

# 統一研究論叢

第5卷1號 1996

民族統一研究院

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

# 目 次

統一研究論叢

第5卷 1號 1996

## 〈기획논문〉 미·일의 대북 지원정책과 우리의 통일외교

북·미, 북·일관계의 현황과 남북한관계 -“아드맨아웃”(Odd Man Out) 게임을 생각하며- …… 김유남… 1	
미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향 …… 김국신… 61	
미·북 군사회담과 한국의 대응방향 …… 박종철… 79	
수교 이후 일본의 대북한 경제협력 전망…… 김영춘…101	
미·일 대북 지원정책의 효과 …… 최수영…121	

## 〈연구논문〉

일본의 투레벨 협상전략 : 북·일 수교협상 …… 양기웅…141	
日本の 排他的 經濟水域 宣布에 대한 韓國의 對應方案 …… 채성호…189	
북한의 대외정책 이념 : 형성과 적응 …… 허문영…223	
臺灣問題와 中·美관계 : 동아시아에서의 霸權確保를 위한 對立 …… 신상진…263	
독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응 …… 손기용…289	
<b>Abstracts</b> ……317	

# 북·미, 북·일관계의 현황과 남북한관계

- “아드맨아웃”(Odd Man Out) 게임을 생각하며 -

김 유 남\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                  |                |
|------------------|----------------|
| I. 한국의 도전        | IV. 북·일 관계의 현황 |
| II. 북·미 관계의 현황   | V. 일본의 대한반도 정책 |
| III. 미국의 대한반도 정책 | VI. 한국의 선택     |

## I. 한국의 도전

공산권의 붕괴가 시작된 이래 한반도에는 최소한 2번에 걸친 통일의 기회가 지나간 것으로 보는 시나리오가 있을 수 있다. 물론 남한이 주도하는 통일을 말하는 것이다. 이와 같은 각본은 남북한과 미국으로 형성된 3자관계의 역사성 및 기능체계를 이해하는 다수의 학자들이 추리할 수 있는 일반적인 가상에 기초를 두고 있으나 그러한 상상력은 상당한 사실에 근거한다고 본다.

첫번째 기회는 비교적 평화적인 것이었다. 1990년부터 91년을 전후한

\* 단국대 정치외교학과 교수

소련 말기 고르바초프의 힘을 빌려 통일되는가 싶었다. 고르바초프의 페레스트로이카 정책이 베를린 장벽을 무너뜨리고 급기야 서독이 동독을 흡수 통일한 것을 연상하면서 한반도에도 같은 통일과정이 가능한 것으로 보고 ‘고르바초프의 요인’(Gorbachev Factor)<sup>1)</sup>에 기대를 걸었다. 그래서 한국은 대소 경제협력비로 30억불을 책정했다. 그러나 이것이 불발로 끝났다. 이유는 고르바초프의 페레스트로이카 정책을 ‘매국주의’적이라고 항거한 보수파의 불발 쿠데타와 이 혼란기를 이용해 러시아의 엘친이 소연방에 대한 기습 쿠데타에 성공했기 때문이다. 그래서 독일과 유럽의 냉전질서를 붕괴시킨 고르바초프가 한반도와 동북아에서는 힘을 쓰지 못하고 권좌에서 쫓겨났다.

두번째 기회는 비교적 전쟁적인 것으로 생각된다. 여러 가지 평화적 방법과 수단에 의해 북한의 핵개발을 저지하는 데 실패한 미국은 최후로 무력 사용을 고려했을 것이다. 1994년 4월부터 5월 사이에 워싱턴 정부는 북한의 핵개발 기도를 확실하게 저지하는 방법으로 북한에 대한 제한된 ‘외과적 수술공격’(surgical attack)을 고려했다고 믿어진다. 그러나 이때 한국과 일본이<sup>2)</sup> 이를 수용하지 못했을 것이다. 특히 한국은 엄청난 희생을 각오해야 하는 것이었기 때문이다. 이러한 한국의 기본 입장을 안 미국은 대안이 없는 한국으로부터 백지위임을 받아 그 해 6월 카터가 휴전선을 넘나들며 만들어 놓은 틀이 4개월 후에 「북·미기본합의서」로 나타났다.<sup>3)</sup>

1) 여기서 ‘고르바초프 要因’이라 함은 그의 ‘신사고’(new thinking)로 인하여 2차대전 후 근 50여년간 지속된 냉전시대가 종식되고 세계가 새로운 국제질서국면에 들어서는 이를테면 “역사를 바꾸어 놓은 세계적인 요인”을 의미한다. 자세한 내용은, Archie Brown, *The Gorbachev Factor* (London : Oxford University Press, 1996), pp. 220 ~ 247, esp. “New Thinking, Gorbachev and Europe” 참고 바람.

2) “한반도유사시 駐日美軍지원-美, 日에 900項타진,” 「한국일보」, 1996년 4월 30일, p. 2를 참조. 미국은 한반도가 전쟁상태에 돌입하면 주일미군을 가동하는 등 일본의 지원을 받아야 하기 때문에 종종 일본정부에 항목별 협조사항을 문의한다. 1994년 5월에도 미군당국은 한반도 위기상황을 전제로 일본정부에 900여개 협력항목을 문의한 바 있다고 한다.

3) *U.S. News and World Report*, July 25, 1994 기사를 응용한 Chalmers Johnson, “Korea and Our Asian Policy,” *The National Interest*, no. 41, Fall 1995, p. 69 참조.

지금도 우리는 1994년 10월 21일에 채택된 「북·미기본합의서」라는 기본 틀에 매달려 당사자로서의 지위를 굳히고자 애를 쓰고 있다. 이를 위해 한국이 택한 최근의 결단이 곧 지난 4월 16일 제주에서 한·미 정상이 공동으로 발표한 남북한과 미·중으로 하는 「4자회담」 제의였다. 즉 전쟁당사국인 남북한과 휴전협정 당사국인 미국과 중국으로 하는 4자회담으로 한반도의 영구적인 평화체제를 만들어 내하고자 한 것이다.<sup>4)</sup>

이 연구는 한반도 상황이 시시로 급변하고 있는 시점에서 두 가지 전제를 바탕으로 하여 “남북한 관계가 「4자회담」 골격에서 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 여러 가지 형태의 2자(양자) 또는 3자회담으로 발전할 것이라는 명제(proposition)를 제시하고자 한다.” 4자회담 제의 이후 이미 여러 수준에서 다양한 2자 회담 및 3자접촉이 진행되고 있다. 한·미·일 3국은 5월 13일부터 2일간 차관보급 3자회담을 갖고 북한의 4자회담 수용을 촉구하는 공동대책에 대한 협의를 했다.<sup>5)</sup>

제1의 전제는 “북한과는 근본적으로 타협과 협상을 할 수 없으며, 일반적인 국제법과 국제관례에 따른 공존도 기대할 수 없다. 때문에 남북한간은 서로가 가장 믿기 어려운 ‘기피인물’(persona non grata)관계에 있으며, 제한된 대화와 협상이 이루어진다면 이는 전술적인 방편일 가능성이 높다. 통칭 북한의 ‘소프트랜딩’(soft-landing)은 한반도 상황에 적합해 보이지 않으며 도리어 ‘하드랜딩’(hard-landing)이 아니면 상당 기간 ‘노랜딩’(no-landing)도 가능하다.”<sup>6)</sup>

제2의 전제는 “한반도에서 남북한과 미국은 ‘아드맨아웃’(Odd Man Out) 게임에 빠진 상태에 있다.”(같은 ‘아드맨아웃’게임 관계가 남북한과 일본사이에 존재한다). 셋이 합의하는 경우가 불가능하기 때문에 무엇인가

4) 「4자회담」 제의에 대한 성격과 구성에 대해, “「한반도 4자회담」이란, -남북주장절충/「변형 2+2,」 「한국일보」, 1996년 4월 17일, p. 3 참고 바람.

5) 자세한 내용, “한·미·일 의견접근,」 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 2 참고 바람.

6) 여기서 의미하는 ‘상당기간’이란 최소 5~6년, 최대 10여년을 말하고 있다. 북한의 ‘no-landing’경우는 여러 가지 형태로 북한이라는 정체가 존속하는 상황을 의미하며 「4자회담」의 이행추이에 따라 그리고 주변국들의 대한반도 정책 변화에 따라 북한의 ‘활공’(gliding)이 다양하게 나타날 수도 있다.

일이 되려면 남한 혹은 북한 중 하나가 빠져야 한다. 물론 미국은 언제나 주역이기 때문에 빠질 수 없는 조정자임을 자청한다. 남·북·미로 이어지는 3자중, 하나를 제외하는 Odd Man Out게임 상황에서 남북한은 각각 미국에 의존하여 어떻게 하면 상대방을 제외시키나 하는 집착심리에 구속(locked in)되어 있다.

그러한 명제에 이르기 위하여 선택한 연구대상은 북·미관계와 북·일관계 개선에 임하는 미국과 일본의 근황을 집중적으로 검토하였으며, 연구 접근방법은 극히 서술적이고 역사적이며 그리고 주관적인 문헌연구에 지나지 않는다.

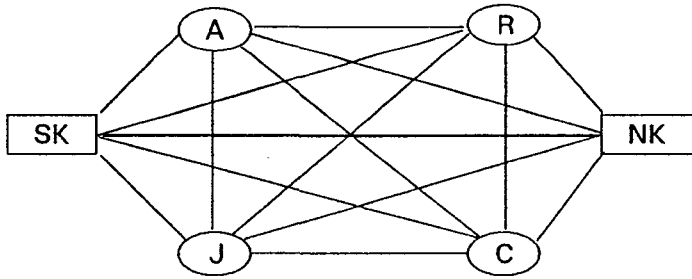
한국에 주어진 도전은 1996년 하반기로 예상되는 미·북연락사무소 교환설치와 이와 같은 페이스를 지키고자 하는 북·일수교회담에 어떻게 대처하느냐 하는 것으로 보인다. 저자의 견해로는 한국의 선택은 지난 4월에 제외한 「4자회담」이라고 하는 기본체계(core system)를 주된 틀로 유지하면서 경우에 따라서 한국의 의사와는 무관하게 전개될 다양한 2자회담(bilateral talks) 또는 3자회담(trilateral talks)들을 어떻게 유용한 보조회담격으로 조화시키는 하부체계(sub-systems)들을 잘 수용하는가에 달려 있다고 생각된다.

그림에서 보는 바와 같이 남북한과 주변4자(일명, 주변4강)를 한반도의 有關群으로 본다면, 이로부터 이루어질 수 있는 2者組合(2자회담)과 3자

---

7) '아드맨아웃'(Odd Man Out) 게임은 3자 이상 다수의 그룹 가운데 하나를 제거 또는 희생시켜야 하는 방법으로 보통 동전을 던져 셋중 하나가 짝이 되지 않는 자를 제거시키는 게임에서 유래되었다. 통칭 'OMO'게임이라고도 하며 한반도의 경우, 미국이 주도하는 3자 OMO게임에 있어서 사안에 따라 이번에는 북한측 입장이 견제되고 다음에는 한국측 입장이 무시되는 등 미국의 독립변수에 짝짓기 식의 게임이 전개되고 있어 보인다. 미국의 그러한 입장은 "남북한은 어떤 경우에 있어서나 서로가 타협과 협상을 하지 못하는 대결(confrontation)" 구도를 벗어나지 못하는 것으로 보고 있기 때문이다. Odd Man Out게임이 북한에 적용된 1980년대 경우에 대하여는 Yu-Nam Kim, "Changing Relations between Moscow and Pyongyang : Odd Man Out," in Robert A. Scalapino and Hongkoo Lee, eds., *North Korea in a Regional and Global Context* (Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1985), pp. 152~176 참고 바람.

〈그림〉 남북한과 주변 4강간의 6자관계



보기 : SK(한국)/NK(북한)/A(미국)/J(일본)/R(러시아)/C(중국)

조합(3자회담)이 상당히 많다. 남북한간 2자회담을 비롯하여 남북한 한쪽이 각각 배타적인 2자회담을 4가지씩 가질 수 있으므로 해서 모두 9가지의 2자회담이 성립된다. 그밖에도 남북한이 모두 빠지고 주변 4자들간에 이루어질 수 있는 2자회담도 6가지가 있다. 이 모든 형태의 2자회담을 합하면 모두 15가지 조합  $[6C_2 = \frac{6 \cdot 5}{2} = 15]$ 이 가능하게 된다.

또한 남북한과 주변4자간에 형성될 수 있는 3자 회담은 모두 20가지의 3자조합이 가능하다. 남북한이 동시에 끼는 3자회담으로 4개의 조합이 가능하고, 남북한이 각각 상대를 빼고(즉, 남한은 북한을, 북한은 남한을 빼고) 구성할 수 있는 3자회담이 각각 6개의 조합으로 모두 12가지이며, 또한 남북한이 모두 빠지고 주변4강들끼리 형성할 수 있는 3자회담도 4가지가 됨으로써 모두 20가지의 3자조합  $[6C_3 = \frac{6 \cdot 5 \cdot 4}{3 \cdot 2} = 20]$ 이 가능한 구조라는 것이다.

