

Gulf戰이후의 東北亞秩序와 한반도

吳 淇 坪*

目 次

- I. 序 言
- II. 戰爭의 性格과 效果
- III. 東北亞 政治와 새 秩序
- IV. 새 秩序와 分斷 韓半島의 문제
- V. 結 論

I. 序 言

아랍권의 패권을 지향하는 이라크의 후세인에 의해 저질러진 Gulf전쟁은 중동의 현상질서를 파괴한 침략으로 규정되고 미국의 힘을 바탕으로한 다국적군에 의하여 용정되었다. 전쟁에 이른 歷史的 原因이나 또는 그 正當性 주장¹⁾은 묻어 둔 채 일단 일어난 전쟁의 결과는 그 이후의 국제질서의 재편성이라는 벅찬 과제를 낳았다.

Gulf戰은 비록 다국적군이라는 이름으로 수행되기는 했으나 이는 실질적으로 미국에 의해서 얻어진 승전이다. 20世紀에 들어와서 Gulf戰까지 포함하여 인류가 치룬 여러개의 대규모 전쟁²⁾은 모두가 미국의 힘에 의해서 치루어졌다는 점에서는 공통이다.

그러나 Gulf戰의 특징은—부분적으로 한국전쟁의 경우를 빼고는—UN이라는 국제조직에

* 西江大 敎授

- 1) 제1차 세계대전중 오스만터키의 영토는 1916년 3월의 후세인·맥마조약에 의해서 아랍민족국가의 건설이 약속되었으나 그 이후 사이코스·피코밀약(1916년 5월)에 의하여 이 지역은 분활되었다.
- 2) I, II 차 세계대전, 한국전, 월남전 그리고 Gulf전까지의 다섯차례의 전쟁을 말한다.

의해서 그 무력사용이 正當化됨으로써 歷史上 처음으로 國際公權力의 행사라는 모습을 갖추었다는 점이다. 짧게 얘기해서 Gulf전쟁은 무력을 갖추지 못한 UN이 미국을 비롯한 다국적군의 무력사용에 대하여 法的이고 政治的인 正當性을 부여해주었다는 특색을 지닌다는 것이다.

이 사실은 戰後질서의 회복이나 또는 새로운 질서의 創出에는 UN과 미국이라는 두主役(actor)이 이를 감당해야 된다는 상관된 責任性을 함축하는 것이다.

第2次 世界大戰이후 줄곧 強大國間의 세력정치의 구조속에서 그들 둘러리만 섰던 UN이 活性化되고 戰爭의 主役으로 등장하기까지는 많은 국제정치의 변화요인에 힘입은 바 크다. 그 가운데서도 소련의 고르바초프의 신사고에 의한 정책변화가 UN에 새로운 의미를 부여한 데에 따른 영향이 크다는 것은 두말할 나위도 없다. 그러면서도 소련은 그의 국내정치상의 어려움 때문에 Gulf戰에 직접적으로 참여치 않았고 이것이 마치 戰後질서가 미국의 주도하에 이루어져가는 것으로 보이나 결코 소련에게 默從의 代價를 지불해야 된다는 요인을 간과해서는 안될 것이다.

이러한 상황의 定義아래 이 글에서는 Gulf戰 수행과정에서 主役을 이루었던 UN과 미국의 介入성격을 규명하고 나서 그 이후의 새로운 질서형성에서 양자가 지니는 상관성을 분석해 보고자 한다. 다만 論究의 범위는 한반도를 포함한 東北亞秩序에 미치는 效果에 대한 分析으로 좁혀서 고찰하기로 한다.

II. 戰爭의 性格과 效果

1991년 1월 17일에 시작된 Gulf戰爭은 국제정치의 복합적 요인의 산물이었다. 이라크의 후세인에게는 제1차대전중에 있었던 아랍민족국가의 건설을 약속한 바 있는³⁾ 서구세력에 대항하여 지역적 패권추구라는 명분이 작용하였다. 또한 세차례에 걸친 중동전쟁의 결과로 이스라엘이 占領하고 있는 영토를 반환하라는 UN安保理 결의 제242호의 이행을 촉구함으로써 UN政策의 衡平을 되찾는다는 전쟁목적이 추가되었다.

