990). 아·태지역의 상황변화를 반영한 보완된 보고서가 1992년 7월에 미 의회에 제출되었으나 기본정책에는 변함이 없다.

한반도의 통일과정이 역내 안정을 저해하지 않고 진전되는데 있어서 미군의 주둔이 갖는 긍정적 역할에 대하여 미국내 일부 인사 및 북한당국의 강력한 반대가 있으나, 미국은 역내 국가의 대부분이 미군의 주둔을 명시적 혹은 묵시적으로 인정하고 있는 것은 미군사력의 철수에 따른 세력공백을 우려하고, 나아가서 미국이 지역 균형자로서의 역할을 계속 수행해줄 것을 희망한다는 것을 반영하는 것이라고 이해하고 있다.

이와 같은 상황을 고려할 때, 미국의 전략구상에는 통일이후에도 적정수준의 미군을 한반도에 주둔시킴으로써 전환기의 혼란을 방지하고 주일미군 주둔에 대한 일본내 지지를 확보함으로써 미국의 영향력을 계속 견지하는 한편, 통일한국과 일본과의 관계가 경색됨으로써 야기될 수 있는 역내 불안요인의 대두 가능성에 대비하고자 하는 점도 주요 고려사항이 되고있다. 이와 같이 미군의 잠정적인 역내주둔에 대하여 미국이 명분상 궁극적인 철수를 전제할 경우 러시아는 대체로 수용적 입장을 취할 것이며, 중국 또한 이에 대하여 강력하게 대처할 만한 대안을 갖지 못하는 여건에서 - 일본주둔 미군의 존재보다 주한미군에 대하여 강경한 반대입장을 개진할 것이나 - 결국 용인할 수 밖에 없을 것이라고 판단된다. 아울러, 냉전이후시대 미국이 한반도로 부터의 급작스러운

철군을 계획하고 있지 않은 것은 미국이 경제, 안보면에서 한반도의 점증되는 전략적 가치를 무시할 수 없기 때문인 것으로 판단된다.

2. 북방정책이후 한반도의 전략적 位相

1990년대 한반도의 전략적 위상은 한국의 외교정책과 이상에서 설명한 주변국의 동북아 및 대한반도정책의 상관관계에 따라 규정될 것이다. 한국정부의 외교정책은 북방정책의 성과를 바탕으로 주변 4국과 모두 정식 외교관계를 수립하게 됨으로써 안보기반을 확보하고 국력의 낭비를 막을 수 있게 되었다. 다른 한편, 북방정책의 성과가 가시화되는 과정에서 한국정부는 남북대화 진전에 온갖 노력을 경주할 현실적 명분을 확보하고 대화의 여건을 마련하게 되었다는 점에서 북방정책은 한반도 긴장 완화와 더불어 궁극적으로는 통일기반 확충에도 기여하게 되었다.

그러나, 한국과의 경제협력관계 증진을 통한 자국의 국내경제문제 해소를 현상황에서 중요시하고 있는 러시아와 중국은 한국이 주도하는 한반도 통일에 대하여 여전히 유보적인 입장을 취하고 있는 한편, 급격한 통일이 초래할 역내 세력균형 변화가 수반할 동북아지역내 불안정 가능성을 우려하고 있는 것으로 이해된다. 한편, 일본

은 전통적으로 한국으로 편향된 남북한 등거리외교를 추진해 온 바, 남북한관계 개선이 일본의 예상보다 빠른 진전을 보이며 한반도 통일로 발전되는 데에는 유보적인 입장을 취하고 있다고 판단된다. 미 행정부는 북한과의 관계개선을 넘어선 국교수립이 미국익에 실질적인 기여를 할 가능성에 대하여 회의적이며 북한의 핵무기개발문제의 심각성으로 이 사안의 해결에 우선적 관심을 집중시키고 있다. 미국은 북한에게 제시한 대북한관계 개선의 제조건들이 북한에 의하여 충족될 경우 대북관계에 진전을 보이게 될 것이다. 미국은 한반도 통일이 “한국이 주도하고 미국이 지지하는” 방안에 따라 성취되는 과정에서 역내 안정을 훼손시키지 않아야 한다는 동북아정책의 기본원칙아래 통일이후 한국이 안보면에서 미국에 의존하는 상황까지를 상정하고 있다고 이해된다.

