

# 美·中共關係와 韓半島 統一環境

張 達 重\*

- I. 국제적 환경과 국가행위
  - a) 파워·게임論의 일반화
  - b) 파워·게임論의 문제점
- II. 미·쏘간의 세계적 균형과 한반도
  - a) 미·쏘간의 전략적 균형
  - b) 미·쏘와 한반도의 세력균형
- III. 미·중공관계의 변천과 한반도 통일환경
  - a) 중공의 교노선의 변천과 美·中共 관계
  - b) 중공과 한반도 통일환경
- IV. 統一論議의 “韓國化”

## I. 국제적 환경과 국가행위

### a) 파워·게임論의 일반화

우리는 흔히 국내의 論調나 국제정치의 해설 등을 통하여 국제적 力學關係, 勢力政治, 혹은 파워·게임 등의 표현을 자주 듣게 된다. 아니 자주 듣기보다는 늘 듣게된다는 표현이 더 적합할 것 같다. 왜냐하면 우리는 미·쏘의 파워·게임이나 미·쏘·중·일의 力學關係를 상정한 다음 이것이 아시아의 국제 정치정세나 전략구조에 미치는 영향을 분석하고 이 분석위에서 韓國의 위치 정립을 주장하는 논리에 압도적으로 접하고 있기 때문이다. 이와 같은 파워·게임이라고 하는 고정관념의 일반화가 아웃·사이드에게는 하나의 흥미있는 단순한 현상에 그칠지 모르나, 韓國人들에게는 중요한 역사적 산물로 인식되고 있는 것이다.

서구세력의 東漸에 대한 韓國의 특이한 대응은 韓半島에서 淸·日戰爭과 露·日戰爭을 야기시켰을 뿐만 아니라, 끝내는 中國의 가장 중요한 朝

\* 西江大學校 政治外交學科 助教授

貢國에서 日本의 가장 중요한 植民地로 전락되는 운명을 맞게 되었던 것이다. 2次大戰 후에도 韓半島의 政治的 운명은 국제적 세력관계의 종속 변수로 전락되어, 韓半島는 분단되고, 韓國은 美國의 영향권으로 휩쓸려 들어가게 되었던 것이다. 따라서 韓國의 安保내지 統一문제가 늘 국제적 파워·게임의 고정관념 속에서 취급된 것도 무리는 아니었다. 특히 최근 3者會談이니, 4者會談 혹은 6者會談 등이 거론될 때마다, 國內의 論調는 이와 같은 會談이 韓國의 自主權을 무시한 국제적 파워·게임의 차원에서 다루어지지 않을까 하는 우려들을 표시해왔다. 이와 같은 우려는 모두 이들 會談의 前提들이 국제적 파워·게임과 밀접히 연관되어 있었기 때문에 지극히 당연한 것인지도 모른다. 특히 北韓의 3者會談 제의나 이에 대응한 南韓의 南北韓 當事者 會談 및 美·中共을 포함한 4者會談 혹은 6者會談 등의 제의는 모두 東北亞의 政治構造와 밀접히 연관되어 나온 제의들로 이해되었기 때문이다.

### b) 파워·게임론의 문제점

그러나 이와 같은 파워·게임論의 결정적인 결함은 게임이라고 하는 것이 항상 플레이어의 존재를 전제로 하고 있을 뿐만 아니라 플레이어의 행동이 내면적 요인에 의해 근본적으로 결정되고 있다는 사실을 경시하고 있는 점일 것이다. 즉 국제환경, 국제체제 등은 이것을 형성하는 각국가가 우선 존재하지 않으면 안되기 때문에 국제관계도 각국가간의 상호작용에 불과한 것이다. 따라서 그것을 이해하기 위해서는 각국의 정치형태나 사회구조 내지 文化 등에 관한 지식을 지니지 않으면 안된다. 국제 관계라고 하는 것이 國內 관계의 집합이라는 사실을 인식하지 못하면 파워·게임의 圖式으로 모든 것을 설명할 수 있다는 오류에 빠지게 된다.<sup>1)</sup>

이미 국제정치학에서는 두가지의 理論이 대립되어 왔다. 국가단위(unit)의 이론은 國家行爲의 원인을 이해하기 위해서는 그 국가의 가치체제나,

1) 入江 昭, “國際環境と 國內環境”, 朝日新聞(1979. 1. 13)

“政治文化” 등을 이해해야 한다고 주장하고 있는 반면, 국제체제(systemic) 이론은 國家行爲의 쏘스를 그 국가가 처한 外的 환경에서 찾고자 한다.<sup>2)</sup> 물론 민족국가의 국제적 행위를 이해하기 위해서는 두가지의 관점이 모두 필요하며, 또 상호보완적으로 이해될 수 있다. 그러나 양자간의 근본적인 차이는 國家行爲의 서로 다른 목표추구에 있다고 할 수 있다. 우리는 둘중의 한 어푸로우치를 택하여 한 국가의 政策決定過程을 분석할 수 있다. 예컨대 外的 體制的의 포괄적인 分析없이 한 국가 外交政策의 가장 중요한 측면이 이해될 수도 있으며, 반대로 한 국가의 전략적 대응을 그 국가의 內的 과정의 고려없이 體制的인 武器體系의 압력에 의한 것으로 분석할 수도 있다. 그러나 국가목표 설정의 내·외적 결정요인을 개별적 분석대상으로 삼을 경우, 體制的이고 국가단위적인 사회·정치적 목표의 종합적 성격은 分析的으로 서로 분리될 위험에 직면하게 된다. 국가단위의 가치선호를 인식하지 않고 목표를 논할 수는 없다. 동시에 分析家는 國家單位의 외적 환경을 고려하지 않으면 안된다. 이와 같은 환경은 국가단위의 목표를 국제적 환경의 고려없이 논할 수도 없을 뿐만 아니라, 또한 국가단위의 목표설정에는 그 국가의 外部世界에 대한 과거와 현재의 인식이 중요하게 작용하기 때문이다.

Haas와 Whiting은 現狀(status quo)의 정의에서 국가단위의 내적 가치체계를 그 국가의 外的 目標의 필수적 부분으로 취급하고 있다. Wolfers의 자기보존(self-preservation), 자기확장(self-extension) 및 자기극복(self-abnegation)의 카테고리를 원용하여, Haas와 Whiting은 다음과 같은 어푸로우치를 제시하고 있다.

