統一研究論叢

第1卷2號 1992

民族統一研究院

本 論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者의 個人的인 見解이며 當 硏究院의 公式的인 意見을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

目　次

統一硏究論叢　　第1卷 2號 1992

〈企劃論文〉 韓半島 周邊 統一環境

북방정책이후 동북아정세와 한반도 통일환경 …… 吉炬宇… 1
1990年代 美國의 對韓半島 政策展望 …… 朴慶緖… 45
北方領土問題에 대한 러·日의 立場과 解決 展望 …… 姜元植… 69
中國指導部의 保革葛藤 展開推移와 14全大會 …… 文興鎬…107
日本의 對北韓政策 …… 韓英鳩…139
豆滿江地域開發과 東北亞 經濟協力 …… 金圭倫…163

〈硏究論文〉

經濟統合의 事例硏究와 南北韓 經濟統合 展望 …… 金瑩允…189
南北韓間 協力增進 戰略에 관한 硏究：
　게임理論과 레짐分析을 中心으로 …… 吳在玩…225

북방정책이후 동북아정세와 한반도 통일환경

吉 炡 宇*

◁目 次▷

Ⅰ. 서언 : 한국의 북방정책과 남북한관계
Ⅱ. 동북아정세 : 변화의 특징과 전개방향
Ⅲ. 한반도 통일환경 : 안정화 요인과 불안 촉진요인
Ⅳ. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상
Ⅴ. 결언 : 통일외교의 과제

Ⅰ. 서언 : 한국의 북방정책과 남북한관계

1988년 7·7선언이후 본격적으로 추진된 한국의 북방정책이 구소련, 중국 및 동구라파 사회주의 국가들과의 관계개선을 우선적 목표로 설정하고 있었음을 감안할 때, 1989년 1월 헝가리와의 국교수립 이후 1990년 9월 한·소수교로 이어지는 한국정부의 일련의 외교적 성과는 92년 8월의 한중수교로서 정책에 일단락을 짓게 되었다. 한국정부의 북방정책은 1985년 소련에서 고르바쵸프집권 이후 조짐을 보이기 시작한 냉전구조의 와해상황에서 추진된 것이고 그 성과 또한 이같은 탈냉전기류의 확산 속에서 가능할 수 있었다.

* 民族統一硏究院 硏究委員

북방정책의 始原은 대공산권 문호개방을 천명한 1973년 6·23 평화통일외교정책선언에서 비롯된다고 이해할 수 있으나, 당시 선언의 배경은 1970년대 초 미·중간의 화해로 대변되는 국제정세의 변화에 소극적으로나마 대응하려는 한국정부의 노력에 있었다고 해석된다. 정부차원에서 북방정책이라는 용어를 공식적으로 사용한 것은 6·23선언 10주년을 기념하기 위한 당시 이범석 외무장관의 국방대학원 연설 (1983년 6월 29일)에서 이다. 이장관은 「선진조국 창조를 위한 외교과제」라는 제목의 연설에서 "…앞으로 우리 외교가 풀어 나가야 할 최대과제는 소련 및 중공과의 관계를 정상화하는 북방정책의 실현"이라고 규정함으로써 중·소와의 관계정상화를 북방정책의 주된 목표로 제시하였다. 그러나, 한편으로는 같은 연설에서 이장관은 "남북한간의 관계가 정상화되면 북방정책은 그 실마리가 자연히 풀릴 것이며, 북방정책의 진전은 남북한관계를 개선하는 계기를 제공할 수 있을 것"이라고 언급함으로써 북방정책과 남북한관계의 연계를 상정하였다.[1)]

6·23 평화·통일 외교정책선언이 당시 국제정세하에서 외교적 고립을 면하기 위한 조치로서 후속조치에 대한 구체적인 구상이 결여된 다분히 선언적인 것이었음은 이후 전개된 한국정부의 외교정책에 별다른 성과가 없었던 점에서 잘 나타나고 있다. 아울러, 남·북한간 비밀접촉의 결과로서 발표된 「7·4 남북공동성명」이 천명되었음에도 불구하고 남북한간에 실질적인 대화가 이루어지지 않았음을 상기해 볼 때, 1980년대 중반이후 탈냉전적 국제여건하에서 추진된 북방정책이 북한의 전통 우방국들과 한국의 외교관계 수립을 통하여 북한에 대한 외교적 압력으로 작용함에 따라 비로소 남북한간의 대화가 재개될 수 있었다는 점이 주목되어야 한다.

한국정부가 북방외교정책 추진을 통하여 간접, 우회적으로 대북한 관계개선을 모색하고자 하였다는 일반적인 인식에 근거할 때 북방정책 추진과

1) 이범석, "선진조국 창조를 위한 외교과제" (국방대학원 연설문, 1983. 6. 29), p. 52, p. 54; 북방정책의 배경설명은, B.C. Koh, "Seoul's 'Northern Policy' and Korean Security," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 1, no. 1 (Summer 1989), pp. 129~30.

정에서 남북한 관계개선과 한반도 주변국들 관계의 연계성에 대한 절실한 이해가 요구되지는 아니하였다. 그러나, 북방정책이 마무리되어가는 단계에서 남북간의 대화가 과거에 비하여 가시적 성과를 기록하게 됨에 따라 북한이 북방외교정책의 "對象"인가라는 개념상의 논의와 관련 북방정책과 남북한관계 문제를 재검토해 볼 필요성이 대두된다.[2] 이러한 작업은 다시 말해, 북한을 넓은 의미의 북방정책의 대상으로 인식함으로써 주변정세의 변화에 편승하여 한반도문제를 "國際化"시켜 한반도 및 동북아지역에 긴장을 완화하고 평화구조를 정착시켜야 한다는 주장과 동북아지역내 냉전구조의 와해와 남북대화의 진전에 힘입어 민족자존에 근거한 자주외교추진의 분위기가 조성된 만큼 주변 강국들의 영향력을 가능한 배제한 가운데 남북한간의 진정한 관계개선에 진력해야 한다는 소위 한반도문제의 "韓國化" 주장 등에 대한 검토작업과도 대체로 일치한다.[3]

그러나, 한반도문제의 한국화와 국제화 논의는 개념상의 구분일 뿐 실제 정책수립과 수행과정에서는 한국과 주변 강국들과의 관계 및 주변국들간의 역학관계에 따라 제시되는 다양한 정책대안 속에 용해되어 나타날 것이다. 달리말해, 한반도의 통일환경과 관련하여 보자면 주변 강국들의 동북아정책 및 대한반도 인식에 대한 엄중한 이해없이 추진되는 한국정부의 외교정책은 남북한관계 진전에 중대한 장애로서 나타날 수 있을 것이며, 다른 한편 남북한관계 진전에 대한 恣意的 평가에 근거한 주변국과의 관계조정이나 "자기 충족적 예언"에 의거한 남북관계 추진은 전통 우방국들과의 관계 훼손 등의 댓가를 남북한이 치르도록 하는 결과를 초래할 것이다.

냉전이후시대 동북아정세 변화에 대한 한반도 주변 강국들의 인식과 이들의 대한반도정책을 분석하는 작업은 한반도 통일환경을 규정하고 나아가 남북한관계 진전방향을 결정하는 주요 요인에 대한 이해를 도모하려는 노

2) 북방외교정책과 통일정책의 구분논의는, 김국진, 「한국의 북방외교정책 전개방향」, 외교안보연구원 정책연구시리즈 88-20(서울 : 외교안보연구원, 1988), pp. 16~20.

3) 북방정책의 성공에 따른 한반도문제의 한국화 주장은 Byung-joon Ahn, "International Context and Prospects for Arms Control on the Korean Peninsula," 미국 Georgetown대학 한반도 군축관련 세미나 발표논문(March 1991), pp. 4~11.

력이기도 하다.

II. 동북아정세 : 변화의 특징과 전개 방향

미국과 소련이라는 초강대국이 중심이 된 양극체제에 근거한 냉전구조가 붕괴됨에 따라 세계질서의 하부체계로서 동북아질서 또한 변화의 양상을 보이고 있다. 냉전이 양극체제라는 국제관계 자체에 어떠한 변동이 발생하여 종식된 것이 아니라, 미·소 두 초강대국 가운데 하나가 내부모순에 의해 붕괴됨으로써 실질적으로 종식된 것이라는 해석도 가능하다고 할때, 소련 중심의 사회주의체제의 몰락이 세계적 차원에서의 국제관계에 혁명적인 변동을 초래하게 된 것이다.

동북아지역에서는 한반도 주변의 4대 강국들 가운데 중국이 사회주의체제를 포기하지 않은 채 내부 경제개혁을 모색하고 있는 바, 냉전종식이 자본주의와 사회주의의 이데올로기적 대결의 종료를 뜻하기도 한다는 점에서 볼 때 진정한 의미에서 동북아가 냉전이후시대에 돌입하였다고 해석할 수는 없다. 따라서 냉전종식에 따라 양극체제가 붕괴되었으며, 냉전종식이후의 국제관계가 다원적 구조 (polycentrism)에 근거한 다극체제로 변모해 갈 것인지, 아니면 국제체제의 골격을 구성하던 한개의 축이 붕괴됨에 따라 유일하게 남은 미국이라는 초강대국에 의해 유지되는 唯一체제 (unipolar system)의 형태를 띠게 될 것인지의 논의는 한반도 주변정세를 규정하는 세계적 환경의 성격을 설명하는데는 도움이 될 것이다. 그러나, 이데올로기의 대립이 상존하고 있는 한반도의 경우를 상정할 때 오히려 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4개 강국의 쌍무간 혹은 다자간 관계를 통해 형성되고 있는 동북아시아 질서의 특징에 대한 분석이 한반도 통일환경 이해를 위하여 선행되어야 한다.

냉전적 질서가 변화되는 과정에서 동북아 정세의 변화는 역내국가들간의 경제협력 관계의 확대와 심화에 따라 가속화되고 있다. 중국, 러시아가 시장경제 체제를 일부 혹은 적극 도입함으로써 국내경제 재건을 모색하는 가

운데 역내 자본주의 경제와의 연계가 증대됨에 따라 한국의 북방정책이 단적으로 보여주고 있듯이 냉전시대의 敵國과의 군사, 안보분야에서의 협력 가능성 까지를 기대할 수 있게 되었다. 그러나, 군사, 안보적 측면에서는 이데올로기간의 첨예한 대립은 완화되었다고 해도, 냉전시대 동북아 지역내 유지되었던 기득권을 변함없이 유지하고, 나아가 영향력을 확대하고자 하는 미국과 러시아의 전략구상은 크게 조정되지는 않고 있다고 판단된다. 양극적 냉전구조가 약화되는 과도기에 국익을 확대하고 역내 질서 형성과정에서 전략적 우위를 선점하려는 중국과 일본 등 지역내 강대국들의 노력이 양국의 군비 현대화 및 증강으로 대변되고 있는바, 동북아 정세가 평화와 안정을 보장하는 긍정적 방향으로 전개될 것이라는 기대를 어렵게 하고 있다. 요약컨대, 동북아지역의 정세는 역내 국가들간의 협력과 갈등이 지속되면서 복잡하고 상호 모순된 양상을 띠고 전개되고 있다. 역내 정세의 변화를 규정하는 현상들을 살피고 변화의 방향에 대한 잠정적인 예측을 시도해 본다.

1. 동북아정세 변화의 특징

가. 다극화된 세력균형

냉전이후시대 세계적질서가 양극화구도로 부터 벗어나 「單極的 多極體制」(uni-multipolar system)의 성격을 띠게 된다는 주장은 구소련의 소멸과 유일 초강대국으로서의 미국의 존재를 상정한 것이다.[4] 세계질서 변화의 동북아지역에 대한 투영이 불가피한 것이라고 할 때, 1989년 중국에서의 천안문사태이후 동북아지역 국가들간의 관계는 다극화된 세력균형의 추세를 가속화시키고 있다. 중·러간의 화해, 일·중간의 정치, 경제적 유대강화, 미·러간의 동반자관계 선언 등과 함께 한국과 구소련/러시아 및 중국과의 수교와 북한과 일본의 국교수립을 위한 일련의 접촉들은 과거 「北方삼각관계」와 「南方삼각관계」의 대치된 균형이 붕괴되고 있음을 단적으로 보여주는 것이다.

4) Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival* (January/February 1991), pp. 3~17.

남·북방삼각관계의 근간을 이루고 있던 쌍무적 관계 가운데 역내 세력 균형의 안정화된 발전에 順機能的 역할을 할 수 있는 현상으로서는 우선, 미·일간에 재천명되고 있는 「세계적 동반자관계」(global partnership)가 있다. 92년 초 부시-미야자와 양국 정상은 「도쿄선언」을 채택하고 「행동계획」(Action Plan)에 합의함으로써 안보 및 경제정책 전반에 관한 상호 협조의 필요성을 강조하였다. 국제정치 질서 및 동북아 지역안정에 일본의 역할을 강조하고, 자국의 지역안보 부담을 감소시키려는 미국의 의도는 국제적 역할증대라는 일본의 정책목표와도 일치되는바 이와 같은 양국의 구상은 상당기간 지속될 것이다.[5]

중·러양국은 92년 초 유엔에서의 이붕-옐친간 정상회담에서 기존의 양국간 공동성명에서 합의된 反霸權주의와 중국의 평화공존5원칙에 의거한 우호관계 확대를 재확인하였으며, 코지레프 러시아 외무장관 방중시 양국간 5천km에 이르는 동부국경선 확정 합의서를 교환하는 등 과거의 적대관계를 청산하고 자국의 경제발전이라는 목표를 우선시하고 있어 상호간 경제협력 확대를 모색하고 있다는 점에서 양국관계는 역내 정세 안정에 순기능으로 작용하고 있다.[6]

미·러양국 정상은 92년 2월 「캠프 데이비드선언」을 통해 양국은 상호 잠재적 적국이 아닌 동반자관계임을 밝히고, 6월 워싱턴 정상회담에서 1991년 7월 타결된 전략 핵무기 감축협정(START)을 확대 적용하는데 합의하였다. 러시아연방에 대한 서방국가들의 경제원조에 대해서도 미국의 주도하에 러시아의 국제통화기금(IMF)과 세계은행(IBRD) 가입을 가능케 함으로써 국제기구를 통한 경제지원의 기반을 마련하는 등 미국의 노력이 양국관계의 긍정적 발전에 기여할 것으로 전망된다.

일·중관계에 있어서 센카쿠열도를 중국영토로 규정하는 영해법을 92년 2월 중국정부가 통과시킨데 대한 일본의 항의, 캄보디아 유엔평화유지활동에 일본이 자위대를 파병한데 대한 중국정부의 우려 표명 등이 단기적으로 양

5) 민족통일연구원, 「동북아정세와 통일환경: 1992년 상반기」 통일정세분석 92-05 (서울: 民族統一硏究院, 1992), pp. 21~22.

6) Ibid., p. 31.

국관계를 긴장시킬 가능성은 상존하고 있으나, 92년 10월 아키히토 일본천황의 중국방문을 통해 일본이 양국간의 과거역사에 대해 중국민들이 수용할 만한 사과를 함으로써 일·중양국관계가 긍정적으로 발전되어야 한다는 원칙론에 적어도 양국지도층이 인식을 같이하고 있다고 이해된다. 국내 경제발전에 일본으로 부터의 실질적인 지원을 필요로 하는 중국의 입장과 역내 및 세계적 차원에서 정치적 역할을 증대하고자 하는 일본의 노력이 일·중양국의 전략적 계산에 의거하여 정면으로 상충되지 않고 전개될 수만 있다면 양국관계는 당분간은 동북아정세의 안정에 기여할 것으로 전망된다.

이상과 같은 관계들이 동북아정세의 긍정적 발전에 기여할 것이라면, 역내 질서 안정에 부정적으로 작용하게 될 여지를 제공하는 역내국가들간의 관계도 있다.

미·중관계에서는 소련이라는 공동의 적이 소멸됨에 따라 양국간에 양해되었던 사안들이 전면에 부각되어, 중국의 인권문제, 핵 및 미사일기술 수출문제 등과 더불어 양국간 무역불균형 심화 조짐 등이 양국관계의 안정된 발전에 부정적으로 작용할 가능성을 보이고 있다. 92년 초 중국이 미사일기술 통제체제(MTCR) 가입을 서면으로 약속하고 핵확산 금지조약(NPT)에 서명하는 등 미국의 요구를 수용하고, 경제분야에서도 양국간 분쟁의 소지를 안고 있던 지적소유권, 특허권 협상 등을 타결지음으로써 현 상황에서 양국관계를 악화시킬 요인들은 일단 제거되었다고 이해된다. 그러나, 미국 신행정부가 미·중관계에서 중국의 인권문제를 중시하여 중국에 대한 최혜국대우 연장과 연계시키려 할 경우 양국관계가 또다시 악화될 가능성을 배제할 수는 없다. 아울러, 중국의 기존 노선을 감안할 때 미국의 대북한 핵문제 해결 노력에 대하여 중국이 동조하지 않을 가능성을 배제할 수 없는바 미·중관계가 악화될 여지는 남아 있다고 판단된다.

러·일관계 역시 북방영토문제와 러시아 경제개혁에 대한 일본의 지원이 연계되어 단기간에 문제가 해결될 전망이 밝지 않은바 양국관계의 발전추이는 러시아 국내정국의 향방과 관련하여 동북아정세 변화 과정에 부정적으로 작용할 가능성이 있다.

이와같은 사태진전과 더불어 동북아지역은 보다 복잡하고, 다극화된 관

계로 발전되는 가운데 불확실성 속의 균형을 이루어 가고 있다. 러시아와 미국 모두가 동 지역에서 냉전시대에 행사되었던 영향력과 기득권을 유지하고자 하는 한편, 과거와 같은 정도의 독점적인 헤게모니를 행사하는데 한계가 있다는 인식하에 역내국가들과의 관계조정 속에서 자국의 이익을 도모하고 있으며, 역내 분쟁해결에 있어서도 역내 여타 주요국가들의 역할을 용인할 뿐 아니라 적어도 명분상으로는 촉구하기 까지에 이르렀다.

러시아는 미국과의 보다 긴밀한 관계를 모색해 가는 한편, 국내경제난 해소와 중국과의 관계개선을 통한 대미·일 견제 차원에서 중국에 대한 최신 무기 판매를 계속할 것인 바, 이는 중국의 군비 현대화를 견제하고 대러시아 관계에서 미국의 지지를 기대하는 일본의 입장을 감안할 때 러·일 관계가 불편한 관계로 발전될 가능성이 높아짐을 의미한다. 한편, 미국은 중국과의 관계가 불편한 상황으로 발전되면 중국에 대한 압력행사에 일본의 협조를 더 한층 필요로 하게 될 것이다. 아울러 미국은 러시아가 경제적 어려움의 해소방안으로서 동아시아 역내국가들에 대한 무기판매를 가속화하고 있는 문제를 해결하기 위한 노력을 계속하게 될 것이다.

일본과 중국과의 관계가 경제적 측면에서 심화되고 있다고 하지만, 중국은 자국의 군비현대화를 우려하는 일본으로부터 기대하는 정도의 경제협력을 확보하는데 한계에 부딪히게 될 것이다. 일본 또한 미국 신행정부의 출범후 미·중관계가 인권문제와 관련하여 소원해 질 가능성을 상정할 때 미·일간의 특수관계를 고려하여 중국과의 관계증진에 어려움을 겪게 될 것이다. 2차대전 이전의 동북아 국제관계가 역내 타국가들에 비하여 상대적으로 약한 중국을 상정한 다극체제였다면 양극체제 붕괴과정에서 새로이 재편되고 있는 동북아질서는 중장기적으로 시장경제체제 도입을 통한 경제발전을 도모하는 중국이 사회체제와의 접합에서 가시적인 성과를 거두게 될 경우 역내 주요 세력으로 재부상될 중국의 잠재력을 고려하지 않을 수 없는 상황하에 규정될 것이다.[7]

---

7) Gerald Segal, "East Asia: Shifts toward a New Balance of Power," *International Herald Tribune*, September 23, 1992.

나. 역내국가들의 군비증강

냉전이후시대 미국과 러시아간의 대폭적인 핵감축 합의가 재래식 무기의 감축 가능성을 증대시키는 상황에서 아시아지역의 일부국가들은 신무기 도입, 군비 현대화, 방위예산 증대 등을 통하여 역내 군비경쟁의 도래를 예고하고 있다. 지난 5년간 아시아지역의 7개국가가 세계 15대 상위 무기수입국가에 포함되어 있으며 인도, 일본, 아프가니스탄 등이 5대 무기수입국으로 분류되어 있다.[8] 1992년에 국한하여 볼 때, 중국과 아세안제국, 대만 등의 전투기 및 해군력 증강을 위한 장비수입이 지속되고 있는 바, 동북아 역내국가들의 구체적 군비증강 사례를 정리해 보면 다음과 같다. 중국은 1991년 여름 러시아와 24대의 Su-27 구입계약을 체결하고 1993년 초 인수예정이며, 러시아의 항공조기경보체제와 대형수송기 IL-76 도입을 예정하고 있다. 또한 중국은 해군의 작전영역 확대를 도모하기 위하여 6만 7천5백톤급 러시아 항공모함의 구입을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 지상군 현대화를 위한 T-69탱크의 개선도 도모하고 있다.[9]

일본은 아시아지역 최대의 방위비 지출국으로서 1992년도 370억달러의 국방예산이 1993년도에는 3.6% 증액될 예정으로 있다. 해·공군력 강화를 위해 미국으로 부터 조기경보기 E-3 AWACS와 공중급유장비, 다탄두 로켓발사장치 (MLRS) 등의 도입을 추진 중이며, 1993년 3월 까지 하루시오잠수함 1척, 아부쿠마급 호위구축함 2척, 아에야마급 소해정 2척과 대잠수함 장비 등을 진수시킬 예정이다.[10] 그 밖에도 9천톤급 최신예 Aegis 구축함 진수와 1996년 건조예정인 2척의 콩고급 구축함 등이 일본

8) SIPRI, *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmaments* (Stockholm: Oxford University Press, 1992), pp. 271~75; IISS, *The Military Balance, 1991-1992* (London: Brassey's, 1991), p. 149.

9) 중국의 군비현대화에 관해서는, David Shambaugh, "China's Security Policy in the Post-Cold War Era," *Survival*, Vol. 34, no. 2 (Summer 1992), p. 104.

10) 일본 방위청, 「방위백서」 平成 3년 (1992), pp. 118~119; 외교안보연구원, "냉전이후시대 아시아 군비증강 추세," 주요 국제문제 분석 92-38 (서울: 외교안보연구원, 1992), pp. 4~5.

의 군사력 증강노력의 일환으로 계획되고 있다.

중국과 일본의 군비증강 노력과 더불어 미 중관계에 있어 민감한 사안으로 대두된 대만의 국방력 강화정책은 1992년 9월 초 대만이 미국으로 부터 150기의 F-16전투기 도입을 결정함으로써 동북아정세 변화에 무시할 수 없는 변수로서 등장하였다. 대만정부는 미국으로 부터의 기술이전에 바탕을 두고 12척의 올리버 해자드 페리급 구축함을 건조중이며, 프랑스로부터 16척의 라피에트급 구축함 도입을 예정하고 있다.[11]

동북아 역내국가들의 군비증강 추세는 러시아의 군사력 쇠퇴와 미국의 동아시아정책의 재조정 가능성과 함께 양극체제에 근거한 세력균형이 붕괴되는 과정에서 야기될 조짐이 보이는 힘의 공백상태를 우월한 입지에서 선점함으로써 불확실한 국제체제 개편과정에 적극적 역할을 행사하려는 전략적 계산에서 비롯된 것이라고 이해된다.

냉전이후시대 경제력이 국제사회에서의 영향력을 결정짓는 상황에서 중국, 일본, 대만 등의 군비증강은 이들 국가가 축적해온 경제적 富를 바탕으로 가능하게 되었는바, 군비증강은 역내 국지적 분쟁 가능성을 안고 있는 북방영토, 南沙群島 및 분단국가 문제 등이 촉발시킬 긴장 상황에 대비한 노력이라고도 판단된다. 유엔 해양법에 따른 2백해리의 배타적 경제수역 (EEZ)이나 대륙붕의 자원보호 및 자원과 물자이동을 위한 해상교통로(SLOC)의 안전을 보장하기 위한 해·공군력 강화는 경제적 안전보장이 강조되는 탈냉전시대의 추세와도 연관되어 추진되고 있는 것이다.

그러나, 현시점에서는 이와같은 군비증강 추세를 억제하기 위한 효율적인 다자간 군비통제의 전망은 밝지가 않다. 역설적으로, 역내국가들간의 경제적 의존관계가 심화될수록 강대국들간의 의혹은 점증되고 있다. 다시 말해 경제적 상호의존관계의 심화가 적어도 구라파지역에서는 국가들간의 평화와 안정을 보장하게 된다는 논리가 적어도 냉전이후시대의 초기단계에 처해있는 동북아지역에서는 그대로 적용되지 않는 듯하다. 미국과 중국간의 경제관계 확대, 미국과 일본간의 경제관계 심화가 이들간의 관계를 반드시 우호적인 방향으로 이끌어갈 수 있으리라는 보장은 없다.

동북아 역내국가들의 군비증강은 군비통제를 위한 역내 노력 뿐만아니라

세계적인 군축노력에도 부정적인 영향을 미치게 될 것인바 역내국가들과 외부세력들간의 관계에도 파급효과를 보이게 될 것이다. 미·중양국간 무역불균형 심화와 더불어 미국이 대만에 전투기를 판매함으로써 냉각된 미·중관계는 유엔 안전보장이사회 상임이사국들이 주도하여 진행중인 중동지역에서의 군비통제 논의에서 중국이 탈퇴하는 결과를 초래하기도 하였으며, 러·일관계의 악화는 선진7개국 (G-7)들이 러시아에 대한 경제원조를 집행하는데 장애요인으로 작용할 것이다.

중국은 핵무기 기술 및 탄도미사일 기술의 대외수출을 포기하지 않을 것이며, 세르비아, 이라크, 리비아 등에 대한 유엔 안보리의 제재조치에 순응하지 않을 가능성도 높아지고 있다.

유엔 안전보장이사회 5개의 상임이사국 가운데 3개국의 이해관계가 얽혀있는 동북아지역 정세의 변화는 이들 모두가 핵무기보유국이라는 사실 이외에도 국제적 분쟁해결에 유엔과 같은 다자간 국제기구의 역할을 중시하게 될 것이라는 냉전이후시대의 추세에 힘입어 세계질서의 재편과정에도 파급효과를 미치게 될 것이다.

다. 경제적 지역주의

냉전이후시대 국제관계의 특징은 유일한 초강대국으로 남은 미국의 (패권주의를 전제한) 군사전략적 균형과 미국, 유럽, 일본간의 경쟁관계를 상정한 경제력의 균형이 일치하지 않는다는 사실에 있다.[12] 따라서 향후 전개될 국제관계에 있어서의 긴장과 갈등은 전략균형과 경제균형 사이의 乖離에서 연유될 것으로 예상할 수 있다. 1989~90년간의 걸프전에서 미국은 군사면에서 유일 초강대국임을 과시한 반면, 연합국들의 협조와 특히 일본과 서독 등 서구라파 선진제국들의 재정적 지원에 힘입어 분쟁을 성공적으로 마무리할 수 있게 됨으로써 군사력과 경제력의 괴리에서 오는 국력의 한계를 노정시키기도 하였다.

동북아지역에서 전개되고 있는 강대국들 관계의 양상을 보더라도, 러시

12) 김경원, "냉전을 넘어서," 계간「사상」(1992년 여름호), p. 32.

아의 쇠퇴가 경제적 실패에 주로 기인하고 있으며, 미국의 역내 영향력 감소가 다분히 미국내 경제적 문제에 따라 결정되고 있고 일본의 영향력 증대가 경제력에 근거하고 있다는 엄연한 사실들은 냉전이후시대 국제관계에서 경제력이 군사력과 이데올로기의 운명을 결정하게 될 것이라는 점을 강력히 대변해 주고 있다.

이와같이 국제관계를 보는 기본인식이 달라질 수 밖에 없다면, 전세계적으로 각국이 경제적으로 상호의존관계에 돌입하게 되는 한편 경제의 지역화 현상이 본격화됨은 오히려 당연한 귀결이라고 하겠다. 즉, 국가간 상호의존관계 심화는 경제논리상 불가피한 현상이려니와 경제적 지역주의는 자국이 배제된 배타적인 경제협력체와의 관계에서 불공정한 대우를 받으며 국익에 침해를 입게 됨을 용인할 수 없다는 인식에서 출발되고 또한 확산되고 있다.

동북아지역과 관련된 경제적 지역주의는 아·태경제협력각료회의(APEC)로서 대표되고 있으며 1991년 11월 서울회의에서 중국, 대만, 홍콩의 동시가입을 통해 현재 15개국으로 구성되어 있다. 지난 1월 합의된 동남아국가연합(ASEAN)의 아세안자유무역지대(AFTA) 구상과 유럽공동체(EC)와 북미지역 자유무역협정 (NAFTA)을 통한 단일 경제공동체와 APEC의 관계가 경쟁과 갈등관계로 발전될 가능성을 상정하지 않을 수 없다.

아울러 APEC이 제 구실을 하지 못할 경우 華僑경제권 등 보다 많은 동질성을 보유한 소지역적인 경제협력체 구상의 대두 가능성을 배제할 수 없는 바, 이와같은 현상은 국제관계를 규정하는데 차지하는 경제력의 비중을 말해주는 것이기도 하다.

2. 정세변화의 전개 방향

미·소 양대 초강대국 중심의 4강구조가 동북아지역에서 변모되고 있는 가운데 미, 러, 중, 일의 역내 위상이 재조정되는 현상은 각국이 가지고 있는 군사력과 경제력의 괴리에 따른 영향력의 변화를 반영하는 것이다. 역내에 배치된 군사력에 급격한 변화없이 경제력을 회복하려는 미국, 군사력

감축을 통해서라도 국내경제를 회생시키는데 주력하고자 하는 러시아, 자본주의 시장원리 도입을 통한 경제력 증강 노력을 국가 시책으로 천명한 중국 및 축적된 경제력을 바탕으로 정치, 군사대국으로 발돋움하려는 일본 등 한반도 주변4강의 전략적 구상이 상호간의 관계를 재설정하는 과정에서 구현되고 있는바, 이러한 주변4강의 정책순위에 따른 정책 개진에 따라 동북아정세의 전개방향이 결정될 것이다.

가. 남·북방삼각관계의 재편

쌍무간 동맹관계를 근간으로한 남·북방삼각관계는 미·러간의 동반자관계, 일·중간의 경제협력 증대 및 한국의 북방정책의 성공적 결과로 한·중, 한·러수교가 성취됨으로써 그 성격에 변화를 맞게 되었다. 변화과정에는 기존의 미·일, 한·미 및 중·북한간의 쌍무관계 유지와 더불어 중·러화해, 미·러동반자관계, 일·중관계 심화 등이 새로운 변수로 등장하였다. 그러나 대소견제 차원에서 큰 마찰을 보이지 않고 유지되어 오던 미·중관계가 러시아의 위협이 급격히 감소된 상황에서 악화될 가능성을 보이고 있다. 러시아의 국내정국 혼란과 대외 교섭력의 상대적 약화를 이용하여 대러경제원조를 내세운 일본의 북방영토 해결 노력이 러 일관계의 순탄한 진전에 장애로 부각되어 있다.

한국정부의 북방정책은 추진과정에서 뿐아니라 중요한 성과로서 기록되는 러시아 및 중국과의 수교에 따라 기존의 남·북방삼각관계에도 적지 않은 파급효과를 보인 것으로 판단된다. 92년 11월 한·러간의 기본관계조약과 군사분야에서의 협력 논의 등은 중·장기적으로 러시아와 북한의 기존 우호 동맹관계의 변화를 불가피하게 하는 여건을 조성하게 될 것이다. 한·중수교와 양국간 경제관계 확대는 북한에 대한 중국의 전략적 고려에 적지 않은 영향을 미치게 될 것인바 한국이 상정하는 남북한관계 개선 방향에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 다만, 북방정책의 성과로 인하여 한국과 전통우방인 미국 및 일본과의 관계가 쌍무적 관계에서의 전략적 고려 때문이 아니라, 미·일 양국의 대중·러관계의 발전 방향과 상치될 가능성을 배제할 수는 없다고 할 때, 이와같은 요인은 동북아 정세의 전개방향을

결정하는데 중요하게 작용할 것이다.

나. 역내 다자간 안보협의체 가시화

80년대 중반이후 냉전구도가 와해되기 시작하면서 대두된 동아시아, 태평양지역의 다자간 안보협의체 구상 논의는 참여 범위에 있어 다양성을 보이고 있으나, 구상의 주된 목적에는 큰 차이를 보이고 있지 않다.[13] 즉, 미·소 양국에 의한 양극적 구도가 붕괴되어 가면서 재편되는 역내 질서를 안정적으로 관리하기 위하여 관련 국가들간의 대화 협의체를 구성하자는 의도가 다자간 구상의 주된 목적이라고 생각된다. 동 구상에 대한 중국과 미, 일의 소극적 태도는 작년말이래 점진적으로 변화되기 시작하였는바, 미국은 역내 역할 재조정 과정에서의 지역 안정을 도모하기 위하여, 일본은 국제적 역할증대에 대한 주변국의 우려를 불식시키기 위한 목적이 그 변화의 중요한 이유 가운데 한 부분을 이루고 있다고 이해된다. 러시아는 동 구상을 지속적으로 지지해 오고 있는바, 국내경제 재건을 위한 역내 안정에 대한 기대와 함께 단일 국가에 의한 지역 패권주의를 견제하고자 하는 의도도 작용하고 있다고 판단된다. 중국 또한 역내 패권주의를 반대한다는 목적과 국내 경제활성화를 위한 분위기 조성 차원에서 다자간 안보협의체 구상에 대하여 취해 오던 반대 입장에 수정을 가하고 있는 듯하다.

다자간 안보협의체가 가시화될 경우 논의될 주요 사안이 핵무기 및 미사일의 판매와 기술확산, 군비축소 등이 될 것임을 가정할 때 북한의 핵무기 개발에 대한 의혹과 한반도 긴장완화에 관련된 문제들이 우선적인 중요성을 가질 것으로 예상되는바, 동 구상과 관련 한국정부의 심각한 인식이 요구되는 상황이 조성되고 있다.

다. 역내 經濟圈구상 논의 활성화

앞서 설명한 경제적 지역주의의 세계적 추세와도 관련하여, 향후 세계질

13) 기존의 역내 다자간 안보협의체 구상 논의는 Jeong Woo Kil, "Building Peace on the Korean Peninsula: In Search of a Multi-Dimensional Approach," *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 1, 1992, pp. 46~51.

서 개편과정에서 경제력이 중시될 것임을 감안할 때 역동성과 잠재력을 함께 갖고 있는 동북아시아 지역국가들 간의 협력은 어떠한 형태로든 활성화될 것이다. 러시아가 사회주의를 포기하고 시장경제 체제로의 실질적 편입과정에 있는 한편, 중국도 여전히 사회주의 노선을 견지하고 있다고는 하지만 이데올로기를 앞세워 국가의 경제적 이익을 포기하리라고 예상되지는 않는다. 오히려, 세계 여타 지역에서의 배타적인 경제권 형성에 따라 불이익을 보게 될 경우, 정치·군사관계가 큰 장애로서 작용하지만 않는다면 역내 국가들간의 경제협력은 확대, 심화될 것이다. 나아가, 정부간의 경제협의체 논의 활성화와는 별도로, 실질적인 경제이익을 도모하기 위한 지역간의 經濟圈域 형성도 가시화될 가능성이 높아질 것이다.

동북아지역의 정세는 구라파와 달리 중국,소련이라는 大陸세력과 미국, 일본의 海洋세력간에 전략적 非對稱性을 특징으로 하여 역내데탕트 역시 지역세력들간의 쌍무적 관계가 재정립되는 과정에서 형성되어 왔다. 향후 동북아지역 정세의 발전은 한반도 주변의 4대강국들이 양자관계를 재조정해 가는 가운데 이루는 느슨한 균형관계가 당분간은 역내 안정유지에 기여할 것으로 예상된다. 그러나, 이와같은 권력관계가 한반도 통일을 위한 환경조성에 긍정적으로 작용하게 될 것인지는 여전히 불확실하다.

III. 한반도 통일환경 : 안정화 요인과 불안 촉진요인

이상에서 검토한 동북아정세 변화의 특징은 역내국가들의 구체적인 정책실현과정에서 유추할 수 있는 것인 바, 한반도의 통일환경은 이같은 정책들이 서로 엇갈리며 전개되는 가운데 형성되는 것이다. 동북아정세의 변화를 한반도 통일환경 안정화에 기여하는 요인과 불안을 촉진시키는 요인으로 구분하여 분석함은 통일과정과 통일이후를 상정한 한반도의 전략적 위상을 설정하는데 기초작업이 된다.

1. 안정화 요인

가. 역내국가들간의 경제적 상호의존성 심화

동북아지역에 상존하고 있는 중국과 북한의 사회주의 경제가 정도의 차이는 있으나 변화의 과정을 경험하고 있는 가운데 역내 자본주의 경제는 상당한 역동성을 보이며 국가간 협력관계의 심화를 구현하였다. 일본과 한국, 대만 등 신흥공업국들은 국가의 기능을 강화시켜나가는 동시에 시장체제와의 결합을 시도함으로써 「자본주의 발전국가」(capitalist developmental state)로서 성공적인 경제성장과 함께 정치적 민주화를 실현하였다.[14]

자본주의권역의 괄목할 경제성장은 냉전체제가 붕괴되는 과정에서 국경을 초월하여 역내 사회주의 국가들에게도 파급효과를 미치게 되었는 바, 중국은 사회주의 이념은 고수한 채 자본주의 시장경제 체제의 경험을 모방하여 국가발전을 도모함으로써 성과를 거둔 바 있으며 이를 확산시키려는 중국지도부의 의지는 92년 10월 제14차 당대회를 통해 개혁파 인사들이 대거 중용됨으로써 표출되었다.

시장경제체제가 국경을 초월하여 사회주의 국가들에게 전파되면서 동북아 지역내 국가들간에도 경제협력을 상정한 개방적이고 유연한 다변적 협력체들이 부상되고 있다. 과거의 쌍무적 경제관계가 심화되는 한편, 자본, 노동, 기술 및 자원들이 국경없이 왕래할 수 있게 됨에 따라 동북아 지역내 여러개의 경제권역이 형성되고 있음은 이데올로기에 집착한 냉전질서가 와해되는 과정에서 오히려 당연한 현상이라고 하겠다.

---

14) Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982), p. viii; 「자본주의 발전국가」는 서양 자본주의 국가들과는 다소 상이한 특징을 갖고 있는 바 정치체제에 있어 정부는 권위주의적이지만 사회는 다원주의적 양상을 띠고 있기 때문에 이를 「연성 권위주의」(soft authoritarianism) 혹은 「권위주의적 다원주의」(authoritarian pluralism」이라고 칭한다. Robert A. Scalapino, "The U.S. and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, Vol. 70, no. 5 (Winter 1991/92), pp. 24~25; 안병준, "동북아질서 재편의 추세," 「통일연구논총」 창간호 (1992. 6), p. 163. p. 173.

대만, 홍콩과 중국의 광뚱(廣東省), 후지안(福建省)간에 형성되고 있는 「화남경제권」이나 남북한, 북중국, 러시아의 극동 및 일본간에 탐색되고 있는 「황해경제권」과 「동해경제권」 등이 EC, NAFTA 등 타지역에서의 경제통합에 대응하려는 차원에서 그 실현 가능성을 높이고 있는 한편, 관련국들간의 경제적 보완성을 상정한 경제협력의 확대라는 적극적 계산에 근거하여 구체화되고 있는 대표적인 예이다. 이와 같은 현상은 역내국가들간에 이데올로기를 초월한 경제적 의존성의 심화 추세를 의미하는 것이라고 해석할 수도 있다.

이미 구체화되어 역내 교역 활성화에 기여하고 있는 아·태경제협력각료회의(APEC)는 개방적이고 유연한 경제협력기구로서 1989년 11월 출범한 이래 15개국 회원국들간의 협력체로서 운용되고 있으며 세계 교역의 40%, 세계인구의 40%를 포괄하는 기구로 확대되었다. APEC은 비록 회원국들간의 경제규모, 발전정도의 차이와 정치체제, 문화등의 다양성으로 인하여 EC와 같은 결속력을 가진 지역협력체로 발전되지는 못하였으나 회원국들간의 경제적 의존성을 심화시키는데 있어 지대한 공헌을 함으로써 동북아 지역내 안정화를 촉진시키는데 기여할 것이라는 기대를 가능하게 한다.

나. 사회주의 제국의 脫理念化 추세와 국내경제발전 우선 정책

동북아지역내 국가들간의 경제적 의존성 심화가 역내 안정에 기여할 수 있게 된 것은 러시아, 중국 등 (구)사회주의 국가들이 기존의 사회주의 정책을 포기하고 자본주의경제와의 협력관계 모색을 통하여 국가발전을 도모해야 하겠다는 자각과 함께 구체적인 정책수립이 있었기 때문이다. 중국은 사회주의 제국들 가운데 가장 먼저 자국의 시장개방을 통해 국가의 일부지역을 자유무역지대화하고 외국기업들과의 합작투자를 가능케 하는 조치를 취함으로써 동북아지역내 경제통합을 시도하였다.[15] 중국의 개방노력은 그

15) Alexander G. Yakovlev, "Stability and Instability Factors in the International Relations in the Asian-Pacific Region," *Sino-Soviet Affairs*, no. 50 (Summer 1991), pp. 169~70.

역사가 구소련의 경우보다 앞서 있다고는 하지만 "신사고"에 기초한 구소련의 대외정책이 태평양국가의 일원으로서 역내 국가들간의 관계에 적극 참여함으로써 정치, 경제적 이익을 도모하겠다는 정책적 의지를 개진하고 있는 것과 유사한 맥락에서 이해될 수 있다.

중국은 동북아시아 여타 국가들과의 선린·우호관계 유지를 추진하고 역내 영향력확보에 노력을 경주해온 바, 이를 통해 전통 서방 강대국들의 압력에 대처함과 동시에 국내 경제적 어려움을 해소해 나가기 위하여 상품시장으로서 뿐 아니라 경제발전을 위한 財源확보와 기술 도입을 위해 국제사회에의 접근을 적극 모색해 오고 있다. 중국이 경험하고 있는 국내 정치, 경제적 문제점은 사회주의 체제의 변혁과정에서 불가피하게 대두되는 것이다.[16] 따라서 중국의 지도부는 국내 정치, 경제문제 해결을 위한 분위기 조성과 재원확보를 위하여 대외경제 협력을 적극 모색하고 과다한 국방비 지출을 억제하면서 국내경제의 진작에 주력하고 있다.[17]

러시아는 현재 대내적으로는 민주주의 정치체제와 시장경제체제 확립, 대외적으로는 세계공동체로의 편입을 정책목표로 삼고 있는바, 동북아 지역에서는 역내 안정화와 역내 국가들과의 경제협력관계 발전 및 태평양 국가로서의 위상확립을 기조로 한 정책을 개진하고 있다.[18] 물론 이러한 정책은 구소련/러시아 경제가 시장경제 체제로 순탄하게 이행되지 못할 경우 국내정국의 안정을 바탕으로한 강력한 외교정책의 수행이 불가능하다는 점을 감안한 것이다. 러시아는 현재 이념보다는 地政·地經學的 계산을 중시하고 전술적 柔軟性 (tactical flexibility)과 실용주의에 기초한 동북아정책을 수행하고 있는바,[19] 극동지역 개발을 위하여 일본, 한국 및 미국을 포

16) 중국의 경우 개발도상국의 발전모델인 "개발독재형" 발전구상을 수용하여 정치개혁은 지연시키면서 경제발전은 가속화하고 있으며 이러한 전략은 당분간 지속되리라 예상된다. 다만 정치개혁도 상당히 오랜 시간을 두고 제한된 부분에서 조심스럽게 시도될 것인바 근본적인 체제개혁은 당분간 기대할 수 없을 것이다.

17) Qian Qichen, "Adhering Independent Foreign Policy," *Beijing Review*(Dec. 30, 1991~Jan. 5, 1992), pp. 7~10.

18) Pyotr Baklanov, "A Concept of the Development of the Soviet Far East," *Far Eastern Affairs*, no. 4, 1991, pp. 7~8.

함한 역내 국가들로부터의 경제원조를 모색하고자 함이 동북아정책의 중요한 부분을 차지하고 있다.

이와 같이 양국의 국내정국 안정이 경제발전에 크게 좌우될 수 밖에 없을 것임을 감안할 때 이들의 경제우선정책은 상당기간 지속되리라 예상되며 자본주의 시장경제 논리의 부단한 도입이 중국의 경우, 사회주의의 논리약화를 초래하고 있는 바 소련과 중국의 화해, 한·소 및 한·중수교 등은 이러한 사회주의체제의 탈이념화 과정에서 가능할 수 있었던 것이기도 하다.

다. 역내 쌍무적 동맹관계의 유지

남북한 및 한반도 주변4국들간의 쌍무적 안보동맹관계가 냉전시대 한반도 주변질서 안정을 유지하는데 기여한 것도 사실이다. 이들간에는 한·미, 미·일간의 안보동맹체제와 러·북한, 중·북한간의 동맹체제가 상존하고 있으며, 한국의 북방정책 추진과정에서 한국이 러, 중국과 국교를 수립함으로써 러, 중국 양국의 대북한관계에 변화를 야기시킬 수 있는 환경이 조성되었고, 이에 대한 한국정부의 기대가 있음에도 불구하고 러시아와 중국정부는 한국과의 수교가 북한과의 동맹관계 정리로 연결되어야 한다는 데 까지는 동조하고 있지 않다. 나아가 한국정부로서도 러시아와 중국에 대하여 현 상태에 획기적인 변화를 모색하도록 촉구할 수 있는 뚜렷한 명분을 제공하려고 하지는 않을 것으로 생각된다.

통일환경 조성에 미치는 주변4국들의 영향력 가운데 적어도 중국,러시아 등이 대체로 (암묵적으로는) 인정하고, 한국 및 일본정부로서는 명확하게 지지할 명분이 있는 미국의 역내 균형자역할은 한반도 통일환경 안정에 긍정적인 기여를 할 것이다.

냉전이후시대 세계적 차원에서 미국의 역할과 위상에 대한 심각한 논의가 미국내에서 진행되고 있음에도 불구하고, 현재까지 발표된 가운데 나타

19) Andrei Kozyrev, "Russia: A Chance for Survival," *Foreign Affairs*, Vol. 71, no. 2 (Spring 1992), p. 15; 코지레프 러시아 외무장관의 1992년 1월 21일자 *ROSSIYSKAYA GAZETA*지와의 기자회견, 민족통일연구원, 「일본의 국제적 역할증대와 동북아질서」(서울 : 민족통일연구원, 1992), p. 288에서 재인용.
Bomb," *Foreign Policy* (June 1991), pp. 93~112.

난 동북아에서의 미국의 역할에 대한 미행정부의 공식입장에는 큰 변화를 발견할 수 없다. 1992년 7월 미국방부가 펴낸 「아·태지역 전략기조」 보고서는 향후 미국의 대아시아 군사정책기조는 91년 11월 체니 국방장관이 밝힌 미국의 아시아 안보정책 6개 원칙을 기초로 삼는다고 밝히고 있다. 이 6개원칙은 미국이 기존의 쌍무적 안보동맹관계를 유지하며, 적정하게 축소된 규모이기는 하지만 능력을 향상시킨 전진배치 군사력을 유지하고 이를 뒷받침할 수 있는 해외 미군기지체계를 유지함으로써 아시아에 대한 미국의 안보개입을 견지한다는 것과 동맹국들의 방위책임을 증대한다는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 아울러 보고서는 미국의 안보역할은 기존의 위협에 대해서 뿐만 아니라 예측할 수 없는 다양한 가능성에 대비하기 위해서도 유지되어야 한다고 주장하고 있다.[20] 같은 보고서에서 한반도와 관련, 남북한간 기본합의서와 비핵화 선언 채택에도 불구하고 북한의 성실한 준수여부가 불확실한 바 북한의 핵무기개발 계획이 동북아지역 안보에 가장 중대한 위협이라고 지적되고 있다.

냉전이후시대 미국의 동북아정책은 역내 균형자역할이라는 전략개념을 중심으로 하여 조정되고 있으며, 한·미 및 미·일동맹의 중요성은 이와 관련 재천명되고 있다.[21] 「단극적 다극체제」하의 국제사회에서 미국이 누릴 수 있는 전략적 선택의 폭은 냉전이후시대에 더욱 넓어진 반면 실제 정책의 시행에는 냉전시대와 다른 많은 어려움이 수반될 것으로 예상된다. 이러한 어려움의 상당 부분은 미국내 사정을 반영하여 야기될 것인 바, 신행정부가 들어서게 됨과 함께 가속화될 냉전이후시대 미국의 전략적 위상 재조정 논의와도 밀접한 관련을 갖게 될 것이다.[22] 즉, 국방비 삭감의 필요성에 대한 폭넓은 공감대 형성에 따라 동북아지역 주둔 미군의 불가피한

20) U.S. Department of Defense, *Asia-Pacific Strategic Framework* (July 1992), p. 14.

21) Richard H. Solomon, "From Cold War to Hot Economies: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics," Pacific Rim Forum 연설문 (San Diego, California), May 15, 1992, p. 4.

22) Stanley R. Sloan, "The U.S. Role in the Post-Cold War: Issues for a New Great Debate," (Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, March 1992) 92-308S, pp. 6~12.

감축과 역내 주둔 비용의 주둔국 부담확대 주장이 강도있게 지속될 것이며, 지역내 미국이 구상하는 Pax Americana의 근간을 이루고 있는 미·일 동맹관계 또한 미국내 反日감정이 확산되는 분위기에서 장기적으로는 재조정될 수 밖에 없을 것이라는 해석도 가능하다.[23]

그러나 냉전이후시대 미국이 동북아지역에서 상정하고 있는 전략구상은 미국의 역내 주둔 군사력의 철수를 점진적이고 단계적으로 시행할 것임을 전제로 하고 있다고 판단된다. 나아가, 미국은 동 지역에서 과거와 같이 군사적으로 지배적인 역할은 행사하지 않는다고 하더라도 세력균형자로서 현재의 전략적 균형과 미국익에 유리한 방향으로의 정세변화를 유도할 것이라고 예상된다.[24]

미국의 동북아정책에서 차지하는 한국의 전략적 위상에 대한 고려는 미국의 新행정부 출범이후에도 상당기간 유효할 것인 바 주한미군 철수일정의 緩急 등이 한반도내 긴장완화의 발전정도에 따라 조정될 가능성은 있으나 미국의 역내 균형자적 역할은 대동북아정책 전반에 대한 재검토가 전제되지 않는한 지속될 것이다. 아울러 미군의 동북아지역 前進配置 전략의 조정에 따른 미군의 철수는 한국과 일본의 방위력 증강과 맞물려 이루어질 수 밖에 없으며, 이 경우 역내 국가들의 우려를 초래할 가능성이 있음을 美행정부가 인식하고 있다고 할 때 정책 재조정의 속도는 완만하리라고 예상된다.

2. 불안 촉진요인

가. 러시아 국내정국의 불안

러시아의 동북아정책의 기조는 역내 안정을 통해 국내경제 진작을 위한

23) Stephen W. Bosworth, "The United States and Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 71, no. 1 (1991/92), pp. 123~27.

24) 주변정세 변화에 따른 미군규모 조정 논의는, James A. Winnefeld et al., *A New Strategy and Fewer Forces: The Pacific Dimension* (RAND, National Defense Research Institute, September 1992).

여유를 확보하고자 하는 것이다. 그러나, 역내 러시아의 군사력 감축이 주로 중국과의 국경지역에 국한되어 시행되고 있고 여타 지역에서의 군비감축 조치는 주로 육군병력과 낙후된 무기처리 등에 한정될 뿐 적극 추진되고 있지 않다는 사실을 주목하여야 한다. 역내 미군의 존재가 점차 일본의 재무장을 억제하는데 기여한다는 새로운 정치적 의미를 부여받게 됨으로써 일정 수준의 미군사력의 상존은 장기적으로 볼 때 러시아 정부가 간과할 수 없는 점이기도 하다. 현재 러시아의 국내경제의 어려움과 관련 보수세력과 개혁파간의 갈등이 심화되고, 나아가 정국불안 와중에서 보수세력이 득세하게 될 경우, 이들이 구사하는 대외정책과 동북아정책이 미국의 지역패권을 견제한다는 기존의 구소련/러시아의 정책기조와 연계되어 개진될 때 역내 안정에 불안을 촉진시키는 결과를 초래하게 될 것이다.[25] 이와 관련, 92년 11월 러시아연방 최고회의가 국내 경제난 해소 차원에서 해외 무기판매를 容許하는 결정을 내린 사실은 러시아의 무기판매가 동아시아 제국을 주요시장으로 간주하고 있다는 점에서 역내 불안을 제고시킬 가능성을 무시할 수 없다.

정부의 강력한 통제력이 결여된 가운데 자유화를 통한 경제개혁을 추진하려는 옐친정부의 노력은 일련의 경제조치가 가시적 성과를 보이지 않은 채 인플레이션과 실업률 증가, 생활 필수품의 품귀현상 등으로 국민들의 불만이 고조됨으로써 중대한 위기에 처해 있다. 이러한 국민들의 불만을 이용하여 92년 6월 온건, 중도세력의 연합인 「시민동맹」(Civic Union)이 등장하는 한편, 보다 보수적인 세력들은 보수 강경파 의원들과 구공산 관료, 노동조합 지지세력 등 다양한 이익집단들의 연합형태인 救國전선(NSF)을 결성하여 그 세력을 확대해 나가고 있다. 군부내 강경주의자들을 포함한 이들 보수집단의 재집권 가능성은 현재로서는 높지 않다고 하더라도 국내정국 불안에 따른 옐친 행정부의 개혁의지 약화는 대외정책의 추진기반을 약화시키는 한편, 동북아지역에서 추구되고 있는 군비감축노력과 역내 국가들과의 협력추진에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성도 있다는

25) William E. Odom, *Trial After Triumph-East Asia after the Cold War* (Indianapolis, IN: Hudson Institute, 1992), p. 16.

점에서 역내안정에 불안을 야기시킬수 있는 잠재적 요인이 되고 있다.

나. 중국의 불확실한 장래

중국이 경험하고 있는 국내 정치, 경제적 문제점과 경제발전의 필요성에 대한 지도층의 심각한 인식은 중국의 안보를 위협하는 뚜렷한 적대세력이 부재하는 가운데 국내경제 재건도 동북아지역의 안보상황이 평화적으로 발전됨으로써 가능하다는데 근거하고 있다. 그러나, 중국은 러시아의 군사적 위협이 감소되는 상황에서 구소련의 군사적 위협을 전제로 유지되어온 미국과 미국 우방국들과의 관계가 소원해 질 가능성이 점증될 것으로 인식하고 있다. 중국은 이와같은 상황이 역내 세력균형의 공백을 야기시킬 경우 중국에게 역내 역할증대를 모색할 수 있는 새로운 기회를 가져다 줄 가능성이 있다는 사실을 간과하지 않고 있다. 더우기 중국은 일본의 방위비 증대와 군비현대화 작업 및 유엔 평화유지군 파병등의 현상이 역내 일본의 영향력을 증대시킬 것이라는 인식하에 병력감축을 통한 국방비 삭감분을 군비현대화에 투자함으로써 효율적인 방위전략을 구사할 수 있는 대비를 해나가고 있다.

보다 장기적으로 볼때, 중국사회를 지배하던 이데올로기의 위력이 감퇴하고, 경제,군사력이 점진적으로 향상될 경우 중국의 민족주의적 성향이 동북아지역 전체에 중대한 불안요인으로 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 외국의 경제와 문화에 대한 중국인의 뿌리깊은 불신과 경제, 전략면에서의 독립노선 추구를 지향해 온 중국지도부의 강력한 의지를 감안할 때, 아시아에서 주도적 국가로서 중국의 위상 재정립이라는 목표가 국내적 여건이 어느정도 조성된다면 또다시 전면에 부각될 것이라는 판단이다.[26]

중국의 외교정책이 국제정세 변화 뿐아니라 국내 권력투쟁과 경제발전 과정을 반영하여 수립된다고 할 때 향후 중국의 대동북아정책 전개방향은 많은 불확실성을 안고 있다고 하겠다. 천안문사태에서 표출된 바와 같이 경제발전에 따른 국가와 시민사회의 대립 가능성과 등소평이후 예상될 수

26) Andrew Y. Yan, "China's Strategic Role," in William E. Odom, op. cit., pp. 53~54.

있는 지도층내 권력투쟁의 가능성을 상정하지 않을 수 없다고 할 때 국내 정치 변혁에 수반될 외교정책의 변화는 동북아지역내 불안요인으로 작용할 수 있을 것이다.

다. 일본의 군사대국화 추세

2차대전이후 국제관계의 냉전적 질서를 전제한 미·일동맹관계는 소련의 군사적 위협이 격감된 상황에서 재검토될 수 밖에 없을 것이다. 미·일 양국관계의 재조정은 미국 영향력의 상대적 쇠퇴와 더불어 경제 초강국으로서의 일본의 대두에 따라 가속화 될 것인 바 경제력에 기초하여 정치·군사적 역량을 증대시켜 나갈려는 일본 지도층의 의지와 실질적인 노력은 역내 정세변화를 야기시킬 수 있는 주요 요인으로 부각되고 있다. 1985년 이래 일본은 세계 최대 채권국으로서 미국을 대신하게 된 반면, 미국은 최대 채무국으로 전락하였으며 1988년에 이르러 일본의 해외원조계획(ODA)에 의한 동아시아 국가들을 포함한 제3세계 국가들의 발전을 위한 기금공여가 미국을 제치고 제1위를 차지하게 된 현상은 경제력을 바탕으로한 일본의 정치적, 군사적 역할증대 노력에 대하여 여타 국가들의 반발을 약화시킬 수 있는 기반을 마련해 온 일본정부의 노력을 대변하고 있다.

지정학, 전략적 이해관계가 점차 경제적 요인에 의해 규정되는 상황에서 경제 초강국으로서의 일본의 외교정책은 동북아 지역정세의 변화와도 관련하여 크게 변모되기 시작하였다.[27] 지난 40여년간 일본은 미·일동맹체제하에서 대등하지 못한 동반자 역할만을 부여받아 왔으나 실질적인 경제력과 미·일간의 경제마찰의 심화에 따라 일본의 외교정책은 수동적 자세에서 보다 적극적인 입장을 개진함으로써 양국간 실질적인 동반자관계를 상정하며 독자적인 외교영역의 폭을 넓혀 나가기에 이르렀다. 한편, 전통적인 대미의존관계에 균형을 부여하기 위하여 다자간 협력관계 모색을 통한 일본의 위상증대 정책이 아울러 구사되고 있다.[28]

27) Selig S. Harrison and Clyde V. Prestowitz, Jr., "Pacific Agenda: Defense or Economics?," *Foreign Policy* (Summer 1990), pp. 56~76; Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy* (Fall 1990), pp. 153~71.

일본외교의 독자적 영역이 확대되고 있음에도 불구하고 당분간은 안보, 경제분야에서 미국에 상당히 의존할 수 밖에 없을 것이라고 하더라도 80년대 초부터 시작된 일본의 군사비 증액 추세는 계속될 것이다.[29] 이에 따라 일본의 방위에서 차지하는 미국의 역할은 상대적으로 감소하게 될 것인바 양국관계의 재조정 방향에 따라 미국의 실효성 있는 견제가 결여된 일본의 군비증강은 동북아지역내 불안요인으로 대두될 가능성이 있다.[30]

한편 최근 일본정부가 프랑스로 부터 재처리된 플루토늄을 수입한 사실은 역내 국가들의 심각한 우려와 반발을 야기시키고 있다.

라. 역내국가들간의 영토분쟁

동북아지역내 국가들간의 영토를 둘러싼 분쟁은 러시아와 일본간의 소위 북방 4개 島嶼와 관련된 분쟁, 중국과 일본간의 센카쿠열도 및 중국과 동남아 주변국가들간의 南沙群島를 둘러싼 분쟁으로 대표되고 있다. 전자의 경우 도서가 가지는 전략적 가치와 더불어 2차대전이후 역사의 청산이라는 명분으로 대변되는 일본의 요구와 이에 대한 러시아의 국가적 자존심의 대립이라는 양상을 띠고 있는바 러시아와 일본에 모두 강력한 정부가 들어서지 않는한 문제의 해결은 용이하지 않을 것으로 예상된다.

국내정국의 불안이 엘친정부에 대한 보수파 세력의 도전으로 심화되고 있는 상황에서 국가의 자존심이 걸린 영토문제를 둘러싼 경제대국 일본과의 분쟁은 러시아의 현 행정부가 일본으로부터의 실질적인 경제원조를 기대할 수 밖에 없는 실정에서 해결하기 어려운 사안으로 대두되었으며, 러

28) Richard Holbrooke, "Japan and the United States: Ending the Unequal Partnership," *Foreign Policy* (Winter 1991/92), pp. 50~53; Yoichi Funabashi, "Japan and America: Global Partnership," Foreign Policy (Spring 1992), pp. 27~28; Howard H. Baker, Jr. & Ellen L. Frost, "Rescuing the U.S.-Japan Alliance," *Foreign Affairs*, Vol. 71, no. 2 (Spring 1992), pp. 106~107.

29) 일본의 군사비 증액추세는 SIPRI, *SIPRI Yearbook 1992*, op. cit., p. 256.

30) 민족통일연구원, 「일본의 국제적 역할증대」, op. cit., 역내국가들 가운데 중국과 러시아 등은 일본과의 경제협력에 대한 절실한 필요성으로 인하여 일본의 국제적 역할증대에 실효성 있는 견제를 행사하는데 제약이 있다.

시아에 대하여 그 어느때보다도 북방영토문제에 관하여 강력한 요구를 행사할 수 있는 입장에 있다는 일본정부의 판단이 첨예하게 맞서고 있는 상황이 양국간의 전반적인 관계 악화로 확대될 경우 동북아지역내 안정에 불안을 야기 하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

南沙群島의 경우는 경제적인 국가이익과 관련하여 대륙붕의 지하자원 개발에서 모색할 수 있는 실익을 둘러싼 분쟁의 성격을 띠고 있는바, 동 지역에서의 분쟁을 상정한 중국 해군력의 방위범위 확대 노력은 역내 관련국들의 우려를 야기하게 될 것이다. 더우기 사안에 대한 미국의 관심에도 불구하고 필리핀에서의 해·공군기지를 상실한 미군사력이 해외 국지분쟁에 대한 개입 최소화를 표방하는 신 행정부하에서 실질적인 역할을 행사할 수 있을지 회의적이다. 남사군도를 둘러싼 영토분쟁의 결과로 역내 중국해군의 진출이 가시화될 경우 대만과 중국간의 실질적인 마찰과 함께 일본의 해상수송로에 대한 중대한 위협으로 간주될 것인바 역내국가들간의 안정에 불안을 촉진하는 요인으로 부각될 가능성을 간과할 수 없다.

Ⅳ. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상

1. 주변국들의 대한반도 전략구상과 변화전망

가. 러시아와 한반도

1990년 9월의 한·소수교와 소련에 대한 한국정부의 30억달러 경제원조는 남북한문제에 관하여 일관되게 북한의 입장을 지지해 온 소련의 정책이 변화될 수 밖에 없는 상황을 초래하게 되었다는 점에서 한반도통일 문제 또한 구소련/러시아의 동북아정책에 주요 고려사항으로 부각되었다고 이해된다. 한반도의 분단상황이 역내 안정에 기여하고 있다는 구소련 및 러시아의 인식은 남북한관계 개선에 따라 통일과정 및 통일이후 한반도가 동북아질서 및 러시아의 전략구도에 영향을 미치게 될 새로운 상황을 고려하

지 않을 수 없게 하였다.

한국이 주도하여 성취할 통일한국이 국가안보를 위하여 주변강국으로 부터 균형자적 역할을 기대하게 되는 상황을 상정할 때, 러시아의 지상군이 중국을 견제하고 해·공군력이 한반도의 연안과 영공을 보호할 수 있는 역량을 여전히 보유하고 있다는 점에서 러시아의 역할을 과소 평가할 수는 없을 것이다. 그러나, 현 시점에서 러시아가 미국, 중국 및 일본과의 관계를 악화시키면서 까지 이와같은 역할을 감수할 가능성은 희박하다고 판단된다. 러시아는 현상유지를 선호하는 기존의 대한반도정책이 재조정되지 않는 가운데 남북한간의 경제적 격차가 심화되면 한반도의 통일과정이 역내 불안을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 있을 것이라고 판단하고 있는바, 한국이 주도하는 통일을 현실적인 대안으로 상정한 대한반도정책 수정의 불가피한 상황 도래에 대비하여야 한다는 주장도 있다.[31] 그러나 옐친대통령은 92년 11월 자신의 방한시 한국과 체결한 기본조약과 무관하게 그 내용에 있어 결속력은 약화된다고 하더라도 전통적인 러 북한간의 관계를 지속할 것임을 분명히 밝히고 있다.[32] 그러나 핵문제를 포함한 군사분야에서의 러·북한관계의 한계가 분명하고 경제관계에 있어서 한국과의 협력을 무시할 수 없는 러시아로서는 한국과의 관계개선이 역내 일본의 역할을 견제하는 전략적 의미를 가진다는 판단과도 관련하여 한국에 편중된 대한반도정책을 구사할 것으로 예상된다.

나. 중국과 한반도

1992년 8월 한 중수교는 한국으로서는 북방정책의 성공적인 마무리라는 의미를 가진 반면, 중국에게도 여러가지 전략적 계산의 결과로서 실현되었을 것이다. 전략적으로 볼 때, 중·소관계 개선에 따라 소련과의 북방국경

31) Gennady Chufrin, "Russian Interests in Korean Security in the Post-Cold War World," 호주국립대학과 Research School of Pacific Studies 공동주최 "Security and the Korean Peninsula in the 1990s" 워크샵 발표논문 (Canberra, Australia) March 1992, pp. 11~13.

32) 「조선일보」, 1992년 11월 15일.

으로부터의 위협이 감소된 상황에서 한반도가 중국의 안보에 중요한 사안으로 부각되었는바 강력한 경제력과 (핵무기까지 보유한) 군사력을 갖춘 통일한국은 중국의 안보를 위협하게 될 것이라는 점에서 이러한 상황의 대두를 중국은 분명히 원하지 않을 것이다. 중국은 한 중수교가 미국과 일본과의 전략적 균형을 통해 중국에게 역내 균형유지에 영향력을 행사할 여지를 제공해 줄 뿐만 아니라, 북한으로부터의 잠재적 위협을 견제해 주는 효과를 갖고 있다고 평가할 수 있다.[33]

과거 중국은 한국의 북방정책의 궁극적인 목표가 북한을 국제적으로 고립시켜 한국이 주도하는 통일을 실현하는 것이라고 판단하여 한국의 북방정책에 대하여 반대하는 입장을 견지해 왔다. 그러나 냉전이후시대 정세의 변화에 따라 중국은 한·중수교가 북한과 미, 일관계 개선의 진전속도를 촉진시킬 수 있는 여건을 마련하게 될 것으로 판단, 한국과 수교함으로써 북한-미, 일관계발전을 가속화하여 역내 강대국에 의한 남북한 교차승인이 완성되기를 희망하고 있다.[34]

경제적으로도 중국이 과거 미국과 일본으로부터 고급기술이전 확보에 별다른 성과를 거두지 못한 점을 감안할 때, 중국은 한·중수교를 통해 중급수준의 기술이전과 투자 및 시장제공을 기대할 수 있는 국가를 확보하였으며 한국과의 경쟁을 감안한 일본과 대만으로 부터의 투자를 유인할 수 있는 계기를 마련하였다.[35]

중국의 북한과의 관계에 있어서도, 역사적 측면이나, 이데올로기적인 면을 차치하더라도 지정학적으로 북한이 중국에 가지는 전략적인 중요성을 고려할 때 북한은 결코 무시할 수 없는 국가로 존재하고 있다. 중국이 외교적 고립상태에 있는 북한에게 실질적으로 유일한 우방으로 남아있기는 하나 양국관계가 현상태 이상으로 발전될 전망은 밝지 않은 것이 현실이

33) 「人民日報」, 1992년 8월 24일; 于明山, "在日本看中韓建交," 「文匯報」 (香港), 1992년 8월 24일.

34) "中韓建交意義重大," 「文匯報」(香港), 1992년 8월 24일.

35) Nicholas D. Kristof, "In China, Communism means Order and Prosperity," *The Korea Herald*, August 12, 1992.

다. 북한지도부에 대한 중국의 이미지가 결코 긍정적이지 않으며 주체사상의 교조주의하에 김일성 개인숭배를 강화하는 북한을 중국은 자국의 문화혁명의 유산과 견주어 바람직한 현상으로 해석할 수가 없는 것이다. 더우기 후계자 김정일의 정치적 의도나 목표가 불확실한 상황에서 권력승계이후 북한의 장래에 대한 의혹과 회의는 중국과 북한에서 혁명 제1세대가 사라진 후의 양국관계가 현재보다 크게 공고화될 전망을 어둡게 하고 있다.

그러나, 한국 주도하의 한반도 통일을 중국이 원치 않는다는 기존의 노선은 상당기간 변치 않고 지속될 것이다. 향후 중국과 북한과의 관계가 원만치 못하기는 할 것이나, 남한의 전략적 공세에 대응하기 위한 북한의 지원요구에 대하여 중국이 외면하지는 못할 것이다. 중국은 북한을 고립시키는 가운데 한국이 주도하는 한반도 통일이 역내안정을 저해하고 세력균형을 파괴한다는 점에서 적어도 당분간은 분단상황의 유지를 선호할 것으로 판단된다. 그러나 북한의 핵개발 의혹은 중국 자신의 안보에 위협이 된다는 고려에서 뿐만 아니라 북한의 핵개발이 일본과 한국의 상응하는 핵개발을 초래할 것이라는 점에서 중국의 동북아 전략구상에 중대한 부분을 차지하고 있다.[36]

다. 일본과 한반도

과거 일본의 외교행태가 다분히 피동적인 성향을 보였음을 고려할 때, 현재 일본의 외교는 여러 요인에 힘입어 보다 적극적이며 능동적으로 변화되고 있다. 80년대 이후 미·일동맹체제내에서 미국은 일본의 방위력 증강을 부단히 요구해 왔으며 특히 해·공군력 증강을 통해 소련의 군사적 위협에 대처하는 미국의 역할을 분담하고, 군사기술 이전을 통한 일본 방위력의 현대화를 추진해 왔다. 걸프전을 통해 일본 지도층은 대미 의존적 안보구조에서 탈피하여야 한다는 절실한 필요성을 인식하게 되었고, 국제사회에서 경제력에 상응한 정치적, 군사적 역할을 수행하기 위한 다각적인 노력을 가속화하게 되었다. 일본이 시도하고 있는 역내 방위정책의 전면적

36) Ye Ru'an, "Historic Transformation of the Korean Peninsula and China's Concerns," 호주국립대학주최 워크샵(March 1992), pp. 6~7.