요약컨대, 주변 4강은 한반도 통일로 빚어질 수 있는 세력균형의 붕괴가 역내 불안을 야기시킬 가능성을 상정할 때, 통일을 적극 지지해야할 입장에서 서 있지 않다. 역내 국가들에게 있어서 한반도 통일은 현상타파의 의미를 갖고 있는 바, 통일한국과 자국과의 관계를 상정하여 이에 對備하는 뚜렷한 전략적 구상이 결여되어 있는 현 상황에서는 현상유지(status quo)를 선호하는 것이 오히려 당연하다고 하겠다.

돌이켜 보건대, 냉전시대 동서진영간의 극한대결 구조 하에서 통일의 가능성이 전혀 없는 상황에서는 이념적으로 대립관계에 있는 남북한 모두가 통일의 성취를至上 명령으로 내세우며 공허한 修辭學의 대결을 일삼아 왔다가 하면, 냉전구조가 와해된 상황에서 과거에 비하여 통일의 가능성이 높아진 현재 북한은 흡수통일의 두려움에서, 또 한국은 독일통일이후 독일국민들이 부담하고 있는 엄청난 비용을 통해 통일에 대한 현실감을 갖게 됨으로써 마치 통일을 주저하는 인상을 주고 있는 것은 역사속의 아이러니라 할 수 있다.³⁸⁾

한국정부의 안보 및 통일기반 확충 노력에도 불구하고 주변국에 비치는 한반도 정세는, 남북한의 경제력 격차가 심화되면서 한국이 압도적 우위를 차지하게 되고 군사력에서도 한국이 재래식 군사균형의 열세를 점차 만회하게 됨으로써 남북한의 총체적인 국력의 격차는 더욱 심화될 수 밖에 없다는 것이다. 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입에도 불구하고 북한의 외교적 고립, 경제난 및 권력승계과정에서 예상되는 국내적 혼란 가능성 등 북한의 문제점 노정에 따라 미래에 대한 불확실성이 점

38) Jeong Woo Kil, "Political and Military Dialogue between Two Korea—Past, Present and Future" (Seoul Forum for International Affairs와 the Korea Press Center 공동주최 International Conference on Korean Unification 발표 논문, 1992. 11. 14), p. 10.

증되고 있다.

한국의 입장에서 볼 때 한국의 북방정책은 통일환경에 긍정적, 부정적인 양 측면으로 작용한 것으로 분석된다. 우선 긍정적으로 작용한 점은 첫째, 중·러와의 수교로 한반도 교차승인 가능성이 증대되었고 한반도 안정을 위한 국제적 보장장치 구상이 대두되었으며, 이와 같은 구상은 궁극적으로 평화적인 통일기반 구축에 기여할 것이다. 둘째, 중·러와의 교류협력 증대로 북한에 대한 개방 압력이 증대되는 효과를 창출하게 됨으로써 북한의 개방을 유도할 수 있는 조건이 마련되었다. 셋째, 북한의 핵개발 저지를 위한 중·러의 대북한 외교압력을 증대시킬 수 있는 계기가 마련되었다.