남북한 모두가 빠지고 주변4강들 사이에서 이루어지는 한반도에 관한 2자회담 및 3자회담도 매우 중요한 의미를 지니게 되므로 이에 대한 각별한 로비활동이 필요하다고 본다. 그런 의미에서 「4자회담」에 빠진 일본과 러



시아에 대한 각별한 외교적 배려와 이해를 촉구하는 학자 및 전문가들로 구성된 '트랙투'(track-two) 형태의 교류와 협력이 효과적일 수 있다고 본다.

이러한 2자 및 3자 구조로 이루어지는 다자회담을 선별적으로 우선순위를 정하여 성사시키는 것이 「4자회담」으로 가는 중요한 키(key)라고 보여진다. 문제는 하나의 키로 이 모든 형태의 조합으로 이루어지는 다양한 다자회담의 문을 열 수 있는 '마스터 키'(master key)가 없다는 것이다. 극히 다양한 융통성과 기발한 지혜를 요구하는 복합상황으로 판단되기 때문이다. 그토록 다양한 2자관계 및 3자관계로 이루어지는 남북한과 주변 4세력(4강)간에 가능한 6자간 2자조합( $6C_2$ )과 6자간 3자조합( $6C_3$ )은 다음과 같다:

- ① 남북한이 포함된 2자회담 9가지
  - ① SK-NK (남북회담)※
  - ② SK-A ; ③ SK-J ; ④ SK-C ; ⑤ SK-R ; ⑥ NK-A ; ⑦ NK-J ; ⑧ NK-C ; ⑨ NK-R
- ② 남북한이 모두 빠지는 2자회담 6가지
  - ① A-R ; ② J-A ; ③ C-A ; ④ R-C ; ⑤ R-J ; ⑥ C-J
- ③ 남북한이 동시에 참가하는 3자회담 4가지
  - ① SK-NK-A ; ② SK-NK-R ; ③ SK-NK-J ; ④ SK-NK-C
- ④ 남한만이 끼는 3자회담 6가지
  - ① SK-A-J ; ② SK-A-C ; ③ SK-A-R ; ④ SK-J-C ; ⑤ SK-J-R ; ⑥ SK-C-R
- ⑤ 북한만이 끼는 3자회담 6가지
  - ① NK-A-J ; ② NK-A-C ; ③ NK-A-R ; ④ NK-J-C ; ⑤ NK-J-R ; ⑥ NK-C-R
- ⑥ 남북한이 모두 빠지는 3자회담 4가지
  - ① A-J-R ; ② C-J-R ; ③ J-A-C ; ④ R-A-C

※ 여기서 “북·미” 또는 “미·북”; “북·일” 또는 “일·북”; “남북한과 미국” 또는 “남·북·미” 등 다양한 조합을 일관성 없이 표현하고 있는 이유는 기준과 context에 따라 편리한 대로 표기하였기 때문임을 밝혀 둔다.

## II. 북·미관계의 현황

1994년 10월 21일 제네바에서 합의·발표된 핵문제에 관한 북한과 미국 간의 「기본합의서」 채택은 이 둘 사이의 국가적 관계 설정에 대한 새로운 출발이 아닐 수 없다. 북·미기본합의는 결국 북한의 핵개발이 군사 무기화 할 의혹을 저지하는 동시에 평양이 필요로 하는 핵발전 에너지의 民用化에 있어서 미국이 적극 지원한다는 국가간 ‘사업계약’(business contract)이었기 때문이다. 따라서 이들 두 나라는 국교정상화가 이루어지기 전이라도 쌍방이 공히 원한다면 언제라도 실질적인 상호거래(interactions)는 물론 정상적인 상호관계(interrelations)를 가질 수 있게 되었다.

북·미간 정부차원에서 진행중에 있는 것으로 공개된 것만도 4가지 주요 국가관계가ダイナ믹하게 이루어지고 있다. ① 미·북간 연락사무소 교환개설 회담이다. 이는 북한측이 마지막 과란 신호등을 켜는 즉시 언제든지 개설되도록 뉴욕에서 수시로 만나고 있다. ② 미국내 북한자산(1,500만불) 동결해제와 대북경제제재 전면해제 문제를 놓고 역시 뉴욕에서 자주 만난다. ③ 북·미간 미사일동결회담이다. 이는 지난 4월 20일부터 3일간 베를린에서 성사되었다. 결과가 좋았다고 알려지고 있으나 모든 것이 베일에 감춰져 있다. ④ 한국전 미군실종자(MIA) 및 희생자 유해 발굴과 송환에 관한 북·미간 회담이다. 제1차 회담이 지난 1월 호놀룰루에서 개최되었고 제2차 회의가 5월 4일부터 9일까지 뉴욕에서 열렸다. 1차회의 때와 마찬가지로 제임스 월드 국방부 부차관보가 미측을 대표하고 북한측에선 외교부 金炳弘 국제국장이 평양측을 대표하고 있다.<sup>8)</sup>

이번 뉴욕에서 끝낸 미군실종 유해(MIA) 회담은 북·미협상의 새로운 장을 연 의미로 해석되어야 할 것이다. 보상금 등에 대한 액수의 크고 작은 것이 핵심이 아니라, 미·북간 공동조사단 구성에 합의한 점이다. 이 말은 상호간의 연락사무소 교환설치 이전이라도 6월 실무자회담을 계기로 미국은 즉시 평양에 실종자 및 유해(MIA) 사무소를 설치할 수 있다는 뜻이다. 이와 같은 과정은 미국이 베트남에 접근하던 초기에 적절히 이용한 미국의 ‘하노이 MIA사무소’(U.S. Hanoi Office of the MIA Coordination)가 한 역할에서 예측할 수 있기 때문이다. 미국의 駐하노이 MIA 사무소는 국교정상화 이전 근 2년간 사실상 미국의 駐베트남 외교사무소로 활용되면서 아무 불편없이 영사업무까지 겸했던 것이다. 앞으로 지켜보아야 할 것이나, 주어진 상황이 정치적 연락사무소의 교환설치가 여의치 않은 경우, 미국은 일방적으로 주평양 MIA사무소를 설치할 수 있으며 이를 통하여 제한없는 대북 양자협상을 평양에서 진행시키겠다는 것이다.<sup>9)</sup>

아직 미·북간에는 국교관계가 없지만 평상시 이들 두 나라간의 교류는 국제법에 준하는 외교적 협약(diplomatic protocols)은 물론, 정상관계에 준하는 외교적 지위(diplomatic status)를 인정하는 상호간의 예우가 보장되고 있다. 다시 말해서 제네바 기본합의서가 담고 있는 주요 내용을 보면 미국과 북한은 더 이상 準전시 상황의 적대관계가 아닌 것은 두말할 필요

8) MIA 회담에서 이미 미국측에 인도된 162구의 유해대가로 북한이 400만불을 요구하고 있으나 미국은 절반선에서 타협을 본 것으로 알려져 있다. 또한 연락사무소 교환설치에 관한 건은 북한이 이에 소요되는 연간 최소경비 약 50만불(10명기준) 문제가 미측의 배려로 해결되어야 한다고 본다. 미국측이 북한산 마그네사이트 수입대금을 선불 전용하는 방법이 가능할 것으로 보인다. 만약 북한이 이력저러한 이유로 대표부 교환설치를 지연시키는 경우, 미·북간 유해공동발굴합의가 이루어졌기 때문에 미국은 급한 대로 평양에 가칭 ‘MIA협의 사무소’(Office of the MIA Coordination)를 우선 낼 수 있을 것이다. 다시 말하면 미국이 베트남에 접근한 협상패턴도 이와 유사했기 때문이다. “미사일-美軍유해협상 등 진행중,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 21일, p. 5; “北·美유해협상,” 「東亞日報」, 1996년 5월 3일, p. 1; “북·美유해협상 ‘전례없는 보안’,” 「한국일보」, 1996년 5월 6일, p. 5 등 참조.

9) 뉴욕 유해회담 결과에 대하여, “美, 부담안은 채 정치적 수용-北·美 유해협상 원칙합의,” 「한국일보」, 1996년 5월 9일, p. 2; “北·美유해협상합의문”에 관하여 미국과 북한이 5월 10일 공동발표한 내용은 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 5 참고 바람.

도 없으며, 심지어 상당한 협력관계(cooperative relationship)에 있다는 사실을 숨길 수 없게 되었다. 이의 주요 내용은 다음과 같이 표현되고 있기 때문이다 :

- (1) 북한이 핵무기개발 의혹을 받는 핵개발 계획을 동결하면
- (2) 이에 대한 보상으로 미국이 책임지고 2기의 경수로를 북한에 제공하고
- (3) 미국은 경수로가 완성될 때까지(2003년) 대체에너지(중유)를 북한에 제공하며
- (4) 빠른 시일 내에 북·미는 상대국 수도에 연락사무소를 교환 설치한다는 것과
- (5) 남북한 당사자간의 대화와 협력을 증진한다는 ‘남북대화의 약속’이 담겨 있었다.

그밖에도 미국에 의한 대북 핵무기 불사용 보장 및 북한의 「비핵화 공동선언」약속 이행과 핵확산금지조약(NPT)에 복귀 및 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치 수용, 그리고 미·북간 경제관계 정상화를 위한 점진적 조치 완화 등이 기본합의서에 담겨 있으나 이들은 결국 핵심이 되는 북·미핵타결과 북·미관계정상화 추진에 필요한 부수장치들에 지나지 않는다.<sup>10)</sup> 북한은 1989년부터 이미 가동 중인 원자로와 1994년 당시 추가로 건설

10) 「기본합의서」(또는 「기본합의문」-Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)에 관한 구체적인 내용 언급과 이에 대한 분석 및 대응책에 관해서, 다음 세 편의 논문 참조를 권장함. 전성훈, “북·미 기본합의문 타결 이후 한국의 대북 핵정책,” 「統一研究論叢」, 제4권 제1호 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 1~25; 박종철, “북·미 관계개선과 한국의 정책대응방향,” 위의 책, pp. 27~47; 김창수, “미·북 관계개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” 위의 책, pp. 49~78. 또한 그 기본합의서 영문 full text(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)는 영문 「국방백서」 *Defense White Paper 1995-1996*(Seoul: The Ministry of National Defense, 1996), “Reference Material,” #2, pp. 227~230 참고 바람.

중인 2기의 원자로에서 얻어진다고 믿어지는 핵물질을 담보로 미국과의 핵협상에서 외교적 승리를 얻어낸 셈이다. 클린턴 미행정부는 북한이 제의한 이른바 ‘일괄타결’(Package Deal)에 한국이 요구하는 “철저하고 광범위한”(thorough/broad)이란 내용의 협상에 합의해 주고 이로부터 미국은 “위촉된 개입 전권”(plenary power of the assigned commitments)을 얻어냈다. 그러한 명분으로 미국은 좋은 싫든 대북 개방정책을 조심스럽게 유도해 내야 했다. 그러기 위해서는 최악의 경우 한국과 함께 동반자살을 기도하거나 아니면 단독 곤두박질(solo-nosediving)할 수밖에 없어 보이는 평양정권의 ‘위기관리자’가 된 셈이다.

따라서 이제 미국이 빠지는 남북한관계의 변화는 현실적으로 불가능하게 되었다. 북한의 핵이슈는 일반적인 공산남침위협이 제거된 탈냉전 상황하에서도 대북용 주한미군의 필요성을 재확인해 주었다. 결과적으로 한반도 문제해결에 있어서 미국이 더욱 깊숙히 그리고 적극적으로 개입하게 되는 이른바 ‘미국의 개입에 대한 구조적 재확인’(structural reaffirmation of the U.S. engagements)이 이루어졌다.

이것은 클린턴 행정부의 전반적인 對우방국 ‘개입’(engagement)정책과 범세계적 ‘확대’(enlargement)전략의 일환으로 보아야 할 것이다. 미국은 2000년대에 진입하면서 “전통적인 동맹국 및 우방국과의 관계를 보다 근대화되고 협력을 다지는 의미로 이들에 대해 보다 적극적인 개입의 고삐를 늦추지 않겠다”는 것이다. 또한 전통적인 동맹국과 우방국이라는 테두리를 벗어나 여타 지역으로도 침투하는 범세계적 확대전략을 추구하겠다는 것이다.<sup>11)</sup> 개입정책과 확대전략은 결과적으로 ‘팽창주의’(expansionism)를 낳

11) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995 ; U.S. Department of Defense(Office of International Security Affairs), *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, pp. 9~15, esp. sub-chapters on “Engagement : Modernizing and Strengthening our Alliances and Friendships” and “Enlargement : Reaching Beyond Our Traditional Allies and Friends” ; 金昌秀, “美軍방부 新동아태안보전략 보고서의 배경과 意味,” 「週刊國防論壇」, 제573호 (서울 : 한국국방연구원, 1995. 3. 13), 특히 pp. 3~5의 소주제 : “클린턴 행정부의 개입과 확대의 국가안보전략”을 참조.

