

# 북방정책이후 동북아정세와 한반도 통일환경

吉 炡 宇\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                             |                           |
|-----------------------------|---------------------------|
| I. 서언 : 한국의 북방정책과<br>남북한관계  | 불안 촉진요인                   |
| II. 동북아정세 : 변화의 특징과<br>전개방향 | IV. 북방정책이후 한반도의 전략적<br>위상 |
| III. 한반도 통일환경 : 안정화 요인과     | V. 결론 : 통일외교의 과제          |

## I. 서언 : 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 이어지는 한국정부의 일련의 외교적 성과는 92년 8월의 한중수교로서 정책에 일단락을 짓게 되었다. 한국정부의 북방정책은 1985년 소련에서 고르바초프집권 이후 조짐을 보이기 시작한 냉전구조의 와해상황에서 추진된 것이고 그 성과 또한 이같은 탈냉전기류의 확산 속에서 가능할 수 있었다.

\* 民族統一研究院 研究委員

북방정책의 始原은 대공산권 문호개방을 천명한 1973년 6·23 평화통일외교정책선언에서 비롯된다고 이해할 수 있으나, 당시 선언의 배경은 1970년대 초 미·중간의 화해로 대변되는 국제정세의 변화에 소극적으로나마 대응하려는 한국정부의 노력에 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 풀어야 할 최대과제는 소련 및 중공과의 관계를 정상화하는 북방정책의 실현”이라고 규정함으로써 중·소와의 관계정상화를 북방정책의 주된 목표로 제시하였다. 그러나, 한편으로는 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.<sup>1)</sup>

6·23 평화·통일 외교정책선언이 당시 국제정세하에서 외교적 고립을 면하기 위한 조치로서 후속조치에 대한 구체적인 구상이 결여된 다분히 선언적인 것이었음은 이후 전개된 한국정부의 외교정책에 별다른 성과가 없었던 점에서 잘 나타나고 있다. 아울러, 남·북한간 비밀접촉의 결과로서 발표된 「7·4 남북공동성명」이 천명되었음에도 불구하고 남북한간에 실질적인 대화가 이루어지지 않았음을 상기해 볼 때, 1980년대 중반이후 탈냉전적 국제여건하에서 추진된 북방정책이 북한의 전통 우방국들과 한국의 외교관계 수립을 통하여 북한에 대한 외교적 압력으로 작용함에 따라 비로소 남북한간의 대화가 재개될 수 있었다는 점이 주목되어야 한다.

한국정부가 북방외교정책 추진을 통하여 간접, 우회적으로 대북한 관계 개선을 모색하고자 하였다는 일반적인 인식에 근거할 때 북방정책 추진과

1) 이범석, “선진조국 창조를 위한 외교과제” (국방대학원 연설문, 1983. 6. 29), p. 52, p. 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.

정에서 남북한 관계개선과 한반도 주변국들 관계의 연계성에 대한 절실한 이해가 요구되지는 아니하였다. 그러나, 북방정책이 마무리되어가는 단계에서 남북간의 대화가 과거에 비하여 가시적 성과를 기록하게 됨에 따라 북한이 북방외교정책의 “對象”인가라는 개념상의 논의와 관련 북방정책과 남북한관계 문제를 재검토해 볼 필요성이 대두된다.<sup>2)</sup> 이러한 작업은 다시 말해, 북한을 넓은 의미의 북방정책의 대상으로 인식함으로써 주변정세의 변화에 편승하여 한반도문제를 “國際化”시켜 한반도 및 동북아지역에 긴장을 완화하고 평화구조를 정착시켜야 한다는 주장과 동북아지역내 냉전구조의 와해와 남북대화의 진전에 힘입어 민족자존에 근거한 자주외교추진의 분위기가 조성된 만큼 주변 강국들의 영향력을 가능한 배제한 가운데 남북한간의 진정한 관계개선에 진력해야 한다는 소위 한반도문제의 “韓國化” 주장 등에 대한 검토작업과도 대체로 일치한다.<sup>3)</sup>

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. 달리말해, 한반도의 통일환경과 관련하여 보자면 주변 강국들의 동북아정책 및 대한반도 인식에 대한 엄중한 이해없이 추진되는 한국정부의 외교정책은 남북한관계 진전에 중대한 장애로서 나타날 수 있을 것이며, 다른 한편 남북한관계 진전에 대한 恣意的 평가에 근거한 주변국과의 관계조정이나 “자기 충족적 예언”에 의거한 남북관계 추진은 전통 우방국들과의 관계 훼손 등의 댓가를 남북한이 치르도록 하는 결과를 초래할 것이다.

냉전이후시대 동북아정세 변화에 대한 한반도 주변 강국들의 인식과 이들의 대한반도정책을 분석하는 작업은 한반도 통일환경을 규정하고 나아가 남북한관계 진전방향을 결정하는 주요 요인에 대한 이해를 도모하려는 노

2) 북방외교정책과 통일정책의 구분논의는, 김국진, 「한국의 북방외교정책 전개방향」, 외교안보연구원 정책연구시리즈 88-20(서울: 외교안보연구원, 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.

력이기도 하다.

## II. 동북아정세 : 변화의 특징과 전개 방향

미국과 소련이라는 초강대국이 중심이 된 양극체제에 근거한 냉전구조가 붕괴됨에 따라 세계질서의 하부체계로서 동북아질서 또한 변화의 양상을 보이고 있다. 냉전이 양극체제라는 국제관계 자체에 어떠한 변동이 발생하여 종식된 것이 아니라, 미·소 두 초강대국 가운데 하나가 내부모순에 의해 붕괴됨으로써 실질적으로 종식된 것이라는 해석도 가능하다고 할때, 소련 중심의 사회주의체제의 몰락이 세계적 차원에서의 국제관계에 혁명적인 변동을 초래하게 된 것이다.

동북아시아에서는 한반도 주변의 4대 강국들 가운데 중국이 사회주의체제를 포기하지 않은 채 내부 경제개혁을 모색하고 있는 바, 냉전종식이 자본주의와 사회주의의 이데올로기적 대결의 종료를 뜻하기도 한다는 점에서 볼 때 진정한 의미에서 동북아가 냉전이후시대에 돌입하였다고 해석할 수는 없다. 따라서 냉전종식에 따라 양극체제가 붕괴되었으며, 냉전종식이후의 국제관계가 다원적 구조 (polycentrism)에 근거한 다극체제로 변모해갈 것인지, 아니면 국제체제의 골격을 구성하던 한개의 축이 붕괴됨에 따라 유일하게 남은 미국이라는 초강대국에 의해 유지되는 唯一체제 (unipolar system)의 형태를 띠게 될 것인지의 논의는 한반도 주변정세를 규정하는 세계적 환경의 성격을 설명하는데는 도움이 될 것이다. 그러나, 이데올로기의 대립이 상존하고 있는 한반도의 경우를 상정할 때 오히려 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4개 강국의 쌍무간 혹은 다자간 관계를 통해 형성되고 있는 동북아시아 질서의 특징에 대한 분석이 한반도 통일환경 이해를 위하여 선행되어야 한다.

냉전적 질서가 변화되는 과정에서 동북아 정세의 변화는 역내국가들간의 경제협력 관계의 확대와 심화에 따라 가속화되고 있다. 중국, 러시아가 시장경제 체제를 일부 혹은 적극 도입함으로써 국내경제 재건을 모색하는 가

운데 역내 자본주의 경제와의 연계가 증대됨에 따라 한국의 북방정책이 단적으로 보여주고 있듯이 냉전시대의 敵國과의 군사, 안보분야에서의 협력 가능성 까지를 기대할 수 있게 되었다. 그러나, 군사, 안보적 측면에서는 이데올로기간의 첨예한 대립은 완화되었다고 해도, 냉전시대 동북아 지역내 유지되었던 기득권을 변함없이 유지하고, 나아가 영향력을 확대하고자 하는 미국과 러시아의 전략구상은 크게 조정되지는 않고 있다고 판단된다. 양극적 냉전구조가 약화되는 과도기에 국익을 확대하고 역내 질서 형성과정에서 전략적 우위를 선점하려는 중국과 일본 등 지역내 강대국들의 노력이 양국의 군비 현대화 및 증강으로 대변되고 있는바, 동북아 정세가 평화와 안정을 보장하는 긍정적인 방향으로 전개될 것이라는 기대를 어렵게 하고 있다. 요약컨대, 동북아지역의 정세는 역내 국가들간의 협력과 갈등이 지속되면서 복잡하고 상호 모순된 양상을 띠고 전개되고 있다. 역내 정세의 변화를 규정하는 현상들을 살피고 변화의 방향에 대한 잠정적인 예측을 시도해 본다.

## 1. 동북아정세 변화의 특징

### 가. 다극화된 세력균형

냉전이후시대 세계적질서가 양극화구도로 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.<sup>4)</sup> 세계질서 변화의 동북아지역에 대한 투영이 불가피한 것이라고 할 때, 1989년 중국에서의 천안문사태이후 동북아지역 국가들간의 관계는 다극화된 세력균형의 추세를 가속화시키고 있다. 중·러간의 화해, 일·중간의 정치, 경제적 유대강화, 미·러간의 동반자관계 선언 등과 함께 한국과 구소련/러시아 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.

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

남·북방삼각관계의 근간을 이루고 있던 쌍무적 관계 가운데 역내 세력 균형의 안정화된 발전에 順機能的 역할을 할 수 있는 현상으로서의 우선, 미·일간에 재천명되고 있는 「세계적 동반자관계」(global partnership)가 있다. 92년 초 부시-미야자와 양국 정상은 「도쿄선언」을 채택하고 「행동 계획」(Action Plan)에 합의함으로써 안보 및 경제정책 전반에 관한 상호 협조의 필요성을 강조하였다. 국제정치 질서 및 동북아 지역안정에 일본의 역할을 강조하고, 자국의 지역안보 부담을 감소시키려는 미국의 의도는 국제적 역할증대라는 일본의 정책목표와도 일치되는바 이와 같은 양국의 구상은 상당기간 지속될 것이다.<sup>5)</sup>

중·러양국은 92년 초 유엔에서의 이봉-엘친간 정상회담에서 기존의 양국간 공동성명에서 합의된 反霸權주의와 중국의 평화공존5원칙에 의거한 우호관계 확대를 재확인하였으며, 코지레프 러시아 외무장관 방중시 양국간 5천km에 이르는 동부국경선 확정 합의서를 교환하는 등 과거의 적대 관계를 청산하고 자국의 경제발전이라는 목표를 우선시하고 있어 상호간 경제협력 확대를 모색하고 있다는 점에서 양국관계는 역내 정세 안정에 순기능으로 작용하고 있다.<sup>6)</sup>

미·러양국 정상은 92년 2월 「캠프 데이비드선언」을 통해 양국은 상호 잠재적 적국이 아닌 동반자관계임을 밝히고, 6월 워싱턴 정상회담에서 1991년 7월 타결된 전략 핵무기 감축협정(START)을 확대 적용하는데 합의하였다. 러시아연방에 대한 서방국가들의 경제원조에 대해서도 미국의 주도하에 러시아의 국제통화기금(IMF)과 세계은행(IBRD) 가입을 가능케 함으로써 국제기구를 통한 경제지원의 기반을 마련하는 등 미국의 노력이 양국관계의 긍정적 발전에 기여할 것으로 전망된다.

