

# 남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향

인쇄/1998년 12월 28일

발행/1998년 12월 31일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/통일정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-51-6

6,000원

연구보고서 98-09

남북한 교차승인 전망과  
한국의 외교·안보정책방향

박 종 철

민족통일연구원

# 요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해  
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이  
아님을 밝힙니다.

본 연구는 남북한 교차승인의 과정 및 그 영향을 분석하고 이를 토대로 한국의 외교·안보정책방향을 제안하고자 하였다. 첫째, 미·북 및 일·북관계정상화에 대한 양측의 전략구도와 관계정상화 과정을 전망하였다. 전략구도와 관련해서 미국, 일본, 북한의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위를 분석하고, 양국 간 현안을 유형별로 분류하였다. 그 다음 양국의 전략구도 및 현안의 성격을 감안하여 관계정상화 시나리오를 가정하였다. 둘째, 남북한 교차승인이 미칠 영향을 동북아차원과 남북관계 차원으로 구분하여 평가하였다. 셋째, 남북한 교차승인 구도하에서 남북한의 평화적 공존을 위한 외교·안보 정책을 남북관계, 대주변국 양자관계, 다자관계로 구분하여 제시하였다.

## 1. 남북한 교차승인 전망

본 연구에서 남북한 교차승인 개념은 어떤 특정시점에서 주변 4국이 남북한을 동시에 수교하는 현상이라기보다는 주변 4국이 남북한과 각각 국교정상화를 수립한 결과로서 나타나는 상황을 의미한다. 냉전체제하에서 남북한 교차승인은 미국과 일본을 한편으로 하고 중국과 소련을 다른 한편으로 하여 주변 4국이 동시에 남북한을 교차적으로 승인함으로써 한반도평화를 정착시키려는 것을 의미했다. 그러나 남한이 이미 중국 및 소련과 국교정상화를 수립한 상황에서 남북한 교차승인은 미국과 일본의 대북수교가 성사됨으로써 결과적으로 주변 4국이 모두 남북한과 국교를 수립하는 상황을 의미한다.

국교정상화과정을 분석하는 데에는 대내외적 변수를 종합적으로 분석한 포괄적 접근법과 시간적 요소를 고려한 단계적 접근법, 그리고 양국간 이슈의 성격 및 이슈의 해결양상을 중심으로 분석하는 이슈접근법이 있다. 본 연구는 이슈접근법에 입각하여 미·북관계 및 일·북관계의 전개양상을 전망하고자 한다. 미·북 및 일·북간에는 여러 가지 복잡한 이슈들이 관련되어 있으며, 이러한 이슈들의 해결양상이 한반도 및 동북아에 중요한 영향을 미친다는 점을 고려하여 이슈접근법을 적용하고자 한다. 또한 미·북 및 일·북관계의 이슈들이 미칠 영향에 대한 대응책을 모색하기 위해서 이슈접근법이 적실성을 지니고 있다.

#### (1) 미·북수교 전망

미·북간에는 미군유해송환, 연락사무소개설, 경제제재 해제, 경수로 건설 등 합의도출이 용이한 현안이 있는 반면, 핵동결 지속과 과거 핵 투명성확보, 미사일수출 및 개발문제, 평화체제전환, 북한인권문제, 남북관계의 병행진전 등 합의도출이 어려운 현안도 있다. 이렇게 보았을 때, 미·북수교는 이러한 현안들이 모두 타결되는 완전타결이나 현안해결이 전혀 없는 수교 형태보다는 부분타결형태가 될 가능성이 크다. 미·북수교는 북한핵문제의 완전한 해결을 전제로 하겠지만, 미사일개발문제, 한반도평화체제전환, 군비통제 등에 대해서는 기본적 합의만 도출한 채, 구체적인 문제해결은 수교후로 미루어질 것으로 전망된다.

## (2) 일·북수교 전망

일·북관계에서 북한의 관할권문제, 과거역사인식문제, 일본인처방 일, 경제적 보상문제 등은 비교적 합의도출이 용이한 사안들이다. 반면, 일본인납치문제, 북한핵동결, 북한미사일의 위협문제, 남북관계 병행진전 등은 합의도출이 용이하지 않은 사안들이다. 따라서 일·북수교도 모든 현안의 완전타결이나 현안타결없는 수교보다는 부분타결 형태가 될 가능성이 크다. 일·북수교는 경제적 보상문제와 과거사 해석문제를 일괄타결하겠지만, 합의도출이 어려운 문제들은 미해결인 채로 남겨질 것이다. 특히 일·북수교는 북한핵문제와 미사일문제 등 국제적 요인과 밀접하게 관련되어 있으며, 미·북수교와 보조를 맞출 것으로 예상된다.

## 2. 남북한 교차승인의 영향

미·북수교 및 일·북수교로 인한 남북한 교차승인은 고전적 세력균형체제를 근간으로 하면서도 사안별 협조체제를 지향하는 협력적 동북아질서형성을 촉진하는 역할을 할 것이다. 한편으로는 남북한 교차승인 이후 4대국이 남북한에 대해 경쟁적으로 영향력을 행사하려고 함으로써 동북아에서 상호견제와 균형을 유지하는 세력균형체제의 모습이 나타날 것이다. 다른 한편으로는 한반도에서 남북한을 양측으로 한 적대적 동맹관계의 대립적 요인이 약화됨으로써 다양한 형태의 안보협력이 진행될 것이다. 이러한 다양한 안보협력은 동북아협력체제를 촉진하는 요인이 될 것이다.

그리고 남북한 교차승인은 한반도문제의 국제화를 심화시키고 주

변 4국의 남북한 등거리정책을 촉진시킬 것이다. 또한 남북한 교차승인은 북한과 국제사회와의 접촉을 증대시킴으로써 중·장기적으로 북한의 변화를 촉진하는 측면도 지니고 있다. 반면, 북한이 대미·일관계 개선에 의해 체제생존에 성공하게 됨에 따라 남북관계를 소홀히 하게 되는 결과가 초래될 수도 있다. 아울러 남북한이 국제사회를 무대로 치열하게 경쟁을 전개하는 상황이 전개될 것이다.

### 3. 외교·안보정책방향

#### (1) 기본구도

남북한 교차승인 상황에서 남북한은 궁극적 목표인 통일을 지향하기 보다는 평화공존과 협력을 정착시켜야 한다. 남북한 교차승인으로 인한 한반도문제의 국제화와 동북아세력균형체제는 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 화해·협력을 통한 공존구조의 정착을 위한 여건을 조성할 것이다. 남북한은 이러한 국제적 상황에서 공존구조를 정착시키고 이를 사실상의 통일상태로 연결시키기 위한 방안을 강구해야 한다.

이처럼 남북한 교차승인 상황에서 남북평화·협력을 정착시키기 위한 남한의 외교·안보정책은 남북관계 및 국제적 차원에서 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 할 것이다.

첫째, 남한의 외교·안보정책은 남북한의 위협구조와 위협에 대한 인식을 제거하는 데 초점을 두어야 한다. 우선 객관적 위협구조를 제거하기 위해서 한반도평화체제정착과 군비통제가 실시되어야 한다. 남북한이 상대방에 대한 위협구조를 실질적으로 완화 내지 제거함으

로써 남북한이 공존·협력할 수 있는 조건이 마련되어야 한다.

둘째, 남북한은 새로운 협력구조를 만들어야 한다. 이것은 양자간 대립으로 인해서 얻을 수 있는 안보이익을 상회하는 새로운 이익구조를 협력을 통해 만드는 것이다. 남북한이 양자간 및 다자간 구조를 통해 상호의존적·호혜적 구조를 만듦으로써 대립구조를 유지해야 할 동기를 상실하도록 하는 한편, 협력망을 와해시킴으로써 발생하게 될 불이익을 크게 하는 것이다.

셋째, 외교·안보정책은 동북아차원에서 남북한의 공존체제를 보장할 수 있는 대외적 장치를 만들어야 한다. 남북한의 위협구조가 약화되고 협력망이 형성된다고 하더라도 이것은 불안정한 성격을 지니고 있다. 남북한이 국제적 세력관계를 자기편에게 유리하게 이용함으로써 추가적 이익을 얻을 가능성이 존재한다면, 남북한은 협력구조를 유지하기 보다는 국제적 동맹을 통해 상대적 우위를 확보하려고 할 것이다. 따라서 국제적으로 남북한의 공존체제를 보장하고 남북한의 상호경쟁을 완화시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

넷째, 외교·안보정책은 양자간 외교·안보협력을 조정하는 한편, 다자간 안보협력을 중층적으로 추진하는 다차원적 정책이 되어야 한다. 다자관계가 기존의 양자적 동맹관계를 완전히 대체하기보다는 양자관계와 다자관계가 상호보완적인 형태로 발전되어야 한다. 그리고 주변국과 양자적 협력망을 형성하고 이를 토대로 다자안보협력을 조성해야 한다.

일차적으로 한·미동맹관계를 유지하되 이것을 동북아안보협력을 지향하는 형태로 변형시켜야 할 것이다. 한·미동맹의 토대위에서 한·일안보협력을 확대함으로써 한·미·일안보협력을 유기적으로 연계시켜야 한다. 그 다음 대중·러안보협력을 통해서 한·미·일안보협력에 대한 중국 및 러시아의 우려를 해소하고 북한과 중국 및 러시아와의 협력

관계에 대한 견제력을 유지해야 한다. 그리고 다른 한편으로는 중·북 군사동맹의 실효성을 약화시키는 동시에 러·북관계가 군사동맹관계로 회귀하지 않도록 해야 한다. 또한 다자안보협력을 통해 양자관계의 갈등을 완화시키고 역내 갈등관리메커니즘을 발전시켜야 한다.

이상과 같은 다층적 외교·안보협력관계를 종합적으로 조망하면 맨 중심층위에 한·미동맹이 존재하고 그 다음 층위에 한·일안보협력이 존재하는 형태가 될 것이다. 그리고 한·미동맹과 한·일안보협력이 연계된 다음 층위에 한·중안보협력과 한·러협력이 존재하는 형태가 될 것이다. 그리고 다른 한편으로는 중·북동맹관계가 유지되겠지만 군사적 동맹이 유명무실화된 형태로 존재할 것이며, 러·북관계는 일반적 군사적 교류·협력의 유형에서 벗어나서 군사동맹관계로 발전하지는 못할 것이다. 그 다음 이러한 교차적 양자관계를 둘러싸는 외피로서 다자적 안보협력이 존재하게 될 것이다.

다섯째, 외교·안보정책은 협력안보를 지향해야 한다. 협력안보는 공동 적에 대한 집단적 대응을 목표로 하는 것이 아니라 관련국간 갈등요인을 공동으로 관리하고 이를 감소 및 제거하기 위한 장치와 수단을 마련하기 위한 방안을 강구하는 것이다. 이에 따라 관련국들이 공동안보이익과 협력을 지향한다. 그리고 협력안보는 갈등의 확산을 사전에 방지한다는 예방외교의 의미도 지니고 있다.

여섯째, 외교·안보정책은 남한이 동북아의 중추적 지역국가 역할을 수행하는 것을 목표로 해야 한다. 외교·안보정책은 남북갈등구조의 해소 및 남북공존체제를 위한 국제적 보장체제를 확립하는 차원을 넘어서서 한국이 동북아지역에서 중추적 균형자역할을 하는 것을 목표로 해야 한다.

## (2) 세부정책 추진방향

외교·안보정책은 미·북수교 및 일·북수교가 미칠 영향과 관련하여 이슈별 대응책을 마련해야 한다. 한국과 주변국가간 양자관계의 상이성에도 불구하고 대체적으로 공통적으로 관련되는 이슈들은 양자적 동맹관계의 변화양상, 한반도평화체제전환문제, 안보협력 등이다. 이러한 이슈들을 중심으로 양자관계와 다자관계의 조정 및 변화에 대비한 정책방향을 마련해야 한다.

첫째, 한·미동맹관계는 포괄적 안보협력을 지향하는 지역안보협력체제로 전환되어야 한다. 이러한 맥락에서 한국군의 전시작전통제권을 환수하고 평상시에 독립적인 관계를 유지하다가 유사시 공동으로 작전을 수행하는 병립적 작전협조체제를 발전시켜야 한다. 주한미군은 동북아지역의 세력균형을 유지하는 세력균형자의 역할을 수행하도록 하고, 최소의 지상군병력과 해·공군이 잔류하는 방식으로 병력 감축 및 재배치가 이루어져야 한다. 또한 한·미합동군사훈련은 아태지역의 질서유지를 위한 지역안보협력체제하의 합동군사훈련으로 바뀌어야 할 것이다.

둘째, 대일 외교·안보정책과 관련하여 경제적 보상과 남북경협이 연계추진되어야 한다. 그리고 북한의 핵문제 및 미사일문제와 관련하여 한·일공조가 유지되어야 한다. 또한 일본은 6자회담이나 동북아다자안보협력체제를 통해 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 데 참여할 수 있을 것이다. 아울러 동북아안보협력의 구도속에서 한·일 안보협력이 추진되어야 한다. 한·일안보협력은 동북아지역내 갈등을 방지하는 포괄적 안보협력을 지향하며 양국간 차원과 다자차원에서 다양한 신뢰구축조치를 이행해야 한다. 아울러 한국과 일본은 안보협력을 통해 미·일신안보협력에 대한 후속대응조치들을 마련하도록 해

야 할 것이다.

셋째, 대중외교·안보정책과 관련하여 중요한 문제들은 중·북우호협력조약의 군사동맹성격 약화, 한·중안보협력, 한반도평화체제전환에 대한 중국의 협조, 주한미군의 역할에 대한 중국의 동의 등이다. 우선 남북한 교차승인으로 인한 대북위협감소를 지적함으로써 중·북우호협력조약의 군사동맹성격을 변경 또는 약화시키도록 해야 한다. 그리고 한·중안보협력을 통해 중·북군사동맹의 성격을 완화하고 한반도 평화에 대한 중국의 건설적 역할을 유도해야 한다. 아울러 한·중안보협력은 중국을 매개로 남북한이 군사적 신뢰구축과 안보교류방안을 논의할 수 있는 장이 될 수도 있다. 그 다음 중국은 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 역할을 할 수 있을 것이다. 한편, 미·북간 불가침협정이나 우호·협력조약이 체결될 경우, 이를 상쇄하기 위해 한·중불가침협정이 체결되는 방안이 모색될 수도 있다. 그리고 주한미군의 세력균형자역할에 대한 중국의 동의를 얻는 것도 필요하다.

넷째, 대러외교·안보정책과 관련하여 중요한 이슈들은 러·북우호협력조약의 개정문제, 한반도평화체제전환과정에서 러시아의 역할, 한·러안보협력 등이다. 우선 러·북우호협력조약의 개정과 관련하여, 앞으로 러·북한간 군사·기술협력이 과거와 같은 군사동맹관계로 전환되지 않도록 외교적 노력을 기울이는 것이 필요하다. 그리고 6자회담이나 동북아다자안보협력 등을 통해 러시아가 한반도평화체제전환에 대해 국제적 보장을 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 아울러 러·북한간 군사안보협력을 견제하는 한편, 동북아다자안보협력을 위한 여건 조성을 위해 한·러안보협력이 추진되어야 한다.

다섯째, 동북아다자안보협력은 남북한의 공존과 평화정착에 기여하며, 북한의 개방·개혁과 국제사회 진입을 촉진할 수 있다. 그런데 동북아의 특성을 감안하여 동북아다자안보협력은 유럽과 다른 형태

로 추진되어야 할 것이다. 동북아에서는 우선 양자간 신뢰구축과 군사협력이 진전되어야 하며, 다자안보협력은 기존의 양자간 동맹관계를 보완하는 형태로 추진되어야 한다. 또한 동북아다자안보협력은 일차적으로 민간기구를 중심으로 추진되는 것이 바람직하며, 신뢰구축 조치가 우선적으로 추진되어야 한다. 그리고 동북아다자안보협력은 일차적으로 동북아 6개국을 대상으로 하고, 점차 이를 아시아-태평양 차원의 안보협력과 연계시켜야 한다.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 남북한 교차승인 전망 .....	5
1. 미·북수교 전망 .....	6
가. 미국과 북한의 전략구도 .....	6
나. 미·북 현안의 유형 .....	16
다. 미·북수교 시나리오 .....	32
2. 일·북수교 전망 .....	35
가. 일본과 북한의 전략구도 .....	35
나. 일·북 현안의 유형 .....	40
다. 일·북수교 시나리오 .....	46
III. 남북한 교차승인의 영향 .....	49
1. 동북아 차원 .....	49
2. 남북관계 차원 .....	53
IV. 남북평화·협력을 위한 외교·안보정책 .....	57
1. 기본구도 .....	57
2. 세부정책 추진방향 .....	60
가. 평화체제전환과 남북한의 평화공존 .....	61
나. 한·미동맹체제의 조정: 포괄적 안보협력 지향 .....	68
다. 대일·중·러 외교·안보협력 .....	77
라. 동북아다자안보협력 추진 .....	96
V. 맺음말 .....	102

참고문헌

## 도표목차

<표 1> 미국과 북한의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위 .....	15
<표 2> 일본과 북한의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위 .....	39
<표 3> 남북한과 4국간 주요 이슈의 조정방안 .....	106

## I. 서 론

사회주의권의 붕괴와 세계적 차원의 탈냉전이 한반도를 둘러싼 세력관계에 미친 영향의 한가지는 북한-소련, 북한-중국간 연계관계가<sup>1)</sup> 붕괴되었다는 점이다. 북한은 자력갱생체제를 내세웠음에도 불구하고 실제적으로는 소련 및 중국을 중심으로 한 사회주의권과의 경제협력 및 이들과의 정치·군사적 동맹관계에 의해서 체제를 유지해왔다. 사회주의권의 붕괴는 북한의 경제난과 외교적 고립을 초래하는 결정적인 외적 요인이 되었다. 한편, 북방 3각관계의 해체와는 대조적으로 남한은 북방정책을 통해 헝가리(1989. 2), 소련(1990. 9)을 비롯해서 모든 동구권국가들과 수교를 맺었으며, 중국(1992. 8)과도 국교를 정상화하였다.

북한은 이러한 비대칭적 열세를 만회하기 위해서 미국 및 일본과 국교정상화를 추진하는 데 역점을 두어왔다. 북한은 우선 대일국교정상화 교섭에 착수하여 1990년 일본 정당인사와 국교정상화원칙에 합의하는 성과를 얻었으나 핵문제로 인해 교섭이 중단되는 상황에 직면하였다. 그러나 북한은 핵문제로 인해 미국과 직접 협상할 수 있는 기회를 포착하였다. 북한은 1994년 10월 제네바합의문을 타결함으로써 핵개발중단에 합의하는 대가로 경수로건설 및 중유제공 등 실리적 이익과 함께 미국과 관계개선을 추진할 수 있는 근거를 확보하였다. 한편, 미국과 일본도 북한의 급격한 붕괴나 한반도의 현상변화과정에서 있을지도 모를 불안정요인을 방지하고 이러한 과정에서 자국

1) 1960년대 초반 중소분쟁이 격화된 이후 북한-중-소를 연결하는 북방3각체제가 존재하지 않았기 때문에 북방3각관계라는 표현대신 북한-중국, 북한-소련관계로 표현해야 한다는 주장이 있다. 이종석, "통일정책," 백종천 편, 「탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가」(성남: 세종연구소, 1998), p. 102.

## 2 남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향

의 이익을 반영하기 위해서 기본적으로 대북관계개선 원칙을 받아들이고 있다.

현재 미·북관계 진전 및 일·북관계 진전에는 각각 여러 가지 이해관계와 정책우선순위가 엇갈리고 있기 때문에 최종적으로 미·북관계 정상화와 일·북관계 정상화가 실현되기까지는 여러 가지 시행착오와 우여곡절이 있을 것으로 예상된다. 그러나 미·북관계 및 일·북관계가 대체적으로 관계정상화를 향해서 꾸준히 진전될 것은 분명하다.

미·북관계정상화 및 일·북관계정상화는 동북아 및 한반도차원에서 역학관계의 변화를 가져올 것이 분명하다. 동북아차원에서 남북한 교차승인은 주변 4국이 한반도에서 다차원적으로 상호 연결되는 세력 균형관계가 형성되는 것을 의미한다. 남북관계 차원에서 남북한 교차승인은 한반도문제의 국제화와 한반도화를 조화시키는 문제를 제기할 것이다.

이러한 점을 감안하여 본 연구는 우선 미·북 및 일·북관계 정상화 과정에서 양측의 전략구도와 관계정상화 과정을 전망하고자 한다. 전략구도와 관련해서 미국, 일본, 북한의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위를 분석하고, 양국간 현안을 유형별로 분류하고자 한다. 그 다음 양국의 전략구도 및 현안의 성격을 감안하여 관계정상화 시나리오를 가정하고자 한다. 그 다음 남북한 교차승인이 미칠 영향을 동북아차원과 남북관계 차원으로 구분하여 평가하고자 한다. 마지막으로 남북한 교차승인 구도하에서 남북한의 평화적 공존을 위한 외교·안보 정책을 남북관계, 대주변국 양자관계, 다자관계로 구분하여 제시하고자 한다.

본 연구는 미래의 상황변화를 가정하고 이에 대한 정책적 대응방안을 모색하는 가상시나리오에 입각한 연구이기 때문에 다음과 같은 몇가지 사항을 전제로 설정하고자 한다.

첫째, 남북한 교차승인이라는 개념은 어떤 특정시점에서 주변 4국이 남북한을 동시에 수교하는 현상이라기보다는 주변 4국이 남북한과 각각 국교정상화를 수립한 결과로서의 상황을 의미한다. 냉전체제 하에서 남북한 교차승인은 미국과 일본을 한편으로 하고 중국과 소련을 다른 한편으로 하여 주변 4국이 동시에 남북한을 교차적으로 승인함으로써 한반도평화를 정착시키려는 것을 의미했다. 그러나 남한이 이미 중국 및 소련과 국교정상화를 수립한 상황에서 남북한 교차승인은 미국과 일본의 대북수교가 성사됨으로써 결과적으로 주변 4국이 모두 남북한과 국교를 수립하는 상황을 의미한다.

둘째, 미·북관계정상화와 일·북관계정상화가 밀접한 상관성을 지닌 가운데 병행추진될 것으로 전망하고자 한다. 물론 세부적인 수교의 시점이나 방법에는 차이가 있을 수 있겠지만, 대체로 미·북관계정상화와 일·북관계정상화가 상호 속도와 범위를 조정하는 가운데 병행적으로 추진될 것으로 가정하고자 한다. 바꾸어 말하면 미·북관계정상화와 일·북관계정상화가 현격한 시점상의 차이를 두고 전개되지는 않을 것이라는 것이다. 그리고 본 연구의 초점은 국교정상화의 영향분석과 이에 대한 대응책 마련에 있기 때문에 설혹 미·북관계정상화와 일·북관계정상화에서 시기 및 방법의 차이가 어느 정도 있다고 하더라도 그 의미는 그다지 크지 않다.

셋째, 미·북관계정상화 및 일·북관계정상화가 남북관계 진전과 어느정도 병행추진될 것으로 가정하고자 한다. 그 동안 북한의 대미·일관계진전과 남북관계 진전의 조화·병행문제는 한·미 및 한·일간 쟁점의 하나였다. 한국정부는 북한의 대미·일관계 진전으로 남북관계의 중요성이 희석될 가능성을 우려하였다. 그러나 한국의 김대중정부는 북한의 대미·일관계진전을 남북관계 진전과 기계적으로 연결시키지 않고 북한의 대외관계 개선이 궁극적으로 남북관계 진전에 도움이

#### 4 남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향

될 것이라는 입장을 지니고 있다. 이것은 북한의 대외관계 진전에 맞추어 남북관계에서도 성과를 기록할 수 있다는 자신감을 반영한 것이기도 하다.

다섯째, 남북한 교차승인의 시기를 명확하게 설정하고 그 후에 실행되어야 할 외교·안보정책을 제시하기 보다는 남북한 교차승인을 전제로 그 전후의 시점에서 대비해야 될 외교·안보정책을 포괄적으로 제시하고자 한다. 어떤 방안은 남북한 교차승인 이전부터 추진되어야 하는 경우도 있고, 어떤 방안은 교차승인이 성사된 이후부터 추진될 수도 있을 것이다. 따라서 남북한 교차승인 과정과 외교·안보정책의 전체적 구도가 상호밀접하게 연관되어 있다는 점을 감안하여, 교차승인을 전후하여 추진해야 할 외교·안보정책의 포괄적 구도를 제시하고자 한다.

## II. 남북한 교차승인 전망

국교정상화과정을 분석하는 데에는 몇 가지 접근시각이 있을 수 있다. 첫째는 국교수립에 영향을 미치는 다양한 변수들을 종합적으로 분석하는 것이다. 예를 들면, 국제적 요인, 국내 정치적 요인, 협상담당자들의 태도 등의 변수를 중심으로 분석하는 것이다. 이러한 접근법은 양국관계에 영향을 미치는 변수들을 종합적으로 고찰할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 이러한 접근법은 변수들의 상호관계가 시기에 따라서 변하며, 양국관계가 구체적인 이슈를 중심으로 동태적으로 변화하는 측면을 설명하지 못한다.

두 번째 접근법은 시간적 요소를 고려해서 양국관계의 단계적 전개과정을 전망하는 것이다. 예를 들면, 양국관계를 단기와 중장기로 구분할 수 있고, 또는 몇 단계로 구분하여 전망할 수도 있다. 이러한 접근법은 양국관계의 질적 변화를 구분할 수 있으며, 시간적 요소를 고려할 수 있는 장점을 지니고 있다. 그러나 이러한 단계구분이 임의적일 수 있으며, 실제적으로 양국관계의 전개양상이 가상적 단계구분과 다를 수 있다는 문제점을 지니고 있다.

세 번째 접근법은 양국관계에 관련되어 있는 이슈의 성격과 이슈의 해결양상을 중심으로 양국관계의 전개양상을 전망하는 것이다. 이러한 접근법은 양국관계의 구체적 성격을 고려하고 양국관계의 전개양상이 미칠 영향과 이에 대한 대응책을 고려하는 데 도움을 준다.

미·북수교 및 일·북수교를 전망하는 데 있어서 이상과 같은 세 가지 접근법이 각각 독자적으로 적용될 수 있고, 또는 세 가지 접근법을 적절하게 종합한 접근법이 적용될 수도 있다. 여기에서는 이슈를 중심으로 미·북관계 및 일·북관계의 전개양상을 전망하고자 한다. 미·

북 및 일·북간에는 여러 가지 복잡한 이슈들이 관련되어 있으며, 이러한 이슈들의 해결양상이 한반도 및 동북아에 중요한 미친다는 점을 고려하여 이슈접근법을 적용하고자 한다. 또한 미·북 및 일·북관계의 이슈들이 미칠 영향에 대한 대응책을 모색한다는 측면에서도 이슈접근법이 적실성을 지니고 있다.

## 1. 미·북수교 전망

미·북관계정상화과정을 전망하기 위해서 우선 미국과 북한의 전략적 구도를 분석하고자 한다. 전략적 구도에는 양측의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위가 포함된다. 미국과 북한은 각각의 정책수단에 입각하여 정책우선순위에 대한 줄다리기를 하고 그러한 과정을 통해서 각각의 정책목표를 달성하고자 한다. 미·북관계정상화과정은 이러한 전략구도하에서 양측이 관련 현안을 타결해가는 과정이라고 할 수 있다. 그 다음 미·북간 합의도출이 용이한 현안과 합의도출이 어려운 현안을 구분하고자 한다. 이러한 전제위에서 미·북수교 양상을 전망하고자 한다.

### 가. 미국과 북한의 전략구도

#### (1) 정책목표

미국의 대북정책의 일차적 관심은 대량파괴무기의 확산방지라는 세계적 차원의 전략적 문제에 대한 것이다. 탈냉전시대의 불안정한 국제질서속에서 미국 대외정책의 일차적 목표는 대량파괴무기의 확

산방지이다. 미국이 북한을 상대로 테이블에 마주앉아 협상을 하게 된 것도 NPT 체제유지라는 세계적 비확산정책때문이었다. 미·북한간 핵협상시 미국측 대표가 동아시아전문가가 아니라 비확산전문가였다는 사실은 미국이 북한핵문제를 일차적으로 세계전략 차원에서 접근했다는 것을 입증한다.<sup>2)</sup> 미국은 대북정책에서 북한핵무기개발 동결뿐만 아니라 북한의 미사일수출 및 개발, 생화학무기개발 등 여타의 대량파괴무기 확산방지문제를 중시하고 있다.

그런데 북한의 총체적 위기가 심각해 짐에 따라 미국은 북한의 급격한 체제붕괴와 이로 인한 한반도 및 동북아일서의 불안정을 방지하기 위해 소위 연착륙정책을 추진하고 있다. 미국의 대북연착륙정책은 탈냉전시대 미국의 아태지역에 대한 전략적 구도인 「개입과 확대의 국가안보전략」과 부합한다. 이것은 한편으로는 미국의 전통적 우방국가들과 협력적 개입을 지속하면서, 다른 한편으로는 이전의 사회주의국가들에서 시장경제와 민주주의의 확대를 촉진한다는 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 전략적 구도에 의해 미국의 적성국가였던 북한은 미국의 영향권안으로 포함되어야 할 대상으로 간주되게 되었다.

아울러 미국은 한반도의 불안정과 급격한 통일보다는 한반도의 안정과 평화를 보장할 수 있는 평화구조의 정착을 선호한다. 미국은 장기적으로 민주주의와 시장경제원칙에 입각한 한반도통일을 선호하지만 단·중기적으로는 그 과정에서 있을지도 모르는 불안정과 혼란을

2) 미국이 미·북회담의 미국측 대표로 윈스턴 로드(Winston Lord) 국무부 동아시아·태평양담당 차관보 대신 비확산문제전문가인 국무부 정치군사담당 차관보인 로버트 갈루치(Robert Gallucci)를 임명한 것은 미·북회담이 정치회담의 성격을 띠는 것을 배제하고 비확산문제에만 한정시키려고 했기 때문이었다.

3) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (July, 1994); Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (March, 1995).

감수하기보다는 한반도의 안정과 평화정착을 선호한다. 아울러 미국은 한반도의 불안정에 의해 주변국간 역학관계에 변화가 초래되기보다는 한반도질서의 안정적 관리를 위해 미국의 균형자적 역할이 지속되기를 기대한다.

한편, 북한의 대미정책의 목표는 체제생존을 위한 정치·경제적 수단을 확보하는 것이다. 북한은 국제적 고립과 경제난, 사회적 통제이완 등 총체적 위기에 직면하여 북한식 사회주의체제의 생존에 최대의 역점을 두고 있으며, 이를 위해 제한적 개방정책과 대미·일관계개선을 중점적으로 추진하고 있다. 북한은 대미관계 개선을 통해서 미국의 정치·군사적 위협을 제거하는 한편, 더 나아가서 북한체제의 안전에 대한 보장을 받고자 하고 있다. 북한이 대미평화협정체결을 지속적으로 주장하고 있는 것도 이러한 배경에서 이해될 수 있다. 아울러 북한은 대미관계개선을 통해서 미국의 경제지원 확대와 대북투자를 기대하고 있다. 북한은 경제난과 국제적 고립이 미국의 대북경제제재에서 기인한 것으로 인식하고 있으며, 미국의 경제제재 해제에 의해 경제적 활로를 모색하고자 하고 있다. 아울러 북한은 대미관계 개선이라는 관문을 통과함으로써 대일 및 대서방국가와의 관계진전이 촉진될 것을 기대하고 있다.

## (2) 정책수단

미국이 대북관계에서 동원할 수 있는 정책수단은 경제지원, 경제제재 완화, 대북투자 등과 같은 보상적 수단(remunerative means)과 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등의 강제적 수단(coercive means)으로 구분된다.<sup>4)</sup>

---

4) 집단적 동의를 획득하는 방법에는 규범적 수단(normative means, 상징조작과 집단적 규범의 적용), 보상적 수단(remunerative means, 물리적 보상의

미국은 그 동안 북한의 핵동결과 북한체제의 붕괴방지 및 안정적 변화를 위해 경수로건설, 중유제공, 대북경제제재 완화, 대북쌀지원 등과 같은 보상적 수단을 활용해 왔다. 북한의 국제금융기구 가입 및 국제차관도입 지원, 국제컨소시엄에 의한 대북투자 등도 앞으로 고려될 수 있는 대북보상수단이다. 특히 북한핵동결의 반대급부로 제공된 경수로건설과 중유제공은 비용이 많이 드는 보상수단이었다. 그런데 보상제공에 의한 협상은 비용이 높을 뿐만 아니라, 매 사안마다 그에 상응하는 북한의 양보를 확보할 수 없다는 문제점을 지니고 있다. 또한 이것은 양보를 얻어내기 위한 북한의 벼랑끝전략을 허용하는 문제점을 지니고 있다.

또한 미국은 유엔과 우방국을 동원한 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등과 같은 강제적 수단을 지니고 있다. 그러나 북한이 국제적으로 고립되어 있으며 국제적 연계망이 약하기 때문에 역설적으로 외교적 압력의 효과가 제한적이다. 또한 북한의 대외경제관계도 매우 제한적이기 때문에 대북경제제재의 효과도 제한적이다. 더욱이 군사적 대응은 남한이라는 볼모와 군사적 대응으로 인한 동북아질서의 불안정가능성 때문에 실제로 행사되기 힘든 정책수단이다. 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴와 1994년 5월 북한의 사용후연료봉 임의추출시 유엔제재 및 선별적 군사적 대응이 실행에 옮겨지지 못한 것은 강제적 수단의 한계를 보여주었다.

한편 북한의 일차적 정책수단은 핵무기와 미사일, 생·화학무기 등 대량파괴무기의 확산위협이다. 북한의 대량파괴무기 보유는 방어수단, 국력열세 만회수단, 대미협상 수단 등 복합적 목적을 지니고 있

---

제공), 강제적 수단(coercive means, 물리적 강제력의 행사)이 있다. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization* (New York: The Free Press, 1961), pp. 3~67.

다. 이 가운데 어느 것이 북한의 진정한 목적인지 판별하기가 용이하지 않다. 핵무기만 하더라도 북한이 어떤 목적으로 핵무기개발을 의도했는지, 그리고 어느 시점부터 그것을 대미협상카드로 활용하기 시작했는지를 판단하기가 쉽지 않다. 또한 북한은 대량파괴무기의 보유를 포기하는 순간부터 협상지렛대를 상실하기 때문에 협상의 최종단계까지 버티거나 대량파괴무기의 보유 자체에 대해서 최대한 모호성(NCND)을 유지하고자 한다. 그리고 대량파괴무기에 대한 상대측의 대응이 외교·경제적 제재와 군사적 대응까지 포함하기 때문에 북한도 협상과 대화결렬, 대북제재감수 불사, 강경대응 등을 오가는 아슬아슬한 벼랑끝전략을 구사하였다.

그리고 북한은 경제난에도 불구하고 여전히 높은 수준의 군사적 능력을 보유함으로써 대남위협능력을 과시하고 있다. 북한은 현대적 군사장비 부족, 식량 및 보금품의 제약, 군인 사기저하 등 여러가지 제약요인에도 불구하고 마지막 의존수단으로 군사력을 동원할 수 있는 능력을 지니고 있다. 북한의 전반적 국력이 열세에 처할수록 북한은 최후의존수단이라고 할 수 있는 군사적 수단에 더욱 의존하는 역설적 현상이 나타나고 있다. 북한핵위기사 북한이 대남 ‘불바다위협’이 미국 및 한국의 대북군사적 제재를 재고하게끔 하고 협상에 의한 타협전략으로 선회하게 하였던 것도 북한으로 하여금 군사적 수단을 포기할 수 없게 하는 선례가 되었다. 따라서 군사적 수단의 동원에 수반되는 위협요소와 비용이 큼에도 불구하고, 북한이 다양한 방법으로 정전체제를 위반하여 긴장을 고조시키거나 군사분계선 지역에서 제한된 규모의 기습공격을 할 가능성은 항상 존재하고 있다.

북한의 또 다른 정책수단은 북한체제의 붕괴를 위협함으로써 상대측의 양보와 지원을 얻어내고자 하는 자기파괴적 위협전략(self-destructive threat strategy)이다. 북한은 식량난으로 인한 북한체제

의 급격한 붕괴와 그 과정에서 있을지도 모르는 우발적 무력도발 가능성을 시사함으로써 미국과 중국을 비롯한 주변국과 한국으로부터 대북한 포용정책을 채택하지 않을 수 없도록 하고 있다. 북한이 자존심 손상에도 불구하고 국제사회에 식량난을 공개하고 국제적 지원을 호소하였던 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그리고 만약 북한이 쿠바와 같이 경제난과 정치적 이유로 인해 일정 규모의 주민을 선별적으로 국외방출하는 정책수단을 택할 경우 이로 인한 대량난민은 주변국과 남한을 곤혹스럽게 할 것이다.<sup>5)</sup>

또한 북한은 미국에 대해서 제공할 수 있는 비물질적 보상수단을 보유하고 있다. 미군유해송환 등과 같은 조치는 북한이 미국에게 제공할 수 있는 비물질적 보상수단이다. 그리고 장기적으로 북한인권상황의 개선도 북한이 미국 및 국제사회에 제시할 수 있는 비물질적 보상수단이라고 할 수 있다.

### (3) 정책우선순위

그렇다면 미국과 북한은 현안에 대해서 어떤 정책우선순위를 부여하고 있는가? 미국과 북한의 정책우선순위는 북한 핵문제가 대두되기 이전 1988년 12월부터 베이징의 참사관급접촉에서 제시된 바 있다. 미국의 대북관계 관심사안은 남북대화의 실질적 추구, 비무장지대의 긴장완화를 위한 군사적 신뢰구축조치, 미군유해 송환, 핵안전 조치협정 체결, 테러리즘포기 등이었다. 이외에도 미국은 북한에게 반미구호 및 선전중지, 미사일판매 중지, 인권정책 시정 등을 요구하

5) United States Institute of Peace, *A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations*, 1996.

였다. 반면 북한은 미국에게 주한미군철수, 남북한 상호감군, 평화협정체결, 팀스피리트훈련 중지, 북·미 직접 대화 및 관계개선, 미군유해송환을 위한 정부간 대화 등을 주장하였다.<sup>6)</sup> 이상의 현안 가운데 북한의 핵안전조치협정 체결과 북·미직접대화는 이미 해결되었다. 이상의 양측 입장을 고려해 미국과 북한의 정책우선순위를 재정리하면 다음과 같다.

우선 미국의 정책우선순위는 대량파괴무기확산 방지, 핵동결과 경수로건설, 미군유해송환, 연락사무소개설, 4자회담, 남북관계진전 순이다.

i) 첫째, 미국은 대량파괴무기의 확산방지에 대해 일차적 우선순위를 부여하고 있다. 대량파괴무기의 확산방지는 세계전략 차원에서 미국의 관심사항일 뿐만 아니라 동북아 및 한반도지역의 안정을 위해서도 중요한 사안으로 취급되고 있다. 대량파괴무기의 확산방지에는 핵무기개발 중지 뿐만 아니라 미사일수출 및 개발 중지, 생화학무기의 생산중단 등이 포함된다.

ii) 미국의 두번째 우선순위는 북한핵동결을 유지하기 위한 반대급부의 성격을 지닌 경수로건설과 중유제공문제이다. 미국은 KEDO를 통해서 경수로건설에 참여하는 한편, 중유제공 비용을 조달하기 위해서 EU와 중동산유국의 기여금 제공 등 여러 방안을 강구하고 있다.

iii) 미국의 세번째 우선순위는 미군유해송환, 연락사무소개설 등 미·북관계 진전이다. 미국은 인도적 차원 및 미국위신을 위해서 외국에서 행해진 모든 전쟁에서 미군유해의 송환에 대해서 높은 관심을 보여왔다. 미국의 유해송환노력은 대베트남관계개선과정에서 입증된

6) Richard Solomon, "The Last Glacier: The Korean Peninsula," (under secretary of East Asia and Pacific Region of the Department of State, Testimony at the Subcommittee of the U.S. House, February, 11, 1991).

바 있다. 그리고 미국은 대북접촉통로 확보 및 대북영향력확대를 위해서 연락사무소설치도 관계진전의 한 계기가 될 것으로 인식하고 있다.

iv) 미국의 네 번째 우선순위는 한반도평화체제 전환을 위한 4자 회담의 진전이다. 미국은 4자회담을 통해 남북대화를 위한 협상의 장을 제공하는 한편, 한반도평화문제의 당사자로서 실질적인 영향력을 행사하고자 하고 있다. 이와 관련하여 미국은 찰스 카트먼 국무부 동아태담당 부차관보를 「한반도평화회담 특사」로 임명하여 4자회담문제를 전담시키기로 함으로써 한반도평화문제 해결에 대한 미국의 높은 관심을 입증하였다.<sup>7)</sup>

v) 남북관계 진전은 미국의 정책우선순위에서 상대적으로 낮은 순위를 차지하고 있다. 미국은 기본적으로 남북관계 진전이 한반도안정과 평화에 기여하며 미·북관계 진전에도 유리한 환경을 조성할 것이라고 평가하고 있다. 그러나 미국은 남북관계 진전은 남한의 주도와 북한의 상응하는 양보로 남북차원에서 해결되어야 할 문제이며, 미국의 대북정책이 매사안마다 남북관계 진전과 연계될 필요는 없다고 인식하고 있다. 물론 미국은 한·미정책협의를 통해서 미·북관계 진전의 범위와 속도를 조정함으로써 미·북관계 진전과 남북관계의 균형적 발전을 추구하고 있지만, 이것이 반드시 단기적 차원에서 두 쌍의 양자관계의 동시병행추진을 의미하지는 않는다.

한편, 북한의 대미정책관련 우선순위는 경제제재 해제, 경수로건설, 대미평화협정과 주한미군철수, 남북관계 진전, 대량과괴무기 확산중지 순이다.

i) 첫째, 북한은 체제생존을 위해 대미관계 개선에 최우선순위를

7) 「조선일보」, 1998.7.8.

부여하고 있다. 특히 북한은 제네바합의에 근거하여 핵동결의 반대급부인 대북경제의 일괄해제를 요구하고 있다.

ii) 둘째, 북한에게 있어서 경수로사업은 전력난 해소, 첨단과학기술 확보 등의 측면에서 중요할 뿐만 아니라 대미관계개선을 위한 연계고리이기도 하다. 북한이 우여곡절끝에 결국 한국형경수로를 수용하였으며, 경수로건설과정에서 실질적으로 한국과 협상을 진행하고 있는 것은 북한이 경수로건설을 실리적 차원에서 중시하고 있음을 증명한다.

iii) 셋째, 북한은 대미평화협정 체결과 주한미군철수를 체제안보의 최종목표로 설정하고 있다. 그러나 실제적으로 그것을 성사하기가 쉽지 않다는 것을 인식하고 북한은 북·미잠정협정 체결과 미·북군사협상통로 개설을 희망하고 있다.<sup>8)</sup> 북한은 4차회담에서 북·미평협정 체결을 계속 요구하는 한편, 유엔사·북한장성급 접촉을 실질적인 북·미군사접촉으로 변질시키고자 하고 있다.

iv) 넷째, 북한은 남북관계 진전에 대해서는 낮은 우선순위를 부여하고 있다. 북한은 실리적 차원에서 관광사업을 비롯한 경제협력을 추진하는 한편, 정치적 선전과 경제적 실리획득을 목적으로 선별적으로 사회문화교류를 허용하고 있지만 당국차원의 남북대화는 받아들이지 않고 있다.

v) 그 다음 북한은 미사일과 생화학무기 등 대량파괴무기의 확산증지에 대해서는 최대한 거부한다는 입장을 지니고 있다. 북한은 핵

---

8) 북한은 1995년 1월 평양을 방문한 릴리(James Lilley) 전 주한미대사 일행에게 북·미평화협정에 이르는 중간조치를 제안한 것으로 알려졌다. 김영진, "조·미관계의 진전," 『세계』, 1995.4; 또한 1995년 9월 북한을 방문한 셀리그 해리슨(Selig S. Harrison)에게도 북한은 북·미잠정협정과 「북·미상호안보협위위원회」의 구성을 제안한 것으로 알려졌다. 셀리그 해리슨과의 인터뷰, 『중앙일보』, 1995.9.8.

개발을 동결하고 있지만 미사일과 생화학무기 등 다른 대량파괴무기에 대해서 최대한 잠재능력을 보유함으로써 안보의 안전판을 확보하는 동시에 협상지렛대를 보유하고자 한다. 특히 북한에게 미사일수출 및 개발은 막대한 외화수입원이 되고 있으며, 대남 및 대미·대일 위협의 효과적 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 마지막까지 포기하고 싶지 않은 정책수단이다.

<표 1> 미국과 북한의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위

	미 국	북 한
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량파괴무기확산방지</li> <li>- 북한의 연착륙</li> <li>- 한반도의 평화와 안정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체제생존: 미국의 정치·군사적 보장과 경제지원 및 대북투자 확보</li> </ul>
정책수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보상적 수단: 경수로건설 및 증유 제공, 대북경제제재 완화, 대북식량지원, 북한의 국제금융기구 가입 허용, 대북투자, 대북경협컨소시엄 구성</li> <li>- 강제적 수단: 외교적 압력, 경제적 제재, 군사적 대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량파괴무기확산: 핵무기개발, 미사일 및 생·화학무기 개발</li> <li>- 군사적 위협: 국지전 및 군사분계선 일대 긴장조성</li> <li>- 체제붕괴위협: 식량난, 대량난민 방출</li> <li>- 비물질적 보상수단: 미군유해송환, 북한인권 개선</li> </ul>
정책우선순위	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 대량파괴무기의 확산방지 (과거 핵투명성확보, 미사일수출·개발중지, 생화학무기개발 중지)</li> <li>② 경수로사업</li> <li>③ 미·북관계 진전(미군유해송환, 연락사무소 개설)</li> <li>④ 4자회담(군사적 신뢰구축과 긴장완화)</li> <li>⑤ 남북관계 진전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 미·북관계 진전(미국의 대북경제제재 해제)</li> <li>② 경수로사업</li> <li>③ 북·미평화협정, 주한미군철수(4자회담)</li> <li>④ 남북관계 진전</li> <li>⑤ 대량파괴무기 확산 중지</li> </ul>

### 나. 미·북 현안의 유형

적대적 관계에 있던 국가간의 국교수립에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하며 그 만큼 많은 시간이 소요된다. 미·중국교수립의 경우, 1972년 닉슨의 중국방문 이후 7년이 경과한 1979년에서야 국교수립이 성사되었다. 미국과 베트남의 경우, 1990년 양국 외무부장관 간 회담이 개최된 이후 5년이 경과한 1995년에 국교수립이 성사되었다.<sup>9)</sup> 이처럼 적대적 관계에 있던 국가간 국교가 수립되기까지는 수많은 쟁점과 갈등요인들이 합의되어야 한다. 그리고 국교정상화과정에는 양국 정부의 기본입장과 국제적 요인, 국내정치적 요인, 협상담당자들의 태도 등 복합적인 요인이 작용한다. 더욱이 국교가 수립되었다고 하더라도 양국간에는 여러 가지 미해결된 문제가 남겨지는 것이 일반적이며 우호관계가 형성되기까지는 다시 수많은 시일이 소요된다.

북한 핵문제를 계기로 미국과 북한이 직접 대화의 통로를 마련하고 정치, 외교, 경제, 군사 등 여러 분야에서 양국간 접촉이 이루어지고 있지만 최종적으로 국교수립이 이루어지기까지는 많은 난관이 있을 것이다.

구체적으로 미국과 북한은 양측의 정책목표를 달성하기 위해 현안을 중심으로 밀고 당기는 지루한 협상을 진행할 것이다. 특히 양측의 우선순위가 첨예하게 대립하는 사안에 대해서는 합의를 이끌어내기

9) 미·베트남 관계개선은 미국이 1991년 4월 베트남에게 제시한 4단계 로드맵에 입각하여 진행되었다. 이것은 캄보디아문제의 해결과 미군전쟁포로 및 실종자문제에 대한 베트남측의 양보와 이에 대한 미국의 반대급부로서 미국의 대베트남 경제제재 해제를 단계별로 연계시킨 것이었다. Robert G. Sutter, *Vietnam-U.S. Relations: The Debate over Normalization* (Washington D.C.: Congressional Research Service, October 1994) 참조.

가 쉽지 않을 것이다. 미·북간 현안은 핵동결과 미사일협상, 평화체제 전환과 같은 군사적 문제에서부터 연락사무소개설과 같은 외교적 문제, 경제제재와 같은 경제적 문제, 미군유해송환과 테러리즘, 북한인권문제와 같은 인도주의적 문제, 남북관계 진전 등 다양한 이슈를 포함하고 있다. 그리고 양국간 협상통로는 양자간 직접 협상통로(미군유해송환협상, 미사일협상), 다자간 협상(KEDO협상, 4자회담) 등 다양한 방식으로 전개되고 있다.

이러한 현안가운데는 비교적 타협이 용이한 분야가 있는가 하면, 합의를 도출하기가 힘든 분야가 있다. 현안의 유형별 특성에 따라 양자간 국교수립의 형태와 시점, 과정이 달라지게 될 것이다.

#### (1) 합의도출이 용이한 현안

미군유해송환과 연락사무소 개설, 경제제재해제, 경수로건설 등에 서는 현재까지 어느 정도 진전이 있었으며 앞으로도 이 분야에서는 진전이 예상된다.

##### ① 미군유해송환

미군유해송환은 양국간 합의를 도출하기가 가장 쉬운 분야이며 실제로 지금까지 상당한 성과가 있다. 미군유해송환문제는 인도적 차원의 특수한 문제이지만, 양측이 공동조사와 협력을 통해 상호이해를 증진시키는 기회가 되고 있다.

한국전쟁후 미군포로 명단중 미송환자 389명을 포함하여 전사 및 실종자로 분류된 인원이 8,177명이었다. 미국은 한국전 휴전 직후인 1954년 1,868구의 미군유해를 일괄적으로 인도받았다. 미국은 잔여

유해송환을 위해 1988년부터 북한과 협상을 시작하여 1990년부터 북한이 발굴한 208구의 유해를 인도받았다. 그런데 미국은 유해의 신원 확인을 위해 공동조사가 필요하다는 입장을 북한에 피력하였으며, 북한은 미·북관계 진전의 일환으로 이를 수용하여 1993년 8월 「미군유해에 관한 합의서」가 조인되었다. 이에 따라 1996년 6월부터 유해공동발굴작업이 진행되어 1998년 10월까지 총 12구의 유해가 추가발굴되었다.<sup>10)</sup> 북한은 미·북관계 진전을 고려하면서 미군유해송환을 일종의 대미유화수단으로 사용할 것이다. 따라서 앞으로도 이 분야에서는 비교적 순조로운 진전이 있을 것으로 예상된다.

## ② 연락사무소 개설

연락사무소개설도 기술적 문제로 개설시기가 지연되고 있지만 별다른 쟁점이 없는 사안이다. 연락사무소 개설에 대한 4차례의 북·미 회담(1994. 9~1995.4)에서 연락사무소의 위치선정문제를 제외하고 영사 및 주요 기술적 현안에 대한 합의가 이루어졌다. 그러나 북한이 연락사무소개설의 비용부담과 외교인력의 부족, 외교행랑의 판문점통과에 대한 군부의 반대, 미연락사무소의 평양설치로 인한 정보유출가능성 등을 이유로 연락사무소 설치에 소극적 입장을 보이고 있다. 북한의 이러한 소극적 태도에도 불구하고 양국관계의 진전에 따라 연락사무소가 개설될 것이며, 이것은 양국간 관계 발전의 분기점이 될 것이다.

10) 외무부, 「한반도문제 주요 현안 자료집」(서울: 외무부, 1998. 1), p. 103; 「중앙일보」, 1998.10.9.

## ③ 대북경제제재 해제

북·미제네바합의문에 따라 북한의 핵동결에 상응하여 그 동안 부분적으로 대북경제제재 완화조치가 있어왔다. 미국은 대북경제제재 해제의 일차적 조치로 1995년 1월 20일 통신 및 정보, 금융거래, 기타 무역, 기본합의문 이행을 위한 기타 단계적 조치 등 4개항의 대북제재 완화조치를 발표했다.<sup>11)</sup> 그리고 미재무부는 그 후속조치로 1995년 2월 14일 해외자산규제령(Foreign Assets Control Regulations)을 개정하여 금융거래, 인적 교류, 북한상품 반입, 북한언론기관의 활동허용, 경수로 및 에너지분야 참여 허용 등의 조치를 취하였다.<sup>12)</sup> 또한 1995년 3월 29일 북한과 미국간 직통전화 개설이 허용되었다.<sup>13)</sup>

미국의 대북제재조치는 i) 북한에 대한 수출금지 및 거래관계의 전면중지, ii) 최혜국대우 배제사항, iii) 대북한무기금수, iv) 테러국가관련 조항, v) 해외원조제한 규정, vi) 국제금융기관의 대북차관제공 규제, vii) MTCR관련 방위산업물자 수출입 금지조항 등에 관한 것이다. 미국의 대북경제제재조치 중에는 상무부나 재무부, 국무부 등 행정부의 정책사항으로 해제될 수 있는 사안이 있는가 하면, 의회의 관련법령의 개정을 통해서 해제될 수 있는 사안도 있다.<sup>14)</sup>

앞으로 북한의 핵동결, 테러행위 중단, 미사일수출 및 개발중단, 북한인권문제 등 북한의 태도에 따라서 단계적으로 경제제재 해제가

11) U.S. Department of State, "Easing Sanctions against North Korea," January 20, 1995.

12) 「조선일보」, 1995.2.14.

13) 「중앙일보」, 1995.4.15.

14) Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, November 29, 1994), pp. 21~36.

실행될 것이다. 이와 관련하여, 한국과 미국은 1998년 8월 6일부터 하와이 호놀룰루에서 개최된 정책협의회에서 대북경제제재 완화조치에 대해서 논의했다. 미국은 우선 미국내 북한자산 동결 해제, 비료·농기계 등 농업관련 품목 등에 대한 사안별 교역제한 완화 등의 제재완화조치를 검토한 것으로 알려졌다.<sup>15)</sup>

한편, 3차 4자회담(1998. 10)과 미·북고위급접촉(1998. 11, 평양; 1998. 12, 워싱턴 및 뉴욕)에서 북한이 금창리지하시설 접근을 수용하는 대가로 북한을 테러지원국명단에서 제외하는 문제와 대북제재 해제문제가 검토되었다. 북한의 테러지원국 해제문제는 대북경제제재를 해제하기 위한 중요한 수순의 하나이다. 북한은 쿠바, 리비아, 이란, 이라크, 시리아, 수단 등과 함께 테러지원국으로 분류되어 있는데, 이를 해제하기 위해서는 미행정부가 의회에 대해 해당국이 최근 6개월간 국제테러를 지원하지 않았으며, 앞으로도 지원하지 않을 것임을 증명해야 한다.

그런데 미국 국내법상의 복잡한 절차 때문에 일괄해제가 불가능하며, 모든 제재가 해제되기까지는 상당한 시일이 소요될 것이다. 특히 북한에 대해 부정적 인식을 지니고 있는 미국의 공화당의회와 보수적인 여론은 대북경제제재완화에 대해서 신중한 입장을 보일 것이다. 따라서 미국의 대북경제제재 가운데 어떤 항목은 국교수립후에도 지속될 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 중장기적으로 양국관계 진전의 고비마다 대북경제제재 해제는 중요한 이정표가 될 것이다.

---

15) 「중앙일보」, 1998.8.6.

## ④ 경수로건설 및 중유제공

경수로건설사업은 예정보다 늦어지고 있으며 다소 우여곡절이 있음에도 불구하고 기본적 틀은 유지되고 있다. KEDO와 북한은 1995년 12월 경수로공급협정을 체결한 이후 1997년 말까지 「특권면제 및 영사보호」, 「통신」, 「통행」, 「부지인수」, 「서비스제공」, 「채무불이행시 조치」 등 6개분야에 대한 의정서를 체결하였으며, 1997년 8월 신포에서 부지정지공사에 착수하였다. 앞으로 「품질보장」, 「훈련프로그램」, 「인도일정과 북한측 의무사항 이행」, 「경수로가격조건」, 「안전점검」, 「핵사고시 처리」, 「사용후 연료봉의 처리」 등에 관한 추가의정서가 체결될 예정이다.

북한의 영변 지하시설 건설과 인공위성 발사로 제네바합의 이행에 대한 의문이 제기된 후 1998년 9월 미·북고위급회담에서 경수로사업의 이행과 대북중유제공, 4자회담, 미사일회담 등에 대한 포괄적 합의가 이루어졌다. 이에 따라 경수로 본공사가 1998년 11월 중 착공되기로 합의되었다.

그러나 비용분담문제로 경수로사업의 본공사는 지연되게 되었다. 경수로사업의 가장 큰 쟁점이었던 비용분담문제에 대해서는 한국이 70%의 비용을 분담하고 일본이 10억 달러를 제공하며, 미국이 나머지 금액을 조달하기로 한 합의문이 8월 31일 서명될 예정이었다. 그러나 북한의 인공위성발사로 일본이 서명을 유보하였다. 일본은 한·미·일 협의<sup>16)</sup>를 통해 결국 경수로분담금 협정에 서명하는 데 동의하

16) 1998년 9월 22일 미·일 정상회담에서 일본은 경수로사업이 지속되어야 한다는 점에 대해서 동의하였다. 「연합통신」, 1998.9.22; 한, 미, 일 외무장관은 뉴욕에서 회담을 가진 뒤 9월 24일 “Joint Statement on North Korea Issue”를 발표하였다. 여기에는 북한의 핵개발을 막기 위해서 1994년 제네바 합의문이 유용하며, 한·미·일은 KEDO를 계속 지원할 것이라는 점이

였다.<sup>17)</sup> 그럼에도 불구하고 경수로분담금 협정서명이 지연됨에 따라 KEDO는 공급자신용방식에 의해 일단 공사발주체인 한국전력주식회사의 부담하에 10월 15일로 완료된 기초공사를 1999년 1월 15일까지 연장하기로 하였다.<sup>18)</sup> 이에 따라 경수로부지공사는 계속되게 되었지만 실질적인 본 공사의 시작은 당초 합의보다 늦어지는 것을 피할 수 없게 되었다.

한편, 미·북제네바 합의에 의하면 경수로 1호기 완공시까지 미국이 매년 대체에너지로 중유 50만톤을 북한에 공급하도록 되어있다. 공급된 중유는 난방 및 전력생산용으로만 사용되어야 하며, KEDO는 중유전용방지를 위해 중유시설에 유량계를 설치하여 감시중이다. 매년 50만톤의 중요공급을 위해서는 6,000~6,500만불의 예산이 소요되는데, KEDO기금의 부족으로 1995~1997년동안 4,400만불 이상의 누적적자가 발생하였다. 미국은 이 금액을 보전하기 위해 미국내에서 1,000만불의 중유부채 청산용 예산을 추가로 확보하는 한편, 대외적으로 EU, ASEAN 등에 대해 중유대금 제공을 요청하고 있다.<sup>19)</sup>

그런데 북한의 지하시설 건설과 인공위성 발사로 인해 대북중유지원문제가 난관에 봉착하였다. 미국과 북한은 미·북제네바고위급회담(1998. 9)에서 1998년분 중유공급의 잔여분인 28만 4천톤을 연말까지 제공하기로 하였다. 그러나 공화당이 다수를 점유하고 있는 미의회는 북한에 대해서 보다 강경한 입장을 견지하고 있다. 미상원은 9월 2일 북한의 NPT 규약준수와 미사일수출 중지를 조건으로 미국의 KEDO 분담금인 3천 5백만 달러의 지원을 승인한다는 내용의 대외원조법

---

포함되었다. 『동아일보』, 1998.9.25.