게 될 것이다.<sup>12)</sup> 결과적으로 한반도 남쪽에서 북쪽으로 팽창하는 미국세를 이해할 수 있다.

북한의 대미 핵카드 전략은 미국의 상황적 국익을 정밀히 계산한 게임으로 상정된 ‘족쇄형’(fetter-type) 협상카드였기 때문에 북한의 승리는 처음부터 확실했다. 무력제재가 아니면 미국은 북한의 핵카드 족쇄를 벗어날 수 없는 상황이었다. 북한을 핵확산금지조약(NPT)에 묶어 놓지 않으면 미국은 1995년 4월에 갱신되는 NPT체제를 유지할 수 없었기 때문이다. 범세계적인 초강대국 미국이 NPT에 쏟는 세계전략 차원의 관심은 북한에 대한 한국의 입장을 고려할 여유가 없었다고 보여진다. 또한 북한이 핵무기를 보유하면 한국도 자체적인 핵방위체제로 전환할 것이라는 두려움이 있었다. 그렇게 되면 일본도 자체적인 핵무기를 보유하려 할 도미노현상을 막을 길이 없었다. 때문에 미국은 북한의 핵개발을 원천적으로 봉쇄해야만 했고 그 길은 우선 북한의 핵카드를 수용한 후 시간이 가면 북한 자체를 접수하는 길이었다고 생각된다.

북한의 핵을 놓고 보는 한국과 미국의 시각이 출발부터 달랐다. 한국에 있어서 북한의 핵문제는 기본적으로 남북한 당사자간에 해결될 단순한 로컬(local) 이슈이었는데 반하여, 미국에게 있어서는 그 문제가 글로벌(global)한 큰 이슈이었다. 때문에 처음부터 북핵문제를 놓고 한·미간은 수평적 공조의 여지가 없는上下 내지 종속적 협력이 고작이었다고 생각된다.

따라서 문제의 해결책은 오로지 핵강국인 미국의 주도하에 추진되는 대북협상이었을 것이다. 결국 제네바 기본합의는 한국의 입장이 반영될 수 없는 북·미간의 합의였지만 대안이 없는 선택이었다. 당시 북한과 전쟁할 각오와 준비가 되어 있지 않은 한국으로서는 미국의 중재를 고맙게 생각하

12) Steven Bethlen and Ivan Volgyes, eds., *Europe and the Superpowers : Political, Economic, and Military Policies in the 1980s* (Boulder, Col. : Westview Press, 1985), pp. 1~9 ; Tony Smith, *The Pattern of Imperialism : The United States, Great Britain, and the Late Industrializing World Since 1815* (Cambridge : Cambridge University Press, 1981), pp. 138~202 참고 바람.

라는 식의 논리가 워싱턴의 공개된 입장이다.

주한 미대사(James T. Laney)는 한국주둔 미군 때문에 한국인은 “라면을 사재기하는 등” 전쟁 공포에서 해방됨은 물론, 미·북기본합의 때문에 평화를 유지하게 되었으며 그 결과 1994년 한국의 GNP는 전년보다 무려 400억불이 늘어났다는 것이다.<sup>13)</sup> 카터의 방북외교로 인해 한국인은 전쟁의 공포로부터 해방되어 평온한 가운데 400억불을 더 벌었다는 것이다. 말하자면, 북한의 남침 위협이 긴박해지면 한국GNP의 50%를 차지하는 수출 경제구조는 엉망이 된다는 이야기이다. 레이니의 그런 발언은 듣기에 따라서 한국인의 귀에 매우 예민한 소리였다. 그러나 이상하리 만큼 국내언론이 이에 반응을 보이지 않았다.

이토록 미국은 대북관계에 있어서 주한미군과 제네바합의서가 한국인의 평화와 모든 행복을 보장해 준다는 식의 자부심에 쌓여 있다. 때문에 한국이 뭐라고 해도 대북문제에 관한 한 한·미관계는 부실할 수밖에 없는 구조적 한계에 있다고 믿어지며 오늘의 남북한과 미국간의 3자관계가 이를 증명하고 있다.<sup>14)</sup>

13) 레이니 대사는 “18개월 전, 서울시민들은 전쟁을 우려하여 라면을 사모으고, 불바다 운운했습니다. 그때와 지금이 얼마나 다른지? 정확히 계산하자면 지미 카터 전대통령이 평양을 다녀와 대화를 재개한 후 한국 경제는 400억 달러나 성장했습니다.” “한국경제는 제네바 합의가 있는 후 400억 달러 성장했습니다. 일년만에 10년 동안 지불해야 하는 액수의 10배 이상이 성장했습니다.” 라고 강조했다. 제임스 레이니 주한미국대사, “한미관계, 여러분은 어떻게 생각하십니까?,” 1996년 2월 9일, 한국지역정책 연구원과 한미교류협회 공동개최 조찬모임 연설문, *Background*(배경설명) (주한미국 공보원 공보실, 1996년 2월 21일), pp. 4~5; 최근 濟州 4자회담선언 이후 미국이 대북 및 대남협상에 대해 자신감을 보여주기 시작한 근거로는 “朝鮮인터뷰: 제임스 레이니 주한미국대사,” 「朝鮮日報」, 1996년 5월 12일, p. 6 참고 바람.

14) 이념적 敵, 특히 共敵이 없어진 탈냉전 시대에 있어서 과거의 同盟國家圈 내의 내분이 배타적 경제이익 문제를 놓고 극심해지고 있다. 그러한 현상은 특히 서방세계에서 두드러진 것으로 보인다. 따라서 대북문제와 유관한 한·미간의 외교-안보-군사-교역 등 여러 분야에서의 國益을 놓고 의견이 달라지고 있으나 표면적으로는 항상 원만한 한·미공조관계가 강조되고 있다. 이 시점에서 미국의 대북관계도 물론 미국의 국익이 우선한다고 보아야 하며, 미국의 국익이 한국의 국익과 일치하는 경우는 드물 것이다. 따라서 한·미 쌍방은 한·미공조라는 외교적 수사를 지양하는 대북파트너십을 찾아야 할 것이다. 이 점에 관해서, 박경서, 이호재, 정진위, 김국진, 윤영관 교수 등과 꾸민

이제 문제의 핵심은 이러한 북·미합의서가 어떻게 이행되고 운용되는가 하는 데 달려 있다. 북한에 제공키로 약속한 2기의 경수로로는 원칙적으로 미국 주도하의 민간 국제컨소시엄이 이를 주관하기로 되어 있으나, 그 실제에 있어서 한·미간은 ‘한국형’ 경수로일 것과 한반도에너지개발기구(KEDO)의 주계약자를 한국전력공사로 확정한다는 이해가 이루어졌다고 한다. 그러나 아직도 한국의 중추역할 보장은 기술적으로 많은 고비를 남기고 있는 현실이다. 이 부분에 대하여 한국이 넘어야 할 고비는 기본합의문 서명 당시 부서로서 채택한 ‘비밀각서’(Confidential Minutes)의 내용과 그러한 비문서가 필요했던 이유를 찾아내고 이에 대한 대처가 요망될 뿐이다.<sup>15)</sup>

미국 측 설명에 따르면, 이는 북한의 고집에 의해 비문건으로 채택되었다고 하며 또한 이를 본 한국 측 인사의 말을 빌리면 “별로 구체적이지 못

---

라운드테이블, “한·미관계의 문제점과 새로운 방향 모색,” 「전망」, 통권 제106호 (서울: 대륙연구소, 1995. 10), pp. 97~105 참고 바람.

- 15) 일반적으로 ‘비밀 Minutes’의 성격은 공식적인 합의에 이르는 전제조건들을 토의하고 합의한 내용을 기록한 秘文書로서 공식적인 본문 내용의 다이나믹스(dynamics)를 좌우하는 경우가 많다. 사안이 상호불신으로 복잡해 질 때마다 미국은 이 비밀각서가 별 것이 아니니 믿어 달라고 하지만 한국이 알고 싶은 것은 알아서는 안되는 비밀각서가 왜 필요했는가 하는 것이다. 대표적인 사안이 바로 북한에 제공되는 중유(heavy oil)에 관한 “주문 및 신용에 관한 명세서”(Statements of Sales Order and Credit Accounts)의 실제 내용이다. 일반적으로 북한에 제공되는 중유의 구매가를 한국이 부담하는 것으로 한국의 言論이 암시하고 있는 반면, 미국의 공식입장은 그렇지 않다는 데 문제의 초점이 흐려진다. 이와 관련하여 최근 주한 미국대사(James Laney)의 불평은 한 신문 사설에 반영되고 있는 일반적인 한국인의 성향에 이의를 제기하고 있다. 즉, 그의 불평은 다음과 같다: “한국과 일본이 그 비용을 마련하느라고 등이 휠 지경인데 앞장 선 미국은 도리어 뒷전에서 팔짱끼고 서 있다.’ 이것은 옳지 않은 견해이며 그러한 인식은 (모두에게) 해로운 것이다. 미국은 회담을 주최하였고, (회담이 성공하도록 하기 위해 세계 여러 곳을 찾아) 이리 저리 분주히 쫓아다녔으며, 북한에 제공하는 重油價도 부담했으며, (또한) 영변에 보관 중인 북한의 사용 후 폐핵연료봉이 안전하게 보관하는 데 필요한 돈을 미국이 냈다.” U.S. Ambassador James T. Laney, “Korea-U.S. Relations: What Would You Think?” a speech delivered at a breakfast meeting co-arranged by the Korea Regional Policy Institute(?) and the Korea-American Society, at the Hotel Grand Hyatt, Seoul, on February 9, 1996, p. 6; 국문 판은 Background-배경설명(주한미국공보원, 1996년 2월 21일), p. 4 참고 바람.



한 문건”이라고 했다. 이런 말을 종합하면 더욱 의혹의 폭이 커지며 혹시 그 한국 측 인사는 ‘까막눈’이 아닌가 의심스럽다.

북·미간 제네바합의문 채택 이후 남북대화는 더욱 어려워지고 실질적인 남북협상이 중단된 상태에 있다. 그러나 북·미관계는 정상화를 향해 쌍방이 거는 기대가 급진적으로 상승하고 있다. 주한 미국대사는 기회가 있을 때마다 이를 극구 부인하지만 그는 한국인의 마음을 꿰뚫어 보는 눈이 있어서 그의 그러한 말을 믿는 한국인이 하나도 없다는 사실까지 잘 파악하고 있을 것이다.

미국 의회의 시각도 ‘50보 100보’라고 생각된다. 공화당 신보수세력이 지배하는 미국의 上下院에서 심심치 않게 클린턴 행정부의 대북 협상정책을 비판하고 또한 강력해 보이는 결의문을 채택하기도 한다.<sup>16)</sup> 그래도 이 모든 미의회의 對행정부 견제 제스처는 항상 있어 온 의회정치과정일 뿐, 큰 의미가 없다.<sup>17)</sup> 1994년 중간선거 이후 비록 민주당 행정부를 위협할 수 있는 공화당이 지배하는 미의회가 되었지만, 1995년 초 소집된 공화당 의회도 클린턴 행정부의 대북정책을 기본적으로 수용하였다. 미국의 전통적인 초당적 外交思考를 이해해야 할 것이다.

북한도 김정일체제의 새로운 리더십 구축을 위한 환경조성 조건 때문에 부분적인 대미 경제개방과 외교개방을 필요로 하고 있다. 여러 말과 사례를 인용할 필요도 없이 북·미기본합의서 채택 후, 미국과 북한은 이제 서

16) 1995년 1월 25일 미의회는 미·북간 제네바합의문의 문제점을 지적하고 남북대화를 촉구하며 미국의 特使를 북한에 보내는 문제 등을 주 내용으로 하는 결의안을 통과시켰다. 자세한 내용, U.S. House of Representatives, 10th Congress, 1st Session, *Korean Nuclear Agreement Resolutions* (January 25, 1995) 참조 바람. 또한 이와 관련, 남북군비통제에 관한 참고문헌으로 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안 : 미·북관계 및 남북관계 개선 관련」(서울 : 민족통일연구원, 1995. 12), 특히 제 III장 : “남북한 군비통제의 접근방법”중 “미·북간 군비통제협상 방지”를 참고 바람.

17) 기본합의문 채택 후 북·미 쌍방이 무엇보다도 정부간 관계개선에 역점을 두고 있다는 사실은 여러 가지 교류 및 접촉사례에서 알 수 있다. 1994년 미국의 중간선거 이후 현재에 이르기까지 사이먼(Paul Simon)과 머클로스키(Frank McCloskey) 상원위원 및 리차드슨(Bill Richardson) 하원의원 등이 북한지역에 추락한 미군헬기 조종사 송환을 위해 1994년 12월 평양을 쉽게 방문할 수 있었다.

로가 상대의 협력을 필요로 하는 국내의 환경을 직시하게 된 것이다.