일·중관계에 있어서 센카쿠열도를 중국영토로 규정하는 영해법을 92년 2월 중국정부가 통과시킨데 대한 일본의 항의, 캄보디아 유엔평화유지활동에 일본이 자위대를 파병한데 대한 중국정부의 우려 표명 등이 단기적으로 양

5) 민족통일연구원, 「동북아정세와 통일환경: 1992년 상반기」 통일정세분석 92-05 (서울: 民族統一研究院, 1992), pp. 21~22.

6) Ibid., p. 31.

국관계를 긴장시킬 가능성은 상존하고 있으나, 92년 10월 아키히토 일본천황의 중국방문을 통해 일본이 양국간의 과거역사에 대해 중국민들이 수용할 만한 사과를 함으로써 일·중양국관계가 긍정적으로 발전되어야 한다는 원칙론에 적어도 양국지도층이 인식을 같이하고 있다고 이해된다. 국내 경제발전에 일본으로 부터의 실질적인 지원을 필요로 하는 중국의 입장과 역내 및 세계적 차원에서 정치적 역할을 증대하고자 하는 일본의 노력이 일·중양국의 전략적 계산에 의거하여 정면으로 상충되지 않고 전개될 수만 있다면 양국관계는 당분간은 동북아정세의 안정에 기여할 것으로 전망된다.

이상과 같은 관계들이 동북아정세의 긍정적 발전에 기여할 것이라면, 역내 질서 안정에 부정적으로 작용하게 될 여지를 제공하는 역내국가들간의 관계도 있다.

미·중관계에서는 소련이라는 공동의 적이 소멸됨에 따라 양국간에 양해되었던 사안들이 전면에 부각되어, 중국의 인권문제, 핵 및 미사일기술 수출문제 등과 더불어 양국간 무역불균형 심화 조짐 등이 양국관계의 안정된 발전에 부정적으로 작용할 가능성을 보이고 있다. 92년 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, 미국 신행정부가 미·중관계에서 중국의 인권문제를 중시하여 중국에 대한 최혜국대우 연장과 연계시키려 할 경우 양국관계가 또다시 악화될 가능성을 배제할 수는 없다. 아울러, 중국의 기존 노선을 감안할 때 미국의 대북한 핵문제 해결 노력에 대하여 중국이 동조하지 않을 가능성을 배제할 수 없는바 미·중관계가 악화될 여지는 남아 있다고 판단된다.

러·일관계 역시 북방영토문제와 러시아 경제개혁에 대한 일본의 지원이 연계되어 단기간에 문제가 해결될 전망이 밝지 않은바 양국관계의 발전추이는 러시아 국내정국의 향방과 관련하여 동북아정세 변화 과정에 부정적으로 작용할 가능성이 있다.

이와같은 사태진전과 더불어 동북아지역은 보다 복잡하고, 다극화된 관

계로 발전되는 가운데 불확실성 속의 균형을 이루어 가고 있다. 러시아와 미국 모두가 동 지역에서 냉전시대에 행사되었던 영향력과 기득권을 유지하고자 하는 한편, 과거와 같은 정도의 독점적인 헤게모니를 행사하는데 한계가 있다는 인식하에 역내국가들과의 관계조정 속에서 자국의 이익을 도모하고 있으며, 역내 분쟁해결에 있어서도 역내 여타 주요국가들의 역할을 용인할 뿐 아니라 적어도 명분상으로는 촉구하기 까지에 이르렀다.

러시아는 미국과의 보다 긴밀한 관계를 모색해 가는 한편, 국내경제난 해소와 중국과의 관계개선을 통한 대미·일 견제 차원에서 중국에 대한 최신 무기 판매를 계속할 것인 바, 이는 중국의 군비 현대화를 견제하고 대 러시아 관계에서 미국의 지지를 기대하는 일본의 입장을 감안할 때 러·일 관계가 불편한 관계로 발전될 가능성이 높아짐을 의미한다. 한편, 미국은 중국과의 관계가 불편한 상황으로 발전되면 중국에 대한 압력행사에 일본의 협조를 더 한층 필요로 하게 될 것이다. 아울러 미국은 러시아가 경제적 어려움의 해소방안으로서 동아시아 역내국가들에 대한 무기판매를 가속화하고 있는 문제를 해결하기 위한 노력을 계속하게 될 것이다.

일본과 중국과의 관계가 경제적 측면에서 심화되고 있다고 하지만, 중국은 자국의 군비현대화를 우려하는 일본으로부터 기대하는 정도의 경제협력을 확보하는데 한계에 부딪히게 될 것이다. 일본 또한 미국 신행정부의 출범후 미·중관계가 인권문제와 관련하여 소원해 질 가능성을 상정할 때 미·일간의 특수관계를 고려하여 중국과의 관계증진에 어려움을 겪게 될 것이다. 2차대전 이전의 동북아 국제관계가 역내 타국가들에 비하여 상대적으로 약한 중국을 상정한 다극체제였다면 양극체제 붕괴과정에서 새로이 재편되고 있는 동북아질서는 중장기적으로 시장경제체제 도입을 통한 경제발전을 도모하는 중국이 사회체제와의 접합에서 가시적인 성과를 거두게 될 경우 역내 주요 세력으로 재부상될 중국의 잠재력을 고려하지 않을 수 없는 상황하에 규정될 것이다.<sup>7)</sup>

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

## 나. 역내국가들의 군비증강

냉전이후시대 미국과 러시아간의 대폭적인 핵감축 합의가 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 상위 무기수입국가에 포함되어 있으며 인도, 일본, 아프가니스탄 등이 5대 무기수입국으로 분류되어 있다.<sup>8)</sup> 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 1991년 여름 러시아와 24대의 Su-27 구입계약을 체결하고 1993년 초 인수예정이며, 러시아의 항공조기경보체제와 대형수송기 IL-76 도입을 예정하고 있다. 또한 중국은 해군의 작전영역 확대를 도모하기 위하여 6만 7천5백톤급 러시아 항공모함의 구입을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 지상군 현대화를 위한 T-69탱크의 개선도 도모하고 있다.<sup>9)</sup>

일본은 아시아지역 최대의 방위비 지출국으로서 1992년도 370억달러의 국방예산이 1993년도에는 3.6% 증액될 예정으로 있다. 해·공군력 강화를 위해 미국으로 부터 조기경보기 E-3 AWACS와 공중급유장비, 다탄두 로켓발사장치 (MLRS) 등의 도입을 추진 중이며, 1993년 3월 까지 하 루시오잠수함 1척, 아부쿠마급 호위구축함 2척, 아에야마급 소해정 2척과 대잠수함 장비 등을 진수시킬 예정이다.<sup>10)</sup> 그 밖에도 9천톤급 최신예 Aegis 구축함 진수와 1996년 건조예정인 2척의 콩고급 구축함 등이 일본

8) 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.

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

10) 일본 방위청, 「방위백서」平成 3년 (1992), pp. 118~119; 외교안보연구원, 「냉전이후시대 아시아 군비증강 추세」, 주요 국제문제 분석 92-38 (서울: 외교안보연구원, 1992), pp. 4~5.

의 군사력 증강노력의 일환으로 계획되고 있다.

중국과 일본의 군비증강 노력과 더불어 미 중관계에 있어 민감한 사안으로 대두된 대만의 국방력 강화정책은 1992년 9월 초 대만이 미국으로 부터 150기의 F-16전투기 도입을 결정함으로써 동북아정세 변화에 무시할 수 없는 변수로서 등장하였다. 대만정부는 미국으로 부터의 기술이전에 바탕을 두고 12척의 올리버 해자드 페리급 구축함을 건조중이며, 프랑스로부터 16척의 라피에트급 구축함 도입을 예정하고 있다.<sup>11)</sup>

동북아 역내국가들의 군비증강 추세는 러시아의 군사력 쇠퇴와 미국의 동아시아정책의 재조정 가능성과 함께 양극체제에 근거한 세력균형이 붕괴되는 과정에서 야기될 조짐이 보이는 힘의 공백상태를 우월한 입지에서 선점함으로써 확실한 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 바탕으로 가능하게 되었는데, 군비증강은 역내 국지적 분쟁 가능성을 안고 있는 북방영토, 南沙群島 및 분단국가 문제 등이 촉발시킬 긴장 상황에 대비한 노력이라고도 판단된다. 유엔 해양법에 따른 2백해리의 배타적 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 있는 것이다.

그러나, 현시점에서는 이와같은 군비증강 추세를 억제하기 위한 효율적인 다자간 군비통제의 전망은 밝지가 않다. 역설적으로, 역내국가들간의 경제적 의존관계가 심화될수록 강대국들간의 의혹은 점증되고 있다. 다시 말해 경제적 상호의존관계의 심화가 적어도 구라파지역에서는 국가들간의 평화와 안정을 보장하게 된다는 논리가 적어도 냉전이후시대의 초기단계에 처해있는 동북아지역에서는 그대로 적용되지 않는 듯하다. 미국과 중국간의 경제관계 확대, 미국과 일본간의 경제관계 심화가 이들간의 관계를 반드시 우호적인 방향으로 이끌어갈 수 있으리라는 보장은 없다.

동북아 역내국가들의 군비증강은 군비통제를 위한 역내 노력 뿐만아니라

세계적인 군축노력에도 부정적인 영향을 미치게 될 것인바 역내국가들과 외부세력들간의 관계에도 파급효과를 보이게 될 것이다. 미·중앙국간 무역불균형 심화와 더불어 미국이 대만에 전투기를 판매함으로써 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 것이다.

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

유엔 안전보장이사회 5개의 상임이사국 가운데 3개국의 이해관계가 얽혀있는 동북아지역 정세의 변화는 이들 모두가 핵무기보유국이라는 사실 이외에도 국제적 분쟁해결에 유엔과 같은 다자간 국제기구의 역할을 중시하게 될 것이라는 냉전이후시대의 추세에 힘입어 세계질서의 재편과정에도 파급효과를 미치게 될 것이다.