“자기보존은 일정시기의 사회, 경제, 제도, 이데올로기 및 정치적 체제를 유지하려는 욕망을 의미한다. 현존의 制度體系를 유지하려는 희망은

2) J. David Singer, “The Level-of-Analysis Problem in International Relations,” *World Politics* (Oct. 1961), pp. 77~92. 혹은 Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War* (New York, 1959). 참조할 것.

모든 집단, 엘리트 및 民族共同體가 항상 공언하는 최소의 목표이다. ...국제관계에서 목적으로서의 자기보존은 국가나 집단에 의하여 이미 성취된 위치와 입장의 유지를 의미한다. 그들의 신념과 포부에 따라서 국가적으로나 국제적으로 새로운 制度體系를 만들어내려는 국가나 집단들은 자기보존이 아닌 자기확장을 목표로 하고 있다.”<sup>3)</sup>

이와 같은 어푸로우치는 최근 “連繫政治(linkage politics)”<sup>4)</sup>라는 새로운 개념으로 전개되어 나타났는데, 이것은 2차대전 이후 증가한 각국간의 다양한 접촉의 결과 생긴 內政의 국제정치화, 국제정치의 內政化 현상을 반영하는 것이기도 하다. 이와 같은 새로운 정세하에서는 국제정치를 주권국가 간의 파워·게임으로만 이해하기 어렵게 되었다. 한반도 주변국가들의 관계를 파워·게임의 틀 속에서 이해하려는 국내의 최근 논조는 이와 같은 파워·게임 속에서 한국이 대처해 나가야 할 방안을 모색하고 있기 때문에 상당히 위협스러운 영향을 국내정치에 초래할 수 있다. 왜냐하면 모든 한반도 주변정세를 파워·게임의 측면에서만 보게되면 힘에 의한 대외관계의 추진이 국가정책의 기본목표가 될 뿐만 아니라, 또 군사적 가치기준이 사회전반을 지배하게 될 것이기 때문이다. 파워·게임론에 의한 분석은 우선 소련의 군비증강에 의한 세계 전략균형의 파괴에서 시작하기 때문에, 우리는 먼저 미·소간의 세계 전략 균형을 검토해 볼 필요가 있다.

## II. 미·소간의 세계적 균형과 한반도

### a) 미·소간의 전략적 균형

우선 한반도의 통일문제에 관한 일반적인 파워·게임論은 한반도의 역

3) Ernst Haas and Allen Whiting, *Dynamics of International Relations* (New York, 1956), pp.59~60.

4) James Rosenau, *Linkage Politics* (New York, 1969)

사적 경험에서 나온 메타포의 무분별한 사용에서 기인된 것으로 볼 수 있다. 또 이와 같은 論調의 밑에 깔려있는 근본 가정은, 오늘날 세계적인 군사력의 균형이 소련진영에 유리하게 작용하고 있으며 이 때문에 한반도의 군사력 균형은 북한 측에 유리하게 나타나고 있다는 주장에 근거하고 있다.

국제정치란 원래 무정부적 영역인 것이다. 무정부가 국제정치의 기본 조직원칙이기 때문에, 국제정치상의 국가행동원칙은 자조(self-help)인 것이다. 이와 같은 자조체제의 가장 중요한 문제는 이 體制를 구성하는 개별단위의 자조능력이다. 무정부 상태에서는 개별 단위가 사용할 수 있는 수단에 어떤 제약을 가할 수 없기 때문에, 능력은 궁극적으로 군사력으로 측정된다. 그러나 군사력은 단순한 무기의 量에 의해서 평가되는 것이 아니라, 각국가단위가 자국의 목표와 전략을 정의하고 조직하는 정치적 능력과 그 국가의 경제적이고 기술적인 능력에 의해서 결정된다. 이와 같은 관점에서 볼 때 소련의 군사력 증강은 많은 사람들이 주장하는 것처럼 그렇게 심각한 것 같지는 않다.

1970 년대의 핵무기 경쟁을 보면, 미국이 소련보다 많은 핵탄두를 전략적 무기체계에 첨가시켰다. 1981년 미국이 약 9천개의 전략적 핵탄두를 보유한다 반해, 소련은 약 7천개를 가졌을 뿐이다. 물론 소련은 미사일의 적재량에서 미국을 앞서가지만, 미국은 미사일의 정확도나 신뢰도에서 소련을 능가하고 있다. 치명율의 수치인 K인덱스에 의하면 아직도 미국이 소련보다 우위에 있는 것만은 틀림없다. 그러나 전략적 균형은 누가 얼마만큼 이 치명율의 수치를 더 많이 가지느냐 하는 것이 아니다. 문제는 누가 상대편 핵탄두를 거의 모두 정확히 파괴할 능력을 개발시키느냐 하는 것이다. 이것은 양국의 능력을 초월하는 것이다. 이런 관점에서 보면 당분간 미·소간의 전략적 균형은 난공불락처럼 보인다.

때문에 많은 군사전문가들은 전략적 교착 상태가 재래식 무기경쟁을 유발시키게 되었고, 소련은 재래식 무기경쟁에서 미국을 능가하고 있다고

주장한다. 그러나 그와 같은 결론은 抑止(deterrence)에 관한 잘못된 개념에 근거하고 있다. 왜냐하면 抑止에 있어서 充分의 개념은 미사일의 Throw-Weight 보다는 제 2擊(second-strike) 능력의 보유에 의해서 정의되기 때문이다. 이것은 抑止力이란 모든 것을 抑止한다는 것을 의미하지는 않으며, 오히려 일정 수준의 抑止力을 넘어서면 추가 抑止力은 별 효용이 없다는 것을 의미한다. 미국과 소련은 오랫동안 어느 국가도 선제공격을 가할 수 없는 제 2擊 능력을 보유해왔다. 일단 제 2擊 능력이 갖추어지면 核抑止力은 힘의 균형이 아니라 “결의의 균형(balance of resolve)”에 의해 좌우된다.<sup>5)</sup>