최근의 상황은 특히 대만해협 사태와 관련하여 일면 대만을 두둔하며 반면 중국을 견제해야 하는 미국은 '북한커넥션'(North Korean Connections)이 그 어느 때보다 절실한 동북아 주변상황이라는 것이다. 특히 1996년 11월 5일(火) 대선을 앞둔 클린턴 행정부의 정치일정 때문에 북한을 위요한 한반도 정세에 대한 혁혁한 업적을 필요로 한 시점에 와 있다.

물론 1996년 대선에서 대외정책 이슈가 선거의 당락을 결정할 만한 강력한 안보문제는 없다고 해도, 대외정책 이슈가 선거전 레퍼토리(repertory)에서 모두 빠지는 것은 아니다. 미국의 글로벌 이슈 가운데 대선을 좌우할 외교문제가 있다면 이는 오로지 1996년 6월 16일(日)에 치러지는 러시아 대선에서 친미적인 옐친(Yesltsin)이 대통령 재선에 실패하는 일일 것이다. 또한 민주당과 공화당 양당 중 누가 차기 백악관의 주인이 되더라도 미국은 결코 고립주의(isolationism) 외교정책으로 전환할 수 없어 보인다.<sup>18)</sup> 대통령 선거전에서 외교문제가 대두되면 한반도에 관한 언급을 피할 수 없어 보인다. 미국의 탈냉전 시각으로 보았을 때, 한반도와 중국은 지구상 유일한 '냉전2기 시대'(Cold War II Zone)이기 때문이다.<sup>19)</sup>

미국의 대북관계 정상화 과정을 전망할 때 '베트남형'일 것이라는 예측

18) 이에 대한 구체적인 논지는, Peter W. Rodman, "Politics and Foreign Policy in 1996-The Paradox of Presidential Campaigns," *Orbis*, vol. 40, no. 1, Winter 1996, pp. 53~55 참조. 이 논문에서 Rodman은 고립주의자가 아니기는 민주당과 공화당이 마찬가지라고 했다. 탈냉전 시기에 미국의 지도부가 그렇게 된 것은 전쟁과 안보위협이 제거된 줄 알았는데 클린턴과 같은 전후세대 지도자도 보스니아 등 지역분쟁은 물론 북한핵문제와 같은 골치 아픈 안보문제로 상당한 고민을 할 수밖에 없었다는 것이다. 따라서 미국은 이제 국내경제문제 해결에 몰두하면서 여유가 있으면 가난한 나라에 인도적 경제원조나 주는 그러한 고립주의자가 될 수 없는 입장이라고 했다.

19) David Eisenhower, "Politics and Foreign Policy in 1996 : The Year of the Weary Electorate," *Orbis*, vol. 40, no. 1, Winter 1996, p. 27 참조. 아이젠하워는 탈냉전시대에도 아직 잔존하는 안보위협시대 가운데 아시아에는 한반도와 중국이 있다고 와인버거(Casper Weinberger)의 말을 인용했다. 와인버거는 포드 행정부에서 국방장관을 지낸 바 있다. 왜 이들 지역으로부터 받는 안보위협을 '냉전2기'(Cold War II)의 안보위협인가 하는 점에 관해서는 위협 자체가 냉전시대에 기원했으며 아직도 그 냉전시대적 잔재가 위협의 원인이기 때문으로 해석된다.

이 가능하다.<sup>20)</sup> 미·중관계개선 과정은 1972년 닉슨의 중국 방문 후, 1973년 연락사무소 교환설치, 1979년 대사급 외교관계 수립에 이르기까지 7년에 걸친 긴 정치협상이 있었다. 반면, 미·베트남간 관계개선 과정은 단계적 완화정책으로 이어졌으나 비교적 빠른 속도로 진행되었다. 쌍방은 1991년부터 캄보디아문제, 미군 전쟁포로 및 실종자(MIA)문제, 베트남여행제한 폐지, 비정부차원의 대베트남경협 및 원조 허용, 쌍방간 통신망연결, 금수조치 전면해제 등의 과정을 거쳐 1995년 1월 연락사무소를 교환설치했다. 미·베트남은 연락사무소 개설 7개월이 되는 1995년 8월 5일 대사급 국교정상화가 이루어졌다. 중국과 국교정상회복을 이루는 데 7년이 걸린 반면, 베트남과는 불과 4년이 걸린 셈이다.

미·북관계 개선을 가급적 지연시키고자 하는 한국의 끈질긴 대미 로비가 계속되었다고 믿어진다. 그러나 이는 한국의 총선이 물고 온 선거정치적인 측면에서 보아 넘겨야 하는 대내용 홍보 및 선전에 지나지 않는 것으로 보인다. 요란했던 총선이 끝난 지금 여야 정당들은 이미 1997년 12월 대선을 생각하는 정치적 켈린더를 놓고 남북문제를 생각한다. 집권당과 정부는 이 시점에서 남북관계에서 물꼬가 텄으면 하는 기대 속에서 미·북관계 진전을 긍정적으로 기대하고 있다. 이를 위해 제시된 것이 「4자회담」 제안으로 해석된다.

20) 미국의 대북관계 정상화 과정을 전망할 때 ‘베트남형’이 되고 있다. 그와 같은 이유는 미국이 보여준 대북 접근과정에서 상당한 유사점을 보이고 있기 때문이다. 연락사무소 설치에 관한 기본합의를 전제로 미국은 이미 북한에 대한 부분적인 여행제한, 통신 및 직통전화 가동, 민간차원의 대북경협 허락 및 점진적인 금수조치 폐지 등에서 볼 수 있다. 이미 쌍방수도에 교환 설치될 연락사무소 장소 물색 문제가 합의를 보고 있는 가운데 약속한 대북 대체에너지(중유) 제공이 일정대로 이미 두번째 선적이 이루어졌다. 결국 미·북연락사무소 교환설치는 1996년 하반기가 아니면 늦어도 연말까지는 이루어질 전망이며 그로부터 6개월 이내(1997년 상반기)에 대사급 국교정상화가 가능해 보인다. 이 점에 관해서, 중국전문가로 중진학자이기도 하며 CIA 간부와 주한 및 주중 대사를 지낸 릴리(James Lilley)대사도 같은 견해를 공개적으로 밝힌 바 있다. 그는 1995년 1월 민간학자 자격으로 평양을 방문하고 상대방 실력자들과 개인적인 접촉을 가진 바 있다. “조선 인터뷰-제임스 릴리 전 주한 미대사,” 『朝鮮日報』, 1996년 3월 17일, p. 5에서 그는 “올 여름까지 미·북연락사무소 개설이 가능하다”고 예견했다.

2000년대를 향한 젊은 한국이 전반적으로 기대하는 국민정서는 미국커넥션(American connections)을 통해서라도 아니면 일본의 ‘북한접선’을 이용해서라도 뭔가 대북창구가 열려야 한다는 심리가 강하게 작용하고 있다.<sup>21)</sup> 항상 업적주의에 민감한 관료 엘리트들과 인기 위주의 정치가, 그리고 상업주의적 센세이션날이즘에 강한 언론계가 이를 외면할 수 없기 때문이다. 분명한 통일국가관도 없으면서 권력과 명예 그리고 안위를 위한 성취엘리트(achievement elites)들일수록 남북한 관계를 워싱턴에 따라 지그-재그(zig-zag)하면서 걸으려는 아닌 척 한다는 것이 많은 다수 국민의 걱정거리이다.

미국의 대북관계 정상화 과정은 이미 ‘베트남형’으로 진행 중에 있다. 미국이 보여준 대북접근과정에서 상당한 유사점을 발견할 수 있기 때문이다. 연락사무소 설치에 관한 기본합의를 전제로 미국은 이미 북한에 대한 여행 제한을 폐지했고, 통신망을 연결했으며, 민간차원의 대북경협을 허락하고 일부 금수조치를 폐지했다. 쌍방은 이미 교환설치될 연락사무소의 장소와 소장(기능적 大使대행)까지 내정해 놓고 있으며 미국측 내정자(Spencer Richardson)가 핵문제, MIA문제,<sup>22)</sup> 인도적 원조문제 등을 협의하기 위해

21) 현재 미국과 일본의 대북창구로 누가 활동하고 있는가 하는 문제와 관련하여, “美·日 對北관계 개선-누가 움직이나,” 『東亞日報』, 1996년 5월 2일, p. 6 참고 바람. 이 자료는 미국측 대북 창구로 지미 카터 전대통령; 폴 사이먼 민주당 상원의원; 빌 리처드슨 하원의원; 이슨 조던 CNN인터내셔널 사장; 버나드 크리셔 前 뉴스위크지 동경지국장; 셸리그 해리슨 카네기평화재단 연구원(前 뉴욕타임스지 기자); 돈 오버도프 前 워싱턴포스트지 기자; 윌리엄 테일러 CSIS소장; 빌리 그레이엄 목사, 스티브 린튼 컬럼비아대학 한국학 교수(유진벨 재단); 존 루이스 스탠포드대학 교수; 김영진 조지 워싱턴대학 교수; 박한식 조지아대학 교수; 메탈 테크놀러지社(북한산 마그네사이트 취급) 등을 들고 있다. 한편, 일본의 대북창구로는 가토 고이치(加藤紘一) 자민당 간사장; 야마사키 다쿠(山崎拓) 정조회장; 노나카 히로무(野中廣務) 자민당 간사장 대리; 다니 요이치(谷洋一) 일조우호의원연맹 자민당측 대표; 요시다 다케시(吉田猛) 신일본산업 사장(조총련계); 시마자키 유즈루(山鳥崎譲) 사민당(구 사회당) 전 일조의원연맹 회장; 사사키 히데노리(佐佐木秀典)의원; 후카다 하지메(梁田肇) 사민당 조직국장; 이노키 간지(猪木寛至) 전 참의원 의원(역도산 弟子) 등을 꼽고 있다.

22) 최근(1996년 1월) 미국과 북한은 하와이 태평양사령부 산하에 있는 “중앙식별실험소”(Central Identification Laboratory, Hawaii/CILHI)에서 한국전 참전 실종미군

수차 북한을 장기 체류하는 형식으로 방문하고 있다.<sup>23)</sup> 북한에 제공하는 대체에너지(중유)도 예정대로 북한으로 선적되고 있다.

결국 미·북간 연락사무소 설치문제는 1996년 연말 전에 해결될 전망이 크고 그로부터 6개월 이내에 대사급 국교정상화가 불가능할 이유가 없다. 따라서 미·북간 연락사무소 설치문제는 1996년 하반기 경에 이루어질 전망이며 이를 위해 이미 미·북간에는 1995년 4월 10일부터 일본을 경유하여 쌍방간 직통전화가 개설되었다.<sup>24)</sup>

---

(MIA) 및 유해 발굴에 관한 실무자회담을 가졌다. 한 연구보고서에 의하면, 한국전쟁 수행 중 실종자로 파악된 5,866건, 전사했으나 사체를 회수하지 못한 경우가 1,107건, 사체를 발견했으리라고 믿어지는 경우가 4,735건, 그리고 해명이 되지 않은 채 미해결로 남아 있는 숫자가 8,177건이라고 한다. 그러나 북한 측이 요구하는 보상액수(돈)가 터무니없이 높아 합의에 이르지 못했다고 한다. 따라서 미국은 미군 MIA문제를 대북 식량원조제공 문제 또는 외교관계 수립협상의 카드로 이용하려 한다는 「워싱턴 포스트」紙(*The Washington Post*), 1996년 3월 26일자 보도가 있었다. 「東亞日報」, 1996년 3월 27일, p. 2, 외신보도 재인용함; MIA, PFOD, KIA-BNR 등에 대한 자료는 Robert L. Goldich, "PWOs and MIAs: Status and Accounting Issues," *CRS Issue Brief*, Updated May 4, 1995, 김창수, 앞의 글, p. 69에서 재인용함.

23) 리처드슨(Spencer Richardson-58세)은 평양에 개설될 미국의 연락사무소 소장으로 유력시되거나 아니면 이미 내정된 것으로 알려져 있다. 그는 1980년대 말 미국무부 한국 과장을 지냈으며 최근에 와서는 약1년간 서울에서 한국어(조선어) 연수를 받은 것으로 알려져 있다. 그의 북한 방문은 명목상 영변에 북한이 보관 중인 사용한 핵연료 폐기물(핵연료봉 약 8,000개)을 미국 기술자에 의해 우선은 안전하게 수중 보관하고 중국적으로는 북한이 아닌 제3국으로 옮기는 문제에 대한 업무차라고 한다. 리처드슨은 같은 국무부 정보조사국 복핵 실무담당관인 퀴노네스(Kenneth Aquinones)와 임무교대차 지난(1996) 3월초 약 3주간 영변, 평양 등지에 체류한 것으로 알려져 있다.

