

인문사회연구회  
업종연구총서 2000-03



대북포용정책의 효율적 추진을 위한  
주변 안보·외교환경 조성방안

여 인 곤 (통 일 연 구 원)  
김 국 신 ( " )  
신 상 진 ( " )  
배 정 호 ( " )  
박 영 호 ( " )

통일연구원

## 머 리 말

국제관계에서 20세기 말의 냉전종식으로 세계적인 핵분쟁의 위협은 최소한으로 축소되었다. 국가간 관계에서 군사력이 아직도 중요하나 경제적, 정치적, 생태적, 정보기술적 요인들이 더 큰 역할을 하고 있다. 특히 국제경제관계의 심화와 다양화는 국가간 상호의존성을 확대하고 있고, 더 안정되고 위기억제적인 국제질서 구조의 형성을 위한 전제조건들이 형성되고 있다. 그러나 이와 동시에 새로운 도전과 위협도 나타나고 있다. 향후 국제질서 재편과 관련, 단극체제를 지향하려는 세력과 다극체제를 구축하려는 세력간의 대립이 있다. 또한 국제안보 관련 문제들을 해결하는데 있어서 인권을 중시하는 세력과 주권을 중시하는 세력간의 갈등이 노정되고 있다. 이와 같이 과도기적 특징을 나타내고 있는 국제질서 하에서 동북아 역내를 포함한 대부분의 국가들은 실용주의적인 대외정책을 추진하고 있다.

한편 한반도에서는 오랫동안 지속되고 있던 남북한 간의 적대감이 분단 55년만에 처음으로 개최된 남북정상회담을 계기로 많이 해소되었다. 그럼에도 불구하고 남북한 간에는 상이한 이념과 체제의 차이로 상호불신이 상존하고 있어 우리 정부가 대북 포용정책을 수행하는데 장애요인으로 작용하고 있다. 국제질서가 아직까지 과도기적인 특징을 나타내고 있어 용이하지는 않을 것으로 판단되나, 우리 정부의 대북 포용정책을 효율적으로 추진할 수 있는 한반도 주변의 안보 외교 환경을 조성하는 것이 이러한 장애요인을 제거하는 한 방법이 될 수 있을 것이다.

이러한 배경에서 본 연구가 추진되었고 우리 정부의 대북정책 및 주변 4국정책의 입안과 집행에 대한 기초자료로 활용되기를 기대한다.

2000년 12월

통일연구원

여인곤 김국신 박영호 배정호 신상진

요 약

본 보고서는 『인문사회연구회 2000년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 9개 국책연구기관이 협동으로 수행한 연구과제입니다.

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

## I. 서론

1998년 2월 25일 출범한 김대중 대통령의 『국민의 정부』는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 대북정책의 목표를 두고 있다. 현단계에서는 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하는 것이 시급하다고 판단하고 있다. 『국민의 정부』의 대북정책 기조는 한편으로는 굳건한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 추구하는 포용정책이다.

한반도문제는 민족내부 문제이면서 국제문제이기 때문에 남북한간의 협상과 합의만으로 화해·협력, 한반도 평화정착, 통일 등 한반도문제가 근본적으로 해결될 수 없으며 한반도에 지정학적, 전략적 이해를 갖고 있는 주변국들의 지지와 협력이 필수적으로 요청된다. 따라서 중요한 문제는 남북대화를 여러 차원에서 중단없이 지속하되 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 주변 안보·외교 환경을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 본 연구의 목적은 서독사례 연구를 통해 이에 대한 정책대안을 제시하려는 데 있다.

## II. 서독 사례연구

2차세계대전에서의 패배와 동서진영 간의 냉전 대두로 유럽에서는 1949년 동서독 분단국가가 성립하였다. 서독은 50년대에 친서방외교를 추진하여 1955년 주권을 회복하였으나 냉전의 첨예화로 동서독 분단은 심화되었고, 60~70년대 동방정책을 통해 동서독간의 특수관계를 설정하였으며, 80년대 균형외교를 통해 1990년 10월 3일 통일을 달성할 수 있었다.

서독 사례 연구를 통한 시사점은 주변정세 변화에 대한 능동적 대처, 우방국의지지 확보, 주변 외세의 활용, 주변국들의 우려 불식 등의 필요성이다. 서독정부는 독일정책을 수행하는데 있어 NATO, WEU, EC와 굳게 결속하였다. 60년대 후반과 70년대 초에 동방정책을 만개시킨 브란트 수상도 미국과의 긴밀한 관계를 독일정책의 기본요소로 삼았다. 서독 정부는 주변 외세를 활용한 우회전략으로 1970년 「독·소 조약」, 「독·폴란드 조약」을 체결한 이후 1972년 「동서독 통행조약」, 「동서독 기본조약」을 체결함으로써 인적, 물적 교류·협력을 제도화하였다. 또한 서독은 NPT 서명, 무력사용 포기, 불가침 약속, 병력 감축 등으로 강대국 독일의 재등장에 대한 주변국들의 우려를 통일시까지 불식시키고자 매우 노력하였다.

### III. 동북아 안보환경과 남북한관계

#### 1. 동북아 안보환경

동북아 지역에서는 냉전종식 이후의 유일 초강대국 미국을 정점으로 하여 중·일·러가 정치, 경제, 군사적으로 일정한 영향력을 행사하려는 「1+3」 형태의 동북아관 ‘팍스 컨소시아’(Pax Consortia) 체제를 형성하면서 협력과 경쟁의 관계를 보여주고 있다. 이러한 상황에서 미·일 신안보체제 대 중·러 전략적 동반자관계의 경쟁구도가 노정되고 있다.

그러나 경제면에서는 지역경제 회복과 지역국간 경제협력이 확대되는 추세를 보이고 있다. 미·중은 중국의 WTO 가입을 합의하였고, 한국은 외환위기를 극복하였으며, 한·중·일 3국은 동북아 경제협력 방안을 구체적으로 논의하기로 1999년 11월 ASEAN 비공식 지도자회담에서 합의하였다. 또한 미·일은 1999년 9월 미·북 베를린 회담이후 대북 경제제재를 일부 해제하였다.

미국의 군사력과 경제력을 고려할 때, 미·북 수교이후에도 단기적으로 동북아 역학관계가 크게 변할 가능성은 낮다. 미·북, 일·북 수교는 한반도문제의 국제화와 동북아 세력균형의 제도화를 초래할 것이므로 주변국은 남북한의 급격한 통일보다는 평화공존의 정착을 위한 정책들을 수행할 것으로 전망된다.

## 2. 남북한관계

한국정부는 대북 포용정책의 연장선상에서 한반도문제의 근본적 해결을 위한 포괄적 접근방안을 제시·추진하고 있다. 구체적인 내용은 ① 불신과 대결의 남북한 관계를 화해와 협력의 관계로 전환, ②미·북과 일·북 관계정상화, ③한반도에서 대량살상무기 개발 억제와 군비통제, ④북한의 개방과 변화의 환경과 여건 조성, ⑤정전체제의 평화체제로의 전환 등이다.

남한을 배제하는 ‘통미봉남’ 정책을 추진하던 북한은 김대중 정부의 포용정책을 ‘새로운 형태의 흡수전략’으로 인식하다가 점차로 ‘더 두고 보자’는 입장으로 선회하였고 결국 긍정적으로 수용하게 되었다. 2000년 3월 9일 김대중 대통령의 「베를린 선언」을 계기로 남북한간 비공개 접촉이 이루어졌고, 역사적인 남북정상회담이 6월 13~15일 개최되었다. 북한의 대남정책이 전략적 변화인가에 대해 문제가 제기될 수 있으나 북한은 최소한 정책의 변화를 보이고 있다. 정상회담 이후 남북한 관계는 당국간 회담(장관급 회담)의 제도화, 직항로 개설, 국방장관회담 개최 등으로 긴장완화의 추세를 보이고 있다.

향후 김정일 국방위원장의 서울 답방 성사는 남북당국간 대화체제의 제도화를 더욱 촉진시키는 터전이 될 것으로 예상된다. 한반도 평화체제 구축문제는 남북관계 및 미·북 고위급회담의 진전과 관련되어 있다. 미·북간에는 미사일문제가 남북간에는 평화체제의 문제가 논의될 수도

있다. 다만, 북한이 한반도 안보문제를 미국과 다루려고 하는 근본적 입장을 어떻게 변화시킬 것인가가 남북간 평화체제 문제에 대한 논의 여부에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 남북 경제교류·협력은 경의선과 경원선 철도 연결 공사의 진행, 투자보장·이중과세 방지·분쟁해결·청산거래 등 경협이 제도화를 위한 제반 조치의 합의가 향후 규모확대 및 제도적 발전 여부의 중요한 관건으로 작용할 것이다. 일반교역은 제한된 범위 내에서의 지속적인 증가가 예상된다. 사회문화교류는 ‘보다 많은 접촉·대화·협력’을 추구하는 대북정책이 지속적으로 추진될 것이고, 민간분야의 교류·협력 수요도 증가하는 추세가 유지될 것이다. 특히 남북 정상회담 이후 남북관계의 개선은 쌍방간에 사업성이 있는 언론·문화·예술교류와 축구·농구 등 체육교류의 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 북한은 선별적 교류·협력을 추진하면서 경제적 대가의 수준을 높일 가능성도 있다. 이산가족문제는 일정한 규모의 상봉이 지속되면서 적십자 회담에서 면회소 설치, 생사확인 및 서신교환, 전화 및 인터넷 등 다양한 매체를 통한 상봉 추진 등에서 합의가 도출될 가능성이 있다. 그러나 이산가족문제를 외부정보의 유입 관점에서 우려하고 있는 북한의 근본적인 입장이 바뀌지 않는 한 대규모의 상봉이 성사될 가능성은 낮을 것이다. 한편 북한은 미국 및 일본과의 관계 개선과 궁극적인 수교를 계기로 하여 중국과 미국에 대한 등거리노선을 강구·추진함으로써 양국으로부터 최대한 실리를 획득하려는 정책을 지향할 것이다.

## IV. 북한의 대외정책과 주변국의 대북한정책

### 1. 북한의 대외정책

탈냉전기 북한외교는 공세적인 혁명외교에서 탈피하여 체제유지를 목표로 한 수세적인 외교로 변화되었다. 사회주의권의 붕괴로 외교적 고립과 경제난에 처한 북한은 90년대 전반기에는 핵, 후반기에는 미사



일 개발을 통해 주변국의 안보우려를 야기하면서 경제적 실리를 확보하는 외교를 수행하였다. 1999년 9월 15일 「페리 보고서」 발간을 계기로 미·북 및 일·북간의 긴장이 완화되자 이후 북한은 전방위외교를 추진하고 있다. 2000년에 이탈리아, 호주, 필리핀과 수교하였고 남북정상회담 개최이후 「아세안지역포럼」(ARF)에 8월 27일 가입하였다. 2000년 말 또는 2001년 초에 캐나다, 뉴질랜드 등과의 수교에 합의하였고 「아세아개발은행」(ADB), 「세계은행」(IBRD) 등 국제금융기구에 가입할 가능성이 커지고 있다.

## 2. 주변국의 대북한정책

중국의 대북한 정책기조는 붕괴방지를 위한 최소한의 원조 제공, 개방정책의 설득, 전통우호관계의 복원 등이다. 중국은 전략물자 지원, 대량살상무기 개발 반대, 남북관계 및 미·북과 일·북관계개선 지지, 경제개혁·개방의 권유 등의 대북한정책을 추진하고 있다.

미국의 대북한 정책기조는 제네바 합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 북한과의 접촉 확대 등이다. 미국은 핵·미사일의 개발 저지, 경제제재 해제 및 식량지원, 4자회담을 통한 평화체제 구축, 「페리 보고서」에 기초한 한반도 냉전구조 해체, 관계개선 등의 대북한정책을 추진하고 있다.

부시 공화당 정부의 대북정책은 상호주의 원칙을 엄격히 적용함으로써 미·북관계 개선 속도를 늦출 수는 있지만, 기존의 개입정책의 큰 틀에서 급격히 변화하기는 어려울 것으로 판단된다.

일본의 대북한 정책기조는 단기적으로는 주요 현안의 처리 및 한반도에 대한 영향력 확보를 위한 ‘신뢰할만한 채널의 확보’이고, 중장기적으로는 ①전후결산, ②한반도에 대한 영향력 증대, ③동북아 지역에서의

영향력 증대, ④ 환동해 지역의 발전 및 대륙진출을 위한 교두보 확보 등이다. 일본은 ‘접근과 대화’를 통한 관계개선, 억지력 강화, 미사일 개발에 대한 강경 대응 등의 대북한정책을 추진하고 있다.

러시아의 대북한 정책기조는 김정일 정권 지지, 핵개발 저지, 경제관계 확대 등이라고 할 수 있다. 러시아는 남북대화화 개혁·개방 지지, 대량살상무기 제거, 대미·일 관계정상화 지지, 경협확대, 남북평화협정 지지 등의 대북한정책을 수행하고 있다.

## V. 주변 안보·외교환경 조성방안

### 1. 기본방향

첫째, 주변국들에 한반도 평화와 안정 유지가 동북아 정세 안정에 직결되어 있다는 점을 주지시켜야 한다. 둘째, 통일한국이 주변국들에게 위협을 제기하지 않을 것임을 강조함으로써 남북한 화해·협력 증진, 한반도 평화체제 구축 등 한반도문제 해결과정에서 주변 4국의 지지를 유도해야 한다. 셋째, 남북한간 군사적 신뢰구축 분위기 조성을 위한 주변국의 협조를 유도해내기 위해 한·미 동맹관계를 탈냉전 시대에 부합하는 미래지향적인 방향으로 조정할 필요가 있다. 넷째, 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하는데 주변국들의 적극적인 동참을 촉구해야 할 것이다. 다섯째, 동북아지역 차원의 협력안보를 강화해 나가야 한다.

### 2. 세부 추진방안

#### 가. 주변 4국 차원

## (1) 대미정책

미국의 외교전통과 남북관계의 현실을 고려해 볼 때 대북정책의 기조가 급격히 변화하기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 부시 행정부 외교·안보팀의 보수적인 성향을 고려해 볼 때 미국의 대북 협상 자세는 상호주의 원칙을 엄격히 적용함으로써 보다 강경한 방향으로 선회할 가능성이 높다. 따라서 한국 정부는 새로운 공화당 행정부의 외교·안보 실무자들을 적극 설득하여 미·북관계가 남북관계 개선 속도에 병행하여 진전될 수 있도록 적극적인 외교활동을 전개해야 한다. 대북정책을 둘러싼 한·미 공조관계를 강화하기 위해서는 기존의 한·미 협의기구를 강화하거나 그 수준을 높이는 방안을 적극 고려해야 한다. 예를 들자면, 현재 차관보급 대표로 운영되고 있는 한·미·일 '3자 조정·감독그룹'(TCOG)의 수석대표 직위를 차관급으로 격상하여 양국간 정책조율을 더욱 긴밀하게 하여야 한다.

향후 미·북협상의 최대 현안은 북한 미사일 문제가 될 것이다. 그러나 미사일 문제를 둘러싼 미국과 북한의 협상은 단기간내에 급속한 해결책을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 북한측은 미사일 실험발사 유보 이상의 양보는 금전적 보상을 요구하고 있는 반면, 미국은 미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 원칙적으로 거부하고 있기 때문이다. 따라서 미사일 협상은 북한이 미사일 개발·수출을 중단함으로써 혜택을 받을 수 있는 일본·이스라엘 등이 보상책을 마련하는 방향으로 타협안을 마련하는 것이 바람직하다. 그리고 북한 핵·미사일 문제의 완전한 해결은 미·북관계가 꾸준히 개선되어 국교가 정상화되는 시점에서 찾는 것이 바람직하다는 점을 미국측에 대해 적극 홍보하여야 한다.

북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 미국이 대북 경제제재 완화조치를 더욱 확대하여 서방 기업의 대북 투자를 활성화시켜야 한다. 따라서 한국은 미국 기업과 한국 기업의 합작투자를 적극 유도하여 다른

외국 기업들의 대북투자도 급속히 증대될 수 있도록 노력해야 한다. 이와 함께 미국 정부로 하여금 국제테러국가 명단에서 북한을 삭제하도록 노력하는 한편, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관을 통해 대북 개발자금 지원을 추진해야 한다.

한·미 양국은 4자회담에서 군인사의 상호방문 및 군사정보의 교류 등 미·북간 군사적 신뢰구축조치에 북한측이 호응하도록 노력을 기울여야 한다. 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 4자회담에서 북한의 핵사찰 수용 및 미사일 수출 포기, 남북한 군비통제, 주한미군의 역할 변경 등 남북한 군사·안보 문제를 포괄적으로 논의할 수 있을 것이다.

미국의 새로운 공화당 행정부도 클린턴 행정부가 추진해 온 대북정책의 연장선상에서 북한과의 관계를 점진적으로 개선시키는 것이 한반도의 안정을 추구하는 미국의 동북아 전략에 도움이 된다. 따라서 우리는 미 국내 여론이 남북관계 개선과 병행하여 미·북관계 개선을 적극적으로 지지하도록 한·미간 학술회의, 의원외교, 미국내 로비활동 등을 통한 홍보활동을 적극 전개해야 한다. 유럽국가들과도 개방외교를 적극 추진하고 있는 북한의 최근 행태에 비추어 보면 향후 미·북관계는 일단 조심스러운 낙관적인 견해를 가지고 전망해 볼 수 있지만 미국과 중국·러시아의 관계 변화가 한반도에 어떠한 영향을 미치게 될지 불확실한 상황이다. 따라서 우리는 한·미 안보협력관계를 축으로 하여 대북 포용정책을 지속적으로 추진하도록 해야 한다.

## (2) 대중정책

남북관계 개선을 위해 중국의 건설적인 중재역할 행사를 계속 요청하고 중국채널을 효과적으로 활용한다. 특히 중국공산당 정치국상무위원회와 당 중앙외사영도소조의 인사들과 교류를 확대해야 할 것이다.

북한의 대미·일 관계개선에 대한 중국의 적극적인 지지를 유도해야 하는데, 이는 중국의 일부 전략가들은 미·일의 한반도정책에 대해 의혹을 갖고 급속한 미·북, 일·북관계 발전을 우려하고 있기 때문이다. 또한 북한이 개방하게 되면 중국 동북삼성지역에 대한 한국의 투자가 확대될 것이라는 점을 강조하고 북한의 개방과 변화를 위한 중국의 영향력 행사를 촉구해야 한다. 한·미 군사동맹의 성격변화가 이루어지는 경우, 중국에 중·북 동맹조약 제2조 자동군사개입 조항의 삭제나 기본조약으로의 변경을 촉구할 필요가 있다.

### (3) 대일정책

일·북관계가 남북 화해·협력과 평화공존, 북한의 개혁·개방 등에 순기능적으로 작용하도록 한·미·일 공조체제에서 ‘전략적 이니셔티브’를 확보해야 한다. 또한 대북 투자, 일·북 국교정상화시 50~100억달러로 추정되는 배상 및 보상금 등 일본의 경제력을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 북한의 개혁·개방을 촉진하기 위해 2002년 월드컵의 남북한 분산개최를 일본과 함께 적극 고려해야 한다. 또한 일본의 대북 접근이 한반도에 대한 영향력 확대로 연결되지 않도록 전략적 제어장치를 마련해야 할 것이다.

### (4) 대러정책

러시아는 남북대화 촉진을 위한 중계자 역할을 자임하고 있는 바, 역할 가능 분야를 외교채널을 통해 구체적으로 파악할 필요가 있다. 서독의 경우와 같이 남북한 도시간 자매결연에 대한 러시아 정부의 중계 역할을 요청할 수 있을 것이다.

러시아가 미·북 및 일·북 관계정상화를 위한 국제적 분위기를 조성해 주도록 요청하고, 러시아와 군사교류·협력을 확대함으로써 북한 핵과 미사일에 관한 정보의 상호교류를 추진해야 할 것이다.

## 나. 동북아 차원

동북아지역에서는 미국의 NMD 및 TMD 구상에 반대하고 있는 중국과 러시아가 미·일 신안보체제에 대응하는 전략적 동반자 관계를 강화하고 있고, 또한 북한과 중·러의 전략적 제휴에 따른 신북방 삼각체제가 형성될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 따라서 한국은 한반도의 입지를 제약할 수 있는 동북아 대립구도가 형성되어 심화되지 않도록 동북아 다자간 안보협력 대화 및 협력체제의 구축을 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다.

동북아 역내에서는 정치·안보를 포함한 포괄적 협력레짐의 구축에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있고, 공감대도 확산되고 있다. 북한 또한 2000년 7월 27일의 제7차 방콕 ARF에서 회원으로 가입하였다. 따라서 한국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력이 효과적으로 이루어 질 수 있도록 경제외교, 군사외교 등 포괄적인 접근을 통하여 역내 상호이해 및 상호의존을 심화시키는 전략적 노력을 추구하여야 할 것이다.

구체적으로, 한국은 동북아지역에서 다자간 안보협력이 전개될 수 있도록 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 역내 안보협력의 중요성에 대한 공감대 확산, 공동의 안보과제 개발, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 아울러 역내 안정의 필요성의 절박한 인식이 제고 및 확산되고 다자간 안보협력 레짐의 구축이 21세기 동북아 지역의 지극히 중요한 과제로 부각될 수 있도록 ‘21세기 동북아 경제발전과 역내국가들의 협력’에 대한 구체적인 공동연구와 더불어 이를 실제로 실행시키는 노력을 전략적으로 하여야 할 것이다. 한국으로서는 경의선, 경원선 등 철도 복원에 따른 동북아 물류기지로써의 기여, 남북경제교류에 따른 동북아 경제협력의 활성화 촉진 등 남북경제공동체의 구현이 동북아 경제발전에 기여하는 있는 효과를 분

석·제시함으로써 한국의 평화발전과 동북아 경제협력을 전략적으로 연계시키고, 따라서 상호의존의 심화와 상호이익의 증대에 따른 공동안보, 협력안보의 필요성을 제고시켜야 할 것이다.

# 차 례

I. 서론 .....	1
II. 서독 사례연구 .....	5
1. 50년대 친서방외교와 동서독 분단의 심화 .....	6
2. 60~70년대 동방정책과 동서독 특수관계 .....	14
3. 80년대 균형외교와 동서독 통일 .....	34
4. 정책적 시사점 .....	46
III. 동북아 안보환경과 남북한관계 .....	51
1. 동북아 안보환경 .....	51
2. 남북한관계 .....	62
IV. 북한의 대외정책과 주변국의 대북한정책 .....	87
1. 북한의 대외정책 .....	87
2. 주변 4국의 대북한정책 .....	95
V. 주변 안보·외교환경 조성방안 .....	164
1. 기본방향 .....	164
2. 세부 추진방안 .....	168
참고문헌 .....	190



## 표 차 례

<표 IV-1> 환경의 변화과 다차원적 인식 .....	129
<표 IV-2> 국교정상화 본 회담과 북·일의 입장 .....	135
<표 IV-3> 미·일 新 『방위협력지침』 관련 3개 법안의 주요 내용 .....	139
<표 IV-4> 남북한에 대한 러시아의 교역실적 .....	159
<표 V-1> 일·북관계의 다차원적 인식과 제약요인 .....	177
<표 V-2> 일·북관계의 다차원적 인식과 촉진요인 .....	177

## I. 서론

한반도문제는 민족내부의 문제인 동시에 국제문제이다. 독일문제의 경우도 민족내부의 문제와 국제문제를 동시에 내포하고 있었으나 독일인들은 이 두가지 문제를 슬기롭게 해결함으로써 45년간의 분단을 극복하고 1990년 통일을 달성하였다.

그러나 우리나라의 경우 탈냉전의 국제적 분위기 속에서 1991년 12월 『남북기본합의서』가 채택되었으나 한·미 양국의 팀스피리트 훈련을 구실로 한 북한의 남북대화 거부와 핵문제로 한반도의 긴장과 남북한 간 불신이 다시 고조되었다. 모처럼 합의된 김영삼 대통령과 김일성 간의 남북정상회담이 1994년 7월 8일 김일성의 급작스런 사망으로 무산된 이후에도 한국 정부는 남북대화 재개를 위한 여건조성을 위해 다양한 노력을 기울였다. 그러나 북한은 ‘통미봉남’ 전략을 구사하는 한편, 경수로 사업, 남북교역 및 시범적 경협, 인도적 지원 문제 등 당국간 직접대화가 필요하지 않은 분야에서만 남한과의 관계를 제한적인 수준에서 유지하였다. 특히 북한은 정전체제의 무실화 기도와 1996년 9월 잠수함의 강릉 침투사건, 1997년 7월 북한군의 비무장지대 침투사건 등을 통해 한반도에서의 긴장을 고조시켰다.

1998년 2월 25일 출범한 김대중 대통령의 「국민의 정부」는 현단계에서 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하는 것이 시급하다고 판단하고 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 대북정책의 목표를 두게 되었다. 또한 신 정부는 ①평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③ 화해·협력의 적극 추진을 대북정책 3대원칙으로 설정하였다. 이와 함께 「국민의 정부」는 한편으로는 굳건한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스

## 2 대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 추구하는 포용정책을 대북정책의 기조로 삼게 되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 대남관계에서 당국간 직접대화를 회피·거부하고 민간차원의 교류를 통해 경제적 실익만을 취하면서 대미관계 개선에 정책의 우선순위를 두었다. 또한 북한은 1998년 6월 속초 앞바다에 대남 잠수정 침투, 8월 미사일 시험발사, 금창리 지하 핵시설 의혹 등을 통해 남한 및 동북아 지역 안보를 위협하였다.

이에 따라서 김대중 대통령은 핵, 미사일, 남북대화 등 모든 대북현안과 미·북 수교 등 북한의 관심사를 포괄적으로 접근하여 일괄타결함으로써 한반도의 50년 냉전구조를 허물어야 한다고 인식하고 한반도 문제의 근원적 해결을 위한 외교적 노력을 기울이게 되었다. 김대중 대통령의 한반도 냉전구조 해체 구상에는 첫째, 남북한 적대관계 해소, 둘째, 미국과 일본의 대북관계 정상화, 셋째, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, 넷째, 한반도에서 대량살상무기 제거와 군비통제, 다섯째, 정전협정의 평화협정으로 대체라는 5가지 요소가 포함되어 있다.<sup>1)</sup> 반면, 북한은 당국간 대화를 포함한 남북간의 폭넓은 대화를 위해서는 남한의 자주화·연북화해 정책·콘크리트 장벽과 국가보안법 철폐·안기부 해체·외세와의 공조파기 등의 선행조건들이 해결되어야 한다고 주장하고 한·미 합동군사연습 중지와 미군철수, 미·북 평화협정 체결 등을 요구하였다. 특히 북한은 「국민의 정부」의 대북 포용정책을 북한 흡수정책으로 인식하였다.

이러한 상황에서 김대중 대통령은 대북 포용정책의 목적이 한반도 냉전구조를 완화하는 것과 평화통일의 기초를 구축하는 데 있음을 분명히 하는 한편, 2000년 3월 9일 「베를린 선언」을 통해 북한을 정부차원에서 적극 지원할 의사가 있음을 선언하였다. 이에 따라서 단기내에

1) 통일부, 「평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장」, pp. 16~17.

미국과 일본으로부터 경제지원을 기대할 수 없다고 판단한 북한은 남북정상회담에 합의하였고, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 역사적인 평양 정상회담을 통해 「6·15 남북공동선언」을 채택하게 되었다. 분단이후 최초의 남북정상회담이 개최되고 「남북공동선언」이 채택된 것은 대북 포용정책이 북한의 신뢰를 얻었다는 점, 한반도 주변 4국과 유럽국가 등이 남북대화를 지지하고 있다는 점, 「베를린 선언」이 북한의 수용 근거를 제공하였다는 점 등 때문이었던 것으로 분석된다. 남북정상회담 이후 남북한관계는 정치, 경제, 군사, 문화 등 제분야에서 신속히 폭넓게 진전되고 있어 일부에서는 그 속도와 폭을 우려도 하고 있다. 그럼에도 불구하고 김대중 대통령은 한국과 동아시아의 민주주의와 인권 신장, 특히 북한과의 평화와 화해에 기여한 공로로 12월 13일 역사적인 2000년 노벨 평화상을 수상하게 되었다.

그러나 우리가 항상 염두에 두어야 할 것은 전술한 바와 같이 한반도문제가 민족내부 문제이면서 국제문제라는 점이다. 남북한간의 협상과 합의만으로 화해·협력, 한반도 평화정착, 통일 등 한반도문제가 근본적으로 해결될 수 없으며 한반도에 지경학적, 전략적 이해를 갖고 있는 주변국들의 지지와 협력이 필수적으로 요청된다. 따라서 중요한 문제는 남북대화를 여러 차원에서 중단없이 지속하되 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 주변 안보·외교 환경을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 유리한 주변 안보·외교 환경을 조성하여 대북 포용정책을 효율적으로 추진할 수 있는 정책대안을 제시하려는 데 목적이 있다. 대북 포용정책의 목적이 통일보다는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 있기 때문에 본 연구에서는 분석의 초점을 통일실현보다는 한반도 평화와 안정 및 남북한 화해·협력 증진에 두었다.

총 5장으로 구성된 본 논문의 제2장에서는 서독의 사례연구를 통해 한반도 평화와 안정 및 남북한간 화해·협력을 증진하기 위한 정책적 시

#### 4 대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

사점을 도출하였다. 제3장에서는 냉전종식 이후 동북아 안보환경과 남북한관계 현황을 고찰하였고, 제4장에서는 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책을 분석하였다. 주변국의 대북한정책에서는 북한에 가장 큰 영향을 미치고 있는 국가가 중국임을 고려하여 중국, 미국, 일본, 러시아 순으로 분석하였다. 마지막 제5장에서는 대북 포용정책이 효율적으로 추진될 수 있는 주변 안보·외교환경이 무엇인가에 대한 개념규정을 내리고, 그러한 환경을 조성하기 위해서는 우리 정부가 어떠한 정책들을 추진해야 하는가를 서독 사례연구, 동북아 안보환경과 남북한관계 현황, 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책 등을 종합적으로 고려하여 제시하였다. 정책대안은 기본방향과 세부 추진방안으로 구분되었고 세부 추진방안은 동북아 차원과 주변 4국 차원에서 제시되었다.

## II. 서독 사례연구

한국과 독일은 제2차세계대전 직후 미·소를 중심으로 한 동서진영 간의 냉전구조로 인하여 야기된 분단의 길을 걸어왔다. 그러나 독일은 1990년 10월 3일 45년간의 민족분단을 극복하고 한국보다 먼저 금세기 최대의 역사적인 통일위업을 달성하였다. 독일이 이와 같은 통일을 달성할 수 있었던 주요 요인은 서독의 정치적 안정과 막강한 경제력 뿐만 아니라 서독 정부의 외교 역량 등이라고 할 수 있다. 특히 국제질서 변화에 능동적으로 대처한 서독 정부의 외교 역량은 분단관리와 통일 과정에서 매우 중요한 역할을 하였다.

통일이전 서독의 외교정책은 일반적으로 서방정책(Westpolitik)과 동방정책(Ostpolitik)으로 구분된다. 서독은 통일시까지 동독을 국제법상의 국가로 인정하지 않았기 때문에 독일정책(Deutschlandpolitik)을 외교정책으로 간주하지 않았다.<sup>2)</sup> 서독은 “양 독일은 서로 외국이 아니므로 외교정책이란 용어의 본래 의미의 외교정책은 문제가 되지 않으나 동독이 소련의 지도력하에 있는 국가들과 밀접하게 관계하고 있기 때문에 독일 문제를 도외시키고서는 동방정책은 비현실적인 것이다”<sup>3)</sup>라는 견해를 취하면서 독일문제<sup>4)</sup> 해결에 관련된 정책을 독일정책이라는 용어를 사용하였다. 이러한 맥락에서 서독 정부의 외교정책을 정확히 분석하기 위해서는 서방정책과 동방정책 및 독일정책을 함께 분석할 필요가 있다.

2) Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa*(Frankfurt: S. Fischer Verlag, 1968), p. 142.

3) Willy Brandt, “German Policy Toward the East,” *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 3(April 1968), p. 476.

4) 제2차세계대전 종결 직후 독일문제는 ①자르(Saar)지역 문제, ②베를린 문제, ③독일과 폴란드의 경계인 오데르(Oder)-나이세(Neiße) 국경선 문제, ④평화조약 체결 문제, ⑤독일 재통일 문제라는 5개의 부분 문제들로 구성되어 있었다. 프랑스와 독일간 분쟁지이었던 자르지역 문제는 주민투표 실시로 1957년부터 이 지역이 서독의 한 주로 편입됨으로써 해결되었고, 나머지 4개의 부분 문제는 통일과 함께 모두 해결되었다.

본 장에서는 1949년 동서독의 정부수립 이후부터 1990년 통일시까지 서독 정부의 외교정책 추진과정을 국제질서의 변화와 관련지어 50년대 동서냉전기 아데나워 수상의 친서방외교, 60~70년대 데탕트기 브란트 수상의 신동방정책, 80년대 신냉전기와 탈냉전기 콜 수상의 균형외교 및 통일외교로 대별하여 분석하고 우리 정부의 대북 포용정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 김대중 대통령의 대북 포용정책이 브란트 서독 수상의 신동방정책과 유사함을 고려하여 50년대 서독의 외교는 개괄적으로 고찰하고 60년대 이후 외교를 중점적으로 분석하고자 한다.

## 1. 50년대 친서방외교와 동서독 분단의 심화

### 가. 아데나워 집권 전반기(1949~55)

통일문제와 관련, 서독의 헌법인 기본법<sup>5)</sup>을 제정할 당시 입법의원들은 독일민족의 단일성이 자유, 자결, 민주주의, 유럽통합의 기초 위에서 회복되어야 한다는 생각을 갖고 있었다. 따라서 1949년 5월 제정된 서독의 기본법은 그 전문에서 “독일민족이 자신의 민족적, 국가적 단일성을 지키고, 통합된 유럽에서 동등권을 가진 일원으로 세계평화에 이바지하며… 자유로운 자결로 독일의 단일성과 자유를 완수하도록” 규정하고 있다. 또한 서독 기본법은 통일 방법에 관하여 2가지의 길을 열어 놓았다. 제23조는 기본법이 우선적으로 서독지역에만 유효하고 “독일의 타부분(동독)에서는 편입(Beitritt) 이후에 발효될 수 있다”고 규정함으로써 동독의 서독으로의 편입에 의한 통일의 길을 열어 놓았다. 기본법의 유효기간에 관한 규정인 제146조에는 “독일국민의 자유로운 결정에 의한 헌법이 발효되는 날 기본법이 그 효력을 상실한다”고 규정되어 있다. 이는 동서독 국민이 자유 총선거를 통하여 하나의 통일의회를 구

---

5) 서독의 입법의원들은 어쩌면 달성될 지도 모르는 통일을 복잡하지 않게 하기 위하여 헌법이라는 용어를 피하였다.

성하고 이 의회가 새로운 헌법을 제정한 다음 통일정부를 수립할 수 있게 한 것이다.

서독 정부는 1949년 9월 수립되었으나 국방과 외교 정책 및 대외무역이 1948년 9월 점령조례에 의해 미국, 영국, 프랑스 서방 3국의 통제하에 있었다. 이 때문에 서독은 서방 3국의 보호령과 같은 지위에 있었다. 따라서 초대 수상 아테나워(1949~1963) 외교의 전반기(1949~1955) 주요 목표는 친서방정책을 추진하여 서독의 주권을 회복하고 다른 서방국들과의 동등권을 확보하는 것이었다. 이와 함께 제2차세계대전 종료 이후부터 미국은 일면 소련을 전쟁 말기 적군에 의해 확보된 영향권 내에 묶어두고, 타면 서독을 정치, 경제, 군사적으로 서방에 통합시키려는 이중봉쇄(double containment) 정책을 수행하고 있었다.<sup>6)</sup> 따라서 이 당시 아테나워 수상의 친서방외교는 서독과 미국의 이해의 일치 결과라고 할 수 있다.

경제면에서 미국은 유럽 경제부흥과 경제통합 정책의 일환으로 서독과 프랑스를 주축으로 하는 「유럽석탄철강공동체」(ECSC)를 1951년 4월 발족시켰다. 안보면에서 한국전쟁 발발을 계기로 서방 국가들은 「유럽방위공동체」(EDC)의 형성을 시도하였으나 프랑스 의회의 비준 거부로 실패하자 새로운 방위체제를 모색하게 되었다. 이 결과 서방 국가들은 서독에 대한 서방 3국의 점령통치를 종식시키고 서독을 「서구동맹」(WEU)<sup>7)</sup>과 「북대서양조약기구」(NATO)에 가입시키는 「파리 조약」을 1954년 10월 체결하였다. 1955년 5월 이 조약의 발효와 더불어 서독은 주권과 동등권을 회복하였고 NATO에 가입하게 되었다. 서방측에서 서방 세계의 방위를 위한 서독의 기여문제가 논의되었을 때 아테나워 수

6) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*(New Haven and London: Yale University Press, 1989), p. 143.

7) 1954년 10월 영국, 프랑스, 서독 및 베네룩스 3국간에 결성된 NATO 틀내에서의 집단원조협정이다.



상은 서독의 재무장과 NATO 가입의 댓가로 ①서독의 전독일에 대한 단독대표권의 승인, ②독일민의 단일성 회복을 위한 전승 4국의 책임, ③자유선거에 의하여 구성된 독일정부와 체결된 평화조약에서 독일 최종국경의 확정을 요구하였다.<sup>8)</sup> 서독의 NATO 가입과 동시에 「서독과 서방 3국간의 관계에 관한 조약」(일명 독일조약)이 발효됨으로써 서방 3국은 독일 재통일과 평화조약을 포함하여 베를린 및 전독일에 관한 책임과 권리를 계속 보유하게 되었으며, 최종적인 독일국경은 통일된 독일과 전승 4국간에 체결될 평화조약에서 확정하기로 되었다.

한편 독일정책과 관련, 서독 정부는 동독이 자유 선거에 의해 수립된 정부가 아니므로 서독이 전독일에 대한 단독 대표권을 갖는다는 입장을 취하면서 동독을 승인하지 않았고 동독 정부와 협상도 하지 않았다. 이와 같은 정책으로 서독 정부는 동독을 국가로 승인하는 듯한 인상을 주지 않기 위하여 1950년부터 시작된 양독 교역에서 ‘수출’(exports)과 ‘수입’(imports) 대신 ‘반출’(deliveries)과 ‘반입’(purchases)이라는 용어를 사용하였다. 또한 서독은 동독 주민과 동독 정부를 구분하였는데, 동독 주민을 히틀러 통치에 이어 계속 독재 국가에 살고 있다고 동정한 반면, 동독 정부를 ‘그 지역’(the zone)이나 ‘소위 동독’(so-called GDR)이라고 불렀다. 그러나 서독 정부는 자신을 ‘전독일 정부’(all-German government)라고 칭하였다.<sup>9)</sup>

반면, 동독은 자신만이 독일 역사와 문화 전통의 정당한 계승자이며 수호자라는 역사 의식을 갖고 있었다. 이러한 역사 의식에 기초된 동독의 통일에 대한 기본입장은 전독일에 사회주의 체제를 확립하여 독일민의 단일성을 회복한다는 것이었다. 동독도 이 시기에 자국만이 전독일을 대표하는 단독 대표권이 있음을 강조하였다. 그로테볼 동독 수상

---

8) Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*(Stuttgart: Klett-Cotta, 1988), p. 62.

9) Hanrieder(1989), p. 146.

은 동서독의 동수대표로 구성되는 「전독입법협의회」의 구성을 위한 선거를 1950년 11월 실시하자고 주장하기도 하였다.

1952년 3월 스탈린은 서방 3국에 독일과 평화조약을 체결할 의사가 있음을 알리는 각서를 보냈다. 그러나 스탈린은 평화조약 초안에서 독일이 어떠한 군사동맹에도 가담하지 않을 의무를 조건으로 내세웠다. 서독 정부와 서방측은 이를 서구 통합과정과 「유럽방위공동체」 계획 및 서독의 서방 진영으로의 편입을 지체시키거나 방해하려는 책동으로 간주하고 스탈린의 제의를 거부하였다. 그러나 당시 야당이었던 사민당은 전승 4국이 즉각 협상에 들어가 유엔 감시하의 자유선거를 실시하도록 요구했다. 일부 사람들은 서독 정부와 서방 3국의 상기와 같은 거부를 ‘잃어버린 통일의 기회’라고 비판하기도 하였다.<sup>10)</sup> 이 당시 스탈린은 서방의 대소 봉쇄정책에 대한 대응으로 독일을 중립화시킬 의도를 실제로 갖고 있었으나 서방측이 수락하지 않을 것도 예상하고 있었다는 것이 후일의 평가이다.

서독이 NATO에 가입한 직후 동독도 소련 및 동구 국가들의 군사동맹체인 「바르샤바 조약기구」 창설의 서명국이 되었으며, 소련은 1955년 9월 「동독과 소련간의 관계에 관한 조약」에서 동독의 주권을 승인하였다. 이로써 1955년 후반기부터 독일의 분단은 심화되었다.

#### 나. 아테나워 집권 후반기(1955~1963)

주권 회복 직후 서독의 외교정책은 미국에 정향되어 있었으나 1950년대 말부터는 외교의 중점이 프랑스에 주어졌다. 이는 미국이 소련에 대한 긴장완화 정책<sup>11)</sup>을 추진하면서 독일문제를 도외시하는 데에 대한

10) 스탈린 각서에 대한 서독내 논쟁에 대해서는 Helmut Kistler, *Die Bundesrepublik Deutschland: Vorgeschichte und Geschichte 1945-1983*(Wolfenbüttel: Roco-Druck GmbH, 1991) pp. 133~136 참조.

분노와 유럽 주둔 미군의 철수 가능성이 있는 상황에서 미국 이외의 다른 동맹국을 얻고 유럽 통합을 추진하기 위해서는 프랑스와의 화해가 중요하다는 인식 때문이었다. 프랑스의 드골 대통령도 미국과 서독 관계를 악화시키고 유럽에서의 주도권을 획득하기 위해서는 서독과의 관계가 중요하다고 판단하였다. 이러한 배경에서 서독과 프랑스는 1957년 3월 유럽 경제통합을 촉진시키기 위한 「유럽경제공동체」(EEC)와 원자력 산업을 발전시키기 위한 「유럽원자력공동체」(EURATOM)를 각각 발족시켰다. 또한 양국은 1963년 1월 화해, 안보·경제·문화 및 유럽통합 면에서 협력 강화, 국가와 정부 수반 및 외상 회담의 정례화 등을 주요 내용으로 하는 공동성명을 채택하고 「독·불 협력조약」<sup>12)</sup>을 체결하였다. 이 당시 유럽의 이해문제를 둘러싼 영국과 프랑스 간의 대립 조정이 필요하였다. 그러나 3국이 모이면 곧 이 중에서 2국이 친해질 것인데 이 경우 서독이 제3자로 따돌림 받을 것을 우려한 아테나워 수상은 프랑스와의 관계만을 중시하였다.<sup>13)</sup>

아테나워 수상은 1955년 9월 모스크바를 방문하여 소련과 외교관계를 수립하는 한편, 소련 정부로 하여금 1만명의 독일 전쟁포로들을 석방하게 하고 경제관계 증진에 합의하였다. 그의 모스크바 방문 배경은 ①1955년 여름 아이젠하워 미대통령이 긴장완화 정책과 4국 정상회담을 추진하고 있었다는 점, ②1955년 5월 전승 4국의 점령하에 있던 오스트리아가 스위스 모델에 따라 중립국이 됨으로써 오스트리아 문제가 해결되었다는 점, ③소련이 아무런 조건 없이 서독과 관계정상화를 희망하였다는 점 등이었다. 서독 정부는 전승 4국의 일원인 소련의 특별 지위를 인정하고 외교관계를 수립한 것이다.<sup>14)</sup> 이 때 아테나워 수상은

- 
- 11) 1955년 전승 4국에 의한 오스트리아의 중립화 결정은 아이젠하워 미대통령에 의해 소련의 약화로 받아들여졌고 그는 소련과 군비제한 등에 대한 협상이 가능하다고 판단하였다. Kistler(1991), pp. 176~177.
- 12) 공동성명과 조약은 Das Auswärtige Amt(Hrsg.), *Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland*(Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1972) pp. 490~493 참조.
- 13) 빌리 브란트 저, 『브란트 회고록』(월간중앙 '76년 8월호 별책부록), pp. 133~134.

불가닌 소련 수상에게 서한을 보내 양국 간의 국교수립으로 국제무대에서 독일민을 대표하는 서독 정부의 법적지위가 변경되거나 상호간의 영토보유 상태를 인정하는 것은 아니며, 독일국경<sup>15)</sup>의 최종결정은 평화 조약에 유보되어 있다는 점을 재차 명확히 하였다.

독일정책과 관련, 주권을 회복하게된 서독은 독일의 재통일을 유럽 안보와 긴장완화의 전제조건으로 보았다. 즉 이 당시 서독 정부는 ‘선(先) 독일 재통일, 후(後) 유럽 평화’ 정책을 추진한 것이다. 특히 아테나워 수상은 정치적으로 민주화되고 경제적으로 안정된 또한 NATO와 굳게 결속된 서독이 ‘힘의 정책’(policy of strength)에 기초하여 자석처럼 동독을 흡수할 수 있을 것으로 판단하였다. 이것이 소위 아테나워 수상의 ‘자석이론’(magnet-theory)이다.<sup>16)</sup> 그러나 흐루시초프 소련 공산당 제1서기는 이미 1955년 7월 동베를린 연설에서 “서방측의 정책으로 두 개의 독일이 성립되었으며 이에 만족해야 한다”고 함으로써 소위 ‘2국가 이론’(two-states-theory)을 명백히 한 바 있었다. 또한 10월 제네바 외상회의에서 몰로토프 소련 외상은 서독 정부의 ‘선 독일 재통일, 후 유럽 평화’ 정책과는 상반되게 “독일문제의 해결은 유럽 안보문제에 종속되어야 한다”고 밝힘으로써 우선 유럽 안보문제가 해결되어야 독일문제도 해결될 수 있다는 입장을 취하였다. 따라서 소련은 독일과 유럽의 분단극복 대신에 현상유지와 유럽 국경의 승인을 요구하였다.

서독 정부는 소련과의 외교관계 수립으로 서독이 소련의 ‘2국가 이론’을 받아들이고 있는 것 같은 인상을 불식시킬 필요가 있었다. 이를 위해서 서독 정부는 전보다 더 강력히 서독의 전독일민에 대한 단독대표권을 주장하게 되었다. 이와 함께 12월 폰 브렌타노 서독 외상은 차관의 이름을 원용한 ‘할슈타인 독트린’(Hallstein-Doctrine)을 발표하였다.

14) Hacke(1988), p. 82.

15) 이 당시 서독 정부는 1937년의 독일 국경선을 주장하고 있었다.

16) Hacke(1988), p. 63.

이 독트린의 주요 내용은 “동독에 대한 보장자로서 소련의 특수한 성격 때문에 소련에게는 특별한 지위를 부여하였으나, 동독과 이미 외교관계를 수립하였거나 장차 외교관계를 수립하려는 모든 국가들에게는 서독이 외교관계를 단절하거나 거부하겠다”<sup>17)</sup>는 것이었다. 이러한 정책에 따라서 서독은 1957년 유고슬라비아, 1963년 쿠바와 외교관계를 단절하였다. 이 정책은 비공산주의 국가들이 동독을 외교적으로 승인하는 것을 막기 위한 효과적인 수단이 되었다.

자유선거에 의한 재통일이라는 서독측의 제안을 거부하던 울브리히트 동독 공산당 제1서기는 1956년 12월 31일 『신독일』(Neues Deutschland) 공산당 기관지에서 재통일시까지 잠정적인 해결책으로 연합(Konföderation)의 형성을 주장하였다. 또한 그는 1957년 2월 양 독일의 동일한 대표로 전독일협의회를 구성하고 이를 동독과 서독으로 이루어지는 국가연합의 공동기구로 하자고 제의하였다. 소련도 이러한 국가연합안을 독일통일에 있어 필요불가결한 조치라고 동독의 입장을 지원하였다. 이에 대해 서독 정부는 동서독의 사회적 동질성 결여, 정치적 목표차이, 정통성에 대한 인식차이를 들어 현실성이 없음을 지적하였다. 또한 서독 정부는 점령국으로서 소련이 서방 3국과 더불어 독일통일에 책임이 있음을 밝히고 전독일의 자유선거에 의한 통일을 계속 주장하였다.<sup>18)</sup> 이후 양 독 간에는 아데나워 수상의 친서방정책, 서독의 전독일민에 대한 단독대표권 요구와 ‘할슈타인 독트린’ 선언, 동독의 서독에 대한 국가승인 요구 등으로 ‘부정적인 관계 내지는 비관계의 상태’가 지속되었다.

이미 1954년 10월 서방 3국과 무력포기 원칙에 합의한 서독 정부는 1956년 9월 각서에서 소련 및 동구제국과 무력포기에 관한 선언을 할

17) Wolfgang Benz(Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Politik*(Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1983), pp. 364~365.

18) Kistler(1991), pp. 179~180; Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen(Hrsg.), *DDR Handbuch*(Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1979), pp. 266~267.

준비가 되어 있음을 밝혔다. 또한 아이젠하워 미대통령은 미·소관계의 개선에 관심을 갖기 시작하였고 1956년 폴란드와 헝가리 사태이후 동구에서는 이념보다는 국가 이익을 중시하는 경향이 나타났다. 이러한 배경에서 서독 사민당 의원인 약쉬(Jaksch)의 보고서를 기초로 “전독일을 자유롭게 회복하고 소련 및 동구제국과 평화롭고 순조로운 관계를 유지하는 것이 목표인 동방정책을 동맹국들과 공동으로 수행할 것을 정부에 권유한다”는 결의안이 1961년 6월 연방의회에서 채택되었다.<sup>19)</sup> 그러나 아데나워 자신의 보수적이고 반공주의적인 정치 성향 뿐만 아니라 흐루시초프의 1958년 11월 베를린 최후통첩<sup>20)</sup>과 1961년 8월 베를린 장벽 설치<sup>21)</sup>는 서독의 동방정책과 독일정책을 더욱 어렵게 하였다. 1962년 가을 브란트 서베를린 시장은 제2차세계대전 종료이후 양독 간의 무역정책 조정역할을 수행해 오던 「국경무역신탁관리소」의 확대를 시도하였으나 아데나워 수상은 큰 관심을 보이지 않았다.<sup>22)</sup> 이 당시 서독 주간지 「쉬피겔」이 공공연히 알려진 국방체계의 취약성을 기사화한 데 대해 정부가 국가기밀의 누설을 이유로 강경조치를 취한 사건이 발생하였다. 87세의 노정치가 아데나워는 「쉬피겔」 사건에 대한 야당과 지식인 등의 비난에 직면하여 1963년 10월 사퇴하였다.

결국 아데나워 수상의 친서방외교는 50년대 전반기에는 서독의 주권과 동등권 확보에 기여하였고 후반기에는 서독에 안보를 보장해주고 경제를 재건시키는 데 중요한 역할을 하였다. 그러나 그의 보수적인 정치적 성향에 기인된 일방적인 친서방외교는 독일 및 유럽 분단을 심화

19) Das Auswärtige Amt(1972), pp. 444~448.

20) 흐루시초프가 서베를린을 비군사화된 자유시로 만들자는 각서를 서방 3국과 서독 정부에 보냈다. 그러나 서방측은 서베를린을 동독에 귀속시키려는 소련의 의도로 파악하였고 서방과 서베를린의 연결이 단절되기 때문에 흐루시초프의 제의를 거부하였다.

21) 1945~49년 시기에 동독으로부터 서독으로의 탈주자는 약 80~100만명, 1949~61년 시기에 동베를린으로부터 서베를린으로의 탈주자는 약 350만명인 것으로 알려지고 있다. Walter Priesnitz(전 내독성 비서실장, 연방내무성 차관), “서독의 대동독 화해·협력정책 평가,”(한·독 Workshop, 2000.5.16, 베를린).

22) 브란트(1976), p. 132.

시키고 나아가 동서독 관계를 악화시키는 한 원인을 제공한 것으로 평가된다. 아테나워 수상은 국제정세를 잘 파악하고 있었다. 그러나 “베를린 문제와 그의 이른바 동방에 대한 태도는 강경하기 짝이 없었다. … 동구 지도자들에 대한 그의 판단 역시 경직성을 면치 못했다.”<sup>23)</sup>

## 2. 60~70년대 동방정책과 동서독 특수관계

### 가. 에르하르트 정부 시기(1963~1966)

1962년 10월의 쿠바 위기가 평화적으로 해결됨에 따라서 이념적, 권력정치적으로 대결 상태에 있던 미·소 관계에 변화가 나타났고, 동서진영 간의 블럭 대결구조도 이완되기 시작하였다. 또한 유럽대륙에서는 1958년에 집권한 드골 프랑스 대통령이 독자노선을 추구하고 있었다. 이와 같은 국제적 상황에서 존슨 미대통령(1963~69)의 새로운 긴장완화 정책은 서독 외교정책에 결정적인 영향을 미쳤다.

지방선거에서 기민당의 연속된 패배로 사임한 아테나워의 수상직을 연방경제장관이었던 에르하르트가 1963년 10월 계승하였다. ‘독일 경제 기적의 아버지’라고 불리우는 에르하르트 수상은 서방정책과 관련하여 2가지 문제에 직면해 있었다. 첫째는 존슨 미행정부의 긴장완화 의지에 대한 독일인의 답을 찾아내야 하는 것이었고, 둘째는 드골 프랑스 대통령의 NATO 탈퇴에 직면하여 서방에서 서독 정부의 새로운 역할을 정립하는 것이었다. 이와 관련, 아테나워 수상 말기부터 서독의 서방 결속은 불가결하나 이것이 일차적으로 대륙중심적-서구 중심적이어야 하는가 아니면 안보정책상 대서양 중심적-미국 중심적이어야 하는가를 둘러싸고 서독 정치계, 특히 기민당내에 논란이 있었다. 전자 드골주의자(Gaullists)의 대표자는 아테나워이었고 후자 대서양주의자(Atlanticers)

---

23) 브란트(1976), p. 131.

의 대표자는 에르하르트이었다. 에르하르트는 독일문제에 대한 미국의 관심을 유도하기 위해 또한 서독의 안보 때문에 먼저 미국과의 결속은 불가피하다는 입장을 취하고 있었다. 또한 에르하르트 수상은 세계 경제에서 서독의 역할을 제고시키기 위해 노력하였다. 아데나워 수상이 권력정치를 중시하는 마키아벨리스트라면 에르하르트 수상은 아담 스미스 형의 정치가로서 정치보다 경제를 중시하였다. 따라서 이 시기 서독 외교는 실용적 보수주의자인 쉬뢰더 외상을 중심으로 수행되었다. 에르하르트 정부는 집권 초기부터 「경제협력개발기구」(OECD)의 전신인 「유럽경제협력기구」(OEEC)와 「관세 및 무역에 관한 일반협정」(GATT) 등 세계경제기구로의 서독 가입을 적극 추진하였다.<sup>24)</sup>

에르하르트 수상은 국제질서가 변화하는 가운데 전승 4국이 다시 독일문제를 거론해 주기를 바랐지만 미·소 양국은 독일문제의 거론으로 긴장완화라는 새 싹이 잘려버리는 것을 원하지 않았다. 특히 1965년 5월 12일 서방은 「독일선언」을 통해 서독이 긴장완화 정책을 서투르게 주도하고 있는 것에 대한 우려를 표명하였다. 에르하르트 수상은 미국 방문을 통해 존슨 미행정부가 서독 정부의 재통일 요구를 타당한 것으로 인정을 하고 있으나 이 문제를 새로이 거론하고자 하지 않는다는 것을 인식할 수 있었다. 서독 정부는 미국이 독일문제에 더욱 관심을 갖게 하기 위한 하나의 방편으로 미국의 베트남에 대한 정책을 지지해주었다.

동방정책 및 독일정책과 관련, 에르하르트 정부의 2가지 중요한 문제는 동구 국가들과 외교관계를 수립하는 것과 동독에 대한 비승인정책을 견지하는 것이었다. 즉 에르하르트 정부는 존슨 미행정부의 긴장완화 정책과 서독의 동구에 대한 이해를 배경으로 동구 제국과의 정치, 경제, 사회, 문화 관계 개선에 유연성을 보이는 유연한 동방정책

24) Hacke(1988), pp. 103~110.



(flexible Ostpolitik)<sup>25)</sup>을 추진하였다. 그러나 에르하르트 정부는 동독 정부가 동독민들의 자유의사에 의하여 수립되지 않은 독재정부라는 이유로 협상하려고 하지 않았고 동독을 고립시키려 하였다. 우선 에르하르트 수상은 정부성명에서 긴장의 제거를 위한 소련과의 접촉을 환영한다고 밝혔고 1964년 9월 흐루시초프도 서독을 방문해 새로운 정책을 수행할 의사가 있음을 밝혔다. 그러나 그 다음 달 흐루시초프의 실각으로 서독과 소련의 관계는 개선되지 않았다. 소련은 에르하르트 정부가 NATO 옹호, 미국의 베트남전 지지, 동독에 대한 비타협적 정책을 추진하고 있다고 비난하였다. 브레즈네프 소련 공산당 서기장은 서독과의 관계개선 전제조건으로 전유럽안보회의 개최를 주장하는 한편, 서독의 동방정책을 미국의 지원을 받는 군국주의나 복수주의 정책이라고 비난하였다.

