

미국과 소련의 동북아정책과 한반도

강 근 형

제주대 교수

— 목 차 —

- I. 머리말
- II. 미국의 동북아정책하에서의 한반도
 - 1. 미국 외교정책의 특징과 전개
 - 2. 1980년대의 미국의 동북아정책과 한반도
- III. 소련의 신사고외교노선하에서의 동북아정책
 - 1. 소련 외교정책의 기조와 신사고외교노선으로의 변화
 - 2. 신사고외교노선에 입각한 소련의 동북아정책
- IV. 미국과 소련의 동북아정책이 한반도에 미치는 영향
- V. 맺음말

I. 머리말

20세기 후반의 국제질서는 그 전에 비해 엄청난 속도로 변하고 있다. 최근의 변화만큼 그 심도나 규모에 있어서 큰 변동은 전후 국제관계사에서 유례가 없을 것이다.

2차대전후의 국제관계는 미국과 소련의 두 초강대국들간의 경쟁과 갈등관계의 지속과 변화에 의해 영향을 받아 왔다. 미국중심의 자유주의진영과 소련중심의 공산주의진영이 이념적으로 첨예하게 대립하는 이른바 냉전체제가 형성되어 핵전쟁의 공포를 항상 동반하면서도 구조적으로 안정을 지속하여 왔다. 핵에 의한 '공포의 균형'(Balance of

Terror)이 미·소간의 직접 대결을 사실상 배제시켜 왔으며 뚜렷한 양극체제는 각국의 '진영속의 위치'를 분명하게 규정지어 주었기 때문에 각국의 행위는 안정된 기대구조 속에서 확실하게 예측할 수 있었다. 그리고 군소국가들의 안보도 핵국가들의 확고한 보장하에서 확실하게 지켜졌었다.

그러나 60년대 중반부터 정치·군사면에서의 양극체제는 프랑스의 자주노선 선언 및 중·소이념분쟁으로 인해 와해되기 시작하였으며, 70년대에는 데탕트체제라고 하는 미·소간의 간접경쟁체제로 변하였다. 개념상 데탕트란 개별국가들이 그들간의 관계에서 자재와 협력을 증진시키고 또 다양한 분쟁과 갈등을 무력에 의존치 않고 대화와 협상을 통해 해결하는 것을 특징으로 한다. 그러나 이 데탕트체제는 핵국가들의 지배체제를 약화시켜 군소국가들은 행동의 자유를 얻음과 동시에 안보의 위협을 받게 되었다. 적과 동지가 불투명한 상태에서 미·소간의 경쟁마당으로 되었기 때문이다.

경제면에서도 70년대초에 접어들면서 그동안 미국의 마샬플랜을 통한 전후복구사업에 힘입어 새로운 경제강국으로 성장한 서독과 일본의 도전으로 말미암아 미국의 경제력은 상대적으로 약화되었으며, 미국중심의 자본주의 자유시장경제질서가 흔들리기 시작하였다.

또한 자원을 보유한 제3세계의 비동맹국가들이 각성하여 석유 등의 자원을 무기화하는 이른바 자원민족주의를 표방함으로써 그들도 무시하지 못할 세력으로 등장하게 되었던 것이다.

이로써 정치이념에 의해 지배되던 냉전시대의 국가행동 준칙은 냉전시대의 종말과 더불어 흩어지기 시작했으며 각국은 이제 정치성향의 제약에서 벗어나 이념이 다른 나라와 적극 관계를 맺게 되었다. 즉, 각 국가는 자국의 안전과 경제적 필요에 따라 행위하기 시작했으며 이러한 실리주의, 국가 단위의 이기주의는 데탕트 체제하에서 본격화되었던 것이다. 미국과 소련이 SALT(전략무기제한협정)를 체결하여 협조관계로 들어섰고 미국과 중국도 국교정상화의 단계를 넘어서서 경제협력과 군사협력을 논의하는 단계에까지 이르렀다.

그러나 1979년 소련의 아프가니스탄침공은 미·소간의 데탕트체제에 찬물을 끼얹는 획기적 사건이었으며 이는 데탕트시대 동안 미국이 지나치게 군사면에서 소련에게 양보했다고 보고 '대소 힘의 우위' 또는 '힘에 의한 대소관계'를 주장하는 레이건이 80년

미대통령선거에서 당선되는 계기가 되었고, 미국내 조야에 힘을 추구하는 신보수주의의 무드를 형성시켰던 것이다.

‘강한 미국’ 건설을 주창하는 레이건은 국방력을 증강하고 제3세계에서의 공산침략을 저지한다는 명목으로 그라나다침공, 니카라과의 반산디니스타 게릴라를 지원하는 한편, SDI(전략방위계획) 등 핵력의 증강을 추진하는 등 적극적인 대소봉쇄정책을 구사함으로써 미·소간의 신냉전의 시대가 도래하였던 것이다.

그러나 이러한 신냉전의 기운은 80년대 중반 소련의 고르바초프 서기장의 등장 이후 ‘페레스트로이카’(재건, 재편) 노선을 추구하여 미국과의 평화공존적 화해정책을 추진함으로써 또 한번 새로운 데탕트의 무드를 조성시키고 있다. 이를 입증하는 단적인 예가 1987년의 미·소간의 INF(중거리핵미사일) 협정체결과 89년의 몰타정상회담에서의 신평화협력시대의 개막 선언이었다. 그리고 소련은 중국과의 국교정상화를 추진함으로써 동북아에 있어서의 새로운 평화구조를 정착시키려 하고 있다.

과거와 달리 신데탕트는 미국과 소련이 다같이 상호갈등과 대립의 한계를 깊이 인식하고 스스로 내적인 필요성을 충족시키기 위한 목적에서 시작되었다는 점에서 그 특징을 갖고 있다. 즉, 미국은 점증하는 재정 및 무역적자와 더불어 상대적인 국제적 지위의 저하에 직면하게 되었고 소련은 악화되어 가는 경제침체와 혁명체제의 부동성(immobility)에 직면하게 됨으로써¹⁾, 상호관계를 새로운 데탕트로 전환시키는 데 공통된 이해관계를 갖게 되었던 것이다. 이로부터 국제관계는 전반적으로 대립과 분쟁을 지양하고 협력과 안정을 기반으로 전개되고 있다.

이러한 미국과 소련간의 신데탕트는 그동안 양국이 침묵하게 대립해 온 지역의 하나인 동북아 지역의 국제관계에 큰 영향을 미칠 것은 주지의 사실이다. 이 지역의 구조적

1) 로벤탈은 공산주의 체제는 초기 혁명기를 지나 혁명관리기에 들어서면 유토피아와 발전이라는 딜레마에 빠진다고 한다. 즉, 유토피아를 너무 강조하면 발전이 안되고, 발전으로 치중하다 보면 공산주의의 유토피아적 이념과는 점차 멀어져 버리는 혁명체제의 부동성에 직면하게 된다는 것이다. Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist System*(Stanford, California : Stanford University Press, 1970), pp.33~110. 참조.

특성이나 전략적·경제적 중요성에 비추어 볼 때 전반적인 국제정치구조의 변화가 동북아정치구조의 변화에 상당한 영향을 미칠 것은 재론의 여지가 없을 것이다.

아울러 동북아 정치구조의 변화는 한반도에 직접적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 즉, 한·소정상회담에 이어 한국과 소련의 공식적인 외교관계의 수립이 있었으며 한국과 중국과의 상호무역대표부를 설치하기로 합의하였다. 일본은 가네마루 신의 북한 방문을 계기로 일·북한 공식관계의 합의에 물꼬를 트고 있다. 이러한 동북아 4강관계의 변화양상은 남북한의 3차에 걸친 총리회담으로 나타나고 있고 남북한간 범민족통일음악회, 남북통일추구경기 등 남북관계 개선의 가시적인 효과도 보여주고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 첫째 미국과 소련의 동북아정책이 전반적인 국제질서의 변화로 인해 어떠한 변화양상을 보이고 있으며 그것의 변화이유는 무엇인가를 고찰해보고, 둘째 이러한 미국과 소련의 동북아정책의 변화가 한반도의 안보문제와 남북한관계에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석해 보려 한다. 그리고 이 글의 범위는 2차세계대전 이후 미국과 소련의 외교정책의 전개양상을 고찰하면서도 80년대 중반이후의 변화에 초점을 맞추어 전개하고자 한다.

II. 미국의 동북아정책하에서의 한반도

1. 미국 외교정책의 특징과 전개

미국 외교정책의 특징은 시대와 환경, 그리고 미국 자신의 능력에 따라, 때로는 '고립주의'(Isolationism)²⁾의 형태로 때로는 '국제주의'(Internationalism)³⁾의 형태로 나

2) 고립주의란 입정한 국제체제하에서 어떤 국가가 다른 국가와의 정치적·군사적 동맹을 피하여 대외활동의 자유를 확보하고 국익을 지키려는 외교적 성향 내지 감정을 말한다. 「정치학대사전」(서울: 박영사, 1979년), p. 103.

3) 고립주의와 반대되는 개념으로서 전세계에서 미국이 적극적 역할을 해야 한다는 주의를 의미하며, 개입주의(Interventionism)와 세계주의(Globalism)와 동일한 의미로 사용된다. 2차대전 전과 후의 미국외교의 개입주의 성향을 분석한 연구로는 다음 참

타난다는 점이다.⁴⁾ 즉, 미국인들은 미국이 자유민주주의의 화신이며 자유를 박탈당한 사람들에게는 희망의 등불이라고 믿고 있는데 이 희망의 등불인 자유민주주의의 이상(Ideal)을 잘 보존하여 모범을 보임으로써 미국은 국제적 의무를 다하는 것이라는 주장이 소위 고립주의자들의 태도이며, 이 자유민주주의의 이상을 적극적으로 전인류에게 전파하는 것이 미국의 역사적 소명이라고 주장하는 것이 국제주의자들의 입장이다. 특히 국제주의는 스페인으로부터 필리핀의 해방을 위한 미국의 사명이 백인들의 피할 수 없는 의무가 되었다는 소위 '명시적 운명론'(Manifest Destiny)⁵⁾에서 뚜렷이 표출되었다.

미국의 외교정책은 이처럼 이념적인 속성이 강조된다. 미국의 개국 자체가 구식민지의 기반으로부터 해방되고자 했던 청교도적인 종교이념에 기초했기 때문에 미국은 2세기에 걸친 대외관계에서 어느 때를 막론하고 항상 이념적인 속성을 강조했던 것이다. 따라서 미국의 외교정책이 내향적인 고립주의와 외향적인 국제주의의 변천을 겪으면서도 자유민주주의의 이념에 충실했고, 2차대전 이후에는 반공산주의가 미국의 외교정책을 지배해 왔다.⁶⁾

이와 같은 외교정책에서의 이념의 강조는 미국의 대외공약과 관련하여 인권 또는 정치적 개방성과 깊은 관련을 갖는다. 상당수의 미국인들은 미국 외교정책에서의 도의적인 기반을 요구하고 있으며 그들은 이 도의성의 본질이란 정치적 성격과 관련된 유형의 개방성과 민주주의를 보증해야 하는 제자유를 포함하는 정치적 차원에서의 인권존중이

조 : Cecil V. Crabb, Jr., *Policy-Markers and Critics: Conflicting Theories of American Foreign Policy*(New York : Praeger Publishers, 1976), pp. 34~80.

4) Klingberg의 분석에 의하면 미국의 대외정책은 1776년 이래 21~25년을 주기로 내향적 성향과 외향적 성향을 번갈아 나타낸다고 한다. Frank L. Klingberg, "The Historical Alternation Moods in American Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 4, No. 2 (Jan. 1952), pp. 239~273 참조 또한 이념강조 논의로는 Edward Wiseband, *The Ideology of American Foreign Policy: A Paradigm of Lockian Paradigm* (Beberly Hills, California : Sage Publication, 1973) 참조.