24) 미국(국무부)은 1995년 1월 20일 통신·정보; 금융거래; 북한산 마크네사이트 수입; 상호연락사무소 설치와 유관한 대북민간활동 등을 허용하는 것을 내용으로 하는 대북한 경제제재완화조치를 취했다. 이에 따라 같은 해 3월29일 미연방통신위원회(FCC)는 미·북간 직통전화개설을 허용했으며 이 조치에 따라 미국 AT&T 통신전화사는 일본 국제전신전화사(KDD)의 중계로 1995년 4월 10일 미국-(일본)-북한을 연결하는 이른바 "3각 국제전화"선을 개통하였다. 미·북간의 직통전화는 양국간 연락사무소 개설과 미기업의 북한진출을 위한 선행조건 및 하부구조로서 금융 및 신용거래 개설과 함께 꼭 이루어져야 하기 때문이다. 국무부 제재완화조치에 관하여, U.S. Department of State, "Easing Sanctions against North Korea," January 20, 1995 참조.

### Ⅲ. 미국의 대한반도 정책

핵개발을 위요한 북한의 대남 위협으로 시작된 남북한간의 당사자 문제가 미·북간의 외교이슈로 변형되면서 한국이 빠지는 미·북기본합의가 이루어진 사실에 대한 문제의식을 분명히 해둘 필요가 있다. 이 경우는 남·북·미 3자가 경합하는 아드맨아웃(OMO)게임에서 한국이 제외된 것이다. 남북한 긴장 분위기가 전쟁 가능성으로 고조되는 가운데 제네바 기본합의서를 성사시킴으로써 일단 평화적 해결 방향으로 국면을 전환시킨 당사자는 우리가 아니라 미국의 클린턴 행정부라는 사실이다. 북한의 심각한 대남 군사위협(북측 대표의 “서울 불바다” 운운)이 한창이던 1994년 6월 15일부터 3일간 카터 전대통령은 판문점을 통해 평양을 방문했다. 김일성과 가진 8시간의 진지한 외교대화에서 카터는 김일성과 미·북간 「3단계 고위회담」 속개를 약속함으로써 북·미기본합의서는 카터·김일성간의 합의에서 잉태하게 되었다.<sup>25)</sup>

카터가 클린턴을 위해 큰 일을 한 것이다. 카터와 클린턴은 유사한 정치 기반과 외교적 오리엔테이션을 지닌 민주당 인물이다. 이들은 전형적인 ‘남부의 민주당원’(Southern Democrats) 출신이며 각각 주지사를 지낸 후 백악관에 입성한 선후배관계에 있다. 카터의 방북은 이들 두 전·현직 대통령의 지혜를 모아 ‘평화 만들기’(peace-making)의 합작 계기가 되지 않았는가 믿어진다. 당시의 느낌을 회상해 보면 매우 흥미롭다.

다시 말해서 카터의 방북은 서울-워싱턴-애틀랜타(Atlanta, Ga.) 사이

25) 왜 이토록 중차대한 남북한과 미국으로 연계되는 협상의 골짜기 하필이면 민간자격으로 김일성을 만난 카터 전 미국 대통령에 의해, 그것도 휴전선을 넘으면서 이루어져야 했는가 하는 문제는 여기서 새삼스럽게 언급하지 않는다. 또 카터를 만나고 3주만에 김일성이 사망했는데도 카터·김일성간의 약속이 이행되었다는 점도 연구대상이 아닐 수 없다.

에서 이루어진 ‘3박자’이었다는 감이 짙다. 카터는 평양 방문 전과 후에도 일관되게 자신의 방북이 전에(1991년) 받아 놓은 스탠딩 인비테이션(standing invitation)에 응한 카터센터(The Carter Center) 소장 자격이라고 했다. 그러나 여러 가지 정황으로 미루어 보아, 이는 워싱턴에 있는 클린턴 대통령, 조지아주(애틀랜타)에 있는 카터와 그리고 서울에 있는 레이니 주한 미국대사간의 3자합작일 가능성이 매우 크다.<sup>26)</sup>

카터의 외교적 능력과 업적을 과소평가해선 안될 것이다. 그는 언제나 로우키(low-key) 접근을 좋아하나 결과는 강력한 위력을 보였다. 카터는 그가 대통령 재임시 이스라엘과 이집트간의 해묵은 숙적 관계를 해결한 「캠프데이비드 정상회담」(The Camp David Meeting)을 주선한 평화의 사절 내지 중재자 역할을 한 바 있다.<sup>27)</sup> 이것은 최근 미국외교의 성공사례중

26) 카터센터가 발간한 한 메모랜덤 형식의 홍보 책자, “About The Carter Center”(One Copenhill, Atalanta, Georgia 30307, Fall 1995)에 의하면, “The Center is a nonprofit, nonpartisan public policy institute founded in 1982. The Center is dedicated to fighting disease, hunger, poverty, conflict, and oppression through collaborative initiatives in the areas of democratization and development, global health, and urban revitalization. At present, the Center operates 13 programs and initiatives active in more than 30 countries, including the United States.” “The Center is a separately chartered and independently governed member of the Emory University Community.”라고 밝히고 있다. 특히 주목할 부분은 카터센터는 에모리대학과 브레인 풀(brain pool)을 유지한다는 것으로 미루어 보아 에모리대 교수 출신인 Laney 주한미대사는 카터의 방북과 관련하여 단순히 주한 미대사로서의 공식적 역할 뿐 아니라 매우 중요한 사적인 ‘브레인 참모’ 노릇을 했을 가능성이 높다. 레이니 대사는 목사로서(연세대 교수로서) 한국에 오래 산 이른바 ‘한국통’이라는 사실도 감안되어야 할 것이다. 또한 평양방문 후 카터가 서울에 귀환하여 한 내외신 기자회견 장소로 하필이면 주한 미국대사관 관저 庭園이었다는 사실도 우연만은 아니었을 것이다. 이들 3자는 미국의 중간선거(1994년 11월)를 의식한 이른바 드라마틱한 “외교적 작품만들기”를 했다는 추측이 간다. 카터의 평양방문후 자청한 기자회견 내용에 관해서, “북·미수교 상호이익때 가능-카터 회견 일문일답,” 「東亞日報」, 1994년 6월 19일, p. 2 참고 바람.

27) 1978년 9월 5일부터 17일까지 카터 대통령은 대통령 별장 캠프데이비드(Camp David)로 이스라엘의 베긴(Menachem Begin) 수상과 이집트의 사다트(Anwar Sadat) 대통령을 불러 놓고 자기가 중간에서는 이른바 Camp David ‘샌드위치 3자정상회담’을 주선했다. 이 평화회담에서 카터는 중동평화의 기초를 다지는 2가지 매우 중요한 협정에

대표적 케이스로 꼽히고 있다. 실은 카터의 재임기간(1977-80년)중 그가 대통령으로서 평화협상에 기여한 바가 적지 않다. 주한미군 철수문제를 언급한 이유 때문에 카터 대통령이 80년대 초 한국인에게는 인기가 없는 미국대통령이 되었다. 그러나 역사적인 「캠프데이비드 협정」(The Camp David Accord) 이외도 카터대통령은 「미·중조약」(U.S.-China Treaty), 「파나마운하조약」(Panama Canal Treaty) 등 매우 중요한 평화외교를 성사시켰다. 특히 한국인이 지금도 카터를 주목할 일은 그가 1979년 6월 방한했을 때 제의한 「남북한·미국 3자회담」이라고 생각된다.<sup>28)</sup>

카터 대통령이 백악관을 떠난 후에도 자신이 설립한 「카터센터」(The Carter Center)를 중심으로 지난 15년간 줄곧 분쟁지역에서 「평화만들기」(peace-making)와 범세계적 인도주의 실천사업에 신앙적 관심을 펴붓고 있다. 또한 한반도에 대한 그의 「평화봉사」의지는 지금 특히 미국 민주당 정부하에서 매우 강한 것으로 느껴진다. 따라서 클린턴 정부에서 미·북관계가 정상화로 가까워질수록 카터의 역할이 커질 것으로 예상된다. 북한도 그러한 카터를 중요한 대미창구로 보고 있다는 사실이다. 학술회의에 참석차 지난 4월 29일 애틀랜타(조지아주)를 방문한 북한의 이종혁 아태평화위원회 부위원장은 「카터센터」와 인력풀(Resources Pool)을 형성하고 있는 조지아대학 국제문화센터가 주관하는 「남북한과 미국의 3각구도」라는 세미나에 참석하여 박승덕과 함께 주제 발표를 하였다.<sup>29)</sup>

---

에 이르는 역할을 해냄으로써 카터의 외교적 리더십을 보여주었다. 그 대표적인 두 협정이란, ① “A Framework for Peace in the Middle East”와 ② “A Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel”이었다. Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations : Frameworks for Understanding*, 2nd ed. (New York, NY : Macmillan Publishing Co., 1988), pp. 193~195 ; Julius W. Pratt, et. al., *A History of United States Foreign Policy*, 4th ed. (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, Inc., 1980), esp. chpt. 27 : “New Directions : The Foreign Policy of Jimmy Carter,” ref. : The Middle East, pp. 531~532.

28) “President Carter, visiting Seoul from June 29 to July 1, 1979, proposed that the U.S., North Korea, and South Korea meet ‘to promote dialogue and reduce tensions in the area,’ possibly leading to reunification of the two Koreas.” *The 1991 Almanac*, 44th ed. (New York, NY : Houghton Mifflin Co., 1991), p. 220.



이러한 배경을 생각하면서, 미국의 민주당정부, 특히 재집권을 노리는 클린턴 행정부의 대한반도 정책 내지 대남북한 정책이 무엇인가 하는 것을 새롭게 할 필요가 있다. 클린턴이 1992년 대통령에 당선되던 해 그는 47세였다. 40대후반의 젊은 대통령을 보는 국내의 시각은 그가 미국의 가치관과 이상(value and ideals)을 지키기 위해 ‘신개입주의’(New Interventionism) 정책을 추구할 것이라고 예상했다.<sup>30)</sup> 예상대로 크린턴은 무역정책과 외교안보정책에 있어서 강력한 신개입주의 정책을 추구했다. 앞에서 언급한 대로 그의 신개입주의 정책은 ‘개입과 확장’전략으로 나타났다는 것이다. 그렇다면 미국의 이러한 개입과 확장전략이 미국의 대한반도 정책과 남북한관계에 어떻게 작용할 것인가 하는 것이 우리의 관심사이다.

미국의 대한반도 정책은 무엇인가? 이러한 질문을 생각하면서 로드(Windstorm Lord) 차관보(미 국무부 동아시아·태평양 담당)가 지난 2월 20일 워싱턴 D.C., 한미21세기위원회(Korea-U.S. 21st Century Council) 모임에서 행한 연설내용을 짚어 볼 필요가 있다. 그의 주제가 바로 “미국의 대한반도 정책”이었고, 그후 20일만에 개최된 미하원 아태소위원회에서 행한 로드차관보의 청문회 증언주제 역시 “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula”이었다.<sup>31)</sup> 그의 공식 견해와 기타 공개자료를 종합하여

29) 이와 관련된 내용으로, “北 CNN 평양지국허가” 및 “남북대화 잘될 것-이종혁 北부위원장,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 27일, p. 1; “美 조지아대 ‘한반도문제 세미나,’-복측, 이종혁(아태위원회 부위원장), 박승덕(민족문제연구소장),” 「東亞日報」, 1996년 5월 1일, p. 6 등 참조. 4월 29일에 개최된 조지아대 세미나에 미국측 참가자는 존 메릴(국무부 한국담당관)과 셀리그 해리슨(카네기재단 연구원)이었으며 한국측에서는 우여곡절 끝에 참석하지 않았다는 점을 참고로 밝힌다.

30) “Bill Clinton comes to the presidency sympathetic to the new interventionism.” Hoyt H. Purvis, “Essentials and Essential Changes: Clinton International Policies,” Kim Yu-Nam/Hoyt H. Purvis, eds., *Seoul and Washington; New Governments, New Leadership, and New Objectives* (Seoul: Seoul Press, 1993), p. 8. 퍼비스(Purvis)교수는 현재 아칸사(Arkansas)대학교 부설 풀브라이트연구소(The Fulbright Institute of International Relations) 소장이며 클린턴이 아칸사주지사 당시부터 교분을 가지고 있는 것으로 보아 그의 클린턴 분석은 근거가 있는 것으로 받아들여야 할 것이다.