동구 국가들에 대한 관계에서 서독 정부는 정치보다는 경제, 사회, 문화 관계의 확대에 목표를 두고 할쉬타인 독트린을 우회하기 위해 또한 외교관계 수립을 위한 준비를 위해 무역대표부를 설치하는 정책을 추진하였다. 60년대 초 당시 경제적으로 어려운 상황에 있던 소련의 동구 제국에 대한 투자와 지원이 불가능하게 되자 폴란드, 루마니아, 헝가리, 불가리아 등도 경제면에서 서독과의 관계를 개선시키고자 하였다. 이 결과 서독은 1963년에 폴란드, 루마니아, 헝가리, 1964년에 불가리아와 상호 무역대표부를 설치하기 위한 통상조약을 체결하게 되었다. 단지 체코슬로바키아와의 관계에 있어서는 히틀러에 즈데텐 지방을 할양한 1938년 「뮌헨협정」의 유효성 문제를 둘러싸고 어려움이 있었다. 동구 국가들은 서독이 자신들과 외교관계를 수립하기 위한 조건으로 ①서베를린의 독립적인 정치단위 승인, ②오데르-나이세 선의 인정, ③「뮌헨협정」의 애당초 잘못 인정, ④동독의 승인 등을 요구하였다.<sup>26)</sup>

25) Gerhard Schröder, "Germany Looks at Eastern Europe," *Foreign Affairs*, Vol.44, No.1(Oct., 1965), pp. 15~25.

26) Hacke(1988), p. 119.

한편 동독과의 관계에서 에르하르트 정부는 동독이 1956년말 이후부터 1965년까지 국가연합안을 계속 주장하고 있는 상황에서 다른 사회주의 국가들의 압력으로 독일문제에서 양보할 수 있도록 하기 위해 동독을 고립시키고자 하였다. 그러나 울브리히트 동독 정부는 1964년 6월 소련과 우호협력조약을 체결하는 등 오히려 소련에 더욱 의지하는 정책을 수행하였다. 이러한 배경에서 서독의 교회들과 철학자 야스퍼스(Karl Jaspers) 등은 서독 정부가 독일정책에서 새로운 조치들을 취해야 한다고 주장하였다. 반면 사민당의 브란트 서베를린 시장은 1963~65년 시기에 동독 정부와 통행협상을 성공적으로 추진하고 있었다. 이미 1963년 12월에 통행증 협정이 조인되어 허가된 자는 제한된 시간에 동독을 방문할 수 있게 되었다. 이후 4~5만명의 서베를린 시민이 약 14일간 동독을 방문하는 것이 가능하였다. 사민당은 이미 이 시기부터 ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)<sup>27)</sup> 정책을 수행한 것이다.

서독 정부는 1966년 3월 25일 동구 제국을 포함한 115개국에 무력사용의 포기에 관한 성명 교환 등을 내용으로 하는 평화각서를 보냈다. 평화각서는 또한 히틀러에 의해 파괴된 1938년의 『뮌헨협정』이 더 이상 영토상의 의미를 갖고 있지 않다고 선언하고 서독 정부의 긴장완화 정책이 더 이상 독일문제와 연결되어 있지 않다고 밝혔다.<sup>28)</sup> 이 평화각서는 동구 제국의 안보에 대한 욕구를 충족시키려는 데 목적이 있었고, 서독의 긴장완화 정책은 새로운 차원에 들어서게 되었다. 즉 서독 정부는 기존의 ‘선 독일 재통일, 후 유럽 평화’ 정책으로부터 ‘선 유럽 평화, 후 독일 재통일’ 정책으로 선회하게 되었다. 그러나 동독에는 이 각서가 보내지지 않았으며, 서독 정부가 할슈타인 독트린, 오데르-나이세 선의

27) 사민당 정치가이며 서베를린주 언론공보처장이었던 에곤 바르(Egon Bahr)는 1963년 7월 15일 투칭(Tutzing)의 신교아카데미에서 행한 독일문제에 관한 연설에서 “재통일이란 역사적인 날에 역사적인 회담에서 역사적인 결정을 통해 이루어지는 일회성 행동이 아니라 많은 조치들과 정류장을 거쳐야 하는 과정”이라고 밝히면서 ‘접근을 통한 변화’ 정책을 주장하였다. Kistler(1991), pp. 189~190.

28) 평화각서 내용은 Das Auswärtige Amt(1972), pp. 559~563 참조.

불승인, 자유선거에 의한 재통일 등 종전의 독일정책 노선을 고수하고 있었기 때문에 동독과 동구 국가들의 긍정적인 반응을 얻을 수 없었다.

결국 에르하르트 수상은 아데나워 전임 수상과 같이 친서방정책의 기초를 견지하였다. 그러나 아데나워 수상과는 달리 안보적 고려와 독일문제에 대한 관심 유도를 위해 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 한편, 세계경제에서 서독의 위상 제고를 위해 노력하였다. 에르하르트 수상의 동방정책과 독일정책은 아데나워 수상 시대로부터 기민당과 사민당의 대연정시대로 넘어가는 과도기적인 정책이었다고 할 수 있다. 그러나 에르하르트 정부의 뚜렷한 업적은 동방을 향한 주의깊은 개방정책이었다. 이는 존슨 미대통령의 긴장완화 정책에 대한 요구와 동구 제국에 대한 서독의 정치적, 경제적 이해가 결합된 산물이었다. 하지만 야당인 사민당의 정책과 비교할 때 에르하르트 정부의 동방정책은 너무 신중한 것이어서 건설적이고 성과있는 정책이 아니었다.

#### 나. 키징어·브란트 대연정 시기(1966~1969)

1960년대 중반 서독 경제의 후퇴는 기민당·자민당 연정의 위기와 연결되었고 1965년 9월 총선이후 결국 기민당의 키징어 수상과 사민당의 브란트 외상을 중심으로 하는 대연정이 1966년 12월 수립되었다. 대연정 정부는 대내적으로는 경제후퇴 극복과 사회정책의 개혁을 위해 노력하였으며, 대외적으로는 서독의 전독일에 대한 단독 대표권을 계속 유지하면서 적극적인 신동방정책을 추진하였다.

서방정책과 관련, 이전 에르하르트 정부의 친미 일변도 정책과는 다르게 대연정 정부는 미국 뿐만 아니라 프랑스와의 선린관계를 유지하기 위해 노력하였다. 그러나 대연정 초기에 서독의 미국에 대한 관계는 악화된 상태에 있었다. 주서독 미국 대사가 1966년 12월 「핵확산금지조약」(NPT)<sup>29)</sup>의 체결을 앞두고 사전협의를 없이 키징어 수상에게 조약

동의를 요구하였기 때문이었다. 그러나 대연정 정부는 미·소간의 긴장 완화 원칙들에 조심스럽게 적응하면서 서독의 국익을 확보하려는 정책을 추진하였다. 이러한 정책을 통해 서독은 미국으로부터 군수물자의 구매를 자국의 필요에 따라서 결정할 수 있게 되었다. 그러나 영국에 대한 정책에서는 키징어 수상과 브란트 외상 간의 이견이 노정되었다. 키징어 수상은 노동당 정부의 영국이 「유럽경제공동체」(EEC)에 가입<sup>30)</sup>하는 경우 서구에서 사회민주주의 세력이 득세할 것을 우려한 반면, 브란트 외상은 바로 그러한 이유에서 영국의 조속한 가입을 옹호하였다. 대연정 초기 미국에 비판적이었던 정책과 동방정책에 있어서 새로운 원리들이 프랑스 관계에 좋은 영향을 미쳤다. 그러나 드골 대통령하의 프랑스는 서독이 단결된 하나의 외교정책을 수행할 수 있는 그러한 국가가 아니었다. 드골 대통령의 1966년 7월 NATO 탈퇴 결정과 1967년 12월 영국의 EEC 가입에 대한 반대는 유럽통합 과정과 EEC를 확대하려는 서독의 정책에 반하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 서독과 프랑스 간의 우호관계는 유럽협력에 중요하기 때문에 대연정 정부는 영국과 프랑스 사이에서 중개자 역할을 하고자 하였다.

동방정책 및 독일정책과 관련, 1960년대 후반에 미국이 동서간의 장벽을 허물고 유럽에서의 정치적, 영토적 현상을 유지할 태도를 보이게 되자 대연정 정부는 유럽에서의 안보와 긴장완화가 독일문제 해결의 전제조건이라는 종전의 입장을 견지하면서 동구 제국과의 협조방식을 모색하게 되었다. 대연정 정부는 특히 서독의 긴장완화 정책에 동독을 포함시키는 신동방정책 (neue Ostpolitik)을 추진하였고 동독에 대해서는 민족자결에 의한 독일의 재통일을 강조하고 인간적, 경제적, 정신적 관계를 발전시키고자 하였다. 1966년 12월 키징어 수상이 연방하원에서 행한 정부성명<sup>31)</sup>에서는 동방정책이 서방정책보다 더 중시되었다. 소련

29) 1968년 7월 미국, 영국, 소련이 타국의 핵보유를 막기 위해 체결하였고, 당시 핵보유국이었던 프랑스와 중국은 조인하지 않았다.

30) 영국의 가입은 1973년 1월 이루어졌다.

과 동구 제국에 무력포기 선언의 제안을 되풀이 하였고 선린 및 평화적 관계의 확대를 희망하였으며 동독에 대해서는 ‘소련 점령지역’ 대신 ‘독일의 다른 일부분’이라는 용어를 사용하였다. 또한 키징어 수상은 서독의 전독일에 대한 단독 대표권 주장도 이전 같이 강조하지 않았다. 결국 이 정부 성명은 서독이 동방과의 화해와 협상에 준비가 되어 있음을 밝히는 성명이었다. 서독 정부가 이러한 신동방정책을 추진할 수 있게 된 배경은 ①에르하르트 전 정부가 동방정책에 대한 길을 열어놓았다는 점, ②기민당이 사민당과 연정을 하였다는 점, ③서독의 국력 증강으로 대미 의존도가 축소되었다는 점 등 때문이었다.<sup>32)</sup>

키징어 정부 동방정책의 첫 결실로 1967년 1월 루마니아와 외교관계가 수립됨으로써 할슈타인 독트린이 선택적으로 적용되기 시작하였고, 서독 정부는 8월 체코슬로바키아와 무역사절단을 교환하였으며 1968년 초에 유고슬라비아와도 외교관계를 수립하게 되었다. 그러나 이러한 서독의 정책에 소련과 동독은 강력히 반발하였다. 이들은 서독이 동구 제국과 외교관계를 수립하기 이전에 핵무기 포기, 오데르-나이세 선 승인, 할슈타인 독트린과 단독 대표권 요구 포기, 2개의 독일국가와 동독 승인,<sup>33)</sup> 서베를린의 자유시 인정, 미국이 배제된 전유럽안보회의의 개최 등을 요구하였다.<sup>34)</sup> 즉 소련은 미국을 유럽 대륙으로부터 축출하는 한편, 서독 긴장완화 정책의 동구 확대를 저지하고자 하였다.

또한 동독은 서독 정부의 신동방정책을 견제하기 위해 1967년부터 폴란드, 체코슬로바키아와 우호협력조약을 체결하였다. 키징어 정부는 이러한 난관을 돌파하기 위해 소련과 직접 교섭하는 한편, 무력포기에 관한 협상을 시작하였다. 그는 1967년 4월 동독 정부에 전독일에서 양

31) Das Auswärtige Amt(1972), pp. 572~576.

32) Hacke(1988), p. 151.

33) 동독은 1966년 12월 서독에서 대연정 정부가 수립되자 국가연합안을 철회하였다.

34) Hacke(1988), p. 119.

독일인의 일상생활을 용이하게 하기 위한 16개조를 제안하였다.<sup>35)</sup> 그는 경제와 교통 분야에서의 협력 강화와 학술·기술·문화 교류를 위한 합의를 도출하고자 하였다. 이는 ‘접근을 통한 변화’ 정책으로 재통일에 이르는 변화는 아니더라도 독일문제의 지속적인 해결을 준비하기 위한 ‘규제되어진 병존’(ein geregeltes Nebeneinander)에 이르게 하는 변화이었다. 동년 5월 쉬토프 동독 각료회의 의장은 정상관계 수립, 현존 국경의 승인, 단독 대표권의 포기, 포괄적인 무력포기 협상 등을 요구하고 키징어 수상을 동베를린으로 초청하는 서한을 서독 정부에 보냈다. 키징어 수상은 서독 수상으로는 최초로 동독의 서한에 답을 하였으나 철차문제 때문에 양측이 타협할 수 없었다. 이 당시 동독은 서독으로부터 국가승인을 받으려는 정책을 수행하였으나, 서독 정부는 동독의 승인을 배제하고 아래로부터 위로 확대되어질 수 있는 접촉을 추구하였던 것이다.

서독과 소련의 협상도 1968년 8월 『바르샤바조약기구』 5개국 군의 체코슬로바키아 침공 사태로 중단될 수 밖에 없었다. 키징어 정부는 체코 사태를 계기로 소련이 동구 블록의 강화와 이에 대한 헤게모니를 기초로 동서 간의 평화공존 정책을 추진하고 있으며 이에 대한 전제조건이 유럽 국경과 동독의 승인이라는 점을 인식하게 되었다. 소련의 의도를 간파한 키징어 정부는 1969년 7월 새로이 무력포기에 관한 협상을 제안하였고 소련도 모스크바에서의 대화 재개를 제안하였다. 또한 1969년에 서독과 소련 간에 천연가스 파이프라인 설치에 관한 협상이 시작되는 등 서독과 소련을 포함한 동구 국가들과의 경제협력이 활발히 이루어졌다.

그러나 이 당시 키징어 수상과 브란트 외상 간에 의견상이가 노정되었다. 즉 브란트 외상은 유럽안보회의 개최와 동독의 승인이라는 소련

35) Das Auswärtige Amt(1972), pp. 597~598.

제안에 협상할 준비가 되어 있었으나, 키징어 수상은 유럽안보회의의 개최에 대해서는 회의적인 태도를 보였고 독일에서 2개 국가의 승인을 단호히 거부하였다. 특히 기민당은 체코 사태를 예로 들어 소련 외교가 무력사용을 기본으로 하고 있다는 것을 강조하고 서독의 단독 대표권과 할슈타인 원칙 고수, 동독의 비승인, NATO 강화 등 기존의 원리들에 입각하여 동방 및 독일정책을 수행하려 하였다. 특히 ‘접근을 통한 변화’ 정책이 더 이상 필요하지 않다는 입장을 취하였다. 따라서 대연정 초기에 이루어졌던 동방정책과 독일정책에 대한 기민당과 사민당 간의 이해일치는 없어지게 되었다.

결국 대연정 정부는 서독 및 유럽의 안보를 미국의 안전보장에 의존하면서 영국 및 프랑스와의 관계 강화를 통한 유럽통합을 모색하는 서방정책을 추진하였던 것으로 평가할 수 있다. 다른 한편 대연정 정부는 발전된 경제력과 유연한 외교정책을 기초로 미국의 정책에 맹종하는 것이 아니라 미국의 베트남 개입을 무조건 지지하지 않는 등 서독인들의 자의식을 인식시켜 주었다. 또한 에르하르트 전 정부가 조심스런 동방정책을 추진한 것과는 달리 대연정 정부는 소련 및 동독을 포함하는 동구 국가들과 타협할 준비가 되어 있었다. 그러나 유럽안보회의의 개최와 동독의 국가승인 및 오데르-나이세 국경선 승인 요구 등으로 큰 진전을 볼 수 없었다. 그럼에도 불구하고 대연정 정부의 상기와 같은 준비단계가 없었더라면 후임 브란트 수상이 동방정책과 독일정책에서 괄목할만한 결실을 보지 못했을 지 모른다.

#### 다. 브란트 정부 시기(1969~1974)

동방정책과 독일정책을 둘러싼 기민당과 사민당 간의 이견, 1969년 3월 서독 연방대통령 선출시 중도파 자민당의 사민당 후보 하이네만에 대한 지지 등과 동년 9월 총선을 계기로 사민당의 브란트 수상과 자민당의 쉘 외상을 중심으로 하는 연정이 10월에 최초로 수립되었다. 브란

트 수상은 1970년 양독 정상회담 개최와 「독·소 조약」 및 「독·폴란드 조약」 체결, 1971년 「베를린 4국협정」과 「동서독 우편통신 의정서」 조인, 1972년 「동서독 통행조약」과 「동서독 기본조약」 체결, 1973년 동서독의 유엔 동시가입 등을 통해 자신의 동방정책과 독일정책을 만개시킬 수 있었다. 이는 「전략무기제한협정」(SALT) 체결 등 미·소 간의 성숙된 긴장완화, 자본과 기술 도입을 위한 소련의 서독에 대한 접촉 희망, 서독의 소련 및 동구 국가들에 대한 접근이라는 3가지 요인이 동시에 발생하였기 때문이었다. 특히 서방측은 소련에게는 유럽의 현상유지와 동구에 대한 지배권 확립이 모든 고려사항들의 전제조건임을 체코 사태를 통해 알게 되었다. 반면 소련은 1969년 3월 우수리강에서 무력 충돌로 중소분쟁이 심화되는 상황에서 긴장완화를 통해 유럽의 현상이 유지된다면 동구권의 정치적 안정, 서독의 자본과 기술 도입을 통한 경제발전, 유럽지역의 군사안보 등을 확보할 수 있다고 판단하였다.

브란트 수상은 우선 양 독일이 수립된 지 20년이 지났기 때문에 상호관계의 조정이 필요하다는 인식을 가지고 취임 초인 1969년 10월 28일 연방의회의 시정방침 연설에서 외교정책 중에서도 특히 동방정책과 독일정책의 추진에 중점을 둔 기본방침을 밝혔다. 그는 동독과의 관계에 대해서 ①양 독일은 ‘규제되어 있는 병존’ (geregeltes Nebeneinander) 관계에서 ‘공존’(Miteinander) 관계로 이행되어야 한다. ②정부간 차원의 양독간 회담을 개최해야 한다. ③동독을 국제법적으로 승인하는 것은 고려하지 않는다. ④독일에는 두개의 국가가 존재하지만 양 국가는 서로 외국이 아니고, 그 관계는 특수한 것이다. ⑤동독과 무력위협 및 무력행사의 포기에 관한 토의를 할 용의가 있다라고 밝히면서 기민당 정권시대에 견지되어온 할슈타인 원칙과 서독의 전독일민에 대한 단독대표권의 주장을 포기할 것임을 명백히 하였다.<sup>36)</sup>

브란트 정부가 이와 같이 동독을 사실상의 국가로서 공식 인정하고

36) Boris Meissner(Hrsg.), *Die Deutsche Ostpolitik 1961-1970: Kontinuität und Wandel - Dokumentation*(Köln, 1970), pp. 380~383.



양독관계를 특수관계로 설정한 것은 국가간 관계를 수용함으로써 여왕래 등 인적교류를 확대시키려는 데 목적이 있었다. 서독 정부는 또한 동독의 존재는 존중되어야 하나, 이것이 동독의 정치질서와 사회형태에 대한 서독의 동의를 의미하는 것은 아니라는 입장을 취하였다. 또한 브란트 정부는 1969년 11월 NPT 조약에 가입하여 핵보유에 대한 야심이 없음을 대외적으로 보여 주었고 이것이 유럽에서의 긴장완화 정책에 대한, 특히 소련과의 관계를 더 개선시킬 수 있는 출발점이 되었다. 이후 브란트 정부의 동방정책 및 독일정책은 역동적으로 추진되었다. 브란트 수상이 동방정책과 독일정책을 적극 추진한 배경은 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 지난 20년간 전임자들에 의해 이루어진 재통일에 대한 노력은 헛된 것이었고 소련은 현실의 힘을 기초로 현상승인을 요구하고 있다는 것을 브란트 수상이 인식한 것이었다. 즉 서독으로서는 패전의 결과를 인정하지 않고 과거의 기억에 계속 부담을 지고 있는 한 유럽과 국제정치에서 자신의 힘과 영향력을 실제로 발휘할 수 없는 것이고, 프랑스와 영국이 모스크바와 긴밀한 접촉을 통해 유럽에서의 데탕트 추세에 따르고 있는 상황에서 서독은 이에 뒤지고 있다는 것이었다.

둘째, 서독은 자국의 안보상 당시 미국 외교정책의 정향을 무시할 수 없었다. 왜냐하면 1963년의 「핵실험금지조약」과 1968년의 NPT는 강대국 간에 핵무기 제한에는 기여하였지만 서독으로 하여금 고립의 우려를 증가시키는 것이었기 때문이었다. 더구나 NATO에 의한 핵협력의 보장이 없는 상황에서 서독도 NPT에 조인함으로써 핵보유는 불가능하게 되었던 것이다. 또한 당시 미국은 베트남 전쟁으로 유럽문제에 신경을 쓰지 못했고 NATO의 결속이 약화되고 있는 가운데 1966년 10월 존슨 대통령이 행한 ‘교량구축’에 관한 연설에서는 독일문제에 대한 언급이 없었다. 특히 맨스필드 상원의원이 계속 유럽에서 미군의 일방적인 철수를 주장하게 되자 서독 정부는 미국의 신고립주의에 대한 대응

책을 강구해야 했던 것이다.

셋째, 브란트 수상이 소련도 서독과 타협하기를 희망하고 있다는 것을 인지하였다는 것이다. 즉 무력포기에 관한 조약의 체결은 동구에서 소련 자신의 힘을 강화시킬 뿐만 아니라, 소련 경제에 자본과 기술을 제공할 수 있는 본과 새로운 무역관계를 이룩할 수 있는 기회를 줄 것이기 때문에 소련은 서독과 조속히 타협하기를 희망하고 있다는 것이었다.<sup>37)</sup>

넷째, 경제면에서 당시의 서독은 EC 내에서 주도권을 둘러싸고 프랑스와 전통적인 경합관계에 있었고 드골의 퇴진 이후 영국의 EC 가입이 예측되자 EC 내의 결속이 완화되면서 서방 제국의 대외정책, 특히 동방정책이 균열되기 시작하였다. 이에 서독은 경제적으로 EC 내에서 우위를 차지하고 있지만 동방과의 관계를 강화하여 서독 경제의 서방 지향을 수정하고자 하였다.<sup>38)</sup>

1969년 12월부터 서독과 소련간에 무력포기에 관한 회담이 본격적으로 시작되어 바르 수상성 차관이 모스크바에서 조약 체결을 위한 교섭을 하였다. 울브리히트 동독 공산당 제1서기 겸 국가평의회 의장이 하이네만 서독 대통령에게 『양독의 동등 관계 수립에 관한 조약』 초안을 위한 교섭을 12월 제안하였다. 여기서 동독은 양독 간에 정식 외교관계의 수립을 제안하고 서독 정부가 양독 간의 경계선 뿐만 아니라 오데르-나이세 선을 인정할 것을 요구하였다. 반면 브란트 수상은 슈토프 동독 각료회의 의장에게 무력포기 선언의 교환을 1970년 1월 제안하였다. 또한 바르샤바에서도 서독과 폴란드 간에 무력포기에 관한 조약 체

37) Josef Korbel, *Detente in Europe: Real or Imaginary?* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1972), pp. 201~204.

38) Werner Kaltefleiter, "Europa and Nixon Doctrine: A German Point of View," *Orbis*, XVII-I(Spring, 1973), p. 58.

결을 위한 협상이 시작되었다. 3월에는 동독의 에르푸르트(Erfurt)에서, 그리고 5월에는 서독의 카셀(Kassel)에서 독일 분단이래 최초의 정상회담이 개최되었다. 그러나 보다 긴밀한 양독관계를 확립하자는 브란트 수상의 주장에 대해 슈토프는 동독을 국제법상 국가로 승인할 것을 요구하는 등 입장 차이를 보여 양국 수상은 독일에 관련된 핵심 문제에 합의를 볼 수 없었다.

브란트 수상이 동방정책을 바탕으로 과감한 긴장완화 정책을 취하면서 동독에 대하여 ‘같은 민족’이라는 개념으로 접근하자 1971년 5월에 울브리히트를 뒤이어 당 제1서기에 취임한 호네커는 ‘2민족 2국가론’(동독에는 사회주의 민족, 서독에는 자본주의 민족)을 들고 나왔다.<sup>39)</sup> 이러한 양독 간의 입장차이에도 불구하고 소련과 동구 제국을 우회하여 동독과 조약상의 합의를 이끌어 내려는 브란트 수상의 정책으로 1970년 8월 「독·소 조약」과 12월 「독·폴란드 조약」이 체결되었다. 이 조약들에는 유럽의 현상유지, 무력사용과 무력위협 의 포기, 경계선의 불가침, 영토 요구의 포기, 경제·사회·기술·문화 관계의 확대 등이 규정되어 있다.<sup>40)</sup> 그러나 서독에 대하여 베를린 문제는 매우 중요한 사항이었기 때문에 브란트 수상은 베를린 문제가 만족할 만하게 해결되지 않으면 소련 및 폴란드와의 조약을 비준하지 않겠다는 입장을 밝혔다. 이 결과 1971년 9월 「베를린 4국협정」과 「동서독 우편·통신 협의의정서」, 12월 「서독과 서베를린 간의 민간인과 물품 통행에 관한 동서독 협정」과 「서베를린 시당국과 동독간의 여행 및 방문에 관한 합의서」 등이 각각 조인되었다. 이로써 베를린 문제는 안정되게 되었고 상기의 성과에 대해 브란트 수상에게 1971년도 노벨 평화상이 주어졌다. 「독·소 조약」과 「독·폴란드

39) Werner Weidenfeld, *Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation* (München-Wien: Gunter Olzog Verlag, 1981), p. 96.

40) 「독·소 조약」과 「독·폴란드 조약」에 대해서는 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung(Hrsg.), *Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung*(Koblenz: Druckhaus Koblenz, 1976)(이하 Dokumentation으로 약함), pp. 21~23, 32~34.

조약」 및 「베를린 4국협정」은 1972년 6월 발효되었다. 그런데 당시 서독의 여당이었던 사민당과 자민당 및 야당이었던 기민당은 동년 5월 17일 연방의회의 공동결의안을 통하여 전독일과의 평화조약이 체결될 때까지 「독·소 조약」과 「독·폴란드 조약」이 잠정협정의 성격을 갖고 있음을 명백히 하였다.

또한 1972년 5월 양독간 최초의 조약인 「동서독 통행조약」이 조인되어 양독 간에 육로와 해로에 의한 통행이 규정되었다. 이는 1971년 12월 조인된 「서독과 서베를린 간의 민간인과 물품 통행에 관한 동서독 협정」과 더불어 양독 관계를 우선 통행문제에서 정상화시킨 것이었다. 이어 1972년 12월 21일 양국의 기본관계를 규정한 「동서독 기본조약」이 체결되었다. 이 조약의 주요 내용은 다음과 같다.

전문: 양독이 유럽 긴장완화와 안전보장에 기여, 국경불가침, 주권존중, 무력포기, 협력.

제1조: 평등에 기초한 정상관계 수립.

제2조: 유엔헌장의 목적과 원칙에 따라 행동.

제3조: 무력포기, 국경불가침 존중.

제4조: 일방이 타방의 국제적 대표로 되지 않음.

제5조: 병력과 군비 축소, 특히 핵무기 제한.

제6조: 양국의 국가권력은 자국 영역에 한정, 내무와 외부에서 독립과 자결 존중

제7조: 경제, 과학과 기술, 교통, 우편과 통신, 보건, 문화, 체육, 환경 등 분야 에서 관계 발전과 촉진.

제8조: 타방 정부 소재지에 상주대표부 설치.

제9조: 이전의 양자 및 다자 조약과 저촉되지 않음.

제10조: 발효규정<sup>41)</sup>

41) *Dokumentation*, pp. 190~193.

이 당시 서독 정부는 「동서독 기본조약」의 비준이나 1973년 9월 양 독일의 유엔 가입이 서독의 동독에 대한 국제법적인 승인을 의미하는 것이 아니며 독일 국경의 최종적인 결정은 평화조약에 유보되어 있다는 종전의 입장을 견지하였다. 이 결과 양독 간에는 대사관이 아닌 상주대표부가 설치되었고, 양독간 기본조약에 관한 비준서가 아닌 각서가 교환되었다. 또한 서독 정부는 「독·소 조약」과 「동서독 기본조약」이 체결될 때 전승 4국에 「독일민 단일성에 관한 서한」<sup>42)</sup>을 보내 독일의 장래에 대한 그들의 책임과 의무가 존속하고 있다는 것을 확인시켰다. 이 서한에서 서독 정부는 "양국 간의 조약 체결에 관련하여 본 조약이 독일민의 자결권에 의하여 단일성을 회복하게 될 유럽에서의 평화상태를 추구하는 서독의 정치적 목표와 상충되지 않는다"는 것을 밝혔다. 즉 서독 정부는 이 서한을 통하여 「독·소 조약」이나 「동서독 기본조약」이 독일문제의 해결을 위한 최종적인 조약이 아니며 독일민은 장차 자결권에 의하여 민족의 단일성을 회복하겠다는 의지를 밝힌 것이다.

한편 서독 연방헌법재판소는 1973년 7월 31일과 1975년 7월 7일 독일과 독일민의 법적지위 및 오데르-나이세 지역과 동독 출신 독일인의 법적지위를 다음과 같이 결정하였다. ①독일제국은 1945년 이후에도 1937년 12월 31일의 국경으로 존속한다. 서독은 그 법적 계승자는 아니나 자유롭게 재조직된 유일한 일부분으로서 법적으로 동일시 된다. ②양독간의 경계선은 서독내 주사이의 경계선과 유사한 것이다. 독일의 최종적인 국경은 평화조약에서 확정될 수 있다.③전독일인의 국적은 계속 유효하다. 1913년의 제국법과 국적법 및 독일국민에 속하는 시민에 관한 기본법규정에 따라 법적으로 멸망되지 않은 독일이라는 국제법 주체에 속하는 자는 모두 독일국적을 갖는다. 여기에는 동독시민들도 포함된다. ④국내외에 소재하는 모든 독일 국가기관과 당국은 서독의 보호를 받는 독일인들을 보호할 의무가 있다. ⑤재통일이라는 정치적 목표는 서

42) *Dokumentation*, pp. 24 & 194.

독의 어떠한 헌법기관에 의해서도 포기되어서는 안된다.<sup>43)</sup> 서독과 동구 국가들과의 제조약이 체결된 이후 내려진 서독 연방헌법재판소의 이와 같은 결정은 대한민국 헌법 제3조(영토 조항)를 둘러싼 개정 논의, 탈북자 문제 등과 관련 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다.

이 당시 동독은 브란트 수상의 동방정책과 양독 관계정상화 및 공존 정책을 의심하였는데, 이는 브란트의 정책으로 동독이 개방되어 체제 위협에 직면하게 될 것이라는 불안감 때문이었다. 그러나 실제로 브란트 수상의 동방정책과 독일정책은 동독 체제 안정에 기여했던 것으로 오늘날 평가되고 있다.<sup>44)</sup> 동서 진영간의 긴장완화는 1973년 7월 헬싱키 『유럽안보협력회의』(CSCE)의 개막으로 이어졌으며, 12월에는 서독과 체코슬로바키아 간의 조약이 체결되어 1938년 『뮌헨협정』의 무효화와 외교관계 수립이 합의되었고, 서독은 불가리아 및 헝가리외도 외교관계를 수립하게 되었다. 이 시기 브란트 동방정책에 대한 중요한 정치적 성과는 서독이 무력사용이나 무력위협을 포기하고 유럽의 경계선을 사실상(de facto) 인정함으로써 동구 제국의 서독에 대한 불신을 제거하였다는 점이다. 또한 동독의 당간부들과 주민들이 통일되는 경우 이득이 있을 것이라는 인식을 갖게 한 것도 브란트 동방정책의 성과로 간주되고 있다.<sup>45)</sup> 1974년 동서독의 상주대표부가 본과 동베를린에 설치되고 인적, 물적 교류가 확대<sup>46)</sup>되는 등 양독 관계가 특수관계를 기초로 가시적인 성과를 나타내기 시작하였으나, 브란트 수상은 부하 직원 기욤(Guilleaume)의 간첩사건으로 5월 사임을 발표하였다. 이에 따라서

43) Ernst Martin, *Zwischenbilanz: Deutschlandpolitik der 80er Jahre*(Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1986), pp. 19~20.

44) Hans Maretzki(북한주재 구동독 대사), “서독의 교육이 동서독 화해·협력에 미친 영향,”(한·독 Workshop, 2000.5.16, 베를린).

45) Hans Jürgen-Kaack(연방내무성 국장), “서독의 교육이 동서독 화해·협력에 미친 영향,”(한·독 Workshop, 2000.5.16, 베를린).

46) 동서독간의 인적, 물적 교류 추이에 대해서는 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』(서울: 도서출판 두리미디어, 2000), p. 212; 김학성, 『동서독 인적교류 실태 분석』(민족통일연구원, 1996.9) 참조.

쉬미트 연방경제 및 재정장관이 연방의회 선거의 실시 없이 브란트의 잔임기간 동안 수상직을 승계하게 되었다.

#### 라. 쉬미트 정부 시기(1974~1982)

쉬미트 수상은 실용주의자로서 대내적으로는 사민당 내에서 좌파에 반대하는 입장을 종종 취하였고 대외적으로는 유럽의 긴장완화 정책을 계속하면서 국제적으로 경제전문가로서 큰 명성을 얻었다. 1973년 이스라엘과 아랍 간의 10월 전쟁으로 인한 「석유수출국기구」(OPEC)의 원유가 대폭 인상은 서독의 경제안보를 곤란하게 하였기 때문에 쉬미트 수상의 집권 초기에 서독 정부의 외교정책을 근본적으로 변화시켰다. 쉬미트 수상은 1, 2차 오일쇼크로 인한 세계경제 위기 속에서 「유럽공동체」(EC)의 단결을 호소하였다.

서독은 1975년에 수출이 최초로 감소하고 실업자가 100만명을 초과하는 등 어려움을 겪었으나 타국과 비교할 때 서독은 비교적 위기를 적게 당하고 있었다. 이는 이전 정부들의 동방정책 성과로 동구 국가와의 무역이 확대될 수 있는 좋은 조건들이 마련되었다는 점, 이란과 사우디아라비아의 산업화 계획은 다량의 서독산 건설기계들을 필요로 했기 때문에 서독과 산유국들 간의 협조가 가능했다는 점 등 때문이었다. 특히 서독 정부는 미국의 이스라엘에 대한 원조를 반대하는 등 에너지 확보를 위해 미국에 대한 거리를 두었다. 대신 쉬미트 수상은 1975년 8월 헬싱키 CSCE 회의에서 서유럽의 다양한 긴장완화 정책 뿐만 아니라 미·일·서유럽 간의 세계경제정책에 대한 조정의 필요성을 포드 미대통령에 강조하였다. 이 결과 1975년부터 세계경제 정상회담이 미·일·서독·프랑스·영국·이태리 6국 간에 개최되었고 1976년부터 캐나다가 참가하여 「선진 7개국」(G 7) 회담이 매년 개최되게 되었다. 여기서 쉬미트 수상은 유럽과 미국 간의 대화재개, 보호무역주의의 해소, 경제와 통화정책의 개선을 중시하는 정책을 추진하였다.<sup>47)</sup> 70년대 후반 카터 미행

정부 당시 국제정치에서 미국 영향력의 약화로 서독은 세계경제 정상 회담에 대한 영향력을 확대할 수 있었고 정치, 경제 면에서 세계강국으로 발전할 수 있게 되었다.

안보면에서 쉬미트 수상 시기의 미국에 대한 관계는 3단계로 구분될 수 있다. 제1단계는 소련이 베트남을 공산화하는 등 동서관계를 자신에 유리하게 하려는 1974~76년 시기이다. 이 시기에 서독과 미국 간에는 국제정치의 해석 면에서 일치가 이루어졌다. 즉 미국과 서독 모두 세력 균형의 사고를 갖고 있었고 긴장완화에 대한 냉정한 평가를 하였으며 소련의 조치들을 불신하였다. 따라서 서독 정부는 세계정치에서 미국의 힘에 의존하는 공동의 서방전략을 수행하였다. 제2단계는 쉬미트 수상과 카터 미대통령이 상호불신하는 1977~80년 시기이다. 쉬미트 수상은 카터의 인권정책 비판, 동서 긴장완화 중시, 미국의 중거리 미사일 배치 반대 및 군비통제 협상 선호, 대소련 관계의 우선시와 대중국 관계의 점진적 개선 등의 입장을 취하였다. 반면 카터 미대통령은 브라질에 서독의 핵재처리 시설 제공 반대, 미국 중거리 미사일의 신속한 배치, 조속한 대중국 수교 등의 정책을 추진하였다. 제3단계는 레이건 미대통령의 집권으로 쉬미트 수상이 양국관계의 개선을 기대하였던 1980~82년 시기이다. 쉬미트 수상은 1979년 소련의 아프카니스탄 침공 이후 미국 군비조치들의 불가피성을 인정하면서도 소련과 긴장완화를 위한 대화를 촉구하였다. 레이건 미대통령이 이를 거부하였고 쉬미트 수상은 미국이 동맹정책을 사려분별 없이 독점하고 있다고 판단하였다. 그럼에도 불구하고 쉬미트 정부는 전세계적 차원의 세력균형을 위해 외교기조를 친서방적으로 유지하고자 하였다.<sup>48)</sup>

한편 유럽정책에서 쉬미트 수상은 1974년 5월 정부성명을 통해 유럽 통합을 강조하고 이에 대한 서독 정책의 지속성을 언급하였다. 그는 약

47) Hacke(1988), pp. 226~228.

48) Hacke(1988), p. 245~251.



화되고 있는 미·소 관계와 미·서유럽 관계에서 EC가 동태적인 역할을 수행할 수 있기를 희망하였다. 쉬미트 수상은 아테나워 초대 수장과 같이 미국의 힘이 약해지거나 관계가 불편해지면 프랑스와 긴밀한 관계를 유지하였다. 그러나 프랑스는 서독과 동구 국가들의 조약 체결시나 1975년 8월 CSCE 최종의정서 조인시에 나타난 바와 같이 독일통일 보다는 독일분단을 지속시키려고 하였다.

동방정책과 관련, 쉬미트 수상의 과제는 브란트 전 수상에 의해 달성된 소련 및 동구 국가들에 대한 성과를 잘 유지하는 것이었다. 그러나 동독이 1971년 호네커 공산당 제1서기의 집권이후 차단정책(Abgrenzungspolitik)을 추진했기 때문에 쉬미트 정부는 동구 국가들과 쌍무관계를 확대하였다. 이 결과 1974~75년 시기에 서독과 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 불가리아 간에 경제협정이 체결되었고, 이를 통해 유럽정치에서 서독의 위상은 제고되고 동구 국가들은 서독으로부터 차관을 얻을 수 있었다. 쉬미트 수상은 초청과 방문 외교로 동구 국가 지도자들과 개인적인 친분을 두텁게 하였는데 세계경제 위기의 상황에서 경험문제가 주로 논의되었다. 또한 서독과 소련 간의 무역이 증대되어 서독이 소련의 서방 무역에서 가장 중요한 파트너가 되었다. 이를 통해 동방에 대한 서독의 외교적 행동반경이 많이 확대될 수 있었다.

한편 쉬미트 정부 초기의 독일정책은 세계경제 위기와 소련 중심정책, 동독의 차단정책 등으로 정체되어 있었다. 따라서 쉬미트 수장은 기본조약을 기초로 이루어진 양독간의 병존관계를 공존관계로 발전시키려고 노력하였다. 반면 동독은 이념과 정치 면에서 서독에 대한 차단정책을 수행하면서 비정치적 면에서, 특히 경제면에서 서독과의 관계를 유지하고자 하였다. 이 당시 주목할 점은 1974년 9월 동독이 서독의 동맹국가인 미국과 수교를 하였다는 것이다. 이는 미·소 간의 긴장완화가 SALT 등으로 성숙되었고 동서독 간의 인적, 물적 교류가 지속되었기 때문이었다.<sup>49)</sup>

다행히 1974년 10월 쉬미트 수상이 모스크바를 방문한 이후 양독 간의 교섭으로 1974~1980년에 어업, 우편·전화, 송수관 설치, 고속도로 건설 및 왕래, 저수지 운영, 이주, 청소년 교류 등의 분야에서 17개 협정이 이루어질 수 있었다. 1970~1982년 시기에 약 3만명의 동독인이 서독으로 이주해 왔으며 1978년 약 4만 9천명, 1979년 약 4만 1천명의 동독인이 서독으로 여행을 하였다.

호네커는 1980년 동독의 게라(Gera)에서 행한 연설을 통해 서독측에게 다음과 같은 4가지 사항을 요구하였다. ①서독은 동독 및 기타 지역의 독일인들이 서독의 시민권을 자동적으로 보유하고 있다고 주장할 것이 아니라, 동독인들의 동독 시민권을 인정해야 한다. ②본과 동베를린의 상주대표부를 대사관으로 승격시켜야 한다. ③양독간의 경계선은 서독측이 주장하는 엘베강의 동쪽 강변이 아니라 강의 중앙선이라는 동독의 입장을 수용하여야 한다. ④냉전시대 이래 동독 정부의 주민들에 대한 인권침해 사례를 수집하고 있는 잘츠기터(Salzgitter) 소재의 서독 정보센터를 폐쇄하여야 한다.<sup>50)</sup> 이러한 동독의 요구들은 서독 정부로부터 동독의 주권을 인정 받고 사회주의국가인 동독에 대한 서독의 정치적, 이념적 영향력을 차단시키려는 데 목적이 있었다. 쉬미트와 호네커는 1979년과 1980년에 양독관계 문제를 협의하기 위한 정상회담을 갖기로 합의하였으나, 소련의 아프카니스탄 침공사태와 폴란드 위기로 정상회담은 실현될 수 없었다. 결국 브란트와 쉬토프가 정상회담을 가진 이후 11년만인 1981년 12월 쉬미트와 호네커가 베를린 동북부의 베어벨린(Werbellin)에서 정상회담을 가졌다. 그러나 폴란드 사태에 따른 소련의 동구 지배권 강화 의도, 서독의 독자적인 동독정책에 대한 미국과 프랑스의 우려, 동독의 서독에 대한 국경 및 국가주권 승인 요

49) Hans Jürgen-Kaack(연방내무성 국장), “서독의 교육이 동서독 화해·협력에 미친 영향,”(한·독 Workshop, 2000.5.16, 베를린).

50) Jonathan Dean, “Directions in Inner-German Relations” *Orbis*, Vol.29, No.3 (Fall 1985), pp. 612~613.

구와 차단정책 등으로 슈미트 정부의 독일정책은 미완성으로 끝나게 되었다.<sup>51)</sup>

슈미트는 열정적인 정치가로서 외교 면에서 뿐만 아니라 경제면, 실용주의적인 면에서 독일인들의 자의식을 구현시키고 경제대국 서독을 정치적으로도 세계 수준으로 끌어올린 수상이었다. 특히 그는 아테나워 수상의 친서방정책과 브란트 수상의 동방정책이라는 외교정책적인 유산을 응집시키고 확대하기 위하여 서방과 동방에 대한 서독의 독자적인 정책을 강조하였다. 이 때문에 슈미트 정부는 서방정책에서 군비통제와 핵 정책 등과 관련하여 미행정부와 갈등을 빚기도 하였으나 기본적으로는 동맹정책에서 본-워싱턴 관계, 지역정책에서 본-파리 관계를 견지하였던 것으로 분석된다. 이 시기 동방정책은 소련 및 동구에 대한 서독의 행동반경을 확대시킨 반면, 브란트 수상 시기에 이루어졌던 동독과의 대타협이 부식되어 독일정책에서 슈미트 정부의 활동여지는 축소되었던 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 80년대 균형외교와 동서독 통일

#### 가. 베를린 장벽붕괴 이전 콜 정부의 외교(1982~1989)

1982년 슈미트 수상의 사민당과 연정을 하고 있던 자민당이 안보정책의 고려 및 연방예산과 재정문제로 야당인 기민당으로 돌아섬으로써 연정이 붕괴되고 슈미트 수상은 불신임을 받아 퇴진하였다. 이에 따라서 콜(1982~1998) 연방하원 기민당 원내의장이 신임 수상으로 동년 10월 선출되었다. 10월 13일 정부성명에서 나타난 콜 수상 외교의 우선순위는 ①서독과 미국 관계의 강화, ②NATO와의 관계 강화, ③협상을 통한 동서간 최저 수준의 군사균형 유지, ④유럽통합을 위한 새로운 길

---

51) Hacke(1988), pp. 287~306.

의 모색이었다. 콜 수상은 동시에 프랑스와의 관계도 확대하고자 하였다. 따라서 콜 수상의 서방외교 기조는 대서양 요소와 서유럽 요소를 잘 배합시키는 것이었다.<sup>52)</sup> 콜 정부는 초기에 슈미트 수상 때와 같이 미국의 안보정책, 특히 대소 강경정책에 대해 회의적이었다. 신냉전기를 맞아 레이건 미행정부는 서방 동맹국들을 대소 강경정책에 끌어들이고자 하였으나 콜 수상은 중립적인 입장을 취하면서 미국으로 하여금 긴장완화 정책을 추구하도록 촉구하였다. 서독은 경제이익 때문에 소련 및 동구 국가들과 무역관계를 계속 유지하고자 하였다. 콜 수상은 동서 진영간에 중거리 미사일을 완전 폐기(zero-solution)하기 위한 레이건 미대통령의 제의에 찬성하는 한편, 미국과 소련에 「전략무기감축 협정」(START) 협상을 재촉하였다. 그러나 ‘유연반응’ 전략<sup>53)</sup>에 기초해 있던 NATO는 소련과 핵 및 미사일 감축 협상에 대한 진전이 없자 서독을 비롯한 서유럽에 핵과 퍼싱 II 미사일의 추가배치를 결정하게 되었다. 소련도 핵과 SS-20 중거리 미사일을 증가시켰다. 콜 정부는 일방적인 군축과 억제력의 포기가 평화를 가져다 주는 것이 아니라는 점에 동감하고 상기와 같은 미국의 군비를 지원하였다. 이 당시 미국은 대소 군사우위의 회복을 위해 「전략방위구상」(SDI)을 계획하고 서유럽과 공동연구를 하고자 하였다. 콜 정부는 안보를 미국에 의존하고 있다는 상황과 SDI로 소련의 군사위협이 증대하고 동서관계가 악화될 수 있다는 점에서 딜렘마에 빠졌기 때문에 미국에 제한적으로 협조하는 태도를 취하였다.

1985년 3월 소련에서 고르바초프 공산당 서기장이 집권하여 동서간 이념 대립과 군사적 팽창 보다는 대화와 신뢰구축을 강조하는 신사고 외교정책을 수행함으로써 소련의 외교 및 안보정책에 큰 변화가 나타

52) Hacke(1988), pp. 323~325.

53) 미국은 제2차세계대전 이후 어떠한 형태의 적 공격에도 핵을 사용하겠다는 ‘대량보복’(massive retaliation) 전략을 갖고 있었으나 60년대 이후에는 재래식무기로부터 핵무기까지 적절히 사용한다는 ‘유연반응’(flexible response) 전략으로 변화시켰다.

났다. 이 결과 1986년 10월 레이카빅 미·소 정상회담에서 모든 핵무기의 폐기 문제가 중요 협의사안으로 등장하게 되었고 모든 중거리 미사일, 화학무기 금지, 재래식 군사력의 저수준 균형 등을 규정함으로써 군축문제에 한 이정표가 되는 「중거리핵전력」(INF) 협정이 1987년 12월 체결되었다. 이는 또한 동서관계가 탈냉전기로 진입하는 계기를 제공해 주었다. INF 협정과 관련, 콜 수상은 서방측이 모든 핵무기를 폐기하는 데에 반대하고 억제력 정도는 확보해야 한다는 입장을 취하였다. 그러나 서독 연방의회의 다수 의원들은 INF 협정에 찬성하였다.

프랑스에 대한 관계에서 콜 수상은 긴밀한 협조관계 유지라는 슈미트 전 수상의 정책을 계승함으로써 본-과리의 축이 강화되었으나 프랑스의 서독에 대한 무역 적자, EC 이외 지역의 무역에 대한 입장 차이<sup>54)</sup> 등으로 이 축이 많이 이용되지는 않았다. 80년대 전반기 서독에서 중립주의 경향이 나타나고 동서독 대화의 확대를 촉구하는 평화운동이 전개되자 프랑스는 서독의 NATO 이탈 가능성을 우려하는 등 과잉 반응을 보이기도 하였다.<sup>55)</sup> 그러나 80년대 후반기 과학과 기술·정보통신·우주 분야에서 협력, 핫라인 설치, 군사합동작전 수행 등은 양국 관계를 긴밀히 하였고 유럽통합이 촉진되는 계기를 마련하였다.

동방정책과 관련, 콜 수상은 집권 직후 미국과 마찬가지로 유럽에서 소련의 군비확장을 비판하였기 때문에 서독과 소련 관계는 원만하지 못했다. 1983년 7월 콜 수상의 모스크바 방문도 대소관계의 극적인 변화를 가져오지 못했고, 호네커는 1984년 소련의 압력으로 서독 방문을 포기해야 했다. 겐서 서독 외상은 소련에 대해 화해와 군사우위 정책의 포기를 요구하는 한편, CSCE에서 소련의 인권 침해를 비난하였다. 소련 지도층은 80년대 전반기에 3명의 최고 지도자가 연속 사망하는 상황에서 서독과의 관계 강화에 이해가 없었으며 단지 무역관계만 정치

54) 당시 서독은 EC 이외 지역에 대해 자유무역을 주장한 반면, 프랑스는 EC의 공동행동을 선호하였다.

55) Hacke(1988), p. 359.

적 분위기와는 다르게 발전되었다. 이러한 배경에서 콜 정부는 고르바초프의 집권 이후에 대소관계에서 신중한 입장을 취하였다. 그러나 소련은 개혁정책의 추진을 위해 서독의 경제원조를 필요로 했고 1986년 4월 체르노빌 원자력 발전소 사건이후에는 환경, 기술, 핵시설 안전 등의 분야에서 서독의 협력이 필요하였다. 1986년 7월 겐서 외상의 모스크바 방문시 양국간 「과학기술협정」 체결과 1987년 7월 폰 바이체커 서독 대통령의 소련 방문시 고르바초프의 개혁정책 지지를 계기로 서독과 소련 관계는 개선되기 시작하였다.

독일정책과 관련, 콜 수상은 동독에 대해 서독의 민주주의적인 모습을 부각시키고 통일보다는 거주이전의 자유를 촉구하였으며 기존에 체결된 조약과 협정들이 잘 이행되도록 하는 데 정책의 중점을 두었다. 쉬미트 전 수상 때부터 외상직을 맡고 있던 겐서가 독일정책의 변화를 추구하지 않았기 때문에 정책의 연속성이 견지되었다. 호네커 동독 정부는 1980년 게라에서의 4가지 사항을 재차 요구하였는데 이에 대해 콜 정부는 동독이 과도한 요구를 해서 양독 관계를 해치지 말고 건설적이고 실현 가능한 것을 요구하도록 주장하였다. 소련의 경제난으로 지원을 기대하기 어렵게 된 동독은 서독과의 접촉을 희망하였고 1983년과 1984년 콜 정부는 총 20억 마르크에 달하는 2종류의 차관을 제공하였다.<sup>56)</sup> 이 대가로 동독으로부터 서독으로 여행과 이주가 증가하고 함부르크와 베를린간 도속도로가 건설되며 방문왕래가 용이하게 되는 등 양독 관계가 호전되었다. 그러나 콜 정부는 안보문제에서는 절대로 양보하지 않았고 대신 인권, 이주의 자유, 무역 문제 등을 거론하였다. 특히 체르노빌 핵사고 이후에는 원자력 시설 안전과 환경 문제를 부각시켰다. 1986년 5월 동서독 간에 문화협정이 체결되었고 1987년 9월 호네커의 서독 방문시 서독 정부가 공식 예우를 갖추어 환대함으로써 콜 수상 자신의 위상도 제고되었다. 이 회담 결과 과학, 기술, 환경보호 관

---

56) Hacke(1988), p. 373.

런 3개 협정이 체결되었고 1987년 8월말까지 320만명의 동독인들이 서독을 방문하여 자유와 복지 상황을 직접 목격함으로써 서독의 실상이 동독에 널리 알려지게 되었다. 독일정책에서 콜 수상의 가장 큰 성과는 동독 연금자들의 서독 방문 확대, 철도망 개선 및 서독 방문 동독인들에 100마르크로의 환영금 인상 등이라고 할 수 있다.

80년대 전반기 미·소 간의 대결이 증대되는 시기에 서독 외교는 제한적일 수 밖에 없었다. 따라서 콜 정부는 친서방정책이라는 아데나워 초대 수상의 전통을 승계하면서 소련 및 동구 국가들과 무역관계를 계속하는 현실주의적인 동방정책과 독일정책을 추진하였다. 또한 고르바초프의 개혁정책으로 동서 진영간의 탈냉전 분위기가 시작되는 80년대 후반기에 콜 수상은 통일보다는 자유와 인권 등을 중시하는 기독교적, 민주적 긴장완화 정책을 수행한 것으로 평가할 수 있다.

특히 서독은 정치, 경제면에서 유럽을 주도하게 됨으로써 90년대 문턱에서 국제적으로 위상을 제고할 수 있게 되었다.

#### 나. 콜 정부의 통일외교(1989~1990)

콜 수상이 통일을 달성할 수 있었던 대내적 요인을 서독 국내정치적 안정과 경제력 축적<sup>57)</sup> 및 외교역량이라고 한다면, 대외적 요인은 고르바초프의 개혁·개방정책이라고 할 수 있다. 고르바초프는 1989년 10월 「바르샤바조약기구」 회의에서 기존의 「브레즈네프 독트린」의 폐기를 선언하고<sup>58)</sup> 동구 국가들의 독자노선을 인정함으로써, 동구 국가들이 소련의 군사개입에 대한 위협없이 체제개혁을 할 수 있는 길을 열어 놓았다. 이에 따라서 공산당 일당 독재의 경직된 체제와 낙후된 경제상황에 있던 대부분의 동구 국가들은 대내적인 체제개혁을 단행하였다. 그

57) 예로 1989년 서독의 무역흑자는 715억 2,900만달러로서 세계 1위이었다.

58) 고르바초프가 「브레즈네프 독트린」을 폐기한 이유는 미·소 간의 신데탕트로 소련의 군사적 완충지대로서 동구의 효용이 감소되었기 때문에 대외적 군사 부담을 축소시키려 했기 때문인 것으로 분석된다.

러나 동독은 서독과의 관계를 조심스럽게 유지하면서도 내적인 체제개혁을 거부하고 있었다. 동구 국가들 가운데 체제개혁에 앞장섰던 헝가리의 1989년 5월 2일 국경개방과 동독인들의 탈주, 체코슬로바키아와 폴란드에서 여름휴가를 보내던 동독인들의 특별열차 편에 의한 서독으로의 이주 등은 라이프찌히와 드레스덴에서의 대규모 평화혁명을 야기하였고 10월 18일 호네커의 퇴진과 11월 9일 베를린 장벽의 붕괴로 이어졌다.

동독 공산당은 이튿날 자유선거 실시, 여행규제 철폐, 경제정책 전환 등 대대적인 개혁정책을 발표하고 11월 17일 개혁파 모드로프 수상의 새 내각을 구성하는 한편, 동서독 관계를 긴밀히 하기 위해 ‘계약공동체’(Vertragsgemeinschaft) 형성을 제안하였다.<sup>59)</sup> 한편 이 당시 콜 수상은 독일통일 보다는 동독의 안정회복을 원하였으나, 다수의 서독인들은 동구, 특히 소련에서의 사태발전을 이용하여 이 기회에 독일문제를 해결하자고 주장하였다. 이와 같은 동독에서의 급격한 사태발전, 동서독 국민의 통일에 대한 점증적인 기대감, 소련의 개혁정책에 대한 불확실성 등으로 콜 수상은 11월 28일 연방의회에서 통일정책에 관한 「10개항 프로그램」을 밝혔다. 「10개항 프로그램」은 동독에 대한 즉각적이고 구체적인 원조, 동서독간 협력강화, 동독 공산당의 권력독점 종식, 동독의 자유선거 실시와 계획경제 폐지, 연방제 창설을 목표로 한 국가연합 구조 형성, 유럽공동체 내에서의 양독 관계발전, CSCE의 역동적 추진, 군축 및 군비통제의 지속적 추진 등을 주요 내용으로 하고 있다.<sup>60)</sup> 이 당시 콜 수상에게는 “재통일, 즉 독일의 국가적 단일성 회복이 서독정부의 (장기적인) 정치적 목표”(제10항)이기는 하지만 단기적 “목표는 동서독간에 가능한 한 방해받지 않는 통행이 이루어지게 하는

59) Jochen Thies und Wolfgang Wagner(Hrsg.), Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv(이하 Dokumenten aus dem Europa-Archiv로 약함), in *Das Ende der Teilung. Der Wandel in Deutschland und Osteuropa*(Bonn: Verlag für Internationale Politik, 1990), pp. 210~222.

60) Dokumenten aus dem Europa-Archiv, pp. 222~228.



것”(제1항)이었다.

이와 같은 콜 수상의 제안에 대해 크렌츠 동독 공산당 서기장은 “두 개의 독립적인 독일 주권국가의 존재로부터 출발한다면 어느 사안에 대해서도 협의할 수 있으나, 통일은 현안이 아니다”라는 반응을 보였다. 한편 미국은 콜 수상의 「10개항 프로그램」이 동독에서 변화되고 있는 상황과 동독의 서독 관계에 상응하는 적절한 제안이라는 입장을 취했다. 그러나 소련은 동독이 자주 국가임을 강조하고 콜 수상의 제안을 비판하였다.<sup>61)</sup> 라이프찌히 등에서 대규모 반공, 통독 시위가 발생하는 상황에서 크렌츠의 뒤를 이어 동독 공산당 서기장이 된 기지는 동독에서의 자유 총선거를 1990년 3월 18일 실시하기로 하였고, 1월말에 모스크바를 방문하여 고르바초프로부터 자신의 통일 구상에 대한 동의를 받은 모드로프 수상은 2월 1일 「4단계 통일방안」을 제시하였다. 그 주요 내용은 계약공동체로서 협력과 선린관계에 관한 조약 체결, 공동의 기관을 갖는 국가연합 형성, 국가연합 권력기관으로 양국의 주권 이양, 양측에서의 선거를 통한 단일 독일연방국가 창설 및 단일의회 구성이었다.<sup>62)</sup> 이 방안은 과도체제로서 국가연합을 구성한 후에 단일 연방국가를 창설한다는 점에서 콜 수상의 「10개항 프로그램」과 유사하나 타협이 어려운 근본적인 차이점을 갖고 있었다. 콜 수상의 통일안은 통일독일이 NATO의 일원으로 남아 있는 것을 전제로 하고 있었으나, 모드로프의 통일안은 단일 연방국가를 형성하는 과정에서 양독의 군사적 중립을 전제로 하고 있었다. 통일독일의 NATO 편입은 부시 미대통령이 1989년 12월 NATO 정상회담에서 밝힌 통독 4대 조건<sup>63)</sup>의 핵심 내용이며 서구 국가들의 합의사항이기도 하였다. 특히 프랑스는 “독일의

61) *Frankfurter Rundschau*, 1989.11.29.