5) Frederick Merik, *Manifest Destiny and Mission in American History*(New York : Vintage, 1963) 참조.

6) 오기평, "전후 국제질서의 변동과 미국," 「현대사회」, 22집(1986년 여름), p. 8.

라는 정의를 내리고 있다. 그러므로 미국이 공약을 하고 있는 나라가 전체적 방향으로 나갈 때 이에 대한 우려가 상승하며, 이 우려는 먼저 미국의 언론과 의회에서, 그리고 관련된 그 사회에 적용될 상호작용의 규모와 정도에 영향을 미칠 수 있는 일부 엘리트들 사이에서 나타나기 시작한다는 것이다.⁷⁾

미국은 독립후 워싱턴대통령이 고별연설(Farewell Address)에서, 가능한 한 유럽 여러나라와 정치적·군사적 관계를 갖지 않도록 하고, 미국 자신의 이익에만 기반을 두고 정책을 형성해 나가야 한다는 원칙을 강조한 이후,⁸⁾ 고립주의는 미국 대외정책의 원칙으로 천명되었으며, 1823년 ‘몬로독트린’⁹⁾에 의해서 구체화 되었다.

‘몬로독트린’의 선포이후 미국은 줄곧 고립주의정책을 추구하면서 미주대륙의 안정을 기했으나, 차츰 태평양지역에 상권을 확장하면서부터 국제주의적인 경향을 띠었으며, 제1차 세계대전에 참전함으로써 결정적으로 국제주의적인 대외정책을 지향하게 되었다. 그러나 제1차 세계대전의 종식과 더불어 미국은 그가 창설한 국제연맹에의 가입이 미국 내 여론, 특히 의회의 반대로 실패함으로써 다시 고립주의적인 위치로 환원하였고, 이 정책이 다시 외향적인 국제주의로 돌아선 것은 1930년대부터였다. 즉, 미국은 아시아에서 1931년의 만주사변을 계기로 발흥하기 시작한 일본의 군국주의와 유럽에서 일기 시작한 나찌즘·파시즘에 저항하기 위한 국제적인 요구에 직면했던 것이다.¹⁰⁾ 특히, 1941년 일본의 진주만 공격은 미국의 태평양전쟁에의 참전에 결정적인 계기가 되었다.

7) Robert A. Scalapino, "U.S. Foreign Policy and Northeast Asia," *Current Views*, Vol. 7, No. 3(June 1987), pp. 34~35.

8) Dexter Perkins, *The American Approach to Foreign Policy*, 박무성 역, 「미국의외교정책사」(서울: 법조사, 1983), p. 19. 워싱턴대통령의 고별연설 전문은 Cecil V. Crabb, Jr. *op. cit.*, Appendix 1, pp. 209~301 참조.

9) 몬로는 동서반구 분단의 원칙을 재차 천명하고, 미국이 유럽의 전쟁에 개입하지 않을 테니, 유럽세력들도 신세계에서 새로운 식민활동을 하지 말고 그들의 체제를 확대시키지 말라고 하였다. 몬로독트린에 대한 자세한 설명은 Cecil V. Crabb, Jr., *The Doctrines of American Foreign Policy*(Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press, 1982), pp. 9~55 참조. 또한 몬로독트린을 선언한 의회교서 전문은 Cecil V. Crabb, Jr., *Policy Makers and Critics*, *op. cit.*, Appendix 2, pp. 302~304 참조.

10) 오기평, 앞의 글, p. 207.

이때부터 재개된 국제주의적 정책으로 미국은 2차대전 이후 소련 공산주의의 팽창을 저지하기 위한 주도세력으로 국제사회에 군림하여 오고 있다.

이러한 미국 외교정책에 나타나고 있는 고립주의와 국제주의 현상은 2차대전후의 미국의 국제관계 행태에도 분명히 드러나고 있는 바, 대략 1945년부터 60년대말까지는 국제주의적인 개입주의가 두드러지게 나타났고, 60년대말부터 70년대말까지는 신고립주의적인 무드가 팽배한 시기였으며, 80년대 이후는 다시 국제주의로 복귀하여 신고입주의적인 양상이 서서히 드리워졌다.¹¹⁾

2차대전후 미국은 소련세력의 팽창을 막기 위한 적극적인 개입정책을 전개했는데, 1947년 3월 12일 트루만대통령이 그리스와 터키에서의 공산세력의 팽창을 저지하기 위해 예산교서에서 발표한 ‘트루만독트린’¹²⁾은 전세계의 자유민을 소련의 공산침략으로부터 보호하기 위해 범세계적으로 대소봉쇄정책을 추구하겠다는 것이었다. 이 정책은 대략 60년대말까지 미국 외교정책의 근간을 이루었으며, 이의 실현을 위해 군사적·경제적 분야에서 세계 각국과의 동맹조약을 추진하였다. 1949년 NATO, 1951년의 ANZUS, SEATO 등 집단동맹기구를 결성하는 한편, 1950년 한국전쟁이 발발하자 즉각적인 참전결정을 하였고 그 이후 한미상호방위조약, 미일안보조약 등을 체결하여 동북아시아에서의 소련과 중국의 팽창을 적극 저지했던 것이다.

이 시기의 미국의 외교정책은 트루만선언에서 갈파한 바와 같이 자유는 평화보다 중요하다라는 자유민주주의의 절대적 신봉과 실현의 의지가 있었으며, 이는 미국의 압도적인 대소 군사력과 경제력의 우위성에 의해서 뒷받침되었다.¹³⁾

11) 고립주의로서의 ‘소극개입정책’, 국제주의로서의 ‘적극개입정책’이란 분석틀을 적용하여 1945년 이후부터 1980년대 초반까지의 미국의 대한정책을 분석한 논의로는 강근형, “미국의 대한정책과 한반도의 평화정착,” 「제주대학교 이데올로기연구논총」, 제3집(1985년 12월), pp. 117~140 참조.

12) 트루만독트린에 대한 전문은 Cecil V. Crabb, Jr. *Policy-Markers and Critics*, *op. cit.*, Appendix 3 참조; 상세한 논의는 Cecil V. Crabb, Jr. *The Doctrines of American Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 107~152 참조. 봉쇄정책에 대한 최근의 논의는 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*(New York : Oxford Univ. Press, 1982) 참조.

13) 오기평, 앞의 글, p. 11.

1960년대 후반에 들어서면서 월남전의 교착상태와 미국내 경제사정의 악화 등으로 말미암아 점차 고립주의적인 분위기가 드리워지면서, 소련·중국과의 데탕트정책을 적극 시도하게 되었다. 이 이면에는 중·소분쟁으로 미국 외교정책 결정과정에서 이념이 차지했던 절대성에 수정이 필요해졌고, 소련의 핵력의 증강으로 인해 미·소간의 핵력의 동등한 상태(Parity)가 이루어짐으로써 이념과 체제의 상이성을 초월한 강대국간의 협력관계가 요청되었다는 점이 작용했다. 또한 새롭게 국제정치의 행위자로 등장한 제3세계의 압력을 배제키 위해서도 중국이나 소련 등의 적대세력과 협력체제를 이루는 것은 미국의 이익에 합치되는 것이었다.

‘닉슨독트린’으로 표현된 신고립주의적 외교정책은 무차별한 국제주의가 세계 각지에서 미국의 국익을 동일시한다고 비판하고, 세계를 중요한 지역과 그렇지 않은 지역으로 나누어 선별적 개입(Selective engagement)이나 개입축소(Disengagement)를 함으로써 지역의 문제는 당사국에게 넘겨 지역국의 역할을 증대시키자는 것이었다.¹⁴⁾ 특히, 닉슨독트린은 탈아시아정책의 일환으로 추진되었는 바, 자조와 자립개념에 입각하여 미국은 보다 큰 방위정책을 아시아국가들이 수행하도록 고무하겠다는 것이다.

닉슨대통령의 이러한 탈아시아정책은 월남전의 후유증으로 말미암아 미국의 군사적 과잉개입이나 아시아의 지상전에 개입하는 것을 원하지 않는 당시의 여론을 반영하는 것이었으나, 이 이면에는 2차대전 이후 20년 이상 유지되어 오던 대외정책에 있어서의

14) 1969년 7월 25일의 광도선언과 1972년 2월의 연두교서를 통해서 발표된 ‘닉슨독트린’의 요지는 다음과 같다.

첫째, 미국은 기존조약에 규정된 동맹국가들에 대한 방위조약을 이행한다. 다만 미국이 새로운 약속을 할 때는 미국의 이익을 조심성있게 재어 볼 것이고, 변화하는 오늘날의 아시아의 여건이나 위협에 반사적인 반응을 피할 것이다. 둘째, 미국의 동맹국이나 미국의 이익을 위해서 중요한 국가가 핵위협을 받을 때 미국은 핵보호를 제공할 것을 확인한다. 셋째, 핵전쟁 이외의 다른 형태의 침략에 있어서 위협을 받은 나라가 그 방어를 위해서 지상군을 투입하는 동안 미국은 군사 및 경제적인 원조를 제공할 것을 분명히 한다는 것이다. Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace*(Washington, D. C. : Government Printing Office, 1971), pp. 10~21 참조. 그리고 ‘광선언’의 전문은 Se-Jin Kim, ed., *Documents on Korean-American Relations 1943~1976* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976), pp. 358~361 참조.

‘국제주의’의 물결이 서서히 퇴조하고 ‘신고립주의’의 기류가 압도하고 있음을 시사하는 것이었다. 이러한 기류가 극단적으로 표현된 것이 바로 카터대통령에 의해 일방적으로 발표된 주한 미지상군의 완전철수 선언이었다.

1976년 12월 21일 당시 대통령 당선자 카터는 그의 고향인 조지아에서 가진 기자회견에서, “주한미군 철수에 관한 본인의 입장은 한국 및 일본과의 협의를 거친 후에 미지상군을 매우 천천히, 그리고 매우 질서있게 또한 매우 신중하게 철수시키겠다”¹⁵⁾고 선언했다. 그의 발언은 모호한 요소를 포함하고 있음에도 불구하고 4~5년내에 주한미지상군을 철수시키겠다는 것을 명백히 하고 있었다. 그리고 1977년 7월 21일 카터대통령이 박대통령에게 보낸 친서에서 공식적으로 주한미지상군 철수에 대한 미국의 입장을 전달했다.¹⁶⁾ 3단계에 걸친 철군 예정인 바, 첫 단계는 1978년 말까지 1개여단이 철수하고, 두번째 단계에서는 지원 부대가 그리고 세번째 단계에서는 마지막의 전투여단과 미군사령부가 철수한다는 것이다.

이러한 미국의 철군계획은 고립주의적 외교정책의 구체적 표현으로서, 탈아시아정책의 강력한 의사표명이었을 뿐만 아니라, 한반도에 대한 관심을 줄이겠다는 개입축소의 극명한 선언이었다.

그리고 이러한 철군정책의 이면에는 카터대통령이 대외정책에서 인권을 강조하여 모든 경제·군사적 원조 내지는 양국관계를 인권과 연계시키는 소위 ‘인권정책’(Human rights policy)이 카터행정부의 외교정책의 기초가 되었다는 점도 작용했다. 즉, 국내 인권상황이 미국과 같지 못한 한국에 대해 일방적으로 철군을 시사함으로써 한국의 인권개선을 강요했던 것이다.

대외적으로는 월남전의 패배와 대내적으로는 워터게이트사건을 타고 출범한 카터행 정부는 이전의 미국의 개입주의적 정책이 재국주의적 팽창정책이라는 비난을 받아왔고 국내적으로도 팽배한 반전사상과 악화일로에 있던 실업과 인플레이션 문제 등을 해결하고 미국의 대내외 이미지를 쇄신시키기 위해 이상주의적인 인권정책을 추진했던 것이다. 이러한 카터행정부의 외교정책은 동북아에서는 미·중국교정상화의 실현과 한반도에서

15) *The New York Times*, December 21, 1976.

