

시대의소리

제 7 호

2005 · 3 · 1

||| 교양사회

특 집 동맹정치의 변화와 지역안보

동맹의 이해

- 6 동맹의 정의·내용·역할·효과 - Randall L. Schweller

한-미 동맹

- 35 21세기 한미동맹과 주한미군의 장래 - 권영호

미-일 동맹

- 56 일본의 안전보장과 미·일안보체제 - 이기완

북-중 동맹

- 81 중국 외교정책의 변화와 북·중관계 - 양순창

북-러 동맹

- 107 조·소동맹과 북·러관계 - 양순창

미-영 동맹

- 134 미·영동맹의 재고찰 - John L. Harper

불-독 동맹

- 153 냉전종식 후 유럽안보와 독·불관계 - 김미자

포커스

- 182 중국공산당체제의 '현실사회주의' - 로랜드 루

- 191 메크로 경제발전의 10년 - 人民日報

- 194 중국경제 키워드 55 - 편집실

Archive

- 206 미국 부시 대통령 취임연설

특 집

동맹정치의 변화와 지역안보

동맹의 이해

동맹의 정의·내용·역할·효과

한-미 동맹

21세기 한·미동맹과 주한미군의 장래

미-일 동맹

일본의 안전보장과 미·일안보체제

북-중 동맹

중국 외교정책의 변화와 북·중관계

북-러 동맹

조·소동맹과 북·러관계

미-영 동맹

미·영동맹의 재고찰

불-독 동맹

냉전종식 후 유럽안보와 독·불관계



특 집

동맹의 이해



동맹의 정의·내용·역할·효과

Randall L. Schweller

(미국 오하이오주립대학 사회과학부 교수)



서론

동맹은 우정이 아니고 엄밀히 계산된 자기이익에 기초한 효용관계다. 즉 동맹이란 “몇 가지 공통목표를 추구할 때에 회원국이 협력하고 그 힘을 제공하는 협조적 노력”이다.¹⁾ 우정과는 달리 국가간 동맹에는 이해관계가 있으며 자기희생적이지 않다. 보테로(Giovanni Botero)가 <국가이성론>에서 지적했듯이, “군주는 이익에 의해서만 움직인다. 바람직한 것을 가져오는 것은 동지이고 재난을 초래하는 것이 적

1) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 1.

이라는 것 이외에 적과 동지를 구분하는 방법은 존재하지 않는다. 따라서 동맹은 그 상대가 도움이 되는 경우에 한에서만 존속한다.”²⁾

또한 프리드리히(N. Friedrich) 대왕은 “국익은 맹목적으로 추구되지 않으면 안 되고, 그 시점에서 자국의 이익에 가장 잘 부합하는 세력과 동맹을 체결하지 않으면 안 된다”고 언급했다.³⁾ 예를 들어 가족, 친구, 동료 병사, 정부고관 등을 위해 기꺼이 자신을 희생하는 영웅과 같은 헌신적 행위는 국가에 허용될 수 없다. 국가의 주된 의무는 영토를 보전하고 국민의 이익을 확대하는 것이다. 즉 국제정치에서 국가의 운명이 걸려있는 결단은 자기보전의 명분 하에서만 행해지며 동맹국 및 우방의 생존을 위해 행해지는 것이 아니다.

그러나 동맹도 그 성격, 의무, 목표에 있어 우정과 마찬가지로 다의적이다. 가장 고전적인 분류방법은 동맹국간 상대적 능력이 대등한가 대등하지 않은가, 대칭적인가 비대칭적인가 하는 것이다.⁴⁾ 동맹은 그 목적, 규모, 구성, 형태, 공약범위에 의해서도 분류된다. 그리고 동맹의 성격이 정치적, 경제적, 문화적인가에 의해 분류되기도 하며, 항구적 혹은 일시적인가에 의해서도 분류된다. 국제관계를 전공하는 연구자들은 동맹연구를 국제관계학의 가장 기초적이며 중요한 주제의 하나로 인식하고 있다. 리스커(George Liska)에 의하면 “동맹은 분쟁과 마찬가지로 독특한 정치적 현상이다. 즉 동맹은 분쟁상대(적)를 타도하고자 할 때 목적을 같이하는 동지(국가)끼리 협력하는 것이다. 국제관계는 동맹을 제외하고 이야기할 수 없다. 동맹에서는 종종 양국이 국명을 제외하고 모든 면에서 일체화하는 것이다.”⁵⁾ 자주 인용되는 이러한 리스커의 짧은 문구는 매우 상이하게 보이는 동맹과 정치라는 두 개념의 의미와 그 언외의 의미가 어떠한 이유에서 동의어로 취급되는 것인지를 언급하고 있다.

오랫동안 이 혼란에 대해 고민해 오던 중, 나는 칼 슈미트(Carl Schmitt)의 고전에서 “정치적인 것에 대한 개념”을 우연히 발견했다. 나는 이 저작이 리스커의 중요한 주장에 설득력 있는 근거를 뒷받침해주고 있다고 생각한다. 슈미트는 정치적인 것에 대해 “전부 정의할 수는 없지만 정치적인 행위와 동기가 모두 그곳으로 귀결될 수 있는” 단순한 기준을 제기하고 있다. 즉 동지와 적의 구분이다. 슈미트는 정치적인 것에 있어 동지와 적의 기준을 통합인가 분열인가, 연합인가 이탈인가의

2) Giovanni Botero, *The Reason of State* (New Heaven: Yale University Press, 1956), p. 163.

3) Thomas M. Barker, *Frederick the Great and the Making of Prussia* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972), p. 75.

4) Botero, *op. cit.*, pp. 163-164.

5) George Liska, *Nations in Alliance: The Limit of Interdependence* (Baltimore: The Johns Hopkins, 1962), p. 3.

가장 극단적인 상태로 나타내고 있다. 정치에 있어서의 적이 도덕적으로 악할 필요도 미적으로 추악할 필요도 없다. 또한 적은 경제적 측면에 있어서 반드시 경쟁자로서 등장하는 것도 아니며 어떤 경우에는 적과 거래하는 것이 유리할 수도 있다. 그러나 말할 필요도 없이 적은 명확히 타자(他者)이며, 그런 의미에서 그 존재가 어딘가 이질적이라는 것이다. 따라서 극단적인 경우에는 적과의 충돌이 발생할 수 있다.⁶⁾

적의 개념은 적대의식의 결과로 전쟁이 현실적으로 발생할 가능성에 대한 가정을 필요로 한다. 슈미트의 말을 빌리면 “투쟁의 가능성이 제거되고 소멸된 평화로운 세계는 적과 동지의 구분이 존재하지 않는 세계, 따라서 정치가 사라진 세계라고 말할 수 있다.”⁷⁾ 어떤 종교적, 윤리적, 인종적, 계급적, 도덕적 문제가 전쟁의 가능성을 내포한 적과 동지의 관계로 인간을 나눌 경우에 이러한 문제들은 정치적 문제로 전환된다. 전쟁을 없애려는 의지가 대단히 공고하여 비평화주의자에 대한 무력투쟁이 정당하고 필요하다고 간주될 때에 평화주의만이 진정한 정치적인 힘이 된다. 이러한 방식으로 정치를 이해하는 사람들에게 있어 다음과 같은 지적은 중요하다. 즉 ‘적’ 또는 ‘반대자’의 개념은 명백히 동지의 개념을 능가하며 우세하다. 왜냐하면 전자만이 “인간생활은 특별히 정치적인 긴장을 띠고 있다”는 것에서 “현실적인 투쟁의 가능성”을 시사하고 있기 때문이다.⁸⁾ “동맹은 누군가 또는 무언가에 대항하고 옹호하는 것이 대단히 드물다”⁹⁾고 한 리스커의 유명한 표현에 내재된 논리는 이처럼 특수한 ‘반대자의 개념’이 근저에 있기 때문에 이해할 수 있는 것이다. 여기서 리스커는 ‘정치’라는 용어를 ‘동맹’으로 대치할 수 있었을지도 모른다.

정치학 연구에서 동맹을 중심적 주제로 다루는 전문가들조차 ‘동맹’에 대한 의견이 분분함에도 불구하고, 몇 가지 중요한 명제가 존재한다는 점에 있어서는 의견이 일치한다. 즉 왜 국가는 동맹을 형성하는가, 어떻게 그것을 결단하는가, 패자와 동맹하는 것이 많은가, 승자와 동맹하는 것이 많은가, 이런 행동으로 이끄는 조건은 무엇인가 하는 점 등이다. 여기서 더 중요한 문제는 사회과학분야에서 동맹연구가 매우 중요함에도 불구하고 이 주제에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무하다는 사실이다.¹⁰⁾ 실제로, 지금까지 진행된 단편적인 연구들이 동맹이론을 부분적으로 구축하

6) Carl Schmitt, *The Concept of the Political* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1976), pp. 26-27.

7) *Ibid.*, p. 35.

8) *Ibid.*, p. 86.

9) Liska, *op. cit.*, p. 12.

려고 시도했을 뿐, 동맹행동에 중점을 둔 연구는 거의 없었다.¹¹⁾

동맹의 정의

동맹에서 욕심과 재앙만을 보았던 비어스(Ambrose Bierce)는 “서로의 주머니를 살피기 위해 제3자로부터 약탈할 수 없는 두 사람간의 강탈의 연계”로 정의했다.¹²⁾ 비어스의 빈정섞인 견해는 확실히 핵심을 찌르고 있다. 그러나 역사상, 제3자로부터 약탈을 행하기 위하여 효과적으로 이용되어온 동맹 및 서로의 이익을 침해하는 일이 없었던 동맹의 예는 무수히 많다.

“동맹의 정치학”에서 스나이더(Glenn Snyder)는 동맹을 “특수한 상황 하에서 동맹국 이외의 국가에 대해 군사력을 행사하기 위한 국가간의 공식적인 제휴”라고 정의했다.¹³⁾ 이에 따르면 동맹은 군대 및 기지라는 형태로 어떤 제도화도 물리적인 공약도 요구하는 것이 아니다. 하지만 이 정의에서는 동맹과 유엔, 유럽경제공동체, 미주기구, 유네스코 등의 국제적인 제휴를 구분하고 있다. 군사협정으로서의 동맹 개념은 대부분의 탁월한 연구자들에 의해 하나의 학문분야로 인식되고 있다. 아프리카 통일기구, 유럽공동체, 석유수출국기구(OPEC), 유엔 등 “경제적, 사회적, 문

동맹이란 “몇 가지 공통목표를 추구할 때에 회원국이 협력하고 그 힘을 제공하는 협조적 노력”이다. 우정과는 달리 국가간 동맹에는 이해관계가 있으며 자기희생적이지 않다.

10) Michael D. Ward, *Research Gaps in Alliance Dynamics*, Vol. 19, Monograph Series in World Affairs (Denver, Colo.: University of Denver, 1982); Edwin H. Fedder, “The Concept of Alliance,” *International Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1 (March, 1968), pp. 65-86.; Brian L. Job, “Grins Without Cats: In Pursuit of Knowledge of International Alliance,” In P. Terrence Hopmann, Dina A. Zinnes, and J. David Singer (eds.), *Cumulation in International Relations Research*, Vol. 18, Monograph Series in World Affairs (Denver, Colo.: University of Denver, 1981), pp. 39-63.

11) Randall L. Schweller, *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998); Liska, *Nations in Alliance: Walt, The Origins of Alliances*; Harvey Starr, *War Coalitions* (Lexington, Mass. Heath, 1972); Michael F. Altfeld and Bruce Bueno de Mesquita, “Choosing Sides in Wars,” *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (March, 1979), pp. 87-112; Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann, and John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley and Sons, 1973); 약소국의 동맹행동에 대해서는 Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968); Dan Reiter, *Crucible of Beliefs: Learning, alliance, and World Wars* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1996); Steven R. David, *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991).

12) Jonathon Green (ed.), *The Book of Political Quote* (New York: McGraw Hill, 1982), p. 61.

13) Snyder, *op. cit.*, p. 4.

화적, 정치적 목적을 위하여 지금까지 존재했고 현재도 존재하는 무수한 국제적 기구”는 동맹이 아니라 국가간 기구에 불과하다.¹⁴⁾

동맹의 목표

국가가 동맹행동에 나설 때 가장 중요하지만 간과되고 있는 요소는 불만족국가와 만족국가의 동맹형성의 동기가 매우 상이하다는 점이다. 불만족국가는 이익을 얻으려고 하는데 비해 만족국가는 손해를 방지하거나 그것을 최소화하려 한다. 현상유지국가(status-quo states)에게 있어 동맹은 위협에 대한 대응이고 항상 비용을 수반한다. 즉 동맹은 필요하지만 환영받지 못할 부담이다. 수정주의 국가(revisionist states)에게 있어 동맹은 주로 이익획득 및 강대국화를 위한 기회에 대한 대응이다. 따라서 수정주의 국가는 동맹으로부터 얻을 수 있는 이익이 비용을 상회할 것이라 기대한다.

이것을 고려하면 모든 국가를 동맹으로 이끄는 원동력은 보다 강력한 군사력 및 위압에 의해 이익을 얻고자 하는 희망과 국제정세의 변화를 촉진하거나 저지할 목적으로 ‘발언의 기회’를 얻고자 하는 욕구 중에서 어느 한쪽이거나 양쪽 모두이다.¹⁵⁾ 이러한 이익을 어떻게 이용할 것인가는 궁극적 목표가 현상유지에 있는가, 아니면 현상타파에 있는가에 따라 다르다. 보다 강력한 군사력을 보유함으로써 현상유지국가는 침략을 방지하고 궁극적으로는 침략자를 타도하는 것이 가능하게 된다. 반면, 수정주의 국가는 타국으로부터 영토를 빼앗기 위해 군사력을 이용한다. 현상유지국가는 위압을 강화함으로써 침략자를 억지하고 봉쇄할 능력을 높이지만, 수정주의 국가는 타국을 위협하고 기존의 영토 및 제도에 변경을 가하기 위해 위압을 이용한다. 더욱이 영토의 재분배는 어떤 형태로든 타국에 손해를 주기 때문에 손해를 입은 국가로 하여금 새로운 상황을 받아들일도록 하기 위해서는 어느 정도 위압이 항상 요구되어진다. 따라서 현상유지국가가 평화적으로 영토를 재분배하려는 수단으로 수정주의적 세력을 만족시키려고 할 때에 보다 강력한 위압을 행사하는 경우도 있다. 마지막으로 동맹국들에게는 그것이 현상유지국가이든 수정주의적 국가이든 동맹 내에서 정치적 발언권이 부여된다. 이 때문에 동맹 회원국의 행동을 변경시

14) Fedder, *op. cit.*, p. 69.

15) Lance E. Davis and Douglass C. North, *Institutional Change and American Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1971), p. 32.

킬 기회가 증가한다. 타국에 대한 저항의식 및 현상불만국가의 출현을 관리하거나 약소국이 강력한 인접국가와 교섭할 때 특히 핵심이 되는 도구로 동맹을 이용할 수 있다.

방위적 동맹에는 몇 가지 동기가 존재한다. 대부분의 경우, 첫 번째 동기는 대외적 위협에 대한 안전보장이다. 즉 억지 또는 그것이 실패했을 경우의 방위이다. 특히 방위는 국가는 완전한 군사력으로 혼신의 힘을 다해 방어 및 격퇴하고, 적의 공격력을 빼앗고, 봉쇄하고, 교섭을 거부하며, 그리고 침략의 개연성이 높은 적에 의한 침입 및 침략을 직접 억지할 것을 요구하고 있는 다른 국가와 협력한다. 억지적 가치라는 관점에서 동맹을 보면, 위협에 노출되어 있는 국가는 우선 적이 공격을 단념하도록 하기 위해 다른 국가와 동맹을 맺는다. 여기서 적이 공격을 결정하면 방위적 동맹측은 그에 대한 보복으로 적에게 고통을 가할 것이라는 위협, 즉 반드시 상대를 공격한다는 결의의 신빙성을 높이며 군사력을 향상시켜 방위적 동맹의 억지력을 강화한다.¹⁶⁾

방위적 동맹의 두 번째 동기는 국내의 치안 또는 정치적 안정 강화, 즉 반체제 세력의 억압, 기존체제의 정당화, 그리고 국내 무질서의 진압이다. 예를 들면 데이비드(Steven David)에 의하면, 현실주의의 국가중심적 견해는 “종종 제3세계에 특 징적인 국제정치 및 국내정치의 결정적인 특성”을 간과하고 있다고 주장한다.¹⁷⁾ 그는 제3세계에서의 동맹을 설명하기 위해 ‘전방위’라는 개념을 사용했다. 이것은 “체제 내에서 생존하기 위해 국내외의 위협에 대해 균형을 취하는 것과 마찬가지로, 지도자들이 그다지 중요하지 않은 적에게 양보할 필요성을 받아들이는” 것이다.¹⁸⁾

방위적 동맹의 세 번째 동기는 종종 동맹국에 의한 ‘구속’으로 언급되는 것이다. 역사학자 슈로더(Paul Schroeder)가 지적했듯이, 때때로 동맹의 기능은 집단에 의한 단결력이 아니라 오히려 동맹 내에서 회원국의 행동을 구속하거나 장악하는 것이다. 그러한 경우, 국가는 자국에 위협을 주는 국가에 대항할 동맹으로 나아가려고 하지만, 그것이 커다란 분쟁 및 전쟁을 불러일으킬지도 모른다는 것을 두려워하여, 오히려 억지협정이라는 수단으로 위협에 대처하기 위해 경쟁국가와 동맹을 맺게 된다.¹⁹⁾ 경쟁국가를 ‘구속’하려는 국가는 자국에게 위협의 근원이 되는 국가와 동맹을

16) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven and London: Yale University Press, 1966), chap. 1; Evelyn Speyer Colbert, *Relation in International Law* (New York: King's Crown Press, 1948).

17) Steven R. David, “Explaining Third World Alignment,” *World Politics*, Vol. 43, No. 2 (1991), p. 235.

18) *Ibid.*, p. 236.

체결함으로써 상대국의 정책을 통제할 일정한 수단을 얻고자 한다. 동맹을 체결함으로써 동맹국에 대한 영향력의 강화와 관심사항을 둘러싼 발언기회의 증가를 통해 이를 달성할 수 있다. 이에 입각하여 그리코(Joseph Grieco)는 ‘발언기회이론’을 제기했다. 이에 따르면 “미약하지만 여전히 영향력을 가지고 있는 국가는 이미 정해진 규칙에 의해 그 관심사 및 이익에 대한 발언기회를 충분히 가짐으로써 보다 강력한 상대국가에 의한 지배를 방지하거나 적어도 상황을 개선할 수 있다는 것을 확인하려고 할 것이다.”²⁰⁾

가능하다면 집단안전보장체제 등과 같은 다국간 동맹 및 체제는 종종 양자간 ‘구속’ 전략을 보완하거나 대체하는 것으로 이용된다.²¹⁾ 다자간에 구속정책을 취하는 경우에는 몇 가지 목적이 있다. 첫째로, 대두하는 세력을 기존의 제도적 틀로 끌어들이어 발언기회를 부여함으로써 기존세력은 지위향상을 요구하는 신흥세력을 만족시키려고 한다. 둘째로, 세계적 규모의 제도에 가맹함으로써 신흥세력은 자국의 이해가 걸린 문제에 대해 발언기회를 가지는 동시에 다른 강대국과 더불어 자국의 증대하는 힘과 이익을 보다 잘 반영할 새로운 국제질서의 구축에 참여할 기회를 증가시킬 수 있다. 기존세력은 신흥세력을 포함한 전체 강대국이 참가하는 국제질서 속에서 합의에 기초한 변화에의 협조적 대응이 정당성에 대한 의의를 쇄신하는 계기가 되기를 바란다. 셋째로, 기존세력은, 힘의 행사는 커다란 비용을 치른다는 정책속으로 신흥세력을 끌어들이는 것을 목적으로 다자간 기구를 이용한다. 신흥세력이 기존 제도에 가맹함으로써 얻을 수 있는 이익은 상당히 크며, 따라서 “비동맹국이 배제되는 상황을 고려하면 동맹에 가맹하는 것은 상당한 이익을 향유하는 것”이라고 생각할 수 있다.²²⁾

동맹의 규모

동맹을 형성하는 기술은 “경제가 허용하는 범위 내에서 최대한으로 가능한 결과

19) Paul W. Schroeder, “Alliance, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management,” in Klaus Knorr (ed.), *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1976), pp. 227-262.

20) Joseph M. Grieco, “The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme,” *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 1 (1995), p. 34.

21) Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, “Engaging Chin: Managing a Rising Power,” Project Proposal, Fairbank Center for East Asian Research, Harvard University, 1996, p. 5-6.

22) Davis and North, *op. cit.*, p. 31.

를 달성하는 것이다. ‘경제적으로’ 행동하기 위해서 동맹을 형성하려는 국가는 동맹 가능한 국가를 모으되 지나치게 가혹한 공약을 추구해서는 안 된다. 즉 특정 동맹국이 받아들일 수 있는 최후의 한계선과 공약을 실행할 때의 경제적인 한계를 고려하지 않으면 안 된다.”²³⁾ 여기서 리스커는 동맹국 방위를 위한 물리적 비용뿐만 아니라 국가의 독립성 상실, 동맹국의 분쟁에 휘말려들 위험성, 국익에 관련되지 않은 공약이라는 관점에서 본 정치적 비용에 대해서도 언급했다.²⁴⁾

동맹에 경제개념을 적용한 라이커(William Riker)의 ‘규모의 원칙’ 가설에 따르면, 형성 가능성이 높은 동맹은 적대세력을 타도하는 데 과부족(50%+1)이 없는 힘을 가진 것이라고 한다.²⁵⁾ 소위 최소승리연합(minimum winning coalition)은 불필요한 동맹국으로까지 이익이 확대되지 않도록 승자만의 상식적인 욕구로 귀결하는 것이다. 패자의 수가 증가함에 따라 패자의 손실은 증가하고 승자의 이익도 증가한다. 즉 승자의 수가 적으면 적을수록 승자의 몫이 증가하는 것이다. 따라서 다음과 같은 규모를 가진 3자(A=4, B=3, C=2)가 있을 때 규모의 원칙 가설에 의하면 B와 C가 연합한다고 예측할 수 있다.

그러나 3자 이상이 참여하는 복잡한 게임의 경우에 라이커 이론은 명확성이 떨어진다. 다음과 같은 규모를 가진 4자(A=4, B=3, C=2, D=1)가 있을 때 최소승리연합 또는 규모의 원칙에 따르면 AD 연합 또는 BCD 연합이 예상된다. 그러나 AD 연합이 BCD 연합보다 형성될 가능성이 높다는 것은 입증된 바 있다. 왜냐하면 AD 연합은 동맹을 조직하는 데 한 단계를 거치지만, BCD 연합은 두 단계를 필요로 한다. 따라서 AD 연합이 BCD 연합보다 교섭 비용이 싸고 덜 복잡하다.²⁶⁾

라이커에 대해 카프로(Caplow)는 다음과 같이 가정한다. 개별 행위자는 자기 진영의 동맹국을 포함한 다른 동맹국 모두를 지배하고자 한다. 그 결과 다른 조건이 동일하다면 자기보다 약한 행위자와 동맹하는 것이 바람직하다고 생각한다. 위에서 언급했던 4자(A=4, B=3, C=2, D=1)가 있을 때, 카프로 이론에서는 AD 연합이 아

회원국들의 행동을 변경시킬 기회와 타국에 대한 저항의식 및 현상불만 국가의 출현을 관리하거나 인접국가와 교섭하고자 할 때 특히 핵심이 되는 도구로 동맹을 이용할 수 있다.

23) Liska, *op. cit.*, pp. 26-27.

24) Snyder, *op. cit.*, chap. 6.

25) William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962), pp. 32-47.

나라 BCD 연합이 예상된다. 왜냐하면 A와 D 사이에는 커다란 힘의 차이가 있기 때문에 BC 연합이 AD 연합에 패배한 후에, D는 A에 대해 상당히 취약해지기 때문이다. 따라서 D는 자기보다 4배나 강대한 A와 연합하기보다는 2배의 차이에 불과한 B, C와 연합하는 것이 보다 안전하다고 생각하는 것이다.²⁷⁾ 일반적으로 무질서한 국제질서 하에서 모든 국가는 오늘의 동지가 내일의 적이 될 가능성을 진지하게 고려하지 않을 수 없다. 그 때문에 동맹형성이론에서는 “가장 약한 행위자는 지배적인 지위에 있는 강력한 행위자와 손을 잡음으로서 자신이 다음 희생자가 될 상황을 만들어내는 것에 불과하다”는 가능성을 고려하지 않으면 안 된다.²⁸⁾ 카프로는 이점을 고려했던 반면 라이커는 이 점을 간과했다.

라이커의 규모의 원칙가설은 명백히 수정주의적 동맹에 해당된다. 왜냐하면 공격적 동맹의 존재이유는 전리품의 몫을 최대로 하는 것이기 때문이다. 승리하는데 필요한 국가 이외의 국가를 동맹에 참가시키면 승리의 배당이 줄어들게 된다. 수정주의적 동맹의 회원국에 있어서는 라이커가 말한 것처럼 동맹의 최적규모는 적을 타도하기에 과부족이 없는 것이며 지나치게 강대해서는 안 되는 것이다. 더욱이 수정주의적 동맹에서 지도적 국가의 목표는 동맹에 참가하는 국가의 수를 적대동맹을 타도하기에 필요한 최소한으로 제한하려할 뿐만 아니라 서로 대립하는 영토적 관심을 가진 국가를 동맹에 참여시키려 하지 않는다.

동맹에 참여하지 못한 국가는 기대되는 이익에 비해 동맹의 비용이 적으면 동맹에 참여하려고 할 것이다. 하지만 이론상, 이러한 국가의 동맹은 거절된다. 왜냐하면 세력균형에 하등의 영향을 미치지 못하는 약소국을 동맹에 참가시키면 지도적 국가의 이익이 저해되기 때문이다. 그러나 자국의 방위와 제도의 안정에 주된 관심을 가진 현상유지국가는 수정주의 국가 또는 수정주의적 동맹을 억지하거나 타도하기 위해 동맹을 결성한다. 이 때문에 현상유지국가는 최소승리연합이 아니라 그들의 방위적 목적 또는 억지적 목적에 보다 도움이 되는 대규모 동맹을 지향한다. 실제로, 동맹의 규모가 크면 클수록 개별 국가들이 위협에 대해 부담하는 비용은 줄어들게 된다. 그러나 대규모 동맹에 있어서는 무임승차의 문제가 발생한다.²⁹⁾ 침략국을 약간 상회할 정도의 동맹이 아니라 훨씬 능가할 규모의 동맹을 형성하는 데 의의

26) Lloyd M. Shears, "patterns of Coalition Formation in two Games Played by Male Terads," *Behavioral Science*, Vol. 12, No. 2 (1967), pp. 130-137; Bruce M. Russett, "Components of an Operational Theory of International Alliance Formation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (1968), p. 292.

27) Rothstein, *op. cit.*, p. 61.

28) Kaplan, *op. cit.*, p. 70.

가 있는 것은 동맹에 참가함으로써 그 국가가 필연적으로 부담하지 않으면 안 되는 몫보다도 부담이 가볍게 되는 것을 기대할 수 있기 때문이다. 힘의 균형보다도 오히려 힘의 공동체에 의한 위협이 침략국을 억지할 수 있다는 주장이 월슨식의 집단안전보장의 핵심이다. 집단방위체제와는 달리 집단안전보장체제에서 무임승차 문제가 커다란 위협을 초래하는 것은 억지가 실패할 지도 모를 때와 실패할 때뿐이다.

동일한 전리품 배분에 대한 기대로부터 타당성을 도출하는 최소승리연합의 개념은 다음과 같은 이유에서 현상유지동맹에는 실효성이 없다. 현상유지동맹의 존재이유는 방위와 억지, 혹은 그 양자이며 정복하는 것은 아니기 때문이다. 현상유지 제 국가가 적대적 국가 및 적대적 동맹을 타도하고 억지하기 위하여 필요 이상의 대규모 동맹을 선호한다는 가설은 세력균형이론의 핵심인 약한 쪽에 가세함으로써 세력의 불균형을 시정한다는 논리와 모순된다는 점에 주목하지 않으면 안 된다. 그리고 실제로, 역사는 그 가설을 뒷받침하고 있다. 즉 모든 국가들은 나폴레옹, 카이저, 히틀러, 그리고 최근에는 사담 후세인과 싸우기 위하여 그 힘을 집중하여 왔다. 이 때문에 전쟁이 종결될 때까지 현상유지동맹의 힘은 침략자의 그것을 훨씬 상회하고 있었던 것이다. 방위 및 억지를 요구하는 현상유지국가는 규모의 우위에만 안주할 수 없다. 즉 대규모 동맹의 폐해를 감수하지 않으면 안 되는 것이다. 예를 들면 이것은 증가하는 거래 비용, 동맹 내의 부담과 이익에 대해 개별 회원국에 상이한 결과를 초래하는 규칙 및 의사결정절차를 둘러싼 의견 차이 등이다.³⁰⁾

현상유지세력은 최소승리연합이 아닌 대규모 동맹을 요구한다는 점을 인정한다. 하지만 전쟁이 발발하기 전에 그러한 동맹이 반드시 형성되는 것이 아니라는 점이 중요하다. 때때로(예를 들어 1930년대 유럽처럼) 현상유지세력은 수정주의적 세력보다 훨씬 약한 경우가 있었기 때문이다. 현상유지국가들은 전쟁의 개연성이 높은 국가가 존재할 때에만 적을 상회하는 동맹을 형성할 수 있는 것이다. 게다가 국가에

29) Wallace J. Thies, "Alliance and Collective Goods: A Reappraisal," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 31, No. 2 (1987), pp. 298-332; Todd Sandler and Jon Cauley, "on the Economic Theory of Alliance," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 19, No. 2 (1975), pp. 330-348; James Murdoch and Todd Sandler, "A Theoretical and Empirical Analysis of NATO," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 26, No. 2 (1982), pp. 237-265; John R. Oneal, "The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO," *International Organization*, Vol. 44, No. 3 (1990), pp. 379-402; Mancur Olson and Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, No. 3 (1966), pp. 266-279.

30) Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol. 43, No. 3 (1991), pp. 336-366; Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 115-140.

따라 위협의 인식정도는 다양하다. 다른 조건이 전부 동일하다면 잠재적인 침략국으로부터 멀리 떨어져 있는 국가는 지리적으로 인접한 국가보다도 자국의 안전보장에 대한 위협을 그다지 인식하지 못할 것이다. 잠재적 침략국이 활동을 활발히 전개하면 지리적으로 떨어져 있는 국가는 기존의 중립적 입장을 버리고 수정주의적 국가 또는 수정주의적 동맹에 대항할 현상유지동맹에 가맹하는 등 위협에 대한 생각을 변화시킬 것이다.

일반적으로 생각할 수 있는 최소 동맹은 2개국에 의한 동맹이다. 역사적으로 보면 대부분의 동맹은 2개국 이상의 동맹을 상회할 규모의 것은 아니었다. 예를 들면 프랑스의 나폴레옹과 같은 침략적, 혁명적 도전자에 대항할 대규모 전시동맹의 형성을 제외하면 “3개국 또는 4개국보다 많은 국가들로 구성된 동맹은 극히 일부에 불과하다. 1945년 이래, 16개국으로 구성된 북대서양조약기구(NATO)와 같은 대규모 동맹은 대단히 예외적인 것이며 그것은 세계의 단순한 양극체제에 기인했던 것이다.”³¹⁾

바르샤바조약기구, NATO, 그리고 동남아조약기구(SEATO)와 같은 대규모 동맹은 모두 집단방위체제라고 불리워지며 집단안전보장체제와 혼동되어서는 안 된다. 많은 가맹국들로 구성되어 평시에도 유지되는 집단안전보장체제는 법적인 의미에서 동맹이 아니다. 집단방위체제와 집단안전보장체제 사이에 존재하는 커다란 차이를 지적했던 월퍼스(Arnold Wolfers)에 의하면, 집단방위체제는 협정에 참가하는 국가들이 이미 알려진 적에 대항하기 위해 조직하는 것이다. 따라서 동맹국은 “유사시에 대비하여 전투준비를 하고 전략을 세울 수 있다.” 이에 반해 집단안전보장체제는 “그것이 동맹국 및 우방이라 하더라도 침략행위를 하는 국가라면 어떤 국가에 대해서도 적용되는 것이다.”³²⁾ 즉 모든 국가를 표적으로 하는 동시에 어떤 국가도 표적으로 하고 있지 않는 안전보장체제인 것이다.

집단방위체제는 두 가지 다른 형태를 취하는 경향이 있다. 하나는 NATO와 같은 다원적 안전보장공동체(pluralistic security communities)이고, 다른 하나는 바르샤바조약기구와 같은 급진적 블록체제(radical block systems)이다. 도이취(K. Deutsch)와 그 동료들이 1957년에 제시했던 안전보장공동체(security community)의 개념은 “공동체의 회원국이 서로 폭력적으로 싸우지 않고 다른 방

31) Snyder, *op. cit.*, p. 12.

32) Arnold Wolfers, “Collective Defense versus Collective Security,” In Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins press, 1962), p. 183.

법으로 분쟁을 해결한다는 확증이 있는” 경우에 성립한다. 안전보장공동체의 하위유형으로는 둘 이상의 독립국이 정식으로 통합되는 융합적(amalgamated) 안전보장공동체와 가맹국이 제각기 독립성과 주권을 정식으로 보유하는 다원적(pluralistic) 안전보장공동체가 있다.³³⁾

안전보장공동체 내에서는 첫째, 다른 회원국에게 전쟁을 할 실질적인 군사계획을 가져서는 안 되고, 둘째, 군사계획은 종종 공동으로 실시하고 공동연습을 통해 검증하며, 셋째, 공동연습 및 군사요원의 교환을 하기 위한 프로그램을 확립하고, 넷째, 일상적으로 정보를 공유하며, 다섯째, 첨단군사기술 및 무기체계의 개발은 회원국 내 양국간 혹은 다국간에 실시한다.³⁴⁾ 다원적 안전보장공동체의 형성에는 두 가지 기본적인 전제조건이 있다. 그것은 “신속하고 적절하며 또한 폭력에 호소하지 않고 상호 요구, 메시지, 행동에 대응할 수 있도록 정치적인 의사결정과 관련된 여러 가지 중요한 가치를 융화시키고, 정치적 단위로서의 특성을 가지고 있는 것”이다.³⁵⁾

독일 등은 북대서양지역에서 다원적 안전보장공동체가 발전할 것이라고 정확히 예상했다. 더욱이 이러한 예상은 실현되었을 뿐만 아니라 북대서양 안전보장공동체는 포르투갈, 스페인과 몇몇 동유럽 국가들을 포함시키면서 성장하고 있다. 안전보장공동체의 밀도 높은 국가간 상호작용과 긴밀한 군사적, 경제적, 정치적 연계는 NATO에서 찾아볼 수 있다. 한편, 안전보장공동체에서 빠질 수 없는 특징은 미국·일본·한국과 미국·호주·뉴질랜드 간 군사협정에도 존재하고 있다. 일본과 그 밖의 선진국들과의 관계도 마찬가지로 다원적 안전보장공동체의 한 형태로 간주될지도 모른다.

다원적 안전보장공동체의 다국적이며 민주적인 성격과는 달리 급진적 블록체제의 구조는 엄격하고 계층적인 ‘집중구조’로 되어 있다. 다원적 안전보장공동체에서는 미국과 같은 강대국이 주로 기구 및 제도를 창설하고 블록의 지도적 국가로서의

바르샤바 조약 기구, NATO, 그리고 동남아 조약 기구(SEATO)와 같은 대규모 동맹은 모두 집단방위체제라고 불리워지며 집단 안전보장체제와 혼동되어서는 안 된다.

33) Karl W. Deutsch (ed.), *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 5-6.

34) Richard Ned Lebow, “The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism,” In Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen (eds.), *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 43.

35) Ibid., p. 45.

역할 및 책임을 담당한다. 그러나 미국은 동맹내의 대등한 회원국 중에서 기껏해야 지도적 국가로 취급되는 것에 불과하다. 그러나, 소비에트식의 블록체제는 체제내의 다른 회원국을 권위주의적 방식으로 다루며 패권국에 의해 다른 회원국들이 지배되고 있다. 이러한 동맹에서는 체제내의 정치 및 무역은 급진적 블록의 형태, 즉 블록의 지도적 국가가 개별 회원국과 양자 관계를 가지며 그 밖의 회원국끼리 블록 내에서 관계확대 및 심화를 엄격히 제한하는 형태를 취한다. 그 때문에 1949년에 경제원조상호회의(COMECON)를 창설할 때, 소비에트연방은 동유럽 제국(폴란드, 헝가리, 루마니아, 체코슬로바키아, 알바니아)과 개별적으로 양국간 무역경제협정을 체결했다. 이러한 무역협정이 소련에 상당히 유리하게 되어 있었다는 것은 놀랄 만한 일이 아니다. 이를 통해 소련의 관료는 동유럽 국가에서 주식회사의 설립을 관리하거나 원재료를 시장가격보다도 훨씬 싸게 조달할 수 있었다.

최근에 러시아는 위와 같은 급진적 블록체제를 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 인접 국가들과 형성하고 있다.³⁶⁾ 이러한 방식의 블록체제는 위성국 체제 혹은 단순히 ‘사활적 이익권’으로 간주되기도 한다.

동맹의 구성 : 공통의 이익

동맹형성을 결정짓는 주요한 요소는 국익을 정확히 평가하는 것이다. 프랑스 역사가 타르뒤(Andre Tardieu)는 1908년에 러시아-프랑스 동맹을 변호하면서 “국가를 구속하는 조건을 외교관계 및 대외행동이라는 관점에서 보면 그 본질에 의해 국내정책은 일관성을 상실할 수밖에 없다. 만약 대외적인 이익이 일치하지 않는다면 국가 체제 및 제도가 유사하더라도 거의 의미는 없다. 다시 말해 이익만 일치하면 동맹을 체결하는 것은 충분히 정당화 된다”고 역설했다. 프랑스와 1세는 터키 제국과의 동맹에 이견이 없었다. 리실리외는 프로테스탄트와 거래했고 마자랭, 크롬웰도 그러했다.³⁷⁾

그러나 이익의 공유가 동맹 패턴을 결정한다는 현실 정치적 사고는 1945년 이후 주류가 되지 못했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 냉전이라는 이념 전쟁에 의해 체제의 유사성이 동맹을 선택하는 기준이 되었다. 이러한 경향이 강화되었던 것은

36) Rajan Menon, "In the Shadow of the Bear: Security in Post-Soviet Central Asia," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (1995), pp. 149-181.

1989년 냉전종식과 그것이 미래에 미칠 수 있는 질서 붕괴적인 결과에 의한 것이다. 클린턴 정권의 안전보장정책인 시장 민주주의권의 ‘관여와 확대’ 정책을 보도 록 하자, 어떠한 이유에서 이러한 정책이 채택되었는가를 논하는 것은 이 장의 범위를 벗어나지만, 현재 강대국간에 안전보장을 둘러싼 분쟁이 없고, 국제적 일극구조로 인하여 미국 대외정책은 체제유형을 증시하는데 초점을 맞추고 있다. 다시 말하자면 냉전 후 미국이 안전보장 분야에서 확고한 입장을 고수하고 있기 때문에 다른 국가를 모두 배제하고 미국 중심적인 가치관을 확장하려는 ‘사치’가 가능하게 되었던 것이다.

체제 유형과는 별도로 수정주의 국가와 현상유지국가가 뒤섞인 동맹은 거의 없다고 말할 수 있다. 이것은 동맹의 상대를 선택할 때에 가장 중요한 것이 이해의 일치라는 타르뒤의 주장과 일치한다. 이 때문에 수정주의 국가는 불가피한 경우에만 방위적인 현상유지동맹에 가담할 것이다. 그렇지 않으면 수정주의 국가는 현상을 타도하기 위해 도당을 결성하고, 이를 통해 자국의 지위를 향상시킬 것이다. 수정주의 국가들이 도당을 결성하는 것과 동일한 이유로 현상유지국가들은 수정주의 국가들을 받아들일 수 없다. 왜냐하면 수정주의 국가들을 동맹에 참여시키면 현상유지국가들은 자신들이 지켜야 할 현상을 파괴의 위협에 노출시키는 것이 되기 때문이다. 더욱이 현상유지동맹은 현상불만족국가에 대해 수정주의 동맹이 약속하는 것보다도 적은 몫 밖에 약속할 수 없다. 왜냐하면 현상유지동맹은 수정주의 국가를 수정주의적 동맹으로부터 탈퇴시킬 목적으로 영토적 인센티브를 약속할 수 없기 때문이다.

동맹내 역학

맨델바움(Michael Mandelbaum)이 최초로 제기했던 연루(eutrapment)와 배제(abandonment)라는 개념은 스나이더(Glenn Snyder)에 의해 게임이론인 ‘수인의 딜레마’에서 체계적으로 해명되고 이후 크리스텐센(Thomas Christensen)과 스나이더(Jack Snyder)로 이어졌다.³⁷⁾ 무엇이 동맹 회원국의 이익인지가 명백히 해명되지 않았기 때문에 변화하기 쉬운 다원적 국제체제에서 파트너십은 결코 견고하지 못하다. 이러한 잠재적 유동성 때문에 동맹에 연루되거나 혹은 동맹에서

37) Andre Tardieu, *France and the Alliances: The Struggle for the Balance of Power* (New York: Macmillan, 1908), p. 26.

배제될 위험이 발생한다. 스나이더(Glenn Snyder)의 설명에 의하면, “연루된다는 것은 어떤 국가가 공유하지 않거나, 혹은 부분적으로 밖에 공유하고 있지 않은 다른 동맹국의 이익을 둘러싼 분쟁에 휘말리는 것을 의미한다.”³⁹⁾ 이와는 반대로 동맹국에 의해 배제될 위험도 있다. 이것은 다양한 방법으로 행해질 가능성이 있다. 요청에 의해 동맹이 재결성되거나 해체되기도 한다. 또한 약속한 공약실현에 실패하는 일도 있을 수 있다.

국가에게 있어 연루되거나 배제되는 두 가지 위험을 동시에 줄이는 것은 대단히 어렵기 때문에 동맹의 딜레마가 발생한다. 이러한 위험은 서로 정반대로 변화하는 경향이 있다. 더욱이 동맹 게임은 적대 게임 속에 편입되어 있기 때문에 하나의 행동에는 다양한 목표가 있고 여러 결과가 초래된다는 것을 고려하지 않으면 안 된다. 따라서 어떤 국가가 동맹에 대한 강한 공약을 표명함으로써 동맹으로부터 배제될 위험을 줄이려고 한다면, 그 국가는 동맹국간의 분쟁에 연루될 위험성을 높이는 동시에 적의 적개심을 높이게 될 것이다. 반면 연루될 위험을 피하기 위하여 동맹에 대한 공약을 약화하면, 동맹으로부터 배제될 위험성이 높아지고 적의 결속을 조장하게 될 지도 모른다.⁴⁰⁾

책임전가(buck passing)의 개념은 배제된다는 것과 관련되어 있다. 책임전가는 위협에 노출되어 있는 국가가 다른 국가들이 노력해서 만들어낸 균형상태에 무임승차하려고 할 때 발생한다. 국가의 행동이라는 점에서 보면 책임전가는 내가 다른 저작에서 정의했던 ‘거리를 두는 것’(distancing)과 슈로더가 말하는 위협으로부터의 ‘도피’(hiding)와 구별할 수 없다.⁴¹⁾ 그러나 이러한 행동과의 결정적인 차이는 책임전가 상황 하에서 침략자에 대해 균형을 취하려는 동맹은 침략자와 동등하거나 또는 그보다 강하지 않으면 안 된다는 것이다. 즉 A와 B가 현상유지를 원하는 방위적 국가이고, C가 수정주의 국가 또는 수정주의적 동맹이라고 한다면 A, B, 또는 A+B는 C보다 크지 않으면 안 된다. 책임전가는 ‘무임승차’의 한 형태이기 때문에 그것이 발생하기 위해서는 방위적 국가간에 집단적 이익(효과적인 균형)이 존재하지 않으면 안 된다. 잠재적 혹은 현존하는 동맹이 침략자를 억지하거나 방위하기에

38) Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University Press, 1981), chap. 6; Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns In Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2(1990), pp. 137-168.

39) Snyder, *op. cit.*, p. 467.

40) *Ibid.*, pp. 467-471.

41) Schweller, *op. cit.*, chap. 3; Paul Schroeder, “Historical Reality vs Neo-Realist Theory,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), p. 117.

충분한 힘이 없을 때에 집단적 이익은 존재하지 않는 것이다. 집단적 이익이 존재하지 않는 상황에서 현상유지를 원하는 다른 상대와 동맹을 피하려는 현상유지국가는 책임전가하고 있는 것이 아니라 오히려 거리를 두고 있다고 말할 수 있다. 책임전가 상황 하에서 침략자에 대해 효과적으로 균형을 취하는 것은 침략의 표적이 될 수 있는 모든 국가가 패배했거나 또는 침략자를 상당히 약화시켰던가에 관계없이 표적이 될 수 있는 모든 국가에 이익을 가져온다. 따라서 위협을 다른 데로 돌리거나, 조연에 머무르는 방법으로 균형을 취하기 위한 비용을 발생시키지 않는 것이 개별 국가들의 이익이 된다.

책임전가의 개념은 배제된다는 것과 관련되어 있다. 책임전가는 위협에 노출되어 있는 국가가 다른 국가들이 노력해서 만들어낸 균형상태에 무임승차하려고 할 때 발생한다.

다시 말하자면 방위적 국가 또는 방위적 동맹이 침략자로부터 공격을 받고 그 과정에서 침략자를 결정적으로 타도하고 있는 사이에 책임전가를 하는 국가는 안전하게 ‘방관하는’ 것이 가능하다고 생각하는 것이다. 이 때문에 책임전가라는 행동은 방위의 우위성 및 소모전이라는 생각과 밀접히 관련되고 있다. 만약 책임전가를 하는 국가가 다른 생각을 가진다면 조연에 머무르는 것은 이익이 되지 않는다. 왜냐하면 책임전가 국가는 새로운 승리자, 즉 한층 강력해진 침략자에 대해 열세 또는 동맹국 없이 대결하는 것이 될 것이기 때문이다.

위협과 호기에 대한 국가대응의 동맹

안전보장 전문가는 어떻게 국가가 위협에 대응하는가의 문제를 균형(balancing), 편승(bandwagoning), 책임전가(buck-passing) 등으로 표현해왔다.⁴²⁾ 불행하게도 이러한 용어들이 빈번히 사용되고 친숙하다고 해서 그 개념이 명확한 것은 아니다. 실제로 이러한 용어는 선명한 표현이기는 하지만, 사려 깊은 분석에 도움이 되기보다는 오히려 방해가 되는 경우가 많았다. 예를 들면 용어상으로 이러한 개념들이 마치 서로 모순되는 것처럼 잘못 이해되어 왔다. 즉 국가는 균형, 편승, 그리고 책임전가 중에서 어느 하나를 취할 수 있지만, 세 가지 전부를 동시에 선택할 수 없는 것처럼 간주되었다. 그러나 이러한 세 가지 행동과 각각의 목표가 하나의 전략적 행동 속에서 달성되는 것을 쉽게 찾아볼 수 있다.

예를 들어, 소련의 입장에서 독·소 불가침조약을 생각해보면, 소련은 독일의 공격을 피하면서 중부유럽에서 싸우지 않고 이익을 얻기 위하여 가장 강력하면서도 위협이 큰 측에 가담했다는 이유에서 그것은 편승이었다. 독일의 공격이 서유럽으로 향해졌다는 이유에서 그것은 책임전가였다. 스탈린은 독일과 서유럽이 서로 피폐해지는 것을 소련의 이익이라고 믿었던 것이다. 따라서, 독·소 불가침조약은 명백한 무임승차의 예이다. 즉 서구 자본주의 국가들을 전쟁으로 치닫게 함으로써 소련은 전쟁이라는 비용을 지불하지 않고 독일 및 자본주의 국가들로부터의 위협을 상당히 감소시키는 이익을 얻게 되는 것이다. 마지막으로 독일의 공격을 지연시킴으로써 소련은 대단히 허약한 자국의 군사력을 강화할 시간을 버는 동시에 만약 독일이 동으로 방향을 바꿀 경우에는 자국의 방위를 가능케 할 추가적인 영토와 자원을 획득할 수 있다는 이유에서 이것은 균형이었다.

이러한 세 전략이 동시에 실행될 수 있는 이유에 대해 왈츠(Kenneth Waltz)가 지적했듯이 균형을 취하는 것이 국내적 수단과 대외적 수단에 의해 달성될 수 있기 때문이다. 따라서 위협을 느낀 국가는 위협을 딛 데로 돌리거나 전쟁에 대비할 목적으로 시간, 영토, 힘을 획득하거나, 혹은 그 양쪽을 위해 보다 강력하고 보다 위협한 측에 가담함으로써 편승이 가능하게 된다.

상호 배타성의 문제는 별도로 하더라도 동맹에는 균형과 편승이라는 두 가지 기본형이 있다. 이를 구체적으로 검토해보면 다음과 같다.

균형

균형을 취한다는 것은 분쟁 시에 약한 측 또는 위협이 적은 측에 가담하는 것이다. 이것은 위협을 느낀 국가가 도전자에 필적하도록 국가의 힘을 동원하는 개별적 시도이거나 부상하는 국가 또는 동맹에 대항할 공식·비공식적인 동맹에의 가입 중에서 한쪽의 형태를 취하는 것이다. 위협에 노출된 국가가 충분히 힘이 있을 때에는 국내외적인 위협에 대항하기 위해 이러한 양쪽 방식으로 균형을 취하려고 할 것이다. 왜냐하면 국내에서 균형을 취하는 비용을 피하면서 동맹으로부터 초래되는 안전보장 이익을 요구하려는 국가는 동맹의 상대로서 매력 없는 국가로 보일 수 있기

42) Joseph M. Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David A. Baldwin (ed.), *Neo-realism and Neo-liberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

때문이다.

효과적으로 균형을 취하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째로, 국가는 무엇보다도 생존을 추구하는 이기적 주체이지 않으면 안 된다. 둘째로, 국가는 동맹측의 약화와 상대 동맹측의 강화와 같은 힘의 분배변화에 주의 깊게 대처하지 않으면 안 된다. 셋째로, 국가는 기동력을 보유하지 않으면 안 된다. 즉 세력균형의 변화에 대해 신속하고 과감하게 대응할 수 있어야 한다. 넷째로, 대외적으로 균형을 맞추기 위해서는 국가가 군사력을 행사할 능력을 보유하지 않으면 안 된다. 즉 방위적 입장을 완고히 고수해서는 안 된다. 다섯째로, 비록 전쟁이 최후의 수단이라 할지라도 그것을 정당한 외교적 수단으로 간주하지 않으면 안 된다. 마지막으로, 이데올로기 및 종교의 동일성과 과거 영토분쟁의 경험 등으로 인해 동맹정책의 유연성을 결여해서는 안 된다. 즉 동맹에 불리한 조건이 존재하지 않을 때, 효과적으로 균형을 취할 가능성이 높아지는 것이다.⁴³⁾

세력균형체제에 있어 국가가 점할 수 있는 가장 바람직한 입장은 ‘균형의 유지자’ 또는 ‘중추국가’이다. 어떤 한 국가가 어느 한쪽 편에 결정적인 힘을 제공하는 것이 가능한 경우, 그 국가는 세력균형을 장악하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 국가가 이익을 추구하여 타국을 희생양으로 삼기 위해 또는 체제의 안정을 유지하기 위해 이러한 입장을 이용할 것인가의 여부는 그 국가가 선택하는 역할이 균형자(balancer)인가 킹 메이커(king-maker)인가에 따라 다르다.

균형자로서의 역할을 할 경우, 중추국가는 승리가 아니라 오히려 조화 및 균형체제의 회복에 관심을 가진다. 중추국가는 때때로 중재자와 같은 소극적인 역할을 떠맡거나 한 쪽으로부터 다른 쪽에 평화의 조건을 전달하며 균형자의 역할을 수행할 수도 있고, 평화의 조건을 제시하면서 중재자로서 무력을 행사하지 않으면 안 되는 경우도 있다.⁴⁴⁾ 중추국가가 관여할 필요가 없는 한, 즉 두 교전주체 혹은 교전 중에 있는 동맹이 교착상태에 빠져 있는 한, 위에서 제시한 두 가지 역할을 하기 위해서 균형자는 양쪽 경쟁자로부터 거리를 두고 행동의 자유를 확보해 두지 않으면 안 된다. 만약 한쪽이 우세하게 되면 균형자는 세력균형을 회복하기 위해 열세한 측을 지원할 것이다. 그러나 균형자의 동기가 이처럼 공정한 입장에 기초하고 있다는 것은 현실이라기보다는 하나의 허상에 불과하다. 실제로, 균형자는 보통 분열과 정복을

43) Gulick, *op.cit.*, chap. 3; John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95), pp. 5-49.

44) Kissinger, *op.cit.*, chap. 4, 5.

요구한다. 즉 균형자는 이기적인 이익을 위해 행동하면서도 전체 이익을 위해 체제를 운영한다는 환상을 품고 있다. 이 점을 지적하면서 키신저(Kissinger)는 “전통적으로 균형자의 역할을 담당하기를 원했던 영국은 대륙국가의 상황을 호전시키기 보다는 오히려 대륙국가의 분열을 촉진하는 일이 많았다”고 언급했다.⁴⁵⁾ 킹 메이커로서 균형을 유지하고 있는 국가는 그것을 가장 높게 평가해주는 국가에 대해 그 역할을 제공한다. 킹 메이커는 의지할 만한 동맹국이 적고 또한 그러한 동맹국이 요구되어질 때, 마지막 순간까지 중립을 유지하면서 분쟁에서 어느 쪽에도 최후까지 충성맹세를 비밀에 부침으로써 이익을 얻어낸다. 이익을 얻을 기회를 만들기 위해 국가는 균형자와 킹 메이커의 역할 중에 우연히 자국이 처해 있는 입장을 이용한다. 특히 지리적 조건은 중요한 역할을 담당한다. 영국, 미국과 같은 해양세력은 세력균형체제에서 중립을 유지하는 것이 가능하며 따라서 균형자의 역할을 떠맡을 수 있었다. 1812년 오스트리아가 그러했던 것처럼 대륙세력이 균형자의 역할을 잘 수행한 것은 메테르니히(Metternich)와 같은 탁월한 외교수완 덕분이었다.

그 때문에 “지리적 고립은 혜택 받은 국가를 창출한다”고 말할 수 있다.⁴⁶⁾ 타국의 전쟁으로부터 이익을 얻는 미국형을 취할 것인가 혹은 분열(유럽대륙)과 통치(그 밖의 지역)의 영국형을 취할 것인가에 관계없이, 균형자는 타국간의 전쟁을 선동하고 원조하는 것을 통해 혹은 몸을 숨기고 재난을 행운으로 바꾸는 것을 통해 이익을 얻을 수 있다. 그렇지만 균형을 취하는 것이 성공을 보증하는 것은 아니다. 균형자가 두 진영의 개별적인 합계보다도 강하지 않은 경우에 전쟁을 선동하는 것은 위험한 도박이다. 균형자가 강하지 않은 경우, 균형자는 양 진영간 힘의 차이가 양 진영을 합친 것과 자국과의 차이보다 크다는 것을 확인하지 않으면 안 된다. 그렇지 않으면 균형자의 역할은 비참한 결과를 초래할 것이다. 특히 양 진영이 소모전을 하는 것이 아니라 한 쪽이 다른 쪽을 결정적으로 소멸시키거나 양 진영이 서로의 적개심을 제쳐놓고 하나가 되어 균형자를 공격하는 경우는 더욱 심각하다.

편 승⁴⁷⁾

편승이라는 용어는 국가간 동맹행동의 표현으로 라이트(Quincy Wright)의 ‘전쟁 연구’에 처음 등장한 이후, 왈츠(Kenneth Waltz)의 ‘국제정치이론’에서도 사

45) Ibid., p. 313.

46) Ibid., p. 70.

용되었다.⁴⁸⁾ 라이트와 왈츠는 편승의 개념을 균형의 대항개념으로 사용했다. 즉, 편승이란 강한 측의 동맹에 가담하는 것이고 균형이란 약한 측에 참가하는 것이다.⁴⁹⁾ 편승 행동을 취하는 데 있어 몇 가지 동기 및 목표가 존재한다.

방위적 편승

윌트(Stephen Walt)는 ‘동맹의 기원’ 및 그 밖의 논문에서 세력균형이론을 세밀히 검토하고 이를 위협균형이론으로 명명할 것을 제안했다.⁵⁰⁾

그에 따르면 국가는 힘의 분포상황에 대응할 때, 또는 힘의 분포상황을 주된 이유로 동맹하는 것은 아니다. 그것보다 동맹의 선택은 어떤 국가 및 동맹이 특히 위험한 경우, 즉 위협의 불균형을 이유로 행해진다.⁵¹⁾ 어떤 국가가 타국에 미치는 위협 정도는 그 국가의 총합적 국력, 지리적 근접성, 공격 능력, 공격적 의사가 인정되는가를 종합한 것이다. 윌트는 균형과 편승의 의미를 재정의했다. “중대한 대외적 위협에 직면할 때, 국가는 균형 또는 편승을 행할 가능성이 있다.

균형은 대두되는 위협에 대하여 타국과 동맹하는 것이고, 편승은 그 위협의 원천과 동맹하는 것이다.”⁵²⁾ 윌트가 편승 행동에서 연상되는 것은 위협에의 굴복, 우세한 측에 가담하는 불평등한 거래, 강력한 동맹국에 의한 부당한 행위의 승인, 본의 아닌 복종이다. 방위적 편승은 강대국과 대립하는 약소국이 빈번히 행하는 행위이고 특히 동맹국을 얻을 수 없을 때 행해진다. 그러한 경우 방위적 편승의 동기는

세력균형체제에 있어 ‘균형의 유지자’ 또는 ‘중추국가’는 필수적이다. 어떤 한 국가가 어느 한쪽 편에 결정적인 힘을 제공하는 것이 가능한 경우, 그 국가는 세력균형을 장악하고 있다고 말할 수 있다.

47) Randall L. Schweller, “Bandwagoning For Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), pp. 72-107.

48) Quincy Wright, *A Study of War*, abridged by Louise Leonard Wright (Chicago: University of Chicago, 1964), p. 136.

49) *Ibid.*, p. 136.

50) Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4 (1985), pp. 3-43; Walt, “Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia,” *International Organization*, Vol. 43, No. 2 (1988), pp. 275-316; Walt, “The Case for Finite Containment: Analyzing US Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 14, No. 1 (1989), pp. 5-49; Walt, “Alliance Formation in Southwest Asia: Balancing and Bandwagoning in Cold War Competition,” in Robert Jervis and Jack Snyder (eds.), *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland* (New York: Oxford University Press, 1991), pp. 41-84; Walt, “Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufman and Labs,” *Security Studies*, Vol. 1, No. 3 (1992), pp. 448-482.

결코 이길 수 없는 무모한 전쟁의 비용을 피하는 것이다.

자칼식(공격적) 편승

자칼식 편승의 주된 목적은 이익이다. 특히 수정주의 국가는 승리의 배당을 쟁기기 위하여 편승을 행한다.⁵³⁾ 이 공격적 편승은 제한된 욕망을 가진 수정주의적 국가, 즉 비교적 하위의 침략 국가들이 행하는 것이다. 왜냐하면 무한한 욕망을 가진 수정주의적 국가는 편승을 행할 수 없기 때문이다. 전형적인 예로서 비교적 하위의 침략 국가는 무한한 욕망을 가진 수정주의적 중추국가의 팽창주의적 목표를 지지하는 대가로 수정주의적 중추국가와 세력권에 관한 협정을 체결한다. 마치 사자가 자칼을 끌어당기는 것과 마찬가지로 강력한 수정주의 국가 또는 동맹은 기회를 엿보는 수정주의적 세력을 편입시키는 것이다.⁵⁴⁾

추가적 영토를 획득할 수 있다는 기대감을 제외하면 자칼식 편승을 행하는 동기는 사자로부터 자신을 방어하는 것이다. 더글라스(Roy Douglas)는 “처칠(Winston Churchill)이 뭇솔리니(Benito Mussolini)를 ‘히틀러의 자칼’이라고 매도했던 것은 유명하지만, 스탈린(Joseph Stalin)도 마찬가지이다. 사자의 먹이감으로부터 살을 발라내는 데에 솜씨가 있고 약한 짐승을 만족시킨다. 그러나 그것은 후에 사자가 자칼을 먹이감으로 간주할 경우 보다 강력한 포식자인 사자에 대항할 만한 충분한 힘을 자칼에 준다.”⁵⁵⁾ 때때로 수정주의적 중추국가는 적대할 현상유지동맹보다도 강한 경우가 있다. 그러한 경우, 수정주의적 중추국가는 하위 파트너의 적극적 도움을 필요로 하지 않고, 강력한 현상유지동맹의 형성을 저지하거나 방해하는 것을 요구한다.⁵⁶⁾

동맹 형성을 저지하는 것이 목적일 때에는 수정주의적 중추국가는 현상유지동맹에 가담하지 않는다는 약속의 대가로 제한된 욕망을 가진 수정주의적 국가가 힘들이지 않고 이익을 얻는 것을 허용하는 경우가 있다. 왜냐하면 자칼은 ‘남은 것’을 찾아다니는 짐승이며 순수한 약탈자가 아니기 때문에 이런 종류의 편승을 목적으로 하는 책임전가의 한 형태이다. 즉 자칼은 타자의 공격 성과물에 무임승차하는 것을

51) Walt, *The Origins of Alliances*, p. 265. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” p. 54.

52) Walt, *The Origins of Alliances*, P. 17.

53) Deborah Welch Larson, “Bandwagoning Images in American Foreign Policy: Myth or Reality?,” in Jervis and Snyder, *op. cit.*, p. 220.

54) Edward Gibbon, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, Vol. 6 (New York: Macmillan, 1914), p. 335.

55) Roy Douglas, *New Alliance, 1940-41* (London: Macmillan, 1982), p. 40.

노리고 있는 것이다.

시류 영합적 편승(piling on bandwagon)

시류 영합적 편승은 전쟁의 결과가 이미 확정되어 있을 때에 발생한다. 전형적인 것은 힘들이지 않고 몹을 챙기기 위해 승자 측에 편승하는 것이다. 이것이 동기인 경우에는 시류 영합적 편승이란 단순히 전쟁종결 후에 발생하는 자갈식 편승이다. 이에 대해 패자에 대립한 측에 적극적으로 가담하지 않으면 전승국에 의해 징벌 받을지도 모른다는 두려움 때문에 시류 영합하는 국가가 있을지도 모른다. 그 동기가 이익이든 공포이든 승자 측에서 보면 시류 영합적 편승은 약탈을 목적으로 하는 책임전가의 한 형태이다. 역사상 대부분의 대규모 전쟁은 시류 영합적 편승행동으로 종결되었다. 예를 들면 제1차 세계대전 중 일본은 아시아에서 독일의 권익을 탐냈기 때문에 3국협상 측에 편승했다. 그리고 중국은 일본 및 재정러시아로부터의 보호를 목적으로 영·불에 편승했다. 또한 이탈리아는 오스트리아를 희생양으로 삼아, 싸우지 않고 이익을 얻으려는 목적에서 1915년 5월에 이전의 우방국인 오스트리아에 선전포고했다.

제2차 세계대전에서 소련은 승전국의 지위를 확보하기 위해 일본과의 결전을 선택함으로써 일본점령에 참가하려고 했다. 그러나 미국은 이미 태평양전쟁의 한 가운데 서 있었기 때문에 소련의 도움에는 관심이 없었다. 이에 대해 터키는 중립을 유지하려고 했지만, 연합국의 강요로 1945년 2월 23일 독일과 일본에 선전포고했다. 터키가 참전했던 것은, 연합국 측이 1945년 3월 1일까지 추축국(樞軸國)에 대해 참전하지 않는 국가는 유엔을 발족시키기 위한 샌프란시스코 회의에 초대하지 않을 것이라고 결정했기 때문이다.

대세식 편승

국가가 강력한 측에 편승하는 것은 그것이 ‘미래의 물결’을 대변하고 있다는 확신 때문이다. 예를 들면 냉전시대, 많은 저개발 국가들은 공산주의를 미래의 물결로 간주했다. 결과적으로 저개발 국가들은 소련 및 중국 진영에 가담하도록 강요받았던 것이 아니라 자발적으로 그 블록에 가담했던 것이다. 제3세계의 엘리트들은 대중과 마찬가지로 합리적 이유에서 공산주의에 매료되었다. 즉 중국과 소련처럼 그들도 공산주의로부터 이익을 얻을 수 있다고 생각했던 것이다.

56) Liska, *op. cit.*, p. 33.

1947년, 케넌(George Kennan)이 가장 두려워했던 것은 이러한 유형의 편승이었다. 왜냐하면 케넌은 “이미 상당수 공산주의 운동의 신봉자들은 공산주의가 미래의 물결이라는 신념 하에 공산주의에 몰두하고 있다. 다가오는 시대에 생존하려는 자와 성공하려는 자는 그것이 아직 미래의 전망으로 간주되는 과정 중에 편승하는 통찰력을 가진 자”로 이해되고 있었기 때문이다.⁵⁷⁾ 그리고 실제로 스푸트니크 인공위성의 발사성공은 소련이 과거 군사력으로 얻을 수 있었던 것보다 훨씬 커다란 도미노 효과를 초래하게 되었다.

최근, 전 세계 국가들은 자유민주주의라는 가장 새로운 미래의 물결을 선택하면서 공산주의를 배제했다. 에바라(Van Evera)는 “1989년 동구에서 보여진 일련의 반공산주의 반란”은 “공공연히 알려진 광범위한 도미노 효과”라고 지적했다.⁵⁸⁾ 그러나 1950년대와 1960년대 대규모 탈식민지화의 움직임도 같은 도미노 현상이었다. 이러한 두 가지는 바람직하고 능동적인 순환과정의 예이다. 즉 이것은 국제정치의 흐름을 한층 안정적인 방향으로 변화시켰던 것이다. 전형적으로 대세식 편승은 특히 강력한 선전수단 및 전황이 우위에 있다는 선전으로 허둥지둥 할 때에 카리스마적 지도국가 및 역동적인 이념에 의해 유발된다. 여기서 편승이란 “종교부흥의 열광처럼 주변을 뒤덮는 대중의 고양된 감정”이 된다.⁵⁹⁾ 예를 들면 1940년 5월 독일의 경이적인 승리가 일본의 중립정책을 반전시켜, 일본을 추축국 측에 편승시키게 되었다. 호소야 치히오(細谷千博)는 다음과 같이 언급했다.

“일본인의 눈에 비친 독일의 지위상승은 독소 불가침조약으로 식었던 친(親)나치 감정을 불러일으키게 되었다. 이러한 여론 변화는 당연히 일본내 친(親)영미파와 친(親)추축파 사이의 역학관계에 영향을 미쳤다. 또한 인도차이나 및 동인도에서 프랑스, 네덜란드의 식민지가 바야흐로 일본인의 눈에 포착되어 동남아 진출을 위한 호기를 잡으려는 분위기가 사회 전반으로 확산되었다.”⁶⁰⁾

이 경우, 승자에 편승하려는 일본 대중의 심리적 욕구와 보다 합리적인 이익이 자칼식 기회주의와 일치했다. 이것은 당시 일본이 내걸었던 모토 “버스에 늦게 타지 않도록”에서 명확히 찾아볼 수 있다.⁶¹⁾

57) Jervis, *op. cit.*, p. 33.

58) Stephen Van Evera, “Why Europe Matters, Why the Third Doesn’t: American Grand Strategy After the Cold War,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 13, No. 2 (1990), p. 23; Harvey Starr, “Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2 (1991), pp. 256-381; Timur Kuran, “Now Out of Never: The Elements of Surprise in the East European Revolution of 1989,” *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (1991), pp. 7-48.

파급 또는 도미노 효과

냉전시대를 통해 ‘병의 전염’ 및 ‘도미노에 빠짐’이라는 표현은 미 정부 관리들에 의해 공산주의 봉쇄정책을 지지하는 것과 동의어로 사용되었다. 트루먼 정권은 1947년 그리스에 대한 개입을 정당화하기 위해 전염이라는 표현을 사용했다. 즉 “하나의 썩은 사과가 상자 속의 다른 사과를 썩게 하듯이 그리스의 붕괴는 이란으로 파급되고 더 나아가 동양전체로 파급될 것이다. 그것은 또한 소아시아 및 이집트를 통해 아프리카, 유럽, 더 나아가 프랑스로 파급될 것이다.”⁶²⁾

이러한 논의는 아이젠하워 대통령이 동남아에 대한 언급 속에서 다음과 같은 표현을 사용했을 때에 ‘도미노 이론’으로 불리워지게 되었다. “잘 정렬된 도미노의 열이 있다. 맨 앞 열의 도미노를 쓰러뜨린다. 확실한 것은 도미노의 붕괴는 마지막 열에도 빠르게 다가온다. 때문에 그것은 심각한 영향을 초래하는 붕괴의 시작이 될 수 있다.”⁶³⁾ 또한 레이건 대통령은 “만약 우리가 니카라과에서 악을 묵인한다면 그것이 주변으로 확대하고 전세계에 치명적인 위협이 될 것이다”라고 언급했다.⁶⁴⁾

이러한 표현이 전염이든 도미노 효과이든 근처에 있는 역학은 동일한 맥락에 있다. 즉 편승 행동은 외적인 힘에 의해서 시작된다. 그 외적인 힘은 매우 빠른 속도로 편승에 점화하여 연쇄반응을 유발하는 것이다. 이처럼 기능적 측면에서 도미노 이론을 보면, 혁명이라는 것은 빠르게 확산하는 “본질적으로 외적 요인에 의한 사건”이라고 생각될 수 있다. 왜냐하면 지역내의 국가들은 밀접히 연관되어 있어 혁명은 스스로를 수출하는 것을 적극적으로 요구하기 때문이다.”⁶⁵⁾ 마찬가지로 전쟁이 주변으로 확대되는 것은 긴밀한 지역 연계에 의한 국가들간의 연쇄적 동맹형성이라는

우리들은 가까운 미래에 국가간 세력균형을 회복하려는 시도로서, 강대국들은 미국에 대한 균형을 취하기 위해 군사력을 확립하고 직접 동맹을 형성할 것이다.

59) Ralph G. Martin, *Ballots & Bandwagons* (Chicago: Rand McNally, 1964), p. 444. Steven J. Brams, *The Presidential Election Game* (New Haven and London: Yale University Press, 1978), p. 43.

60) Hosoya Chihiro, “The Tripartite Pact, 1939-1940,” in James William Morley (ed.), *Deterrent Diplomacy: Japan, Germany, and the USSR, 1935-1940* (New York: Columbia University Press, 1976), p. 206.

61) Sumio Hatano and Sadao Asada, “The Japanese Decision to Move South 1939-1941,” in Boyce and Robertson, *Paths to War*, p. 387; Barnhart, *Japan Prepares for Total War*, p. 158; Hosoya, op. cit., p. 207.

62) Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: W. W. Norton, 1969), p. 219; Jerome Slater, “Dominoes in Central America: Will They Fall: Does It Matter?,” *International Security*, Vol. 12, No. 2 (1987), p. 106.

현상, 즉 전염효과로 설명할 수 있다.⁶⁶⁾

동맹의 미래

현재의 일극체제에서 동맹의 미래와 관련하여 세 가지 시나리오를 생각할 수 있다. 첫째로, 일본, 중국, 러시아, 독일, 영국, 프랑스 등과 같은 강대국들은 미국과 비슷한 강력한 국가의 존재만으로도 자국의 이익과 독립성이 위협받을 수 있다고 생각할지도 모른다. 실제로 패권국의 의사에 관계없이, 이러한 국가들은 패권국에 대해 균형을 취해 왔다. 만약 그렇다면 우리는 가까운 미래에 국가간 세력균형을 회복하려는 시도로서 강대국들은 미국에 대한 균형을 취하기 위해 군사력을 확립하고 직접 동맹을 형성할 것이다. 둘째로, 장래에 하나의 극을 형성하는 것이 확실한 국가들을 포함한 대부분 국가들이 서로 좋은 관계를 맺기보다는 유일한 초강대국과의 긴밀한 관계를 드러냄으로써 미국에 편승하는 것을 선택할 가능성이 있다. 냉전 종식 후에 발생했던 것은 이것을 극명하게 보여준다. 미국은 해양국가이고 지리적으로 떨어진 세력이기 때문에 그 막강한 군사력은 타국에게 미국이 해양국가가 아닌 경우보다 직접적인 위협이 되지 않는다. 더욱이 현존하는 유일한 군사적 초강대국인 동시에 세계최대의 국내시장을 가진 미국은 옛 동맹국(일본, 유럽제국 등)과의 관계를 유지하는 동시에 새로운 동지(러시아, 중국)를 확보하기 위해 자유로이 사용할 수 있는 많은 거대자원들(경제적, 정치적, 군사적)을 가지고 있다. 조페(Josef Joffe)는 이러한 미국의 동맹체제를 비스마르크적인 “집중방식” 체제로 정의했다.⁶⁷⁾

마지막으로, 탈냉전체제에서 중요한 동맹 게임의 문제는 미국을 포함한 체제 전체의 수준에서 발생하기보다는 오히려 지역수준에서 발생한다는 점이다. 이러한 입장에 따르면 미국은 실제로 패권국일지 모르나 국제체제의 구조는 단극이 아니라 다극이다. 특히 지역수준에서는 다극에 의한 세력균형이 존재한다. 이에 따르면 긴

63) Ross Gregory, “The Dimino Theory,” in Alexander DeConde (ed.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 1 (New York: Charles Scribner’s Sons, 1987), p. 275.