그에 반해서 미국을 중심으로한 다국적군은 제2차대전 이후에 설정된 국제정치의 현상질서를 파괴하고 국제규범에 어긋나는 침략행위를 용정하기 위하여 이라크에 대한 집단적인 軍事制裁를 가함으로써 쿠웨이트의 현상회복을 기한 것이다. 그러나 中東石油에 오직 6~7

3) 주 1) 참조

%인 의존성만을 지닌 미국의 外向的인 介入정책은 자원에 대한 分配秩序를 둘러싼 配권의 확립이 그 기초를 이루고 있음은 의심의 여지가 없는 것으로 보인다.

또한 중·소를 중심으로 전개된 脱冷戰의 세력구조의 재편성 과정에서 나타날지도 모르는 힘의 眞空상태를 악용한 지역세력 국가의 팽창을 통한 도미노 현상은 일정단계에서 막아져야만 했다.

더구나 미국의 동맹국들인 유럽국가들과 동북아에서의 일본이나 한국 등 중동석유에의 높은 依存度⁴⁾를 지니고 있는 국가들을 위해서 미국의 주도는 자칫 이들을 위한 代理戰의 성격을 지니게도 되었다. 바로 이 점에서 미국은 모든 관련국가들로 부터의 戰費 각출이 正當化되었던 것이다.

이러한 성격을 지닌 전쟁의 조직 과정에서 UN이 수행한 역할은 괄목할 만한 것이었다.

이라크에 의한 쿠웨이트 침공이 있었던 1990년 8월 2일에 UN安保理에서 채택된 결의 제 660호로부터 11월 29일에 채택된 決議 제678호까지의 일련의 결의에 이르러 UN은 다국적군의 무력사용을 정당화시켰으며 그에 기초해서 걸프전은 시작되었다. 그 개략은 다음과 같다.

우선 결의 제660호는 이라크를 침략자로 규정하고 그의 무조건 철수를 요구하였다. 8월6일자 安保理 결의 제661호에서는 UN헌장 제51조에 의하여 쿠웨이트의 자위권을 확인하였고, 8월 9일자 결의 제662호에서는 쿠웨이트의 병합을 무효로 선언하고 이에 대한 회원국들의 직접-간접 승인을 금지하였다. 8월 25일자 결의 제665에서는 헌장 제7장의 규정에 의해 대 이라크 금수조치를 이행하기 위하여 "필요한 조치"를 취할 수 있게 함으로써 최소한의 무력사용을 용인하기에 이르렀다. 이 결의 제4항에서 安保理는 이미 기능이 정지되어버린 「군사참모위원회」를 적절히 조정기구로 이용하며 활동내용을 사무총장과 협의를 거쳐 安保理에 보고하도록 명시하고 있다. 이는 UN회원국들의 군사력의 사용을 승인하는 것만이 아니고 통제하겠다는 UN의 의지를 표명하는 것이기도 하다.

다시 9월 25일자 결의 제670호 3항에서는 이라크에 대한 공중봉쇄까지도 결의하였다.

끝으로 11월 29일 安保理결의 제678호에서는 1991년 1월 15일까지 이사회의 결의에 따라 이라크가 철수하지 않으면 安保理는 모든 필요한 수단을 이용하도록 권한을 부여하고 있다. 이로써 이라크에 대한 무력제재가 승인된 것이다. 이러한 12개의 安保理 결의는 침략자를 규정하는데서 부터 외교적 경제적 제재를 거치고 군사적 제재의 합법성까지 부여하고 있다. 비록 다국적군이 UN헌장 제43조에 의해서 이루어진 통일된 지휘체제를 갖는 "UN군"은 아

4) 유럽국가들의 중동석유의 의존도는 30~40%에 달하고 일본과 한국의 그것은 60~70%에 달한다.