16) 신동아 편집실 편, 「한미수교 100년사」(서울:동아일보사, 1982), p. 214.

의 미군 철수 및 한국의 민주화 추진 요구 정책으로 나타났다. 이것은 미·중국교정상화와 일·중국교정상화로 동북아에서의 미국의 대소전략이 우위에 처하게 됨에 따라 동지역에서의 안보적 위협은 많이 감소되었다는 생각에 기초한 전략이다. 때문에 미국의 국가이익은 군사안보적 측면에서 보다는 정치·외교적 측면에서 미국의 영향력을 신장시키는 것이라고 생각했고 이것이 한국에서는 인권외교라는 정책으로 적용되기 시작했던 것이다.¹⁷⁾

카터행정부의 인권정책은 미국이 전통적으로 추구해 온 자유민주주의의 이상을 세계적으로 전파시키려는 '명시적 운명론'(Manifest Destiny)의 표현이라는 측면과 안보적 역할과 비용은 줄이면서도 우방에 대한 미국의 정치·외교적 영향력은 계속 유지시키려는 정책적 수단이라는 측면을 동시에 지녔다고 볼 수 있다.

닉슨대통령의 꾀선언 이후 신고립주의시기의 미국의 한반도정책은 미·일동맹을 기반으로 미·소, 미·중국간의 화해를 통하여 동북아에서의 강대국간의 세력균형을 구축함으로써, 한반도의 긴장완화를 추구한다는 데 그 특징을 찾을 수 있다. 그리고 이 점에서 미국은 강력한 대한군사지원에 의한 한반도의 평화유지보다 소련·중국과의 외교관계를 통한 한반도의 평화정착에 더 역점을 두었던 것으로 보인다. 따라서 이러한 정책하에서 한국에 대한 방위공약은 약화된 반면 북한에 대한 접촉 시도 가능성은 점고되었던 것이다. 카터대통령이 제시한 한·미·북한간의 3자회담 제의는 이러한 맥락에서 이해될 수 있으리라 본다.

2. 1980년대의 미국의 동북아정책과 한반도

1979년에 접어들면서 미국의 동북아정책은 대폭적인 재수정이 불가피하게 되었다. 즉, 이란사태를 비롯해서 월남의 캄보디아 침공 및 소련의 아프가니스탄 침공 등 일련의 사태로 미·소간 신냉전의 상황이 초래되었으며, 이로 말미암아 미국의 대소경계심

17) 박경서, "미국의 동북아정책과 한국," 「현대사회」, 제22호(1986년 여름), p.28. 미국의 인권외교에 관한 논의는 다음 참조. Chales Frankel, *Human Rights and Foreign Policy*(New York: Foreign Policy Association, 1978); Donald M. Fraser, "Freedom and Foreign Policy," *Foreign Policy*, No.26(Spring 1977).

은 극도로 자극되었을 뿐만 아니라, 소련의 팽창주의를 효과적으로 견제할 수 있는 새로운 미국의 동북아정책이 요청되었던 것이다. 따라서 1982년까지 완전철수를 목표로 했던 주한미지상군도 이러한 소련의 군비증강과 북한의 무력증강에 따라 동북아에서 미국의 안보이익보호라는 측면에서 무기한 연기(취소)할 수 밖에 없었다.¹⁸⁾

1980년 선거에서 보수적인 레이건의 승리는 미국의 외교정책을 '국제주의'의 물결을 탄 적극개입정책으로 급선회하는 계기를 마련해 주었다. 레이건의 승리는 곧 우유부단한 카터대통령의 외교정책에 대한 미국민의 거부반응으로 볼 수 있으며, 보다 근원적으로는 월남전과 함께 출현한 신고립주의를 탈피하고, 데탕트정책을 채택한 이후 지속된 미국의 대소 수세적 안보환경을 적극적 자세로 전환시켜 미국의 국제적 지위를 만회하려는 뜻에서, 보수적이며 일찍부터 국제주의를 주장하던 레이건을 당선시켰다고 볼 수 있다.¹⁹⁾

레이건의 취임 첫해에 헤이그국무장관에 의해 밝혀진 외교정책의 기본원칙은 다음과 같다.²⁰⁾

첫째 미국의 경제회복과 군사력 만회, 둘째 전통동맹관계의 강화와 새로운 우방의 개발, 셋째 후진국에 있어서 평화적 발전의 지원, 넷째 자제와 상응(Restraint and Reciprocity) 원칙에 입각한 소련과의 관계 정립이다. 즉, 소련과의 관계에서 자제와 상응원칙을 천명함으로써 미국은 앞으로 닉슨이나 카터행정부 당시 대소 긴장완화를 위해 취했던 많은 일방적 양보를 지양하고 철저한 '상응'의 원칙을 고수하겠다는 의지를 분명히 표명하였다.

18) 카터대통령은 1979년 7월 1일 '박·카터공동성명'에서 주한미지상군의 철수는 일단 보류할 것임을 밝혔으며, 레이건대통령도 1981년 2월 2일 '전·레이건공동성명'에서 주한미지상군의 철수계획이 없음을 천명하였다. 신동아 편집실편, 앞의 책, p.222, p.225 각각 참조.

19) 이정하, "미국의 동북아안보정책," 「한국과 동북아안보」 (서울: 외무부외교안보연구원, 1984), p.39.

20) Alexander Haig, "Overview of Recent Foreign Policy," A Statement of the Secretary of State Before the House Foreign Affairs Committee on November 21, 1981, 원문은 *Department of State Bulletin*, Vol. 82, No.2058(January 1982), pp.16~18. 참조.

이러한 맥락하에서 1980년대 초반의 미국의 동북아정책은 소련의 팽창주의를 견제하기 위한 대소강경정책 추구에 그 초점이 모아졌으며, 이 목적을 달성하기 위하여 미국은 필요한 군사력의 증강 및 외교적 노력을 경주했던 것이다. 즉, 미국은 아시아·태평양 지역에서 미국의 군사력, 특히 해·공군력을 대폭 증강하여 팽창일로에 있는 소련의 극동 군사력을 견제하면서 아시아에서 닉슨독트린 이후 팽배해진 미국의 방위공약에 대한 우방의 불신을 만회하려 했다. 동북아시아에서의 소련군사력의 절대우위를 방지하기 위한 국방비 증액 및 신무기 개발에 치중하는 한편, 중국과 소련의 접근을 막기 위해 대중국 군사·외교·경제협력을 증진시켰다. 또한 일본에 대해서도 미·일군사협력을 통하여 소련의 대일안보적 접근가능성을 배제함은 물론 더 나아가 소련군사력에 대항하는 동맹체재구축에 부심했던 것이다. 이렇게 본다면 80년대 초반에 동북아에서 미국이 노리고 있던 궁극적인 목표는 대소저지를 위해 미·중·일 3각협력체제와 한·미·일 3각협력체제를 동시에 추구하려는 데 있었다고 볼 수 있겠다.

소련세력의 팽창지지라는 관점에서 볼 때 한국의 전략적 가치는 매우 높다. 특히 소련의 극동해군 및 공군을 효과적으로 견제하기 위해서는 한반도 및 일본근역이 지정학적으로 매우 중요하다는 것은 재언을 요치 않는다. 즉, 미국의 세계전략에서 중요한 비중을 차지하는 일본의 친미노선을 지속시키기 위해서도, 중국에 대한 소련의 지배적 행사를 예방하기 위해서도, 그리고 미국이 태평양국가로 계속 남아 소련의 팽창을 현재의 경계선에서 저지하기 위해서도 한국을 미국 영향력하에 확보해 두는 것이 매우 필요하다.²¹⁾

이러한 맥락에서 레이전대통령은 1983년 11월 방한시 발표된 공동성명에서 “한국의 안전이 동북아의 평화와 안정에 주축이 되며 나아가 미국의 안전에 직결됨을 천명하고 주한미군의 계속유지와 그 전력을 증강시킬 것”²²⁾임을 강조하였던 것이다. 한국의 안전이 미국의 안전에 직결된다는 것은 곧 한반도 문제에 대한 미국의 적극개입 의지를 명백히 표명한 것이라 하겠다.

21) 이상우, “상호편의에 의한 타산적 협조: 한·미군사관계의 기초,” 「한·미수교 1세기의 회고와 전망」 (서울: 한국정신문화연구원, 1983), p. 173.

22) 다음 참조: 한미정상간의 공동성명(서울, 1984년 11월 14일), 제4항, 「한미관계자료집」 (서울: 외무부, 1984. 2.), p. 104.

한편, 레이건행정부는 우방의 국내정치와 안보문제를 분리하여 대소 전략적 차원에서 필요에 따라 우방에 대한 군사지원을 추구하였다. 즉, 레이건행정부의 인권정책은 미국의 안보와 우방의 안보를 우선하는 선에서 조용히 다루었으며 '도덕적 제국주의'라고 비판받던, 카터행정부의 현실을 무시한 이상주의적 인권정책에 수정을 가했던 것이다. 레이건행정부가 우방에 기대하는 것은 일차적으로는 동맹관계에서 우방이 수행하는 역할, 즉 미국의 안보이익과 직결되는 것이지 결코 우방의 국내정치가 아니라는 현실주의적 실용주의 입장이 미국의 인권정책에도 적용되기 시작한 것이다.²³⁾

레이건의 취임 초기에 미국의 인권정책은 인권이 가장 침해를 받는 곳은 공산주의하에서 이므로 자유세계의 안보를 튼튼히 하는 것이 급선무라는 태도를 표명함으로써,²⁴⁾ 인권보다 미국의 안보이익과 관련된 국가이익을 우선시하는 입장을 취하였다. 그러나 우방에 있어서의 안보가 장기적 안목에서 인권의 보장과 민주발전에 있다는 점을 무시하지는 않았다. 즉, 레이건은 취임 후반기인 1986년 2월 필리핀 마르코스의 하야를 촉구한 데 뒤이어, 86년 3월 14일 미 의회에 보낸 '자유, 지역안보와 세계평화'라는 성명에서 "미국인은 인권을 존중하며 좌익이든 우익이든 어떤 형태의 독재에도 반대하며, 우리는 다른 국가의 전통과 정치적 현실 그리고 안보위협을 고려하는 신중한 방법으로 영향력을 행사하며 민주적인 개혁을 고무할 것"²⁵⁾이라고 천명함으로써 우방국의 민주화에 깊은 관심을 나타냈다. 이것은 인권정책이 우방의 안보와 직결되는 것일 때는 과감한 인권정책을 추구하겠다는 의지를 보여준 것이었다. 따라서 카터행정부와 레이건행정부의 인권정책의 차이는 민주화라는 목표의 차이가 아니라 단지 그 정책수단에 있어 레이건행정부는 비교적 실용주의적 방법으로 우방과의 정치·외교관계를 계산하면서 추진한다는 점에 있다고 볼 수 있겠다.

23) 박경서, 앞의 글, p. 29.

24) 이러한 정책은 미국의 유엔대표였던 Jean Kirkpatrick의 "좌익의 전체주의보다는 우익의 권위주의가 인간생활의 기본적 조화를 좀더 보장할 수 있다는 상대성의 입장에서 좌익전체주의를 막기 위해서 대외정책면에서 비효율적인 자유보다는 더 효율적인 질서를 강조한다"는 주장에서 파악할 수 있다. Charles Meachling, Jr., "Human Rights Dehumanized," *Foreign Policy*(Fall 1983), pp. 118~134 참조.

25) 동아일보, 1986년 3월 15일자 참조.