재검토 노력은 미국의 동북아전략 조정가능성과 더불어 한 중수교 등에 따른 역내정세 변화와도 무관하지 않다. 즉, 한·중수교를 보는 일본의 인식은 와타나베(渡邊) 외상의 언급에서도 볼 수 있는바, 92년 8월 한·중수교 직후 외상은 "동북아시아의 평화와 안전의 증진에 한 중수교가 기여할 것"이라는 환영과 함께 양국간의 관계개선이 "대일본 정책에 있어 공동보조"를 취할 가능성을 제고시키고 있음에 우려를 표명하였다.[37] 또한, 한·중관계 개선이 동아시아지역에서 일본이 정치력을 확대하는데 견제요인이 될 가능성에 대한 우려도 발견된다.[38]

일본의 국제적 역할증대를 상정한 일본의 외교정책이 동북아지역 정세변화에 불안요인으로 작용하게 될는지 현재로서는 불확실하다. 그러나, 일본의 정책향방이 군비재무장을 통한 군사대국화로 전개될 경우 역내안정에 부정적인 영향을 미치게 될 것임은 분명하다. 일본의 군비재무장을 요구하는 일본내 일부 極右집단의 압력도 있으나 일본 재무장의 근거는 주로 주변정세의 변화에서 찾을 수 있다. 즉, 중국의 군비현대화와 더불어 북한이 핵무기를 개발, 보유하게 될 가능성 및 보다 장기적으로 한반도의 통일실현 가능성, 통일한국이 안보의 보장자로서 미국이나 러시아를 선택하게 될 가능성 등의 제반 문제들이 1990년대 일본의 안보와 관련, 중요시되는 정책적 고려사항이 될 것이다.

일본 재무장을 유발하는 또다른 상황은 미국의 동북아정책 변화에 따라 형성될 것인바, 미국이 역내 군사력을 급격히 감축하거나 일본과 한국주둔 군사력을 철수하는 상황이 일본의 재무장을 필연적으로 초래하게 될 것이라는 점을 상정해 볼 수 있다.

앞에서 설명한대로 북한의 핵개발과 한반도의 통일문제가 일본의 중요한 외교적 관심사항으로 부각되었는바, 통일한국 뿐아니라 통일과정에서의 한반도 상황변화가 일본의 전략적인 이해관계에 주요 변수로서 인식되고 있다. 통일한국이 경제적으로나 전략적으로 일본에 중대한 위협이 된다는 판단에서 일본정부는 한반도의 현 분단상황이 단기간내 변화되는 것을 원하

37) 「朝日新聞」, 1992년 8월 23일.
38) Ibid.; 「日經」, 1992년 8월 24일.

지 않는바, 현 시점에서는 북한의 핵개발 억지에 대한반도 전략의 주안점을 두고 북한과의 국교정상화 교섭의 완급을 조정해 나갈 것이다.[39]

라. 미국과 한반도

한·미간의 쌍무적 안보동맹관계에 근거한 미군의 전진배치전략을 고수하고 핵우산 제공을 통하여 한반도에서 핵억지력을 행사한다는 것이 미국의 대한반도 군사정책의 근간을 이루고 있다. 이 지역에서의 미국의 안보정책은 동아시아전략구상(EASI)에서 강조되고 있으며, 1990년 4월 미의회에 제출된 보고서 (Nunn-Warner Report)에 잘 나타나 있다.[40] 이 보고서는 미국이 동아시아지역에서의 역학구조를 조정해 가는 단계적 과정을 강조하고 있는바, 특히 한반도에서는 북한의 핵개발과 관련 현재 제2단계(1993~95)의 감군계획이 일시 중단되어 있기는 하지만 한국이 역내안보에 주도적 역할을 행사하고 미국이 보조적인 역할을 수행하는 방향으로 추진될 것임에는 변함이 없을 것이다.

미국은 동아시아에서 환영받는다면, 또 미국민과 정부가 현 정책을 계속 지지한다면 일본과 한국에서 적정한 군사력을 유지할 것임을 천명하고 있으며, 아시아지역에서 군사적 긴장도가 가장 높은 지역이 한반도라는 인식에 근거하여 북한의 핵무기개발 저지에 외교력을 집중시킬 것이다.

한반도의 통일이후는 차치하더라도 통일과정이 역내 안정을 저해하지 않고 진전되는데 있어서 미군의 주둔이 갖는 긍정적 역할에 대하여 미국내 일부 인사 및 북한당국의 강력한 반대는 있으나, 역내 국가의 대부분이 미군의 주둔을 명시적 혹은 묵시적으로 인정하고 있는 상황은 한반도 정세의 급격한 변화에 대한 우려와 함께 역내 주둔 미군사력의 철수에 따른 세력

39) Koji Kakizawa, "Japan's Position on Suspected Nuclear Weapons Development by North Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. Ⅳ, no. 1 (Summer 1992), pp. 61~65; Andrew Y. Yan, "Japan's Strategic Role in Northeast Asia in the Post-Cold War Era," in William E. Odom, op. cit., p. 80.

40) 미 국방부, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1990). 아·태지역의 상황변화를 반영한 보완된 보고서가 1992년 7월에 미의회에 제출되었으나 기본정책에는 변함이 없다.

공백을 선점하기 위한 일·중·러의 알력이 초래하게 될 불안을 반영하는 것이기도 하다.

이상의 상황을 고려할 때, 미국의 전략은 통일이후에도 적정수준의 미군을 한반도에 주둔시킴으로써 전환기의 혼란을 방지하고 주일 미군의 지속적 배치에 대한 일본내 지지를 확보함으로써 통일한국과 일본과의 관계가 경색됨으로써 야기될 수 있는 역내 불안요인의 대두 가능성에 대비하고자 하는 점이 주요 고려사항이 될 것이다. 이와 같이 미군의 잠정적인 역내주둔에 대하여 미국이 명분상 궁극적인 철수를 전제할 경우 러시아는 대체로 수용적 입장을 취할 것이며, 중국 또한 이에 대하여 강력하게 대처할 만한 대안을 갖지 못하는 여건에서(주한미군에 대하여 일본주둔 미군의 존재보다 강경한 반대입장을 개진하기는 할 것이나) 현 상황에서는 결국 용인할 수 밖에 없을 것이라고 판단된다. 아울러, 냉전이후시대 북한의 위협이 상존하고 있는 한반도로 부터 미국이 급작스러운 철군을 계획하고 있지는 않다고 이해되는바 미국이 경제, 안보면에서 점증되는 한반도의 전략적 가치를 무시할 수 없는 여건이 조성되고 있다고 생각된다.

2. 북방정책이후 한반도의 전략적 위상

1990년대 한반도의 전략적 위상은 한국의 외교정책과 주변국의 동북아 및 대한반도정책의 상관관계에 따라 규정될 것인바 한국정부의 외교정책은 북방정책의 성과를 바탕으로 주변4국과 모두 정식 외교관계를 수립하게 됨으로써 안보기반을 확보하고 국력의 낭비를 막을 수 있게 되었다. 다른 한편으로 북방정책의 성과가 가시화되는 과정에서 한국정부는 남북대화 진전에 온갖 노력을 경주할 현실적 명분이 확보되고 분위기가 조성되어 감에 따라 한반도 긴장완화와 더불어 궁극적으로는 통일기반 확충에도 기여하게 되었다.

그러나, 한국과의 경제협력관계 증진을 통한 자국의 국내경제 문제 해소를 현상황에서 중요시하고 있는 러시아와 중국은 한국이 주도하는 한반도 통일에 대하여 여전히 유보적인 입장을 취하고 있는 한편, 급격한 통일이 초래할 역내 세력균형 파괴가 수반하는 동북아지역내 불안에 대한 우려를

하고 있는 것으로 이해된다. 한편 일본은 전통적으로 한국으로 편향된 남북한 등거리외교를 추진해 온 바, 한국정부의 북방정책의 성공적 수행에 따라 실질적인 교차승인 상황이 도래하는 시점에서 대북한관계에 조정을 가할 필요가 있다고 판단하고 있으나 남북한관계 개선이 일본의 예상보다 빠른 진전을 보이며 한반도 통일로 발전되는 데에는 유보적인 입장을 취하고 있다고 판단된다. 미 행정부는 북한과의 관계개선을 넘어선 국교수립이 미국익에 실질적인 기여를 할 가능성에 회의적이며 북한의 핵무기개발문제의 심각성에 근거하여 사안의 해결에 우선적 관심을 집중시키고 있는바, 미국이 제시한 대북한관계의 고려사항이 북한에 의하여 충족될 경우 양국관계 개선에 진전을 보이게 될 것이다. 미국은 한반도 통일이 "한국이 주도하고 미국이 지지하는" 방안에 따라 성취되는 과정에서 역내 안정을 훼손시키지 않아야 한다는 동북아정책의 기본원칙아래 통일이후 한국이 안보면에서 미국에 의존하는 상황까지를 상정하고 있다고 이해된다.

요약컨대, 주변 4강은 한반도 통일로 빚어질 수 있는 세력균형의 붕괴가 역내 불안을 야기시킬 가능성을 상정할 때 통일을 적극 지지해야할 전략적 근거는 발견하기 어렵게 되어 있다. 달리말해 역내 국가들에게 있어서 한반도 통일은 현상타파의 의미를 갖고 있는바 통일한국과 자국과의 관계를 대비한 뚜렷한 구상이 결여된 상황에서는 현상유지(status quo)를 선호함이 오히려 당연하다고 하겠다.

돌이켜 보건대, 냉전시대 동서진영간의 극한대결 구조하에서 통일의 가능성이 전혀 없는 상황에서는 이념적으로 대립관계에 있는 남북한 모두가 통일의 성취를 至上명령으로 내세우며 공허한 修辭學의 대결을 일삼아 왔는가 하면, 냉전구조가 와해된 상황에서 과거에 비하여 통일의 가능성이 높아진 현재 북한은 흡수통일의 두려움에서, 또 한국은 독일통일이후 독일국민들이 부담하고 있는 엄청난 비용을 통해 통일에 대한 현실감을 갖게 됨으로써 마치 통일을 주저하는 인상을 주고 있는 것은 역사 속의 아이러니라 할 수 있다.[41]

41) Jeong Woo Kil, "Political and Military Dialogue between Two Koreas ···Past, Present and Future," Seoul Forum for International Affairs와 The Korea Press

한국정부의 안보 및 통일기반 확충 노력에도 불구하고 주변국에 비치는 한반도 정세는, 남북한의 경제력 격차가 심화되면서 한국이 압도적 우위를 차지하게 되고 군사력면에서도 한국이 재래식 군사균형의 열세를 점차 만회하게 됨으로써 남북한의 총체적인 국력의 격차는 더욱 심화될 수 밖에 없다는 것이다. 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입에도 불구하고 북한의 외교적 고립과 권력승계과정에서 예상되는 국내적 혼란 가능성 등 북한의 문제점 노정에 따라 미래에 대한 불확실성이 점증되고 있다. 북방정책의 성과로 한국은 소련 및 중국과 국교를 수립하게 되고, 이에 따라 주변4강의 실질적인 남북한 교차승인의 여건을 조성하여 역내 안정화에 기여하게 되었다. 한편, 북방정책의 성공적 추진과정에서 외교적 고립 상황에 처하게 된 북한은 핵무기개발로 기본적인 안보를 확보하고 이를 통하여 부정적, 소극적 의미에서 외교력을 행사함으로써 역내 심각한 불안요인으로 부각되고 있다는 사실은 북방정책이 (적어도 주변국들의 판단에는) 역내 안정과 불안의 상반되는 결과를 초래하였음을 의미한다.

다른 한편, 한국의 북방정책의 성공은 한국의 전통 우방인 미국이 대북한관계에 진전을 보이지 못한 상황에서 한반도에 대한 영향력에 상대적인 제약을 받고 있는 것과 대조적으로, 중국, 러시아는 대남북한관계에 공히 새로운 영향력을 행사할 수 있게 되는 상황을 연출하게 된 결과를 초래한 것이 현 상황이라는 점도 주목되어야 한다.

한국정부로서는 일·북한간의 국교정상화 교섭, 미·북한간 관계개선 가능성 및 대만과 북한간의 교역활성화 등의 새로운 상황변화를 수용해야만 하게 되었다. 이와같은 상황은 한국의 구상에 따른 통일에 대비하여 주변정세를 유리한 방향으로 조성해 나가야 할 한국에게 있어서는 도전으로 다가오고 있다. 다시 말해 한국은 미국, 일본 및 대만 등 전통우방국과의 "남방관계"가 가지는 중요성에 대한 절실한 인식을 바탕으로 북방정책이 후 시대에 대비한 외교정책을 검토해야 할 시점에 처해 있는 것이다.

요약컨대, 한반도 통일이 역내 균형의 붕괴와 현상타파의 의미를 가진다

Center 공동주최 International Conference on Korean Unification 발표 논문(1992. 11. 14), p. 10.

고 이해될 때 한국은 균형이 와해되는 과정에서 대두될 불안정상태(disequilibrium)를 흡수해 가면서 한국이 지향하는 통일로 이끌어 갈 수 있는 안전장치를 마련하고, 이를 통해 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 모색하고 제시하는 것이 통일외교추진에서 중요한 과제임을 인식해야 한다.

V. 결 언 : 통일외교의 과제

통일과정에서 한국이 추진해야 할 과업은 한반도 분단상황의 현상타파 모색과 함께 역내 안정유지 대책 마련이라는 다분히 이율배반적인 성격을 갖고 있다. 한반도 통일은 안정(stability)을 훼손시키지 않은채 균형상태(equilibrium)에 성격변화를 시도하는 작업인 것이다. 북한의 위협이 상존하는 현 상황에서 한국자체의 안보 뿐아니라 역내 안전을 보장하는 가운데 통일을 성취해야 하는 엄청난 과업이 북방정책이후 한국외교가 직면하고 있는 과제이다. 다시말해 한국은 자신이 성취한 북방정책의 희생물이 되어서는 안된다는 엄연한 논리를 명심해야 할 것인바, 북방정책이 분단현실 타개라는 현상타파를 전제한 것이었다면 정책의 결과가 오히려 분단의 고착화를 초래하게 되는 잘못을 범해서는 안된다는 것이다.

한국정부의 통일외교란 통일과정 뿐아니라 통일이후를 상정한 중장기적 구상하에 계획되고 추진되어야 할 것인바 정책에 고려되어야 할 원칙과 몇가지 구체적 제안들을 제시한다.

중장기적으로 한국의 통일외교정책은 통일한국의 성격규정을 명확하게 천명한 기반위에 수립되어야 한다. 즉, 한국정부는 통일한국이 자유민주주의와 시장경제체제를 주된 정치, 경제적 이념으로 상정할 것임을 천명하여야 하며, 통일한국은 국제관계에 있어서 역내 및 세계평화에 기여하는 책임있는 국가로서의 위상을 표방하고 있음을 명확히 공표함으로써 통일과정에 있어서 한국의 통일정책에 대한 지지를 확보하고 통일이후 한반도 주변국가들 및 국제사회와의 관계에 있어 정당한 위상을 정립할 수 있는 기반

을 다져나가야 한다.

단기적으로는 안보구조를 정착시키고 통일을 성취하기 위한 환경을 조성해야 할 것인바, 한국과 역내국가들과의 관계 뿐아니라 역내국가들간의 관계를 긍정적으로 발전시키는데 발휘되는 한국정부의 외교역량이 통일노력과 가능한 일치되는 방향으로 개진되도록 하여야 할 것이다.

1. 한·미·일 협조체제 구축

1992년 2월 남북한간에 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 발효되고 한국에 핵이 부재하는 상황에서 북한의 핵개발은 한국에 대한 안보위협일 뿐만 아니라 동북아지역 안정에 가장 심각한 불안요인으로 간주되고 있다. 비핵화선언에 근거하여 남북한이 문제해결에 임하고는 있으나, 상호사찰의 범위, 방법, 절차 등 세부사항인 동시에 가장 기본적인 사안에 대한 합의를 보지 못한 채 북한의 핵문제는 남북한관계 진전에 중대한 장애가 되고 있다.

핵개발을 시도하는 북한의 의도에 대한 정확한 판단은 어렵다고 하더라도[42] 현시점에서 대미, 대일관계를 절실히 요구하는 가운데 발휘되는 소위 "핵 카드"의 효용성을 (물론 그 한계에 대한 인식과 함께) 북한이 잘 확인하고 있다고 짐작되는바, 지난 일년간 북한이 핵문제와 관련하여 취한 일련의 조치가 기본적으로 국제적인 압력에 따른 반응이라고 해석할 때, 무엇보다도 한국·미국·일본간의 협조관계 구축위에서 조정되고 행사되는 대북한 압력이 핵문제 해결에 효율적인 방안이 될 것이다. 삼국관계의 바람직한 형태는 미국과 일본이 북한의 핵문제에 대한 강경한 입장을 고수한 채 대북압력을 강화함으로써 북한의 대미·일관계 개선 노력이 한국을 배제한 가운데에서는 그 성과를 거둘 수 없음을 북한이 확연히 인식하도록 할 수 있는 분위기 조성을 상정한 가운데 설정되는 것이라고 판단된다. 즉, 외교적 고립, 경제난 등 북한의 현실적 어려움을 타개하기 위해서는 결국 한국과의 실질적 관계 개선이 선행되어야 함을 북한지도부가 인식하

42) 북한의 핵무기개발 의도에 대한 분석은 Andrew Mack, "North Korea and the Bomb," *Foreign Policy* (June 1991), pp. 93~112.

게 될 때 핵문제 해결의 실마리가 풀리게 될 것이며 동시에 진정한 의미에서의 남북한관계 진전도 기대할 수 있을 것이다.

보다 구체적으로, 한국은 북한과의 관계개선을 위한 일본과 미국의 노력에 원칙적으로 반대하지 않되 가시적인 결과에 대한 합의는 남북한간의 「기본합의서」와 「비핵화 공동선언」의 이행과 관련 남북 당사자간 대화의 실질적인 성과에 연계시키는 전략을 미국과 일본정부에 일관되게 주장해야 한다. 삼국간의 긴밀한 협조관계는 비단 북한의 핵문제 해결과 연관지워서만이 아니라 동북아안보 여건의 확립 차원에서도 결코 소홀히 다루어 질 수 없는 사안이다.

전통 우방국들에 대하여 한국정부가 대북전략에 관한 실효성 있는 주장을 피력할 수 있기 위해서는 한국의 통일정책과 그 하위체계로서 구사되는 대북전략이 일관된 원칙과 함께 한 목소리로 대변되는 공식입장의 천명에 근거하고 있어야 함은 물론이다. 특히 냉전이후시대 한반도 통일환경 조성의 방향을 결정하는데 여타 국가들 보다 상대적으로 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국이 (대북한관계를 포함한) 대한반도정책을 수립하는 과정에서 가장 중요하게 고려할 요인들 가운데 하나가 한국정부의 대북한 인식과 정보 및 이에 근거한 정책과 전략이라는 사실을 한국정부의 관련부서에서는 명확히 인식해야만 할 것이다.

2. 대러 · 중관계의 균형된 발전기반 확충

한국정부의 북방정책은 러시아와 중국과의 국교수립과 남북한의 유엔 동시가입 등 가시적 성과를 기록하였다. 90년도에 들어서 구체적으로 제시된 북방정책의 기본목표가 소련, 중국과의 관계 정상화를 통해 북한으로 하여금 현실을 직시토록 유도하고, 북한을 국제사회의 책임있는 성원으로 이끌어 개혁, 개방을 유도하며, 북방사회주의 제국과의 관계개선을 통해 서방일변도의 대외정책 기조를 全方位외교로 전환하고, 이들 국가들과의 무역, 경제교류를 통해 경제적 실리를 획득한다는 것이었다.[43]

43) 외무부, 「한국의 북방외교」 (1990. 8), p. 30.

요약하면, 한반도 통일을 위한 긍정적 환경조성을 위해 구소련/러시아와 중국이 한반도 주변에 평화체제를 구축하고 통일을 성취하는데 順機能的 역할을 담당할 수 있도록 유도하려는 것이 북방정책 추진의 기본적 의도였다고 이해된다. 그러나, 한국과의 수교에 임하는 구소련/러시아로서는 한반도 양측에 외교관계를 수립한 국가로서 향후 대한반도 영향력을 확대하면서 주로 한국으로 부터의 경제적 실리를 얻겠다는 이중적 계산을 하고 있다고 해석되며, 이와같은 러시아의 이중성은 북한과의 적극적 결속을 유지하고자 했던 과거와 달리 한반도에서의 자생적 변화가능성에 대한 수용자세를 내포한 것이기도 하다.[44]

한·중수교와 관련 중국은「대한반도정책의 二分化」를 공식화 함으로써 동북아지역내 자국의 적극적 역할 모색에 중대한 걸림돌로 작용해 온 북한과의 특수한 이념적 연대를 청산할 수 있는 계기를 마련하였다. 아울러 중국은 한·중수교를 통해 한반도의 현상유지를 정착시키고 동북아 질서재편 과정에서 자국의 행동반경을 확대시키려 하고 있다.[45]

이와같이 북방정책의 성과의 裏面에 러시아와 중국이 구상하는 동북아지역내 자국의 위상과 한반도 문제와 관련된 이익계산이 있다는 점을 상정할 때, 북방정책의 성과를 극대화시키기 위한 한국정부의 노력은 대러·중관계를 위에서 언급한 한국의 남방관계와 조화시키는 가운데 균형되게 관리할 수 있는 기반을 확충하는데 모아져야 할 것이다. 이와 관련 고려되어야 할 점은, 우선 한국이 대러·중수교를 한반도 통일이나 동북아 안정을 위한 실효성 있는 지렛대로 활용하고자 하는데 있는 반면, 러시아나 중국은 한반도에 대한 영향력을 강화시킬 수 있는 여건을 마련하였다는 사실이다. 따라서 한국의 대러 중관계의 발전방향은 양국이 한국으로 부터 기대하는 주로 경제협력 분야에서의 지원과 경제교류를 확대하기는 하되, 경제

44) 안택원, "한·독립국가연합 관계개선의 성과와 전망－정치적 측면을 중심으로," 대외경제정책연구원 주최「북방정책의 성과와 전망」학술회의 발표논문, (1992.10. 15~16), p. 25.

45) 중국의「대한반도정책의 이분화」는 과거 대북한관계를 "유일축"으로 한 관행이 남북한을 동시에 기축으로 상정한 "양축구조"로 전환됨을 의미한다. 박두복, "한·중수교와 중국의 대한반도 정책," 대외경제정책연구원 주최 학술회의 발표논문, Ibid., p. 67.

협력에있어서 실현가능성이 높고 한국이 실리를 추구할 수 있는 러시아 극동지역과 중국의 한반도 접경지역 및 화남경제권 지역에 대한 투자와 경협에 정책의 우선을 두어 전개시켜야 할 것이다.

아울러, 한·중수교이후 중국정부가 강도있게 요구하고 있는 미국, 일본과 북한과의 관계개선 문제와 관련, 한반도문제의 최우선 당사자로서 한국의 입지를 강조하면서 사안 진전의 중재자로서의 역할을 적극 행사해야 할 것이다. 이때, 앞서 언급한 바 한국정부의 대북정책의 기본원칙에 대한 우선적 고려가 있어야 함은 물론이다.

3. 소지역적 안보협의체 구상

위에 언급한 한·미·일 삼각관계 확립과 관련, 한국은 참가범위를 확대한 역내 안보협의체에 대한 구체적인 대안 또한 마련하여야 한다. 동북아지역과 태평양 연안국가들까지를 포함한 다양한 다자간 안보협의체 구상이 제안되었음에도 불구하고 현재까지 가시화된 것이 없는 원인 가운데 탈냉전시대 공통의 적이 부재하고 뚜렷한 안보위협에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 구심점이 되어 구상을 실현시킬 국가가 등장하지 않았던 점을 들 수 있다.[46] 작년이래 북한의 핵개발이 역내 국가들의 공동의 관심사로 부각된 상황에서 북한의 미사일 기술개발 및 제3세계로의 수출, 생화학무기의 비축, 노후한 북한 핵시설의 안전도에 대한 불확실성 등에 대한 우려와 함께 동북아지역 국가들간의 島嶼 및 대륙붕등을 둘러싼 영토분쟁의 가능성 제고, 일본과 중국, 대만의 군비증강 노력 등이 공동의 관심사로 대두된 마당에 동 사안들을 논의하고 그 해결을 모색하기 위한 대화창구 모색의 필요성은 점증되고 있다.

무엇보다도 북한의 핵개발 문제가 가지는 긴박성을 감안할 때 한국이 주도하는 다자간 협의체 구상은 시의에 부합된다고 생각된다. 아울러 한국이 우려하고 또한 주변국들의 염려 대상이기도 한 북한내부의 예기치 않은 사태진전시—권력이양기의 과도기적 상황에서 야기될 국내적 혼란과 이를

46) 역내 다자간 안보협의체 구상에 관한 각국의 반응은 Jeong Woo Kil, "Building Peace on the Korean Peninsula," op. cit., pp. 54~60.

진압하는 과정에서 불가피하게 초래될 무력충돌과 難民의 이동 등—한국정부의 대처방안 모색과 독자적 행동의 한계를 감안할 때 위에 언급한 소지역적 안보협의체를 활용한 공동의 노력은 실질적인 정책대안이 될 수도 있다는 생각이다.

4. 경제적 지역주의와 북한의 개방유도

우루과이라운드 다자간 무역협상의 한계와 성공적 타결 전망이 어두운 가운데 급진전된 유럽통합과 북미지역 자유무역지대 설치 등 세계적차원에서의 경제적 지역주의 추세는 동북아지역에도 지역주의 성향을 띠는 여러 다양한 경제권 구상을 탄생시키게 되었는바 환동해경제권, 화남경제권, 황해경제권 등이 역내 각국의 이익을 제각기 반영한채 구체화되고 있다. 한편, 유엔 개발계획(UNDP)하에 다자적 접근을 시도한 두만강유역 개발계획도 아직 초보단계이기는하나 추진되고 있는 실정이다.

상기 다양한 구상에 임하는 한국정부의 태도가 경우마다 다소 차이는 보일 수 밖에 없다고 하더라도 기본적 입장은 정리되어야 한다고 판단된다. 배타적인 경제지역주의는 실현될 가능성도 높지 않을 뿐아니라 한국의 장기적 국익에도 도움을 주지 못할 것이라는 판단하에 한국이 적극 참여하고 있는 아·태경제협력각료회의(APEC) 활성화를 통한 역내 경제질서의 안정화에 주력하는 동시에 아·태지역 경제체제에 북한의 참여를 유도하는 것이 한반도 통일환경 조성에 기여할 뿐 아니라 북한의 개방, 개혁을 유도할 수 있다는 확고한 인식에 바탕한 정책이 수립되어야 한다.[47]

구체적으로, 한국정부는 APEC의 구도하에 (구)사회주의 경제권 국가들의 참여와 자본주의경제권 편입을 촉진하기 위한 현실적 대안 논의를 위하여 소위원회나 실무자간의 협의체를 구성하여 중국, 북한, 몽골, 베트남 등의 참여를 촉구하고, APEC 여타 회원국들이 함께 참여하여 문제해결의 구체적인 방안을 모색하는 場의 설치를 촉구할 수 있다. 한국과의 양자간

47) APEC의 장래와 관련된 한국정부의 전략에 관한 연구는 Jimmy W. Wheeler et al., *The Future of APEC: A Strategy for Korea* (Indianapolis, IN: Hudson Institute, May 1992) HI—4172, 그러나 본 연구에서는 경제·통상분야만을 다루고 있다.

협력 논의에 한계를 인식하고 있는 북한은 중국을 포함한 과거의 우방국들이 공동으로 참여하는 협의체를 상대적으로 선호할 가능성이 있으며 동 사례를 통해 여타 다자간 경제협력기구나 아시아 개발은행(ADB), 세계은행 등과의 협력을 통한 경제난 해소 가능성을 모색하는 계기로 활용할 수 있을 것이다. 한국으로서는 이상에 언급한 국제기구에 대한 북한의 참여가 북한경제에 대한 투명도를 제고시킴으로써 통일을 대비하는 과정에서 북한의 실상에 대한 이해를 증대시킬 수 있는 계기가 되는 한편 국제사회와의 접촉과정에서 불가피하게 초래될 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서도 고려해 볼 수 있는 방안이 될 것이다.

이상에서 언급한 몇가지 정책대안들은 한국정부의 외교정책이 추구해야 할 목표 가운데 안보와 통일이라는 양대 주요사안의 조화를 강조하기 위하여 제시된 것인바, 제안에서 공통적으로 발견되는 의도는 북방정책이후 시대 한국의 외교정책 수립과정에서 북방외교의 성과가 충분히 활용되어야 하되 북방정책의 성과에 탐닉한 소위 "北方思考"로 부터의 탈피는 빠를수록 좋다는 점을 지적하려는 것이다.

South Korea's *Nordpolitik* and Its Impact on the Environment of Korean Unification

Jeong Woo Kil, Ph. D. (RINU)

The South Korean government's (ROKG) *Nordpolitik* was launched and executed in the midst of breakdown of the Cold War power structure on the world scene. South Korea's diplomatic normalization with the former Soviet Union in September 1990 and with the PRC in August 1992 has made it possible for the ROKG to declare the successful accomplishment of its *Nordpolitik*.

The major purpose of the South's *Nordpolitik* was to exert indirect pressure over North Korea to participate in tension reduction efforts and the inter-Korean talks by way of the South's improving relations with historical allies of the North. Such policy intention seems to have been fulfilled as can be seen when the North reluctantly accepted UN membership and reached agreement on reconciliation, non-aggression, and exchanges and cooperation in December 1991.

Since the *Nordpolitik* was successfully accomplished, the ROKG now faces the time to reexamine its overall foreign policy and set concrete plans for the socalled omni-dimensional diplomacy. This calls for South Korea's foreign policy to be executed within the changing context of the situation in Northeast Asia; further that the development of inter-Korean relations will contribute to the newly emerging power arrangement in the region.

Multi-polarization of the regional balance of power, beginning of a new phase in the arms race, and economic regionalism will decide the

direction of intra- and inter-state relations around the Korean Peninsula. Russo-China rapprochement and increasing economic relations between Japan and the PRC will be conducive to stabilization of the situation while the Russo-Japanese dispute over the northern territory and potential conflict between the U.S. and the PRC on the issue of human rights and the grant of MFN status to China will raise instability in the region.

Deepening economic interdependence among countries, inducement of a market economic system by Russia and China and sustaining a bilateral security alliance among regional powers will positively affect the building of a favorable environment for Korean unification. However, the still uncertain Russian domestic political situation, the potential conflict between the government and civil society in China on the course of economic development, the increasing role of Japan supported by strong economic and military capability, and territorial disputes will be obstacles in developing a favorable setting for the unification of divided Korea.

No major countries surrounding the Korean Peninsula have strong motives at this time to promote Korean unification which will be possible in the process of breaking the *status quo* in the region. There is also concern about the possibility of ensuing instabilities. The ROKG's major task in making efforts to attain unification is how to break the *status quo* without damaging the equilibrium among regional powers.

In pursuing foreign policy based on the success of *Nordpolitik*, South Korea should pay more attention to relations with traditional allies including the U.S. and Japan, such synchronized efforts will provide a most effective means to deal with the North's nuclear weapons development program, currently a major obstacle in the development of inter-Korean relations. In order to maximize diplomatic relations with

Russia and the PRC, the South should expand its economic relations based on the practical analysis of business environment and also not waste national resources. A subregional security forum or dialogue among the parties concerned on the Korean Peninsula can be initiated or promoted by South Korea to discuss among each other on the North Korea's nuclear issue, arms reduction and confidence building measures, non-proliferation of nuclear and missile technologies and other issues. To play an active role in a regional economic cooperative body like the APEC will provide the South with an opportunity to induce North Korea to join that international organization as a responsible member, a step which will ultimately contribute to opening and reform of the North's isolated society.

1990年代 美國의 對韓半島 政策 展望

朴 慶 緖*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 語
Ⅱ. 韓·美間의 政治·外交的 關係 展望
Ⅲ. 經濟·通商關係 展望
Ⅳ. 軍事·安保的 關係 展望
Ⅴ. 結 語

Ⅰ. 序 語

韓國外交는 1988년 「7·7 宣言」을 통하여 社會主義國家들과의 관계개선을 추진한 결과 1990년 9월 구 소련과 국교를 정상화 한데 이어, 1992년 8월 중국과의 국교수립을 이룩함으로써 일단 北方政策의 대단원을 내렸다. 따라서 1992년을 계기로 東北亞의 국제정세는 중요한 구조적 내지는 본질적 변화를 맞게 되었고, 冷戰 이후의 새로운 시대가 이제 본격적으로 전개되려 하고 있다.

최소한 군사적 측면에서는 美國 주도하의 一極體制하에서 東北亞에서는 유일하게 아직도 美·日·中·러 등 四強의 이해가 첨예하게 교차하고 있고, 특히 한반도는 그 地政學的 위치 뿐만 아니라 地經學的 성격때문에 새로운 국제질서 형성의 주요 관심지역이 되고 있는 것이다. 이러한 변혁기

* 中央大學校 政治外交學科 敎授

에 처해서도 남북한은 외면적 대화증진에도 불구하고 西歐에서와 같은 냉전구조의 청산과 사고방식의 전환을 이룩하지 못하고 있어 새로운 질서에 적응키 위한 한국의 정책에 어려움을 안겨 주고 있다. 따라서 한국은 냉전적 위험에 여전히 대비하면서 새로운 질서에도 정책적 대응을 해야하는 이중부담을 안게 되었다.

이러한 상황하에서 한국의 정치·경제 및 군사적 대응책은 여전히 미국과의 관계에 의해 가장 중대한 영향을 받고 있는 것이 현실이다. 그런데 東北亞에서의 四強의 관계는 모두 각자의 국익에 따라 離合集散이 거듭되고 있어 이것이 韓·美關係에도 어떤 영향을 미칠 것은 자명하다. 즉 한국은 미국과 관계가 소원해지고 있는 中國과 국교를 수립함으로써 밀월관계에 돌입하고 있고, 일본과 불편한 관계에 있는 러시아와 밀접한 관계를 발전시켜 가고 있다. 즉 종전의 한국의 가장 중요한 우방이었던 美·日과 소원한 관계에 있는 중, 러시아와 한국은 밀접한 관계를 발전시켜 가고 있다. 물론 그러한 관계변화가 냉전이후시대의 사회주의권의 변화에 따른 필연적 추세처럼 보이지만 이러한 변화가 한국의 전통우방인 미국과의 관계에서 갖는 의미 또한 경시할 수 없는 요소이다. 아직도 한국은 정치외교 및 안보에서 뿐만 아니라 經濟關係에 있어서도 韓·美關係가 가장 중요한 軸이기 때문에 변혁기의 한·미관계를 여러 차원에서 분석해 보고 이에 대한 대응책을 개발하는 작업은 21세기를 향한 한국의 국가생존전략과 직결되는 것이다.

특히 금년은 미국에서도 대통령선거가 있었고, 民主黨이 정권을 장악하게 됨으로써 韓·美關係도 어느 정도는 변화가 예측된다. 따라서 우리에게는 民主系 두뇌집단(think tank)이 건의하고 있는 주요 대외정책을 면밀히 분석하면서 예측되는 변화에 대응할 정책개발이 중요하게 된다. 바로 여기에 본 논문의 시의성이 있다 하겠다.

이를 위해서 본 연구는 우선 한·미관계의 정치·외교적 측면에서의 주요 변수라고 할 수 있는 美·北韓관계가 어떻게 전개될 것이며 이와 직결된 통일문제에 대한 미국의 정책은 어떤 것이 될까를 예측해 보며 바람직한 韓·美政治關係의 미래상을 제시코자 한다.

요컨대 본 연구는 새로운 변혁기를 맞고 있는 東北亞 그리고 그 중에서도 폭풍의 핵으로 남아있는 한반도 상황에 비추어 韓·美關係의 持續性과 變化라는 측면을 살펴보면서 바람직한 방향을 주요 정치·경제 및 군사적 쟁점을 중심으로 전망해 보고자 하는 것이다.

II. 韓·美間의 政治·外交的 關係 展望

국가간 관계에서 각 분야의 심각한 연계성을 감안할 때 경제문제이건 군사문제이건 모든 것이 정치·외교적 문제화 될 수 있기 때문에 어느 부분만이 순수한 정치외교적 문제라고 규정하기는 어렵다. 그러나 구태여 韓·美關係에서 앞으로 중요한 정치·외교적인 쟁점이 될 수 있는 것을 지적한다면 아마도 美·北韓間의 관계모색을 위한 미국의 움직임과 美國의 對韓半島 統一政策을 들 수 있을 것이다.

현재 한국이 러시아 및 중국과 국교를 수립하였고 日本이 北韓과 國交수립을 위한 노력을 경주하고 있는 마당에 미국과 북한관계의 발전은 크게는 동북아 국제정세의 새로운 틀의 대두를 의미하는 것이고 작게는 한반도 정세 및 통일에 새로운 여건을 조성하는 것이 된다. 따라서 美國의 對北韓政策 및 한반도 통일정책은 향후 2000년대를 향한 한·미관계의 주요 정치·외교적 사안이 될 것이다.

1. 최근 미국의 대북한 정책과 한·미관계

韓國은 1988년의 「7·7 宣言」을 통해서 한국의 북방정책이 결코 북한을 국제사회에서 고립시키고자 하는 것이 아니고 오히려 北의 南方政策을 지원할 뜻을 비쳤고 한국의 주요 우방인 미국과 일본의 對北關係 개선을 방해하지 않을 것임을 천명한 바 있다. 그러나 이것이 결코 미국과 일본이 아무 조건없이 북한과의 국교정상화를 이룩해도 좋다는 뜻은 아니며 기실 "남북대화의 의미 있는 진전"에 연계된 미·일의 대북접근을 조건으로 달았던 것이다. 즉 1960년대 후반에 미국의 닉슨 行政府(Nixon Admini-

stration)가 일본을 우회하여 중공과 국교를 수립함으로써 소위 "닉슨 쇼크"를 야기했던 경험에 비추어 서울위로 워싱턴과 평양이 연결되는 상황은 바라지 않음을 분명히 천명하고 있는 것이다. 다시 말해서 한국은 미국과 북한관계의 발전이 남북관계의 진전과 통일여건을 돕는 방향으로, 그리고 한국이 원하는 속도와 강도를 가지고 충분한 협의를 거쳐서 이루어 지기를 바라고 있다. 그리고 이러한 요구를 同盟國의 정책협의에 기초한 권리와 의무로서 이해하고 있다.

그러나 美國의 對北關係는 냉전이후의 대내외적 변화에 적응하면서 미국의 安保와 國益을 새롭게 정의해 가는 미국의 세계전략과 지역전략의 테두리 내에서 결정되는 것이기 때문에 한국의 의사와 관계없이 대북정책이 전개될 수도 있다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 새로운 세계질서의 모색과정에서 미국의 국가이익과 안보이익에 입각한 對北政策은 어떤 것이 될 것인가를 전망해 볼 필요가 있다.

먼저 결론적으로 다행스러운 것은 새로운 세계질서하의 미국의 대외정책에서 중시되는 것은 지역분쟁의 방지이며 분쟁을 일으킬 수 있는 각종 요인에 대한 미국의 확고한 입장이 수립되어 있다는 사실이다. 즉 核을 포함한 대량살상무기의 제조금지와 테러리즘의 포기, 그리고 인권 등 현실주의적 입장과 이상주의적 입장을 동시에 강조하면서 신세계질서의 군사적 一極體制하에서 거의 패권적 영향력을 행사하는 것이다. 이러한 미국의 대외정책지침은 마치 북한을 겨냥한 것 같이 느껴질 정도이며 실제에 있어 미국은 北韓의 집요한 對美關係改善 노력에도 불구하고 1988년 10월에 작성된 對北政策指針에 이러한 美國의 전제조건들을 모두 망라하고 있다. 실은 美·北關係 개선을 원하고 있는 측은 北韓이며 이에 대한 美國의 반응은 그리 신통한 것이 아니다. 즉 북한은 주로 북한에서 참사관급의 美·北접촉을 20여 차례에 걸쳐 가졌지만 별로 가시적 성과를 얻고 있지 못하다. 그러나 최근 北韓은 對美접근을 위한 몇가지 주요한 조치를 취한 바 있고, 미국도 이에 화답하는 듯한 제스쳐를 취한 바 있어 앞으로의 관계개선 추이를 유의해 볼 필요가 있다.

즉 北韓은 1991년 5월에 유엔가입 의사를 전격적으로 발표한 후, 10월

에 그동안 反統一政策으로 반대해 오던 유엔에의 南·北韓 同時加入을 실현했을 뿐만 아니라, 1992년 1월 30일에는 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전협정에 서명함으로써 핵문제에 대한 대외압력에 순응하는 태도를 보인 바 있다. 특히 북한은 1991년 6월에 11구의 美軍遺骸를 미국측에 송환하면서 추가조치를 위한 공동위원회 구성에 합의하는 등 대미유화정책을 구체화 하고 있다. 뿐만 아니라 민간분야에서의 對美外交를 활성화하기 위하여 분위기 조성에 총력을 기울인 바 있다. 그 결과로 정부차원에서의 접촉도 승격되어 미국에서 북한의 韓時海 조국평화통일위원회 부위원장과 솔로몬(Richard Solomon) 美國務部 亞·太담당 차관보와의 접촉이 성사된 데 이어, 1992년 1월 22일에는 뉴욕에서 북한노동당 국제부장인 金容淳과 캔터(Arnold Kanter) 미국무부 정무차관 간에 정부간 고위급 공식회담이 성사되었다. 이러한 상황하에 미국은 아직도 미국의 對北관계개선을 위한 조건을 재삼 강조하면서 아직은 적극적 반응을 보이고 있지 않지만 北의 對美접촉의 가장 큰 장애요인인 핵문제에 있어 점차 미국과 국제여론을 무마시켜 가고 있고, 남북대화도 기본합의서의 내용을 실천키 위한 부속합의서 작성을 지난 9월 평양에서 개최된 제8차 남북고위급회담에서 합의하는 등 진전의 양상을 띠고 있기 때문에 미국의 대응도 어느정도 변할 가능성은 있는 것이다.

좀 더 구체적으로 미국의 대북정책의 변화를 유도할 수 있는 이유를 우리는 몇가지 생각해 볼 수 있다. 첫째, 냉전이후시대의 새로운 국제질서와 미국 국내의 정치·경제적 여건의 변화는 미국의 기존 군사력의 구조적 재조정과 배치의 재조정을 불가피하게 만들고 있어 주한미군의 규모와 배치도 감축의 방향으로 이미 재조정되고 있고 이런 상황하에서 북한과의 관계개선은 미국에게도 필요한 것이다. 둘째, 한국이 러시아 및 중국과 국교를 수립하였기 때문에 四強에 의한 남북한의 交叉承認이 미국의 책임으로 남아있게 되어 어떤 필요성을 절감하게 되었고, 셋째, 남북한의 관계개선노력이 진전을 보이고 있을 뿐만 아니라 미국의 강력한 경제적 경쟁국인 일본이 북한과의 관계개선을 시도하고 있어 미국만이 東北亞의 새로운 질서형성에 있어 구태의연한 현상유지정책을 취할 수는 없기 때문이다.

그러나 미국은 북한만큼 관계개선의 필요성을 절실히 느끼고 있지 않으

며, 아직도 북한의 核문제, 테러문제, 인권문제 등으로 인한 불신의 벽이 너무도 두껍다. 그리고 核문제를 제쳐두고라도 좀 더 실질적으로 미국은 북한과의 국제법상 휴전협정을 평화협정으로 대치해야 하는 문제와 韓·美相互防衛條約 및 駐韓美軍의 철수라는 韓·美간에 정치적으로 예민한 문제들을 안고 있는 것이다. 이러한 문제를 미국이 북한과 잘못 다룰경우 韓·美 友邦관계는 정치·외교적으로 어려운 상황에 처할 수 있게 된다.

미국의 대북관계는 구 소련이 한국과 국교관계를 수립할 때처럼 경제적 이해관계가 큰 것도 아니다. 또한 미국의 대북접근이 일본에게 대북접근의 구실을 줄 것이기 때문에 미국은 북한과의 국교수립을 서둘지 않을 것이다. 이러한 전망은 미국이 베트남의 대미 수교요구에 불응했던 전례에 비추어 볼때 더욱 타당하다 하겠다. 더우기 共和黨에 비해 人權外交를 더욱 강조하는 民主黨의 집권은 더욱 강한 민주화에 대한 압력을 강조한 대북정책으로 나타날 것이기 때문에, 미·북관계는 어떤 극적 진전은 이룰 수 없고, 과거의 경색된 關係가 지속될 것으로 보는 것이 일반적 견해이다. 그러나 냉전적 외교스타일을 지양하고 외교정책에서 어떠한 성과를 얻으려는 클린턴(Bill Clinton)대통령이 좀더 진보적 연구집단들의 충고를 받아들여 對北關係의 어떤 진전을 모색할 가능성 또한 배제할 수 없다.

2. 미국의 대한반도 통일정책

미국의 대북정책은 그들의 한반도 통일정책과 직결되어 통일문제에 지대한 영향을 미칠 것이며 이를 어떻게 다루느냐가 앞으로 韓·美關係의 주요 정치·외교문제로 될 수 있다.

미국의 韓半島 統一에 대한 기본입장은 남북한 당사국사이의 평화적 통일을 지지하는 것이며 통일의 주도적 역할은 한국이 하고 미국은 이를 적극 지원해 주는 것임을 지난 1991년 7월 워싱턴에서의 韓·美頂上會談에서 재천명한 바 있다. 미국은 베이커(James Baker) 국무장관이 암시한 「2+4」방식[1]과 같이 한반도 통일의 국제환경조성에 관심을 갖고 있긴 하

1) James Baker, "America in Asia", *Foreign Affairs*. Vol. 70 No.5 (Winter 1991-92).

지만 미국외교가 아직 한반도 통일에 적극성을 띠지 않는 것은 그들의 대북정책에 변화가 없는 것으로 볼수 있다.

실제로 미국은 한반도 통일 자체보다 그 과정과 결과를 더욱 중시하는 것 같다.[2] 물론 북한의 폐쇄성에 근본원인이 있기는 하지만 미국의 대한반도 통일정책은 변화하는 東北亞 국제정세에 걸맞지 않게 냉전적 사고와 현상유지적 정책을 고수하고 있기 때문에 특히 통일에 대한 열망이 높은 민족주의적 젊은 세대에게는 미국이 반통일세력으로 비추어지기도 하는 것이다. 그리고 미국이 동구권의 변혁유도와 중동문제 해결을 위해 경주한 정치·외교적 노력에 비하면 한반도 통일에 대한 노력은 극히 미흡한 것 또한 사실이기 때문에 민족주의 세력은 미국의 대한반도 정책을 분단고착화 정책이라고 비난하게 되는 것이다. 물론 정부차원에서는 통일문제에 관한 한 한국이 주도권을 잡으면서 한·미간 정책협조가 이루어지고 있긴 하지만 한국정부가 더욱 민주화 되어가는 국민여론에 부응해야 할 필요성이 커지는 상황에서 언제 통일문제를 위요(圍繞)한 韓·美間의 정책적 불협화가 야기될지 모르는 것이다.

미국이 대외적으로 표방하는 한반도 통일원칙은 한민족이 주체가 된 평화적 방법이지만 그것은 과정에 관한 것이고 미국이 바라는 통일의 결과는 자유민주주의와 시장경제의 이상이 구현될 수 있는 정치·경제체제일 것이다. 이러한 미국의 바램과는 달리 한국이 통일지상주의자의 주장일지도 모를 제3의 형식을 통한 한국적 통일방안이 모색될 때 한·미간에 정치·외교적 갈등이 발생할 수도 있다. 이러한 우려는 한국의 정치·외교가 북방정책에서 보여준 바와 같이 점차 독자적 영역을 넓혀가면서 본격적으로 미국의 위성궤도를 이탈할 때 더욱 심화될 것이다.

그 한 예를 우리는 핵과 통일문제를 위요한 한·미간의 미묘한 관계에서 찾을 수 있다. 핵문제는 기본적으로 남북한관계 및 미·북한관계와 병행내지 연계됨으로써 韓·美간 정책협조가 이루어지고 있는것 같이 보인다. 그러나 미시적 측면에서 통일을 앞당기려는 한국은 핵문제에 유연성을 보

2) Donald McDonald, "The United States-Korea Relationship in the New World Order". *Current Views*. Vol. 11. No. 2. 1991.

이려는 반면 미국의 대북 핵정책은 강경일변도의 입장을 고수하다.[3] 이러한 입장의 차가 좀 더 발전되면 통일문제를 위요(圍繞)한 한·미간 정치외교적 사안으로 쟁점화 될 수도 있는 것이다.

요컨대 냉전하에서 일시 불안했던 동맹국간의 결속은 냉전이후시대에 이르러 나타나게 될 자국의 국가이익 우선정책으로 인해 정책협조가 예전같이 동맹국의 공동이익이라는 차원에서 이루어지기 어렵게 되어가고 있다. 뿐만 아니라 한국내의 정치적 변화와 미국내의 美國優先主義의 팽배는 한반도 통일에 대한 양국의 입장변화와 이에 따른 정치·외교적 불협화음의 가능성을 시사해 주고 있는 것이다. 이러한 점이 더욱 중요시 되는 이유는 물론 미국의 부시(George Bush) 대통령이 거듭 천명한 바와 같이 통일의 당사자인 한국이 주도가 되고 미국은 이의 후원자가 될 수 밖에 없는 것이지만 현 국제정세, 특히 동북아에서의 역학관계로 미루어 보아 미국의 좀 더 적극적인 대북정책 및 이와 연계될 대한반도 통일정책이 적극 전개되기 전에는 南北對話에는 한계가 있을 것이다. 美國의 소위 건설적 참여(constructive engagement)가 극적 변화의 유도를 위해 필요한 것이다. 예컨대 작게는 美國이 蘇聯과 東歐圈의 변화를 유도하기 위하여 장기적으로 自由의 소리를 동구권에 흘려 넣음으로써 자유와 자본주의에 대한 동경심을 불러 일으켰던 心理戰으로부터, 크게는 한반도 통일문제를 유엔과 같은 국제기구에 상정함으로써 통일에 대한 국제여론을 환기시켜 남북당사자간의 대화의 외적 환경을 조성시켜 주는 것 등 좀 더 적극적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 美國의 그러한 정책을 기대하기 위해서는 통일한국이 미국의 국가안보 및 이익에 도움이 될 것이라는 점을 확신시켜야 한다는 것 또한 강조하고 싶다.

3) 노태우 대통령은 지난 9월 24일 뉴욕에서의 기자간담회에서 남북핵 동시사찰문제에 대해서 언급하면서 북한의 핵문제에 대한 신축적 자세를 시사한 바 있다.

III. 經濟·通商關係 展望

1970년대 초반의 석유를 중심으로 한 주요 경제파동이 세계경제의 스태그프레이션(stagflation)현상을 초래한 이후, 현재는 유럽의 통화위기와 엔貨의 강세 등으로 두번째의 불길한 조짐을 보이고 있다. 이러한 현상은 각국이 자국의 통상이익을 위하여 다양한 보호무역주의를 택하는 것은 물론, 지역간 경쟁을 고조시킬 세계경제의 지역화 내지는 블럭화 추세와 맞물리고 있어 세계질서는 재편되는 안보적 질서와 더불어 심각한 경제질서의 재편을 예고 하고 있다. 그렇기 때문에 미국은 냉전이후시대의 새로운 안보개념의 정립에 있어 미국의 경제적 이익을 주요 문제로 다루고 있는 것이다.

미국무성의 전亞·太담당 차관보인 솔로몬(Richard Solomon)은 현시대를 地經濟學(Geoeconomics) 시대로 규정하면서 장래의 안보적 고려가 점점 더 경제적 고려사항을 중심으로 이루어 질 것이기 때문에 무역마찰의 해소와, 보다 개방된 자유무역체제의 확립 등이 긴요하게 될 것임을 강조한 바 있다.[4] 뿐만 아니라 체니(Dick Cheney) 미국방장관은 그의 1991년도 대통령에 대한 보고서에서 긴장완화시대의 일반적인 군축 및 군사적 배치의 축소경향에도 불구하고 亞·太地域에 美軍이 계속 남아 있어야 하는 이유를 설명하면서 그 하나를 미군의 존재가 同地域에서 발생하는 각종 경제과정(economic process)에 미국이 개입할 수 있는 근거를 만들어 준다고 피력한 바 있다.[5]

제2차 세계대전 이후 미국이 유럽과 아시아에 많은 비용을 투입하면서 소련과 중공에 의한 공산주의의 팽창을 봉쇄시킨 근본 이유는 미국의 국익

4) Richard Solomon, "From Cold War to Hot Economics: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics", *Current Views*. Vol.12, No.2, 1992.

5) Dick Cheney, *Report of the Secretary of Defense to the President and Congress*, Jan. 1991 (Washington D.C.: GPO, 1991).

에 합당한 민주주의와 시장경제체제를 보호하기 위한 것이었다. 그러한 노력과 부담이 이제 반세기가 넘은 후에야 자유주의 경제체제의 체제적 승리를 얻어냈고 많은 미국인들은 소위 平和配當金(peace dividend)을 기대하기에 이른 것이다.

그러나 미국의 실제 경제상황은 이와는 반대로 심각한 침체속에서 국민들의 욕구불만은 상승일로에 있고, 심지어 미래의 미국의 가상敵이 경제적 측면에서 재규정되면서 군사주의시대 이후의 敵과 我의 개념이 바뀔 것임을 시사하고 있다. 그리고 특히 유럽공동체(EC)와 일본의 보호무역에 대한 보다 적극적 대응을 요구하면서 한국과 같은 대외 무역적자국에까지 다자간 혹은 쌍무간 협상을 통한 통상압력이 가중되고 있는 실정이다.

미국은 국민여론을 대변하는 의회를 통해 이미 友邦에 대해 공공연히 무역전쟁을 논하는 단계에 와 있고, 무역상대국에 대한 보호주의적 압력도 1970년대의 수출자율규제, 1980년대의 시장개방압력을 거쳐 1990년대에 이르러 현재는 산업구조의 개편요구로 심화되면서 상대국의 국내 경제구조와 거시경제정책까지 간섭하는 단계로 발전되어 왔다. 뿐만 아니라 그간 미국이 캐나다와 추진중이던 북미자유무역지대(NAFTA)에 멕시코까지 통합시키기로 합의함으로써 이제 미국도 지역화 추세에 본격 가담하고 있는 것이다. 다시 말해 많은 경제학자들이 우려한 지역간의 通商摩擦의 시대로 접어들 위험이 커지고 있고 그렇게 될 경우 규모와 실력에서 민족국가보다 월등히 큰 지역간 혹은 블럭경제간 충돌은 세계경제질서와 안보에 결정적 타격을 줄 수 있을 것이다.[6]

이러한 어려운 상황을 배경으로 미국은 가트(GATT)의 다자주의 원칙과 관계없이 무역상대국에 대해 兩國間 相互主義를 요구하면서 경제규모와 발전의 수준이 전혀 다른 한국에까지 거의 무차별적 압력을 가하기 시작했다. 특히 미국은 1980년대 중반에 이르러 매년 기록적인 무역적자를 시현하게 되자 당시의 레이건(Ronald Reagan) 행정부는 공격적인 新통상정책을 구상한 바 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 재정 및 무역적자 폭이 계

6) Robert Gilpin, *U.S. Power and Multinational Coporation*(New York: Basic Books, 1975), p. 234.

속 확대됨에 따라 미국내 산업의 경쟁력 제고, 교역상대국의 불공정 무역행위 규제강화 및 해외시장 확대를 위한 쌍무적 상호주의를 강화시키는 극히 보호무역주의 성향인 「1988년 종합무역 및 경쟁력 法」(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)을 제정하기에 이르렀다. 그리고 최근에는 미국무역대표부(USTR)의 우선보복조치를 의무화 하는 소위 수퍼301조를 신설하여 무역상대국을 압박하고 있는 것이다.

미국은 현재 가트(GATT)정신에 위배되는 一方主義(unilateralism) 및 양자주의(bilateralism)적 협상방식과 보복조치를 취함은 물론, 필요할 때는 우루과이라운드(UR)협상에서 나타난 바와 같이 다자주의적 협상방식도 병행하고 있어 새로운 자유무역질서의 창출과정에서 통상마찰이 정치문제화 되고 있는 실정이다.

클린턴(Bill Clinton)의 미국 통상정책의 방향은 관리무역체제의 강화를 통한 수입억제, 쌍무협정 및 자유무역협정의 추진을 통한 미국의 수출확대를 최우선 과제로 삼을 것이며, 이를 위해 상대국의 시장개방은 물론 구조조정 노력에 대한 압력을 가중시킬 것이다. 이 과정에서 「1988년 종합무역법 및 경쟁력 법」의 적극 활용과 兩國間 쌍무협정 및 자유무역협정의 추진 등이 비단 미국－캐나다－멕시코의 북미경제권 뿐만 아니라 남미와 심지어 아·태지역 국가간에도 제의될 가능성이 커지고 있다.

특히 對美 貿易黑字의 개선노력이 상대적으로 미진하다고 판단되는 한국을 포함한 아시아의 신흥공업국(NICs)에 대해서 시장개방 및 수입확대 요구는 물론 수출주도형 성장정책의 지양 및 내수부문의 성장기여도를 높이라는 요구와 더불어 환율의 추가절상 등 거시경제정책에 이르기까지 보다 포괄적이며 구체적인 쌍무적 압력이 가트를 통한 다자간 압력과 병행해서 가해질 전망이다.

이러한 상황하에서 미국은 한국을 경제발전 수준에서 자동차와 컴퓨터 등을 미국에 수출할 수 있는 강력한 경쟁상대국으로 인식할 뿐만 아니라, 외채와 국방비 부담에서 미국정부의 부담이 그 비율에서 한국보다 훨씬 크다는 시각을 갖고 있어 소위 안보비용의 분담에 항상 불만을 갖고 있다. 더우기 한국이 신흥공업국중에서도 시장개방 노력이 가장 부진하다고 보고

있는데 문제가 있는 것이다. 그렇기 때문에 1980년대 말에 이르러 한국은 미국의 보호무역압력을 가장 많이 받는 국가가 되었고 잦은 통상마찰이 유발되었던 것이다. 특히 우려되는 바는 韓·美간 통상마찰이 양국의 국내경제상황이 좋지 않고 정치적으로도 민족주의적 성향이 커지고 있는 시점에 발생하고 있다는 점에서 더욱 정치문제화 될 수 있다는 것이다.

한국의 對美 무역수지가 1987년부터 1989년 까지는 흑자를 시현했지만 한국자체의 경제여건 변화와 미국의 보호주의적 제반 조치들로 인해 1990년 부터 한국의 대미무역은 또다시 적자로 반전하고 말았다. 때문에 미국의 對韓壓力은 일본이나 중국에 가해지는 것에 비해 약화된 측면이 있지만 여러가지 상황을 종합적으로 고려할 때 향후 한·미 통상마찰은 상당기간 지속될 수 밖에 없고, 따라서 한·미 우방관계의 관리는 통상관계의 관리를 어떻게 갈등없이 유지해 가느냐에 따라 많은 영향을 받을 것이다.

1990년대에 이르러 미의회는 종합무역법(Omnibus Trade Act)외에도 섬유류규제법안이나 신발수입규제법 등 보호주의 성향이 강한 단일품목을 규제하기 위한 새로운 법안을 입법화하고 있는 한편, 국내업계의 보호를 위해 鐵鋼의 덤핑조사 등 구체적 조치들을 계속 취하고 있기 때문에 향후 한·미간 통상마찰은 더욱 잦을 수 밖에 없다. 예컨대 새로운 종합무역법의 테두리 내에서 지적소유권 문제라든가 농산물시장의 개방압력은 물론 광고, 해운, 통신 등 부분별 시장개방압력이 미국내의 정치역학적 필요성과 여론에 힘입어 계속 강화될 전망이다.

미국시장은 한국수출의 거의 40%를 차지하는 세계 제1의 시장이기 때문에 경쟁국이 아닌 동반자적 관계를 유지하기 위해 한·미간 경제발전과정에서 호혜주의적 관계정립이 필요하다. 그러기 위해서 한국의 국제무역에서의 제11번째의 주요국가라는 위치변화에 따른 책임분담 요구를 수용하면서 공정무역국으로서의 이미지 개선과 새로운 국제경제질서 확립에 긍정적으로 기여하는 태도가 요구되는 때이다. 이러한 거시적 입장에서 한국은 미국과의 통상관계도 임시변통적이고 미시적인 해결방법에서 탈피하여 21세기의 호혜적 통상관계 발전을 위한 기틀을 적극 구축할 필요가 있다.

이제 냉전이후 새로운 탈이념화 내지는 탈군사화의 시대에 우방관계는

저위정치(low politics) 문제의 핵심인 경제문제에 의해 더욱 심각한 영향을 받는 시대로 접어 들었다. 따라서 한·미관계의 원만한 경제·통상관계의 발전이 정치·군사적 측면에서의 한·미관계에 가장 중요한 변수가 된 것이다. 지난 6월 미재무성의 재무차관보인 올린 웨딩턴이 뉴욕의 아시아 학회 주최 학술회의에서 앞으로 한·미관계는 시장자유화 노력에 달렸다고 주장한 것은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 클린턴 대통령당선자는 經濟問題가 있을 때 美國의 外交政策이 움직일 것이라고 강조함으로써 貿易政策이 곧 外交政策이라는 미국내의 重商主義的 시각을 정책에 반영할 가능성이 커지고 있다.

Ⅳ. 軍事·安保的 關係 展望

냉전의 종식과 더불어 형성되고 있는 새로운 세계질서하에서 미국의 진정한 국가이익과 안보전략은 어떤 것인가에 대한 미국의 재평가가 진행중에 있다.[7] 이에 대한 기본입장과 의견이 미행정부와 의회간에 차이가 있음은 물론이고 이제까지의 안보전략을 고수하는 것이 미국의 국가이익에 부합된다고 주장하는 비교적 보수적 세력과 이것이 과감히 수정되어야 한다는 진보적 세력간에 토론이 한참 진행 중이다. 그러나 변화하는 국제정세, 특히 東北亞에서의 南北韓과 四強의 역학관계의 변화에 따른 미국의 전략적 대응에 어느 정도의 수정이 불가피 하다고 보는데는 많은 주장들의 의견이 일치하고 있다. 특히 1990년대에 접어들면서 동북아에도 탈냉전시대의 안보환경의 변화가 본격화되고 있어 이에 대응키 위한 미국의 동북아전략의 조정이 불가피하게 되었는바, 이제 한반도를 중심으로 한 안보환경의 변화를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 韓·蘇 국교수립에 이은 1992년 8월의 韓·中 국교수립은 동북아

7) Graham Allison and Gregory Treverton, ed., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: W.W. Norton Co., 1992)가 그 대표적 예이다.

의 국제정세에 본격적인 탈이념의 시대를 탄생시키고 있다.

둘째, 美·中관계가 소원해지는 가운데 러·중관계가 개선되고 있어 전략적 조정이 불가피해지고 있다.

셋째, 미국과 일본의 관계가 차츰 일본의 독자노선의 추구로 전과 같은 정치·외교적인 협력을 기대하기 어려워 지고 있다.

넷째, 남북한 대화가 비록 제한된 범위이지만 조금씩 진전되고 있어 대결의식이 최소한 국민들 사이에는 약화되고 있다.

다섯째, 한국을 비롯한 亞·太地域 국가간에 미군의 주둔 이유에 대한 회의와 반미감정이 고조되고 있다.

이상과 같은 東北亞에서의 안보환경의 변화뿐만 아니라 미국내의 경제적 여건, 그리고 이와 관련된 여론은 미군의 해외주둔에 대한 비판의식을 고취시키고 있고, 미국의 경제적 재건과 이를 위한 국방비의 삭감을 주요 정책으로 제시한 클린턴의 당선은 미국의 對韓安保政策도 변화될 수 밖에 없으리라는 예상을 갖게 한다. 그러나 미국과 같은 거대한 국가의 외교정책은 하루아침에 변할 수는 없는 것이고, 더우기 외교정책에서 부시와 클린턴의 근본적 차이점은 발견되고 있지 않다는 측면에서 과거 정책의 계속과 현실적응의 필요에 입각한 변화라는 양측면에서 韓·美間의 안보정책을 전망해 볼 필요가 있다.

1. 안보환경 변화에 대한 보수적 대응

부시 행정부의 保守的 정책노선이 지속될 가능성이 큰 바, 유럽과는 달리 동북아에서 냉전적 위협 요소로 잔재하는 러시아의 군사적 위협과 예측불허의 북한의 존재 등을 과소평가할 수 없고, 어떤 국지전이 지역분쟁으로 확대되는 것을 막을 수 있는 집단안보체제가 없기 때문에 미국의 군사적 역할이 아직도 긴요하다는 입장은 유지될 것이다. 즉 미국이 지역균형자 내지는 정직한 중재자로서의 역할 뿐만 아니라 궁극적인 안보보장자의 역할을 계속해야 하며 이를 통해 유지될 수 있는 동 지역의 안정과 발전이 미국의 국가이익과 전략에 이롭다는 주장이다.

이러한 주장은 보수적 두뇌집단인 헤리테지硏究所(The Heritage Foun-

dation)가 최근 발표한 "미국외교의 청사진"에서 10가지의 보수원칙을 밝히면서 상세히 설명되어 있다.[8] 그리고 기존의 보수적 노선에 수정을 가함으로써 변하고 있는 안보환경에 적응키 위한 구체적 전략은 이미 1990년 4월에 발표된 미국방성의 전략적 틀에서도 잘 표현된 바 있다.[9]

우선 헤리테지硏究所의 연구는 미국의 군사전략에서 가장 중요한 것은 아직도 북대서양조약기구(NATO) 회원국과 일본의 안보를 지키는 일이지만 그 외에 특히 한국과 대만 및 이스라엘을 지키는 것이 미국의 국가이익에 중요하다고 주장하고 있다. 그리고 이들 국가들에 대한 미국의 안보공약의 실천은 냉전의 종식과 더불어 재검토 되어야 하지만 아직도 북한으로부터 남한에 대한 공격가능성이 상존하고 있으며 이런 경우 일본이 위협받게 되어 지역불안정과 무력경쟁시대가 초래될 수 있다고 경고하고 있다. 그렇기 때문에 북으로부터의 공격을 억지하기 위하여 40,000여명의 주한미군은 계속 주둔해야 하고 심지어는 "팀스피리트"(Team Spirit)와 같은 연례 한·미합동군사훈련이 부활되어야 하며 최첨단 미사일 방어체제를 한국에 제공해야 한다고 주장하고 있다. 뿐만 아니라 북한의 核개발은 이란과 리비아에 대한 核무기의 수출가능성 뿐만 아니라 동북아지역의 불안정을 초래할 것이기 때문에 미국이 한국, 중국, 일본 및 러시아 등과 다자간 협력하에 이를 저지시켜야 하며 필요하다면 군사적 조치까지도 고려해야 한다고 주장하고 있다.[10]

이와 같이 이들 보수적 주장은 核戰과 在來戰에 대한 충분한 억지력을 보유해야 한다고 보기 때문에 미군이 계속 한국에 머물러 있어야 한다고 보면서도 현실주의적 시각에 입각한 군사력의 구조에 대한 조정은 불가피하다고 보고 있다. 그뿐 아니라 점차 共同防衛(Common Defense)개념에 입각하여 안보비용의 분담을 철저히 할 것을 요구하고 있다. 그렇기 때문에 미국의 대한반도 전략이 기존의 보수노선을 유지할 경우, 안보비용의

8) The Staff of the Heritage Foundation, *Making the World Safe for America: U.S. Foreign Policy Blue Print*, Washington D.C., April 1992.

9) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Forward the 21st Century* (Washington D.C.: GPO, April 1990).

10) The Heritage Foundation, op. cit., p. 24.

분담문제와 더불어 공동방위체제하의 군사적 작전지휘권의 문제 등이 계속한·미간 안보정책차원의 쟁점으로 부각될 가능성이 있다. 특히 주한미군의 역할이 한반도에서의 전쟁재발 억지를 위한 지역역할 (Regional role) 뿐만 아니라 초지역역할(Extra-regional role)까지를 담당한다고 할 때 주한미군의 주둔경비와 한·미연합사의 역할등에 대한 이견이 야기될 수 있다. 이러한 문제는 한국과 미국의 국내 정치·경제적 여건변화에 따라 더욱 첨예화될 수 있는 것이다.

2. 안보환경 변화에 대한 진보적 대응

美議會의 일각과 진보적 두뇌집단의 연구결과는 냉전이후시대의 비군사적 세계질서의 본질을 강조하면서 미국의 안보이익이 미국의 세계경찰 역할보다는 미국내 문제의 해결에 더욱 달려 있다고 보고 있다.[11] 그리고 이러한 시각이 클린턴 행정부의 對韓半島 安保政策에 중요한 변화를 줄 개연성이 있다고 할 수 있다.

이들은 냉전의 종식은 군사적 대결의 위험성을 축소시켰을 뿐만 아니라 세계 곳곳에서 권위주의 내지는 독재정치체제의 다원화와 민주화를 초래하게 됨으로써 일반적으로 세계질서는 상호협조적인 '법의 지배'가 가능한 시대로 접어 들었다고 보고 있다. 그리고 이를 위해 유엔의 평화유지기능이 그 어느때 보다도 활발히 수행되고 있다고 보는 것이다. 그렇기 때문에 동북아에서 미국의 역할도 종전의 군사적 개념에 입각한 쌍무적 안보조약에 입각하기 보다는 多者協力을 기초로 한 집단안보개념과 협력개념에 입각한 것으로 전환되어야 한다고 보고 있다.

특히 한반도에 있어 한국의 북방정책의 성공은 韓·美安保關係의 재정립 필요성을 창출했고, 남북한 동시유엔가입과 남북기본합의서의 서명 및 한반도 비핵화선언 등에 대한 합의는 긴장완화에 크게 기여하고 있어 한국의 미국에 대한 일방적 안보의존의 필요성이 격감하고 있다고 보고 있다.[12] 오히

11) Allison amd Treverton, "Rethinking America's Security"는 The Priority of Domestic Problem을 주제로 삼고 있다.

12) Mel Gurtov, "The New World Order and U.S. Policy toward Korea", pp. 15~16.

려 미군의 계속 주둔은 정치적 부담(liability)이 될 수 있다고 보고 있다. 왜냐하면 통일의 여건이 성숙되어 가고 있는 상황에서 미군의 존재가 최소한 젊은층과 민족주의적 세력에게는 통일의 장애물로 비쳐지기 때문이라는 것이다. 그리고 남북통일의 책임은 일차적으로 남북당사자에게 달려있기 때문에 안보적 이유로 해서 주한미군의 철수를 통일이후로 미룰 필요가 없다고 주장한다. 동맹국이 국내정치에 간섭하는 인상을 주지않고 동맹관계를 재조정하는 호기는 그 관계가 좋고 변화가 요구되는 때이며 한·미관계는 그러한 시기에 놓여 있다는 것이다.

그러나 이러한 진보적 견해도 동북아, 특히 한반도의 힘의 공백을 남겨둔 채 미군의 철수를 주장하는 것은 아니고, 극적으로 변하고 있는 상황은 한·미간의 양자간 안보조약을 다자간 안보조약 형식으로 전환하여 미국의 역할과 부담을 구조적으로 축소시켜 나가야 한다는 견해를 내포하고 있다. 이러한 의견은 부시 행정부의 기본노선을 대변하는 베이커 계획인 「2+4」의 골격을 가상하는 것이라고 볼 수 있지만 집단안보체제의 현실성을 확신하는데서 좀 더 진보적 견해를 갖고 있다. 이들은 한반도의 평화협정체결과 남북한간의 불가침과 화해의 가능성을 성급하게 진단하면서 군축과 철군 및 평화체제로의 이행을 주장하고 있다. 그리고 한·미간 쌍무관계가 아닌 多者主義에 입각한 안보와 통일정책을 권하고 있는 것이다.