62) Dokumenten aus dem Europa-Archiv, pp. 318~319.

63) 통독 4대 조건은 민족자결, NATO와 EC에 대한 독일의 지속적인 의무 및 전승 4국의 책임과 권리 고려, 유럽의 안정 속에서 평화적이고 점진적인 통일, 헬싱키 협약 원칙에 의한 국경문제 해결이었다. Horst Teltschik, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*(Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), p. 65.

중립화 통일은 독일 자신과 유럽을 1945년 이전의 상황으로 되돌릴 위험이 있다”<sup>64)</sup>고 경고하였다.

콜 수상은 1990년 2월 자신의 통일정책을 수정하여 가능한 한 조기에 통일을 달성하려 하였다. 이는 그가 소련을 방문하여 고르바초프로부터 독일통일에 대한 독일인의 자결권을 인정받았기 때문이었다. 즉 모스크바 회담에서 콜 수상과 고르바초프는 “통일문제의 결정권은 독일인에게 있으며, 독일인 스스로가 통일의 시점과 방법을 결정해야 한다”는 점에 합의하였다.<sup>65)</sup> 이후 동독에서 3월 18일 역사상 최초의 자유 총선거가 실시되어 민주의회와 신정부가 구성되었고, 드 메지에르 동독기민당 당수를 수상으로 하는 신 정부는 서독 기본법 제23조, 즉 동독 5개 주의 서독으로의 편입을 통해 정치통합을 실현하기로 하였다. 동서독은 5월 18일 합의된 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」에 따라서 7월 1일부터 단일경제와 사회체제로 출범하였고 8월 31일 「독일의 단일성 회복에 관한 조약」(일명 통일조약)에 의하여 대내적인 정치적, 법적 문제들을 해결하였다.

「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」과 「통일조약」이 독일통일의 내부문제 해결을 위한 조치이었다면, 「2+4 회담」은 독일통일의 외부문제 해결을 위한 조치이었다. 전승 4국은 제2차세계대전의 종료와 더불어 전 독일 및 베를린에 대한 권리와 책임을 갖고 있었다. 그러나 제2차세계대전을 종결짓는 독일과 전승 4국간의 평화조약이 체결되지 않았기 때문에 독일통일을 앞두고 동서독과 전승 4국은 독일문제 해결을 위하여 「2+4 회담」이라는 특수한 방식을 채택하였다.

통일독일의 외부문제 해결과 관련해서는 다음과 같은 국제정치적인 문제와 국제법적인 문제가 해결되어야 하였다. 첫째, 국제정치적 측면

64) *Le Monde*, 1990.2.2.

65) *Dokumente aus dem Europa-Archiv*, op. cit., pp. 320~322.

에서 해결되어야 할 문제들은 통일독일의 유럽안보 및 평화 보장, 통일독일의 현 유럽국경선 인정, 새로운 유럽안보질서에서의 통일독일의 위상, 통일독일의 주권회복, CSCE 과정에서의 통일독일의 역할, 주변국의 통일독일 동의 여부, 제2차세계대전 희생자들에 대한 통일독일의 피해 보상 의무 여부 등이었다. 둘째, 국제법적 측면에서 해결되어야 할 문제들은 양독의 유럽국경 인정과 구독일제국 영토의 포기, 이를 위한 관련 당사국들의 자결권 행사라는 절차의 필요 여부, 관련국의 이러한 자결권 행사 절차 이후에만 독일통일이 가능한가의 여부, 전승 4개국과 EC의 통독에 대한 동의 여부, 평화조약의 체결 여부 등이었다.<sup>66)</sup> 전승 4국은 이러한 독일통일 문제와 관련하여 상이한 입장을 취하고 있었기 때문에 제2차세계대전의 패전국인 동서독과 전승 4국 외상들이 9월 12일 「독일에 관한 최종합의 조약」을 체결하기까지는 4차에 걸친 「2+4 회담」이 필요하였다.<sup>67)</sup>

콜 수상과 겐서외상이 1990년 2월 10일 고르바초프를 방문하여 독일 통일 문제를 협의하고 소련으로부터 독일인 자결권에 관한 동의를 얻어냈을 때 소련 대변인 게라시모프가 최초로 독일문제 해결을 위한 「2+4」형식의 회담을 언급하였다. 또한 2월 13일 캐나다의 오타와 회담에서도 6개국 외상은 양독일과 전승 4개국이 「2+4 회담」을 통하여 독일통일의 조건을 협의해야 한다는 사실에 합의하였다. 3월 18일 동독 총선결과 양독간에 경제와 사회통합에 관한 협상이 급진전되자 4월 28일 더블린의 EC 특별회의에서 각국 정상들은 독일통일을 승인하게 되었다. 이 결과 5월 4~5일 본에서 제1차 「2+4 회담」이 개최되었다. 이 회담에서 겐서 서독외상은 통일독일이 NATO에 편입되기를 희망한다고 강조하였으나 세바르드나제 소련 외상은 이에 반대의사를 표명하였다. 결국

66) Gilbert Gornig, "Der Zwei-plus-Vier-Vertrag unter besonderer Berücksichtigung grenz-bezogener Regelungen," *Recht in Ost und West*, Heft 4, April 1991, 35. Jahrgang, pp. 97~106.

67) 4차에 걸친 「2+4 회담」의 경과과정에 대해서는 Europa-Archiv, Folge 19/1990, D 491- D 508과 Frankfurter Rundschau, 1990.9.13 참조.

이 회담에서는 국경문제, 유럽의 안보·정치·군사문제, 베를린 문제, 전승 4개국 권리와 책임의 최종적인 국제적 합의와 해지 문제가 향후 「2+4 회담」의 주제로 합의되었다. 제1차 「2+4 회담」 결과 통일독일의 군사적 위상문제에 관한 이견이 노출되었기 때문에 6월 6~7일 코펜하겐 CSCE 인권회의에서 겐서 서독 외상, 베이커 미국무장관, 세바르드나제 소련 외상은 회합을 갖고, 소련이 통일독일의 NATO 편입을 수락할 수 있는 조건을 창출하기로 합의하였다.

6월 22일 동베를린에서 개최된 제2차 「2+4 회담」도 통일독일의 NATO 편입문제에 관한 합의를 도출하지 못하였다. 6월 25~26일 더블린에서 개최된 EC 정상회담에는 동독 수상 드 메지에르가 처음으로 참석하였으며 고르바초프의 개혁추진을 지원하기 위해 소련에 재정, 경제원조를 약속하고 EC 위원회에 단기차관과 장기원조를 위한 협상을 모스크바와 하도록 위임하였다. 또한 이들은 CSCE 과정을 강화하기로 합의하였다.<sup>68)</sup> NATO 회원국 정상들은 7월 6일 런던회담에서 「바르샤바 조약기구」와 우호관계를 갖기로 합의하고 선제무력불사용을 선언하는 동시에, 유럽의 전국가에 무력행사포기에 관한 공동성명을 제안하였다. 또한 이들은 통일독일의 NATO 편입이라는 목표를 달성하기로 합의하였다.<sup>69)</sup> 7월 9~11일 휴스톤의 16개국 세계경제정상회담에서 각국 정상들은 독일통일이 민족자결권의 표현이며 유럽의 안정에 기여할 것으로 평가하고 소련에 대한 경제원조를 약속하였다. 콜 서독수상과 미테랑 프랑스 대통령은 고르바초프가 부시 미대통령에게 요청한 대소 공동재정원조 문제를 다루려 하였으나 미국의 반대로 실패하였다. 그러나 각국 정상들은 소련의 시장경제 발전에 필요한 기술원조를 제공하며 IMF, 세계은행, OECD 등이 EC 위원회와 협력하여 소련 경제에 대한 자세한 연

68) E. Hübner und H.-H. Rohlf, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1991/92*(München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991), p. 413.

69) NATO 정상회담에 대해서는 Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10.7.1990 참조.

구를 하고 개혁을 위한 건의를 하며 서방의 경제원조가 소련의 개혁을 효과적으로 지원할 수 있는 기준을 마련하도록 합의하였다.<sup>70)</sup>

이와 같은 NATO의 대소 안보보장과 서방 선진국들의 대소 경제원조 약속은 소련이 통일독일의 NATO 편입을 수락할 수 있는 토대를 마련해 주었다. 이 결과 콜 수상은 7월 16일 소련의 카우카서스에서 개최된 고르바초프와의 정상회담에서 가시적인 외교성과를 거둘 수 있었다. 이 회담에서 고르바초프는 통일독일의 NATO 편입과 주권회복을 수락하고 동독주둔 소련군의 철수를 1994년 말까지 완료하기로 하였다. 양 정상은 이에 관한 세부사항을 쌍무협상에서 조정하고 포괄적인 조약을 체결하여 통일독일과 소련과의 향후 관계를 정립하기로 합의하였다. 또한 콜 수상은 전독일군을 1994년까지 37만명으로 감축하겠다고 밝혔다.

이와 같이 통일독일의 군사적 위상문제와 군축문제가 서독과 소련간에 타결되자 제3차 「2+4 회담」에서는 제2차세계대전의 종료 이래 미해결 문제로 남아 있던 폴란드 서부국경의 문제가 주로 논의되었다. 7월 17일 파리에서 개최된 제3차 「2+4 회담」에는 스쿠비스체브스키 폴란드 외상이 참석하였고 폴란드 서부국경 확정에 대한 최종적인 합의가 이루어졌다. 베이커 미국무장관은 통일독일이 서독과 동독 및 베를린으로 구성될 것이라고 밝혔고, 겐서 서독 외상은 독일이 주권을 회복한 후 가능한 한 빠른 시일 내에 독일·폴란드 국경조약이 체결되어야 한다고 말했다. 이 회담을 통해 독일이 폴란드 서부국경의 안전을 보장함으로써 독일에 대한 전승 4국의 권리해지가 용이하게 되었다.

겐서 서독 외상은 통일독일의 군사잠재력에 대한 주변국들의 우려를 불식시키기 위하여 8월 22일 NPT에 관한 제네바 회담에서 통일독일이

---

70) Hübner und Rohlf(1991), p. 417.

화생방(ABC) 무기를 포기할 것임을 공식 선언하였다. 또한 카우카서스에서의 양 정상간 합의에 따라 9월 6일 서독과 소련은 경제조약, 원조조약, 소련군 주둔 및 철수에 관한 협의를 통해 향후 통일독일과 소련 관계를 설정하는 협의를 완료하였다. 이 결과 정치문제 담당관들 사이에 독일통일에 관한 문서가 완료되었고 9월 11일 서독 정부는 동독주둔 소련군의 주택건설, 재교육, 체류 및 철수를 위하여 1994년까지 총 120억 마르크(76억 달러)를 제공하기로 하였다. 또한 겐서 서독 외상은 모스크바에서 경제, 군사, 기술제공 문제에 관한 세부사항을 소련측과 최종적으로 합의하였다.

이상과 같은 협상과정을 거쳐 6개국 외상은 9월 12일 모스크바에서 개최된 제4차 「2+4 회담」에서 「독일에 관한 최종합의 조약」을 체결하였다. 이 조약은 전문과 10조 및 의정서로 구성되어 있다.<sup>71)</sup> 조약 전문에서는 독일통일과 더불어 전독일 및 베를린에 대한 전승 4개국의 권리와 의무가 해지된다고 밝히고 있다. 본문에서는 서독과 동독 및 베를린으로 통일독일 영토구성, 국제조약에 의한 통일독일과 폴란드의 국경 확정, 통일독일의 공격전 회피 및 ABC 무기의 생산·보유·사용 포기, 3~4년 내에 37만명으로 독일군병력 감축, 1994년 말까지 완료될 동독 지역 및 베를린 주둔 소련군 철수문제와 관련된 조약 체결, 동독지역과 베를린으로부터 소련군 철수시까지 독일영토방위대 이외 타국군의 주둔 및 군사활동 금지, 소련군 철수 이후 핵무기 운반수단을 보유하지 않은 독일군의 동독주둔, 통일독일의 군사동맹체 가담, 전독일 및 베를린에 대한 전승 4국의 권리와 책임 및 이와 관련된 전승 4국의 합의와 결정의 종료 등이 규정되어 있다.

「독일에 관한 최종합의 조약」이 비록 독일과 전승 4국간의 평화조약은 아니었지만 전승 4국이 이 조약을 통하여 독일통일을 인정하고 독일인에게 완전한 주권을 부여함으로써 4개 독일문제, 즉 재통일문제, 베

71) Europa-Archiv, Folge 19/1990, D 509 - D 514.

를린문제, 오데르-나이세 국경선문제, 평화조약 체결문제가 해결되었다. 이로써 1990년 10월 3일 통일을 선포한 독일은 완전한 민족자결권을 가진 주권국가로서 재등장할 수 있게 되었고, 유럽에서는 1945년 이후 형성되었던 알타체제가 종식되었다.

#### 4. 정책적 시사점

한국과 독일을 비교해 볼 때 공통점과 상이점이 나타난다. 공통점은 양국의 분단이 제2차세계대전 종료와 더불어 대두된 동서간의 냉전으로 초래되었으며, 이러한 분단을 극복하기 위해서는 분단 당사국간의 합의가 필요한 동시에 주변 관련국들의 이해가 고려되어야 한다는 점이다. 차이점은 독일의 경우 전승 4국이 제2차세계대전의 패전국 독일에 대한 법적 책임을 가지고 있었으나, 한국은 패전국이 아니었기 때문에 주변국이 한국에 대한 법적 책임을 가지고 있지 않다는 점이다. 그러나 남북한은 동서독과 달리 민족상잔의 전쟁을 겪었고 상호간의 불신과 적대감이 오랫동안 지속되었다. 다행히 2000년 6월 13~15일 김대중 대통령과 김정일 북한 국방위원장 간에 최초로 남북정상회담이 개최되었고 이 결과 역사적인 「남북공동선언」이 채택되었다. 본 절에서는 한국과 독일의 이러한 공통점과 상이점을 고려하면서 서독 사례가 대외정책 차원에서 우리에게 주는 시사점을 검토하고자 한다.

##### 가. 주변정세 변화에 대한 능동적 대처

서독은 이념적으로 상이한 기민당, 사민당, 자민당 사이에 2개 정당의 연정으로 정권을 유지하여 왔다. 이러한 안정된 양당제 하에서 50년대 냉전 시기에는 기민당의 아데나워 수상이 집권하여 친서방정책을 추진하였고, 60년대 초에 국제질서가 동서 냉전으로부터 데탕트로 전환되자 기민당의 에르하르트 수상은 아데나워 시대의 '선 독일 재통일, 후 유럽

평화' 정책을 '선 유럽평화, 후 독일 재통일' 정책으로 변화시켰다. 60년대 중반~80년대 초에는 사민당이 집권하여 동서 진영간의 긴장완화가 성숙되는 국제질서 속에서 동방정책을 수행함으로써 주변정세 변화에 능동적으로 대처할 수 있었다. 또한 이는 서독 정부가 분단질서를 관리하고 통일을 달성하는 데 중요한 기반이 되었다.

특히 1966~1974년 시기에 집권한 브란트 수상은 당시 주변 정세를 현실주의적 시각에서 정확히 간파하고 있었다. 즉 그는 소련이 현실의 힘을 기초로 유럽의 현상승인을 요구하고 있다는 점, 베트남 전쟁으로 인해 미국의 신고립주의적 경향이 나타나고 있다는 점, 서독의 자본과 기술을 획득하기 위해 소련이 타협을 원하고 있다는 점, EC의 결속 약화에 따라서 서방 지향적인 서독 경제의 수정이 필요하다는 점 등을 이해하고 있었다. 이러한 배경에서 브란트 수상은 동방정책을 역동적으로 추진하였고 그의 신동방정책은 독일정책에도 영향을 미쳐 동서독 관계를 '규제되어진 병존' 상태로부터 특수관계에 기초된 '공존' 상태로 발전시켰을 뿐만 아니라, 「동서독 기본조약」 체결이후 양독간 인적, 물질 교류를 확대시키는 데 중요한 기여를 하였다.

실용주의적 정치가이었던 사민당의 슈미트 수상은 70년대 세계경제 위기 속에서 CSCE와 G7 등에 대한 정책을 통해 경제대국 서독을 정치대국으로 격상시켰다. 기민당의 콜 수상은 80년대에 서방정책과 동방정책을 균형있게 추진함으로써 독일 통일과정에서의 외적 장애요인들을 성공적으로 제거할 수 있었다.

## 나. 우방국의 지지확보

서독은 1949년 정부수립 이래 통일이 될 때까지 독일정책을 수행하는데 있어서 우방국의 지지를 확보하기 위하여 지속적으로 노력하였다. 기민당 정부(1949~69)는 친서방정책을 기조로 군사동맹체인 NATO와



WEU 및 경제협력체인 EC와 굳게 결속하였고, 사민당 정부(1969~82)도 동방정책을 적극 추진하였으나 서방 우방국과의 관계를 결코 소홀히 하지 않았다. 1982년부터 집권한 콜 수상도 아데나워의 친서방정책을 계승하여 통일독일의 NATO와 EC에 대한 결속을 약속하는 가운데 동독협상에 임함으로써 서방측의 절대적인 지지를 확보할 수 있었다.

서독 정부가 우방국 중에서 가장 중시하였던 국가는 물론 미국이었다. 보수적인 기민당 정권하에서는 미국과의 동맹관계 발전이 중요하였다. 아데나워 수상은 서독정부 수립 직후부터 미국과 긴밀한 관계를 유지하여 1955년 서독을 NATO에 가입시키고 주권을 회복하였다. 그의 말기에 데탕트 시대가 도래하면서 미국이 독일문제를 도외시하게 되자 아데나워 수상은 미국보다는 서구를 중시하는 드골주의자의 입장에서 프랑스와의 협조정책을 수행하였으나 미국과의 긴밀한 동맹관계를 위해서도 노력하였다. 진보적인 사민당 정권도 미국과의 긴밀한 관계를 유지하고자 하였다. 대동독 관계에서 화해와 협력 시대를 열었던 브란트 수상도 “민주독일과 자유유럽은 미국과의 확고한 합의하에서만 생존할 수 있다. 왜냐하면 이 양대륙은 중요한 이해관계로 서로 결속되어 있기 때문이다. …… 나로서는 미국과의 긴밀한 관계 - 이것이 유럽통일의 목표에 결코 모순되지 않았다 - 가 독일정책의 기본적인 요소였다”<sup>72)</sup>라고 밝힌 바 있다. 이와 함께 현재 독일에서는 만약 브란트 수상이 당시에 미국과 긴밀한 관계를 유지하지 않았다면 그의 동방정책과 독일정책이 만개되지 못했을 것이라는 평가도 많이 있다.

#### 다. 주변 외세의 활용

서독의 사례연구를 통해 우리는 서독 정부가 동독과의 인적, 물적 교류·협력을 확대하고 이를 제도화하기 위하여 주변 외세를 활용한 점을 주목할 필요가 있다. 동서독간 인적, 물적 교류는 양국의 정부수립 이후

72) 『브란트 회고록』, pp. 183~184.

계속되었으나 교류·협력 확대와 제도화는 1971년의 「동서독 우편·통신 협의의정서」와 「서베를린 시당국과 동독간의 여행 및 방문에 관한 합의서」, 1972년의 「동서독 통행조약」과 「동서독 기본조약」 체결 등을 통해 이루어졌다. 이와 같은 의정서와 조약들의 체결이 가능했던 것은 서독 정부가 우회전략을 구사하여 이미 1970년 「독·소 조약」과 「독·폴란드 조약」 체결을 통해 무력사용의 포기를 선언하고 당시 유럽의 현상을 승인하는 등의 조치를 취했기 때문이었다. 그런데 양 조약의 체결이 가능했던 것은 1969년에 서독과 소련간에 천연가스 파이프라인 설치에 관한 협상이 시작되는 등 서독과 소련을 포함한 동구 국가들과의 경제 협력이 활발히 이루어졌기 때문이었다.

1974~1980년 시기에 동서독 간에 어업, 우편·전화, 송수관 설치, 고속도로 건설 및 왕래, 저수지 운영, 이주, 청소년 교류 등의 분야에서 17개 협정이 체결될 수 있었던 것도 단순히 양독간 교섭을 통해 이루어진 것이 아니라 슈미트 수상이 1974년 모스크바를 방문한 이후 가능하였다. 또한 1985년 11월부터 1989년 9월까지 동서독의 62개 도시간 자매결연이 성사되었는데, 이는 1985년 가을 서독과 소련 간에 2개 도시의 자매결연이 합의된 이후 소련측의 권고를 동독이 수락했기 때문이었다.

## 라. 주변국들의 우려불식

금세기에 두 차례나 세계대전을 일으킨 독일에게 주어진 가장 큰 과제의 하나는 독일이 다시는 전쟁을 일으키지 않겠다는 것을 주변국들에게 보장하는 것이었다. 이러한 배경에서 서독 정부는 이미 1966년 3월 25일 동방정책을 추진하는 과정 중에 동구제국을 포함한 115개국에 무력사용 포기에 관한 성명을 교환하자는 평화각서를 보낸 바 있으며, 1969년 11월에는 NPT에 서명함으로써 핵보유 의도가 없음을 대외적으로 표명하였다. 이는 유럽에서의 긴장완화에 이바지하여 서독이 소련

및 동구 국가들과의 관계를 더욱 개선시킬 수 있는 계기가 되었다. 1970년대 초에 체결된 「독·소 조약」과 「독·폴란드 조약」 및 「동서독 기본조약」의 핵심내용도 상호간 무력사용포기와 불가침에 관한 것이었다. 독일통일 과정에서 주변국들은 통일독일의 정치·경제 대국화를 우려하여 통일독일을 유럽통합의 틀 안에서 정치·경제적으로 견제하고자 하였다. 이를 인식한 서독정부는 통일협상 과정에서 통일독일의 유엔과 CSCE 원칙 및 목적 준수, ABC 무기의 포기, NATO와 EC에의 잔류, 1994년까지 37만명으로의 독일군 감축, 폴란드 서부국경의 최종승인, 독·소 불가침조약의 체결 등을 약속하였다.

한반도 주변 4국은 현재 남북한의 통일보다는 분단상황의 현상유지를 선호하고 있다. 이는 80년대 말 동구에서와 같은 정치적 변혁이 북한에서 단기적으로 발생할 가능성이 희박하다는 점, 현재 남한의 경제력으로는 통일비용을 감당하기 부족하다는 점, 통일과정에서 무력충돌의 가능성이 있다는 점, 북한한 통일시 총인구 7,000만 명의 지역 강대국이 출현할 수 있다는 점 등 때문이다. 현재 우리 정부도 대북정책의 목표를 통일에 두기 보다는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 두고 있다. 그러나 남북정상회담 이후 통일이 곧 실현될 것 같이 들떠있는 국내의 분위기는 잘못된 것이며 또한 상기와 같은 주변국의 우려를 증폭시킴으로써 남북분단 55년만에 돌파구를 마련한 남북한 관계에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 우리 정부는 대북관계의 속도와 폭을 적절히 조율함으로써 들뜬 국내적 분위기를 진정시키는 한편, 급격한 남북관계의 변화에 대한 주변국들의 우려를 해소할 필요가 있다.

### Ⅲ. 동북아 안보환경과 남북한관계

#### 1. 동북아 안보환경

세계적 수준의 냉전 종식 이후 등장하고 있는 국제질서의 성격에 대하여 많은 논의가 있어 왔으나, ‘탈냉전’이라는 용어를 대체할 만한 용어로 새로 등장하고 있는 국제질서를 명쾌하게 규정하기는 아직 불확실한 것 같다.<sup>73)</sup> 비록 냉전 시기의 특징이었던 정치적 이데올로기의 대결이 완전히 없어진 것은 아니지만, 과학기술의 혁명적 발달과 세계를 실시간내(real time)에 하나로 연결해 주는 통신망의 발달은 국가와 이념 단위의 통제를 힘들게 하고 있다.

냉전의 종식을 자유주의적 관점에서 낙관적으로 해석하는 이들은 지금 국제사회에서는 시장경제의 확산과 정치적 민주화의 진전이 동시에 이루어지고 있다고 본다. 과거 계획경제체제를 유지해 왔던 소수의 사회주의국가들조차도 앞다투어 시장경제체제를 도입하고 있으며, 경제교류의 확대로 국가간 경제적 상호의존이 심화되고 있다. 국가간 경제 및 정보교류의 확대와 경제성장에 따른 시민사회의 등장으로 세계 도처에서 권위주의 정권이 민주정권으로 대체되고 있다. 또한 국가간 관계에서 이념적 대립보다는 정치적 화해와 경제·사회적 교류·협력이 중심 개념으로 대두되고 있다. 따라서 냉전종식 이후의 국제질서는 자유주의적 협력지향을 나타낼 수밖에 없다는 것이다.<sup>74)</sup>

반면에 현실주의적 입장에서 국제질서의 변화를 해석하는 이들은 냉전의 종식이 국가 간 갈등의 역사의 한 국면일 뿐 국제적 갈등과 경쟁의 종언이거나 완전히 새로운 협력시대의 시작으로 볼 수는 없다고 주

73) 김 덕, “탈냉전 국제질서의 불안정과 한반도,” 김 덕 편저, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 9.

74) 김 덕(2000), p. 10.

장하면서, 냉전의 종식은 오히려 안정된 양극체제의 종식을 가져왔다고 평가한다.<sup>75)</sup> 견고한 냉전 구조 아래서 잠재되었던 인종, 종교, 민족주의 등으로부터 비롯된 갈등이 때로는 폭발적으로 분출하여 많은 희생자를 발생시켰다. 유럽에서 발생한 종족간 갈등과 아프리카에서 발생한 종족간 갈등에 대해 이중적인 잣대로 개입 여부를 결정하는 미국의 예는 탈냉전 시대에도 현실주의적 국가이익이 강대국의 외교정책에서 핵심적인 요인임을 말해주고 있다. 자유화의 상징적 표상인 「세계무역기구」(WTO) 체제는 부국과 빈국간의 격차를 오히려 더 크게 만들고 있으며, 한 국가 내에서의 빈부격차도 증대시키고 있다. 또한 시장경제의 확산과 민주화의 진전이 국가간 신뢰관계를 증진시키는 요인이 되기도 하지만 국가간 경제력과 과학기술 분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁을 심화시키는 요인으로도 작용한다. 근래 한국을 비롯한 아시아 전역에 파급된 금융위기와 외환위기도 국가간 경제경쟁에서 우위를 확보하지 못하였기 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다. 즉 동아시아 국가들은 비효율적인 시장경제구조와 비민주적 요소로 인하여 국제경쟁에서 어려움을 경험하고 있는 것이다. 결국 현재 전개되고 있는 국제질서는 아직 낙관적으로만 전망할 수 없을 만큼 많은 난관들이 여전히 존재하고 있다. 다시 말해, 통합과 분열의 원리가 상호 작용하면서 위험(Scylla)과 소용돌이(Charbdis)의 속에 처해 있다고 볼 수 있다.<sup>76)</sup>

이러한 가운데 동북아시아에서는 한반도 주변 4국들 사이에 지역내 영향력을 확대하기 위한 경쟁이 지속되고 있다. 주변 4국은 상호간의 협력을 도모하면서도 미국·일본 대 중국·러시아 사이의 대립구도도 나타나고 있다. 미국은 일본과의 안보동맹 강화를 통해 지역질서를 주도하려 하고 있고, 중국과 러시아는 이를 견제하기 위해 안보협력을 확대하고 있다. 미국은 세계 최강의 경제력과 군사력을 바탕으로 역내에서도 우세한 영

75) 김 덕(2000), p. 10.

76) 홍원표, “21세기 국제질서의 근대성과 탈근대적 도전: 동질화와 다원화의 균형적 공존 가능성,” 김 덕 편저(2000), p. 20.

향력을 유지하고 있으나, 중·일·러의 발언권이 상대적으로 확대되고 있다. 지역국들의 경제회복과 역내 국가간 경제협력 확대는 지역정세 안정에 유리하게 작용하고 있다.

### 가. 동북아관 ‘팍스 콘소티아’(Pax Consortia) 체제<sup>77)</sup>

동북아지역에서는 미·일·중·러 4국간에 역학관계의 재편성을 위한 활발한 움직임이 전개되고 있다. 이들 4국은 냉전종식 이후의 유일 초강대국 미국을 정점으로 하여 중·일·러가 정치, 경제, 군사적으로 일정한 영향력을 행사하려는 「1+3」 형태의 동북아관 ‘팍스 콘소티아’(Pax Consortia) 체제를 형성하면서,<sup>78)</sup> 정상간에는 물론 고위급 관리들간의 빈번한 회담을 통하여 협력과 경쟁의 관계를 보여주고 있다. 특히 정상간의 상호 교차방문을 통한 회담을 통해 미·일간 ‘신안보협력관계’, 미·중간 ‘건설적 동반자관계’, 미·러간 ‘평화를 위한 동반자관계’, 중·러간 ‘전략적 동반자관계’ 일·러간 2000년까지 평화협정 체결<sup>79)</sup> 등이 합의되었다. 이러한 합의는 냉전 종식 이후 변모하고 있는 국제관계의 현실을 보여주는 한편, 향후 동북아질서의 재편과정에서 영향을 미칠 사건들이다. 탈냉전시대의 유일 패권국가인 미국은 한국, 일본 등 역내 동맹국과의 협력을 통해 동북아에서 균형자 역할을 유지하려 하고, 지역 불안정요인을 사전에 예방하고 지역국간 신뢰증진을 도모하기 위해 다자안보협력체 형성에도 일정한 수준의 긍정적인 입장을 보이고 있다.<sup>80)</sup> 안정

77) 냉전 이후의 세계질서를 「팍스 콘소티아」 체제의 등장으로 규정된 사람은 제임스 베이커 전 미 국무장관으로서 그는 세계질서가 미국 주도 아래 유럽공동체(EC), 일본 등이 주된 역할을 하는 공동관리 내지는 국제협조의 질서로 형성될 것이라고 보았다. James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5(Winter 1991/92).

78) 강원식, 『통일한국의 등장에 따른 동북아 안보구조 변화 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 75~81.

79) 그러나 2000년 9월 4일 도쿄에서 개최된 일·러 정상회담에서 양국은 쿠릴열도 4개섬(북방영토)와 평화조약체결 문제에 대한 이견을 좁히지 못하고 향후 계속 협의하기로 하였다. 「중앙일보」, 2000.9.5.

80) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United*

되고 평화로운 역내 질서의 구축을 위한 이와 같은 움직임은 시장경제 체제의 확대, 상호의존적인 국제관계의 발전, 공동의 안보이익 지향 등을 바탕으로 하고 있다.

그러나 주변 4국은 경제발전, 시장의 확대, 국제 경쟁력의 강화 등을 국가정책의 우선 순위에도 두고 있으며, 이러한 경제안보적 이익을 확보하기 위한 차원에서 가용한 정치·외교적 수단을 동원하고 있다. 각국은 냉전 종식의 상황 변화에 적응하면서도 자국의 이익을 극대화하려는 방향으로 정책을 추진하고 있으며, 따라서 전통적인 우방관계라는 명분은 자국의 이익이라는 실리추구에 따라 점차로 그 의미가 약화되고 있다.<sup>81)</sup>

1999년 4월 미국은 워싱턴에서 NATO 지도자회의를 개최하여 ‘NATO 신전략’ 개념을 도입하였는데, 이는 NATO 역외 지역에까지 NATO의 집단방위 역할을 확대한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이에 따라 미국은 러시아의 반대를 무릅쓰고 코소보내 주민들의 인권 보호를 명분으로 NATO를 동원하여 유고를 공습하기도 하였다. 미국은 세계 최강의 경제력과 군사력을 바탕으로 동북아에서 유지해온 영향력을 유지하면서 새로운 지역질서를 자국에 유리하도록 형성해 가고 있다. 미국은 장래에 중국이 미국에 도전할 수 있는 잠재적 ‘패권국’으로 등장할 가능성이 있다고 보고 있다.<sup>82)</sup> 중국, 북한 등의 미사일로부터 제기될 수 있는 위협을 대처한다는 논리로 「국가미사일방어」(NMD) 체제 구축을 시도해오고 있으며,<sup>83)</sup> 일본과 함께 「전역미사일방어」

---

*States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(November 1998), pp. 66~67.

81) 박영호, “동북아 정세의 변화와 김정일의 북한,” 김 덕 편저(2000), p. 230.

82) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*(May 1997), p. 5.

83) 2000년 7월 7일 미국은 국내외의 많은 비판에도 불구하고 NMD 추가 발사 실험을 하였으나 실패하였다. 국내외적 비판 여론이 비등하자 클린턴 대통령은 2000년 9월 1일 조지타운대학교에서의 연설을 통해 NMD 구축문제를 차기대

(TMD) 체제를 공동으로 연구하고 있다. 또한 미국은 한국과 일본을 포함하여 아·태지역 5개국과 군사동맹관계를 유지하면서 역내 안보질서에서 주된 역할을 하고 있다.

이처럼 미국이 우세한 영향력을 유지하는 가운데, 중·일·러 등 지역 강대국들의 역할이 상대적으로 확대되고 있다. 중국은 아시아 경제위기 상황에서 지역 경제안정을 위해 위엔화 평가를 절하하지 않음으로써 역내 국가들로부터 높은 평가를 받았고, 역내에서 미국의 우위를 견제하는 유일한 국가로서의 역할을 하고 있다. 중국과 미국은 미·일의 TMD 체제 구축 계획에 대한 중국의 비판, 중국내의 인권문제, 1999년 5월 NATO의 유고주재 중국대사관 오폭 사건, 대만문제 등으로 갈등적 상황을 노출하기도 하였다. 일본은 「주변사태법안」, 「자위대법 개정안」 및 「미·일 물품노동력 상호제공협정 개정안」 등 「미·일 신안보협력지침」 관련법안을 통과시킴으로써 한반도 유사시를 포함하여 자위대의 활동범위를 확대할 수 있는 계기를 마련하였다. 러시아는 국내적 문제로 지역문제에 적극적으로 개입하기 어려운 실정이나, 푸틴 대통령의 취임 이후 강력한 러시아의 부활을 목표로 적극적인 대외정책의 계획을 세우고, 중국과 ‘협력동반자관계’를 강화함으로써 동아시아 지역문제에 대한 발언권의 확대를 모색하고 있다.

#### 나. 미·일 대 중·러의 경쟁 구도

미국은 대량살상무기의 비확산 또는 반확산이라는 명분을 가지고 동북아에서 일본과 함께 TMD 공동연구를 추진하고 있다. 그리고 탈냉전 시대에 들어서는 인권을 보다 중시한다는 입장에서 대외정책을 추진하고 있다.<sup>84)</sup> 그러나 중국과 러시아는 미·일의 TMD 계획에 대한 명백한

---

통령에게 넘기겠다는 입장을 밝혔다. 『동아일보』, 2000.9.4.

84) The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (December 1999), p. 35.



반대입장을 표명하고 있으며, 이로 인해 동북아에서 미·일 대 중·러가 대립하는 측면도 나타나고 있다.

미·일은 TMD를 공동으로 연구·개발하는 동시에 대만까지도 포함시키려는 움직임을 보였다. 이에 대해 대만은 적극적으로 참여하고자 하는 입장을 보이고 있다. 중국과 러시아는 미·일이 TMD를 개발하게 되면 중·러의 미사일들이 무용지물이 되고, 이 지역에서 일본의 군사적 역할 증대를 유도하여 미·일에 의한 동아시아질서 지배를 촉진시키게 될 것이라고 판단하고 있다. 또한 중국은 미국이 대만을 TMD에 포함시키면, ‘하나의 중국’ 정책이 위협을 받는 결과가 될 수 있다고 본다. 따라서 중·러는 1999년 8월 카자흐스탄에서 개최된 5개국(중국, 러시아, 키르기스스탄, 타지키스탄, 카자흐스탄) 정상회담과 동년 12월 엘친 대통령의 방중시 미·일의 TMD체제 구축을 반대한다는 내용의 공동성명을 발표하였으며, 유엔에서는 「탄도탄요격미사일 제한조약(ABM) 준수 결의안」을 통과시켜 미국을 견제하고자 하였다.

탈냉전시대에 들어 인권이 국가주권보다 우선시 되어야 한다는 미국의 국제정치관과 이를 ‘신간섭주의’로 간주하는 중·러의 국제정치관 사이의 대립도 동북아 안보환경을 규정하는 중요한 사안이 되었다. 미국은 대만 및 티벳문제 뿐만 아니라 발칸사태(보스니아 및 코소보)에도 적극적으로 개입하여 미국적 가치관을 확산시키려 하였다. 이에 대해 중국과 러시아는 지도부간 상호 교환방문과 최고지도자간 직통전화를 가동하여 미국의 정책을 패권주의적 발상이며 내정간섭이라고 비난하였다. 미국은 유엔을 통해서 보다는 NATO와 같은 집단안보기구와 양자 동맹관계를 활용하여 국제안보 문제를 다루려고 하였다. 이에 대해서도 중국과 러시아는 미국의 세계 패권을 장악하기 위한 행동이라면서 비난하는 동시에, 유엔에 의해 국제안보 문제가 다루어져야 하며 세계질서가 다극화되어야 한다는 입장을 유지하고 있다.

한편, 중국과 러시아는 1999년 12월 양국 정상회담과 외무장관회담에서 영토문제를 완전히 타결하고, '전략적 협력동반자관계'를 강화하였다. 양국 정상은 유엔과 국제법에 기초한 다극세계의 건설, 미·일의 TMD 체제 구축 및 대만 참여 반대, 이라크 경제제재 취소, 유엔 결의에 의한 코소보사태 해결, 대만의 '양국론'에 대한 러시아의 반대 및 체첸사태의 순수 내정문제 간주 등을 내용으로 하는 공동성명을 채택하였다.<sup>85)</sup> 중·러관계의 강화는 양국이 초강대국인 미국에 의해서 국제질서가 주도되는 것을 공동으로 견제하려는 데 이해가 일치하기 때문이다. 그러나 미·일 대 중·러간의 경쟁구도가 조성되고 있는 근본적 배경은 이들 국가 모두가 21세기 동북아지역에서 자국의 이익 확보와 영향력 확대를 위해 경쟁하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 미·일과 중·러 사이에 조성되고 있는 경쟁구도를 새로운 냉전으로의 복귀를 의미하는 것으로 볼 수는 없다. 한반도 주변 4국은 모두 일차적으로 자국의 경제발전을 중시하고 있기 때문에 최소한 동북아지역의 안정 유지와 상호간의 경제협력 확대에는 공감대를 형성하고 있다. 또한 이들 4국간에는 철저하게 국가이익에 입각하여 양자관계 및 다자관계를 설정하고 있기 때문에, '경쟁속의 협력관계'가 유지되고 있다.

#### 다. 지역경제 회복과 지역국간 경제협력 발전

1997년 하반기 이후 아시아지역에서는 태국, 인도네시아, 말레이시아, 한국 등 일부 국가가 외환부족 등의 이유로 경제위기 상황에 처하게 되었다. 이들 국가들의 경제가 아직 완전히 정상적인 국면으로 회복되었다고 할 수는 없으나, 1999년에 들어서서는 외환위기를 어느 정도 극복하고 경제 성장세를 보였다. 미국은 1990년대 이후 과거 어느 때보다도 안

85) 『중앙일보』, 1999.12.11.

정적인 장기 경제호황을 누리고 있고, 일본은 소비 진작정책을 통해 대내 경제활성화를 추진함으로써 세계 제2의 경제대국으로서의 면모를 정비하였다. 한국도 김대중 정부에 들어서 외환위기를 극복하고 6%를 상회하는 경제성장을 이룩하였다.

중국은 1999년 3월 전국인민대표대회에서 연간 경제성장 목표치로 제시하였던 7% 내외의 성장을 무난히 달성하였다. 중국은 대담한 국유기업 개혁조치를 통해 기업들의 국제 경쟁력을 강화하고 있고, 미국과는 WTO 가입협상을 타결지었다. 중국내 인권문제, 양안관계에 대한 미국의 입장, 유고주재 중국대사관 오폭문제 등 갈등문제에도 불구하고, 미·중 양국은 중국의 WTO 회원국 가입문제를 합의하였다. 그리고 미국 상원은 2000년 9월 19일 중국에 대해 ‘항구적 정상무역관계’(Permanent Normal Trade Relationship) 지위를 부여하는 법안을 통과시켰다.<sup>86)</sup> 이에 따라 중국의 대외무역은 더욱 활성화될 전망이다.<sup>87)</sup> 러시아의 경우는 아직 본격적인 경제회복의 기미가 보이지 않지만, 심각한 물자난이 재연될 것으로 보이지는 않는다.

역내 국가간 경제교류·협력 확대 추세도 최근 동북아정세의 또 다른 특징으로 지적할 수 있다. 경제위기를 조속히 극복하기 위한 협력 논의가 지역국간에 활발하게 진행되었고, 역내 국가들의 경제회복으로 상호간 경제교역 규모가 확대 추세를 보이고 있다. 한·중간에는 1998년 양국 교역액이 전년도에 비해 20% 정도 감소되었으나, 1999년에는 1998년에 대비하여 10% 이상 확대되었으며, 앞으로도 지속적으로 증가될 것으로 예상된다.

86) *Washington Post*, September 20, 2000.

87) 미 의회의 보고서는 중국의 WTO 가입과 시장개방 확대가 이루어지면 미국의 대 중국 수출은 115억 달러의 증대효과가 나타날 것으로 평가하였으며, 한국의 한 민간경제연구소 보고서는 중국의 관세인하만으로도 한국은 12~15억 달러의 대중 무역증대 효과를 가져올 것으로 평가하였다. 『연합통신』, 2000.9.20.

역내 국가간 경제협력을 위한 노력이 증대되고 있는데, 중국의 WTO 가입을 위한 미·중간 협상이 타결된 것도 이러한 맥락으로 볼 수 있다. 1999년 11월 『아세안』 비공식 지도자회담에서는 한·중·일 3국 정상이 동북아 경제협력 방안을 구체적으로 논의하기로 합의함으로써, 향후 동북아지역의 중추국가인 한·중·일 사이의 경제협력이 확대될 전망이다. 중국과 러시아 사이에서도 시베리아내 천연가스전 공동 개발과 실크로드 복원 등을 통한 경제협력 확대 논의에 진전이 있었다. 특히 러시아는 남북정상회담 이후 활발하게 전개되고 있는 남북경협 확대와 관련하여 남북간 철도연결 사업이 러시아의 시베리아횡단철도(Trans-Siberia Railroad)와 연계되기를 원하고 있다.

미국과 일본이 1999년 9월의 미·북 베를린회담을 계기로 대북 경제제재를 해제하기로 한 것도 동북아지역 경제협력과 지역안정에 긍정적인 영향을 주는 요인이 되고 있다. 북한이 장거리 미사일 시험발사를 유예하기로 한 대신, 미국과 일본은 대북 관계개선 협상을 재개하기로 하고 식량원조 금지조치 해제를 발표하였다. 남북정상회담 이후 미국과 일본은 남북관계의 전개를 주시하면서 대북접근을 적극화하려는 입장을 보이고 있다. 미국과 북한은 2000년 7월 북한의 『아세안지역포럼』(ARF) 가입을 계기로 역사상 처음으로 외무장관 회담을 개최하였으며, 9월 27일부터는 뉴욕에서 카트만(Charles Kartman) 대사와 북한의 김계관 외무부상을 수석대표로 하는 회담을 재개하였다. 동 회담에서는 그 동안의 회담과는 달리 양자간 현안들인 제네바 합의의 이행문제, 미사일문제, 테러리즘 등을 포괄적으로 다루기로 하였다.<sup>88)</sup> 그리고 2000년 10월 9~12일간 북한의 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 워싱턴을 방문하여 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관과 회담함으로써 양자관계의 발전을 위한 새로운 국

88) 이에 따라 미국은 라인혼(Robert Einhorn) 비확산담당 국무차관보가 미사일문제를, 시한(Michael A. Sheehan) 대테러조정관이 테러리즘문제를 전담하도록 대표로 참여시켰다. "State Department Statement Sept. 19 on U.S.-DPRK Talks," *Washington File*, 19 September 2000.

면이 전개되고 있다. 이로써 북한과 미·일간 경제교류의 확대를 비롯하여 전반적인 관계 개선의 흐름이 촉진될 것으로 예상되며, 따라서 북한 문제로 인한 지역불안 조성 가능성은 점차 감소될 것으로 보여진다.

## 라. 전망

역사적 정상회담을 성공적으로 개최한 남북한을 비롯하여 한반도를 둘러싸고 있는 주변4국은 국내 문제를 어느 정도 해결한 후 경제성장을 위해 보다 국력을 집중할 수 있게 되었다. 그러나 중국내의 자유화 및 다원화 요구, 러시아의 내적 분열의 재개 가능성, 일본의 정치개혁 재거론, 미국내 보수주의 경향 대두 등은 이들 국가로 하여금 국내 문제에 다시 봉착하게 만들 수 있으며, 남북관계의 발전방향에 따라서는 한반도에 대한 패권각축 현상이 진행될 가능성이 있다.

미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 자국의 우위적 영향력을 지속하면서 동북아시아에서의 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이다. 그러나 2000년 11월의 대통령 선거에서 온정적 보수주의를 내세운 공화당 후보 부시 텍사스 주지사가 당선됨으로써 클린턴 행정부의 대북정책으로부터 어느 정도의 전환을 추구하게 될 가능성도 있다. 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 계속 추구할 것이다. 중국은 미·일 신안보협력관계 발전에 대한 견제를 지속하고 러시아와의 전략적 협력을 계속 강화하려 할 것이다. 다만, 중국은 '사회주의 초급단계론'의 완성을 위해 주변상황의 안정과 평화적 상태의 지속을 선호한다. 그리고 러시아는 동북아시아에 대한 자국의 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 것으로 보인다. 그러나 미·북간 핵 및 미사일문제가 해결 수순으로 진행되어 수교가 이루어진 이후에도 단기적으로는

동북아 역학관계가 크게 변할 가능성은 낮을 것으로 보이며, 미국이 역내 세력균형자 및 중재자 역할을 수행하면서, 일본과 중국의 입지와 역할이 강화될 것으로 예상된다. 다만, 미·북수교는 미·일과 중국간의 경쟁 및 갈등관계를 협력관계로 반전시키기보다는 지속시키는 방향으로 작용할 것이다.

따라서 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것으로 보여진다. 미국은 미·일동맹 및 한·미동맹을 기본 축으로 하면서 미·북 양자간의 현안인 미사일 및 대량살상무기문제에 대한 해결 여하에 따라서는 남북한에 대해 새로운 ‘균형적’ 접근을 점차로 확대할 가능성도 있다. 중국은 한반도문제의 당사자간 평화적 해결 입장을 견지하면서 북한에 대한 주변국의 지원을 촉구하고, 한반도에 대한 균형자적 역할의 확대를 추구할 것으로 예상된다. 일본은 미·북 수교가 논의되는 과정에서 일·북 수교협상을 재개하여 한반도문제에 대한 영향력 확대를 추구하고, ‘두 개의 한국정책’을 본격화할 것으로 전망된다. 그리고 러시아는 미·북관계의 정상화 진입을 계기로 중국에 대한 접근을 강화하고, 남북한에 대한 균형적 접근을 통하여 실리를 챙기면서 한반도에 대한 영향력 회복을 계속 추구할 것이다.

이러한 상황에서 미·북관계 및 일·북관계의 개선과 궁극적인 수교는 한반도문제의 국제화와 동북아 세력균형체제의 제도화를 초래할 것이므로 주변국은 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 관계개선을 통한 공존구조의 정착을 도모하는 정책을 취할 것으로 예상할 수 있다.

## 2. 남북한관계

주변 4국간의 관계 변화는 한반도의 평화와 안정을 유지하는데 유리한 요인으로 볼 수 있으나, 통일이러는 측면에서 본다면 제한적 요인으로 작용할 수도 있다. 한반도문제는 주변 4국간 양자 정상회담에서 주요 협의의제가 되어왔다. 주변 4국은 북한체제의 불안정이 지역 불안정의 핵심요인이며, 갑작스러운 한반도 통일과정의 진행은 역내 세력재편과정에서 불안정과 상호간의 경쟁을 초래할 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지를 보다 중시하는 정책을 전개하고 있다. 한반도문제는 동북아시아의 안정과 균형에 매우 중대한 변수일 뿐만 아니라 이들 국가의 국내정치에도 영향을 미치기 때문이다.

『한반도에너지개발기구』(KEDO), 4자회담 등 한반도 평화와 관련된 문제를 해결하기 위한 다자적 틀이 형성되었고, 한·미·일 3국간에는 대북정책을 조율하기 위한 협력체제가 마련되었다. 즉 1990년대에 남북당사자 해결원칙이 일정한 한계에 봉착하면서 국제적 개입 논리가 한반도정세의 전개에 미치는 영향력이 점차로 커졌다. 주변 4국은 남북관계 개선이나 한반도통일을 원한다는 태도를 표명하면서도 실질적으로는 한반도 분단상황을 안정적으로 관리하면서 자국의 실리를 확보하려는 전략을 추구하고 있다. 이러한 상황 속에서 남한은 북한의 안정적 변화를 바라면서 남북관계 개선을 통해 한반도문제를 남북한이 주도해 풀어나가면서 평화적 통일의 기반을 마련하고자 한다.

### 가. 남한의 대북 포용정책

1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 김영삼 정부의 대북정책 실패를 반면교사로 삼아 통일보다는 남북관계 개선을 중시하는 대북 포용정책을 제시하였다. 동 정책의 목표는 ‘평화·화해·협력의 실현을 통한 남북

관계의 개선'으로 설정되었다.<sup>89)</sup> 이러한 정책목표를 설정한 배경은 통일이 민족적 소명이자 민족 번영을 위해 필요한 과제임을 인정하면서도 남북간에 존재하는 문제들을 먼저 냉철하게 이해해야 한다는 현실주의적 사고가 반영된 것으로 평가된다.<sup>90)</sup> 남북간에 평화와 공존, 그리고 민족공영에 대한 상호 이해가 전제되지 않는다면 평화적 통일의 실현이란 논리적으로나 실질적으로 매우 어려운 문제일 수 밖에 없다. 이러한 점에서 화해와 협력, 그리고 평화와 공존의 필요성을 강조하고 있다. 즉 남북한이 하나의 국가로 통일되기 위해서는 분단상황을 현실로 받아들여 남과 북이 상호인정·존중하는 가운데 분단현실을 타파하기 위한 통일의 과정을 평화적으로 관리할 필요가 있으며, 따라서 양 체제의 평화공존을 도모하면서 전쟁방지와 평화체제를 정착시키는 과업이 가장 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다.

남북관계에 대한 이러한 인식 위에서 김대중 정부는 북한의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극적 추진을 통한 남북 평화공존을 대북정책의 3원칙으로 세우고, 정책 추진기조로서 ①안보와 협력의 병행 추진, ②평화공존과 평화교류의 우선적 실현, ③화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북간 상호이익의 도모, ⑤남북당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, ⑥국민적 합의에 기초한 대북정책의 추진 등을 제시하였다.<sup>91)</sup> 그리고 구체적인 정책대안을 추진하는 과정에서는 정경분리원칙과 상호주의원칙을 적용·추진해오고 있다.

이와 같은 대북정책의 원칙과 정책 추진기조는 남북관계 개선을 위해 가능한 목표를 실천가능한 방법을 통해 풀어나가겠다는 현실주의적인 전략으로 평가할 수 있다. 과거에도 '북한체제 변화유도'와 같은 대북정책의 목표가 있었으나, 이러한 목표는 남북간 상호신뢰가 없는 상

89) 통일부, 「'국민의 정부' 대북정책 추진기조」(1998.3.26).

90) 박영호, "신정부 통일정책의 평가와 전망," 「입법조사연구」, 제250호(1998. 4), p. 55.

91) 통일부(1998.3.26).



황하에서 북한의 대남 적대정책의 구실을 제공했을 뿐만 아니라 우리의 능력을 감안하지 못한 명분적인 차원의 목표에 머물러 왔으며, 북한의 대남정책에 대한 대응조치 차원에서 벗어나지 못했다.<sup>92)</sup>

따라서 김대중 정부의 대북정책은 목표, 원칙 및 정책 추진기조 등을 명확히 세우고, ①북한체제의 안정 지원, ②남북당국간 신뢰구축, ③남북 평화공존, ④남북교류협력 확대 및 남북관계 개선 등과 같이 실천 지향적이며 실현 가능한 목표들을 달성하기 위한 정책 추진구도(Road Map)를 설정하여 추진되고 있는 것으로 파악된다. 여기에는 북한의 존재현실을 인정하고 교섭대상임을 분명히 함으로써 남한사회에서 북한에 대한 인식의 혼란을 방지하고자 하는 의도도 있다. 그 동안 김대중 정부가 추진해온 역점 추진과제를 요약하면 다음과 같다.<sup>93)</sup>

첫째, 무엇보다도 정경분리원칙에 입각하여 경제, 사회문화 등 제 분야에서 남북접촉 및 교류·협력의 활성화를 추진해오고 있다. 남북교역이 시작된 이래 정치·군사적 갈등문제로 영향을 받아왔던 민간차원의 경협을 경제논리에 따라 기업이 자율적으로 추진토록 하는 것이다. 정부는 반출·입 제한품목의 축소조정, 경협의 투자범위와 규모의 상한선 확대 등 교역 및 경협 활성화를 위한 지원체제를 강화하고, 남북철도를 연결하며 북한의 추진하는 자유무역지대에 대한 투자촉진, 자원공동개발 등을 구상하고 있다. 그러나 상호주의원칙에 따른 정부차원의 본격적인 경협은 아직 이루어지지 않고 있다. 아울러 북한 내 관광특구 개발, 남북연계 관광 등 관광교류·협력, 학술·종교·체육·문화·예술분야의 교류·협력 등을 추진하여 사회문화 분야에서의 남북간 교류·협력 활성화를 지향하고 있다.

둘째, 남북당국간 대화를 통한 「남북기본합의서」 이행체제의 구축이

92) 박영호(1998), p. 60.

93) 통일부(1999.7.30), pp. 11~14; 통일부, 「1998 주요업무계획」(1998.3.18).

다. 「남북기본합의서」는 남북관계 개선을 위한 핵심적 내용들을 망라하고 있다. 따라서 정부는 당국간 회담의 재개를 추진해 왔으며, 정상회담의 성공적 수행을 바탕으로 남북장관급회담 등 각종 회담이 진행되어 오고 있다. 장관급회담의 정례화를 통해 남북간에 분야별 위원회 및 실무위원회가 구성·가동되면 「남북기본합의서」의 내용들이 보다 구체적으로 협의·합의되어 실행될 수 있을 것이다.

셋째, 이산가족문제의 우선적 해결이다. 이와 관련, 정부는 고령 이산가족 방북절차의 신고제 전환, 제3국을 통한 이산가족 상봉 교류경비 지원, 「이산가족민간협의체」 결성 및 「이산가족정보통합센터」 설치·운영, 이산가족면회소·우편물교환소·고향방문단 교환 등을 주요 사업으로 추진해 왔다. 아직 이산가족문제의 제도적 해결문제가 남아 있지만 2000년 8월 15일을 계기로 이산가족 교환방문이라는 성과를 거두었으며, 2000년에 두 차례의 교환방문을 더 하기로 합의하였다.

넷째, 북한의 식량문제 해결을 위한 대북지원은 인도적 차원에서 탄력적으로 제공한다는 입장을 가지고 있다. 북한이 제2차 남북장관급회담에서 대규모 식량지원을 요청함에 따라 남한정부는 9월 28일 차관형식 50만톤, WFP를 통한 무상지원 10만톤 총 60만톤의 식량지원을 2000년 내에 제공하기로 하였다.<sup>94)</sup> 그리고 남북 농업개발 협력 및 경험 활성화를 통해 북한 식량문제의 근원적 해결을 지원하고, 민간차원의 지원을 활성화하기 위한 방안을 지속적으로 강구하고자 한다.

다섯째, 한반도 평화체제 정착을 위한 노력의 강화이다. 이를 위해서 남북한이 중심이 되고 미국과 중국이 이를 지원하는 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하겠다는 것이다. 1996년 4월 한·미가 4자회담

94) 「매일경제」, 2000.9.29. 한편, 북한에 대한 60만톤의 식량지원에 대하여 김대중 대통령은 “북한의 식량난이 계속되고 북한이 요청하는 한, 인도적 견지에서 대북지원은 필요하다”면서 대북식량지원은 “상호주의가 될 수 없다”는 입장을 피력하였다. 「조선일보」, 2000.10.1.

을 제안한 이래 1999년 8월까지 6차례의 본회담이 진행되었으나, 본격적인 논의가 이루어지지는 않았었다. 남북정상회담 이후 남북관계의 진전에 발맞추어 남한정부는 평화체제의 구축문제와 관련해서 4자회담을 보다 적극적으로 추진하려는 입장을 보이고 있다.<sup>95)</sup> 4자회담에서 한반도 평화체제 구축 및 주변국의 보장문제를 논의하고, 이와 병행하여 남북간 직접대화를 통해서 군사적 신뢰구축과 긴장완화문제를 논의하려고 한다.

