

1980年代 國際政治体制와 東北亞의 勢力均衡

- 構造와 機能의 連繫를 中心으로 -

韓 錫 祉*

目 次

- I. 序 論
- II. 國際政治와 國家利益
- III. 國際政治体制의 基本構造와 機能
- IV. 四強의 國家利益과 東北亞의 勢力均衡
- V. 結 論
- 1980 年代 情勢變化와 韓半島

I. 序 論

第2次 世界大戰 以後 國際政治體制를 움직여온 基本機能은 美·蘇關係에 있으며 東北亞 情勢도 美·蘇對決樣相에 따라 그 變化의 흐름을 달리하고 있다. 이러한 認識은 戰後 國際關係의 構造를 살펴보면 理解할 수 있다. 1950 年代의 美·蘇 冷戰期로 규정되던 兩極體制가 平和共存의 움직임 속에 緊張緩和를 서둘렀고, 마침내 1970 年代부터 多極體制를 形成하면서 데탕트 (détente) 의 主流를 마련했다.

東北亞에 있어서도 이러한 흐름이 反映되면서 1960 年代에 이르러 中·蘇 紛爭과 이를 利用하려는 美國의 政策變化, 日本의 經濟大國으로의 浮上, 中共의 強大國으로의 登場등을 계기로 美·蘇·中·日의 四強間에 多角的인 勢力

* 社會教育科 專任講師

均衡이 形成되었다. 즉, 冷戰의 對決을 시행하던 美國이 1969年 ‘관선언’으로 알려진 ‘닉슨 독트린’ 등 一運의 戰略 變化로 기존의 軍事力에 입각한 對中共政策에 根本的 方向轉換을 가져옴으로써 새로운 東北亞 秩序가 樹立되기 시작했던 것이다.

이러한 脈絡에서 東北亞 地域體制는 美·蘇·中·日 四強과 그속에서 緩衝地 機能을 하고 있는 韓半島에서의 南·北韓으로 연결되는 새로운 勢力均衡을 維持하여 왔으며 오늘날 美·中·日의 三角協調體制와 이에 對한 蘇聯의 瓦解 노력이 오늘에 이르고 있다.

특히 韓半島에는 주변 四強의 國家利益이 直接 交叉되고 있기 때문에 四強은 韓半島의 安定과 緊張을 東北亞와 世界的인 勢力均衡의 次元으로 연결시켜 對韓半島 戰略을 추구해 왔다. 이에 南·北韓의 勢力均衡도 주변 強大勢力의 영향을 민감하게 받아들이며 緊張의 狀況속에서 暫定的인 現狀維持를 강구하는 實情에 있다.

이렇다면 韓國의 安保도 韓半島의 地政學的 特殊性으로 인해 주변 勢力關係와의 관련속에서 論議되고 摸索될 수 밖에 없는 現實에 놓이게 된다. 이러한 現實의 要請에 대한 應答으로 우리나라 國際政治學者들은 世界的 規模의 戰爭抑止機能과 테탕트 構造가 東北亞地域에서 어떠한 構造와 機能으로 連繫되고 있는지? 그리고 韓半島에는 어떠한 影響을 미치고 있는지? 앞으로 東北亞平和體制의 構築을 위해서 四強과 南北韓을 連繫하는 바람직한 國際政治體制는 무엇인지? 등에 關係 다양한 견해를 披瀝하고 있다. 筆者도 이러한 研究들을 토대로 應答에 一助가 되고자 한다.

따라서 本稿의 目的은 韓半島의 狀況變化에 直接的인 관련을 갖고있는 美·蘇에 의한 國際政治體制와 四強에 의한 東北亞 勢力均衡 關係를 1980年代 테탕트 構造와 抑止機能과의 連繫를 中心으로 分析함으로써 南北韓 戰爭 抑止 機能을 위한 韓國의 安保戰略 摸索에 理論的 밑받침을 마련하는 동시에 나아가 國際協力을 促進하는 論理를 찾아나서는 데 있다.

이러한 國際政治의 構造와 機能을 밝히려는 分析方法은 ‘構成要素’에 着점을 두는 ‘微視的 分析 (micro-level of analysis)’과 ‘體制全體’에 着점을 맞추는 ‘巨視的 分析 (macro-level of analysis)’으로 二大別할

수 있으며¹⁾ 本稿에서는 後者를 주로 授用하게 된다.

巨視的 分析方法은 하나의 包括的인 國際政治體制를 設定하여 그 構造의 本質과 그 構造를 構成하고 있는 諸要素間의 相互作用 및 相互關係의 內容 그리고 그 持續性 및 變化性 즉 諸要素間의 行動樣式 (pattern) 을 抽出해 내는 分析方法이다. 이 方法 次元에서의 分析概念은 國際政治體制의 基本的 構成單位인 國家가 人格的 實在인 行動의 第1次的 單位體 (行爲者)로서 一體的 意味로 論議 되고 있으며 따라서 國家와 國際社會 (國際環境)와의 包括的 關係 (國際體制內에서의 國家의 機能)가 그 分析의 對象이 된다.²⁾ 國際政治體制를 포착하는 方法으로 部分을 통하여 迂回的으로 全體에 接近하는 方法을 피하고 全體를 形成하는 部分을 예상하면서도 직접적으로 전체에 肉迫하려는 態度를 취하는 것이다. 그러므로 全體로서의 國際政治體制를 직접 分析하여 國際政治의 全體的인 움직임 (國際政治現象)을 명백히 提示하려는 것이다.

이러한 巨視的 立場에서는 均衡理論, 게임理論, 戰略理論, 葛藤理論, 權力理論 등 國際的 諸關係의 相互作用의 理論이 授用될 수 있으며³⁾ 이 巨視的 理論을 成立시키는 필수적 分析方法은 ‘體制分析 (systems analysis)’ 이 된다.

研究範圍는 第2次 世界大戰 以後의 國際政治體制와 그 機能을 分析하여 美·蘇·中·日의 國家利益을 中心으로 한 東北亞 勢力均衡를 究明함으로써, 특히 1980年代 韓半島의 地政學的 安定과 安保問題란 측면에서 우리의 現實狀況을 再認識하는 學問的 作業으로 意味를 찾고자 한다.