그러나, 통일환경에 미친 부정적인 영향도 무시할 수 없는 바, 첫째, 동북아질서 재편의 과도기에서 역내 불안정이 고조됨에 따라 한반도 주변 4강의 현상유지정책 선호도가 높아졌으며 이는 한반도 분단고착화의 결과를 초래할 가능성도 있다. 주변 4강국들은 한반도 통일이 가져올 불확실한 미래보다는 분단의 안정적 관리라는 현상유지를 선호하고 있기 때문이다. 둘째, 주변 4강의 남북한 교차승인은 「한반도문제의 국제화」를 초래할 가능성을 암시하고 있다. 한국의 북방정책의 성공은 한국의 전통우방인 미국이 대북한관계에 진전을 보이지 못한 상황

에서 한반도에 대한 영향력에 상대적인 제약을 받고 있는 것과 대조적으로, 중국, 러시아는 대남북한관계에 공히 새로운 영향력을 행사할 수 있게 되는 상황을 연출하게 된 결과를 초래한 점도 주목되어야 한다. 셋째, 북한의 외교적 고립으로 핵문제 등에 대한 북한의 양보를 어렵게 만들고 있다. 북방정책의 성공적 추진과정에서 외교적 고립상황에 처하게 된 북한은 핵무기개발로 기본적인 안보를 확보하고, 이를 통하여 부정적, 소극적 의미에서 외교력을 행사함으로써 역내의 심각한 불안요인으로 부각되고 있다는 사실은 북방정책이 (적어도 주변국들의 판단에는) 역내 안정과 불안의 상반되는 결과를 초래하였음을 의미한다. 넷째, 4강의 대한반도 영향력 확대 움직임으로 인하여 한반도를 위요한 4강간의 각축이 증대될 가능성이 점증되고 있는 바, 이는 한반도 주변환경의 불안을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 다섯째, 한국 정부로서는 일·북한간의 국교정상화 교섭, 미·북한간 관계개선 가능성 및 대만과 북한간의 교역활성화 등의 새로운 상황변화를 수용해야만 하게 되었다. 이와 같은 상황은 한국의 구상에 따른 통일에 대비하여 주변정세를 유리한 방향으로 조성해 나가야 할 한국에게 있어서는 挑戰으로 다가오고 있다.

한국은 미국, 일본 등 전통우방국과의 “남방관계”가

가지는 중요성에 대한 절실한 인식을 바탕으로 북방정책 이후시대에 대비한 외교정책을 검토해야 할 시점에 처해 있는 것이다. 한반도 통일이 역내 균형의 붕괴와 현상타파의 의미를 가진다고 이해될 때 한국은 균형이 와해되는 과정에서 대두될 불안정상태(disequilibrium)를 흡수할 수 있는 국제적 안전장치를 마련하고, 이를 통해 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 모색하고 제시하는 것이 통일외교추진에서 중요한 과제임을 인식해야 한다.

Ⅳ. 결 언 — 통일외교의 과제

통일과정에서 한국이 추진해야 할 과업은 한반도 분단 상황의 현상타파 모색과 함께 역내 안정유지 대책 마련이라는 다분히 이율배반적인 성격을 갖고 있다. 한반도 통일은 역내 불안을 야기시키지 않으면서 관련국가들간의 균형상태(equilibrium)에 성격의 변화를 초래하는 과정에서 이루어지는 작업인 것이다. 북한의 위협이 상존하는 현 상황에서 한국자체의 안보 뿐 아니라 역내 안전을 보장하는 가운데 통일을 성취해야 하는 엄청난 과업이 북방정책이후 한국외교가 직면하고 있는 과제이다. 다시말해 한국은 자신이 성취한 북방정책의 희생물이 되어서는 안된다는 엄연한 논리를 명심해야 할 것인 바, 북방정책이 분단현실 타개라는 현상타파를 모색한 것이었다면 정책의 결과가 오히려 분단의 고착화를 초래하게 되는 잘못을 범해서는 안된다는 것이다.

한국정부의 통일외교란 통일과정 뿐 아니라 통일이후를 상정한 중장기적 구상하에 계획되고 추진되어야 할 것인 바, 정책에 고려되어야 할 원칙과 몇가지 구체적인 제안들을 제시한다.

