

KINU 연구총서 11-11

# 평화통일을 위한 통일외교 전략

박영호·여인곤·조민·이기현·김성철

KINU 연구총서 11-11

# 평화통일을 위한 통일외교 전략

박영호 · 여인곤 · 조민 · 이기현 · 김성철



## 평화통일을 위한 통일의교 전략

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 (주)세원문화사 (02-2265-1141)

ISBN 978-89-8479-626-3 93340

가 격 ₩13,500

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 평화통일을 위한 통일외교 전략

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 목 차

요약 .....	vii
<b>I. 서 론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구 목적 .....	3
2. 선행 연구 검토 .....	8
<b>II. G2시대 한반도 전략환경의 변화 .....</b>	<b>13</b>
1. 세계적 차원 .....	15
2. 동북아 차원 .....	23
3. 한반도 차원 .....	32
<b>III. 국가발전 전략과 통일외교 .....</b>	<b>37</b>
1. 국가발전 전략과 통일 .....	39
2. 통일외교 .....	44
<b>IV. 통일외교의 실태와 평가 .....</b>	<b>55</b>
1. 역사적 전개과정과 특징 .....	57
2. 주요 대상국별 실태와 평가 .....	69
가. 대미 통일외교 .....	69
나. 대중 통일외교 .....	85
다. 대일 통일외교 .....	101
라. 대러 통일외교 .....	115
마. 대UN 통일외교 .....	122

평화통일을 위한 통일외교 전략

<b>V. 주변 4국의 한반도 통일에 대한 입장과 유엔에서의 논의</b> .....	125
1. 미국 .....	127
2. 중국 .....	137
3. 일본 .....	157
4. 러시아 .....	163
5. 유엔 .....	179
<b>VI. 통일외교 전략과 세부 방안</b> .....	185
1. 기본 방향 .....	187
2. 통일외교 전략 .....	191
3. 세부 방안 .....	229
<b>VII. 결론</b> .....	271
<b>참고문헌</b> .....	279
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	297



# 표목차

<표 II - 1> 남북한 및 한반도 주변 4국의 주요 국력지표 비교 ..... 25

## 요 약

한반도의 통일은 기본적으로 자유민주주의와 자본주의 시장경제 질서에 토대를 두는 것이어야 한다. 한국의 입장에서 보면 분단으로 인한 국가발전의 장애요인이나 방해요인을 제거하고 세계정치·경제 및 안보 질서에서 주요한 역할을 담당할 수 있는 국가로 도약할 수 있는 중대한 계기가 될 수 있다. 북한으로 인한 한반도의 안정 및 평화에 위협이 되는 요인을 관리하면서 한국만의 독자적인 국가발전 전략을 추진할 수도 있으나 기존의 북한체제가 지속적으로 유지되고 남북관계에서 폭력적 갈등의 발생 가능성을 배제하지 못하는 한, 분단 상황은 국가발전 전략의 장애로 작용할 수밖에 없다.

우리의 통일노력은 한반도 분단의 내용을 구성하고 있는 세 가지 층위의 구조적 특성에서 비롯되는 요인들을 통일에 우호적인 조건으로 만드는 도전이라고 할 수 있다. 즉 국내적 구조, 남북 간 구조, 국제적 구조 등의 차원에서 통일정책을 전개해야 한다. 통일외교도 통일정책 이행의 일환이다. 따라서 이러한 분단구조의 타개라는 차원에서 접근해야 한다. 특히 한반도의 평화통일은 한국이 주도적 역량을 발휘하여 달성해야 할 것이다. 이러한 문제인식에서 본 연구는 다음과 같이 통일외교의 기본 방향을 제시한다.

첫째, 한반도 통일은 ‘민족자결의 원칙’에 따라서 남북한이 핵심 당사자로서 남북한이 주도해야 한다는 기본 입장을 확고하게 정립하여 대내외적으로 선언한다.

둘째, 21세기 국제 평화와 번영에 기여하는 통일한국의 비전을 정립하고, 통일외교의 철학과 논리를 개발한다.

셋째, 통일외교는 미·중 간 양자택일이 아니라 한·미동맹의 축에서 중국을 포섭하는 전략을 취해야 한다.

넷째, 통일외교 전략은 실용주의 정책을 통해 실현한다. 통일 목표를 달성하기 위해 국가이미지를 전파하는 원칙과 명분은 매우 중요하나, 동시에 실천의 측면에서는 유연성을 발휘해야 한다.

다섯째, 경제발전, 민주화를 동시에 달성한 모범적 사례를 배경으로 평화·녹색성장 주도 통상국가의 비전으로 주변 4국의 협력을 확보한다.

여섯째, 동북아 다자안보 및 경제협력체 건설에 적극적인 역할을 발휘하여 통일 환경에 유리한 조건을 형성한다.

일곱째, 통일한국의 구체적 이미지와 공감대 확산을 위한 ‘발신 시스템’을 구축한다. 통일한국의 비전과 품격, 국제사회에서의 역할 등의 이미지를 함축적으로 표현하는 ‘국가브랜드’를 만들 필요가 있다.

그리고 이러한 기본 방향의 토대위에서 다음과 같은 종합 전략을 추진한다: (1) 소프트파워 전략: 국가이미지 활용, (2) 네트워크 구축 전략: 정책협력 네트워크의 체계적 구축, (3) 글로벌 거버넌스 적극 참여 전략, (4) 강대국과 약소국 간 가교(架橋)역할 확대 전략, (5) 공공외교(Public Diplomacy) 확대 전략, (6) 주변 4국 및 국제사회에 대한 전략적 접근 방법 개발, (7) 통일외교 기반조성 전략: 한반도 문제 관련 인사 체계적 정보관리, (8) 정부 부처 간 협조체계 강화, (9) 민·관 통일외교 종합 기획·조정·협력: 『통일외교센터』 설립.

마지막으로 이러한 종합 전략을 기반으로 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4국과 유엔에 대해 각각의 국제질서에서의 위상, 역할, 전략, 한반도정책 및 한국과의 관계, 내부적 요인 등 제반 요소를 고려하여 세부 전략과 방안을 세워 통일외교를 추진한다.

오늘날의 북한의 현실을 보면 결국 한반도 통일의 주도권은 한국에게 있다. 통일의 과정에는 많은 어려움이 따를 것이다. 그 어려움에 과감히 도전하고 새로운 국가발전의 미래를 준비하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 통일외교는 한국의 국력 성장에도 불구하고 특히 한국보다 더 강한 세계의 강대국을 중심으로 전개해야 한다는 점에서 매우 어려운 도전임에 틀림없다. 그러나 우리 한국은 전쟁의 폐허 위에서 경제발전과 민주화를 동시에 달성하고 중견국으로 성장한 나라이다. 통일의 비전을 세우고 그 실천전략과 계획을 국제사회에 전파하는 통일외교에서도 이러한 우리의 능력이 힘껏 발휘되어야 한다.







## 1. 연구 목적

2011년 1월 19일 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석의 국민방문으로 워싱턴에서 열린 미·중 정상회담은 세계 주요 2개(G2) 국가로서의 중국의 위상을 국제적으로 공인받는 자리였다. 중국은 개혁·개방 30년 만에 세계 2위의 경제대국으로 부상했으며, 경제력을 배경으로 세계무대에서의 영향력을 높여나가고 있다. 중국의 경제적 부상과 그에 따른 영향력의 증대는 21세기의 국제질서 변화에 핵심적인 요인으로 작용하고 있다.

무엇보다도 냉전체제 종식 이후 20세기 말 마지막 10년 동안 유일 초강대국으로서의 지위를 누렸던 미국은 상대적 국력 쇠퇴의 상황에서 중국을 세계경제 및 정치·안보 질서 관련 문제를 해결하는 데 ‘핵심적인 협력 대상자’로 인식하게 되었다. 중국은 세계무대에서의 G2 역할에 대해서는 여전히 부정하는 입장을 보이고 있으나, 미국의 아시아·태평양지역에서의 전통적인 이익 및 이해관계와 이 지역의 평화·안정 및 발전에서의 미국의 역할을 인정하였다.<sup>1</sup> 2011년 5월 초 워싱턴에서 열린 제3차 미·중 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue; SED)는 미국과 중국이 세계질서를 주도한다는 점을 국제사회에 확인시켜 주었다.<sup>2</sup> 또 경제가 세계질서를 형성하는 힘이 되고 있음을 보여주고 있다.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> “US-China Joint Statement,” January 19, 2011.

<sup>2</sup> U.S. Department of State, Office of the Spokesman, “Clinton, Geithner at Opening Session of U.S.-China Dialogue,” May 9, 2011.

<sup>3</sup> Ernest Z. Bowe, “Competing for Economic Centrality in Asia,” Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty* (Washington, D.C.: CSIS, 2011), p. 28.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국의 부상과 그에 따른 미·중관계의 변화가 특히 영향을 미치는 지역은 동북아시아이다. 미국은 지역질서의 전통적인 주도국으로서, 중국은 새로운 지역질서 형성의 도전자로서 등장했다. 미국과 중국은 상호 간에 되돌릴 수 없는 정도의 경제적 상호의존 관계를 형성했으며 양자 차원의 문제는 물론 지역 및 세계적 차원의 문제를 논의하는 전략대화의 파트너가 되었다. 물론 양자 간에 여전히 국가이익 간의 갈등이 남아 있고 힘의 균형추의 변화에 따라 새로운 갈등도 등장하고 있다. 미·중 간 협력 또는 갈등, 중국의 주변국과의 마찰 또는 협력 등이 이 지역의 전략 환경을 결정하는 핵심적 요소가 되고 있다. 또한 미·중관계의 변화는 이 지역에서의 미국의 전통적인 동맹관계에도 영향을 미치고 있다. 이러한 변화는 한국의 입장에서 보는 한반도 전략 환경에도 영향을 미치고 있다. 2010년 3월 북한에 의한 천안함 폭침과 11월 역시 북한군의 연평도 포격의 사후 처리과정 및 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개 문제 등과 관련한 중국의 역할에서 생생하게 나타났다. 천안함 폭침 사건 이후 중국은 마치 북한을 옹호해주는 변호사 역할을 하고 있다.<sup>4</sup>

한편, 북한에서는 경제난 및 외교 고립이 심화되는 와중에서도 김정은으로의 3대 권력 세습이 본격적으로 진행되고 있으며, 그 과정에서 군사적 모험주의에 입각한 대남 위협이 지속되고 있다. 동시에 북핵문제의 해결이 지체되면서 북한의 우라늄농축프로그램(Uranium Enrichment Program: 이하 UEP) 공개 등 핵위협은 더

---

<sup>4</sup>- Victor D. Cha, "The New Cold War in Asia?" Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty*, (Washington, D.C.: CSIS, 2011), p. 18.

육 가중되었으며, 북한의 중·장거리 미사일 개발도 지속되고 있다. 더욱이 북한은 국제회의 석상에서 ‘핵무기 보유국’임을 자처하면서 핵군축을 주장하고 있다.<sup>5</sup> 또 미국의 핵위협 때문에 핵무기를 개발했다는 기존의 주장을 되풀이 하면서 미국과의 양자 평화협정 체결이 우선되어야 함을 다시 강조하고 있다.<sup>6</sup>

북한체제의 불안정성과 불확실성의 지속은 북한에서의 급변사태 발생 가능성에 대한 관심을 재부상시켰으며, 이와 관련 한반도의 통일환경에도 영향을 미치고 있다. 북한의 개혁·개방정책 도입과 체제의 점진적 변화, 그리고 남북관계의 발전에 토대를 둔 평화적 통일의 달성이 최선의 방안이지만 북한 급변사태로 인해 통일을 추진할 수 있는 상황이 갑작스럽게 도래할 수도 있다.

남·북한의 통일은 65년 이상 장기화된 분단 현상을 변경시키는 것으로서 한반도 차원에서는 물론 동북아시아 차원에서 새로운 질서를 형성시키는 매우 중대한 사건이 될 것이다. 한반도의 통일은 기본적으로 자유민주주의와 자본주의 시장경제 질서에 토대를 두는 것이어야 한다. 한국의 입장에서 보면 분단으로 인한 국가발전의 장애요인이나 방해요인을 제거하고 세계정치·경제 및 안보 질서에서 주요한 역할을 담당할 수 있는 국가로 도약할 수 있는 중대한 계기가 될 수 있다. 북한으로 인한 한반도의 안정 및 평화에 위협이 되는 요인을 관리하면서 한국만의 독자적인 국가발전 전략을

---

5. 예를 들어 북한은 2011.4.4 유엔군축회의에서 “책임 있는 핵보유국으로서 국제사회 앞에 지닌 의무를 성실히 이행해 나갈 것”이라고 주장하였다. 『조선중앙통신』, 2011년 4월 11일.

6. 북한은 2011.3.25-26 독일 베를린에서 열린 미·북 비공개 토론회에서 미·북 평화조약이 먼저 체결되어야 한다고 주장한 것으로 알려졌으며, 이 베를린토론회를 미·북 간 공식대화를 향한 회의로 강조하였다. 『조선신보』, 2011년 4월 6일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

추진할 수도 있으나 기존의 북한체제가 지속적으로 유지되고 남북 관계에서 폭력적 갈등의 발생 가능성을 배제하지 못하는 한, 분단 상황은 국가발전 전략의 장애로 작용할 수밖에 없다.

그런데 우리의 통일노력은 한반도 분단의 내용을 구성하고 있는 세 가지 층위의 구조적 특성에서 비롯되는 요인들을 통일에 우호적인 조건으로 만드는 도전이라고 할 수 있다. 즉 국내적 구조, 남북 간 구조, 국제적 구조 등의 차원에서 통일정책을 전개해야 한다. 통일외교도 통일정책 이행의 일환이다. 따라서 이러한 분단구조의 타개라는 차원에서 접근해야 한다. 특히 한반도의 평화통일은 한국이 주도적 역량을 발휘하여 달성해야 할 것이다.

그러나 한국의 독자적인 힘만으로는 여러 제한 요소가 있으며, 따라서 남북 차원의 준비와 함께 국제공조 속에서 통일의 기틀을 마련하고 통일의 순간 및 통일 이후에도 지속적으로 동원할 수 있는 국제협력 체제가 필요하다. 1989년 11월 베를린 장벽이 무너지고 예상치 못한 시기에 동·서독의 통일 상황이 발생했을 때 서독은 국제협력 체제를 통해서 통일의 외적 장애요인을 극복할 수 있었다. 서독 정부의 통일 추진에 대하여 영국의 대처 수상과 프랑스의 미테랑 대통령은 초기에 적극적인 반대 입장에 있었으나, 서독은 미국 부시 대통령의 적극적인 지원을 받아 영국 및 프랑스의 반대를 설득하고 협력을 얻을 수 있었다.<sup>7</sup>

한반도 주변 4국 중 어느 한 나라에 의해서 적극적인 반대에 부딪치거나 복수의 국가가 잠재적인 장애요소로 작용한다면 한반도

---

<sup>7</sup>- Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 111~118, 149~197.

의 통일 과정을 매우 어렵게 만들 수 있다. 통일을 추진하는 과정과 통일 이후에도 주변 4국의 외교적·도덕적 지원과 협력은 물론 경제적·물질적 지원과 협력이 필요하다. 또한 주변 4국뿐 아니라 유엔 및 국제사회(국제금융기구 등)로부터의 외교적·도덕적 지원과 경제적 협력도 필요하다.

따라서 평화통일의 과정을 구현하고 그 과정에서 우리의 통일정책에 대한 국제사회의 확고한 지지와 협력을 획득할 필요성이 있으며, 이를 위해 한국 정부는 통일외교를 활발히 추진해야 한다. 통일외교는 통일을 달성하는데 도움을 주는 외교를 말한다. 한반도의 현상 변경을 의미하기 때문에 북핵문제의 해결을 위한 외교 이상으로 이해 당사자의 국가이익과 전략, 이해관계에 큰 영향을 미친다. 따라서 그 전략과 추진방안은 세심하게 작성되고 추진될 필요가 있다. 통일 전략 환경의 변화에 능동적이며 선제적(**proactive**)으로 대처하면서 동시에 북한 문제를 근원적으로 해결하기 위한 차원에서 통일외교를 인식할 필요가 있다. 한국 정부의 정책적 노력과 관련, 통일부는 2011년 ‘통일에 대비한 준비 노력’(추진과제4) 중의 하나로 ‘한반도 평화통일 국제지원 체계 구축’을 설정했으며,<sup>8</sup> 외교통상부는 2011년 ‘국민을 편안하게 하는 안보외교’(핵심추진 과제 I) 중의 하나로 ‘평화통일에 대한 국제적 공감대 형성’을 설정했다.<sup>9</sup> 모두 통일외교를 정책의 주요 과제로 설정한 것이다.

본 연구에서는 제2장에서 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 급격한 부상으로 등장한 G2 시대의 국제질서와 그 속에서의 동북아시아 역학관계의 변화 등 한반도 통일 환경의 변화를 분석한다. 제3장에

<sup>8</sup> 외교통상부, 『2011년 업무보고』 (2010.12.29).

<sup>9</sup> 통일부, 『2011년 통일부 업무계획』 (2010.12.29).

서는 중장기 국가발전 전략과의 연관 속에서 우리의 통일 전략을 검토하고, 그에 토대를 둔 통일외교의 성격을 규정한다. 제4장에서는 그동안 한국 정부가 펼쳐온 통일외교의 실태를 분석·평가할 것이다. 특히 이 장은 그동안의 연구들과는 달리 대상과의 관계 차원이 아니라 한반도 통일문제를 중심으로 한 ‘통일외교’에 초점을 맞추어질 것이다. 제5장에서는 한반도 문제에 대해 가장 이해관계가 있는 주변 4국의 한반도 통일에 대한 입장을 ‘통일’에 초점을 맞추어 검토할 것이다. 또 탈냉전시대에 그 역할의 중요성이 다시 부상하고 있는 유엔에서의 전반적인 입장을 검토할 것이다. 그리고 제6장에서는 앞 장에서의 분석을 바탕으로 통일외교의 기본방향과 전략, 그리고 세부 방안이 제시될 것이다.

## 2. 선행 연구 검토

분단 역사에서 한국 외교정책의 핵심 과제 중 하나는 평화통일을 위한 한국의 대북 및 통일정책을 국제사회에 알리고 지지를 획득하는 일이었다. 한국 정부 차원에서 ‘통일외교’를 사용하기 시작한 것은 이미 1970년대부터였다. 그러나 냉전시기에는 유엔 등 국제무대에서 한국과 북한이 지지를 획득하기 위해 경쟁하였다. 탈냉전시기가 시작된 직후인 1991년 남북한은 동시에 유엔의 회원국이 되었다. 이후 한국의 국력은 계속 신장된 반면 북한의 국력은 침체와 퇴영의 상황을 벗어나지 못했으며, 국제사회의 경쟁에서 한국은 압도적인 우위를 차지하게 되었다.

1990년대 초 북핵문제가 대두된 이후 한국의 통일 관련 외교는 북핵문제의 해결에 초점이 두어졌고, 남북교류·협력 중심의 대북

정책이 추진되는 기간 중에는 전반적인 통일정책의 관점에서 통일 외교가 이루어지지 않았다. 통일보다는 남북교류·협력에 대북정책의 초점이 있었다. 이명박 정부에 들어서도 정책의 초점은 먼저 북한 비핵화에 맞추어졌다. 외교적 차원에서 한국의 높아진 국력을 배경으로 외교적 지평을 확대하려는 ‘성숙한 세계국가’가 대외적 차원의 국정지표로 설정되었으나, 전략 목표로서는 북한 비핵화에 기초하여 한반도에 새로운 평화구조를 창출한다는 것이 제시되었다. 북핵문제의 해결이 평화정책의 주요 필요조건이고 통일로 향한 바탕이 되지만 통일은 남북관계 개선이라는 대북정책의 후순위에 있었다.

통일에 정책적 주안점이 두어진 것은 2010년 8월 15일 대통령의 경축사에서다. 이명박 대통령은 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체로 이루어지는 통일 방안을 제시하고 ‘통일세’에 대한 논의의 필요성을 제기했다. 통일세 언급은 ‘세금’ 부담의 차원에서 논쟁적 사안이 됐으나, 강조점은 통일 준비의 필요성에 있었다. 이를 계기로 통일이 새로운 화두로 떠올랐다. 사실 북핵문제가 남북관계를 지배하게 되면서, 또 교류·협력을 통한 남북관계 개선이 대북정책의 초점이 되면서 통일에 대한 관심이나 정책적 논쟁은 축소되었다. 북핵문제나 남북관계 개선은 통일이라는 근본 목표를 향한 것이다.

남북대화가 시작된 이래 한국의 통일 관련 외교는 ‘평화통일외교’라는 용어로 규정할 수 있다. 그러나 통일외교를 주제로 한 본격적인 연구는 1998년 통일연구원에서 발간한 『한국의 대미 통일외교 전략』이 출발점이었다.<sup>10</sup> 동 연구에서는 독일 통일과정에서의

<sup>10</sup> 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 1998).

서독과 미국의 협력사례를 분석하고 미국의 안보이익 차원에서 한반도정책을 검토한 후 미국의 한반도정책 결정자들인 대통령(행정부)·의회·워싱턴 정책결정 집단 등의 역할을 분석하고 대미 통일외교전략 방안을 제시하였다.

이후 최근까지 한반도 통일을 위한 외교전략 연구 또는 보다 광의로 한국의 지역 국가들과의 전략적 협력을 강화하기 위한 외교전략 연구 중 주요 연구들의 핵심 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 2007년 국회 통일외교통상위원회의 용역 발주로 연구된 과제로 『통일외교 정책역량 강화를 위한 시스템 개선 방안과 입법조치』가 있다. 동 보고서는 통일외교 자체보다는 통일외교정책 역량 강화를 위한 실태를 평가하고 통일외교정책 시스템을 개선하는 방안에 초점이 있었다.

2008년에는 통일연구원에서 『한반도 통일외교 인프라 구축 연구』가 이루어졌다.<sup>11</sup> 제목이 말해주듯이 동 연구는 북한의 변화에 기초하여 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위한 통일외교추진체계 등 통일외교의 인프라 구축에 연구의 초점이 있었다. 통일외교에 초점을 맞추지는 않았지만 이명박 정부의 ‘신아시아외교’ 추진 정책을 뒷받침하기 위한 연구인 『21세기 한국의 동아시아 국가들과의 전략적 협력 강화 방안』이 2009년 통일연구원에서 수행되었다.<sup>12</sup> 이명박 정부의 실용외교와 동아시아 전략적 협력에 대한 논의로부터 시작하여 동아시아 국제질서 변화, 한국의 대동아시아

---

11. 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일외교 인프라 구축 연구』 (서울: 통일연구원, 2008).

12. 여인곤 외, 『21세기 한국의 동아시아 국가들과의 전략적 협력 강화 방안』 (서울: 통일연구원, 2009).

국가관계의 현황, 전략적 협력 강화 방안 등이 연구되었다. 사실 통일외교를 통일에 우호적인 여건 조성에 기여하는 차원의 외교로 정의한다면 동아시아 국가들과의 전략적 협력 강화는 광의로 통일에 도움을 준다고 할 수 있다. 2010년에는 통일연구원에서 『오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 대북전략 및 동북아 4국 통일외교전략』연구가 수행되었다.<sup>13</sup> 미국, 일본, 중국, 러시아의 동북아전략과 대북전략이 분석되고, 북한의 대외전략과 대남전략을 다룬 후, 한국의 대북정책과 동북아 4국을 대상으로 한 통일외교 전략을 제시하였다. 그러나 통일외교 전략이 본격적으로 다루어지지 않았다.

한편 통일연구원은 2010년부터 4개년 프로젝트인 통일대계 연구를 시작하였는데, 그 일환으로서 통일외교포럼이 운영되었다. 통일외교포럼에는 국내외의 전문가들이 참여하고 특히 주변 4국의 전문가를 초청하여 각국의 입장을 청취하고 토론하였다. 주요 외신 기자들도 초청하여 토론하는 기회도 가졌다. 그 결과는 『한반도 통일과 주변 4국』의 제목으로 출간되었다.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 배정호·박영호·여인곤·전병곤·이춘근, 『오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2010).

<sup>14</sup> 최진욱 편저, 『한반도 통일과 주변 4국』 (서울: 늘품플러스, 2010).



## II. G2시대 한반도 전략환경의 변화



이 장은 박영호 외 『이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안』 (서울: 통일연구원, 2010)의 pp. 8-18을 대폭 수정·보완한 것이다.



## 1. 세계적 차원

세계적 차원의 냉전체제 해체 이후 유일초강대국으로 등장한 미국이 주도하는 국제질서는 오래가지 못했다. 미국에서 2001년 9.11 테러가 발생하자 세계질서를 주도하는 미국의 리더십에 대한 비판과 반성의 움직임도 활발히 전개되었다.<sup>15</sup> 미국은 여전히 세계 국방비의 거의 절반을 사용하는 초강대국이지만 지난 10년을 ‘테러와의 전쟁’에 막대한 자원을 투입함으로써 경제에 부담이 되었다. 더욱이 2008년 미국발 세계 금융위기는 미국의 지도력에 큰 손상을 가져왔다.

이미 1990년대 중반 2015년에 이르면 세계질서는 미국을 위시하여 2~3개 또는 5~6개의 강대국들에 의해 주도될 것이고 미국의 패권에 도전할 새로운 강대국으로 중국과 인도가 예상되었다.<sup>16</sup> 이 예상대로 중국은 G2로 등장하였으며, 인도는 BRICs의 일원으로 국력이 성장하고 있다. 유럽연합(EU)의 세력이 확산되고, 미국 주도의 세계질서에 대한 국제적 비판 여론 증대 등이 나타나면서 냉전 해체 이후의 미국의 국제질서 주도권이 도전을 받게 되었다.

또 세계질서는 국가 이외에 국제기구, 비정부기구(NGO), 다국적 미디어, 소셜네트워크서비스(Social Networking Service; SNS)와 같은 뉴미디어, 테러조직 등 비전통적인 행위자들의 역할이 커지

---

<sup>15</sup>- Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2002); Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002).

<sup>16</sup>- Patrick M. Cronin (ed.), *2015: Power and Progress* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996), p. 3.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 있다. 이에 따라 미국의 오바마 대통령은 실추된 미국의 국제적 지도력을 회복하는 데 국가안보전략의 주안점을 두게 되었다. 미국은 국제적 신뢰를 회복하기 위하여 동맹국과 우방국과의 관계를 중시하면서 다자주의적 접근을 강조하게 되었다. 이러한 가운데 한국은 미국의 전통적인 동맹을 넘어서 가치와 신뢰에 바탕을 둔 전략적 동맹으로의 발전을 지향할 수 있게 되었다.

21세기 첫 10년이 지난 현재의 국제질서는 여전히 특정한 구조로 설명하기 어려운 상황이다. 통합과 분열, 협력과 갈등의 원리가 동시적이며 복합적으로 작용하면서 유동적인 상태를 보이고 있다. 강대국 간 경쟁의 현상이 적나라하게 나타나고 있다. 미국은 유럽, 아시아 등지의 전통적 동맹국 관계를 강화하는 한편 중국을 G2로 '대접'하면서 인도와의 전략적 협력을 강화하고 있다.<sup>17</sup> 러시아와도 전략무기제한협정의 갱신 등 협력을 강화하려는 정책을 추진하고 있다. 중국은 막강해진 경제력을 배경으로 스텔스 전투기 등 첨단 무기를 개발하고 바랴크급 항공모함 시험항해를 통해 '중국 항공모함시대'를 개막하면서 안보 투사능력을 강화하고 특히 동아시아 지역을 자신의 '영향권'으로 만들려고 하는 의도를 보여주고 있다. 또 러시아와 전략적 협력을 강화하면서 인도와도 관계를 개선하였다. 러시아는 중국과의 협력을 통해 미국을 견제하려는 의도를 숨기지 않고 있으며 중국도 러시아와의 협력을 강화해 미국을 견제하려 한다.<sup>18</sup> 예를 들어 중국과 러시아는 2011년 10월 4일 유엔안전

---

17. 21세기 미국의 국가안보전략에서 가장 중요한 대상으로 떠오른 나라들은 중국과 인도다. 아시아지역에서 미국에게 중국은 제2의 경제대국으로 부상하면서 가장 인구가 많은 도전 국가로, 인도는 최대의 '민주주의' 국가로 중국을 견제하기 위한 전략적 협력을 발전시켜야 할 국가다.

18. 러시아의 푸틴 총리는 2012년 3월 예정인 러시아 대선 후보로 확정된 후

보장이사회에서 2011년 3월 이후 독재정권에 저항하는 국민 3,000명 이상을 희생시킨 시리아에 대한 제재 결의안에 거부권을 행사하였다. 시리아 제재 결의안은 미국 등 서방이 주도한 것이었다.

자유주의 시각에서 보면, 시장경제의 전 세계적 확산과 정치적 민주화의 진전, 국가 간 경제적 상호의존의 심화, 시민사회의 성장, 정치적 화해와 경제·사회적 교류·협력 증대 등의 특징을 나타내고 있다. 이러한 특징이 세계질서의 안정을 가져오며, 특히 미·중의 경제적 상호의존 심화는 서로에 대한 적대적 행위를 매우 제한시킬 것이라고 본다. 시장경제 국가 간에 분쟁이 발생하기도 하지만 이러한 분쟁을 전쟁이 아닌 다른 방식으로 해소할 수 있는 경로를 통해 전쟁을 방지한다는 것이다.<sup>19</sup>

반면 현실주의적 시각에서 보면, 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 언급한 새로운 협력의 시대를 기대하는 ‘역사의 종언’<sup>20</sup>이 아니라 오히려 냉전체제 속에 잠재되었던 인종·종교·민족주의 등으로부터 비롯된 갈등의 폭발적 분출과 국제테러리즘의 증대, 마약, 인권 침해, 국제조직범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 증대되는 현상을 보였다.<sup>21</sup> 2011년 초부터 바람이 불

---

2011.10.11 중국을 방문, 중·러 정상회담을 가졌다. 푸틴은 2010년 러시아를 방문한 중국의 차기 최고지도자 시진핑(習近平) 국가부주석에게 “러시아는 모든 국제적 현안에서 중국 입장을 지지할 것”이라고 언급하기도 했다. 『조선일보』, 2011년 10월 12일.

<sup>19</sup> Erik Gartzke, “Economic Freedom and Peace,” James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report* (Vancouver, B.C.: The Fraser Institute, 2005), pp. 29~44.

<sup>20</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

<sup>21</sup> 그러나 후쿠야마는 1990년대 말 세계의 독립국가 중 60% 이상인 약 120개국이 선거민주주의를 채택하고 있다며 21세기가 시작하는 시점에 자유민주주의가 일반적인 정부형태라면서 국제질서를 낙관적으로 보았다. 그는 이러한 현상을 그

I
II
III
IV
V
VI
VII

기 시작한 중동·북아프리카 지역에서의 장기 독재정권에 대한 ‘아래로부터의 저항’은 바로 현 국제질서의 성격을 가늠할 수 있는 하나의 시금석이다. 국제질서는 이미 중국, 인도, 브라질 등의 부상으로 다극화체제로 전환되고 있으며, 다극체제로의 전환은 민족주의의 부상으로 긴장을 초래할 수 있다고 주장한다.<sup>22</sup> 특히 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 중국의 부상은 패권국 미국에 대한 도전으로서 양자 간 갈등이 불가피하다고 본다.<sup>23</sup> 즉 중국의 막강한 경제력은 군사력의 증강으로 이어져 중국의 전략적 의도와는 무관하게 중국이 기존 국제질서를 수정하는 세력이 되며, 패권국 미국은 기존의 질서를 유지하기 위해 중국을 봉쇄하는 정책을 펼친다는 것이다.

UN 등 국제기구와 다자협력이 강조되는 오늘날에도 현실주의적 국가이익 추구는 강대국 외교정책의 핵심적 기제다. WTO체제는 세계적 차원에서는 무역의 상호의존성을 높이고 있으나 다른 한편으로는 부국과 빈국 간, 한 국가 내의 계층 간 빈부 격차를 오히려 증대시킨 결과를 낳았다. 시장경제의 확산과 민주화의 진전이 국가 간 신뢰관계를 증진시키는 요인이 되기도 하지만, 국가 간 경제력과 과학기술 분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁은 더욱

---

의 스승 헌팅톤(Samuel P. Huntington)이 말한 제3의 민주화 물결과 일치시켰다. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), p. 3.

<sup>22</sup> Fareed Zakaria, *The Post-American World* (Audio book) (New York: Simon & Schuster, Inc., 2008); Fareed Zakaria, “The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3 (2008).

<sup>23</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001).

심화되었다. 한국의 국가발전 전략 관점에서 고려해야 할 국제질서의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과학 발전 측면에서 지구의 시원(始原)을 탐구하는 빅뱅(Big bang)과 우주충돌(deep impact)의 실험, 인간 복제(human cloning)의 가능성에 대한 도전, 일상적 정보화의 시대이다. 특히 정보화의 급격한 팽창이 인간관계를 즉자적인 작용-반작용의 관계로 만들면서 동시에 정치와 국제질서의 흐름에 파편적인 영향을 미치고 있다. 스마트폰의 등장으로 SNS의 활용을 통한 개인의 국내·국제정치에의 영향은 지금까지 생각할 수 없었던 수준으로 정치에 영향을 미치고 있다. 그러나 전자 거버넌스(governance)의 등장이 국내정치와 국제질서를 체계화시키지는 못하고 있다.

둘째, 경제적 차원에서 자유무역의 확산, 자본의 자유로운 이동 등 자본주의의 세계화가 빠르게 진전되었다. 동시에 세계경제의 위기가 최대 경제대국인 미국으로부터 발생하는 등 금융위기·경제 위기도 발생하였다. 또 경제적 신자유주의는 빈부격차를 심화시키는 요인으로도 작용하고 있다.<sup>24</sup> 이러한 현상은 경제적 상호의존 심화 현상과 함께 무역자유화의 흐름에 대한 반세계화의 도전과 경제블록화의 심화가 분쟁요인으로 작용할 가능성도 증대하고 있다. EU, NAFTA, 중화경제권, 동아시아경제권, 남미경제권 등 경제의 블록화 경향은 무역 분류와 에너지 자원에 대한 분쟁을 촉발시킬 수도 있다. 미국, 중국, 일본, EU, BRICs 등 영토·인구·자원 부국 간의 에너지 및 원자재 시장을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있으

<sup>24</sup> 거대 금융자본주의의 폐해와 빈부격차 심화, 청년 실업률 증대, 금융대기업 CEO들의 이기적 행태 등을 비판하는 시위가 2011년 9월부터 “월가를 점령하라(Occupy Wall Street)”는 구호를 기치로 미국 뉴욕에서 시작되어, 미국 국내적으로는 물론 유럽으로 확산되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

며, 미국 달러화의 약세 지속, 중국 위안화의 실질적인 고정환율제 유지도 무역 갈등의 요인이다. 특히 중국의 인위적인 위안화 환율 조정은 미국을 비롯한 서방 경제 선진국과의 지속적인 갈등 요인이다.

셋째, 핵확산방지가 여전히 국제 안보의 핵심 과제이다. 북한과 이란에 의한 핵개발의 지속은 국제 비확산레짐을 손상시켰지만 IAEA의 사찰 권위와 능력의 강화, NPT 탈퇴 국가에 대한 제재 도입 추진 등 NPT체제를 강화하려는 국제사회의 노력이 진행되고 있다. 또한 9.11 테러사태 이후 핵무기나 핵물질이 테러집단, 범죄 집단의 수중으로 넘어가는 것을 예방하려는 핵안보의 문제가 크게 대두되었다. 핵안보는 특히 고농축우라늄(HEU)과 플루토늄의 안전한 관리에 우선 역점을 둔다. 오바마 대통령이 ‘핵무기 없는 세계’를 그의 세계전략 비전으로 제시한 이후 2010년 5월 워싱턴에서 첫 번째의 핵안보정상회의가 개최되었으며, 2012년 3월 서울에서 제2차 회의가 개최된다.<sup>25</sup>

넷째, 일본의 2011년 3.11 동일본 대지진, 북극 빙하의 해빙, 지구 곳곳에서 벌어지고 있는 대홍수와 대가뭄, 역사상 최다수 발생한 2011년 미국의 토네이도 현상 등에서 보듯이 지구의 환경 악화는 기후변화를 지구적 과제로 등장시켰다. 기후변화 문제에 대한 대처는 당면한 긴급 현안으로서 세계 모든 나라의 협력적 문제 해결이 요구되지만, 경제발전의 문제와 연관을 가지고 있으며 따라서 선진국과 개발도상국, 그리고 저개발국 간의 갈등 문제로도 작용하고 있다. 또 청정에너지, 안정적인 식량공급, 마약·인신매매 문제 등

---

<sup>25</sup> 핵안보와 핵안보정상회의에 대한 간명한 설명에 대해서는 기획특집 “핵안보정상회의: 비전과 과제” *Korea Policy*, Vol. 6 (May/June 2011), pp. 10~23 참조.

초국가적이고 비전통적인 사안들이 국제적 해결 과제로 떠올랐다.

다섯째, 냉전 시대의 ‘통제된 평화’가 사라진 후 분출된 국가 내, 국가 간 갈등과 테러의 지속이다. 세계 여러 지역에서 협소한 민족주의·분리주의 세력의 활동에 따른 정치적 불안, 인종·종족·종교간 갈등이 지속되고 있으며, 크고 작은 규모의 테러도 멈추지 않고 있다. 이라크와 아프가니스탄에서의 테러와의 전쟁과 전후 질서 복구, 이스라엘·팔레스타인 간 갈등 해결 등 중동지역의 평화정착 문제는 여전히 세계정치·경제 질서에 영향을 미치는 사안이다. 중동 정세의 불안은 석유 가격의 불안정을 초래하는 한 요인이다. 중동·북아프리카지역에서의 장기 독재정권에 대한 아래로부터의 저항은 소위 ‘제4의 민주화 물결’로 언급되기도 하지만 지역의 역학관계는 물론 석유 자원과 재건 문제 등을 비롯해 강대국 간 전략적 관계를 변동시키는 요소로 작용할 수 있다.

여섯째, 한국의 입장에서 북한의 핵개발 문제가 여전히 국제 문제의 중심에 있다. 이란 핵문제도 전혀 별개의 사안이 아니다. 한국의 동맹국 미국에게 이란 핵문제와 북한 핵문제는 미국의 반테러·비(반)확산 정책의 핵심 사안이다. 이란 핵문제는 2000년대 중반 핵, 기술·경제협력, 안보문제 등 3개 분야의 실무그룹 협상이 진행되기도 했으나, 핵개발의 지속에 따라 2010년 6월 9일 유엔 안보리에서 네 번째의 결의안(결의 1929호)이 통과되었고 미국은 7월 1일 한층 강화된 이란제재법(The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010)을 발효·시행하였다.

북핵문제는 9.19공동성명(2005.9)을 채택하였으나, 북한의 2차례 핵실험 등으로 동성명은 실효성을 상실했다. 유엔 안보리의 대북 결의 1718호, 1874호 등에 의한 국제사회의 대북제재가 진행되고 있으며 한국, 미국, 일본, EU, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 개별 국가

I
II
III
IV
V
VI
VII

차원의 제재도 진행되고 있다. 2010년 3월 26일 북한의 천안함 폭침 사건으로 한국은 5.24조치를 통해 대북제재의 강도를 높였다. 한·미는 연합군사훈련을 강화하였으며 전시작전통제권의 한국군으로의 이양시기를 2015년 4월로 연기시켰다. 그러나 특히 서해상에서의 한·미 연합군사훈련은 중국의 반발을 가져왔으며 북한의 군사도발에 대한 중국 측의 모호한 태도는 한·중 간 갈등 요소로 작용했다.

일곱째, 미국 국력의 상대적 약화와 중국의 급격한 부상, 그리고 EU의 외교적 영향력 확대, 중·러 간 전략적 협력 증대, BRICs의 성장 등으로 미국의 세계질서 주도력이 도전을 받는 가운데 국제질서를 끌어가는 행위자들의 수가 늘어나고 있으며, 이러한 현상은 다자주의의 역할을 부상시키고 있다. 세계적 수준에서 보면 미국은 사활적 영향권으로 간주되는 중·남미지역에서도 크고 작은 도전을 받고 있으며, 크기·인구·GNP 총합 등에서 확장된 EU는 NATO의 틀을 벗어나 대외정책의 독자성을 강화하고 있으며, 이에 따라 NATO를 통한 미국의 영향력은 상대적으로 축소되는 현상을 보이고 있다. 미국은 중국을 G2로 대접하면서 동시에 핵 협력이 증명하듯이 인도와의 관계를 강화함으로써 아시아지역의 전략적 균형을 유지하려는 정책도 추진하고 있다.

요컨대, 21세기 국제질서는 미국의 힘이 약화되면서 한 개의 초강대국 중심의 질서가 아닌 G2를 필두로 여러 개의 강국이 존재하는 다자적 현상을 보이고 있다. 국력의 근본 요소(fundamentals) 관점에서 미국은 여전히 거인(titan)이며 따라서 미국의 시대는 끝나지 않았다거나<sup>26</sup> 미국의 ‘패권’은 향후 수십 년 동안 지속될 것이

---

<sup>26</sup> John J. Hamre, “Preserving American Power,” Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011* (Washington, D.C.: CSIS, 2011), p. 7.

라는 주장도 있다.<sup>27</sup> 그러나 분명한 것은 미국이 주도하는 국제질서에 대한 도전은 증대하고 있으며 세력의 전이과정에서 나타나는 불확실성과 유동성이 나타나고 있다. 국제사회가 다루는 의제는 안보문제 이외에 새로운 의제들이 등장했으며 과거에는 생각할 수 없었던 다양한 요인의 발생으로 예측이 어려운 복합체계(Complex System)의 시대가 전개되고 있다. G2 국가인 미국, 중국과 떨어질 수 없는 관계인 한국에게는 국가발전 전략과 통일의 문제에서 이들 두 국가 간의 관계와 그들이 보여주는 지역 내에서의 영향력, 각각의 국가와의 관계 등을 지혜롭게 반영해야 하는 커다란 도전이 눈앞에 있다.

## 2. 동북아 차원

21세기의 국제질서 변화 중 가장 역동적인 변화를 보이는 지역이 동북아시아다. 동북아질서는 세계적 차원에서처럼 냉전시기와는 구별되지만, 그 질서를 규정하는 새로운 구조 틀이나 규범이 형성된 상태는 아니다. 사실 동북아시아에서 미국·중국·일본·러시아 등 한반도 주변 4국은 상대적 위상의 변동은 있지만 여전히 강대국으로서, 한국은 신장된 정치·경제능력을 기반으로 유력한 중견국가로서 시대적 변화에 부응하는 질서 창출을 위해 상호 관계를 진전시켜오고 있다. 오직 북한만이 냉전시대의 굴레로부터 제대로 벗어나지 못하고 있다.

경제력, 군사력, 정보력, 과학기술력, 인구학적 요인 등은 이 지

<sup>27</sup> 존 아이켄베리(John Ikenberry) 미국 프린스턴대학교 교수 인터뷰, 『조선일보』, 2010년 8월 14~15일 (토-일요일), C3.

역의 정세를 판단하는 주요 배경변수다. 동북아시아는 한·중·일 3국만으로 이미 2004년에 세계총생산(GDP)의 21.5%를 차지하여 미국 21.3%, EU 21%를 앞섰다. 중국 경제의 신장으로 그 비중은 더 늘어나고 있다. 한·중·일 3국의 경제발전 추세가 지속되면 2020년에는 그 비중이 30%에 이를 것으로 전망되었다. 중국은 2010년 명목 GDP가 미국에 이어 세계 2위의 경제대국으로 부상하였다. 러시아 극동지역도 경제협력·통상, 지리적 위치, 에너지 자원개발, 파이프라인 연결 프로젝트 등 동북아시아의 한 부분으로 간주된다. 또 동북아에서는 역내 교역·상호투자 증가, 노동력 이동 등 경제협력뿐 아니라 중국·일본에서의 한류(韓流) 열기, 한국에서의 중국 열기 같은 문화적 상호 침투가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 가운데 한국은 2010년 무역총액 세계 9위, 명목 GDP 세계 13위의 중견국가로 성장하였다. 그러나 이러한 경제력은 여전히 주변 4강국에 비해 낮은 수준이다. 또 2010년 국가선진화<sup>28</sup>지수 측면에서 한국은 OECD 30개국 중 24위로 평가되어<sup>29</sup> 아직 실질적인 선진국으로 진입하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.

---

28. 여기에서 ‘선진화’란 “성장과 통합이 조화를 이루며 증진되고 시민적 덕성이 높은 수준으로 고양된 상태”를 의미하며, 대부분의 국민이 자유·민주의 토대 위에서 풍요·안락·문화·행복감 등 다원적 가치를 향유할 수 있는 상태에 도달하는 것을 목표로 한다.

29. 삼성경제연구소, ‘지표로 본 한국의 선진화 수준,’ (2010.5.26).

표 II-1 남북한 및 한반도 주변 4국의 주요 국력지표 비교

국가	명목GDP (US\$)	국가 경쟁력순위 (57개국)	과학기술 논문 세계비중(%)	세계화지수 순위 (60개국)	국방비 (US\$)	종합국력 순위②
미국	14조6,242억	3	27.7	28	6,610억	1
중국	5조7,451억	18	10.6	39	1,000억③	7
일본	5조3,990억	27	7.6	42	510억	2
러시아	1조4,770억	51	2.7	51	533억③	6
한국	9,863억	23	3.3	33	241억	-
북한	224억①	-	-	-	?	-

출처: 통계청, 2009년 자료; IMD, 2010 세계경쟁력 순위 데이터; 유네스코, UNESCO Science Report 2010; Ernst & Young, The Globalization Index 2010; 스톡홀름 국제평화연구소, SIPRI Yearbook 2010; 『연합뉴스』, 2009년 12월 24일; IMF, 2010.

기준년도: 명목 GDP(2010), 국가경쟁력(2010), 과학기술논문 세계비중(2008), 세계화지수 순위(2010), 국방비(2009), 종합국력순위(2010).

① 북한의 GDP는 한국은행이 추산한 명목 GNI(2009)로 대신함. ② 2009년 12월 24일 중국사회과학원이 발표한 ‘2010년 사회황서’에서 11개 국가들을 대상으로 영토 및 천연자원, 인구, 경제, 군사, 과학기술, 사회발전, 발전의 지속성, 국내정치, 국제공헌 등 9개 부문에 걸쳐 종합 평가한 결과임. 이밖에 독일 3위, 캐나다 4위, 프랑스 5위, 영국 8위, 인도 9위, 이탈리아 10위, 브라질 11위로 평가됨. 『연합뉴스』, 2009년 12월 24일. ③ SIPRI 추정치임. © 박영호

한편, 9.11 테러 사태 이후 이 지역에서의 미국의 역할은 다음과 같은 변화를 보였다.<sup>30</sup> 첫째, 경제적·지정학적 측면에서 중국이 부상한 반면, 일본의 경제적 역동성은 현저하게 감소하고 일본의 전략적 가치 또한 감소하는 추세를 보였다. 둘째, 한국은 경제 급성장, 민주화 진전, 세대교체 등으로 보다 독자적인 외교정책을 추진하게 되었다. 셋째, 대만은 국제적으로 점점 주변으로 밀려나고 중

<sup>30</sup> Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “Adjusting to the New Asia,” *Foreign Affairs*, (July/August 2003), pp. 119~131.

I
II
III
IV
V
VI
VII

국 경제에 점차 편입되면서 양안간의 화해가 점점 긴밀해지는 추세를 보였다.

특히 미국의 테러와의 전쟁 수행 전략이 미국의 안보 전략 우선순위를 변화시키고 또 지난 10년간의 미국의 전쟁 수행 능력, 해외 주둔 미군기지 수요의 재고 등으로 아시아 및 여타 지역에서의 오랜 동맹관계에 대한 미국의 공약의 활력에 대해 의문이 제기되었다. 종래 미국은 동아시아의 안정과 번영이 기본 ‘축과 살(hub and spokes)’ 즉, 미국과 역내 주요국 간의 양자 관계 및 미·중·일 간의 3자 관계에 달려있다고 보았으나, 동아시아에서의 균형자로서의 역할에서 다소 물러서기 시작했으며, 그 대신 중국과의 관계를 더욱 강화하기 시작했다. 미·중 간 전략적 차이에도 불구하고 새로운 관계가 형성되고 있으며, 역내 국가들 또한 중요한 역할을 담당하게 되었다. 오바마 행정부에 들어서 동맹관계 등 전통적인 양자 관계의 중요성을 재강조하고 있으나 변화하고 있는 전략 환경의 현실을 직시하자는 인식이 그 저변에 담겨 있다.<sup>31</sup>

이러한 구조적 변화 속에서 한국의 입장에서 동북아 전략 환경의 특징을 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 첫째, 전통적인 패권국 미국과 중국이 동북아에서는 실질적인 G2로 떠올라 지역질서의 핵심적 요소가 되었다. 미·중은 ‘차이아메리카(Chiamerica)<sup>32</sup>’로 표현될 정도로 경제적 상호의존 관계가 심화되었다. 2005년 고위급 전략대화를 출범시킨 양국은 정치·안보적 갈등사안에도 불구하고

---

<sup>31</sup>- The White House, *National Security Strategy* (May 2010), pp. 1~6.

<sup>32</sup>- 하버드대 역사학자 Niall Ferguson과 베를린자유대 경제학자 Moritz Schularick가 2007년에 만든 용어로, 그들은 세계육지면적의 13%, 세계인구의 1/4, 세계국내총생산(GDP)의 1/3을 차지하는 미·중의 경제적 상호의존관계(중국의 저축과 미국의 과소비)가 놀라운 부를 창출했다고 주장하였다.

상대방의 중요성에 대한 충분한 이해관계를 가지고 있다. 미·중 간 전략대화는 국무(외교)장관, 재무(상무)장관이 참여하는 2+2의 SED로 발전했다. 2011년 1월 19일의 미·중 정상회담 공동성명과 5월의 SED 결과는 양국이 동아시아 현안은 물론 지구적 차원의 현안을 협의하고 또 협력이 가능한 관계를 지향하고 있음을 확인시켜 주었다.

그러나 동시에 미국과 중국은 상호 협력 관계의 발전을 필요로 하면서, 상대방의 ‘패권적’ 주도력에 대해서도 견제하는 양상을 보이고 있다. 미국은 중국이 소련과 같은 ‘패권국’으로 부상하는 것을 견제하고 있으며, 중국은 미국의 ‘패권국’ 역할 지속이 자국의 ‘패권국’ 부상 및 하나의 중국 장기 지속에 도전 요인으로 간주하고 있다. 중국은 막강해진 경제력을 배경으로 첨단 무기 체계의 증강 등 군사력을 강화하고 있으며 자국의 영향력을 높이려는 공세적 굴기(崛起)외교를 적극 펼치고 있다. 2010년 3월 북한의 천안함 폭침 사건 사후 처리 과정에서 보여준 중국의 태도와 한·미 연합 훈련 강화에 대한 중국의 반발은 서해를 자국의 ‘내해’로 보는 중국의 전략적 이해관계도 있었으나 안보 투사 능력을 강화하기 위한 전략적 의도가 있는 것이다. 중국의 일부 강경론자들은 미국이 중국 포위 전략을 추진하고 있다면서 중국은 필요한 경우 힘을 과시해야 하며 미·중 간 구조적 갈등으로 인해 전략적 경쟁은 불가피하다고 주장한다.<sup>33</sup> 현실주의 입장에서 보면 중국은 동아시아지역의 세력균형을 변경시키려는 수정주의 국가로서 미국이 서반구에 대해 지배력을 행사하는 것과 같은 방식으로 아시아지역을 지배하려

33. 戴旭, 『C型包圍: 內憂外患下的中國突圍』(上海: 文匯出版社, 2010); 박동훈, “경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도,” 『JPI 정책포럼』, No. 2011-17 (2011.6), p. 18 재인용.

할 가능성이 매우 높다는 것이다. 이에 따라 만약 중국이 경제 성장을 계속하고 군사력을 강화하며 아시아에서 패권국이 되기 위해 공세적 전략을 계속 취한다면 동아시아에서 미국과 중국 간의 충돌이 일어날 가능성이 있다는 것이다.<sup>34</sup> 역사적으로 미국이나 중국이 힘이 대등한 나라와 협력 관계를 가진 경험이 별로 없고, 상호 신뢰의 기반이 결여되어 있으며 상대방 문화에 대한 본능적인 이해도 결여되어 있기 때문에 미·중 간 갈등이 발생할 수도 있다.<sup>35</sup> 또 중국이 미국만큼 전략적 관용(strategic tolerance)을 보여주지 못함으로써 미국을 대체하는 ‘신뢰 있는 초강대국’으로 등장할 가능성도 크지 않다는 전망도 있다.<sup>36</sup>

이처럼 미래에 미·중 간 갈등 내지는 충돌의 가능성이 있다는 전망은 통일을 국가전략으로 추진해야 할 한국의 전략적 입장에서 보면 매우 불리한 외적 조건이다. 그럼에도 불구하고 미·중이 상호 협력의 필요성을 인정하고 미국이 중국을 G2국가로 대접하면서 책임과 부담의 부담을 부과하려는 전략은 한국의 국가 안보 전략과 통일 추진에 있어서 매우 중대한 도전적 요인이다.

둘째, 한반도 주변 4국 간에 미·일 대 중·러의 구도가 완전히 사라졌다고 볼 수 없으나, 동시에 새로운 형태의 대립 구도가 고착되지도 않았다. 정치·안보, 경제·통상, 에너지 등 각 영역의 이해에 따라 협력 또는 견제 관계를 형성하고 있다. 천안함 폭침, 연평도

---

<sup>34</sup>- John J. Mearsheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea,” A paper presented at the IFANS Conferences in Seoul, October 7, 2011.

<sup>35</sup>- Katrin Bennhold, “Kissinger warns of future U.S.-Chinese confrontation,” *International Herald Tribune*, September 14, 2010.

<sup>36</sup>- John J. Mearsheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea”; Amy Chua, *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance - And Why They Fail* (New York: Doubleday, 2007), pp. 288~289.

포격 등 북한의 도발 행동에 대한 한·미의 군사적 역지력의 강화에 대해 중국이 민감하게 대응한 것은 안보 차원에서 미·중의 전략적 이해는 여전히 큰 간격이 있음을 보여주었다. 또 군사·안보 차원에서 중·러 간 전략적 협력 강화가 진행되었고, 일본에서 민주당 정권 등장 이후 미·일동맹 간 갈등이 발생하기도 하였으나 일본의 3.11 동일본 대지진 여파에 대한 미국의 지원 등 안보 동맹의 근간은 변하지 않고 있다.

이러한 가운데 한·미동맹이 보다 강화되고 있다. 이명박 정부 출범 이후 한·미는 ‘21세기 전략 동맹’으로의 발전을 선언했다. 한·미 FTA는 오랜 산고 끝에 미국에서 2011년 10월 13일 먼저 발효를 위한 의회의 비준 절차를 완료하였다. 이어 열린 워싱턴의 한·미 정상회담은 한·미동맹을 질적으로 도약시키는 중요 계기가 되었다. 양국 정상은 한·미동맹을 안보 동맹을 넘어 경제와 국제 사회의 다양한 도전에 공동 대처하고 협력하는 ‘다원적 전략 동맹’으로 발전시키기로 합의하였다.<sup>37</sup> 이와 같은 한·미동맹의 질적 강화는 중국의 공세적 ‘힘의 외교’를 견제하고 북한의 공격적 태세를 억제하는데 도움을 주지만, 동시에 중국의 부정적 대응으로 중·러 전략적 협력의 강화, 북·중관계 강화의 요인으로도 작용할 수 있다.

셋째, 오랜 기간의 침체를 겪고 있는 일본은 미국과의 동맹을 바탕으로 정치·군사적 및 국제적 역할의 확대를 모색해왔으나 소기의 성과를 거두지 못한 반면, 중국의 영향력은 ‘패권 추구’를 바라볼 정도로 급속히 신장하였다. 이에 따라 역내 중국과 일본 간의 영향력 우위 관계가 변하는 양상이 나타나고 있으며, 이는 지역질서의 또 다른 중요 영향 요인이다. 2011년 3.11 동일본대진과 그 후

I
II
III
IV
V
VI
VII

37. “한·미 정상회담 언론발표문,” 『연합뉴스』, 2011년 10월 14일.

유증은 일본의 힘을 더 약화시키고 있다. 2010년 9월 일본과 중국 사이에 센카쿠열도(중국명 다오위다오, 釣魚島) 문제를 둘러싸고 충돌이 발생했다. 중·일 양국은 갈등의 심화가 서로에게 도움이 되지 않음을 인식하고 실리적 관계 발전을 유지하고자 하지만, 이 문제는 여전히 양국 간의 잠재적인 갈등으로 남아 있다. 일·중 간 갈등 과정에서 미국은 분명하게 동맹국 일본의 입장에 섰으며, 2010년 11월 미·일 간 대규모 합동 해상 훈련이 실시되었다.

넷째, 과거사, 영토(특히 에너지 관련) 문제 등을 둘러싼 ‘민족주의’ 성향 분출 등 갈등요인이 등장해 있으나, 한반도 주변 4국의 공통 이해는 자국의 경제·안보 전략적 이익 유지·확보에 지역질서의 불안정 요인이 영향을 주지 말아야 한다는 것이다. 이러한 점에서 북핵문제는 동북아시아 국가들 모두가 이해를 갖는 사안이며, 북한 미사일 문제도 북핵문제와 연계되는 사안이다.

다섯째, 동북아에서의 핵심적 갈등 요인은 북핵문제를 포함한 북한 문제에 대한 각국의 입장 차이이다. 북핵문제를 포함하여 대북정책을 두고 김대중 정부 및 노무현 정부 아래서 한·미가 갈등을 보이기도 하였다. 이명박 정부는 한·미동맹 관계의 회복 및 강화를 정책의 최우선 순위로 설정했으며, 일본과의 관계 발전도 과거보다 더 중시하게 되었다. 그러나 한국의 대미관계 강화는 역으로 중국의 우려와 견제를 초래하였다. 북한의 천안함 폭침 사건 이후의 중국의 한국 및 미국에 대한 견제 행동<sup>38</sup>과 북한과의 관계 강화가 중국의 전략적 선택을 보여주고 있다.

여섯째, 동북아시아 역내 국가들은 북한으로부터 발생할 수 있

---

<sup>38</sup> 중국은 북한의 천안함 폭침에 대한 한·미의 군사적 시위에 반대 입장을 표명하였는데, 중국 외교부는 2010.7.1-15 사이에 연속 5차례에 걸쳐 미 항모가 참여하는 한·미 군사훈련에 반대 입장을 발표했다.

는 역내 불안정 요인의 방지를 위해 북한 체제의 안정적 관리를 선호하고 있으며, 따라서 북핵문제 해결을 위해 북한을 설득·압박하면서도 북한에 대한 지원도 해오고 있다. 북한에 대한 압력과 지지의 정책적 선택은 한편으로는 한국, 미국 및 일본, 다른 한편으로는 중국과 러시아가 연대적 입장을 보이는 양상으로 나타나기도 한다.

일곱째, 북한은 미국과의 관계개선을 통한 체제 유지 전략을 추진하면서도 핵을 매개로 미국과 대립하는 정책을 버리지 않고 있다. 2002년 10월 제2차 핵 위기 발생 이후 9.19 공동선언 등으로 합의의 틀을 만들기도 했으나 북한은 핵무기 개발 전략을 포기하지 않았다. 2009년 1월 미국의 오바마(Barack Obama) 행정부 등장 이후 공세적 외교를 전개하면서 중·장거리 미사일 발사 실험과 제2차 핵실험을 단행하였다. 이후 북한은 대미 평화협정 체결을 더욱 강조하면서 핵보유국으로서 행동하는 전략을 추진해오고 있다.<sup>39</sup> 2011년 상반기 이후 6자회담 재개를 위해 남북 비핵화회담 → 미·북대화 → 6자회담 재개의 3단계 방안이 작동되고 있으나, 북한은 “전 조선반도의 비핵화에 대한 입장은 변함이 없다”는 기존의 논리를 반복하면서 미국이 요구하는 비핵화의 진정성을 보여주는 사전조치, 즉 UEP의 중단, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관의 복귀, 대량살상무기 실험 모라토리엄 선언에 긍정적인 반응을 보여주지 않고 있다.

한편 동북아의 남북한 및 미·일·중·러 6개국 간의 관계를 네트워

<sup>39</sup> 북한은 2009.4.14 외무성 성명을 통해 플루토늄 추가 확보 등 핵시설 불능화 원상 복구 및 우라늄 농축을 선언, 비핵화 합의를 공식적으로 전면 파기하였다. 동성명에서 “6자회담은 더 이상 필요 없게 되었으며, 6자회담에 다시는 절대로 참가하지 않을 것이며 6자회담의 그 어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이라고 주장했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

크 차원에서 살펴보면, 한국을 중심으로 할 때 미국, 일본, 중국, 러시아와의 관계가 강도의 차이는 있으나 연결되어 있으며, 북한을 중심으로 할 때, 중국, 러시아의 관계 역시 연결되어 있다. 반면 남한·북한과 북한·미국, 북한·일본 간의 관계는 매우 약한 고리로 연결되어 있다. 이러한 관계 고리의 차이가 동아시아 국가 간 상호작용의 구조적 공백이며, 한국의 입장에서 보면 “합정인 동시에 기회”이다.<sup>40</sup> 즉 북한과 일부 주변국 간의 단절적 관계는 동북아시아의 안정과 평화에 부정적인 요인으로 작용하며, 이러한 구조적 요인의 해결이 중요한 과제이다.

### 3. 한반도 차원

한국은 6.25 전쟁 폐허의 잿더미 위에서 ‘한강의 기적’을 이루었다. 제2차 세계대전 이후 신생 독립 국가로서 한국은 산업화와 민주화를 성공적으로 달성한 매우 모범적인 사례이다. 세계에서 가장 가난한 나라 중의 하나였던 한국은 산업화 전략의 성공적인 추진으로 경제발전을 이루었으며, 2010년 현재 세계 9위의 무역 국가로 성장하였다. 2010년을 기준으로 세계 5위권의 경쟁력을 갖는 산업 분야로 LCD패널(1위), 조선(2위), 무선통신기기(2위), 반도체(3위), 자동차(5위), 석유화학(5위), 철강(6위) 등이 있다. 2010년 스위스 국제경영개발원(IMD)의 세계경쟁력 평가 순위는 23위였다. 특히 G20 국가 중 7위, 인구 2천만 명 이상 국가 중 9위, 아시아·태평양

---

<sup>40</sup> 김상배, “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용,” 『국제정치논총』, 제51집 3호 (2011), p. 69.

국가 중 8위를 기록했다.<sup>41</sup> 한국은 1996년 경제협력개발기구(OECD)의 회원국이 되었고, 2009년에는 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 24번째 회원국으로 가입하여 원조공여국이 되었다. 원조수혜국에서 원조공여국으로 전환한 국가는 한국이 유일하다. 또 한국의 발전은 단지 경제성장과 민주주의의 발전에만 머물지 않는다. 오늘날 한국의 TV 드라마, K-pop 등 대중문화의 바람, 즉 한류(韓流)는 중국과 일본, 동남아를 넘어 중동, 중남미, 유럽, 미국 등지로 퍼져나가고 있다.

이에 반해 북한은 만성적인 식량난에서 헤어날 수 없고 있는 가난한 국가이자 인권 상황이 최악인 나라 중의 하나가 되었다. 핵 무기 개발에서 보듯이 한반도 차원에서는 물론 국제적으로 평화와 안보를 위협하고 있으며, 국제 사회에서 ‘불량국가’이자 ‘실패국가’로 평가되고 있다. 이러한 가운데 2010년 9월 28일 제3차 노동당 대표자회를 통해서도 현실 사회주의체제에서도 발견할 수 없는 봉건제적 3대 권력 세습을 공식화하였다. 북한 내부의 만성적인 식량난과 경제난은 해소되지 않고 있으며, 북한 주민의 체제 이탈은 꾸준히 증가하고 있다.<sup>42</sup>

사실 남북한 사이의 체제 경쟁은 더 이상 논쟁거리가 아니다. 그러나 남북한 간의 엄청난 국력의 차이가 아직은 남북관계를 긍정적인 방향으로 변화시키는 데 영향을 미치지 못하고 있다. 지구적 차원의 냉전 종식 이후 남북한도 그 영향 아래 관계개선을 시작하

<sup>41</sup> 지식경제부, 『2010년 수출입 실적 및 평가』, IMD, 2010 세계경쟁력 순위 데이터.

<sup>42</sup> 탈북자의 한국 입국 수는 2000년대에 들어 매년 1,000명 단위로 증가했으며 2006년 이후 2,000명 이상으로 늘어나 2009년에는 근 3,000명에 달했다. 2011년 4월 현재 국내 입국 탈북자 총수는 21,191명이다. 통일부 홈페이지 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)> 북한이탈주민정책 ‘북한이탈주민 입국인권 현황’ 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

였으나, 남북관계는 여전히 대립과 불신의 요소를 극복하지 못하고 있다. 무엇보다도 1990년대 초부터 시작된 북핵문제는 20년이 지나고 있으나 한반도와 동북아시아의 평화와 안정, 그리고 국제 비확산체제를 위협하는 요소로 작용하고 있다. 북한의 핵무기 개발 수준은 지난 20년 동안 훨씬 더 진척되었다. 북한의 군사적 모험 행위는 여전히 대남 군사적 공세 전략은 과거와 크게 달라지지 않았다. 또 북한 내부 상황으로부터 비롯되는 불확실성과 불안 정성에 대한 우려도 해소되지도 않고 있다.

1989년 1,600만 달러를 기록한 남북교역은 2010년 19억 1,200만 달러를 기록했다.<sup>43</sup> 금강산 관광, 개성 관광이나 민간·정부 차원에서 인적 왕래도 대폭적으로 증가되었다. 특히 2000년대 들어오면서 한국 정부의 교류·협력 중심의 대북정책은 남북관계에서 과거와는 달리 외형적인 활성화와 규모의 성장을 가져오기도 하였다. 그러나 2000년대의 상당 기간 동안 적어도 2007년 말까지 한국은 북한에게 있어서 외부 자원 동원의 주요 원천이 되었다. 북한은 남북관계의 외형적 확대가 이루어지는 가운데 한국이 필요했던 군사적 긴장완화와 신뢰구축에는 관심을 보이지 않았다. 또 미국에 대해 끊임없이 평화협정 체결을 주장하면서 한·미 간의 갈등을 유발하는 정책을 변함없이 추진해오고 있다.

북한은 그동안 남북한 사이에 이루어졌던 각종 합의 중에서 자기 측에 유리하게 활용될 만한 합의만을 강조해오고 있다. 또 남북 당국 간에 수백 차례의 회담과 접촉이 이루어졌어도 관계를 정상화하기 위한 제도적 장치의 마련에는 소극적인 입장을 견지해오고 있다. 예를 들어 개성공단 사업의 증대에 관심을 보이면서도 3통,

---

43. 통일부 홈페이지 남북교류협력 ‘연간별 남북교역액 현황’ 참조.

즉 통행·통신·통항의 제도화를 통해 남북교류협력을 지속가능한 관계로 만드는데 매우 소극적이다. 더욱이 『제네바합의』(1994.10.21)나 『9.19공동성명』(2005.9.19) 등 국제적 합의를 무시하고 핵개발을 계속해오고 있다. 북한은 두 차례 핵실험을 단행하고, 이명박 정부에 들어서는 6자회담을 거부하였으며 ‘핵보유국’임을 내세우면서 미국과의 군축회담 개최를 주장하였다. 2011년 10월 현재 북한은 소위 ‘전제조건 없는 6자회담 재개’를 주장하고 있으나, 비핵화를 향한 신뢰 있는 행동을 보여주지 못하고 있다.