II. 國際政治와 國家利益

理論의 背景으로서 ‘概念들’의 把握을 위해서는 構造와 機能의 次元을 고

1) Kurt Lewin, Field Theory in Social Science (New York, 1957), P. 157.

2) John P. Lovell, Foreign Policy in Perspective (Holt, Rinehart & Winston, 1970), P. 135.

3) Abdul A. Said, "Recent Theories of International Relations: An Overview", in Abdul A. Said (ed.) Theory of International Relations: The Crisis of Relevance (Prentice-Hall, 1968), P. 19.

러할 때 우선 國際政治와 國家利益 (National Interest) 에 對한 定義가 先行되어야 하며, 그것은 國際關係에 대한 說明에서부터 출발되어야 할 것이다.

國際關係는 一般的으로 複數國家 사이에서 自國의 領域을 넘어서 個別的으로나 集團的으로 또는 國家를 대신하는 政治的 共同體로서의 자격으로 相互作用의 關係를 맺고 있는 모든 形態의 人間 活動을 포함한다.⁴⁾ 어떤 政治主體 (actor) 도 價値 즉 利益의 合理的 配分을 위해서 餘他的 行爲主體를 拘束할 수 있을 만한 最高의 權威 (supreme authority) 가 缺如되어 있는 상태에서⁵⁾ 소위 無政府 (anarchy) 라는 特殊한 환경에서 發生되고 있는 것이다. 즉 權力을 獨占하는 中央權威가 不在하는 가운데 自律的 主體들로 構成된다.⁶⁾

그러므로 國際關係에 대한 說明은 두가지 의문에 대한 解答을 前提로 하여 成立하게 된다. 첫째는 國際政治에서의 政治主體, 둘째는 政治主體들간의 行爲動機이다. 먼저 政治主體란 一般的으로 政治的 活動에 종사하는 具體的 個人 또는 이들의 集合體를 의미한다.⁷⁾ 國家는 사실상 個別의 人間들이 서로 關係를 맺고있는 社會共同體를 構成하는 各 部分間 機能의 相互連繫로 形成된 하나의 體係로 인식되어야 할 것이다. 國際政治에서는 國家를 하나의 獨自的인 主體로 擬人化해서 分析單位로 思料한다. 國家를 그 目標達成에 가장 유리한 것을 택하여 行하는 理性的 主體로 가정함으로써 國際政治上的 合理的 政治主體로서의 國家의 外交行爲를 分析하고 있는 것이 一般的 傾向이다.⁸⁾ 그러므로 非國家的 行爲主體⁹⁾ 는 組織화된 國家的 政治共同體들이 相互作用

4) Chadwick F. Alger, "International Relations: The Field", in International Encyclopedia of the Social Science, David L. Sills (the Macmillan Company & The Free Press, 1968), Vol. 8, P. 61.

5) 金鎮徽, 國際政治研究에 있어서의 體系理論, 東大論文集 (第 14輯, 1975), P. 134.

6) Frederick Sherwood Dunn, "The Scope of International Relations", World Politics (1949, 1), P. 143.

7) James N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy (Free Press, New York, 1971), P. 326 note 26.

8) Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining in the Cuban Missile Crisis (Boston: Little, Brown 1971), PP. 32~38.

9) 國家를 구성하는 個人 또는 集團 그리고 國際機構도 여기에 포함된다.

하고 있는 환경의 構成要素로서 第二次的 單位로 취급되고 있다.¹⁰⁾

따라서 國家的 政治主體 사이의 國際的 關係 中에서 政治的인 것과 非政治的인 것을 區別하려는 노력도 있게 된다. 즉 國家的 政治主體들 사이의 利害의 갈등을 政治的 去來의 특징으로 보고 이해의 갈등이 어떤 狀況의 目的으로서 有意味할 때 이러한 狀況에서의 去來를 政治的 (Political) 이라고 規定하게 된다.¹¹⁾ 制限된 價値 (利益) 에 대한 國家들 사이의 分配過程에서 政治的 現象이 發生되는 것이다.

Oran R. Young에 의하면 ‘社會體系에서 政治主體들 사이의 權力關係에 연관되는 모든 현상을 언급할 때 政治라는 用語가 사용된다’고 하고 權力이란 政治主體가 비교적 낮은 비용으로 보다 많은 價値의 획득을 目的으로 다른 政治主體의 行爲에 變化를 일으킬 때 사용된다고 說明한다.¹²⁾

以上の 說明을 참고해 볼 때 國際關係에서의 政治的 關係란 權力의 關係를 意味하며 權力의 關係는 價値分配의 構造를 意味하게 된다. 그러나 國際社會는 合法的 權威가 不在한 無政府的 狀態속에서 價値의 分配를 둘러싸고 國際政治가 전개된다는 점에서 權力政治 (Power Politics)로서의 國際政治의 構造의 특징이 指摘되는 것이다.

다음으로 이러한 國際政治의 構造속에서 政治主體인 國家의 行爲動機인 權力은 무엇이겠는가? 人間の 政治的 行爲는 自動的으로 發生하는 것이 아니라 目的이 存在한다. 즉 行爲決定속에 內在하는 目的과 환경적 影響의 合理的 判斷과 結合되어 비로소 하나의 行爲로 연결되는 것이다. 마찬가지로 國家에 있어서도 환경적 자극의 合理的 判斷과 國家的 目的의 結合에서 하나의 外交政策이 決定된다. 外交政策에 作用하는 國家的 目的이 즉 國家利益이다. 따라서 國家利益이 外交政策 決定에 基準이 되는 것이다.¹³⁾ 國家의 主要目的을 ‘國家存立이나 發展에 도움이 될 수 있는 상태나 조건의 욕구’라고 定義할

10) Harold and Magaret Sprout, Foundations of International Politics (Princeton: Van Nostrand, 1962), P. 75.

11) Ibid., P. 76.

12) Oran R. Young in J. N. Rosenau et. al. (eds.), The Analysis of International Politics, P. 140, footnote 1.

13) William Wallace, Foreign Policy and Political Process (Macmillan, 1971), P. 30.