중장기적으로 한국의 통일외교정책은 통일한국의 성격 규정을 명확하게 천명한 기반위에 수립되어야 한다. 즉,

한국정부는 통일한국이 자유민주주의와 시장경제체제를 주된 정치, 경제적 이념으로 상징할 것임을 천명하여야 하며, 통일한국은 국제관계에 있어서 역내 및 세계평화에 기여하는 책임있는 국가로서의 위상을 표방하고 있음을 명확히 공표함으로써 통일과정에 있어서 한국의 통일정책에 대한 국제적 지지를 확보하고 통일이후 한반도 주변국가들 및 국제사회와의 관계에 있어 정당한 위상을 정립할 수 있는 기반을 다져나가야 한다.

단기적으로 한국은 안보구조를 정착시키고 통일을 성취하기 위한 환경을 조성해야 할 것인 바, 한국과 역내 국가들과의 관계 뿐 아니라 역내국가들간의 관계 또한 긍정적으로 발전시키는데 발휘되는 한국정부의 외교역량이 통일노력과 가능한 일치되는 방향으로 전개될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

한국의 통일외교는 북방외교의 성과를 십분 활용함과 동시에 북방정책이 한반도 통일환경에 미친 부정적 영향을 상쇄해 나가는데 주력되어야 할 것인 바, 이와 관련 추진되어야 할 외교정책에는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

한·미·일 협조체제 구축

1992년 2월 남북한간에 「한반도의 비핵화에 관한 공동

선언」이 발효되고 한국에 핵이 부재하는 상황에서 북한의 핵개발은 한국에 대한 안보위협일 뿐만 아니라 동북아지역 안정에 가장 심각한 불안요인으로 간주되고 있다. 비핵화선언에 근거하여 남북한이 문제해결에 임하고는 있으나, 상호사찰의 기본적 사안인 범위, 방법, 절차 등에 대한 합의를 보지 못한 채 북한의 핵문제는 남북한 관계 진전에 중대한 장애가 되고 있다.

핵개발을 시도하는 북한의 의도에 대한 정확한 판단은 어렵다고 하더라도³⁹⁾ 현시점에서 대미, 대일관계 개선을 절실히 요구하는 가운데 발휘되는 소위 “핵 카드”의 효용성을 (물론 그 한계에 대한 인식과 함께) 북한이 충분히 인식하고 있다고 짐작된다. 지난 일년간 북한이 핵문제와 관련하여 취한 일련의 조치가 기본적으로 국제적인 압력에 따른 반응이라고 해석할 때, 무엇보다도 한국·미국·일본간의 협조관계 구축위에서 조정되고 행사되는 대북한 압력이 핵문제 해결에 효율적인 방안이 될 것이다. 삼국관계의 바람직한 형태는 미국과 일본이 북한의 핵문제에 대한 강경한 입장을 고수한 채 대북압력을 강화함으로써 북한의 대미·일관계 개선 노력이 한국을 배제하고는 그 성과를 거둘 수 없음을 북한이 확연히 인식하도

39) 북한의 핵무기개발 의도에 대한 분석은 Andrew Mack, “North Korea and the Bomb,” *Foreign Policy* (June 1991), pp. 93~112.

록 하여야 할 것이다. 즉, 외교적 고립, 경제난 등 북한의 현실적 어려움을 타개하기 위해서는 결국 한국과의 실질적 관계개선이 선행되어야 함을 북한지도부가 인식하게 될 때 핵문제 해결의 실마리가 풀리게 될 것이며, 동시에 진정한 의미에서의 남북한관계 진전도 기대할 수 있을 것이다.

보다 구체적으로, 한국은 북한과의 관계개선을 위한 일본과 미국의 노력에 원칙적으로 반대하지 않되 가시적인 결과에 대한 합의는 남북한간의 「기본합의서」와 「비핵화 공동선언」의 이행과 관련 남북 당사자간 대화의 실질적인 성과와 연계시키는 전략을 미국과 일본정부에 일관되게 주장해야 한다. 삼국간의 긴밀한 협조관계는 비단 북한의 핵문제 해결과 연관지워져서만이 아니라 동북아 안보의 긍정적 여건확립 차원에서도 결코 소홀히 다루어질 수 없는 사안이다.