여섯째, 국민적 합의기반 위에서의 대북정책 추진이다. 역대 정부들도 국민적 합의조성을 통일 및 대북정책 추진의 근본 바탕으로 제시하였었다. 그러나 정책입안 및 집행과정에서 투명성 문제가 여러 차례 발생하였다. 따라서 김대중 정부는 이 문제에 대해 보다 세심한 주의를 기울이겠다는 입장을 가지고 있다.<sup>96)</sup>

대북 포용정책은 이와 같이 남북한이 역점을 두고 풀어나가야 할 문제들에 정책적 주안점을 두는 쌍방 지향적인 정책으로 평가할 수 있다. 무엇보다도 북한이 경제난 해결을 위하여 식량확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에 북한에 대해 인도적 차원의 경제지원을 하고, 정경분리원칙에 입각하여 교류·협력을 증대시킴으로써 북한이 경제적 어려움을 극복하는 것을 도와주면서 남북관계 개선을 추진하려는 것이다. 그 과정에서 북한의 남한의 정책에 대한 의구심을 불식시키고 신뢰를 가질 수 있도록 한다면 남한이 우려하는 북한의 군사적 모험주의가 전환될 수 있는 상황이 조성될 것으로 본다. 또한 북한이 스스로 개방·개혁정책을 선택하게 되면 실질적으로 장기적 차원에서

95) 2000년 8월 24일 개최된 안보관계 장관회의에서 김대중 대통령은 4자회담에서 남북한이 평화체제에 합의하고 미국과 중국이 지지하는 형태의 한반도 평화체제를 만들어 나갈 것이라고 언급하였다. 『중앙일보』, 2000.8.25.

96) 김대중 정부의 집권 전반기 평가에 관한 한 여론조사에서 정부의 대북 포용정책에 대하여 우리 국민은 긍정 67.4%, 부정 26.7%로서 상당히 높은 수준의 지지도를 보여주었다. 『국민일보』, 2000.8.25.

통일의 기반을 조성하는 효과가 있다고 보는 것이다. 비용과 이득의 관점에서 볼 때, 대북 포용정책은 단기적으로 비용만 들어가고 이득이 없는 것처럼 보일 수도 있으나 적대관계의 지속으로부터 올 수 있는 손실을 회피하고 협력행위를 유발하는 환경 및 조건을 조성함으로써 협력적 상호관계를 만들어 나가는 이득이 있다.<sup>97)</sup> 이러한 관계의 발전은 북한으로 하여금 기존의 남북관계를 유지하여 얻는 이익보다는 관계확대를 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있다는 인식을 갖게 함으로써 결국 남북한간에 협력적 관계구조를 형성함으로써 비용 효과적인 결과를 산출할 수 있다.

그리고 남한정부는 대북 포용정책의 연장선상에서 한반도문제의 근본적 해결을 위해 포괄적 접근방안을 제시·추진하고 있다. 포괄적 접근방안은 한반도에 남아 있는 냉전구조를 해체함으로써 안정적이며 평화적인 상태를 구축하려는 목표를 가지고 있다. 보다 구체적으로는 첫째, 남북한이 불신과 대결의 관계로부터 화해와 협력의 관계로 전환하는 것으로서 「남북기본합의서」의 성실한 이행이 그 요체이다. 둘째, 북한이 국제사회의 합리적인 행위자로 변화할 수 있도록 미·일의 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 것이다. 셋째, 한반도에서 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일의 개발을 억제하고 군비통제를 실현하는 것이다. 넷째, 북한이 스스로 개방과 시장경제로의 전환의 필요성을 인식하여 변화를 선택하고 국제사회의 책임있는 일원으로 참여할 수 있도록 환경과 여건을 만들어 주는 것이다. 다섯째, 불안정한 정전체제를 공고한 평화체제로 전환하고, 한반도에서 ‘사실상의 통일’(de facto unification) 상황을 실현하는 것이다.<sup>98)</sup>

97) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*(New York: Basic Books, 1984), pp. 124~141.

98) 임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,”(통일부 및 통일연구원 특강, 1999.2.9); 통일부(1999.7.30), p. 17.

포괄적 접근방안의 추진을 통한 한반도 냉전구조 해체는 단순히 냉전의 외형적인 틀이 해체될 뿐만 아니라 냉전구조를 구성하는 여러 요소가 변화되고, 그 속의 행위자들간의 갈등과 대립관계가 화해와 협력의 관계로 전환되는 것을 의미한다.<sup>99)</sup> 남북한 사이에 각자의 정체성을 유지하면서도 화해·협력과 평화공존의 관계를 안정적으로 제도화하고, 남북한 주민이 자유롭게 서로 왕래하고 민족공동의 발전을 위해 협력함으로써 동질성을 쌓아간다면, 장기적으로 실질적인 통일의 상황을 만들어 나갈으로써 법적 통일(de jure unification)을 위한 기반을 만들 수 있을 것이다. 대북 포용정책은 이와 같은 상태를 준비하기 위한 정책으로 볼 수 있으며, 남북정상회담은 그 구체적인 성과로 나타난 것으로 평가할 수 있다.

그러나 대북 포용정책이 설정된 목표에 얼마만큼 부응할 수 있는가의 여부는 어떠한 전략적 구도 하에 어떠한 구상을 가지고 제시된 정책기조를 얼마만큼 충실하게 실천하는가에 달려 있다. 남북정상회담 이후 “남북대화의 양적 증가만큼 질적인 성장도 이루어지고 있는지는 의문”<sup>100)</sup>이라는 비판적 평가에도 주의를 기울일 필요가 있다. 남한의 대북정책은 목표 달성을 위한 정책추진 과정에서 북한의 대응은 물론 국내여론, 국내정치적 상황, 주변국의 한반도정책 등에 의해 영향을 받을 것이라는 안될 것이다.

## 나. 북한의 정책 변화

1990년대에 들어 총체적인 경제난, 탈북자의 증가, 사회일탈 현상의 증대, 고위급 인사의 망명 등 북한체제의 균열 현상들이 나타나고, 특히 김일성 사망 이후 북한 식량난의 실태가 국제사회에 알려지면서 북한

99) 박영규·이교덕, 『한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진 방안』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 21.

100) 백진현, “북 조명록 방미와 남북대화,” 『문화일보』, 2000.10.2.

체제 붕괴론이 미국을 중심으로 활발하게 개진되었으며,<sup>101)</sup> 국내에서도 북한체제의 급격한 변화과정을 상징하는 논의가 활발하게 이루어진 바 있다. 그러나 심각한 위기상황에도 불구하고 북한체제가 가까운 장래에 쉽게 대안의 체제로 전환될 것으로 보기는 어렵다. 북한체제가 가지고 있는 특수성, 즉 권력층 내부의 갈등 징후 결여, 철저한 내부 통제에 따른 조직적 저항의 가능성 희박, 신민적인 정치문화, 주민의 내핍생활에 대한 적응, 강력한 군사력을 기반으로 한 병영체제 유지 등의 요인들은 북한체제가 내구력을 가지고 있음을 보여준다.

이러한 상황에서 북한의 최고지도자 김정일은 1997년 10월 북한노동당 총비서의 직위에 오르고, 1998년 9월에는 주석직위를 폐지하고 ‘공화국의 최고직위’인 국방위원장에 재추대됨으로써 그의 시대를 공식적으로 개막하였다. 동북아 정세가 탈냉전의 역학관계 조정과정을 거치고 있는 상황 속에서 김정일은 김일성의 그늘에 의지하면서도 자신의 시대를 출범하였다. 그 동안 북한은 대남정책에서 남북한 각각의 국내정치·경제·군사적 상황, 남북한 체제의 우열정도, 한반도를 둘러싼 동북아 및 국제정세 등을 고려하여 다양한 수단을 선택해 왔다. 1990년대에는 특히 대미관계 변화를 관건으로 간주하고, 남한을 배제하는 ‘통미봉남’정책의 기초를 유지하였다. 김정일은 김일성 시대의 「조국통일 3대원칙」, 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대헌장」이며 통일의 ‘강령적 지침’으로 삼고 있다.<sup>102)</sup>

김대중 정부 등장 이후 북한은 한국에 대하여 ‘반북 대결정책’으로부터 ‘연북 화해정책’으로의 정책전환을 지속적으로 요구해 왔다. 북한은

101) 미국에서의 붕괴론에 대한 논의는 Larry A. Niksch, “U.S. Policy Towards North Korea: The Collapse Theory and Its Influence,” Paper prepared for the Annual International Symposium of Korea National Defense University on “terrelation among South Korea, North Korea and the United States beyond the 1994 Geneva Nuclear Agreement”(August 22, 1996), pp. 1~3 참조.

102) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관찰하자 1997.8.4,” 『로동신문』, 1997.8.20; 북한 “당보, 군보, 청년보 공동사설,” 1998, 1999 및 2000년도 1월 1일.

김대중 정부가 출범하자 1998년 4월 김정일의 「4·18 서한」을 통해 「민족대단결 5대방침」<sup>103)</sup>을 제시하고 남한측의 반응을 떠보았다. 그 내용의 핵심은 “반북 대결정책을 연북 화해정책으로 바꾼다면 북남관계가 신뢰와 화해의 관계로 발전하게 될 수 있다”는 것이다. 김대중 정부가 대북정책으로 설정한 ‘햇볕정책’에 대한 기대가 있었으며, 그러한 기대감은 대북 비료지원을 논의하기 위한 북경 차관급회담(98.4.11~4.17)의 수용으로 나타났다. 그러나 북한은 남한의 정책전환의 징표로서 국가보안법 철폐, 안기부(국정원) 해체, 주한미군 철수 등을 주장하는 전제조건을 붙였다. 이러한 문제들에 대해 남한정부가 북한의 주장에 호응하는 이른바 ‘자주적 입장’을 가질 때 협상할 수 있으며 남북관계가 개선될 수 있다는 논리를 보였다.<sup>104)</sup> 북경회담 결렬 이후 북한의 ‘햇볕정책’에 대한 비난이 서서히 등장하였으며, 결국 ‘햇볕정책’을 변형된 ‘흙수통일’정책이라고 비난하게 되었다.

그러나 이러한 북한의 대남 정책기조가 남북관계의 완전한 단절을 의미하지는 않았다. 북한은 김일성 사망 이후 정권 및 체제의 안정화 차원에서 대외관계 및 대내문제 해결에 중점을 두었으나, 남북관계의 진전이 없이는 대미·일관계 개선과 해외로부터의 자본 및 기술유치가 쉽지 않음을 깨달았다. 따라서 북·미관계의 진전과 자신들의 경제회복에 도움을 주는 범위 내에서 민간차원에서의 교류·협력을 유지해왔다. 이러한 맥락에서 북한은 대북 경제지원을 유도하는 차원의 남북대화에도 호응하여 남북한은 북경에서 1998년 4월과 1999년 6월 두 차례의 차관급회담을 개최하였다. 그러나 두 차례의 회담에서 북한은 주로 남한으

103) 5대방침의 주요 내용은 ①민족자주의 원칙, ②애국애족의 온민족 단결, ③북남관계 개선, ④외세·반통일세력 반대, ⑤내왕·접촉·대화·연합 강화 등이다. 김정일, “온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『중앙방송』, 1998.4.29.

104) 남북관계 개선을 위해 남한 정부가 “민족자주의 입장에서 외세를 배격하는 길로 나와야 한다. 남조선당국자들은 우리를 적대시하는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꿔야하며 앞으로 남조선당국자들이 긍정적인 변화를 보인다면 우리는 그들과 아무때나 만나 협상할 것”이다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자,” 『로동신문』, 1997.8.20.

로부터의 식량지원이나 비료지원에 관심을 가지고 남한정부가 제안한 이산가족문제의 해결을 등한시함으로써 당국간 대화의 재개는 성공하지 못했다. 북한의 최고지도자 김정일의 정책 전환의 결심이 중요한 관건임을 보여준 사례이다.

경제적 측면에서 북한은 김대중 정부의 정경분리정책을 활용하여 민간차원의 교류·협력을 지속적으로 확대하면서 남한정부의 경제적 지원을 유발하는 정책을 추진해왔다. 동시에 북한은 김대중 정부의 상호주의원칙을 ‘전형적 장사꾼의 논리,’ ‘반민족적 분열의 논리, 대결의 논리’로 비난하였다. 국가간의 관계에서는 ‘호상성’이 일반 통용되나, 남북관계는 나라와 나라의 관계가 아니므로 민족대단결의 정신에서 연북 화해의 길로 나와야 할 것임을 주장하고, 상호주의원칙 하에서는 남북대화 재개가 어려울 것으로 보았다.<sup>105)</sup> 이러한 북한의 태도는 상호주의원칙을 ‘흡수통일’ 전략의 일환으로 인식한데서 비롯된다.

사회문화분야에서 북한은 민간부분의 교류·협력을 선택적으로 증대시키면서, 동시에 통일전선사업도 유지해오고 있다. 김대중 정부 출범이후 김정일 국방위원장은 “사상과 제도, 정견과 신앙의 차이에 관계없이 계급 계층의 이해관계를 뛰어넘어 애국애족의 기치, 조국통일의 기치아래 ... 노동자, 농민, 지식인, 청년학생, 도시 소자산계급, 민족자본가와 정치인, 경제인, 문화인, 종교인, 군인할 것 없이 민족의 모든 성원들이 조국통일을 위하여 단결하여 투쟁하여야 할 것”을 주장한 바 있다.<sup>106)</sup> 북한이 1998년 6월 「민족화해협의회」를 결성하고, 6월 10일 평양에서 「정당·단체대표자회의」를 열어 8월 15일 판문점에서 북·남·해외가 참가하는 「통일대축전」 개최를 제의한 것은 바로 이 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 북한은 「통일대축전」을 김정일의 「민족대단결 5대방침」을 관철하기 위해 제시한 것임을 밝혔다. 남북정상회담 이후 남북관계의 진

105) 『로동신문』, 1998.5.23.

106) 김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.(력사적인 남북조선 정당, 사회단체 대표자련석회의 50돛기념 중앙연구토론회에 보낸 서한, 주체87(1998)년 4월 18일)”(평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 14~15.



전 상황에서 북한은 2000년 10월 3일 남한의 정부기관과 정당, 사회·종교단체 등에 북한노동당 창건 55주년 행사(10.10)에 초청하는 편지를 발송하였다. 그리고 북한이 언론, 학술, 종교, 문화, 체육 등 다양한 영역에 걸쳐 남한인사들을 초청하고 협력사업을 추진하는 것은 경제적 실익의 확보라는 측면도 있으나, 자신들의 통일에 대한 입장을 정당화하고 확산시키려는 측면이 내포되어 있다.

군사적 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한 기존의 입장을 유지하면서 동 문제들을 남한과 풀기보다는 미국과 풀어나가려는 입장을 유지해오고 있다. 북한에게 한반도의 군사문제 해결은 우선적으로는 미국과의 문제이지 남한과의 문제는 아니다. 따라서 남북정상회담에서 김정일 국방위원장은 김대중 대통령과 상호 군사적 위협 완화의 필요성에 공동의 인식을 보였으면서도 『6·15 남북공동선언』에 평화와 안보문제를 포함시키는 것을 유보하는 입장을 보였던 것으로 판단된다.<sup>107)</sup> 북한은 미국 행정부 및 의회의 주된 관심사인 대량살상무기 및 미사일 확산방지 문제를 두고 미국과 양자 협상을 진행하면서 주한미군의 위상문제, 북·미 평화협정 체결 주장 등을 협상수단의 일환으로 활용할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 대남정책은 상당한 지속성을 가지고 있다. 그러나 1990대 후반 이후 북한의 대내외 정책에서 실리추구적 변화가 나타나고 있는 점을 무시할 수가 없다. 특히 북한은 경제난 타개를 위한 국제사회의 지원 요청, 남한기업과의 경험, 국제기구의 지

107) 김정일 국방위원장은 2000년 8월 12일 남한의 언론사대표단과의 환담에서 북한이 “평화적 이용을 위해서 로켓을 개발중에 있는데” 미국이 이를 전쟁을 위한 것으로 의심한다고 언급하였으며, “미사일문제는 내가 만든 것이고, 나라가 작을수록 자존심을 굳게 세우고 열강 대국에 맞서야” 한다는 입장을 피력하였다. 또한 미국과의 수교문제에 대한 질문에 대해 “미국이 테러국가 고깔을 우리(북한)에게 덮어씌우고 있는데 이것만 벗겨주면 그냥 수교합니다”라고 발언하였다. 『김정일위원장 - 방북 언론사사장단 대화록, 『문화일보』, 2000.8.14. 김정일 국방위원장의 이와 같은 발언은 북한이 안보문제를 미국과의 관계 개선 및 수교 협상의 수단으로 활용하려 하고 있음을 시사하는 것으로 해석된다.

원 획득 등의 '개방'정책을 시행해 왔고, 부분적인 농업 경영방식의 개선, 사유제의 제한적 변화, 제한적 인센티브제의 도입, 지방기관의 자율성 증대 등이 나타나고 있다. 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제 10기 제1차 회의에서 수정·보충된 사회주의헌법은 이러한 현실을 제도적으로 수용한 측면이 있다. 즉 개정 사회주의헌법의 경제조항들은 자립경제원칙 하에서도 '북한식 사회주의 시장경제체제'로의 전환 시도, 대외무역의 강화를 위한 국제경제체제에의 참여, '특수경제지대'의 설정을 통한 경제활성화 도모, 암시장의 확산과 같은 변화된 경제현실의 반영, '자립적 민족경제건설 노선'의 강조와 병행한 실리와 효율성의 강조 등의 특징을 가지고 있다.<sup>108)</sup> 또한 북한은 1997년부터 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 지원을 받아 경제담당 관료들을 해외에 파견하여 자본주의 시장경제 교육을 받도록 하고 있다.<sup>109)</sup> 이와 같은 현상은 지배엘리트 중심의 동원체제 하에서 부분적인 정책변화를 도모함으로써 그 체제가 당면하고 있는 문제들을 해결해나가려는 정책변화의 측면을 보여주는 것이라고 할 수 있다.<sup>110)</sup>

그리고 외교분야에서 북한은 대미관계 개선 강화, 대중 혈맹관계 복원, 대러 친선관계 복원, 대일 실리외교 추구 등의 양상을 나타내고 있으며, 1999년부터 대서방관계 개선을 보다 적극적으로 추진하여 2000년도 중에 이탈리아, 오스트레일리아, 필리핀 등과 수교하였으며, 캐나다, 이탈리아 이외의 유럽연합(EU) 국가들과도 수교를 목표로 외교활동을 전개하고 있다. 국제기구와 관련해서도 2000년 7월 ARF에 정식 가입하였고, 「아시아개발은행」(ADB) 등에도 가입을 신청해 놓고 있다.

108) 장명봉, “최근의 북한 사회주의헌법 개정('98.9.5)의 분석 - 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998), pp. 22~23.

109) 1997년 15명의 경제관료가 중국 상하이에서 시장경제 교육을 받은 이래 1998년에는 91명이 싱가포르, 부다페스트 등지에서 시장경제 연수를 받았으며, 1999년에는 109명이 미국·호주 등지에서 자본주의 경제교육을 받은 것으로 집계되었다. 『중앙일보』, 2000.9.5.

110) Charles F. Andrain, *Political Change in the Third World*(Boston: Unwin Hyman, 1988), p. 10.

이러한 정책적 변화의 기반은 김정일 시대의 북한의 국가발전 전략 슬로건인 사회주의 ‘강성대국론’이다.<sup>111)</sup> 강성대국론의 핵심논리는 사상·정치·군사강국의 토대 위에서 경제강국을 건설함으로써 안정된 발전을 이룩하겠다는 것이다. 북한이 ‘우리식 사회주의’의 완성을 위해 기존의 체제적 특성을 본질적으로 변화하고 있지는 않지만, 경제강국을 건설하기 위해서는 대내적인 노력의 한계를 보완하기 위하여<sup>112)</sup> 대외개방을 보다 적극적으로 모색하지 않을 수 없는 것이다. 전반적으로 볼 때, 북한은 대미채널 구축, 주변 4국의 북한 연착륙 정책기조, 권력구조 정비 등으로 일단은 체제의 안정화를 이룩한 것으로 평가된다. 그러나 경제적 침체는 여전히 회복 국면에 진입하지 못하고 있으며, 만성적인 식량 부족 현상은 외부의 지원과 획기적인 타개책이 없이는 쉽게 극복하기 어려운 것으로 보여진다.<sup>113)</sup> 핵을 비롯한 대량살상무기 및 장거리미사일 문제도 미·북간 고위급회담에서 포괄적으로 논의될 것이지만 아직은 그 해결 여부가 불투명한 상태이다.

이러한 상황에서 북한은 김대중 정부의 대북정책에 대해서도 ‘새로운 형태의 흡수전략’으로 인식하는 초기의 부정적 반응으로부터 점차로 ‘더 두고 보자’는 입장으로 선회하였으며, 북경 차관급회담에서의 실패를 교훈으로 삼아 남한정부가 상호주의원칙을 비등가적, 호혜적, 시차적으로 적용하자 실리추구적 차원에서 남한정부의 대북정책을 긍정적으로 인식하게 되었다. 2000년 1월 1일 발표된 신년 「공동사설」에서는 남한사회의 ‘자주화’와 「조국통일 3대헌장」을 강조하면서도 김대중 정부의 대북 포용정책, 한반도 냉전구조 해체문제, 남북대화, 최고당국자에 대한 비난 및 국가보안법 철폐 등 ‘선결조건’을 전혀 언급하지 않았다. 그리고 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 남북경협을 통한 북한 경제회복

111) “강성대국,” 「로동신문」, 1998.8.22.

112) 2000년 1월 1일 발표된 「당보·군보·청년보 공동사설」에서 북한은 “우리의 경제 형편은 의연히 어렵다”라고 경제사정이 어려움을 솔직히 밝혔다.

113) 2000년도의 북한 식량 작황은 1999년도 보다 30% 이상 감소할 것으로 평가되고 있으며, 이를 반증하듯 북한은 2000년 8월 제2차 남북장관급회담에서 남한에 대해 식량지원을 요청했으며 남한정부는 차관 50만톤, 무상지원 10만톤 도합 60만톤의 식량을 지원해 주기로 하였다.

지원용의 등을 포함하는 「베를린 선언」<sup>114)</sup>을 발표하자, 북한은 남한이 “실천행동으로 의지를 보여주어야 할 것”이라고 하면서 언제라도 남북 당국간 대화와 접촉이 가능하다는 반응을 보였다.<sup>115)</sup> 이에 따라 남북간 비공개 접촉이 추진되어 마침내 역사적인 정상회담이 개최되게 되었다. 정상회담 이후 적십자회담, 장관급회담, 이산가족상봉, 국방장관회담 등으로 이어지고 있는 일련의 남북관계 변화의 흐름 속에서 과연 북한의 대남정책이 전략적 변화를 한 것인가에 대한 문제를 제기할 수 있다. 그러나 최고지도자 김정일 국방위원장의 발언이나 최근의 북한당국의 언술과 행위로 볼 때 북한이 최소한 정책적 변화를 보이고 있다는 평가를 부정하기는 어렵다.

#### 다. 남북한관계

1990년대에 들어 동북아 국제환경의 변화 속에서 남북간에는 경제 및 사회문화분야에서의 교류와 협력이 꾸준히 증대되면서도<sup>116)</sup> 정치·군사적 대립관계를 지속해 왔다. 즉 냉전의 유산을 극복하지 못한 채 불안정한 평화상태를 계속해온 것이다. 1993년 2월 하순에 출범한 김영삼 정부가 이인모를 송환한 데 대하여 북한이 3월 12일 「핵비확산조약」(NPT) 탈퇴 선언으로 대응하자 남북관계는 교착상태에 빠졌으며, 1994년 봄에는 미국의 북한 핵시설에 대한 타격 가능성이 제기되는 등 한반도의 긴장상태가 고조되기도 하였다. 특히 북한 핵문제가 등장한 이후에는 북한이 남북관계 보다는 미국과의 관계에 치중하는 ‘통미봉남’ 정책

114) 베를린선언에서는 이 밖에 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 이산가족문제의 해결, 남북당국간 대화 추진을 남북한이 당면하게 풀어나가야 할 과제로 제시하였다. 『중앙일보』, 2000.4.10.

115) “말보다 실천행동이 더 중요하다,” 『로동신문』, 2000.3.15.

116) 1988년 7·7 선언으로 남북교역의 물꼬가 트인 이래 남북교역 규모는 1989년 1천8백만 달러 규모에서 1999년 3억3천만 달러 규모로 확대되었다. 2000년에는 6월말 현재 2억3백만 달러로 1999년 같은 기간에 비해 22.9%가 증가하였다. 인적교류도 남한국민의 방북을 기준으로 할 때, 1989년 1건 1명에서 1999년에는 822건 5,599명으로 늘어났다(금강산관광객 미포함). 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제108호(2000.6.1~6.30), p. 9 및 p. 23 참조.

을 추진함으로써 남북관계는 장기간의 동면상태를 경험하게 되었다.

북한 핵문제를 해결하는 과정에서 북한은 미국과 양자간 평화협정을 체결하자는 주장을 전개하였으며, 이에 대해 한·미는 1996년 4월 남·북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담에서 한반도 평화체제 구축문제를 논의할 것을 제안하였다. 남한정부의 입장에서 볼 때, 4자회담 제안은 북한이 대미접촉과 협상에만 관심을 집중하고 남북당국간 대화 재개를 회피함에 따라 남북당국간 회담을 우회적으로 돌파하기 위한 성격도 가지고 있었다. 4자회담은 공동설명회, 예비회담 등을 거쳐 1997년 12월 제네바에서 제1차 본회담이 개최되었고, 1999년 8월 역시 제네바에서 제6차 본회담이 개최되었다. 제4차 본회담에서 「긴장완화 분과위원회」와 「평화체제 구축분과위원회」가 구성되었으나, 의제문제와 당사자문제에서 남북간의 입장이 계속 대립됨에 따라 실질적인 문제를 논의하지는 못한 상태에 있다.<sup>117)</sup>

1998년 8월에는 북한이 대포동 미사일을 시험 발사함으로써 북한의 장거리미사일 개발문제가 국제사회의 새로운 이슈로 등장하였다. 북한이 외교적 고립과 체제 불안이 심화되면서 체제생존전략의 일환으로써 대량살상무기(WMD) 및 미사일개발 노력을 강화함에 따라 한반도 및 동북아 전체의 평화와 안정에 부정적인 영향을 미치게 된 것이다. 그리고 김대중 정부 하에서 남북간에는 두 차례의 북경 차관급회담을 개최하였으나 별 성과 없이 끝났었고, 서해의 북방한계선(NLL)문제를 둘러싸고 1999년 6월에는 남북 해군 사이에 교전이 발생하기도 하였다. 1998년 11월에 시작된 금강산관광사업은 관광객이 일시적으로 억류되는 해프닝이 발생하기도 하였으나, 2000년도 8월말까지 30만명이 넘는 남한국민이 금강산을 관광하였다. 김대중 정부 출범 이후 남북정상회담

117) 4자회담의 진행경과, 쟁점 및 참여국의 입장에 대한 논의로는 박영호, “한반도 평화체제 구축: 4자회담의 추진방향,” 『한반도 냉전구조 해체방안(IV) - 장기·포괄적 접근전략』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 86~102 참조.

이전까지의 남북관계의 성격은 한마디로 경제 및 사회문화분야에서의 교류·협력의 규모와 범위 증대, 북한의 식량난 완화를 위한 인도적 지원, 한·미·일 3자정책협력 하에 북한의 국제사회 진출 유도 등을 추진하면서 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 인식변화 여건을 조성함으로써 남북당국간 회담을 성사시키는 작업을 진행한 것으로 평가할 수 있다.

이러한 바탕 위에서 2000년 6월 13일 이후 한반도에는 새로운 역사적 파동이 일고 있다. 분단 55년만에 남북정상회담이 평양에서 개최되어 「6·15 남북공동선언」이 발표되었고, 이에 따라 남북관계는 그 동안의 대립과 갈등의 대화체제로부터 협력과 이해의 대화체제로 급변하고 있다. 정상회담 이후 일어나고 있는 일련의 변화 현상은 남한의 대북정책, 남북한 최고지도자들의 의지, 주변 환경의 변화, 남북한 내부의 변화 및 각각의 필요성 등이 작용한 것으로 볼 수 있다. 보다 큰 역사적 맥락에서 본다면 1990년을 전후하여 발생한 세계적 차원의 냉전 종식의 물결이 10년 뒤늦게 한반도에 나타나고 있다고 할 수 있다.

남북정상회담 이후 4개월이 흐른 10월 중순까지 남북간에는 장관급 회담 3회, 적십자회담 2회, 국방장관회담 1회, 남북경협 실무접촉 등 전례 없는 회담의 연속적 상황을 맞이하고 있다. 2000년 9월 하순은 제3차 남북장관급회담과 함께 그 동안 남북 적대적 대립의 최일선에 서 있었던 남북의 국방최고책임자간의 국방장관회담, 그리고 남북경협 실무접촉이 남한에서 거의 동시에 열렸던 남북대화의 주간이었다. 2000년 8월에는 1985년 8월 이후 15년만에 이산가족의 교환방문이 성사되었으며, 9월초에는 그 동안 북한이 끈질기게 요구하였던 비전향 장기수의 송환이 이루어졌다. 이산가족문제와 관련해서는 2000년 중에 두 차례의 추가 교환방문을 하기로 하였고, 남북 적십자사간에 각각 100명의 이산가족명단이 생사확인을 위해서 교환되어 10월초에 공개되었다. 또한 8월에는 남한의 언론사대표단이 북한을 방문하였고, 9월에는 남측의 관

광단이 백두산을 관광하였다. 그리고 9월에는 김용순 북한노동당 대남 담당 비서가 특사자격으로 남한을 방문하였으며, 10월에는 북한 경제시찰단의 남한 방문과 북측 관광단의 한라산 관광이 이루어졌다. 이밖에 북한측 교향악단의 서울방문 및 남북 합동 공연, 남북한 TV 방송의 협력 하에 백두산-한라산 동시 생방송이 이루어지는 등 남북간에는 다양한 분야에서 교류·협력이 활성화되고 있다.

한편 해외에서도 이러한 분위기가 확산되었다. 태국 방콕에서 7월에 개최된 ARF 회의에서는 남북한의 외무장관이 만나서 국제사회에서 협력해 나가기로 하였고, 8월 15일 광복절을 맞이해서 해외에서는 그 동안 친남한, 친북한으로 나뉘어졌던 동포들간에 화합의 장이 만들어졌다. 그리고 9월의 시드니 올림픽 개막식에서는 남북한의 선수들이 한반도기를 앞세우고 함께 입장함으로써 한반도에서 일고 있는 화해와 협력의 분위기를 세계 앞에 보여주기도 하였다.

남북정상회담 이후 진행되고있는 남북관계의 전개상황을 몇 가지로 평가해 볼 수 있다. 우선, 남북정상회담은 그 자체로서 남북관계의 질적 변화를 촉발하는 의미를 갖는다. 국제관계에서 정상회담은 국가간 문제 해결을 위한 주요한 외교적 수단으로 자리잡고 있다. 동서독도 1970년 3월 서독의 브란트 총리와 동독의 슈토프 총리간 정상회담을 계기로 양자관계를 정상화하는 기본조약을 체결할 수 있었다.<sup>118)</sup> 『남북공동선언』의 5개항은 『남북기본합의서』 이후 처음으로 남북문제를 풀어 갈 기본 틀을 제시한 것으로서 특히 남북한의 정치문화적 속성에 비추어 볼 때 최고지도자가 직접 만들어냈다는 점에서 상당한 수준의 구속력을 갖는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 점은 세 차례의 장관급회담에서 발표된 『공동보도문』에서 남북한이 『남북공동선언』의 성실한 이행을 반복적으로 강조하고 있는 것에서도 드러난다. 양 정상은 한반도에

118) 전 서독 외무장관 한스 디트리히 겐서의 언론 인터뷰, 『중앙일보』, 2000.10.3.

서 또 다시 전쟁이 발발해서는 안되며, 하루속히 긴장을 완화하고 평화를 정착시켜 나가야 한다는데 인식을 같이 한 것으로 알려졌다.<sup>119)</sup>

둘째, 남북당국간 관계가 제도화의 과정을 밟고 있으며, 쌍방간 협상의 양태도 변화되고 있다. 남북장관급회담은 2000년 7월 29일~31일까지 제1차 회담이 서울에서 개최되었고, 이어서 1개월마다 양측 지역에서 번갈아 두 차례 진행되었다. 제4차 회담은 2개월의 간격을 두고 개최하기로 하였으나, 남북장관급회담은 남북관계 개선의 중심적인 협의체로서 정례화되고 있다.<sup>120)</sup> 그리고 제1차 남북장관급회담에서 남북한은 ‘공동이익을 추구하는 방향의 대화’, ‘신의와 협력으로 쉬운 문제부터 해결하는 대화’, ‘실천 중시의 대화’ 등<sup>121)</sup> 향후 장관급회담의 방향성에 합의하고, 판문점 남북연락사무소 업무 재개, 경의선 철도 연결 등에 합의하였다. 2차 장관급회담에서는 쌍방 군사당국자 회담의 조속한 시일내 개최 협의, 경협을 제도적 장치마련을 위한 전문가 실무접촉 개최, 철도연결과 도로 개설을 위한 실무접촉 개최, 조속한 시일내 임진강 수해방지 사업 공동 추진 등에 합의하였고,<sup>122)</sup> 3차 장관급회담에서는 이산가족문제 해결을 위해 제2차 적십자회담에서의 합의 사항과 함께 생사확인 및 서신교환, 면회소 설치 등에 관한 조속한 조치에 적극 협력, 경협 제도화를 위한 문제의 조속한 타결을 위한 협력, 「남북경제협력추진위원회」 설치 등에 합의하였다.<sup>123)</sup>

이와 같은 합의사항들이 구체성이 부족하며, 남북대화의 진전에 대한 일반적 기대에 미치지 못한다고 비판할 수도 있다. 그러나 1970년 초반

119) 김대중 대통령의 평양 남북정상회담 후 서울 귀환 도착성명, 2000.6.15.

120) 김정일 국방위원장은 2000년 8월 12일 방북 중인 남한의 언론사 대표단과의 환담에서 남북장관급회담을 3차부터는 본격적으로 속도를 높이겠다고 언급함으로써 남북장관급회담을 정례화·제도화하려는 의사가 있음을 보여주었다. “김정일 위원장 - 방북 언론사사장단 대화록,” 『문화일보』, 2000.8.14.

121) 『제1차 남북장관급회담 공동보도문』(2000.7.31) 참조.

122) 『제2차 남북장관급회담 공동보도문』(2000.9.1) 참조.

123) 『제3차 남북장관급회담 공동보도문』(2000.9.30) 참조.



남북대화가 시작된 이후 남북한이 보여주었던 갈등과 대립의 협상양태에 비추어 본다면,<sup>124)</sup> 세 차례에 걸친 남북장관급회담에서의 합의사항들은 문제해결을 위해 양측이 점진적이고도 축차적인 방식으로 협상을 진전시키려는 입장을 보여주었다고 할 수 있다.

셋째, 아직까지는 제한적이기는 하지만 한반도의 긴장완화를 위한 조치들이 추진되기 시작하였다. 김대중 대통령의 평양 방문을 기점으로 남북한 직항로가 개설되었고, 정상회담 직후부터 군사분계선 일대에서 남북한의 군이 상대방에 대한 비방·중상을 중단하였다. 김정일 국방위원장의 남한인사들에 대한 선물 약속 이행이라는 명분을 내세웠으나 북한군 대장이 서울을 방문하였다. 그리고 9월 25~26일간 제주도에서 분단 이후 처음으로 남북국방장관 회담이 개최되어 남북공동선언의 군사적 보장, 긴장완화 및 항구적 평화에 노력, 경의선 연결 공사관련 군사적 협력문제 협의를 위한 실무회담 10월초 개최, 경의선 주변 남북관할지역 설정과 동 문제의 정진협정에 기초한 처리, 11월 중순 북측 지역에서 2차회담 개최 등에 합의하였다.<sup>125)</sup>

1차 남북국방장관회담에서 북측은 경의선 철도 연결공사에 따른 군사적 협력조치에 초점을 두고, 군사당국간 직통전화 개설을 비롯하여 군사적 신뢰조치에 관한 논의는 가급적 회피하려 했던 것으로 보여진다. 이와 같은 북측의 입장은 이미 지적한 바와 같이 한반도 군사문제를 미국과 협상하려는 의도를 가지고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 그 동안 지속되었던 남북간의 참여한 군사적 대립과 갈등의 수준에 비추어 본다면, 이제 군사적 측면에서도 남북간의 긴장완화를 위한 발걸음은 시작되었다고 볼 수 있다.

124) 남북대화과정에서 보여준 북한의 협상 양태에 대해서는 김도태, 『북한의 협상전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

125) 『제1차 남북국방장관회담 공동보도문』(2000.9.26) 참조.

## 라. 전망

남북정상회담을 계기로 한반도문제를 해결하는 과정에서 남북한의 주도적 역할이 일단 확보되었다. 주변 4국은 남북관계의 평화로운 진전이 동북아 안보환경에 긍정적인 영향을 줄 것으로 평가하고 있다. 물론 주변 4국은 남북관계의 진전이 향후 동북아질서를 자국의 전략적 이익에 어떠한 영향을 가져올 것인가를 면밀하게 검토할 것이다. 그 과정에서 자국의 이익을 반영시키기 위해 남북한에 대하여 직·간접적으로 영향을 미치려 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 남북관계가 보다 본격적이고 본질적인 진전단계에 들어선다면 주변 4국의 영향력은 과거보다는 제한될 가능성이 높아질 것이다. 남한정부의 대북 포용정책이 지속적으로 유지되고, 북한이 그에 대해 긍정적인 태도를 견지한다는 것을 전제로 향후의 남북관계를 분야별로 전망해본다.<sup>126)</sup>

우선 남북대화의 제도화문제다. 남북정상회담에서의 합의와 김정일 국방위원장의 발언에 비추어 볼 때, 남북장관급회담은 속도와 범위, 그리고 폭에 대한 조정과정을 거치면서 지속적으로 이어질 것이다. 1970년대 초반 이후의 남북대화 역사나 1990년 초반 8차례 이루어졌던 남북고위급회담의 경험에 비추어 볼 때, 남북대화의 제도화에 대한 의구심을 제기할 수 있다. 그러나 유일지배체제를 특성으로 하고 있는 북한에서 김정일 국방위원장의 정책결정의 구속력은 다른 어떠한 변수보다 중요하다. 여기에 대북 포용정책의 지속적이고 일관된 추진이 결부된다면 남북대화의 제도적 발전 가능성은 그 어느 때 보다 높다고 할 수 있다. 김정일 국방위원장의 서울 답방 성사는 남북당국간 대화체제의 제도화를 더욱 촉진시키는 터전이 될 것이다.

126) 이 부분은 「통일문제연구협의회」 주최 워크숍(부산 B & B 호텔, 2000.8.26)에서 필자(박영호)의 발제문 “남북관계 현황과 전망, 그리고 향후 과제”의 내용의 일부를 수정·보완한 것임.

둘째, 한반도 평화체제의 구축문제다. 이 문제는 남북관계의 전전과 더불어 ‘페리 프로세스’의 일환인 미·북 고위급회담의 진전과 관련되어 있다. 2000년 10월 북한 국방위원회 제1부위원장 조명록의 워싱턴 방문을 계기로 시작될 미·북간 고위급회담에서 양자간에는 대량살상무기 및 장거리미사일 문제 이외에도 평화체제에 대한 논의도 이루어질 것으로 예상된다. 북한은 미국의 주된 관심사인 장거리미사일 문제에 대응하여 한반도 평화문제를 양자간에 해결하고자 시도할 가능성이 있다. 그러나 남북장관급회담과 국방장관회담에서 남북간 군사문제의 논의 확대가 이루어져 남북간 군사위원회가 설치된다면, 미·북간에는 미사일문제가 남북간에는 평화체제의 문제가 논의될 수도 있다. 남한정부는 4자회담에서 평화체제 구축문제를 논의하려는 적극적인 입장을 보이고있으며, 한·미간에 정책협력의 틀이 존속하고 있기 때문이다. 다만, 북한이 한반도 안보문제를 미국과 다루려고 하는 근본적 입장을 어떻게 변화시킬 것인가가 남북간 평화체제문제에 대한 논의 여부에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

셋째, 남북 경제교류·협력은 경의선 철도 연결 공사의 진행, 투자보장·이중과세 방지·분쟁해결·청산거래 등 경협이 제도화를 위한 제반 조치의 합의가 향후 규모확대 및 제도적 발전 여부의 중요한 관건으로 작용할 것이다. 일반교역은 제한된 범위 내에서의 지속적인 증가가 예상된다. 다만, 일반교역이 크게 증가하지 못하는 원인은 북한의 외화부족 이외에도 남북교역에 있어 물류비용이 과도하다는 점이다. 대북 위탁가공교역도 증가할 것이지만, 고물류비와 임금상승 등으로 채산성이 약화되어 있는 상태이기 때문에 증가폭에는 한계가 있을 것이다. 또한 비거래성 교역의 반출이 계속 증가할 것이다. 경수로 본공사의 시작에 따라 물자의 반출이 증가할 것이고 금강산관광사업에 따른 설비 및 물자의 반출도 지속적으로 증가할 것이다. 시간이 걸리겠지만 서해공단 건설사업 등 남북경협 사업에서 새로운 장이 열릴 가능성이 있다. 서해공단 조성사업이 시작될 경우, 이에 필요한 물자의 반출이 급증할 것으

로 예상된다. 남한정부의 남북협력기금을 통한 저리용자가 민간기업에 이루어짐으로써 대북 투자 활성화에 기여할 것으로 보인다.

넷째, 사회문화교류는 ‘보다 많은 접촉·대화·협력’을 추구하는 대북정책이 지속적으로 추진될 것이고, 민간분야의 교류·협력 수요도 증가하는 추세가 유지될 것이다. 특히 남북정상회담 이후 남북관계의 개선은 쌍방간에 사업성이 있는 언론·문화·예술교류와 축구·농구 등 체육교류의 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 사회문화 교류·협력이 보다 진전된 형태로 다양화되는 가운데 금강산관광사업과 유사한 형태의 관광사업이 발전될 수 있을 것이다. 학술, 체육, 문화 등의 분야에서 제3국에서의 남북한의 교류와 접촉도 더욱 확대될 것이다. 다만, 북한이 외부사조의 유입으로 인한 사회적 동요를 우려하고 있고, 사회문화 교류·협력의 경제적 측면을 우선시하고 있는 점은 교류·협력 활성화에 일정한 제한 요건으로 작용한다. 따라서 북한은 선별적 교류·협력을 추진하면서 경제적 대가의 수준을 높일 가능성도 있다.

다섯째, 이산가족문제는 일정한 규모의 상봉이 지속되면서 적십자회담에서 면회소 설치, 생사확인 및 서신교환, 전화 및 인터넷 등 다양한 매체를 통한 상봉 추진 등에서 합의가 도출될 가능성이 있다. 그러나 이산가족문제를 외부정보의 유입 관점에서 우려하고 있는 북한의 근본적인 입장이 바뀌지 않는 한 대규모의 상봉이 성사될 가능성은 낮을 것이다. 한편, 북한은 비전향장기수의 송환에도 불구하고, 국군포로 및 납북자 문제에 대해서는 회피적인 태도를 견지할 것으로 예상된다. 남한정부는 이 문제를 포괄적인 이산가족문제의 해결 차원에서 북측에 대한 설득 노력을 지속적으로 추진할 것이다. 그리고 남북관계의 진전 수준에 따라서 「유엔인권위원회」 나 「국제적십자사」 등 관련 국제기구에 대한 협력방안과 「국제사면위원회」 등 국제인권단체들과의 연계를 모색할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 남한은 중·장기적으로 남북군사위원회가 설치될 경우 동 채널을 통해 국군포로문제를 거론해

나갈 것으로 보인다.

여섯째, 북한이 미·일을 비롯하여 서방국가와의 관계개선정책과 국제기구에의 참여 노력을 더욱 강화할 것이 예상되며, 따라서 남북한이 국제사회에서 다양한 형태로 만날 수 있는 기회가 늘어날 것이다. 남북간에는 외무장관을 포함하여 각급 수준의 외교관 접촉과 대화가 확대될 것이며 해외주재 공관 사이의 협력 방안이 논의될 수 있을 것이다. 다만, 대량살상무기 및 미사일문제와 관련한 미·북간 협상에 진전이 없을 경우, 국제사회의 대북접근이 영향을 받을 수도 있다. 그리고 북한은 앞으로 WFP, FAO, UNIDO 등 경제관련 국제기구 회의를 비롯하여 비정부기구 및 민간단체를 통한 식량의 추가 확보 및 경제협력을 위해 계속 노력할 것이다. 남한정부도 북한의 국제사회에서의 활동을 적극 지원하는 입장에 있으므로 남북간에 일정한 협력이 이루어질 것이다.

일곱째, 한편 북한은 미국 및 일본과의 관계 개선과 궁극적인 수교를 계기로 하여 중국과 미국에 대한 등거리노선을 강구·추진함으로써 양국으로부터 최대한 실리를 획득하려는 정책을 지향할 것이다. 미국과의 관계 개선 진전으로 일단 체제 안전에 대한 보장을 획득한 것으로 판단할 북한은 중국의 대북 군사·안보 협력의 필요성 증대를 활용하여 한반도 현상유지를 유인하는 대중 안보협력관계를 모색할 것이다. 또한 북한은 종래의 북·중 혈맹관계로의 복귀를 시도하기보다는 북·중 동맹 조약의 틀을 중국의 대미견제에 활용하도록 하는 정책을 추진할 가능성이 있다. 다만, 북한이 과거처럼 이데올로기 및 체제적 연대를 바탕으로 중국과의 안보협력 확대를 기대하기는 곤란하다. 그리고 한·중 안보협력관계의 발전은 북한의 대중 안보협력관계에 일정한 제약요건으로 작용할 것으로 볼 수 있다. 미·북간 상호신뢰조성의 과정이 진전됨으로써, 남북간 차원에서의 군사적 문제도 어느 정도 협의·해결과정으로 진입한다면 안보상황의 안정적 변화를 기대할 수도 있을 것이다. 중·장기적으로 북한의 체제내적 급변사태가 발생치 않을 경우, 한국과 국제사

회의 경제지원 및 투자와 농업생산성 향상을 통한 경제난 탈피 및 대미·일관계 개선과 남북관계 개선으로 북한은 상당기간 동안 ‘불안정 속의 안정’을 유지할 것으로 전망된다. 그럴 경우, 북한은 어느 정도의 체제안정을 기반으로 정치개혁을 배제한 대외·대남 개방 및 공존협력 정책으로 전환할 가능성이 있다. 따라서 남북간에는 남북교류·협력의 확대가 지속되고 제도화되어 평화공존체제의 수립이 이루어질 것이다.

향후의 남북관계에 대한 이와 같은 전망의 기반에는 김대중 정부가 설정한 ‘남북관계 개선’ 중심의 대북정책이 국내정치의 변동에 상관없이 지속적으로 추진되고, 김정일 국방위원장이 보여준 북한의 정책 변화 의지가 유지되며, 남북관계의 안정적 변화를 바라는 주변 강국의 지속적인 지지와 협력 등이 있다. 즉 남북한 당국의 상대방에 대한 인식변화와 그 반영으로서의 구체적 정책 실현과 주변국의 한반도에 대한 이해관계가 잘 어울어져야 하는 것이다. 그럴 경우, 남북관계는 반세기 이상의 적대적 관계를 마감하고 평화공존의 상태에 접근함으로써 민족공영의 발전을 도모할 수 있는 기회를 찾아낼 수 있을 것이다.

그러나 남한사회에서는 정상회담 이후의 남북관계 진전에 대해 원칙적인 입장에서 긍정적으로 평가하면서도 세부적인 진행상황에 대한 비판적 시각이 여전히 존재하고 있다. 김대중 정부의 대북 포용정책이 정상회담을 비롯하여 북한의 긍정적인 호응을 유도해 낸 것에 대해서는 지지하고 동의하지만, 남한의 일방적인 기대와 비용-효과적인 측면에서 남한의 과비용 구조가 현재의 남북관계를 관통하고 있다는 시각이 있을 수 있다. 남북관계를 그야말로 평화적 공존의 관계로 뿌리 내리기 위해서는 남북관계에서의 상호성이 보다 보완될 필요가 있다는 점도 제기될 수 있다. 이러한 비판들은 근본적으로 지난 시기의 남북관계의 경험에 비추어볼 때, 반드시 비판을 위한 비판이라고 폄하하기는 어렵다.

남북정상회담은 분명히 남북관계의 새로운 질적 변화를 도모할 수

있는 역사적 모멘텀을 제공하였다. 이제 남북한 사이에 이어지고 있는 일련의 대화, 교류와 협력의 안정적인 발전을 위해, 그리고 전반적인 남북 화해(rapprochement)과정을 제도화하여 발전시키기 위해서는 남북관계의 발전이 단지 남북한 차원에 그치는 것이 아니라 냉전 이후 동북아질서의 안정적 변화와 평화에 적극적으로 기여하고 주변 4국의 전략적 이익에도 부합한다는 것을 적극적으로 이해시키는 노력이 필요하다.

## IV. 북한의 대외정책과 주변국의 대북한정책

### 1. 북한의 대외정책

#### 가. 대외정책 기조의 변화

냉전시기 북한의 외교목표는 북한체제를 유지·발전시키며 한반도 공산화 통일을 이루는 것이었다. 북한은 1960년대 중반부터 '외교에서의 자주'를 표방하여 소련과 중국 사이에 등거리 외교를 추구하며 동구 사회주의권 국가 및 비동맹국가들과의 관계를 증진시켰다.<sup>127)</sup> 1980년 10월 제6차 당대회에서 자주·친선·평화를 대외정책의 기본원칙으로 내세운 이후 북한은 공산국가들과의 단결을 강화함과 동시에 서방국가들과의 관계개선도 모색하였다. 또한 만성적인 경제침체를 탈피하기 위한 제도적 조치로서 서방국가의 기술과 자본을 유치하기 위한 「합영법」을 제정하고 대외 경제외교에 주력하였다. 그러나 1980년대말까지 서방국가들과의 관계개선 실적은 극히 미진한 반면, 북한경제는 사회주의 계획경제체제의 비효율성으로 인해 더욱 악화되어 갔다.

1990년대에 들어 냉전체제가 종식되면서 소련·중국 등 사회주의권 국가들과 유대를 기반으로 형성되었던 북한 외교정책은 급격히 수정되었다. 사회주의권 붕괴에 따른 경제침체 등 국내외적으로 불리한 여건속에 전개된 탈냉전기 북한 외교는 공세적인 혁명외교의 성격에서 탈피하여 체제유지를 목표로 한 수세적인 외교로 변화되었다. 1994년 제네바 합의 이후 북한 외교는 미국·일본 등 서방국가들과의 관계개선을 통한 체제보장 및 경제적 실리 확보를 위해 전개되었다.<sup>128)</sup> 한편, 흡수통

127) 양호민, "북한의 대외관계의 이데올로기," 민병천 편저, 『북한의 대외관계』(서울: 대왕사, 1987), pp. 15~56 참조.

128) 김계동, "북한의 대미정책," 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), pp. 175~210 참조.



일을 우려한 북한은 남한과의 대화는 적극 회피하였다. 그러나 남한의 지원 없이는 북한 경제의 회생이 불가능할 뿐만 아니라 미국·일본과의 관계개선도 달성하기 어렵다는 것을 인식하게 된 북한 지도층은 2000년 6월 남북정상회담을 수용하게 되었다.

남북정상회담 이후에도 북한의 대외정책의 핵심 목표는 김정일 체제 유지 및 경제난 해결이 될 것이다. 체제유지가 대외정책의 핵심 목표가 된다는 점에서 정상회담 이후에도 북한의 대외정책은 기존 정책의 연장선상에서 추진되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 정상회담 이후 북한 대외정책의 가장 큰 변화는 남한과의 관계에서 발견된다. 북한은 남북한 외교공조를 바탕으로 미국·일본과 수교협상을 전개하며 국제금융기구들의 경제지원을 모색하게 될 것이다.

#### 나. 탈냉전기 북한의 대내외적 위기

1980년대말에서 1990년대초에 국제질서는 혁명적 변화를 겪게 되었다. 소련의 통제에서 벗어난 동구사회주의 국가들은 자유화의 물결에 휩싸이게 되었고 동서냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴되었다. 개혁·개방을 확대해 오던 소련은 북한에 대한 경제지원을 중단하는 한편, 1990년 9월 남한과 국교를 정상화하였다. 동구 사회주의권이 몰락하는 가운데 서독이 동독을 흡수통일하자 체제유지에 위기의식을 느끼게 된 북한은 자위책의 일환으로 핵무기 개발을 추진하는 한편, 남북 고위급 회담을 추진하며 미국·일본 등 서방국가들과의 관계개선을 모색하였다.<sup>129)</sup> 1991년 11월 북한은 일본과 제1차 수교협상을 개최하였고 동년 12월에는 남한과 남북기본합의서를 체결하였다. 그러나 핵개발로 인해 북한의 서방국가들과의 관계개선 노력은 좌절된 반면, 기존 사회주의국가들과의 관계도 더욱 소원해졌다.

129) 노경수, “북한외교정책의 과제와 방향,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 403~430 참조.

냉전시대에 북한에 대한 최대 후원국이었던 소련이 1991년 12월 붕괴되었다. 새로 탄생한 러시아는 친미 일변도의 대외정책을 추구하며 북한과의 접촉을 기피하였다. 한편, 중국은 1992년 8월 남한과 국교정상화를 전후하여 대북한 무역방식을 청산결제에서 경화결제로 전환하였다. 중국과 러시아로부터 이념적·경제적 지원을 받지 못하게 된 북한은 외교적 고립과 경제난이 심화되었다. 이러한 와중에 핵문제로 인해 국제적 압력이 강화되자 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하고 미국과의 직접협상을 주장하며 벼랑끝 외교를 전개하였다.<sup>130)</sup> UN에서 북한에 대한 제재논의가 가속화되자 김일성은 1994년 6월 카터 전 미국 대통령을 북한에 초청하였다. 김일성은 카터를 통해 대북 경수로 지원을 조건으로 핵개발을 동결하겠다는 의사를 밝히는 한편, 남북한 정상회담을 제의하였다. 그러나 김일성이 동년 7월 8일 급사함에 따라 남북정상회담은 무산되었다.

1994년 10월 북한과 미국은 핵동결을 유지하는 대가로 경수로 지원하고 양국간 관계개선을 약속한 제네바 기본합의문을 체결하였다. 제네바합의 이후 북한은 미국·일본 등 서방국가들과의 관계개선을 통한 체제보장 및 경제지원을 모색하는 한편, 남한과의 대화는 철저히 회피하였다. 그러나 미국·일본 등 서방국가들과의 관계개선 협상은 핵·미사일 문제 등으로 인해 담보상태를 면하지 못했다. 이러한 상태에서 북한 경제난은 더욱 심화되었다. .

외채난·에너지난 등으로 인해 1991년부터 마이너스 성장을 지속해 온 북한 경제는 핵문제로 인한 국제적 제재로 인해 더욱 침체되어 공장 가동율은 30% 이하로 저하되었다. 1995년부터는 식량사정도 급속히 악화되어 국제사회의 식량지원에 의존하게 되었다. 그러나 식량난이 심화됨에 따라 기아로 인한 사망자 및 탈북자의 수가 급속히 증가하여 북

130) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』(서울: 나남출판, 1997), pp. 52~77 참조.

한체제의 이완현상이 나타났다.

#### 다. 김정일체제의 출범과 대외관계

김일성 사후 3년여 동안 김정일은 유훈통치라는 명분하에 국방위원장 및 인민군 최고사령관 직함으로 통치권을 행사하였다. 이와 같은 비정상적인 상황은 1997년 10월 김정일이 당총비서에 추대됨으로써 어느 정도 탈피되었다. 군부중심의 비상관리체제 형식으로 체제안정을 도모해 오던 김정일은 1998년 8월 15일을 전후하여 강성대국건설이라는 새로운 구호를 내세우고 경제건설을 위한 주민동원을 강화하고 있다. 강성대국론은 사상과 정치의 강국, 군사의 강국, 경제의 강국을 핵심 내용으로 하고 있는 데,<sup>131)</sup> 북한은 강성대국 건설의 상징으로서 8월 31일 인공위성 발사라는 명목하에 대포동 미사일 실험발사를 단행하였다. 미사일 실험발사를 통해 국력의 존재함을 대내외에 과시한 북한은 1998년 9월 헌법을 개정하여 주석제를 폐지하고 국방위원회의 권한을 대폭 강화하였다. 그리고 권한이 강화된 국방위원장직에 김정일을 다시 추대하여 김정일체제가 공식 출범하게 되었다.

##### (1) 미국·일본·남한과의 관계

북한이 경제안정을 이루기 위해서는 서방국가들의 식량지원 및 경제협력이 절실히 필요하다. 그러나 제네바합의 이후 북한의 미국·일본과의 관계개선 협상은 큰 진전을 보지 못했다. 오히려 미국과 일본은 북한의 미사일 실험발사를 계기로 전역미사일방어체제(TMD) 개발에 착수하는 한편, 북한에 대해 미사일개발 포기 압력을 가중시켰다. 특히 미국 클린턴 행정부는 의회를 주도하고 있는 보수적인 공화당 의원들의 요청에 따라 1998년 11월 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임

---

131) 전현준, 『북한의 ‘강성대국’건설 실태 평가』(서울: 통일연구원, 1999), 참조.

명하고 대북정책 전반적으로 재검토하였다. 미국의 대북정책이 강경책으로 선회할 가능성을 보이게 되자 한국 정부는 미국의 대북정책이 포용정책의 기초위에 지속적으로 추진될 수 있도록 페리 보고서 작성 과정에 적극적인 외교활동을 전개하였다.

페리 조정관은 1999년 9월 15일 미 하원 국제관계위원회에 새로운 대북정책 권고안을 제출하였다. 페리보고서는 핵·미사일 위협종식을 위해 북한의 협력을 확보할 수 있다면, 미국은 대북수교를 포함한 관계정상화를 추진해야 하며, 한국의 대북 포용정책과 공동보조를 취해야 한다고 강조하고 있다. 북한은 페리 보고서에 대해 미온적인 태도를 보이고 있지만, 페리 보고서 작성과정에서 보여준 남한의 일관성있는 태도로 인해 북한은 점차 김대중 정부의 대북 포용정책에 신뢰를 갖게 되었다.