북한의 핵개발 전략은 지금까지와 마찬가지로 향후 상당기간 남북관계의 핵심적인 걸림돌로 작용할 것이다. 북한의 대량살상무기 개발은 체제 안보를 명분으로 내세우고 있으나 김정일의 입장에서는 정권 안보 및 개인 권력 안보의 핵심적 수단이다. 이른바 ‘선군정치’는 피폐한 경제 상황 아래서 북한 주민을 통제·강압하며 대외적으로 군사적 수단을 공세적으로 활용하기 위한 통치 전략이다. 따라서 북한의 대남정책이 ‘선군정치’와 군사적 강압통치에 지배를 받는 한, 남북관계의 본질적인 전환을 기대하는 것은 매우 어렵다.

그렇다고 하여 북한의 그와 같은 전략적 입장을 그대로 내버려둘 수만은 없다. 한국은 자체의 국가발전을 위해서나 한반도 전체 차원의 국가발전 전략을 위해서 남북관계를 관리할 필요가 있으며,<sup>44</sup> 장기적으로 통일을 목표로 관계 발전을 추진해야 한다. 북한

44. 북한의 군사적 도발과 같은 남북관계 요인이 한국 경제에 매우 중대한 영향을 미칠 것이라는 주장과는 달리, 남북관계와 코리아디스카운트 간에는 유의미한 관계가 없다는 연구가 있다. 외국인의 한국에 대한 투자결정은 한반도의 지정학적 리스크가 아니라 한국의 경상수지, 미국의 이자율과 주가지수 등 경제변수에 영향을 받는다는 것이다. 김치욱, “남북관계와 코리아디스카운트 상관성 분석: 외국인 증권거래형태를 중심으로,” 『통일과 평화』, 제3집 1호 (2011), pp. 219~251 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 군사적 위협에 대한 신뢰할 수 있는 억제력을 유지하면서도 동시에 다양한 방식의 인적·물적 교류 관계와 접촉을 확대함으로써 남북관계를 꾸준히 발전시킬 필요가 있다. 핵문제에서 보듯이 남북관계를 쌍방 지향의 ‘정상적’ 관계로 변화시키는 것은 인내심 있는 노력과 끈기가 필요하다. 북한 사회 내에서 자생적으로 등장하고 있는 초보적인 시장경제 작동체제나 정보의 유입은 남북관계의 발전적인 진화를 가능하게 하는 조건이다.

단기간에 북한의 지배 계층이 대남전략과 남북관계에 임하는 정책적 입장을 바꾸지는 않을 것이다. 그러나 동유럽 사회주의체제가 무너지고 중동·북아프리카지역의 장기 독재정권이 무너지는 것에서 보듯이,<sup>45</sup> 가능하지 않을 것처럼 보였던 지역에서 정치 변동이 발생하였다. 북한체제의 변화도 자생적이든 외부의 영향에 의해서든, 아니면 두 요인의 결합으로서든 발생할 가능성은 열려있다. 한국의 대북·통일정책은 환경 변화에 대한 반응적 차원으로서가 아니라 환경 변화를 유발하는 사전적(proactive) 정책이 되어야 한다.

---

<sup>45</sup> 2011년 10월 20일 리비아의 전 독재자 무아마르 카다피의 사망으로 전 세계적으로 30년 이상의 장기 독재 정권이 남아 있는 것은 북한, 시리아, 예멘, 쿠바 등 극소수 나라에 불과하다.

### Ⅲ. 국가발전 전략과 통일외교





## 1. 국가발전 전략과 통일

한국은 제2차 세계대전 이후 독립한 신생국 중 산업화와 민주화를 동시에 달성한 유일한 국가이다. 6.25 전쟁의 폐허 위에서 한국은 세계 유수의 무역국가로 성장했으며 하계올림픽, 월드컵, 세계육상경기대회에 이어 동계올림픽을 개최하는 국가가 되었다. 한국의 국력 성장을 나타내는 몇 가지의 지표를 살펴보면, 2010년 현재 세계 5위권의 산업 경쟁력 분야로서 LCD패널(1위), 조선(2위), 무선통신기기(2위), 반도체(3위), 자동차(5위), 석유화학(5위), 철강(6위) 등이 있다. 2010년 IMD의 세계경쟁력 평가에서 23위를 기록하였으며, 이는 G20 국가 중 7위, 인구 2천만 명 이상의 국가 중 9위, 아시아·태평양 국가 중 8위의 위치를 의미한다.<sup>46</sup> 2010년 무역 규모는 수출 4,674억 달러, 수입 4,257억 달러(무역수지 417억 달러)를 기록하여 세계 9위이며, 2011년에는 무역 총액이 1조 달러를 넘어서 세계 7위에 진입할 것으로 예측되고 있다. 한국은 경제 성장의 결과 1996년 경제협력개발기구(OECD)에 가입하였고, 2009년에는 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 24번째 회원국으로 가입하여 원조공여국이 되었다. 원조수혜국에서 원조공여국으로 전환한 국가는 한국이 유일하다. 경제적 측면에서의 성장은 민주화의 성장을 가져왔으며, 때때로 ‘민주주의 이후의 민주주의’에 대한 논쟁을 낳기도 한다.

그러나 이러한 국력 성장이 세계 유일의 분단국가로 남은 한국의 실질적인 선진국으로의 도약을 위한 필요조건은 될 수 있지만 충분조건은 되지 못한다. 분단구조로 인한 국가전략 추진에서의

<sup>46</sup> 지식경제부, 『2010년 수출입 실적 및 평가』.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제약과 북한으로부터 비롯되는 각종 불안정 요인이 극복되지 않는다면 한국의 국가발전에서 전통적인 국가안보를 보장하기 위한 물질적, 정신적 부담은 여전히 큰 장애요인이 될 수밖에 없다.

사실 한국의 국가안보는 주로 전통적 안보의 개념에서 정의되고 있다. 즉 국가안보는 한 국가가 국내·외의 위협과 침략으로부터 국가목표와 국가이익을 보호, 실현하는 것으로 정의되며, 이를 증진시켜 나가기 위해, ① 한반도의 안정과 평화의 유지, ② 남북관계의 개선과 평화공존관계의 구축, ③ 국제공조체제와 협력 강화를 토대로 국가의 안정과 번영, 발전 기반 확립 등이 국가안보의 목표로 제시된다.<sup>47</sup> 이러한 국가안보의 개념을 국가이익과 결부시켜보면, 북한으로부터의 군사적 위협 억제는 ‘생존적 이익’의 문제로서 북한의 핵무기 보유는 한국의 생존적 이익을 위협하는 요인이다.

그러나 앞서 지구적 차원의 전략 환경 변화에서 살펴보았듯이 오늘날의 세계는 단지 전통적인 안보와 그에 입각한 국가이익을 넘어서는 국가안보와 국가이익에 대한 인식을 요구하고 있다. 이러한 변화를 이끄는 힘은 세계화, 정보화, 민주화와 같은 거대 조류이며, 주요 국가들은 이러한 변화의 흐름에 맞는 국가발전 전략을 마련하고 추진하기 위해 노력하고 있다. 특히 경제력의 국제화에 따른 ‘기업국가’의 출현, 산업화·정보화·문화침투 등의 확산으로 인한 ‘복합국가’의 등장으로 인해 국가안보는 새로운 형태로 국가 내의 최우선적이고 중심적인 힘으로 등장하고 있다. 이러한 상황에서 국가안보는 단지 무력 갈등과 억제의 차원을 넘어서게 되었다. 정부, 산업, 군, 그리고 시민사회 간의 복합적인 힘의 동맹관계까지

---

47. 국방부, 『국방백서 2000』.

포함하게 되면서, 국가안보는 정치·경제 공동체를 넘어서는 시민 사회로의 확산으로까지 인식되기도 한다. 국가지도력, 제도, 자원, 가치 등의 항구적 동원 체제를 뜻하는 것으로까지 의미부여가 가능해진 측면도 있다. 이 경우 국가안보는 국민의 시민적, 정치적 삶의 모든 면을 지배하는 현상으로 이해될 수 있다.

이러한 관점에서 한반도의 통일을 국가발전 전략 차원에서 이해하고 전략을 세울 필요가 있다. 즉 평화통일의 기반을 마련하기 위한 실제적인 국가발전 전략을 강구하고, 그에 따른 구체적인 정책을 추진해나갈 필요가 있다. 1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 한국 정부의 통일 접근 노선은 평화적이며 단계적인 접근이었다. 그 과정에서 남북 간의 갈등 구조나 지도자의 이념 체계와 가치관, 당대의 국내 정치적 요인, 국제정치·경제 질서의 변화 등이 구체적인 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 반드시 그러한 기본 노선에 충실하지 않은 경우도 있었다. 그렇다고 하여 평화통일을 향한 한반도 평화프로세스의 지향점은 크게 변하지 않았다.

우리는 21세기에 국가적 및 민족적 차원에서 세계 중심 국가의 일원으로 도약한다는 비전을 가져야 한다. 이러한 비전을 실현하고자 한다면, 우리 민족은 대륙세력과 해양세력의 접점에서 계속하여 대결의 상태에 머물러 있어서는 안 될 것이다. 우리는 민족의 화해와 평화통일을 통해 한반도 문제를 해결할 뿐 아니라 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 인류의 공동 발전에 이바지하려는 의지를 갖고 통일문제를 진취적으로 풀어나가야 한다. 국가발전 전략의 차원에서 통일문제를 다룰 경우, 경제나 국내 정치, 그리고 사회 생태적 문제도 다루어져 종합적인 관점에서 분석할 필요도 있다.

현실적으로 미국, 영국, 일본, 이스라엘 등의 나라에서 발간되고

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 국가전략서는 안보 중심의 국가안보전략 또는 국가 전체의 발전을 의도하는 국가전략의 관점에서 다루어지고 있다. 미국은 안보전략(national security strategy), 영국은 대전략(grand strategy), 이스라엘은 정치-군사독트린(political-military doctrine) 등의 호칭을 선호한다. 일본 내각은 2010년 6월에 ‘강한 경제, 강한 재정, 강한 사회보험’을 구호로 한 신 성장전략(新成長戰略:『元氣な日本』復活のシナリオ)의 추진을 내각결정하고, 7가지 전략 분야와 21개의 국가전략 프로젝트를 담은 중장기 국가발전 전략을 수립하였다.<sup>48</sup>

세계의 우수한 국가들이 모두 정보화와 지식 기반의 국가경영을 통해 새로운 국가발전에 도전하고 있는 국제환경 속에서 우리나라는 세계 중심 국가의 일원으로 진입할 수 있는 계기를 만들 수도 있고, 민족 갈등의 지속과 국가적 정체성의 나락으로 떨어질 수도 있는 도전적 상황에 처해 있다. 이러한 관점에서 새로운 도약을 위한 관점에서 중장기적 차원의 포괄적인 국가발전 전략을 수립할 필요가 있다.

한반도 문제의 국제화가 점차 심화되고 있는 상황에서 우리는 다른 어느 때보다 평화통일을 실현하기 위한 준비를 강화해야 한다. 남북관계가 북핵문제로 압도적인 영향을 받더라도 결국 한국의 정책적인 지향은 북한체제의 ‘정상화’로의 변화, 남북관계의 안정화와 지속가능한 발전, 그리고 이러한 과정을 통한 평화통일의 완성이다. 2020년까지는 한반도 통일이 이루어져 있을 것이라는

---

<sup>48</sup> 『內閣決定, 新成長戰略實現會議の開催について』(2010.9.7); 國家戰略局, 『21世紀の日本の復活に向けた21の國家戰略プロジェクト』2010; 同局, 『新成長戰略(基本方針)―輝きのある日本へ』2010; 『新成長戰略―‘元氣な日本’復活のシナリオ』2010; 內閣部, 『‘新成長戰略’參考資料』2010.

미래 예측서의 전망<sup>49</sup>을 인용하지 않더라도 21세기에는 65년 이상 지속된 분단구조를 극복해야 할 것이다. 이러한 목표가 그 방식에는 상관없이 통일이 다른 모든 것에 우선하여 한민족의 “공동선(共同善)” (common good)이라고 주장하는 것은 21세기의 시대적 인식이나 국가 간 상호의존의 국제질서와는 상응하지 않는다. 사실 통일이라고 할 때, 그 의미가 ‘평화통일’이라는 데에 대하여 적어도 남한 사회 내에서는 일종의 공감대(consensus)가 형성되어 있다. 6자회담이라는 다자회담 방식을 통해 당면한 북한 핵문제를 해결하려는 노력은 평화통일을 향한 평화정착을 추진하기 위한 것이다. 또한 우리 국민이 정부에 대해 통일문제에 대한 국민적 합의 기반의 공감대를 조성하는 데 더욱 노력하고, 정권적 차원이 아닌 국가와 민족적 차원에서 대북정책을 수립하고, 우선순위를 잘 세워 추진하라고 요구하는 것도 평화통일의 초석을 다지기 위한 것이다.

우리가 국가발전 전략 차원에서 통일을 바라볼 때, 우리 사회가 당면해 있는 문제들의 극복과 연관된다. 첫째, ‘민주화 이후의 민주주의’, 즉 ‘과잉’ 민주주의를 논의할 만큼 우리의 민주주의는 성숙도에 있어서 여전히 미진하다. 대북정책이나 북핵문제, 북한에 대한 인식 등을 다루는 데 있어서 우리는 불필요한 정치·사회적 비용을 소모한다. 둘째, 한국 사회는 다른 나라에 비해서 발전의 속도도 빠르지만 고령화의 속도도 빠르다. 한국 사회는 2010년 후반에서 2020년대 초반에 초고령화 사회로 진입할 것으로 예측되며, 이는 GDP 성장에 마이너스 3~4% 영향을 줄 것으로 전망된다. 셋째, 우리 사회는 낮은 신뢰의 사회이다. 따라서 대중영합주의(Populism)

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>49</sup>- Hamish McRae, *The World in 2020* (Boston: Harvard Business School Press, 1994), p. 256.

의 확산에 매우 취약하다. 넷째, 우리의 경제구조는 대기업 중심 경제로서 산업 간 발전의 저해, 양극화 확대, 국가경쟁력 약화의 부정적인 효과를 낳는다. 다섯째, 우리 국민들의 자기 행복도는 여전히 낮은 수준이다. 경제성장이 국민들의 행복수준을 높여주지 못하고 있다. 여섯째, 지구적 경쟁의 시대에 BRICs 국가 등 국제적 도전은 날로 증대하고 있다. 일곱째, 이러한 상황에서 분단의 ‘영속화’는 한국의 국가발전 및 국제적 경쟁의 구조적 제약 요소로 작용한다. 이와 함께 체제의 경직성에도 불구하고 북한의 변화는 결국 불가피하며 필연적일 것으로 예상된다. 또 통일의 국제적 환경은 가변적이지만 우리의 노력 여하에 따라서는 충분히 긍정적인 방향으로의 전개가 가능하다.

따라서 국가발전 전략에 내재된 평화통일은 새로운 국가발전 및 도약의 기회를 제공해줄 것이다. 통일은 단순히 경제력의 신장만을 가져오는 것이 아니라<sup>50</sup> ‘선진화를 통한 세계일류국가’의 국가비전을 실현하는 길이다.

## 2. 통일외교

### 가. 개념

한반도의 통일을 말할 때, ‘통일’에는 전쟁 방식에 의한 무력통일, 남북한 정부의 합의에 의한 합의통일, 남북한 어느 일방에 의한

---

<sup>50</sup> 한 국제투자금융기관의 분석에 따르면, 2010년대 중반 이후 남북 경제교류협력의 활성화로부터 점차 경제통합 과정이 진행되어 통일한국이 등장하면 2030년에는 통일한국의 경제규모가 GDP 기준으로 이탈리아를 추월하여 독일, 프랑스, 영국 등과 어깨를 나란히 할 것으로 예측하였다. Goldman Sachs, *BRICs and Beyond* (November 2007), pp. 149~150; Goldman Sachs, “Global Economics Paper,” No. 188 (September 21, 2009).

흡수통일 등 여러 가지 형태의 통일을 생각할 수 있다. 그러나 전쟁 방식의 통일은 한국의 통일정책에서 배제되며 북한에 의한 남한의 흡수통일도 당연히 배제된다. 현실적으로 북한체제의 붕괴에 따른 ‘흡수통일’의 가능성이 있는 경우라도 정책적으로는 그러한 통일을 지향하지 않는다.

본 연구는 평화통일을 상정하고 있으며, 따라서 여기에서 통일의 의미는 북한체제의 변화를 상정하며 남북관계의 발전에 따른 점진적 방식의 합의통일을 말한다. 만약에 한국에 의한 흡수통일의 상황이 발생하더라도 가급적 북한 내부의 혼란을 최소화하는 방식이 선호된다. 한국이 어떠한 방식의 통일을 지향하건 주변국들의 영향으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 한국의 대내외적 인 안정은 물론 동북아지역의 안정도 주변국들의 이익에 따른 행위에 상당한 정도로 영향을 받으며 상호 간의 작용에 의존한다. 한반도 주변 4국은 특히 자신들의 이해관계에 따라 한반도에 대한 갈등을 조성하기도 하고, 협력적인 관계를 추진하기도 한다.

전통적인 의미에서 외교에는 외교정책, 협상, 협상을 수행하는 과정과 기구, 외무부서와 소속 기관, 국제 협상을 수행하는 기술이나 요령 등이 포함된다. 오늘날의 외교는 단순히 국가 간 관계로만 정의되지는 않는다. 공공외교의 한 영역으로서 국내적 차원의 대국민 외교를 포함하는 것이 그 예다. 따라서 외교의 의미는 다양하게 정의될 수 있다. 가장 단순하게 말하여 외교란 국가 간 소통 (communications)의 과정이며, 그 과정에서는 다양한 방법과 기술이 동원된다.<sup>51</sup> 세계정치의 맥락에서 외교는 “전쟁이 아닌 갈등을

<sup>51</sup>- Brian White, “Diplomacy,” John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics* (New York: Oxford University Press, 2005), pp. 388~389.

I
II
III
IV
V
VI
VII

협상을 통해 해결하기 위한 국제 행위자 간의 소통 과정”을 의미한다. 즉 갈등과 협력의 두 행위 과정으로 나타나는 세계정치 속에서 외교는 대화와 협상을 통해 갈등을 해결하여 협력을 이루려는 과정에 초점을 둔다.

반면 외교정책의 맥락에서 외교는 “국제 행위자가 자신의 정책 목표를 달성할 수 있도록 경제력, 군사력 등 다른 수단과 함께 정책수단으로써 외교를 사용하는 것”을 의미한다. 이러한 의미의 외교는 세계정치에서의 행위자의 행태에 초점을 맞추며, 따라서 범지구적 과정으로서보다는 자국 이익에 초점을 두는 정책수단으로써 외교를 이해한다. 즉 모든 행위자는 외교정책 목표를 가지고 있으며, 그 목표를 달성하기 위한 방법, 즉 정책수단이 필요한 것이다. 따라서 외교는 국제 행위자들이 외교정책 수행에 사용하는 하나의 도구이며, 상대방에게 직접적으로 사용되거나(‘순수’외교), 또는 다른 도구의 사용이나 사용의 위협을 전달하는 수단으로써 사용(‘혼합’외교)된다.

외교를 외교정책의 목적을 달성하기 위한 수단으로 이해하면, 외교정책이 수립되고 난 이후 이를 달성하기 위한 수단이 외교이다.<sup>52</sup> 그러나 외교를 외교정책의 수단으로써 이해하더라도 일련의 정책결정 및 집행과정의 결과로 나오는 것이다. 따라서 외교는 특정한 정책수단이면서 동시에 정책결정 및 집행의 일련의 과정을 포함하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>53</sup> 요약하면, 외교는 결정을 집행하고 정책을 활성화하며 정책 목표를 달성하는 일련의 정책 도구

---

<sup>52</sup> John Spanier and Robert L. Wendzel, *Games Nations Play* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), p. 293.

<sup>53</sup> Brian White, “Diplomacy”, p. 396.

중의 하나이며, 국가 행위자와 다른 국제 행위자의 외교정책 수행에서 중요 역할을 담당한다.

외교는 특정 분야에서의 목적을 달성하기 위한 행위로서 이해될 수도 있다. 경제외교나 문화외교라고 말할 때 경제적 수단을 사용한 외교나 문화적 수단을 사용한 외교를 말하기도 하나, 경제 분야에서의 외교 목표를 달성하거나 문화 분야에서의 외교 목표를 달성하기 위한 외교 행위를 의미할 수도 있다. 이명박 정부가 2011년 외교의 핵심추진과제로서 ‘국민을 편안하게 하는 안보외교’를 설정하고 ‘평화통일에 대한 국제적 공감대 형성’을 제시하였을 때, 그 내용은 평화통일에 대한 지지 확보를 말한다.<sup>54</sup>

반면 자원외교, 차관외교의 경우처럼 경제 분야에서 특정한 목표를 달성하기 위한 외교 행위를 의미할 수도 있다. 예를 들어 저개발국가에 대한 대외개발원조(ODA) 확대를 기여외교라고 규정하고, 기여외교를 자국 기업의 진출 및 에너지 자원 확보 등을 위한 수단으로 활용했을 때, 기여외교는 ODA라는 수단을 통해 외교정책의 다른 목적인 기업의 해외 진출 촉진과 에너지 자원 확보의 행위인 것이다. 즉 외교란 외교정책의 수단이자 동시에 외교 목표를 달성하기 위한 행위로서 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 통일외교를 정의하면, 통일외교는 한국의 국가 목표인 통일이라는 정책 목적을 달성하기 위해 타국에 대해 유용한 수단을 사용하며 동시에 그러한 외교적 행위를 의미한다. 구체적으로 말하면, “한반도 통일정책 추진 과정에서 주변국과의 관계 속에 발생 가능한 다양한 형태의 장애요인을 사전교섭을 통해 제

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>54</sup> 외교통상부, 『2011년 업무보고』 (2010.12.29).

거함으로써 한국 주도의 한반도 통일이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 외교협상과 그 같은 협상을 촉진하기 위한 국제환경을 조성하는 모든 외교적 행위”로 규정할 수 있다.

한국의 통일정책에서 통일외교의 용어가 사용되기 시작한 것은 1973년 ‘6.23 평화통일외교선언’이 시초다. ‘평화통일외교선언’은 남북한의 통일은 평화적인 방식으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 북한과는 선의의 외교적 경쟁을 우리와 적대적인 관계에 있지 않는 사회주의 국가들과도 우호적인 관계를 맺기 위한 외교를 펼치겠다는 것이었다. 즉 한반도에서의 남북 차원과 함께 주변국들의 이해관계도 계산에 넣어야 하는 것이다. 통일외교는 한반도 통일에 협력적인 지역 환경 그리고 국제환경을 만드는 것이라 할 수 있다. 다시 말해, 통일외교는 주변국들 간의 이해관계 속에서 통일에 대한 지원을 얻거나 묵인하는 방향을 모색하는 외교정책의 방향, 전략, 그리고 수단이라고 할 수 있다. 궁극적으로 통일외교는 통일의 방식이 흡수통일이건 화해·협력을 통한 단계적 통일이건 주변국들과 국제사회의 협력 혹은 묵인을 목적으로 하는 외교의 방향이다.

또 통일외교는 우리의 통일문제에 이해관계를 가지고 있는 국가의 이익을 저해하지 않으면서 외교교섭을 통하여 통일에 대한 지지와 지원을 확보하는 전략이라고 규정할 수 있다. 이론적으로 통일외교 전략은 한국의 외교 전략의 하위수단이다. 경제 및 통상문제가 각국의 외교에서 차지하는 비중이 압도적으로 커지고 국가 간 및 국제 수준에서 다루는 문제의 범위가 다양화, 다변화되면서 통일문제가 우리의 외교에서 차지하는 비중이 상대적으로 위축되고 있다.

그러나 우리의 외교에 있어서 남북관계 및 통일문제가 차지하는 위상이 결코 낮지 않고, 분단이 국내정치·경제에 지대한 영향을 미치고 있다는 점에서 통일외교 전략의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

## 나. 전략과 수단

외교를 외교정책의 전략과 수단으로써 파악하고 동시에 외교정책의 목표를 달성하기 위한 행위로 파악한다면, 통일외교는 통일과 관련된 외교정책의 목표 달성을 위해 다양한 전략과 수단을 사용한다. 즉 한반도 통일에 이해관계를 갖고 있는 나라들의 이익과 관련된 제반 문제들에 대해 직접적 또는 간접적으로 관여하거나 영향을 미치려는 것이다. 여기에서 전략이란 통일외교를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 정치, 경제, 사회문화, 심리 등 제반 영역의 힘(forces)을 개발하고 사용하는 종합 기술을 말한다.<sup>55</sup>

통일의 직접적인 대상은 북한 당국과 북한 주민이다. 그러나 본 연구에서 통일외교의 대상은 북한 당국과 북한 주민이 아닌 제3자, 즉 제3국과 그 사회와 국민, 유엔과 같은 국제기구, 포괄적 의미에서의 국제사회이다. 따라서 통일외교의 전략과 수단은 한국의 통일에 대해 직접적인 이해관계를 갖고 있는 주변 4국과, 한반도 통일의 환경에 직·간접적으로 개입되는 유엔과 주요 국제기구, 그리

<sup>55</sup> 전략의 개념은 다의적이며 그 규정 범위도 논자에 따라서 다르다. 여기에서는 ‘대전략’을 국가 정책목표를 달성하기 위한 종합적 계획으로서 본 루트윅(Edward N. Luttwak)의 개념 규정을 차용한다. Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1987), p. 232.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 국제사회에 대해 우리의 통일정책에 대한 공감대를 형성하고 포괄적·장기적 전략을 협의하고 공유하도록 하는 전략과 그 전략의 성취를 위해 사용하는 수단을 말한다.

통일외교 전략은 21세기의 변화하는 국제정치·경제 질서의 성격에 맞추어 주제, 대상, 영역, 활동 양상이 국가와 국가이외의 다양한 행위자를 연결하여 보다 다양한 이슈영역에서 협조와 지지, 그리고 공생을 추구함으로써 한국이 지향하는 통일을 달성하는 전략적 외교라고 할 수 있다. 따라서 전통적인 국가의 역할뿐 아니라 NGO, 기업, think tank, 개인 등 복수의 행위자와 복수의 이슈 영역을 잘 결합하여 다차원적, 다면적, 중층적으로 추진하여야 할 것이다.

한국의 입장에서 통일외교 전략은 다음과 같은 핵심 요소들이 고려되어야 한다. 첫째, 전통적인 한반도 주변 4강에 대한 외교를 추진하되, 동아시아에서의 G2시대, 즉 미·중관계의 변화가 구조적 요인으로 우선 반영되어야 한다. 사실 미·중관계는 향후 한국이 당면할 모든 외교 이슈 중에서 가장 중요한 변수가 될 것이다. 중국의 국력 성장과 그에 따른 영향력 증대, 그리고 미·중 역학관계의 변화가 한반도 통일에 미칠 영향은 외적 요인의 핵심이다. 미국과 중국 사이에서 한국은 한·미·일 네트워크를 주축으로 하여 관계를 심화시키는 동시에, 중국 네트워크를 확대하여 보완적인 관계를 이루어야 한다.

둘째, 북핵문제와 북한 문제의 상관성이다. 북핵문제는 한국의 대북정책의 풀어야 할 아킬레스건이다. 그러나 북핵문제에 몰두하면서 북한 문제에 대한 전반적인 방향성을 상실하기도 하였다. 따라서 북핵문제와 북한 문제를 복합적으로 연결하여 대북 전략과

통일전략을 강구하는 것이 필요하다. 북한의 군사도발과 평화공세의 병행추진전략을 정확히 인식하고 이를 선제적으로 대응해 가야 한다.

셋째, 통일의 추진은 동아시아지역 질서의 변화와 맞물려 있다. 주변 4국은 자국의 이익에 기여하는 형태의 지역질서가 등장하도록 정치, 군사, 경제, 사회문화 모든 측면에서 적극적인 노력을 기울이고 있다. 미국, 중국, 일본 및 러시아는 한반도의 현상 변경이 가져다 줄 자국의 이익에 대해 냉정하게 계산할 것이다. 한반도의 통일이 한국 주도의 방식으로 귀결될 경우, 주변 4국이 지역질서의 영향력 차원에서 제기될 수 있는 자국의 이해관계에 부정적이라면 통일에 유리한 외적 환경 조성은 매우 어렵게 된다. 또 주변 4국 이외에 국제사회가 한국 주도의 통일이 동북아시아와 그 범위를 넘어선 세계의 평화와 번영에 기여한다는 우호적 인식을 가지게 될 때 통일의 추진이 훨씬 용이해질 수 있다. 따라서 한국으로서는 한반도 통일이 동아시아지역의 평화와 공동 번영의 진전과 병행하는 전략을 추진해야 할 것이다.

넷째, 한국의 통일외교 전략은 통일과정과 통일 이후 한국이 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여하는 방향으로 추진되어야 한다. 21세기 국제정치·경제 질서를 가장 첨예하게 반영하는 것이 글로벌 거버넌스의 영역이다. 정보화, 세계화가 진행됨에 따라 지구적 시공간이 압축되고 모든 이슈가 전 지구적 영역에 걸치게 됨은 물론, 세계적 민주화의 영향으로 지구시민사회가 정부 간 관계에 적극적으로 영향력을 발휘하는 시대가 되고 있다. 민간 영역에서 한류(韓流)의 전 지구적 확산은 글로벌 거버넌스의 경향을 반영하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 통일외교 전략의 집행은 다양한 수단을 사용해서 이루어진다. 한 국가의 국가능력은 그 자체가 외교력의 기반이 될 수 있다. 예를 들어 미국의 막강한 경제력, 군사력 등 하드파워는 외교를 수행하는 중요한 기반이 된다. 그러나 오늘날의 외교는 단순히 하드파워만을 가지고는 어렵다. 미국이 세계질서를 주도하는 국가로서의 신뢰가 저하되면서 강조한 것이 소프트파워와 스마트파워다.<sup>56</sup> 특히 인터넷, 위성 TV, SNS 등 지구촌을 하나로 만드는 정보화 매체의 발달로 지식, 문화와 같은 소프트파워, 스마트파워의 역할이 더 중요해지고 있다. 이러한 추세를 반영하여 미국의 오바마 행정부는 2010년 미 외교에서 민간의 힘과 역할의 활용을 특히 강조하는 외교구상인 『4년 주기 외교 및 개발 검토보고서』를 처음으로 내놓았다.<sup>57</sup>

통일외교도 통일이라는 문제에 직접적으로 접근할 수도 있지만, 군사외교, 통상외교, 개발협력외교, 공공외교, 민간외교 등 수단을 종합적으로 활용하여 통일의 목표에 접근하는 간접적인 수단을 사용할 수도 있다. 다시 말해 통일을 위해서는 민간과 정부가 보유하고 있는 하드 파워와 지식, 이념, 문화 등 소프트 파워뿐만 아니라 네트워크 파워 자원을 함께 동원할 수 있어야 한다.

한편, 그 동안 한국이 안보를 미국에 의존하고 냉전 이후 시대에 들어서 한반도 문제가 국제적 문제로 대두되면서 미국의 역할이 매우 커졌음에도 불구하고, 통일정책의 차원에서 대미외교를 효과

---

<sup>56</sup> Richard L. Armitage and Joseph S. Nye Jr.(Cochairs), *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America* (Washington, D.C.: CSIS, 2007).

<sup>57</sup> Department of State, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (2010).

적으로 전개해 왔다고 볼 수 없다. 한국과 미국의 힘의 차이를 감안할 때, 한국의 통일외교는 미국 측의 이해관계가 높지 않은 한 소기의 성과를 기대하기 어렵다.<sup>58</sup> 더욱이 미국의 외교정책 형성 과정의 복잡성과 행위자의 다양성은 실질적 차원에서의 한국의 대미 외교 접근에서의 어려움을 가중시킨다. 그 동안 한·미 공조를 언급할 때면 미국 내 폭넓은 인맥의 구축, 로비력의 강화 등이 일상적으로 언급되어 왔다. 그러나 이러한 과제들은 단시일 내에 달성될 수 없고, 구체적인 전략구도가 없으면 현안이 등장할 때마다 거론되는 것으로 그치고 만다. 더욱이 미국의 대외정책에서 보면, 한국은 전략적인 가치가 매우 높기는 하지만, 일상적으로 큰 관심을 기울일 만큼 가장 중요한 국가는 아니다. 그러나 미국이 동아시아에 중요한 이해관계를 가지고 있기 때문에 미국에 대하여 효과적인 전략을 강구하여 동맹국 간에 상호 이익을 도모하기 위한 차원에서 협력 및 정책조정을 이루어 나간다면 미국이 한반도에 대해 갖고 있는 이해관계 이상의 관심을 유발할 수 있다. 또한 21세기의 특징적 현상은 통일외교 대상으로서의 중국의 부상이다. 중국은 특히 이데올로기적 동질성, 오랜 정치·군사적 관계 등으로 북한에 영향력이 있다는 점에서 중요하다. 한·중관계가 짧은 기간에 ‘전략적 협력 동반자 관계’로 격상되는 수준에 이르렀으나 북핵 및 북한 문제에 대해서는 여전히 간격이 넓다.

<sup>58</sup> 힘의 비대칭관계에 있는 동맹 또는 우호 국가 간의 협력관계를 끌어내는 이론적 논의에 대해서는 Curtis S. Signorino, “Simulating International Cooperation under Uncertainty: The Effects of Symmetric and Asymmetric Noise,” Paper No. 95-5 (The Center for International Affairs, Harvard University, 1995) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## IV. 통일외교의 실태와 평가





# 1. 역사적 전개과정과 특징<sup>59</sup>

## 가. 냉전기

### (1) 1950~60년대

분단 이후 남북한은 각각의 방식으로 통일정책을 추진하였다. 역대 한국 정부는 통일을 국가적 과제로 내세웠지만, 통일정책이라고 할 만한 정책이 내세워진 것은 1970년대에 들어서였다. 그렇다고 그 이전의 정부들이 통일문제에 대하여 손을 놓고 있었던 것은 아니다. 적어도 독립주권국가로서 한반도 전체를 하나의 국가로 통일하고자 하는 구상은 그 실천성 여부와는 무관하게 제시하고 있었다.

먼저 이승만 정부는 대한민국이 한반도 내의 자유선거에 의한 유일합법정부라는 전제에서 통일외교의 3대 기본 목표를 내세웠다.<sup>60</sup> 첫째, 헌법에 규정된 한반도 전체에 대한 주권을 가진 유일한 합법정부임을 내외에 천명하고 국제적 승인을 획득, 그 지위를 확립하는 것, 둘째, 국토통일을 위한 노력으로서 북한에서 조속한 민주 선거를 실시하여 남겨 놓은 100석의 의석을 채워 통일의 기반을 만드는 것, 셋째, 북한지역 수복이 공산주의자의 반대와 저항으로 불가능하게 되는 경우, 대한민국이 무력으로라도 북한에 대한

---

<sup>59</sup>. 이 부분은 정부의 공식 자료인 외교통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』 (서울: 외교통상부, 2009)을 중심으로 1990년 이후 통일부의 연례 『통일백서』; 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997); 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일외교 인프라 구축 연구』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 37~52; 인터넷 검색을 통한 일간신문의 과거 보도자료 등을 활용하여 분석·정리하였다.

<sup>60</sup>. 외교통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』, pp. 120~121.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주권을 회복할 것을 전제로 국방력을 강화하는 것 등이다.

이러한 입장에 따라 이승만 정부는 통일을 위한 어떠한 시도도 북한 정권과의 협상은 그 자체가 북한 공산정권의 묵시적 승인을 의미하는 것이므로 애초부터 배제하였다.<sup>61</sup> 그리고 한국의 통일은 북한 지역에 자유선거를 실시하도록 한 유엔 결의를 이행하도록 강요할 수 있는 유엔에 의해서만 달성될 수 있다는 입장을 표명하였다.<sup>62</sup> 분단국의 정부로 막 출범한 이승만 정부에게 유엔은 통일 외교의 무대였다. 이승만 정부의 북한 지역 자유선거에 의한 통일 구상은, 정전협정 제60조에 따라 한반도에서 모든 외국군의 철수, 한반도 문제의 평화적 해결 등의 문제를 협상하기 위한 제네바 고위정치회담 개최 시기(1954.4~6)에 유엔군 측이 제시한 남북한 인 구비례에 의한 자유총선거를 “북한 주민이 원한다면, 수락할 용의가 있다”는 입장으로 나타나기도 했다.<sup>63</sup> 제네바 고위정치회담은 남북한이 국제무대에서 무력이 아닌 방식으로 통일방안을 두고 외교적 활동을 벌인 최초의 무대였다.

제네바 정치회담 이후 이승만 정부의 한반도 통일에 대한 입장은 자유총선거를 통한 평화적 방식보다는 북한 공산주의에 대한 철저한 불신에 입각한 ‘북진통일’, ‘승공통일’이 강조되었고, 이에 따라 ‘무력행사’를 통한 통일까지도 표방되었다. 이러한 통일정책은 사실상 현실적이지 않은 것이었으며, 당연히 미국을 비롯한 국제 사회의 지지를 받을 수도 없었다. 이승만 대통령의 무력통일론은

---

61. 이승만 대통령의 1949년 2월 18일 통일문제 관련 한국 정부의 입장 성명서; 외교 통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』, p. 121 재인용.

62. 외교통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』, p. 121.

63. 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, p. 16.

기반이 약한 정통성을 보완하기 위한 국내정치적 목적을 갖는 것이었다.<sup>64</sup>

한편 이승만 정부는 1949년 1월 19일 유엔회원국 가입신청서를 냈으나 결국 소련의 거부권 행사로 가입하지 못했으며, 1951년 12월 22일도 가입 신청을 했으나 처리되지 않았다. 이승만 정부의 가입 신청과는 별도로 1949년 4월 8일 중화민국이 한국의 유엔가입 권고안을 낸 이래 1958년 12월 9일 미국 등 4개국이 공동으로 한국의 유엔가입 권고안을 내기까지 제3국에 의한 한국의 유엔가입 권고안이 도합 9차례 제안되었다. 그러나 모두 유엔 총회 특별위원회에서는 가결되었으나 최종 관문인 유엔 안보리 절차에서 상임이사국 소련의 거부권 행사로 좌절되었다.<sup>65</sup>

4.19혁명 이후 등장한 장면 정부의 통일에 대한 입장은 무력복진 통일정책의 폐기와 남북한 자유 총선거에 의한 통일이었다. 장면 정부는 1960년 8월 24일 ‘외교정책 7개항’을 발표했는데, 통일과 관련해서는 “북진통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 유엔의 결의를 존중하며 유엔감시 하에 남북한 자유선거에 의한 통한정책을 수행한다”고 선언했으며, 이와 관련 반공진영의 결속과 중립국가군과의 외교활동 강화를 내세웠다.<sup>66</sup> 장면 정부는 한국의 유엔가입과 유엔에서 한국의 통일방안에 대한 외교적 활동을 중시하였다. 그러나 장면 정부는 ‘멸공전선’을 표방하였으며, 통일 외교 활동을 실제로 전개하기에는 너무 짧게 끝나고 말았다.

5.16쿠데타로 등장한 박정희 대통령의 제3공화국 정부는 경제발

64. 위의 책, pp. 22~28.

65. 이도형·양성철, 『남북한 유엔시대의 새출발』 (서울: 자유평론사, 1992), pp. 69~70.

66. 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, pp. 32~33.

I
II
III
IV
V
VI
VII

전을 통한 국부의 축적과 국가권력 신장이 우선이었다. 따라서 반공과 경제성장을 중시한 ‘선(先)건설, 후(後)통일’ 정책을 채택하였다. 이러한 정책 노선 아래서 통일문제는 안보적 차원에서 이해되었고, “조국 근대화와 자립경제의 건설이 바로 통일을 향한 중요과제”라거나 “경제건설과 민주역량의 배양으로 우리의 경제, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐흐를 때 그것이 통일”이라는 논리로 강조되었다.<sup>67</sup>

따라서 박정희 정부에서는 경제건설을 위한 튼튼한 외적 조건의 구비가 필요했으며, 이는 한·미동맹 체제의 강화로 나타났다. 한국은 미국과의 안보 협력을 강화하면서 경제개발을 위한 미국의 협력을 얻는데 외교력을 집중하였다. 박정희 대통령은 1965년 5월, 1966년 11월 및 1968년 4월 미국의 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령과의 정상회담을 통해 지속적인 군사원조를 획득하면서 월남파병 등 양국 간의 안보협력 문제를 논의하였다. 또 한국은 미국과 1968년 이후 연례적인 안보협의회를 개최하는 등 한·미 안보협력을 통한 북한의 군사적 위협을 억제하는데 치중하였다.

이에 따라서 1960년대 박정희 정부의 통일외교는 기존의 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일이라는 입장을 천명하고 홍보하는 것으로부터 크게 벗어나지 못했다. 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서에서 “유엔을 통한 자유민주주의의 원칙에 따라 통일을 달성할 수 있도록 적극적인 외교활동을 전개”할 것이라고 밝히고, 한국 정부는 이러한 정책에 대한 국제사회의 지지를 얻기 위한 활동을 전개하였으나<sup>68</sup> 국제사회에서 북한과의 정통성 경쟁

---

67. 위의 책, pp. 151~152.

68. 외교통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』, pp. 130~131.

에서 우위를 확보하기 위한 홍보 이상의 것이라고 볼 수 없었다.

이 시기에 미국은 한국의 통일정책에 대해서도 튼튼한 지원국이 었다. 1965년 5월 워싱턴 한·미 정상회담에서 발표된 ‘박-존슨 공동성명서’에서는 양국 대통령이 한국 국민의 통일에 대한 열망을 인지하고 북한으로 하여금 한국에 관한 유엔의 목적과 원칙에 의거하여 통일된 자유·민주 한국을 실현시키도록 하는 데 계속해서 최대한 노력할 것을 재확인함으로써 한국의 통일방안을 지원하는 미국의 결의를 천명하였다. 이러한 취지의 한·미 양국 정부의 결의는 존슨 대통령이 서울을 방문하여 개최한 1966년 11월 2일의 ‘박-존슨 공동성명서’에서 재확인되었다.<sup>69</sup> 통일문제와 관련한 한국의 외교는 주로 서방진영 국가에 대해 이루어졌으며, 대표적인 예로 한·독 정상회담을 통한 통일에 대한 협력의 다짐을 들 수 있다. 한편 1964년 한국 국회에서 ‘국토통일방안에 관한 결의’ 채택하였는데, 그 골자는 유엔 감시 하 남북 인구비례 총선거, 북한에서 공산주의 지배와 간섭의 종식 및 자유질서 확립, 민족 주체 역량으로 통일실현 등이었다.

## (2) 1970~80년대

한국 정부 차원에서 ‘통일외교’라는 용어를 본격적으로 사용하기 시작한 것은 1970년대부터였다. ‘선(先)경제건설’을 기치로 국가주도의 경제개발 전략을 통해 어느 정도 경제적 능력이 구비된 후 박정희 대통령은 전향적인 남북관계에 대한 입장을 표명하였다. 그는 1970년 8.15경축사에서 북한의 전쟁 도발행위 즉각 중지, 무력

<sup>69</sup> 외교통상부 편, 『한국외교 60년: 1948-2008』, p. 131.

에 의한 적화통일이나 폭력혁명 전략의 포기 등을 전제로 남북대화  
와 교류 의사를 표명하였다. 국제적인 데탕트 분위기와 미국의  
닉슨 독트린에 따른 주한미군 감축 등 한국 방위의 한국화 정책 추  
진<sup>70</sup> 대통령의 ‘8.15 선언’에 영향을 미쳤다.

한국 정부는 ‘8.15 선언’의 구상에 따라서 “70년대의 통일외교를  
강화하기 위한 안보외교 지침을 마련할 것이며, 이는 통일기반 조  
성이라는 70년대의 외교목표의 달성을 위한 외교지침”이라고 설명  
하였다.<sup>71</sup> 이에 따라 1971년 남북적십자회담 개최가 제안되었고,  
1972년 7월 4일에는 비밀협상을 통한 ‘남북공동성명’ 발표되었다.  
7.4 남북공동성명은 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 통일 3대  
원칙을 수립하였다. 이어 1973년 6월 23일 박정희 대통령은 ‘6.23  
평화통일외교선언’을 통해 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔  
동시가입을 반대하지 않는다는 입장을 표명하고, 체제가 다른 국  
가들에 대해서도 문호를 개방하겠다는 공존정책을 표방하였다. 이  
어 1974년 1월 18일에는 남북한 상호 불가침 협정 체결, 남북대화  
의 성실한 이행, 토착 인구비례에 의한 남북 자유총선거 실시를 제  
의하고 동시에 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 천명했다.

박정희 정부의 통일정책은 적대적 관계인 남북한 간에 ‘대화 없  
는 대결’에서 벗어나 ‘대화 있는 경쟁’으로의 정책적 변화를 모색  
하였다.<sup>72</sup> 또 경제능력의 신장을 배경으로 서방권 중심의 외교로부  
터 아프리카, 중동, 중남미, 아시아 국가들에 대한 외교를 추진하여

---

70. 박영호, 『한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 55~56.

71. 『경향신문』, 1970.9.2. 네이버뉴스라이브러리<[www.naver.com](http://www.naver.com)> 참조.

72. 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』 (성남: 세종연구소, 1997), p. 109.

한반도의 평화정착과 한국의 통일정책에 대한 국제적 지지 확보 외교를 강화하였다.

1980년대 5공화국 전두환 정부에서 한국의 통일정책은 신장된 경제력을 배경으로 보다 공세적으로 변화하였다. 특히 쿠데타로 집권하여 정통성이 결여되었기 때문에 전두환 정부는 대북정책을 정통성 보완 수단으로 활용하였다. 1981년 전두환 정부는 남북한 당국 최고책임자 상호방문과 회담을 제의하였고, 1982년에는 ‘민족 화합 민주통일방안’을 제시하였다. 동 통일방안은 한국 정부가 처음으로 내세운 기능적, 점진적 통일방안이었다. 전두환 정부는 1980년대 초 동남아시아 순방(1981.6~7), 아프리카 지역순방(1982.8), 국교정상화 이후 국가원수로는 최초의 일본 방문(1984.9) 등을 통해 대북정책과 통일문제에 대한 한국의 입장에 대한 외국 의 지지를 확대하고 한국의 위상을 강화하려는 외교를 전개했다.<sup>73</sup> 북한은 아웅산 테러, KAL 858기 폭파 등을 통해 한국 사회 혼란 조성 및 남북관계의 상황 반전을 꾀하였지만, 오히려 국제적 비난과 고립을 자초하였다. 1980년대 중·후반의 동유럽 사회주의체제의 붕괴조짐은 북한으로 하여금 초조함과 위기감을 갖게 했고, 대남 정책에서도 수세적인 입장을 취할 수밖에 없도록 만들었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

<sup>73</sup> 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” pp. 110~111.

## 나. 탈냉전기

### (1) 1990년대

한국의 대북정책 노선에서 근본적인 변화는 노태우 정부 때부터 시작되었다. 노태우 정부는 1988년 2월 대통령 취임사와 7월의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)’, 10월 유엔총회 연설과 1989년 9월 ‘한민족공동체 통일방안’ 등을 통해 대북정책의 기초를 발표하였다. 특히 7.7선언은 그때까지의 경쟁과 대결에서 탈피하여 화해와 협력을 통해 남북 공동번영의 민족공동체 건설을 촉구하면서, ① 남북 상호교류와 자유왕래, ② 이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③ 남북교역·문화개방, ④ 남북한 민족경제의 균형발전, ⑤ 국제사회에서의 남북한 협조, ⑥ 북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개항의 정책을 제시하였다.<sup>74</sup>

7.7선언의 후속조치로 남북적십자 실무회담 개최 제의, 남북 체육당국자회담 제의, 전향적인 대북 외교시책 시행, 북한 및 공산권 자료 개방, 대북 비난방송 중지, 대북경제 개방조치 추진 등 구체적인 정책들이 추진되었다.<sup>75</sup> 이어 남북불가침 공동선언을 위한 남북 정상회담도 제의되었으며, 남북 체육회담, 적십자회담, 국회회담 등이 진행되기도 했다. 1990년 8월에는 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’이 공포되어 남북한 간 인적·물적 교류를 위한 기반이 만들어졌다.

노태우 정부의 통일정책 노선의 변화된 성격을 보여주는 또 하나의 증거는 북방외교이다. 박정희 대통령의 6.23선언에 의해 공산

<sup>74</sup> 통일부, 『통일부 30년사』 (서울: 통일부, 1999), p. 66.

<sup>75</sup> 위의 책, pp. 66~67.

권 국가들에 대한 개방과 교류가 허용되긴 했지만 실제로 추진의 지나 성과 면에서는 상당히 미약했었다. 하지만 노태우 정부는 1988년 서울올림픽에 공산권 국가들이 대거 참여한 것을 필두로 1989년 헝가리(2월), 폴란드(11월), 유고슬라비아(12월)와의 수교, 그리고 1990년 소련, 1992년 중국과의 수교 등을 통해 북방외교의 가시적 성과를 산출하였다.<sup>76</sup>

노태우 정부는 국제환경의 변화와 경제적 능력을 배경으로 대결을 전제로 한 대북정책에서 북한을 ‘선의의 동반자’로 인정하고 긴장완화와 이해증진을 통한 상호공존을 추구하는 정책을 추진했다. 이러한 정책은 1991년 9월의 남북한 유엔 동시가입, 12월 채택된 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’, 그리고 남북고위급회담을 통해 1992년 2월 발표된 ‘남북기본합의서’로 나타났다. 남북기본합의서는 분단 이후 가장 포괄적이며 구체적인 남북관계 발전 목표를 담은 합의서로서 한국 정부의 대북정책과 통일외교의 근본적인 변화를 보여주었다.

세계적 차원의 냉전구조가 붕괴된 이후 가속화된 국제적인 평화 분위기와 국력 신장에 기초한 한국 정부의 적극적인 통일노력은 역설적이지만 북한 정권의 위기감과 고립감을 더욱 고조시킨 결과를 초래했다. 또 국제환경의 변화 속에서 북한 경제의 피폐화가 진행되면서 북한은 더욱 수세적이 되었다. 북한은 핵무기 개발 카드를 전략적 선택지로 하였고, 이를 통해 대미접근을 모색하였다. 1994년 10월 21일의 제네바합의를 통해 북한은 미국과의 직접적인 대화 창구를 갖는 한편, 외부로부터의 경제적 지원을 획득할 수 있

76. 정규섭, “통일외교,” 김달중 편, 『한국의 외교정책』 (서울: 도서출판 오름, 1998), p. 250.

I
II
III
IV
V
VI
VII

었다. 그러나 북한은 한국의 김영삼 정부를 소외시키는 소위 ‘통미 봉남’ 전략을 취함으로써 남북관계는 경색되어 별 진전을 보지 못하게 되었다.

군사권위주의 정권의 종식 이후 최초의 문민정부인 김영삼 정부는 출범 초 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안을 계승·발전시킨 ‘민족공동체 통일방안’을 제시하였다. 특히 ‘민족공동체 통일방안’은 민주적 절차의 존중, 공존공영, 민족 복리를 기조로 하였다. 또 ‘가난한 공존’보다는 ‘공동번영’을 강조하면서 통일을 결코 서두르지 않고 민주적·평화적·점진적으로 추진하겠다는 입장이었다. 그러나 김영삼 정부의 대북정책과 통일외교는 북핵문제의 대두로 인해 핵문제 해결에 초점이 맞추어졌다. 경제적 차원의 남북교류가 꾸준히 증대되었으나, 북핵문제가 대북정책과 남북관계를 지배하는 결과가 되었다. 김영삼 정부는 미·일·중·러 등 주변 4국을 상대로 소위 ‘4각 정상외교’를 추진하였고, 그를 통해 원만한 북핵문제 해결과 직접적 남북대화 추구에 대한 각국 정상들의 지지를 확보하는데 노력을 쏟았다.<sup>77</sup>

1990년대 중반 북핵문제로 상당기간 경색국면을 맞았던 남북관계는 김영삼 정부 임기 말에 와서 다시 회생의 조짐을 보이기 시작했다. 그것은 바로 정전체제를 영구적인 평화체제로 전환하기 위한 4자회담이었다. 그러나 북한의 의도는 애초부터 미국과의 평화협정 체결에 있었으며 한국은 협상의 상대방이 아니었다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 평화공존을 중시하는 정책을 추진함을 확인시켜 주었다.

---

77. 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” p. 117.

## (2) 2000년대

김대중 정부는 1998년 2월 출범 초에는 통일정책과 관련하여 “남북기본합의서 실천을 통한 화해와 협력으로 점진적 평화통일의 실현”을 비전으로 제시하였다. 한국 정부의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’을 통일정책의 기본으로 이어받고, ‘남북기본합의서’를 대북정책의 근간으로 삼은 것이다. 구체적으로는 화해·협력을 바탕으로 한 점진적이고 평화적인 통일 실현, 남북기본합의서 실천, 이산가족 문제 해결, 교류·협력 활성화를 통한 민족동질성 회복, 비핵화 실현, 남북한 중심의 한반도 평화체제 수립 등을 제시했다. 그러나 통일보다는 평화와 공존의 정착에 더욱 관심을 가졌다. 김대중 대통령은 당선자 시절인 1998년 2월 초 일본 아사히신문과의 인터뷰에서 “지금은 통일이 아니라 평화와 공존을 정착시킬 단계”이며 ‘남북기본합의서’를 되살리겠다는 견해를 표명했다.<sup>78</sup>

또 ‘민족공동체 통일방안’과 ‘남북기본합의서’는 2000년 6월 첫 남북정상회담 개최를 계기로 ‘6.15공동선언’에 자리를 물려주게 되었다. ‘6.15공동선언’이 대북정책의 근간이 된 것이다. 북핵문제 해결을 강조하였으나, 실천에서는 북한에 대한 ‘이해’의 필요성을 중시하면서 교류와 협력을 우선하는 정책을 추진하였다. 따라서 김대중 정부의 통일외교는 대북정책에 대한 국제적 이해와 지지에 초점을 두었다. ‘햇볕정책’과 ‘평화번영정책’은 각각 1차례씩의 정상회담을 통해 ‘6.15공동선언’과 ‘10.4선언’을 산출하였다. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 노선은 화해·협력과 신뢰구축, 한반도 평화프로세스를 강조함으로써 남북관계의 외형을 넓히는 데

<sup>78</sup> 박영호, “신정부 통일정책의 평가와 전망,” 『입법조사연구』, 제250호 (1998), p. 55.

I
II
III
IV
V
VI
VII

일정한 정도 기여하였다. 통일외교 측면에서도 이들 두 정부는 남북한 교차승인은 물론 다른 국가가 북한과 협력하는 것에 대해서도 반대하지 않으며, 나아가 북한이 국제체제에 깊이 동참하여 개혁·개방의 길로 나갈 수 있도록 국제 사회가 더욱 적극성을 보여줄 것을 장려하는 정책을 취했다. 그러나 두 정부는 북한의 변화에 대한 자기식의 판단과 북핵문제에 대한 정책적 오류를 범했다. 외교노선 측면에서 김영삼 정부가 아·태지역을 강조했다면, 상대적으로 김대중 정부는 동아시아를, 노무현 정부는 동북아를 강조하는 차이를 보였다. 또한 김영삼 정부와 김대중 정부는 공고한 한·미관계를 기반으로 하면서 다른 국가들과의 관계를 넓혀나갔다면, 노무현 정부는 한·미관계의 부정적인 측면을 강조하면서 특히 중국과의 관계를 상대적으로 중시하는 외교노선을 보여주었다.

이명박 정부는 ‘남북기본합의서’와 ‘민족공동체 통일방안’의 기본 노선을 계승하면서 북한에 대한 인식에 있어서는 김대중 정부와 노무현 정부와는 차별적인 입장을 보여주고 있다. 남북관계의 외형적인 신장에도 불구하고 북한의 본질적 변화는 전혀 이루어지지 않았으며 따라서 남북관계는 상호주의적 관계로 발전되어야 한다는 정책노선을 채택하였다. 대외관계의 국정지표로는 ‘성숙한 세계국가’를 내세웠다. 구체적 전략으로서는 새로운 한반도 평화구조 창출, 실용적 통상외교 및 능동적 개방, 세계로 나가는 선진 안보 등을 설정했다. 또 외교노선에서는 한·미 동맹관계를 기본 축으로 하면서 중국, 일본, 러시아 등과의 관계를 발전시키는 입장을 취하고 있다. 북한의 국제사회에 대한 진입을 적극 장려하는 정책을 추진하지만, 북핵문제의 해결이 무엇보다 중시되었다. 특히 이명박 정부는 남북관계를 대북정책 차원을 넘어서 통일정책 차원으로 확

대해야 한다는 인식을 보여주고 있다. 2010년 8월 15일 대통령 경축사를 통해서 통일 준비의 필요성을 강조한 것이 대표적 사례이다.

또한 이명박 정부는 ‘신아시아 외교’를 천명함으로써 외교적 지평을 넓히려는 정책을 추진하고 있다. 동북아 3국이나 한반도 주변 4강, 즉 동아시아·태평양에 외교의 초점이 맞추어졌던 것을 동남아시아, 중앙아시아, 서남아시아, 오세아니아를 포괄하는 범아시아 차원의 네트워크 구축 및 협력외교를 추구하겠다는 전략이다.<sup>79</sup> 신아시아 외교는 경제 중심의 협력에서 안보, 문화 등 제반 분야를 포함하는 전방위 협력으로 발전시키고 아시아지역에서 한국의 지위와 위상을 격상시키겠다는 외교 전략으로서, 이러한 구상의 성공적인 추진은 한국의 통일정책에 대한 우호적인 국제사회의 여론을 조성하는 데 도움을 주는 것이다.

## 2. 주요 대상국별 실태와 평가: 탈냉전시대 중심

### 가. 대미 통일외교

#### (1) 노태우 정부 시기

냉전시기의 한·미관계는 때때로 동맹관계에서 갈등을 보이기도 하였으나 굳건한 한·미 안보동맹을 기반으로 북한의 군사적 모험을 억제하는 데 있었다. 1970년대 초 미국의 동아태 정책의 변화가 남북대화의 시작에 영향을 미쳤으나 미·북관계의 변화 조짐이 한·미관계에 영향을 미치지 않았다. 북한에 대한 공동의 대비태세

<sup>79</sup> 김규륜 외, 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I: 신아시아 외교의 내용분석과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 한·미 연합전력을 토대로 하였다.

이러한 한·미 대 북한의 관계는 1980년대 중후반 동유럽 국가의 변화 추세와 한국의 노태우 정부의 북방정책 추진으로 변화가 일어나기 시작했다. 당시 미국의 레이건 행정부는 매우 이념적이고 현실주의적인 외교정책을 추진하였다. 그러나 한국의 경제성장과 사회주의국가들의 변화라는 국제정세 요인은 미국의 한국에 대한 국방 부담 증대 요구를 가져왔다. 노태우 정부는 1988년 7.7선언 이후 사회주의권에 대한 적극적인 접근과 함께 북한에 대한 접근을 시작했으며 동유럽 사회주의체제의 격변 상황에서 북한도 일단의 반응을 보였다. 1989년 1월 부시(George H.W. Bush) 대통령이 취임할 당시 사회주의진영은 붕괴가 진행 중이었다. 미국은 베를린 장벽이 무너진 후 서독의 통일을 적극 지원하였으며,<sup>80</sup> 1990년 10월 독일은 통일되었다.

그러나 독일 통일이 한반도에서도 통일의 움직임을 가져오지는 않았다. 북한은 여전히 강력하였으며 핵무기 개발 프로그램을 진행하고 있었다. 미국은 ‘선별적 억지전략(discriminate deterrence)’<sup>81</sup>에 입각한 안보 전략을 계획하였으며 그 속에는 주한미군 3단계 감축 방안이 포함되었다. 미국은 1990년 4월 주한미군을 비롯한 동아시아지역 미군의 단계적 감축을 포함한 동아시아전략구상(East Asia Strategic Initiative)을 발표했다. 역설적이지만 미국과 북한의 공식적 접촉은 북한의 핵무기 개발 계획이 가져다주었다. 1988

---

<sup>80</sup>. Philip Zelikow and Condoleeza Rice, *Germany United and Europe Transformed: A Study in Statecraft*.

<sup>81</sup>. Fred C. Ikle and Albert Wohlstetter, *Discriminate Deterrence*, Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.

년 노태우 정부의 7.7선언도 미·북 접촉에 긍정적 환경을 주었다. 한반도 평화정착의 여건 조성을 위해 북한이 미국, 일본 등 우방과의 관계개선에 협조할 용의가 있음을 표명하였다. 1988년 12월 베이징에서 시작된 미·북 간 참사관급 접촉은 1993년 9월까지 34차례 열렸다. 미·북 비공식 접촉은 북핵문제가 부각되고 미국의 비확산정책과 맞물리면서 공식적 접촉으로 발전하였다. 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순 간의 고위회담은 미·북 간에 개최된 최초의 고위회담이었다. 미국은 고위회담을 통해 북한을 국제원자력기구(IAEA) 사찰체제로 끌어들이려는 의도를 가지고 있었고, 북한은 미국과의 외교적 관계개선을 시도하였다. 한국 사회에서는 사회주의진영의 붕괴에 따라서 통일에 대한 열기가 일어나기도 하였으나 실질적인 통일정책으로 반영되는 것은 아니었다. 미국의 입장에서는 한반도 통일문제는 현실적인 이슈가 아니었다. 다만 1990년대 초 북한의 핵개발 징후가 포착되면서 한·미의 정책공조가 중요한 화두로 등장하게 되었다.

## (2) 김영삼 정부 시기

1993년 1월 미국에서는 클린턴(Bill Clinton) 정부가, 곧이어 2월 한국에서는 김영삼 정부가 출범했다. 북한의 핵개발은 대미접근의 유용한 수단이 되었으며, 미국은 북한과의 협상을 본격화하기 시작했다. “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없(다)”는 민족중시의 입장으로 시작한 김영삼 정부는 대북정책 기조로 ‘접촉을 통한 변화’를 채택하고 『민족공동체 통일방안』을 정립하였다. 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 선언은 1995년 5월 NPT 체제 연장을

I

II

III

IV

V

VI

VII

앞두고 미국에 심각한 도전으로 등장하였다. 반면 북한은 핵확산 방지를 주요 안보전략 목표로 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있는 기회를 포착하였다.

미국은 남북관계나 동아시아의 안보에 대한 관심보다는 비확산 전략에 초점을 두고 북한과 직접협상에 나서게 되었다.<sup>82</sup> 1994년 3월 미국이 북핵문제 해결의 수단으로 선제 군사공격 가능성도 배제하지 않았으나 김일성은 미국과 협상을 요구하는 의사를 클린턴 대통령에게 전달했다.<sup>83</sup> 결국 협상을 통해 1994년 10월 21일 기본 합의문(Agreed Framework)이 서명됨으로써 북핵문제는 일단 고비를 넘겼다. 한편 북한은 카터 전 대통령을 통해 한국에 대해 정상회담을 제의하였고 이를 김영삼 대통령이 받아들임으로써 분단 이후 최초의 정상회담 개최가 합의되었다. 그러나 정상회담은 1994.7.8 김일성의 사망으로 실현되지는 못했다.

북한은 미국과 직접 안보문제를 해결하려는 정책을 강화하였다. 북한은 미국과 군사문제를 해결하는 것이 한반도 통일을 실현하는 관건으로 보았다. 북한은 1994년 4월 28일 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 제안하였으며, 미국이 거부하자 1996년 2월 22일 평화협정체결 이전이라도 미·북 간 잠정협정을 체결하자고 미국에 제의하였다. 미국은 남북 평화협정 체결이라는 한국의 입장을 존중하여 북한의 제의를 거부하였다. 그리고 1996년 4월 16일 제주도 한·미 정상회담을 통해 평화체제 구축과 긴장완화, 신뢰구축을 협의하기 위해 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담 개최를 공동 제의하였다.

비군사적 측면에서의 북·미관계는 미국이 대북 경제제재를 단계

---

<sup>82</sup>- Leon V. Segal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), pp. 52~55.

<sup>83</sup>- 『중앙일보』, 2004년 6월 22일.

적으로 완화하고 북한의 식량난에 따른 인도주의 명분의 식량지원을 하는 일방, 북한이 미국의 경제제재 완전해제를 추구하고 식량 획득 외교를 강화하는 형태로 나타났다. 미국은 1995년 1월 20일 자동전화의 연결, 미국인의 여행편의를 위한 외환거래 규제해제, 미국 철강회사용 마그네사이트의 수입허용 등 부분적 완화조치를 취했으며, 이어 ‘여행경고국’(Travel Warning State)에서 북한 제외('96.3), 인도적 차원의 대북 물자 및 자금 제공 허용('96.3), 미국 내 북한자산 동결해제를 위한 조사 착수('97.9) 등의 조치를 취했다. 북한은 미국에 대해 전면적인 경제제재의 해제를 지속적으로 요구하였다. 미국은 식량난 가중과 경제적 악화가 북한의 붕괴를 초래할 수 있다는 우려에서 북한에 대해 식량을 지원하였다. 미국은 북핵문제 해결을 위한 제네바합의에서부터 북한의 ‘연착륙’ 기회를 극대화하고자 했다.<sup>84</sup>

북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대적 ‘공존’정책을 통해서 체제의 안정을 도모하였다. 북한은 미국과의 관계개선을 통해서 체제위기를 탈피할 수 있다는 판단 하에 대미관계에 주력하고 남한을 배제하는 통미봉남(通美封南)정책을 추진하면서, 그 과정에서 한·미관계의 이간을 기도하였다.

미국은 북한체제의 급격한 변화가 한반도의 안정과 평화를 위협하는 요인이 될 수 있고, 나아가 동북아지역의 안정과 평화를 위협할 수 있다는 인식에서 북한에 대한 연착륙(soft-landing)정책을

<sup>84</sup> David E. Brown, “No Thanks Expected: America’s Effort to Nurture a ‘Soft Landing,’” Wonmo Dong, (ed.) *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000), p. 189.

I
II
III
IV
V
VI
VII

추진하였다. 즉 북한과 미국은 판단근거는 다르지만 서로에 대한 접근 필요성이라는 공분모를 가짐에 따라서 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성한 것이다. 이러한 과정에서 남북관계가 실질적 진전을 이루지 못함으로써 한국만이 소외되고 있다는 비판이 제기되었다. 한반도 문제의 직접 당사자인 남북한의 관계가 주변수가 아니라 오히려 미·북관계의 종속변수가 되었다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 한국 정부의 대북정책이 일관성이 없이 수시로 강·온의 양극단을 오감에 따라 새롭게 형성된 3자관계에서 스스로의 역할을 위축시킨 점을 부인할 수 없다.

이 시기 미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 북한과의 접촉을 통하여 이해를 높일 수 있다는 입장에서 때때로 한국의 입장을 충분히 고려하지 않은 채, 북한에 접근하였다. 북한은 제네바합의 이행과정에서 미국 측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화에 대해서는 가급적 회피하는 태도를 보임으로써 미국의 개입정책을 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국의 정책적 혼선은 북한에게 유용한 빌미를 제공하기도 하였다.

한국은 핵문제와 경제협력의 경직된 연계, 대북식량지원에서의 급격한 정책변동 등으로 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다. 그러나 한·미공조의 틀을 통해 미·북 협상과정에서 한국 변수가 중요함을 북한 측에 각인시키려는 노력을 지속하였다. 북·미간 접근이 이루어짐으로써 한국으로서는 남북관계, 한·미관계 및 북·미관계의 세 양자관계를 좀 더 포괄적으로 인식하고 정책을 입안·추진해야 하는 부담이 생기게 되었다. 북한으로서는 미국과의 직접 협상의 채널이 생김으로써 남북관계와 북·미관계를 전술적으로 활용하려는 시도를 자주 드러냈다.