종래의 보수적 對韓 안보정책을 냉전적 사고방식에 입각한 미국에 해로운 정책이라고 비판하는 여론은 미국에서 차츰 목소리가 높아지고 있기 때문에 자칫 냉전적 대결요소가 실제로 존재하는 남북한 대결양상을 무시한 이상주의적 사고에 입각한 정책이 차츰 구체화 될 가능성이 있다. 그렇게 될 경우 안보문제를 위요(圍繞)한 한·미 의견차이는 군사력의 구조와 지휘구조의 문제, 혹은 안보문제의 분담 등의 문제처럼 타협이 가능한 실천적 문제에 대한 이견이 아니라, 미국과의 쌍무적 안보관계의 유지라는 더욱 근본적인 문제에 대한 이견이기 때문에 韓·美 양국의 안보에 가장 중요한 쟁점으로 부각될 것이며, 韓·美 同盟關係의 유지여부와 직결되는 정

The Paper presented at the International Conference on "The New American-Pacific Era and Korea", by KAIS, Seoul, August 20~21, 1992.

치문제화 할 수 있는 것이다.

V. 結　　語

과거 근 半世紀에 걸친 냉전체제하에서 특히 한국동란 이후의 한·미 양국관계는 정치, 경제, 군사적 측면에서 한국의 對美依存度가 거의 일방적일 정도로 높았다. 그리고 한·미상호방위조약을 근간으로 한 양국관계는 기복은 있었지만 근본적 변화없이 우호적 관계를 발전시켜 왔다. 물론 과거에도 한국의 군사혁명으로 인한 정치적 충돌과 인권문제 등으로 인한 감정적 차원의 대립까지 있었고 통상마찰도 있어 왔지만 대공산권 봉쇄라는 한·미상호안보의 공동이익이라는 기본틀하에서 그러한 문제들이 해결되어 왔다.

그러나 이제 시대가 변했고 국제체제의 구조와 본질이 혁명적 변혁을 겪고 있다. 소위 탈이념적 내지는 탈군사적 성격이 강화되는 냉전이후의 새로운 국제질서하에서 한국의 상대적 성장과 미국 국력의 상대적 약화는 한·미우방관계의 여러 변화를 예고하게 되었다. 뿐만 아니라 클린턴의 승리는 비단 미국정치에 있어 몇몇 새로운 지도자의 등장을 의미하는 것이 아니고 21세기를 이끌어 갈 새로운 세대의 등장을 의미하는 것이기 때문에 이들에 의해 좌우될 韓·美關係는 종전의 냉전하에서의 관계와는 질적으로 전혀 다른 것이 될 수 있다. 이제 새로운 시대하에서 韓·美關係에서 공동의 敵의 개념이 모호해진 만큼 안보이익의 공통점에 입각한 여타분야의 양보는 점차 명분이 약화되고 있다. 이제 앞으로 대두될 수도 있는 한·미관계의 쟁점은 종전과는 그 성격을 달리할 수 있는 것들이다.

한국의 정치가 어느 정도 민주화 되고 문민정치의 기틀이 자리잡게 되었기 때문에 정치발전과 연계된 인권문제가 한·미간의 정치·외교적 쟁점이 되지 않는 한편, 통일문제와 미국의 대북관계가 정치문제화 할 수 있는 시대로 접어든 것이다. 한국의 정치가들은 정치·외교적 측면에서 점차 더욱 독자적 위치를 국민들로부터 강요받을 것이고, 미국은 미국대로 대북문제와 통일문제에서 미국의 국가이익에 부합하는 방향으로 입장을 펼쳐 갈 것

이다.

경제·통상문제에도 과거와 같이 동맹국간의 안보적 협력의 필요상 피차 상대방의 입장을 수용하려던 과거의 정책이 더 이상 자국민에 의해 지지를 받지 못할 것이며, 점증하는 한국경제의 대외활동은 미국의 대외경제정책과 상충되는 분야를 확대시켜 나갈 가능성도 있는 것이다. 그리고 자유무역으로부터 공정무역으로라는 슬로건을 앞세운 美國의 압력과 北美自由貿易地帶(NAFTA)에서 보여진 미국의 지역주의적 이해타산은 한국민에게는 통상면에서 미국이 한국의 내정에까지 간섭하려 하고 미국의 이익만을 도모하려 한다는 점에서 강한 경제민족주의적 마찰을 야기시킬 수 있다.[13]

안보문제에 있어서도 안보비용의 분담이라는 비교적 타협가능한 분야에서의 마찰이 아닌 韓·美軍事力의 구조와 지휘통제의 문제 내지는 미군의 철수와 집단안보체제의 구상 등 좀 더 근본적인 문제에 대한 異見이 발생될 수도 있는 것이다. 한국이 러시아와 국교를 수립했고 한·중수교에 이은 양국 정상회담에서 동북아의 안정과 평화에 대한 기본 구상을 과거 적대시하던 국가와 스스럼없이 의논하게 된 현 상황에서 미국을 유일한 안보의 동맹국처럼 생각하고 미국만을 의식한 안보정책의 추진이 점차 의미를 상실해 가고 있다.

급변하는 국제정세하에서 성장하고 있는 한국의 對美 態度가 변할 수 밖에 없듯이 모든 나라와 국교를 수립하고 전방위적 외교정책을 추구하고 있는 한국에 대한 미국의 시각도 변할 수 밖에 없다. 따라서 정치·경제 및 군사적 측면에서의 國益優先主義에 입각한 이해상충은 더욱 빈번해 질 가능성이 크다.

특히 共和黨에 비해 진보적 성향을 띠고 있는 民主黨이 금번 선거에서 議會는 물론 行政府까지 장악하게 됨은 물론 미국민의 이익우선주의와 특

13) 작게는 南北韓 간의 쌀교역을 韓國은 同一民族 內部의 거래로 보는 반면 美國은 이를 국가간 거래로 간주하고 가트체제의 규칙을 위반했다고 비난하는가 하면, 크게는 경제의 구조적 조정(SII)을 강요하는 등 국내정치문제의 범주에 속하는 분야에 대한 통상압력은 한국뿐만 아니라 日本에서도 美國에 의한 국내정치문제의 간섭이라고 비난받고 있다. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1987), pp. 200~201 참조.

히 經濟的 實利를 주장하는 새로운 지도자, 새로운 세대의 등장은 韓·美關係의 새로운 調律을 강요하게 될 것이다. 이러한 새로운 對內外的 환경하에서 한·미관계는 持續下의 變化라는 유동적 상황을 맞게 되었고, 앞으로 韓·美 양국관계의 호혜적 발전은 다음과 같은 기본방향에서 얻어질 수 있다고 믿어진다.

첫째, 政治·外交的 측면에서는 한국민의 점증하는 정치적 민주화 및 민족주의적 성향에 비추어 보아 더욱 평등관계의 발전을 희망하게 될 것이고 이제 美國도 그러한 한국민의 기대에 응할 수 있는 인식의 전환이 필요하다. 더 이상의 강대국과 약소국 관계라는 전후의 고답적 사고방식을 심리적으로 청산하고 새로운 출발이 요구되는 것이다. 이와 연관되어 한국민이 주시 할 것은 미국의 對北韓關係 및 한반도 統一問題에 대한 정책이 어느 만큼 한국과의 솔직한 정치·외교적 대화와 적극성을 띤 자세로 추진될 것이냐 하는 점이 될 것이다.

둘째, 安保的 차원에서의 협조는 부시 행정부하의 쌍무적 협력에서 클린턴 행정부의 다자적 혹은 집단적 안보협력체제로의 전환가능성이 점쳐지고 있다. 그러나 한반도의 지정학적 위치와 아직도 냉전적 위협요소가 상존하는 한반도에서의 궁극적 안보보증자는 美國이 되어야 하기 때문에 한·미 양국간 雙務的 安保協力關係가 가장 효과적일 수 있다는 점에 미국이 착안해 주기 바란다.

셋째, 經濟問題에 관한 한 안보문제와는 달리 쌍무적 관계보다는 多者的 協力體制의 구축이 바람직 하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 경제실력의 차이가 큰 두 나라간의 쌍무적 협상은 약소국에 불리하게 전개될 수 밖에 없기 때문에 韓國으로서는 바람직한 관계가 아니다. 현재 세계경제질서가 지역블럭화 하고 있기 때문에 이에 대응키 위해서라도 한·미 양국은 亞·太地域에서의 경제협력체의 구축이 동지역의 경제적 안정과 한·미 양국간의 경제이익을 위해서도 앞으로 바람직한 관계가 될 것이다.

이와같이 아직도 냉전적 잔재가 남아 있는 동북아에서 韓·美關係는 튼튼한 상호안보협력을 기초로 하여 政治的 民主化와 經濟的 自由市場 경제체제를 창달해 가는 것이 양국의 바람직한 미래관계가 될 것이다.

The Prospects for the U.S. Policy toward the Korean Peninsula in the 1990s

Kyoung Suh Park, Ph. D.
(Professor of Chung-ang University)

Because of its geo-economic as well as geo-political role, Korea's relations with the United States are of vital interest for both the peace and stability on the Korean peninsula and the Northeast Asian region in the post-cold war era. Given the growth of the ROK's politico-economic power, and relative decline of the U.S. power, readjustment of Korea's relations vis-a-vis the United States seems natural and desirable. Therefore, in this study, the writer will do a hazardous job of predicting the possible future changes in R.O.K.-U.S. relations in the realm of politico-diplomatic, economic and military affairs.

The politico-diplomatic relations between the R.O.K and the U.S. will evolve around the issues of U.S.-North Korea relations and the U.S. policy on the Korean unification.

Due to democratic progress made by the South Korean people and their leadership since the June 29 Declaration of 1987, the issues of human rights and democracy no longer stand in the way between the R.O.K. and the U.S.

Rather it is the Pyongyang-Washington relations which are now faced by many contentious issues. And there is a possibility that conflict may erupt around U.S. policy toward North Korea.

Unless North Korea's adamant socialist policy both in domestic and foreign affairs change fundamentally, U.S. policy toward North Korea will not change and there will be no "Nixon type of shock" in the near

future. However, we can expect U.S. policy adjustments inaccordance with any possible changes in the policy of North Korea in its effort to survive in this new world order.

The U.S. policy on Korean unification has some point of dissatisfaction, at least to the eyes of more nationalistic generations. In the aftermath of Korea's normalization with Russia and China it looks like that the United States still refuses the cross-recognition of the two Koreas by the four powers. Some believe that cross-recogniton is the prerequisite to the peace and stability on the Korean peninsula and the U.S. does not share the idea with them.

This impression whether true or not, is not in the best interests of both the United States and South Korea. It is expected that Washington will play a more active role with regard to the Korean unification issue, while Koreans themselves should take the primary role and shoulder the responsibility.

In the post-cold war era, economic relations between Korea and the U.S. can be conflictual because nobody wants to make economic concessions for security reasons anymore. In the new world order, low politics will play a key role and the trade issue will especially become a larger problem for the vitality of the alliance politics.

The U.S. now is calling for fair trade rather than free trade, thus exerting pressure for mutuality vis-a-vis economically weak area. The U.S. trade policy toward Korea has developed from the early quantitative restriction, to that of opening the Korean market, and finally to structural adjustment of the Korean economy. The micro and macro economic pressure from the U.S. touches the chord of economic nationalism in Korea and can develop into a serious problem.

In the security realm, the U.S. is now in the middle of adjusting its security policy in the Asian-Pacific region in order to adapt itself to a

new changing security environment. Therefore, the size and structure of the U.S. forces in Korea including their role has become an issue of continuous discussion.

The North Korean nuclear issue, however, is the most difficult one to tackle in security matters. Policy coordination in this regard is the key to successful alliance politics between the two countries in the future.

In sum, the R.O.K.-U.S. relations have entered a new era due to the revolutionary change in international politics, both in terms of its nature and structure. No radical change, however, in the U.S. policy toward the R.O.K. would occur except for minor policy adjustments to adapt to a new environment.

빈 면

北方領土問題에 대한 러·日의 立場과 解決 展望

姜 元 植*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 北方領土問題의 根源
Ⅲ. 北方領土問題에 대한 兩國 政府의 立場 및 國內輿論
Ⅳ. 러시아最高會議 北方領土問題 聽聞會
Ⅴ. 北方領土問題 解決 可能性 및 影響要因
Ⅵ. 結論 : 展望

Ⅰ. 序 論

1992년 9월 9일 개최된 러시아 安全保障會議는[1] 9월 13일부터 예정되어 있던 옐찐(Boris N. Yeltsin) 대통령의 일본 방문과 9월 16일부터의 한

* 民族統一硏究院 硏究委員

1) 1992년 6월 3일 설치된 러시아 安全保障會議는 원래 결정권이 없는 大統領 諮問機關이었으나, 안전보장회의의 국정결정권을 강화한 大統領令(7. 7)에 의해 외교·경제·안보문제를 포함한 國政의 광범위한 분야에서 사실상의 最高 政策決定機關으로 격상되었다. 안전보장회의 議長은 옐찐 대통령이며, 그외 루쯔코이 부통령, 가이다르 총리서리, 필라토프 최고 회의 제1부의장, 스코코프 안전보장회의 서기가 상임위원이다. 이들 5명이 투표권을 가지며, 事案別로 관련 정부부처 장관들이 투표권이 없는 위원으로 참가할 수 있다. 안전보장회의는 월1회 정기 개최되는 것으로 되어 있으며, 필요에 따라 특별회의도 개최될 수 있다.

국 방문을 연기할 것을 돌연 결정하였으며, 이에 따라 옐찐 대통령은 미야자와 수상과 노태우 대통령에게 "러시아 국내의 제반사정 때문에 방문을 연기하지 않을 수 없다"고 통보하였다. 물론 옐찐 방문을 연기한 러시아 安全保障會議 決定의 최대 이유는 北方領土問題였다.

북방영토는 에토로후(澤捉, Iturup), 쿠나시리(國後, Kunashir), 하보마이(齒舞, Habomai), 시코탄(色丹, Shikotan) 등 日本 北海道 北端에 위치한 쿠릴열도(Kuril'skie ostrova, 千島列島) 최남단 도서군을 지칭하며, 현재 행정구역상 러시아연방 사할린州에 소속되어 있다. 4,996㎢의 총 면적에 인구는 24,800여명으로 1947년 일본인이 추방된 이후 住民은 모두 러시아人이다. 그러나 원래 이 지역은 17세기 이래로 아이누族이 살고 있었으며, 역사적으로 北海道의 부속 도서로서 일본의 영토로 간주되어 왔다는 점에서 러·일간의 영토분쟁 대상으로 되어 현재 러·일 양국관계에서 최대의 현안으로 부각되고 있다.

구소련의 와해와 새로운 러시아연방의 출범과 함께 일본은 지금이 북방 4도 반환의 최대의 好機로 간주하고 이를 반환받기 위한 노력을 적극 경주하여 왔으며, 러시아 정부도 시장경제체제로의 이행과정에서 필수적인 日本의 大規模 經濟援助를 획득하기 위해 북방영토문제를 해결해야 할 필요성을 느끼고 있다. 그러나 러시아 민족주의자 및 군부 등 대일 영토 인도를 반대하는 輿論도 적지 않으며, 1992년 7월말 개최된 러시아 最高會議 關聯聽聞會에서는 영토 인도[2] 반대와 옐찐 대통령의 방일 연기까지 공식 거론되기에 이르렀으며, 이러한 러시아의 국내 분위기가 安全保障會議 決定에 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

北方領土問題는 비단 러 일 관계의 현재와 미래를 분석·전망하는 핵심일 뿐만 아니라, 東北亞 國際情勢의 중요한 변수로 작용한다. 즉 북방4도 반환에 따라 러·일 관계가 정상화될 경우, 그것은 러시아 국내경제 회복의 활력소로 작용하고, 러시아의 아시아정책이 적극화되는 환경으로 작용

2) 러시아는 북방영토가 전후처리 과정에서 合法的으로 취득된 영토라는 인식에서 「返還」이라는 용어를 사용하지 않고, 경우에 따라 일본에 인도할 수도 있다는 의미에서 「引導」라는 용어를 사용하고 있다.

할 뿐만 아니라, 그동안 동북아지역에서 진전되어 온 兩者關係 再調整過程의 완결을 의미한다.

II. 北方領土問題의 根源

1855년 2월 7일 러시아와 일본 양국은 「러·일 友好通商條約」(下田條約)을 체결하고, 에토로후와 쿠나시리 등 북방4도를 日本領으로 하고, 쿠릴열도는 러시아領, 그리고 사할린을 兩國民 混住地로 결정하였다.[3] 그러나 사할린에 대해서는 국경을 정하지 않았기 때문에 양국민간 충돌이 계속되었다. 이를 해소하기 위해 양국은 1875년 5월 7일 「쿠릴·사할린 交換條約」을 체결하고, 사할린 전체를 러시아領으로 하고 쿠릴열도를 일본領으로 하기로 결정하였다. 그후 1905년 러·일 전쟁에서 승리한 일본은 1905년 9월 5일 루즈벨트 美대통령의 중재로 「포오츠머드 조약」을 조인함으로써 러시아로부터 북위50도 이남의 사할린을 할양받았으며, 볼세비키혁명으로 帝政러시아가 붕괴한 후 일본은 1925년 소련과 「蘇·日 條約」을 체결하고, 포오츠머드 조약을 재확인하였다.

그러나 1943년 11월의 카이로宣言에서 일본은 "제1차 대전 개시이후 획득한 태평양의 도서, 만주, 대만, 그밖의 약취한 모든 지역에서 축출되지 않으면 안된다"고 규정되고, 1945년 2월 얄타會談에서 南사할린과 쿠릴열도가 소련군의 대일 참전조건으로 소련에 귀속되기로 결정됨에 따라[4] 소련은 사할린과 쿠릴열도 영유의 합법적 기회를 갖게 되었으며, 日本의 敗戰과 함께 북방4도를 포함한 이 지역을 점령하였다. 한편 7월 26일의 포

3) 1991년 10월 23일 소련 외무부가 러시아공화국 최고회의 민족소비에트에서 개최된 北方領土問題 公聽會에 제출한 報告書에 의하면, 1855년 조약은 당시 러시아의 입장이 약하였기 때문이 아니라 북방4도가 역사적으로 일본의 영토였기 때문에 체결되었던 것이었다고 한다. *Moscow TASS*, 23 October 1991 and 24 October 1991, FBIS-SOV-91-206, 24 October 1991, p. 28.

4) 소련의 대일 참전조건에 대해서는 姜元植, "蘇聯의 對日參戰 條件에 관한 硏究," 「杏堂論集」, 제2집 (1986), pp. 105~117 참조.

츠담선언에서 일본의 主權은 本州·北海道·九州·四國과 "우리들(미·영·중)이 결정하는 小島들"에 한정한다고 규정되었다.

그후 1951년 9월 8일 연합국과 일본은 태평양전쟁을 종결짓는 「샌프란시스코 講和條約」을 체결하였는데, 강화조약 제2조 C항은 "日本國은 쿠릴열도 및 일본국이 1905년 9월 5일 포오츠머드 조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 근접한 도서들에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다"고 규정함으로써 일본은 쿠릴열도와 사할린을 포기하였다. 그러나 이 조약에 소련은 참가하지 않았다.

이상과 같은 歷史的 脈絡에서 볼 때, 샌프란시스코 강화조약을 계기로 본격화된 북방영토문제는 북방4도 뿐만 아니라, 사할린 및 쿠릴열도 전역과 관련될 수 있는 문제라고 할 수 있다. 즉 일본에서는 북방영토문제의 개념이 강화조약 체결 당시의 하보마이의 지위 여하에서부터,[5] 시코탄, 에토로후·쿠나시리 등 쿠릴열도 남부(南千島), 또는 우루프(Urup) 이북의 쿠릴열도 북부(北千島)를[6] 포함하는 쿠릴열도 전체, 나아가 사할린 남부(南樺太)도 포함되어야 한다는 등으로 매우 다양하게 나타나고 있는 것이다. 또한 러·일 양국간의 國境線을 표시하고 있는 地圖도 南사할린을 포함한 것, 하보마이와 시코탄을 포함한 것, 이상의 도서들을 모두 포함하지 않은 것 등으로 다양하며, 구소련 內務部 測地地圖局이 작성한 것과 제3국에서 작성한 것까지 포함한다면 매우 복잡한 실정이다.[7]

그러나 현재 일본이 北方領土問題를 지칭할 경우, 러시아로부터 「반환받아야 할 영토」 이상으로 「반환받을 수 있는 영토」라는 보다 현실적인 개념으로 사용될 경우에는 에토로후·쿠나시리·하보마이·시코탄 등 「북방4도」에 한정되는 개념으로 거론되어 왔다. 일본은 넓게는 사할린과 쿠릴열

5) 1951년 3월 8일 요시다(吉田) 수상은 국회에서 "하보마이群島는 千島列島에 속하지 않으므로 정부로서는 당연히 일본에 귀속되어야 한다고 생각한다"고 밝혔다. 齊藤治子, "ソ連の對日參戰と千島列島占領の過程:「北方領土」問題一試論," 「共產主義と國際政治」, 第5卷 第3號, 1980年 10~12月, pp. 3~4.

6) 北千島를 세분하여 우루프, 시무쉬르(Simushir) 일대를 中千島로 구분하고, 그 이북을 北千島로 호칭하기도 한다.

7) 齊藤治子, 앞의 글, p. 2.

도 전체를 반환대상으로 말하고 있으나, 현실정치상의 고려에서 북방4도는 반드시 반환받아야 하고, 또한 받을 수 있다고 생각하고 있는 것이다. 이와 관련한 日本의 論據는 대체적으로 다음과 같다.[8]

첫째, 「샌프란시스코 강화조약」의 條文 構成 및 調印節次에 비추어 볼 때, 소련의 쿠릴열도 영유는 부당하다는 논점이다. 즉 조약 제2조 C항은 쿠릴열도에 대한 권리 및 청구권을 일본이 포기한다고 하였을 뿐으로 그 歸屬先을 명시하지 않았으므로 소련의 쿠릴 영유는 부당하며, 게다가 소련은 조약 당사국이 아니므로 이 조약은 소련에게 적용되지 않으며, 소련이 조약에 참가하기까지는 소련의 남사할린과 쿠릴 영유가 인정될 수 없다는 것이다.

둘째, 강화조약 條文 가운데 「쿠릴열도」에 대한 槪念과 範圍 解釋上의 문제로서 「下田條約」과 「쿠릴·사할린 교환조약」에서 쿠릴열도는 북방4도를 포함하지 않는 개념으로 사용되었으며, 蘇聯의 通念으로서도 북방4도는 쿠릴열도에 포함되지 않고,[9] 日本의 通念으로서도 북방4도는 北海道

8) 田村幸策, "北方領土問題の起因と經過," 「北方領土の地位」 (東京: 南方同胞後援會, 1962); 高野雄一, "北方領土の法理," 「北方領土の地位」; 清水威久, 「レーニンと下田條約」 (東京: 原書房, 1975); 清水威久, 「ソ連の 對日戰爭とヤルタ協定: ヤルタ協定無效論」 (東京:霞ケ關出版, 1976); 清水威久, 「北方領土問題解決の四方式」 (東京: 霞ケ關出版, 1977); 田村幸策, "北方領土の國際法上の地位," 「日本政教研究所紀要」, 第2號 (1977); 三浦信行, "ソ連の千島列島, 樺太の占領過程: 北方領土不法占領の背景," 「日本政教研究所紀要」, 第5號 (1981).

9) 종전 당시 쿠릴열도에 주둔하고 있던 일본군 제91사단 작전참모 水津滿의 回想에 의하면, 그가 소련군의 대일 무장해제 과정에 동행하여 1945 년 8월 27일 소련군과 함께 에토로후 앞바다까지 갔으나 에토로후와 쿠 나시리의 일본군 무장해제는 美軍이 할 것이라는 이유로 상륙하지 않고 수시간 머물다가 그냥 북향하였다고 한다 (清水威久, 「北方領土問題解決の四方式」에 전문 게재된 水津滿, "北方領土の早期返還を訴える" 참조). 일본군의 무장해제를 위한 연합군간 경계를 설정한 「일반명령 제1호」에 는 소련군이 쿠릴열도를 접수하고 美軍이 北海道를 포함한 일본 본토를 접수하기로 되어 있었는데, 소련은 일반적으로 쿠릴열도의 범위를 우루프에서 슈므슈(Shumshu)에 이르는 18개의 도서군를 지칭하는 것으로 이 해하고 있었다고 한다. 당시 소련은 일본을 항구적으로 통제하기 위한 수단으로 北海道에의 점령 참가를 강력히 요구하고 있었기 때문에, 北海道의 일부로 간주되던 북방4도를 점령함으로써 이를 관철하려 한 것으로 보인다.

의 一部였다는 것이다. 따라서 강화조약의 기원인 얄타협정에서 쿠릴열도라고 지칭하였을 때에도 북방4도를 포함하는 개념은 아니었다는 것이다.

그러나 샌프란시스코 강화조약 체결후 10월에 개최된 일본중의원 특별위원회에서 西村熊雄 條約局長은 "강화조약에서의 「쿠릴」은 北千島 및 南千島를 포함한 의미로서 해석된다"고 답변하여, 강화조약 체결당시 일본이 에토로후와 쿠나시리를 이미 포기하고 있었다는 해석을 가능하게 하였다. 이것은 북방4도의 국제법적 지위를 규정함에 있어서 에토로후와 쿠나시리가 쟁점으로 제기될 수 있음을 뜻한다. 西村熊雄의 답변에 대한 正當性 是非가 지금까지도 계속되고 있음은 물론이다.

한편, 蘇·日 양국은 1956년 10월 19일 공동선언에 서명하고 12월 12일 발효로 國交를 재개하였다. 공동선언에서는 양국간 평화조약 체결후의 하보마이·시코탄 인도를 규정함으로써 하보마이·시코탄의 대일 인도를 명문화하였으나,[10] 그 전제조건으로 된 평화조약은 소련의 자율적 의사로서 체결되는 것으로 결국 평화조약이 체결되지 않는 한, 2도를 일본에 인도하지 않아도 되는 것을 의미하였다. 그후 1960년 1월 소련은 美·日 安全保障條約(1951. 9. 8 샌프란시스코에서 서명, 1952. 4. 28 발효)이 1960년 1월 갱신되자 「對日 覺書」를 발표하고, 하보마이·시코탄 인도를 명기한 1956년 공동선언과 관련하여 인도의 전제조건으로서 "일본 영토에서의 外國軍 撤收"를 추가하였다.

그후 구소련은 북방영토문제와 관련하여, 매우 부정적인 반응을 보여 왔으나, 페레스트로이카와 신사고 외교정책 추진과 함께 양국관계 재정립이 강조되고, 이에 따라 北方領土問題가 양국간 주요 현안으로 제기되었다.

---

10) 일본은 1956년의 對蘇 교섭과정에서 하보마이·시코탄 2도 반환으로 타협할 작정이었으나, 미국이 일·소간 접근을 방해하기 위해 일본에 대해 "에토로후·쿠나시리를 요구하지 않으면 오끼나와를 반환하지 않는다"고 말하여 결국 북방4도 요구로 발전함으로써 일·소 관계정상화에 실패하였다고 한다. Gregory Clark, "Tokyo's Claim to the Kurils Is Sharky," *International Herald Tribune*, 1992년 7월 18일.

Ⅲ. 北方領土問題에 대한 兩國 政府의 立場 및 國內輿論

1. 러시아의 立場

러시아의 對日 政策은 구소련과 마찬가지로 일본의 적극적인 경제지원·협력을 유도하는 데 최우선 목표를 두고 추진되고 있다. 즉 코지레프(Andrey V. Kozyrev) 러시아 외무장관이 구소련 해체후의 새로운 외교정책방향을 밝히면서 "오늘날 러시아외교의 주요 목적은 러시아 민중이 개인에 어울리는 생활을 영위할 수 있도록 돕고, 러시아인에게 자기 나라에 대한 긍지를 회복시킴으로써 러시아의 거대한 潛在的 富를 충분히 이용할 가능성을 회복시키는데 있다"고 언급하였듯이,[11] 內政을 고려하는 한 러시아의 對日 政策도 經濟協力 획득에 일차적인 주안점을 두지 않을 수 없다.

옐찐 대통령이 1992년 2월 27일 미야자와 수상에게 보낸 親書 속에서 일본을 「潛在的 同盟國」으로 간주하고 있다고 명언하였듯이[12] 구소련 해체에 따른 러시아의 재탄생이라는 새로운 상황 속에서 러시아가 민주화와 시장경제체제로의 이행을 목표로 한다면, 미국과 일본 등 西方國家와의 관계를 긴밀히 설정해 나가지 않을 수 없을 것이다.

이런 맥락에서 볼 때, 러시아는 적어도 구소련의 계승국으로서 1956년 공동선언 및 1991년 4월 고르바쵸프 訪日時의 제안[13] 등을 비롯한 일본과

---

11) *Izvestiya*, 1992년 1월 2일.

12) 최근 러시아 외교의 政策推進方向을 둘러싸고 러시아 외교의 親西歐性 (zapadnaya napravlennost')을 강조하는 입장과 獨自性을 추구하여야 한다는 흡사 19세기의 「서구파」와 「슬라브파」간의 논쟁을 방불하게 하는 논의가 계속되고 있다.

13) 1991년 4월 19일 고르바쵸프 대통령은 訪日 共同聲明을 통하여 하보마이·시코탄·쿠나시리·에토로후 등 4개 도서의 이름을 명기하여 북방영토문제 해결을 위하여 양국이 共同 努力을 계속할 것임을 분명히 하였으며, 일본 주민의 북방4도 무비자통행, 일본주민과 북방4도 주민간 교류 확대, 호혜적 경제활동 개시, 북방4도 주둔소련군 감축 등을 제안하였다.

의 북방영토 관련 旣存 交涉過程을 존중하면서, 일본과의 平和協定을 가능한 한 조속히 체결함으로써 궁극적으로 일본의 대규모 경제지원 협력을 유도하는데 최선의 노력을 경주하는 대일 정책을 추진하고 있는 것이다.

北方領土關聯 옐찐의 發言 內容

90. 1	① 영토문제 존재 확인, ② 북방4도의 자유경제지역화, ③ 4도의 비군사화, ④ 평화조약 체결, ⑤ 영토문제 해결의 차세대 일임 등 5단계 해결론 제창 (訪日時 記者會見)
91. 9	"우리 모두에게 공통 과제 해결을 미룰 필요성은 존재하지 않는다. 러시아 국민은 일본과의 상호관계에서 곤란한 문제에도 民主主義·合法性·正義의 가치관에 입각하여 행동한다" (가이후 수상에의 親書)
91. 11	"영토문제 해결에는 정의와 인도주의를 중시하고, 북방4도 주민의 이익을 존중하고, 주민 한 사람에 대해서 조차 인생에 타격을 주지 않도록 노력한다" (國民에의 5項目 呼訴)
92. 1	"소·일간의 협정 약속은 러·일간에 계속된다. (9월의) 방문시까지 영토문제를 포함한 평화조약에 대한 모든 측면의 준비를 개시하고 싶다" (뉴욕, 미야자와 수상과의 會談)
92. 2	"일본을 공통의 인간적 가치에 의해 맺어진 파트너 또는 잠재적 동맹국으로 간주하고 있다. 법과 정의의 원칙에 입각하여 우리는 영토 획정을 포함한 평화조약 체결문제 해결을 계속하여 공동으로 탐구하여 갈 결의이다" (미야자와 수상에의 親書)
92. 5	"(5단계론의) 최초 2단계는 경과하였다. 3단계의 비군사화는 완성 일보직전이다. 5단계의 기간을 단축할 필요가 있다고 생각한다. 그러나 러시아는 지금 곤란한 시기에 있다" (와타나베 외무장관과의 會談)
92. 8	"나는 이 문제에 대한 12개의 해결 제안을 갖고 있다" (크레믈린 기자회견)
92. 9	"방일을 통하여 러 일 관계의 질적 변화를 야기시키고 싶다. …그러나 당장 방일중에 남쿠릴이 인도될 것이라고 기대해서는 안된다.… 14개의 해결 방안을 갖고 있다" (9월 5일 일본NHK 기자회견)

이에 따라 올레그 루먄쩨프 헌법위원회 서기가 후술할 러시아 最高會議 北方領土問題 聽聞會에 제출한 報告書에서 지적하고 있듯이[14] 1991~92년간 러시아 외무부는 「신사고」에 입각하여 對日 平和協定 및 北方領土問題에 관하여 관련 장관 및 전문가들과 일련의 회의를 개최하여 왔으며, 1992년 여름에는 北方領土를 인도하는 代價로 일본의 경제원조를 받아 러시아의 국내위기를 타개한다는 일반적인 방침을 세웠던 것이다.

그러나 옐찐 대통령과 정부의 인도 방침과는 달리, 군부 등 보수세력 및 러시아 민족주의세력 등은 북방영토의 인도를 구소련 해체에 이은 러시아 연방 해체의 신호 또는 출발점으로 이해하고 있으며,[15] 사할린州 주민들은 "경제문제 해결을 위해 영토를 파는 것은 國家的 背信行爲"[16] 라고 규탄하면서 북방4도 인도 저지를 위한 파업과 집회를 조직하고, 심지어 「極東共和國」을 독립·창설하겠다고 하는 등[17]북방4도 반환을 강력하게

14) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 25일.

15) 러시아 민족주의 단체 「러시아민족대회의」는 "쿠릴 도서의 일본 인도는 우리 祖國의 分解 始作을 의미한다"고 강조하고 있다. 한편 북방영토 반환을 반대하는 러시아 민간단체 「전러시아 쿠릴열도 옹호위원회」는 1992년 7월 31일과 9월 10일을 「쿠릴 防衛의 날」로 정하고, 모스크바의 일본대사관 앞에서 각각 피켓 시위를 벌였다.

16) 1991년 10월 4일 유즈노 사할린스크市에서 수천명의 시민이 모여 개최된 북방영토 반환 반대집회에서의 슬로건임. 표도로프 사할린州知事의 영토반환 반대입장과 반대운동에 대해서는 ヤコフ ジンベルグ, "フョドロフ/サハリン州知事と千島問題," 「國際學論集」(上智大學 國際關係研究所), 第29號, 1992年 7月; "View From Sakhalin: Kuril Islands Should Remain Russian," *International Herald Tribune*, 1992년 8월 31일 참조.

17) 표드로프 사할린州知事는 1991년 10월 21일 「타스통신」과의 인터뷰에서 북방4도 반환을 저지하기 위해 「극동공화국」을 창설하겠다고 주장하였다. 「극동공화국」 창설 움직임은 현재 야쿠트 공화국, 부랴트 공화국, 추코트 민족구, 코랴크 민족구, 프리모르스크 변강, 그리고 사할린과 캄차카반도를 모두 통합하는 방향으로 추진중이며, 이 방대한 지역은 일반적으로 「극동연해주지방」으로 알려져 러시아의 對아 태지역 진출의 窓口 役割을 하여 왔다. 역사적으로도 볼세비키 혁명이후 내전기간동안 일본이 미국의 묵인하에 白軍을 지원하여 극동연해주지방에 침투하자 1920년 4월 6일 레닌은 軍事的 目的으로 이 지역에 「극동공화국」을 설립하였다가, 1922년 6월 15일 이를 다시 러시아공화국에 편입시킨 바 있다. "The Far Eastern Republic," in Hosea B. Morse and Harley F. MacNair, *Far Eastern International Relations*, Vol. II (New York : Russell and Russell, 1959, Reissued), pp. 139~149.

반대하고 있다.

심지어 보수계 신문 「소비에트스카야 로시아」紙는 1992년 9월 8일 옐찐 대통령의 방일을 앞두고 북방영토문제에서의 對日 讓步에 반대하는 러시아 학자들의 公開書簡을 게재하였다. 일본문제 관계자 20명의 연명으로 되어 있는 이 書簡은 영토문제에서 어떤 양보라도 하면 "우리나라에 윤택한 엔비(Yen-rain)가 내릴 것이라는 생각이 일본의 선전을 통해 우리나라 지도부에 강요되고 있으나, 이것은 큰 오해이다"고 경고하였다.

전러시아 여론조사센터가 1992년 8월 8~18일간 모스크바·상트 페쩨르부르그·크라스노야르스크 등 11개 도시·지역에서 1,695명을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 러시아 국민의 73.4%가 북방영토의 대일 인도에 반대하였으며, 찬성은 8.6%에 불과한 것으로 나타났다.[18] 이는 러시아의 전반적인 국내여론이 정부의 공식 입장과는 달리 북방영토 반환에 소극적인 상황에 있음을 보여주고 있다.

러시아내에서는 北方領土 賣却論에서부터 返還 絶對反對論까지 다양한 여론이 제기되고 있어 옐찐 대통령 및 정부의 결단력 있는 정책 결정을 어렵게 하고 있는 것이다.

2. 日本의 立場

일본은 구소련이 해체되고 러시아연방이 새로이 탄생하면서 북방영토문제 해결 가능성이 어느 때보다도 높다는 인식하에 적극적인 대러시아 정책을 추진하여 왔다. 특히 미야자와 수상이 1992년 1월 뉴욕에서 옐찐 대통령과 회담한 이래 일본은 북방영토문제 조기 해결을 위한 노력을 적극 경주하여, 4월말~5월초 미야자와 수상이 프랑스와 독일을 방문하여 북방영토문제 해결을 위한 국제적 지원을 촉구하는 한편, 와타나

18) 「朝日新聞」, 1992년 9월 3일. 한편 모스크바市의 경우, 찬성 21%, 반대 64%의 반응을 보였다. 모스크바시민을 대상으로 한 7월 30일 輿論調査에서도 65%의 시민이 경제원조를 받는다고 하여도 북방영토의 對日 引導에 반대한다고 응답하였다. *Izvestiya*, 1992년 8월 4일.

베 외무장관은 모스크바를 수차례 방문하고 경제지원을 강조하면서 반환을 요구하였다. 또한 7월의 뮌헨 주요선진국 정상회의에서는 「정치선언」에 북방영토문제를 포함시키는 데 성공함으로써 "일본의 주장이 각국에 이해되었다"고 자평하였다.

일본은 와타나베 외무장관의 방소를 통하여 러시아 정부가 당장 북방영토문제를 해결하기 매우 어려운 입장에 있음을 명확하게 인식하고 있었음에도 불구하고, 옐찐 訪日이 취소되기 전까지는 적어도 하보마이 시코탄 2도는 1956년 共同宣言에 의거하여 반환이 이루어질 것이고, 심지어 나머지 에토로후 쿠나시리 2도도 향후 2년이내에 1855년 下田條約에 근거하여 해결될 수 있을 것이라는 매우 낙관적 전망에 입각하고 있었다.[19] 특히 9월 4일자 「朝日新聞」이 북방영토 교섭과 관련, 「2島 플러스 알파」가 촛점이라고 강조하고 있듯이 하보마이·시코탄 반환을 기정사실로 인식한 위에 얼마만큼의 러시아측 양보를 받아낼 것인가를 대러 교섭의 핵심으로 판단하고, 이를 극대화하기 위해 러시아의 양보 여하에 따라 대러 경제지원의 규모가 결정됨을 강조하는 등 러시아정부를 적극 설득하였던 것이다. 예컨대 미야자와 수상은 「콤소몰스카야 프라브다」紙와의 인터뷰에서 北方領土問題가 해결되어 일·러 평화조약 체결이 실현되면, 러시아의 經濟改革에 대해 「대규모적이고 장기적인 경제지원계획」을 실시할 생각이라고 표명하였다.[20]

새로운 隣接國으로 국제사회에 등장한 러시아에 대한 日本政府의 기본 입장은 러시아정부를 구소련을 계승한 정부로서 승인하는 것이며, 「정경불가분」에 입각한 구소련에 대한 기존 정책 즉 북방영토라는 정치적 과제 해결 없이 경제협력은 행하지 않는다는 政經連繫의 基本 原則을 견지하는 것이라고 말할 수 있다.

따라서 일본 정부의 대러시아 정책의 핵심은 러시아를 위시한 구소련에 대한 經濟支援이 국제적 과제로 되고 있는 현상황 속에서 「先북방영토문제 해결」이라는 대러 정책추진의 기본원칙을 여하히 견지하는가 또

19) 「朝日新聞」, 1992년 9월 3일.

20) *Komsomol'skaya Pravda*, 1992년 9월 8일.

는 러시아 지원 규모와 양국관계 정상화 속도를 여하히 조정하는가에 있다고 할 수 있다. 일본정부의 공식 입장은 북방영토문제가 해결되기까지 대규모 경제지원은 하지 않으며, 다만 人的 交流와 노우하우 공여 등의 知的 支援과 人道 援助는 행한다는 것이다. 그러나 이와 관련한 일본 여론은 마쓰나가(松永信雄) 외무성 고문(일본국제문제연구소 소장)이 옐찐의 방일 연기이후 "政經不可分라든지 政經分離라든지 하는 논의는 이해하기 어렵다. 정치를 떠난 경제를 생각하는 정책은 세계 어디에도 없으나, 영토문제만이 일·러 문제라는 인식도 틀렸다. 러시아의 새로운 개혁이 성공하도록 할 수 있는 만큼의 지원을 하는 것은 국제사회 전체의 문제이다. 경제력이 허용하는 범위에서 가능한 한 지원하는 것이 일본의 책임이기도 하다. 그러나 완전히 영토를 떠나 논의하는 것도 무리인 것이다"라고 말하며 대러 지원의 필요성과 북방영토문제의 딜레마를 지적하고 있듯이,[21] 러시아를 적극적으로 지원하여야 한다는 의견과 관망하여야 한다는 의견을 양극으로 하여 다양하게 나타나고 있다.

Ⅳ. 러시아最高會議 北方領土問題 聽聞會

러시아 최고회의는 1992년 7월 28일 북방영토문제에 관한 聽聞會를 비공개로 개최하였는데, 이 청문회의 결과가 옐찐의 방일 연기와 북방영토문제 해결방식에 영향을 미쳤다는 점에서 청문회 과정을 분석하는 것은 중요하다. 이 청문회에는 러시아 의회내 관련 위원회와 소위원회의 위원장과 위원이 참가하였으며, 그 이외에도 외무부·국방부 등 관련 정부부처 및 사할린과 쿠릴열도 당국과 주민 대표, 그리고 학자·전문가 등 학술기관 대표도 초청되어 참석하였다. 청문회 의장은 필라토프 최고회의 제1부의장이었으며, 올레그 루먄쩨프(Oleg Rumyantsev) 헌법위원회 서기가 관련보고서를 제출하였으며, 모두 29명이 발언·토론하였

21) 松永信雄, "日ロ關係の今後," 「朝日新聞」, 1992년 9월 15일.

다.[22]

1. 루먄쩨프 報告의 內容

「러·일관계와 러시아연방의 영토보전문제」라는 제하의 루먄쩨프 보고서는 北方領土問題와 관련하여 다음과 같은 9가지 측면이 검토되어 결정되어야 한다고 주장하였다.

첫째, 國際法的 側面으로서 러시아의 입장은 그다지 취약하지 않다. 일본은 침략자였으므로 1945년에 소련이 中立條約을 위반했다고 비난하는 것은 옳지 않다. 다만 쿠릴열도와 남사할린에 대한 법적 지위가 불확실하고 완전히 공식화되지 않고 있을 뿐이다.

둘째, 憲法的 側面으로서 러시아의 국익과 관련된 회담을 누가 무슨 권한을 위임받아 어떻게 처리해야 하는지가 불분명하다. 러시아연방 헌법 제104조 2항에 따르면, 외교정책은 러시아연방 인민대의원대회의 배타적인 권리로 부여되어 있다. 또한 러시아의 영토 변경은 러시아 연방 헌법 제80조 및 러시아 연방 주권선언 제8항에 의거하여 國民投票로 결정되어야 한다.

셋째, 地政學的 側面으로서 러시아의 일방적인 군비감축에도 불구하고 일본, 미국 등 주변국들은 여전히 방어 이상의 戰鬪兵力을 유지하고 있다.

넷째, 歷史的 側面으로서 쿠나시리와 에토로후가 2차대전 이전에 러시아에 속하지 않았다는 이유 만으로 러시아 영토로서 간주할 수 없다는 논거는 잘못이다. 러시아 선구자들은 18~19세기에 사할린과 쿠릴열도를 발견하여 개발하여 왔으며, 그 당시 일본은 쿠릴열도는 물론이거니

22) 청문회는 비공개로 진행되어 관련자료가 완전히 공개되지 않았으나, 루먄쩨프 보고서가 1992년 7월 25일과 7월 28일자 *Nezavisimaya Gazeta*에 부분 게재되었고, *Rossiyskaya Gazeta*, 1992년 7월 30일; *Federatsiya*, No. 31, 1992년 7월 29일~8월 4일, p. 7; *Izvestiya*, 1992년 7월 29일; *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 30일; V.N.エリヨーミン, "ロシア北方領土秘密會の全容を明かそう," 「世界週報」, 1992년 9월 1일, pp. 10~15 등이 청문회에서의 토론내용 및 분위기를 전하고 있어, 이하에서는 이들을 참조하였다.

와 北海道 조차도 자신의 영토로 간주하지 않았다. 역사학자 포발니코프(S. I. Povalnikov)에 의하면, 쿠릴열도는 당시 國際法的 規範에 따라 러시아에 병합되어, 「러시아領」이라 새겨진 銅板의 紋章이 부여되고, 조공을 바치고, 러시아의 시민권을 갖고, 러시아정교에 따라 세례를 받았으며, 러시아식 이름을 가졌다.

다섯째, 外交政策的 側面으로서 일본은 양국문제를 국제화하여 G-7 국가들을 통해서 러시아 지도부에 영향력을 행사하려 하고 있으나, 냉전시대와는 달리 미국도 일본의 정치적 역할 강화와 아 태지역 및 독립국가연합(CIS)내에서의 영토관계의 불안정화를 우려하여 과거처럼 일본의 입장만을 지지하지는 않을 것이다.

여섯째, 國內政策的 側面으로서 영토문제해결의 형태와 시기는 국내정치적 상황을 고려하여 결정해야 할 것이다. 조급하게 문제를 처리할 경우, 대통령에 대한 공개적인 비판을 초래할 가능성이 있으며, 마침내 대통령에 대한 불신임 또는 새로운 대통령선거 실시를 요구하는 상황으로 발전할 위험성이 있다. 사할린州의 동의없이 극동지역 국경선을 재설정하는 것은 연방내의 또 다른 국경선 변화 요구를 유발시킬 가능성이 있다.

일곱째, 對外經濟的 側面으로서 일본은 충분한 財政的 資源을 가지고 있으나 그것이 러시아를 위해 제공된다는 보증이 없다. 일본은 러시아 경제에 대한 대규모 투자를 시기상조라고 보고 있으며, 상당수 전문가들은 러시아 극동지역을 미래의 同伴者가 아닌 潛在的 競爭者로 간주하고 있다.

여덟째, 對內經濟的 側面으로서 남쿠릴의 경제적 가치는 매우 크며, 과학 기술의 진보에 따라 이 지역의 매우 풍부한 광물(최소한 440억 5천만 달러 상당) 및 생물자원의 개발이 수월해질 것이므로 그 價値는 더욱 증가될 것이다.

아홉째, 道德的·政治的 側面으로서 러시아의 영토 병합을 세계사적 맥락에서 벗어나 단순히 「스탈린시대의 범죄」로서 간주하는 것은 옳지 않다. 북방영토 반환에 대한 否定的인 態度는 어떤 정치적 또는 이데올

로기적 정향이나 진실에 대한 무시에서 비롯된 것이 아니고, 영토 획득이 침략에 대한 응징 대가로 이루어졌고 획득된 영토를 보존하여야 한다는 러시아인의 사회의식에서 비롯된 것이다. 북방영토문제는 단순히 보수주의자 및 애국주의자들의 완고함 때문이 아니고 일본이 러시아 사회의식의 성격을 제대로 파악하지 못한데서 비롯된 것이다.

이러한 측면들에 대한 검토 위에 루먄쩨프는 옐찐 대통령 및 정부고위관료들에게 北方領土問題와 관련하여 다음과 같이 권고하였다.

(1) 영토문제는 순전히 외교적 문제라기보다는 全國民的 合意를 토대로 하는 國家的 問題임을 명심하여야 한다. (2) 일본과의 조급한 「패키지 거래」는 러시아의 일방적 양보임을 의미하는 것이다. (3) 國際法的 側面에서 러시아는 문제 도서들에 대해 불완전한 법적 근거를 가지고 있고, 일본도 하보마이를 제외한 나머지 도서에 대해 아무런 법적 근거를 가지고 있지 않으므로 이 문제를 유엔 國際司法裁判所로 이관시켜야 한다. (4) 이 문제는 러시아 의회 또는 최고회의의 적절한 결정을 통해서 해결해야 한다. (5) 國民投票 또는 代議的 民主制度를 통하지 않는 국민의 의지를 무시한 官僚主義的 問題解決方式은 매우 부당한 것이다. (6) 문제도서의 所有權 問題와 관련해 러시아가 먼저 발견하여 개발했기 때문에 북방영토는 러시아의 것이다. (7) 북방도서를 포기하면 일본으로부터 원조를 받을 수 있다는 생각은 논쟁의 소지가 있다. (8) 쿠릴열도 남부는 반환의 대가보다 몇배나 되는 광물 및 해양자원의 보고이다. (9) 조급한 영토문제 해결은 러시아의 대외적 입장을 약화시킨다. (10) 현재는 러시아의 본질적인 國益을 고려해야 할 때이다. (11) 국민은 영토문제의 부당하고 조급한 해결을 원하지 않으며, 급기야는 이로 인해 國內的 政治狀況이 급격히 악화될 것이다. (12) 가장 합리적인 선택은 쿠나시리와 에토로후를 러시아의 支配下에 두고, 하보마이와 시코탄을 러·일의 共同主權化하는 것이다.[23]

23) 루먄쩨프의 주장은 "1956년 공동선언은 2島 引導의 形態에 대해서는 한마디도 언급하지 않고 있으므로 일본에의 인도는 인도될 섬이 일본의 主權下에 이행하는 것을 반드시 의미하는 것이 아니다"는 점에서 2도를 인도하되 共同主權下에 둔다는 것이다.

또한 루먄쩨프는 향후의 對日 政策과 관련하여 (1) 영토문제를 포함해 러·일관계를 공식화하여 소수인에 의한 위장되고 은밀한 관료주의적 협상을 지양해야 한다. (2) 국민의 대표기관인 입법부가 러시아 외교정책 수립 지침을 명백히 제시해 주어야 한다. (3) 인민대의원들의 견해를 러시아연방 대통령에게 주지시켜야 한다. (4) 군사적 측면에서 러·일간의 보다 차원높은 대화와 신뢰구축을 위한 모든 관련조치들을 협의할 필요가 있다. (5) 아·태지역 국가들과의 합작기업 협력지대 설립 가능성을 연구하고, 또한 이들 지역과의 國際經濟協力에 있어서 러시아 극동지역의 효율성을 측정해야 한다. (6) 최고회의는 조속한 시일내에 사할린 및 쿠릴열도의 社會經濟的 開發을 위한 基本方向을 설정해야 한다. (7) 쿠릴열도 남단에 사할린州의 동의없이 독립적인 行政實體를 부여해서는 안된다. (8) 외무부의 인적 교체가 불가피하다. (9) 내부적으로 상당한 견해 차이가 있고 국내정치상황이 극히 어려운 현시점에서 옐친 대통령의 公式 訪日은 연기되어야 하며, 우선 문제해결모델을 구체화하여야 한다 등을 제시하였다.

2. 聽聞會 結果

聽聞會에서 토론의 본질은 두 가지 문제로 요약될 수 있다. 첫째는 러시아대통령이 예정대로 9월에 일본을 방문하여야 하는가 하는 문제이며, 둘째는 만일 방문한다면 대통령이 일본측에 어떠한 제안을 하여야 하는가 라는 문제였다.

루먄쩨프 報告와는 달리 聽聞會에서 옐찐 방일 연기가 강조되었던 것은 아니었으며, 연기를 언급한 발언은 매우 적었다. 다만 루먄쩨프 보고에서 지적되고 있는 제반 사항들(외무부의 월권행위, 국민투표 회부, 북방영토의 경제적 군사적 전략적 중요성, 일본의 경제지원 가능성 및 규

또한 그는 쿠나시리와 에토로후에 대해서는 일본과 교섭할 필요도 없다고 주장한다, 따라서 그는 러시아정부가 제시하고 있는 이른바 「신사고적」 대안(평화조약→齒舞·色丹인도→國後·澤捉 교섭)을 부정하고, 러·일 양국에 의한 齒舞·色丹 공동주권·공동통치를 확립할 것을 제안하였다.

모 등) 이 토론되고, 전반적으로 루먄쩨프의 立場이 청문회장의 분위기를 주도하였다고 할 수 있었으며, 이러한 분위기가 러시아정부의 對日政策方向을 재고하게 하는 요인으로 작용하였던 것이다.

특히 「네자비시마야 가제타」가 "러시아 의원과 외교관의 불일치는 극단으로까지 확대되어, 러·일관계에 있어서 쿠릴문제의 조정문제 뿐만 아니라 「부르불리스 가이다르 코지레프」라는 對外政策路線 전반에 대한 의문을 야기시켰다"[24] 고 청문회 분위기를 전하고 있듯이, 聽聞會는 러시아 외교정책에 대한 중대한 이의 제기였으며, 이를 대통령과 정부에서는 무시할 수 없었을 것이다. 물론 「이즈베스찌아」가 평가하고 있듯이 "외무부와의 불일치는 우려되었던 만큼 큰 것은 아니었다. 몇 가지의 문제에 있어서는 합의가 보였다"[25] 라고 할 수도 있을 것이나, 외무부의 일방적인 대일 교섭행위를 越權行爲로 규정하고, 북방영토문제가 인민대의원대회, 최고회의, 헌법재판소 및 사할린州의 동의와 국민투표를 통하여 결정되어야 한다는 필요성과 러시아의 新憲法(아직 채택되지 않고 있으며, 언제 채택될지도 불명확하다)에 의거하여야 한다는 타당성이 강조되었던 점은 대일 정책에 강력한 制動要因으로 작용하였다.[26]

청문회에 참석하였던 과학아카데미 동양학연구소 일본전문가 V. 옐료민에 의하면, 청문회에서 "대통령에의 권고를 준비하는 의원그룹의 설치가 결정되었다"는 「콤소몰스카야 프라브다」(7. 29)의 보도는 사실이 아니나, 그 대신에 토의 내용을 최종적으로 종합하여 8월말에 대통령과 회견하여 聽聞會 結果를 설명하는 의원그룹이 만들어졌다고 한다.[27] 따

24) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 30일.

25) *Izvestiya*, 1992년 7월 29일.

26) 이와 관련, 청문회 종료후 러시아民主黨은 黨지도자 트라브킨(Nikolay Travkin)의 명의로 1992년 8월 2일 聲明을 발표하고, 러·일간 문제를 공개하지 않고 비밀리에 처리하려는 러시아 외무부의 「사악한 정책」(vicious policy)을 비난하였으며, 러시아 국경 변경은 오직 국민투표와 인민대의원대회의 확인에 의해 결정되어야 한다고 강조하였다. *Moscow INTERFAX*, 4 August 1992; FBIS-SOV-92-151, 5 August 1992, p. 28.

27) V.N.エリヨーミン, 앞의 글, p. 14. 보도에 의하면, 8월말 러시아최고회의 예브게니 안바르쩨모프 국제문제·대외경제관계위원장 등이 옐찐 대통령과 만나 영토인도 반대

라서 청문회 결과가 옐찐 대통령에게 국내정치적 압력으로 작용하였을 것이다. 게다가 러시아의 국내상황은 1992년초의 급진적 경제개혁으로 폭등한 物價問題 등으로 옐찐 정권의 求心力이 약화되고, 반옐찐세력의 영향력 확대 움직임이 강화되고 있었으므로 옐찐이 청문회 결과에서 나타난 국내여론의 반발을 무릅쓰고 기존의 대일 정책을 추진하기는 어려웠을 것이고, 그럴 경우 북방영토문제를 지렛대로 반옐찐세력이 강화되는 것은 분명하였다.

일반적으로 訪日延期 事由로서 위와 같은 청문회 결과 등 러시아 국내의 보수파 및 민족주의자의 반대와 함께 옐찐 대통령의 訪日 警護問題가 거론되고 있으나,[28] 국빈방문시 경호문제는 모두 현지에서 일임하는 것이 국제적 관례임을 감안한다면 警護問題가 주된 것이 아님은 분명하다. 訪日 延期의 가장 근본적인 배경은 北方領土問題와 관련한 일본의 완강한 자세였다.[29]

일본은 대러 지원의 초점으로 되는 1992년 10월의 新獨立國家群(NIS) 支援會議와[30] 1993년의 서방선진7개국 정상회의가 모두 東京에서 개최되고, 일본이 議長國이라는 유리한 입지를 이용하여, 청문회에서

등 최고회의내의 분위기를 전달하였다고 한다.

28) 옐찐 대통령의 警護問題는 이미 경호원의 총기 반입을 일본측이 거부함에 따라 9월 3일 대통령부 경호총국 聲明으로 불안감이 표명된 바 있었으며, 라트니코프 경호 제1차장은 "일본측이 경호체제에 관한 러시아측의 요구를 수용하지 않을 경우, 우리는 대통령의 방문 연기를 권고한다"고 말하였으며, 크라시코프 대통령부 보도관실장은 일본에서의 경호체제 점검 결과에 따라 방일이 중지될 수도 있음을 언명한 바 있었다. 「讀賣新聞」, 1992년 9월 4일.

29) 「네자비시마야 가제타」는 옐찐 訪日 延期의 원인을 러시아 국내정세 이외에도 일본측의 강경 자세 및 대통령 경호문제 등을 들었으며, 방일 연기를 「옐찐의 15번째 선택」이라고 지적하였다. *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 9월 10일.

30) 1992년 7월 뮌헨에서 개최된 G-7 정상회의 이래로 발트3국을 제외한 구소련 12개국(CIS 11개국 및 그루지아)을 지칭할 경우에는 「신독립국가군」(New Independent States, NIS)이라 새로이 호칭하고 있다. 한편 구소련에 대한 국제적 긴급인도지원과 기술지원 조정을 목적으로 10월 28~29일간 개최되는 제3차 NIS지원회의(1차는 92년 1월 워싱톤, 2차는 92년 5월 리스본)는 구소련 12개국을 포함한 약 70여개국과 15개 국제 기관 대표들이 참가한다.

비판되었듯이 러시아의 일방적 압력을 강요하는 완강한 태도를 취하였다. 특히 미야자와 일본수상이 「콤소몰스카야 프라브다」紙와의 인터뷰에서 표명하였듯이 北方領土問題의 解決原則이 명확하게 되지 않는 한, 일본 국민이 부담하게 될 대규모 대러 지원의 타당성을 국민에게 납득시키기가 곤란하다고 강조하면서 러시아의 양보를 요구하였던 것이다.[31] 이는 마치 북방4도를 구소련이 영유하게 된 배경으로 작용하였던 얄타회담에서 스탈린이 미국측에 대해 대일 참전의 政治的 代價를 요구하면서 "만약 이들 조건이 인정되지 않는다면 자기도 몰로토프도 소련이 對日戰에 참가하는 이유를 소련국민에게 설명할 수 없다"[32] 고 설명한 것과 똑같은 논리로서 영토의 代價로서만 원조를 제공하겠다는 의미이며, 따라서 러시아측의 입장에서는 원조를 얻기 위해 영토를 파는 것으로 이해되어지고, 이는 당연히 국내여론의 반발을 야기시키는 것이었다.

즉 옐찐이 와타나베 외무장관에게 9월 2일 일본이 러시아에 지나친 압력을 가하면 북방영토문제를 해결하기 곤란하게 된다고 일본측의 과도한 대응을 비판하였듯이 일본의 과다한 요구가 결국 청문회 결과와 함께 訪日을 취소시키고 兩國關係를 停頓狀態에 빠뜨리는 결과를 초래하였던 것이다.

V. 北方領土問題 解決 可能性 및 影響要因

1. 北方領土問題 解決시나리오

북방영토문제를 해결하기 위한 방안은 옐찐 대통령의 5단계론을 비롯하여 매우 다양하나, 領土에 대한 主權所在에 따라 대체로 다음과 같은 5가지로 대별하여 살펴볼 수 있다. 즉 주권소재별로 「러시아+공동관리

31) *Komsomol'skaya Pravda*, 1992년 9월 8일.

32) U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States : the Conferences at Malta and Yalta, 1945* (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1961), pp. 766~71; 姜元植, 앞의 글, p. 109 참조.

+일본」의 도식으로 살펴보면, 북방4도를 모두 러시아 주권하에 두고 인도하지 않는 보수적인 1案(4+0+0), 쿠나시리와 에토로후는 러시아의 주권하에 그대로 두고 하보마이와 시코탄을 공동주권하에 공동관리하는 루먄쩨프가 주장하는 2案(2+2+0), 하보마이와 시코탄을 일본의 주권하에 인도하는 3案(2+0+2), 하보마이와 시코탄은 일본의 주권하에 인도하나 쿠나시리와 에토로후는 공동주권하에 공동관리하는 [新思考]的인 4案(0+2+2), 4도를 모두 일본 주권하에 인도하는 親日本的인 5案(0+0+4) 등으로 구분할 수 있다.

일본정부는 일관하여 북방4도의 일괄 반환인 5案을 강조하여 왔으나 궁극적으로 5案으로 발전하는 잠정조치로서 4案을 수용할 수도 있다는 입장을 보여 왔으며,[33] 러시아의 보수파 및 민족주의세력에서는 1案의 반환불가 입장을 견지하나 2案의 양보에는 융통성을 보일 수 있다는 입장을 보여, 양국간의 입장 차이는 현격한 것이었다. 러시아 정부는 고르바쵸프 정권이래로 지금까지 기본적으로 4案에 입각하여 여러 절차상의 제안을 제시하여 왔으며, 日本이 요구하고 있는 5案의 변형으로서 북방4도에 대한 日本의 主權은 인정하나, 施政權은 러시아가 장악한다는 이른바 「오끼나와(沖繩)방식」을 제시하기도 하였다.[34]

한편, 북방영토문제 해결방식을 둘러싼 이상과 같은 다양한 입장을 고려하여 러시아 정부는 북방영토문제 해결을 위해서는 양국간의 우호적 분위기 조성이 시급하다는 점에서 「交流優先論」을 주장하고 있으며, 이에 대해 일본정부는 政經不可分 原則에 입각하여 「교류우선론」에 반대

33) 1992년 4월 18일 일본 와타나베 외무장관은 러시아가 4島에 대한 일본의 주권을 인정한다면, 반환시기·방법에 대해서는 유연하게 대처할 수 있다는 이른바 時差返還方式(러시아의 잠정적 행정권 인정 포함)에 대한 수락의사를 처음으로 표명하였으며, 이것이 그후 일본의 대러 교섭의 기본방침으로 되고 있다.

34) 러시아 부수상 겸 언론·정보장관인 폴토라닌(Mikhail M. Poltoranin)은 1992년 8월 6일 오끼나와 방문시 기자회견에서 북방영토문제의 해결가능한 많은 방법중의 하나로서 美軍이 오끼나와를 27년간 점령하였다가 남부지역에 美軍事基地를 남기고 일본에 반환하였듯이 북방4도를 일본에 반환하나 러시아가 이용권을 갖는 「오끼나와方式」을 생각할 수 있다고 언명한 바 있다. *Moscow ITAR-TASS*, 6 August 1992; FBIS-SOV-92-153, 7 August 1992, p. 21.

하고 있다.[35]

2. 影響要因 分析

가. 政治·外交的 考慮

러시아는 1992년 1월 1일 가격자유화 조치 등 衝擊療法에 의한 급진적 시장체제로의 이행정책을 실시하였으나, 물가 폭등과 실업 증대 등 심각한 경제난을 유발시켰으며, "아직도 반쯤 굶주리는 생활에서 벗어나지 못하는 상황"[36] 때문에 옐찐에 대한 國民의 支持度가 점차 저하되고 있고, 反옐찐 세력의 영향력 확대 움직임이 강화되고 있다.

러시아에서는 현재 수많은 政黨이 정치일선에서 활동하고 있으나, 단독으로 정권을 담당할 수 있는 정당은 아직 존재하지 않으며, 政黨政治가 없으므로 건전한 立法部가 존재하는 것도 아니다. 이런 점에서 러시아 정치는 전형적인 러시아 정치문화에 따라 움직이는 人脈政治라고 할 수 있으며, 정부지도자들의 인사 이동은 러시아 인맥정치의 변화를 보여 주는 척도이다.

1992년 4월 제6차 인민대의원대회[37] 이래 나타난 人事移動(슈메이코 제1부수상, 히쟈 부수상, 츄바이스 부수상 등의 임명)은 軍産複合體 出身人脈의 강화로 특징지어진다. 軍産複合體는 구소련 국민총생산의 20~25%를 점하며, 약 1,500여개의 기업에서 약 440만명의 노동자를 고용하고 있는 것으로 추정되고 있다. 관련부문의 노동자까지 산입한다면, 1,200만명(가족 포함시 3,600만명)의 인구가 군산복합체의 영향하에

35) 그러나 정부와는 달리 민간연구자간에는 양국간 교류가 先行되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 飛田康彦, "日本の對ロシア政策を考える," 「NIRA政策研究」, 第5卷 第4號 (1992), p. 68 참조.

36) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 6월 12일.

37) 제6차 인민대의원대회는 옐찐의 경제정책에 대한 수정 요구 및 「부르불리스 국무장관·가이다르 제1부수상(현재 수상대행) 對 하스불라토프 최고회의 의장」간의 權力鬪爭으로 특징지어진다. 당시 인민대의원에 대한 여론조사 결과, 정부정책에 대한 무조건 지지는 5%에 불과하였으며, 수정 필요 47.7%, 완전한 방침 변경 33.8% 등 절대다수의 대의원이 政策調整을 요구하는 분위기였다. *Rossiyskaya Gazeta*, 1992년 4월 9일.

있으며, 그 가운데 약 78%가 러시아에 집중되어 있어 러시아 최대의 利益集團이라고 해도 과언이 아니다.[38] 현재 軍産複合體는 러시아의 「黨政治局」이라 할 수 있는 안전보장회의를 장악하고 있으며, 최고회의 내에서도 상당한 영향력을 확보하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 軍産複合體 발언권 확대는 시장경제체제로의 급진적 이행을 목표로 하는 改革派의 경제정책 추진의 장애로 되고 있다.[39]

한편, 러시아 극동시베리아지역은 군사적 목적으로 개발되어 왔다고 할 수 있기 때문에 軍産複合體의 영향력은 지대하다고 할 수 있으며,[40] 北方領土問題와 같은 극동정세에 중요한 영향을 미치는 문제에 대해 軍産複合體의 입장을 존중하지 않을 수 없는 것이다.

러시아 정치권내의 중도파 세력의 결집이 강화되고 있으며, 이것이 옐찐 정권에 대한 견제세력으로 작용하고 있다. 특히 루쯔코이(Aleksandr V. Rutskoy) 부통령은 아프간전쟁 영웅으로서 동일한 전쟁베테랑 출신인 그라쵸프(Paver S. Grachev)가 국방장관에 임명됨으로써 정치적 입지가 강화되고 있으며, 1992년 6월에는 루쯔코이 자신이 이끄는 「自由러시아人民黨」을 중심으로 「러시아民主黨」, 「쇄신」 등 중도파들이 결속하여 「市民同盟」을 결성함으로써 확고부동한 세력을 갖게 되었다. 國營企業을 포함한 이 결속으로 옐찐의 경제정책에 궤도 수정이 불가피할 뿐만 아니라 금후 이 동맹이 내부 분열하지 않는다면 정권장악도 가능할 것이라고 전망할 수 있을 정도로 세력이 강화되고 있어 주목된다. 또한 루쯔코이는 아프간 전쟁영웅이라는 전력으로 말미암아 러시

38) 村上隆, "舊ソ連の重荷・軍産複合體は生き殘る: 上," 「世界週報」, 1992 년 5월 26일, p. 16.

39) 예컨대 옐찐 대통령은 G7이 결정한 총 240억 달러의 經濟援助를 경제개혁 추진의 최대 지렛대로 활용하고자 하나, 러시아 최고회의는 92년도 財政赤字 규모를 「GNP의 20%」로 상정하여 「인플레 억제・재정적자 삭감」 등 IMF가 설정하고 있는 援助 前提條件을 훨씬 상회하고 있으며, 또한 군수산업에 대한 136억 루블의 보조금 지출을 결정함으로써 IMF 제시조건에서 훨씬 멀어졌다. 이에 따라 옐찐 정부의 대서방 정책은 더욱 어려워졌다.

40) 村上隆, "舊ソ連の重荷・軍産複合體は生き殘る: 下," 「世界週報」, 1992 년 6월 2일, p. 51.

아 民族主義勢力의 대표자로 부상하고있다. 물론 과격 민족주의그룹인 「러시아國民同盟」, 「러시아자유민주당」, 「입헌민주당」, 「기독교민주당」 등과는 일정한 거리를 유지하고 있으나, 루쯔코이는 보수민족주의세력까지 포용하고 있다. 게다가 정당차원에서 이들은 1992년 2월에는 「大러시아 復興」을 제창하면서 「러시아 市民愛國勢力 會議」를 개최하고, 「러시아 人民會議」를 창설하였다.

러시아에서 애국주의·민족주의가 대두하고 있는 原因은 러시아의 國家的 一體性의 결여와 옐찐정권의 이데올로기 부재 때문이다. 즉 전체적으로 民族主義的 中道派가 고양되고 있고, 북방영토문제가 정치적 쟁점화되어 정치세력들의 선전 도구로 이용되고 있는 상황 속에서 옐찐이 북방영토문제 등 정치적으로 미묘한 문제에서 결단을 내리기는 매우 어려운 것이다.

게다가 북방영토문제의 성급한 해결이 러시아 영내의 여타 國境紛爭에 미칠 영향을 고려하지 않으면 안된다. 현재 러시아는 北方領土問題 이외에도 많은 접경국가들과 국경문제를 안고 있다. 西部國境의 경우, 국경의 변천과정이 매우 복잡하여 주권의 소재를 명확하게 규정하기 어려우나, 제2차 대전의 결과 구소련은 발트3국과 몰다비아를 병합하고 핀랜드의 카렐리야 지방, 폴란드 동부 및 칼리닌그라드를 획득하였다. 그러나 구소련의 해체로 핀랜드와의 카렐리야문제 이외에도 발트3국·우크라이나·벨라루시 등 구소련 구성국과의 영토문제가 표면화되었으며, 러시아의 서부국경이 500㎞나 동방으로 후퇴하여 칼리닌그라드는 러시아의 孤島로 되었다.

南部國境의 경우, 러시아는 우크라이나·그루지아·아제르바이잔·카자흐스탄과 접경하고 있는데, 우크라이나와 크리미아, 카자흐스탄과 오렌부르그가 영토분쟁의 잠재적 화근이며, 그루지아 국경의 오세치아인 및 아제르바이잔 국경의 레즈긴인 문제도 쟁점으로 되고 있다. 물론 구소련 구성국과의 영토문제는 1991년 12월 체결된 CIS 창설협정에서 상호간의 領土保全을 약속하였으며, CIS 내부문제라는 점에서 일본과의 북방영토문제와는 그 성격이 다르다.