당초 북한은 김대중 정부의 대북정책에 대해 이중적인 태도를 보여왔다. 대북 지원 및 민간차원의 경협에 대해서는 적극적으로 수용하였지만 남북 당국간 대화에는 무성의하게 임했다. 여하튼 대북 포용정책의 결과 남북한은 1998년 4월 베이징에서 차관급 회담을 개최하게 되었고, 동년 11월부터 금강산 관광을 실현하게 되었다. 남북간의 접촉이 확대됨에 따라 북한 지도층은 북한 경제회복에 실질적인 도움을 줄 수 있는 국가는 남한 밖에 없다는 사실과 남한의 지원없이는 미국·일본과의 관계개선도 어렵다는 점을 깨닫게 되었다.

## (2) 실리위주의 개방외교 확대

제네바합의 직후 북한은 미국·일본과의 관계개선에 외교활동을 집중하였다. 그러나 미·일의 강경한 협상자세로 인해 기대했던 성과를 거두지 못하게 되자 북한은 점차 실리위주의 현실적 외교노선을 강화하며 대외관계의 폭을 확대해 갔다. 실리를 추구하는 북한의 외교행태는

1997년 3월 재외공관을 30% 축소하기로 결정한데서 극명하게 드러났다.<sup>132)</sup> 북한은 경제적으로 도움이 되지 않는 아프리카 지역의 공관을 다수 폐쇄한 후 겸임공관 형태로 유지하고 있다. 한편, 경제적 지원과 새로운 시장 개척을 목표로 동남아시아 및 유럽지역 국가들과는 관계 정상화를 적극 추진하였다.

1998년 북한은 박성철 부주석이 태국을 방문, 태국내 광산개발 누에 산업 참여를 위한 합작회사를 설립키로 합의했으며, 말레이시아와 투자 보장 협정을 체결하였다. 1999년 1월 아세안 회원국인 브루나이와 수교를 한 직후 북한 외무성은 앞으로 지역적으로 가까운 동남아시아 국가들과 관계증진을 위해 적극 노력하겠다고 밝혔다.

북한은 1998년 12월 브뤼셀에 있는 유럽연합(European Union) 각료 회의 사무국 본부에서 EU와 실무급 정치회담을 처음으로 개최하였다.<sup>133)</sup> 북한의 끈질긴 요청에 의해 성사된 이 회담에서 북한은 EU측에 식량지원 확대를 요청하며 관계강화 필요성을 역설하였다. 당시 북한은 15개국으로 구성된 EU 회원국 중 덴마크·스웨덴·핀란드·포르투갈·오스트리아 등 5개국과 국교를 수립하고 있었으며 프랑스에는 총대표부, 독일에는 이익대표부를 두고 있었다. 북한은 현재 EU와의 관계 강화와는 별도로 유럽의 개별국가들과도 빈번한 초청방문외교를 통해 외교관계를 증진시키고 있다.

김정일체제가 공식 출범한 직후 북한은 중국과 관계복원을 위한 협의를 긴밀히 전개하였다. 그 결과 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로한 대규모 북한사절단이 중국을 방문하였다. 1991년 10월 김일성의 방문 이후 7년만에 성사된 이번 최고위급회담에서 북한과 중국은 전통적인 우호관계를 회복하기로 약속하였다. 러시아와도 새로운 관계정립을 모색해 온 북한은 1999년 3월 러시아와 지난

132) 전정환, “북한외교의 변화양상,” 『외교』(제54호, 2000.7), p. 18 참조.

133) 통일부, 『2000 북한개요』(서울: 통일부, 1999), pp. 220~221 참조.

1996년에 자동으로 만료된 북한과 구소련간에 체결된 조소우호조약을 대체하기 위한 신조약을 가조인했다.

#### 라. 남북정상회담과 북한의 전방위 외교

1999년 9월 15일 페리보고서 발간을 계기로 북한과 미국·일본간의 긴장이 완화되자 북한은 외교활동을 적극 전개하기 시작하였다. 북한의 전방위 외교는 1999년 9월 25일 제54차 유엔총회에 백남순 외무상이 참석하여 공식적으로 모습을 드러냈다. 백남순 외무상은 유엔총회 참석을 계기로 이탈리아 등 EU 회원국 및 ASEAN 국가들과 잇따른 외무장관 회담을 개최하여 북한이 개방외교로 전환할 태세가 되어있음을 보여주었다. 이와 같이 북한은 대외활동을 적극 펼친 결과 2000년 1월 4일 이탈리아, 5월 8일 호주, 7월 12일 필리핀과 수교협상을 체결하게 되었다.<sup>134)</sup> 그러나 북한의 국제무대에 화려한 등장은 다른 무엇보다도 남북 정상회담을 성공적으로 개최함으로써 가능하게 된 것이다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 지난 6월 13-15일 평양에서 정상회담을 개최하고 통일문제의 자주적 해결, 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계 연방제안의 공통성 인정, 8·15 친척 방문단 교환, 교류·협력 활성화, 남북 당국간 대화 개최 등에 합의한 공동선언을 발표하였다.<sup>135)</sup> 남북정상회담이 성공적으로 개최되자 국제사회는 북한을 새롭게 인식하게 되었다. 특히 김정일 국방위원장은 정상회담을 계기로 서방국가들이 그에 대해 가지고 있던 부정적인 이미지를 획기적으로 개선시켰다

미국·영국·독일·프랑스·이탈리아·캐나다·일본·러시아 등 주요 8개국(G8)은 7월 21-23일 오키나와에서 정상회담을 개최하였다. G8 정상들은 남

134) 북한은 영국과 2000년 12월 12일 대사급 외교관계 수립에 합의하였다.

135) 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』(서울: 김영사, 2000), 참조.

북정상회담을 지지하는 ‘한반도정세에 관한 G8 특별성명’을 발표하였다. 특별성명은 “북한이 보여준 건설적인 자세를 환영하고, 미사일 발사 동결 재확인을 긍정적인 진전으로 주목한다”고 명시하여 G8 국가들의 북한에 대한 평가가 달라졌음을 보여주고 있다. 작년 G8 정상회담에서 불량국가로 취급받던 북한이 이번 특별성명을 통해 새롭게 바뀐 이미지를 공인받게 된 것이다. G8 정상회담에 이어 타이 방콕에서 개최된 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에서도 북한 외교는 회원국들의 각별한 관심의 대상이 되었다.

북한은 7월 27일 ARF 정식회원이 되었다. ARF는 북한 전방위 외교의 화려한 데뷔를 알리는 무대가 되었다. 백남순 북한 외무상은 ARF 회담을 전후하여 남한·일본·미국 뿐만 아니라 프랑스·캐나다 등 9개국과 역사상 처음 외무장관 회담을 연쇄적으로 개최하였다. 이정빈 외무장관과는 남북외무장관회담을 개최하여 정상회담에서 발표한 공동선언을 바탕으로 국제무대에서 상호 협조해 나가기로 하였다.<sup>136)</sup> 미국·일본 외무장관과의 회담에서는 관계개선을 위해 적극 협력한다는 기본원칙을 재확인하였다. 아울러 캐나다·뉴질랜드 외무장관들과는 올해 말 또는 내년 초에 북한과 대사급 외교관계를 수립하기로 합의하였다. 이와 같이 북한은 남북정상회담을 계기로 선진 서방국가들과의 관계개선을 이루었으며 아시아개발은행·세계은행 등 국제금융기구에 가입할 수 있는 발판을 마련하였다.

136) 남북 외무장관회담 이후 한국 정부의 외교정책 방향은 다음 4가지로 요약된다. 첫째, 한·미 안보협력 관계를 중심축으로 유지하고, 남북관계와 페리 프로세스(Perry Process)의 진전을 조화롭게 추진한다. 둘째, 한반도 평화정착 과정에 중국·러시아와 협력관계를 유지한다. 셋째, UN, ASEM, APEC, ARF 등 국제기구에서 남북관계 진전과 한반도 평화정착에 대한 강력한 지지를 확보한다. 넷째, 북한의 경제난 해결을 지원하기 위해 경제·통상 외교의 영역을 확대해 나간다. 이정빈, “남북 정상회담 이후 우리의 외교정책 방향,” <http://www.mofat.go.kr>.

## 2. 주변 4국의 대북한정책

### 가. 중국의 대북한정책

#### (1) 대북한 정책기조

21세기에도 중국의 대한반도 정책기조는 한반도의 안정과 평화유지 그리고 한반도에 대한 영향력 강화로 요약될 수 있다. 한반도는 중국과 긴 국경선을 접하고 있는 전략요충지이다. 특히 과거 일본과 미국 등 해양세력이 한반도를 중국대륙을 침략하기 위한 교두보로 활용해 왔다는 점에서, 한반도의 안정과 평화는 중국의 안보와 경제발전에 직결되어 있다고 해도 과언이 아니다. 한반도의 지정학적 성격상 한반도에서 군사적 갈등이 나타나게 된다면, 중국은 한반도에서 미·일과 군사적 충돌을 다시 벌이게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

아울러 중국은 한반도에 대한 영향력 확대정책을 추구하고 있다. 역사적으로 중국은 한반도와 중국과의 관계를 ‘순치관계’로 간주하고, 한반도에서 중국에 적대적인 정권이 출현하는 것을 반대해 왔다. 특히 중국은 세계 패권국인 미국과 21세기 지역 주도권 확보를 둘러싸고 경쟁을 벌이게 될 일본이 한반도문제에 대해 과도한 영향력을 행사하는 데 대해 민감하게 보고 있다.

중국의 대북한정책도 기본적으로 상기 한반도정책의 큰 틀에 입각해서 전개되고 있다. 중국은 북한이 붕괴되지 않도록 최소한도의 원조를 계속 제공하고, 개방정책 채택을 설득하는 한편, 전통우호관계를 복원함으로써 북한에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다.

첫째, 중국은 북한에서 사회주의체제가 심각한 혼란에 직면하거나 붕



피되는 것을 바라지 않고 있다. 중국은 대내경제 발전에 유리한 평화롭고 안정된 주변환경을 조성하는 것을 대외정책의 주요 목표로 삼고 있다. 중국은 2만여 킬로미터에 달하는 세계에서 가장 긴 국경선을 가진 국가로써 안보적으로 극도의 취약성을 가지고 있다. 특히 중국의 동북지역은 중국의 중공업 중심지이면서 베이징과 인접해 있기 때문에 전략적으로 중요한 지역이다. 북한에서 경제난이 심화되어 견잡을 수 없을 정도로 혼란이 초래될 경우, 이는 중국 동북삼성 지역의 안정을 직간접적으로 위협할 수 있다.<sup>137)</sup> 또한 한반도지역에서는 미, 일, 중, 러 4강의 이익이 첨예하게 교차하고 있기 때문이기도 하다. 일부 중국의 전략가들은 여전히 한반도가 해양세력의 중국침략의 교두보로 활용될 수 있다고 보고 북한이 중국의 안보에 완충지대로 남아있기를 바라고 있다.

따라서 중국은 북한의 체제혼란 방지를 돕기 위해 북한에게 정치·경제적으로 최소한도의 원조를 계속하고 있다. 그러나 중국은 과거와는 달리 북한에 대한 무조건적인 대규모의 지원은 불가하다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 과거와 달리 사회주의 시장경제체제를 추구하고 있기 때문에 대외원조 제공시에도 어느정도 시장원리를 적용하지 않을 수 없는 입장이기 때문이다.

둘째, 중국은 북한에게 과거와 같은 고립정책을 포기하고 개방과 변화를 모색하도록 설득하고 있다. 중국은 한반도에서 긴장구조가 지속되고 있는 이유중의 하나는 북한의 대외고립에서 기인하고 있는 측면이 있다고 보고 있기 때문이다. 따라서 중국의 지도자들은 북한 지도자들에게 대미·일 관계개선을 지지한다고 밝히고 있고, 중국을 방문하는 북한 지도자들에게 중국내 개방지역 참관을 요청하고 있다. 이에 따라 2001년 1월 김정일 북한 국방위원장이 중국의 대표적 개방도시인 상하

137) 중국은 북한에서 식량난이 심화되어 대량 난민이 발생할 경우, 대부분의 북한 난민들이 중국지역으로 월경하여 중국의 경제, 정치, 사회안정에 심대한 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 張建華 主編, 『中國面臨的緊要問題』(北京: 經濟日報出版社, 1998), pp. 107-108.

이 푸둥지역을 방문, 중국의 개혁·개방 성과를 시찰하였다.

그러나 중국은 북한의 내정에 간섭하지 않으려 하고 있다. 중국은 20세기 초까지 제국주의의 침략을 경험한 굴욕적인 역사를 가지고 있기 때문에 국가주권 보호를 외교정책의 중요한 목표의 하나로 고수해 왔다. 따라서 중국은 미국을 비롯한 강대국들이 중국의 인권문제와 대만문제 등을 구실로 중국의 내정문제에 개입하려는 데에 대해서도 반대한다는 입장을 명확히 하고 있다. 또한 중국은 제3세계의 일원이라는 점을 강조하면서 내정불간섭원칙이 냉전체제 붕괴이후 신국제질서 형성의 핵심 원칙이 되어야 한다는 점을 주장하고 있다. 중국이 북한의 내부문제에 가능한 간섭하는 인상을 주지 않으려 하고 있는 것도 이러한 중국의 대외정책 원칙 때문으로 볼 수 있다.

중국이 북한의 내부문제에 개입하지 않으려 하는 보다 중요한 이유는 1960년대 중반 중국이 북한 내부문제에 간섭함으로써 중·북한관계가 갈등을 빚은 역사적 경험에 기인한 것으로 보인다.<sup>138)</sup> 중국은 한국과의 수교이후 미묘한 관계에 처해 있는 북한과의 관계를 경색시키지 않기 위해서 가능한 북한 내부문제에 개입하지 않으려 하고 있다. 또한 북한 지도자들의 자존심이 강하다는 점도 중국의 대북한 정책자세에 일정부분 영향을 미치고 있다. 장쩌민 주석도 김대중 대통령과의 단독 정상회담에서 북한과의 접촉시 북한의 자존심을 건드리지 않아야 한다는 점을 강조하였다.<sup>139)</sup>

중국이 북한의 내정에 간섭하지 않는다는 입장을 외부에 밝히고 있

138) 문화대혁명 시기인 1967-68년 홍위병들이 북한정권을 수정주의 정권으로 공개 비난하였으며, 이는 중·북한관계에 부정적으로 영향을 미친 바 있다. 중국 국제문제연구소 학자들의 민족통일연구원 방문시 세미나, 1998.6.10; "조선민주주의인민공화국 중앙통신사의 성명," 『로동신문』, 1967.1.27, 이종석, "탈냉전기의 북한-중국관계: 지속성과 변화," 『韓日共同研究會中間發表文』(고려대학교 아세아문제연구소, 1997.10.10), p. 95에서 재인용.

139) 『동아일보』, 1998.11.13.

는 또 다른 이유는 미국과 한국 등으로부터의 대북 영향력 행사 요청을 의식하고 있기 때문인 것으로 보인다. 실제로 중국이 북한에 대해 행사할 수 있는 영향력이 제한되어 있는 것으로 알려지고 있으며, 중국은 북한의 내정에 대한 불간섭 입장을 통해 대미, 대한국관계에서 일어날 수 있는 난처한 상황에서 벗어나려 하고 있다.

셋째, 중국은 북한과의 전통우호관계를 복원하려 하고 있다. 중국이 경제건설을 통해 국가발전을 도모해 나가는 과정에서 북한은 중국에게 도움이 되기 보다 부담이 되고 있는 것이 사실이다. 또한 중국은 1996년 미·일 신안보선언 이후 ‘신안보개념’을 주창하면서 탈냉전기에는 모든 나라들이 동맹체제의 결성·강화를 통해서가 아니라 제3국을 겨냥하지 않는 ‘협력안보’를 통해 안보를 도모할 것을 역설하고 있다.<sup>140)</sup>

중국의 안보개념 변화는 미국이 주도하는 미·일동맹 강화와 북대서양 조약기구의 동유럽 확대정책으로 인한 안보위협에 따른 것이지만, 이는 중국이 세계에서 유일하게 동맹관계를 유지하고 있는 북한에 대해서도 예외가 될 수 없을 것이다. 즉, ‘사회주의 시장경제체제’와 ‘신안보개념’ 하에서 중국은 북한을 정상국가로서 상대하려 하고 있다.

이와 같은 중국의 대북한 정책원칙의 변화 추세는 최근 국무원 『政府工作報告』에서 잘 나타나고 있다. 1996년에는 북한과의 전통우호관계를 유지·발전시켜 나간다고 하였으나, 1997년에는 북한에 대한 정책을 언급하지 않고 단순히 한반도의 안정유지를 중시한다는 입장만을 천명하였으며, 1998년에는 북한과의 우호관계를 유지하고 한국과의 호혜협력관계를 촉진하고 한반도의 평화와 안정유지를 위해 노력한다고 명시하였다. 1999년 9기 전인대 2차회의시에는 북한과 한국과의 선린우호관

140) 이러한 중국의 입장이 잘 나타난 글은 俞邃, “世界格局與大國關係若干問題探討,” 『現代國際關係』, 1998年 第2期(1998.2), pp. 38~44; 時永明, “亞太安全中的矛盾與合作,” 『國際問題研究』, 1998年 第3期(1998.7), pp. 44~49 등이 있다.

계가 더욱 발전되었다고만 표현하였다.<sup>141)</sup> 중국은 과거와 달리 북한과의 동맹관계를 그다지 중시하지 않고 있는 것으로 보인다.

그러나 북한은 중국에게 여전히 전략적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 북한에서 사회주의체제가 붕괴되고 북한이 미국과 일본의 영향권 내에 포함된다면 중국의 안보에도 심대한 영향을 줄 수 있다. 따라서 중국은 한·중수교 이후 소원해진 북한과의 관계를 복원하기 위해 노력하고 있다. 1999년 6월 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 2000년 5월 김정일 북한 국방위원장의 방중은 중국이 북한과의 전통우호관계를 복원하기 위해 노력하는 가운데 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 대북한 정책

### (가) 전략물자 지원

중국의 대북 전략물자 지원은 북한에게 있어서 생명줄과도 같은 것이다. 현재 북한은 연간 약 250만톤 정도의 식량이 부족한 것으로 알려지고 있는데, 유·무상분을 포함할 경우 최근 중국에서 북한으로 제공되는 식량이 연간 50만톤 이상으로 북한의 식량난 해소에 결정적으로 기여하였던 것으로 평가되고 있다.<sup>142)</sup> 중국이 북한에게 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는 것도 북한이 중국에게 전략물자를 의존하고 있기

141) 『人民日報』, 1996.3.19; 『文匯報』(香港), 1997.3.16; 『文匯報』(香港), 1998.3.6; 『人民日報』, 1999.3.18.

142) 중국과 북한은 양국간에 이루어지는 교류와 접촉을 외부에 공개하는 것을 꺼리고 있기 때문에 중국으로부터 북한으로 제공되는 식량규모가 정확하게 얼마나 되는지는 외부에 알려지지 않고 있다. 1996년 5월 홍성남 부총리 방중시 중국이 북한과 『경제·군사원조협정』을 체결하여 연간 50만톤의 식량을 지원하기로 하였다는 일부 보도가 사실인지도 확인되지 않고 있다. 중국은 1996년 5월 29일 북한에게 『경제와 군사원조를 제공하기로 하는 협정』 체결하였다는 접은 공표하고 있으나, 연간 50만톤의 식량을 지원하기로 하지는 않았다고 밝히고 있다. 中華人民共和國外交部, 『中國外交, 1997』(北京: 世界知識出版社, 1997), p. 907; 中國國際問題研究所 학자들의 민족통일연구원 방문시 세미나, 1998.6.10.

때문인 것으로 보인다.

중국에서 북한으로 식량이 유입되는 경로는 중앙정부 차원의 무상지원, 지방정부와 기업간에 이루어지는 변경무역, 민간인의 친지방문과 정부대표단 방문시 휴대하는 소규모 식량 등 다양하다. 중국이 시장경제 체제 도입을 가속화하고 있고 북한이 결제능력이 없기 때문에 중·북한간의 정상적인 교역을 통해 이루어지는 식량거래는 점차 감소하고 있는 것으로 보인다.<sup>143)</sup> 북한과 접경하고 있는 吉林省과 遼寧省과 같은 중국의 지방정부는 베이징의 중앙정부가 보조금을 주지 않을 경우 북한에 물자공급을 거부하고 있는 것으로 전해지고 있다. 즉, 중국의 지방정부와 기업들은 북한과 정상적인 무역거래를 통해서 손해를 볼 수밖에 없기 때문에 북한과의 거래에 소극적인 것이 사실이다.<sup>144)</sup>

그러나 중국이 북한에게 무상으로 제공하는 식량 규모는 연간 10만 톤 이상을 유지하고 있다. 중국은 1990년대 초까지 북한에게 무상으로 제공하는 전략물자가 얼마나 되는지를 공개하지 않았으나, 최근부터 이를 외부에 공표하고 있다. 중국은 1995년 10만톤, 1996년 12만톤, 1997년 15만톤, 1998년 10만톤, 1999년 15만톤의 식량을 북한에 무상 제공하였다고 발표한 바 있다. 이와 같이 중국이 북한에 대한 식량지원을 계속하고 있는 이유는 북한에 대한 영향력을 유지하고 북한에서 체제혼란이 심화되는 것을 방지하려는 데 있다.

중국의 대북 원유 지원도 북한체제 유지에 큰 도움을 주고 있다. 북한의 에너지원에서 원유가 차지하는 비중은 10% 정도에 불과한 것으로 알려지고 있으나, 북한의 원유정제 능력이 낙후되어 있고 외화가 부족

143) 중국에서 북한으로 수출한 곡물량이 1993년 990만톤, 1994년 305만톤, 1995년 153만톤으로 점차 감소되었으며, 1998년에는 50만톤에도 미치지 못하는 것으로 알려지고 있다. 통일부 정보분석실, 『주간북한동향』, 제423호(1999.2.20-26), pp. 39, 43.

144) 1996년 중국의 대외무역에서 북한과의 교역이 차지하는 비중은 0.19%에 불과하였다. 中國國家統計局, 『中國統計年鑑, 1997』(北京: 中國統計出版社, 1997), p. 594.

하기 때문에 중국의 대북 원유지원은 북한의 에너지난 해소에 결정적으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 특히 북한은 군용항공기에 사용되는 고급 정제유를 생산하지 못하는 것으로 알려져 있는 바, 중국의 대북 유류지원은 북한의 경제 뿐만 아니라 안보와도 직결되어 있다.<sup>145)</sup>

한편, 1998년에는 중국이 관례를 깨고 북한에게 8만톤의 원유지원을 약속하였다는 점을 공개하였는데,<sup>146)</sup> 최근 중국이 대북 전략물자 지원시 이를 공개하고 있는 이유는 대북관계를 보다 투명하게 하고 중국이 북한에 대해 영향력을 갖고 있다는 점을 국제사회에 과시하려는 데 있는 것으로 보인다.

중국의 대북한 전략물자 지원정책과 관련하여 주목되는 부분은 국제기구를 통한 지원 보다는 단독지원 방식을 선호한다는 점이다. 「한반도 에너지개발기구」(KEDO)에 불참하고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 중국은 미국과 같은 나라가 주도하는 국제기구를 통해 북한을 지원하는 것을 바라지 않고 있으며,<sup>147)</sup> 북한에 대해 단독으로 지원하는 것이 최소한도의 원조를 통해 최대한도의 효과를 낼 수 있는 방법으로 판단하고 있는 것으로 보인다.

중국은 북한을 부담으로 인식하면서도 북한에 대한 영향력을 유지하고자 하고 있기 때문에 북한에 대한 소규모 전략물자 지원정책을 지속할 것이다. 중국은 그동안 1953년 한국전쟁 직후 周恩來와 김일성간에 체결된 「경제문화협력협정」에 의거하여 북한에 대해 힘이 닿는대까지

145) 김태호, "탈냉전기 중국의 대북 영향력 동향과 전망," 『국방논집』, 제42호(1998년 여름), pp. 119~120.

146) 중국은 북한 지도자들의 자존심이 대단하다는 점을 고려하여 대북 지원시 의도적으로 이를 외부에 공개하지 않았다. 중국의 고위층은 한국도 북한의 체면을 고려하면서 북한을 돕는 것이 바람직하다는 점을 강조해 왔다. 『人民日報』, 1998.10.15.

147) 1998년 10월 辜振甫 대만 해협교류기금회 회장이 錢其琛 중국 부총리에게 대만의 「한반도에너지개발기구」(KEDO) 참여를 반대하지 말 것을 요청하였는데, 이때 중국은 미국이 주도하고 있다는 점을 KEDO 불참 이유의 하나로 제시한 바 있다. 『明報』, 1998.10.19.

물질적 지원을 제공해 왔는데, 1998년 11월 동 협정 체결 45주 기념식을 성대히 거행하였다는 점은 앞으로도 중국이 부분적으로나마 북한에 대한 지원을 계속하겠다는 의미로 받아들여 질 수 있을 것이다.<sup>148)</sup> 2000년 5월 김정일 국방위원장 방중시 북한에게 식량과 물자의 무상원조 지속방침을 전달한 사실은 이를 잘 나타내 주고 있다.

#### 나. 대량살상무기 개발 반대

중국은 북한의 대량살상무기 개발을 반대하지만 강압적인 수단을 통해 북한의 기도를 저지하는 데에는 소극적인 입장을 보여 왔다. 중국이 북한의 미사일발사를 지지하지 않는 이유는 동북아 정세안정을 저해하고 중국의 경제발전에 부정적으로 작용할 수 있다고 우려하기 때문이다. 북한에 대한 한·미·일의 강경정책이 전개될 수 있고, 이 경우 동북아정세에 심각한 불안을 야기할 수 있다. 특히 중국은 북한과 자동개입조항을 포함하는 군사동맹조약을 유지하고 있기 때문에 한·미·일이 북한에 대해 군사적 제재를 가할 경우 한반도 사태에 개입하도록 요구받게 될 것이다. 이 경우 중국은 보다 많은 자원을 군사력 증강에 투입해야만 함으로써 경제발전에 장애가 될 수 있다. 더욱이 북한의 미사일발사는 미·일에게 군사력 증강의 구실로 이용될 수 있다. 중국은 이러한 사태 진전을 결코 바라지 않을 것이다.

중국이 북한의 미사일 발사를 반대하는 또 다른 이유는 북한의 미사일이 중국 자신에게도 위협이 될 수 있다는 점 때문이다. 한·중수교와 김일성 사망이후 중국과 북한 지도부간에 긴밀한 의사교환이 이루어지지 않는 등 중국과 북한관계가 외부에서 판단하는 것 만큼 긴밀하게 유지되지 않았다. 중국과 북한 지도부는 상대방을 점차 신뢰하기 어려운 상대로 보았던 것이다. 이러한 상황에서 중국은 신뢰할 수 없는 북

148) 『人民日報』, 1998.11.24.

한이 대량살상무기를 보유하는 것을 달갑게 받아들이지 않았다. 1999년 8월 23일 조성태 국방부장관이 한국의 국방부장관으로서 처음으로 중국을 방문하여 츠하오티엔(遲浩田) 중국 국방부장과 회담을 개최하였는데, 여기에서도 중국은 북한의 미사일발사를 지지하지 않고 있다는 속내를 보여주었다. 요컨대, 중국은 동북아 안정과 평화 및 자국의 번영과 안보에 대한 부정적 영향을 고려하여 북한이 핵무기와 중장거리 미사일을 개발·발사하는 것을 원칙적으로 반대하고 있다.

그러나 중국은 북한의 미사일발사 저지를 위해 한·미·일 등 국제사회가 북한에 대해 정치·군사적 압력과 제재를 가하는데 대해서는 반대하고 있다.<sup>149)</sup> 1998년 8월 북한이 중장거리 미사일을 발사하여 국제사회를 긴장시켰을 때에도 중국은 탄도미사일이 아니라 인공위성이었다는 북한의 주장을 그대로 수용하였다. 또한 중국은 북한이 인공위성을 발사하였던 것은 북한의 내정에 속하는 사항이라는 입장을 견지하면서, 미·일 내부에서 제기되었던 대북 제재논의에 대해 부정적으로 반응하였다.

중국이 북한의 미사일문제를 강압적인 수단을 통해서 보다는 협상과 대화를 통해서 해결해야 한다는 논리를 주장하는 가장 중요한 이유는 미·일이 북한의 미사일발사를 구실로 ‘전역미사일방어체제’를 본격적으로 추진하고 군사동맹관계를 더욱 강화할 가능성이 있다고 우려하고 있기 때문이다. 다시 말해서, 중국은 미·일이 북한의 미사일발사 문제를 과대포장하여 군사력 증강의 구실로 삼으려 하고 있다고 인식하고 있다.

1999년 3월부터 미국이 「북대서양조약기구」를 이용하여 유고에 대해 공습을 감행하였는데, 이후 중국은 미국이 중국의 내정에 개입하게 될 소지가 많아졌다고 보고 우려하고 있는 상황이다. 또한 일본내에서 ‘주

149) 우다웨이(武大偉) 주한 중국대사도 한국 언론사와의 대담에서 북한의 핵과 미사일문제에 대한 강제사찰에 반대한다는 입장을 천명하였다. 『동아일보』, 1999.1.20.



변사태법안'이 통과되고 군사력 증강을 요구하는 여론이 증대되고 있는데, 중국은 이를 극도로 심각한 사태로 규정하고 있다.<sup>150)</sup>

이처럼 미·일의 군사정책이 중국에게 불리하게 전개되고 있는 상황에서 북한이 미사일을 발사하게 되면, 이는 결국 미·일 동맹관계를 강화시켜 주고 일본의 군사력 증강을 자극하는 요인으로 작용하게 될 가능성이 높다. 따라서 중국은 북한의 미사일 발사를 반대하였다.

한반도내 미군주둔 문제와 관련, 중국은 즉각적인 철수를 원하지는 않지만 통일이후에는 반드시 철수해야 한다는 입장을 보이고 있다. 중국이 주한미군의 즉각적인 철수를 바라지 않는 이유는 주한미군이 한반도의 안정유지에 기여하는 측면이 있다고 판단하고 있기 때문이다. 그렇지만 중국은 주한미군의 활동범위가 한반도에 국한되어야 한다는 입장이며, 주한미군이 대만해협 등 동아시아 사태에 개입해서는 안된다고 인식하고 있다.

특히 최근 일본이 '주변사태법안'을 통과시켜 대만해협 사태에 대한 개입 가능성을 시사하고 미·일이 '전역미사일방어체제'를 공동 연구하면서 대만을 여기에 포함시키려는 움직임을 보이고 있는 상황에서 중국은 주한미군이 대만문제를 비롯한 동아시아 지역문제에 개입하게 될 가능성을 경계하고 있는 것으로 보인다. 따라서 중국은 주한미군이 주일미군처럼 동아시아 지역안보 역할을 수행하는 것을 지지하지 않고 있다. 중국외교부 대변인이 1999년 8월 실시된 한·미간 을지포커스 훈련에 대해 우려한다는 입장을 밝힌 것도 주한미군의 역할이 방어적인 차원에 국한되어야 한다는 견지에 따른 것으로 분석된다.

150) 최근 일본의 안보정책 변화 움직임에 대한 중국의 우려에 대해서는 陸忠偉, “脫離和平軌道新指針意欲何爲,” 『人民日報』, 1999.4.30; 唐天日, “先發制人攻擊論的侵略本質,” 『瞭望』, 1999年 第32期(1999.8.9), p. 54; 王新生, “日本向何處去,” 『世界知識』, 1999年 第12期(1999.6), pp. 12~14 등 참조.

그러나 중국은 한반도 통일 이후에는 미군이 한반도에 주둔해야 할 이유가 없다고 보고 있다. 한반도 통일 이후에도 미군이 한반도에 주둔하게 된다면 중국은 미국군대와 직접적으로 대치하게 되는 상황에 처하게 되기 때문이다. 중국은 한반도 통일 이후 주한미군이 중국군제를 주요 목적으로 하게 될 것이라는 점을 명백하게 이해하고 있다.<sup>151)</sup>

#### 다. 남북관계 개선지지

중국은 남북한 당사자간의 관계가 회복되어야만 한반도에서 평화와 안정이 유지될 수 있다는데 공감하고 있다. 대만문제를 해결해야 하는 입장에 있는 중국은 1992년 한·중수교 공동선언에서도 한반도문제가 한민족 당사자에 의해서 해결되는 것이 바람직하다는 점을 주장해 왔다. 중국이 분단국문제의 당사자간 해결을 강조하는 이유는 대만문제에 대한 미국과 일본의 개입을 저지하기 위한 목적에 따른 것이기도 하다. 또한 중국은 주변 4국중 유일하게 남북한과 동시에 국교를 맺고 있고 북한과 군사동맹조약을 유지하고 있기 때문에 한반도문제의 당사자 해결을 지지하고 있다.

무엇보다도 중국이 남북한 관계개선을 지지하는 가장 중요한 이유는 한반도의 안정이 중국의 경제발전과 사회안정에 미칠수 있는 영향 때문이다. 남북한관계가 악화되어 한반도 긴장이 고조되게 되면 중국의 대미·일관계 뿐만 아니라 남북한과의 관계도 복잡해질 가능성이 높다. 따라서 중국은 1991년 12월 남북이 「기본합의서」를 체결하였을 때에도 한반도정세 완화와 아시아와 세계평화에 기여하게 될 것이라면서 적극 지지한다는 입장을 천명한 바 있다.<sup>152)</sup>

151) 주한미군에 대한 중국의 입장에 대한 보다 자세한 분석은 신상진, “중국의 대북한정책: 주요 현안에 대한 입장분석을 중심으로,” 민족통일연구원, 『남북한관계와 주변 4국의 대한반도정책』(1998년 9월 민족통일연구원-중국현대국제관계연구소 워크샵 발표 논문집, 1998.11), pp. 37~39 참조.

152) 『人民日報』, 1991.12.14.

남북한관계 개선을 바라는 중국의 입장은 제네바 4자회담과 한·중 및 중·북 지도자간 회담 등을 통해서도 분명하게 드러나고 있다. 중국은 1994년 한·미가 공동으로 4자회담 개최를 제의하였을 당시만해도 4자회담이 미국과 북한 주도에 의해서 개최될 것이라는 우려로 인하여 소극적이었으나, 1995년 9월 강릉 잠수정 사건이후 남북한관계가 악화된 후 4자회담에 적극 참여하는 방향으로 입장을 선회하였다. 4자회담 본회담 개최이후 중국은 회담에 적극 참여하여 남북한 긴장이 완화될 수 있도록 건설적인 역할을 수행하고 있다.

한반도의 평화와 안정유지 차원에서 중국의 지도자들은 북한 지도부와의 접촉시에도 남북한관계 개선을 설득하고 있다. 장쩌민 중국 국가주석은 1999년 6월 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 회담시 한반도의 평화와 안정유지가 중국의 한반도정책의 기초라면서 남북한관계 개선을 희망한다는 입장을 분명하게 전달하였으며,<sup>153)</sup> 2000년 김정일 방중시에도 남북관계 개선 지지입장을 분명히 하였다.

#### 라. 미·북, 일·북 관계개선 문제

1994년 10월 제네바 핵 기본합의 이후 미·북 관계개선 논의가 진행되어 왔다. 1999년에도 북한 핵의혹시설과 미사일문제 처리과정에서 미·북은 관계개선 문제를 논의하였다. 북한이 대외고립 해소와 체제보장을 위해 미국과의 관계개선을 희망하고 있고 미국도 북한체제 변화 유도와 대량살상무기 확산 저지를 위해 북한과의 관계개선을 바라고 있기 때문에 머지않은 장래에 양국관계에 큰 진전이 있게 될 것으로 예상되고 있다. 미·북관계가 개선되면 일본의 대북 접근정책도 보다 강력하게 전개될 것이다.

153) 『人民日報』, 1999.6.5.

중국은 북한의 대외고립이 한반도에서 긴장이 지속되도록 하는 중요한 원인의 하나로 작용하고 있다고 판단하여 북한의 대미·일 관계개선을 지지하고 있다.<sup>154)</sup> 중국은 한국의 대러시아·중국 관계가 정상화한 반면 미, 일이 북한에 대해 적대정책을 지속함으로써 북한의 대외정책 자세를 계속 강경한 방향으로 유도하고 있다고 보고 있다. 중국은 남북한의 비대칭적 대외관계가 한반도의 긴장완화에 부정적으로 작용하고 있다고 인식하고 있다. 즉, 중국은 미·북관계가 개선되면 남북관계에도 긍정적으로 영향을 미침으로써 한반도 안정과 평화에 기여하게 될 것으로 보고 있다.

그러나 중국은 미·북관계가 너무 급속하게 이루어지는 것은 바람직스럽지 못하다고 보고 있다.<sup>155)</sup> 중국은 미·북관계 개선으로 북한이 중국의 영향권으로부터 벗어나게 될 가능성을 우려하고 있는 측면이 있다. 1994년 말 미·북 관계개선 합의가 이루어진 직후 리펑, 장쩌민, 찌오스 등 중국의 최고 지도부가 앞다투어 한국을 방문하였던 중요한 이유는 미국의 대북 관계개선 움직임에 자극을 받았기 때문이었다. 대미관계가 갈등을 보이고 있었던 상황에서 중국은 미국의 대북 관계개선 정책을 자국에 대한 위협으로 받아들였던 것이다. 중국은 미·북관계가 궁극적으로는 정상화 되어야 하지만, 미·북관계 정상화 과정에서 자국의 이익이 침해되어서는 안된다는 입장이다. 미·중관계가 갈등을 보이면 보일수록, 중국은 미·북관계 개선과정이 점진적으로 이루어지기를 바라게 될 것이다.

중국은 일·북관계 개선에 대해서도 긍정적으로 인식하고 있다. 일·북관계가 개선되면 북한의 경제난 해소와 대외개방 유도에 기여할 것으

154) 虞少華, 吳晶晶, p. 42. 장쩌민 중국 국가주석은 김영남 북한 최고인민위원회 상임위원장과와의 담화시 남북관계 개선과 북한의 미, 일, 유럽연합과의 관계개선을 지지한다는 입장을 분명하게 밝힌 바 있다. 『人民日報』, 1999.6.5.

155) 4자회담 제4차 본회담에서 중국대표는 미·북관계가 점진적으로 개선되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있다.

로 보고 있다. 그러나 19세기말부터 일본의 침략을 받아온 중국은 일·북관계 개선이 한반도에 대한 일본의 영향력 확대로 이어질 수 있다는 점에 대해서는 우려하고 있다. 특히 최근 일본내에서 보수우익의 목소리가 커지고 있고 ‘주변사태법안’ 통과와 ‘전역미사일방어체제’ 공동연구 작업을 통해 자위대의 활동영역을 확대하고 있다는 사실을 경계하면서, 중국은 일본의 대북 관계개선이 중국의 안보이익을 저해해서는 안된다는 입장이다.

### 바. 북한의 변화유도문제

중국은 북한이 경제개방정책을 채택하여 경제난을 극복하고 사회주의체제를 안정시키기를 바라면서, 북한에게 경제개방을 직간접적으로 권유해 왔다.<sup>156)</sup> 중국은 북한이 경제개방정책을 채택하여 경제난을 해소할 수 있다면 중국의 부담이 줄어들고 중국의 경제발전에 유리한 안정적 주변정세를 조성하는 데에도 기여할 수 있다고 판단하여 북한의 개방을 바라고 있다.

경제정책상의 괴리가 중·북관계를 소원하게 하는 이유중의 하나가 되었다는 점에서, 중국은 북한이 ‘중국식 개혁·개방정책’을 채택하기를 희망하고 있다.<sup>157)</sup> 북한이 경제개방정책을 적극 실시하게 된다면 중국 동북삼성지역의 경제발전에도 도움이 된다는 점에 대해서도 유의하고 있다.

물론 북한은 중국과 상이한 여건에 있는 만큼, 중국은 북한에게 구체

156) 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장 방중시 장쩌민과 리펑 등 중국의 지도자들은 대표적 경제개발지역인 상하이의 푸둥(浦東)지역을 시찰하게 함으로써 북한의 경제개방을 간접 권유하였다.

157) 북한의 김정일은 중국의 개혁과 지도자들을 ‘사회주의의 배신자’로 비난하기까지 하였으며, 북한의 ‘벼랑끝외교’는 중국이 미국 등 서구 자본주의국가들과 관계를 유지·발전시키는데 부담이 되어왔다. 중국과 북한간의 개방문제를 둘러싼 갈등은 1999년 김영남의 중국방문과 2001년 김정일 국방위원장의 상하이 방문으로 완전히 해소된 것으로 평가된다. 『人民日報』, 1999.6.4.

적으로 어떻게 경제개방·개혁을 추진해야 하는지를 강력하게 요구하지는 않고 있다. 중국은 과거 문화대혁명시기 ‘홍위병’의 북한정권 비난으로 인한 중·북관계 악화 경험으로 인하여 북한의 내정에 간섭하지 않으려 하고 있다. 중국은 북한의 자존심을 건드리는 행동을 극도로 자제하고 있다.

소련과 동유럽 사회주의국가들의 붕괴이후 중국에 대한 서방국가들의 ‘和平演變’ 정책에 대항하기 위해 내정불간섭을 대외정책의 핵심 원칙으로 강조해 왔으며, 1999년 4월 NATO의 신전략 개념과 미국의 대중 압력에 직면하여 내정불간섭 원칙이 신국제정치·경제질서의 핵심 개념으로 존중되어야 한다는 점을 강력하게 주장하고 있다.<sup>158)</sup> 이러한 상황도 중국으로 하여금 북한에게 정책변화를 유도하도록 적극적으로 영향력을 행사하기 어렵게 하고 있다.

## 나. 미국의 대북한정책

### (1) 미국의 대북정책 기조

냉전기간 동안 미국의 세계전략은 기본적으로 소련에 대한 봉쇄정책을 유지하는 것이었다. 그리고 대소 봉쇄정책의 일환으로 추진되어 온 대한반도 정책은 한·미 연합군의 방위능력을 강화하여 북한의 전쟁도발을 억제하는 것이었다. 따라서 이 기간 동안 북한이 북·미 직접협상 및 평화협정 체결을 주장하였으나 미국은 한국이 배제된 상태에서 북한과 협상할 수 없다며 북한측의 요구를 모두 거부하였다.

1990년대에 접어들어 세계적으로 확산되는 화해·협력의 분위기에 편승하여 미국의 대북정책도 점차 변화였다. 1994년 10월 21일북한 핵문

158) 나토 신전략 개념에 대한 중국내 반대입장에 대해서는 蔣建清, “北約二十一世紀新戰略及其影響,” 『國際問題研究』, 1999年 第3期(1999. 7), pp. 15~19 참조.

제 해결을 위한 미·북 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부의 대북 정책은 크게 보면 탈냉전기 미국이 새로운 안보전략으로 제시하고 있는 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되고 있다.<sup>159)</sup> 새로운 전략은 탈냉전기 국제질서는 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 확산, 지역분쟁에 의한 지역정세의 불안정, 러시아를 비롯한 구 사회주의권의 민주화 개혁의 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움이라는 4대 주요 위협에 직면해 있다는 인식에 기초를 두고 있다. 새로운 안보전략의 핵심은 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내경제 회복, 그리고 구 사회주의권에 민주주의를 확산시킨다는 것이다. 즉 튼튼한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(Engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대(Enlargement)한다는 것이다.

미국은 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 제네바 합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하고 있다. 클린턴 행정부는 공화당 의원 및 보수세력의 비판에도 불구하고 북한이 제네바 합의에 따라 핵동결을 유지하고 있다는 점을 강조하며 대북 포용정책을 지속적으로 추진할 의사를 표명하고 있다. 미 국무부 동아·태 차관보 윈스턴 로드(Winston Lord)는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장을 제네바 합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉확대 등의 3가지로 제시하였다.<sup>160)</sup> 미국은 북한과의 관계를 개선해가는 과정에서 개혁·개방을 유도하게 되겠지만, 북한의 연착륙(soft-landing)은 미 국무부가 공식적으로 표명한

159) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, July, 1994), pp. 5~6.

160) Winston Lord, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representative, March 19, 1996.

대북정책의 목표가 아니다. 클린턴 행정부는 북한의 조기붕괴나 연착륙 보다는 4자회담, 미사일 회담 등을 통한 한반도 평화정착에 더 많은 관심을 가지고 있다.

제네바 합의에 따라 미·북관계가 개선되고 한반도 평화체제가 정착되면 한·미관계는 점차 군사동맹의 성격이 약화되고 정치·군사·외교·경제·사회 전반에 걸쳐 포괄적 안보협력관계로 변화할 것이다. 그러나 현재까지 북한은 핵·미사일 개발에 대한 의지를 완전히 포기하지 않고 있는 바, 미국은 한반도 전쟁억제를 위해 한·미 연합방위태세를 지속적으로 강화하고 있다. 아울러 북한으로부터 위협이 종식된 이후에도 동북아시아의 안정과 관련된 한·미 안보협력체제를 계속 유지하겠다는 의지를 명백히 표명하고 있다.<sup>161)</sup>

## (2) 북한 핵·미사일 문제

미국은 탈냉전기 미국 주도의 세계질서를 안정적으로 유지하기 위해 서는 대량살상무기의 확산을 통제하는 것이 필수적이라고 느끼고 있다. 1994년 10월 제네바 합의 이후 미 국무부 인사들은 북한이 일정 시점에 이르러 핵합의를 깰 가능성도 배제할 수는 없지만 대체로 북한이 IAEA의 특별사찰을 수락할 것이라는 낙관적인 태도를 취하였다.<sup>162)</sup> 이들은 제네바 합의에 따른 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 5년이 지난 지금 북한이 수십개의 핵무기를 보유하고 있을 것이라

161) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington D.C: U.S. Government Printing Office, November 1998), pp. 22~26.

162) 미 국무부 동아·태 차관보 대리 Charles Kartman은 1997년 2월 26일 미 하원 국제관계위원회 아·태소위원회가 개최한 미국의 대북한정책 관련 청문회에서 미국의 대북정책이 최근 성공을 거두는 확실한 증거가 나타나고 있다며 미·북관계의 전망을 조심스럽게 낙관하였다. Charles Kartman, U.S., *Policy Toward North Korea*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.



면서 현 단계에서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하고 있다.

1998년 8월 금창리 지하시설 핵의혹 문제가 제기되자<sup>163)</sup> 미 국무부는 북한이 금창리 지하시설에 대한 사찰을 허용하지 않을 경우 제네바 합의를 파기할 것이라고 경고하는 등 단호한 태도를 보였다. 이후 미국은 북한과 금창리 지하시설 성격 규명을 위한 협상을 진행하여 1999년 3월 16일 최종합의에 도달하였다. 북한은 미국 대표단이 동년 5월 금창리 시설을 방문토록 초청하며, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획을 통해서 50만t, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1천t 및 식량 10만t을 지원하기로 약속하였다. 그후 미 국무부는 지난 5월 20~24일 핵문제 전문가들이 금창리 지하시설에 대한 사찰을 실시한 후 핵개발 흔적이 없다는 성명을 발표하였다.

한편, 미국은 북한과 1996년 4월 20~21일 제1차 미사일 회담을 개최하였다. 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한편, 북한을 미사일기술통제체제(MTCR)<sup>164)</sup>안에 묶어 두기를 원하고 있다. 미국은 미사일기술통제체제에 가입하면 북한을 테러국가명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 모두 거부하였다. 미국과 북한은 1997년 6월 11~13일 제2차 미사일 회담을 개최하였지만 아무런 성과를 거두지 못했다.

163) 1998년 8월 17일자 뉴욕 타임즈가 북한이 평안북도 금창리 지역에 대규모 지하 핵시설을 건설하고 있다는 보도를 발표하였다. David E. Sanger, "North Korea Site An A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say," *The New York Times*, August 17, 1998.

164) 미사일기술통제체는 미사일의 확산을 막기 위해 1987년 미국 주도로 서방 7개국이 만든 비공식 협정으로서 사정거리 300km 이상, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 완제품과 그 부품 및 기술을 서로 수출하지 않으며, 이를 위반할 경우 자국법에 따른 제재 조치를 취할 것을 요구하고 있는 일종의 자발적인 수출규제 약속이다. 회원국은 현재 32개국으로서 남북한 모두 가입하지 않고 있다.

1998년 8월말 북한이 대포동 미사일을 실험발사한 직후 북한의 미사일 개발능력이 미국 본토를 위협한 수준에 도달했다는 인식이 확산되자<sup>165)</sup> 클린턴 행정부는 북한의 미사일 개발에 대해 단호한 태도를 보였다. 지난 6월 이후 북한이 사거리 4천~6천km의 대포동 2호 미사일 실험발사 준비를 하자 미 국무부 카트먼(Charles Kartman) 한반도평화회담특사는 김계관 북한 외무성 부상과 지속적인 접촉을 갖고 미사일 실험발사 중단을 요구하였다. 그 결과 1999년 9월 7~12일 베를린 회담에서 미국은 미·북 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 동결하겠다는 북한측의 약속을 받아냈다. 북한의 미사일 실험발사 유예에 대한 대가로 미국은 대북한 경제제재 해제 조치를 준비하고 있다고 밝혔다.

북한이 미사일 실험발사 유예조치에 합의했지만, 미사일 개발·수출을 둘러싼 미·북간 미사일 회담은 현재까지 담보 상태를 면하지 못하고 있다. 양국은 1998년 10월 1~2일 제3차, 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일회담을 진행하였지만 구체적인 성과를 거두지 못하고 있다. 단지 제3차 협상에서 북한은 향후 3년간 해마다 10억달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장 표명한 바 있다. 여하튼 북한은 지난 9월 25일 백남순 북한 외무상의 제54차 유엔총회 기조연설을 통해 북·미관계 개선을 위한 고위급 회담이 진행되는 기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하고, 미국과의 관계개선 노력에 신의있게 호응할 것이라고 밝히고 있다.

### (3) 경제제재 해제 및 대북 식량지원

미국은 제네바 합의를 준수하기 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)

165) 1999년 2월 의회 청문회에서 터넷 CIA 국장 등이 북한의 미사일 개발능력이 조만간 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달할 것으로 예상된다고 증언하였다. George J. Tenet, *Current and Projected National Security Threats*, Hearing before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

에 참여 하여 북한 경수로 건설사업을 지원하고 있으며, 매년 50만톤(5천만달러 상당)의 중유를 제공하고 있다. 또한 제네바 합의에 따라 1995년 1월 20일 여행, 언론취재와 통신, 금융거래, 특정품목에 대한 교역허용, 원자력분야 사업 등 4개부문에 걸쳐 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취했다. 하지만 제1단계 경제제재 완화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 머물러 있었다. 즉, 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)<sup>166</sup>에 의한 전반적인 수출금지에는 여전히 유효하기 때문에 미국의 시민권자나 영주권자는 해외체류 중이더라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업거래를 할 수 없으며, 미국은행을 이용한 대북 송금을 할 수 없게 되었다.

클린턴 행정부는 대북 경제제재 완화조치를 극히 제한적으로 해제하였지만 북한이 합의사항을 성실히 이행하면 관계개선을 꾸준히 추진할 의사가 있음을 표명하였다. 1995년 8월 북한이 수해재난을 겪은 이후 미 국무부는 식량난에 의한 북한 체제붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북지원을 통해 북한의 개방·개혁을 적극적으로 유도해야 한다는 점을 강조하였다. 1996년 초 국무부는 국제기구 및 민간단체 등을 통한 간접지원방식으로 대북 지원에 나설 것임을 선언하고, 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외자산통제규정을 일부 완화시켰다. 또한 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 사전허가를 받지 않아도 되도록 조치하였다. 이로써 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제하였다. 그후 미국은 세계식량계획(WFP) 등 국제기구

166) 미국은 1950년 11월 적성국교역법에 의거하여 대북 봉쇄조치를 취하고, 동년 12월 7일 해외자산통제규정에 의해 미국내 북한자산을 동결시키는 한편, 대북 교역 및 금융거래를 전면 금지하였다. Zachary S. Davis et. al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress(November 29, 1994), p. 22.

와 민간단체를 통해 대북 식량지원을 실시해오고 있다.<sup>167)</sup> 미국은 또한 한국전쟁시 실종된 미군의 유해송환에 대한 보상금을 지급함으로써 북한측에 실질적 혜택을 주고 있다.<sup>168)</sup>

클린턴 행정부는 페리 보고서가 공개된 직후 1999년 9월 17일 적성 국교역법·방산물자법·수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위내에서 대북한 경제제재 완화조치를 실시하였다.<sup>169)</sup> 이에 따라 앞으로 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·목재·시멘트·운수, 도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중 용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국 측의 자금지원은 이번 완화조치에서 제외되었다. 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남아 있는데 미 국무부는 북한의 미사일 협상에 대한 태도변화 및 개방·개혁 정도에 따라 이를 점진적으로 해제할 예정이다.

#### (4) 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담

북한의 평화협정 체결 주장에 관해서는, 미국은 평화협정이 체결되기 전까지는 정전체제가 유지되어야 하며 한반도 평화협정은 남북한간에 협의되어야 한다는 입장을 거듭 확인하였다. 그러나 평화협정에 관한

167) 미국 공화당 의원들은 대북 원조가 1995년 이래 6억 4천5백만달러에 이르지만, 500만달러 상당의 식량 1만4천t과 중유 1천1백만t이 군용으로 전용되고 있다고 비판하고 있다. News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun*, November 3, 1999. <http://www.house.gov>.

168) 미국과 북한은 1996년 1월 10~12일 하와이에서 제1차 미군 유해 송환협상을 개최한 후 현재까지 지속해 오고 있다. 미국은 유해 발굴 보상비로 1997년 총 31만6천5백달러, 1998년 총 67만2천달러를 지급하였다.

169) The White House Briefing Room, *Press Briefing by Joe Lockhart*, September 17, 1999. <http://www.fas.org/news/dprk>

북한측의 주장을 일방적으로 무시하기 보다는 이를 적절한 협상절차를 통해 해결하는 것이 바람직하다고 느낀 한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표 간의 4자회담을 개최할 것을 공동제의하였다.

미국은 북한의 개방·개혁을 유도하기 위해서는 4자회담이 가장 현실적이고 효과적인 방안이라는 인식을 가지고 있다. 아울러 4자회담을 통해 남북간 화해와 신뢰구축을 기대하고 있다. 그러나 북한은 4자회담 참여 조건으로 대규모 식량지원을 요구하며, 주한미군 철수 및 미·북 평화협정 체결을 4자회담 의제로 할 것을 강력히 주장함으로써 본회담 개최는 지연되었다.

1997년 12월 9~10일 제네바에서 4자회담 제1차 본회담이 개최되었다. 제1차 본회담에서는 차기 회의 의장국은 중국·한국·북한·미국 순으로 결정하는 등 회의 진행방식에 관한 합의를 보았다. 1998년 3월 16~20일 2차 본회담에서는 회담 운영 및 분과위원회 구성 방법에 관해 논의하고, 1998년 10월21~24일 제3차 본회담에서 ‘평화체제 구축’과 한반도 ‘긴장 완화’를 각각 논의하는 2개 분과위원회를 구성하는데 합의하였다. 그후 1999년에 들어 1월 19~22일 제4차, 4월 24~27일 제5차, 8월 5~9일 제6차 본회담이 개최되었다. 연속적으로 개최된 4자회담에서 한반도 상황에 적합한 긴장완화조치 및 평화체제 구축 방안을 논의하였으나, 북한측이 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 등을 분과위 의제로 채택해야 한다는 입장을 고수함에 따라 실질적인 진전을 보지 못했다.

미국은 북한 핵문제가 제기된 이후 한국은 물론 일본·중국·러시아와 긴밀한 대북 공조체제를 유지하고 있다. 미국은 한반도 평화정착을 위해 일본·러시아의 협조가 필수적이라고 느끼고 있지만, 남북한과 주변4강이 포함된 6자회담에는 부정적인 태도를 보이고 있다. 4자회담도 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 상태에서 일본과 러시아의 참여는 회

담의 효율성만 저하시킨다는 생각이다. 미국은 6자회담은 한반도 문제 해결 보다는 지역안보협력체 성격을 띠게 됨으로 북한이 참여를 거부할 것이라는 점을 특히 강조하고 있다.<sup>170)</sup> 그러나 향후 남북한 문제가 점차 해결되어 가면 4자회담과는 별개로 동북아시아의 안보협력체를 형성해야 한다는 필요성에 대해서는 공감하고 있다.

#### (5) 페리 보고서와 한반도 냉전구조 해체

1998년 8월 북한의 금창리 지하시설 핵 의혹 및 미사일 실험발사 사건이 발생하자, 미 의회는 클린턴 행정부의 대북정책이 실패했다고 비난하며 고위급 인사를 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 관련 업무를 총괄적으로 전면 재검토할 것을 요구하였다. 의회의 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 대통령은 1998년 11월 12일 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관(North Korea Policy Coordinator)으로 임명하여 대북정책 전반에 대한 재검토 작업을 시작했다.

페리 대북정책조정관은 임명 초기 클린턴 행정부의 대북정책은 실패작이라며 강경 기조를 내비쳤다. 그러나 작년 12월과 금년 3월에 걸쳐 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진하는 과정에서 대북정책에 관한 인식의 변화를 보이기 시작했다. 특히 한국의 김대중 대통령은 대북 포용정책이 유일한 현실적인 대안이라고 주장하며, 페리 조정관에게 북한측의 핵·미사일 포기과 미국·일본측의 국교정상화를 통한 북한체제 보장 등을 포괄적으로 협상할 것을 요구하였다. 한·미·일 3국은 1999년 4월 24~25일 하와이에서 고위정책협의회를 개최하고 대북정책을 조율하였다. 여기서 3국은 우선 북한에 대해

170) 주한 미대사 Stephen Bosworth와의 회담. Son Key-young, "US Pessimistic on 6-Party Security Talks: Bosworth," *The Korea Times*, October 21, 1998.

핵과 미사일 개발 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 정치·경제적 대가를 제공하며 이를 거부할 경우에는 대북 압박을 가한다는 대북정책 방안에 합의하였다.