#### 다. 경제적 지역주의

냉전이후시대 국제관계의 특징은 유일한 초강대국으로 남은 미국의 (패권주의를 전제한) 군사전략적 균형과 미국, 유럽, 일본간의 경쟁관계를 상정한 경제력의 균형이 일치하지 않는다는 사실에 있다.<sup>12)</sup> 따라서 향후 전개될 국제관계에 있어서의 긴장과 갈등은 전략균형과 경제균형 사이의乖離에서 연유될 것으로 예상할 수 있다. 1989~90년간의 걸프전에서 미국은 군사면에서 유일 초강대국임을 과시한 반면, 연합국들의 협조와 특히 일본과 서독 등 서구라과 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, 러시

12) 김정원, “냉전을 넘어서,” 계간 「사상」 (1992년 여름호), p. 32.

아의 쇠퇴가 경제적 실패에 주로 기인하고 있으며, 미국의 역내 영향력 감소가 다분히 미국내 경제적 문제에 따라 결정되고 있고 일본의 영향력 증대가 경제력에 근거하고 있다는 엄연한 사실들은 냉전이후시대 국제관계에서 경제력이 군사력과 이데올로기의 운명을 결정하게 될 것이라는 점을 강력히 대변해 주고 있다.

이와같이 국제관계를 보는 기본인식이 달라질 수 밖에 없다면, 전세계적으로 각국이 경제적으로 상호의존관계에 돌입하게 되는 한편 경제의 지역화 현상이 본격화된 것은 오히려 당연한 귀결이라고 하겠다. 즉, 국가간 상호의존관계 심화는 경제논리상 불가피한 현상이려니와 경제적 지역주의는 자국이 배제된 배타적인 경제협력체와의 관계에서 불공정한 대우를 받으며 국익에 침해를 입게 됨을 용인할 수 없다는 인식에서 출발되고 또한 확산되고 있다.

동북아시아와 관련된 경제적 지역주의는 아·태경제협력각료회의(APEC)로서 대표되고 있으며 1991년 11월 서울회의에서 중국, 대만, 홍콩의 동시가입을 통해 현재 15개국으로 구성되어 있다. 지난 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 소지역적인 경제협력체 구상의 대두 가능성을 배제할 수 없는 바, 이와같은 현상은 국제관계를 규정하는데 차지하는 경제력의 비중을 말해주는 것이기도 하다.

## 2. 정세변화의 전개 방향

미·소 양대 초강대국 중심의 4강구조가 동북아시아에서 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 급격한 변화없이 경제력을 회복하려는 미국, 군사력

감축을 통해서라도 국내경제를 회생시키는데 주력하고자 하는 러시아, 자본주의 시장원리 도입을 통한 경제력 증강 노력을 국가 시책으로 천명한 중국 및 축적된 경제력을 바탕으로 정치, 군사대국으로 발돋움하려는 일본 등 한반도 주변4강의 전략적 구상이 상호간의 관계를 재설정하는 과정에서 구현되고 있는바, 이러한 주변4강의 정책순위에 따른 정책 개진에 따라 동북아정세의 전개방향이 결정될 것이다.

#### 가. 남·북방삼각관계의 재편

쌍무간 동맹관계를 근간으로한 남·북방삼각관계는 미·러간의 동반자관계, 일·중간의 경제협력 증대 및 한국의 북방정책의 성공적 결과로 한·중, 한·러수교가 성취됨으로써 그 성격에 변화를 맞게 되었다. 변화과정에는 기존의 미·일, 한·미 및 중·북한간의 쌍무관계 유지와 더불어 중·러화해, 미·러동반자관계, 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 대러경제원조를 내세운 일본의 북방영토 해결 노력이 러 일관계의 순탄한 진전에 장애로 부각되어 있다.

한국정부의 북방정책은 추진과정에서 뿐아니라 중요한 성과로서 기록되는 러시아 및 중국과의 수교에 따라 기존의 남·북방삼각관계에도 적지 않은 파급효과를 보인 것으로 판단된다. 92년 11월 한·러간의 기본관계조약과 군사분야에서의 협력 논의 등은 중·장기적으로 러시아와 북한의 기존 우호 동맹관계의 변화를 불가피하게 하는 여건을 조성하게 될 것이다. 한·중수교와 양국간 경제관계 확대는 북한에 대한 중국의 전략적 고려에 적지 않은 영향을 미치게 될 것인바 한국이 상정하는 남북한관계 개선 방향에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 다만, 북방정책의 성과로 인하여 한국과 전통우방인 미국 및 일본과의 관계가 쌍무적 관계에서의 전략적 고려 때문이 아니라, 미·일 양국의 대중·러관계의 발전 방향과 상치될 가능성을 배제할 수는 없다고 할 때, 이와같은 요인은 동북아 정세의 전개방향을

결정하는데 중요하게 작용할 것이다.

#### 나. 역내 다자간 안보협의체 가시화

80년대 중반이후 냉전구도가 와해되기 시작하면서 대두된 동아시아, 태평양지역의 다자간 안보협의체 구상 논의는 참여 범위에 있어 다양성을 보이고 있으나, 구상의 주된 목적에는 큰 차이를 보이고 있지 않다.<sup>13)</sup> 즉, 미·소 양국에 의한 양국적 구도가 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 작년말 이래 점진적으로 변화되기 시작하였는바, 미국은 역내 역할 재조정 과정에서의 지역 안정을 도모하기 위하여, 일본은 국제적 역할증대에 대한 주변국의 우려를 불식시키기 위한 목적이 그 변화의 중요한 이유 가운데 한 부분을 이루고 있다고 이해된다. 러시아는 동 구상을 지속적으로 지지해 오고 있는바, 국내경제 재건을 위한 역내 안정에 대한 기대와 함께 단일 국가에 의한 지역 패권주의를 견제하고자 하는 의도도 작용하고 있다고 판단된다. 중국 또한 역내 패권주의를 반대한다는 목적과 국내 경제활성화를 위한 분위기 조성 차원에서 다자간 안보협의체 구상에 대하여 취해 오던 반대 입장에 수정을 가하고 있는 듯하다.

다자간 안보협의체가 가시화될 경우 논의될 주요 사안이 핵무기 및 미사일 등의 판매와 기술확산, 군비축소 등이 될 것임을 가정할 때 북한의 핵무기 개발에 대한 의혹과 한반도 긴장완화에 관련된 문제들이 우선적인 중요성을 가질 것으로 예상되는바, 동 구상과 관련 한국정부의 심각한 인식이 요구되는 상황이 조성되고 있다.

#### 다. 역내 經濟圈구상 논의 활성화

앞서 설명한 경제적 지역주의의 세계적 추세와도 관련하여, 향후 세계질

13) 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.

서 개편과정에서 경제력이 증시될 것임을 감안할 때 역동성과 잠재력을 함께 갖고 있는 동북아시아 지역국가들 간의 협력은 어떠한 형태로든 활성화 될 것이다. 러시아가 사회주의를 포기하고 시장경제 체제로의 실질적 편입 과정에 있는 한편, 중국도 여전히 사회주의 노선을 견지하고 있다고는 하지만 이데올로기를 앞세워 국가의 경제적 이익을 포기하리라고 예상되지는 않는다. 오히려, 세계 여타 지역에서의 배타적인 경제권 형성에 따라 불이익을 보게 될 경우, 정치·군사관계가 큰 장애로서 작용하지만 않는다면 역내 국가들간의 경제협력은 확대, 심화될 것이다. 나아가, 정부간의 경제 협의체 논의 활성화와는 별도로, 실질적인 경제이익을 도모하기 위한 지역 간의 經濟圈域 형성도 가시화될 가능성이 높아질 것이다.

동북아지역의 정세는 구라파와 달리 중국,소련이라는 大陸세력과 미국, 일본의 海洋세력간에 전략적 非對稱性을 특징으로 하여 역내데탕트 역시 지역세력들간의 쌍무적 관계가 재정립되는 과정에서 형성되어 왔다. 향후 동북아지역 정세의 발전은 한반도 주변의 4대강국들이 양자관계를 재조정해 가는 가운데 이루는 느슨한 균형관계가 당분간은 역내 안정유지에 기여할 것으로 예상된다. 그러나, 이와같은 권력관계가 한반도 통일을 위한 환경조성에 긍정적으로 작용하게 될 것인지는 여전히 불확실하다.

### Ⅲ. 한반도 통일환경 : 안정화 요인과 불안 촉진요인

이상에서 검토한 동북아정세 변화의 특징은 역내국가들의 구체적인 정책 실현과정에서 유추할 수 있는 것인 바, 한반도의 통일환경은 이같은 정책들이 서로 엇갈리며 전개되는 가운데 형성되는 것이다. 동북아정세의 변화를 한반도 통일환경 안정화에 기여하는 요인과 불안을 촉진시키는 요인으로 구분하여 분석함은 통일과정과 통일이후를 상정한 한반도의 전략적 위상을 설정하는데 기초작업이 된다.

## 1. 안정화 요인

### 가. 역내국가들간의 경제적 상호의존성 심화

동북아지역에 상존하고 있는 중국과 북한의 사회주의 경제가 정도의 차이는 있으나 변화의 과정을 경험하고 있는 가운데 역내 자본주의 경제는 상당한 역동성을 보이며 국가간 협력관계의 심화를 구현하였다. 일본과 한국, 대만 등 신흥공업국들은 국가의 기능을 강화시켜나가는 동시에 시장경제와의 결합을 시도함으로써 「자본주의 발전국가」(capitalist developmental state)로서 성공적인 경제성장과 함께 정치적 민주화를 실현하였다.<sup>14)</sup>

자본주의권역의 괄목할 경제성장은 냉전체제가 붕괴되는 과정에서 국경을 초월하여 역내 사회주의 국가들에게도 파급효과를 미치게 되었는데, 중국은 사회주의 이념은 고수한 채 자본주의 시장경제 체제의 경험을 모방하여 국가발전을 도모함으로써 성과를 거둔 바 있으며 이를 확산시키려는 중국지도부의 의지는 92년 10월 제14차 당대회를 통해 개혁과 인사들이 대거 중용됨으로써 표출되었다.

시장경제체제가 국경을 초월하여 사회주의 국가들에게 전파되면서 동북아 지역내 국가들간에도 경제협력을 상징한 개방적이고 유연한 다변적 협력체들이 부상되고 있다. 과거의 쌍무적 경제관계가 심화되는 한편, 자본, 노동, 기술 및 자원들이 국경없이 왕래할 수 있게 됨에 따라 동북아 지역내 여러개의 경제권역이 형성되고 있음은 이데올로기에 집착한 냉전질서가 와해되는 과정에서 오히려 당연한 현상이라고 하겠다.

14) 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)이라고 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), p. 163. p. 173.