### (3) 김대중 정부 시기

1998년 3월 한국에서 김대중 정부가 출범하여 적극적인 대북 화해협력을 추진하면서 클린턴 행정부와와의 대북 개입정책의 공유 인식을 넓히는 듯하였다. 그러나 한·미 간에 대북정책에서의 우선순위는 여전히 차이가 존재하였다. 미국이 대량살상무기 및 미사일 문제에 초점을 맞춘 데 반하여 한국은 남북관계 개선을 가장 우선순위로 추진하였기 때문이다.

2000년 6월 제1차 남북정상회담은 클린턴 정부로 하여금 대북접근을 가속화시키기도 하였다. 1996년 4월 처음 시작된 북한과 미국의 미사일 협상도 클린턴 행정부 말기에 이르러 해결의 가능성이 높아질 것처럼 보였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 미사일 기술통제체제(MTCR) 가입을 강력히 요구하였으나, 북한은 미사일수출 중지의 대가로 금전적 보상을 요구하는 입장을 견지함으로써 양측 간 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않았다. 더욱이 공화당 의원들이 주도하고 있는 미 의회는 북한과의 핵 및 미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 반대하였다.

미국은 대북 접근에 유연성을 보이기 위하여 ‘불량국가’(rogue state)이란 용어 대신에 ‘우려 대상국’(state of concern)이란 용어를 사용하였다. 2000년 10월 북한의 실질적인 2인자인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴을 방문하여 미·북 공동 코뮈니케가 발표(10.12)되었다.<sup>85</sup> 곧 이

<sup>85</sup> 공동코뮈니케의 주요 내용은 ① 북한의 장거리 미사일 개발 포기, ② 양국 간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, ③ 한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④ 클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communique,” October 12, 2000.

I
II
III
IV
V
VI
VII

어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다. 이처럼 양자관계에서 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계 개선의 계기를 마련하는 듯이 보였으나, 결국 타결점을 찾지 못했다.

북한의 대미접근 노력은 부시(George W. Bush) 정부에 들어서 좌절을 맞게 되었다. 부시 정부는 대량살상무기와 미사일 등 군사적 문제의 해결에 더욱 역점을 두었고, 북한에 대한 인식에 있어서도 다른 입장에서 접근하였다. 부시 대통령은 원천적으로 북한에 대해 부정적인 시각을 가졌다. 북한은 국제사회의 이탈세력이며, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발계획은 미국 본토 및 동아시아의 미 동맹국에 미사일 방어체제를 배치해야 하는 이유이며, 제네바합의는 미국의 목표를 달성하는데 실패한 협상이라고 비판하였다.

이와 같은 부시 정부의 대북인식 및 정책은 2001년 3월 개최된 한·미 정상회담에서 명료하게 드러났다. 부시대통령은 한국의 ‘햇볕정책’에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 기존 대북정책과는 다른 입장을 나타냈다.<sup>86</sup> 부시 대통령은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일 회담에 나서지 않을 것임을 밝혔다. 그는 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다. 또 북한은 1970년 요도호 납치 적군파 4명을

---

<sup>86</sup> Office of the Press Secretary, “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea,” March 7, 2001.

보호하고 있는 등의 이유로 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 테러지원국가로 분류되어 있고,<sup>87</sup> 부시 정부는 북한을 다시 “불량국가”로 부르기 시작하였다.

부시 정부의 북한에 대한 불신은 9.11테러 이후 더욱 강화되었다. 부시 대통령은 2002년 1월 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’(axis of evil)을 구성하는 국가로 지칭하였으며,<sup>88</sup> 4월에는 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.<sup>89</sup> 이러한 그의 입장은 자유와 민주주의의 확산을 강조한 2기 행정부에 들어서는 북한을 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 버마, 짐바브웨와 함께 폭정(tyranny)의 국가로 분류하고 이들 국가들에서의 폭정의 종식을 테러와의 전쟁에서 승리, 핵 확산 방지 등과 함께 미국의 국가안보전략의 핵심 목표로 전면내내 내세웠다.<sup>90</sup>

2002년 10월 초 켈리(James Kelly) 국무차관보의 평양 방문으로 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미 간에는 1993년 이후 다시 한 번 북핵문제가 전면내내 등장하였다. 미국은 “증명할 수 있는 방법”으로 동 프로그램의 폐기를 촉구하면서 이를 해결하기 위한 군사행동은 없으며

<sup>87</sup> Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, 2000.

<sup>88</sup> Office of the Press Secretary, “The President’s State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C. January 29, 2002.

<sup>89</sup> *Washington File*, April 15, 2002.

<sup>90</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006. p. 3.

외교적 방법으로 평화적 해결을 추구한다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 북한은 제네바합의를 위반한 것은 미국이며 북·미 불가침조약 체결 등을 조건으로 협상을 할 용의가 있다는 담화를 발표(10.25)하였다. 이후 북·미 간 공방은 제네바합의의 파기를 가져왔고, 북한의 NPT 탈퇴와 2005년 2월의 ‘핵무기 보유선언’에 이르기까지 이르렀다.

이 사이 북핵문제를 해결하기 위해 북·미·중 3자회담을 거쳐 남한, 북한과 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담이 구성되었다. 6자회담은 우여곡절 끝에 2005년 9월 19일 제4차 회담 2단계 회담에서 북핵문제를 해결하는 원칙과 방향을 설정한 공동성명을 산출하였다. 그러나 미국이 북한의 달러화 위조와 돈세탁 문제로 마카오의 방코델타아시아(Banco Delta Asia: 이하 BDA) 은행을 1차적인 돈세탁 우려기관으로 지정한 것에 대해 북한은 자신에 대한 금융제재 철폐를 내세우며 6자회담 복귀를 거부하였다.

#### (4) 노무현 정부 시기

미국에서 북한지도부를 근본적으로 불신하는 부시 행정부가 등장한 이후 한국에서는 주한미군 훈련 중 발생한 두 명의 한국 여중생 사망과 그에 책임이 있는 미군장병의 무죄판결로 촉발된 한국 사회 내에서의 반미감정의 폭발적인 분출의 시기를 배경으로 노무현 정부가 출범하였다. 노무현 정부는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승·보완·발전시킨다는 ‘평화번영정책’을 내세우고, 북한에 대한 보다 적극적인 접근정책을 추진하기 시작했다. 북핵문제와 관련해서는 북핵 불용과 평화적 해결 원칙을 설정하고, 북핵문제 해결에 있어서의 적극적 역할을 내세우며 미국과 북한 사이를 ‘중재’하는

입장을 취했다. 노무현 정부는 또한 한·미 동맹관계에 대해서도 ‘협력적 자주 국방’ 정책에서 보듯이 ‘자주’를 강조하기 시작했다. 한국 사회에서는 주둔군지위협정(SOFA) 문제, 주한미군기지 재배치문제 등을 둘러싼 갈등이 분출했다.

한편 북한은 미국과의 관계 악화 국면의 돌파구를 남북관계에서 찾기 시작했다. 북한으로서는 2002년 7월 이후 추진한 ‘실리사회주의’의 성공을 위해서도 외부로부터의 자원 확보가 필요했으며 한국과 중국은 가장 접근 가능한 대상이 되었다.<sup>91</sup> 북한의 경제적 필요와 한국의 적극적인 대북접근 정책이 맞물리면서 북·미관계의 교착이나 북핵문제의 해결 지체와는 상관없이 남북관계는 적어도 경제적 측면에서는 지속적인 증대 추세를 보였다. 또 북한은 ‘민족공조’ 내지는 ‘우리 민족끼리’를 대남 접근의 이념 및 수단으로 활용했다.

이와 같은 남한, 북한, 미국의 정책적인 입장은 결국 한·미관계의 조정, 북·미관계의 갈등 심화, 남북관계의 지속적 전개라는 상황을 낳았다. 한국으로서는 남북관계 개선이 사활적 이익이고 최우선의 정책의제이지만, 미국으로서는 특히 9·11 사태와 테러와의 전쟁 수행과정에서 대량살상무기(핵·생화학무기) 확산 방지, 미사일 수출문제 등이 가장 우선순위이며, 북한과의 관계개선이나 남북관계 개선은 부차적인 의제였다. 한·미 양국의 대북정책에서의 차이는 남북관계와 북·미관계의 불균형을 보이는 상태를 산출했다. 남북관계의 진전을 우선하는 한국과 미국과의 관계 경색 및 경

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>91</sup> 중국과 한국은 2005년도에 북한의 대외교역에서 각각 39%(15억 8천 1백만 달러)와 26%(10억 5천 5백만 달러)를 차지, 북한의 대외교역의 2/3 정도를 두 나라가 차지하고 있다. KOTRA, “북·일 경제관계 현황과 전망,” (2006.2), p. 4.

제적 필요에 따라 남한에 대한 접근을 적극화하는 북한의 입장에 따라 남북관계가 진전되는 양상을 나타내는 반면, 북·미관계는 정체 국면을 탈피하지 못했다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입 되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미하는 것이다. 다시 말해 남·북한 및 미국의 3자관계가 조정국면을 맞았다. 2003년 이후 한·미관계의 핵심은 북핵문제의 해결과 한·미 동맹관계의 미래 발전문제가 되었다. 북핵문제는 동 문제를 평화변영정책 추진의 해결과제로 보는 노무현 정부와 테러와의 전쟁의 일환으로 보는 부시 정부 간의 공동 해결책을 강구하는 문제가 중요하였고, 한·미 안보동맹관계에서는 한국군의 이라크파병, 주한미군 감축과 주한미군 재배치, 미래 한·미동맹 구상 등의 문제가 두드러졌다.

#### (5) 이명박 정부 시기

이명박 정부 아래서 한·미관계는 갈등을 극복하고 다시 강화되는 계기를 맞이했다. 이명박 정부는 21세기의 새로운 국제환경에서 한·미 양국이 “한반도와 아시아의 평화, 그리고 번영에 기여할 수 있는 새로운 전략적 마스터플랜을 짜야 한다”면서 가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹 등을 한·미 전략동맹의 3원칙으로 제시했다.<sup>92</sup> 2008년 4월 19일 이명박 대통령과 부시 대통령 간의 정상회담에서 양국은 한·미관계를 21세기의 전략적 동맹관계로 발전시키기로 하였다. ‘전략적 동맹’이란 최고 수준의 동맹을 말한다. 안보 차원에서는 물론 정치, 경제, 통상, 문화 등 모든 영역에서의 포괄

<sup>92</sup> 『연합뉴스』, 2008년 4월 16일.

적 관계의 발전을 의미한다. 이러한 동맹관계의 발전은 양자관계에도 도움을 주지만 한국이 세계의 평화와 번영에 기여하는 제대로 된 역할을 수행하게 됨을 의미한다. 사실 한국의 외교는 한반도 차원을 쉽게 넘어서지 못했으며 성장한 국력과 위상에 부응하는 외교를 전개하는데 소홀했음을 부인할 수 없다. 대량살상무기 비확산, 대테러 국제연대, PKO 활동, 기후변화, 에너지 안보, 환경, 초국가적 범죄 및 전염병 퇴치, 인권, 민주주의 증진 등 범세계적 문제에 적극 참여하는 평화외교의 확대는 분단구조를 극복하기 위한 우리의 통일외교에도 크게 도움을 줄 수 있다.

2009년 1월 미국에서 민주당의 오바마(Barack Obama) 정부가 출범했으나 한·미관계의 긴밀성은 더 제고되었다. 오바마 대통령은 실추된 미국의 국제적 주도력을 회복하는 기반의 하나로 전통적 동맹을 중시하였다. 또 북한에 대해서는 대화의 손을 내밀면서도 매우 원칙적인 공세적 외교를 전개할 것을 보여주었다. 한·미 양국은 북핵문제에 대한 공조에서부터 2010년 북한의 천안함 폭침에 대한 대처, 그리고 북한의 연평도 포격에 대한 대응에 이르기까지 매우 긴밀한 협력을 이루었다. 또 한·미는 2010년 11월 11일 서울에서 개최된 주요 20개국(G20) 정상회의에 대한 미국의 지원, 2007년 6월 30일 협상타결 이후 비준이 지연되고 있는 자유무역협정(FTA)의 재협상 타결(12.3)에서 보듯이 서로의 필요에 대해 협력하였다.

한·미가 이렇게 긴밀한 협력관계를 유지하는 저변에는 이명박 대통령의 한·미동맹 강화정책과 오바마 대통령의 동맹 강화에 기반을 둔 미국의 리더십 회복 정책이 자리 잡고 있다. 북핵문제를 비롯한 대북정책과 관련 한·미협력은 그 어느 때보다 공고한 정책

I
II
III
IV
V
VI
VII

공조가 이루어졌다. 북한은 2010년 1월 11일 외무성 성명을 통해 정전협정 당사국들에게 평화협정 체결회담을 갖자고 제의했다. 북한은 평화협정이 체결되면 북·미 적대관계가 해소되고 한반도 비핵화가 속도를 보일 것이라면서 ‘선(先)평화협정 체결, 후(後)비핵화’ 입장을 공식화하고, 6자회담 재개 조건으로 미국의 대북제재 해제를 요구했다.

이에 대한 미국의 입장은 매우 단호했다. 미국은 북한의 6자회담 복귀를 강조하면서 유엔 안보리 결의 1874호에 따른 대북제재 입장을 견지하였다. 오바마 대통령은 2010년 1월 28일 국정연설에서 북한이 핵무기를 추구하고 있기 때문에 “고립이 증대되고, 강력한 제재에 직면”하고 있다고 강조한 바 있다. 또한 스타인버그(James Steinberg) 국무부 부장관은 1월 30일 월슨센터 연설에서 북한이 6자회담에 복귀하여 비핵화 의무를 이행할 때까지 대북제재는 계속될 것이며, 협상 복귀에 대한 보상도 없을 것이라는 점을 반복적으로 강조했다. 그리고 캠벨(Kurt M. Campbell) 국무부 동아태차관보는 2월 3일 서울에서 언론과의 회견에서 남북관계 개선이 또한 중요한 요소임을 언급하였다. 북한의 6자회담 복귀를 강조하면서 동시에 남북관계 개선의 필요성을 말한 것이다.

그러나 북한은 오히려 3월 26일 한국의 해군 천안함을 기습 침몰시킴으로써 상황을 악화시켰다. 미국은 북한의 도발을 강력 규탄하고 천안함 사건의 원인 규명이 우선되어야 하며 북한이 6자회담에 복귀해야 하며 의미 있는 대화를 갖기 전에 북한이 비핵화를 향한 긍정적인 조치를 먼저 취해야 한다는 입장을 강조하고 견지하였다. 또 미국은 한국 정부가 5월 24일 천안함 사건에 대해 즉각적인 사과와 책임자의 처벌 및 호전 행위의 중단을 요구하고 대응

조치를 취한 것에 대하여 즉각적으로 지지 입장을 표명하였다. 또 천안함 사건을 유엔 안보리에 회부하는 한국의 입장을 강력하게 지지했다. 그리고 미국은 7월 이후 북한에 대한 군사적 시위 성격의 한·미 합동훈련(동해)을 시작으로 대잠수함 훈련(서해), 한국 주도의 PSI 훈련 등 일련의 합동훈련을 실시하였다. 미국은 한국과 외교·국방장관이 참여하는 2+2회의를 처음으로 서울에서 개최(7.21)하고 한국의 입장을 강력하게 지지해주었다.

미국은 또한 천안함 사건 조사가 진행되는 상황에서 이루어진 김정일의 방중과 중·북 정상회담과 관련, 사전에 중국 측과 협의했으며 특히 6자회담 관련 미국 측의 입장을 전달해줄 것을 요청하였다. 클린턴 국무장관은 중국의 다이빙귀 국무위원과의 전화통화(4.29)를 통해 북한의 6자회담 복귀 방안을 협의했으며, 이 과정에서 미국 측은 북한 측에 미·북관계 정상화를 향한 구체적인 방안을 전달했고, 이를 위해서는 북한 측이 선행해야 할 일이 있다고 지적하였다.

한편 오바마 정부는 2010년 4월 6일 발표한 ‘핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report)’에서 오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세계’ 비전을 뒷받침하기 위하여 기존의 ‘소극적 안전보장’(Negative Security Assurance: 이하 NSA)을 개정, 강화된 NSA 정책을 천명하였다. 그러나 오바마 정부는 NPT 체제와 같은 국제 체제와 규범, 합의를 위반하고 있는 북한과 이란은 이탈국가(outlier)로 규정하고, 강화된 NSA의 적용에서 제외하였다. 또 미국은 5월 27일 발표한 ‘국가안보전략보고서(National Security Strategy) 2010’에서 북한이 핵 포기를 거부할 경우 고립을 심화시키기 위해 다양한 수단을 추구할 것임을 강조하였다. 한국과의 관계에서는 한·미

I
II
III
IV
V
VI
VII

동맹의 강화를 재차 강조하였고, 북한에 대해서는 핵무기 프로그램 제거를 통한 국제사회의 합류 또는 고립의 심화라는 선택지를 선언하였다.

또 미국은 클린턴 국무장관, 게이츠 국방장관의 방한과 한·미동맹 역사상 처음으로 이루어진 2+2회담(7.21)을 통해서 북한에 대한 단호한 조치의 집행과 북한의 추가 군사도발에 대해서 강력히 경고하였다.

2011년에 들어서도 양국의 협력 관계는 지속되고 있다. 이명박 정부가 한·미동맹을 대외정책 및 대북정책의 기본 축으로 삼고 있고, 미국의 오바마 정부도 한·미동맹을 아시아정책의 중요 기반으로 삼고 있기 때문이다. 특히 북한의 농축우리늄 핵프로그램의 인정과 김정은 후계체제로의 이행과정에서 나타날 수 있는 북한체제의 불확실성, 그리고 연이은 군사적 도발에 따라서 한·미 양국은 강건한 동맹 협조 체제가 한반도와 동북아지역의 안정에 필수적이라는 데 공통의 인식을 갖고 있다.

더욱이 한국과 미국은 일본과 더불어 북한의 군사적 도발 등 지역의 안정을 위협하는 행동에 대하여 중국이 책임 있는 역할을 해 줄 것을 공동으로 촉구하고 있다. 오바마 대통령 자신은 한국의 높은 교육열과 경제 발전상 등에 대하여 개인적인 선호를 가지고 있기 때문에 양국 간 협력체제가 특히 중요하다는 인식과 행동을 보여주고 있다. 또한 2011년 1월 시작된 미국의 새 의회 회기에서는 공화당이 하원을 지배하게 되었다. 공화당은 북한에 대하여 매우 현실주의적인 정책적 입장을 가지고 있기 때문에 오바마 대통령이 수행해온 원칙에 입각한 공세적인 대북외교정책과 잘 조응하게 될 것이다. 따라서 한·미 간에 대북정책을 둘러싼 불협화음이 발생할 가능성은 낮다.

## 나. 대중 통일외교

냉전체제의 종식에도 불구하고 한반도에서의 군사적 대립구도는 여전히 지속되고 있다. 한국에게 북한은 주요한 안보위협 대상이기도 하지만 통합과 통일의 대상이기도 하다. 한국은 냉전시기 주로 남북 양자 간의 접촉을 통해 통일문제를 논의했으나, 냉전체제가 종식되면서 세계질서의 대타트 분위기 속에서 과거의 적국이던 사회주의권 국가들과의 외교관계 확대를 통한 북한과의 관계 회복과 통일을 위한 외교를 시도했다. 노태우 정부의 북방정책으로 대표되는 통일외교는 “양으로 가는 길을 위해 모스크바와 북경의 문을 두드린다”는 말로 회자되었으며 1992년 중국과의 수교를 성사시켰다. 이후 한·중관계는 비약적으로 발전했으며 한국의 통일안보 전략에 있어 중국의 중요성은 나날이 증대되었다. 이전까지 한국의 안보전략은 북한의 군사적 위협을 한·미동맹에 의해 대처한다는 것이 기본이었다. 그러나 외교적으로 북한의 혈맹국인 중국과의 관계개선에 성공했기 때문에, 한국의 입장에서는 대외적인 안보 역량이 강화되는 효과와 함께, 통일을 위한 외교적 역량이 확대되는 것을 의미했다. 이 때문에 한국은 중국과의 경제적 관계뿐 아니라 정치·안보적 협력관계를 개선하기를 희망했다. 이는 북한의 위협은 한·미동맹으로 대처하고, 한·중협력의 확대를 통해 한국의 대북 영향력 및 대외능력을 강화한다는 것이었다. 또한 한·중협력의 강화는 중국에 있어 한국의 중요성을 부각시키면서 북한이 국제무대로 출현하도록 압박하기도 했다. 아래에서는 탈냉전기 중국을 대상으로 한 한국의 통일외교 과정을 역대 정부별로 구분해서 분석했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

### (1) 노태우 정부 시기: 대중국 통일외교의 시작

1950년 한국전쟁의 발발과 중공군의 참전으로 한국은 약 40년 동안 냉전시대의 구도 속에서 중국과의 관계를 단절해왔다. 한국 전쟁이래, 중국은 북한과 소위 혈맹이라 지칭되는 특별한 관계를 지속했으며 한국은 중국대륙 대신 자유중국 즉 타이완과 우호적인 관계를 유지해왔다. 1970년대 미·중 간의 평풍외교의 확대 등으로 냉전이 종식되었고, 중국의 개혁·개방으로 인해 한·중 간의 경제교류는 점차 확대되었지만, 냉전의 유산 때문에 정치적 관계개선은 쉽지 않은 상황이었다.

대중국 평화 및 통일외교의 출발을 알리는 계기는 노태우 정부의 북방외교에서 기인한다. 북방외교는 한국의 북방에 위치하고 있는 중국과 소련을 비롯하여, 공산주의 국가들과 정상적인 관계를 설정하고 이를 증진하여 한반도의 현실에 대한 국제적 이해를 추구하고자 했으며, 그 결과로 북한이 새로운 현실을 받아들여 한반도 정세안정과 평화정착 그리고 더 나아가 평화적 통일을 이루도록 유도하는 것이었다. 노태우 정부의 북방외교는 1973년 6.23 선언인 평화통일 외교정책에 관한 특별성명에 그 토대가 있는데, 이 선언에서 한국 정부는 처음으로 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔동시기업을 반대하지 않겠다는 뜻을 밝혔으며, 또한 이념과 체제가 다른 나라에도 문호를 개방하겠다는 공존정책을 천명한 바 있다.<sup>93</sup> 북방정책의 정의가 한반도의 평화와 안정을 유지하고, 공산국가와의 경제협력을 통한 경제이익의 증진, 남북한 교류·협력관계의 발전 추구, 궁극적으로 공산국가와의 외교정상화와 남북

---

<sup>93</sup> 통일원 통일백서, (1990), p. 35.

한 통일의 실현을 위한 정책과 이러한 정책실현을 위한 방법이었기 때문에 공산주의 국가들에 대한 통일외교의 첫걸음이었다고 볼 수 있다.<sup>94</sup> 그러나 당시 신냉전 질서가 확대되었고, 공산주의 국가에 대한 외교를 적극 추진할만한 대내외적 여건이 성숙되지 않았었기 때문에 공산주의 국가 특히 중국과의 외교관계 개선은 여전히 제한이 있었다. 그럼에도 불구하고 한국외교가 풀어나가야 할 과제로 소련 및 중국과의 관계를 정상화하는 고민은 지속되었다. 이러한 고민은 노태우 정부의 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언, 1988)을 통해 확대되었다. 7.7선언은 북한에 대한 적대적 상대의 관점을 평화와 통일문제에 대한 동반자로 인식하는 것으로 전환시켰다는 점에서 최초의 대북유화정책이기도 하다. 7.7 선언 이후 국제질서의 변화(동서 간의 화해와 협력 방향) 속에서 북방외교는 어느 정도의 결실을 맺었다. 한국 정부는 소련 및 중국 등과의 관계정상화에 대한 의지를 천명했을 뿐만 아니라 북한이 한국의 동맹국들과 외교관계를 수립하는 것에 대해서도 반대하지 않을 것을 밝혔다.

북방정책의 결과 동구권 국가들과의 수교, 1990년 소련과의 국교정상화 실현, 1991년 남북한 유엔 동시가입 관철에 성공했다. 이러한 상황 속에서 남북관계의 평화적 안정을 위해 주변 강대국들에 대한 외교가 중요해졌고, 중국과의 외교정상화 가능성도 확대되었다. 이후 중국과의 경제관계를 확대하기 위한 무역협정의 체결 등 수교를 위한 과정이 진행되었다. 1991년 1·2차 한·중 외무장관 회담, 1992년 양국 무역협정, 1992년 8월 24일 양국 수교의정서

<sup>94</sup> 북방정책의 자세한 내용에 대해서는 김달중, “북방정책의 개념, 목표 및 배경,” 『국제정치논총』, 제29집 2호 (1989) 참조할 것.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 교환하면서 양국은 비공식적이고 적대적인 관계를 청산하고 평화공존의 서막을 올렸다. 무엇보다 통일문제에 대해서 한·중수교 공동성명 제5조에 ‘중국은 한반도의 평화적이고 자주적인 통일을 지지한다. 중국은 한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다’고 명시함으로써 중국이 한반도의 통일을 지지한다는 의사를 확인받았다.<sup>95</sup>

노태우 정부가 추진했던 북방정책은 초기에는 경제 중심적 성격이 강했던 것으로 판단된다. 한국은 베트남 전쟁 특수, 중동 특수로 연결되면서 급성장 했지만, 1980년대 후반 이후 새로운 도약을 위한 시장개척이 필요한 상황에서 중국의 잠재력과 거대시장을 간과할 수 없는 현실적 이유가 존재했다.<sup>96</sup> 그러나 한·중관계 개선이 경제 중심적 성격이었다는 평가에도 불구하고, 분명 노태우 정부의 북방정책은 기존의 제한된 대외관계에서 벗어나 보다 독자적이며 전방위적인 외교노선을 추구함으로써 한국의 국제적 지위를 향상시켰다는 정치적 의미가 분명 존재한다. 북방정책의 목표에서도 분명하게 남북통일의 우호적 환경 조성이라는 정치적 목적이 나타났으며, 당시 정부는 “모스크바와 북경을 거쳐 평양으로 가자”라고 언명할 정도로 중국과의 관계개선과 남북문제를 연계시켜 생각했다. 중국과의 관계개선의 목표에는 남북한 간의 긴장완화, 남북관계를 평화적 통일로 길로 전환시키는 것이 포함되어 있다고 볼 수 있다.<sup>97</sup> 또한 중국과의 국교정상화에는 남북한 유엔 동시가입, 북

95. 『한·중수교 공동성명』 (1992) 제5조.

96. 서진영, 『21세기 중국외교정책-부강한 중국과 한반도』 (서울: 폴리테이아, 2008), p. 374.

97. 김정호, “한반도의 평화공존모색과 한국의 통일외교전략,” 『통일전략』, (2001), p. 295.

한의 동맹국인 소련과 중국에 접근하여 관계정상화를 실현함으로써 남북한의 평화공존과 주변 강대국들의 남북한에 대한 교차승인을 실현시킨다는 1970년대 이후 우리가 추진해 온 대북정책과 통일정책의 밑그림을 완성시키기 위해서 중국과의 국교 정상화를 반드시 실현시켜야 한다는 정치·외교적, 전략적 고려가 있었다.<sup>98</sup>

이러한 관점에서 한국 정부의 북방정책에 따른 한·중관계 개선은 통일외교의 본격적 출발이라고 볼 수 있다. 특히 중국과 북한의 이데올로기적 동질성, 군사적·정치경제적 관계를 생각해 볼 때, 중국을 우리의 주요한 협력 파트너를 만든 것은 통일외교를 위한 주요한 수단을 확보했다고 진단할 수 있다.

## (2) 김영삼 정부의 북핵외교를 위한 노력과 실패

한·중수교 분위기를 이어받은 김영삼 정부 초기부터 각료급 인사들의 상호방문이 활발히 전개되었다. 특히 1993년에는 6차례에 걸친 한·중 외무장관회담이 개최되어 양국은 국제정세와 동북아 정세 및 수교 이후 한·중관계 발전방안에 대해 폭넓은 의견을 교환하였고, 11월에는 APEC 정상회의에서 한·중 정상회담을 가져, 수교 이후 양국관계를 꾸준히 발전시켜왔다.<sup>99</sup> 경제 분야에서도 중국과의 관계는 빠르게 성장했으며, 1998년 중국은 한국에게 미국 다음가는 2대 투자 대상국이, 한국은 중국의 7대 투자대상국이 되었다. 그러나 한·중관계가 경제관계 이상으로 발전하는 데는 여전히 한계를 드러냈다. 1994년 북핵 위기가 발생함에 따라 한·중 간의 공조 가능성이 제기되었다. 경제관계뿐 아니라 전략적 제휴 및

<sup>98</sup> 위의 책, pp. 373~374.

<sup>99</sup> 외무부, 『외교백서 1994』 (서울: 정문문화사, 1994) p. 109.

협력이라는 새로운 가능성이 열릴 수 있는 계기가 마련된 것이었다. 당시 정부 내부에서도 미국과의 관계는 여전히 핵심적이지만, 한국이 새로운 외교적 지렛대 즉, 중국과 소련 등이 북한 문제 해결에 매우 중요하다는 것을 인식했다는 논란이 제기되기도 했다.<sup>100</sup> 김영삼 정부 초기 양국 정상 간의 왕래로 김일성 사후의 북한 안정문제, 미·북 간 북핵문제 타결로 등장한 한반도 평화체제 구축 문제 등 주요 논제에 대해 상호 이해를 도모하기도 했다.

그러나 북핵문제에 대한 한·중 간의 공조는 사실상 실패했다. 중국이 북핵문제에 대해 쓸 수 있는 카드는 거의 없었으며, 사실상 방관자적 태도를 취했다. 당시 중국은 1989년 천안문 사건으로 인해 악화된 서방과의 관계를 개선하기 위해 노력하던 때였다. 중국 지도부는 ‘인내하며 때를 기다리자’는 도광양회(韜光養晦) 전략을 주요 외교 노선으로 삼고 있었으며, 경제발전을 위해 미국과의 관계개선을 중시하고 있었다. 이러한 상황 때문에 중국은 IAEA의 북핵문제 안보리 상정 결의안과 안보리 의장성명 채택에 거부권을 행사하지 않고 기권하는 방식을 통해, 미국에 정면 대항하는 모습을 피했다. 그러나 중국은 한·중수교로 인해 북한과의 관계가 소원해진 것에 대한 부담이 있었기 때문에, 전략적 자산인 북한을 옹호해야 했다. 중국은 단지 당사자와의 대화의 원칙을 되풀이하면서 북핵문제의 적극적인 개입을 자제했다. 더구나 1994년 제네바 합의로 미·북관계가 개선되자 중국은 북한의 동맹이탈과 영향력 상실에 대한 우려로 경제원조를 재개하는 등 한·중수교로 소원해졌던 북한과의 관계개선을 도모했다. 중국의 방관자적 태도 때문에

---

<sup>100</sup>- 정재호, “한국에게 대중국전략은 있는가?” 『신동아』, (2006.12), pp. 288~311.

한·중 간의 전략적 공조의 기회는 더 이상 발전하지 못했다.<sup>101</sup>

이처럼 북한 문제에 대한 한·중 간의 정치적 공조는 한계를 드러냈지만, 그렇다고 한·중 정치적 협력관계의 발전에 한계만 존재한 것은 아니었다. 한국 정부의 노력으로 동북아의 새로운 안보환경과 지역적 불확실성에 효율적 대처를 위한 4자회담에 중국을 끌어들이면서 중국의 북한에 대한 레버리지 역할을 압박하는 성과를 거두기도 했다. 김영삼 대통령과 미국 클린턴 대통령은 한·미 정상회담(1996)에서 한반도 평화체제에 구축을 위한 4자회담을 제의했다. 회담의 제의 배경에는 한반도를 둘러싼 주변 4국의 대립양상이라는 안보환경 변화,<sup>102</sup> 북한의 정전체제 무력화 공세에 의한 한반도 내부의 고조된 긴장상태, 그리고 한반도 문제 해결에 대한 한국의 자신감과 적극성 등을 중요한 요소로 볼 수 있었다. 즉 4자회담 제의는 한반도 위기관리차원에서 한·미 공동대응의 평화적 이니셔티브 전략이었다. 결국 중국의 참여를 이끌어냄으로써 남북대화를 거부하고 있던 북한을 대화의 장으로 유도하는 데 기여했다.<sup>103</sup> 더구나 북한의 잠수함 침투사건을 규탄하기 위한 유엔안보리 의장성명(1996) 채택과정에서 중국의 기권을 유도하고, 중국이 황장엽 망명을 허용(1997)하게 하는 대중국 통일외교의 가시적 성과도 있었다.

<sup>101</sup> 이기현, “포스트 김정일체제와 중국,” 배정호의 『전환기의 북한과 통일담론』 (서울: 늘봄, 2010), p. 194.

<sup>102</sup> 탈냉전 이후 한반도 주변환경은 평화가 정착되기보다는 미·일 신안보체제와 중·러 간의 전략적 동반자 관계가 형성되어 대립되는 양상을 보였다. 아울러 경제난과 김일성의 사망으로 체제위기에 직면해 있는 북한이 남한과의 관계개선을 거부함에 따라 남북한 간에는 상호불신과 적대감이 고조되는 상황이었다.

<sup>103</sup> 유진규, “4자회담경과와 북한의 협상전략,” 『국방정책 연구보고서』 (2000) p. 18.

### (3) 김대중 정부의 햇볕정책과 한·중 동반자관계

김대중 정부 시기는 동아시아에서 중국의 부상이 본격화되는 때였다. 동아시아 금융위기에도 불구하고, 중국은 경제대국으로 성장할 수 있는 가능성을 보여주면서 역내 영향력이 점차 확대되기 시작했다. 중국은 이미 1990년대 중반 이후 경제적 성장을 바탕으로 아시아지역에서 미국의 군사동맹과 패권기제를 대항할 수 있다는 인식을 가지고, 다자외교를 통해 영향력을 확대해 나가고 있었다.<sup>104</sup> 중국의 부상이 표출되면서 지역 내 미국의 절대적 패권에 대한 위협이 가중되었고, 이는 중국에 대한 미국의 견제를 야기시켰다. 예를 들어 미·일 간의 전역미사일 방어체제(TMD) 구축(1998), 미국의 주 유고슬라비아 중국 대사관 오폭 사건(1999), 미국과 중국 사이의 정찰기 충돌 사건(2001) 등이 주요한 사례이다.

설상가상으로 2001년 미국 부시 정부는 중국을 전략적 경쟁자로 인식하고, 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 규정하면서, 각 지역에 대해 공세적인 외교를 단행했다. 이에 중국의 안보위협은 증가되었다. 중국은 미국의 대중국 견제에 대한 대응차원에서 동북아에서 북한의 전략적 가치를 재발견하게 되었고, 북한에 대한 경제원조 지원 확대 등을 통해 북한과의 관계를 회복했다. 2001년 북한 김정일 위원장의 방중이 성사되면서 중국은 북한과의 공식적 관계를 회복하고, 미국의 미사일 방어체제에 대한 공동대응 등 이해의 일치를 보았다. 동북아 국제질서의 변화 속에서 김대중

---

<sup>104</sup> 중국은 미국 외의 강대국 러시아, 프랑스 등 개별국가뿐 아니라 EU와의 관계강화에도 주의를 기울였으며, 주변부 국가들과의 관계 강화를 위해 아세안(ASEAN) 및 아시아·태평양 경제협력체(APEC)에서의 역할 확대, 상하이협력기구(SCO) 결성 등을 주도했다. 중국의 외교정책 조정에 대해서는 倪建民, 陳子舜, 『中國國際戰略』(北京:人民出版社, 2003).

정부의 대북한 포용정책 및 남북 간 화해 무드는 한편으로 중국의 안보위협을 약화시키는 효과가 있었으며, 다른 한편으로 중국의 국가 최대목표인 지속적인 경제성장을 위한 주변부의 안정이 우선 시되어야 한다는 대외정책 기조와 일맥상통한 측면이 있었다.

김대중 정부는 한국의 대북정책을 지원과 협조 중심의 햇볕정책으로 전환하고, 남북한 긴장완화와 신뢰구축을 위해 한반도 문제 해결에 있어 남북이 주도적 위치를 차지해야 한다는 정책을 견지했다. 이 당시 능동적인 대북정책은 미국이나 일본 등과의 전통적 우방과의 긴밀한 협의를 통해 나온 결과는 아니었으며, 김대중 정부의 독자적인 고민의 결과였던 것으로 보인다. 결과적으로 김대중 정부의 햇볕정책은 미국보다는 중국의 적극적 지지를 확보했다. 중국은 김대중 정부의 햇볕정책 등 한반도정책과 한반도 비핵화와 안정을 위한 협력, 북핵·미사일 개발 저지를 위한 한국의 외교노력에 지지를 표명했다. 이는 한·중수교 이후 중국이 북한의 입장을 고려해서, 한반도 문제에 대한 입장 표명에 신중했던 것과는 대조적인 행보였다. 중국은 한국의 대북정책 변화가 한반도에 진정한 평화와 안정을 도모할 수 있고 남북관계를 개선할 수 있는 정책이라고 인식했으며, 남북한 대화 및 이를 통한 실질적 관계개선을 지지한다고 표명했다. 중국은 한반도 평화체제 구축에 대한 한국과의 공통인식을 바탕으로 이미 진행되어 오던 4자회담에 적극성을 보여주었고, 장쩌민 중국 국가주석은 아태경제협력체(APEC) 정상회의(1999)에서 “한반도의 안정과 평화를 유지하기 위해 할 수 있는 모든 일을 하겠다”면서 북한의 미사일 재발사를 저지하기 위한 협조의 뜻을 천명하기도 했다.

김대중 정부 시기 한국의 대중국 통일외교는 중국과의 관계개선

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 통해 한반도 정세의 완화와 안정을 모색하고 대북한 관계에서 유리한 정치적 조건을 창출했다고 볼 수 있다. 그러나 중국과의 적극적인 관계개선은 상대적으로 미국과의 협조비중을 약화시켰다. 당시 한국은 핵의 비확산, 대량살상무기 봉쇄 등과 같은 미국의 최우선 현안보다는 한반도의 긴장완화, 대북지원과 경제협력, 신뢰구축 등을 우선시하면서 결국 미국보다는 중국의 입장에 가까운 노선을 취했다고 볼 수 있다.

#### (4) 노무현 정부의 대북포용정책 지속과 전략적 대안으로서의 중국

노무현 정부 시기에는 한국 내 반미정서 속에서 미국 의존 외교정책의 전환과 한·중관계 중시론이 부각되었다. 또한 노무현 정부는 포용정책의 이름으로 김대중 정부의 햇볕정책을 계승함으로써 북한의 미사일 발사, 핵실험이라는 북한의 위협에 대해 미국과 인식 차이를 야기했다. 전통적 우방인 미국에 대한 지나친 의존에서 벗어나려는 외교는 한·미관계를 필요이상으로 약화시켰고, 그 반대급부로서 중국의 영향력과 공간을 키우는 결과를 낳았다. 통일 외교에서 중국을 이용할 수 있는 측면이 강화되었고, 실제로 한·중 협력과 공조는 그 어느 시기보다 확대되었다. 특히 2002년 2차 북핵 위기 이후 미국 부시 행정부의 소극적인 대북접촉은 중국의 역할을 극대화시켰고, 미국이 북한에 대한 군사적 해결 방식을 채택하는 것을 막기 위해 중국과 협력이 진행되었다. 한·중은 북핵문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는데 공감하고, 베이징 3자회담과 6자회담 개최를 위한 협력을 강화했다.

중국도 한반도의 긴장완화에 주력한 것은 경제성장을 위한 주변부 안정이라는 대외전략 기조 유지 차원과 미국 부시 행정부의 공

세 외교에 대한 대응차원 때문이었다. 특히 미국은 9.11 테러 이후 아프간 전쟁 및 이라크 전쟁을 치르면서, 중동, 서남아, 중앙아, 동남아 등 전 세계적으로 군사적 영향력을 확대시켰다. 미국 주도의 국제질서를 세계에 재확인시킴과 동시에, 중국의 잠재적 도전에 대한 봉쇄를 본격화시킨 것이다. 반면 중국은 미국과의 협력적 관계를 유지하고, 불필요한 충돌을 회피하기를 원했다. 중국의 입장에서 경제적·군사적으로 우월한 미국과의 패권경쟁은 승산이 희박할 뿐 아니라, 주변부 국가들에 대한 중국위협론을 확대시킬 수 있었기 때문이다. 따라서 중국은 미국 주도의 질서를 존중하고 주변부 국가들과의 선린우호정책 확대를 통해 중국의 부상에 대한 견제를 최소화 하려했다. 이를 위해 2002년 후진타오 정부는 평화로운 중국의 부상 혹은 평화를 존중하는 발전을 강조하는 ‘평화굴기’, ‘평화발전론’을 내세우기도 했다.<sup>105</sup> 이러한 맥락에서 한·미관계가 상대적으로 소원해지고, 북한 포용정책을 계승한 노무현 정부는 중국에게 좋은 파트너십을 유지할 수 있는 기회와, 한국과의 관계 증진을 통해 주변부인 한반도의 안정을 도모할 동기를 제공했다고 볼 수 있다.

노무현 정부시기 통일외교는 한반도의 평화와 안정, 북핵문제의 해결을 위해 중국을 전략적 파트너로 선택한 측면이 강했다. 그 결과로 양국관계는 전면적 협력 동반자관계로 격상되었으며, 이는 경제관계뿐 아니라 안보적 차원에서 협력을 도모하는 전방위적 협력관계를 의미하는 것으로 평가되었다. 노무현 정부의 친중국 성

<sup>105</sup> 중국의 화평굴기의 의미에 대해서는 王義桅, “和平崛起：關鍵在和平,” 『南方周末』 (2004.3.25), 중국의 화평굴기의 전략적 의미에 대해서는 徐堅, “和平崛起是中國的戰略抉擇,” 『國際問題研究』 (2004.2), pp. 1~8 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

향의 외교는 북한 핵문제 해결에 중국의 적극적인 개입을 이끌어 내었고, 3자회담과 6자회담을 통해 북한과 미국 간의 팽팽한 대립을 완화시키는 일정 정도의 성과를 얻어냈다. 한국 정부는 중국과 북한의 미사일 실험발사와 핵실험(2006)의 감행으로 한반도 평화 구축을 위한 협의를 빈번하게 진행할 정도로 긴밀한 전략적 협력을 유지했다. 당시 중국의 최고지도자인 후진타오 주석이 방중한 노무현 대통령에게 북한의 핵실험을 중국은 명백히 반대한다는 입장을 밝히는 등<sup>106</sup> 양국 간 정상회담, 외교장관회담, 국방장관회담 등이 모두 북한의 미사일 발사와 핵실험에 대한 사전, 사후 조치에 대한 협의와 합의를 위한 것이었다. 이를 통해 한국은 중국으로부터 한국의 북핵문제 해결 방안과 대북정책에 대한 지지를 획득했고, 중국은 한국으로부터 북핵문제에 대한 중재자 역할 지지를 확보했다.

그러나 노무현 정부의 통일외교는 대북한 지렛대로 중국을 활용하고자 하는 전략적 대안 성격이 강했다. 한·중 간 정치적 관계가 급진전하면서 중국을 통일을 위한 지지 세력으로 끌어들이 수 있는 장밋빛 희망을 가졌던 것이다. 그러나 중국은 자국의 전략적 이익의 틀에서 행동했으며, 한국의 이익을 위해 북한을 희생하는 조치를 취하지 않았다. 북한의 핵실험을 저지하지 못했을 뿐 아니라, 중국을 이용한 대북한 압박과 변화 역시 이끌지 못했다. 더구나 2006년 1월 김정일의 중국 방문에 대한 사전 혹은 그 기간 동안에도 통보를 받지 못하는 수모를 겪었다.

---

<sup>106</sup> 『人民日報』, 2006年 10月 14日.

## (5) 이명박 정부의 대북정책 변화와 중국의 부담 가중효과

이명박 정부는 남북관계를 좀 더 생산적인 방식으로 풀어나가겠다는 목표를 가졌다. 특히 남북통일을 위해서 미국과의 전통적인 우호관계를 미래지향적 동맹관계로 발전·강화시켜야 하며, 아시아 국가들과의 연대, 특히 일본·중국·러시아와 고루 협력관계를 강화하여 동아시아의 평화와 공동번영을 모색하고자 했다. 이는 한반도 문제와 그와 관련된 외교전략을 구성하는 데 있어 이념의 시대를 넘어 실용의 시대로 나가겠다는 실용외교의 출발점이기도 했다. 이명박 정부는 출범 이후 지난 정부 10년간 소원해진 한·미관계를 복원하고, 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 재확인하면서, 6자회담의 틀 유지와 북한의 핵 프로그램에 대한 성실한 신고와 검증을 강조하며 북한을 압박했다. 한편으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상이라는 새로운 대북정책을 제시했는데, 이는 북한이 핵을 포기하고 개발의 길을 택하면 국제 사회와 협력해 10년 안에 북한 주민 소득이 연간 3000 달러에 달할 수 있도록 하겠다는 유도책이었다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 미국의 동조를 통해 북한의 통미봉남(通美封南) 정책은 더 이상 통하지 않을 것이라고 확인시킨 셈이었다.

이명박 정부의 실용외교는 한·미동맹 강화와 한·미·일 협력증진이 상대적으로 강조된 데 비해 대중국 정책이 모호한 측면이 있어 중국 소홀론이 대두되는 등의 반작용을 야기했다. 그럼에도 불구하고, 남북한의 평화와 안정 및 공동번영을 위해 6자회담의 의장국이자 북한의 후견국인 중국과의 관계증진은 중요했다. 오히려 이명박 정부 초기에는 적극적인 외교노력을 통해 한·미동맹의 강화가 중국을 중시하는 한국의 정책과 배치되지 않는다는 입장을 강조했고, 베이징 올림픽 참석, 쓰촨(四川) 대지진 현장 전격 방문 등

I

II

III

IV

V

VI

VII

중국인들에게 호감을 주는 공공외교의 매력을 과시하기도 했다. 중국 입장에서도 쓰촨 대지진이라는 국가 재난 기간에도 후진타오 국가주석 이하 주요 지도자들이 이명박 대통령과의 면담을 추진했고, 국가 치부노출 및 경호문제에도 불구하고, 쓰촨 방문을 허용한 것은 한국과의 심리적 친근감을 제고하고자 하는 노력으로 평가되었다.<sup>107</sup> 이러한 협력은 한·중 양국 모두 역내 안정유지라는 전통 안보 영역뿐 아니라 환경, 식량, 에너지 등 비전통안보까지 상호간의 협조와 협력 없이는 문제해결이 쉽지 않다는 것을 인식하고 있었기 때문이다. 특히 양국은 비핵화, 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 실현하는데 상호 협력이 필요하다는 인식에는 큰 변화가 없었다. 이러한 전략적 인식의 바탕 속에서 한·중관계는 전면적인 협력 동반자에서 전략적인 협력 동반자 관계로 한 단계 승격되었다.

그러나 한국의 대중국 통일외교는 북한의 도발로 인해 그 효과를 제대로 발휘하지 못했고, 한·중관계 역시 급속도로 냉각되었다. 그 출발점은 천안함 사건이었다. 중국 측은 사건발생 초기부터 시종일관 ‘과학적이고 객관적인’ 조사를 강조하면서 북한 잠수정이 천안함을 어뢰로 폭침시켰다는 한국 정부의 주장에 귀를 기울이지 않았다. 이는 한국과의 전략적 협력 동반자 관계를 무색하게 할 정도였으며, 한국의 입장에 대한 고려보다는 오히려 김정일 국방위원장의 방중을 허용하고, 북한의 입장을 두둔하는 듯한 태도를 보여주었다. 북한의 도발에 대한 중국의 북한 감싸기 태도와 중·북 밀월관계의 형성은 한국의 중국에 대한 불만과 우려를 키웠고, 중국은 중·북관계의 특수성을 이해하지 못하고 한국이 한·미동맹에

---

<sup>107</sup> 김홍규, “한·중 전략적 협력 동반자관계 형성과 한·중관계,” 『주요국제분석』 (2008.6.12).

치우친다는 우려를 제기하면서 갈등의 골이 깊어졌다고 볼 수 있다. 한국 역시도 중국 입장에 대한 고려보다는 미국과의 공조 및 개입을 확대 생산하면서 중국에게 불필요한 오해를 사게 한 경향도 없지 않았다. 한국의 대북 압박을 위한 한·미 해상 합동 훈련은 중국의 해양 군사력 확대에 대한 미국의 견제 심리에 이용된 측면과 미국의 동북아 개입에 대한 중국의 반발 심리가 충돌하는 결과를 낳았다. 결국 천안함 사건 이후 이례적인 미·중 간의 쌍방향 군사 훈련 충돌이 발생하면서, 동북아에서의 긴장국면이 조성되었다. 이 과정에서 중국의 한·미동맹 강화에 대한 우려가 증폭되었고, 중국의 민족주의 세력에서는 미국을 끌어들이 자국의 안보이익에 결정적 영향을 미치는 한국에 대한 불만과 비판들이 폭증하기 시작했다.

중국은 동북아 국제구도의 세력균형 차원에서 북한과의 전통적 우호협력 강화라는 카드를 선택한 것으로 보인다. 천안함 사건 이후 김정일의 전격적 방중이 3차례나 승인되었으며(2010년 5월과 8월, 2011년 5월), 이 밖에도 북한 노동당 창당 65주년, 한국전쟁 참전 60주년, 중국 공산당 창건 90주년, 북·중우호조약 50주년 등을 맞아 고위층 교류 및 경제협력 확대 등 중국은 북한과의 우호적 관계를 과시했다. 중국의 최고 지도층에서 심상치 않은 북한과의 혈맹관계 복원 행보가 잇따르자 한국 정부 안팎에서 비판적인 시각들이 대두되었고 중국의 북한 편들기 측면이 도가 지나치다는 발언이 나오기까지 했다.<sup>108</sup>

이처럼 북한의 도발에 대한 중국의 북한 감싸기 태도와 중·북 밀

<sup>108</sup>- 통일연구원, 2010 연말정세 분석.

I
II
III
IV
V
VI
VII

월관계의 형성은 한국의 중국에 대한 불만과 우려를 키웠고, 중국은 중·북관계의 특수성을 이해하지 못하고 한국이 한·미동맹에 치우친다는 우려를 제기하면서 갈등의 골이 깊어졌다고 볼 수 있다. 결국 전략적 협력 동반자 관계의 의미가 무색할 정도로 한·중관계는 북한변수라는 장애요인을 극복하지 못하고, 오해와 반목의 시간을 보내게 되었다. 그 결과 한국의 대중국 통일외교를 위한 레버리지는 절대적으로 약화되었다.

그러나 고무적인 상황은 중국은 2010년의 경험을 통해 미국과의 불필요한 충돌에 대한 자체 내의 우려와 반성이 있었고, 2011년 초 미·중 정상회담을 통해 미·중 간 협력구도의 유지를 희망하는 등 동북아에서의 갈등 구도가 확산되는 것에 대한 균형을 잡으려는 노력을 전개했다는 점이다.<sup>109</sup> 또한 중국은 주요한 경제 파트너이자, 한반도 평화와 안정의 주요 행위자인 한국에 대한 전략적 가치를 인정하고 있으며, 특히 한·중관계 악화에 대한 부담을 느끼고 있다. 이명박 정부의 대북정책은 결과적으로 남북관계 경색 그리고 북한의 도발을 야기했다는 측면에서 주변 지역의 안정을 추구하는 중국의 대외정책의 기조에 어긋났으며, 더 나아가 미·중 간의 충돌, 한·중관계 악화까지 야기하는 등 중국의 전략적 이해의 손실을 가져왔다. 통일외교의 측면에서 본다면, 현상유지를 선호하는 중국의 대외정책의 이해와 상대적으로 어긋나는 한국의 대북정책의 결과가 중국에게 일정 정도의 메시지를 보냈다고 할 수 있다. 북한의 변화를 요구하는 한국의 대북정책에도 불구하고 그 결과가 북한의 도발로 인한 한반도의 평화와 안정의 위협이었기 때문이

---

<sup>109</sup>- 배정호 외, “미·중정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항,” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 6~7.

다. 이러한 측면에서 북한의 변화(비핵화 추진, 개혁개방 등)에 대한 중국의 책임 혹은 부담을 가중시키는 효과가 있었다고 볼 수 있다. 이러한 부담의 결과로 연평도 포격 이후 갈등 확산 방지를 위한 북한에 영향력 행사, 6자회담 재개를 위한 노력, 2011년 김정일 방중에 대한 이례적인 사전설명, 한·중 국방전략대화 확대 등, 한·중관계 긴장완화를 위한 중국의 노력들이 나타났기 때문에 한국의 대중국 통일외교의 확대 가능성은 열려있다고 볼 수 있다.

#### 다. 대일 통일외교

지난 10년 동안 한국의 통일외교와 관련하여 대일본외교의 구체상을 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 2009년 대일본외교: 전략적 협력관계 강화

북한은 2009년 4월 5일 장거리 로켓 발사에 이어 5월 25일 2차 핵실험을 감행했다. 이에 우리 정부는 관련국들과의 긴밀한 공조하에 안보리 의장성명과 안보리결의 1874호 채택 등 국제사회의 일치된 대응을 이끌어 냈다. 한편, 2009년 북한은 대대적으로 선군정치를 강화하는 한편, 공세 일변도의 대외정책도 추진하였다. 1월에는 전면대결 태세와 정치·군사합의 무효화를 선언하였고, 3월에는 개성공단 출입차단 등벼랑 끝 전술을 통해 대남 대결을 부각시켰다.

한·일 정상회담에서 북한 문제에 관해 한·일은 긴밀히 공조하기로 확인하였다. 이명박 대통령과 아소총리는 한·일 정상회담(2009.4.1 G20, 4.11 ASEAN+3)을 갖고 북한 대응문제 등에 긴밀히

I
II
III
IV
V
VI
VII

공조해가기로 재확인했다. 양 정상은 북한이 장거리 로켓을 발사할 경우 이는 유엔안보리 결의 1718 위반이라는데 의견을 같이하고, 국제사회의 단합된 대응이 이루어질 수 있도록 양국이 협력해가기로 하였다.<sup>110</sup> 이명박 대통령과 하토야마 총리의 정상회담(2009.9.23 UN총회 계기)에서 양 정상은 북핵문제 해결을 위한 6자 회담 재개와 유엔안보리 제재의 지속 이행이 필요하다는 데 인식을 같이하고 북한 핵문제의 근본적인 해결을 위해 계속 협력해나가기로 하였다.<sup>111</sup>

한·일 외교장관회담에서 유명환(柳明桓) 외교통상부 장관은 한국을 공식 방문(2.10-11)한 나카소네 히로후미(中曾根弘文) 일본 외무대신과 2.11(수) 회담 및 오찬을 갖고, 다양한 분야에서의 협력 강화 및 북핵문제를 포함한 한반도 정세, 금융위기 대응 등 국제무대에서의 협력에 대해 협의했다. 2009년 4월 ASEAN+3를 계기로 개최된 한·중·일 정상회의에서 북한의 장거리 로켓 발사에 대하여 강력한 메시지 보내야 한다는데 합의했다. 한·일 정상회담에서는 북한 로켓 발사 이후 유엔안전보장이사회 대응과정에서 양국 간 긴밀한 공조가 필요하다는 데 두 정상이 의견을 같이 하였다.<sup>112</sup>

민·관차원(1.5 Track)에서도 동북아시아 다자간 안보대화가 진행되고 있으며, 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 가장 대표적이다. 2009년 10월, 제20차 NEACD가 미국에서 개최되었으며, 남북한과 미·일·중·러의 정부대표 및 학계 인사가 참석해 북핵문제 해결방안, 남북관계의 발전방향, 그랜드바

---

<sup>110</sup> 외교통상부 보도자료.

<sup>111</sup> 외교통상부 보도자료.

<sup>112</sup> 외교통상부 보도자료.

겐 및 동북아 평화구조의 추진방향에 대하여 의견을 교환했다. 대통령, 하토야마 일본 민주당 대표 및 ‘민주당·전략적인 일한관계를 구축하는 의원모임’ 대표단을 접견(2009.6.5)하여, 한·일관계 및 북한 핵·미사일 문제 등 관련 의견을 교환했다.<sup>113</sup>

## (2) 2008년 대일본외교

북핵문제와 관련하여 2008년 4월 미·북 싱가포르 회동으로 북핵 신고에 대한 돌파구가 열렸다. 6월 북한이 핵 신고서를 제출하고 영변 5MW 원자로 냉각탑을 폭파했다. 이에 미국은 북한을 적성국 교역법에서 제외시키고 10월 대북 테러지원국 지정해제 조치를 취함으로써 비핵화 2단계로 이행되는 큰 진전으로 평가했다. 그러나 12월 베이징에서 열린 제6차 6자회담 수석대표 회의가 시료채취 등 검증관련 합의를 이루지 못한 채 끝이 났다.

활발한 정상외교를 통해, 한반도 주변 4개국과의 관계를 격상·강화하였다. 미국과 ‘21세기 전략동맹’, 일본과는 ‘미래 지향적 성숙한 동반자 관계’, 중국·러시아와는 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 구축함으로써 양국의 실질협력을 심화·발전시키고 범세계적 문제에 대해 논의할 수 있는 기반을 마련했다. 한·미 정상회담, 한·일 정상회담 등 주요 국가들과의 고위급 양자회담 계기마다 우리 정부의 입장을 설명하고, 이들 국가들로부터 우리의 대북정책에 대한 이해와 지지를 확보했다. 제9차 NEACD는 2008년 11월 베이징에서 개최됐다. 남북한을 비롯한 미·일·중·러 고위관리 및 학자들이 참석하여 6자회담에서 추진 중인 동북아 다자안보협력의 방향, 동북

<sup>113</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2010).

I
II
III
IV
V
VI
VII

아 안보정세 및 2009년 출범하는 미국 신정부의 대동북아 정책에 대한 의견을 교환했다.<sup>114</sup>

### (3) 2007년 대일본외교

2007년 2월 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13합의)’가 채택되었다. 북한 영변 핵시설의 불능화와 더불어 본격적인 세부 협상을 위한 5개의 실무그룹이 구성되었다. 2.13 합의의 후속 합의로서 연말까지 영변의 핵심 핵시설 불능화 작업 완료 및 북한의 핵 프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고를 주요 골자로 하는 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10.3합의)’를 마련했다. 그러나 북한·시리아 간 핵기술 협력 가능성에 대한 우려가 불거진데 이어, 북한의 약속 이행이 당초의 기대를 충족하지 못하는 수준에 머물러 합의 이행은 계속 지연되고 있다.

2월 8일부터 13일까지 진행된 제5차 6자회담 3단계 회의를 통해 ‘9.19 공동성명’의 이행을 위한 방안을 협의한 결과, 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13합의)가 채택되었다. 동 합의를 통해 6자회담 참가국들은 비핵화의 단계별 조치를 최초로 구체화하고, 이에 상응하는 대북 경제·에너지 지원, 미·북 및 일·북 간의 관계정상화, 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보대화 논의 개시 등에 합의했다. 제1차 일·북 관계정상화 실무그룹 회의(3월 7~8일, 베트남 하노이)에서 일·북 양측은 일본인 납치문제 및 과거사 문제 등 양국 간 주요 현안에 대하여 의견을 교환했다.

제13차 ASEAN+3 정상회의 계기로 싱가포르를 방문하여 후쿠

---

<sup>114</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2009).

다 총리와 정상회담을 가지고 북한관계, 국제사회에서의 협력 등에 대한 의견을 교환(2007.11.20)했다. 노 대통령은 10월 남북정상회담 결과를 포함한 최근 남북관계 진전 상황을 설명했고, 이에 후쿠다 총리는 정상회담의 성공적 개최와 후속조치가 착실히 진행되고 있는 점을 평가하면서 남북관계의 진전과 한반도 안정이 증진되기를 기대한다고 밝혔다.

제7차 한·중·일 정상회의(2007.1.14, 필리핀 세부)에서 3국 정상은 아시아의 평화·안정·번영 유지를 위한 3국의 책임이 크다는 사실에 공감하고, 미래지향적인 방향으로 3국 간 협력을 강화해 나가자는 데 의견을 모았다. 또한, 황사문제 공동대응 및 에너지 전략 대화 구축, 동아시아 협력 추진, 북핵문제 등 폭넓은 의제에 관해 의견을 교환하고 협력 방안에 관해 논의했다. 제8차 한·중·일 정상회의(2007.11.20, 싱가포르)에서 남북정상회담 결과 및 북핵문제 등 한반도 정세 뿐 아니라 동북아 다자안보체제 구축과 관련하여 3국 간 심도 있는 협의를 가졌다. 동 회의의 결과, 그간 ASEAN+3 정상회의와 같이 다자회의 계기에 개최되던 3국 정상회의를 3국 내에서 별도로 개최하기로 합의하였다. 이 밖에 8차 회의에서는 3국 간 사이버 사무국 설치, 해상안전 부문교류 증진, 대아프리카 정책조정회의 개최 등을 포함한 13개 신규 협력사업을 추진하기로 하였다.

3국 외교부 차관보 간 고위급회의, 외교장관회의와 더불어 제7차 한·중·일 정상회의의 합의사항으로 동 회의가 2007년 5월 19일 베이징과 10월 28일 서울에서 각각 개최되었다. 동 회의에서는 경제, 통상, 에너지, 항공, 문화, 인적 교류 등 3국 간 협력사업의 이행 현황을 점검하고 향후 추진방향을 논의하였다. 뿐만 아니라 북핵

I
II
III
IV
V
VI
VII

문제, 남북정상회담 등 한반도 주요 이슈에 관한 구체적인 의견교환도 이루어졌다.<sup>115</sup>

#### (4) 2006년 대일본외교: 북한의 미사일 발사

2006년 7월 5일 북한의 미사일 발사와 10월 9일 핵실험은 동북아지역뿐만 아니라 전 세계에 커다란 파장을 불러일으켰다. 이에 대해 국제사회는 7월 16일 유엔안보리 결의 1695호를 채택하였으며, 10월 15일에는 유엔안보리 결의 1718호 채택하여 북한 미사일 발사와 핵실험에 대해 단호하게 대응하였다. 한편 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 외교적 노력도 계속되어, 12월에 6자회담이 1년 1개월 만에 재개되었고, 2007년 2월 13일에는 북핵 폐기를 위한 초기이행조치에 대한 합의를 이끌어냄(2.13합의)으로써 한반도 비핵화를 향한 새로운 전기를 마련하였다.

5월 북한이 미사일 관련 활동을 하고 있다는 정보를 입수하고, 일본과 미국, 한국을 필두로 하는 관련국과 긴밀히 연계, 정보교환, 향후 대응을 협의했다. 7월 5일 북한의 미사일 발사 후, 일본은 만경봉 92호의 입항금지, 입국심사의 엄격화 등의 조치를 발표했다. ARF(7.28, 쿠알라룸푸르)를 계기로, 북한 문제 관련한 10개국 외무장관회의에서 참가국 대다수가 북한 미사일 발사에 대해 우려와 비난의 목소리를 포함과 동시에, 안보리 결의 제1695호 이행의 중요성, 특히 북한이 6자회담에 조기에 복귀하는 것의 중요성을 확인하였다. UN총회(9월 21일, 뉴욕)를 계기로, 북한 문제에 관한 관계국 외무장관회의가 미국의 주도로 이루어졌다. 안보리결의에 의거

---

<sup>115</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2008).

한 조치의 실시와 6자회담 공동성명에 기초한 평화적 해결의 중요성이 확인되었다.<sup>116</sup>

북한은 미국의 BDA 관련 금융조치가 해결되지 않기 전에는 6자회담에 복귀하지 않을 것임을 주장하였다. 우리 정부는 6자회담이 전제조건 없이 재개되어야 한다는 입장을 표명하고 관련국들과의 긴밀한 협력 하에 6자회담의 조속한 재개를 위한 환경 조성을 위해 노력하였다. 2006년 4월, 동북아협력대화(NEACD) 회의를 계기로 관련국 간 협의 등이 개최되었다. 미국·일본·러시아 등과의 외교차관 협의를 연속으로 개최하는 등 6자회담 재개 과정의 모멘텀을 유지하고 상황 타개 방안을 마련하기 위한 외교적 노력을 강화했다.

제5차 6자회담 3단계 회의에서 미·북 및 일·북 관계정상화 협의를 개시하기로 합의함으로써 관련국들 간 상호 우려사항의 해소 등을 통해 북핵문제의 완전하고 근본적인 해결을 위한 토대를 마련해 나갈 수 있게 되었다. 또한, 5개 실무그룹이 동시에 가동되도록 함으로써 실무그룹들의 논의가 서로 선순환적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 한·일 정상회담(2006.10.9)에서 한·일 양국 관계를 기초로 한 동북아시아 다자간 안보협력관계 및 통화금융질서에 있어서의 동북아시아 협력관계 형성에 대해서 의견 교환했다.<sup>117</sup>

<sup>116</sup>- 日本 外務省, 『外交青書』, (2007).

<sup>117</sup>- 외교통상부, 『외교백서』, (2007).

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (5) 2005년 대일본외교

제4차 6자회담에서 9.19 공동성명을 도출했다. 그러나 미국이 BDA 은행에 대해 금융조치를 단행했다. 미국과 북한의 대치국면 이어졌다. 한국은 중국(5월9일)과 미국(6월 10일)과의 정상회담을 개최하고, 수차례에 걸쳐 관련국들과 외교장관회담 및 6자회담 수석대표 간 협의 등 다양한 양자·다자협의를 통해 북한의 추가적인 상황악화 조치를 방지하고 회담복귀를 설득하였다. 2년여 간 우리 정부는 미·일·중·러 주변 4개국과의 북핵 관련 정상외교 등 능동적 역할을 수행했다. 일본, 중국 등 관련국 외교장관과의 협의 등 10여 차례 이상의 협의를 개최했다. 즉 제4차 6자회담 2단계 회의 기간 중 베이징 현지-뉴욕-평양-서울을 잇는 유기적·입체적 외교노력을 통해 공동성명 최종 타결의 견인차 역할을 했다.<sup>118</sup>

한·일 정상회담(2005.6.20)에서 양국 정상은 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 확인하고 한·미·일 공조 아래 6자회담을 빠른 시일 내에 재개하기 위한 외교적 노력이 필요하다는데 인식을 같이 했다. 나아가 노무현 대통령은 동북아지역의 미래와 평화를 확실히 보장하기 위해 3개항을 강조하였다. ① 동북아 평화·안정을 위한 정치·외교적 **framework**구축, ② 과거와 미래에 대한 공동의 인식을 통한 화해 노력경주, ③ 경제, 문화, 사회 등 제반 분야에서의 교류와 협력증진이 그 내용이다.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup>- 日本 外務省, 『外交青書』, (2006).

<sup>119</sup>- 외교통상부, 『외교백서』, (2006).