나나 분명 UN安保理 결의를 통해서 그 행동의 합법적인 정당성을 확보하고 1991년 1월 17일에 무력제재는 시작된 것이다.

이렇게 시작된 전쟁은 미국의 一方的인 승리로 끝났고 그 결과는 신국제질서의 形成에 절대적인 영향을 주게 되었다. 이는 크게 두가지면에서 새로운 것이다.

첫째는 이라크에 대한 미국의 일방적인 승리는 脱冷戰時代를 지향하는 21세기의 미국의 세계적 지도력을 확립하였고 월남전 이후 실추되었던 미국의 위신과 국민적 自矜心을 회복시키는 계기를 부여했다는 점에서 부시정권의 정치적 求心點을 확고히 하였다.

둘째로는 상술한바 중동지역의 자원의 분배권을 위한 代理戰의 성격은 미국이 처한 경제적 어려움과 Paul Kennedy⁵⁾가 지적한 바 미국의 軍費부담의 과중함을 극복하기 위한 좋은 명분으로 나타났다. 이는 특히 無定型的의 세력구조를 지니고 미국과의 쌍무적인 동맹관계만을 지닌 東北亞국가들에게는 특히 軍費分擔의 압력으로 나타났다. 특히 미국을 중심으로한 다국적군의 일방적인 승리는 현시점에서 마치 미국에 의한 一極構造 超強國政治의 모습을 나타냈고 이는 세계질서의 재편에 결정적인 영향을 미칠것이다. 그러나 페레스트로이카가 정비되고 국제적인 잠재력을 지닌 소련과의 제한적인 협력관계는 기존의 양국구조에서 크게 벗어나지 않는 질서의 재편은 쉽게 내다 볼 수 있을 것이며, 서구진영국가들의 參戰에 힘입은 전쟁의 果實은 적정수준에서 균점되어 질 것이다.

문제는 높아진 미국의 국제적인 지위와 승진을 통한 自己滿足의 열기속에서 진행되고 있는 세계질서의 재편과정에서 동북아 국가들이 치루어야할 代價가 무엇이 될 것인가 하는 것은 새로운 문제의식으로 대두되고 있다.

Ⅲ. 東北亞 政治와 새 秩序

戰後 現代국제정치에서 미국의외교의 周期性은 월남전을 계기로 일단 內向性을 지녔었다면 걸프전쟁을 통해서 또다시 그 外向性은 뚜렷해질 것이다. 1985년이래의 신화해질서가 이룩되기까지의 기간동안 국제사회는 미국의 대소봉쇄전략(Containment Policy)의 틀속에서 그 內向性과 外向性의 浮沈을 경험하였다.

그러나 미국의 봉쇄전략은 오늘날 미국의 保守勢力들로부터는 소련에게 힘을 키울 시간적인 여유를 줄었다는 관점에서 실패의 역사로 비판받고 있으며⁶⁾ 進歩세력에게는 봉쇄전략은

5) *The Rise and Fall of The Great Powers*, 1987, Random House.

6) 그 대표적인 비판은 Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown & Company, 1979, p.60.

각 국가에 오히려 미국의 제국주의적 정책을 구현하는데만 공헌하였다고 비판받고 있다.”
 東北亞秩序가 생성, 재현, 변화한 것은 모두가 대소 봉쇄전략의 구도속에서의 것이었음은 틀림없다.

단적으로 얘기해서 70년대의 和解질서는 소련과의 분쟁관계에 있던 中共을 미국이 “內密한 동맹관계”로 끌어 들임으로써 대소봉쇄전략을 적극화시켰고 소련에 적대적인 美·日·中共의 三國協商體制를 구축함으로써 동북아지역에의 소련의 軍備 증강을 가져왔다.

80년대에는 이에 대응하는 미국의 保守化의 軍備증강의 악순환을 물고 왔다. 그러자 1985년 3월에 고르바초프가 집권하면서부터 그의 신사고에 기초한 和解정책은 가히 세계질서의 혁명적인 재편을 이룩하였으며, 東北亞의 세력관계도 극본적인 변화를 겪은 것이다. 즉, 미소의 화해가 이루어졌고 소-중국의 화해, 그리고 소-일이 접근함으로써 동북아에서의 三國協商體制는 그 존재이유가 弱화된 상태에서 새로운 세계질서에 편입되었었다.