대만, 홍콩과 중국의 광둥(廣東省), 후지안(福建省)간에 형성되고 있는 「화남경제권」이나 남북한, 북중국, 러시아의 극동 및 일본간에 탐색되고 있는 「황해경제권」과 「동해경제권」 등이 EC, NAFTA 등 타지역에서의 경제통합에 대응하려는 차원에서 그 실현 가능성을 높이고 있는 한편, 관련국들간의 경제적 보완성을 상징한 경제협력의 확대라는 적극적 계산에 근거하여 구체화되고 있는 대표적인 예이다. 이와 같은 현상은 역내국가들간에 이데올로기를 초월한 경제적 의존성의 심화 추세를 의미하는 것이라고 해석할 수도 있다.

이미 구체화되어 역내 교역 활성화에 기여하고 있는 아·태경제협력각료회의(APEC)는 개방적이고 유연한 경제협력기구로서 1989년 11월 출범한 이래 15개국 회원국들간의 협력체로서 운용되고 있으며 세계 교역의 40%, 세계인구의 40%를 포괄하는 기구로 확대되었다. APEC은 비록 회원국들간의 경제규모, 발전정도의 차이와 정치체제, 문화등의 다양성으로 인하여 EC와 같은 결속력을 가진 지역협력체로 발전되지는 못하였으나 회원국들간의 경제적 의존성을 심화시키는데 있어 지대한 공헌을 함으로써 동북아 지역내 안정화를 촉진시키는데 기여할 것이라는 기대를 가능하게 한다.

#### 나. 사회주의 제국의 脫理念化 추세와 국내경제발전 우선 정책

동북아지역내 국가들간의 경제적 의존성 심화가 역내 안정에 기여할 수 있게 된 것은 러시아, 중국 등 (구)사회주의 국가들이 기존의 사회주의 정책을 포기하고 자본주의경제와의 협력관계 모색을 통하여 국가발전을 도모해야 하겠다는 자각과 함께 구체적인 정책수립이 있었기 때문이다. 중국은 사회주의 제국들 가운데 가장 먼저 자국의 시장개방을 통해 국가의 일부지역을 자유무역지대화하고 외국기업들과의 합작투자를 가능케 하는 조치를 취함으로써 동북아지역내 경제통합을 시도하였다.<sup>15)</sup> 중국의 개방노력은 그

15) Alexander G. Yakovlev, "Stability and Instability Factors in the International Relations in the Asian-Pacific Region," *Sino-Soviet Affairs*, no. 50 (Summer 1991), pp. 169~70.

역사가 구소련의 경우보다 앞서 있다고는 하지만 “신사고”에 기초한 구소련의 대외정책이 태평양국가의 일원으로서 역내 국가들간의 관계에 적극 참여함으로써 정치, 경제적 이익을 도모하겠다는 정책적 의지를 개진하고 있는 것과 유사한 맥락에서 이해될 수 있다.

중국은 동북아시아 여타 국가들과의 선린·우호관계 유지를 추진하고 역내 영향력확보에 노력을 경주해온 바, 이를 통해 전통 서방 강대국들의 압력에 대처함과 동시에 국내 경제적 어려움을 해소해 나가기 위하여 상품시장으로서 뿐 아니라 경제발전을 위한 財源 확보와 기술 도입을 위해 국제사회에의 접근을 적극 모색해 오고 있다. 중국이 경험하고 있는 국내 정치, 경제적 문제점은 사회주의 체제의 변혁과정에서 불가피하게 대두되는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 중국의 지도부는 국내 정치, 경제문제 해결을 위한 분위기 조성과 자원확보를 위하여 대외경제 협력을 적극 모색하고 과다한 국방비 지출을 억제하면서 국내경제의 진작에 주력하고 있다.<sup>17)</sup>

러시아는 현재 대내적으로는 민주주의 정치체제와 시장경제체제 확립, 대외적으로는 세계공동체로의 편입을 정책목표로 삼고 있는바, 동북아 지역에서는 역내 안정화와 역내 국가들과의 경제협력관계 발전 및 태평양 국가로서의 위상확립을 기조로 한 정책을 개진하고 있다.<sup>18)</sup> 물론 이러한 정책은 구소련/러시아 경제가 시장경제 체제로 순탄하게 이행되지 못할 경우 국내정국의 안정을 바탕으로한 강력한 외교정책의 수행이 불가능하다는 점을 감안한 것이다. 러시아는 현재 이념보다는 地政·地經學的 계산을 중시하고 전술적 柔軟性 (tactical flexibility)과 실용주의에 기초한 동북아정책을 수행하고 있는바,<sup>19)</sup> 극동지역 개발을 위하여 일본, 한국 및 미국을 포

16) 중국의 경우 개발도상국의 발전모델인 “개발독재형” 발전구상을 수용하여 정치개혁은 지연시키면서 경제발전은 가속화하고 있으며 이러한 전략은 당분간 지속되리라 예상된다. 다만 정치개혁도 상당히 오랜 시간을 두고 제한된 부분에서 조심스럽게 시도될 것인바 근본적인 체제개혁은 당분간 기대할 수 없을 것이다.

17) Qian Qichen, “Adhering Independent Foreign Policy,” *Beijing Review*(Dec. 30, 1991~Jan. 5, 1992), pp. 7~10.

18) Pyotr Baklanov, “A Concept of the Development of the Soviet Far East,” *Far Eastern Affairs*, no. 4, 1991, pp. 7~8.

함한 역내 국가들로부터의 경제원조를 모색하고자 함이 동북아정책의 중요한 부분을 차지하고 있다.

이와 같이 양국의 국내정국 안정이 경제발전에 크게 좌우될 수밖에 없을 것임을 감안할 때 이들의 경제우선정책은 상당기간 지속되리라 예상되며 자본주의 시장경제 논리의 부단한 도입이 중국의 경우, 사회주의의 논리악화를 초래하고 있는 바 소련과 중국의 화해, 한·소 및 한·중수교 등은 이러한 사회주의체제의 탈이념화 과정에서 가능할 수 있었던 것이기도 하다.

#### 다. 역내 쌍무적 동맹관계의 유지

남북한 및 한반도 주변4국들간의 쌍무적 안보동맹관계가 냉전시대 한반도 주변질서 안정을 유지하는데 기여한 것도 사실이다. 이들간에는 한·미, 미·일간의 안보동맹체제와 러·북한, 중·북한간의 동맹체제가 상존하고 있으며, 한국의 북방정책 추진과정에서 한국이 러, 중국과 국교를 수립함으로써 러, 중국 양국의 대북한관계에 변화를 야기시킬 수 있는 환경이 조성되었고, 이에 대한 한국정부의 기대가 있음에도 불구하고 러시아와 중국정부는 한국과의 수교가 북한과의 동맹관계 정리로 연결되어야 한다는 데까지는 동조하고 있지 않다. 나아가 한국정부로서도 러시아와 중국에 대하여 현 상태에 획기적인 변화를 모색하도록 촉구할 수 있는 뚜렷한 명분을 제공하려고 하지는 않을 것으로 생각된다.

통일환경 조성에 미치는 주변4국들의 영향력 가운데 적어도 중국,러시아 등이 대체로 (암묵적으로는) 인정하고, 한국 및 일본정부로서는 명확하게 지지할 명분이 있는 미국의 역내 균형자역할은 한반도 통일환경 안정에 긍정적인 기여를 할 것이다.

냉전이후시대 세계적 차원에서 미국의 역할과 위상에 대한 심각한 논의가 미국내에서 진행되고 있음에도 불구하고, 현재까지 발표된 가운데 나타

19) Andrei Kozyrev, "Russia: A Chance for Survival," *Foreign Affairs*, Vol. 71, no. 2 (Spring 1992), p. 15; 코지레프 러시아 외무장관의 1992년 1월 21일자 ROSSIYSKAYA GAZETA지와의 기자회견, 민족통일연구원, 「일본의 국제적 역할증대와 동북아질서」(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 288에서 재인용.  
Bomb," *Foreign Policy* (June 1991), pp. 93~112.

난 동북아에서의 미국의 역할에 대한 미행정부의 공식입장에는 큰 변화를 발견할 수 없다. 1992년 7월 미국방부가 펴낸 「아·태지역 전략기조」 보고서는 향후 미국의 대아시아 군사정책기조는 91년 11월 체니 국방장관이 밝힌 미국의 아시아 안보정책 6개 원칙을 기초로 삼는다고 밝히고 있다. 이 6개원칙은 미국이 기존의 쌍무적 안보동맹관계를 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 보고서는 미국의 안보역할은 기존의 위협에 대해서 뿐만 아니라 예측할 수 없는 다양한 가능성에 대비하기 위해서도 유지되어야 한다고 주장하고 있다.<sup>20)</sup> 같은 보고서에서 한반도와 관련, 남북한간 기본합의서와 비핵화 선언 채택에도 불구하고 북한의 성실한 준수여부가 불확실한 바 북한의 핵무기개발 계획이 동북아지역 안보에 가장 중대한 위협이라고 지적되고 있다.

냉전이후시대 미국의 동북아정책은 역내 균형지역할이라는 전략개념을 중심으로 하여 조정되고 있으며, 한·미 및 미·일동맹의 중요성은 이와 관련 재천명되고 있다.<sup>21)</sup> 「단극적 다극체제」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 사정을 반영하여 야기될 것인 바, 신행정부가 들어서게 됨과 함께 가속화될 냉전이후시대 미국의 전략적 위상 재조정 논의와도 밀접한 관련을 갖게 될 것이다.<sup>22)</sup> 즉, 국방비 삭감의 필요성에 대한 폭넓은 공감대 형성에 따라 동북아지역 주둔 미군의 불가피한

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

21) 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.

22) 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.

감축과 역내 주둔 비용의 주둔국 부담확대 주장이 강도있게 지속될 것이며, 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 가능하다.<sup>23)</sup>

그러나 냉전이후시대 미국이 동북아지역에서 상정하고 있는 전략구상은 미국의 역내 주둔 군사력의 철수를 점진적이고 단계적으로 시행할 것임을 전제로 하고 있다고 판단된다. 나아가, 미국은 동 지역에서 과거와 같이 군사적으로 지배적인 역할은 행사하지 않는다고 하더라도 세력균형자로서 현재의 전략적 균형과 미국익에 유리한 방향으로의 정세변화를 유도할 것이라고 예상된다.<sup>24)</sup>

미국의 동북아정책에서 차지하는 한국의 전략적 위상에 대한 고려는 미국의 新행정부 출범이후에도 상당기간 유효할 것인 바 주한미군 철수일정의 緩急 등이 한반도내 긴장완화의 발전정도에 따라 조정될 가능성은 있으나 미국의 역내 균형자적 역할은 대동북아정책 전반에 대한 재검토가 전제되지 않는한 지속될 것이다. 아울러 미군의 동북아지역 前進配置 전략의 조정에 따른 미군의 철수는 한국과 일본의 방위력 증강과 맞물려 이루어질 수 밖에 없으며, 이 경우 역내 국가들의 우려를 초래할 가능성이 있음을 美행정부가 인식하고 있다고 할 때 정책 재조정의 속도는 완만하리라고 예상된다.