17) 『한겨레신문』, 1998.10.22.

18) 『한국일보』, 1998.10.15.

19) 외무부, 『한반도문제 주요 현안 자료집』, p. 28.

수정안을 통과시켰다.<sup>20)</sup> 그리고 미하원은 미상원의 결의안과 동일한 내용의 결의안을 9월 9일 통과시킨 데 이어, 9월 17일 1999년도 대외 활동 예산법안 가운데 증유 50만 톤 지원을 위한 예산 3,500만불 전액을 삭감하였다. 또한 미공화당의 크리스토퍼 콕스(Christopher Cox) 하원의원은 대북식량원조에 엄격한 조건을 부과한 법안을 하원 농업위원회에 제출하기도 하였으나,<sup>21)</sup> 인도적 차원의 지원은 지속되어야 한다는 반대에 부딪혀 상정되지는 못했다.<sup>22)</sup>

이처럼 미하원이 대북증유지원을 전면 중단시킴으로써 제네바합의가 와해될 위기에 처하자, 클린턴행정부는 적극적으로 절충작업을 시도하여 미의회와 타협안을 도출하였다. 이 타협안은 KEDO사업의 중요성을 인정해서 미국의 대북증유비용 제공을 허용하되 단계별로 세분화된 전제조건을 설정하였다.

우선 1단계에 해당하는 1999년 3월부터 6월까지 대북증유비용으로 1,500만 달러를 제공하되, 한반도비핵화공동선언 이행과 남북대화 진전, 미·북제네바합의와 미·북비공개 합의의 모든 규정 준수, 사용후연료봉의 봉인작업과 안전저장에 대한 협력, 지원식량의 전용금지, 탄도미사일의 개발·수출 억제 등을 미대통령이 확인할 것이 전제조건으로 설정되었다. 그 다음 2단계에 해당하는 1999년 6월 이후 지출되는 2,000만 달러는 한반도비핵화공동선언에 대한 미·북협약, 영변 핵의혹 지하시설에 대한 우려 해소방안 합의, 탄도미사일 수출 등 북한의 미사일위협을 해소하기 위한 미·북미사일협상의 진전

20) 「동아일보」, 1998.9.4.

21) 이 법안은 대북식량지원의 조건으로 북한정부가 원조식량을 군사용으로 전용하지 않고 식량난이 악화되면 군비축 식량을 방출한다는 것을 미행정부가 입증하고, 대북원조는 한국정부의 동의를 받아야 한다는 것을 선행조건으로 제시했다. 「동아일보」, 1998.10.1.

22) 「서울신문」, 1998.10.15.

등을 대통령이 확인할 것이 전제조건으로 제시되었다.

그리고 예산안에는 이러한 조건들이 실제적으로 모두 충족되기 힘들다는 점을 감안하여 대통령이 국가안보에 긴급하다고 판단할 경우 이러한 조건들을 유보시키고 예산집행을 가능하도록 하는 유보조항이 명시되었다. 아울러 예산안은 「대북한정책조정관」(North Korea Policy Coordinator)을 임명하여 미국의 대북정책을 종합검토하고 대북협상을 전반적으로 조정할 것을 제안하였다.<sup>23)</sup>

대북중유제공에 대한 미의회의 엄격한 단계별 전제조건들이 현실적으로 모두 충족되기는 어려울 것이다. 따라서 의회의 요구사항이 충족되지 않은 상태에서 대통령의 권한으로 예산이 집행될 가능성이 크다.<sup>24)</sup> 이 경우 대북중유제공에 큰 차질은 없겠지만 의회에 대한 대통령의 정치적 부담이 남게될 것이다.

## (2) 합의도출이 어려운 현안

핵동결조치의 지속과 과거 핵투명성 확보, 미사일의 수출·개발 및 생화학무기 개발, 평화체제전환, 북한인권문제, 남북관계의 병행진전 등은 미국과 북한간 타협이 용이하지 않은 사안들이다.

---

23) The U.S. House of Representatives and Senate Conference on the Funding for the KEDO, October 19, 1998.

24) 1997년 KEDO지원 예산안 통과시에도 상·하원합동협의회는 행정부가 요청한 3,000만불에 대해 엄격한 조건을 붙여 승인하였으나, 조건 미비상태로 예산이 집행되었다. 의회는 이외에도 다른 회원국들의 기부금과 합쳐 부채(약 4,000만불)를 모두 청산할 수 있을 경우에 한해 예산을 집행할 것을 중유부채청산용 1,000만불 추가배정의 조건으로 규정하였으나, 이 조건이 충족되지 않은 채 예산이 전용되었다. 그리고 클린턴 대통령은 1998년도분 중유 15만 톤을 구입하기 위해 1,500만 달러의 추가비용을 전용하였다. 이 비용은 반테러리즘과 비확산 용도의 비용으로부터 전용한 것이다. Carol Giacomo, "U.S. Gives North Korea Full Oil As Talks Resume," *Reuters*, (September 30, 1998).

## ① 핵동결 지속과 과거 핵투명성 확보

북한은 미·북기본합의문에 따라 5MWe원자로 봉인, 50MWe 및 200MWe원자로의 건설중단, 방사화학실험실 폐쇄 등 핵동결조치를 실시하고 이 시설들에 대한 IAEA의 연속성 보장사찰을 수용하여 왔다. 또한 북한은 8,000여개의 사용후핵연료봉의 건설보관도 이행하여 왔다.<sup>25)</sup> 그런데 북한은 미국의 중유제공 지연과 경수로사업의 지연을 이유로 4월이후 사용후연료봉의 봉인작업을 중단하였다. 북한은 미·북고위급회담(1998. 9)의 합의에 따라 9월 말 사용후연료봉 봉인작업을 재개했다.<sup>26)</sup>

북한핵동결의 최대 현안으로 등장한 것은 북한이 영변북동쪽 금창리에 건설하고 있는 지하시설의 성격규명문제이다. 미국의 「뉴욕타임즈」지는 8월 17일 북한의 영변 북동쪽 25마일 지점에 북한노동자 1,500명이 동원되어 건설중인 지하시설이 핵관련 시설일 가능성이 있다는 보도를 함으로써 북한의 핵동결 파기문제가 쟁점으로 부각되었다.<sup>27)</sup>

이후 북한 지하시설의 존재와 그 의미에 대해서 미국 내에서 다양한 견해들이 제기되었는데, 크게 보면 두 가지로 대별될 수 있다. 우선 미국무부 관료인 위트(Joel S. Witt)는 문제가 되고 있는 북한지하시설의 명확한 성격규명을 위해서는 정기적인 사찰이 불가피하다는 입장을 대변하였다.<sup>28)</sup> 이와는 대조적으로 미국무부 정보조사국 담당

25) 핵연료봉 봉인작업은 1998년 4월말까지 약 97%진행되었는데, 북한이 검사·관리를 위해 봉인작업의 중단을 요청한 것으로 알려졌다. 「한국일보」, 1998.6.9.

26) 「조선일보」, 1998.9.30.

27) *New York Times*, August 17, 1998.

28) 위트는 건설중인 지하시설은 5년내지 8년후에 완공될 예정이기 때문에 1회의 사찰은 무의미하며, 정기적인 사찰이 필요하다고 주장하였다. Joel S.

관을 지낸 퀴노네스(Quinones)는 문제가 되고 있는 지하시설이 핵시설일 가능성은 희박하며, 북한의 일반적 지하시설물의 하나일 것으로 추정된다는 견해를 피력하였다.<sup>29)</sup>

미국과 북한은 고위급회담(1998. 8. 25~9.5)에 이어 3차 4자회담(1998. 10. 21~24)기간동안 양자접촉을 통해 지하시설의 사찰문제에 대해서 집중 논의한 것으로 알려졌다. 그 결과 2차례(1998. 11, 평양; 1998. 12, 워싱턴, 뉴욕)에 걸쳐서 금창리지하시설 접근문제에 대한 협의가 진행되었다. 그 결과 북한이 이 시설에 대한 접근을 허용하는 대신 경제제재 해제를 요청한 것으로 알려졌다.<sup>30)</sup>

북한지하시설 건설의 성격에 대한 논란은 이 시설에 대한 직접적인 조사가 실시되기 전까지는 판가름나기 힘들다. 그러나 위트가 지적인 바와 같이 현재 초기단계에 있는 공사현장에 대한 일회성 조사로는 명확한 성격규명이 어렵기 때문에 어쩌면 이 문제는 장기간 쟁점사항으로 남을 가능성도 있다.

한편, 미·북관계 진전에 있어서 최대의 잠재적 긴장요인은 북한의 과거핵투명성 규명문제이다. 제네바합의에 의하면 경수로핵심부품의 북한전달시점을 전후하여 북한이 핵안전협정의 모든 임시·일반사찰을 받도록 되어있기 때문에 이 시점에서 과거핵활동문제가 제네바이행

---

Witt, "Response to Quinones' Policy Forum Online #21" (Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report, Policy Forum Online #21, Oct. 13, 1998, napsnet@nautilus.org).

29) 특히 퀴노네스는 북한이 전쟁시 공습에 대비하여 모든 중요한 시설물을 지하에 건설하는 것이 일반적이며, 1997년 7월말 자신이 헬기를 타고 영변북부의 문제가 되고 있는 지역 상공을 비행했다고 주장하였다. 그는 만약 이것이 핵시설이었다면, 이 지역 상공의 비행이 허용되지 않았을 것이라는 것이다. Kenneth Quinones, "North Korea's Nuclear Site: Fact or Fiction?" (Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report, Policy Forum Online #21, October 5, 1998, napsnet@nautilus.org).

30) 「중앙일보」, 1998. 12. 14.

과 미·북관계 전반에 영향을 미치는 분수령이 될 것이다.

미국이 과거핵투명성문제를 경수로핵심부품 이전시기로 미루어 놓았지만 이 문제를 묵과하기는 힘들 것이다. 더욱이 경수로핵심부품이 북한에 전달되기 위해서는 미국의 원자력에너지법(Atomic Energy Act)과 핵비확산법(Nuclear Nonproliferation Act)이 개정되어야 하며, 미·북간 원자력협정이 체결되어야 하는데, 여기에는 미의회의 동의가 필요하다.<sup>31)</sup> 북한의 과거핵투명성문제가 해결되지 않는 한 미 의회가 법안개정 및 입법에 동의하지 않을 것이기 때문에 이 문제가 해결되지 않는 상황에서 경수로를 완공한다는 것은 불가능하다.

북한의 입장에서는 과거핵활동 규명이 매우 난감한 문제가 아닐 수 없다. 북한은 특별사찰을 수용할 경우 핵능력에 대한 지렛대를 완전히 상실하고 핵활동에 관한 모든 정보의 노출을 감수해야 하기 때문에 이것을 전면 수용하기 힘들다. 그러나 북한이 과거핵활동 규명을 전면 거부하기에는 경수로건설로 인한 이익이 너무 클 뿐만 아니라 미·북관계 진전도 중요하게 고려해야 한다. 북한은 가급적이면 특별사찰 이외의 방법으로 과거투명성문제를 해결하고 핵활동의 모호성을 최대한 확보하려는 NCND정책을 유지하고자 할 것이다.

문제는 과거핵투명성 확보의 절차와 방법이다. 과거핵투명성을 확보하는 방법에는 i) 2개 미신고 시설에 대한 특별사찰, ii) 핵개발활동에 대한 북한의 자진신고 및 이에 대한 검증, iii) 미신고시설에 대한 북한의 추가신고 및 이에 대한 임시·일반사찰, iv) 5MW원자로에서 인출한 폐연료봉에 대한 정밀분석, v) 미신고시설 주변의 토양, 물, 식물 등 환경시료채취(field test) 등의 방법이 있다. 이러한 방안

31) Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea* (Washington, D. C.: Congressional Research Service, 1994). pp. 37~41.

들이 어떤 시점에서 어떻게 이행될 것인가, 또한 몇개 방안들이 동시에 이행될 것인가 하는 문제들은 앞으로 미·북간 회담과 국제원자력 기구와 북한간 협의에서 구체적인 모습을 드러낼 것이다.

## ② 미사일수출·개발 및 생화학무기 개발

북한의 핵개발 동결이후 북한 미사일수출문제가 세계적 관심사로 부각되었다. 미국은 미사일기술의 이전금지에 관한 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime, MTCR) 규정을 위반했다는 이유로 북한기업에 대해 제재조치를 취했다.<sup>32)</sup>

1996년부터 미국과 북한은 북한미사일문제에 대한 협상을 진행하였다. 그 동안 3차례의 회담(1996. 4, 1997. 6, 1998. 10)에서 북한은 미사일수출문제에 대해서만 논의하자는 입장을 보인 반면, 미국은 미사일의 수출금지 뿐만 아니라 미사일의 생산·개발·배비 등도 논의되어야 한다는 입장을 보였다. 앞으로 미사일회담은 미사일의 수출금지 및 생산·배치문제와 함께 북한의 생화학무기생산 중단문제도 다룰 것으로 예상된다. 그러나 미사일회담을 통해서 양자간 합의가 이루어지기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 전망된다.<sup>33)</sup> 특히 북한이 미사일의 중동수출을 통해서 달러를 획득하고 있는 점을 감안하면, 북한은 미사일수출포기를 대가로 이에 상응하는 보상을 요구할 것이

32) 미국은 1996년 5월 북한 창광기업과 이란 국방부 및 조달청에 대해 2년간 MTCR 규정상의 장비 및 기술의 수출허가 금지조치를 취했다. 그리고 1997년 8월 미국은 북한의 용각산무역과 고려부강 무역에 대해 2년간 MTCR상의 장비 및 기술수출 허가금지조치를 취했다.

33) 미국과 북한간 미사일회담의 쟁점과 전망에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Jongchul Park, "U.S.-DPRK Missile Talks and South Korean Response," *Korea and World Affairs*, Vol. 20, No. 4 (Winter 1996), pp. 608~622.

다.<sup>34)</sup> 더욱이 미사일수출 중지 뿐만 아니라 미사일개발·배치문제에 대해서 합의를 도출하고 더 나아가서 북한의 생화학무기개발금지를 얻어내기까지는 상당한 어려움이 예상된다.

### ③ 한반도평화체제 전환

한반도평화체제 전환은 미국과 북한간의 정책현안일 뿐만 아니라 남북한과 동북아질서 전반과 관련되어 있는 문제이다. 한반도평화체제 전환문제는 미·북관계 진전의 중요한 분수령이 될 것이며 그만큼 합의도출이 쉽지 않은 문제이다.

한반도평화체제전환을 위해 메커니즘으로 4자회담이 추진되고 있다. 4자회담의 최대쟁점은 의제와 관련국의 역할분담문제이다. 그 동안 3차례의 4자회담(1997. 12, 1998. 3, 1998. 10)의 최대 쟁점은 분과위원회의 구성과 의제문제였다. 한국과 미국은 4자회담을 가동시키기 위해서 우선 「평화체제분과위원회」와 「긴장완화위원회」를 구성하고 분과위원회에서 논의될 의제들은 추후 회담에서 협의할 것을 제안하였다. 반면, 북한은 먼저 분과위원회에서 다룰 의제들에 대해서 합의한 다음 분과위원회 구성을 논의하자고 주장했다. 특히 북한은 4자회담에서 주한미군 철수, 북·미평화협정 체결, 한반도무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등을 다룰 것을 제안하였다.

이러한 양측의 입장이 팽팽하게 대립하였으나 3차 회담에서 「한반도평화체제 분과위원회」 및 「한반도긴장완화위원회」의 구성이 합의되고 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」가

34) 북한을 방문한 미하원 국제관계위원회의 피터 브룩스(Peter Brookes)보좌관에 의하면, 북한은 미국이 연간 미사일수출에 의한 외화획득액의 1/3에 해당하는 5억달러를 제공할 경우, 미사일수출을 중단하겠다는 의사를 표명했다고 한다. *Washington Post*, August 20, 1998.

채택되었다. 이에 따라 1999년 1월중 제네바에서 4자회담 본회담이 개최될 예정이다. 4자회담은 구체적인 기구와 운영절차를 정비함으로써 앞으로 관련 의제를 논의할 수 있는 제도적 장치를 구비하게 되었다. 그럼에도 불구하고 주한미군철수와 미·북평화협정 등 의제문제는 앞으로 4자회담 진전의 지속적인 장애요인으로 존재할 것이다.

그런데 3차 회담의 합의과정에서 주목할만한 것은 사실상 4차례에 걸친 미국과 북한의 개별접촉에 의해서 회담이 주도되었다는 점이다. 미국은 북한의 지하시설건설과 인공위성발사문제를 해결하는 데 우선적인 관심을 지니고 있었다. 북한은 미국과의 접촉을 통해서 미국으로부터 경제적 실리를 획득하는 한편, 북한에 대해 비판적인 미의회를 무마시킬 필요성을 느꼈다. 바꾸어 말하면, 미국과 북한은 4자회담이라는 틀을 실질적으로 양자접촉의 또 다른 채널로 이용했다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 앞으로 4자회담의 추진과정에서 미·북간 양자접촉이 회담의 성격을 주도하는 역할을 할 것으로 전망된다. 더욱이 미국의 전 국방부장관인 페리(William Perry)가 한반도정책을 전반적으로 조정하는 조정관으로 임명됨으로써 고위급 미·북접촉을 통해서 한반도평화체제 전환문제를 포함한 미·북관계 전반이 포괄적으로 논의될 가능성이 있다.

그런데 한반도평화체제문제는 평화체제전환의 방식, 협정당사자, 협정문안의 성격, 신뢰구축과 군비통제, 평화협정의 체결방식, 보장장치의 마련, 합의이행에 대한 검증장치의 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 이러한 과정에서 의제를 조정하는 문제와 남북한의 주도권을 인정하는 문제, 미국과 중국의 보장자역할의 성격 등이 쟁점사항이 될 것이다. 아울러 4자회담에 의해 한반도평화체제전환에 관한 합의가 이루어질 경우, 6자회담을 통해서 일본과 러시아의 보장을 받는 방안과 동북아다자안보협력체를 통해 국제적 보장을 받는 방안들이

검토될 것이다.

더욱이 한반도평화체제문제는 정전체제의 해체에 따른 유엔사령부 해체문제, 한국군의 작전권문제, 주한미군의 위상과 규모, 한·미상호 방위조약의 성격 등에 대해서도 불가피하게 변화를 초래할 것이다.<sup>35)</sup>

#### ④ 북한인권문제

북한인권문제도 상황전개 여하에 따라서는 미·북관계 진전의 걸림돌이 될 것이다. 미·북간에는 이것보다 더 중요한 정치·군사적인 문제들이 산재해 있기 때문에 아직까지 이 문제는 주로 국제인권기구에서 제기되고 있으며,<sup>36)</sup> 미국과 북한간에 직접 제기되고 있지는 않다. 그러나 미·북관계가 상당한 정도로 진전될 경우 미국이 이 문제를 묵과하기는 힘들 것이다. 그러나 중국과 미국간 인권논쟁에서 보듯이 미국의 기준에 의해서 북한의 인권문제를 일률적으로 평가하기는 힘들다. 더욱이 북한이 미국의 인권기준을 그대로 수용할 것으로 기대하기도 힘들다. 따라서 이 문제는 양국간 국교수립후에도 지속적인 갈등요인으로 남아있을 가능성이 크다.

#### ⑤ 남북관계의 병행진전

미·북관계 진전과 남북관계의 병행문제는 남한과 북한, 미국 3자간 쟁점사항의 하나다. 특히 북한핵문제를 둘러싸고 남북대화는 단절된 채, 미·북협상이 진행되는 과정에서 미·북협상과 남북관계의 연계문

35) 김국신, 「북·미관계와 한·미관계 변화전망」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 76~78.

36) 유엔인권위원회 소위원회는 1998년 8월 19일 제네바에서 제 50차회의를 개최하여 북한인권개선을 촉구하는 결의문을 채택하였다. 「조선일보」, 1998.8.21.

제는 한·미간 주된 마찰요인의 하나였다.<sup>37)</sup> 미국은 한반도의 평화와 안정을 위해 남북관계 진전이 필요하다는 입장을 지니고 있으나 미·북관계의 모든 사안이 기계적으로 남북관계의 진전속도와 연계되어야 한다는 점에 대해서는 유보적 입장을 지니고 있다.

따라서 미·북관계 진전의 매 사안마다 그에 상응하는 정도의 남북관계 진전을 조건으로 제시하기는 힘들다. 이 점을 감안하여 한국은 기본적으로 미·북관계 진전이 수반할 수 있는 긍정적 측면을 인정하고 이것이 장기적으로 한반도평화와 안정에 기여해야 한다는 입장을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계에서 어느 정도의 긴장완화와 협력이 진행되지 않는 상태에서 미·북수교가 성사되기에는 현실적으로 어려움이 있다. 이렇게 볼 때 남북관계를 어느 정도 진전시킨 상황에서 미·북수교를 단행하는 것이 관련국들을 모두 만족시킬 수 있을 것인가 하는 점에 대한 정책적 고려가 필요하다.

#### 다. 미·북수교 시나리오

미·북수교가 어떤 시점에서 어떤 양상으로 실현되느냐 하는 것은 위에서 열거한 합의도출이 어려운 사안들이 어떻게 해결되느냐에 달려있다. 이 가운데서도 가장 해결되기 힘든 현안인 과거핵투명성문제, 평화체제전환, 미사일협상이 어떤 양상으로 해결되느냐에 따라서 미·북수교의 시기와 형태가 달라질 것이다. 이러한 핵심현안들이 해결되는 양상에 따라 미·북수교 유형은 「완전타결」, 「현안해결없는 수교」, 「부분타결」로 구분될 수 있다.<sup>38)</sup>

37) 김정우 외, 「북한핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 77~107.

38) 서주석은 4자회담과 미사일협상의 해결양상에 따라서 북·미수교를 「완전타

## (1) 완전타결

완전타결은 미·북간 과거핵투명성문제, 평화체제전환, 미사일협상 등이 일괄타결되는 방식이다. 이 방식에 의하면 경수로건설의 핵심부품이 북한에 이전되는 시점에서 특별사찰과 사용후핵연료의 제3국 이전이 실시되고, 이와함께 미·북국교정상화에 대한 포괄적 협상이 있게 될 것이다. 아울러 북한의 미사일수출 및 개발문제, 생화학무기 문제, 평화체제전환, 군비통제 등에 대한 협상이 진행될 것이다. 특히 핵동결조치와 관련하여 북한의 가장 유효한 협상수단이 특별사찰사용과 사용후연료봉의 제3국이전이라는 점을 고려하면, 북한은 경수로 핵심부품의 인도시점을 전후하여 특별사찰문제와 함께 미·북관계 정상화문제를 일괄타결하고자 할 수도 있다.

그러나 국교수립과정에서 모든 현안이 다 해결되는 경우는 드물다. 더구나 미·북간 현안은 양국간 문제일 뿐만 아니라 미사일문제나 생화학무기와 같이 세계적 차원의 성격을 지니고 있으며, 한반도평화체제전환과 같이 남북한과 주변국들이 이해관계가 밀접하게 관련된 문제들도 포함하고 있다. 따라서 이러한 복잡한 현안들이 동시에 일괄타결될 가능성은 낮다.

## (2) 현안타결 없는 수교

현안타결없는 수교방식은 민감한 사안에 대한 합의없이 미·북수교가 이룩되는 경우다. 그러나 과거핵투명성문제나 미사일문제, 평화체제전환 등이 전혀 타결되지 않은 상황에서 미·북수교가 성사될 가능

---

결, 「부분타결」, 「우회타결」로 구분하였다. 서주석, 「북한의 대미·일 관계개선과 남북한 긴장완화,」 「한반도군비통제 21」 (1997. 7), pp. 40~45.

성은 매우 희박하다. 이러한 문제가 전혀 해결되지 않는데도 불구하고 미국이 북한과 수교할 이유나 명분을 찾기가 힘들다. 더욱이 이러한 상황에서 미의회가 미·북수교를 승인할 이유도 없다. 따라서 현실적으로 현안타결없는 수교방식의 실현가능성은 낮다.

### (3) 부분타결

부분타결은 여러 현안 가운데 일부분만 타결되거나 또는 완전타결을 위한 중간조치로서 전체적 해결의 골격만 갖추어진 상황에서 미·북수교가 이루어지는 경우다. 이럴 경우 우선 북한핵동결과 과거핵투명성문제는 어떤 형태로든지 해결되어야만 할 것이다. 만약 북한이 핵동결조치를 과기하거나 불완전한 형태로나마 과거핵투명성문제가 매듭지어지지 않는 한 미·북수교가 성사되기는 어려울 것이다.

또한 대량파괴무기의 확산방지에 대한 미국의 높은 관심을 감안하면, 북한미사일의 수출문제도 어떤 형태로든지 타결된 이후에야 미·북수교가 진전될 수 있을 것이다. 그러나 미사일개발 및 배치와 생화학무기개발문제의 타결은 좀 더 어려울 수도 있다. 이 문제는 북한의 미사일기술통제체제(MTCR)가입과 화학무기협약(CWC)가입정도에서 타결될 수도 있다. 그리고 미사일개발중지와 배치조정, 생화학무기의 생산중단 등은 미·북수교가 수립된 후의 과제로 남겨질 가능성도 있다.

그리고 한반도평화체제문제에 대한 기본적 합의없이 미·북수교가 수립되기는 힘들 것이다. 그러나 한반도평화체제와 관련된 모든 문제들이 타결된 후에야 미·북수교가 이루어질 가능성도 크지 않다. 따라서 한반도평화체제전환에 관한 기본적 골격, 예를 들면 평화체제전환의 방식, 보장체제 등에 대한 기본적 합의가 이루어지고 구체적인 군

비통제나 주한미군의 위상조정, 한·미동맹체제의 조정문제 등은 미·북수교후의 과제로 남겨질 수도 있다.

한편, 남북관계가 경색된 상황에서 미·북수교를 단행하는 것은 미국에게 큰 부담을 주기 때문에 미국이 이런 선택을 할 가능성은 낮다. 그렇다고 남북관계가 전면개선되고 남북연합이 실현되는 정도의 상황에서 미·북수교가 진행될 것이라고 가정하기도 힘들다. 이렇게 보면, 남북관계에서는 경협과 사회문화교류가 추진되고 당국간 대화도 부분적으로 진행되는 상황에서 미·북수교가 추진될 것이라고 전망할 수 있다.

## 2. 일·북수교 전망

일·북관계정상화과정을 전망하기 위해서도 우선 일본과 북한의 전략적 구도를 분석하고자 한다. 일본과 북한의 전략적 구도에는 양측의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위가 포함된다. 그리고 그러한 전략적 구도의 토대위에서 일·북간 합의도출이 용이한 현안과 합의도출이 어려운 현안을 구분하고자 한다. 그 다음 이러한 전제위에서 일·북 수교 양상을 전망하고자 한다.

### 가. 일본과 북한의 전략구도

#### (1) 정책목표

일본의 대북정책의 목표는 동북아지역에서 영향력을 확대하기 위한 방안의 일환으로 대북관계를 진전시키다는 것이다. 일본이 남북한

에 대해서 등거리외교를 실행함으로써 한반도에 대한 영향력을 확보한다는 것은 한반도분단 이후 일본의 대한반도정책의 장기적 목표였다. 일본은 대북관계 진전을 통해 미국의 일방적 대북영향력 확대를 견제하는 한편, 동북아지역에서 정치·경제적 위상강화를 기대할 것이다.

그리고 일본은 대북관계진전을 통해 북한의 붕괴나 한반도에서의 군사적 긴장으로 인한 불안요인을 감소하고자 한다. 또한 북한의 대량파괴무기개발을 저지하는 것도 일본의 대북정책의 목표이다. 일본은 북한핵무기개발이 세계적 차원과 동북아지역에서 불안요인이 된다는 점에 대해서 미국과 입장을 공유하고 있다. 그리고 일본은 일본 열도를 사정권안에 포함하는 북한의 장거리미사일을 일본안보의 위협요인으로 인식하고 있다. 북한은 1993년 5월 「로동 1호」를 동해상에서 시험발사하였다.<sup>39)</sup> 더욱이 북한은 1998년 8월 31일 인공위성을 발사함으로써 일본을 사정권에 포함하는 중거리미사일 개발능력을 보유하고 있음을 입증하였다. 이로 인해 북한의 미사일개발저지가 일본의 대북정책의 중요 목표로 부상하였다.

한편, 북한의 대일정책의 목표는 체제생존을 위한 국제적 지지를 확보하는 것이다. 특히 북한은 대일관계 진전을 통해 체제생존에 필요한 식량과 대규모의 경제적 보상을 기대하고 있다. 북한은 정치·군사적 측면에서 대미관계 개선이 중요하다고 인식하고 있지만, 체제생존을 위해 필요한 자본과 기술확보라는 실리적 측면에서는 일본과의 관계개선을 중시하고 있다.

39) 북한은 1988년 이후 일본을 사정권에 포함하는 「로동 1호」 개발에 착수하여 1993년 5월 시험발사에 성공하였다. 로동 1호의 사거리는 1톤의 탄두를 장착했을 경우 1천 km로 알려져 있으나, 5백 km의 실험발사를 했으며, 오차 범위는 2~4km에 이른다. 박종철, “미·북군사회담과 한국의 대응방향,” 「통일연구논총」, 제5권 1호(1996), pp. 84~85.

## (2) 정책수단

일본은 북한에 대해 식량지원, 경수로사업 지원, 보상금제공 등과 같은 보상적 수단을 지니고 있다. KEDO를 통한 경수로건설사업 참여나 WFP를 통한 대북식량지원은 일본이 활용할 수 있는 대표적 보상적 수단이다. 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 대북차관 제공 지원과 국제컨소시엄에 의한 대북투자도 앞으로 일본이 활용할 수 있는 대북 보상수단이다. 특히 일·북수교협상과정에서 최대 쟁점이 되고 있는 보상금제공은 일본이 북한에 대해서 사용할 수 있는 최대의 협상지렛대이다.