페리 대북정책조정관은 1999년 9월 15일 미 하원 국제관계위원회에 대북정책 권고 보고서를 제출하였다.<sup>171)</sup> 페리 보고서는 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하고 있다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 일부 대북 경제제재를 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한이 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한·미·일과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다.

미국과 북한은 페리 구상에 따라 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급 회담을 준비하기 위한 베를린 회담을 1999년 11월 15~19일 개최하였다. 이 회담에서 양측은 미국의 경제제재 추가 완화, 상호 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장방안, 고위급회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 양측의 회담의제 선정에 관한 선호도가 달라 이 회담은 아무런 성과없이 끝났다. 2000년 3월 7~15일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트만간 고위급회담 준비회담에서도 북한 인사의 미국 방문에 관한 합의를 보지 못하게 되자 미국은 고위급회담은 일단 유보하고 기존의 방식에 따라 사안별로 대북협상을 추진해 오고 있다.

#### (6) 남북정상회담 이후 미국의 대북정책

클린턴 대통령은 2000년 6월 13~15일 평양에서 개최된 남북 정상회

171) William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Washington DC, October 12, 1999; 『조선일보』 1999.9.16 참조.

담은 김대중 대통령의 햇볕정책과 클린턴 행정부의 대북 포용정책의 승리라고 평가하며 남북한 긴장완화를 적극 지지한다는 의사 표명하였다. 미 국무부는 정상회담 직후 6월 19일 연방관보(Federal Register)에 대북경제제재 완화 조치 내용을 게재함으로써 1999년 9월 17일 클린턴 대통령이 발표하였던 대북경제제재완화 조치를 공식 발효시켰다. 또한 북한을 ‘불량 국가’로 부르지 않고 ‘우려 대상국(state of concern)’으로 바꿔 부름으로써 북한에 대한 평가를 달리하고 있음을 보여주고 있다. 이와 같이 미 행정부 실무자는 이번 정상회담이 과거 남북회담과 달리 긍정적인 측면이 있다고 평가하고 있지만 북한의 실질적 태도 변화는 속단할 수 없다는 신중한 입장을 나타내고 있다.

미국과 북한은 남북정상회담이 개최된 이후 7월 10~12일 팔라룸푸르에서 제5차 미사일회담 개최했으나 성과없이 끝났다. 이번 회담에서도 북한은 미사일 개발문제는 자주권에 관한 것으로서 어느 누구도 간섭할 수 없다는 입장을 고수하는 한편, 미사일 수출은 연간 10억달러씩 보상하면 중단할 수 있다는 주장을 반복하였다.

북한은 미국에 대해 테러지원국 지정 해제를 지속적으로 요구해왔다. 테러국가로 분류되어 있는 한 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구로부터 자금지원이 사실상 불가능하기 때문이다.<sup>172)</sup> 그러나 미 국무부는 2000년 5월 1일 발표한 연례 테러보고서에서 북한을 테러지원국으로 재지정하였다. 북한과 미국은 8월 9~10일 평양에서 김계관 외무성 부상과 쉬언 미 국무부 테러조정관이 참석한 가운데 북한의 테러지원국 해제문제와 관련한 회담을 개최하였다. 그러나 이번 회담도 별다른 진전을 이루지 못했다.

172) 미국은 테러 지원국으로 지정된 국가에 대해 포괄적인 경제제재 조치를 부과하고 있다. 이에 따라 북한에 대해서는 무기·방산물자의 수출과 일반특혜관세(GSP) 부여 및 수출입은행 보증 등을 금지하고 있다. 특히 미국의 국제금융기관법(P.L. 95-118)은 국제금융기구의 차관·사업 지원 표결시 테러 지원국에 대한 지원을 반대하도록 의무화하고 있다. 외무부, 『한반도문제 주요현안 자료집』(서울: 외무부, 1998.1), pp. 95~96, 참조.



미·북간 입장 차이만을 재확인해 오던 미사일 협상과 테러지원국 해제 협상은 9월 27일~10월 2일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트만 회담에서 돌파구를 마련하였다. 양측은 이 회담에서 모든 형태의 테러리즘에 반대하며, 북한이 미국 법률요건을 충족시키는 대로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는데 협력한다는 ‘국제테러에 관한 미·북 공동성명’에 합의하였다.<sup>173)</sup> 아울러 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국 방문 일정을 논의하였다.

김정일 위원장은 북·미관계의 획기적인 전환을 모색하기 위하여 조명록 국방위원회 제1부위원장을 특사로 미국에 파견하였다. 조명록 특사는 10월 10일 클린턴 대통령과의 회담에서 관계정상화를 요구하며, 북한 로켓의 제3국 발사를 위해 국제사회가 재정지원을 할 경우 장거리 미사일 개발을 포기할 용의가 있다고 정식 제안하였다. 조명록 특사는 올브라이트 국무장관, 코언(William S. Cohen) 국방장관 등과 회담을 개최한 후 10월 12일 북·미 공동성명을 발표하였다.<sup>174)</sup> 그 내용의 핵심은 크게 네가지로 요약된다. 첫째, 북한이 사실상 장거리 미사일개발 포기 선언을 함으로써 북한 미사일 문제의 해결 실마리를 찾았다. 둘째, 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 함으로써 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지원을 약속받았다. 셋째, 정전협정 체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의함으로써 앞으로 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담이 본격적으로 진행되게 되었다. 마지막으로 클린턴 대통령의 북한 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 조만간 평양을 방문하

173) 김장한, “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과,” 대한무역투자진흥공사, 『북한 뉴스레터』(2000.10), pp. 1~5.

174) U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communique*, October, 12, 2000. [http://www.state.gov/www/regions/eap/001012\\_usdprk\\_jointcom.html](http://www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html); “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동컴뮤니케,” 『로동신문』, 2000.10.13; 북한은 2000년 10월 12일 발표한 북·미공동선언을 국제법적 효력을 가진 역사적 외교문건으로 평가하며 이를 성실히 이행함으로써 북·미관계 정상화를 위한 성의있는 노력을 다할 것이라고 선언하고 있다. “조미관계문제에 대한 우리의 원칙적립장,” 『로동신문』, 2000.11.7 참조.

기로 합의하였다.

올브라이트 미 국무장관은 10월 23~25일 북한을 방문하여 미국과의 관계개선을 원하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 올브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통해 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국간 현안들을 포괄적으로 논의하였다.<sup>175)</sup> 올브라이트 국무장관은 이 회담에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 북한이 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해주고, 중·단거리 미사일 수출은 경제제재 완화 및 경협자원 지원 등 적절한 보상이 주어지면 포기하는 방향으로 해결의 실마리를 마련한 것이다.

미국과 북한은 11월1~3일 말레이시아 콰라룸푸르에서 제6차 미사일 회담을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 장거리 미사일 대리발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제를 포괄적으로 논의하여 일부 진전을 이루었다. 미국측은 이번 회담 결과를 토대로 클린턴 대통령의 북한 방문 여부를 결정할 것이라고 밝혔었다. 그러나 협상안의 세부 사항에 대해 미·북간 견해차가 남아 있는 한편, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거가 당선자를 확정하기 못하고 혼란을 겪게 되자 클린턴 대통령의 방북 여부에 대한 결정이 지연되었다. 공화당 후보 부시의 당선이 확정된 이후에도 클린턴 대통령은 방북 계획을 추진할 의사를 표명하였다. 그러나 임기 내에 미사일협상을 마무리 지을 시간적 여유가 없는 반면,<sup>176)</sup> 퇴임 직전 대통령의 방북에 대해 미국내 여론이 비판적인 태도를 취하자 클린턴은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다.

175) U.S. Department of State, *Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference*, October 24, 2000, <http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html>.

176) The White House, *Statement by the President*, December 28, 2000, [USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV](mailto:USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV).

## (7) 차기 공화당 행정부의 대북정책 전망

공화당은 7월 31일~8월 3일 필라델피아에서 전당대회를 개최하고 부시(George Walker Bush) 텍사스 주지사와 체니(Richard Cheney) 전국방장관을 정·부통령 후보로 선출하였다. 한편, 민주당은 8월 14~17일 로스엔젤레스 전당대회에서 고어(Albert Gore, Jr.) 부통령과 리버만(Joseph Lieberman) 상원의원을 정·부통령 후보로 선출하였다.

11월 7일 실시된 개표결과 미국 역사상 초유의 사태가 발생하였다. 플로리다주와 오리건주의 선거인단 수가 확정되지 않은 상태에서 고어 후보가 총득표수 4천8백69만에 49% 득표율을 획득하여 20개주에서 260명의 선거인단을 확보하게 된 반면, 부시 후보는 총득표수 4천8백42만에 48% 득표율을 획득하여 29개 주에서 246명의 선거인단을 확보하게 되었다. 그러나 25명의 선거인단이 걸린 플로리다주의 개표가 종료되지 않아 승부를 결정짓지 못하게 되었다.

플로리다주 1차 개표결과 부시 후보가 2백90만9천1백36표, 고어 후보가 2백90만7천3백51표로 부시 후보가 고어 후보보다 1천7백85표를 더 얻었다. 그러나 양 후보의 표차가 플로리다 주법에 의해 정해진 재검표 요인인 0.5% 범위에 들게 되어, 8일부터 재검표 작업이 개시되었다. 플로리다주 67개 카운티에서 재검표가 실시되는 가운데 선거용지에 대한 적법성 시비와 더불어 수작업 재검표의 타당성을 둘러싸고 법적 소송이 제기되었다.<sup>177)</sup>

177) 미국에서는 주마다 투표방식을 자유로 선택, 전국에서 6~7가지의 투표방식이 사용된다. 미국 유권자 대부분이 손으로 투표기의 레버를 당겨 기표하는 기계식 투표기 또는 투표 용지에 구멍을 뚫는 펀치 카드 방식을 통해 투표하였다. 이러한 기표 방식의 문제는 구멍이 뚫리다 만 투표용지들이 기계식으로 개표할 경우에는 무효표로 처리되지만 수작업으로 개표할 경우에는 유효표가 될 수 있다는 점이다.

11월 16일 플로리다주 대법원은 마이애미-데이브, 팜 비치 카운티 등에 대한 수작업 재검표를 허용하고, 수작업 개표 결과를 포함시키도록 주정부에 명령하였다. 그러나 미국 연방대법원은 12월 13일 플로리다주 대법원의 수작업 재검표 결정이 헌법에 위배된다고 판결함으로써 부시 후보의 대통령 당선은 사실상 확정됐다. 부시의 당선은 총투표수에서는 패배하고 선거인단 확보에서는 승리한 미국 역사상 4번째 ‘소수파 대통령’(minority president)이 탄생한 것을 의미한다. 더욱이 국민의 투표가 아닌 법정 소송에서 승리로 대통령에 당선된 부시 후보는 정통성이 취약할 수 밖에 없게 되었다.

미국은 대통령 선거와 함께 상·하원 및 주지사 선거를 실시한다.<sup>178)</sup> 의회 및 주지사 선거는 민주·공화 양당의 정강정책과 무관하게 지역차원에서 후보 개개인의 자질을 평가하는 방향으로 전개되었다. 선거 결과 상원은 민주당과 공화당이 50대 50 동수가 되었다. 그러나 부시의 당선으로 체니 부통령이 상원의장직을 맡게되어 가부동수일 때 한표를 행사할 수 있게 되었다. 하원은 435석 중 공화당이 221석, 민주당 212석, 무소속 2명이 당선되어 공화당이 다수당 지위를 고수하게 되었다. 그러나 민주당과의 의석차이가 9석에 불과하다. 11개 주지사 선거 결과 공화당 8명, 민주당 3명이 당선되어 전체 주지사 판도는 공화당 29명, 민주당 19명이 되었다.

미 의회는 다수당이 모든 상임위원장을 독식하는 등 의회 운영을 장악하게 된다. 상원의 상임위원장직은 민주·공화 양당이 동등하게 분배할 것으로 예상되지만, 하원의 상임위원장직은 공화당 의원들이 전부 차지하게 되었다. 공화당이 행정부를 장악하고 하원의 다수당 지위를

178) 2000년 현재 상원은 공화당이 54석, 민주당이 46석을 점유하고 있다. 하원의 석은 공화당 222, 민주당 209, 무소속 2, 공석 2로 분포되어 있다. 총 100명의 상원의원은 임기 6년으로 2년마다 1/3씩 개선되는 바, 이번 선거에서 34석에 대한 선거가 실시되었다. 하원의원 435명은 2년마다 전원 새로 선출한다. 아울러 이번 선거에서 주지사 50명중 11명을 새로 선출하였다.

고수하게 됨으로써 외형상으로는 차기 부시 행정부가 강한 리더십을 발휘할 수 있을 것으로 보이지만, 부시 대통령의 선출과정에서의 문제점 및 의석차가 크지 않은 의회의 세력분포 등을 고려해 볼 때 차기 공화당 행정부는 국정운영에 많은 어려움을 겪게 될 것으로 평가되고 있다.<sup>179)</sup>

부시 후보는 2001년 1월 20일 제43대 대통령직에 취임할 예정이다. 부시는 6년간 텍사스 주지사 경험이 공식생활의 전부이며, 외교문제에 관해 독자적인 안목을 가지고 있지 못하다. 따라서 부시 행정부에서의 외교·안보정책은 선거 기간 중 그를 보좌한 그의 부친 부시(George Herbert Walker Bush) 대통령하에서 외교·안보 분야에 종사한 전문가들이 중심이 되어 추진하게 될 것이다.<sup>180)</sup>

새 공화당 행정부의 외교·안보팀은 레이건(Ronald Reagan) 행정부 및 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부 당시 국방부·군 출신이 대거 포진할 전망이다. 안보분야의 핵심 요직인 국무장관과 백악관 안보담당 보좌관에는 걸프전 당시 합참의장이었던 콜린 파월(Colin Powell)과 흑인 여성인 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 스탠포드대 교수가 내정되었다. 국방장관에는 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 전 국방장관이 내정되어 있고, 국방부 부장관에는 체니 부통령이 국방장관일 당시 차관으로 일한 폴 윌포비츠(Paul Wolfowitz) 존스홉킨스대 국제대학원장 기용이 예상된다. 국무부 동아태담당 차관보에는 제임스 켈리(James Kelly) 국제전략문제연구소 태평양포럼 회장이 내정되었으며, 주한 미 대사에는 레이건 행정부 때 국가안보회의 아시아 담당 보좌관

179) 이번 대통령 선거 결과는 남자와 여자, 대도시와 중소도시, 큰 주와 작은 주가 민주당과 공화당으로 명확히 갈라졌다는 것을 보여 주고 있다. 민주·공화 양당의 팽팽한 균형속에 뚜렷하게 분열된 미국인들의 정치의식은 차기 대통령이 대내외 정책을 일관된 방향으로 강력하게 추진할 수 없게 만들고 있다. Kenneth T. Walsh, "Crossing the great divide," *U.S. News & World Report*, November 20, 2000, pp. 37~40.

180) 부시(George Walker Bush) 대통령 당선자의 부친 부시(George Herbert Walker Bush)는 미국 41대 대통령으로서 1989~1993년 재임하였다.

을 지낸 더글러스 팔(Douglas Paal) 아시아·태평양정책연구소 소장이 거명되고 있다.

보수성향의 외교·안보팀은 클린턴 행정부의 대북정책에 회의를 표명하고 있다. 백악관 안보담당 보좌관으로 내정된 라이스는 힘의 우위를 바탕으로 한 대외정책을 추진해야 한다고 강조하고 있다.<sup>181)</sup> 그녀는 미국은 김정일의 비위를 맞춰가면서 그가 생존을 위해 이익만을 추구하도록 내버려 둘 수는 없으며, “우리가 추구하는 이상과 목표에 김정일이 참여하도록 끌어 내기 위해서는 북한의 근본적인 변화, 내부의 변화를 위해 노력해야 한다”고 주장하였다.<sup>182)</sup> 올포비치는 클린턴 행정부의 대북 핵·미사일 협상방식에 강한 거부감을 표명하고 있다. 그는 제네바 합의를 준수할 경우에도 경수로 지원 대신 화력·수력 발전소 등 전통적인 방식으로 북한에 대한 전력 지원사업을 추진할 것을 주장하였으며, 북한의 조건부 미사일 개발 포기설에 대해서는 미사일 기술을 얻으려는 목적이라고 일축하며 미사일 개발·수출 대가로 한 현금보상은 있을 수 없다는 입장을 표명하고 있다.<sup>183)</sup> 부시 행정부 외교·안보팀의 이러한 발언들을 고려해 볼 때 향후 미국은 미사일 협상, 테러지원국 해제 관련 회담 등 북한측과의 협상과정에서 추가적인 조건을 제시하거나 엄격한 상호주의 원칙을 적용하여 협상이 지연될 가능성이 높다.

공화당계 인사들의 발언을 고려해 볼 때 북·미관계의 속도 조정은 불가피 할 것으로 보인다. 그러나 새로운 미 행정부의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 많은 요인들을 고려해 볼 때 미국의 대북정책이 선거공약에 표현된 바와 같이 강경 일변도로 추진되기는 어려울 것이다.

181) Condoleezza Rice, “Promoting National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000, PP.45~62.

182) 『조선일보』, 2000.8.4 참조.

183) 『중앙일보』, 2000.8.9 참조.

첫째, 미국은 정권이 바뀌어도 외교정책의 일관성을 유지하는 전통이 있다. 집권당이 교체되었다고 하여 미국의 국익이 크게 바뀌는 것이 아니다. 대외정책 관련 미국의 국익이 일관성을 유지하는 만큼 새로운 공화당 행정부가 선택할 수 있는 정책변화의 폭도 제한되어 있다.<sup>184)</sup>

둘째, 미국에서도 후보시절 선거공약과 집권후 실제 정책 사이에는 상당한 차이를 보이고 있다. 1992년 대통령 선거 유세기간 동안 당시 클린턴 후보는 중국과 전략적 제휴관계를 맺으려던 부시 행정부의 정책을 신랄하게 비판했었다. 그러나 일단 집권한 이후에는 중국에 대한 포용정책을 추진하였다.<sup>185)</sup> 부시도 대통령직에 취임하게 되면 선거기간 동안 제시한 대외정책을 국내정치 상황에 비춰 재검점해야 할 뿐만 아니라, 보다 넓은 국제정치 맥락 속에서 다시 평가하게 될 것이다.

셋째, 공화당 행정부가 대북정책을 선거공약대로 집행하려 할 경우에도 클린턴 행정부하에서 진전되어온 북·미관계 실태를 무시하기 어렵다. 클린턴 행정부의 대북정책 추진 방향을 새롭게 제시한 페리 보고서는 미국내 한반도 문제 전문가 대다수의 지지를 받았으며,<sup>186)</sup> 최근 조명록 특사와 올브라이트 미 국무장관의 상호방문은 페리 프로세스(Perry process)의 성과로 평가받고 있다. 따라서 현실을 무시한 강경정책을 추진하여 북·미관계가 악화된다면 민주당 의원들로부터 대외정책에 실패하고 있다는 비난을 받게 되는 정치적 부담을 안게 된다.

마지막으로 공화당 행정부는 대북 포용정책을 지속적으로 추진하기를 원하는 한국 정부의 요구와 남북정상회담 이후 개선되고 있는 남북관계의 현실을 무시할 수 없다.<sup>187)</sup> 미국의 대북정책을 한국·일본과 긴

184) Sebastian Mallaby, "The Irrelevant Election," *Foreign Policy*, September/October, 2000, pp. 74~80.

185) William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), pp. 110~114.

186) L. Gordon Flake, *The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger trilateral relationship*(KINU-CSIS Workshop Presentation), November 1, 1999.

187) William Taylor, Jr., *U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration*(KINU-CSIS Workshop Presentation), November 9, 2000. p. 6.

밀한 협력하에 추진하겠다는 공화당의 선거공약은 대북 강경정책을 추구할 수 있는 여지를 근본적으로 제한하고 있는 것이다. 이러한 요인들을 종합해 볼 때 공화당 정부의 대북정책은 상호주의 원칙을 엄격히 적용함으로써 북·미관계 개선 속도를 늦출 수는 있지만, 기존의 개입정책의 큰 틀에서 급격히 변화하기 어려울 것으로 판단된다.

공화당 행정부의 대한반도정책에서 고려해야 할 점은 미국과 남북한의 직접적인 관계만이 아니다. 미국과 중국·일본·러시아 등 주변국가들과의 관계와 더불어 미국의 미사일방어체제 구축에 따른 파급효과도 북·미관계 개선에 큰 영향을 미칠 가능성이 있다.

공화당계 인사들은 아·태지역 안보에 대한 일본의 역할에 큰 기대를 갖고 있는 반면, 중국을 전략적 동반자 관계가 아닌 경쟁자로 간주하고 있다. 미국과 일본이 안보협력을 강화하고 TMD개발에 박차를 가하게 되면, 대북정책 관련 한·미·일 3국공조체제를 유지하는 가운데 일본의 발언권과 역할이 증대할 가능성이 높다. 한편, 대만에 대한 미국의 군사 지원 문제와 NMD, TMD 개발 등으로 인해 미국과 중국 관계가 악화된다면 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담은 실질적인 진전을 이루지 못하고 공전할 가능성이 있다. 공화당의 선거공약은 NMD체제 구축을 위해 ABM협정의 일방적인 파기도 강조하고 있는 바, 러시아와의 관계도 크게 악화될 가능성이 있다. 이와 같이 미사일방어체제 개발로 인해 미국·일본 대 중국·러시아 관계가 악화된다면 한·미·일 대북공조체제를 바탕으로 중국·러시아의 협력을 이끌어 내려고 하는 한국측의 노력에 많은 부담 요인으로 작용할 것으로 전망된다.



## 다. 일본의 대북한 정책

### (1) 대북한 정책의 기초

일본은 국제사회에서의 역할 증대를 도모하면서 21세기의 정치대국을 지향하여 있다. 따라서 이와 같은 일본에게 중요한 역사적 과제는 전후결산이다. 즉 일본은 21세기의 정치대국을 지향하는 차원에서 대외 정책에 있어서의 전후결산을 위하여 북·일 국교정상화를 추구하고 있다.

그런데 북·일관계는 북·일 양자간의 이해관계뿐만 아니라 미·북관계, 남북한관계, 동북아 지역의 전략환경 등의 영향을 받으므로, 일본은 한·미·일 공조체제를 바탕으로 대북 정책을 추진하고 있다. 이와 같은 일본의 대북한 접근정책과 관련, 일본의 전략적 목표 및 의도에 대해서 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 북·일 국교정상화는 일본의 대외정책에 있어서 전후처리 및 결산을 추구하기 위한 것이다. 북·일수교가 이루어질 경우, 일본은 ‘20세기의 굴레’로부터 벗어나기 위해 이를 ‘대외적 차원에서의 전후결산’에 적극적으로 활용할 것이다.

둘째, 북·일 관계의 개선 및 국교정상화는 일본은 북한지역에 아시아 대륙 및 시베리아 진출을 위한 전략적 거점을 확보하기 위한 것이다. 이는 한반도에 대한 일본의 영향력 증대로 귀결될 수 있고, 따라서 ‘21세기 정치대국 일본’을 위한 국가전략에도 부응하는 것이기도 하다.

요컨대 일본의 대북정책은 한·미·일 공조체제를 바탕으로 남북관계 및 미·북관계와 조화를 이루면서 단기적 차원에서는 북·일 양국간의 주요 현안의 처리 및 한반도에 대한 영향력 확보를 위한 ‘신뢰할 만한 채널의 확보’를 추구하고, 중장기적으로는 ①전후결산, ②한반도에 대한

영향력 증대, ③동북아 지역에서의 영향력 증대, ④환동해지역의 발전 및 대륙진출을 위한 교두보 확보 등을 위하여 북한과의 관계 개선 및 국교정상화를 추구하는 것이다.

(2) 국내의 환경의 변화속의 북·일관계의 변천과 일본의 대북한 정책

북·일관계는 대체로 국내환경과 국제환경의 영향을 받으며 변천되어 왔는데, 일본의 대북한 정책도 <표 IV-1>에서 제시하는 5개 차원의 국내외 환경의 영향을 받으며 ‘접근과 냉각’을 되풀이하면서 전개되어 왔다.

전후 냉전체제아래에서 북한의 대일본 정책은 국제환경의 변화와 한·일관계의 제약속에서 비난·적대정책과 유화·접근정책을 되풀이하면서 추진되었고, 일본의 대북한정책 또한 국제환경의 변화에 따라 접근과 냉각을 반복하면서 전개되었다. 따라서 냉전시대의 북·일의 접근은 국교정상화를 위한 관계개선차원까지는 발전하지 못하였다. 그러므로 북·일 양국은 냉전체제가 붕괴되고 탈냉전시대가 도래하여 새로운 국제질서가 형성되는 전환기를 맞이하게 되자 국교정상화를 지향하여 전향적인 접근을 시도하게 되었다.

<표 IV-1> 환경의 변화과 다차원적 인식

제 1차원	북·일 양국의 국내환경 및 양자간 현안
제 2차원	한반도와 일본: 남북한 관계, 한국의 대북한 정책, 한·일관계
제 3차원	미·북관계, 중·북관계, 러·북관계
제 4차원	동북아 지역의 국제환경
제 5차원	글로벌(global)수준의 국제환경

탈냉전시대의 도래와 더불어 적극적으로 추진된 일본의 대북한 접근은 제1차원의 북·일 양자간의 갈등보다 제3차원의 북·미 갈등 때문에 제동이 걸리게 되었다. 즉 일본의 대북한 정책은 북·미관계의 제약으로부터 벗어나지 못하는 자율성의 한계로 인하여 한·미·일 공조체제의 틀 속에서 현상유지 수준에서 전개되게 되었다.

그런데, 일본의 현상유지 수준의 대북한 정책 역시 1998년 8월 북한의 ‘미사일 운반체계 시험발사’사건을 계기로 북·일관계가 최악의 상태로 악화되면서 또 다시 전환점을 맞이하게 되었다. 즉 일본열도가 북한 미사일의 사정권아래 놓이게 되고, 일본내 대북한 위협론이 확산됨에 따라 일본정부는 대북한 위협론의 확산에 대한 대응, 신뢰할 수 있는 대북한 채널 확보, 미·북관계의 진전에 대한 대응을 위하여 보다 적극적인 대북한 정책을 추구하지 않을 수 없게 되었다.

따라서 일본은 제1차원의 일본내 대북한 위협론의 확산, 제2차원의 한국정부의 대북한 포용정책의 전향적인 추진, 제3차원의 미·북관계 등을 고려하여 ‘대화과 억지’를 동시에 전개하게 되었다. 즉 북한이 ①대일본 관계개선을 위한 접근을 추구하여 ‘대화 채널’을 확보하기 위해 노력하면서, 동시에 ②핵·미사일 등 대량살상무기에 의한 ‘잠재적 협박전략’을 활용하고자 하는 것에 대하여, 일본은 ①접근과 대화를 통한 관계개선 정책을 전개하면서, 다른 한편에서는 ②군사적 역할 증대 및 군사력의 정비를 바탕으로 하는 대북한 강경 조치를 취하면서 ③북한 미사일문제 등과 관련하여 ‘대북한 압박외교’를 추진하였던 것이다.

그 결과, 1998년 8월 북한의 ‘미사일 운반체계 시험발사’사건이후, 1999년 3월의 북한 공작선 영해침투, 동년 6, 7, 8월의 중장거리 미사일 시험 재발사 움직임 등으로 냉각상태를 벗어나지 못하던 북·일관계는 1999년 베를린 미·북 고위급 회담이후에 다시 완화되는 조짐을 나타내기 시작하였고<sup>188)</sup>, 나아가 동년 12월 1~3일 무라야마 전 총리를 단장

으로 하는 초당파 국회의원단의 방북을 계기로 또 다시 접근·화해의 국면으로 전환하기 시작하였다. 즉 동년 12월 19~20일의 적십자 회담 및 21일의 제1차 국교정상화 예비회담을 갖고, 이어 2000년 3월 적십자 회담 및 제2차 국교정상화 회담을 갖은 뒤, 1992년 11월의 제 8차 회담이후 중단된 북·일 국교정상화 본 회담이 7년만에 재개되게 되었다. 따라서 동년 4월평양에서 제9차 북·일 국교정상화 본 회담이 개최되었고, 이어 8월에 도쿄에서 제10차 북·일 국교정상화 본 회담이 개최되었다.

이와 같은 국교정상화를 향한 북·일의 접근은 2000년 6월 남북정상회담이후 남북관계의 개선과 더불어 한층 활발하게 이루어지고 있고, 따라서 일본의 대북한 관계 개선정책은 정치권을 중심으로 전향적으로 추진되고 있다. 즉 일본의 정치권은 남북정상회담에 따른 남북관계의 진전과 북·일관계의 전략적인 병행발전을 통하여 국교정상화라는 역사적 과제의 해결을 추구하려는 것이다. 따라서 일본의 모리 총리, 노나카 간사장 등 정치권은 북·일 국교정상화와 전후결산에 강한 의욕을 가지고 한·미·일 공조체제의 강화를 꾀하면서 대북 접근정책을 추진하고 있는 것이다.

### (3) 일본의 대북한 정책의 특징

일본의 대북한 정책은 강·온 전략인 ‘대화과 억지’전략의 병행 추진에 따라 북한과의 대화를 적극적으로 추진하면서도, 다른 한편에서는 억지 전략의 추진과 더불어 신중하게 전개되고 있는데, ‘억지를 바탕으로 한 대화’전략으로 특징지워 진다.

---

188) 베를린 미·북회담결과, 북한은 미사일 발사를 중단하게 됨.

## (가) 접근과 대화를 통한 관계개선 정책

1998년 8월 북한의 ‘미사일 운반체계 시험발사’사건으로 일본 국내에서 대북한 여론이 악화되고 대북한 강경론이 확산되게 됨에 따라, 일본 정부는 식량지원 중단, 직항 전세기의 운항 중단, 한반도 에너지개발기구(KEDO)에 대한 협력의 일시동결 등의 조치를 취하게 되었다. 그리고 북한 역시 일본과의 일체의 대화 창구를 폐쇄하게 되었다. 즉 북·일관계는 거의 단절상태에 놓이게 되었다.

이와 같은 북·일관계는 1998년 12월경부터 재차 접근과 대화의 관계로 전환되면서 ‘수면아래’ 또는 ‘수면위’의 접촉을 가지게 되었다. 즉 일본과 북한은 1998년 12월에 뉴욕에서 일본 외무성 동북아 과장이 북한의 이근 UN대표부 차석대사와 접촉을 가졌고, 이어 1999년 1월경 자민당의 나카야마 마사아키(中山正輝) 중의원(衆議院)예산위원장이 북한의 송호경 아·태 평화위원회 부위원장과 접촉을 가졌다.

그와 같은 접근과 더불어 오부치(小淵惠三)총리는 금년 1월 19일의 시정연설에서 북한에게 미사일발사 위협 등이 제거될 경우 대화와 교류를 통한 관계개선의 의사가 있음을 표명하였고, 빼이징 주재 북·일 양국 대사관도 접촉을 가졌으며, 나아가 동년 4월 싱가포르에서는 일본 외무성의 고레시게(阿南惟茂) 아시아국장과 북한의 아시아태평양평화위원회 고위 당국자간에 수교회담의 재개 등 현안논의를 위한 비밀접촉이 이루어 졌다<sup>189)</sup>. 또 오부치 총리는 동년 5월 3일 워싱턴 미·일 정상 회담에서 북한의 핵과 미사일에 대해 한·미·일 3국이 ‘대화과 억지’전략을 병행하여 공동대응을 하는 것에 합의하였고, 아울러 회담후 가진 회견에서는 “앞으로 북한과의 대화채널을 개설하는데 적극적으로 노력할 것”임을 강조하였다<sup>190)</sup>. 이어 오부치 총리는 동년 5월 14일 총리관저에

189) 『동아일보』, 1999.5.13.

190) 『동아일보』, 1999.5.5.

서 한국의 신문·통신·방송사 정치부장들과 가진 모임에서 “앞으로 북·일 관계가 정상화돼 경제협력 문제가 나오면 적극 협력하는 방향으로 나간다는 것이 일본정부의 기본방침”이라고 언급했다<sup>191)</sup>. 그리고 동년 8월 10일 북한이 중앙통신을 통하여 ‘대일본 3원칙’ 즉 ①일본의 대북한 압살정책 중지, ②힘에 의한 대결의 중지, ③과거 최악에 대한 성실한 사죄·보상의 제시와 더불어 ‘일본과의 관계개선을 희망’하는 메시지를 전달해 온 것에 대하여, 일본 정부는 북한의 대일본 자세에 미묘한 변화가 생겼다는 다소 긍정적인 인식을 나타내면서 미사일 발사의 저지를 위한 노력과 함께 대북한 ‘접근과 대화’에도 적극적으로 임하겠다는 입장을 표명하였다<sup>192)</sup>.

따라서 동년 9월의 ‘베를린 미·북 고위급 회담’ 결과 북한의 미사일 발사가 중단되자, 동년 10월 18-20일에 일본 외무성의 우메모토 가즈요시(梅本和義) 동북아 과장은 싱가포르에서 북한 외교부의 송일호 일본 과장 및 당 외교 당국자와 비공식 회담을 가졌고, 이어 일본정부는 북한에 대한 불신감으로 인하여 대북한 제재 해제조치에 대하여 신중한 태도를 표명하면서도 동년 11월 2일 북한-일본간의 전세기 운항 동결을 해제하는 조치를 취하였다. 그리고 일본 정부는 동년 12월 1-3일에 무라야마 전총리를 단장으로 하는 초당파 국회의원단을 평양에 파견하였다. 일본 국내의 분위기는 대북한 위협론의 확산과 더불어 ‘先납치의혹의 해결, 後수교교섭’을 주장하는 ‘入口論’이 ‘납치의혹과 수교교섭의 동시 논의’를 주장하는 ‘出口論’보다 우세하였으나, 일본 정부는 국교정상화 교섭을 재개하기 위한 분위기를 조성하는데 ‘초당파 국회의원단’의 평양방문을 전략적으로 활용하기 위해 ‘出口論’을 택하였던 것이다.

초당파 국회의원단의 방북의 성과로서, 동년 12월 3일 북·일 양국 정부에게 국교정상화 협상의 조속한 재개를 촉구하는 내용의 공동성명을

191) 『한겨레』, 1999.5.15.

192) 『朝日新聞』, 1999.8.11. 및 『産經新聞』, 1999.8.11.

발표되었다. 즉 초당파 국회의원단과 북한 노동당간은 ①국교정상화 교섭의 조기 재개, ②양국 정부의 협력아래 적십자사를 통한 인도적 문제의 협의·해결, ③교류와 왕래의 강화 등을 주요내용으로하는 공동선언을 발표하였다. 이에 일본 정부는 동년 12월 21일 북·일 국교정상화 교섭을 위한 ‘국장급 예비회담’을 베이징(北京)에서 개최하고, 내년초 ‘대사급 본회담’을 개최하는 방침을 세우는 한편<sup>193)</sup>, 북한에 대한 식량지원 금지조치를 3단계로 나누어 추진하는 방안을 검토하게 되었다. 그리고 일본정부는 2000년 3월 13일에 제2차 베이징 예비회담을 개최하고, 본회담의 재개와 더불어 10만톤의 식량지원을 합의·결정하였다.

이로써 북·일관계는 중단된 국교정상화 협상의 7년만의 재개와 더불어 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 2000년 4월 제9차 국교정상화 본회담이 평양에서 개최되었고, 이어 남북정상회담의 개최, 식량지원 문제 등의 이유때문에 연기되었지만, 제10차 국교정상화 본회담이 동년 8월 동경에서 개최되었다. 제9차 및 10차 본회담에서 북·일 양국은 <표 IV-2>와 같이 서로 대립되는 입장을 나타내면서도, 쌍방의 접점을 찾기 위해 대화를 계속해서 나갈 것임을 밝혔다. 요컨대, 일본의 대북한 관계개선 정책은 ‘일본인 납치문제’, ‘대포동 2호 발사 파문’ 등에 의한 대북한 불신감으로 인하여 신중하게 전개되면서도, ①단기적으로는 ‘신뢰할 만한 대화채널’의 확보 및 북·일간의 주요현안의 처리, ②중·장기적으로는 국교정상화를 위해 전향적으로 추진되고 있는 것이다.

193) 『동아일보』 1999.12.6, 12.13 및 『朝日新聞』 1999.12.11. 朝日新聞의 보도에 따르면, 일본정부는 예비회담에서 지난 1992년 11월 이후부터 시작된 본 교섭의 의제를 (1) 국교정상화에 관한 기본문제 (2) 경제적 제문제 (3) 국제문제 (4) 기타문제 등 네 가지로 제안하고, 본 교섭 1차 개최지는 평양으로 한다는 점을 북한에 북한에 제시할 것이라고 한다.

## &lt;표 IV-2&gt; 국교정상화 본 회담과 북·일의 입장

북한	일본
○ 先과거사 청산 제의 - 일본의 식민지 지배에 대한 사죄와 보상 등 과거청산 문제를 우선적으로 해결할 것을 제안	○ 일괄적 해결 주장 - 일본인 납치문제, 미사일 문제 등 현안을 포 함하여 일괄적으로 해결할 것을 주장

## (나) 대북한 억지력 강화정책

1998년 8월 초순 일본의 코우치현(高知縣) 쿠보카와 앞바다에서 또 다시 북한산 각성제의 대량 밀수사건(약300Kg, 180억엔)이 적발됨에 따라 일본 공안당국의 북한에 대한 경계의식이 강화되었는데<sup>194)</sup>, 동년 8월 31일 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’의 발생과 더불어 일본 내 대북한 잠재적 위협인식이 심각한 수준으로 증폭하게 되었다. 즉 북·일관계가 최악의 상태에 빠지게 된 것이다.

‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’직후, 오부치 게이조 총리는 동년 9월 7일 한국의 조선일보와의 인터뷰에서 “북한의 미사일 시험발사는 일본의 안전보장을 직접적으로 위협하는 중대 사태”라고 강조하였고, 노나카 관방장관은 동일 정례 기자회견에서 “실사 인공위성을 쏘았다고 해도 이는 추진력을 갖고 있는 물체(로켓)에 위성이 달려 있었는가, 탄두가 달려 있었는가의 차이일뿐”이라며 일본의 군사적 위협에는 마찬가지로라는 입장을 밝혔다.

이와 같은 일본 지도부의 대북한 인식은 1991년 1월 3일 노로타 호세이(野呂田芳成)방위청장관으로 하여금 ‘심각한 북한의 위협이 있을

194) 미국의 정보당국자 및 언론은 북한이 각성제 밀수출의 최대표적으로 50만명 이상의 고객이 있는 일본을 대상으로 한다고 경고한 바 있다. 『SAPIO』(1999.4.14)



경우, 일본은 북한의 군사기지에 대해 선제공격을 가할 수 있다'는 입장을 표명하도록 하는 수준에까지 이르게 되었다. 따라서 일본국민들의 대북한 및 조총련에 대한 인식도 매우 악화되기 시작했는데<sup>195)</sup>, 일본정부는 일본 국내의 대북한 위협론의 확산을 명분으로 자위대 전력의 질적 강화, 한·일 해상 합동 군사훈련의 실시, 법적·제도적 정비를 통한 대북한 억지력의 강화 등을 적극적으로 추진하게 되었고, 아울러 '대북한 압박외교'를 전개하게 되었다<sup>196)</sup>.

즉 '21세기의 군사-정치대국'을 지향하여 전력강화를 도모하고 있는 일본 방위청은 '북한의 미사일 운반체계 시험발사'사건을 계기로 정보수집 및 초기 대처능력을 제고하기 위해 첩보위성 4기를 독자적으로 개발할 것을 결정하였고, 아울러 미국과의 'TMD 공동연구'에 참여하여 '해상 전역 미사일 방어체제(NTWD)'분야의 기술을 개발하기로 하였다. 나아가 일본 방위청은 '북한 공작선의 영해 침투사건'을 계기로 자위대 함정에 소구경 기관총 등 장비를 보강하고 해상보안청 항공기에 중화기를 탑재하는 방안을 구체화하고 있으며, 아울러 최고 44노트(약 80km)속도로 소형 고속정을 정선시킬 수 있는 신형 고속정 6척을 2003년까지 도입하는 등 해상자위대의 질적 증강을 추구하고 있다.

195) 1998년 8월 31일 '북한의 미사일 운반체계 시험발사' 사건을 계기로 일본국내 대북한 여론이 악화되자 조총련계 상공인들은 대북한 투자에 대해 상당한 거부반응을 나타내었다. 예컨대, 조총련 고지현(高知縣)상공회는 '북한이 계속해서 재일교포들의 생활을 고려하지 않고 미사일 발사와 같은 정책을 시행한다면 대북한 경제지원 및 투자를 거부할 것'이라는 항의문을 조총련 본부에 제출하기도 하였다. 요컨대 일본의 안전을 위협할 수 있는 북한의 무모한 '미사일 운반체계 시험발사' 사건후, 일본내 대북한 및 조총련에 대한 여론이 극히 악화되고, 그에 따라 생활에 위협을 받게 된 조총련계 교포들의 대북한 불만이 고조되고 있는 것이다. 배정호, 『조총련계 기업의 대북투자 실태』, 서울, 통일연구원, 1999. 또 1999년 5월 27일 후지TV의 여론조사발표에 의하면, 일본국민의 85%가 북한을 군사적 위협으로 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.

196) 현재 일본은 북한의 미사일 재발사문제와 관련하여 한·미·일 3국가운데 가장 강경한 대북한 제재입장을 표명하였는데, 즉 일본은 한반도에너지개발기구(KEDO)의 지원을 동결하고 추가제재를 가하는 방침을 시사하였다. 또 일본은 한·미·일 공조체제를 공고히 하는 외교를 전개하는 한편, 중국 등 주요국가들과의 정상회담, 각료급 회담, 동아시아의 주요 국제회의 등에서 북한의 미사일 문제를 비중있게 거론하면서 북한을 압박하는 외교를 적극적으로 펼치고 있다.

아울러 일본 방위청은 대북한 억지력의 강화의 일환으로써 ‘한·일 안보대화’의 활성화와 더불어 한반도 급변사태에 대비한 훈련을 강화하고 있다. 예컨대, 일본 방위청은 1999년 8월 6~7일 제주도와 나가사키(長崎)縣 고토(五島) 열도 사이의 중간 지점에서 최초로 해상자위대와 한국 해군과의 합동 군사훈련을 실시하였고<sup>197)</sup>, 이어 동년 10월 27일-11월 9일에는 한반도 급변사태를 상정한 대규모 기동 해상훈련을 실시하였다. 이 해상훈련은 사전의 도상훈련(9월 6~9일)과 함께 함정 110척, P-3C 등 항공기 180대, 병력 32,000명이 동원되는 대규모 실전훈련이었는데, 훈련상황을 한반도 정세 긴급상황(전반부)과 북한 남침으로 인한 주변사태 발발상황(후반부)로 나누어 실시되었다<sup>198)</sup>. 이밖에 동년 11월 30일 북한 공작선의 영해 침범을 가정한 ‘선박 정선 훈련’을 해상자위대와 해상보안청의 공동훈련으로 실시하였고, 2000년 2월에는 ‘북한 기습 남침에 따른 주변 급변사태’를 상정한 대규모 ‘미·일 합동 도상훈련’을 실시하였다<sup>199)</sup>. 이 대규모 ‘미·일 합동 도상훈련’에서는 본격적인 ‘지휘소 연습’이 실시되었는데, ‘지휘소 연습’은 북한의 남침을 가상해 이를 ‘주변사태’로 판단한 뒤, (1) 미군에 대한 병참지원 실시 (2) 북한의 미사일 공격 및 무장 게릴라에 의한 원자력 발전소 점거 등의 상황에 대비하여 실시하는 ‘도상훈련’이다.

또 일본 방위청은 1997년 1월 20일 종합정보기관인 ‘정보본부’의 설치

197) 한·일간의 첫 합동훈련은 인도적 훈련이라는 조건부로 실현되었는데, 한국측에서는 도입한지 얼마되지 않은 P3C 초계기 및 잠수정의 운용방법 등을 해상자위대로부터 배울 계기로 활용하고자 하였고, 일본의 해상자위대측는 미·일 신“방위협력지침” 관련법의 성립으로 가능하게 된 ‘자위대 함선에 의한 자국민 수송활동’ 등을 실행할 경우를 대비하여 한국 해군과의 친밀한 관계를 확보하고자 하였다. 한국 해군과 일본 해상자위대와의 첫 교류는 1990년 ‘환태평양 합동 군사훈련’을 계기로 이루어졌고, 이어 1991년에 한국 유학생이 해상자위대의 간부학교에 파견되어졌으며, 1994년부터는 연습함대의 상호방문이 시작되었다. 그리고 1998년 12월 ‘북한 반잠수정 격침사건’을 계기로 한국의 국방부와 일본의 防衛廳, 海上幕僚監部간에 3루트 핫라인이 신설되게 되었다.

198) 한반도 정세의 긴박시를 대비한 훈련에서는 한국내 체류하고 있는 일본인들의 구출을 위해 대형 수송함과 이를 호위하기 위한 전투함들이 요코스카·마이즈루 기지 등으로부터 출항하였고, 주변사태의 발발에 대비한 훈련에서는 미·일 신“방위협력지침” 관련법에 근거하여 해상자위대가 작전 중인 미군에게 연료·물자를 보급하고, 인원을 수송하는 등 후방지원을 행하였다.

199) 『讀賣新聞』, 1999.11.22.

에 이어 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사’에 자극을 받아 1998년 12월 28일 ‘방위정보회의’의 신설을 결정하였다. ‘방위정보회의’는 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’ 직후 일본정부내 정보 전달과정에서 혼선이 발생한 데 대한 비판이 강력하게 제기된 것이 직접적인 계기가 되어 발족하게 되었는데, 위기발생시 정보본부에서 수집·분석한 동북아 군사정보 등 전략정보를 중점적으로 검토하여 총리에게 자위대 출동여부를 신속하게 건의하는 기능을 수행하는 기구이다. 나아가 일본정부는 내각관방(內閣官房)의 종합전략기능 및 위기관리기능을 강화하기 위하여 1999년 1월 11일 ‘내각정보회의’를 발족시켰다. 내각정보회의는 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’에 신속하게 대응을 하지 못했다는 비판에 따라 현재 북한정세를 중심으로 정보를 수집, 분석하는데 역점을 두고 있다.

그리고 이와같은 정보능력 및 위기관리기능의 강화와 더불어 일본정부는 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’ 및 ‘북한 공작선의 영해 침투사건’을 계기로 대북한 위협론의 확산되는 분위기를 활용하여 자위대의 ‘군사-정치’활동을 뒷받침해 주는 유사법제의 정비를 본격적으로 추진하였다. 그 결과, 自民-自由黨 연립정부와 야당 公明黨과의 정책연대아래 <표 IV-3>과 같은 내용의 ‘주변사태법’ ‘자위대법 개정안’ ‘미·일 물품역무 상호제공 협정(ACSA) 개정안’이 1999년 5월 에 성립되었다. 나아가, 일본정부는 ‘북한 공작선의 영해 침투사건’으로 드러난 영해·영토 방위의 허점을 보완하기 위해 해상자위대에 ‘영역경비업무’를 새롭게 부여하는 방안과 함께 또 다른 유사법제의 정비를 적극적으로 추진하고 있고, 아울러 한반도 급변사태시 북한에 출입하는 선박을 공해상에서 검문할 수 있는 법안을 마련중에 있다<sup>200)</sup>.

이처럼 일본은 자위대 전력의 질적 증강과 더불어 정보기관의 강화,

200) 원래 선박검사조항은 『주변사태법』의 원안에 포함되어 있는데, ‘유엔안보리 결의 포함’문제와 관련하여 자민·공명당과 자유당간의 의견조율이 제대로 되지 않음에 따라 원안에서 삭제되었다.

유사법제의 정비·강화를 도모하고 있는데, 이는 일본의 대북한 억지능력의 증강이기도 하다.

<표 IV-3> 미·일 新 「방위협력지침」 관련 3개 법안의 주요 내용

法案名	法案 주요 내용
周 邊 事態法	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방치시 일본에 대한 직접 무력공격이 될 우려가 있는 등 주변지역에서 日本의 평화·안전에 중요한 영향을 미치는 사태(周邊事態)에 대응하여 일본이 실시하는 조치·절차 등을 규정해 美·日 안보조약의 효율적 운용에 기여(1조)</li> <li>○ 총리는 주변사태시 後方地域支援, 搜索·救助 활동에 대해 종류·내역·범위 등을 명시하는 基本計劃을 마련(4조)하고 방위청장관은 同 계획에 의거 대응조치 실시(6·7·8조)</li> <li>○ 총리는 自衛隊가 실시하는 後方地域支援, 수색·구조활동을 국회에 사전 승인받고 긴급시 사후승인 인정(5조)</li> <li>○ 관계 행정기관장은 법령 및 기본계획에 의거, 지방공공단체장에게 필요한 협력을 요구(9조)</li> <li>○ 주변사태 종료후 정부는 대응조치결과를 국회에 보고(10조)</li> </ul>
自衛隊 改正案	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有事時 외국거주 자국민 수송을 위해 政府専用機만 사용할 수 있는 규정(100조 8항)을 자위대 선박 및 선박에 탑재된 헬기까지 사용 가능하도록 개정</li> <li>○ 자위대 수송활동시 自衛隊員 및 자국민 생명·신체보호를 위해 필요최소한의 무기사용이 가능하다는 조항 신설</li> </ul>
美 日 ACSA 改正案	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평시로 한정되었던 自衛隊와 美軍간 물품·서비스 상호제공 의무를 주변 사태시까지 확대 적용</li> <li>○ 무기·탄약의 공급은 제외</li> </ul>

(다) 북한의 미사일 문제와 일본의 대응

앞에서 언급한 바같이, 1998년 8월 ‘미사일 운반체계’를 시험발사하여 일본을 크게 자극하였던 북한은 1999년 6, 7월에 접어들어 또다시 중장거리 미사일인 ‘대포동 2호’를 시험발사하려는 움직임을 나타내었다. 즉 북한 정권의 창건일인 9·9절이전에 사정거리 약 4,000~6,000km의 ‘대포동 2호’ 미사일을 발사하려는 것이었다<sup>201)</sup>. 북한의 이와같은 중장거리

미사일 시험발사에 대해 일본은 한·미·일 3국가운데 가장 강경한 대응책을 추구하였다. 일본열도 전역이 사정권에 아래 놓여 위협을 받을 수 있기 때문이다.

따라서 일본은 1999년 6월 6일 빼이징 비공식 외무실무자 접촉에서 ‘북한이 미사일을 재발사할 경우 북·일관계개선에 치명적인 영향을 미치게 될 것이므로, 이를 중단할 것’을 촉구하기도 하였는데, 대처방안으로서 (1) 군사적 차원에서는 전투기에 의한 미사일 기지의 폭격 방안, 첩보위성 및 TMD체제에 의한 대응 등을 강구하였고, (2) 국제법적 차원에서는 ‘유엔 해양법 조약’ 및 ‘시카고 조약’을 근거로 하여 제재방안을 검토하였으며, (3) 경제적 차원에서는 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 10억달러의 지원자금 동결, 조총련의 대북한 송금 중단, 식량지원 중단 등의 제재를 고려하였다<sup>202)</sup>. 그리고, (4) 외교적 차원에서는 한·미·일 공조대응의 공고화를 중심으로 ‘대북한 압박외교’를 추진하였다. 즉 일본은 1999년 6월 20일의 G8(선진 7개국 + 러시아) 정상회담의 공동선언에 ‘북한의 미사일 시험발사와 같은 미사일 확산’에 대해 깊이 우려하는 내용이 담기도록 하였고, 동년 7월 9일의 중·일 정상회담에서는 중국으로 하여금 ‘북한의 미사일 재발사’가 일본의 안전은 물론 동북아 평화에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 인식의 변화를 나타내도록 하였으며, 나아가 동년 7월 26일 개최된 아세안 지역포럼(ARF)의 ‘의장성명’에서도 북한의 미사일 발사실험에 대해 우려하는 내용이 표명되도록

201) 1998년 미사일을 시험발사하였던 함경남도 화대군 무수단리 소재 미사일기지에서는 20m 높이의 발사대를 33m 또는 60m수준으로 올렸다고 하는데, 이 발사대의 높이를 분석하면 미사일의 사정거리가 약 4,000-6,000Km로 추정된다고 한다. 북한은 이와같은 미사일의 탄두에 인공위성체를 장착하여 미사일 발사로 인한 주변국의 비판과 경제제재를 교묘히 피해나가려는 방법을 이용할 가능성이 높은 것이다. 『통일정보신문』 1999.7.21. 및 『産經新聞』 1999.8.3.

202) 아무런 사전통고도 없이 미사일을 발사하는 것은 (1) 해역사용에 대해 ‘연안국의 권리에 대한 타당한 고려를 기울인다’고 규정된 ‘유엔 해양법 조약’ 및 (2) 항공기의 안전항공을 정한 ‘시카고 조약’에 저촉되는 것이다. 따라서 일본은 북한이 ‘유엔 해양법 조약’ 및 ‘시카고 조약’에 가입하고 있지 않지만, ‘국제민간항공기구(ICAO)’ 및 ‘국제해사기구(IMO)’에 참가하고 있으므로 그것을 근거로 제재수단을 검토하고 있는 것이다. 『日本經濟新聞』 1999년 7월 12일.

하는 외교공작을 전개하였다<sup>203)</sup>. 그리고 동년 7월 28일 코언 미국 국방 장관이 일본을 방문하였을 때에는 북한의 미사일의 발사저지를 위해 한·미·일의 공조체제를 강화하는 합의를 도출하기도 하였다<sup>204)</sup>.

일본의 이와같은 사전 대응 노력과 더불어 사후조치로서 (1) 북한이 탄도미사일을 재발사했을 경우에는 미사일의 항적을 포착할 수 있도록 최신예 이지스함 3척을 동해에 파견하기로 결정하였고, 또 (2) 미사일이 일본 영토에 떨어졌을 경우에는 ‘재해파견’규정을 적용하여 자위대를 파견하기로 하였으며, 아울러 (3) 연속 착탄으로 무력공격의 의도가 있는 것으로 판단될 경우에는 ‘방위출동’을 명령할 방침을 세웠었다<sup>205)</sup>. 이와 같은 일본의 적극적이고도 강경한 대처는 미국의 북한의 미사일 발사 저지를 위한 전방위 외교노력과 공조를 이루면서 북한에게 상당한 부담을 안겨주었다. 즉 앞에서 언급하였듯이 1999년 9월의 ‘베를린 미·북 고위급 회담’ 결과 북한은 미사일 발사를 중단한 것이다.

그런데 일본은 북한의 미사일 발사 중단에 대해 상당히 신중하게 접근을 하였다. 즉 오부치 총리는 1999년 9월 13일 기자회견을 통하여 ‘미사일 재발사 동결이 확실하게 보장되었다고 생각하지 않고 있으며 북한의 대응을 지켜보면서 제재조치의 완화를 검토할 것’이라고 언급하였고, 고무라 외상도 ‘일본인 납치의혹 문제 등을 포함하여 북한측의 입장을 충분히 확인한 후 각종 제재조치를 해제하겠다’는 신중한 입장을 표명하였다<sup>206)</sup>. 일본언론들도 사실을 통하여 북한에 대한 신중한 대응을

203) 1999년 7월 26일 고무라 마사히코 일본 외무장관은 탕자췌엔 중국 외교부장과 회담을 갖고, ARF의장 성명에 ‘북한의 미사일 재발사에 대해 우려한다’는 내용을 포함시키는데 의견일치를 보았다. 그 결과 ‘1998년 8월의 장거리 미사일 발사와 최근의 미사일 발사 관련 활동이 한반도와 지역안정에 심각한 결과를 초래하고 긴장을 고조시킬 것에 대해 우려한다는 내용이 ARF의장성명’을 통하여 표명되었다.

204) 『朝日新聞』, 1999.7.29.

205) 『동아일보』, 1999.8.9.

206) 『産經新聞』, 1999.9.14.

촉구하였다. 『산케이 신문(産經新聞)』은 ‘북한이 미사일 발사를 포기하지 않았고 많은 과제를 연기한 잠정적인 타협에 불과하므로, 최소한 미사일 발사대의 해체정도는 확인되어야 한다’고 강조하였고<sup>207)</sup>, 『니혼케이자이 신문(日本經濟新聞)』은 ‘북한은 미사일 발사에 대해 자주권 문제라고 주장함으로써, 교섭카드를 남긴 채 경제제재 완화 등 보상조치만을 수중에 넣었을 가능성도 있다’고 지적하였으며<sup>208)</sup>, 『아사히 신문(朝日新聞)』은 ‘향후 과제는 한·미·일 연계를 강화하는 것이며, 아울러 이번 합의를 북한의 미사일 개발 중지로 연결시킨 후 제재조치를 해제하고 대화를 계속해서 하는 것’이라고 주장했다<sup>209)</sup>.

따라서 일본정부는 1999년 11월 2일 일본정부는 북한-일본간의 전세기 운항 동결조치를 해제한다고 발표하면서도, 식량지원 동결이나 수교 교섭 동결등 다른 대북한 제재 해제조치에 대해서는 북·미회담의 진전 여부, 북·일간 현안에 대한 북한측의 대응 등을 지켜보면서 신중히 검토할 것이라고 언급했다. 이는 일본의 북한에 대한 불신감은 여전한함을 나타내며, 아울러 일본이 북한의 미사일 등 대량살상 무기에 대해 상당한 경계심을 가지고 있음을 나타내는 것이다. 즉 북한이 핵·미사일 등 대량살상무기에 의한 ‘잠재적 협박전략’을 포기하지 않는 한, 북·일관계는 ‘문제해결을 위한 대화채널’을 확보하는 이상의 수준으로 발전하기에 한계가 있는 것이다.