## (6) 2004년 대일본외교

북한의 미국 대선 결과에 대한 관망 속에서 북핵문제는 뚜렷한 해법이 마련되지 못한 채 교착상태가 장기화 됐다. 북한 문제를 평화적인 방법으로 대화를 통해 근원적, 포괄적으로 해결하기 위한 단계적 구상을 마련하고, 한·미·일 3국 간 공조를 한층 강화하는 한편, 중국과 러시아의 건설적 역할을 확보하는 데 주력했다. 한·일 정상회담(2004.7.21~22)에서 북핵문제와 관련해서 고이즈미 총리와 노무현 대통령, 양국 정상은 6자회담의 진전을 위한 한·미·일 간 긴밀한 공조를 재확인했다. 일·북 관계정상화 및 대북경제협력 등 북한이 핵을 포기할 경우 얻게 되는 이익에 관해 긴밀히 협력하고 이를 제시함으로써, 북한의 전략적 결단을 유도해 나가기로 하였다. 한·일 정상회담(2004.12.17-18)에서 양국 정상은 6자회담의 틀 내에서 대화를 통한 평화적 해결을 위해 노력해 나가기로 합의했다. 북핵문제 해결 및 동북아 역내 평화와 안정을 위해 중국의 건설적 역할이 불가결한 만큼, 한·일 양국이 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 중국과의 교류협력을 계속해 나가는 것이 바람직하다는 데 의견을 같이했다.<sup>120</sup>

## (7) 2003년 대일본외교

2003년에 동북아에서는 주요 강대국 간 전략적 차원의 협력과 견제가 상호 교차하는 양상이 지속되었다. 한편 북한 핵문제는 한반도 및 동북아 안보 불안정의 주요 요인으로 작용하였다. 미국은 중국 등 주변국들과 북한의 태도변화를 유도하여 북한 핵문제 해

<sup>120</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2005).

I
II
III
IV
V
VI
VII

결을 위한 다자회담을 성사시켰다. 한편 미국은 4월의 3자회담과 8월의 6자회담을 통해 ‘완전하고, 검증 가능한, 불가역적인 핵폐기 (CVID)’라는 목표를 명확히 제시함으로써 문제의 근본적 해결을 위한 입장을 표명했다. 북한은 2002년 10월 고농축 우라늄프로그램 문제로 북·미관계가 교착된 상태에서 북한 핵문제뿐만 아니라 북·미 양국 간 모든 현안을 동시행동 원칙하에 일괄 타결하고자 하였다.

한·일 정상회담(2003.6.6-9)에서 한·일 정상공동성명을 발표함으로써, 평화와 번영의 동북아시대를 위한 한일 협력기반을 구축하였으며, 북한 핵문제의 평화적 해결원칙에 합의했다. ASEAN +3(2003.10.8)에서 한·중·일 협력에 관한 3국 공동선언을 통해 안보, 경제, 문화·인적교류, 초국가적 문제, 대ASEAN 협력 등 다양한 분야에서 3국 간 협력강화 방안에 대해 합의했다. 한·일 외교장관회담과 전화 통화를 통해 평화번영정책에 관한 한·일 양국 간의 긴밀한 협력체제 강화에 합의했다.

제1차 6자회담에서는 평화번영정책의 일관성 있는 추진이 한반도 및 동북아지역의 평화와 안정에 중요하다는 인식을 같이 하고, 남북 관계진전과 병행하여 북·일관계 개선을 통해 북한을 대화의 장으로 유도하기 위해 한·일 간 긴밀한 공조체제를 계속 유지해 나간다는 기존의 입장을 재확인했다. 한국 정부는 ‘평양선언(2002년 9월)’에 기초한 북·일관계 개선이 우리의 평화번영정책에 부응하고 한반도의 평화와 안정에 기여하게 될 것이라는 기본입장 하에, 일본인 납치문제 등 북·일 간 제반 현안들이 해결되어 수교교섭 재개를 포함한 북·일관계 개선이 이루어지기를 기대했다.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2004).

## (8) 2002년 대일본외교

9.11 테러사태 이후 미국 주도의 반테러 국제연대를 중심으로 미국과 동북아 주요 국가들 간 협력과 견제의 움직임이 상호 공존하는 가운데, 북한 핵개발 문제는 미국의 강경대응과 일본의 대북여론 악화를 야기, 한반도 및 동북아 안보의 불안정을 심화시켰다.

미·일·중·러 등 주변국들과 정상회담, 외무장관회담, 국제회의 등 다양한 경로 통하여 대북 화해·협력정책의 일관된 추진에 대한 국제사회의 지지를 확보했다. 미·일과는 다섯 차례에 걸친 대북정책조정그룹(TCOG) 회의 등을 통하여 3국 간 긴밀한 대북정책 공조를 유지했다. 한·일 정상회담(2002.3.21~23, 5.29~30, 6.30~7.2, 고이즈미와 김대중), ASEM 정상회의(9.22)를 계기로 개최된 양자 회담, 4차례에 걸친 전화통화, APEC 정상회의(10.27) 시 한·미·일은 별도로 회담을 갖고 북한 핵문제 해결을 위한 한·미·일 공조체제를 공고히 하기로 했다.

한·일 외교장관회의와 대북정책조정그룹(TCOG)에서는 대북화해 및 협력정책의 일관성 있는 추진이 한반도 및 동북아지역의 평화와 안정에 중요하다는데 인식을 같이했다. 남북관계 진전과 병행하여 북·일 관계개선을 통해 북한을 대화의 장으로 유도하기 위해 한·일 간 긴밀한 공조체제를 계속 유지해 나간다는 기존의 입장을 재확인했다. 고이즈미는 북한을 방문(9.17)한 뒤, ‘평양선언’을 발표하였다. 그러나 곧 일본인 납치문제가 대두되어 북·일관계는 교착상태에 빠졌다.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2003).

I
II
III
IV
V
VI
VII

### (9) 2001년 대일본외교: 일·북 관계개선

2001년은 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 발 빠른 외교적 움직임이 있었던 한 해였다. 9.11 테러사태 이후 각국은 이를 자국의 대외적 행동반경의 확대나 양자관계 개선의 계기로 활용하고자 노력하였다.

고이즈미 총리의 야스쿠니 참배로 양국 관계가 경색국면을 맞은 가운데서도 대북정책에 관한 한·일 간 긴밀한 협의 협력체제는 계속 유지하였다. 4차례 대북정책조정그룹(TCOG)회의에서 한·일 양국은 대북 포용정책의 일관성 있는 추진이 한반도와 동북아시아의 안정과 평화에 긴요하다는데 인식을 같이하는 한편, 남북 간 교류협력과 일·북관계 개선과정이 상호 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 한·일 간 긴밀한 공조체제를 계속 유지해 나간다는 기존의 입장을 재확인했다.

한·일 외교장관 간 접촉이 유지되었다. 이정빈 장관과 고노요헤이 외상 간 3회(1월 5일, 2월 4일, 3월 16일), 한승수 장관과 고노 외상 1회(3월 29일), 한승수 장관과 다나카 마키코 외상 간 4회(4월 27일, 10월 11일, 10월 17일, 11월 9일) 등 총 8회의 한·일 외교장관 간 전화통화가 이루어졌다. 5월 북경 ASEM 외교장관회의 계기 및 7월 하노이 ASEAN+3 회의를 계기로 두 차례(5월 26일, 7월 25일)의 한·일 외교장관회담이 개최되었다.

한·일 정상교류 및 회담에서 고이즈미 총리와 의 전화통화(4월 27일)가 있었고, 고이즈미 총리의 방한(10월 15일)도 있었다. 상하이 APEC을 계기로 한·일 정상회담(10월 20일)이 개최되었다. 일·북 간에는 2000년 10월 북경에서 개최된 제11차 수교·교섭 본회담을 마지막으로 일·북 당국 간 공식접촉이 중단되었다. 그러나 일본의

북한에 대한 인도적 지원은 계속되었다. 2000년도 북한에 10만 톤 쌀을 지원하고, 2001년에는 50만 톤의 쌀을 추가 지원했다. 일본은 당·정대표단을 9월 18일~22일간 북한에 파견하여 50만 톤 지원미의 배포 사례를 조사한 결과, 최소한 방문지에 있어서의 원조미 관리 분배는 잘 이루어지고 있는 것으로 평가되었다. 한국 정부는 일·북 간 관계개선이 우리의 대북 화해 협력정책에 부응하고 한반도의 평화와 안정에 기여할 것이라는 기본입장 하에 일·북 간 장애 요소들이 제거되어, 수교·교섭 재개를 포함한 관계개선의 길이 모색되기를 기대하였다.<sup>123</sup>

#### (10) 2000년 대일본외교

2000년에 남북정상회담이 개최되었다. 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 발 빠른 외교적 움직임이 있었다. 대북화해 협력정책과 한반도 평화정착을 위해서는 역내 주요국가의 지지와 협조가 필수적이라는 판단 하에, 각종 외교경로를 통해 일본 정부의 지지와 협력을 확보하였다. 2000년 5월, 남북정상회담(6월)의 성공적 개최를 위해서 5월 모리 총리(방한)로부터 남북정상회담 개최합의에 대한 전면적인 지지 입장을 재확인했다. 2000년 6월, 오부치 일본 전 총리 장례식에 참석한 김대중 대통령은 모리 총리와 정상회담 갖고 양국 간 대북정책 공조를 재확인했다. 2000년 6월, 남북정상회담 이후, 김대중 대통령이 모리 총리와 전화 통화를 통해 남북정상회담 결과를 설명, 특사파견을 통해 일본 정부의 지지와 협력을 재확인했다. 2000년 7월, 오키나와 G8 정상회의에서 ‘한반도 관련 특별 성명’이 채택되었다.

<sup>123</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2002).

I
II
III
IV
V
VI
VII

한편, 일·북 간 회담 재개도 이어졌다. 2000년 3월 아오키 일본 관방장관이 일·북 수교 교섭을 재개할 것임을 발표하였다. 이에 한국 정부는 외교부 당국자 논평을 통해 지지를 표명하였다. 여러 차례 회담이 개최되었으나, 일·북 양측 간 과거 문제, 미사일, 일본인 납치문제 등 이견으로 수교 교섭이 중단되었다. 한국 정부는 남북 간 교류협력과 일·북관계 개선과정이 상호 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록, 한·일 간 긴밀한 공조체제 유지하였다.<sup>124</sup>

#### (11) 1999년 대일본외교: 페리보고서

1999년 9월 12일 베를린 북·미 고위급 회담이 타결됨으로써 향후 한반도 평화 정착 가능성에 대한 조심스런 낙관론이 대두되게 되었다. 이번 회담을 통해 북한이 미사일 시험 발사를 유보하기로 함에 따라 Perry 미 대북정책 조정관이 9월 15일 대북정책 보고서를 대통령과 의회에 제출하였으며, 이 보고서는 단기적으로 북한의 미사일 발사 자제에 따른 대북 경제제재의 일부 해제, 중장기적으로 북한의 핵 및 미사일 개발 중단 확보, 장기적으로는 한반도 냉전체제 종식 등 3단계 목표를 제시하고, ‘포괄적이고 통합된 접근방식’에 입각한 정책권고 사항을 내용에 포함시켰다.

대북정책에 관한 한·일 간 긴밀한 공조체제 계속 유지하였다. 특히 페리보고서는, 한·미·일 3국 간 공조를 통하여 북한 핵문제와 미사일 문제 해결이라는 단기적 목표와, 한반도 냉전체제 종식이라는 장기적 목표 하에 종합적인 대북정책 대응을 건의하였다. 이러한 이행과정에서도 한·미·일 간 협조체제 강화가 절실히 요구되

---

<sup>124</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2001).

고 있다. 1999년 12월 무라야마 전 총리를 단장으로 한 대표단이 북한을 방문, 일·북 수교회담 조기재개를 권고하였다. 우리 정부는 일·북 관계개선이 우리 대북 포용정책 및 페리 프로세스에 부응하는 것으로서 한반도 평화와 안정에 기여하고, 남북한 관계에 긍정적으로 작용할 것이라는 인식 하에 이를 지지하였다.<sup>125</sup>

## 라. 대러 통일외교

1970년대 이후 2011년 현재까지 한국의 구소련 및 러시아에 대한 통일외교는 1990년 9월 30일 수립된 한·소 수교를 중심으로 두 시기로 구분된다.

### (1) 1970년대부터 한·소 수교 이전까지의 시기

이 시기에는 한국과 구소련 간에 공식적인 외교관계가 없었기 때문에 우리 정부는 구소련에 대해 통일외교를 추진하기보다는 공산권 국가들과의 관계개선 전략의 일환으로 접근하였다.

1962년 쿠바 미사일 위기의 평화적 해결을 계기로 국제정세가 냉전에서 긴장완화로 전환되고 1969년 미국의 ‘닉슨 독트린’과 주한미군의 부분 철수에 대한 결정이 내려졌다. 그리고 닉슨 대통령은 중국 공산화 이후 미국 대통령으로는 최초로 1972년 중국을 방문하였다. 이러한 새로운 도전에 직면하게 된 한국은 자주국방, 남북대화, 대공산권 문호개방 등으로 요약되는 외교의 다변화 정책을 모색하게 되었다.

<sup>125</sup> 외교통상부, 『외교백서』, (2000).

박정희 대통령은 1970년 ‘8·15 선언’에서 남북한의 긴장완화를 촉구하였고, 이 결과 1972년 ‘7·4 남북공동성명’이 채택되었다. 또한 박정희 대통령은 1973년 ‘6·23 선언’을 통해 통일의 여건을 실질적으로 개선하기 위한 우리의 평화통일 외교정책을 내외에 천명하였다. 그는 7개항에 달하는 정책 선언 중 제6항에서 “대한민국은 호혜평등의 원칙하에 모든 국가에 문호를 개방할 것이며 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들도 우리에게 문호를 개방할 것을 촉구한다”<sup>126</sup>고 밝혔다. 이후 구소련은 한국의 예술인, 경제인, 기자, 스포츠 선수단 등에게 소련입국 비자를 발급하고 한국과의 경제협력 가능성을 모색하는 등 남북 분단 이후 최초로 한국에 공개적인 접근정책을 추진하기 시작하였다.

이에 따라서 우리 정부는 공산권 국가들에 대한 접근을 위해 이 국가들과의 교역을 가능하게 하기 위한 『무역거래법』의 개정여부 검토, ‘외교관의 직무수행 기본지침’을 통한 비적성 공산국가와의 교섭시도 등을 시작하였다. 특히 1978년 외무부의 외교시책 목표들 중 하나로는 대공산권 관계개선 촉구가 설정되었다.<sup>127</sup> 그러나 당시 우리 정부는 대공산권 관계개선 전략의 일환으로 외교관계 수립을 요청하는 등 구소련에 접근하려다 이를 빌미로 미국과 북한이 가까워질 수 있다는 우려를 하기도 하였다.<sup>128</sup>

구소련 정부는 1978년 KAL기의 무르만스크 불시착 시 호의적으로 이 사건을 해결했으며, 한·소 양국은 1970년대 말 이래 제3국

126- 통일연구원, “6·23 평화통일 외교정책선언,” 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 도서출판 늘봄, 2007), p. 173.

127- “박정희 정권 시절 소련과의 북방정책,” <<http://kin.naver.com>>.

128- “<외교문서> 70년대 蘇와 접촉, 중·소간 줄타기도,” (2009.2.12), <<http://app.yonhapnews.co.kr>>.

을 통한 간접무역 형태로 교역을 시작하였다. 그러나 1970년대 후반에 미·일·중 3각 협력체제가 형성되기 시작하고 구소련과 북한의 관계가 점차 긴밀해지자 한·소 관계는 1978년 이후 다시 소원해졌다. 이는 구소련 및 중국과의 관계개선을 통하여 북한의 동맹체제를 약화시키려던 한국의 북방정책이 구소련으로부터 경계를 받게 되었기 때문이기도 하였다. 이러한 배경에서 구소련은 외교관계 수립을 요청하는 한국에 반응을 보이지 않는 등 소극적인 대한국정책을 추진하였다.<sup>129</sup> 1983년 구소련의 KAL기 격추사건으로 한·소 관계개선의 분위기는 급격히 냉각되었다.

그러나 1980년대 중반 고르바초프 구소련공산당 서기장의 ‘신사고’ 외교정책과 탈냉전의 세계적 추세에 부응하려는 한국의 북방정책이 맞물려 추진된 결과 한·소 관계가 급진전되었다. 고르바초프는 1986년 7월 28일 ‘블라디보스톡 연설’에서 “한반도의 위협스런 긴장상태를 완화하고 전 한국민의 내부적 문제를 해결하는 길로 나아갈 수 있는 가능성이 있다”<sup>130</sup>고 시사하였다. 노태우 대통령이 1988년 ‘7.7 선언’을 통해 북방 사회주의국가들과의 관계정상화 의지를 표명하자, 고르바초프는 10월 10일 ‘크라스노야르스크 연설’에서 한국과의 경제관계 개선 가능성을 언급하였다.

한·소 정치관계는 1988년 가을 서울올림픽을 계기로 소련의 대한국 인식이 긍정적인 방향으로 전환되어 급속히 발전되었다. 이러한 배경으로 한·소 간에는 1980년대 후반부터 직교역이 시작되

<sup>129</sup>- 김학준, “한국휴전 이후 현재까지의 대한민국의 북방정책,” 『한국북방관계의 정치외교사적 재조명』, 한국정치외교사학회논문집 제6집 (1989), p. 244 및 pp. 251~252 참조.

<sup>130</sup>- 통일연구원, “고르바초프의 블라디보스톡 연설문,” 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 도서출판 늘봄, 2007), p. 463.

었으며, 1990년 9월 30일 양국 간 국교가 수립되었다. 양국은 국교 정상화를 통해 과거 40여 년 간 유지되었던 적대관계를 청산하고 양자관계에서뿐만 아니라, 남북관계 및 동북아 정세에 회기적인 전환점을 마련하였다.

## (2) 한·소 수교 이후의 시기

한·소 수교가 수립되었기 때문에 우리 정부는 비로소 소련에 대한 통일외교를 수행할 수 있게 되었다. 노태우 대통령은 한국 대통령으로서 처음으로 모스크바를 방문하여 고르바초프 대통령과 1990년 12월 14일 정상회담을 갖고 양국 관계의 현황과 전망, 광범위한 국제문제에 대하여 의견을 교환하고 양국 간 전반적인 협력의 발전에 대하여 공동 관심을 표명하였으며 양국 관계의 기본을 규정하는 ‘모스크바 선언’<sup>131</sup>에 서명하였다. 이 선언에서 양국 대통령은 “한반도의 통일이 한국민의 염원임을 확인하면서, 최근 남북한 간의 총리회담을 포함한 남북 접촉의 확대를 환영하고” “한·소 관계 발전이 … 남북한의 통일을 위한 긴장완화와 신뢰구축을 촉진시킬 것임을 확신한다”고 밝혔다. 그리고 “소비에트 사회주의 공화국 연방은 남북한 간에 정치적, 군사적 대결의 종식과 전 한국민의 의사에 따라 평화적이고 민주적인 방법으로 한국문제의 공정하고 공평한 해결을 위한 생산적인 남북대화의 지속을 지지”하였다.

또한 고르바초프 대통령은 1991년 4월 19~20일 한국의 제주도 를 실무 방문하여 노태우 대통령과 세 번째 정상회담을 가졌는데,

---

<sup>131</sup> 외무부, “대한민국과 소비에트 사회주의 공화국 연방 간 관계의 일반원칙에 관한 선언,” 『러시아연방개황』 (1995.9), pp. 181~184 참조.

이 방문은 소련 정상으로서는 최초의 한국 방문이었다. 양국 정상은 한반도 문제를 구체적으로 논의하면서 한반도에 남아있는 냉전 시대의 흔적과 통일을 향한 한국민들의 열망을 함께 인식하였다. 특히 고르바초프 대통령은 소련이 한국민들의 통일을 향한 열망에 완전히 공감하며 이 같은 목표를 달성하기 위한 건설적 노력들을 지지한다고 말했다.

1991년 말 구소련이 붕괴되고 러시아연방이 이를 국제법적으로 승계하였는데, 우리 정부는 신생 러시아에 대해서도 통일외교를 수행하였다. 열친 러시아 대통령은 노태우 대통령의 초청으로 1992년 11월 18~20일 우리나라를 공식 방문하여 양국 관계를 국제법적으로 규정하는 『한·러 기본관계 조약』을 체결하였다. 양국 대통령은 한반도의 통일이 남북한 당사자 간의 대화를 통하여 평화적으로 이루어져야 한다는 데 의견을 같이 하고, 남북한 간 대화의 의미 있는 진전을 위해서는 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 충실히 이행되어야 함을 재확인하였다.<sup>132</sup>

김영삼 대통령과 열친 대통령은 1994년 6월 1~3일 모스크바에서 정상회담을 갖고 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’를 선언하였다. 그리고 한반도 정세 토의과정에서 한반도에서의 긴장완화, 평화구축 및 안보의 안정을 위하여 남북대화의 지속이 필요 불가결함을 강조하고 한반도 통일은 당사자 간의 직접적인 대화를 통하여 평화적이고 민주적으로 이루어져야 한다는 데 의견을 같이 하였다. 열친 대통령은 남북한 간의 상호 신뢰회복, 경제·문화 및 사회교류를 촉진할 수 있는 대화의 진전에 대한 기대를 표명하고 ‘남북기본합의서’의 이행이 보장되어야 함을 재확인하였다. 또한

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>132</sup>- 외무부, “한·러 공동성명,” 『러시아연방개황』 (1995.9), p. 190.

양국 대통령은 남북한 간 체결된 상기 합의서에 따라 남북한 간의 새로운 평화체제가 구축될 때까지 현 정전체제가 유지되어야 한다는 데 의견을 같이 하였다.<sup>133</sup>

상기와 같이 노태우·김영삼 대통령 시기에는 러시아에 대한 통일외교가 수행되었으나, 이후 김대중·노무현 대통령 시기에는 러시아와의 정상회담에서 한반도 통일보다는 긴장완화와 평화정착을 중시하는 정책을 추진하였다. 이는 김대중·노무현 대통령이 통일을 먼 미래의 일로 간주하고 통일보다는 분단관리 정책을 수행했기 때문이다. 따라서 한·러 정상회담 직후 발표된 성명이나 선언들에서는 ‘한반도 통일’이라는 용어가 사라지고 ‘한반도 문제’라는 용어가 사용되었다.

김대중 대통령은 열친 대통령의 초청으로 1999년 5월 27~30일 러시아를 국빈방문 하였다. 양측은 한반도 문제가 동북아시아 불안정의 잠재적 근원이 되고 있음을 확인하고 한반도에서의 항구적인 평화 구축이 역내 안정을 위하여 긴요함을 이해하였다. 또한 한반도 문제가 직접 당사자인 남북한 간에 해결되는 것이 중요하다는 데 유의하였으며 이를 위하여 가능한 빠른 시일 안에 남북대화 재개가 필요함을 인정하였다. 러시아 측은 한반도에서 긴장을 완화하고 항구적인 평화를 구축하려는 한국 정부의 노력을 긍정적으로 평가하고, 한반도뿐만 아니라, 지역 전체의 평화와 안정을 공고하게 할 남북한 접촉과 생산적 대화를 촉진하려는 김대중 정부의 정책에 지지를 표명하였다.<sup>134</sup> 김대중 대통령의 초청으로 푸틴 대통령이 2001년 2월 26~28일 국빈방문 하였고, 양국 정상은 2000년

133- 외무부, “한·러 공동선언,” 『러시아연방개황』 (1995.9), pp. 218~219.

134- 주러 한국대사관, “한·러 공동성명(1999.5, 모스크바),” <<http://rus-moscow.mofat.go.kr>>.

6월 남북정상회담과 후속조치가 한반도에서의 긴장완화와 평화정착은 물론 남북한 간의 화해와 협력을 위한 기반을 조성하였음을 재확인하였다. 한국 측은 한반도 평화와 안정을 위한 러시아의 건설적인 역할과 기여를 긍정적으로 평가하였고, 러시아 측은 한반도에서의 긴장완화와 평화정착에 계속 기여하고자 하는 용의와 의지를 표명하였다.<sup>135</sup> 노무현 대통령은 2004년 9월 20~23일 러시아를 공식 방문하고 양국 관계를 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’로 새로 규정하였다. 또한 양측은 한반도 긴장완화와 평화증진을 위한 공동 노력을 지속적으로 기울여 나가기로 합의하였다. 푸틴 대통령은 한국의 북한에 대한 화해 및 협력 증진 노력을 긍정적으로 평가하였다. 노무현 대통령은 한반도와 동북아내 안정, 안보 및 협력 증진을 위한 러시아 측의 건설적 노력을 평가하였다.<sup>136</sup>

한편 이명박 대통령은 통일외교를 적극 추진하고 있으나 국내경제 발전을 위해 단기적으로는 한반도 통일보다는 안정을 중시하는 러시아 정부로부터 지지를 받지 못하고 있다. 따라서 한·러 정상회담의 공동성명에서는 한반도 통일에 대한 용어가 발견되지 않는다. 이명박 대통령은 메드베데프 대통령의 초청으로 2008년 9월 28~30일 러시아를 공식 방문하고 양국 관계를 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’에서 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상하기로 하였다. 이명박 대통령은 상생·공영의 남북관계를 발전시켜 나가고자 하는 한국 정부의 노력을 러시아 측에 설명하였다. 이에 대해 메드

<sup>135</sup>- 주러 한국대사관, “한·러 공동성명(2001.2, 서울),” <<http://rus-moscow.mofat.go.kr>>.

<sup>136</sup>- 주러 한국대사관, “한·러 공동선언(2004.9.21, 모스크바),” <<http://rus-moscow.mofat.go.kr>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

베데프 대통령은 단지 남북대화 및 협력을 지지함을 확인하고, 이것이 한반도 평화와 안정에 중요한 요소임을 강조하였다.<sup>137</sup>

## 마. 대UN 통일외교

유엔은 한국의 통일외교의 주요한 장(場)으로 부각되고 있다. 유엔은 세계 대부분의 국가가 회원국으로 가입한 인류 최대의 정부 간 기구로 전 지구적 차원에서 글로벌 거버넌스의 중심 역할을 수행하고 있다. 최근 스위스, 동티모르가 유엔에 가입하였고, 남수단이 2011년 7월 유엔에 가입함으로써 유엔 가입국은 193개국이었다. 특히, 우리의 경우 현재 유엔 사무총장을 배출한 국가로서의 자부심과 함께, 한국의 유엔에서의 역할의 증대가 한층 기대되는 상황이다. 사실 우리 대한민국은 건국과 한국전쟁('6.25')에서 유엔의 결정적인 도움으로 존립을 보장받을 수 있었으며, 그 후 근대화와 경제발전 과정에서도 유엔의 지원과 지지를 받아왔다.

제2차 세계대전 이후에 유엔은 글로벌 거버넌스의 중심 역할을 해왔다. 유엔은 전 지구적 범위를 가진, 세계 거의 모든 국가가 회원국으로 참여하는 유일한 정부 간 기구이고, 유엔의 의제는 거버넌스 사안에 대한 가장 광범위한 범위를 포괄한다. 사실상 유엔은 많은 산하 기구들을 가진 복잡한 체제이다. 유엔의 역할 중 하나는 국제법, 규범과 원칙들을 수립하는 것이다. 유엔은 유엔체제 내에 무역과 개발에 관한 유엔회의(UNCTAD)와 유엔마약통제프로그램(UNDCP)과 같은 다른 정부 간 기구들을 창설해왔고, 또한 수많

---

<sup>137</sup>- 주러 한국대사관, “한·러 공동성명(2008.09.29, 모스크바),” <<http://rus-moscow.mofat.go.kr>>.

은 다른 위원회들과 프로그램들도 만들어 왔다. 유엔은 글로벌한 회의들과 정상회담들을 지원해 왔고 또한 다른 행위자들과 함께 글로벌 정책 네트워크와 파트너십을 위한 촉매 역할도 담당한다. 간단히 말하면, 유엔은 다자 외교를 위한 핵심 장이고, 여기에는 유엔 총회가 그 중심에 있다. 매년 가을 개최되는 총회 개최시기에 일반 토론이 이루어지는 3주 동안, 크고 작은 국가들의 외무 장관들과 국가 원수들이 세계 모든 국가들과 의사소통을 하고 집중적 외교에 참여하기 위하여 유엔회의에 참여한다.<sup>138</sup>

탈냉전시대의 유엔의 위상과 역할은 냉전시대의 유엔의 역할과는 달라졌다. 유엔의 위상과 역할은 냉전시대 대결의 무대에서 탈냉전시대 화해·협력의 장(場)으로 발전되었다. 이런 가운데 남북한은 1991년 9월 17일 동시에 유엔에 가입하였다. 남북한 동시 유엔 가입은 냉전체제 해체로 변화된 국제정세 속에서 남북한 상호 인정의 현실을 반영한 결과였다. 이로서 국제무대에서 남북 간 대결 외교의 시대는 사라졌다. 한국은 유엔 가입 후 “국제평화와 안전, 군비축소와 군비통제, 빈곤퇴치, 환경보호 및 자연자원의 효율적 이용과 같은 범세계적 문제들을 해결하는 국제적 노력에 적극 참여할 것”을 선언했다. 이러한 유엔에서의 한국의 외교활동 방침은 지금까지 지속되고 있다.

통일환경 조성의 일환으로 한국은 유엔 무대로 적극적인 활동을 펼치고 있으며, 한국의 유엔 기구 참가가 늘어나고 있다. 한국의 공적 개발원조(ODA)는 2009년 10월 OECD DAC(경제개발협력기구 개발원조위원회) 가입을 계기로 국제사회와의 원조 규모 격차

<sup>138</sup> 마가렛 P. 칸스·카렌 A. 밉스트, 김계동·오경택·김석우 역, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (명인문화사, 2007.3), p. 125.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 점차 줄여나가고 있다. 한국은 과거 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라가 되면서 유엔 외교에서 한국의 위상과 역할이 증대됨으로써 한반도 통일에 대한 국제사회의 우호적인 환경을 조성하는데 노력하고 있다. 특히, 2006년 10월 한국이 유엔 사무총장 배출국이 되어 유엔에서의 한국의 위상이 드높아진 가운데 반기문 사무총장의 활동으로 한국 청소년의 세계를 향한 꿈은 한층 부풀어 올랐다.

# V. 주변 4국의 한반도 통일에 대한 입장과 유엔에서의 논의





## 1. 미국

미국은 한국과 오랜 기간 동맹을 유지하고 21세기 전략동맹관계로의 발전에 합의했으나, 미국의 대통령 등 고위정책 당국자들이 통일의 방식이나 한국 주도의 통일에 대하여 직접적으로 언급한 것은 매우 드물다. 미국의 한반도에 대한 전략적 이익은 미국의 안보이익과 직접적으로 연관된다. 냉전시기에 한국은 공산진영의 팽창을 억제하는 전초기지로서 매우 중요했으며 특히 북한의 군사적 위협을 억제하는데 있었다. 냉전구조가 해체되는 상황에서 한국은 중국과 러시아(구소련)와 국교를 수립하였고, 따라서 냉전시기와 같이 공산진영의 팽창을 막기 위한 전초기지로서의 역할은 사라졌다. 다만, 북한으로부터의 군사적 위협을 억제하기 위한 미국의 안보 공약은 여전히 한·미관계의 핵심이다. 냉전시대 이후 역대 미국 정부는 대북정책을 수정해왔지만 변하지 않고 유지되고 있는 것은 북한의 비핵화이며 북한으로부터 비롯될 수 있는 한반도의 안정과 평화에 대한 위협을 막는 것이다.

미국 정부가 한반도 통일을 특정해서 공식적으로 언급한 것은 많지 않다. 미국의 공식적 입장은 대체적으로 역대 미국 대통령의 언급으로부터 살펴볼 수 있을 것이다. 역대 미국 대통령의 한반도 통일에 대한 인식을 살펴볼 수 있는 언급을 정리해보면 다음과 같다.<sup>139</sup> 먼저 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 1949년 1월 1일 새해 연설에서 “미국 정부는 유엔한국위원회가 한국의 국민과 정

<sup>139</sup>- Peter Murphy Lewis, “U.S. Foreign Policy toward the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy Or Just Too Many Uncertainties To Account For?” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 16, No. 2 (December 2007), pp. 20~24.

I
II
III
IV
V
VI
VII

부가 자유로운 통일한국의 목표를 달성할 수 있도록 도와주는 데에 모든 지원과 시설을 제공하도록 애쓸 것이다”고 말했다.<sup>140</sup> 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 1953년 정전협정과 관련 이승만 대통령에게 보낸 편지에서 한국의 통일 목표를 전쟁을 통해 이룰 것인가 아니면 정치적 및 다른 방법을 통해 추구할 것인가를 선택할 시점에 왔다고 하면서 “한국의 통일은 미국이 여러 차례 공약한 최종 목표”라고 말했다. 그리고 한반도를 자신의 지배하에 두려고 한 북한의 군사공격은 범죄라면서, “미국은 모든 평화적 수단으로 한국의 통일을 가져오려는 노력을 포기하지 않을 것”이라고 말했다.<sup>141</sup>

닉슨(Richard Nixon) 대통령 시기 미국은 한국 정부의 자유로운 투표에 의한 남북통일 방안은 실현 가능성이 낮은 것으로 보았다. 또 닉슨 독트린에 따른 데탕트 정책의 추진에 한반도의 긴장완화와 안정화를 중시하였다. 이러한 입장에 따라서 남북한의 유엔 동시가입 및 주변 열강에 의한 교차승인 정책을 추진하고, 미국 외교관의 북한 외교관 접촉과 같은 유화적 조치를 취했다.<sup>142</sup>

인권문제와 주한미군철수 문제로 한국의 박정희 정부와 갈등을 보였던 카터(Jimmy Carter) 대통령은 중립적인 입장에서 한국의 통일에 대해 언급했다. 즉 그는 박정희 대통령과의 정상회담에서 “남북한 정부 대표 간의 권위 있는 토론을 통해서 남북 평화공존의 틀을 만들 수 있고 코리아의 궁극적인 통일을 위한 진전을 이룰 수

<sup>140</sup>- Harry S. Truman, “White House Statement Announcing Recognition of the Government of Korea,” January 1, 1949.

<sup>141</sup>- Dwight D. Eisenhower, “Letter to President Syngman Rhee of Korea, Concerning Acceptance of the Panmunjom Armistice,” June 7, 1953.

<sup>142</sup>- 박영호, 『미국의 한반도정책과 통일문제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 13~18.

있다. 미국은 그러한 외교적 노력을 도울 준비가 되어 있다”고 말했다.<sup>143</sup> 카터 행정부의 주된 관심은 통일보다는 남북 간의 긴장완화와 평화정착에 있었다. 통일은 그 이후의 문제였다.

공산주의를 ‘악의 세계’로 인식한 레이건(Ronald Reagan) 정부는 남북한 교차승인정책을 유지하였으나 북한과의 대화는 한국의 참여 아래 이루어질 수 있다는 입장을 보였다. 그러나 민간인 차원의 대북접촉은 유지하였다. 레이건 대통령은 한·미 정상회담에서의 발언을 통해 “남북 직접 대화를 통한 한반도 문제 해결 노력이 중요하고, 한반도 평화의 유지 및 강화를 위한 외교적 협력이 필요하다. 우리는 민주적 방법을 통해 분단 한반도의 평화적 통일을 달성해야 한다”고 말했다.<sup>144</sup>

냉전 종식의 주역 중 한 사람인 부시(George W. H. Bush) 대통령은 한국 국회에서의 연설을 통해 미국은 “한국 국민이 40년 이상 지켜온 하나의 한국에 대한 꿈을 알고 있다. 지금 변화의 바람이 불고 있다. 냉전 투쟁의 마지막 상처가 치유될 날이 올 것이며, 코리아는 하나가 될 것이다. 미국 국민은 한국 국민이 수용할 수 있는 방식(terms acceptable to the Korean people)의 평화통일 달성 목표를 한국 국민과 공유한다. 이것이 미국의 정책이다”고 말했다.<sup>145</sup> 보다 분명하게 한국의 통일정책에 대한 지지 입장을 표명한 것이다.

<sup>143</sup>- Jimmy Carter, “United States Troop Withdrawals From the Republic of Korea,” Statement by the President, July 20, 1979.

<sup>144</sup>- Ronald Reagan, “Remarks Following Discussions With President Chun Doo Hwan of the Republic of Korea,” April 25, 1985.

<sup>145</sup>- President Bush’s Address to the Korean National Assembly in Seoul, South Korea, “Korea Will Be United, Bush Addresses Lawmakers,” January 6, 1992.

I
II
III
IV
V
VI
VII

클린턴(William J. Clinton) 대통령 또한 한반도 통일에 대한 입장 표명에서 한반도 통일은 “한국 국민이 수용할 수 있는 방식”의 평화통일을 지지한다고 말했다. 그는 한 발 더 나아가 “통일이 올 때, 미국은 한국이 밑그림을 그린 방식으로 통일과정을 추진하는 것을 지지할 것이다”고 말했다.<sup>146</sup> 그러나 통일이 올 날은 여전히 멀었다고 보고 있었으며, 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 방위를 지키는 것이 더 중요했다. 또 북핵문제의 등장으로 인해서 북핵문제를 해결하는 데 외교적 역점을 두었다.

아들 부시(George W. Bush) 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 부르는 등 북한에 대해 매우 비판적이었으나, 남북 대화와 긴장완화에 대한 지지 입장을 여러 차례에 걸쳐 표명하였다. 그는 한·미 정상회담을 통해 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’에 대한 지지 입장을 표명하면서도 북한의 대량살상무기 문제에 대한 적절한 조치가 취해져야 함을 강조했다.<sup>147</sup> 부시 대통령은 또 이명박 대통령과의 정상회담에서 남북 대화의 재개와 비핵화의 진전 맥락에서 북한 주민들의 경제적 상황을 개선해주기 위한 한국 정부의 제안을 지지하고, 남북한 주민들이 화해와 번영 속에 공존하면 궁극적인 통일의 길을 열 것이라는 입장에 지지를 표명했다.<sup>148</sup>

오바마(Barack Obama) 대통령은 특히 한·미 동맹관계를 중시하면서 한국에 대해 매우 우호적인 입장을 표명해오고 있다. 한·미

---

<sup>146</sup>- William J. Clinton, “Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea,” July 10, 1993.

<sup>147</sup>- Yonhap News Agency, “US President supports South Korea’s ‘sunshine policy’ towards North,” February 16, 2002.

<sup>148</sup>- “Statement of the ROK-US Summit, President Bush Meets with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea,” August 6, 2008.

양국은 동맹관계를 발전시키기로 했으며, 한·미동맹 비전에는 자유민주주의와 시장경제원칙에 의한 평화적 통일의 내용을 담았다. 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일임을 명확히 하고 있는 것이다. 즉 “한·미동맹이 한반도에 안정적인 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제원칙에 입각한 평화통일로 이끌어 한반도 상의 모든 주민들이 더 나은 미래를 구축하는 것을 목적으로 한다”고 규정하였다.<sup>149</sup> 오바마 대통령은 2010년 6월 캐나다 토론토에서 열린 G20 정상회담 시 한·미 정상회담 후 “한·미동맹이 양자의 안보에서뿐 아니라 아시아·태평양 전체 안보의 요체(linchpin)”이라고 말했다.<sup>150</sup> ‘아태 안보의 요체’란 말은 그동안 미국이 미·일동맹을 언급하면서 주로 사용했던 용어다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 한반도 통일에 대한 공식적인 입장은 한마디로 자유민주주의와 시장경제라는 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일을 지지한다는 것이다. 다만 통일이 당장의 현실적인 문제로 간주되지 않고 북한의 군사적 위협이 여전한 상황에서 긴장완화와 남북대화, 평화정착 등 평화통일을 향한 제반 요소들의 중요성을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 보면, 미국의 한반도에 대한 가장 중요한 당면 현안은 북한의 핵과 미사일 문제다. 미국은 이 문제를 동맹국 한국

<sup>149</sup>- The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009.

<sup>150</sup>- The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea After Bilateral Meeting,” June 26, 2010.

I
II
III
IV
V
VI
VII

에는 물론 자국의 안보에 대한 직접적 위협으로 간주하여 북한 비핵화를 우선 증시하고 있다.<sup>151</sup> 또 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하는 한 주한미군의 주둔을 유지할 가능성이 높으며, 이러한 입장은 2011. 10. 13 한·미 정상회담에서 다시 확인되었다.

미국은 기본적으로 한국의 자유민주주의, 시장경제 가치가 한반도 전체에 확산되는 방식의 통일을 지지하는 입장으로, 단기적으로 통일이 실현되는 경우에 이에 반대하지 않을 것이지만, 급속한 통일 과정의 전개에 따른 혼란을 우려하고 있다. 최근 미국의 정책 집단에서는 북한체제의 급격한 변화 가능성에 대하여 대비할 필요성을 강조하고 있다.<sup>152</sup> 갑작스러운 통일은 매우 흥분시키는 것이지만, 아프가니스탄 및 이라크보다 훨씬 큰 안정화와 국가건설의 어려움을 국제사회에 줄 것이며, 20년 전의 독일 통일보다 훨씬 더 위험할 것이라는 주장도 있다.<sup>153</sup>

이에 따라서 미국은 급속한 통일이 진행되는 과정에서 북한이 보유한 핵무기, 핵물질 등 대량살상무기의 통제와 외부로의 확산을 차단하는데 우선 역점을 둘 것이며, 이를 위해 적극적으로 개입할 가능성이 있다. 특히 핵무기 등 대량살상무기의 한반도 이외 지역 및 테러 집단으로의 확산을 방지하는 것을 최우선 과제로 간주

---

<sup>151</sup>- The White House, Office of the Press Secretary, "Press Conference with President Obama and President Hu of the People's Republic of China," January 19, 2011.

<sup>152</sup>- 대표적으로 Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council on Foreign Relations (January 2009); Ferial Ara Saeed and James J. Przystup, *Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University (September 2011) 참조.

<sup>153</sup>- Patrick Cronin, "The Dangers of Korean Unification," CNAS Commentary, February 9, 2011.

하고 있으며, 이에 대한 한·미협력을 중시하고 있다.

미국은 통일이 급속하게 추진되는 과정이 강건한 한·미동맹의 기반 위에서 긴밀한 협력·공조가 이루어지길 바랄 것이며, 중국의 독자적인 개입이나 통일이 진행되는 당시의 한국 정부의 성격에 따라서는 한·중협력의 방식에 대해 관심을 보일 것이다. 한국 정부의 성격이 한·미동맹에 다소의 거리를 두면서 한·중협력을 강화할 경우, 통일 이후의 한·미동맹의 변화 가능성을 우려하여 신중하게 개입할 가능성이 있다. 그러나 한·미동맹을 가장 중시하는 한국 정부 아래서 통일 과정이 급속하게 진행되는 경우 한·미협력을 기반으로 한국의 중국과의 협력관계를 지원할 것이다.

만약 남북관계가 어느 정도 발전하는 길에 들어서 북한의 변화가 동반되는 남북관계 개선을 통해 통일이 진행되는 경우에도 미국의 우선적인 관심사는 역시 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기의 통제와 관리이다. 북핵문제가 상당한 정도의 해결 국면에서 통일 과정이 진행되면 해결이 안 된 상태에서 갑작스럽게 진행되는 통일보다는 미국의 한국에 대한 협력이 통일 추진과정에 보다 균형적으로 배분될 수 있을 것이다. 남북관계가 발전하는 상황에서 한·미 양국 간의 ‘21세기 전략동맹’ 발전 수준이 어느 정도 진전된 것으로 전망할 수 있으며, 따라서 미국은 통일 한국이 한반도 차원을 넘어 동아시아와 세계 안보전략에서 중요한 파트너 역할을 하기를 바랄 것이다. 향후 통일이 20년 정도의 과정을 거쳐 이루어진다면, 북한의 일정한 변화와 한·중 ‘전략적 동반자관계’의 상당한 발전을 기대할 수 있을 것이며, 따라서 이 경우 미국은 통일한국의 친(親)중국으로 경사될 가능성에 대해 특히 우려하게 될 것이다. 다만, 통일한국의 국제정치적·경제적 위상의 변화에 따라 발생하는 관계

I
II
III
IV
V
VI
VII

조정 및 역내 주변국 관계의 변화에 대해서는 조정과 대비가 필요하다는 입장이다.

한편 남북한의 통일이 북한의 변화와 이에 따른 단계적, 점진적 과정으로 진행되어 남북 간 평화공존과 경제교류협력이 상당한 수준으로 진전된 상태에서 이루어지는 경우, 미국의 입장에서도 북한으로부터 비롯되는 한반도의 불안정성과 불확실성이 최대한 억제되면서 통일과정의 혼란이 최소화될 수 있다는 점에서 가장 이상적인 방안으로 지지할 것이다.

장기형 통일은 북핵문제 등 대량살상무기 문제의 해결, 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제가 상당한 정도 이루어지는 것을 전제로 하며 또 동북아 다자안보협력의 틀이 구축되어 있을 것이므로 미국의 입장에서는 북한의 대량살상무기에 대한 우려가 상당한 정도로 상쇄되지만, 통일 한국이 핵무기 등 상당한 대량살상무기 기술을 확보하는 상황에 대해 우려할 가능성이 있다.

전반적으로 한반도 통일에 대한 미국의 입장은 남북한 ‘당사자 원칙’을 존중하지만, 기본적으로 한국의 자유민주주의, 시장경제 가치가 한반도 전체에 확산되는 방향으로 이루어져야 한다는 입장을 가지고 있다. 한국과 미국이 공유하는 가치에 입각한 통일을 말한다. 미국은 자국의 이념과 가치에 따라서 지원을 한 한국이 경제 발전과 민주주의를 성공적으로 정착시키고 중견국가로 성장한 것에 대하여 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 1954년 한·미동맹 관계 성립 이후 여러 차례의 갈등이 있었으나 한·미동맹은 동아시아에서 공산주의의 팽창을 억제하고 미국의 영향력을 유지하는 매우 중요한 기능을 수행하였다.

미국은 한국과 ‘21세기 전략동맹’을 발전시키기로 했으며, 이러

한 미국의 전략은 향후 한국이 한반도 차원을 넘어 동아시아와 세계 안보전략에서 중요한 파트너가 되기를 희망하는 것이다. 이러한 미국의 입장은 2011년 10월 13일 이명박-오바마의 한·미 정상회담에서 확인되었다. 오바마 대통령은 정상회담 후 공동기자 회견에서 이명박 대통령의 국민방문이 한국이 “미국의 가장 강력한 동맹의 하나이며... 미국의 핵심적인 지구적 차원의 파트너 중 하나로 부상했음을 인정하는 것이다”고 말했다.<sup>154</sup>

미국은 한반도 통일과정에서 한·미동맹 관계에 따른 긴밀한 협력이 이루어지기를 기대하고 있으며, 통일 이후에도 한반도와 동아시아지역에서의 자국의 이익에 도움이 되는 방향으로 한·미동맹 관계가 유지되기를 희망하고 있다. 미국은 한국의 방위와 안보에 대한 공약을 강조하면서 주한미군은 아시아·태평양지역 주둔 미군의 중요한 축이다. 2010년 실시된 미국 국민에 대한 한 여론조사에 따르면, 미국 국민들의 80%가 한반도 통일 이후에도 한·미동맹이 유지되어야 한다는데 찬성하였다. 특히 그중 과반수 이상이 중국을 견제하기 위해서 주한미군을 계속 주둔시켜야 한다고 보았다.<sup>155</sup> 또 미국 국민들은 독일, 아프가니스탄, 일본, 파키스탄, 터키에서보다 한국에서 미군이 장기 주둔해야 한다고 보았다.<sup>156</sup> 다만, 미국은 주한미군은 한국의 입장에 따라서 주둔 또는 철수할 수 있다는 공식적인 입장을 가지고 있으며, 따라서 남북관계의 발전에

<sup>154</sup>- The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President of Lee of the Republic of Korea in a Joint Press Conference,” October 13, 2011.

<sup>155</sup>- Victor D. Cha and Katrin Katz, *Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea*, The Chicago Council on Global Affairs (September 2010), p. 2.

<sup>156</sup>- 위의 책, p. 4.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따른 통일의 경우는 통일 이후 통일한국 정부의 결정에 따라서 철수가 이루어지는 경우도 가능하다.

그러나 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하는 한 주한미군의 주둔은 계속 지속될 것이다. 한국의 방위와 안보를 위한 미국의 공약은 흔들리지 않을 것이라는 점을 미국의 역대 대통령들은 확인하고 있으며, 이러한 점에서는 오바마 대통령도 마찬가지이다. 그러나 미국은 자국의 안보전략에 따라서 주한미군의 주둔 규모를 결정하여 왔으며, 따라서 주한미군의 지속적인 주둔 여부, 규모 등은 한·미의 긴밀한 협의사항이 되어야 한다.

미국은 한반도의 통일이 점진적, 평화적으로 이루어지는 것을 최선의 방안으로 지지하나, 북한 급변사태의 발생으로 인한 통일 가능성도 배제할 수 없다는 입장이다. 미국은 북한 급변사태와 관련 특히 핵무기 등 대량살상무기의 한반도 이외 지역 및 테러 집단으로의 확산을 방지하는 것을 최우선 과제로 간주하고 있으며, 이에 대한 한·미협력을 중시하고 있다. 미국은 북한체제의 불안정성과 불확실성에 따라서 체제의 급격한 변화 가능성에 대하여 대비할 필요성을 강조하고 있다.

한편, 미국은 통일 한국이 친(親)중국으로 경사될 가능성에 대해 우려하고 있다. 다만, 통일 한국의 국제정치적·경제적 위상의 변화에 따라 발생하는 관계 조정 및 역내 주변국 관계의 변화에 대해서는 조정과 대비가 필요하다는 입장이다.

## 2. 중국

중국의 한반도 통일에 대한 인식을 알기 위해서는 중국의 한반도 정책에 대한 이해가 우선되어야 한다. 중국의 한반도 정책은 개혁개방과 현대화를 강조하는 국내정치상황, 한반도의 현실, 세계적인 차원의 안보를 고려하는 중국의 장기적인 전략구도 등이 복잡하게 내포되어 있기 때문이다. 중국은 지난 30년 동안 경제 현대화를 최우선 국가전략으로 채택하여 고도의 경제성장을 달성하고 세계의 경제대국이 되었다. 중국은 고도의 경제성장을 위해 대내적으로 민족의 단결과 통합, 그리고 안정을 중시하는 정책을, 대외적으로는 주변 국제환경의 안정과 평화를 조성하는 데 주력했다. 중국은 2050년 선진국 수준의 경제력을 구현한다는 목표를 향해 전진하고 있으며, 이는 이른바 샤오강(小康: 의식주가 해결된 중등사회)사회 건설이라는 정치구호에서 잘 나타나고 있다.<sup>157</sup> 중국의 외교안보정책 역시 자국의 경제발전과 현대화의 구현을 위한 객관적 조건, 즉 주변 국제환경의 안정과 평화를 조성하고 유지, 발전시키는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 평화외교를 전개하면서 자국의 국익에 부합하는 이익을 최대화하려 하고 있다.

그러나 국제사회에서는 중국 부상에 대한 우려의 목소리가 제기되었으며, 이러한 우려들은 소위 권력이전이나 중국위협론의 형태로 나타났다. 즉 중국이 축적된 경제력을 바탕으로 대외적인 팽창을 할 것이고, 현재 국제질서와 체제 균형의 균열을 야기하고, 기존 강대국 질서에 도전세력이 될 것이라는 예측이다. 중국위협론을

<sup>157</sup> 胡錦濤, “高舉中國特色社會主義偉大旗幟爲奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥,” 『中國共產黨第十七次全國代表大會報告』(2007.10.15).

I
II
III
IV
V
VI
VII

불식시키기 위해 중국은 평화적 부상(和平崛起), 평화적 발전(和平發展), 조화로운 세계(和諧世界) 등과 같이 갈등보다는 화합과 평화를 중시하는 외교 기조를 천명해 왔다. 또한 동북아지역에서 책임 있는 강대국으로서의 이미지를 추구하고자 하고, 역내의 안정적인 강대국관계, 동시에 주변 국가들과의 관계개선 및 유지에도 공을 들이고 있다.<sup>158</sup> 그럼에도 불구하고 중국위협론의 우려가 쉽게 사라지지는 않고 있다. 중국은 경제력과 상응하여 끊임없이 군사비를 지출하는 등, 군사현대화를 시도하고 있으며, 특히 해양국력을 강화시키고 있다. 또한 미국이 동북아에서 군사동맹에 근거한 미국 중심의 안보질서를 구축하려 한다는 의구심을 여전히 갖고 있기 때문에, 중국 외교안보전략의 초점은 동북아 질서가 미국에 의해 일방적으로 주도되는 것을 방지하는 데 있다고 볼 수 있다. 이러한 동북아 안보전략의 큰 틀의 연장선상 속에서 중국은 한반도정책을 추진하고 있다.

그렇다면 중국에게 한반도는 어떠한 존재인가? 일단 중국에게 한국은 매우 늦게 외교관계를 수립한 국가이다. 동북아지역에서의 냉전 상황 지속, 굳건한 한·미동맹, 한국전쟁으로 인한 적대국의 지위, 북한 변수 등으로 인해 한국은 중국에게 매우 이중적 의미를 가진 대상이다. 긍정적인 측면에서는 한국은 중국 경제발전의 모델이기도 했고 현재는 비중 있는 무역상대국이다. 또한 지리적으로 인접국이며 문화적 동질성의 공유 때문에 정서적으로 공감대가 형성되어 있다. 그러나 정치·군사·안보 측면에서 한국은 중국 외교

---

<sup>158</sup> 叶自成, “對中國和平發展與國際環境之關係的几点思考,” 『國際政治研究』, 第1期 (2006); 黃仁偉, “國際體系轉型與中國和平發展道路,” 『毛澤東鄧小平理論研究』, 第5期 (2006).

전략의 주요 상대국으로, 미국변수와 북한변수를 적절하게 처리해야 하는 부담이 존재한다. 반면 북한은 전통적인 사회주의 동맹국이며, 전쟁을 같이 수행했던 동지애의 역사를 공유하고 있지만, 경제위기, 북핵문제로 인한 동북아의 안보 위협 가중 등의 부담을 동시에 가지고 있다. 특히 중국의 경제성장 우선 정책에도 불구하고 동북아 안보에서 중국의 입지와 영향력은 점차 확대되고 있기 때문에 중국에게 한국, 북한의 전략적 중요성은 모두 있다고 볼 수 있다. 간단하게 정리하면 경제적 협력 파트너이자, 한·미동맹의 와해를 위한 포섭대상인 한국과 동북아의 세력균형을 위한 안보적 가치와 자국의 동북개발을 위한 잠재적 자원 배후지로서의 북한을 중국은 모두 꺼안아야 하는 상황이었다. 중국은 한반도의 평화와 자주적 문제해결을 강조하는 등 최대한 문제를 발생시키지 않을 수 있는 한국, 북한과의 등거리 외교를 전개해왔다. 더구나 동북아에서 중국의 부상에 대한 미국의 견제가 강화되는 것을 원치 않았기 때문에 북한지역에 대한 미국의 영향력이 확대되는 것을 매우 우려했다. 이러한 맥락에서 중국은 한반도 문제를 남북한의 문제라고 인식하고, 특히 통일문제에 대한 독립 자주적 해결을 강조해왔다. 한·중수교 공동성명에서도 중국은 통일을 지지한다고 밝혔지만, 평화·자주를 강조했다.<sup>159</sup> 장쩌민(建澤民) 중국 국가 주석이 1995년 최초로 중국 국가수반으로 한국을 방문했을 때도, 평화·자주통일에 대한 지지의사를 밝혔고,<sup>160</sup> 이후 중국의 한반도 통일에 관한 공식적 입장은 한반도의 자주적·평화통일을 지지한다는 것이었다.

159- 『한·중수교 공동성명』 (1992) 제5조.

160- 『人民日報』, 1994年 11月 5日.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국의 한반도 통일에 대한 입장은 통일의 평화적 과정 그리고 남북 간의 자주성을 특별히 강조한다는 특징이 있다. 우선, 평화적 통일에 대한 강조는 중국이 남북 쌍방의 남북대화, 한반도 긴장완화를 위한 적극적인 노력을 지지하며, 앞으로도 이를 위해 계속 건설적인 역할을 다한다는 입장을 취하겠다는 것을 의미한다. 그러나 다른 한편으로 이러한 입장은 한반도의 평화와 안정 유지를 한반도정책의 제일 기본원칙으로 삼기 때문에 불안정을 야기할 수 있는 한반도 통일은 지지하지 않을 수 있다는 역설적 입장도 내포하고 있다.

다음으로 자주적 통일에 대한 강조는 중국이 남북 쌍방을 한반도 문제의 주요 당사자로서 인식하고 있으며, 외세의 개입 없는 당사자 간의 주도적인 통일을 지지한다는 것을 의미한다. 그러나 이는 외세의 개입이 있다면, 통일과정에 개입할 수 있다는 여지를 남겨두었다. 또한 현재의 동북아에서의 한·미동맹, 중·북동맹의 세력균형이 강화되는 추세에서는 통일에 대한 지지보다는 세력균형의 유지가 곧 동북아의 안정이라고 인식할 수 있는 가능성이 있다. 아래에서는 구체적으로 중국이 왜 이러한 입장을 취하는 지에 대한 분석을 통해 한반도 통일에 대한 중국의 속내를 밝히고자 한다.

## 가. 한반도 ‘자주적 평화통일’ 강조 이유

중국의 대한반도정책은 주변국과의 우호적인 관계를 유지하는 정책의 연장선상 속에서 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 주변지역 국가와의 선린 우호관계 발전을 통해 주변지역의 평화와 안정을 도모하는 중국의 외교정책에 충실한 것이다. 중국이 원칙상 한

반도의 자주적 평화통일을 지지하는 것은 이러한 통일방식이 동북아의 평화와 안정을 전제하기 때문이며, 이것이 바로 중국의 경제 발전이나 정치안정 그리고 자국이 의도하는 동북아 신국제질서 건설에 도움이 되기 때문이다.

냉전시기 중국은 한반도 통일문제와 관련하여 이데올로기와 북한과의 동맹요인 때문에 북한의 통일정책이나 방안을 지지하는 입장을 보였다. 탈냉전시기의 중국전문가들은 과거 중국이 취했던 지지입장이 과학적이지 못하고 냉전 체제 하에서 미국과 구소련을 견제하기 위한 전략적 사고와 객관성이 결여된 냉전적 사고에 출발한 것이라고 재평가하고 있다.<sup>161</sup> 냉전이 종결되고 특히 한·중수교 이후 중국의 대한반도정책은 냉전 사고에 벗어나 실용적이고 국익 중심으로 전환되었다고 볼 수 있다. 그러나 정책기조에서 자주·평화통일을 지지하는 입장은 변하지 않았다. 중국은 한반도의 평화와 안정유지, 대화와 협상, 자주·평화통일 실현을 강조하고 있다. 이는 한반도의 평화 안정이 중국의 국익과 일치한다고 판단하기 때문이다. 탈냉전 이후 국제적인 차원에서 중국은 자국의 외교 목표를 충족하기 위해 도광양회(韜光養晦)와 유소작위(有所作爲)를 자국의 외교행위의 기본전략으로 채택했으며, 신안보관(新安保觀)을 국제 갈등이나 분쟁을 해소하는 기본원칙이자 전략으로 정했다. 1999년에 공식화된 중국의 신안보관은 상호신뢰, 상호이익, 평등, 협력(互信, 互利, 平等, 協作)을 주요 특징으로 하며, 평등한 조건에서 상호 간의 안보이익을 존중하며, 다자 형식을 통해 상호 신뢰를 제고하고, 평화적으로 국제문제를 해결하자는 중국의

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>161</sup> 劉金質, “中國對朝鮮半島國家的政策,” 『世界經濟与政治論壇』, (2007.5), p. 79.

신념을 드러낸 것이다.<sup>162</sup>

신안보관에 입각한 가시적인 외교전략은 협력의 강조이다. 따라서 한반도 문제와 관련해서 한반도 정세에 부응하면서 한국과 북한 모두 협력을 유지하는 전략을 구사했다. 중국은 이른바 정경분리원칙을 내세워 북한의 반대와 동맹적 요소를 극복하고 한국과의 협력을 강화해왔다. 한·중수교 과정에서 중국에게 가장 큰 장애는 북한과의 혈맹관계, 전통적 우호관계를 위해하지 않을 것이라는 것을 북한에 보증하는 것이었다. 중국은 이에 대한 해답으로 남한과의 관계 발전에서 정치와 경제를 분리해서 진행하는 정경분리원칙을 제시했다. 북한을 의식한 결정이었다. 또한 냉전시기부터 논란이 되어온 교차승인에 대해서도 오히려 미국과 일본이 아닌 중국이 남북한을 교차 승인했다. 이러한 것들이 실용적이면서도 한반도의 안정유지를 우선시하면서, 상호협력을 하는 중국의 외교전략이라고 할 수 있다.

또한, 중국은 한반도의 평화 안정을 저해하는 어떠한 일에도 반대하는 입장이다. 구체적으로 한반도에서 전쟁이 재발해 한반도의 안정이 파괴되거나, 중국의 동북지역과 동북아의 안정이 파괴되는 것을 원치 않는다. 중국은 한반도의 평화와 안정이 공고화되기 위해서는 현재의 한반도 냉전구조, 즉 대결구도를 협력구도로 전환하고 궁극적으로는 한반도 평화체제와 동북아 안보협력체제를 구축하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 중국은 한·미, 미·일 등 양자 동맹체제가 지배하는 동북아에서 다자협력 체제를 구축하는 것이 미국의 동북아 안보 개입의 정도를 완화 또는 중화시킬 수 있는 것

---

<sup>162</sup> 倪建民·陳子舜, 『中國國際戰略』, pp. 317~318.

으로 보고 있다.<sup>163</sup> 이러한 측면에서 중국의 한반도 자주·평화통일의 강조는 다음과 같은 의미를 내포한다.

첫째, 외세의 개입에 대한 우려를 포함한다. 여기서 말하는 외세는 미국의 동북아에 대한 패권추구로써, 미국의 영향력이 한반도 통일과정이나 이후로 확대되어 중국의 견제와 봉쇄가 더욱 확대되는 것을 우려한다는 의미이다. 현재 미국은 중국과의 관계에서 협력적 파트너십을 강조하고, 책임 있는 이해상관자, G2 논리를 내세우며 중국의 국제무대에서 책임을 권장하고 있고, 중국 역시도 평화로운 발전과 책임대국론을 제시하면서 미국과 어느 정도 협력구도를 맞추어 가고 있다. 그러나 중국은 미국의 의도에 대해 매우 불신하고 있으며, 미국이 중국에 대한 적극적인 관여정책과 동아시아 동맹국에 대한 전략적 보증(strategic reassurance)을 통해 중국의 부상을 견제하려 한다고 인식하고 있다. 특히 미국발 금융위기 이후 세계경제의 다양한 책임에 대한 중국의 역할을 강조하면서 미국의 기존 부담을 떠넘기려 한다는 의심을 가지고 있다. 더구나 2010년 한반도 문제로 인한 미·중 충돌 등 미국의 동아시아로의 회귀가 본격화되면서 중국은 미국의 대중국 봉쇄와 견제에 대한 대응으로 중·북동맹의 강화라는 카드를 대비책으로 내놓기도 했다.<sup>164</sup> 결국 미국의 중국 부상에 대한 견제 그리고 동북아에서 한·미, 미·일 동맹의 강화라는 동북아의 국제구도가 확대된다면 중국은 세력균형의 차원에서도 균형이 기울어진 외세가 개입된 한반도

<sup>163</sup>- 石源華, “六方會談機制化東北亞安全合作的努力方向,” 『國際觀察』; 任曉, “六方會談與東北亞多邊安全機制與中國安全環境,” 『現代國際關係』, (2004.9).

<sup>164</sup>- 이기현 “중국의 대북정책과 북·중동맹의 동화,” 『제주평화연구원 JPI 정책포럼』 (2011.9.1).

I
II
III
IV
V
VI
VII

통일은 지지할 수 없다는 입장일 것이다.

둘째, 외세의 개입이 배제된 한반도의 통일을 지지한다는 것은 자국의 영향력을 유지 확대시킬 수 있는 공간이 확보된다는 측면도 있다. 중국의 대한반도정책의 핵심은 미국의 동북아 영향력을 견제하는 동시에 자국의 영향력을 유지, 확대하는 것이다. 중국은 러시아의 대북영향력 상실로 말미암아 북한에 대한 영향력 측면에서 우위를 점하고 있을 뿐 아니라, 경제적 부흥으로 인해 한국과의 경제협력 차원에서도 유리한 위치이다.<sup>165</sup> 특히 북한의 경제위기와 국제사회의 경제제재로 인해 북한의 대중국 의존도가 높아짐에 따라, 중국은 북한에 대한 절대적 우월권과 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 높아지고 있다. 중국이 한반도 및 동북아에서 자국의 활동공간을 확보하고, 향후 능동적인 자세를 보일 수 있는 계기를 마련하고 있는 상황이다. 이는 미·중관계의 측면에서 바라볼 수 있는데, 북한이 미국의 동북아 영향력 확대에 대한 견제, 완충지대로서의 가치가 있으며, 타이완 문제에 대한 협상카드로써 이용할 수 있다. 동북아지역에서의 주도권을 확보하기 위해서 중국은 북한의 전략적 가치를 포기할 수 없으며, 북한이 야기하는 다양한 딜레마에도 불구하고, 생존에 필요한 경제협력과 지원을 계속하면서 우호협력 관계를 유지해야, 영향력을 지속적으로 확대할 수 있다. 한편, 한국은 중국에게 미국의 동아시아 영향력을 우회적으로 견제할 수 있는 전략적 의미가 될 수 있다. 중국은 한국과의 경제적 유대 및 의존성 강화를 통해 한국에 대한 전략적 이해와 영향력을 확대할 수 있다. 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책이 중국의 이해에 부합

---

<sup>165</sup> 한·중 경제관계의 문제점에 대해서는 임반석, “한·중 경제관계의 성과, 문제, 대응,” 『한국동북아논총』, 48권 (2008), pp. 53~76을 참조.

했으며, 특히 노무현 정부 시절 한·미관계가 소원해진 틈을 이용, 정치적 관계 확대에 중국이 적극적인 협조를 했다는 점에서 한국의 전략적 가치는 이미 잘 나타났다고 보여진다. 역설적으로 미·중 관계의 중요성이 커지고, 한·미동맹이 강화되는 최근의 추세에서 중국에게 한국의 가치는 더욱 커졌으며, 중국에게 한국에 대한 영향력을 재고해야 하는 필요성이 재기되었다고도 볼 수 있다. 이 때문에 한·미동맹을 배제시킨 한국과 북한의 자주적 통일은 중국의 영향력 확대라는 국익에 부합한다.

셋째, 중국의 평화발전론과 양안통일과의 연관성 때문이다. 중국이 제시하는 평화발전론은 중국이 성장을 통해 세계의 평화와 발전에 기여하고, 기타 국가들과 공동이익을 추구하며, 평화와 공동번영이 어우러진 조화로운 세계를 구축한다고 설명하고 있다. 또한 중국은 책임대국의 길을 강조하면서 국제사회에서 패권을 추구하지 않고, 책임 있는 국가로 성장하겠다고 밝히고 있다. 중국이 평화적인 부상에 대해 많은 레토릭을 생산해내는 이유는, 중국의 부상이 전통적으로 평화로웠기 때문에 이런 전통을 계승한다는 해석을 하는 경우도 있지만,<sup>166</sup> 중국의 경제성장과 부상에 대한 주변부 국가들에 대한 중국위협론의 불식과 억제 측면도 강하다.<sup>167</sup> 따라서 주변부 국가들의 평화와 안정은 우선적으로 중요하며, 주변부의 갈등과 분쟁 해결의 방법 역시도 평화적인 해결 방식이어야 한다고 주장해왔다. 북한의 비핵화 문제도, 중국의 역할이 증대

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>166</sup>- David Kang "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Framework," *International Security*, Vol. 27, No. 4, pp. 57~85.

<sup>167</sup>- 한석희 "중국의 부상과 동아시아 질서 변화: 중국 제4세대 지도부의 화평발전전략을 중심으로," 『신아세아』, 40호 가을호 (2004), pp. 113~134.