때, 이 욕구된 結果들 (desired outcomes) 이 國家利益의 內容이 된다.¹⁴⁾ 물론 國家利益의 內容에는 觀念的인 國家的 目的으로서의 國家利益과 現實的으로 追求되는 國家利益으로 區分하여, 前者는 國家의 外交政策 方向을 提示해주는 指針으로 後者는 具體的인 實踐的 行爲動機로서 國家利益을 생각할 수 있다.¹⁵⁾

現實主義理論의 代表的 主唱者인 Hans J. Morgenthau는 ‘權力으로 定義되는 國家利益만이 國際社會의 마지막 言語’임을 강조하면서 國際社會의 現實속에서 國家(行爲主體)는 國家利益을 위한 투쟁속에서 國際政治를 전개할 수 밖에 없다고 主張하고 있다.¹⁶⁾ 國際政治의 本質을 巨視的으로 把握하는 마스터 키는 國家利益임을 指摘하면서 權力과 利益을 同一視하여 國家의 行爲와 그 戰略을 說明해야 한다는 것이다.

그렇다면 國際社會의 모든 國家(政治主體)들은 그들이 保存·發展시키기 를 원하는 重要한 價値로서의 利益을 갖고 있으며 이 利益에 대한 國家間的 合意가 어떻게 機能하느냐에 따라 國際政治體制의 樣相을 說明할 수 있을 것이다. 즉 國家들이 一連의 共通의 가치를 共有함으로써 각기 達成하고자 하는 先決對策이 相互間에 도움이 될 때, 그 結果로 國家들은 友好的 行爲에서 協調關係를 造成할 것이다. 이처럼 國家들의 協助關係에서 合意가 成立되는 相互作用樣相이 協調的 國際政治體制를 構築한다.¹⁷⁾

한편 國家들이 追求하는 價値가 상충되어 他國의 先決政策을 희생시켜야만 자신의 政策이 집행될 수 있을 때 國家들은 敵對的 行爲의 結果로 갈등關係를 造成할 것이다. 이처럼 國家들의 갈등關係로 成立되는 相互作用의 樣相은 葛藤的 國際政治體制를 만들것이다.¹⁸⁾

그러나 現實 國際政治의 무대에서는 國家間的 ‘純粹協調’ 行爲나 ‘純粹

14) Joseph Frankel, National Interest (Macmillan, 1970), P. 18.

15) 觀念的인 國家目的으로서의 國家利益은 國家安全保障, 國民經濟生活의 發展, 國力の 確保增大, 國家의 價値觀 및 國威宣揚 등이 포함된다.

16) Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations (New York: Alfred. A. Knopf, 1973), P. 5.

17) Andrew M. Scott, The Foundational of the Internstional Political System (Macmillan Co., New York, 1967). P. 126. P. 138.

18) Ibid., P. 127. P. 138.

葛藤' 行爲의 相互作用 樣相은 쉽게 存在할 수 없으며, 이 순수형태의 區分은 다만 國際政治體制에 대한 學問的 分析의 必要에서 提起되는 것이다.

Ⅲ. 國際政治體制的 基本構造와 機能

國際政治體制的 分析에 있어서 注意해야 할 점은 體制內에서 機能하는 主行爲者들(Major Actors)과 極의 數(Number of Pole)이다. 여기서 主行爲者나 極이란 單一 主勢力이나 밀착되어 있는 同盟體가 될 수도 있다. 그리고 이러한 主勢力이나 極은 國際政治體制內에서 軍事的, 政治的, 經濟的 能力的 中心을 形成하고 있는 存在이다.¹⁹⁾ 그러므로 오늘날의 勢力均衡도 主勢力과 同盟을 複合的으로 反映하는 것이라 할 수 있다. 비록 國際政治體制가 勢力均衡政策속에서 戰爭抑止의 機能을 수행하고 있다고 하더라도 모든 國家들이 그 機能에 적극적으로 參與한 것은 아니다. 오히려 勢力均衡은 國際體制內의 主行爲者인 超強勢力들의 戰略의 結果였다고 볼 수 있다.

따라서 主行爲者와 同盟을 고려할 때 現在의 國際政治體制는 兩極體制가 해체되는 과정에 있지만 여전히 2次大戰 이래 主行爲者인 美·蘇가 體制內에서 超強勢力으로 계속 機能하고 있고 同盟關係의 變化和 緩和 등으로 極의 數가 多極化되고 있는 가운데 데탕트 構造를 形成해 가고 있는 것이라 할 수 있다.

여전히 美·蘇가 體制內에서 超強勢力으로 남아있지만 現在는 결코 독점적 지위와 영향력을 행사하는 것은 아니다. 美·蘇는 2次大戰後 超強勢力으로 國際政治體制內에 登場해 他國家들에 비해 월등한 核能力과 미사일등의 優越性을 基盤으로 各各 北大西洋條約機構(NATO)와 바르샤바條約機構(Warsaw Pact) 등으로 同盟關係를 확대하면서 兩極體制를 形成하였다. 그러나 非同盟勢力의 登場과 中共·日本·西歐등의 성장, 나토와 바르샤바의 影響力 減少 및 OPEC의 등장으로 인한 美國의 經濟的 세계모니의 쇠퇴 등으로 硬直된 兩極體制는 柔軟한 兩極體制로 變化되었다.²⁰⁾ 특히 이 中에서도 NATO

19) Bruce Russett and Harvey Starr, World Politics (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1981), P. 99.

20) Ibid., P. 101.

의 影響力 減少와 中共의 相對的 成長은 注目할 만한 것이었다.