64) Slater, “Dominoes in Central America,” p. 106; Robert H. Johnson, “Exaggerating America’s Stakes in Third World Conflict,” *International Security*, Vol. 10, No. 3 (1985/86), pp. 39–40.

65) Slater, *Ibid.*, p. 107.

66) Benjamin A. Most, Harvey Starr, and Randolph M. Siverson, “The Logic and Study of the Diffusion of International Conflict,” in Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies* (Boston: Unwin Hyman, 1989), pp. 111–139.

밀히 연결된 무수한 지역체제로 구성된 매우 느슨한 국제체제를 연상할 수 있다. 여기서 세력균형의 적절한 이미지는 단순한 두 개의 추가 달린 저울이라기보다는 상테리아와 같은 것이다. 만약 그것이 사실이라면, 카플란(M. Kaplan)이 언급했듯이 우리들은 체제 전체에 통용되는 규칙 및 행동이 어떤 특정 하위체제에도 적용된다고 할 수 없을 정도로 하위체제가 우위에 있는 세계에서 살고 있는 것이다.⁶⁸⁾

〈참고문헌〉

- Acheson, Dean, *Present at the Creation*, (New York: W. W. Norton), 1969.
- Altfeld, Michael F. and Bruce Bueno de Mesquita, "Choosing Sides in Wars," *International Studies Quarterly*, 23-1 (March 1979)
- Barker, Thomas M., *Frederick the Great and the Making of Prussia*, (New York: Holt, Rinehart and Winston), 1972.
- Botero, Giovanni, *The Reason of State*, (New Heaven: Yale University Press), 1956.
- Brams, Steven J., *The Presidential Election Game*, (New Haven and London: Yale University Press), 1978.
- Christensen, Thomas J., and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns In Multipolarity," *International Organization*," 44-2 (1990)
- Colbert, Evelyn Speyer, *Relation in International Law*, (New York: King's Crown Press), 1948.
- David, Steven R., "Explaining Third World Alignment," *World Politics*, 43-2 (1991)
- David, Steven R., *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), 1991.
- Davis, Lance E. and Douglass C. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, (Cambridge: Cambridge University Press), 1971.
- Deutsch, Karl W.(ed.), *Political Community and the North Atlantic Area*, (Princeton: Princeton University Press), 1957
- Douglas, Roy, *New Alliance, 1940-41*, (London: Macmillan), 1982.
- Evera, Stephen Van, "Why Europe Matters, Why the Third Doesn't: American Grand Strategy After the Cold War," *The Journal of Strategic Studies*, 13-2 (1990)

67) Josef Joffe, "Bismarck or Britain?: Toward an American Grand Strategy After Bipolarity," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (1995), pp. 94-117.

68) Morton A. Kaplan, *Systems and Process in International Politics* (New York: John Wiley and Sons, 1957), pp. 16-17.

- Fedder, Edwin H., "The Concept of Alliance," *International Studies Quarterly*, 12-1 (March 1968)
- Gibbon, Edward, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, Vol. 6, (New York: Macmillan), 1914.
- Green, Jonathon(ed.), *The Book of Political Quote*, (New York: McGraw Hill), 1982.
- Gregory, Ross, "The Dimino Theory," in Alexander DeConde(ed.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 1, (New York: Charles Schribner's Sons), 1987.
- Grieco, Joseph M., "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David A. Baldwin(ed.), *Neo-realism and Neo-liberalism: The Contemporary Debate*, (New York: Columbia University Press), 1993.
- Grieco, Joseph M., "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme," *Review of International Studies*, 21-1 (1995)
- Holsti, Ole R., P. Terrence Hopmann, and John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, (New York: John Wiley and Sons), 1973.
- Hosoya, Chihiro, "The Tripartite Pact, 1939-1940," in James William Morley(ed.), *Deterrent Diplomacy: Japan, Germany, and the USSR, 1935-1940*, (New York: Columbia University Press), 1976.
- Job, Brian L., "Grins Without Cats: In Pursuit of Knowledge of International Alliance," in P. Terrence Hopmann, Dina A. Zinnes, and J. David Singer (eds.), *Cumulation in International Relations Research*, Vol. 18, Monograph Series in World Affairs, (Denver, Colo.: University of Denver), 1981.
- Joffe, Josef, "Bismarck or Britain?: Toward an American Grand Strategy After Bipolarity," *International Security*, 19-4 (1995)
- Johnson, Robert H., "Exaggerating America's Stakes in Third World Conflict," *International Security*, 10-3 (1985/86)
- Johnston, Alastair Iain and Robert S. Ross, "Engaging Chin: Managing a Rising Power," Project Proposal, Fairbank Center for East Asian Research, (Harvard University), 1996.
- Kaplan, Morton A., *Systems and Process in International Politics*, (New York: John Wiley and Sons), 1957.
- Krasner, Stephen D., "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, 43-3 (1991)
- Kuran, Timur, "Now Out of Never: The Elements of Surprise in the East European Revolution of 1989," *World Politics*, 44-1 (1991)
- Lebow, Richard Ned., "The Long Peace, the End of the Cold War, and the

- Failure of Realism,” in Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen (eds.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, (New York: Columbia University Press), 1995.
- Liska, Geoge, *Nations in Alliance: The Limit of Interdependence*, (Baltimore: The Johns Hopkins), 1962.
- Mandelbaum, Michael, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*, (New York: Cambridge University Press), 1981.
- Martin, Ralph G., *Ballots & Bandwagons*, (Chicago: Rand McNally), 1964.
- Mearsheimer, John J., “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, 19-3 (1994/95)
- Menon, Rajan, “In the Shadow of the Bear: Security in Post-Soviet Central Asia,” *International Security*, 20-1 (1995)
- Most, Benjamin A., Harvey Starr, and Randolph M. Siverson, “The Logic and Study of the Diffusion of International Conflict,” in Manus I. Midlarsky(ed.), *Handbook of War Studies*, (Boston: Unwin Hyman), 1989.
- Murdoch, James and Todd Sandler, “A Theoretical and Empirical Analysis of NATO,” *Journal of Conflict Resolution*, 26-2 (1982)
- Olson, Mancur and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *Review of Economics and Statistics*, 48-3 (1966)
- Oneal, John R., “The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO,” *International Organization*, 44-3 (1990)
- Reiter, Dan, *Crucible of Beliefs: Learning, alliance, and World Wars*, (Ithaca and London: Cornell University Press), 1996.
- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, (New Haven: Yale University Press), 1962.
- Rothstein, Robert L., *Alliances and Small Powers*, (New York: Columbia University Press), 1968.
- Russett, Bruce M., “Components of an Operational Theory of International Alliance Formation,” *Journal of Conflict Resolution*, 12-3 (1968)
- Schelling, Thomas C., *Arms and Influence*, (New Haven and London: Yale University Press), 1966.
- Schmitt, Carl, *The Concept of the Political*, (New Brunswick: Rutgers University Press), 1976.
- Schroeder, Paul W., “Alliance, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management,” in Klaus Knorr(ed.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas), 1976.
- Schroeder, Paul, “Historical Reality vs Neo-Realist Theory,” *International Security*, 19-1 (1994)
- Schweller, Randall L., “Bandwagoning For Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, 19-1 (1994)
- Schweller, Randall L., *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hitler’s Strategy of*

- World Conquest*, (New York: Columbia University Press), 1998.
- Shears, Lloyd M., "patterns of Coalition Formation in two Games Played by Male Terads," *Behavioral Science*, 12-2 (1967)
- Slater, Jerome, "Dominoes in Central America: Will They Fall: Does It Matter?," *International Security*, 12-2 (1987)
- Snadler, Todd and Jon Cauley, "on the Economic Theory of Alliance," *Journal of Conflict Resolution*, 19-2 (1975)
- Snyder, Glenn H., *Alliance Politics*, (Ithaca and London: Cornell University Press), 1997.
- Starr, Harvey, "Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System," *Journal of Conflict Resolution*, 35-2 (1991)
- Stein, Arthur A., "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press), 1983.
- Tardieu, Andre, *France and the Alliances: The Struggle for the Balance of Power*, (New York: Macmillan), 1908.
- Thies, Wallace J., "Alliance and Collective Goods: A Reappraisal," *Journal of Conflict Resolution*, 31-2 (1987)
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*; Harvey Starr, *War Coalitions*, (Lexington, Mass. Heath), 1972.
- Walt, Stephen M., "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, 9-4 (1985)
- Walt, Stephen M., "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization*, 43-2 (1988)
- Walt, Stephen M., "The Case for Finite Containment: Analyzing US Grand Strategy," *International Security*, 14-1 (1989)
- Walt, Stephen M., "Alliance Formation in Southwest Asia: Balancing and Bandwagoning in Cold War Competition," in Robert Jervis and Jack Snyder (eds.), *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, (New York: Oxford University Press), 1991.
- Walt, Stephen M., "Alliances, Threats, and Us Grand Strategy: A Reply to Kaufman and Labs," *Security Studies*, 1-3 (1992)
- Ward, Michael D., *Research Gaps in Alliance Dynamics*, Vol. 19, Monograph Series in World Affairs, (Denver, Colo.: University of Denver), 1982.
- Wolfers, Arnold, "Collective Defense versus Collective Security," in Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, (Baltimore: The Johns Hopkins press), 1962.
- Wright, Quincy, *A study of War*, abridged by Louise Leonard Wright, (Chicago: University of Chicago), 1964.

21세기

한미동맹과 주한미군의 장래

권 영 호 (전 국방차관)



서론

한미동맹과 주한미군은 한반도 안정과 한국의 발전을 뒷받침하는 중추적 역할을 담당해 왔다. 2005년은 한미상호방위조약의 체결로 한미동맹관계가 맺어진 지 52주년이 되는 해이다. 지난 반세기 동안 한미동맹은 북한의 전쟁도발을 억제하여 왔을 뿐만 아니라 북한 대량살상무기의 확산기도를 저지하는 노력과 함께 중국과 일본간의 긴장, 갈등심화를 완충함으로써 동북아 지역의 평화와 안정을 유지하는 데

에도 커다란 기여를 해 왔다. 그러나 한미동맹관계의 부분적인 변화발전에도 불구하고 시대상황에 따라 상호갈등 요인이 있어 왔다.

1953년에 형성된 한미동맹관계에 있어서 그 동안의 변화는 한국측의 요인보다는 주로 미국측의 세계전략 변화요인에 따른 것이 많았다. 미국의 전략재편에 따른 주한미군의 정책변화는 언제나 한국사회에 커다란 파급효과를 미치고 자력 안보부담을 확충시켜야만 하는 계기가 되어 왔다. 세계적인 냉전은 종식되었지만 아직 한반도는 냉전적 대치구조가 그대로 유지되고 있다. 남북한간에 정상회담이 있었고 상호교류협력이 증대되고 있는 것은 사실이나 북한 핵문제와 대량살상무기위협, 그리고 50여년간 변함없이 남북한 200여만의 대규모 병력이 근접 대치하고 있는 것 또한 사실이다. 이러한 현실상황 속에서도 지금 한반도에는 군사적인 냉전 요소와 정치, 경제적인 탈냉전의 화해협력의 분위기가 혼재하고 있는가 하면 한미간에는 동맹의 전략적 유연성 강화와 주한미군의 재편조정이라는 역사적인 변화가 진행되고 있다. 작금의 상황은 한국안보가 나아가갈 방향을 면밀하게 정립, 발전시켜야 할 중요한 전환기이다. 이러한 상황인식에 입각하여 한국안보의 중심축인 한미동맹과 주한미군의 장래에 대하여 우리 민족의 미래 생존전략 차원에서 그 발전 방향을 모색해 본다.

한반도 안보환경 변화의 주요 변수

북한위협의 변화 가능성

2000년 6.15 정상회담은 한반도 분단 역사상 가장 획기적인 사건으로서 한반도 냉전구조에 새로운 변화의 바람을 불어왔다. 가장 큰 변화는 한국인들의 북한에 대한 위협인식이 달라졌다는 사실일 것이다. 정상회담 이후 한국사회에는 곧 한반도에 평화가 오고 이제 전쟁이 사라질 것이라는 희망감이 고조되는 분위기가 팽배했다.

그러나 북한위협에 대한 낙관론은 그렇게 오래가지 않았다. 최초의 남북한 국방장관 회담이 이루어져 남북한간에 군사적 신뢰구축 등 긴장완화 조치에 관한 기대가 있었으나 북한은 어떠한 후속협의를도 응하지 않아 대남정책 변화에 대한 부풀은 기대감은 실망감으로 변하게 되었다. 2001년 2월, 조지 테넷 (George Tennes) CIA국장과 슈위츠(Schwartz) 한미연합사령관의 북한 군사적 위협의 심각성을 제

기한 미 의회증언은 북한의 위협변화에 대한 한국 내 인식과 정면으로 대치하는 것이었다.¹⁾

북한위협 해소여부에 관한 한미간 갈등은 2001년 2월 부시 행정부가 출범하면서부터였다. 부시 행정부의 대북 강경론은 2002년 1월 부시 대통령의 대북 ‘악의 축’ 발언으로 본격화되었다. ‘핵 태세 검토보고서(NPR)’를 통해 북한을 선제 핵 공격대상으로 지목함으로써 북한 위협론을 공개적으로 부각시켰다.²⁾ 이러한 미국의 북한에 대한 부정적 인식은 한국정부가 추진하던 햇볕정책과 상충하는 것이어서 한 미 양국 사이에는 불편한 긴장관계가 조성되었다.

한편, 2002년 6월 29일 서해 북방한계선 남측에서 발생한 남북한 해군간의 교전은 북한의 변화에 대한 희망을 무산시킨 결정적인 사건이었다. 이 같은 서해교전은 북한의 대남 적대적 정책과 태도가 전혀 변하지 않았음을 보여주는 사건이었다. 뒤이어 아시안게임에 북한 방문단이 참가하고 남북 이산가족 상봉이 추진되는 등 화해 분위기가 조성되어 긴장상태가 다시 풀리는 듯 했지만, 2002년 10월 북한의 우라늄 농축 핵개발 계획이 다시 드러나면서 북한의 안보위협이 여전히 존재하고 있음이 재확인되었다.

더욱이 북한은 2003년 1월 10일 외교부 성명을 통해 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언하고 다음 날인 1월 11일 주중대사를 통해 탄도미사일 발사시험 유예를 철회할 수 있음을 밝혀 국제사회에 충격을 던져주었다. 결국 국제원자력기구(IAEA)는 북한을 유엔안보리에 제소하면서 북한 핵문제는 새로운 국면을 맞이하게 되었던 것이다. 이러한 핵개발 파문은 여전히 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 비록 핵문제의 해법을 둘러싸고 한미 양국이 이견을 보이고 있는 것도 사실이지만, 북한위협이 존재한다는 사실만큼은 인식을 공유하게 되었다고 볼 수 있다.

한미간의 전략적 유연성 강화와 주한미군의 재편조정이라는 역사적인 변화가 진행되고 있다. 작금의 상황은 한국안보가 나아갈 방향을 정립, 발전시켜야 할 중요한 전환기다.

1) 조성렬, “남북정상회담이후 북한의 군사동향과 군사적 긴장완화의 추진전망,” 아태평화재단(편), 『평화논총』 제5권 1호(2001년), pp. 214-217.

2) Dod, *Nuclear Posture Review*, Submitted to Congress On 31 December 2001 (January 8, 2002), <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm> 검색일 11. Jan. 2005.

지역 패권국가의 등장 가능성

탈냉전 이후, 아시아 태평양지역에는 미국을 중심으로 한 팍스 아메리카나 (Pax Americana)와 중국을 중심으로 한 팍스 시니카 (Pax Sinica)가 공존하고 있다. 미국과 중국은 자신의 세력권 안에 포함된 국가들에게 압도적인 영향력을 미치면서 동아시아를 양극적인 평화체제의 구조 속에서 관리하고 있다. 동아시아 국가들은 자신들의 지정학적인 이해관계에 따라 각각 미국과 중국에 하나 둘씩 편입되는 형국이다.³⁾

일본은 중국을 견제하기 위해 독자적인 방위노선을 포기하고 미국의 핵우산 아래 1997년 미일방위협력지침(신가이드라인)을 체결하여 사실상 미일동맹을 강화하는 재정의를 완료하였다. 싱가포르도 2001년부터 미국에 해군기지를 제공하고 있으며 한 때 미군이 철수했던 필리핀도 1998년 미국과 다시 방문미군 지위협정을 체결하고 2000년 이후 ‘발리카탄(Balicanan)’이라는 미국-필리핀 공동훈련을 실시하는 등 군사관계를 재정비하고 있다. 이와는 대조적으로 아시아 대륙에 붙어 있는 베트남, 캄보디아, 미얀마 등은 1975년 베트남전쟁 후, 중국 중심의 동아시아 평화 질서에 편입되고 있다. 전통적으로 아시아지역에 대한 미국의 장기목표는 정치, 경제, 군사적으로 이 지역에 접근하는 데 장애가 없도록 사전에 방지하고 냉전기 구소련의 경우처럼 미국에게 국제적 도전이 될 정도로 자원이 특정국가에 집중되는 일, 즉 이 지역에 미국을 위협하는 패권이 형성되는 것을 막는 것이다.⁴⁾ 그런 의미에서 본다면 중국은 이러한 미국의 목표를 가로막는 장애물이 되고 있다. 실제로 미국은 냉전시대의 주적이었던 소련이 붕괴한 이후 동아시아 지역의 새로운 위협으로 중국을 의식하고 있음이 여러 형태로 나타나고 있다.

전후 미국이 중국을 동아시아 지역에서 잠재적인 불안정 요인으로 의식한 것은 1992년에 발표된 “제2차 동아시아전략구상(EASI II)”이 최초이다. 이 보고서는 중국 신 지도부의 권력기반이 공고화되지 않았고 꾸준히 중국군이 근대화를 추진하고 있으며 핵과 미사일 기술의 확산을 촉진하는 정책을 취하는가 하면 대만과의 관계에서 끊임없는 군사적 긴장을 조성하고 있는 점 등을 이유로 중국을 잠재적 위협요

3) 로버트 로스, “동아시아 국가들 미·중 세력권 편입,” 『중앙일보』 2003년 2월 18일.

4) Zalmay Khalilzad(eds.), *The United States and Asia: toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Santa Monica: RAND, 2001), p. 43.

5) Dod, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century Report to Congress* (Washington, D.C., July 1992)

인으로 지적하고 있다.⁵⁾

21세기에 들어와 미국은 안보전략의 중심을 유럽에서 아시아로 옮겼는데 이것은 본격적으로 중국과 동아시아의 중요성을 의식했기 때문이다. 부시 대통령이 지난 2000년 선거 기간 중, 중국을 전략적 경쟁자로 거론한 데서 알 수 있듯이 미국은 중국의 정치, 군사적 팽창을 아태지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 요인으로 여기고 있다. 따라서 부시 행정부는 일본을 끌어안고 중국을 견제한다는 아시아 전략을 설정하고 있는 것이다.

2001년 5월 15일에 공개된 미·랜드 (RAND)연구소의 보고서에서도 이 같은 미국의 전략을 잘 보여주고 있다. 동 보고서는 지난 50여년 동안 미국의 관심이 동북아 지역에 있었으나 이제는 아시아 지역 전체로 확대되어야 한다고 주장하고 있다. 즉, 남중국해와 동남아 지역에서 해·공군이 기동성 있게 활동할 수 있도록 괌 (GUAM)을 아시아의 중추기지로 활용하고 오키나와와 류큐 열도에 미 군사력을 배치하는 방안을 제시하고 또한 오키나와와 필리핀, 베트남까지 근거지를 확대하여 향후 중국과 대만간의 충돌을 포함하는 중국의 팽창전략에 대비할 것을 제안하고 있다.⁶⁾

이러한 미국의 중국 억지전략은 21세기 한미동맹의 재정의 방향에도 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다. 미국은 한반도에 대한 중국의 영향력 확대를 우려의 눈으로 지켜보고 있다. 중국은 1991년 소련의 붕괴 이래 북한의 유일한 후원자로 남아 있으며 미국을 제치고 한국의 최대 수출시장으로 떠올랐다. 한미상호방위조약에도 불구하고 한국은 한반도 냉전체제의 해체와 안정을 위해 미국 못지않게 중국에 의존하고 있다. 이러한 중국변수는 21세기 한미동맹관계를 재정립하는 데 중요한 영향요인으로 작용할 것으로 보인다.

미국의 동북아동맹전략과 한미동맹

역사적인 동서냉전 해체 이후 세계적인 탈냉전 기류는 동북아 지역에도 영향을 미쳐왔다. 그러나 동북아 지역은 냉전기간 동안 잠재되어 왔던 분쟁요인들과 21세기의 새로운 분쟁요인들이 혼재하면서 지역 국가간에 다양한 대화와 협력을 모색하는 노력을 보여 왔지만, 아직 안정적인 틀을 만들지 못하고 유동적 상황이 지속되고

6) Kalilzard, *op cit.*, pp. 57-59. 이 구상은 최근 보도된 “미동북아 사령부” 설치구상과 일치하는 측면이 있다. 『문화일보』2003년 2월 17일.

현재 한미양국은 2003년 4월부터 동맹의 발전방향을 모색하기 위해 “미래한미 동맹정책구상(FOTA)”을 공동으로 검토협약하기로 하고 한미동맹의 미래 발전방향을 마련하였다.

있다. 이와 같은 냉전구조 해체의 중층성은 동북아의 안보구조를 냉전적 속성과 탈냉전의 속성이 교차하는 전환기적 도전과 기회의 장으로 만들고 있는 것이다.

냉전기간 동안 한미동맹을 떠받쳐 온 것은 한미 양국간의 공통된 이해관계였다. 냉전기, 한미 양국은 북한의 도발을 억제하고 소련의 팽창을 저지하는 공통의 이해아래 군사적 동맹관계를 튼튼하게 유지해 왔다. 한미동맹은 이 지역에서 미일 동맹과 함께 미 동북아 전략의 일익을 담당 해 온 것이다. 1960년대에 미국은 지역통합 전략을 추

진하면서 동북아의 두 동맹국인 한국과 일본을 경제통합을 매개로 하나의 지역동맹으로 묶는 작업을 추진하였으나 한국의 일본에 대한 깊은 불신과 경계로 인하여 군사적 동맹으로는 발전하지 못했다.⁷⁾ 하지만, 동북아 지역의 안정을 이루는 중심적 역할은 여전히 미국이 중추적 위치에 있고 한미동맹, 미일동맹이라는 체제에 의해 실체적 힘을 발휘하고 있는 것이다.

부시 정권 등장 이후 동아시아 주둔 미군정책에 대한 주요한 변화가 진행되고 있다. 한국과 일본 등에 50여년간 고정 배치되어 있는 미군을 사태에 따라 주요지역으로 전환 투입하는 광역 기동군화 전략을 추진하고 있는 것이다. 이러한 정책에 따라 주한 미군도 일부 전환 배치되거나 규모의 축소조정을 단계적으로 시행할 계획이다. 이러한 미군의 통합 재배치 움직임과 관련하여 일부에서는 한반도와 대만 해협, 그리고 일본열도 등 동북아 지역을 방어하기 위해 미 동북아 사령부를 신설하려는 구상도 나오고 있지만 이러한 구상은 중국, 러시아 등 지역 강대국들을 대상으로 한 지역동맹이기 때문에 오히려 동북아의 안정을 해칠 수 있다는 점에서 바람직하지 않을 수 있다.

현재 한미양국은 2003년 4월부터 동맹의 발전방향을 모색하기 위해 “미래한미 동맹정책구상(FOTA)”을 공동으로 검토협약하기로 하고 한미동맹의 미래 발전방향을 마련하였다. 이를 기초로 하여 2004년 10월 한미연례안보협의회의(SCM)에서 용산 기지 이전 등 주한미군기지의 통폐합과 주한미군의 감축 그리고 배치 조정에

7) Herbert P. Bix, "Regional Integration: Japan and South Korea in America's Asian Policy," *BCAS*, Vol. 5, No. 3, November 1973, pp. 21-30.

관한 원칙적인 합의를 이룬 바 있고 앞으로 “한미안보정책구상”을 통하여 구체적인 정책 추진방향을 확정지어 나가도록 하였다. 더욱 구체적인 한미동맹의 재검토 보완 작업이 앞으로 이루어져 나가겠지만 한미동맹과 주한미군 재조정 문제는 미국의 동북아 전략 및 범세계적인 미군 재배치 계획(GPR)과 한국의 중장기적인 안보정책, 특히 국가이익이 상호 조화되는 바탕 위에서 진행되어야 할 것이다. 바람직한 21세기 한미동맹이 되기 위해서는 무엇보다 공통된 이해에 기초하지 않으면 안 되기 때문이다.

21세기 한미동맹의 발전방향과 주한미군

탈냉전 이후, 동맹관계의 발전방향은 원론적으로 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 기존의 위협이 소멸된 이후 새로운 안보전략에 입각하여 기존의 동맹 관계를 재정의하는 것이고, 둘째는 변화된 안보환경에 맞게 새로운 질서의 안보동맹을 찾아 나서는 것이고, 셋째는 독자적인 군사력 증강을 통해 자주국방을 이룩하는 방법이다. 이 가운데 기존의 동맹을 해체하고 새로운 동맹국을 찾는다는 것은 한국 입장에서는 일본과 중국일 수밖에 없는데 일본은 한일간의 뿌리 깊은 역사적 배경과 거부감이 있고, 중국 또한 쉽게 신뢰할 수 없는 현실 때문에 한국과의 동맹 대상으로 선택 가능성이 거의 없다. 한편 독자적인 자주국방의 길은 어느 정도 자주국방력을 확보하는 것은 몰라도 완전한 자주국방은 막대한 군사비가 소요되고 주변국과의 군비경쟁을 유발할 수밖에 없다는 점에서 현실성이 없다. 따라서 적절한 대안이 없는 상태에서 모험적인 안보정책을 선택할 수 없으므로 기존의 한미동맹관계를 유지하는 방안이 한국의 안보현실에 가장 바람직한 방향일 것이다.

따라서 현실적으로 채택 가능한 형태로서 한미동맹의 존속을 전제로 한 동맹 발전방향을 검토하지 않을 수 없다. 물론 동맹관계를 파기하고 주한미군을 전부 철수시킨 뒤에도 ‘특별한 관계’ 또는 ‘준 동맹’의 형태로 존재하는 방법도 있다. 미국과 이스라엘, 대만과 미국과의 관계가 여기에 해당된다. 미국은 아랍 국가들을 의식해 이스라엘과 동맹관계를 맺지 않고 있으나 이스라엘의 안보 후견인이라는 동맹 이상의 관계를 맺고 있다. 또한 중국의 ‘하나의 중국론’을 받아들여 대만과 공식적인 군사관계를 맺고 있지 않지만, 대만안보의 후견인 역할도 담당하고 있다. 하지만 미국이 한국과 동맹도 맺지 않고 한국의 안보를 전적으로 보장하는 그러한 후견자 역할을 담당하려고 할 것인지는 의문이다.

그렇기 때문에 한미동맹관계의 존속을 전제로 한 발전유형에 관하여 검토하기로 한다. 한미동맹의 발전유형으로는 다음 세 가지를 생각해 볼 수 있다.⁸⁾ 첫째는 한미 동맹의 강화이고 둘째는 동맹의 전략적 유연화이며 셋째가 주한미군 없는 동맹이다. 첫 번째 유형인 동맹의 강화는 냉전시대의 동맹관계를 탈냉전 시대 이후에도 존속시키고 오히려 더욱 강화한다는 점에서 동맹의 발전적 재검토보다는 동맹의 재확인에 더 가까운 것이며 동맹의 전략적 유연화와 주한미군이 없는 동맹유형은 현존 동맹의 근본적인 성격변화를 추구한다는 점에서 한미동맹관계의 전환이라는 의미를 담고 있다 하겠다.⁹⁾

동맹의 강화와 주한미군 재편

첫 번째, 한미동맹의 발전유형은 전통적인 한미동맹관계를 새로운 안보전략 환경 변화에 맞춰 강화한다는 것이다. 이러한 방향은 9.11테러사태 이후 미국의 “2001 국방기획서”를 통해 제시된 것으로 공통의 목적에 동참하는 국가와 공동체를 형성하고 이들 국가끼리 안보관계를 더욱 강화할 것을 주장하는 데에서 상정해 볼 수 있는 방향이다. 2002년 2월 한국과 일본을 순방하는 길에서 부시 대통령은 아시아지역의 일본, 필리핀, 호주, 태국, 한국, 대만 등 6개국을 미국과 가치관을 공유하는 국가들로 규정하고 자유 태평양 국가로 지칭하며 반테러 국제연대의 형성을 역설했었다.

따라서 동맹의 강화란 미국이 추진하는 반테러 국제연대에 적극 동참하는 형태로 동맹관계를 심화시키는 것을 의미한다. 좀 더 구체적으로 동맹관계와 파트너십의 강화란 평시, 전시를 불문하고 미국 주도의 다국적군의 작전에 참가하여 작전 운용성을 높이고 평시에도 군사준비를 강화하며 통합 및 연합 훈련, 연습활동에 동맹국의 참가를 늘리는 방향으로 전개하는 것이다.¹⁰⁾

“2001 국방기획서”에 앞서 미 국방부가 작성하여 미 의회에 제출한 “핵 태세 검토보고서(NPR, 2001.1.9)”에서 부시 행정부는 사전에 위협의 뿌리를 뽑기 위하여 기존의 협약에 매이지 않고 위협세력의 도발여부와 관계없이 행동하겠다는 새로운

8) 이 세 가지 발전유형은 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한·미동맹의 재정 의,” 통일연구원(편), 『통일정책연구』제11권 1호(2002년 7월), pp. 113-122.

9) 일본학계에서도 ‘재정의’라는 용어를 사용하고 있으나 미일 양국 정부관계자들은 ‘전환’의 의미를 풍기는 ‘재정의’라는 용어 대신 ‘재확인’이라는 용어를 사용하고 있다.

10) DoD, *op cit.*, pp. 14-15.

군사전략을 선언하였다. 북한은 미국이 지목하는 7개 불량국가들 중의 하나로 북한이 스스로 핵무기를 포기하고 미사일 개발을 중단하며 생화학무기를 버리기 전에는 언제라도 미국의 무기제거 대상국가로 남게 된다.

따라서 한미동맹관계 강화론에 따른다면 한미동맹의 군사적 목표는 한반도의 평화와 동아시아 지역의 안정에 중대한 위협이 되는 북한의 대량살상 무기나 국제테러를 해결하기 위한 공동 전략에 맞춰지도록 강화되게 된다.¹¹⁾ 이러한 방향에 맞게 한국의 국방정책과 군사전략도 재조정되어야 한다. 한미동맹을 강화하기 위해서는 미국의 군사적 요청에 맞춰 한국도 확정하기 어려운 불법적인 위협에 대응할 수 있도록 “위협에 기초한 전략(threat-based approach)”이 아닌 “능력에 기초한 전략(capability-based approach)”으로 군사전략 개념을 바꾸고 북한 대량살상 무기의 사전 제거와 지역 위협요인에 대한 공동대처에 전략의 초점을 맞추어야 한다.

이와 관련된 주한미군의 재편방안으로는 최근 미 국방부가 검토하고 있는 것으로 일부 언론에 보도된 “동북아 사령부 설치구상”이 유력한 방안으로 떠오른다. 현재 미 국방부는 한반도 주변 군사분쟁에 효과적으로 대응하기 위해 주한미군을 하와이 소재 기존 태평양사령부에서 분리, 신설하는 내용의 군사력 운용 개편안을 검토 중인 것으로 알려지고 있다.¹²⁾ 이 검토 안에 따르면 일본과 한반도 및 대만해협 등은 미 동북아 사령부가 관할하고 기존 태평양 사령부는 하와이를 중심으로 본토 방어에 치중한다는 개념이다. 이는 중동 및 동북아 지역 등 두 개의 대규모 전쟁 지역에서 동시에 승리를 추구하는 “윈-윈(win-win)” 전략을 폐기하는 대신 전략적으로 불안정한 동북아 지역에 “미 동북아 사령부”를 설치함으로써 “원 플러스(one plus)” 전략의 취약점을 보완하려는 것이다.

만약 “미 동북아 사령부”가 설치되면 주한, 주일 미군사령부는 자동 해체될 것으로 보이며 주한미군은 “미 동북아 사령부”가 직접 관장하게 될 것이다. 그렇게 되면 한미연합사령부의 해체도 불가피하게 될 것이며 연합사령부는 한미기획사령부로 전환되거나 최소 규모로 축소될 가능성이 높다. 이 때 한미연합전력은 각각의 임무와 역할에 따라 기존의 구성 전력들이 “주 방위전력”과 “신속 대응전력”, “증원전력”으로 세분화되고 이에 맞춰 한국군도 재편하게 된다.¹³⁾ 한미연합전력에 대한 작전통제권은 “미 동북아 사령부”가 계승하게 되나 나머지 한국군 전력에 대한 평시 작전통제권은 한국군이 독자적으로 행사하게 된다.

11) 이상우, “대북군사전략 새로 짜야,” 『조선일보』 2002년 3월 20일.

12) 한평수, “미 동북아사령부 추진,” 『문화일보』 2003년 2월 17일.

13) 이 내용은 윤태영·이수형의 “한·미 연합전력 재편방안”을 ‘동북아 사령부 구상’에 적용해 본 것이다.

여기서 “주 방위전력”은 한반도 분단 상황에 따른 대북 억지력으로서 한국군이 주축이 되며 한미기획사령부는 유사시 증원 전력 접수, 전개와 연합 기획업무만을 담당한다. “신속 대응전력”은 미 동북아 사령부 관할의 주한 미 공군, 해군이 주축이 되고 일부 한국군이 파견되는 형태로 구성되며 한반도 주변에서 테러, 영토분쟁, 난민 문제, 재해재난 긴급구조 등 유사시 위기지역으로 신속하게 이동할 수 있도록 고도의 준비태세를 갖춘 기동 전력이 된다. “증원전력”은 잠재적인 전력으로서 한반도의 억지력 보장 차원에서 주로 미 동북아 사령부와 태평양 사령부, 기타 미 본토의 병력으로 구성된다.

2003년 2월 13일 럽즈펠드 미 국방부 장관이 미 상원 청문회에서 밝힌 주한 미군 주요부대의 후방이동과 지상군 병력의 해·공군 대체 등 전반적인 미군 재배치 계획도 독립된 동북아 사령부 설치 구상과 연관해서 생각해 볼 수 있다. 미국은 주 방위전력을 한국군이 담당하게 하면서 지상군을 대부분 철수시키고 그 대신 해군, 공군력으로 대체하여 신속 대응전력의 주력으로 삼는 방안이 고려될 수 있다. 이렇게 되면 한반도에서 북한이라는 위협에 기초한 기존의 주한미군 배치와 그에 따른 한미연합의 “작전계획 5027”도 수정이 불가피해지고 한반도 뿐만 아니라 동아시아 지역내 어떠한 위협에도 대처할 수 있도록 능력에 기초한 미군으로 재편될 가능성이 높다.

한국군도 독자적인 지휘통제 체계 하에서 한국방위에 주력하면서도 유사시 동아시아 지역의 안정을 위한 신속 대응전력의 일환으로 참여할 수 있게 되어 부시 행정부가 구상하는 반테러 국제연대 구상에 부합하게 된다. 그렇다 하더라도 여기서 한국군의 지역안정 역할은 어디까지나 미국의 주도적인 역할을 지원하는 다양한 역할이 요구될 수 있다.

이러한 한미동맹 강화론은 9.11 테러사태 이후 미국의 신군사전략에 따라 반테러 국제연대를 도모하는 부시 행정부 내 강경파들이 제기하고 있는 내용들이다. 그러나 한미동맹의 강화론은 한반도의 특수성을 고려하지 않은 채 미국의 세계전략 차원에서 북한을 불량국가, 테러 지원국, 핵 선제공격 대상국으로 지명하여 한반도의 긴장을 더욱 고조시킬 수 있다는 비판을 받을 수 있고 한국과 이해관계가 날로 증대되고 있는 중국과의 긴장관계를 심화시킬 수 있는 문제를 야기할 수 있다. 실제로 한국 국민들은 미국이 추진하는 동맹 강화론과 동북아 사령부 설치구상이 남북관계의 개선분위기를 저해시키고 중국의 반발을 불러와 오히려 한반도의 안정을 해칠 것이라는 우려를 나타내고 있다.

한미동맹 강화론이 한국 국민들에게 설득력을 갖기 위해서는 현재와 같은 미국주도의 일방주의에서 벗어나 북한이 보유했다고 추정되는 대량살상무기의 실체를 분명히 밝히는 일이 우선되어야 한다. 더불어 한미동맹의 강화가 한반도 냉전구조의 해체와 평화 과정에 어떻게 기여할 수 있는지도 설명할 수 있어야 한다. 또한 한미동맹 강화론이 냉전형 동맹관계로 복귀하는 것이 아니라는 것을 보여주기 위해 반테러, 대량살상무기 비확산과 같은 네거티브적인 군사행동 위주의 역할보다는 한미 양국이 공유하고 지향해야 할 평화와 안정의 공통 가치에 입각한 미래 비전을 제시하는 것이 중요할 것이다.

한미동맹 강화론이 설득력을 갖기 위해서는 현재와 같은 미국주도의 일방주의에서 벗어나 북한이 보유했다고 추정되는 대량살상무기의 실체를 분명히 밝히는 일이 우선되어야 한다.

동맹의 전략적 유연화와 주한미군 조정

두 번째로, 한미동맹의 발전유형은 냉전시기에 형성된 동맹의 성격에서 벗어나 남북관계의 개선 추세를 반영하여 지금까지의 과도한 대미 의존적 동맹체제를 넘어 새로운 동맹규범을 정립하고 한국의 국력신장에 부합되는 자주성이 강화된 동맹관계로의 재편을 지향하는 것이다. 이것은 미 합참본부의 보고서에서 주한미군이나 주일미군에 대해 장기적으로 미군의 성격을 점령군이 아니라 동반자 입장으로 바꾸어야 한다고 한 것과 일맥상통하고 현 참여정부의 협력적 자주국방 정책방향과 일치하는 방안이다.¹⁴⁾

동맹의 전략적 유연화가 실현되기 위해서는 객관적, 주체적인 요건 가운데 어느 하나라도 충족되는 것이 필요하다. 객관적인 요건으로는 무엇보다 남북한 사이에 화해, 협력이 지속되고 한반도의 평화 프로세스가 진행된다는 전제가 필요하다. 북한의 위협이 소멸하고 남북간의 긴장관계가 해소될 때 지금까지의 냉전형 동맹관계를 넘어선 새로운 21세기형 동맹관계의 구축이 요구되는 것은 당연한 일일 것이다.

동맹의 전략적 유연화로 재정립되기 위해서는 주체적인 요건도 충족되어야 한다. 냉전 종식 이후, 유럽과 일본에서도 동맹의 전략적 유연화 노력이 있어 왔지만,

14) Thomas E. Ricks, "For Pentagon, Asia Moving to Forefront," *The Washington Post*, (May 26 2000; The Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2020*, MAY 30 2000.

아직까지 한국에서는 이렇다 할 진전과 성과가 미흡한 것이 사실이다. 그 이유는 1990년대 한반도에서 북한 핵개발 의혹사태 등으로 북한의 새로운 위협이 드러나면서 객관적인 여건뿐만 아니라 주체적인 여건도 성숙하지 않았기 때문이다. 그러나 최근 남북관계의 개선과 한국 국민들 사이에서 싹트고 있는 민주주의 의식과 자긍심의 고양은 기존의 한미동맹관계를 유연화 하도록 하는 압력으로 작용하고 있다. 더구나 정치권이나 시민사회에서 자주적인 외교자세를 요구하고 있어 어떤 형태로든 한미간에 이 문제를 실질적으로 협의하고 발전시키지 않으면 안 될 상황에 처해 있다. 하지만 동맹의 전략적 유연화 목표와 범위는 앞서 제기한 주관적이고 객관적인 요인들의 결합과 강도에 의해 결정될 것이다.

한미동맹의 전략적 유연화는 탈냉전 시대의 국제정세 변화와 남북관계의 개선이라는 전략적 환경의 변화, 한국의 국력신장이라는 주관적이며 객관적인 평가에 기초해서 재구축하게 되는 방안이다. 새로운 한미동맹은 무엇보다 미래지향적인 공동 가치를 지향해야 하며 이를 위해 동맹의 목적과 비전을 공유할 필요가 있다. 미국의 반테러 국제연대를 지지하되 참가여부와 방법은 사안별로 심사숙고하여 결정하며 반중국, 반북한을 목표로 하는 한·미·일 지역 동맹화에는 반대한다. 그리고 무기체계 구입선의 다변화를 통하여 미국 일변도의 무기편제를 지양하고 전시작전통제권을 환수하여 군사주권을 완전히 회복하는 내용으로 발전하게 된다. 또한 주한미군의 성격과 역할의 변경, 유엔사령부의 해체, 방위비 분담금 비율의 불공정 해소와 함께 주한미군기지도 동맹 재조정에 맞게 더욱 획기적으로 통합하는 등 주한미군과 관련된 모든 현안들에 관해서도 근본적으로 재검토한다.

동맹의 전략적 유연화에 따라 주한미군의 성격과 역할은 북한에 대한 억지위주에서 동아시아 지역의 안정자로 초점을 전환한다. 이에 맞춰 육군위주의 주한미군을 축소하고 신속대응능력을 높이기 위해 공군과 해군력을 강화하도록 한다. 이러한 방안을 따르게 되면 주한미군의 장래 규모는 1990년 4월 전임 부시 행정부하에서 작성한 “동아시아 전략구상(EASI)”의 주한미군 3단계 감축안의 최종 단계방안과 비슷한 구조를 갖게 될 것이다. 실제로 2004년 10월 한미연례안보협의회의(SCM)에서 양국간에 그 동안 검토해 온 한미동맹 미래 정책구상 결과를 토대로 2004년 말까지 5000여명의 미군을 감축하기로 하고 주한 미2사단의 제2보병여단을 주축으로 한 감축 이전이 이미 이루어졌고 앞으로 2005년에 3000명, 2006년 2000명, 목표연도인 2008년 말까지 2500명을 감축하는 등 총 12500명을 감축하

15) 국방부, “한미동맹과 주한미군,” (2004년 11월 3일 발행 팸플릿), p. 78.

기로 하고 이를 단계적으로 실행하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 단계적인 미군감축이 별 무리 없이 이루어지게 되면 주한미군의 궁극적인 규모는 “동아시아 전략구상(EASI)”에서 이미 밝힌 바 있듯이, 북한의 위협이 완화되거나 미군의 지역적 역할확대 추세에 따라 최소규모의 지상군이 잔류하되 기동성이 강한 공군력 중심으로 정예화될 것이고 지금의 한미연합사령부는 한미연합기획단 수준으로 축소 조정될 가능성이 높다.

한미연합사령부의 해체와 주한미군의 대규모 감축에 따라 용산 기지를 포함한 미군기지와 훈련장, 군수 저장시설, 유류고, 탄약고 등도 상당 부분 통폐합 이전되므로 50여년간 누적되어 온 국토의 효율적 발전 장애요인에 대한 문제가 해소될 수 있을 것이다. 특히 동맹의 전략적 유연성이 강화되는 방향으로 재편되면 한미연합사령부의 해체가 이루어지게 되고 이에 따른 전시작전통제권을 환수하게 됨으로써 한국방위의 한국화라는 군사주권을 한국이 갖게 될 것이다. 전시작전통제권의 환수 이후 연합지휘통제는 나토(NATO)나 미일 방식을 기준으로 하여 검토 발전시킬 수 있을 것이다.¹⁶⁾

북한의 위협이 상존하는 조건하에서 과도기적으로 나토형과 일본형을 절충하되 한반도 평화체제의 구축 등 군사적 긴장완화가 실현되면 일본형과 같은 병렬형 지휘체제로 전환할 수 있을 것이다. 이것은 탈냉전 이후 나토군 내의 미국과 유럽안보관계도 미국의 일방적인 주도에서 점차 양자간 파트너십에 더 큰 비중을 두는 구도로 변화하고 있는 점과 유사할 것이다.

한미동맹의 전략적 유연화 방향은 한미동맹관계의 건전한 발전을 위해 반드시 필요한 것이지만 여기에는 장애요인도 많다. 2000년 6월 15일의 남북정상회담 이후 동맹의 전략적 유연화 필요성이 제기되었지만, 군사적 긴장완화에 대한 북한의 소극적인 태도와 대북 강경파인 부시 행정부의 등장으로 이러한 노력은 오히려 역풍을 맞게 되었다. 특히 이러한 동맹의 전략적 유연화 방향을 어렵게 만드는 것은 최근 미국이 9.11테러와 북한 핵 문제, 중국의 급부상 등으로 안보위협을 새롭게 평가하고 신 군사전략을 채택하면서 동북아 지역의 비중을 더욱 높이기 시작했다는 점이다. 이미 동맹의 재정의가 이루어진 유럽과 일본의 경우에서조차 동맹의 유연화 흐름에 반대하는 경향이 나타나고 있다는 점도 이 발전방향을 낙관할 수 없게 만드는 요인이다.

1990년대 이후 유럽 국가들의 독자적인 ‘유럽 통합군’ 설치 구상이 무산되고 결

16) 정옥임, 『한반도 평화와 주한미군: 동맹 재정립의 방향』(성남: 세종연구소, 2001), pp. 47-51.

한미동맹의 출발점이 된 한미상호방위조약이 체결된 지 어느덧 50여년이 되었지만, 오늘날 한미동맹은 그 미래가 유동적인 가운데 국내외의 여러 도전에 직면해 있음을 알 수 있다.

미국이 주도하는 나토에 편입되었으며 일본 자위대도 사실상 집단안보활동에 참가하면서 점차 미국과 방위협력기구를 통합하는 방향으로 검토하고 있는 것처럼 최근 미국의 동맹국 전략을 보면 유연화되었던 동맹관계가 오히려 경직되는 것이 아닌가 하는 의구심마저 든다.

미국이 한반도와 그 주변에서 자국의 신 군사 전략을 일방적으로 추진하려 할 때, 전통적인 우호관계를 훼손시키지 않고 한미양국이 원만히 해결점을 찾기가 쉽지 않다. 그 때문에 설사 한국이 동맹의 전략적 유연화를 추진한다고 하더라도 미

국측이 미군기지의 통폐합과 이전, 그리고 그에 따른 미2사단의 재배치 이전, 감축 등과 같이 일부 주한미군의 기능조정 “성격변화가 아닌 운용상의 유연성”에 국한시키려 할 때, 한미 양국이 쉽게 합의점에 도달하기 어려울 수 있을 것이다.

주한미군 없는 동맹

한미동맹의 실제적 상징은 주한미군의 존재이고 주한미군의 존재가 없는 한미동맹이란 생각할 수 없다는 것이 일반적인 인식이다. 그러한 인식이 자리 잡게 된 것은 한미상호방위조약의 불완전성 때문이다. 이 조약은 한반도 유사시 미국의 자동개입을 명시적으로 보장하고 있지 않으며 그렇기 때문에 주한 미 지상군을 인계철선으로 삼아 실제적인 미군의 자동개입을 보장하고 있는 것이다.¹⁷⁾ 그런 의미에서 주한미군의 주둔이 없는 한미상호방위조약은 불완전한 안전보장조약이라고 할 수 있다. 따라서 한미동맹의 요체는 주한미군의 주둔이며, 이 때문에 주한미군이 한국군과 맺고 있는 한미연합작전체제라는 것이 당연한 것으로 받아들여지고 있는 것이다.

그러나 오늘날 미국과의 모든 동맹관계가 반드시 미군의 주둔을 전제로 하는 것은 아니다. 현재 미국은 아태지역에서 한국, 일본 및 호주, 태국과 쌍무적인 동맹관계를 맺고 있다. 한국, 일본에서와는 달리 호주와 태국에서는 연락단 수준으로 각각

17) Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Change World* (Washington, D.C.: Cato institute, 1996), pp. 35-36.

110명, 450명의 미군이 주둔하고 있다. 그 대신 호주는 미국이 주도하는 림팩(RIMPAC)훈련, 팀 챌린지(Team Challenge)훈련 등 다국간 합동훈련에 참가 할 뿐만 아니라 미국과 합동으로 미국과 호주 합동훈련도 격년으로 실시하고 있다. 태국도 코브라 골드(Cobra Gold), 콕 타이거(Cope Tiger)훈련을 미국과 공동으로 실시하고 있다. 미국과 동맹관계에 있는 나토 회원국의 경우에도 모든 동맹국가에 미군이 주둔하고 있는 것은 아니다. 이처럼 미군의 주둔은 동맹관계에 충분조건일 뿐 필요조건은 아닌 것이다.

따라서 현 냉전형 한미동맹을 주한미군이 없는 동맹으로 재정립한다는 발전유형은 미군의 한국내 시설의 자유로운 접근, 유사시에 대비한 합동군사훈련, 군사고문단의 체류 등은 보장하되 주한미군은 지상군이나 공군 할 것 없이 완전히 철수시킨다는 방향이 될 것이다. 이렇게 되면 더 이상 군사기지나 훈련장을 둘러싼 한국 국민들과의 마찰이나 방위비 분담금 부담도 필요 없는 한미동맹관계로 발전하게 된다. 이처럼 굳이 주한미군을 한반도에 주둔시키지 않고 유사시 지원하는 동맹으로 발전시켜 나간다는 것이 이 발전유형의 핵심인 것이다.

이 주한미군 없는 동맹의 유형은 매우 급진적인 것처럼 보이지만, 오히려 현 부시 행정부가 검토하고 있는 신군사전략의 변화와 부합하는 측면이 있다. 미국의 신군사전략은 다음과 같은 세 가지에 기초하여 성립되어 있는데, 첫째는 유사시에 대처할 수 있는 공동 대응능력을 갖추기 위해 역내 국가들과의 정기적인 합동훈련을 실시하고, 둘째는 미군이 항만이나 공항 등 시설에 자유로이 접근하고 탄약, 군사장비의 보관과 군수물자의 보급을 손쉽게 할 수 있도록 동맹국과 우호국가의 원활한 협력을 요구하고 있다.¹⁸⁾ 셋째로는 신속한 미군부대의 전개능력과 정밀 타격능력을 강화하는 것이다.¹⁹⁾ 이와 같이 미국의 신군사전략은 반드시 미군의 현지주둔을 전제로 하는 것이 아니기 때문에 주한미군 없는 동맹에 대한 구상이 전혀 불가능한 것은 아니다.

이 발전유형은 최근 한국내에서 번지고 있는 반미의식과 민족주의 성향을 고려할 때 하나의 대안이 될 수도 있으나 몇 가지 근본적인 한계를 안고 있다. 주한미군 없는 동맹관계가 실현되어 주한미군이 완전히 철수하게 되면 이것은 바로 주일미군의 위상에도 영향을 미치게 된다. 미일안보조약은 주일미군의 역할이 일본의 안전뿐만 아니라 동북아의 평화와 안전도 담당토록 하고 있기 때문에 만약 한반도에서

18) 현재 미국은 싱가포르와 항공모함의 부두사용권을 인정하는 공식 협정을 맺고 있으며 태국 및 인도네시아와도 미군의 지역개입을 위한 비공식적인 협조체제를 갖추고 있다.

19) 조성렬, “부시행정부의 동아시아 중시전략과 한·미관계,” 『국제문제』(2001년 2월호)

미군이 철수한다면 무엇보다 오키나와 주둔 미 해병 제3사단의 철수압력으로 이어질 가능성이 높다고 하겠다. 그렇다면 중국의 경제적, 군사적인 위상강화와 일본의 영향력 확대가 각축하는 격변기 동아시아 지역에서 미군이 철수한 이후 지금까지 미국이 수행했던 지역 세력균형자, 안정자의 역할을 어느 나라가 대신 할 것인가 하는 점이 큰 문제로 떠오르게 된다.

이 방안의 또 다른 문제점은 주한미군 없는 한미동맹관계에서는 한반도 평화체제가 구축된 이후 한반도 평화관리 임무나 한반도 통일과정에서 확고한 지원세력을 확보하는 대안이 별로 없다는 점이다. 한반도 평화체제구축 과정에서 국제적인 평화보장과 평화 관리기구에 강대국의 참가가 필연적일 것인데 한반도에 미군이 부재한 상태에서 이러한 일련의 중차대한 사안들을 제대로 보장할 수 있느냐 하는 문제가 제기된다. 또한 독일의 통일과정에서 미국이 핵심적인 역할을 했듯이 남북한 간에 화해와 협력이 진전되어 북한의 위협이 감소되더라도 한반도의 평화 프로세스가 진전됨에 따라 주한미군의 확고한 역할수행이 요청될 수 있는데²⁰⁾ 주한미군이 없는 상황에서 북한의 붕괴 혹은 어떠한 형태로든 통일과정이 진행된다면 한국이 독자적으로 이 과정을 안정적으로 관리하고 성취시킬 수 있을지 확신할 수 없다. 그 때문에 한국의 입장에서는 주한미군의 존재는 한반도 통일과정에서 국제적 또는 남북간 군사분쟁으로 비화되는 상황을 방지하고 통일의 전 과정을 통하여 한국을 도울 수 있는 최대의 지원세력이 된다는 입장에서 그 역할의 중요성을 인정하지 않을 수 없는 것이다.

결론 : 바람직한 한미동맹의 방향

한미동맹의 출발점이 된 한미상호방위조약이 체결된 지 어느덧 50여년이 되었지만, 오늘날 한미동맹은 그 미래가 유동적인 가운데 국내외의 여러 도전에 직면해 있음을 알 수 있다. 냉전의 해체로 과거의 적은 사라졌지만 비대칭적인 위협의 증대에 따라 불량국가, 테러집단 등이 새로운 위협세력으로 떠오르고 있는 가운데 북한은 불량국가, 테러지원국가 등으로 거듭 지명되면서도 핵개발 계획을 포기하지 않아 한반도의 안보상황을 불안정하게 만들고 있고 중국의 급부상은 21세기 동북아

20) 유명환, “국제질서의 재편과 한·미관계: 부시대통령의 ‘악의 축’ 발언과 한반도 문제,” 한국외교협회(편), 『외교』 제61호(2002년 4월), pp. 27-28.

21) 조성렬, “일본의 21세기 외교안보전략,” 『국제문제』(2000년 5월호), pp. 109-117.

질서의 미래를 예측할 수 없게 하고 있다.

현재 한미동맹과 주한미군을 향한 한국내 여론은 동맹해소와 미군철수를 주장하는 급진론으로부터 현 한미동맹관계의 어떠한 변화도 있어서는 안 된다는 현상 유지론에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 미국의 일방적 군사적 패권이 앞으로 수십 년 동안 지속될 것으로 본다면,²¹⁾ 한국의 국가이익을 위하여 주한미군의 주둔을 포함하여 한미군사동맹관계를 지속시켜나갈 필요성은 충분하지만, 50여 년간에 걸친 냉전시기의 전략에 바탕을 두고 형성된 현재의 동맹의 틀을 21세기까지 그대로 유지할 수도 없는 것이다.

미국이 추진하고 있는 신군사전략을 고려할 때 당면한 한미동맹의 재정립 작업은 그 방향을 설정하기가 쉽지 않을 것으로 전망된다. 미국이 전 세계차원에서 동맹의 강화라는 물결을 일으키고 있는 가운데 한국 내에서는 동맹의 중요성은 인정하면서도 동맹관계의 불평등 조건과 군사주권의 범위를 확대하고자 하는 의식들이 고조되고 있기 때문에 한미상호간에 만족할 수 있는 재정립 방안 도출은 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 현재 부시 행정부가 추진하고 있는 신군사전략이 미군의 전방전개를 줄이는 방향으로 추진된다는 점을 적절히 활용한다면 한미간에 전통적인 우호관계를 손상시키지 않고 한미동맹의 전략적 유연성을 제고시키는 방안을 발전시키는 것이 가능할 것이다. 여기서는 21세기 바람직한 한미동맹의 발전방향을 세 가지로 제시하고자 한다.

동맹가치관 재설정과 불평등 관계 개선

최근 한국내의 반미기류로 한미동맹은 응집력이 떨어지고 탈냉전과 남북화해 분위기로 인하여 동맹의 존재의의에 대한 인식이 약화되는 경향이 있다. 시대의 조류에 부응하는 유연성을 갖추지 못하는 한 한미동맹은 위기를 맞을 가능성이 있다. 이제 한미동맹도 냉전 이후의 안보환경에 대응하고 과거의 단순한 군사동맹으로부터 벗어나 새로운 21세기 동맹관계 구축을 통하여 그 존재이유를 찾아야 할 것이다.

이처럼 냉전시대에 만들어진 한미동맹을 21세기 동맹관계로 재편하기 위해서는 단순히 동맹의 구조나 기능의 변경만으로는 안 되며 미래지향적인 목표의 공유가 필요하다. 지금까지의 한미동맹은 공통의 전망과 목표가 없이 지극히 실용적인 두 가지 목적, 즉 북한의 재침 방지와 일본의 방위를 위하여 존속해 왔다고 볼 수 있다. 한미동맹에서 공통의 목표가 존재한다면 그것은 반공주의일 것이다. 그러나 외부위

협에 대한 공동대처를 목적으로 한 냉전형 관계는 더 이상 설득력을 갖기가 어려워지고 있다.

향후, 한미동맹은 한국의 민주화와 높아진 국제적 위상에 부합하도록 군사동맹을 넘어 비군사부문에 이르기까지의 협력을 포함하는 균형적인 포괄적 안보협력체제로 발전시켜 나가야 할 것이다. 현재 한국내에서 번지고 있는 반미주의의 원인이 민족주의라기보다는 세계의 만민이 고루 평등하고 모든 국가의 주권은 존중되어야 한다는 민주주의적 가치관의 성숙이 더 큰 원인이라고 보여지기 때문이다. 균형적인 포괄적 동맹의 목표는 한미동맹이 미일동맹의 부속물이 아니라, 한국의 가치를 지킬 수 있고 한국의 자존이 인정되는 동맹관계가 되도록 하는 데에 두어야 할 것이다. 그리고 이러한 가치는 현 상태뿐만 아니라 통일과정과 그 이후에도 공유할 수 있는 것이어야 할 것이다.

한국과 미국이 공유할 가치로는 민주주의, 자유, 인권, 시장경제, 반테러리즘, 대량살상무기 비확산 등이 될 수 있으며 21세기를 향한 새로운 한미동맹의 목표와 비전으로는 한반도의 안정과 평화적 통일 그리고 동아시아에서의 특정세력에 의한 패권주의 등장에 공동대처하면서 지역평화와 번영을 위해 공동 노력하는 수평적 동맹관계를 형성하는 것이 될 수 있을 것이다.

한미동맹의 지역적 안보역할 확대

한미동맹은 북한을 공동의 위협요인으로 상정한 대북 억지중심으로부터 지역적 공동이익을 증진하기 위한 관계로 발전시켜야 할 것이다. 여전히 북한의 현실적인 위협이 존재하고 북한 핵문제와 체제위기 등 북한정세가 불안정하다는 점을 고려할 때 대북억지라는 전통적인 한미동맹의 역할을 소홀히 할 수는 없지만, 탈냉전 이후 각종 지역분쟁과 국제테러, 대량살상무기의 확산 등 국제적 현안에도 공동대처하기 위해서는 한반도를 넘어선 지역차원의 안보협력에도 적극적으로 동참할 필요가 있다.

동북아 지역적 차원에서 한미동맹관계를 재정립한다는 것은 첫째, 한반도에서의 전쟁억지를 위한 한미동맹체제가 결과적으로 동북아의 안정에 기여한다는 점을 확인하고 둘째, 북한의 위협이 소멸되더라도 한미동맹은 한반도의 평화정착과 통일뿐만 아니라 한국의 사활적 이해가 걸려 있는 동아시아 지역의 평화와 안정유지에 기여할 수 있다는 점을 강조하는 것이다.

이를 실현하기 위해서는 한반도 방위에 한정된 배타적인 쌍무동맹관계를 다자간 안보협력체제와 조화를 이룰 수 있도록 동아시아 전역으로 활동범위를 확대하고 평화유지활동 등의 역내 안정과 평화유지의 역할도 해야 한다. 한미동맹이 지역적 역할을 담당하는 관계로 발전된다면 한미상호방위 조약의 개정도 필요하게 된다. 현재 한미상호방위 조약은 한반도의 안전만을 규정한 성격이 강하기 때문에 동맹의 재정립을 통해 한미동맹이 한반도 역외까지 지역적 차원으로 활동범위를 넓히기 위해서는 그 모법의 개정이 요구된다.

한미동맹의 재편과 한미연합전력에 대한 미군주도의 수직적 연합운영체제를 시대변화에 맞게 한국군의 역할이 보다 더 확대된 수평적 협력체제로 바꿔 나가는 것이 필요하다.

한미동맹은 동아시아 지역에서 미국의 또 다른 중요한 동맹인 미일동맹과의 관계 설정에도 유의해야 한다. 한·미·일간의 긴밀한 안보협력을 추진하되 이것이 중국, 러시아 등 주변국의 거부와 반발을 초래할 수 있는 배타적인 지역동맹이 되지 않도록 유의하지 않으면 안 된다. 그 때문에 현재 진행 중에 있는 북한 핵문제 6자 회담 체제를 지역 안전을 위한 다자간 협의체로 장차 발전시켜 이러한 큰 틀 속에서 한미동맹의 지역적 역할을 건설적인 것으로 모색해 나가야 할 것이다. 아울러 한미동맹은 아세안지역포럼(ARF)을 비롯한 여타의 다자간 지역내 안보대화와의 긴밀한 유대관계를 발전시켜 지역차원의 국제적인 안보협력을 증진하고 나아가 역내 국가간의 과열 군비경쟁을 억제하는 데에도 공동 노력해야 할 것이다.

한국군 자주성이 강화된 연합작전체제 개편

21세기 한미동맹을 포괄적이고 수평적인 동맹관계로 재편하고 동아시아 지역안정의 역할도 담당케 하기 위해서는 현재 한미연합전력에 대한 미군주도의 수직적 연합운영체제를 시대변화에 맞게 한국군의 역할이 보다 더 확대된 수평적 협력체제로 바꿔 나가는 것이 필요하다. 한미연합 작전체제의 개편은 두 가지 조건에서 추진될 수 있는데, 첫째는 한반도 평화체제가 구축된 이후, 둘째는 평화체제의 구축 이전 초기 재편을 추진할 경우이다.

한반도 평화체제 구축 이후, 한미연합작전체제의 개편을 추진할 경우에는 미일형과 같이 완전한 병렬형 운영체제가 바람직하다. 하지만 이것은 어디까지나 남북

한 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 군축 등 한반도에서 군사적 냉전 대결구조가 어느 정도 해소된 이후에나 가능할 것이다. 한반도 평화체제가 구축되기 이전에 전시 작전통제권의 조기환수를 추진할 경우에는 북한의 위협이 존속하고 있다는 점을 고려하여 나토형과 미일형을 절충하는 것이 바람직할 것이다. 나토가 설치운영하고 있는 군사협력 장치는 냉전시기 소련을 비롯한 바르샤바조약기구의 위협에 신속히 대응하기 위해 만들어진 것이라는 점에서 중요한 참고가 될 것이다. 즉각적인 위기 대응에 초점을 맞춰 있으면서도 나토 동맹국들의 정치, 군사적 자존성을 최대한 고려하고 반영한 체제라는 점을 참고할 필요가 있는 것이다.

주변국들에 비해 국력과 군사력 면에서 상대적인 열세를 벗어나기 힘든 한국의 입장에서는 한국전과 같은 대규모 전면전쟁이 다시 일어날 경우 주변국 개입을 차단하고 전쟁 승리를 보장하기 위해서는 한미동맹에 의한 연합작전 체제를 유지하는 것이 대단히 중요하다. 그러나 한반도의 군사적 긴장이 완화되고 안보환경이 호전되는 경우에는 전시작전통제권을 환수하도록 해야 한다. 전시작전통제권의 환수를 추진하되 유사시 신속반응이 보장될 수 있도록 나토형의 장점과 일본형의 자주성을 배합하는 형태로 발전시키는 것이 바람직할 것이다. 또한 작전통제권 환수 이전에도 적극적으로 한국의 상황에 맞는 연합 군사협조 관계를 병행하여 발전시키는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 요청이다.

또한 한미연합사령관에게만 집중되어 있는 전시작전에 관한 임무 중에서 한국군에게 이양되고 공유하는 범위를 실질적으로 넓혀야 하고 한미연합훈련에 대한 한국 합참의 지휘통제 권한 회복과 전시작전 기획, 계획수립 발전에 대한 한국군의 독자적인 역할을 확장하여야 한다. 특히 한미 군사정보 공유체제의 획기적인 강화와 함께 한미연합사령부의 핵심적 전쟁수행 참모 기능에 한국군의 참여가 강화되어야 한다. 이러한 발전 방향은 결국 주한미군의 단계적인 감축 재배치 계획과도 연관하여 한미연합전력 구성의 변화추세를 면밀히 검토하면서 자주적 역할을 확대해 나가는 방향이 되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강성학, 김태현, 유재갑, 이춘근, 한용섭, 『주한미군과 한미안보협력』, 성남: 세종연구소, 1996.
국가안전보장회의, “평화변영과 국가안보,” 『참여정부의 안보정책 구상』 국가안전보장회의, 2004.

- 국방부정책실, 『한·미 동맹과 주한 미군』, 서울: 국방부, 2004.
- 김일영, 조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 김태효, “미국의 한반도 정책변화와 주한미군 재배치,” 『전략연구』 제11권 제3호(서울: 한국전략문제연구소, 2004)
- 로버트 로스, “동아시아 국가들의 미중 세력권 편입,” 『중앙일보』(2003년 2월 18일)
- 심지연, 김일영, 『한·미 동맹 50년』, 서울: 백산서당, 2004.
- 유명환, “국제질서의 재편과 한미관계-부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언과 한반도 문제,” 한국외교협회(편), 『외교』 제61호(2002)
- 윤태영, 이수형, “국제안보환경의 변화와 동맹의 대응전략-북대서양 조약기구와 한미동맹을 중심으로,” 국방대학교안보문제연구소(편), 『안보학술논총』 제11집 제1호(2002)
- 이상우, “대북 군사전략 다시 짜야,” 『조선일보』(2002년 3월 20일)
- 전경만, 신범철, 김재두, 문광진, 김정익, 차두현, 『장기 안보비전과 한국형 국방전략』, 서울: 한국국방연구원, 2004.
- 정옥임, 『한반도 평화와 주한미군: 동맹 재정립의 방향』, 성남: 세종연구소, 2001.
- 조성렬, “남북정상회담 이후 북한의 군사동향과 군사적 긴장완화의 추진방안,” 아태평화재단(편), 『평화논총』 제5권 1호(2001)
- 조성렬, “부시 행정부의 동아시아 중시전략과 한미관계,” 『국제문제』 2월호(2001)
- 크리스토퍼 힐, “새로운 도전에 직면한 한미동맹의 공고화,” 한국 국방연구원, 2004.
- 한국 전략문제 연구소, 『동북아 전략균형』, 서울: 양서원, 2003.
- 한평수, “미 동북아사령부 추진,” 『문화일보』(2003년 2월 17일)
- Bandow, Doug, *The Triptwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Change World*, (Washington, D.C.: Cato institute), 1996.
- Bix, Herbert P., “Regional Integration: Japan and South Korea in America’s Asian Policy,” *BCAS*, 5—3 (November, 1973)
- Cossa, Ralph A., “*The Future of the U.S.-R.O.K Alliance*,” Prepared for the Korea Research Institute for Strategy(KRIS) conference on the U.S.-Korea Alliance: A Half Century and Beyond, Seoul, R.O.K., (October 23, 2002)
- Dod, “*A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century*,” Report to Congress, (Washington, D.C. July, 1992)
- Dod, “*Nuclear Posture Review*,” Submitted to Congress on 31 December 2001, (January 8, 2002)
- Khalilzad, Zalmay(eds.), *The United States Asia: toward a New U.S. Strategy and Force Posture*, (Santa Monica: RAND), 2001.
- Ricks, Thomas E., “For Pentagon, Asia Moving to Forefront,” *The Washington Post*, (May 26, 2000)

일본의 안전보장과 미·일안보체제

이 기 원 (창원대 국제관계학과 교수)



서 론

미일안보체제는 냉전기에 “대소봉쇄, 일본방위, 동아시아 지역에서 미국의 국가 이익 확보, 일본의 군사대국화 저지”라는 네 가지 목적을 동시에 만족시키고자 결성되었다.¹⁾ 이러한 미일안보체제 하에서 일본은 미국의 세계전략에 편입되어 주권국가의 근간인 군사력을 미국에 의존하는 경무장 및 군사소국주의를 추구하였고, 미국 시장에서의 용이한 접근이 허용되어 제2차 세계대전에 의해 황폐화된 경제와 산업의 부흥을 도모할 수 있었다. 즉, 미일안보체제에 의해 일본은 정치·경제·외교의

1) 室山義正, “冷戦後の日米安保を考える③, 國連・アジア・敷守の三層で,” 『朝日新聞』(1995년 11월 8일 석간)

자주적 선택권을 상실하고 군사적으로는 근대적 국민국가의 근간인 지휘·통제권이 결여된 ‘특수한’ 국가로 전락했지만, 경제부흥, 최소한의 재군비, 그리고 자국의 안전과 평화의 확보라는 실질적인 이익을 얻을 수 있었다.

1970년대 들어 냉전의 해빙기가 도래하고 미국의 경제적 헤게모니가 동요하자, 1978년 미일 양국은 미일방위협력지침(구가이드라인)을 작성하여 일본의 군사적 역할을 확대하고 미군주둔경비를 분담하기로 하였다. 이러한 움직임은 나카소네(中曾根康弘)내각에서 한층 강화되어 1983년 대미무기기술공여 결정에 의해 무기수출금지 3원칙이 파기되고 1987년 방위비의 GNP 1% 이내 규정도 철폐되었다. 이는 미국의 세계전략에 적극적으로 편승하여 미일동맹을 강화하는 동시에 점진적으로 군사대국화를 추진하려는 것이었다. 하지만 이러한 시도는 군사대국주의에 대한 지배세력의 불일치, 혁신세력의 반발, 군국주의 악몽에 대한 국민의 불신, 그리고 아시아 주변국의 경계심 등에 의해 좌절되었다.

그러나, 1989년 미소 냉전체제의 붕괴로 세계적 규모의 전쟁 발발 가능성이 사라지고 일본에 대한 소련의 직접적인 위협이 사라진 탈냉전 초기에 미일안보체제는 ‘공통 목표’의 부재로 그 실효성에 의문이 제기되었다. 또한 1991년 걸프 전쟁이 발발했을 때 일본 자위대의 인적공헌 불가 원칙은 미일안보체제의 한계-일본은 미국에 의해 보호받을 권리는 있지만, 집단적 자위권을 행사하여 미국을 방위할 의무는 지지 않는다-를 극명하게 보여주었고 미국의 대일 여론을 악화시켜 미일안보체제의 수정론을 대두시키는 요인이 되었다. 더욱이 1990년대 중국 국력의 급성장에 의한 ‘중국 위협론’ 확산, 북한의 핵 및 미사일 위협에 의한 ‘북한 위협론’ 대두, 그리고 동아시아 국가간 해양주권을 둘러싼 영토분쟁의 가능성 증가 등으로 인해, 미일 양국은 이러한 위협요인에 효과적으로 대처하고 지역분쟁을 미연에 차단하기 위해 미일안보체제를 수정하여 미일동맹을 군사동맹으로 격상 및 강화해야 한다는 인식에 이르렀다.

이러한 상황에서 세계질서유지의 책임을 일본에 분담시키려는 미국의 전략과 일본의 군사대국화 정책이 합치하여 나온 것이 1996년 4월 “미일안전보장공동선언: 21세기를 향한 동맹”과 1997년 9월 미일방위협력지침(신가이드라인)이었다. 공동선언은 동아시아 지역에서 미국의 방위전략 수정과 병행하여 1994년부터 계속된 ‘미일안보체제의 재정정’을 추진하고자 결의를 공식적으로 표명한 것이고, 이에 입각하여 책정된 신가이드라인은 일본 주변지역 유사시에 대비하여 미일 양국간 협력의 내용 및 범위를 구체적으로 정비했던 것이다. 이리하여 미일안보체제 하에서 주

일미군의 활동범위가 아태지역으로 확대되고 일본은 후방지원의 임무를 떠맡게 되었다. 일본은 미일안보체제를 일본의 군사화 촉진과 군사대국화에 대한 주변국들의 반발을 회피할 수 있는 좋은 명분으로 판단하여 이에 적극적으로 대응했던 것이다.

더 나아가 일본정부는 2004년 12월 10일 향후 10년간의 방위력 정비지침이 될 신방위계획대강(신대강)을 결정하였다. 신대강은 테러, 탄도미사일확산, 그리고 대량파괴무기 등에 의해 발생할 수 있는 새로운 위협에 대처하기 위해 '다기능 탄력적 방위력 구상'을 표방하고 미일안보체제의 일체화와 자위대의 해외파병임무를 '본래 의무'로 격상하는 등 기존의 안보정책을 수정하였다. 또한 2004년 12월 22일 미일 안보 및 기지개편 합동조사회는 미일간 공통의 전략목표를 확립하고 역할분담을 명확히 하기 위해 새로운 미일안보공동선언의 책정과 미일방위협력지침의 수정을 공식 제기하였다.