반면 일본은 북한에 대해 외교적 압력, 경제제재, 한반도유사시 미·일안보협력 등과 같은 강제적 수단을 지니고 있다. 일본이 조총련의 대북송금에 대해 제재조치를 취할 수 있는 것도 일본의 대북정책수단의 하나이다. 그러나 조총련의 대북송금은 비밀방식으로 이루어지고 있기 때문에 실질적으로 이를 규제하기가 용이하지 않은 점도 있다. 실제로 1994년 상반기 북한핵문제로 위기가 고조되었을 때 미국 주도의 대북경제제재 방안이 논의되었으나 일본의 대북경제제재의 효과는 미지수였다. 그리고 미·일신안보협력에 의해 한반도유사시 일본이 주일미군에 대해서 병참지원을 하고 일본자위대가 한반도부근 해역에서 활동할 수 있게 된 점도 북한에 대한 일본의 강제적 정책수단의 하나다.

한편, 북한의 일차적 정책수단은 핵무기와 미사일, 생화학무기 등 대량파괴무기의 확산위협이다. 특히 북한은 일본열도 상공을 비행한 인공위성을 발사함으로써 일본을 위협할 수 있는 군사적 수단을 지니고 있음을 과시하였다. 한반도유사시 북한은 일본에 대한 미사일공격을 위협함으로써 일본의 주일미군지원을 저지하고자 할 것이다. 또

한 북한이 한반도내에서 군사적 긴장을 야기하는 것도 일본에 대해서 행사할 수 있는 정책수단의 하나이다. 그리고 북한은 미국에 대해서와 마찬가지로 식량난으로 인한 체제붕괴 가능성을 시사함으로써 일본의 지원을 획득하는 자기파괴적 정책수단을 지니고 있다. 아울러 만일의 경우 북한의 대량난민이 해상을 통해 일본으로 유입되는 것도 북한이 일본에게 행사할 수 있는 부정적 정책수단의 하나이다.

한편, 북한은 대일관계에서 일본인 처의 일본방문이나 납치일본인의 송환과 같은 비물질적 보상수단을 보유하고 있다.

### (3) 정책우선순위

일본은 세계안보 및 동북아안보차원에서 북한핵동결과 미사일개발증지에 대해서 일차적 우선순위를 부여하고 있다. 단, 미국이 북한미사일의 수출금지를 일차적으로 중시하는 반면, 일본은 북한미사일의 수출금지보다 미사일개발증지에 대해서 높은 우선순위를 부여하고 있다. 그 다음 일본은 북한핵동결의 반대급부로서 경수로사업이 순조롭게 진행되어야 한다는 데 동의하고 있다. 그리고 일본은 대북관계에서 인도주의사안인 일본인처의 방일과 일본인납치문제를 대북수교의 전제조건으로 설정하고 있다. 그 다음 일본은 북한에 대한 경제적 보상의 필요성을 인정하고 있으나, 그에 대한 우선순위는 낮다. 그리고 일본은 남북관계 진전에 대해서 가장 낮은 비중을 두고 있다.

한편, 북한은 대일수교에서 경제적 보상획득을 가장 우선시하고 있다. 그리고 북한은 경수로사업에 대한 일본의 기여도 중시하고 있다. 북한은 대일수교과정에서 일본인처 방일에 대해서는 점차적으로 실시한다는 방침을 지니고 있다. 그러나 일본인 납치문제는 북한의 국제적 평판에 관련된 문제이므로 북한은 이에 대해서 낮은 우선순

위를 부여하고 있다. 북한이 일본인납치를 수궁할 경우 국제적 테러 국가로서의 이미지가 더욱 손상되는 결과를 초래하여 대미관계에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 그리고 북한은 가능한 한 핵무기와 미사일 등 대량파괴무기에 대한 잠재력을 보유하기를 희망하고 있다. 북한은 미·북제네바합의에 의해 핵무기개발의 레버리지를 상실하였으나 일본에 대한 안보위협 수단인 미사일개발을 포기하는 문제에 대해서는 매우 낮은 우선순위를 부여하고 있다. 마지막으로 북한이 남북관계 진전에 대해서 가장 낮은 비중을 두고 있는 것은 물론이다.

<표 2> 일본과 북한의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위

	일 본	북 한
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북아지역에서 영향력확대</li> <li>- 한반도불안요인 감소</li> <li>- 대량파괴무기 확산 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체제생존을 위한 국제적 지지 확보: 경제적 지원 확보</li> </ul>
정책수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보상적 수단: 경수로사업 참여, 식량지원, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 대북투자, 대북경협컨소시엄 구성, 경제적 보상금 제공</li> <li>- 강제적 수단: 외교적 압력, 경제제재, 한반도유사시 미·일안보협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량파괴무기 확산: 핵무기개발, 미사일 개발</li> <li>- 군사적 위협: 한반도내 긴장조성</li> <li>- 체제붕괴위협: 식량난, 대량난민 방출</li> <li>- 비물질적 보상수단: 일본인 처방일, 납치일본인 송환</li> </ul>
정책우선순위	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 핵동결 및 미사일개발 중지</li> <li>② 경수로사업</li> <li>③ 일본인 처 방일</li> <li>④ 일본인 납치문제해결</li> <li>⑤ 경제적 보상 제공</li> <li>⑥ 남북관계 진전</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 경제적 보상획득</li> <li>② 경수로사업</li> <li>③ 일본인 처 방일</li> <li>④ 일본인 납치문제</li> <li>⑤ 대량파괴무기에 대한 모호성 유지</li> <li>⑥ 남북관계 진전</li> </ol>

## 나. 일·북 현안의 유형

일·북수교협상을 통해서 드러난 쟁점은 북한의 관할권문제, 과거역사인식문제, 일본의 패권추구 포기 등 국교수립의 기본문제와 경제적 보상문제, 북한핵개발문제, 일본인처 방일과 일본인 납치문제 등이다. 그리고 1992년 11월 일·북수교협상이 중단된 후, 북한미사일의 위협문제, 미·일신안보협력지침문제 등이 양국 현안에 추가되었다. 이 가운데서 북한의 관할권문제, 과거역사인식문제, 일본인처 방일, 경제적 보상문제 등은 비교적 합의도출이 용이한 사안들이다. 반면, 일본인 납치문제, 북한핵동결, 북한미사일의 위협문제 등은 합의도출이 용이하지 않은 사안들이다.

### (1) 합의도출이 용이한 현안

#### ① 일본인처 방일문제

일·북간 현안 가운데 어느정도 진전을 보인 것은 일본인처의 일본 방문문제이다. 1959년이후 1984년까지 재일교포가운데 북한으로 돌아간 사람들이 9만 3천명을 넘는 것으로 추정되는데, 이 가운데 일본인 처가 1,831명에 이르는 것으로 추산된다.<sup>40)</sup> 북한은 일·북수교교섭을 위한 분위기조성차원에서 1997년 11월 15명의 일본인처의 일본방문을 허용하였다. 이러한 조치는 일본정부가 그해 10월 초 대북식량지원을 포함한 대북지원을 발표한 것에 대한 호응조치였다. 또한 일본인처의 일본방문과 때를 맞춰 일본의 자민당, 사민당, 사키가게 여당

40) 코기타 키요히토, 「북송 일본인 처 일시귀국과 일본·북한관계」 (민족통일 연구원 정책연구자료 98-08, 1998. 5), p. 2.

3당대표단이 북한을 방문하여 일·북국교정상화에 대해 논의하였다. 그후 1998년 1월 12명의 일본인치의 일본방문이 성사되었다. 이처럼 북한은 일본인치의 방일문제를 대일국교교섭에서 별부담없이 사용할 수 있는 협상카드로 활용하고 있다. 앞으로 국교교섭의 분위기에 맞추어 북한은 추가로 일본인치의 방일을 허용할 것이다.

## ② 과거사해석문제

일·북수교과정의 성격을 규정하는 쟁점은 과거사해석문제이다. 과거사해석문제는 북한과 일본간의 명분싸움일 뿐만 아니라 경제적 배상의 성격 및 규모와 관련된 실질적 문제이기도 하다. 과거사가 어떻게 해석되느냐에 따라서 경제적 보상의 규모와 내용도 달라지는 것이다. 과거사문제는 한·일국교정상화의 선례를 따라서 일본측의 포괄적 사과형태로 마무리지어질 가능성이 크다.<sup>41)</sup>

## ③ 경제적 보상

경제적 보상은 북한이 일·북국교수교에서 실리적으로 가장 관심을 지니고 있는 사안이며, 일본이 북한에 대해 행사할 수 있는 효과적인 지렛대이기도 하다. 북한은 식민지시대의 일·북한관계는 「국제법상 교전관계」였다는 전제하에서 일본에게 전쟁배상과 피해보상을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 2차대전후 일본의 적대적 대북정책으로 인한 피해와 손실에 대해서도 보상을 요구하여 왔다. 반면, 일본은 일본의 식민지배는 합법적인 것이었으며, 북한과 전쟁상태에 있지

41) 연현식, “일·북수교의 전망과 대응,” 「국방논집」, 제37호(1997년 봄), p. 301.

도 않았다는 입장에서 패전국으로서의 배상을 거부하고 있으며, 식민지시대에 입힌 손해에 대해서도 보상을 최소화한다는 입장을 지니고 있다. 일본은 경제적 보상문제를 기본적으로 재산청구권문제의 관점에서 해결하겠다는 입장을 지니고 있다.

경제적 보상은 대체로 한·일국교정상화과정의 선례에 따라 경제협력방식으로 합의될 것으로 예상된다.<sup>42)</sup> 경제적 보상의 규모는 대체로 한·일국교수립시 3억달러 무상차관, 2억달러 공공차관을 기준으로 이후 물가인상률을 적용할 수준이 될 가능성이 크다. 이렇게 될 경우, 일본은 해외원조기금(ODA)의 일환으로 북한에 유상, 무상의 공공차관 및 상업차관을 제공할 것이다. 특히 일본의 차관제공에는 일본물자의 사용 및 일본기업의 사업참여 등이 명시될 가능성이 있기 때문에 사회간접자본과 기간산업 분야에 대한 일본기업의 대북진출이 예상된다.

일·북국교수립이 지연될 경우, 국교수립전이라도 경제적 보상을 일부 제공할 수 있는 방안도 고려될 수 있다. 그러나 일본은 국교수립전 경제적 보상제공 불허라는 기본방침을 정해놓고 있기 때문에 수교이전 경제적 보상이 제공될 가능성은 희박하다.

## (2) 합의도출이 어려운 현안

### ① 일본인납치문제

북한의 일본인납치문제는 일·북수교현안에서 해결되기 힘든 현안 가운데 하나이다. 일본이 1991년 5월 3차회담에서 이 문제를 제기하

42) 이교덕, “한·일회담에 비추어 본 북·일수교협상: 기본문제 및 보상문제의 타결 전망에 대하여,” 『통일연구논총』, 제4권 1호(1995), pp. 155~188.

여 회담이 중단되었으며, 일본이 이 문제를 거론하지 않는다는 조건으로 4개월만에 4차회담이 재개되었다. 그러나 1992년 8차 수교회담에서 이은혜 납치문제가 다시 제기되자 북한이 회담을 중단하였을 정도로 이 문제에 대한 북한의 반응은 매우 신경질적이다.

그후 1997년 11월 일본 3당대표의 평양방문시 북한측은 국교정상화교섭을 위한 노력, 국교정상화이전 인도적 문제 해결, 정치분야 뿐만 아니라 폭넓은 교류추진 등의 3개사항을 제시하였다. 그런데 북한측은 인도적 문제에는 대북식량지원 및 경제지원, 일본인처 방일문제 등은 포함되지만 일본인납치문제는 포함될 수 없다는 것을 분명히 했다. 다만 북한측은 북한내에서 신문 등을 통해 일본인 행방불명자에 대한 정보제공을 호소하겠다고 약속하였다.<sup>43)</sup> 그러나 북한은 1998년 7월 5일 북한적십자사 대변인의 성명을 통해 일본측이 찾고 있는 행방불명자 10명을 찾아낼 수 없다고 발표하였다.<sup>44)</sup>

일본이 일본인납치문제는 일본인의 생명과 안전에 관련된 문제로 매우 중시하고 있다. 그러나 북한은 이 문제를 수용하기 힘든 상황이다. 따라서 이 문제를 둘러싸고 일본과 북한간 힘겨운 줄다리기가 있을 것으로 예상되며, 분명한 결말이 나기 힘들 것으로 예상된다.

## ② 북한핵동결과 미사일위협문제

일·북수교교섭을 둘러싸고 있는 최대의 외적 변수는 북한핵문제와 미사일개발문제이다. 북한핵문제 대두 이후 일·북국교교섭이 중단되었던 사실은 양국관계 진전이 북한핵문제라는 전략적 요인에 의해서 규정되고 있다는 것을 단적으로 입증한다. 1990년초 일·북간 「3당선

43) 코키타 키요히토, 「북송 일본인처 일시귀국과 일본·북한관계」, pp. 14~15.

44) 「경향신문」, 1998.7.18.

언」의 발표후, 일본은 대북교섭과정에서 북한의 핵사찰수용이 일차적 조건이 되어야 한다는 미국의 주장을 수용하였다.<sup>45)</sup> 앞으로 북한의 핵동결유지와 경수로건설사업이 일·북관계 진전의 속도와 범위에 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하다. 특히 북한 금강리지역의 지하시설건설문제에 대한 의혹이 해소되지 않을 경우, 이 문제는 일·북수교교섭을 어렵게하는 최대 장애요인이 될 것이다.

그리고 북한이 1998년 8월말 일본열도를 비행하는 인공위성을 발사함으로써 일본의 안보불안이 고조되었다. 일본은 북한의 인공위성 발사는 일본열도 전역을 위협하는 중거리미사일능력을 입증한 것이라고 판단하고<sup>46)</sup> 이에 대해 강경한 입장을 취했다. 북한은 중거리미사일능력을 보유함으로써 한반도유사시 일본의 주일미군지원을 차단하기 위해서 일본내 주요시설이나 주일미군기지를 선제공격할 가능성이 있다. 이것은 미·일신안보협력체제를 위협하는 요인이다.

북한의 인공위성발사후 일본은 식량지원 및 경제지원 중단, 국교교섭 중단, KEDO분담금합의서 서명 지연, 평양행 전세비행기 운행 중단 등의 대북제재조치를 취했다.<sup>47)</sup> 그리고 일본은 북한의 미사일 위협에 대비하여 미국과 공동으로 전역미사일방어체제(Theater Missile Defense: TMD)연구를 하기로 합의하는 한편<sup>48)</sup>, 자체적으로

45) 1990년 일본과 북한의 「3당선언」발표후 미국은 첫째, 교섭과정에서 북한의 핵사찰 수용, 둘째, 전후 45년에 대한 보상 배제, 셋째, 식민통치 36년에 대한 보상이 북한군사력 강화에 사용되지 않는다는 보장, 넷째, 남북대화의 후퇴방지 등을 일·북수교교섭의 조건으로 삼을 것을 일본정부에게 요청했다. 이교덕, 「북·일수교와 남북한관계」 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 17.

46) 고무라 일본외상은 인공위성이든 아니든 로켓이 일본상공을 비행했으며, 더욱이 사전 경고나 통보없이 행해진 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 「조선일보」, 1996.9.16.

47) 「경향신문」, 1998.9.4.

48) 미국과 일본의 국방장관과 외무장관의 합동회의인 미·일안전보장협의회(Security Consultative Committee)는 1998년 9월 20일 TMD 구상을 위한

정찰위성(reconnaissance satellite)을 발사할 계획을 발표하였다.<sup>49)</sup>

일본의 대북제재조치가운데 KEDO분담금협정 지연은 북한핵동결과 경수로사업 전반에 영향을 미치는 중대한 사안이었다. 일본은 8월 31일 KEDO분담금협정에 서명할 예정이었으나 공교롭게도 이날 북한인공위성 발사로 서명이 지연되었다. 그러나 미일정상회담(9.22)과<sup>50)</sup> 한·미·일 외무장관 회담(9.24)<sup>51)</sup>에서 제네바합의문의 이행과 KEDO사업의 중요성이 재확인되었다. 그 결과 결국 11월 9일 KEDO 집행이사회는 「대북 경수로사업비 재원분담결의안」을 채택하였다.

앞으로 북한의 추가핵시설 건설이나 특별사찰문제, 또는 미사일협상을 둘러싸고 긴장이 고조될 경우, 일·북관계 진전은 중단될 수밖에 없을 것이다.

### ③ 남북관계의 병행진전

일·북관계정상화는 양자간 현안 뿐만 아니라 남북관계로부터 영향을 받을 것이다. 일본은 남한과의 우호관계를 고려하여 대북관계진전에서 남북관계를 고려하겠다는 기본입장을 여러차례에 걸쳐 표명하였다. 일본과 북한간 「3당공동선언」의 산파역을 맡았던 일본 자민당의 가네마루 신 당시 자민당 부총재는 1990년 10월 8일 한국 방문시 노태우 대통령이 제시한 대북수교 5원칙인 한·일간 긴밀한 사전협의, 남북관계의 진전과 연계하여 대북수교교섭 진행, 북한의 핵안전협정

공동연구를 1999년부터 하기로 합의하였다. “Joint U.S.-Japan Statement on Security Meeting,”(USIA Text, Washington), 1998.9.21.

49) *New York Times*, September 11, 1998.

50) 「연합통신」, 1998.9.22.

51) 한, 미, 일 외무장관은 9월 24일 북한의 핵개발을 막기 위해서 1994년 제네바합의문이 유용하며, 한·미·일은 KEDO를 계속 지원한다는 원칙에 대한 “Joint Statement on North Korea Issue”를 발표하였다.

서명 촉구, 국교정상화 이전 대북경제협력·배상 반대, 북한의 개방유도를 수용하였다. 1991년 1월 25일 일본은 대북수교교섭의 기본방침으로 일·북수교교섭이 한반도평화와 안정에 기여, 일·북국교정상화로 인한 한·일우호관계의 손상불가, 일본의 식민통치 36년에 대해 청구권문제로 성실히 대처하되 전후 45년에 대한 보상 수용 배제, 북한의 핵사찰 수용이 일본안보에 중요하다는 점 인정 등을 결정했다. 1991년 한국을 방문한 가이후 일본 수상도 이 원칙을 재확인하였다. 그리고 1995년 11월 무라야마 일본수상은 일·북관계정상화는 남북관계 개선에 기여하는 방향으로 추진, 한·일관계를 손상하지 않는 방향으로 추진, 국교수립이전 대북경제지원 불허의 대북수교 3원칙을 공표하였다.<sup>52)</sup>

일본의 입장에서 볼 때, 북한과의 관계개선을 통한 대한반도영향력 확대가 중요하기는 하지만 남한과의 관계악화를 감수하면서까지 대북관계 진전을 추진할 이유는 없다. 그럼에도 불구하고 미국의 대북한영향력 확대가 빠른 속도로 진행될 경우, 일본이 남북관계 진전 정도를 고려하지 않고 대북관계 진전을 추진할 가능성도 있다.

#### 다. 일·북수교 시나리오

일·북수교는 양국간 현안 이외에도 미·북관계, 남북관계 등 주변국 여건과 북한핵문제, 미사일문제 등 안보전략적 차원의 문제로부터 영향을 받으며 전개될 것이다. 특히 일본인납치문제, 북한핵동결과 미사일위협문제가 어떻게 해결되는가에 따라 일·북수교협상의 양상이 달라질 것이다. 이렇게 보면 일·북수교는 수교협상과정에서 논의되었

52) 이교덕, 「북·일수교와 남북한관계」, pp. 16~19.

던 세부적 현안보다 국제안보이슈에 의해서 결정될 것이라고 할 수 있다. 이러한 현안의 해결양상에 따라서 일·북수교유형은 「완전타결」, 「현안해결없는 수교」, 「부분타결」로 구분될 수 있다.

### (1) 완전타결

완전타결은 일·북간 합의도출이 상대적으로 용이한 현안에 대해서 뿐만 아니라 합의도출이 어려운 현안에 대해서도 일괄적 협상이 타결되는 경우이다. 이 경우는 미·북협상에서 북한핵개발문제와 미사일 개발문제가 일괄타결되고 미·북수교도 일괄합의되는 경우이다. 만약 미·북간 모든 사안에 대한 일괄타결과 국교수립이 동시에 추진된다면, 일·북수교도 빠른 속도로 추진될 가능성이 있다. 이럴 경우 일본의 대북경제보상금문제나 일본인납치문제 등에 있어서 합의도출이 한층 용이해질 것이다.

그러나 북한핵문제나 미사일문제가 일괄타결되리라고 가정하기는 힘들다. 더욱이 이런 문제와 함께 미·북수교가 완전타결되리라고 힘들다. 이렇게 보면, 일·북수교도 완전타결양상을 띠기는 어려울 것으로 예상된다.

### (2) 현안타결없는 수교

일·북간 현안이 타결되지 않은 상태에서 국교수립이 성사될 가능성은 낮다. 특히 일본인납치문제에 대해서 일본여론이 매우 강경한 자세를 보이고 있으며, 북한의 미사일위협에 대해서도 일본이 방관할 수만은 없다. 그러나 미·북연락사무소가 설치될 경우, 일본과 북한간에도 정식국교 수립전에 연락사무소나 무역대표부가 설치될 가능성

도 있다.

### (3) 부분타결

일본과 북한의 현안가운데 일부분만 타결되거나 또는 완전타결을 위한 기본원칙에 대한 합의만 이루어진 상황에서 수교가 이루어질 수 있다. 이럴 경우 대북경제보상문제는 어떤 형태로든지 합의될 것이다. 특히 북한의 대북수교의 일차적 관심이 경제적 보상획득이라는 점을 감안하면, 국교수립과 경제적 보상제공은 동시에 협의될 것이다. 그러나 일본인납치문제는 미해결될 상태로 남겨질 수 있다. 그리고 북한핵문제와 미사일위협문제는 일본과 북한 양자간 관계에서 해결되기보다는 미·북협상에서 해결될 사안이기 때문에 이 문제들이 완전히 해결되지 않은 채, 일·북수교가 이루어질 수도 있다.

일·북국교정상화는 미·북관계 개선 및 남북관계 진전이라는 국제적 조건, 일본내 정치적 상황, 쟁점의 타결양상 등에 의해서 해결될 것이다. 일본이 정치·군사적으로 미국에게 의존하고 있는 현실을 감안할 때, 일·북수교가 미·북수교보다 앞서서 진행되기는 힘들 것이다. 또한 남북관계가 진전되지 않은 상황에서 일·북수교가 진행될 경우 한·일간 상당한 외교적 긴장이 발생할 수 있다. 따라서 일·북수교는 미·북수교가 가시화되고 남북관계가 적어도 당국간 차원에서 상당수준으로 진전된 상황에서 가능할 것이다. 이것은 기본적으로 일본의 대북정책이 동북아차원과 한반도차원의 외교안보적 요인을 고려한 토대위에서 전개될 수밖에 없는 결과이기도 하다.

### Ⅲ. 남북한 교차승인의 영향

#### 1. 동북아 차원

남북교차승인이 동북아질서에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것은 동북아차원에서 형성되고 있는 질서의 모습과 관계가 있다. 따라서 우선 동북아질서의 모습이 어떤 양상으로 전개될 것인가에 대한 고찰이 필요하다. 탈냉전시대 동북아질서는 유동적인 양상을 보이고 있다. 미국과 중국간 잠재적 갈등요인과 일·중간 갈등요인, 중·대만문제, 북한체제의 불안 등이 동북아질서의 긴장요인으로 작용하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 동북아지역의 주요 국가들이 각각 「전략적 파트너쉽」, 「창조적 파트너쉽」, 「협력파트너쉽」 등을 교차적으로 추진함으로써 공존과 협력의 관계를 모색하고 있다.

이런 상황에서 동북아질서의 모습은 「신냉전적 양극체제」, 「고전적 세력균형체제」, 「강대국협조체제」의 3가지 유형 가운데 하나가 될 것이다. 신냉전적 양극체제는 한편으로는 미·중관계 및 일·중관계가 악화되고 다른 한편으로는 미·일동맹이 공고화되며, 중국과 러시아의 전략적 밀착관계가 형성됨으로써 새로운 냉전이 등장하는 경우이다. 고전적 세력균형체제는 4대국간 두드러진 밀착관계 없이 힘의 배분과 전략적 필요에 따라 신축적인 협력관계가 형성되는 경우이다. 그리고 강대국협조체제는 4개국이 지역내 갈등방지와 현상유지에 합의함으로써 19세기초 유럽협조체제(concert of Europe)과 유사한 동북아협조형태가 형성되는 경우이다.<sup>53)</sup> 이러한 세가지유형 가운데 동북

53) 김태현, “동북아 다자안보협력체제에 대한 재고찰,” (민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 「평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여」, 1998.12.3).

아질서는 고전적 세력균형체제와 강대국협조체제의 중간적 형태를 띠는 가능성이 많을 것으로 예상된다. 동북아질서는 기본적으로 4대국 간 견제와 균형이 교차하는 고전적 세력균형체제를 유지하면서도 다른 한편으로는 사안별로 협력관계를 모색하는 협조체제의 양상을 지향하는 이중적 성격을 띠는 것으로 전망된다.

이러한 동북아질서의 변화양상을 고려했을 때, 남북한 교차승인이 동북아질서에 미치는 영향을 다음과 같이 검토할 수 있다.

첫째, 남북한 교차수교는 미·중관계 및 일·중관계를 악화시킴으로써 신냉전적 양극체제를 형성하지는 않을 것으로 예상된다. 미·북수교가 북한에 대한 미국의 영향력 증대를 수반함으로써 미·중간 갈등이 심화될 것이라는 견해들이 있다.<sup>54)</sup> 그러나 미·중간 잠재적 긴장요인이 존재함에도 불구하고 양국간에는 전략적 동반자관계가 형성되고 있기 때문에<sup>55)</sup>, 미·북수교가 미·중간 갈등요인으로 작용할 가능성은 적다. 중국은 미·북수교가 북한의 국제적 고립을 해소함으로써 한반도안정에 기여할 것이라고 평가할 것이다. 중국은 미·북수교로 인해 북한이 국제적 유대관계를 형성함으로써 불안감을 해소하고 국제사회의 규범과 절차를 수용하는 측면을 긍정적으로 평가할 것이다. 아울러 미·북수교가 이루어진다고 하더라도 중국이 원유와 식량 등 전략물자 지원을 통해 북한에 대해 여전히 영향력을 행사하고 있기 때문에 북한이 중국의 영향권에서 벗어나서 미국의 일방적 영향력하

54) 최종철, “교차승인 완성후 한국의 안보정책,” 『국방논집』, 제32호(1995 겨울), pp. 95~96.

55) 미국과 중국간에는 대만문제, 인권문제, 무역마찰 등 여러가지 갈등요인이 있음에도 불구하고 양국은 전략적 동반자관계를 구축하기로 합의하였다. 특히 클린턴 미대통령은 1998년 6월 중국방문을 통해 전략미사일 상호 불경쟁협정, 중·미 도시공기오염추정협력 의향서 등을 체결하고 대만문제, 경제·통상문제, 대량살상무기 확산방지 등에 대해서 합의를 도출함으로써 「건설적 전략동반자관계」를 구축하였다.

에 놓이게 될 것을 우려하지 않는 측면도 있다.

또한 남북한 교차승인이 일·중관계를 악화시킬 가능성도 적다. 물론 일본은 탈냉전후 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할을 수행하고자 하고 있으며, 경제성장을 바탕으로 동북아에서 위상을 격상시키고 있는 중국과 경쟁관계에 놓여 있다. 특히 양국이 동북아지역에서 미국의 공백을 메우기 위해서 군사적 경쟁에 돌입할 경우 이것은 동북아지역의 불안을 가중시킬 것이다. 미·일신안보공동선언에서 일본의 유사시 활동지역에 대만해협을 포함하는 문제에 대해서 중국이 매우 민감한 반응을 보인 것은 양국간 잠재적 갈등을 보여주는 사례다. 중국과 일본간 이러한 긴장요인을 감안할 때, 중국이 일·수교에 대해서 민감한 반응을 보일 수도 있다.

그러나 미국이 미·일신안보동맹을 추진하면서도 중국과 안보협력을 추진하여 미·일 대 중국간 갈등구조가 형성되는 것을 방지하고 있는 점을 감안하면, 일·중간 갈등관계가 고조될 가능성은 크지 않다. 더구나 미국이 동북아에서 균형자적 역할을 지속하고 있기 때문에 일본과 중국이 직접적 대결양상으로 치달을 가능성은 크지 않다. 이러한 점들을 감안할 때, 중국은 일·북수교에 대해서 위협의식을 느끼기보다는 동북아안보에 대한 긍정적 측면을 평가할 것이다. 중국은 일·북수교로 인해서 북한이 개혁·개방을 추진할 수 있는 자본을 조달하고 이것이 북한의 개혁을 촉진하는 측면을 긍정적으로 인식할 것이다. 그리고 일본의 대북영향력이 경제적 측면에 한정되어 있으며, 북한에 대한 일본의 정치·군사적 영향력이 제한되어 있다는 점에서 일·북수교가 중국의 안보이익을 그다지 손상하지 않을 것이라고 판단할 것이다.

둘째, 남북한 교차승인은 동북아의 고전적 세력균형체제를 촉진하는 요인으로 작용할 것이다. 주변 4국은 남북한에 대한 영향력확보를

위해 경쟁함으로써 한반도를 중심으로 고전적 세력균형체제가 작동하게 될 것이다. 그런데 남북한 교차승인으로 한반도를 중심으로 형성되어 있는 기존의 동맹관계의 성격이 변화함으로써 경직된 세력균형체제보다는 신축적인 세력균형체제가 형성될 것이다. 한·미동맹체제와 미·일동맹체제, 중·북동맹체제가 유지된다고 하더라도 적대적·대립적 의미가 희석됨으로써 공고화된 형태의 세력균형체제보다는 느슨한 유대관계가 유지되면서 지역내 협력관계가 모색되는 유연한 세력균형체제가 될 것이다.