## 2. 불안 촉진요인

### 가. 러시아 국내정국의 불안

러시아의 동북아정책의 기초는 역내 안정을 통해 국내경제 진작을 위한

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

24) 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).

여유를 확보하고자 하는 것이다. 그러나, 역내 러시아의 군사력 감축이 주로 중국과의 국경지역에 국한되어 시행되고 있고 여타 지역에서의 군비감축 조치는 주로 육군병력과 낙후된 무기처리 등에 한정될 뿐 적극 추진되고 있지 않다는 사실을 주목하여야 한다. 역내 미군의 존재가 점차 일본의 재무장을 억제하는데 기여한다는 새로운 정치적 의미를 부여받게 됨으로써 일정 수준의 미군사력의 상존은 장기적으로 볼 때 러시아 정부가 간과할 수 없는 점이기도 하다. 현재 러시아의 국내경제의 어려움과 관련 보수세력과 개혁파간의 갈등이 심화되고, 나아가 정국불안 와중에서 보수세력이 득세하게 될 경우, 이들이 구사하는 대외정책과 동북아정책이 미국의 지역 패권을 견제한다는 기존의 구소련/러시아의 정책기조와 연계되어 개진될 때 역내 안정에 불안을 촉진시키는 결과를 초래하게 될 것이다.<sup>25)</sup> 이와 관련, 92년 11월 러시아연방 최고회의가 국내 경제난 해소 차원에서 해외 무기판매를 容許하는 결정을 내린 사실은 러시아의 무기판매가 동아시아 제국을 주요시장으로 간주하고 있다는 점에서 역내 불안을 제고시킬 가능성을 무시할 수 없다.

정부의 강력한 통제력이 결여된 가운데 자유화를 통한 경제개혁을 추진하려는 엘친정부의 노력은 일련의 경제조치가 가시적 성과를 보이지 않은 채 인플레이션과 실업을 증가, 생활 필수품의 품귀현상 등으로 국민들의 불만이 고조됨으로써 중대한 위기에 처해 있다. 이러한 국민들의 불만을 이용하여 92년 6월 온건, 중도세력의 연합인 「시민동맹」(Civic Union)이 등장하는 한편, 보다 보수적인 세력들은 보수 강경파 의원들과 구공산 관료, 노동조합 지지세력 등 다양한 이익집단들의 연합형태인 救國전선(NSF)을 결성하여 그 세력을 확대해 나가고 있다. 군부내 강경주의자들을 포함한 이들 보수집단의 재집권 가능성은 현재로서는 높지 않다고 하더라도 국내정국 불안에 따른 엘친 행정부의 개혁의지 약화는 대외정책의 추진 기반을 약화시키는 한편, 동북아지역에서 추구하고 있는 군비감축노력과 역내 국가들과의 협력추진에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성도 있다는

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

점에서 역내안정에 불안을 야기시킬수 있는 잠재적 요인이 되고 있다.

#### 나. 중국의 불확실한 장래

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, 중국은 러시아의 군사적 위협이 감소되는 상황에서 구소련의 군사적 위협을 전제로 유지되어온 미국과 미국 우방국들과의 관계가 소원해 질 가능성이 점증될 것으로 인식하고 있다. 중국은 이와같은 상황이 역내 세력균형의 공백을 야기시킬 경우 중국에게 역내 역할증대를 모색할 수 있는 새로운 기회를 가져다 줄 가능성이 있다는 사실을 간과하지 않고 있다. 더욱이 중국은 일본의 방위비 증대와 군비현대화 작업 및 유엔 평화유지군 파병등의 현상이 역내 일본의 영향력을 증대시킬 것이라는 인식하에 병력감축을 통한 국방비 삭감분을 군비현대화에 투자함으로써 효율적인 방위전략을 구사할 수 있는 대비를 해나가고 있다.

보다 장기적으로 볼때, 중국사회를 지배하던 이데올로기의 위력이 감퇴하고, 경제,군사력이 점진적으로 향상될 경우 중국의 민족주의적 성향이 동북아지역 전체에 중대한 불안요인으로 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 외국의 경제와 문화에 대한 중국인의 뿌리깊은 불신과 경제, 전략면에서의 독립노선 추구를 지향해 온 중국지도부의 강력한 의지를 감안할 때, 아시아에서 주도적 국가로서 중국의 위상 재정립이라는 목표가 국내적 여건이 어느정도 조성된다면 또다시 전면에 부각될 것이라는 판단이다.<sup>26)</sup>

중국의 외교정책이 국제정세 변화 뿐아니라 국내 권력투쟁과 경제발전 과정을 반영하여 수립된다고 할 때 향후 중국의 대동북아정책 전개방향은 많은 불확실성을 안고 있다고 하겠다. 천안문사태에서 표출된 바와 같이 경제발전에 따른 국가와 시민사회의 대립 가능성과 등소평이후 예상될 수

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

있는 지도층내 권력투쟁의 가능성을 상정하지 않을 수 없다고 할 때 국내 정치 변혁에 수반될 외교정책의 변화는 동북아지역내 불안요인으로 작용할 수 있을 것이다.

#### 다. 일본의 군사대국화 추세

2차대전이후 국제관계의 냉전적 질서를 전제한 미·일동맹관계는 소련의 군사적 위협이 격감된 상황에서 재검토될 수 밖에 없을 것이다. 미·일 양국관계의 재조정은 미국 영향력의 상대적 쇠퇴와 더불어 경제 초강국으로서의 일본의 대두에 따라 가속화 될 것인 바 경제력에 기초하여 정치·군사적 역량을 증대시켜 나갈려는 일본 지도층의 의지와 실질적인 노력은 역내 정세변화를 야기시킬 수 있는 주요 요인으로 부각되고 있다. 1985년 이래 일본은 세계 최대 채권국으로서 미국을 대신하게 된 반면, 미국은 최대 채무국으로 전락하였으며 1988년에 이르러 일본의 해외원조계획(ODA)에 의한 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.

지정학, 전략적 이해관계가 점차 경제적 요인에 의해 규정되는 상황에서 경제 초강국으로서의 일본의 외교정책은 동북아 지역정세의 변화와도 관련하여 크게 변모되기 시작하였다.<sup>27)</sup> 지난 40여년간 일본은 미·일동맹체제 하에서 대등하지 못한 동반자 역할만을 부여받아 왔으나 실질적인 경제력과 미·일간의 경제마찰의 심화에 따라 일본의 외교정책은 수동적 자세에서 보다 적극적인 입장을 개진함으로써 양국간 실질적인 동반자관계를 상정하며 독자적인 외교영역의 폭을 넓혀 나가기에 이르렀다. 한편, 전통적인 대미의존관계에 균형을 부여하기 위하여 다자간 협력관계 모색을 통한 일본의 위상증대 정책이 아울러 구사되고 있다.<sup>28)</sup>

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

일본외교의 독자적 영역이 확대되고 있음에도 불구하고 당분간은 안보, 경제분야에서 미국에 상당히 의존할 수 밖에 없을 것이라고 하더라도 80년대 초부터 시작된 일본의 군사비 증액 추세는 계속될 것이다.<sup>29)</sup> 이에 따라 일본의 방위에서 차지하는 미국의 역할은 상대적으로 감소하게 될 것인바 양국관계의 재조정 방향에 따라 미국의 실효성 있는 견제가 결여된 일본의 군비증강은 동북아지역내 불안요인으로 대두될 가능성이 있다.<sup>30)</sup>

한편 최근 일본정부가 프랑스로 부터 재처리된 플루토늄을 수입한 사실은 역내 국가들의 심각한 우려와 반발을 야기시키고 있다.

#### 라. 역내국가들간의 영토분쟁

동북아지역내 국가들간의 영토를 둘러싼 분쟁은 러시아와 일본간의 소위 북방 4개 島嶼와 관련된 분쟁, 중국과 일본간의 센카쿠열도 및 중국과 동남아 주변국가들간의 南沙群島를 둘러싼 분쟁으로 대표되고 있다. 전자의 경우 도서가 가지는 전략적 가치와 더불어 2차대전이후 역사의 청산이라는 명분으로 대변되는 일본의 요구와 이에 대한 러시아의 국가적 자존심의 대립이라는 양상을 띠고 있는바 러시아와 일본에 모두 강력한 정부가 들어서지 않는한 문제의 해결은 용이하지 않을 것으로 예상된다.

국내정국의 불안이 엘친정부에 대한 보수파 세력의 도전으로 심화되고 있는 상황에서 국가의 자존심이 걸린 영토문제를 둘러싼 경제대국 일본과의 분쟁은 러시아의 현 행정부가 일본으로부터의 실질적인 경제원조를 기대할 수 밖에 없는 실정에서 해결하기 어려운 사안으로 대두되었으며, 러

28) Richard Holbrooke, "Japan and the United States: Ending the Unequal Partnership," *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. 106~107.

29) 일본의 군사비 증액추세는 SIPRI, *SIPRI Yearbook 1992*, op. cit., p. 256.

30) 민족통일연구원, 「일본의 국제적 역할증대」, op. cit., 역내국가들 가운데 중국과 러시아 등은 일본과의 경제협력에 대한 절실한 필요성으로 인하여 일본의 국제적 역할증대에 실효성 있는 견제를 행사하는데 제약이 있다.

시아에 대하여 그 어느때보다도 북방영토문제에 관하여 강력한 요구를 행사할 수 있는 입장에 있다는 일본정부의 판단이 참예하게 맞서고 있는 상황이 양국간의 전반적인 관계 악화로 확대될 경우 동북아지역내 안정에 불안요인을 야기 하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

南沙群島の 경우는 경제적인 국가이익과 관련하여 대륙붕의 지하자원 개발에서 모색할 수 있는 실익을 둘러싼 분쟁의 성격을 띠고 있는바, 동 지역에서의 분쟁을 상정한 중국 해군력의 방위범위 확대 노력은 역내 관련국들의 우려를 야기하게 될 것이다. 더우기 사안에 대한 미국의 관심에도 불구하고 필리핀에서의 해·공군기지를 상실한 미군사력이 해외 국지분쟁에 대한 개입 최소화를 표방하는 신 행정부하에서 실질적인 역할을 행사할 수 있을지 회의적이다. 남사군도를 둘러싼 영토분쟁의 결과로 역내 중국해군의 진출이 가시화될 경우 대만과 중국간의 실질적인 마찰과 함께 일본의 해상수송로에 대한 중대한 위협으로 간주될 것인바 역내국가들간의 안정에 불안을 촉진하는 요인으로 부각될 가능성을 간과할 수 없다.