31) U.S. Department of State Testimony: Winston Lord on Policy Toward the Kore-

미국의 최근 대한반도 정책요지를 추리면 다음과 같이 정리된다.<sup>32)</sup>

(1) 미국의 대한반도 기본입장

- ㉠ 한반도의 영구적인 평화와 ‘코리아’의 민족통일을 지원
- ㉡ 전통적 한·미동맹관계를 계속 견고히 유지
- ㉢ 한반도 평화와 통일을 위한 남북한 당사자 기본원칙 지지
- ㉣ 세계식량기구(WFP)활동에 부합하는 대북 식량원조
- ㉤ 국제사회에서 보다 적극적인 한국의 역할(재정부담포함)을 기대
- ㉥ 한국이 미사일기술통제협정(MTCR)에 가입을 기대

(2) 미국의 대북한 정책 기본

- ㉠ 동북아 지역안보 유지 차원에서 북한과 대화 및 접촉
- ㉡ 미·북기본합의서 이행을 위한 강력한 정책 추진
- ㉢ 남북대화 증진과 긴장 완화 촉진을 위한 당사자 원칙 지지
- ㉣ 정상적 국가관계를 향해 미·북간 다양한 접촉 확대<sup>33)</sup>

(3) 기본합의에 대한 미국의 입장

- ㉠ 기본합의서가 아니었으면 UN(‘미국’)의 대북 군사제재가 불가피
- ㉡ 기본합의서는 최근 미국의교정책의 대표적 성공케이스
- ㉢ 북한은 KEDO가 선정한 한국형 경수로를 수락
- ㉣ KEDO의 경수로건설 주계약자는 한국전력(공사)으로 확정

---

an Peninsula, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 19, 1996,” “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” 原文 참고 바람.

32) 윈스터 로드(미 국무부 차관보), “미국의 한반도 정책,” 한미21세기위원회 연설, 1996년 2월 8일, 워싱턴 그랜드호텔, Seoul USIS(공보원) 한글 배포자료, 1996년 2월 16일, 참조. 영문텍스트, “Winston Lord Speech on U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,”(Text : Address to the Korea/U.S. 21st Century Council 2/8), EPF404 02/08/96 참고 바람.

33) 앞의 글, pp. 1~2.

㉔ KEDO의 4개 부지조사팀이 방북했으며 한국도 이에 포함

(4) 남북대화와 긴장완화에 대한 미국의 시각

- ㉕ 한반도는 세계에서 가장 중무장된 군사지역
- ㉖ 주한미군(3.7만)과 아태지역 주둔 10만 미군이 한국의 안보를 보장
- ㉗ 휴전체제(정전협정)는 새로운 평화체제가 마련될 때까지 준수
- ㉘ 미국은 1991년 남북기본합의서가 밝힌 대로 당사자 원칙을 지지
- ㉙ 남북협상과 미·북협상 구별
- ㉚ 미국은 일관되게 남북한간 정부차원의 직접대화를 촉구
- ㉛ 북한도 1996년을 남북관계 변화의 원년으로 설정
- ㉜ 남북한과 미·중간 「4자회담」으로 한반도평화체제 구상

(5) 미국의 대북 교류확대와 미·북수교에 대한 워싱턴의 입장

- ㉕ 한국과 협조하는 가운데 미·북간 쌍무관계 발전을 기대
- ㉖ 미사일 개발, 테러리즘, 미군유해 문제 등에서 북한과 계속 협의
- ㉗ 연락사무소는 물론 비정부간 미·북교류를 다방면에서 추진
- ㉘ 대북경제제재 추가완화조치 생각중
- ㉙ 직통통신, 북한산 마그네사이트 수입,<sup>34)</sup> 대북 인도주의 사업 승인
- ㉚ 대북 정치 및 경제관계 개선으로 양국간 정상관계 발전을 기대
- ㉛ 북한의 사용 후 핵원료가 미국의 지원하에 안전하게 보관중

34) 미국의 대북 제1차 경제제재완화 조치(1995년 1월 20일) 가운데 유독 북한산 마그네사이트를 수입할 수 있도록 규제를 푼 데는 전략적 그리고 외교적 목적이 있어 보인다. 북한의 매장량은 약 65억톤으로 세계 제1위이다. 북한산 마그네사이트는 과거 소련이 이의 대부분을 헐값에 수입하였고 최근(1993년)에는 불란서가 549만불 상당의 양을 수입한 것을 포함하여 연간 약 800만불 규모를 수출한다고 한다. 미국은 과거 중국으로부터 마그네사이트를 수입하여 왔으나 중국산보다 양질의 북한산으로 수입원을 바꾸려는 또 다른 이유는 중국산의 단가가 북한산보다 비싼 이유도 있으나 보다 큰 이유는 대북경제교류에 즈음하여 북한의 달러결제력을 키워 주기 위한 것이라는 설이 있다. 만약 미국이 연간 2천만불 상당의 북한산 마그네사이트를 팔아 준다면 외화가 고갈된 북한으로서는 결코 적은 돈이 아니다.

④ 기타 주변국(중국·러시아 등) 및 동맹국과도 대북정책 협력체제 유지

① 동맹국인 미국은 한국이 주도하는 대로 협조할 것임.<sup>35)</sup>

우리는 미국을 얼마나 아는가? 미국의 심상에 비친 한반도와 남북한은 어떤 것인가를 생각하면서 제네바 북·미합의가 이행되는 남북한과 미국간의 3자관계를 보고자 한다.

최근 우리 주변에서는 북한에 제공할 ‘한국형’ 경수로문제와 ‘남북대화’ 선행조건 등을 둘러싸고 미국에 대한 의혹의 폭이 늘어나고 있다. 미국 측에 압력을 넣는 것인지, 아니면 시기적으로 대내홍보가 필요했는지 모르나 최근 한국형 경수로와 관련하여 대대적인 유료광고가 국내일간지에 실린 것이다. 최근 5대 조간신문 1면에 5단 전면광고로 북한 新浦(함흥 근방)에 세워질 “북한 원전의 주계약자가 한국전력”이라고 조감도와 함께 크게 광고를 실었기 때문이다.<sup>36)</sup> 비싼 광고비에 비해 얻고자 하는 실리가 무엇인지 궁금하다. 때가 4월 총선시기여서 이것이 대내용인지 아니면 대북지 원금과 관계된 대미용인지 목적이 확실해 보이지 않았다.

문제의 핵심은 남북한관계 개선이 북·미관계 개선의 선행조건이어야 한다는 한국의 당사자원칙 주장과 미국의 원칙적인 수락 사이에 현실적인 갭이 있다는 사실이다. 미국도 로드 차관보의 말대로 남북한 문제에 대한 당사자원칙을 지지하며 결코 한국을 바이패스하지 않겠다는 약속을 지키려 한다고 본다. 그러나 사안의 복잡성이 남북한에 매우 센스티브하므로 융통성 있는 운영이 불가피하다는 것이 미국의 솔직한 고백으로 보인다.<sup>37)</sup> 이

35) 윈스턴 로드, 앞의 글, pp. 3~6에서 요약함.

36) “한국전력, 북한 원전 건설사업 주계약자로 공식 지정!”-한국전력이 한반도에너지개발기구(KEDO)의 북한 원전 건설사업 주계약자로 공식 지정됨으로써 ‘한국표준형원전’의 우수성이 전세계에 입증되었습니다”라는 전면광고가 조감도 컬러사진과 함께 실려 있다. 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 1.

37) 로드 차관보의 하원 외교위원회 아태소위원회 증언에서도 그러한 뉘앙스를 비치고 있다. “KEDO는 현재 경수로 프로젝트의 주계약을 완료하고자 이를 원하는 한국전력과 협상을 준비하고 있습니다…KEDO는 제5차 북한방문을 준비하고 있으며(과거 방북

는 마치 주주총회가 이론대로라면 주주들간의 공개된 토의와 합의 및 설득에 따라 사업계획이 채택된다지만 그러한 민주적 주주총회가 현실적으로 불가능하다. 문제는 대주주가 조작된 공론으로 나머지를 설득하여 총회의 '일반의사'로 엔도스(endorse)하고 시끄러운 돌출 주주가 있으면 개별적으로 보상하는 정치적 딜(deal)로써 불평을 잠재운다는 것이다. 그래서 한국은 항상 '우는 아이'(crying baby)격이 되고 있다.

대북관계에 있어서 한·미간의 공조도 이런 형식의 주주총회가 아닌가 생각된다. 이로부터 전과되는 대미 의혹설이 여러가지 형태로 이어지고 있다. 때문에 최근 한국 외무부장관이 1995년에 이어 올해도 종종 주변국들은 물론 워싱턴을 방문하면서 요로의 미국 측 카운터파트와 면담을 하고 미국으로부터 당사자원칙을 재확인했다는 신문보도가 있었다. 이와 같은 대미 확인외교는 북·미간 제네바협상이 진행될 때에도 있었다. 당시 외무부장관은 미국으로부터 당사자원칙 약속을 받아 냈다는 담화문을 수차 발표했지만 국민 다수는 이를 피부로 느끼지 못했다고 믿어진다.<sup>38)</sup>

때) 한국인들도 매년 KEDO 대표단에 포함되었습니다...우리는 동맹국인 한국, 일본과 또 KEDO의 신뢰원국과 재정적 기여 확보문제를 놓고 협력하고 있습니다.” “기본 합의가 성공적이었지만 한편 우리는 미국 외교정책에 계속 심각한 도전을 주는 북한을 주시하고 있습니다...결과적으로 미국정책의 핵심목표는 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것이어야 합니다.” 윈스턴 로드, “미국의 한반도 정책,” 로드 아시아태평양 담당 차관보의 하원 외교위원회 아시아태평양소위원회 증언, 1996년 3월 19일, USIS, Seoul 미공보원 자료, 1996년 3월 25일; 영문텍스트는, Winston Lord on Policy Toward the Korean Peninsula, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord,” before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific,” March 19, 1996, on “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” pp. 3, 5, 6, 9 인용함.

- 38) “The October accord, however, was signed without serious consideration of very sensitive political issues facing the United States and the two Koreas...South Koreans have grown frustrated in dealing with North Korea because the northerners listen to people like Carter,(Robert L.) Gallucci, and Clinton rather than to them...The United States must discourage South Korea’s temptation to use the light-water reactor project as a weapon to subjugate North Korea in the long run.” Manwoo Lee, “Pyongyang and Washington : Dynamics of Changing Relations,” *Asian Perspective*, vol. 19, no. 2, Fall-Winter 1995, pp. 132, 145~147.

그러나 예나 지금이나 북·미간 협상은 한국의 기대치에 미치지 못하는 소리가 높다. 극히 최근에 들은 이야기로 한국은 뒤늦게 미국의 대북 '글로벌전략'(global strategy)과 한국의 대북 '로컬전략'(local strategy) 사이에는 상당한 갭을 발견했다는 것이다. 이 얼마나 자명한 진리인가. 이는 오래 전부터 있어 왔던 한·미관계 원년의 진리가 아니었던가 생각된다.

금세기의 수퍼파워 미국 워싱턴에서 태평양 9,600km밖에 위치한 한반도를 보는 미국의 對한국관 및 대북정책은 분명히 글로벌 이슈에서 투시되는 '중요한 지역'(a critical region)에 속한다. 냉전시대에도 그랬고 지금과 같은 탈냉전시대, 아니 '냉전 2기'(Cold War II)시대에도 마찬가지일 것이다. 글로벌전략으로 오늘의 북한을 보는 미국의 눈에는 분명히 '세계 속의 북한'으로 포커스가 맞춰져 있을 것이 분명하다.

미국이 보는 세계 속의 북한은 매우 까다로운 존재가 아닐 수 없다. 구 소련을 위시하여 곳곳의 사회주의 국가가 모두 미국의 영향권, 아니 고분고분하게 지배권에 들어와 손을 벌리는데, 오로지 북한만이 사사건건 사납게 덤벼든다는 것이다. 할 수만 있다면 1990년 걸프전 모델로 북한을 항복시키고 싶을 것이다. 그러나 동북아시아의 역내사정이 그리 할 수 없어 매우 곤혹스러워 하던 참에 카터의 중재로 북·미간 제네바합의를 얻어 낸 것이다. 사납게 덤벼들던 북한을 묶어 놓은 미국의 주 관심사는 북한이라고 하는 사나운 '개코 짐승' 코요테(coyote)를 집에서 키우는 애완동물로 길들이는 일일 것이다. 때문에 미국의 글로벌전략에 있어서 남북한관계 개선이라던가 한반도의 통일문제 등은 우선순위가 낮은 결과에 지나지 않으며 결코 미국의 대북전략의 핵심이 될 수 없다.

분명한 사실은 북한이 내부적인 붕괴로 망하지 않는 한 미국 스스로가 외부적인 충격과 조작을 통해 북한이 붕괴하도록 하는 모험을 할 필요가 없다는 것이다. 미국의 대북 전략은 북한 지도부가 절망에 빠져 최후로 발악하는 '자살전쟁' 위협을 피하면서 한반도 및 주변의 역내안보체제를 유지한다는 것이다. 이것이 널리 알려진 미국의 북한 '연착'(soft-landing) 전략인 것이다. 이와 같은 미국의 심중을 꿰뚫어 본 듯한 북한은 체제유지와 정권연명 차원에 필요한 만큼 대미개방을 허용하면서 시간을 벌고 있어 보

이다. 어떻게 보면 미국과 북한은 서로가 기대하는 현실적 국익추구에 있어서 일치하는 점을 발견하고 협력하는 꼴이 되었다.