NATO가 結成되었을 당시 西歐諸國은 國家防衛를 독자적으로 수행할 힘이 없었다. 결국 國家防衛와 經濟回復을 위하여 西歐諸國은 美國에 排他的으로 依存할 수 밖에 없었다. 이러한 依存關係로 西歐는 美國의 종속적 세력이 되었으며 外交·防衛 戰略은 全般的으로 美國에 의해 決定되었다. 그러나 西歐는 危機로부터 回復되자 美國과의 關係에서 同等한 동반자로서 認識해줄 것과 政策 및 戰略의 次元에서 西歐의 역할을 큰 몫으로 要求함으로써 NATO內的 同盟關係는 瓦解되기 시작했다. 특히 美國의 主導權에 대한 서구의 반발은 核武器문제를 둘러싸고 주로 發生하였다.²¹⁾ 이에 美國은 核분야에 있어서의 主導權 유지와 더불어 실질적으로 核武器를 배타적으로 소유함으로써 수반되는 政治的 支配力을 포기하지 않으려 했다. 결국 核확산으로 同盟關係를 分열시킬 위험성이 존재했으며 核戰爭의 위협을 항상 內在하고 있었음이 特徵的 狀況으로 나타났다.²²⁾

한편 蘇聯과의 확고한 同盟關係로서 兩極體制의 機能에 한 몫을 담당했던 中共도 1970年代부터 그 關係를 현저히 惡化시켰다. 中共이 蘇聯과 同等한 關係에서 독자적 外交政策을 취해보려던 노력이 中·蘇對立을 야기했고, 결국 1969年 中·蘇 국경에서 직접적인 軍事的 충돌을 불가피하게 할 정도로 惡化됨으로써 兩極體制의 瓦解의 중요한 要因中的의 하나가 되었다. 이러한 中共의 登場은 冷戰的 兩極體制의 瓦解와 분리하여 생각될 수 없으며, 冷戰體制 崩壞의 具體的 表現中的의 하나는 中·蘇의 對立이다. 이 對立을 中共이 蘇聯 一邊倒의 外交政策을 전개하던 1950年代의 冷戰體制와 比較해 보면 權力政治의 속성과 그 變化를 實感할 수 있다. 즉 1950年代의 中共外交는 體制的 陣營利益(Block Interest)이 個別的 國家利益(National Interest)에 우선한다는 原則을 是認하고 있었지만 1970年代의 中共外交는 個別的 利益이 體制的 利益에 先行한다는 原則위에 전개되고 있다. 좀더 구체적으로 말한다면 中共의 國家利益은 蘇聯이 영도하는 國際共產主義體制的 利益에 우선

21) 그 理由는 核武器가 NATO內에서 3重의 機能을 하기 때문이었다. 즉, 超強勢力의 상징으로서, 美國 政策實現의 수단으로서, 그리고 戰爭수단으로서의 核作用이 그것이다.

22) John Spanier, American Foreign Policy Since World War II (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1980), P. 105.

한다는 것이며, 이 말은 國家利益과 陣營利益이 調和의 限界를 벗어나 衝突의 領域으로 접어들었다는 것을 의미한다. 1950年代는 中共 國家利益과 國際共產主義 陣營利益이 補完的 調和關係를 유지하였지만 1970年代에 접어들면서 蘇聯領導下의 體制的 利益(蘇聯의 利益을 中心으로 하는)을 否定하고 中共 國家利益 中心의 새로운 體制를 구축하려는 것이라고 풀이될 수 있다.²³⁾ 이러한 中共 國家利益의 具體的 表現이 對美和解(1979年 美·中共 國交正常化聲明)와 對日和解(1978年 中共·日平和友好條約締結)路線으로 나타났다.

따라서 現在의 國際政治體制는 西歐, 中共, 日本등이 主勢力으로 등장하면서 兩極體制가 瓦解되어가는 過程에 있으나, 기존의 主行爲者인 美·蘇를 軸으로 하는 兩極體制와 下部構造로서의 多極體制를 形成하는 데탕트 構造가 새로운 國際政治秩序를 이끌어가고 있다고 볼 수 있다. 이 경우 데탕트 構造는 兩極體制에서 多極體制로의 變化可能性을 보이는 過渡期的 抑止機能을 수행하고 있는 것이다.

특히 現在의 國際情勢는 美·中共의 데탕트, 中共·日의 데탕트, 中共·蘇의 데탕트를 위한 노력, 美國·西歐·日本등이 中·蘇에 多角的인 接近노력, 核能力확산을 억제하려는 美·蘇의 긴장완화 노력등이 특징적이다. 따라서 兩極間의 緊張緩和와 多極間의 相互協力등을 통하여 國際政治體制的 安定을 유지하려는 데탕트 構造가 계속 摸索되고 있는 것으로 보인다.

오늘날 이러한 데탕트 構造의 摸索은 蘇聯의 膨脹主義에 對應하는 美國의 抑止戰略이라는 機能的 次元에서 검토될 수 있다. 美·蘇의 東·西戰略이 데탕트 構造라는 現國際政治體制的 틀속에서 制限되고는 있지만 그 基本性格은 계속 유지되고 있는 것이다. 사실상 蘇聯勢力的 중추력은 때때로 軍事的 實體로 보충되는 軍事的 武裝에 있어왔다. 군사력을 바탕으로 한 蘇聯의 世界戰略은 언제 어디서나 가능한 한 勢力을 확장시켰으며, 레닌적 사고방식에서 敵으로 간주된 國家들을 弱化시키는 어떠한 運動이든지 지원해왔다. 이러한 戰略이 蘇聯에게는 勢力均衡 상태에서 지위를 향상시키는 효과적인 世界戰略이었던 것도 사실이다.²⁴⁾ 蘇聯이 軍事力을 膨脹主義 政策의 기초로 삼는 理由

23) 趙在權, “中共外交政策의 體制的分析”, 統一問題研究, (建國大: 統一問題研究所, 第1輯, 1979), P. 111.

24) Ray S. Cline, World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980 (Cobrado: West view Press, 1980), P. 153.