#### IV. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상

##### 1. 주변국들의 대한반도 전략구상과 변화전망

###### 가. 러시아와 한반도

1990년 9월의 한·소수교와 소련에 대한 한국정부의 30억달러 경제원조는 남북한문제에 관하여 일관되게 북한의 입장을 지지해 온 소련의 정책이 변화될 수 밖에 없는 상황을 초래하게 되었다는 점에서 한반도통일 문제 또한 구소련/러시아의 동북아정책에 주요 고려사항으로 부각되었다고 이해된다. 한반도의 분단상황이 역내 안정에 기여하고 있다는 구소련 및 러시아의 인식은 남북한관계 개선에 따라 통일과정 및 통일이후 한반도가 동북아질서 및 러시아의 전략구도에 영향을 미치게 될 새로운 상황을 고려하

지 않을 수 없게 하였다.

한국이 주도하여 성취할 통일이한국이 국가안보를 위하여 주변강국으로 부터 균형자적 역할을 기대하게 되는 상황을 상정할 때, 러시아의 지상군이 중국을 견제하고 해·공군력이 한반도의 연안과 영공을 보호할 수 있는 역할을 여전히 보유하고 있다는 점에서 러시아의 역할을 과소 평가할 수는 없을 것이다. 그러나, 현 시점에서 러시아가 미국, 중국 및 일본과의 관계를 악화시키면서 까지 이와같은 역할을 감수할 가능성은 희박하다고 판단된다. 러시아는 현상유지를 선호하는 기존의 대한반도정책이 재조정되지 않는 가운데 남북한간의 경제적 격차가 심화되면 한반도의 통일과정이 역내 불안요인을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 있을 것이라고 판단하고 있는바, 한국이 주도하는 통일을 현실적인 대안으로 상정한 대한반도정책 수정의 불가피한 상황 도래에 대비하여야 한다는 주장도 있다.<sup>31)</sup> 그러나 엘친대통령은 92년 11월 자신의 방한시 한국과 체결한 기본조약과 무관하게 그 내용에 있어 결속력은 약화된다고 하더라도 전통적인 러·북한간의 관계를 지속할 것임을 분명히 밝히고 있다.<sup>32)</sup> 그러나 핵문제를 포함한 군사분야에서의 러·북한관계의 한계가 분명하고 경제관계에 있어서 한국과의 협력을 무시할 수 없는 러시아로서는 한국과의 관계개선이 역내 일본의 역할을 견제하는 전략적 의미를 가진다는 판단과도 관련하여 한국에 편중된 대한반도정책을 구사할 것으로 예상된다.

#### 나. 중국과 한반도

1992년 8월 한 중수교는 한국으로서는 북방정책의 성공적인 마무리라는 의미를 가진 반면, 중국에게도 여러가지 전략적 계산의 결과로서 실현되었을 것이다. 전략적으로 볼 때, 중·소관계 개선에 따라 소련과의 북방국경

31) Gennady Chufrin, "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.

32) 「조선일보」, 1992년 11월 15일.

으로부터의 위협이 감소된 상황에서 한반도가 중국의 안보에 중요한 사안으로 부각되었는바 강력한 경제력과 (핵무기까지 보유한) 군사력을 갖춘 통일한국은 중국의 안보를 위협하게 될 것이라는 점에서 이러한 상황의 대두를 중국은 분명히 원하지 않을 것이다. 중국은 한·중수교가 미국과 일본과의 전략적 균형을 통해 중국에게 역내 균형유지에 영향력을 행사할 여지를 제공해 줄 뿐만 아니라, 북한으로부터의 잠재적 위협을 견제해 주는 효과를 갖고 있다고 평가할 수 있다.<sup>33)</sup>

과거 중국은 한국의 북방정책의 궁극적인 목표가 북한을 국제적으로 고립시켜 한국이 주도하는 통일을 실현하는 것이라고 판단하여 한국의 북방정책에 대하여 반대하는 입장을 견지해 왔다. 그러나 냉전이후시대 정세의 변화에 따라 중국은 한·중수교가 북한과 미, 일관계 개선의 진전속도를 촉진시킬 수 있는 여건을 마련하게 될 것으로 판단, 한국과 수교함으로써 북한-미, 일관계발전을 가속화하여 역내 강대국에 의한 남북한 교차승인이 완성되기를 희망하고 있다.<sup>34)</sup>

경제적으로도 중국이 과거 미국과 일본으로부터 고급기술이전 확보에 별다른 성과를 거두지 못한 점을 감안할 때, 중국은 한·중수교를 통해 중급수준의 기술이전과 투자 및 시장제공을 기대할 수 있는 국가를 확보하였으며 한국과의 경쟁을 감안한 일본과 대만으로 부터의 투자를 유인할 수 있는 계기를 마련하였다.<sup>35)</sup>

중국의 북한과의 관계에 있어서도, 역사적 측면이나, 이데올로기적인 면을 차치하더라도 지정학적으로 북한이 중국에 가지는 전략적인 중요성을 고려할 때 북한은 결코 무시할 수 없는 국가로 존재하고 있다. 중국이 외교적 고립상태에 있는 북한에게 실질적으로 유일한 우방으로 남아있기는 하나 양국관계가 현상태 이상으로 발전될 전망은 밝지 않은 것이 현실이

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

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

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

다. 북한지도부에 대한 중국의 이미지가 결코 긍정적이지 않으며 주체사상의 교조주의하에 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 크게 공고화될 전망을 어둡게 하고 있다.

그러나, 한국 주도하의 한반도 통일을 중국이 원치 않는다는 기존의 노선은 상당기간 변치 않고 지속될 것이다. 향후 중국과 북한과의 관계가 원만치 못하기는 할 것이나, 남한의 전략적 공세에 대응하기 위한 북한의 지원요구에 대하여 중국이 외면하지는 못할 것이다. 중국은 북한을 고립시키는 가운데 한국이 주도하는 한반도 통일이 역내안정을 저해하고 세력균형을 파괴한다는 점에서 적어도 당분간은 분단상황의 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 부분을 차지하고 있다.<sup>36)</sup>

#### 다. 일본과 한반도

과거 일본의 외교행태가 다분히 피동적인 성향을 보였음을 고려할 때, 현재 일본의 외교는 여러 요인에 힘입어 보다 적극적이며 능동적으로 변화되고 있다. 80년대 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 가속화하게 되었다. 일본이 시도하고 있는 역내 방위정책의 전면적

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

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 있는바, 92년 8월 한·중수교 직후 외상은 “동북아시아의 평화와 안전의 증진에 한 중수교가 기여할 것”이라는 환영과 함께 양국간의 관계개선이 “대일본 정책에 있어 공동보조”를 취할 가능성을 제고시키고 있음에 우려를 표명하였다.<sup>37)</sup> 또한, 한·중관계 개선이 동아시아지역에서 일본이 정치력을 확대하는데 견제요인이 될 가능성에 대한 우려도 발견된다.<sup>38)</sup>

일본의 국제적 역할증대를 상정한 일본의 외교정책이 동북아지역 정세변화에 불안요인으로 작용하게 될는지 현재로서는 불확실하다. 그러나, 일본의 정책향방이 군비재무장을 통한 군사대국화로 전개될 경우 역내안정에 부정적인 영향을 미치게 될 것임은 분명하다. 일본의 군비재무장을 요구하는 일본내 일부 極右집단의 압력도 있으나 일본 재무장의 근거는 주로 주변정세의 변화에서 찾을 수 있다. 즉, 중국의 군비현대화와 더불어 북한이 핵무기를 개발, 보유하게 될 가능성 및 보다 장기적으로 한반도의 통일 실현 가능성, 통일이한국이 안보의 보장자로서 미국이나 러시아를 선택하게 될 가능성 등의 제반 문제들이 1990년대 일본의 안보와 관련, 중요시되는 정책적 고려사항이 될 것이다.

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

앞에서 설명한대로 북한의 핵개발과 한반도의 통일문제가 일본의 중요한 외교적 관심사항으로 부각되었는바, 통일이한국 뿐아니라 통일과정에서의 한반도 상황변화가 일본의 전략적인 이해관계에 주요 변수로서 인식되고 있다. 통일이한국이 경제적으로나 전략적으로 일본에 중대한 위협이 된다는 판단에서 일본정부는 한반도의 현 분단상황이 단기간내 변화되는 것을 원하

37) 「朝日新聞」, 1992년 8월 23일.

38) Ibid.; 「日經」, 1992년 8월 24일.

지 않는바, 현 시점에서는 북한의 핵개발 억지에 대한반도 전략의 주안점을 두고 북한과의 국교정상화 교섭의 완급을 조정해 나갈 것이다.<sup>39)</sup>

#### 라. 미국과 한반도

한·미간의 쌍무적 안보동맹관계에 근거한 미군의 전진배치전략을 고수하고 핵우산 제공을 통하여 한반도에서 핵억지력을 행사한다는 것이 미국의 대한반도 군사정책의 근간을 이루고 있다. 이 지역에서의 미국의 안보정책은 동아시아전략구상(EASI)에서 강조되고 있으며, 1990년 4월 미의회에 제출된 보고서 (Nunn-Warner Report)에 잘 나타나 있다.<sup>40)</sup> 이 보고서는 미국이 동아시아지역에서의 역할구조를 조정해 가는 단계적 과정을 강조하고 있는바, 특히 한반도에서는 북한의 핵개발과 관련 현재 제2단계(1993~95)의 감군계획이 일시 중단되어 있기는 하지만 한국이 역내안보에 주도적 역할을 행사하고 미국이 보조적인 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.

한반도의 통일이후는 차치하더라도 통일과정이 역내 안정을 저해하지 않고 진전되는데 있어서 미군의 주둔이 갖는 긍정적 역할에 대하여 미국내 일부 인사 및 북한당국의 강력한 반대는 있으나, 역내 국가의 대부분이 미군의 주둔을 명시적 혹은 묵시적으로 인정하고 있는 상황은 한반도 정세의 급격한 변화에 대한 우려와 함께 역내 주둔 미군사력의 철수에 따른 세력

39) Koji Kakizawa, "Japan's Position on Suspected Nuclear Weapons Development 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.

40) 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 미의회에 제출되었으나 기본정책에는 변함이 없다.

공백을 선점하기 위한 일·중·러의 알력이 초래하게 될 불안을 반영하는 것이기도 하다.

이상의 상황을 고려할 때, 미국의 전략은 통일이후에도 적정수준의 미군을 한반도에 주둔시킴으로써 전환기의 혼란을 방지하고 주일 미군의 지속적 배치에 대한 일본내 지지를 확보함으로써 통일한국과 일본과의 관계가 경색됨으로써 야기될 수 있는 역내 불안요인의 대두 가능성에 대비하고자 하는 점이 주요 고려사항이 될 것이다. 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(주한미군에 대하여 일본주둔 미군의 존재보다 강경한 반대입장을 개진하기는 할 것이나) 현 상황에서는 결국 용인할 수 밖에 없을 것이라고 판단된다. 아울러, 냉전이후시대 북한의 위협이 상존하고 있는 한반도로 부터 미국이 급작스러운 철군을 계획하고 있지는 않다고 이해되는바 미국이 경제, 안보면에서 점증되는 한반도의 전략적 가치를 무시할 수 없는 여건이 조성되고 있다고 생각된다.