이 글의 목적은 일본의 안전보장에 있어 미일안보체제가 가지는 내용, 역할, 그리고 중요성을 시계열적으로 분석함으로써 그것이 일본의 안보정책에 미친 하중과 일본의 군사화 경향, 그리고 그 변화의 방향성을 심층적으로 규명하려는 데에 있다. 이하 제2, 3장에서는 냉전기와 탈냉전기 일본의 안전보장과 미일안보체제의 내용 및 변화과정을 설명하고, 제4장에서는 미일안보체제의 특수성을 고찰하고, 제5장에서는 미일안보체제에 대한 일본 내 찬반양론을 살펴보고, 이를 바탕으로 제6장에서는 결론 및 전망을 도출한다.

냉전기 미일안보체제

1951년 미일안보조약의 성립

제2차 세계대전 후, 연합국총사령부(GHQ)의 비군사화 정책과 평화헌법 9조에 의해 일본은 군대를 보유하지 않는 '국가'가 되었다. 1947년 3월 17일 맥아더는 "일본의 비군사화 및 민주화라는 점령목적이 달성된 이상 점령은 1년 이내에 종결되어야 하며, 평화조약 체결 후 연합군은 즉각 철수하고 일본의 안전보장은 유엔관리 하에 위임되어야 한다"고 발언하였다.²⁾ 그러나 맥아더의 조기강화론은 이미 유럽에서 냉전이 본격화하고, 더욱이 트루먼 독트린이 발표된 직후에 나온 것으로 미 정부의 대소 공존불가에 입각한 냉전적 사고와는 상당한 차이가 있었다.

2) 五十嵐武士, 『戦後日米関係の形成—講和・安保と冷戦後の視點に立って』(東京: 講談社, 1995), pp. 14-18.

냉전의 격화에 의해 미국의 대일점령정책은 1948년을 기점으로 그때까지의 비군사화 정책에서 재군비를 중시하는 방향으로 변화하여 갔다. 특히 중국 정세의 악화는 미국의 냉전전략에서 일본의 전략적 가치를 결정적으로 높여 점령정책에도 중대한 영향을 미치게 되었다. 1949년 12월 30일 트루먼 대통령에 의해 승인된 '아시아에서의 미국 입장'은 아시아에서 소련의 세력과 영향력을 감소 및 소멸시키는 것이 미국의 기본방침이라고 전제하고 미국의 안전보장에 있어 중요한 지점은 중국대륙이 아니라 일본, 오키나와, 필리핀으로 연결되는 지역이라고 규정하고 있다.

이 당시 일본의 지배세력에게 있어 가장 중요한 정치적 과제는 무엇보다도 조기에 강화조약을 체결하여 독립을 달성하고 어떻게 안전을 확보하는가에 있었다. 이러한 상황 속에서 1950년 4월, 요시다(吉田茂)수상은 이케다(池田勇人)대장상을 미국에 파견하였다. 이케다는 "강화조약이 체결되더라도 일본 및 아시아 지역의 안전을 보장하기 위하여 미군을 일본에 주둔시킬 필요가 있을 경우, 미국측이 그것을 희망하면 일본정부가 그것을 진지하게 검토할 것이다"는 요시다 수상의 입장을 미 정부에 전달하였다.³⁾

이 제안은 상당히 미묘한 내용을 포함하고 있었다. 즉 일본이 미국에 군사기지를 제공하는 이유는 일본이 일본 및 아시아의 안전보장에 강한 관심을 가진 미국의 군사전략에 협력하는 동맹국이기 때문에 미국은 군대를 보유하지 않는 일본의 안전을 보장할 의무가 있다는 것이다. 이러한 구상은 외국군을 자국 영토에 주둔시켜 안전보장을 확보하려던 점에서 영토를 자력으로 방위하는 것이 당연시되던 전통적인 국방관념과는 상당한 차이를 보였다. 이러한 요시다의 입장에서부터 알 수 있듯이 미군의 주둔은 강화를 실현하기 위한 수단일 뿐만 아니라 독립회복 후 일본의 안전보장을 확보하기 위한 합리적 선택이었던 것이다.⁴⁾

이러한 와중에서 발발한 한국전쟁에 의해 일본에 주둔하고 있던 미 4개 사단 중 3개 사단이 한국으로 파병되자 맥아더는 미군의 한반도 파병으로 인해 발생된 공백을 메우기 위해 일본정부에 경찰력 증강의 필요성을 역설하고 7만 5천명의 경찰에 비대의 창설과 해상보안청의 8천명 증원을 시달하였다. 이에 요시다 수상은 평화헌법과의 정합성을 고려하지도 않은 채, 이를 단지 치안강화의 기회로 받아들여 경찰예비대를 창설하였다.⁵⁾

1950년 10월에 중국군이 한국전쟁에 본격적으로 개입하자 미 정부는 일본의 군

3) 宮澤喜一, 『東京-ワシントンの密談』(東京: 備後會, 1975), pp. 54-55.

4) 西川吉光, 『日本政治外交史論(上)』(東京: 晃洋書房, 2001), p. 138.

5) 吉田茂, 『回想十年(2)』(東京: 中央公論社, 1998), p. 162.

사적 가치를 중시하여 일본과의 재군비 및 동맹을 체결하는 것이 불가피하다고 판단하였다.⁶⁾ 하지만 요시다 수상은 대내적인 간접침략은 자력으로 확보하지만, 대외적인 직접침략은 미국에 의존한다는 입장을 명확히 하면서 미국측이 제시하는 재군비 요구에 거절할 방침을 정하였다.⁷⁾ 특히 한국전쟁에 의해 일본열도의 군사적 가치가 한층 높아졌다고 판단한 요시다는 대미 교섭에서 기지를 제공하는 대가로 안전보장을 미국에 전적으로 의존하면서 일본의 재군비를 최대한 억제한다는 전략을 채택하였다.

그러나 일본정부는 미 정부의 강경한 입장에 직면하자 미 정부의 요구에 응하지 않으면 대일강화를 추진하는 것이 어렵다고 판단하여 5만명 규모의 보안대의 창설을 미국측에 제시하였다. 미국 의존형 외교 하에서 일본의 안전보장을 확보하려던 요시다 수상은 헌법9조의 '전쟁방기' 조항에도 불구하고 일본이 미국형 외교의 책임분담요구에 요구에 응하지 않을 수 없다는 입장에서 부분적으로 재군비를 추진할 입장을 명확히 했던 것이다.⁸⁾

이리하여 1951년 9월 8일 미일 양국은 미일안전보장조약(이하, 구안보조약)을 체결하였다. 이 조약에서 일본은 미군에 기지를 제공하지만, 미국의 일본방위의무는 명기되지 않았다. 이는 자위권 및 집단적 자위권을 행사하지 않는 국가에 대해 상호방위의무조약의 체결을 금지한 미 상원의 바텐버그 결의에 의한 것이었다.⁹⁾ 이 때문에 안보조약은 미일상호방위의무를 규정하지 않은 채 단지 일본이 미국에 군사기지를 일방적으로 제공하는 의무만을 부과하고 미국은 일본방위의 책임을 지지 않게 되었던 것이다.

점진적 재군비와 자위대 창설

1951년 미국은 군사비의 지출을 삭감하면서 서방진영의 안전을 확보하기 위하여 '피원조국의 방위노력'을 명시한 '상호안전보장법(MSA)'을 제정하였다. 이것은 종래 미국이 동맹국에 행해 오던 다양한 대외원조계획을 일원화하여 군사·경제·기술의 원조 및 공여를 종합적으로 수행하려는 것이었다. 1952년 9월 머피(R. D. Murphy) 주일 미대사는 "일본이 재군비를 결정하면 대외원조를 강화한다"고 발언

6) 五十嵐武士, "戦争と占領: 1941-1951," 細谷千博(編), 『日米關係通史』(東京: 東京大學出版會, 1995), p. 174.

7) 五十嵐武士, 앞의 책, pp. 302-316.

8) 『朝日新聞』1951년 2월 11일.

9) 西村憲雄, 『サンフランシスコ平和條約・日米安保條約』(東京: 中央公論社, 1999), pp. 21-27.

하여, MSA원조를 일본에 적용하려는 움직임을 보였다. 요시다 수상은 MSA협정에 의해 일본이 미국의 경제원조를 받을 경우 재군비에의 의무가 부과되어 헌법9조에 저촉될 우려가 있어 MSA 수용에 신중한 입장을 견지하였다.

그러나 1953년 6월 30일 요시다 내각은 전후 경제부흥에 커다란 역할을 한 ‘한국전쟁 특수’가 종결될 기미를 보이자, 경제적 효과를 고려하여 MSA 체결방침을 결정하고 미 정부에 교섭을 요구하였다.¹⁰⁾ 교섭과정에서 덜레스(John F. Dulles) 국무장관은 “일본은 아시아의 중심 국가로 적극적인 방위노력이 필요하다”고 말하면서 일본정부에 보안대를 32만 5천명 규모의 10개 사단으로 증강하도록 강력히 요청하였다. 이에 대해 일본정부는 평화헌법의 존재, 일본의 경제부흥, 징병제의 부재 등을 들어 “최대한 증강하더라도 2-3만명 정도이다”고 주장하면서 미국측의 주장에 이의를 제기하였다.¹¹⁾

1954년 들어 미 정부는 일본의 재군비보다는 경제부흥을 우선시하는 요시다의 정책노선을 용인할 자세를 명확히 하였다. 그것은 국내외정세의 변화에 기인하였다. 한국전쟁의 특수가 감소하고 긴축정책에 의해 심각한 불황이 내습하자 기업 도산과 실업자가 증가하고 ‘조선의혹사건’¹²⁾으로 요시다 내각의 정치적 기반이 급속히 약화되어 갔다. 또한 냉전이 격화되는 상황에서 미 정부는 일본정부가 중립을 선언할 경우 대소봉쇄의 전초기지를 상실할 우려가 있어 무리하게 강요할 수 없었다. 여기에 미국의 ‘약점’이 있었고 일본으로서도 미국과의 거래의 여지가 있었던 것이다.¹³⁾

1954년 3월 8일 일본은 미일상호방위원조협정에 조인함으로써 미일안보조약에 의해 부과된 군사적 의무이행의 결의를 재확인하고 헌법의 규정에 저촉하지 않는 한도 내에서 자위력을 증강할 책무를 부여받게 되었다. 이에 따라 요시다 내각은 3

자위대는 “일본의 평화와 독립을 지키고 국가의 안전을 보전하기 위해 직접침략 및 간접침략에 대해 일본을 방위하는 것을 주된 임무로 하며 필요에 따라 공공의 질서유지를 담당한다”고 규정.

10) 川上高司, 『米國の對日政策』(東京: 同文館出版社, 1996), pp. 41-42.

11) 宮澤喜一, 앞의 책, p. 192.

12) 조선의혹사건은 한국전쟁의 특수가 끝나고 불황에 빠진 조선업계를 구제하기 위하여 제정된 외항선박건설용자 이자보조금법과 손실보상법의 성립 및 전개과정에서 발생한 뇌물수수 사건으로 자유당의 사토 간사장 및 이케다 정조회장 등이 관여되어 요시다 내각 붕괴의 단초를 제공하였다.

13) 西川吉光, 앞의 책, p. 201.

월 9일 각의에서 방위2법안(방위청설치법 및 자위대법)을 결정하였다. 방위2법의 실시에 의해 보안청은 방위청이 되고 보안대와 경비대는 육상자위대 및 해상자위대로 개편되고 항공자위대가 신설되었다. 1950년 한국전쟁을 계기로 창설된 경찰예비대는 미일강화조약과 미일안전보장조약에 의해 보안대로 개조되고, MSA협정을 통해 자위대로 개편되었던 것이다. 자위대는 “일본의 평화와 독립을 지키고 국가의 안전을 보전하기 위해 직접침략 및 간접침략에 대해 일본을 방위하는 것을 주된 임무로 하며 필요에 따라 공공의 질서유지를 담당한다”¹⁴⁾ 그때까지 치안유지를 목적으로 하고 있던 경찰예비대, 보안대와 달리 자위대는 외부로부터의 무력공격(직접침략)에 대한 군사력(전수방위)인 것이 명시되었다.

1960년 미일안보조약의 개정

위에서 언급하였듯이 1951년에 체결된 미일안보조약은 그 내용이 편무적·일방적이었으며 다음과 같은 커다란 결점을 가지고 있었다. 첫째, 전후 국제관계의 기초인 유엔헌장과의 관계가 불명확하였다. 둘째, 미국에 대한 일본의 기지제공의무는 명시되어 있던 반면 미국의 일본방위의무는 명시되지 않았다. 셋째, 내란조항으로 일본에 주둔하는 미군은 일본정부의 명시적 요청이 있을 경우, 일본국내의 내란진압에 출동할 수 있었다. 넷째, 미군의 기지사용에 대한 제한이 없고 핵병기의 일본반입에 대한 금지규정이 없었다. 다섯째, 조약기한이 명시되지 않았다.¹⁵⁾

기시(岸信介)수상은 ‘자주일본’을 건설하기 위해서는 대내적으로는 헌법을 개정하여 국군을 창설하고 대외적으로는 대미 종속을 탈피하지 않으면 안 된다고 주장하였다. 자주일본을 건설하는 하나의 축인 헌법개정은 하토야마(鳩山一郎)내각에서 보았듯이 호헌세력의 존재에 의해 불가능한 상황이었다. 그 때문에 기시는 자주외교의 실현을 정책목표로 내걸고, 그 당시 불평등조약으로 간주되던 미일안보조약의 개정에 착수하였다.¹⁶⁾ 기시 내각은 안보조약을 대등한 상호원조조약으로 개정하기 위한 포석으로 1957년 4월부터 5월에 걸쳐 방위2법을 개정하여 자위대원 1만명을 증원하는 동시에 국방회의를 개최하여 ‘국방의 기본방침’과 ‘제1차 방위력 정비계획’을 결정하였다.¹⁷⁾ 기시 수상은 그 후 미국을 방문하여 안보조약의 재검토를 미국

14) 자위대법 제3조는 자위대의 임무를 규정하고 있다. 자위대의 역할, 임무, 그리고 활동에 대해서는 田村重信·杉之尾宜生, 『日本の安全保障』(東京: 芙蓉書房出版, 2004), pp. 116-126.

15) 松井芳郎, “新安保條約の特徴と問題点,” 『平凡社百科事典⑩』(東京: 平凡社, 1991), pp. 332-333.

16) 山本剛, 『戦後日本外交史Ⅵ』(東京: 三省堂, 1984), p. 2.

측에 요청하고 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령으로부터 동의를 얻는데 성공하였다.¹⁸⁾ 1958년 9월 후지야마(藤山愛一郎)외무상의 미 방문을 시작으로 본격화된 조약개정 협의는 1960년 1월 6일 제22회 회담에서 최종적으로 타결되었고, 19일 워싱턴에서 미일안보조약(이하, 신안보조약)이 체결되었다.

이 신안보조약은 1950년대 일본의 군사력 증강과 경제발전, 그리고 헌법9조에 대한 해석개헌 등으로 일본이 ‘자조와 상호원조’의 조건을 기본적으로 충족할 수 있게 되었다는 것과 미국의 세계전략이 동맹국의 군사력을 보다 중시하는 방향으로 개편된 것을 바탕으로 체결된 것이었다. 신안보조약의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상호방위의무이다. 일본이 공격받는 경우 미군에 의한 일본방위의무가 명시되지 않았던 구조약에 비해 신조약 제5조에서는 “공통의 위협에 대처하도록 행동하는 것”이 명기되었다. 또한 일본정부가 주일미군에 대한 공격을 일본영역에 대한 공격으로 간주함으로써 공동방위를 ‘개별적 자위권’의 발동으로 여겨 합헌으로 간주하였다. 둘째, 사전협의이다. 신조약 제4조에서는 조약의 실시에 대해 수시 협의한다는 규정이 첨부되었고 제6조의 교환공문에서는 일본 주둔 미군의 배치 및 장비에 있어서의 중요한 변경과 일본에서 행해지는 전투작전행동을 위한 기지의 사용이 사전협의의 대상이 되었다. 셋째, 조약기한이 10년으로 설정되었고 내란조항은 삭제되었다.¹⁹⁾

신안보조약이 편무적인 내용에서 쌍무적인 내용으로 개선되었음에도 불구하고, 기본적으로 일본이 미국에 기지를 제공하고 미국이 일본을 방위한다고 하는 구안보조약의 구조를 근본적으로 변경했던 것은 아니다. 이것은 미국에 의한 일본방위의 약속과 일본으로부터의 기지대여 사이에서 의무의 상호교환관계를 인정하여 ‘형식상’ 대등한 상호조약의 형태로 변경한 것에 불과하였다.

1970-80년대 미일안보체제

이미 언급하였듯이 헌법9조에 의해 일본은 자위대의 해외파병 금지, 집단적 자

17) 石井修, 『冷戦と日米關係』(東京: ジャパンタイムズ, 1989), p. 219.; 室山謙正, 『日米安保條約』(東京: 有斐閣, 1992), pp. 129-186.

18) 1955년 8월 하토야마 내각의 시게미쓰 외무상이 미국을 방문하여 델레스 국무장관에게 미일안보조약의 개정을 계의하였다가 거절당한 적이 있었다. 그런 연유로 1957년 미일정상회담에서 안보조약을 개정하고 싶다는 기시 수상의 제안에 대해 아이젠하워 대통령이 원칙적으로 동의를 표시한 것은 미국정부의 입장변화를 암시한 것이었다.

19) 大平善梧, “改定安保條約の成立と特質,” 鹿島平和研究所(編), 『現代日本の外交』(鹿島平和研究所出版會, 1970), pp. 109-118.

위권의 행사 금지, 그리고 보유병기의 제한이라는 제약을 받고 있었다. 또한 미일안보체제 하에서 일본은 자위대의 위헌문제를 회피하기 위해 전수방위를 원칙으로 표방하고 극동조항에 의한 위험성에 대해서는 극동의 지역한정 및 사전협의제를 통해 비판을 회피하여 왔다.

그러나 일본의 경제력이 증대함에 따라 미국은 미일안보체제의 효과적 운용을 위한 역할분담을 일본에 요구하고 일본도 그러한 요구에 응하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 배경 하에서 1978년 11월 미일 양국에 의해 미일방위협력지침(가이드라인)이 작성되었다.²⁰⁾ 이 지침은 미일안보체제를 효과적으로 운용하기 위하여 군사적인 측면에서 광범위한 미일협력의 내용에 대해 협의했던 것이다. 여기서는 각종 미일공동작전계획서가 작성되었고 유사시 공격은 미국이 담당하고 방어는 일본이 책임진다는 역할분담이 규정되었으며, 그 결과 소련을 가상적국으로 한 군사동맹의 성격이 한층 강화되었다.²¹⁾ 이 지침에 의해 일본은 1979년부터 미군의 주둔경비를 일부 분담하기 시작하였다.

이러한 움직임은 나카소네 수상의 '전후정치의 총결산'에서 한층 강화되어 표출되었다. 여기서 나카소네 수상은 미국의 세계전략에 적극적으로 가담하여 미국을 맹주로 한 세계질서 속에서 일본의 지위를 확대하려는 것이었다.²²⁾ 이를 위해 그가

〈표-1〉 자민당 내 보수주의와 신보수주의의 정치노선 비교

구 분	보수주의	신보수주의
보수세력	보수 본류	보수 방류
정치세력	요시다/이케다/사토 계열 → 가이후, 미야자와	하토야마/기시/고노 계열 → 나카소네, 오자와, 호소카와, 고이즈미, 야마사키, 이시하라
헌법문제	호헌/평화헌법	개헌/자주헌법
국가성격	특수국가(평화국가)	보통국가(정상국가)
정치이념	국제평화주의	민족주의
정책방향	경제우선주의	정치우선주의
대미외교	대미 의존	대등한 미일관계
안보정책	전수방위	군사대국

출처: 이기완, "일본의 신보수주의", 『시대정신』 제2호(서울: 교양사회, 2003), p. 53.

20) (구)가이드라인에 대해서는 前田哲男, 『自衛隊は何をしてきたのか?』(東京: 筑摩書房, 1990).

21) 都留重人, 『日米安保解消への道』(東京: 岩波書店, 1997), pp. 30-31.

22) 牧太郎 『中曾根は何だったのか』(東京: 草思社, 1988).

착수한 것이 미키(三木武夫)내각에서 결정된 방위비의 GNP 1% 이내 규정의 철폐였다. 이 규정은 지금까지 군사소국주의의 상징으로 미국이 강력히 요구하는 방위비 증액의 족쇄로 작용하고 있었다. 이 규정은 1987년 나카소네 내각에서 철회되었다. 또한 1983년 1월 나카소네 내각은 미일군사협력을 강화하기 위하여 대미무기기술통여 결정으로 무기수출금지 3원칙을 파기하였다. 또한 나카소네 수상은 이란·이라크 전쟁의 전후처리 일환으로 페르시아만 지뢰제거를 위하여 소해정의 파견을 시도했으나, 지배세력의 분열과 혁신세력의 반대로 실행에 옮길 수 없었다.

1980년대 일본의 군사화 정책이 커다란 성과를 거두지 못한 것에 대해 와타나베(渡邊治)는 두 가지 요인을 지적하고 있다.²³⁾ 첫째, 나카소네의 구상이 미일안보체제를 강화하는 것을 통해 일본의 군사화를 추구하였다는 점에서 '전후성'을 가지고 있었지만, 동시에 일본 군국주의 이미지를 농후하게 띠고 있었다. 이 때문에 그의 정책구상은 전쟁을 경험한 국민에게 전전 군국주의의 악몽으로 다가왔으며, 아시아 주변국의 반발을 초래하였다. 둘째, 일본의 군사화에 대한 지배세력의 일치된 견해가 존재하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 이 당시 주류세력은 군사소국주의를 지향하고 있었다.²⁴⁾

탈냉전기 미일안보체제

일본을 둘러싼 안보환경의 변화

냉전종식에 의해 동서진영간의 군사적 대립은 소멸되었지만, 냉전체제 하에서 억제되어 온 종교, 민족, 인종상의 문제 등에 기인한 분쟁은 빈발하고 있다. 또한 한반도, 대만해협, 남지나해, 중동지역 등 보다 광범위한 지역에서 불안정 요소가 증가하고 있으며 북방영토, 남사군도, 센카쿠열도, 독도 등의 영유권 문제가 미해결 상태로 남아 있다. 더욱이 지역분쟁을 한층 심각하게 할 우려가 있는 대량파괴무기 및 탄도미사일 등의 운반수단을 포함한 병기의 이전 및 확산의 위험성과 그것을 사용한 테러의 가능성도 높아지고 있다. 그 결과 냉전종식에도 불구하고 동아시아 지역에서는 국제정세의 불확실한 요소가 오히려 현재화되고 있다.

23) 渡邊治, “日米新ガイドラインの日本側のねらい,” 山内敏弘(編), 『日米新ガイドラインと周邊事態』(京都: 法律文化社, 1999), pp. 24-26.

24) 毎日新聞·上西朗夫, 『GNP1%權』(東京: 角川文庫, 1978).

특히, 중국 국력의 급성장에 따른 중국위협론의 대두와 북한의 핵 및 미사일 위협에 의한 북한 위협론의 확산 등은 미일 양국으로 하여금 미일안보체제의 중요성을 재차 인식시키는 계기가 되었다. 1995년 중국의 핵실험을 계기로 일본의 대중정책은 경제적 상호의존에 기초한 관계구축에서 중국의 잠재적 위협에 대응하는 '수동적 현실주의'(reluctant realism)로 변화하였다.²⁵⁾ 이러한 일본의 대중정책 전환은 1996년 3월 대만해협 위기와 무주지 센카쿠 열도를 둘러싸고 중일간 영유권 분쟁을 야기하였다. 한편, 1994년 북한에 의한 핵연료의 재처리로 시작된 북핵 위기는 미일 양국으로 하여금 북한에 대한 위협의식을 높이는 계기가 되었다. 미국은 북한에 대한 제재 혹은 전쟁을 검토했지만, 일본은 전수방위 규정에 의해 구체적인 후방작전 지원임무에 관여할 수 없었다. 미국은 일본영토에 근접한 위기에 불구 하고 일본이 미국의 후방지원 역할을 수행할 수 없다는 것에 충격을 받았다.

미국은 1995년 2월 '동아시아 전략보고(EASR)'에서 10만명 규모의 미군을 동아시아 지역에서 유지할 것을 재확인하였다.²⁶⁾ 탈냉전기 미국의 대일정책의 기본이 된 EASR에서 미국은 동아시아 지역의 평화와 안정을 정착시켜 패권국의 출현을 방지하고 불확실성을 해소하기 위해 이 지역에 10만명 규모의 병력을 주둔시킬 필요성과 이 지역에서 미군의 전방전개전략은 일본을 주요 거점으로 한 '유사시 접근권 확보' 및 '전방주둔'에 의한 분쟁역지를 목적으로 하고 있음을 명확히 하였다. 이러한 미국의 전방전개전략은 일본의 주둔군 지원 및 병참지원을 기본조건으로 하고 있었다.

1996년 미일안보공동선언과 신가이드라인 체제

미국의 대일안보정책의 변화와 동아시아 지역질서의 불확실성은 냉전체제 하에서 소련의 위협에 공동 대처하기 위해 체결된 미일안보체제에 대한 근본적인 수정의 필요성을 미일 양국에게 제기하였다. 이러한 가운데 1996년 4월 하시모토(橋本龍太郎)수상과 클린턴 대통령이 "미일안보장공동선언"에 서명하였다. 이것은 동아시아 지역에서 미국의 방위전략 수정과 병행하여 1994년부터 계속된 미일안보체제 재정의의 추진할 것을 공식적으로 표명한 것이었고, 탈냉전기 일본안보정책의

25) Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism," *Survival*, Vol. 38, No. 2, Summer 1996.

26) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East-Asia Pacific Region*, (February 1995)

내용과 방향성을 정하는 중요한 계기가 되었다. 여기서는 미일안보조약을 기반으로 하는 미일동맹관계가 21세기 아태지역의 안정과 번영을 위한 초석이라는 점이 재확인되었다. 또한 “미일안보체제가 대상으로 하는 지리적 범위의 확대 가능성”과 “극동 유사시 미군에 대한 구체적인 협력을 위한 지침의 수정”도 지적되었다.

이에 기초하여 7월에 개시된 미일방위협력소위원회는 1997년 9월 미일안전보장공동선언을 구체화하여 미일방위협력지침(신가이드라인)을 개정하였다. 이 신가이드라인은 1978년 10월에 책

**주일미군의 임무영역
인 아태지역에서 안정
과 번영의 질서유지를
위하여 미군이 주도하
는 군사행동에 일본이
전면적으로 협력하는
미일군사동맹에 새로
운 전기를 제공해 주
었다는 것이다.**

정된 구가이드라인을 탈냉전기 아태지역의 안보환경에 적응시키기 위하여 수정한 것이었다. 여기서는 평상시 협력, 일본에 대한 무력공격시 협력, 일본 주변지역 유사시 협력 등 미일공동군사행동의 세 항목이 규정되어 있고, 그 핵심은 주변사태에서의 군사협력이다. 여기서 주목할 점은 주변지역의 개념으로 일본정부는 지리적 개념이 아닌 ‘사태의 성질’에 착안하여 자국의 안전에 직접적 영향을 미치는 지역으로 규정하고 있다는 점이다. 이러한 개념규정은 사실상 주일미군의 임무영역인 아태지역에서 안정과 번영의 질서유지를 위하여 미군이 주도하는 군사행동에 일본이 전면적으로 협력하는 미일군사동맹에 새로운 전기를 제공해 주었다는 것이다. 즉 이것은 일본의 방위정책을 전수방위에서 지역분쟁에 개입하는 외부적 개입으로의 전환을 핵심으로 하고 있다고 말할 수 있다.²⁷⁾ 이러한 신가이드라인은 일본의 안보정책에 있어 몇 가지 커다란 변화를 초래하였다.²⁸⁾

첫째, 방위협력의 중점이 일본에 대한 직접침공에서 일본 주변지역 유사사태의 대처로 전환되었다는 점이다. 구가이드라인이 소련군의 북해도 침공에 대비한 미일공동작전을 주요 목적으로 하였다면, 신가이드라인은 일본 주변지역 유사사태에 대한 대처를 주요 목적으로 하고 있다. 특히, 일본의 입장에서 보면 구가이드라인에서는 안보조약 제5조의 ‘일본 유사시’에 대한 미군지원의 확보에 중점이 놓여져 있었

27) Dennis Van Vranken Hickey, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan and the Koreas* (Boulder: Lynne Rienner, 2001), pp. 55-56 & 95-96.

28) 『2001 동북아 전략균형』(서울: 한국전략문제연구소, 2001), pp. 123-124. 이서항, “일본의 해양전략과 미일동맹,” 이홍표(편), 『일본의 해양전략과 21세기 동북아 안보』(서울: 한국해양전략연구소, 2002), pp. 182-183에서 재인용.

지만, 신가이드라인에서는 이것과 함께 일본의 평화와 안전에 영향을 미치는 주변 사태에 주목하고 있다.

둘째, 방위협력 대상지역이 광역화되었다는 점이다. 구가이드라인이 일본 영역 및 극동에 한정되어 있었던 것에 비해 신가이드라인의 대상은 일본영역을 포함하는 일본 주변지역(아태지역)으로 확대되었다. 물론 새로운 지침이 밝히고 있는 주변지역의 지리적 범위가 매우 모호하나 일본정부는 지리적 개념이 아닌 자국의 안전에 직접적 영향을 미치는 지역으로 말하고 있다.

셋째, 미일간 방위협력의 내용이 양적, 질적인 측면에서 확대되고, 특히 일본의 역할확대에 중점이 놓여져 있다는 점이다. 일본 주변지역 유사사태의 경우, 과거 일본은 단순히 미국에게 기지제공 및 일본 영내에서의 편의제공에 머물렀으나, 신가이드라인에 따르면 일본의 협력은 기지제공은 물론 자위대가 직접 참가하는 병참지원, 지뢰제거, 임검, 감시, 경계, 비전투원 피난 등으로 확대되고 있다. 구가이드라인이 미일안보조약에 기초한 자위대와 미군의 방위협력을 중심으로 한 지침이었던 반면, 신가이드라인은 종합적인 ‘동맹관계’에 기초한 광범위한 방위협력을 염두에 두고 있다.

넷째, 미일간 방위협력의 주체가 확대되었다는 것이다. 신가이드라인에서는 자위대와 미군뿐 아니라 “미일 양국의 공적기관 및 민간기관에 의한 종합적인 공동대처”를 전제로 하고 있다. 신가이드라인이 조약도 행정협정도 아니기 때문에 양국 정부에 법률상, 예산상의 조치를 의무지울 수는 없지만, 미일협력을 위한 효과적인 태세가 지침의 목표인 이상, 양국 정부는 이러한 합의의 결과를 구체적인 형태로 반영하지 않을 수 없게 되었다.

일본의 군사적 역할 확대와 미일안보체제의 강화

신가이드라인의 효율성을 확보하기 위해 일본은 1999년 5월 ‘주변사태안전확보법(주변사태법)’을 새롭게 제정하였다. 주변사태법은 유사사태 발생시 미군에 대한 후방지원을 수행하기 위한 법적 근거를 제공하고 있다. 또한 미일 양국은 공동작전계획의 검토 작업 및 상호협력계획의 검토 작업 실시, 그리고 유사시 미일 양국의 활동에 관한 조정 메커니즘의 구축 등을 진행하였다. 이를 통해 미일간 안보협력은 한층 강화되고 미일안보체제의 신뢰성이 크게 향상되었다.

더욱이 2001년에 발생한 9.11 테러를 계기로 일본은 미국의 대 테러전 후방지원

을 원활히 수행한다는 명목 하에 2001년 10월, 2년 한시입법으로서 ‘테러대책 특별조치법’과 12월 자위대의 활동범위확대와 파견, 무기사용요건의 완화 등을 핵심으로 한 PKO협력법 개정안을 통과시켰다. 이로써 본격적인 자위대 해외파병의 길이 열려, 일본은 2001년 아프가니스탄을 상대로 한 대 테러전을 지원하기 위해 전함을 파견하였다. 이는 전후 56년 간 금지되어 온 자위대의 전쟁참여라는 점에서 전후 평화헌법에서 제한해 온 자위대의 해외 군사활동의 본격적인 시작을 의미하는 것으로 일본 대외정책의 일대 전환을 의미하는 것이었다.

2003년 5월 고이즈미(小泉純一郎)수상과 부시 대통령은 정상회담에서 ‘세계 속의 미일동맹’을 구축해가기로 합의하였다. 특히 미일 양국은 국제테러뿐만 아니라 대량파괴무기의 확산이 초래할 심각한 위협에 공동으로 대처하기 위하여 긴밀한 관계를 유지할 필요성에 대해서도 의견의 일치를 보았다. 최근, 방위전략에 관한 의견 교환과 함께 테러대책특별조치법 및 이라크지원특별조치법에 기초하여 일본이 실시하고 있는 각종 협력지원활동은 미일간의 안전보장협력을 한층 확대 및 강화하는 계기가 되었다.

일본 정부는 2004년 12월 10일 향후 10년간 안전보장정책의 기본지침과 방위력 정비의 지침이 될 새로운 ‘방위계획대강’(이하, 신방위계획대강)과 중기방위력 정비계획(2005-2009)을 결정하였다. 신대강은 국제테러 및 탄도미사일 확산 등 새로운 위협에의 대처, 국토방위, 그리고 국제적인 안보환경의 개선 등을 우선과제로 설정하였다. 일본 주변 정세와 관련하여 북한의 군사적 움직임과 중국의 군사주의화 및 해양에서의 활동범위 확대 등을 ‘중대한 불안정 요인’으로 간주하였으며, 특히 중국에 대한 경계심을 명확히 한 것은 1976년 최초의 방위계획대강(구가이드라인)이 책정된 이래 처음 있는 일이었다.

이러한 정세인식 하에 지금까지의 ‘기본적 방위력 구상’을 수정하여 테러 등 다양해지고 있는 위협에 대처할 수 있는 ‘다기능 탄력적 방위력 구상’을 표방하였다. 또한 자위대의 임무를 기존의 국토방위에서 새로운 국제적인 안보환경에의 적극적 대처로 전환하여 현재 자위대법에서 ‘부수적 임무’로 간주되고 있는 자위대의 해외 임무를 ‘본래임무’로 격상 및 강화하였다.²⁹⁾ 또한 미일 양국은 새로운 위협의 대처에도 미일안보체제가 중요한 역할을 수행하고 있다고 지적하면서 안보에서의 미일 일체화를 지향하였다.

29) <http://news.goo.ne.jp/news/asahi/seiji/20041210/k2004121001140.html>. 검색일 13 Jan, 2005.

이러한 움직임은 더욱 가속화되어 2004년 12월 22일 자민당 미일안보 및 기지 개편 합동조사회는 미군의 재편에 따른 미일공동전략목표를 확립하고 역할분담을 명확히 하기 위해 새로운 미일안보공동선언의 책정과 미일방위협력지침(신가이드라인)의 수정을 요구하였다. 또한 일본정부는 유엔 결의 없이도 분쟁지역 복구나 국제 평화유지활동에 자위대를 파병할 수 있도록 하는 ‘자위대 해외파병 항구법안’의 골격을 마련하였다. ‘유엔중시외교’를 표방해온 일본은 그 동안 이라크 등에서 미국이 유엔과 관계없이 독자적으로 추진하는 다국적군에 참가할지 여부와 관련, ‘유엔중시’나 ‘미국중시’냐를 놓고 치열한 내부대립을 겪은 바 있다. 이는 사실상 미국의 양해 없이는 자위대를 움직이기 힘든 일본이 유엔 결의가 난항을 겪더라도 미국 중심의 국제협력이 이루어지면 자위대를 파병할 수 있도록 한 것으로, 통과될 경우 미국 위주의 외교노선이 확실해질 것으로 전망된다.³⁰⁾

이처럼 급변하는 국제정세에 일본이 적극적으로 대처하고 있는 것은 미일안보체제가 일본의 안전보장과 군사대국화에 있어 필수적이라는 인식에 기인한다고 볼 수 있다.

미일안보체제의 특수성

일본헌법의 비군사성

제2차 세계대전의 종결 후, 1945년 9월부터 시작된 미국의 대일점령정책의 핵심은 일본이 재차 세계의 평화 및 안전을 위협하는 일이 없도록 일본을 ‘평화국가’로 변화시키는 것이었다. 이러한 비군사화 정책의 정점에 위치하고 있던 것이 헌법 개정이었다. 1946년 11월 3일 제정된 일본국헌법은 제9조에서 “일본 국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실히 희구하며, 국권의 발동인 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로 영구히 포기한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 육해공군 및 그 밖의 전력을 보유하지 않는다. 국가의 교전권을 인정하지 않는다”고 규정하여 교전권의 부인과 군대의 불보유를 명확히 하였다.

미국은 동유럽에서 친소정권의 확대와 아시아 지역에서 중화인민공화국의 성립

30) 『조선일보』 2005년 1월 13일.

및 한국전쟁의 발발 등을 계기로 일본의 재군비화를 추진하였고 1951년 샌프란시스코 강화회의에서 대일강화조약이 체결되던 날, 일본과 미일안전보장조약을 체결하였다. 일본은 미국에게 주일미군의 주둔 및 기지사용권을 전면적으로 허용하는 대가로 자국의 안전보장 문제를 미국과의 동맹관계에 의존하여 해결할 수 있었다.

1950년대 중·후반에 정권을 장악한 하토야마 및 기시 내각은 헌법개정 시도와 신안보조약의 체결로 상징되는 복고주의와 대국주의를 추구했지만, 1960년대 들어 일본은 헌법개정을 단념하고 평화헌법의 틀 내에서 안보와 자위대의 정착을 도모하였다.

미국은 이러한 일본의 방위정책을 용인하였다. 왜냐하면 1960년 안보투쟁의 고양은 미국에게 커다란 충격을 주었고, 만약 미국이 성급하게 일본의 방위력 증강 및 미일방위협력의 구체화를 요구하고 나섰다가 일본국민의 반발을 초래하여 '반미정권'이 성립되면 모든 것이 수포로 돌아갈 수 있었기 때문이다. 이러한 위기감으로 인해 미국은 기지의 안정적 사용을 위하여 일본에 대한 군비확충 요구를 철회하고 미일관계의 회복을 꾀하는 정책을 우선했던 것이다.³¹⁾

이리하여 일본은 평화헌법과 미일안보체제에 의존하며 경제의 성장과 발전노선을 추구하여 1960년대 고도경제성장을 달성하고 안정적인 통치 질서를 구축할 수 있었다. 그러나 1971년 두 번의 닉슨 쇼크에 의해 일본은 커다란 위기에 봉착하게 되었다. 미국은 일본에 대해 경무장 및 경제성장 노선의 수정과 방위비 분담을 요구하였다. 더욱이 오일쇼크 이후 자원의 안정적 확보가 일본 경제발전의 사활적 문제로 부상하게 되고 1970년대 후반부터 동아시아를 중심으로 일본자본의 해외진출이 본격화되기 시작함에 따라 해외자본의 이익을 보장할 수 있는 국가체제 형성의 필요성이 대두하였다.³²⁾

자위대는 평화헌법 하에서 '위헌'의 소지가 있었음에도 불구하고 계속 군사력을 증강하여 왔다. 더욱이 자위대의 역할이 전수방위에 국한되어 있어 집단적 안전보장체제에 참여할 수 없다는 정부의 입장에도 불구하고 1978년 미일방위협력소위원회가 책정한 미일방위협력지침에서는 안보조약적용범위의 확대, 미일공동작전체제 강화, 공동연습 확대, 유사법제 연구 등이 시도되었다.

냉전종식으로 발생된 국제질서의 변동은 소련의 위협에 공동 대처하기 위해 체

31) 渡邊治, 앞의 논문, pp. 20-22.

32) 形野清貴, "國家イデオロギー 狀況を讀む," 金子道雄(編), 『現代日本の國家と社會』(京都: 法律文化社, 1996), p. 214.

결된 미일안보체제에 대한 근본적인 문제를 미일 양국에게 제기하는 기폭제가 되었다. 이러한 상황에서 발생한 1991년 걸프전쟁은 평화헌법과 미일안보체제의 모순을 극명하게 보여주는 사건이었고 일본의 국제공헌방식-인적공헌 혹은 물적 공헌-을 둘러싸고 미일 양국 사이에 대립을 심화시켰다.³³⁾

일본은 총액 130억 달러에 이르는 재정지원을 하였지만, 미국은 이에 만족하지 않고 일본의 인적공헌도 요구하였다. 1990년 10월 가이후(海部俊樹)내각은 다국적군의 후방지원을 위하여 걸프지역으로의 자위대 파병이 가능하도록 한 ‘유엔평화협력법안’을 국회에 제출하였다. 하지만 이 법안은 전선에서의 전투와 불가피한 자위대의 후방지원활동이 헌법의 전수방위 원칙에 저촉되기 때문에 국회에서 심의가 이뤄지지 않은 상태에서 폐기 됐다. 그리하여 일본의 인적공헌 불가 원칙은 미국의 대일 여론을 상당히 악화시키는 계기로 작용하고 미일안보체제의 수정론을 대두시키는 계기가 되었다. 그 당시 자민당 오자와(小澤一郎)간사장은 걸프전쟁의 처리를 둘러싼 일본의 대응에 강한 불만을 품고 이를 위해 헌법개정과 국가체제 변혁의 필요성에 대한 부동의 신념을 갖게 되었다.³⁴⁾ 이를 계기로 일본은 적극적으로 국제공헌을 수행하기 위하여 1992년 6월 PKO 법안을 성립시켜 자위대 해외파병의 길을 열었다. PKO 법안의 국회통과는 전후 평화헌법에서 금기시한 자위대의 해외파병 불가 원칙에 수정을 가한 최초의 사건인 동시에 일본의 군사화 확대와 미일안보체제 특수성 해소가 시작되었음을 의미한다.

최근, 일본의 정치세력들은 헌법개정 없이 일본은 ‘보통국가’가 될 수 없다고 주장한다. 이러한 개헌론의 핵심은 자위대 해외파병의 정당화 규정을 설치하려는 것에 있으며 크게 ‘9조 2항 삭제론’과 ‘9조 3항 추가론’으로 전개되고 있다. 전자에 의하면 “침략전쟁을 부정하는 9조 1항은 유지되어야 하지만, 자위전쟁 용인과 국제 안전보장상의 공동행동에의 참여 등을 위하여 2항을 삭제해야 한다”고 주장하는 반면, 후자는 “기존의 헌법 9조에 3항을 추가하여 국제평화조약을 신설하는 것”이 바람직하다고 주장한다. 반면 기존의 호헌세력들도 ‘자위대의 존재’와 관련하여 두 가지-자위대 위헌론과 자위대 합헌론-입장의 차이를 보이고 있다. 전자는 자위대가 위헌이기 때문에 헌법을 개정할 필요가 없고 헌법 9조를 완전하게 실시하는 것이 중요하다고 주장하는 반면, 후자는 자위를 위한 필요 최소한도의 군사력을 보유

33) 이기완, “현대일본국가의 변질과 신보수주의,” 『아세아연구』 제47권 3호(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 2004), p. 204.

34) 小澤一郎, 『日本改造計劃』(東京: 講談社, 1993), pp. 33-37.; 이기완, 「전환기의 일본정치와 연립정권」(서울: 케이시, 2002), pp. 79-82.

하는 것은 가능하며 자위대의 존재는 위헌이 아니라고 전제하고 자위대는 대다수 국민들로부터 인지도가 있기 때문에 헌법9조를 개정할 필요는 없다는 것이다.³⁵⁾ 이러한 헌법개정 논의가 활성화됨 따라 일본은 국제공헌이라는 명분 하에 어떠한 형태로든지-삭제, 수정, 추가조항 삽입-헌법9조를 개정할 것이고, 이를 통해 이전보다 훨씬 더 능동적으로 정치·군사적으로 국제문제에 개입할 것이다.

제2차 세계대전의 종결 후, 1945년 9월부터 시작된 미국의 대일점령정책의 핵심은 일본이 재차 세계의 평화 및 안전을 위협하는 일이 없도록 일본을 '평화국가'로 변화시키는 것이었다.

미일안보조약의 비대칭성

동맹은 일반적으로 대외위협인식을 공유하는 국가간에 체결되는 안전보장협력 관계로 공동방위를 그 핵심으로 한다. 이러한 동맹의 일반적인 원칙에서 보다면, 제2차 세계대전 후 동서진영간의 대립으로 촉발된 냉전이라는 특수한 상황 하에서 체결된 미일안보조약은 매우 '일탈적인' 것이었다. 1951년에 체결된 구안보조약에서는 미일상호방위의무를 규정하지 않은 채 단지 일본이 미국에 군사기지를 일방적으로 제공하는 의무만을 부과하고 있었다. 또한 1960년에 개정된 신안보조약에서는 새롭게 미국의 일본방위의무가 명기되지만, 일본측이 집단적 자위권에 기초한 미국에 대한 상호군사원조를 조약상에 명시하고 있지는 않았다.

미일안보체제의 기초가 되고 있는 미일안보조약은 양국이 유엔헌장이 규정한 '개별적 및 집단적 자위의 고유권리'를 확인하고 체결한 것으로 일본정부도 국제법상 집단적 자위권을 가지는 것은 당연하다는 입장을 취하고 있다. 하지만 조약의 내용은 일본측이 집단적 자위권을 행사하지 않는다는 것을 전제로 작성되어 있고 일본정부도 자국이 그 권리를 행사하는 것은 헌법에 위배된다고 해석하고 있다. 다시 말하자면, 일본은 미일동맹 속에서 유엔헌장이 보장한 집단적 자위권에 의해 미국의 보호를 받을 '권리'는 있지만, 집단적 자위권을 행사하여 미국을 지킬 '의무는 지지 않는다'는 것이다.³⁶⁾

1996년 미일안전보장공동선언과 1997년 신가이드라인의 책정으로 미일안보체

35) 豊秀一, “改憲論の底流にあるもの,” 『論座』(2004년 2월호), p. 49.

36) 鈴木裕二, “日米防衛協力のための指針,” 藤本一美·秋山憲治(編), 『日米同盟關係の光と影』(東京: 大空社, 1998), pp. 78-79.

제의 비대칭성이 개선되었음에도 불구하고 군사적 측면에는 여전히 많은 결함이 있다. 신가이드라인에서는 동아시아 지역에서 일본 방위에 직접적인 영향을 미치는 위기가 발생할 경우, 후방지역 범위 및 미국 작전에 대한 일본 병참지원 범위의 개요가 명시되어 있다. 하지만 일본정부는 협력에 소극적인 민간기관 및 지방자치단체에 대해 필요한 협력을 수행하도록 강제할 수 있는 권한이 없다.³⁷⁾ 또한 신가이드라인은 일본이 떠맡을 수 있는 기능적 역할을 15개 분야 40항목으로 구체화하지만, 집단적 자위로 해석될 수 있는 특정한 지원임무에 대해서는 모호함이 그대로 남아 있다.

미일안보체제에 대한 일본 내 입장

미일안보체제 찬성론

제2차 세계대전의 종결 후, 일본은 국제분쟁의 해결수단으로 군사력을 행사하지 않는다는 헌법9조에 의해 자국의 안전을 스스로 확보할 수 없게 되었다. 이리하여 일본은 미국과 미일안보조약을 체결하고 안전보장을 기본적으로 미군의 군사력에 의존하게 되었다. 1950년대 중·후반 지배세력은 미일안보체제를 둘러싸고 대립했지만, 안보투쟁 후 헌법9조에 대한 해석개헌을 통해 평화헌법의 기본구조를 그대로 유지함과 동시에 미일안보체제 하의 대미협조를 기축으로 하면서 경제성장을 추구하는 정치노선, 이른바 ‘요시다 독트린’이 정착하게 되었다. 일본 내에서 미일안보체제의 효용성에 찬성하는 논자들은 다음과 같은 두 가지 논거를 지적한다.³⁸⁾

첫째, 미일안보체제가 일본의 안전과 번영에 커다란 기여를 하였다는 점이다. 미일안보체제에 의해 일본은 전후 60여년간 한번도 전쟁에 휘말려들지 않고 평화를 유지할 수 있었다. 일본에 대한 무력공격은 동시에 미국에 대한 공격을 의미하고 침략을 도발한 국가는 미국과의 전쟁을 각오하지 않을 수 없었기 때문에, 미일안보조약은 일본이 전쟁에 휘말려드는 것을 미연에 방지하는 데 커다란 역할을 하였다. 이러한 미일안보체제 하에서 일본은 미국의 군사력을 배경으로 한 지배권에 진출할 수 있었을 뿐만 아니라 자국의 방비에 필요한 군사비를 절약할 수 있었다. 또한 미

37) Michael J. Green/坂元一哉, “冷戦後の日米同盟,” 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究』(東京: 日本條論社, 2001), pp. 44-45.

38) 藤本一美, “日米安保體制の再檢討,” 藤本一美·秋山憲治(編), 앞의 책, pp. 66-68.

국은 일본의 재군비보다는 경제부흥을 우선시하는 정책을 채택하여 미국 시장에 대한 일본의 접근을 용이하게 해 주어 일본이 고도경제성장을 달성하고 제2위의 경제대국으로 발돋움할 수 있는 기회를 제공하였다. 결국, 1951년 미일안보조약 체결 후, 일본은 미국의 막대한 경제지원과 핵우산 하에서 자국의 안전과 평화를 도모할 수 있었다.³⁹⁾

둘째, 미일안보체제가 해상수송로의 안전 및 확보에 커다란 기여를 하였다는 점이다. 일본경제는 식량 및 에너지를 비롯한 부존자원의 결핍으로 산업원료의 대부분을 외국으로부터의 수입에 의존하고 있는 ‘자원소국’인 동시에 상품 역시 내수보다는 수출을 위주로 한 ‘무역대국’이기 때문에 안정된 원료시장과 수출시장의 주요 루트인 해상 수송로의 안정적 확보는 일본경제의 사활이 걸린 문제이다. 따라서 미일안보체제 하의 미 제7함대에 의해 일본은 일본 영역 이외의 지역에서 자국의 해상수송의 안전을 확보할 수 있었다. 만약 미일안보조약을 파기하고 미국이 ‘적대국가’가 될 때, 일본의 해상수송의 안전은 중대한 위협에 직면하게 되고 일본 경제는 파멸적인 타격을 입게 될 것이다. 이와 관련하여 폴 케네디(Paul Kennedy)가 언급했듯이 미국이 아시아(특히 일본)에 대한 안보 공약을 철회하고, 일본에 대한 아랍석유의 공급을 보호하지 못하게 될 때,⁴⁰⁾ 일본이 군사대국화의 길로 나아갈 것이라는 지적은 매우 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

최근 미일안보체제의 효용성에 대한 찬성론에도 불구하고 그 내부에는 다양한 흐름이 존재하고 있는데, 크게 ‘점진적 역할 확대론’과 ‘전면적 재조정론’으로 구분할 수 있다.

우선, 점진적 역할 확대론은 미일안보체제를 유지하면서 점진적으로 일본의 역할을 확대 및 강화하려는 것으로 현 자민당 집권세력과 야당 민주당의 대미안보전략의 핵심이다. 이것은 미일안보체제 탄생의 조건이던 냉전과 가상의 적이던 소련의 소멸로 세계적 규모의 전쟁 가능성은 줄어들었지만, 중국과 북한처럼 일본의 안보를 위협하는 국가들이 그대로 남아 있는 상황에서 이러한 불안정 요인에 효과적으로 대처하기 위해서는 미일안보체제를 그대로 유지하면서 일본의 역할을 확대하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉 이것은 냉전기 대미추종의 미일안보체제를 적극적으로 자국의 안전보장의 핵심으로 인정하고 이를 강화하려는 것이다. 또한 과거 군국주의에 대한 아시아 주변국의 반발을 고려하여 미일안보체제의 틀 내에서 일본

39) 内田健三·早野透·曾根泰教, 『大政變』(東京: 東洋經濟新報社, 1994), p. 11.

40) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1987), p. 546.

의 군사화를 추구할 경우, 아시아 주변국의 반발과 경계심을 완화할 수 있다는 정책적 판단도 작용하고 있다.

다음으로, 미일안보체제 전면 재조정론은 냉전기 미일안보체제의 특징인 편무적이고 일방적인 미일관계를 개정하여 대등한 관계에서 미일안보체제를 재정립하고 점진적으로 대미 자주노선과 대일본주의를 추구하려는 것이다. 집권 자민당 내 신보수주의 세력들은 탈냉전기 국제질서가 유엔중심으로 재편되고 있는 상황에서 미일안보조약 제10조의 규정에 의해 일본의 안보가 위태로워질 수 있으며, 1978년 가이드라인 체결 후 주일미군의 경비를 일부 분담하기 시작하여 최근에는 70% 이상 분담하고 있기 때문에 ‘안보무임승차’는 더 이상 설득력이 없으므로 기존의 의존적인 미일관계를 전면적으로 재조정해야 한다는 것이다. 또한 이들은 냉전의 산물인 동시에 일본 외교의 축쇄로 작용해온 미일안보체제를 전면적으로 재조정하고 세계 제2위의 경제력을 근간으로 자주적인 역할을 통해 국제적 지위를 강화해 나갈 것을 주장하고 있다.

이러한 경향은 일본에 대한 미국의 안전보장 약속(commitment)이 얼마나 오랫동안 유지될 것인가에 따라 달라질 전망이다.⁴¹⁾ 또한 중국과의 센카쿠 열도 영유권 문제, 러시아와의 북방영토 반환문제, 그리고 남사군도를 둘러싼 지역분쟁 등의 동향도 미일안보체제 전면 재조정론의 시기 결정에 중요한 변수로 작용할 것이다.

미일안보체제 반대론

전후 미일안보체제에 대해 부정적인 입장을 피력해온 대표적인 세력은 일본사회당과 공산당 및 일부 혁신적인 지식인들이다. 특히 사회당은 1951년 1월 제7회 당대회에서 ‘평화4원칙’-전면강화, 중립견지, 군사기지 반대, 재군비 반대-를 당의 외교·안보정책으로 채택하고 보수정권의 반공·친미노선을 비판하였다.

기시 내각이 미일안보조약 개정을 위한 교섭을 진행하자, 혁신세력은 ‘안보개정 저지국민회의’를 결성하여 미일 교섭을 저지하려고 하였다. 본래부터 안보조약을 ‘평화’에 반하는 것으로 간주하던 혁신세력은 신안보조약을 중국과 소련을 적대시하고 전국토를 미군기지화 하여 자위대의 해외파병과 일본을 전쟁에 휘말려들게 할 가능성이 높다고 지적하면서 미일안보체제에 대한 반대투쟁을 전개하였다. 가미야 후지(神谷不二)가 지적하듯이, 1960년 안보투쟁은 제2차 세계대전의 패배로부터

41) 이기완, “일본의 신보수주의,” 『시대정신』(서울: 교양사회, 2003), p. 65.

15년이 경과한 시점에서 점차 회복되어온 일본 민족주의와의 충돌로 발생한 것이며 점령시대로부터 축적된 ‘반미감정’이 일시에 폭발한 것이었다.⁴²⁾

1960년 안보투쟁 이후 사회당은 안보문제를 평화4원칙에서 ‘비무장중립’으로 변경하였다. 비무장중립을 주장하는 논자들은 “국가를 방위하는 무력을 가지지 않고, 어떠한 국가의 전쟁에도 중립을 견지한다는 헌법9조의 ‘전쟁방기’ 조항을 들어 미일안보체제와 같은 군사동맹이 필요하지 않다”고 주장하였다.

미일안보체제의 확립 이래, 지배세력이 이데올로기적·군사적 쟁점에 대해 소극적인 입장을 보이면서 ‘소득배증계획’으로 상징되는 경제성장을 국가의 목표로 설정하고 추구한 결과,⁴³⁾ ‘평화’의 절박성이 서서히 사라져 갔다.⁴⁴⁾ 그 결과 사회·공산 양당의 정체가 시작되었고 미일안보체제 그 자체가 커다란 정치적 쟁점이 되지 못하였다. 이러한 상황에서 사회당은 미일안보체제에 대해 애매한 입장을 취하여 미일안보체제 및 자위대를 ‘현실에 존재하는 사실’로 인정하자는 입장을 표명하였다. 즉 미일안보체제와 자위대의 ‘필요성과 정당성’을 인정할 수는 없지만, 그 존재의 사실은 인정할 수밖에 없다는 방관적적인 입장을 견지했던 것이다.⁴⁵⁾

더 나아가 1994년 7월 사회당 무라야마(村山富市)위원장은 7월 20일 중의원 본회의에서 “미일안보체제는 아태지역의 안정요인으로 미국의 존재를 확인하고, 이 지역의 평화와 번영을 촉진하기 위하여 불가피하며, 자위대는 자위를 위한 필요 최소한의 실력조직으로 헌법이 인정한 것이다”는 입장을 표명하였다. 이러한 사회당의 노선전환은 1951년 미일안보조약 체결 이래, 동북아 지역에서 미국의 군사적 활동에 휩쓸릴 가능성을 차단하고 비핵3원칙을 고수하기 위해 미일안보체제의 폐기를 주장한 세력의 몰락을 의미했던 것이다.⁴⁶⁾

결론

위에서 살펴본 바와 같이 냉전이라는 특수한 국제정치질서 속에서 소련을 미일 공동의 위협으로 인식하던 시대와는 달리 냉전이 종식되고 세계적 규모의 분쟁가능

42) 神谷不二, 『戦後史の中の日米関係』(東京:新潮社, 1989), p. 106.

43) 오노 고지/이기완(역), 『일본현대정치사: 1945~1998』(서울: 케이시, 2003), p. 143.

44) 宮崎隆次, “55年體制の崩壊と連合政治,” 『エコノミスト』(東京:毎日新聞社, 1993), pp. 38-40.

45) 原彬久, 『戦後史のなかの日本社会党』(東京:中央公論新社, 2000), p. 319.

46) 浅井基文, “日米安保体制にかわる構想を,” 『世界』(1990년 10월호), pp. 65-66.; 일본사회당의 몰락에 대해서는 이기완, “日本社会党の衰退に関する研究,” 『法學新報』第111卷 第1·2號(東京:中央大學法學會, 2004), pp. 185-213.

일본은 미일안보체제 하에서 미일동맹을 공고히 하면서 궁극적으로는 자주적 안보정책의 기치 아래 미일안보체제 전면 재조정과 강력한 대일본주의 노선을 추구할 것으로 전망된다.

성이 사라진 탈냉전 시대에 미일안보체제는 그 내용, 역할, 그리고 중요성 등에서 상당한 변화를 보이고 있다. 이것은 미국에 의한 일방적인 대일안보정책의 변화와 군사적 역할을 확대하려는 일본의 안보정책이 합치하여 발생된 것으로 미일간의 '공통 이익의 상대화'라는 상황에서 당연히 요구되어지는 변화라고 말할 수 있다.

냉전기, 미일안보체제는 미국의 대소봉쇄전략에 대한 일본의 무조건적 지지와 일본의 안전보장에 대한 미국의 편무적 방위공약이라는 '이익체제' 속에서 안정적으로 유지될 수 있었다. 하지만,

1989년 냉전종식에 의해 소련의 위협에 대항하는 미국의 세계전략의 일환으로 형성된 미일안보체제는 공통 목표의 상실로 상대화의 물결을 피할 수 없게 되었고 미일양국은 미일동맹의 유지 혹은 미일동맹의 해소라는 상황에 직면하게 되었다.

탈냉전 시대의 도래와 함께 일본은 세계 제2위의 경제력을 바탕으로 일본의 군사화를 추진하여 국제정치에 능동적으로 개입하려는 안보정책을 수립하고 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 '미일안보체제의 중요성'을 재차 강조하고 있다. 일본은 중국과 북한처럼 일본의 안보를 위협하는 요소들이 그대로 존재하는 상황에서 이러한 위협요소에 효과적으로 대처하고, 동시에 일본의 군사화에 대한 아시아 주변국의 반발을 완화할 수 있는 방책으로 미일안보체제를 유지하는 것이 필요하다고 한다. 미국은 동아시아 지역에서 미군의 감축에 의해 발생할 수 있는 지역질서의 불안정 요소에 효과적으로 대처하고 자국의 국가이익을 안정적으로 확보하기 위해서는 일본의 역할 확대가 필수적이라고 판단하여 기존의 비대칭적인 미일안보체제에서 탈피하여 미일동맹을 유지·확대하려는 입장을 취하고 있다.

이러한 미일 양국의 정책적 입장이 일치하여 미일안보체제는 그 내용 및 역할을 군사동맹으로 확대하고 있다. 일본은 미일안보조약 제6조에 의한 일본의 기지대여 의무와 제5조에 의한 미국의 대일방위 의무와의 교환에 기초한 기존의 미일안보관계가 지속되는 한 일본의 역할과 행동이 미군에 상당히 의존하면서 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단하고 있다. 이 때문에 일본은 미일안보체제에서 자국의 발언권을 확대하고 군사대국화를 달성하기 위한 정치작업의 일환으로 평화헌법의 개정 본격화, 미일방위협력지침(신가이드라인)의 작성, 주변유사시 자위대의 역할과 임무의

확대를 위한 관련법제의 정비, 그리고 신방위계획대강의 결정 등을 추진하고 있다.

일본은 미일안보체제 하에서 미일동맹을 공고히 하면서 점진적으로 일본의 역할 확대와 군사화를 추진하리라 예측되지만, 궁극적으로는 자주적 안보정책의 기치 아래 미일안보체제 전면 재조정과 강력한 대일본주의 노선을 추구할 것으로 전망된다. 이러한 움직임은 필연적으로 미국과의 동맹관계의 상대화와 일본에 대한 미국의 안전보장 약속의 철회를 초래하는 동시에 중국과의 패권경쟁을 불러일으켜 동북아 지역질서의 불안정을 촉발하는 요인이 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 이기완, “일본의 신보수주의,” 『시대정신』 제2호(서울: 교양사회, 2003)
- _____, “현대일본국가의 변질과 신보수주의,” 『아세아연구』 제47권 3호(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 2004)
- _____, “日本社會黨の衰退に關する研究,” 『法學新報』 제111권 第1·2號(東京: 中央大學法學會, 2004), pp. 185-213.
- _____, 『전환기의 일본정치와 연립정권』, 서울: 케이시, 2002.
- 이기완(역), 『일본현대정치사: 1945~1998』, 서울: 케이시, 2003.
- 이서항, “일본의 해양전략과 미일동맹,” 이홍표(편), 『일본의 해양전략과 21세기 동북아 안보』, 서울: 한국해양전략연구소, 2002.
- 淺井基文, “日米安保體制にかわる構想を,” 『世界』(1990년 10월호)
- 石井修, 『冷戦と日米關係』, 東京: ジャパンタイムズ, 1989.
- 五十嵐武士, 『戦後日米關係の形成: 講和・安保と冷戦後の視點に立って』, 東京: 講談社, 1995.
- 五十嵐武士, “戰爭と占領: 1941-1951,” 細谷千博(編), 『日米關係通史』, 東京: 東京大學出版會, 1995.
- 內田健三·早野透·曾根泰教, 『大政變』, 東京: 東洋經濟新報社, 1994.
- 小澤一郎, 『日本改造計劃』, 東京: 講談社, 1993.
- 大平善梧, “改定安保條約の成立と特質,” 鹿島平和研究所(編), 『現代日本の外交』, 鹿島: 鹿島平和研究所出版會, 1970.
- 形野清貴, “國家イデオロギー狀況を讀む,” 金子道雄(編), 『現代日本の國家と社會』, 京都: 法律文化社, 1996.
- 神谷不二, 『戦後史の中の日米關係』, 東京: 新潮社, 1989.
- 川上高司, 『米國の對日政策』, 東京: 同文館出版社, 1996.
- 都留重人, 『日米安保解消への道』, 東京: 岩波書店, 1997.
- 鈴木裕二, “日米防衛協力のための指針,” 藤本一美·秋山憲治(編), 『日米同盟關係の光と影』, 東京: 大空社, 1998.
- 西川吉光, 『日本政治外交史論(上)』, 東京: 晃洋書房, 2001.
- 西村態雄, 『サンフランシスコ平和條約・日米安保條約』, 東京: 中央公論社, 1999.

- 田村重信・杉之尾宜生, 『日本の安全保障』, 東京: 芙蓉書房出版, 2004.
- 豊秀一, “改憲論の底流にあるもの,” 『論座』(2004년 2월호)
- 原彬久, 『戦後史のなかの日本社会党』, 東京: 中央公論新社, 2000.
- 藤本一美, “日米安保? 制の再検討,” 藤本一美・秋山憲治(編), 『日米同盟関係の光と影』, 東京: 大空社, 1998.
- 牧太郎 『中曾根は何だったのか』, 東京: 草思社, 1988.
- 前田哲男, 『自衛隊は何をしてきたのか?』, 東京: 筑摩書房, 1990.
- 毎日新聞・上西朗夫, 『GNP1%?』, 東京: 角川文庫, 1978.
- 松井芳郎, “新安保条約の特徴と問題点,” 『平凡社百科事典⑩』, 東京: 平凡社, 1991.
- Michael J. Green/坂元一哉, “冷戦後の日米同盟,” 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究』, 東京: 日本條論社, 2001.
- 宮崎隆次, “55年体制の崩壊と連合政治,” 『エコノミスト』, 東京: 毎日新聞社, 1993.
- 宮澤喜一, 『東京-ワシントンの密談』, 東京: 備後會, 1975.
- 室山議正, 『日米安保条約』, 東京: 有斐閣, 1992.
- 山本剛, 『戦後日本外交史Ⅵ』, 東京: 三省堂, 1984.
- 吉田茂, 『回想十年(2)』, 東京: 中央公論社, 1998.
- 渡邊治, “日米新ガイドラインの日本側のねらい,” 山内敏弘(編), 『日米新ガイドラインと周辺事態法』, 京都: 法律文化社, 1999.
- Green, Michael J. and Benjamin L. Self, “Japan’s Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism,” *Survival*, 38-2 (Summer 1996)
- Hichey, Dennis Van Vranken, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan and the Koreas*, (Boulder: Lynne Rienner), 2001.
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, (New York: Vintage Books), 1987.
- U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East-Asia Pacific Region*, (February 1995)
- 『조선일보』
- 『朝日新聞』
- <http://news.goo.ne.jp/news/asahi/seiji/20041210/k2004121001140.html>.

중국 외교정책의 변화와 북·중관계

양 순 창 (경북대학교 선임연구원)



서 론

중국대두론이나 중국위협론을 재론하지 않더라도, 21세기에는 초강대국으로서의 중국의 대두가 현실화되고 있으며, 이는 필연적으로 중미간 및 중일간의 패권경쟁으로 이어질 것으로 전망되고 있다. 중국의 초강대국으로서의 성장이 현실화되고 있는 상황에서 동북아시아 지역체제는 보다 복잡한 양상을 보이고 있으며, 그 가운데 북중관계는 지역질서 및 나아가서는 향후 세계질서의 편성에 하나의 시금석이

되고 있다.

지정학적으로 볼 때, 한반도는 대륙과 해양의 중간에 위치한 중간지대로서 때로 완충지로서의 역할도 하지만 때로 각축장으로서 힘의 대결이 첨예하게 펼쳐지는 구심점과 같은 특성도 보여왔다. 현재에도 한반도는 대략적으로 보아 국력순위 세계 최상위 4개국으로 둘러싸여 있으며, 미일 해양세력과 중러 대륙세력이 영향력을 확보하고자 경쟁하고 있다. 이런 지정학적 특성으로 인하여 전세계적인 탈냉전 추세에도 불구하고 한반도는 일정 수준 냉전적 구조를 온존시키고 있으며, 이런 점에서 아이젠하워(D. Eisenhower)는 “냉전 제2기 지역(Cold War II Zone)”¹⁾으로 표현하였다.

개혁개방정책의 실시 이후 보다 현실적인 이해관계를 중시하는 중국의 외교정책상의 변화는 북중관계에도 상당한 변화를 초래하였다. 특히 구소련의 해체 이후 국제정치체계의 재편은 국제정세에 대한 중국의 인식변화를 가져왔으며, 이는 북한에 대한 중국의 인식변화를 불가피하게 하였다. 더구나 1992년 한중수교는 북중 쌍방에 대해 전통적인 우호관계를 재고하는데 중요한 계기를 제공하였다.

개혁개방 이후 국내에서의 시장경제 확대와 함께 세계자본주의 경제체제에 편입되어 가면서 중국은 경제적 상호의존성의 증대와 함께 국제규범에 순응하고 국제적 문제 해결에 강대국으로서 책임 있는 행동을 하며, 국가 위상제고 및 국익 극대화라는 외교목표를 위하여 전방위 외교를 전개하고 있다. 외교정책은 개혁개방정책의 성공 및 4개 현대화 실현에 유리한 주변 환경을 조성하는 데 필수적인 요건으로 인식되고 있으며, 외교정책의 목표는 소강사회의 전면적 건설을 위해 필요한 평화롭고 안정된 국제환경을 조성하는 데 놓여 있다. 국제화·세계화 추세의 확대와 함께 중국은 보다 적극적으로 다자주의 외교를 확대하고 있으며, 동시에 경제성장에 따라 날로 신장되는 국력에 기초하여 양자주의 외교전략을 적절히 결합시키고 있다.

중국과는 대조적으로 국제적 상호의존성 수준에서 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있는 북한은 당면한 경제위기와 북미간의 갈등으로 인한 체제위험에 직면하여 주로 중국 및 러시아와의 양자주의에 의존하여 주변국가들과의 관계를 처리해나가고 있지만, 향후 북한의 향방은 동북아시아 지역질서의 재편과 나아가서는 초강대국들간의 패권경쟁에 결정적으로 중요한 요인이 될 수 있다는 점에서 적어도 현단계에서 북한문제는 곧 세계문제라고도 할 수 있을 것이다.

1) David Eisenhower, "Politics and Foreign Policy in 1996: The Year of the Weary Electorate," *Orbis*, 40-1 (Winter, 1996), p.27.

핵문제를 위시하여 북한문제는 북미 및 북일관계의 향방도 중요하지만 무엇보다 전통적으로 긴밀한 협력관계를 유지해왔던 북중관계의 향방에 크게 의존한다고 볼 수 있다. 북미 및 북일협상에서 보여진 바와 같이 협상이 뚜렷한 타결책을 찾지 못하는 이유는 무엇보다 북중관계가 그 구체적 모습을 드러내지 못했기 때문으로 보인다. 하지만 북한이 왜 그리고 어느 정도로 중국에게 중요한가 하는 문제가 해결되지 않은 상태에서 북중관계 및 그것을 중심으로 풀어나가야 할 여타 관련국들간의 관계를 추론하기는 대단히 어렵다.

본 논문은 개혁개방정책의 실시 이래 중국 외교정책의 변화요인과 변화내용을 고찰하고 이에 기초하여 북중관계 변화추이를 검토 및 전망해보고자 한다. 북중관계를 분석하는 데 있어서는 국제적 환경요인 외에 북중 쌍방의 외교정책 변화추이에 대한 분석이 필요하지만, 본 논문은 특히 중국의 외교정책 변화요인을 중심으로 북중관계를 고찰하고자 한다. 이는 현실적으로 볼 때, 북중관계를 규정하는 영향력의 수준에 있어서 중국이 우위를 점하고 있으며, 향후 한반도 주변 4강체제의 구체적 형성과정에 보다 중요한 변수로 대두되고 있는 중국의 외교전략에 초점을 맞추어 북중관계를 고찰해 볼 필요가 있기 때문이다. 북중관계의 구체적 분석에 있어서는 이데올로기, 경제 그리고 군사안보의 세 수준에서 논의를 진행하고자 한다.

중국 외교정책의 변화요인

개혁개방정책

개혁개방정책의 실시 이후 중국 외교는 개혁개방정책과 현대화 추진에 유리한 국제적 환경을 조성하기 위하여 우호적인 교류협력 관계를 증진시켜야 할 필요성이 더욱 절실히 대두되었다. 1980년 1월 중국공산당 중앙위원회 확대회의에서 행한 연설 ‘당면 정세와 임무(目前形勢和任務)’에서 덩샤오핑(鄧小平)은 80년대의 세 가지 주요 정책과제로 첫째, 국제문제에 있어 패권주의를 반대하고 세계평화를 유지 및 발전시키는 것, 둘째, 대만을 통일하는 것, 셋째, 경제건설에 박차를 가하는 것을 제시하고 이 세 가지 정책과제를 수행하는 핵심은 경제건설, 즉 4개 현대화임을 강조하였다.²⁾ 또 1985년 3월 덩샤오핑은 중국을 방문한 일본상공회의소 대표단과의 면

2) 張占斌, 張樹軍(主編), 『中國改革開放思想庫』(北京: 中國人民大學出版部, 1992), p.7.

답에서 “현재 세계에는 전체 지구차원의 전략문제가 두 개 있는데, 하나는 평화문제이고 다른 하나는 경제 또는 발전문제이다”³⁾라고 밝힘으로써 당시 중국의 외교적 과제를 간접적으로 표명하기도 하였다. 덩샤오핑의 이같은 입장은 개혁개방이래 중국의 최고 국가목표는 경제건설이며 이를 위해 평화적이며 경제적 실리를 추구할 수 있는 국제환경을 조성하는 것이 중국의 외교적 목표임을 시사한 것이었다.