Fred C. Iklé의 주장처럼 전략핵무기의 교착 상태는 기술적 차원에서의 군사적 경쟁을 유발시켰다.<sup>6)</sup> 그러나 核교착 상태는 심지어 재래식 무기의 사용마저 제약하고 있다는 사실을 명심할 필요가 있다. 더우기 재래식 무기경쟁의 추세를 보면 결코 서방진영이 소련진영보다 열세에 있지는 않다. NATO 회원국은 바르샤바 조약기구 회원국보다 50%나 많은 인구를 가지고 있을 뿐만 아니라, 매년 국방비도 훨씬 더 많이 지출하고 있다. NATO와 WTO의 군대 수는 비슷하지만, 소련이 7천기 이상의 전략핵무기를 보유하고 있는 NATO에 공격을 가한다는 것은 상상할 수 없는 노릇이다. 또 소련의 해군력 증강에 관한 주장도 과장된 것이다. 톤수에 있어서 소련은 미국의 절반밖에 되지 않으며, NATO는 WTO보다 30%나 많은 함정을 보유하고 있다. 미국은 15대의 항공모함을 보유하고 있는 반면 소련은 5대를 보유하고 있을 뿐이다. 또 1959년부터 79년까지 약 20년간 NATO 회원국과 일본 및 뉴질랜드는 소련보다 한배 반이나 많은 원양함정을 건조했다.<sup>7)</sup>

5) Glenn Snyder, "Crisis Bargaining," in C.F. Hermann, *International Crises: Insights from Behavioral Research* (New York, 1972).

6) Fred Charles Iklé, "What It Means to be Number Two," *Fortune*, Nov. 20, 1978.

7) Kenneth N. Waltz, "The Central Balance and Security in Northeast Asia," in *Asian Perspective* (Spring-Summer 1982), p. 93.

조선의 군사력 증강이 눈부신 것이기는 하나, 전반적으로 볼 때 조선은 열세에 있다고 보아야 할 것이다. 조선은 이데올로기와 국가이익을 보호하기 위하여 방대한 군사력 증강을 시도해 왔다. 보수적인 미국인들의 눈에는 조선의 이와 같은 군사력 증강이 단순한 방어나 보복의 수준을 넘어선 공격적인 것으로 보일런지 모른다. 그러나 정보추산에 의한 비행기나 함정, 탱크의 數만으로 타격력의 우열을 비교할 수는 없다.

東北아시아에서의 조선의 군사력 증강은 의심할 여지가 없다. 51個의 사단이 중·소국경에 배치되어 있을 뿐만 아니라, 쿠릴섬 부근에 배치된 조선군사력도 중무장된 1만 2천명으로 증가되었다고 보도되고 있다. 공군력도 백·파이어機로 보강되고 있으며, 블라디보스토크와 페트로파블로브스크에 기지를 둔 조선 해군은 미사일을 장치한 113대의 잠수함과, 67척의 전투함, 466척의 보조전투함을 보유하고 있었다. 1980년에는 항공모함 민스크와 수륙양용 에스콧트함모인 이반·로고브가 첨가되었다.<sup>8)</sup>

그러나 조선 海軍力이 증강되었다고 하여 조선이 동아시아의 제해권을 장악한 것은 아니다. 물론 조선의 함대는 효율적인 핵억지력을 보유하고 있다. 그러나 공해상에서 조선은 아직 미국의 상대가 되지 못하고 있다. 미국은 아직도 항공모함, 전투함, 핵잠수함 등에서 조선을 능가하고 있는 것이다. 미국 군사력의 상대적 저하와 조선군사력의 놀랄만한 신장이 세계적 전략균형을 바꾸어 놓았다는 가정은 사실이 아니다. 미국이 그렇게 약해진 것도 아니며, 또 조선이 그렇게 강해진 것도 아니다. 조선은 그들의 국가이익을 보호하기 위하여 군사력을 배치하고 있을 뿐이며, 이것은 미국도 마찬가지이다.

더구나 조선은 외교정책의 수행에 많은 어려움을 겪고 있다. 우선 첫째, 조선의 이데올로기는 그 매력을 상실했다. 이미 共產世界는 단일 지배체제를 유지하지도 못하고 있으며, 이데올로기적 도그마의 차이를 극복하지

8) Donald C. Daniel, "The Soviet Navy in the Pacific," *Asia-Pacific Community* No. 4 (Spring-Summer 1979).

도 못하고 있다. 소련의 주요 관심사는 안전한 본토방위와, 만족할 만한 경제성장, 그리고 미국과의 세력균형이다. 그러나 소련의 경제는 침체하고 있으며, 테크놀로지는 낙후되어 있다. 수출입 패턴은 발전도상국의 패턴을 닮고 있고, 소련의 GNP는 미국의 절반, 미국, 서구, 일본 GNP 합계의 20% 밖에 되지 않는다. 거기다 소련은 우방없는 적대국가들에 둘러싸여 있다. 소련과 친교관계를 맺었던 주요 국가들이 하나, 둘 소련에서 떨어져 나갔다. 유고슬라비아, 중공, 인도네시아, 이집트 등의 이탈은 소련의 세계적 힘의 신장에 결정적인 타격을 안겨 주었다. 또한 소련의 제3세계에 대한 힘의 신장도 그리 성공적이지 못했다.

이상과 같은 사실들을 검토해보면 우리는 미·소간에 전략적 균형이 수립되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 보다 설득력 있는 설명은 미·소가 다같이 위기의 평화적 해결책을 조심스럽게 모색하고 있다는 주장일 것이다. 왜냐하면 그들은 대결이 승리보다는 파멸을 불러올 것이라는 공통적인 두려움을 공유하고 있기 때문이다. 소련은 결코 주변적 이익의 보호를 위해 미국의 무력사용 결의를 테스트하는 무모한 짓을 벌이지는 않을 것이다. 이것은 한반도의 통일문제를 둘러싼 미국과 한국의 정책에 중대한 의미를 지니고 있다. 미국은 소련의 무력사용 가능성을 냉철하게 분석해야 하지만, 소련은 미군의 한반도 주둔을 남·북한의 세력균형을 유지하는 안정요소로 볼 가능성이 크다. 미국과 소련은 다같이 한반도의 現狀(status quo)에 만족하고 있으며, 또 일본을 자극하지 않으려는 기본노선을 견지하고 있기 때문에, 상충된 이해의 평화적 해결만이 서로에게 이익이 된다는 점을 잘 인식하고 있다.