는 理想的으로나 先進化된 技術援助 能力에 있어서 용이하지 않기 때문이다. 이러한 약점을 인식하고 있는 蘇聯은 1970年代에도 美·蘇데탕트를 이용하여 착실하게 軍事力을 增強했다. 오히려 이 기간동안의 蘇聯 軍事活動은 광범위하고 強熱했다고 評價된다. 오늘날 蘇聯이 美國과의 데탕트 構造속에서 시베리아 천연자원개발을 위해 日本과 技術協力을 추진하고 中共과도 和解를 시도하고 있다. 그러나 蘇聯은 데탕트를 自國의 軍事力 및 經濟力 증진을 위한 機會로 간주하면서 革命的인 目標들을 추구할 수 있는 戰略으로 받아들이고 있다. 美國과의 데탕트 主要骨格인 軍備統制 (arms control) 에 있어서도 積極的に 美國에게 戰略的 優位를 허용하지 않는다는 방침이며, 이것은 蘇聯의 軍事戰略이 戰爭의 可能性을 前提로 蘇聯이 이겨야만 한다는 假定에 기초하고 있다.²⁵⁾ 따라서 蘇聯의 世界戰略은 계속 膨脹主義的인 성격을 안고있는 것이다. 第3世界에 대한 끊임없는 재래식 군사원조와 西歐와의 科學技術 및 經濟協力도 膨脹主義政策을 위한 戰略的 次元으로 해석해야 한다.

한편 美國의 世界戰略은 蘇聯의 膨脹主義政策을 抑止하고 새로운 安定的바탕을 갖는 國際秩序를 유도하려는 構想이다. 데탕트 構造속에서 蘇聯과 協力關係를 계속 追進함으로써 戰爭을 피하는 길을 摸索해 왔다. 한때 이러한 政策의 結果가 데탕트의 盲信속에서 人權主義를 표방하는 理想主義의 순진성으로 나타나, 蘇聯의 軍事力 增強으로 自由陣營內에 不安을 심어주었던 것도 사실이다.

그러나 蘇聯의 世界戰略에 대한 實體와 美國의 抑止能力의 한계성으로 美國은 現實主義와 理想主義의 적절한 융합에서 世界戰略을 摸索하고 있다. 특히 勢力均衡政策도 戰略的으로 重要한 國家들을 現實的으로 선택하여 大洋橫斷的인 同盟政策을 추진하는 方向으로 再調整하고 있으며²⁶⁾ 多國의企業 (multinational corporation) 의 積極적 活動을 통하여 世界를 相互依存的인 方向으로 이끌어 나감으로써 國際政治體制의 데탕트를 꺾하려 하고 있다. 蘇聯과도 힘에 의한 對應과 데탕트政策의 계속적인 追進으로 核戰위험을 완화시키려는 노력을 시도중이다.²⁷⁾ 더우기 蘇聯의 에너지 危機를 타개하기 위해

25) Ibid., P. 149.

26) Ibid., P. 186.

27) William E. Griffith, The Superpower and Regional Tensions (Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1982), P. 17.

서 美國은 蘇聯과의 原由開發과 시베리아 천연가스開發 協力 등을 추진하고 있으며, 美·中共關係의 方向도 蘇聯의 膨脹主義 戰略을 抑止하고 國際政治秩序를 安定化시키는 基盤위에서 考慮하고 있다.

따라서 現國際政治體制도 蘇聯의 軍事力을 追進力으로 한 膨脹主義 戰略에 對應하는 美國의 多角적인 抑止戰略이 여러 行爲者들을 끌어들이므로서 德 땅트構造의 基本骨格이 되고 있음이 사실이다. 즉 蘇聯에 의한 膨脹과 美國에 의한 對應으로 抑止機能이라는 基本骨格 속에 특히 中共등이 德 땅트에 동참함으로써 새로운 勢力均衡이 이루어지고 있는 것이다.

Ⅳ. 四強의 國家利益과 東北亞의 勢力均衡

勢力均衡은 國際政治現象을 基本的으로 支配하는 原理로서 認識된다. 國際政治現象은 物理的 世界에서 일어나는 現象과 根本的으로 類似하다. 物理的 世界에서 運動이 일어나는 것은 對立하는 ‘힘’의 均衡이 破壞되어 하나의 ‘힘’이 다른 ‘힘’에 優越한 때이다. 國際政治現象도 現在의 勢力關係를 그대로 유지하려는 세력과 現狀을 打破하려는 勢力이 對立되어 한 쪽의 勢力이 다른 한 쪽의 勢力을 증가하여 均衡을 破壞하려 할 때 粉爭이나 戰爭이 일어나는 것이다. 戰爭은 均衡된 勢力의 存在를 前提로하여 그 均衡狀態가 아주 急激하게 變動되는 過程을 의미하는 것이다.

따라서 勢力均衡은 戰爭前이나 戰爭後에 있어서 國家가 追求하지 않을 수 없는 行動原理인 것이다. 그런데 이 原理가 成立되는데는 첫째, 統一的인 權力組織이 存在하지 않는 社會에서, 둘째, 거의 同等한 權力을 가진 複數의 國家가 對立하고 있다는 두 가지의 條件이 必要하다. 즉 A.B.C 3 個國이 統一的인 權力組織을 形成하지 않고 거의 同等한 勢力을 享有하면서 相互 對立하고 있는 狀態는 곧 勢力均衡 狀態이다. 만약 A國이 그 均衡狀態에 滿足하지 않고 B國을 공격하였다면 C國이 A國에 의하여 征服되기를 願하지 않는 限, 그가 取해야 할 行動은 B國을 支援하는 길 밖에는 없다. 왜냐하면 A國이 B國을 征服한다면 그것은 A國의 絶對的 強化를 의미하며, 그것은 곧 C國의 相對的 弱화를 뜻하기 때문이다. 따라서 C國의 政策決定者가 正常的인 識見을 가지고 있다면 B國을 支援하고 A國의 行動을 抑止하기 위

하여 最善을 다할 것이다. C國이 B國을 支援하는 行動은 어디까지나 自國의 安全을 위한 것이지 결코 B國을 위한 것은 아니다.²⁸⁾

이와같은 行動原理는 B國이 A國을 侵略할 때에도 마찬가지로 機能한다. 곧 C國은 A國을 支援하고 B國을 牽制할 것이다. 이 경우 C國을 決定勢力 (Balancer) 이라 칭한다. 물론 이때 各國의 行爲動機가 되는 中心的 價値는 安全과 發展 (Preservation & Advancement) 이라는 國家利益의 第一次의 內容이 되는 것이다. 따라서 이러한 國家利益의 表現은 均衡된 現狀을 破壞하려는 國家가 있는한 순환적으로 發生하고 있으며 多數國家로 形成되어 있는 國際政治體制의 基本的 原理로 機能하고 있는 것이다.