또한 소련은 UN의 국제정치적 위상을 높이고 그 자신의 신뢰성을 높이는 방법으로서 UN에 새로운 의미를 부여하였다.” 따라서 그 기구가 미-소의 경쟁적 협력을 기초로한 세계공동체의 公權力 創出의 장이 되는 양 비추었으며, 集團安全保障의 가능성을 내다보게 하였다. 그러한 협력의 분위기가 미처 可視化 되기도전에 Gulf전쟁은 발발한 것이고 이 과정에서 UN을 통한 합법성의 부여는 미국의 주도와 소-중의 默從으로서 이루어졌다.

그간 東北亞가 겪은 변화는 유럽사회가 1992년까지 해서 통합을 내다보는 것과는 달리 강력해진 미국의 영향력속에서 多岐化된 停滯속에서의 재조절의 필요성에 직면할 것이다.

고르바초프의 신사고에 기초한 동구사회주의권의 몰락에 그를 대표하는 동서독의 통일도 20세기말에 들어서서 냉전의 청산을 위한 유럽의 현상이었다면 東北亞에 위치한 分斷韓國은 아직도 冷戰清算의 마지막 과제로 남게된 것이다.

IV. 새 秩序와 分斷 韓半島의 문제

韓半島 밖에서는 脫理念과 脫冷戰의 세계질서의 구도가 급격하게 진전되는 동안 유독히

7) Jerome Sloter, "Is US Foreign Policy Imperialistic or Imperial?," *Political Science Quarterly*, Vol.91, No.1(Spring, 1976) : 63~87.

8) 고르바초프의 신사고는 UN의 活性化를 역설하고 있으며 1987년 10월에는 1973년 이래 미 지불상태였던 평화유지경비를 지불하였으며 1988년 9월 27일의 당시 소련의무장관이었던 셰바르드나제의 UN 연설은 탈이념을 공표하였다. 오기평, 「국제기구정치론」(개정 증보판, 서울 : 법문사, 1990), p.227.참조.

한반도만은 극단적인 남북한 대치속에서 쉽사리 冷戰의 구각에서 탈피하지 못한 데에 한반도 문제의 落後性을 지녔던 것이다. 그러나 Gulf戰을 戰後해서 한국의 외교는 두가지 정책면에서 두드러진 변화를 가져왔다.

첫째는 分斷의 종식을 위한 北方外交의 구체화이고

둘째는 페레스트로이카에 의하여 국제적인 위상이 높아진 UN에의 加入문제이다.

우선 北方外交는 중국적으로는 分斷의 종식을 기하기 위한 우회적이니 전략으로서의 뜻을 지녔다. 分斷의 종식을 위해 북한과의 교류와 개방을 위하여서는 소련을 비롯한 사회주의국가들과의 관계를 정상화시키고 경제적인 교류와 협력을 증진시킴으로써 새로운 脫冷戰시대에 한국의 외교자세를 조정하기 위한 것이다. 더구나 자본주의 경제질서속에서 UN등을 통한 개방압력을 받는 한국경제가 市場經濟的 사회주의로 전환하는 사회주의국가와의 경제협력을 통하여 突破口를 찾자는 데에도 그 政策의 정당성은 있는 것이다. 그러나 이러한 새로운 정책의 추구는 아직도 冷戰의식에서 벗어나지 못하고 있는 북한을 일시적으로나마 硬直化시킨 점 이외에도 몇가지 점에서 어려움을 낳고 있다. 對內的으로 북방외교는 냉전구조를 미처 정리하지 못한채 진행되기 때문에 公開外交를 어렵게 만드는 制約性을 지녔으며 따라서 국민적 합의는 缺한채 추진해야 하는데 따른 취약성을 지닌 것이다. 또한 對外的으로 北方外交를 위한 對소, 對중 경제협력이라는 기회비용은 군사동맹국인 미국에 대한 군비부담을 증대시키라는 압력을 회피할 길이 없다. 이는 특히 Gulf戰에 임하여 전쟁비용의 부담과 그 이후에도 지속될 주한미군의 주둔경비에 대한 증액요청을 받는 것은 당연하다. 이것이 주한미군의 철수문제와 상관성을 지님은 물론이다.