세계의 국가들과 우호적인 관계를 유지해야 할 필요성은 개혁개방정책의 추진에 필요한 자금조달 등 당면한 경제적 필요에 기인한 것이며, 이는 왕쩌엔(王建)에 의해 제시된 ‘국제대순환론(國際大循環論)’에 잘 나타나 있다.⁴⁾ 1988년 1월에 발표된 왕쩌엔의 논문은 대외개방정책의 실시과정에서 보자면 상당히 후기의 것이지만, 그간 대외개방정책을 체계적으로 이론화하지 못한 상황에서 발표되었기 때문에 개혁개방정책이 이론적 기초를 마련했다는 점에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 국제대순환론은 중국경제의 당면 문제해결과 전향적인 변화를 위해서는 세계경제라는 거대한 순환 속에 포섭될 필요가 있다는 주장이다. 이러한 주장에는 당면한 중국경제의 문제점에 대한 정확한 인식이 전제되어 있다.

중국의 산업구조는 사회주의 경제체제 수립 초기 중공업 우선정책의 영향으로 경공업이 발달하지 않은 상태에서 중공업이 상대적으로 더 발달하여 중공업과 경공업의 구조는 불균형상태를 보이고 있지만 전체적으로 중공업의 기반은 건실하다고 할 수 있다. 그러나, 중공업은 노동인구를 취업시키는 데 충분하지 못하며, 노동인구의 압도적 다수는 농업분야에 종사하고 있다. 향후 중국경제의 발전목표는 중공업을 지속적으로 발전시켜 산업구조의 고도화 및 현대화를 실현하는 데 있다. 그러나, 이를 실행하는 데에는 막대한 자금이 소요되며, 이에 필요한 자금은 아직 마련되어 있지 않다. 중공업의 발전을 위해서는 필요 자금을 경공업 및 농업분야에서 조달할 수밖에 없으며, 이를 위해 유리한 방법은 농촌의 과잉노동력을 비농업분야로 흡수하여 활용하는 것이다. 중국 내에는 농촌의 과잉노동력을 흡수할 재원이 부족하므로, 연해지역을 중심으로 농촌의 과잉노동력을 외국의 자본과 결합시키는 것이다. 요컨대, 국제대순환론은 단순히 연해지역에 수출가공구를 설치하여 농촌의 과잉노동력을 취업시키는 정도의 것을 의미하는 것이 아니고, 중국의 낙후된 농업을 외국의 선진공업과 연계시키고, 나아가 낙후된 중국경제를 세계경제의 흐름과 접목시킴으로써 내부적인 개혁의 동력을 확대하고자 하는 전략이다.

3) 『人民日報』1985년 3월 5일.

4) 『經濟日報』1988년 1월 5일.

국제대순환론에서 보여진 바와 같이, 중국의 경제개발은 중국의 풍부한 노동력과 해외의 풍부한 자본간의 유기적 분업체계를 요하며, 이를 위해서는 주로 동아시아지역에 집중된 막강한 화교자본을 활용하지 않으면 안 된다. 실제로 중국과 동남아시아 국가들간의 관계는 개혁개방정책 실시 이후 급진전되었는데, 중국은 이들의 눈부신 경제성장에 자극되었고, 또한 천안문사건 이후 국제적 고립과 서방측의 경제제재 속에서 상대적으로 주변 동남아 국가들과의 정치적 및 경제적 관계강화에 주력하지 않을 수 없었다.

개혁개방정책의 실시 이후 중국외교는 개혁개방정책과 현대화 추진에 유리한 국제적 환경을 조성하기 위하여 우호적인 교류협력 관계를 증진시켜야 할 필요성이 더욱 절실히 대두되었다.

동남아시아 지역으로의 경제적 팽창은 일반적으로 중화경제권의 구축이라는 경제적 전략으로 이해되고 있다. 우선 대만과의 관계에 있어서는 경제특구를 대만에 인접한 푸지엔성(福建省) 시아먼(廈門)에 설정함으로써 양안간의 교류를 확대하고, 다음으로 홍콩과의 관계에 있어서는 경제특구를 인접한 광둥성(廣東省) 선전(深川)에, 그리고 마카오와의 관계에 있어서는 경제특구를 인접한 주하이(珠海)에 설치함으로써 해당 지역과의 교류를 확대하였다. 시간이 경과할수록 홍콩의 경제는 선전 경제특구에 통합되고 있으며, 대만 경제 역시 중국 대륙에 대한 의존도가 높아지고 있다. 그 외에도 동남아시아로의 진출을 겨냥하여 하이난다오(海南島)를 경제특구로 지정한 후 외국인 투자가 활발히 이루어지고 있다. 최근에 중국은 경제성장의 거점을 중서부와 동북부에도 설정하고 있다. 중서부 대개발 프로젝트를 통해 서부지역의 소수민족 지역을 통합하고, 동북공정(東北工程)을 통해 동북지역에 대한 통합 작업에 박차를 가하고 있다. 1992년 덩샤오핑의 남순강화가 경제정책의 중심이 화남경제권에 있음을 시사하였다면, 1999년 장쩌민의 북순강화는 경제정책의 중심이 동북지역으로 이동하고 있음을 상징하였다고 볼 수 있다.

중국전문가들은 중국의 WTO 가입으로 중국·홍콩·타이완 등으로 분산되어 있는 중화경제권의 힘을 결집시킬 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 높다고 본다. 실제로 1991년 싱가포르에서 제1차 세계화상대회(World Chinese Entrepreneurs Convention)가 개최된 이래 화교경제권이 결집되고 있으며, 일부 분석가들은 이미 위엔화가 달러화를 대체할 수 있는 교역규모에 도달하였다고 한다.⁵⁾ 중화경제권이 미국의 달러를 축출할 수 있기까지는 상당한 시간이 걸리겠지만 그동안 동아시아

경제를 지배한 ‘엔 경제권’을 화교 경제 네트워크에 기반을 둔 ‘위엔(元) 경제권’으로 전환하는 작업은 곧 시작될 것으로 예상된다. 이는 필연적으로 일본과의 보이지 않는 갈등을 촉발할 것이며 갈등은 이미 시작됐다고 해도 과언이 아니다.

요컨대, 중국의 대외경제정책은 미국 및 일본과의 정치적 대립을 표면화시키지 않으면서 중국중심의 실질적 경제통합을 확대함으로써 동아시아 지역에서 미국과 일본의 영향력을 감쇄시켜나가는 정책이라고 할 수 있다. 전통적인 중화세계의 바탕을 이루었던 문화적 동질성도 하나의 중요한 통합요인으로 작용하고 있다. 다만 문화적 요인이 현대의 주권국가 상호간의 독립성을 초월하는 초국가적 요인으로 작용하기에는 아직 한계가 있다.⁶⁾

국제정세의 변화

1990년대 이후 중국은 탈냉전 이후의 신국제질서를 한 개의 초강대국이 다수의 강대국을 능가하고 있는 소위 일초다강(一超多強)의 현상으로 이해하고 있으며,⁷⁾ 이와 같은 현상은 과도기적 현상으로서 결국에는 다극화체제로 나아갈 것으로 보고 있다.⁸⁾

탈냉전시기 국제질서의 재편을 동북아시아에 국한하여 고찰할 때, 관측 가능한 현상은 냉전시기 대결구도를 이루었던 미-소간의 대립구도가 중국-미국간의 대결구도로 재편되고 있는 점이다.⁹⁾ 물론 중국과 미국간의 대결이 표면화되거나 양국이 특별히 갈등을 노출시키고 있지는 않지만, 쌍방이 잠재적인 갈등을 염두에 두고 향후 세계전략을 구상하고 있기 때문에 중국과 미국간의 대립구도는 점차 구체화 될 것으로 전망된다.

1989년 6월 천안문에서의 유혈진압이 언론을 통해 전 세계에 보도되었을 때, 그

5) Henry C.K.Liu, "China vs. the almighty dollar," *Asia Times Online*, Feb.10, 2004, <http://www.atimes.com/atimes/china/DG23Ad04.html> (검색일: 2005.1.5)

6) 신옥희는 탈냉전기 동아시아에서의 ‘과거로의 복귀’ 논쟁이나 동아시아에서 제한적으로나마 협력관계를 증진시키는 요인으로서의 문화적 요인에 대한 강조는 현재 동아시아 내부의 국가 간 갈등이 전통적인 요인에 기인한 것이 아니라 근대국제체제로의 편입과정에서 생겨난 것이라는 점을 간과하고 있다고 한다. 신옥희, “다자주의의 동아시아 적용의 문제,” 『한국과 국제정치』13-1(1997), p.253.

7) 錢其琛, “始終不偷地奉行獨立自主的和平外交政策,” 『求是』1995, 第12期, pp.2-3.; 탈냉전시기 국제질서에 대한 중국 지도부의 일반적 관점은 헨팅턴이 90년대 이후 탈냉전시기 국제질서를 ‘단-다극체계(Uni-multipolar System)’로 규정하고 있는 것과 다르지 않다. Samuel P. Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, 78-2 (March/April 1999), pp. 35-49. 탈냉전기 일초다강의 국제질서의 특징으로 왕지쓰(王緝思)는 미국의 패권과 일방주의 경향, 강대국간의 협력 증진, 선진국과 개발도상국간의 경제적 격차 심화, 중국의 대두 그리고 분쟁지역의 집중화를 들고 있다. 王緝思, “新形勢的主要特點和中國外交,” 『現代國際關係』2003, 第4期, pp.1-3.

리고 동서독을 갈라놓았던 베를린 장벽이 무너지고 곧 이어 구소련이 붕괴되면서 공산주의의 종말이 선언되었을 때, 중국은 소위 중국붕괴론 또는 중국분열론이라는 가장 비관적인 관측과 전망의 대상이었다. 그러나 몇 년 후 중국은 소위 중국부상론 또는 중국위협론이라는 판이하게 다른 관측과 전망의 대상이 되었다.

중국붕괴론 내지 중국분열론이 거론되던 시기에는 미국 또한 동아시아 전략구상(East Asia Strategy Initiative)에 따라 3만에 이르는 미군의 철수 등 상대적으로 소극적인 대아시아정책을 수행하고 있었다. 그러나 몇 년 후 중국의 미래에 대한 새로운 전망에 기초하여 미국의 대아시아정책 또한 보다 적극적인 방향으로 선회하였는데, 이는 ‘동아시아 전략보고서’, ‘4년 주기 국방정책 평가(Quadrennial Defense Review)’ 그리고 ‘조인트 비전 2020(Joint Vision 2020)’ 등의 문헌들에서 나타나고 있다. 특히 ‘아시아 2025’ 연구팀의 보고서는 아시아 지역에 대한 중국의 영향력 증대를 예상한 다분히 부정적인 시나리오로서 중국에 대한 경제와 거시적 대응들이 논의되기 시작하였는데, 이는 중국의 부상이 이미 현실화되었으며, 특히 동아시아지역에서는 매우 명백한 사실로 표면화되고 있음을 반증하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이런 점에서 왈츠(K.N. Waltz)는 탈냉전시기 미국중심의 일극체제를 다극체제로 전환시킬 수 있는 후보의 하나로 보고 있다.¹¹⁾

따라서 당면한 국제정치상의 과제는 초강대국 일 국에 의한 패권행사에 반대하고 향후 중국의 국력신장에 상응하여 중국에 유리하게 편성될 수 있는 신국제질서

8) 서방학자들의 관점도 크게 다르지 않은데, 스미스는 미국이 이라크전 이후 북한 핵문제 해결방식에서 보여준 바와 같이 대이라크전에서 나타났던 일방주의적 접근법보다는 다자주의적 접근법을 선호하고 있는데, 이는 미국의 일방주의가 여타 강대국들의 반발과 견제에 직면하게 되면서 나타난 새로운 경향이라고 한다. 그는 비록 탈냉전시기 국제질서가 단일의 초강대국인 미국의 영향력을 강화하고는 있지만 중국, 러시아, 일본 그리고 유럽연합 등과 협력하지 않고 단독으로 테러와의 전쟁을 비롯한 대외정책을 실행해나가는 데는 한계가 있음을 지적하고 있다. Steve Smith, "The End of the Unipolar Moment: September 11 and the Future of World Order," SSRC After September 11 Archive, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/smith.htm>(검색일: 2005.1.10) 가렛과 셔먼도 미국의 일방주의는 미국의 대외정책에 대한 지지를 현저히 약화시켰을 뿐만 아니라 테러와 같은 국제적 위협에 공동으로 대처하기보다는 강대국들의 견제와 다극화추세로의 열망을 부추기고 있음을 지적하고 있다. Banning N. Garrett and Dennis M. Sherman, "Why Non-Globalized States Pose a Threat: Increasing Interdependence Is Key Concern," <http://www.bus.wisc.edu/update/winter03/globalization.asp>(검색일: 2005.1.15)

9) 구소련의 해체 이후 탄생한 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크멘 등 중앙아시아 5개국은 중국과 러시아 사이에서 완충지 역할을 하고 있으며, 특히 중국과 국경을 맞대고 있는 카자흐스탄, 키르기스스탄 그리고 타지키스탄은 1996년 4월 러시아 및 중국과 함께 상해에서 ‘국경지역에서의 군사적 신뢰강화협정’을 체결하였고, 이들 5개국은 1997년 4월 모스크바에서 ‘국경지역의 상호 군축협정’에 서명하였다. 2001년 6월에는 우즈베키스탄이 참여하는 ‘상해협력기구’를 공식적으로 출범시킴으로써 중국과 러시아간에는 안보상 가장 큰 갈등요인을 해결하였다. 이러한 점들은 중국이 러시아를 견제하기 위해 미국과 협력하였던 과거와는 달리 미국을 견제하기 위해 러시아와 협력관계를 모색하는 새로운 국면을 맞이하게 하였다. 蘇浩, 『亞太合作安全研究』(北京: 世界知識出版社, 2003), pp. 131-142.

10) *Asia Times*, February 17, 2002; <http://www.atimes.com/editor/CB17Ba01.html>(검색일: 2004.12.20)

의 기틀을 마련하는 것이다. 이를 위해 중국은 다극화 전략을 추구하고 있으며, 이 과정에서 미국의 지위를 부정하거나 미국의 국익을 침해하지 않고 상호간 국익을 존중하면서 현재 지구상에서 ‘가장 중요한 쌍무관계’인 양국관계를 협력적인 관계로 발전시키고자 하는¹²⁾ 소위 ‘방어적 현실주의’¹³⁾를 취하고 있다.

다극화 전략의 보다 구체화된 형태로 1996년부터 중국은 외교관계를 단순 수교관계, 선린우호관계, 동반자관계, 전통적 우호협력관계, 그리고 혈맹관계의 5단계로 나누고 있다. 북한과는 긴밀도에 있어 가장 높은 단계인 혈맹관계를 맺고 있었으나 1992년의 한중수교 및 1994년 김일성 사망 후 두 번째 단계인 전통적 우호협력관계에 머무르고 있다. 동반자 관계는 세 가지 유형으로 나누어지는데, 전략적 동반자관계는 초강대국들과 국제문제를 협의하는 관계로서 1996년에 러시아와 그리고 1998년에 미국과 맺은 관계로 이해된다. 건설적 동반자 관계는 비록 세계문제를 좌우하는 논의는 하지 않지만 영향력을 행사할 수 있는 관계로서 1997년과 1998년에 영국, 프랑스, 인디아 및 일본과 맺은 관계이다. 협력적 동반자관계는 건설적 동반자관계에 가까운 것으로 기존에 선린우호관계에 머무르던 한국과의 관계를 1998년에 한 단계 격상시킨 것이다.¹⁴⁾ 네 번째 단계인 선린우호관계는 통상분야에서의 협력관계를 위주로 한다. 다원적인 외교관계를 설정하는 데 있어서 중국은 그 동안 중국 외교정책의 기조로 천명되어왔던 평화공존 5원칙 중에서 내정불간섭과 호혜평등을 특히 강조하고 있으며, 각국에 대한 외교정책에 있어서는 분야별로 다양한 방식으로 접근하는 등 외교방식을 다양한 차원으로 차별화하고 있다. 이는 개혁개방 이전의 진영론, 3세계론 등의 외교노선에서 탈피한 것으로서 중국의 외교정책에 있어 현저한 변화라고 할 수 있다.

다자주의 외교의 확대

개혁개방정책의 실시이래 세계자본주의 경제체제에 편입되어 가는 과정에서 중국은 국제조직에 보다 적극적으로 참여하고 국제법과 국제관행 등 국제규범을 적극

11) Kenneth N. Waltz, "Evaluating Theories," *American Political Science Review*, 91 (December 1997), pp. 915-916.

12) 傅夢孜, "布什政府對華政策與中美關係的未來," 『現代國際關係』2003, 第1期, p. 22.

13) 唐世平, "2010-2015年的中國周邊安全環境," 『戰略與管理』2002, 第5期, p. 5.

14) 1998년 11월 김대중 대통령의 중국 방문시 협력적 동반자관계를 확인하였고, 2000년 10월 주몽지 총리의 한국 방문시 군사안보 분야를 포함하는 전면적 협력적 동반자관계로의 발전에 합의하였다. 2003년 7월 후진타오 국가주석과 노무현 대통령의 정상회담 당시 양국 정상은 전면적 협력적 동반자관계를 선언하였다.

적으로 수용하는 등 다자주의적 외교전략을 확대해왔다.¹⁵⁾ 대체적으로 보아 다자주의에 대한 중국의 태도는 1980년대에는 선택적 참여 그리고 1990년대 이후에는 보다 적극적이며 전면적인 참여로 나타났다. 중국은 1971년 유엔에서 대만의 지위를 박탈하고 안보리 상임이사국의 지위를 획득한 이후 많은 국제조직에 가입하고 국제적인 협력관계를 증진시켜왔지만, 다자주의에 대해 긍정적으로 접근하기 시작한 것은 1978년 개혁개방정책의 실시 이후라고 볼 수 있다.

1979년 1월 미국과 정식 외교관계를 수립한 이래 1980년부터는 다자간 군축협상에 참여하였고, 1986년에는 대기층에서의 핵실험 중지를 선언하였으며, 1992년에는 핵확산 금지조약(NPT) 그리고 1997년에는 쟁거위원회(Zangger Committee)에 가입하였다. 개혁개방 직전인 1977년에 중국이 가입한 세계적 및 지역적 정부간 국제기구 수는 미국의 25%, 인디아의 30% 그리고 세계평균의 70% 수준이었으나 개혁개방정책의 실시이래 급속히 증가하여 1996년에는 미국의 70%, 인디아의 80% 그리고 세계평균의 180% 수준에 달하였다.¹⁶⁾ 하지만 군비축소와 통제분야를 제외하고 지금까지 중국의 다자주의 외교가 보다 뚜렷하게 관측되는 것은 주로 아시아지역에서이다. 아시아 태평양지역에서 중국의 전략적 안전은 중국이 지역 내에서 미국 및 일본과의 군사적 충돌을 어떻게 회피할 수 있는가에 달려 있다. 중국은 아직 동아시아지역에 국한된 강대국에 불과하며, 영토문제와 주권문제 등 중국이 당면하고 있는 제반 문제들은 모두가 이 지역내의 문제들이기 때문이다.

중국은 고위층의 상호방문 등을 통해 관계국 지도층간 친분 및 신뢰관계를 구축하고 주변 접경국가와의 영토문제 해결을 통해 국경선 안정을 추구하며, APEC, ARF, ASEM 등 다자외교 무대의 적극 참여를 통한 국익 확보와 위상 강화를 위해

15) 다자주의에 대한 코헤인과 나이에 의해 신자유주의적·제도주의적 관점에서 수행되었다. 이들은 복합적 상호의존성(complex interdependence), 다원적 리더십, 무정부상태 하에서의 협력, 초국가적 관계 등 개념을 통하여 국제적 협력관계가 성립될 수 있음을 논하였다. 이들은 방법론적 개인주의(methodological individualism)를 공유하고 있지만 다자주의에 대한 구체적 규정에 있어서는 다소 차이를 보인다. 코헤인에 의하면, "다자주의는 셋 또는 그 이상의 국가들 사이에서 각국이 자국의 정책을 조율해 가는 일종의 실천 행위"라고 한다. Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Organization*, 45-4 (Autumn 1990), p. 731. 리기는 코헤인의 관점이 다자주의에 대한 정확한 정의이기는 하지만 명목적·형식적임을 지적하고 있다. 리기에 의하면 다자주의의 현저한 특징은 단순히 셋 또는 그 이상의 국가들 사이에서 각국의 이해관계를 조정해준다는 점만이 아니다. 그와 같은 국가적 이해관계의 조정은 다른 형태의 조직들도 수행하는 기능이다. 다자주의는 모든 행위자들의 관계에 질서를 부여하는 공통된 행위원칙에 입각하여 각국의 이해관계를 조정한다는 점에서 보다 특징적이다. John Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, 46-3 (Summer 1992), p. 566. 코헤인과 리기의 관점으로 부터 충분히 추론될 수 있는 점이기도 하지만 카로라소는 다자주의의 요건으로 이해관계의 불가분성을 첨가하고 있다. James Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, 46-3 (Summer 1992), pp. 600-601.

16) 江億恩, "中國參與國際體制的思考," 『世界經濟與政治』 제7호, 1999, pp. 4-10.

노력하고 있다. 1990년 8월 인도네시아와, 동년 10월에는 싱가포르, 그리고 1991년에는 1970년대 말 이래 적대적 관계를 유지해왔던 베트남과 수교를 재개하는 등 잇따른 수교를 통해 이들 국가와 선린관계를 확대하는 정책을 적극적으로 추진하였다. 또한 장족(莊族) 자치구인 광시성(廣西省) 성도 난닝(南寧)을 아세안(10) + 1 포럼의 영구개최지로 선정함으로써 동남아국가들에 대한 각별한 우의를 표하기도 하였다.

하지만 동아시아 국가들의 중국에 대한 경계심을 해소하기에는 시간을 요하며, 특히 이 지역에는 중국과 분쟁을 일으킬 수 있는 요인들이 잠재되어 있다. 1991년 2월 중국이 영해법을 제정하여 남사·서사·동사군도 등에 대한 영유권을 주장하면서 이들 지역은 잠재적인 분쟁요인으로 대두되었다. 이들 섬은 원유와 천연가스를 비롯한 지하자원이 상당히 많이 매장되어 있을 뿐만 아니라 전략적 요충지라고도 할 수 있기 때문에 중국을 비롯해 베트남, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아, 태국 등이 경쟁적으로 영유권을 주장하고 있으며, 현재 남사군도에는 중국, 베트남 그리고 필리핀이 각각 자국의 병력을 주둔시키고 있고 주변국들은 공동관리를 주장하고 있기 때문에 해결책을 찾기가 쉽지 않다.

중국이 다자주의외교를 확대하고는 있지만 군사안보 분야 및 영토주권과 관련된 문제들에 있어서는 다자주의적 해결방식을 기피하는 속성을 보이고 있다. 중국은 ARF가 영토문제 등을 다루는 군사안보분야의 다자협력체로 발전하는 것에는 부정적인 입장을 보이고 있다.¹⁷⁾ 군사안보 분야에서 중국은 일방주의와 양자주의를 적절히 구사하고 있는데, 이는 다자주의 외교전략이 중국외교의 궁극적 목표가 아니라 하나의 외교수단에 불과함을 의미하는 것이다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 중국이 다자주의 외교를 행하는 데에는 일방주의나 양자주의로는 취할 수 없는 전략적 이익이 존재하기 때문이다. 지역다자협력체에 참가함으로써 얻을 수 있는 전략적 이익으로 왕이쩌우(王逸舟)는 다음과 같은 세 가지를 들고 있다.¹⁹⁾ 첫째, 경제발전의 이익이다. 둘째, 주권상의 이익이다. 대만문제를 포함하여 중국이 영토와 주권의 완전성을 확보하는 데에는 지역 내 국가들의 협조가 필수적이다. 셋째, 책임감 있는 강대국으

17) 개혁개방 이전만 하더라도 중국은 ASEAN에 대해 부정적인 태도를 보였다. 그것은 아세안이 공산주의의 세력팽창을 저지하기 위한 미국의 아시아전략의 일부라고 보았기 때문이었다. Herbert S. Yee, "Beijing's Policy Toward Southeast Asia and the Spratly Islands in the Post-Cold War Era," *Issues and Studies*, 31-7 (July 1995), p. 53. 지금도 중국은 아세안과 적극적인 관계를 형성하고는 있으나 아세안의 세력이 중국을 견제할 수 있을 정도로 발전하는 것을 우려하고 있다. 마찬가지로 아세안 국가들이 중심이 된 ARF가 영토문제 등에 대해 구속력 있는 국제체제로 발전하는 것에는 부정적이다. 이는 아시아의 지역적 문제에 미국의 영향력이 작용할 수 있는 현실 상황을 고려한 때문으로 보인다.

로서의 이익이다. 지역 내 문제를 해결하는 데 있어서 중국은 강대국으로서의 책임을 질 수 있어야 하며, 이를 위해서는 지역 내 국가들의 이해와 협조가 필수적이다.

중국의 다자주의 외교에 대해서는 대립적인 시각들이 존재하고 있다. 후웨이싱(Hu Weixing)은 중국이 1984년 국제원자력기구에 가입한 이후 군비 축소 및 통제정책에 있어 국제규범에 순응적인 태도를 보여왔음을 지적하고 다자주의적 제도와 조직 내에서의 사회화과정을 강조하고 있다.²⁰⁾ 같은 맥락에서 가렛과 글레이저는 중국이 단독으로는 안보문제를 해결할 수 없으며, 여타 강대국들

중국의 외교관계는 다극화전략 구체화로 북한과 긴밀도에 있어 가장 높은 단계인 혈맹관계를 맺고 있었으나 1992년의 한중수교 및 1994년 김일성 사망 후 두 번째 단계인 전통적 우호협력관계에 머무르고 있다.

과 일정한 수준에서 협력할 수밖에 없음을, 즉 “제한적 안보 상호의존성(limited security interdependence)”을 인식하게 되었다고 하였다.²¹⁾ 실제로 2000년 4월 뉴욕에서 개최된 제6차 NPT 평가회의에서 중국 대표는 중국은 조약의 내용을 성실히 이행하였으며, NPT가 군비통제와 핵의 평화적 이용을 위한 가장 중요한 장치임을 밝힌 바 있다.²²⁾ 이와 대조적으로, 중국의 외교행태에 대해 부정적인 시각도 여전하다. 말리크(J.M.Malik)는 중국이 군축 및 군비통제 분야의 국제기구에 참여하고 있음에도 불구하고 중국의 군비통제 정책에는 실질적인 변화가 없었다고 한다. 그는 군축 및 군비통제와 관련된 국제기구나 국제규범이 군축 및 군비통제에 관한 중국의 기존의 인식을 별로 바꾸어놓지 못했다고 주장한다.²³⁾ 심지어 로버츠(B.Roberts) 등은 중국의 군비통제에 대한 입장은 대부분이 실제적이기보다는 수

18) 중국외교정책의 지도원리로 최근 중국학계에서는 국가이익이라는 개념을 빈번히 사용한다. 개혁개방 이전까지는 프롤레타리아국제주의 이념에 의해 국가이익이라는 개념은 부정적으로 이해되었다. 하지만 개혁개방 이후 국가이익은 보다 적극적인 연구주제가 되었으며, 그 구체적 내용에 대해서도 의문이 분분하다. 王逸舟, 『全球政治和中國外交』(北京: 世界知識出版社, 2003), pp. 36-52; 時殷弘, “21世紀前期中國國際態度, 外交哲學和根本戰略思考,” 『戰略與管理』2001, 第1期; 門洪華, “國際機制與中國的戰略選擇,” 『中國外交』2001, 第7期 참고.

19) 王逸舟(2003), pp. 51-52.

20) Hu Weixing, “Nuclear Nonproliferation,” in Deng Yong and Wang Fei-ling(eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), p. 127.

21) Banning N. Garrett and Bonnie S. Glaser, “Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control,” *International Security*, 20 (1995), p. 76.

22) <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/NPTDocuments/vreccs/april27am2.html> (검색일: 2005.1.10)

23) Jag Mohan Malik, “China’s Policy Towards Nuclear Arms Control in the Post-Cold War Era,” *Contemporary Security Policy*, 16 (1995), pp. 1-43.

사학적인 상징이며, 그러한 중국의 입장이 실제 안보정책의 결정과정에서 별 영향을 갖지 못하리라고 주장한다.²⁴⁾

이념적 유대의 약화

이념적 유대의 지속성

개혁개방정책의 추진이래 중국이 비록 세계자본주의 경제체제에 통합되어가고 있지만 정치체제에 있어서는 여전히 공산당의 일당통치체제를 유지하고 있으며, 당의 영도와 시장경제를 결합한 중국식 사회주의를 표방하고 있는 것은 비록 제한적인 의미에서나마 북중간에는 이데올로기적 동질성과 유대관계가 지속되고 있음을 보여준다. 1992년 한중수교가 이루어지자 북한은 중국을 “제국주의에 굴복한 변절자·배신자”라고 비난하였다.²⁵⁾ 하지만 중국은 북한이 유일하게 이념적 유대를 형성하고 있는 국가로서 북한이 느끼는 일시적인 배신감이나 소외감에 의해 기존의 이념적 유대를 소멸시킬 수 있는 대상이 아니었다. 이는 한중수교가 있는 지 얼마 후 나타난 북한의 완곡한 표현법에서도 알 수 있다. 북한은 북중관계를 피로써 맺어진 전통적인 우호관계로 규정하고 사회주의 형제국으로서의 협력과 지원을 아끼지 말아야 한다고 선전하였다.²⁶⁾

또한 한중수교가 북중간의 전통적인 이념적 유대를 종식시키는 것이 아니었음은 중국의 입장에서도 마찬가지였다. 한국과의 수교방침이 확정된 직후인 1992년 4월 중국의 양상쿤(楊尙昆) 국가주석이 북한을 방문하여 북중관계는 여전히 순치(脣齒)의 관계이며, 피로 맺은 혁명전우의 관계임을 강조하였다. 그리고 한중수교가 북중간의 전통적 우호관계에 어떠한 영향도 미치지 않을 것이라고 하였다.²⁷⁾ 2001년 9월 10년 만에 북한을 방문한 장쩌민 국가주석은 김정일 국방위원장과 의 정상회담에서 향후 21세기의 북중관계의 기초를 전통계승(繼承傳統), 미래지향(面對未來), 우의증진(睦隣友好), 협력강화(強化合作)라고 표현하였는데,²⁸⁾ 장쩌민 국가주석의 변함 없는 북중우의 강조에도 불구하고 어법상으로 볼 때, 기존의 형제우의와 같은 표

24) Brand Roberts, Roberta A. Manning and Ronald N. Montaperto, "China: The Forgotten Nuclear Power," *Foreign Affairs*, 79 (2000), pp. 53-63.

25) 『중앙방송』 1992년 9월 27일.

26) David Shambaugh, "Sino-American Relation: From Partners to Competitors," *Survival*, 42-1 (Spring, 2000), pp. 97-115.

27) 『人民日報』 1992년 4월 14일.

현에 비해 이웃 간의 우호(睦隣友好)라는 표현에서 나타난 것처럼 표현상 북중관계의 긴밀성이 다분히 약화된 것으로 보이며, 회담의 전반적인 분위기는 미래지향적인 관계설정에 놓여 있었다. 비록 관계불변에 대한 수사학적 강조에도 불구하고 이념적 유대가 약화된 것은 사실이지만 북중간의 이념적 유대를 일정 수준 유지하는 것은 결코 단순한 규범적 요구에서 비롯되는 것만은 아니다. 북중간의 이념적 유대는 북한과 중국 쌍방에게 대내외적으로 일정한 효용성을 가지고 있다.

우선 대외적인 측면에서 볼 때, 첫째, 중국은 개혁개방정책의 실시 이후 세계자본주의경제에 편입되고 있으며, 구태여 마르크스주의자들의 고전적인 이론들을 인용하지 않더라도 세계자본주의경제 체제 내에서 중국 국민경제의 독자적 영역을 확보함으로써 선진 자본주의 국가들에 비해 저발전된 중국 경제가 종속적인 지위로 전락하는 것을 방지할 수 있는 이념적 기초를 유지할 필요가 있다. 소위 중국식 사회주의 내지 중국특색의 사회주의라는 이념적 목표는 세계자본주의경제와 일정한 격차를 유지함으로써 중국 경제가 세계자본주의 경제체제를 자기 중심으로 활용할 수 있는 근거를 제공한다. 이 점은 북한의 경우도 다르지 않다. 북한의 개혁개방정책이 어떠한 방식으로 추진될 것인지 그 구체적 모습이 드러나 있지는 않지만, 결국 세계자본주의경제로의 편입과 외부로부터 투자를 유치해야 할 필요성으로부터 벗어날 수 없다는 명백한 한계를 고려할 때, 우리식 사회주의라는 사회주의 이데올로기의 유지는 북한 경제와 세계자본주의경제의 접목에서 오는 충격과 부수적인 문제들을 해결하는 데 유용한 이념적 장치가 될 수 있다.

둘째, 중국의 입장에서 볼 때, 북한을 사회주의 체제 속에 묶어두는 것은 남한에 의해 주도되는 통일한국의 이념적 편향이나 친미노선에 미리 대비하는 것이며, 북한이 체제붕괴를 겪게 될 극단적인 경우에는 한반도 문제에 보다 적극적으로 개입할 수 있는 명분을 확보하는 것이기도 하다. 북한의 입장에서 중국과 사회주의적 이념적 유대를 지속하는 것은 남한에 의한 흡수통일 위협으로부터 체제의 안정을 기하고, 미국과의 관계에 있어 중국과의 유대를 과시하며 나아가 미국식 체제나 규범의 수용요구를 거부할 수 있는 수단을 제공한다.

대내적으로 볼 때, 북중간의 이념적 유대는 양국이 자국 내에서 사회주의체제의 정당성을 주장하는데 유용한 지지세력을 확보하는 수단이 될 수 있다. 중국식 사회주의와 우리식 사회주의 모두 정치체제에 있어 권위주의적 일당통치를 유지하고 있

28) 『人民日報』2001년 9월 4일.

으며, 당에 의한 권력독점은 기존의 민주집중제 방식에 의해 정당화 되고 있다. 따라서 북중간의 이념적 유대에 대한 강조는 간접적으로 사회주의체제의 정당성에 대한 선전효과를 줄 수 있다. 하지만 이러한 측면은 현저하게 약화되고 있는 것 또한 사실이다. 왜냐하면, 구소련의 해체 이후 사회주의 진영내의 이념적 유대는 와해되었고, 개혁개방정책이 사회주의체제의 비효율성에 대한 반명제로 대두되었으며, 중국식 사회주의와 우리식 사회주의가 사회주의이념의 민족주의적 재구성이라는 점을 감안한다면, 체제의 정당성 확보는 북중양국의 이념적 유대보다는 오히려 체제의 우월성 경쟁에 달려있다고 보아야 하기 때문이다.

이념적 유대의 단절성

북중간 이념적 유대를 유지하는 것이 일정한 효용성을 가지고 있는 것과 마찬가지로 다른 측면에서는 비효율성도 내포하고 있다. 이것은 곧 북중간의 이념적 유대에는 일정한 단절성의 요인들이 존재하고 있음을 의미한다.

중국의 입장에서 볼 때, 북한과의 이념적 유대를 지나치게 강조할 경우 여타 국가들과의 탄력적인 관계설정에 장애가 된다. 첫째, 북한 핵문제를 비롯하여 북한을 테러지원국으로 규정하고 있는 미국과의 우호적인 관계 설정에 걸림돌이 되는 것이 사실이다. 중국이 개혁개방 이전의 진영론이나 3세계론에서 탈피하여 국제정치체제에 통합되어 가는 것과는 대조적으로 북한은 제국주의자와의 타협이 지닌 위험성을 경고하며 나아가 북한체제를 사회주의의 완전한 승리를 위한 단계라고 선전하는 등 중국과 현저한 이념 및 노선상의 격차를 보이고 있다. 과거 반제반미노선을 공유하던 시절과는 달리 북한에게 있어 미국은 핵문제와 테러지원 문제 등을 중심으로 국가의 사활이 걸린 중대사안의 당사자이면서 동시에 중국에게 있어 미국은 비록 경쟁상대로서 갈등요인을 내포하고는 있지만 북한의 경우처럼 국가의 사활과 관계되는 절박한 현안을 의미하지 않는다.

둘째, 전통적으로 이념적인 유대를 가져왔던 제3세계 국가들과의 관계에 있어서도 이미 제3세계 국가들 사이에서 위신이 실추된 북한과의 이념적 유대를 부각시키는 것이 역효과를 낼 수 있는 실정이 되었다. 왜냐하면, 제3세계 국가들도 변화하는 국제환경에 따라 더 이상 북한의 입장에 동조하거나 지지를 보낼 수 없는 상황이 되었는데, 비동맹 중립주의와 같은 기존의 정치적 문제보다는 경제적 실리를 추구하는 경향을 뚜렷하게 강화하였으며, 더구나 제3세계 내부에 상존하는 분열과 갈등이

더 이상 북한에 의해 야기되는 정치적 문제들로 인해 증폭되는 것을 원치 않기 때문이다. 심지어 중국이 다자주의적 외교전략을 확대해 가는 과정에서 제3세계 국가들의 표결권을 의식하여 제3세계 국가들과의 이념적 유대나 우호적 관계를 중시하고는 있지만 제3세계 국가들 사이에서 중국의 위상마저 예전과 같지 않은 실정이다. 한 예로, 1979년 쿠바 아바나에서 열린 비동맹국가 수뇌회의에서 카스트로(F. Castro)는 미국과 중국이 공히 제3세계의 주요 적이라고 비난하였다.²⁹⁾

셋째, 중국의 경우 1조 5천억 달러가 넘는 것으로 추산되는 전 세계 화교들의 자산을 결집시키고 이를 기반으로 거대한 중화경제권을 구축하고자 노력하는 상황에서 사회주의이념은 결코 통합의 원리로 작용할 수 없다. 화교들의 경제력은 이미 미국과 일본의 국내총생산 다음가는 세계 3위 규모이며, 이 거대한 자산은 정치적 이념이 아니라 전통적인 중국의 문화적 유산을 공유하고 있다.³⁰⁾ 문화적 요인이 새로운 해체와 통합의 원리로 작용할 경우 중국이 북한과의 사회주의 이념적 유대를 강조할 필요성은 더욱 약화될 수밖에 없을 것이다.

북한의 경우도 중국과의 이념적 유대에 과도하게 집착할 경우 여타 국가들과의 관계개선에 스스로를 구속할 수 있는 부작용을 낳을 수도 있기 때문에 중국과의 이념적 유대를 유지하는 데 있어서도 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없는 것은 중국과 마찬가지로이다. 하지만 북한은 중국에 비해 국력이 약하고 무엇보다 당면한 경제난으로 인하여 중국과의 이념적 유대에 상대적으로 더 집착할 수밖에 없다고 보아야 할 것이다. 우선 핵문제를 둘러싼 북미간의 협상에 있어서도 일정 수준 중국의 후원에 의존할 수밖에 없고, 또한 현 북한정권의 지탱에 불가결한 원유 및 식량원조를 중국으로부터 받을 수밖에 없는 절박한 경제문제에 봉착해 있기 때문이다.

북중간의 이념적 유대의 약화는 북한과 중국이 사회주의혁명 과정에서 겪었던 특수한 역사적 배경과도 관계가 있는데, 과거 양국 혁명 1세대 간의 친분관계가 돈독했던 시절에는 상대적으로 이념적 유대도 공고하였다. 북중 양국이 권위주의적 정치체제를 유지하고 있었기 때문에 내정에서뿐만 아니라 외교정책에 있어서도 최고 권력자의 개인적 입장이 상대적으로 강하게 작용할 수 있었다. 하지만 북중 양국에서 공히 혁명 1세대가 퇴진하였고, 중국의 경우 이미 제3세대라고 불리는 후진타오체제가 출범하면서 북중간의 관계도 과거의 혁명동지로서의 유대 대신에 주권국

29) Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," Robinson and Shambaugh(eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (N.Y.: Oxford Press, 1995), p. 410.

30) Phar Kim Beng, "Overseas Chinese: How powerful are they?," *Asia Times Online*, Dec. 10, 2002, <http://www.atimes.com/atimes/china/DL10Ad04.html> (검색일: 2005.1.6)

가 상호간의 현실적 이해관계가 보다 중요한 요인으로 자리잡게 되었다.

실리적 유대의 확대

경제분야

개혁개방이래 이념보다는 현실적인 이익을 중시하는 중국 외교정책의 변화는 북중간 이념적 유대를 약화시켰지만 외교적 및 군사안보적 측면에서의 유대와 협력관계는 비교적 안정적으로 유지되고 있다. 다만 북중관계의 성격이 전통적인 혈맹관계나 특수한 동맹관계가 아니라 현실적 이익의 상호교환관계를 통한 정상적인 국가와 국가 간 관계로 재정립되고 있다.³¹⁾

경제적 실리가 강조되면서 1993년에는 양국 간의 교역에 있어서도 경화결제방식이 채택되었다. 그 동안 양국 간에는 구상무역과 중국이 북한에 제공하는 국제가격 3분의 1수준의 우호가격이 교역관행이 되어있었으나 경화결제방식의 채용과 함께 양국 간의 교역량도 급격히 감소하였다. 물론 사회주의 국가들간의 대외무역에 있어 경화결제 방식이 채택된 것은 북중간에 국한되는 것만은 아니다. 북한 또한 사회주의 국가들간의 대외무역형태 및 결제방식의 변화에 대비하여 이미 일련의 개혁정책을 실시하였다.

1980년 10월 조선노동당 제6차 전국대표대회는 향후 대외정책의 기본목표로 “자주·친선·평화”를 표방하였고, 대외무역의 다변화 및 자본주의국가들과의 교역확대를 당의 공식방침으로 확정하였다. 1982년 김정일은 “주체사상에 관하여”에서 자립적 민족경제는 결코 폐쇄적인 경제가 아니며, 대외무역을 배제하지도 않음을 강조하고, 대외경제관계를 확대할 것을 역설하였다.³²⁾ 1984년 9월 최고인민회의 상설회의는 대외경제개방을 위한 제도적 장치로서 ‘합영법’을 제정하였다.

대외개방을 위한 일련의 조치에도 불구하고 그 경제적 성과는 미미하였는데, 제 3차 7개년 계획(1987-1993) 기간동안 인민경제의 주체화·현대화·과학화를 내걸고 연평균 경제성장률 목표치를 7.9%로 설정하였으나 결과는 연평균 마이너스 1.7%의 성장률을 기록하였다.³³⁾ 1996년 북한이 경제난에 봉착하게 되면서 중국은

31) 특히 1990년대에 들어 중국의 지도부는 공식적으로 중국의 경제와 안보에 이익이 될 것인가 하는 실리적 입장에서 대외정책을 추진해나갈 것을 천명하고 있다. Chen Qimao, "New Approaches in China's Foreign Policy: The Post-Cold War Era," *Asian Survey*, 33-3 (March 1993), pp. 241-245.

북한과 ‘경제기술 합작협정’, ‘상품차관협정’, ‘경제군사 원조협정’ 등을 체결하고,³⁴⁾ 향후 5년에 걸쳐 곡물 50만 톤, 석유 130만 톤, 석탄 250만 톤을 절반은 무상으로 그리고 나머지는 국제시가의 3분에 1에 불과한 우호가격으로 제공하기로 하였다.³⁵⁾

북중간의 경제협력은 1991년 12월 나진·선봉 자유경제무역지대의 설정 이후 가시적인 성과들을 보이고 있는데, 중국은 러시아의 나훛카 - 북한의 청진 - 중국의 엔지(延吉)를 잇는 대삼각지구, 그리고 러시아의 포세트 - 북한의 선봉 - 중국의 훈춘(琿春)을 잇는 소삼각지구 개발계획을 추진하고 있다. 다만 현재 나진·선봉지구를 비롯하여 두만강유역의 발전계획은 유엔개발계획(UNDP)의 당초 입장과는 달리 상당히 지체되고 있는데, 그럼에도 불구하고 지금까지 중국이 이 지역을 중심으로 추진해 온 일련의 조치들을 고려한다면, 중국은 유엔개발계획의 사업과는 별도로 자체적으로 동북지역을 동북아경제권의 중심지로 개발할 전략을 추진중인 것으로 볼 수 있다.

북·중간 이념적 유대를 유지하는 것은 일정한 호용성을 가지고 있는 것과 비호용성도 내포하고 있다. 이것은 곧 북중간의 이념적 유대에는 일정한 단절성의 요인들이 존재하고 있음을 의미한다.

중국과 북한간에는 그 동안 몇 가지 합영사업이 추진되었다.³⁶⁾ 두만강지역을 중심으로 한 북한과 중국간의 협력관계는 중국의 동북지역에 한국교포들이 많이 거주하고 있다는 사실을 감안할 때 중국으로 보아서는 한반도와의 경제협력관계를 확대 시키기에 상대적으로 유리한 조건을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나, 두만강지역을 중심으로 한 중국과 북한의 협력관계는 단순히 중국이 북한에 투자를 하는 경제적 차원을 넘어서는 것으로 보아야 한다. 중국은 향후 동북지역의 발전을 위해 동해로의 진출거점을 마련한다는 보다 적극적인이고도 전략적인 이해관계를 인식하고 있

32) 사회과학출판사(편), 『경제사전』(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 464.

33) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』(1997.12), pp. 65-66.

34) 中國外交部, 『中國外交 1997』(北京: 世界知識出版社, 1997), p. 907.

35) 이태환, “중국의 대북정책,” 정은숙(편), 『미·중·일·러의 대북정책: 주변 4강 2000』(성남: 세종연구소, 2001), p. 50.

36) 1993년 8월 엔지시(延吉市) 시엔후(鮮虎)그룹과 북한의 대외경제협력추진위원회간에 청진동향 확장공사, 청진-회령간 도로확장공사 및 호텔건설공사를 공동으로 추진하고 그 대가로 북한이 중국에 대해 청진동향의 사용권을 50년 간 인정하는 약정이 있었으며, 약정에 따라 현재 사업이 추진중인 것으로 알려져 있다. 1994년 4월에는 북한의 김정우 대외경제위원회 부위원장이 창춘(長春)을 방문하여 길림성 정부대표단과 ‘두만강개발에 관한 협력합의서’를 교환하고, 나진항 확장공사, 나진-훈춘간 철도복구사업, 나진-훈춘간 통신케이블 부설공사 등을 추진하기로 하였다. 『월간조선자료』(1994. 11), p. 21.

다고 보아야 할 것이다. 이 점은 향후 북한과 중국간의 갈등을 야기할 수 있는 잠재적 요인도 될 수 있다.

북한의 개혁개방정책은 2002년 7월의 경제조치와 동년 9월의 신의주특별행정구의 설정으로 한 단계 더 가시화되었다. “7·1 경제관리 개선조치”는 그 동안 배급체제 하에서 무료 혹은 저가로 공급되던 재화와 용역의 국가관리품목 수를 대폭 축소하고 노동에 따른 분배 방식을 실천함으로써 기존의 평균주의 분배방식 대신 보수의 차등화를 도입하였다. 신의주특별행정구는 중국의 경제특구와 홍콩 특별행정구를 선택적으로 모방한 방식으로 101개 조항으로 구성된 “신의주 특별행정구 기본법”은 1990년 “홍콩특별행정구 기본법”과 어법 및 내용에 있어 상당부분 일치하고 있다. 동법에 따르면 신의주 특별행정구에 입법, 행정, 사법권을 부여하며, 외교 업무를 제외하고는 중앙정부가 간섭하지 못하도록 하였다.

그 동안 중국의 대북 투자가 꾸준히 이루어져왔지만 최근 들어 중국 자본이 북한으로 급속하게 유입되고 있는 상황은 무엇보다 북한의 경제정책 변화에 힘입은 바가 크다고 볼 수 있다. 김정일 집권 이래 가장 획기적인 경제개혁조치인 2002년 “7·1 경제관리 개선조치” 이후 기업의 독립채산제가 강화되면서 대부분의 기업들이 자금과 생산재의 확보에 주력하고 있다. 또한 북한 정부는 외국투자자에 대해 파격적인 세제상의 혜택을 부여하는 등 기업들의 경제적 어려움을 해소하기 위한 정책적 지원을 확대하고 있다.³⁷⁾ 2004년 말 대중교역액은 12~13억 달러로 전년도에 비해 20% 이상 증가하였는데, 이는 25억 달러 내외인 전체 교역액의 반 이상에 해당한다.³⁸⁾

현 단계에서 북중간의 경제적 협력관계에는 일정한 한계가 있다. 북한이 개혁개방으로 나아가지 않는 한 북중간의 경제협력이 활성화 되기는 어렵다. 물론 북한도 개혁개방정책을 신중하게 추진하고는 있지만 중국식 모델을 답습하지는 않으며, 분권화의 수준에 있어서는 중국에 훨씬 못 미치는 상황이다. 이러한 경제체제 상의 차이는 북한과 중국간의 경제관계가 중국의 일방적인 시혜가 아닌 호혜평등의 통상관계를 형성하는 데 장애가 되고 있다.

이런 문제는 2001년 9월 장쩌민 국가주석의 북한 방문시에도 확인되었다. 장쩌민 국가주석은 북한측에 대해 중국의 개혁개방정책 예를 따라 사회주의 체제에 대

37) 통일부 북한자료센터, http://unibook.unikorea.go.kr/bukhandb/bukhandb_06_69.jsp (검색일: 2005.1.7)

38) 통일부, 『2004년 북한경제 종합평가』(2004. 12. 30), p. 51.

한 영향력을 최소화하면서 점진적으로 경제체제 개혁과 경제성장을 달성할 수 있는 방식으로 개혁개방정책을 추진할 것을 종용하였다. 장쩌민 국가주석은 만찬사에서 중국공산당 영도 하의 경제발전 성과를 설명하고 지속적인 경제발전을 위한 세 가지 과업, 즉 이론혁신, 제도혁신 그리고 과학기술혁신을 강조하였다.³⁹⁾ 북한으로 하여금 중국식 개혁개방정책의 모델을 수용하도록 하는 것은 북중간 체제의 동질성을 확보함으로써 중국이 북한에 대해 경제적 영향력을 행사할 수 있는 바탕을 마련하는 것이기도 하기 때문에 북한의 입장에서 볼 때 신중성을 요하는 문제이기도 하다. 개혁개방정책에 대한 북한의 입장이 어떠한 지는 명시적으로 표명되지 않았지만, 2001년 1월 김정일 국방위원장이 상해 푸둥지구를 방문하여 첨단 산업기지, 금융단지, 상업시설 등 산업시찰을 하고 '천지개벽'이라든가 '상상을 초월한 변모' 등의 극찬을 아끼지 않았던 점,⁴⁰⁾ 그리고 오스트레일리아와 싱가포르에 시찰단을 파견하여 시장경제원리를 배우도록 하였던 것은⁴¹⁾ 간접적으로 중국식 개혁개방정책에 대해 우호적인 입장을 표명한 것으로 볼 수 있을 것이다.

안보분야

1992년 한중수교 이전까지만 해도 북중관계는 그런 대로 우호적인 관계가 유지되었다. 이는 양국의 최고위급 인사들의 상호방문을 통해서도 드러나는데, 1989년 4월에는 짜오쯔양(趙紫陽) 중국공산당 총서기, 1990년 3월에는 장쩌민(江澤民) 총서기, 1991년 5월에는 리펑(李鵬) 국무원 총리, 1992년 4월에는 양쌍쿤 국가주석이 북한을 방문하였다. 또한 북한측에서도 김일성이 1989년 11월과 1991년 10월에 중국을 방문하였다. 그 외에도 북중 양국의 고위급 군부지도자들의 상호방문이 빈번히 이루어졌다. 비록 한중수교를 계기로 2000년 5월 김정일 국방위원장이 중국을 방문할 때까지 양국간 정상급 상호방문이 없었던 점에서 알 수 있듯이 북중간의 전반적인 우호관계는 약화되었지만, 그럼에도 불구하고 군사안보 분야에서의 전통적인 협력관계는 상대적으로 견고하게 유지되었다. 이는 한중수교 이후에 있었던 북중간 고위급 상호방문을 보아도 알 수 있다. 1993년 5월에는 외교부장 치엔치첸(錢其琛), 동년 7월에는 당시 정치국원이었던 후진타오(胡錦濤)와 츠하오티엔(遲浩田),

39) 통일부, 『주간북한동향』 제555호 (2001.9.1~7).

40) 통일부, 『주간북한동향』 제522호 (2001.1.13~ 20).

41) 『로동신문』 2002년 10월 22일.

그리고 1994년 6월에는 심양군구 사령관 왕크(王克)가 북한을 방문하였다.⁴²⁾ 특히 1996년 7월에 중국은 조중우호협조 및 호상원조조약 체결 35주년을 기념하여 사상 최초로 중국 군함을 남포항에 파견하는 등 군사적 동맹관계를 대외적으로 과시하였다.⁴³⁾ 북중 양국이 전통적인 군사안보분야에서의 협력관계를 유지할 수밖에 없는 것은 그것이 양국에 주는 현실적인 이해관계 때문이다. 중국의 입장에서 볼 때, 북한은 적어도 다음과 같은 세 가지 점에서 중요한 이해관계를 가지고 있다.

첫째, 북한의 체제붕괴는 중국의 지속적인 개혁개방정책의 추진에 장애가 될 수 있다. 1991년 10월 김일성이 중국을 방문하였을 때 장쩌민 주석은 한반도의 통일에 대해 현상유지적인 입장을 표명하면서 아울러 북한의 일국양체제 통일방안을 지지하였고,⁴⁴⁾ 다음해 5월 북한 방문시 리펑 국무원 총리는 남북한 동시 유엔 가입을 중용하였다.⁴⁵⁾ 이것은 천안문사건을 겪은 후 중국 내에서도 ‘화평연변론(和平演變論)’이 거세게 대두하던 시기에 북한의 체제유지를 후원하고 일각에서 우려하고 있는 남한에 의한 흡수통일에 대한 중국의 반대입장을 간접적으로 시사한 것으로 두 개의 한국 정책이라고 볼 수 있다.

둘째, 북한은 중국의 군사안보에 있어 중요한 전략적 동반자이다. 중국의 입장에서 볼 때, 한반도는 지정학상 중국과 미국 그리고 중국과 일본 사이에 위치하고 있는 중요한 완충지대이다. 북한의 체제붕괴는 중국에게 완충지의 상실 내지는 불안이라는 심각한 안보문제를 야기할 수 있으며, 심지어 북한의 체제붕괴가 중국의 내정불안을 야기할 가능성도 배제하기 어렵다. 특히 북한의 핵문제는 미국이 강력하게 추진하고 있는 대량살상무기확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)과 미사일방위구상(NMD: National Missile Defense) 계획에 명분을 제공하여 동북아지역에서 미국의 군사력 팽창을 야기할 수도 있으며, 또한 한국, 일본 그리고 대만의 핵보유를 부추길 수도 있다는 우려로 인하여 1992년 1월 남북한 간의 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언” 이후 중국은 지속적으로 한반도 비핵화원칙을 천명하고 있다. 이런 점으로 인하여 중국은 북한의 핵개발을 억제할 수 있는 다자간 협상에 적극적으로 임하는 한편, 동북아에서의 미국 세력의 팽창을 견제하기 위해 북한 및 러시아와의 관계를 새롭게 설정하는 이중적인 전략을 구사하고

42) 이태환(2001), p. 49.

43) 인터넷 중앙일보, 2000. 12. 28. (검색일: 2005.1.12)

<http://news.joins.com/nknet/200012/28/200012281036186441m000m160m166.html>.

44) 『人民日報』1991년 10월 5일.

45) 연합뉴스사, 『북한연감 2000』(서울: 연합뉴스사, 2000), p. 681.

있다.

셋째, 북한은 중국의 대외정책, 특히 한국, 미국 그리고 일본에 대한 외교정책에 있어서 중요한 협상수단을 제공한다. 중국의 입장에서 볼 때, 북중관계는 한미관계와 한일관계 나아가서는 미일관계의 수준을 결정하는 중요한 요인이다. 따라서 북중관계를 통해 중국은 한반도 주변 강대국들의 상호관계를 규정할 수 있는 중요한 협상수단을 확보할 수 있다. 특히 북한 핵문제와 관련하여 볼 때, 2002년에 불거진 북핵문제에 대한 중국의 태도는 90년대 초반에 발생했던 북핵문제에 비해 보다 적극적인 개입으로 나타나는데, 90년대초 북한 핵문제가 발생했을 당시 중국은 북미 간의 당사자간 해결을 주장하였고, 이로 인해 중국이 북한 핵문제를 묵인하거나 혹은 조장하고 있다는 의혹을 사기도 하였다. 2002년 핵문제의 해결에 있어서 중국은 2003년 4월에는 베이징 3자회담을 주선하였고, 북한과 미국에 특사를 파견하는 등 적극적인 중재자 역할을 통하여 동년 8월에는 베이징 6자회담을 성사시켰다.⁴⁶⁾ 이러한 변화는 90년대 초반만 하더라도 북핵문제의 해결 이후 재편될 동북아시아에서의 새로운 국제질서에 대해 구체적인 전망을 갖고 있지 못했기 때문이었다.⁴⁷⁾

하지만 북중간의 공조가 순조롭게 진행될 수 없는 측면도 존재한다. 중국이 일정 수준의 영향력을 행사하려는 노력에도 불구하고 북중간에는 입장 차이가 있으며, 이를 해결하기 위해 중국은 북한에 대한 미국의 경제제재에는 반대하면서도 자신은 경제제재 가능성을 배제하지 않는다. 한 예로, 2003년 3월에 중국 측은 3일 동안 중국의 따칭(大慶)유전에서 북한으로 연결된 송유관을 일시 폐쇄함으로써 핵문제와 관련해 북한에 대한 경제제재 가능성을 시사하기도 하였다.⁴⁸⁾ 이에 대응해 북한은 중국을 배제하고 직접 미국 및 일본과 협상을 시도하고 다자간 협상에 있어서도 북미 및 북일 간의 양자간 협상 여지를 유보함으로써 중국의 영향력 행사에 일정한 한계를 설정하고자 한다.

결론

북중 양국의 관계는 앞으로도 지속성과 단절성이라는 이중적 양상을 지속할 것이다. 다만 국제정세의 변화와 북중 양국의 변화추이를 고려할 때 변화의 측면이 보

46) 박병광, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책,” 『동아연구』 제46집 (2004), p. 141.

47) 박병광(2004), p. 143.

48) *Asian Wall Street Journal*, July 7, 2003.

다 주요한 측면으로 부각될 것이며, 변화의 구체적 형태는 이데올로기, 경제, 군사 안보 등 분야에 따라 차별화될 것이다.

개혁개방이래 중국의 외교정책은 국가이익이라는 포괄적 개념에 의해 결정되고 있으며, 구체적으로는 경제적 실리의 추구하고 함께 국가의 국제적 지위를 향상시키기 위한 다변화된 외교전략으로 나타나고 있다. 2003년 제10기 전국인민대표대회의 개막연설에서 주룽지(朱鎔基) 전 총리가 밝힌 바와 같이, 중국외교는 향후 5년 이내에 새로운 국면으로 진입할 것이며, 경제성장에 걸맞게 국제무대에서 미국, 유럽 등과 함께 책임 있는 강대국의 역할을 분담하게 될 것이다.⁴⁹⁾ 이와 같은 변화 속에서 중국은 국제규범과 국가이익 사이에서 조화와 갈등을 겪을 것이며, 이는 또한 대북관계에서도 동일한 양상을 경험하게 될 것이다.⁵⁰⁾

이념적 유대에 있어서는 향후 북중 양국의 개혁개방 정책의 확대에 따라 기존의 유대관계 수준에는 미치지 못하는 수준으로 약화될 것이다. 이는 시장경제체제의 확대와 함께 다원화된 국제규범과 이데올로기를 수용하지 않을 수 없으며, 시장 메커니즘의 지배력이 확대될 경우 보다 실제적인 이해관계를 추구하게 될 것이기 때문이다.

경제분야에 있어서는 북중 양국의 개혁개방 정책의 확대에 따라 보다 긴밀한 협력관계가 증진될 수 있을 것이다. 북한이 보다 적극적으로 개혁개방 정책을 실시하여 북한 경제가 세계자본주의 체제에 편입될 경우 중국의 입장에서는 새로운 투자 출구와 시장을 얻게 될 것이며, 북한 역시 거대한 중국시장으로의 진출을 모색하게 될 것이기 때문이다. 특히 중국의 동북공정은 북한이 대외경제개혁을 추진하고 있는 지역과 지리적으로 근접하기 때문에 다양한 형태의 경제협력이 확대될 전망이 매우 높다고 하겠다. 따라서 장기적으로 북중 경제관계는 시장원리에 따른 정상적 무역관계로 발전할 것이며, 중국이 북한에 대해 제공하는 원조와 무역에 있어서의 특혜는 감소할 것이다. 하지만 중단기적으로 북한이 당면한 경제위기를 극복하고 개혁개방정책을 일정한 궤도 위로 올려놓을 때까지 중국의 경제원조는 일정 수준에서 유지될 것이다. 장기적으로 볼 때, 북한에 대한 중국의 영향력은 북중 경제관계에 크게 의존하고 있는데, 중국시장의 거대한 흡인력을 감안한다면 북한에 대한 중

49) 『연합뉴스』2003년 3월 7일.

50) 하지만 이것이 대립적인 정책목표 간의 양자택일의 문제를 의미하는 것은 아니다. 구체적 외교정책은 두 대립물을 양극단으로 하여 형성되는 스펙트럼 속에서 다양한 정책대안들이 존재함을 의미한다. Yong Deng, "The Chinese Conception of National Interest in International Relations," *The China Quarterly*, 154 (June 1998), pp. 309-310.

국의 영향력은 전체적으로 보아 강화되는 추세를 보일 것이다. 특히 북한의 경제체제 개혁이 중국 모델을 답습하거나 그것에 근접할 경우 중국의 북한에 대한 경제적 영향력은 보다 확대될 것이다.

군사안보 분야에 있어서는 중국의 지도부가 강조하고 있는 바와 같이 당사국간의 양자간 협의를 통해 신뢰를 구축한 후 다자간 안보대화를 진행하는 기존의 형태가 유지될 것이며, 이는 결국 동북아시아에서의 군사안보문제는 기본적으로 북중간의 양자주의적 입장에서 풀어나갈 것이며, 다자주의적 형태는 보완적인 수준에 머무를 것으로 전망

된다.⁵¹⁾ 따라서 6자회담이나 북미협상 및 북일협상의 결과는 한반도 비핵화와 같이 중국과 이해관계가 일치하는 쟁점에 있어서는 일정한 성과를 기대할 수 있지만 중국의 안보이익에 부정적인 방향으로의 타결은 기대할 수 없을 것이다. 이는 북미협상 및 북일협상과 같은 양자간 협상에는 이미 일정한 한계가 있음을 의미한다.

중단기적으로 볼 때, 중국은 한중수교 이후 보여주었던 외교행태와 마찬가지로 경제적 실리를 확보하는 데 있어서는 북한보다 한국과의 관계를 중시하고 군사안보 분야에서의 실리를 확보하는 데 있어서는 상대적으로 한국보다 북한과의 전통적 협력관계를 중시하는 정책을 계속할 것이다. 하지만 6자회담을 통해 이미 한중간 군사안보 분야 협의가 시작되었고, 동북아시아에서의 영향력 증대를 위해 향후 한중간 군사안보관계는 새로운 국면을 맞게 될 것이다.⁵²⁾ 중국은 한국과 정치, 경제 그리고 군사안보 분야 등 모든 분야에 걸쳐 협력적 동반자관계를 확대하고자 할 것이다. 이것은 현재 동북아시아에서 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국과 21세기 초반에 이미 가시화되고 있는 일본의 영향력 확대에 대한 새로운 전략이며, 결과적으로 한반도는 보다 복잡한 외교국면을 맞게 될 것이다. 전략연구소 소장 먼로(Ross H. Munro)가 조심스럽게 관측하듯이, 경제적 및 정치적 강대국으로서의 중국의 대두는 과거 중화세계의 조공체계의 현대판이 될지도 모르며,⁵³⁾ 이런 경우 동아시아 지역에서 중국의 독보적인 패권이 가시화될 가능성을 전적으로 부정하기는 어렵

북한은 직접 미국 및 일본과 협상을 시도하고 다자간 협상에 있어서도 북미 및 북일간의 양자간 협상 여지를 유보함으로써 중국의 영향력 행사에 일정한 한계를 설정하고자 한다.

51) 李鵬, “政府工作報告”, 『文匯報』1994. 3. 11.

52) 문흥호는 한중 및 북중관계의 수위를 자국의 이익 극대화를 위해 탄력적으로 조절할 수 있는 것이 중국의 자신감에 기인한다고 본다. 문흥호, “북한 핵문제에 대한 중국의 기본 인식과 정책 기초”, 『중소연구』99(2003), pp. 102-103.

다. 현단계에서 볼 때, 북중관계는 한반도 주변 4강 상호간의 관계를 설정하는 시급성이 될 것이며 나아가 향후 중국이 동아시아에서 어떠한 영향력을 구축할 수 있을 것인가를 가늠하는 하나의 시험이 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 『經濟日報』, 1988.1.5.
 『로동신문』, 2002.10.22.
 『연합뉴스』, 2003.3.7.
 『월간조선자료』, (1994.11), p.21.
 『人民日報』, 1985.3.5, 1991.10.5, 1992.4.14, 2001.9.4.
 『중앙방송』, 1992.9.27.
 문홍호, “북한 핵문제에 대한 중국의 기본 인식과 정책 기초”, 『중소연구』, 99(2003).
 박병광, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책”, 『동아연구』, 제46집(2004).
 사회과학출판사(편), 『경제사전』, 평양: 사회과학출판사, 1985.
 신옥희, “다자주의의 동아시아 적용의 문제”, 『한국과 국제정치』, 13-1(1997).
 연합뉴스사, 『북한연감 2000』, 서울: 연합뉴스사, 2000.
 이태환, “중국의 대북정책”, 정은숙(편), 『미·중·일·러의 대북정책: 주변 4강 2000』, 성남: 세종연구소, 2001.
 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, (1997.12).
 통일부, 『주간북한동향』, 제522호(2001.1.13~ 20).
 -----, 『주간북한동향』, 제555호(2001.9.1~ 7).
 -----, 『2004년 북한경제 종합평가』, (2004.12.30).
 -----, 북한자료센터, http://unibook.unikorea.go.kr/bukhandb/bukhandb_06_69.jsp (검색일: 2005.1.7).
 中國外交部, 『中國外交 1997』, 北京: 世界知識出版社, 1997.
 王逸舟, 『全球政治和中國外交』, 北京: 世界知識出版社, 2003.
 王緝思, “新形勢的主要特點和中國外交”, 『現代國際關係』, 2003, 第4期.
 江億恩, “中國參與國際體制的思考”, 『世界經濟與政治』, 1999, 第7期.
 李鵬, “政府工作報告”, 『文匯報』, 1994.3.11.
 門洪華, “國際機制與中國的戰略選擇”, 『中國外交』, 2001, 第7期.
 唐世平, “2010-2015年的 中國周邊安全環境”, 『戰略與管理』, 2002, 第5期.
 時殷弘, “21世紀前期中國國際態度, 外交哲學和根本戰略思考”, 『戰略與管理』, 2001, 第1期.
 張占斌, 張樹軍(主編), 『中國改革開放思想庫』, 北京: 中國人民大學出版部, 1992.
 傅夢孜, “布什政府對華政策與中美關係的未來”, 『現代國際關係』, 2003, 第1期.

53) Macabe Kelihier, “Dragon seizes market share,” *Asia Times Online*, February 10, 2004, <http://www.atimes.com/atimes/China/FB10Ad05.html> (검색일: 2005.1.8)

- 蘇浩, 『亞太合作安全研究』, 北京: 世界知識出版社, 2003.
- 錢其琛, “始終不偷地奉行獨立自主的和平外交政策”, 『求是』, 1995, 第12期.
- Asia Times*, February 17, 2002, <http://www.atimes.com/editor/CB17Ba01.html> (검색일: 2004.12.20).
- Asian Wall Street Journal*, July 7, 2003.
- Caporaso, James, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” *International Organization*, 46-3 (Summer 1992).
- Eisenhower, David, “Politics and Foreign Policy in 1996: The Year of the Weary Electorate,” *Orbis*, 40-1 (Winter, 1996).
- Garrett, Banning N. and Bonnie S. Glaser, “Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control,” *International Security*, 20 (1995).
- Garrett, Banning N. and Dennis M. Sherman, “Why Non-Globalized States Pose a Threat : Increasing Interdependence Is Key Concern,” <http://www.bus.wisc.edu/update/winter03/globalization.asp> (검색일: 2005. 1.15).
- Huntington, Samuel P., “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, 78-2 (March /April 1999).
- Keliher, Macabe, “Dragon seizes market share,” *Asia Times Online*, (February 10, 2004), <http://www.atimes.com/atimes/China/FB10Ad05.html> (검색일: 2005.1.8).
- Keohane, Robert O., “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Organization*, 45-4 (Autumn 1990).
- Beng, Phar Kim, “Overseas Chinese: How powerful are they?,” *Asia Times Online*, Dec. 10, 2002, <http://www.atimes.com/atimes/china/DL10Ad04.html> (검색일: 2005.1.6).
- Kim, Samuel S., “China’s International Organizational Behavior,” Robinson and Shambaugh(eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, (N.Y.: Oxford Univ. Press), 1995.
- Liu, Henry C. K., “China vs. the almighty dollar,” *Asia Times Online*, (Feb. 10, 2004), <http://www.atimes.com/atimes/china/DG23Ad04.html> (검색일: 2005.1.5).
- Malik, Jag Mohan, “China’s Policy Towards Nuclear Arms Control in the Post-Cold War Era,” *Contemporary Security Policy*, 16 (1995).
- Chen, Qimao, “New Approaches in China’s Foreign Policy: The Post-Cold War Era,” *Asian Survey*, 33-3 (March 1993).
- Roberts, Brand, Roberta A. Manning and Ronald N. Montaperto, “China: The Forgotten Nuclear Power,” *Foreign Affairs*, 79 (2000).
- Ruggie, John, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, 46-3 (Summer 1992).
- Shambaugh, David, “Sino-American Relation: From Partners to Competitors,” *Survival*, 42-1 (Spring 2000).
- Smith, Steve, “The End of the Unipolar Moment: September 11 and the Future

of World Order,” SSRC After September 11 Archive, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/smith.htm> (검색일: 2005.1.10).

Waltz, Kenneth N., “Evaluating Theories,” *American Political Science Review*, 91 (December 1997).

Hu, Weixing, “Nuclear Nonproliferation,” in Deng Yong and Wang Fei-ling (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers), 1999.

Yee, Herbert S., “Beijing’s Policy Toward Southeast Asia and the Spratly Islands in the Post-Cold War Era,” *Issues and Studies*, 31-7 (July 1995).

Deng, Yong, “The Chinese Conception of National Interest in International Relations,” *The China Quarterly*, 154 (June 1998).

<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/NPTDocuments/vrecs/april27am2.html>(검색일: 2005.1.10)

<http://news.join.com/nknet/200012/28/200012281036186441m000m160m166.html>(검색일: 2005.1.12)

도서안내

사상과 혁명

역사의 한 장면으로서
러시아와 중국 혁명이 갖고 있는
진면목과 혁명의 뒤에 존재하고 있었던
마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락

주요 목차
제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아
제2부 마르크스와 엥겔스의 생애
제3부 러시아혁명
제4부 중국혁명

교양사회
조정남 편역 / 값 10,000원

조·소동맹과 북·러관계

-양국관계의 변천과정과 그 의미-

우 평 균 (고려대 평화연구소 연구교수)



서론

북한은 1948년 9월 9일 정부 수립을 전후한 시기에 소련으로부터 절대적인 지원을 받아 국가 형성의 토대를 구축하였으며 소비에트 모델을 국가운영의 주요한 형식으로 채택하여 적용하였다. 소련과 북한과의 관계는 중국이 한국전쟁에 참전하기 전까지 북한이 정치·경제·군사적인 측면에서 소련의 전형적인 '위성국'이었으며 대외 관계의 양상은 소련일변도로 전개되었다.¹⁾ 한국전쟁에서의 중국의 참전을

계기로 북한과 중국과의 관계가 강화되고 소련의 영향력이 이에 비례하여 약화되는 경향이 1950년대 중반을 경유하면서 나타났으나²⁾ 1960년대 초반에 중소분쟁이 격화되기 전까지 소련의 북한에 대한 영향력은 여전하였다. 1956년 소련 공산당 제20차 전당대회를 계기로 대두된 스탈린 격하운동, 자본주의 진영과의 평화공존론 및 전쟁가피론(戰爭可避論)에 대한 입장차이가 드러나면서 사실상 북한이 종래의 소련편향에서 벗어나 중국과 우호관계를 더욱 돈독히 하는 과정에서 북한 소련간의 우호협력조약이 1961년 7월 6일 체결되었다는 점은 아이러니한 측면이 있다. 북한은 물론 동일한 시기에 중국과 동맹조약을 체결함으로써 중국과 소련, 양 사회주의 강대국으로부터의 지원의 통로를 확보하려는 의지를 천명하고 이를 실행에 옮겼다.

북한과 소련간의 동맹은 1961년에 공식적으로 형성되어 1996년 9월에 효력이 소멸되어 해소되기에 이른다. 중국과 소련간의 경쟁과 북한에 대한 양 강대국의 영향력 확보의 장에서 북한이 선택한 외교적 선택지로서의 소련이라는 존재와 조·소 양국 관계는 사회주의 동맹들 중에서도 관심의 대상이며, 향후에 북한이 개방되어 정보공개가 이루어질 때 양국관계의 수많은 쟁점들을 둘러싼 정확한 사실들이 밝혀질 초미의 관심 영역이기도 하다. 북한과 러시아간의 관계를 양국관계의 기점이 되는 1990년 9월 30일 한·소 수교를 기준으로 그 이전과 이후로 나누어 볼 때, 상대적으로 접근이 용이한 한·소 수교 이후의 북·러 양국관계에 대한 연구에 비해 1961년 동맹조약 체결부터 1990년까지의 양국관계에 대한 연구는 드러난 쟁점은 풍부하지만 구체적인 사건별로 자료와 근거가 빈약한 상태이다. 반면에 1990년 이후의 북·러 관계에 대한 연구는 양적으로 증대되었지만 연구에 있어서의 쟁점은 상대적으로 적은 편이다.