우선 미·북수교로 인해서 한반도 및 동북아시아에서 북한의 위협요인이 감소됨에 따라 북한의 위협에 대한 억지를 목표로 설정했던 한·미동맹의 의미가 약화될 것이다. 한·미동맹의 성격변화와 관련하여 특히 주한미군의 역할과 의미, 규모 등이 쟁점사항이 될 것이며, 한·미동맹은 특정한 적대세력을 대상으로 하기보다는 지역내 안보협력을 지향하는 형태로 변화될 것이다.

또한 북한에 대한 미국 및 일본의 위협이 약화됨에 따라, 중·북동맹의 군사동맹 성격이 약화될 것이다. 중·북동맹이 지속된다고 하더라도 실질적으로 군사적 동맹의 내용은 유명무실해질 가능성이 크다.

그리고 미·일신안보협력의 협력안보적 의미가 강화될 것이다. 냉전 시대에 미·일동맹은 소련 및 중국과 북한의 위협에 대해 억지력을 확보한다는 의미를 지니고 있었다. 그러나 사회주의권이 해체된 상황에서 미·일동맹은 아시아·태평양지역에서 포괄적인 안보협력을 위한 미·일신안보동맹으로 변화되었다. 미·북수교 및 일·북수교가 성사되면 미·일신안보동맹의 대북억제력확보 측면이 약화되는 반면, 협력안보적 의미가 커질 것이다.

셋째, 남북한 교차승인으로 남북한과 주변4국간 적대적 대립관계가 약화됨으로써 다양한 형태로 안보협력이 추진될 것이다. 특히 한·

중안보협력과 한·러안보협력이 확대되고, 러시아와 북한간 안보교류·협력도 복원될 것이다. 또한 다자적 차원에서 다양한 유형의 안보협력이 추진될 것이다. 이러한 안보협력은 동북아에서 강대국협조체제의 형성을 촉진할 것이다.

이상을 종합하면, 남북한 교차승인은 고전적 세력균형체제를 근간으로 하면서도 사안별 협조체제를 모색하는 협력적 동북아질서 형성을 촉진하는 촉매역할을 할 것이다. 한편으로는 남북한 교차승인이후 4대국이 남북한에 대한 영향력을 경쟁적으로 행사하려고 함으로써 동북아에서 상호견제와 균형을 유지하는 신축적 세력균형체제의 모습이 강화될 것이다. 다른 한편으로는 한반도에서 남북한을 양측으로 한 적대적 동맹관계의 대립적 요인이 약화됨으로써 다양한 형태의 안보협력이 진행될 것이다. 이러한 다양한 안보협력은 동북아협조체제를 촉진하는 요인이 될 것이다.

## 2. 남북관계 차원

남북한 교차승인은 남북관계 및 통일에 대해서 긍정적 요인과 부정적 요인을 함께 내포하고 있다. 우선 교차승인은 북한의 「하나의 조선정책」을 실질적으로 무의미하게 만듦으로써 남북공존체제를 정착시킬 수 있는 계기를 제공할 것이다. 그리고 북한과 국제사회와의 접촉을 증대시킴으로써 중·장기적으로 북한의 변화를 촉진하는 측면도 지니고 있다. 반면, 남북한 교차승인은 한반도문제에 대한 주변국의 영향력을 증대하고 이들이 한반도문제에 개입할 수 있는 여지를 제공하는 부정적 측면도 지니고 있다. 또한 북한이 대미·일관계 개선에 의해 체제생존에 성공하게 됨에 따라 남북관계를 소홀히 하게 되

는 결과가 초래될 수도 있다. 아울러 남북한이 국제사회를 무대로 치열하게 경쟁을 전개하는 상황이 전개될 수도 있다.

첫째, 미·북수교 및 일·북수교는 한반도문제의 국제화를 심화시킬 것이다. 남북한 교차승인으로 인해 한반도에는 남북한을 중심으로 정치적·군사적·경제적 측면에서 양자관계 및 다자관계가 복잡하게 교차하는 새로운 구도가 형성될 것이다. 한반도문제의 국제화로 인해 한반도평화체제전환, 군비통제, 한·미동맹의 위상변화, 주한미군의 역할조정 등도 주변 4국의 대한반도정책 및 동북아역학관계와 밀접한 관련을 맺으면서 논의될 것이다. 이러한 측면에서 한반도문제를 해결하기 위한 다자적 접근방식인 4자회담, 6자회담, 동북아안보협력체제 등의 역할이 중요해 질 것이다.

둘째, 주변 4국은 남북한에 대한 등거리정책을 실시함으로써 한반도문제에 대한 영향력을 증대하려고 할 것이다. 주변 4국의 대한반도 등거리정책은 반드시 산술적으로 남북한에 대한 등거리입장을 의미하는 것은 아니다. 미국과 일본은 대남한관계가 차지하는 정치적·경제적·사회적 중요성으로 말미암아 여전히 대남한관계에 우선순위를 부여하면서 점진적으로 대북관계의 폭과 범위를 확대시켜 나갈 것이다. 중국은 북한에 대한 유일한 동맹국이자 후원국의 위치를 유지하는 가운데 경제적 면에서 남한과의 협력을 증진시키는 한편, 4자회담 등을 통해 한반도문제에 대한 정치·군사적 영향력을 유지하고자 할 것이다. 러시아는 대북관계 개선을 시도하면서 남한과의 정치·경제적 유대관계도 증진시키고자 할 것이다. 특히 한반도평화문제에 대한 발언권이 배제되어 있는 일본과 러시아는 6자회담이나 동북아안보협력체 등을 통해 한반도문제에 대한 입지를 확보하고자 할 것이다.

셋째, 북한의 개방과 국제사회로의 진입이 촉진될 것이다. 북한은 체제유지를 위한 안전장치를 유지하면서도 대외개방정책을 추진하기

위해 대미·일관계개선에 높은 비중을 두어 왔다. 북한은 대미수교를 통해 미국으로부터 체제생존에 대한 정치·안보적 보장을 확보하는 한편, 대일수교를 통해 체제생존을 위한 경제적 자원을 획득하고자 하고 있다. 이것은 결과적으로 국제사회와 북한의 접촉을 증가시키고 북한이 점차적으로 국제사회의 규범과 관행을 학습하지 않을 수 없도록 할 것이다.

넷째, 미·북수교 및 일·북수교는 단기적으로 남북관계의 중요성을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 북한이 대미·일 수교에 의해 체제생존을 위한 국제적 보장과 경제적 자원을 획득함에 따라 남북관계 진전의 필요성이 줄어들 수 있다. 특히 북한은 대일수교를 통해 경제적 자원을 획득함으로써 남북경협의 중요성이 감소될 수 있다. 북한은 대일수교에 의해 대일채무를 변제하고 공공 및 상업차관을 제공받을 것이다. 아울러 북한은 대일수교로 인해 일본내에서 조총련의 경제적 기반<sup>56)</sup>을 이용할 수 있을 뿐만 아니라 조총련의 대북투자도 증가할 것이다. 이처럼 북·일수교의 경제적 영향은 남북경협의 매력을 약화시키는 결과를 초래할 것이다.

다섯째, 남북한 교차승인으로 인해 국제무대에서 남북한간 경쟁과 협력관계가 공존하는 현상이 발생할 것이다. 국제무대를 중심으로 남북한이 다자간 방식을 통해 경협을 추진하고 국제기구에서 협력하는 사례가 증가할 것이다. 그러나 이와 함께 접촉이 증가하면서 견해차이나 예상하지 못한 분규가 발생할 수도 있다. 아울러 남북한이 주변

56) 조총련은 약 20조 엔의 자산을 소유하고 있는 것으로 추정된다. 1992년 7월 말 현재 조총련은 38개의 신용조합과 176개 점포를 지니고 있다. 조총련 직원의 예금고는 약 2조 3,500억 엔으로 북한 GNP의 50%규모이며, 4,500개에 이르는 조총련계 빠징코업소의 일년 매출액은 북한 GNP규모이다. 일·북수교가 성사되면 북한은 어떤 형태로든지 조총련의 경제적 기반을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 할 것이다. 이도형, 「조총련의 실체」(서울: 남북문제연구소, 1993), pp. 44, 90.

4국과 국제기구를 대상으로 지지확보를 위한 경쟁을 벌이는 상황이 전개될 것이다.

여섯째, 단기적인 차원에서 이상과 같은 부정적 측면에도 불구하고 중·장기적으로 보았을 때, 남북한 교차승인은 남북평화공존체제의 정착에 기여할 것이다. 남북한 교차승인으로 인해 한반도를 중심으로 한 주변 4국의 세력균형체제는 남북한공존체제를 정착시키는 국제적 변수로 작용할 것이다. 주변 4국의 세력균형관계에 의한 동북아질서의 안정화는 남북한이 군사적 방법에 의해 한반도의 현상유지를 깨트리는 것을 불가능하게 할 것이다. 아울러 세력균형체제는 남북한의 상호위협을 약화시킴으로서 남북한이 공존과 협력의 길을 택하도록 하는 외적 조건을 제공할 것이다.

## IV. 남북평화·협력을 위한 외교·안보정책

### 1. 기본구도

외교·안보정책은 국가안보를 달성하기 위한 대외정책의 한 분야이다. 국가안보는 객관적으로는 국가가 소중하게 여기는 가치에 대한 위협의 제거를 의미하며, 주관적으로는 국가의 가치가 침해당할 것에 대한 두려움을 제거하는 것이다.<sup>57)</sup> 바꾸어 말하면 외교·안보정책은 국가이익에 대한 객관적 위협과 위협에 대한 주관적 인식을 제거하기 위한 전략을 의미한다. 또한 외교·안보정책은 국가안보에 대한 위협과 그러한 위협에 대한 취약성을 제거하는 것을 의미한다.<sup>58)</sup> 외교·안보정책은 일차적으로 독자적 방위력 증강과 동맹체제에 의해 위협에 대한 억지력을 확보하는 것을 목표로 한다. 그러나 외교·안보정책은 더 나아가서 신뢰구축과 협력에 의해 위협의 존재 자체를 제거하는 것을 목표로 한다.

남북한은 분단으로 인한 대치상태에 놓여 있지만, 동시에 공존과 협력을 추진하고 궁극적으로 통일을 지향하는 특수성을 지니고 있다. 따라서 남북한은 일차적으로 위협에 대한 억지력을 확보하는 것 뿐만 아니라 더 나아가서 그러한 위협구조 자체를 변경시켜야 하는 이중과제를 안고 있다.

남북한 교차승인 상황에서 남북한은 궁극적 목표인 통일을 지향하

57) Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), p. 150.

58) Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991); 김태현 역, 『세계화시대의 국가안보전략』 (서울: 나남, 1995), 제3장.

기 보다는 평화공존과 협력을 정착시켜야 한다. 남북한 교차승인으로 인한 한반도문제의 국제화와 동북아세력균형체제는 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 화해·협력을 통한 공존구조의 정착을 위한 여건을 조성할 것이다. 남북한은 이러한 국제적 상황에서 공존구조를 정착시키고 이를 협력과 사실상의 통일로 연결시키기 위한 방안을 강구해야 한다.

이처럼 남북한 교차승인 상황에서 남북평화·협력을 정착시키기 위한 남한의 외교·안보정책은 남북관계 및 국제적 차원에서 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 할 것이다.

첫째, 남한의 외교·안보정책은 남북한의 위협구조와 위협에 대한 인식을 제거하는 데 초점을 두어야 한다. 우선 객관적 위협구조를 제거하기 위해서 한반도평화체제정착과 군비통제가 실시되어야 한다. 남북한이 상대방에 대한 위협구조를 실질적으로 완화내지 제거함으로써 남북한이 공존·협력할 수 있는 조건이 마련될 수 있다.

그러나 군비통제 자체는 안보위협을 완전히 제거하지는 않는다. 군사력이 하향균등화 된다고 하더라도 그 수준에서 제기되는 군사적 위협에 대한 인식은 여전히 존재한다. 따라서 객관적인 군사적 위협구조의 제거보다 더 중요한 것은 위협에 대한 상호인식을 제거하는 것이다. 이것은 지속적인 신뢰구축과 시행착오를 통한 학습에 의해서 가능하다.

둘째, 남북한은 새로운 협력구조를 만들어야 한다. 이것은 양자간 대립으로 인해서 얻어질 수 있는 안보이익을 상회하는 새로운 이익구조를 만드는 것이다. 남북한이 양자간 및 다자간 구조를 통해 상호 의존적·호혜적 구조를 만듦으로써 대립구조를 유지해야 할 동기를 상실하도록 하는 한편, 협력망을 와해시킴으로써 발생하게 될 불이익을 크게 만드는 것이다.

셋째, 외교·안보정책은 동북아차원에서 남북한의 공존체제를 보장할 수 있는 대외적 장치를 만들어야 한다. 남북한의 위협구조가 약화되고 협력망이 형성된다고 하더라도 이것은 불안정한 성격을 지니고 있다. 남북한이 국제적 세력관계를 자기편에 유리하게 이용함으로써 추가적 이익을 얻을 가능성이 존재한다면, 남북한은 협력구조를 유지하기 보다는 국제적 동맹을 통해 상대적 우위를 확보하려고 할 것이다. 따라서 국제적으로 남북한의 공존체제를 보장하고 남북한의 상호경쟁을 완화시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

넷째, 외교·안보정책은 양자간 외교안보협력을 조정하는 한편, 다자간 안보협력을 중층적으로 추진하는 다차원적 정책이 되어야 한다. 다자관계가 기존의 양자적 동맹관계를 완전히 대체하기 보다는 양자관계와 다자관계가 상호보완적인 형태로 발전되어야 한다. 그리고 주변국과 양자적 협력망을 형성하고 이를 토대로 다자안보협력이 조성되도록 해야 한다.

일차적으로 한·미동맹관계를 유지하되 이것을 동북아안보협력을 지향하는 형태로 변형시켜야 할 것이다. 한·미동맹의 토대위에서 한·일안보협력을 확대함으로써 한·미·일안보협력을 유기적으로 연계시켜야 한다. 그 다음 대중·러안보협력을 통해서 한·미·일안보협력에 대한 중국 및 러시아의 우려를 해소하고 북한과 중국 및 러시아와의 협력관계에 대한 견제력을 유지해야 한다. 그리고 다른 한편으로는 중·북 군사동맹의 실효성을 약화시키는 동시에 러·북관계가 군사동맹관계로 회귀하지 않도록 해야 한다. 또한 다자안보협력을 통해 양자관계의 갈등을 완화시키고 역내 갈등관리메커니즘을 발전시켜야 한다.

이상과 같은 다층적 외교안보협력관계를 종합적으로 조망하면 중심층위에 한·미동맹이 존재하고 그 다음 층위에 한·일안보협력이 존재할 것이다. 그리고 한·미동맹과 한·일안보협력이 연계된 다음 층위

에 한·중안보협력과 한·러협력이 존재하는 형태가 될 것이다. 그리고 다른 한편으로는 중·북동맹관계가 유지되겠지만 군사적 동맹이 유명 무실화된 형태로 존재할 것이며, 러·북관계는 군사적 교류·협력의 유형에서 벗어나지 못할 것이다. 그 다음 이러한 교차적 양자관계를 둘러싸는 외피로서 다자적 안보협력이 존재하게 될 것이다.

다섯째, 외교·안보정책은 협력안보를 지향해야 한다. 협력안보는 공동 적에 대한 집단적 대응을 목표로 하는 것이 아니라 관련국간 갈등요인을 공동으로 관리하고 이를 감소 및 제거하기 위한 장치와 수단을 마련하기 위한 방안을 강구하고자 한다. 이에 따라 관련국들이 공동안보이익과 협력을 지향한다. 그리고 협력안보는 갈등의 확산을 사전에 방지한다는 예방외교의 의미도 지니고 있다.

여섯째, 외교·안보정책은 남한이 동북아의 중추적 지역국가 역할을 수행하는 것을 목표로 해야 한다. 외교·안보정책은 남북갈등구조의 해소 및 남북공존체제를 위한 국제적 보장체제를 확립하는 차원을 넘어서서 한국이 동북아지역에서 중추적 균형지역활을 하는 적극적 목표를 지향해야 한다. 한국의 외교·안보정책은 주변 4국의 이해관계가 첨예하게 대립하고 잠재적 갈등요인이 산재해 있는 동북아지역의 안정을 위해 한국이 균형자로서 중추적 역할을 수행하는 것을 목표로 해야 한다.

## 2. 세부정책 추진방향

외교·안보정책의 세부추진방향은 남북평화·협력을 정착시키기 위해 고려해야 할 양자적 및 다자적 차원의 대응책에 대한 것이다. 외교·안보정책의 첫번째 과제는 양자간 협력과 다자안보협력을 보완적으

로 발전시키는 것이다. 양자관계와 다자관계의 보완적 발전을 위해서는 한편으로는 기존의 한·미동맹관계가 다자안보협력을 지향하는 형태로 변화해야 한다. 또한 일본, 중국, 러시아 등과 다양한 분야에서 안보협력이 추진되어야 한다. 이러한 양자간 안보협력의 조정 및 진전을 바탕으로 다자안보협력의 구조가 마련될 수 있을 것이다.

외교·안보정책의 두번째 고려사항은 미·북수교 및 일·북수교가 미칠 영향과 관련하여 정책적 대응의 범위를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 정책방향은 각각 양자적 차원과 다자안보협력에 따라서 달라질 수 있다. 그럼에도 불구하고 대체적으로 공통적으로 관련되는 이슈들은 양자적 동맹관계의 변화양상, 한반도평화체제전환문제, 안보협력의 형태와 유형 등이다. 이러한 이슈들을 중심으로 양자관계와 다자관계의 조정 및 변화에 대비한 정책방향을 제시하고자 한다.

우선 한·미동맹의 변화방향에서는 한반도평화체제전환과 한·미동맹의 조정방향, 주한미군의 위상과 역할변화, 한·미합동군사훈련의 조정 등의 이슈가 다루어질 것이다. 그리고 대일외교·안보정책에서는 대북경제적 보상과 남북경협 연계, 북한의 핵문제와 미사일개발문제, 평화체제전환에 대한 국제적 보장, 안보협력 등의 이슈가 취급될 것이다. 대중외교·안보정책에서는 중·북군사동맹에 대한 대응, 한·중안보협력, 한반도평화체제전환 등의 이슈가 논의될 것이다. 대러외교·안보정책에서는 러·북우호협력조약의 개정문제, 한반도평화체제에 대한 국제적 보장, 한·러안보협력 등의 이슈가 다루어질 것이다.

### 가. 평화체제전환과 남북한의 평화공존

남북한 공존구조의 정착을 위해서는 경제·사회문화분야에서의 교류·협력의 확대만으로는 불충분하며, 일차적으로 평화체제가 정착되

어야 한다. 이것은 경제·사회문화분야의 기능적 확산이 궁극적으로 이익공동체를 형성하여 정치적 통합으로 귀결된다는 기능주의적 통합이론이 한계를 지니고 있다는 것을 의미한다. 유럽통합과정에서 기능주의적 통합이론은 유럽국가들사이의 안보이익의 공감대, 기독교문화의 전통, 민주주의와 시장경제 가치의 공유 등과 같은 조건들의 바탕위에서 가능했다. 남북한과 같이 군사적 대립상태에 있으며, 정치경제적 질서가 다른 이질적 체제간에는 기능주의적 통합이론이 한계를 지닐 수밖에 없다. 바로 이러한 이유때문에 기능주의적 통합이론에 입각한 남북한의 점진적 교류협력론이 남북관계 진전에 실질적으로 별로 기여하지 못했다.

마찬가지로 중·대만의 교류·협력모델을 남북관계에 원용하는 것에도 한계가 있다. 중·대만이 미사일위협으로 대변되는 긴장관계에도 불구하고 경제·문화분야의 교류·협력을 확대할 수 있는 것은 기본적으로 양측이 무력으로 상대방을 공격할 가능성이 희박하다는 상호인식때문이다. 더욱이 중국은 경제력면에서 대만에 비해 열세지만 인구와 국토면에서 우월하기 때문에 교류·협력으로 인해 대만으로 흡수당할 것을 염려할 이유가 없다. 이처럼 중·대만관계에서는 기본적으로 체제위협요인이 존재하지 않기 때문에 기능주의적 교류·협력이 가능하다.<sup>59)</sup>

그러나 남북한은 상호안보위협을 느끼고 있기 때문에 중·대만관계에서와 같이 기능주의적 교류·협력이 확대되기에는 한계가 있다. 더욱이 국력면에서 열세인 북한은 교류·협력에 의해서 남한으로 흡수당할 것을 염려하고 있다.

따라서 남북한 평화공존을 위해서는 정치·군사분야의 긴장해소를

59) 중·대만간 교류·협력의 특징과 통일방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람.  
문홍호, 「중·대만의 통일정책 비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1994).

통해 상호 안보위협을 제거하는 조치와 경제·사회분야의 교류·협력이 동시에 추진되어야 한다. 그렇지 않을 경우 경제·사회분야의 교류·협력이 증진되는 데에는 근본적인 한계가 있다. 설혹 부분적으로 교류·협력이 증진된다고 하더라도 잠재적 갈등요인이 도처에 잠복해 있기 때문에 교류·협력은 언제라도 무산될 수 있다. 교류·협력이 진행되면서 다른 한편으로는 군사분계선상에서의 우발적 무력충돌이나 소규모 테러가 발생할 가능성도 있으며, 북한 주재 남한기업인들에게 우발적인 사고가 발생할 가능성도 있다. 남북평화체제전환에 의해서 상호안보위협이 제거되고 불신구조가 제거되지 않는 한, 교류·협력은 모래위에 쌓은 성과 같이 불안정하다.

이상과 같은 점을 고려했을 때, 남북한 교차승인구도에서 일차적으로 관심을 기울여야 할 것은 한반도평화체제전환문제이다. 한반도평화체제전환과 관련하여 4자회담이 협상통로가 되고 있다. 1996년 4월 한국과 미국의 대통령에 의해서 4자회담이 제기된 이후 1997년 12월과 1998년 3월 두차례 4자회담이 개최되었으며, 10월 21일부터 24일까지 제네바에서 3차 4자회담이 개최되었다. 3차회담은 「한반도평화체제 위원회」와 「한반도긴장완화 위원회」 구성에 합의하고 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」를 채택하는데 성공하였다. 4자회담은 구체적인 기구와 운영절차를 정비함으로써 앞으로 관련 의제를 논의할 수 있는 제도적 장치를 구비하게 되었다.

4자회담은 우리에게 도전임과 동시에 기회가 되고 있다. 우선 4자회담은 평화문제에 관해서 남북한간 대화가 진행되지 않고 있는 상황에서 남북한과 미국, 중국이 참여하는 다자간 틀을 통해서 간접적인 남북대화를 가능하게 한다. 그리고 미국과 중국이 참여함으로써 북한의 대남무력도발 가능성을 억제하는 동시에 합의사항을 미·중이 보장할 수 있는 것도 긍정적인 측면이다. 또한 북한에서 대규모 소요

나 위기상태가 발생할 경우, 4자회담은 북한사태를 관리할 수 있는 국제적 위기관리체계의 역할을 할 수도 있다. 아울러 4자회담은 중장기적으로 통일과정의 불확실성을 감소시키고 한반도안정에 기여할 수 있는 제도적 장치로서 기능할 수도 있을 것이다.

그러나 다른 측면에서 보았을 때 4자회담은 부정적 측면을 내포하고 있는 것도 사실이다. 우선 4자회담은 한반도문제를 국제화시킴으로써 남북한의 주도권을 손상시킬 가능성이 있다. 특히 한반도문제에 관해 미국과 중국의 발언권이 증가할 여지가 있다. 아울러 북한의 정치·군사적 양보에 대해 경제적 대가가 제공될 경우, 그 비용을 한국이 과도하게 부담할 우려도 있다. 따라서 4자회담의 이러한 부정적 요인을 최소화하고 긍정적 측면을 최대한 활용하기 위한 방안을 모색해야 한다.

이러한 성과에도 불구하고 4자회담이 가야할 길은 멀고도 험하다. 특히 한반도평화체제는 신뢰구축과 군비통제, 평화협정의 체결, 보장장치의 마련, 합의이행에 대한 검증장치의 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 그 가운데서도 주한미군철수와 미·북평화협정문제는 앞으로 분과위원회가 구성된 이후에도 계속 뜨거운 감자로 남아있게 될 것이다. 아울러 앞으로 4자회담에서 남북한의 주도권을 인정하는 문제, 미국과 중국의 보장자역할의 성격 등이 쟁점사항이 될 것이다.

이러한 점을 감안하여 다음과 같은 사항을 중점적으로 추진해야 한다. 첫째, 평화체제전환에서 남북한당사자자원칙이 확인되어야 한다. 한국은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950. 7. 14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이며, 제네바회담(1954. 4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다.<sup>60)</sup>

60) 백진현, "후전협정체제의 대체에 관한 연구," 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」(서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

둘째, 4자회담이 북한의 의도대로 미·북회담으로 변형되고 남한과 중국은 오히려 전락되는 것을 방지해야 한다. 이를 위해 참여국이 회담주최국의 역할을 번갈아 담당하도록 한 것은 바람직한 조치이다. 그리고 회담에 대비해 한·미, 한·중간 긴밀한 협조체제를 구축함으로써 회담의 목표와 진전상황에 대한 공감대를 확인해야 한다.

셋째, 또한 회담당사자 아니지만 한반도문제와 관련한 주요 주변국인 일본과 러시아에게 회담진전상황을 브리핑하고 이들의 이해를 얻는 것도 필요하다. 특히 일본에 대해서는 대북인센티브제공에 대해서 일본이 참여할 것을 요청하는 한편, 일본과 러시아가 한반도평화체제 보장을 위한 6자회담 방식을 통해서 한반도의 평화정착에 기여할 수 있음을 설득해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 의제는 분과위원회의 성격에 따라 이원화해야 할 것이다. 한반도평화체제위원회에서는 평화체제전환의 방법, 절차, 보장방안 등을 논의해야 할 것이다. 그리고 한반도긴장완화위원회에서는 군사직통전화 설치, 군인사교환, 군사작전 사전통보, 국방정보교환, 해난구조 등과 같은 신뢰구축조치에 대한 협의를 진행시켜야 할 것이다.

다섯째, 4자회담과 남북대화를 병행추진하는 구체적 이행계획을 마련하는 것이 필요하다. 그렇지 않을 경우, 남북당사자원칙이 희석된 채, 한반도문제가 국제적 장을 통해서만 다루어질 가능성이 있다. 특히 북한이 남북대화를 배제하고 미국 및 일본과의 관계진전을 추구하는 한편, 국제적 차원에서만 체제생존전략을 모색하고 있는 점을 고려할 때, 4자회담과 남북대화를 연계시키기 위한 입체적 전략이 필요하다.

4자회담이 구체화될 경우 4자회담과 남북대화를 병행추진하기 위한 방안에는 두가지가 있다. 우선 4자회담의 틀내에서 남북회담을 추

진하는 방안이다. 이것은 4자회담을 실질적으로 「2+2」회담으로 운영하는 방안이다. 4자회담의 틀내에서 별도로 「남북한분과위원회」를 구성하여 이를 통해 군사적 긴장완화를 위한 신뢰구축문제와 남북평화협정 체결문제를 논의하도록 하는 것이다.

그리고 4자회담에서 합의된 사항들을 남북한이 이행하기 위한 실천기구로서 1992년 이후 가동이 중단되어있는 남북군사공동위원회를 가동하는 것이다. 남북군사공동위원회가 4자회담에서 합의된 신뢰구축조치를 이행하기 위한 실무적 절차와 방법을 이행하는 역할을 하도록 하는 것이다. 아울러 남북군사공동위원회는 군사적 신뢰구축조치의 이행사항을 점검하는 검증업무도 담당하도록 해야 할 것이다.

이처럼 4자회담의 틀내에서 남북대화를 추진하는 한편, 4자회담의 합의사항을 이행하기 위해 남북대화를 병행추진함으로써 4자회담은 한반도의 긴장을 완화하고 궁극적으로 평화체제를 정착시키는 역할을 할 것이다. 이러한 과정은 남북대화를 복원하고 남북관계를 발전시키는 데 기여할 것이다.

여섯째, 한반도평화체제에 대한 국제적보장방안이 강구되어야 한다. 우선 4자회담의 틀내에서 미국과 중국이 일차적으로 한반도평화체제의 보장자가 될 것이다. 그리고 일본과 러시아를 포함한 6자회담을 통해서 일본과 러시아의 보장을 받는 방안이 모색될 수 있다. 아울러 동북아다자안보협력체를 통해 국제적 보장을 받는 방안들도 검토될 수 있을 것이다.

일곱째, 한반도평화체제 전환시 평화관리체제가 강구되어야 한다. 북한은 1954년 제네바회의 이후 유엔사는 유엔과 무관한 기구라는 입장을 견지해 왔으며, 1973년 UNCURK 해체 이후 유엔사해체를 위해 노력하였다. 북한은 1975년 11월 유엔총회에서 유엔사해체 및 유엔깃발하의 주한외국군철수에 관한 결의안을 통과시키는 데 성공하

였다. 남한은 1970년대 초반까지는 유엔사 존속 입장을 고수하였으나, 1970년대 중반부터는 유엔사를 대체할 기구가 마련된다면 유엔사 해체를 고려할 수 있다는 입장을 보였다. 이러한 배경하에 1975년 11월 포드행정부는 정전협정을 유지할 수 있는 방안이 마련되면 유엔사를 해체할 수 있다는 결의안을 유엔총회에 제출하였다.<sup>61)</sup>

새로운 평화협정이 체결되면, 휴전협정의 이행·감독업무를 담당하고 있던 유엔사는 해체되고<sup>62)</sup>, 그대신 새로운 평화보장장치가 강구되어야 할 것이다. 새로운 평화보장방안으로는 미·중의 평화감시방안, 유엔의 PKO관리방안, 남북한공동관리방안 등이 고려될 수 있다.

그런데 미·중의 평화감시방안은 한반도에서 미국과 중국의 영향력을 증가시키고 이들 간의 경쟁을 유발할 가능성이 있다. 또한 러시아와 일본이 미·중의 평화관리방안에 대해서 반대입장을 보일 것이다. 그리고 남북한이 군사적으로 대치하고 있으며 주변국의 영향력이 한반도에 작용하고 있는 현실을 감안하면, 중립국으로 구성된 PKO가 한반도평화를 관리하는 데에는 한계가 있다.