#### b) 미·소와 한반도의 세력균형

남·북한이 당면한 국제적 환경은 잠재적으로 폭발의 위험을 안고 있다. 이것은 남·북한의 감정이 깊게 갈려있고 서로의 이해가 중요하게 걸려있을 뿐만 아니라, 양자의 운명에 주변강대국들이 깊은 관심을 가지고 있기

때문이다. 그러나 한반도의 상황은 잠재적인 폭발의 위험을 지니고 있기는 하나, 세계전략 균형의 관점에서 보면 쉽사리 폭발할 것 같지는 않다. 이 지역 국가들의 내정을 보면 정책의 불안정과 고조된 적대감을 느낄 수 있지만, 동북아의 정치구조는 이 지역 국가들의 행위에 일관성과 계속성을 부과하고 있다. 지난 수십 년간 동북아 국가들의 관계는 상당히 유동적이었다. 미국과 중공 및 일본이 접근하여 對소전제 그룹을 형성했는가 하면, 남·북한은 접근과 대립을 반복해 왔다. 남·북한은 국내외의 사건에 따라 서로 접근과 대립을 벌여 왔지만, 오늘날 나타난 결과는 북한 측의 고립 뿐이다.

우리는 흔히 북한이 군사적 우위에 있을 뿐만 아니라 중공과 소련을 이용하여 남한의 약점을 이용할 수 있는 위치에 있다는 주장을 들어왔다. 물론 북한의 군사력은 막강하며, 이 막강한 자체의 군사력으로 1,2개월 정도는 남한에 대한 제한전쟁을 도발할 수 있다.<sup>9)</sup> 북한군사력의 가장 위협적인 요소는, 남한에 정치적인 혼란이 발생할 경우 서울을 先占한 다음 휴전협상을 벌릴 정도의 힘을 보유하고 있다는 점일 것이다. 서울의 중요성을 감안한다면 서울에 대한 선점은 남한의 정치체제에 치명적인 타격을 줄 것이다.

그러나 북한의 군사력 증강은 어떻게 보면 한계에 온 듯한 느낌이다. 최근 북한이 “合營法”이란 법률을 제정하여 서구 자본과 기술유치에 나선 것만 보아도 북한은 지나친 군비 지출에 대한 댓가를 지불하고 있는 듯하다. 노동력의 10% 이상이 군사적 낭비에 동원되는가 하면, 기술은 낙후되어 있고, 식량은 부족한 상태여서 북한 경제는 거의 파산 상태에 온 듯한 느낌마저 든다.<sup>10)</sup> “合營法”의 제정은 이와 같은 사태의 단적인 반영일 뿐만 아니라, 또 이것은 1978년부터 1984년 간의 7個年 계획이 군사력 증강보다는 경제력 증강에 중점을 두었음에도 불구하고, 소위 “主體經濟”가

9) 남북한 군사력의 비교는 Sang-Woo Rhee, *Security and Unification of Korea* (Seoul, 1983). p.259 참조.

10) 동아일보, 1984. 9. 10

더 이상 기능하지 않고 있음을 대의적으로 공개한데 지나지 않는다. 그러나 북한의 군사력이 막강하다는 사실은 부인할 수 없다. 바로 이 사실 때문에 우리는 황혼기에 접어든 “金日成의 마지막 불장난”을 우려하고 있는 것이다.

그러나 筆者의 견해로는 이와 같은 金日成의 마지막 불장난 論은 하나의 가정은 될 수 있을지 모르나 현실화하기에는 너무나 큰 장벽이 있다. 무엇보다 金日成의 불장난이 현실화하려면 남한의 정치적 불안정이 전제되어야 한다. 그러나 지난 30여년간 우리가 얻은 가장 중요한 정치적 교훈이 있다면 그것은 남한의 국민들이(정부 비판자들을 포함하여) 反權威主義의이라기 보다는 反共의이라는 점이다. 뿐만 아니라 金日成의 불장난은 1,2개월 정도의 제한전쟁 능력으로는 충분치 못한다. 적어도 소련과 중공으로부터의 원조가 확보되지 않는다면 金日成의 불장난에 의한 군사적 모험은 실현가능성이 없다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 소련의 행동반경에는 제약이 뒤따르기 때문이다.

물론 소련은 북한정치에 개입할 수 있다. 몽고, 베트남, 아프가니스탄에 대한 소련의 개입은 중공에 대한 부분적 포위로도 볼 수 있다. 또 소련은 김정일의 라이벌을 지원할 수도 있다. 그러나 소련은 북한에 개입할 것 같지 않다. 왜냐하면 소련은 지금 세계적인 취약성에서 벗어나지 못하고 있으며, 중공에 대한 염려, 그리고 미국의 군사력에 대응해야만 하기 때문이다. 따라서 소련은 상당히 효과적으로 견제당하고 있다. 이와 같은 상황에서 소련의 움직임은 자기 세력권의 단결과 안전이 위협받을 때만 가능할 것이다.

소련과 북한은 서로를 필요로 하지만, 한반도의 통일과 안전에 관한 문제에 대해서는 상당한 이견을 보여온 것이 사실이다. 한반도 통일문제에 관한 소련의 근본적 입장은 통일보다는 한반도의 안정과 평화의 유지에 있다. 소련의 입장에서 볼 때 한반도의 전쟁이란 어느 누구도 승리할 수 없는 상황인 것이다. 현상유지 내지 통제된 평화적 변화만이 미국과 소련

이 받아들일 수 있는 현존의 정책일 것이다. 따라서 소련은 북한의 미군 철수 주장을 표면적으로는 지지하고 있지만, 중공과 마찬가지로 미국의 한국 주둔을 동북아의 안정적 세력으로 보고 있다. 소련은 4者 회담이나 6者 회담에 대해서 비교적 온건한 반응을 보여왔을 뿐만 아니라 평양측이 제안한 미국과 북한간의 二者 회담에도 공식적 입장을 취하지 않고 있다. 이상의 분석에서 볼 수 있듯이 소련은 현상을 변화시키기보다 유지하려는 보다 그럴듯한 이유들을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

동북아의 이와 같은 전략적 균형은 동북아 관련국가들의 국제관계를 보다 폭넓고, 비군사적인 방향으로 전개시키고 있다. 소련은 북한을 지지하면서도, 결코 남한의 잠재력을 무시하지 않고 있다. 중공의 미국과 일본에 대한 관계개선 노력이 한국까지 확대될 것이라는 점을 잘 알고 있기 때문에, 1973년 이래 소련은 계속 한국 체육인이나 학자 등의 소련방문을 허용해왔으며, 이 때문에 1979년에는 한국정부의 각료였던 신현확 보사 부장관이 소련에서 열린 WHO-UNICEF 회의에 참석할 수도 있었다. 1983년 9월 1일 소련전투기에 의한 KAL 007기의 격추사건으로 한·소관계는 거의 단절되었으나, 최근들어 다시 관계가 개선되고 있다. 이렇게 보면 소련의 한반도에 대한 지역적 이해관계는 어디까지나 현상유지에 의한 평화의 정착에 있다고 보아도 무방할 것 같다.