둘째로는 신화해질서속에서 位相을 높였으며 Gulf전쟁을 계기로 결정적으로 국제정치的主角으로 부상한 UN에의 가입문제이다. 지난 날 남·북한은 그들의 對外的인 正統性경쟁에서 UN가입은 하나의 커다란 외교과제이었다. 한때, UN에 의하여 正統性이 부여 되었다고 믿은 한국에게 있어서 UN加入은 그의 생존권과도 관련될 만큼 중대한 사안이었다. 그러나 항상 이는 冷戰의 와중에서 희생되었으며 UN이 국제문제의 해결능력을 상실한 기구로 전락되었을 동안 가입문제는 부차적인 외교과제로 남겨 둔채 회원제도의 보편주의 원칙은 세력정치속에 파묻혀 버린 것이다.

그러나 신화해질서의 진전과 UN의 권위신장 그리고 한국의 북방외교는 차츰 UN가입의 가능성을 높여 주었으며 Gulf전쟁은 UN가입의 필수성을 높여준 것이었다. 즉 중국과 소련이 한국의 단독 UN가입에 대한 태도의 완화를 가져왔다는 말이다. 북한이 주장한 바, 남·북한의 UN가입이 분단을 영구화시킨다는 논리의 非現實性은 통일된 동·서독의 同時加入이나 남·북에멘의 예로서 여실히 증명된 것이다. 따라서 남·북한이 동시에 UN에 가입한다

고 할 때 勢力政治의 장애는 이미 제거된 것으로 보이며 오직 한국의 先單獨가입문제만이 이슈가 될 것이다. 이는 북한의 태도가 변하여 同時加入에 同意할 때는 문제가 없으나, 끝까지 한국의 先單獨加入을 반대할 때에 남·북한 관계에 긴장을 가져오고 이것은 부득이 남·북한을 각각 지원하는 강대국 세력에 부담이 되어 東北亞에 和解질서를 구축하는데 부담으로 작용할 것이기 때문이다.

이들 극복하는 길은 지나치게 부담이 되는 한국의 單獨 UN加入보다는 남·북의 同時加入이 바람직스러운 것은 물론이다. 그러나 북한도 主權의 對外的인 制約을 받아들이는 UN가입에 열광적은 아닐 지언정 결코 세계공동체의 대열에서 이탈하여 영구적인 고립상태로 남아 있기를 원치는 않을 것이다. 동시가입이 이루어 질 때, 남·북한간의 平和共存을 전제로 통일을 위한 진정한 대화의 길은 열릴 것으로 보인다.

V. 結 論

Gulf전쟁을 계기로 국제사회는 새로운 질서의 형성을 위한 전통을 겪고 있으며 그러한 움직임은 東北亞지역에도 확산될 것임은 틀림이 없다. 脫冷戰의 기류와 "역사의 종언"으로까지 표현되는 사회주의체제의 일대변혁과정에서 소련과 중국은 미국의 정책에 동조하였고 UN을 통한 국제적 공권력의 창출에 목중한 것이다.

이러한 변화속에서 東北亞秩序도 부득이 강대국을 둘러싼 이해의 조절과 협력관계에 의존할 수 밖에 없으며 이후 한반도의 문제는 분명 新東北亞秩序의 형성을 위한 端初가 될 것이다. UN을 통한 초강대국들간의 협력의 유형이 어떻게 동북아에 작용할 것인가 하는 것이 관심의 초점이며 그것은 한국의 單獨 또는 남·북한 同時 UN加入전망의 기초가 될 것이다.