최근 중국이 미국 클린턴 신행정부가 중국의 인권문제를 앞세워 중국에 대한 외교적 압력을 가중시킬 것에 대비하여 중·러간의 새로운 차원에서의 동맹관계를 모색할 가능성을 시사하고 있는 점을 감안할 때 한국정부의 대응은 기존 우방과의 협력관계를 훼손시키지 않는 가운데 모색되어야 할 것이다.

전통 우방국들에 대하여 한국정부가 대북전략에 관한

실효성 있는 주장을 피력할 수 있기 위해서는 한국의 통일정책과 그 하위체계로서 구사되는 대북전략이 일관된 원칙과 함께 한 목소리로 대변되어야 할 것이다. 특히 냉전이후시대 한반도 통일환경 조성의 방향을 결정하는데 여타 국가들 보다 상대적으로 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국은 한국정부의 대북한 인식과 정보 및 이에 근거한 정책과 전략을 (대북한관계를 포함한) 한반도정책을 수립하는 과정에서 가장 중요하게 고려할 것이라는 점을 한국정부의 관련부서에서는 명확히 인식해야만 할 것이다.

대러·중관계의 균형된 발전기반 확충

한국정부의 북방정책은 러시아와 중국과의 국교수립과 남북한의 유엔 동시가입 등 가시적 성과를 기록하였다. 1990년도에 들어서 구체적으로 제시된 북방정책의 기본 목표가 소련, 중국과의 관계 정상화를 통해 북한으로 하여금 현실을 직시하도록 유도하고, 북한을 국제사회의 책임있는 성원으로 이끌어 개혁, 개방을 유도하며, 북방 사회주의 제국과의 관계개선을 통해 서방 일변도의 대외 정책 기조를 全方位외교로 전환하고, 이들 국가들과의 무역, 경제교류를 통해 경제적 실리를 획득한다는 것이었다.⁴⁰⁾

40) 외무부, 「한국의 북방외교」 (1990. 8), p. 30.

다시말해, 한반도 통일을 위한 긍정적 환경조성을 위해 구소련/러시아와 중국이 한반도 주변에 평화체제를 구축하고 통일을 성취하는데 順機能的 역할을 담당할 수 있도록 유도하려는 것이 북방정책 추진의 기본적 의도였다고 이해된다. 그러나, 한국과의 수교에 임하는 구소련/러시아로서는 한반도 양측에 외교관계를 수립한 국가로서 향후 한반도에 대한 영향력을 확대하면서 한국으로부터의 경제적 실리를 얻겠다는 이중적 계산을 하고 있다고 해석되며, 이와 같은 러시아의 二重性은 북한과의 적극적 결속을 유지하고자 했던 과거와 달리 한반도에서의 자생적 변화가능성에 대한 수용자세를 내포한 것이기도 하다.⁴¹⁾

한·중수교와 관련 중국은 「대한반도정책의 二分化」를 공식화 함으로써 동북아지역내 자국의 적극적 역할 모색에 중대한 걸림돌로 작용해 온 북한과의 특수한 이념적 연대를 청산할 수 있는 계기를 마련하였다. 아울러 중국은 한·중수교를 통해 한반도의 현상유지를 정착시키는 동시에 동북아 질서재편 과정에서 자국의 행동반경을 확대시키려 하고 있다.⁴²⁾

41) 안택원, “한·독립국가연합 관계개선의 성과와 전망 - 정치적 측면을 중심으로” (대외경제정책연구원 주최 「북방정책의 성과와 전망」 학술회의 발표논문, 1992. 10. 15~16), p. 25.