### Ⅲ. 미·중공 관계의 변천과 한반도 통일환경

#### a) 중공외교 노선의 변천과 美·中共관계

지난 10여년간 동북아 정세의 주요변수는 중공에 의해 제기되어 왔다. 중공의 동북아 국제관계 참여는 동북아 국제정치를 주요 강대국들이 벌이는 하나의 파워·게임으로 보는 견해를 낳았다. 그러나 파워가 사용될 수 없다면, 파워는 어떠한 이익도 거두어들일 수가 없는 것이다. 그와 같은 상황에서는 파워는 보다 유용한 형태의 공리적 정치에 의해서 대체될 것

이다. 어떻게 보면 중공의 대외정책은 이와 같은 개념에서 더욱 잘 설명될 수 있을지 모른다.

중공은 한반도와의 지리적 인접성으로 인하여 어느 주변강대국보다도 한반도의 정세에 민감한 반응을 보여왔다. 毛澤東死後 지그재그를 거듭하던 국내정치와 對外的 “敵”의 개념이 변화되어 감에 따라 우리는 중공이 한반도 통일환경에 미칠 영향을 점차 볼 수 있을 것 같다.

1949년 건국 이래 중공의 外交政策은 美國을 “주요 敵”으로 간주했던 50년대의 중·쏘밀월시기, 중·쏘대립이 표면화되어 쏘련과 미국이 다같이 “주요 敵”으로 취급되었던 60年代, 文革期, 미·중공화해로 쏘련을 “주요 敵”으로 간주했던 70년대, 반쏘 통일건설을 형성했던 미·중공 밀월시기(1978~82), 그리고 현재의 자주독립 외교노선(1982~ )으로 구분되어 설명될 수 있다.

1982년 9월의 중국공산당 제 12회 당대회는 국내적으로는 鄧小平·胡耀邦 體制에 의한 실용주의적 근대화노선을 확립한 대회였으며, 대외적으로는 “독립자주의 외교정책”을 표방한 대회였다. 이 대회에서 鄧小平은 80년대의 3대임무로서 近代化 건설의 촉진, 조국통일의 실현, 패권주의 반대 및 평화옹호를 내세워 鄧·胡體制의 중심과제가 경제건설임을 밝혔다. 80년대의 국가목표가 경제건설로 정해지자, 중공의 外交政策은 근대화를 지원하고 경제건설을 촉진시키기 위한 국제환경의 조성에 역점을 두게 되었다. 同大會에서 胡耀邦 총서기는 外交方針으로서 “自主獨立”을 강조했지만, 이것은 “세계평화 유지, 平和 5원칙 견지, 제 3세계 중시”라는 표면적 슬로건 아래 “근대화 지원”을 外交의 주요 임무로 내세운 것이었다.<sup>11)</sup>

그렇다면 胡耀邦의 自主獨立 外交路線의 실체는 무엇인가? 우리는 우선 胡의 外交路線이 그 동안 중공외교의 근간을 이루어왔던 1977년의 세

11) 중공외교의 기본노선과 變容에 관해서는 拙稿, 中共 “對外政策의 基本路線과 變容”, 신동아, 1983.7 참조.

제 3分論과 많은 차이가 있음을 발견하게 된다. 첫째, 1977년의 제 3分論은 미·일·중 3각체제에 의한 반소 패권주의를 기본노선으로 채택했지만, 胡의 自主外交노선은 그와 같은 반소, 패권주의에서 탈피하여 소련 및 동구권과의 관계개선을 목표로 하고 있다. 대소 관계개선의 주요목표는, 중공의 가장 큰 위협인 소련과의 긴장과 대립을 완화함으로써, 鄧一胡一萬里의 政治지도세력과 陳雲—姚依林—薄一波 등의 경제 관료세력이 함께 벌이고 있는 “4개 현대화”의 국제적 환경조성에 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 그와 같은 대소 관계개선은 평화적 국제 환경조성에 절대 필요할 뿐만 아니라, 이는 또한 국방비의 부담을 줄여 경제개발에 더 많은 자본을 투입할 수 있기 때문이다.

두번째의 특징은 1977년의 3分論이 일본과 서구 지향적이었다면 胡의 외교노선은 제 2중간지대와 제 3세계에 다같이 관심을 쏟고 있다는 점이다. 우선 제 2중간지대인 일본과 서구와의 관계를 강화한 것은 서구와 일본의 풍부한 자본 및 선진기술이 중국 근대화에는 필요불가결하기 때문이다. 鄧小平은 금년 3월 中曾根 일본수상과의 회담에서 “80년대의 경제목표는 달성될 수 있다. 걱정은 에너지, 교통원재료, 노우·하우 개발이 문제가 되는 90년대인 것이다. 이들 문제 해결에는 막대한 자금이 필요하며, 이것을 위해서는 경제개발 정책을 펴서 국제자금과 선진기술의 도입을 시도할 수밖에 없다”고 밝혀 서방측과의 관계강화를 강력히 밝혔다.

또한 제 3세계와의 관계강화는 “自主獨立” 外交의 對소, 對서방 편중경향을 바로잡아 “패권주의 반대”, “평화 5원칙 견지” 등의 외교이념을 국제사회에 퍼기 위해 필요한 것이었다. 그리고 대만문제에 관한 통일 전략은 아직 별다른 성과를 이루지 못했지만, 홍콩 문제의 해결방식으로 내놓은 “一國家 二制度(자본주의 체제와 사회주의 체제의 병존)”를 대만의 경우에도 그대로 적용시킬 듯 보인다. 이와 같은 정책은 대만의 자본주의 체제를 沿岸의 經濟開放區와 연결시켜 대륙근대화의 대외개방기지로 활용하겠다는 뜻으로 풀이될 수 있을 것이다.