상기한 바와 같이, 미국의 외교정책에 있어 인권의 중요성은 인권을 소중시하는 자유민주주의의 이념과 체제가 전세계적으로 팽배하게 될 때 미국의 국가이익도 가장 많이 확보될 수 있다는 생각에 기초한다. 따라서 미국외교에 있어 자유민주주의에 입각한 인권정책은 때로는 이상적인 목표로서 때로는 실용주의적 방편으로 때로는 미국의 국가이익을 위한 정책의 한 수단으로서 계속될 것이며 간혹 신개입주의적인 정책으로도 나타날 수 있는 것이다.²⁶⁾

레이건의 뒤를 이은 공화당의 부시대통령은 레이건이 철저한 대소 강경보수주의 외교정책을 추구한 것과는 달리 보다 실용적인 온건보수주의노선을 추구하고 있다. 부시행정부는 소련과의 몰타정상회담을 계기로 냉전의 종식과 신데ماغ쓰의 개막을 선언함으로써 새로운 미·소협력체제를 대두시키고 있는 것이다. 미국은 소련과의 협력체제구축을 통하여 유럽에서의 동서군축협상, 독일통일문제 해결노력 및 제3세계 특히 이라크의 쿠웨이트침공 문제에서 어느 정도의 공동 보조를 취하고 있다.

미국은 군사전략적으로 동북아를 동아시아정책의 핵심으로 다루어 왔다. 미국은 정치, 외교, 군사, 안보, 경제 등 보다 넓은 의미의 자국의 국가이익과 관련, 동북아를 주축으로 하는 동아시아정책을 추구하고 있다.

라이트(Radm T. W. Wright) 미국방성 아·태지역부차관보 대리 와 솔로몬(Richard H. Solomon) 아·태차관보가 미하원 아시아·태평양소위원회에서 밝힌 부시행정부의 동북아정책에서의 정책방향은 다음과 같다.²⁷⁾

첫째는 아시아에서 단일국가 또는 국가그룹들이 정치·군사적 패권국가가 되는 것을 방지하는 것이다. 미국은 동북아지역에서 강대국들간에 세력균형을 유지하기 위해 소련과의 화해를 모색하는 동시에 중국과도 우호적 관계를 유지함으로써 기존의 미·일동맹

26) 박경서, 앞의 글, p.30 참조.

27) Statement of Radm T.W. Wright, Acting Deputy Assistant Secretary of Defense(East Asia and Pacific Affairs) before the House Foreign Affairs Committee Asia-Pacific Subcommittee, 22 February, 1990; Testimony of Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs before the House Subcommittee on Asia and Pacific, "Sustaining the Dynamic Balance : An Overview of U.S. Policy for East Asia and the Pacific," February 22, 1990.

관계를 중심으로 중국과 소련에 영향을 미쳐, 이른바 '역동적 균형자'(Dynamic balancer)의 역할을 추구하려는 것이다.

둘째는 적절한 방법으로 자유선거에 의해 수립된 민주주의정부의 발전 및 시장경제체제의 확장에 대한 지원이다. 필리핀, 대만, 한국 등에서의 정치적 개방성의 확대를 지원하고 있는 바, 이는 미국 외교정책에 있어서의 자유민주주의의 강조와도 관련된 것이다.

세째는 미국과 일본과의 동반자관계를 유지·강화하는 것이다. 미국은 일본으로 하여금 동지역에서 중요한 책임과 역할을 떠맡게 하는 한편, 일본이 정치·경제적으로 지배적인 세력이 될 수 없도록 미국과의 강력한 동맹관계 속에 묶어두려 한다. 솔로몬에 의하면 미국의 대일정책은 3개의 주요지주(Main pillars)를 갖고 있다고 한다. 즉, 경제관계, 안보협력 및 범세계적 동반자관계이다.

미·일경제관계에 있어 비균형적 경제관계의 원인이 되고 있는 '구조적 장애요인 제거계획'(Structural impediment initiative : SII)을 위한 협상을 통하여 미·일양국은 경제적 균형을 유지하기 위해 노력하고 있다. SII협상은 미·일간의 불균형한 경제관계의 시정과 일본시장의 개방을 위한 장기적 목표들을 추진하고 있는데 실제로 미국은 이 협상을 통하여 미국의 무역적자총액을 감당할 수 있는 수준으로 급속히 줄이려는 계획들을 모색하고 있다. SII회담 이외에도 전설시장의 개방과 '슈퍼 301조'와 관련된 인공위성, 슈퍼컴퓨터 및 임산물(Forest Products) 문제와 같은 부문별로 특정한 문제들에 대한 진전을 강력히 요구하고 있는 것이다. 1989년 현재 일본의 총무역수지 흑자규모는 570억 달러에 이르고 있는데 이것은 1987년 이래 약 300억 달러가 줄어든 규모이다. 한편, 동기간중 미국의 대일수출은 18% 증가했으며 대일적자는 490억달러 정도로 감소되었다.²⁸⁾

이러한 미·일간의 무역마찰로 감정적 차원에서 일부 양국 국민간에 상대방에 대한 부정적 인식이 점증되고 있으며, 비대칭적 무역관계가 지속될 경우 미국민의 대일본 인식이 더욱 악화될 수도 있을 것이다.²⁹⁾

28) Richard H. Solomon, *ibid*, pp.6~7.

29) 스칼라피노교수는 미·일간의 경제적 상호의존성과 전략적 의존성이 양국간의 유대관

미·일간의 안보협력체제는 계속 유지될 것이다. 일본은 현재 주일미군의 주둔경비중 약 40%를 부담하고 있으며, 일본은 영토와 해역을 방위하기 위한 군사적 능력을 지속적으로 강화시켜 나가고 있다. 미국은 기본적으로 일본에 대하여 제한적인 지역안보 역할을 요구하는 한편, 미군주둔 경비부담액의 증대를 꾸준히 요구하고 있는 것이다. 일본의 대미 방위기술협력 필요성과 미국의 SLOC의 안전확보의 요구가 양국간 안보면의 상호의존성을 지속시킬 것으로 보인다.

미국의 대일정책목표의 제3의 지주는 세계문제 해결에 있어서 일본의 책임분담을 유도하는 범세계적 동반자관계의 구축이다. 즉, 미국은 대외원조, 제3세계 외채문제, 마약과 환경문제 등 세계문제 해결에 일본의 능동적 참여를 요구하고 있다. 일본은 각종의 국제정치·경제기구에서 자신의 역할을 확대시켜 나가고 있으며, 최근 동구권국가의 원조와 관련하여 폴란드와 헝가리에 대한 19억 5천만달러의 차관제공을 밝혔으며, 필리핀에 대한 다자간 원조계획(MAI)과 제3세계의 외채부담의 경감 및 개도국에 대한 해외 개발원조(ODA)를 증가시켜 나가고 있다.³⁰⁾

이러한 변화는 최근의 일본이 국제문제에 대해 적극적인 관심을 보이고 있는 것으로 보아 점차 경제강국에 상응하는 국제적인 지도국이 되려는 자국의 정책목표와도 관련된다 고 볼 수 있겠다.

네번째의 미국의 동북아시아의 정책목표는 중국과의 관계개선이다. 1989년 6월 중국의 천안문사태이후 미·중관계는 급속히 냉각되었는 바, 부시행정부가 중국과의 관계정상화를 위하여 이글버그국무성차관, 닉슨 전대통령 및 키신저전국무장관 등의 방문을 통하여 외교적 관계개선노력을 기울여 왔으나 중국의 국내사정으로 큰 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 부시대통령은 중국이 고립되어 아시아에서 핵방군의 역할로 되돌

계를 지속시키게 될 것이라고 낙관하면서도, 무역마찰로 인해 양국 국민간에 노정된 민족적인 감정주의(emotionalism)가 점차 증대되고 있음을 우려한다. 미국인들은 일본의 미국내 위탁산업과 부동산업 등에의 자본침투를 분개하고 있고, 일본 또한 미국인들의 전통적인 황색인에 대한 편견을 경제마찰의 근본 요인으로 간주하여 반미적 민족주의감정이 점차 강화되고 있다는 것이다. Robert A. Scalapino, "Asia and the United State : The Challenge Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 1(1989/90), pp. 102~107 참조.

30) Richard H. Solomon, *op. cit.*, pp. 7~9.

아가는 것이 미국의 국익에 부합되지 않는다는 견해를 중국지도부에 전달한 바 있다. 특히 미국은 중국이 지닌 전략적 중요성을 '전략적 3각관계'라는 좁은 프리즘을 통해서 보지 않고 있으며 보다 다극화되어 있는 세계에서 중국이 지닌 잠재적 역할에 주목하고 있다. 국내외적으로 평온한 가운데 이룩되는 중국의 현대화는 동아시아의 안전을 위해서 매우 중요하다. 따라서 미국은 한반도와 캄보디아와 같은 지역분쟁, 재래식무기와 핵무기의 군비통제 및 환경문제와 같은 범세계적인 문제들의 해결에 있어 중국과의 협력과 대화가 자국의 국익에 크게 기여한다고 보는 것이다.

마지막으로 상기의 목표달성과 함께 보다 중요한 것은 태평양세력인 미국이 계속적인 역할수행을 보장받기 위해서는 이 지역에서 미국의 정치·경제적 접근과 영향력을 유지해야 한다는 것이다.

이와 같은 동아시아를 포함하는 아·태지역에 대한 포괄적 목적달성을 위하여 미국은 단순히 군사력에만 의존하는 것은 아니지만 이 지역에서 어떤 형태로든 미군의 주둔이 긴요한 것으로 인식하고 있다.

미국은 미·소간 몰타정상회담에서 냉전종식에 합의하는등 미·소 신데땅뜨관계를 심화시키고 있으나, 동북아 등 아·태지역에서의 '역동적인 균형자'(Dynamic balancer), '완충세력'(Buffer force), 나아가서 이 지역에서의 '궁극적인 안정보장국'(Ultimate security guarantor)의 역할을 수행해야 하는 입장을 취하고 있다.³¹⁾

특히, 미국은 1990년 6월 4일 개최된 한·소정상회담을 주선하는 등, 한국과 소련의 접근에 대해 강력한 지지 입장을 표명했는 바, 이는 세계적 차원에서의 미·소 신데땅뜨와 아시아지역에서의 중·소화해를 바탕으로 한 소련의 대일본 및 대한민국접근으로 이어지고 있는 동북아 국제질서 재편과정에 미국이 적극 개입함으로써 기존의 주도권을 보장 받으려는 의도를 드러내었던 것이다. 따라서 미국은 동북아지역에 있어 자신을 대체불가능한 균형유지자로 간주하며, 동지역에서 필수적인 안정유지의 역할을 대신할 국가는 현재로서는 없다고 굳게 믿고 있다.

그러므로 미국은 소련의 변화로 대소 봉쇄의 역할이 축소 또는 제거된다고 하더라도 북한으로부터의 위협상존, 그리고 미국이 동아시아로부터 주둔군을 전면 철수하는 경우

31) Richard H. Solomon, *ibid.*, p. 18.

에 야기될 수 있는 ‘힘의 공백’에 따른 지역불안정과, 이로 인해 파급될 수 있는 일본의 독자군사노선의 추구가가능성 및 이에 수반될 수 있는 중·소의 군비경쟁 등 부정적 측면을 우려하고 있다.

그러나 보다 적극적 이유로 미국은 역동적인 경제발전의 지속으로 21세기 세계경제의 기축지역으로 부상하고 있는 아·태지역에서의 미국의 영향력 유지를 원하고 있다. 즉, 미국의 연간 아·태지역국가들과의 교역량은 3,000억 달러에 달하며 이는 유럽국가들과의 교역량을 50% 상회하고 있어, 이 지역에서의 이러한 미국의 경제이익을 보호하기 위해서도 미국은 아·태지역의 평화와 안정을 위한 ‘지역 안정임무’(Regional stability mission)을 계속 수행해야 한다는 것이다.³²⁾

이러한 동북아정책의 맥락에서 미국의 한반도정책이 이루어지고 있는 바, 미국은 한국과의 한·미상호방위조약을 바탕으로 한반도에서의 전쟁재발 방지와 소련, 중국과의 협력관계를 구축하여 동북아시아의 긴장완화를 노력하는 한편, 남북대화를 통한 한반도의 긴장완화와 남북관계개선을 기본정책으로 추구하고 있다. 물론, 주한미군은 한반도에서의 대북한 전쟁억지력으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라 대소견제를 통한 동북아시아의 세력균형의 역할도 수행해 왔다.