북한의 미사일 문제는 제9차 본 회담, 제10차 본 회담을 위한 사전준비 교섭 및 본 회담에서도 주요 의제로 거론되었다. 또 2000년 5월말 한국을 방문한 모리 요시로(森喜朗) 총리는 29일의 한·일 정상회담에서 북한의 핵·미사일 문제가 북·일 갈등의 핵심문제임을 역설하였고, 『2000년도 방위백서』를 통해서도 북한의 핵·미사일 개발이 일본은 물론 동

207) 『讀賣新聞』, 1999.9.14.

208) 『日本經濟新聞』, 1999.9.14.

209) 『朝日新聞』, 1999.9.14.

아시아안보 전체에 대해 불안요인이 되고 있다고 강조하였다.

남북정상화회담을 전후하여 한·미·일 공조체제는 북한의 핵·미사일 문제에 관해 심도있는 있는 논의 및 의견조율을 하고 있는데, 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기와 일본인 납치의혹 문제는 북·일 국교정상화 교섭에서 가장 주요한 현안인 동시에 난제로서 지대한 영향을 미칠 것이다.

## 라. 러시아의 대북한정책

### (1) 대북한 정책기조

1991년 말의 소련 붕괴로 출범한 러시아는 민주주의와 시장경제 체제로의 전환을 위한 우호적인 대외환경 조성을 외교목표로 설정하고 이데올로기 중심이 아닌 지정학적 이해 중심의 외교정책을 수행하여 왔다. 러시아 정부의 외교노선 변화과정은 신생 러시아 출범 이후부터 1992년 말까지 약 1년 동안의 친서방외교, 1992년 말부터 1996년 중반 대선까지의 유라시아 외교, 1996년 대선 이후부터 현재까지의 전방위 외교로 구분될 수 있다.<sup>210)</sup> 유라시아 외교가 NATO의 동구 확대를 견제하기 위한 수동적이고 방어적 외교라면, 전방위 외교는 강대국 지위를 유지하고 경제난 해결을 위한 유리한 국제여건을 조성하기 위한 능동적이고 공세적인 외교이다.

동북아 정세와 관련, 러시아는 상이한 국가간의 정치적, 전략적, 경제적 제반관계가 상호 의존적으로 변화되어 가고 있기 때문에 지역국가들과 선린관계를 유지하고 역내 경제협력 과정에 참여할 수 있는 여건들이 조성되고 있다고 인식하고 있다. 특히 러시아는 지역국가들의 안

210) 여인곤, “러시아의 외교노선 변화과정과 한반도정책,” 김덕(편저), 『국제질서의 전환과 한반도』(서울: 도서출판 오름, 2000), pp. 295~315 참조.



보정책에서 군사무력적 요소의 역할이 낮아지고 있으며 지역의 군사·정치적 정세가 더욱 안정되고 예측가능한 방향으로 변화되고 있다고 평가하고 있다.<sup>211)</sup> 그러나 다른 한편으로 러시아는 냉전시기에 소련을 억제하기 위해 형성되었던 군사동맹체제의 유지, 미군사력의 전진 배치, 남북한간의 상호불신으로 인한 한반도의 긴장 및 역내의 영토분쟁 가능성 등과 같은 위기와 갈등의 잠재적 위협요인들이 새로운 국제질서의 정착을 어렵게 하고 있다고 주장하고 있다.<sup>212)</sup> 이에 따라서 러시아는 현재 역내에서 유리한 안보환경 조성, 무기수출 확대 및 아·태국가로서의 위상확립 등을 동북아 정책기조로 설정하고 있는 것으로 분석된다.

한반도와 관련, 1990년 9월 한·소 수교이후 러시아는 한국 중심의 남북한 등거리외교를 수행하였다. 그러나 이는 기대에 미치지 못한 한국의 대러 투자, 1993년 8월 한국의 경협차관 제공 중단, 북한 핵문제 해결과정과 4차회담에서의 소외 등으로 1994년 후반이후 균형된 남북한 등거리외교로 변화되었다. 그리고 러시아는 현재 한반도 안정유지와 비핵화, 남북한과의 경제관계 발전, 한반도문제의 평화적 해결 등을 위한 정책을 수행하고 있다. 이에 따른 러시아의 대북한 정책기조는 ①김정일 정권지지, ②북한의 핵개발 저지, ③북한과의 경제관계 확대라고 할 수 있다.

첫째, 전술한 바와 같이 러시아의 외교목표는 대내개혁을 계속 추진할 수 있는 우호적인 대외환경을 조성하는 것이다. 따라서 러시아는 남북한간의 적대감과 불신이 아직 완전히 해소되지 않고 있고 강대국들

211) M. L. 티타렌코, 「동북아지역에 대한 러시아의 국가안보 개념」(한양대학교 아태지역연구센터와 러시아과학원 극동연구소 공동주최 제9차 한·러 학술회의 논문, 1998. 10. 22~23), p. 2; Alexander Z. Zhebin, "Multilateral Cooperation in Northeast Asia and Russia," 『지역연구논총』, 제6집(1994), p. 158; Alexander Kislov, "Russia and Northeast Asia," *The Korean Journal of International Studies*, vol. XXIII, no.4(Winter 1992), pp. 535~536.

212) 티타렌코(1998), pp. 2~5.

의 이해가 교차되고 있는 한반도의 안정을 자국 안보에 매우 중요한 지역으로 간주하고 있다.<sup>213)</sup> 특히 러시아는 한반도에서의 돌발사태로 인한 동북아 세력균형의 급작스런 변화를 원하지 않고 있다. 이와 같은 배경에서 러시아는 한반도통일 이전까지는 남북한과 선린우호관계를 유지하는 것이 자국의 국익뿐만 아니라 동북아지역 안정에 도움이 된다고 판단하고, 전략적 유연성과 실용주의에 입각하여 남북한에 대한 등거리외교를 수행하고 있다. 이와 함께 러시아내 한반도문제 관련 다수의 고위관리와 전문가들은 북한이 현재 경제위기에 처해 있으나 단기적으로 동구에서와 같은 근본적인 대내적 정치변화를 겪지 않을 것이라고 판단하고 있다. 이들은 근거로써 약 20여명의 김일성 친인척들이 김정일체제의 안전을 위해 당·정·군을 장악하고 있다는 점, 북한에는 체제 저항세력이 없다는 점, 북한은 ‘잔인할 정도로’ 통제된 사회라는 점 등을 들고 있다. 따라서 러시아는 한반도통일을 먼 장래의 일로 간주하고 있다.<sup>214)</sup>

이와 같은 배경에서 1994년 7월 8일 김일성 사망 직후 러시아는 한반도 주변상황의 급격한 변화 방지와 북한체제의 안정보장을 위한 주변국들의 분위기 조성을 최우선적인 과제로 삼았다. 또한 7월 10일 옐친 대통령은 김일성 사망과 관련 깊은 조의를 표명하였고, 러시아 외무부는 “북한 지도부의 교체가 양국관계를 악화시키지는 않을 것이며 양국간 선린관계가 계속 유지되는 것이 중요하다”<sup>215)</sup>는 성명을 발표하였다. 러시아의 이러한 입장은 김일성 사망을 계기로 한반도에서 돌발사

213) Gueorgui F. Kounadze, “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship,” 『외교』, 제31호(1994.9), p. 164.

214) “이그나텐코 러시아 부총리 인터뷰,” 『조선일보』, 1996.4.15; Kounadze(1994), p. 165; Vladimir Miasnikov, “Russia in the New Concert of East Asian Powers,” a paper prepared for International Conference on “The New Asian-Pacific Era and Korea” by the Korean Association of International Studies, August 20~21, 1992, Seoul, Korea, p. 18; Alexander Zhebin, “North Korea after Kim Il-Sung: Hard Choices,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. VII, no.1(Summer 1995), p. 213 & p. 227 등 참조.

215) 『모스크바 방송』, 1994.7.10.

태가 발생하여 동북아 세력균형이 급작스럽게 변화하는 경우 자국의 국내개혁에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단하였기 때문인 것으로 분석된다. 또한 이는 유리한 안보환경 조성이라는 러시아의 동북아 정책기조에 상응하는 입장이다. 9월 20~24일 평양에서 개최된 엘친 대통령 특사 파노프 외무차관과 이인규 북한 외교부 부부장간의 회담에서는 북한과 정상적인 관계를 발전시킬 용의가 있다는 김정일에 대한 엘친 대통령의 구두메시지가 전달되었고, 러시아 정부는 북한에서 대안 없는 후계자 분쟁이 일어나는 것을 원치 않았기 때문에 김정일을 김일성의 유일한 후계자로 인정하게 되었다.<sup>216)</sup> 이와 같은 김정일 정권에 대한 러시아의 지지는 2000년 2월 9일 「조·러 친선선린 및 협조조약」을 체결하고 7월 19~20일 푸틴 대통령이 구소련 시대 이래 최고지도자로서는 최초로 북한을 방문하여 11개항의 「조·러 공동선언」<sup>217)</sup>을 채택한 사실에서도 나타나고 있다. 공동선언의 제2항은 “조선민주주의인민공화국 또는 러시아에 대한 침략위험이 조성되거나 평화와 안전에 위협을 주는 정황이 조성되어 협의와 호상협력을 할 필요가 있는 경우 지체없이 서로 접촉할 용의를 표시한다”고 규정하고 있는 바, 러시아는 안보면에서 북한과의 긴밀한 협력을 약속하고 있다.

둘째, 러시아는 구소련과 마찬가지로 접경지역에 핵이 없는 상황을 국익과 연결시키고 극동지역의 안정을 위해 한반도 비핵화정책을 추진하고 있다. 러시아는 1991년 11월 한국정부의 「한반도 비핵화선언」과 동년 12월 남북한간의 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 및 1992년 1월 북한의 「핵안전협정」, 서명 등 일련의 조치들을 한반도 비핵화정책에 대한 중대한 진전으로 간주하였으나,<sup>218)</sup> 핵개발을 하지 않고 있다는 북한의 주장이 사실인지를 「국제원자력기구」(IAEA)를 통하여 확인하고

216) *Izvestiya*, 1994.9.28.

217) 「북한동향」, 제496호(2000.7.15~7.21), pp. 45~48.

218) 러시아는 한반도에서의 이러한 급변이 미국의 핵무기 철수, 「탐스피리트」 훈련연기, 미군의 감축준비 등 군사·정치상황 변화로부터 발생되었다고 평가하였다. *Daily Report: Central Eurasia*, 5 February 1992, p. 38.

자 하였다. 북한의 모든 상황은 구소련의 「국가안보위원회」(KGB) 제6국과 사회주의국가들의 안보문제를 담당하던 제11국에 의하여 파악되고 있었다. 러시아는 구소련 시대의 정보들을 기초로 북한이 한국에 대한 군사적 우위 확보와 핵 보유국으로서의 등장을 위하여 김정일 지도하에 핵개발에 착수하였음을 간파하고 있었다. 그러나 러시아는 북한이 1990년 경 핵 기폭장치 개발을 완료하였으나 이 사실의 은폐를 위하여 핵실험을 하지는 않았으며, 플루토늄 추출상의 문제 등 능력 부족으로 완전한 핵개발에는 이르지 못한 상태에서 대미 수교 및 체제를 인정받기 위한 협상카드로 핵문제를 활용하고 있다고 판단하였다.<sup>219)</sup>

그러나 러시아는 북한이 필요한 정치적 결단을 내리는 경우 어떠한 핵무기라도 제조할 가능성이 있다고 판단하였으며,<sup>220)</sup> 북한의 핵개발을 지역불안 요인으로 간주하였다. 따라서 러시아는 이를 저지하기 위하여 1992년 말 모스크바 공항에서 북한으로 탈출하여 핵기술을 이전하려던 30명 이상의 러시아 과학자들을 체포하는 등 자국 핵과학자와 핵연료 유출 방지를 위한 조치를 취하였다. 또한 러시아는 북한이 핵개발을 중지하고 IAEA의 사찰과 남북한 상호핵사찰을 수락하도록 하기 위하여 평양에 압력을 가하는 한편,<sup>221)</sup> 미국 등 서방과 공조체제<sup>222)</sup>를 유지하였다. 특히 한반도의 불안정과 긴장을 우려하여 북한 핵문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 것을 기본입장으로 견지하여 왔던 러시아는 1994년 3월 24일 외무부 공식성명을 통해 북한 핵문제의 외교적 해결책을 모색하기 위하여 남북한과 미국, 일본, 중국, 러시아, 유엔 및

219) *Daily Report: Central Eurasia*, 24 June 1994, pp. 11~12; 「한국일보」, 1992.7.30.

220) 트카첸코, “러시아-북한관계의 변화와 양한관계 영향.”(한양대 중소연구소 세미나, 1993.5.24), 『주요자료 전문집』(연합통신, 1993.6.1), p. 104.

221) 『모스크바 방송』, 1992.6.3.

222) 1992년 6월 엘친과 부시 대통령의 정상회담에서 「한반도 핵문제에 관한 공동성명」, 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언시 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 6개국 긴급회담의 개최 제안, 동년 10월 엘친 대통령의 방일시 호소카와 일본 총리와의 정상회담에서 북한의 핵개발 의혹에 대한 강한 우려 표명 등으로 나타난 바 있다.

IAEA가 참여하는 「8자회담」을 제의한다고 발표하였다.<sup>223)</sup> 러시아는 「8자회담」의 의제로써 한반도의 비핵지위 확보, 남북한의 주권과 영토보전 확인, 남북한에 대한 내정불간섭 등을 제시하였는데, 이는 북한 핵문제에 균형된 입장을 취함으로써 북한의 우발적인 도발을 방지하고 북한 핵을 포함한 한반도 문제에 대한 발언권을 강화하려는 러시아 정부의 의도이었던 것으로 분석된다. 1994년 10월 21일 미·북간 제네바 합의를 통한 북한 핵문제의 평화적 해결에는 러시아의 한반도 비핵화정책과 정치적 타결 모색이 기여하였음을 부인할 수 없다. 러시아는 현재 북한이 제네바 합의에도 불구하고 핵계획 실현에 대한 의도를 불명확하게 함으로써 주변국들을 긴장상태에 묶어두고 있다고 판단하고 북한의 핵개발 저지를 중요한 대북한 정책기조의 하나로 견지하고 있다.

셋째, 경제난 극복과 외국의 투자 유치를 통한 시베리아 및 극동지역 개발에 경제정책의 우선순위를 두고 있는 러시아 정부는 한·소 수교이후 악화되었던 관계의 회복과 노동력 이용 차원에서 북한과도 경제관계를 발전시키려고 노력하고 있다. 러시아의 대북한 경제목표는 ①러시아 극동지역에 북한 별목공들과 기타 노동자들을 계속 고용하는 것, ②러시아 완제품을 대가로 북한의 가치있는 원자재를 구매하는 것, ③구 소련 시대에 건설된 북한내 기업들의 현대화에 참여하는 것, ④북한에 대한 핵원자로의 향후 이전과 북한 자유경제지역 발전에 관여하는 것, ⑤북한과의 협력을 통해 야쿠티아로부터 한국으로의 천연가스 파이프라인 건설 등 한·러간 대규모 프로젝트를 실현하는 것 등이다. 그러나 러시아와 북한간 교역 및 경험의 부진은 기본적으로 46억 달러에 달하는 북한의 러시아에 대한 채무문제 미해결, 양측의 만성적인 외환부족, 북한 무역회사들의 빈번한 계약 불이행 및 러시아의 철도운송료 인상 등 교역 환경의 경색에 기인한 것으로 평가되고 있다.

223) *International Herald Tribune*, March 25, 1994, p. 2; *Daily Report: Central Eurasia*, 29 March 1994, p. 11.

## (2) 현안별 대북한 정책

## (가) 남북대화 지지

러시아는 남북한관계의 진전을 위해서는 「남북기본합의서」의 충실한 이행이 필요하다는 입장을 취하고 있으며 남북정상회담을 환영하고 있다. 또한 러시아 정부는 남북한간의 긴장고조시 양측에 자제를 촉구하는 한편, 남북한 당사간의 직접대화를 통한 평화적 통일을 지지하면서도 한반도문제 해결에 러시아가 적극적인 역할을 담당하기를 희망하고 있다.

1991년 12월 13일 「남북기본합의서」가 채택된 이후 한·미 간의 팀스피리트 훈련을 구실로 한 북한의 전면 거부로 1993년 초에 남북대화가 단절된 바 있다. 이후 러시아 정부는 한반도 평화와 안정 및 남북한간의 상호 신뢰회복, 경제·문화·사회 교류를 촉진하기 위해서는 남북대화의 재개와 「남북기본합의서」의 충실한 이행이 필요하다는 입장을 일관성 있게 견지하고 있다. 김일성의 급작스런 사망으로 무산된 1994년 7월 25일 남북정상회담 개최 합의와 관련, 러시아는 이를 환영하고 회담이 핵문제 뿐만 아니라 쌍무관계와 관련된 일괄문제들의 해결에 도움이 될 것이고 결과적으로 한반도 정세에 유리한 배경을 마련해주어 통일이라는 과제의 해결을 뒷받침해 줄 것이라는 견해를 피력하였다.<sup>224)</sup> 러시아 정부는 북한이 1999년 2월 3일 정부, 정당, 단체 연합회의 명의로 남한 각계 인사에게 대화를 제의하는 편지를 보낸 것과 관련하여 “평양이 제안한 많은 조치들이 김대중 대통령이 선포한 이북과의 접근 정책에 부합된다”<sup>225)</sup>고 지적하였다. 러시아는 2000년 6월 개최된 남북정상회담을 회기적인 역사적 회담으로 평가하고 그 결과를 지지하며 크게 만족하고 있다. 러시아 정부는 한반도의 긴장완화 및 남북한 화해

224) 「모스크바방송」, 1994.6.24; 6.25.

225) 「러시아방송」, 1999.6.30.

에 기여하게 될 것으로 기대하면서 “한반도가 실질적 평화로 나아간다면 동북아의 평화와 안정에 기여하게 되는 것이며 이는 러시아의 국익에 부합되는 것”<sup>226)</sup>이라는 외무부 대변인의 공식성명을 6월 14일 발표하였다. 러시아내 한반도문제 전문가들은 북한의 남북정상회담 수용 이유를 경제난, 경제난 지속시 북한 지도부에 대한 지지도의 약화 우려, 외부지원의 필요성, 외교적 고립 탈피, IMF 상황하에 있는 남한의 낮은 대북 위협 등으로 분석하고 있다.<sup>227)</sup>

또한 러시아 정부는 남북한간의 긴장이 고조되는 경우 양측에 자제를 촉구하고 있다. 데무린 러시아 외무부 대변인은 1996년 9월 북한 잠수정의 강릉 침투사건 당시 “남북한 모두 자제심을 보여 긴장이 격화되는 것을 막아야 한다”<sup>228)</sup>고 말한 바 있다. 1999년 6월 발생한 연평해전과 관련, 러시아 외무성은 6월 15일 “이 사건에 대한 상세한 것을 논할 필요없이 우리는 사건에 유감을 표시하고 양측에 자제하며 협상을 통해 해결할 것”<sup>229)</sup> 을 촉구함으로써 남북한 어느 일방에 편들기를 피하였다. 또한 북한이 서해에 있는 남한과의 분계선, 즉 남한의 북방한계선(NLL)을 인정하지 않기로 9월 2일 공식발표한 것과 관련하여, 러시아 외무성 대변인은 남북간의 국경협정 문제를 상호 용인할 수 있는 방법으로 해결하라고 남한과 북한에 각각 호소하였다.<sup>230)</sup> 결국 러시아는 남북한간의 긴장이 고조되는 경우 남한이나 북한 어느 편도 들지 않으면서 한반도가 동북아에서 긴장의 발원지로 되지 않기를 바라고 있다고 할 수 있다. 이와 함께 러시아가 “남북한간 대화를 촉진시키기 위해 많은 것을 할 수 있을 것”<sup>231)</sup>이라고 밝히고 있는 바, 남북대화에서의 중

226) “Moscow Hopes P’ongyang Summit Will Help Korean Reconciliation,” FBIS-EAS- 2000-0614.

227) 『한·러 워크샵 출장보고서』(통일연구원과 러시아 극동문제연구소 공동주최, 모스크바, 2000.6.21).

228) 『조선일보』, 1996.9.25.

229) “Russia Urges Restraint Between Korea.” *Russia Today* <<http://www.russiatoday.com/news>>(1999.6.22).

230) 『러시아방송』, 1999.9.3.

개자 역할이 가능함을 시사하고 있다.

(나) 북한의 개혁·개방 지지

러시아는 북한의 김정일과 당 지도부들이 소련과 동유럽 국가들의 실패한 정치개혁의 경험에서 교훈을 얻었기 때문에 큰 폭의 정치적, 사회적 개혁을 시도하지 않을 것으로 전망하고 있다.<sup>232)</sup> 러시아는 북한의 개혁·개방을 지지하고 있고 이를 유도하기 위해서는 경제협력을 확대해야 하며 개방을 위한 가장 적절한 접근법을 평화정책이라고 보고 있다.

러시아 정부는 대북한 관계에서 접근법의 3가지 주요 특징을 첫째, 전통적인 선린관계 유지, 둘째, 보편적으로 수용되는 국제적 기준에 기초된 양국관계 발전, 셋째, 북한의 국제적 고립에 대한 반대로 지적하고 있다. 또한 러시아는 양자 및 다자 대화과정에 북한의 참여를 선호하고 있다.<sup>233)</sup> 러시아 정부가 상기와 같이 북한의 국제적 고립을 반대하고 양자 및 다자 대화과정 참여를 선호하는 것은 바로 북한의 개방을 지지하는 것으로 해석할 수 있다. 러시아는 북한이 고립되는 경우 절망하여 핵무기 개발을 재추진하는 등 한반도 긴장을 고조시키거나 통제불능 상태로 무너져버릴 가능성에 대해 염려하고 있다. 무력충돌, 난민의 대량발생, 경제위기 등은 한반도 평화와 안정을 바라는 러시아에 부담스러운 상황인 것이다.<sup>234)</sup> 북한의 개방문제와 관련하여 러시아의 한반도문제 전문가들은 김정일이 개방정책을 추진하더라도 강력한 통제하의 개방을 할 것으로 전망하고 있는데, 한 전문가는 1998년 9월 5일 김정일이 주석직이 아닌 국방위원장직에 취임한 것을 “북한이 개방에 나

231) “Interviews with Ambassadors-Russia,” The Korea Times, January 7, 1999, p. 1.

232) “해외전문가 종합진단: 김정일 북한, 생존의 조건,” 『신동아』(1994.9), pp. 198~199.

233) Leonid Moiseyev, “Russian Assessment and Policy,”(a paper at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, 25~26 November 1997, Seoul, Korea), p. 8 & 10.

234) “에브게니 바자노프 러 외교아카데미 부원장(신년기교).” 『조선일보』, 1997.1.17.



서더라도 외부의 영향력이나 체제 흔들기 공작에 쉽게 넘어갈 존재가 아님을 과시하고 강력한 통제하에 개방을 취하겠다는 신호”<sup>235)</sup>로 평가하였다.

한 국가의 개방은 곧 그 국가의 대외관계의 확대를 의미한다. 개방을 추진함에 있어서 그 국가는 자신이 가장 자신있거나, 이익을 극대화할 수 있거나, 혹은 생존과 발전을 위해 필요로 하는 분야에서부터 개방하려 할 것이다. 러시아는 북한의 물적·인적 자원을 고려할 때 경제분야가 개방을 추구하는 북한에게 있어서 가장 유리한 분야라고 보고 있다. 또한 러시아측은 북한과의 경제협력 확대는 북한 주민과의 정기적인 접촉 기회를 제공해 줄 것이고 그들에게 외부세계에 대한 보다 많은 접촉을 가능하게 할 것이며, 그것은 우리가 이미 다른 구사회주의권 국가에서 보았던 것과 같은 변화를 가져다 줄 것이라고 전망하고 있다. 또한 러시아는 북한과의 관계 및 북한내 사정을 고려할 때, 북한의 개방을 유도하기 위해 가장 적절한 접근방법이 ‘평화정책’이라고 주장하고 있다. 이는 북한에 대한 설득, 접촉과 대화, 관계의 제도화, 협력, 권고를 의미한다. 러시아측의 주장은 다음과 같다. “우선 북한이 국제사회와 보다 광범위한 경제관계를 추구하는 것이 그들의 경제난을 극복하는데 가장 큰 도움이 될 것이라는 것을 설득해야 한다. 이러한 설득과 아울러 국제학술회의를 비롯한 모든 수준에서 북한의 정부관리, 학자, 예술인 등과 지속적인 접촉과 대화를 유지하는 것이 필요하다. 이와 같은 접촉과 대화를 통해 북한과의 쌍무·다자간, 정부·비정부간의 관계를 제도화하는 데 합의를 도출해야 한다. 그 결과 경제, 생태계, 에너지 등 모든 비정치적 분야에 있어서의 협력과 궁극적으로 정치, 안보, 군축 등의 문제에 대한 협력이 가능해질 것이다. 이 단계에 오면 비로소 북한에 대해 그들의 행태와 정책을 전환하도록 적극적으로 권고할 수 있을 것이며, 이는 필요한 결과를 달성하기 위해서 점진적, 선택적으로 행해

235) 『중앙일보』, 1998.9.7.

져야 한다.”<sup>236)</sup>

그러나 러시아의 한반도문제 전문가들은 북한이 소련과 다른 동유럽 사회주의 국가들로부터 경험을 얻어 거부감을 갖고 있기 때문에 개혁이나 개방 같은 용어를 공식적으로 사용하지 않는 것이 바람직하다는 견해를 피력하고 있다.

#### (다) 대량살상무기 제거

전술한 바와 같이 한반도 비핵화정책을 추진하고 있는 러시아는 북한이 핵계획 실현에 대한 의도를 불명확하게 함으로써 주변국들을 긴장상태에 묶어두고 있다고 판단하고 있으며, 북한의 미사일 개발이 동북아 안보를 위협하고 무기경쟁을 유발할 것으로 우려하고 있다.

북한 핵문제와 관련, 러시아는 100억달러 이상을 소비한 북한의 핵개발 계획이 「제네바 기본합의문」으로 다소 동결되었으나 북한은 이미 1~2개 핵폭탄 제조를 위한 충분한 플루토늄을 확보한 것으로 평가하고 있다.<sup>237)</sup> 이러한 이유 때문에 1998년 5월 인도와 파키스탄이 핵실험을 강행하였을 때 러시아의 핵 및 한반도문제 전문가들은 북한이 일시적으로 동결된 핵개발 계획을 재시도할 가능성이 있는 지에 대해 논의한 것으로 알려지고 있다. 그 논의의 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 핵개발은 필연적으로 핵실험을 요하나 북한은 아직까지 핵실험을 하지 않았고 몇 년 전에 중국 영토에서 실험하고자 하였으나 중국 정부에 의해 거부되었다. 따라서 북한은 아직까지 핵폭탄을 보유하지

236) Alexander Zhebin, “「평화정책」의 재개: 대북개방 유도방안,”(민족통일연구원 주최 제3회 국제학술회의 발표논문, 1993.10.18), pp. 45~47.

237) “Reaction in Russia to Hwang Jang-yop’s Statements.” <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_6.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_6.txt)>.

않고 있다. 둘째, 그러나 논의 참여자의 다수는 만약 북한이 군사적 목적의 핵개발 계획을 시작했다면 「제네바 기본합의문」에도 불구하고 그 작업을 완전히 중단하지 않았다고 믿는다. 북한은 단지 연구와 개발의 속도를 늦추었고 이를 완전히 은폐하고 있다. 단지 ‘핵 방패’가 사회주의 국가의 생존을 보장할 수 있다고 믿기 때문이다. 셋째, 인도와 파키스탄의 핵실험이 비밀 핵개발 계획을 계속 하려는 북한의 결심을 강화시킬 것 같다. 넷째, 북한이 「제네바 기본합의문」의 이행을 중지하겠다는 위협 발언으로 미국 및 기타 이해당사국들로부터 더 큰 그리고 시간적으로 더 적절한 양보를 얻을 수 있기를 바라고 있다.<sup>238)</sup>

러시아는 북한이 핵 연구와 개발을 지속하고 있다고 추정하면서도도 금창리에 지하 핵시설을 건설중일 지 모른다는 미국의 주장에 대해서는 의문을 표시하였다. 러시아 전문가들은 그러한 주장을 입증할 어떠한 긍정적인 증거들도 갖고 있지 않으며 미국 정보자료들에 의해 제공된 위성 사진들이 건설작업 이외에 어떠한 것도 보여주지 못하고 있다는 입장이었다. 이와 유사한 작업은 다양한 목적으로 북한에서 지속적으로 행해지고 있으며 북한은 도처에 지하공장, 저장시설, 도로, 통신망 등을 건설하고 있다고 밝혔다. 따라서 금창리에서 이루어지고 있는 건설계획이 군사시설일 지 모르나 핵계획과는 무관하다는 것이 러시아의 기본적 입장이었다.<sup>239)</sup> 또한 아파나시예프 주한 러시아대사는 금창리 지하 핵의혹 시설과 관련, “압박적인 수단으로 북한시설을 사찰하는 것은 안된다”고 말해 러시아가 북한핵 강제사찰에 반대하고 있음을 분명히 하였다.<sup>240)</sup>

북한 미사일 문제와 관련, 구소련 「공산당중앙위원회 문서보관국」의

238) “The South Asian Tests and the North Korean Nuclear Program” <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_12.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_12.txt)>.

239) “The DPRK’s Alleged Construction of a New Nuclear Facility.” <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_13.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_13.txt)>.

240) 『동아일보』, 1999.2.1.

비밀문서(문서번호 28978)와 관련자의 증언에 의하면 북한은 1960년대에 소련공산당 중앙위원회에서 국방·군사문제를 담당하고 있는 브레즈네프를 통해 미사일 기술습득을 위한 인력과전에 성공했을 가능성이 큰 것으로 해석되고 있다.<sup>241)</sup> 이 결과 북한은 1980년대 초부터 탄도미사일 개발계획에 착수할 수 있었고 구소련제 단거리 미사일 「스커드 B」(사정거리 300km)의 개량형인 「스커드 C」(사정거리 500km)를 제조하여 실전 배치하고 있으며, 1단형 중거리 미사일인 「노동」(사정거리 1,000km)을 1993년 5월에 시험발사에 성공하여 생산하고 있다. 또한 북한은 2단식 미사일 「대포동 I」(사정거리 1,500km)과 「대포동 II」(사정거리 4,000km)의 개발을 진행하는 한편, 중동 지역에 생산된 미사일을 직접 수출하며 기술도 지원하고 있다. 이와 같은 북한의 미사일 개발과 수출 및 부품과 기술의 제3국 지원은 미사일 탄두에 핵이나 생화학무기를 탑재하는 경우 대량살상이 가능하기 때문에 미국을 비롯한 국제사회의 우려를 야기하고 있다. 러시아도 국가안보에 대한 위협들 가운데 심각한 위협을 제기하는 것을 무엇 보다도 자국과 국경을 접하는 나라들에서 혹은 가까운 지역에서 핵 및 다른 형태의 대량살상무기 생산기술과 운송수단의 확산이라고 생각하고 있다.<sup>242)</sup>

이러한 상황에서 북한은 1998년 8월 31일 함경북도 화대군 무수단리에서 다단식 「대포동 I」로 추정되는 중거리 미사일 발사시험을 실시하여 세계를 놀라게 했다. 러시아 정부는 그 발사체가 러시아의 배타적인 경제수역에 떨어졌다는 사실을 우려하면서 북한에 공식적인 설명을 요구하였다. 그리고 러시아 외무부 대변인은 북한의 미사일 발사실험가 이웃 국가에 심각한 우려를 불러일으키고 있다고 지적하고 동북아의 공동안보 및 안전 시스템 구축과 신뢰구축을 위한 다자간 회담의 필요성을 강조하였다.<sup>243)</sup> 또한 「러시아 방송」은 1998년 9월 3일 김대중 대

241) 「중앙일보」, 1999.8.30.

242) V. S. 마스니코프, 「러시아와 중국: 아태지역에서 동반자관계의 전망」, p. 7.

243) 「러시아 방송」, 1998.9.1. & 9.4.

통령이 정치, 경제, 인도차윈의 교류를 활발히 하면서 남북한 관계를 진전시킨다고 하는 이 때에 평양이 미사일을 실험한 것으로 그 관계증진이란 기회마저 무효로 되고 있다고 북한을 비난하는 태도를 보였다.

한편 1999년 8월 북경에서 개최된 중·러 안보관계 회의에서는 미·일의 TMD 체제를 자극하는 요인의 하나가 북한의 미사일 개발계획이라는 점을 지적하였다.<sup>244)</sup> 9월 12일 미국과의 베를린 회담을 통해 북한이 「대포동 2호」 미사일 시험발사를 유보하였을 때 러시아는 이를 ‘동북아시아는 물론 아·태지역 전반사태의 안정화를 내다보는 진일보’로 평가하고 “북한이 동의한 것은 이웃 나라들의 위구를 원만히 감안한 것으로 설명할 수도 있을 것이며 평양의 미사일 강령이 미·일의 TMD 구상을 부추겨주고 있을 것이라는 리·중의 위구도 풀어주고 있다”<sup>245)</sup> 라는 반응을 보였다.

#### (라) 북한의 대미·일 관계정상화 지지

러시아 정부는 김정일 정권이 당면한 커다란 문제 가운데 하나가 미국 및 일본과의 관계정상화라고 보고 있으며 미·북과 일·북간의 현재보다 더 나은 관계를 환영하고 있다. 또한 러시아는 북한이 대미 관계정상화를 대일 관계정상화 보다 우선시하고 있다고 평가하고 있다.

북한 지도부는 미국의 전략적 목표를 남한의 북한 흡수를 촉진하는 것으로 이해하고 있다는 것이 러시아의 판단이다. 이 때문에 북한은 한편으로는 미국과의 정치적, 경제적 접촉의 가능성을 확보하면서도 다른 한편으로는 북한에서 미국의 영향력 증가를 초래할 수 있는 모든 가능성을 가늠하면서 미국과의 관계를 조심해서 다루고 있다고 러시아측은 인식하고 있다.<sup>246)</sup> 북한이 미국과의 평화협정 체결을 주장하고 미·북간

244) 「러시아 방송」, 1999.8.25.

245) 「러시아 방송」, 1999.9.14.

제네바 핵합의가 이루어지고 한국전쟁중 전사한 미군 유해가 인도되며 4자회담이 개최되는 등 미·북간의 접촉이 증대되자 러시아는 양국간에 상호불신이 있다는 점을 강조하고 이를 견제하는 태도를 보여왔다.<sup>247)</sup>

그러나 이와 같이 미·북관계 접근에 부정적이었던 러시아의 태도는 1997년 말부터 변화되었고, 러시아 정부는 현재 미·북관계 정상화에 긍정적인 반응을 보이고 있다. 우선 모이세예프 러시아 외무부 제1아시아국 국장은 우리나라 『외교안보연구원』에서 개최된 국제학술회의에서 “러시아가 북한과 미국 및 일본간의 더 나은 관계를 환영하다”<sup>248)</sup>는 내용을 발표하였다. 북한이 미사일 시험발사를 유보하는 대신 미국이 대북 경제제재를 완화하기로 한 1999년 9월 12일 베를린 합의와 관련, 러시아는 미·북간의 이전 합의들은 실천에 옮겨질 것이고 동북아는 물론 아·태 지역 전반 사태의 안정이 진일보될 것으로 평가하였다.<sup>249)</sup> 이후 러시아 외무부 대변인은 공식 기자회견에서 “러시아는 워싱턴과 평양 사이에 합의중인 대화를 환영하고 있고 그러한 대화는 한반도와 한반도를 둘러싼 정치기후를 완화할 것이며 이는 최종적으로 양국관계의 정상화를 이룩하기 위한 조치로 될 것”이라는 성명을 발표하였다.<sup>250)</sup> 러시아는 미·북 수교는 평양이 안전과 관련된 미국의 희망사항을 준수할 때, 특히 미사일 개발계획을 완전 포기할 때 가능할 것으로 전망하고 있다.<sup>251)</sup>

일본은 대북관계에서 ‘역지와 대화’라는 양면정책을 내걸고 지금까지

246) V. P. 뜨까첸꼬, “한반도에서의 러시아의 이해관심,” pp. 1~2.

247) 『러시아 방송』, 1998.8.12.

248) Leonid Moiseyev, “Russian Assessment and Policy,”(a paper at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, 25~26 November 1997, Seoul, Korea, p. 9.

249) 『러시아방송』, 1999.9.14.

250) 『러시아방송』, 1999.10.21.

251) 『러시아방송』, 1999.9.21; V. P. 뜨까첸꼬, “한반도에서의 러시아의 이해관심,” p. 2.

역지 쪽에 주력해왔으나 한·미 양국의 ‘포괄적 대북 접근정책’ 이후 ‘무라야마 방북단’을 추진하는 등 대화 쪽으로 방향을 선회하고 있다. 이와 같은 일·북관계 접근에 대해 러시아 정부는 “더 나은 양국간 관계를 환영한다”는 기본입장만을 취하고 있다. 미·북관계가 발전되어 일·북관계가 지금보다 더 접근되면 러시아측으로부터 구체적인 반응이 나올 것으로 전망된다.

(마) 경협 확대 모색

러시아는 전술한 바와 같은 대북한 경제목표들을 실현하기 위해 북한국과 1996년에 다수의 협정과 양해각서들을 체결하였는데 이는 다음과 같은 사안들에 관한 것이었다.

- 소련 원조로 과거에 건설된 북한 기업과 러시아 기관들 간의 협력 관계 활성화 (김책 야금공장, 자동차 배터리 공장, 극소전기 엔진을 생산하는 기업들)
- 북한 마그네사이트 광상의 공동 개발
- 야쿠티아 석탄광상의 공동개발
- 러시아 극동에서 벌목과정의 정상화
- 러·북간 화물선 해운로의 재개
- 북한을 관통하는 야쿠티아-한국 간 가스 파이프라인의 건설
- 러시아에 대한 북한 채무의 상환
- 양자 교역에서 청산과 구상 방법의 창설
- 공동투자 기업의 설립(현재 약 40개 있음)
- 러시아 농업, 건설, 광산에서 북한 노동자들의 이용
- 북한에 건설된 구소련 기업들의 기술적 현대화<sup>252)</sup>

---

252) “Russia’s Policy towards the DPRK” <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_3.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_3.txt)>. (13 Aug. 1998).

## &lt;표 IV-4&gt; 남북한에 대한 러시아의 교역실적

(단위: 백만달러)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
대한국	수출	369.7	577.3	494.5	974.8	1,229.7	1,892.9	1,810.3	1,503.6	998.6
	수입	519.1	625.1	364.6	601.2	961.9	1,415.9	1,967.5	1,767.9	1,113.8
	계	888.8	1,202.4	859.1	1,576.0	2,191.6	3,308.8	3,777.8	3,271.5	2,112.4
대북한	수출	701.5	193.7	227.1	169.0	51.4	70.1	35.8	73.5	66.9
	수입	440.5	171.0	65.2	54.0	43.7	15.3	29.0	17.2	17.0
	계	1,142.0	364.7	292.3	223.0	95.1	85.4	64.8	90.7	83.9

주: 1990년과 1991년은 구소련의 남북한에 대한 교역실적이다.

출처: 대외경제정책연구원, 『지역경제』와 『구조경제』; ロシア東歐貿易會, 『ロシア東歐貿易 調査月報』 등.

러시아의 북한에 대한 교역 규모는 <표 IV-4>에서 보는 바와 같이 1992년 이후 계속 감소되어 1996년 6,480만 달러로 최저점에 달했고 1997년 9,070만 달러로 약간 증가하다가 러시아의 모라토리움이 선언되는 1998년에 다시 8,390만 달러로 감소하였다. 그러나 러시아는 1998년 현재 북한과의 교역에서 약 5,000만 달러의 흑자를 보고 있다. 러시아 정부는 외국과의 쌍무적인 정부간 통상, 경제 위원회 및 과학, 기술위원회 등을 이끌게 될 각료들을 1999년 6월 확정 발표했는데 북한을 필리포프 교육장관이 담당하게 되었다.

투자분야와 관련, 1996년 10월 러시아 정부는 북한과 5년 기한의 「투자장려 및 호상보호협정」을 체결함으로써 경제적 유대를 강화하고 수산업 분야 협조에 관한 공동위원회를 개최하여 양국간 어획할당량, 어로, 양어, 양식 등에서의 협력에 합의하였다. 경제분야에서의 협력관계를 복원하려는 양국의 노력은 1997년에도 계속되어 4월 「과학기술협력의정서」, 9월 「이중과세 방지협정」 등이 체결되었다. 1998년에는 러시아



의 북한에 대한 수산물 가공 지원사업이 본격화되었고 러시아 정부가 북한에 대해 쿠릴열도에서의 어로를 허용하는 등 어업분야에서의 협력 관계가 지속되었다. 에너지 분야의 경우, 북한 금속공업부와 러시아 석탄수출회사 「머큐리」(Merkuri)사 간에 김책 제철소에 대한 코크스탄 공급계약을 4월 체결하였고 평양시의 주된 전력 공급원인 평양 화력발전소 재건설에 러시아 기술진이 참여하는 계획이 7월 발표되었다.<sup>253)</sup> 그네즈딜로프 나호드카 시장과 고성국 나호드카 주재 북한 총영사는 1999년 3월 북한과 연해주 도시들 간의 경제 및 문화연계, 나호드카에 북한 건설공들에 의한 1만석 축구장 건설 문제 등을 논의하였다. 또한 러시아의 거대 석유업체인 「유스코-페트롤륨」사 대표단이 4월 비밀리에 북한을 방문하여 디젤유 공급문제를 논의한 듯하다는 「이타르 타스」 통신의 4월 29일 평양발 보도가 있었다.<sup>254)</sup> 러시아 극동의 기술자들이 작업에 착수하여 신포의 콩치 통조림 공장이 1999년 후반기에 재가동되었다. 총생산량의 70%는 러시아에 수송되고 나머지는 북한측이 처분하도록 계약된 이 공장은 러시아와 합작으로 건설된 것으로 명태 통조림도 생산할 계획이다. 러시아 극동지역의 회사들이 북한의 낮은 과세와 값싼 노동력 그리고 범죄요인의 부재 때문에 북한내에서의 사업에 관심을 보이고 있는 것으로 분석되고 있다.

러시아는 북한의 경제난에 대해서도 관심을 표명하고 있다. 러시아 연방하원인 국가두마는 1998년 3월 식량, 연료, 의약품난에 시달리고 있는 북한에 인도적 지원을 촉구하는 결의안을 채택하여 정부에 전달한 바 있으며, 연해주는 북한 주민을 돕기 위한 모금운동을 벌여 모은 식량 등 원조물자 60여톤을 북한측에 4월 말에 전달하였다.<sup>255)</sup> 또한 박의춘 주러시아 북한대사가 1999년 초에 노보시비르스크 주를 방문하여 주 정부에 식량과 씨감자 지원을 요청한 것으로 알려지고 있다.

253) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1998~1999』(1998), pp. 60~61.

254) 「조선일보」, 1999.5.9.

255) 민족통일연구원(1998), p. 61.

## (바) 남북평화협정의 지지

러시아는 40여 년간 유지되어온 정전협정이 시대에 뒤떨어진 것이긴 하지만 새로운 평화체제가 구축될 때까지는 정전체제가 유지되어야 하며 평화협정이 남북한간에 체결되어야 한다고 주장함으로써 한국정부의 입장을 지지하고 있다. 4자회담과 관련, 러시아 정부는 처음에는 이를 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 최근에는 기정사실로 받아들이는 경향을 보이고 있다. 그러나 러시아의 기본입장은 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 것이다.

북한은 1991년 3월 유엔사측이 군사정전위원회의 유엔사측 수석대표를 한국군 장성으로 임명한 것을 구실로 군사정전위원회 본회의 개최를 거부하고 미국과 평화협정 체결을 주장하면서 이후 중립국감독위원회 대표단의 철수와 사무실 폐쇄, 「조선인민군 판문점 대표부」의 일방적 설치, 판문점 공동경비구역에 무장군인 투입 등을 통해 정전체제의 무실화를 기도하였다. 이 당시, 러시아 외무부 대변인은 한반도 정세에 우려를 표명하고 북한의 정전협정 파기결정을 한반도 안정 자체를 파괴하는 것이라고 강조하는 한편, 정전협정이 한반도의 안정을 보장할 새로운 장치가 나올 때까지 준수되어야 한다는 입장을 취하였다. 전술한 바와 같이 한반도 안정유지를 중시하고 있는 러시아 정부는 “정전협정이 완벽한 것은 아니지만 벌써 43년간 한반도의 평화를 유지해 왔기 때문에 그런 의미깊은 정전협정을 하루 사이에 무효로 할 수 없다”는 것이었다.<sup>256)</sup> 한반도 정전체제에 대한 이러한 러시아 입장은 현재까지도 지속되고 있다. 아파나시예프 주한 러시아 대사는 다음과 같이 밝히고 있다. “1953년 체결된 정전협정에 기초한 현재의 평화체제가 시대에 뒤쳐져 새로운 체제로 대체되어야 한다는 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 현재의 평화체제는 한반도 내외의 현실에 맞지 않습니다. 그러나

256) 「러시아 방송」, 1996.4.10.

정전협정은 국제적으로 인정된 유일한 협정으로 한반도의 평화를 보장해왔기 때문에 새로운 협정체결은 매우 신중하게 논의될 필요가 있습니다. 같은 이유로 정전협정의 모든 당사국들은 새로운 평화체제가 완성될 때까지 협정을 준수해야 할 것입니다.”<sup>257)</sup>

4자회담에 대한 러시아의 입장과 관련, 한·미 양국이 1996년 4월 16일 4자회담을 제의하였을 때 러시아는 제2차세계대전과 전후시대에 한반도문제에서 긴밀히 연관되어 왔었고 현재에도 한반도의 이웃으로서 강력한 안보적, 정치적, 경제적 이해를 갖고 있기 때문에 자국이 배제된 4자회담에 반대한다는 입장을 분명히 하였다. 특히 데무린 러시아 외무부 대변인은 같은 날 “한반도 평화논의에 러시아를 배제시킨 것을 유감스럽게 생각한다”<sup>258)</sup>고 불쾌한 반응을 나타내었다. 이와 같이 러시아 정부는 처음에는 4자회담에 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 4자회담 본회담이 연속 개최됨에 따라서 최근에는 명백히 지지를 하지는 않으나 기정사실로 받아들이고 있는 경향을 보이고 있다. 모이세예프 러시아 외무부 제1아시아국 국장은 “러시아는 4자회담이 잘 되기를 바란다. 이 회담의 참여국들이 남북한에 수용 가능한 실질적인 결과들을 이루어낸다면 모스크바는 그러한 결정을 지지할 것이다”<sup>259)</sup>라고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 “4자회담은 일시적 조치이지 모든 문제를 해결할 수 있는 기구는 아니다. 실제로 4자회담은 지금까지 그다지 진전을 보지 못하면서 정치적, 경제적, 군사적, 문화적 문제가 많음을 확인하는데 그치고 있다”<sup>260)</sup>는 것이 현재 러시아측의 반응이다. 이와 같은 배경에서 러시아는 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 종전의 입장을 견지하고 있다. 다자간 국제회의 개최에 대한 러시아 주장의 근거는 첫째, 미·북 제네바 핵합의에도 불구하고 한반도 비핵화와 안전문제가 완전히 해결된 것은 아니라는 점,

257) Evgeny Afanasiev 주한 러시아대사, 앞의 글, pp. 6~7.

258) 『조선일보』, 1996.4.23.

259) L. Moiseyev, “Russian Assessment and Policy,” p. 5.

260) G. Toloraya, “Russian Policy on Korean Peninsula,” pp. 138~139.

둘째, 한반도와 접경하고 있으며 유엔안보리 상임이사국인 러시아도 한반도문제에 중요한 이해 당사국이라는 점, 셋째, 미국과의 대화만을 고집하는 북한의 주장이 현실성 없다는 점 등이다.<sup>261)</sup> 자국이 제외되어 있는 4자회담을 반대하고 상기와 같은 다자간 국제회의 개최를 주장하는 러시아의 실질적 의도는 평화체제 구축이나 통일 등 한반도문제 해결과정에서 일정한 역할을 하려는 데 있는 것으로 분석된다.

---

261) 이그나텐코 러시아 부총리 인터뷰 『조선일보』, 1996.4.15; 데니소프 러시아 외무부 제1아시아국 부국장 인터뷰 『조선일보』, 1996.5.23 등 참조.

## V. 주변 안보·외교환경 조성방안

### 1. 기본방향

한반도의 갈등과 대립구조는 남북한관계 차원의 문제에 국한된 것이 아니라 주변국들의 이해관계 대립으로 인하여 심화되어 왔다. 따라서 한반도에서 남북한간 화해협력을 조성하고 평화공존체제를 구축하기 위해서는 남북한 당사자의 노력이 필요할 뿐만 아니라 미, 일, 중, 러 등 주변국의 협조와 지지가 요구된다. 특히 정상회담을 통해 남북한이 관계개선을 도모해 나가기로 합의한 후 주변 4강이 한반도를 둘러싸고 공전의 외교전을 전개하고 있는 사실을 고려해 보더라도 대북 포용정책 추진과정에서 주변국 협력유도 방안을 강구할 필요성이 절실히 요구되고 있다.

먼저 한반도 평화와 안정유지가 동북아 정세안정에 직결되어 있다는 점을 주지시키는 노력을 전개해야 한다. 현재 주변 4국들 모두가 한반도에서 안정과 평화가 유지되어야 한다는 데는 공감하고 있지만, 한반도 평화와 안정유지 방법면에서는 상이한 입장을 보이고 있다. 주변국들은 ‘한반도문제의 국제화’를 통해 한반도의 평화와 안정을 유지해야 한다는 것이다. 따라서 한국은 한반도의 진정한 평화와 안정을 위해서는 한반도문제가 일차적으로 남북한 당사자간에 의해서 해결되어야 한다는 점을 강조하면서 북한과 직접 대화의 폭을 넓혀가야 한다.

둘째, 통일이후 한국이 주변국들에게 위협을 제기하지 않을 것이라는 점을 강조해야 한다. 통일한국이 주변국들에게 우호적이고 동북아지역 안정에 기여하는 국가가 될 것이라는 점을 주지시킴으로써 한반도 평화체제 구축 등 한반도문제 해결과정에서 미, 일, 중, 러의 지지를 유도하기가 용의해질 것이기 때문이다.

한반도에 대한 미, 일, 중, 러의 이해관계가 상충되는 부분이 적지 않기 때문에 한반도문제가 어떻게 해결되느냐에 따라서 주변국들의 입장이 다르게 표출될 수 있다. 최근 미·일이 ‘신안보협력지침’과 TMD 공동연구개발을 통해 동북아 안보질서를 주도하려 하고 한·미·일이 공조체제를 강화하고 있는데 대해 중국과 러시아가 우려하고 있다는 점을 고려해야 한다.<sup>262)</sup>

아울러 향후 동북아질서가 중·일간의 경쟁구도에 의해서 좌우될 수 있다는 점에서도, 한국은 남북 화해협력 활성화 등 한반도문제 해결과정에서 주변국들에게 균형있는 외교자세를 구사해야 한다. 주변국들의 지지와 협력을 유도하기 위해서는 한국이 냉전시대처럼 특정 강대국에게 일방적으로 경사된 태도를 보여서는 안된다. 지역 강대국인 중국과 일본간 갈등이 심화되지 않도록 조정역할을 행사함으로써 한반도에 미칠 부정적 영향을 미연에 방지할 필요도 있다.

물론 한국이 주변국들에게 균형적인 자세를 취함으로써 주변국 모두로부터 지지를 확보할 수 있지만, 한·미 공조의 틀을 깨뜨리면서까지 중국과 러시아와의 정치·안보적관계를 확대해야 한다는 것은 아니다. 21세기 초반까지는 미국이 동북아를 포함한 세계질서를 주도해 나갈 것으로 예상된다는 점에서, 한국은 미국과의 관계를 손상시키지 않는 한도내에서 일본, 중국, 러시아와 균형있는 외교를 전개해 나가야 한다. 한·미동맹은 안정유지 역할 뿐만 아니라 한국이 대중·일·러 정책을 전개하는 데에도 긍정적으로 작용하는 측면이 있다.

셋째, 남북한간 군사적 신뢰구축 분위기 조성을 위한 주변국의 협조를 유도해 내야 한다. 북한의 내부요인이 북한으로 하여금 재래식 군사

262) 1999년 12월 엘친 러시아 대통령의 중국방문시에도 중국과 러시아가 미·일이 공동으로 추진하는 ‘전역미사일방어체제’ 구축문제에 부정적으로 보고 있다는 사실이 확인되었다. “中俄相互支持維護統一,” 『文匯報』, 1999.12.11.

력 증강과 대량살상무기 개발정책을 지속하도록 하는 근본적 원인으로 작용하고 있지만, 한·미동맹과 주한미군에 대한 위협인식도 북한의 군사정책에 일정부분 영향을 미쳐왔다. 따라서 한국은 미국과의 확고한 공조체제를 유지하면서도 한·미동맹관계를 탈냉전시대에 부합하는 미래 지향적 방향으로 조정하고,<sup>263)</sup> 북한과 중·러에 대해서는 주한미군과 한·미동맹에 대한 긍정적 이해를 유도해야 한다.

주한미군과 한·미동맹에 대한 북한과 중·러의 이해를 확보하기 위해, 한국은 우선 북한의 군사책임자와의 대화, 남북한간 군사직통전화 가설, 비핵화 의지 천명, 적정한 군사비 책정, 대북 군사위협 포기 선언 등 전향적인 자세를 취해야 한다. 이에 대응하여 북한에게 군사비를 감축하고, 생화학무기금지조약과 핵실험전면금지조약 참여와 미사일 개발을 중단하도록 하기 위해 대미·일 안보협력체제를 유지하면서 중국과 러시아와도 쌍무 안보대화를 확대해 나가야 한다.

넷째, 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하는데 주변국들이 적극 동참하도록 해야 한다. 북한의 대미·일 관계개선은 궁극적으로 북한의 국제고립을 완화시켜 북한의 대외개방을 촉진시키는 계기가 될 수 있다. 대미·일 관계개선 이후 북한은 폐쇄적 경제체제를 고수하기보다 시장경제체제의 장점을 점진적으로 수용하게 될 것이다. 북한이 국제고립에서 해소된다면, 북한은 한국에 대해서도 보다 자신감을 갖게 되어 남북대화에 지속적으로 응하게 될 것이다.

따라서 한국은 북한의 대미·일관계 개선과 북한의 국제(경제)기구 가입을 적극 지원해야 한다. 한반도 내부 및 주변상황의 변화와는 상관없이 북한에 대한 화해협력정책을 일관적으로 추진해야 한다. 북한에 대한 포용정책을 통해 한국이 북한을 흡수하거나 전복하려 하지 않는다

263) 향후 한·미동맹체제 재조정 문제에 대한 자세한 논의는 박종철, 『남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책 방향』(서울: 통일연구원, 1998), pp. 68~76 참조.

는 점을 학습시켜 나가야 한다. 한국의 이러한 대북정책은 주변국 특히 북한과 군사동맹관계를 유지하고 있는 중국의 한반도정책에도 긍정적인 영향을 줄 것이다.<sup>264)</sup> 한국이 북한에 대해 포용정책을 일관적으로 추진하는 것은 한반도 냉전구조 해체에 대한 주변국의 협력을 유도하는 가장 현실적인 대안이 될 수 있다.

다섯째, 동북아지역 차원의 협력안보를 강화해 나가야 한다. 협력안보는 특정국가를 겨냥하지 않고 국가간 신뢰를 쌓아 분쟁발발을 사전에 예방하기 위한 것이다. 한반도를 둘러싼 동북아에서 분쟁 예방을 위한 대화가 확대되고 이를 통해 지역국간의 신뢰가 구축될 수 있다면, 이는 한반도의 냉전적 대립을 해소하는 데 건설적 영향을 미칠 수 있다.

동북아에서 협력안보체제가 정착된다면, 이는 한·미동맹, 미·일동맹 및 한·미·일 안보협력체제에 대한 북한과 중국의 의혹을 불식시키는데 기여할 수 있을 것이다. 마찬가지로, 이는 중·러간 ‘전략적 협력동반자 관계’와 중·북간 군사동맹조약에 대한 한·미·일의 경계심을 해소하는 데에도 도움을 주게 될 것이다. 남북한과 미·중이 참여하는 4자회담도 협력안보의 장으로 볼 수 있으며, 이를 재가동함으로써 남북 정상회담이후 남북관계의 급진적 변화에 대한 미·중의 우려를 해소시킬 수도 있을 것이다.

유럽안보협력기구처럼 동북아 국가들도 양자 차원의 안보대화 뿐만 아니라 다자 차원의 안보협력대화를 활성화 하여 역내 신뢰관계를 구축하고 분쟁의 소지를 줄일 수 있다. 그런데 동북아지역에서는 국가들 간에 다양한 이해, 문화, 역사적 전통이 공존하고 있기 때문에 구속력을

264) 실제로 중국은 1998년 11월 김대중 대통령 방중시 한국정부의 대북 ‘햇볕정책’이 남북한간 갈등을 해소하는데 긍정적으로 기여할 것이라면서 긍정적으로 평가하였다. 이후 중국은 한반도 평화문제 논의를 위한 4자회담에서 건설적 역할을 행사하고, 북한의 장거리미사일 발사를 저지하려는 한국의 노력에도 협력하였다.



가진 안보협력기구를 조성하기가 쉽지 않다. 따라서 우선 양자간 신뢰 구축 노력이 선행되어야 하며, 느슨한 형태의 다자안보협력대화를 추구함으로써 역내 모든 국가들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 주변4국 차원

#### (1) 대미정책

조명록 특사의 워싱턴 방문과 올브라이트 미 국무장관의 평양 방문은 미·북관계가 페리 프로세스에 따라 관계정상화를 향해 나아가고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 클린턴 행정부의 대북정책을 비판해 온 공화당 부시 후보가 대통령 선거에 당선됨으로써 최근 급진전 되던 미·북관계는 제동이 걸리게 되었다. 2001년 1월 공화당 행정부가 출범하면 미국의 대북정책은 일단 전면적으로 재검토될 것이다.