본 논문에서는 현재까지 드러난 조·소관계의 공식적인 측면들과 2000년 상호조약 이후의 양국간의 현안을 검토하면서 향후에 쟁점이 될만한 사항들을 제시하는데 목적을 두려한다. 내용적으로는 양국관계의 핵심적인 사항들을 과거의 동맹조약과 그 후속조약의 전개과정을 통해 살펴보려 한다. 이를 통해 오랜 시기 동안 이어져온 북러관계의 성격이 냉전시대의 비대칭적인 동맹관계의 성격에서 지정학적, 경제적, 정치적 이익을 공유하는 인접한 우호국가간의 관계로 재편되고 있음을 확인

1) 유세희, “중·소의 북한에 대한 영향력 경쟁에 대한 연구”, 한양대 중소연구소, 『중소연구』 제12권 2호(1998년 여름), p. 138.

2) 조·소 관계 변화의 계기를 한국전쟁 당시에 중국의 전폭적인 지원과 대조되는 소련의 미흡한 지원으로부터 비롯되었다고 보거나, 한국전쟁 종전 후인 1956년 북한 내에서의 ‘8월종파사건’을 둘러싼 소련의 입장이 더욱 직접적인 원인이었다고 보는 견해가 있다.

할 것이다. 본 논문에서는 이를 위해 그 구성에 있어, 제2장에서 조소우호협력 및 상호원조조약과 동맹관계를, 제3장에서 북·러 친선·선린 및 협조에 관한 조약과 북·러 관계를, 그리고 제4장에서는 북·러 관계의 한계를 살펴볼 것이다.

조·소동맹의 협력 및 원조조약

조소우호협력 및 상호원조조약의 성격

냉전기 북한의 동맹관계는 1961년 7월 6일 소련과 맺은 조소우호협력 및 상호원조조약과 동년 7월 11일 중국과 맺은 조중우호 협력 및 상호원조조약에 관한 조약을 토대로 하여 유지되었다. 소련과 중국, 사회주의 양대 강국과 동시에 동맹조약을 북한이 맺을 수 있었던 당시의 상황은 북한과 소련, 중국간의 '특수한' 삼각관계의 결과였으며, 특히 1960년대 들어서서 전개된 남북한의 국내사정과 중국과 소련간의 분쟁의 심화로 인해 야기된 결과물이라고 할 수 있다. 1961년 당시 북한과 소련간의 동맹형성을 가능하게 한 조약성립의 배경이 될 만한 요소들³⁾은 다음과 같다.

첫째, 1961년 5·16 군사쿠데타로 성립된 한국의 군사혁명정부가 처음부터 적극적인 반공정책을 선언·실천하는데 대해 북한당국이 위협을 느꼈고, 이로 인해 동맹을 맺을 생각을 하였다고 추측할 수 있다.

둘째, 한국이 이미 1953년(1954년에 발효)에 미국과 방위조약을 맺고 있었다는 점이다. 한국은 한국전쟁 종전과정에서 이승만대통령이 미국과 군원과 상호방위조약을 강력하게 요구했고, 이에 대해 미국이 한국의 요구를 상당 부분 수용하면서 한국에 미군이 주둔하게 되었다. 반면에 북한은 이에 상응하는 소련 및 중국으로부터의 방위보장이 없었기 때문에 이를 만회하려는 의도에서 북한도 조약체결을 하게 되었다는 견해이다.

셋째, 북한의 우방인 중국과 소련 간에 분쟁이 나타나서 진행되었다는 사실을 들 수 있다. 남한에는 한미방위조약이 체결되고, 강력한 반공정권이 들어서서 방위태

북한은 1948년 9월 9일 정부수립을 전후한 시기에 소련으로부터 절대적인 지원을 받아 국가형성의 토대를 구축하였으며 소비에트 모델을 국가운영의 주요한 형식으로 채택하여 적용하였다.

3) 민병천, "북한의 동맹관계에 대한 고찰," 북한연구소·북한학회, 『북한학보』 제2집 (1978), pp. 196-197. 참조.

세를 구축해가고 있는데, 북쪽에서는 북한의 최대 지원세력인 중국과 소련이 이념 분쟁에서부터 비롯된 갈등을 점점 더 증폭해가고 있는 현실에서 북한은 어느 한 나라의 지원을 놓칠지도 모른다는 우려를 하게 되었고, 그 결과 북한당국이 서둘러서 몇 일 간격으로 양국과 조약을 체결하였다.

조소조약은 이와 같은 배경과 시대적 조건 속에서 체결되었고, 동맹조약이 갖고 있는 일반적인 성격은 다음과 같다.

첫째, 조약은 군사동맹적인 성격을 갖고 있지만, 조약내용으로 볼 때 군사적 성격 이외에 전반적인 성격도 갖고 있다. 조약은 핵심적인 내용으로 군사협력에 있어서 “전쟁상태에 처하게 되는 경우에 체약 상대방은 지체없이 자기가 보유하고 있는 온갖 수단으로써 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 되어 있으나, 통일문제나 경제 및 기술협력 등의 비군사적인 면도 포함한다. 따라서 군사원조뿐 아니라 비군사원조도 제공될 수 있는 포괄적인 성격도 갖고 있는 원조조약의 특성을 갖고 있다.

둘째, 적을 구체화하지 않고 체약국간의 협력사항만 규정하고 있다. 양국은 일방이 군사공격을 받았을 때에는 즉각 상호군사원조와 지지를 행한다고 규정되었지만, ‘일본 또는 그와 연합하고 있는 국가로부터 공격을 받았을 때’라고 확실하게 ‘일본 군국주의’를 특정하게 적시하면서 1950년 체결된 중소동맹조약 등과는 달리 상대국이 특정되어 있지 않다. 그런 의미에서 소련이 체결한 동맹조약 가운데서도 이색적이다. 또한 공격과 동시에 즉각 동맹관계가 발생한다는 자동적인 성격을 놓고도 다른 조약과 달리 해석될 수 있는 소지를 안고 있었으며, 이 때문에 소련 측이 이 조

〈표-1〉 조·소, 조·중간 체결된 조약내용 비교

구 분	조·소 조약(1961년 7월 6일)	조·중 조약(1961년 7월 11일)
기 간	10년	무제한
의무 규정	① 일방이 전쟁상태에 처했을 시 타방은 즉시 모든 수단으로 군사 및 기타 원조 제공. ② 쌍방은 상대방에 반대하는 행동 및 동맹에 불가담.	① 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떤 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위해 모든 조치를 공동으로 취함. ② 쌍방은 상대방을 반대하는 어떠한 동맹도 체결하지 않음.
조약 갱신	일방이 기한만료 1년 전에 폐기하려는 희망을 표시하지 않는 한 다음 5년간 효력 계속.	본 조약은 수정 또는 폐기하는데 대해 쌍방간의 합의가 없는 한 효력 지속.

항을 될 수 있는 한 협의로 해석하려 해 왔다는 시각도 제기되었다.⁴⁾ 이 입장에서 볼 때, 실제로 1996년 9월에 실효된 35년간의 동맹조약 기간 중, 한번도 실제로 적용되지 않았다는 점을 강조하게 된다.

조·소동맹의 성격을 논하는 데 있어 형식적인 측면과 내용적인 측면을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 다만 형식적인 측면은 기존에 공개된 자료와 연구물들을 통해서 추적이 가능하지만, 내용적인 측면은 아직 시간을 두고 더 검토해야 하는 미지의 영역이기도 하다. 이와 관련하여 최근에 간행되는 러시아측 일부 자료와 새로운 시각을 통해 기존의 조·소 동맹에 대한 통념, 즉 조·소 관계가 시기에 따라 관계 약화와 우호관계 증진이라는 부침을 겪었지만 대체적으로 동맹관계의 틀 내에서 우호적인 관계를 유지했다는 관념을 뒤바꾸는 내용들을 제시하고 있기도 하다. 다시 말해 조·소 관계는 형식적인 동맹을 유지했을 뿐 양자간에는 동맹의 내용을 채워줄 신뢰관계가 조성되지 않았으며, 소련이 대북지원을 지속했지만 군사·안보적인 측면에서 북한을 견제하고 지원하지 않았다는 견해가 표명되고 있다.⁵⁾ 이에 대해 소련의 대북 군사지원과 경제협력의 차원에서 살펴보면 다음과 같다.

소련의 대북 군사적 지원

공식적으로 드러나는 조·소간 동맹관계의 지표는 군사적, 경제적 협력과 지원의 양상을 통해 나타난다. 조·소동맹관계하의 군사적 협력은 소련의 북한에 대한 군사원조 형태로 전개되었다. 소련과의 관계가 개선되는 1965년 이후 1972년 까지 소련의 군사지원은 다양하게 이루어지는데 제공 장비들을 공중장비와 지상장비, 해상장비로 나눌 수 있다. 항공기의 경우 1965년에 최초로 MiG-21 14대와 MiG-21UTI 3대가 북한에 제공되었으며, 1967년 20대, 1968년에서 1971년 사이에 65대기 추가로 제공되었다. 또한 소련은 1965년 II-14 폭격기 15대, 1965년 사이에 An-24 5대를 제공하였으며, 1966년경에 Mi-4헬기 20대를 제공하였다.

지상장비로는 BTR-40/152 장갑차 250대가 인도되었으며, 전차 역시 T-54/55 전차와 PT-76 경전차 등 850대가 이 기간 동안 북한에 인도되었다.

해상장비로는 Whisky급 잠수함 4척이 1967년 제공되었고, 1966년부터는 유도 무기가 인도되는 등 상당한 군사지원이 이루어졌다. 이 기간동안의 소련의 군사지

4) B. Петров & A. Стасов *Северная Корея: Полковобечу власть* (Москва: 2004).

5) *ibid.*

원은 이후 북한 군사력의 골간을 이루었다는 평가를 받을 정도로 막대한 것이었다.⁶⁾

그러나 북한은 소련의 군사지원으로 구축한 군사적 토대를 기반으로 하여 1960년대 말 일련의 대남무력 도발행위를 감행함으로써 한반도에서 긴장을 고조시켰다. 60년대 후반 김일성이 평화통일을 단념하고 무력통일을 이루려고 마음먹었는지는 향후에 밝혀져야 할 쟁점이지만, 한반도에 전쟁 위기가 가장 높았던 시기였다는 점은 분명하다. 일반적으로 소련과 일체의 상의도 없이 일련의 도발을 북한이 감행했다고 알려져 있는 당시의 조·소관계도 이를 반영하여 소련이 북한을 억제하려고 어떤 선까지 노력하였는지도 밝혀져야 할 사항이다. 페트로프(V. Petrov)와 스타소프(A. Stasov)는 이와 관련하여 조·소 동맹조약이 단지 소련 입장에서는 핵우산의 보장 기능을 담당하는 것이기에 북한이 야기하는 무력분쟁에 말려들 것을 우려했다고 한다. 이에 따라 브레즈네프(L. Brezhnev) 지도부는 67년 말, 동 동맹조약을 보다 한정적으로 재정의하려 하였으며, 68년 1월에 김일성이 동맹조약에 근거하여 ‘전쟁이 일어났을 경우, 소련으로부터의 군사원조’를 요구하였으나 이에 호응하지 않았다고 한다. 뿐만 아니라 68년 초에 연이어 발생한 ‘1.21사태’와 ‘프레블로호나포사건’(1.23), 그리고 미국EC-121 정찰기 격추(1969.4.15) 등으로 인해 조·소관계가 악화되었다.⁷⁾ 이에 소련은 북한이 자행한 일련의 도발적 행위에 대해 엄중히 경고하였다. 이 시기 평양을 방문한 소련 원수 이자 최고소비에트 의장 포드고르니는 “사회주의 블록의 안보는 집단적(collective)이어야 한다. 북한이 한반도에서 일방적으로 문제를 야기하는 것은 억제되어야 한다”며 북한의 주의를 환기시키면서⁸⁾ 북한에 대한 군사지원을 중단하게 된다. 당시 상황에서 소련의 조치들은 소련이 한반도에서 미국과 간접적 대결상태에 끌려들어가는 것을 원치 않았기 때문에 이루어진 것으로 보여진다. 이와 비슷한 사례는 70년대 중반에도 나타났다. 당시 북한은 ‘닉슨독트린’ 이후 아시아에서 미국의 뚜렷한 퇴조양상과 베트남의 공산화에 고무되어 ‘남조선 해방’의 적기가 도래했다고 판단하여 이에 대한 중국과 소련의 협력을 요청하기 위해 김일성이 양국방문을 추진하였으나 소련은 거절하였다. 소련은 70년대 초반 이후 미국과의 대탕트를 추구하고 있었기 때문에 북한이 요구하던 고성능 무기들의 제공을 거절해왔다. 이와 같은 소련의 견제는 76년 여름 판

6) 김달중, “중·소의 대북한 군사지원 실태와 전망,” 『국방학술논총』 제5집(1991), pp. 69-71.

7) V. Петров & A. Стасов(2004), с. 45-50.

8) *Правда* 1969.5.17

문점에서 발생한 북한군인들에 의한 미군장교 살해사건이 크게 작용한 것으로 알려졌다. 이 사건으로 미국이 한반도 주변에 군사력을 집중하는 등 한반도 전체에 군사적 긴장이 증대되었을 때에도, 소련은 북한을 지원하는 어떠한 대응조치도 취하지 않았다.⁹⁾

이후 소련은 신냉전기가 도래한 1983년 초까지 북한 군사력을 현상유지시키는 선에서 군사지원을 실시하였다.¹⁰⁾ 북한은 소련에 지속적으로 최신 무기 장비들을 요청하였지만 소련은 이를 거절하였으며, 북한이 일부 획득한 미사일 등의 첨단 무기를 분해, 분석하여 자체 제작하는 방식으로 국방기술을 자력으로 획득하려는 노력을 하게 된다.

소련은 북한 경제원조를 적극적으로 추진하였다. 한국전쟁 전에 구축된 북한의 생산능력은 소련의 원조에 힘입은바 컸으며, 전후에도 재건을 위해 소련의 지원을 추구할 수 밖에 없는 상황이었음은 주지의 사실이다.

그러나 이 시기에 소련은 제3세계, 비동맹권에 막대한 양의 군사장비 및 기술을 제공하였다. 1969년부터 1978년까지 제3세계, 비동맹권에 제공된 소련의 군사원조는 약 300억 달러에 달하고 있다. 이 시기 소련의 군사원조를 받은 가장 대표적인 국가들은 이집트와 시리아로서 이 기간 동안에 각각 24억 달러와 21억 달러 상당의 무기 공여를 받았다. 반면에 북한이 소련에 지원받은 액수가 5억 달러에 그쳤다는 사실¹¹⁾은 이 기간 동안 북한이 어느정도 상대적으로 홀대를 당했는지를 드러내 준다.

이와 같은 양국간의 군사 협력 체제는 1983년을 기점으로 다시 긴밀해지기 시작하였고, 1984년 들어서서는 그동안 소련이 제공하기를 줄곧 거부해왔던 최첨단 고성능 무기도 북한에 양도하기 시작했다. 소련은 사정거리 300Km의 지대지 스퀘드 미사일을 자율 사용권과 더불어 북한에 양도했고, 11월 12일 국경회담차 북한에 들어온 소련 외무차관 카피차는 북한에게 MiG-23, T-72 전차, 신형 헬기 등 신무

9) 전홍찬, “소련의 대북한 경제·군사원조정책에 대한 연구,” 한양대 중소연구소, 『중소연구』 제17권 4호 (1993/4 겨울), pp. 208-209.

10) 북한이 친중국 노선이 약화되어 중·소에 대해 중립적인 입장을 취하거나(1969-1978), 친소적인 입장으로 돌아서는 시기(1979-1981)에도 물론 소련의 대북한 군사원조는 지속되었지만 원조량의 감소와 증가에 따른 기복이 심함을 보여주고 있다. 그 예로 1971년 소련은 대북한 군사원조를 급격히 증가시켰으며, 1970년대 중반에 가서는 SU-7 전폭기와 T-62 탱크 등 재래식 무기를 북한에게 계속 제공했다. 1974~78년간 북한은 4억 9천만 달러 상당의 무기를 수입했는데, 그 중에서 2억 2천만 달러의 무기는 소련에서 수입해 온 것으로 알려졌다. *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1968-78*, U.S.Arms Control and Disarmament Agency, 1980, p. 160.

11) 유영철, “소련과 북한간의 군사협력 관계,” 서대숙 편, 『한국과 러시아관계: 평가와 전망』(경남대학교 극동문제연구소, 2001), p. 218.

〈표-2〉 중·소의 대북한 군사원조

(단위: 백만 달러)

년도	중국	소련	합계
1954~66	50	853	903
1967	5	88	93
1968	미상	150	150
1969	1	52	53
1970	23	34	57
1971	13	163	176
1972	44	122	166
1973	156	103	259
1974	-	-	-
1975	56	49	105
1976	15	38	53
1977	14	72	86
1978	4	7	11
1979	36	미상	36
1980	23	15	38
1981	-	-	-
합계	561	1,796	2,357

출처: 『북한총람』(북한연구소, 1983), p. 449.

북한과 소련은 1949년 3월 17일 최초의 정부간 공식협정인 '경제·문화협력협정'을 체결하였고 이에 기초하여 소련은 대북한 경제원조를 적극적으로 추진하였다. 한국전쟁 전에 구축된 북한의 생산능력은 소련의 원조에 힘입은바 컸으며, 전후에도 재건을 위해 소련의 지원을 추구할 수 밖에 없는 상황이었음은 주지의 사실이다. 1961년 양국간의 동맹조약체결 이후의 경제협력 상황은 1960년대 초반에 북한의 대중국편향에서 1965년 소련이 대북한 경제지원을 재개하면서 북한은 또다시 친소쪽으로 기울게 되었다. 1966년 4월 북한은 소련과 '1966년도 상품교역에 대한 협정'을 조인한 후 북한의 대소편향 입장은 더욱 뚜렷해졌다. 1966년부터 10년간 소련의 대북한 경제원조는 상당히 줄어들었고 이와 때를 같이하여 북한은 친소밀착을 벗어나 또다시 중립노선으로 복귀하였다.

기의 신속한 제공을 확인했다. 또한 원산과 청진항을 소련의 군사 목적에 사용할 수 있도록 허가할 것을 요청했으며, 조·소 합동군사훈련 실시를 제안했다고 한다. 또한 소련은 북한영공을 통과하여 시베리아와 베트남의 캄란만 기지를 연결하는 새로운 군사항공로를 개설하여 소련 정찰기의 한반도 비행을 정례화시켰다. 1985년 이후에도 조·소간의 군사적 밀착은 더욱 강화되었으며, 1990년 9월 한·소수교가 이루어지고 1991년 8월 소련 내의 미수에 그친 쿠데타 발생시 보수파에 대한 북한의 지지로 북·러 관계가 악화된 이후에는 의미있는 군사교류는 없었다.¹²⁾

조·소간 경제협력의 양상

12) 유석렬, 『북·러관계 발전과 한국의 고려사항』(외교안보연구원, 2003), pp. 28-29.

1960년대 말 이후 나타났던 소련의 대북한 원조가 양적으로 줄면서 동시에 원조의 성격도 변화했다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 원조의 형식에 있어서 무상원조는 완전히 사라지고 대부분 장기신용형식의 유상원조로 이루어졌다. 상환의 형식에 있어서도 원조지원대상 산업시설 완공 후 그 생산물로 지급하는 방식이 점차 확대되었고 그 결과 원조가 양국간 무역협정과 밀접한 연관을 갖게 되었다. 물론 모든 원조가 현물상환될 수 있는 것은 아니었다. 어디까지나 소련이 국내적으로 필요로 하는 품목에 한정되었고, 발전소건설 지원과 같이 현물상환이 불가능한 프로젝트도 많았다. 그럼에도 불구하고 소련이 필요로 하는 상품의 경우 현물상환방식은 거의 보편화된 것으로 보인다. 이러한 현물상환방식은 상호 간에 모두 장점이 있었다. 북

〈표-3〉 소련의 대북한 원조액

(단위: 1,000달러)

일 자	합 계	무 상	유 가	상환면제
1949.3~50.6	53,000		53,000	
1950.6~53.7	143,250	143,250		
1953.9				26,500
1953.9	250,000	250,000		
1956.7	75,000	75,000		
1956.7	42,500		42,500	
1959.3	125,000		125,000	
1960.11				190,000
1960	31,000		31,000	
1960~67	46,500	46,500		
1967	88,000		88,000	
1968	150,000		150,000	
1969	52,000		52,000	
1970	24,000		24,000	
1971	129,000		129,000	
1972	110,000		110,000	
1973	15,000		15,000	
1974	6,000		6,000	
1975	139,000		139,000	
1976				
1978	43,000		43,000	
계	1,522,250	514,750	1,007,500	216,500

* 출처:『북한총람』(북한연구소, 1983), p. 365.

〈표-4〉 소련의 대북한 주요 원조협정내용(1949~81)

(단위: 100만 루블)

일 시	목 적	금 액	상 환 조 건
1949.3	경제시설 건설 지원을 위한 차관		
1949.3	현물차관	47.7	
1953.8	전후 경제재건을 위한 차관	225	무상
	기 제공한 차관 지불의 면제	채무의 절반이상	
	기 제공한 차관 채무 잔여분의 지불연기		
1956.8	전후 경제재건을 위한 차관	67.5	무상
1960.7	기 제공한 차관 채무의 면제	171	
	기 제공한 차관 채무 상환의 연기	31.5	
1965.5	북한 방위력 강화를 위한 재정원조		
1966.6	경제시설건설 지원을 위한 차관	160	2%이자, 장비보급과 해당공장 완공 이듬해부터 10년간 상환
	1949년, 1961년, 1965년의 협정에 따라 1966~1970년 사이에 소련에 지불해야 할 채무 지불의 연기		1971년부터 14년간 상환
1969.12	자동차 배터리, 에나멜선, 미니전동기 생산공장 건설을 위한 차관		공장가동 이듬해부터 이듬 공장에서 생산된 제품으로 5년 상환
1970		52.2	OECD 국가 1.8
1971		150	OECD 국가 10.2
1972		90	OECD 국가 122.4
1973		65.4	OECD 국가 225
1974		72	OECD 국가 24
1975		111.4	OECD 국가 145.8
1976.2	김책제철소 재건 지원을 위한 차관 (제1차)	12	2%이자, 상환기간 8년, 해당공장의 제품에 의한 상환
	김책제철소 재건 지원을 위한 차관 (제2차)	45	2%이자, 상환기간 8년, 생산가동 이듬해부터 해당공장의 제품에 의한 상환
	청진발전소 재건 지원을 위한 차관	40	2%이자, 장비제공 만료 이듬해부터 10년간 상환
	암모니아공장, 알루미늄공장 건설을 위한 차관	20	2%이자, 상환기간 10년
	1949년, 1965년, 1966년, 1967년, 1970년 9월, 1970년 12월, 1973년 협정에 따라 1976~80년 사이에 소련에 지불해야 할 채무 상환을 위한 차관	400	1981년부터 2%이자, 상환기간 10년
1978~1984		177.7	중국 155.22
1981.5	1981~85년 사이에 발생한 연체 지불을 위한 원조		1986년부터 4%이자, 상환기간10년

* 출처: Моисеев В. И. "Советско-корейское сотрудничество и его роль в строительстве социализма в КНДР", М. Е. Тригубенко(отв. ред) *Корейская Народная Демократическая Республика* (Москва: Наука, 1985), с. 177-178.

한은 현금상환이 야기하는 외화부족 문제로부터 벗어날 수 있었고, 소련으로서는 원조상환을 보다 안정적으로 확보할 수 있었으며 더구나 국내수요에 필요한 상품을 보다 값싸게 확보하는 방편으로도 활용되었다.¹³⁾

이와 더불어 북한에 경제원조를 제공함에 있어서 소련이 더 이상 희생을 감수하지 않으려는 경향으로 인해서 소련은 과거 흐루시초프 시대에 흔히 있었던 원조상환 면제나 연기조치 등은 더 이상 제공하지 않았다. 76년의 4억불 특별신용에서처럼, 북한이 예정된 상환을 이행할 수 없을 때에 새로운 신용을 제공한 예는 있었으나, 북한의 요청에도 불구하고 상환면제나 연기 조치들은 대체로 소련에 의하여 받아들여지지 않았다.¹⁴⁾ 더구나 1978년-84년에 걸친 제2차 7개년계획 초기 단계에서부터 목표달성을 하지 못함에 따라 북한은 점차 많은 미상환 원조부채를 누적하게 되었고, 이에 따라 북한의 부채와 관련한 문제가 1970년대 후반부터 제기되어 오늘날까지 양국간에 해결해야 할 쟁점으로 부각되어 왔다.

브레즈네프 사후 개혁 지향적이었던 안드로포프 시기에 북한-소련관계는 전반적인 냉각분위기가 뚜렷했으나, 체르넨코 집권 이후 우호적 분호기가 다시 회복되었다. 그러나 고르바초프가 집권하고 나서 1987년을 기점으로 소련의 원조성 경제지원은 대폭 감소하였다. 소련은 기본적으로 북한의 산업이 국제경쟁력을 결여하고 있어 수출능력이 부족하고 이 때문에 외환사정이 악화되어 부채상환이 불가능하기 때문에 북한과의 경제협력에서는 북한의 대외경쟁력을 제고하고 이를 통해 북한과의 관계에서 채무 문제를 해결하는 방향으로 전개되어야 한다는 결론에 도달하였다.

그 결과 1987년 6월 2일 제21차 조·소 경제과학기술협력위원회 회의를 통해 양국은 '합영사업'의 형태로, 지역적으로는 소련의 극동지방에서 양국이 경제협력을 진행하기로 합의하였다. 양국간 협력의 새 형식인 합영사업과 협동생산은 일정한 성과를 달성하기도 했지만, 양국의 전반적인 경기침체에 따른 자본부족, 북한의 전력 및 노동력 부족에 따른 공장가동률 저하, 북한노동자들의 훈련부족과 빈약한 기술수준, 합작사업에 대한 북한측의 법령미비로 인한 혼란, 양국간 수송 등 사회간접시설의 미비, 사회주의 경제관리체제의 비효율성, 그리고 무엇보다도 북한측의 만성적인 협정사항 불이행 등으로 인해 소기의 성과를 거두지 못하였다.¹⁵⁾

1990년대에 접어들어 소련과 북한과의 경제관계는 급격히 악화되었다. 특히

13) 전홍찬(1993), pp. 204-205.

14) *ibid.*, p. 205.

1990년 9월 30일 이루어진 한소수교는 조·소 양국관계를 결정적으로 악화시켰으며, 러시아의 시장경제체제로의 전환과 더불어 러시아가 양국거래에 있어 새로운 원칙들을 부과함으로써 이 점은 더욱 심화되었다. 1991년 러시아는 경제교류 및 협력에 있어서 양국간 무역관계를 과거의 우호가격 및 바터제에서 국제가격에 기준한 현금 지불제로 전환하였고 이로 인해 북·러 관계는 가일층 악화되었다. 그 결과 양국간에 위축된 경제 관계는 북한 경제에 치명적인 타격을 가했다. 소련의 원자재 공급으로 운영되던 많은 공장들은 조업중단 사태를 맞게 되었고, 원자력발전소와 동평양 열병합 발전소 건설 등 일부 산업시설 확장 등에 대한 소련의 지원사업은 중단되었다. 그리고 결정적으로 1991년 말 예기치 못했던 소연방의 붕괴는 북한과의 유대의 끈이 단절되는 계기로 작용했으며 북·러 양국은 서로에 대한 관계를 새로운 틀 속에서 모색해야 하는 시기로 접어들게 되었다.

북·러 선린 및 협조에 관한 조약과 북·러 관계

북·러 선린 및 협조에 관한 조약 체결

2000년 2월 9일 평양에서 체결된 「조·러 친선·선린협조조약」은 새로운 단계에 접어든 양국 관계에 대한 정치적·법적 상징이자 공식 토대가 되었음을 선언하였다. 조약은 UN 헌장의 목적, 원칙을 존중하고, 특정의 3국을 향한 것이 아니라고 되어 있으며, 동 조약 제2조에서는 양국간의 정기적인 협의 방식과, 쌍방 중 일방에 대한 침략 또는 평화와 안전을 위협하는 사태가 발생하는 경우 쌍방이 지체 없이 상호접촉을 가진다고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 러시아측은 이것이 사실상 완화된 형태의 정치적 안전 보장임을 역설하면서, 러시아가 북한을 둘러싸고 있던 ‘외교적 고립’이라는 얼음을 깨는 ‘쇄빙선’의 역할을 하였다고 자평하였다.¹⁷⁾

조약을 통해 쌍방은 상호이해와 관련되는 모든 중요한 문제에 대해서 정기적으로 협의하도록 하였다. 또한 양국은 통상·경제, 과학·기술 분야의 협력·발전을 위해 적극적으로 노력하며, 이를 위해서 법적·재정적·경제적으로 우호적인 여건

15) 성원용, “북한과 소련의 경제협력,” 서대숙 편, 『한국과 러시아 관계: 평가와 전망』(경남대 극동문제연구소, 2001), pp. 252-253.

16) *Дипломатический вестник* 2000.

17) Г. Толорая “Россия - Республика Корея после саммитав сеуле,” *Проблемы Дальнего Востока* № 2 (2001), с. 14-19.

을 조성하기로 했다. 양국은 경제 분야에서의 양국간 협력을 위해 모든 노력을 경주할 것이며, 자국내 입법과 통상적인 관례 그리고 국제법적인 기준에 근거한 투자촉진 등에 따르는 별도의 조약들을 체결하기로 합의했다.

이처럼 북한과 러시아간의 10년 동안의 냉각을 깨는 중요한 돌파구 역할을 신조약이 했음은 분명하지만 61년도에 체결한 동맹조약과는 성격이 전혀 다르다는 것 역시 분명하다. 61년도 조약이 북한과 소련, 두 나라 가운데 한 곳이 침략을 받을 경우, “군사를 포함해 가용한 모든 자원을 자동지원”해 주기로 명문화한 사실상의 군사동맹조약이었던 반면에 신조약은 새로운 양국관계를 규정하는 양국간의 일반조약이라고 할 수 있다. 이를 통해 북한은 냉전이후 ‘정치안보’ 측면에서 북·러 신조약의 의의를 간과할 수 없었을 것이며, 러시아로서는 국제법적으로 두 개의 한국과 우호를 다질 수 있게 되었다.

러시아는 이미 한국과 1992년에 ‘한·러기본관계조약’을 맺어놓은 상태였기에 2000년 북한과의 조약체결을 계기로 남북한 양국과 각각 관계를 맺을 수 있는 수단을 확보하게 되었다. 두 개의 한국과 맺은 러시아의 조약들을 대조할 때, 러시아가 1991년 말 민주국가로 새로 탄생된 만큼 자유, 민주주의, 인권, 시장경제를 근간으로 하는 조약국간 체제동질적 측면은 한국과의 조약에서 보다 선명히 드러나 있는데 반해, 안보차원에서의 협력의지는 북한과의 조약(2000)에서 더 강조되어 있다. 전문과 12개 조항으로 구성되어 있는 북·러 신조약은 핵심쟁점 사항이던 자동군사개입 조항(구조약 제1조)을 ‘안보위협 발생시 즉각 통보’ 및 ‘상대의 주권과 독립성, 그리고 영토성에 반대하는 제3국과의 조약체결이나 기타 행위 및 조치 금지’로 대체하고 있다. 이처럼 긴밀한 안보협력 의지는 한·러기본관계조약에서는 볼 수 없었다.

이는 러시아가 사회주의 체제를 탈피하고 새로운 정치경제체제를 받아들이기는 했으나 적어도 안보측면에서는 전통, 혹은 지정학적 이유로 여전히 한국보다는 옛 동맹국인 북한과 더 긴밀한 협력의 가능성을 열어 두고 있음을 의미한다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 동맹을 기축으로 삼았던 전통적인 조·소 관계는 1990년 9월 한러수교와 더불어 한·러·북간의 3각 관계로 재편되었고, 이와 같은 관계의 틀 속에서 각국의 이해를 관철해나가고자 하는 시도가 나타나게 되었다. 이에 근거하여 새로운 북·러 관계의 현안들을 살펴보면 다음과 같다.

18) 정은숙, 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바초프에서 푸틴까지』(세종연구소, 2004), pp. 663-664.

러시아가 사회주의 체제를 탈피하고 새로운 정치경제체제를 받아들여가는 했으나 안보 측면에서는 전통과 지정학적 이유로 여전히 한국보다는 옛 동맹국인 북한과 더 긴밀한 협력의 가능성을 있음을 의미한다.

북·러 관계의 현안

정치·외교적 측면

2000년 신조약 체결 이후 북·러 관계의 기본 성격은 과거의 동맹 관계로부터 우호관계로 변모했음에도 불구하고, 양국간에 정치적인 유대감을 돈독히 하고 있다는 점에서 그 특성을 발견할 수 있다. 특히 북한 핵문제를 비롯한 한반도 안보와 관련한 사안들에 있어 러시아가 과거 소련의 한반도 정책의 중요사항들을 답습하는 경향이 있으며,¹⁹⁾ 이와 관련하여 한반도 주변 열강들 중에서 러시아의 독자적인 입장을 고수하고자 하는 의지

와도 관련이 있다. 물론 북한과 러시아의 의견이 이와 같은 사안들에 있어 완전히 일치하는 것은 아니지만, 그렇다고 해서 뚜렷하게 상충되는 입장만을 고수하거나 대립해 온 것도 아니다. 따라서 1993년도에 비롯된 제1차 북핵 위기의 전개 과정에서 나타났던 러시아와 북한간의 의견 대립의 경우를 제외하고는 러시아, 북한 양국이 어느 정도 보조를 맞추는 경향이 있었다.

러시아는 전통적으로 한반도 지역에서의 발언권을 갖지 못한데 대한 자신의 지위 회복과 러시아 극동지방의 경제적 활성화를 위한 해당지역과 한반도의 현상유지, 극동 쪽 국경의 안정화 등을 위해서, 다시 말해 지정학적 이익과 경제적 활력의 제고를 위한 조건으로서 한반도 내지는 북한과 관련된 역내 지역에 대한 영토적 현상유지와 정치적 유대를 내세우고 있으며, 이와 같은 경향은 김정일 시대에 더욱 강화되고 있다. 북한 역시 러시아 정부와 우호관계를 유지함으로써 얻는 효과들을 굳이 배제할 필요가 없으며, 이는 열린 대통령 재임 시기에 경험했던, 양국 관계의 악화가 초래한 문제들을 극복하고 러시아 같은 ‘대국’을 우군화한다는 의미를 담고 있다.²⁰⁾ 이와 같은 양국관계의 결정체는 과거와 같은 동맹의 형태는 아니지만 2002년 1월에 체결된 새로운 우호선린조약이라고 할 수 있으며, 또한 푸틴 대통령집권

19) 한반도문제를 포함한 동북아 안보를 다루는 다자간 협의체의 창설이나, 한반도 통일의 당사자주의 원칙에 대한 주장 같은 것이 대표적인 정책이다. Alexander Zhebin, "Russia-North Korean Relations: The State and Prospects," 『중소연구』 16권 3호 (1992 봄), 128-137; Игорь Иванов *Новая Российская дипломатия: десять лет внешней политики страны* (Москва: Олма-пресс, 2001), с. 158-159.

이후의 북한정상과의 정례적인 회담으로 표현할 수 있다. 이와 더불어 양국의 접촉 과정에서 빼놓을 수 없는 주요한 요소로써 푸틴대통령과 김정일 위원장간의 친분(personal friendship)을 들 수 있다.²¹⁾ 양 지도자는 콘스탄틴 풀리코프스키(K. Pulikovski) 러시아 극동지역 전권대행이나 안드레이 카를로프(Andrei Karlov) 주북 러시아 대사를, 특히 김정일 자신이 자주 접촉함으로써 친교를 다지며, 양국간 현안에 대한 의견교환을 수시로 허심탄회하게 하는 것으로 알려져 있다.

경제적 측면

소연방 붕괴 이후 북·러 양국 관계의 지렛대라 할 수 있는 양국의 이익에 있어 경제적 측면은 핵심을 이루고 있다. 양국간의 경제적 관계는 소연방 붕괴 이전에 동맹대국인 소련으로부터 북한으로의 사실상, 일방적인 원조가 주를 이루었지만 김정일 시대에는 그 양상을 달리하고 있다. 즉, 러시아로부터의 일방적인 시혜나 원조는 사라졌고 부분적인 원조만이 간헐적으로 있을 뿐, 양국은 '경제협력'이라는 틀에서 양국간의 협조를 규율하고 있다. 과거의 경제적 요인은 소련이 공산주의 종주국으로서 제3세계에 대한 원조정책의 일환으로 북한에 대한 원조를 하였고, 또한 그것은 소련과 중국간의 경쟁을 이용한 북한 외교술의 결과로서 가능하기도 했다.

러·북간의 경제협력은 공간적으로 러시아의 시베리아·극동지역과 북한 내의 개발 가능성이 있는 지역을 대상으로 하고 있으며, 러시아의 원료 내지는 기술과 북한의 노동력이 결합하는 형식을 취하고 있다. 러시아 당국은 극동지역의 개발을 북한 북부지역의 개발과 연계해서 검토해왔으며, 극동 지방 정부와 북한 측과의 협력 역시 활기를 띠어 왔다.²²⁾ 북한 노동자의 극동지역 진출 이외에도 제조업과 수산업 등에서의 북·러 간 합작기업 운영 경험이 북·러 간에 축적되어 있으며²³⁾, 현재 여건상 이와 같은 협력이 확대될 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면에 북한 내의 지역

20) 이 점은 북한이 기대한 1998년 러시아 대선에서의 공산당 후보의 집권이 수포로 돌아간 것도 작용하여, 엘친정부와의 교섭이 불가피하다는 것을 깨달았기 때문이기도 하다. 보론초프(A. Vorontsov)는 '엘친 요소'(Yeltsin factor)라는 심리적 장벽(psychological barrier)이 푸틴 대통령 집권 이후 사라졌기 때문에 양국 관계가 가속화되었다고 보았다. A. Воронцов, "Россия и корейский полуостров: Современные Факты Перспективы" *Проблемы Дальнего Востока* № 3 (2002), с. 52.

21) 풀리코프스키 러시아 극동지역 대통령 전권대행은 김정일이 자신에게 푸틴이 없었더라면 양국간의 관계 복원 역시 없었을 것이라고 말했다고 전했다. П. Акоров, "Константин Пуликовский: Создание дружбы на Президентских инструкциях - Берет интервью с Константином Пуликовским" *Известия* 25 April, 2002, 2.

22) 북-러간 교역량 가운데 약 70퍼센트가 지역간에 이루어지고 있으며, 그 양은 점차 증가하는 추세이다. 양국간에 성과있는 경험의 양상도 바로 이 부분, 지역간 협력에서 이루어지고 있으며, 이와 같은 경험 프로젝트는 러시아의 극동투자사 '달인콰'와 북한의 국제무역촉진위원회 간에 체결된 경제협력 양해각서에 잘 나타나 있다. 콘스탄틴 풀리코프스키, 성종환 역, 『동방특급열차』(중심, 2003), pp. 228-229.

23) 풀리코프스키 (2003), pp. 80-84.

개발은 최근에 나진항을 현대화하는데 합의한 사례에서처럼²⁴⁾, 북한이-지하자원 공동 채굴 사업 같은-스스로 감당할 수 없는 북한 내 개발에 러시아가 타당성을 검토하여 사안에 따라 적극적으로 참여한다는 입장을 취하고 있다. 러시아내의 많은 분석가들, 특히 극동지역 담당자들은 북한이 제공할 수 있는 노동력²⁵⁾이 북한이 러시아에 제공할 수 있는 주요상품으로 여기고 있으며, 기존에 북한이 러시아에 진 빚에 대한 부분적인 보상으로도 될 수 있을 것으로 보고 있다.²⁶⁾ 극동 러시아처럼 북한 국경과 가까운 인접 지역을 주요 대상으로 하는 북·러간 경험의 측면은 과거에 볼 수 없었던 양국간의 실리 대 실리의 결합으로 향후에도 보다 확대될 것으로 관측된다.²⁷⁾ 더불어 경험이라고 보기는 어렵지만, 경험과 사실상 연관된 중요 분야로써 과학기술 협력도 진행되고 있기에 함께 포함시킬 수 있다.²⁸⁾

군사적 측면

북·러 관계의 군사적 요인은 본질적으로 1996년 이전 역사적으로 존재했던 동맹관계의 부산물로 볼 수 있다. 다시 말해 소비에트 시기에 이루어진 북한에 대한 군사적 지원과 그 결과 나타난 북한 무기체계의 대러시아 의존도 심화가 상존하고 있기 때문에 경험과 마찬가지로 이 부문에 있어서의 양국간 협력도 필수불가결한 성격을 띠고 있다. 그렇지만 군원은 당연히 러시아로부터 북한으로의 원조를 북한이 요구하는 형태로 이루어지며, 러시아가 비용 문제로 쉽게 수락하기 힘든 구조가 존재한다. 이와 같은 점은 물론 소연방 시기에는 동맹구조상 보다 용이하게 이루어질 수 있었겠지만, 아직 러시아에 대한 채무가 남아 있고 러시아가 구매시 경화 결제를 즉시 요구하는 현재와 같은 상황에서는 북한이 원하는 군원이 성사되기 힘들다는 점을 시사하고 있다.²⁹⁾ 또한 군사적 측면에서, 그리고 국제체가 요구하는 수준

24) 중앙일보 2004.10.11.

25) 북한 노동자들이 연해주와 사할린 섬에서 농업, 어업, 혹은 건설업에 종사하며, 그리고 일 만 명 이상의 북한인들이 하바로프스크 지역에서 벌목 일을 하고 있는 것을 말한다.

26) James Clay Moltz, "The Renewal of Russian-North Korean Relations," James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov, ed. 2000. *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York and London: Routledge, 2000), pp. 201-202.

27) 김정일 위원장의 잦은 러시아 극동지역 방문과 현장 시찰이 러시아라는 '시장경제의 창'을 통해 체제전환 과정과 경제개혁의 단면을 직접 접하고 있으며, 이것이 의도된 것이라는 견해도 있다. 이와 같은 시각은 북한이 2002년 7·1 경제관리 개선 조치 이후 제한적으로 도입하고 있는 시장 경제적 요소를 확대시키는데 영향을 미칠 것이라는 견해와 상통한다. 반면에 북한의 극동러시아와의 협력관계가 러시아 쪽의 요인이 아닌 북한 내부의 문제로 인하여 그 전망이 밝지 않다는 평가도 있다. 이지수, "북한과 극동러시아의 협력관계 연구: 대외경제협력관계에서 북한의 내부적 한계에 대한 사례연구," 세종연구소, 『국가전략』 제10권 1호 (2004), pp. 145-168.

28) 로동신문 2003.09.22.

〈표-5〉 북한 경제대표단이 제시한 러시아 극동지역 경협 프로젝트안

(2002.4)

구 분	경협 프로젝트	내 용
연해주	승리화학공장 시설 현대화 전력 교환 나진항 확장 야쿠치야 공화국 석탄 공급 공동벌목 및 목재 가공 북한의 건설인력 공급 수산물 가공 농업협력	-구소련 기술과 자본으로 건설된 공장설비의 현대화 -러시아 또는 북한측에서 유희전력 존재시 상호 공급(북, 러시아에 40만 K조 공급 요청) -구소련 당시 러시아 화물 처리를 위해 건설된 나진항 확장 -북한이 280만 달러를 투자하여 개발한 석탄 공급 -북한의 벌목 인력 공급 확대
하바로프스크주	무역, 건설, 원유 가공, 목재 분야에 대한 의견 교환	-목재 생산량, 연간 50만m ³ 로 확대 가능성 -의약품 산업분야 협력 -관광 협력 평양-하바로프스크 항공노선 재개
아무르주	벌목량 및 북한 인력 확대 농업협력 건설, 무역, 관광분야 상호 협력	-3,000ha 농지에서 북한 노동력을 활용한 농업 착수

출처http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/econo-37/jsp. 2004. 1.30 검색.

에서 볼 때 과거에도 그랬듯이 러시아의 최첨단 무기 유출이나, 주로 미사일 등 대량 살상무기에 대한 판매 제한 같은 본원적이고, 구조적인 제약 역시 존재하고 있다.

기타 요인

앞서 언급한 정치적, 경제적, 군사적 요인 이외에도 양국 관계의 부문별 요소들은 여러 가지가 있을 수 있다. 소련이 존재하던 시기에는 무엇보다도 이념적 요인이 양국간의 관계를 이어주는 제1의 접목요소로 기능했을 것이나, 현재 달라진 현실에서 그 자취는 찾기 힘들다. 북한이 1990년대 중반 이래 러시아와 접촉을 활성화하고 관계정상화로 나아가는 과정에서 더 이상 러시아내 공산당의 부활을 기대하면서 정권장악을 기다리는 것은 무리라는 현실을 인정한 사실도 양국관계에 영향을 미쳤

29) 러시아는 북한이 경화로 지불할 경우, 북한의 재래식 군 장비 현대화 사업(방어용 무기 및 기존 보유 무기의 부품 교체)을 지원한다는 입장이며, 이는 푸틴 정부 들어 북한의 대량살상무기의 확산 반대 정책과 맞물려 더욱 강화되었다. 하지만 김정일과 군 및 군수산업 관계 고위 인사들의 극동 지역 소재 군수 공장의 방문은 북한이 러시아의 도움을 받아 노후화된 재래식 무기의 교체 및 첨단 무기 구입을 통한 군사력 강화를 적극 모색하고 있음을 증명해 준다고 볼 수 있는 측면도 있다. 「김정일의 극동 방문 평가 및 러·북 관계 전망」, 외교안보연구원 주요국제문제 분석(2002.9.24), p. 7.

북한은 미국에 의사를 전달하고 입장을 관철하는 통로로 러시아가 역할하기를 바라며, 러시아는 한반도정책의 큰 틀 속에서 북한의 현상유지를 고수하면서 극동의 경제발전을 도모하는 기조를 유지할 것이다.

을 것으로 여겨진다. 그 결과 북한은 러시아내 공산당과의 교류 이외에도 친북적인 사회단체나 이념단체, 친북 지식인 그룹과의 협력을 중심으로 하면서 러시아 정부와 러시아 내 각급 기구와도 교류를 확대해왔다. 특히 푸틴대통령 취임 이후 북한과의 정상회담을 정례화하면서 각 부문간에도 접촉이 활발해졌다. 그 중에서 특기할 만한 것은 러시아와의 문화 교류의 일환으로 연중 수시로 이루어지는 러시아합창단 이나 무용단의 북한 공연,³⁰⁾ 러시아 정교회의 방문·교류,³¹⁾ 그리고 평양주재 러시아 대사관의 활발한 대민 활동 참여

같은 사례³²⁾가 돋보인다.

재강화된 현 시대의 북·러 관계 결정 요인에 있어 중요한 요인과 부차적인 요인으로 구분하는 것은 밀접하게 연관된 상호관계의 맥락에서 불필요하다고 할 수도 있으나, 과거 동맹구조와 달리 양국이 확고한 이익의 기초 하에서만 협력을 구체화하는 현실에서 과거와 다른 점도 분명히 내포하고 있다는 점을 강조할 수 있다. 북한의 입장에서는 정치적·안보적·경제적 지원 세력으로서의 러시아가 대미·대남한 관계에서 도움이 될 수 있는 점이 우선되며, 러시아는 한반도 및 동북아 지역에서 실추된 위상을 만회하고 한반도 전역에 대한 영향력을 확보하기 위해 북한과의 협조가 필요했고, 이와 더불어 경제적·군사적 측면에서의 북한과의 교류·협력이 해당 부문에서의 활력을 제고하는데 필요했기 때문에 양국 관계가 정상화되게 만든 결정요인으로 중요하게 꼽을 수 있다.

북·러 관계의 한계

2000년 이후 정상회담을 통해 증대되어 온 북·러 협력 관계는 양자 관계를 강화시키는 요인과 반대로 제약하는 요인이 동시에 존재하고 있다. 우선, 강화 요인으로는 푸틴과 김정일 양국지도자의 접근 필요성 인식, 러·중·북한 공동의 안보이

30) 로동신문 2003.09.11.

31) 조선일보 2004.11.11.

32) 로동신문 2003.10.10.

해, 한·러 경협 부진과 남북관계 진전, 러시아 좌파 인사들의 친북한 로비활동 등³³⁾을 들 수 있으며, 제약 요인으로는 양국의 경제난과 약 50억 달러에 달하는 북한의 대러 채무문제, 한국에 대한 러시아의 군사무기 제공, 그리고 미·북 및 일·북 접근 등을 들 수 있다.

이와 관련하여 추가적으로 첫째, 북한과 러시아가 당면한 근본적인 문제점이 침체된 경제상황 내지는 경제발전에 주력해야 한다는 점, 둘째, 러시아와 북한의 서로에 대한 관심은 적어도 우선적인 것이 아니라는 점, 셋째, 양국간에는 한반도 문제에 대한 전략적 이해에서 차이를 보이고 있다는 점, 넷째, 러시아의 대북대미 영향력이 아직은 결정적이지 못하며, 다섯째, 러시아 극동시베리아 지역의 경제발전을 위해서는 접경지역인 북한 및 한반도 지역의 안정이 필요한 러시아의 입장에서는 북한과의 군사협력은 제한적일 수밖에 없다는 이유 등을 들 수 있다.³⁴⁾

북·러 관계의 한계를 논하는데 있어 기준으로 삼아야 하는 것은 지역 관심사를 포괄하는 전략적 입장과 경협과 지역개발의 이슈는 사고의 차원을 달리하는 측면이 있다는 점이다. 예를 들어 러시아는 한반도의 현상유지와 안정화, 남북문제에 있어서의 '당사자 해결원칙'을 고수하면서, 더불어 한반도 비핵화 문제와 평화체제 구축문제는 러시아가 참여하는 다자회의를 통해서 해결되어야 한다고 주창해왔다. 반면에 북한은 북핵 문제를 포함한, 한반도 안보와 관련된 문제들을 대미협상을 통해 해결하고자 하는 의지를 줄곧 피력해왔다.³⁵⁾ 러시아가 6자회담에 가담하긴 했지만 궁극적으로 북한이 관심을 다자회담보다는 북·미 협상에 의존하는 경향이 유지되어 왔다. 이와 같은 측면에서 러시아는 북한에게 있어서, 대한 내지는 대미 협상의 지렛대로 다분히 활용되는 속성도 지니고 있다. 미헤예프(V.Mikheev)도 정치적 영

33) 러시아 자유민주당, 러시아연방공산당, 좌익러시아당, 농업당 등의 친북정당들과 로동신문에 자주 소개되는 친북성향의 신문들인, 「빠뜨리오프」, 「쁘라우다」, 「글라스노스찌」, 「소베트스까야 러시아」, 「셀스까야 쥐즌」 등과, 친북한 단체들로는, '조선민주주의 인민공화국과의 친선 및 문화협조 러시아 협회', '러시아조선친선연계의원', '모스크바 청년주체사상연구협회', '러시아 김정일주의 연구센터', '모스크바 고려인 통일연합회', '모스크바러시아조선인 협회', '모스크바 조선인 로명위원회', '조선 러시아 공산주의 청년동맹' 등이 있다. 홍민식, "김정일 정권의 북·러 관계(1994-2000): 로동신문의 내용을 중심으로," 강원대 사회과학연구소 『사회과학연구』 40집 (2001), p. 126.

34) 그럼에도 불구하고 러시아내에는 모스크바가 소련시대의 잔여무기를 평양에 계속적으로 원조해야하며, 또 일부에서는 북한과 러시아가 여전히 미국과 남한의 군사배치 위성사진들을 공유해야 한다고 주장하는 보고서와 주장이 제기되어 왔다. 이 경우에도 물론 북한이 경제적 대가를 지불한다는 단서 하 예서이다. Motlz (2000), p. 202.

35) 한반도 문제에 대한 러시아의 원칙과 북한의 입장이 구체적으로 일치하는 부분이 물론 있기도 하다. 예를 들어 2000년 6·15 남북 공동 선언은 한반도 문제의 당사자간 해결원칙과 남북한간 협력을 통한 평화통일 노력이라는 러시아의 기존입장에 부합되며 이를 환영한다고 러시아가 표명한 것을 들 수 있다. 하지만 러시아는 자신이 참여하는 한반도 안보 관련 회의체에 임하는 국가이익이 있으며, 북한 역시 러시아의 요구사항과 부합하지 않는 주장을 되풀이하고 있다.

역에서 북한이 러시아 카드를 활용하는 것이 러시아가 북한 카드를 활용하는 것보다 훨씬 성공적이었다고 평가하고 있다.³⁶⁾

이와 같은 사실은 북한의 생존과 안보 환경과 관련한 국제적 이슈를 다루고 해결책을 모색하는데 과연 러시아가 북한에 정치적 영향력을 미칠 수 있는가 하는 보다 근본적인 문제와 직결된다. 다시 말해 북한이 러시아를 한반도 주변 국가들 중에서 중요한 행위자로 인식하지 않고, 남한과 미국에 대한 외교적 게임에서 러시아 카드로 활용하려 한다는 점을 지적해야 할 것이다. 예를 들어 러시아가 2003년 8월 처음으로 6자회담이 수용되고, 러시아의 참여가 보장되었을 때, 분명히 러시아는 그동안 주장해오던 한반도 평화 안보 관련 다자회의 방식(6자, 8자, 혹은 10자)이 현실화되는 외교적 승리로 자인할 수 있었다. 반면에 러시아의 참가를 수용한 미국과 북한은 다른 의도를 충분히 가졌을 것으로 추정된다. 부시 행정부는 핵 프로그램을 북한이 해체하는데 있어 러시아의 지원을 바랐으며, 북한은 러시아의 참여가 미국의 대북 군사적 위협을 중화시키고, 협상테이블에서의 북한의 입장 강화를 원했기에 러시아의 참여가 가능했던 측면이 있다.³⁷⁾

북한이 러시아를 6자회담에 끌어들여 자신의 입장을 강화하려 했음에도 불구하고 회담 진행 과정에서 러시아가 독자적인 주장을 하여 관철시키거나, 북한이 넘을 수 없는 한계를 단호하게 제시하는 역할을 했음도 드러난다. 이에 해당되는 사례로는 제2차 6자회담에서 채택된 '실무그룹'(working groups)의 제안과 채택을 들 수 있는데, 이 안은 사실 1997년 러시아가 한국 문제에 관한 10자 회담(한국, 북한, 유엔 안보리 상임위 5개국, 일본, 유엔 사무총장, IAEA 사무총장)을 제안한데서 유래한다. 당시에 러시아는 특정한 이슈 영역들과 그 작동을 관장하는 실무 그룹 형성에 관한 조항을 포함시켰다.³⁸⁾ 더 나아가 러시아는 6자회담 과정에서 북한에 대해 '레드 라인'(red-line)과 '무력 과시'(saber-rattling)를 묘사함으로써 북한에 대한 강경 입장도 표명하였다. 즉, 북한이 핵무기 실험을 시도하거나 핵무기 소유를 시위한다면 그것은 레드 라인을 넘는 것이며, 러시아는 결코 이를 수용할 수 없으

36) V. Mikheev, "South-North Reconciliation and Prospects for North Korea-Russian Relations," *Asian Perspective*, 25, No.2 (2001), pp. 37-38; 드미트리 트레닌, "21세기 러시아의 대아시아 외교," 극동문제연구소, 『극동문제』6월호(2003), pp. 150-151

37) Zhenqiang Pan, "Solution for The Nuclear Issue of North Korea, Hopeful but Still Uncertain: On the Conclusion of the Second Round of the Six-Party Talks," *The Journal of East Asian Affairs* 18, No. 1 (Spring/Summer 2004), pp. 41-43.

38) V. Moiseev, "On the Korean Settlement," *International Affairs(Moscow)* 43, No. 3 (1997) pp. 68-72.

며, 그렇게 된다면 미국이 주도하는 북한에 대한 국제적 제재, 혹은 군사 공격까지도 협력하지 않을 수 없다고 발언하였다.³⁹⁾ 그리고 정부 관계자의 공식 입장은 아니지만 「이즈베스찌야」지의 보도를 통해 러시아군이 북한에 대한 예방적 공격 계획을 수립하고 있다는 기사가 게재되기도 했다.⁴⁰⁾ 결국 푸틴 대통령 취임 이후 김정일 시대 북·러 관계의 현안 중에서 몇 가지의 경협 관련 사항을 제외하고는 실제로 진척된 결과는 없으며, 정치적 입장 지지도 북한의 ABM조약 지지나 러시아의 한반도에서의 미군 철수 지지와 같은 상징적이고 선언적인 입장 지지를 천명한 것 이외에는 드러나지 않기 때문에 이런 점을 뒷받침해주고 있다. 특히 북핵 관련 6자회담은 양국관계의 제한된 협력 체제가 상징적으로 나타나는 국제회의로 진행이 되어 왔으며, 그 특징적인 양상들은 차후에도 지속될 것으로 여겨진다. 북한은 미국에 대해 의사를 전달하고 입장을 관철하는 통로로 러시아가 역할 하기를 바라며, 러시아는 러시아의 한반도 정책의 큰 틀 속에서 북한의 현상유지를 고수하면서 극동의 경제 발전을 도모하는 기초를 상당 기간 유지할 것이다.

결론

1961년부터 2005년까지 45년 동안 동맹과 우호관계를 유지해온 북한과 러시아 간의 관계는 사회주의 형제국간의 긴밀한 관계에서 인접한 우호국가간의 실리적이고 실용적인 관계로 변모해왔다. 그 과정에서 북한이 주로 소련과 러시아에 정치적, 군사적, 경제적 원조를 지속적으로 요청해왔으며 소련, 혹은 러시아는 북한에 대해 자신이 설정한 분명한 원칙 하에서 원조를 해왔음이 드러난다. 동맹시절 소련은 미국과의 냉전관리 부담을 양분한 상태에서 줄곧 북한의 대남 군사적 공세와 도발을 억제하는 역할을 수행했으며, 그 과정에서 필요한 원조에 한해 북한에 원조를 하였고 도를 넘는 북한의 요구에 대해서는 냉정하게 거부해왔음도 분명하다. 이런 측면에서 양국간의 동맹은 일반적으로 알려진 것보다 실체에 있어서는 과장된 측면이 존재하며, 그결과 양자간에는 비대칭적인 관계의 축이 성립한다.

냉전이 끝나는 기점이 된 소연방 붕괴 이후 10여 년간 냉각기를 가졌던 북·러

39) *Interfax* 2003.04.11.

40) 보도에 따르면, 북한이 서울을 핵공격하면, 몇 시간 내에 방사능이 연해주(Primorye)와 하바로프스크(Khabarovsk) 변강주(Krays)까지 도달할 것이라고 예견하면서, 러시아 군의 고위 장성들이 러시아 극동 지역의 방사능 오염을 예방하기 위하여 예방적 선제 공격(preventive strike)를 고려하고 있다고 언급하였다. 이 가사는 더 나아가서 북한에 대한 미국과 러시아간의 합동 군사 작전의 가능성도 피력하였다. *Известия* 2003.08.01.

조·소 관계를 동맹의 포괄적 틀에서 양국간 우호와 갈등, 반목이 교차하는 시기로 점철되어왔다고 평가한다면 최근의 북·러 관계는 지정학적인 특성과 정치·경제적인 이익에 기반한 양자관계로 거듭나고 있음을 확인할 수 있다.

관계는 양국간 정상회담을 통한 관계정상화와 협력 증대로 그 면모를 일신해왔다. 특히 푸틴 러시아 대통령 취임 이후, 이른바 ‘엘친 요소’가 사라진 이후 양국 관계는 전례 없는 우호 관계를 유지해왔고, 이와 같은 추세는 당분간 지속될 듯하다. 양국 관계는 강화 요인과 제약 요인을 동시에 지니고 있으며, 이와 같은 특징은 경제적 측면에서의 대폭적인 협력의 확대와 군사·안보 면에서의 제한된 협력, 그리고 북핵문제와 같은 지역 안보의 중요 이슈에 대한 양국의 독자적인 입장 고수에서 구체화되어 왔다. 이를 종합해 볼 때, 양국관계는 전반적으로 우호적인 동반자 관계를

지향하면서 경우에 따라 제한된 협력을 행사하는 실체라고 볼 수 있다.

북한은 러시아에 대해 한반도 문제에 있어 강력한 지원군을 얻음으로써 북한이 국제적으로 고립되지 않았음을 과시할 수 있었으며, 러시아는 한반도 문제에 개입할 수 있는 단초를 북한과의 우호관계를 통해 확대함으로써 기존의 한국 편향의 외교에서 오는 불리점을 극복하고자 했다.

푸틴 정부의 대북 정책은 부시 행정부와 달리 북한이 국제적 공동체로 통합되는데 장기적 목적을 두고 있으며, 이를 위해 평양에 조절된(moderate), 혹은 강경하지 않은(gentle) 영향력을 행사하여야 하며, 이를 통해 북한의 정치체제상에서의 점진적인 변화를 가져오게 할 수 있다는 관점이 투영된 것이라고 할 수 있다. 물론 이 변화과정에서 중요한 축을 차지하는 분야가 북한의 경제적 회생이며, 이 점에 있어 러시아의 경제발전과 연계되는 경협이 추구되어야 한다는 실용주의적 사고가 깃들여 있다.

2000년 이후 북·러 관계가 완전 정상화되고 협력이 확대되어왔음에도 불구하고 양국간에는 제약도 존재한다. 북한과 러시아는 중국과 북한과의 관계와 달리 동맹국도 아니며, 러시아는 북한에 대한 경제적, 혹은 군사적 원조 제공자도 아닌 상태이다. 결국 러시아가 북한을 강제할 수 있는 힘과 여력이 있는지 의문을 가질 수 있지만, 북한을 설득할 수 있는 힘은 가지고 있다고 하겠다. 러시아가 강대국이라 할지라도 한반도 문제에 대한 영향력은 간접적이고 부차적인 상태이며 3자회담이나 6자회담 같은 한반도에 관련된 이슈들을 다루는 회의에서 주최국과 중재자로서 중

심적인 역할을 수행하고 있는 미국과 중국의 그늘에 가리워져 왔다. 결국 냉전시대의 조·소 관계를 동맹의 포괄적 틀에서 불균등 대칭관계를 이루어 왔고, 그 틀 내에서 양국간 우호와 갈등, 반목이 교차하는 시기로 점철되어왔다고 평가한다면 보다 최근의 북·러 관계는 지정학적인 특성과 정치·경제적인 이익에 기반한 양자관계로 거듭나고 있음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 양국관계를 설명하는데 있어 상대적으로 접근이 용이한 소연방 붕괴이후의 상황보다 1961년 동맹조약체결 과정과 그 이후, 즉 1991년 말까지의 양국관계사에 대한 상세하고 분석적인 구명작업이, 특히 개별 사건을 중심으로 구체화되는 수준까지 향후의 연구가 진전될 것을 기대해 본다.

〈참고문헌〉

- 김달중, “중·소의 대북한 군사지원 실태와 전망,” 『국방학술논총』제5집 (1991)
- 민병천, “북한의 동맹관계에 대한 고찰,” 북한연구소·북한학회, 『북한학보』제2집 (1978)
- 성원용, “북한과 소련의 경제협력,” 서대숙 편, 『한국과 러시아 관계: 평가와 전망』(경남대 극동문제연구소), 2001.
- 유석렬, 『북·러관계 발전과 한국의 고려사항』(외교안보연구원), 2003.
- 유세희, “중·소의 북한에 대한 영향력 경쟁에 대한 연구,” 한양대 중소연구소, 『중소연구』제12권 2호 (1998년 여름)
- 유영철, “소련과 북한간의 군사협력 관계,” 서대숙 편, 『한국과 러시아관계: 평가와 전망』(경남대학교 극동문제연구소), 2001.
- 이지수, “북한과 극동러시아의 협력관계 연구: 대외경제협력관계에서 북한의 내부적 한계에 대한 사례연구,” 세종연구소, 『국가전략』제10권 1호 (2004)
- 전홍찬, “소련의 대북한 경제·군사원조정책에 대한 연구,” 한양대 중소연구소, 『중소연구』제17권 4호(1993/4 겨울)
- 정은숙, 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바초프에서 푸틴까지』(세종연구소, 2004)
- 트레닌, 드미트리, “21세기 러시아의 대아시아 외교,” 극동문제연구소, 『극동문제』6월호 (2003)
- 폴리코프스키, 콘스탄틴, 성중환 역, 『동방특급열차』(중심, 2003)
- 홍민식, “김정일 정권의 북·러 관계(1994-2000): 로동신문의 내용을 중심으로.” 강원대 사회과학연구소 『사회과학연구』40집 (2001)
- 『김정일의 극동 방문 평가 및 러·북 관계 전망』, 외교안보연구원 주요국제문제 분석 (2002.9.24)
- 『북한총람』(북한연구소, 1983).
- 로동신문 2003.09.11/2003.09.22/2003.10.10.
- 조선일보 2004.11.11.
- 중앙일보 2004.10.11.

- Mikheev, V., "South-North Reconciliation and Prospects for North Korea-Russian Relations. *Asian Perspective*. 25, No.2 (2001).
- Moltz, James Clay, "The Renewal of Russian-North Korean Relations," James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov, ed. *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York and London: Routledge), 2000.
- Pan, Zhenqiang, "Solution for The Nuclear Issue of North Korea, Hopeful but Still Uncertain: On the Conclusion of the Second Round of the Six-Party Talks," *The Journal of East Asian Affairs* 18, No. 1 (Spring/Summer 2004).
- World Military Expenditures and Arms Transfers, 1968-78*, U.S.Arms Control and Disarmament Agency, 1980.
- Zhebin, Alexander, "Russia-North Korean Relations: The State and Prospects," 『중소연구』 16권 3호 (1992 봄)
<http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/econo-37/jsp>. 2004.1.30 검색.
- Акоров П., "Константин Пуликовский: Создание друзейна Президентских инструкциях - Берет интервью с Константином Пуликовским" *Известия* 25 April. 2002.
- Воронцов А., "Россия и корейский полуостров: Современные Факты и Перспективы" *Проблемы Дальнего Востока* № 3 (2002)
- Иванов Игорь, *Новая Российская дипломатия: десятьлет внешней политики страны* (Москва: Олма-пресс 2001)
- Моисеев В. И., "Советско-корейское сотрудничество и его роль в строительстве социализма в КНДР", М. Е. Тригубенко(отв ред), *Корейская Народная Демократическая Республика* (Москва: Наука, 1985)
- Петров В., & А. Стасов *Северная Корея: Полковобечу власть* (Москва: 2004)
- Толорая Г., "Россия - Республика Корея: после саммита в сеуле," *Проблемы Дальнего Востока* № 2 (2001)
Дипломатический вестник 2000.
Известия 2003.08.01.
Интерфакс 2003.04.11.
Правда 1969.5.17

참고자료 ①

■ 북한의 대(對)중소관계 변화

시 기	정 책	특 성
1945~49	대소편향	<ul style="list-style-type: none"> ●북한정권의 탄생과 안정화 과정에서 소련이 지배적인 역할을 함. ●중국의 국공내전시 북한은 군사병력을 지원했으나 비공식적이고 제한적인 자원이었음.
1950~56	북·중·소 밀월관계	<ul style="list-style-type: none"> ●한국전쟁 발발, 한국전 개전과정에서 김일성은 소련과 중국의 승인과 지원을 받음. ●북한군 패전 직전에 중국군이 참전, 구해줌으로써 중국의 북한에 대한 영향력 증대.
1957~61	중립노선 대중국 접근	<ul style="list-style-type: none"> ●1956년 흐루시초프의 '평화공존' 선언과 스탈린격하 이후 소련 비난. ●1958년 중국군 북한으로부터 철수. ●중소분쟁 발생 이후 50년대 말까지 대중 접근의 모습을 보였으나, 소련의 경제원조를 받기 위해 중립노선 채택 → 중·소 쌍방으로부터 지원을 받음. ●1961년 소련, 중국과 별도의 동맹조약 체결.
1962~64	대중국편향	<ul style="list-style-type: none"> ●소련의 '유럽우선' 정책으로 대북 군사·경제원조 급감. ●쿠바 미사일위기시 미국에 대한 소련의 굴복에 북한 비난. ●1962년 중·인 국경분쟁시 북한은 중국지지(소련은 인도지지). ●북·중간 상호 교환방문 및 활발한 연대 구축. ●1964년 10월 흐루시초프 실각 때까지 중국 편향.
1965~68	대소편향	<ul style="list-style-type: none"> ●소련이 공산진영 내 주도적 위치 유지 ●브레즈네프·코시긴 연합정권 출범 이후 관계 개선 ●1966년 문화혁명 발발 후 중국이 북한을 수정주의자로 비난 → 북한은 중국을 교조주의, 중파주의자로 비난하면서 양국간 갈등 심화 ●중국의 경제지원 단절, 소련과는 경제·기술협조에 관한 협정 체결→ 소련으로부터 군사원조, 경제지원, 핵보호 등을 받음
1969~78	중립노선	<ul style="list-style-type: none"> ●중·소간 국경분쟁 악화로 북한 '자주노선' 표방. ●1970년대 미·소, 중·미 화해에 따른 데탕트, 중·일 평화협정으로 북한의 소련과 중국에 대한 불신 심화. ●중국과 소련중신 노선에서 탈피, 비동맹외교 및 유엔외교 활발.
1979~87	대소편향	<ul style="list-style-type: none"> ●1979년 6월 소련이 북한의 주한미군 철수 등 북한 정책지지. ●미·소간의 신냉전과 중국의 개방정책 시작.
1982~86	대중국편향	<ul style="list-style-type: none"> ●북한에 대한 중국의 경제·군사지원 증가. ●고르바초프의 개방·개혁과 소련의 대북 군사원조 중단.
1986~89	중립노선	<ul style="list-style-type: none"> ●1986년 7월 중국 등소평의 전면적인 경제체제 개혁과 부분적 정치개혁 의사표명으로 중국과 갈등 보임.
1989~92	대중접근	<ul style="list-style-type: none"> ●소련의 민주화, 한·소수교 및 소연방 해체에 따라 대소관계 단절. ●러시아와의 이데올로기적 상이성에 따라 관계 복원 불능. ●북한에 대한 유일한 지원세력으로 중국과 관계강화 모색.
1992~94	대중냉각기	<ul style="list-style-type: none"> ●1992년 8월 한·중수교로 중국과 냉각관계. ●그러나 북한 핵문제에 대한 국제압력시 중국은 북한을 지원.
1994~99	북중회복기	<ul style="list-style-type: none"> ●1995년 북한 수혜시 중국의 대북원조 재개 및 경제지원 ●1997년 9월 개정된 "미일방위협력지침"과 관련법안은 미·일에 대항하는 북·중간의 전략적 협력관계 공고화 ●1996년 러시아와의 군사동맹관계 종식 (동맹조약 폐기)
1999~2002	북·중·러 관계 복원 (신북방 3각 관계)	<ul style="list-style-type: none"> ●2000년, 2001년 두 차례에 걸친 김정일의 중국방문, 2001년 강택민의 북한방문. 중국의 북한 후견국 확인과 북한의 중국 개방모델 관심. ●2000년 2월 9일 러시아와 신조약 "조·러 친선선린 및 협조조약" 체결. ●러시아의 잃어버린 10년 회복을 위한 대북접근, 푸틴과 김정일 상호방문.

참고자료 ②

북한-러시아 친선·선린·협조조약

러시아연방과 조선인민민주주의공화국(이하 '쌍방'으로 명시함)은 전통적인 친선·선린·상호신뢰 그리고 양국 국민간 다양한 협력관계의 발전을 추구하고 유엔헌장의 목적과 원칙을 존중하고, 동북아시아 및 전세계의 평화와 안전을 보장하는 한편 동등하고 호혜적인 협력관계를 추구하고자 다음과 같이 합의했다.

제 1 조

쌍방은 주권국가로서의 상호존중과 내정불간섭, 동등성, 호혜성, 영토성, 그리고 다른 국제법들의 원칙 아래 우호관계를 지지, 발전시켜 나아간다.

제 2 조

쌍방은 모든 정치적 침략과 전쟁행위를 반대하면서 전세계의 군비축소와 견고한 평화 및 안보강화를 위해 적극적으로 노력한다.

쌍방중 한 곳에 침략당할 위기가 발생할 경우 또는 평화와 안정을 위협하는 상황이 발생할 경우, 그리고 협의와 협력이 불가피할 경우 쌍방은 즉각 접촉한다.

제 3 조

쌍방은 상호이해가 관계되는 모든 중요한 문제에 대해 정기적으로 협의해 나간다.

쌍방은 쌍방중 한 곳의 주권과 독립성, 그리고 영토성에 반대되는 협정이나 조약을 제3국과 체결하지 않으며 이 같은 행위나 조치에도 차명하지 않는다.

제 4 조

쌍방은 지속적인 국제 긴장요인이 되고 있는 한반도 분단 상황의 조속한 종식, 그리고 독자성, 평화통일, 민족결속 원칙에 따른 한반도의 통일이 전체 한반도 국민들의 국민적 이해관계에 완전히 부합하는 것은 물론 아시아 및 전세계 평화와 안정에도 기여하게 될 것이란 점을 확인한다.