미국의 한반도에 대한 전략적 평가는 80년대 레이건행정부가 ‘사활적 이해관계’(Vital interest)로 격상시켰다. 이는 단순히 군사·전략적 차원의 협의의 의미에서가 아니라 한반도가 동북아 전략환경의 핵심적인 ‘안전고리’(Security lynchpin)가 된다는 측면과 함께 신흥공업국으로 급부상하고 있는 한국의 경제력(미국의 제7위 교역국임과 아울러 세계10대 무역국의 하나)을 인식한 종합적 평가에 기인한 것으로 분석된다.³³⁾

1989년 2월 부시대통령의 방한중에도 주한미군이 북한의 군사적 위협에 대한 전쟁억지력으로서 필요하고, 한국민이 미군의 한국주둔이 한반도의 평화 및 안정을 위해 이바지하고 있다고 믿고 있는 한 계속 유지시키겠다고 천명함으로써 한국에 대한 안보공약이 확고함을 거듭 밝혔다.

32) 김국진, “미국의 동아시아정책,” 「동북아정세 연구」 (1990) (서울: 외무부 외교안보연구원, 1990) pp. 19~20 참조.

33) 김국진, 위의 글, p. 27.

그런데 북한이 또 다른 남침을 감행할 힘이냐 의사가 없다는 중국 등의 거듭된 주장에도 불구하고 미국은 북한이 아직도 잠재적 위협이라고 믿고 있으나,³⁴⁾ 미·소몰타정상회담을 통해 소련과 냉전종식 합의 등 대소 신데짱뜨의 심화로 주한미군의 대소 견제 역할의 기능은 점차 축소되고 있다. 따라서 미국은 대북한 전쟁억지와 지역안보역할을 중심으로 한 주한미군의 임무와 역할을 재조정하려 하고 있으며 장기적으로 주한미군의 역할을 한국방위를 위한 주도적 역할에서 보조적 역할로의 전환을 모색하고 있는 것으로 보인다. 이 점과 이와 관련된 미국의 대북한정책에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 분석하기로 한다.

Ⅲ. 소련의 신사고외교노선하에서의 동북아정책

1. 소련 외교정책의 기조와 신사고외교노선으로의 변화

고르바초프 등장 이전의 소련 외교정책의 기본노선은 마르크스의 유물사관에 기초한 계급투쟁의 개념을 국제관계에 적용시킨 레닌의 국제적 계급투쟁론, 프롤레타리아국제주의 및 민족해방전쟁론에 입각해 있었다.³⁵⁾ 즉, 자본주의세력을 타도하여 사회주의의

34) 태평양지구 미군총사령관 하디스티제독은 태평양지역에서 한반도가 가장 위험한 무장 충돌 가능지역임을 역설하고 있다. Huntinton Hardisty, "Korean Peninsula Remains Dangerous Flankpoint," *Current Views*, Vol. 10, No. 1(1990), pp. 35~46 참조.

35) 소련 외교정책의 이론적 배경에 대해서는 다음 참조 Morton Schwartz, *The Foreign Policy of the USSR: Domestic Factors* (Eucino·Dickenson Publishing, 1975); Alvin Z. Rubinstein, *Soviet Foreign Policy Since World War II: Imperial and Global* (Cambridge, Massachusetts Winthrop Publishers, Inc., 1981); B.N. Ponomaryer et. al. eds., *World Revolutionary Movement of Working Class*(Moscow: Progress Publishers, 1967); B.Byely et. al., *Marxism-Leninism on War and Army* (Moscow: Progress Publishers, 1972); Margot Light, *The Soviet Theory of International Relations*(New York: St. Martin's Press, Inc. 1988).

전세계화를 달성하기 위해서 전세계 프롤레타리아계급의 국제적 단결을 강조함으로써 모든 사회주의 국가의 공산당의 단결을 촉구하고 제3세계에 있어서의 민족해방전쟁을 세계공산혁명의 전단계로서 정의로운 전쟁으로 보고 전세계의 민족해방투쟁에 대한 지원을 정당화시켰던 것이다.

이러한 논리들은 1968년 체코슬로바키아사태와 관련하여 제시된 ‘브레즈네프독트린’에 의해서 극명히 표출되고 있다.³⁶⁾ 그것은 첫째, 자본주의와 사회주의의 양대진영간의 투쟁이 상존하는 상황하에서 소련공산당은 대내외정책에 있어 이중의 책임을 갖는다는 것이다. 즉, 공산당은 자신의 국가와 인민에 대해서 뿐만 아니라 전체사회주의 연방과 세계공산주의 운동에 대하여 이중의 책임이 있다는 것이다. 따라서 사회주의의 최종적인 승리를 보장하기 위해서는 공산당이 개별국가의 사회주의 세력으로, 단호히 마르크스·레닌주의에 입각한 정책을 수행해 나가며 이념투쟁을 강화하고, 공산당 역할의 중심성을 강화해야 하며, 동시에 사회주의국제주의 원칙에 따라 모든 사회주의 업적을 방어·강화·지지해야 하고, 이를 위해 사회주의국가간 협력과 결속이 중요하다는 것이다.

둘째는 사회주의 각국의 국내적 이익보다 국제주의적 의무가 우선한다는 것이다. 이는 사회주의연방에서 하나의 연계라도 약화되면 모든 사회주의국가에 영향을 미치기 때문이며, 따라서 전체 사회주의체제는 사회주의 건설에 공동의 책임이 있으므로 어느 사회주의국가나 공산당이 마르크스·레닌주의 원칙으로부터 벗어날 때 이를 교정하기 위하여 사회주의국제주의 원칙에 입각, 간섭할 권리가 있다는 이른바 ‘제한주권론’을 강조한다.³⁷⁾

이러한 ‘제한주권론’은 사회주의국가내의 위기에 있어 정치적 해결방법이 실패할 경우 소련은 최종수단으로 무력개입도 불사하였는 바, 이는 동구권에서의 소련의 지배적 지위를 확보하기 위해 중점적으로 적용되었으나, 회교도의 전국적인 봉기에 직면한 친소사회주의정권을 보존하기 위해 1979년 12월 아프가니스탄에 대한 무력개입을 시도하

36) 브레즈네프독트린에 대한 훌륭한 분석으로는 김광린, “브레즈네프독트린에 대한 연구,” 석사학위 논문, 서강대학교 대학원, 1984, 참조.

37) 앞의 글, pp. 47~48.

기도 했던 것이다.³⁸⁾

이와 같은 '제한주권론'에 입각한 브레즈네프의 외교정책은 제3세계의 사회주의혁명에 대한 적극적인 지원을 통하여 앙골라, 이디오피아 등 아프리카지역에서의 공산주의혁명을 고무하는 한편, 80년대 동북아지역에서 소련군사력의 팽창현상으로 나타났던 것이다.

1985년 3월 고르바초프가 소련공산당 서기장으로 취임하여 소련사회의 전반적인 구조적 개혁을 목표로 '페레스트로이카'(재건, 재편)을 단행하였다. 고르바초프는 스탈린적 사회주의로 인한 경제적 위기가 기술진보, 노동생산성, 생활수준의 측면에서 서구자본주의와의 심한 격차, 생태계의 위기, 인플레이션, 생활필수품의 만성적 부족, 거의 모든 제품에서의 경쟁력 저하, 그리고 경제성장률의 하락 등을 초래시켰을 뿐만 아니라 스탈린적 사회주의의 중앙집권적 집중제는 관료기구의 비대화와 경직성을 초래시켜 일반 대중의 무력화와 수동화를 가져옴으로써 소련사회가 정체상태에 빠지고 위기와 벼랑 끝에 내몰리게 되었다고 주장한다.³⁹⁾

고르바초프는 페레스트로이카가 이러한 위기를 극복하기 위해 추진되고 있으나, 동시에 그것의 주요목표는 '인간의 얼굴을 가진 사회주의'의 창조에 있다고 한다⁴⁰⁾ 인간이 목적이 되고, 인간중심의 방향으로 사회제도 전체의 전환을 실제로 보장하는 사회·경제구조 및 정치구조를 만들어 냄으로써 사회주의를 쇄신하자는 것이다. 이러한 사회구조의 인간화는 인류애나 도덕적 명령의 요구에만 답하는 것이 아니라, 그것은 오늘날 소련사회에서 사회발전의 요전임을 강조한다. 인간을 책임있는 활동주체로서 모든 국가적·사회적 사업에 실질적으로 참여시켜야만 인간의 소외와 일반적인 이해 및 개인적인 이해 사이의 괴리를 극복하고 사회생활의 모든 영역에서 개인의 활동성을 고양할 수

38) Joseph L. Noguee and Robert H. Donaldson, *Soviet Foreign Policy Since World War* (New York: Pergamon Press, 1981), pp. 279~280 참조.

39) 페레스트로이카 등장배경에 대해서는, 미하일 고르바초프, 하용출 역, 「페레스트로이카」(서울: 사계절, 1988), pp. 31~79 참조; 강근형, "사회주의체제의 개혁과 그 성격," 한국국민윤리학회 재주지회 춘계세미나, 1990. 4. 28, pp. 7~10 참조.

40) M. Gorvachev, "The Socialist Idea and Revolutionary Perestroika," *Pravda*, 26, Nov. 89.

있다는 것이다. 또한 고르바초프는 인간자신이 발전하고 노동에서 유능해지고 또 성실해 질수록 사회도 그 만큼 더 급속하게 발전한다는 사실을 철저히 인식해야 한다고 주장한다.⁴¹⁾

이러한 인간의 얼굴을 가진 사회주의를 목표로 하는 '페레스트로이카'는 대내적으로는 정치개혁, 경제개혁, 사회개혁 및 소련공산당 자체의 개혁을 추진하는 한편,⁴²⁾ 이것의 성공을 위해 대외적으로 '신사고외교노선'을 추구하고 있는 것이다.

소련의 고르바초프가 신사고외교노선을 추구하게 된 근본적인 이유는 군사비용에 있다. 군사력에 의해 유지되는 제국은 매우 비싼 비용을 지불해야만 한다. 국내의 열악한 경제상황을 극복하고 경제개혁을 가속화시키기 위해서는 지금까지 소련의 해외이익을 방어하는 데 지불했던 군사비를 삭감하고 해외 원조계획을 축소하고 전임자들이 큰 비용을 들여 얻어낸 전후 '사회주의의 이익들'을 과감히 포기해야만 한다는 결론에 고르바초프는 도달했던 것이다.⁴³⁾

또한 고르바초프는 1970년대와 80년대 초반의 위협과 강요에 입각한 소련외교정책의 군사화가 자국의 국제정치적 입장을 매우 악화시킴으로써 85년까지 미국, 서구 및 일본 등 서방선진국과 소련의 관계가 최악의 상태였고 중국과의 관계도 더 이상 진전이 없었다고 주장한다. 따라서 군사비의 대폭적인 감축을 실현하기 위해서는 고르바초프는 소련 외교의 탈군사화를 추진해야만 했으며 이를 위해 소련의 일방적인 이익추구를 포기하는 대신 국내외적인 안보영역에서 다자간 혹은 양자간의 호혜적인 방안을 개발·추구

41) *Ibid.*

42) 페레스트로이카의 개혁내용에 대해서는 고르바초프, 「페레스트로이카」, 1장, 2장 참조 ; 강근형, 앞의 글, pp.10~15 참조.