여기서 우리의 관심을 끄는 것은 1972년 미국과의 화해 이후, 77년 소련을 “主要敵”으로 규정하여 미국과의 관계정상화는 물론 일본·서구와의 관계강화에 의한 반소통일전선까지 구축했던 중공이 어떻게 미·소 등 距離外交를 부르짖게 되었으며, 또 이러한 노선변경은 한반도 통일환경조성에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 문제이다.

중공은 1977년 8월의 黨 11 회 대회에서 소련을 “主要敵”으로 규정하고 소련의 위협에 대처하기 위하여 미국과 묵시적 동맹관계를 형성하기에 이르렀던 것이다. 물론 소련을 “主要敵”으로 규정한 개념은 항일전쟁 이래 毛澤東의 “矛盾論”에 근거하고 있다. 즉 일본제국주의라고 하는 주요 敵과 투쟁하기 위해서는 국민당과의 모순은 부차적인 모순에 불과하다는 것이다. 이러한 의미에서 주요 敵 소련의 등장은 1950년대 주요 敵 미국의 대치에 불과한 것이었다.

중공이 미국과의 묵시적 동맹관계를 형성하게 된 것은, 첫째 文革期の 과격의교노선에 의해 야기된 국제적 고립에서 탈피해야 하고, 둘째 대만에 대한 미국의 군사적 보호를 중단시켜 미국의 인정하에 대만의 통일을 시도해야 하며, 셋째 미국의 기술원조와 경제협력을 통해 근대화를 추진시켜야 한다는 고려에서 나왔다. 이와 같은 미·중공밀월은 1979년 1월 국교수립 직후의 中·越戰爭, 1979년 末 소련의 아프가니스탄 침공 등을 둘러싸고 순조롭게 진행되는 것처럼 보였다. 그러나 1972년 상해공동성명 이래 양국간의 현안으로 지속되어온 대만문제가 레이건 행정부의 對 臺灣 무기수출 결정으로 표면화되면서 양국 관계는 시련을 맞기 시작했다. 對 대만 무기수출 문제는 1982년 8월 17일자 미·중공 공동컴뮤니케에 의하여 미국측이 “質과 量을 감소시켜 최종적인 해결”을 약속했으나, 83년 2월 8일 F104 전투기 66대를 대만에 매각기로 결정함으로써 양국 관계는 냉각되기 시작했던 것이다. 이외에도 중공은 對美 섬유수출 규제문제, 테니스 선수 胡娜양의 미국망명, 그리고 미국의 인색한 고도기술 이전 등을 둘러싸고 강한 불만을 표시해왔던 것이다.<sup>12)</sup>

鄧·胡體制의 “獨立自主外交路線”은 外交를 “투쟁의 수단”이 아니라 근대화 건설을 위한 평화적 국제환경 조성의 수단으로 삼고 있다. 83년 5월 홍콩의 爭鳴誌에 발표된 바와 같이, 중공은 미·소 양국에 대해 等距離外交를 추진하여 과거 일방의 초대국에 편중되어 타방의 초대국을 적대시하던 정책으로부터 탈피할 것임을 분명히 했다.

이에 대해 미국은 중공을 對소 견제용으로 이용하기보다는 동북아 지역의 一國으로 취급하여 지금까지의 對소 전략을 최우선으로 하는 관계에서부터 경제무역협력을 중심으로 한 “實利主義”에 바탕을 둔 새로운 관계로의 방향전환을 모색하고 있다.

實利主義에 바탕을 둔 미·중공 관계는 이른바 政經分離의 관계인 것이다. 미·중공 양국은 “對소戰略의 최우선”의 정책을 포기했기 때문에 政治面에서의 공동행동은 극히 어려운 형편이다. 미국 행정부에 의한 테니스 선수의 정치적 망명 허용이나, 미국의 그라나다 침공에 대한 중공의 비난, 그리고 KAL 007기의 사건을 둘러싼 UN 安保理의 對소비난 결의에 중공이 기권한 사실 등은 미국과 중공의 국제정치적 인식에 괴리가 있음을 나타내준 증거들이라 하겠다. 「목시적 동맹관계」에서 「실리적 관계」로의 변천은 국제정치의 場에서 서로가 “是是非非”의 입장에 따라 행동을 취하도록 할 것이기 때문에 서로의 정책에 보조를 맞추기가 어려워 질 것으로 보인다.

여기서 힘은 사용될 수 없게되고, 따라서 보다 실리적인 고려들이 힘의 고려를 대체하게 될 것이다. 파워·게임적인 地政學(geopolitics)이 利益 지향적인 세계관으로 바뀌게 될 때 政策은 得과 失의 구체적 문제들을 취급하게 될 것이다. 새로운 정책이란 새로운 무엇인가를 하기 위한 기회를 포착하기 위하여 채택되기도 하지만 보다 혼히는 現狀의 위협인식 여부에 따라 채택된다. 따라서 새로운 정책은 옛정책을 반드시 변화시킬 필요는 없지만 現狀에 새로운 수단과 방향을 제시하게 될 것이다.

12) *Ibid.*, p. 200.

## b) 중공과 한반도 통일환경

중공의 새로운 政策은 한반도의 현상에 새로운 방향을 제시할 수 있다. 무엇보다도 중공의 自主獨立外交路線이 국제적 평화환경의 조성에 역점을 두고 있다고 본다면, 이것은 한반도를 짓눌러 온 국제적 냉전구조의 완화에 새방향을 제시할 수 있을 것이다.