北方領土問題의 해결방식이 직접적으로 영향을 미치는 곳은 東部國境

이다. 러시아는 중국·몽고·북한·일본·미국과 동부국경을 접하고 있는데, 일본 이외에도 中國과 국경획정문제를 갖고 있다. 7,000㎞ 이상의 세계 최장의 국경선이었던 구소련과 중국간 國境은 蒙古를 경계로 동부와 서부로 구분되어졌으나, 구소련의 해체로 러시아의 고유한 국경문제는 中國과의 東部國境問題 만이 남게 되었다.[41]

러·중 국경은 아이훈조약(1858), 북경조약(1860), 일리조약(1881) 등에 의해 획정되었으나, 1960년대 중·소 관계 악화와 함께, 중국측이 이들 조약의 불평등성을 문제시함으로써 러·중간의 주장이 충돌하여 국경문제로 현재화되었으며, 1969년 다만스키도(珍寶島) 등에서의 무력충돌로 발전하였다.

그후 고르바쵸프 서기장이 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 "중·소간 국경선은 국제법적 원칙에 따라 주요 항행로의 중심선으로 할 수 있다"는 입장을 보임에 따라 교섭이 진전되어, 1991년 5월 江澤民 총서기의 방소시 소·중간 동부국경협정이 체결되었으며, 1992년 2월 러·중 양국 의회에 의해 비준되어 3월에 발효되었다. 이 협정은 양국간의 國境 通過地點을 상세하게 규정하여 945개의 川中島가 러시아領, 896개가 中國領으로 되었다. 그러나 하바롭스크 근교의 아무르江과 우수리江의 합류점인 大우수리스크島(黑子島)와 타라바로프島, 아르군川의 볼쇼이島 등에 대해서는 귀속이 정해지지 않아 계속 협의되고 있다.

이들 도서는 현재 러시아의 관할하에 있으나, 中國이 領有權을 주장하고 있기 때문에 문제시되며, 러시아는 경제적 이유 및 국내정치적 이유 등으로 중국에의 인도를 주저하고 있다.[42] 따라서 北方領土問題와 관련하여 러시아의 대일 교섭태도는 직접적으로 대중 관계에 영향을 미치게

41) 물론 러시아는 西部國境問題에 있어서도 구소련 해체후 당사국인 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 타직스탄과 함께 관여하고자 하고 있다. 일반적으로 東部國境은 주로 아무르江와 우수리江을 통하고, 西部는 파미르高原 등 산악지대를 통과하고 있다.

42) 러시아가 이들 도서의 對中 인도에 소극적인 이유는 표면적으로 大우스리스크와 타라바로프가 하바롭스크로의 航空機 離發着路 아래에 있으며, 볼쇼이에는 淨水施設이 있다는 점이 지적되고 있으나, 실질적으로는 영토문제에 민감한 러시아 최고회의와 현지 여론에 대한 고려 때문이다. 예컨대 1992년 2월 러시아 최고회의 東部國境協定 批准

된다. 중국은 북방영토가 일본에 속한다는 원칙적인 입장을 견지하여 왔으며, 북방영토문제 해결이 궁극적으로 中國의 國益으로 될 수 있다고 생각하고 있는 것이다.

나. 經濟的 考慮

북방4도는 주민의 生活水準이 러시아 본토보다 2배 이상 높은 지역으로서 經濟的 價値의 대부분은 도서 주변어장에서의 漁業權에서 창출된다. 북방4도 주변해역은 쿠릴해류와 일본해류가 만나는 漁場으로서 연어·송어·가재 등 고급 어종의 어획량은 일본 전체 어획량의 10% 이상을 차지한다.[43] 또한 쿠나시리와 에토로후 주변해역은 제약·향수·화장품 식품산업의 주원료로 이용되는 갈조류와 홍조류의 보고이며, 생산되는 鑛物資源은 금·은·아연·구리·납·철·티타늄·바나듐·마노·유황 등이다. 국제가격으로 환산할 경우, 북방4도 자연자원의 總評價額은 약440억 5천만달러에 이른다.[44] 또한 장기적으로 觀光資源을 개발할 경우 새로운 경제적 가치를 창출할 수도 있을 것이다.

지라노프 구소련 어업부 차관은 1991년 11월 29일 남쿠릴문제 원탁회의에서 쿠릴열도를 양도하면 "年間 150만톤 즉 15억달러의 손실을 입게 된다"고 경고한 바 있으나,[45] 북방4도의 경제적 가치는 지금까지의 生産性 基準으로만 평가될 수 없다. 보도에 의하면, 러시아가 옐찐

審議過程에서는 이 협정에 의해 다수의 섬이 중국으로 이관되는 것에 대한 우려가 표명되었으며, 하바롭스크 등 現地當局의 立場이 강조되었다.

43) 이 해역에서의 漁業權 問題는 매우 중요하다. 특히 최근 외국어선의 오호츠크해 불법조업행위가 증대하면서 러시아는 오호츠크해의 어족보호와 자국의 어업이익을 확보하기 위하여 오호츠크 봉쇄를 검토하고 있으며, 한·러간의 漁業協定에 의거한 한국의 북방4도 연해 어로를 일본이 강력하게 반대하여, 결국 한·러·일 3국이 1992년 5월 29일 모스크바 어업실무자협의에서 한국의 조업해역을 북방4도 주변에서 쿠릴열도 태평양변의 3각수역으로 이동하는 데 합의함으로써 조정되었던 적도 있다.

44) 러시아 최고회의 북방영토문제 聽聞會에서의 루만쩨프 報告書 참조.

45) 「朝日新聞(夕刊)」, 1991년 11월 30일. 표도로프 사할린州知事는 1991년 10월 23일 러시아 최고회의 민족회의 북방영토문제 공청회에서 북방4도 영해 근해의 漁業 收益은 연간 10억 달러 이상이라고 말하였다.

대통령 방일전에 비공식적으로 총액 500억 달러 원조를 일본에 타진하였다고 하나,[46] 일본에의 4도 주권 인도라는 중장기적 차원에서 평가하면 북방4도의 경제적 가치는 막대한 것이라 판단된다.

한편 「소비에쯔키 사할린」紙의 보도에 의하면, 시렌코 사할린州 부지사가 1992년 9월 9일 시코탄의 토지 278ha를 홍콩 기업에 향후 50년간 대여하는 계약을 승인하였다고 한다. 대여토지는 주로 관광목적에 이용되며, 50년간의 임대료 전액인 2억루블(약 1억2천만엔)을 최초 2개월 이내에 지불하고, 그후에는 賃貸地로부터 생산되는 이익에 대해 稅金을 부과하는 방식으로 한다는 내용이다.[47] 이는 표도로프 주지사가 제창하고 있던 自由經濟地帶構想의 일환으로서 도서에 대한 공동 개발을 기정사실화 하려는 의도인 것으로 평가되며, 현지 당국에서는 모스크바의 중앙정부와는 달리 지방재정조달의 주요한 원천으로 북방4도를 인식하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 모스크바의 임의대로 북방4도문제를 처리하는 것에 저항하고 있으며, 중앙정부로서도 문제 처리에 신중을 기할 수밖에 없을 것이다.

다. 軍事·戰略的 考慮

소련은 북방영토 가운데 쿠나시리·에토로후·시코탄에 1978년 이래로 1개 師團規模의 地上軍部隊(1만여명 정도)를 배치하고 있는 것으로 추정되는데, 이들 지역에서는 소련의 사단이 통상 보유하고 있는 전차, 장갑차, 각종 화포와 對空미사일, 對地攻擊用 무장헬리콥터 Mi-24 Hind 이외에도 소련의 사단이 통상 보유하고 있지 않는 長射程의 152mm 캐논砲가 배치되어 있으며, 훈련도 계속 활발하게 행해지고 있다. 또한 에토로후의 天寧비행장에는 1983년에 배치가 개시된 MIG-23 Flogger 전투기가 현재 약 40대 배치되어 있다.[48]

---

46) 「讀賣新聞(夕刊)」, 1992년 9월 10일. 한편 1991년 10월 23일 최고회의 공청회에서는 "남쿠릴 도서를 400억 달러에 일본에 팔면, 소련국민을 먹여살릴 수 있다"는 견해도 제기되었다.

47) *Sovetskiy Sakhalin*, 1992년 9월 11일; 「朝日新聞」, 1992년 9월 12일.

48) 日本 防衛廳, 「防衛白書: 平成3年(1991)」, pp. 53~54. 특히 에토로후에는 텐네이

그러나 고르바쵸프 前소련대통령이 1991년 4월 방일시 북방영토의 일방적 非軍事化가 처음으로 천명된 이래로 현재 북방영토 주둔 소련군의 인원 및 장비의 감축이 실질적으로 일어나고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대 1992년 3월 방일한 코지레프 외무장관은 북방영토의 군사력이 "이미 30% 삭감되었다"고 발표하였으며, 5월에는 옐찐 대통령이 국경경비대를 제외하고 북방영토 주둔군을 1~2년중에 철수시킬 것을 약속하였다. 옐찐 대통령은 그후에도 "일본과 비군사화 협정을 체결할 용의가 있다"고 말하는 등 이 문제에 적극적으로 언급하였으며, 일본측은 9월로 예정되어 있던 옐찐의 방일에서 非軍事化를 둘러싸고 軍撤收費用의 일본측 부담 등 새로운 제안이 제기될 가능성이 크다고 분석하고 있었다.[49]

그러나 북방영토의 非軍事化는 북방영토의 軍事·戰略的 價値에 비추어 볼 때, 특히 러시아 군부의 반발을 야기시키고 있다. 일본「防衛白書」는 소련이 북방영토에서 이상과 같이 군사력을 배치·전개하고 있는 저의를 다음과 같이 분석하고 있다. 즉 "군사적으로는 북방영토가 오호츠크海에의 접근을 제압하는 중요한 위치에 있기 때문에, 이 해역에 전개되고 있는 델타 III급 등의 SSBN(탄도탄탑재 핵추진잠수함)의 殘存性 확보 등을 목적으로 한 오호츠크海의 軍事的 聖域化와 同海 周圍의 대부분이 소련영토임을 이용하여 사실상의 內海化를 도모하기 위한 前進據點化를 목표로 하고 있는 것이라 간주된다. 또한 정치적으로는 북방영토를 군사력으로 계속 확보함으로써 불법 점거를 우리나라(일본)에 대해 기정사실화하고 강제하려는 것이다."[50]

일본의 분석이 적확하다면, 북방영토를 통하여 러시아가 확보하려 한 위와 같은 목표가 불필요한 것으로 되었다는 설득력있는 주장이 없는

防空飛行基地 이외에도 히토카푸灣의 海軍基地와 音波探知所 등 모두 3개의 중요한 시설이 있다고 한다. Geoffrey J. T. Jukes, "The Soviet Military and the Far East," in Shugo Minagawa, ed., *Thorney Path to the Post-Perestroika World: Problems of Institutionalization* (Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1992), p. 179.

49)「讀賣新聞」, 1992년 9월 8일.

50) 日本 防衛廳,「防衛白書: 平成2年(1990)」, pp. 55~56.

한 북방영토의 非軍事化는 한계를 갖지 않을 수 없다. 우선 첫째, 西太平洋地域의 데땅트와 軍事的 信賴構築이 실현되지 않는 한, 군사·전략적 요충지에 대한 고려는 지속적으로 중요성을 갖게 된다. 즉 감소된 戰略的 抑止力이 안보위기로 발전하지는 않을 것이라는 점이 데땅트를 통하여 국제적으로 보증될 필요가 있다. 이 경우 미국은 오호츠크海로의 접근을 더 이상 모색할 필요가 없을 것이며, 러시아도 북방영토의 군사적 가치를 낮게 평가할 수 있을 것이다. 그러나 현재 유럽과 달리 동북아 및 서태평양지역에서 군사적 신뢰구축이 급진전할 가능성은 그리 크지 않다.[51]

둘째, 美잠수함의 오호츠크海 접근 저지라는 측면에서 북방영토의 전략적 가치를 평가할 경우, 중요한 것은 섬 자체보다는 오히려 海峽이다. 러시아 군부의 관점에서 가장 중요한 통로는 에토로후·우루프間(폭 37㎞ 수심 360m)이다. 이곳은 美잠수함이 오호츠크海로 진출입할 수 있다고 하는 4개의 해협 가운데 하나이다. 북해도·쿠나시리간 해협은 폭 22㎞, 수심 170m이며, 쿠나시리·에토로후間 해협은 폭 19㎞, 수심 300m로서 두 해협 모두 폭이 좁고 수심이 얕다. 그러나 美잠수함이 이들 해협을 사용하지 않는 이유는 통과할 수 없기 때문이 아니라, 다른 4개의 해협보다 敵에게 발견될 가능성이 훨씬 크기 때문이다. 러시아 군부는 이들 도서를 일본에 인도하면 美잠수함이 자유 통행하게 될 것이라고 우려하고 있며, 이는 러시아 군부에 있어서 주둔군과 해·공군기지를 철수하는 것보다 매우 미묘한 문제인 것으로 보인다.[52]

셋째, 美잠수함에 대한 監視問題로서 特定基地를 설치하지 않고서도

51) 동북아에서의 군축 가능성에 대해서는 姜元植, "蘇聯의 東北亞政策," 民族統一研究院 國際研究室 編, 「蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編」 (서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 102~105 참조.

52) Geoffrey J.T. Jukes, *op.cit.*, p. 179. 「인테르팍스」통신(1991. 11. 12)에 의하면, 구소련 국방부는 쿠나시리 에토로후 2도를 일본에 인도하면, 미·일 잠수함의 오호츠크海 통과가 자유롭게 실현될 것이므로 "소련 전략핵전력의 견고함이 심대하게 저하될 것"이라고 경고하는 문서를 러시아 의회에 제출하였다고 한다. *Moscow INTERFAX*, 12 November 1991, FBIS-SOV-91-219, 13 November 1991, p. 41.

기존의 정찰업무를 지속할 수 있는 電子裝備와 措置가 강구되거나, 감시기능이 유지될 수 있는 基地使用權이 확보된다면, 도서 인도에 대한 군부의 반대가 약화될 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우는 도서 인도가 불가피한 최악의 경우로서 러시아 군부가 양보할 수 있는 한계에 지나지 않는다. 즉 북방4도 인도시 러시아는 최소한 監視基地를 잔류시키고자 할 것이다.[53] 이는 북방4도에서의 러·일간의 軍事技術 協力을 의미하는 동시에, 美國의 對日 安保協力 중요성을 감소시키는 효과로 나타날 수 있다. 따라서 미국은 북방영토의 장래에 대한 러·일간의 협상에 간여하려 할 것이다.

이러한 상황 속에서 러시아 군부내에서는 政府의 비군사화 정책을 비판하고 있으며, 심지어 북방영토의 비군사화는 北海道의 非軍事化와 병행되어야 균형적이라는 주장까지 제기하고 있다. 옐찐 대통령 주변에서도 최근 군부의 이러한 움직임에 호응하여 북방영토에서의 撤軍을 아·태지역 전체의 安全保障問題와 연계시키자는 발언이 나오고 있다. 이에 대해 日本 防衛廳側은 "먼저 북방영토로부터 러시아軍이 완전 철수하는 것이 선결이다. 아·태지역의 안전보장문제는 일·미의 극동전략 전체에 관한 것이고, 북방영토문제와는 전혀 무관하다"는 기본입장을 취하고 있으며, 撤收費用의 일본 부담에 대해서도 "4도 반환을 인정한다는 전제가 없이는 무리"라고 하고 있다.[54]

Ⅵ. 結論 : 展望

北方領土問題는 이상에서 살펴 본 바와 같이 러·일 양국의 입장이

53) 구소련은 1990년말 對中國 正常化의 일환으로 베트남에서 모든 공격형 전함과 항공기를 철수하였으나 정찰기 작전은 계속하였으며, 舊東獨地域에서도 철수 합의 이후에도 주둔군을 일정기간 유지하였을 뿐만 아니라 철수시 독일로 하여금 軍주둔막사 건설비용을 일부 부담하도록 하였다.

54) 「讀賣新聞」, 1992년 9월 8일.

상이하고, 특히 영토반환 등 문제해결 권한을 가지고 있는 러시아의 國內情勢·經濟的 損益·軍事安保的 考慮 등의 요인에 직접적으로 영향을 받고 있어 해결방식 등 미래를 전망하기 매우 어렵다.

러시아의 輿論은 북방4도를 일본에 결코 인도할 수 없다는 보수적 1案(4+0+0)에서부터 친일본적 5案(0+0+4)까지 다양하게 나타나고 있으며, 이에 따라 政府의 입장은 이를 절충하여 하보마이·시코탄을 공동관리하는 2案(2+2+0)에서 쿠나시리·에토로후를 공동관리하는 4案(0+2+2)으로 반영되고 있다. 한편 일본의 輿論은 하보마이·시코탄 반환은 당연하나 러시아의 국내여론을 고려하여 쿠나시리·에토로후에 대한 협상까지는 양보할 수도 있으나, 기본적으로 4도가 모두 일본에 반환되어야 한다는 입장에서 5案을 견지하고 있다.

9월로 예정되어 있던 옐찐 대통령의 訪日이 취소됨에 따라 일본이 북방영토를 반환받을 수 있는 最大의 好機를 놓쳤다는 관측이 있을 수 있다. 즉 구소련이 해체됨에 따라 북방영토 합병이라는 구소련의 선택을 新生 러시아가 자기 부정할 수 있는 政治的 狀況에 있고, 일본의 경제지원을 절실히 필요로 하는 經濟的 狀況에 있으며, 또한 동·서 냉전의 종식으로 안보위협이 감소되었다는 軍事·戰略的 狀況에 있다는 점에서 옐찐의 방일 취소 이전에 조성되어 온 러·일간의 분위기는 분명히 북방영토문제의 해결과 양국관계 정상화를 향한 것이었다고 하지 않을 수 없다. 그러나 러시아가 일방적으로 방일 연기를 발표함으로써 러·일 양국관계는 현재 급냉각되고 있으며, 따라서 북방영토문제에 대한 논의 자체가 原點으로 환원된 듯한 형세를 보이고 있다.

옐찐의 방일 연기로 일본은 대러 관계 냉각 뿐만 아니라, 러시아를 포함한 구소련 국가들이 민주화와 자유시장체제로의 전환을 완성해 나감에 있어서 多國間 支援이 필요하다는 국제적 공감대가 형성되어 있는 현재의 상황 속에서 일본이 북방영토 반환에 집착하여 러시아 지원이라는 세계적 필요를 외면하였다는 비난을 받게 되었다. 이에 따라 폴란드의 바웬사 대통령은 옐찐의 방일 취소후인 9월 10일 "국제적으로 보아도 구소련과 동구에의 經濟援助는 常識이다. 경제원조에 영토문제를 연

계시킨 일본의 낡은 사고방식에 문제가 있다"고 일본을 비판하면서, 일본의 대폴란드 원조도 불충분하다고 불평하였다.

일본에 대한 이러한 비판과 압력, 특히 G-7을 포함한 다른 선진국들로부터의 국제적 압력이 강화되면, 일본은 북방영토문제와는 별개로 對러 지원을 증대시키지 않을 수 없는 상황에 처할지도 모른다.[55] 그럴 경우, 러시아내에서 일본이 영토문제와는 별개로 경제지원을 하고 있으며, 따라서 영토 반환의 경우에도 그것이 領土賣却의 차원은 아니라는 평가를 받을 수 있을 것이다. 이는 물론 옐찐의 방일 취소가 결과적으로 북방영토 반환과 러·일 관계 정상화에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 낙관적 전망이다.[56]

이러한 전망은 앞서 問題解決시나리오를 제시하면서 언급한 러시아측의 「교류우선론」에 접근하는 것으로 러시아측으로서는 오히려 원하는 바이라고 할 수 있다. 문제는 궁극적으로 해결시나리오 가운데 가장 현실적인 것은 무엇인가 하는 것이다.

현재의 러시아 정세에 비추어 러시아정부가 북방영토문제를 早期 解決하려 할 경우, 政治的 危機에 직면할 가능성이 있다. 따라서 러시아는 북방영토문제를 보다 중·장기적인 관점에서 해결하고자 할 것이다. 즉

55) 옐찐 대통령은 9월 2일 와타나베 외무장관에게 "G7 국가 가운데 일본의 對러 지원액은 최소"라고 비판하였으나, 일본외무성의 발표에 의하면, 일본이 지출을 약속하고 있는 支援額 26.5억 달러는 7개국 가운데 4위라고 한다. 「朝日新聞」, 1992년 9월 4일.

56) 美 캘리포니아대학 산타바라바校의 하세가와 교수는 일본의 월간지 「中央公論」 1992년 9월호에서 옐찐이 러·일 정상회담 성과가 만족스럽지 않다고 판단하면 방일을 무기한 연기할지도 모른다고 전망한 후, "이 시나리오는 일본의 체면이 깍이는 것이나, 옐찐의 정치적 영향이 증대하고 領土問題에서의 양보가 가능하게 될 때까지 정상회담을 연기하는 것이 일본에게도 得策일지도 모른다"고 전망하였다. 이는 하세가와의 3개의 시나리오 가운데 하나였으나, 옐찐의 訪日 延期가 궁극적으로 영토반환과 러·일 관계개선에 보다 긍정적인 방향으로 발전하는 초석이 될 가능성을 배제할 수는 없다는 것이었다. 다만 하세가와는 "옐찐의 정치적 영향이 금후 개선된다는 전망은 없다. 오히려 악화될 가능성이 클지도 모른다. 그렇다면 영토문제를 해결하는 기회는 이번 정상회담이 마지막일지도 모른다. 러시아의 政治狀況은 예측불가능하기 때문에 일본측도 판단이 어려운 것이다"고 우려하였다. 長谷川毅, "北方領土症候群に陷った日本," 「中央公論」, 1992年 9月號, pp. 94~95.

「교류우선론」에 입각한 것이 아니라면, 일본이 계속 정경불가분 원칙에 입각하여 북방영토 반환압력을 행사한다고 하여도 옐찐이 현재 1956년 공동선언 이상의 양보를 하기는 곤란할 것이다. 왜냐하면 첫째, 對日 領土 引導에 반대하는 輿論이 강하며 이것이 정치투쟁의 선전수단으로까지 이용되고 있으며, 둘째, 구소련의 해체로 지금의 러시아는 帝政時代보다 영토가 감소하였으므로 영토 분할에 心理的 抵抗이 있을 수 있고, 셋째, 러시아는 구소련 구성국간에 새로운 영토문제를 안고 있어 북방영토 반환은 연쇄반응을 일으킬지도 모른다.

한편, 「교류우선론」에 입각하여 보다 중·장기적 관점에서 영토문제가 해결된다고 하여도 전술한 시나리오 가운데 1案과 5案의 선택은 어려울 것으로 전망된다. 즉 1956년 공동선언을 부정하지 않는 한 러시아의 입장은 구소련의 계승자로서 「북방영토문제의 존재」를 인정하고 문제해결을 위해 일본과 협상하지 않을 수 없으며, 4도 전체 반환을 요구하는 일본의 입장도 루먄쩨프 報告書에서 지적되고 있듯이 歷史的·國際法的 正當性을 완전히 구비하였다고 할 수 없다.[57] 따라서 1案과 5案을 배제할 경우, 2~4案을 고려할 수 있으나, 2案과 3案의 경우에도 일본이 결코 양보하려 하지 않을 것이므로 그 가능성이 희박하다. 그렇다면 가장 실현 가능한 해결방안은 4案일 것이다.

4案은 고르바쵸프 이래로 러시아 정부가 추진하여 온 기본 입장이었

57) 예컨대 일본은 4도가 일본 「固有의 領土」라는 논리를 사용하고 있으나, 폴란드의 1/3이 독일의 고유영토였으며, 유럽의 半 정도가 원래 다른 나라의 영토였듯이 「고유의 영토」論은 적실성이 없다고 할 수 있다. 클라크 교수에 의하면, 일본은 「고유의 영토」론을 주장하기 보다는 하보마이·시코탄과 에토로후·쿠나시리를 각각 별개의 문제로 하여 하보마이·시코탄 2도 반환을 요구하되, 에토로후·쿠나시리는 1951년 講和條約 당시 「쿠릴열도의 일부」로서 일본이 부당하게 포기한 領土임을 강조할 필요가 있다고 주장한다. Gregory Clark, *op.cit.* 한편 최근 서울에서 개최된 국제학술회의에서 발표된 論文에서는 러시아가 북방영토문제를 마지막 단계로 國際司法裁判所에 회부할 가능성도 있다고 전망하고 있다. A. V. Vorontsov, "The State and Prospects for Settlement of the *Northern Territories* Dispute," presented in the Second Russian-South Korean Seminar on *Global Problems of World Ocean*, held in Seoul on 25 September~2 October 1992, pp. 15~16.

다고 할 수 있으며, 日本도 이 方案을 신중하게 고려하여 온 것으로 보인다. 다만 引導 主體가 러시아라는 점에서 문제해결의 열쇠는 전적으로 러시아에게 달려있다. 따라서 다음과 같은 러·일 양국의 노력이 경주됨으로써 러시아의 輿論이 領土 引導方向으로 조성되지 않는 한 현재와 같은 停頓狀態를 벗어나기 어려울 것이다.

첫째, 일본이 對러 경제지원을 북방영토문제와 분리하여 제공하는 최소한의 노력을 경주함으로써 러시아 輿論의 對日 認識이 개선되어야 한다. 둘째, 북방영토의 지위 변화와 관계없이 現地住民의 生活을 보장할 수 있는 조치가 강구되어야 한다.[58] 셋째, 러시아의 기득권을 보호하고 나아가 러시아 군부의 반대를 최소화하는 차원에서 북방영토 주변해역에서의 러시아의 漁業權을 인정하는 동시에, 군사기지 등 領土使用權을 러시아에 제공하는 이른바 「오끼나와」 方式이 적극 고려되든지 또는 非武裝地帶化하는 대안이 모색되어야 한다. 넷째, 오호츠크海의 軍事的 緊張을 완화하기 위한 러·일 양국의 노력 뿐만 아니라 美國의 적극적인 協調가 필요하다.[59]

옐찐 대통령의 방일 연기는 결과적으로 북방영토문제를 둘러싼 論議

58) 최근 러시아의 민간 여론조사기관이 에토로후·쿠나시리·시코탄 3島 住民을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 의하면, 현지주민들은 引導不可論 (33.8%) 보다 무언가의 문제 해결이 필요하다는 인식을 가지고 있으며, 특히 러시아 住民의 權利가 보장된다면 어떠한 결정에도 승복하겠다는 반응이 75.1%나 되어 生活 保證에 높은 관심을 보이고 있다. 즉 영토문제 해결방법에 대해 응답자들은 인도 반대 31.5%, 4도의 러·일 공동관리 15.1%, 시코탄·하보마이 2도 인도 8.2%, 5단계 해결론 1.6%, 일본인과 동등한 권리가 인정되면 인도 지지 27.0%, 평화조약 체결과 영토문제 해결을 위한 것이면, 러시아대통령을 무조건 지지 12.8%, 어떠한 해결방법에도 반대 2.3%, 모르겠다 무응답 1.6% 등의 반응을 보였으며, 2島 또는 4島 引導가 결정될 경우, 어떻게 할 것인가라는 質問에 대해 무조건 잔류 4.5%, 일본인과 동등한 거주권이 보증되면 잔류 75.1%, 잔류하나 저항 투쟁 9.7%, 기타 2.3%, 모르겠다 8.3% 등으로 나타났다. *Moscow INTERFAX*, 1 September 1992; FBIS-SOV-92-171, 2 September 1992, p. 6; 「讀賣新聞」, 1992년 9월 2일.

59) *New York Times* 사설(1992년 8월 28일)에 의하면, 북방영토문제 해결과 관련하여 美國은 러시아 軍部의 불안을 경감시키기 위하여 오호츠크海에서의 해군 활동을 축소하여야 하고, 이를 러시아와 합의하여야 한다고 강조하고 있다.

를 유예시킴으로써 옐찐은 國內輿論을 선도하면서 보다 현명한 선택을 할 수 있는 時間的 餘裕를 갖게 하였다. 일찌기 페레스트로이카의 「신사고」 외교정책은 內政에 대한 고려를 중시하여 추진되었으나, 마침내 內政問題를 오직 外交로서만 해결하려는 경향을 초래하였으며, 이에 따라 결국 내정문제를 해결하지 못하고 연방해체라는 內政危機를 초래하였던 것이다. 이러한 內政과 外交間의 構造的 矛盾關係가 구소련에서 러시아로 계승되었다는 측면을 간과할 수는 없으나, 향후 러시아외교의 成敗 與否는 러시아가 얼마만큼 內政을 성공적으로 추진하는가에 달려있다고 할 수 있다. 즉 「이즈베스찌아」가 對外政策의 長期的 成功은 對內政策의 成果와 연계되어 있을 때에만 가능하다고 하면서 옐찐에게 고르바쵸프의 前轍을 밟지 말아라고 경고하였듯이,[60] 經濟에 의한 外交의 拘束性이라는 절대적인 제약 속에서 어떤 수단을 동원하느냐가 관건이 되고 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

따라서 최근 옐찐 대통령은 對日 外交政策을 추진함에 있어서 국내경제적 필요에 따라 일본으로부터의 원조 획득이라는 目標에만 치중할 경우 일찌기 구소련의 외교가 직면하였던 것과 같은 자승자박에 스스로 빠지게 될 지도 모른다는 점을 인식하기 시작한 것으로 보이며, 이런 점에서 러시아외교가 현실적인 방향으로 조정되고 있다고 할 수 있을 것이다. 訪日 延期라는 옐찐의 선택은 향후 옐찐이 國內問題 解決에 적극 노력하는 동시에 對日 關係를 효율적으로 조율해 나간다면, 옐찐의 입장에서 볼 때 현시점에서 바람직한 선택이었다고 말할 수도 있을 것이다.

60) *Izvestiya*, 1992년 2월 3일.

Northern Territory Issue and Russo-Japanese Relations

Weon Sik Kang, Ph. D. (RINU)

Russia and Japan have different views on the four islands of the Northern Territory *(Iturup, Kunashir, Habomai* and *Shikotan)* issue. In particular, as this issue is directly influenced by such factors as domestic politics, economic interests and military considerations of Russia, it is very difficult to predict the direction in which it may unfold in the future.

The potential scenarios of resolving the Northern Territory issue can be categorized as follows, according to which country has sovereignty over the territories: The first is the "conservative" option that all the islands remain under Russian sovereignty. The second is the option that *Kunashir* and *Iturup* remain unequivocally under the jurisdiction of Russia, while *Habomai* and *Shikotan* are transferred to the joint sovereignty of Russia and Japan. The third option is that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to Japanese sovereignty, while *Kunashir* and *Iturup* remain under Russian sovereignty. The fourth is the so-called "new thinking" option that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to Japanese sovereignty, and *Kunashiri* and *Iturup* are transferred to the joint sovereignty of Russia and Japan. The fifth option is the "pro-Japanese" one that all the islands are transferred to Japan.

There exist a Variety of public opinions concerning the Northern Territiory issue in Russia, ranging from the conservative first option to the pro-Japanese fifth option. Accordingly, the Russian government's

stance toward the issue is not yet firmly determined and sways from the second option that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to joint sovereignty to the fourth option that *Kunashiri* and *Iturup* are transferred to joint sovereignty. On the other hand, for the Japanese part, it is natural that *Habomai* and *Shikotan* be returned to Japan. Furthermore, Japanese public opinion fundamentally favors the fifth option that all the islands should be returned, while they may make concessions to the extent that *Kunashiri* and *Iturup* are subject to negotiations considering Russian public opinions.

The cancellation of Russian President Yeltsin's visit to Japan scheduled for September 1992 may cause some negative effects in Japan, considering the international consensus that it is inevitable to assist the former Soviet republics including Russia in the process of democratization and conversion into a market economy. Namely, Japan may be blamed for turning deaf ears to the worldwide view of the necessity to assist Russia and for cooling down its relations with Russia, adhering to the Northern Territory issue excessively.

If such criticisms and pressures toward Japan, in particular, international pressures from advanced countries including G-7 increase, Japan may face the situation that it is obliged to increase its assistance to Russia regardless of the Northern Territory issue. In that case, the transfer of the Northern Territory cannot be regarded as a sale. This is, of course, an optimistic perspective that cancellation of Yeltsin's visit to Japan may consequently have a positive influence upon the transfer of Northern Territory and the normalization of Russo-Japanese Relations.

As this possibility is similar to Russia's "exchange first" posture, this may be what Russia really wants. However, the problem remains which scenario is most feasible in the long run.

Given the present situation in Russia, there is a high possibility that the Russian government may confront political challenges and crises if it tries to solve the issue hastily in the near future. Therefore, the Russian government will approach the issue on mid- and long-term basis. Judging from the domestic and foreign situations Russia is confronting, it is implausible for Yeltsin to make more concessions than the Soviet-Japanese Joint Declaration of 1956 even though Japan would put pressure on Russia to transfer the Northern Territory, based on the principle of linkage between politics and economy.

Meanwhile, it can be predicted that it will be difficult for both countries to select the first or fifth option although the Northern Territory issue may be solved on a mid- and long-term basis, based on "exchange first" stance: Russia, the successor to the former Soviet Union, which does not deny the Joint Declaration of 1956, cannot but admit the existence of the Northern Territory issue and negotiate with Japan on its solution. On the other hand, Japan's demand to return all the islands does not have full legitimacy from the perspectives of history and international law, as indicated in Rumyantsev's report. Therefore, when the first and fifth options are ruled out, the second, the third, or fourth options can be considered. But even in the case of the second and third options, there is little possibility because Japan would never make concessions. If so, the only feasible solution would be the fourth option.

The fourth option seems to be the basic stance that the Russian government has maintained since the Gorbachev era and Japan seems to have considered this option seriously. However, even this option can only be viable when it serves the interests of both countres.

빈 면

中國指導部의 保革葛藤 展開推移와 14全大會

文 興 鎬*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 6·4 天安門 事件 이후 保革葛藤의 展開推移
Ⅲ. 中國共產黨 第14次 全國代表大會에서의 政策變化
Ⅳ. 結 論

Ⅰ. 序 論

중국공산당은 1989년 6·4天安門 사건 직후 趙紫陽 총서기를 축출하고 江澤民을 임용한 제13기 4中全會로부터 최근의 제14차 全國代表大會(14全大會; 1992.10.12~18)에 이르는 일련의 會議를 통하여 대내외적 곤경을 극복하기 위한 黨指導部의 結束과 政局의 安定에 주력하여 왔다.

그럼에도 불구하고 중국지도부내에서는 6·4天安門 사건의 評價와 事後 處理, 경제난국 타개를 위한 經濟政策 方向의 設定, 蘇聯·東歐의 급격한 정치·경제적 변혁의 부정적인 영향 및 서방세계로부터의 「和平演變」 방지를 위한 社會主義 體制·理念의 강화, 지도부의 世代交替를 위한 人事改編 등과 관련된 保革葛藤이 지속되어 왔다.

* 民族統一硏究院 責任硏究員

1992년 1쩠 鄧小平의 「南巡講話」는 당내 개혁세력의 입지를 강화하는데 결정적인 역할을 하였다. 즉 개혁세력은 개혁·개방정책의 강화 및 경제가전의 필요성에 대한 鄧小平의 확고한 의지표명을 계기로 개혁·개방성과를 찬양하고 개혁·개방정책을 「보다 빠르고 과감하게」 추진해야 한다는 점을 강조해 왔다. 또한 개혁세력은 黨·軍部의 지지기반 강화를 위한 노력을 기울이는 한편 6.4천안문 사건 이후 보수·강경세력이 주도하고 있던 中央宣傳部·中央統戰部·文化部·人民日報 등 주요 기관에 대한 人事·組織改編을 적극 추진함으로써 보수세력의 입지를 크게ㅌ 약화시켰다.

중국공산당 14全大會는 그간의 당내 보혁갈등을 일단락 짓는 동시에 개혁세력을 중심으로 한 鄧小平 後繼體制의 기반을 구축하는 중요한 전환점이 되었다. 즉 鄧小平이 강조해 온 「하나의 中心」(경제건설)과 「두 개의 基本點」(개혁·개방, 4개 기본원칙)을 중국적 특색을 지닌 사회주의 건설의 최고 지도방침으로 黨章에 명시하는 한편, 이의 지속적인 추진을 보장할 수 있는 지도체제를 강화하였다. 이는 곧 중국이 1978년 12월 중국공산당 제11기 3中全會 이후 14년간의 개혁·개방성과를 總決算하고 보다 높은 차원의 現代化建設을 위한 「社會主義 市場經濟體制」 확립의 전기를 마련한 것이다.[1]

그러나 한편으로는 중국이 14全大會를 통해 사회주의 시장경제체제 확립 의지를 천명하고 개혁세력 위주의 鄧小平 後繼體制 구축을 가속화했다는 것은 반드시 중국지도부내의 갈등 終熄, 향후 政局의 安定 및 제반 정책의 원활한 추진을 보장하는 것은 아니다. 왜냐하면 중국은 앞으로도 상당기간에 걸쳐 지도부의 세대교체를 마무리해야 할 뿐만 아니라 지금까지 성과가 미흡한 政治體制改革, 경제부문의 改革·開放 擴大 및 사회주의 시장경제체제 확립을 위한 부수적인 정책의 추진 등 극복

1) 江澤民 總書記는 14全大會의 政治報告를 통하여 "지난 14년간 국내외적으로 많은 사건들이 일어났음에도 불구하고 중국공산당은 아무런 동요없이 經濟建設을 중심으로 하는 黨의 基本路線을 견지했으며 앞으로도 이를 확고부동하게 견지해야 한다"고 강조했다. 江澤民, "加快改革開放和現代化建設步伐奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利,"(14全大會 政治報告 요약문), 「人民日報」, 1992년 10월 13일.

해가야 할 과제들이 산적해 있으며, 이러한 과정에서 당지도부의 대립과 갈등이 야기될 수 있는 가능성이 상존하기 때문이다. 따라서 韓·中修交 이후 한·중관계발전은 물론 남북한 관계개선, 대외적 統一基盤造成 등의 측면에서 중국과의 다각적인 교류·협력을 필요로 하는 한국으로서는 중국지도부의 內部動向 및 대내외 정책방향의 變化推移를 예의주시할 필요가 있다.

본 논문은 1989년 6·4천안문 사건 이후 鄧小平路線의 제2도약을 위한 발판을 마련한 14全大會에 이르는 기간이 중국의 정치·경제·사회적 변혁에 극히 중요한 시기였다는 점을 감안하여 이 기간에 있었던 중국지도부의 보혁갈등 전개추이 및 14全大會에서 나타난 중국의 대내외 정책 변화방향을 분석하고자 한다.

II. 6·4 天安門 事件 이후 保革葛藤의 展開推移

1989년 이후 중국지도부의 保·革葛藤은 改革·開放政策의 기본 방향, 우선 순위, 범위와 방식을 둘러싼 기존의 당내 대립이 蘇聯·東歐의 해체 이후 고조된 「和平演變」에 대한 위기의식, 新舊 世代交替를 의식한 당지도부의 權力暗鬪 등과 결부되어 확대·심화된 것이다. 과거 중국공산당내의 개혁파, 보수파는 兩者가 명확하게 구별되는 이념이나 노선에 따라 결집된 政治實體가 아니며 대부분 특정 문제·정책에 대한 입장, 私的인 人間關係 등을 중심으로 한 「人脈」의 성격이 강했다. 따라서 兩者의 구분이 분명치 않을 뿐만 아니라 政治狀況, 事案에 따라 대립양상을 달리하는 경우가 많았다.

그러나 1989년 이후 중국공산당 지도부는 제반 정책의 결정·집행과정에서 비교적 선명한 對照를 보이는 개혁·보수세력으로 분리되는 경향을 보였으며 이들을 중심으로 당내 보혁갈등이 전개되어 왔다.

따라서 중국지도부의 보·혁갈등 상황을 정확히 파악하기 위해서는 1989년 6·4 천안문 사건 이후 14全大會에 이르기까지 兩者關係의 변

화과정을 分析·檢討하는 것이 중요하다. 이를 위해 본장에서는 보혁갈등의 추이에 중요한 영향을 미친 중국공산당 4中全會(1989.6), 7中全會(1990.12), 소련의 군부쿠데타(1991.8), 8中全會(1991.11), 「南巡講話」(1992.1), 9中全會(1992.10) 등을 분기점으로 시기를 구분하고 각 시기에 부각된 保革葛藤의 주요 측면을 분석하고자 한다.

1. 6·4 天安門 事件과 보수세력의 입지 강화: 4中全會~7中全會

이 기간은 중국이 본격적인 개혁·개방정책을 추진한 이후 시종 劣勢에 처해있던 당내 보수세력의 입지가 강화된 기간으로 黨內 人事變動, 經濟政策, 思想政治工作 등 주요 부문에서 보수세력의 주장이 대폭적으로 반영되었다. 또한 1989년의 민주화 시위를 「動亂」, 「暴亂」으로 규정하고 경제환경·질서의 「治理整頓」(정비정돈) 및 「反資產階級自由化」 운동을 강화한다는 측면에서 개혁·보수세력이 암묵적인 합의를 보았기 때문에 兩者의 노골적인 대립은 오히려 적었던 기간이기도 하다.[2)]

그러나 社會主義 路線의 堅持 및 공산당의 領導的 地位 固守 등 체제유지에 핵심적인 부분에 대한 기본적인 합의에도 불구하고 중국공산당 내의 개혁·보수세력은 6·4사건 이후 일부 지도자의 更迭을 포함한 事後處理 및 경제정책의 조정과 관련된 구체적인 방침에서는 내면적인 대립을 지속하였다.

우선 중국공산당 제13기 4中全會에서는 資產階級自由化 요구를 효과적으로 제어하지 못하고 민주화 시위 당시 확고한 입장을 견지하지 못

2) 이러한 측면은 중국공산당 지도부가 改革派, 保守派를 不問하고 社會主義路線과 共產黨의 領導的 地位를 固守한다는 점에는 기본적으로 합의하고 있다는 점과 관련을 갖는다. 즉 1989년의 민주화 시위 과정에서 당지도부의 퇴진, 서구식의 政治的 多元主義 실현 등의 요구가 제기되자 중국공산당 지도부는 한결같이 이를 사회주의에 대한 근본적인 否定, 기존 체제의 顚覆企圖로 인식했다. 이와 관련된 중국지도부의 구체적인 입장은 "必須旗幟鮮明地反對動亂," 「人民日報」, 1989년 4월 26일 社說; "在首都黨政軍幹部大會上李鵬同志的講話," 「人民日報」, 1989년 5월 20일; "中共中央國務院告全體共產黨員和全國人民書," 「人民日報」, 1989년 6월 5일; "在接見首都戒嚴部隊軍以上幹部時的講話," 「人民日報」, 1989년 6월 28일 참조.

했다는 이유로 趙紫陽 總書記, 胡啓立 政治局常務委員, 閻明復 中央統戰部長을 축출하고 江澤民을 총서기로 전격 임용하였다. 개혁·개방정책의 선두주자였던 胡耀邦의 축출(1987.1.16)로 이미 위축되었던 개혁파의 입장에서 趙紫陽의 축출은 또 한차례의 큰 충격이었으며 기존 정책의 부분적인 수정이 불가피하다는 점을 예고하는 것이었다. 다만 鄧小平은 趙紫陽의 축출로 인한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 개혁파의 기존 입장과 정책을 최대한 유지할 수 있는 後續人事에 중점을 두었다.

경제정책과 관련하여 개혁·보수세력간의 갈등이 첨예화되었던 문제는 제13기 3中全會(1988.9.26)에서 결정된 「治理整頓」의 추진범위 및 기존 개혁·개방정책과의 관계를 설정하는 문제였다. 즉 개혁세력은 經濟過熱, 通貨膨脹, 관료의 不正腐敗 등 개혁 개방정책의 부정적인 문제들을 해결하기 위해 경제부문에 대한 일련의 조치를 취해야 한다는 점에는 동의하나, 이것이 기존 개혁·개방정책의 기본방향과 분위기를 저해해서는 안되며 개혁·개방정책을 더욱 深化할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다는 입장을 보였다. 반면에 보수세력은 제13기 3中全會의 「治理整頓」 결정을 계기로 개혁 개방정책의 축소조정과 농업부문의 강화, 경제부문의 중앙통제·중앙집권화를 강화한 「鳥籠經濟」(극히 제한된 범위내의 개혁·개방경제)체제를 확립하고자 하였다.

보수세력의 이러한 의도는 「治理整臂」과 개혁·개방정책을 대립시키지 않으려는 개혁세력의 반대에 직면하기는 했지만 13기 5中全會(1989.11.6)에서 채택된 「진일보한 치리정돈 및 개혁심화에 관한 당중앙의 결제」(中共中央關於進一步治理整頓和深化改革的決定)의 많은 부분에 반영되었다. 즉 ① 경제성장률의 5~6%선 조정과 국민경제의 持續·安定·協助的인 발전도모, ② 산업구조의 조정을 통한 농업부문의 강화, ③ 生產·建設·流通·分配部門의 심각한 혼란상황 극복 ④ 經濟·行政·法律手段이 종합적으로 운용되는 巨視的 統制體制 확립 등이 당면과제로 강조되었다.[3]

3) 「人民日報」, 1989년 11월 10일, 11월 22일.

黨의 지도체제 강화 및 사상·이념교육과 관련된 부분에서도 보수세력의 입장이 강화되었다. 우선 당지도체제 문제와 관련하여 ① 中央과 地方, 上級組織과 下級組織간의 관계에서 중앙집권, 거시적 관리의 강화, ② 각급 黨委員會의 集團指導體制 및 紀律強化, ③ 농촌지역의 基層黨組織 강화 등이 강조되었으며 사상부문에서 마르크스·레닌주의와 毛澤東思想의 기본 이론에 대한 학습의 중요성이 강조되었다. 이처럼 4中全會 이후 7中全會까지의 기간은 6·4천안문 사건의 후유증을 치유하는 기간으로 정치·경제·사회·문화의 전반적인 측면에서 보수세력의 입장과 주장이 강하게 나타났던 기간이다.

그러나 1990년 하반기에 접어들면서 경제건설과 개혁·개방의 필요성을 강조하는 개혁세력의 주장이 다시 강화되면서 개혁 보수세력의 주장이 攻防하는 양상을 보였다.[4] 또한 1990년 12월 25일에 개최된 7中全會를 전후해서는 개혁세력의 입장이 보다 강화되는 양상을 보였다.[5] 예를 들어 江澤民 총서기는 11월 26일 심천경제특구 설립 10주년 기념식에서 경제특구의 구체적인 성과와 중국 경제발전에 미친 영향을 높히 평가하고 향후 중국의 특구정책을 보다 강화해야 한다는 점을 강조하였으며[6] 1990

4) 예를 들어 "安定은 모든 것을 壓倒한다"(「人民日報」, 1990년 6월 4일 社說), "團結은 곧 힘이다"(「人民日報」, 1990년 8월 5일 社說), "反자산계 급자유화를 부단히 堅持해야 한다"(「人民日報」, 1990년 8월 30일 社說)는 保守勢力의 주장이 각종 매체를 통하여 강조되는 한편 "經濟建設이라는 中心을 확고부동하게 견지해야 한다"(「人民日報」, 1990년 8월 29일 社說), "개혁 개방을 부단히 추진해야 한다"(「人民日報」, 1990년 9월 31일 社說)는 개혁세력의 주장 역시 계속 제기되었다.

5) 1990년 후반 개혁파의 입지가 강화된 배경에는 대내적으로 6·4사건 이후의 권력구조 개편과정에서 宋平과 함께 政治局常務委員으로 진출한 李瑞環이 과거 胡啓立이 담당했던 당의 이데올로기·선전부문을 담당하면서 胡喬木, 鄧力群 등 대표적인 보수파 이론가들을 대대적으로 공격하기 시작했다는 점과 대외적으로 사우디와의 수교(90년 7월 21일), 인도네시아와의 재수교(90년 8월 8일), 싱가폴과의 수교(90년 10월 3일) 등으로 천안문 사태 이후의 국제적 고립상황을 점차 타개하기 시작했다는 점을 지적할 수 있다.

6) 심천경제특구 설립 10주년 기념식 개최와 江澤民의 연설은 여러가지 의미를 갖고 있는 것으로 보인다. 즉 89년 이후 기존 경제정책에 대한 再檢討 및 整備·整頓에 중점이 두어졌던 당시의 상황에서 경제특구의 성과를 찬양하고 확대·강화 필요성

년 12월 30일 통과된 「國民經濟 및 社會發展의 10年 規劃과 8·5計劃에 관한 中共中央의 建議」 역시 「治理整頓」과 개혁·개방정책을 함께 강조하는 兩面性을 보이고 있기는 하나 개혁·개방, 경제건설을 통한 「強國富民」의 중요성이 보다 강조되었다.[7]

2. 「姓社, 姓資」 논쟁과 개혁세력의 得勢: 7中全會~소련의 군부쿠데타

7中全會를 전후하여 입장이 강화된 개혁세력은 기존의 개혁정책을 지속적으로 추진하기 위해 ① 「八五計劃」, 「十年發展規劃」의 개혁·개방정책 관련 부분 확대, ② 국무원의 핵심 보수세력인 李鵬, 姚依林의 견제책으로 朱鎔基, 鄒家華의 副總理 임용, ③ 胡啓立, 閻明復, 芮杏文 등 6.4사건 이후 축출된 개혁파 인사의 명예회복(平反) 및 復職,[8] ④ 8中全會 및 14차 전국대표대회에서의 개혁·개방확대 재확인 및 개혁세력 위주의 인사조치를 겨냥한 단계적인 전략을 추진하고자 했다.

개혁세력의 이러한 의도는 우선 1991년 1월 鄧小平이 上海지역에 머물면서 개혁·개방의 필요성을 강조하고 각종 언론매체를 통해 이에 대한 지지를 표명하는 것으로 나타났다. 당시 鄧小平이 강조한 내용의 핵심은 ① 「計劃」과 「市場」은 자원배분상의 두가지 形式·手段일 뿐 사회주의와 자본주의를 구분하는 唯一한 기준이 아니고, ② 商品經濟와 市場을 단순히 자본주의와 동일시하거나 外資의 이용을 自力更生과 대

을 강조한 것은 개혁세력이 7中全會를 앞두고 의도적으로 개혁·개방정책의 중요성을 부각시키고자 한 것으로 분석된다. 江澤民 연설의 原文은 「人民日報」, 1990년 11월 27일 참조.

7) 「中共中央의 建議」 第6章 "對外開放政策의 進一步 擴大"에서는 ① 基本國策으로서의 대외개방 지속, ② 對外輸出 증대를 위한 각종 정책의 시행, ③ 輸入의 合理的인 按配와 각종 수입규제 조치의 조정, ④ 外資의 효율적인 이용, ⑤ 沿海地域 경제발전의 進一步 관철과 外向型 經濟의 적극적인 발전, ⑥ 對外貿易, 外換管理體制의 개혁 등을 강조하고 있다. 「中共中央의 建議」 全文은 「人民日報」, 1991년 1월 29일 「中共中央關於制定 國民經濟和社會發展十年規劃和'八五'計劃的建議」 참조.

8) 이는 비록 原職으로의 復歸가 아니라고 하더라도 6·4사건의 評價와 관련하여 대단한 象徵的인 의미를 가진다. 또한 硬直된 政治雰圍氣의 완화, 개혁·개방정책 확대의 일환인 동시에 趙紫陽문제 처리의 事前 準備作業的 성격을 띠고 있었다.

립시켜서는 안되며, ③ 개혁·개방과 경제건설을 위해 새로운 사고방식을 가져야 하며 思考의 硬直과 停滯에 빠져서는 안된다는 것이었다.[9]

개혁·개방에 대한 鄧小平의 입장이 천명된 이후 上海市黨委의 기관지인 「解放日報」가 黃甫平이라는 필명으로 개혁·개방 확대와 관련된 대담한 주장을 제기하면서 보수세력에 대한 개혁세력의 본격적인 공세가 시작되었다. 黃甫平의 글에서 제기된 내용은 주로 鄧小平의 주장을 근거로 개혁·개방정책의 정당성 필요성을 보다 강조한 것이다.[10] 개혁세력의 적극적인 공세에 직면한 보수세력은 대표적인 보수이론가 鄧力群, 胡喬木 및 王忍之(中央宣傳部長), 高狄(人民日報 社長), 徐惟誠(中央宣傳部 副部長), 賀敬之(文化部 部長代理) 등이 주축이 되어 개혁파에 대한 반격을 전개했다. 그리고 이들의 주요 주장은 ① 개혁·개방정책의 확대·강화는 서방의 「和平演變」 전략이 중국에서 이미 진행되고 있음을 보여주는 것이며, ② 개혁·개방정책은 결과적으로 중국의 일부 영역에서 자본주의가 사회주의를 대체함으로써 사회주의체제 전반에 큰 위협이 되고 있으며, ③ 生產力만을 기준으로 하고 階級的 基準, 制度的 基準을 경시할 경우 국가의 정치·경제·사회생활 전반의 혼란을 야기하며, ④ 소련이 「색깔」을 바꾸게 된 관건은 고르바쵸프의 新思考政策이었으며, ⑤ 따라서 개혁·개방정책의 「姓資」, 「姓社」 문제를 분명히 규명해야 한다는 것이었다.[11]

---

9) 鄧小平의 이러한 주장은 소위 「新猫論」으로 불리며 보수세력이 陳雲의 「鳥籠經濟」 이론을 중심으로 ① 中央計劃의 강화, ② 下放된 地方權力의 回收, ③ 개혁·개방범위의 대폭적인 縮小를 주장하는 것을 비판하는 것이다.

10) 黃甫平이 제기한 구체적인 내용은 ① 개혁·개방정책을 보다 대담하고 빠른 속도로 추진하여야 하며, ② 개혁·개방의 실천과정에서 정당성이 증명된 정책은 결코 도태시킬 수 없으며, ③ 개혁·개방을 위해서는 사상적 경직성을 탈피한 새로운 사고방식(新思路)이 요구되며, ④ 개혁·개방정책에는 「姓社, 姓資」(사회주의적인 것인지 아니면 자본주의적인 것인지의 성격규명) 문제가 존재하지 않으며, ⑤ 計劃과 市場의 차이는 사회주의와 자본주의의 본질적인 차이가 아니라는 것이다.「解放日報」, 1991년 3월 2일, 3월 22일 評論 참조.

11) 이 때부터 중국에서는 개혁·개방정책에 대한 '姓社', '姓資'논쟁이 본격화 되었으며 1991년 4~5월중 中央宣傳部, 文化部, 人民日報, 北京日報, 光明日報 등 주요

보수세력의 강한 반발에도 불구하고 改革·開放, 思想解放의 필요성에 대한 鄧小平의 강조 및 개혁세력의 당내 입지강화에 힘입어 1991년 전반기에는 대체로 개혁세력의 기본 입장이 단계적으로 관철되었는데 예를 들어 3월 25일에 개최된 제7기 전국인민대표대회 제4차회의에서는 朱鎔基, 趙家華가 副總理로 전격 임용되었고 6월에는 胡啓立, 閻明復, 芮杏文이 副部長級으로 복직되었다. 또한 趙紫陽의 過誤에 대한 재평가와 재등용 문제가 계속 거론되었다.[12]

3. 蘇聯事態와 保革葛藤의 재연: 소련의 군부쿠데타~8中全會

소련에서의 군부쿠데타(1991. 8. 19~22) 실패 이후 옐찐 주도하의 급격한 정치·경제적 변혁 특히 蘇聯共產黨과 蘇聯邦의 解體는 중국지도부에 심각한 위기의식을 야기시켰으며 이에 따라 중국공산당내 보혁갈등이 재연되는 결과를 초래했다.

중국은 1991년 8월 19일 新華社의 모스크바발 전문을 통해 소련의 군부 쿠데타 발생과 고르바쵸프의 사임, 야나에프(Yanaev)의 대통령직 승계 소식을 전달하는 한편 8월, 20일 外交部의 논평을 통해 ① 소련에

기관의 보수세력이 회합을 갖고 鄧小平을 포함한 개혁세력의 입장을 비판하였다. 특히 보수세력의 대표적인 이론가인 鄧力群은 「當代思潮」, 「黨建」, 「中流」 등 보수성향의 잡지들을 통하여 "姓社, 姓資를 不問하는 것은 일종의 위험한 政治的 機會主義이자 資產階級自由化의 범람에 機會·土壤을 제공하는 것이며 국제적 敵對勢力의 和平演變 전략에 호응하는 것"이라고 비판하였다. 논쟁의 구체적인 내용에 대해서는 峻風, "姓社姓資之爭緣何來, 陳雲主張子弟兵進中央," 「鏡報」, 1991년 11월호, pp. 24~28 참조.

12) 당시 趙紫陽 처리문제와 관련하여 개혁·보수세력이 趙紫陽에 대한 「三不政策」에 합의한 것으로 전해진다. 즉 趙紫陽에 대해 ① 民主化示威와 관련된 政治的 責任을 더 이상 추궁하지 않고, ② 공식적인 직책을 부여하지 않으며, ③ 그간의 조사에 대한 결론을 내리지 않는다는 점에 합의하였는데 이는 비록 복귀문제에 대한 합의를 얻지 못했다 하더라도 趙紫陽에 대한 당내의 입장이 상당히 완화되었음을 보여주는 것이다. 한편 1989년 6월 이후 계속 대립해왔던 趙紫陽의 처리문제는 결국 1992년 10월 9일 13기 9中全會 결의를 통해 "趙紫陽同志의 過誤에 대한 13기 4中 全會(1989.6)의 결론을 받아들이는 동시에 이에 대한 조사를 終結짓는다"는 점에 동의함으로써 당내 입장이 일단 정리된 것으로 분석된다. 「中國共產黨第十三屆中央委員會第九次全體會議公報」, 「人民日報」, 1992 년 10월 10일.

서 발생한 변화는 소련의 內政이다. ② 각국 인민은 자신의 문제에 대한 決定權, 選擇權을 가지며 중국은 內政不干涉原則을 고수한다. ③ 소련인민이 자신의 문제를 스스로 해결하고 정치적 안정, 경제적 발전을 유지할 수 있다는 점을 확신한다. ④ 中·蘇관계는 이번 사태에 영향받지 않고 계속 발전할 것이라는 공식 입장을 표명했다.[13] 또한 군부 쿠데타가 실패하고 고르바쵸프가 복권하자 錢其琛외교부장은 북경주재 소련대사 솔로비에프(N. N. Soloviev)를 만나 ① 소련의 內政은 소련인민에 의해 자주적으로 해결되어야 한다, ② 중국은 소련인민의 선택을 중시한다, ③ 1989년, 1991년 中·蘇共同聲明을 기초로 양국관계를 발전시켜 나가야 한다는 입장을 전달했다.[14]

이상의 공식적인 입장 표명을 제외하고 중국은 고르바쵸프의 복권 이후 옐찐 주도하의 급격한 개혁조치에 대해 일체의 논평을 하지 않았으며 언론매체에서의 소련관련 보도를 철저히 통제했다. 소련의 변화에 직면하여 중국지도부는 과거 고르바쵸프의 급격한 정치·경제적 개혁조치에 대한 불만과 소련공산당 해체에 대한 위기의식으로 인해 개혁·보수세력이 인식을 같이하는 부분이 있었지만 이에 대처하는 구체적인 방식에 있어서는 역시 대립하는 양상을 보였다. 즉 7中全會 이후 守勢에 처했던 보수세력은 소련의 군부쿠데타, 공산당 해체를 계기로 개혁세력에 대한 비판을 재개했으며 中共中央에 대한 「進言書」를 통해 자신들의 입장을 제시하기도 했다. 이들의 주요 주장은 사회주의권 붕괴에 따른 체제위기 극복을 위한 ① 마르크스주의자들의 주요 부문 영도권 장악, ② 胡耀邦, 趙紫陽의 過誤淸算을 통한 黨內 노선투쟁의 「大是大非」 판명 및 反자산계급자유화 투쟁범위 확대, ③ 경제부문의 資本主義, 社會主義 한계 설정, ④ 國營 大中型企業의 주도적인 지위 확립 및 三資企業, 私營企業, 個體經濟의 역할축소, ⑤ 株式制, 經濟特區, 開發區 등과 관련된 새로운 경제개혁조치에 대한 국가통제 강화 등이다.[15]

---

13) 「人民日報」, 1991년 8월 21일.

14) 「人民日報」, 1991년 8월 23일.

15) 당시 보수세력의 전반적인 주장은 羅氷, "陳雲派攻趙紫陽第二," 「爭鳴」, 1991년

반면에 鄧小平을 위시한 개혁세력은 사회주의권의 「巨變」에 대처하기 위해서는 더욱 주동적으로 개혁·개방조치를 강화하는 동시에 경제·정치개혁을 통해 인민들이 더욱 많은 經濟的 惠澤과 政治參與 기회를 갖도록 해야 한다는 점을 강조했다. 또한 국가권력기구와 당내의 부패현상을 척결하여 개혁·개방정책의 설득력을 높혀야 한다는 점을 강조했다.[16]

개혁·보수세력간의 입장차이는 1991년 9월 21일과 25일 두차례에 걸친 鄧小平, 陳雲의 회합에서도 잘 나타나고 있다.[17] 두사람은 당내의 부정부패, 臺灣의 독립분위기 高潮, 中·美, 中·日關係 등에서는 별다른 이견이 없었으나 소련의 변화에 대한 대처방안 및 경제특구의 문제에 대해서는 첨예한 대립을 보였다. 즉 鄧小平은 소련의 변화와 관련하여 경제발전의 중요성을 강조한 반면 陳雲은 마르크스주의에 충실한 간부의 등용, 黨員과 幹部에 대한 사회주의 교육 강화 필요성을 강조했다. 또한 경제특구와 관련하여 陳雲은 特區의 성과를 인정하나 이를 위해 지나친 代價를 지불했다는 점과 思想 意識上의 부정적인 영향을 결코

10월호, pp. 9~11 참조. 그 밖에 人事政策에 대한 保守勢力의 입장은 「人民日報」 91년 9월 1일자에 게재된 陳野平의 "德才兼備 以德爲主: 論選拔幹部的標準"에 잘 나타나 있다. 이 글은 ① 德(政治 思想的 態度)과 才(能力)를 겸비한 간부를 선발하되 才보다는 德에 중점을 두어야 하며, ② 능력은 있으나 정치·사상적 태도와 品格이 불량한 간부를 임용할 경우 개혁·개방정책을 자본주의 방향으로 유도하고 전적인 서구화(全盤西化)를 도모할 가능성이 있다는 점을 주장하고 있다.

16) 鄧小平은 ① 중국적 특색을 지닌 사회주의는 곧 중국과 소련의 상황을 구분하고 누가 어떻든간에 중국은 자신의 노선을 고수한다는 것이며, ② 사회주의는 한모양일 수 없고 기본 原則·原理가 동일하다 해도 국가마다 처한 상황이 다르며, ③ 다른 국가가 사회주의를 훌륭히 실천하지 못했다는 것은 중국 역시 잘 실천할 수 없다는 것을 의미하지 않으며, ④ 개혁·개방노선은 취소될 수 없고 89년 이후 動亂이 재발하지 않은 것은 중국이 개혁·개방문제에서 동요하지 않았기 때문이라는 점을 강조했다. 胡宇尖, "保守派要算胡與趙老帳, 鄧小平再申十四大基調," 「鏡報」, 1991 년 10월호, pp. 30~33 참조.

17) 鄧小平과 陳雲의 회합은 改革·保守 兩大勢力을 대표하여 중요 현안을 논의한 「救亡會談」으로 평가된다. 鄧小平과 陳雲은 90년 9월 8일 회합하여 현안문제를 논의한 바 있는데 91년 9월 21과 25일 中南海에서 다시 두차례의 회합을 가졌다. 이 자리에는 江澤民, 李鵬, 喬石, 萬里, 彭 眞, 宋任窮, 楊尙昆 등이 배석했다.

과소평가할 수 없다는 점을 강조했다.[18]

소련사태 이후 보수세력의 강화된 입장은 11월 25~29일에 개최된 8中全會에서 개혁세력의 일방적인 獨走를 제어하는 요인이 되었다. 즉 개혁세력은 8中全會를 통해 朱鎔基, 鄒家華, 楊白氷의 政治局 진입 등 인사변동 및 개혁 개방정책 강화와 관련된 조치들을 결정할 계획이었으나, 결국 「농업 및 농촌공작의 진일보 강화에 관한 중공중앙의 결정」과 「중국공산당 제14차 전국대표대회 개최에 관한 결의」만을 채택하였다. 여기에는 소련의 변화, 미국의 對중국 공세강화 등 외부로부터의 압력이 가중되는 상황에서 논란의 여지가 많은 문제들을 다루기 보다는 우선 갈등요인이 비교적 작은 농업문제만을 다루려는 지도부의 의도가 중요한 영향을 미친 것으로 보인다.[19]

4. 「南巡講話」와 改革·開放政策의 擴大: 8中全會~9中全會

가. 鄧小平의 「南巡講話」

鄧小平의 「南巡講話」는 8中全會 이후 개혁세력이 당내 입지를 강화하게 된 직접적인 계기가 되었다. 즉 개혁세력은 1991년 12월~92년 1월 鄧小平이 上海, 심천, 珠海 등을 시찰하면서 강조한 내용을 종합한 「南巡講話」를 中共中央文件으로 채택하는 등(2월 11일 中央政治局擴大會議) 개혁·개방정책의 강화에 총력을 기울였다. 鄧小平이 일련의 지방시찰을 통해 제기한 주장을 정리하면 다음과 같다:

---

18) 經濟特區에 대한 鄧小平과 陳雲의 근본적인 시각차이는 "경제특구는 아직 試驗的인 運營段階이기 때문에 앞으로 경제특구를 新設해서는 안되며 그럴 경우 中央經濟의 崩壞를 초래할 것"이라는 陳雲의 주장에서 잘 나타나고 있다. 羅氷, "陳鄧的'救亡'會談," 「鏡報」, 1991년 11월호, pp. 13~15.

19) 당시 중국지도부는 소련의 농업개혁실패에 따른 식량공급 위기가 소련사회주의 체제의 근본적인 동요를 초래했다는 점과 1991년 중국 華東地域의 水害에 따른 농업부문의 강화 필요성 등에서 공동인식을 갖고 있었다. "中共中央關於進一步加強農業和農村工作的決定," 「人民日報」, 1991년 12월 26일 참조.

1) 上海지역 시찰시의 발언 (1992. 1. 15)

① 모든 분야의 개혁은 중국적 특색을 지녀야 한다. 소련을 모방한 50년 대의 경제발전전략, 폐쇄적인 60년대 발전전략은 경제상의 退步를 가 져왔고 참혹한 대가를 치루었다. 이러한 과거 경험과 현실을 외면하고 敎條主義的인 태도로 批判, 反對를 일삼는 것은 마르크스주의의 實事求是적인 태도가 아니다.

② 만약 중국이 개혁·개방정책을 추진하지 않았다면 현재의 소련보다 더 큰 어려움에 직면했을 것이다.[20]

2) 심천·珠海 경제특구 시찰시의 발언(1992. 1. 19)

① 사회주의노선을 따른다는 것은 곧 국가의 富強과 人民의 生活向上을 도모하는 것이며 사회주의의 우월성은 실천을 통해 증명되어야 한다.

② 경제발전을 「中心」으로 해야 하며 또다른 「中心」은 없다. 향후 10년 간의 경제성장율은 경제규율 및 기타 조건에 부합하는 전제하에 6%를 초과해야 한다.

③ 중국은 개혁·개방을 하지 않고서는 「出路」가 없으며 개혁·개방을 보 다 과감하고 빠르게 추진해야 한다. 개혁·개방은 자본주의의 유용한 방식을 활용하는 것을 포함해야 한다.

④ 개혁·개방의 확대 가속화를 위해서는 思想解放이 뒷받침되어야 하며 개혁을 추진하지 않는 사람은 물러나야 한다.[21]

이처럼 鄧小平이 지방시찰과정에서 개혁·개방의 확대·강화를 통한 경제발전을 강조한 것은 첫째, 구소련의 大變革 이후 고조된 개혁·개방정책의 「姓資, 姓社」 논쟁을 종식시키는 동시에 개혁·개방을 통한 경제발전을 최우선 정책으로 견지한다는 점을 재확인하고, 둘째, 기존 개혁·개방정책이 創出한 성과의 상징인 경제특구의 긍정적 역할을 부각시키며, 셋째, 개혁세력의 당내 입지강화를 통하여 14全大會에서 개혁

20) 羅氷, "鄧巡視五個省時反擊陳雲," 「爭鳴」, 1992년 2월호, pp. 9~12.

21) 「文匯報」(홍콩), 1991년 2월 18일; 蔡詠梅, "鄧小平部署最後的鬪爭," 「開放雜誌」, 1992년 2월호, pp. 8~9.

세력 중심의 후계체제 확립을 적극 지원하려는 의도를 담고 있었던 것으로 분석된다.[22]

나. 保守勢力의 失勢와 改革·開放政策의 가속화

「南巡講話」이후 개혁세력은 鄧小平의 의도에 부응하여 각종 회의·언론매체를 통해 개혁·개방의 확대 필요성을 부각시키고 광범한 지지를 확보하는데 노력을 기울였으며 이러한 노력은 개혁·개방의 확대와 경제발전을 希求하는 대다수「中國人民」으로부터 공감을 얻을 수 있었다.[23]

개혁세력의 이러한 움직임에 대해 陳雲과 王震(國家副主席)등 대표적인 보수세력들이 비판을 제기하였는데, 우선 陳雲은 서방의 공업화 모델에 의거한 전면적인 개혁·개방정책을 추진할 경우 필연적으로 사회주의 기본체제를 부정 전복하려는 세력이 출현하며, 결국 공산당의 영도적인 지위에 악영향을 미치기 때문에 향후의「中心工作」은 개혁 개방을 제한된 범위로 축소하고 和平演變 방지를 위한 확고한 사상·이념을 확립하는 것이라고 주장하였다.[24] 또한 가장 강력한 좌경적 발언을 해온 王震은 鄧力群, 李錫銘, 王忍之 등과「緊急報告」(致中共中央委員會緊急報告)를 작성하여「中共中央特別工作會議」개최를 요구했던 것으로 전해지는데 이들의 주장 내용은 ① 당내에 反마르크스·레닌주의 思潮와 力量(走資派)이 존재하며, ② 개혁세력이 추구하는 노선은 자본주의

22) 鄧小平은「南巡講話」이후 처음으로 1992년 5월 22일 首都鋼鐵公司(首鋼)을 시찰하는 자리에서도 자신의 이러한 입장을 재천명하였다.「鄧小平視察首鋼內情,」「文匯報」(홍콩), 1992년 8월 5일.

23) 개혁세력의 論旨를 극명하게 보여주는 자료로는 "進一步發揚改革精神," (「人民日報」, 1992년 1월 13일 論評); "11期3中全會以來的路線要講一百年,"(「解放日報」, 1992년 2월 4일 論評); "更好地堅持以經濟建設爲中心,"(「人民日報」, 1992년 2월 22일 社說); "對外開放和利用資本主義," (「人民日報」, 1992년 2월 23일, 中國人民大學 經濟學教授 方生의 寄稿); "改革的膽子再大一點,"(「人民日報」, 1992년 2월 24일 社說); "新的歷史使命和中國共產黨," (「人民日報」, 1992년 7월 1일 社說); "論解 放思想," (「人民日報」, 1992년 7월 4일 社說) 참조.

24) 溫輝, "鄧小平路線與中國前途,",「爭鳴」, 1992년 5월호, pp. 35~39.