43) Coit D. Blacker, "The USSR and Asia in 1989," *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 1(January 1990), p.2. 고르바초프의 신사고 외교에 대한 논의들은 다음 참조. Dimitri K.Simes, "Gorvachev: A New Foreign Policy?," *Foreign Affairs*, Vol.65, No.3(1987), pp.477~499; David Holloway, "Gorvachev's New Thinking," *Foreign Affairs*, Vol.68, No.1(1989), pp.66~81; Robert Legvold, "The Revolution in Soviet Foreign Policy," *ibid.*, pp.82~98; Donaid S. Zagoria, "Soviet Policy in East Asia," *ibid.*, pp.120~128; Jeane J. Kirkpatrick, "Beyond the Cold War," *Foreign Affairs*, Vol.69, No.1(1990), pp.1~16.

했던 것이다. 그는 지역분쟁을 해결하는 데 유엔을 비롯한 다양한 국제기구의 활용을 제의하는 한편, 국제규범의 엄격한 준수를 촉구해 왔다. 인접국가의 주권 및 영토의 존중과 민족자결원칙의 지지를 약속하기도 했다. 그러므로 공동안보, 타국의 국내문제에의 불간섭 및 안보면에서의 ‘합리적 충분성’(Reasonable sufficiency)과 같은 개념들이 신사고외교정책의 주요 요소라고 할 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

고르바초프는 안보문제에 있어서 ‘합리적 충분성’의 개념에 입각한 군사전략을 추구한다. 소련은 과거 확대지향적인 전략적 균형의 확보를 목표로, 충분한 여유를 둔 공격지향적 군사력 증강을 지속해 왔다. 그러나 고르바초프는 지나친 군사력 증강은 전쟁도 발은 억지할 수 있으나 서방세계와의 관계에서 군비경쟁을 가속화시키며 상호불신과 적대감을 초래시키게 되므로 결과적으로 소련의 안보를 위태롭게 할 것이라는 판단에서 ‘합리적 충분성’의 전략원칙을 세운 것이다. 그는 상대방의 군사적 공격을 억지할 수 있는 적정규모의 방어능력 확보에 중점을 둔 ‘방어적 충분성’의 원칙에 입각하여 군비태세와 군사교리를 재정비하고 있다.⁴⁵⁾

소련은 전통적으로 군사적 우위에 입각한 절대안보를 추구해 왔는 바, 고르바초프는 이것 대신에 상호 공동안보를 강조한다. 즉, 군사력 위주의 안보개념을 정치·외교적 협상을 통한 지역분쟁 해결 등 다차원적 안보개념으로 전환하고 있다. 따라서 ‘공포의 균형’(Balance of terror)에 입각한 전쟁억지보다, ‘이익의 균형’(Balance of interest)에 입각한 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 국제분쟁을 해결하고 자국의 안보를 확보하려는 것이다.

이러한 맥락에서 고르바초프는 외교정책면에서 국제적 계급투쟁론에 입각한 ‘양대진영론’을 포기함으로써 탈이데올로기적 입장을 강조한다. 즉, 핵무기라는 전지구적 차원의 파괴무기가 출현함으로써 국제적 영역에서의 계급대결은 명백한 한계를 드러내었다고 보고 핵전쟁으로부터 인류를 구하기 위한 인류공통의 관심사가 사변적이 아닌 현실

44) Coit D. Blacker, *ibid.*, pp.2~3.

45) ‘합리적 충분성’ 개념은 고르바초프가 1986년 27차 당대회에서 처음 도입한 것으로 “상대국보다 우위를 취하지 않음은 물론 상호 균형이하의 합리적으로 충분한 어떤 수준의 군사력을 유지한다는 것이다.” Robert Legvold, “The Revolution in Soviet Foreign Policy,” *ibid.*, p.87 ; David Holloway, *op. cit.*, p.73 참조.

로 나타났다는 것이다.⁴⁶⁾ 이런 점에서 계급이익보다 인류이익이 더 중요하기 때문에 자본주의를 타도하기 위한 투쟁을 포기하고 평화공존을 추구해야 한다고 강조하고 있다. 따라서 화해와 개방에 입각한 평화공존의 철학이 신사고외교노선의 주조를 이룬다고 볼 수 있겠다.

이와 같은 신사고외교노선을 구체적으로 실현하기 위하여 고르바초프는 레이건 미국 대통령과 중거리핵무기(INF)폐기 협정과 장거리 전략핵무기를 감축하는 데 합의하였으며 유럽주둔 소련군의 일방적인 감축을 선언하는 한편, 아시아에서는 과거 갈등관계에 있던 중국, 일본과의 관계개선을 시도하고 있다. 또한 1989년 12월 부시대통령과 몰타에서 미·소정상회담을 개최하여 '냉전의 종식'을 선언하고, 미·소간에 세계평화를 위해 협력하기로 합의했던 것이다.

그러면 이러한 신사고외교노선이 동북아시아에서는 어떤 양상으로 전개되고 있는가? 이 점은 절을 바꾸어 고찰하기로 하자.

2. 신사고외교노선에 입각한 소련의 동북아정책

소련은 외교정책상 전통적으로 대유럽관계에 역점을 두어 왔으나, 최근 동아시아·태평양지역에 대한 관심을 적극 보이고 있다. 동지역에서의 소련의 궁극적인 목표는 신사고외교노선을 적극적으로 구사함으로써 미국이 주도해 왔던 동북아질서를 변화시켜, 소련이 중심 역할을 할 수 있는 새로운 동북아질서를 구축하려는 것으로 보인다. 1986년 7월의 블라디보스톡 연설과 1988년 9월의 크라스노야르스크 연설 등 일련의 선언을 통해 고르바초프가 제시하고 있는 아시아·태평양지역의 긴장완화를 위한 다자간회담 개최 제의 등은 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

그리고 위의 선언을 통해 나타난 소련의 아시아정책의 기조는 ① 아시아·태평양세력으로서의 지속, ② 평등, 상호존중 및 호혜주의에 입각한 기존 우호국과의 관계확대, ③ 적성국과의 관계개선을 목표로 하고 있다.⁴⁷⁾ 아시아·태평양세력으로서 아시아문제

46) 고르바초프, 「페레스트로이카」, p. 177.

47) Coit D. Blacker, *op. cit.*, p. 4.

에 적극적이고 건설적으로 참여하겠다는 소련의 의도는 종래 이 지역의 긴장고조와 연관된 군사대국화정책을 자제하고 새로운 역할을 모색하겠다는 것을 의미한다. 이는 신사고외교노선이 '화해'와 '개방'을 중심으로 추진되고 있음에 비추어 볼 때 당연한 정책적 귀결이라 하겠다. 화해는 군비축소를 위한 전제조건이며 군비축소는 경제에 대한 군비부담을 경감시킨다. 이를 위해 소련은 대중국 화해를 적극 추진하는 한편, 크라스노야르스크연설에서는 아시아·태평양지역의 긴장완화를 위해 일·중·소 및 남·북한 해역에서의 군사적 대결 완화와 해·공군력의 동결 및 감축을 위한 다자간 회담을 제의하고 있다.⁴⁸⁾

이러한 맥락에서 소련은 중국과의 관계개선을 추구하여 왔는데, 소련의 고르바초프는 1989년 5월 중국을 방문하여 60년대 이래 국경분쟁과 이념분쟁으로 단절됐던 양국의 적대관계를 청산하기로 합의하였다. 이는 그 동안 북경당국이 소련에게 화해조건으로 내걸었던 아프가니스탄 주둔 소련군의 철수, 소련의 지원을 받는 캄푸치아 주둔 베트남군의 철수 및 중국과의 접경지대 특히 몽고에 주둔해 있는 소련군의 철수 등 3개의 요구사항을 소련이 전면적으로 수락함으로써 중소화해가 가능해졌던 것이다.⁴⁹⁾ 그리고 작년 6월 천안문사태시 중국 당국이 민주화를 요구하는 시위대를 무력진압했을 때, 미국을 비롯한 서방측에서는 소련에 대해 대중국제재조치에 참여하기를 종용했으나 소련은 이를 거부하고 신중한 침묵정책으로 일관하였다. 이를 계기로 중·소 양국은 상호 방문단을 파견하는 등 관계개선을 더욱 가속화시키고 있는 실정이다.⁵⁰⁾

고르바초프 등장 이전까지 소련은 극동군사력을 전반적인 군비속도보다 더 빠르게 증강시켜 왔는데, 거기에는 중국과의 적대관계가 중요한 이유가 되어 왔다. 소련은 미·중 화해를 통해 미국이 중국을 반소세력으로 강화시키고 있다고 간주해 왔다. 이를 견제하기 위해 극동군사력을 계속적으로 증강해 왔으나 이는 역내 국가들의 대소결속을 자극하여 정치적·전략적인 면에서 이익이 없을 뿐만 아니라 오히려 경제적으로 큰 부담을 지고 있다는 사실을 인식했던 것이다. 이러한 판단에서 고르바초프는 '기나긴 동

48) 크라스노야르스크연설 전문은 *Pravda*, September 18, 1988; 번역문은 「신동아」(1988년 11월), pp. 270~279 참조.

49) Coit D. Blacker, *ibid.*

50) *Ibid.*, pp. 6~7 참조.

쪽 국경선의 안전'을 군비경쟁보다는 정치·경제적 방법으로 보장받으려는 의도에서 이른바 '합리적 충분성'의 안보개념을 적용시키고 있다고 볼 수 있을 것이다. 크라스노야르스크연설에서 포괄적 군축안을 포함한 '아시아의 안보를 위한 7개의 평화안'을 제시했는 바, 여기에서 소련은 아·태지역에서 핵무기와 해군력을 더이상 증강하지 않을 것임을 분명히 밝혔다.

한편, '개방'에 입각한 신사고외교노선은 정체된 소련경제의 활성화를 위해 동북아시아의 과감한 대외경제개방을 시사하고 있다. 대외경제개방은 비교우위에 입각한 교역의 확대, 협작을 통한 자본, 기술 및 경영지식 도입 등 추가 성장요인을 창출한다. 특히 고도성장을 구가하고 있는 아·태경제권과 시베리아개발을 연계하는 개방은 큰 잠재력을 갖고 있다.⁵¹⁾

이러한 의도에서 크라스노야르스크연설에서는 경제특구, 합작기업에 대한 세금감면, 지방기업 및 대외경제기구의 권한 확대 등 좀더 구체적인 개방조치들을 취하고, 이를 바탕으로 특히 한국과의 경제관계 개선가능성을 직접적으로 언급함으로써, 일본의 냉담한 반응으로 교착상태에 빠져 있는 시베리아개발에 활기를 불러 일으킬 속셈을 표출하였다.

이상의 중·소화해와 '화해'와 '개방'을 기치로 하는 고르바초프의 평화지향적 신사고외교노선은 전반적인 세계평화를 위한 진일보일 뿐 아니라, 한반도를 비롯한 동북아시아 정세에 적지 않은 영향을 줄 것으로 보인다. 이 점에 대해서는 다음 장에서 고찰하기로 한다.

IV. 미국과 소련의 동북아정책이 한반도에 미치는 영향

상기한 바와 같이, 20세기 종반과 21세기의 초의 동북아의 국제질서는 기존의 질서와는 매우 판이한 새로운 변혁을 요구할 것 같다. 특히 4강이 교차하는 지역인 한반도는 이러한 주변환경과 변화에 매우 민감하게 영향을 받을 것으로 보인다. 미국과 소련의

51) 김부기, "고르바초프평화안과 한반도정책," 「신동아」(1988년 11월), pp. 224.

동북아정책의 변화가 주한미군을 중심으로 하는 한반도의 안보문제와 남북한관계에 어떤 영향을 미칠 것인가?