중공의 실리적 외교정책은 서로 연관된 두가지 차원에서 추구될 것이다. 첫째, 안보적 차원에서 중공은 여전히 미국과 일본과의 협조를 필요로 한다는 사실이다. 중공은 미국과의 관계에서 새로운 긴장을 불러일으킬 마찰을 겪고 있는가 하면, 일본에 대해서는 군국주의의 부활을 우려하고 있지만, 근본적으로 미국이나 일본과 동일한 안보이해를 가지고 있는 것이다. 따라서 중공의 비난이나 우려에도 불구하고, 북경정권은 동북아 정세가 냉전적 대결 상태로 돌아가는 것을 원치 않을 것이다. 왜냐하면 이와 같은 안보차원의 고려는 1980 년대에 중공이 당면할 정치·경제적 고려에 의해서 크게 영향을 받을 것이기 때문이다. 지금 중공의 自主獨立外交路線이 표방한 국제 평화환경의 조성은 근대화 추진을 위해서도 필요할 뿐만 아니라, 동아시아의 자본주의적 경제체제들과의 우호적 관계유지에도 지극히 중요하기 때문이다. 중공이 동아시아의 소위 發展指向型 國家들과 우호적 관계를 유지한다는 것은 근대화 계획 추진을 위해서 필수적일 뿐만 아니라, 이와 같은 관계는 한국을 비롯한 비공산 국가들과 비적대적 우호관계를 증진시킴으로써만 가능할 것이다. 중공이 한국을 포함한 아시아의 發展指向型 國家들과의 통상관계를 증진시키는 것이 중공의 현대화 계획 추진에 중요하다고 판단되면, 중공은 한반도 문제를 안보적 차원보다 경제적 차원에서 취급하게 될지도 모른다. 현대화 계획의 추진을 위한 효과적인 국제적 평화환경을 확보하기 위하여 중공은 한반도에서 1개의 정부가 아니라 2개의 정부를 인정하는 정책을 취하게 될지도 모른다. 그와 같은 가능성은 1980 년대 초에 시작된—일시적으로 중단되기도 했지만

—중공과 한국간의 비공식적 통상관계와 1983년 5월 중공 民航機 납치사건을 둘러싼 한·중공간의 직접 협상에서 나타났다.

그러나 중공의 안보·경제 측면에서 나온 미·일 연계체제와 비공산 發展指向型 資本主義 體制와의 우호관계 증진방안은 북한에서 소련의 정치적이고 군사적인 역할을 배제함으로써 자신의 안보를 증진시킬 수 있다는 또 다른 하나의 방안과 상충된다. 중공은 對北韓關係를 안정시켜야 할 이데올로기적이고 현실적인 필요성을 지니고 있다. 북한이 “제 2의 월남”이 될 가능성은 희박하다 할지라도, 중공으로서는 소련과 제휴한 강력한 군사력의 북한을 바랄 수는 없는 것이다. 이와 같은 현실적 필요성은 미·중공관계의 긴장이나, 중공 의교부에 의한 팀·스피리트 83의 비난, 그리고 中曾根 일본수상의 對韓지원공약 등에 대한 부정적 평가 등으로 나타났다. 중공은 지나친 對북한 소원관계가 북한을 소련전영으로 밀어 넣게 될지도 모르기 때문에, 아직까지 평양측의 통일안과 통일정책에 대한 지지를 철회한 적이 없다. 뿐만 아니라 중공은 金正日을 명백한 후계자로 추대한 조선노동당 제 6차대회(1980년 10월)의 결과를 지지했으며, 1982년 봄에는 거의 10년만에 처음으로 MIG 21 機의 중국형인 F-7 제트기를 북한측에 제공했다. 또 평양만큼 북경정권 고위당국자의 빈번한 왕래를 받아본 중공의 우방은 없다.

그러나 중공은 對美, 對日 關係를 악화시켜가며, 北韓편 중정책을 택할 경우, 동북아의 정치적 안정을 통한 주요한 정치적이고 경제적인 기회들을 상실하게 될 것이다. 따라서 중공은 對북한 우호정책과 이와 상충되는 다른 동북아 정책(예컨대 對한국 관계개선 정책을 포함한 미·일 우호관계의 추진)을 조화 균형시키지 않으면 안될 것이다. 이와 같은 政策路線의 추구는 한반도에 관한 交叉承認의 公式를 중공이 받아들이지는 않더라도 적어도 남·북한 2개의 국가체제를 기정사실로 인정하게 될 것이다. 이렇게 함으로써 중공은 서울에서 개최될 1986년 아시안 게임 및 1988년 올림픽에 참가할 수 있는 명분을 얻게 될 것이며, 이것은 북한을 자극할

지 모르나 국제사회에서 평화적이고 건설적인 동아시아 국제정치의 질서 형성자라는 이미지를 얻게 될 것이기 때문이다. 중공이 이와 같은 정책상의 선택을 심각히 고려하고 있는 증거들은 여기저기서 나타나고 있다. 이미 1984년 3월 한국의 테니스팀이 昆明市에서 열린 데이비스 컵 동부지역 예선전에 출전했는가 하면, 5월 서울서 열린 아시아 청소년 농구대회에 중공은 선수단을 파견했다. 또 금년 10월에는 한국 여자농구팀이 上海에서 개최되는 제 11회 여자농구 선수권 대회에 참여할 예정인데, 이와 같은 상호접촉은 계속 증가될 것으로 보인다. 물론 중공 부수상 萬里의 표현대로 이러한 접촉이 한국의 인정을 의미하는 것은 아니지만, 적어도 국제사회에서 한국정부의 실체를 기정사실화하는 것임에는 의심의 여지가 없다.

#### IV. 統一論議의 “韓國化”

이상에서 보았듯이 미·중공관계의 변천은 한반도의 통일환경 조성에 중대한 영향을 미쳐왔다. 1970년대 초 미·중공간의 和解(rapprochement)는 남·북한간의 대화와 접촉을 가능케하는 중요한 변수로 등장했던 것이다. 남한에 의한 중·쏘와의 접촉 및 對共產圈 문호개방을 가능케했을 뿐만 아니라, 남북한의 통일경쟁이 政治的手段으로도 가능할 수 있다는 분위기를 조성했던 것이다. 그러나 1970년대 후반 미·일·중 三角連繫體制의 구축은 어느 의미에서 보면 東北亞의 국제정세는 물론 한반도의 정치상황을 상당히 硬直化시키는 결과를 가져왔다. 80년대 초 중공이 미국과의 밀착관계를 완화하고 소련과의 제한적이기는 하지만 관계개선을 모색하는 獨立自主外交路線을 채택함으로써, 남·북한간의 통일추구는 무력보다 정치가 효과적일 수 있는 국제환경을 조성시키게 되었다. 평양의 3者 회담제의나 서울의 4者 내지 6者 회담제의는 이러한 국제환경을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 국제환경은 서울이나 평양의 통일은