노선이라는 것이다.[25] 그밖에 1992년 2월 중순 陳雲, 李先念, 王震, 王任重, 陳作霖, 鄧力群, 胡喬木, 賀敬之 등 中央顧問委員, 中央委員, 中央紀律檢查委員 35명은 鄧小平에게 자신들의 입장을 書面으로 제시했던 것으로 전해졌다.[26]

그러나 개혁세력은 보수세력의 不滿과 批判에도 불구하고 과거에 비해 더욱 강경한 태도로 자신들의 입장을 관철하였다. 즉 과거와 같이 보수세력과의 단순한 理論論爭에 그치지 않고 개혁 개방정책에 장애가 되는 세력을 과감히 제거하겠다는 의지를 보였으며 軍部의 확고한 지지 확보에도 역점을 두었다. 이에 반해 보수세력은 개혁·개방정책의 강화와 관련된 개혁세력의 大攻勢를 제어하기 위해 나름대로의 對應論理와 주장을 계속 피력하였지만 개혁·개방 강화 추세를 제어하기에는 力不足이었다. 더욱이 일부 보수세력이 개혁·개방의 강화를 支持하는 쪽으로 입장을 바꾸는 움직임마저 보임으로서 보수세력의 당내 입지가 더욱 약화되었다.[27]

이처럼 鄧小平의 「南巡講話」를 고비로 6·4 천안문 사건 이후 심화된 중국 지도부의 보혁갈등은 개혁세력의 입장을 중심으로 마무리되는 양상을 보였다. 그리고 이는 중국지도부내의 상충된 입장이 어느 한쪽으로 정리되었다는 것 이상의 의미를 갖는다. 즉 보수세력이 강조해 온

25) 岑山, "狂襲開明派的反氣旋," 「爭鳴」, 1992년 2월호, pp. 16~17.

26) 이들 주장의 핵심은 ① 마르크스·레닌주의를 중심으로 한 당의 기본노선견지, ② 사회주의 노선을 이탈한 정책방향의 즉각적인 시정, ③ 共產主義思想, 共產主義理想, 共產主義 道德의 강화를 위한 당내 整風運動 추진, ④ 전국 企業, 學校 및 기타 기관에서의 사회주의 思想·氣風에 대한 宣傳·敎育 실시, ⑤ 「反和平演變」 투쟁의 확대, ⑥ 사회주의 기본성격을 상실하지 않은 개혁·개방 추진 등이다. 羅氷, "陳雲派的大反撲," 「爭鳴」, 1992년 4월호, p. 12 참조.

27) 이러한 움직임의 대표적인 예는 李鵬의 태도변화에서 찾을 수 있다. 즉 李鵬은 개혁·개방 강화에 대한 입장변화와 관련하여 8中全會 이후 계속 주목을 받아 왔는데 특히 유럽방문과 유엔 安保理 常任理事國 정상회담 참석차 뉴욕을 방문(1992. 1. 27~2. 7)하는 중에 자신의 保守, 強硬 이미지 쇄신에 각별한 신경을 썼다는 평가를 받았다. 李鵬의 입장변화에 관해서는 羅氷, "李鵬一家的和平演變," 「前哨」, 1992년 2월호, pp. 8~9; Lincoln Kaye, "Diplomacy boosts Li Peng's political standing," *Far Eastern Economic Review* (30 January 1991), pp. 15~16 참조.

「治理整頓」 및 「鳥籠經濟」의 틀을 벗어나지 않고서는 개혁·개방정책을 효율적으로 추진할 수 없을 뿐만 아니라 결국 「四個現代化」를 실현할 수 없다는 개혁세력의 입장이 「中國人民」의 전폭적인 支持를 받았음을 의미한다. 바로 이러한 人民의 支持는 개혁세력이 14全大會에서 자신들의 정책노선을 확립할 수 있었던 원동력이었다.

Ⅲ. 中國共産黨 第14次 全國代表大會에서의 政策變化

1. 鄧小平 後繼體制의 基盤 構築

鄧小平을 핵심으로 하는 개혁세력의 궁극적인 목표는 1989년 천안문 사건 이후 지속된 당내 保革葛藤의 終熄, 개혁·개방정책의 침체국면 타개에 그치지 않고 자신들의 정책노선을 장기적으로 계승할 수 있는 後繼體制를 확립하는 것이다.

개혁세력의 이러한 의도는 특히 鄧小平의 「南巡講話」 이후 더욱 뚜렷하게 표출되었다. 즉 개혁세력은 그 동안 당내 입지에 절대적인 영향을 미쳐 온 鄧小平의 死亡 혹은 活動不能 상황에 대비한 후계체제 확립 필요성을 절감하고, 보수세력과의 妥協을 통해 개혁·개방정책을 추진해 온 기존방식에서 벗어나 개혁 개방정책에 반기를 드는 세력을 과감히 除去하고자 하는 적극적인 입장을 보였으며 13기 9中全會, 14全大會, 14기 1中全會(1992.10.19)를 통해 자신들의 목표를 상당부분 관철하였다.

우선 개혁세력은 후계체제 확립여부에 중요한 變數가 되는 中央委員會, 政治局, 政治局常務委員會, 書記處 등 주요 당조직에서 보수세력을 거세하고 신진개혁세력을 대거 영입시킴으로써 자신들의 당내 지지기반을 공고히 했다. 중앙위원회의 경우 189명의 中央委員과 130명의 中央候補委員을 선출했는데 이중에서 새로 영입된 인원이 전체의 46.7%를 차지하며 이들중 대부분이 대학이상의 교육을 받은 젊은 개혁지지세력

이다. 정치국은 총 20명으로 확충되었는데 이중에서 기존의 政治局員은 7명 뿐이며(정치국 후보위원이던 丁關根 포함) 13명이 새로 영입되었다.[28] 중국공산당의 최고지도부라고 할 수 있는 정치국상무위원회는 기존의 6명중에서 2명(姚依林, 宋平)이 퇴진하고 3명(朱鎔基, 劉華淸, 胡錦濤)이 추가되었다.[29] 그 밖에 中央書記處는 丁關根, 溫家寶(후보서기에서 서기로 승진)를 제외하고 胡錦濤, 尉健行(國務院 監察部長), 任建新(最高人民法院長)이 영입되었다.

鄧小平 後繼體制의 확립과 관련, 개혁세력이 주요 당조직에서의 보수세력 去勢 및 개혁지지세력의 영입과 함께 주안점을 두어왔던 또다른 문제는 보수 강경세력의 주요 근거지라고 할 수 있는 中央顧問委員會의 해체와 군부의 지지를 강화하는 것이었다. 陳雲이 主任을 담당해 온 中央顧問委員會의 해체문제는 1991년 초부터 계속 제기되어 왔으나 보수원로 세력의 심한 반발때문에 본격적으로 추진되지 못하였다. 그러나 1991년 12월 고문위원회의 기능에 대한 鄧小平의 입장표명을 계기로 개혁세력은 고문위원회 해체작업을 본격적으로 추진하여 왔으며 결국 14전대회에서 통과된 黨章改正案에 고문위원회 폐지를 명시하였다.[30]

---

28) 14全大會에서 퇴진한 政治局員은 萬里, 李錫銘, 楊汝岱, 楊尙昆, 吳學謙, 秦基偉, 姚依林, 宋平 등 8명이며 새로 영입된 정치국원은 朱鎔基, 劉華淸, 胡錦濤, 楊白氷, 吳邦國, 鄒家華, 陳希同, 謝非, 譚紹文, 姜春雲, 尉健行, 錢其琛, 李嵐淸 등 13명이다.

29) 政治局常務委員會의 인사개편에서는 보수세력의 退陣과 개혁세력의 得勢가 가장 확연하게 들어나고 있다. 姚依林과 宋平은 보수적인 성향을 가졌던 자들로 개혁세력이 제거의 대상으로 지목했던 인물이다. 반면에 새로 영입된 朱鎔基, 劉華淸, 胡錦濤는 신진개혁세력의 대표적 인물이며 앞으로 朱鎔基는 姚依林이 담당했던 경제부문을, 胡錦濤는 宋平이 담당했던 당내 組織·人事부문을, 劉華淸은 국방부문을 담당할 것으로 보인다.

30) 顧問委員會 解體와 관련된 鄧小平의 입장은 ① 고문위원회는 1982년 9월 1~11일의 中國共產黨 第12次 全國代表大會에서 元老幹部들의 終身制 폐지를 위한 過渡期的인 조치로서 일정기간만 존속한다는 조건하에 설립되었으며, ② 顧問委員은 단지 建議權만을 가질 뿐 최종 決定權은 黨위원회에 있고, ③ 고문위원회가 당위원회의 결정에 관여하는 것은 黨章에 違背되는 越權行爲라는 것이다. 明萍, "鄧談'顧問委員會'職權," 「鏡報」, 1992년 1월호, p. 39 참조.

개혁·개방정책, 江澤民 指導體制에 대한 군부의 지지확보 문제는 그동안 鄧小平이 각별히 신경을 썼던 문제이다. 즉 鄧小平은 江澤民이 비록 1989년 11월 13기 5中全會에서 자신의 中央軍事委員會 주석직을 승계하였지만 군부내 지지기반이 취약하다는 점을 감안하여 江澤民 지도체제에 대한 군부의 지지 확보에 역점을 두어 왔다. 사실 鄧小平은 1992년 1월 경제특구 시찰시 楊尙昆, 楊白氷, 張愛萍, 劉華淸, 朱敦法 등 군부 실력자를 대거 대동하는 한편 군부 將星들로 하여금 경제특구를 직접 시찰하도록 함으로써 개혁·개방정책에 대한 군부의 지지확보를 적극 도모하였다. 또한 자신의 측근이자 군부의 실력자인 劉華淸, 楊白氷 등을 통해 각종 회의, 언론매체에서 中國人民解放軍의 당면과제가 군에 대한 당의 절대적인 영도권 보장 및 개혁·개방정책의 확고한 수호자로서의 역할 수행이라는 점을 강조하도록 했다.[31] 이러한 노력에 힘입어 14全大會에서 단행된 中央軍事委員會 인사개편에서는 江澤民을 정점으로 劉華淸을 부주석, 張震(국방대학장), 遲浩田(總參謀長), 張萬年(濟南軍區司令官), 于永波(總政治部 主任), 傅全有(蘭州軍區司令官)를 中央軍事委員으로 하는 조직체계를 확립함으로써 江澤民體制의 군부내 지지기반을 강화하였다.[32]

---

31) 이러한 노력의 일환으로 中國人民解放軍 기관지 『解放日報』는 3월 14일자 社說을 통하여 개혁·개방정책에 대한 지지입장을 표명했으며 全人大 제5차회의 기간(3. 20~4.3)에는 「兩會隨筆」이란 특별지면을 통해 개혁·개방정책의 강화 필요성과 軍部의 적극적인 지지를 강조했다(「文匯報」 (홍콩), 1992년 3월 29일자에서 재인용). 또한 人民解放軍 總政治部는 全軍에 대한 「通知」(6월 15일)에서 6월 14일 江澤民이 中央黨校에서 행한 연설(「鄧小平동지의 南巡講話 精神을 전면적으로 관철하는 동시에 역량을 집중하여 經濟建設과 改革·開放을 신속하게 실천하자」)의 주요 내용을 중심으로 思想解放 및 左의 防止 필요성을 강조했다. 「人民日報」, 1992년 6월 16일 참조.

32) 中央軍事委員會의 인사개편에서 주목을 받은 문제는 군부의 최고 실력자로서 鄧小平路線에 협력해 온 楊尙昆과 楊白氷 형제의 퇴진이다. 일부 관측자는 이를 「楊家軍」으로 지칭되던 두사람의 去勢로 분석하기도 하나 이러한 분석은 문제를 안고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 楊白氷이 政治局員에 임용되었고 楊尙昆의 퇴진 역시 鄧小平과의 관계를 감안할때 일방적인 去勢라기보다는 協議에 의한 一線退陣일 가능성이 높기 때문이다.

2. 社會主義 市場經濟의 指向

「南巡講話」 이후 개혁·개방정책의 확대를 통한 경제발전을 당·국가의 최우선적인 정책으로 설정한 개혁세력이 경제부문에서 의도해 온 것은 1978년 이후 견지해 온 「四個現代化」 노선의 제2도약을 위한 수단으로서 市場經濟 요소가 대폭 확대된 社會主義 市場經濟體制를 확립하는 것이었다.

결국 14全大會에서는 鄧小平이 강조해 온 「하나의 中心」과 「두개의 基本點」을 중국적 특색을 지닌 사회주의 건설의 最高 指導方針으로 확정하는 동시에 江澤民의 정치보고를 통해 사회주의 시장경제체제의 확립이 경제체제개혁의 궁극적인 목표라는 점을 천명하였다.[33] 따라서 중국은 앞으로 개혁·개방정책의 확대에서 한 차원 더 나아가 사회주의 시장경제체제 확립이라는 큰 목표속에서 농촌경제, 도시경제, 대외경제 등 각 부문의 개혁·개방정책을 가속적으로 추진할 것으로 보인다.

가. 農村經濟

농업부문에서는 우선 産業構造의 調整이 불가피할 것으로 보인다. 농촌에서의 산업구조 조정문제는 과거 보수세력과 개혁세력이 대립해 온 문제다. 즉 개혁세력은 농촌지역 잉여노동력의 비농업부문으로의 轉移가 없이는 농업현대화의 실현이 불가능하다는 인식을 갖고 있었던 반면에 보수세력은 농민들의 轉業 추진을 반대해 왔다.[34] 그러나 앞으로는

33) 江澤民총서기는 사회주의 시장경제체제를 확립하기 위해서는 장기간의 노력이 요구된다는 점을 전제하고, 「社會主義 市場」의 주요 특징으로서 ① 국가의 거시적인 통제하에 資源分配의 기초적인 역할을 수행한다, ② 제반 경제활동이 價値規律을 준수하고 需要供給 관계에 적응하도록 한다, ③ 가격과 경쟁메커니즘의 기능을 통해 자원배분상의 效率을 極大化하며 기업에 적자생존(優勝劣汰)의 원칙을 적용시킨다, ④ 각종 경제정후나 반응에 민감하게 작용하여 생산을 촉진하는 동시에 수요공급을 즉각적으로 조절한다는 점을 강조했는데 「社會主義 市場經濟體制」는 바로 이러한 사회주의 시장이 국가경제 운용의 주요 수단으로 확립된 경제체제를 의미한다. "14全大會 政治報告 요약문", 「人民日報」, 1992년 10월 13일 참조.

사회주의 시장경제체제 확립의 일환으로 농촌지역에서 다양한 경제형식이 발전하는 동시에 농민의 2차, 3차 산업으로의 轉移가 가속화 될 것으로 보인다.[35]

그 밖에 농촌의 산업구조 조정과 결부되어 적극 추진될 것으로 보이는 것은 농촌의 治水·灌漑事業 등 기본건설에 대한 투자확대[36] 및 鄕鎭企業에 대한 지원·육성이다. 중국의 향진기업은 6·4천안문 사건 이후 「治理整頓」의 영향으로 축소조정되었으나 최근 농업현대화, 산업구조 조정의 주요 수단으로 향진기업의 중요성이 부각되면서 점차 활력을 되찾고 있다.[37] 앞으로는 1992년 3월 國務院 農業部가 마련한 「향진기업의 지속적인 발전 촉진에 관한 보고」(關於促進鄕鎭企業持續健康發展

34) 농업부문의 중요성에 대해서는 개혁세력, 보수세력을 불문하고 중국의 원로지도부들이 공동인식을 갖고 있다. 즉 ① 이들은 1978년 이후 11억여 인구가 "배불리 먹고 따뜻하게 입는 문제"(溫飽問題)를 해결할 수 있었던 것은 농촌에서의 개혁이 성공했기 때문이고, ② 앞으로도 농업부문은 기타 부문의 발전을 위한 기본적인 원동력이며, ③ 중국공산당이 영도하는 「人民政權」의 최대 支柱는 역시 전인구의 80% 이상을 차지하는 농민이라는 점을 매우 중요하게 생각하고 있다. 다만 보수세력은 농민들의 集體意識 弱化, 농촌지역 基層 黨組織의 통제력 弛緩 등의 문제에 집착하여 농촌에서의 社會主義敎育(社敎) 강화 등을 강조한 반면 개혁세력은 농민들의 적극성을 저해할 수 있는 조치를 억제해야 한다는 점을 강조해왔다. 陳祖鈴, "農民問題乃是中國社會主義建設的根本問題," 「農業經濟問題」, 1991년 12월호, pp. 28~29 참조.

35) 14全大會에 참가한 溫州市 당위원회 서기 孔祥有의 발표에 따르면 온주시의 경우 지금까지 150만명의 농민이 제2, 3차 산업으로 轉業하였으며 이들이 온주시 국민경제에서 차지하는 비율이 1978년에는 36.5%였으나 1991년에는 72.4%로 증가했다. 물론 온주시가 농촌경제체제개혁의 시범지역으로서 다른 지역에 비해 개혁의 성과가 높았다는 점을 감안해야 하나 앞으로는 기타 지역에서도 이와 유사한 변화가 있을 것으로 전망된다. 孔祥有, "溫州發展社會主義市場經濟的實踐與思考," 「人民日報」, 1992년 10월 19일 참조.

36) 3월 21일 제7기 全人大 5차회의에서 王丙乾 財政部長이 발표한 92년도 예산안에 따르면 농업부문의 예산은 前年對比 7.2% 증가한 259億9800萬元이다. "關於1991年國家豫算執行情況和1992年國家豫算草案的報告,", 「人民日報」, 1992년 4월 6일 참조.

37) 91년의 경우 鄕鎭企業의 연간 총생산량은 1兆 1000億元(人民幣)이며 이중에서 工業總生產이 8500億元(전국공업총생산의 1/3)에 달했다. 晨鐘, "人大會議前夕中共最新形勢," 「廣角鏡」, 1992년 2월호, p. 19.

的報告)에서 제시된 바와 같이 ① 국영 大·中型企業과의 연계강화를 통한 新商品·輸出商品 개발·생산의 적극적인 지원, ② 합리적인 계획 수립과 정확한 지도, ③ 행정기관의 간섭 배제, ④ 내부경영·관리 강화를 위한 조치들이 적극 추진될 것이다.[38]

나. 都市經濟

사회주의 시장경제체제의 확립에서 가장 중요한 부분은 역시 도시경제 부문이다. 도시경제 부문에서의 사회주의 시장경제체제 확립과 관련하여 14全大會 政治報告에서 강조된 것은 ① 국영 大中型企業의 생산·경영메커니즘 개혁, ② 市場體系의 조속한 육성, ③ 分配制度와 社會保障制度의 개혁, ④ 정부의 職能轉換을 통한 政企分離의 가속화 등이다.[39]

우선 도시경제 부문의 주축을 이루고 있는 국영기업의 개혁·활성화 문제는 중국이 도시경제체제 개혁을 추진한 이래 계속 제기되어 온 문제인 동시에 개혁·보수세력이 첨예한 대립을 보였던 문제이다.[40] 현재 중국의 국영기업중 經營成果가 비교적 양호한 기업은 전체의 1/3정도이고 나머지는 가까스로 현상을 유지하고 있거나 回生不能인 것으로 분석되고 있는데, 鄧小平의 「南巡講話」 이후 개혁세력은 청부경영책임제 확대, 인사제도의 개혁, 임금분배 및 사회보장제도의 개혁 등 국영기업의 경영메커니즘 전환에 중점을 두면서 개혁을 추진해왔다.[41] 江澤民의 14

38) 國務院 農業部가 향진기업의 활성화를 위한 지원정책으로 제시하고 있는 것은 ① 적극적인 지원(積極扶持), ② 합리적인 계획(合理規劃), ③ 정확한 지도(正確引導), ④ 관리강화(加強管理) 등이다. "堅持不懈促進鄉鎭 企業健康發展," 「人民日報」, 1992년 3월 30일 참조.

39) "第14全大會 政治報告 요약문", 「人民日報」, 1992년 10월 15일.

40) 改革·保守세력이 대립했던 대표적인 예로는 1991년 9월 23~27일에 개최된 바 있는 「國營大中型企業 활성화를 위한 中共中央工作會議」를 지적할 수 있다. 여기에서 보수세력은 公有制를 주체로 하는 경제원칙을 견지하기 위해 국영기업이 차지하는 중요성을 결코 과소평가할 수 없다는 점과 지속적인 지원 필요성을 강조했다. 반면에 개혁세력은 국영기업이 經營·管理 수준의 提高 및 技術改造를 통해 自主經營, 獨立採算이 가능한 社會主義商品生產者·經營者로 성장해야 한다는 점을 강조했다. 「人民日報」, 1991년 9월 28일.

全大會 정치보고에서도 역시 그 동안 개혁세력이 국영기업의 활성화를 위해 추진해 온 정책들이 강조되고 있다. 즉 "財産權의 합리적인 조정, 政企分離, 자주권확대를 통하여 국영기업이 자주적인 경영·발전·통제 능력을 갖춘 진정한 法人 혹은 市場競爭의 主體가 되도록 해야 한다"[42] 는 점이 강조되었다.

도시경제부문의 사회주의 시장경제체제 확립과 관련하여 두번째로 강조되고 있는 문제는 株式·債券등 유가증권시장을 포함한 金融市場[43] 및 기술·노무·정보·부동산시장의 발전을 통하여 전국적으로 統一·開放된 市場體系를 확립하는 문제다. 또한 시장육성과 시장경제체제개혁의 관건적인 부분으로서 價格改革의 중요성이 강조되고 있는데 가격관계의 합리적인 조정을 통하여 市場價格 위주의 가격메커니즘을 수립해야 한다는 점이 강조되고 있다.

---

41) 국영기업의 개혁에 관한 중국지도부의 보·혁갈등은 李鵬총리가 3월 20일 全人大 政府工作報告를 통해 "국무원은 이미 국영기업의 경영메커니즘 전환을 위한 잠정조례 제정에 착수했으며 여기에는 청부경영책임제 확대, 인사제도의 개혁, 임금분배 및 사회보장제도의 개혁이 포함된다" (「人民日報」, 1992년 3월 21일)는 점을 명시함으로써 일단 개혁세력의 입장으로 일단락되었다. 그 이후에도 중국은 기업개혁의 필요성과 정당성을 계속 역설해왔는데 이와 관련된 자료는 國家體制改革委員會가 발표한 "1992年經濟體制改革要點," 「人民日報」, 1992년 3월 29일; "深化企業內部三項制度改革,"「人民日報」, 1992년 4월 12일 論評; "論企業改 革與工人階級," 「人民日報」, 1992년 5월 28일 論評 參照.

42) "第14全大會 政治報告", 「人民日報」, 1992년 10월 15일.

43) 금융시장의 육성과 관련하여 중국은 92년 1월 14일 上海의 眞空電子器件股分有限公司가 액면가 420元(人民幣)의 주식을 발행한데 이어 심천시의 일부기업에서도 이미 주식발행을 허용했다. 특히 최초의 證券去來所를 설립한 上海에는 이미 美英·日·佛의 주요 금융기관들이 상해지점을 개설하거나 中外合資형태의 「國際財務公司」 혹은 「聯合財務公司」를 설립하였다.(「人民日報」, 1992년 3월 4일). 중국의 주식제도는 아직까지 經驗과 法的 制度의 未備, 需給不均衡 등의 문제점을 안고 있기 때문에 1992년 8월 9일 심천시에서의 대규모 소요사태와 같은 부작용이 발생할 가능성이 있다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 중국지도부는 ① 국영기업의 자금조달 및 관리 감독 등 경영방식의 전환, ② 약 2000억 달러로 추산되는 민간소유 유휴자금의 생산성 자금으로의 전환, ③ 外資導入 확대 등을 위한 주요 수단으로서 주식제를 적극 활용해야 한다는 기본 방침을 갖고 있으며 14全大會에서도 이러한 입장이 재삼 강조되었다.

分配制度 및 社會保障制度의 개혁 역시 사회주의 시장경제체제 확립을 위한 중요한 부분으로 강조되고 있다. 여기에서는 國家, 集體, 個人의 이익을 함께 고려하고 國家와 企業, 中央과 地方의 관계를 합리화하는 문제와 稅制改革 문제가 중요한 부분을 차지한다. 그밖에 賃金制度의 개혁을 통하여 각 企業, 事業, 機關의 특성을 감안한 獨子的인 賃金制度를 수립해야 한다는 점이 강조되고 있다.

사회주의 시장경제체제 확립의 중요한 부분으로 강조되고 있는 마지막 문제는 政企分離를 통한 정부의 職能轉換이다. 政企分離는 이미 도시경제체제개혁의 필수적인 부분으로서 강조되어 왔던 문제이지만 제대로 실천되지 못했다. 이번의 14全大會에서는 이 문제와 관련하여 "국가가 기업의 職權으로 규정한 부분에 대해 정부가 관여해서는 안될 뿐만 아니라 기업에 이미 移讓하기로 결정한 權限을 中央政府 혹은 地方政府가 계속 가지고 있어서는 안된다"[44]는 점을 분명히 했다.

다. 對外經濟

「南巡講話」 이후 대외경제 부문의 개혁 개방정책은 경제특구를 窓口로 한 외국의 資本·技術 導入, 三資企業(中外合作, 中外合資, 外國獨資企業)육성, 대외무역 증대 등 기존 정책을 확대·강화하는 동시에 自由貿易港과 같은 새로운 형태의 經濟特區, 沿海開放都市, 尖端技術開發區 등을 설립하여 경제발전의 견인차 역할을 하도록 한다는 방향에서 추진되고 있다.[45] 특히 14全大會의 정치보고를 통해 「全方位開放」의 필요성

44) "第14全大會 政治報告", 「人民日報」, 1992년 10월 15일.

45) 기존 정책의 확대·강화 방식으로는 외국기업의 투자조건 개선, 三資企業의 주식발행 허용, 中外合作企業의 外國獨資企業 전환 등이 추진되고 있으며 새로운 형태의 경제특구로는 福建省 廈門시의 自由貿易港化, 외국기업에 장기임차를 허용하여 대규모 공업단지를 조성하도록 하는 海南島 洋浦港 개발, 天津 大連市의 외국기업 전용공단 조성 등이 적극 추진되고 있다. 또한 최근 국무원은 全方位對外開放 방침을 확정하고 楊子江 유역의 重慶·岳陽·武漢·九江, 북부지역의 하얼빈·長春·呼和浩特·石家莊, 중남부 지역의 太原·合肥·南昌·長沙 등의 개방을 확정했다. 「文匯報」(홍콩), 1992년 9월 14일 참조.

을 역설함으로써 대외경제부문에서의 개혁 개방이 더욱 가속화 될 것이다.

대외경제 부문과 관련하여 14全大會에서 강조되고 있는 것은 ① 대외개방 지역의 확대, ② 外資利用 범위의 확대, ③ 대외무역의 多元化 등이다. 우선 대외개방지역 확대 조치의 일환으로 기존의 연안지역 대외개방을 내륙지역 省·自治區의 대외개방으로 진일보 확대한다는 점을 강조하고 있으며, 외자이용 범위의 확대를 위해 외국기업에 양호한 投資條件 및 충분한 法的保障을 제공한다는 점을 강조하고 있다. 그 밖에 대외무역의 다원화 및 外向型經濟의 발전을 위해 사회주의 시장경제에 부합되는 새로운 형태의 대외무역체제가 수립되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

3. 獨立·自主的인 全方位外交 推進

중국이 대외정책의 추진과정에서 직면하고 있는 難題는 「和平演變」에 대한 효율적인 견제와 개혁·개방정책의 확대 강화를 위한 외교적 지원을 함께 고려해야 한다는 것이다. 즉 중국은 서방국가들과의 관계에서 소련의 몰락 이후 가중되고 있는 和平演變에 대한 경계를 소홀히 할 수 없는 동시에 개혁·개방정책의 확대·강화 및 새로운 국제질서 수립과정에서의 政治·經濟·外交的 입지강화를 위해서는 이들과의 관계발전이 불가피한 실정이다.

이러한 대내외적 곤경속에서 중국은 「南巡講話」 이후 개혁·개방정책의 강화와 함께 대외정책에 있어서도 6.4천안문 사건 이후의 守勢的인 입장을 탈피하여 보다 적극적인 자세로 全方位外交를 추진한다는 입장을 보여 왔다.[46] 14全大會에서 제시된 대외정책 방향에서도 ① 現代化

46) 중국의 이러한 입장변화는 和平演變에 대한 지나친 危機意識으로 인해 美國을 비롯한 주요 서방국가들과 냉각된 관계를 지속할 경우 국제적으로 더 많은 적대세력을 만들어 중국의 국제적 영향력을 약화시키고 결과적으로 개혁·개방정책의 추진에 부정적인 영향을 미치게 된다는 중국 지도부의 認識變化에 기인한 것으로 분석된다.

建設에 유리한 국제환경의 조성, ② 獨立自主的인 외교정책의 추진, ③ 新國際秩序에서의 역할 증대 등이 강조되고 있다. 특히 독립자주 외교정책의 추진과 관련하여 모든 형태의 霸權主義, 強權政治, 軍備競爭,[47] 侵略行爲를 반대하는 동시에 중국의 主權 및 民族利益에 관련된 문제에 있어서는 어떠한 압력에도 굴복하지 않는다는 점을 강조하고 있다.[48]

그 밖에 중국은 새로운 국제질서 형성과정에 능동적으로 참여하여 자신들의 고유한 地位와 役割을 확보하고자 하는 의지를 보이고 있다. 즉 새로운 국제질서하에서는 더 이상 일부 국가가 국제문제를 獨占하거나 操縱할 수 없다는 점을 전제하고 앞으로 중국이 유엔 安保理 常任理事國으로서 유엔의 각종 활동에 적극 참여할 것이라는 점과 社會制度 理念의 차이에 관계없이 모든 국가와 우호협력관계를 발전시킨다는 점을 강조하고 있다.[49]

Ⅳ. 結　　論

1989년 6·4천안문 사건 이후 중국은 政治體制改革, 政治民主化에 대한 대내적 요구와 소련·동구의 급격한 변혁으로 인해 가중된 서방세계

47) 특히 군축문제와 관련하여 14全大會 政治報告는 "중국은 公正·合理·全面·均衡的인 軍縮을 주장하며, 일부국가들이 군축을 거론하고는 있지만 그들의 尖端武器에 대해서는 진정한 군축을 실천하지 않았다"고 지적하고 있다. "14全大會 政治報告 요약문", 「人民日報」, 1992년 10월 15 일.

48) 이러한 입장은 중국이 주로 對美關係에서 강조해 왔던 것이다. 즉 중국은 미국의 ① 중국 人權狀況 비난, ② MFN연장에 대한 조건부과 및 시장개방압력, ③ 臺灣에 대한 무기판매 결정 등에 대해 國家의 獨立, 主權 등 基本國益에 관계되는 문제에 대해서는 어떠한 압력에도 굴복하지 않는다는 입장을 고수해 왔다. 물론 중국의 이러한 강경한 입장은 事案에 따라 유연한 태도를 보일 가능성마저 배제하는 것은 아니다.

49) 이와 함께 "중국은 국제교류과정에서 자신의 社會制度나 理念을 다른 국가에 강요하지 않을 뿐만 아니라 다른 국가가 그들의 사회제도나 이념을 중국에 강요하는 것을 결코 용납하지 않을 것"이라는 점을 강조하고 있는데 이는 곧 「平和演變」의 위협을 의식한 것이다. 「14全大會 政治報告 요약문」, 「人民日報」, 1992년 10월 15일 참조.

의 「和平演變」 위협 등 자신들의 표현대로 대내외적 「兩面攻擊」을 받아 왔다. 또한 대내외적 곤경을 타개하기 위한 제반 정책·노선의 수립·집행과정에서 지도부의 갈등이 심화되었다. 그리고 당지도부의 보혁갈등은 기본적으로 개혁·개방정책의 지속적인 추진을 통한 경제발전 우선 정책을 고수하려는 鄧小平 중심의 개혁세력과 이를 제어하려는 보수세력의 主張과 說得이 반복되는 과정이었다.

1992년 1월 鄧小平의 「南巡講話」는 비록 일시적으로 보수세력의 불만을 가중시키기도 했지만 결과적으로 개혁세력이 개혁·개방정책을 확대·강화하는 중요한 계기가 되었다. 즉 개혁세력은 대내적 체제변혁 요구 및 서방세계로부터의 「和平演變」 위협을 극복할 수 있는 유일한 탈출구는 개혁·개방의 확대를 통한 경제발전과 인민들의 생활수준을 향상시키는 것이라는 鄧小平의 입장에 따라 개혁·개방정책을 가속적으로 추진하면서 이를 지원하기 위한 대외정책의 조정에 역점을 두어 왔다. 뿐만 아니라 자신들의 정책노선의 지속적인 추진을 보장할 수 있는 개혁파 중심의 鄧小平 후계체제 확립에 노력을 기울여 왔다.

中國共產黨 第14次 全國代表大會는 그 동안 개혁세력이 의도해 온 정책방향을 더욱 확고히 하는 결정적인 계기가 되었다. 즉 개혁세력은 보혁갈등의 핵심이 되어 온 「하나의 中心과 두개의 基本點」, 「右에 대한 警戒와 左의 防止」[50] 문제에서 명확한 결론을 내림으로써 그 간의 보혁갈등을 일단락지었을 뿐만 아니라 鄧小平 후계체제 확립, 사회주의 시장경제체제 확립을 위한 기반을 확고히 했다. 따라서 앞으로 중국지도

50) 이 문제와 관련, 14全大會 政治報告는 다음과 같은 結論을 내리고 있다. ① 「右」는 4개 기본원칙을 부정하고 資產階級自由化를 도모하는 것이며 「左」는 和平演變의 주요 위험이 경제영역에 있다는 인식하에 개혁·개방을 부정하고 심지어 階級鬪爭思想을 경제건설에 연계시키려는 것이다, ② 「右」가 사회주의를 소멸시킬 수 있지만 「左」 역시 사회주의를 소멸시 킬 수 있다, ③ 「左」를 강조하면 할 수록 革命的이라고 인식하는 것은 잘못된 것이며 1957~1977년의 20년간 중국공산당이 행한 過誤의 주요 원인은 「左」에 있다, ④ 「右」를 경계해야 하는 것은 분명한 사실이나 「左」를 방지하는 것이 더욱 중요하다. "14全大會 政治報告 요약문", 「人民日報」, 1992년 10월 13일 참조.

부내에서는 개혁·개방정책의 필요성 혹은 지속여부를 둘러싼 갈등은 현저하게 감소될 것이다. 그러나 14全大會의 政治報告에서도 지적된 바와 같이 사회주의 시장경제체제 추진은 중국의 經濟基礎 및 上部構造에 막대한 영향을 미치게 될 것이며 그 과정에서 ① 사회주의 체제·이념과 사회주의 시장경제체제간의 不協和音,② 中央과 地方, 國家와 企業의 갈등 심화, ③ 階層간의 갈등 심화 등의 문제들을 둘러싼 당내 의견대립은 불가피할 것이다. 왜냐하면 바로 이러한 문제들은 개혁·개방정책의 확대, 사회주의 시장경제체제 추진 등으로 인해 더욱 심화될 수 밖에 없는 문제인 동시에 향후 「社會主義 中國」의 死活이 걸려있는 문제이기 때문이다.

우선 중국지도부는 개혁세력, 보수세력을 불문하고 사회주의체제·이념을 고수한다는 원칙에서는 異見이 없다. 즉 개혁세력은 개혁·개방정책의 확대·강화가 사회주의 체제·이념을 고수하는데 장애가 되지 않으며 兩者가 相互矛盾의 관계에 있지 않다는 점을 강조해왔다. 그러나 「社會主義 市場經濟體制」를 지향하는 최근의 움직임을 감안할 때 「중국적 특색을 지닌 사회주의」, 「社會主義 初級段階論」과 같은 기존의 理論과 論理構造만으로는 사회주의 체제·이념과 시장경제체제의 양립가능성을 제대로 설명하기가 어렵다. 따라서 앞으로 중국은 어느 세력을 중심으로 지도체제를 구성하건간에 이 문제를 우선적으로 해결하여야 하며 이 과정에서 지도부의 의견대립이 초래될 수 있다.

개혁·개방정책의 확대와 더불어 추진된 中央權力의 分散과 地方의 自律權 擴大, 지역간 경제발전의 불균형, 국가와 기업의 갈등 등의 문제 역시 앞으로 중국이 시급히 해결해야 할 문제인 동시에 지도부의 대립을 재발시킬 수 있는 문제다. 그동안 등소평은 四個現代化의 기반조성, 거점확보라는 측면에서 남부 연안의 경제특구와 같은 일부 지역의 「先發展, 先富裕」가 불가피하다는 점을 강조해왔다. 그러나 일부 연안지역의 경제성과가 내륙지역의 경제발전을 제대로 촉진하지 못하고 오히려 양자의 격차가 확대되는 경향을 보이면서 내륙지역의 불만이 가중되어 왔다. 뿐만 아니라 같은 沿岸地域, 大都市간에도 국가의 경제발전전략중

더 많은 비중을 차지하기 위해 상호대립하는 地域利己主義 경향이 나타나고 있다.

多元化된 利害關係와 「階層」의 발생에 따른 상호간의 갈등심화 또한 중국이 사회주의 시장경제체제를 발전시키는 과정에서 직면하게 될 불가피한 문제다. 개혁·개방 이후 중국사회의 다원화 정도에 대해서는 논란의 여지가 있다고 하더라도 과거에 비해 중국사회가 경제관계를 중심으로 다원화되었다는 것은 엄연한 현실이며 일각에서는 「中產階層論」[51]까지 대두되고 있다. 중국지도부는 이러한 관점에 대해 부정적인 태도를 취해왔으나 점차 "78년 이후 다양한 經濟形式과 經營方式이 출현함으로써 기존의 所有制構造가 변화했고 이에 따라 階級, 階層構造 및 계층간의 權力, 利益分配에 새로운 변화가 발생했다"[52]는 중국내 일부 학자들의 관점을 수용하는 태도를 취하고 있다. 따라서 중국지도부가 앞으로 기존의 階級槪念 대신에 階層槪念을 통해 다원화된 중국의 사회 경제적 관

51) 중국의 中產階層에 관한 구체적인 논의는 何建章, "論中產階級," 「社會學硏究」, 1990年 第2號, pp. 1~2; Richard Kraus, "Eastern Europe as an Alternative West for China's Middle Class," *Studies in Comparative Communism*, Vol., XXII, No.4(Winter 1989), p. 336 참조.

52) 이러한 관점을 갖고 있는 학자들의 구체적인 주장은 다음과 같다. ① 개혁·개방은 중국의 社會關係, 社會構造의 전면적인 재구성을 촉구하고 있다. ② 개혁의 실천과정에서 社會主義初級段階에서의 社會分化 허용여부, 資產階級의 허용여부, 계층간 經濟·社會的 地位의 差別 인정여부 등의 문제가 제기되었다. ③ 이들 문제들을 더이상 회피할 수 없으며 명백한 결론을 갖고 있었던 것처럼 보이던 기존의 이론들은 이러한 문제의 해결에 매우 無力하다. ④ 이들 문제의 해결이 없이는 개혁의 방향을 파악할 수 없으며 사회의 集團利益을 조절하는 原則과 根據를 상실하여 올바른 階級, 階層制度를 수립할 수 없다. ⑤ 따라서 社會關係의 調和喪失과 社會秩序의 紊亂을 방지하기 위해서는 社會分化 현상에 대한 올바른 연구와 올바른 階層·階級制度의 樹立이 중요하다. 陳碩, "論中國社會主義初級段階的社會分化和階級階層制度," 「上海社會科學」, 1988년 10월호, pp. 35~36; 朱慶芳, "十年來我國各階級, 階層結構演變的分析," 「社會學硏究」(中國社會科學院 社會學硏究所) 1990년 3호, p. 1; 張宛鵬, "近期我國社會階級, 階層硏究綜述," 「中國社會科學」, 1990년 제5기, pp. 174~175; 陸學藝, 張厚義, 張其仔, "轉型時期農民的階層分化一對大, 劉莊, 華西等13個村莊的實證硏究," 「中國社會科學」, 1992년 제5기, pp. 137~151 참조.

계를 설명하고 이들간의 갈등을 완화시키기 위한 방안을 강구하는 과정에서 새로운 의견대립이 발생할 소지가 많다.

이상에서 지적한 문제들은 중국이 改革·開放政策, 社會主義 市場經濟를 지향하는 한, 어느 세력이 黨內 優位를 점하는 것과 별관계 없이 중국지도부가 해결해가야 할 문제들이다. 그리고 이들을 해결하기 위해서는 또 다른 改革과 變化를 필요로 할 것이며 이 과정에서 지도부내의 대립과 갈등 등 상당한 진통이 수반될 것이다. 그러나 이러한 대립은 점차 개혁·보수진영간의 極限對立이나 權力鬪爭의 성격보다는 주요 정책결정·집행과정에서 상이한 의견이 대립하는 형태를 띠게 될 것이다. 또한 鄧小平·陳雲으로 대표되는 혁명일세대 死後의 중국공산당 지도부는 어느 한사람의 의사에 따라 정책방향이 좌우되는 소위 「一言堂」의 색채를 벗어나 政治局 혹은 政治局常務委員會를 중심으로 한 集團指導體制를 구성할 가능성이 높다는 점을 감안할 때 주요 정책결정은 점차 現實과 大勢를 수용하고, 對立보다는 妥協을 중시하는 制度化된 協商·論議過程을 거치게 될 것이다.

Policy Conflicts in the Chinese Leadership and the Basic Line of the 14th National Congress of the CCP

Heungho Moon, Ph. D. (RINU)

After the turmoil of 1989 and the failure of other ruling communist parties to devise a successful reform strategy, the Chinese leadership emphasized the stability and integration of the Chinese Communist Party (CCP). Nevertheless, conservative-reformist conflicts in the Chinese leadership deepened in the process of setting up economic policy directions and devising measures to create peaceful evolution after the Tiananmen incident.

Deng Xiaoping's *"Nanxunjianghua"* of Jaunary 1992 provided a momentum to end up conservative-reformist conflicts. Namely, Deng made it clear that the only way for China to survive was to develop its economy and to improve its people's standard of living, and for these, he also put emphasis on more rapid and radical pursuit of reform and an open-door policy. Moreover, the 14th National Congress of the CCP called for accelerated national development featuring the establishment of a socialist market economy and further opening to the outside world.

Although conservative-reformist conflicts in the Chinese leadership seemed to be allayed, it is unlikely that the conflicts have been fundamentally settled, and there remains some possibility that conflicts may recur. In particular, there is a high possibility that confrontations in the leadership can take place in the process of dealing with generation change and side-effects which the Chinese leadership is facing; such as

the cacophony between the socialist system or ideology and the capitalist mode of production and management and the deepening of regional conflicts and conflicts among social strata accompanied by the modernization process. Nonetheless, such confrontation will not have the characteristics of extreme confrontation between conservatives and reformists or a power struggle. Henceforth, the policy-making process will reflect actual situations and the mainstream, through institutionalized negotiation procedures which cherish compromise rather than confrontation.

빈 면

日本의 對北韓政策

韓 英 旭*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 日·北韓 接近과 그 背景
Ⅲ. 日本의 對北韓 接近에서 나타나는 諸政策要因
Ⅳ. 日·北韓 修交可能性 展望과 日本의 役割

Ⅰ. 序 論

제2차 대전후 일본의 對韓半島政策은 韓國을 중심으로 전개되어 왔었으며, 이는 현재 그리고 금후에도 크게 변화되지 않을 것으로 전망된다. 그 이유는 제2차대전후 일본이 美國과의 관계를 기조로 하는 西方中心의 對外政策을 추진하면서 스스로를 서방세계의 일원으로써 규정하여 왔으며 금후에도 이러한 정책에 있어서 큰 변화는 예상되지 않기 때문이다.

제2차 대전후 敗戰國인 일본은 미국이 주도하는 서방세계의 일원으로서 美國과의 安保同盟關係下에서 일본의 안보를 미국에 전적으로 의존하면서 경제발전을 국가목표로서 추진해 왔으며, 이런 과정에서 일본은 미국의 요구에 따라 중국을 대표하는 정부로서 臺灣정부를 선택했고 또한 韓國政府와 관계를 정상화했던 것이다.

* 外交安保研究院 教授

그러나 일본정부의 對韓半島政策은 한국을 중심으로 하는 것이었기는 하나, 한반도에 한국만이 존재한다는 전제하에서 출발하는 것은 아니었다. 일본정부는 한반도에 두 개의 국가(북쪽에는 한국정부의 管割權이 미치지 않는다는 전제하에서)가 존재한다는 인식을 가지고 대한정책을 추진한 것이었다. 이러한 일본정부의 인식은 일본을 둘러싼 대내외정세에 있어 변화의 조짐이 나타날 때는 어떤 형태로든 북한과의 관계개선을 시도케 하는 하나의 요인이 되어 왔다.

이와 같은 일본정부의 대북한 접근은 한국으로 하여금 對日 不信을 초래했으며, 이는 나아가 일본의 對南·北韓 等距離外交로 인식되는 요소가 되어 왔다. 뿐만 아니라 일본정부의 대북한 접근은 한국정부의 대북한정책과 맞물려 평가되지 않을 수 없는 상황하에서 일본정부의 한반도 통일에 대한 否定的 태도로 부각되었다.

더우기 1990년 9월 한국이 소련과 국교정상화에 합의한 것과 거의 때를 같이하여 일본정부가 북한과의 수교교섭을 개시할 것에 합의함에 따라 일본정부의 對北韓 關係改善은 어떤 方向과 原則下에서 추구되는가 하는 문제에 직면하게 된다. 특히 일·북한이 수교교섭을 개시할 것에 합의한 이후 수교교섭이 지연되는 상황과 관련하여 日本이 의도하는 對北韓 政策은 무엇인가 하는 문제점에 도달하게 된다.

이러한 문제들에 접근하기 위해 본고에서는 제2차 대전후 일본정부의 대북한 접근양상을 비교·검토하여 여기서 추출되는 공통요인을 일·북한 관계에 대비시킴으로써 일본정부의 대북한정책을 제시하여 보고자 한다. 이와 함께 금후 일본정부의 대북한 접근을 통한 역할이 어떤 방향으로 발전할 것인가를 전망함으로써 금후 한반도문제에 있어 어떤 영향을 미칠 수 있는가 하는 점에 관해 전망해 보고자 한다.

II. 日·北韓 接近과 그 背景

제2차 대전후 현재에 이르기까지 일·북한간에 있어서 접근이 시도되었

던 시기는 크게 3시기로 나눌 수 있다. 일본정부는 대북한 관계에 있어서 명백한 원칙을 제시하지 않고 있었던 점에서 북한이 일본의 요구원칙에 접근했는가 보다도 일본의 대내외적 환경요인의 변화 및 북한의 일본에 대한 적극적인 접근자세에 따라 북한과의 접근을 시도했던 측면이 강하다. 그런 점에서 제2차 대전후 일·북한간에 행해졌던 상호 접근에 관한 검토를 요하는 것이며, 이를 통하여 일·북한 접근의 공통적 계기를 추출할 필요가 있다.

제2차 대전이후 일·북한간에 행해졌던 접근은 1955년 南 日 북한 외교부장에 의한 對日 關係正常化 提議이후의 일·북한 관계(제1차), 1970년대 초의 일·북한 접근(제2차), 그리고 1989년 일본측에 의해 제의된 대북한 관계개선 모색이후 수교교섭 개시에 합의하기에 이른 세번째 시기로 나누어 볼 수 있다.

1. 제1차 일·북한 접근

일·북한간에 있어서 관계정상화가 최초로 제의된 것은 1955년 2월 南 日 북한 외교부장에 의해서였다. 南 日은 "상이한 사회제도를 가진 모든 국가가 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙에서 출발하여 우리나라와 우호관계를 가지려는 모든 국가와 정상적인 관계를 수립할 용의가 있음"을 강조하면서, 일본정부에 대해 "무역, 문화관계 및 그 밖의 한·일관계의 수립, 발전에 관한 제문제를 구체적으로 토의할 용의를 가지고 있다"고 제의한 것이다.[1)]

이러한 제의의 배경에는 1953년 스탈린 사후 미·소간의 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성되어 있었으며 후르시초프의 스탈린 비판으로 북한에게 있어서는 대단히 어려운 시기였다는 점, 둘째로 1954년 12월에 내각을 발족시킨 하또야마(鳩山)수상이 요시다(吉田)前수상의 대미협조정책에 대응하는 의미에서 자주외교를 표방, 1955년 1월 "중·소와의 국교정상화를 추진"하겠다는 기조입장을 국회에서 언명함과 동시에 당시 일·소 국

1) 「노동신문」, 1955년 2월 26일; 神谷不二編, 「朝鮮問題戰後資料」 第2券 (東京 : 日本國際問題研究所, 1968), p. 444.

교정상화의 움직임이 고조되고 있었으며, 이와 함께 하또야마 수상이 북한과의 경제관계 개선의 필요성에 관해 언급했던 점, 그리고 셋째로 1953년 1월 쿠보다(久保田)發言으로 한·일회담이 중단되고 한·일관계가 악화되어 있었던 시기였다는 점 등이 작용한 것으로 볼 수 있다.

북한이 일본에 대해 관계개선을 제의한 이후 일·북한 관계는 간접적인 貿易관계에서 부터 시작되었다. 1955년 10월 중국의 국제무역추진위원회의 주선으로 북경에 주재하고 있던 일본상사와 조선무역상사가 회담을 가졌으며, 동년 10월 15일 일·북한 민간무역협정을 체결하고 50억엔의 거래에 합의했다. 그 후 1956년 3월에 "日·朝貿易會"가 설립되었으며, 1957년에는 다시 3,360만달러의 무역협정이 체결되었다. 1958년 4월 일본의 22개사로 구성되는 일본실업단이 북한을 방문하여 약 1,500만달러에 달하는 거래를 성사시켰다. 이와 같이 중국을 매개로 하는 일·북한간 무역은 1961년에 이르기까지 간접무역의 형태를 취했다.[2)]

일본정부가 북한과의 직접무역을 直接決濟의 禁止를 조건으로 인정한 것은 1961년 4월 1일이었으며 그 이후 일·북한간 정기선이 운행되는 등 직접무역이 계속되었다.[3)] 그리고 직접무역의 조건이었던 직접결제 금지사항도 그 다음 해인 1962년 11월 해제되었다.

일·북한은 간접무역에서 직접무역에로 확대·발전을 꾀하는 한편, 1956년 4월에는 일·북한 적십자사의 협의에 의거하여 재일조선인 16세대 36명의 북송에 합의했으며, 1958년 8월에는 「在日朝鮮人의 歸還에 관한 협정」을 조인했다. 이 협정에 의거하여 동년 12월 北送船이 출항했으며, 1961년까지 약 7만 5천명의 재일조선인이 북송되었다.

이러한 일·북한관계는 1965년 韓日條約이 체결된 다음 더 이상의 진전을 보지 못했다. 북한기술자의 입국을 허가한 일본정부의 조치가 한국정부의 강력한 항의로 취소되기에 이르면서 일·북한 관계는 무역거래이상의 수준으로 진전되지 못했다.

---

2) 村上貞雄, "ピョンヤンの扉をたたく－脫冷戰と日朝貿易(中)", 「THIS IS 讀賣」 1990년 8월호, pp. 292~294.

3) 위의 글, pp. 296~299.

2. 제2차 일·북한 접근

1965년 한·일 국교정상화이후 정체상태에 머물러 있던 일·북한 관계는 1970년대 초 남·북한 관계 및 주변정세의 변화에 따라 다시 접근 움직임을 보였다. 즉 1969년 초 미국에 있어서의 닉슨 정권의 등장과 주한미군 1개 사단의 철수 통고, 1971년 7월 키신저 대통령특별보좌관의 北京 비밀방문에 따른 닉슨 대통령의 중국방문 발표와 이에 따른 미·중 데탕트의 급속한 진전, 그리고 미·중 데탕트에 이어지는 남·북한간 대화 분위기의 성숙 등은 일·북한이 접근을 모색하는 契機를 造成했다고 볼 수 있다.

1970년 8월 15일 박정희대통령은 도발행위를 중지하고 선의의 경쟁을 할 것을 북한에 제의했으며, 1971년 8월 김일성은 시아누크歡迎을 위한 평양시민대회에서 한국의 민주공화당을 포함한 모든 정당, 대중단체 및 개별적인 인사들과 언제라도 접촉할 용의가 있다는 견해를 표명했다. 그 6일 후 한국적십자는 "이산가족의 재결합"을 위한 적십자회담을 열 것을 제안, 이를 북한이 받아들임에 따라 71년 9월부터 예비회담이 서울과 평양에서 개최되었다. 이러한 가운데 남·북한간 秘密접촉이 급진전되어 1972년 7월 4일 남북공동성명이 발표되었다.

이와 같이 남북대화가 급진전되는 가운데 1971년 9월 25일 김일성은 아시히(朝日)신문과의 인터뷰에서 일본과의 국교는 물론 그 전단계로서 무역, 자유왕래, 문화교류, 기자교환 등을 원함과 동시에 일본국회의원의 북한방문을 정당의 여하를 불문하고 환영한다고 발언, 대일관계 개선의사를 표명했다.[4] 이러한 발언은 당시 주변정세의 변화, 사또保守內閣 末期를 맞이하고 있는 일본政局, 다음 정권에 대한 기대와 함께 일본國內의 對中국교정상화 분위기가 고조되고 있었던 배경하에서 나온 것이었다고 볼 수 있다.

두번째 북한의 대일 접근 시도에 있어서는 대일 관계개선 條件에 있어서 약간 변화된 자세를 나타냈다.[5] 북한은 당시까지만 하더라도 일·북한 관

4) 「朝日新聞」, 1971年 9月 27日.
5) 「讀賣新聞」, 1972年 9月 19日.

계개선은 한·일조약의 파기를 원칙으로 하는 것이었으나, 1972년 1월 요미우리(讀賣)신문과의 인터뷰에서 김일성은 "일·북한 국교가 정상화되면 한·일조약은 자연히 취소될 것"이라고 발언함으로써 일본의 對韓 관계에 대한 북한의 입장을 완화하는 태도를 나타냈다. 이러한 북한의 태도는 1972년 타나카(田中)내각이 등장하고 9월 일·중 국교정상화가 이루어진 이후에 행해진 김일성의 마이니찌(每日)신문과의 인터뷰에서도 나타났는데, 김일성은 일본이 "남과 북에 대해 어떠한 침략적 성격도 가지지 않는 均等한 정책을 실시해야 한다"고 강조하는 등 대일 관계개선에 적극적인 자세를 보였다.[6]

이러한 북한의 자세는 일·북한간 무역을 진전시키는 결과를 초래했다. 1970년 말부터 1971년에 이르기까지 일·북한간 무역은 "日·朝貿易會"와 관계없이 朝總聯이 독자적으로 추진해 왔었으나, 1971년 11월에 결성된 "日·朝友好追進議員聯盟" 대표단이 북한을 방문했을 때 체결된 "友好促進議定書"와 "貿易協定"에 따라 이루어지게 되었다. "무역협정"의 내용은 1971년부터 1976년까지 5년간 5억달러의 거래를 할 것, 일본측의 설비수출은 8년간의 延拂을 할 것, 무역사무소를 설치할 것 등이었다.[7]

일·북한간의 무역은 "무역협정"의 체결이후 급진전되었으며, 특히 일본의 대북한 수출이 급증되었다. 그리고 1972년 10월에는 金錫鎭을 단장으로 하는 國際貿易促進委員會代表團이 제1호로서 일본에 입국했으며, 1973년부터 일본정부는 輸出入銀行의 融資適用을 認可했다.

그러나 1974년부터 북한은 외화부족으로 後拂, 延拂輸出에 대한 지불이 지연되기 시작했으며 지금까지 무역대금의 지불을 이행하지 않고 있다. 1979년 7월에 일본을 방문한 북한의 무역은행총재가 일본과 "10년 再順延"에 기본적으로 합의했으나, 실행된 것은 1983년 전반까지의 금리 지불

6) 「每日新聞」, 1972年 9月 19日.

7) 村上貞雄, 앞의 글, pp. 300~303; 小此木政夫, "南北朝鮮關係の推移と日本の對應", 「國際政治」第92號(東京：日本國際政治學會, 1989), pp. 8~9; Denny Roy, "North Korea's Relations with Japan: The Legacy of War", *Asian Survey* (December 1988), p. 1285.

에 불과했다. 1984년 북한은 合營法을 제정하여 외국기업을 유치하려 했으나, 이에 일본기업으로서는 중소기업이 약간 참여하고 있을 뿐으로 대부분이 朝總聯系 商社가 참여하고 있는 실정이다. 그 이유는 북한이 무역대금을 지불하지 않고 있으며 북한내 투자여건이 조성되지 않고 있는 점과 함께 1986년에 일본정부가 輸出保險을 3백억엔 정도에 적용시키고 그 이상의 수출보험을 인정하지 않고 있는 점에 있다고 하겠다.[8]

특히 80년대에 들어오면서 일·북한 관계는 무역관계에 있어서뿐만 아니라 전반적으로 냉각되어 갔다. 북한은 1980년대 중반에 일본에 대해 재차 關係改善을 제의한 바 있으나, 일·북한 관계는 1983년 버마폭발사건으로 인한 일본정부의 對北韓 制裁措置와 이에 대한 KAL기 폭파사건으로 인한 일본정부의 대북한 제재조치 그리고 북한의 對日 貿易代金 未支拂문제 등으로 악화되는 양상을 나타냈다.

3. 제3차 일·북한 관계개선 시도

북한에 대한 제재조치를 취하고 있던 일본정부가 북한과의 관계개선을 모색하는 계기가 된 것은 1988년 노태우대통령의 7·7선언이라고 하겠다. 노태우대통령은 7·7선언에서 한국정부가 중, 소와의 관계개선을 모색하는 한편 미·일이 북한과의 관계를 개선함에 있어 반대하지 않는다는 입장을 표명했으며, 이에 따라 일본정부는 북한과의 관계개선을 추진하는 움직임을 나타내기에 이르렀던 것이다.

당시의 다케시다(竹下) 내각은 북한과의 관계개선을 추구하기 위한 前단계로서 1988년 서울올림픽 개최직전 북한에 대한 제재조치를 해제하고 그 다음 해인 1989년 3월 북한을 포함한 한반도에 대해 과거 식민지 지배에 대한 반성과 사과발언을 함과 동시에 북한에 관계개선을 제의했다.[9] 이는 당시 미해결문제로 남아 있던 제18 후지산號의 문제를 해결해야 할 과

8) 村上貞雄, 앞의 글(上), 「THIS IS 讀賣」, 1990년 6월호, pp. 183~190.

9) Brian Bridges, "Japan's Relations with North Korea: Towards Normalization", (Winter 1991), pp. 192~193; 田中均, "日朝關係を進める外務省の意圖", 「現代 コリア」, 1989년 1월호, pp. 22~29.

제를 안고 있던 일본정부가 북한과 비공식 접촉을 가지는 과정에서 행해진 것이기는 했으나, 이 관계개선 제의는 한국정부가 7·7선언이후 중, 소와의 관계개선을 모색하려는 움직임에 대응하는 조치의 일환으로 취해진 것이라고 보는 것이 보다 타당하다고 하겠다.

그러나 北韓은 이러한 일본정부의 제의에 대해 다케시다 首相의 발언을 높이 평가는 하면서도 구체적인 행동으로 표시할 것을 요구함과 동시에 일본과의 관계개선에 장애가 되는 諸原則을 제시했다.[10] 그리고 북한은 그 후 일본이 구체적 행동 즉 배상에 관한 구체적 표명이 없으며 조총련이 관여된 빠칭코 疑惑事件을 발표한데 대해 불만을 표시함과 동시에 그 해에 행해진 일본참의원선거에서 참패한 자민당정부와의 대화를 모색하기보다 금후의 일본정국을 관망하는 태도를 취했다.

1990년에 들어오면서 自民黨政府는 제18 후지산호 선원문제의 해결을 명분으로 하여 日本社會黨을 매개로 북한과의 관계개선을 다시 모색하기 시작했다. 이에 대해 북한은 사회당의 타나베(田邊)부위원장이 제시한 카네마루(金丸)를 단장으로 하는 自民黨 代表團의 방문을 받아들인다는 입장을 취하기에 이르렀다.[11]

동년 9월 한·소수교와 거의 때를 같이하여 북한을 방문한 카네마루·타나베 대표단은 북한의 전격적인 수교제의를 받아들이고 三黨共同宣言을 채택하여 修交交涉을 개시할 것에 합의했다.

이러한 일·북한간의 수교교섭에 관한 合意는 그 이전의 경우와 마찬가지로 미·소간의 데탕트, 중·소화해와 같은 국제정세의 변화, 한국과 소련 및 동구제국과의 수교 및 중국과의 교류증진과 같은 한반도를 둘러싼 정세의 변화, 남북총리회담 등 남·북한간의 대화 및 교류의 추진, 그리고

10) 1989년 1월 11일「조선민주주의인민공화국」외교부 대변인은 일본이 북한과의 관계개선을 원한다면 그것을 방해하는 조건부터 제거하라는 담화를 발표했다. 북한은 그러한 장애조건으로서 일본정부의 "두개의 조선"책모, 36년간 점령에 대한 사죄 및 배상금 지불, 한국에 대한 한반도의 유일합법정부 認定 撤回, 북한에 대한 적대시정책 및 諸制裁措置의 해제 등을 열거했다(「月刊 朝鮮資料」1989년 2월호, pp. 46~47).

11) 일본자민당과 사회당 대표단의 북한방문 경위에 관해서는 田邊誠, "日朝新時代の幕あけ, アジアの平和と南北統一のために"(「月刊社會黨」1990 년 12월호)를 참조.

리쿠르트事件 및 참의원선거에서의 自民黨 參敗로 인한 일본정국의 쇄신 필요성 등의 諸배경요인의 작용에 의한 바가 컸다고 하겠다.

Ⅲ. 日本의 對北韓 接近에서 나타나는 諸政策要因

1. 美國을 中心으로 하는 國際情勢의 變化

이상과 같이 일·북한간 3차에 걸쳐 나타난 접근양상을 검토하여 볼 때 일본의 대북한 관계개선 시도는 東西 양진영간의 긴장관계가 어떤 형태로든 완화되는 의미에서 국제정세가 변화되는 경우에 모색되었음을 알 수 있다. 이러한 국제정세의 변화라는 것은 결국 미국의 對공산권 정책의 변화를 의미하는 것이며, 이는 결국 일본정부가 미국의 대공산권 태도 여부에 따라 대외정책상의 변화를 시도해 왔음을 의미하는 것이다.

일본정부는 제2차대전후 미·일관계를 대외관계의 중심에 두고 대외정책을 추진하여 왔으며, 따라서 일본외교의 중심은 미국과의 협조 테두리내에서 안보를 미국에 의존하면서 경제발전을 추구하는 것이었다.[12] 그런 점에서 일본은 대북한접근을 시도함에 있어서 미국의 대동북아정책을 고려하지 않을 수 없는 입장에 있었다고 하겠다.

또한 일본정부가 對美協助關係를 중시하지 않을 수 없었던 또 하나의 배경요인은 일본의 안보를 전적으로 미국에 의존하고 있다는 점과 함께 일본의 번영과 발전을 위해서는 한반도를 위시한 동북아의 평화와 안정이 필요하며, 이는 美·日安保協力關係下에 모색될 수 밖에 없다는 인식을 가지고 있었다는 점이다.

이와 같은 점에서 볼 때, 일본의 대북한 접근은 동서진영간의 데탕트움직임과 밀접한 관련성을 띠고 있다. 1950년대의 제1차 접근은 스탈린사후 미·소간에 일시적인 데탕트가 이루어진 때에 이루어졌으며, 또한 후루시

12) 有賀, 宇野, 木戶, 山本, 渡邊編, 「講座國際政治－日本の外交」(東京：東京大學出版會, 1991), pp. 31～32.

초프의 스탈린비판으로 소련과 북한과의 관계가 원만하지 못한 때였다. 제2차 접근이 시도된 1970년대는 닉슨 대통령의 전격적인 북경방문과 함께 미·소간 데탕트가 이루어진 때였으며, 일·북한은 미·소 접근에 큰 충격을 받던 때였다.

특히 1969년 괌 덕트린을 발표한 닉슨 대통령이 아시아에서의 일본의 역할증대를 요구하면서 70년이후 주한미군의 일방적 삭감, 일본정부와의 사전협의를 거치지 않은 美國의 對中 接近, 그리고 섬유문제와 관련한 미국의 對日 壓力 등은 일본으로 하여금 自主外交 영역의 확대를 꾀하는 契機가 되었으며 그 일환으로서 대북한 접근이 모색되었다고 하겠다.

1980년대 중반이후 소련 고르바초프 대통령의 개혁·개방정책 추진은 동구제국의 개방화·민주화를 초래했으며, 또한 미·소로 대표되는 동서냉전체제를 재조정하는 계기를 마련하는 등 국제정세를 크게 변화시켰다. 특히 80년대 중반의 동서데탕트는 동서냉전체제의 전면적인 개편으로 발전되었으며, 한국의 東歐諸國과의 수교 및 소련과의 정상회담 실상은 일본에게 있어 북한과의 관계개선을 모색케 하는 계기가 되었던 것이다.

뿐만 아니라 북한에게 있어서도 이러한 東西冷戰體制의 改編은 커다란 충격요인으로 작용하였으며, 그런 점에서 일·북한간의 관계개선에 대한 합의가 용이하게 이루어지는 계기가 된 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 동서냉전체제를 중심으로 하는 국제정세의 변화는 美國과의 協助關係를 外交의 基本原則으로 하는 일본에게 있어 북한과의 접근을 모색케 하는 중요한 배경요인을 제공한 것으로 볼 수 있으며, 특히 이러한 배경요인은 일본의 대북한 접근시도가 미국의 대북한 접촉과 시기를 거의 같이 한다는 점에서도 잘 나타나고 있다고 하겠다.

2. 日本의 對內外 政治狀況의 變化要因

일본정부의 대북한 접근 시도는 둘째로 대북한 접근당시의 日本內閣이 自主外交路線을 표방했었다는 점과 밀접한 관련성이 있다고 하겠다.

1950년대 북한이 일본에 대해 관계개선을 제의했던 당시는 일본에 있어서는, 美軍政에 의한 占領時 정계에서 추방당한 하또야마가 1952년 연합

국과의 샌프란시스코평화조약 발효이후 정치활동을 재개하면서 1954년 12월 보수자유주의자인 요시다(吉田)에 이어 수상이 된 이후였다. 하또야마 首相은 집권후 외교적 자주성의 확대를 꾀한다는 의미에서 소련과의 국교정상화에 적극적인 움직임을 보였으며, 북한과의 경제적 관계개선의 필요성을 언급함으로써 북한과의 접근 가능성을 시사하고 있었다.[13]

제2차 접근이 시도되었던 1970년대 초는 반공주의자인 사또 수상의 집권말기였으며, 닉슨 대통령의 전격적인 중국방문 발표로 인한 충격과 함께 일본국내에 있어서도 일·중 국교정상화를 기대하는 분위기가 고조되어 있었다. 이러한 분위기속에서 사또 수상 다음으로 1972년 7월에 등장한 타나카 수상은 냉전체제의 완화와 베트남전쟁에서의 미국의 후퇴라는 상황변화와 미국의 아시아에 있어서의 일본책임 분담 요구에 대응하는 의미에서 내각발족 2개월후인 9월에 日·中 國交正常化를 실현시키는 등 자주외교의 범위를 넓히려 노력했다.

이러한 상황변화를 감지한 북한은 일본에 대해 관계개선을 제의한 것이며, 그 제의는 앞에서 이미 서술한 바와 같이 이전에 비해 유연성을 띠는 것이었다. 즉 일·중 국교정상화로 日·臺灣간의 외교관계가 단절된 바와 같이 일·북한 관계가 정상화되면 한·일 외교관계도 단절되지 않을 수 없을 것이라는 판단에서 韓日條約의 폐기를 일·북한 관계개선의 조건으로 내걸지 않았던 것으로 보인다.

이와 같은 북한의 대일 관계개선 제의후 일본은 북한과의 접촉·교류를 증대해 나갔으나, 政治的 關係改善까지 추구하는 것은 아니었다. 특히 일본내외의 정치상황이 북한과의 관계개선을 촉진시키는 방향으로 발전되지 않았던 점에서 일·북한간의 접근은 더 이상 확대·발전되지 못했다.

제3차 접근을 시사했던 다케시다 수상의 對北韓 制裁措置 解除 및 反省·謝過發言은 1983년부터 북한에 억류되어 있던 후지산호 선원의 석방을 추진하려는 명분적 측면도 있었으나, 이보다는 오히려 1988년 자민당정부를 궁지로 몰고 리쿠르트사건 및 消費稅문제 등과 관련하여 社會黨의 협조

13) 有賀, 宇野, 木戶, 渡邊編, 앞의 책, pp. 38~40.

를 필요로 했던 점에서 사회당이 계속 추구해 온 북한과의 관계개선을 모색하려했던 일본내 정치적 요인이 강하게 작용한 것으로 볼 수 있다.

그 후 자민당정부가 참의원선거에서 참패함에 따라 일·북한 관계개선의 움직임은 더 이상 나타나지 않았다. 그럼에도 불구하고 自民黨政府로서는 참의원에서 과반수를 확보하지 못한 관계로 社會黨 등 야당의 협조를 더욱 필요로 했으며, 그런 과정에서 다시 대북한 접근이 모색되었던 것이다. 그 후의 걸프사태와 일본정부의 유엔평화유지활동(PKO)협력법안의 제출은 사회당과의 협조를 더욱 추구하지 않을 수 없게 했던 것이며, 이런 국내정치적 요인이 대북한 접근을 추진하는 계기가 된 것으로 이해할 수 있다.

뿐만 아니라 1980년대 중반이후 경제대국에 부응하는 國際政治的 影響力의 增大를 追求하여 온 일본정부는 우선적으로 한반도에 있어서의 일본의 독자적 역할 모색을 시도한 것이라고 볼 수 있다. 특히 1990년 6월에 韓·蘇정상회담이 전격적으로 열리게 되고 양국간에 수교움직임이 현저하게 나타나게 됨에 따라 일본정부는 북한과의 관계개선을 추진할 필요성을 인식했었을 것이며, 이러한 배경하에서 일·북한간 수교교섭 개시에 관한 합의가 용이하게 이루어졌을 것으로 판단된다.

이상과 같이 일본의 국내외 정치적 요인은 일·북한간의 접근을 모색함에 있어서 중요한 배경요인이 되었으며, 이러한 국내외 정치적 요인중에는 한·일관계의 변화여부도 포함되어 복합적으로 상호 작용했다고 하겠다.

3. 韓·日關係

일·북한간의 접근은 초기에 있어서는 한·일관계가 惡化 또는 競爭상태에 있을 때 나타나는 경향이 있었다.

1950년대 북한이 대일 관계개선을 제의하여 경제적 관계가 형성되었을 당시는 한·일회담이 쿠보다發言으로 인하여 중단된 때었으며, 1970년대 초에 일·북한 접근이 시도된 당시는 金大中사건, 文世光사건, 키무라(木村) 일본外相의 북한에 의한 南侵 可能性 否定發言 그리고 韓美間의 불편한 관계 등으로 한·일관계가 원만하지 못했던 때었다.

한편 1980년대 중반이후에 있어서는 한국의 정치민주화, 경제발전으로

한·일우호협력관계가 촉진되었으며, 노태우 대통령의 일본방문으로 한·일간 선린우호관계가 더욱 공고해진 시기이기도 했다. 그러나 북방외교를 추진해 온 한국정부가 동구제국과의 수교 그리고 소련과의 정상회담 및 수교를 실현하고 중국과의 상호 무역대표부설치에 합의하기에 이르게 된데 대해, 일본정부는 표면상 적극적인 지지를 보내면서도 중, 소에의 진출에 있어 한국과 경쟁관계에 서게된 점에 대해 警戒的인 태도를 취했던 것이다. 이러한 상황은 日本政府의 國際政治的 役割 摸索이라는 대외정책과 함께 북한과의 關係改善을 추구하는 하나의 계기가 되었다고 하겠다.