42) 중국의 「대한반도정책의 이분화」는 과거 대북한관계를 “유일축”으로 한 관

이와 같이 러시아와 중국이 구상하는 동북아지역내 자국의 위상과 한반도 문제와 관련된 양국의 이익계산이 있다는 점을 상정할 때, 북방정책의 성과를 극대화시키기 위한 한국정부의 노력은 대러·중관계를 위에서 언급한 한국의 남방관계와 조화시키는 가운데 균형되게 관리하여야 할 것이다. 이와 관련 고려되어야 할 점은, 우선 한국이 대러·중수교를 한반도 통일이나 동북아 안정을 위한 실효성 있는 지렛대로 활용하고자 하는데 있는 반면, 러시아나 중국은 한반도에 대한 영향력을 강화시킬 수 있는 여건을 마련하였다는 사실이다. 따라서 한국의 대러·중관계는 양국이 한국으로 부터 기대하는 주로 경제협력 분야에서의 지원과 경제교류를 확대하기는 하되, 경제협력에 있어서 실현가능성이 높고 한국이 實利를 추구할 수 있는 러시아 극동지역과 중국의 한반도 접경지역 및 華南경제권 지역에 대한 투자와 경협에 정책의 우선을 두어 발전시켜 나가야 할 것이다. 또한, 중·러 양국과의 경제협력 확대와 이들에 대한 투자 및 차관공여 등이 북한을 개방시키기 위한 압력으로 작용할 수 있는지에 대한 고려도 수반되어야 한다.

행이 남북한을 동시에 기축으로 상정한 “양축구조”로 전환됨을 의미한다. 박두복, “한·중수교와 중국의 한반도 정책” (대외경제정책연구원 주최 학술회의 발표논문), p. 67.

아울러, 한·중수교이후 중국정부가 강도있게 요구하고 있는 미국, 일본과 북한과의 관계개선 문제와 관련, 한반도문제의 최우선 당사자로서 한국의 입지를 강조하면서 사안 진전의 중재자로서의 역할을 적극 행사해야 할 것이다. 이때, 앞서 언급한 한국정부의 대북정책에 대한 기본원칙에 우선적 고려가 있어야 함은 물론이다.

小지역적 안보협약체 구상

위에 언급한 한·미·일 삼각관계 확립과 관련, 한국은 참가범위를 확대한 역내 안보협약체에 대한 구체적인 대안 또한 마련하여야 한다. 동북아지역과 태평양 연안국가들까지를 포함한 다양한 다자간 안보협약체 구상이 제안되었음에도 불구하고 현재까지 가시적 성과가 없는 원인 가운데 탈냉전시대 공통의 敵이 부재하고 뚜렷한 안보위협에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 구심점이 되어 구상을 실현시킬 국가가 등장하지 않았던 점을 들 수 있다.⁴³⁾ 작년이래 북한의 핵개발이 역내 국가들의 공동의 관심사로 부각된 상황에서 북한의 미사일 기술개발 및 제3세계로의 수출, 생화학무기의 비축, 노후한 북한 핵시설의 안전도에 대한 불확실성 등에 대한 우려와

43) 역내 다자간 안보협약체 구상에 관한 각국의 반응은 Jeong Woo Kil, "Building Peace on the Korean Peninsula," op. cit., pp. 54~60.

함께 동북아시아 국가들간의 島嶼 및 대륙붕 등을 둘러싼 영토분쟁의 가능성 제고, 일본과 중국, 대만의 군비증강 노력 등 공동의 관심사들을 논의하고 그 해결을 모색하기 위한 대화창구 모색의 필요성은 점증되고 있다.

무엇보다도 북한의 핵개발 문제가 가지는 긴박성을 감안할 때 한국은 역내 국가들이 제의해 온 다자간 협의체 구상을 적극 추진하는데 동참해야 할 것이다. 현 시점에서 한국정부는 적어도 비공식적이고 잠정적 차원에서라도 동 구상 실현을 위한 대화를 모색하고 최근 거론되고 있는 「아·태안보회의」에도 적극 참여하여야 할 것이다. 아울러 한국이 우려하고 있고 주변국들의 염려 대상이기도 한 북한내부의 예기치 않은 사태진전시 즉, 권력이양기의 과도기적 상황에서 야기될 국내적 혼란과 이를 진압하는 과정에서 불가피하게 초래될 무력충돌과 難民의 이동 등 긴급사태에 대한 한국정부의 대처방안과 관련 한국의 독자적 행동의 한계를 감안할 때 위에 언급한 소지역적 안보협의체를 활용한 공동의 노력은 실질적인 정책대안이 될 수도 있다는 생각이다.