우선 주한미군과 관련된 주한미군의 변화 가능성을 검토해 보기도 한다. 주한미군의 기능은 대체적으로 두가지 점에 있다. 하나는 동북아에서 대소견제를 통한 미·소간의 세력균형 기능이고, 다른 하나는 자동개입에 입각한 대북한 억지력으로서의 기능이다.

앞장에서 고찰한 바와 같이, 소련의 고르바초프는 평화지향적 신사고외교정책에 따라 아시아에서 핵무기와 해군력을 더 이상 증강하지 않겠다고 공언함은 물론 소련병력 20만 감축과 태평양함대의 전함 50척 및 캄란만 주둔 공군기 다수의 철수를 내용으로 하는 군축계획을 공표하였다.⁵²⁾ 이러한 소련의 평화노선과 중·소화해 및 미·중화해 지속 등 동북아지역에서의 탈냉전적 신데ماغ드 현상은 주한미군의 첫번째 기능인 대소군사력 견제라는 균형자 역할의 당위성을 점차 약화시키고 있는 실정이다. 또한 대북한억지력으로서의 기능을 고찰해 보면, 남북한간 군사력면에서 남한의 군사력이 북한의 군사력보다 열세에 있고,⁵³⁾ 그 열세부분을 주한미군이 보완하고 전쟁발발시 미군이 자동개입되기 때문에 북한의 남침을 사전에 억지할 수 있다는 것이다. 물론 북한의 군사력이 우위이며 잠재적 위협이 되고 있으나 소련과 중국이 모두 한반도에서의 현상변경보다는 현상유지를 통한 긴장완화에 합의하고 있어 과연 소련과 중국의 지지없이 북한이 단독으로 남침할 수 있을 것인지에 대해 미군철수론자들은 회의적이다.

이러한 일련의 상황이 주한미군의 주둔 필요성을 대단히 약화시키고 있고, 한국내와 미국내의 주한미군 철수 여론을 점차 강화시키고 있는 것으로 보인다. 지난 5월 미국 민주당의 데일 범퍼스 상원의원은 미국이 현상유지를 계속할 경우 미국은 새로운 시대의 새벽이 오는 것을 늦출 뿐이라고 주장하면서 주한미군의 계속 주둔은 거의 정당성이 없으므로 즉각 철수해야 한다는 강한 주장을 펴기도 했다.⁵⁴⁾

52) 배공찬, 「최근 미·소관계의 변화와 한반도문제」 (서울: 외무부외교안보연구원, 1990), p.26 참조.

53) 남한의 군사력이 북한의 군사력보다 우세하다는 주장도 있다. 미국 카토연구소의 '한반도' 심포지움에서 발표한 스티븐 구스의 논문을 참조할 것. 한겨레신문, 1990년 6월 23일자에 요약되어 있다.

54) 한겨레신문, 1990년 5월 3일자 참조.

이와 같은 해외주둔 미군의 철수 주장은 미국의 헤게모니 약화와 관련된 미국 쇠퇴론자들의 주장에 잘 나타나 있다. 군사력의 확장으로 인한 상대적인 경제력의 쇠퇴현상은 레이건의 등장 이후 강한 미국의 재건을 위한 군사비의 증액으로 무역적자와 재정적자라는 이른바 쌍둥이적자를 기록함으로써 가속화되었다. 87년의 경우 미국은 무려 1,607억 달러의 무역적자와 1,560억 달러의 재정적자 및 7,000억 달러의 대외부채를 기록함으로써 세계 제일의 채무국으로 전락하고 말았다.

폴 케네디(Paul Kennedy)는 과거 모든 강대국들의 쇠퇴현상에는 공통점이 있었다고 한다. 모든 강대국들이 국력을 증강하고 이를 계속 유지하려고 노력함으로써 그 결과 많은 자원을 군사력 증강에 투입하게 되고, 이는 곧 장기적인 경제력의 약화와 연결되었다는 것이다. 오늘날 미국은 20~30년전 미국의 경제력이 막강하고 전략적 우위를 누렸던 때와 동일한 규모의 과잉방위공약을 수행하고 있어, 이러한 미국의 과도한 국방비가 경제에 엄청난 부담을 주었고, 이는 생산적인 투자에 필요한 재원을 고갈시킨다는 것이다. 요컨대, 보다 확고한 안보정책의 추구는 보다 많은 국방비의 지출을 요구하기 때문에 결국 경제·사회·교육분야의 투자 재원을 군사 목적으로 전환시킨다. 이런 현상이 장기화되는 경우에는 궁극적으로 산업의 저성장을 초래하고, 이는 곧 국력의 쇠퇴를 의미한다는 것이다. 따라서 군사비를 줄이기 위해서는 과감하게 해외주둔 미군을 철수시켜야 한다고 주장하고 있다.⁵⁵⁾

55) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*(New York : Random House, 1987), pp. 514~540 참조. 모델스키의 장주기순환이론(Long cycle theory)도 이와 유사한 주장을 한다. 즉, 세계역사는 헤게모니국가의 부침과 관련된 일정한 사이클이 있다고 본다. 하나의 장주기에는 상승국면과 하강국면이 있는데, 이것은 4단계(① 범세계적 전쟁기, ② 세계지도국 지배기, ③ 힘의 비정당화기, ④ 힘의 분산기)의 연속적 변화과정을 거치며, 대략 1단계가 25년에서 30년이 소요된다고 한다. 이런 이론을 적용시켜보면 20세기 초부터 미국의 헤게모니가 시작되었으며, 현재는 그 3단계에 와 있어 미국의 헤게모니가 각처에서 도전받는 시기이며 이를 보강하기 위해 미국이 군비증강을 추구할 수록 더욱 더 경제력을 약화시키는 딜레마에 빠지고 있다고 할 수 있을 것이다. George Modelski, "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State," *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 2 (April 1978), pp. 214~235 ; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*(New York : Cambridge University Press, 1981) 참조.

따라서 미국 연방정부의 예산균형을 위한 국방비의 감축이 불가피하기 때문에 예산감축에 대비한 규모의 축소 및 관리의 효율화라는 측면에서 주한미군의 감축 및 재편이 불가피하다고 보여진다. 이런 맥락에서 미국의 재정적자 해소를 위해 추진중인 해외주둔 미군기지의 감량화의 일환으로 지난 1월 대구, 광주, 수원의 주한미공군기지를 철수하고 비전투요원 2,000명을 감축키로 결정했던 것이다.⁵⁶⁾

한편, 지난 4월 미국방성이 낸-워너 수정법안(The Nunn-Warner Amendment)에 따라 의회에 제출한 “21세기를 향한 아·태지역의 전략개요” 보고서에 의하면, 미국은 동아시아 주둔 미군을 2,000년까지 3단계에 걸쳐 단계적으로 감축하겠다고 밝히고 있다.⁵⁷⁾ 제1단계(1991~1993)에서는 동지역의 주둔군중 약 12%에 해당하는 비전투 지원 병력 14,000~15,000명을 감축하는데 이중 50%가 주한미군이 될 것으로 알려지고 있다. 제2단계(1994~1995)에서는 동아시아 주둔군 전력구조의 감축 및 재편성이 주목표이며, 주한미군의 추가감축을 북한으로부터의 위협여부와 연계시켜 실시한다는 것이다. 제3단계(1996~2000)는 상황이 허락하는 범위내에서 저수준의 동아시아 주둔미군을 유지한다는 것이다. 미국은 이 단계에서 앞의 단계가 성공적으로 수행될 것을 전제로 한국군이 한국 방어의 주도적 역할을 맡게 되고 보조역할을 위한 최소한 규모의 주한미군이 유지될 것이라는 것이다.

미국이 동아시아지역에 이해관계를 갖는 한 동지역에서 적정수준의 군사력은 계속 유지될 것이고, 저비용-고효율과 직접비 부담원칙에 입각한 동맹국가들의 방위비 부담증액을 가속화시킬 것으로 예상된다.

이러한 주한미군의 단계적 감축안은 미국외교정책에 있어 다시 신고립주의적 성향으로 회귀하는 측면이 있음을 부인할 수 없을 것 같다. 왜냐하면 60년대 후반이후 미국의 경제력 약화와 더불어 내향성과 외향성의 주기가 점차 짧아지고 있어, 거의 10년 정도의 간격을 두고 바뀌고 있기 때문이다. 고립주의 시기일수록 미국은 한반도문제를 비롯

56) 동아일보, 1990년 1월 30일자 참조.

57) 미국방성 보고서, “A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim : Looking to the 21th Century,” (April 19, 1990). 배궁찬, 앞의 글, pp.30~31에서 재인용.

한 국제문제 해결에 있어 힘의 우위에 입각한 군사적 방법보다 세력균형을 통한 외교적 방법에 더 역점을 둔다는 점을 상기할 필요가 있다.

아 물론, 가시화된 주한미군의 점차적인 감축을 한국은 어떻게 활용해야 한반도의 긴장완화와 남북한관계개선에 순기능의 역할을 할 수 있을 것인가?

첫째, 북한이 군축협상의 전제로서 주한미군의 철수와 팀스피리트 훈련중지 등을 내세우고 있음에 비추어 북한의 군축에 연계되는 철군 구상을 북한에 주지시킴으로써 남북한의 군비축소를 유도하는 방향으로 주한미군의 감축을 활용해야 한다는 것이다.

둘째는 미국이 어떠한 감축방법을 택하건 미국의 대한방위공약은 불변의 것임을 확인시킬 필요가 있으며, 그러기 위해서는 잔류미군의 배치가 현재와 같은 북한의 주남침통로에 위치하게 함으로써 계속 인계철선(Trip wire)의 자동개입 기능을 갖도록 하는 것이 필요하다.⁵⁸⁾

세째는 주한미군의 규모축소나 이동이 국방비 예산 감축에 큰 영향이 없음에도 미국의 여론과 의회를 중심으로 주한미군의 감축 압력이 고조되는 이유는 한국의 반미감정과 가시적인 통상마찰이 미국의 반한감정을 유발시킴에 기인한다. 따라서 주한미군의 점진적 부분감축이 한국의 안보와 한·미관계를 근본적으로 해치지 않는 방향으로 전개될 수 있도록 하기 위해서는 군사적 의미의 대응방법과 더불어 더 근본적인 정치적 민족주의의 충돌과 경제적 신중상주의의 마찰을 최소화하는 정치·경제적 노력이 병행 추진되어야 할 것이다.⁵⁹⁾

다음에는 미국과 소련의 동북아정책이 남북한관계에 어떤 영향을 미치고 있는가를 고찰하기 위하여 미·북한관계, 한·소관계정상화와 관련한 소련·북한관계를 중심으로 분석하기로 한다.

미국은 한국의 북방외교가 가시화되면서 1988년 12월부터 북경에서 여러차례 걸쳐 북한과 접촉을 시도해 왔다. 미국은 한·소관계의 정상화가 자동적으로 미·북한간 관계정상화로 연결되는 것은 아니라고 밝히면서, 관계개선의 선행조건을 수락할 것을 북한에게 요구하고 있다. 그것은 ① 건설적인 남북대화, ② 군사정전위원회를 통한 한국

58) 박경서, "주한미군의 장래와 한국의 안보," 「외교」, 제13호(1990.3), p. 20.

59) 위의 글, p. 17.