4. 南·北韓 關係

일·북한간의 접근이 모색되던 시기에 있어서 나타나는 또 하나의 고려사항은 남·북한 관계에 있어서의 변화조짐에 관한 것이다. 일본정부의 대북한 접근은 미국의 대한반도정책 및 한일관계와 밀접한 連繫性을 가지고 추구될 수 밖에 없는 점에서 한·미 양국의 적극적인 반대에 직면하지 않는 狀況的 要件의 제시가 요구된다. 그런 점에서 남·북한간에 어떤 변화의 조짐이 나타날때, 그만큼 일본의 대북한 접근도 부분적, 일시적으로 용이해진다고 하겠다.

1차적으로 日·北韓間에 간접적 무역관계가 설정된 시기는 1950년에 발발한 6·25전쟁으로 인한 휴전협정이 조인되고 1954년 제네바에서 한반도문제에 관한 정치회담이 열린 이후였다.

2차 접근시는 1971년 7월 닉슨 대통령의 중국방문 발표이후로서, 韓國赤十字社의 제의로 남·북한 적십자회담이 선행되는 가운데 1972년 7·4 공동성명이 발표되는 등 남·북한 관계가 급진전되는 움직임이 나타나고 있었다.

그리고 일·북한이 수교에 관한 교섭을 개시할 것에 합의한 금번의 경우에도 1980년대 중반부터 남·북한간에 중단을 되풀이하면서도 여러 분야에서 대화가 계속되어 왔었으며, 특히 일·북한이 수교교섭을 개시할 것에 합의하기 직전에 南北總理會談 개최가 합의되어 있었던 것이다.

이와 같은 남·북한 관계에 대한 고려는 일본뿐만 아니라 북한의 對日

관계개선 시도에 있어서도 적용되는 것으로써, 일·북한 양측이 적어도 한국의 적극적인 반대하에서는 접근 내지 관계개선을 추구하기는 어렵다는 사실인식에 의거한 것으로 볼 수 있다.

5. 北韓의 對內外情勢

日本의 對北韓 接近은 또한 북한의 대일 접근 필요성이 제기되는 시기에 행해지는 특성을 띠고 있다. 일본과 북한은 서로의 접근 필요성에 의해 관계를 개선하려는 움직임을 보이는 것으로써, 어느 일방에 의한 접근만으로는 관계가 변화될 수는 없는 것이다. 그런 점에서 북한이 대일 접근을 모색하는 북한의 대내외적 정세도 日·北韓 接近에 있어서 하나의 중요한 변수로 작용하는 것이다.

1950년대에 있어서 北韓은 침략자로서 국제사회에서 고립되어 있었던 상황하에서 일본과의 관계를 모색함으로써 외교적 고립에서 탈피하려는 의도를 가지고 있었던 것이다. 또한 북한은 6·25 전쟁으로 인한 경제적 파탄을 복구하기 위한 조치로서 日本과의 무역관계를 적극적으로 추진하지 않을 수 없었던 때었다고 하겠다.

제2차 접근시기에 있어서는 북한은 경제계획을 성공적으로 수행하여 60년대 말부터 경제성장을 이룸으로써 70년대에 들어오면서 자신감을 가지고 對日 關係改善 등 西方側과의 交流에 적극적인 자세를 취했다. 그러나 70년대 중반부터 북한의 경제는 경제계획의 지연, 기술발전 시도의 실패, 비생산적 건조물의 건축 및 이에 따른 외화부족 등으로 침체되기 시작하여 무역대금 지불이 어렵게 되었으며, 이후 일본과의 무역관계도 거의 중단되기에 이르렀다.

80년대 중반이후에는 북한은 극심한 경제난을 극복하지 못한 상황하에서 소련·동구제국의 개혁·개방정책으로 이들 諸國으로부터의 경제협력을 기대하기 어려워지는 한편, 중국으로부터는 經濟開放의 필요성을 설득당하는 상황에 처하게 되었다. 특히 한국의 정치적 민주화 및 경제발전과 1988년 서울올림픽의 성공적 개최, 그리고 한국과 社會主義圈과의 관계개선으로 한국의 국제적 지위가 제고됨에 따라 상대적으로 외교적 고립상태

에 빠진 북한은 經濟難의 해소와 外交的 孤立으로 부터의 탈피를 꾀하기 위하여 일본과의 관계개선을 모색하지 않을 수 없게 된 것이다.

6. 日本의 對北韓接近에 있어 나타나는 政策的 考慮要因

이상과 같이 일본의 對北韓 접근시도에서 나타나는 제요인을 검토·분석하여 볼 때, 일본정부가 북한에 대한 接近 또는 關係改善을 추진함에 있어서 몇개의 기본적인 특성이 있음을 알 수 있다. 첫째로 일본정부는 미국과의 協助關係를 유지하는 日本外交의 기본적인 테두리내에서 일본의 자주적 외교영역의 범위 확대를 추구하는 정권에 의해 추진되어 온 기본적인 특성을 나타내는 점이다. 일본정부는 미국의 대한반도 정책의 테두리내에서 북한과의 접근을 모색해 왔으며, 이러한 접근은 동서냉전시대에 있어 데탕트 움직임과 함께, 일본정부가 그 範圍內에서 日本外交의 獨自性을 추구할 때 이루어져 왔던 것이다.

둘째로 일본정부는 대북한 관계개선과 관련하여 韓半島에 두개의 國家·政府가 존재한다는 기본적인 입장을 유지해 왔다고 하는 점이다. 일본은 1965년 한일조약 체결 당시 한반도의 휴전선이남 부분을 실질적으로 관할하는 한국정부와 관계를 정상화한다는 기본적인 시각을 가지고 있었으며, 休戰線 以北의 부분에 대해서는 空白상태로 둔다는 입장을 견지하고 있었다.[14] 따라서 일본정부는 언젠가 휴전선 이북의 부분에 대해서는 별도로 관계를 개선한다는 입장하에 있었던 것이다.

일본정부는 이와 같은 기본적인 입장하에서 미국이나 한국이 이의를 제기하지 않는 범위내에서 북한과의 관계를 모색함과 동시에 또한 대한반도 관계에 있어서 일본의 독자적 위치를 확보하려는 의도도 함께 나타냄으로써, 한국정부 및 국민으로 하여금 일본의 對南·北韓 等距離外交로 인식되어 왔다. 그러나 일본정부의 대북한정책은 기본적으로 미국의 대한반도정책에 반하지 않는 범위내에 머물러 있는 것으로써, 미국 및 한국의 반대를

14) 日本朝鮮研究所編, '日韓條約に關する國會議事錄'(1969년), p.38. 당시의 사또 首相은 衆議院 특별위원회에서 韓日基本關係條約의 해석과 관련하여 한국의 관할권이 休戰線 以南지역에만 미치는 것임을 언급했다.

전제로 하지 않는 범위내에서 대북한 접근을 꾀하는 것이다. 그런 점에서 일본정부는 남·북한간에 대화가 모색되는 등 약간의 변화조짐이 나타나게 되는 경우 이를 계기로 북한과의 관계개선을 모색해 온 경향을 나타내고 있다.

셋째로 일본정부가 대북한 관계개선 모색에 있어서 고려하는 사항은 한반도의 平和와 安定 확립에 관한 점이다. 일본정부는 한반도의 평화와 안정이 일본의 平和와 安全에 있어서 緊要하며 한반도의 평화와 안정은 동북아의 평화적 환경 조성에 중요한 영향을 미친다는 기본적인 인식을 가지고 있다. 이런 점에서 일본정부의 대북한 관계개선은 한반도의 평화와 안정에 기여한다는 의도하에서 추진되는 것이라 하겠다.

이상과 같은 점에서 일본정부는 대북한 관계개선 추진에 있어서 美國의 입장, 남·북한 대화의 진전 등 관계개선 조짐, 기존의 韓·日關係 중시 등을 고려하고 있으며, 이와 함께 한반도문제에 있어서 日本의 役割 提高를 모색하려는 것이다.

Ⅳ. 日·北韓 修交可能性 展望과 日本의 役割

1990년 9월 24일부터 28일까지 카네마루·타나베를 단장으로 하여 북한을 방문한 일본自民·社會 양당대표단은 북한측의 전격적인 수교제의를 받아 들여 북한勞動黨과의 3당공동선언을 채택하고 일·북한간 수교교섭을 가질 것에 합의했다. 3당공동선언은 일·북한 국교정상화에 있어서 일본의 36년간 식민지 지배와 전후 45년간의 손실에 대한 사죄와 함께 이에 대한 보상지불 그리고 "朝鮮은 하나"라는 북한측의 주장을 포함한 것으로서, 일본측이 북한의 주장을 거의 수용한 것이었다.

이 三黨共同宣言에 입각하여 일본과 북한은 동년 11월 3일부터 북경에서 3회에 걸친 예비회담을 가지고 1991년 1월 30일과 31일에 평양에서 본회담을 가질 것에 합의했다. 본회담에서 논의될 안건으로서는 4개항, ① 즉 국교정상화와 기본문제, ② 일·북한간의 補償 등 경제문제 ③ 한반도

의 평화와 안전에 관한 제문제, ④ 쌍방에 관계되는 제문제로 할 것에 합의가 이루어졌다. 그리고 일·북한은 1991년 1월부터 1992년 5월까지 7차에 걸쳐 회담을 가지고 수교에 관련된 제문제에 관하여 논의하여 왔다.

이러한 의제를 둘러싸고 日·北韓間에 처음부터 見解가 對立된 것은 두가지 문제에 관한 것이었다. 하나는 북한측에 의해 제기된 것으로써 일본측에 대해 3당공동선언에 의거하여 전후 45년간에 대한 補償을 요구하는 점이었으며, 다른 하나는 일본측이 ③ 의제와 관련하여 북한의 핵사찰문제를 의제에 포함시킬 것과 북한에 대해 IAEA 핵안전협정에 서명할 것을 요구하고 있는 점이다. 전자에 대해 일본측은 36년간 식민지 지배에 대한 청구권문제와 관련하여 논의하는 것을 거부하지 않으나, 전후 45년간에 대한 賠償에는 응할 수 없다는 입장을 표명했으며, 북한측은 핵사찰문제를 일·북한 양국간의 문제로 보기 어렵다는 점에서 거부하는 태도를 취했다.[15]

이와 같이 일본이 3당공동선언 채택시와는 달리 북한에 대해 IAEA에 의한 핵사찰문제를 의제에 포함시킬 것을 제의한 것은 일본의 對美協助關係 重視政策과 일본의 평화와 안전에 긴요한 한반도의 평화와 안정을 추구한다는 원칙하에서 韓國政府의 입장을 고려한 때문이었다고 하겠다.[16]

韓國政府는 일·북한간 3당공동선언의 채택이후 일본정부에 대해 일본의 대북한 수교문제와 관련하여 ① 북한의 대남 적화노선 포기를 촉구할 것, ② 남북대화에 지장을 초래하지 않을 것, ③ 북한의 핵안전협정 서명을 요구할 것, ④ 경제원조나 배상금이 북한의 軍費增強에 사용되지 않을 것, ⑤ 북한의 개방·개혁을 촉구할 것을 요청했다.[17]

그리고 1989년 말부터 북경에서 북한과의 접촉을 개시한 美國政府는 대북한 관계개선의 조건으로서 ① 북한의 핵사찰문제 해결, ② 남북대화의

15) Koji Kakizawa, "Japan's Position on Suspected Nuclear Weapons Development by North Korea", *The Korean Journal of Defense Analysis*(Summer 1992), p. 61.

16) 위의 글, p. 65; Brian Bridges, 앞의 글, p. 201; 오꼬노기(小此木政夫)교수는 일·북한간 교섭과정에서 항상 우호적인 韓國과 美國의 政策을 지지하는 입장을 명시할 필요가 있다는 견해를 피력했다. "日本과 北韓－앞으로의 5년", 「亞太」, 1992년 5월(6호), p. 129.

17) *The Korea Times*, October 9, 1990.

진전, ③ 북한의 테러리즘 포기선언, ④ 미국에 대한 중상, 선동 중지, ⑤ 한국전쟁 당시 미군의 유해 송환문제 해결 등 5개항과 人權問題, 武器의 해외판매 금지(이후에 추가)을 제시하면서, 금후 북한이 이러한 사안들에 대해 성실한 태도를 보일 경우에 한하여 高位級 접촉을 포함한 단계적인 관계개선 조치를 취하겠다는 입장을 표명했다.[18]

이러한 한국정부에 의한 요청과 미국의 북한에 대한 핵문제 우려를 반영하여 일본정부는 북한에 대해 한반도의 평화와 안정을 추구하는 의미에서 남북대화의 진전 및 남북한의 유엔가입을, 그리고 미국의 강력한 요구사항인 북한의 核安全協定 서명을 수교의 전제조건으로 동시에 전후 45년간에 대한 보상은 할 수 없으며 補償문제는 1965년 한·일간의 請求權협정에 의거하여 논의할 것이라는 기본 입장을 밝혔다.

이에 대해 북한은 1991년 5월 27일 유엔가입을 결정하는 외교부 성명을 발표, 9월에 한국과 함께 유엔에 가입했으며, 동년 12월에는 "남북사이의 화해·불가침·교류협력에 관한 합의서"와 "한반도 비핵화에 관한 공동선언"을 채택함과 동시에 1992년 1월 30일 IAEA 핵안전협정에 서명(1992년 4월 10일 비준, 5월 4일 IAEA에 최초의 보고서 제출, 6월초 핵사찰 실시)함으로써 일본측이 요구한 3조건을 충족시켰다.[19]

따라서 북한은 6차 회담(1992년 1월 30일~2월 1일)부터는 일·북한 수교에 직접적인 관련이 있는 기본문제, 즉 1910년의 한·일합병조약 등 過去 條約의 效力문제, 韓·日關係와의 整合性, 북한의 管轄權문제, 從軍慰安婦문제 등에 관한 논의를 제기했으나, 일본측이 다시 핵사찰문제와 관련하여 남북 상호사찰을 통한 북한의 핵의혹 불식을 요구함에 따라 7차 회담(5월 13일~5월 15일)에서 다시 견해가 대립되는 양상을 나타냈다. 특히 북한은 핵문제가 일·북한간 교섭사항과 무관하며 미국과 협의할 문제라는 것, 그리고 IAEA에 의한 핵사찰문제가 종료되려는 시점에서 일본의 남북

18) 배긍찬, "미국의 대북한 정책과 미·북한 관계개선 전망", 「외교」(1992년 6월호), pp. 9~12. 특히 미국의 솔로몬 국무차관보는 한반도에 있어서의 핵확산이 동아시아 안정을 해치는 가장 큰 위협요인이라고 역설했다(*The Korea Times*, *November* 1, 1990).

19) 岸野博之,"北朝鮮よどこへいく", 「外交フォラム」(1992년 7월호), pp. 87~88.

상호 핵사찰문제를 제기하는 것은 일본의 종전 입장을 번복하는 것이라고 크게 反撥했다.[20]

그런 점에서 북한의 핵의혹이 완전히 해소되었다고 국제적으로 특히 미국에 의해 승인될 경우, 한반도문제와 관련하여 대미협조관계 중시 및 한반도의 평화와 안정 희구라는 원칙을 적용하고 있는 일본정부로서 북한과의 수교를 더이상 진전시키지 않을 이유가 존재하지 않게 되며, 따라서 일·북한간의 수교문제가 빠른 시일내에 매듭지어질 가능성이 크다.

북한의 핵문제가 해결될 경우 일·북한 수교문제는 韓·美를 포함한 多者間 관계에서 日·北韓이라는 兩者관계로 전환될 것이며, 양자관계에서 수교문제가 논의될 경우 한반도에 두 개의 國家가 존재한다는 일본정부의 기본적인 시각에서 韓日條約의 수준과 범위를 넘어서지 않을 것이며, 북한은 이 단계에서 적어도 일본의 두개의 韓國政策을 수용하지 않을 수 없을 것이다.

일본의 對韓半島政策은 기본적으로 한반도에 남과 북이라는 두 개의 국가·정부가 존재한다는 인식에서부터 출발하고 있으며, 이러한 인식은 일본의 대북한 관계개선 모색으로 표출되어 왔다. 일본의 대북한 관계개선 모색이 국교정상화로 이어질 때, 일본의 "두개의 한국"정책은 표면화될 것이며, 일본의 평화와 안전에 있어 緊要한 한반도를 포함한 동북아에 있어서의 평화와 안정을 위하여 북한으로부터의 위협적 요소를 감소시킨다는 점에서 북한에 대한 경제지원을 통한 개방화를 유도하는 등 일본의 독자적인 역할을 모색할 가능성이 커진다. 그러나 이러한 일본의 역할이 한반도의 궁극적인 평화통일을 전제로 하는 것인지는 아직 미지수이다.

일본의 外交目標는 어디까지나 일본의 번영과 발전을 위한 평화와 안정 유지, 그리고 自國의 利益 追求에 있으며, 그런 점에서 일본의 대북한정책도 이 외교목표에 부합되는 범위내에서 추진된다는 점을 인식할 때, 대북한 관계개선을 통한 일본의 역할은 한반도의 平和와 安定 追求를 전제로 하는 것임에는 틀림이 없을 것이다. 그런 점에서 日本의 役割이 한반도의

20) "韓·日國交正常化のための政府間七回本會談" 「月刊 朝鮮資料」 1992년 7월호, pp. 51~52.

평화통일 실현에 기여하는 되도록 韓·日間에 긴밀한 협조관계를 유지하는 것이 바람직할 것이다.

Japanese Policy toward North Korea

Young Koo Hahn, Ph. D.
(Professor of the IFANS)

The North Korea's relationship with Japan has gone through three stages of development of 1955-1965, the time when the North's Foreign Minister Nam Il made overtures to Japan for improvement of relations before the diplomatic normalization between South Korea and Japan was formally established ; of the early 1970s when Japan-North Korea relations began to improve until their relations were aggravated due to the North's failure to pay back trade loans and the sanctions taken by Japan against the North for its terrorist act in Burma; and lastly of the late 1980s when Japan-North Korea relations started to show signs of improvement after the Japanese Prime Minister Takeshita made an apology statement to the North until recent Japan-North Korea talks on diplomatic normalization since their first meeting in September 1990.

I would like to examine the motives, lurking in Japanese policies in its recent approach to the North for improved relations, through analyzing domestic and international factors in the above-mentioned stages and the forms of interactions these factors play. To list some of these factors, they are: first, changes in the international situation that had been dominated by the U.S.; second, the character of the Japanese regime at the time of its approach to the North; third, whether Japan and South Korea are in rival relations; fourth, the degree of improvement in North-South relations; and lastly, the necessity of the North

to make approaches to Japan.

In examining such factors, this article illustrates that the Japanese approach toward the North showed the characteristics of the Japanese policy pursued by the LDP regimes which gradually enlarged the scope of Japanese independent foreign policies while being based on the fundamental policy line of maintaining cooperative relations with the U.S.. Secondly, the Japanese government has been seeking improved relations with the North under the basic stance that there are two states and governments on the Korean Peninsula. Thirdly, the effort to improve relations has been promoted under the premise that maintaining peace and stability on the Korean Peninsula is also vital to Japan.

Japan, therefore, demands that in achieving diplomatic normalization, North Korea's attitude must coincide with the above-mentioned three basic standpoints. To put differently, the following provisions are satisfied in the normalization of Japan-North Korea relations; U.S. would not actively oppose the effort; the North recognizes current Japan-South Korea relations; and normalization of relations between Japan and North Korea should not hamper peace and stability on the Korean Peninsula.

When viewed likewise, the North's nuclear development issue, an obstacle to Japan-North Korea diplomatic normalization, which is also raised by the U.S. as critical, would have a negative influence on peace and stability on the Korean Peninsula. Therefore, unless its skepticism toward the North is eliminated, Japan will hesitate in proceeding with normalization. Furthermore, as Japan regards its relations with South Korea as important, it is inevitable for the North to recognize, at least tacitly, the existence of two states and two governments on the Korean Peninsula. Japan, in the meantime, is likely to maintain its stance that it will not go beyond the normalization scope of Japan-South Korea

relations in 1965.

When the North's nuclear issue is solved, diplomatic normalization between Japan and North Korea will shift from multi-party relations including South Korea and the U.S to Japan and North Korea themselves. And when talks over the normalization issue begin, the Japanese influence on the North is expected to be considerable. When diplomatic normalization is achieved and the weight of Japanese influence on the North has increased, Japan is likely to seek to strengthen its role on the Korean Peninsula.

빈 면

豆滿江地域開發과 東北亞 經濟協力

金 圭 倫*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 豆滿江地域開發計劃
Ⅲ. 關聯國家의 立場과 期待
Ⅳ. 類型別 豆滿江地域開發이 接境國家에 미칠 影響
Ⅴ. 豆滿江地域開發과 東北亞 經濟協力
Ⅵ. 結論 : 豆滿江地域開發과 韓國의 對應

Ⅰ. 序 論

豆滿江地域開發은 동북아시아 지역에서 처음으로 이루어질 수 있는 다자간 경제협력 사업이 될 가능성으로 인하여 동북아 역내국가들의 관심을 끌고 있다. 두만강지역은 經濟開放·改革을 지속적으로 추진하고 있는 중국, 사회주의 경제체제에서 자본주의로의 체제전환의 진통을 겪고 있는 러시아 연방, 그리고 制限的 開放을 통하여 당면한 경제난을 타개해 보려는 북한 등 경제적 장래가 불확실한 국가들이 국경을 접하고 있는 곳이다. 이와 같은 接境國家들의 불확실성은 사회주의 경제체제들의 자본주의 세계경제체제로의 편입과 관련하여 동북아 경제권의 장래에도 심대한 영향을 미칠 전

* 民族統一研究院 責任研究員

망이다. 두만강지역개발에 관한 계획수립은 관련국가의 협조하에 「國際聯合開發機構」(United Nations Development Programme : UNDP)가 주관하고 있다. 따라서 동 개발사업의 성공 여부는 냉전이후시대 유엔의 역할 강화 추이를 가늠할 수 있는 하나의 시금석이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 또한 두만강지역개발은 남·북한이 「기본합의서」를 채택하는 등 남북관계 개선을 적극 모색하고 있는 시점에서 추진되고 있어서 한국에게는 특별한 의미를 가진다.

두만강지역에 대한 국제적인 관심은 「국제연합개발기구」가 「두만강지역개발계획」(Tumen River Area Development Programme : TRADP)을 동북아지역 4대 協力事業 중의 하나로 선정하면서 고조되었다. 동북아 각국은 동 지역의 개발이 동북아 경제권의 발전에 도움이 될 것이다는 점에는 동의하고 있으나 접경국가인 중국, 북한, 러시아연방간 이해관계 차이로 인하여 豆滿江地域開發의 形式과 範圍에 대하여는 논란이 많은 상태이다. 또한 비접경국가인 한국, 몽골, 일본도 두만강지역개발에 심대한 관심을 표명하고 있으나 이들의 입장도 다양한 실정이다.

본 논문은 두만강지역개발이 관련국가 및 동북아 경제권에 미칠 영향을 분석하고자 한다. 첫째, 「두만강지역개발계획」의 발전과정과 두만강지역개발에 대한 대안을 검토한다. 둘째, 두만강지역개발에 대한 관련국가의 입장 및 기대를 분석한다. 셋째, 유형별 두만강지역개발이 관련국가들에 미칠 영향을 분석한다. 넷째, 위와 같은 분석을 바탕으로 유형별 두만강지역개발을 평가하고 두만강지역개발과 동북아 경제협력과의 관계를 분석한다. 끝으로 이에 대한 한국의 대응방향을 제시하고자 한다.

II. 豆滿江地域開發計劃

1. 豆滿江地域開發計劃의 推進背景 및 現況

「두만강지역개발계획」은 1991년 7월 몽골 울란바토르에서 열린 「국제

연합개발기구」 주관의 동북아지역협력에 관한 회의에서 우선 추진사업으로 선정되었다. 두만강지역의 개발에 관한 국제적인 관심은 중국의 길림성 아시아태평양연구소와 미국의 하와이 동서연구센터가 공동주최로 1990년 7월 중국 장춘에서 개최한 '東北亞地域 經濟發展을 위한 國際協力'이라는 주제하의 국제학술세미나에서 처음으로 제기된 이후 上記한 몽골회의에서 「국제연합개발기구」 주관의 동북아지역 협력사업으로 선정되었다. 이어서 1991년 10월 평양에서 열린 「국제연합개발기구」 주관의 2차 公式會議에서는 「국제연합개발기구」가 1991년 8월 20일부터 9월 21일까지 두만강지역에 대한 조사를 거쳐 작성한 調査報告書가 提出되었다.[1] 이에 따라 평양회의에서는 두만강지역개발사업의 전반적인 타당성 조사 및 연구기반 마련을 위하여 18개월간(1992. 1～1993. 6)의 投資前段階(Pre-investment Phase)를 설정하고 실천계획을 작성하기로 합의하였다. 이후 「국제연합개발기구」는 평양회의의 합의에 따라 1991년 12월 「두만강지역개발계획」 추진을 위하여 82만 5천달러를 지원하기로 결정하고 事前準備支援을 위한 보고서를 작성하여 각국에 제출하였다.[2]

「국제연합개발기구」는 1992년 2월 서울에서 「두만강지역개발계획」에 관한 제1차 「계획관리위원회」(PMC) 회의를 개최하여 세부적이고 기술적인 문제를 협의하였다. 1992년 10월 9～11일 사이 북경에서 열린 제2차 「계획관리위원회」 회의에서는 그 동안 옵서버로 참여하여 왔던 러시아연방이 정회원으로 참여하게 되었으며 참가국들은 두만강 접경 경제지역을 다음과 같은 원칙하에 개발하기로 합의하였다.[3]

첫째, 國家主權에 대한 尊重

둘째, 港口, 鐵道, 道路, 空港 등 基幹産業 建設에 필요한 敷地의 提供

1) Miller, M., A. Holm, and T. Kelleher, "Tumen River Area Development : Mission Report," United Nations Development Programme, 1991.

2) United Nations Development Programme, "Preparatory Assistance Document," UNDP, December 1991.

3) UNDP, "Northeast Asian Nations Sign Agreement Launching Tumen River Development : China, Mongolia, Russia, North and South Korea Agree on Next Phase of Co-operation," UNDP, October 1992.

셋째, 國際的 調整機構를 통한 計劃의 運營

넷째, 投資留置를 위한 최대 노력 경주

동 회의의 참가국들은 또한 경제, 산업, 교통 및 통신 분야의 타당성조사를 우선적으로 추진하기로 합의하였으며, 국제연합개발기구는 동 계획사업의 시행을 위하여 350만달러를 제공하기로 하였다. 「계획관리위원회」는 1993년 말까지 참가국 高位政府關係者 사이의 합의를 도출할 수 있는 세부계획을 마련할 예정으로 있다.

2. 豆滿江地域 開發代案

지금까지 제의된 두만강지역개발에 관한 대안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 1992년 2월 서울에서 열린 제1차 「계획관리위원회」 회의에서는 「두만강지역개발계획」의 對象地域과 관련하여 다음과 같은 3개의 대안이 제시되었다.[4]

① 두만강경제지역(Tumen River Economic Zone : TREZ) : 선봉, 훈춘, 포시에트를 연결하는 小三角地域

② 두만강경제개발지구(Tumen Economic Development Area : TEDA) : 블라디보스톡, 청진, 길림성을 포함하는 大三角地域

③ 동북아지역개발지구(North East Asian Regional Development Area : NEARDA) : 두만강지역개발과 관련하여 천연자원의 공급, 산업의 발전, 하부구조의 개선 및 역내 무역의 확대효과 혜택을 받을 수 있는 東北亞地域

둘째, 두만강지역의 開發形式과 관련하여 「국제연합개발기구」는 조사보고서에서 다음과 같은 대안을 제시하였다.[5]

① 접경국가 3국이 獨自的으로 경제특구를 개발하되 정책과 행정의 조

4) United Nations Development Programme, Tumen River Area Development Programme, First Meeting of Programme Management Committee, "CONCLUSIONS," February 1992, p. 3 참조.

5) Miller, M., A. Holm, and T. Kelleher, "Tumen River Area Development : Mission Report," United Nations Development Programme, 1991.

정을 추진하는 방법

② 3국이 경제특구를 상호 인접지역에 개발하고 각국이 行政的으로 협조하는 방법

③ 3국이 특정지역을 경제특구로 共同 指定·開發하고 공동운영기구를 설립하여 운영하는 방법

셋째, 두만강지역개발에 대한 參與主體와 관련하여 다음과 같은 대안을 상정할 수 있다.

① 두만강지역 접경국가인 중국, 북한, 러시아연방만이 참여하는 경우

② 접경국가 3국과 한국, 일본, 몽골이 참여하는 경우

③ 접경국가 3국, 한국, 일본, 몽골 및 국제기구가 참여하는 경우

위와 같이 대상지역, 개발형식 및 참여주체 등 세가지 차원의 문제 설정에 따라 두만강지역개발의 방향이 설정될 것으로 보이며, 두만강지역의 개발방식은 위의 대안들의 결합형태에 따라 수많은 경우를 상정할 수 있다.

〈표 1〉 두만강지역 개발대안

개발형식 / 대상지역	독자개발	공동개발
소삼각지역 중심	I	II
대삼각지역 중심	III	IV

본 논문에서는 현 단계에서 참여주체의 문제를 결정하기 어려운 점과[6] 분석의 간결·명료를 기하기 위하여 대상지역 문제와 개발형식 문제만을 상정하여 분석하기로 한다. 對象地域 문제와 관련해서는 대삼각지역과

6) 북경에서 열린 제2차 계획관리위원회 회의에서 참가국들은 두만강지역 개발의 제도적 문제와 관련하여 2단구조적 운영 방법에 대한 의견을 좁혔다. 2단구조적 운영 중 첫째 구조는 현 참가국 5개국과 옵서버가 참여하는 조정위원회의 구성이며 둘째는 접경 3국에 의한 조정위원회와 접경3국과 다른 참여자들로 구성되는 운영기구의 구성을 가리킨다. 그러나, 참가국들은 이와 같은 기구들의 구성과 권한 등에 대하여 앞으로 합의할 사항이라는 점을 명시하고 있다. UNDP, "Aide Memoire : TRADP PMC II Meeting," UNDP, October 1992.

소삼각지역 중심의 두가지 그리고 開發形式으로는 접경국가 삼국의 독자개발과 공동개발 경우 2가지만을 상정하여 분석하기로 한다. 따라서 두만강 지역개발과 관련한 대안은 다음 〈표 1〉의 4가지로 요약될 수 있다.

Ⅲ. 關聯國家의 立場과 期待

두만강지역개발은 일차적으로 접경국가인 북한, 중국, 러시아연방의 경제발전에 기여하여야 할 것이다. 비접경국가인 한국과 몽골은 현재 「두만강지역개발계획」에 정회원으로 참여하고 있으므로 이들 국가의 입장도 중요한 위치를 차지하고 있다. 또한 참가국들은 옵서버로 참여하고 있는 일본에 대하여 동북아지역내 유일한 선진국으로서의 역할을 기대하고 있다. 본 장에서는 關聯國家의 현 경제상황과 관련하여 두만강 개발에 대한 관련국가들의 입장과 기대를 분석하였다.

1. 接境國家

가. 北韓

북한은 지난 40여년간 생산수단의 국유화, 의사결정의 중앙집권화 및 계획·지령에 의존하는 중앙집권적 명령경제체제 하에서 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 건설을 추구하여 왔다. 북한은 이러한 발전전략하에 대내적으로는 外延的 成長을 추구하고 대외적으로는 국내경제 건설에 있어 국내조달이 불가능한 자원을 도입하기 위한 補助手段으로 무역을 추진하였다. 이러한 대내지향적이고 폐쇄적인 경제구조와 중공업 위주의 공업화전략은 비효율적 자원이용과 북한경제의 기술적 낙후를 초래하였으며 상품의 경쟁력을 저하시켜 장기적인 經濟沈滯의 원인이 되었다.[7] 또한 최근 북한에 대한 러시아연방의 에너지 공급 감소 및 중국과

7) 尹德熙, 金圭倫 共著, 「한민족공동체 具體化方案 硏究 : 社會·文化·經濟·交流·協力 中心」 (서울 : 民族統一硏究院, 1991), p.25 참조.

러시아의 경화결제요구는 北韓의 經濟難을 가중시키고 있다. 따라서 북한은 서방으로부터의 자본 및 기술 도입이 시급한 실정이다.

북한은 두만강지역개발과 관련하여 나진·선봉지역에 자유무역지대를 설치하겠다는 구상을 1991년 12월 정무원 결정으로 발표하는 등 두만강 지역 개발에 積極性을 보이고 있다. 한편 북한은 「국제연합개발기구」에 의한 「두만강지역개발계획」의 추진이 어렵게 될 경우 독자적으로라도 나진·선봉지역을 개발하겠다는 의사를 표명하고 있으며, 두만강 지역개발은 투자에 의한 可視的 실익을 거둘 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여야 한다고 주장하고 있다.[8]

북한은 금년 4월에 「동북아시아경제포럼」의 의장인 조이제 하와이대학 동서연구센터 부소장과 북한의 김정우 대외경제협력 추진위원회 위원장이 공동주최한 「두만강개발에 관한 평양국제회의」에 미국, 일본 및 한국을 포함한 각국의 대표단을 초청하여 두만강개발에 관한 설명회를 가지고 두만강지역을 시찰시키는 등 두만강 개발에 관하여 전례없는 적극성을 보이고 있다.

이와 같은 북한의 두만강 개발에 대한 적극적인 태도는 외화부족에 따른 원자재 공급 부족사태를 部分的 開放을 통하여 해결하려는 것이며, 북한의 두만강지역개발에 대한 기대는 외화 및 에너지 부족문제 해결 등 단기적인 이익 추구에 바탕을 두고 있는 것으로 평가된다.

나. 中國

중국은 對內經濟活性化와 對外開放을 통하여 최근 급속한 경제성장을 이루었으나 연안과 내륙간, 도시와 농촌간 소득격차가 확대되고 있다. 또한 중국은 개방에 따른 외자 도입을 필요로 하는 바, 외채문제가 부담이 되고 있다. 1991년말 현재 중국의 외채는 600억달러에 달하며 중국은 세계 10대 채무국 대열에 진입해 있다. 중국의 외화보유고와 무역흑

8) Haeng Ho Li, "Economic Cooperation in Northeast Asia and Development of Tumen Delta," The International Conference on Development of Tumen Zone and Economic Cooperation in Northeast Asia 發表論文, July 1992 (中國 長春).

자를 감안할 때 외채상환에는 큰 문제가 없을 것으로 보이나 외국자본의 지속적인 유입은 중국경제에 부담이 될 수 있다.[9] 따라서 중국경제의 과제는 대내적으로는 지역 및 産業間 均衡發展, 대외적으로는 外國資本의 유입과 생산적 활용이라고 하겠다.

중국의 東北地域은 러시아연방 및 북한과 인접하고 있어서 두만강 개발 및 동북아 경제협력에 관한 논의가 가장 활발하게 진행되고 있는 곳이다. 이 지역은 경공업 중심의 노동집약적 산업을 중심으로 발달하였으나 遼寧省은 江蘇省과 함께 중화학공업의 중심지이며 저임노동력과 천연자원이 풍부하며 역내 중진국 및 선진국과의 합작이 유망한 지역이나 社會間接資本의 擴充과 자본 및 기술의 도입이 필요한 실정이다.

중국은 북한·러시아연방과 달리 두만강의 안쪽에 위치하고 있으므로 두만강을 이용한 東海進出에 관한 여러가지 대안을 제시하는 등 두만강 지역의 교통 및 수송망의 개선을 강조하고 있다. 두만강을 이용한 동해진출에 관한 중국측 구상의 예를 들면, 첫째, 두만강을 경유하여 바지선을 사용할 수 있는 항구 및 강입구에 포구를 개발하거나 강을 준설하여 대규모 선박들이 내륙으로 진출할 수 있게 하는 방안, 둘째, 북한이나 러시아연방으로부터 항구를 임대 또는 조차하거나 북한의 해안부근 小島에 항구를 건설하는 방안, 셋째, 중국으로부터 러시아연방 영토를 가로질러 동해에 이르는 운하를 건설하는 방안 등이다.[10] 따라서 중국은 두만강지역개발이 중국의 두만강을 이용한 동해로의 진출과 이에 따른 동북3성의 經濟活性化를 가져올 수 있을 것으로 기대하고 있다.

다. 러시아연방

러시아연방은 시장경제체제로의 轉換과 개혁과정에서 어려움을 겪고 있다. 또한 러시아연방은 소연방의 해체와 개혁과정에서의 정치·사회

9) 申相振, 「中國의 改革·開放 現況과 展望」 (서울 : 民族統一硏究院, 1992), p. 50 참조.

10) Miller, M., A. Holm, and T. Kelleher, "Tumen River Area Development : Mission Report," United Nations Development Programme, 1991 참조.

적 혼란으로 인하여 경제 침체가 가속화되고 있어 서방으로부터의 지원을 필요로 하고 있다.

러시아연방의 極東地域은 연해주 지방, 하바로프스크 지방, 아무르주, 사할린주, 캄챠카주, 마가단주, 야쿠트자치공화국으로 구성되어 있으며 총면적은 621.6만㎢로서 한반도의 28배에 이른다. 그러나 이 지역의 인구는 약 800만명 정도로서 막대한 천연자원의 부존에도 불구하고 경제개발이 안된 형편이다. 또한 혹한이 계속되는 기후조건으로 인하여 凍土가 많으며, 열악한 수송조건은 경제개발을 지연시키는 또 하나의 원인이 되고 있다.[11]

동북아경제협력의 대상지역으로서 러시아연방 극동지역은 자원의 공급지로서 중요하다. 그러나, 이 지역의 특수한 기후와 사회간접자본 미비는 동 지역의 발전에 장애가 되고 있으며 賦存資源 개발에 막대한 자본이 필요한 실정이다.

러시아연방은 소삼각지역 위주의 두만강 개발에 반대하고 있으며, 대삼각지역을 두만강 개발 대상으로 하기를 원하고 있다. 러시아연방은 두만강과 인접한 지역인 핫산만의 개발과 관련, 핫산만의 입지조건은 대형선박들을 수용하는 항구 건설을 가능하게 할 수 있지만 동 지역에 대규모의 항구를 건설할 경우 生態的인 均衡에 영향을 미칠 수 있다는 점에 우려를 표명하고 있다. 또한 러시아연방은 중국을 통한 유럽 아시아대륙 연결철도 건설이나 북한의 항구 개발은 두만강 인접 러시아 영토인 프리모르스키 지역을 소외시킬 수 있으며 러시아연방의 기존 항구인 블라디보스톡이나 나호트카의 상대적 重要性이 弱化될 수 있다고 생각하고 있다. 이와 같은 러시아연방의 태도는 러시아연방이 금년 2월의 제1차 「계획관리위원회」회의에는 정회원국이 아닌 옵서버로 참여하다 최근 북경에서 개최된 제2차 「계획관리위원회」회의에 정회원국으로 참여하게 되었다는 사실로 증명되고 있다.

따라서 러시아연방은 두만강지역개발이 두만강접경지역인 포시에트지

11) 對外經濟政策研究院, 「東北亞 經濟協力의 與件과 展望」 (서울 : 對外經濟政策研究院, 1991), pp. 53~55 참조.

역보다는 旣存 極東地域 中心地인 블라디보스톡이나 하바로프스크 발전에 기여하기를 기대하고 있는 것으로 보인다.

2. 非接境國家

가. 韓國

한국은 수출주도형 정책을 통하여 고도의 경제성장을 이룩하였다. 그러나 한국경제는 1990년대에 들어 노사간의 갈등으로 인한 생산성의 저하, 수출경쟁력 하락으로 인한 수출의 감소, 충분치 못한 과학기술 투자에 따르는 高度産業構造에로의 이행 부진 등으로 인하여 어려움을 겪고 있다. 이와 같은 한국경제의 문제점은 中進國에서 先進國으로 진입하는 과정에서 겪는 구조조정에 수반되는 과정으로 인식될 수 있으나 한국경제를 둘러싼 국제환경변화로 인하여 한국경제에 큰 부담이 되고 있다. 국제경제적 측면을 보면, 한국이 과거 국제경쟁력을 확보하고 있던 노동집약적 산업분야에서 태국, 말레이지아 등 동남아시아 국가 및 중국이 국제무대에서 한국시장을 잠식하고 있으며, 자본 및 기술집약적 산업에서는 선진국으로부터의 심한 견제를 당하는 二重的 困難을 겪고 있다. 따라서 한국은 대내적으로 기술혁신을 통한 산업구조 개혁과 대외적으로 수출환경을 개선하여야 할 필요성에 직면하고 있다.

두만강 개발에 대한 한국의 기대는 중국 동북3성 및 러시아연방 극동지방에의 수송을 원활히 할 수 있는 항구를 이용하는 것이다. 또한 한국은 한반도의 통일을 이룩하는 과정에서, 북한이 두만강 개발사업를 통하여 국제사회와의 협력 경험을 축적하고 주민의 삶을 개선시키기를 기대하고 있다.

나. 日本

역내국가중 유일한 선진국인 일본은 고도의 수출경쟁력을 유지하고 있으며 여타 선진국과는 달리 비교적 높은 경제성장을 지속하고 있다. 그러나, 일본은 교역상대국(특히 미국)과의 貿易黑字로 인한 經濟摩擦

을 해소하여야 하는 과제를 안고 있다. 또한 일본은 산업구조 고도화로 인하여 노동력이 부족한 실정이며 자원빈국으로서 해외로부터 자원의 안정적인 공급을 원하고 있다.

두만강지역개발에 대하여 일본은 옵서버국으로 참여하고 있으며 관망자세를 견지하고 있다. 그러나 일본은 上記한 금년 4월의 「두만강개발에 관한 평양국제회의」에 대규모로 참가하는 등 두만강지역개발에 대한 관심을 보이고 있다. 따라서 일본은 두만강지역개발이 經濟性이 있고 可視化될 경우에는 적극적으로 참여할 것으로 보인다. 두만강지역개발에 대한 일본의 기대는 환동해 경제권의 형성과 깊은 관련이 있다. 일본은 자국의 서해안지역이 태평양에 면한 동해안 지역보다 상대적으로 낙후되었다고 인식하고 환동해 경제권의 경제협력을 활성화시키려 하고 있다. 또한 일본은 두만강지역을 경유한 유럽으로의 수송로에 관심을 갖고 있는 것으로 보인다.

다. 몽골

몽골은 민주화와 市場經濟體制로의 移行을 추진하고 있으며 1991년 2월 국제통화기금(IMF)과 세계은행에 가입하였다. 몽골의 산업은 농·목축업과 광업을 근간으로 하고 있으며 대외적으로는 소련 등 동구국가들과의 경제협력이 중심이었으나 이들 나라의 경제악화로 기계설비 등의 공급이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 따라서 몽골은 한국, 일본 및 중국 등 동북아 국가들과의 경제관계를 확대하려 하고 있다.

몽골은 동북아 국가들과 유럽을 연결하는 陸橋 役割을 하는 지리적 위치에 있다. 또한 몽골은 내륙국가로서 과거에는 소련의 극동항구를 이용하여 무역을 전개하였으나 최근에는 중국의 항구를 이용한 무역을 추진하고 있다. 따라서 몽골은 두만강지역개발이 동북아 국가들과의 경제협력에 도움이 되는 동시에 동북아와 유럽을 연결하는 육교 역할을 통한 자국의 경제발전을 기대하고 있다.

Ⅳ. 類型別 豆滿江地域開發이 接境國家에 미칠 影響

본 장에서는 유형별 두만강지역개발이 관련국가에 미칠 영향을 분석하고자 한다. 접경3국이 두만강지역을 각자 독자적으로 개발하는 경우에는 두만강지역개발이 접경3국 각자의 이해를 중심으로 추진될 것이기 때문에 비접경국가에 미칠 影響을 상정하기 어려우므로 독자개발이 비접경국가에 미칠 영향은 분석의 대상에서 제외된다.

1. 小三角地域 中心 獨自開發 方式

두만강지역개발이 소삼각지역을 중심으로 접경3국이 독자적으로 自國의 특정지역을 개발하는 방향으로 추진될 경우 다음과 같은 문제점이 예상된다. 첫째, 北韓은 당면한 경제난을 감안할 때, 재원부족으로 인하여 개발사업을 독자적으로 시행하기 곤란할 것으로 보인다. 둘째, 中國은 防川港을 개발하여 동해와 연결한다는 계획을 제시하고 있으나 두만강 하구지역은 북한과 러시아연방의 영토이므로 북한과 러시아연방의 협조 없이는 중국의 두만강을 통한 東海進出은 어려운 실정이다. 셋째, 러시아연방의 두만강 인접지역은 人口가 稀薄하고 미개발 상태에 있으므로 개발에 많은 자금이 소요될 것으로 예상되며 독자개발시 경제적 타당성이 적은 지역이다.

두만강 접경 3국이 소삼각지역의 자국 지역을 독자적으로 개발할 경우 두만강지역개발사업의 전반적인 經濟性이 低下될 것이다. 또한 접경3국중 개방과 개혁을 가장 먼저 시작하고 그 효과를 보고 있는 중국이 개발사업의 추진에 있어서 상대적인 비교우위를 갖게 될 것이다. 북한의 두만강 인접지역은 기존 항구를 보수·확충하여 국제적인 수준으로 발전시킬 경우 경제적인 타당성은 인정받을 수 있으나, 북한 經濟體制의 硬直性 및 투자위험도 등은 해외 투자자들의 북한 경제특구 투자에 장애가 될 것이다. 러시아연방은 이미 소삼각지역 중심 개발에 반대의사를

표명한 바, 이와 같은 러시아연방의 태도는 開發事業 推進에 障碍가 될 것이다. 따라서 이 방식은 접경3국이 각자 노력으로 자국 영토에 경제특구를 설치하고 해외투자유치에 경쟁적으로 노력해야 하는 결과를 낳게 될 것이며 대규모 사업으로 발전하기 어려울 것이다. 반면 각국의 노력 여하에 따라 輕工業 爲主의 수출공단 설립 등을 통하여 단기적인 이익을 추구하기는 용이할 것이다.

2. 小三角地域 中心 共同開發 方式

이 방식은 훈춘, 청진, 포시에트를 연결하는 소삼각지역 중 특정지역을 선정, 접경3국이 공동으로 개발하고 사용하는 것이다. 이 경우 대상지역의 선정에 대하여 접경3국의 利害가 尖銳하게 對立할 것이 예상된다. 그러나 小三角地域 中心 獨自開發의 方式보다는 종합적 계획을 바탕으로 추진할 수 있어 경제적인 타당성이 있을 것으로 판단된다. 共同開發 방식은 3국간 협력을 통하여 이루어져야 되므로 다자간 협력 성격을 가지게 되어 국제적 협조를 획득할 경우 투자유치 가능성을 제고할 수 있다. 또한 독자개발 방식보다는 국제기구 및 비접경국가로부터의 지원을 획득하기가 용이할 것으로 보인다.

소삼각지역을 중심으로 접경3국이 공동으로 개발하는 경우, 북한지역의 旣存港口 擴充 및 補修 事業에 대한 국제적인 지원이 예상되며, 북한의 항구로부터 중국의 방천 또는 훈춘을 연결하는 철도 및 도로의 보수 및 확장사업이 추진될 것이다. 이러한 사업의 시행은 북한에 對外開放의 기회를 제공하는 동시에 港口施設의 現代化로 북한의 산업발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 한편 북한이 이러한 기회를 이용하여 자유무역지대를 설치·운영할 경우, 경공업공단의 설치 등을 통한 外貨獲得에도 도움이 될 것이다. 중국은 두만강지역을 경유한 동해로의 진출을 확보할 수 있게 될 것이며 이에 따른 중국 東北3省의 經濟活性化가 예상된다. 또한 중국과 북한의 변경무역도 활성화될 것으로 전망된다. 반면, 이 방식의 추진은 러시아연방의 두만강 접경지역을 소외시킬 가능성이 크다.

두만강지역개발이 소삼각지역을 중심으로 공동개발하는 형태로 추진될 경우 非接境國家에 미칠 영향은 다음과 같다. 첫째, 한국과 일본의 중국 동북3성 특히 길림성과의 경제관계 확대가 예상된다. 또한 양국이 대북한 경제협력을 보다 安定的으로 추진할 수 있는 계기가 마련될 것이다. 또한 두만강을 통한 아시아 내륙지역으로의 수송로 정비를 통하여 동북아 지역 경제협력이 발전될 것으로 보인다. 둘째, 소삼각지역 중심의 개발은 대삼각지역 중심의 개발보다 몽골에 대한 波及效果가 적을 것으로 예상된다.

3. 大三角地域 中心 獨自開發 方式

이 경우는 북한, 중국, 러시아연방 3국이 현재 각자 추진하고 있는 방식이라 할 수 있다. 즉, 각국이 국가간 정책 협의 없이 독자적으로 각자 지역을 선정하여 경제특구 또는 자유무역지대를 설치, 해외자본 유치 및 산업개발을 하는 형태로서 별도의 國際的 綜合計劃 또는 조정없이 추진하는 것이다.

따라서 이 경우의 두만강지역개발이 접경3국에 미칠 영향은 각국의 개방 및 개혁 정책이 어느 정도 성공적으로 수행되어 나갈 것인가 하는 문제와 깊은 연관이 있다. 현 상태에서 보면, 중국의 경우 經濟改革 및 開放의 效果가 가시화되고 있는 상황이다. 반면, 북한은 이제 부분적인 경제개방을 고려하는 초보적인 상태이며, 러시아연방은 개혁과 개방의 성패가 불확실한 상황이다. 따라서 이 경우에는 중국이 가장 比較優位를 가지게 될 것으로 보인다.

4. 大三角地域 中心 共同開發 方式

대삼각지역을 상정하고 두만강지역을 공동개발하는 경우에는 국제기구 및 역내국가의 적극적인 협조가 필요하며 국제적인 협조를 조정할 수 있는 協議體 형태의 機構 설립이 요망된다.

이 경우에는 접경3국이 고르게 혜택을 받을 수 있을 것이며, 동해를 중심으로 한 경제권이 활성화될 것이다. 중국은 東北3省지역의 발전을

가속화시킬 수 있을 것이며, 북한은 동해안지역의 경제발전을 모색할 수 있을 것이다. 또한 러시아연방은 동해를 중심으로 한 지역의 활성화로 인하여 資源의 供給地로서의 역할이 중요하게 부각될 것이다.

따라서 이 방식의 성공적인 추진은 접경국가들에게 고르게 발전의 기회를 제공하게 될 것이다. 그러나, 동북아 경제권 전체의 입장에서 보면 환동해권이 과도하게 부각되어 환황해권 또는 환발해권의 중요성이 相對的으로 弱化될 가능성도 있다.

두만강 개발이 대삼각지역을 중심으로 이루어질 경우 綜合的인 計劃의 必要性, 막대한 財源 所要, 開發計劃 推進의 長期性 등으로 인하여 국제기구의 지원이 필수불가결할 것으로 보인다. 또한 일본 및 한국의 기술과 자본의 참여가 필요할 것이다. 국제적인 자금의 한정적 유동성을 고려할 때 이와 같은 자금의 흐름은 동북아지역 경제협력의 중심을 환동해권으로 치우치게 할 가능성이 있다. 따라서 대삼각지역 중심의 두만강 개발은 동해를 중심을 한 지역 이외 동북아 여타지역의 경제협력을 상대적으로 약화시키는 결과를 초래할 가능성도 있다.

5. 類型別 豆滿江地域開發의 評價

두만강지역개발에 대한 각국의 立場 및 期待의 分析과 유형별 두만강

〈표 2〉 유형별 두만강 개발의 평가

유형 각국	I 소삼각 독자	II 소삼각 공동	III 대삼각 독자	IV 대삼각 공동
북한	1	2	4	3
중국	2	1	4	3
러시아	4	3	2	1
한국	N.A.	2	N.A.	3
일본	N.A.	3	N.A.	2
몽골	N.A.	3	N.A.	2

*1 : 매우 만족 2 : 만족 3 : 불만족 4 : 매우 불만족
** N.A. : Not Applicable

개발이 각국에 미칠 影響을 바탕으로 유형별 두만강 개발을 평가해 보면 다음 〈표 2〉와 같다.

위 도표를 통해서 보면 두만강 개발 방안 중 관련국가를 모두 만족시키는 방안을 찾기 힘들다는 것을 알 수 있다. 따라서 두만강지역개발사업 추진에는 國際機構의 調停 및 協力이 필수불가결하며, 국제기구의 협조하에 多者間 協力의 형태를 취해야 할 것이다. 이와 같은 형태의 두만강지역개발은 동북아지역 국가들이 상이한 경제체제와 발전단계에 있다는 점을 감안할 때 妥當한 것이다. 또한 두만강지역개발을 통한 역내국가간 다자간 경제협력은 향후 東北亞 經濟協力에 모범이 될 수 있을 것이다.

Ⅴ. 豆滿江地域開發과 東北亞 經濟協力

두만강지역개발과 동북아 경제협력은 對象地域, 運營方式 및 推進期間과 관련이 있다. 첫째, 두만강지역개발은 대상지역의 선정과 관련, 大三角과 小三角의 2가지 대안이 논의되고 있는 실정이다. 또한 동북아 경제협력의 대상지역은 협의와 광의로 나누어 볼 수 있다. 廣義의 동북아시아는 북쪽으로 北極海, 동쪽은 太平洋 沿岸, 남쪽은 남지나해에 면하고 서쪽은 우랄산맥에까지 이르는 지역으로서, 한국, 북한, 일본, 중국, 대만, 홍콩, 몽골 및 러시아연방의 우랄산맥 동부지역 등이 포함된다. 狹義의 동북아시아는 韓半島(남·북한)와 日本, 中國의 東北地域 및 러시아연방 極東地域을 포함한다.[12] 현재 동북아 경제협력에 대한 논의는 협의의 동북아시아를 중심으로 진행되고 있으며 보다 좁은 의미로는 동해와 황해를 중심으로 한 경제권 구상으로 구분할 수 있다.

대상지역과 밀접한 관련을 가지는 문제는 參與主體 문제이다. 이와 관련, 러시아의 경우 극동지역 지방정부, 중국의 경우 동북3성 地方政府

12) 對外經濟政策硏究院, 「東北亞 經濟協力의 與件과 展望」 (서울 : 對外經濟政策硏究院, 1991), pp. 18~20 참조.

(특히 길림성)의 역할이 양국 中央政府의 입장과 함께 매우 중요하다. 따라서 지방정부가 보다 강력한 역할을 행사하게 되는 경우에는 두만강 지역개발이 수출자유지역 설치를 통한 地方經濟의 活性化에 중점이 두어질 것이며 중앙정부가 적극적으로 개입하는 경우에는 두만강지역의 지리적 중요성을 활용하여 중국내륙 나아가서 유럽으로 통하는 육로의 관문역할에 중점을 두게 될 것으로 보인다.

두만강지역개발은 동해를 중심으로 한 지역의 개발을 촉진하는 결과를 수반할 것으로 예상되는 바, 國際的 資本의 限定된 流動性을 감안할 때 상대적으로 황해를 중심으로 한 지역의 개발이 늦어질 수도 있다는 점을 감안하여야 할 것이다. 동해 중심 지역의 집중적인 발전은 동북아 국가들의 일본에 대한 偏重된 依存度를 더욱 심화시키는 부정적 결과도 예상된다. 일본과 한국은 공히 미국시장에의 진출이라는 목표하에 동해안지역과 서해안지역의 개발이 不均衡狀態를 보이고 있는 바, 두만강지역개발이 수반하는 동해를 중심으로 한 지역의 집중적 개발은 일본에게는 국토의 균형발전이라는 긍정적인 효과를 가져오는 대신 한국에게는 국토의 불균형 발전 상태 심화를 초래하는 부정적인 결과를 가져오게 될 것이다. 따라서 한반도의 균형발전을 위하여는 한·중관계 심화와 더불어 남·북한과 중국을 연결하는 삼각구도에 의한 경제협력의 추진도 고려할 필요가 있다.

둘째, 운영방식 문제와 관련, 두만강지역에 대한 개발안은 공동개발과 독자개발의 2가지 형태 또는 이 2가지의 複合的 形態를 상정하고 있다. 또한 이러한 계획의 운영과 개발사업의 운영 및 개발후 공단 운영 등에 대하여도 여러가지 논란이 많은 실정이다. 이와 같은 개발 및 운영방식의 문제와 동북아 경제협력의 관계는 동 계획에 대하여 域外國家 또는 國際機構의 적극적 참여를 유도할 것인지 하는 문제와 연관이 있다. 즉 동북아 경제협력의 開放性 또는 閉鎖性 문제이다. 현 단계에서 동북아 국가들은 開放的 地域主義 수준의 경제협력을 표방하고 있으며 역내 국가들간 자유무역지대 설치 등 경제통합을 향한 구상은 적극적으로 표명하지 않고 있다. 이와 같은 동북아 국가들간 경제협력의 수준은 두만강

지역개발에 대한 역내국가들의 태도에도 투영되어 「두만강지역개발계획」도 국제기구의 조정하에 역내외 국가들의 최대한 협조를 얻는 것이 바람직하다는 방향으로 추진되고 있다.

豆滿江地域에 대한 共同開發과 獨自開發의 문제는 동북아 국가들의 국가발전전략과 밀접한 관련을 가진다. 동북아지역에는 중국이 사회주의 시장경제를 공식 표방하고 經濟建設을 국가 제1의 목표로 설정하여 21세기를 준비하고 있으며 러시아연방은 사회주의체제의 완전한 포기와 시장경제체제로의 전환을 추진하고 있다. 한국과 일본은 수출주도형 성장정책을 지속적으로 추진한 결과 오늘과 같은 발전을 이루었다. 그러나 북한은 아직도 주체경제 고수를 주장하며 部分的이고 選別的인 開放政策만을 표명하고 있는 현실이다. 즉 동북아 국가들의 경제성장 전략을 전체적으로 보면 수출주도형이라 할 수 있다. 이와 같은 국가발전 전략을 추진하고 있는 국가들이 집합되어 있는 동북아의 경제협력은 타 지역에 대한 排他的인 經濟블록을 지향하기 보다는 타 지역의 동북아지역에 대한 투자유치 등을 적극 모색하는 방향으로 진전될 것으로 보인다. 따라서 두만강지역개발도 동북아 국가들을 포함한 국제기구 및 타 지역 국가들의 자본을 적극적으로 유치하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 두만강지역개발은 향후 약 20년간을 事業期間으로 暫定的으로 설정하고 계획을 수립중인 바, 동 계획의 미래지향적인 성격을 파악하는 것이 중요하다. 두만강지역개발은 장기적인 관점에서 추진될 문제임에는 이론의 여지가 없으나, 접경국가 3국은 사회주의경제체제를 전환하는 과정에서 오는 필요성으로 인하여 동 지역의 개발에서 얻을 수 있는 短期的 惠澤을 얻기를 요망하고 있다. 따라서 장기적 계획과 단기적 계획사이의 조화를 이루는 문제는 중요하다.

또 다른 시간적 개념의 중요성은 韓半島의 統一狀況과 관련이 있다. 「두만강지역개발계획」은 한반도의 통일상황과는 별개의 문제인 양 처리되어 추진되고 있으나 한반도의 통일이 실현되는 경우도 고려되어야 할 것이다. 두만강지역에 대한 개발계획을 수립하는 과정에서 밝혀진 바와 같이 북한지역의 입지조건이 중국, 러시아연방보다 우월하므로 두만강

지역개발에대한 북한의 참여는 必須不可缺한 前提條件이라 하겠다. 따라서 한국은 북한과의 협의하에 두만강지역개발을 통일후 한반도에 유리한 방향으로 추진되도록 노력하여야 할 것이다.

Ⅳ. 結論 : 豆滿江地域開發과 韓國의 對應

「두만강지역개발계획」은 정치성을 배제하고 경제성만을 중심으로 타당성 및 효율성을 조사하여 계획을 수립한다는 원칙하에 추진되고 있다. 그러나 두만강지역은 북한을 포함하고 있기 때문에 두만강지역개발은 南北韓 經濟關係의 發展, 그리고 나아가서 統一韓國과도 관련이 있다. 따라서 두만강 개발이 장기적으로 추진될 것이라는 전제하에 한국은 단기적 문제보다는 장기적 시각에 중점을 두고 접근할 필요가 있다.

첫째, 두만강지역개발 문제는 현재 진행되고 있는 計劃樹立 段階와 樹立된 計劃의 實踐段階로 구분할 수 있으며 계획수립단계에서 가장 중요한 것은 참여국가들의 고위정부관계관으로부터 合意를 導出하는 것이다. 이와 관련 두만강 개발이 실천되는 경우 한국의 참여방식은 어떠한 형태로 이루어질 것인가 하는 문제가 정리되어야 할 것이다. ① 두만강지역개발을 어떤 형태로 추진하던 두만강지역의 영토을 소유하고 있는 접경3국이 가장 중요한 행위자가 될 것이라는 데는 이견이 없을 것이나, 몽골, 한국 등 계획단계에서부터 參與한 國家들에 대하여 實行段階에 進入하였을 시에는 여타 국가 (특히 옵서버로 참여하고 있는 일본)와 다른 어떠한 特惠를 받을 수 있는 지에 대한 문제가 대두될 것으로 보인다. ② 한국은 중국 또는 러시아의 한 地方政府가 主導하는 경우와 中央政府가 주도적으로 참여하는 경우를 상정하여 대응책을 마련하여야 할 것이다. ③ 두만강 개발이 정부기관이 아닌 접경3국의 승인하에 구성된 국제기업 형태인 경우에 대한 대비책도 마련하여야 할 것이다.

둘째, 한반도 통일문제와 관련, 우리는 통일이후 및 남북관계 발전 상황을 상정하여 두만강지역개발계획을 韓半島에 有利한 방향으로 유도하

여야 할 것이다. ① 중국의 두만강을 이용한 동해로의 출해권과 관련, 북한이 중국의 압력으로 두만강 출해권을 北韓에 不利한 形態로 讓渡하는 경우는 바람직하지 않을 것이다. ② 두만강지역에 대한 한국의 투자 경우에도 중국, 러시아, 북한의 영토 중 어느 곳에 集中的으로 投資할 것인지를 고려해 보아야 할 것이다.

셋째, 「두만강지역개발계획」은 유엔산하기관인 국제연합개발기구에 의하여 추진되고 있는 바, 동 지역의 環境保護問題가 부각되고 있는 점과 관련한 한국의 대응책도 마련되어야 할 것이다. 두만강 개발과 관련한 환경문제 해결방식은 東北亞地域 環境問題 解決의 모델이 될 수 있으므로 한국은 순수한 미래지향적 차원에서 이상적 해결책만을 제시할 것이 아니라 한국이 중진국의 위치에 처해 있다는 현실을 직시하여 한국에 유리한 방향으로 환경문제가 해결될 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

본 논문은 두만강지역이 개발될 경우 周邊國家에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석하여 두만강지역개발이 어떠한 방향으로 추진되어야 하고 이와 같은 두만강지역개발이 동북아 경제협력에 미칠 영향을 살펴보았다. 「두만강지역개발계획」은 현재 「국제연합개발기구」에 의하여 주도되고 있으며, 접경3국은 두만강 개발이 자국에 유리한 방향으로 추진되기를 원하고 있다. 따라서 「국제연합개발기구」에 의한 各國間 利害關係 조정역할은 계획 수립단계뿐 아니라 실행단계에서도 매우 중요할 것이다.

이러한 상황에서 중요한 것은 두만강지역에서 지리적으로 가장 중요한 위치를 점하고 있는 北韓의 態度이다. 북한은 나진 선봉지역을 독자적으로라도 자유무역지대화 하겠다는 구상을 발표하는 등 두만강지역개발에 적극성을 보이고 있으나 대외경제개방 및 국내경제체제의 개혁과 관련한 구체적 사업을 실천에 옮기지 못하고 있다. 또한 접경3국의 경제는 모두 시장경제체제로의 완전한 전환이 이루어지지 않은 상태이므로 두만강지역에 대한 開發의 將來와 관련하여 不確實性을 가지고 있는 실정이다.

이와 같은 접경3국의 국내상황, 특히 北韓의 閉鎖性은 두만강지역개발에 장애가 될 소지를 안고 있다. 따라서 동북아 역내국가들은 북한이 국제경제의 흐름을 잘 파악하여 經濟를 開放하고 硬直된 經濟體制를 쇄신하도록 설득하여야 할 것이다.

Tumen River Area Development and Economic Cooperation in Northeast Asia

Kyu-Ryoon Kim, Ph. D. (RINU)

Stimulated by the changes in the international political economic system, numerous ideas have been proposed about how to increase economic cooperation in Northeast Asia. It was the United Nations Development Programme (UNDP) that began feasibility studies about the development of Tumen River area. The Tumen River forms the boundary of China, North Korea, and Russia and is centrally located in Northeast Asia flowing into the East Sea.

In July 1990, an international conference on the Economic Development in the Region of Northeast Asia was held in Changchun, China, under the theme of "Cooperation in the Economic Development of the Coastal Zone of Northeast Asia." The participants expressed a common desire for economic cooperation in Northeast Asia along with the strategic importance of the Tumen River in promoting Northeast Asian economic cooperation.

A Northeast Asia Sub-Regional programme meeting was convened on July 6-7, 1991 by the UNDP in Ulaanbataar, Mongolia, involving representatives from China, South Korea, North Korea and Mongolia. In this meeting, top priority of all countries was accorded to the Tumen River Area Development Programme (TRADP). Another meeting followed on October 18, 1991 at Pyongyang. At the October meeting which was called to focus on TRADP exclusively, the four governments jointly agreed on a strategy for cooperation in further investiga-

tion of the development options and potential of the Tumen River area. Following the Pyongyang meeting, the first Programme Management Committee (PMC) meeting was convened on February 27-28, 1992 in Seoul, Korea. The participants in the Seoul meeting discussed practical issues related with the feasibility studies of the TRADP. The second PMC meeting followed on October 9-11, 1992 in Beijing, China with the full participation of the Russian Federation.

From the above meetings, numerous proposals were made about how to develop the Tumen River area. Regarding the target areas of the TRADP, the following three concepts have been suggested by the participants. First, a "small delta" area which could be called the Tumen River Economic Zone (TREZ), could include Sonbong, Hunchun, and Posyet with an area of about 1,000㎢. Second, a "large delta" area which could be seen as a general development area and called the Tumen Economic Development Area (TEDA), could include large cities and existing ports with an area covering about 10,000㎢ stretching in a triangular shape from North Korea's Chongjin port to China's Yanji city to the Russian port of Vladivostok. Third, a greater area or hinterland called the North East Asian Regional Development Area (NEARDA), provides opportunities for development of industry, extraction of raw materials, improvement of infrastructure and trade within the region.

How to develop the Tumen River area? The positions taken by the various countries can be grouped under three concepts and these are related to the above definition of the target areas. First, each of the bordering countries establish and develop one or more areas in their respective regions as special trade zones with some form of coordination in their policies, procedures, and administration. Second, the three bordering countries establish and develop one zone within their

territorial jurisdiction that would be contiguous to that of the others, thus constituting one special zone with, however, three administrative units that would be expected to be coordinated in their policies, procedures, and administrative practices. Third, the three countries jointly designate an area in the region as part of a special economic zone with a joint administrative arrangement for its development and management.

What are the regional nations' attitudes toward the Tumen River area development? First, North Korea is interested in the short-term gains from the development of the area. Second, China expects to be able to possess the right to advance toward the East Sea via the Tumen River with the realization of the project. Third, Russia shows a hesitant attitude toward the TRADP because it emphasizes the development of the area. It has been noted that the role of UNDP is crucial in making the project successful from the analysis of the development options and related nations' expectations.

The development of the Tumen River area has significant implications for the economic cooperation in Northeast Asia. First, the development of the Tumen River would lead to the invigoration of the East Sea area which includes the eastern part of the Korean peninsula and the western part of the Japanese islands. Second, the TRADP signifies the potential of multilateral economic cooperation in the region. Third, it would take 20 years to complete the development of the area according to the UNDP estimation. Thus it is very important to harmonize short-term plans with long-term goals.

The TRADP can be divided into two stages: feasibility study and implementation. South Korea, as one of the non-contiguous countries, needs to consider acquiring certain advantages in participating in the TRADP from its inception. It is also necessary for South Korea to

lead the plan's development so it will be favorable to a future unified Korea.

It should be noted that North Korea is situated in the most important geographic point among the three bordering nations. However, North Korea is still hesitant to participate in the new international cooperation of the post-cold war era. It is necessary for all regional nations to persuade North Korea to be part of the international cooperation emerging now in Northeast Asia.

빈 면

經濟統合의 事例硏究와 南北韓 經濟統合 展望

金 瑩 允*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 經濟統合 槪念 및 統合理論 批判
Ⅲ. 經濟統合의 事例와 示唆點
Ⅳ. 南北韓 經濟統合의 展望
Ⅴ. 結論 : 政策的 課題

Ⅰ. 序 論

남북한간의 經濟統合過程을 다루고 있는 대부분의 硏究는 발라사(Balassa)[1]式 經濟統合段階를 그대로 원용하여 논의를 전개시키고 있는 것을 알 수 있다. 즉 남북한간의 경제통합이 「自由貿易地帶의 창설→關稅同盟의 결성→共同市場의 형성→貨幣同盟의 결성」을 통해 마지막 단계에서 완전한 統合이 이루어 질 수 있음을 제시해 놓고 있다. 그 대표적인 예로서 金世源은 ① 거래 및 협력의 확대(제한적 자유무역지역의 실현), ② 조정 및 접근의 제고(공동시장의 창설), ③ 경제동맹 및 경제적 통일의 3단계를 설정하고 있다.[2]

* 民族統一硏究院 硏究委員

1) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin LTD., Fourth Impression, 1973).

그러나 위의 단계에서 밝히고 있는 통합과정은 경제통합이론이 제시하고 있는 자유무역과 자유무역지대창설에 기초하지 않고 있을 뿐만 아니라 남북한의 경제통합이 異質體制間의 통합이라는 점에 대한 충분한 고려없이 발라사式 경제통합단계만을 그대로 남북한의 통합에 적용시키고 있음을 알 수 있다.

이와는 달리 남북한간 制度的인 經濟統合을 다루고 있는 경우도 경제통합까지를 몇 단계로 나누고 각 단계별로 필요한 조치들을 남북한이 공동으로 취해 나가면 경제통합에 이를 수 있다는 논리를 전개하고 있다.[3] 임양택은 남북한간의 경제통합과정은 ① 남북한 기본조약체결에 따른 경제교류협정의 체결과 남북한 경제교류에 관한 특별법의 제정, ② 간접교역의 확대와 직접교역의 추진, ③ 국제경제협력기구에의 공동참여, ④ 남북한 경제특구를 위한 협정의 체결, ⑤ 경제통합체(단일혼합경제체제)의 형성으로 나누어 놓고 있다. 여기에는 경제통합이 실질적으로 이루어지는 機能的(functional)이거나 力動的(dynamic)인 면, 經濟統合過程上의 일어날 수 있는 問題點에 대해서는 언급함이 없이 각 단계별 交流上의 기술적인 면과 절차상의 방법만을 제시하여 놓았을 뿐, 그것이 경제통합과 실질적으로 어떤 相關關係를 갖고 있는가에 대해서는 설명하지 않고 있다. 따라서 과연 그와 같은 조치로서 경제통합이 가능하겠는가 하는 의구심을 갖게 하고 있다. 특히 경제특구협정의 체결로부터 경제통합체가 이루어지는 과정이 너무 비약되어 있어 경제특구협정 이후 경제통합체가 형성될 수 있다는 논리가 설득력을 갖지 못하고 있다. 이와 같은 논리는 경제통합은 統合을 이루려는 경제주체가 어떤 경제체제를 운용하며 경제수준이 어떠한 상태에 있는지에 상관없이 경제통합을 이루려는 국가간에 상호 합의만 있으면 언제든지 경제통합이 가능하다는 것을 의미하고 있다. 그러나 경제체제가 동

2) 김세원, "남북합의서의 남북간 경제공동체형성을 위한 실천과제," 아시아 사회과학연구원 주최 제1회 통일학술세미나「남북합의서의 후속조치와 실천적 과제」(1992), p. 24.