다시 말해서, 미국에게 있어서 북한은 분명히 글로벌전략의 대상이다. 지구상 최후의 호전적 '사이비'사회주의 국가인 북한마저 미국의 영향권 역내로 끌어들이는 데 성공한다면, 이는 수퍼파워 미국의 위용이 아닐 수 없다. 이를 위해 미국은 북한의 생존권을 인정 또는 보장할 수도 있을 것이다. 그러는 과정에서 미국은 기타 위협적인 무기, 예컨대 사정거리 500km가 넘는 미사일 제조 및 기술 수출문제를 포함한 한반도 군축협상을 바라고 있다. 아울러 이를 검증하기 위한 상호신뢰구축방안(CBMs)은 물론 때가 되면 지금의 정전협정체제(휴전체제)를 종식시키는 대북 평화협정까지도 상정하게 될 것으로 믿어진다. 그러나 일단 중간단계에서 「4자 회담」을 테스트하고 있어 보인다.

여기서 북한 미사일 문제를 놓고 미국은 남북한을 동시에 효과적으로 견제하고자 한다는 사실을 잊을 수 없다.<sup>39)</sup> 즉 핵개발 문제에서도 미국은 북한의 핵개발 의혹을 해결하는 과정에서 우선 한국의 “핵처리기술개발 포기를 선언”하도록 하는 데 성공했던 것이다. 같은 논리의 연장선에서 미국은 이제 대북 중장거리 미사일통제회담에 있어서도 남북한을 같은 미사일 기술통제협정(MTCR)에 묶어 넣으려 하고 있다. 다시 말해서, 북한에 앞

39) 「국방백서, 1995-1996」(영문판)에 의하면, 북한은 현재 사정거리 500km 이상인 SCUD-B/C型 미사일의 경우 연평균 100기 정도의 생산능력을 가지고 있으며 자체개발한 미사일을 이란 등 중동국가에 수출하는 것으로 미국은 믿고 있다. 또한 북한은 사정거리 1,000km 내지 1,300km가 되는 「로동1호」의 발사시험을 끝낸 상태이며, 로동2호(1,500-2,000km)는 남한 전지역은 물론 동북아 주요지역을 사정권으로 하는 대포동 1호(사정거리 약 3,000km) 및 2호(사정거리 약 4,000km) 등과 같은 신형 중장거리 미사일도 개발중인 것으로 서방이 믿고 있다. 때문에 그대로 내버려두면 북한산 미사일이 언젠가는 미국을 직접 위협하는 날이 온다고 믿으며 이를 원천 봉쇄하기 위해 예컨대 한반도 “미사일기술통제기구”(MTCO) 같은 것을 구상하는 듯하다. 미국은 분명히 북한의 미사일 수출과 한국의 “미사일 개발의 유혹”은 미사일기술통제체제(MTCR) 강화에 큰 장애물이 된다고 보기 때문이다. 북한 미사일에 관해서, “Long-range Guided Weapons, *Defense White Paper 1995-1996* (Seoul: The Ministry of National Defense, 1996), p. 61 참조.

서 한국의 성급한 미사일개발 포기선언을 얻어내려는 것이다. 어찌되었건, 미국은 북한의 미사일기술과 수출은 물론 남한이 사정거리 180km 이상의 미사일 개발의 유혹을 느끼고 있다는 사실을 불안하게 생각한다.<sup>40)</sup> 이는 장기적으로 미국이 주도하는 MTCR 체제유지에 결정적인 장애요인이 될 것이라고 판단되기 때문이다. 미국은 차제에 북한 핵문제를 해결하는 제도와 나란히 북한의 장거리미사일(로동미사일) 개발도 중단시키려고 한다.<sup>41)</sup>

#### IV. 북·일관계의 현황

제네바 기본합의(1994년 10월) 이후 관계개선은 물론 기본적인 국교정상화까지를 전망하게 된 미·북한관계는 분명히 1996년도 한국외교가 대처해야 하는 주요 이슈 가운데 대표적인 문제로 등장했다. 이에 못지 않게 가시화되고 있는 북한과 일본간의 국교정상화 문제 역시 올해에 이어 1997년으로 이어지는 한국외교가 넘어야 할 고비가 아닐 수 없다. 미·북관계 개선과 북·일관계 정상화 등은 결국 한국외교의 성숙도를 테스트하는 척도가 되고 있다는 사실이다. 그런 이유로 해서 한·미간은 「4자회담」을 전격적으로 제시했으나 여기서 빠진 일본과 러시아의 불만도 한국외교

40) 미사일에 관한 한 한국은 지극히 불리한 입장에 놓여 있다. 1970년대(제3-4공화국)에 추진해온 미사일 개발계획은 1980년 신군부(전두환·노태우)가 미국의 압력을 받아들여 일단 개발계획을 모두 백지화시킨 것으로 알려져 있다. 그후 1990년(제6공화국)초에 역시 미국의 제의에 따라 노태우 정부는 지대지 미사일에 있어서 사정거리를 180km로 제한하는 한·미간 쌍무합의서에 서명했다는 것이다. 이와 관련한 내용을 다룬 신문사설로, “수상한 북·미 미사일 협상,” 「한국일보」, 1996년 3월 30일, p. 3 참고 바람.

41) 이에 관한 구체적 분석연구 논문으로, David C. Wright and Timur Kadyshev의 *Science & Global Security*, vol. 4, 1994, pp. 129~146에 실린 글, 이재현 역, “北韓 로동 미사일에 관한 分析,” 「한반도 군비통제」(서울: 국방부, 1995), pp. 249~261 참고함.



가 풀어야 하는 과제이다.<sup>42)</sup>

5월초 孔외무장관이 러시아 설득차 모스크바를 방문하여 프리마코프 (Evgenii M. Primakov) 러시아 외무장관과 회담을 했지만 후자는 러시아가 빠지는 4자회담을 원칙적으로 반대하고 나섰다. 6월 16일로 다가오는 러시아의 총선 때문에 대유권자용으로 보이는 “러시아 강대국의 체면유지” 면모도 보이지만, 접경국이며 아울러 북한에 대한 전통적 기득권을 주장하는 러시아의 입장은 일본과 비교하면 안되는 한반도 이해당사국이라는 것이다. 러시아는 북한의 핵문제가 대두되었던 지난 1993~94년 때와 마찬가지로 이번 4자회담제외에 있어서도 러시아가 포함되는 「다자회담」(multilateral talks)을 강력히 주장하고 있다.<sup>43)</sup>

현재 추진되고 있는 우방들의 대북 접근은 예견된 일이다. 1980년대 후반 '88서울 올림픽을 전후한 북방정책과 그리고 1990년대 초 한국의 일방적인 대공산권 교차승인 외교의 승리가 남긴 반응이기 때문이다. 현 시점에서 한국은 빠른 걸음으로 우리의 행보보다 한발 앞서 가고 있는 미·북관계 진전에 모든 외교적 신경을 곤두세우고 있다. 그러나 날이 갈수록 장기적인 안목에서 북·일간 국교정상화도 우리에게 예민한 의제(agenda)로 나타날 것이 분명하다. 북·일관계 변화는 우리에게 있어서 여러 가지 의미로 더 많은 자극과 짜증남(irritating)이 겹치고 있기 때문이다.<sup>44)</sup>

42) 이와 관련하여, “방북 러 부총리 및 외무차관 귀국회견,” 「한국일보」, 1996년 4월 14일, p. 8; “러, 미·일 등과 모스크바서 연쇄정상회담,” “클린턴-엘친 대선 ‘상호지원,’” 「한국일보」, 1996년 4월 20일, p. 6 참조.

43) 러시아의 입장을 孔장관에게 밝힌 내용에 대하여, “러, 4者회담 참여주장-韓·러 외무회담, 배제원칙 않는다 불만표시,” 「朝鮮日報」, 1996년 5월 8일, p. 2; Primakov의 무장관에 대한 인적사항과 정치·외교적 노선에 관하여, Alexander Rahr, comp., *A Biographical Directory of 100 Leading Soviet Officials* (Boulder, Col.: Westview Press, 1990), p. 144 참고 바람.

44) 남북한과 일본으로 하는 3자관계(혹은 3각 관계)는 지리적인 인접성, 역사적인 식민지 감정, 경제적 종속성 등 다양한 영역에서 우월한 입장에 있는 일본은 남북한을 놓고 경제 및 경쟁 내지 이간심리를 강하게 작용할 가능성이 있다고 생각된다. 이런 의미에서 일본에 의한 ‘남북한 등거리외교’가 이루어지고 동경의 ‘Two Koreas’정책이 추구되면 한국의 대북정책은 일본 때문에 많은 경우 ‘신경성 만성위염’증세를 거듭 경험할 수 있다고 본다. 이러한 견해는 반드시 ‘反日的’이거나 일본을 의심해서가 아니라 일본의 국익추구 범위와 구조가 그럴 수밖에 없다는 것이다.

북·일수교회담의 역사적 출발점은 물론 1990년 9월 자민당의 가네마루신(金丸信)이 이끈 일본의 방북단에서 시작되었다. 여기서 가네마루는 일본의 자민당, 사회당, 그리고 조선로동당간의 「3당 공동선언」이라는 것을 채택했다. 일본의 대북접근에 있어서 그의 역할과 함께 일면 국가간 공신력에 많은 문제점을 제기하기도 한 그는 분명히 일·북관계정상화를 위한 선구자가 되었다. 비록 북·일수교가 이루어지는 것을 보지 못하고 지난 3월 28일 사망했지만 가네마루는 매우 시기 적절하게 평양의 문을 두드렸던 일본의 정치가였다. 노태우 대통령이 1990년 여름 샌프란시스코에서 소련의 고르바초프(Mikhail Gorbachev)대통령을 만나자 불과 수주 후 당시 일본 자민당 부총재였던 가네마루는 최초의 의원 친선방북단을 이끌고 평양에 간 것이다. 이로부터 난항을 거듭한 북·일회담은 1992년 11월 북경 제8차회담을 끝으로 벽에 부딪쳐 오다가 1995년 3월에 일본 연립여당의 방북으로 재개되었다.<sup>45)</sup>

1992년 8차회담 후 근 2년 반이나 중단되었던 북한과 일본간의 접촉이 1995년 초 기아에 허덕이는 북한인민을 인도적 차원에서 도와야 한다는 대북 곡물(쌀)지원문제와 더불어 재개되었다. 그리하여 1995년 후반기부터 1996년 현재까지 일·북간 접촉과 인적교류가 재개됨은 물론 질적 교류의 증폭이 눈에 띄게 드러나고 있다. 지난 5월 1일 일본의 방북관광객 130여명이 전세기편으로 평양에 가 금강산과 묘향산 구경을 했다.<sup>46)</sup> 이는 그동안 중단되어 왔다가 만 18개월만에 재개되는 북·일간 민간차원의 인적교류라는 점이다 일본은 특히 미·북제네바합의문이 채택되고 기본적으로 북핵문제가 해결되면서 1995년 초부터 현저한 대북접촉을 적극 추진중에 있다.

1995년 3월 30일 일본 연립여당 대표단의 평양방문을 시작으로 일련의 일·북대화가 활발히 재개되었다.<sup>47)</sup> 일본은 그 해 50만톤의 쌀을 북한에 제

45) 이 부분에 관한 심층 분석으로는, “일·북한 수교전망,” 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1994년 9월 28일), esp. “평가와 전망,” pp. 16~20 참고 바람.

46) “日, 北관광 재개,” 「東亞日報」, 1996년 5월 3일, p. 1. 참조.

47) 이에 대한 구체적인 사건일지와 분석에 관해서, 한영구, 「일·북한 수교가 남북관계 및 동북아정세에 미칠 영향」(서울: 외교안보연구원, 1995) 참고 바람.

공한 데 이어 1996년에도 한국의 대북 쌀 지원이 순조로왔으면 추가로 50여만톤을 줄 준비가 되어 있었으나 한국의 이의 제기로 한·일우호관계를 생각한 나머지 지원을 중단했다고 한다. 일본의 대북 쌀 지원이 처음에는 100만톤에 이른다고 연립여당이 공표했으나 막상 실행단계에서 일본행정부 관료들이 50만톤으로 줄이고 단계적인 대북 지원정책으로 선회한 것은 대북 곡물 지원을 대북협상의 미끼로 삼으려 했기 때문으로 해석된다. 이처럼 일본은 대북 쌀 지원을 포함한 기타 경제협력을 정치적 국교정상화 교섭차원에서 추진하고 있다.<sup>48)</sup>

미국의 대북관계 개선이 급진전을 이루고 있는 가운데 이를 예의 주시해 온 일본은 일단 미·북대표부가 평양과 워싱턴에 교환 설치되는 시기가 임박했다고 보는 듯 하다. 그 시기를 빠르면 1996년 후반기로 예견하면서 일본 나름대로 대북협상 재개를 위해 이미 3월초부터 북경에서 은밀히 북·일접촉을 가져왔다는 것이다. 이 접촉에서 일본 외무성 동북아과장(別所浩郎)이 북한 측 카운터파트(외교부 이철진)와 “조만간 쌍방은 차관보급 예비회담을 북경에서 개최한다”는 데 합의를 보았다. 또한 그간 민간레벨 인적교류가 중단되었던 쌍방은 접촉과 교류를 활발히 재개하는 움직임이 있다. 지난 4월초 일·북친선단체의 초청으로 북한 노동당 중앙위원(강종훈)과 북한 대외경제협력추진위원회가 포함된 북한사절단 일행이 일·북우호연맹과 국교정상화를 위한 회담재개 협의차 일본을 방문하였다.<sup>49)</sup>

북·일간 차관보급 관계정상화 회담이 담고 있는 의미는 두 가지 측면에

48) “日 對北국교정상화 협상, 韓國總選이후 재개 추진,” 「東亞日報」, 1996년 3월 26일, p. 2 참조. 일본의 전후세대 북한전문가(물론 한국전문가이기도 함), 오코노기 마사오(小此木政夫)(게이오대 교수)도 국내신문과 한 대담에서 미국의 대북접근의도를 말하는 가운데 일본의 대북접근 재개가 북한의 식량난을 계기로 하고 있음을 시사하고 있다. “북한 식량난 4월까지가 고비,” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 16일, p. 7 참고 바람.