됨에도 불구하고, 늘상 평화적 해결을 강조해왔고, 기타 국가들의 내전이나 갈등에 내정불간섭 원칙을 견지하면서 평화 지지국가로서의 이미지를 구축해왔다. 따라서 중국이 스스로 평화롭게 발전하고, 평화의 수호자로서 책임 있는 행동을 하기 위해서는 주변부 국가의 평화적 통일을 희망하는 것은 당연한 귀결이다. 한반도의 비핵화에 대한 주장 역시도 마찬가지로의 논리이다. 중국은 북한의 핵무기 개발은 동북아시아의 평화와 안정을 해치는 것이며, 북핵 문제 해결과 관련해서 대화를 통한 평화적 해결을 강조해왔다. 이 외에도 중국이 한반도 당사국들에 의한 자주적 통일을 지지하는 것은 자국의 통일문제와도 연관성이 깊다. 중국의 정책결정자나 학자들은 한반도 통일문제에 대한 답변에서 자국의 통일문제에 대한 관심 제고를 요청해왔다. 중국이 줄곧 국제사회에서 하나의 중국 원칙을 천명해왔고, 타이완 문제를 자국의 핵심이익으로 간주해 온 것처럼, 중국에게 통일문제는 매우 중요한 국가목표이다. 한반도에 대한 자주통일 지지는 타이완 문제에 대해 미국과 일본의 개입과 간섭 소지를 약화시킬 수 있는 명분을 제공해 준다. 1895년 청일전쟁과 1950년 한국전쟁에서도 나타난 바와 같이, 타이완 문제와 한반도 문제는 역사적으로 매우 깊은 관계를 보여 왔다. 미국과 일본의 개입 하에 한반도 통일이 성사될 경우, 중국이 내정문제라고 주장하는 타이완 문제도 적지 않은 영향을 받을 수 있기 때문에 중국은 한반도 통일의 남북한 당사자 해결을 강조함으로써 타이완 문제에 대한 외세 개입 반대 입장을 간접적으로 천명하고 있는 것이다.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> 박종철 외, 『통일환경 평가- KINU 통일대계연구』 (서울: 늘봄 2010) p. 432.

넷째, 중국이 한반도의 자주·평화통일을 지지하는 것은 북한에 대한 동맹 딜레마를 약화시킬 수 있다. 동맹관계인 국가들은 상호 간 연루(entrapment)와 방기(abandonment)라는 딜레마에 직면하게 된다.<sup>169</sup> 중국은 북한과 자동군사개입을 포함한 북·중 우호협력 조약을 유지하고 있기 때문에, 동맹국인 북한이 외세의 침입을 받게 될 경우, 혹은 한국의 흡수통일이 진행되거나, 북한정권의 위기나 급변사태로 인해 미군 등이 개입할 경우에는 한반도에 무력분쟁이라는 최악의 상황에 연루될 수 있다. 문제는 중국이 상대해야 할 무력분쟁의 대상이 미국이라는 최강대국이 될 수 있다는 사실이며, 자국의 경제발전을 위한 주변부의 안정을 대외정책의 목표의 삼고 있는 중국에게 이러한 상황은 매우 부담스러울 수밖에 없다. 그렇다고 한국 주도의 무력, 흡수통일을 방관하면서 북한을 방기할 경우, 전략적 자산인 북한을 상실할 위험성이 제고된다. 역으로 북한에 의한 무력통일 역시도 중국에게 부담스럽기는 마찬가지다. 핵도발과 천안함 사건처럼 북한의 무력 도발이 한반도에 미국의 개입을 확대시켰기 때문에 북한의 무력통일 역시도 연루의 딜레마를 가중시킬 뿐이다. 이러한 맥락에서 남북한이 무력을 배제한 평화적인 통일 추진이 중국에게 더욱 중요하다.

다섯째, 중국이 한반도의 자주·평화적 통일을 지지하는 이유는 한반도의 통일이 동북아의 세력균형 구조 및, 남북 간의 이해 차이 등으로 현실적으로 실현되기가 쉽지는 않다는 인식을 바탕으로 두고 있기 때문이다. 우선, 동북아에서 중국의 부상이 객관화되는 상황 속에서 미국의 패권에 대한 도전은 불가피할 수밖에 없기 때문에,

<sup>169</sup>- Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (July 1984), pp. 466~468.

I
II
III
IV
V
VI
VII

미·중 간의 갈등의 주요 충돌점인 한반도가 분열된 상태에서 북한은 중국에게 완충지대로서의 가치가 있다. 또한 중국은 동아시아 지역구도가 변화 없이 지속되는 것이 동북아의 평화와 안정이라고 인식하고 있으며, 한반도를 둘러싼 동아시아 국제질서의 구도가 한·미, 미·일의 동맹체제가 구축된 상황에서 더욱 강화되어 불균형화 되는 것을 원치 않는다. 이 때문에 중국의 대외정책 기조에 대한 전격적 변화가 있거나 동북아에서 현재의 세력균형 구조를 대체할 새로운 대안 기제가 나오기 힘들다면, 한반도의 분열 상태인 현재의 현상을 유지하는 것이 곧 동북아의 평화와 안정이라고 볼 수 있다. 최근 중·북관계가 밀접해지고 북·중 우호협력조약 체결 50주년을 즈음해, 조약에 대한 재강조 현상 등이 목격되었다. 조약이 2021년까지 유효하다는 사실이 언론보도와 인터넷 백과사전에 공식화되었다. 주목할 점은 2021년이다. 2021년은 중국 공산당 창당 100주년의 해로 전면적 소강사회 건설의 목표가 달성되는 해이기 때문에 중국의 경제성장 전략이 어느 정도 완성되는 이때까지 북한을 안고 가겠다는 것을 명확히 한 것이라고 해석할 수 있다.<sup>170</sup> 이를 통해 현재의 한반도의 현상을 유지시키는 것이 중국의 경제성장을 위한 주변부 안정전략에 유리하다는 중국의 의도를 읽을 수 있다.

---

<sup>170</sup> 이희옥, “북·중우호협력조약 50년,” 국민일보 칼럼, (2011.7.12).

## 나. 한반도 통일방식에 대한 입장

### (1) ‘한국 주도 통일 인정론’ 대 ‘흡수통일 반대론’

중국은 일방에 의한 흡수통일 방식을 반대하고 남북한 합의에 의한 통일을 희망한다는 것이 일반적 분석이다. 그럼에도 불구하고 남북한 국력차이 때문에 한반도의 통일은 남한 주도의 통일이 될 수밖에 없다는 현실을 인정하는 중국 내 인식이 증가하고 있다.<sup>171</sup> 이러한 인식의 중심에는 한·중수교 이후 중국에게 한국의 경제적 중요성이 나날이 증가하고 있고, 국제사회 특히 동아시아 무대에서 경제적 협력 외에 정치·경제·사회·문화면에서 전방위적인 상호 교류가 확대되고 있기 때문에 한국의 영향력을 무시할 수 없다는 반증이기도 하다. 반면, 북한은 김정일 독재 체제의 고수에 따른 국제사회에서의 고립, 경제위기에 따른 붕괴 가능성에 대한 경제적 원조 부담 제공, 북핵 및 미사일 개발로 인한 안보 위기 제고 등 중국에게는 부담이자 골칫거리로 인식되고 있기 때문이다. 이러한 현실적 인식에 바탕으로 북한 부담론과 한국 주도의 통일을 지지하는 학자들이 증가하고 있다. 이들은 북한에 대한 무조건적인 지원과 지지정책은 고려되어야 하며, 한국과의 관계개선과 통일을 지지하는 것이 중국의 장기적 국익에 부합하다는 주장을 하고 있다.<sup>172</sup>

그러나 중국의 군부 등 전통적 안보를 중시하는 이들은 북한의

<sup>171</sup> 필자가 만난 다수의 중국 한반도 문제 전문가들은 사석에서 현실적으로 한반도 통일이 한국 주도로 될 수밖에 없지 않겠냐고 인정했다.

<sup>172</sup> 이러한 주장을 제기한 중국학자의 글로는 張琏瑰, “朝鮮半島終將統一,” 『世界知識』, 第12期, (2004); 金景一·金強一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究,” 『中國外交』, 第11期, (2008), pp. 37~45.

I
II
III
IV
V
VI
VII

전략적 자산 가치를 중시하기 때문에 한국 주도의 통일에 대해 우려를 하고 있다. 특히 미국과 군사동맹을 맺고 있는 한국에 대해서는 늘 전략적 의구심을 보인다. 이들의 입장에서는 동북아에서 미·중 간의 경쟁관계가 심화될 경우, 한국보다는 북한의 전략적 가치를 중시하기 때문에 북한을 보호하는 것이 중국의 국익에 유리하다는 판단이다. 한국 주도의 통일은 곧 미국과의 연대를 야기할 것이고, 미국의 한반도 통일 개입은 중국에게 안보위협을 가중시킬 것이라는 논리이다. 중국이 한국과의 관계를 전략적 협력 동반자 관계로 격상시켰다 하더라도, 여전히 전통적 안보론자의 입장에서는 한국과 정치협력의 확대, 한반도 통일문제까지 같이 논의하기에는 신뢰관계가 공고화 되었다고 볼 수 없다.<sup>173</sup> 한국에 대한 전략적 의구심이 존재하는 상황에서 중국이 한국 주도의 흡수통일을 지지할 가능성은 낮다.

그렇다면, 중국이 북한 주도의 통일을 바랄 것인가? 이 또한 답은 아니다. 북한이 현실적으로 그러한 능력이 없다고 판단하고 있으며, 설령 무력 도발을 통해 통일을 시도한다 하더라도 이는 미국의 개입에 따른 무력 충돌의 불가피, 중국의 지속성장에 대한 불안정 야기 등 자국 국익에 불리한 상황이기 때문에 당연히 원치 않는다. 게다가 평화적 부상과 책임대국을 추구하는 중국이 북한의 무력통일을 지지하는 것은 거의 현실성이 없다. 중국은 북핵문제에 대해서도 지속적으로 엄중한 경고를 해왔으며, 최근 연평도 포격 사건 이후 북한이 더 이상 도발하지 못하도록 북한에 강한 경고의 메시지를 보냈다는 점, 국제무대에서도 북한이 핵개발과 긴장조성

---

173. 최근 중국인들의 한국 호감도에 대한 여론조사에서 나타나듯이 중국인들은 한국이 자국의 안보위협에 될 수 있는 미국의 대중국 봉쇄전략에 편승할 것이라는 우려를 가지고 있다. 동아시연구원·고대 아세아문제 연구소, 『2011 중국 국민인식 조사』, (2011).

을 하지 말 것을 촉구하는 등 북한의 도발행위에 부정적 입장을 견지해왔다. 이 때문에 북한 주도의 무력 통일은 중국이 절대적으로 반대할 것이다.

## (2) '점진통일' 대 '급진통일'

중국은 한반도의 통일이 급진적으로 이루어지기보다는 점진적으로 진행되기를 원할 것이다. 점진적인 통일은 한반도의 평화와 안정적 정세를 전제하고 있기 때문에 중국의 안정과 발전에 유리하게 작용할 것이기 때문이다. 우선, 급진통일은 북한의 급변사태나 붕괴 등의 가능성과 연관이 깊기 때문에 중국의 불안정을 야기할 것이다. 중국은 북한 붕괴와 급변사태에 대해 지속적으로 고민해왔다. 만일 북한에 급변사태가 발생한다면, 다수의 탈북난민이 발생할 것이고, 급진적 통일이 진행될 경우는 북한 내 반통일세력이나 무장집단들이 정서적으로 친근한 중국의 동북지역으로 유입될 가능성이 높다. 중국의 동북지역은 조선족이 다수 거주하기 때문에 장기적으로 소수민족 문제 등 사회불안정의 위기가 가중될 수 있다.<sup>174</sup> 이러한 상황을 현재 중국의 역량으로 감당하기는 쉽지 않기 때문에, 중국은 북한의 급변사태라는 최악은 최소화하려고 노력해왔다. 그럼에도 불구하고 급변사태가 발생한다면, 핵무기 및 화학무기 통제를 위해 미국의 개입 가능성이 크기 때문에 최대한 통일이 점진적으로 진행되기를 중국은 바랄 것이다. 실제로 미국의 주요 보고서는 북한 핵물질 및 대량 살상무기에 대한 우려로 급

<sup>174</sup> "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor," *USIP and CSIS Joint Working Paper* (Jan 3, 2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII

변 시 미군의 북한 주둔의 필요성에 대해 제기한 바 있다.<sup>175</sup> 중국은 김일성 사망 이후 북한의 체제위기, 최근 김정일의 건강이상 및 경제위기 상황에서 북한의 최악사태를 방지하기 위해 경제원조 등을 재개하면서 북한의 생존을 유지시키는 데 기여했다. 북핵 및 미사일 발사 등에 대한 국제사회 제재에 협조하는 노력을 했다 하더라도, 중국은 줄곧 미국의 대북 무력제재는 반대하는 입장을 취하면서, 북한의 체제 붕괴를 야기할 수 있는 상황까지는 조성하지 않았다.

다음으로, 중국이 한반도의 점진적 통일을 원하는 이유는 중국의 부상을 확고하게 할 때까지 시간을 벌고자 하는 의도가 있다. 중국이 비록 급속한 경제성장을 바탕으로 G2의 반열에 올랐고, 역내에서의 영향력이 확대되었다고 하지만, 중국의 실질 경제력은 아직까지 개발도상국의 수준에 불과하다. 또한 급속한 체제 개혁 과정에서 발생하는 사회적 모순, 소수민족의 분열위기 등 국내 문제의 해결도 시급한 상황이다. 군사력 역시도 미국에 비할 바가 안 되며, 한반도 주위에는 한·미동맹, 미·일동맹이라는 막강한 군사연합이 유지되고 있는 상황이다. 중국의 부상이 미국의 지위를 위협할 것이라는 주장은 미국의 경제위기로 인해 나타나는 일시적인 현상일 뿐 다소 과장된 측면이 있다. 따라서 중국은 경제력과 군사력 등 종합국력이 성장할 때까지 한반도에 통일국가가 등장하는 것을 내심 바라지 않을 것이다. 그렇기 때문에 중국은 한반도 통일이 최대한 더디게 그리고 진행되더라도 점진적 방식으로 되는 것을 선호할 것이다.

---

<sup>175</sup>- "Preparing for Sudden Change in North Korea," *CFR Council Special Report* No. 42, (Jan 27, 2009).

### (3) '1국 1체제' 대 '1국 2제'

중국은 한반도의 통일이 민주주의 체제로 바로 전환되는 것을 바라지 않을 가능성이 높다. 중국은 이미 홍콩과 마카오를 통합하는 과정에서 1국 2제의 방식을 적용해 왔다. 이들 지역에 대해서는 50년간 기존 경제·사회제도의 유지를 약속하면서 급진적 통합에 따른 혼란을 최소화하려는 실험을 진행 중이다. 이는 통합대상 지역에 대한 배려의 측면도 있지만, 중국의 공산당 독재를 기본으로 하는 정치체제의 보호를 위한 측면이 더 강하다. 이러한 중국의 통일 방안은 타이완에게도 똑같이 적용되고 있다. 중국은 개혁개방을 진행하면서도 정치체제에 대한 변화 없이 경제체제에만 개혁을 단행한 점진형 개혁 모델을 적용했다. 그 결과는 현재의 눈부신 경제성장을 가져왔고, 향후 지속적인 경제성장을 위해서는 여전히 서구식 민주주의 체제보다는 현재의 중국식 정치체제가 유리하다고 판단한다. 더구나 중국식 발전모델은 미국의 신자유주의 모델의 부작용에 대한 반발로 인해 '베이징 컨센서스'라는 이름으로 전세계의 주목을 받았었다.<sup>176</sup> 특히 중국식 발전모델은 3세계 독재국가들에게 매우 매력적인 대상이 되고 있다. 중국은 북한에게도 줄곧 자국의 개혁개방 경험을 수용하기를 요구하고 있다. 이러한 측면에서 본다면 중국이 북한의 현 체제가 변화하는 통일의 방식을 선호할 이유는 별로 없다. 중국은 지난 우리 정부의 대북 햇볕정책에 대해서 한국 체제를 강요하는 통일 방법론이라는 의심을 한 적이 있다. 왜냐하면 중국이 한·중수교를 결정하게 된 주요한 배경에

<sup>176</sup> 이에 대해서는 전성홍 편, 『중국모델론-개혁과 발전의 비교 역사적 탐구』(서울: 부키, 2008)을 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

미국의 화평연변(和平演變) 전략에 대한 대응의 측면이 있기 때문이다. 중국은 1989년 천안문 사건이후 미국 및 서방이 경제제재라는 수단을 통해 중국의 체제변화를 모색하는 전략을 모색한다고 여겼고, 이에 대한 대응으로 주변부 외교를 강화했었다. 이 과정에서 한국과의 수교도 성사되었다. 이 때문에 중국은 자국의 체제 변화를 모색하는 화평연변 전략에 대한 거부감이 높는데, 한반도의 통일방식이 한국형 체제로의 급진전이 된다면, 중국의 화평연변에 대한 저항 심리를 자극할 가능성이 높다.<sup>177</sup>

#### 다. 통일한국에 대한 인식

동북아 어느 국가도 주변에 새로운 강대국이 떠오르는 것을 반기지 않을 것이다. 자국의 국가이해에 이득이 된다는 확신이 없다면, 표면적으로 한반도 통일에 대해 지지의사를 표명할지 모르지만, 내심으로는 현재의 분열상태가 자국의 이해에 도움이 된다고 판단할 가능성이 높다. 중국도 마찬가지이다. 중국에서 현재의 동아시아 안보레짐은 현상유지로서 큰 불만이 없을 수 있다. 동아시아 안보레짐의 불안정성을 물론 북한이 야기하는 측면이 강하지만, 현재의 안보레짐이 붕괴되어 전면전이 발발하는 등의 위기상황은 아직 이르지 않았다. 이 정도의 안보 불안정은 중국의 현재의 최대 국가목표인 지속적인 경제성장을 달성하는 데 큰 영향을 주지는 못한다고 볼 수 있다.<sup>178</sup> 더구나 북한은 미국 및 동맹세력에

177. 이동률, “수교이후 한·중 정치관계의 회고와 전망: 중국외교전략의 변화를 중심으로,” 『중소연구』, 95호 (2002), p. 58.

178. 백우열, “대중국 통일외교전략 관련 제언,” 통일연구원 자문회의, (2011.10.5).

대한 대중국 봉쇄전략의 완충지대로서 여전히 전략적 가치가 있으며, 만일 신냉전게임이 도래한다면, 타이완 문제에 대한 미국과의 협상에서 충분한 카드가 될 수 있는 가능성도 있다. 이러한 상황에서 통일한국의 등장은 현재 동북아 세력균형의 틀을 완전히 뒤바꾸는 일대 지각변동이라고 할 수 있다. 왜 이러한 변화를 중국이 쉽게 지지할 것인가? 그렇다고, 중국이 한반도의 자주·평화통일을 방해하고, 반대할 명분 역시 마땅치 않다. 국제사회에서 책임 있는 이해상관자가 되기를 약속하고, 평화발전의 길을 천명한 가운데, 미국과의 극한 대립을 감수하면서까지 한반도 통일을 방해할 이유는 없다.<sup>179</sup> 이는 한반도 통일을 적극적으로 지지할 중국의 이해가 없는 것과 마찬가지로 방해를 통해 얻을 수 있는 이익이 그만큼 큰 것도 아니기 때문이다.

통일한국에 대해서 중국은 다음과 같은 우려가 있을 수 있다. 첫째, 통일한국이 친중국적이면 좋겠지만 최소한 중국에 적대적이거나 적대세력으로 편입되는 것은 원치 않을 것이다. 이는 한반도 통일 이후 동아시아 안보전략 구도와 연관성이 깊은데, 이 구도가 자국에게 유리할 것인가, 아닌가에 대한 판단이라고 할 수 있다. 통일한국이 친미성향을 유지한다면, 미국의 영향력이 있는 통일한국과 국경을 접하게 된다는 안보적 부담이 가중된다. 미·중관계가 원만하다면 미군 주둔을 반대하지는 않을 가능성이 있다. 이는 일본과의 관계도 고려해야 하는데, 미군철수는 일본의 군사력 증대로 이어질 것이기 때문이다. 그러나 미·중관계가 악화되면, 주한미군이 철수한 통일한국을 원할 것이다. 물론 가장 원하는 것은 한국의

179. 이러한 입장은 주평, “중국의 관점에서 본 한반도 통일 문제,” 통일연구원 제1차 통일외교포럼, (2010.7.16).

I
II
III
IV
V
VI
VII

중립일 가능성이 높다.

또한, 통일한국의 민족주의적 영토 회복 운동에 대한 우려가 있다. 중국은 다수의 소수민족 지역을 통치하고 있기 때문에 소수민족지역의 분리 독립 운동에 대해 매우 예민한 반응을 보여 왔다. 신장 위구르 지역 소수민족들의 이슬람세력과 연대, 티베트 지역의 국제사회에 대한 여론 확대 등은 중국이 핵심이익으로 인식하는 영토에 대한 이해 침해와 중국의 분열이라는 위기의식을 야기시켰다. 현재까지 조선족 자치지역은 독립요구가 거의 없고, 중국의 확실한 영향권 하에 있지만, 만일 통일한국이 들어선다면, 조선족 지역의 분열, 조선족의 주 거주지 및 과거 영토(간도) 지역에 대한 회복 움직임이 거세질 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 중국이 동북공정 사업을 통한 역사왜곡을 진행하는 것도, 위대한 중화라는 선전을 통해 중화민족의 통합을 강조하는 것도 중국의 분열에 대한 위기의식의 발현이다.

중국은 이왕이면 통일한국보다는 2개의 국가가 좋다고 할 수 있다. 한국과 북한과의 등거리 외교를 통해 한반도의 완충지대로서의 가치를 높일 수 있기 때문이다. 또한 북한에 대한 경제적 영향력을 확대해서 자원 배후지로도 활용할 수 있다. 이미 중국은 베트남 통일 이후 쓰라린 역사적 경험을 겪은 바 있다.<sup>180</sup> 100만 명이 넘는 병력과 핵무기를 보유한 통일한국은 중국의 안보에 엄청난 위협으로 다가 올 것이다. 결국 한반도 통일에 있어 중국의 가장 중요한 핵심은 자국의 안전과 이익이다. 즉 안보위협이 없어야 하

---

<sup>180</sup>- 1975년 베트남은 통일 이후 중국 대신 친소련정책으로 전환하면서 중국을 위협했었다. 이에 대해서는 김명섭·최정호, “1979년 중국-베트남 전쟁의 원인에 대한 재고찰,” 『세계지역연구논총』, 26집 1호 (2008), pp. 145~167.

고, 경제적 이익이든 정치적 이익이든 한반도에 대한 영향력이 유지되어야 한다는 것이다. 중국은 통일 자체보다는 통일의 과정에 많은 관심을 기울이고 있으며, 통일 이후에도 한국이 강대국과 어떠한 관계를 유지할지에 대한 우려가 있다고 할 수 있다.

### 3. 일본

#### 가. 일본의 한반도 외교정책의 기초

일본은 한반도, 특히 북한 문제를 중국 문제와 함께 동북아지역에서 일본의 안전보장 문제와 직결되는 중대한 문제로 보고 있다.<sup>181</sup> 또한 북한 문제는 일본에 있어서 단지 핵무기나 미사일 개발 같은 안전보장상의 위협뿐만 아니라, 납치사건과 같이 일본 국민의 생명에 관계된 문제로도 보며, 과거사 문제, 국교 정상화 등은 실로 일본의 국익과 직결된 심각한 과제로 보고 있다.<sup>182</sup> 결국 한반도의 평화와 안정은 일본, 나아가 동북아의 안정과 평화의 전제 조건이라고 볼 수 있으며, 이것이 일본도 한반도에서 평화와 안정이 지속되기를 바라고 입장을 견지하는 이유이기도 하다.<sup>183</sup> 한반도정책에 있어서 분쟁 혹은 갈등보다 평화와 안정을 기축으로 한 일본의 외교정책을 보여주는 단적인 사례가 2002년 고이즈미 수상의 방북이다.

<sup>181</sup> 千々和 泰明, “日本の安全保障上の課題,” 『國際共同研究シリーズ5』, (防衛研究所, 2010), p. 179.

<sup>182</sup> 田中均, 『外交の力』 (東京: 日本經濟新聞出版社, 2009), p. 100.

<sup>183</sup> 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』 (통일연구원 연구총서, 1999), p. 79.

I
II
III
IV
V
VI
VII

당시 한반도 일촉즉발의 위기상황에 놓여있었다. 1994년 핵실험 이래 북한은 도발행위를 멈추지 않았으며, 2001년 9.11 테러 이후 부시 정권의 알카에다 토벌작전, 2002년 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’으로 규정하는 등 미국에서도 대북 강경파가 북한을 압박하는 상황이었다. 일본은 현 상황이 불러올 수 있는 최악의 시나리오 사이에서 대북정책을 전개해나가지 않으면 안 되었다. 오코노기 교수는 냉전 종결 후 일본의 대북정책이 ‘2개의 악몽’ 사이에서 흔들리는 진자와 같다고 보았다. 그가 말하는 ‘2개의 악몽’이란, 첫째 미국이 북한을 선제공격하는 악몽이다. 미국이 북한의 핵시설을 공격할 경우, 북한의 반격이 굉장히 한정적이라고 가정해도, 이것이 제2차 한국전쟁으로 확대될 가능성은 충분하다고 보았기 때문이다. 둘째, 반대로 미국 정부가 일본을 제쳐두고 북한과의 관계개선에 착수할지도 모른다는 생각이다.<sup>184</sup> 무엇보다 첫 번째의 악몽이 일본에게 있어서 커다란 위협으로 다가왔고, 혹독한 국제정세 아래에서 일본은 북한과의 관계개선에 착수하였다. 한반도에서 일어날 수 있는 최악의 시나리오가 현실로 나타나지 않도록 일·북 관계개선이라는 대북정책 카드를 꺼내게 된다. 그것이 바로 2002년 고이즈미 수상의 북한 방문이다. 방북에 대해 고이즈미 수상은 기자회견에서 일·북관계는 단순히 일·북관계 문제에 머무르지 않고 한반도의 평화와 안정 나아가서는 국제사회의 평화와 안정에도 기여한다고 밝혔다.<sup>185</sup>

일본은 한반도 평화와 안정을 위해 북한에 대해 대화와 압력이

<sup>184</sup> 小此木政夫, “北朝鮮核問題の展望—地域イニシアチブの勧め,” 『北東アジアの安全保障と日本』(國際問題研究所, 2005).

<sup>185</sup> 外務省, 『米國訪問及び第57回国連總會出席内外記者會見』(2002. 9.13).

라는 외교적 정책을 펼쳐왔다. 즉, 일본은 북한이 핵과 미사일 개발을 계속하고, 천안함 침몰사건과 연평도 포격사건과 같은 도발 행위를 끊임없이 자행해오고 있는 한편, 일본인 납치문제 해결을 위한 구체적인 행동을 취하지 않는 것에 대해서는 다양한 제재 조치를 취하고 이를 통해 북한을 압박하고 있다.<sup>186</sup> 그러나 한편으로 일본 정부는 일·북 관계에 있어서 일·북 평양선언에 따라, 납치문제, 핵, 미사일 문제와 같은 현안을 포괄적으로 해결하고, 과거를 청산하여 북한과의 국교정상화를 실현하겠다는 방침을 가지고 있다.

그러나 일본이 국제정치의 틀 안에서 대화와 압력이라는 가치를 내걸고는 있지만, 현재 일본의 대북외교가 직면하고 있는 환경이 결코 용이하지 않는 것도 사실이다.<sup>187</sup> 그 배경에는 첫째, 국교정상화와 핵문제와 같은 과거 일·북관계의 핵심문제와 납치문제와 같은 현재의 문제가 구조적으로 결합되어 일본이 다양한 선택지를 놓고 대북정책을 전개하기가 이전보다 어려워진 국내적 문제가 있다. 특히, 납치문제는 고도로 국내 정치화 되어있다. 따라서 납치문제를 제쳐두고 국교정상화를 한다거나 하는 외교적 선택지는 없다고 봐야한다.<sup>188</sup> 일본의 대북 전문가들은 현재와 같은 일본의 대북 강경책, 즉 당근과 채찍 중 채찍으로만 북한의 자세를 바꾸겠다는 것에 대해 우려를 나타내고 있다. 즉, 경제제재 등의 대북 압박조치가 납치문제 해결을 100% 보장하지 못하는 상황에서 이것이 결국 일본의 외교적 고립을 초래할 가능성이 많기 때문이다.<sup>189</sup>

<sup>186</sup>- 外務省, “拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への對處に關する政府の取組についての報告,” (2010), p. 3.

<sup>187</sup>- 小此木政夫, “北朝鮮核問題の展望—地域イニシアチブの勧め,” p. 9.

<sup>188</sup>- 田中均, 『外交の力』, p. 204.

<sup>189</sup>- 小此木政夫, “北朝鮮核問題の展望—地域イニシアチブの勧め,” p. 9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그 두 번째 배경에는 일본이 한반도 관련 이니셔티브를 갖기 어려운 상황이 있다. 일본과 한반도 관련 관련국들이 대북관련 대응이 일률적이지 않은 상태는 일본이 한반도에서 주도권을 쥐고 대북문제를 해결하려는 움직임에 마이너스적인 영향을 주고 있다. 한반도에 대한 동북아시아 안전보장과 관련 있는 관계국들 특히, 미·중·한·러·일의 대북 대응태도나 입장이 미묘하게 다르다.<sup>190</sup> 특히, 일본은 전통적으로 대미 협조자세를 취하고 있지만, 북한 관련 미국이 일본의 이해를 구하지 않는 경우가 발생하고 있다. 예를 들어, 일본인 납치문제가 해결되지 않은 상황에서 미국 부시 정권이 대북제재를 해제를 결정했을 때 당시의 일본인들의 불만은 물론이고 일본 정부에 대한 외교능력이 도마에 오른 일이 있었다. 앞서 언급하였듯이 미국이 일본을 제쳐두고 북한과의 접근을 시도하는 것은 일본에게 있어서 『2개의 악몽』 중 하나에 해당하는 중차대한 사안이다.

이러한 상황이 향후 일본의 대 한반도정책에 어떠한 영향을 미칠지에 대해서는 판단이 쉽지 않다. 그러나 앞으로의 일본의 한반도 통일관련 입장을 이야기 할 때 일본의 대북관련 전문가들이 말하는 공통된 전제는 “일본의 대응은 북한의 태도에 달려있다”라는 것이다.<sup>191</sup>

<sup>190</sup>- 松本英樹, “日朝國交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向,” 『レファレンス』, No. 631(2003.8), p. 47.

<sup>191</sup>- 小小木政夫, “김정일 사후의 북조선-한반도 통일과 일본의 역할,” 『한반도 통일과 핵문제에 대한 주변국의 입장과 시각』 (한국정치학회, 1994), p. 132; 田中均, 『外交の力』, pp. 200~205.

## 나. 한반도 통일에 대한 일본의 입장

일본 정부가 공식적으로 표명한 자료는 존재하지 않으나, 일본 고위 관료나 지식인의 인터뷰와 발언 등을 볼 때 일본 정부의 한반도 통일에 대한 입장은 다음과 같이 나타낼 수 있다. 첫째, 일본은 한반도의 통일보다는 현상유지를 선호한다는 입장이다.<sup>192</sup> 일본인들은 민주주의 및 시장경제체제 하에서 한반도 통일이 이루어진다면 특별히 반대할 이유가 없다고 생각한다. 왜냐하면 한반도가 공산화 통일이 될 가능성이 지금의 국제정세를 비추어 보았을 때 비현실적이고 가능성이 낮기 때문이다. 하지만, 일본이 두 개의 분단된 국가를 상대하는 편이 하나의 통일된 국가를 상대하는 것보다 상대적으로 유리하다는 이유에서 현상유지를 통한 안정, 남북한이 분단된 평화공존상태로 유지되기를 바라고 있다는 것이다.<sup>193</sup>

둘째, 한반도의 평화적인 통일을 지지한다는 입장이다. 하토야마 유키오 전 수상은 최상용 전 주일대사와의 회견에서 한반도의 평화통일을 지지하는 것은 당연하다고 밝혔다.<sup>194</sup> 또한, 무토 마사토 시 주한일본대사는 국제학술회의에서 일본은 한반도 통일을 위해 협력하려는 강한 의지가 있다고 언급하였다. 그는 특히, 한반도 통일로 일본이 얻는 이익에 관하여 첫째, 동아시아의 평화와 안정에 도움을 주는 것; 둘째, 거대한 시장으로서 통일한국이 등장하는 것; 셋째, 같은 이해관계를 가진 강력한 파트너 국가의 등장을 들었다. 또한 일본의 진보적 지식인인 와다 하루키도 인터뷰에서 한반도의

<sup>192</sup>- 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 80.

<sup>193</sup>- 위의 책.

<sup>194</sup>- 조선일보, 2009년 11월 4일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

통일은 일본의 장래에도 도움이 된다고 동북아시아나 동아시아 공동체를 실현하는데도 한반도에 강한 축이 등장하는 것이 바람직하다고 밝혔다.<sup>195</sup>

셋째, 조건부로 한반도 통일에 찬성한다는 입장이다. 일본은 통일된 한반도에 핵무기가 존재하는 것에 대해서는 심각한 우려를 나타내고 있다. 제41차 다보스포럼에서 가와구치 요리코 전 일본 외상은 핵무기가 존재하는 한반도 통일은 일본으로서는 수궁하기 어렵다며 한반도가 통일되면 반드시 비핵화된 민주 정부가 들어서야 한다. 통일한국이 결코 핵보유국으로 가지 않길 바란다고 언급했다.<sup>196</sup> 마찬가지로 한반도 선진화재단의 국제세미나에서도 일본 아사히신문 주필, 후나바시 요이치는 한반도 통일은 북한의 비핵화를 전제로 이루어져야 하며 이를 위해 통일문제에 대한 국제적 협력이 필요하다고 지적했으며, 같은 세미나에서 다나카 히토시 전 일본 외무성 심의관도 일본은 한반도 통일이 한국의 주도하에 이루어지기를 원하지만 통일과정이 평화적이고 그 결과가 민주적이어야 한다고 했다. 또한 통일의 방식은 비핵화를 포함한 포괄적 접근이 6자회담의 틀 내에서 필요하고 이를 통한 한반도 통합은 연착륙과정으로 볼 수 있을 것이라고 말했다.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup>- 연합뉴스, 2005년 8월 13일.

<sup>196</sup>- 조선일보, 2011년 1월 31일.

<sup>197</sup>- 조선일보, 2010년 4월 9일.

## 4. 러시아

### 가. 1990년대 러시아의 입장

국가현대화를 추진하고 있는 러시아의 한반도정책 기조는 안정과 평화, 비핵화 및 북핵문제 해결과정에 적극 참여, 남북한과 관계 강화 및 전면적 협력 발전 등이다.<sup>198</sup> 러시아 정부는 현재 한반도 안정과 평화를 가장 중시하고 있는데 한반도 상황의 불안정은 시베리아·극동지역 개발 등 국가현대화 추진에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 한반도 통일문제와 관련, 러시아는 한반도가 평화적으로 그리고 반러시아 동맹을 맺지 않은 상태에서 통일을 한다면 이를 지지할 것이라는 입장을 취하고 있다. 러시아는 현재 한반도 통일을 먼 장래의 일로 간주하고 있다.

1991년 남북한 간에 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 채택됨에 따라 러시아는 남북대화가 매우 잘 진전될 것으로 기대했으나 그렇지 못하자 실망하였다. 러시아는 남북한 간의 지속적인 접촉에도 불구하고 반세기 동안 지속된 상호불신이 대화를 어렵게 하고 있고 남북한이 서로 타방에 압력을 가하고 있기 때문에 상호불신이 제거되지 않고 있다고 판단하였다. 러시아는 남북한 간의 남북합의서 채택이 화해를 위한 첫 조치일 뿐 쌍방 간의 정치적, 군사적 대결과 불신이 아직 종식되지 않았기 때문에 남북

---

<sup>198</sup>-Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "The Asia Pacific Dimension of Russian Foreign Policy," (2008.12.28), <<http://www.In.mid.ru>>, p. 4; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation," (2008.7.12), <<http://www.In.mid.ru>>, p. 18.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한이 인내심을 갖고 대화를 통해 신뢰를 구축하는 것이 중요하다는 입장이었다.<sup>199</sup> 당시 러시아는 북한에 대해서는 인권을 존중하고 남북대화에 진지하게 임할 것을 촉구하는 한편, 한국에 대해서는 한반도 긴장완화와 통일준비를 위해 북한과 대화를 지속할 것을 희망하였다. 러시아의 이러한 입장은 남북한 간의 평화공존 관계 유지를 통해 한반도 안정화를 꾀함으로써 당시 국내개혁에 장애가 될 지도 모르는 대외적 불안요인을 제거하고 남북한에 대한 자국의 영향력을 확대하기 위한 것으로 분석된다.

1990년대 초 당시, 러시아의 동북아 외교정책결정에 영향을 미치고 있는 『모스크바 동방학연구소』의 겐나디 추프린 부소장 같은 학자는 북한이 단기적으로 동구에서와 같은 근본적인 대내적 정치변화를 겪지 않을 것으로 전망하였다.<sup>200</sup> 『러시아 극동문제연구소』의 블라디미르 미아스니코프 부소장도 남북한 간에 상호불신과 적대감이 지속되고 있는 점을 감안하여 한반도 통일이 단시일 내에 이루어지는 어렵다고 주장하였다.<sup>201</sup> 하지만 러시아는 통일한국이 아태지역의 정치적, 경제적 강국으로 부상하더라도 자국에 지속적으로 우호적인 국가가 된다면 동북아지역에 대한 러시아의 이해를 위협하지 않을 것이기 때문에 일본 견제를 위하여 한반도

---

<sup>199</sup>- *Daily Report: Central Eurasia*, February 5, 1992, p. 38과 March 11, 1992, p. 2 참조.

<sup>200</sup>- Gennady Chufirin, "Russian Policy towards the DPRK: Goals and Uncertainties," a paper presented at the International Conference on Four Major Powers' Policies toward the DPRK by the Research Institute for National Unification (September 30, 1992), p. 8.

<sup>201</sup>- Vladimir Miasnikov, "Russia in the New Concert of East Asian Powers," a paper prepared for International Conference on "The New Asian-Pacific Era and Korea" by the Korean Association of International Studies (August 20~21, 1992, Seoul), p. 18.

통일에 긍정적인 입장을 취하였다.<sup>202</sup>

그러나 한반도의 통일방식에 대한 러시아내 의견들은 일치되어 있지 않았다. 일부에서는 경제력이 우세한 한국 주도의 독일식 흡수통일을 가장 가능한 시나리오로 생각하였다.<sup>203</sup> 다른 일부에서는 한반도 통일이 무력에 의한 베트남식 통일이나 독일식 흡수통일과는 다른 형태로 이루어질 것으로 전망하였다.<sup>204</sup> 또 다른 일부에서는 독일식 흡수통일의 경우 한국이 당시의 경제역량과 성장률로는 흡수통일을 감당하기 어려울 것이라는 점, 남북한 주민간의 단순한 문화적 이질성이 경제적 투쟁관계로까지 비화할 가능성이 있다는 점, 북한에 흡수통일을 반대하는 보수세력들의 무장계렬라거점이 형성되어 남북한 간 유혈사태로까지 비화될 가능성도 배제할 수 없다는 점 등을 경고하였다.<sup>205</sup>

이와 같이 러시아는 한반도의 통일이 단기적으로는 어렵다고 보고 정전협정의 평화협정으로의 대체를 통한 남북한 간의 평화공존 관계를 대한반도정책의 기조로 삼으면서 한국 정부의 단계적이고 점진적인 통일방안을 지지하였다.<sup>206</sup> 이 당시 러시아는 남북한 간의 정상회담이 실현될 때까지는 남북한의 자주적인 행동에 맡기겠다는 입장을 취하였다. 그러나 남북정상회담 이후에는 한반도 통일문제에 관심을 갖고 있는 국가의 정상들이 참가하여 통일한국

---

<sup>202</sup>- Vadim P. Tkachenko, "Confidence-Building Measures in Korea and the Russian Position," a paper prepared for the Fifth ISSS-IFES Joint Conference (October 13~14, 1992, Seoul), p. 7과 p. 11 참조.

<sup>203</sup>- *Rossiyskaya Gazeta*, December 27, 1991.

<sup>204</sup>- Vladimir Miasnikov, "Russia in the New Concert of East Asian Powers," p. 18.

<sup>205</sup>- 김명호, "러시아 과학아카데미의 한국학 전문가 30명이 본 한반도 평화정착과 통일 환경 전망," 『통일한국』, 통권 제120호 (1993.12), p. 80.

<sup>206</sup>- G. F. Kunadze, "러시아 외교정책 기조와 한반도정책," (외교안보연구원 초청 세미나, 1992.10.25).

문제를 논의하는 다국 간 협의의 장이 마련되면 적극적으로 관여 하겠다는 입장을 취하였다.<sup>207</sup>

1994년 7월 8일 김일성 급사 직후 러시아는 남북한 통일을 지지 하기보다는 한반도 주변상황의 급격한 변화 방지와 북한 체제의 안정보장을 위한 주변국들의 분위기 조성을 최우선적인 과제로 삼 았다.<sup>208</sup> 또한 7월 10일 옐친 대통령은 김일성 사망과 관련 깊은 조의를 표명하였고, 러시아 외무부는 “북한 지도부의 교체가 양국 관계를 악화시키지는 않을 것이며 양국 간 선린관계가 계속 유지 되는 것이 중요하다”<sup>209</sup>는 성명을 발표하였다. 러시아의 이러한 입 장은 김일성 사망을 계기로 한반도에서 돌발사태가 발생하여 동북 아 세력균형이 급작스럽게 변화하는 경우 자국의 국내개혁에 부정 적인 영향을 미칠 수 있다고 판단하였기 때문인 것으로 분석된다. 김일성 사후 3년간의 유혼통치 시기에도 러시아내 한반도 문제 관 련 다수의 고위관리와 전문가들은 북한이 경제위기에 처해 있으나 단기적으로 동구에서와 같은 근본적인 대내적 정치변화를 겪지 않 을 것으로 판단하였다. 이들은 근거로서 약 20여 명의 김일성 친인 척들이 김정일체제의 안전을 위해 당·정·군을 장악하고 있다는 점, 북한에는 체제 저항세력이 없다는 점, 북한은 ‘잔인할 정도로’ 잘 통제된 사회라는 점 등을 들었다. 따라서 러시아는 한반도 통일을 먼 장래의 일로 간주하였다.<sup>210</sup> 이와 같은 배경과 한반도 안정유지

---

207- 로가초프 옐친 대통령 특사가 1992년 3월 방일 중 밝힌 내용이다. 『일본경제신문』, 1992년 3월 13일.

208- 『중앙일보』, 1994년 7월 11일.

209- 『모스크바 방송』, 1994년 7월 10일.

210- “이그나텐코 러시아 부총리 인터뷰,” 『조선일보』, 1996년 4월 15일; G. F. Kunadze, “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospect of Russia-Korea Relationship,” 『외교』, 제31호 (1994), p. 165; Alexander Zhebin,

라는 차원에서 러시아는 북한 핵문제와 1996년 9월 15일 잠수함 남파사건 등으로 한반도에서 긴장이 고조될 때마다 남북한이 인내심과 자제심을 갖고 대화를 통해서 신뢰를 구축하는 것이 중요하다고 주장하였다.

한반도 통일은 평화체제가 우선적으로 정착되어야 실현될 가능성이 크며, 한반도 평화체제는 1953년 체결된 정전협정을 평화협정으로 대체함으로써 가능하다. 이와 관련 당시 쿠나제 주한 러시아 대사는 항구적인 평화체제가 구축될 때까지는 정전체제가 유지되어야 하나 40여 년간 유지되어온 정전협정이 시대에 뒤떨어진 것이기 때문에 남북한이 당사자인 새로운 협정으로 대체되어야 한다는 입장을 취하였다.<sup>211</sup> 한·미 양국은 1996년 4월 16일 한반도에 항구적인 평화를 구축하기 위한 남북한과 미·중의 4자회담을 제의하였다. 이에 대해 러시아는 제2차 세계대전과 전후시대에 한반도 문제에서 긴밀히 연관되어 왔었고 당시에도 한반도의 이웃으로서 강력한 안보적, 정치적, 경제적 이해를 갖고 있기 때문에 자국이 배제된 4자회담에 반대한다는 입장을 분명히 하였다. 특히 데무린 러시아 외무부 대변인은 같은 날 “한반도 평화논의에 러시아를 배제시킨 것을 유감스럽게 생각한다”<sup>212</sup>고 불쾌한 반응을 나타내었다. 테니소프 주북한 러시아 대사는 “이 계획은 러시아 측을 고려하지 않고 있다. 우리는 이에 거의 동의할 수 없다. 왜냐하면 러시아가 과거에 한반도 및 그 주변 상황 정상화에 역할을 하였고 계속 중요

“North Korea after Kim Il-Sung: Hard Choices,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. VII, no. 1 (Summer 1995), p. 213와 p. 227. 등 참조.

<sup>211</sup>- G. F. Kunadze, “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospect of Russia-Korea Relationship,” pp. 165~166.

<sup>212</sup>- 『조선일보』, 1996년 4월 23일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한 긍정적인 역할을 하고 있기 때문이다. 우리의 이해와 직접 연결된 문제 해결로부터 러시아를 제거하려는 시도는 우리에게 의해 이해될 수 없다”<sup>213</sup>는 발언을 하였다.

이와 같이 러시아 정부는 처음에는 4자회담에 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 4자회담 본회담<sup>214</sup>이 연속 개최됨에 따라서 명백히 지지를 하지는 않으나 기정사실로 받아들이는 경향을 보였다. 모이세예프 러시아 외무부 제1아시아국 국장은 “러시아는 4자회담이 잘 되기를 바란다. 이 회담의 참여국들이 남북한에 수용 가능한 실질적인 결과들을 이루어낸다면 모스크바는 그러한 결정을 지지할 것이다”<sup>215</sup>라고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 “4자회담은 일시적 조치이지 모든 문제를 해결할 수 있는 기구는 아니다. 실제로 4자회담은 지금까지 그다지 진전을 보지 못하면서 정치적, 경제적, 군사적, 문화적 문제가 많음을 확인하는데 그치고 있다”<sup>216</sup>는 것이 러시아 측의 반응이었다.

상기와 같은 배경에서 러시아는 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도 문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 종전의 입장을 견지하였다. 루킨 러시아 국가두마(연방하원) 국제문제위원장은 1997년 4월 29일부터 5월 3일까지 의회 대표단을 이끌고 방북하였을 때 4자회담 문제를 거론하고 “모스크바를 포함해 기타 유관국

---

<sup>213</sup>- E. Bajanov, “Russian Perspective On A Post-Armistice Order In Korea,” <[http://www.nautilus.org/napsnet/fora/Ba\\_Bajanov.html](http://www.nautilus.org/napsnet/fora/Ba_Bajanov.html)> p. 5.

<sup>214</sup>- 4자회담 본회담은 1997년 12월 9~10일 1차부터 1999년 8월 5~9일 6차까지 개최되다가 이후 중단되었다.

<sup>215</sup>- L. Moiseyev, “Russian Assessment and Policy,” a paper at the International Conference on Korean Peninsula and the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security (November 25~26, 1997, Seoul), p. 5.

<sup>216</sup>- G. Toloraya, “Russian Policy on Korean Peninsula,” pp. 138~139.

들도 참가시키는 보다 넓은 다자간 회담이 바람직하다”<sup>217</sup>는 입장을 밝혔다. 다자간 국제회의 개최에 대한 러시아 주장의 근거는 첫째, 미·북 제네바 핵합의에도 불구하고 한반도 비핵화와 안전문제가 완전히 해결된 것은 아니라는 점, 둘째, 한반도와 접경하고 있으며 유엔안보리 상임이사국인 러시아도 한반도 문제에 중요한 이해 당사국이라는 점, 셋째, 미국과의 대화만을 고집하는 북한의 주장이 현실성 없다는 점 등이었다.<sup>218</sup>

바자노프 『러시아 외교아카데미』 산하 『현대국제문제연구소』 소장은 한반도 문제의 성공적 해결을 위한 3가지 원칙과 다자간 국제회의에서 다루어져야 할 내용들을 다음과 같이 구체적으로 제안해<sup>219</sup> 우리의 주목을 끌었다. 우선 그는 한반도 문제의 성공적 해결을 위한 3가지 기본원칙을 ① 6개국이 한반도 문제 해결에 동등히 관여되어 있다는 사실의 인정, ② 6개국 중 각국은 모든 기타 5개국 간의 관계정상화 승인, ③ 각국의 대내문제에 대한 불간섭으로 제시하고 있다. 특히 ①의 사항과 관련, 그는 타 당사자들이 한반도 문제에 개입하지 않도록 하려는 남북한의 요구가 아무리 정당화되더라도 4강국은 그 과정에 연계될 것이고 6개국 중 어떤 국가를 그 과정으로부터 밀쳐버리거나 해결로부터 완전히 배제시키려는 시도는 그 과정 자체를 지체시키고 붕괴시킬 것이라고 주장하였다. 그는 한반도 문제의 포괄적 해결을 위한 다자간 국제회의와 관련하여 다음과 같은 사항들을 제안하였다.

217- 내외통신사, 『내외통신 종합판(64)』 (1997. 4. 1~6. 30), p. 112.

218- 이그나텐코 러시아 부총리 인터뷰 『조선일보』, 1996년 4월 15일; 테니소프 러시아 외무부 제1아시아국 부국장 인터뷰 『조선일보』, 1996년 5월 23일 등 참조.

219- E. Bajanov, “Russian Perspective On A Post-Armistice Order In Korea,” pp. 6~9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 참가국: 6개국 이외에도 유엔안보리 상임이사국인 프랑스와 영국 및 유엔 사무총장과 IAEA 사무총장을 초청하는 것이 바람직하고, ASEAN 같은 다른 관련 당사국의 옵서버들도 회의에 참석할 수 있다.
- 회담일정: 외무장관 수준급에서 회담을 시작하되 외무장관 회담은 회담에서의 협의사항(agenda)과 일정을 승인하고 협의사항에 따라서 아래와 같은 4개 실무그룹(working groups)을 구성한다.
- 남북관계 증진 실무그룹
  - 목적: 남북한 간의 안정되고 다각적인 대화 및 접촉을 위한 일련의 조치들을 수행
  - 협의사항: 지금까지 남북한에 의해 제시된 모든 제의들, 특히 『남북기본합의서』 실현을 위한 이해의 달성(군지휘자 간의 직통전화 설치와 정보 교환, 경제협력의 발전, 운송체계의 복구, 인적 자유왕래 개방과 인적·전화 접촉, 우편소 연결, 이산가족 재회); 『군사문제 상설위원회』와 『교류·협력 위원회』 창설; 정상회담 및 총리와 장관급 협상의 정례화, 홍보정책에 대한 합의; ‘7·4 남북공동성명’에 나타난 기본원칙(자주, 평화, 민족대단결)을 기초로 한 통일원칙의 토론 및 조절위원회 활동의 개시, 조절위원회 산하에 정치·군사·외교·경제·문화 5개 소위원회의 구성

- 정전협정의 평화체제로의 대체 실무그룹

- 참가국: 정전협정 서명국, 중립국 감독위원회 구성국, 유엔과 이 회담 참여국
- 협의사항: 정전협정 종료 시 주한미군에 의해 이용되고 있는 유엔 깃발과 상징물; 일시적 조치로서 비무장지대 미군의 중립국(폴란드, 체코, 스웨덴, 스위스) 군대로의 대체; 비무장지대 내 군사시설의 해체; 비무장지대로부터 일정거리로 남북한 군대의 철수

- 한반도 신뢰구축 실무그룹

- 목표: 핵무기 실험·생산·보유·도입·유지·배치의 포기 및 미·북 간 제네바 핵합의 실현, 한반도 비핵화에 관한 남북한 공동선언의 이행
- 협의사항: 한반도 비핵화에 관한 남북한 공동선언의 장려; 『제네바 기본합의문』의 장려; 핵강국들에 의한 한반도 비핵지위의 보장; 『한반도에너지개발기구』(KEDO)의 지원; 사용된 연료의 이용과 디젤연료 이전의 지원; 남한 내 미국 핵무기의 부재 확인; 남북한 군사시설에 대한 국제사찰; 생화학무기와 장거리 미사일의 남북한에 의한 생산·배치·획득에 관계된 문제들의 심사; 남북한의 화학무기에 관한 협약 비준과 『미사일기술통제체제』(MTCR) 가입

- 회의 전 참여국 간의 관계정상화 실무그룹

- 협의사항: 완전한 관계정상화를 방해하는 문제의 해결방안

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 실무그룹 공동회의: 상응하는 문제들을 논의하고 다방면의 타협점을 찾기 위해 상기 실무그룹들의 공동회의를 개최하고 실무그룹들의 건의사항은 장관급회담에서 승인을 받는다.

자국이 제외되어 있는 4자회담을 반대하고 상기와 같은 다자간 국제회의의 개최를 주장하던 러시아의 실질적 의도는 평화체제 구축이나 통일 등 한반도 문제 해결과정에서 일정한 역할을 하려는 데 있었던 것으로 분석된다. 러시아 외무부 제1아시아국 부국장이었으며 당시 주북한대사인 데니소프는 1996년 5월 방한 시 “러시아는 지금까지 한반도 문제 해결을 위해 일정한 역할을 해왔고 앞으로도 중요한 역할을 할 것인 바, 러시아가 배제된 한반도 문제의 원만한 해결은 어려울 것임”<sup>220</sup>을 시사한 바 있다.

## 나. 2000년대 러시아의 입장

가조인 상태에 있던 신 조약 『조·러 친선선린 및 협조조약』의 공식 조인을 위해 이바노프 러시아 외무장관이 2000년 2월 9~10일 평양을 방문하였다. 그는 한반도의 긴장 지속에 대한 심각한 우려를 표명하는 한편, 협상을 통한 한반도 문제의 해결과 한민족의 평화 통일 노력 지지 등을 내용으로 하는 김정일에 대한 푸틴 대통령 권한대행의 메시지를 북한 측에 전달하였다.<sup>221</sup> 러·북관계를 전반적

<sup>220</sup>- 『중앙일보』, 1996년 5월 23일.

<sup>221</sup>- “Ivanov Gives Putin Message to North Korean Leader,” FBIS-SOV-2000-0209, p. 1.

으로 새로이 규정하는 신 조약은 2월 9일 공식 조인되었는데, 쌍방 중 일방이 침략당할 위기가 발생할 경우 또는 평화와 안정을 위협하는 상황이 발생하는 경우 그리고 협의와 협력이 불가피한 경우 쌍방의 즉각 접촉(제2조)과 자주·평화통일·민족대단결 원칙에 따른 한반도 통일 지지(제4조) 등의 내용을 포함하고 있다.<sup>222</sup> 신 조약에서는 1961년 동맹조약의 주요 내용이었던 이념적 연대 조항과 자동군사개입 조항이 배제되었다. 그러나 러·북 양국은 ‘안보위협 발생시 즉각 접촉’ 조항을 삽입함으로써 제한적 군사협력의 길을 열어 놓았다. 이는 양국이 『한·러 기본관계조약』 제2조 규정보다는 더욱 긴밀한 군사협력을 약속한 것이다. 그러나 북한이 그동안 주장해 온 고려연방제 지지 조항은 포함되지 않았다.

남북분단 이후 최초의 남북정상회담 합의가 4월 10일 발표된 이후 그 준비과정을 주시해오던 러시아 외무부는 6월 13~15일 남북정상회담이 개최되자 “적어도 남북한 간의 평화공존의 가능성이 있고 양측에 의해 조정된 민족화해의 원칙을 기초로 장차 통일의 가능성이 있을 것<sup>223</sup>”이라는 입장을 취하였다. 이와 관련, 로쉬코프 외무차관은 남북한이 상호편견과 불신을 극복하고 경제적 상호관계를 구축하기 위해서는 긴 시간이 필요하다고 지적하면서 러시아가 한반도 문제 해결과 남북대화 증진에 기여할 준비가 되어 있음을 밝히는 한편, 6자회담을 한반도 문제 해결을 위한 가능한 방안이라고 말했다.<sup>224</sup>

<sup>222</sup>- “북-러 신조약 전문,” 2000년 11월 3일, <<http://www3.yonhapnews.co.kr>>.

<sup>223</sup>- “Moscow Hopes Pyongyang Summit Will Help Korean Reconciliation,” FBIS-EAS-2000-0614.

<sup>224</sup>- “Russia Ready To Participate in Consultation on Korean Settlement,” FBIS-SOV- 2000-0615.

I
II
III
IV
V
VI
VII

푸틴 대통령은 일본 오키나와에서 개최되는 G8에 참석하러 가는 도중에 러시아 최고지도자로서는 최초로 7월 19~20일 북한을 방문하였다. 그는 김정일과 두 차례 정상회담을 갖고 동북아 및 한반도 정세, 경협 문제를 논의하고 전통적인 선린관계 유지, 안보위협 상황 발생 시 지체 없는 상호 접촉, 통일문제의 자주적 해결지지, 미사일 문제에 대한 공동 입장 등 11개항의 『조·러 공동선언』<sup>225</sup>을 7월 19일 채택하였다. 푸틴 대통령은 한국도 방문하여 2001년 2월 27일 김대중 대통령과 단독 및 확대 정상회담을 개최하고 7개항으로 된 『한·러 공동성명』<sup>226</sup>을 발표하였는데, 이 성명에서 러시아는 한국 정부의 대북 포용정책을 지지하였다.

러시아는 포용정책의 가치를 김정일 정권에 대해 자신의 생존을 위해 개혁하도록 유도한다는 데에 있다고 생각하였다. 그리고 북한의 고립정책이나 북한정권 붕괴는 필연적으로 평양의 또 다른 군사도발, 주민들의 새로운 고통, 한국 자신에 대한 경제적 충격을 가져올 것이기 때문에 포용정책 이외의 다른 대안은 없다고 러시아는 주장하였다. 또한 러시아는 남북한 간 평화조약이 미래를 향한 큰 발걸음이라는 해도, 핵심문제는 정전협정이 평화조약으로 대체될 수 있는지의 여부가 아니라 관련 당사국인 5개국이 함께 북한에 대한 효과적인 접근법을 합의해내고 이를 철저히 이행할 수 있느냐 하는 것이라고 주장하였다. 이를 위해서는 북한에게 원조를 주는 것과 북한으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 것을 연결시키지 않아야 하고 북한과 같은 핏줄, 정서, 운명을 가진 한국이

225- 통일부, 『북한동향』, 제496호 (2000.7.15~7.21), pp. 45~48.

226- 청와대 보도자료, “김대통령, [푸틴] 러시아 대통령과 정상회담,” (2001.2.27).

앞장서서 노력해야 한다는 것이 러시아의 입장이었다.<sup>227</sup>

푸틴 대통령의 초청에 의하여 김정일이 답방 차원에서 7월 26일~8월 18일 러시아를 방문하였다. 8월 4일 정상회담 직후 8개항으로 구성된 『모스크바 공동선언』<sup>228</sup>이 발표되었고, 주요 내용에는 남북대화 지속 지지와 북한의 주한미군 철수 입장에 대한 러시아의 이해 표명 등 한반도 문제(제7~8항)가 포함되어 있었다. 고르바초프 전 소련 대통령은 11월 19일 고려대 특강에서 “한반도 통일의 대외상황 해결을 위해 남북한과 미·러·중·일이 참여하는 6자회담을 추진하는 게 중요하며 그 이후에 더 폭넓은 문제를 다루는 동북아 대화채널을 만들어야 한다”<sup>229</sup>고 주장하여 주목을 끌었다.

2003년 2월 노무현 대통령의 참여정부 출범 이후 러시아는 남북한 간 평화조약 체결이나 한반도 평화체제 구축을 지지하기보다는 남북대화의 지속을 중시하였다. 이는 제2차 북핵 위기로 남북대화가 중단되는 경우 TSR-TKR 연결 등의 사업 차질과 한반도 불안정을 우려하기 때문이었다. 푸틴 대통령은 노무현 후보자의 대통령 당선 시 보낸 축하 메시지에서 그의 “당선이 남북 대화에 새로운 활기를 주어 동북아 상황 개선에 이바지할 것을 기대한다”<sup>230</sup>고 밝혔다.

2005년 ‘9·19 공동성명’에서 러시아는 5개국과 함께 “직접 관련

<sup>227</sup>- 블라드렌 마티노프, “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할,” 통일연구원, 『한반도 평화정착과 국제협력』 (남북정상회담 1주년 기념 국제학술회의, 서울 롯데호텔, 2001.6.13), pp. 128와 134~135.

<sup>228</sup>- 『로동신문』, 2001년 8월 5일.

<sup>229</sup>- Mikhail Gorbachev, “International Current Issues and the Future of Korean Peninsula,” (The Seventeenth Incheon Memorial Lecture, Korea University, November 19, 2001), p. 18.

<sup>230</sup>- “Putin congratulates Roh Moo Hyun on his election as South Korean president,” Pravda (2002.12.21), <<http://english.pravda.ru/politics/2002/12/21/41149.html>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

된 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도에서 항구적인 평화 체제를 협상할 것이다”(4항)라는 데에 합의하였고, 이는 2007년 ‘2·13 북핵 합의’에서도 재확인되었다. 러시아는 당시에 다음과 같은 이유에서 한반도 평화체제 구축에 합의한 것으로 판단된다. 첫째, 한반도 평화체제 구축은 동북아 안보상황 개선에 이바지할 것이고, 이는 국경지대에 우호적인 대외환경 조성이라는 러시아의 외교정책 목표에 부합되는 것이었다. 둘째, 한반도 안정과 평화라는 러시아의 대한반도 정책기조에도 상응하였다. 셋째, TSR-TKR 연결, 남북한·러 3각 경험 활성화 등 경제적 실익을 도모할 수 있었다.

러시아는 당시의 남북관계 개선과 협력 활성화에 만족하고 있었고, 동북아 평화체제 구축을 위해서는 한반도 평화체제 구축 문제가 선결되어야 하며, 평화협정안 준비 및 협정체결 과정에서 한국과 러시아는 반드시 참여해야 한다고 역설하였다. 러시아의 참여 이유는 첫째, 구소련이 한국전쟁의 실질적인 참전국이었던 때문에 러시아는 구소련의 계승국으로서 그 책임도 부담해야 한다는 점, 둘째, 아태지역에서 러시아의 역할을 과소평가해서는 안 된다는 점이었다. 그리고 평화조약의 내용으로는 한반도 비핵화, 남북한의 비무장화, 북한이 주장하는 일본의 보상문제 등이 포함되어야 한다고 주장하였다.<sup>231</sup>

2007년 10월 2~4일 제2차 남북정상회담 개최와 관련, 로슈코프 외무차관은 “양국 내에서 남북한 교류와 통일의 필요성을 서로 공감하고 있지만 아직 현실과는 거리가 있는 것 같다”며 “이런 차원에서 남북정상회담은 한반도 내 긴장완화에 큰 도움이 될 것이고 이후에도 양국이 좀 더 가깝게 다가갈 수 있는 방법을 찾아야 할

<sup>231</sup> 한국국제교류재단, 『한·러포럼 제8차 회의보고서』(2007.5.28~5.29), pp. 58~59.

것”<sup>232</sup>이라고 말했다. 라브로프 외무부장은 제2차 남북정상회담이 한반도에서 안보와 평화의 시대를 열 수 있기를 희망한다고 말했다.<sup>233</sup>

2008년 2월 이명박 정부가 출범한 6개월 후 김정일이 뇌졸중으로 쓰러지고 병상통치를 하였다. 이와 관련, 러시아 측은 한국 언론이나 외신만 인용 보도할 뿐 자체적인 취재보도를 일체하지 않았다. 이는 러시아 정부가 북한 상황의 불안정을 원치 않았기 때문인 것으로 분석된다. 북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하였고, 러시아를 포함한 유엔안보리 이사국들은 6월 12일 대북제재 결의안 1874호를 채택해 북한의 핵실험을 한 목소리로 비난하였다. 그러나 러시아 정부는 북한의 고립을 우려해 한·미·일과 국제사회가 이행하고 있는 개별국가 차원의 제재를 하지 않고 있다.

러시아는 현재 자국의 접경지역들이 역사적 관계를 공유하고 있고 선린과 우호로 연결된 특별한 이해지역임을 밝히면서 영향권(sphere of influence)을 유지하고자 하는 정책을 수행하고 있다. 한반도는 러시아의 20여 개 접경국 중 하나이기 때문에 “러시아에게 한반도의 평화와 안정은 가치의 위계구조에서 가장 상위에 위치해 있다. 러시아는 남북한의 평화적 공존이 유지되기를 원하고 있으며, 먼 장래에 자발적인 의사에 의한 통일이 결정적으로 주도되기를 원한다.”<sup>234</sup>

<sup>232</sup>- “러, 한반도 통일 두려워 않는다 <러 외무차관>,” 『연합뉴스』, 2007년 9월 24일, <<http://app.yonhaonews.co.kr>>.

<sup>233</sup>- “RF hopes Korean peninsula would become peace zone,” (2007.10.3), <<http://www.ruvr.ru>>.

<sup>234</sup>- 게오르기 톨로라야, “러시아와 한국의 전략적 동반자관계 모색: 안보협력에서의 문제와 시사점들,” 배정호·Alexander N. Fedorovskiy 편, 『21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계』 (통일연구원, 2010), p. 101.

I
II
III
IV
V
VI
VII

반면 러시아의 국제연구기관인 『세계경제 및 국제관계연구소』(IMEMO)는 ‘2030년 전략적 세계전망’(Strategic Global Forecast 2030)이라는 특별보고서<sup>235</sup>에서 북한의 붕괴를 기정사실화하며 한국 주도의 한반도 통일이 러시아의 국익에 부합한다고 밝혔다. 이 보고서는 2012~2020년에 일어날 김정일의 권력이양이 북한의 붕괴를 촉진할 것으로 분석하였다. 김정일 퇴진 이후 방향성 상실 위기에 봉착한 권부 실세들이 해외에 정치·경제적 연줄이 있는 관료 집단과 그렇지 못한 군·보안부서 인사들로 분열되어 주도권 다툼을 벌이게 될 것으로 전망하였다. 혼란이 가중되는 가운데 2020년대가 되면 북한이 한국의 통제에 들어갈 수 있도록 국제사회의 감시 하에 북한 임시정부가 세워지고 북한군의 무장해제와 경제 현대화 작업이 본격화 될 것으로 전망하였다. 이 과정에서 북한 경제가 점차 한국 경제에 흡수될 것이라며 북한 내 구체제 지지자 100만여 명은 중국과 러시아로 탈출 할 것으로 예상하였다. 2020년대에 한반도가 통일에 이르지 못하는 못해도 통일 과정의 실질적 단계에 접어들 것이며 결국 북한은 현재와 같은 형태로 존재하지 않게 될 것으로 예측하였다. 또한 이 보고서는 남한이 주도할 통일한국의 출현에 대해 아태지역에서 러시아의 입지에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이며 한반도 상황이 안정됨에 따라서 러시아가 극동에서 외교력을 높이고 지역협력을 확대하는데 도움이 될 든든한 협력 파트너가 생긴다고 밝혔다.

---

<sup>235</sup>- Alexander A. Dynkin (ed.), 『Strategic Global Forecast 2030』 (Moscow: IMEMO RAN, 2011); “러 보고서 ‘북 이미 붕괴 중 … 2020년대엔 남에 흡수통일 될 것’,” 『조선일보』, 2011년 11월 4일.

## 5. UN

한국의 유엔 무대에서의 통일외교는 서울올림픽의 성공적 개최를 계기로 시작되었다. 서울올림픽을 성공적으로 마친 국가의 원수로서 노태우 대통령은 1988년 10월 19일 유엔에서 ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 제목의 연설을 통해 그해 7월에 발표한 ‘7·7 특별선언’의 취지를 설명했다. 이 연설을 통해 한국의 북방정책 추진이 한반도 평화 ⇨ 동북아 평화질서 ⇨ 태평화시대의 평화와 번영에 기여할 것이라는 메시지를 국제사회에 천명하였다.