제 5 조

쌍방은 통상, 경제, 과학, 기술 분야 협력 발전을 위해 적극적으로 노력하며 이를 위해 법·재정·경제적으로 호혜적인 여건을 조성해 나간다.

이 목적들을 위해 쌍방은 경제 분야에서의 양국간 협력을 위해 모든 노력을 다하는 것은 물론, 자국 내 입법과 통상적인 관례, 그리고 국제법 기준에 근거한 투자촉진 등을 위해 별도의 조약들을 체결해 나간다

제 6 조

쌍방은 양국 의회와 다른 정부기관, 그리고 사회단체 간 관계를 심화하는 것은 물론 국방, 안보, 과학, 교육, 문화, 보건, 사회보장, 권리(인권), 환경보호, 관광, 체육 및 다른 분야들에서 상호 이해관계에 부합하는 협력관계를 실현해 나간다.

쌍방은 양국 도시 간 형제관계 구축, 기업 및 단체간 직접접촉, 양측 인사 간 접촉을 포함, 다양한 수준에서 다방면의 접촉을 활성화 한다.

제 8 조

쌍방은 양국에 체류하고 있는 상대국 국민들이 독자적인 문화와 언어를 사용할 수 있는 권리를 지니고 있음을 확인한다.

제 9 조

쌍방은 조직범죄, 민항기와 선박의 안전에 위협을 가하는 불법행위를 포함한 테러, 마약, 무기, 문화 및 역사적 유물의 불법유통에 대한 전쟁에 협력한다.

제 10 조

이번 조약은 상대국이 가입하고 있는 국제조약에 따른 (상대국의) 책임과 권리를 침범하지 않는 것은 물론, 어떠한 제3자의 이해관계에도 반하지 않는다.

제 11 조

이번 조약은 비준절차를 거친 뒤 비준서를 교환하는 시점부터 효력을 발생한다.

제 12 조

이번 조약은 10년 동안 유효하면 이후에는 만일 쌍방 중 한 곳이 12개월 내에 조약연장 불가의사를 서면 통보하지 않을 경우, 5년 단위로 자동 연장된다.

2000년 2월9일 평양에서 러시아어와 한국어로 완성된 두 개의 조약 전문은 똑같은 효력을 갖는다.

이고리 이바노프 러시아연방 외무장관
백 남 순 북한외상



특 집

미·영 동맹

미·영동맹의 재고찰

-과거, 현재, 그리고 미래-

John L. Harper

(존스홉킨스대학 SAIS대학원 교수)



서 론

미영동맹은 미국이 제2차 세계대전 후 형성했던 다른 중요한 양자동맹에 비해 특수한 성격을 띠고 있다. 미일동맹 및 미독동맹과는 달리 미영동맹의 연대는 양국이 어깨를 나란히 하고 전쟁에 참여하는 과정 중에 형성되었다. 미영동맹은 같은 언어의 사용으로 인해 다른 동맹과는 비교가 되지 않을 정도의 깊은 신뢰와 상부상조의 관계를 특징으로 발전해 왔다. 그러나 슈웰러(Randall Schweller)가 지적했듯

이, “동맹이란 우정이 아니고 실리관계이다”라는 관점에서 보다면, 미영관계도 그다지 특수하다고는 말할 수 없다.¹⁾

동일한 취지로 오스굿(Robert E. Osgood)은 동맹의 주요한 두 가지 기능으로 국제사회에 끼치는 힘의 증대와 동맹국에 대한 구속력 및 통제를 지적했다.²⁾ 이에 따르면, 국가간의 공식적인 조약을 유지하기 위해서는 공통의 가치관이나 민족 및 문화적 일치는 부차적인 것이 된다. 그렇다면, 2세기 전에 버크(Edmund Burke)의 다음과 같은 국가관계에 대한 인식에 의문이 생길 수밖에 없다.

“사람은 서류나 도장에 의해 관계를 맺는 것이 아니다. 서로 닮고, 일치하고, 공감을 가지는 것을 통해 서로 친근해져가는 것이다. 국가간의 관계도 개인의 경우와 마찬가지로이다. 법률, 관습, 윤리, 생활습관 등의 유사성만큼 국가간의 우호관계를 강하게 하는 것은 없다. 이러한 내적인 힘은 계약보다 강하다. 왜냐하면 이것은 마음에 새겨진 계약이기 때문이다.”³⁾

만약 ‘마음에 새겨진’ 동맹관계라는 것이 일찍이 한번만이라도 존재했다고 한다면, 그것은 자유주의 국가라는 공통된 외관을 가진 “피는 물보다 진하다”는 미영 양국의 관계를 들 수 있을 것이다. 그러나 미영동맹은 다름이 아닌 오스굿 및 슈웰러의 견해를 뒷받침해주고 있다. 왜냐하면 확실히 미영 양국은 19세기 초부터 우호적인 민주주의 국가로 비슷한 문화와 경제적인 상호의존에도 불구하고, 동맹관계를 맺었던 것은 1939년 이후이기 때문이다. 제2차 세계대전과 냉전이 시작되기 전, 영국이야말로 서양문명의 최후의 요새라고 보는 미국인이 있는가 하면, ‘악의 제국’이라고 생각하는 미국인도 있었다. 미영 양국 사이의 형제의 유대관계를 진심으로 믿었던 처칠(Winston Churchill) 같은 사람이 있었는가 하면, “미국인에게서 기대할 수 있는 것은 말 이외에는 아무것도 없다고 생각하는 것이 가장 안전하다”고 믿었던 체임벌린(Neville Chamberlain) 같은 사람도 있었다.⁴⁾

미·영동맹에 관한 영국측의 고찰

벨(Coral Bell)은 20세기 전반의 영국의 기본전략을 다음과 같이 설명하였다.

1) Randall L. Schweller, “The Concept of Alliance,” p. 1.

2) Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1968), pp. 20-21.

3) Arnold Wolfers and Laurence W. Martin, *The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs* (New Haven: Yale University Press, 1956), p. 111.

4) Alex Danchev, “On Specialness,” *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, 1996.

미영동맹의 연대는 어
깨를 나란히 하고 전쟁
에 참여하는 과정 중에
형성되었다. 미영동맹
은 같은 언어의 사용으
로 인해 다른 동맹과는
비교가 되지 않을 정도
의 깊은 신뢰와 상부상
조의 관계를 특징으로
발전해 왔다.

“가장 우선시할 것은 영국 본토와 영해, 그리고 대서양이다. 여기서의 패배는 레지스탕스의 종말을 의미하기 때문이다. 두 번째로 중요한 것은 유럽대륙에 확보할 수 있는 동맹국에 대한 지원이다. 세 번째는 중동일 것이다. 중동은 함대에 필요한 석유와 인도의 기지 및 그 밖의 영연방과의 관계를 지키는 것을 의미하기 때문이다. 태평양 지역은 그 특성상, 여력으로 대처할 수밖에 없다.…”⁵⁾

미영동맹은 1940~41년, 영국이 순전히 생존을 위한 대책의 일환으로 미국에게 도움을 요청하면서 시작되었다. 동맹의 궁극적인 존재의의는 항

상 본토방위를 위한 영국의 힘을 어떻게 증강할 것인가 하는 점에 있었다. 영국은 16세기 말부터 유럽대륙에 일극지배체제를 허용하지 않는 것이 자국의 안전보장을 지키는 것이라 생각하여 정기적으로 대항세력을 조직하거나 원조하기도 했다. 제1차, 제2차 세계대전 중, 이러한 목적을 달성하기 위해 미국의 힘이 불가피하다는 것을 인식했다. 1944년 영국 외무성 고위관리가 “미국이라는 다루기 어려운 거대한 배를 올바른 항구로” 예항할 필요성을 주창했지만, 그것은 미국이 고립주의로 돌아가는 것을 막고, 러시아와 향후 독일의 위협에 대항하는 세력으로써 미국을 항구적으로 유럽에 묶어두려는 것을 의미했다.⁶⁾

이러한 목적은 1949년 북대서양조약에 의해 달성되었지만, 이것이 영국 주도로 시작된 것은 우연이 아니다. 동맹이 동맹국에 대한 통제를 가능케 한다는 오스굿의 지적의 좋은 사례가 북대서양조약기구이며, 미국을 유럽에 머무르게 하는 결과가 되었다. NATO의 목적은 “미국을 유럽에 끌어들여서, 러시아를 쫓아내고, 독일을 억누르는 것이다”고 말한 것이 영국인 이스메이경이었다는 것도 우연이 아니다.

공식적인 미영동맹은 1949년에 조약으로 규정되어진 북대서양지역에서만 해당된다는 것은 흥미로운 사실이다. 벨이 언급했던 우선순위에서 세 번째와 네 번째에 해당하는 중동과 극동지역에서 미영관계는 상당한 문제를 내포하고 있었다. 전략적 판단과 경제적인 이해가 엇갈려, 미영 양국은 팔레스타인, 중국, 이란, 인도네시아,

5) Coral Bell, *The Debatable Alliance: An Essay in Anglo-American Relations* (London: Oxford University Press, 1964), p. 32.

6) 외무성 메모 “Policy of the UK and the Empire towards the United States,” March 16, 1944.

이집트 그리고 콩고 등에서 침예하게 대립했다. 그러나 1950년대, 60년대에 영국이 아시아, 아프리카에서 철수했기 때문에 긴장의 불씨는 점차 사그라지게 되었고 1960년대 이후, 미영 양국은 중동지역에서는 군사분야에서 서로 협력해 왔다. 하지만 미국의 정책에 의해 영국은 경제적인 이익이 위협받게 되는 사태가 발생했을 때, 예를 들어 1973년 제4차 중동전쟁 당시, 미국이 이스라엘에 긴급 원조를 하는 상황에서는 다시 충돌이 일어났다. 이렇듯 냉전기 유럽지역에서의 미영관계는 대체로 양호한 편이었지만, 그 밖의 지역에서는 그리 순탄하지만은 않았다는 것을 알 수 있다.

국가간의 관계에서 ‘특수하다’ 라는 것은 무엇을 의미하는지를 정의내리기란 상당히 어려운 작업이다. 하지만 영국의 역사학자 댄체브(Alex Danchev)는 특징적인 10개 항목으로 투명성, 비공식성, 보편성, 상호성, 독점성, 비밀성, 신뢰성, 내구성, 잠재력, 그리고 신화성을 들고 있다. 전후 미영동맹관계는, 예를 들어 공동참모본부가 있고 공동으로 작전을 세우던 1941~45년 당시의 고전적인 ‘특수관계’와는 비교할 수 없다. 전후에도 영국은 형식에 얽매인 특권적인 관계를 영속시키려 했지만, 미국측이 이를 갑자기 중단했다. 1945년에 ‘특수관계’ 라는 용어를 만들어낸 것이 처칠이었다는 것도 우연이 아니다.

그럼에도 불구하고 댄체브의 분류에 적용시켜 보면, 전후 미영관계는 미국이 다른 나라와 체결했던 어떠한 양자관계와 비교해 보더라도 여전히 특수하다. 양국 군대, 특히 해군은 전후에도 지속적으로 어느 나라의 군대보다도 개방적이며 실리 있는 대화를 정기적으로 계속해 왔다. 1947년 미영안전보장협정(UKUSA)에 의해 영국의 중앙정보부(GCHQ)와 미국의 국가안전보장국(NSA)은 1943년 미영협정(BRUSA)으로 제정된 첩보정보의 교환을 계속할 수 있었다.⁷⁾ 미국은 러시아 스파이 중에 케임브리지대학 출신자가 상당수 있었던 사건 후, 영국의 첩보활동에 만성적인 불신감을 가지고 있었지만, 미국의 중앙정보국(CIA)과 영국의 비밀정보부(SIS)는 긴밀한 협력관계를 유지해 왔다. ‘현실주의’ 이론이 1939~41년의 미영동맹의 기원을 설명해준다 할지라도, 그 후에도 지속되는 양국간의 긴밀함을 설명하기 위해서는 기억, 감정, 타성, 장기간에 배양된 습관 및 기득권 등도 고려하지 않을 수 없다.

장기간에 걸쳐 미국 정부를 끈질기게 교화했던 결과, 영국은 1957년 이후 핵개발 프로그램 기술지원이 재계약되었고, 1979년 중거리 핵전력(INF) 배치결정에 관

7) James Bamford, *The Puzzle Palace* (London: Sidgwick & Jackson, 1982), chap. 8.

한 영향력 있는 역할, 트라이덴트 체계(trident system, 미 해군의 대형원자력 잠수함)의 공급, 포클랜드 전쟁 지원 등 국익에 관련된 무수한 문제들에서 특별한 혜택을 받았다. 메이(Ernest May)와 트레버튼(Gregory Treverton)에 의하면 영국 정부는 “유럽문제 및 다른 중요한 국면에서 미국에 대해 놀라울 정도로 접근성을 확보하고 영향력을 행사할 수 있었다.”⁸⁾ 이러한 특수한 접근성과 영향력은 영국이 미국에게 구체적으로 서비스를 제공하고 있었기 때문에 가능했고 그 대가로 영국은 ‘실력 이상’의 영향력을 지속할 수 있었던 것이다.

이익이 무엇이든 간에 영국이 ‘특수관계’를 추구했던 것은 강대국으로서의 지위(career)를 연장시켜 국민의 자신감을 고양하기 위한 그릇된 시도였다고 간주하는 의견들도 적지 않다. 어느 논자에 의하면, “영국인은 영연방의 환상과 미국의 세계패권에 자신들을 포함시켜 세계무대에 남으려는 것에서 위안을 찾아왔다.”⁹⁾ 동시에 이러한 선택은 영국이 유럽에 참가하려는 것에 장애가 되고 있는 엄청난 ‘실책’이었다고 속단을 내리기도 한다.¹⁰⁾ 그러나 도서국가이며 해양민족인 영국인들이 자신들을 진심으로 유럽인이라고 생각했던 적이 한번도 없었다는 점을 간과할 수 없으며 그들의 지정학적인 본능의 근간을 이루는 것은 대륙의 통일이 아닌 분단이었다. 제2차 세계대전의 승자가 된 그들은 유럽의 통일에 공헌하고, 인위적인 동질성(identity)을 창출해야 한다는 도덕적, 심리적 의무감을 느끼지 않았던 것이다.

1958년 1월 영국 외무성은 “서방진영에서 미국은 상당히 강력한 국가이며, 영국의 각본대로 세계를 움직일 수 있는가의 여부는 어떻게 미국에 영향력을 행사하고, 영국의 국익을 위해 행동시키느냐에 달려 있다”고 분석하고 있는데, 이에 대한 반론을 제기하기란 쉽지 않다. 위의 보고서는 “미국의 위성국이 될 위험성”에 대해서도 논하고 있는데 이를 피하는 방법으로 “미영 양국의 상호의존관계에 있어서 영국은 막대한 희생을 감수하고서라도 지켜내야 할 사안이 아니라면, 필요시 언제든지 미국과 명확히 의견을 개진하는 것”이라고 하고 있었다.

영국 외무성이 영국의 대미, 대유럽과의 관계를 양자택일이 아니라 본질적으로 보완적인 것으로 간주했던 것은 상당히 흥미로운 사실이다. “... 우리가 미국에게 미치는 영향력은 무엇보다도 다른 지역에서 우리들의 영향력이 크게 작용하고..., 위

8) Ernest May and Gregory Treverton, “Defense Relationships: American Perspectives,” in W. R. Loius and Hedley Bull (eds.), *The Special Relationship: Anglo-American Relations Since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1986), p. 172.

9) Philip Bowring, “Britain’s Slavish Devotion to America,” *International Herald Tribune*, December 19-20, 1998.

10) Raymond Seitz, *Over Here* (London: Weidenfield & Nicholson, 1998), p. 299.

성국으로 보여 지지 않기 위해서는 영국이 우방들을 지도하고 대표하는 입장을 취하는 것 이외에 다른 방도가 없다. 무엇보다도 영국이 그러한 지위를 얻게 되면 미국도 환영할 것이다. 사실, 미국은 영국이 유럽에 가까워지려는 움직임을 항상 환영해 왔기 때문이다”¹¹⁾

미·영동맹에 대한 미국측의 고찰

20세기 전반, 미국인들의 영국관은 다음과 같이 네 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫 번째는 영국을 싫어하는 아일랜드계 및 독일계의 미국인 커뮤니티의 견해이다. 그들의 ‘고립주의’는 본질적으로 대영제국에 대한 지원거부였다. 두 번째는 친영파인 저널리스트, 성직자, 법률가, 월스트리트의 투자가들의 견해이다. 그들은 와이즈맨(Sir William Wiseman, 워싱턴 주재 영국정보국장)이 제1차 세계대전 중 ‘초(超)영국당’이라고 명명했던 사람들로 1940~41년에 영국에 의한 내정개입을 적극적으로 추진했다. 그러나 국제정치 무대 및 미국내 토론의 장에서 영국의 존재감이 영향력을 상실함에 따라 위의 두 집단은 사실상 모습을 감추었다.

다른 두 가지 주류는 자유주의적 국제주의와 보수주의적 국제주의다. 윌슨(Thomas Woodrow Wilson)시대부터 ‘자유주의적 국제주의’라는 것은 미국이 세계에서 리더십을 가지는 것, 집단안전보장, 다국간경제, 동유럽 및 영국·독일·프랑스라고 일컬었던 이전의 유럽제국의 민족자결을 의미해왔다. 국무성내의 윌슨 신봉자들은, 1860년 당시 이미 자유무역국가였던 영국을 높이 평가하고 있었지만, 1930년대 제국 우선주의 체제에 대해서는 공격을 가했다. 제2차 세계대전 이래, 미국의 자유주의자들은 대체로 영국의 유럽화를 시도해 왔다. 즉, 영국에게 유럽의 지도적 역할을 맡기는 대신에, 강대국이 되려는 준비를 포기시키려는 것이다.

영국의 정책 중에서 지정학적인 경향인 ‘보수주의적 국제주의’는 군사력과 지역 균형의 유지를 강조해왔다. 미영협정의 발기인은 루스벨트(Theodore Roosevelt)와 마한(Alfred T. Mahan)과 같은 지정학자들로, 영국해군을 미국방위의 전선으로 간주하고 미영 양국의 이해는 중동 및 동아시아 지역에서는 대체로 일치하며, 무엇보다도 유럽에서의 세력균형을 유지하는 것에 대해서는 완전히 일치한다고 생각했다. 영국과 그 식민지에는 군사적으로 귀중한 자산과 전초기지가 있고, 그것이 적

11) John Baylis, *Anglo-American Relations since 1939*, pp. 96-104.

의 손으로 넘어가면 미국도 심각한 위기에 빠질 것이다.

이러한 인식은 영국이 전쟁을 할 때 반드시 승리하지 않으면 안 된다고 하는 미국의 결의의 근거가 되었고, 1949년 공식 동맹관계를 형성하려는 영국 외무장 베빈의 요청을 받아들일 것을 촉구했다. 냉전시, 영국은 NATO에 대해 통상병기에 의한 역지력을 상당한 규모로 제공했다. 기밀정보수집 및 공격부대로써 영국은 미국에게 중요한 전선기지를 제공하고(1940년대에는 B-29, 1950년대에는 소아-미사일, 1960년대 폴라리스 잠수함, 1980년대의 F-111과 지상 발사형 순항미사일), 해외기지에서는 미국과 시설을 공유했다(키프러스, 디에고, 가루시아, 어센션 섬(남대서양에 있는 화산섬) 등).

전후 미국의 대영 정책은 상반된 태도를 취하고 있었다기보다도 자유주의적 국제주의와 보수주의적 국제주의의 대립을 반영해 왔다. 이러한 견해는 다음과 같이 표현되기도 하였다. 예를 들어 애치슨(Dean Acheson)은 미영양국관계를 “일체의 예의를 차리지 않는 합의만으로 이루어진 결혼…… 세계의 안정을 지향하기 위한 필요한 핵심”이라고 부르면서, 영국이 유럽통합에 반대하고 있는 것, 이란 및 이집트의 민족주의에 결코 양보하지 않는 것들에 대해서는 불쾌감을 표현하고 있었다. 덜레스(John Foster Dulles)는, 미국은 제3세계의 민족주의를 계발(啓發)하기도 하면서 영국의 힘을 빌려 공산주의를 봉쇄하고자 하는 ‘위험한 모험’을 하지 않으면 안 된다고 언급했다. 수에즈 위기와 유럽경제공동체(EEC)의 출현은 영국의 군사력, 경제력을 상대적으로 저하시켰다. 1950년에 영국의 GNP는 독일과 프랑스를 합친 정도였다. 1959년에도 영국의 GNP는 여전히 미국 다음으로 제2위였다. 그러던 것이 1970년이 되면, 영국은 프랑스에게 따라잡히고 독일에게 추월당했다.¹²⁾

볼(George Ball, 케네디, 존슨 정권의 국무차관)로 대변되는 자유주의적 국제주의자들에 의하면, 1970년대 초 영국의 유럽공동체(EC) 가맹은 뒤늦게 찾아온 성공이었다. 볼은 미국의 이익이 될 것 같은 경제적인 자유주의로 (독일과 다른 서유럽국과의) 전략적인 균형이 잡힌 EEC를 보증할 수 있는 것은 영국의 존재(presence) 밖에 없다고 믿었다. 미국은 영국을 유럽에 보내는 정치적 대표로서의 역할을 맡기고자 하였다. 볼은, 1962년에 미 국방성이 영국에 폴라리스 잠수함의 공급을 결정했을 때에, 미국과의 특수한 양국관계를 기본으로 하는 영국의 잘못된 요구에 영합해서는 안 된다는 이유에서 반대했다.

12) John L. Harper, *American Visions of Europe: Franklin Roosevelt, George Kennan, and Dean Acheson* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 285-286.

베트남 전쟁과 1970년대를 통해 미영 양국의 외교관계는 냉각되었지만, 실질적으로 양국이 확립해왔던 관계패턴에는 영향을 미치지 못하다가, 1980년대 들어 다시금 양국관계(정상 수준)는 이전의 긴밀한 관계로 발전했다. 그것은 우 편향 이데올로기라는 공통된 분위기와 동서대립에 의해 긴밀한 협력관계를 향한 새로운 논의가 시급했기 때문이다. 1980년대 중반, 대처(Margaret Thatcher)수상은 재차 미국이 선호하는 유럽공동체, 즉 외부에 개방된 단일시장, ‘심화’보다는 ‘확대’의 강조, 그리고 NATO의 위협이 되지 않는 ‘유럽의 방위 동질성’을 지지했다. 1990-91년 걸프전쟁시 영국의 공헌(3만명)은 그 밖의 유럽 동맹국과 비교해서 또한 EC 전체의 대응에 비교해도 우위를 점하는 것이었다.

1980년대 중반, 대처(M. Thatcher)수상은 재차 미국이 선호하는 유럽공동체, 즉 외부에 개방된 단일시장, ‘심화’보다는 ‘확대’의 강조, 그리고 NATO의 위협이 되지 않는 ‘유럽의 방위 동질성’을 지지했다.

냉전 후의 미·영동맹

미영 양국 모두 보수정권 하에서 맞이한 1989~90년의 냉전종식과 그 후 세계체제의 변화는 미영동맹의 존재의의에 커다란 영향을 미치지 못했다. 미국이 유럽과의 연계를 계속적으로 포기하지 않도록 하는 것은 영국에게 있어 중차대한 문제였다. 여기에는 첫째, 러시아의 부활에 확실한 대비책을 강구하는 것이고, 둘째, 비록 약의가 없더라도 강대한 독일로부터 분출할 수 있는 ‘안전보장 딜레마’를 사전에 방지하고, 셋째, 냉전 후 지역분쟁 처리를 지원한다는 적어도 세 가지의 이유가 있었다.

미국을 ‘유럽의 강대국’으로 묶어두려는 것에 영국이 왜 집착하는가를 다른 관점에서 살펴보기 위해서는, 영국의 관점에서 다른 어떤 선택이 있는지를 생각해 보면 된다. 말할 것도 없이 영국의 ‘빛나는 고립’의 길은 19세기 말 영국이 아직까지 세계에 유명한 기지를 점유하던 때부터 벌써 사라지고 있었다. 이론상으로는 미국인들이 유럽에서 철수하면, 영국도 미국의 감시위성처럼 함께 철수할 수도 있다. 이 선택지는 1949년 국무성의 정책입안책임자 케넌(George Kennan)에 의해 진지하게 제안된 것으로 최근에 출판된 영국 소설 “51번째의 주”에서도 비난이 쏟아졌으

며, 작금에는 그 누구도 지지하지 않는다.¹³⁾

이러한 현상에 대해 영국이 취할 수 있었던 타당한 선택은 유럽화, 즉 유럽연합(EU) 통합군 또는 프랑스, 독일 및 그 밖의 국가의 군대와와의 연합이다. 유럽의 국가들은 축소된 러시아와 가상의 위협에 자력으로 대처하기 위한 자력(資力)과 군의 기술력(영국과 프랑스의 핵병기도 포함)을 가지고 동원할 수도 있다. 하지만 미국의 군사력이나 정치적 지도를 배제시킨 채, 계획된 유럽공동의 방위 및 외교정책은 1990년대의 영국이 수행하기란 대단히 어려운 것이었다. 왜냐하면, 그것은 분명 방위비 증대 및 정치와 관련된 영국인들(일부의 정치인, 사업가, 평론가를 제외하고)이 본능적으로 반발하는 ‘유럽독립제’에 주권을 위임하는 것을 요구했기 때문이다.

냉전종식 후 야심적이며 자율적인 유럽의 외교 및 안전보장정책에 대해 영국이 반대했던 원인은 그러한 외교 및 정책이 증대한 시련에 직면하면 분열한다는 점 때문이었다. 미국의 철수를 도발했던 결과, 유럽은 자력으로 안전보장의 긴급사태에 대처할 수 없을 것이다. 그 결과, “1989년 이후 영국의 대응은 새로운 안전보장 구조를 창출하기보다도 실용주의를 강조하고, 이미 존재하고 유용한 것을 필요에 따라 적응시켜 가는 것이었다. 영국 정부는 특히, NATO의 변하지 않는 중요성과 특수한 관계를 강조했다. 영국 정부의 인식에서는 다양한 안전보장의 조직이 역할과 주목을 다루는 와중에서 NATO야말로 유일하게 현실적인 행위자이며, 제한성을 가진 유럽의 군사력에서 전부라고는 말할 수 없지만 대부분의 한정된 군사작전에서 미국의 참가가 불가결하게 된 것을 의미했다.”¹⁴⁾

통합의 심화에 대한 반론으로는 그만큼 빈번하지는 않았지만, 독일 지배의 봉쇄라는 의견도 있었다. 대처에 의하면, “연합의 틀 내에서는 독일의 일국지배가 강화될지언정 약해지는 일은 없을 것이다. 왜냐하면, 통일 독일은 유럽의 단일 일원으로 있기에는 너무 거대하고 강하기 때문이다. 따라서 독일이 유럽의 안정요소라기보다는 불안정요소이다. 미국이 유럽에 군사적, 정치적으로 깊이 관여하고, 유럽에서 독일 이외의 두 강대국인 영·프 양국과 긴밀한 관계를 구축하는 것만이 독일 세력과의 균형을 유지하는 방법이지만, 그러한 균형은 유럽 기구와 같은 틀 내에서는 불가능하다.”¹⁵⁾

독일에 대한 두려움을 일거에 무시하기란 쉽지 않은 일임에 틀림없다. 그러나 대

13) Peter Preston, *Fifty First State* (London: Viking, 1998).

14) Colin McInnes, “British perspectives on European Security in the 1990s,” p. 6.

15) Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (London: Harper Collins, 1993), p. 791, 800.

중지들(신문이나 잡지)은 계속적으로 반(反)독일 민족주의를 선동하고 있다. 1945년 말이 그러했듯이 냉전 후에도 또한 미국이 유럽을 포기하는 것은 아닐까하고 영국이 걱정하는 요인의 하나가 여기에 있다.

미국측에서 보면, 냉전종식은 영국의 '불침공모'로서의 중요성을 분명히 약화시켰다. 미군의 유럽 주둔은 약 30만에서 10만명으로 줄었다. NATO가 1990년에 채택한 새로운 전략개념에서는 통상병력의 전선배치 삭감, 지상배치된 핵무기 철거가 포함되었다. 영국내에 배치되어 있던 미국의 핵무기는 마지막으로 1996년에 이송되었다. 하지만 부대집결지로서의 영국의 중요성은 사라지지 않았다. 1998년 11월, 세르비아 세력에 사정거리를 둔 순항미사일을 탑재한 미 공군의 B-52, 5기는 영국 내의 기지로 이송되었던 것이다.

냉전종식에도 불구하고 미국은 유럽지역의 지배국으로 군림할 결의와 이를 위해 NATO 체제를 유지하려는 입장을 피력해 왔다. 이러한 정책은 적어도 다음의 네 가지 가정에 기인한다. 첫째, 미국과 EU는 계속해서 무역 및 투자의 중요한 상대이다. 둘째, EU 가맹국들에게만 맡겨두면 효과적인 정치와 군사의 연합을 가질 수 없을 것이라고 생각되며, 유럽의 외교와 군사정책의 '재국유화'라는 불안정한 움직임이 일어날 수 있다. 셋째, 다른 한편으로 EU가 일치단결해서 미국의 정책, 예를 들어 중동정책 등에 반발할지도 모른다. 넷째, 유럽에 대한 러시아의 위협이 다시 되살아날지도 모른다.

미국은 유럽통합과정을 지원하였지만, 마스트리히트 조약의 서명 직전에 NATO 회원국에게 상당한 압력을 가해 1991년 11월 로마 선언을 승인시켰다. 이 로마 선언은 EU가 공통의 외교 및 안전보장정책을 만들어내더라도 NATO는 "무엇보다도 가장 중요한 협의 포럼이며... 1949년 워싱턴조약에서 동맹국이 부담하기로 했던 안전보장 및 방위책임에 기초하여 정책에 대해 합의를 찾는 장이 된다"고 규정하고 있었다.

다시 말하자면, 미국은 마스트리히트에서 예견된 순수한 유럽통합을 이 이상 진전시키지 못하도록 하는 제동역할을 NATO가 수행하도록 했던 것이다. 1992~95년 보스니아에서의 대실패(그 책임을 결코 유럽에게만 씌울 수 없지만)는 미국측의 로마 선언의 정당성을 강화했다. NATO의 중유럽 및 동유럽으로의 확대도 같은 목적이었다. 즉 NATO를 활성화시켜 그것에 참신하면서도 이해하기 쉬운 역할을 부여함으로써 냉전종식에도 불구하고 미국이 유럽에서 정치적인 주도권을 장악하는 중요한 도구로 NATO의 필요성을 국민에게 호소할 수 있었던 것이다.

냉전종식 후에도 영국은 미국에게 있어 의지가 되는 동맹국이었다. 걸프전쟁에서의 적극적인 외교지원과 미군에 대한 군사지원 뿐만 아니라 NATO 및 EU에서도 여러 가지 논의가 많은 양자관계 속에서도 영국은 미국을 옹호해 왔기 때문이다. 미국과 마찬가지로 영국도 또한 독립된 유럽의 안전보장기구는 NATO의 통합된 지휘계통과 중복, 혹은 방해할 가능성이 있다고 판단하여 그 구상에 반대해 왔다.

미국과 마찬가지로 영국은 NATO 내에 EU의 안전보장에 관한 ‘회의’를 창설해서 유럽이 한 목소리를 내거나 서유럽연합(WEU)이 NATO를 대체하는 것에도 반대해 왔다. 또한 미영 양국은 NATO와 EU의 동유럽 확대를 지지하며, EU가 방위 및 외교정책 분야에서 지나친 야심을 가지지 않는 것이 바람직하다고 생각해 왔다. 영국은 1991년 로마 선언과 1996년에 NATO가 채택한 ‘공동통합임무부대’ 설치구상을 강력히 추진했다. 후자는 WEU의 활동에 대한 사실상의 거부권을 NATO 이사회를 통해 미국에 부여했던 것이다. 미국의 여론 및 정치인에게 유럽을 포기할 빌미를 제공하여 “영국의 안전보장이 유럽화인가, 혹은 자국의 국력에만 의지할 것인가” 하는 원치 않는 양자택일에 빠지지 않기 위해 영국은 미국과의 특수한 관계를 위협하는 모든 움직임(예를 들어 일목요연한 유럽방위조직)에 반대해 왔다.

예상과는 달리 약간의 차이가 있을지 모르나, 1992년에 미 정권이 보수에서 혁신 쪽으로 이행했음에도 불구하고 미국의 핵심전략은, 특히 유럽에 대해서는 거의 영향을 미치지 않았다. 예를 들어 1992년 부시정권 시절 매스컴에 누설된 펜타곤계획서와 1997년에 발간된 펜타곤의 국방재검토(4년 주기)를 비교하면 명백해진다. 이것들은 유럽 및 극동에서 미국의 지속적인 주둔과 가상 적의 대두 방지를 핵심 내용으로 하고 있었다. 1997년에 보수에서 ‘좌 편향 정권’으로 바뀐 영국에서도 사정은 동일했지만, 실제로 블레어 정권의 외교정책은 신중하면서도 혁신적이었다.

무엇보다도 우선, 블레어 정권은 외교정책의 ‘윤리적 측면’을 강조하고 영국을 ‘재차 세계의 영원한 강대국’으로 하기 위한 새로운 메시지를 전달하려고 했다.¹⁶⁾ “영국이 유럽 내에서 가장 중요한 파트너로 대두하면 미국에게 있어 보다 가치 있는 동맹국이 된다”는 주장도 부활했다. 이것은 장기간에 걸친 미국의 입장을 정확히 지적했던 것이다. 환언하면 미국은 영국이 EU의 진행방향에 영향력을 행사할 것을 원하며, 영국이 유럽통합에 강하게 반발하면 1940년대 후반의 애틀레(Clement Richard Attlee), 1950년대의 처칠, 1989~90년의 대처 때처럼 다시 미국과 마찰

16) N. J. Wheeler and T. Dunne, “Good International Citizenship: a third way for British foreign policy,” *International Affairs*, Vol. 74, No. 4, 1998, pp. 847-870.

을 일으킬 것이다.¹⁷⁾

노동당 정권이 말과 모순되게 유럽 편향의 행동을 취하고 있다고 비판하는 사람들도 그 근거를 거의 제시할 수 없었던 것도 사실이다. 1998년 2월 이라크 위기 때, 블레어 정권은 EC 각료이사회 의장을 맡고 있으면서도 미국과는 직접 의견을 주고받았으며, EU에서의 역할에 대해서는 말 뿐이었다. 2015년까지를 예상하는 정부의 '외교정책주도'의 전략방위재검토에서는 NATO에 대한 대규모 공격준비로부터 공격의 예측과 전략적 유동성으로 중점을 바꾸도록 요구하고 있다. 그러나 유럽지역 내외의 공격예측의 대부분은 다국적군에 의한 작전으로 미국을 포함한다는 것을 상정하고 있다. 하여튼 NATO의 집단적 방위능력에 대한 주요한 공헌이 영국 방위정책의 '핵심' 될 것이다.

“NATO는 이제 냉전시대의 위협에는 직면해 있지 않지만, 동맹국이 보다 작은 규모라 할지라도 군사력을 요하는 지역적인 위기와 분쟁에 휘말려 들 수 있는 상황은 일어나기 쉽다. 따라서 NATO는 그러한 위협을 사전에 방지하고 필요하다면 대처할 수 있는 군사력을 가지지 않으면 안 된다. 여기에는 위협을 억지하는 능력을 가지는 것과 핵병기의 사용도 포함된다. 영국의 군사력은 지속적으로 NATO의 요청에 최대한 응하고, 특히 '신속 대응군'에서 지도적 역할을 유지할 것이다.”¹⁸⁾

위의 '재검토'에서는 “우리들의 사활문제가 걸린 어떠한 위협도 저지”하기 위해 '필요최소한도'의 핵병기를 가져야 한다고 정부의 결의를 뒤풀이하고 있다. 이 때문에 4척의 트라이덴트 잠수함과 탑재 가능한 200기의 '작전행동 가능한' 탄두가 있고, 트라이덴트 잠수함 1척(48기의 탄두 탑재)은 항상 적의 공격에 대비하게 된다. 이 정책은 전(前)정권과 보다 대담한 삭감을 바라는 노동당원들 사이에 일종의 타협의 산물이다. 트라이덴트에 관한 정부의 입장은 '현실주의와 이상주의의 혼재'¹⁹⁾라고 명명되어 왔다. 노동당은 원칙적으로 핵이 없는 세계를 약속하고 있지만, 1980년에 핵병기 반대가 정치적으로 지지를 받았던 일도 있어, 현시점에서 트라이덴트를 포기함으로써 상당한 비용을 절감할 수 있다는 것도 알고 있었기 때문이다. 어쨌든 영국의 핵 억지는 대미관계에서는 오랫동안 논쟁이 되지 않았다. 블레어 정권의 의외의 혁신적인 움직임은 유럽의 외교 및 안전보장정책이라는 미묘한 문제에

17) Alex Danchev, "On Friendship: Anglo-America at fin de siecle," *International Affairs*, Vol. 73, No. 4, 1997, pp. 747-759.

18) Colin McInnes, "Labour's Strategic Defence Review," *International Affairs*, Vol. 74, No. 4, 1998, pp. 824-845.

19) *Ibid.*, p. 842.

위협을 억지하는 능력을 가지는 것과 핵병기의 사용도 포함된다. 영국의 군사력은 지속적으로 NATO의 요청에 최대한 응하고, 특히 '신속 대응군'에서 지도적 역할을 유지할 것이다."

개입하려는 것이다. 영국 정부는 지금까지 EU의 어떠한 방위적 역할에도 반대해 왔다. 하지만 블레어 수상은 1998년 10월 오스트레일리아에서 열린 EU 특별정상회담에서 EU군이 평화유지 및 전투 활동을 공동으로 수행할 것을 제안했다.²⁰⁾ 1998년 12월 4일 생마르에서의 양국간 정상회담에서, 블레어 수장과 시라크 대통령은 EU에는 "확실한 군사력에 의해 지탱되는 자율적인 행동력과 군사력의 행사를 결정하는 방법 및 체제가 필요하다"고 언명했다.²¹⁾ 영국 정부의 고위관리는 당황하여 이것이 NATO 및 미국의 지도력에 대한

도전을 의미하는 것이 아니며, EU의 초국가적 조직인 EC에 새로운 권력을 부여하려는 것도 아니라는 점을 지적했다. 그러나 이러한 성명 및 신정책은 영국 정부가 지금까지의 보수정권의 입장을 벗어나서 오랫동안 미국의 입장에 적어도 두 가지 점에서 도전할 용의가 있다는 것을 나타낸 것이다. 즉, 영국은 유럽연합에 의한 서유럽연합의 지배와 NATO 내에서 한 목소리로 미국과 대화할 수 있는 EU가맹국 '회의'가 탄생하는 것을 인정할 용의가 있었다는 것이다.

생마르 회담이 있는 지 얼마 안 있어 미영 양국의 폭격기가 이라크를 공격했다. 그로 인해 블레어 정권은 어느 기자로부터 '미국에 예속 당했다'고 비난받았다. 실제로 영국의 대이라크 정책은 "새로운 노동당도, 역시 처음에는 미국을 향하고, 다음으로 바다 건너 다른 유럽제국을 본다"는 것을 시사했다.²²⁾ 하지만 블레어 정권의 외교정책에서 균형을 취하는 방법은 평론가들이 지적한 것보다도 확실하고 교묘한 근거가 있는 것처럼 여겨진다. 즉 이라크 정세와 같은 전쟁 상황에서 충성 및 신뢰성을 보이지 못하면, 영국은 미국에게 영향력 및 신뢰를 유지할 수 없고, EU가 정치적, 군사적으로 자율적인 역할을 가지는 것을 인정하도록 미국을 설득할 수 없을 것이다. 마찬가지로 EU가 효과적인 자율행동을 자신들의 배후(예를 들어 코소보)에서 발휘하지 못하면, 유럽인들은 미국의 장기적인 유럽에 대한 관여를 미국인과 정치인들로부터 지지받지 못할 것이다.

20) Philip Webster, "Britain to back defence role for Europe," *The Times*, October 21, 1998.

21) Joseph Fitchett, "Britain and France call for EU military capability for crises," *International Herald Tribune*, December 5-6, 1998.

22) M. Jopp and R. Warjoavaara (eds.), *Approaching the Northern Dimension of the CFSP* (Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 1998), p. 141.

향후 미·영관계의 위험성

월트(Stephen Walt)에 의하면 “동맹이 쇠퇴하고 해체되는 것에는 몇 가지 이유가 있다. 가장 이해하기 쉽고 중요한 요인은 그 동맹 형성의 원천이 되었던 위협의 동질성(identity), 또는 질의 변화이다. 만약 위협이 감소하거나, 보다 큰 위협에 직면하거나 하면, 이전의 위협에 대처하기 위해 형성된 동맹도 변하는 경우가 많다. 동맹국이 다른 자위수단을 확보한 경우, 혹은 상대(파트너)국의 책임을 수행할 능력 및 의사에 의심이 생겨난 경우에도 동맹은 쇠퇴하는 경향이 있다. 국내정치의 대변동에 의해 국익의 정의가 변해버린 경우, 혹은 동맹국간 이데올로기의 차이가 양립할 수 없게 되고 위협의 정도가 너무 작아, 그 차이를 초월하면서까지 관계를 유지해야 할 필요성이 사라진 때에도 동맹관계는 필시 궁지에 빠지게 된다.” 월트에 의하면 “동맹이 얼마만큼 성공하고 얼마만큼 오랫동안 존속하는 지에 상관없이, 존재하는 동맹에서 신성한 것은 하나도 없다.”²³⁾

위에서 언급했듯이, 냉전종식에도 불구하고 NATO의 동맹관계가 끝나지 않았던 것은 러시아에 대한 ‘보험’의 의미이고, 또한 유럽의 리더와 ‘조정자’로서 미국은 유럽에 머물러야 한다는 합의가 가맹국 사이에 있었기 때문이다. 이것을 영국만큼 강하게 주장했던 국가는 없다.²⁴⁾ 또 월트의 논의에 따르면, 유럽인들이 가까운 장래에 “자위를 위해 다른 수단을 확보하는” 것도 필요에 의해 강제되지 않는 한 가능성이 없다고 생각된다. 물론 그 이유의 하나는 최근까지 미국과 영국의 정책도 EU가 독립적인 수단을 만들어내는 시도를 효과적으로 방해해 왔기 때문이다.

미국에서 보수주의적 민족주의 정권이 탄생하고, 유럽에서 반미정권의 성립이라는 ‘국내정치의 혼란’에 의해 국익의 정의가 변화하는 사태를 생각할 수도 있지만, 이러한 변동은 긴 불황이라는 전제에 기인한 이야기이다. 오늘날, 패트 브캐넌(Buchanan) 및 기독교 우파와 1941년 이전의 고립주의의 주장에는 유사성이 있지만, 일찍이 미국정치의 유력한 세력의 하나였던 반(反)영국파 그 자체는 이제 과거의 유물이 되었다. 마찬가지로 핵전쟁의 위협이 줄어들고 공산주의의 신뢰도 떨어짐으로써 유럽정치에서 늘 언급되었던 반미주의도 쇠퇴했다.

영국에서는 제국주의적인 ‘수에즈 그룹’ 보수주의는 오래전에 소멸했고, 노동당

23) S. Walt, “Why Alliance Endure or Collapse,” *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, p. 163, 170.

24) Josef Joffe, “Europe’s American Pacifier,” *Foreign Policy*, No. 54, Spring 1994, pp. 64-82.

좌파도 최근 영향력을 상실하고 있다. 어쨌든 시대를 불문하고 미영관계는 이념보다는 이해득실을 중시했다는 것이 역사의 기록에도 잘 나타나 있다. 레이건(R. Reagan) 대통령과 대처 수상, 부시 대통령과 메이저 수상, 그리고 클린턴 대통령과 블레어 수상의 경우에는 이념적 친근감이 상호관계를 원만하게 했지만, 아이젠하워(D. D. Eisenhower) 대통령과 이든(Arthony Eden) 수상, 존슨 대통령(Lyndon B. Johnson)과 윌슨 수상, 혹은 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령과 히스(Richard George Heath) 수상의 경우에는 그 관계가 결코 원만하지 않았다. 한편 루스벨트 대통령과 처칠 수상, 케네디(John F. Kennedy) 대통령과 맥밀란(Edwin M. McMillan) 수상은 정치적인 이념에서는 그다지 가깝지 않았지만, 원만히 협력했다.

그럼에도 불구하고 ‘국내정치의 혼란’을 야기하지 않을 정도의 변동이, 향후 미국과 EU, 그리고 미영관계에 시련을 줄 것으로 보인다. 양자는 상대측이 의무를 이행할 ‘능력과 의사’가 있는가의 여부를 종종 물어왔고, 향후에도 그럴 것이다. 1980년대 중반에 예측된 미국의 ‘쇠퇴’는 소련의 붕괴, 일본의 경제위기, 미국 정치인들이 재정적자를 보완하는 수완을 가지고 있던 점 등을 예견하지 못했기 때문에 적어도 시기상조였다. 하지만 미국의 재정문제는 잠시 수면아래 있다가 다시 부상하여 방위 및 외교 예산의 삭감을 요구하는 압력으로 거세게 작용할 것이다. 민생 부문의 지출을 늘리는 요구는 강해지고, 언젠가 다가올 경제침체 시기에는 세수가 줄어들 것이다. ‘베이비 붐’ 세대가 대거 연금생활에 들어가는 2000년 초에는 사회보장신탁기금과 고령자의 의료보험에 사용되는 비용이 증가한다. 그러나 그 때에 미국이 ‘군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)’의 가능성을 배제하고, 세계 유일의 군사대국의 지위를 계속 지키려고 한다면, GNP에서 방위비가 차지하는 비율(현재는 3.2%)도 늘리지 않으면 안 될 것이다.²⁵⁾ 자신들의 발명품인 NATO 확대에 지출을 아까워하는 것에서 미국의 향후 동향을 읽을 수 있다.

월트가 말하는 ‘능력’이라는 것은 재정문제 뿐만 아니라 정치적 수완 및 제도적 정비도 포함하고 있다. 미국은 ‘분열정치’가 계속되고 있는 탓에 이미 영국과 유럽에서 신뢰가 실추하고 있다. 게다가 더 심각한 요소로서는 추잡한 정치문화적 싸움(클린턴과 르윈스키의 스캔들이 대표적인 예), 대중과 정치인 수준에서 국제기구(유엔이나 국제통화기금)에 대한 반감, 특수이익집단에 억눌린 미국의 일방적인 제제

25) James Schlesinger, "Raise the Anchor or Lower the Ship," *The National Interest*, No. 52, Fall 1998, pp. 3-12.

조치 등이 있다. 이러한 현상은 유럽인의 분노와 경멸의 근원이 된다. 당연히, 영국 내 EU 편향의 논자들에게는 더할 나위 없이 좋은 공격의 빌미이다. “영국의 외교정책은 미국의 기대에 못 미치는 비전에 결박되어 있다. 이제 슬슬 영국도 눈을 동쪽으로 돌려야 한다”고 말하는 상황이 되었다.²⁶⁾

동시에, 미국도 영국 혹은 다른 NATO 동맹국의 능력과 정치적인 의사가 미국의 목적 달성에 도움이 되는가의 여부에 대해 신뢰를 가지고 있지 않을 지도 모른다. 벨(Bell)은 미영관계에 위기가 생겨났던 것은 “영국의 유효력이 쇠퇴한 때이다. 비록 그 쇠퇴가 미국의 정책으로부터 받은 압력이 원인이라고 해도… 영국의 자율적인 힘을 쇠퇴시켜 미국에 대한 전략적 의존을 높이는 영국의 어떠한 정책도 영국이 동맹국에 미치는 영향력을 위협한다”고 기술했다.²⁷⁾ 1964년경 영국 정부에 대한 충고 내용이 오늘날까지도 중요한 진실을 내포하고 있다. 미국은 영국과 그 밖의 동맹국이 약속을 수행할 것을 기대한다. 그것은 즉, 세계의 여러 문제에 대처하기 위해 미국에게 군사적인 측면에서 협력하고 외교적으로도 지원하는 일이다. 그 대가로 미국은 동맹국의 의견을 경청하고 어느 정도 동맹국들의 희망에 부합한다. 어떠한 이유이든 간에 유럽의 대폭적인 군사력 삭감과 미국 정부를 정치적으로 지원하지 못하는 사태가 되면, 미국내의 불만과 분노를 불러일으킬 것이다.

보스니아와 같은 위기는 영미관계와 미국-유럽관계 전반에 극도의 긴장감을 일으키는 상황이었다. 어느 쪽에 있어서도 해결을 위해 즉시 개입하지 않으면 안 될 정도로 사활이 걸린 문제가 있었던 것은 아니다. 하지만 인도주의적인 측면에서의 비극적 참사는 여론을 격분시켜 서유럽 국가들을 심하게 동요시켰다. EU와 유엔의 물자공급입무를 호위했던 영국과 프랑스의 부대는 무능력하며 민족 분쟁을 용인하고 있다고 미국의 정치인 및 여론으로부터 비난받았다. 유럽측은 이슬람교도에 대한 무기수출입금지 해제와 공중폭격을 요청하면서 자국의 지상군 파견을 거절했던 미국을 위선적이며 전쟁의 장기화를 조장하고 있다고 비난했다. 그들은 또한, EU가 위기에 잘 대처하지 못했던 불행을 미국 정부는 즐기고 있었던 것은 아닌가하는 의구심을 품었다.

미국의 행동에 대한 가장 혹독한 평가는 영국의 정치인이자 주미대사였던 오웬(David Owen)이었다. 그는 ‘반스 오웬’의 평화안이 미국의 공모로 ‘폐기’되었던 것에 대해 다음과 같이 기술하고 있다. “EC와 UN, 그리고 구(舊)유고슬라비아 평

26) Sir Roy Denman, “All the more Reason to Get On With the Integration of Europe,” *International Herald Tribune*, October 14, 1998.

27) Bell, *op. cit.*, p. 123, 125.

윌트가 말하는 ‘능력’이라는 것은 재정문제 뿐만 아니라 정치·수완 및 제도적 정비도 포함하고 있다. 미국은 ‘분열정치’가 계속되고 있는 탓에 이미 영국과 유럽에서 신뢰가 실추하고 있다.

화회의(ICFY)의 도의적 위신은 큰 타격을 받았지만, 그것의 일부분은 미국의 의도였다.” 또한 그는 미국과의 결렬을 피하기 위해 영국 외무성은 보스니아 위기 때 최선을 다해 미국의 비위를 맞추었다고 주장했다. 하지만 왜 미국은 유럽이 실패했던 보스니아 평화에 성공할 수 있었던 것인가에 대해 1997년 영국 대사는 “그것은 미국인을 방해하는 서유럽 강대국이 없었기 때문”이라고 대답했다.²⁸⁾ 이러한 발언은 매우 보기 드문 것이지만, 영국의 복종이 미국에게 멀리 감정을 불러일으킬지도 모르는 것처럼, 미국의 의도에 따르려고 하는 노력이 영국내의 분노와 반발을 야기할

가능성이 있다는 것을 말해주고 있다.

다른 하나는 향후 미영관계에 긴장을 가져올 수밖에 없는 요소는 경제영역에 있다. 영국은 사실, 미국에게 있어 최대의 투자국이며 EU내와 그 밖의 국제기구에서 자유무역과 규제완화를 강하게 주장해 왔다. 다른 한편으로 EU의 통합촉진에 열성적인 미국정부에 대해 영국정부가 내심 못마땅하게 여겨 미영 양국의 긴장이 1940년대와 1950년대, 그리고 1990년대 초반처럼 높아질 가능성이 있는 것 또한 사실이다. 그러나 보다 현실적인 문제는 영국이 점점 유럽통합경제라는 입장에서 미국과 대치하게 되는 것이다.

영국은 보잉사의 최대 경쟁상대인 에어버스와 같은 공동사업체와 유럽지역내의 광범위한 군사 프로젝트에 참가하고 있다. 영국의 항공우주산업은 벤츠 에어스페이스사와 합병하였으며 항공우주산업에서 주요한 경쟁상대가 될지도 모른다. 쿠바와 이란에서 경제활동을 하고 있는 비(非)미국계 기업을 노렸던 미국의 ‘추가적 경제제재’에 대한 EU의 반대에 영국이 EU의 입장을 지지했다. 1998년 9월 영국이 이란과의 외교관계를 재개했던 것은 통상을 우선시한 판단이었다. 이것은 전후와 마찬가지로 NATO 지역 밖에서 미영 양국의 경제적 이해가 충돌했다는 것을 말해준다.

통상문제가 되면 영국은 미국에 대해 양자관계가 아니라 EU의 일원으로 대화하는 것을 기억하지 않으면 안 된다. 만약 영국이 경제통화동맹(EMU)에 가입하면,

28) Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe* (New York: Harcourt Brace, 1995), p. 179, 192, 354, 365.

통화문제에서도 마찬가지일 것이다. 미-유럽관계의 가장 큰 미지수는 세계의 기축 통화인 달러의 지위에 유로화가 얼마만큼 심각한 영향을 미치는가에 달려 있다. 그것에 의해 미국은 자국 통화를 지키기 위해서 안간힘을 쓸 것이고, 유럽권을 붕괴시키려고 할지도 모른다. EMU가 정치적 긴장의 화근이 될 것이라고 간주하는 미국에게 있어 EMU는 성공해도 실패해도 성가신 것이 된다는 견해²⁹⁾를 지지할 필요는 없을 것이다. 영국은 전략적으로 미국과 확실히 협력할 각오가 되어 있지만, 경제동향에 의해 다른 방향으로 흘러갈 가능성도 배제할 수 없다.

아마도 미영관계에 있어서 가장 위험한 시나리오는 유럽 밖에서의 대규모 위기, 예를 들어 대만의 독립을 지지하는 미국이 중국과 군사적으로 충돌하는 사태가 포함될 것이다. 비록 적의 발단이 중국에 있다고 하더라도 영국을 포함한 유럽 국가들은 대만방위의 정당성을 둘러싸고, 아마도 미국과 견해를 달리할 것이다. 미국은 중국에 대한 경제적 제재 조치의 참가를 동맹국에게 요구할지도 모르지만, 동맹국 측은 필시 거부할 것이다. 이러한 상황 하에서 미국-유럽 양측 국민의 분노가 폭발할 것이라는 것도 쉽게 상상할 수 있다. 미국이 유럽대륙에 대규모 부대를 주둔시켜 유럽 방위의 조직화를 결의했던 것은 한국전쟁이 초래한 결과였다. 유럽이 미국을 지원할 것 같지 않은 향후 극동에서의 전쟁은 ‘한국전쟁의 반대’가 될 가능성이 있다. 어쨌든 영국에게 있어 최악의 악몽은 미국과의 ‘특수관계’ 인가 아니면 ‘유럽과의 연대’ 인가에 직면하여 어느쪽을 선택하도록 강요받는 결단의 순간일 것이다.

〈참고문헌〉

- Bamford, James, *The Puzzle Palace*, (London: Sidgwick & Jackson), 1982.
 Bell, Coral, *The Debatable Alliance: An Essay in Anglo-American Relations*, (London: Oxford University Press), 1964.
 Bowring, Philip, "Britain's Slavish Devotion to America," *International Herald Tribune*, (December 19-20 1998)
 Danchev, Alex, "On Specialness," *International Affairs*, 72-4 (1996)
 Danchev, Alex, "On Friendship: Anglo-America at fin de siecle," *International Affairs*, 73- 4 (1997)
 Denman, Sir Roy, "All the more Reason to Get On With the Integration of Europe," *International Herald Tribune* (October 14 1998)
 Fitchett, Joseph, "Britain and France call for EU military capability for

29)Owen Harris, "America and the Euro Gamble," *The National Interest*, No. 53, Fall 1998, pp. 125-128.

- crises,” *International Herald Tribune* (December 5–6 1998)
- Harper, John L., *American Visions of Europe: Franklin Roosevelt, George Kennan, and Dean Acheson*, (Cambridge: Cambridge University Press), 1994.
- Harris, Owen, “America and the Euro Gamble,” *The National Interest*, 53 (Fall 1998)
- Joffe, Josef, “Europe’s American Pacifier,” *Foreign Policy*, 54 (Spring 1994)
- Jopp, M. and R. Warjoavaara(eds.), *Approaching the Northern Dimension of the CFSP*, (Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs), 1998.
- Mandelbaum, Michael, *The Dawn of Peace in Europe*, (New York: Harcourt Brace), 1995.
- May, Ernest and Gregory Treverton, “Defense Relationships: American Perspectives,” in W. R. Loius and Hedley Bull(eds.), *The Special Relationship: Anglo-American Relations Since 1945*, (Oxford: Oxford University Press), 1986.
- McInnes, Colin, “Labour’s Strategic Defence Review,” *International Affairs*, 74–4 (1998)
- Osgood, Robert E., *Alliances and American Foreign Policy*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), 1968.
- Preston, Peter, *Fifty First State*, (London: Viking), 1998.
- Schlesinger, James, “Raise the Anchor or Lower the Ship,” *The National Interest*, 52 (Fall 1998)
- Seitz, Raymond, *Over Here*, (London: Weidenfield & Nicholson), 1998.
- Thatcher, Margaret, *The Downing Street Years*, (London: Harper Collins), 1993.
- Walt, S., “Why Alliance Endure or Collapse,” *Survival*, 39–1 (1997)
- Webster, Philip, “Britain to back defence role for Europe,” *The Times* (October 21 1998)
- Wheeler, N. J. and T. Dunne, “Good International Citizenship: a third way for British foreign policy,” *International Affairs*, 74–4 (1998)
- Wolfers, Arnold and Laurence W. Martin, *The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs*, (New Haven: Yale University Press), 1956.

냉전종식 후

유럽안보와 독·불 관계

김미자 (경북대학교 강사)



유럽안보와 독일통일 이전의 독·불관계

냉전시대 서유럽안보는 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)에 의해 이루어졌다. 즉 두 번의 대전(大戰)을 겪으면서 약화된 유럽의 주도적 지위는 결국 미국이 주도하는 NATO에 의해 유럽안보가 보장되는 상태로 전락함으로써 유럽안보의 정체성이라는 의문을 숙제로 남겨둔 상태였던 것이다. 그러나 그들이 적으로 상징했던 소련은 역사 속으로 사라졌고 동시에 NATO의 적대세력으로 존재했던 바르샤바조약기구(WTO: Warsaw Treaty Organization)도 와해되었으며 동유럽 국가들에는 그동안 억눌렸던 다양한 갈등들이 표출되고 있다.

또한 독일¹⁾은 통일 후 정치·군사적으로 강대국화하려는 성향을 보이고 있다. 이러한 상황의 변화는 유럽내 다양한 다자협력기구의 의미와 역할이 재정비되어야 함을 의미하며, 특히 NATO의 존재근거에 대한 의문을 계속적으로 제기하였다. 그러나 NATO는 전쟁부재의 상태를 넘어서서 전 유럽-대서양 지역의 안보와 안정에 기여한다는 ‘포괄적 안보’ 개념을 도입하고 신전략개념을 발표하면서 그들의 기능을 새롭게 설정 및 확대하였다. 이러한 변화를 통해 NATO는 새로운 세계질서에 적응하며 여전히 유럽안보의 주도권을 행사하고 나아가 그 활동범위도 중·동유럽으로 확대하고 있다.²⁾ 그러나 미국에 의해 주도되는 이러한 NATO 강화책은 유럽 국가들에게 그동안 숙제로 남겨두었던 유럽안보의 정체성이라는 문제를 대두시키는 계기가 되었으며, 그 영향으로 NATO는 유럽안보방위정체성(ESDI: European Security and Defense Identity)강화를 강조하고 있다. 한편 유럽공동체(EC: European Community)를 정치적 연합체인 유럽연합(EU: European Union)으로 발전시킨 유럽연합조약, 즉 마스트리히트조약은 ‘유럽안보의 유럽화’라는 논의를 전개시킨 결과 ‘공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy)’의 실시를 명문화하면서 그 구체적인 수단으로 서유럽동맹(WEU: Westeuropean Union)의 역할과 위상을 변화시킨다. 이로써 1948년 브뤼셀 조약에 의해 창설되어 NATO의 단순한 협의기구로만 머물던 WEU의 역할은 크게 강화되었다. 이처럼 냉전이 막을 내리고 EU가 출범하면서 기존 유럽안보체제에는 근본적인 변화가 일어났다. 그리고 이 변화는 유럽인의 정체성을 확보하고자 하는 목적 아래 EU의 공식방위기구로 격상된 WEU와 현재 유럽안보의 절대권을 쥐고 있는

1) 꼭 필요한 경우를 제외하고는 동독과 서독 또는 통일독일을 구분하지 않고 ‘독일’이라는 명칭으로 통일하였다. 그 이유는 문맥상 독일이 서독을 의미하는지 통일독일을 의미하는지가 너무나 명확하기 때문이다.

2) NATO 변화의 초석으로 다음과 같은 것들을 들 수 있다:

①1990년 런던선언과 파리선언: WTO의 과거 적들에게 화해의 손을 내밀었고 공조를 제안했다. ②1991년의 전략개념: NATO는 로마에서 집단방위외에도 과거 적들과 대화와 협력을 핵심과제로 하고 있다. ③1991년 말 북대서양협력기구(NAC: North Atlantic Cooperation) 설립: 이로서 과거 적들과의 정치협력을 위한 제도적 틀이 만들어졌다. ④1992년 오슬로와 브뤼셀의 결정: OSCE와 UN은 평화유지조직에 있어서 NATO는 지원을 약속했다. ⑤1994년 브뤼셀 정상회담: NATO는 가입희망국에 대해 문화개방의 원칙을 확인했고 “평화를 위한 동반자관계(PfP: Partnership for Peace)” 프로그램을 결정했으며 NATO지휘구조가 위기관리라는 새로운 요구에 적응할 것이라고 약속했다. ⑥1996년 베를린과 브뤼셀의 결정: 유럽안보방위정체성(ESDI: European Security and Defense Identity) 형성을 통해 NATO의 유럽대대를 강화한다. ⑦1997년 NATO-러시아 기본조약과 NATO-우크라이나 현장: 이로써 두 강대국이 유럽-대서양 안보 구조에 연결되어졌다. ⑧1997년 마드리드 정상회담의 결정: 폴란드, 헝가리 체코가 NATO가입을 위한 협상을 위해 초대되어졌다. ⑨새로운 군사지휘구조 설립: 향후 NATO의 새로운 과제가 인식되고 유럽독자적인 작전지휘가 NATO의 수단과 병력을 동원하여 이루어지는 것을 가능하게 했다. ⑩1999년 3월 12일 폴란드, 헝가리 그리고 체코의 NATO 가입.(Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1999: 19-21) ⑪1999년 워싱턴 정상회담: 역외분쟁 및 각종 테러에 적극 대응하며, ESDI를 더욱 발전시키고 OSCE, PfP 및 WEU와의 협력관계를 더욱 강화한다. ⑫2002년 프라하 정상회담: 새로운 안보위협을 국제테러로 상정하였으며 중국과 군사외교를 시작한다. (유현석 2003: 195).

미국 주도의 NATO 사이의 역할과 지위 등에 대한 갈등 가능성을 내포하고 있다.

1946년 영국의 처칠수상은 전후 유럽질서의 재편에 대한 비전을 제시한 그의 유명한 취리히 연설에서 유럽이 한 가족이 되기 위한 첫 걸음은 독일과 프랑스의 협력 관계이어야 한다고 했다. 그 후 유럽은 그의 말처럼, 비록 독립국가의 주권을 강조하는 프랑스와 초국가적 연방주의 구조를 지향하는 독일의 '유럽가족'에 대한 개념의 차이는 있을지라도³⁾, 독일과 프랑스 두 나라의 주도로 통합이 추진되어왔다. 두 나라가 유럽통합의 주행위자로서 역할하고 있는 것은 두 나라의 현실적 국가능력 및 정치적 위상 그리고 역사적으로 두 나라가 유럽안보의 위협요소였다는 점과 관련이 있다고 할 수 있다. 2차 대전 후 양국 협력관계의 토대를 이루는 것은 1963년 1월 22일 체결된 엘리제조약이다. 이 조약은 정상회담, 외무장관회담 그리고 안보·방위자문위원회, 경제·재정자문위원회, 문화·환경자문위원회 등과 같은 다양한 형태의 양국위원회 범위 내에서의 독·불 협력뿐 아니라 정부차원에서도 긴밀한 협력관계를 규정하고 있다. 엘리제조약의 법적토대위에 두 나라는 긴밀한 협력관계를 유지하면서 유럽통합을 추진하되, 그 주도적 역할은 2차 대전의 승전국으로서 서독에 대해 정치적으로 가장 큰 권한을 가진 프랑스가 맡고 있었다. 그러나 이러한 분단 유럽에서 서독과 프랑스의 역학관계는 냉전종식을 통해 큰 변화를 맞이하게 되었고, 이후 유럽은 통일독일의 등장과 함께 새로운 질서를 만들어가고 있다.

유럽통합의 추동력이 독일과 프랑스라는 사실은 곧 새롭게 형성되고 있는 유럽의 질서를 이해하기 위한 핵심요소는 독일과 프랑스의 관계임을 의미한다. 이러한 인식하에 이 논문은 유럽이해의 기본 작업으로 독일과 프랑스의 관계가 어떻게 변화하였는지를 안보분야를 대상으로 살펴본다. 특히, 안보정책 중에서도 유럽안보를 책임지고 있는 NATO와 WEU에 관한 정책을 살펴보되 마스트리히트조약 탄생을 전후하여 두 나라의 관계를 분석하고자 하는데, 그 시기에 새로운 유럽안보체제의 토대가 놓여졌기 때문이다. 본격적인 논의에 들어가기에 앞서 새로운 유럽질서 형성의 동기가 되는 독일통일의 과정에서 드러난 두 나라의 이해관계를 살펴보면서 그들의 협력적 또는 대립적 유럽정책에 대한 이해를 돕고자 한다. 그리고 독일과 프랑스의 안보정책의 목표와 양국의 갈등관계를 엿볼 수 있는 NATO 정책과 협력관계에 있는 WEU에 대한 태도와 전략을 살펴본다.

3) 2차대전 종전후 지금까지 독일과 프랑스는 서로 다른 유럽개념을 가지고 있다. 초국가적 연방주의를 주장하는 독일과 달리 유럽통합이 계속 진행되고 있음에도 불구하고 국제정치에 대해 국가중심주의적 입장을 취하는 프랑스에게 국가는 최고의 권위를 위하여 자율성을 가져야 하며 다른 행위자와 종속관계에 있어서는 안 되었다. 두 나라의 이러한 입장차이는 유럽연합의 최종적 형태나 유럽연합을 대표할 소위 '유럽연합의 대통령' 등의 여러 문제에서 그대로 드러나고 있다.

유럽인의 정체성을 확보하고자 하는 목적 아래 EU의 공식방위 기구로 격상된 WEU와 현재 유럽안보의 절대권을 쥐고 있는 미국 주도의 NATO 사이의 역할과 지위 등에 대한 갈등 가능성을 내포하고 있다.

독일통일과정에서의 독·불관계

프랑스의 안전을 보장할 뿐 아니라 유럽에서 프랑스의 지도적 위치를 확보하고 나아가 프랑스의 우위에서 유럽을 세계무대에서 독자적인 행위자로 발전시킨다는 목표를 가진 프랑스의 성공적인 유럽정치를 위해 지정학적으로 강국의 위치를 점한 독일의 분할은 전제조건이었다고 할 수 있다. 제2차대전 후 형성되어진 이 전제조건 위에서 프랑스는 서유럽통합을 통해 독일을 제어하는 것이 그의 유럽정책에서 가장 중요하고 유효한 동력

이 되었다.

한편 제2차 세계대전 후 독일에게 있어서 유럽정책은 국제사회에서 지지를 확보할 수 있는 외교정책의 중추였다. 독일은 그 방법으로 통합이라는 길을 추구하였는데, 유럽통합에 적극 참여함은 다른 유럽국가들과의 동등함과 국가의 주권을 확보하기 위한 수단이었기 때문이다. 유럽통합의 과정에서 보여지듯이 유럽통합에의 적극 참여 전략을 통해 독일은 주변국가들과의 관계를 정상화하면서 유럽국민의 한 가족으로 돌아갈 수 있었다.⁴⁾ 그런데 역설적이게도 서방사회에 통합될수록 국민국가로서 독일은 점점 더 강해져 갔으며, 또한 동서 냉전의 종식과 더불어 독일의 주권제한이란 문제도 사라졌다. 통일독일에게 있어서, 물론 주변국가들로부터 두려움의 대상으로 배척되어서는 안 되지만, 서방으로의 유럽통합은 더 이상 그들 외교정책의 유일한 선택사항은 아니며 러시아와의 긴밀한 관계 형성이나 독일주도하에 이루어지는 중부 유럽 및 동유럽 국가들과의 경쟁적 협력 즉 범유럽주의의 창조는 그것의 실현가능성이 희박할지라도 최소한 독일로서는 시도해볼 수 있는 하나의 선택사항이었다.

통일독일의 이러한 가능성과 그 위험에 대해 가장 민감한 국가는 프랑스이다. 그래서 프랑스의 독일정책과 유럽정책은 독일의 영원한 분할 즉 두 개의 독일 국가의 토대위에 수립되었으며 프랑스는 무엇보다도 현상유지를 원했다. 따라서 독일의 통

4) 당시 서독 입장에 관해서는 콘라도 아데나우어 수상의 첫 번째 정부발표에 나타나 있다. Woyke, 2000, 16쪽 참조.

일은 프랑스의 유럽정책에 반하는 것이었기 때문에 미테랑 대통령은 독일 통일 과정을 통제하고 프랑스의 관심을 최대한 반영시키기 위해 전력을 기울였다.⁵⁾ 그래서 1989년 6월 미테랑 대통령은 “독일통일은 소련과 서방국가들의 대화에 의한 동의 아래 합법적, 민주적 그리고 평화적으로 이루어져야 한다. 즉 독일통일은 4전승국의 통제아래 이루어져야 한다.”고 입장을 표명했다.(Woyke 2000: 26)

한편 콜 수상은 1989년 11월 ‘독일과 유럽의 분단극복을 위한 10가지 요소’에서 “통일은 동서독 두 국가의 연합이라는 과정적 구조를 거쳐서 독일국민이 자율적이고 평화적으로 이루어야 한다”는 내용을 발표하면서 통일문제를 국제무대에 가져왔다. 그런데 이 발표는 파리의 정치지도자들을 당혹스럽고 화나게 했다. 왜냐하면 콜 수상이 통일독일의 국경선과 4전승국의 독일에 대한 책임성 그리고 유럽공동체 회원국에 대한 독일의 의무에 대한 확실한 언급을 하지 않았다는 점과 모든 중요한 외교정책에 대해서는 사전협의한다는 1963년의 엘리제조약을 위반하였다는 점 이외에도 이 문제에 대해 프랑스를 비롯한 다른 어느 유럽국가와도 사전에 논의하지 않았다는 사실 때문이다. 프랑스에서는 독일이 통일을 위하여 유럽통합을 희생시키기를 원하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었으며 프랑스 정치지도자들은 서유럽 통합을 촉진시키는 한편 독-독 접근을 지체시키고자 했다.(Woyke 2000: 26-27)

1989년 12월 미테랑 대통령은 독일내 상황에 대해 논의하기 위해 키에프를 방문했을 때 고르바초프가 독일통일에 반대하고 있지 않다는 것을 알았다. 그는 독일인의 주체적 결정을 인정하면서도 그 과정은 민주적이고 평화적으로 진행되어야 하며 유럽에서의 균형과 평화를 유지하기를 원하는 주변국가들의 이해의 범위 내에서 진행되어야 한다고 주장하는 한편 프랑스-소련간의 전우애와 승전국의 위치와 독일의 패전국으로의 위치를 언급하면서 조약의 준수와 특히 국경선의 유지를 강조했다. 미테랑 대통령의 키에프 여행을 “독일을 포위하고 강국 프랑스의 자리를 강화하는 불-러 동맹이라는 오랜 전통을 재확인한 것”이라고 로버트 피취(Robert Picht)는 평가한다.(Woyke 2000: 27에서 재인용; Engelkes 1998: 194-195) 프랑스가 독일통일을 원하고 있지 않다는 사실은 1989년 12월 20일부터 22일까지의 동독방문에서도 잘 나타난다. 미테랑 대통령은 라이프치히 칼 맑스 대학의 학생들에게 행한 연설에서 미래의 유럽에서 동독국민의 중요한 역할을 강조하는 한편, 유럽의 균형을 위해 두 독일은 필수적으로 존재해야 한다고 주장하면서 개혁하고 있는 동독

5) 물론 프랑스 정치가들은 관대한 미소로 독일통일을 찬성하고 지원할 것이라고 했지만, 그들이 이렇게 말할 수 있었던 이유는 Engelkes가 지적한 것처럼 독일통일은 이루어지지 않을 것이라는 확신이 있었기 때문이다. Engelkes, 1998, 193.