3) 임양택, "제3의 남북한 통일방안과 경제협력에 관한 단계별 추진전략", 한국 경제학회(1992. 2).

질적이며 경제수준에 있어서도 서로 유사한 유럽공동체(EC)가 하나의 공동시장을 형성하는 데에도 수많은 장애에 부딪혀 그 진전에 어려움을 겪고 있는 점이나 급진적인 統一을 이루었던 동서독의 經濟統合이 전통적 統合段階理論이나 制度的인 決定에 의한 것이 아니었다는 사실에 비추어 볼 때, 기존의 남북한 經濟統合論議는 再檢討되어야 할 것으로 본다.

따라서 本稿에서는 이 점을 감안, 經濟統合을 이룩하였거나 경제통합의 과정을 겪고 있는 事例들을 분석하여 經濟統合理論에서 제시되고 있는 論理와 段階를 거쳐 경제통합이 형성되는지를 알아 보고 統合의 形態와 方法 및 統合過程에서 나타나고 있는 특징들을 분석하여 남북한간의 경제통합에의 시사점을 도출하고자 한다. 결론부분에서는 체제가 서로 상이한 남북한이 經濟統合을 이루기 위한 經濟政策的 課題에는 어떤 것들이 있는지 살펴보기로 한다.

II. 經濟統合 槪念 및 統合理論 批判

1. 經濟統合 槪念과 類型

經濟統合(economic integration)이란 경제주체로서의 단위별 국가가 하나의 經濟地域을 形成하는 過程[4]을 말한다. 보다 구체적으로는 지리적으로 인접한 2국 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성, 동맹국 상호간에는 貿易의 自由化를 비롯하여 재정, 금융, 통화 등의 經濟政策面에서 상호 협력을 도모함으로써 개별 경제주체간 차별이 존재하지 않는 보다 큰 하나의 共同經濟單位 또는 地域으로 변해가는 過程[5]이라고 정의할 수 있다. 따라서 경제통합은 통합의 대상이 되는 국가 상호간의 내부 結束度와 통합에 참가하

4) Andreas Predoehl, "Europäische Integration," in *HdSW(Handwörterbuch der Sozialwissenschaften)* (Göttingen: 1961), p. 371.

5) 이와 비슷한 경제통합의 정의에 대해서는 孫炳海, 「經濟統合論: 理論과 實際」(서울: 法文社, 1990), pp. 5~6 참조.

지 않는 국가에 대한 차별 정도에 따라 그 형태가 서로 다르게 나타날 수 있다. 경제단위간의 差別除去程度에 따라 발라사[6]는 經濟統合의 過程을 自由貿易地帶(Free Trade Area), 關稅同盟(Customs Union), 共同市場(Common Market), 貨幣 및 經濟同盟(Monetary & Economic Union) 및 完全한 統合(Complete Integration)의 다섯 단계로 구분하여 그 效果를 분석하고 있다.[7]

自由貿易地帶란 통합에 참가한 각 가맹국 상호간 商品移動에 대한 일체의 무역제한조치를 철폐하여 域內 자유무역을 보장하나, 域外 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 關稅政策 및 貿易制限措置를 취하는 형태의 경제통합을 의미한다.

關稅同盟은 자유무역지대형성에서 한 걸음 더 나아가 域外共同關稅(common external tariff)를 부과하는 형태의 경제통합을 지칭한다. 즉 가맹국 상호간 上品의 自由移動이 보장되고 역외 비가맹국으로부터의 수입에 대해서는 공통의 輸入關稅를 부과하는 형태의 통합이다.

共同市場이란 관세동맹의 형태에서 진일보하여 가맹국 상호간에는 재화뿐만 아니라 노동 및 자본과 같은 生産要素의 自由移動이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 공동의 關稅制度를 택하고 있는 경제통합의 형태이다.

貨幣 및 經濟同盟은 공동시장을 더욱 더 발전시킨 형태로서 역내 상품 및 생산요소의 자유이동과 대역외공통관세外에도 각 가맹국간 경제정책의 調整과 협력이 이루어져 共同經濟政策이 수행되는 형태의 통합을 지칭한다.

---

6) 발라사는 경제통합을 하나의 過程(process)인 동시에 하나의 狀態(state)로 파악하고 있다. 경제통합을 하나의 과정으로 파악할 경우 그것은 "각 국가별로 다르게 속해 있는 經濟單位(economic units)間의 活動에 대한 差別을 제거하기 위한 諸措置"로 이해할 수 있으며, 경제통합을 하나의 상태로 파악할 경우 그것은 "각 국민경제 상호간 經濟活動과 관련된 差別이 存在하지 않는 狀態"로 보고 있다. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin LTD., Fourth Impression, 1973), p. 1.

7) Ibid., p. 2.

마지막으로 完全한 統合은 가맹국 상호간에 超國家的 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 모든 사회·경제정책을 조정·통합·관리하는 형태의 통합을 의미한다. 이는 경제통합의 형태중 가장 완벽한 形態의 統合類型이라고 할 수 있으며, 각국은 사실상 하나의 單一經濟로 통합되는 것을 전제로 하고 있다.

그러나 재정·통화정책을 위시한 共同의 경제정책을 수행하기 위해서는 국가고유의 경제적 主權이 超國家的인 기구로 이양되어야 한다. 발라사에 의하면 경제통합의 마지막 단계인 완전한 경제통합은 政治的 統合을 포함하는 의미로 파악하고 있다. 本稿에서는 개별국가가 같은 經濟體制 아래 共同의 경제정책을 실시하고 있는 상태를 經濟統合이 완성된 단계로 파악하며 이를 목표로 진행중인 경우에는 경제통합과정에 있는 것으로 판단하고자 한다. 경제통합은 통합이 이루어지는 時間과 制度的인 面을 고려할 때, 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 이루어지는 急進的인 經濟統合과 유럽공동체(EC)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 過程에서 파급되는 문제점을 극복하면서 정치적인 통합까지 추구하는 漸進的인 形態의 統合으로 대별될 수 있다. 또한 경제통합은 그것이 이루어지는 유형별로 制度的 統合(institutional integration)과 機能的 統合(functional integration)으로 나눌 수 있다. 制度的 統合은 경제통합에 참가하는 각 경제 주체들 상호간의 合意에 의해 統合의 條件과 形態를 결정하는 방식의 경제통합을 의미하는 것으로써, 일반적으로 경제통합이라고 하면 이와 같은 형태의 통합을 말한다. 반면 機能的 統合은 제도적인 통합장치는 마련되어 있지 않으나 개별 국가간 산업이 서로 연계되어 있어 産業 前後方 聯關效果가 높게 나타나고 있거나 특정 부분에서 국가간 상호보완관계가 이루어져 경제적 결속도가 강하게 나타나고 있는 형태의 통합을 말한다. 기능적 통합의 예로는 오스트리아와 독일간의 경제적인 結合을 들 수 있다. 오스트리아는 「유럽자유무역연합(EFTA)」에 속해 있으나 오스트리아가 유럽자유무역연합의 역내 모든 국가와 행하는 교역량은 독일과의 交易量보다 훨씬 적다. 오스트리아는 유럽공동체에 가입하고 있지는 않으나 독일과 기능적인 통합은 이미 이룩한 상태라고 할 수 있다.

2. 統合理論의 核心과 批判

경제통합의 理論的 核心은 와이너(Viner)[8], 미이드(Meade)[9] 등에 의해 분석된 關稅同盟의 效果에서 찾을 수 있다. 이는 경제통합의 구체적인 형태는 각각 상이하더라도 加盟國과 非加盟國을 구별하는 주요한 手段이 관세에 의한 貿易差別化의 有無에 따라 결정되기 때문에 경제통합의 효과는 근본적으로 관세동맹의 영역에서 파악할 수 밖에 없다는 사실에 연유한다. 관세동맹이라는 경제통합은 사실상 서로 모순되는 두 가지의 상반된 개념, 즉 自由貿易과 保護貿易이라는 서로 상치되는 개념을 연결시켜 그 논리를 전개하고 있다. 다시 말해 세계 각국은 리카아도(D. Ricardo)의 比較優位에 입각한 自由貿易[10]을 통해 세계 전체 資源의 最適配分을 이룩하고 이를 통해 世界 總國民所得과 厚生의 극대화를 꾀하여야 하나, 각국의 보호무역주의적인 행동으로 자유무역이 전세계적으로 확대되어 실시되지 않기 때문에 일정 지역이나마 자유무역을 실시하는 관세동맹을 결성하고 동맹에 가담한 국가내에서는 規模의 經濟를 실시하여, 資源의 最適分配가 이루어지도록 하고 이를 통해 역내국가의 厚生을 極大化시키자는 것이다. 관세동맹이 결성되어 역내관세가 철폐되면 가맹국 상호간의 수입가격은 하락하게 되고 지금까지 높은 生産費를 통해 생산했던 국가는 생산이 더 이상 불가능해져 낮은 生産費로 생산하는 국가에게로 전환됨으로써 生産의 特化(specialization)가 이루어져 역내무역이 확대되는 효과를 가져오는데, 와이너는 이것을 貿易創出效果(trade creation effect)라고 칭하고 있다.

그러나 關稅同盟은 域外의 제3국에 대해서는 차별관세를 취하므로 貿易去來量은 그만큼 감소하게 되는 결과를 가져온다. 즉 관세동맹이 結成되어

8) J. Viner, *The Customs Union Issue* (London: Stevens & Sons, 1950).

9) J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions* (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1955).

10) D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, (London: First Publication, 1817).

가맹국 상호간에 관세가 撤廢되는 동시에 同盟外의 국가에 대해서 共通關稅가 부과될 경우, 가맹국의 수입가격은 非加盟國으로부터의 수입가격보다 상대적으로 혹은 절대적으로 하락된다. 그로 인해 종래 비가맹국으로부터 수입하던 상품을 同盟內의 다른 국가로부터 수입하는 경우가 발생할 수 있다. 이 때 생산물의 供給源은 역내 가맹국사이에 轉換되는 것이 아니라, 저생산비의 비가맹국에서 고생산비의 加盟國으로 전환하게 된다. 관세동맹의 결성으로 域內貿易은 증가하나, 그 무역확대는 역외의 최저생산비 공급원이 희생되고, 역내의 高生産費 공급원이 동맹내 시장을 지배하는 과정에서 발생하고 있다. 이것을 와이너는 貿易轉換效果(trade divertion effect)라고 칭하고 있다. 따라서 무역전환효과는 세계자원의 最適配分이라는 차원에서 볼 때 負의 影響을 미치는 것이라고 할 수 있다.

관세동맹은 위와 같이 상호모순된 두 가지 개념, 즉 관세동맹결성으로 인한 域內自由化의 측면과 역외국가에 대한 보호무역주의적인 貿易差別化의 양측면 가운데 前者를 통한 효과에 더 중점을 두어 고찰하고 있으며 前者의 효과가 後者보다 더 큰 것에 이론적인 근거를 마련하고 있다. 예를 들어 2국이 관세동맹을 체결, 쌍방은 서로 자유무역을 실시하고 제3국에 대해서는 차별관세를 적용할 경우 관세동맹의 결성은 域內國家間의 자유무역을 통해 얻는 효과가 제3국에 대해 관세를 부과함으로써 얻는 負의 效果보다 더 클 경우 바람직하다는 결론에 도달하고 있다.

위에서 언급한 관세동맹은 우선 比較優位에 입각한 自由貿易을 역내국가간에 실시하는 것을 전제하고 있다. 比較優位理論(theory of comparative advantage)은 무역이 일어나는 원인을 설명하는 이론으로, 세계는 2국만이 존재하고 있으며 이들 국가는 단지 2재화만을 생산하고 있는 것을 가정하여 生産費面에서 어떤 1국(A)이 양재화에 있어서 비록 절대적인 열위를 점하고 있다고 하더라도 두 재화간의 생산비면에서 다른 1국(B)에 비해 우위를 나타낼 경우에는 그 比較優位를 가진 재화를 A국이 特化(specialization)해서 그 재화를 수출하고, 比較劣位에 있는 재화는 교역상대국(B)이 특화하여 이를 수입할 경우 상호이익을 볼 수 있다는 내용을 골자로 하고 있다. 비교우위의 원인을 헥셔-올린(Heckscher-Ohlin)은 각국

에 있어서의 생산요소의 賦存量의 상대적인 차이가 있으며 상이한 생산물간에는 요소집약도에 차이가 있기 때문에 비교생산비의 차이가 발생한다고 설명하고 있다.[11] 그러나 비교우위이론에는 ① 2국 2재화에 국한시켜 이론을 전개하고 있으며, ② 勞動만이 유일한 생산요소이며, ③ 不變費用下의 생산이 이루어지고 있다는 가정, ④ 生産要素의 동질, ⑤ 완전고용, ⑥ 생산요소의 완전대체, ⑦ 輸送費 및 관세가 무시되어 생산물의 자유이동과 같은 현실적으로 불가능한 전제조건을 갖고 있으며 무엇보다도 停滯的인 (static) 理論이라는 입장에서 비판받고 있다.[12]

이와 같은 비교우위이론에 입각한 자유무역이 이루어져야만 비로소 이론적 성립이 가능할 수 있는 관세동맹이론은 그 자체로서 이미 비현실적이라고 할 수 있다. 또한 관세동맹이론 자체가 제시하고 있는 前提, 예를 들어 생산의 供給彈力性이 무한대이며 재화의 품질은 어느 국가라도 동일하다는 점이나 재화의 수요 또한 完全 非彈力的이라는 것도 비현실적임을 알 수 있다. 그 밖에도 관세동맹을 통한 세계자원의 配分面에서 주는 純效果는 무역창출에 의한 자원배분의 효율성 증대가 무역전환으로 발생하는 자원배분의 효율성 감소를 능가하여야만 나타날 수 있는데 多國·多品種財貨가 거래되는 실제 교역상에 있어서는 무역창출효과와 무역전환효과가 동시에 발생할 수 있기 때문에 그것을 정확하게 계산하는 것은 불가능하다. 관세동맹의 總效果가 긍정적인 것이 되기 위해 어떤 국가들과 關稅同盟을 형성해야 할 것인가를 파악해 낸다는 것도 불가능하며 관세가 부과되는 비율에 따라 달라질 수도 있다. 관세동맹의 결성으로 얻는 純效果가 증가한다 해도 역외 비동맹국가들의 무역축소로 인한 부의 효과를 정확히 측정할 수

11) E. Heckscher, "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income," in L. A. Metzker, ed., *Readings in the Theory of International Trade*, (Philadelphia: 1949); B. Ohlin, "Interregional and International Trade," *Harvard Economic Studies*, Vol. 39 (Cambridge: 1967).

12) Alfons Lemper, *Handel in einer dynamischen Weltwirtschaft* (Munchen: Weltforum Verlag, 1974), pp. 15~44; Dieter Senghaas, *Weltwirtschaftschaftsordnung und Entwicklungspolitik: Plädoyer für Dissoziation* (Frankfurt a. M.: Edition Suhrkamp, 1977), pp. 75~87.

없기 때문에 관세동맹으로 인한 범세계적인 후생의 변화는 예측하기 어렵다. 이와 같은 점에서 볼 때 관세동맹이론은 이에 참가하는 국가가 많으면 많을수록 참가국 전체의 厚生增大에 과연 이익이 되는지의 여부에 대해서 아무런 해답을 제시하지 못하고 있다. 그 뿐만 아니라 관세동맹에 의한 경제통합은 關稅賦課 有無에 의해서만 파악되고 있기 때문에 단순하게 말해 어느 국가라도 리카아도의 비교우위이론에 입각한 역내국가간의 자유무역을 실시할 수 있다면 經濟統合體의 형성이 가능할 수 있으며 또한 그렇게 하는 것이 쌍방에 유익할 수 있다는 결론에 도달하게 하고 있다. 다시 말해 經濟水準과 체제가 현격히 다른 국가간이라도, 예를 들어 미국과 쿠바 사이에도 아무런 제약없이 하나의 경제통합체를 형성할 수 있다는 셈이된다. 그러나 현실적으로는 미국과 쿠바가 관세동맹을 체결하고 있지 않으며, 그것이 상호간에 존재하는 경제력 차이 때문에 거의 불가능하다는 것을 쉽게 인식할 수 있다. 만약 와이너의 관세동맹이론에 입각한 경제공동체의 형성이 이에 참가하고 있는 개별국가 모두에게 이익을 부여한다면, 創設된지 많은 시간이 경과된 東南亞國家聯合(ASEAN : 1967년 창설)의 국가들은 지금까지 왜 상호 自由貿易을 실시하지 않고 있는가 하는 의문이 제기된다. 또한 한국과 일본은 지역적으로 인접하며 社會·文化的인 관습에 있어서도 서로 유사점이 많은 데에도 불구하고 관세동맹을 이루지 못하고 있는 이유는 무엇인지 묻지 않을 수 없다. 경제통합을 이루어 자유무역을 실시하는 것이 경제통합에 참가하는 모든 국가에게 유리한 것이라면 미국과 유럽공동체간의 貿易戰爭에 가까운 분쟁은 어떤 원리로 설명될 수 있을 것인가 의문시된다. 高度의 競爭力을 지니고 있으며 경제수준이 훨씬 높은 서유럽국가들의 共同市場의 형성이나 화폐동맹의 결성도 많은 어려움에 봉착되어 있고 그와 같은 어려움 때문에 유럽공동체의 存立마저 위험시 되고 있는 이유는 어디에서 기인하고 있는지 하벌러(Haberler)[13]나

13) G. Haberler, "Defects in the Concept of Regionalism to Solve Trading Problems," *Indian Journal of Economics* (July 1957); *Der internationale Handel: Theorie der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge sowie Darstellung und Analyse der Aussenhandelspolitik* (Berlin/Heidelberg/New York 1970).

뢰프케(Roepke)[14]와 같은 자유무역주의 신봉자도 아무런 해답을 제시하지 못하고 있다.[15] 관세동맹이론은 다국적이며 다원적인 보호무역주의의 본질은 규명되지 않은 채, 경제통합의 효과만을 제시하고 이를 실현시키기 위한 경제정책이나 조치만 강조하고 있을 뿐이다.

III. 經濟統合 事例와 示唆點

1. 經濟統合의 事例

이하에서는 경제통합이 이미 이루어졌거나 현재 진행중인 사례들을 例示하여 통합이 어떤 과정과 배경을 통해 형성되고 있는지를 알아보고 그 속에서 나타나고 있는 특징들을 중심으로 통합형태를 考察하고자 한다. 분석대상이 되는 경제통합사례는 미국의 연방통합과정상의 경제통합, 독일의 관세동맹, 동서독의 경제통합 등 旣 경제통합을 이룬 경우와 EC, NAFTA, ASEAN 등 현재 경제통합이 진행되고 있는 경우를 사례로서 들

14) W. Roepke, "Integration und Disintegration," in E. Beckerath,/F. E. Meyer/A. Müller-Armack eds., *Wirtschaftsfragen der freien Welt* (Frankfurt: 1957).

15) 국가간의 경제통합이 이루어 질 경우 발생하는 문제의 본질은 올손(Olson)이 제시하고 있는 集團行動(collective action)의 原理에서 찾는 것이 차라리 경제통합의 어려움을 이해하는 데 더 효과적일 수 있다. 올손은 먼저 어떤 특정한 목적을 실현시키고자 하는 어느 조직체내의 구성원이 그들의 목표를 공동으로 촉진시키게 될 것이라는 생각 자체가 이미 잘못된 것이라는 것을 지적하고 있다. 올손에 의하면, 어떤 공동체의 개별 구성원이 전체 목표를 달성하기 위해 자신의 후생을 희생시켜 헌신하는 것은 기대할 수 없다는 것이다. 그것이 특히 경제적인 것과 결부되었을 때는 더욱 그러하다는 것이다. 어떤 조직체의 목표가 경제적인 이해관계와 밀접하게 연관되어 있을 경우에는 개개의 구성원은 「無賃便乘者」(free rider)로서의 역할을 행하려고 하기 때문에 수행해야 할 과업으로부터 자신을 회피시키려는 경향을 가지고 있으며 공동으로 달성하려는 목표(public goods)는 되도록이면 다른 구성원에게 더 큰 부담을 줌으로써 달성하려고 한다는 것이다. 어떤 조직체의 구성원이 그와 같은 방법으로 행동할 경우 공동의 목표(예: 경제통합)를 이루는 것에는 한계가 있다는 것을 지적하고 있다. M. Jr. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), pp. 44~52.

었으며 여기에는 통합이 異質體制間이면서도 雙務的인 課題였던 경우와 同一體制間이면서도 多者間의 목표로서 대두되고 있는 경우도 함께 제시하고 있다. 그 밖의 경제통합사례는 필요에 따라 통합유형을 설명하는 과정에서 언급하고자 한다. 展開의 편의를 위해 경제통합이 이루어진 순서별로 통합의 과정에 대해서 간략히 언급한 후, 통합사례가 주는 시사점을 도출하고자 한다.

가. 미국 聯邦統合過程上의 經濟統合[16]

1776년 독립당시 미합중국은 13개의 州로 분리되어 독립된 경제권역을 유지하면서 각각 독자적인 관세체계 및 화폐제도를 가지고 있었으나 실질적으로는 영국의 식민지배하에 있었다. 독립주 상호간에는 경제적인 여건이 서로 상이하였기 때문에 經濟交流는 극히 제한되어 있었다. 1781년 최초의 헌법인 연합규약이 제정됨으로써 13개주는 하나의 연방국가를 형성하게 되었으나 상호 경제교류를 관장할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않아 州間, 地域間 經濟交流는 국가간의 교류라는 성격을 띠었으며, 많은 交易障壁에 의해 제한되고 있었다. 교역상의 분규로 무력충돌과 유혈사태까지 초래되었으나 당시 연방정부의 권한은 이를 統制할 수 있을 정도로 강력하지 못하였다.[17] 미국은 독립후 연방정부의 수립을 통해 비록 정치적인 통합은 이룰 수 있었으나 경제적인 통합에는 성공하지 못하였던 것이다.

연방정부는 1787년 제정된 연방헌법을 통하여 비로소 각 州가 독자적인 關稅法과 通貨를 가지지 못하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 연방내 시장의 단일화는 이루지 못하였다. 이의 가장 큰 이유로는 농업중심의 自由主義政策을 지지하는 南部地域과 공업중심의 保護主義政策을 지지하는 北部地域이 서로 이해관계를 달리하고 있었기 때문이었다. 이러한 남북간의 이

16) 일반적인 미 연방 경제사에 대해서는 Ross A. Robertson, *History of the American Economy* (New York: Harcout, Brace & World, Inc., 1964) 참조.

17) 民族統一硏究院, 「美國聯邦制 硏究: 歷史的 發展過程을 中心으로」 (서울: 民族統一硏究院, 1991), pp. 41～45, p. 56.

해대립은 결국 1861년 南北戰爭으로까지 발전하게 되었으며 1865년 북측의 승리로 끝나게 되었다. 이로써 남북간에 지속된 경제적 대립관계도 종지부를 찍게 되었으며 그 이후 연방국가들 사이에는 비로소 완전한 경제통합이 이루어질 수 있었다.

나. 독일의 關稅同盟

19세기 初 나폴레옹의 독일침공 이전까지 독일은 약 300개의 지역으로 나뉘어져 群小國家 형태를 취하고 있었다. 나폴레옹의 몰락 이후 독일은 1815년 빈 회의(Winer Kongreß)를 거쳐 38개 주권국가의 국가연맹(Staatenbund)으로 성립되었으나[18] 하나의 정치적인 통합체로서의 機能을 수행하지 못하였으며 경제적인 결속도 도모하지 못하였다. 연맹내 개별국가들은 각기 독립된 주권을 가지고 독자적인 관세체제를 운용하고 있었다. 그 중 34개 지역은 절대군주의 통치하에 있었으며 함부르크(Hamburg), 브레멘(Bremen), 뤼벡(Lübeck), 프랑크푸르트(Frankfurt) 등 4개 지역은 자유도시국가(freie Stadt)의 형태를 취하고 있었다.[19]

38개 국가중에는 오스트리아와 프러시아가 가장 강력한 경제력을 가지고 있었으며 이를 바탕으로 나머지 국가들에 대해 큰 影響力을 미칠 수 있었다. 경제적으로 분할된 이들 국가간에는 相互交易을 저해하는 수많은 관세장벽이 존재하고 있었는데, 특히 국경을 통과하는 데 필요한 절차상의 복잡함과 번거로움 때문에 교역활동은 크게 위축되어 있었으며 개별국가의 産業發展까지도 저해하고 있었다. 이에 프러시아는 1818년 연방내 경제교류에 대한 관세를 철폐하고 외부지역에 대한 공동역외관세를 설치하여 자국시장을 확대하고 역내산업을 보호하는 정책을 추진, 경제적인 實益을 얻으려고 하였다.[20] 프러시아의 시장확대정책은 여타 연맹내 국가로 파급되

18) 문헌에 따라서는 39개라고 표기하고 있는 곳도 있다. Knut Borchardt, "Die Industrielle Revolution in Deutschland 1750-1914," in Cipolla/Borchardt, *Europäische Wirtschaftsgeschichte* (Originaltitel: The Fontana Economic History of Europe, London, 1973), Vol. 4 (Stuttgart, New York, 1985), p. 158.

19) 이중 앞의 두 지역은 아직까지 독일의 일개 市이면서도 州政府(Land)로서의 구실을 하고 있다.

어 1828년에는 바이에른(Bayern)과 뷰르템베르크(Würtemberg)가 하나의 관세동맹으로 통합되었고 1830년에는 독일전체가 4개의 관세동맹지역으로 통합되기에 이르렀다. 그 후 프러시아는 각 지역의 관세동맹을 하나의 단일동맹으로 통합하기 위한 정책을 전개하여 1834년 북부동맹과 남부동맹의 통합을 실현하게 되었는데, 이것이 향후 독일의 국민적 경제통합의 모태가 된 「關稅同盟」(Zollverein)이었다.

이렇게 성립된 關稅同盟은 독일 전역으로 확대되었으며 1871년 독일이 單一國家로 발전하는 데 큰 기여를 하였다.

다. 東西獨의 經濟統合

1990년 10월 3일 완전한 정치적인 통일을 이루는 必然的인 절차의 하나로서 구 동서독은 1990년 7월 1일 제1차 「東西獨 貨幣·經濟·社會統合에 관한 國家條約」을 발효시키고 동서독간 單一經濟圈을 형성하였다. 이로써 구 동서독간에는 경제통합을 이루게 되었으며, 동독의 經濟秩序는 서독의 社會的 市場經濟(social market economy) 秩序로 전환하게 되었다.

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되고 통일을 위한 실질적인 과정이 시작되기 전까지 구 동서독간에 행해진 다양한 經濟交流는 동독으로 하여금 경제적인 實利를 취할 수 있는 기회를 제공하고 정치적인 紛爭과 葛藤의 素地까지도 해소시켜 양국간의 政治關係를 개선하는데 큰 도움을 준 것은 사실이나 그것이 실제로 동서독간 경제통합을 이루는 직접적인 요인으로 작용하지는 않았다. 동서독이 경제통합을 이룰 수 있었던 보다 직접적인 요인은 國境崩壞 이후 구 동독주민의 집단적인 東獨脫出과 함께, 동독의 정치체제 붕괴에 따른 경제적 위기와 사회적 긴장이 동서독 정부로 하여금 먼저 政治統一에 우선하여 경제통일을 이룩하여야 한다는 필요성을 절감케 하고 그에 따른 시급한 조치로서 동서독간의 通貨를 전격적으로 통

20) 농업위주의 경제를 견지한 프러시아는 그들의 농산물을 타지역으로 수출하는데 큰 관심을 가지고 있었으며 높은 경쟁력을 확보하고 있었기 때문에 교역상 장벽이 없는 상태로의 수출이 가능할 수 있도록 하는데 역량을 집중시켰던 것을 알 수 있다. Knut Borchardt, 앞의 글, p. 157.

합시킨데 있었다. 동서독 정부가 실시한 화폐통합의 주된 내용은 1990년 7월 1일부로 서독 연방은행이 발행하는 화폐를 동독의 정식 貨幣로 通用되도록 한데 있었다. 서독 연방은행은 通貨 單一化를 위한 실무를 관장하여, 發券銀行으로서 동독지역에서의 금융정책적 책임까지 맡게 되었다. 또한 동독경제가 질적으로 서독경제와 同質化될 수 있도록 시장경제원리의 도입과 民間主導 경제활동을 가능하게 하며, 국유재산의 사유화, 東獨殘餘負債의 서독마르크화로의 전환 및 동독기업의 구조적 적응을 위한 재정지원 등의 조치를 취했다. 그 밖에 國家豫算 및 財政과 관련, 동독지역의 예산을 서독의 豫算構造에 따라 수립하도록 하였으며, 서독의 租稅制度를 동독에 도입하고, 동독지역에 대한 투자가 活性化되도록 限時的으로 租稅 및 金融支援을 실시함으로써 지금까지의 이질체제가 가능한 한 조속히 단일경제로서 기능을 수행할 수 있도록 質的인 經濟統合을 추진하였다.

라. EC의 經濟統合

유럽공동체의 실질적인 경제통합은 1950년 5월 프랑스의 외무장관이었던 슈만(Robert Schuman)이 공표한 이른 바 「슈만 플랜」(Schuman-Plans)[21]에 의한 유럽석탄 철강공동체(Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: EGKS)[22]의 결성에서부터 시작된다. 독일과 프랑스간의 國境地域은 일찍부터 석탄과 철강업의 중심지여서 그 지배권을 둘러싼 다툼은 끊이지 않았고, 그것이 제2차 세계대전까지 유발시켰다고 볼 수 있다. 따라서 그 곳을 國際共同管理下에 둘 경우 전쟁방지에 크게 기여할 수 있을 것이라고 판단하였던 것이다.

슈만 플랜에서는 유럽의 통합, 다시 말해 경제적인 통합이 정치적인 통

21) 슈만 플랜의 주목적은 프랑스와 독일의 석탄과 철강생산을 공동으로 관리·통제하는 기구(Haute Autorité)하에 둠으로써 양국사이에 어떤 종류의 전쟁도 불가능하게 만들겠다는 것이었다. Wolfgang Harbrecht, *Die Europäische Gemeinschaft*, 2. Auflage, (Stuttgart: Gustar Fischer Verlag, 1984), p. 10.

22) 일명 Montanunion이라고도 하며 이에 참가한 나라는 독일, 프랑스, 이탈리아, 네델란드, 벨기에, 룩센부르크 등이었으며, 이들 국가들은 이후 창설된 유럽 經濟共同體(European Economic Community)의 회원국이 되었다.

합으로 연결되는 단계적인 통합의 實現에 대해서도 언급되었다. 그 후 수많은 우여곡절을 거치면서 1957년 3월 25일 로마에서 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(Euratom)가 결성되는 條約이 체결되었으며 이 조약은 1958년 1월 1일부터 발효되었다. 유럽경제공동체조약에서는 유럽공동시장을 창설하며 회원국간 공동으로 경제정책을 추진한다는 목표를 세우고, ① 關稅撤廢와 수출입 물동량에 대한 수량적인 제한의 폐지 및 이와 유사한 회원국 상호간에 있는 交易上의 제한조치철폐, ② 공동역외관세의 도입과 제3국에 대한 共同貿易政策의 실시, ③ 용역, 노동인력, 자본의 자유로운 이동을 저해하는 요인의 제거, ④ 農業分野에 있어 공동정책 수행 등 세부사항에 합의했다.

현재 유럽의 경제통합은 1992년 12월 31일까지 域內共同市場을 구현하려는 단계에까지 와 있다. EC가 단일시장을 형성하려는 근본적인 목적은 다음과 같은 데에서 비롯된다. 즉 EC각국간 상품이 국경을 넘기 위하여서는 많은 輸出入書類가 필요하며, 이를 운송할 交通手段도 일정 한도내에서만 통과가 가능하는 등 실제로는 많은 장벽이 아직도 남아 있다. 미국의 경우 1분만에 통과할 수 있는 연방국경상의 通關節次가 이곳에서는 3~4시간씩 걸려 이로 인한 경제적 손실이 많으며 각국의 세제도 달라 부가가치세의 경우 제품과 국가에 따라 0~30%로 동일제품이라도 각국간 가격이 천차만별이다. 이같은 교류상의 各種障壁 때문에 기업 제품의 이동 뿐만 아니라 인력자원의 자유로운 이동도 제한되어 있어 기업들은 EC시장 전체를 대상으로 판매하고 생산을 하는 規模의 經濟效果를 충분히 누리지 못하고 있는 실정이었다. 그러므로 각국간의 공업제품 규격의 통일을 통하여 가능한 한 대량생산의 근거를 확보하여 가장 낮은 원가로써 생산이 가능한 기업에 생산을 의뢰할 수 있을 것으로 보았다. 또한 시장의 單一化를 통해 경쟁력을 제고시킬 수 있어야만 유럽은 미국이나 일본에 對抗할 수 있으며 유럽을 하나의 정치통합체로 이루어낼 수 있다고 인식하였던 것이다. 이에 따라 유럽공동체는 앞으로 단일시장을 완성한 후 經濟 및 貨幣同盟을 달성하고 더 나아가 하나의 政治共同體까지 달성할 계획에 있다.

그러나 유럽의 경제통합이 지금보다 더 결속된 형태의 경제 통합으로 진

전하는 데에는 많은 문제점들이 露呈될 것으로 예상된다. 단일시장의 창설만 하더라도 아직도 해결되어야 할 문제들이 많이 남아 있는 실정이다. 市場統合作業은 1992년말까지 재화, 서비스, 자본, 노동의 自由移動을 규제하고 있는 3大 障壁, 즉 물리적 장벽, 기술적 장벽, 재정적 장벽 등 282개를 제거하는 것을 목표로 하고 있다.[23] EC가 명실상부한 단일시장으로 태어나기 위해서는 위의 장벽들이 제거되어야 하는데 92년 8월말 현재 아직도 많은 핵심안건들이 미결상태에 있다. 미결현안의 중요 내용으로는 국경통제의 완화나 부가세의 統一, 法人稅의 2중부과금지 규정 등 여러 가지가 있다. 예를 들어 회원국들은 상호간 국경통제를 완화, 간헐적 검문체제로 바꾸어야 하나, 12개 회원국 중 영국은 이 부문에 대한 國內制度整備를 가장 게을리하고 있으며 스페인은 역외국가 국민들에 대한 국경통제의 강화를 요구하고 있다. 그리고 부가세 최저세율 등 기초적인 문제에 대해서는 원칙적인 합의가 이루어져 있으나 이 문제에 대한 민간기업들의 준비는 거의 이루어지지 않은 상태라고 할 수 있다. 또한 2개 이상의 EC국가에서 영업을 하고 있는 회사에 대해 2중으로 세금을 내게 하는 일이 없도록 하기 위한 방안이 아직 확정되지 못했다.

현재 유럽공동체는 마스트리히트(Maastricht)에서 체결된 「유럽 統合條約」이 각국의 比準을 얻는 과정에서 示顯되고 있는 어려움으로 인해 유럽통합을 이룰 수 있는가에 대한 중요 岐路에 봉착해 있다고 할 수 있다. 그 根本 原因은 보다 진전된 형태의 경제통합의 달성 여부가 개별 국가의 경제적인 利害關係와 함께 정치적인 면, 즉 國家의 主權 讓步와 크게 관련된 문제 때문이라고 할 수 있다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 후술하고자 한다.

마. 北美自由貿易地帶(NAFTA)의 形成

북미지역 자유무역지대는 미국·캐나다가 1988년 自由貿易協定을 締結하고 그 뒤를 이어 1990년 6월 10일 미국·멕시코 정상회담에서 양국이

23) 「東亞日報」, 1992년 7월 17일.

자유무역협정을 추진하는 계획을 수립한 후 이에 캐나다가 참여하기로 결정하여 1991년 2월 5일 3국이 공동으로 北美自由貿易協定을 締結하고 지난 92년 8월 12일 이 협정의 타결을 공식 선언함으로써 하나의 경제권으로 형성될 수 있는 전기를 마련하였다. 이로써 북미지역은 경제통합의 기초적인 단계에 돌입하였다고 할 수 있다.

전체 인구 약 3억 7천만명, 3국의 국내총생산(GDP) 6조 2천억달러(1990년) 규모를 가지고 있는 미·캐나다·멕시코 3국은 향후 15년간에 걸쳐 交易障壁의 단계적 撤廢, 공정한 競爭條件의 확립, 投資機會의 증대, 知的財産權의 보호 등을 실시하여 하나의 自由貿易圈으로 조성시킬 것을 결의하였다. 관세철폐는 구체적으로 전체 거래품목의 약 65%에 해당하는 품목이 협정발효 즉시 내지는 발효후 5년 이내에, 섬유 의류 농산물과 같은 민감품목의 경우에는 10~15년 이내에 이루어지도록 하였다.[24] 원산지 규정에 있어서는 關稅免除의 기준이 되는 現地調達比率을 승용차, 경트럭, 엔진 및 트랜스미션의 경우 미국·캐나다간 FTA의 50%에서 8년이내에 62.5%로 인상하고, 섬유 및 의류의 경우도 대부분 原産地主義를 적용하여 북미산 원사 및 직물의 사용을 의무화하는 등 그 규정을 강화하고 있다. 非關稅障壁의 제거에 있어서도 數量制限 완화, 반덤핑·상계관세 철폐, 멕시코의 수입허가품목 축소 등 상품교역의 원활화를 위한 조치가 포함되어 있다. 투자·서비스·금융에 있어서도 내국인대우를 원칙으로 하되, 멕시코의 내국인 投資持分의 제한을 단계적으로 철폐하여 2000년까지 석유 및 금융업을 개방하는 것을 규정하고 있다.

자유무역협정의 체결을 통해 미국은 관세 및 비관세를 철폐하고 서비스 및 투자와 관련된 역내의 새로운 통상규정을 마련하여 미국의 기술과 자본, 카나다의 풍부한 노동력을 유기적으로 결합하여 1980년대 들어 대폭 늘어난 貿易收支赤字를 해소하고 역내 규모경제의 擴大實現을 통해 미국 산업계의 競爭力을 제고시키는 데 목표를 두고 있다고 할 것이다.[25]

---

24) 全國經濟人聯合會, 「太平洋經濟協力便覽」 (서울: 전국경제인연합회, 1992), p. 242.

25) 白珍鉉, 「북미자유무역협정의 의미와 전망」, 외교안보연구원 정책연구시리즈 91-34 (서울 : 외교안보연구원, 1991), p. 13.

캐나다 역시 계속된 經濟不振을 타개하기 위한 일환으로 인접한 美國市場을 安定的으로 確保하고 국내시장을 개방하여 자국 산업의 競爭力을 強化시키려는 목적을 가지고 있었다.[26] 캐나다는 GNP의 약 25%, 총수출의 약 73%(1990년도: 963억달러)가 미국시장에 의존하고 있는 만큼, 미국시장에의 안정적 접근은 캐나다 경제에 있어 필수적인 것이었다.[27] 더구나 1980년대에 들어와 급격히 擴散된 미국의 보호주의적 통상조치, 예를 들어 반덤핑법, 상계관세법, 불공정무역법(unfair trade remedy law) 등이 빈번하게 발동됨으로써 캐나다의 대미수출이 점차 불확실해졌다고 보았으며 미·멕시코 자유무역협정 체결시 미국시장이 멕시코에 의해 蠶食될 것을 우려했기 때문에 보다 안정된 대미 시장확보를 위해서는 미국과의 자유무역지대(FTA) 체결이 긴요하였던 것이다.[28]

멕시코의 경우에 있어서도 그들의 경제를 북미의 경쟁시장에 편입시켜 외부의 刺戟과 衝擊을 통해 성장 잠재력을 일깨워 자국의 산업을 발전시키려는 의도로 북미자유무역협정을 체결하였다. 다시 말해 NAFTA에 참여한 멕시코의 主된 目的은 자국의 경제개방과 産業構造調整에 있었다. 멕시코는 1980년대 중반까지 國內産業을 보호하기 위해 강력한 수입규제정책을 펴면서 輸入代替産業(import substitution industry)을 육성하는 데 치중하였다. 그러나 1985년 이후부터는 保護貿易主義에서 自由貿易主義로 전환하고 적극적인 對外開放政策을 추진하면서 국내수요공급의 불안정, 인플레, 외채부담, 대외경쟁력저하 및 1차산품 중심의 수출구조상의 문제를 타개하려고 하였다. 따라서 멕시코에게도 미국시장에의 안정적 접근이 무엇보다도 중요한 과제로 등장하였다. 위 협정이 체결됨으로써 멕시코는 對美 農産物輸出에 대한 각종 규제가 철폐되고 섬유, 의류, 철강 등의 산업에 부과되는 미국의 각종 쿼터가 완화되어 대미수출이 증가되는 효과를 가

---

26) 이와 같이 양국의 이해가 일치되어 미국과 캐나다는 이미 1988년 자유무역협정에 조인하고 1989년 1월부터 그 효력을 발효시킨 바 있다.

27) 외교안보연구원, 「북미자유무역협정의 의의와 경제적 효과」, 주요국제문제분석 92-34 (서울: 외교안보연구원, 1992), p. 5

28) 白珍鉉, 앞의 책, pp. 16~17.

져 올 것으로 기대하고 있다.[29] 그러나 북미자유무역협정이 비준되면 미국산 자동차 및 부품의 對멕시코 수출에 대한 關稅는 반으로 줄어들며 부품의 65% 이상이 北美産일 경우에는 자동차에 대한 세금은 완전히 면제된다. 또한 지금까지 엄격하게 보호해 온 석유산업의 일부를 외국투자자들에게 開放함으로써 미국과 캐나다의 이익을 보장하고 있다. 멕시코의 원거리 통신시장에 대한 미국의 자유로운 접근이 허용되며 금융시장도 2000년부터는 완전개방토록 되었다. 공산품에 대한 개방은 競爭力이 약한 멕시코의 製造業을 크게 위축시킬 수 있는 소지를 안고 있으며 미국시장에 크게 의존하게 됨으로써 멕시코경제의 自律的인 발전이 그 만큼 저해될 수 있다는 지적도 있다.

바. 東南亞國家聯合(ASEAN)의 經濟統合

1967년 말레이지아, 필리핀, 인도네시아, 태국 및 싱가포르의 「방콕선언」에 의해 설립된 ASEAN은 그 이전부터 동남아시아를 인도차이나전쟁과 같은 지역분쟁에서 벗어나 평화와 안정의 협력지역으로 만들려는 시도의 결실이라고 할 수 있다. 그러나 협력증진의 실질적인 진전은 인도차이나반도가 공산화(1975년)된 이후라고 할 수 있다. 1975년의 발리 정상회담과 1976년 2월 제1회 ASEAN정상회담을 거치면서 역내외 經濟的인 結束에 치중하고는 있으나 ASEAN을 하나의 經濟共同體로서 일컬을 수 있는 自由貿易地帶나 關稅同盟의 창설은 아직까지 실현시키지 못하고 있다. 정치적으로는 역외국가와 확대외상회의(Post-Ministerial Conferences with Dialogue Countries)를 정례화하고 1987년 12월 마닐라 선언을 채택하여 동남아비핵지대의 설립까지도 모색하고 있으나, 경제적으로는 아직까지 역내국가의 대외무역에 관한 사항(共同關稅의 부과 등)들을 실질적으로 統括하고 결정할 수 있는 中央機構 조차 발족시키지 못하고 있다. 이는 ASEAN이 비록 경제적인 協力關係의 유지에 큰 비중을 두고 있음에도 불구하고 ASEAN의 設立 背景이었던 인도차이나반도의 政治勢力 安定과

29) 白珍鉉, 앞의 책, pp. 17~18.

軍事的인 安保에 더 큰 비중을 두고 있기 때문이라고 할 수 있다. 또한 경제발전 및 국제경쟁력 격차로 인하여 야기된 각국간의 相異한 經濟的 利害關係가 ASEAN을 하나의 경제공동체로서 결속시키지 못하고 있는 이유라고 할 수 있다. ASEAN이 지금까지 달성하기 위해 시도하였으나 아직 성공을 거두지 못한 부문으로는 역외국가들에 대한 共同關稅의 적용을 비롯, 농업제품이나 공산품에 대한 域內關稅의 인하와 같은 사항들이다. 그 밖에도 ASEAN은 국가간의 상호 경제협력면에 있어서도 크게 성공을 거두지 못하고 있는 것으로 판명되고 있다. 개별 국가간 특혜무역협정을 체결하고 있거나, 각종 공업프로젝트의 共同推進을 비롯해 金融協力도 실시하고 있으나 그 규모면에서 대단히 작은 형편이다. 국가간의 대규모 공동산업프로젝트는 거의 全無한 실정이며 공동추진을 결정하였던 대형사업들은 중단되는 사태가 발생하기도 하였다. ASEAN이 실질적으로 자유무역지대나 관세동맹을 이루기 위해서는 역내국가들의 경제가 지금보다 훨씬 더 發展하고 대외경쟁력이 크게 提高되어야 한다는 점을 들 수 있다.

2. 經濟統合事例가 주는 示唆點

앞서 고찰한 여러 형태의 경제통합의 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 경제통합은 대부분의 경우 經濟統合理論이 제시하고 있는 바와 같이 이론적인 段階를 거쳐서 형성되지 않는다는 사실을 알 수 있다. 특히 동서독의 경우와 같이 경제통합이 體制가 서로 다른 국가간에 이루어질 경우에는 그 가능성이 희박하다고 할 수 있다. EC의 경우에서만이 비록 制限的이나마 경제통합이론에서 제시하고 있는 段階別 통합과정의 적용이 가능한 것을 발견할 수 있으나, 후술하는 바와 같이 경제통합이 통합이론에서 제시하고 있는 原理와 效果를 지향하며 이루어졌던 것이 아니며[30] 그 실질적인 統合이 이루어지는 과정에 있어서는 경제적인 요인 이외에 정치·

30) NAFTA의 경우는 향후 15년내 역내의 완전한 자유무역지대를 실현시킨다는 목표를 두고 있어 경제통합이론에서 제시하고 있는 단계별 적용이 현재로서는 불가능하며 엄밀한 의미에서 NAFTA를 하나의 경제통합체라고 말할 수 없다.

사회적인 요인들이 통합의 장애요인으로 크게 작용하고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면, EC는 自由貿易地帶의 창설과 함께 域內 關稅同盟을 실현시켰으며, 1992년 말을 시한으로 단일시장을 완성하려는 단계에까지 와 있다. 현재 EC는 單一市場보다도 더 진전된 형태의 경제통합을 실현시키기 위해 91년 12월 네델란드의 마스트리히트에서 EC頂上들간 一名「마스트리히트條約」이라는 EC 통합조약이 체결된 바 있다. 이 조약은 1993년 1월부터 EC 共同의 外交 安保政策을 도입하고 1996년까지는 EC 中央銀行을 창출, 빠르면 1997년부터는 單一通貨를 사용하는 經濟通貨同盟(EMU)을 이루고 1999년 1월부터는 政治·經濟·通貨分野의 統合을 달성하는 것을 골자로 하고 있다. 이 조약의 체결로 EC의 經濟統合은 보다 구체적이며 완성적인 단계에 들어서게 되었으며, 유럽자유무역지역(EFTA)의 국가 및 동유럽국가들이 EC 가입을 희망해 오고 있어 향후 汎유럽經濟圈의 실현도 바라볼 수 있게 되었다. 그러나 이와 같은 유럽통합의 목표는 각국의 비준을 얻는 과정에서 큰 난관에 부딪힌 인상을 주고 있다. 덴마아크는 1992년 6월 2일 유럽공동체 12개국 가운데 가장 먼저 EC 政治·經濟統合에 관한 마스트리히트 條約의 비준을 위해 國民投票를 실시했으나, 개표 결과 반대 50.7%, 찬성 49.3%의 근소한 차이로 條約 比準에 실패하였다. 이에 따라 유럽통합은 난항을 맞게 되었으며 1993년 1월 1일부터 EC 통합조약의 效力이 발생할 수 있는가도 의문시되고 있다. 왜냐하면 이 조약은 원칙적으로 유럽공동체의 條約 當事國 전체가 만장일치로 比準하여야만 발효될 수 있기 때문이다. 덴마아크 국민들이 EC통합에 反對하였던 주된 理由는 EC 통합으로부터 덴마아크가 얻을 수 있는 利益이 제한적이며, 오히려 EC 통합조약으로 미약한 자국의 공산품시장이 독일 등 경제력이 강한 국가에 의해 지배당할 것이라는 우려와 함께 유럽통합이 실현될 경우, 덴마아크의 主權은 상대적으로 弱化되어 장차 주변 강대국들이 주도하는 單一聯邦國家에 이양될 수도 있을 것이라는 우려 때문이었다.[31] 1992년 9월 20일 프랑스에서 실시된 마스트리히트

31) 통화통합을 실현시키는 經濟同盟의 경우만 하더라도 인플레율, 금리수준, 환율 및 재정적자 규모 등에 대한 基準과 條件이 엄격하게 제시되어야 하는데 그러한 조건을 충

조약에 대한 贊反 國民投票에서는 찬성 50.82%, 반대 49.18%의 아주 근소한 차이로 통과됨으로써 유럽통합의 향배를 다시 긍정적인 방향으로 進展시키는 轉機를 마련하기는 했으나, 찬성만큼이나 많은 반대자들의 불만이 유럽통합의 장래를 낙관적으로 만들지 못하고 있는 것이 사실이다. 영국은 「유럽의 將來에 대한 심각한 再檢討」를 역설하며 덴마아크의 비준실패로 야기된 문제가 해결될 때까지 比準을 연기하겠다는 입장을 보이고 있으며, 독일을 비롯한 유럽공동체 핵심국가는 그들만이라도 유럽통합을 실현시킨다는 계획을 세우고 있기도 하다. 이와 같이 EC의 경제통합에서 얻을 수 있는 시사점은 단계별 統合理論이 적용될 수 있는 經濟統合의 경우라고 하더라도 경제통합의 단계가 深化되면 될수록 政治的인 변수가 통합에 더 큰 영향을 미치고 있다는 사실이다.

둘째, 경제통합의 速度에 있어서는, 동서독의 경우를 제외하면 모두 漸進的인 과정을 통하여 통합을 이루고 있다. 또한 그와 같은 漸進的인 統合은 經濟體制 면에서 주로 동질적이며 多者間의 국가관계에서 이루어지고 있는 현상임을 감지할 수 있다. 東西獨과 같이 경제통합이 이질체제와 雙務的인 대상의 경우에서는 急進的인 경제통합의 형태를 띄고 있으나, 그렇다고 해서 이질체제적이며 쌍방간의 경제통합이 급진적으로 밖에는 이루어질 수 없다라는 논리는 남북예멘의 통합을 들어 볼 때 성립하기 어렵다고 판단된다. 예멘의 통합은 지도자의 암살과 쿠데타 등 양국의 국내정치가 공히 불안정하였음에도 불구하고, 양국 지도자들이 지속적인 대화를 통하여 통일방안을 모색하였기 때문에 이룰 수 있었다고 분석된다.[32]

족시키려면 經濟政策에 있어서 회원국간의 統一이 불가피할 뿐만 아니라 經濟·貨幣同盟의 段階가 진전될수록 共同體의 權限은 확대되나 개별 국가의 권한은 축소될 수 밖에 없다. 중요 의사결정에 있어서는 각국의 경제력에 비례한 加重投票制가 도입되고 특정 회원국의 拒否權은 받아들여지지 않게 되며 또한 그 可決內容은 超國家的 性格(supranationality)을 띄게 되어 회원국 모두를 구속하게 된다. 그러므로 EC집행위원회나 유럽중앙은행 (ECB)의 意思決定權限은 점차적으로 더 강화되고 이로 인해 새로운 官僚主義가 대두될 수도 있다. 金世源, "마스트리히트 合意와 유럽의 經濟·貨幣同盟," 「經濟論集」, 제30권 제4호, p. 398.

32) 統一硏修院, 「分斷國 統合過程」, 統一叢書 11 (서울: 통일연수원, 1991), pp. 26ff.

동서독의 經濟統合과 관련하여 특기할 점은, 동서독이 그와 같은 급진적인 통합을 시도할 수 있었던 背景이 점진적이며 지속적인 經濟交流에 있었다는 점이다. 동서독간의 경제통합은 구동독내부의 정치·사회적인 상황이 급격하게 변화함으로써 통일을 이루려는 정치적인 土臺가 먼저 성립된 후, 정치적으로 하나의 單一國家를 이루기 위한 전제조건으로서 대두되기는 하였으나, 그 이전에 동서독간의 통일 당시 구동독이 이미 구서독의 경제체제를 그대로 수용하는 경제통합에 대한 합의를 導出하였기 때문에 가능할 수 있었다. 그리고 그와 같은 의도와 합의는 통일전 구서독의 구동독에 대한 경제적 優越性에 기인한다고 할 수 있다. 사실, 구서독은 그와 같은 經濟的 優位를 바탕으로 구동독과의 경제통합이 이루어지기 전까지 경제적인 관계에서 항상 主導權을 행사하며, 한편으로는 구동독에 경제적인 지원을 제공하면서도, 다른 한편으로는 압력을 행사하여 그들이 원하는 바를 동독으로부터 얻었을 수 있었다. 그 대표적인 예로 서독이 동독과 체결한 최초의 貿易協定인 「프랑크푸르트 協定」(1948. 7. 1)과 그 뒤를 이은 「베를린 協定」(1951.9.20)을 들 수 있다. 이 협정들의 주요 내용은 동독과의 물자교류에 있어 대금지불방법으로 양 지역의 중앙은행간 청산계정을 개설하여 서독시장가격으로 대금을 결제하되, 「파우이」(VE : Verrechnungseinheit)라는 것을 決濟手段으로 도입하는 것이었다. 이 협정을 체결함으로써 서독은 동독의 외화부담을 덜어주었으며 동독이 매년 무이자로 대서독 공급액의 25%에 해당하는 산업재정 차관형태의 「信用供與」(Swing)를 제공받을 수 있게 함으로써 동독의 대서독 수입능력을 제고시켰다. 협정체결을 통해 서독이 지향했던 목표는 동서독 분할 직후 점령군 統制下에 있음으로써 금지되었던 물품교류를 가능하게 하고 이를 통해 점령지역내의 주민생활의 안정에 기여하는 것이었다. 「베를린 협정」을 재확인하는 차원에서 체결된 1972년의 「東西獨 基本條約」도 앞서 언급한 바와 같은 서독의 對東獨 目標를 달성하기 위한 手段이었다고 볼 수 있다. 동서독간의 經濟交流는 서독의 키싱어(Kissinger) 정부가 동유럽에 대한 「할슈타인 原則」의 적용을 배제함으로써 획기적인 전기를 맞아 교역량이 크게 증가되기는 하였으나 쌍방간의 정치적인 긴장은 계속되고 있었다. 이에 서독은 상호 국

가적 실체를 인정하는 바탕위에서 동서독간 交流를 추진할 필요성을 인식하였으며, 이에 따라 東西獨 基本條約이 체결되고 그 후 내독교류는 보다 안정적인 기반 위에서 추진될 수 있었다. 이와 같이 서독이 가졌던 동독에 대한 기본적인 목표는 경제적 우위를 바탕으로 經濟交流를 추진함으로써, 동독주민의 생활수준을 향상시키고 동서독관계를 개선하여 독일민족의 동질성을 회복하고 궁극적으로는 서독주도의 통일을 촉진시킨다는 데 있었다.[33] 서독이 동독에 제공하는 지원에 대해 그 대가를 요구했던 보다 구체적인 예로서는 대동독 財政支援을 들 수 있다. 서독은 1983년 7월과 1984년 7월 각각 10억마르크와 9억 5천만마르크의 商業借款을 동독에 제공하여 동독으로 하여금 당시의 악성외채를 상환하게 하는데 일조하였다. 이와 같은 재정지원의 조건으로 서독은 동독에 대해 동서독간의 국경통행절차를 개선하고 국경통과시 징수하는 強制交換(Zwangsumtausch)금 액수의 引下를 요구하였으며 그 결과 요구가 받아들여졌다.[34] 그 밖에도 동독정치범의 석방을 조건으로 한 서독 사회사업단체의 동독지원 등도 있었다.

셋째, 경제통합의 과정과 관련하여 주목되는 것은 EC의 통합에서도 볼 수 있는 바와 같이 통합국가간의 산업기술, 소득수준 및 경제발전단계의 類似性이 통합의 효율성을 제고시키고 있는 것을 알 수 있으며 통합에 참

33) 1960년대까지만 하여도 通行이나 이를 위한 交通手段의 이용에 대하여 동독측은 갖가지 制限을 가하여 왔다. 한 예로 서독 거주자의 東獨訪問은 1촌 및 2촌에 한하여 연 1회 4주이내에만 허용되었으며 단지 상용여행만이 가능하였다. 1961년 8월 베를린 조치이후 동독주민의 서독여행은 금지되었으며, 1964년 11월 이후 노후연금생활자(남 65세 이상, 여 60세 이상)의 연 1회 4주간 서독 및 베를린 방문만이 허용되어 왔다. 따라서 동서 베를린의 通行問題는 양독관계에 있어 항상 중요한 문제로 부각되어 왔는데, 특히 1961년 8월 13일 동독에 의한 東베를린의 봉쇄이후 실질적으로 왕래는 거의 차단되었으며 68년 6월 동독은 서독-서베를린 육로통행에 대해서도 通行證과 査證制를 신설함으로써 西베를린에 대한 孤立化 政策을 기도하였다. 위 문제는 1971년 9월 4일 4대국 베를린 協定이 가조인되면서 부터 급진전으로 바뀌었다. 그 밖에 서독국민에 대해 연간 최고 30일간의 동독 체류 허가기간을 45일까지 연장하는 등 여행과 관련된 편의조치를 확대시켰다.

34) 그 밖에 서독국민에 대해 연간 최고 30일간의 동독 체류 허가기간을 45일까지 연장하는 등 여행과 관련된 편의조치를 확대시켰다.

가하는 각국의 경제정책, 경제활동 등에서 共通點이 존재하는 것이 유리하다는 것을 알 수 있다. 이러한 공통점은 통합에 참가하는 각국의 경제개방도가 비슷하고 대내외 경제정책의 목표가 하나의 共通分母를 가질 수 있을 때 보다 크게 나타날 수 있는 것으로 보인다.[35] 그러나 동질체제나 이질체제간의 통합을 막론하고 경제통합은 독립적이거나 이질적인 두 體制가 서로 竝存하는 상태로 남아 있기가 불가능하며, 어떤 형태로든 한쪽 체제로 동질화될 수 밖에 없다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 앞서 언급한 통합의 사례에서 뿐만 아니라 예멘의 경제통합이나 벨기에·룩셈부르크 경제동맹에서도 여실히 증명되고 있다.

예멘의 경우를 보면, 남예멘은 統一이 실질적으로 이루어지는 과정에서 그 이전까지 고수하였던 마르크스-레닌주의체제를 스스로 포기하고 북예멘의 체제를 수용할 수 밖에 없었는데, 그와 같이 남예멘이 그들의 체제를 스스로 포기하게된 배경에는 소련의 개혁과 개방과 함께 소련으로부터 경제적 지원이 중단된 원인도 있었지만 開放과 和解로 나아가는 국제정세를 외면할 경우, 낙후된 그들의 경제가 더 이상 회생되지 않을 것이라는 인식이 강하게 작용하였기 때문이었다.[36]

벨기에와 룩셈부르크는 1921년 「브뤼셀 條約」(La Convention de Bruxelles)[37]에 조인한 이후 지금까지 政治的으로는 獨立된 主權을 가지고

35) 외이너(Viner)에 의하면 관세동맹으로 인한 貿易創出效果는 발전단계가 비슷한 競爭的 經濟間에 형성된 關稅同盟에서 더욱 크게 나타날 수 있다고 주장하고 있다. 그 밖에 경제통합을 용이하게 하는 요인에는 각국간의 상품교류를 용이하게 할 수 있는 地理的 隣接性, 경제활동 패턴에 영향을 미치는 宗敎的, 文化的 同質性 및 상호간 의사소통이 원활하게 할 수 있는 言語의 類似性 등이 동시에 갖추어져야 할 필요가 있다고 역설하고 있다. J. Viner, *The Customs Union Issue* (London: Stevens & Sons, 1950).

36) 예멘의 통합과정에 대해서는 洪淳男, "南北예멘의 統一政策과 UN," 「統一問題硏究」 제3권 제3호 (1991 가을), pp. 101~156 참조.

37) 벨기에-룩셈부르크간 조인된 「브뤼셀 條約」은 1935년과 1963년에 각각 조약의 내용을 보완하였으며 1982년 3월을 기해 조약의 유효기간이 만료되었으나 양국은 다시 10년간 條約更新에 서명하여 經濟·通貨同盟을 유지시켜 오고 있다. 조약의 주요내용으로는 경제·통화동맹을 이루어 域內財貨, 서비스, 生産要素의 自由移動과 아울러 經濟政策의 조정 및 共同通貨圈을 구성하는 것이다.

있으나 경제적으로는 하나의 경제공동체를 형성하고 있다. 경제동맹으로 인해 벨기에와 룩셈부르크의 무역, 외환 및 기타 대외경제지표는 벨기에의 통계로 통합되어 발표되고 있으며, 財政·通貨政策은 하나의 統一된 規則에 의해 운영되고 있다.

룩셈부르크 프랑과 벨기에 프랑 사이에는 고정환율이 적용되고 완전한 교환성을 유지하고 있으나 통화체제는 벨기에 프랑중심으로 결속되어 있다. 벨기에 프랑과 룩셈부르크 프랑이 양국에서 자유로이 통용되고는 있으나 룩셈부르크 프랑은 鑄貨를 위시한 少額通貨만이 유통되어 상징적인 역할만을 하고 있을 뿐, 일반 거래에는 대부분 벨기에 프랑이 사용되고 있다. 금융면에 있어서도 룩셈부르크는 독립적인 발권은행으로서의 중앙은행을 가지고 있지 않으며, 벨기에 中央銀行이 양국의 통화당국으로서의 기능을 담당하고 있다.

넷째, 경제통합의 目標는 일반적으로 정치적인 單一國家나 정치·경제공동체의 형성에 두고 있으나, 경제통합체를 구체적으로 형성시키기 전까지 개별국가들의 정치적인 이해가 먼저 크게 반영되고 있음을 대부분의 경제통합 사례에서 발견할 수 있다. 즉 경제통합체로서의 추진은 정치적인 결속이나 이해관계가 통합에 참가하려는 개별국가간에 먼저 긍정적으로 작용한 후, 그 속에서의 합의가 먼저 구체적으로 실현되어가는 과정에서 대두되고 있는 것을 알 수 있다. 특히 경제통합체의 형성이 多者間의 대상이거나 類似體制間에 점진적으로 이루어지는 경우에는 그와 같은 정치적인 이해와 결부된 공동체의 형성이 더 크게 부각되고 있는 것을 발견할 수 있다. 그 대표적인 예로 EC나 ASEAN을 들 수 있는데, EC나 ASEAN은 현재 그 질적인 면에서 크게 차이가 나지만 근본적으로는 지리적으로 인접한 국가간의 경제적 利益을 확보하기 위해, 域內諸國에 대해서는 무역상의 差別措置를 배제하고 域外諸國에 대해서는 배타적인 광역시장권을 형성하는 형태의 경제협력을 이루려고 하고 있다. 그러나 그와 같은 경제적인 협력으로 발전하기 이전에 먼저 정치적인 이해관계가 공동체를 형성시킨 導火線으로 등장하였음을 알 수 있다.[38] EC의 경우를 들어 간략히 언급하자

38) 이와 같은 맥락에서 볼 때, 북미자유무역협정도 미국의 국내 政治的인 意圖에 의해 체

면, EC의 통합은 제 1, 2차 세계대전을 통해 폐허가 되다시피한 유럽을 다시는 전쟁에 휘말리게 해서는 안된다는 처절한 각성에서 출발하였다. 제2차 세계대전이 끝난 이듬해인 1946년 윈스턴 처칠은 유럽合衆國(United Nations of Europe)의 형태를 만들어야하는 당위성을 역설하였는데, 그와 같은 당위성이 전쟁방지를 위한 制度的 장치를 마련하여 유럽에서 정치·경제·군사적인 競爭關係를 協力關係로 바꾸어, 과거의 역사를 되풀이하지 않겠다는 의지로 표출된 것이 EC의 모체가 된 유럽석탄·철강공동체였다.[39] 그 후 유럽의 통합은 EC를 세계대전 이후 미국과 일본이 경제력을 신장, 世界市場에서의 역할이 커진데에 대해 맞설 수 있는 지역경제공동체로 발전시켜 유럽제국이 겪는 경제적 침체를 극복하려는 방향으로 노력하여 왔던 것이다.

Ⅳ. 南北韓 經濟統合의 展望

지금까지 언급한 사항을 중심으로 남북한 경제통합을 展望하면 다음과 같다. 첫째, 남북한의 경제통합은 유럽의 경제공동체나 북미자유무역지대 창설과 같은 형태로는 이루어지지 않을 것이라고 전망된다. 그것은 남북한

결되었다는 사실을 발견할 수 있다. 즉 이 협정의 체결에는 미 대통령 선거를 앞두고 경제문제로 궁지에 몰려 있는 부시행정부가 대통령선거에 있어서 전략적으로 매우 중요한 텍사스州와 캘리포니아州의 經濟가 이 협정을 통해 활성화될 수 있다는 여론을 형성, 자신의 인기를 만회하여 대통령선거에서 승리하겠다는 의도가 크게 작용하였다는 것이다. 이는 경제통합이 통합의 순수한 經濟的인 利益만을 겨냥하여 형성되고 있지 않다는 사실을 단적으로 설명하고 있는 것이라고 할 수 있다. 「國民日報」, 1992년 8월 13일.

39) 유럽을 정치적으로 하나인 共同體를 만들어야 한다는 생각은 이미 지금으로부터 500여년전 네델란드의 종교철학자인 에라스무스 로테르담(Erasmus von Rotterdam)으로부터 시작되었다고 할 수 있으며, 그 후에도 윌리암 펜 (William Penn), 빅토르 유고(Victor Hugo) 등을 통해서 나타나고 있다. 그러나 그와 같은 생각을 심각하게 여기고 유럽 각나라의 外交政策에 반영하게 것은 제2차 세계대전이 끝난 바로 직후부터라고 할 수 있다. 單一유럽의 形成에 대한 생각과 그 實現過程에 대해서는 Richard Mayne, *Die Einheit Europas* (München : 1963)과 Richard N. Coudenhove-Kalergi, *Die Europäische Nation* (Stuttgart : 1953)을 참조.

의 經濟統合體 형성은 남북한이 상호 統一을 指向하는 過程에서, 즉 민족적인 통일을 이루어내는 과정에서 필연적으로 대두되는 단계로서, 유럽 제국간의 경제통합이나 북미지역의 자유무역지대 창설 등과 같이 지역내 특수한 政治的인 目的이나 經濟的인 利益에 부합하여 이루어질 가능성은 희박하기 때문이다. 따라서 남북한간의 경제공동체 형성은 서로 異質的인 經濟 및 社會體制間의 統合이자 쌍방간의 통합으로, 서유럽 국가를 비롯한 여타 지역의 경제공동체 형성처럼 經濟統合理論的 단계를 거쳐 이루어지기에는 한계가 있다.

둘째, 남북간의 경제공동체 형성은 서유럽국가간의 경제공동체 형성과는 달리 經濟的인 힘(economic power)과 發展 程度가 서로 크게 다른 經濟主體間의 統合이기 때문에 相互結束은 그 만큼 더 어려울 것으로 판단된다. 따라서 통합을 위해 국가가 主權의 일부를 讓渡하는 超國家的인 기구를 마련하기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다. 그러나 남북한이 통일이라는 民族的인 大課業을 이룬다는 당위성 아래 서로 정치적인 합의를 도출할 수만 있다면 경제통합은 어느 경제통합사례 보다 더 실질적인 차원에서 빠르게 진전될 수도 있을 것으로 전망된다. 즉 남북한의 경제통합은 동서독의 경우처럼 남북한간의 經濟交流를 통한 대화의 진전에 의해 점진적으로 통합의 바탕을 마련해 나가면서도, 統一環境과 양국의 政治的인 狀況變化에 따라 급진적으로 진행될 素地도 있다. 예를 들어 북한내 核心 權力構造의 변동과 같은 정치적 사건이 발생되어 북한이 정치·사회적인 大變革을 겪게 될 경우, 동서독의 경우와 같이 急進的인 經濟統合을 단행할 수 밖에 없는 상황에 봉착할 수도 있을 것이다. 그러나 그와 같은 정치적인 상황변화에 의한 급진적인 통합을 성공적으로 추진할 수 있겠는가에 대한 전망은 현재로서는 不透明하다고 할 수 있다. 왜냐하면 그와 같은 상황하에서 예상될 수 있는 것은 동서독의 통일에서도 경험할 수 있었듯이 경제통합의 全過程은 體制와 經濟力이 우월한 한국정부가 주도하여 다방면에 걸친 經濟同質化作業이 진행되어야 하는 것인데 현재의 南韓 經濟力은 북한경제 전체를 감당할 수 있는 위치에 있지 못하기 때문이다.

셋째, 경제통합 以前 남북한간의 경제교류가 상호간의 경제수준 平準化

를 이룰 수 있는 방향으로 전개되고, 정치적인 측면에서 이를 위한 추진책이 마련될 경우, 경제통합은 보다 效率的으로 진행될 수 있을 것이다. 그와 같은 과정이 진행되는 동안 한국은 동서독간의 교류에서 얻을 수 있는 경험을 원용하여 북한을 경제적으로 支援하면서도 이를 바탕으로, 즉 경제지원을 전제조건으로 한반도의 평화와 안전을 위한 정치적인 합의와 制度的인 장치를 마련할 수 있다면, 남북한간의 經濟統合은 크게 촉진될 수 있음은 물론, 정치적인 통일환경을 개선시키는데도 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

Ⅴ. 結論: 政策的 課題

위와 같은 상황속에서 한국이 남북간 經濟共同體 형성을 촉진시키기 위한 政策的 課題에는 어떠한 것이 있는지 알아보자.

남북한간의 경제통합을 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 먼저 북한을 開放의 場으로 誘導하는 일이다. 북한은 지금까지 財政的 後援者였던 소련이 더 이상의 지원을 할 수 없게 됨에 따라 새로운 後援者를 찾을 수 밖에 없는 입장에 처해 있으며, 그렇다고 中國이 소련의 역할을 완전히 대신할 수도 없는 형편이다. 중국은 지금까지 유지해 온 북한과의 관계를 지속시킬 것으로는 전망되나 북한에게 소련 상실을 보충해 줄 만큼의 경제적 후원자가 될 가능성은 없다고 본다.