노태우 대통령은 UN총회 연설에서 ‘한반도의 평화·화해·대화의 촉진’이라는 총회 의제에 대해 88서울올림픽을 성공적으로 마무리한 한국의 대통령으로서 서울올림픽에의 각국의 참여와 지원에 대한 감사의 메시지와 함께 ‘7·7 선언’에서 표방된 한국의 북방외교의 의도와 목표를 설명하고 각국의 이해를 천명하였다. 첫째, 이 연설은 ‘7·7 선언’의 요지를 국제사회에 천명하는 방식으로 이루어졌다. 이 연설은 먼저, 남북한이 서로를 적대시하는 대결관계를 지양하고 한 민족으로서, 번영을 위해 서로 협력하는 동반자 관계를 진전시킬 것을 표명했다. 그리고 남북한 간 적대관계의 청산과 동반자 관계로의 진전, 북한의 개방추구와 우리의 사회주의 국가들과의 관계개선, 남북정상회담의 제의, 동북아의 평화와 태평양 지역의 번영을 위한 <동북아평화협의회>의 창설을 천명하였다. 먼저, 노태우 대통령은 남북한 이산가족의 만남은 물론, 정치인·경제인·언론인·종교인 등 모든 분야에서 남북 동포간의 상호교류와 자유로운 왕래, 자유로운 교역과 국토의 공동개발 의사를 천명했다. 특히 노태우 대통령은 남북의 이산가족이 자유로이 만나며, 민족

I
II
III
IV
V
VI
VII

문화관·학술교류센터·상품교역장 등을 설치하여 남북한이 폭넓은 교환·교류·교역을 실시할 수 있는 비무장지대 내의 ‘평화시’ 건설을 제안했다.

둘째, 이 연설은 북한이 책임 있는 성원으로 국제사회에 참여하고, 남북한이 서로의 위치를 인정하고 민족전체의 이익을 위해 협력하기 위해 우리의 우방이 북한과의 관계를 증진하여 북한의 개방과 발전에 기여해 주길 바라며 동시에 북한과 가까운 사회주의 국가들이 우리와 우호 친선관계를 증진해 가더라도 북한과 더욱 좋은 관계를 유지하면서 그들과 협력해 나가기를 희망했다. 이는 우리 정부의 북방정책의 의지를 표명한 것으로 이 정책은 서울과 평양이 한반도의 평화에 이해관계가 있는 모든 당사국들과 합리적이고 정상관계를 구축함으로써 한반도의 항구적 평화를 정착시키는 기반이라는 점을 강조하였다. 이 선언에서 노태우 대통령은 중국과 소련, 그리고 동유럽 국가들과의 관계개선에 구체적이고 적극적인 의지를 표명하였다.

셋째, 노태우 대통령은 동북아시아의 평화 없이 세계의 평화가 없으며, 이 지역 국가 간의 협력 없이 태평양 변영의 시대가 열릴 수 없다는 전제에서 동북아에 지속적인 평화와 변영의 공고한 바탕을 구축하기 위해 미국과 소련, 중국과 일본, 그리고 남북한이 참여하는 <동북아평화협의회>의 창설을 제안했다.

노태우 대통령이 ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 UN총회 연설은 서울올림픽을 성공적으로 치른 국가의 대통령으로서 국제사회에 한국의 국가위신을 선양하고 ‘7·7 선언’의 남북한 간의 화해와 한반도 평화, 한국의 북방정책의 의미와 위상, 동아시아 평화와 태평양 변영을 위한 우리 정부의 적극적 태도와 노력을 표방

함으로써 한국의 평화구축 및 전방위 외교정책에 대한 유엔 회원국의 폭넓은 지지와 성원을 확보할 수 있었다. 이로써 노태우 정부의 북방정책과 대북화해정책은 대내외적인 지지와 함께 정책추진이 보다 적극화되게 되었다.<sup>236</sup>

한편 우리 정부의 대북·통일정책의 출발점과 관련하여 ‘7·7 선언’의 의의를 짚어볼 필요가 있다. ‘7·7 선언’은 1988년 봄부터 재야 단체와 학생층을 중심으로 통일논의가 확산되면서 6.10 남북청년 학생회담의 강행으로 학생과 경찰이 충돌하는 등 통일운동의 기운이 가열되는 가운데 노태우 대통령이 북한·중국·소련에 대한 개방정책을 표명하는 6개항의 대북정책을 발표하였다. 여기서 노 대통령은 자주·평화·민주·복지의 원칙에 입각하여 민족구성원 전체가 참여하는 사회·문화·경제·정치공동체를 이룩함으로써 민족자존과 통일번영의 새 시대를 열어 나갈 것을 천명하고, 다음과 같은 6개항의 실천방안을 제시하였다. ① 남북동포 간의 상호교류 및 해외 동포의 자유로운 남북왕래를 위한 문호 개방, ② 이산가족의 서신 왕래 및 상호방문 적극 지원, ③ 남북 간 교역을 위한 문호 개방, ④ 비군사물자에 대한 한국의 우방과 북한 간의 교역 찬성, ⑤ 남북 간의 소모적인 경쟁대결외교 지양 및 남북대표 간의 상호협력, ⑥ 북한과 한국 우방과의 관계개선 및 사회주의 국가와 한국과의 관계개선을 위한 상호협조를 할 의사가 있음을 밝혔다. 노태우 정권의 통일외교정책의 기본방향을 제시한 이 선언은 한편으로는 북한을 적대적인 경쟁 상대로 인식하지 않고 적극적인 대북협력의지를 표명하면서 각종 대북제외에서 항상 수반되었던 전제조건을 달

<sup>236</sup> 공보처, 『제6공화국실록 ②』 (공보처, 1992); 대통령 공보비서실, 『민주주의의 시대 통일을 여는 연대: 노태우 대통령 1년의 주요연설』 (동화출판공사, 1989).

I
II
III
IV
V
VI
VII

지 않았다는 점에서 획기적인 조치로 평가되었다. 그러나 다른 한편으로는 통일논의와 대북접촉창구를 정부가 독점함으로써 재야 및 학생들의 통일논의를 억압하였다는 점에서 비판을 받기도 하였다. 그렇지만 이 선언은 이후 남북국회회담 및 남북고위급회담을 위한 예비회담 등 남북대화의 촉매제가 되었으며, 사회주의권과의 경제교류 및 수교 등 북방정책을 추진하는 시발점이 되었다.

한국의 유엔외교는 북한의 핵프로그램 개발과 국지도발을 계기로 유엔 안전보장이사회와의 협력이 활발하게 이루어졌으며, 현재도 북핵문제가 안보리 핵심 의제가 됨으로써 우리의 유엔외교는 한층 중요해졌다. 북한의 도발과 관련하여 1996년 김영삼 정부 시기 북한의 잠수함 침투 사건으로 유엔의 대북 규탄성명이 있었으며, 2010년 3월의 천안함 폭침과 11월의 연평도 포격 도발로 유엔의 규탄성명이 있었다. 특히, 북한의 미사일 시험발사와 두 차례의 핵실험으로 유엔 안보리 결의가 채택되어 국제무대에서의 북한의 외교활동이 제약받았다. 북한의 미사일 실험 발사(2006.7.5)로 유엔 안보리 결의 제1695호가 만장일치로 채택되었으며, 제1차 핵실험(2006.10.9)에 대해 유엔 안보리 결의 제1718호가 만장일치로 채택되었다. 그리고 2009년 다시 장거리 로켓(광명성 2호)을 발사(4.5)하자 곧 유엔은 로켓 발사를 비난하는 안보리 의장성명(4.14)을 채택하였고, 제2차 핵실험(5.25)으로 또 다시 유엔 안보리에서 핵실험을 “가장 강력하게 규탄한다”는 결의 제1874가 만장일치로 채택되었다.

남북한 유엔 동시 가입에도 불구하고 북한의 국지 도발과 장거리 미사일 발사와 핵실험으로 유엔을 비롯한 국제사회의 대북제재를 초래하고 말았다. 이 결과 한국의 유엔에서의 통일외교는 한국

의 대북·통일정책에 대한 지지와 협력을 얻는 장(場)이라기보다는 한반도 문제의 국제화 속에서 유엔 안보리의 역할이 크게 부각되는 국면 속에서 오히려 한반도와 동북아의 긴장이 한층 고조되었다. 유엔 무대에서 그동안 국제사회에서 한국의 높아진 위상이 반영되면서 한국의 역할과 기여에 대한 기대가 커졌다. 반면 북한은 경제위기와 만성적인 식량난으로 국제사회에서의 지원과 협력이 절실한 실정이다. 그러나 북한이 핵을 포기하지 않는 한 유엔을 비롯한 국제사회의 적극적인 지지와 협력을 얻기 어렵다. 한국의 통일을 위한 유엔외교의 전망은 북핵문제를 어떻게 해결하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 북한 핵문제는 우리 한국이 독자적으로 해결할 수 없는 사안이기 때문에 유엔을 비롯한 국제사회의 공조가 불가피하다. 그러나 지금까지 대북제재 방식으로만 핵포기 결단을 유도하기 어렵다는 사실이 충분히 실증되었다. 이런 점을 고려한다면 우리의 유엔에서의 통일외교의 방향 전환을 모색할 필요가 있을 것이다. 이를테면 대북 역제와 제재 방식보다는 핵포기에 따른 유엔의 대북협력 프로그램 제시가 기대된다. 즉, 유엔을 비롯한 국제사회에서 북한의 체제안보 보장을 전제로 북핵 프로그램의 포기를 끌어내는 접근 방식을 통일외교의 목표로 삼아야 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---



# VI. 통일외교 전략과 세부 방안





## 1. 기본 방향

첫째, 한반도 통일은 ‘민족자결의 원칙’에 따라서 남북한이 핵심 당사자로서 주도해야 한다는 기본 입장을 확고하게 정립하여 대내외적으로 선언한다. 남북한이 기본 당사자라는 논리적 근거는 다음과 같다. ① 정치적, 법적으로 한반도의 통일은 남북한이 당사자이다. ② 역사적으로 남북한의 분단은 민족자결의 원칙에 반한 국제정치의 힘의 논리에 따라 이루어진 것이다. ③ 국제정치적으로 주변 4국 및 국제사회가 한반도 통일은 남북 당사자 원칙에 따라서 이루어져야 한다는 것을 지지해왔다. ④ 문화와 역사적 측면에서 남북한은 오랜 기간 동안 공동의 역사를 유지하였으며, 남북한의 주민은 한민족의 민족적 뿌리와 공유하는 민족성, 전통 문화와 민족 고유의 가치를 공유하고 있다.

둘째, 21세기 국제 평화와 번영에 기여하는 통일한국의 비전을 정립하고, 통일외교의 철학과 논리를 개발한다. 이에 기반하여 지역질서 및 세계질서 속에서 공동번영 및 평화와 역내 국가들의 호혜적 이익 증대 및 평화를 증대시키는 전략을 구사한다.

통일한국은 ‘동아시아 평화와 협력의 틀’ 속에서 추진하여 달성한다. 한국은 제2차 세계대전 이후 경제성장과 민주화를 동시에 성취한 유일한 국가이다. 이러한 성공을 기반으로 통일한국은 동아시아지역의 평화와 번영에 기여하는 모델 국가로서의 역할을 수행할 수 있다. 한반도 비핵화의 실현 및 군사위협을 해소하여 비핵·평화국가로서 동아시아지역의 견고한 평화를 위한 평화촉진자 및 평화조성자의 역할을 수행하는 이미지를 부각시킨다. 또 동아시아 지역의 공동 번영을 위한 지역 협력 및 발전의 촉진자 역할도 할

I

II

III

IV

V

VI

VII

수 있다. 이러한 역할은 세계적 비확산의 모델이자 군사적 위협의 해소 및 군축의 모델로서 세계 평화에 기여할 수 있다.

통일 추진은 한반도의 이익뿐 아니라 주변 4국의 국가이익을 저해하지 않고 그들의 국가이익에 도움이 되면서 동아시아의 강건한 평화와 안정, 지속가능하고 친환경의 공동 경제번영에 기여한다. 즉 ‘선(先)한반도 통일 후(後)동아시아 평화·번영’이 아닌 ‘동아시아 평화·번영 속의 한반도 통일’을 추진한다. 필요할 경우, 국제적 협약 체결을 고려한다.

셋째, 통일외교는 미·중 간 양자택일이 아니라 한·미동맹의 축에서 중국을 포섭하는 전략을 취해야 한다. 동북아시아 6개국 간 북한과의 관계 단절은 냉전시대에 존재하였던 한국-미국-일본의 삼각관계와 북한-중국-러시아의 삼각관계라는 대립적인 두 개의 삼각관계의 등장 가능성을 여전히 배제하지 못하도록 만든다. 즉 한국을 중심으로 볼 때 한-미-일 삼각관계는 이 지역의 평화와 협력의 통합 네트워크를 형성할 수 있는 순기능의 자산이지만 북-중-러의 삼각관계는 통합을 저해하는 역기능의 제약요소다. 이러한 상황에서 남북관계의 대립 구도 심화는 한국의 정책추진을 더 제약하고 북한 문제에 대한 중국과 러시아의 역할을 증대시킬 가능성이 있다.<sup>237</sup> 미·중 간 갈등 상황이 증대된다면 한국의 입장에서는 매우 어려운 선택적 상황이 발생할 수도 있다. 따라서 남북관계의 개선과 함께 미국과는 ‘다원적 전략동맹’의 기반 위에서 연대를 강화·유지하고 중국과는 ‘전략적 협력관계’를 발전시켜 경제에서 뿐 아니라 정치·안보적 차원에서도 협력관계를 만드는 ‘연미화중

---

<sup>237</sup> 김상배, “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용,” p. 69.

(聯美和中)’의 전략을 추구한다. 이러한 전략은 향후 한국이 지역적 통합을 위해 미·중을 ‘중개’하는 역할을 수행할 수 있도록 만들 것이다.

넷째, 통일외교 전략은 실용주의 정책을 통해 실현한다. 통일이 라는 목표를 달성하기 위한 국가이미지를 국제적으로 전파하는 원칙과 명분은 이미지 제고에 매우 중요하지만, 실천의 측면에서는 유연성을 발휘해야 한다. 그동안 한국의 외교정책은 원칙과 명분을 중시한 나머지 외교 행위와 선택의 범위를 스스로 제약한 측면이 강했다.<sup>238</sup>

21세기의 국제환경과 정보화 매체의 빠른 발전 및 확산은 외교에 있어서 보다 유연한 사고와 행동을 요구한다. 한국의 높아진 국가위상과 한류, K-pop과 같은 한국 문화의 지구적 확산은 시대의 흐름에 대한 유연하고 신속하며 창의적인 적용의 결과라고 할 수 있다. 마찬가지로 우리의 통일외교는 이와 같은 원칙과 명분을 중시하면서도 유연성을 가지는 실사구시의 외교가 되어야 한다.

다섯째, 경제발전, 민주화를 동시에 달성한 모범적 사례를 배경으로 평화·녹색성장 주도 통상국가의 비전으로 주변 4국의 협력을 확보한다. 추구 가치로는 민족주의를 지양하고 세계 사회의 보편적인 가치 규범에 호소한다. 인권 존중, 빈곤 해소, 평화, 녹색 환경 등 전 세계의 공동 번영과 평화 확산을 강조한다.

여섯째, 동북아 다자안보 및 경제협력체 건설에 적극적인 역할을 발휘하여 통일 환경에 유리한 조건을 형성한다. 그동안 한국이 발전시켜온 주변 4국과의 관계를 동아시아 세력망 속의 위치권력

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>238</sup> 세종연구소 엮음, 『한국의 국가전략 2020』 (성남: 세종연구소, 2006), p. 15.

측면에서 보면, 한국은 북한과 주변 4국 간, 그리고 미국과 중국 사이에 형성되는 다층적 관계를 복합적인 연결망 외교(networking diplomacy)의 가동을 통해 조율할 수 있는 역할의 수행을 가능하게 만들 것이다.<sup>239</sup> 따라서 한국은 북한과 주변 4국과의 양자관계, 한-미-일 및 북-중-러의 삼자관계의 연계 고리를 잇는 중개자의 역할을 발휘하도록 한다. 다시 말해 한국은 해양세력과 대륙세력의 가교자로서의 역할을 수행함으로써 동북아 공동의 평화와 번영 속의 통일 환경을 조성하도록 한다.

일곱째, 통일한국의 구체적 이미지와 공감대 확산을 위한 ‘발신 시스템’을 구축한다. 통일한국의 비전과 품격, 국제사회에서의 역할 등의 이미지를 함축적으로 표현하는 ‘국가브랜드’를 만들 필요가 있다. 예를 들어, 일본은 ‘아름다운 나라(美しい國)’, 영국은 ‘Cool Britain’, 중국은 ‘평화적 발전’을 국가이미지 구축을 위한 기치로 삼았다. 한국도 ‘글로벌 코리아’ ‘다이나믹 코리아’ 같은 국가 이미지 제고를 위한 슬로건을 개발하여 홍보하고 있다. 통일과 관련하여서는 “Asian Hub: Bridging World’s Peace and Prosperity”, “Korea: Leading the Future”와 같은 세계 평화와 미래를 형상화하는 이미지를 보여주는 발신시스템을 강구하여 추진한다.

---

<sup>239</sup> 김상배, “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용,” p. 70.

## 2. 통일외교 전략

### 가. 종합 전략

#### (1) 소프트파워 전략: 국가이미지 활용

한반도의 통일은 2차 세계대전 이후 등장한 분단국가 체제의 종식을 의미하는 것으로 전후 체제의 종말과 새로운 국제 평화질서의 상징이다. 특히 한국은 원조수혜국으로부터 원조공여국으로 전환한 유일한 국가이다. 한국은 이러한 국가이미지를 통일외교에 적극적으로 활용해야 한다. 한국은 ‘경제발전 및 민주화 모델’이다. 통일한국의 등장은 경제발전과 민주화에 이어 평화가 달성된 모델이 된다. 즉 ‘경제발전+민주화+평화’의 결집체가 통일한국이다. 최근 세계적으로 K-pop, 한국 드라마 등 한류로 대표되는 한국의 현대 대중문화가 주목을 받고 있다. 한국의 국가이미지를 신장시키는 소프트파워의 힘이다.

이러한 국가이미지 등 소프트파워의 활용을 통해 한반도의 통일로 등장할 새로운 동북아시아 국제질서는 지역적 차원을 넘어 아시아, 세계적 차원에서의 평화와 경제 번영에 기여한다는 이미지를 부각시킬 수 있다. 통일한국은 동북아시아에 평화공동체의 등장을 가능하게 하고, 아시아·태평양지역의 안보 및 경제발전의 중추 역할을 수행하며, 이를 바탕으로 세계적 차원에서 평화와 번영의 촉진자 역할을 할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

## (2) 네트워크 구축 전략: 정책협력 네트워크의 체계적 구축<sup>240</sup>

한국은 지정학적으로 강대국에 둘러싸여 있지만 한국의 국력은 유엔회원국 192개국 중 상위에 있다. 특히 통상국가의 이미지와 K-pop, 한국 드라마 등 한류로 대표되는 문화적 파급 능력은 새로운 외교의 강력한 도구이다. 따라서 기존의 양자 간 차원의 정책협력 채널의 강화·확대와 함께 이러한 도구를 적극적으로 활용하는 네트워크 구축·확산전략을 추진한다.

통일외교는 평소부터 신뢰와 협력을 쌓는 것이 중요하다. 따라서 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4국과 양자 차원의 지도부 및 정책 당국자간의 긴밀한 협력관계를 유지하고 가급적이면 핫라인 및 수시 협력채널을 설치·가동하는 것이 필요하다.

현재 한·미, 한·중, 한·일, 한·러 간에 정부 및 민간 차원의 ‘전략 대화’ 채널이 구성되어 있다. 이러한 전략 채널 조직과 체계를 정비하여 그 효율성을 높일 필요가 있다. 동시에 민간 차원에서 형성·가동되고 있는 ‘전략 대화’ 채널을 정비하여 정책네트워크를 종합적, 체계적으로 가동할 수 있도록 지원한다.

## (3) 글로벌 거버넌스 적극 참여 전략<sup>241</sup>

유엔과 유엔 산하 기구, 국제기구 등 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여한다. 정보화, 세계화의 진행으로 지구적 차원에서 시공간이 압축되고 있다. 우리의 삶에 영향을 미치는 문제들이 단지 지

---

<sup>240</sup> 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일외교 인프라 구축 연구』, pp. 152~157.

<sup>241</sup> 손열 외, 『복합외교 최종보고서』 (2011.1.25), pp. 36~44.

역적 차원에 머물지 않고 전 지구적 차원으로 확대되었다. 북아프리카, 중동 지역 독재정권에 대한 시민의 저항이 보여주는 것처럼 시민사회의 영역이 적극적으로 영향력을 발휘하는 시대가 되었다.

한국 역시 핵심적 국가이익에 영향을 미치는 지구 차원의 제도에 영향을 받고 있으며, 이러한 거버넌스 체제에 다양한 방식으로 참여하는 새로운 외교를 구사해야 한다. 글로벌 코리아의 슬로건 아래 지구적 이슈에 많은 관심을 가지고 G20의 경우처럼 적극적 역할을 발휘하는 것이다.

유엔 관련 기구와 북한 간 외교네트워크의 활성화를 도모할 필요가 있다. 관련 유엔 기구에 한국이 추구하는 한반도의 미래, 통일비전을 정확히 이해시키고, 지구적·지역적 규범체계를 총동원하여 국제규범 속에서 북한 문제를 정의하도록 노력해야 한다. 북한이 개혁·개방의 경제체제를 통해 정상적 국제사회의 일원으로 발전하도록 돕는 외교활동을 전개한다. 또한 북한이 안보·경제·사회·문화 부문에서 합리적 국제사회의 일원이 되도록 하는 노력이 강화되어야 한다. 환경, 대테러 문제 등 북한과 관련 국제기구의 이해관계가 일치하는 분야에서 협력을 촉진하기 위해 한국이 주선하여 다자협력기구와 제도를 만들어가는 것도 북한의 국제사회 진입을 촉진하는 방법이다. 그리고 북한 문제를 다루기 위한 공동회의, 기구 등을 창출하고, 북한이 포함된 네트워크를 강화한다.

#### (4) 강대국과 약소국 간 가교(架橋)역할 확대 전략

한국은 세계 10위권의 경제력을 가지고 있는 중견국가로 성장했다. 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 성장함으로써 세계 무대에서의 발언권도 강화되었다. 한국은 2010년 G20 정상회의를

I

II

III

IV

V

VI

VII

성공적으로 개최하고 2012년 3월에는 제2차 핵안보정상회의를 개최한다. 앞서 지적한 것처럼 한국은 중견국가의 위치를 활용한 소프트파워와 네트워크 구축 전략을 통해 G20과 비-G20간의 가교(bridge)역할을 수행할 수 있다.<sup>242</sup>

한국은 미국과 중국, 중국과 일본 사이뿐 아니라 아시아와 유럽, 선진국과 신흥국 등 다양한 국가들 사이에서 상충될 수 있는 이해관계를 조정하는 가교역할을 수행할 수 있다. 그러나 통일한국의 등장에 따른 동북아시아의 전략 환경 변화에 대한 주변국의 우려가 있으므로<sup>243</sup> 이에 대한 세심한 고려가 필요하다. 통일 추진과정, 통일 직후, 통일 이후의 한국의 전략에 대한 투명성 제고는 통일에 대한 주변국의 우려를 불식시키는데 매우 중요한 요소이다. 이 과정에서 한국은 자국 중심의 이익 추구가 아니라 국제사회의 공동 번영과 평화 신장에 적극 기여하는 소프트파워의 이미지를 신장시키는 것이 바람직하다. 일본이 ‘Cool Japan’이란 소프트파워 문화정책으로 세워 이미지 제고에 노력했으나 정치 지도자의 잘못된 발언이나 역사 인식이 하루아침에 이러한 노력을 무산시킬 수 있음을 교훈으로 삼아야 한다.<sup>244</sup>

한국은 또 국제규범 권력에 기초한 중개외교를 시도할 수 있을 것이다. 국제사회의 보편성과 공공성에 기초한 규범을 형성하는데 선도적 역할을 수행하고, 이를 통해 ‘서울 컨센서스’ 같은 국제

---

<sup>242</sup> 위의 책, pp. 39~44.

<sup>243</sup> 본 연구의 책임자인 박영호는 2011.11.8-10 캐나다의 국방대학(Canada Forces College) 국가안보연구센터(Center for National Security Studies)가 주최한 ‘Korea Symposium’에 참여하였는데 핵심 주제가 ‘한반도 통일에 따른 동북아 전략환경의 변화’였다.

<sup>244</sup> 이용욱, “소프트파워 효용성에 대한 시론과 한국 소프트파워 외교에의 함의,” 『국제문제연구』, 겨울호 (2010), p. 211.

거버넌스의 새로운 플랫폼(platform)을 형성하는 능력을 증진시킬 수 있을 것이다.

#### (5) 공공외교(Public Diplomacy) 확대 전략

21세기는 정부 행위자와 함께 민간 행위자의 역할이 특히 중요해졌으며, 국가·정부 간 차원의 외교와 함께 시민사회·민간외교의 영역이 상당한 역할을 발휘하는 시대가 되었다. 또 정보화의 수단인 IT의 혁명적인 발전으로 시공간을 넘으며 수평적, 쌍방향적인 교류와 대화가 가능하게 되었다. 독도가 한국의 영토임을 알리는 등 해외에 한국 알리기 홍보사업을 활발하게 전개하는 ‘사이버외교사절단’ VANK가 대표적인 예이다.<sup>245</sup>

현대 거버넌스에서 민간의 역할의 중요성을 인식하여 각국은 공공외교를 강화하고 있다. 미국의 테러와의 전쟁 수행과정에서 대상국의 민간에 대한 공공외교의 역할은 미국 외교의 중요한 부분이 되고 있다. 한국도 공공외교를 외교의 중요 영역으로 설정하여 추진해오고 있다.<sup>246</sup> 한반도 통일과 관련하여 이러한 공공외교를 적극적으로 활용해야 한다. 핵문제, 인권문제를 비롯하여 북한문제는 국제적으로 정책 커뮤니티뿐 아니라 전문가 집단, NGO 등의 주요 논의 의제가 되었다. 기존의 공공외교 활동을 보다 체계화하

<sup>245</sup> VANK는 전 세계 네티즌을 대상으로 풀뿌리 한국 홍보를 기치로 내세우면서 한국어, 영어, 중국어, 일본어, 독일어, 프랑스어, 러시아어, 스페인어, 아랍어 등으로 한국 바로 알리기와 한국 홍보사업을 전개하고 있는 대표적인 민간단체이다. <[www.prkorea.com](http://www.prkorea.com)>.

<sup>246</sup> 외교통상부 산하 기관인 국제교류재단이 공공외교 활동의 대표적 기관으로서 ‘국가별 포럼’, ‘KF Global Seminar’ 등을 운영하고 있다. 자세한 내용은 <[www.kf.or.kr](http://www.kf.or.kr)> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 강화할 필요가 있다. 한반도 주변 4국에서는 물론 유럽, 캐나다, 호주 등 국제사회에서 공공외교의 장을 적극적으로 활용함으로써 통일문제에 대한 국제사회의 여론을 환기시켜 나가도록 한다.

국제사회에 대한 공공외교뿐 아니라 국내 민간 부분에 대한 공공외교를 확대·강화하여 민관협력을 증진시킨다. 이를 위해 출범한 ‘공공외교포럼’을 다양한 외교이슈를 논의하는 정책커뮤니티의 역할을 수행하도록 발전시킨다. 통일문제는 핵심적 외교사안의 하나로 대내외 공공외교의 무대에서 빈번하게 다룸으로써 국제사회에 한국 주도의 통일의 필요성에 대한 인식을 환기시킨다. 공공외교의 장에서 전문가 집단, 기업인, 언론인, 문화예술인, 해외 동포 등은 주요한 ‘민간외교단’의 역할을 수행할 수 있다. 또 공공외교를 수행하는 과정에서 한국의 문화, 예술, 체육, 교육 영역 등에서의 소프트파워를 활용함으로써 세계 곳곳에서 한국에 대한 우호적 집단이 등장하도록 유도한다.

#### (6) 주변 4국 및 국제사회에 대한 전략적 접근 방법 개발

남북한 간 현안을 푸는 과정에서 남한의 입장에 대한 전폭적인 지지와 협력을 획득하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또 통일외교의 성과는 단기간 내에 결실을 맺을 수 있는 것도 아니다. 주변 4국은 각자의 국가이익의 우선순위가 있고 그것을 실현하기 위한 전략이 있다. 더욱이 주변 4국은 남한보다 훨씬 강한 국력을 가지고 있으며 이러한 현실은 앞으로도 크게 변화를 보일 것으로 예상되지 않는다. 따라서 남한으로서는 주변 4국에 대한 통일외교는 강대국과의 관계를 발전시키는 어려운 작업이다. 각 나라의 제도와 정책결정과정의 차이 때문에 정부 차원, 민간 차원, 정부와 민간의 결합

차원에서 통일외교를 전개하는 방법도 세심한 주의를 기울여야 한다. 한국의 통일외교는 그만큼 다변적이고 복잡할 수밖에 없다. 따라서 한국의 정책적 선호를 주변 4국의 대외정책, 특히 한반도정책에 반영시키기 위해서는 고도의 전략적인 접근을 필요로 한다. 각 나라의 정책결정과정과 정치문화, 인간관계 및 사회적 관계 형성 방식에 대한 심층적인 연구를 기반으로 우리의 통일정책 선호를 투영시키는 방법을 개발하여 시행한다. 이러한 노력은 주변 4국에 대해서뿐 아니라 국제사회에 대해서도 마찬가지다.

#### (7) 통일외교 기반조성 전략: 한반도 문제 관련 인사 체계적 정보관리

통일외교는 외교의 대상국의 정부 및 정책결정자, 의회 의원들에 대한 공식적인 외교에 그치는 것이 아니다. 상대국의 한반도 문제 전문가 집단이나 유력한 언론인, 기업가, NGO 활동가 등 다양한 영역의 민간인 정책 영향 행위자 등에 대한 접촉과 정보 교환 및 교류를 유지하는 것도 통일외교의 일환이다. 공식적인 외교의 저변을 확대해주는 효과가 있다.

한반도 주변 4국과 그 외의 주요 국가, 국제사회에서 한반도정책에 영향을 미치는 정책결정자들뿐 아니라 각국의 의회의 관련 의원, 전문가, 언론인, 민간단체의 유력한 관련 인사들을 파악하여 지속적으로 한국의 통일정책에 대한 정보를 전달함으로써 관심을 유발하고 우호적인 관계를 형성하도록 유도해야 한다. 또 이들에 대한 정보를 체계적으로 관리하도록 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (8) 정부 부처 간 협조체제 강화

통일외교는 집행 차원에서는 정부의 통일정책을 대외적으로 효율적으로 알리고 이해시키며, 핵문제, 식량지원문제, 북한의 군사적 도발에 대한 대처 등 당면 현안에 대해서 상대국, 국제기구 등에 대하여 우리의 정책 방향에 대하여 협력을 구하며 때로는 협상을 수행하는 작업이다. 따라서 북한 실정과 통일문제에 대한 종합적인 전략과 지침 속에서 이루어져야 할 것이며, 관련 부처 간의 협력이 매우 중요하다.

그러나 현실에 있어서 통일외교의 현장에서는 종합적인 차원이 아니라 부처별 개별적 차원에서 진행되어 업무 협조가 미진하며, 북한 실정 및 통일문제에 대한 이해도와 전문성이 떨어지는 인력에 의해서 통일외교가 수행되고 있다는 비판으로부터 자유롭지 못한 것으로 보인다. 통일부, 외교부, 국방부, 국정원 등에서 파견되는 통일외교의 일선 요원들이 관료제적 경쟁, 부처 간 이기주의, 전문성이 아닌 경력관리 중시 등에 빠진다면 국력의 낭비가 아닐 수 없다. 더욱이 통일외교는 어떤 특정 부처가 전담할 수 있는 영역이 아니다. 통일을 위한 외교임을 감안할 때 통일의 전문성과 외교의 전문성이 잘 결합되어야 한다. 통일외교에 대한 이해 및 공감대가 아직은 미약한 상황에서 통일외교의 제도적, 인적 역량의 강화가 절실하게 요구된다.

## (9) 민·관 통일외교 종합 기획·조정·협력: 『통일외교센터』 설립

통일외교는 안보, 정치, 경제, 사회문화, 예술 등 다양한 분야에서 한국의 이미지를 높이고 한국의 국제사회에 대한 기여를 긍정

적으로 평가하며 정책에 대한 신뢰를 가지게 될 때 그 효과를 제고시킬 수 있을 것이다. 통일은 여러 가지 차원이 복합적이며 다차원적으로 작용하는 문제이다. 이러한 점을 고려하여 왜 한반도와 동아시아, 나아가 세계적 수준에서의 평화와 공동 번영에 기여하는가에 대한 홍보·설득 논리를 개발하고 적극적으로 해외에 전파해야 한다. 한반도 문제 및 동북아질서에 관한 세미나, 심포지엄, 전문가회의, 포럼 등 다양한 형태의 국제회의를 수시로 개최하여 남북한이 특수한 관계이며 하나의 국가를 지향하고 있음을 적극적으로 인식하도록 하는 외교적 노력이 필요하다.

한반도 통일에 대한 국제사회의 여론을 계속 환기시키고 향후 통일의 상황이 초래되었을 때 다자협력을 강화하는 차원에서 국내 및 국외의 기업, 학계, 단체, 연구기관 등이 함께 참여하여 자금을 출연한 가치 『통일외교센터』의 설립 추진을 고려한다. 『통일외교센터』는 정부 간 차원의 통일외교를 지원하는 역할을 수행하는 것으로 정부와 독립하여 민간 차원의 센터로 수립하도록 한다. 이와 함께 정부와 민간의 통일외교를 종합 기획·조정하고 효율적 협력을 위하여 민·관 합동의 가치 『통일외교 추진위원회』를 설치하여 운영한다.

#### 나. 대미 통일외교 전략

통일 이전 북한의 군사적 위협 억제로부터 북핵문제 해결은 물론 한반도의 평화정착과, 통일 추진의 전 과정에서는 미국은 가장 강력한 영향을 미치는 주변국임에 틀림이 없다. 따라서 미국의 역할에 대한 정확한 평가가 필요하며, 또 그에 기반하여 대미 통일의

I
II
III
IV
V
VI
VII

교를 추진해야 할 것이다. 한국의 대미 통일외교 전략을 군사안보 영역, 경제영역, 국제영역, 사회영역의 4가지 차원에서 다음과 같이 제시한다.

### (1) 군사안보영역

#### (가) 통일 이전 북핵문제의 해결과 평화정착

한국의 통일 이전의 핵심 과제는 북핵문제를 해결하고 평화정착을 이루는 것이다. 이 과정에서 북한의 전략을 고려할 때 미국의 역할이 핵심적인 요소이다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담이나 향후 평화체제 정착을 추진하는 과정에서 한·미의 정책협력은 한국의 정책을 입안하고 집행하는 과정에서 핵심적 요소의 하나이다. 즉 미국의 일관된 지지와 협력이 요구된다. 따라서 한국은 북핵문제와 북한 문제를 해결하는 과정에서 미국의 힘과 외교력을 등에 업고 중국의 협력 유도, 북한의 정책 변화 유인 등을 추진하는 전략을 취해야 할 것이다. 국제비확산체제 유지의 최대 걸림돌 중 하나인 북핵문제의 해결은 미국의 비확산전략에도 기여하며 한반도 평화정착은 미국의 동아시아 군사전략에서 부담을 줄여준다. 이를 바탕으로 한·미는 한국 주도의 통일에 대한 인식을 공유할 수 있고, 포괄적·장기적 전략을 협의할 수 있다. 21세기 한·미 전략동맹의 발전은 대미 통일외교의 초석이다. 이를 위해 한·미는 외교, 국방장관급 대화, 차관급 전략대화 등 기존의 대화 채널을 유지·강화하고 가급적이면 양국의 외교·국방장관이 참여하는 2+2회의를 설치·운영함으로써 제도적 협력을 강화하도록 한다.

(나) 중국을 통일 협력세력으로 유인하는 한·미 협력

통일을 추진하는 과정에서 통일 이후의 상황까지를 염두에 두어야 한다. 주변 4국은 통일 이후의 동북아시아질서의 변화를 가져오는 한반도 통일에 민감하다. 특히 중국은 한국 주도의 통일이 이루어져 통일한국과 국경을 접하는 상황에서의 한·미관계를 주시하고 있다. 천안함 폭침 이후의 중국의 북한 옹호와 한미의 대북 군사적 시위에 대한 공격적 대응은 세계 2위의 경제력을 배경으로 공격적인 외교정책을 펼치고 있는 중국의 전략을 보여주고 있다. 이러한 공세적 태도의 지속은 한국이 통일을 추진하는 과정에서 매우 '위협적' 요인으로 작용할 것이다. 따라서 한국은 우선 G2시대 지구적 차원, 특히 동북아시아의 세력균형의 변화에 대한 미국의 이해와 전략에 대한 냉정한 평가와 판단이 필요하다. 미·중의 이 지역에 대한 힘의 투사능력 변화 예측, 미·중 간 국제질서에 대한 전략적 이익의 변화와 공유 여부, 지구적 차원과 동아시아지역 차원의 전략의 차별성, 경제·안보·정치 등 이슈별 주요 현안과 향후 과제 등에 대한 평가와 판단을 통해 한·미 전략동맹의 미래 발전 방향에 대한 입장을 정리하고 미국과 공유할 필요가 있다.

(다) 미국의 향후 대외전략에 대한 파악

향후 미국의 집권세력과 주요 정책영향 집단의 이념 및 관련 대외전략의 변화에 대한 냉정한 판단이 요구된다. 미국의 테러와의 전쟁 수행 이후, 또한 중국의 강력한 도전과 미국의 상대적 국력 저하에 대한 평가 등이 나타나고 있는 상황에서 향후 미국의 아시아·태평양전략 구도, 한·미관계에 대한 입장, 한국의 역할 신장 요구 등 미국의 집권세력의 전략기조 변화를 정확히 이해해야 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

이를 토대로 미국의 한반도 전략과 동북아전략 속에서 한국의 통일정책 추진이 상호 교호하는 방향으로 대미 외교의 역점이 두어져야 한다.

그러나 21세기 한·미 전략동맹의 발전 토대 위에서 대미 통일의외교 강화를 통해 미국을 적극 활용하는 것이 통일의 대상인 북한의 대중관계의 강화를 초래하거나, 또는 북한의 심리적 안보위협을 증폭시키지 않도록 유의해야 한다. 통일의외교는 일방에 대한 선택이 아닌 한반도 관련 국가들 및 국제사회에 대한 매우 복합적이고 다층적인 외교이다.

(라) 통일한국의 비전 공유와 통일한국과 미국의 관계 사전 정립

한국은 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 모범적인 사례다. 이를 달성하는 과정에서 미국의 후원은 중요한 역할을 했다. 통일한국은 이에 더하여 세계의 화약고의 하나였던 한반도의 안보문제를 해결함으로써 국제평화와 공동 번영에 기여하는 모델이 될 것이다. 통일한국은 바로 경제발전, 민주화 및 평화의 성취 모델이며, 통일한국은 이를 바탕으로 국제사회의 번영과 평화에 기여하는 선진 일류 국가의 달성을 비전으로 정립하는 것이 바람직하다. 이러한 통일한국의 비전은 미국의 국가이익 및 전통적인 가치를 아시아지역 및 세계적으로 확산하는 데 크게 기여할 것이다.

미국은 동맹국이지만 한국의 이익에 항상 동참하고 무조건 지지와 협력을 하는 것은 아니다. 미국 또한 통일한국이 미국과의 관계를 어떻게 정립할 것이고 또 통일한국 등장 이후의 동북아시아에서의 자국의 위상과 영향력의 변화를 계산할 것이다. 한국은 통일한국의 미국과의 관계에 대한 장기 구상에 대해 미국에 의구심을

줄 필요는 없다. 독일 통일과정에서 미국은 자국의 구체적 정책 작성을 위한 지침을 세웠다. 그 지침은 4가지 원칙을 가졌는데, ① 독일의 자결권 지지, ② 독일통일은 독일의 NATO 및 EC 잔류 속에서 이루어짐, ③ 통일과정은 점진적, 단계적, 평화적으로 진행, ④ 국경문제에 대해서는 모든 당사자가 헬싱키 최종의정서의 원칙 준수 및 유럽 변경의 불가침성 인정 등이었다.<sup>247</sup> 통일 추진과정에서 미국이 서독에게 주었던 이상의 협력과 지지를 확보하기 위해서는 통일 이후의 양국 관계에 대한 논의를 통일 이전부터 협의하고 양국의 이익에 맞게 정립할 필요가 있다. 통일한국이 한반도와 동북아, 그리고 아태 및 세계 수준에서 전략 동맹으로서의 이익을 공유하고 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 공동의 파트너가 된다는 점을 분명히 각인시킨다면 미국은 통일 추진의 전 과정에서 한국의 입장에 전폭적인 지원을 할 것이다.

(마) 통일한국은 국제평화 신장의 동반자

통일한국은 미국과 더불어 새로운 안보위협을 예방에 적극적으로 참여함으로써 국제평화의 신장에 기여할 것이다. 통일한국은 동아시아에서 해양과 대륙을 연결하는 가교국가로서 통일 이후에도 한·미동맹은 NATO 동맹의 유지처럼 동북아시아의 평화·안정의 기본 축으로서 역할을 수행한다는 입장을 공유할 필요가 있다. 한·미동맹은 향후 통일과정에서 형성될 것으로 예상되는 동북아 다자안보협력체와의 협력 속에서 운영되며, 한국은 동아시아지역

<sup>247</sup>-Dennis Ross to James A. Baker III, "How to Approach the German Unity Issue," unpublished document (November 13, 1989); Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (1997), p. 113 재인용.

I
II
III
IV
V
VI
VII

강대국 간 역학관계에서 발생할 수 있는 갈등의 평화적 중재자 역할을 수행할 것임을 미국과 공유하면 미국은 한·미 전략동맹관계의 유지 속에 한국의 통일 추진과정에서 미국의 역할을 분담할 것이다. 특히 미국의 관심사인 통일 후 한국의 대중국 관계에서 한미 동맹의 유지와 한·중 전략적 협력관계의 발전이라는 노선을 확립하여 공유할 필요가 있다. 이러한 외교노선 위에서 통일한국은 중국의 ‘패권국가’화와 그에 따른 ‘수직적 중화주의’ 국제질서의 등장을 예방하고 호혜·평등의 수평적 평화질서 등장에 기여한다. 통일 한국의 한·미동맹 유지는 미국의 미·일동맹, 미·호주동맹 등 아시아·태평양 지역의 양자동맹의 유지를 통한 전략적 협력의 보루이다.

## (2) 경제영역

(가) 상호의존 심화에 기반한 한·미 양국에 새로운 기회

경제영역에서 미국의 지원과 협력을 받는 기본적인 원칙은 이익의 상호 교환이다. 미국은 한국의 대외경제규모에서 미국의 위상은 과거보다 약화되었지만, 한·미 경제관계는 양국의 경제발전에 여전히 매우 중요한 위치를 차지한다. 한국은 미국의 주요 수출시장일 뿐만 아니라 장기적으로 미국의 동아시아 시장의 확대를 위한 중요한 전초기지가 될 수 있다. 한·미 자유무역협정(FTA)의 발효를 계기로 양국의 경제적 상호의존은 질적으로 한 단계 더 심화될 것이며 한국은 글로벌 경제중심과의 연결이 더 용이해지게 될 것이다. 또 양국 간의 동맹관계는 경제, 사회·문화의 상호 침투 증대로 안보 동맹을 넘어서 포괄적 동맹관계로 발전할 수 있을 것으로 보인다. FTA의 발효가 한국의 대미 의존을 가져올 것이라는 우려도 있으나 한국 경제는 이제 세계 10위권으로 성장했으며 세계

적 경쟁력을 가진 산업분야와 상품들도 많이 있다. 또 미국에 진출하여 성공을 거둔 자동차 산업처럼 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 미국의 일자리 창출에도 도움을 준다.

북한 문제를 해결하고 통일의 길로 진행되는 과정은 한국 경제에는 물론 미국 경제에도 이익을 가져다줄 것이다. 한국은 이러한 경제적 혜택의 논리를 통일 추진과정과 통일 이후 북한 지역의 재건 및 경제개발의 관점에서 미국을 적극적으로 설득할 필요가 있다. 한국은 또 세계경제 위기의 회복을 위한 국제협력, 녹색성장 등 새로운 경제성장 동력 분야, 기후변화 대응 및 지속가능한 성장 등의 분야에서 미국과 동반자적 협력을 추진함으로써 미국의 한국의 통일 추진과정에서 발생할 수 있는 경제적 소요 확보에 대한 지지와 협력을 획득하는 전략을 추진한다.

(나) 북핵문제의 해결과 남·북·미 경제적 상호의존의 연동

통일한국의 등장은 북핵문제의 완전한 해결을 가져다준다. 통일 한국은 한·미 FTA, 한·중 FTA, 한·중·일 FTA, 한·러 경제동반관계 발전 등을 통해 동북아시아의 경제번영을 이끄는 경제번영의 촉매제로 기능할 것이다. 한·미 FTA가 발효되어 시행되는 과정에서 향후 개성공단 생산제품의 한국산 인정 허용을 추진하고 남북 경제협력공단의 추가 개발을 북핵문제의 해결과 연동시키면 미국이 한반도에서 가장 우려하는 북핵문제의 해결을 촉진하면서 남북 관계의 발전에도 도움이 될 수 있다. 이러한 협력 방식을 통해 남·북·미 간 경제적 상호의존성을 높이는 정책을 추구하는 전략을 추진한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한편 북핵문제가 해결되더라도 미국을 비롯하여 주변 4국은 모두 북한이 보유하고 있는 핵개발 기술과 기존 핵무기, 핵시설 등의 처리문제에 대해 우려를 가질 것이다. 한국은 통일한국이 한반도 비핵화선언의 정신을 충실하게 이어받으며 NPT 체제 하의 엄격하고 투명한 감시체제 아래 있음을 재확인하며, 동시에 한·미 원자력 협력협정에 기반한 협력을 유지하도록 한다.

### (3) 국제 영역

(가) 국제금융기구 및 국제사회의 지원과 협력 획득을 위한 지원

통일을 추진하는 과정에서 북한체제의 변화가 발생하고 개혁·개방정책이 본격적으로 실시된다면 개발협력 등 국제사회로부터의 경제적 지원이 중요 사안으로 부각될 것이다. 북한에서 급변사태가 발생하여 대규모 인도적 지원이 필요한 경우가 생길 수도 있다. 또 통일 이후 북한 지역 재건과 경제발전을 위해서 외부 자원의 동원이 매우 중요하다. 미국은 IMF, IBRD 등 국제금융기구에서 가장 큰 영향력을 가진 국가이며, 2차 세계대전 이후 마셜 계획(Marshall Plan)의 경우처럼 가장 큰 국제지원국가가 될 것이다. 따라서 북한에 대한 대규모 인도적 지원, 북한에 대한 개발협력 지원, 통일 이후 북한 지역 재건 및 경제발전을 위한 자원 확보 등 모든 경우에 있어서 국제금융기구와 국제사회의 협력과 지원을 얻는데 미국의 협력은 필수 요소이다. 한국의 대미 통일외교의 핵심적인 한 부분이다.

(나) 한국 주도 통일에 대한 확고한 국제적 지지 획득을 위한 지원

독일 통일과정에서 미국의 서독 지원은 국제적 환경을 만드는 데 결정적인 역할을 하였다.<sup>248</sup> 한국 주도의 통일을 추진하고 통일 상황이 발생할 경우 국제사회의 개입이나 통일 방해 시도를 차단하기 위해서 미국의 협력은 필수적 요소이다. 예를 들어 북한에서 급변 상황이 발생하여 중국의 일방적인 개입행위가 발생하는 경우 이를 차단하는 국제적인 행동은 미국의 주도에 의해서 효과적으로 시행될 수 있다. 또 한국 주도의 통일의 상황에서 중국이 강력한 반대세력으로 등장했을 때 이를 차단하고 중국을 통일을 지지하도록 만드는 설득외교에서도 미국의 역할은 절대적이다. 따라서 이러한 상황이 실제 발생했을 때 미국의 즉각적인 행동이 나타날 수 있도록 한국의 굳건한 대미 협력외교를 펼쳐야 한다. 또 통일과정 시 발생 가능한 국제법적 문제를 사전에 검토하여 대비책을 강구하는 데 협력해야 한다.

동독의 경우처럼 북한에서 급격한 변화의 상황이 발생했을 때 유엔에서의 한국 주도의 통일에 대한 지지를 획득하는 것은 국제 여론의 향방을 결정하는 역할을 하게 될 것이다. 미국의 협력이 역시 결정적인 역할을 하는 분야이다.

또 한국은 지금까지 그래왔던 것처럼 ARF, G20, APEC 같은 각종 정부 간 다자회담의 국제외교무대에서 한반도 문제에 대한 논의 시 미국의 확고한 지지와 협력을 받고 공동의 행동을 취하도록 외교적 협력을 유지·강화해야 한다. 이러한 노력은 민간 영역에 대한 공공외교에서도 마찬가지이다.

---

<sup>248</sup>- Philip Zelikow and Condoleeza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* 참조.

#### (4) 미국 내부 영역

##### (가) 기반 공고화를 위한 공공외교 강화

한반도 통일에 대한 미국 사회의 인식은 대체적으로 호의적으로 평가되고 있다. 최근 미국의 국민들을 대상으로 실시한 한 여론조사에 따르면, 미국의 일반 국민들은 통일 이후에도 한·미동맹관계를 유지하는 것이 필요하다는 데 압도적으로 찬성하고 있는 것으로 나타났다.<sup>249</sup> 한·미관계에 대한 미국인들의 호의적인 인식을 반영하고 있는 것으로 보인다. 이러한 인식을 보다 강건하게 만들고 통일과정에서 필요한 미국의 지지와 협력을 신속하고 원만하게 획득하기 위해서 미국 사회를 대상으로 공공외교를 더욱 적극적이며 체계적으로 펼쳐야 한다.<sup>250</sup> 정부 간 차원의 협력을 뒷받침하는 것은 미국의 튼튼한 여론이기 때문이다. 독일 통일과정에서 미국의 서독 지원은 국제적 환경을 서독 주도의 통일을 강력하게 추진할 수 있도록 만드는 데 결정적인 역할을 하였으며, 그 기반은 오랜 기간 서독이 공들여온 NATO 틀 속의 대미외교에 있었다. 만약 한국이 통일의 과정에서 미국이 서독에게 내밀었던 이상의 신뢰 있는 지지와 협력을 획득하기 위해서는 미국의 국민들이 한국에 대해 자연스럽게 손을 내밀 수 있을 정도의 신뢰를 쌓는 노력이 필요하다.

---

<sup>249</sup>- Victor D. Cha and Katrin Katz, *Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea*, p. 2.

<sup>250</sup>- 외교통상부와 산하 한국국제교류재단은 국가별, 지역별 포럼을 운영하고 있으며 그 수도 많이 늘어나고 있다. 그러나 보다 체계적이고 이데올로기적 스펙트럼이나 정치적 선호에 따라 제한되지 않는 오픈포럼으로 운영될 필요가 있다. 한국이 추진하고 있는 포럼외교의 실태에 대한 간략한 분석으로는 김태환, “21세기 신공공외교와 포럼외교,” 『JPI 정책포럼』, No. 2011-3 (2011.1) 참조.

(나) 통일외교의 거점 지역으로 역량(capacity building) 강화

미국은 우리의 통일외교의 핵심 거점 지역이다. 한반도 통일과 관련한 연구와 전문가들의 견해가 가장 많이 산출되며 미국의 워싱턴으로부터 전 세계의 주요 지역으로 관련 정보가 전파된다고 해도 과언은 아니다. 따라서 통일문제 전문가를 집중적으로 관리하고 통일 연구에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 또 통일문제를 핵심 연구프로그램으로 다루는 연구기관을 육성하고 지원할 필요도 있다. 워싱턴의 여러 연구기관들이 한반도 문제를 다루기는 하지만 재원이 확보되는 범위에 한정되는 것이 현실이기 때문이다. 워싱턴의 연구기관에서 한반도 통일을 집중 연구할 수 있고 한국의 관련 연구기관인 통일연구원과 공동의 네트워크를 구축함으로써 워싱턴을 통한 한반도 통일의 지식을 국제적으로 확산시키도록 한다.

한편 한국은 한·미 동맹관계 속에서 대미 외교에 역점을 두어왔으며 최근에는 한·미관계가 그 어느 때보다 공고하다는 평가를 받고 있다. 그러나 한·미관계는 동맹의 틀 속에서도 많은 우여곡절을 겪었다. 양국의 이해와 이익이 항상 일치하는 것은 아니며 또 국내 정치적 요인도 작용하고 있기 때문이다. 한·미 FTA가 체결된 후 4년 이상의 시간이 지나 2011년 10월 미국에서 발효에 필요한 국내적 절차를 모두 마쳤으나 한국 사회에서는 여전히 첨예한 갈등을 빚고 있는 것이 한 예이다. 양국의 서로에 대한 필요와 협력·지지가 당연한 것이 아닐 수 있다는 점을 생생하게 보여준다.

따라서 한국은 미국의 정부, 의회, 언론, 시민사회 등에 대하여 자유민주주의와 시장경제, 인권 등 양국의 기본 가치가 공유하며 공동의 파트너십으로 지역 및 세계의 번영과 평화에 기여할 수 있

I
II
III
IV
V
VI
VII

음을 각인시키도록 정부 및 민간 차원에서 쌍방향의 이해 제고에도 계속 노력해야 할 것이다.

## 다. 대중 통일외교 전략

대중국 통일외교 전략은 동아시아에서 G2시대 즉 미·중관계의 변화라는 구조적 요인에 대한 고려를 우선시해야 한다. 중국의 부상과 그 실질 영향력에 대한 검증작업이 필요하긴 하지만, 중국의 부상과 영향력 확대는 이미 현실이 되었다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 중국은 한반도 통일에 중요한 영향을 미칠 수 있는 주요 변수가 되었으며, 대중국 통일외교에 더욱 관심을 기울여야 할 것이다. 아래에서는 군사안보영역, 경제영역, 국제영역, 사회영역의 4가지 차원에서 대중국 통일외교 전략을 제시할 것이며, 이러한 전략에 근거해 세부 방안을 고찰토록 할 것이다.

### (1) 군사안보영역

#### (가) 연미협중(聯美協中)

가장 우선시되어야 할 것은 연미협중, 즉 한미동맹과 한중협력 발전의 병행이 가능한 영민한 외교전략을 구축하는 것이다. 연미협중의 전략은 한·중 동반자관계의 확대 발전과 한반도 통일에 중국을 지지세력으로 인도하는 관건적 요소이다. 중국은 지속적 경제 부상을 바탕으로 이미 G2로 급부상했다. 물론 글로벌 차원에서 중국의 위상과 영향력에 대한 의문이 제기되고 있지만 동북아시아 차원에서는 중국의 역내 영향력의 확대는 확실시되고 있다. 반면, 미국은 금융위기 이후 동북아시아 내 패권적 지위가 상대적으로

약화되는 과정에서 미·중 간의 갈등과 대립의 양상이 도출되고 있다. 특히 미국이 중국에 대한 관여정책과 동맹국에 대한 전략적 재보증을 통해 중국에 대한 헤징전략을 강화하면서<sup>251</sup> 중국은 미국의 동아시아로의 회귀와 대중국 봉쇄에 대한 안보적 위협을 인식하고 있는 상황이다. 중국이 미국의 절대적 패권에 급도전할 정도의 국력과 군사력을 키우지 못한 상황과, 미국의 경제위기에 대한 중국의 협조가 절실한 상황에서 미·중 양국 간의 갈등구도가 확산될 가능성은 낮지만, 2010년 천안함 사건 전후로 벌어진 일련의 미·중 갈등의 확산이 다시 재도출될 가능성은 여전히 존재한다. 특히 중국의 부상을 견제하려는 동아시아 주변국들의 미국의 동맹국에 대한 전략적 재보증에 편승한 자국 이해 챙기기, 예를 들면, 중·일 간 조어도 분쟁, 필리핀, 베트남 등의 남중국해 도서 분쟁에서의 자국이익의 챙기기, 미국과의 해군군사합동훈련, 한·미, 미·일 동맹의 강화현상, 인도와 베트남의 협력 등은 중국으로 하여금 미국을 위시한 주변국들의 대중국 봉쇄 구도가 강화되고 있다는 오해를 가능케 하고 있다. 이러한 상황 속에서 한국은 미국과의 동맹 강화만이 유일한 해법이며, 한·미동맹의 강화가 오히려 대중국 레버리지를 키울 수 있다는 일부의 시각은 한·중관계를 돌이킬 수 없는 최악의 상황으로 몰고 가게 하거나, 북한에 대한 전략적 자산 가치의 제고, 미국의 봉쇄전략에 대한 완충지대로서의 역할을 제고하게 만들 수 있다. 이는 이미 천안함사건 이후 행해진 한·미군사합동훈련을 중국이 미국의 대중국 봉쇄에 한국이 편승한다고 비판한 사건과 그 이후 벌어진 양국과의 민족감정 갈등 그리고 결과적으로

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>251</sup>- John Ikenberry, "US Strategy toward East Asia and Korea," 2011 통일연구원 3차 통일외교포럼, 2011년 7월 21일.

중·북 간의 정치·경제 협력의 강화 현상을 야기한 바 있다. 그렇다고 한·미관계를 중국과의 관계개선 때문에 약화시킬 것인가? 한·미동맹은 우리의 국익상 무엇과도 바꿀 수 없는 중요한 관계 설정이다. 따라서 한·미관계와 한·중관계가 상호배타적인 관계가 아닌 상호보완적인 관계로 설정되고 작동되기 위한 연미협중의 방안을 모색해야 한다.

(나) 북한문제 해결을 위한 중국 협력 전략

동북아에서 미·중관계의 갈등 구도의 확산은 북한에서부터였다. 북한의 군사적 도발이 동북아의 복잡한 국제정치 동학의 판을 다시 한 번 뒤집은 것이다. 문제는 북한이 동북아의 평화유지를 방해하고, 구성원 국가들에게 안보위협을 제공하고 있음에도 불구하고, 이 문제에 대한 인식과 해법이 각 국가마다 다르다는 데 있다. 중국은 북한의 비핵화를 주장하고 있지만, 북한이 단시간에 핵을 포기하기는 쉽지 않다고 인식하고 있다. 일부 학자들의 경우 “이미 북한은 핵보유국이다. 단지 국제사회가 인정하지 않을 뿐이다. 리비아가 핵 포기 이후 카다피의 말로가 보이는데, 김정일이 과연 핵을 폐기할 것인가?” 라고 대답했다.<sup>252</sup> 따라서 중국은 내심 6자회담 유지를 통해 북핵 상황을 최대한 안정화시키고, 더 이상의 북한의 돌발행위를 억제·관리하는 것이 자국이익에 도움이 된다고 생각한다. 최근까지도 중국은 6자회담 조기재개를 위한 대화국면 조성을 시도하고 있으나, 설사 6자회담이 재개된다 하더라도 중국이 북한의 핵 포기를 위해 적극적인 역할과 영향력을 발휘해 줄지는

---

<sup>252</sup> 상하이에서의 A 국제정치학자와의 인터뷰, (2011.4.20).

가능성이 희박하다. 이를 위해서 우리는 중국에 대한 이용과 협력 전략을 병행해야 한다. 우선 중국으로 하여금 북한이 핵실험을 자제하고 비핵화를 위한 구체적 행동계획을 보여줄 수 있도록 유도해야 한다. 동시에 중국과의 북한 문제 해결을 위한 협력이 지속되어야 할 것이다. 현실적으로 중국의 협조 없이 북핵과 북한 문제의 근본적 해결이 쉽지 않은 상황이다. 중국이 실질적으로 북한에 대한 영향력이 없다고 주장한다 하더라도, 중국은 6자회담의 의장국으로서 북핵문제 해결을 위한 중재자 역할을 수행하고 있으며, 북한과의 전통적 우의관계를 통해 북한에 대한 경제적 원조와 정치적 보증을 제공해왔기 때문에, 그 어느 국가보다는 대북한 레버리지가 강하다고 볼 수 있다. 따라서 중국과의 대북 설득과 압박의 공조를 이룰 수 있다면 북핵과 북한 문제의 해결의 첫 단계를 밟을 수 있을 것이다. 다행스럽게도 한·중 양국은 북한의 비핵화에 대한 공감대를 형성하고 있으며, 한반도의 평화와 안정이라는 공통된 목표를 가지고 있다. 목표의 일치는 한·중 양국이 한반도의 긴장국면 해소와 북핵문제 해결을 위한 상호 협력의 공간이 충분히 있다는 것을 의미한다.

#### (다) 중국의 통일한국 우려 불식

중국은 한국의 통일정책이 북한 붕괴론을 바탕으로 두고 진행되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지고 있다. 만일 북한 붕괴가 우선시되고, 북한의 의사에 반하는 흡수통일이 전개된다면, 중국이 바라는 주변부의 평화와 안정보다는 혼란과 갈등이 야기될 가능성이 높기 때문이다. 사실 중국은 이명박 정부의 대북정책이 대북압박을 통해 북한 붕괴를 앞당기고자 하는 흡수통일 정책이라는 인

I

II

III

IV

V

VI

VII

식이 강했다.<sup>253</sup> 따라서 이에 대한 오해를 해소하고, 우리의 목표는 북한의 변화이고, 북한이 중국식으로 개혁·개방하는 것이며, 중국의 역할을 기대하고, 우리와 중국의 목표가 일치한다는 것을 강조하는 전략을 구사해야 할 것이다. 그 다음으로 통일한국이 군사안보적으로 중국의 위협이 되지 않을 것이라는 확신과 기대를 심어주는 고려를 해야 할 것이다. 중국은 공식적으로 한반도의 통일을 지지하고 있지만, 한국 통일과정이나 통일 이후에 외세의 개입이 확대되는 것을 내심 우려하고 있다. 만일 한국 주도의 통일이 이루어지거나, 북한의 급변사태에 의한 흡수통일이 진행될 경우, 한·미동맹에 근거해 미국의 한반도 개입이 확대된다면, 중국에게는 실질적인 안보위협이 현재보다 가중되기 때문이다. 더구나 한반도 통일 이후 통일한국이 동북아의 새로운 강대국으로 등장할 때, 중국 내 조선족 문제 및 간도 및 국경 문제 등 갈등의 소지들이 확산될 것에 대해서도 부담을 갖고 있는 상황이다. 중국에게 한반도 통일은 이익보다는 위협이 될 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 따라서 우리의 대중국 통일외교 전략은 중국에게 한반도의 통일이 위협보다는 이익이 많다는 점을 강조하고, 이에 대한 중국과 공감대를 형성하는 전략을 구사해야 할 것이다.

## (2) 경제영역: 상호의존성 확대를 통한 평화구축

대중국 통일외교 전략은 군사안보적 영역 외에도 경제영역에서 진행되어야 한다. 군사안보영역은 양자관계 외에도 동북아 국제정치 더 나아가 국제질서의 복잡하고 중층적인 역학구도에 대한 고려

<sup>253</sup> 이러한 중국의 인식에 대해서는 虞少華, “東北亞安全形勢與中韓戰略合作,” 『國際問題研究』, 第5期(2010), pp. 30~36.

가 있어야 하기 때문에 단기간에 효과를 보기 힘든 측면이 있다. 그러나 경제협력은 양자관계의 측면에서 충분히 유지·발전시킬 수 있으며, 한·중 경제협력은 상호 필요성 때문에 정치·외교적 협력보다 그 역사와 관계의 성숙도가 높다고 할 수 있다. 상호협력이 확대되면 확대될수록 경제의존성이 높아지기 때문에, 설령 정치군사적 갈등이 발생한다 하더라도 양국관계가 파국에까지 이르는 힘들다. 미·중 간에도 각종 정치·경제·군사현안으로 상호 간의 갈등이 고조되어도, 근본적으로 협력구도를 유지할 수 있는 것은 미·중 간의 경제적 상호의존성이 절대적으로 높아졌으며, 경제영역의 교류가 확대되었기 때문이다. 상호 간 물고 물리는 경제의 공통 고리는 정치군사적 갈등만으로 쉽게 단절시키기는 쉽지 않은 것이다. 중국을 우리의 통일에 절대적 지지자로 이끄는 전략 역시도 경제영역에서의 협력강화를 통해서 실현될 수 있다. 이를 위해서는 우선, 경제적 상호의존성과 협력의 성숙도를 높이는 전략을 추구해야 한다. 예를 들면 한·중 FTA의 추진을 통해 한·중 양국관계를 전면적인 협력관계로 발전시키는 계기를 마련해, 기존의 한·중관계를 질적으로 업그레이드 시키는 방안이 있을 수 있다. 경제 상호의존성의 확대는 중국이 한반도의 긴장고조나 전쟁과 같은 급변사태의 발생을 적극 반대하는 동인으로 작용케 할 수 있으며, 북한의 군사적 도발이나 모험전략으로 인한 남북관계 악화를 중국이 반대하도록 유인하는 효과가 있을 것이다. 따라서 한·중 경제협력의 확대는 한반도의 평화와 안정, 남북관계의 발전, 북한의 변화, 한반도 통일에 중국의 건설적인 역할을 유도하는 데 유리하게 작용할 것이다.<sup>254</sup>

<sup>254</sup> 전병곤 외, 『중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』 (서울: 통일연구원 2008), p. 104.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다음으로 개발협력을 강화하는 전략이다. 한반도 평화에 북한의 핵 포기 외에도 중요한 것은 북한에 대한 개발 협력이다. 천안함 사태 이후 개성공단을 제외하고 남북한 경제협력 교류가 중단된 상태이지만, 북한의 사과와 유감 표시가 있는 후에는 북한에 대한 개발협력은 재개될 가능성이 높다. 개발협력은 북한의 개혁개방에 대한 의지가 우선시되어야 가장 큰 효과가 있겠지만, 다자적 협력을 통한 개발지원 거버넌스 구축 등 동북아 차원의 기제를 마련해야 더욱 상승효과를 발휘할 수 있다. 중국은 오랫동안 북한에 대한 경제원조를 제공하고, 최근에는 북한과의 경제협력을 강화시키고 있다. 특히 중국의 동북개발이 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 북한의 개혁·개방이 관건적 요소가 되고 있는 상황이다. 이러한 측면에서 중국과 협력을 통한 북한의 개발원조, 동북아 차원의 북한 개발 협력 기제를 확대시키는 전략을 만들고, 이를 바탕으로 통일을 앞당기는 계기를 마련해야 할 것이다.