남북한의 공동관리방안은 실질적 당사자인 남북한이 책임을 지고 신뢰구축을 도모한다는 측면에서 바람직하다. 남북한 공동관리를 위해서 남북군사공동위원회의 역할을 강화하고 그 산하에 상설군사관

61) 백진현, “남북한 평화체제구축의 과제와 문제점,” (한국정치학회 주최, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995년 11월 11일) 참조.

62) 유엔군사령부문제에 대해서는 실질적으로 300여명의 행정요원들로 구성된 유엔군사령부의 역할이 미미하며 북한이 유엔회원국(1991.9.17 유엔가입)이라는 점을 고려하여 평화협정체결 이전이라도 그 해체방안이 신중하게 검토될 수 있다는 견해도 있다. 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구,” 통일원 편, 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」, (서울: 통일원, 1990), pp. 166~167; 단, 평화협정체결전에 유엔사가 해체된다고 하더라도 유엔사가 정전협정의 체결당사가 아니며 단지 정전협정의 준수집행을 책임지는 관리기구이기 때문에 자동적으로 정전협정이 폐기되는 아니며, 새로운 정전협정관리기구가 구성되어야 한다.

리기구와 「DMZ공동감시단」을 구성하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>63)</sup> 남북한의 공동관리방안은 감시·검증체제를 확립하는 방안까지 강구해야 한다.

#### 나. 한·미동맹체제의 조정: 포괄적 안보협력 지향

미·북수교가 한반도안보와 관련해서 미칠 중요한 영향은 한반도평화체제전환과 한·미동맹, 주한미군의 위상 및 역할 등에 문제에 대한 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 미·북수교가 어떤 양상으로 전개되느냐에 따라 이러한 사안들이 해결되는 양상은 달라질 것이다. 미·북수교가 완전타결형태로 성사될 경우 이러한 안보문제들이 일괄타결될 것이다. 그러나 부분타결형태로 미·북수교가 진행될 경우, 이상과 같은 복잡한 사안들에 대해서는 변화방향의 기본골격만 합의된 채, 구체적인 실행계획은 미·북수교 이후로 넘겨질 것이다. 미·북수교가 일괄타결될 경우, 그 과정에서 미·북, 한·미, 남북한, 한·중간 정책조정과 협의과정이 있을 것이다. 그리고 부분타결형태일 경우, 미·북수교 후 남겨진 과제들을 해결하기 위한 관련국들간 정책협약이 있을 것이다. 따라서 미·북수교가 어떤 형태로 진행되는지 이러한 문제들에 대한 중장기적 대책을 마련하는 것이 필요하다.

##### (1) 한국군의 전시작전통제권 환수와 한·미작전협조체제

북한은 한국군이 작전통제권을 보유하고 있지 않다는 것을 근거로 남한이 미국의 군사적 속국이며 평화체제 전환의 당사자 자격을 결

63) 서주석, "4자회담 개최시 한반도평화체제 구축문제와 남북군사협상,"(통일원 남북회담사무국 세미나 발표논문, 1996.5.21), p. 16.

여하고 있다고 주장해 왔다. 한국군의 작전통제권을 확보하는 것은 한국의 명실상부한 당사자 자격을 확보하고 대북협상에서 입지를 높이기 위해서도 필요한 조치이다.

한국전쟁 발발후 한국군의 작전지휘권(command authority)은 1950년 7월 14일자로 유엔군사령부에 이양되었으며, 작전지휘권은 1954년 11월 17일 한·미합의의사록에 의해 작전통제권(operational control authority)으로 축소되었다. 이에 따라 1978년까지 유엔군사령관이 한국군과 주한미군에 대한 작전통제권을 보유하고 있었다. 그러나 1978년 11월 설립된 한·미연합사령부가 동 작전통제권을 위임받았으며, 유엔군은 군사정전위구성과 판문점내 공동경비구역의 관할권만 보유하게 되었다.<sup>64)</sup> 1991년 3월 25일 한국군 장성이 군사정전위원회 수석대표로 임명되었으며, 1991년 10월에는 미2사단이 담당하던 판문점내 비무장지대 경비책임과 경계초소(GP)를 한국군이 인수하였다. 그리고 1992년말 한·미연합사 사령관이 겸직하고 있던 지상구성군 사령관에 한국군장성이 보임되었으며, 1994년 12월 1일자로 한미연합사 사령관이 보유하고 있던 평시작전통제권이 한국군에 이양되었다. 따라서 현재 한·미연합사령부는 전시작전통제권만을 보유하고 있다.

한국군의 전시작전통제권 환수에 대비해 전쟁기획능력, 지휘통제체제의 효율성, 정보수집 및 분석능력, 조기경보 및 전장감시기능 등이 향상되어야 할 것이다. 그리고 한국군의 전시작전통제권 환수는 불가피하게 한·미연합사령부의 재편을 수반할 것이다. 한국이 전시작전통제권을 환수한 이후 한·미간 지휘체계와 작전협력관계를 어떻게 조정해야 하는가 하는 것이 핵심적 문제가 될 것이다. 이 점에 대해서는 기존의 한·미연합사령부나 NATO와 같이 평시에는 각국이 독

64) 제성호, “한국군 작전권과 그 환원문제,” 국토통일원, 「군축 및 군비통제에 관한 연구」, (서울: 국토통일원, 1989), pp. 252~263.

자적인 통수체계를 유지하다가 전시에는 연합사령부의 지휘를 받도록 하는 통합군사체계방식이 있다. 반면, 미·일안보협력체제와 같이 양군이 완전히 독립적인 관계를 유지하다가 유사시 공동으로 작전을 하는 경우에는 작전협력을 하는 병립적 협조체제가 있다.

한·미의 새로운 작전협력체제는 기본적으로 미·일협력형과 유사한 병립형을 발전시켜야 할 것이다. 그 대신 남북관계와 주변국의 역학관계 등을 고려하여 한·미안보협력체제는 「방위협력조정위원회」나 「연합전략기획단」과 같은 제도화된 협조창구를 필요로 한다는 견해가 있다. 방위협력조정위원회는 안보공약의 이행, 주한미군주둔, 군사협력의 법적·제도적 문제, 기지체계, 방위비분담 등과 같은 상위차원의 이슈를 협의하도록 한다는 것이다. 그리고 연합전략기획단은 연합군사력의 운용, 연합연습 및 훈련에 관한 제반 사항 등 구체적인 내용을 협의하도록 한다는 것이다.<sup>65)</sup>

## (2) 한·미동맹체제의 지역안보협력 지향

한·미동맹체제는 평화체제 전환과 직접 관련이 없는 한·미간 쌍무적 문제이다. 또한 미·중국간 국교정상화로 인해 미·대만상호방위조약이 폐기된 것과는 달리<sup>66)</sup> 미·북국교정상화가 성사된다고 하더라도

65) 정춘일, 「선진국방의 지평」(서울: 을지서적, 1998), pp. 433~441.

66) 한·미상호방위조약과 미·대만상호방위조약에는 “일년의 통고기간이 지난 뒤, 조약의 한쪽 당사자는 조약을 종식시킬 수 있다.”라고 규정되어 있다. 미국의 카터행정부는 동 조항에 근거하여 1979년 미·대만상호방위조약이 일년 뒤 종식됨을 대만에게 통고하였다. 미의회는 1979년 의회의 인식결의안(a sense of congress resolution)을 통해 동 조약의 연장에 대해서 의회와 행정부간 정책협의를 있어야 한다는 점을 요구하였다. 그리고 미상원은 미국과 다른 나라와의 상호방위조약의 종식을 위해서 상원의 동의가 필요하다는 상원의 인식결의안(a sense of the senate resolution)을 통과시켰다. 또한 골드워터(Barry Goldwater)상원의원은 상원의 동의없이 동조약을 폐기하는 것을 방지하기 위해서 연방법원에 제소하였다. 연방지방법정은 골드

한·미상호방위조약이 자동적으로 폐기될 이유는 없다.

그러나 북한의 대남위협이 감소되고 한반도평화체제가 정착될 경우, 대북억지를 주목적으로 했던 한·미동맹체제를 아·태지역의 평화를 위한 지역안보동맹(regional security alliance)으로 전환하는 방안이 모색되어야 할 것이다.<sup>67)</sup>

냉전시대에 한·미동맹체제의 주요 목적이 북한의 위협에 대처하는 것이었다면, 탈냉전시대에는 역내안정유지와 세력균형자로서의 역할을 해야 할 것이다. 한·미동맹관계는 일본과 중국의 군사대국화를 방지하고 이들간의 군사적 긴장과 대립이 발생하는 것을 억제하는 역할을 할 것이다. 아울러 한·미협력에 의해 러시아의 군사대국화방지를 방지하고 동아시아지역내에서의 영토분쟁이 대규모 분쟁으로 확대될 가능성을 억지해야 할 것이다.

이와 관련하여 한·미상호방위조약도 주한미군의 역할감소를 상정하고 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정되어야 할 것이다. 특히 한·미상호방위조약 가운데 한·미동맹의 대상, 운용방식, 주한미군의 역할 등에 관한 내용이 개정대상이 되어야 할 것이다.<sup>68)</sup>

특히 한·미동맹의 활동영역에 대한 해석은 핵심쟁점사항이 될 것

워터에게 유리하게 판정을 내렸으나 항소법원은 지방법원의 판결을 번복하였다. 그러나 항소법원은 이 판결은 단지 미·대만상호방위조약의 경우에만 해당된다고 함으로써 미국과 다른 나라와의 상호방위조약의 폐기시 의회와의 협의가 필요한 여지를 남겨 놓았다. Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, p. 19.

67) 한·미지역안보동맹의 구체적 내용 및 한국과 주한미군의 역할분담에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance For The Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Washington D. C: Rand Corporation, 1995), pp. 30~32.

68) 서주석, “21세기 한국의 국익과 한·미안보협력 관계의 조정방향,” 『국방논집』, 제33호(1996년 봄), p. 135.

이다. 한·미상호방위조약 제3조는 한국과 미국이 상대방에 대한 ‘태평양에 있어서의 무력공격’에 대응하도록 되어있다. 이 조항에 근거하여 한·미안보협력의 범위는 한반도영역을 넘어서 태평양지역으로 확대될 수 있다고 해석될 수도 있다.<sup>69)</sup> 그러나 미·일신안보협력의 적용 범위와 관련하여 중국이 대만해협의 포함여부에 대해 민감한 반응을 보였던 점을 고려하면, 한·미동맹의 영역이 태평양지역으로 확대되는 것에 대해서도 중국은 반대의사를 표명할 것이다. 따라서 한·미동맹의 활동영역 확대가 대중국위협용이 아니며 아시아·태평양지역의 안정과 분쟁방지를 위한 것이라는 점을 중국에게 설득해야 할 것이다.

그리고 한·미상호방위조약의 개정과 함께 이에 수반된 법적·제도적 장치들을 마련하는 것이 필요하다. 우선 주둔군지위협정(SOFA) 및 전시접수국지원협정(Wartime Host Nation Support, WHNS)도 변화된 한·미동맹의 성격에 상응하여 개정되어야 할 것이다. 아울러 지역분쟁이 발생하였을 경우 한국과 미군은 합동작전을 전개하고 한국은 주한미군에게 일부 기지와 물자, 그리고 전투력을 제공하는 방안이 모색될 수도 있다. 이를 위해 일본자위대와 주일미군간 체결된 「물품·서비스상호용통협정(Acquisition and Cross Service Agreement, ACSA 1996. 4. 15)와 유사한 협정이 체결될 수도 있을 것이다.<sup>70)</sup>

### (3) 주한미군의 역할 변화 및 감축

주한미군은 한·미상호방위조약(1953. 10. 1)에 근거하고 있기 때문

69) 김성한, “한·미안보협력관계 발전방안,” 『안보학술논집』, 8집 1호 (1997), p. 227.

70) 미·일신안보공동선언과 ACSA에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 강한구, “「미일 안보공동선언」이후 일본의 방위논의,” 『주간국방논단』, 636호(1996).

에 평화체제전환문제와는 직접적인 관련이 없다. 그러나 주한미군의 철수는 한미상호방위조약이나 한·미간 어떤 협정에도 구애되지 않고 미행정부의 단독 결정으로 행해질 수 있다는 점을 주목해야 한다. 미국은 한국전쟁이후 1970년대 중반까지 점진적으로 주한미군을 감축해 왔다. 카터행정부는 주한미군철수계획을 취소하였으나 이것은 법적인 문제 때문이 아니라 미의회와 정치적 반대 때문이었다.<sup>71)</sup> 부시행정부는 아무런 법적 제약도 받지 않고 1990~1992동안 7,000명의 미군을 한국에서 철수하였다.

클린턴행정부의 등장이후 북한핵문제로 중단되었던 주한미군의 추가감축이 있을 것으로 예상되었다. 그러나 1995년 2월 발표된 미국방부의 「동아시아전략보고서」(EASR)에 의하면, 클린턴행정부는 부시행정부에 의해 결정된 동아시아주둔 미군에 대한 3단계 감축계획에 관한 「동아시아이니셔티브 I」(1990. 4)과 「동아시아이니셔티브 II」(1992. 10)를 폐기하고 2000년까지 주한미군을 포함하여 아시아주둔 미군병력을 현재의 10만명수준으로 유지할 계획임을 밝혔다.<sup>72)</sup>

북한은 대남혁명의 선결조건으로 주한미군철수를 주장해 왔으며 미·북관계개선 과정에서 양국간 적대관계를 청산하기 위한 가시적 조치로 주한미군이 철수되어야 한다고 주장할 것이다. 더욱이 북한은 주한미군철수를 북·미간 평화협정체결문제와 연계하여 제기할 것이다.

그런데 북한은 주한미군 철수를 대미관계개선의 중요한 목표의 하나로 설정하고 있지만, 공식적·비공식적 경로를 통해서 주한미군의

71) Larry A. Niksch, "U.S. Troop Withdrawal from South Korea: Past Shortcomings and Future Prospects," *Asian Survey* (March 1981), pp. 325~341.

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

전면철수가 아니더라도 미군철수계획의 발표 및 단계적 철수를 수용할 의사가 있음을 보여 왔다.<sup>73)</sup> 북한이 주한미군철수가 단기간내에 이루어지기 힘든 문제이며, 주한미군이 대북억제를 위한 것이 아니라 동북아지역의 안정을 유지하는 역할을 하고 있다는 점을 인정할 수도 있다. 또한 북한은 주한미군이 남한의 군사력증강 및 북침을 견제함으로써 북한체제보장의 안전판이 되고 있다고 인식할 수도 있다.<sup>74)</sup> 1995년 9월 북한을 방문한 해리슨(N. Harrison) 카네기재단 연구원에 의하면, 북한은 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과도한 대응을 불러 일으킬 수도 있으며, 일본의 군사대국화와 중국의 군사현대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다는 것을 인식하고 있다고 한다.<sup>75)</sup>

이런 점들을 고려하면, 북한이 미·북수교과정에서 주한미군주둔을 잠정적으로 용인할 가능성이 있다. 그리고 북한은 주한미군의 존재를 묵인하는 대가로 미국 및 한국으로부터 다른 사항의 양보를 요구할 가능성도 있다.<sup>76)</sup> 또한 북한은 주한미군의 존재를 용인하되, 유엔사의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립적으로 전환시키는 한편, 주한미군중 지상병력의 일부 철수와 후방재배치를 주장하는 선

73) 북한이 1993년 4월 「조국통일을 위한 전면적대단결 10대강령」과 함께 발표한 「4개대남요구사항」에 의하면, 북한은 미군철수가 아니라 “남조선에서 미국을 철수시킬 의지를 표명할 것”을 요구하였다. 김일성은 1994년 재미 언론인과의 인터뷰에서 남북한이 10만명으로 병력을 감축한 뒤 자체적으로 방위할 수 있을 때까지 미군의 주둔을 용인할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. “김영삼대통령각하, 나도 민족보다 더한 우방은 없다고 생각합니다,” 「말」, 1994년 6월호, p. 38.

74) 이철기, “통일시대를 위한 한반도 군비통제 및 군축의 새로운 방향 모색,” (한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995.11.11), p. 17.

75) 셀리그 해리슨 카네기재단 연구원의 인터뷰, 「중앙일보」, 1995.9.28.

76) 김강수, “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” 「통일연구논총」, 제4권 1호(1995), pp. 67~68.

에서 타협할 가능성도 있다.<sup>77)</sup>

미·북수교후 북한의 위협이 약화된 상황에서 주한미군은 대북억제 보다는 한반도의 안정을 보장하고 동북아지역의 세력균형을 유지하는 세력균형자의 역할을 하도록 해야 할 것이다. 한·미동맹이 지역안보동맹체제로 전환되면, 주한미군은 한국방위의 일부를 담당하는 한편, 한반도 이외 지역에서 사태가 발생하였을 경우 신속대응군의 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

주한미군의 역할변경과 함께 필연적으로 주한미군의 감축 및 철수 문제가 대두될 것이다. 이 문제는 동북아지역의 역학구도와 미국의 대아시아정책, 그리고 통일한국의 위상과도 밀접하게 관련된 문제다. 주한미군의 진로와 관련하여 주한미군의 완전 철수, 지상군병력의 철수와 해·공군의 잔류, 소수의 지상군병력과 해·공군의 잔류 등의 대안이 검토될 수 있다.

주한미군의 완전철수는 한반도 및 동북아지역에서의 힘의 공백초래라는 점에서 바람직하지 못하다. 그리고 지상군병력이 철수하고 해·공군만이 잔류하는 것은 미군의 개입의지를 약화시킨다는 문제점을 지니고 있다. 따라서 최소의 지상군병력과 해·공군이 잔류하는 방안이 절충안이라고 할 수 있다. 이럴 경우, 주한미지상군의 단계적 감축방안이 추진되어야 할 것이다. 아울러 잔존 미군의 후방배치가 추진되어야 할 것이다. 잔존주한미군은 남한의 후방지역이나 한반도 남단지역으로 배치되는 방안이 검토될 것이다. 그리고 지상군의 감축에 따라 해군·공군위주로의 전력개편이 추진될 것이다. 또한 주한미군기지가운데 지상군기지는 축소되고 아·태지역의 지역안보활동을 위

77) 이철기, “4자회담의 쟁점과 과제: 새로운 인식과 접근의 필요성,”(민주평화 통일자문회의 주최 세미나, 「평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여」, 1998.12.3).

해 공군지기 및 항만인접지역의 기지만 존속될 것이다.<sup>78)</sup>

#### (4) 한·미합동군사훈련의 조정

북한은 TS훈련을 비롯한 한·미합동군사훈련의 중지를 군비통제방안의 주요 사안으로 주장해 왔다. TS훈련시 북한에서는 전시동원령이 선포되어 전직장이 휴업상태에 돌입하며, 기름부족상황에서도 대응군사훈련을 하는 등 TS훈련이 북한에게 군사적·경제적으로 커다란 부담이 되어 왔다. 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」 채택이후 남북화해·협력분위기 조성을 위해 1992년 TS훈련이 중단되었었다. 그러나 남북합의사항이 이행되지 않고 북한핵문제가 대두됨으로써 1993년 1월 1993년도 TS훈련재개가 발표되었으며, 북한은 이를 구실로 핵통제공동위원회를 포함한 남북대화를 전면 중단된 바 있었다. 핵문제와 관련한 미·북대화가 진행되는 가운데 1994년도 이후 TS훈련이 실시되지 않았다.

미·북수교협상과정에서 미국은 한·미합동군사훈련의 영구중단을 북한에게 양보할 수도 있다. 따라서 미·북수교후 북한의 대남위협이 제거된 상황에서, 대북억지를 주목적으로 했던 한·미합동군사훈련은 아태지역의 질서유지를 위한 지역안보동맹체제하에서의 합동군사훈련으로 바뀔 것이다. 한국과 미국은 동북아 및 아태지역에서의 합동군사훈련시 이를 위한 병력제공, 작전협조, 전략협의 등의 문제를 협의해야 할 것이다. 그리고 1971년 이후 격년제로 실시되고 있는 한·미·일간 합동군사훈련인 환태평양합동훈련(RIMPAC)같이 한·미·일간 및 다른 동맹국과의 합동군사훈련의 중요성이 증가할 것이다.

78) 김성환, “한·미안보협력관계 발전방안,” pp. 228~230; 김창수, “미·북관계개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” pp. 62~78.

## 다. 대일·중·러 외교·안보협력

### (1) 대일 외교·안보정책

일·북수교는 미·북수교가 가시화되고 남북관계가 상당한 정도로 진전된 상황에서 가능할 것이다. 이것은 일본의 대북정책이 기본적으로 미·일관계 및 한·일관계를 고려한 토대위에서 전개될 수밖에 없는 결과이다. 일·북수교와 관련하여 한반도외교·안보의 관점에서 고려해야 할 사항은 경제적 보상과 남북경협 연계, 북한의 핵문제와 미사일개발문제, 평화체제전환과 국제적 보장, 안보협력 등이다.

첫째, 일본의 대북경제적 보상과 남북경협이 연계추진되도록 해야 한다. 일본의 대북경제적 보상은 일본기업의 대북투자를 촉진시킴으로써 북한경제의 대일 의존도를 높이게 될 것이다. 이것은 북한에게는 그만큼 남북경협의 중요성이 감소되는 것을 의미한다. 북한의 경제적 대일 의존 심화는 남북경협을 둔화시킬 뿐만 아니라 통일과정 및 통일후 남북한경제통합을 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 이런 점을 고려할 때, 일·북수교과정에서 대북경제적 보상이 남북관계 진전과 연계추진되도록 해야 할 것이다.

특히 일본의 대북차관은 일본물품 및 기술의 대북한 이전을 전제 조건으로 규정할 것이다. 이와 관련하여 한국과 일본기업이 컨소시엄을 구성하여 대북진출을 하는 방안을 모색해야 할 것이다. 국제적 컨소시엄방식은 자금동원을 용이하게 할 뿐만 아니라 분쟁발생시 국제적 분쟁해결절차에 의한 해결을 용이하게 한다. 일본에게 있어서도 국제적 컨소시엄방식은 위험부담 요소를 줄인다는 점에서 긍정적인 방안이다. 북한의 입장에서 볼때도 국제적 컨소시엄방식은 일방적 대일 의존을 줄인다는 점에서 긍정적이다.

둘째, 북한의 핵문제 및 미사일개발문제와 관련하여 한·일공조가 유지되어야 한다. 북한의 핵동결 및 경수로사업의 추진 여부는 일·북수교의 진퇴를 결정짓는 중요한 국제적 변수이다. 북한의 지하시설의 성격규명과 과거핵활동의 투명성문제가 해결되지 않는 상황에서 일·북수교가 성사될 가능성은 희박하다. 북한의 핵동결 및 과거투명성문제는 미국과 북한간의 양자협상 및 북한과 국제원자력기구간 협상을 통해서 해결될 문제이기 때문에 일본이 이 문제의 해결과정에 직접 관여할 여지는 없다. 그러나 일본은 경수로사업에 10억 달러의 자금을 출자하고 있기 때문에 실질적으로는 북한핵동결 및 투명성문제와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 북한의 제네바합의이행 및 경수로사업과정에서 한·미·일간 긴밀한 공조와 협력이 필수적이다. 한·미·일은 협의채널의 정례화에 의해서 관련 정보를 공유하고 공동대응방안을 협의해야 할 것이다.

또한 북한의 미사일개발문제는 일본의 안보위협요인이 되고있기 때문에 이 문제가 해결되지 않는 한 일·북수교가 진전되기 어렵다. 일본은 북한미사일의 중동지역수출에는 직접적 이해관계를 지니고 있지 않다. 그러나 북한미사일의 개발 및 배치문제는 일본의 안보와 직접적으로 관련되어 있다. 따라서 북한미사일의 개발중단 및 배치중단문제에 대해서 북한에 대한 대가제공방안이 논의될 경우, 일본이 상당부분 부담을 할 가능성도 있다. 이 경우 일본은 미사일개발중단에 대한 대북대가를 북한과 수교시 제공될 대북경제적 보상의 일환으로 일괄처리하려고 할 가능성도 있다.

셋째, 한반도평화체제전환과 관련하여 일본의 협력을 구하는 방법을 강구해야 한다. 한반도평화체제전환은 일·북수교과정에 간접적 영향을 미치겠지만 결정적 변수는 아니다. 다만 한반도평화체제전환이 미·북수교와 관련되어 있으며, 일·북수교가 미·북수교로부터 영향을

받는다는 간접적 차원에서 두가지 사안은 관련되어 있다. 한반도평화 체제전환이 4자회담의 틀속에서 진행될 경우 일본이 직접적 한반도 평화체제 전환에 참여할 여지는 없다. 그러나 4자회담이 성공적으로 진행될 경우, 일본과 러시아가 참여하는 6자회담이나 동북아 다자안보협력체제에 의해서 평화체제에 대한 국제적 보장방안이 추진될 수 있다. 일본은 6자회담이나 동북아다자안보협력을 통해 한반도평화체제전환을 국제적 보장하는 역할을 할 수 있을 것이다.

넷째, 동북아안보협력의 구도속에서 한·일안보협력을 추진해야 한다. 남북한 교차승인 상황에서 한·일안보협력의 의미와 추진형태는 중요한 의미를 지닌다. 한·일안보협력은 양국간 과거역사로 인해서 매우 민감한 사안이다. 또한 한·일안보협력은 북한과 중국의 반발을 불러 일으킬 가능성이 있다. 더욱이 일본과 북한간 정상적 외교관계가 추진되는 상황에서 한·일안보협력의 의미와 역할을 정립하는 것이 필요하다. 이러한 점들을 감안했을 때, 한·일안보협력은 다음과 같은 의미를 지니고 있다.

우선 한국과 일본이 군사력과 군사활동에 대해서 신뢰를 구축하고 투명성을 확보하는 것이 한반도와 동북아지역의 평화를 위해서 필요하다. 탈냉전시대에 한국과 일본은 공동적으 상정하고 있지 않지만, 전략적 이해를 공유하고 있는 분야들이 있다. 예를 들면, 북한의 대량파괴무기확산방지, 환경문제, PKO활동, 해난구조, 영토문제 등에 있어서 양국은 공통관심사를 지니고 있다.

그리고 한국과 일본은 미국을 매개로 해서 각각 한·미동맹과 미·일동맹을 유지하고 있는 점을 감안하여 한·일협력을 추진하는 것이 필요하다. 한국과 일본에게 있어서 미국은 가장 중요한 동맹국가일뿐만 아니라 미국에게 있어서도 한·미동맹과 미·일동맹은 미국의 아태지역전략의 중추적 변수이다. 이렇게 볼 때, 한국과 일본은 사실상 미

국을 중재자로 해서 간접적 동맹관계로 연계되어 있다. 그럼에도 불구하고 냉전시대에 한·미동맹과 미·일동맹은 직접적인 관계없이 각각 미국에 의해서 분리관리되었다. 따라서 한·미동맹과 미·일동맹이 구체적 사안에서 연계될 수 있는 사안을 협의하는 것이 필요하다. 특히 미·일신안보협력체제로 인해서 한반도유사시 한반도에서 일본의 역할이 상정되어 있기 때문에 이 문제와 관련해서도 미국과 한국, 일본간 긴밀한 협의가 필요하다.

이런 점을 감안했을 때, 한·일안보협력의 성격, 안보협력의 형태, 대중국관계의 설정, 미·일신안보협력에 대한 한·미·일협의 등의 문제에 대한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

i) 한·일안보협력은 공동 적을 상정한 집단안보체제를 상정하는 것이 아니라 공동안보관심사에 대해서 협의하고 동북아지역내 갈등을 방지하는 포괄적 안보협력을 지향해야 한다. 한·일안보협력은 대북억지력확보를 목표로 하는 대북봉쇄정책이 아니다. 물론 한·일안보협력은 한반도유사시에 대비한 협력이라는 측면에서 한반도위기관리의 요소를 지니고 있기도 한다. 그럼에도 불구하고 한·일안보협력의 궁극적 목표는 대북억제력 확보보다는 한반도 및 동북아지역의 평화와 안정유지를 위한 갈등방지과 예방외교이어야 한다. 이런 측면에서 한·일안보협력은 한·일간 군사력 및 군사적 활동에 대한 의심을 해소하고 신뢰구축을 도모하는 데 기여하도록 해야 할 것이다.

ii) 한·일안보협력에는 양국간 협력과 다자협력에 참여하는 형태가 있을 수 있다. 우선 한·일 양국간 안보협력에는 군인사교류와 정보교환, 군사훈련 참관, 안보협력을 위한 군인사 및 전문가의 워크샵개최 등 신뢰구축조치가 포함될 수 있다. 이러한 맥락에서 김대중대통령의 일본방문의 결과로 발표된 「21세기 새로운 한·일파트너십 공동선언문」 및 「행동계획」에 의하면, 한국과 일본은 안보정책협의회를 적어도

연 1회 정기적으로 실시하며<sup>79)</sup>, 국방장관과 방위장관의 상호방문을 비롯한 각급 차원의 인적 교류의 확대, 국방정책 실무회의를 비롯한 각종 대화채널의 확충, 핫라인설치<sup>80)</sup>, 군사유학생교환, 합정의 상호방문<sup>81)</sup> 등의 안보협력을 추진하기로 하였다.

특히 한·일간에는 해상교통로 확보, 난민문제, 해난구조 등과 관련하여 해군을 중심으로 안보협력이 추진될 분야가 많다. 그리고 한국의 공군과 일본 항공자위대간 방공식별법에 대해 협력하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있다.