을 높이 평가하였다.(Engelkes, 1998: 194) 프랑스의 이러한 행동은, 동독과 서독의 통일에 대한 욕구를 과소평가하고 국제적으로는 소련의 반대를 과대평가하는 그릇된 판단으로 인해 전략적으로 열세에 놓인 프랑스가 유럽에서 세력균형을 강조함으로써 독일통일을 유럽통합의 틀 안에서 즉 프랑스의 통제아래 두려고 한다는 사실을 보여주는 것이라 하겠다. 프랑스의 독일통일에 대한 사전통제는 일시적으로 독-불관계를 손상시켰으나, 통일의 과정은 프랑스와의 협력과 동반자 관계의 유지 속에서 이루어져야 하고 독일은 이 중요한 상황에서 그의 오래된 우방들에게 어떠한 불신도 심어줘서는 안된다는 사실을 알고 있던 콜 수상은 1990년 1월 4일 미테랑 대통령을 방문하여 극소수의 안보전문가와 자문위원을 동반한 해변가 산책에서 그들의 정치적 구상이 일치해야 한다는데 합의하였다. 두 주가 지난 1월 17일 독일 통일정책을 설명하는 파리의 한 연설에서 콜 수상은 프랑스와 미테랑이 기다렸던 말을 하였다: 통일과 관련하여 독일은 독자적인 행동을 하지 않을 것이며 독일은 무엇보다 프랑스와 함께 통일의 길을 가기를 원한다고 강조하였던 것이다.(Engelkes 1998: 198)

1990년 2월 서독정부가 독-독 통화통합을 제안하고, 고르바초프 대통령이 같은 달 콜 수장과 겐서 외무장관의 모스크바 방문시 독일통일에 대해 동의한 후, 독일통일은 더 이상 지체되지 않고 급물살을 타기 시작했다. 이러한 상황에서 프랑스는 고립되어서는 안 되었고 통일과정에서 영향력을 행사하는 것을 포기하는 것을 원하지도 않았다. 그래서 1990년 3월 국민의회 선거후 현실적인 독일·유럽정책을 펴기 시작했다. 미테랑 대통령은 독일통일이 유럽의 긴장을 조성해서는 안 되고 서독의 안보에 대해 권한을 가진 프랑스를 포함한 3강국의 동의아래 이루어져야 한다⁶⁾는 점과 독일과 폴란드의 현재 국경선, 오더-나이세 국경선(Oder-Neisse-Grenze)이 변경되어서는 안 된다는 점을 강조하는 한편 독일통일이 유럽통합 과정 내에서 이루어져야 한다는 점을 요구했다. 프랑스가 이처럼 현실적인 정책을 펴게 된 배경에는 ‘2+4협상’이 있다. 1990년 2월 오타와회의에서 바르샤바조약기구(WTO)의 7개 국가와 16개 NATO 회원국은, 독일통일에 관한 외부의 결정은 소위 2+4협상 틀내에서 이룬다는 것에 합의했다. 2+4협상이란 동·서독 2국가와 미국, 소련, 영국, 프랑스의 4전승국이 독일통일문제를 협의함을 의미한다. 1990년 5월부터 협상이 진행되어 1990년 9월 체결된 2+4조약에 의해 더 이상 동맹국은 독일에서 어떠한

6) 독일통일 문제에 있어서 2차대전 승전국의 동의권은 프랑스의 장기적인 외교정책의 개념이었다.

한 권한도 가지지 않고 독일은 완전히 주권을 회복하였다. 통일독일 외교정책의 기본법이라는 평가를 받는 이 조약에 의하면, 오더-나이세 선을 폴란드와의 국경선으로 독일은 인정했고 독일군은 37만 명으로 제한되어졌으며, 독일은 -1955년의 서독처럼- ABC 무기의 보유, 생산, 사용을 포기했다.(Woyke 2000: 29-31)

독일통일은 2+4조약을 통해 최초로 평화적인 방법으로 주변국가들과의 합의하에 이루어진 역사적인 사건이었으며 또한 2+4조약은 독일통일을 가져왔을 뿐 아니라 통일이 국제법에 토대를 둔 즉 국제적인 인정을 받았다는 점을 명확히 보여준 것이었다. 서방동맹국들은 통일독일이 여전히 NATO 회원국이라는 사실에 대해 전혀 의심하지 않았으며, 이 점은 독일과 동맹국들의 이해관계가 일치하였다. 즉 독일 역시 NATO와 유럽공동체내에 존재한다는 사실을 의심한 적은 없었던 것이다. 동맹국들에게 독일의 유럽통합과정에서의 이러한 연결을 확인시키기 위해 서독은 구동독 지역의 서독으로의 편입을 규정한 헌법 23조를 개정하고 유럽연합과 관련하여 유럽통합을 실현하기 위해 독일은 유럽연합의 발전에 공동 노력한다는 조항을 포함시켰다.(Woyke 2000: 31; Engelkes 1998: 196)

결론적으로 독일에 대한 4강국의 권한으로 독일통일에 영향을 미칠 수 있는 힘을 가지고 있음을 보여주고자 했던 프랑스와 독일사이의 통일과정에 드러난 긴장과 갈등관계는 2+4 조약에 관한 대화가 진행되고 유럽통합의 진전과의 관련 속에서 이 불신관계은 극복되어질 수 있었다고 요약할 수 있다.

냉전종식 후 독일과 프랑스 NATO정책

프랑스 NATO정책 : NATO접근과 유럽화 전략

냉전 후 프랑스의 유럽안보정책은 “위대한 프랑스 재건”이라는 목표아래, 이 목표의 달성을 위해 두 가지 기본적인 전략을 가지고 있다고 할 수 있다. 하나는 통일 후 경제적 분야뿐 아니라 정치·군사적 강국을 지향하는 독일의 팽창을 저지함으로써 프랑스의 유럽내 주도권을 확보하는 것이고,⁷⁾ 다른 하나는 미국에 대한 유럽의 독자성을 확보한다는 것이다. 독일이 미래 유럽질서의 형성에 지도적이 된다거나 또는 서유럽 통합에 대한 관심을 잃어버릴지도 모른다는 프랑스의 우려와 1989년과 1990년 미국 부시 대통령이 독일을 지도적인 파트너(partner in leadership)

7) 프랑스의 유럽지역주의적 성향에 대해서는 최관규 53-80 참조.

로 언급한 사실은 서유럽 조직에 독일을 더 긴밀히 연결시킨다는 프랑스의 개념을 강화시켰다.(Schuon 1999: 121-125) 이런 이유에서 90년대 안보정치에 있어서 독-불 공동작업은 양국관계에서 하나의 핵심작업이 되었다. 예를 들어, 독·불 양국은 유럽통합과 함께 안보분야에서의 공동정책을 추진하기로 하고, 정책협의를 위한 대화 포럼의 성격에 머무르고 있는 서유럽연합(WEU: Western European Union)를 유럽연합(EU: European Union)의 안보수단으로 재활성화하기로 합의하였다. 다음으로 미국과의 관계에서 프랑스 안보외교의 특징을 볼 수 있는데, 미국의 유럽내 일등적 지위를 감소시키면서 프랑스의 주도적 위치 확보로 연결되어야 한다는 논리이다. 90년대 프랑스 안보정책의 기본관점은, 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)가 유럽안보 구조 내에서 유일하고 결정적인 안보조직이 아니라 단지 다른 것들 중에서 하나의 수단일 뿐이다. 따라서 국제연합(UN: United Nations), 유럽안보협력기구(OSCE: Organization on Security and Cooperation in Europe) 그리고 WEU 역시 안보구조 속에 편입되어야 한다는 것이다. 유럽안보와 방위의 동일성은 단지 새로운 전 유럽적 안보구조 속에서 발전될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 프랑스는 미국의 유럽지배수단인 NATO 역시 미래에 유럽의 안보를 위해 필수적으로 머무를 것이라는 사실을 명확히 인식하고 받아들였다. 안정을 추구하는 NATO의 역할에 대해 인정함으로써 프랑스는 더 이상 NATO를 거부하지 않고, 비록 완전한 군사적 통합으로의 복귀는 아닐지언정, NATO 체제 속으로 복귀하게 된다. 그러면서 미국과의 갈등 하에서 NATO를 유럽화하기 위한 전략을 구사하고 있다. 결국 프랑스 안보정책의 과제는 이렇게 요약되어질 수 있을 것이다: “어떻게 하면 유럽에 대한 미국의 안보적 약속-프랑스가 아직 핵심적이라고 인정하는-을 보존하는 한편 점차 미국의 그림자를 축소시킬 수 있을 것인가, 그리고 어떻게 유럽에 대한 독일의 지도력을 배제하면서 유럽통합의 정치·경제적 엔진으로서 불·독의 동반관계를 유지할 것인가.”(브레진스키 2000: 92)

1990년대까지 프랑스는 세 가지 주요 이점을 가지고 있었다: 프랑스는 독일의 운명을 관할하는 승전국의 하나였고, 유엔안전보장이사회의 상임이사국으로 안전을 지켰고 그리고 프랑스는 핵보유국이다.(Hendriks & Morgan 2001: 95) 이런 이점으로 말미암아 프랑스는 EC내에서 정치적 우월성을 확보할 수 있었으며 나아가 ‘유럽인에 의한 유럽안보’를 내세우면서 미국의 영향력으로부터 벗어나기를 주장했다. 한편 분단상태에서 정치적 한계를 가지고 안보와 안정을 추구하던 독일은 막강

한 경제력으로 이런 프랑스를 인정·지원했다. 그러나 독일은 통일되면서 독자적인 목소리를 낼 수 있게 되었으며 (여전히 중요한 방어수단이지만) 핵에 대한 의존이 감소되는 오늘날 국제 분위기에 서 프랑스가 가진 이러한 이점은 예전처럼 영향력을 발휘하기가 어려워졌다. 이런 상황에서 프랑스는 어쩔 수 없이 그들의 안보정책을 재검토해야만 했던 것이다.

NATO에 대한 전략을 수정하는 계기가 된 것은 무엇보다 독일의 통일과 보스니아 내전에서 유럽국가들이 보여준 비효율성이었다. 독일통일과 중부유럽 및 동유럽 국가들의 민주주의로의 이행은 프랑스와 독일사이의 힘의 관계를 변화시켰다. 통일독일은 어쩔 수 없이 독일 유럽의 유령을 소생시켰고 새 국가재건에 따른 경제적, 행정적 부담으로 인해 불리한 점을 가지게도 되었지만, 독일은 그 영토와 인구 그리고 경제력을 통해 모든 분야에서 명백한 주요 파트너로 등장했고 또한 그 외교정책목표 수행에 있어서 더 독자적으로 행동할 것이기 때문에, 이처럼 정치군사적으로 강대국화하려는 독일⁸⁾을 견제하기 위해서 프랑스는 NATO를 필요로 했던 것이다. 즉 NATO는 베를린 장벽 붕괴 후 독일을 묶어두는 가장 확실한 수단이었으며 또한 통일독일의 중립화경향을 성공적으로 대립·조정할 수 있다고 프랑스는 이해했기 때문이다. 또한 미국의 독일중시정책도 프랑스를 자극하여 미국의 안보협력파트너로 인정받기 위한 경쟁을 독일과 벌이도록 만들었다. 한편 보스니아 내전 때 유럽국가들의 비효율적인 대응은 결국 유럽지역의 안정에 NATO의 존재가 필수적이며 미국은 유럽에서 균형조절자로서의 기능이 요구된다는 사실을 프랑스는 인정했다. 이런 배경하에서 프랑스는 미국과 NATO에 접근을 하였으며, 미테랑 대통령은 1990년 4월 동맹은 우선적으로 단결을 유지하고 미군의 유럽내 존재에 대한 필요성을 인식할 것과 통일독일이 대서양동맹에 소속될 것을 주장하였다.(Woyke 2000: 133; 브레진스키, 2000, 94)⁹⁾.

과거 프랑스의 대 NATO 정책은 미국 주도의 NATO의 영향력에서 벗어나 프랑

프랑스 미테랑 대통령은 1990년 4월 동맹은 우선적으로 단결을 유지하고 미군의 유럽내 존재에 대한 필요성을 인식할 것과 통일독일이 대서양동맹에 소속될 것을 주장하였다.

8) 그 예로써, EC가 1991년 12월 유고문제에 있어서 1992년 1월 15일까지 일정한 조건을 성취하는 지역에 대하여 독립을 승인한다고 결정했으나 독일은 이를 어기고 유예기간 이전인 1991년 유고연방으로부터 크로아티아와 슬로베니아의 독립을 공개적으로 승인하였으며, 이미 독립국가연합(CIS)에 1989-1992년 사이에 450억 달러에 달하는 원조를 제공했던 콜 수상은 미국의 반대에도 불구하고 CIS에 대한 원조문제를 1992년의 G-7 정상회담에 중심적인 의제로 상정한 점등을 들 수 있다.

스가 주축이 된 독자적 유럽안보체제를 구축하는 것이었다. 그러나 미테랑 정권의 두 번째 집권에서 이 전통적 입장에 변화가 오리라는 것을 시사했다. 국방부장관 레오파르(Leotard)는 취임직후 NATO의 역할을 방위와 발생가능성이 희박한 위협에만 국한시키는 것은 불합리하며, 동맹은 오히려 유럽 내·외부지역을 포괄하는 광범위한 과제를 가져야만 한다고 언급하면서 대서양동맹의 역할을 새로이 규정짓는 과정에서 프랑스가 제외되어서는 안 되기 때문에 적절한 단계에서 프랑스군은 협력할 것임을 밝혔다.(Woyke 2000: 135) 이러한 외교정책의 변화는 현실적으로 NATO를 완전히 배제한 유럽의 안보체제 구축은 불가능하다는 인식위에 NATO와 대등한 입장에서 협력을 강화하여 프랑스의 국제적 위상을 높이겠다는 적극적인 정책으로 그 방향을 수정하였음을 의미한다고 하겠다.

실질적인 NATO 접근전략은 상징적으로 국방부장관 레오파르에 의해, 즉 1994년 9월 그의 NATO 국방장관 비공식모임 참석과 함께 이루어졌다. 프랑스 정부에서는 유엔 위임으로 발칸에서 다국적군에 참여한 경험을 바탕으로 하여, 평화유지와 평화창출 작업에의 활발한 협력이 국제적 영향력을 행사하기 위한 적당한 수단이라는 확신이 자라났고, 국내 토론에서도 레오파르, 마들랭(Madelin), 지스카르(Giscard) 그리고 라무슈(Lamoussure) 같은 정치가들, 쥐페(Juppe), 필롱(Fillon) 그리고 발라두(Balladur)같은 신드골주의자, 또한 욱세(Joxe)와 같은 몇몇 사회주의자에게, NATO에의 접근과 제한적인 NATO 복귀가 이 동맹에서 영향력을 확대시킬 수 있는 방법이라는 인식이 계속해서 퍼져나갔다. 이런 분위기에서 1993년 4월 이후 프랑스는 아무 제한 없이 그들이 보이코트했던 NATO 군사위원회에 다시 참여하고 또한 같은 달 프랑스는 UN에 의해 지원되는 유고슬라비아 상공 비행금지구역에서의 군사적 업무수행에 참여했다. 1996년 4월 8일 NATO로의 복귀에 대해 외무장관 샤레뜨(Herve de Charette)는 “프랑스의 기본목표는 대서양 동맹 내에서 실제로 신뢰할 만하고 정치적으로 유럽적 정체성을 확실하게 확보하는 데 있다”(브레진스키 2000: 95)고 말하고 있다. 결국 프랑스의 NATO 접근은 한편으로는 현실정치의 발전을 이유로 하여 강요받았고, 국제정치에서 소외되고 NATO 개혁에서 주변부로 밀려날지 모른다는 우려와 함께 동맹의 결정과정에서 그의 영향력을 행사하기를 원했기 때문에 이루어졌다고 할 수 있다.(엄태암 외 2000: 251-252)

9) 그 외에도 전동진 교수는 유럽분쟁에 효율적으로 대처하고 미군의 유럽주둔군 감축으로 인한 안보공백을 메우기 위한 방안으로 미국과 협의하지 않으면 안 되게 되었다는 점을 프랑스 NATO 접근의 이유로 들고 있다. 전동진, 1996: 326-330.

그럼에도 불구하고 프랑스의 NATO에 대한 태도가 근본적으로 변하리라는 것은 기대할 수 없었다. 왜냐하면 프랑스의 관점에서 NATO는 미국의 유럽대륙 지배의 한 수단으로 간주되어졌기 때문이다. 프랑스는 유럽안보 문제는 유럽기구들인 EC와 WEU가 넘겨받아 다루어야 한다는 기본원칙을 고수하고 있었으므로 미테랑 대통령은 NATO 역할이 확대되는 것을 반대하고 그 정치적 의미를 축소시키려고 했다. 그래서 그는 NATO의 개혁을 위해 노력했고 프랑스의 목표를 다음과 같이 거론하고 있다.¹⁰⁾ 이런 언급을 통해 미테랑 대통령은 서유럽국가들이 안보문제에 있어서 더 큰 책임을 넘겨받아야 한다는 것을 명확히 하고자 했으며, 이는 필수적으로 미국의 영향력 감소로 연결되어야 함을 강조하고 있다. 이런 관점에서 프랑스는 NATO가 위기관리를 위해 유엔과 NATO협력위원회(NACC: NATO Cooperation Committee)¹¹⁾로부터 협력적 안보를 위임받음으로서 그 기능이 확대되는 것에 반대하였다. 왜냐하면 프랑스는 NACC를 구 바르샤바기구 국가들을 서방에 묶어두는 정치적 틀로 보았기 때문이다. 그러나 프랑스는 결국 이 결정에 동의하였는데, WEU와 EC가 같은 분야에서 고유한 권한을 가질 수 있다는 사실을 그 반대급부로 보장받았기 때문이다.

프랑스의 NATO 군사조직으로의 완전한 복귀도 미테랑 대통령 시절에는 이루어질 수 없었다. 왜냐하면 이 정권은 NATO로의 복귀를 “집단군사위기 관리시 동맹이 새로운 역할을 하기 위해서는 새로운 지도모델이 NATO 내에서 만들어져야 한다”는 조건과 결부시켰기 때문이다.(Woyke 2000: 137) 즉 프랑스가 NATO의 여러 사령부중 가장 부당하게 과도한 권한을 행사하고 있다고 비판하는 NATO 유럽연합군최고사령관(SACEUR: Supreme Allied Commander Europe)의 권한은 대폭 축소되고, NATO 사령부에 대한 정치적 통제가 보장되기 위해서 중요한 결정은 회원국의 외무장관들이 참여하는 북대서양위원회(NAC: North Atlantic Committee) 차원으로 되돌려져야 한다고 주장했던 것이다. NATO가 미래에 유럽의 안보를 위해 필수적으로 머무를 것이라는 사실을 인정하면서도 NATO의 군사조직으로 복귀를 하지 않고 있는 것은 NATO가 유럽안보구조 내에서 유일하고 결정적인 안보조직이 아니라, 이미 언급했던 것처럼 NATO, OSCE, WEU 그리고 UN

10) “문제는 NATO를 대신할 방어조직을 창설하고자 하는 것이 아니고, 유럽이 공동안보정책의 수행을 통해 스스로를 형성할 기회를 놓쳐서는 안된다는 것을 이해하기 위해 대서양 동맹과 그 군사조직의 한계를 인식하고자 하는 것이다.”(Frankreich-Info 10/90: 3; Woyke 2000: 134에서 재인용)

11) 유럽의 안정을 위한 가장 중요한 조치로 평가받는 NACC는 1991년 창설되었으나 1997년 유럽-대서양 위원회로 명칭이 바뀌었다. 1994년 중·동유럽국가들과의 협력관계를 위한 “평화를 위한 동반자관계(PfP: Partnership for Peace)” 개념은 이 위원회에서 제안하였다. Warwick/Woyke 2000: 61쪽 참조.

과 같은 안보기구들 중에서 하나의 수단에 불과하며 유럽안보와 방위의 동일성은 이들 기구들을 고려한 새로운 유럽적 안보구조속에서 발전될 수 있다고 생각하기 때문이다.

제한적이거나 시락대통령이 취한 NATO 접근 정책을 몇 가지만 살펴본다. 첫째, 1995년 12월 외무장관은 NATO 위원회에서 프랑스는 국방장관위원회와 NATO 군사위원회의 회의와 그 부속기구들에 중요한 회원으로 다시 참여하기를 원한다고 알렸다. 둘째, 나아가서 프랑스는 로마에 있는 NATO 방위대학(NATO-Defence-College), 오버람머가우에 소재한 NATO 유럽연합군최고사령부(SHAPÉ: Supreme Headquarters Allied Powers Europe) 소속 군사학교 그리고 브뤼셀의 NATO 상황센터(NATO-Situation-Center)에도 참여했다. 셋째, 외무장관은 프랑스와 벨기에에 있는 NATO 최고사령부와 협력관계가 형성되도록 노력할 것이며, 유럽방위의 정체성 형성이라는 관점에서 NATO 군사조직으로의 복귀도 가능성을 암시했다. “우리의 동맹파트너가 우리처럼 NATO에의 적응을 위해 노력할 것을 결정했다면, 우리는 차후에 대서양동맹의 다른 협의에의 접근을 주목할 수 있을 것이다”(Dokumente 2/96: 44). 그러나 이러한 시락정부의 NATO 복귀전략에 대해 반대의견도 있었는데, 사회주의자인 전임 국방장관 샤브느망(Chevenement)은 반대급부없는 NATO 복귀를 비판했고, NATO 내에서 독자적인 유럽의 안보와 방위 동일성의 성공을 의심했다. 왜냐하면 그의 견해에 따르면 미국인은 항상 ‘거부’ 할 가능성을 가지고 있기 때문이다.(Manfrass-Sirjacques 1999: 19; Woyke 2000: 139-140에서 재인용)

이러한 프랑스의 노력에 대해 NATO는 NATO내에서 유럽의 무게를 강화시켰다. 유럽적 토대를 강화시키는 노력의 일환으로 우선 1994년 브뤼셀 NATO 정상회담에서 제의된 다국적통합특별군(CJTF: Combined Joint Task Force) 창설을 들 수 있다. 무엇보다 동유럽의 위기관리를 위해 창설된 CJTF는 NATO가 개입을 원치 않고 유럽이 주도적으로 해결해야 하는 분쟁일 경우 CJTF를 NATO의 지휘뿐만 아니라 WEU의 지휘 하에 동원될 수 있도록 함으로써 NATO 군사조직에서 유럽축을 강화시켜주었다. 또한 1996년 6월 베를린 NATO 정상회담에서 이 동맹은 유럽의 NATO·WEU 회원국들에게 WEU의 군사작전을 위해 NATO의 수송과 정찰장비를 사용할 수 있도록 결정함으로써 WEU는 미국의 관여없이 독자적으로 조치를 취할 수 있게 되었다. NATO의 유럽축 강화는 프랑스를 위시한 유럽주의자들이 미국의 영향력으로부터 벗어날 것을 주장하는 계기가 될 수 있다는 위험을 내포

하고 있음에도 불구하고 미국이 이를 지원한 것은 동유럽의 안보불안에 대처하는 미국의 부담을 줄이고자 하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.(Conetta 2002: 75-76)

이처럼 NATO 전략을 접근정책으로 수정한 프랑스는 NATO에서의 적극적인 협력을 통해서, 즉 NATO내 유럽축의 강화를 통해서 유럽방위의 정체성 확보라는 목표를 달성하고자 하였다. 시락 대통령하에서 프랑스는 NATO의 유럽화를 위해 두 가지 사항을 집중적으로 요구했다. 하나는 NATO 명령체계의 변화를 요구했다. 즉 유럽인에

프랑스의 NATO에 대한 태도가 근본적으로 변하리라는 것은 기대할 수 없었다. 왜냐하면 프랑스의 관점에서 NATO는 미국의 유럽 대륙 지배의 한 수단으로 간주되어졌기 때문이다.

의해 SACEUR 부사령관이 임명되어야 했고 그는 WEU의 작전을 위해서도 권한을 가져야 한다는 것이다. 이렇게 된다면 부사령관은 미국의 참여가 없는 군사작전을 실행할 수 있을 것이기 때문에 이 제안은 유럽인의 더 강한 자주성을 위한 전제조건이 될 수도 있었다. 나아가서 프랑스는 1996년 가을, 나폴리에 존재하는 남부군 사령관직을 유럽장교에게 넘겨주는 것을 제안했다. 미 제 6함대에 대한 명령권을 공동으로 가지는 남부군 사령관직은 지금까지 항상 미 제독이 가지고 있었는데, 미국에게 NATO의 이 남쪽 날개는 -터키와 이스라엘 동맹군과 함께- 지중해와 중동의 안보에 아주 중요한 지역적 교두보였다. 그렇기 때문에 프랑스의 요구는 이 명령권을 유럽인에게 넘길 준비가 전혀 되어 있지 않은 미국의 강한 반발을 불러일으키면서 실패했다.(Woyke 2000: 140)

두 번째는 CJTF 창설과 관련하여 명령체계의 변화를 요구했다. 이미 언급한 것처럼 CJTF는 미군의 참여없이도 다시 말해 NATO가 유럽의 안보를 위해 적절한 군사행동을 취하지 못할 경우 WEU의 지휘하에 위기관리의 임무를 수행한다. 이처럼 NATO뿐 아니라 WEU도 CJTF를 사용할 수 있음에도 NATO 지휘하에 CJTF를 두는 것은 문제가 있으며, 회원국 자동개입과 전면전을 상정한 NATO의 통합군사조직지휘는 위기를 극복하고 갈등을 사전에 예방하는 CJTF 임무수행을 위해서는 너무 엄격하기 때문에 유연성있는 지도체계가 형성되어야 한다고 프랑스는 주장한다. 프랑스 입장은 “유럽주도의 CJTF가 NATO 자원을 사용하고 있지만, 미국이 주도적인 병력제공국이 아니기 때문에 NATO의 유럽연합군최고사령관(SACEUR)의 결정에 복종하도록 하기보다는 WEU의 통제하에 독립적으로 이루어

지도록 하여야 한다”(전동진 1996: 338)는 것이다. 프랑스는 이 개념이 NATO 병력의 사용을 가능하게 했기 때문에, 그리고 이로 인해 WEU의 정치적 역할과 그것의 군사적 무능 사이의 딜레마는 극복될 수 있었기 때문에 CJTF 개념에 동의했다. 동시에 프랑스는 CJTF 개념을 받아들임으로서 WEU의 범위내에서 NATO를 위한 군사적 이중구조를 만든다는 전략은 포기했다. 이러한 내용을 가진 CJTF의 임무수행을 위해서는 즉흥적·일시적이지 않고 상설적인 유럽명령체계가 만들어져야 했다. 그러나 유럽통합의 가속화가 NATO내에서 독자적인 유럽세력의 구축 또는 NATO를 대체하는 유럽방위공동체 산출로 이어질 것을 우려하던 미국은 이 요구에 대해 범대서양적이고 미국주도적인 것외에 순수 유럽적인 명령체계는 ‘유럽의 토대’라는 프랑스 지도력은 보장하겠지만, 미국의 입장은 심하게 약화되어지고 동맹의 동질성도 손상시킬 것이라고 판단하였기 때문에 강력하게 저지했다.(Terriff 2003: 39-57)

비록 시락 대통령이 유럽의 독자적인 작전능력향상을 강조한 1996년 여름 베를린의 NATO정상회담을 대서양동맹에서의 전환점이라고 평가했지만, NATO 자원을 사용하는 유럽의 행동은 NAC의 동의에 의지하고 있다는 사실에 주목해야 한다. 즉 16개 NATO 회원국으로 구성된 NAC는 의사결정을 만장일치로 승인하고 있다는 사실을 근거로 볼 때, NAC의 의결에 미국이 사실상 거부권을 가지고 있고 따라서 WEU의 범위내에서 유럽 작전에 대해 최소한 공동결정한다는 것을 의미한다. 또한 NAC는 작전의 경과에 대해 보고받아야만 하며 언제든지 부대들을 CJTF로부터 철수할 권리를 가지고 있다. 이런 점들이 NATO의 유럽화에 있어서의 한계라 하겠다. 그러나 프랑스는 이처럼 NATO 명령체계의 개혁에 대한 논쟁의 문을 열었고 유럽인의 공동발언권에 대한 요구로 파리가 유럽파트너의 지지를 전적으로 얻을 수 있었을 정도로 큰 변화를 만들어냈다. NATO 부사령관이라는 부서가 설치되었을지라도 그 자리는 영국장교가 임명되어졌고, NATO를 거부하기보다는 NATO의 강력한 유럽화 구상으로 “동맹내의 동맹”을 만들기를 원했던 프랑스는 미국도 유럽동맹국들도 -그리고 독일 역시도- 그것에 관심을 가지지 않았기 때문에 유럽의 독자적 명령체계라는 구상을 실행시킬 수 없었다. 마지막으로 시락하에서 프랑스의 NATO 정치는 그로 인해 독일의 NATO정치에 접근했다. 왜냐하면 프랑스정부에서 단지 미국과 함께만이 그리고 거기에 반대하지 않을 때 유럽방어의 동질성이 형성될 수 있다고 인식했기 때문이다. 프랑스는 그로 인해 1989-1991년 국제정치의 구조변화에 뒤늦게 반응했다.

독일의 NATO정책

냉전의 대치상태에 직면해 있으면서도 자국 군대를 보유하지도 않고 핵 억지력도 가지지 않은 독일에게 있어서 미국의 보호는 의심할 바 없는 생존의 보증수표였고 미국에 대한 충성이야말로 생존의 필수적인 전제조건이었다. 독일은 1955년에 대서양동맹에 가입하였고, 냉전이 끝날 때까지 유럽에 대한 독일의 관점은, 본질적으로 유럽대륙주의적인 성향은 접어둔 채, 미국의 파트너로 즉 대서양주의자 유럽을 견재했다. 이러한 입장의 독일은 ‘유럽인에 의한 유럽’을 목표로 하는 프랑스와 달리 대서양 동맹내에서 미국과의 관계에 대해서 완전히 정반대의 입장을 가지고 있음을 알 수 있다.(Hendriks 2001: 115; 브레진스키 2000: 97) 이러한 입장의 차이와는 별개로 독일은 자국의 주권을 회복하기 위해서도 독-불간의 화해가 필요하다는 사실을 알고 있었기 때문에 유럽내에서 프랑스의 주도권을 인정하는 것은 당연히 치러야 할 대가였다. 이런 상황에서 프랑스와 미국사이에서의 선택을 강요하는 모든 상황을 피하는 것이 독일에게 있어서는 하나의 명령이었다. 독일정부는 항상 그들 외교정책에 있어서 미국뿐 아니라 프랑스를 생각해야 했기 때문에 유럽에서 미국의 입지를 제한하려는 프랑스의 노력과 NATO에서 지도력을 고집하는 미국 사이에서 균형적으로 행동해야했다. 하지만 안보면에서 독일은 명백하게 미국의 존적이었다. 그나마 NATO에의 통합으로 미약하나마 완화될 수 있었던 의존이었다.

그러나 냉전이 종식되고 통일이 된 독일에게 프랑스의 주도권을 인정하는 것은 더 이상 필요하지 않았으며, 미국과의 안보관계 역시 그 성격을 달리하게 되었다. 외부위협으로부터 독일을 보호해주던 수단이었던 미국과의 관계는 이제 이웃 국가를 위협하지 않으면서 중·동 유럽에서 더욱 공개적으로 지도력을 발휘할 수 있는 것이다. 위의 독일통일 과정에서 살펴본 것처럼 미국과의 협의하에 오데르-나이세(Oder-Neisse) 경계선을 폴란드와의 국경선으로 인정한 것은 독일과 폴란드 관계의 발전, 엄밀하게는 독일의 영향력을 강화시키기 위한 계기였다. 이처럼 미국과의 협력관계는 독일 행동의 보증서 역할을 하는 한편 나아가 주변국가들로 하여금 독일과의 친밀한 관계가 미국과의 관계 정상화를 의미한다는 확신을 심어주고 있다. 또한 독일군의 완전한 NATO통합은 NATO 결정과정에서 중요한 공동발언을 가능하게 함으로써 역시 독일의 위상에 중요한 역할을 하였는데, 이런 이유에서 독일은

강력한 NATO를 찬성했던 것이다.(브레진스키 2000: 98) NATO에 대한 독일의 입장은 NATO의 동방확대정책에서 더 잘 드러나고 있다.

NATO - 중·동유럽확대에 대한 독일과 프랑스의 태도

NATO내에서 독일의 위상과 중·동유럽에서 안보문제의 조정자 역할 수행은 곧 독일이 NATO의 동방으로의 확대에 찬성한다는 것을 의미한다. 동방으로의 확대를 통해 독일은 이 지역에서 점점 더 지도적 역할을 수행하게 될 것이고 그렇다면 독일은 그의 유럽파트너인 프랑스와 어느 정도 대립할 수 있는 힘을 확보하기 때문이다. 이런 이유에서 강력한 정치적 역할을 선호하는 독일은 1991년 미국과 공동으로 중·동유럽의 안정을 돕는 NACC의 창설을 제안하였으며 이 기구에 우선권을 부여했다. 또한 어느 나라보다 중·동유럽의 안정을 원하는 독일은 유럽에서 미국의 개입이 감소되는 것에 반대했다. 유럽에서 절대권력 미국의 계속되는 존재는 정치적이고 군사적인 이유에서 필수불가결한 것이었기 때문이다.

NATO 확대를 지지하는 독일의 세부원칙은 다음과 같이 요약할 수 있다. 새 회원국으로의 NATO 확대는 전유럽적 안보개념의 일부여야 하며 이 확대는 유럽에서 새로운 분할선이 생기지 않게 하기 위해서 유럽연합의 확장과 밀접히 연관되어야 한다. 또한 유럽의 진정한 안정은 예나 지금이나 러시아와의 협력하에서 가능하기 때문에 러시아와의 안보동반자 관계가 형성되어야만 한다. 러시아와의 긴밀한 동반자 관계 형성을 위해 NATO 확대는 OSCE의 발전과 동일선상에 이루어질 수 있을 것이다.(Woyke 2000: 145)

프랑스에 있어서 동유럽국가들의 NATO 가입은 WEU의 범위내에서 유럽안보의 정체성 확보라는 프랑스의 계획과 대립관계에서 있는 것이었다. 프랑스의 관점에서 유럽안보에 관한 권한은 단지 WEU만이 가지고 있어야 했다. NATO 확대에 대한 프랑스는 미국에 우호적인 새로운 회원국들의 가입으로 미국의 영향력이 유럽에서 더 강화되고 독일통일로 이미 상당히 약화된 유럽내 프랑스의 위치를 계속해서 감소시킬 수 있다는 두려움을 가지고 있었다. 이런 이유에서 프랑스는 NATO가 추진하는 빠른 확대개념을 비판했다. 중·동유럽국가들의 안보는 그들의 NATO 가입을 통해서보다 NATO와 중·동유럽국가들 사이의 긴밀한 협의과정을 통해서 보장되어야만 한다는 입장을 프랑스는 견지하고 있었다.(Woyke 2000: 142)

그래서 1989년 외무장관 뒤마(Dumas)는 미국무장관 베커(Baker)가 12월 초

베를린에서 공포한 새로운 대서양주의 개념과 NATO의 관할권을 유럽안보와 관련 되는 모든 영역, 즉 중·동유럽으로 확대하려는 미국의 노력에 대해 우려를 표명했다. 또한 1991년 NATO 회원국과 중·동유럽 국가들간의 협의체로서 NACC를 설립한다는 독일외무장관 겐셔(Genscher)와 그의 미국동료 베커의 계획을 프랑스는 유럽에 뿌리를 내리고자 하는 미국의 시도이며 독-불관계를 손상시키고 또한 전 유럽적 국가연합이라는 프로젝트에 대한 심각한 모욕이라고 받아들였다. 프랑스에서 NACC는 미국의 외교적이고 군사적인 수단으로 중·동유럽에서 미국의 영향력을 확대하기 위해 이용될 것이라고 해석되어졌다. 그러나 중·동유럽국가들의 NATO 가입이 불가피하고 OSCE를 격상시키려는 프랑스의 노력도 성공적으로 이루어지지 않게 되면서, 확대과정을 멈출 수 없다는 사실이 더 확실시된 후에 프랑스정부는 NATO 확대의 대해 프랑스가 얻을 수 있는 최대한의 요구를 하면서 그 태도를 변화시켰다. 브레진스키는 이러한 프랑스의 반대태도를 부분적으로 “미국과의 줄다리기에서 유리한 고지를 차지하기 위한 전술”이었다고 평가하고 있다. 그에 따르면 적극적으로 NATO 확대를 지지하는 미국과 독일에 대해 프랑스는 무엇보다 러시아를 고려하는 입장을 취하는 것이 프랑스에게는 미국과의 협상을 위해 유리할 것이라고 인식했다는 것이다. 즉 프랑스는 러시아 카드로 미국과 독일을 견제했을 뿐 아니라 NATO의 개혁과 관련한 프랑스의 제안을 미국으로 하여금 호의적으로 고려하게 만드는 압력을 증대시켰던 것이다. 이러한 프랑스의 태도는 궁극적으로 NATO의 확대는 동맹 국가의 만장일치를 필요로 하며, 파리는 그와 같은 만장일치에 도달하려면 자신의 목인이 핵심적일 뿐 아니라 다른 회원 국가의 반대를 피하기 위해서도 자신의 실질적 지원이 필요하다는 것을 알고 있었다는 사실에서 나온다. 이런 분석을 근거로 브레진스키는 프랑스가 NATO의 확대에 대한 지지문제를 대서양 동맹내의 역학관계와 기본조직을 변화시키는데 있어 자국의 의지를 충족시키기 위한 인질로 삼고자 했음은 분명하다고 말한다.(브레진스키 2000: 95-96; Stark 1998: 149)

프랑스는 1993년 말/1994년 초에 그 입장을 바꾸었는데, 1994년 1월 브뤼셀의 NATO 정상회담에서 미테랑 대통령은 중·동유럽국가들의 NATO 가입희망의 정당성을 강조하고 공식적으로 가입을 찬성했다. NATO 확대에 대해 프랑스가 태도를 변화한 것은 무엇보다 NATO와 WEU간의 협력에 관해 WEU가 자율성을 갖는다는 것을 보장한다고 미국이 제안하였기 때문이다. 이후 중·동유럽의 잠재적인 가입희망국들에 대한 프랑스의 지원이 독일과의 긴밀한 협력아래 이루어졌다. 1997년 마드리드의 NATO 정상회담에서 시락 대통령은 콜 수상에게 비록 프랑스

가 지원한 루마니아와 슬로베니아의 NATO 가입을 도울 수는 없었을지라도, 폴란드, 헝가리 그리고 체코공화국의 NATO 가입을 전적으로 지원하겠다고 재차 강조했으며 이와 관련하여 프랑스로부터 'NATO 확대를 반대하는 NATO 개혁'이라는 어떤 강요나 위협도 없을 것이라고 밝혔다. 그리고 1999년 6월 코펜하겐의 NATO 이사회는 유럽안보질서를 위한 개념을 통과시켰는데, 그에 따르면 유럽내 어떤 국가도 고립되어선 안되고 유럽이 분할되어서도 안 되었다. 이런 상황에서 NATO의 유럽기동으로 WEU의 강화를 원하는 독일과 프랑스는 중·동유럽국가들의 안보는 단지 EU의 확장위에서 그리고 WEU 회원국으로 뒤따라야 한다는 입장을 견지하고서 중·동유럽국가들이 유럽군사기구인 WEU에 가입하기를 원하고 있다.(Woyke 2000: 142-144) 한편 1994년 NATO는 새 회원을 받아들일 준비가 되어 있다는 기본원칙을 밝혔다. 1997년 7월 폴란드, 체코 그리고 헝가리가 가입협상을 위해 마드리드 정상회담에 초대되었고 NATO 창설 50주년이 되는 1999년 3월 12일 이래 이들은 NATO 회원국이 되었다. 1999년 워싱턴 정상회담에서는 NATO의 목적에 기여할 수 있는 모든 민주주의 국가는 회원국으로 가입할 수 있다는 그들의 문호개방원칙을 재천명했다.

러시아와의 안정된 관계는 유럽안보를 위해서는 결정적인 의미를 지닌다. 러시아는 여전히 유럽 최대 군사강국이며, 개혁초기의 친서방정책과는 달리 권위주의체제로의 회귀나 CIS 국가들의 재통합을 추진하려고 하는 등의 성향으로 보아 유럽의 안보에 대해 주된 위협세력으로 재부상할 가능성이 많기 때문이다. 구소련의 영향권에 속하였던 동유럽 국가들이 탈냉전 후의 다양한 분쟁으로부터 자신들의 안전을 확보하고 또한 과거 공산체제로 돌아가지 않기 위해 NATO 가입을 원하고 있다고 서방측이 주장하는 반면, 러시아는 OSCE로도 유럽의 안보가 가능함에도 불구하고 NATO가 동유럽지역으로 확대하는 것은 러시아를 위협하는 것이며 유럽사회의 안보에 관한 주요 정책결정에 러시아가 소외되는 현실에 강력하게 저항하고 있다. 프랑스는 이미 언급한 것처럼 NATO 확대과정에서 러시아를 광범위하게 고려했다. 1993년 외무장관은 러시아와의 새로운 안보협력관계에 대해 제안하였으며, 정부측 지도자뿐 아니라 지스카르 데스탱(Giscard Destain) 전임 대통령과 사강(Seguin) 전임 국회의장 그리고 로카르(Rocard) 수상 같은 야당 정치가들도 러시아의 고립으로 인한 유럽의 불안정을 걱정했던 것이다. 러시아는 1994년 6월 '평화를 위한 동반자관계(PfP)'에 가입하여 NATO와 공식적으로 대화·협력 관계를 유지하고 있으나 그것이 NATO 중심주의를 자극해서는 안되며 만약 NATO가 구소련권 공화

국의 NATO 가입을 결정한다면 NATO와의 관계를 전면 재검토할 것이라고 강조하였다.(엄태암 외 2000: 288) 이러한 러시아의 NATO 확대 반대에 대해 미국과 프랑스를 비롯한 서방국가들은 1997년 5월 러시아와 NATO 사이의 기본조약(The Founding Act)을 체결하여 NATO 확대로 야기된 갈등을 약화시켰는데, 이 조약에 의하면 양측은 상설 NATO·러시아공동자문위원회를 두어 공동안보문제, 갈등방지, 공동작전, 핵안전, 대량학살무기 확산금지, 국제테러와 마약밀수의 금지 그리고 양측국민들의 상호이해 증진에 이르기까지 거의 모든 문제를 협의한다. 나아가 2002년

러시아가 참여하는 NATO-러시아 협의회를 설치하기로 합의, 사실상 러시아는 NATO의 준회원국이 되어 NATO와 표면상으로 협력관계를 이루고 있으나 회원국들과 상당한 긴장관계를 형성하고 있다.

5월 NATO의 모든 의사결정 논의에 러시아가 참여하는 NATO-러시아 협의회를 설치하기로 합의하여 사실상 러시아는 NATO의 준회원국이 되어 NATO와 표면상으로 협력관계를 이루고 있으나 NATO의 확대에 대해서는 회원국들과 상당한 긴장관계를 형성하고 있다.¹²⁾

WEU에 대한 독일과 프랑스의 태도

WEU 강화전략

2차 대전후 팽창하는 소련의 세력에 위협을 느낀 벨기에, 룩셈부르크, 네델란드, 프랑스, 영국, 이탈리아 등 6개 서유럽국가들이 1948년 창설한 서유럽의 독자적인 안보협의체 WEU는 미·소 냉전체제하에서는 NATO라는 거대한 존재로 인해 제 기능을 수행하지 못하고 있었다. 그러나 냉전종식으로 유럽안보체제의 조건이 변화하고 유럽통합이 진전되면서 안보체제의 재편이 불가피한 상황에서 WEU의 성격과 역할에 관심이 모아진다. 특히 걸프전은 유럽인의 안보정체성에 대해 새롭게 인식하는 계기가 되었다. 1980년대 말 32만명 수준이던 유럽주둔 미군이 냉전종식후 15만명 규모로 감축되고(오재완 1998: 85) 또한 1990-91년 걸프전쟁 동안 이 지역

12) 새롭게 형성되는 유럽안보체제에서 러시아의 입장에 관해서는 엄태암 외 200: 270-306; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1999: 41-42; 진장철 1998: 111-190 참조.

으로 많은 유럽주둔 미군이 이동하는 상황은 유럽이 자신의 안보는 독자적으로 지켜내야만 한다는 관념, 즉 서유럽인은 미군이 유럽에서 철수할 경우를 대비해야 하며, 위기시에 요구되는 협상능력을 갖추어야 하며 또한 유럽연합의 방위를 위한 구체적인 수단 또한 필수적이라는 인식을 유발시켰다. 이런 인식아래 프랑스는 전통적으로 추구해왔던 유럽 독자적인 안보체제형성 작업에 박차를 가하였다. ‘유럽인에 의한 유럽’이라는 유럽안보 정체성 회복을 그들 외교정책의 목적으로 설정하고 그 수단으로 WEU를 유럽의 실질적인 방위기구로 기능을 확대한다는 전략을 세우게 된다. 하지만 WEU 강화는 프랑스의 NATO 정책에서 언급한 것처럼 범대서양 안보구조내에서 이루어져야 했다. 그런데 프랑스가 추진하는 유럽 독자적인 방위체제구축에 있어서 독일과의 협력은 필수적이었다. WEU가 통일독일을 유럽연합내에 묶어두는 효과적인 수단이 될 수 있다는 점이 프랑스로서는 WEU를 강화해야 하는 목적이기도 하였지만, 유럽통합과 유럽공동방위라는 그들 목표를 실현하기 위해서는 유럽강국인 독일과의 협력이 핵심조건이기 때문이다. 이처럼 프랑스는 독일을 더 이상 가상의 적이 아니라 그들 유럽정책의 가장 중요한 파트너라는 인식하에 독일과 EC 틀안에서의 외교안보정책에 관한 조항의 신설, 독·불 연합군의 창설 등을 토의하는 등 대서양동맹의 유럽화를 모색했다. 독일 역시 대서양동맹에서 미국과의 관계에도 불구하고 장기적인 관점에서 미국으로부터의 의존에서 벗어나 독자적 목소리를 내기 위해서 WEU를 강화시킬 필요가 있었다. 이처럼 WEU는 프랑스뿐 아니라 독일의 견해에 따라 대서양공동체에서 유럽의 기둥이 되어야 했다.

프랑스와 독일이 WEU를 유럽의 핵심적 안보방위기구로 강화시키려는 과정에서 가장 어려운 문제는 미국의 반대였다. NATO를 유일한 유럽방위의 핵심이라고 간주하는 미국의 입장은 WEU가 NATO에 종속되어야 하고 WEU의 역할 강화는 NATO 틀 안에서 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 이러한 기본입장에도 불구하고 미국은 WEU의 역할 강화를 받아들일 수밖에 없는데, 왜냐하면 “당시 유럽의 안보적 위기 상황에 따라 요구될 수 있는 NATO의 유럽화를 사전에 방지하기 위해 EU와 NATO간의 관계를 신속히 수정해야”(이종광 2001: 172) 했기 때문이다. 미국뿐만 아니라 영국과 이탈리아를 중심으로 하는 대서양주의자들 역시 NATO를 유럽방위의 유일한 기구로 인식하고 WEU를 NATO의 부속기구로 축소시키고자 하였다. 한편 다자주의적 틀 속에서 독일의 새로운 역할을 모색한다는 입장을 견지하던 독일은 대서양주의자와 프랑스가 주도하는 유럽주의자들간의 갈등관계에서 대서양동맹의 약화를 피하기 위해 유러군단이 NATO의 지휘구조와 양립해야 한다고 강조

했다. 독일이 타협적이고 절충적인 외교정책을 수행하고 있지만 기본적으로 유럽주의적 성향을 가진 독일과 프랑스를 위시한 유럽주의자들은 1993년 11월 유러군단을 창설하고 1994년부터 NATO 기동훈련에 참가하는 등 적극적 WEU 강화정책을 추진해나간다. 이들은 NATO의 위상변화와 상관없이 어떠한 위협에도 대처할 수 있는 유럽의 자주안보체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.(이호영 2000: 136-137; 오재완 1998: 98; Stark 1998: 142)

마스트리히트 조약과 피터스버그 선언

유럽안보의 장래에 관한 마스트리히트 회담에서의 토론은 EC가 군사적 자원의 집합과 공동방위보장에 대한 공약을 내용으로 하는 공동방위를 목표로 하느냐, 아니면 단순히 NATO 내의 공동 방위정책을 목표로 하느냐 라는 문제를 중심으로 전개되었다. 그 결과 후자를 지지했던 영국과 이탈리아의 입장과 공동방위를 목표로 하는 프랑스의 입장을 타협한 결과로서 CFSP가 채택되었다.(오재완 1998: 90)

미국이 대표권이 없는 순수유럽방위동맹인 WEU를 NATO에 대한 EU 방위정책의 수단으로 만들려는 프랑스는 독일과의 협력하에 CFSP를 제안한다. 1990년 4월 파리, 1990년 9월 뮌헨에서의 불-독협약에서 미테랑 대통령과 콜 수상은 안보분야에서 유럽협력이 이루어지기를 바란다는 견해 아래 CFSP의 형성과 목표가 담긴 구상을 발표했다. 이 구상에서 두 정상은, CFSP의 목적을 “유럽연합과 그 회원국의 본질적인 관심과 공동가치를 추구하고, 그들의 안보를 강화하고 다른 국가와의 협력을 촉진하고 세계평화와 발전에 기여하는 것”(Europa-Archiv 1/1991: D 25-27; Woyke 2000: 213에서 재인용)으로 규정하고 있다. 정치적 연합체는 궁극적으로 공동방위를 위한 공동안보정책을 포괄해야 한다. 즉 당시 EC 회원국들은 어떤 방법으로 WEU와 명확한 구조적 관계를 만들어낼 수 있으며 그 결과 행동력을 갖춘 WEU가 마침내 정치적 연합체인 EU의 일부를 구성하여 공동안보를 행할 수 있을지에 대한 방법등을 논의해야 했던 것이다. 이러한 필요성의 인식에 따라 1991년 2월 양국 외무장관은 CFSP의 협력을 위한 공동문서를 제출했고, 거기서 그들은 WEU가 멀지 않은 시기에 EU에 통합되어야 하며 WEU는 NATO와 EU 사이의 중개자로 역할이 규정되어지고, 유럽안보를 위해 예나 지금이나 필수적인 대서양 동맹은 안보방위정책에서 유럽인의 역할과 책임의 강화를 통해 더 강력해져야 한다고 요구했다. 이는 WEU가 EU와 NATO가 협력하는 채널이 될 수 있으며 이에 따

라 유럽안보방위의 정체성은 NATO의 유럽토대 확장에서 찾아질 수 있음을 의미한다. 또한 1991년 10월 14일 미테랑 대통령과 콜 수상은 “CFSP를 위한 공개서한”을 유럽위원회 의장에게 제출했다. 여기에서 두 정치가는, 안보와 방위분야에서 유럽이 책임을 넘겨받는 것은 구체적인 일정과 제도적 발전을 통해 명확하게 표현되어야 한다는 점을 강조하면서 아래의 사항들을 제안하였다(이종광 1996: 250-251; Bulletin der Bundesregierung 117/1991: 929-931).

- WEU와 EU 그리고 EU에 의해 확정된 지침과의 조화를 꾀하는 WEU 전략사이의 명확한 구조적 관계의 발전;

- WEU가 -지금까지 9개 유럽공동체 국가가 회원국이었던- 공동체의 안보방위정책을 담당하도록 확장되고 그로 인해 NATO내 유럽측의 역할을 넘겨받아야 한다.

- EC와 NATO 회원국 덴마크와 그리스는 EC와 WEU 사이의 광범위한 동질성을 확보하기 위해 WEU에 가입해야 한다.

- NATO 회원국이 아니면서 EC 회원국인 나라 (당시 아일랜드)는 WEU에서 업저버 위치를 가져야 한다.

- WEU 사무국은 EC와 NATO와 발전된 협력관계를 형성하기 위하여 런던에서 브뤼셀로 이전한다.

- WEU에 부속된 군사단위를 만든다.

또한 미테랑 대통령과 콜 수상은 유럽방위군의 핵심으로 다른 WEU 회원국의 전투력도 포함되는 새로운 군단의 창설을 위해 양국간 군사협력이 강화되어야 한다고 주장했다. 결국 그들은 이 제안으로 지금까지 다루어지지 못했던 유럽안보정체성이라는 문제가 EC에서 논의되고 또한 WEU가 개혁하고 있는 NATO에서 EC의 자주적 역할을 위한 수단으로 받아들여지기를 의도했다고 볼 수 있다. 그리고 양국 정상은 이 제안은 정치적 연합을 지향하는 EU의 한 기둥인 CFSP의 형태로 마스트리히트조약에 받아들여졌다. 일년의 협상후에 1991년 12월 10일 마스트리히트에서 회원국들은 EC 개혁에 관한 협상을 성공적으로 마무리지으면서 조약 J조 4항에서 최초로 공동안보정책을 언급했다.¹³⁾

그러나 마스트리히트 조약은 독-불구상과는 달리 행동력을 갖춘 안보군사공동

13) “CFSP는 EU의 안보와 관련되는 모든 문제를 포함하며, 장기적인 관점에서 공동방위로 이어지는 공동방위정책의 확립 역시 속한다. 연합은 EU의 통합적 구성요소인 WEU가 방위와 관련있는 연합의 행동과 결정을 이끌어내어 수행할 것을 요구한다. 유럽이사회는 WEU 조직들과의 동의하에 필요한 실질적인 규정들을 제정한다.”

체로서 WEU 창설에는 성공하지 못하였다. WEU를 점차 대서양동맹과 동등한 파트너로 만들려는 즉 WEU를 유럽연합의 한 기구로 만들어서 유럽공동방위의 임무를 맡게 한다는 독-불의 계획은 미국을 중심으로 유럽안보체제를 구축하려는 영국, 네델란드, 덴마크 그리고 포르투갈의 반대때문에 실행될 수 없었다. 그래서 마스트리히트 조약 J조 4항은 독-불구상이 약화된 형태로 표현되어진 것이라 할 수 있다. 그러나 다른 한편 그들은 1991년 10월 14일의 제안에 담겨있던 WEU와 EU사이의 명확한 구조적 관계, WEU 본부의 브뤼셀로의 이전, NATO 회원국이 아닌 EU 회원국들의 업저버자격, 다국적군의 창설 그리고 이사회 결정에 따라 CFSP 수행 등과 같은 많은 다른 제안들은 관철시킬 수 있었다. 또한 프랑스와 독일의 요구하에 마스트리히트 조약은 회원국간, NATO 그리고 WEU 테두리에서 회원국의 긴밀한 협력에 반대하지 않는다는 것을 명기했다. 결론적으로 마스트리히트 조약은 WEU를 NATO내 유럽축으로서 그리고 EU의 공식방위기구로 최초로 명시하였다는 점과 또한 NATO와 미국이 배제된 유럽의 안보방위문제에서 WEU 회원국들의 협력을 가능하게 했다는 점이 높게 평가되어진다.(Birk 1999, 134-136)

마스트리히트 조약에서 WEU를 EU의 공식방위기구로 천명함에 따라 WEU는 독자적인 군사작전을 수행하기 위한 WEU 지휘체계하의 군대가 필요하였다. 이런 인식하에서 회원국들은 1992년 6월 19일 피터스버그 선언(Petersberg Declaration)을 발표하는데, 이 선언은 다음과 같은 내용과 의의를 가진다. 우선, WEU의 임무에 인도주의적 구조사업, 평화유지, 평화창설을 포함하는 위기관리에서 전투력 업무를 추가함으로써 마스트리히트 조약에서는 전반적으로 애매하게 남겨졌던 잠재적인 유럽방위의 목적이 정의되었다. 둘째, 피터스버그 선언에 의하면 WEU는 워싱턴조약과 개정된 브뤼셀조약 5조의 규정에 의해 인도주의적 임무, 분쟁방지 및 평화유지 활동을 수행하기 위해서는 회원국들의 병력을 사용할 수 있다. 이는 유럽외 분쟁지역에서 군사적 역할이 가능함을 의미하는데 이로서 WEU의 지역성을 탈피했다고 할 수 있다. 이처럼 피터스버그 선언은 WEU를 유럽공식방위기구로 선언할 뿐 실질적 수단을 갖추지 못했던 마스트리히트 조약을 보충하여 WEU의 확대와 역할 강화를 강조한 중요한 선언으로 유럽인에 의한 독자적인 유럽안보체제 구축을 위한 실질적인 군사기구가 될 수 있는 길을 열어놓았다고 할 수 있다.(이종광 2001: 170; 이호영 2000: 134; Birk 1999: 137-138)

한편 피터스버그 선언직전인 1992년 5월 프랑스와 독일은 기존의 독-불 연합군¹⁴⁾을 유럽방위군으로 확장할 것을 제안하였는데, 이 유럽방위군을 WEU의 수단으

냉전종식 후 새로운 유럽안보체제의 형성에 있어 독일과 프랑스의 안보방위정책의 핵심은 미국주도의 NATO 역할을 인정하는 동시에 유럽안보에 양동맹의 핵심이 유럽의 안전과 유럽의 영향력을 강화하는 것으로 요약할 수 있다.

로 만들기 위함이었다. 그러나 유럽방위군 창설에 있어서 두 나라는 다른 목적을 가지고 있었다. 즉 프랑스가 유럽방위군을 기반으로 유럽안보문제의 결정과정에 미국의 철수를 주장하는 반면 독일은 프랑스를 NATO의 군사조직에 긴밀히 연결시키고 유럽방위군 토대위에 프랑스 전투력을 NATO에 재편입시키고자 하는 것을 목적으로 하였던 것이다.(Woyke 2000: 323)

유럽안보기구로서 WEU를 강화시키기 위한 양국의 노력은 정권이 바뀌어도 계속되고 있다. 1997년 초반 암스테르담조약(Amsterdam Treaty)을 위한 협상에서 독일과 프랑스는 EU국

가들에게 WEU를 각 3년의 3단계에 걸쳐 EU에 완전히 편입시키는 것을 제안했다(Woyke 2000: 158-159). 첫 번째 단계에서 EU와 WEU 기관들은 의견을 조율하고 EU의 각료이사회와 의회의 동의를 내려진다. 그리고 유럽이사회가 소유한 WEU 원칙제정권한을 바탕으로 하여 EU의 공식결정이 내려진다. 두 번째 단계에서 EU는 WEU를 대신하여 위기관리를 넘겨받을 것이다. 그리고 이 단계에서 전략적 계획과 초기경보단위가 중요한 역할을 한다. 마지막 세 번째 단계에서는 WEU의 모든 시설들과 권한은 EU에 넘겨져야 하는데, 이 규정은 모든 EU 회원국들에게 의무적이지 아니하다. 그리고 이 계획의 실현을 위해, EU 국가의 침입은 NATO 조약에서와 같이 모든 EU회원국에 대한 공격으로 간주되어야만 한다는 것이 EU차원에서 의무화되어야 한다. 이 제안은 이탈리아, 스페인, 벨기에 그리고 룩셈부르크가 지지한 반면 특히 영국, 덴마크 그리고 아일랜드는 이 독-불 제안에 반대했다, 왜냐하면 영국은 NATO가 유럽의 안보를 위해서는 충분하다고 보았기 때문이다. 덴마크의 이 계획거부는 그것이 그의 주권을 제한한다고 보기 때문이며, 아일랜드는 그들의 중립성을 이유로 내걸고 있다. 1995년에 EU에 가입한 중립국의 지위를 가진 스웨덴, 핀란드 그리고 오스트리아는 이 독-불 제안을 문제가 있다고 보고 있다. 이런

14) 프랑스는 불-독 연합군 창설에도 깊은 관심을 보였는데, 그 이유는 "먼저, 프랑스는 NATO 군사조직에 참여하지 않고 있어 독일을 비롯한 서유럽국가들과 군사적인 연대가 없기 때문에 프랑스를 서유럽군사력과 연계시키기 위한 방안으로 불-독 연합군 창설을 추진하였다고 볼 수 있다. 또한 프랑스의 미테랑 정부는 1991년 말 NATO에 창설된 신속대응군(Rapide reaction force)에 대한 불만과 우려를 해소하기 위하여 불-독 연합군 창설을 서둘렀다고 볼 수 있다. 왜냐하면 신속대응군이 독일에 주둔하고 있는 영국부대를 중심으로 구성되어 있으며 영국이 지휘권을 행사하기 때문이다" 이호영, 2000: 136.

이유에서 암스테르담조약은 EU와 WEU의 관계를 단지 암시했을 뿐이며, 마스트리히트 조약에 대해 기본적으로 변화는 없다고 할 수 있다. 그래서 암스테르담 조약 J 조 3항에는 이렇게 쓰여있다. “유럽이사회는 기본원칙을 결정하고 방위문제를 포함하여 CFSP의 일반규칙을 결정한다”. 독-불 제안에서 보여졌던 WEU를 위한 유럽이사회의 일반규칙에 관한 권한이 현실화되어짐으로서 유럽이사회는 EU가 공동전략을 실행하는 것을 가능하게 했다. 그리고 1992년 피터스버그 선언에서 결정된 과제 즉 인도주의적 구호활동, 평화유지 과제 그리고 평화창출 조치를 포함하는 위기 극복에서 전투력 투입은 암스테르담조약에 받아들여졌는데, (이승근 2002: 91) 이는 EU 국가들이 그들의 영토밖에서 일정한 안전보장임무를 수행할 준비가 되어 있다는 것을 의미한다. 그러나 이런 성과에도 불구하고 WEU는 EU의 구성요소이지만 프랑스와 독일이 원하는 것과 같은 그의 “군사적 팔”은 아니라고 할 수 있다.

1995년 12월 독일과 프랑스는 ‘유럽안보방위정책(ESDP: European Security and Defense Policy)’을 위한 이니셔티브를 제출하는 한편 1997년 1월 독-불안보방위자문회의 개념¹⁵⁾이 반영된 ‘유럽안보방위의 동질성(ESDI: European Security and Defense Identity)’ 문제를 제기하였다. 이처럼 유럽안보 즉 WEU의 독자성을 필요로 했던 EU 특히 독일과 프랑스는 1999년 6월 3일 켈른정상회담에서 유럽방위군 창설에 대한 기본원칙에 대한 합의를 이끌어내었으며 이를 바탕으로 1999년 11월 15일 브뤼셀에서 최초로 개최된 EU 외무·국방장관 합동회의에서 EU 차원의 ‘신속대응군’ 창설합의도 도출해 내었다. 프랑스, 독일 등 기존 15개 회원국과 폴란드, 체코 등 2004년에 가입한 10개국이 회원국으로 구성되어 2003년 3월에 출범한 EU 신속대응군은 장기적 관점에서 확대 개편되어 유럽방위군으로 발전할 것으로 예상할 수 있다.

결론

냉전종식 후 새로운 유럽안보체제의 형성에 있어서 독일과 프랑스의 안보방위정책의 핵심은 이상에서 살펴본 바와 같이 미국 주도의 NATO역할을 인정하는 동시에 유럽안보에 대한 유럽인의 책임 강조를 통해 대서양동맹의 핵심에 유럽적 토대를 형성하여 유럽의 안전을 보장하고 유럽의 영향력을 강화하는 것으로 요약할

15) 독-불의 공동 유럽안보방위개념에 대해서는 Woyke 2000: 162-163 참조.

수 있다.

NATO의 확대를 현실적으로 인정하되 유럽만의 군사적 대응능력을 구축하려고 독일과 프랑스는 여전히 노력하고 있다. 양국에게 WEU 강화는 유럽안보를 위한 추가선택사항이었다고 볼 수 있다. 즉 미국이 유럽에서 철수할 경우 WEU-대안은 현실화될 수 있으며, 미국이 주둔할 경우 NATO내에서 독일과 프랑스의 이니셔티브는 유럽의 역동성을 보여줌으로써 미국주도 NATO의 대유럽 영향력에 대한 견제세력으로 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 그런데 WEU를 강화하려는 독일과 프랑스가 전적으로 같은 동기를 가진 것은 아니었다. 1994년의 프랑스 방위백서가 언급한 것처럼, 프랑스가 NATO 보충을 위해 WEU 강화를 원한 반면, 독일은 유럽안보를 위해 NATO, WEU, OSCE 그리고 UN으로부터의 유연한 동맹을 찾았던 것이다.(Woyke 2000: 146, 160)

미국 주도의 NATO와 프랑스 주도의 WEU에 동일하게 중요한 행위자로 역할을 담당하고 있는 독일과 달리, 유럽이 다시 세계문제에 대한 결정과 행동의 중심지가 되어야 하고, ‘유럽에 의한 유럽’ 그리고 그 유럽에서 위대한 프랑스를 재건하려는 프랑스의 노력은 냉전종식후 그들의 안보정책을 국내방위로부터 유럽통합모델쪽으로 방향을 바꾸면서 외교정책의 변화를 동반하여 계속된다. 그 노력은 한편으로는 NATO로 복귀하여 NATO내에서 영향력을 강화시킨다는 전략을 통해 다른 한편으로는 NATO의 유럽축이며 유럽의 독자적 방위기구로서 WEU의 역할을 강화시킨다는 전략을 통하여 이루어지고 있다. 이처럼 프랑스는 동맹에의 지속적인 접근 또는 재통합을 통해 그리고 유럽축의 도움으로 NATO의 필수적인 개혁에 적극적으로 참여한다는 정책이 프랑스 안보방위정책의 핵심이었다. 이렇게 NATO와의 관련하여서 프랑스의 외교정책이 이루어지고 있는 것은 이미 언급한 것처럼 프랑스의 목표가 더 이상 새로운 유럽방위기구의 창설이 아니었으며 오히려 범대서양 안보구조에서 유럽적 요소의 강화이기 때문이다. NATO내 유럽축의 형성이라는 프랑스의 NATO 접근정책은 독일에 의해 지지되어졌으나, 영국을 비롯한 대서양주의자들은 여전히 NATO를 유럽안보의 중심축으로 여기고 있으며 WEU를 공식방위기구로 선언하여 유럽안보의 정체성을 확립하려는 EU의 CFSP도 NATO와의 협력하에서 그 역할이 모색되고 있다. 이러한 현실에서 프랑스는 NATO의 역할 축소를 지속적으로 주장하고 있으나 EU 회원국들은 유럽안보에서 NATO는 없어서는 안될 존재로 인식하고 있으며 이러한 인식은 2000년 12월 니스조약과 2001년 12월 라켄 유럽이사회에서 확인되어졌다. 따라서 유럽에서는 당분간 안보분야에 있어서 NATO 우

위하에 양 기구간의 공조가 지속될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 현재 EU 회원국이 유럽안보의 정체성을 주장하며 안보에 관한 더 많은 권한을 요구하고 있다는 사실 그리고 미국 역시 무엇보다 방위비 부담을 근거로 지역방위기구의 역할강화 즉 ‘유럽인에 의한 유럽문제해결’의 원칙을 지지할 것이라는 점으로 미루어 보아 유럽 안보영역에서의 EU의 영향력이 점진적으로 확대될 것으로도 예상할 수 있다. 이처럼 새롭게 형성되고 있는 유럽안보체제에서 프랑스가 어느 정도 독자성을 확보할 수 있는지에 관해서는 새롭게 정치·군사적 대국화를 시도하는 독일과의 협력관계 그리고 미국과의 관계를 어떻게 풀어나가는지에 달려있다고 하겠다.

〈참고문헌〉

- 로널드 아즈머스, “이중확대: 냉전이후 대서양 동반자관계의 재정의,” 데이비드 콤퍼트 · 스티븐 라라비, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』, 서울: 한울아카데미, 2000.
- 엄태암 · 심경옥 · 유영철, 『유럽안보정세 변화와 전망』, 서울: 한국국방연구원, 2000.
- 오재완, “통합유럽에서의 미국의 군사적 역할,” 이호재(외), 『유럽통합과 신유럽안보질서』, 서울: 민음사, 1998.
- 유현석, 『국제정세의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 이승근, “유럽안보체제의 변화와 쟁점, EU의 공동외교안보정책(CFSP) 분석을 중심으로,” 『국제학논총』, 제6집(대구: 계명대학교 국제학연구소), 2002.
- 이종광, “유럽안보체제의 변화와 안보정체성 구축,” 『한국프랑스학논집』, 제34집(서울: 한국프랑스학회), 2001.
- 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』, 서울: 일신사, 1996.
- 이호영, “유럽안보체제의 재편과 프랑스: 역할과 변화,” 『유럽연구』, 제12호(한국유럽학회), 2000.
- 전동진, “냉전이후시대 프랑스의 대 NATO 접근과 유럽안보,” 『한국정치학회보』, 30집 3호(서울: 한국정치학회), 1996.
- 제임스 톰슨, “새로운 동반자관계, 북대서양조약기구의 신군사구조,” 데이비드 콤퍼트 · 스티븐 라라비, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』, 서울: 한울아카데미, 2000.
- 즈비그뉴 브레진스키 저 · 김명섭(역), 『거대한 체스판, 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 서울: 삼인, 2000.
- 진장철, “신유럽 안보체제에서 러시아의 역할,” 이호재(외), 『유럽통합과 신유럽안보질서』, 서울: 민음사, 1998.
- 최관규, “프랑스의 유럽지역주의와 그 한계,” 박태규(외), 『유럽의 정치와 경제』, 서울: 나남출판, 2002.
- Birk, Eberhard. 1999. *Der Funktionswandel der Westeuropaeischen Union(WEU) im europaeischen Integrationsprozess*. Wuerzburg: Ergon Verlag.

- Bulletin der Bundesregierung 117/1991.
- Conetta, Carl. 2002. "The Pentagon: New Budget, New Strategy, and New War." Volker Kroening, Lutz Unterseher, Guenter Verheugen (Hrsg.). *Hegemonie oder Stabilitaet, Alternativen zur Militarisierung der Politik*, Bremen: Edition Temmen.
- Engelkes, Heiko, 1998. Frankreich und die deutsche Wiedervereinigung, in: Vis-a-vis: Deutschland und Frankreich, Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 4. Juni bis 20. Sep. 1998, Koeln, Du Mont.
- Gordon, Philip, 1995. *France, Germany and the Western Alliance*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 42.)
- Hendriks, Gisela and Morgan, Annette. 2001. *The Franco-German Axis in European Integration*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Moens, Alexander. 2003. "ESDP, the United States and the Atlantic Alliance." Jolyon Howorth and John T.S. Keeler, eds. *Defending Europe: The EU, NATO and the quest for european autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Petersberger-Erklaerung vom 19. Juni 1992.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 1999. *Die Neue NATO, Sicherheit Stabilitaet*. Berlin.
- Schuon, Karl Theodor. 1999. "Neue deutsche Aussenpolitik und atlantische Partnerschaft." Karl Theodor Schuon (Hrsg.). *Deutschland in globaler Verantwortung*. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Stark, Hans. 1998. Deutsch-franzoesische Positionen, Divergenzen und Kompromissformeln in der europaeischen Aussen- und Sicherheitspolitik, in: Deutsche Europapolitik, Optionen wirksamer Interessenvertretung, Werner Weidenfeld (Hrsg.), Bonn, Europa Verlag,
- Terriff, Terry. 2003. "The CJTF Concept and the Limits of European Autonomy." Jolyon Howorth and John T.S. Keeler, eds. *Defending Europe: The EU, NATO and the quest for european autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Varwick, Johannes and Woyke, Wichard. 2000. *Die Zukunft der NATO, Transatlantische Sicherheit im Wandel*. Opladen: Leske+Budrich.
- Woyke, Wichard. 2000. *Deutsch-franzoesische Beziehungen seit der Wiedervereinigung, Das Tandem fasst wieder Tritt*. Opladen: Leske+Budrich.

포커스 / 중국-50년

중국공산당체제의 '현실사회주의'

중국 메트로 경제발전 10년

중국 경제 키워드 55

Archive / 부시 미국 대통령 취임연설





중국공산당체제의 ‘현실사회주의’

로랜드 루 (Roland Lew, 『공산주의의 세기』편자)



2025년경의 중국은 엄청난 대국으로서 미국에 대항할 수 있는 유일한 나라가 되어 있을 것이라고 많은 사람들은 전망한다. 일부의 전문가들은 50년 이내에 중국 국력은 유럽전체를 뛰어넘을 것이라고까지 말한다. 이 나라의 경제발전은 여기저기서 칭찬되고, 이 나라를 적대시하려는 논의는 상당히 퇴색되어 가고 있다.

중국이라는 국가가, 그리고 그들 공산당이, 우리들의 눈에 비친 많은 약점에도 불구하고 생각보다도 강력하다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 1976년 이후 모택동은 사망 후의 중국이, 소위 스탈린 사망 후의 소련에서와 같이, ‘탈, 모택동’ 시대가 될 것이라는 것은 조금 냉정한 관찰자들에게는 예측되고 있었다. 그것은 체제의 나쁜 유산, 특히 문화대혁명의 흔적을 보면 알 수 있는 일이었다. 그러나 그 후 현실의 상황변화와 ‘탈 모택동’ 과의 사이에는 여전히 커다란 간격이 있고, 적어도 공산당체제가 계속되는 사이는 그 간격이 채워지지 않을 것이라고 여겨졌다.

변화는 1978년부터 시작되었다. 등소평을 중심으로 한 개혁파세력은 많은 장애와 반발 가운데 다양한 시책을 강구했다. 이 움직임은 아직도 불명확 것으로, 상당히 혼돈되고 있으며, 당 내부 혹은 국민들과의 사이에서 긴장이 높아질 것이 예상된다. 그러나 이 나라를 습격한 중대하고 비극적인 위기는 1989년의 천안문사건에 국한되



었다. 이것은 체제의 정통성 위기이며, 권위주의의 계속과 정치부패에 대해서 일부 학생들과 도시 주민들이 나타낸 대규모의 거부반응이었다. 이 사건은 경제개혁이 부딪친 난국임과 동시에, 행정부가 국민들에게 대해서 독재체제의 논리로

임하고 있는 것의 증거이기도 했다. 이 논리는 당초는 폭력적인 탄압이라고 하는 형태로 강제되었으나, 서서히 보다 유연하고 교묘한 방법으로 전환되게 되었다.