## 2. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상

1990년대 한반도의 전략적 위상은 한국의 외교정책과 주변국의 동북아 및 대한반도정책의 상관관계에 따라 규정될 것인바 한국정부의 외교정책은 북방정책의 성과를 바탕으로 주변4국과 모두 정식 외교관계를 수립하게 됨으로써 안보기반을 확보하고 국력의 낭비를 막을 수 있게 되었다. 다른 한편으로 북방정책의 성과가 가시화되는 과정에서 한국정부는 남북대화 진전에 온갖 노력을 경주할 현실적 명분이 확보되고 분위기가 조성되어 감에 따라 한반도 긴장완화와 더불어 궁극적으로는 통일기반 확충에도 기여하게 되었다.

그러나, 한국과의 경제협력관계 증진을 통한 자국의 국내경제 문제 해소를 현상황에서 중요시하고 있는 러시아와 중국은 한국이 주도하는 한반도 통일에 대하여 여전히 유보적인 입장을 취하고 있는 한편, 급격한 통일이 초래할 역내 세력균형 파괴가 수반하는 동북아지역내 불안에 대한 우려를

하고 있는 것으로 이해된다. 한편 일본은 전통적으로 한국으로 편향된 남북한 등거리외교를 추진해 온 바, 한국정부의 북방정책의 성공적 수행에 따라 실질적인 교차승인 상황이 도래하는 시점에서 대북한관계에 조정을 가할 필요가 있다고 판단하고 있으나 남북한관계 개선이 일본의 예상보다 빠른 진전을 보이며 한반도 통일로 발전되는 데에는 유보적인 입장을 취하고 있다고 판단된다. 미 행정부는 북한과의 관계개선을 넘어서 국교수립이 미국익에 실질적인 기여를 할 가능성에 회의적이며 북한의 핵무기개발문제의 심각성에 근거하여 사안의 해결에 우선적 관심을 집중시키고 있는바, 미국이 제시한 대북한관계의 고려사항이 북한에 의하여 충족될 경우 양국관계 개선에 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 전략적 근거는 발견하기 어렵게 되어 있다. 달리말해 역내 국가들에게 있어서 한반도 통일은 현상타파의 의미를 갖고 있는바 통일한국과 자국과의 관계를 대비한 뚜렷한 구상이 결여된 상황에서는 현상유지(status quo)를 선호함이 오히려 당연하다고 하겠다.

돌이켜 보건대, 냉전시대 동서진영간의 극한대결 구조하에서 통일의 가능성이 전혀 없는 상황에서는 이념적으로 대립관계에 있는 남북한 모두가 통일의 성취를至上명령으로 내세우며 공허한 修辭學의 대결을 일삼아 왔는가 하면, 냉전구조가 와해된 상황에서 과거에 비하여 통일의 가능성이 높아진 현재 북한은 흡수통일의 두려움에서, 또 한국은 독일통일이후 독일 국민들이 부담하고 있는 엄청난 비용을 통해 통일에 대한 현실감을 갖게 됨으로써 마치 통일을 주저하는 인상을 주고 있는 것은 역사 속의 아이러니라 할 수 있다.<sup>41)</sup>

41) Jeong Woo Kil, “Political and Military Dialogue between Two Koreas ...Past, Present and Future,” Seoul Forum for International Affairs와 The Korea Press

한국정부의 안보 및 통일기반 확충 노력에도 불구하고 주변국에 비치는 한반도 정세는, 남북한의 경제력 격차가 심화되면서 한국이 압도적 우위를 차지하게 되고 군사력면에서도 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 고립과 권력승계과정에서 예상되는 국내적 혼란 가능성 등 북한의 문제점 노정에 따라 미래에 대한 불확실성이 점증되고 있다. 북방정책의 성과로 한국은 소련 및 중국과 국교를 수립하게 되고, 이에 따라 주변4강의 실질적인 남북한 교차승인의 여건을 조성하여 역내 안정화에 기여하게 되었다. 한편, 북방정책의 성공적 추진과정에서 외교적 고립 상황에 처하게 된 북한은 핵무기개발로 기본적인 안보를 확보하고 이를 통하여 부정적, 소극적 의미에서 외교력을 행사함으로써 역내 심각한 불안요인으로 부각되고 있다는 사실은 북방정책이 (적어도 주변국들의 판단에는) 역내 안정과 불안의 상반되는 결과를 초래하였음을 의미한다.

다른 한편, 한국의 북방정책의 성공은 한국의 전통 우방인 미국이 대북한관계에 진전을 보이지 못한 상황에서 한반도에 대한 영향력에 상대적인 제약을 받고 있는 것과 대조적으로, 중국, 러시아는 대남북한관계에 공히 새로운 영향력을 행사할 수 있게 되는 상황을 연출하게 된 결과를 초래한 것이 현 상황이라는 점도 주목되어야 한다.

한국정부로서는 일·북한간의 국교정상화 교섭, 미·북한간 관계개선 가능성 및 대만과 북한간의 교역활성화 등의 새로운 상황변화를 수용해야만 하게 되었다. 이와같은 상황은 한국의 구상에 따른 통일에 대비하여 주변 정세를 유리한 방향으로 조성해 나가야 할 한국에게 있어서는 도전으로 다가오고 있다. 다시 말해 한국은 미국, 일본 및 대만 등 전통우방국과의 “남방관계”가 가지는 중요성에 대한 절실한 인식을 바탕으로 북방정책이 후 시대에 대비한 외교정책을 검토해야 할 시점에 처해 있는 것이다.

요약컨대, 한반도 통일이 역내 균형의 붕괴와 현상타파의 의미를 가진다

고 이해될 때 한국은 균형이 와해되는 과정에서 대두될 불안정상태(disequilibrium)를 흡수해 가면서 한국이 지향하는 통일로 이끌어 갈 수 있는 안전장치를 마련하고, 이를 통해 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 모색하고 제시하는 것이 통일외교추진에서 중요한 과제임을 인식해야 한다.

## V. 결 언 : 통일외교의 과제

통일과정에서 한국이 추진해야 할 과업은 한반도 분단상황의 현상타파 모색과 함께 역내 안정유지 대책 마련이라는 다분히 이율배반적인 성격을 갖고 있다. 한반도 통일은 안정(stability)을 훼손시키지 않은채 균형상태(equilibrium)에 성격변화를 시도하는 작업인 것이다. 북한의 위협이 상존하는 현 상황에서 한국자체의 안보 뿐아니라 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 것인바, 북방정책이 분단현실 타개라는 현상타파를 전제한 것이었다면 정책의 결과가 오히려 분단의 고착화를 초래하게 되는 잘못을 범해서는 안된다는 것이다.

한국정부의 통일외교란 통일과정 뿐아니라 통일이후를 상정한 중장기적 구상하에 계획되고 추진되어야 할 것인바 정책에 고려되어야 할 원칙과 몇 가지 구체적 제안들을 제시한다.

중장기적으로 한국의 통일외교정책은 통일한국의 성격규정을 명확하게 천명한 기반위에 수립되어야 한다. 즉, 한국정부는 통일한국이 자유민주주의와 시장경제체제를 주된 정치, 경제적 이념으로 상정할 것임을 천명하여야 하며, 통일한국은 국제관계에 있어서 역내 및 세계평화에 기여하는 책임있는 국가로서의 위상을 표방하고 있음을 명확히 공표함으로써 통일과정에 있어서 한국의 통일정책에 대한 지지를 확보하고 통일이후 한반도 주변 국가들 및 국제사회와의 관계에 있어 정당한 위상을 정립할 수 있는 기반

을 다져나가야 한다.

단기적으로는 안보구조를 정착시키고 통일을 성취하기 위한 환경을 조성해야 할 것인바, 한국과 역내국가들과의 관계 뿐아니라 역내국가들간의 관계를 긍정적으로 발전시키는데 발휘되는 한국정부의 외교역량이 통일노력과 가능한 일치되는 방향으로 개진되도록 하여야 할 것이다.

### 1. 한·미·일 협조체제 구축

1992년 2월 남북한간에 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」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 범위, 방법, 절차 등 세부사항인 동시에 가장 기본적인 사안에 대한 합의를 보지 못한 채 북한의 핵문제는 남북한관계 진전에 중대한 장애가 되고 있다.

핵개발을 시도하는 북한의 의도에 대한 정확한 판단은 어렵다고 하더라도<sup>42)</sup> 현시점에서 대미, 대일관계를 절실히 요구하는 가운데 발휘되는 소위 “핵 카드”의 효용성을 (물론 그 한계에 대한 인식과 함께) 북한이 잘 확인하고 있다고 짐작되는바, 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 배제한 가운데에서는 그 성과를 거둘 수 없음을 북한이 확연히 인식하도록 할 수 있는 분위기 조성을 상정한 가운데 설정되는 것이라고 판단된다. 즉, 외교적 고립, 경제난 등 북한의 현실적 어려움을 타개하기 위해서는 결국 한국과의 실질적 관계 개선이 선행되어야 함을 북한지도부가 인식하

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

게 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 성과에 연계시키는 전략을 미국과 일본정부에 일관되게 주장해야 한다. 삼국간의 긴밀한 협조관계는 비단 북한의 핵문제 해결과 연관지워지면 아니라 동북아안보 여건의 확립 차원에서도 결코 소홀히 다루어 질 수 없는 사안이다.

전통 우방국들에 대하여 한국정부가 대북전략에 관한 실효성 있는 주장을 피력할 수 있기 위해서는 한국의 통일정책과 그 하위체계로서 구사되는 대북전략이 일관된 원칙과 함께 한 목소리로 대변되는 공식입장의 천명에 근거하고 있어야 함은 물론이다. 특히 냉전이후시대 한반도 통일환경 조성의 방향을 결정하는데 여타 국가들 보다 상대적으로 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국이 (대북한관계를 포함한) 대한반도정책을 수립하는 과정에서 가장 중요하게 고려할 요인들 가운데 하나가 한국정부의 대북한 인식과 정보 및 이에 근거한 정책과 전략이라는 사실을 한국정부의 관련부서에서는 명확히 인식해야만 할 것이다.