미국의 외교전통과 남북관계의 현실을 고려해 볼 때 대북정책의 기초가 급격히 변화하기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 부시 행정부 외교·안보팀의 보수적인 성향을 고려해 볼 때 미국의 대북 협상 자세는 상호주의원칙을 엄격히 적용함으로써 보다 강경한 방향으로 선회할 가능성이 높다. 따라서 한국 정부는 새로운 공화당 행정부의 외교·안보 실무자들을 적극 설득하여 미·북관계가 남북관계 개선 속도에 병행하여 진전될 수 있도록 적극적인 외교활동을 전개해야 한다. 대북정책을 둘러싼 한·미 공조관계를 강화하기 위해서는 기존의 한·미 협의기구를 강화하거나 그 수준을 높이는 방안을 적극 고려해야 한다. 예를 들자면, 현재 차관보급 대표로 운영되고 있는 한·미·일 '3자 조정·감독그룹'(TCOG)의 수석대표 직위를 차관급으로 격상하여 양국간 정책조율을 더욱 긴밀하게

하여야 한다.

향후 미·북협상의 최대 현안은 북한 미사일 문제가 될 것이다. 그러나 미사일 문제를 둘러싼 미국과 북한의 협상은 단기간내에 급속한 해결책을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 북한측은 미사일 실험발사 유보 이상의 양보는 금전적 보상을 요구하고 있는 반면, 미국은 미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 원칙적으로 거부하고 있기 때문이다. 따라서 미사일 협상은 북한이 미사일 개발·수출을 중단함으로써 혜택을 받을 수 있는 일본·이스라엘 등이 보상책을 마련하는 방향으로 타협안을 마련하는 것이 바람직하다. 그리고 북한 핵·미사일 문제의 완전한 해결은 미·북관계가 꾸준히 개선되어 국교가 정상화되는 시점에서 찾는 것이 바람직하다는 점을 미국측에 대해 적극 홍보하여야 한다.

북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 미국이 대북 경제제재 완화조치를 더욱 확대하여 서방 기업의 대북 투자를 활성화시켜야 한다. 따라서 한국은 미국 기업과 한국 기업의 합작투자를 적극 유도하여 다른 외국 기업들의 대북투자도 급속히 증대될 수 있도록 노력해야 한다. 이와 함께 미국 정부로 하여금 국제테러국가 명단에서 북한을 삭제하도록 노력하는 한편, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관을 통해 대북 개발자금 지원을 추진해야 한다.

한·미 양국은 4자회담에서 군인사의 상호방문 및 군사정보의 교류 등 미·북간 군사적 신뢰구축조치에 북한측이 호응하도록 노력을 기울여야 한다. 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 4자회담에서 북한의 핵사찰 수용 및 미사일 수출 포기, 남북한 군비통제, 주한미군의 역할 변경 등 남북한 군사·안보 문제를 포괄적으로 논의할 수 있을 것이다.

대북 포용정책은 남북정상회담을 성사시켰고, 미·북관계도 급진전될

가능성을 보여 주었다. 미국의 새로운 공화당 행정부도 클린턴 행정부가 추진해 온 대북정책의 연장선상에서 북한과의 관계를 점진적으로 개선시키는 것이 한반도의 안정을 추구하는 미국의 동북아 전략에 도움이 된다. 즉, 대북 포용정책은 결과적으로 미국의 국익에 유익하다는 것이 증명되었다. 따라서 우리는 미 국내 여론이 남북관계 개선과 병행하여 미·북관계 개선을 적극적으로 지지하도록 한·미간 학술회의, 의원외교, 미국내 로비활동 등을 통한 홍보활동을 적극 전개해야 한다.

미국 대통령 선거에 따른 정권교체에도 불구하고 미·북관계 및 남북관계 변화의 가장 큰 변수는 여전히 북한의 태도이다. 미국 공화당 인사들이 우려하는 바와 같이 남북정상회담 이후 북한의 태도 변화가 단지 전술적인 변화에 불과하다면 미·북관계는 조만간 교착상태에 빠지게 될 것이다. 그러나 유럽국가들과도 개방외교를 적극 추진하고 있는 북한의 최근 행태에 비추어 보면 향후 북한은 미국과의 협상에서 보다 전향적인 자세를 보일 것으로 전망된다. 이와 같이 향후 미·북관계는 일단 조심스러운 낙관적인 견해를 가지고 전망해 볼 수 있지만 미국과 중국·러시아의 관계 변화가 한반도에 어떠한 영향을 미치게 될지 불확실한 상황이다. 따라서 우리는 한·미 안보협력관계를 축으로 하여 대북 포용정책을 지속적으로 추진하는 한편, 동북아 다자간 안보대화도 주도하여 한반도 주변정세의 유동성에서 초래되는 불확실성을 최소화하도록 해야 한다.

## (2) 대중정책

중국은 남북한과 국교를 유지하고 있는 나라이며, 현재까지도 북한과 군사동맹조약을 체결하고 있는 독특한 지위에 있다. 1990년대 들어 중국은 한반도의 안정과 평화유지를 한반도정책의 근간으로 추진하면서 한국과도 정치·안보관계를 확대해 나가고 있다. 그러나 중국은 아직까지도 엄연히 북한에 대해 막대한 경제지원과 외교적 협력을 제공하고,

자동군사개입조항을 담은 군사동맹조약을 유지하고 있다. 나아가 중국은 경제개혁·개방을 통해 축적한 경제력과 동아시아에 대한 정치적 영향력을 바탕으로 한반도문제 해결과정에 일정 역할을 행사하고자 하고 있다. 중국은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 문제 논의를 위한 4자 회담에도 적극 참여하여 건설적 역할을 행사하여 왔으며, 북한의 핵과 미사일문제 해결과정에서도 적지 않은 역할을 했다.

아울러 중국은 한반도 냉전구조 형성·심화 과정에도 깊이 개입해 왔다는 점에서,<sup>265)</sup> 한반도문제 해결과정에서 배제되는 것을 원하지 않을 것이다. 중국은 한반도문제 해결과정에 참여하여 자국의 의사가 반영되도록 할 것이다. 이처럼 한반도문제 해결과정에서 중국의 역할을 무시할 수 없는 바, 중국의 협력유도를 위한 한국의 정책은 다음과 같은 방향으로 전개되어야 한다.

첫째, 남북한관계 개선을 위한 중국의 건설적 중재역할 행사를 지속적으로 요청해야 한다. 한반도문제는 원칙적으로 남북한에 의해서 해결되어야 하는 사안이지만, 한국은 우회전략을 모색할 필요가 있다. 한·중 수교 이후 북한에 대한 중국의 영향력이 상당부분 약화된 것은 사실이나, 중국이 북한에 제공하는 전략물자가 북한체제 유지에 크게 기여하고 있다는 점에서 중국은 아직도 북한의 변화를 촉구할 수 있는 위치에 있다.<sup>266)</sup> 따라서 한국은 남북관계 개선을 위해 중국채널을 계속 효과적으로 활용해야 한다.

중국의 핵심 정책은 중국공산당 정치국상무위원회와 당 중앙외사영도소조에 의해서 결정되므로, 한국은 이들 기구에 참여하는 중국공산당 핵심 지도부와의 교류를 확대해야 한다. 아울러 정책집행기관인 당 중

265) 중국은 해방이후 북한정권의 수립과정과 1950년 한국전쟁 및 1953년 정전협정에 참여하였으며, 1954년 제네바에서 개최된 한반도문제 논의를 위한 국제회의에도 대표를 파견하였다.

266) 중국의 대북 영향력과 관련한 보다 구체적인 논의는 김태호, “탈냉전기 중국의 대북 영향력 동향과 전망,” 『國防論集』, 제42호(1998년 여름), pp. 103~135 참조.

양대의연락부, 외교부, 국방부 및 대외경제협작부의 지도자들과도 정례적인 교류·협력채널을 구축·가동해야 한다.

둘째, 북한의 대미·일 관계개선에 대한 중국의 적극적인 지지를 유도해야 한다. 중국은 북한의 대외고립이 북한의 대외개방을 저지하고, 한국에 대해 적대시정책을 지속하도록 함으로써 한반도의 긴장을 완화하는데 장애가 되고 있다고 판단하여, 북한의 대미·일관계 개선을 공개적으로는 지지하고 있다. 심지어 중국은 북한과 미·일에게 상호간의 관계개선을 권유하고 있다. 그러나 중국의 일부 전략가들은 미·북, 미·일관계가 너무 급진적으로 발전되는 데 우려를 표명한다.<sup>267)</sup>

중국이 내심으로 미·북, 일·북관계 개선을 경계하는 근본적인 이유는 미·일의 한반도정책에 대해 의혹을 갖고 있기 때문이다. 따라서 미·북, 일·북관계 개선이 남북한간 화해협력을 증진시키는 데 기여하도록 하려면 한반도문제 논의를 위한 한, 미, 일, 중간의 양자간 또는 다자간 논의의 장을 마련할 필요가 있다. 동북아 차원의 다자안보대화를 활성화함으로써 역내국가들간의 상호 불신을 해소해 나가야 한다.

셋째, 북한의 개방과 변화유도를 위한 중국의 영향력 행사를 촉구해야 한다. 중국은 북한에 대해 불가피하게 매년 상당량의 식량과 원유등을 제공해 주고 있는 나라로서 북한을 부담으로 여기고 있다. 그렇지만, 중국은 북한에 대한 내정간섭을 꺼리면서 북한의 개방을 유도하는데 소극적인 자세를 보여왔다.

중국으로 하여금 북한의 정책변화를 유도하는데 보다 적극적인 자세를 취하도록 하기 위해서는, 한국이 북한을 흡수통일하려는 의도가 없

267) 중국의 일부 학자들은 미국이 북한에 대해 개입정책을 전개하는 중요한 이유 중의 하나는 북한의 대미 의존도를 증대시켜 북한에 대한 미국의 영향력을 확대하려는데 있다고 주장한다. 安洪泉, “調整中的美國對朝鮮政策,” 『現代國際關係』, 1999年 第7期(1999.7), p. 24.

다는 점을 강조해야 한다. 중국은 동유럽 사회주의와 소련 붕괴이후 서방국가들의 대중정책을 ‘화평연변(和平演變)’정책으로 간주하여 경계해왔던 바, 한국이 북한을 개방으로 유도하려는 목적은 한반도의 평화와 안정을 유지하려는 데 있다는 점을 역설해야 한다. 나아가 북한이 개방으로 나오게 되면 중국 동북삼성지역에 대한 한국의 투자가 확대되어 한·중간 경제교류·협력에도 유리하게 작용할 것이라는 점을 주지시키는데 외교력을 발휘해야 한다. 남북한과 중국 3국을 연결하여 경제를 발전시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 주한미군과 한·미동맹에 대한 이해를 유도해야 한다. 중국은 미국의 세계패권을 반대하고 동아시아에 주둔하고 있는 미군이 장기적으로 철수해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 주한미군이 한반도의 안정유지에 기여하는 측면도 있다고 보지만, 한반도에서 진정한 평화가 정착되도록 하기 위해서는 한반도에서 미군이 철수하고 한·미동맹이 변화되어야 한다는 견해를 가지고 있다.<sup>268)</sup>

따라서 한국은 주한미군이 동북아시아와 한반도의 안정과 평화에 기여하는 측면이 있다는 점을 주지시켜야 한다. 세계에서 유일하게 북한과만 군사동맹관계를 유지하고 있는 중국은 양자동맹을 냉전시대의 잔재로 인식하고 있고, 특히 최근 미·일동맹 강화를 중국견제 의미로 받아들이고 있다.<sup>269)</sup> 중국은 한반도 통일 이후 주한미군이 철수해야 한다는 점을 시사하면서 주한미군에 대해 경계하고 있다. 한·미동맹과 주한미군에 대한 중국의 소극적인 자세를 완화시키기 위해서는 한·미동맹의 성격을 점진적으로 미래지향적인 방향으로 조정해야 할 것이다.

아울러 한국은 중국과의 군사안보협력을 확대해 나가야 한다. 한·중

268) 譚取榮, “關於消除朝鮮半島冷戰結構問題,” 통일연구원-中國現代國際關係研究所 워크샵 발표논문(서울: 아카데미하우스, 1999.10.26), pp. 5~6.

269) 미·일동맹 강화에 대한 중국의 부정적 입장에 대해서는 張德眞, “論美國歐亞大陸戰略,” 『人民日報』, 1999.6.4; “日美簽針對別國防務協議,” 『文匯報』, 1998.4.29 등 참조.

국방장관 회담을 정례화하고, 미국과의 협의하에 한·중이 군사훈련을 상호 통보하고 참관단을 상호 교환하는 한편, 군장교 교환방문 프로그램을 지속적으로 확대할 필요가 있다. 미·일 군사동맹 강화라는 동북아 안보정세 변화에 대응하여 중국도 한국과의 안보협력 확대 필요성을 갖고 있다. 한·중 사이의 안보협력 확대는 중·북한간의 군사동맹의 강도를 약화시키고 한반도 평화에 대한 중국의 건설적 역할을 유도하는데 크게 기여하게 될 것이다.

다섯째, 한반도 평화체제 구축을 위한 중국의 협력을 요청해야 한다. 기존 4자회담에서 중국과의 양자 차원의 사전·사후 대화를 계속 확대해 나가는 한편, 북한과의 군사동맹조약의 성격변화를 촉구할 필요가 있다. 한·중수교 이후 중국과 북한간의 군사동맹조약의 강도가 약화된 것은 사실이지만, 양국은 아직도 매년 7월 군사동맹조약 체결을 기념하면서 군사적 결속을 대내외에 과시하고 있다. 특히 중·북 군사동맹조약 제2조에 자동군사개입조항을 포함하고 있는 바, 북한의 요청이 있을 경우 중국은 북한에 군사력을 파병할 수도 있다. 한반도에서 냉전적 유산이라고 할 수 있는 중·북 군사동맹의 성격변화, 특히 자동군사개입조항의 삭제나 변경이 필요하다. 이와 관련, 한국은 중국에게 중·북 군사동맹을 탈냉전시대에 부합하는 방향으로 변경해야 한다는 점을 설득해 나가야 한다. 물론 중국이 한국의 이러한 요구를 수용하도록 하기 위해서는 한·미동맹체제에 대한 성격변화가 있어야 할 것이다.

한·중간의 안보협력이 확대되고 중·북한간 군사동맹조약의 성격변화가 나타나게 되면, 한·중간에 불가침합의서나 한·러간의 경우처럼 기본관계조약 체결을 강구할 수 있을 것이다. 이는 향후 가능할지도 모르는 미·북 사이의 평화협정 또는 불가침합의서 체결에 대응하는 차원에서도 추진할 필요가 있다.

마지막으로 동북아 다자안보협력대화에 대한 중국의 적극적인 역할

을 유도해야 한다. 지역 다자안보협력대화는 한반도를 포함한 역내 안보불안 요인을 사전에 예방·해소하고 평화분위기를 정착시키는데 크게 기여할 수 있다. 특히 한반도의 냉전구조는 동북아지역 차원의 냉전적 대립구조와 연계되어 심화되어 왔다는 점에서, 동북아질서를 안정시키는 것은 한반도 평화구도를 정착시키기 위해 불가피하다고 할 수 있다.

그런데 중국은 동북아 다자안보협력대회에 원칙적으로 찬동하고, 『동북아협력대화』(NEACD)와 『아세안지역포럼』(ARF)과 같은 대화체에 적극 참여하고 있다. 다만 중국은 지역의 평화와 안정을 위해 양자 차원의 신뢰구축이 선행되어야 하며, 구속력을 가진 다자안보협력체 형성을 반대하는 입장이다. 또한 중국은 우선 민간 차원의 다자안보 논의가 축적된 다음 정부 차원의 다자안보 논의가 추진되어야 한다는 논리를 주장해 왔다. 중국은 영토문제와 대만문제 및 인권문제와 같은 내정문제를 다루어서도 안된다는 입장이다.

따라서 한국은 동북아 다자안보협력대회를 추진하면서 중국의 입장을 어느 정도 고려해야 할 것이다. 즉, 먼저 민간차원의 다자안보 논의를 활성화 하면서 이를 정부 차원의 논의의 장으로 발전시켜야 하며, 중국이 민감하게 생각하는 대만문제, 인권문제, 영토문제에 대해서는 의제에서 제외시키는 것이 바람직하다.

### (3) 대일본 정책

#### (가) 한·미·일 공조체제와 전략적 이니셔티브

북한은 핵·미사일에 의한 대일본 ‘잠재적 협박’ 전략과 더불어 ‘대화 접근’ 전략을 병용하여 전개해 오고 있고, 이에 일본도 한국의 전향적인 대북한 포용정책 등을 고려하여 대북한 강·온전략을 동시에 추진하고 있다. 즉 북한은 일본과의 관계개선을 위한 대일본 접근의 이면에 잠재적인 ‘미사일 협박전략’을 구사하고 있고, 일본은 ‘억지를 바탕으로 한



대화' 전략의 추진에 따라 북한과의 대화를 적극적으로 추진하면서도, 다른 한편에서는 군사력의 질적 증강에 의한 억지전략의 추진과 더불어 신중하게 대처하고 있는 것이다<sup>270)</sup>.

현재의 일·북관계는 1999년 12월 1~3일 일본의 초당파 국회의원단의 방북을 계기로 새로운 전기를 맞이함과 더불어 제9차, 제10차 국교정상화 본 회담을 재개하고 있지만, 여전히 미·일의 대북한 억지력이 증강되는 상황속에서 '갈등속의 접촉,' '반목속의 접촉'을 벌이는 가운데 대화를 계속하고 있다. 따라서 일·북 양국이 주요 현안의 처리와 국교정상화를 위해 '수교회담'을 향해 전향적인 자세로 나아간다고 하더라도, 북한이 핵·미사일 등 대량살상무기에 의한 '잠재적 협박전략'을 포기하지 않는 한, 북·일관계는 '문제해결을 위한 대화채널'을 확보하는 이상의 수준, 즉 국교정상화를 향한 급속한 발전을 이룩하기에 다소 한계가 있을 것이다.

북·일관계 진전의 제약요인 및 촉진요인에 대해서 다차원적으로 고찰해보면, <표 V-1>, <표 V-2>와 같이 생각해 볼 수 있는데, 2000년 6월의 남북정상회담 이후에는 촉진요인이 저해요인보다 강하게 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 입장에서는 국교정상화를 향한 일·북의 접근이 한국의 대북 전략과 조화를 이루면서 상호보완적으로 전개되도록 전략적으로 유도하거나, 그렇게 되도록 전략적으로 대응하여야 할 것이다. 즉 한국으로서는 일·북관계 및 일본의 대북정책이 남북화해·협력과 평화공존, 북한의 개혁·개방 등을 추구하는 한국의 대북 정책에 순기능적으로 작용하면서 전개되도록 하여야 하는 것이다.

이를 위한 전략적 포석으로서 한국은 무엇보다도 한·미·일 공조체제

270) 1999년 3월 북한의 금창리 지하핵시설과 관련하여 미·북간 협상이 타결되었을 때도, 일본의 언론들은 일본정부의 대북한 정책에 대해 한·미와 긴밀히 협조하고 북한에 대한 인도적 지원재개와 더불어 직접대화를 위한 노력에 진력할 것을 다할 것을 당부하면서, 다른 한편에서는 미·북 미사일 협상이 불투명한 점을 제기하면서 대북한 관계개선에 신중하게 대처할 것을 제언하였다.

에서 ‘전략적 이니셔티브’(strategic initiative)를 확보하여야 할 것이다. 이는 한·미·일 공조체제와 한국의 대북정책의 자율성의 확보와 조화를 이루기 위함인데, 한국 주도의 한반도 문제의 해결을 도모하는데 매우 중요하다.

따라서 한국은 한·미·일 공조체제에서 주도권을 확보하는데 일본의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이며, 아울러 이를 위하여 한국은 국교 정상화를 지향한 북·일의 접촉을 촉진시킬 수 있는 전략적 역할도 수행하도록 하여야 할 것이다.

### <표 V-1> 일·북관계의 다차원적 인식과 제약요인

제1차원	일본인 납치문제, 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기
제2차원	한국 대북한 포용정책의 좌절, 남북관계의 긴장 강화
제3차원	미국의 세계 핵전략과 북한 핵·미사일 문제
제4차원	‘미·일 대 중국’의 대립구도에 의한 ‘한·미·일 대 중·북’의 대립 구도

### <표 V-2> 일·북관계의 다차원적 인식과 촉진요인

제1차원	일본정부의 국내의 대북한 여론을 극복할 수 있는 의지, 북한의 개혁·개방정책 및 대외협력정책 추구
제2차원	남북교류의 확대 및 화해·협력의 촉진
제3차원	미·북관계의 진전, 중·북관계의 진전 러·북관계의 진전
제4차원	21세기 동북아 발전을 위한 경제·안보 등 협력체제 의 강화

## (나) 일본의 대북 관계개선과 한국의 대응

일본 국내의 여론은 북한에 대해 여전히 불신감을 강하게 가지고 있지만, 일본의 정치권은 대외적 차원에서의 전후결산이라는 역사적 과제를 해결하기 위해 국교정상화를 지향한 일·북 관계의 개선을 추구하고 있다.

특히 1999년 12월 초당파 국회의원단의 방북의 성과로서 중단된 국교정상화 본 회담이 7년만에 재개됨과 더불어 일·북관계는 새로운 전기를 맞이하고 있다. 즉 2000년 4월 제9차 국교정상화 본 회담이 평양에서 개최되고, 동년 8월 제10차 국교정상화 본 회담이 동경에서 개최됨에 따라 따라서 일·북 양국은 쌍방의 입장에 따른 갈등을 노출하면서도 쌍방의 접점을 찾기 위해 대화를 계속해 나가고 있는 것이다. 그리고 북한은 접근과 대화의 대가로 일본의 식량 지원을 획득하고 있다.

요컨대, 이와 같은 일본의 대북한 관계개선 정책은 일본인 납치문제, 대포동 2호 발사 파문 등에 의한 대북한 불신감으로 인하여 신중하게 전개되면서도, 다른 한편에서는 한·미·일 공조체제를 바탕으로 단기적 차원에서는 일·북 양국간의 주요 현안의 처리 및 한반도에 대한 영향력 확보를 위한 ‘신뢰할 만한 채널의 확보’를 추구하고, 중장기적으로는 ① 국교정상화와 전후결산, ②한반도에 대한 영향력 증대, ③동북아 지역에서의 영향력 증대, ④환동해 지역의 발전 및 대륙진출을 위한 교두보 확보 등을 추구하는 것이다. 그리고 그 과정에서는 식량 등 일본의 경제적 지원이 전략적으로 활용되고 있다.

그러므로 한국으로서는 일본의 대북 관계개선 정책의 전개와 그에 따른 일·북 접근과정에서 초래될 수 있는 긍·부정적 영향에 대해 다음과 같이 전략적으로 대응할 필요가 있는 것이다.

첫째, 일본 정부는 일·북관계의 진전을 위한 메시지를 김대중 대통령에게 김정일 국방위원장에게 전달해 주도록 희망하였고, 또 오키나와 G-8 정상회의에서 「한반도 정세에 관한 특별성명」이 채택되는데 적극적인 역할을 하였다. 따라서 한국은 일본의 대북한 접근정책을 전략적으로 활용할 필요가 있다. 즉 한국은 일·북 접촉이 남북관계의 진전에 상호보완적이고 순기능적으로 작용하도록 전략적인 활용을 피하여 할 것이며, 아울러 대북 포용정책 및 「6·15 공동선언」이 국제적으로 지지받도록 하는데 일본의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다.

둘째, 통일비용의 감소를 위해 일본의 경제력을 전략적으로 활용하여야 할 것이다. 북한의 경제력 회복은 통일비용의 감소에 매우 중요하고, 이를 위해서는 현실적으로 ①일본의 대북 투자, ②국교정상화시 50~100억 달러로 추정되는 배상 및 보상금 등은 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 남북경협과 한·일협력에 대한 구체적인 전략적 기획이 필요하다.

셋째, 북한의 개혁·개방을 촉진하기 위해 2002년 월드컵의 전략적 활용이 필요하며, 이를 위하여 2002년 월드컵의 남북 분산 개최와 일·북관계의 증진에 관한 전략을 일본과 논의하여 수립할 필요가 있다.

넷째, 일·북관계의 개선 과정에서 일본의 대북 경제지원이 이루어질 수 있는데, 그와 같은 일본의 대북 경제지원으로 인하여 북한이 한국을 멀리하는 부작용이 발생하지 않도록 한·일공조에 관한 심도있는 논의를 하여야 할 것이다.

다섯째, 일본의 대북 접근이 일본의 한반도에 대한 영향력의 증대로 곧장 연결되지 않도록 한국은 전략적 제어장치를 마련하면서 한·일 공조 및 남북협력을 추구하여야 할 것이다.

## (다) 일본의 대북 억지정책과 한국의 대응

21세기 정치대국을 지향하여 국제사회에서의 역할 증대를 도모하고 있는 일본은 1996년 4월 17일 「미·일 신안보 공동선언」의 채택과 「미·일 신방위협력지침」의 제정과 더불어 군사적 역할을 증대하고 있다. 그리고 이를 위하여 자위대 전력 증강, 정보기관의 강화, 유사법제의 정비 등을 추구하고 있다.

이와 같은 미·일 신안전보장체제의 강화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대는 일본의 대북 억지력의 증강으로 나타나고 있고, 아울러 한반도에 급변사태가 발생했을 경우, 주일미군의 지원을 명분으로 한 자위대의 ‘공해상 파견’으로 귀결되고 있다.

그런데 이와 같은 일본의 군사적 역할 증대, ‘일본 주변지역의 유사시’에 대비한 미·일간 군사협력의 강화, 대북 억지력의 강화 등에 관해 한국의 입장에서 보면, 이는 북한의 군사적 위협을 사전에 억제하고 사후에 효과적으로 대응할 수 있다는 긍정적 측면도 있는 반면에, 다른 한편에서는 일·북 군사적 갈등에 따른 남북관계의 냉각화, 군사적 역할의 증대를 매개한 한반도에 대한 일본의 영향력 증대, 미·일 군사협력의 강화에 따른 중국과의 갈등 등 부정적 측면도 적지 않다.

즉 북한의 핵·미사일을 둘러싼 일·북간의 군사·안보적 갈등은 남북관계의 진전에 적지 않은 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 미·일 신안전보장체제를 바탕으로 한 미·일의 군사협력 강화는 ‘미·일 대 중국의 대립구도’의 조성 등 동북아 지역의 군사적 갈등요인으로 작용함과 더불어 한반도의 통일환경 조성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있다<sup>271)</sup>. 또,

271) 제2차 중간보고안 발표이후 중국은 미·일 안보체제의 대상범위 확대에 강한 경계감을 표출하였고, 최종안 발표후에는 매우 민감하고도 부정적인 반응을 보였다. 특히 1997년 9월 25일 중·일 뉴욕 외무장관 회담에서 중국 외교부장은 일본 외상에게 “대만 해협이 적용범위 대상일 경우 이를 받아들이지 않겠

한반도 급변사태의 발발시, 일본 자위대가 한·일간의 신뢰관계가 그다지 조성되지 않은 상태에서 선박의 검문·검색, 기뢰 제거, 미군의 탄약·무기 수송 등을 임무를 수행한다는 명분아래 한국의 영해·영공으로 들어올 경우 한·일간에는 미묘한 긴장관계가 조성될 수도 있다.

따라서 한국은 가능한 한 부정적인 측면은 극소화시키고 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 전략을 전개하여야 할 것이다. 그와 같은 맥락에서 군사·안보 외교전략 차원에서 고려해 볼 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력과 더불어 양자간 안보협력 대화를 제도화시키는 것이다. 북한의 미사일 문제가 심각한 안보 갈등으로 악화되어 일·북관계를 냉각시킬 뿐 아니라, 남북관계의 진전을 저해하고, 한반도에 국제공조체제에 균열을 초래하는 사태가 발생하지 않도록 사전 예방을 위한 ‘정책논의의 장’을 마련하는 것이다.

둘째, 한·일간의 공동안보, 협력안보가 전개될 수 있도록 양자간의 신뢰관계를 조성하고, 한반도 급변사태의 발발시에는 미·일간 군사협력에 대해 한국의 입장이 반영될 수 있도록 ‘한·일 안보대화’를 ①현행의 군, 관료 수준뿐 아니라, ②정책관련 민간 전문가 수준, ③시민단체 수준에서 다양하게 전개되도록 한다. 즉 Track 1은 물론 Track 2도 운용하는 것이다.

---

다”는 의사를 명확히 밝혔다. 나아가 중국은 「미·일 신방위협력지침」을 ‘중국 포위망’ 구축의 일환으로 파악하고, 미·일 견제를 위한 러시아와의 전략적 연대를 추진하기도 하였다. 이에 러시아는 공식반응을 보이지 않은 채, 일본과의 경제협력에만 최대한의 관심을 표명하였다. 또 동남아 국가들은 중국과 남중국해를 둘러싸고 영토분쟁을 겪고 있으므로, 일본의 세력확대보다는 미·일에 의한 중국견제효과를 더 크게 평가하였다.

그리고 일본은 중·일 수교 정상화 25주년을 맞이하여 1997년 11월 11~17일 방일한 리펑(李鵬) 중국 총리와와의 회담에서 「미·일 방위협력지침」의 개정에 따른 중국 측 우려를 불식하기 위해 ‘각료급 방위교류’를 추진하기로 합의했다. 즉 일본은 정상외교 및 각료급 교류를 전개하여 정치·외교·군사·경제 등 여러 분야에서 중·일 관계를 발전시키려는 것이다.

셋째, 일본 정부는 「6·15 남북공동선언」에 미·일의 최대 관심사인 북한의 핵·미사일 문제가 언급되지 않은 것에 다소 우려하는 입장을 표명하였는데, 한국은 대북 포용정책과 안보문제의 조화를 이루는 전략의 개발과 더불어 한·미·일 공조체제가 긴밀하게 운용되도록 한·미 및 한·일 양자간 협력채널을 강화시키면서 동시에 3자 공조체제의 전략적 조화를 도모하여야 할 것이다.

넷째, 동북아 및 아·태지역에서 전개되는 미·일간의 군사협력이 한국의 협조에 대한 의존도가 질적으로 증대되도록 하는 전략을 추구하는 것이다. 이는 ‘한·미·일 3각 안보협력체제’가 구축될 경우, 한국의 입장을 강화시킬 것이며 아울러 중국·러시아의 군사교류 및 대화에서도 한국의 교섭능력을 제고시킬 것이다.

다섯째, 중국·러시아와 우호관계를 유지할 수 있는 차원에서 군사교류 및 대화를 추진하여야 할 필요가 있다. 한국과 미·일·중·러와의 양자간 차원에서의 신뢰구축은 동북아지역에서 다자간 안보협력체의 창설로 발전할 수 있기 때문이다. 동북아 안보협력체제가 설립되면 그 틀내에서 북한의 핵·미사일 등 군사적 문제가 역내 심각한 갈등요인으로 악화되지 않도록 사전에 예방하고 관리할 수 있으며, 아울러 중국, 일본, 러시아 등 역내 관계국가들의 군사력 및 국방정책의 투명성을 제고시킬 수 있다. 그러므로 한국은 동북아지역에서 다자간 안보협력체가 창설될 수 있도록 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력도 기울여야 할 것이다. 특히, 한국과 일본은 ‘동북아 6자회담’을 주창하고 이를 추진하고 있으므로, 한국은 동북아 평화체제의 구축을 지향한 일본과의 협력을 강화하여야 할 것이다.

#### (4) 대러시아정책

1990년 9월 수교이후 한·러 양국관계는 제반분야에서 확대·발전되고 있는 것으로 간주되어 왔으나 1998년 7월 발생한 양국 정부의 상대국 정보외교관 맞추방 사건으로 최대의 위기에 직면하게 되었다. 이 사건은 다행히 양국 정부의 수습으로 일단락되었으나, 우리 정부가 남북한 간 화해·협력을 확대하고 한반도 냉전구조를 해체하기 위한 정책들을 수행하는 데 있어서 러시아 정부의 협조와 지지를 얻기 위해서는 과거의 대러정책을 재검토·평가하고 새로운 전략과 정책을 수립해야 한다. 특히 우리 정부는 향후 외교정책을 수행하는 데 있어서 역사적, 안보·전략적, 경제적 이해 때문에 한반도에서의 사태발전을 주시하고 있는 러시아의 입장을 어느 정도 배려해야 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 한·러관계 악화의 주요 원인은 우리 정부가 한반도를 포함한 동북아시아에 대한 러시아의 입장과 정책을 충분히 고려하지 않은 상태에서 대외정책을 추진하였기 때문이었다.

한국은 러시아를 한반도 안정과 평화 및 통일에 적지 않은 영향을 미칠 주변 4국 중 일국으로 간주하고 있다. 러시아도 자국의 개혁정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 한반도와 동북아 안정이 필수적이며 한국의 지속적인 정치적, 경제적 지원과 협력이 필요한 상황에 있다. 김대중 대통령은 1999년 5월 모스크바 정상회담을 통해 정보외교관 맞추방 사건으로 훼손된 대러관계를 회복시켰기 때문에 향후 우리 정부는 정치와 안보·군사 및 경제 면에서 기존의 상호보완적인 동반자관계를 확대·발전시킬 것으로 전망된다. 한반도를 포함한 동북아시아에 대한 러시아의 입장과 정책을 좀 더 배려하는 한국의 대러정책은 이러한 과정보다 정뿐만 아니라 남북한간의 화해·협력을 발전시키고 한반도 냉전구조를 해체하고자 하는 우리 정부의 정책에 대한 러시아측의 지지를 유도할 수 있을 것으로 판단된다.



첫째, 러시아 정부는 김대중 대통령의 대북 포용정책을 지지하고 있고 『남북기본합의서』의 충실한 이행이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 그러나 북한은 미·북관계가 정상화되는 등 한반도에서의 세력관계가 자신에 더욱 유리하다고 판단해야 『남북기본합의서』를 이행할 가능성이 크다. 따라서 남북 화해·협력을 확대하기 위해서는 판문점 면회소 설치 등 남북한간의 이견 등으로 잘 안되는 분야에서는 중개자를 이용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 관련하여 아파나시예프 주한 러시아 대사는 “러시아는 남북한간 대화를 촉진시키기 위해 많은 것을 할 수 있을 것”<sup>272)</sup>이라고 남북대화에서 러시아의 중개자 역할이 가능함을 시사한 바 있다. 우리 정부는 러시아가 구체적으로 어떠한 역할을 할 수 있는지를 외교채널을 통해 파악할 필요가 있다. 또한 우리 정부는 러시아와 북한간의 우호관계 유지가 남북관계 개선에도 도움이 된다는 점을 러시아측에 주지시켜야 할 것이다. 러시아 정부가 남북관계의 진전을 위한 전제조건으로 『남북기본합의서』의 충실한 이행을 들고 있기 때문에 한·러간 고위인사 회담 등에서 러시아가 북한에 『남북기본합의서』의 이행을 촉구하도록 요망해야 할 것이다.

둘째, 4자회담과 미군 유해 인도 등 미·북간 접촉이 증대하자 러시아는 자국의 대북 영향력 약화를 방지하기 위해 이를 견제하는 정책을 수행하였으나 미·북 및 일·북 관계 정상화가 북한의 돌발적 행동 방지 등 한반도 안정에 기여할 것으로 판단하고 최근에는 묵인하는 입장을 취하고 있다. 우리 정부는 러시아가 미·북 및 일·북 관계정상화를 위한 국제적 분위기를 조성해주도록 요청하는 한편, 러시아 정부로 하여금 이것이 남북한간의 평화공존과 경제난 해소에 유익하다는 점을 북한측에 주지시키도록 해야 할 것이다.

셋째, 러시아의 한반도문제 전문가들은 김정일과 북한의 당 지도부가

272) “Interviews with Ambassadors-Russia,” *The Korea Times*, January 7, 1999, p. 1.

소련과 동유럽 사회주의국가들의 실패한 정치개혁의 경험에서 얻은 교훈 때문에 광범한 정치·사회 개혁을 시도하지 않을 것이고 강력한 통제하의 개방정책을 추진할 것으로 전망하고 있다. 러시아의 한반도문제 전문가들은 북한의 개방여건을 조성하기 위해서는 경제협력을 확대하고 ‘평화정책’을 추진해야 한다고 주장하고 있는데 ‘평화정책’이란 북한에 대한 설득, 접촉과 대화, 관계의 제도화, 협력, 권고를 의미하는 바, 우리가 주목할만한 주장이다.

넷째, 러시아는 북한이 이미 1~2개 핵폭탄 제조를 위한 충분한 플루토늄을 확보하였으나 핵실험을 하지 않아 아직까지 핵폭탄을 보유하지 않고 있다고 판단하고 있다. 북한은 「제네바 기본합의문」에 따라서 단지 연구와 개발의 속도를 늦추었고 이를 완전히 은폐하고 있다는 것이 러시아측의 평가이다. 우리 정부는 한반도 비핵화 정책을 견지하고 있는 러시아와도 북한 핵관련 정보교류를 확대함으로써 북한의 핵정책을 정확히 파악할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 한·러 양국은 북한의 「미사일기술통제체제」(MTCR) 참여와 「화학무기금지협약」(CWC) 가입을 촉구해야 한다.

특히 북한의 미사일 개발과 수출 문제는 남북한간의 문제이면서 동시에 세계적 차원의 안보문제이기 때문에 주변국들과의 정보교류가 중요하다. 북한이 미사일 개발을 계속하면 일본은 TMD 등 미사일 방어체계의 추진에 박차를 가할 것이고 이를 빌미로 일본이 재무장 내지 군사대국화할 가능성이 크다는 점을 러시아 정부에 인식시키고 북한의 미사일 관련 정보교류를 요청해야 한다. 북한이 미사일 개발능력을 보유할 수 있게 된 주요 이유는 첨단부품 수출통제의 이완, 서방기업의 기술이전, 파키스탄 및 이란 등과의 국가간 협력 때문이며 이외에도 러시아 및 중국으로부터의 기술과 기술자 지원이 있지 않았나 하는 의혹이 제기되고 있다. 특히 1997년 5월 19일 「러시아방송」은 러시아 국방부 국제군사협력총국장 레오니드 이바초프 중장의 말을 인용하면서 “낮

은 수준이기는 해도 모스크바는 평양과 군사기술협력을 보존하고 있다. 소련측에 의해 조선에 제공된 무기의 부속품 공급이 주로 진행되고 있다”<sup>273)</sup>고 보도한 바 있다. 우리 정부는 북한의 미사일 개발이 역내 안보정세에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 이와 관련된 기술이나 부속품의 제공을 자제해 줄 것을 러시아 정부에 요청해야 한다.

다섯째, 정전협정의 평화협정으로의 전환 문제와 관련, 4자회담의 가시적 성과가 도출될 때까지는 북한이 정전협정을 잘 준수하도록 러·북간 고위인사 회담 등에서 북한측에 촉구할 것을 러시아 정부에 요청할 필요가 있다. 남북한 평화협정이 체결되어 정전체제가 평화체제로 전환되는 경우에는 항구적이고 실질적인 평화가 유지될 수 있도록 하기 위한 국제적 보장이 필요한데 러시아가 여기에 보장국으로 참여할 수 있음을 주지시키고 4자회담에 대한 지지를 요청해야 한다.

여섯째, 동북아 6자회담은 본문에서 서술한 바와 같이 역내 국가간의 상이한 입장 때문에 단기적으로 실현하기는 어려울 것으로 전망된다. 따라서 한·러 양국은 이를 중장기적인 측면에서 실현하기 위해 공동 노력을 해야 할 것이다. 6자회담의 추진 목적을 ‘제반분야에서의 협력을 통한 동북아 평화와 안정의 실질적 기반조성’에 두고 이러한 기반조성방안의 일환으로 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하는 것을 양국이 공동 협의할 필요가 있다. 또한 CSCE의 성공사례 연구로부터 동북아시아에 대한 시사점을 도출하기 위한 양국간 공동연구가 가능할 것이다.

#### 나. 동북아 차원

동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성 및 기존의 냉전적 구도와 새로운 탈냉전적 변화가

273) 『내외통신, 종합판(64)(1997.4.1~6.30)』, p. 404.

병존하는 이중성에 기인한 ‘안정과 불안정’이라는 양면성을 내포하고 있는데<sup>274)</sup>, 남북정상회담과 그에 따른 남북관계의 진전으로 한반도 냉전 구조의 해체의 전개와 더불어 유동성이 한층 증대되고 있다.

즉, 남북정상회담 이후 주변 4국들은 남북관계의 개선에 높은 기대감을 보이면서도, 한반도 냉전체제의 해체와 더불어 새로 조성될 동북아 안보환경 및 역학구도에서 자국의 이해를 확대하기 위해 활발한 외교전을 전개하고 있으므로, 동북아 국제질서는 ‘미·일 대 중·러’의 느슨한 견제 구도속에서 유동성이 심화되고 있는 것이다.

미·일은 신안보체제를 기반으로 중국을 견제하고 있고, 이에 중국은 러시아와 함께 ‘전략적 동반자’로서 미국의 NMD, TMD 구상에 반대하면서 동북아 지역에서 미국을 견제하려고 하고 있다. 또 러시아는 북한과의 관계복원을 위한 정상회담을 가짐과 더불어 한반도에 대한 영향력의 확대를 도모하면서 일본과 경제협력의 강화를 추구하고 있다. 또한 남북정상회담 이후 북한의 대주변 4국과의 관계개선은 동북아 국제정세를 완화시키는 중요한 변수로 작용하고 있다.

따라서 한국은 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화와 주변 4국의 치열한 외교전, 유동성이 증대되고 있는 동북아 국제환경 및 안보환경 등으로부터 야기되는 부정적 영향의 극소화 및 긍정적 영향의 극대화를 꾀할 수 있는 전략을 양자간 및 다자간 차원에서 전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 대주변 4국에 대한 실리외교를 전개함과 더불어 동북아 국제환경의 개선을 위한 외교도 동시에 전개하여야 하는 것이다.

동북아 국제환경의 개선을 위한 노력과 관련해서는, 미국의 NMD 및 TMD 구상에 반대하고 있는 중국과 러시아가 미·일 신안보체제에 대응

274) 정진위, “새로운 동북아질서와 한반도,” 정진위 외 『새로운 동북아질서와 한반도』 (서울: 법문사, 1998)

하는 전략적 동반자 관계를 강화하고 있고, 또한 북한과 중·러의 전략적 제휴에 따른 신북방 삼각체제가 형성될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 따라서 한국은 한반도의 입지를 제약할 수 있는 동북아 대립구도가 형성되어 심화되지 않도록 동북아 다자간 안보협력 대화 및 협력체제의 구축을 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다.

그런데 동북아지역의 현실을 살펴보면, 동북아 다자간 안보협력이 성공적으로 구현되기에는 적지 않은 어려움이 있다. 즉 현재 추진되고 있는 다자간 안보협력 레짐의 수준이 아직 초보 단계를 벗어나지 못하고 있고, 게다가, 동북아 지역에는 역내 국가들간 위협인식의 차이, 동질적 가치의 결여 및 다자간 협력 전통의 결여, 역내 국가들간의 경제적·제도적 상호의존의 발달 미약, 미·일·중·러간의 경쟁관계, 중국의 소극적인 태도 및 북한의 부정적인 태도 등과 같은 저해요인들이 존재하고 있으므로, 동북아 다자간 안보협력의 발전 가능성이 그다지 희망적이지는 않다<sup>275)</sup>.

그러나 남북정상회담 이후 동북아 국제정세는 유동성의 심화와 더불어 ‘갈등·대립과 협력’이 혼재하는 가운데 ‘대화를 통한 갈등의 해결’을 지향함과 더불어, 동북아 역내에서는 정치·안보를 포함한 포괄적 협력 레짐의 구축에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있고, 공감대도 확산되고 있다. 북한 또한 2000년 7월 27일의 제7차 방콕 ARF에서 회원으로 가입하였다. 따라서 한국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력이 효과적으로 이루어 질 수 있도록 경제외교, 군사외교 등 포괄적인 접근을 통하여 역내 상호이해 및 상호의존을 심화시키는 전략적 노력을 추구하여야 할 것이다.

구체적으로, 한국은 동북아지역에서 다자간 안보협력이 전개될 수 있

275) 김태현, “동북아 다자안보협력체 구상 : 그 이상과 현실”, 『국제문제』 2000년 4월호; 김유남·노병렬, 앞의 논문(1999).

도록 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 역내 안보협력의 중요성에 대한 공감대 확산, 공동의 안보과제 개발, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 아울러 역내 안정의 필요성의 절박한 인식이 제고 및 확산되고 다자간 안보협력 레짐의 구축이 21세기 동북아 지역의 지극히 중요한 과제로 부각될 수 있도록 ‘21세기 동북아 경제발전과 역내국가들의 협력’에 대한 구체적인 공동연구와 더불어 이를 실제로 실행시키는 노력을 전략적으로 하여야 할 것이다. 한국으로서는 경의선, 경원선 등 철도 복원에 따른 동북아 물류기지로서의 기여, 남북경제교류에 따른 동북아 경제협력의 활성화 촉진 등 남북경제공동체의 구현이 동북아 경제발전에 기여하는 있는 효과를 분석·제시함으로써 한국의 평화발전과 동북아 경제협력을 전략적으로 연계시키고, 따라서 상호의존의 심화와 상호이익의 증대에 따른 공동안보, 협력안보의 필요성을 제고시켜야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 저서

강원식, 『통일한국의 등장에 따른 동북아 안보구조 변화 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1994).

김 덕 편저, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000).

김도태, 『북한의 협상전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1995).

김학성, 『동서독 인적교류 실태 분석』 (민족통일연구원, 1996. 9).

민족통일연구원, 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999 (1998).

박영규, 이교덕, 『한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진 방안』 (서울: 통일연구원, 1999).

박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 1997).

박종철, 『남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책 방향』 (서울: 통일연구원, 1998).

빌리 브란트 저, 『브란트 회고록』 (월간중앙 '76년 8월호 별책부록).

외무부, [한반도문제 주요현안 자료집], (서울: 외무부, 1998. 1).

張建華 主編, 『中國面臨的緊要問題』 (北京: 經濟日報出版社, 1998).

전현준, 『북한의 '강성대국' 건설 실태 평가』 (서울: 통일연구원, 1999).

中國國家統計局, 『中國統計年鑑, 1997』(北京: 中國統計出版社, 1997).

中華人民共和國外交部, 『中國外交, 1997』(北京: 世界知識出版社, 1997).

최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000).

통일부, 『2000 북한개요』 (서울: 통일부, 1999).

황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일  
대구상』 (서울: 도서출판 두리미디어, 2000).

Andrain, Charles F., *Political Change in the Third World* (Boston:  
Unwin Hyman, 1988).

Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic  
Books, 1984).

Benz, Wolfgang(Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland, Band 1:  
Politik* (Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag,  
1983).

Brandt, Willy, *Friedenspolitik in Europa* (Frankfurt: S. Fischer  
Verlag, 1968).

Bundesministerium frinnerdeutschen Beziehungen (Hrsg.), *DDR  
Handbuch* (K ln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1979).

Cohen, William S., Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial  
Defense Review* (May 1997).



Davis, Zachary S., et. al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress (November 29, 1994).

Das Auswärtige Amt (Hrsg.), *Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1972).

Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (November 1998).

Hacke, Christian, *Weltmacht wider Willen: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart: Klett-Cotta, 1988).

Hanrieder, Wolfram F., *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven and London: Yale University Press, 1989).

Hübner, E und Rohlf, H.-H., *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1991/92* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991).

Hyland, William G., *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999).

Kartman, Charles, U.S., *Policy Toward North Korea*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.

- Kistler, Helmut, *Die Bundesrepublik Deutschland: Vorgeschichte und Geschichte 1945~1983* (Wolfenbüttel: Roco-Druck GmbH, 1991).
- Korbel, Josef, *Detente in Europe: Real or Imaginary ?* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1972).
- Lord, Winston, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representative, March 19, 1996.
- Martin, Ernst, *Zwischenbilanz: Deutschlandpolitik der 80er Jahre* (Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1986).
- Meissner, Boris (Hrsg.), *Die Deutsche Ostpolitik 1961~1970: Kontinuität und Wandel - Dokumentation* (Köln, 1970).
- News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun*, November 3, 1999. <http://www.house.gov>.
- Perry, William J., *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Washington DC, October 12, 1999.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung* (Koblenz: Druckhaus Koblenz, 1976).
- Teltschik, Horst, *329 Tage. Innenansichten der Einigung* (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991).

Tenet, George J., *Current and Projected National Security Threats*, Hearing before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (December 1999).

The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, July, 1994).

The White House Briefing Room, *Press Briefing by Joe Lockhart*, September 17, 1999. <http://www.fas.org/news/dprk>.

Thies, Jochen und Wagner, Wolfgang (Hrsg.), Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv in *Das Ende der Teilung. Der Wandel in Deutschland und Osteuropa* (Bonn: Verlag für Internationale Politik, 1990).

U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington D.C: U.S. Government Printing Office, November 1998).

Weidenfeld, Werner, *Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation* (München-Wien: Gunter Olzog Verlag, 1981).

## 2. 논문

김계동, “북한의 대미정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995).

- 김장한, “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과,” 대한무역투자진흥공사, 『북한 뉴스레터』, (2000.10).
- 김태현, “동북아 다자안보협력체 구상 : 그 이상과 현실”, 『국제문제』 2000년 4월호).
- 김태호, “탈냉전기 중국의 대북 영향력 동향 전망,” 『국방논집』, 제42호 (1998년 여름).
- 노경수, “북한외교정책의 과제와 방향,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교 정책』 (서울: 서울프레스, 1995).
- 唐天日, “先發制人攻擊論의侵略本質,” 『瞭望』, 1999年 第32期 (1999. 8. 9).
- 박영호, “남북관계 현황과 전망, 그리고 향후 과제” (『통일문제연구협의회』 주최 워크숍 발표문, 부산 B & B 호텔, 2000. 8. 26).
- 박영호, “신정부 통일정책의 평가와 전망,” 『입법조사연구』, 제250호 (1998. 4).
- 박영호, “한반도 평화체제 구축: 4자회담의 추진방향,” 『한반도 냉전구조 해체방안 (IV) - 장기·포괄적 접근전략』 (서울: 통일연구원, 1999).
- 時永明, “亞太安全中的矛盾與合作,” 『國際問題研究』, 1998年 第3期 (1998. 7).
- 신상진, “중국의 대북한정책: 주요 현안에 대한 입장분석을 중심으로,” 민족통일연구원, 『남북한관계와 주변 4국의 대한반도정책』 (1998년 9월 민족통일연구원-중국현대국제관계연구소 워크숍 발표 논문집, 1998. 11).

諶取榮, “關於消除朝鮮半島冷戰結構問題,” 통일연구원-中國現代國際關係研究所 워크샵 발표논문(서울: 아카데미하우스, 1999. 10. 26).

安洪泉, “調整中的美國對朝鮮政策,” 『現代國際關係』, 1999年 第7期 (1999. 7).

양호민, “북한의 대외관계의 이데올로기,” 민병천 편저, 『북한의 대외관계』 (서울: 대왕사, 1987).

여인곤, “러시아의 외교노선 변화과정과 한반도정책,” 김덕(편저), 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000).

王新生, “日本向何處去,” 『世界知識』, 1999年 第12期 (1999. 6).

俞邃, “世界格局與大國關係若干問題探討,” 『現代國際關係』, 1998年 第2期 (1998. 2).

이정빈, “남북 정상회담 이후 우리의 외교정책 방향,” <http://www.mofat.go.kr>.

이종석, “탈냉전기의 북한-중국관계: 지속성과 변화,” 『韓日共同研究會中間發表文』 (고려대학교 아세아문제연구소, 1997. 10. 10).

蔣建清, “北約二十一世紀新戰略及其影響,” 『國際問題研究』, 1999年 第3期 (1999. 7).

장명봉, “최근의 북한 사회주의헌법 개정('98. 9. 5)의 분석 - 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호 (1998).

전정환, “북한외교의 변화양상,” 『외교』 (제54호, 2000.7).

정진위, “새로운 동북아질서와 한반도,” 정진위 외 『새로운 동북아질서와 한반도』 (서울: 범문사, 1998).

트카첸코, “러시아-북한관계의 변화와 양한관계 영향,” (한양대 중소기업연구소 세미나, 1993. 5. 24), 『주요자료 전문집』(연합통신, 1993. 6. 1).

티타렌코, M. L., 『동북아지역에 대한 러시아의 국가안보 개념』 (한양대학교 아태지역연구센터와 러시아과학원 극동연구소 공동주최 제9차 한·러 학술회의 논문, 1998. 10. 22~23).

“해외전문가 종합진단: 김정일 북한, 생존의 조건,” 『신동아』 (1994. 9).

Zhebin, Alexander, “『평화정책』의 재개: 대북개방 유도방안,” (민족통일연구원 주최 제3회 국제학술회의 발표논문, 1993. 10. 18).

Baker, III, James A., “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92).

Brandt, Willy, “German Policy Toward the East,” *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 3 (April 1968).

Dean, Jonathan, “Directions in Inner-German Relations” *Orbis*, Vol. 29. No.3 (Fall 1985).

Flake, L. Gordon, *The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger trilateral relationship* (KINU-CSIS Workshop Presentation), November 1, 1999.

Gornig, Gilbert, “Der Zwei-plus-Vier-Vertrag unter besonderer Berücksichtigung grenz- bezogener Regelungen,” *Recht in Ost und West*, Heft 4, April 1991, 35. Jahrgang.

Kalfeiter, Werner, “Europa and Nixon Doctrine: A German Point of View,” *Orbis*, XVII-I (Spring, 1973).

Kislov, Alexander, “Russia and Northeast Asia,” *The Korean Journal of International Studies*, vol. XXIII, no. 4 (Winter 1992).

Kounadze, Gueorgui F., “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship,” 『외교』, 제31호 (1994. 9), p. 164.

Mallaby, Sebastian, “The Irrelevant Election,” *Foreign Policy*, September/October, 2000.

Miasnikov, Vladimir, “Russia in the New Concert of East Asian Powers,” a paper prepared for International Conference on “The New Asian-Pacific Era and Korea” by the Korean Association of International Studies, August 20~21, 1992, Seoul, Korea.

Moiseyev, Leonid, “Russian Assessment and Policy,” (a paper at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, 25~26 November 1997, Seoul, Korea).

Niksch, Larry A., "U.S. Policy Towards North Korea: The Collapse Theory and Its Influence," Paper prepared for the Annual International Symposium of Korea National Defense University on "terrelation among South Korea, North Korea and the United States beyond the 1994 Geneva Nuclear Agreement" (August 22, 1996).

"Reaction in Russia to Hwang Jang-yop's Statements." <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_6.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_6.txt)>.

Rice, Condoleezza, "Promoting National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000.

"Russia's Policy towards the DPRK" <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_3.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_3.txt)>.(13 Aug. 1998).

Schröder, Gerhard, "Germany Looks at Eastern Europe," *Foreign Affairs*, Vol. 44, No. 1 (Oct., 1965).

"State Department Statement Sept. 19 on U.S.-DPRK Talks," *Washington File*, 19 September 2000.

Taylor, Jr., William, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration*, (KINU-CSIS Workshop Presentation), November 9, 2000.

"The DPRK's Alleged Construction of a New Nuclear Facility." <[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_13.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_13.txt)>.



“The South Asian Tests and the North Korean Nuclear Program”  
<[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_12.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_12.txt)>.

Zhebin, Alexander, “North Korea after Kim Il-Sung: Hard Choices,”  
*The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. VII, no. 1  
(Summer 1995).

Zhebin, Alexander Z., “Multilateral Cooperation in Northeast Asia and  
Russia,” 『지역연구논총』, 제6집 (1994).

### 3. 기타

김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.(력  
사적인 남북조선 정당, 사회단체 대표자련석회의 50돛기념 중앙  
연구토론회에 보낸 서한, 주체87(1998)년 4월 18일)” (평양: 조  
선로동당출판사, 1998).

『북한동향』, 제496호 (2000. 7. 15~7. 21).

임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,” (통일부 및 통일연구  
원 특강, 1999. 2. 9).

『제1차 남북국방장관회담 공동보도문』 (2000. 9. 26).

『제1차 남북장관급회담 공동보도문』 (2000. 7. 31); 『제2차 남북장관급  
회담 공동보도문』 (2000. 9. 1); 『제3차 남북장관급회담 공동보  
도문』 (2000. 9. 30).

통일부, 『‘국민의 정부’ 대북정책 추진기조』 (1998. 3. 26).

통일부, 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (1999).

통일부, 『1998 주요업무계획』 (1998. 3. 18).

통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제108호 (2000.6.1~6.30).

통일부 정보분석실, 『주간북한동향』, 제423호 (1999. 2. 20~26).

『한·러 워크숍 출장보고서』 (통일연구원과 러시아 극동문제연구소 공동 주최, 모스크바, 2000. 6. 21).

Jürgen-Kaack, Hans(연방내무성 국장), “서독의 교육이 동서독 화해·협력에 미친 영향,” (한·독 Workshop, 2000. 5. 16, 베를린).

Maretski, Hans(북한주재 구동독 대사), “서독의 교육이 동서독 화해·협력에 미친 영향,” (한·독 Workshop, 2000. 5. 16, 베를린).

*Daily Report: Central Eurasia.*

The White House, *Statement by the President*, December 28, 2000, USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV.

U.S. Department of State, *Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference*, October 24, 2000, <http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html>.

U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communique*, October, 12, 2000. [http://www.state.gov/www/regions/eap/001012\\_usdprk\\_jointcom.html](http://www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html).

「국민일보」; 「讀賣新聞」; 「동아일보」; 「로동신문」; 「매일경제」; 「明報」;  
「文匯報」; 「문화일보」; 「産經新聞」; 「人民日報」; 「日本經濟新聞」;  
「조선일보」; 「朝日新聞」; 「중앙일보」; 「통일정보신문」; 「한국일  
보」; *International Herald Tribune*; *Izvestiya*; *Russia Today*;  
*The Korea Times*; *The New York Times*; *U.S. News &  
World Report*; *Washington Post*