변혁을 추진하는 수단으로서, 체제는 권위주의를 계속하는 길을 선택했다. 그 최대의 이유는 체제가 자신의 존속을 위해 고군분투하고 있기 때문이다. 체제는 균을 완전한 통제아래 두었다. 중국의 권위주의의 전통은 먼 과거로부터 이어왔다. 그리고 천천히 도시지역에서도, 개혁의 혜택을 받는 층의 지지마저 취할 수 있었다. 그 최대의 요인은 중산계급이 확대한 것과, 모택동 시대에 부서진 기업가 브루조아 층의 역할이 증대 되었을 뿐 아니라, 이들이 당에 가입하게 되었기 때문이다. 체제는 바람직하다고는 말할 수 없더라도, 안정적인 사회기반을 가지게 되었다.

중국공산당이 이런 발전을 보이며, 이 정도의 능력을 발휘하리라고는 전혀 예상을 벗어난 일이었다. 많은 사람들은 이 당의 '자기규정'을 무시해 왔었다. 우리들은 오랫동안 이 나라의 체제의 정책결정이나, 중국공산당의 역사 속에서(이미 1930년부터), 내셔널리즘적인 측면이 얼마나 중요하며, 특히 우위를 점하고 있는가를 정확하게 인식하지 않았다. 그러나, 이 내셔널리즘적인 측면이, 이데올로기의 외피가 되고 있던 공산주의나, 중국공산당의 궤적을 잘 설명한다. 스탈린 시대의 소련에 대해서서의 모슈 레바인의 고찰과 같은 작업이, 중국에 관해서도 필요하리라.

베트남과 같은 다른 나라에 대해서도 말할 수 있으나, 중국의 경우 공산주의가 체현한 것은 국민당과 같은 다른 형태의 내셔널리즘과 경쟁관계에 있는 혁명적 내셔널리즘이다. 1920년대의 제국주의의 침략에 대항키 위해 '구국'이라는 슬로건이 확대됨과 같이, 나라를 지키고, 나라의 통일을 재건하는 것을 본의로 한다고 하는 의미에서, 중국의 공산주의는 내셔널리즘이다. 이 절실한 필요에 응하는 것은, 나라를 뿐

리에서부터 움직임과 동시에, 도시지역에 집중, 대부분이 지식인들인 가장 활발한 세력의 지지를 얻어내기 위한 가장 효과적인 방법이 되었다.

중국의 공산주의가 당초부터 내셔널리즘적인 것이었던가 어떤가에 대해서는 논의의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 중국의 공산주의가 일본의 침략에 대해서, 특히 1937년부터 거국적인 전투의 주력이 된 것으로, 발전을 이뤄낸 것은 확실하다.

이 목적을 실현키 위해, 배경과 모방의 대상이기도 했던 서양의 공업국가들과 같이 국가를 변모시키지 않으면 안되었다고 하는 의미에서, 중국 공산주의는 혁명적이다. 그 때문에, 대중을 동원할 필요가 있었다. 이것은 사상적으로도 실천적으로도 전대미문의 사태로, 혁명적인 단절을 하는, 엘리트 층에 깊이 각인되어 있는 전통적인 가치관이나 행동양식의 조정을 압박하는 것을 의미하고 있다. 사회와 경제의 변혁은 계획의 유일 주체인 국가에 의해 실시된다. 이들 모두를 가능하게 하는 것이 조직적이고 또 중앙집권적인, 동원을 위한 이데올로기를 준비, 내외의 적을 타파하는 것을 강력히 결의한 정당이다. 이 종합적 프로그램은 레닌주의 영향을 강하게 받아, 소련의 경험, 그 가운데서도 스탈린 시대를 모범으로 하고 있다.

엘리트층의 순응력

반제국주의적인 측면도 있는 내셔널리즘의 중시, 그리고 서양제국을 모델로 하는 근대화 지향, 공산주의 이데올로기와는 거리를 둔 실용주의의 산물이라고 할 수 있다. 내셔널리즘의 중시는 아주 일찍부터 강경자세의 원인이기도 했다. 예컨대, 미래의 중화인민공화국이 외몽골의 통치권을 회복하는 것에 대한 기대가 제기되었으나, 이것은 1949년의 건국에 앞서 스탈린으로부터 거절되었다. 특히 중대한 것은 대만의 통치권을 회복한다고 하는 주장이 계속되고 있었던 것이다.

또, 중국의 '현실사회주의'를 이해하기 위해서는, 1949년 이전부터 공산당 내부에서 굳게 자리잡은 새로운 혁명적 엘리트 층을 고려하지 않으면 안 된다. 대중들로부터 거리를 둔 엘리트 층은 처음에는 조용했으나, 급속하게 사회적인 특권을 손에 넣었다. 이를 알아차리지 못한 사람들은 한 사람도 없다. 새로운 상층부, 지도자 층의 역할, 그리고 최고지도자 모택동이 자임한 지위에 대해서는 말할 것도 없다. 모택동에게는 스탈린과 같이 독재자의 논리가 나타나고 있었다. 노골적인 말씨는 물론, 더러는 난폭하기도 했던 두 사람의 정책결정은 반드시 나라를 구하는데 도움이 된 것은 아니었으나, 결국은 국익으로 되돌아갔다. 국민을 폭악하게 다스리는 힘을 가진 독재자이라고 하더라도, 궁극적으로는 국민과 나눈 '협약'을 파기할 수 없었다. 나라

중국의 '현실사회주의'란 실제, 내셔널리즘의 변종의 역사며, 자본주의나, 반자본주의적 '사회주의'를 표방하는 서양을 기원으로 하는 '근대화'가, 그때까지 없었던 형태를 취한 것이다.

를 지키고, 그를 위해 가장 효과적이라고 생각된 수단으로서 근대화를 진척한다고 하는 '협약'이다.

때문에 서양의 사회주의에서 찾아낸 새로운 해방주의적인 명제(민주주의, 국민의 권한 등)의 대부분은 서서히 뒤로 밀려나, 심지어는 유해시하게 되었다. 이 때문에 서양의 다원주의의 의미에 민감하게 반응, 인민해방이라는 혁명의 의의를 고집한 소수민족들에 대해서는 일찍부터 대대적인 토벌운동이 행해졌다. 모택동마저도, 농민들이 일종의 자기해방을 해야 한다는 1920년대의 이론을 일찍 포기했다.

'현실사회주의'적인 것은, 사회주의가 이미 사멸한 것과 같은 시기에 모색되기 시작한 역사상의 발명이며, 그 역사는 볼셰비키가 권력을 탈취한 소련과 함께 막을 열었다. 권력의 현실에 직면한 그들은 방침을 전환해 갔다. 예컨대, 레닌이 1917년에 발표한 유명한 저서 <국가와 혁명>에 나타나는 반국가주의의 칭송은, 1918년 초에는 명백하게 권위주의적이고, 대중 불신 위에 선 국가주의의 선전으로, 급격하게 전화되고 있다. 차례 차례 지목된 현실의 적이나 가상의 적인 것이 탄압된 것은 말할 것도 없다. 스탈린이 정권의 자리에 안기 이전부터, 볼셰비즘의 국제주의적인 전통에 반해서 체현하게 되는 러시아공산주의의 '일국화'에의 길을 열었던 것은 이러한 방침전환에 지나지 않았다. 동구 제국과 같이 외국세력에 의해 강요된 것이 아니라, 유고슬라비아, 중국, 베트남, 쿠바와 같이 국내의 정치투쟁으로부터 생겨난 '공산주의'의 건국사업에서는, 권력 탈취에 앞서, 그 전제조건으로서 내셔널리즘이라는 선택이 정착하게 된다.

중국의 '현실사회주의'란 실제, 내셔널리즘의 변종의 역사며, 자본주의나, 반자본주의적 '사회주의'를 표방하는 서양을 기원으로 하는 '근대화'가, 그때까지 없었던 형태를 취한 것이다. 그것은 서양의 대중을 통제하는 다양한 형태와 동원할 힘이 라는 내셔널리즘의 속성을 받아들였다. 그 어느 속성도, 다같이 19세기에 형성된 것이다. 중국의 내셔널리즘에는 국가주의적, 권위주의적, 그리고 반 민주적이라고 하는 특징이 있다. 거기에는 한편에서는 전시 중이라는 당시 상황, 다른 면에서는 다원주의라나 민주주의가 확립될 여지가 없는 옛 정치문화의 영향이 작용했다. 대중들의

해방 요망은 그것이 국가정당의 논리, 국력의 필요성, 혁명적이고 전국적인 동원에의 추종과 공존되는 한에 있어서만, 엄중한 통제아래서의 한정적인 해방으로서, 위로부터 주어진 것에 지나지 않는다.

중국에서는 내셔널리즘이 강력히 필요시 돼, 19세기에서 20세기에 걸쳐 엄청난 고난을 경험했기 때문에, 공산당 엘리트 층은 부인하지 않고, 체제의 교의나 공식자세로부터 동떨어진 순응력을 발휘할 수 밖에 없었다. 그 증거는 스탈린도 모택동도 인정하지 않았던 시장이라는 큰문제로 나타났다. 실제로, 공식적이든 비공식적이든 간에 시장을 둘러싼 논의는 '현실사회주의'의 역사를 통해서 지속되어 왔다. 그것도, 중국과 소련 양국에는 공식 레벨에서는 부정되고 있었으나, 위법 혹은 단순히 묵인되었다고 하는 형태로, 각 각 정도를 달리하는 비 공인시장이 존재했다. 시장의 문제는 늘 의식되고 있으며, 조건이 정비되면 '공'의 장에, 즉 주로 당내에서 논의되어 왔다. 따라서, '시장사회주의'는 등소평 시대에 '발견' 된 것은 아니다. 이미 소련에는 부하린에서 1960년대의 논의에 이르기까지의 전례가 있으며, 이런 점에서는 중국의 경우도 괄목하지는 않았으나 같았다.

모택동주의 청산

근대화와 국민동원의 원천으로서의 중국공산당의 내셔널리즘의 강력함과 성공을 가져온 요인은 어느시점에 이르러 '현실사회주의' 변혁을, 최종적으로는 그 사실상의 포기를 초래케 만들었다.

이 나라와 지도적 엘리트 층의 이익에 상충되고 있는 오늘날의 시련과 위협은 과거와 동일한 결과를 만들어 내고 있다. 국가의 지배를 계속하고 또 이 나라가 대국의 지위를 획득하기 위해, 변혁이 요구되고 있는 것이다. 이 목표는 오늘날 점점 공공연하다고 표명되고 있다.

등소평이 내건 '개량주의' 적인 목표, 즉 '현실사회주의'에 새로운 활력을 불어넣는다고 하는 목표는, 아직 미완성의, 그 때까지와는 다른 모델을 등장시켰다. 이 모델이란 요컨대, 세계적으로 승리를 거둔 자본주의에 준거를 구하면서도, 거기에 가능한 한, 나



라의 독립을 확보하고 싶다고 하는 강렬한 바람과, 국가 및 국가정당에 위임해야 할 주요한 역할과 조합한 것이다. 엘리트 층의 재 교육은 간단하지 않았을 뿐아니라, 등 소평 시대에 보여진 그들의 운명의 부침을 대부분은 그것에 의해 설명할 수 있다. 그러나 이데올로기적인 교의에서 이미 떨어져 나간 다수의 간부들은 살아남으려고 유연하게 태도를 변화시켰기 때문에, 변혁은 예상 이상으로 간단하게 진행됐다.

두 번째의 '예상 외'는 중국사회의 반응이었다. 모택동의 사후를 이은 지도자 층에게 위임된 사회는 폭력과 탄압에 가득차, 거의 이해불능의 목표아래 추진된 문화 대혁명에 의해 위축, 심하게 상처를 받고 있었다. 노동자들은 공업지대에 처박혀, 이름만 남아있는 단위제도 아래, 각각 고립된 소 사회를 만들고 있었다. 이 나라가 세계로 향해 정치적인 개방을 시작, 경제개방에도 착수한 초기, 즉 모택동 시대 말기로부터, 아시아나 서양의 라이벌 제국에 비해 중국의 경제 성장률이 낮음에, 많은 간부들이 충격을 받았다. 변혁의 시기가 찾아왔다. 모택동에 의한 근대화가 수많은 모순을 가져온 것의 기묘한 부산물이라고 해야 할 것인가, 이후의 변혁은 미묘함과 동시에, 예상 이상의 대단한 것은 아니었다. 적어도 상층부 사람들에 있어서는 그러했다. 이 나라는 경직해 있었다. 그러나 특히 도시지역은 이미 그칠 수 없을 정도로 변화해 갔다.

우리들은 모택동 시대의 초기 25년부터 30년 정도의 기간에 일어난 변혁을 고려하지 않은 채, 중국의 현재의 변혁의 근원을 후반 25년의 성과에서만 찾으려 하고 있다. 모택동 시대는 국민들에 있어서는 내일을 알 수 없는 냉혹한 시대였다고 하는 측면이 있다. 그 시작은 1960년대 전후의 대약진 운동에 의한 경제적, 인적인 대상이며, 다른 시기에도 대규모적인 탄압이 반복되었다. 그러나 모택동 시대에 근대화한 중국의 확고한 토대가, 사회적으로도 경제적으로도, 특히 도시지역에서 구축된 것은 사실이다. 이러한 시대배경아래, 모택동과 그 측근은 시대에 뒤처져 근대 세계 속에서는 상당히 반동주의적, 독재적이라고 보여지



게 되었다. 한편에서는 시대의 추세를 타고 싶다는 대중들의 욕구가 있고, 또 한편에서는 안정된 운영을 바라는 간부 층의 요망이 있어 양자는 다 함께 독재자의 전횡에 반대하게 되었다. 이러한 움직임은 모택동 후의 중국에서도 스탈린 후의 소련에서도 나타나 이 두 사람의 독재자들이 살아있었을 때에도, 이미 수면아래서 움직이기 시작했다. 따라서 모택동 주의를 청산할 역할을 행하게 된 것은 공산당이며, 소련에서 보여진 사태와 꼭 같이, 당 이외의 것이 주체가 되는 것은 생각할 수 없었다.

그것과 비교해 그다지 눈에 띄지 않았던 것은 모택동 시대 말기의 폭정에 시달렸던 중국사회의 저력이다. 사회계층의 위에서부터 밑에까지, 모든 것이 경직되고 있는 것처럼 밖에 보이지 않았다. 그러나 실제로, 누군가 착실한 노력을 거듭, 보다 좋은 날이 찾아올 것을 기다리면서 스스로가 자신을 지키고, 혹은 변해가는 장래를 향해 자기 나름의 준비해 갔던 것이다. 모순도 엄격하게 위로부터의 지령에 따르는 듯하게 보이던 광대한 농촌지역에서 마저, 이러한 현상에 무관심을 위장하면서, 체제와 거리를 두면서 자신의 걸어가고 있었다.

중국사회는 공산당의 엄격한 관리와 영향아래 있으면서도, 경우에 따라서는 체제의 근대화 지향에 역행하는 전통적인 가치관을 지키려고 하는 힘이나, 체제의 반동적인 요구에 거슬리는 새로운 것을 찾아내는 기풍을 가져왔다. 농민들은 가족이나 친척들의 가치관, 전통, 원칙적으로 금지된 종교심을 지키면서, 1949년 이전부터 시작된 사회의 변화에 담담하게 따라왔다. 그렇기 때문에 더욱 농촌지역은 낡은 중국에의 회귀임과 동시에 결별이기도 했던 모택동 후의 시대에 쉽게 적응하는 것이 가능했다. 이 점은 도시지역에서는 더욱 현저했다. 어느 것이나 같은 것으로 보여지던 도시주민들의 생활이나 사고의 배후에는 사회적인 분화가 크게 진척, 새로운 바람이 사회를 변화해 갔다. 그것은 젊은 사람들 사이에서 개인주의가 고양, 기업가 세력이 출현, 가족이나 남녀 관계의 변화 등, 다양한 측면에서 나타나고 있었다. 기존의 제도를 통해서, 혹은 제도를 역행하여, 더러는 제도의 외측에서, 이러한 일련의 움직임이 진행되어 갔다.

장래의 대국에 주어진 과제

당 간부들이 나타낸 유연성은 그들이 결정적인 역할을 했다고 하는 의미에서, 특히 중요한 요인이다. 그들은 거의 자주성을 갖지 않고, 엄격하게 서열화된 명령계통 속에 살아있으나, 그들도 또 하나의 독립한 복잡한, 변화의 도상에 있는 사회를 형성해 갔다. 그것은 자기들의 역할을 배워기 시작한 지배자 층이라고 하는 사회다.

오늘날의 성공은 어떤 장래의 보증은 될 수 없다. 10년-15년 전부터, 같은 과제가 그대로 남아있다. '중국의 기적'에서 살아남은 대부분의 농민은 불만을 가지고 있으며 도시지역에서는 사회문제가 심각하다.

사회의 다양한 구성집단의 활력과, 엘리트 층 이외에는 오늘날에도 뿌리깊은 정치적인 무관심에는, 놀라운 격차가 있다. 말할 것도 없이, 정치적인 힘을 획득한다고 하는 것은 시간이 걸리고 고생이 많은 학습과정에 지나지 않는다. 모택동주의는 독재적이고 반민주적이었을 뿐 아니다. 최초로부터 의식적으로, 체계적으로, 사회를 분단, 특히 노동자계급을 세분화한 것이다. 이 체제는 스탈린이나 그 후계자들의 체제와 같이, 공식자세와는 달리, 국민의 정치의식을 철저적으로 약하게 했다. 그렇게 함으로써, 대중들을 장막바깥에 둔다고 하는 정권장악 이전부터의 반 민주적인 노선을 계속, 특히 강화해 왔다.

'현실사회주의'의 실태를 찾아보려면, 공식성명 이외의 곳에 눈을 향할 필요가 있는 커다란 이유의 하나는, 특히 여기에 있다. 각각 독자의 움직임에 나타내는 사회의 구성집단 가운데, 일부는 조용하게 순응하는데 대하여, 대부분은 잘 순응할 수 없다고 하는 차이가 있는 것도 역시 같은 이유로 설명할 수 있다.

이 수년이래, 농민들이 수 천만 명단위로 도시지역으로 몰려들고 있다. 처음은 체제의 허가 없이 할 수 없는 목인 속에 계속되어온 인구이동은 최종적으로 농촌을 일정 정도 축소한다고 하는 정부의 새로운 목표와 합치하게 되었다. 많은 도시주민들도 또 활로를 찾고 있다. 바람 직 하지 않은 비즈니스에 손을 대거나, 사기업의 자본가가 되는 사람도 있다. 어느 것이나 마르크스주의, 레닌주의, 모택동주의의 공식적인 교의와는 거리를 두고 있다. 그들 때문에 많은 도시주민들이 실업상태에 빠져, 새로운 빈곤에 빠지거나, 생활할 양식을 얻으려고 갖은 수단에 호소하고 있다. 현재의 중국은 자본주의시대를 맞이해, 활기에 차 있음과 동시에, 너무나 일찍 심각한 불평등을 만들어 내고 있기도 하다. 벽지의 농촌지역에서는 이 나라에 경제성장이 없었던 것과 같이 가난하게 생활하고 있는 사람들이 있다. 그들의 빈곤은 공식화되어 있지는 않으나, 더러는 극빈상태에 까지 이른다. 한편으로는 사회적인 활력이 넘치고, 다른 면에서는 사회적인 분단과 정치적인 무력을 내포하고 있는 것이 현재 중국의 모습이다.

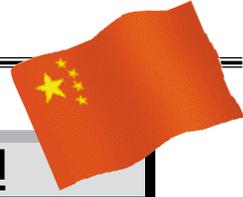
일부는 1989년과 같이 대규모적인 반란의 움직임이 몇 번이나 나타나고, 또 도

시에서도, 농촌에서도, 대부분은 평화적이면서 일부는 폭력적이 된 소란이 빈발하고 있음에도 불구하고, 체제가 필요하다고 보는 개혁을 진척하는 것이 가능한 이유는 여기에 있다. 특히 인상적인 것은 체제가 오늘날까지, 개혁의 예상외의 결과에 잘 대응해 온 것이다. 착수된 개혁은 당초의 공식목표로부터 크게 이탈한 결과를 만들어 냈다. 그러나 이 체제에 그것을 제어할 능력이 있다는 것은 예상외였다.

이러한 상황에서, 중국의 국가와 공산당이 예상이상으로 강력하다는 것이 분명해 졌다. 사회의 압력이나 기대, 그리고 각 성, 지방의 간부 층의 사업이나 권익, 특히 새로운 사회적 세력들과, 정부가 잘 타협해 갈 수 있었던 것도 사실이다. 왜냐하면, 실현될 리가 없었던 이데올로기, 사회, 경제의 전면적인 관례(소위 전체주의의 논리)를 단념한 것이다. 그 대신에 커다란 방침에 대한 러더십과 그것을 추진해 가는 수단 은, 보다 효과적이라고 생각되는 형태로 유지하고 있다. 물론 탄압수단의 절대적인 독점과, 전형적인 사용을 포기한 것도 아니다.

오늘날의 성공은 어떤 장래의 보증은 될 수 없다. 10년~15년 전부터, 같은 과제가 그대로 남아있다. '중국의 기적'에서 살아남은 대부분의 농민은 불만을 가지고 있으며, 도시지역에서는 사회문제가 심각하다.(도시로 유입한 농민, 실업중의 도시 노동자, 국내의 신흥자본이나 외국자본에 의한 끊이지 않은 착취) 당과 정부가 전에 없는 관심을 보이고 있음에도 불구하고, 환경문제는 개선되지 않고, 에너지문제와 식량문제도 계속되고 있다.

중국이 현재, 근대사의 어떤 시기에도 찾아볼 수 없었을 정도 자신감을 가지고 있는 것은 확실하다. 그러나 수미일관하게 목표를 달성할 수 있을 것인가는 세계의 많은 국가가 기대 혹은 걱정하고 있는 것과 같이, 한길로 안정적인 대국으로 성장할 수 있을 것인가는 아직도 미지수다. 그러한 목표는 이 나라가, 그 중에서도 엘리트 층이, 그렇게 멀잖은 과거에 맞본 불행의 한을 좋은 것으로 꿈꾸고 있다. 일단 대국이 되었다고 하더라도, 단순히 자본주의제국 가운데 일등국으로, 세계를 지배하면서 자기들의 의향을 타국에 강요하는 제국, '지금까지는 없었던 것 같은' 초대국이 될 것이 가능할 것인가, 그것이 중국에게 던지지는 질문이다.



중국 메트로 경제발전의 10년

- 키 워드로 보는 중국의 경제개혁 10년 <人民日報>



(1) 1994년 : 분세제

1994년에 시행되었다. 세제개혁을 거쳐, 18개 稅種을 中央稅, 地方稅, 中央地方共有稅로 나뉘, 中央稅는 國家稅務總局이, 地方稅는 지방의 세무당국이 각각 징세한다. 이 개혁으로 중앙정부의 재정수입이 정부재정수입전체에서 차지하는 비율은 1993년의 22%에서 1995년에는 52.2%, 2002년에는 54.93%, 2003년에는 54.47%로 증가했다.

(2) 1994년 : 환율의 일본화

중국은 1993년 말, 환율 결정 메커니즘의 개혁을 결정, 1994년1월1일에 그때까지 채용되고 있던 이중레트를 관리 프로그래밍으로 일본화하여, 1달러=8.7위엔이 되게 했다. 당시부터 2003년12월까지 10년간, 인민위엔의 대미달러 환율은 약 5%로 상승했다.

(3) 1995년 현대적인 기업제도

강택민은 상해에서 1995년5월22일, 장춘에서 6월26일 열린 좌담회에서 연설, 확고한 자신을 가지고, 임무를 명확히 한 위에서, 국유기업개혁을 적극적으로 추진하도록 요구했다. 강택민은 현대적인 기업제도의 기본적 특징인 '명확한 재산권, 명확한 권력과 책임, 정부와 기업의 분리, 과학적인 관리' 라고 하는 4가지 점은 상호 관계하는 하나의 통합적인 개념이며, 전면적이고 정확하게 이해, 철저하지 않으면 안된

다고 표명했다.

(4) 1998년 적극적인 재정정책

중국정부는 1998년, 아시아금융위기에 대응, 경제의 쇠퇴를 방지하기 위해, 적극적인 재정정책을 행해, 투자정책에 의해 시장경제의 운영에 개입했다. 정책목적은 '저축에서 정부투자'의 형태로, '沈殿資金(부동산 등 미회수의 투자자금)'을 흡수, 전체적인 경제활동의 규모를 유지, '저축에서 자주적인 투자'의 메커니즘의 회복을 목적으로 했다. 그러나 실제의 효과는 '저축에서 정부투자를 거쳐 경제성장으로'라고 하는 직접적인 형태로 나타났다.

(5) 1998년 : 온건한 통화정책

중국정부는 1998년, 아시아금융위기에의 대응과 국내 디플레이 극복, 적극적인 재정정책과 보조를 맞추기 위해, 온건한 통화정책을 실시했다. 이것으로 중국경제는 장애를 뛰어넘어 급성을 유지했다.

(6) 1999년 : 채권의 주식화

국가경제무역위원회(상무부의 전신의 하나)는 1999년8월, 채권의 주식화에 관한 구체적인 방안, 조건, 대상범위를 결정, 실행에 옮기기 시작했다. 국무원은 이와 동시에, 불량채권처리 등을 담당하는 자산관리공사로서, 中國工商銀行이 華融資產管理公司를, 中國農業銀行이 長城資產管理公司를, 中國銀行이 東方資產管理公司, 中國建設銀行이 信達資產管理公司를 각각 설립하는 것을 인가했다.

(7) 2000년 : 농촌지역에서의 징수비용의 세금화

朱鎔基총리(당시)는 2000년3월, 정부활동보고에서, '농촌지역에서의 징세와 비용징수의 개혁의 적극적 추진은, 농촌인구의 부담을 근본적으로 경감한다.'고 지적했다. 또 같은 해, 安徽省에서의 개혁을 시도, 그 경험을 총괄한 후 각지로 확대시킬 것을 결정했다. 安徽省의 농촌인구에 의한 동년의 비용, 세금의 납입액은 16억9천만 위엔 감소(전년비 31% 감)되었다. 농촌지역에서의 비용징수의 규범화가 진척, 「三亂」(지방재정이 여러가지의 명목으로 과해진 벌금, 노역 등)을 거의 억제했다.

(8) 2000년 ; 도시화

중국공산당중앙위원회와 국무원은 2000년6월13일, '소형도시의 건전한 발전에 관한 약간의 의견'을 발표했다. 동년 10월의 중국공산당 제15기 중앙위원회 제5차 전체회의에서는, 제10기 5개년 계획(2001-2005)에 관한 제안을 채택했다. 제안에서는 도시화의 수준의 향상과 농촌인구의 도시로의 이동은, 경제발전에서 광대한 시장과 지구력을 부여, 도시지역과 농촌지역의 경제구조를 개선, 국민경제의 선 순환과

사회의 균형 있는 발전을 촉진할 중요한 조치가 될 것을 지적했다.

(9) 2000년 서부대개발 실시

국무원은 2000년10월26일, 33호 문서를 공포, 서부대개발의 정책조치실시에 관한 통지를 발표했다. 서부개발정책의 적용범위는 重慶市,四川省,貴州省,西藏(티벳)自治區,陝西省,甘肅省,寧夏回族自治區,青海省,新疆위글자치區,內蒙古自治區,廣西치완族自治區.

(10) 2001년 행정 인허가제도 개혁

국무원은 2001년10월24일, 행정허, 인가제도개혁에 관한 텔레비전 회의를 북경에서 개최, 행정허가제도개혁의 가속에 대한 조치, 계획을 세웠다. 개혁의 주된 목표는 사회주의시장경제체제에 적응하는 행정허, 인가제도의 구축과, 개혁에 의한 제도 혁신.

(11) 2002년 적격 역외 기관투자가(QFII)

중국증권감독관리위원회와 중국인민은행(중양은행)은 2002년11월7일, '적격역외기관투자가' (QFII)에 의한 국내증권투자의 관리에 관한 잠정편법'을 공동 발표, 2002년12월1일에 실시되었다.

(12) 동북 구 공업기지 진흥전략

국무원의 溫家寶총리가 주최하는 국무원상무회의가 2003년9월10일에 열렸다. 회의에서는 동북 구 공업기지 진흥전략의 실시에 대해 토론, 동북 구 공업기지진흥의 지도적 사상이나 원칙, 주요임무, 정치조치가 제시되었다. 또 동북 구 공업기지에서 의 조정, 개조의 가속을 지지하는 것은 중국공산당 제16기전국대표대회에 제시된 중요정책이라는 인식이 표명되었다.

(13) 2004년 그린 GDP

국내총생산(GDP)는 단순한 경제발전만을 나타내는 것으로, 경제발전의 자원, 환경에 대한 영향을 고려에 넣지않는다. 이 때문에, 경제규모나 경제성장의 과대평가될 수 있는 소지가 있으며, 경제의 진정한 모습을 왜곡할 수 있다. '그린 GDP'는 환경이나 생태계에 대한 영향을 수치화, GDP에 반영시킨 조정치. 2004년에는 北京市, 吉林省, 陝西省, 廣東省, 上海市 등 6개의 성, 직할시를 실험도시로, 그린 GDP 산출시스템의 보급을 시도했다.



중국경제 키워드55

혁명으로부터 반세기, 특히 70년대에 시작한 개혁 개방 이후, 중국에도 새로운 관념이 차레차레 생겨나고 있다. 여기서는 사람들의 생활이나 관념의 변화를 반영하는, 경제분야의 키워드 55개를 골라서 살핀다.

〈人民日報〉

* * * * *

1. 올림픽 [중국어 : 奧運]

1984년 중화인민공화국의 올림픽 참가가 실현, 건국 후 처음으로 많은 금메달을 획득하게 되었다. 올림픽은 현재 중국의 경기 스포츠의 실력을 아필하는 무대가 돼, 국민들에게는 민족적 긍지를 드높이는 제전이 되고 있다. 2008년의 북경올림픽은 중국경제를 발흥하는 새로운 엔진이 될 것이다.

2. 화이트 칼라(중국어 : 白領)

중국에서는 외자계기업에 근무하거나, 호화로운 사무실에 출입하는 일반노동자들 보다 수입이 많은 사람들을 '화이트칼라' 라고 부른다. 현재는 '金領(골든 칼라-외자 계 기업이나 국내 유명기업의 간부),) 「粉領(핑크 칼라 -여성 SOHO) 등의 파생어도 생겨나고 있다. 단정한 제복차림으로 으시대며 근무하는 OL을 '白領麗人' 으로 부르는 경우도 많다. 화이트칼라는 도회지의 특별한 계층으로, 수입액보다는 오히려 어떤 생활 스타일이나 자세를 상징하고 있는듯하다.

3. 보험

국가나 근무처가 모든 사회보장을 맡는 시대가 가고, 실업이나 병에 대한 자기방위가 필요하게 된 지금, 보험은 사람들의 생활보장에서 중요한 의미를 가지게 되었다. 지금은 다양한 보험상품이 판매되고 있으며, 미래에 대한 어떤 보장을 제공해주는 보험의 필요성에 사람들의 관심을 기울이고 있다.

4, 재화 (중국어 : 財富)

「일부 특정인들이 앞서서 풍부해져도 좋다.」고 하는 등소평의 '先富論'에 의해, 중국에서도 '財貨'가 터부시 되지 않고 있다. 현재 '財貨'를 타이틀로 사용하고 있는 정기간행물은 수 십 종, 웹사이트는 200여 건이 넘는다. 네트워크를 검색하면, '재화'를 다루고 있는 사이트는 백만 개가 넘는다. 중국인 갑부 랭킹도 발표되기에



이르렀다. 일반 주민도, 가정이나 개인의 자산운용에의 흥미를 강화하고 있다.

5. CBD(中央商務區)

CBD는 도시의 비즈니스 중심지를 지칭한다. 오피스 빌딩 이나 외자 계 기업이 여기저기 즐비하고, 화이트 칼라들이 오가는 교통이 번잡한 곳이 바로 CBD다. CBD 는 도시의 경제발전이나 국제화의 레벨을 반영한다. 각지에서는 CBD 건설이 이어지 나, 세계적 수준의 CBD도 적지않다.

6. TV 프로「春節晚會」

국영 텔레비전 中央電視台(CCTV`중앙텔레비)가 음력의 선달그믐날 밤에 방송 하는 특별프로. 첫 시작으로부터 20년이나 중국 전국에서 인기를 집중하고 있다. 宋丹丹`趙麗蓉`趙本山 등 지금은「대스타」가 된 연예인들도 , 이 프로에서 인기를 얻은 사람들이 많다. 온 가족 다같이「春節晚會」를 보는 것은, 중국인들의 새로운 ‘습관’ 이라고도 할 수 있으나, 지금은 시대변화와 더불어 ‘春節晚會’ 를 안보는 사람들도 늘어나고 있는 추세다.

7. 신용 [중국어 : 誠信]

중국 사람들은 오랫동안 ‘信用’ 을 잊어버리고 있었다. 그러나, 시장경제의 발전 에 따라, 거래규칙이나 신용제도의 개선이 진척되면서, ‘신용’ 이 다시 클로스 업 되 고 있다. 지금은 빠트릴 수 없는 룰의 위치를 차지하고 있다.

8. 미디어 (중국어 : 媒體)

매스컴 분야에서 ‘미디어’ 라고 하는 개념의 등장은 중국사회에서도 서서히 영향을 미치고 있다. 중국은 아직 ‘뉴스 법’은 제정되지 않았으나, 중국 헌법은 미디어의 기본적 권력인 ‘여론에 의한 감독’의 임무를 보장하고 있다.

9. 복제품 단속 (중국어 : 打假)

선글라스가 트레이드 마크였던 젊은이-王海가 과거, 땀에 빠져 복제품을 구입, 배상을 청구한다고 하는 ‘진법’으로 단속의 새로운 활로를 개척, 일약 주목을 모았다.王海가 취한 수단에 대해서는 찬반 양론이 있을 수 있으나, 복제품의 피해 때문에 골머리를 썩이는 소비자들 사이에는 응원이 많았던 것 같다.

10. 할인 - 디스카운터 (중국어 : 打折)

원래는 판매하는 측이 제안하는 서비스의 의미였으나, 지금은 사는 측이 강력하게 요구하는 경우가 많다. 할인에는 두 종류가 있다.

(1)상품이 공급과잉상태로, 경쟁이 심하기 때문에 가격을 내리는 경우. 이 경우는 ‘가격경쟁’이라고 부른다.

(2)가격결정 메커니즘이 불투명한 독점, 과점업체의 상품에 대해, 소비자는 ‘할인’을 요구함으로써 어떤 형태로든 ‘손실’을 털어보려고 한다.

11. 비 공유제경제

광의의 비 공유제경제는 외자계나 민영, 개인경영의 경제체제를 지칭한다. 중국 사회주의시장경제를 구성하는 중요한 부분으로서, 특별한 의미가 있는 그룹이다. 비 공유경제는 현재, 국민경제에서 차지하는 비중이 2/3을 초과할 정도가 돼, 중국 경제성장에 대한 공헌도도 높아지고 있다. 또 고용창출 효과도 커 대외수출의 선봉에 서기도 한다. 산업분야의 구성은 종래 형 산업으로부터 신흥산업이나 하이테크업체로 확대되고 있다. 비 공유제경제의 발전을 추진하는 것은, 중국의 기본적 경제정책의 하나다

12. 개발에 의한 빈곤부조 (중국어 : 扶貧開發)

일부 국민들이 ‘앞장서서 풍부하게 된’ 후, 중국정부는 원격지나 소수민족 거주구, 중국혁명 발상지 등, 빈곤에 고민하는 빈곤부조를 시작했다. °八七貧困扶助攻坚計畫’ 등의 정책이나 조치에 의한 효과는 명확하다. 그 가운데서도, 민간기업경영자인 劉永好 등이 창시한 ‘광채 프로젝트’는 개발에 의한 빈곤부조를 호소, 국내사

회에서 높은 평가를 받았으며, UN의 관련기관들로부터도 평가되고 있다. 중국의 빈곤인구는 대폭적으로 감소하고 있으나, 빈곤부조의 임무는 아직 갈길이 멀다.

13. 개혁개방

중화인민공화국 성립 이래 이만큼 중국인들을 감동시킨 단어는 없을 것이다. 1979년 중국공산당제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 주창한 ‘개혁개방’에 의해, 중국은 경제건설에 중점을 두는 새로운 시대를 진행시켰다. 개혁개방은 국가의 명운을 변화시켜, 중국인을 풍부하게 바꿨다. 이것으로, 개혁개방은 등소평 이론의 중요한 내용이 되었다.

14. 부패대책 (중국어: 反腐敗)

부패는 오랫동안 중국을 침식해 왔다. 중국공산당으로는 부패대책은 집권능력 구축의 중심적인 임무의 하나였다. 근래, 부패대책이 강화됨과 동시에, 관료가 부패를 위해 실각하는 경우도 계속되고 있다. 그러나 통계자료에 의하면, 1980년대에는 부패가 발각될 때까지의 시간이 평균 1.4년이었으나, 지금은 평균 6.3년으로 늘어나, 부패대책은 지금도 여전히 난제다.

15. 부동산 (중국어: 房地產)

부동산은 사람들의 생활의 거점이 관계되는 업계이며, 시장화의 산물이기도 하다. 계획경제시대에는, 분양주택 ‘商品房’도 없었고, 저소득층 대상의 저렴한 주택 ‘經濟適用房’도 없었다. 지금은 부동산이 경제발전을 도모하는 바로미터의 하나가 되고 있다.

16. 신형패염SARS대책 (중국어: 抗擊“非典”)

신형 패염 SARS는 중국어로 ‘非典型肺炎’. 세계를 진동시킨 SARS는 지금도 감염 메커니즘이 완전하게 해명되지 않고 있다. SARS의 유행은 중국의 위생, 질병 예방체제에 커다란 시련을 가져와, 사람들은 발전과 그 대가의 관계를 다시한번 생각하게 만들었다.

17. 개인 론 (중국어: 個人貸款)

중국인들에게는 전통적으로 ‘함부로 돈을 빌리는 것은 좋지않다’는 관념이 있다. 그러나 시장경제가 진행되는 가운데 이런 낡은 관념도 변해, 적극적으로 론을 이용하는 사람들이 증가하고 있다. 마이 홈이나 마이 카에 이어, 학자 론도 등장. 론은 지금은 새로운 소비의 형태가 되고 있다.

18. GDP(國內總生產)

국내의 모든 분야의 생산액을 합계 치인 GDP는 나라의 경제발전의 바로미터로서 중국에서도 중요시되어 왔다. 개혁개방이 시작한 1978년 이후, 중국의 경제성장률(GDP 베이스)은 평균적으로 연간 9.4%에 달한다. 1990년대부터의 평균으로는 세계 총생산의 성장률이 연간 약 1%에 그친대 반해, 중국의 경제성장률은 약 10%에 달해, 국민들의 자랑거리의 하나가 되었다. 그러나 GDP가 경제의 모든 것은 아니고, '경제성장=경제발전'이 아닌 것을 사람들도 알아차리기 시작, GDP에의 냉정한 태도가 증가하고 있다.

19. 증권시장(중국어: 股市)

1990년12월19일에 상해증권거래소가, 1991년7월13일에 심천증권거래소가 각각 거래를 시작했다. 주식시장의 등장으로, 중국경제는 다채로움을 한층 높였다. 기업에 있어서는 새로운 자금조달의 루트가 되었으며, 일반인들에 있어서도 자금운용이나 투기적 투자의 찬스가 되고 있다.

20. 대학입시

1950-60년대는 대학입시를 치는 수는 대단히 적었다. 문화대혁명 기간 중에는 대학이 폐교하거나, 대학입시가 정지되거나 했다. 1977년이 되어, 대학입시가 재개돼, 10년간에 걸쳐 축적된 재능 있는 젊은이들에게 햇빛이 비치는 길이 열렸다. 현재는 매년 대학입시는 1천만 명의 수험생이 돌파를 목적으로 하는 관문이 되었으며, 대학생이 되는 수도 증가하고 있다. 통계에 따르면, 2004년 현재 고등교육기관의 재학생은 2000만 명에 달해, 세계 제1의 규모에 달했다. 돌파해야 할 시험은 대학입시 뿐 아니라, 다양한 자격취득을 위해서는 영어능력 시험인 TOEFL, IELTS 등 시험을 치지 않으면 안 된다.

21. 직접선거(중국어: 海選)

1998년, 새롭게 제정된 '촌민조직법'에 근거, 전국 500만여의 촌에서 村民委員會主任의 직접선거를 '海選' 이라고 부르고 있다. 현재는 일부의 성이나 시에서도, 청, 국 수준의 공개모집이나 직접선거가 시험적으로 행해지고 있다.

22. 환경보호

2000년 봄, 중국북부는 황사현상에 의한 모래바람에 휩싸였다. '북경 북쪽에 있는 사막은 천안문에서 겨우 70키로 떨어진 위치에 있다.'는 보도등으로, 지금까지의 삼림이나 호수의 개간에 힘을 쏟던 중국인들은, 드디어 환경보호의 중요성을 눈을 뜨게 되었다. 환경보호는 개간지나 목초지의 녹화사업 '退耕還林'이나 '退耕還草', 매

년 4월 식수활동 뿐 아니라, 대기환경이나 수질환경 등 도시의 생활환경의 종합대책이 포함되었다. 특히 근본적인 점으로서, 모든 국민들에게 환경보호의식을 심는 것이 필요하게 되었다.

23. 귀국한 유학경험자 (중국어 : 海歸)

해외에의 유학에서 귀국한 사람들은 젊은이들에게는 동경의 대상이었다. 국외에서 교육을 받은 유학경험자들은 생각도 아주 앞서있다. 근년에는 많은 기업을 일으키기 위해 귀국하는 유학경험자도 증가, 커다란 업적을 올리는 경우도 적지 않다.

24. “外人” (중국어 : 老外)

중국인들은 예부터, 유모아스럽게 외국인들을 불러왔다. ‘진기한 존재’로 여겨온 외국인들은 과거, 거리로 나왔을 때 호기심 왕성한 통행인들에 둘러싸였다. 이전에는 예컨대 같은 도시에 살고 있더라도, 외국인과 중국인의 생활 사이에는 전혀 접점이 없었으나, 중국에서 살아가고 있는 외국인들이 증가함에 따라, 중국인의 일상생활에 익숙해진 외국인도 증가해 왔다. 지금은 ‘그린 카드’(영구 거주증)를 취득한 사람들도 있다.

25. 골든 위크 (중국어 : 黃金周)

중국인들은 현재 1년 가운데 春節(구 정월), 메이데이, 국경절(건국기념일)의 세 번의 장기휴가를 취할 수 있다. 과거의 주 1일 휴가제는 주 2일 휴가제로 변하고, 레저를 즐기는 시간이 증대, 레저산업 발전도 촉진되고 있다.

26. 인터넷 (중국어 : 互聯網)

중국어의 정식명칭은 ‘國際互聯網’. 일상생활을 근본으로부터 바꾸는 새로운 통신형태다. 지금까지 퍼스컴 앞에서 키 워드를 치던 사람들이, 손을 멈추고 디스플레이를 바라보게 되었다. 사람들은 지금, 현실 생활 뿐 아니라, 네트워크를 통해 세계를 즐길 수 있게 되었다. 이러한 변화는 앞으로도 계속될 것이다.

27. 경제특구

1979년, 어떤 위대한 사람이 남 중국 해 연안의 어느 도시를 선으로 둘러쌌다. - 등소평이 선택한 중국최초의 경제특구, ‘심천경제특구’는 이렇게 탄생했다. 경제특구의 탄생으로, 중국도 경제건설에의 새로운 모델을 만들어 냈다. 경제특구란, 경제모델의 이행기에 특수한 우대정책을 받는 지역으로, 지금까지 급속한 발전을 만들어 냈다. 발전의 프로세스는 신중함이나 발전중시의 방침이 보기 좋게 조합되고 있다. 이러한 지역은 언젠간 ‘특별’이 아닐지 모르나, 귀중한 경험을 남기는 것은 변함이

없다.

28. 계획출산 (중국어 : 計畵生育)

1982년7월1일 오전0시, 중국대륙부의 인구는 10억3188만2511명에 달했다. 중국의 인구는 이미 13억 명을 돌파하고 있다. 너무 많은 인구는 사회나 경제의 발전에 다양한 부담을 주고 있다. 이 때문에, 1970년대부터는 계획출산이 중국의 기본적인 국책이 되었다. 대규모, 중 규모의 도시에서는 부부 사이에 1명밖에 아이가 없는 것이 당연시되고 있다.

29. 과학적 발전관

2003년에 중국을 돌연 습격한 재난-신형 폐염 SARS은, 경제성장의 대가를 사람들에게 생각게 했다. 2004년, 중국은 일부 업계의 과열이나 에너지 피폭, 수송력 부족 등에 직면, 거둬 주의를 촉구게 된 형태다. 후진따오 국가주석이 이끄는 중국의 새로운 지도부는 '전면적인 균형을 취한 지속가능 한 발전'이라는 과학적발전관을 내세웠다. 동 개념의 등장에 의해, 성장률 중시였던 경제성장의 개념이나, 자원환경이나 사회에의 코스트를 무시한 종래 형의 성장모델이 종언을 고했다. 중국은 금후, 전체와 개별 양쪽을 고려한, 질과 효율중시의 새로운 성장모델을 채용하게 될 것이다.

30. 에코마크 (중국어 : 線色標志)

파문과 짧은 잎사귀, 'LB'의 문자를 조합한 '에코마크'의 로고는 지금은 일반인들이 가장 중시하는 마크의 하나가 됐다. '녹색'은 당초 '에코'의 의미로, 당초는 환경문제와 밀접한 관계가 있었다. 지금은 식기, 가구, 주택, 자동차, 관광 등, 적용범위는 넓어지는 추세다. 최근에는 웹 사이트 분야에 '녹색' (건전하다는 의미)의 개념을 주입, '녹색'은 물질 뿐 아니라, 정신분야의 안전에도 응용되는 말이 되고 있다.

31. 납세

중국에서는 오랫동안, '납세'란 기업에서만 관계되는 일이었다. 지금은 국민들의 의무로서, 누구나 관심을 갖게 되었다. 사람들의 수입이 증대함에 따라, 납세의무자도 점점 증가하고 있다. 최근에는 개인소득세 이외에, 상속세의 과세의 시비가 토론되기 시작했다. 납세가 일반화된 현재, 일반인의 '납세자'로서의 의식도 생겨나고 있으며, 정부에 의한 보다 좋은 서비스를 요구하는 소리도 높아지고 있다.

32. 돈벌이 노동자 (중국어 : 民工)

중국은 전통적으로 농업국이었으나, 개혁개방에 따라 공업화가 진전되고 있다.

도시화의 프로세스 가운데, 대량의 농촌인구가 도시로 이동하기 시작, 돈벌이 노동자가 되었다. 떠들썩하게 출현한 돈벌이 노동자라고 하는 그룹은 중국의 경제건설 붐속에 없어서는 안될 역할을 하고 있다. 이 때문에 노동자들의 생존환경이나 다양한 요구에 대한 사회나 정부의 관심도 강화되어가고 있다.

33. 다소의 여유가 있는 사회의 전면적인 실현 (중국어 : 全面小康)

1980년대 초, 등소평은 '三步走 (3단계로 나눠 전진)' 전략을 내세웠다. 이 가운데 제1단계가 '小康社會(얼마간의 여유가 있는 사회)'의 구축이다. 당초 '소강'이란 1인당 수입이 800달러에 달하는 것으로 보았다. 현재, 중국의 1인당 수입은 이미 1천달러를 넘었으나, '얼마간의 여유가 있다'고는 말할 수 없는 부분도 있다. 이 때문에 '전면적인 소강'이 다음의 목표가 되고 있다.

34. '인권'의 헌법 기재 (중국어 : 人權入憲)

2004년 제10기 전국인민대표대회(전인대) 제2차 회의에서, 헌법개정안이 통과했다. 이 개정으로, '국가는 인권을 존중, 보장한다'고 하는 내용이 헌법에 삽입되었다. 헌법이 '인권'을 규정하는 것에는 획기적인 의미가 있다. 중국의 인민이 해방, 부유화를 거쳐, 더욱 일보 진전된 '주인공'으로서의 위치를 얻게 된 것이다.

35. 연착륙

1990년대 중반, 중국경제에 불안정한 상황이 나타났다. 정부는 메크로 조정에 의한 경제에의 적극적인 간섭을 통해, 비교적 빠른 경제성장을 유지하면서 물가의 대폭 하락을 실현한다고 하는 커다란 성과를 얻었다. 이것은 국제적으로, '성공한 연착륙'이라고 평가되고 있다. 현재, 메크로조정은 경제발전의 주기성의 문제나, 구조모순의 문제에 잘 사용되는 조치가 되고 있다. 연착륙은 이러한 모순이 적시에 완화되는 이상적인 상태를 지칭하고 있다.

36. 농업·농촌·농민의 문제 (중국어 : 三農)

중국은 전통적으로 농업대국이며, 이 점은 지금도 근본적으로 변하지 않고 있다. 이 때문에 농업, 농촌, 농민의 문제는 중국경제 전체의 발전이나, 중국사회의 안전에 관계되고 있다. 이러한 문제를 해결키 위한 구상이나 조치, 시도는 수많이 진전되고 있으며, 그것들의 성과도 적지 않다. 그러나 해결이 어려운 문제도 많다.

37. 유인우주선 「神舟」호 (중국어 : 神舟飛船)

건국 후 얼마되지 않았을 때의 슬로건 '과학으로의 진군'에서 80년대에 책정된 과학진흥책 '863계획'에 이르기까지, 중국의 과학기술은 '과학기술은 제1의 생산

력'의 전략적 판단에 근거, 새로운 경지로 발전하고 있다. 유인우주선 '神舟' 호에 의한 楊利偉 우주비행사의 비행이 이미 성공, 현재는 복수의 비행사에 의한 우주비행 계획이 진전되고 있다. 중국의 하이테크사업의 성공을 상징하는 '神舟' 호의 발사는 중국인의 비약이며, 중국인은 이것으로 전세계로부터 존경을 쟁취했다.

38. 시장경제

시장경제라고 하는 개념의 성립에는, 획기적인 의미가 있다. 중국은 '계획경제'의 모색 시대에는 '계획경제'를 주체로, 시장경제는 보조적인 것으로 한다'고 규정하고 있었다. 그 후, 제14차 중국공산당대회에서 '시장경제'가 명확하게 주창되면서는, 중국 특색의 사회주의의 길이 열려왔다. 그러나 시장경제의 구축이나 개선의 면에서는, 아직 부족한 점이 많고, 타국에 의한 '시장경제국'으로서의 인정 등, 새로운 문제에 직면하고 있다. 그러나, 중국은 실천하면서 배우면서, 시장경제의 추진을 성취하지 않으면 안된다.

39. 삼협 댐 프로젝트 (중국어 : 三峽工程)

1992년4월3일, 제7기 전국인민대표대회(전인대) 제5차회의에서, 삼협 댐 건설계획이 의결됐다. 회의출석자 가운데, 찬성 1,767명, 반대 177명, 기권 664명. 10여 년 사이, 본류의 차단, 본체공사, 주된 부대공사가 거의 완료, 발전사업도 시작되었다. 삼협 댐 프로젝트는 거대한 투자인 이상, 주민이주라고 하는 중대한 과제도 내포하고 있으며, 프로젝트에 의한 경제적 효과와 마이너스 면은 장기적으로 토론될 것이다. 그러나 중국서부에서 생산된 전력을 동부로 보내는 '西電東輸', 황하 유역의 수자원을 화북지방으로 공급하는 '南水北調' 등과 같이 중국인의 역량이나 자연에의 도전심을 체현하는 프로젝트인 것은 부정할 수 없다.

40. 회계감사의 폭풍 (중국어 : 審計風暴)

2001년경부터, 국가심계국(회계감사담당)이 전국인민대표(전인대)상무위원에 제출한 회계감사보고가, 사람들의 관심을 모으게 되었다. 회계감사보고에 의해, 법률, 규칙에의 위반행위, 관련된 일련의 부문이나 직접 책임자의 이름, 넓게는 부패사건이 분명하게 나타나는 경우가 증대했다. 부정행위가 일소돼, 납세자가 낸 자금의 사용처가 투명화됨으로써, 사람들은 회계감사를 '태풍'이라고 부르게 되었다.

41. 유행 (중국어 : 時尚)

값비싼 브랜드의 손목시계나 최신 핼션을 몸에 걸치는 것이 유행이며, 피트 넥스 크롭에서 요가나 태권도를 비우거나, 댄스를 하는 것도 유행이다. 중국차, 새로운 방의 인테리어, 대중음악 등등. 요컨대 사람들 사이에 급속하게 확대되는 생활스타일이

나 취미는 무엇이든 유행이 된다. 유행은 사람들의 생활을 윤택하게 하며, 소비를 활성화하는 경제성장의 요소이기도 하다.

42. 공청회 (중국어 : 廳證會)

공청회는 민주주의를 체현하는 새로운 존재이며, 법률조문이 적절한지 여부의 문제로부터, 사람들의 생활에 직접 관계하는 수도, 전기, 가스의 요금조정의 문제까지, 일반인들이 공공장소에서 의견을 발표할 수 있는 장이다. 공청회의 결과가 어떻든, 제도 자체로서는 하나의 진보라고 볼 수 있다. 물론 사람들은 이 제도가 진정으로 의미 있는 역할을 행하기를 기대하고 있다.

43. WTO

2001년12월11일, 15년에 걸친 오랜 교섭을 완료, 중국의 세계무역기구(WTO)가맹이 실현되었다. 이것으로, WTO는 일거에 일반인의 생활에 침투하기 시작하고 있다. 세계은행의 추계에 의하면, WTO가맹으로부터 20년간에, 중국의 수출은 미국에 이어 세계 제2위로 약진할 전망이다. 그러나 한편, WTO에 의해 많은 강제적인 제약이 있어, 중국은 법률, 법규의 개선이나 시장의 더 한층의 개방을 요청 받고 있다. 즉 WTO가맹은 찬스와 시련이 경쟁하는 게임이 되었다.

44. 서부대개발

금세기 초, 정부는 '서부대개발전략'을 내세웠다. 개시로부터 약 4년간, 중앙정부가 서부개발을 위해 투입한 자금은 3천 억 위엔을 초과, 장기건설 국채의 1/3 이상이 서부개발에 사용되었다. 그 밖에, 중국 동부의 기업, 특히 민영기업은 서부대개발에 적극적으로 참가하고 있다. 거국적인 노력으로 서부에서는 투자나 경제발전이 가속, 도시나 농촌 모습이 일진했다. 구역간에 균형잡힌 경제발전을 촉진키 위해, 서부대개발전략에 이어, 동북지방의 구 공업지역의 진흥책도 시작되고 있다. 전국의 동서에서 전개되고 있는 전략은 장기적인 면에서 중국경제에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

45. 레이오프와 재 취직 (중국어 : 下崗再就業)

산업구조의 조정과 경제체제의 개혁에 수반한 '진통'이 레이오프(일시귀휴, 실질적인 해고)다. 오랫동안 축적된 모순의 후유증이라고도 할 수 있다. 이유는 어떻든, 이러한 특수한 실업상태를 가볍게 취급할 수는 없다. 다행스러운 것은 노동자 측의 자기개발에의 노력이나 정부의 다양한 시책, 민간기업의 대두 등에 의해 재 취직의 문이 열려가고 있다는 점이다.

46. 삐티볼 (중국어 : 小資)

문자 그대로의 의미는 '부띠 브루조아'. 현재로는 정치적 이데올로기나 계급관념과는 무관하게 사용돼, 종래와 같은 비판적인 의미는 가지고 있지 않다. 일종의 생활 스타일을 나타내는 말로 변화되고 있다. 이러한 말의 등장은 사회생활의 다양성이나, 사회의 여유를 반영하고 있다고 할 수 있다.

47. 외자계 기업 (중국어 : 外企)

외자 계 기업이 드물었던 시대에는 외자 계 기업에 근무하는 것이 사람들의 꿈이었다. 우후죽순과 같이 외자 계 기업이 증가한 지금도, 외자 계 기업의 인기는 변하지 않고 있다. 중국의 외자 도입 액은 현재, 세계 제 1위다.

48. 국제기준 적합 (중국어 : 輿際接軌)

경제의 글로벌화에 의해, 중국경제가 세계와 융합함으로써, 산업기준이나 법률정책, 정부의 대응, 개인교류 등, 다양한 면에서도 국제적 룰에의 적합이 필요하게 되었다. 이것은 대외개방에의 새로운 걸음이라고도 할 수 있을 것이다.

49. 인민본위 (중국어 : 以人爲本)

이것은 유교사상의 중심 '仁'의 일환으로서 중시되어온 낡은 개념이며, 서방에서의 휴머니즘에 상당한다. 21세기의 현재, 중국국민의 강한 요청일 뿐 아니라, 집권당의 집권이념의 중요한 기초가 되어가고 있음도 명확하다. 이러한 개념의 토대에, '인민을 위한 집권'이나 '권리는 인민을 위해 사용, 감정은 인민을 위해 생각, 이익은 인민을 위해 도모한다.'는 것은 필연이 되고 있다. 관련하는 법률이나 법규에도 이러한 개념을 집어넣어, '선정'과 '악정'의 구별도 이러한 개념을 기준으로 할 필요가 있다.

50. 법에 근거한 행정 (중국어 : 依法行政)

오랫동안 걸쳐 주창되어온 이념이나, 현재와 같이 사람들의 마음속에 침투한 때는 없었을 것이다. 법치의 전통에 약한 중국에서도, 55년간의 실천에서의 무수한 경험 속에, 법치가 정비되지 않으면 국가의 통치는 어려움을, 사람들이 교훈으로서 알아차렸다. 중국의 법치정비는 아직 불완전하나, 법에 근거한 행정이라는 길을 따라 전진함으로써, 전도가 나타나 보일 것이다.

51. 1국2제도 (중국어 : 一國兩制)

1982년, 등소평은 어떤 담화 속에서 처음으로 '평화통일, 일국양제'의 구상을 밝혔다. 이것은 홍콩이나 마카오의 반환이나 대만문제의 최종적 해결을 향한 창조적

인 발상이다. 그리고 1997년7월1일에 홍콩에서, 1999년12월20일 마카오에서, 각각 중국의 국기 '五星紅旗'가 휘날리면서, 중국 전체의 영토가 외국에 의한 지배로부터 해방되었다. 대만에서는 일부의 독립분자에 의한 '독립'에의 획책이 있으나, 조국통일로의 길을 멈출 수는 없을 것이다. 일국양제의 모델이 될 양안통일은 이미 시간의 문제다.

52. 중류계급 (중국어 : 中間階層)

국내연구자들은 중국의 사회구조가 하층계급이 많은 '피라미드 형'에서 중류계급이 많은 '계란형'으로 이행하며 이것에 수반하여 중류계급이 생겨나고 있다고 분석한다. '중류계급'이든, '중산계급'이든, 이러한 그룹의 등장의 확대는 중국사회의 발전의 새롭고 심층적인 변화를 가져올 것이다.

53. Made in China (중국어 : 中國製造)

1980년대, 중국에서 수출되는 제품은 농산품이나 광산물이 중심이었다. 현재는 가전제품, 경공업제품, 섬유제품, 전자제품이 대량으로 수출되고 있다. 해외여행 때에도 그곳제품으로 'made in china' 제품을 사가지고 들어오는 사람들도 부지기수다. 지금은 '세계의 공장'이 된 중국을, '위협'이라고 생각하는 외국인들도 있다. 한편 중국의 과제는 지적재산권을 가진 독자적인 개발의 '중국 브랜드'를 생산하는 것이다.

54. 지수

계획경제의 상징 '노루마'와 결별을 선언한 중국사회는 '지수'의 시대에 돌입했다. '지수'는 본래, 일정기간 특정현상을 측정하는 수치며, 기준이 되는 다른 기간의 데이터와 비교하는 것으로 경제의 움직임을 측정하는 것이다. 지수의 현재, 가격이나 주식 등의 경제현상 뿐 아니라, '감가지수', '복가지수', '등산지수', '세차지수' 등, 일상생활에 밀착한 분야에도 응용되고 있다.

55. 생활보호 (중국어 : 最低生活保障)

각 도시는 각각 최소한의 생활에 필요한 경제조건의 지표를 규정, 생활보호를 제공할때의 기준으로 하고 있다. 현재, 지방에 따라 기준액에는 차이가 있다. 국가의 장기적인 목표는 필요한 사람들 모두 보호를 받을 수 있는 체제를 정비하는 것이다. 또 농촌인구에 대한 보호제도는 미정비되어 있으며, 지금부터 정비해 갈 필요가 있다.



미국 · 부시 대통령 취임연설

“고상한 연설, 어려운 어젠다(Lofty speech, difficult agenda)”라는 평가를 받고 있는 집권 2기를 시작하는 부시 미국대통령의 취임 연설을 소개한다.

부시 대통령의 연설에서 제시된 고상한 원칙들은 긍정적인 것으로 들리지만 정치적인 면을 포함한 어려운 과제들에 대해서는 거의 언급하지 않았으며, 사우디 아라비아나 중국, 이란 등 자유가 제한되는 나라를 포함한 전세계적인 민주적 개편이 어떤식으로 구현될 수 있는지에 대한 가이드라인도 제시하지 않았다 비판을 받고 있기도 하다.

야당인 민주당측은 이 연설에 대해 양분된 국론에 대해서는 나아질 것이라는 강한 믿음으로 노력할 것이라고 말했으나 사회 보장제도에 대한 자신의 어젠다를 지속해나갈 것을 표시했고 의회의 반대파들에 대해서도 단합을 위한 구체적인 호소를 하지 않았다고 주장. 이미 부시 대통령의 2기 집권기간 국내 문제와 이라크전에 대한 그의 어젠다에 맞서 싸울것을 확실히 하고 있다면서 “개인적으로 축하할 기분이 전혀 느껴지지 않는다. 모든 힘을 다 쏟아서 공화당의 해로운 어젠다에 맞서 싸울것”이라고 불만을 토로하기도 했다.

〈편집자 주〉



President Sworn In to Second Term

Vice President Cheney, Mr. Chief Justice, President Carter, President Bush, President Clinton, reverend clergy, distinguished guests, fellow citizens:

On this day, prescribed by law and marked by ceremony, we celebrate the durable wisdom of our Constitution, and recall the deep commitments that unite our country. I am grateful for the honor of this hour, mindful of the consequential times in which we live, and determined to fulfill the oath that I have sworn and you have witnessed.

At this second gathering, our duties are defined not by the words I use, but by the history we have seen together. For a half century, America defended our own freedom by standing watch on distant borders. After the shipwreck of communism came years of relative quiet, years of repose, years of sabbatical – and then there came a day of fire.

We have seen our vulnerability – and we have seen its deepest source. For as long as whole regions of the world simmer in resentment and tyranny – prone to ideologies that feed hatred and excuse murder – violence will gather, and multiply in destructive power, and cross the most defended borders, and raise a mortal threat. There is only one force of history that can break the reign of hatred and resentment, and expose the pretensions of tyrants, and reward the hopes of the decent and tolerant, and that is the force of human freedom.

We are led, by events and common sense, to one conclusion: The survival of liberty in our land increasingly depends on the success of liberty in other lands. The best hope for peace in our world is the expansion of freedom in all the world.

America's vital interests and our deepest beliefs are now one. From the day of our Founding, we have proclaimed that every man and woman on this earth has rights, and dignity, and matchless value, because they bear the image of the Maker of Heaven and earth. Across the generations we have proclaimed the imperative of self-government, because no one is fit to be a master, and no one deserves to be a slave. Advancing these ideals is the mission that created our Nation. It is the honorable achievement of our fathers. Now it is the urgent requirement of our nation's security, and the calling of our time.

So it is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world.

This is not primarily the task of arms, though we will defend ourselves and our friends by force of arms when necessary. Freedom, by its nature, must be chosen, and defended by citizens, and sustained by the rule of law and the protection of minorities. And when the soul of a nation finally speaks, the institutions that arise may reflect customs and traditions very different from our own. America will not impose our own style of government on the unwilling. Our goal instead is to help others find their own voice, attain their own freedom, and make their own way.

The great objective of ending tyranny is the concentrated work of generations. The difficulty of the task is no excuse for avoiding it. America's influence is not unlimited, but fortunately for the oppressed, America's influence is considerable, and we will use it confidently in freedom's cause.

My most solemn duty is to protect this nation and its people against further attacks and emerging threats. Some have unwisely chosen to test America's resolve, and have found it firm.

We will persistently clarify the choice before every ruler and every nation: The moral choice between oppression, which is always wrong, and freedom, which is eternally right. America will not pretend that jailed dissidents prefer their chains, or that women welcome humiliation and servitude, or that any human being aspires to live at the mercy of bullies.

We will encourage reform in other governments by making clear that success in our relations will require the decent treatment of their own people. America's belief in human dignity will guide our policies, yet rights must be more than the grudging concessions of dictators; they are secured by free dissent and the participation of the governed. In the long run, there is no justice without freedom, and there can be no human rights without human liberty.

Some, I know, have questioned the global appeal of liberty – though this time in history, four decades defined by the swiftest advance of freedom ever seen, is an odd time for doubt. Americans, of all people, should never be surprised by the power

of our ideals. Eventually, the call of freedom comes to every mind and every soul. We do not accept the existence of permanent tyranny because we do not accept the possibility of permanent slavery. Liberty will come to those who love it.

Today, America speaks anew to the peoples of the world:

All who live in tyranny and hopelessness can know: the United States will not ignore your oppression, or excuse your oppressors. When you stand for your liberty, we will stand with you.

Democratic reformers facing repression, prison, or exile can know: America sees you for who you are: the future leaders of your free country.

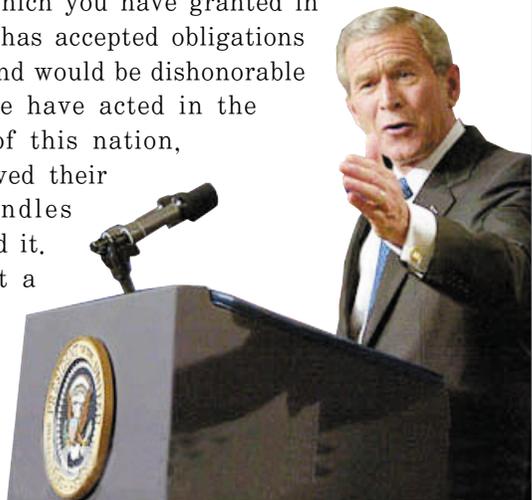
The rulers of outlaw regimes can know that we still believe as Abraham Lincoln did: "Those who deny freedom to others deserve it not for themselves; and, under the rule of a just God, cannot long retain it."

The leaders of governments with long habits of control need to know: To serve your people you must learn to trust them. Start on this journey of progress and justice, and America will walk at your side.

And all the allies of the United States can know: we honor your friendship, we rely on your counsel, and we depend on your help. Division among free nations is a primary goal of freedom's enemies. The concerted effort of free nations to promote democracy is a prelude to our enemies' defeat.

Today, I also speak anew to my fellow citizens:

From all of you, I have asked patience in the hard task of securing America, which you have granted in good measure. Our country has accepted obligations that are difficult to fulfill, and would be dishonorable to abandon. Yet because we have acted in the great liberating tradition of this nation, tens of millions have achieved their freedom. And as hope kindles hope, millions more will find it. By our efforts, we have lit a fire as well - a fire in the minds of men. It warms those who feel its power, it burns those who fight its progress, and one day this untamed fire of



freedom will reach the darkest corners of our world.

A few Americans have accepted the hardest duties in this cause – in the quiet work of intelligence and diplomacy ... the idealistic work of helping raise up free governments ... the dangerous and necessary work of fighting our enemies. Some have shown their devotion to our country in deaths that honored their whole lives – and we will always honor their names and their sacrifice.

All Americans have witnessed this idealism, and some for the first time. I ask our youngest citizens to believe the evidence of your eyes. You have seen duty and allegiance in the determined faces of our soldiers. You have seen that life is fragile, and evil is real, and courage triumphs. Make the choice to serve in a cause larger than your wants, larger than yourself – and in your days you will add not just to the wealth of our country, but to its character.

America has need of idealism and courage, because we have essential work at home – the unfinished work of American freedom. In a world moving toward liberty, we are determined to show the meaning and promise of liberty.

In America's ideal of freedom, citizens find the dignity and security of economic independence, instead of laboring on the edge of subsistence. This is the broader definition of liberty that motivated the Homestead Act, the Social Security Act, and the G.I. Bill of Rights. And now we will extend this vision by reforming great institutions to serve the needs of our time. To give every American a stake in the promise and future of our country, we will bring the highest standards to our schools, and build an ownership society. We will widen the ownership of homes and businesses, retirement savings and health insurance – preparing our people for the challenges of life in a free society. By making every citizen an agent of his or her own destiny, we will give our fellow Americans greater freedom from want and fear, and make our society more prosperous and just and equal.

In America's ideal of freedom, the public interest depends on private character – on integrity, and tolerance toward others, and the rule of conscience in our own lives. Self-government relies, in the end, on the governing of the self. That edifice of character is built in families, supported by communities with standards, and sustained in our national life by the truths of Sinai, the Sermon on the Mount, the words of the Koran, and the

varied faiths of our people. Americans move forward in every generation by reaffirming all that is good and true that came before – ideals of justice and conduct that are the same yesterday, today, and forever.

In America's ideal of freedom, the exercise of rights is ennobled by service, and mercy, and a heart for the weak. Liberty for all does not mean independence from one another. Our nation relies on men and women who look after a neighbor and surround the lost with love. Americans, at our best, value the life we see in one another, and must always remember that even the unwanted have worth. And our country must abandon all the habits of racism, because we cannot carry the message of freedom and the baggage of bigotry at the same time.

From the perspective of a single day, including this day of dedication, the issues and questions before our country are many. From the viewpoint of centuries, the questions that come to us are narrowed and few. Did our generation advance the cause of freedom? And did our character bring credit to that cause?

These questions that judge us also unite us, because Americans of every party and background, Americans by choice and by birth, are bound to one another in the cause of freedom. We have known divisions, which must be healed to move forward in great purposes – and I will strive in good faith to heal them. Yet those divisions do not define America. We felt the unity and fellowship of our nation when freedom came under attack, and our response came like a single hand over a single heart. And we

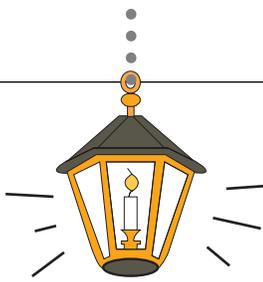


can feel that same unity and pride whenever America acts for good, and the victims of disaster are given hope, and the unjust encounter justice, and the captives are set free.

We go forward with complete confidence in the eventual triumph of freedom. Not because history runs on the wheels of inevitability; it is human choices that move events. Not because we consider ourselves a chosen nation; God moves and chooses as He wills. We have confidence because freedom is the permanent hope of mankind, the hunger in dark places, the longing of the soul. When our Founders declared a new order of the ages; when soldiers died in wave upon wave for a union based on liberty; when citizens marched in peaceful outrage under the banner "Freedom Now" – they were acting on an ancient hope that is meant to be fulfilled. History has an ebb and flow of justice, but history also has a visible direction, set by liberty and the Author of Liberty.

When the Declaration of Independence was first read in public and the Liberty Bell was sounded in celebration, a witness said, "It rang as if it meant something." In our time it means something still. America, in this young century, proclaims liberty throughout all the world, and to all the inhabitants thereof. Renewed in our strength – tested, but not weary – we are ready for the greatest achievements in the history of freedom.

May God bless you, and may He watch over the United States of America.



시대의 논리 · 민족연구 정기구독 안내

사

<교양사회>에서 발간하고 있는 고품격 국제정보지 『시대의 논리』와 민족문제 전문지 『민족연구』의 정기구독을 다음과 같이 안내합니다.

- 「시대의 논리」· 「민족연구」는 모두 정기구독제입니다.
- 정기구독자들에게 한해 직접 개별 주소로 우송되며 서점판매는 하지 않습니다.
- 과월 호는 재고가 있을 때만 구입이 가능합니다.

정기구독 절차

1. 아래의 <정기구독 신청서>에서 정기구독 희망 잡지를 <구독희망>란에 표시(○)
2. 해당하는 구독료를 <우체국 012187-01-002824> (예금주 : 교양사회)로 입금.
3. 아래의 <정기구독신청서>를 <교양사회>로 우송하거나 E-mail로 보내 주십시오.

연 락 처

<저널 편집실>

◆ 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10(우편번호:142-881)

Email : goodsociety123@hanmail.net

T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617

● Homepage : <http://www.goodsociety.co.kr>

----- <절취선> -----

정기구독 신청서

III 교양사회

구분	저널명	간별	구독 권수	금 액	구독희망	기타
잡 지	시대의 논리	계 간	4권(1년분)	₩ 60,000		
			8권(2년분)	₩ 100,000		
	민족연구	반년간 (연2회)	2권(1년분)	₩ 30,000		
			4권(2년분)	₩ 50,000		
구 독 자	구독자명(기관)				E-mail	
	주 소	우편번호				전화

----- <절취선> -----

시대의 논리

ISSN 1739-1679-07

값 15,000원

III 교양사회

● Homepage : <http://www.goodsociety.co.kr>

발행인 : 교양사회 (대표 최철호)
 주소 : 서울시 종로구 청진동 295
 영동빌딩507호(☎02-725-0936)

편집인 : 조정남(☎010-4716-3616)

발행일 : 2005년 3월 1일

발행처 : 교양사회(☎02-725-0936)

등록번호 : 문화 바 03029 / 등록일자 2004.3.3