전쟁 당시의 실종자(MIA)유해 송환, ③ 육설적인 반미선전의 중지, ④ 비무장지대(DMZ) 일원에서의 신뢰구축방안에 관한 진지한 논의, ⑤ 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 핵확산금지조약(NPT)에 따른 핵안전 관리협정을 체결하는 것이다.⁶⁰⁾

지난 5월 28일 북한은 판문점에서 미군인 유해 5구를 송환함으로써 미국과의 관계개선 희망을 표명했으나, 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 전폭적인 핵안전협정 체결을 지연시키고 있기 때문에 양국간의 관계는 더 이상 진전을 못보고 있는 실정이다. 북한은 1985년 12월 핵확산금지조약에 가입했으나 아직까지 핵안전협정을 체결하지 않고 있다.⁶¹⁾ 주한미군과 한국내 핵무기철수를 끈질기게 주장하고 있는 북한의 입장에 비추어 볼 때, 이것은 미국의 양보를 얻어낼 수 있는 가장 중요한 대미협상 카드로 활용할 가능성이 높다. 어쨌든 한·소수교에 이어 미·북한 공식관계가 수립된다면, 이는 한반도의 긴장완화와 남북한관계진전에도 크게 기여할 것은 재론의 여지가 없을 것이다.

고르바초프는 크라스노야르스크 연설에서 동아시아 정책기조가 적성국과의 관계개선 에 있음을 밝혔다. 따라서 화해와 개방에 입각한 신사고 외교노선하에서 소련은 동북아에서 중국 및 일본과의 관계개선을 시도하고 있다. 또한 한반도 분단의 현실을 인정하는 바탕위에서 남북한간의 평화공존이 앞으로 장기간 불가피한 현상이라는 사실을 전제하고 '두개의 한국정책'(Two Korea policy)을 인정하여 중국적으로 한국과의 관계를 정상화시켰다. 여기에는 소련이 자본주의와의 제국투쟁과 적대관계를 지속해 온 맨마지막 고리를 풀었다는 상징성이 깃들어 있다 물론 소련의 현실적인 경제적 요구와 한국의 정치적 요구가 맞아떨어진 작품이라고 할 수도 있을 것이다.

한·소정상화로 소련이 기대하는 국가이익은 두말할 여지없이 경제협력이다. 한국의 경우 지리적 거리도 가까울 뿐만 아니라 소련이 필요로 하는 소비재 공급능력 및 건설 능력면에서 적절한 기술수준을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 북방영토 문제를 인해서 일본과의 관계개선 노력이 부진한 상태에 머무르고 있다는 점에서 한국과의 경제협력은 주요한 돌파구일 뿐만 아니라 일본의 경쟁심리를 자극하는 하나의 지렛대로서

60) Robert Holden, "U. S. Awaiting DPRK Response to 1988 Steps," 「시사평론」(1990년 4월), p.6 참조.

61) 1990년 7월 25일 앤더슨 미국무성부차관보의 미하원 아시아·태평양문제소위원회에서의 증언 내용 참조; 「시사평론」(1990년 10월), pp.1~2 참조.

의 의미를 갖게된다고 할 수 있을 것이다.

극심한 경제위기에 직면한 소련은 한국으로부터 다양한 자본투자와 기술이전, 그리고 관리 및 경영의 노-하우 (Know -How), 생필품에 대한 한국의 적극적인 지원을 기대하고 있다.⁶²⁾ 한국이 기대하는 국가이익은 시베리아개발의 참여등을 비롯한 다양한 경제적 이익도 무시할 수 없으나, 그것보다 더 중요한 이익은 역시 정치·안보적인 것이다. 그것은 2차대전후 계속 유지되어온 한반도에서의 냉전의 종식의 전단계일 수 있으며, 더 나아가 동북아 전체의 평화구조 정착에 실마리가 될 수도 있는 것이다. 또한 한·소수교는 북한으로 하여금 점차 개방하지 않을 수 없는 국제환경을 조성시킬 수 있는 이점이 있다. 따라서 한국은 소련을 통해 북한의 개방과 대화를 촉구함으로써 남북한 관계의 돌파구를 마련할 수 있을 것이다. 소련이 추구하고 있는 '두개의 한국정책'은 북한이 대외정책 및 대내통합의 기본논리로 계속 사용해 온 '하나의 조선정책'에 입각한 남조선 해방논리를 전면적으로 거부하는 노선으로 평가할 수 있다. 그동안 소련은 한반도에서 긴장완화의 최대 걸림돌인 북한의 경직성을 타파하기 위하여 여러 차례의 설득과 강요를 해왔으며, 드디어는 김일성의 전력을 폭로하고 한국전쟁은 북한의 가습남침으로 시작되었다는 자료를 밝히는 등,⁶³⁾ 북한체제의 정통성 자체에 비판을 가하였다. 북한 또한 이러한 소련의 강요를 강대국의 약소국에 대한 내정간섭이라는 측면에서 대소비난 발언을 서슴치 않았던 것이다.

그러나 이러한 양국간의 불편한 관계는 일시적인 현상으로 볼 수 있다. 왜냐하면 소련과 북한 모두 상대방을 버릴 처지는 못되기 때문이다. 소련은 원유, 가스 등 주요 전략물자의 약 40%를 북한에 공급하고 있으며, 북한에 대한 최대의 군사원조국이다. 북한은 중·소화해로 인해 중국카드를 쓸 수도 없는 실정이다.

62) 김유남, "한·소관계발전과 남북한관계," 「민족지성」(1990. 7), p. 44 ; Mikhail G. Nossov, "The USSR and the Security of the Asia Pacific Region : From Vladivostok to Krasnoyarsk," *Asian Survey*, Vol. XXIX, No. 3(March 1989), pp. 258~259 참조.

63) 소련의 저명한 역사학자인 미하일 스미르노프는 90년 4월 20일 모스크바 방송과의 대담에서 한국전쟁은 김일성의 남침으로 시작되었다고 밝혔다. 조선일보, 1990년 4월 30일자 참조.

소련도 북한의 지정학적 위치로 인해 북한은 소련에게 있어 포기할 수 없는 중요한 존재인 것이다. 따라서 일시적으로는 양국관계가 불편한 양상을 보이겠지만, 점차 회복될 것이며, 소련의 대북한 영향력은 지속될 것으로 보인다.

이 점에서 북한은 김일성 생존시에 자기체제와 노선에 큰 손상을 입히지 않으면서 제한된 정도로 교차승인과 남북대화를 수용하게 될 것이다.⁶⁴⁾ 북한은 1990년 4월 22일 최고인민회의의 선거에서 북한 지도부가 상당한 폭으로(대의원 30%) 세대교체되었다고 한다.⁶⁵⁾ 이들 젊은 세대들은 유연한 사고를 갖고 있어, 경제적 침체를 극복하기 위해 군비감축 및 대외경제개방을 수용할 가능성이 높다. 이들은 범세계적인 탈냉전적 추세와 화해와 개방에 입각한 동북아의 국제환경 변화를 현실적으로 수용할 가능성이 있으므로 북한의 대외정책도 점차 현실주의적 실용주의노선으로 나타날 가능성이 있다고 할 수 있겠다.

이런 맥락에서 북한은 富山丸호의 선원을 석방하고 일본과의 정식 수교를 적극 추진하고 있고, 미국과도 계속 수교 가능성을 타진하고 있는 것이다. 또한 북한의 대내적 변화와 대외환경의 변화가 결국 북한으로 하여금 세차례의 남북총리회담에 응하게 하였고, 남북통일축구, 범민족통일음악회 등 다각적인 남북교류를 제한적이거나 성사시키고 있는 것이다.

따라서 상기한 미국과 소련의 동북아 정책의 변화는 한반도 주변정세의 기류를 근본적으로 바꾸어 놓을 만한 영향력을 행사하고 있으며, 그것은 단기적으로는 북한의 고립이라는 양상으로 나타날 것이나, 북한도 변화추세에 어떤 식으로든 적응할 수 밖에 없을 것이므로 장기적으로는 4강에 의한 남북한 교차 승인을 가능하게 할 것이며, 이는 한반도의 긴장 완화와 남북한 관계개선에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 전망된다.

64) 안병준, “한·소수교충격, ‘제한개방’에 내몰린 북한,” 「신동아」(1990. 11), p. 187
참조.

65) 김부기, “소련의 대한반도정책의 변화와 전망,” 주요국제문제분석 90-16, 외무부외교
안보연구원, 1990. 4. 25. p. 18 참조.

V. 맺 음 말

이상에서 미국과 소련의 외교정책상의 기조와 그 변화양상과 관련하여 80년대 중반 이후 동북아정책의 전개과정을 고찰해 보았고, 이러한 동북아정책의 변화가 한반도의 안보문제와 남북한관계에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 분석해 보았다.

미국의 한반도정책은 점차 신고립주의 성향이 나타나고 있는 가운데 주한미군의 단계적 철수계획을 내놓고 소련, 중국등을 통한 외교적 방법을 동원하여 북한으로 하여금 남북대화에 응하게 하고 궁극적으로 대북한 관계개선도 시도하고 있다.

소련의 한반도정책은 고르바초프의 평화공존에 입각한 신사고외교노선하에서 추진되고 있는 바, 그것은 '두 개의 한국정책'이라는 한반도 분단의 현실을 인정하는 바탕 위에서 남북한간의 평화공존이 불가피하다는 전제하에 한국과의 외교관계를 공식화하는 한편, 북한에 대해서는 개방압력을 구사하고 있다

이와 같은 미·소간의 범세계적인 신데탕뜨 기류와 이에 따른 한반도 주변정세의 변화를 적극 이용하려는 자세가 매우 요청된다. 그것은 궁극적으로 한반도를 둘러싼 동북아 평화구조의 정착에 있을 것이다. 일반적으로 평화에는 전쟁부재라는 '소극적 평화'와 제도화된 평화라는 '적극적 평화'가 있다. 따라서 한반도에서 지속적인 평화의 실현을 보장받기 위해서는 평화구조의 제도화가 필요하다. 고르바초프는 이미 크라스노야르스크연설에서 아시아·태평양지역의 안보를 위한 다자간협약기구의 결성을 제안하고 있고, 미국도 아시아에서 한반도가 유럽식의 신뢰구축조치들을 통해 긴장을 완화하고 안정적인 군축협정에 이를 수 있는 지역으로 보고 있기 때문에, "한국은 남북한과 미, 소, 중, 일이 참여하는 한반도판 2+4회담을 적극 추진해야 한다고 믿는다. 이것은 주한미군의 점진적 철수에 대비하고, 일본의 보수화를 통한 점진적인 재무장화 가능성을 저지하기 위해서도, 그리고 소련과 중국의 전통적인 한반도의 이해 주장과 평화지향적 외교공세에 대처하기 위해서도 이와 같은 다자간 군축협상기구 결성은 무엇보다도

66) Richard H. Solomon, *op. cit.*, p. 17.

요청되는 과제라 할 수 있다. 이를 위해 한국은 미국이 소련의 포괄적 군축안에 응하도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

이러한 원대한 계획을 추진함과 동시에 한국은 한반도 자체의 긴장완화를 위해 북한이 고립감을 느끼지 않도록 균형된 교차승인을 추진하고, 남북한 평화공존의 제도화를 위해 과감히 군비축소 조치에 나서야 한다.⁶⁷⁾ 주한미군의 단계적 철수와 군축을 연계시켜 대북협상카드로 활용하는 것은 매우 효과적이라 본다.

끝으로 금세기 말과 21세기 초에 전개될 동북아의 국제질서는 미·중·소간에 탈이념적인 새로운 데탕트체제가 형성될 가능성이 높다. 특히, 이 체제는 일본이 경제력에 상응하는 군비확장을 통하여 새로운 균형자적 역할을 할 공산이 크다. 데탕트체제는 겉으로는 국가간의 우호관계가 유지되는 것 같으나 속으로는 적과 동지의 구분이 없는 오로지 실리에 의해 동맹관계가 형성될 수 있는 매우 냉엄한 세계이다. 따라서 이러한 체제에서 살아남기 위해서는 국력배양과 아울러 북한과의 민족화해를 통해 외세의 접근에 함께 대처하려는 대국적인 자세가 매우 요청된다.

67) 정종욱, “남북관계의 발전과 통일.” 「월세미나연구발표」 (서울: 21세기 위원회, 1990. 8. 8.), pp. 18~19 참조.