의를 파워·게임적 발상에 의해 부과한다기 보다는 남·북한 당사자간의 직접대화를 유도하는 평화적 분위기의 조성울 의미하기 때문에, 통일논의는 궁극적으로 남·북한 당사자간의 정치적 경쟁으로 치닫게 될 것이다. 이것을 혹자는 통일논의의 “韓國化” 과정이라고 부르기도 한다.<sup>13)</sup>

어느 의미에서 보면 이와 같은 “한국화”는 남한의 통일정책과 일맥상통하고 있다고 볼 수 있으며, 또 남한에 유리한 결과를 가져올 수 있다. 우선 무력경쟁보다는 정치·경제적 경쟁을 통한 통일환경의 형성은 한반도에 평화적 환경을 조성하려는 열강의 이해와 일치하기 때문이다. 여기서 중공의 영향력은 증대될 것으로 보인다. 중공은 평화적 국제환경의 조성을 통한 근대화 추진정책으로 북한에 의한 도발적 행위를 억제할 것이다. 또 북한은 파산지경에까지 이른 경제를 회복하기 위하여 중공식 개방경제 체제를 도입하지 않을 수 없기 때문이다. 여기서 중공의 대북한 영향력은 증대될 것으로 보인다.

이와 같은 환경이 남한에 주는 선택의 폭은 비교적 분명하게 나타난다. 남·북한이 벌이게 될 정치적 경쟁의 주요쟁점은 주한미군의 철수문제일 것이기 때문에, 남한의 안보정책과 이에 따른 미국의 對韓정책은 남한 정부당국이 해결해야 할 선결문제일 것이다. 나는 여기서 경제적 토대가 안보에 미치는 중요성을 강조하고자 한다. 미국의 원조가 한국의 경제성장을 촉발시킨 것은 아니었지만, 한국경제의 성공적 수행을 가능케 했다.<sup>14)</sup> 한반도가 당면한 국제환경 속에서 한국정부가 택할 수 있는 최선의 정책은 경제적인 정책이 될 것으로 보인다. 경제적 게임의 전개와 군사적 게임의 억제는 정치적 안정과 통일의 전망에 보다 주요한 변수로 작용할 수 있을 것이다. 지나친 군사력의 추구는 경제적 토대의 파괴는 물론 정치적

- 13) Byung-Joon Ahn, "North Korea's Proposal for a Tripartite Conference and Changes in Four Power Relations in East Asia," *Korea and World Affairs* (Spring 1984), pp. 43~47.
- 14) 1945년부터 1970년까지 미국의 對韓 군사·경제원조는 한국 GNP의 10%에 달하는 것이었다. Sung-Joo Han, "South Korea and the United States: The Alliance Survives," *Asian Survey* (November 1980), pp. 1075~86.

불안정의 원인이 될 수 있다. 최소한의 비용으로 국가의 안보를 유지하는 정책이야말로 개방체제의 장점일 뿐만 아니라 정치적 경쟁의 중요한 자산이 된다.

한국의 안보에 대한 미국의 정책은 어떻게 나타날 것인가? 미국의 對韓외교·군사정책패턴은 과거의 정책패턴을 답지않을까 생각된다. 군사적으로 미국의 對韓政策은 지속적인 공약의 수행보다는 불연속적 공약의 되풀이였다. 레이건 행정부에 의한 적극적 공약이 오래 지속되리라고 보는 사람은 거의 없다. 미국 국내정치적 특징을 아는 사람이라면 레이건 행정부의 군사정책에 대한 반발이 필지할 것임을 알고 있을 것이다. 미국의 對日 방위비분담 압력이 말해 주듯 불원간 한국은 한국방위에 보다 많은 부담을 지지않으면 안될 것이다.<sup>15)</sup> 안보의 부담은 결코 군사력의 증강만으로는 이루어질 수 없다. 경제적 토대의 건설과 정치적 정통성의 창조에 의한 외교적 경쟁이야말로 한국안보의 첩경인 동시에 통일논의의 초석이 될 것으로 보인다.

15) Kenneth N. Waltz, *op. cit.* pp.105~107 참조.

〈英文要約〉

## Sino-American Relations and Prospects for Reunification of the Korean Peninsula

Chang, Dal-joong

Since the division of the Korean Peninsula into two hostile parts, the concept of international power game has characterized the treatment of the unification issues in South Korea.

This concept stresses the external determinants of the unification "process" and highlights the challenges and opportunities of the external environment in which Korean people seek to realize their "dreaming objective." According to this approach, the most important aspect of the unification process cannot be explored without extensive analysis of the international power relationship in East Asia. Of course, one could usefully analyze the internal responses to the unification discussions required by a systemic global pattern of power configurations without taking into account subsystemic processes taking place internally.

However, particularly troublesome is the unintended consequence of having completely domestic efforts attuned to the external environment so that Korean states has no identity. To the extent that their responses are nothing more than a reflection of its policies required by the international system they are characterized by systemic constraints. But this need not always be the case, nor does it necessarily apply to all issues that are dealt with in the unification discussion.

This is particularly so in the context of the recent changing balance of power in East Asia. The shift in the major power relationship from a bipolarity to quadrilateral adjustment has loosened the systemic constraints upon the Korean Peninsula.

The critical role in making this shift has been played by the changing Sino-American relations. Unlike the 1970's, in the 1980's the Chinese began to seek an independent course of foreign policy by maintaining equidistance between the Soviet Union and the United States. The Chinese have come to appreciate the importance of maintaining stability on the Korean Peninsula for the larger purpose of keeping a regional balance of power in East Asia, which would be conducive to their modernization efforts. The consequence of this development for the unification discussions in Korea has been manifest in the increasing "crosscontacts" of the two Korean states. This would facilitate the trend toward "Koreanization" of the unification process in which both states could play an important role in the guaranteed system of peace and stability by the four powers.

In this environment South Korea should continue to play its best game, i.e. the economic one, and place as little emphasis on military preparation as her situation permits. For in the long run, the prospects for reunification depend upon economic prosperity more than on military strength.