아울러 한, 미, 일 삼각관계속에서 추진될 수 있는 다자적 안보협력방안도 있다. 예를 들면, 1971년 이후 격년제로 실시되고 있는 한·미·일간 합동군사훈련인 환태평양합동훈련(RIMPAC)을 통해 한·일 간 군사협력이 추진될 수 있다.

iii) 한·일안보협력이 중국의 적대적 대응을 불러일으키지 않도록 하기 위해서 대중국요소를 고려하는 것이 필요하다. 이를 위해 한·일 안보협력이 대중국억제를 목표로 하지 않으며, 동북아지역에서 포괄적 안보협력을 추구한다는 것을 중국에게 납득시켜야 할 것이다. 아울러 한국과 일본이 각각 양자차원에서 중국과 신뢰구축조치를 취함으로써 중국의 우려와 소의감을 해소하는 것도 필요하다. 그리고 장기적으로 동북아안보협력체의 형성을 통해 한국과 동북아국가들이 안보협력의 메커니즘을 만드는 것이 필요하다.

이러한 배경에서 중국과 일본간에도 안보협력이 논의되고 있는 것

79) 1998년 6월 한국과 일본은 처음으로 외무·국방당국자들이 참석한 안보정책 협의회를 개최하였다.

80) 1997년 7월 한·일간 비행정보 교환용 직통전화 설치 및 운용에 관한 협정이 조인되어 1997년 9월이후 오산 미공군기지와 일본 후쿠오카 서부항공경계 관제소간에 핫라인이 설치·운용되고 있다.

81) 1994년 12월 한국합정이 최초로 일본 도쿄 하루미항을 방문한 이후 네차례의 합정교환방문이 있었다.

을 주목할만하다. 1998년 2월 츠하오텐 중국 국방부장이 일본을 방문하여 일본방위청 장관의 중국방문, 일본자위대 육상·막료장의 중국방문, 해군함정의 교환방문 등 군사분야의 신뢰구축조치에 대해 합의하였다.<sup>82)</sup>

iv) 미·일신안보협력에 대한 후속 대응방안을 모색하는 것은 한·일 안보협력의 주된 과제이다. 한반도 유사시 미·일안보협력에는 주일미군에 대한 일본의 병참지원, 미군의 재일공항 및 항만의 사용, 한국 거주 미국인 및 일본인의 수송, 해상기뢰제거를 위한 일본자위대의 소해정파견, 난민수용 등이 포함될 것이다. 이와 관련하여 미국, 일본, 한국 3국 연구기관간의 공동연구를 추진하고, 정부차원의 실무협의회를 구성·운영해야 할 것이다. 한국의 입장에서는 일본의 역할이 주일미군에 대한 병참지원, 정보제공, 해상기뢰제거, 비전투요원 소개, 임검 등에 한정되도록 하고, 자위대가 한반도영토내에서 직접 군사활동을 하는 것은 방지해야 할 것이다.<sup>83)</sup>

v) 미·일신안보협력에 의해 미국과 일본은 군사분야의 기술 및 장비이전을 위해 협의할 것으로 예상된다. 이와 관련하여 한국도 미국과 일본으로부터 첨단군사기술 및 장비를 이전받을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 아울러 미·일의 전역미사일방어체계(TMD)구상과 관련하여 북한군사력의 위협정도, 비용, 효과 등을 고려하여 이에 대한 한국의 참여범위를 결정하되, TMD참여에 따른 첨단기술 및 장비의 도입을 추진해야 할 것이다.

82) 「한겨레신문」, 1998. 10. 12.

83) 윤덕민, “21세기 새로운 한일안보관계의 모색,” (한국국제정치학회, 한국국제정치학회 충청지회 국방학술회의, 「한국군 50년과 한반도안보환경」, 1998.9.25) 참조.

## (2) 대중 외교·안보정책

1990년대 초반 이후 중국은 남북한과 다같이 국교를 수립한 독특한 지위를 누리왔다. 중국은 북한과 자동군사개입조항을 포함한 우호협력조약을 유지하고 있으며 북한에 대한 정치적·군사적·경제적 후원자이다. 중국은 북한에 대한 지나친 압박은 한반도의 불안을 조성할 수 있다는 이유에서 북한핵개발위기시 국제사회의 대북제재에 반대하는 입장을 표명하는 한편, 당사자들에게 대화와 협상에 의한 문제 해결을 촉구했다. 또한 중국은 북한의 미사일개발에 대해서도 문제의 지나친 확대가 동북아안정을 위해서 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있다. 이처럼 중국은 북한과 정치·군사적 동맹관계를 유지하는 동시에 한국과도 국교수립후 경제·문화협력면에서 관계를 증진시키고 있다. 더욱이 중국은 휴전협정의 한 당사자로 참여했으며, 현재 4자 회담에 참여하고 있다는 점에서 한반도평화체제문제에 대해서 깊이 관여하고 있다.

미·북수교 및 일·북수교는 중국이 남북한등거리정책을 택함으로써 한반도에서 누리왔던 기득권에 변화를 초래할 가능성이 있다. 중국이 남북한에 대해 누리왔던 중재자적 영향력이 미국 및 일본의 영향력 증가에 의해서 상쇄내지 견제되는 상황이 전개될 것이다. 이러한 상황에서 중국은 북한에 대한 경제적·정치적 지원을 강화하는 한편, 남한과도 경제·문화적 측면의 교류·협력뿐만 아니라 정치·군사적 협력도 증진시키려는 정책을 택할 것이다. 이러한 중국의 남북한등거리정책은 주변국의 대한반도 영향력을 견제하는 한편, 남북한공존을 가능하게 하는 외적 요인으로 작용할 것이다.

대중외교·안보정책은 중국의 남북한등거리정책이 한반도의 긴장을 완화하고 북한의 안정적 변화를 유도하도록 하는 데 초점을 두어야

할 것이다. 이와 관련하여 중요한 문제들은 중·북우호협력조약의 군사동맹적 성격의 약화, 한·중안보협력, 한반도평화체제전환과 관련한 중국의 역할, 주한미군문제 등이다.

첫째, 남북한 교차승인으로 인해 북한에 대한 위협요인이 약화된 상황을 감안하여, 중·북한우호협력조약의 군사동맹성격을 변경내지 약화시키도록 해야 할 것이다. 특히 이 조약의 2조는 한반도에 대한 중국의 자동군사개입 근거를 규정하고 있다. 동 조약 제 2조는 “체약 쌍방중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다. 체약 일방이 어떠한 일개 국가 또는 수개 국가들의 연합으로부터 무력침공을 당함으로써 전쟁상태에 처하게 되는 경우, 체약 상대국은 모든 힘을 다하여 지체없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 되어 있다.

이 조항은 북한의 대남도발시 중국의 대북지원을 보장하는 것은 아니다. 그러나 전쟁상태에 대한 개념규정이 모호하기 때문에 북한이 대남도발을 할 경우에도 북한이 이 조항을 근거로 중국에게 군사적 지원을 요청할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 이 조항은 한반도에 전쟁이 발생해서 한국과 미국이 휴전선을 넘어 북진하는 경우 중국의 개입가능성을 규정하고 있다.<sup>84)</sup> 만약 북한핵의혹이 증폭됨으로써 북한핵시설에 대한 미국의 제한적 공격이 행해질 경우, 이것을 북한에 대한 공격으로 볼 것이냐 하는 문제가 중국에게 심각한 고민으로 대두될 것이다.

중·북 군사동맹이 방어적 성격의 것이라고 하더라도 한반도에서 한·미상호방위조약과 균형을 이루는 군사동맹의 성격을 지니고 있는 것은 분명하다. 한국의 입장에서 가장 바람직한 것은 중국의 군사적

84) 이명길, “교차승인 이후 한국의 대중정책,” 「국방논집」, 제32호(1995 겨울), pp. 44~45.

개입조항을 삭제하는 것이다. 중·북조약의 개정은 쌍방의 합의에 의해서만 가능하도록 되어 있다. 그런데 최근 중국이 북한에게 동 조항의 삭제의사를 타진한 것으로 알려졌다.<sup>85)</sup> 이러한 중국의 의사에도 불구하고 한반도평화체제가 정착되고 북한체제에 대한 보장이 이루어지지 않는 한 북한은 동 조항의 삭제에 쉽게 동의하지 않을 것이다. 따라서 한국의 입장에서는 한·중안보협력을 통해서 실질적으로 중국의 자동군사개입조항이 발효될 수 없도록 하는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

둘째, 중·북군사동맹의 실효성을 약화시키고 동북아지역의 안보협력을 위해서 한·중안보협력을 추진해야 한다. 한·중안보협력은 북·중군사동맹을 희석함으로써 북한의 대남위협을 약화시킬 것이다. 한·중안보협력은 중·북군사동맹의 성격을 완화시키고 한반도의 평화에 대한 중국의 건설적 역할을 유도할 수 있을 것이다. 아울러 한·중안보협력은 한·미·일 안보협력에 대한 중국의 우려를 해소하는데 기여할 것이다. 또한 한·미·일 對 북·중·러의 신냉전구도가 등장하는 것을 방지하기 위해 한·중안보협력이 추진되는 것이 필요하다. 중국의 입장에서 볼 때 미·일의 대북수교를 견제하고 중국의 균형자적 역할을 확보하기 위해서 한·중안보협력은 적절한 방안일 수 있다.

한·중안보협력은 한·일안보협력 및 한·러안보협력과 비슷한 내용을 중심으로 추진되는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 중·북군사동맹관계를 고려하여 한·중안보협력은 한·일안보협력보다 낮은 수준에서 그것도 매우 완만한 속도로 진행되는 것이 바람직하다. 한·중안보협력은 군사대표단 파견, 장교연수단 파견, 국방차관 회담 등 비교

85) 일본 산케이신문의 보도에 의하면, 1998년 9월 이전 중국 공산당대표가 북한을 방문하여 군사적 자동개입 조항의 삭제를 요청했다고 한다. 「한국일보」, 1998. 12. 4.

적 낮은 수준에서부터 진행되는 것이 바람직하다. 한국과 중국은 그동안 군인사의 상호방문을 추진하여 국방차관급 방문까지 이루어졌다. 특히 1998년에 한국을 방문한 쑹광카이(熊光楷) 중국 인민해방군 부총참모장은 북한도 방문함으로써 같은 직급의 중국군 인사가 남북한을 방문한 선례가 되었다.<sup>86)</sup> 이러한 군인사교류와 함께 중국이 한·미동맹에 대해서 우려를 지니고 있는 점을 감안해서 한·미합동군사훈련에 대한 중국의 참관을 초청하는 것도 신뢰구축조치의 한 예가 될 것이다.

그리고 한·중안보협력은 중국을 매개로 남한과 북한이 군사적 신뢰구축과 안보교류에 대해서 논의할 수 있는 장이 될 수도 있다. 이러한 맥락에서 김대중 대통령은 1998년 11월 중국 및 동남아방문시 남북한과 중국의 군사교류방안에 대해서 언급하였다. 남한과 중국과의 군사교류가 진전되면 남북한과 중국의 군지도자들이 군사교류방안에 대해서 논의할 수 있을 것이라는 것이다. 남한과 중국의 군사교류는 한반도전쟁위기를 감소시키기 위한 것으로 중국·북한간 군사교류와 상충되지 않는다는 것이다.<sup>87)</sup>

셋째, 한반도평화체제전환과 관련하여 중국의 지지를 확보해야 한다. 중국은 지정학적으로 한반도안보에 대해서 밀접한 이해관계를 지니고 있으며, 한국전쟁에 참전했을 뿐만 아니라 4자회담에 참여하고 있다. 중국은 4자회담에 대해서 처음에는 소극적인 입장을 취했다. 중국이 처음에 4자회담에 대해서 소극적 입장을 취했던 것은 미국에 의해서 주도되었으며, 북한이 반대입장을 표명했고, 북한이 중국의 4자회담 참여에 부정적이기 때문이었다.

86) 1998년 북한을 방문한 중국군 고위층 인사는 쑹광카이(熊光楷)부총참모장(8월)과 두티에환(杜鐵環) 북경군구 정치위원(10월)이었다.

87) 김대중 대통령의 홍콩간담회, 1998. 11. 20.

그러나 중국은 한반도문제에 공식적으로 개입할 수 있는 근거를 만들고, 미·북관계 진전을 견제할 수 있는 점을 인식하여 4자회담에 참여하고 있다. 중국은 특히 4자회담에서 미국과 한국, 북한의 입장을 조정하면서 중재자적 역할을 하려고 하고 있다. 중국은 한편으로는 미국과 한국의 입장을 지지하여 한반도평화체제분과위원회와 긴장완화분과위원회를 구성하는 것이 필요하다는 데 동조하였다. 이와 동시에 중국은 북한의 국제적 고립완화를 위해 미·북관계개선이 필요하다는 점을 인정하는 등 북한의 입장도 수긍하는 균형적 태도를 보였다.<sup>88)</sup>

앞으로 4자회담 추진과정에서 남북한의 주도권을 확보하기 위해서 중국의 지지를 획득하는 것이 필요하다. 중국은 미·북평화협정이 체결되어야 한다는 북한의 주장에 반대하고 원칙적으로 한반도문제는 남북한당사자에 의해서 해결되는 것이 바람직하다는 입장을 지니고 있다. 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도평화체제문제가 논의될 경우, 한반도에서 미국의 영향력이 증대하고 중국은 이 과정에서 소외될 것을 우려하고 있다. 그리고 중국은 대만문제는 중국내부문제가 다른 국가가 간섭해서는 안된다는 원칙을 고수하고 있기 때문에 한반도문제도 기본적으로 당사자인 남북한의 대화에 의해서 해결되어야 한다는 입장을 표명하고 있다. 따라서 중국의 이러한 입장에 근거하여 한반도평화체제문제는 남북한 주도에 의해서 추진되어야 한다는 점을 중국에게 설득시켜야 한다. 그렇게 함으로써 형식적으로 4자회담에 임하면서도 실제적으로 미·북평화협정을 체결하려는 북한의 의도를 저지해야 할 것이다.

그 대신 중국이 한반도평화체제전환과정에서 기여할 수 있는 것은

88) 신상진, 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 우리의 대응책」, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 14~20.

국제적 보장방안을 마련하는 것이다. 한반도평화체제에 대한 국제적 보장방안은 한반도평화체제전환이 어떤 형태가 되느냐에 따라서 달라질 수 있다. 평화협정체결과 국제적 보장이 분리추진되는 방안이 적용될 수 있다. 이러한 방식에 입각하여 한국의 의도대로 4자회담내에서 남북한평화협정이 체결될 경우, 미국과 중국은 남북합의사항을 보장하는 역할을 할 것이다. 그리고 평화체제전환과 국제적 보방이 동시해결되는 방안이 있다. 이 경우, 평화체제전환과 보장방안을 하나의 문건으로 작성하여 4자회담 참여국들이 동시에 서명하는 방식이 될 것이다. 이러한 방식에 의하면, 중국은 동 문건의 서명국의 일원으로 한반도평화체제의 내용에 합의하는 동시에 이를 보장하는 역할을 할 것이다.<sup>89)</sup>

그런데 남북한간 평화협정이 체결되는 한편, 미국과 북한간에 불가침협정이나 우호·협력조약이 체결되는 경우를 상정할 수 있다. 이것은 남북한간에 평화협정을 체결하되, 북한의 체제생존을 보장하고 미·북관계 진전을 위해서 북한과 미국간에 불가침협정이나 우호·협력협정을 체결하는 경우이다. 미국은 미·북평화협정체결에 대해서 반대하고 있다. 미국은 유엔의 결의에 의해 한국전에 참전했으며, 북한에 대해 단독으로 전쟁선포를 하지 않았기 때문에 미·북평화협정을 체결할 이유가 없다. 따라서 미의회가 미·북평화협정을 비준할 이유도 없다.<sup>90)</sup> 그러나 미국은 북한체제를 보장하고 양국간 관계진전을 보증하는 의미에서 북한과 불가침협정이나 우호·협력협정을 체결할 수는

89) 평화체제전환과 국제적 보장방안의 유형에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 강원식 외, 「한반도평화체제 구축방안」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 141~143.

90) Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*, p. 18.

있다. 북한의 입장에서 보았을 때, 이것은 차선책일 수 있다.

만약 미·북간 불가침협정이나 우호·협력협정이 체결될 경우, 한국과 중국이 이를 상쇄하기 위해 한·중불가침협정을 체결하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>91)</sup> 한·중수교시(1992. 8) 발표된 6개항의 공동성명 가운데 한·중불가침문제가 언급되어 있으나,<sup>92)</sup> 이것은 중·북우호협력조약의 자동군사개입조항과 상치된다는 점을 고려하지 않고 포괄적 협력관계의 일환으로 언급되었기 때문에 구체성을 결여하고 있다. 한·중불가침협정은 미·북불가침협정과 교차적으로 작용하여 상호견제역할을 함으로써 북한체제를 보장하는 한편, 북한의 대남도발을 억제하는 역할을 할 수 있을 것이다. 중국의 입장에서 보았을 때, 한·중불가침협정은 남북한에 대한 중국의 균형자적 역할을 확실히 하고 미·북관계를 견제할 수 있다는 점에서 수용할만한 의미가 있다. 미·북불가침협정이나 미·북우호협력조약이 체결될 경우, 중국도 북한에 대한 부담을 느끼지 않고 한·중불가침조약을 체결할 수 있을 것이다. 한·중불가침협정이 별도 협정으로 체결되거나 한·중불가침내용을 포함하는 기존관계조약이 체결될 수도 있다.

넷째, 한반도평화체제 전환과 미·북수교과정에서 핵심이슈로 등장할 주한미군의 역할에 대해서 중국측의 합의를 얻는 것이 필요하다. 중국이 주한미군의 존재에 대해서 매우 민감한 반응을 보이고 있으며, 이것을 중국의 안보와 직접적으로 관련시켜 고려한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 중국은 탈냉전시대에 아시아지역 주둔 미군이 중국

91) 미·북불가침협정과 한·중불가침협정의 체결순서와 절차에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 강원식 외, 「한반도평화체제 구축방안」, pp. 121~123.

92) 한·중공동성명 2항은 “대한민국정부와 중화인민공화국정부는 주권 및 영토 보전의 상호존중, 상호불가침, 상호내정불간섭, 평등과 호혜, 그리고 평화공존의 원칙에 입각하여 항구적인 선린우호협력관계를 발전시켜 나갈 것에 합의한다”고 되어 있다.

을 봉쇄하기 위한 전략적 의도를 지니고 있음을 염려하고 있다. 특히 중국은 통일한국에서는 주한미군이 중국과 직접 대치할 것이기 때문에 통일 한국의 주한미군 주둔에 대해서 반대하는 입장을 지니고 있다.

그러나 주한미군의 존재가 동북아지역안정과 중국의 안보이익에 저해되지 않는 측면이 있다는 점을 중국에게 설명해야 한다. 주한미군은 북한의 남침을 억제함으로써 한반도의 안정을 보장하는 세력안정자역할을 하고 있다. 또한 주한미군은 주일미군과 함께 일본의 군사력증강을 억제하는 역할을 하고 있다. 주한미군이 철수할 경우, 중국은 힘의 공백을 메우려는 일본과 군비경쟁에 돌입하게 될 것이다.<sup>93)</sup> 이처럼 주한미군의 세력균형자 및 안정자역할에 대한 중국의 이해를 구하는 것이 필요하다. 이와 함께 중국의 이해를 구하기 위해서는 앞에서 제시한 바와 같이 실질적으로 한·미동맹의 성격을 아시아·태평양지역에서 포괄적인 안보협력을 지향하는 형태로 변경시키는 노력이 병행되어야 한다.

### (3) 대러 외교·안보정책

탈냉전시대에 주변4국 가운데 대한반도 영향력면에서 가장 큰 변화를 보인 것이 러시아이다. 냉전시대에 소련은 미국과 세계적 차원의 대결을 주도하면서 북한의 최대 후원국으로 한반도에 대해 막강한 영향력을 행사하였다. 그러나 사회주의체제의 해체후 러시아는 북한과 이념적으로 동맹관계를 유지해야 할 이유를 상실했다. 더욱이 러시아는 국내문제해결에 일차적 관심을 두고 대외관계 특히 아태지

93) 신상진, 「한반도평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 우리의 대응책」, pp. 41~44.

역에서의 대외관계에 대해 관심을 기울일 겨를이 없었다. 또한 한·소 수교후 양국간 밀접해진 정치·경제관계도 러시아의 대북영향력이 감소된 원인으로 작용했다.

그러나 러시아는 탈냉전시대에 한반도, 더 나아가 아·태지역에서 영향력이 감소된 현상을 검토하고 그러한 결과에 대해서 불만을 나타내고 있다. 러시아는 북한핵문제과정에서 거의 완전히 배제되었다. 북한의 핵개발과정에서 구소련이 중요한 영향력을 행사했는 데도 불구하고 북한핵문제 해결과정에서 러시아가 철저히 배제되었다는 것은 아이러니라고 할 수 있다. 러시아는 북한핵문제가 미·북협상에 의해서 해결되는 것을 반대하고 남북한과 주변4국, 유엔, 국제원자력 기구가 참여하는 8자회담에서 동 문제를 다룰 것을 제안하기도 했다. 또한 한반도평화체제에 관한 4자회담에서도 러시아는 배제되어 있다. 구소련이 한반도분단의 국제적 책임을 지고 있으며, 한국전쟁과정에서 직접·간접적으로 참여했었다는 것을 감안하면, 한반도평화체제전환문제에서 러시아가 배제된 것도 역설적인 현상이다. 러시아는 한반도평화체제전환문제는 남북한과 4국이 참여하는 동북아 6자회담에서 논의되어야한다는 입장을 선호하고 있다.

러시아는 한반도에 대한 영향력감소를 만회하기 위해서 한·러관계에서 균형을 유지하는 한편, 대북관계 복원을 시도하고 있다. 북한도 러시아와 관계개선을 희망하고 있다. 더욱이 미·북수교 및 일·북수교가 성사될 경우, 러시아는 한반도에 대한 영향력 확보를 위해 남북한에 대한 등거리외교정책을 택할 것으로 예상된다. 러시아는 경제협력과 안보협력분야에서 한·러관계를 증진시키는 한편, 대북관계에 있어서도 통상, 경제, 과학, 무기이전 등의 측면에서 유대강화를 모색할 것이다. 물론 러·북관계가 냉전시대와 같이 이념적·군사적 동맹관계로 회귀할 가능성은 없다. 그럼에도 불구하고 러·북관계 진전은 한반

도의 역학관계에 중요한 영향을 미칠 것임이 틀림없다. 미·북수교 및 일·북수교후 한국의 외교·안보정책을 마련하는 데 있어서 러시아와 관련된 사항은 러·북관계 진전과 러·북우호협력조약의 개정문제, 한반도평화체제전환과정에서 러시아의 역할, 한·러안보협력 등이다.

첫째, 러·북관계의 진전과 관련하여 특히 중요한 사안은 러·북우호협력조약의 개정에 관한 사항이다. 1961년 체결된 「조·소우호협력 및 상호원조조약」의 제 1조는 한반도문제에 대한 소련의 군사적 개입을 규정하였다. 조약 제 1조는 “체약 일방이 어떤 국가 또는 국가연합으로부터 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 체약 상대방은 지체없이 자기가 보유하고 있는 온갖 수단으로써 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 규정하였다. 소련의 군사적 개입조항은 북한이 공격을 받을 경우를 상정한 방어적 성격의 것이다. 그러나 북한이 공격을 당하여 전쟁상태에 놓이게 된다는 상황이 포괄적으로 정의될 수 있기 때문에 이 조항은 북한의 대남공격상황에서도 원용될 가능성이 있었다.

「조·소우호협력조약」은 소련의 해체후 러시아연방이 구소련의 조약을 승계함으로써 효력이 지속되었다. 그러나 탈냉전상황에서 러시아는 동 조약의 개정의사를 밝혔다. 1992년 러시아는 로가초프(Rogachev) 외무차관을 대통령특사로 평양에 파견하여 「러·북우호협력조약」의 개정을 북한측에 표명하였다. 그러나 북한은 동 조약이 1996년 9월까지의 유효하다고 주장하였다. 러시아는 기한만료 1년전에 조약폐기의사를 표명해야 한다는 규정에 따라<sup>94)</sup> 1995년 8월 조약폐기와 새로운 우호조약 폐기의사를 통고하면서 자동군사개입조항이

94) 동 조약의 개정에 대해서는 제6조에 체약 일방이 기한만료 1년전에 조약 폐기희망을 표시하지 않는 한 자동적으로 5년간 계속 유효하다고 규정되어 있다.

삭제된 새로운 조약 초안을 북한에게 전달하였다. 이에 따라 1996년 9월 10일 기존의 「러·북우호협력조약」은 정식으로 폐기되었으며, 이와 함께 러시아군이 누리왔던 북한상공통과권과 기항권도 소멸되었다. 이후 새로운 조약체결에 관한 협의가 러시아와 북한간에 진행중에 있으나 아직 새로운 조약은 체결되지 않았다.<sup>95)</sup>

러시아가 구소련국가들 이외의 국가와는 군사동맹을 체결하지 않는다는 기본입장을 지니고 있기 때문에 새로운 「러·북우호협력조약」에서 러시아의 자동군사개입이 배제될 것은 분명하다. 그러나 러시아는 북한과 최소한의 군사·안보관계를 유지하려고 할 것이다. 러시아는 한·미상호방위조약과 중·북우호협력조약이 유지되고 있는 상황에서 이에 대한 견제력을 유지하고 대북영향력을 확보하기 위해서 북한과 최소한의 군사안보협력을 유지하려고 할 것이다. 또한 동북아다자안보협력에 대비해서도 러시아는 대북한군사협력관계를 유지하는 것이 유리하다고 판단할 것이다.

이런 점을 감안했을 때, 새로운 러·북우호협력조약에서 군사안보협력 관련 조항이 어떤 수준에서 규정될 것인가가 관심사항이다. 러·북간 신조약에는 군사·기술협력조항이 포함될 가능성이 있다. 러시아와 북한간에는 무기공급은 중단되었지만 부품공급 및 장비유지 차원의 협력은 유지되고 있으며, 앞으로도 군인사교류, 정보교환 등의 군사교류도 지속될 것으로 전망된다. 따라서 러·북한간 이러한 군사·기술협력이 과거와 같은 군사동맹관계로 전환되지 않도록 외교적 노력을 기울이는 것이 필요하다.

둘째, 한반도평화체제전환과 관련하여 러시아의 지지를 확보하는 것이 필요하다. 러시아는 한국전쟁의 배후였음에도 불구하고 휴전협

95) 강원식, 「한반도 통일과정에서 러시아의 역할」, (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 3~29.

정의 서명국이 아니기 때문에 한반도평화체제전환문제에서 배제되어 있다는 점에 대해서 불만을 지니고 있다. 러시아는 미·북평화협정이 체결될 경우, 한반도문제에 개입할 여지가 완전히 배제되기 때문에 남북평화협정체결방안을 지지함으로써 교섭과정 및 국제적 보장과정에서 영향력을 행사하고자 하고 있다.

러시아는 4자회담에 대해서 공식적으로는 찬성한다는 입장을 보이고 있으나 한반도의 평화정착에 대한 국제적 보장과정에는 러시아가 어떤 형태로든지 참여해야 한다고 여기고 있다. 이것은 한반도평화문제에 대해서 다자주의적 접근방식을 선호해 온 러시아의 일관된 입장과도 상관관계가 있다. 4자회담이 성공리에 마무리된 후 러시아는 일본을 포함한 6자회담을 통해서 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는데 참여할 수 있을 것이다. 또한 동북아다자안보협력이 성립될 경우 다자안보협력의 틀을 통해 러시아가 한반도평화체제전환에 대해서 국제적 보장을 할 수 있는 방안이 마련될 것이다.

셋째, 한·러 안보협력에 관한 사항이다. 한·러안보협력은 러시아와 북한간 군사안보협력을 견제하는 역할을 하는 한편, 동북아다자안보협력을 위한 여건을 조성하는 차원에서도 필요하다. 또한 한·러안보협력은 동북아지역에서 한국의 외교·안보정책의 독자적 입지를 확보하기 위한 차원에서도 필요하다. 러시아는 미·일의 대북영향력 견제 및 대북 협상카드차원에서 한·러교안보협력에 적극적인 입장을 보일 것이다.

그 동안 한·러군사교류·협력은 군사교류양해각서(1992.11, 1994.4, 1995.5), 해상사고방지협정(1994.6), 군사비밀보호협정(1995.5) 등을 통해 인적 교류, 해군함정의 교환방문, 군사정보교류, 군사교육 교류, 무기·방산협력 등의 분야에서 진전되었다. 특히 양국 함대의 교환방문과 양국 국방부장관 및 차관의 상호방문은 양국간 군사교류·협력을

상징적으로 나타냈다.

그리고 경협차관의 변제와 관련하여 한·러간 무기 및 방위산업분야에서 많은 진전이 있어왔다. 1994년 6월 모스크바에서 개최된 한·러정상회담에서 러시아는 러시아제 무기를 경협차관 상환비용으로 변제할 것을 제안하였다. 그후 1995년 7월 러시아측이 경협차관을 무기와 방산물자 및 원자재 등으로 현물상환하는 내용에 대한 합의서가 체결되었다. 이에 따라 1996년에 T-80U 전차, BMP-III 장갑차, METIS-M 대전차유도탄, IGLA 지대공미사일 등 1억 9,700만 달러 상당의 러시아제무기가 한국에 도입되었으며, 이들 무기로 무장한 기계화부대가 한국육군에 창설되었다. 그리고 1996년 11월에는 「한·러군사기술·방산 및 군수협력협정」이 체결됨으로써 무기 및 방산분야에서 양국간 협력이 촉진될 수 있는 기반이 마련되었다.<sup>96)</sup>

앞으로 한·러 안보협력을 확대하기 위해서 우선 군사교류 양해각서에 기초하여 추진되고 있는 군인사교류를 활성화시켜야 한다. 양국간 고위인사의 상호방문·교류와 합정의 상호방문을 정례화하고 항공기 상호방문도 추진해야 할 것이다. 아울러 안보·국방관련 학술회의 개최와 연구요원의 상호파견을 추진하고 러시아제 도입무기에 대한 장비교육차 파견되고 있는 군사교육 교류도 활성화해야 할 것이다. 아울러 기존 무기체계 및 군수장비와의 상호운용성을 저촉하지 않는 범위내에서 러시아제 첨단무기를 도입함으로써 전술개발·정보획득·전쟁억지 효과를 높여야 할 것이다. 또한 양국간 국방장관회담을 정례화하는 한편, 「한·러군사협력협의회」를 설치하여 양국간 군사안보 현안 및 주변안보환경에 대한 논의를 하도록 해야 할 것이다.<sup>97)</sup>

96) 장원식, 「한·러안보협력방안 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 95~96.