東北亞 地域에서도 世界情勢의 變化和 함께 構造的 變化를 서둘렀다. 그것은 冷戰的 兩極體制를 瓦解시킨 國家가 東北亞에 위치한 中共과 日本이라는 사실과 連繫된다. 東北亞에 있어서의 美·蘇對立과 競爭에 變化를 促進시켰던 것은 中共과 日本의 國際的 地位 上昇이라는 要因이 作用했다. 특히 上海共同聲明이 東北亞 地域에서도 冷戰秩序를 終熄시키는 획기적인 契機가 되어 이 地域에 새로운 양상의 勢力均衡 構造를 가져온 것이다. 이 구조적 變化는 美·蘇·中·日 四強의 地位와 이 地域에서의 政策變化가 機能한 것이며 關係面에서 새로운 多極構造를 形成했다. 그러나 이것은 歐州의 勢力均衡과 같은 同質화된 安定體制의 維持와는 달리 機能面에서 緊張을 內包한 構造的 變質로 特徵지워지고 있다.

韓半島를 둘러싼 美·蘇·中·日은 각기 自國의 利益을 中心으로 四強의 關係가 교차되는 韓半島에 戰略的 次元에서 勢力均衡 政策을 構想해 왔고 그 實現을 위한 實際的 노력들이 美·中共데탕트에 의해 활발해진 것이다.

中共은 中·蘇對立後 蘇聯의 軍事的 공격에 대한 가능성을 심각하게 認識하고 있었으며,²⁹⁾ 직접적인 국경충돌을 경험함으로써 蘇聯으로부터의 安保危機에 직면하게 되었다. 中共과 蘇聯은 世界 最長의 國境線을 가지고 있으며 (약 7,000 km), 中共의 重要 產業地域인 滿洲를 비롯하여 核開發基地인 新疆省은

28) F. L. Schuman, International Politics, 7th 1969, P. 71.

29) 中共은 蘇聯의 包圍政策을 認識해 中·蘇接境地域의 國家들과 國境協約을 서둘렀다. 버마(1960), 네팔(1960), 몽고(1962), 파키스탄(1963), 아프카니스탄(1965)과의 國境條約은 對蘇安保 次元에서 수행한 최초의 노력이었다.

國際政治体制과 東北亞의 勢力均衡

蘇聯과의 國境에서 몹시 가까운 位置에 있다. 이러한 狀況에서 中共은 美國과의 和解를 통한 對蘇 견제의 勢力均衡 政策을 선택하게 되었다. 왜냐하면 蘇聯을 견제해줄 수 있는 勢力이 現在로서는 美國이외의 다른 國家가 없다는 現實과 그렇다고 蘇聯과의 再結合은 安全을 위해 獨立을 희생하는 結果임을 잘 알고 있었기 때문이었다. 게다가 國際社會에서의 地位확보를 위해서는 기필코 이룩해야 할 技術·經濟發展을 위해서도 美國과의 和解가 必要했다.

美國도 월남전 개입의 長期化로 대규모의 反戰運動을 경험함으로써 外交政策의 基調를 재검토했다. 美國 혼자 힘으로는 아시아의 安定을 지탱해 나갈 수 없음을 인정하고, 대신 地域 國家間에 그 地域的 安定에 기여해야만 한다³⁰⁾는 必要에서 中共을 認識했다. 蘇聯에 대한 均衡者(Balancer)로서의 中共의 價値와 아시아에서의 蘇聯 패권주의를 고려하여 中共을 地域安定의 잠재적 기여자로 간주하게 되었다. 게다가 世界戰略上 만약 中·蘇의 關係가 거의 대등한 정도에 이른다면 蘇聯과 直接對立에서 循環對立으로 전환함으로써 美國의 戰略的 부담을 덜 수 있으리라는 기대도 있었다.

결국, 中共의 立場에서는 對蘇安保危機를 美國을 통해 견제하고, 낙후된 經濟를 극복하여 선진 대열에 同參하려는 욕망이 對美接近을 서두르게 했으며, 美國側에서는 월남전에 지친 國內輿論의 問題³¹⁾를 해결하고 아시아 地域에서의 힘의 均衡을 가져올 수 있다는 기대가 中共과의 데탕트를 서둘렀다. 이러한 兩國의 行爲는 理念의 共感에서가 아니라 現實的 必要에서 움직인 權力政治의 전형적인 例이다. 즉 陣營利益(理念)에 앞서 現實的 當면과제를 해결하려는 個別利益(國益)의 具體的 表現으로서 이것은 國際社會에 영원한 친구도 영원한 적도 없다(國家利益만이 영원하다)는 냉혹한 權力政治를 그대로 반영한 것이라고 해석된다.

이러한 美·中共 接近에 대해 蘇聯은 美·中共에 대한 抑止機能으로 東北亞 地域으로 軍事力 증강을 활발히 했으며, 日本도 強力한 經濟力으로 東北亞에서 自治的인 영향력을 증진시킴으로써 四強關係의 構造變化에 재물을 다 하면서 東北亞의 새로운 勢力均衡을 創造하게 된 것이다. 특히 核能力을 갖

30) 1969年 광도에서의 닉슨 닥트린 發表 참조

31) 당시 월남戰 종식을 위한 “하노이”로 통하는 열쇠가 中共의 손에도 있다는 사실을 감안하여 外交的 포석이 必要했다.

춤으로서 能動的인 強大勢力으로 등장해 四強關係의 構造개편에 重要한 影響을 미친 中共의 機能은 注目할 만한 것이었다.

그러나 東北亞 勢力均衡에 參與하고 있는 四強이 1980年代 現在 결코 동등한 能力의 관계는 아니다. 軍事的으로는 美·蘇가 상대적인 優位를 갖고 있다. 中共은 비록 核能力을 보유하고 있지만 그 能力은 여전히 방어적인 것이며 아직까지는 地域的인 勢力이고, 日本도 現代化된 軍事武器를 갖추고 있지만 地域的인 防禦機能만을 하고 있다. 經濟的으로도 美·日·蘇가 高度의 産業社會임에 비하여 中共은 훨씬 낙후된 狀況에 놓여있다.