### (3) 국제영역: 중국의 평화로운 부상과 평화통일의 일치 전략

중국의 대외정책은 자국의 경제발전과 현대화 구현을 위해 주변 국제환경의 안정과 평화를 조성하고 유지·발전시키는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 평화외교를 강조하면서 국익을 최대화하려고 하고 있다. 그러나 국제사회는 중국의 부상에 대해 우려를 하고 있으며, 이에 대해 권력전이(power transition)나 중국위협론을 제기하고 있다. 특히 주변국들에 이러한 인식이 확대되는 것을 중국 역시도 우려하여 평화적 부상(和平崛起), 평화적 발전(和平發展) 그리고 조화로운 세계(和諧世界) 등을 강조하고 있다. 이를 위한 실질적 수단으로 다자외교, 다자협력, 그리고 우호선린정책을 내세우

고 있으며, 국제사회의 규범 준수, 각종 기구에 대한 적극 참여 등의 외교행보를 보이고 있다. 중국이 국제사회 질서에 대한 규범 준수 노력과 각종 국제기구 및 다자협력체에 참여하는 것은 중국위협론의 확산을 억제하고 최소한 동아시아 역내에서 책임 있는 강대국으로서의 이미지를 구축하고, 주변 국가들과의 우호적인 관계 개선과 발전을 도모하고자 하기 때문이다. 미국 역시도 제 2기 부시 정부 들어서부터는 중국의 부상에 대한 봉쇄정책 보다는 적극적인 포용정책(engagement)을 시도하면서, 중국을 다자안보체제로 편입시키려는 노력을 해왔다.<sup>255</sup> 우리 역시도 한반도의 평화통일을 위해 중국이 동아시아에서 국제적 규범을 지키고, 책임 있는 대국의 역할을 할 수 있도록, 한·미동맹 외에도 한·중·일 동아시아 3국이 협력하는 동아시아 다자안보체제의 구상을 실현하려는 노력을 해야 할 것이며, 중국에게도 이 안보체제 설립을 위한 적극적인 역할을 주문해야 한다. 다음으로, 중국 주변부 국가들과의 연대를 통해 중국이 평화를 지향하고, 역내에서 패권을 추구하지 않고, 우리의 평화통일을 지지할 수 있는 국가로 나아갈 수 있게 견제를 해야 할 것이다. 마지막으로 국제협력을 통해 중국이 한반도의 통일에 대한 매력을 느낄 수 있게 해야 한다.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

<sup>255</sup>- 김홍규, “미국 오바마 행정부의 출범과 전략적 미·중관계의 형성,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2009.2.20).

#### (4) 사회영역 : 상호이해 제고와 소프트파워 전략

경제영역과 마찬가지로 사회영역에서의 한·중협력 확대는 정치 외교적 갈등을 완화시킬 뿐 아니라, 중국이 우리의 통일 지지국가로 자리매김하는데 매우 중요한 영향력을 행사할 것이다. 가장 중요한 것은 한·중 간의 민간협력의 확대와 상호 간의 이해와 존중을 확대시키는 전략이다. 이를 위해서는 한국의 이미지를 제고시키는 소프트파워 전략이 필요하다. 이는 우리의 대중국 공공외교의 역량을 키우는 것과 그 맥을 같이한다. 중국의 정책결정 역시도 여론의 흐름에 민감하게 반응하고 있으며, 향후 제도화와 법치의 발전 추세대로라면, 중국 내 여론의 힘은 중국의 외교정책에 막강한 영향력을 행사할 것이다. 우리는 한강의 기적이라는 눈부신 경제성장, 민주주의 선진국, 유교 등 아시아적 가치라는 중국인들에게 매력적인 포인트를 많이 가지고 있으며, 실제 한·중수교 이후 중국인들에게 전통적 우방인 북한보다는 한국이 더욱 그들의 생활 속에 친근하게 다가오고 있는 게 현실이다. 이러한 변화 속에서 우리는 한국의 문화, 사회적 가치 등을 더욱 중국인들에게 확산시켜, 통일의 과정에서 중국을 우리에게 친근하게 만드는 작업을 지속해야 할 것이다. 이를 위해 두 가지 기본 전략을 바탕으로 세부방안이 지속되어야 한다. 하나는 우리를 이해시키는 것이다. 정치적으로는 남북관계의 복잡성, 한·미동맹의 필요성, 우리의 안보위협, 통일의 가치, 경제사회적으로는 통일의 경제적 가치, 한국의 평화성, 우수성 등을 중국인들에게 이해시키고 우리의 지지세력으로 이끄는 작업이다. 다음은 상대에 대한 이해이다. 우리가 대중국 외교에서 약한 부분이 바로 이 부분인데, 중국을 설득한다면서, 우리의 입장만을 이야기하는 것은 바람직한 방법이 아니다. 중국에 대한 이해가

바탕이 되어야 진정한 설득이 될 수 있다. 이러한 두 가지 기본 전제에 대해 숙지하고, 세부적인 대중국 민간외교 방안을 마련해야 할 것이다.

## 라. 대일 통일외교 전략

### (1) 대일본 전략적 지렛대의 확보

일본 측의 요구가 있었지만 이루어지지 않았던 김현희-다구치 아에코 가족의 면담이 이명박 정부의 인도적 차원에서의 결단에 의해 이루어졌다. 이 면담은 한·일 간의 전략적 협력에 상당히 순기능적으로 작용했다. 한국이 북한 문제를 둘러싼 한·일 전략적 협력의 강화를 고려한다면, 일본인 납치문제의 해결에 있어 가능한 일정부분 전략적 협력을 하는 것이 바람직하다. 한국은 일본의 전략적 협력을 확보하는데 중요한 대일 전략적 지렛대를 가능한 한 다양하게 확보할 필요가 있다.<sup>256</sup>

### (2) 일본의 군사적 역할증대의 부정적 측면 해소

한반도 통일환경 조성에 있어서 일본의 군사적 역할 증대는 남북 관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 한·미·일 군사협력의 강화는 미·일 대 중국의 대립구도를 조성할 수 있고, 한·일 간에 신뢰 관계가 조성되지 않은 상태에서 한반도에서 급변사태가 일어날 경우, 일본이 선박의 검문·검색, 지뢰 제거, 미군의 탄약·무기 수송

<sup>256</sup> 배정호 외, 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』 (통일연구원 연구총서, 2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII

등의 임무를 수행한다는 명분하에 한국의 영해·영공으로 들어올 경우에는 한·일 간 긴장관계가 조성될 수 있다.<sup>257</sup> 같은 맥락으로 최근 간 나오토 전 일본 총리가 한반도 유사시 자위대 파견을 검토하고 있다고 언급해 한국 내 큰 파장이 일었던 적이 있다.<sup>258</sup> 따라서 통일환경 조성에 있어서 한·일 간의 신뢰를 쌓기 위하여 양자 간 안보협력대화를 제도화시켜 양자 간 협력채널은 강화시키는 동시에 한·미·일 공조체제의 전략적 강화를 도모해야 할 것이다.<sup>259</sup>

### (3) 체제전환을 위한 대북 전략적 지원과 한·일공조

북한체제 전환을 위한 대북제재나 전략적 지원은 국제공조를 이루며 전개될 때 비로소 시너지효과가 있다. 즉, 대북 채찍과 당근의 국제공조가 중요한데, 일본은 북한체제 전환에 필요한 채찍과 당근을 가지고 있다. 특히 포스트 김정일체제가 심각한 경제난 등으로 존립의 기로에 직면하게 될 경우, 일본의 과거사 보상금이나 정부개발원조는 매우 유용한 당근이다. 그러므로 한국은 북한체제 전환의 유도를 위한 당근의 전략적 활용방안 등 북한체제 전환을 위해 경제지원과 전략적 청사진 등을 마련하는데 한·일공조를 기반으로 해야 할 것이다.<sup>260</sup>

---

257- 신상진, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 40.

258- 『조선일보』, 2010년 12월 13일.

259- 신상진, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 41.

260- 배정호 외, 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』, pp. 204~205.

#### (4) 미·중의 전략적 접근 상황과 일본의 전략적 활용

중국의 국력 증가와 함께 국제사회에서 영향력도 증대되고 있다. 미국도 중국의 협력을 필요로 하고, 미·중의 전략적 접근이 이루어지고 있다. 미·중의 전략적 접근과 관련, 가장 우려되는 상황은 미국이 북한 문제를 중국에게 상당부분 맡기는 경우이다. 즉, 북한에 대한 중국의 과도한 개입이 허용되는 경우라고 할 수 있다. 한국은 이와 같은 상황의 출현을 막기 위해 일본을 전략적으로 활용해야 한다. 북한 핵·미사일에 대해 그다지 위협을 느끼지 못하는 미국과는 달리, 북한 핵·미사일 문제에 대한 한·일의 안보전략적 인식은 유사하다. 게다가 한·일은 동북아 역내국가로서 중국의 북한에 대한 과도한 영향력의 증강, 북한체제 전환 등과 관련하여 상당부분 공통의 이해관계를 갖고 있다.

이 점은 북한 문제와 관련, 한·일의 전략적 협력을 강화시켜 줄 수 있는 부분이다. 아울러, 한국이 미·중 전략적 접근에 따른 중국의 과도한 개입을 막는데 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 부분이다. 특히 일본은 미국의 세계전략의 핵심 대외축으로 적지 않은 대미 전략적 지렛대를 갖고 있다. 즉, 한국은 대미 설득에 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 것이다. 또한 미·중 전략적 접근이 전개되면 중·일 간 전략적 협력 역시 적극적으로 추구되므로, 한국은 중국과의 전략적 협력을 추구하는데 일본을 전략적으로 활용할 수 있다. 한국 주도의 북한체제 전환, 한국 주도의 통일 등에 중국의 협력은 매우 중요하므로, 한국은 대중 전략외교를 양자 차원에서 뿐 아니라 미국과 일본 등을 활용하는 다자전략적 차원에서 전개해야 하겠다.<sup>261</sup>

<sup>261</sup> 위의 책, pp. 204~205.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 마. 대러 통일외교 전략

### (1) 군사안보 영역

우리 정부가 통일외교를 추진하는 데 있어서 군사안보 영역에서 최우선적으로 해결해야 할 과제는 북한의 비핵화이다. 북핵문제는 1993년 첫 위기가 발발한 이후 근 20년 동안 국제사회의 노력에도 불구하고 해결책을 찾지 못하고 있다. 러시아는 6자회담 참가국으로서 그동안 북핵 폐기를 위한 외교적 노력을 경주하였으나 2011년 들어 회담 재개 문제를 둘러싸고 이중적인 입장을 보이고 있다. 따라서 우리 정부는 이에 대한 러시아 정부의 명확한 입장을 파악해야 한다.

이명박 대통령과 메드베데프 대통령은 2008년 9월 모스크바 정상회담을 통해 ‘전략적 협력 동반자관계’에 합의하였다. 그러나 한·러 양국관계는 아직까지 실질적인 전략적 협력 동반자관계에 이르지 못하고 있고 선언적 수준에 머물고 있다는 것이 일반적 평가이다. 우리 정부가 러시아와 실질적인 전략적 협력 동반자관계를 확립·강화하고 통일에 대한 지지를 확보하기 위해서는 세계적 차원과 동북아 차원 및 한반도 차원에서 러시아의 21세기 외교·안보·경제 전략과 정책에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 그 이후 양국의 전략적 협력 동반자관계를 재검토할 필요가 있다. 즉 양국이 상대측에 기대하는 바가 무엇인지, 상호 합치되는 국익과 상치되는 국익이 무엇인지에 대한 재검토가 필요하다. 이를 기초로 한반도 통일 시 러시아가 확보할 수 있는 국익과 국익 훼손으로 간주할 수 있는 사안을 구분할 수 있을 것이다. 우리 정부는 통일 시 군사안보 영역에서 러시아가 확보할 수 있는 국익을 논리적으로

적극 설명하거나 설득하고 국익 훼손으로 간주할 수 있는 사안에 대해서는 우려를 해소하는 방안을 강구해야 한다. 한반도 통일 시 러시아가 확보할 수 있는 국익은 한반도 안정 유지와 북한의 대량 살상무기 제거인 반면, 국익 훼손이라고 간주할 수 있는 사안은 주한미군과의 직접 대치 상황, 구발해 지역에 대한 통일한국의 영토 요구 가능성 등일 것이다.

## (2) 경제사회 영역

경제영역에서, 한·러 간의 동반자관계를 위한 경제적 기초는 지난 20여 년간 경이로운 수준으로 발전해 왔고 현재는 양국 관계 전략적 성격의 증추를 형성하고 있다. 1990년 한·소수교 이후 양국 간 교역과 한국의 대러 투자가 꾸준히 증가하여 왔으나 한·중교역과 한국의 대중 투자에 비해 매우 소규모이다. 이는 러시아의 불만 요인이기 때문에 우리가 러시아로부터 통일에 대한 지지를 확보하기 위해서는 통일 시까지 대러 교역과 투자를 지속적으로 증가시켜야 한다.

또한 한반도 통일 시 러시아가 경제 영역에서 확보할 수 있는 국익은 유라시아 연결의 중심국가 등장, 동시베리아·극동지역 개발의 본격화, 러시아 극동지역의 아태경제권 편입 등일 것이다. 우리 정부는 이러한 점들을 지금부터 러시아 측에 널리 홍보함으로써 통일에 대한 지지를 확보해야 한다.

사회 영역에서는, 수교 20여 년이 경과했으나 한·러 양국 국민들의 상대국에 대한 정보는 매우 부족한 상태이다. 특히 러시아는 자국민들이 한국과 한국인을 긍정적으로 보는 반면, 한국과 한국인들의 러시아와 러시아인들에 대한 인식을 모호한 상태나 편견이라

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 판단하고 있다. 우리가 한국의 통일비전에 대한 러시아와 러시아 국민들의 공감대를 확산시키기 위해서는 공공외교를 통해 한국과 한국인들에 대한 이러한 잘못된 인식과 편견을 변화시키도록 노력해야 한다.

### (3) 국제 영역

최근 북한과 6자회담 재개문제를 둘러싼 입장과 정책 차이로 동북아지역에서는 한·미·일과 북·중·러 간의 대립 양상이 노정되고 있다. 냉전시대와 같은 남북 3각체제와 북방 3각체제 간의 대치나 대립 구도는 탈냉전시대에 상응하지 않을 뿐만 아니라, 우리의 우호적인 통일환경 조성에도 바람직하지 않다. 우리 정부는 남북한에 균형정책을 추진하고 있는 러시아를 활용하여 이를 방지하기 위한 방안을 마련해야 한다.

또한 21세기 국제사회가 공동으로 대처해야 할 문제들은 핵·미사일·생화학무기 등 대량살상무기의 확산, 국제테러, 민족적·종교적 극단주의, 환경과 자연재해, 전염병 확산 등이라고 할 수 있다. 우리나라에게도 세계 금융위기와 북한의 제2차 핵실험, 국제테러와 대량살상무기 확산, 자연재해 및 전염병, 기후변화 등 범세계적 문제들이 우리의 외교안보 환경에 대한 도전 요인으로 등장하였다. 2009년 5월 12일 메드베데프 대통령에 의해 승인된 『2020년까지 러시아연방의 국가안보전략』도 러시아의 국가이익 확보에 부정적인 영향을 미치고 있는 국제관계에서의 범세계적인 문제들을 지적하고 있다. 여기에는 대량살상무기의 확산과 테러주의자들에 의한 사용, 컴퓨터와 생물학 분야 등 첨단 분야에서의 불법적 활동, 민족주의 감정·외국인 혐오·분리주의와 종교적 극단주의의 증가,

선진국과 개발도상국의 사회·경제 발전 차이, 마약과 인신매매 등 초국가적 조직범죄, 인구·환경·불법이주·전염병 확산, 원자재와 에너지 및 물 부족, 세계적 금융체제의 위기 등이 포함되어 있다.<sup>262</sup>

우리 정부는 상기와 같은 국제환경 변화와 도전들에 대응하기 위해 국제사회와 지속적으로 협력하여 왔고, 러시아도 국가 현대화를 성공적으로 추진하기 위해서는 이와 같은 범세계적 문제들에 적극적으로 대처해야 할 상황에 있다. 이러한 배경에서 우리 정부가 중장기적으로 통일에 대한 러시아의 지지를 확보하기 위해서는 러시아 정부와의 긴밀한 협력을 통해 해결하거나 문제점들을 방지·축소할 수 있는 범세계적인 시안들을 발굴하는 전략이 필요하다.

#### (4) 러시아 내부 영역

남·북·러 3각 경협에 큰 관심을 가지고 있는 푸틴 총리가 2012년 대선에서 재집권할 가능성이 크기 때문에 우리 정부는 이에 대한 대비책을 지금부터 강구할 필요가 있다. 권위주의 민주주의체제 하에서 국가 현대화를 추진하고 있는 러시아 정부는 압축적 산업화와 민주화를 이룩한 한국의 경험을 벤치마킹하고자 하기 때문에 우리 정부와 학계는 이를 적극적으로 지원해야 한다. 또한 러시아의 한반도 문제 전문가들이 많지 않은 상황에서 현직에서 은퇴하고 있어 우리 정부는 러시아내에 차세대 한반도 전문가들을 육성하기 위한 중장기적 방안을 강구해야 할 것이다.

---

<sup>262</sup>- "Russia's National Security Strategy To 2020," approved by decree of the president of the Russian Federation, No. 537 (12 May 2009), <<http://rustran.wikiidot.com>>, pp. 6~7와 24 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 바. 대UN 통일외교 전략

### (1) 유엔 무대를 남북협력의 장으로 적극 활용

1991년 한국과 북한이 유엔에 함께 가입함으로써 남북한 유엔시대가 개막되었다. 1971년 우 탄트(U Thant) 유엔 사무총장이 유엔 총회에 제출한 연차보고서 서문에서 “분단국의 유엔 가입을 분단에서 파생되는 문제의 해결과 연관 지어서는 안 되고 오히려 이런 국가들의 유엔 가입은 그들의 문제 해결을 모색하는데 도움이 된다”<sup>263</sup>고 역설하였다. 지구상의 유일한 분단국인 한국과 북한의 유엔 동시가입으로 남북한이 소모적 대결외교를 청산하고 유엔의 일원으로서 서로를 인정하는 토대 위에 상호 협력하는 새로운 관계를 추구해 나가는 새로운 시대가 열릴 것으로 보았다.

유엔가입으로 유엔과 국제기구에서 남북한 접촉을 공식화할 수 있는 기회를 제공해 주고, 남북한이 국제사회에서 두 개의 국제법 주체로서 활동하고 있는 상황을 현실화하였다. 남북한은 간접적으로 상호실체를 인정하게 되었다. 특히, 북한이 국제사회의 책임 있는 일원이 됨으로써 남북관계가 개선되고 평화적 통일을 위한 여건이 조성될 수 있을 것으로 기대되었다.<sup>264</sup>

그러나 북핵문제가 국제사회의 전면에 부상하자 유엔과 북한과의 대립구도가 형성되고 말았으며, 이 결과 북한과 유엔 간의 갈등이 부각되었다. 또 북한의 유엔 가입이 ‘하나의 조선’ 정책을 포기

---

<sup>263</sup>- General Assembly Official Records, Twenty-Sixth Session (1971), Suppl, No. IA (A/8/8401/Add.1), p. 13.

<sup>264</sup>- 박홍순, “유엔의 변화와 한국외교,” 『한국국제정치학회연례학술회의』 (외교안보연구원, 1994.12.9~10), p. 11.

한 것은 아니었으며, 북한의 대남 경계의식과 적대의식이 해소되지도 않았다. 북한이 핵개발과 핵실험을 계속하고, 장거리 미사일 실험을 함에 따라 유엔은 대북제재 결의의장이 되었다. 그리고 북한인권문제가 유엔인권이사회의 주요 사안으로 떠올랐다. 다만, WHO, WFP 등 유엔의 산하기구를 통한 북한지원도 이루어졌다. 요컨대 유엔 가입 후 남북한이 유엔 무대를 통해 관계개선을 도모하기보다는 경쟁의 장으로부터 벗어나지 못했다. 그러나 유엔 무대는 여전히 남북한이 직접적으로 만날 수 있는 기회의 장이다. 향후 유엔 무대를 관계개선을 위한 장으로 적극 활용할 필요가 있다.

## (2) 유엔을 통한 대북 안보협력 및 개발협력 추진

한국의 대유엔외교의 기본 방향은 북한을 유엔을 비롯한 국제사회의 정상적인 일원으로 끌어내는데 있다. 북한이 ‘실패한 국가’(failed state)가 아니라, ‘정상국가’로서 유엔 무대에서 나설 수 있는 기반과 환경조성에 도움을 주는 외교 전략을 펼쳐야 한다. 한반도 문제의 당면과제는 우선적으로 비정상적인 남북한 관계를 정상적 관계로 전환하는데 역점을 두어야 한다. 과거 냉전시대에서부터 지금까지 우리의 대북정책은 북한을 정상국가로 이끌기 위한 정책보다는 경쟁과 힘의 우위를 통한 압박전략을 추진해 왔던 정책을 재검토할 필요가 있다. 물론 북한의 핵개발 의지와 핵개발 상황이 한반도 긴장의 주된 요인임은 재언의 여지가 없다. 북한은 핵개발을 미국의 대미 적대시 정책의 결과라고 강변하면서, 핵폐기에 앞서 미국과의 평화협정 체결을 주장하고 있다. 그러나 미국은 핵전략 차원에서 북한의 핵보유를 묵인할 수 없는 입장이다. 이처럼 체제보장을 위한 핵개발 논리와 핵확산과 핵테러의 최악의 상

I

II

III

IV

V

VI

VII

황을 초래할 수 있는 ‘불량국가’의 핵개발을 절대 용인할 수 없는 입장이 서로 타협점을 찾지 못하고 평행선을 긋고 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 북핵문제로 남북관계의 진전 문제도 지금까지의 지 지부진한 상태를 극복하지 못하고 있다. 북한의 변화 없이는 북핵 문제를 해결하기 어려우며, 북핵문제를 해결하기 위해서는 정권 차원에서의 변화가 이루어지지 않으면 안 된다. 북한정권의 변화를 위해 먼저 북한정권의 안보우려를 해소할 필요가 있다. 이를 위해 한국은 6자회담 재개와 더불어, 유엔 무대에서도 북한이 우려하는 안보 문제를 협의하는 논의의 틀을 마련하는 방안을 고려해야 할 것이다.

한국은 대유엔 통일외교 전략은 유엔 무대에서 북한의 체제보장 문제와 국제사회의 대북경협 문제의 두 측면에서 접근하는 방안이 요구된다. 이 경우 유엔은 단절되어 있는 남북관계를 중립적이고 평화지향적인 입장에서 연결하고 조정의 역할을 통하여 한반도의 안정과 평화를 구축하는데 대단히 중요한 역할을 담당할 수 있다. 유엔은 최근 폐쇄적인 북한사회와 가장 활발한 교류 및 협력관계를 유지해 오고 있다. 현재 북한에 설치되어 있는 UNDP를 비롯한 유엔 관련 전문기구들을 한반도의 안정과 평화 및 통일과정에 순 기능적인 역할을 담당할 수 있다. 이에 우리는 이러한 유엔 기구들을 전진기지로 적극 활용할 필요가 있다. 동시에 동북아시아 국가들 사이에 거론되고 있는 다자간의 기구를 유엔을 중심으로 결성하는 방법도 하나의 대안으로 상정해 볼 수 있다.<sup>265</sup> 북한의 변화를 위해 개혁·개방 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해 북한정권의

---

<sup>265</sup> 정현수, “탈냉전시대의 한국외교-유엔외교를 중심으로-,” 『사회과학연구』, 제 22집 (경희대학교, 1996).

진화가 필요하며, 개혁·개방을 이끌 수 있는 정권진화를 위해 유엔에서의 대북 안보협력과 개발협력 방안을 모색하고 추진해 나가야 한다.

### 3. 세부 방안

#### 가. 미국<sup>266</sup>

##### (1) 군사·안보 영역

- 정상외교를 통한 한·미 간 대북정책 및 통일 정책 공감대 형성  
과 한국 주도의 통일에 대한 비전과 인식의 공유
- 최고 정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 한·미 간 상시적 협력채널의 구축·운영
- 양국의 외교부, 국방부 장관이 참여하는 2+2 전략대화의 설립 및 정례 개최
- 한반도 평화통일에 대한 공감대 형성 및 포괄적·장기적 전략 협의·공유
- 한미 공조에 의한 유인책과 강경책(당근과 채찍)을 병행하는 투트랙(two-track) 접근을 통한 북한 태도 변화 유도
- 한·미 차관급 전략대화의 장관급 격상 및 한·미 외교·국방 당국 간 차관보급 회의 차관급 회의로 격상 추진

---

<sup>266</sup> 이 부분을 연구하는 과정에서 이화여대 박인휘 교수, 국가안보전략연구소 박병광 연구위원, 외교안보연구원 전봉근 교수를 비롯하여 학계의 전문가들은 물론 통일부 등 정부의 관련 정책실무자들로부터 많은 도움을 받았다. 또 이름을 밝히기를 원치 않는 미국의 일부 한반도 전문가들과의 의견교환에서도 유익한 아이디어를 창출할 수 있었다. 그들 모두에게 감사한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 한·미동맹 미래비전 이행 지속을 통해 동맹재조정·강화사업의 차질 없는 추진, 공통의 가치 및 국익에 기초한 성공적·모범적 동맹으로의 한·미동맹 발전 추진, 북한 도발 억제를 위한 협력체제 강화, 동맹미래비전 구현 등 21세기 전략동맹 구축, 동맹 재조정 사업의 차질 없는 추진을 통한 동맹발전 기반 공고화
- 핵무기 및 핵물질, 대량살상무기 관리에 대한 협력
- 미국이 핵안보정상회의의 제도화와 정례적 개최를 추진하도록 지원·협력
- 정전협정의 평화협정 대체 방안 강구 시 북·미 간 안보 관련 협정 체결 가능성에 대한 협력, 한·미동맹의 통일 지향적 기능 강화
- 북핵문제 해결을 위한 6자회담 및 기타 국제협약에서 공조체제 강화 및 관련국 설득에 대한 지지 확보
- 그랜드바겐 구상 실현을 위한 5자 협의 지속 시 지지 획득, 그랜드바겐을 통한 포괄적·궁극적 북핵문제 해결 공감대 유지, 6자회담 재개 시 그랜드바겐이 실효성을 갖도록 미국의 포괄적 접근법과 공유하는 타결 방안 구체화
- 6자회담 협상 틀과는 별도로 행정부 및 의회 모두에 북핵문제 해결을 위한 한시적인 기구(특별위원회) 설치
- 북한 정상화를 위한 남·북·미 유화주의자(moderates)의 연대를 형성, 지속적인 대화의 모멘텀 유지

- 한·미 간 한·미동맹의 통일지향적 기능 협의, 통일 이후 한·미 동맹 구조의 변화 방향에 대한 사전 공동연구와 협의, 통일 이후 현 미군 기지의 위치에 변함이 없음을 확인, 북한 특수 병력의 테러가능성이 사라지면 지상군 감군
- 북핵문제를 포함한 한반도 근원적인 안보불안 요인의 해소를 위해 평화체제와 북·미 국교정상화 논의 방안을 강구하고 관련 국내 부정적인 여론 해결
- 한·미 전략포럼의 참여 인사를 정치적 고려보다는 전문성에 기반하여 충원하고 활성화

## (2) 경제 영역

- 한·미 자유무역협정(FTA)을 통한 글로벌 경제중심과의 연결성 보장, 안정적인 외환시장·수출시장·에너지자원 등의 확보, 한·미 간 사회·문화적 교류의 안정성 확보 및 확대
- 한·미 FTA의 발효를 계기로 향후 개성공단 생산제품의 한국산 인정 허용의 추진과 제2, 3의 개성공단 개발 추진
- 한·미 FTA와 미국·호주·뉴질랜드 등 10개국이 참여하고 일본이 참여의사를 표명한 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 간의 유연한 관계 정립
- 남북 경제협력공단의 추가 개발을 북핵문제의 해결과 연동시키고, 결과적으로 남·북·미 간 경제적 상호의존성을 높이는 정책을 추구
- 북한에 대한 경제제재의 점진적인 철회, 미국의 북한투자법, 기타 통일 과정상의 한반도 경제 성장지원 프로그램 개발

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 미국 투자가들의 동요 해소를 위한 미국 행정부의 역할, 안정적인 경제관계 유지
- 미국은 한국-글로벌경제 사이의 안정적인 상호의존성 확보(수출시장, 원료공급, 에너지 수급 등)를 적극 지원
- 한·미 원자력 협력협정 개정을 통해 미래 원자력 기술 개발 및 해외 원전 진출 기반을 강화하고, 원자력협정을 한·미동맹을 공고화하는 축(pillar)으로 활용
- G20 서울 정상회담 후속과제 이행을 통해 개발, 무역, 녹색성장 등 한국 주도 과제 이행 관리에 협력 유도, ‘서울 개발 컨센서스’ 및 ‘다년간 행동계획’ 이행을 통해 개발 분야 실질성과 도출, 기후변화대응 및 지속가능성장 방안으로 G20에서의 녹색성장 논의 활성화 추진

### (3) 국제 영역

- ARF, G20, APEC 같은 다자 간 정상회담, 외교장관회담, 안보회담 등 국제외교무대에서 한반도 문제에 대한 논의 시 공개적인 지지 입장 및 공동의 행동을 취하도록 외교적 협력
- G20 제도화 지속 추진, G20 의제 확대에 따라 관련 장관회의의 적절한 개최를 통해 G20 정상회의 준비 각료급회의 체제 강화, 아웃리치(Out reach) 활동 체계화로 G20 논의에 대한 비회원국 지지 확산, 향후 사무국 논의 활성화로 사무국 설치를 추진할 때 한국이 유치하도록 지지 획득
- IMF, IBRD 등 국제금융기구를 통한 북한재건 지원 확보 등 통일재원 확보 문제 등에 대한 공동 연구 및 정부 간 검토 추진, 통일과정상 필요한 외교적 대비에 협력 유도

- 중국의 반통일적 정책(북한의 망명정부, 한·중 국경지대의 군사개입, 북핵 비호 등) 추진 가능성을 사전에 차단·억지하는 협력 방안 마련, 북한 지역의 안정성 유지를 위한 군사력 투입 가능성 등에 대한 사전 검토
- 통일과정 시 발생할 수 있는 국제법적 문제의 사전검토 및 협력 방안 마련
- 한반도 평화통일 지지를 위한 UN 안보리 결의, UN총회 결의안, 기타 주요 국제기구의 공개적 지지 유도
- ARF, NATO, ANZUS 등에서 한반도의 평화적이고 안정적인 통일을 위한 글로벌 및 동아시아 안보 유지의 필요성 천명 (일본-NATO 관계 벤치마킹)
- 통일과정에서 유사시 중국, 러시아, SCO 등이 한반도 문제에 개입하지 않도록 미국의 영향력 행사
- 통일 전후 동북아 안보대화 창구의 확보, ‘한·미·중 협력대화’ 개설, 미국 및 중국과 협력하여 ‘동북아평화선언’ 추진
- 아프가니스탄 재건사업(△교육, △보건의료, △농촌개발, △거버넌스 분야) 본격적으로 확대 실시, 리비아 재건 사업 적극 지원 및 참여 등을 통해 한·미 전략 동맹의 구체적 사례를 축적, 향후 미국의 지원 기반을 공고화
- 미국 내 및 세계 각 지역에서 개최되는 한반도 관련 학술회의, 심포지엄, 한국 주도의 통일에 대한 국제여론 형성 및 지지

#### (4) 미국 국내 영역

- 한반도 통일비전 제시와 한반도 통일에 대한 미국 사회 내 지지여론 형성, 의회 차원의 지지, 대규모 정권변화에 대한 경

I
II
III
IV
V
VI
VII

제적, 법적 지원 유도, 미국 사회 내 유력 **Advocacy** 단체, 주요 정책연구기관(**think tanks**) 등 여론주도층에 대한 지원

- 미국의 정책 투입시스템의 일환인 로비 제도를 활용하여 한국의 통일정책 및 한국 주도의 통일 추진에 대한 여론 환기 활동
- 미 상·하원의 지역구에 대한 아래로부터의 접근을 강화: 지역 행사 참여, 기업 간 교류 및 투자 활동, 지역의 시민·정치활동 단체와 동포단체의 교류 활동 지원 등
- 미국의 전국적인 언론은 물론 각 주, 카운티 등 지역단위의 언론 및 대외 관계 관련 시민단체의 홍보 자료 등에 한국의 국제사회 공헌 활동, 한반도 통일문제 등에 대한 기고 활동 강화
- 북핵문제에 대한 피로 현상(**fatigue**)을 극복하고 북한문제 해결을 위한 강력한 의지 요구, 미국 국내의 다양한 행위자를 대상으로 한반도통일의 필요성 논리 개발 및 확산
- 기존 독일, 이라크, 동부 유럽 등지에서 실시한 ‘정권 변화’에 대한 제도적, 법적, 재정적 지원을 분석·연구하여 한반도 평화통일의 효율성을 극대화하는 지원 요구
- 한반도 통일에 대한 의회의 초당적 지지(**Bipartisan support**), 결의문 채택, 과거 인권외교 시절 대규모 의원단이 개별 국가를 방문하였듯이 통일과정에서 북한에 대규모 의원단 파견 실시
- 미국 내 주요 여론 주도층, 특히 유력 **think tank**를 대상으로 한반도 평화통일에 대한 토론 및 연구가 활성화될 수 있도록 각종 프로그램 개발과 지원

- 워싱턴의 유력 **think tank** 중 복수의 기관을 선택, 한반도 통일문제를 중점 연구프로그램으로 채택하도록 재정 지원
- 미국 51개주 주도(州都) 및 주요 도시에 있는 국제문제 관련 협의회, 위원회 등을 대상으로 한 공공외교 확대·강화
- 미주한인단체총연합회, 한미정치행동위원회(Korean-American Political Action Committee) 등 동포사회의 활동 지원, 민주평화통일자문회의 미주지부 및 각 하위 지부를 통한 미국 사회 내 한반도 통일에 대한 홍보 활동
- 한국계 미국인 유력정치인, 사회 여론 주도층, 한국계미국인 이익집단 등에 대한 통일 정보의 제공, 홍보 활동 등 연대 강화
- 대미 통일외교를 민간 차원에서 전담하기 위해 통일연구원, 외교안보연구원, 한국국방연구원, 대외경제정책연구원 등 정부출연연구기관의 통일문제 연구진을 선발하여 파견, 한반도 통일 관련 각종 강연회, 세미나, 워크숍, 심포지엄 등 학술 및 홍보 활동과 학계 및 민간 학술·정보 교류를 담당하도록 제도 마련 및 집행
- 트위터, 페이스북, 유튜브 등 뉴미디어(SNS)를 활용한 대미 외교활동의 효율성 제고 및 미국 일반 국민에 대한 한국의 이미지 제고와 쌍방향 소통 강화
- 미국의 차세대 지한 인사 육성 지원: 미국의 대학, 연구기관, 시민단체 등에서 한반도 문제에 관심을 갖는 대학(원)생, 학자 및 전문가, 언론인, 정치인, 의회 보좌관, 사회활동가 등에 대해 장학금 제공, 한국 방문, 연구 및 취재 지원 등 지원 활동의 강화

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. 중국

### (1) 군사안보영역

#### (가) 한·미동맹과 한·중협력 사이의 양다리 걸치기

우선적으로, 미국과 중국 사이에서 우리의 이익을 극대화하면서, 미·중 분쟁에는 편승하거나 개입하지 않은 적절한 균형점을 찾아야 할 것이다. 이를 위한 세부방안으로 첫째, 한·미동맹이 미국의 대중국 봉쇄·견제 전략의 일환으로 인식되는 것을 최소화시켜야 한다. 천안함 폭침 이후 한·미 합동군사훈련 과정에서 국방부의 선부른 발표 등은 우리가 미국을 끌어들었다는 모양새를 연출해, 중국의 반발을 야기했던 경험이 있었다. 한·미 군사합동훈련의 필요성과 한·미동맹의 불가피성에 대해서는 중국의 다수 정책결정자들이나 학자들은 인정하고 있다. 그러나 한·미동맹의 강화가 북한의 위협에 대한 대응이 아닌, 중국 봉쇄의 편승으로 오해를 불러일으킨다면, 이러한 오해를 줄일 수 있도록 신중한 행동계획이 필요할 것이다. 오해를 줄이는 방법으로는 미국이 주도한 전력미사일방어 체제(TMD) 계획 등 미국과의 군사협력에 대한 전략적 선택, 혹은 전략적 모호성 유지, 한·중 간의 군사채널의 확대와 국방전략 대화 강화 등이 있을 수 있다. 무엇보다 중국에게는 우리의 북한에 대한 안보위협을 강조해서 한·미동맹의 불가피성을 설명하고, 한국의 전략목표가 대북위협에 대한 군사적 대응에 있음을 분명히 해서 중국의 견제의도가 없음을 설득해야 한다.

둘째, 자주 국방의 범위 확대에 대한 신중한 고려가 필요하다. 미국이 동아시아로의 회귀 전략을 전개하면서 미국의 대중국 견제 정책에 한국의 동참을 적극적으로 권고할 것이기 때문에 이에 대

한 회피만이 모든 대안은 아닐 것이다. 더구나 중국의 부상이 본격화되면, 동아시아에서 북한 문제보다는 미·중 간 갈등 및 견제 구도가 확대될 것이고, 이 상황에서 한·미동맹은 북한의 위협에 대한 대응보다는 미국의 중국 견제 전략의 수단으로의 기능이 확대될 가능성이 높기 때문에 한국이 미·중 갈등에 연루될 가능성 역시 더욱 높아질 것이다. 장기적으로는 한·미동맹의 틀 안에서 우리의 전략적 유연성, 자주국방의 범위를 확대시키는 전략을 강구해야 중국의 전략적 의심에서 궁극적으로 빠져나올 수 있다.

셋째, 한·미관계와 한·중관계가 상호배타적인 관계가 아닌 상호보완적인 관계로 설정되고 작동되기 위해서는 최소한 한반도와 북한 문제에 관한 한 한·미·중 3자 전략대화를 구성하는 노력이 시도되어야 한다. 북한의 도발로 인해 동북아 평화와 안정의 틀이 깨지고 있음을 강조하고, 이 문제에 대한 해법은 냉전적 사유에 바탕을 둔 세력균형이 아니라, 한반도의 통일이라는 점을 지속 홍보하고, 북한 문제 해결을 위한 6자회담 외에도 한·미·중 3자 전략 대화의 틀 등 2자, 3자 등의 다양한 대화 채널을 만드는 방법이 강구되어야 한다. 이미 진행되고 있는 한·중 전략대화 와 미·중 전략대화의 틀을 더욱 확대 발전시켜, 한·미·중 3자 전략대화의 정례화를 추진해야 한다.

마지막으로 양다리 걸치기를 위한 고도의 계산력이 배양해야 한다. 즉 국제정치의 현실 속에서 의도하지 않은 연루는 늘 발생하기 때문에 이에 대한 전략적 계산이 필요하다. 미·중관계가 사실 우리에게 미치는 영향이 큰 반면, 우리가 미·중관계에 미칠 수 있는 영향은 거의 없다. 그렇게 때문에 우리의 선택은 어쩔 수 없이 줄타기나 양다리 걸치기 전략을 구사할 수밖에 없다. 그렇다고 중국과

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 관계 악화 때문에 중국의 눈치만을 보는 피동적인 외교 전략을 구사할 필요는 없다. 한·미동맹을 이용한 중국과의 협상력을 높이는 것 역시 하나의 전략이 될 수 있다. 물론 한·중관계의 악화라는 손해를 감수해야 하지만, 손해보다 이익이 많다면 적절한 줄타기는 어쩔 수 없이 필요하다. 물론 이를 위해서는 고도의 계산기 두드리기가 전제되어야 한다.<sup>267</sup>

(나) 북한 문제 해결을 위한 중국과의 공조

첫째, 북핵문제 해결에 중국의 적극적인 역할을 하도록 압박해야 한다. 북한이 핵보유국으로 부상할 경우, 한·미·일 동맹은 강화될 수밖에 없다는 불가피성을 우회적으로 각인시킬 필요가 있다. 중국도 남방 삼각동맹의 강화는 중국의 주변부 안정 전략에 최대 위협이 될 수 있다는 것을 잘 인지하고 있기 때문에 시의적절한 강한 압박을 통해 중국의 적극적 역할을 설득해야 한다.

둘째, 우리 정부의 대북정책이 북한 붕괴를 목표로 한다는 소위 북한 붕괴론에 대한 오해를 불식시켜야 한다. 다시 말하면, 우리의 통일정책 혹은 대북정책은 북한의 변화이며, 북한이 중국식으로 개혁·개방하기를 바란다는 점에서 중국의 대북정책의 목표와 일치한다는 점을 강조해야 한다. 또한 우리 역시도 북한의 급변보다는 점진적인 변화, 연속록을 바라고 있다는 점을 이해시켜야 한다. 이를 위해서 보수단체에서 유행처럼 번진 급변사태에 관한 연구, 북

---

<sup>267</sup> 한·중 전면적 협력 동반자관계의 승격은 이명박 정부 들어 한·미동맹의 강화에 대한 우려와 이에 대한 한국 달래기 측면이 분명하게 존재했다. 한 중국의 학자는 한·중 전면적 협력 동반자관계의 전략적 가치는 한·미·일 동맹관계를 약화시키고 미국의 동북아 전략을 희석시키는 데 있었다고 분석했다. 張玉山, “中韓全面合作伙伴關係的回顧與展望,” 『亞非縱橫』, 4期 (2007), p. 6.

한 붕괴론에 대한 강한 어필은 중국 내에서는 최대한 자제해야 하고, 비공개적으로 연구하는 것이 중요하다.<sup>268</sup> 동시에 북한 사회의 안정과 변화에 대한 한·중 간의 공통의 이해관계가 있음을 강조하고, 상호협력을 위한 노력이 전개되어야 할 것이다.

셋째, 북한의 위기관리를 위한 협력채널을 신중하게 모색해야 한다. 중국 역시도 북한의 돌발사태 및 위기 가능성에 대해 상당한 주의를 기울이는 것으로 파악된다. 급변사태라는 단어를 자제하고 대신 대북위기 관리의 차원에서 한·중 간 비공개 대화를 신중하게 모색할 필요가 있다. 정부 간 차원이 어렵다면, 1.5 트랙 차원에서라도 시도할 수 있다. 더 나아가 북한의 안정화를 위한 6자회담 틀 내의 다자대화를 추구해야 한다.<sup>269</sup> 북한의 위기 혹은 불안정 문제를 주요 화제로 하는 대화 채널을 지속적으로 생산하고, 이왕이면 기존의 6자회담의 틀을 벗어나지 않는 방향에서 진행이 된다면 중국의 호응을 얻을 수 있을 것이다. 특히 중국에게는 북한의 도발 및 위기 조장으로 동북아의 신냉전구도가 형성되는 리스크를 강조할 필요가 있다.

마지막으로, 북한 문제 해결을 위한 중국과의 공조는 우리가 주도하는 일관된 통일 대북정책이 전제될 때 가장 큰 효과를 발휘할 수 있다. 2008년 우리 정부가 비핵·개방·3000 정책을 내세울 때, 중국 내에서는 한국이 감당도 못할 거면서 큰 소리만 친다는 인식이 있었으나, 미국이 전략적 인내라는 대북정책의 지속과 한국의 대

<sup>268</sup> 민간영역의 다양한 루트를 통해 북한 붕괴론이나 급변사태에 대한 발언들이 중국 내에 소개 되었고, 특히 자극적인 소재를 찾는 중국 상업언론들에게 이용당한 측면도 분명 있다.

<sup>269</sup> 김홍규, “중국 리더십 교체이후 우리의 대중국전략,” 통일연구원 자문회의, (2011.10.11).

I
II
III
IV
V
VI
VII

북정책을 지지하는 등 대북한 정책에 있어 한국이 리드하는 경향이 포착되면서 중국 역시 한국의 외교적 역량과 가치에 대한 인정을 한 경험이 있다.<sup>270</sup> 이러한 상황을 감안한다면, 비록 중국이 한국의 대북 강경책에는 동의하지 않지만, 대북정책과 통일정책에 대한 한국의 일관성을 견지하는 모습을 보여줄 때, 중국에게도 분명한 설득 효과를 볼 수 있다고 판단된다.<sup>271</sup> 이는 우리의 대북정책이 온화하건 강경하건 책임을 떠나, 진보와 보수를 아우를 수 있는 하나의 일관된 형태로 나타나야 한다는 것을 의미하며, 중국 역시도 북한 문제를 골칫거리로 인식하기 때문에 우리의 공조의 여지는 확대될 수 있다.<sup>272</sup> 현재 중국의 대북정책도 표면상 감싸기 외에도 압력의 수단을 행사하고 있는 측면이 있기 때문에 일관되고 원칙 있는 대북정책을 견지한다면 북한 문제 해결을 위해 한·중 간의 협력의 여지는 많아질 수 있다.

#### (다) 통일한국에 대한 중국의 우려 불식

첫째, 중국의 안보위협에 대한 이해에서 출발해야 한다. 한반도 통일과 관련해서 중국이 왜 우리의 자주·평화통일을 강조하는지는 이미 밝힌 것처럼 통일과정이나 통일 이후 미국과의 동맹 강화에

---

270- 정부 관료와의 인터뷰, (2011.9.22).

271- 일부 중국학자들이 “이왕 정책이 결정되면 장기간 지속되는 모습을 보여주라”고 한국 정부에 주문을 하는 것도 우리가 곱씹어 볼 필요가 있는 대목이다. 다수의 중국 내 한반도 학자들은 한국의 정책적 일관성에 대해 사석에서 주문한 바 있다.

272- 일반 중국 대중들에게 북한은 골칫거리로 인식되거나, 비아냥의 대상이다. 최근 위키리크스에 공개된 미국 외교전문에 따르면 중국의 젊은 지도층들도 북한을 응석받이(spoiled child)로 인식하는 경향이 증가했다고 한다. 『한국일보』, (2010.11.30).

대한 우려와 한국이 미국의 대중국 봉쇄에 편승할지도 모른다는 안보위협에서 비롯된다. 중국이 가지는 한·미관계에 대한 경계심은 최근 중국 국민인식 조사에서 잘 나타난다. 한·미관계가 중국에게 어떤 영향을 미칠 것이라는 질문에 54.1%가 부정적이라 답했고, 긍정적이라는 답은 20.3%에 불과했다. 이는 이명박 정부 이후 한·미동맹 강화 현상에 대한 중국의 부정적 시각이 늘어난 결과이다. 오히려 중·북관계가 중국에 미치는 영향이 긍정적이라는 답이 63.3%로, 부정적이라는 의견은 10.5%에 그쳤다. 이는 중국인들의 의식 속에 한·미동맹에 대한 우려가 증가하고 있다는 것을 잘 나타낸다.<sup>273</sup> 결국 한국의 의도와는 무관하게 한·미동맹 강화 현상은 중국에게 실질적인 안보위협으로 작용했으며, 이 때문에 통일한국에 대해서도 중국이 전략적 불신의 대상으로 간주할 수 있는 가능성이 높다. 따라서 한·미동맹에 대한 중국의 전략적 불신과 안보위협에 대한 이해에서 출발해서 중국의 우려를 불식시키고 지지를 이끌어내는 방안이 우선적으로 고려되어야 한다. 이러한 맥락에서 통일 이후 주한미군 및 동맹문제에 대해 한·미·중 간의 지속적인 전략대화를 통한 일정정도의 합의 도출 노력이 필요하다. 구체적으로 통일한국이 중국을 겨냥한 군사동맹이나 군사블럭에 가담하지 않을 것이고, 중국의 사회주의체제를 위협하는 인권정책이나 차별적인 통상정책을 채택하지 않는다는 한반도 평화통일 선언 등도 고민해 볼 수 있다.

둘째, 통일과정에 대한 중국의 우려를 불식시켜야 한다. 한반도 통일과정이 불안을 야기하는 것이 아니라 평화적으로 실현될 수

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>273</sup>- 동아시아연구원·고대 아세아문제 연구소, 『2011 중국 국민인식 조사』, (2011).

있으며, 중국이 우려하는 흡수통일, 미국이 개입하는 통일이 되지 않을 것이라는 점을 강조해야 한다. 이를 위해 한반도 통일은 자주·평화 통일의 원칙을 지향하고 있으며 북핵문제 해결과 한반도의 실질적 평화정착에 기여하는 평화통일의 방식으로 추진될 것이라는 점을 강조하고, 더불어 한반도 통일이 중국의 이익에 반하는 정책을 채택하지 않을 것이며, 지역의 평화와 안정에 기여하는 통일을 추구할 것이라는 점을 지속적으로 홍보해야 한다.<sup>274</sup>

셋째, 통일한국의 안보적 우려를 약화시키기 위해서는 중국에게 협조와 책임만을 강조하는 외교적 접근보다는 오히려 통일한국이 중국에게 우호적인 반려자이며, 경제발전에 상당한 편익을 제공할 수 있다는 경제적 접근이 실효성을 높일 수 있다.

## (2) 경제영역

(가) 한·중 FTA 및 한·중·일 경제협력 확대를 통한 한반도 평화 구축  
한국과 중국의 경제적 상호의존이 확대되면 한국의 안정과 평화는 중국의 이익과 밀접하게 연동될 수밖에 없다. 따라서 한반도의 평화 지속을 위해 중국은 한반도의 통일에 긍정적인 역할을 기여할 가능성이 커진다. 이를 위해 중국과의 FTA를 적극적으로 검토하고, 중장기적으로는 한·중 FTA 뿐 아니라, 한·일 FTA, 중·일 간 FTA 등의 적극적 추진을 통해 동북아에서의 경제협력을 확대하는 경제공동체를 추진, 중국에는 동북아의 평화공동체를 달성해야 할 것이다. 한·중·일 3국의 경제 공동체가 가능하다면, 공동체 내의 내부 폭력의 주체인 북한의 군사적 도발 및 핵문제는 공동체의 평

---

<sup>274</sup> 박병광, “우리의 통일외교 추진전략과 방안,” 통일연구원 자문회의, (2011.9.15).

화와 안정을 저해하는 것이라는 이해의 공집합 영역이 확대될 것이기 때문에 북한 문제 해결과 비평화 억제 및 한반도 통일에 있어 중국의 적극적 협력을 견인할 수 있다.

(나) 한반도 통일이익론의 강조

이와 동시에 한반도 통일이익론의 시각에서 통일 이후 북한지역의 경제가 현대화되면 한반도뿐만 아니라 동북아지역의 평화와 번영에도 긍정적인 영향을 준다는 점을 중국에게 설득시켜야 한다. 현재까지 북한의 폐쇄주의 때문에 단절되어온 역내 인프라가 연결된다면, 중국의 동북지역의 발전과 통일한국의 경제통합을 실현할 수 있고, 동북아의 지역 경제공동체는 더욱 확산될 것이다. 이외에도 한반도 통일은 동북아의 분절된 시장을 통합하고 공동의 번영을 모색해가는 토대의 구축에 이바지 할 수 있을 뿐 아니라 중국으로서의 한반도와 동북지방에 대한 정책적 부담을 덜 수 있는 이익이 있다는 점을 인식시켜, 중국이 한반도 통일이익론에 대한 매력을 느낄 수 있도록 해야 한다.<sup>275</sup>

(다) 개발협력의 확대

중국은 창지투 개발 등 동북진흥계획을 본격화 시키면서 동북지역 개발에 관심을 집중하고 있다. 동북지역 개발이 본격화되면, 자원의 배후지 겸 물류 창구로서의 북한의 역할과 가치는 더욱 주목 받을 수 있다. 과거와는 달리 중국이 균형개발 전략의 방향성을 제시하고, 그 선봉에 동북지역 개발을 중시한다면, 중국에 의한 북한

<sup>275</sup> 문대근, 『한반도 통일과 중국』 (서울: 늘봄플러스, 2009), pp. 455~456.

개방 압력은 자연스럽게 진행될 것이다. 문제는 북한의 중국에 대한 경제 의존도가 높아져서 잘못하면 북한이 중국에게 종속되는 것이 아니냐 하는 우려가 제기되기도 했다. 이러한 동북 4성론 시각은 중국과의 쓸데없는 오해를 야기한다는 점에서 일단 경계해야 하며, 오히려 이 시각을 벗어나 중국기회론의 전략을 세워 남북 간 경제협력, 개발협력의 확대 기회를 양산, 북한을 개혁·개방의 변화의 길에 들어서게 해야 한다.<sup>276</sup> 만일 남북관계 경색으로 인한 대북 투자나 경제협력의 길이 막힌다면, 대북 레버리지를 높이기 위해 중국 내 기업을 이용한 투자나 협력도 고민해 볼 수 있다. 구체적으로 엔벤 자치주 등 조선족 기업들에 대한 한국기업의 투자 혹은 적극적 합병 정책이 있을 수 있다.<sup>277</sup> 이들을 통한 간접투자, 간접협력의 형태를 확대 발전시키는 방법도, 개발협력 루트의 다양화와 대북경제 레버리지를 강화한다는 측면에서 유용할 것이다.

다음으로 동북지역의 에너지 협력이다. 북핵문제 자체가 에너지 문제와 관련성이 높기 때문에 중국은 물론 러시아를 포함한 에너지 협력의 확대는 북핵문제 해결에 영향을 줄 수 있으며, 한반도 평화에 긍정적 역할을 할 것이다. 에너지협력은 북한의 핵개발 사업에 대한 의지를 낮추고, 북한 경제 활성화와 한반도 긴장완화에 도움이 된다. 물론 러시아 등 여러 국가들과 다자의 틀에서 논의될 문제이기도 하지만, 중국 역시도 동북지역 개발에 막대한 에너지가 필요하기 때문에 러시아, 중국, 북한, 한국까지 이어지는 천연가

---

<sup>276</sup>- 이기현, “북·중관계와 한반도 그리고 우리의 전략,” 『북·중관계의 진실과 허상 학술회의 발표집』 (2011.4.12).

<sup>277</sup>- 아직까지 북한에서는 민족기업에 대한 우호적 분위기가 있기 때문에 조선족 기업들의 투자가 더 유리한 측면이 있다. 엔벤에서의 B 교수와의 인터뷰, (2011.9.30).

스 파이프라인 건설 및 이 지역 국가들 간의 에너지 협력에 관심이 높다고 할 수 있다. 중국의 적극적인 협조를 통해 북한 역시도 동북아 에너지 네트워크의 일원으로 편입된다면, 북한의 에너지 위기 해결에 도움이 될 것이고, 개방의 가능성도 더욱 높아질 수 있다.

### (3) 국제영역

#### (가) 다자안보협력의 확대

6자회담이 북핵문제를 의제로 삼을 수 있었던 것은 동아시아 역내 국가들 사이에서 공통의 안보 위협이라는 이해가 있었기 때문이다. 북핵문제의 해결은 대량살상무기 확산 방지, 동북아 핵 질서의 안정성 확보라는 동북아 국가들 공동의 가치와 규범을 실현할 수 있다는 점에서 각국 간의 이익 균형을 찾을 수 있다. 따라서 6자회담의 경험을 바탕으로 동북아 다자안보체제의 확대를 도모할 수 있다.<sup>278</sup> 중국 역시도 동북아에서 미국의 봉쇄에 대한 안보 위협 및 주변부 국가들의 반중국 동맹 강화에 대한 우려가 있기 때문에, 동북아 다자안보 협력에 대한 긍정적인 인식을 가지고 있다. 현실적으로 미국의 배제가 용이하지 않다는 것을 중국도 알고 있으며, 오히려 6자회담을 통해 동북아 다자안보 협력기제를 확대하고 의장국으로서의 이니셔티브를 장악하는 전략적 의도가 있다고 볼 수 있다.<sup>279</sup> 한국의 입장에서도 현재의 동맹구조 속에서 미·중 간 갈

<sup>278</sup> 김규륜 외, 『신아시아외교와 새로운 평화의 모색Ⅱ- 신아시아 외교추진을 통한 새로운 평화의 모색』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 133.

<sup>279</sup> 중국의 다자안보기제에 대한 인식은 石源華, “六方會談机制化: 東北亞安全合作的努力方向,” 『國際觀察』 (2000), pp. 15~20; 任曉, “六方會談与東北亞多邊安全机制的可能性,” 『國際問題研究』 (2005), pp. 40~43를 참조.

등이 악화되거나 분쟁이 발발할 경우 우리의 의사와 상관없이 분쟁에 연루될 가능성이 높기 때문에 향후 지향해야 할 방향은 동맹보다는 다자안보 혹은 집단안보 체제의 구축이라고 할 수 있다. 우리는 동북아 다자안보협력에 대한 선도적 역할을 통해 이니셔티브를 가질 수 있으며, 또한 이 기제 구축에 한반도의 통일이 출발점이 될 수 있다는 것도 국제협력을 이끌어 내는 좋은 선전 전략이 될 수 있다.<sup>280</sup>

#### (나) 아시아 주변국과의 협력을 통한 중국 견제

중국에게 우리의 통일을 위해 적극적인 역할을 해 줄 것을 설득하는 방법 외에도 중국에 대한 견제를 통한 압박 전술도 고민해야 한다. 이는 동아시아에서 중국의 부상으로 인한 세력균형의 파괴와 이에 따른 이익갈등이 유발되고 있기 때문이다. 이미 한·중관계도 마늘 분쟁과 같은 통상마찰을 빚은 바 있으며, 중국의 동북공정에 따른 역사 갈등, 북한의 천안함 격침에 대한 이해 차이 그리고 잠재적인 영토 분쟁의 소지 등 다양한 이익 갈등의 가능성을 겪어왔고, 겪을 것이다. 한반도 통일이 어떠한 시나리오로 전개될지 모르는 상황에서 중국에게 책임 있는 역할만을 강조한다해서, 중국이 우리의 뜻대로 움직인다는 보장은 없다. 따라서 중국의 부상과 중국위협론에 대한 우려를 안고 있는 주변국들과의 공동 연대를 통한 중국의 견제 전략도 병행되어야 할 것이다. 이를 위해 중국 주변 강대국인, 러시아, 인도뿐 아니라, 중앙아시아, 아세안 국가들과의 지속적인 관계개선이 중요하며, 이들 국가들과의 연대를 통

---

<sup>280</sup>- 唐世平·曹筱陽, “尋求中美日相互安全的基点,” 『戰略与管理』 (2002), p. 108.

해 중국이 아시아 국제질서에 지속적인 편입을 유도하고, 아시아 국제규범에 자연스럽게 견제를 당하도록 해야 한다.

(다) 아시아 협력을 통한 통일이라는 상품가치 높이기

동아시아는 여전히 냉전구조의 유산들이 많이 남아 있을 뿐 아니라, 영토충돌, 역사문제, 일본의 제국주의 역사 청산 등 갈등의 요소들이 복합적으로 산재해 있다. 더구나 중국의 부상에 따른 미·중관계의 동화와 강대국의 부활을 꿈꾸는 러시아 등 각 국 이익의 균형을 맞추기 힘든 상황에 처해있다. 이러한 상황 때문에 중국 역시도 현상유지 전략이 최선이라는 인식을 가진 것으로 판단되나, 아시아의 평화를 위해서는 현상유지보다는 시대의 변화를 수용할 수 있는 구조적 변화가 필요하다는 점을 공유해야 한다. 특히 한반도의 통일은 새로운 아시아의 평화·협력 구조를 구축하는 데 도움이 될 것이라는 점에서 중국의 지지와 협력을 이끌어내어야 할 것이다. 이 밖에도 한반도의 통일이 중국에게는 양안 통일에 새로운 모멘텀을 제공할 수 있으며, 아시아의 평화 공동체 구상의 실현에 한걸음 다가가 중국의 지속적 발전과 대외정책의 목표에 부합한다는 것을 설득시킬 수 있다.

(라) 아시아 평화 개발 협력 기금과 중국의 역할 강조

북한 경제의 개방과 국제금융체제로의 통합을 위해 국제사회와 중국의 역할을 기대해 볼 수 있다. 특히 아시아 평화 혹은 개발 협력 기금 등의 창설을 통해 북한의 천재지변, 기아 등에 지원을 담당케 하고, 북한의 경제상황 개선과 북한 변화 유도에 도움이 되도록

I
II
III
IV
V
VI
VII

록 해야 한다.<sup>281</sup> 이러한 노력들에 있어 중국의 책임 있는 역할을 설득해야 하며, 아시아지역 각국들과의 협의를 통해 중국의 역할을 압박할 수 있다.

#### (4) 사회영역

##### (가) 역지사지(易地思之)의 사고와 중국 맞춤형 설득 논리 개발

우리의 목소리만 내는 것이 아니라 중국의 입장에서 이해하는 역지사지의 전술이 필요하다. 우리에게 통일은 당위일지 모르지만 중국인들에 우리의 통일은 당연하고 중요한 문제는 아니다. 역지사지의 사고로 우리의 통일을 선전해야 한다. 한 외교관은 중국과의 외교에서 듣는 것을 많이 하고 설득은 자중해야 한다고 충고한다.<sup>282</sup> 사실 많은 관료나 학자들이 중국에 나가 통일에 대한 당위적인 이야기를 너무 많이 한 경향이 있다. 이는 중국에게 한국이 북한을 흡수통일 하겠다는 의지를 피력한다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 가능하면 이러한 목소리는 중국과의 통일외교에서는 전략적으로 감추고, 중국의 입장에서 이해하는 자세를 취하고, 그 다음에 우리의 이야기를 피력해야 한다. 설득의 방법도 중국이 받아들이기 힘든 국제 보편 가치만을 가지고 우리 이야기만 하는 식으로는 중국을 우리 편으로 만들 수 없다. 중국형 설득 방식, 맞춤형 대중국 통일외교 논리 개발이 시급하다. 설득논리는 상대를 이해하고 배려하지만, 우리의 잘못도 인정하는 동시에 그들의 잘못을 짚어주는 방식이 되어야 할 것이다.

---

<sup>281</sup> 김규륜 외, 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색Ⅱ-신아시아 외교추진을 통한 새로운 평화의 모색』, p. 229.

<sup>282</sup> 정부 관료와의 인터뷰, (2011.9.22).

(나) 통일이익론의 선전과 확산

통일이 중국에게 이익이 된다는 통일이익론을 설파해야 한다. 정확한 이익과 손해에 대한 대차대조표를 개발할 필요가 있다. 다시 말하자면 통일한국이 중국에게 어떠한 이익이 있고 어떠한 손해가 있는지 확연하게 구분할 수 있게 해서, 중국이 실제로 통일한국을 통한 이익을 판단할 수 있게 해야 한다.<sup>283</sup> 단일 민족국가인 남북한이 다시 하나로 합쳐서 통일한국이 되어야 한다는 당위론은 중국에게 큰 효과를 발휘하기 힘들다. 복잡한 국제정치적 요소를 고려하더라도 왜 중국이 통일한국을 받아들여야 하는지 혹은 왜 지지해야 하는지 특별한 이익이 없다. 구체적인 통일이익을 경제적인 수치로 나타내는 노력 등을 통해 통일이 중국에게 실질적으로 이익이 된다는 것을 체감할 수 있게 해야 한다. 통일이익 대차대조표는 관련 부서와 기관들이 공동의 작업을 통해 생산해 내야 할 것이고, 우리의 통일정책, 시나리오, 비전과 편익에 대한 홍보를 위해 대중국협력 부서를 확대 개편해야 할 것이다. 현재 통일부 내 국제협력담당부서의 역할이 매우 약하고, 주재관의 역할 역시 제한적이다. 대중국 공공외교 및 통일외교 협력을 위한 전문 인력의 확충이 시급하며, 통일을 위한 국제협력에 대한 인식 제고가 정부 부문에서부터 필요하다.

(다) 남북통일과 양안통일의 병치(並置) 전략

중국도 분단국가이다. 그러나 우리는 이 사실은 간혹 간과하는

<sup>283</sup>- 백우열, “대중국 통일외교전략 관련 제언.”

I
II
III
IV
V
VI
VII

경향이 짙다. 한국의 양안통일에 대한 관심 증대에서부터 중국을 우리의 통일 지지 세력으로 끌어들이 수 있다. 더 나아가 각종 국제협력과 사회적 협력을 통해 한반도 통일과 양안통일을 동시에 성사시키는 이벤트까지 고려해 볼 수 있다. 이는 사회영역의 통일 외교 전략이다. 국제협력을 통한 통일외교 전략이다. 사회적인 측면에서 이를 위한 세부방안은 양국의 통일노력과 과정에 대한 정보 상호 교류, 통일을 테마로 한 각종 예술 공연, 학술교류, 드라마 및 영화 제작 등 각종 사회문화 콘텐츠 개발과 같은 통일에 대한 공감대 형성을 위한 노력 등이 있을 수 있다.

#### (라) 중국 유학생에 대한 고려

중국 유학생들에 대한 고려는 무척 중요하다. 다수의 중국 유학생들은 그들의 목적이 어찌되었건 한국과 관련된 정보를 제일 많이 가진 중국인들이다. 이들에 대한 배려와 투자가 곧 한국의 이미지를 제고하고, 중국을 통일의 지지 세력으로 만드는 지름길이다. 아직까지 중국 유학생들에 대한 관리 프로그램이 미약하고, 일부 학교들의 경우 중국인 학생들을 장사 대상으로만 대하다 보니, 한류 등 한국에 대한 호감으로 한국에 온 유학생들 사이에서 오히려 반한감정이 확산되는 역효과가 나고 있는 실정이다. 이들을 위한 다양한 프로그램 개발을 통해 중국 유학생들을 친한 세력으로 감싸 안아야 한다. 또한 유학생들이 중국으로 돌아간 이후에도 사후 관리를 할 수 있는 장기적인 계획을 세워야 하고, 정부차원에서 담당 부서 및 인원을 확충해야 한다.

## 다. 일본

### (1) 군사안보영역

(가) 북·일 관계개선을 위한 적극적 조치 촉구

한국은 일본과 북한이 대화를 통해 관계를 개선하는 것이 한반도 평화 유지에 기여한다는 입장을 가지고 있다. 한국이 북한의 변화를 유도하기는 현실적으로 어렵지만 대일 관계개선을 통해 북한의 국제고립을 완화시켜 북한의 대외개방을 촉진시키는 계기가 될 수 있기 때문이다.<sup>284</sup> 그러나 북·일 관계개선에 있어서 일본인 납치문제가 북·일관계를 가로막고 있는 주된 원인으로 작용하고 있다. 일본인 납치문제는 북일 외교문제를 떠나서 이미 국내정치화되어 있다. 일본 내각부의 외교에 관한 여론조사에서 일본인 납치문제는 일본인들의 북한에 대한 관심사항 중에서 1위를 차지하고 있을 정도로 일본인들에게 중요한 문제로 자리 잡고 있다.<sup>285</sup> 때문에 민주당 정권이 이 문제의 제약을 과감하게 돌파하고 북한과의 관계를 개선하는 데는 어려움이 있을 것으로 보인다.<sup>286</sup>

한국은 일본과 북한의 국교정상화가 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 이끌어내고 남북한 간 화해·협력 발전에 관건이 된다는 점을 일본 측이 인식하도록 해야 한다. 북·일 수교교섭에서 일본 외무성 대표단이 수교의 쟁점에 대한 접점을 시도하고 있으나, 심각하고 미묘한 북한 미사일과 납치사건 등에 대해서는 총리가

<sup>284</sup> 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 142.

<sup>285</sup> 內閣府, “外交に關する世論調査,” 2000년부터 2010년까지의 조사 결과를 보면 일본과 북한 간의 관계에서 전체 응답자 중 80%가 일본인 납치문제에 관심을 갖고 있다고 대답.

<sup>286</sup> 배정호, “일본 민주당의 출범과 대북정책 전망.”