97) 심경옥, “교차승인 완성후 한국의 대러 안보정책,” 「국방논집」, 제32호(1995년 가을), pp. 56~85.

## 라. 동북아다자안보협력 추진

남북한 교차승인후 남북평화공존을 정착시키고 남북한과 주변국간 경쟁과 갈등을 완화하기 위해서는 동북아질서의 안정화가 필요하다. 동서독이 1972년 기본조약을 체결하고 공존·협력관계를 정착시킬 수 있었던 것은 나토(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)간의 정치·군사적 균형에 의해서 유럽질서가 안정적으로 보장되고 이러한 틀내에서 동독과 서독의 안보가 보장되었기 때문이다.<sup>98)</sup> 한반도문제의 국제적 성격을 감안할 때, 동북아질서의 안정화가 이루어지지 않는 한 남북 평화공존이 정착되기 어렵다. 설혹 남북화해·협력이 진행된다고 하더라도 이를 보장할 수 있는 안정적 국제환경이 존재하지 않을 경우 이것은 매우 불안정한 형태가 될 수밖에 없다.

동북아질서의 안정화를 위해서 다자안보협력을 추진하는 것이 필요하다. 다자안보는 전통적 군사적 안보 뿐만 아니라 경제, 환경, 인권 등을 포함하는 포괄적 안보(comprehensive security)를 대상으로 한다. 또한 다자안보는 관련 국가들이 공동안보이익을 위해 협력하고 분쟁을 사전방지하기 위해서 예방조치를 취하며 갈등해결방안을 공동으로 강구하는 협력안보(cooperative security)를 지향한다.<sup>99)</sup> 유럽의 다자안보기구인 OSCE와 NATO는 탈냉전후 갈등해결과 분쟁예방을 위해서 이러한 포괄적 안보와 협력안보 개념을 적용하고 있

98) 동서독기본조약 체결과 유럽의 다자적 안보질서에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책: 한국 통일외교에 대한 시사점」 (서울: 민족통일연구원, 1995).

99) 포괄적 안보와 협력안보의 개념에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D. C. : The Brookings Institute, 1992), pp. 7~10; Janne E. Nolan, *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D. C. : The Brookings Institute, 1994), p. 5.

다.<sup>100)</sup> 냉전시대에 집단안보기구였던 NATO는 탈냉전후 해체되지 않고 오히려 구동구권 국가들을 회원국으로 포함시킴으로써 확대되었다. NATO는 포괄적 안보 및 협력안보 개념을 적용하여 유럽지역의 분쟁방지 및 평화관리역할을 강조함으로써 존재이유를 찾고 있다. NATO가 보스니아 내전에 개입한 것은 이러한 분쟁관리역할을 수행한다는 명분에 입각한 것이었다.

동북아안보협력은 한반도문제와 관련하여 다음과 같은 점에서 기여할 수 있다.

첫째, 동북아안보협력은 남북분단의 평화적 관리와 남북한공존체제 정착에 기여할 수 있다. 남북평화체제는 남북한 주도로 이루어져야 하지만 동북아안보협력체는 이를 국제적으로 보장하는 역할을 할 수 있다. 이것은 한반도문제의 한반도와 한반도문제의 국제화를 배타적인 것으로 보기 보다는 양자를 상호연계하는 방향으로 조정하는 것을 의미한다.

둘째, 동북아안보협력은 북한의 국제사회로의 진입과 개방·개혁을 촉진할 수 있다. 동북아안보협력은 다자적 방식에 의해서 북한체제의 생존을 보장함으로써 체제생존에 대한 북한의 우려를 해소하고 북한을 국제사회규범에 적응시키는 데 기여할 수 있다.

셋째, 동북아안보협력은 동북아지역의 긴장완화를 통해 한반도문제 해결에 유리한 환경을 조성할 수 있다. 중국과 일본의 군비경쟁이 가속화되고, 역내 국가간 영토분쟁이나 무역마찰로 인해 긴장이 고조될 경우, 한국의 안보상황은 매우 불안하게 되고 한반도평화유지에 불리한 환경이 조성될 것이다. 다자간 안보대화의 틀은 역내국가들의 군비경쟁을 억제하고 안보협력을 촉진함으로써 한반도의 평화와 안

100) 이상균, “유럽통합의 안보적 고찰,” 『국제정치논총』, 제35집 2호(1995), pp. 361~388.

정에 기여할 것이다.

넷째, 동북아안보협력은 북한에서의 돌발사태 발생으로 인한 위기 관리나 통일과정에서 주변국의 협력을 구하는 데에도 기여할 수 있다. 아울러 통일한국의 대외관계를 조정하고 통일한국의 안정과 발전을 모색하는 데 있어서도 동북아안보협력은 일정한 역할을 할 수 있을 것이다.

그러나 동북아에서는 다자안보기구의 전통부재,<sup>101)</sup> 관련국 이해관계의 상이성, 관련국의 국력차이, 양자관계에 치중하는 관련국의 입장, 역사적 피해의식과 상대방에 대한 불신 등이 다자안보협력체제 형성의 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 동북아안보협력은 유럽과 다른 형태로 전개될 수밖에 없다.

첫째, 동북아에서 양자관계가 차지하는 중요성을 감안하여 우선적으로 양자간 신뢰구축과 군사적 협력을 진전시켜야 한다. 양자간 안보협력과 다자간 안보협력은 배치된다기 보다는 상호 보완적인 역할을 한다. 동북아시아에서와 같이 양자관계가 중요하고 다자안보협력을 위한 여건이 조성되어 있지 않는 상황에서 양자간 안보협력이 다층적으로 누적될 때 다자안보협력을 위한 분위기가 조성된다고 할 수 있다.

미국과 중국의 군고위층간 상호기지방문과 차관급 국방협의회, 한·일한보협의회 등은 양자간 군사협력을 증진시키기 위한 좋은 예이다. 예를 들면, 미국과 중국은 1997년과 1998년 「군사해양협조 협정」, 「정기고위급 전략회의」의 군사적 대화채널을 구축하였다. 1998년 미국을 방문한 장완넨(張萬年) 당중앙군사위원회 부주석과 윌리엄 코헨

101) 아시아에서 NATO와 유사한 집단안보체제가 발달하지 못한 역사적 원인에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Michael Leifer, *The Balance of Power in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1986).

(William Cohen) 미 국방장관은 미·중간 안보협력방안에 대해서 논의하였다. 미국과 중국은 1999년부터 군인사교류와 합동훈련을 실시하기로 하였다. 천연재해나 인명구조등의 문제와 관련한 협력방안을 논의하고 중국군함이 미국을 방문하기로 하였다. 군사학교학생과 장교들을 상호교환하기로 하였다. 특히 군사부문에서 환경보호노력을 위해서 기술적 대표들을 교화하여 환경보호방법에 대해서 연구하고 군사환경보호에 관한 정보교환에 대한 협정체결에 대해서 논의하기로 하였다.<sup>102)</sup>

둘째, 동북아안보협력체는 기존의 양자간 동맹관계를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 차원에서 추진되어야 한다. 그러나 다자안보협력체가 추진됨에 따라 기존의 양자적 동맹관계가 수정보완되는 과정이 뒤따라야 할 것이다. 양자적 동맹관계가 공동의 적을 상정하고 배타적 동맹을 목표로 하던 것에서 벗어나서 다자안보협력체의 틀속에서 공동의 안보이익을 모색하는 방향으로 변화되어야 할 것이다. 이것은 양자동맹이 다자안보협력체의 틀과 연계·조정되는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 한·미동맹관계 및 한·미·일 안보협력관계와 동북아안보협력체를 상호보완적으로 연계시키고 조정하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.<sup>103)</sup>

셋째, 동북아에서 정부간 공식채널을 가동하기가 용이하지 않다는 점을 감안하여, 우선 민간기구를 중심으로 다자안보대화를 진전시키는 track II 접근법에 초점을 두는 것이 바람직하다. 그리고 점차 여기에 정부관련자들이 참여하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 CSCAP과 NEACD 등 준정부차원에서 진행되고 있는 접촉을 활성화하는 것이 필요하다.<sup>104)</sup>

102) 「연합통신」, 1998. 9. 16.

103) 박종철, “세계화전략과 다차원적·다층적 안보정책,” 「전략논총」, 제4권 1호 (1996), pp. 81~82.

104) Seo-Hang Lee, “Multilateral Security Regime in Northeast Asia: Policies and Attitudes of Four Regional Powers,” Yong-Soon Yim, et

물론 민간기구중심의 안보협력대화는 의제나 문제논의방식 등의 면에서 여러 가지 한계가 있다. 민간기구를 통한 안보협력은 의제선정이나 의견교환의 수준에서 벗어나기 힘들며, 구속력있는 행동지침을 마련하기도 어렵다. 그리고 민간차원의 안보협력이 누적된다고 하더라도 이것이 정부간 공식대화수준으로 격상되기 위해서는 상당한 질적 변화가 필요하다. 그럼에도 불구하고 각국의 안보이익이 상이한 동북아의 특성을 감안할 때, 민간차원의 안보협력대화는 초보적 상태에서 기초정지작업을 활동을 할 수 있다.

넷째, 동북아안보협력체제가 구상되고 있는 초보적 단계에서는 신뢰구축조치를 우선적으로 실시하는 것이 바람직하다. 「동북아협력회의」를 준비하기 위한 샌디아고 회의에서도 비정치적·비군사적인 의제만을 취급하고 참가국들이 바라지 않는 민감한 문제들은 대상에서 제외하기로 합의되었다. 특히 대만문제, 홍콩문제, 티벳문제 등 중국의 대내정치와 관련된 문제, 인권문제, 스프래트리군도, 일·러간 영토 문제 등에 대해서는 관련국간 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 점을 감안하여 초기단계의 의제에서 제외되는 것이 바람직하다.

따라서 초기단계에서는 난민문제, 테러방지문제, 환경보전, 해적퇴치, 해난구조 등과 같이 비군사적인 문제들을 중심으로 대화를 진행해야 할 것이다. 그 다음 신뢰구축이 조성되면, 핵확산금지, 군사정보교환, 군사훈련 참관, 군비통제 및 군축 등에 대해서도 협의할 수 있을 것이다.<sup>105)</sup>

---

al., eds., *Security Environment in the 21st Century and Korea's Strategic Options* (The Research Institute for International Affairs and The Korean Association of International Studies, 1997), pp. 160~169.

105) 한국정부가 1994년 7월 25일 ARF회의에 제출한 동북아안보협력체의 구상에 의하면, 의제는 국방백서의 교환 및 토의, 유엔재래식무기 등록에 대한 자료제공, 국방장관들의 정기회합, 군인 및 해군함정의 교환 방문, 긴급구조작업 공동실천 등의 사안에서부터 시작하여 궁극적으로 군비확장금지까

다섯째, 동북아안보협력체제의 참가국은 일차적으로 남북한과 주변 4국의 동북아 6개국으로 한정하는 것이 바람직하다. 동북아 6개국을 참가국으로 하는 동북아다자안보협력은 한반도의 긴장완화와 평화체제전환의 국제적 보장, 동북아의 신뢰구축, 동북아군축 등의 문제를 논의할 것이다. 중·장기적으로 동구아안보협력체가 동아시아·태평양지역의 안보협력에 대해서 논의할 경우, 몽골, 캐나다, 호주 등이 대상국에 포함될 수 있을 것이다.

여섯째, 동북아안보협력체제를 ASEAN-PMC와 ARF 등 동아시아 차원, 더 나아가 아시아-태평양차원의 다자안보협력체제와 연결시키는 문제에 대해서 고려해야 한다. 동북아차원에서 논의될 수 있는 사안에 대해 실적을 축적한 뒤, 이것을 점차 광역적인 안보문제와 연계시켜 나갈 수 있는 장치가 필요할 것이다.<sup>106)</sup>

---

지 포함하도록 되어 있다. 『조선일보』, 1994.7.27.

106) 홍규덕, 「동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 73~81.

## V. 맺음말

남북한 교차승인은 동북아 및 한반도차원에서 역학관계의 변화를 가져올 것이다. 동북아차원에서 남북한 교차승인은 주변 4국이 한반도에서 다차원적으로 상호 연결되는 세력균형관계가 형성됨을 의미한다. 주변4국의 남북한 교차승인은 동북아 냉전질서의 근본적인 변화를 초래할 것이다. 그 결과 남북한을 중심으로 형성되었던 동북아 냉전구조가 해체되고 주변4국과 남북한이 복잡한 양자 및 다자관계를 형성하는 동북아신질서가 형성될 것이다.

이러한 점을 감안하여 본 연구는 남북한 교차승인의 과정 및 그 영향을 분석하고 이를 토대로 한국의 외교·안보정책방향을 제안하고자 하였다. 우선 미·북 및 일·북관계정상화과정에서 양측의 전략구도와 관계정상화 과정을 전망하였다. 전략구도와 관련해서 미국, 일본, 북한의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위를 분석하고, 양국간 현안을 유형별로 분류하였다. 그 다음 양국의 전략구도 및 현안의 성격을 감안하여 관계정상화 시나리오를 가정하였다. 그리고 남북한 교차승인이 미칠 영향을 동북아차원과 남북관계 차원으로 구분하여 평가하였다. 마지막으로 남북한 교차승인 구도하에서 남북한의 평화적 공존을 위한 외교·안보 정책을 남북관계, 대주변국 양자관계, 다자관계로 구분하여 제시하였다.

우선 미·북간에는 미군유해송환, 연락사무소개설, 경제제재 해제, 경수로건설 등 합의도출이 용이한 현안이 있는 반면, 핵동결 지속과 과거핵투명성확보, 미사일수출 및 개발문제, 평화체제전환, 북한인권문제, 남북관계의 병행진전 등 합의도출이 어려운 현안도 있다. 이렇게 보았을 때, 미·북수교는 이러한 현안들이 모두 타결되는 완전타결

이나 현안해결이 전혀 없는 수교 형태보다는 부분타결형태가 될 가능성이 크다. 미·북수교는 북한핵문제의 완전한 해결을 전제로 하겠지만, 미사일개발문제, 한반도평화체제전환, 군비통제 등에 대해서는 기본적 합의만 도출한 채, 구체적인 문제해결은 수교후로 미루어질 것으로 전망된다.

일·북관계에서 북한의 관할권문제, 과거사인식문제, 일본인처 방일, 경제적 보상문제 등은 비교적 합의도출이 용이한 사안들이다. 반면, 일본인납치문제, 북한핵동결, 북한미사일의 위협문제, 남북관계 병행진전 등은 합의도출이 용이하지 않은 사안들이다. 따라서 일·북수교도 모든 현안의 완전타결이나 현안타결없는 수교보다는 부분타결 형태가 될 가능성이 크다. 일·북수교는 경제적 보상문제와 과거사해석문제를 일괄타결하겠지만, 합의도출이 어려운 문제들은 미해결인체로 남겨질 것이다. 특히 일·북수교는 북한핵문제와 미사일문제 등 국제적 요인과 밀접하게 관련되어 있으며, 미·북수교와 보조를 맞출 것으로 예상된다.

미·북수교 및 일·북수교로 인한 남북한 교차승인은 고전적 세력균형체제를 근간으로 하면서도 사안별 협조체제를 지향하는 협력적 동북아질서형성을 촉진하는 촉매역할을 할 것이다. 한편으로는 남북한 교차승인이후 4대국이 남북한에 대해 경쟁적으로 영향력을 행사하려고 함으로써 동북아에서 상호견제와 균형을 유지하는 세력균형체제의 모습이 나타날 것이다. 다른 한편으로는 한반도에서 남북한을 양측으로 한 적대적 동맹관계의 대립적 요인이 약화됨으로써 다양한 형태의 안보협력이 진행될 것이다. 이러한 다양한 안보협력은 동북아 협조체제를 촉진하는 요인이 될 것이다.

그리고 남북한 교차승인은 한반도문제의 국제화를 심화시키고 주변4국의 남북한 등거리정책을 촉진시킬 것이다. 또한 남북한 교차승

인은 북한과 국제사회와의 접촉을 증대시킴으로써 중·장기적으로 북한의 변화를 촉진하는 측면도 지니고 있다. 반면, 북한이 대미·일관계 개선에 의해 체제생존에 성공하게 됨에 따라 남북관계를 소홀히 하게 되는 결과가 초래될 수도 있다. 아울러 남북한이 국제사회를 무대로 치열하게 경쟁을 전개하는 상황이 전개될 것이다.

남북한 교차승인 상황에서 남북한은 궁극적 목표인 통일을 지향하기 보다는 평화공존과 협력을 정착시켜야 한다. 남북한 교차승인으로 인한 한반도문제의 국제화와 동북아세력균형체제는 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 화해·협력을 통한 공존구조의 정착을 위한 여건을 조성할 것이다. 남북한은 이러한 국제적 상황에서 공존구조를 정착시키고 이를 협력과 사실상의 통일로 연결시키기 위한 방안을 강구해야 한다.

외교·안보정책은 남북평화·협력을 정착시키기 위해 양자적 및 다자적 차원의 대응책을 마련해야 한다. 외교·안보정책의 첫번째 과제는 양자간 협력과 다자안보협력을 보완적으로 발전시키는 것이다. 양자관계와 다자관계의 보완적 발전을 위해서는 한편으로는 기존의 한·미 동맹관계가 다자안보협력을 지향하는 형태로 변화해야 한다. 또한 일본, 중국, 러시아 등과 다양한 분야에서 안보협력이 추진되어야 한다. 이러한 양자간 안보협력의 조정 및 진전을 바탕으로 다자안보협력의 구조가 마련될 수 있을 것이다.

외교·안보정책의 두번째 고려사항은 미·북수교 및 일·북수교가 미칠 영향과 관련하여 이슈별 대응책을 마련하는 것이다. 양자관계의 상이성에도 불구하고 대체적으로 공통적으로 관련되는 이슈들은 양자적 동맹관계의 변화양상, 한반도평화체제전환문제, 안보협력의 형태와 유형 등이다. 이러한 이슈들을 중심으로 양자관계와 다자관계의 조정 및 변화에 대비한 정책방향을 마련해야 한다.

우선 한·미동맹의 변화방향에서는 한반도평화체제전환과 한·미동맹의 조정방향, 주한미군의 위상과 역할변화, 한·미합동군사훈련의 조정 등의 이슈가 다루어져야 한다. 그리고 대일외교·안보정책에서는 대북경제적 보상과 남북경협 연계, 북한의 핵문제와 미사일개발문제, 평화체제전환에 대한 국제적 보장, 안보협력 등의 이슈가 취급되어야 한다. 대중외교·안보정책에서는 중·북군사동맹에 대한 대응, 한·중안보협력, 한반도평화체제전환 등의 이슈가 논의되어야 한다. 대러외교·안보정책에서는 러·북우호협력조약의 개정문제, 한반도평화체제에 대한 국제적 보장, 한·러안보협력 등의 이슈가 다루어져야 한다.

남북한 교차승인은 한국의 대중·러관계정상화 이후 이미 예견된 일이며 동북아질서의 재편과 관련하여 언젠가는 거치지 않을 수 없는 관문이다. 남북한 교차승인과 동북아질서재편과정에서 불안정한 요인을 최소화하고 통제가능한 영역과 합의가능한 영역을 최대한 확대하는 것이 필요하다. 이 과정에서 한국의 중요한 정책목표는 북한의 안정적 변화와 통일환경의 조성, 동북아협력구조의 형성이다. 앞으로 양자관계와 남북관계, 다자관계가 중첩적으로 전개되는 상황에서 각 이슈별, 단계별, 관계별로 정책목표와 우선순위, 정책수단을 강구하고 이를 종합적으로 연결하는 종합적 구도가 요청된다.

<표 3> 남북한과 4국간 주요 이슈의 조정방안

	미 국	일 본	중 국	러시아
북 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미·북수교(부분 타결)</li> <li>- 북한핵개발 의 혹 해소, 한반 도평화체제전 환 및 군비통 제의 기본구도 에 대한 합의</li> <li>○미·북불가침협정 또는 미·북기본 관계 조약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○일·북수교(부분타 결)</li> <li>- 과거사해석과 경 제적 보상문제 타결</li> <li>- 일본인납치문제, 북한미사일개 발문제 미해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○중·북우호협력조 약의 개정 논의</li> <li>- 중국의 군사개 입조항 삭제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○러·북우호협력 조약 개정</li> <li>- 러시아의 군사 개입조항 삭 제</li> <li>- 군사기술협력 지속</li> </ul>
남 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한핵문제, 미 사일문제, 한반 도평화체제전환 관련 공조</li> <li>○한·미동맹 조정 (포괄적 안보협 력지향)</li> <li>- 한국군의 전시 작전통제권 환 수, 병립형 작 전체제 발전, 한·미동맹의 지역안보협력 지향, 주한미군 의 감축 및 배 치조정, 한·미 합동군사훈련 의 다자합동군 사훈련 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○일본의 대북경제 보상과 남북경협 연계</li> <li>○북한핵문제 및 미 사일개발 관련 한 일공조</li> <li>○한반도평화체제에 대한 국제적 보장</li> <li>- 6자회담, 동북아 안보협력체제</li> <li>○한일안보협력</li> <li>- 포괄적 안보협력</li> <li>- 신뢰구축조치</li> <li>- 중국의 우려 해소</li> <li>- 마·일신안보협력 과 연계한 한 일안보협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○중·북군사동맹성 격 약화 노력</li> <li>○한·중안보협력</li> <li>- 남북한, 중국간 군사교류 시도</li> <li>○한반도평화체제 전환 관련 한·중 협력</li> <li>○한·중불가침협정, 또는 한·중기본관 계 조약</li> <li>○주한미군의 지역 균형자역할에 대 한 중국의 묵인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○한반도평화체제 에 대한 국제적 보장</li> <li>- 6자회담, 동 북아안보협 력체제</li> <li>○한·러안보협력</li> <li>- 군인사교류</li> <li>- 무기 및 기술 이전 확대</li> <li>- 군사협력체널 제도화</li> </ul>

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강원식 외. 「한반도평화체제 구축방안」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 강원식. 「한·러안보협력방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 「한반도 통일과정에서 러시아의 역할」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 길정우 외. 「북한핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김국신. 「북·미관계와 한·미관계 변화전망」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 김태현 역. 「세계화시대의 국가안보전략」. 서울: 나남, 1995.
- 김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책: 한국 통일외교에 대한 시사점」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 신상진. 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 우리의 대응책」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 외무부. 「한반도문제 주요 현안 자료집」. 서울: 외무부, 1998.
- 이교덕. 「북·일수교와 남북한관계」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 이도형. 「조총련의 실제」. 서울: 남북문제연구소, 1993.
- 정춘일. 「선진국방의 지평」. 서울: 을지서적, 1998.
- 코기타 키요히토. 「북송 일본인 처 일시귀국과 일본·북한관계」. (민족통일연구원 정책연구자료 98-08, 1998).
- 홍규덕. 「동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책」. 서울: 민족통일연구원, 1993.

- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.
- Carter, Ashton B., William J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1992.
- Davis, Zachary S., Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. Washington, D. C.: Congressional Research Service, 1994.
- Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washinton D.C.: U. S. Department of Defense, 1995.
- Etzioni, Amitai. *A Comparative Analysis of Complex Organization*. New York: The Free Press, 1961.
- Leifer, Michael. *The Balance of Power in East Asia*. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Nolan, Janne E. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington D. C.: The Brookings Institute, 1994.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha. *A New Alliance For The Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. C.A.: Rand Corporation, 1995.
- Sutter, Robert G. *Vietnam-U.S. Relations: The Debate over Normalization*. Washington D. C.: Congressional Research Service, October 1994.

- The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washinton D. C.: The White House, 1994.
- U. S. Department of State. *Easing Sanctions against North Korea*. Washinton D. C.: U. S. Department of Defense, 1995.
- \_\_\_\_\_. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washinton D. C.: U. S. Department of Defense, 1995.
- United States Institute of Peace. *A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations*. Washinton D. C.: United States Institute of Peace, 1996.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.

## 2. 논 문

- 강한구. “「미일 안보공동선언」이후 일본의 방위논의.” 『주간국방논단』, 636호 (1996).
- 김성한. “한·미안보협력관계 발전방안.” 『안보학술논집』, 8집 1호 (1997).
- 김영진. “조·미관계의 진전.” 『世界』, (1995. 4).
- 김창수. “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정방향.” 『통일연구논총』, 제4권 1호 (1995).
- 김태현. “동북아 다자안보협력체제에 대한 재고찰.” (민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 「평화와 통일, 민족화해의 남북관계를

향하여」, 1998. 12. 3).

박종철. “미·북군사회담과 한국의 대응방향.” 「통일연구논총」. 제5권 1호 (1996).

\_\_\_\_\_. “세계화전략과 다차원적·다층적 안보정책.” 「전략논총」. 제4권 1호 (1996).

백진현. “남북한 평화체제구축의 과제와 문제점.” (한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995년 11월 11일).

\_\_\_\_\_. “휴전협정체제의 대체에 관한 연구.” 통일원. 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」. 서울: 통일원, 1991.

서주석. “21세기 한국의 국익과 한·미안보협력 관계의 조정방향.” 「국방논집」. 제33호 (1996년 봄).

\_\_\_\_\_. “4자회담 개최시 한반도평화체제 구축문제와 남북군사협상.” (통일원 남북회담사무국 세미나 발표논문, 1996. 5. 21).

\_\_\_\_\_. “북한의 대미·일 관계개선과 남북한 긴장완화.” 「한반도군비통제 21」 (1997. 7).

심경옥. “교차승인 완성후 한국의 대러 안보정책.” 「국방논집」. 제32호 (1995년 가을).

연현식. “일·북수교의 전망과 대응.” 「국방논집」. 제37호 (1997년 봄).

유병화. “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구.” 통일원 편. 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」. 서울: 통일원, 1990.

윤덕민. “21세기 새로운 한일안보관계의 모색.” (한국국제정치학회, 한국국제정치학회 충청지회 국방학술회의, 「한국군 50년과 한반도안보환경」, 1998. 9. 25).

이교덕. “한·일회담에 비추어 본 북·일수교협상: 기본문제 및 보상문제의 타결 전망에 대하여.” 「통일연구논총」. 제4권 1호 (1995).

- 이상균. “유럽통합의 안보적 고찰.” 『국제정치논총』. 제35집 2호 (1995).
- 이영길. “교차승인 이후 한국의 대중정책.” 『국방논집』. 제32호 (1995 겨울).
- 이종석. “통일정책.” 백중천 편. 『탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 이철기. “4자회담의 쟁점과 과제: 새로운 인식과 접근의 필요성.” (민주평화통일자문회의 주최 세미나, 『평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여』, 1998. 12. 3).
- \_\_\_\_\_. “통일시대를 위한 한반도 군비통제 및 군축의 새로운 방향 모색.” (한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 『분단 50년과 통일의 전망』, 1995. 11. 11).
- 제성호. “한군군 작전권과 그 환원문제.” 국토통일원. 『군축 및 군비 통제에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1989.
- 최종철. “교차승인 완성후 한국의 안보정책.” 『국방논집』. 제32호 (1995 겨울).
- Lee, Seo-Hang. “Multilateral Security Regime in Northeast Asia: Policies and Attitudes of Four Regional Powers.” in Yong-Soon Yim, et al., eds., *Security Environment in the 21st Century and Korea's Strategic Options*. Seoul: The Research Institute for International Affairs and The Korean Association of International Studies, 1997.
- Niksch, Larry A. “U.S. Troop Withdrawal from South Korea: Past Shortcomings and Future Prospects.” *Asian Survey* (March 1981).

Park, Jongchul. "U.S.-DPRK Missile Talks and South Korean Response." *Korea and World Affairs*. Vol. 20, No. 4 (Winter 1996).

Quinones, Kenneth. "North Korea's Nuclear Site: Fact or Fiction?" (Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report, Policy Forum Online #21, Oct, 1998).

Solomon, Richard. "The Last Glacier: The Korean Peninsula." (Testimony at the Subcommittee of the U.S. House, February 11, 1991).

Witt, Joel S. "Response to Quinones' Policy Forum Online #21." (Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report, Policy Forum Online #21, Oct. 13, 1998, napsnet@nautil).

### 3. 기 타

「경향신문」

「동아일보」

「말」

「서울신문」

「연합통신」

「조선일보」

「중앙일보」

「한겨레신문」

「한국일보」

*Washington Post*

### 最近 發刊資料 案内

#### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	著	5,500원
96-14 북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15 통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	著	5,000원
96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이현경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱	著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민	著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영	著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태	著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중	著	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영	著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호	著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘	著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영윤	著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	著	4,000원

97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	著	5,500원
97-26	북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	著	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의	김병로 김성철	共著	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	著	4,500원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	著	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕	著	4,500원
98-07	1998년도 통일문제 국민여론조사결과	최진욱 정영태 홍용표 박형중 허문영	共著	발간예정
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	著	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	著	6,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥태환  
전현준  
제성호의共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996

옥태환  
전현준  
제성호의共著 10,000원

북한인권백서 1997		
	김병로 송정호 共著	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997		
	김병로 송정호 共著	\$11.95
북한인권백서 1998		
	최의철 송정호 共著	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1998		
	최의철 송정호 共著	\$11.95
■ 연례정세보고서		
96	統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997	6,000원
97	統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998	5,000원
■ 학술회의 총서		
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원

97-01 4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02 분단비용과 통일비용	7,500원
97-03 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05 한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06 북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01 남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
<b>■ 통일문화시리즈</b>	
96-01 統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02 統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>	
統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원

統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
統一研究論叢, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

- 97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability 7,000원
- 97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals 6,500원

## 민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)  
민족통일연구원 정보자료실(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