역내 경제협의체 활성화를 통한 북한의 開放유도

우루과이라운드 다자간 무역협상의 타결과과정에서 국가간 협력의 어려움이 노정되는 가운데 급진전된 유럽통합

과 북미지역 자유무역지대 설치 등 세계적 차원에서의 경제적 지역주의 추세는 동북아지역에도 지역주의 성향을 띠는 여러 다양한 경제권 구상을 탄생시키게 되었는데, 環東海경제권, 華南경제권, 黃海경제권 등이 역내 각국의 이익을 제각기 반영한채 구체화되고 있다. 한편, 유엔 개발계획(UNDP)하에 다자적 접근을 시도한 두만강유역 개발계획도 아직 초보단계이기는 하나 추진되고 있는 실정이다.

상기 다양한 구상에 임하는 한국정부의 태도가 경우마다 다소 차이를 보일 수 밖에 없다고 하더라도 기본적인 입장은 정리되어 있어야 한다고 판단된다. 배타적인 경제지역주의는 실현될 가능성도 높지 않을 뿐 아니라 한국의 장기적 국익에도 도움을 주지 못할 것이라는 판단하에 한국이 적극 참여하고 있는 아·태경제협력각료회의의 활성화를 통한 역내 경제질서의 안정화에 주력하는 동시에 아·태지역 경제체제에 북한의 참여를 유도하는 것이 한반도 통일환경 조성에 기여할 뿐 아니라 북한의 개방, 개혁을 유도할 수 있다는 확고한 인식에 바탕한 정책이 수립되어야 한다.⁴⁴⁾

44) APEC의 장래와 관련된 한국정부의 전략에 관한 연구는 Jimmy W. Wheeler et al., *The Future of APEC: A Strategy for Korea* (Indianapolis, IN: Hudson Institute, May 1992) HI-4172, 그러나 본 연구에서는 경제·통상분야만을 다루고 있다.

구체적으로, 한국정부는 APEC구도 안에 역내 (구)사회주의 경제권 국가들의 자본주의 경제권 편입을 촉진하기 위한 별도의 소위원회나 실무자간의 협의체를 구성하여 북한, 몽골, 베트남 등의 참여를 유도하고, APEC의 여타 회원국들이 함께 참여하여 문제해결의 구체적인 방안을 모색하는 場의 설치를 촉구할 수 있다. 북한의 폐쇄성과 한국과의 양자간 협력 논의에 한계를 인식하고 있는 북한은 중국을 포함한 과거의 우방국들이 공동으로 참여하는 협의체를 상대적으로 선호할 가능성이 있으며 이 경우, 여타 다자간 경제협력기구나 아시아 개발은행 (ADB), 세계은행 등과의 협력을 통한 경제난 해소 가능성을 모색하는 계기로 활용할 수 있을 것이다. 한국으로서는 이상에서 언급한 국제기구에 대한 북한의 참여가 북한경제에 대한 透明度를 제고시킴으로써 통일을 대비하는 과정에서 북한의 실상에 대한 이해를 증대시킬 수 있을 것이다. 또한, 이와 같은 국제사회와의 접촉은 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것이다.

이상에서 논의한 몇가지 정책대안들은 한국정부의 외교정책이 추구해야 할 목표 가운데 안보와 통일이라는 양대 주요사안의 조화를 강조하기 위하여 제시된 것이다. 이들 제안에서 공통적으로 발견되는 의도는 냉전이

후시대 한국의 외교정책 수립과정에서 북방외교의 성과가 충분히 활용되어야 하되, 북방정책의 성과에 탐닉한 소위 “北方思考”로 부터 탈피하여 균형된 외교정책을 추진하여야 한다는 점을 강조하려는 것이다.