정치적 결단을 시도하도록 촉구할 필요가 있다.<sup>287</sup>

(나) 일본의 군사적 역할 증대의 부정적 측면 해소

한반도 통일 환경조성에 있어서 일본의 군사적 역할증대는 남북 관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 한·미·일 군사협력의 강화는 미·일 대 중국의 대립구도를 조성할 수 있고, 한·일 간 신뢰관계가 조성되지 않은 상태에서 한반도에서 급변사태가 일어날 경우, 일본이 선박의 검문·검색, 지뢰제거, 미군의 탄약·무기 수송 등의 임무를 수행한다는 명분하에 한국의 영해·영공으로 들어올 경우에는 한·일 간 긴장관계가 조성될 수 있다.<sup>288</sup> 같은 맥락으로 최근 간나오토 전 일본 총리가 한반도 유사시 자위대 파견을 검토하고 있다고 언급해 한국 내 큰 파장이 일었던 적이 있다.<sup>289</sup>

따라서 통일 환경 조성에 있어서 한·일 간 신뢰를 쌓는 것이 중요하고, 이를 위한 방법으로 양자 간 안보협력대화를 제도화시키고, 양자 간 협력채널을 강화시키는 동시에 한·미·일 공조체제의 전략적 강화를 도모해야 한다.<sup>290</sup>

## (2) 경제영역: 대북 경제협력 촉구

일본은 남북한 간 교류협력 확대가 한반도의 긴장완화를 촉진하는 계기로 작용하고 투자확대 등 대북한 경제진출의 기회를 증대시킬 것으로 판단하고 있다. 북한의 사회간접자본시설의 미비로

---

287- 여인곤 외, 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력 유도 전략』, p. 152.

288- 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 40.

289- 『조선일보』, 2010년 12월 13일.

290- 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 41.

경제진출에 소극적인 일본은 한국이 북한과 경제교류협력을 확대하여 하부구조 건설 및 설비투자를 확대할 경우에는 일본의 대북한 진출이 용이하게 될 것으로 기대하고 있다. 이러한 측면에서, 한국은 경제적 차원에서는 한반도와 일본의 상호이익의 증대를 바탕으로 하는 대일본 설득논리를 전개하여야 한다. 일본은 니가타 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북진출을 도모하고 있고, 한반도의 동북아 물류기지 기능은 일본의 경제적 이익과 직접·간접적으로 중요하게 연관되어 있다. 또한 일본의 자본과 기술, 시장 등은 한반도와 대륙의 연계철도 복원, 북한 SOC 건설 등 남북경제공동체의 건설에 중요한 역할을 할 수 있다. 한국은 정경분리 원칙에 입각한 한반도-일본-동북아 연계 발전논리를 펼쳐 일본의 대북 경협을 유도할 필요가 있다.<sup>291</sup>

그러나 한편으로 북·일관계 개선과정에서 일본의 대북 경제지원이 이루어질 수 있는데, 그와 같은 일본의 대북 경제지원으로 인하여 북한이 한국을 멀리하는 부작용이 발생하지 않도록 한·일 공조에 관한 심도 있는 논의를 하여야 할 것이다.<sup>292</sup>

### (3) 국제영역

#### (가) 통일한국의 비전 제시

통일 이후 한국이 주변국들에게 위협을 제기하지 않을 것이라는 점을 강조해야 한다. 통일한국이 주변국들에게 우호적이고 동북아

<sup>291</sup>- 여인곤 외, 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력 유도 전략』, p. 150.

<sup>292</sup>- 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』, p. 39.

지역 안정에 기여하는 국가가 될 것이라는 점을 주지시킴으로써 한반도 냉전구조 해체 등 한반도 문제 해결과정에서 미·일·중·러의 지지를 유도하기가 용이해질 것이기 때문이다. 특히 앞서 확인하였듯이 일본은 한반도의 평화와 안정이 자국의 안전보장과 직결된다고 생각하고 있다. 일본에 대해 통일한국의 비전을 제시하고, 일본이 불신감을 가질 행동들을 자제할 필요가 있다.<sup>293</sup>

#### (나) 균형 있는 외교자세 구사

향후 동북아질서가 중·일 간의 경쟁구도에 의해서 좌우될 수 있다는 점에서도 한반도 통일과정에서 주변국들에게 균형 있는 외교자세를 구사해야 한다. 주변국들의 지지와 협력을 유도하기 위해서는 한국이 냉전시대처럼 특정 강대국에게 일방적으로 경사된 태도를 보여서는 안 된다.<sup>294</sup>

#### (4) 사회영역: 일본인의 대북인식 변화

일본 내각부의 외교에 관한 여론조사 중 일본인의 북한에 대한 관심은 북핵이나 납치문제와 같은 사안에 집중되고 스포츠나 문화 교류에는 관심도가 10%도 되지 않아 일본인의 대북이미지는 마이너스적인 측면이 강한 것으로 나타났다.<sup>295</sup> 한국은 일본이 우선적으로 북한에 대한 의구심과 냉전적 인식을 해소하도록 해야 한다. 그러한 다음 북한이 스스로 변화하고 개방할 수 있도록 분위기를 조성하려는 한국의 대북 포용정책을 일본이 지원하도록 해야 할

---

<sup>293</sup>- 위의 책, p. 140.

<sup>294</sup>- 위의 책, p. 140.

<sup>295</sup>- 內閣府, “外交に關する世論調査.”

것이다. 또한 한국은 북·일 정상회담의 주선, 남북고위급회담 등을 통한 북·일관계의 중재 등을 전략적으로 행하고, 아울러 이와 같은 중재역할을 대일 및 대북 교섭능력의 강화로 연계시키는 노력을 기울여야 한다.<sup>296</sup>

## 라. 러시아

### (1) 군사안보 영역

#### (가) 6자회담에 대한 입장 파악

북핵문제는 2008년 12월 제6차 6자회담에서 북한 측의 검증 거부 이후 아직까지 재개되지 않고 있다. 6자회담 재개 문제와 관련, 한·미 양국은 핵과 미사일 실험 중단, 핵과 우라늄농축 시설들에 대한 IAEA 전문가들의 사찰 등 북한의 진정성 있는 가시적 조치를 촉구하고 있다. 러시아도 북한이 6자회담 재개를 위하여 핵개발과 탄도미사일 실험에 대한 모라토리움을 실시하며, 국제원자력기구(IAEA) 전문가의 영변 내 우라늄 농축기술 접근검사를 허용해야 한다는 것을 기본입장으로 취해왔다.<sup>297</sup> 반면 북한은 전제조건 없는 6자회담 재개의 입장을 고수하고 있다. 이러한 상황에서 2011년 8월 24일 시베리아 동부 울란우데에서 개최된 러·북 정상회담에서 양국 정상은 전제조건 없이 6자회담을 하루빨리 재개하자는 데 의견을 같이한 것으로 보도되었다. 이는 러시아가 기존의 기본 입장을 변화시켜 북한의 정책을 지지한 것이다. 우리 정부는 6자회

<sup>296</sup> 여인곤 외, 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력 유도 전략』, p. 150.

<sup>297</sup> “알렉산더 피모닌 대한민국주재 러시아연방 대사관 공사·부대사 인터뷰,” 『Korea Policy』 (2011.3.4), p. 38.

담의 조속한 재개를 위해 러시아 정부의 정확한 입장부터 파악해야 한다.

(나) 한반도의 안정지역화 선전

러시아 정부에게 한반도 통일 시 잠재적 분쟁지역인 한반도가 안정지역으로 전환될 수 있음을 설명해야 한다. 러시아가 현대화 등의 국가목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 우호적인 대외환경 조성이 필수적인데, 동북아지역에서 17km 접경지인 한반도의 안정은 매우 중요하다. 그러나 한반도에서는 60여 년간 남북한 대결상황이 지속되고 있기 때문에 러시아는 한반도를 잠재적 분쟁지역으로 간주하고 있다. 한반도가 통일될 경우, 러시아 접경지의 잠재적 분쟁지역이 안정지역으로 전환됨으로써 러시아 정부가 국가 목표 달성에 매진할 수 있을 것이라고 설득해야 한다.

(다) 대량살상무기 위협의 소멸 선전

러시아가 우려하는 북한의 대량살상무기가 제거될 수 있음을 널리 알려야 한다. 북한이 이미 보유하고 있거나 개발하고 있는 핵무기, 미사일, 생화학무기 등의 대량살상무기는 남한뿐만 아니라, 국제사회의 우려를 야기하고 있다. 러시아는 핵·미사일 등 대량살상무기와 그 운반수단의 확산을 21세기 안보위협을 한 요인으로 간주하고 있기 때문에 대북 정책목표의 하나는 대량살상무기 개발 방지이다.<sup>298</sup> 한반도 통일의 경우, 북한의 대량살상무기 개발 및

---

<sup>298</sup> “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008,” <<http://www.mid.ru>>; “A Survey of Russian Federation Foreign Policy,” (2007.5.10), <<http://www.In.mid.ru>>, p. 39.

보유로 인한 러시아와 국제사회의 안보위협이 자연 소멸될 수 있음을 설명해야 한다.

(라) 주한미군에 대한 우려 불식

한반도 통일 시 주한미군의 계속 주둔에 대한 러시아의 우려를 불식시켜야 한다. 러시아는 한반도 통일 시까지는 미군의 한국 주둔을 용인하는 정책을 수행하고 있다. 이는 경제발전 및 국가 현대화를 추진하는 상황에서 주한미군을 한반도와 동북아지역 세력균형의 중요한 요인으로 간주하고 있기 때문이다. 그러나 한반도 통일의 경우, 러시아는 미국의 군대와 직접적으로 대치해야 하는 상황에 처하게 될 것이다. 이는 러시아 정부가 극동 및 동시베리아 지역의 경제발전에 투자해야 할 재원을 군사비로 전환토록 하는 부담을 가중시킨다. 따라서 러시아는 한반도 통일 시 주한미군이 철수해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 러시아의 이러한 한반도 통일 이후 주한미군에 대한 우려를 불식시키기 위해 우리 정부는 통일 시 미군의 주둔 규모와 역할, 기능 등에 대해 러시아 측을 이해시킬 필요가 있다.

(마) 영토 회복에 대한 우려 불식

구발해 지역 영토요구 가능성에 대한 러시아 측의 우려도 불식시켜야 한다. 국내의 일부 국민들은 한반도 통일 시 통일한국 정부가 중국에 대해서는 구간도 지방을, 그리고 러시아에 대해서는 구발해 영역을 우리 영토로 요구해야 한다는 주장을 하고 있다. 이를 우려한 중국 정부가 우리의 역사를 왜곡하는 동북공정을 실시하였듯이, 러시아도 한반도 통일 시 통일한국 정부가 구발해 지역을 영

I
II
III
IV
V
VI
VII

토로 요구할 가능성을 배제하지 않고 있다.<sup>299</sup> 통일의 기회가 도래하면 우리 정부는 통일목표가 헌법 제3조에 따라서 한반도와 그 부속도서에 한정되어 있음을 정부 공식성명 등을 통해 명백히 할 필요가 있다.

## (2) 경제사회 영역

### (가) 대러 교역과 투자의 확대

2010년 한·러 교역액은 177억 달러에 달했고 한국의 대러 수출이 78억 달러, 수입이 99억 달러이다. 반면 한·중 교역액은 1,884억 달러로서 한국의 대중 수출이 1,168억 달러, 수입이 716억 달러이다. 한국의 대러 및 대중 교역액을 비교하면 대러 교역액은 대중 교역액의 9%에 불과하다. 또한 2011년 3월말 현재 한국의 대러 투자액은 17억 6,000만 달러로 대중 투자액 337억 달러의 5%이다. 이와 같이 우리나라의 대중 교역과 투자에 비해 매우 소규모인 대러 교역과 투자는 러시아의 불만 요인이다. 따라서 우리가 러시아로부터 통일에 대한 지지를 확보하기 위해서는 통일 시까지 대러 교역과 투자를 지속적으로 증가시켜야 한다. 상호협력이 가능한 분야는 2010년 9월 러시아 야로슬라블에서 이명박 대통령이 밝힌 자동차 산업, 에너지 부문, 우주 산업, 인프라구조 등일 것이다.

### (나) 아태 경제권의 확대와 극동지역 개발의 본격화

한·러 양국은 시베리아횡단철도(TSR)-한반도중단철도(TKR) 연결에 큰 이해를 갖고 있으나 북한 문제로 인해 사업이 원활하게

---

<sup>299</sup>- 게오르기 톨로라야, “러시아와 한국의 전략적 동반자관계 모색: 안보협력에서의 문제와 시사점들,” p. 96.

진척되지 못하고 있는 상황이다. 한반도 통일의 경우, TSR-TKR 연결이 자연스럽게 실행되어 러시아는 유라시아의 주요 도시들을 연결(부산-서울-원산-하바로프스크-시베리아-모스크바-프라하-프랑크푸르트-파리)해주는 중심국가로 부상하게 될 것임을 설득할 필요가 있다. 러시아 우랄산맥 동부의 동시베리아와 극동지역은 서부지역보다 광활하고 천연자원이 다수 매장되어 있으나 혹독한 기후, 인프라 부족, 인구 감소 등으로 매우 낙후되어 있다. 따라서 러시아 정부는 오래 전부터 이 지역의 개발 필요성을 절감하고 있으나 자본과 기술, 노동력, 투자의 부족 등으로 본격적인 개발을 하지 못하고 있는 실정이다. 한·러 양국은 이 지역 개발에 이해의 일치를 보고 있으나 북한 문제가 장애요인으로 작용하고 있다. 최근에는 사할린이나 동부 시베리아 산 천연가스를 수입하기 위해 북한지역을 관통하는 가스관 연결사업을 남·북·러 3국이 협의 중인 것으로 알려지고 있다. 우리 정부는 한반도 통일 시 북한 문제라는 장애요인이 제거됨으로써 러시아 동시베리아·극동지역의 개발이 본격화될 수 있음을 설명해야 한다.

또한 러시아 정부는 21세기에 아태지역이 세계경제의 엔진으로서 그리고 세계발전의 중요한 추동력 중 하나로서 중요한 역할을 하고 있고 이러한 중요성은 점차 증대될 것으로 판단하고 있다. 따라서 러시아 극동지역의 아태경제권으로의 편입을 동아시아 정책 기조의 하나로 설정하고 있다. 우리 정부는 한반도 통일 시 북한이라는 방해지역이 소멸됨으로써 러시아 극동지역의 아태경제권으로의 편입은 가속화될 것임을 설득해야 한다. 특히 러시아 정부는 2012년 9월 개최 예정인 블라디보스톡 APEC 정상회담을 러시아 극동지역의 아태경제권으로의 편입을 위한 출발점으로 간주하고 있다. 우리 정부는 이를 적극 지원하는 정책을 수행해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(다) 공공외교를 통한 교류 활성화

양국 수교 20년이 경과했으나 한·러 양국 국민들의 상대국에 대한 정보는 매우 부족한 상태이다. 우리 정부는 공공외교를 통해 한국의 통일비전에 대한 러시아의 공감대를 확산시키기 위해 『한국국제교류재단』이 정례적으로 주최하는 한·러 포럼과 고려대학교·상트 페테르부르크대학교 간 『한·러 대화』의 강화, 언론인과 청소년·대학생 교류 확대, 양국 시민단체 간 교류 활성화 등의 정책을 추진할 필요가 있다.

(3) 국제 영역

(가) 다층적 협력체제 구축

북한 및 6자회담 재개 문제를 둘러싸고 동북아지역에서 형성되고 있는 냉전시대와 같은 한·미·일 대 북·중·러 간의 대립 상황을 방지하고 우리에게 우호적인 통일환경을 조성하기 위해서는 한·일 FTA, 한·중 FTA, 남·북·러 가스관 연결사업, 남·북·중 3각 경험 등을 성사시켜 양자·3자·다자간의 다층적 협력체제를 구축해야 한다.

(나) 핵안보정상회의의 활용

2012년 3월 서울에서 개최되는 핵안보정상회의에는 전 세계 50여 국가 정상들과 국제기구 대표들이 참여하여 당면한 핵안보 해법과 원자력 안전을 위한 국제적 협력방안 등을 논의한다. 러시아는 핵강국이고 구소련 시대에 1986년 체르노빌 원자력 사고를 경험한 국가이다. 따라서 우리 정부는 서울 핵안보정상회의에서 러시아 측에 사례발표 등의 기회를 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(다) 한·러 공동 관심사항에 대한 해결 노력

2009년 세계적 수준에서의 인구증가율은 1.17%인 반면, 한국은 0.29%에 불과하고 러시아는 -0.07%로 감소 추세에 있다. 2010년 한국의 인구는 4,864만 명이나 2050년에는 4,3369만 명으로 감소되고, 러시아의 인구는 1억3,939만 명에서 1억919만 명으로 3,020만 명이나 축소될 전망이다. 이러한 한·러 양국의 추세는 인구 감소뿐만 아니라 노동력 부족과 고령화 사회라는 심각한 사회문제를 야기할 전망이다. 우리 정부는 러시아 정부 및 유엔, ILO, OECD 등 국제기구와 공동 국제학술회의 개최나 공동사업 추진 등을 통해 인구감소 문제를 해결하기 위한 노력을 해야 한다. 이와 같이 한·러 공동 관심 사안에 대한 공동의 해결 노력을 통해 양국 정부와 국민들은 공감대를 확대할 수 있다. 다양한 분야에서의 이러한 공감대 확대는 우리의 통일기반 조성에 이바지할 것이다.

(라) 인도적 지원에 대한 동참 요청

러시아 정부는 자연적·인위적 재앙과 위기상황을 구하기 위해 유엔 및 다른 국제기구들에 의해 지도되는 노력에 동참하고 이에 영향 받은 국가들에 대한 인도적 지원에 참여할 준비가 되어 있다. 우리 정부는 동아시아지역에서 기아·지진·해일·전염병 등의 발생 시 직접적으로 또는 관련 국제기구를 통해 러시아의 동참을 요청할 수 있을 것이다.

(4) 러시아 내부 영역

(가) 푸틴 재집권에 대한 대비

독립적인 기관 『레바다』(Levada)의 2011년 9월 여론조사에 의

I
II
III
IV
V
VI
VII

하면 푸틴 총리의 인기도는 68%, 메드베데프 대통령의 인기도는 62%이다.<sup>300</sup> 이에 따라서 이변이 없는 한, 12월 4일 러시아 총선에서 푸틴 총리가 이끄는 통합러시아당이 승리하고 2012년 3월 4일 대선을 통해 푸틴이 다시 집권할 전망이다. 그는 남·북·러 3각 경협에 큰 관심을 갖고 있기 때문에 재집권을 하고 남북관계가 진전되면 TSR-TKR 연결사업이 본격화될 가능성이 크다. 우리 정부는 이에 대한 대비책을 지금부터 강구할 필요가 있다.

(나) 민주주의와 현대화 관련 1.5 트랙 대화의 지속 추진

러시아 정부가 권위주의 민주주의체제 하에서 국가 현대화를 추진하고 있는 상황에서 압축적 산업화와 민주화를 이룩한 한국의 경험을 벤치마킹하는데 큰 이해를 갖고 있다. 우리 정부는 러시아 측과 반관반민의 1.5 트랙(track)차원에서 민주주의와 현대화의 정책적 우선순위를 주제로 하는 국제학술회의나 세미나 등을 개최하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현재 러시아에서는 정치가와 전문가들 사이에 민주주의와 현대화의 정책적 우선순위를 둘러싼 논쟁이 벌어지고 있기 때문이다.

(다) 러시아내 한반도 전문가 육성

러시아의 한반도 문제 전문가들이 많지 않은 상황에서 여러 인사들이 현직에서 은퇴하고 있어 우리 정부는 러시아 내에 차세대 한반도 전문가들을 육성하기 위한 중장기적 방안을 강구해야 한다. 이를 위해 『모스크바 국립대학교』, 『상트 페테르부르크 국립대학교』,

---

<sup>300</sup>- "Medvedev bows to rival Putin's popularity," (2011.10.1), <<http://www.calgaryherald.com>>.

『러시아극동문제연구소』, 『러시아동방학연구소』, 『세계경제 및 국제문제연구소』등에서 동아시아 문제를 연구하고 있는 젊은 학자들을 정책적으로 지원할 필요가 있다. 또한 『한국국제교류재단』이 러시아에서 한반도 문제를 연구하는 석·박사 학위과정 학생이나 젊은 학자들에게 장학금·지원금 등의 제공을 확대해야 한다.

## 마. UN

### (1) 유엔을 통한 대북 안보협력

북한의 비핵화는 한반도 평화와 통일문제에서 가장 중요한 핵심 사안이다. 북한의 비핵화는 반드시 이루어져야 한다. 북한을 공식적으로 핵보유국으로 인정할 수는 없지만, 전략적 차원에서 북한은 핵보유국이다. 북한은 미국의 이라크 침공과 리비아의 독재자 카다피의 축출이 핵무기 보유의 실패로 인한 ‘제국주의자들’의 군사적 공격 때문이라고 판단하고 있다. 이러한 정세판단 속에서 북한은 핵보유에 한층 집착할 수밖에 없고, 핵개발 전략에 더욱 확신을 가질 것이다. 이처럼 한반도 안보와 평화 구축을 위한 대북전략은 바로 이 엄연한 현실에서 출발할 수밖에 없다. 북한이 『9·19 공동성명』(제4차 6자회담 공동성명, 2005)에서 합의한 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기”할 것으로 기대되지 않는다. 북한은 두 차례의 핵실험(2006.10, 2009.5)을 감행하였고 심지어 2010년 11월 최첨단의 우라늄 농축시설(UEP)도 공개하였다. 『9·19 공동성명』체결 당시 상황보다 북한의 핵실험이 한층 악화되었고 북한의 협상 전략이 달라짐으로써, 북핵문제가 단기간에 해결될 수 있는 전망은 그다지 밝지 않다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한을 포용하고 변화시키는 국제적 창구역할로 유엔을 활용해야 한다. 유엔은 회원국 북한이 대외관계 개선에 유리한 환경을 마련해갈 수 있도록 적극 지원하고 협력해야 할 것이다. 이에 한국은 남북 당국 간 대화 못지않게 유엔을 통한 국제적 차원에서 대북 안보협력을 추구해야 한다. 이러한 상황에서 북한 비핵화 목표를 달성하기 위해 6자회담뿐만 아니라, 유엔의 관심을 촉구할 필요도 있다. 남북대결의 심판자로서의 유엔의 위상은 과거에 비해 분명 약화되었지만 그럼에도 불구하고 북한에게 유엔은 정상적인 국제행위자의 면모를 과시하고 경제적 이익을 얻을 수 있는 중요한 창구이다. 유엔을 통해 북한은 미국과의 관계개선 의지를 밝힐 수 있다. 뿐만 아니라 남북관계 개선의지도 유엔 무대를 활용할 수 있으며, 산하기구와 전문기구에서의 적극적인 활동과 지원요청으로 사회경제적인 도움을 요청할 수도 있다.<sup>301</sup>

유엔을 통해 북·미관계의 개선을 추구할 필요가 있다. 북한은 체제생존전략으로 개혁·개방정책을 유보하고 핵개발 노선을 선택했다. 미국의 대북적대 시 정책으로 핵개발을 하지 않을 수 없다고 하면서 최근에는 평화협정 체결을 비핵화의 전제조건으로 내세우고 있다. 미·북 간 ‘비핵화와 평화협정’의 선후 주장으로 접점을 찾지 못하고 있는 실정이다. 북한은 핵무기를 평화체제의 마지막 단계인 북·미수교와 맞교환하겠다는 입장이다. 현 단계에서는 북한의 비핵화 결단을 끌어내기 위해서는 북한의 안보 우려를 해소하는 평화협정 체결을 전향적으로 고려할 필요가 있다. 이를 위해 북한 비핵화와 안보 및 대북경협 등을 담은 평화협정 문제를 논의하기 위

---

<sup>301</sup> 김근식, “북한의 유엔외교: 유엔 가입 이전과 이후의 비교를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제41집 4호 (2001).

한 협상을 시작할 수 있다. 지금은 무엇보다 북한의 핵능력이 더 이상 악화되는 상황을 통제하는 일이 급선무이다. 미국은 대북 선제조치나 전제조건 요구 수준을 낮추고, 북한은 현 단계에서 한 걸음 진전된 조치를 - 핵실험 및 미사일 시험발사 모라토리엄 선언 등 - 취함으로써 상호 양보를 통한 6자회담의 조속한 재개가 필요하다. 6자회담은 남북한과 한반도 주변 4국을 포함한 북핵 협상틀이나, 핵문제가 인류 모두가 함께 해결해야 할 사안임을 감안한다면 유엔에서 북핵문제를 다루는 특별 위원회 구성을 추진할 필요가 있을 것이다.

## (2) 유엔을 통한 대북 개발협력

유엔개발기구(UNDP)는 지금까지 유엔 기구 가운데 대북협력을 가장 먼저 추진해왔으며, 북한도 유엔개발기구의 보다 적극적인 지원과 협력을 바라고 있다. 한국의 이러한 유엔 기구의 대북 지원과 협력에 적극 동참하는 한편, 대북 개발협력을 실질적인 주체가 되어야 할 것이다. 이처럼 유엔의 모자를 쓴 대북 지원은 분배 투명성 문제에서도 우리 정부의 부담을 줄일 수 있으며, 수혜 당사자인 북한의 정치적 부담도 해소시킬 수 있는 장점이 있다. 여기서는 특히 유엔개발기구의 대북지원과 활동을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

### (가) 두만강 개발사업(TRADP: Tumen River Area Development Programme)

북한은 유엔 가입 직후 나진·선봉 경제특구를 선포한데 이어 이에 필요한 재원을 조달하고 사회간접자본을 건설하며 주변국들의 투자를 유치하기 위해 유엔개발계획(UNDP)을 적극적으로 활용했다. 이미 북한은 1979년 유엔개발계획과의 교류를 시작한 이래 1980년

I

II

III

IV

V

VI

VII

대에도 1단계(1980~1986)와 2단계(1987~1991) 사업을 통해 유엔의 지원을 받았다. 1991년부터 시작된 ‘두만강지역개발계획’

(TRADP: Tumen River Area Development Program)은 UNDP 주도 하에 남북한, 중국, 러시아, 일본, 몽골 등의 주변 국가들이 공동으로 협력하여 두만강 지역을 세계적인 수준의 경제중심지로 만들려는 계획이었다. 이에 북한은 UNDP의 두만강지역개발계획을 통해 나진·선봉지역의 경제적 이익을 최대한 얻고자 했다.<sup>302</sup>

두만강지역개발계획은 북한, 중국, 러시아의 접경지대인 두만강 하류 지역의 체계적이고 종합적인 개발을 위해 UNDP의 후원 하에 지난 91년부터 시작된 사업이다. 두만강지역개발계획 사업은 중국이 1990년 7월 훈춘개발계획을 발표하면서부터 국제적으로 부각되기 시작했으며, UNDP의 지원 하에 1995년 남한, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하여 정부 간 협력사업으로 전환되었다. 현재 차관급이 참여하는 5개국위원회 회의(일본, 핀란드 등은 옵서버 자격으로 참여)가 1년에 1회 정도 열리고 있다. 두만강 경제구역(TREZ: Tumen River Economic Zone)은 북한의 나진·선봉과 중국의 훈춘, 그리고 러시아의 포시에트로 연결되는 1,000km의 소삼각 지역이 있다. 그와 함께 두만강 경제개발지구는 북한의 청진, 중국의 엔지(延吉), 러시아의 나훗카를 연결하는 약 5,000km의 대삼각 지역을 아우른다. 초기에 공동개발에서 국가별 자체개발 후 협력방식으로 사업전환 노력을 했지만, 관심과 경제력 부족 등으로 기대만큼 성과를 거두지 못했다. 그 후 2005년 두만강지역

---

<sup>302</sup> 제성호, 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』 (민족통일연구원, 1992); 김규륜, “두만강지역개발과 동북아경제협력,” 『통일연구논총』, 1권 2호 (민족통일연구원, 1992) 참조.

개발계획은 실현가능한 프로젝트 개발 중심의 실행력을 갖춘 ‘광역두만강계획(GTI)’ 체제로 전환됐다. 범위도 한국 동해안(강원, 경북, 울산, 부산)과 북한 나선특구, 중국 동북3성과 내몽고, 몽골 동부, 러시아 연해주 등으로 확대됐다.

최근 북한이 UNDP의 두만강개발계획 복귀를 바라면서 외자유치에 총력을 기울이고 있다. 이에 북한이 UNDP가 추진해온 북한·중국·러시아 3국의 두만강개발계획에 조만간 복귀할 것으로 전망된다. 북한은 이를 바탕으로 사회주의권 투자를 유치하는 방식의 경제개발에 나설 수 있다. 북한은 두만강개발을 발판으로 삼아 ‘나선-청진’으로 개발축을 확대하고 중장기적으로 신의주·함흥·김책·원산·안주·남포 등의 지역 거점도시를 집중 개발한다는 계획인 것으로 전해졌다. 그리하여 나선 특별시와 청진항을 잇는 일대가 북한-중국-러시아를 잇는 동북아 물류와 교역의 중심지로의 개발을 구상하고 있다. 특히, 나선지구는 사할린과 시베리아에서 오는 원유공급과 천연가스 공급의 기지로 개발돼 주변국에 원유와 천연가스를 공급하는 핵심 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 중국은 두만강 하구와 인접한 나진항을 자국의 낙후된 동북 3성이 태평양으로 뻗어갈 수 있는 경제전략적 요충지로 주목하고 있다. 나진항 개방을 줄기차게 요구해온 중국은 북한이 UNDP의 두만강개발계획 복귀를 선언할 경우 적극 호응할 것이다.<sup>303</sup> 우리는 이러한 상황에서 통일외교의 일환으로 UNDP의 두만강개발계획을 지원하고 선도적으로 참여해야 할 것이다.

303. 『아시아투데이』, 2010년 2월 24일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(나) UNDP의 인도적 대북지원

UNDP는 북한의 산모 사망률을 5년 간 3/4 수준으로 줄이겠다고 발표했다. UNDP는 최근 북한 외무성과 협의 아래 완성한 ‘북한 사업 보고서’를 발표하고, 유엔이 세운 계획인 ‘새천년개발 목표’에 따라 북한을 지원하겠다고 밝혔다. 보고서는 북한은 1990년대 이후 사회주의 시장의 실패와 자연 재해로 1인당 소득이 반으로 줄고, 평균 수명이 낮아지고, 영아 사망률이 증가했다면서 2015년까지 산모의 사망률을 3/4 수준으로, 영아 사망률을 2/3 수준으로 줄이겠다고 밝혔다. 북한은 1993년부터 2008년까지 16년 동안 산모 사망률이 42%나 증가했으며, 영아 사망률이 1993년 천 명 당 14명 수준에서 2008년 천 명 당 19명 수준으로 치솟았다. 이 기구는 또 2015년까지 약 1천 310만 달러를 들여 북한의 에너지, 식량과 농촌 지역개발, 경제개발, 환경 등의 분야를 중점 지원할 계획이라고 밝혔다.<sup>304</sup>

(다) UNDP의 에너지 및 환경 분야 협력

UNDP는 올해 북한에서 재생 에너지와 환경 분야의 사업을 본격화한다고 밝혀 관심을 모았다. 북한의 ‘농촌 에너지 지원 사업’의 하나로 에너지 기술자와 전문가를 중국, 필리핀, 인도 등으로 보내 전문가를 양성할 계획을 밝혔다. 북한 내 풍력에너지 개발을 위해 풍력 에너지 장비가 북한에서 자체 제작될 수 있도록 하고, 북한의 에너지 정책에 대한 전략적 평가와 수립 과정에도 기술적인 조언을 제공할 계획도 밝혔다. 그리고 UNDP는 홍수와 가뭄 등 자

---

<sup>304</sup> “북한 산모·영유아 사망률 줄인다,” 『헤럴드 경제』, 2011년 7월 20일.

연재난 관리에 취약한 북한에 재난관리 관련 사업을 추진하고 있다. 북한은 온실 효과로 인한 기온 상승 등 기후 변화에 영향을 많이 받는데, 온난화 현상이 북한 내 강우 현상과 극심한 기상 변화를 초래해 북한에서 홍수와 가뭄이 자주 일어나는 것도 같은 맥락이라고 한다. UNDP는 북한 내 온난화 현상의 주요 원인으로는 무분별한 벌목, 오염 등이 꼽혔지만, 북한은 기후 변화에 대처하는 재정적, 제도적 능력이 미약하다고 지적했다. 나아가 UNDP는 1909년부터 2010년까지 100년 동안 전 세계 연평균 기온 상승폭은 0.7 °C인 반면, 북한의 연평균 기온은 1.9 °C 상승해 전 세계의 2배라고 밝혀 북한의 기후변화 실태를 지적하여 우려를 자아내게 했다.<sup>305</sup>

(라) UNDP의 대북 농업지원

UNDP는 지난 2007년 중단했던 대북 사업을 순차적으로 다시 시작하기로 했다. 최근 공개한 사업보고서에서 모두 5백 20만 달러를 들어 2006년에 계획하다 중단된 3개 분야 농업 사업을 북한 당국과 식량농업기구(FAO) 등과 3년 동안 다시 시작하기로 했다고 밝혀 주목된다. 유엔개발계획은 농업 지원 사업을 재개하기에 앞서 지난 해 하반기에는 북한에서 에너지 사업도 시작해 석탄과 석유 등 화석연료는 물론 풍력에너지, 생물에너지, 수력에너지, 태양 열에너지 등 대체에너지를 공급하고 있다. 한편, UNDP의 대북 사업은 2007년 초 자금전용 의혹이 불거지면서 중단됐으나, 내부 심사 등을 거쳐 2009년 대북 사업을 재개하기로 결정되었다. 이에 따라 2010년 9월에 평양사무소가 다시 문을 연 데 이어 11월에는 제

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>305</sup> 『연합뉴스』, 2011년 7월 22일.

롬 소바쥬 평양사무소장이 새로 부임했으며, 중단됐던 6개의 대북 사업을 재검토 한 뒤 지난해부터 본격적으로 지원이 다시 시작됐다.<sup>306</sup>

유엔 산하 기구 가운데 UNDP가 대북지원과 개발협력에 가장 적극적인 입장이다. 이 가운데 두만강지역개발계획은 우리의 적극적인 관심과 참여가 필요하다. 두만강지역개발계획은 북한의 개발 전략의 한 축을 이루는 것으로 한국의 참여를 통해 한국경제의 활로를 개척하는 한편, 남북관계의 획기적인 개선을 기대할 수 있는 전략적 사안이다. 북한도 남한이 유엔 기구인 UNDP의 참가국 자격으로 대북개발협력을 추진할 경우 호의적으로 부응할 것으로 예상된다. 이러한 UNDP를 통한 대북협력은 한국의 한반도 평화와 통일을 위한 유엔에서의 통일외교의 실질적인 추진 방안이라 할 수 있다.

UNDP의 인도적 차원의 대북지원과 경제협력은 규모가 그다지 크지 않지만 북한은 유엔과의 관계개선과 대유엔 협력을 추진하는 채널로 유엔의 대북 인도적 지원을 환영하고 있다. 이에 대북 인도적 지원에 대한 분배투명성 문제로 어려움을 안고 있는 우리 정부의 입장에서는 이러한 유엔 기구의 대북지원 네트워크를 활용하는 방안도 바람직하다. 따라서 한국은 대유엔 통일외교의 일환으로 UNDP를 비롯한 다양한 유엔 기구와 함께 대북지원과 경제협력을 적극 추진해야 한다. 이러한 유엔 활동을 통해 한반도 평화에 대한 기여와 함께 통일에 대한 유엔 회원국들의 지지와 협력을 얻을 수 있을 것이다.

---

<sup>306</sup> 『노컷뉴스』, 2011년 9월 9일.

## VII. 결론





한반도 통일은 우리 민족에게 민족적 과제이자 염원이다. 대한  
민국 헌법은 평화적 통일을 사명으로 규정하고 있다. 우리는 분단  
으로 인해 많은 갈등과 희생을 경험했다. 또 아직도 남북 간은 교  
류와 협력보다는 대립과 갈등의 상황에서 벗어나지 못하고 있다.  
우리 모두가 통일을 이야기하지만 오늘의 시점에서 보면 ‘평화적  
통일’은 아직 멀리 있는 것으로 판단할 수밖에 없다.

그러나 통일은 우리가 이상적으로 생각하는 방식으로만 이루어  
지는 것은 아니다. 전쟁을 통한 방식의 통일은 반드시 배제되어야  
하지만, 이상적인 형태의 통일이 달성된다는 보장도 없다. 독일의  
통일을 보면 언제, 어떠한 방식으로 한반도 통일이 현실로 다가올  
지 알 수 없다. 따라서 우리는 항상 통일에 대한 준비를 게을리 하  
지 말아야 할 것이다. 통일은 ‘우리의 소원’이며 ‘민족의 과제’라고  
하면서 말로만 성찬(盛饌)을 차리는 것은 차라리 통일을 이야기하  
지 않는 것만도 못할 수 있다. 통일은 준비하는 자에게 다가올 수  
있는 것이며 또 만들어가는 것이다. 통일외교는 바로 통일을 준비  
하며 창출해내기 위한 핵심적인 정책과제이다.

남북관계가 신뢰의 결여와 때때로 군사적 갈등이 현재화되는 현  
실에서 통일에 대한 준비의 필요성을 이야기 하면 마치 ‘흡수’ 통일  
을 언급하는 것으로 폄훼하거나 북한을 몰아세우는 것으로 왜곡하  
여 비난하는 경우가 우리 사회에서 종종 나타나고 있다. 북한문제  
나 통일문제는 이념적 선호나 개인의 정치이데올로기, 정치적 성  
향, 특정 정치세력이나 집단에 대한 정치적 친화도 등이 개입되어  
논의되기 시작하면 냉정성을 상실하기 쉽다. 통일외교에 대한 논  
의도 마찬가지이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

우리의 통일은 통일비용 논의에서 나타나는 것처럼 여러 가지 국내 문제가 결부된 복합적인 사안이기 때문에 근본적으로 국내정치적 갈등으로부터 벗어나기는 어렵지만 국내 역량을 최대한 결집함으로써 추진해야 하는 과제이다. 한반도 통일이 국내적인 문제이자 국제적인 이해관계가 첨예하게 결부된 문제이기 때문이다. 국내 역량이 제대로 결집되지 않을 때 국제적 역량을 통일에 유리한 방향으로 결집하고 지원과 협력을 원만하게 획득하기 어렵기 때문이다.

한반도 통일은 한반도의 현상 변경은 물론 동북아시아의 전략적 환경을 엄청나게 변경시키기 때문에 주변 4국에게는 물론 국제사회의 지대한 관심사이다. 특히 중국이 빠른 경제성장으로 쌓은 경제력을 배경으로 국제 외교무대에서 공세적인 힘을 발휘하는 가운데 가장 실질적인 힘을 발휘할 수 있는 곳은 동아시아지역이며, 중국은 북한 요인으로 인한 한반도의 현상 변화 가능성에 대해 더욱 민감하게 대처하고 있다. 천안함 침몰 사건 이후 북한을 ‘방어’ 내지는 ‘옹호’해주는 듯한 중국의 외교행태가 한반도 정세 변화에 대한 중국의 민감성을 생생하게 증명해주고 있다. 중국이 항상 강조하는 한반도의 ‘평화와 안정’이란 그 속내를 보면 한반도의 분단 구조를 유지시킴으로써 ‘패권국’으로 등장하려는 중국의 장기 국가전략에 부정적인 영향을 주는 것을 막겠다는 의도가 담겨 있음을 부인하기 어렵다.

한반도 주변 4국은 모두 한반도 통일은 남한과 북한의 의사에 따라 결정되는 것이고 그에 따른 통일을 지지한다고 말하고 있다. 또 한반도 통일에 관한 국제학술회의 석상에서 미국, 중국, 일본,

러시아의 한반도 전문가들이 한반도 통일이 자국의 국익에도 이득이 된다고 발언하기도 한다.<sup>307</sup> 그러나 이들 나라들은 한반도의 통일이 자국에게 어떠한 득실이 있을까를 냉정하게 계산할 것이다. 한반도의 상황 변화가 자국의 국가이익을 저해하거나 심각한 도전이 된다면 겉으로 말하는 한반도 통일에 대한 지지와 자국의 전략적 이해관계에 큰 괴리가 발생할 것이다. 이에 따라서 실질적으로는 통일을 방해하는 정책을 전개할 수도 있다. 또 이들 국가 간에도 상호 경쟁과 견제의 상황이 발생하고 심지어 충돌의 가능성도 배제할 수 없다. 예를 들어 미국은 자유민주주의와 시장경제에 입각한 통일한국의 등장이 자국의 핵심적 국가이익과 일치한다고 보지만 중국은 한·미동맹을 유지하는 통일한국이 자국의 이익을 침해할 수 있다고 판단할 수 있다.<sup>308</sup> 미국과 중국은 상대방의 영향력 강화 또는 축소, 이에 따른 자국의 영향력 강화 또는 축소에 대한 전략적 이해관계를 따질 것이고 이것이 한반도를 둘러싼 새로운 각축 현상을 유발할 수도 있다. 일본과 러시아의 경우도 한반도 통일이 미칠 자국의 이해관계를 면밀하게 따져보고 그에 따라 정책을 펼칠 것이다. 동북아 국제질서의 변화의 영향이 단지 동북아에 그치는 것이 아니기 때문에 국제사회도 깊은 관심을 가지고 있다.

통일외교는 바로 우리의 통일과정에서 가장 첨예한 이해관계를 갖고 있는 주변 4국과 유엔 등 국제사회에 대하여 한국의 통일정책과 통일 추진 과정, 통일의 상황, 그리고 통일 이후의 통일한국에

<sup>307</sup> 『조선일보』, 2011년 4월 8일.

<sup>308</sup> Young-Ho Park, "How Will A Reunified Korea Redefine the Region?" A presentation at the Korea Symposium organized by and held at the Center for National Security Studies, Canada Forces College, Toronto, Canada, November 8-10, 2011.

관한 이해를 증진시키고 통일을 달성하는 데 지지와 협력을 얻기 위한 것이다. 북한의 상황 변화, 남북관계의 발전 노력, 국내적 통일 역량의 강화 등 국내적 준비와 함께 국제적 환경을 철저하게 준비하기 위한 대외적 노력이 그 어느 때보다 필요하다. 통일은 그 자체도 중요하고 국가적 과제이지만 한국의 장기 국가발전 전략의 일환이다. 한국이 분단구조 아래서도 아주 가난한 국가에서 해외에 원조를 주는 국가로 성장했지만 선진일류국가로 진입하기 위해서는 분단구조가 주는 국가발전의 제약을 극복해야 한다. 특히 한반도의 지정학적, 지전략적 위치와 한반도를 둘러싼 강대국 간의 전략적 위상의 변화는, 통일이 국가발전 전략의 핵심적 사안으로 추진되어야 할 필요성을 더욱 부상시키고 있다.

그동안 통일외교를 적극적으로 추진해야 한다는 요구는 많이 있었으나 실제적인 정책으로서 이행되는 것은 매우 미흡하였다. 분단국 대한민국에 통일외교가 없다는 비판도 있었다.<sup>309</sup> 한국 정부는 비록 뒤늦었지만 통일외교의 중요성을 인식하고 이에 대한 노력을 강화하는 모습을 보이고 있다. 예를 들어 ‘한반도 평화통일 국제지원 체계 구축’을 정책과제로 설정하였고, 통일외교 그 자체는 아니지만 대미외교 중요 사업의 하나로 미국의 대외정책결정의 한 축인 의회를 상대로 한 외교를 강화하기로 했다.<sup>310</sup> 그러나 우리의 통일외교는 여전히 매우 부족하다.

통일을 실현시키기 위한 우리의 전략과제로서 통일외교의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않으며, 통일외교를 성공적으로 추진하기 위한 인적·물적 자원이 충분하게 공급되어야 한다. 통일

309- 박세일, “통일외교 안 하는 분단국,” 『조선일보』, 2011년 2월 25일.

310- 『중앙일보』, 2011년 10월 17일.

외교는 단지 ‘외교’ 그 자체에 한정된 것이 아니기 때문이다. 통일 외교는 정치, 안보, 경제, 문화, 사회, 교육, 예술 등 제반 영역이 중층적이며 복합적으로 연관되며 동시에 남한 내부, 북한 내부, 남북 관계, 국제 상황 등이 복합적으로 작용하는 맥락을 분석하고 판단하여 그 기반 위에서 정책을 강구하여 추진되어야 하는 것이다. 따라서 통일외교의 집행은 외교 분야를 책임지는 외교통상부의 전유물이 되어서는 안 되며 또 전유물도 아니다. 분단 독일이 통일된 이후 통일의 과제는 우리만이 안고 있는 과제가 되었다. 통일외교를 강조하는 이유는 분단이란 한반도의 특수상황을 극복하기 위한 것이라는 점을 잊어서는 안 된다. 통일이 되면 통일외교라는 것은 더 이상 필요가 없다. 또 통일은 국가전략 차원에서 추진되는 것이다. 따라서 통일외교는 전 정부적 차원, 특히 통일문제를 정책적으로 책임지고 있는 통일부의 적극적인 참여가 보장되고 그 전문 인력이 활용되어야 한다. 이를 위해서는 정부 관련 부처의 부처 이기주의나 관료적 제약 또는 장벽 등 비능률적인 요인들을 제거해야 한다.

그리고 통일문제는 단순히 통일 방안을 설명하고 통일정책을 전파하는 것이 아니다. 통일 방안의 설명과 통일정책의 전파도 북한의 현실과 본질에 대한 깊은 이해가 필요하다. 통일문제를 다루고 통일외교를 효율적으로 추진하기 위해서는 북한에 대한 체계적 이해와 정보 전달, 통일과 연루된 다양한 국내 및 국제적 사안들을 종합적으로 고려할 수 있고 설명할 수 있는 능력이 필요하다. 따라서 주요 국가 지식인 집단, 특히 미국, 중국, 일본, 러시아의 지식인 사회에 대하여 한반도 통일에 대한 우리의 정책과 남북관계에 대한 이해를 높이기 위하여 통일문제 전문가들을 통일외교의 역군으로서 일정기간 파견하여 그들과 각종 세미나, 정보 교류 등의 활동을 담당하게 하는 공공외교의 첨병으로 적극 활용해야 한다. 현재

I
II
III
IV
V
VI
VII

교육과학기술부 차원에서 해외에 한국학을 진흥시키기 위하여 지원하고 강의 요원을 파견한다. 이러한 방식을 원용하여 오랜 기간 통일 업무에 종사한 전문가들 중 해당국의 언어나 국제공용어인 영어에 능통한 전문가를 파견하는 것이다. 예를 들어 통일연구원, 외교안보연구원, 한국국방연구원, 국가안보전략연구소 등 국책연구기관에서 통일문제를 오랫동안 연구하고 해당 언어 능력을 구비한 인력을 선발하여 일정기간 통일외교를 담당하는 외교 임무를 부여하면 적은 비용에 효과적인 통일 분야에 대한 공공외교 활동을 전개할 수 있을 것이다.

독일의 통일은 형식적인 측면에서 보면 베를린 장벽 붕괴 후 1년이란 짧은 기간 동안에 이루어졌으나, 그 기반에는 오랜 기간 준비해온 서독의 노력이 있었다. 통일 이후 상당 기간 동안 여러 가지의 어려움이 있었으나 통일된 오늘날의 독일은 세계 경제의 위기 상황과 특히 유럽 경제의 위기 상황에서도 가장 탄탄한 역량을 가지고 유로화 경제권의 위기를 극복하는 리더십을 발휘하고 있다. 통일을 이루어낸 역량이 그만큼 중요했던 것이다. 오늘날의 북한의 현실을 보면 결국 한반도 통일의 주도권은 한국에게 있다. 통일의 과정에는 많은 어려움이 따를 것이다. 그 어려움에 과감히 도전하고 새로운 국가발전의 미래를 준비하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 통일외교는 한국의 국력 성장에도 불구하고 특히 한국보다 더 강한 세계의 강대국을 중심으로 전개해야 한다는 점에서 매우 어려운 도전임에 틀림없다. 그러나 우리 한국은 전쟁의 폐허 위에서 경제발전과 민주화를 동시에 달성하고 중견국으로 성장한 나라이다. 통일의 비전을 세우고 그 실천전략과 계획을 국제사회에 전파하는 통일외교에서도 이러한 우리의 능력이 힘껏 발휘되어야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 공보처. 『제6공화국실록 ②』. 공보처, 1992.
- 김규륜 외. 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I: 신아시아 외교의 내용분석과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II- 신아시아 외교 추진을 통한 새로운 평화의 모색』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 대통령 공보비서실. 『민주주의의 시대 통일을 여는 연대: 노태우 대통령 1년의 주요연설』. 동화출판공사, 1989.
- 동아시아연구원·고대 아세아문제 연구소. 『2011 중국 국민인식 조사』. 2011.
- 마가렛 P. 칸스, 카렌 A. 밉스트/김계동·오경택·김석우 역. 『국제 기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 명인문화사, 2007.
- 문대근. 『한반도 통일과 중국』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- 박영호. 『한국의 대미 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『미국의 한반도정책과 통일문제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 박영호·김영호·전봉근·홍우택. 『한반도 통일외교 인프라 구축 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박영호·전성훈·조민·최수영. 『이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박종철 외. 『통일환경 평가- KINU 통일대계연구』. 서울: 늘품, 2010.

- 배정호 외. 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 배정호·박영호·여인곤·이춘근·전병곤. 『오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 서진영. 『21세기 중국외교정책- 부강한 중국과 한반도』. 폴리테이아, 2008.
- 세종연구소 엮음. 『한국의 국가전략 2020』. 성남: 세종연구소, 2006.
- 손열 외. 『북합외교 최종보고서』. 2011.
- 신상진 외. 『한반도 냉전구조 해체: 주변국의 협력유도 방안』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 양영식. 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』. 서울: 박영사, 1997.
- 여인곤 외. 『21세기 한국의 동아시아국가들과의 전략적 협력 강화 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력 유도 전략』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이도형·양성철. 『남북한 유엔시대의 새출발』. 서울: 자유평론사, 1992.
- 외교통상부 편. 『한국외교 60년: 1948-2008』.
- 전성흥 편. 『중국모델론-개혁과 발전의 비교 역사적 탐구』. 서울: 부키, 2008.
- 전병곤 외. 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 제성호. 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』. 서울: 통일연구원.
- 최진욱 편저. 『한반도 통일과 주변 4국』. 서울: 늘품플러스, 2010.

통일부. 『통일부 30년사』. 서울: 통일부, 1999.

\_\_\_\_\_. 『북한동향』. 서울: 통일부, 2000.

한국국제교류재단, 『한·러포럼 제8차 회의보고서』. (2007.5.28~5.29).

Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye, Jr.(Cochairs), *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C.: CSIS, 2007.

Cha, Victor D. and Katrin Katz. *Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea*. The Chicago Council on Global Affairs, 2010.

Chua, Amy. *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance - And Why They Fail*. New York: Doubleday, 2007.

Cronin, Patrick M. *2015: Power and Progress*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.

Dynkin, Alexander A. (ed.). *Strategic Global Forecast 2030*. Moscow: IMEMO RAN, 2011.

Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

\_\_\_\_\_. *The Origins of Political Order*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Kupchan, Charles A. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2002.

Luttwak, Edward N. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1987.

- McRae, Hamish. *The World in 2020*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- Mearsheimer, John J. *The Tradegey of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- Nye, Joseph S. Jr. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Saeed, Ferial Ara and James J. Przystup. *Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University. 2011.
- Segal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- Spanier, John and Robert L. Wendzel. *Games Nations Play*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. Council on Foreign Relations. 2009.
- Zakaria, Fareed. *The Post-American World*(Audio book). New York: Simon & Schuster, Inc., 2008.
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

- 戴旭. 『C型包圍: 內憂外患下的中國突圍』. 上海: 文匯出版社, 2010
- 倪建民·陳子舜. 『中國國際戰略』. 北京: 人民出版社, 2003.
- 外務省. 『米國訪問及び第57回國連總會出席内外記者會見』. 2002.
- 田中均. 『外交の力』. 東京: 日本經濟新聞出版社.
- 國家戰略局. 『21世紀の日本の復活に向けた21の國家戰略プロジェクト』. 2010.
- \_\_\_\_\_. 『新成長戰略(基本方針)一輝きのある日本へ』. 2010.

## 2. 논문

- 게오르기 톨로라야. “러시아와 한국의 전략적 동반자관계 모색: 안보 협력에서의 문제와 시사점들.” 배정호·Alexander N. Fedorovskiy 편. 『21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 김경호. “한반도의 평화공존모색과 한국의 통일외교전략.” 『통일전략』. 2001.
- 김규륜. “두만강지역개발과 동북아경제협력.” 『통일연구논총』. 1권 2호, 1992.
- 김근식. “북한의 유엔외교: 유엔 가입 이전과 이후의 비교를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제41집 4호, 2001.
- 김명섭·최정호. “1979년 중국-베트남 전쟁의 원인에 대한 재고찰.” 『세계지역연구논총』. 26집 1호, 2008.
- 김명호. “러시아 과학아카데미의 한국학 전문가 30명이 본 한반도 평화정착과 통일환경 전망.” 『통일한국』. 통권 제120호, 1993.
- 김상배. “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용.” 『국제정치논총』. 제51집 3호, 2011.

- 김성주. “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편. 『남북한 통일외교의 구조와 전략』. 성남: 세종연구소, 1997.
- 김학준. “한국휴전 이후 현재까지의 대한민국의 북방정책.” 『한국북방관계의 정치외교사적 재조명』, 제6집 (한국정치외교사학회논총), 1989.
- 김흥규. “한·중 전략적 협력 동반자관계 형성과 한중관계.” 주요국제 분석, 2008.
- \_\_\_\_\_. “미국 오바마행정부의 출범과 전략적 미중관계의 형성.” 주요국제문제분석. (외교안보연구원), 2009.
- 박동훈. “경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도.” JPI 정책포럼. No. 2011-17, 2011.
- 박영호. “신정부 통일정책의 평가와 전망.” 『입법조사연구』. 제250호, 1998.
- 박홍순. “유엔의 변화와 한국외교.” 한국국제정치학회연례학술회의 발표논문. (외교안보연구원), 1994.
- 배정호. “일본 민주당의 출범과 대북정책 전망.” 통일연구원 온라인 시리즈 CO2009-45.
- 배정호 외. “미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항.” 통일정세분석, 2011.
- 블라드렌 마티노프. “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할.” 『한반도 평화정착과 국제협력』. (통일연구원 남북정상회담 1주년 기념 국제학술회의, 서울 롯데호텔, June 13, 2001).
- 정규섭. “통일외교,” 김달중 편. 『한국의 외교정책』. 서울: 도서출판 오름, 1998.
- 정재호. “한국에게 대중국전략은 있는가?” 『신동아』. 2006.
- 유진규. “4자회담결과와 북한의 협상전략.” 국방정책 연구보고서, 2000.

- 이기현. “포스트 김정일체제와 중국.” 배정호 외 『전환기의 북한과 통일담론』. 서울: 늘품 2010.
- \_\_\_\_\_. “중국의 대북정책과 북중동맹의 동학.” 제주평화연구원 JPI 정책포럼, 2011.
- \_\_\_\_\_. “북·중관계와 한반도 그리고 우리의 전략.” 『북·중관계의 진실과 허상 학술회의 발표집』. 2011.
- 이동률. “수교이후 한중 정치관계의 회고와 전망: 중국외교전략의 변화를 중심으로.” 『중소연구』. 95호, 2002.
- 이용욱. “소프트파워 효용성에 대한 시론과 한국 소프트파워 외교에 의 함의.” 『국제문제연구』. 겨울호, 2010.
- 외교부. “대한민국과 소비에트 사회주의 공화국 연방간 관계의 일반 원칙에 관한 선언.” 『러시아연방개황』. 1995.
- \_\_\_\_\_. “한·러 공동성명.” 『러시아연방개황』. 1995.
- 정현수. “탈냉전시대의 한국외교 - 유엔외교를 중심으로 -.” 『사회과학연구』. 제22집, 경희대학교, 1996.
- 통일연구원. “6·23 평화통일 외교정책선언.” 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 도서출판 늘품, 2007.
- \_\_\_\_\_. “고르바초프의 블라디보스톡 연설문.” 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 도서출판 늘품, 2007.
- 한석희. “중국의 부상과 동아시아 질서 변화: 중국 제4세대 지도부의 화평발전전략을 중심으로.” 『신아세아』. 제11집 3호 가을호, 2004.
- 小此木政夫. “김정일 사후의 북조선-한반도 통일과 일본의 역할.” 『한반도 통일과 핵 문제에 대한 주변국의 입장과 시각』. (한국정치학회), 1994.

- Abramowitz, Morton and Stephen Bosworth. "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, July/August 2003.
- Bajanov, E. "Russian Perspective On A Post-Armistice Order In Korea."
- Bowe, Ernest Z. "Competing for Economic Centrality in Asia," Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty*. Washington, D.C.: CSIS, 2011.
- Brown, David E. "No Thanks Expected: America's Effort to Nurture a 'Soft Landing,'" Wonmo Dong (ed.) *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000
- Cha, Victor D. "The New Cold War in Asia?," Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty*. Washington, D.C.: CSIS, 2011.
- Gartzke, Erik. "Economic Freedom and Peace," James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. Vancouver, B.C.: The Fraser Institute, 2005.
- Hamre, John J. "Preserving American Power," Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.) *Global Forecast 2011*. Washington, D.C.: CSIS, 2011.
- Ikenberry, John. "U.S. Strategy toward East Asia and Korea." 2011 통일연구원 제3차 통일외교포럼발표논문. 2011.

- Kang, David. "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Framework." *International Security*. Vol. 27, No. 4.
- Kunadze, G. F. "Russia's Foreign Policy in Evolving World and Prospect of Russia-Korea Relationship," 『외교』. 제31호, 1994.
- Lewis, Peter Murphy. "U.S. Foreign Policy toward the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy Or Just Too Many Uncertainties To Account For?" *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 16, No. 2, December 2007.
- Miasnikov, Vladimir. "Russia in the New Concert of East Asian Powers."
- Ross, Dennis to James A. Baker III. "How to Approach the German Unity Issue." unpublished document. November 13, 1989.
- Snyder, Glenn H. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*. Vol. 36, No. 4, July 1984.
- Toloraya, G. "Russian Policy on Korean Peninsula."
- White, Brian. "Diplomacy," John Baylis and Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Zakaria, Fareed. "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest," *Foreign Affairs*. Vol. 87, No. 3, 2008.
- Zhebin, Alexander. "North Korea after Kim Il-Sung: Hard Choices." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, no. 1, Summer 1995.

- 王義桅. “和平崛起：關鍵在和平.” 『南方周末』, 2004.
- 徐堅. “和平崛起是中國的戰略抉擇.” 『國際問題研究』, 2004.
- 胡錦濤. “高舉中國特色社會主義偉大旗幟爲奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥.” 『中國共產黨第十七次全國代表大會報告』, 2007.
- 叶自成. “對中國和平發展與國際環境之關係的幾點思考.” 『國際政治研究』, 第1期, 2006.
- 黃仁偉. “國際體系轉型與中國和平發展道路.” 『毛澤東鄧小平理論研究』, 第5期, 2006.
- 劉金質. “中國對朝鮮半島國家的政策.” 『世界經濟與政治論壇』, 2007.
- 石源華. “六方會談機制化東北亞安全合作的努力方向.” 『國際觀察』.
- 任曉. “六方會談與東北亞多邊安全機制與中國安全環境.” 『現代國際關係』, 2004.
- 張琚瑰. “朝鮮半島終將統一.” 『世界知識』, 第12期, 2004.
- 金景一·金強一. “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究.” 『中國外交』, 第11期, 2008.
- 虞少華. “東北亞安全形勢與中韓戰略合作.” 『國際問題研究』, 第5期, 2010.
- 張玉山. “中韓全面合作夥伴關係的回顧與展望.” 『亞非縱橫』, 4期, 2007.
- 唐世平 曹筱陽. “尋求中美日相互安全的基點.” 『戰略與管理』, 2002.
- 千々和 泰明. “日本の安全保障上の課題.” 『國際共同研究シリーズ5』. (防衛研究所), 2010.
- 外務省. “拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人權侵害問題への對處に關する政府の取組についての報告.” 2010.

小此木政夫. “北朝鮮核問題の展望—地域イニシアチブの勧め.” 『北東アジアの安全保障と日本』.(國際問題研究所), 2005.

松本英樹. “日朝國交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向.” 『レファレンス』. No. 631, 2003.

內閣府. “外交に關する世論調査.” 2010.

“알렉산더 피모닌 대한민국주재 러시아연방 대사관 공사·부대사 인터뷰.” *Korea Policy* 2011.

“Keeping an Eye on an Unruly Neighbor.” *USIP and CSIS Joint Working Paper*. Jan 3, 2008.

“Preparing for Sudden Change in North Korea.” *CFR Council Special Report*. No. 42, Jan 27, 2009.

### 3. 기타자료

김홍규. “중국 리더십 교체이후 우리의 대중국전략.” 통일연구원 자문회의 (2011.10.11).

박병광. “우리의 통일외교 추진전략과 방안.” 통일연구원 자문회의 (2011.9.15).

백우열. “대중국 통일외교전략 관련 제언.” 통일연구원 자문회의 (2011.10.5).

주평. “중국의 관점에서 본 한반도 통일 문제.” 통일연구원 제1차 통일외교포럼 (2010.7.16).

이희욱. “북·중우호협력조약 50년.” 국민일보 칼럼. (2011.7.12).

- Carter, Jimmy. "United States Troop Withdrawals From the Republic of Korea." Statement by the President, July 20, 1979.
- Clinton, William J. "Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea." July 10, 1993.
- Cronin, Patrick. "The Dangers of Korean Unification." CNAS Commentary. February 9, 2011.
- Chufrin, Gennady. "Russian Policy towards the DPRK: Goals and Uncertainties." a paper presented at the International Conference on Four Major Powers' Policies toward the DPRK by the Research Institute for National Unification. September 30, 1992.
- Eisenhower, Dwight D. "Letter to President Syngman Rhee of Korea, Concerning Acceptance of the Panmunjom Armistice." June 7, 1953.
- Kunadze, G. F. "러시아 외교정책 기조와 한반도정책." (외교안보연구원 초청세미나, 1992.10.25).
- Gorbachev, Mikhail. "International Current Issues and the Future of Korean Peninsula." The Seventeenth Inchon Memorial Lecture, Korea University, November 19, 2001.
- Ikle, Fred C. and Albert Wohlstetter. Discriminate Deterrence. Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.
- Mearsheimer, John J. "The Rise of China and the Fate of South Korea." A paper presented at the IFANS Conferences in Seoul, October 7, 2011.

- Miasnikov, Vladimir. "Russia in the New Concert of East Asian Powers." a paper prepared for International Conference on "The New Asian-Pacific Era and Korea" by the Korean Association of International Studies. August 20~21, 1992.
- Moiseyev, L. "Russian Assessment and Policy." a paper at the International Conference on Korean Peninsula and the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, November 25~26, 1997.
- Park, Young-Ho. "How Will A Reunified Korea Redefine the Region?" A presentation at the Korea Symposium organized by and held at the Center for National Security Studies, Canada Forces College, Toronto, Canada, November 8~10, 2011.
- Reagan, Ronald. "Remarks Following Discussions With President Chun Doo Hwan of the Republic of Korea." April 25, 1985.
- Tkachenko, Vadim P. "Confidence-Building Measures in Korea and the Russian Position." a paper prepared for the Fifth ISSS-IFES Joint Conference. October 13~14, 1992.
- Truman, Harry S. "White House Statement Announcing Recognition of the Government of Korea." January 1, 1949.

국방부. 『국방백서 2000』.

삼성경제연구소. '지표로 본 한국의 선진화 수준.' (2010.5.26).

외교통상부. 『2011년 업무보고』. (2010.12.29).

외교부. 『외교백서 1994』.

외교통상부 보도자료.

외교통상부. 『외교백서』 2000-2010 각 년도.  
 지식경제부. “2010년 수출입 실적 및 평가,” IMD, 2010 세계경쟁력 순위 데이터.  
 청와대 보도자료. “김대통령, 푸틴 러시아 대통령과 정상회담.” (2001.2.27).  
 통일부. 『2011년 통일부 업무계획』. (2010.12.29).  
 통일연구원. 2010 연말정세 분석.  
 통일원. 『통일백서』. 1990.  
 “한·중수교 공동성명.” 1992년 제5조.  
 KOTRA. “북·일 경제관계 현황과 전망.” (2006.2).

Department of State. *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*. 2010.

\_\_\_\_\_. *Patterns of Global Terrorism*. 2000.

\_\_\_\_\_. “Clinton, Geithner at Opening Session of U.S.-China Dialogue.” May 9, 2011.

\_\_\_\_\_. “U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué.” October 12, 2000.

The White House. *National Security Strategy*. May 2010.

\_\_\_\_\_. *The National Security Strategy of the United States of America*. March 16, 2006.

The White House. Office of the Press Secretary. “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea.” June 16, 2009.

\_\_\_\_\_. “Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China.” January 19, 2011.

\_\_\_\_\_. “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea.” March 7, 2001.

\_\_\_\_\_. “Remarks by President Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea After Bilateral Meeting.” June 26, 2010.

\_\_\_\_\_. “Remarks by President Obama and President of Lee of the Republic of Korea in a Joint Press Conference.” October 13, 2011.

\_\_\_\_\_. “The President’s State of the Union Address.” The United States Capitol, Washington, D.C. January 29, 2002.

U.S.-China Joint Statement, January 19, 2011.

日本 外務省, 『外交青書』 2006-2007.

“Korea Will Be United, Bush Addresses Lawmakers.” President Bush’s Address to the Korean National Assembly in Seoul, South Korea. January 6, 1992.

“Statement of the ROK-US Summit, President Bush Meets with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea.” August 6, 2008.

“Ivanov Gives Putin Message to North Korean Leader.” FBIS -SOV-2000-0209.

“Moscow Hopes P’yongyang Summit Will Help Korean

Reconciliation.” FBIS-EAS-2000-0614.

“Russia Ready To Participate in Consultation on Korean Settlement.” FBIS-SOV- 2000-0615.

General Assembly Official Records. Twenty-Sixth Session. Suppl. No. IA (A/8/8401/Add.1), 1971.

Goldman Sachs. *BRICs and Beyond*. November 2007.

상하이에서의 A 국제정치학자와의 인터뷰 (2011.4.20).

옌벤에서의 B 교수와의 인터뷰 (2011.9.30).

정부관료와의 인터뷰 (2011.9.22).

『경향신문』.

『내외통신사』.

『노컷뉴스』.

『로동신문』.

『모스크바 방송』.

『아시아투데이』.

『연합뉴스』.

『일본경제신문』.

『조선신보』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『헤럴드 경제』.

『한국일보』.

*Daily Report: Central Eurasia.*  
*International Herald Tribune.*  
*Rossiyskaya Gazeta.*  
*Washington File.*  
*Yonhap News Agency.*

『人民日報』.

<<http://english.pravda.ru/politics/2002/12/21/41149.html>>.

<[www.kf.or.kr](http://www.kf.or.kr)>.

<<http://kin.naver.com>>.

<[www.prkorea.com](http://www.prkorea.com)>.

<<http://rus-moscow.mofat.go.kr>>.

<<http://rustran.wikidot.com>>.

<<http://www.calgaryherald.com>>.

<<http://www.in.mid.ru>>.

<[http://www.nautilus.org/napsnet/fora/Ba\\_Bajanov.html](http://www.nautilus.org/napsnet/fora/Ba_Bajanov.html)>.



연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵 문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략, 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원

2010-15( I ) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색II	김규륜 외	13,000원
2011-01 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵 문제	전성훈	14,500원
2011-02 북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08 대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	9,000원
2011-09 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11 평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12( I )중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

### 학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02 제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안		8,500원

### 협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원

2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조민외	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02 북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03 북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02 북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

## 논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

## 기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)		
		최진욱 편저	13,000원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원

2011	통일외교 과제와 전략통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원

### 연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

### 통일정세분석

### 비매출

2008-12	한러 정상회담 결과분석	여인근
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병근
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석	여인근
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

## KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(P2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에서의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

## Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Hi
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the Advancement of the Korean Peninsula Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk

- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
 Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects  
 for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
 Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
 Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,  
 Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

## 기타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Pyoon



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구중사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터  
출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







KINU 연구총서 11-11

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

## 평화통일을 위한 통일외교 전략

박영호·여인곤·조민·이기현·김성철