軍事·經濟的 能力의 非對稱性 外에도 中共과 蘇聯은 政治的으로 뿐만 아니라 軍事的으로 對峙狀態에 있고 美國과 日本은 밀접한 軍事的 同盟關係를 이루고 있다. 따라서 東北亞의 安定에는 다음과같은 3個 類型의 行爲者間 機能이 밀반침된다고 볼 수 있다. 첫째, 美·蘇間의 傳統的 均衡, 둘째, 日本을 主行爲者로하는 經濟的 相互依存, 셋째, 中共의 새로운 均衡者로서 機能등이다. 특히 이러한 機能에 中共이 온건하게 同參한 動機는 첫째, 中·蘇紛爭, 둘째, 美·中共接近, 셋째, 더 이상의 緊張은 蘇聯에 유리한 外交的 機會를 줄 수 있다는 두려운 認識등에 그 主要動機가 있었다고 판단된다.³²⁾

그런데 東北亞의 勢力均衡은 四強 각기 다른 國家利益 次元에서 경쟁을 계속하고 있고 目標追進에 있어서도 서로 다른 政治, 軍事, 經濟的 수단을 갖고 있지만, 어느 一國도 獨占的인 支配力을 行使할 수 없는 狀態에서 勢力均衡은 이루어지고 있다. 경쟁적인 機能面에서도 影響력을 위한 경쟁은 中·蘇間에 強하게 작용하고 있으나 中共은 軍事的인 열세를 政治的인 戰略에 依存함으로써 蘇聯과 어느정도 均衡을 유지하고 있다. 또한 蘇聯의 軍事的 膨脹은 中共과 日本으로 하여금 政治的으로 적응할 必要性을 느끼게 했으며, 다른 한편으로는 中·일이 가능한한 蘇聯의 위협에 대처하기 위하여 美國과 밀착한 關係를 形成해 蘇聯의 強力한 軍事力이 支配的으로 使用될 수 없게 함으로써 勢力均衡의 또 다른 바탕을 마련해 주었다.

蘇聯이나 中共에 비해서 日本은 軍事的 影響력을 행사할 수 없지만 強力한

32) Harold C. Hinton, "Peking-Washington: Chines Foreign Policy and the United States", The Washington Paper, Vol. IV, 1976, P. 71.

經濟的 能力으로 勢力關係의 均衡에 이바지하고 있다. 한편 美國도 政治·軍事·經濟的으로 東北亞에서도 支配的인 勢力이 되어왔지만 지금은 獨占的으로 支配의 影響力을 行使할 수 없게 되었고, 월남전에서의 軍事的 실패와 日本의 經濟的 대부흥이 美國의 限界를 立證시켜 주었다. 그러나 비록 美國의 限界는 있지만 지금도 政治·軍事·經濟力을 적절히 사용함으로써 東北亞 勢力關係의 不均衡 要素를 보충해 줌으로써 現在 東北亞 勢力均衡에서 美國은 여전히 核心的인 抑止機能을 수행하고 있음이 사실이다.

構造的 面에 있어서도 가까운 將來에 어느 一國이 獨占的 支配力을 행사하여 構造變化를 가져올 可能性은 적다. 四強間의 대규모 軍事紛爭이 核戰爭으로 확산될 위험성을 四強 指導者들이 認識하고 있는 듯하며, 만약 어느 一國이 모험적인 衝격을 가하게 된다면 他國들이 그 공격자에 聯合的으로 對應할 것으로 보이기 때문에 四強間의 대규모 衝突은 회피할 것이다.³³⁾

中·蘇紛爭은 등소평이 和解를 위한 先決條件으로 밝힌 바 있는 외몽고로부터의 蘇聯 軍·장비의 철수와 베트남에 대한 군사지원 中絶 그리고 아프카니스탄 침공의 中絶등이 쉽게 해결되지 않을 展望이지만³⁴⁾ 最近 進行중인 中·蘇 회담트 노력을 감안할 때 現 水準에서 지속될 것 같다. 그래서 中·蘇도 現在의 東北亞 勢力均衡 關係가 만족할만한 構造는 아닐지라도 現狀의 變化가 어느 한쪽에게 유리하게 전개될 것에 대한 두려움 때문에 現狀의 變化를 적극적으로 원치 않을 것이다. 日本도 美國과의 同盟關係를 瓦解시키면서 재무장을 서두르지 않을 것이기 때문에 現狀에서의 四強 構造는 크게 變化되지는 않을 것으로 보인다.

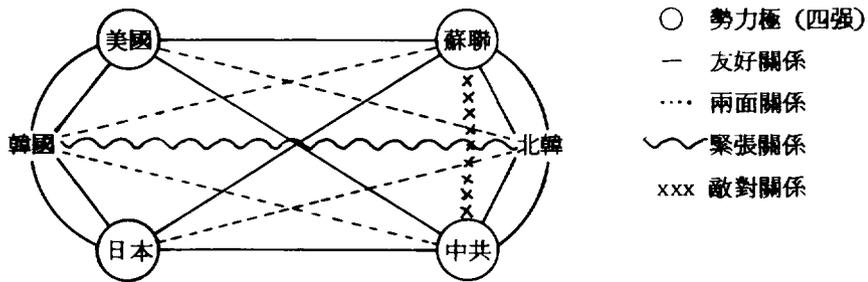
그렇다면 現在의 四強 勢力均衡에는 어느정도의 構造的인 安定은 存在하며 비록 四強이 現 狀況을 全的으로 만족하게 받아들이지 못한다 하더라도 現狀態의 變化가 오히려 自國의 國家利益에 치명적 惡化를 초래할 가능성을 두려워함으로써 스스로 모험적 行爲를 自制하면서 現 勢力均衡體制를 忍耐할 것으로 전망된다. 그러나 東北亞에서의 均衡은 어디까지나 力動的 競爭을 反映하는 四強關係로써 과거 歐洲에서 構築되었던 勢力均衡과는 機能面에서 다른

33) Barnett A. Duk, China and the Major Power in East Asia (Washington D.C. : Brookings, 1977), P. 301.

34) Robert A. Scalapino, "Uncertainties in Future Sino-U.S. Relations", ORBIS, Fall 1982, P. 693.