## 2. 대러·중관계의 균형된 발전기반 확충

한국정부의 북방정책은 러시아와 중국과의 국교수립과 남북한의 유엔 동시가입 등 가시적 성과를 기록하였다. 90년도에 들어서 구체적으로 제시된 북방정책의 기본목표가 소련, 중국과의 관계 정상화를 통해 북한으로 하여금 현실을 직시토록 유도하고, 북한을 국제사회의 책임있는 성원으로 이끌어 개혁, 개방을 유도하며, 북방사회주의 제국과의 관계개선을 통해 서방 일변도의 대외정책 기조를 全方位외교로 전환하고, 이들 국가들과의 무역, 경제교류를 통해 경제적 실리를 획득한다는 것이었다.<sup>43)</sup>

43) 외무부, 「한국의 북방외교」 (1990. 8), p. 30.

요약하면, 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 대한반도 영향력을 확대하면서 주로 한국으로 부터의 경제적 실리를 얻겠다는 이중적 계산을 하고 있다고 해석되며, 이와같은 러시아의 이중성은 북한과의 적극적 결속을 유지하고자 했던 과거와 달리 한반도에서의 자생적 변화가능성에 대한 수용 자세를 내포한 것이기도 하다.<sup>44)</sup>

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 정착시키고 동북아 질서재편 과정에서 자국의 행동반경을 확대시키려 하고 있다.<sup>45)</sup>

이와같이 북방정책의 성과의 裏面에 러시아와 중국이 구상하는 동북아 지역내 자국의 위상과 한반도 문제와 관련된 이익계산이 있다는 점을 상정할 때, 북방정책의 성과를 극대화시키기 위한 한국정부의 노력은 대러·중 관계를 위에서 언급한 한국의 남방관계와 조화시키는 가운데 균형되게 관리할 수 있는 기반을 확충하는데 모아져야 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 중관계의 발전방향은 양국이 한국으로 부터 기대하는 주로 경제협력 분야에서의 지원과 경제교류를 확대하기는 하되, 경제

44) 안택원, “한·독립국가연합 관계개선의 성과와 전망—정치적 측면을 중심으로,” 대외경제정책연구원 주최 「북방정책의 성과와 전망」 학술회의의 발표논문, (1992.10. 15~16), p. 25.

45) 중국의 「대한반도정책의 이분화」는 과거 대북한관계를 “유일축”으로 한 관행이 남북한을 동시에 기축으로 상정한 “양축구조”로 전환됨을 의미한다. 박두복, “한·중수교와 중국의 대한반도 정책,” 대외경제정책연구원 주최 학술회의의 발표논문, Ibid., p. 67.

협력에있어서 실현가능성이 높고 한국이 실리를 추구할 수 있는 러시아 극동지역과 중국의 한반도 접경지역 및 화남경제권 지역에 대한 투자와 경험에 정책의 우선을 두어 전개시켜야 할 것이다.

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 바 한국정부의 대북정책의 기본원칙에 대한 우선적 고려가 있어야 함은 물론이다.

### 3. 소지역적 안보협의체 구상

위에 언급한 한·미·일 삼각관계 확립과 관련, 한국은 참가범위를 확대한 역내 안보협의체에 대한 구체적인 대안 또한 마련하여야 한다. 동북아 지역과 태평양 연안국가들까지를 포함한 다양한 다자간 안보협의체 구상이 제안되었음에도 불구하고 현재까지 가시화된 것이 없는 원인 가운데 탈냉전시대 공통의 적이 부재하고 뚜렷한 안보위협에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 구심점이 되어 구상을 실현시킬 국가가 등장하지 않았던 점을 들 수 있다.<sup>46)</sup> 작년이래 북한의 핵개발이 역내 국가들의 공동의 관심사로 부각된 상황에서 북한의 미사일 기술개발 및 제3세계로의 수출, 생화학 무기의 비축, 노후한 북한 핵시설의 안전도에 대한 불확실성 등에 대한 우려와 함께 동북아시아 국가들간의 島嶼 및 대륙붕등을 둘러싼 영토분쟁의 가능성 제고, 일본과 중국, 대만의 군비증강 노력 등이 공동의 관심사로 대두된 마당에 동 사안들을 논의하고 그 해결을 모색하기 위한 대화창구 모색의 필요성은 점증되고 있다.

무엇보다도 북한의 핵개발 문제가 가지는 긴박성을 감안할 때 한국이 주도하는 다자간 협의체 구상은 시의에 부합된다고 생각된다. 아울러 한국이 우려하고 또한 주변국들의 염려 대상이기도 한 북한내부의 예기치 않은 사태진전시—권력이양기의 과도기적 상황에서 야기될 국내적 혼란과 이를

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

진압하는 과정에서 불가피하게 초래될 무력충돌과 難民의 이동 등—한국 정부의 대처방안 모색과 독자적 행동의 한계를 감안할 때 위에 언급한 소지역적 안보협의체를 활용한 공동의 노력은 실질적인 정책대안이 될 수도 있다는 생각이다.

#### 4. 경제적 지역주의와 북한의 개방유도

우루과이라운드 다자간 무역협상의 한계와 성공적 타결 전망이 어두운 가운데 급진전된 유럽통합과 북미지역 자유무역지대 설치 등 세계적차원에서 경제지역주의 추세는 동북아지역에도 지역주의 성향을 띠는 여러 다양한 경제권 구상을 탄생시키게 되었는데 환동해경제권, 화남경제권, 황해경제권 등이 역내 각국의 이익을 제각기 반영한채 구체화되고 있다. 한편, 유엔 개발계획(UNDP)하에 다자적 접근을 시도한 두만강유역 개발계획도 아직 초보단계이기는하나 추진되고 있는 실정이다.

상기 다양한 구상에 임하는 한국정부의 태도가 경우마다 다소 차이는 보일 수 밖에 없다고 하더라도 기본적 입장은 정리되어야 한다고 판단된다. 배타적인 경제지역주의는 실현될 가능성도 높지 않을 뿐아니라 한국의 장기적 국익에도 도움을 주지 못할 것이라는 판단하에 한국이 적극 참여하고 있는 아·태경제협력각료회의(APEC) 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.<sup>47)</sup>

구체적으로, 한국정부는 APEC의 구도하에 (구)사회주의 경제권 국가들의 참여와 자본주의경제권 편입을 촉진하기 위한 현실적 대안 논의를 위하여 소위원회나 실무자간의 협의체를 구성하여 중국, 북한, 몽골, 베트남 등의 참여를 촉구하고, APEC 여타 회원국들이 함께 참여하여 문제해결의 구체적인 방안을 모색하는 場의 설치를 촉구할 수 있다. 한국과의 양자간

47) 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.

협력 논의에 한계를 인식하고 있는 북한은 중국을 포함한 과거의 우방국들이 공동으로 참여하는 협의회를 상대적으로 선호할 가능성이 있으며 동 사례를 통해 여타 다자간 경제협력기구나 아시아 개발은행(ADB), 세계은행 등과의 협력을 통한 경제난 해소 가능성을 모색하는 계기로 활용할 수 있을 것이다. 한국으로서는 이상에 언급한 국제기구에 대한 북한의 참여가 북한경제에 대한 투명도를 제고시킴으로써 통일을 대비하는 과정에서 북한의 실상에 대한 이해를 증대시킬 수 있는 계기가 되는 한편 국제사회와의 접촉과정에서 불가피하게 초래될 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서도 고려해 볼 수 있는 방안이 될 것이다.

이상에서 언급한 몇가지 정책대안들은 한국정부의 외교정책이 추구해야 할 목표 가운데 안보와 통일이라는 양대 주요사안의 조화를 강조하기 위하여 제시된 것인바, 제안에서 공통적으로 발견되는 의도는 북방정책이후 시대 한국의 외교정책 수립과정에서 북방외교의 성과가 충분히 활용되어야 하되 북방정책의 성과에 탐닉한 소위 “北方思考”로 부터의 탈피는 빠를수록 좋다는 점을 지적하려는 것이다.

## South Korea's *Nordpolitik* and Its Impact on the Environment of Korean Unification

Jeong Woo Kil, Ph. D. (RINU)

The South Korean government's (ROKG) *Nordpolitik* was launched and executed in the midst of breakdown of the Cold War power structure on the world scene. South Korea's diplomatic normalization with the former Soviet Union in September 1990 and with the PRC in August 1992 has made it possible for the ROKG to declare the successful accomplishment of its *Nordpolitik*.

The major purpose of the South's *Nordpolitik* was to exert indirect pressure over North Korea to participate in tension reduction efforts and the inter-Korean talks by way of the South's improving relations with historical allies of the North. Such policy intention seems to have been fulfilled as can be seen when the North reluctantly accepted UN membership and reached agreement on reconciliation, non-aggression, and exchanges and cooperation in December 1991.

Since the *Nordpolitik* was successfully accomplished, the ROKG now faces the time to reexamine its overall foreign policy and set concrete plans for the so-called omni-dimensional diplomacy. This calls for South Korea's foreign policy to be executed within the changing context of the situation in Northeast Asia; further that the development of inter-Korean relations will contribute to the newly emerging power arrangement in the region.

Multi-polarization of the regional balance of power, beginning of a new phase in the arms race, and economic regionalism will decide the

direction of intra- and inter-state relations around the Korean Peninsula. Russo-China rapprochement and increasing economic relations between Japan and the PRC will be conducive to stabilization of the situation while the Russo-Japanese dispute over the northern territory and potential conflict between the U.S. and the PRC on the issue of human rights and the grant of MFN status to China will raise instability in the region.

Deepening economic interdependence among countries, inducement of a market economic system by Russia and China and sustaining a bilateral security alliance among regional powers will positively affect the building of a favorable environment for Korean unification. However, the still uncertain Russian domestic political situation, the potential conflict between the government and civil society in China on the course of economic development, the increasing role of Japan supported by strong economic and military capability, and territorial disputes will be obstacles in developing a favorable setting for the unification of divided Korea.

No major countries surrounding the Korean Peninsula have strong motives at this time to promote Korean unification which will be possible in the process of breaking the *status quo* in the region. There is also concern about the possibility of ensuing instabilities. The ROKG's major task in making efforts to attain unification is how to break the *status quo* without damaging the equilibrium among regional powers.

In pursuing foreign policy based on the success of *Nordpolitik*, South Korea should pay more attention to relations with traditional allies including the U.S. and Japan, such synchronized efforts will provide a most effective means to deal with the North's nuclear weapons development program, currently a major obstacle in the development of inter-Korean relations. In order to maximize diplomatic relations with

Russia and the PRC, the South should expand its economic relations based on the practical analysis of business environment and also not waste national resources. A subregional security forum or dialogue among the parties concerned on the Korean Peninsula can be initiated or promoted by South Korea to discuss among each other on the North Korea's nuclear issue, arms reduction and confidence building measures, non-proliferation of nuclear and missile technologies and other issues. To play an active role in a regional economic cooperative body like the APEC will provide the South with an opportunity to induce North Korea to join that international organization as a responsible member, a step which will ultimately contribute to opening and reform of the North's isolated society.