따라서 북한은 미국이나 일본과의 關係改善을 모색하고 외국으로부터의 經濟援助 획득을 위한 조치를 취할 것으로 판단된다. 이와 같은 경우라면 북한은 지금보다는 다른 형태의 政策的 代案을 선택할 수도 있다는 것을 의미한다. 이 경우 북한의 경제정책은 극히 제한적이지만 中國式 經濟改革 모델에 접근할 것으로 판단된다. 즉 政治的 改革을 수반하지는 않으나 開放經濟政策을 강조하면서, 計劃되고 規制되는 市場經濟體制로의 타협적 해결을 모색할 가능성이 많다. 지금까지 견지해 온 중앙집권식 경제체제나 자력갱생의 폐쇄적 경제정책을 변환시키지 않은 채, 制限的인 開放을 통해

經濟交流를 시도, 경제적인 효과를 거둘 경우 市場經濟要素를 일부 유입하는 형태를 취할 것으로 전망된다.[40] 그와 같은 과정에서도 북한은 그들이 시도하고 있는 對外接觸과 交流가 자신에게 不利하게 작용될 때에는 언제라도 交流를 중단하는 戰略을 구사하여 그들의 입지를 확보하는 二重的인 戰略을 구사할 것으로 판단된다. 그러므로 한국은 이와 같은 北韓經濟政策의 變化를 면밀히 파악하여 북한을 開放시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 남북한간의 經濟統合을 촉진시키기 위해서는 북한지도층의 意識改革을 유도할 필요가 있다. 즉 북한 지배엘리트와의 持續的인 接觸을 통해 그들의 의식을 변화시켜, 남북한간의 경제통합에 일조하는 政治的인 合意를 도출해 낼 수 있어야 한다. 의식개혁의 대상으로 북한 지도부를 지향하는 것은 북한과의 交流·協力을 통해 북한주민의 意識改革을 유도해 내기보다는 북한 엘리트집단의 意識變化를 기대하는 것이 더 용이할 수 있기 때문이다. 그 이유로서 북한에서는 反體制運動이 밑으로부터 전개될 수 있는 여건을 발견할 수 없기 때문에 사회의 改革이나 變革은 오직 上部로부터 시작될 수 있다는 점을 들 수 있다. 즉 북한주민 사이에서는 밑으로부터의 혁명이 가능할 수 있는 이데올로기적인 토대가 형성되어 있지 않다는 사실이 중요하며, 북한주민들이 스스로 어떻게 살아야 하는가에 대한 情報에 접근할 방법이 없다는 것을 지적할 수 있다. 설혹 그와 같은 정보에 접근할 방법이 있다고 하더라도 그것이 북한 전역으로 퍼져 나갈 수 있는 여건이 마련되어 있지 않기 때문에 북한지도부의 의식개혁을 誘導하는 것이 북한을 개방시키는 첩경이라고 할 수 있다.[41] 따라서 북한지도부로 하여금 북한이 스스로 고립된 상태로 남으려는 의도를 불식시키는 것이 무엇보다도 중요하며 남한의 經濟發展과 국제사회에서의 役割增大가 그들에게 견디기 어려운 도전임을 인식하게 하여야 한다. 또한 지난 몇년 동안 국제사

40) 辛昇哲, "南北韓間의 經濟交流와 協力 推進의 基本方向 : 北韓의 改革과 開放의 可能性 分析을 中心으로", 國土統一院, 「東北亞 經濟圈과 南北韓 經濟協力에 관한 硏究」 (1989. 12), p. 96.

41) Vasily Mikheev, "북한의 政治理念과 社會構造: 현재 북한의 이데올로기적·정치적 상황," 박한식 외, 「북한의 실상과 전망」 (서울: 同和硏究所, 1991), p. 92.

회에서 일어난 동유럽을 포함한 소련과 중국의 정치변화는 經濟問題에서 비롯되었음을 깨닫게 할 필요가 있다.

셋째, 북한과의 경제적 접촉은 계속 시도되어야 하며 현재 진행중인 經濟交流는 크게 확대·발전시켜야 한다. 경제교류와 協力은 북한의 改革과 開放 및 대남협력을 확인하거나 촉구할 수 있는 중요한 媒體이자 북한경제를 발전시킬 수 있는 실제적인 手段이다. 실효성없는 합영법에만 의존하고 있는 북한으로 하여금 실질적인 經濟改革을 추진하게 할 수 있는 최선의 방법은 지속적이며 다양한 경제적 接近과 교류의 擴大 밖에는 없다. 교류를 통한 경제적인 상호관계가 깊고 넓을수록 교류의 수준은 높아지게 되며 量的으로도 증가할 수 밖에 없다. 또한 경제교류가 많으면 많을수록 남북한간의 産業的 連繫는 그만큼 더 긴밀해 질 것이며, 교류의 차원이 높으면 높을수록 經濟의 同質化는 그만큼 더 빨리 이룩될 수 있을 것이다. 그리고 경제교류는 북한의 經濟發展에 실질적인 도움을 줄 수 있는 方向으로 전개되어야 한다. 이것은 남북한간의 경제통합이 원만히 이루어지기 위해서도 필요하며 經濟統合後 그 費用을 최소화하기 위해서도 필요하다. 이를 위해서는 먼저 北韓의 農業을 발전시키기 위한 방안을 강구하는 것이 요구된다. 농업의 발전은 북한이 당면한 經濟危機를 극복하기 위해서 뿐만 아니라 타 분야의 産業을 발전시키기 위한 근간이 되기 때문이다. 농업분야 다음으로는 輕工業分野의 발전이 이루어지도록 하여야 하며 이를 위해 한국의 기업이 技術移轉을 포함한 다양한 支援을 제공할 필요가 있다.

經濟的 接近은 민간 베이스를 동반하는 형태를 띄면서도 한국정부가 강력하게 주도하는 형태가 바람직하다. 남북한간의 交流와 協力은 북한의 경제사정상 한국측이 주도하는 一方的 支援型이 될 수 밖에 없기 때문에 정부를 통한 窓口의 一元化를 유지하는 것이 북한을 지원하는 데 있어 보다 더 효율적일 수 있다. 또한 상품거래, 인적왕래 및 資本과 기술교류 등을 통하여 실질적인 도움을 주고 많은 현실적인 代案을 개발하여 북한에 외부세계의 정보를 유입시켜 그들로 하여금 개혁을 시도하지 않을 수 없도록 유도하는 것은 경제적인 실익을 추구하는 기업이 선두에 서서 하기보다는 國家次元에서 이루어지는 것이 더 실현성이 높다고 할 수 있다.

넷째, 통합후 북한의 경제체제개혁과 관련 北韓經濟의 전반적인 轉換에 대비한 計劃樹立이 요구된다. 즉 북한의 경제를 스탈린식 중앙집권적 계획과 명령체제에서부터 自由市場經濟體制로 전환시키기 위한 재반계획을 수립해야 할 것이다. 여기에는 서독의 경제체제를 받아들인 舊동독의 경험을 면밀하게 살펴 그 示唆點을 도출하는 것이 필요하다. 경제운용을 위한 意思決定을 집중적인 체제에서 分散的인 體制로 전환하고 강제 및 규범에 의한 방법을 물질적인 誘引의 방법으로 전환하여 경제적인 활동의욕을 고취하는 것이 先決條件이다. 또한 경제활동의 自由化와 생산수단의 私有化가 이루어지도록 해야 할 것이다. 경제의 自由化는 가격의 자유화와 계약체결의 자유를 실시하고 사적 소유를 가능하게 하는 법적 기반을 마련하는 동시에 대외무역을 개방시키는 것을 들 수 있다. 북한의 경제체제전환과 관련, 가장 먼저 開發되어야 할 부분은 앞서 언급한 바와 같이 북한의 농업과 社會間接施設 부문이다. 오늘날 북한이 처해 있는 경제적 어려움, 특히 식량난은 무엇보다도 농업분야의 부진에 기인하고 있으므로 이에 대한 대책이 경제체제전환과 관련하여 시급하다고 판단된다.

북한의 사회간접자본시설도 극히 열악한 상태에 있다. 영국 經濟情報團(The Economist Intelligence Unit: EIU)의 報告書에 의하면 남북한의 統合時 가장 시급하고 비용이 많이 드는 분야는 북한의 下部構造와 통신시설의 개선이라고 분석하고 있는 바, 남북한간의 통합시 사회간접자본시설의 구축은 環境問題를 고려, 미래지향적이고 技術革新을 촉진시키는 方向으로 추진될 수 있도록 계획되어야 할 것이다.

마지막으로 經濟統合費用을 사전에 確保하기 위한 對策이 필요하다. EIU 報告書는 남북한의 통일시 북한을 재건시키는 것은 잿더미 속에서 産業을 재건하는 것과 거의 같을 것으로 전망하였다.[42] 이는 동독이 동유럽 경제권 중 최고의 산업수준을 유지하였던 것으로 알려졌지만 자본주의 체제하에서는 존속할 수 있는 동독 기업이 거의 없었던 동서독 통일의 경험에 비추어 볼 때, 북한의 경우에는 이 보다도 더 심각할 것으로 전망된다.

42) Aidan Foster-Carter, *Korea's Coming Reunification, Another East Asian Superpower?*, The Economist Intelligence Unit, Special Report No. M212 (April 1992).

통일후 북한경제의 再建은 한국정부가 떠맡아야 하는 상황이 될 것이므로 이를 위해서는, 企業의 投資를 중심으로 통합에 따른 제반문제 해결 및 동독경제의 재건을 도모한 동서독의 경우보다는 政府가 강력한 리더쉽을 가지고 통합이후 제분야에서 北韓經濟의 재건을 主導하여야 할 것이다. 따라서 이에 소요될 자금의 사전확보가 무엇보다도 중요하다. 統合費用의 사전확보가 필수적인 이유는 통일직후 북한지역에 대한 정부지출이 충분히 이루어지지 못할 경우에는 북한지역 주민으로부터의 反撥을 살 수 있으며 投資의 低調가 막대한 失業問題를 야기할 수도 있기 때문이다. 또한 통합을 이룬 후 엄청난 비용을 확보하려 할 경우에는 남쪽의 조세저항을 유발할 수 있으며, 과중한 정부재정이 물가를 상승시켜 景氣不況을 초래하기 쉽기 때문이다. 經濟統合을 위해 발생하는 費用은 동서독의 경우처럼 統合前 소요될 費用과 경제통합후 양체제의 同質化를 위해 지불해야 하는 비용으로 나누어 볼 수 있다. 통일전 비용에는 경제교류협력과정에서 한국정부가 북한에 제공하는 支援費用이 主가 될 것이며, 경제통합후 양체제의 同質化를 위해 지출될 비용으로는 經濟統合을 실현시켜 나가는 過程에서 정부가 부담하게 되는 직접지원비용과 북한의 경제구조개편과 관련 산업재건을 위한 재정지원비용 및 社會間接資本施設 擴充에 소요되는 비용 등이 될 것으로 본다. 여기에는 북한지역 저생산성 기업의 폐쇄로 인한 大量失業에 대한 보상과 이에 따른 雇傭對策에 드는 비용, 북한지역의 노후화된 産業施設의 대체, 新規施設投資, 직업훈련비용 등이 마땅히 포함되어야 할 것이다. 그 외에도 북한의 外債引受를 들 수 있는데, 1991년 현재 북한의 外債總額은 92억 8천만달러를 넘어서고 있다.[43] 경제통합비용은 統一基金을 조성하는 형식을 통해 정부와 민간부문이 共히 負擔하여 조달하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 정부는 이와 같은 경제통합의 財源을 마련하기 위한 事前計劃을 철저히 수립하여 經濟統合에 대비해야 할 것이다.

43) 統一院,「북한개요 '91」 및 韓國銀行,「北韓 GNP 推定」(1992. 8).

The Experiences of Economic Integration and Prospects for Economic Integration between South and North Korea

Young-yoon Kim, Ph.D. (RINU)

The purpose of this essay is to find out in which form economic integration between South and North Korea will be realized, if there is any possibility in the future. According to Balassa's "Theory of Economic Integration," economic integration among countries proceeds with the following differential stages. Namely, it begins with establishment of a 'Free Trade Area'→ 'Customs Union'→ 'Common Market' → 'Monetary Union' and finally, it ends with 'Complete Political Integration.'

Our main interest in this regard, is to obtain an answer from the question of whether or not either of the two countries will be integrated economically as outlined in Balassa's theory of economic integration. In order to solve this problem, we first examine a few cases of economic intergation in which the process has already finished historically or is now underway. From this analysis, we can try to observe economic integration and then predict the possible type of economic integration between South and North Korea.

After explaining concepts and principles in theory of the economic integration we criticize 'Viner's' theory of "Customs Union" which has been regarded as a basic form of economic integration. From such historical experiences of economic integration as the America's construction of a federal nation, the establishment of German *'Zollunion'* in

1834, economic integration in the process of East-West German Unification, economic union in the case of Belgium and Luxembourg, economic integration of the 'European Community' and so forth, we could first come to the conclusion that economic integration is not realized as it is mentioned in the classical theory of economic integration. Second, in the process of economic integration the economic power of each country plays an important role. Third, economic integration could not come true as a result of political agreement among nations.

Political initiatives for economic integration are important but these are not absolute necessities. Functional economic integration is more important than political agreements between countries for the integration. From this point of view, we can predict that the process for an economically integrated union between South and North Korea could not be identical with the economic integration of the EC (European Community) or NAFTA (North American Free Trade Area). It is a reasonable expectation if one says that economic integration between South and North Korea carries the characteristics of the German type of unification. Reasons for this are: First, in order to achieve a politically unified country at the national level, economic integration on the Korean peninsula is an essential process. Second, in the process of economic integration between the two sides, obtaining economic profits from North Korea is not South Korea's goal. Therefore, the type of integration between the two Koreas is quite different from that of the EC or NAFTA. The whole process of economic integration between South and North Korea should be led by South Korea's initiatives with its economic superiority.

Problems in realizing economic integration between the two sides of Korea are as follows: First, the existing economic gap between the two countries is the most serious problem for economic integration. It will

be very difficult to produce economic homogeneity because of the great differences in the current existing economic system and development level. A second problem is North Korea's closed economic policy toward the outside world. North Korea has been isolated from outside but, is now compelled to change its economic policy to improve its miserable economic situation. Now, North Koreans confront hardship in which they have to carry out a system-reform in order to sustain their system. For South Korea, this situation should be considered as an opportunity in making policy toward North Korea.

What do we have to do to stimulate economic integration between South and North Korea? First of all, South Korea should lead North Korea in such a direction that North Korea can let itself be opened to foreign countries. In order to make it possible, South Korea should make an effort to enable North Korean elites to change their way of thinking. It would be very effective for the South if North Korean elites recognize the economic development in South Korea and the growing economic gap between the two sides.

Second, the economic transactions and cooperation now occurring between the two sides should be advanced on a larger scale and across various fields. The more economic cooperation, the more economic homogeneity there will be. Third, for a rapid integration of North Korea's economy with that of South Korea it is necessary for the South to prepare a comprehensive blue-print for an unified Korea's economy.

Lastly, available funds for economic unification should be prepared in advance. The reconstruction of North Korea's economy will drag the South Korean budget after integration. The experience of German Unification shows us that acquiring funds for unification cost is the most important thing, and therefore, the two sides work hard to level up its own economic strength as early as possible.

南北韓間 協力增進 戰略에 관한 硏究 : 게임理論과 레짐分析을 中心으로

吳 在 玩*

◁目 次▷

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 國際協力에 관한 理論과 實際
Ⅲ. 協力增進을 위한 基本戰略 및 戰略的 選擇指針
Ⅳ. 結論 : 協力理論 및 戰略의 南北關係 適用時 考慮事項

Ⅰ. 序 論

남북한 관계는 국제법에 기초한 국가관계라기 보다는 민족내부관계가 존재하는 동시에 국제적으로는 유엔회원국으로서 주권국가간의 관계가 존재하는 이중성을 지니고 있다. 비록 「기본합의서」에서 남북관계를 民族內部의 特殊關係라고 규정하고 있을지라도 남북간 협력 특히 국제무대에서의 협력은 실질적으로 국제사회의 一般的 規範體系 속에서 이루어지는 일반국가들간의 국제협력에 다름 아니다. 따라서 남북한간 협력을 유도하고 증진하기 위한 전략은 국제협력에 관한 일반적 분석 「틀」에서 論究될 수 있다.

국제협력에 관한 諸理論은 국가간의 협력에 영향을 미치는 變數들간의 因果關係에 관한 가설들을 제시하고 있다. 이러한 가설들은 첫째, 中央權

* 民族統一硏究院 責任硏究員

威 및 機構가 不在한 국가간 관계에서 협력을 촉진하는 조건은 무엇인가? 또한 어떤 조건들이 국가간의 협력을 沮害하는가? 둘째, 협력을 촉진하기 위해서는 어떠한 전략을 구사하여야 하는가? 등과 같은 문제들을 중심으로 구성되어 있다.

국제협력에 관한 최근의 연구들이 제기하고 있는 위와 같은 문제들은 남북한간의 협력방안을 모색하려는 本 硏究에서도 제기되는 문제들이다. 즉 남북한간의 협력 방안을 강구한다는 것은 협력을 促進 또는 沮害하는 요인들은 무엇이며, 협력을 유도하기 위해서는 어떠한 전략을 채택·구사하여야 하는가로 요약될 수 있다.

이런 견지에서 本 연구에서는 국가간의 협력에 관한 一般理論을 기초로 하여 남북간 협력의 기본「틀」을 설정한 다음, 남북간 협력을 유도·증진할 수 있는 基本전략 및 전략적 선택지침을 제시하고자 한다.

II. 國際協力에 관한 理論과 實際

1. 國際協力의 意味와 協力類型

가. 협력의 개념정의

協力이란 一方 행위자가 정책조정의 과정을 통하여 他方의 실제적인 選好 또는 기대되는 선호에 자신의 행위를 조정하려고 할 때 발생하는 것으로 정의된다. 여기서 정책조정이란 一方의 정책이 他方에게 미치는 부정적 결과를 줄이기 위하여 자신의 정책을 調整하는 것을 의미한다.[1] 즉, 협력은 相衝的인 이익과 補完的인 이익이 혼합된 상황속에서 발생하는 것으로 相互利益을 실현하기 위한 의도적인 정책조정을 뜻한다. 이 점에서 雙方利益의 완벽한 일치에 따라 의도적인 정책조정이 불필요한 調和(harmony)

1) Robert Keohane, *After Hegemony*, (Princeton : Princeton University Press, 1984), pp. 51~2.

와 협력은 엄격히 구분되어야 한다.[2]

협력의 개념과 대조되는 것으로 一方的 行爲(unilateral behaviours)와 不作爲 行爲(inactivity)가 있는데, 부작위 행위란 비록 타방의 이득을 줄이려고 시도하지는 않지만 자신의 정책이 타방에 미칠 부정적 영향을 줄이려고 노력하지 않는 경우에는 非協力的 行爲로 간주될 수 있는 행위를 의미한다.[3] 따라서 협력이란 모든 행위 참가자들간의 상호 정책조정 과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 目的 指向的인 행위라고 정의할 수 있다. 이러한 의미의 협력은 두가지 중요한 가정을 내포하고 있다. 첫째는 각 행위자의 행위가 어떤 목적을 지향하고 있다는 것이며, 둘째로는 협력이란 행위자에게 利得 또는 報償을 제공한다는 것이다. 요컨대, 각 행위자의 협력행위는 합리적인 것이며, 협력에 따른 이득은 相互的이라는 것이다.

나. 협력의 유형 및 사례

국가간의 협력은 默示的 方法, 협상 및 강요 등의 방법에 의하여 이루어질 수 있다. 默示的 協力(implicit cooperation)은 의사소통 또는 명시적 합의에 의하지 않고서도 발생하는 협력으로 이 경우 협력적 행위는 실제로 행위자의 기대가 묵시적으로 수렴됨에 따라 출현하게 된다. 협상에 의한 협력(bargained cooperation)은 명시적인 교섭과정에 의하여 이루어지는 것이다. 한편, 강요에 의해 부과된 협력(imposed cooperation)은 一方이 他方에게 일방적으로 賦課함으로써 발생하는데, 이는 強者가 弱者로 하여금 정책을 변경하도록 強制함으로써 발생하는 것이다.[4]

국제사회에서 일반적인 협력유형은 협상에 의한 협력으로서 문제를 집합적으로 해결하기를 원하는 인식 및 태도에 따라 발생한다. 이러한 集合的

2) Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy : Hypothese and Strategy," Kenneth A. Oye ed., *Cooperation under Anarchy* (N.J. : Princeton University Press, 1986), p.6.

3) Helen Milner, "International Theories of Cooperation among Nations : Strengths and Weaknesses" (Review Article), *World Politics* 44 (April 1992), p.468.

4) *Ibid.*, p. 469.

問題解決 과정은 경쟁적 홍정 및 이익의 충돌을 내포하고 있는 하나의 "政治過程"에 다름 아니며 특히 경제 및 사회분야에서 가장 광범위하게 이루어지고 있다.[5] 국가간의 협력에 관한 합의를 도출하고 실천하기 위한 방법으로는 調整·協力·調和·提携·竝行的 行動過程 등의 협력양식이 활용되고 있다.[6]

(1) 조정(co-ordination) : 조정이란 특정 정책분야에서 법적 또는 공식적인 권한을 갖고 있는 행위자들이 공동정책을 산출하는 행위를 말한다. 조정행위는 행위자들이 자유재량권을 갖고 있으며 합의된 방향에서 정책을 조정하여 상호이익이 되는 프로그램으로 구체화되어야 완결되는 것이다.[7]

(2) 협력(co-operation) : 협력이란 범위나 기간의 측면에서 제한적이며, 미리 결정된 특정한 목적에 초점이 맞추어진 공동사업에 국가가 제한적으로 관여하는 것을 의미한다. 이러한 狹義의 협력행위는 調整의 경우보다 구체적이지만 調和보다는 범위(scope)에 있어 제한적인 특징을 지니고 있다. 협력실현을 위한 방법으로서 協商·仲介·仲裁·調停·周旋 등이 이용되고 있다.[8]

(3) 조화(harmonization) : 조화란 개별정책을 추진함에 있어 공통의 정보, 공통의 해석 및 관련된 가치에 대한 합의를 도출하여 相互利益을 확인하는 행위를 말한다. 이러한 의미의 조화는 협력보다는 광범위하지만 政策的 含意라는 측면에서는 조정보다 구체적이지 못하다. 이러한 調和導出 행위는 회원국가들로 하여금 자신의 행동을 규제하는 공통의 원칙, 즉 협약(conventions)을 산출하는 역할을 한다.[9]

---

5) William D. Coplin, *Introduction to International Politics*, (Chicago : Markham Publishing Company, 1971), p. 252, pp. 253~55.

6) Paul Tayler, "A conceptual typology of international organization", A.J.R. Groom and Paul Taylor eds., *Frameworks for International Co-operation* (London : Pinter Publishers, 1990), chap. 2.

7) Paul Tayler, "Co-ordination in international organization," A.J.R. Groom and Paul Taylor eds., *op. cit.*, p. 29.

8) Paul Tayler, "A conceptual typology of international organization," p. 14.

9) Mihaly Simai, "Co-operation : the CMEA experience," A.J.R. Groom and Paul Taylor eds., *op. cit.*, pp. 57~62.

(4) 제휴(association) : 제휴에는 국가간의 제휴와 국가를 一方으로 하고 정부간 국제기구를 다른 一方으로 하는 제휴가 있는데, EC가입 이전의 그리스와 터키의 EC와의 관계, 영연방 회원국가간의 관계, 그리고 비동맹회의 국가간의 관계가 대표적인 제휴에 의한 협력사례이다.

(5) 병행적 국가행동과정(parallel national action process) : 병행적 국가행동 과정이란 '문제제기 · 조사연구 · 심의 · 제안권고' 등 일련의 문제해결 과정에서 제기되는 과제들을 각 단계의 성격에 부합하는 회의의 소집을 통하여 협력적 합의를 도출하며, 개별국가들은 합의된 사항을 同一한 法律 및 規則을 채택하는 방식을 통하여 이행 · 실천하는 협력양식을 말한다. 이러한 양식의 협력은 주로 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등 스칸디나비아 諸國간의 협력관계(이른바 Nordic Council)에서 찾아진다.

이러한 협력방식은 지역적인 정치적 통일에 대한 기대를 전제로 하고 있지는 않지만, 병행적 행위과정의 축적은 통합적 행동규범을 발전시키며 공동활동의 영역과 강도를 통합네트워크로 확대시킬 수 있다는 견지에서 정치적 통합으로 발전될 수도 있다.

병행적 국가행동과정을 근간으로 하는 노르딕협력체제는 지역국가간의 교류에 장애가 되는 요인들을 제거하고 域內의 자원과 기술을 공유함으로써 域內 국가들간의 사회적 조건들을 均等化하는데 기여했을 뿐 아니라, 域外관계 및 문제에 대해 공동보조를 취함으로써 역내국가의 공동이익을 극대화시키는 성과를 거두었다고 평가된다.[10]

다. 남북한간 협력양식 모색에의 示唆點

「남북기본합의서」와 「부속합의서」에 입각한 남북간의 협력유형은 협상에 의한 협력을 의미하며, 調整 · 協力 · 調和 등이 주요한 협력양식으로 규정되어 있다고 분석된다. 따라서 남북간 합의사항의 실천방안은 각기의 협력양식의 諸技法을 충분히 활용하는 것이 되어야 한다. 또한, 남북한간의

10) Gunnar Nielsson, "The parallel national action process," A.J.R. Groom and Paul Taylor eds., *op.cit.*, pp. 78~108.

協力政策은 남북관계의 구체적 발전단계에 따라 각 단계에 적합한 최적의 협력유형 및 협력양식을 모색하여 실천하는 것이 되어야 한다.

調整의 技法에 따라 남북한간의 교류·협력에 관한 연례계획을 수립하여 실천하고 그 현황을 연례적으로 평가·분석하는 보고서를 남북 공동으로 작성하는 것이 고려되어야 할 것이다. 이는 남북간의 장기적인 협력정책이 추구해야 할 목표와 전략을 올바르게 수립하는데 있어 필요한 것이다. 또한, 調和를 도출하기 위한 技法 즉, 공동조사와 연구 그리고 국가 고위관리간의 상호교차심문(mutual cross-examination) 등을 적극적으로 활용하여 남북한간의 협력을 유도하고 증진하여야 할 것이다.

竝行的 國家行動 등의 협력양식은 南北聯合의 단계에서나 모색될 수 있는 것이지만 교류·협력이 확대·심화된 단계에서도 부분적으로나마 시도하는 것이 바람직할 것이다. 그 예로서 環境汚染의 방지를 위한 남북공동의 문제제기와 조사연구 그리고 심의를 거쳐 남북한 양정부에 대책을 권고하여 채택케 하는 시범적인 竝行的 行動過程이 고려될 수 있다.

2. 國際協力에 관한 諸理論 및 硏究現況

국제협력에 관한 연구는 1970년대 이후 경제 및 안보분야에서 국가간의 협력을 조직화하려는 노력을 반영하면서 촉진되었다. 국제협력을 설명하는 이론 및 분석방법은 국제행위 주체에 관한 分析單位의 차이에 따라 현실주의(또는 신현실주의) 시각과 다원주의 시각(특히 신자유주의적 제도주의) 등으로 대별되고 있다.[11]

가. 현실주의적 분석시각 : 게임이론

현실주의적 시각은 세계정치의 주요 行爲主體가 主權國家이며 국가의 選好는 독립적인 것이며, 국제적 무정부 상태로부터의 궁극적인 탈출은 불가

11) 비오티(Paul R. Viotti)는 국제관계에 대한 3가지 대안적 이미지로서 현실주의, 다원주의 및 세계주의 등으로 국제관계 이론 및 접근시각을 분류하고 있다. Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory* (New York : Macmillan Publishing Company, 1987), pp. 1~9.

능하다는 가정 위에서 국가간의 이기적인 협력에 연구의 초점을 두고 있다.

악셀로드(Robert Axelrod), 오이에(Kenneth A.Oye), 스나이달(Duncan Snidal) 등은 게임이론과 微視經濟이론을 종합한 분석틀을 이용하여 국제협력 현상을 분석하고 있다. 이러한 분석방법은 안보문제와 경제문제에서의 협력의 정도·원인 및 전망에 있어서의 차이에 대한 명확한 인식을 촉진시켜 주며, 두 분야간에 유용한 개념의 移轉을 촉진시켜 다양한 설명과 처방을 제시해 주고 있다.[12]

현실주의적 시각에 입각한 협력이론은 得失構造(국가의 選好構造), 미래의 이익(또는 게임의 반복성) 및 참가자의 數 등이 협력에 미치는 영향 등을 분석함으로써 협력과 갈등을 설명하는 한편 협력을 유도 증진하는 전략을 제시하고 있다. 그것은 다음의 세가지 가설로 요약되고 있다.

(1) 상응성에 관한 가설

개별행위자들의 행동동기, 즉 절대적 이익을 추구하느냐 아니면 상대적 이익을 추구하는냐에 따라 協力發生 및 誘導條件에 대한 상이한 설명 및 처방이 제시된다.

악셀로드는 개별국가들이 純利益(즉 절대적 이익)을 극대화시키기 위하여 합리적(이기주의적)으로 행동하는 무정부 상태의 국제체계에서 개별국가들은 절대적 이득을 얻기 위해 應報的 接近方法(Tit-for-Tat approach)을 구사하며, 이것이 결국 국가간의 相互協力을 유도한다고 설명한다. 따라서 相應戰略(strategy of reciprocity)은 개별국가들이 무정부 상태의 세계에서 자신의 절대적 이득을 극대화시킬 뿐만 아니라, 국가간의 협력을 유도할 수 있는 최선의 방법이 된다는 것이다.[13]

반면에 그리에코(Joseph Grieco)는 국가들은 자신이 얻을 수 있는 절대적 이익을 他方의 절대적 이익과 비교하면서 그 차이인 相對的 이익을 추구하며, 개별국가들이 상대적 이익을 추구할수록 국가간의 협력 가능성은 적어진다고 주장한다. 따라서 '이익의 균형배분 또는 균형교환'이 협력을

12) Kenneth A. Oye, *op.cit.*, pp. 1~3.

13) H. Milner, *op.cit.*, pp. 481~82.

촉진시키는 기본조건이라고 주장한다.[14]

균형교환(또는 互惠的 교환)이란 모든 참가자들에게 이익을 균등하게, 또는 어떤 가치들에 비례적으로 배분하는 것을 의미한다. 악셀로드의 等價交換 및 應報槪念과 동일한 결과를 산출하게 된다. 즉 개별행위자들의 동기가 절대적 이득추구에 있든 아니면 상대적 이득 추구에 있든지간에 관계없이 상응성이 있다면 그 결과에 있어서는 同一하다는 것이다.[15] 이와 같이 상응성은 협력발생의 필수조건이 되기 때문에, 협력유도 및 증진전략은 상응성을 강화하고 제도화하는데 초점이 두어지게 된다.

(2) 參加者 數에 관한 가설

협력은 상호이익의 증진을 위한 機會 捕捉과 함께 정책조정을 요구하는데 참가자 數의 증가는 다음과 같은 이유 때문에 협력 가능성을 감소시킨다. 첫째, 공동이익의 발견과 실현이 어렵고, 둘째, 위반 가능성과 異質性이 증대되어 행위에 관한 인식 및 통제가 힘들고 위반행위에 대한 制裁 가능성도 감소하며, 셋째, 集團的 制裁 措置가 발동되더라도 無賃乘車者가 발생하여 제재효과가 감소한다. 이런 견지에서 국가간의 협력은 다자간 협력구조에서 보다는 양자간 협력구조에서 보다 용이하다고 결론내리고 있다.[16]

그러나 참가자 數의 증가가 交換 및 副利得(side-payment)[17] 제공의 기회를 확대시켜 주기 때문에 협력에 보다 유리한 환경을 조성할 수 있다.

---

14) Joseph Grieco, *Cooperation among Nations* (N.Y. : Cornell University Press, 1990), pp. 47~8, p. 482.

15) Helen Milner, *op.cit.*, p. 472. 等價性의 결여는 他方의 전략에 대한 誤判을 유발하여 불화를 심화시킬 수 있다. 따라서 국가간의 협력은 好惡에 대한 대략적인 等價的 價値交換에 의해 가능하게 된다. 이러한 관점에서 코헨은 국가간 협력관계의 붕괴란 等價交換에 기초한 互惠的 合意를 도출하는데 실패한 것이라고 설명하고 있다. Robert Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization* 40 (Winter 1986), pp. 4~5.

16) 다자간 게임에 있어 조건부 배반전략인 응보전략은 違反行爲를 억제하기 보다는 확산시키는 결과를 초래하여 협력의 붕괴를 유발할 수 있다. K. Oye, *op. cit.*, p. 18.

17) 副利得에는 어떤 참가자가 다른 참가자를 자기의 결탁(coalition)에 끌어들이기 위하여 주는 뇌물의 형태가 있으며, 결탁의 결과 더많은 이득을 받게될 때 분배되는 보너스의 형태가 있다. 박순달, 「게임이론」 (서울 : 대영사, 1982), p. 204.

더욱이 弱小國家들은 強大國과의 쌍무적 관계에서 입을 수 있는 손해를 방지하기 위하여 약자들간의 結託을 통해 강대국을 견제하기에 보다 용이한 다자간 협력체제를 선호하는 경향을 보이고 있다.[18]

따라서 참가자 수의 문제는 협력발생의 구조적 조건이라기 보다는 조작가능한 전략적 조건이 된다. 다자간 협력을 촉진하기 위한 전략으로 코헨(R. Keohane) 등 기능주의적 레짐분석가들은 국제레짐을 활용할 것을 제안하고 있다. 한편, 오이에(K. Oye) 등 수시적 흥정에 대한 분석가들은 보다 많은 행위자들이 참가하는 협력에서 얻을 수 있는 全體利益의 일부를 희생하더라도 특정문제와 관련된 상호이익을 보다 확실히 실현하기 위하여 참가자를 쌍무적 및 지역적으로 분산하여 참가자 수를 협력에 필요한 최소한의 수준으로 제한하는 전략을 제시하고 있다.

(3) 반복성(iteration)에 관한 가설

협력 가능성은 게임(즉 관계)이 반복될수록, 그리고 미래에 대한 期待價值가 클수록 증대된다. 따라서 협력증진 전략은 바로 관계의 반복성과 미래이익의 가치를 확대하는데 목적이 있다. 미래이익의 가치를 확대하는 전략은 ① 장기간에 걸쳐 미래이익을 분산시켜 협력관계의 지속성 및 利害關係의 규칙성을 강화하고, ② 상대방 행위에 관한 정보의 신빙성을 제고하며, ③ 상대방의 행위 변화에 따라 신속하게 對應할 수 있는 능력을 강화시키는 내용으로 구성된다.

나. 다원주의적 분석시각 : 국제레짐 이론

레짐이론은 현실주의적 시각이 상호의존의 복합성을 충분히 설명하지 못하고 있으며, 공식적 국제기구에 관한 기존의 연구도 새로운 형태의 국제협력을 설명하지 못하고 있다는 불만에서 출발하여 국제조직·국제레짐·

18) J. Grieco, *op.cit.*, p. 228. 스나이달에 따르면, 행위자 수의 증가는 同盟 形成을 통하여 자신의 이익을 보호할 수 있는 가능성을 증대시켜 주기 때문에 弱者에게는 보다 유리하며, 또한 협력의 장애요소가 되는 개별행위자들의 상대적 이익 추구 동기도 多者間 關係에서 보다 완화될 수 있다고 지적하고 있다. Duncan Snidal, "Relative Gains and the Patterns of International Cooperation," *APSR* 85(September 1981), p. 716.

관습·동맹 등 "제도화"된 국제행위에 연구초점을 맞추는 대안적인 시도로 발전하였다.[19] 특히 新자유주의적 제도주의 시각은 협력으로부터 얻을 수 있는 상호이익이 존재하지만 개별적인 정책결정으로 인하여 最適의 結果를 산출하지 못할 때, 제도화 정도의 차이가 국가행위에 실질적인 영향을 미친다는 가정하에서 국제협력의 조건을 규명하고 있다.[20]

여기서 制度란 행위역할을 규정하고 행동을 강제하며 기대를 형성시켜 주는 지속적이고 연관된 공식 및 비공식의 규칙체계로 정의되며, 제도화 과정은 「국제관습→국제레짐→국제조직」의 발전방향으로 전개된다.[21]

國際制度化의 2번째 단계에 있는 국제레짐은 다음과 같은 기능을 수행함으로써 국가간의 협력을 촉진한다. 국제레짐은[22] ① 레짐의 원칙을 위반하려는 동기를 축소시켜 합의의 強制를 지원하고, ② 他方의 행위(즉 기만행위인가 준수행위인가)를 식별할 수 있는 정보를 제공하며, ③ 특정분야에서의 레짐은 다른 분야에서 협력을 이루기 위해서 소요되는 비용, 즉 去

19) 레짐분석은 국제사회의 개념과 규범 지배적 행위의 중요성을 강조하고 있지만 국가를 핵심적 행위자로 보고 있으며, 레짐을 국가이익의 도구로 파악하고 있다는 관점에서 新현실주의적 접근법이라고 평가되기도 한다. Roger Tooze, "Regime and International Co-operation", *A.J.R.* Groom and Paul Tayler eds., pp. 203~8.

20) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder : Westview Press, 1989), pp. 2~3, pp. 13~18.

21) 여기서 국제조직이란 공식적 정부간 조직 또는 초국가적인 비정부적 조직을 말하며, 국제레짐은 관습이 成文化된 것으로 국가에 의해 협상된 명시적 규칙을 갖는 제도라고 정의되며 「협상에 의한 질서」를 구성한다. 한편, 관습(conventions)은 암묵적인 규칙과 이해를 가지고 있으며 행위자의 기대를 형성시켜 주는 비공식적 제도로서 서로에 대해 이해할 수 있도록 해주며 명시적인 규칙 없이도 서로의 행위를 조정하도록 해준다. 관습은 調整을 촉진시킬 뿐만 아니라 행위자들의 동기에도 영향을 미친다. 이런 뜻에서 관습은 영(O.Young)의 용어에 의하면 「自然發生的 秩序」가 되며 상응성도 관습의 하나이다. 이러한 관습에 기초하여 국제조직과 레짐의 출현이 가능하게 된다. *Ibid.*, pp.4~5.

22) 여기서 廣義의 국제레짐이란 행위자의 기대가 수렴되는 일련의 원칙, 규범, 규칙, 또는 정책결정의 절차를 의미하며, 狹義의 국제레짐이란 국가간의 상호의존 관계에 따른 국가간 정책조정의 필요성을 충족하기 위하여 수립하는 국제적 체제(international arrangement)를 의미한다. Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences : regimes as intervening variables," S.D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca : Cornell University Press, 1983), p. 2.

來費用을 줄여주어 협력을 용이하게 하는 기능을 수행한다.[23] 이러한 레짐의 역할 가운데 가장 중요한 것은 개별국가들의 행위에 관한 불확실성을 해소하여 他方이 이탈할 것이라는 의심은 물론 그에 따른 자신의 離脫 性向을 축소시켜 국가간의 협력을 촉진하는 것이다.

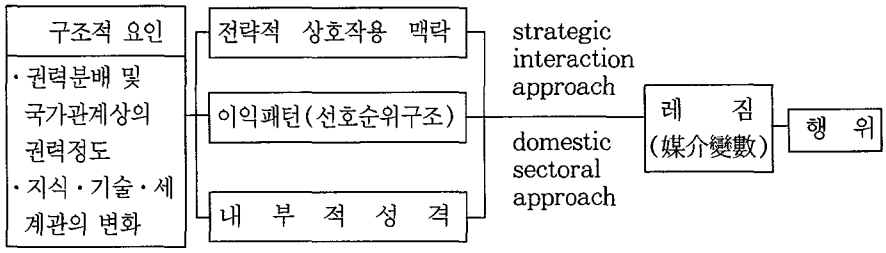
국가행위에 영향을 미치는 국제레짐의 역할과 기능에 대한 평가는 분석시각에 따라 커다란 차이를 나타내고 있다. 전통적인 구조적 현실주의 시각에 입각한 스트레인지(Susan Strange) 등은 이기적 국가이익과 정치권력이라는 기본요인이 국가의 행동을 결정하며 從屬變數에 불과한 국제레짐이 국가행위에 미치는 영향은 거의 무시해도 좋다고 평가한다. 반면에, 홉킨스(Raymond Hopkins), 푸찰라(Donald Puchala), 영(Oran Young) 등의 이른바 그로티우스적 전통(Grotian tradition)에 입각한 연구자들은 권력과 이익이라는 기본요인이 국가의 행위는 물론 국제레짐의 구조와 성격을 결정하지만, 국제레짐도 국가의 행위에 커다란 영향을 미친다는 관점에서 獨立變數로 취급하고 있다.

코헨(Robert O. Keohane), 스타인(Arthur A. Stein) 등은 권력분배·지식·기술·세계관 등 구조적 요인이 국가행위에 직접적으로 영향을 미치며, 국제레짐은 공동이익이 존재하는 「非零和 게임」(non-zero-sum game) 상황에서 개별국가의 독자적인 정책형성으로 인하여 최적의 결과를 산출하지 못하는 경우에만 제한적으로 국가의 행위에 영향을 미친다고 설명하면서 국제레짐을 媒介變數(intervening variable)로 취급하고 있다(표 1 참조).

코헨은 국제행위 주체들간의 상호작용은 참가자에 의해 암묵적으로 공유되는 규범 또는 제도라는 脈絡에서 발생하며, 개별국가의 행위는 국제정치의 제도화 정도에 의해 결정된다고 설명하고 있다. 또한, 국제제도는

23) 레짐은 問題連繫 및 副利得 提供을 통해 협력의 費用 및 惠澤의 均衡配分을 실현함으로써 새로운 분야에서 均衡된 合意를 導出하기 위한 협상을 지원한다. 또한 特定分野에서의 기존의 레짐은 새로운 다른 분야에서 협력을 組織하는데 소요되는 費用(즉 거래비용)을 감소시켜 줌으로써 협력을 촉진시키는 역할을 수행한다. R. O. Keohane, *op.cit.*, p.91; P. Haas, *op.cit.*, p.79.

〈표 1〉 Arthur A. Stein의 접근시각



제도에 의해 영향을 받는 국가들의 행동동기를 변경시킴은 물론 자신의 이익을 실현하기 위해 결정하는 전략적 선택에도 영향을 미친다고 설명하고 있다. 이러한 동기와 제도간의 상호작용에 대한 코헨의 분석방법은 게임이론적 전략이론과 국제레짐의 이론을 연결시켜 주는 연결고리가 되고 있다. 코헨은 이 두가지 접근방법을 결합한 기능주의적인 국제레짐 이론을 발전시켜 2차대전후의 국제정치경제 분석에 적용하고 있다.[24]

한편, 크래스너(Stephen D. Krasner)는 국제레짐은 국가의 행위 뿐 아니라, 국가행위에 영향을 미치는 기본요인에도 영향을 미친다고 설명하면서 국제레짐을 하나의 自律的 變數(autonomous variable)로 파악하고 있다. 즉 국제레짐은 ① 이익의 계산 및 이익극대화 방법에 대한 인식을 변경시키며, ② 이익자체 또는 이익에 대한 理解를 변경시켜 새로운 행위, 즉 국제협력을 유도하며, ③ 弱者가 영향력을 강화할 수 있는 기회를 제공한다는 견지에서 힘의 원천으로 작용하며, ④ 국가를 포함하여 레짐에 참가하고 있는 행위자들의 權力可用力(power capabilities)에 영향을 미친다고 평가하고 있다.[25]

---

24) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions," Kenneth A. Oye ed., *Cooperation under Anarchy*, pp. 228~38, pp. 252~53.

25) Stephen D. Krasner, "Regimes and the limits of realism : regimes as autonomous variables," Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, pp. 361~67.

다. 협력이론의 유용성 및 한계

현실주의 패러다임에 입각한 국제협력 연구는 첫째, 협력의 개념정의에 관한 합의를 도출했으며, 둘째, 게임이론을 이용하여 국가간의 관계를 體系的 水準에서 모델화함으로써 협력발생의 조건에 관한 가설들을 제시했다는 점에서 국제협력에 관한 이해를 증진시켜 주었다. 특히 게임이론은 개별국가들의 選好·戰略·得失 등을 정확하게 모델화하고 검증할 수 있는 예측을 제시함으로써 국가간의 협력현상에 관한 새로운 사실의 발견과 이해에 도움을 주고 있다. 또한, 주로 兩者關係에서 협력을 유도하기 위한 전략을 제공해 주고 있다.

그러나 게임이론은 국내정치 과정에 대한 논의가 결여되어 있다는 문제점이 지적되고 있다. 국제협력을 이해하는데 있어 국내정치에 대한 고려가 필수적인 이유는 첫째, 국내정치는 選好가 집약되고 국가이익이 형성되는 과정을 보여주며, 둘째로 국가목표를 실현하기 위하여 특정한 전략이 채택되는 과정을 설명하고, 세째로 국가간의 협력적 합의를 완성시키는 최후의 조치는 국내정치의 행위자들이 국제적으로 협상된 조건들을 준수하기로 동의, 즉 批准·發效하는 것이기 때문이다.[26]

한편, 국제레짐의 기능·역할·생성 및 소멸에 관한 諸視角의 견해차이에도 불구하고, 국제레짐 분석방법은 국가간의 협력을 증진하는데 있어 국제제도가 수행하는 기능 및 역할을 설명하는 가운데 협력의 조건에 관한 이해를 증진시켜 주고 있다. 레짐분석은 특히 국제협력을 유도하고 증진하기 위한 제도의 형성 즉 제도화를 위한 전략을 제시해 주고 있다. 특히 국제레짐이론은 국제적 제도화가 협력에 미치는 영향을 분석함으로써 다자간 협력「틀」속에서 국가간의 협력을 유도·증진할 수

26) 이 밖에도 게임理論은 相互作用의 脈絡, 政策決定者의 個性 및 行爲에 대한 洞察, 외교정책 형성과정에 대한 理解와 관련된 歷史的 事實 등을 적절하게 활용할 수 없기 때문에 서술적 도구로서는 한계를 지니고 있다고 지적되고 있다. Duncan Snidal, "The Game Theory of International Politics," Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy*, p. 26.

있는 방안을 제시해 주고 있다.

그러나 레짐분석은 레짐의 존재 자체가 이미 이전에 이루어진 일련의 협력결정을 반영하는 것인 만큼, 이전의 협력교섭과 이를 둘러싼 정치과정을 망각하고 있다고 지적되고 있다. 크래스너는 레짐분석이 정보제공, 去來費用 構造 등과 같은 고도의 정치적 문제나 권력문제를 소홀히 취급하고 있다고 비판한다.[27]

이상과 같은 게임이론과 레짐분석의 유용성과 한계에 대한 정확한 인식을 토대로 하여 남북한간의 협력을 促進 또는 沮害하는 요인들을 분석하는 한편 협력을 유도하기 위한 전략을 도출해야 한다. 즉 국제협력에 대한 이론과 전략에 관한 연구성과를 바탕으로 하여 남북간의 협력을 유도·증진하고 제도화할 수 있는 基本戰略 및 政策的 代案이 모색되어야 한다.

현재의 남북한 관계의 실상을 고려할 때 남북간의 교류·협력은 당국간 협상 테두리 안에서 추진되어야 하며, 남북한간 협력의 주요 행위자는 주권독립체로서의 양측 정부라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 남북한간 국제협력은 현실주의 시각에서 논의하는 것이 불가피하다. 그러나 남북한 관계가 개선되어 다방면에 걸친 교류와 접촉이 활성화되고, 특히 경제협력이 구체적으로 추진되면 정부 이외의 행위자의 역할과 중요성이 증대될 것으로 예상된다.

따라서 향후 남북한 관계를 연구하는데는 현실주의 시각과 다원주의 시각을 상호보완적으로 활용하는 종합적 이론「틀」이 요구된다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 국제협력에 관한 게임이론과 국제레짐이론의 연구성과를 援用하여 남북한간의 협력을 유도·증진하고 제도화하는 방안을 제시하는 한편, 한반도의 특수상황에 적합한 종합적인 분석「틀」을 모색하고자 하였다.

---

27) Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power : Life on the Pareto Frontier," *World Politics* 43 (April 1991), p. 366.

Ⅲ. 協力增進을 위한 基本戰略 및 戰略的 選擇指針

1. 협력증진을 위한 기본전략 : 應報戰略

국제협력에 관한 諸理論은 분석시각의 차이에도 불구하고, 협력을 발생시키는 핵심적 요소는 상응성(reciprocity)이라는데 의견의 일치를 보이고 있으며, 다만 상응성을 강화하고 제도화시키는 방법면에서만 차이가 있을 뿐이다. 즉, 게임이론은 자기이익을 극대화하기 위해 합리적으로 행동하는 개별국가들간의 상응성을 강화하기 위한 전략으로서 '눈에는 눈을'(TIT FOR TAT)전략(이하 응보전략)을 제시하고 있으며, 국제레짐이론은 상응성의 효력을 증대시키고 제도화하는 방법으로서 국제레짐의 기능과 역할을 활용할 것을 강조하고 있다. 따라서 협력증진을 위한 기본전략은 상응성을 강화하고 제도화시킬 수 있는 應報戰略으로 귀결된다.[28]

응보전략은 일단 협력행위로 시작하여 만일 다른 행위자가 이탈행위를 한다면 보복한다는 「先 협력, 後 보복」의 상응성을 확립함으로써 상대방의 非협력적 행위를 억제하는 동시에 협력합의를 강제할 수 있는 효과적인 방법이 된다.[29] 이러한 응보전략은 불필요한 분규에 연루되지 않도록 방지하여 주며, 상대방의 불필요한 離脫行爲를 응징함으로써 이탈행위를 반복하지 못하도록 하고, 응징 이후에는 상대방을 용서함으로써 상호협력의 회복을 도와 주며, 행위의 명백성을 상대방에게 이해시킴으로써 장기적인 협력을 유인한다.

그러나 응보전략은 상대방의 성공을 시기하지 않으며, 먼저 약속을 위반하지 않고, 상대방의 행위에 상응한 행위로서 대응한다는 원칙에 입각

28) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, *op.cit.*, p. 244.

29) Kenneth A. Oye, *op.cit.*, pp. 1~2.

30) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New york : Basic Books, Inc., Pub

하여 구사되어야만 협력을 유도하는데 효력을 갖는다.[30]

또한, 응보전략은 게임이론에서 설명되고 있는 得失構造와 협력의 의미 등과 같은 핵심적 요소에 대해 참가자 사이에 공통된 이해가 없으면 오히려 不和를 심화시키는 결과를 초래할 수 있다. 다시 말해 기만과 설득을 포함하고 있는 불완전한 의사소통 과정은 게임을 非協力的인 '죄수의 딜레마 게임'보다 더욱 추악한 게임으로 만들기 때문에 상응성의 혜택에 관한 가설과는 정반대의 결과를 초래할 수 있다.[31]

따라서 응보전략은 ① 경기참가자는 배반자를 식별할 수 있어야 하며, ② 배반자에 대해 보복을 집중시킬 수 있어야 하고, ③ 배반자를 처벌하려는 충분한 장기적인 동기를 갖고 있어야만 협력을 유도하고 증진시킬 수 있다.

2. 협력유도 및 증진을 위한 전략적 선택

국가간 협력은 미래에 대한 기대, 상응전략 및 득실구조간의 상호작용에 의해 결정된다. 따라서 協力誘導 및 增進 戰略은 ① 득실구조의 변경, ② 미래이익의 확대, ③ 협력행위를 유발하는 환경 및 조건의 조성 등을 주요내용으로 한다. 즉, 협력은 상호작용의 持續性 및 頻度의 강화를 통해 보다 안정적으로 발전될 수 있으며, 상호작용의 지속성과 빈도를 강화하기 위해서는 득실구조를 변경하여 미래이익을 확대하고 협력을 촉진할 수 있는 가치, 사실 및 기술을 가르쳐야 한다.[32]

가. 得失構造의 變更

득실구조의 변경, 즉 得失差異의 변경은 이익에 대한 인식변화를 통해 협력동기를 확대하는 한편, 궁극적으로 행위자의 태도를 변화시켜 협력

---

lishers, 1984), pp. 27~54, pp. 126~32.

31) 응보전략은 이른바 "메아리 效果", "협상의 膠着" 및 "쟁점 상호의존 문제" 등의 문제점을 지니고 있다. 따라서 이러한 상태에서의 응보전략의 구사는 갈등을 영속화시킬 수 있다. Helen Milner, *op.cit.*, p.482.

32) Robert Axelrod, *op.cit.*, pp.124~41.

행위를 유도하려는데 목적이 있다. 득실구조의 변경은 득실구조(즉 국가적 선호)를 결정하는 요인 즉, 이념적 및 인지적 요인 국제 구조적 요인 국내구조적 요인 등을 변경하는 것이며, 그 방법으로는 일방적 쌍무적 및 다자적 전략 등이 제시되고 있다.

(1) 일방적 전략 : 이 전략의 핵심은 득실구조를 일방적으로 변경하는 조치를 통해 상대방이 자신을 이용할 때 얻을 수 있는 이득(또는 상대방에게 이용당했을 때 입게 되는 손해)을 줄임으로써 상대방으로 부터 협력적 행위를 유도한다는데 있다. 저비스(Robert Jervis)는 이러한 전략의 實例로서 武器調達政策을 제시하고 있다. 그는 어느 一方이 공격무기 보다는 방어무기구입을 결정한다면, 이는 자신이 얻을 수 있는 기습공격의 이득을 줄이는 한편 그러한 행위를 통해 기습공격에 대한 상대방의 두려움을 완화시켜 주기 때문에 공격형 무기의 상호억제 및 감축을 유도할 수 있다고 주장한다. 일방적 전략의 또다른 예로는 人質로서의 軍隊의 海外駐屯을 들 수 있다. 그러나 이러한 일방적 전략은 상대방에게 이용당할 위험을 안고 있다.[33]

(2) 쌍무적 전략 : 이 전략은 問題連繫의 방식으로 별개의 상이한 게임을 상호 연계시킴으로써 득실구조를 변경하려는 것이다. 특히 "學習的"(instructional) 雙務戰略은 행위와 결과간의 因果關係에 대한 상대방의 인식을 변경시켜 이익에 대한 인식변화를 유도함으로써 협력행위를 유인하려는데 목적이 있다. 대표적인 例로서 미국의 「전략무기제한협정」(SALT I) 협상참가자들은 협상타결을 위해 소련측 상대에게 「保障된 共滅」(MAD) 전략의 의미를 가르쳐 주고자 노력했다는 사실을 들 수 있다.

(3) 다자적 전략 : 주로 국제레짐을 이용하여 레짐에 의해 만들어진 규범을 개별국가들에게 內在化시키거나, 또는 레짐에 의해 생산되는 정보를 제공함으로써 국가이익에 대한 理解를 변경시킬 수 있다. 하스(Ernst Haas)는 새로 형성된 레짐은 이전에는 이해되지 못한 因果關係

33) Kenneth A. Oye, *op. cit.*, pp. 9~11.

를 설명할 수 있는 정보를 수집, 배포하여 목적과 수단간 관계에 대한 인식을 변화시키며 궁극적으로 이익에 대한 인식과 행위의 변화를 유도할 수 있다고 지적하고 있다.[34]

나. 미래이익의 확대

미래이익의 확대가 협력을 증진한다는 命題에는 다음과 같은 논리가 내포되어 있다. ① 게임의 반복은 협력을 증진한다. ② 반복게임하에서 응보전략은 협력을 증진시킨다. ③ 응보전략의 효력(응보전략의 핵심적 요소인 상응성의 효력)은 게임의 조건에 따라 결정된다. 게임의 조건이란 협력과 이탈을 확실히 구별할 수 있는 능력과 상대방이 하는대로 똑같이 대응할 수 있는 능력을 말한다. 따라서 게임의 반복성 증대, 즉 상호작용을 더욱 지속적으로 그리고 빈번하게 만드는 것은 미래이익을 확대시켜 협력을 촉진하고 협력관계의 안정성을 높이는 것이 된다.

(1) 문제의 단계별 세분화 : 문제의 단계별 세분화는 상호작용의 빈도를 강화시켜 응보전략의 상응성 효력을 제고할 뿐만 아니라, 그 과정에서 행위에 대한 신뢰성을 제고시켜 줌으로써 협력을 촉진하고 지속시키는데 도움이 된다. 장기간에 걸친 협력이익의 분산은 利害關係의 규칙성과 그에 따른 협력관계의 지속성을 강화시켜 주는 한편, 상대방 행위에 관한 정보의 신빙성을 높여주어 상대방의 행위에 신속하게 반응할 수 있는 능력을 강화시켜 준다. 또한 점진적인 실천단계를 설정하여 문제를 장기간에 걸쳐 분산시키는 것은 협력관계 유지에 필수적 요소인 행위에 대한 檢證의 효력을 증대시키는 효과를 갖는다.[35] 이러한 관점에서 남북한간의 협력은 一回的이고 斷片的인 사업보다는 가능한 한 지속적이고 장기적인 협력사업에 중점을 두고 추진되어야 한다.

(2) 문제연계 : 이 전략은 一回게임으로 끝나는 특정문제에 다른 문제를 연계시킴으로써 一回게임에 반복성의 요소를 투입할 수 있는 유력한 수단이 된다. 문제연계 전략은 一回로 끝나는 게임에서 취한 행위가 가

34) *Ibid.*, p. 11.

35) Robert Axelrod, *op. cit.*, pp. 126~32.

져다 주는 이득을 반복적으로 이루어지는 게임에서 얻을 得失과 직접 연결시킴으로써 현재 진행중인 一回게임에서 협력적 행위를 유도할 수 있다는 것이다.[36]

(3) 국제제도의 활용 : 국제제도는 참가자들의 기대를 집합적으로 표현하고 있을 뿐 아니라 참가자들의 기대에 영향을 미치고 있다는 점에서 행위자들의 미래이익에 영향을 미친다. 즉 국제제도는 A라는 행위자가 어떤 문제에 대해서 취하는 현재의 행위가 장래에 발생하는 다른 문제에 대해 B라는 다른 행위자들이 취할 행위에 영향을 미칠 것이라고 기대하는 정도를 변경시킬 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 국제레짐은 현재와 미래를 연결하여 주는 교량역할을 한다고 할 수 있다.[37]

다. 상응성의 가치에 대한 인식 제고

협력은 상응성과 상호작용의 원리에 의하여 敵對關係에서도 발생할 수 있으며, 상응성에 기초하여 정착된 협력은 안정성을 갖게 된다. 또한 상응성은 衡平의 實現이라는 측면에서도 무조건적인 협력 보다 도덕적으로 타당한 기초가 된다. 이러한 견지에서 상응성은 협력발생의 필수조건이 되며, 기타 요소들은 협력촉진에 있어 부차적 조건이 된다.[38]

따라서 상응성의 가치를 올바로 인식하게 되는 과정은 시행착오의 學習過程을 요구하지만 그것은 바로 협력을 촉진하는 결과를 초래한다. 다시 말해 상응성에 기초한 相互報償 戰略을 선택하도록 유도하는 것은 협력발전과정을 촉진하는 길이 된다. 이러한 측면에서 남북간 협력을 증진하기 위한 전략은 상응성의 효과와 가치에 대해 북한이 제대로 인식하도록 學習시키는 것이 되어야 한다.

라. 행위에 대한 인식능력의 강화

응보전략은 상응성의 효력이 발생할 때 공동협력의 가능성을 증대시

36) K.A.Oye, *op.cit.*, p. 17.
37) Axelrod & Keohane, *op.cit.*, pp. 232~34.
38) Robert Axelrod, *op. cit.*, pp. 136~39, pp. 169~70.

킬 수 있으며, 상응성의 효력은 상대방의 행위가 협력행위인지 아닌지를 확실히 구별하여 대응할 수 있는 능력에 따라 좌우된다.

이러한 인식능력을 강화하기 위해서는 ① 협력과 이탈의 의미를 명확히 규정해야 하며, ② 모든 행위자의 행위를 투명하게 하여 誤知가 발생할 가능성을 최대한으로 억제하고, ③ 상황을 명료하게 정의하여 행위자의 협력행위와 이탈행위를 확실하게 구별할 수 있도록 하며, ④ 행위자의 數를 한정시켜 통제문제가 발생할 가능성을 제한해야만 한다.[39]

국가정상간의 회담은 상대방에 대한 올바른 인식을 하고 또한 상대방에게 자신을 올바르게 인식시키기 위한 효과적인 방법이 된다.[40] 또한, 국제레짐도 행위에 대한 인식능력을 증진하기 위한 방법으로 이용될 수 있다.

라. 국제레짐의 활용

국제레짐은 협력발생의 필수조건이 되는 상응성의 代替物이 되는 것은 아니지만, 상응성의 규범을 구체화하여 위반행위를 불법화하고 그 대가를 증대시켜 상응성을 강화하고 제도화하여 협력의 가능성을 높여 준다. 요컨대, 국제레짐은 협력의 필수조건인 상응성의 효력을 강화하고 제도화하는 기능을 수행하고 있는 바, 개별국가들의 상응성과 국제레짐 기능의 적절한 결합은 협력을 증진하고 제도화할 수 있는 유력한 수단이 된다.[41]

국제레짐은 ① 규범의 명확한 成文化를 통해 행위에 관한 定義上의 모호성을 제거하며, ② 협력적 행위와 비협력적 행위에 관한 기준을 명확히 정의하고, ③ 감독규정을 마련하여 행위의 투명성을 증대시키는 기능을 가지고 있기 때문에, 국제레짐은 식별능력을 증진하기 위한 방법으로 이용될 수 있다.

이러한 측면에서 국제기구 등 다자간 협의체는 남북한간의 협력을 증

39) K.A. Oye, *op.cit.*, p. 15.

40) Axelrod & Keohane, *op.cit.*, pp. 247~48.

41) Kenneth A. Oye, *op. cit.*, p. 24.

진하는데 매우 유용한 수단으로 고려되어야 하며, 특히 국제레짐의 制裁機能은 남북한간 협력의 保障性과 強度를 증진시키기 위한 방안으로 이용될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 협력유도 및 증진을 위한 전략

區 分	目 標	主要內容	主要戰略 및 細部方案
得失構造의 變 更	게임의 득실차이를 변경하여 이익에 대한 인식변화를 유도하고 협력행위를 유도함	득실구조(選好)를 결정하는 이념적 및 인지적 요인, 국제구조적 요인, 국내구조적 요인을 변경함.	일방적 전략 쌍무적 전략 — 문제연계 및 副利得 제공 — 학습적 쌍무전략 다자적 전략 — 기존 국제레짐의 활용 — 새로운 레짐의 창출
未來利益 擴 大	현재의 협력행위에 따른 미래이익을 증대하여 협력 유인동기를 확대하고 협력관계의 안정성을 제고함.	협력이익을 장기적으로 분산하여 협력관계의 지속성 및 이해관계의 규칙성을 증대하고, 행위에 대한 정보의 신빙성 및 상대방의 행위변화에 따라 신속히 반응할 수 있는 능력을 강화시킴	— 위계질서 확립 — 문제의 단계별 세분화 — 문제연계 — 국제레짐의 활용
協力環境 및 條件의 構成	행위식별, 통제 및 제재능력 강화	행위에 대한 식별능력 강화를 통하여 위반행위에 대한 제재가능성을 제고하여 협력 가능성을 증대시킴	참가자수 제한 — 쌍무적 분산 — 지역적 분산 국제레짐의 활용

〈표 3〉 협력증진을 위한 諸戰略의 長·短點 비교

區 分	戰略的 選擇	期待效果	問題點
一方的 戰略 (unilateralism)	일방적인 협력 주도권 행사	· 득실구조의 변경 등을 통한 협력분위기 및 상호신뢰 구축	· 일방의 양보가 상대방에게 무조건적인 것으로 받아들여 지거나 이용당할 취약성을 증대시킴. · 협력에 따른 득실의 불균형 배분은 세력균형을 변경시킬 수 있음.
雙務的 戰略 (bilateralism)	문제연계 학습적 쌍무전략 문제의 단계별 세분화	· 득실구조의 변경 · 미래이익의 확대 · 상응성의 가치에 대한 인식제고 등을 통한 부문별 균형발전 도모	· 연계전략은 zero-sum-game 상황에서는 갈등을 심화시키며 non-zero-sum-game 상황에서도 이전의 합의를 깨뜨리는 역효과를 초래할 수 있음.
多者的 戰略 (multilateralism)	국제레짐 활용	· 득실구조의 변경 · 미래이익의 확대 · 인식능력의 강화 · 제재문제의 해결 등을 통해 협력의 보강성 및 강도증대 · 주변지역국가를 포함 전체이익 증대	· 참가자수의 증대에 따른 공동이익의 발견 및 실현이 어려움 · 행위식별 및 제재문제 초래 · 무임승차자 발생

Ⅳ. 結 論 : 協力理論 및 戰略의 南北關係 適用時 考慮事項

응보전략을 기본전략으로 하여 상응성 제고를 통해 협력을 유도·증진하려는 전략적 선택은 협력에 영향을 미치는 得失構造, 未來利益 및 相應性 등을 의도적으로 변경시키는데 그치지 않고 위의 3요소가 상호작용하는 構造(또는 脈絡)를 변경하려는 시도이다. 그러나 이러한 기본전략 및 전략적 선택지침에 따라 협력증진을 시도한다 하더라도 반드시 협력이 유도되거나 증진되는 것이 아니므로 다음과 같은 문제점을 고려하여 추진되어야 한다.

첫째, 협력에 유리한 환경을 조성하기 위한 一方的 措置가 상대방에게 무조건적인 것으로 받아 들여져 기대했던 상응성 효과를 유발하지 못할 경우에는 상대방에게 이용당할 가능성을 증대시키는 逆效果를 초래할 수 있다. 따라서 장기적인 남북한간의 협력은 협력에 따른 비용과 이득의 均等配分을 기본원칙으로 하여 추진되어야 할 것이다.

둘째, 문제연계 전략은 협력행위를 유도할 수 있는 기회를 제공해 주는 측면이 있지만 동시에 특정분야에서 旣存의 협력을 붕괴시킬 위험성도 안고 있다. 따라서 戰術的 問題連繫는 因果關係에 관한 知識에서 도출되는 實在的인 문제연계에 의하여 뒷받침되어야 실효성을 갖게 된다. 그러나 북한으로 부터의 군사적 위협이 상존하고 있으며 체제전복을 통한 對南 赤化戰略을 완전히 포기하고 있지 않은 북한의 태도를 고려할 때, 실효성 있는 문제연계 전략의 구사는 부문간의 均衡發展을 도모하면서 남북간의 합의사항을 실천할 수 있는 유력한 수단이 된다.

셋째, 한반도문제 해결을 위한 남북한간의 협상과정에서 다자간 협상 「틀」을 활용하는 것은 남북 이외의 참가자에게 自國의 이익을 증진할 수 있는 기회를 제공하여 남북한간의 공동이익을 손상시킬 위험이 있다. 따라서 남북한간의 문제해결을 위한 협상방식으로 다자간 협상 「틀」을

채택하는 것과 남북간 협상의 결과를 이행·보장하기 위하여 국제레짐을 활용한다는 것은 명백히 구별되어야 한다.

마지막으로, 대결과 경쟁이 지속되고 있는 현재의 남북한 관계를 협력적 행위규범이 지배하는 화해와 교류·협력의 관계로 변화시키기 위해서는 상응성의 원칙에 입각한 對北정책의 견지와 장기적인 이득에 대한 고려와 함께 우리측의 지속적이고도 일방적인 협력적 이니시어티브가 요구된다. 그러나 주도적인 對北協力政策의 실행은 우리의 主體的 力量에 대한 객관적인 평가에 입각하여 實情에 맞게 추진되어야만 한다. 能力이 뒷받침되지 못한 일방적인 협력정책은 북한으로부터 相應한 협력적 조치를 誘引하는데 限界를 가질 뿐만 아니라, 不均等 交換의 持續은 남북한간 힘의 關係의 변화만을 초래하여 장기적인 협력전망을 어둡게 할 수 있기 때문이다.

Explaining and Achieving Cooperation between South and North Korea: Hypotheses and Strategies

Jae Wan Oh, Ph. D. (RINU)

The main purpose of this article is to address both explanatory and prescriptive aspects of the following questions. First, given the "limited reciprocity regime" governing the inter-Korean relations, in which high levels of policy inertia with weaker reciprocity prevail, what are the circumstances that would favor the emergence of cooperation?

Second, what strategies can the two Korean states adopt to foster the emergence of cooperation by altering the circumstances they are in?

Recent works on international cooperation have shown that the following three circumstantial dimensions serve both as an explanation of cooperation and a target of strategies to promote cooperation.

1. *Payoff structure*: *Mutual and Conflictual Preferences.*
2. *Shadow of the Future*: *Single-play and Iterated Games.*
3. *Number of Players*: *Two-Person and N-Person Games.*

The above-stated three dimensions help us to understand successes and failures of attempts at cooperation in both military-security and political-economic relations. Based on them, we can derive optimal strategies to promote cooperation by altering payoffs, lengthening the shadow of the future, and reducing the number of the actors necessary to the realization of the common interests. Such strategies are deliberate efforts to change the very structure of the situation by changing the context of the conflictual and cooperative interactions.

The likelihood of cooperation increases by altering payoff structures through unilateral, bilateral, and multilateral strategies.

1. *Unilateral strategies.* In "Cooperation under the Security Dilemma," Robert Jervis offered specific suggestions for altering payoff structures through unilateral strategies, such as "procurement policy." Unilateral strategies can improve the prospects of cooperation by reducing both the cost of being exploited and the gains from exploitation. But in practice, unilateral actions may have the effect of increasing one's vulnerability to exploitation by others.

2. *Bilateral strategies,* most significantly strategies of issue linkage, can be used to alter payoff structures by combining dissimilar games. Furthermore, bilateral "instructional" strategies can aim at altering the other country's understanding of the cause-and-effect relationships and result in altered perceptions of interest. For example, American negotiators in SALT I sought to instruct their Soviet counterparts on the logic of mutual assured destruction.

3. *Multilateral strategies,* centering on the formation of international regimes, can be used to alter payoff structures in two ways. First, norms generated by regimes may be internalized by states, and thereby alter payoff structure. Second, information generated by regimes may alter states' understanding of their interests. Some of the problems decision makers would encounter are the following:

1. *how to provide incentives for cooperation so that cooperation would be rewarded over the long run, and defection punished;*
2. *how to monitor behavior so that cooperators and defectors could be identified;*
3. *how to focus rewards on cooperators and retaliation on defectors;*
4. *how to link issues with one another in productive rather than self-defeating ways.*

A fundamental strategic concept in attaining the above objectives is reciprocity. Cooperation in world politics seems to be attained best not by providing benefits unilaterally to others, but by conditional cooperation. Yet reciprocity encounters many problems in practice.

ROK-DPRK relations have been dominated by conflictual behavior norms since the emergence of the two separate regimes, even though both sides agreed to the accord on "Reconciliation, Non-aggression, and Exchanges and Cooperation." Within this environment, sustained and unilateral cooperative initiatives coupled with strong reciprocity in the inter-Korean policies and a focus on long-term gains, are likely to facilitate exchange and cooperation between South and North Korea. The deepening process of cooperation may continue to move toward more cooperative norms in the nature of South-North Korean relations in the future.

統一硏究論叢

第 1 卷 2 號, 1992

發行處 民族統一硏究院
編輯人 民族統一硏究院 編輯委員會
서울 중구 장충동 2가 산 5-19
전화 : 232-4725, FAX : 232-5341

印刷處 韓國컴퓨터産業(株) TEL 273-8111
印刷日 1992년 11월 25일
發行日 1992년 11월 29일