樣相의 독특한 勢力均衡體制임에 注目할 必要가 있다. 蘇聯의 軍事的 膨脹可能性에 美國을 中心으로 하는 抑止機能이 끊임없이 相互作用하는 構造속에서 자신들의 地位를 改善시켜 보려고 노력하면서도 위험한 狀況變化를 두려워 하는 ‘緊張의 過渡的 均衡’으로 살아 움직이고 있는 것이다.

〈 東北亞의 勢力均衡 體制 〉



V. 結 論

— 1980年代 情勢變化와 韓半島 —

美國과 蘇聯을 主軸으로 하고 美·蘇·中·日을 4기등으로 하여 構築된 四強體制속에서 南·北韓은 斷絶된 채 緊張構造를 이루어 왔다. 韓半島를 完충으로 한 超強 데탕트 構造가 四強體制로 象徵되고 있는 것이다. 이 四強體制는 美·蘇·中·日의 韓半島周邊 四強이 그들간의 國家利益을 連繫적으로 機能化하고 있는 緊張의 不動裝置라고 規定해 볼 수 있다. 이 裝置속에서 四強은 勢力均衡을 運營方法 (modus operandi) 으로 하고 現狀維持를 生活樣式 (modus vivendi) 으로 하여 東北亞의 安定을 保存해 왔다. 그리고 南·北韓은 勢力均衡이라는 假說마저 否認하면서도 現狀維持라는 現實的 生活樣式에 各自의 友邦勢力과 步調를 맞추어 왔다.

四強構造와 抑止機能과의 關係를 連繫해 볼 때 四強構造가 基礎로 하고 있는 假說이 勢力均衡이고 그 行爲機能이 現狀維持이기 때문에 사실상의 擔保

國際政治體制와 東北亞의 勢力均衡

는 軍事的 抑止體制 (Deterrence System) 였던 것이다. 이와같이 抑止體制를 前提로한 데탕트 構造가 平和와 安定을 꾀할 수 있다고 安心하는 자체는 성급하다. '공포의 均衡'은 데탕트 構造의 必要惡으로 간주되는 것이다. 그동안 韓半島에 集結되고 있는 四強體制가 南·北韓의 激突을 抑止할 수 있었던 것은 超強勢力이 機能하는 抑止力 때문이었다. 超強들의 抑止機能은 核武器를 포함한 破壞力으로 이루어지며 데탕트 構造는 이러한 바탕위에 形成되고 있다. 四強體制 自體가 狀況의 變化에 따라 內部的 運營方法이 달라질 수 있다는 流動性을 갖추고 있다는 점에서 四強體制와 南·北韓關係의 機能樣式에 따라 戰爭과 平和는 교차한다.

1980年代는 어제의 美·蘇의 權위에 잠재적 敵國이 되거나 각축의 대상이 되는 變革의 時期로 되어가고 있다. 美·蘇 競爭과 對決의 尖銳化와 그로인한 第3世界를 포함한 郡小國家間의 紛爭擴大, 實利的 國家利己主義의 노골화 및 國際社會의 다원화 등이 國際政治體制의 大轉換을 촉진시킬 重要 要因으로 생각될 수도있다. 이러한 다원적 질서속에서 韓半島주변의 東北亞 情勢도 전개될 것이나, 美·蘇 兩大國의 영향을 많이받 을 것이다. 東北亞에서 美國은 蘇聯에 대한 軍事的 열세를 外交的 戰略으로 만회하기 위하여 美·日·中共 反蘇聯合體制 구축을 具體化하려할 것이며, 이에 蘇聯은 美國中心의 安保協力の 사슬을 끊어 버리려는 힘의 시위로 極東地 域에 軍事力을 대폭 증강할 것이다. 中共은 超強대열에 同參하려는 目標로 實用主義를 취하면서 東北亞 勢力均衡에 계속 重要的 機能을 수행할 것이며, 또한 전형적 狀況指向의인 日本은 韓國의 戰略的 위치를 빼앗아갈 우려도 있다. 美·日·中共의 反蘇聯合體制는 短期的으로 韓半島 주변 情勢에 安定的 要因으로 작용하고 있으나 長期的으로 볼 때 中共과 日本의 變數에서 오는 不安定 要因도 배제할 수는 없다. 완충지대인 韓半島 立場에서 考慮해 볼 때 四強의 利害調整過程에서 韓半島가 자칫하면 흥정의 희생물이 될 우려도 있다. 地政學的 特性으로 인하여 완충지대는 狀況變化에 依하여 주위의 均衡이 깨지고 內部的으로 流動化하면 列強의 전략항쟁의 장소로서 철저히 희생되 어 왔다.

그렇다면 이 시점에서 우리가 認識해야 할 實存的 意味는 무엇인가. '두 마리의 코끼리가 싸우거나 사랑을 속삭이면 그밀의 풀밭만 절단난다'는 속담이 있다. 國際政治의 本質을 '國家利益'의 意味로 해석한다면, 이 속담이 지

니는 意味도 現 國際關係를 분석하는 은유적 表現으로 理解할 수 있을 것이다. 더구나 韓半島를 둘러싸고 있는 四強의 利害關係가 교차하고 있는 東北亞 國際情勢를 把握하는 데 이 말이 지니는 함축된 意味는 示唆하는 바가 있다.

‘두 마리의 코끼리’는 美國과 蘇聯을, 확대 해석하여 外勢(美·蘇·中·日)의 의미로, ‘풀밭’은 強大國의 政治에 좌우되는 弱小國으로 은유될 수 있으며, ‘사랑과 싸움’은 이들 強大國들의 國家利益에 입각한 戰略(外交政策)의 意味로 생각해 볼 수 있다.

결국 強大國 政治와 주변 情勢에 민감히 영향받는 우리의 現實에 비추어, 지나친 美國依存的 對外政策에서 탈피하고 주변 정세에 能動的으로 참여함으로써, 오히려 列強들을 우리의 場의 論理에 主體的으로 이용할 수 있는 지혜를 摸索해야만 할 것이다. 힘센 코끼리들의 싸움에 늘 아픔만으로도만 견딜 수는 없기 때문이다.