49) 북·일차관보급회담에 대해, “북·일 극비 수교접촉,” 「東亞日報」, 1996년 4월 4일, p. 1. 교도통신을 인용보도한 이 소식통은 지난 3월 방북한 일본 연립여당과 북한 노동당간에 수교회담 재개원칙에 합의했다고 한다. 4월초 북한의 방일 수교사절단에 관해서는, “북·일수교협의-노동당대표 방일,” 「東亞日報」, 1996년 4월 5일, p. 2 등 참조.

서 매우 중요한 새출발을 말해주고 있다. 첫째, 앞으로의 북·일협상은 정부간 실무고위급회담에서 해결점을 찾는다는 것이다. 그간 자민당과 사회당 등이 의회(중의원)를 배경으로 하는 의원연맹차원에서 북·일회담을 주도하였다. 접근채널도 공적인 정부차원이 아니라 조총련이 아니면 쌍방에 영향력을 미치는 기업인 또는 정치인(예컨대 金丸信)<sup>50)</sup> 등의 중재에 의존해 왔다는 것이다. 이제 그런 식의 중재자를 배제하고 직접적이고 공개적인 북·일회담을 정부가 하게 된다는 뜻이다.

둘째, 평양과 동경은 이번 회담을 성사시켜야 하는 쌍방의 국익차원의 타임프레임(time-frame)을 가지고 있다는 것이다.<sup>51)</sup> 북한이 서두르는 듯 하지만, 실은 일본도 서둘러 북·일 국교정상화 회담을 성사시켜야 하는 것이다. 재개되는 북·일회담은 그간 문제해결의 걸림돌이 되었던 사안들을 모두 “원칙적으로 합의한다는 보자기”에 싸 묶어 「기본합의서」 형식의 포괄적 합의(잘 알려진 ‘package deals’)이 예상되고 있다. 즉, 북핵이슈가

50) 지금은 고인이 되었지만(1996년 3월 28일 사망), 가네마루 신(金丸信)은 일본 자민당의 부총재를 지낸 경력의 소유자로 1980~90년대에 일본정계의 “킹메이커” 역할을 했으며 자민당 내 다케시타派 회장을 지낸 바 있다. 그는 1990년 9월 일본 자민당과 사회당 다나베 마코토(田邊誠)와 함께 방북대표단을 이끌고 평양에 가서 김일성을 만나고 북한 로동당과 함께 협의로 이른바 「3당공동선언」이라는 일·북간 국교정상화 교섭원칙을 밝힌 바 있다. 가네마루에 대해 구체적인 설명은, “사망 가네마루 누구인가?” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 10 참조.

51) 북한과 일본은 국교정상화 교섭이 지금 이루어져야 자국의 국익에 보탬이 된다는 논리를 견지하고 있다. 북한은 심각한 경제난을 타개하기 위해 일본의 대북 ‘과거 賠償’을 포함한 각종 경제협력이 절실하다. 반면, 일본은 미국의 대북접근 속도 및 대북 조종능력을 가늠하면서, 혹 일본이 동북아 ‘地域巨國’(the region’s major power)으로서 뒤지지 않을까 두려워 하고 있다. 1996년 후반기에 미·북연락사무소가 교환설치될 것에 대비하여 일본도 보다 적극적인 대북대화 자세를 취하게 된 것이다. 「4자회담」이 제기되어 있는 상황에서 일본의 대북 기본자세는 근본적으로 미국과 다를 바가 없다. 미국과 일본은 예측 불허한 현 평양정권의 장래에 대해 무척 궁금해 한다. 그들의 입장에서 보면 김정일체제의 공식적인 정권안정도 좋고 혹 새로운 실력자의 등장으로 인한 북한의 새정권 출범도 모두 좋다는 것이다. 그러나, 어떤 경우에 있어서도 그들은 일단 합법적이고 항구적인 대북 정보접근(access)의 통로가 필요하다는 것이다. 북한에 대한 자연스러운 접근(특히, 정보접근)이 가능해지면 어떤 경우가 평양정권에서 발생해도 대북 컨트롤이 어느 정도 가능하기 때문이다.

제네바에서 기본합의를 보았고 미·북관계 정상화 과정이 자연스럽게 진척되고 있는 것과 같은 일괄적인 접근방법이 될 것이다. 1996년 하반기에는 북·일간 정치적 기본합의가 이루어져야 하는 것이 평양과 동경에게 주어진 국내의 환경조건이라는 점이다.<sup>52)</sup>

미·북연락사무소가 1996년 하반기에 교환 설치된다는 전제하에 현 상황에서 볼 때, 북한과 일본은 수교를 위한 회담재개에 어떤 장애물이나 어려운 전제조건이 없다. 그와 같은 이유는 일·북수교회담 초기에 수교조건으로 제시했던 일본의 요구 조항들이 모두 해결되었거나 아니면 무시해도 좋은 사안으로 변해 버렸기 때문이다.

협상초기에 일본의 수교 전제조건을 점검해 보면, ① 의미있는 남북한 대화 ② 남북한의 UN동시가입 ③ 국제원자력기구(IAEA)에 의한 핵사찰 수용 등이었다. 그러나 남북대화를 제외하고는 나머지 조건들이 모두 충족된 것이다. 남북대화 조건은 한·일우호관계를 감안한 ‘외교적 장식’에 지나지 않으며 아무도 그 조항이 일·북수교의 주된 장애물이 된다고 믿지 않는다. 당시 일본의 주된 대북 관심사는 북한의 핵무장 능력 저지였지만 지금은 미·북기본합의 이행으로 걱정하지 않아도 좋은 안전권에 있게 되었다는 것이다.<sup>53)</sup> 일본은 1995년 6월 13일 쿠알라룸푸르 미·북간의 후속 합의 이후 대북 수교조건들이 다 풀렸으며 회담 재개시기에 관한 택일만 남았다는 태도로 변했다.

앞으로 재개될 북·일회담을 전망하면서 과거의 회담경험을 회상해 볼 필요가 있다. 과거의 일·북수교회담에서 중요한 작용을 한 문제가 협상의 제(또는 “교섭사항”)(Negotiating Agenda) 선정에 있었다고 한다. 처음부터 북한과 일본은 협상의제에 대한 항목별 정의(definition)문제에서도

52) 이 점에 관해서 “일·북정부차원 수교협상 신호탄-북경 극비접촉 배경과 전망,” 『朝鮮日報』, 1996년 4월 4일, p. 2; “북·일 수교절충 극비접촉-차관보급 회담합의,” 『한국일보』, 1996년 4월 4일, p. 1 등을 참조.

53) 북핵문제에 대한 일본의 반응은 알레르기적이었다. 그 만큼 위협을 느꼈기 때문이다. 일본은 처음부터 북핵문제에 대한 제재는 UN안보리 뿐 아니라 한·미 등 기타 다국간 협력체계에 의한 대북 제재조치가 주어져야 한다고 강조한 것으로 보아 알 수 있다. 『朝日新聞』 1992년 6월 17日, 한영구, 위의 책, p. 11에서 재인용함.

합의점을 얻지 못했으며, 무엇을 의제에 포함시킬 것인가 하는 문제에서도 의견접근을 보지 못하는 난항을 거듭하였다. 북한은 ‘보상문제’에 있어서 배상금을 요구한데 반하여, 일본은 한·일국교정상화(1965년) 모델을 적용하여 ‘청구권 자금’형태로 보상하겠다는 입장으로 맞섰다.<sup>54)</sup> 그밖에도 강제로 끌려가 일본군에 종군한 600여명의 한국여성 위안부문제, 북송 일본인 처의 고향(일본)방문문제, 그리고 최종적으로 회담결렬의 뇌관이 된 이른바 이은혜문제 등이 아직도 중단된 일·북회담의 숙제물로 남아있는 미해결 사안들이다.<sup>55)</sup>

일본의 불안한 연립여당에 바탕을 둔 현 연립내각은 일·북수교회담의 재개를 매우 바람직하게 보고 있다. 반면 북한도 일본의 대북경협을 비롯하여 대일수교후 두배로 늘어 날 조총련의 대북유입자금의 활성화 등을 고려할 때,<sup>56)</sup> 쌍방은 조만간 수교회담을 재개하게 될 것이다. 탁한 국내정치

54) “일·북한간의 수교협상의 핵심 쟁점은 賠償金(Indemnity) 문제였던 것으로 알려졌다. 북한은 그동안 교전 상대국으로서의 전쟁배상과 식민지시대의 인명피해에 대한 것 등을 포함하여 전후 45년간 북한을 적대시해 온 점에 대한 배상까지를 요구했다.” “補償은 국가의 합법적 권력행사로 인하여 받은 손실을 국가가 지불하는 것”에 반하여 “賠償은 국가의 위법·불법행위 및 국제법규의 위반행위로 발생한 손해를 지불하는 것”이란 해석이 있다. 申熙錫, “日本の 대북한 수교 전망,” 「외교」, 제34호 (서울: 한국의교협회, 1995. 6), p. 100 참조.

55) 1991년 제3차회담에서 일본측이 KAL기 폭파테러범 김현희에 의해 밝혀진 재북 일본여성 이은혜의 신원확인을 요구했다. 북한측의 극한 반대와 부정으로 일관한 우여곡절 끝에 이은혜 문제가 우회를 하다가 1992년 11월 북경에서 개최된 제8차회담에서 일본측이 이은혜 이슈를 다시 제기하자, 북한은 북·일회담 자체를 결렬시켜 버리고 지금에 이른 것이다. 김현희에 의하면 이은혜로 알려진 이 일본 여인이 북한의 테러범에게 일본어를 가르치는 것으로 알려져 있다. 일본측은 이 일본 여성의 신원확인을 북한측에 요구한 것이다.

56) 현재 조총련계에서 여러 형태로 반입 또는 송금되어 북한으로 들어가는(휴대, 별송, 탁송, 혹은 기타 직·간접 은행송금) 돈이 연평균 최소한 약 700억~800억엔에서 최대 2,000억엔으로 추산되고 있다. 한영구, 「일·북한 수교후 재일교포정책」(서울: 외교안보연구원, 1992), p. 21. 한편, 여러 가지 제약조건을 고려한 보수적 통계는 조총련의 대북송금이 연간 600억~700억엔을 넘지 못할 것으로 보고 있으며 이들이 제3국 경유송금을 위탁받는 금융기관은 Daiichi Kangkyo, Fuji, Mitsubishi, Sumitomo, Sakura, Asahi, Sanwa, 東京銀行 등으로 알려져 있다. 「諸君」(Shokun), 1994년 12월號, pp. 78~85 참고 바람.

분위기를 청정시키기 위해 무엇인가 대외관계 분야에서 신선한 바람을 불어 넣어 주어야 하는 것이 오늘의 북한과 일본의 정치 분위기이기 때문이다. 그러나 수교회담 재개와 국교정상화와의 사이에 놓인 시차는 아직도 상당한 갭이 있을 것으로 보인다. 일본의 대북관계 정상화는 특히 한국과 미국 등과의 순조로운 하모니가 자국의 큰 국익이기 되기 때문이다. 일본의 대북 국익 시각을 ‘지정학적’인 면과 ‘상호의존적’인 면 모두에서 아직은 한국이 지닌 파이(pie)가 북한의 것보다 훨씬 크기 때문이다.<sup>57)</sup>

반면, 잊을 수 없는 사실은, 일본은 중국 다음으로 북한의 두 번째 교역 대상국인 동시에 지정학적으로 쌍방은 한국이라는 ‘공동경제세력’을 놓고 3자관계를 유지해야 하는 구조적 협력관계에 있기도 하다. 일본의 입장에서 볼 때, 남북한과 일본으로 연계되는 3자관계에서 케이스별로 경우에 따라 남한과 북한중 하나를 소외시키거나 불리하게 하는 아드맨아웃(Odd Man Out : OMO) 게임을 해야 하는 것이 자국의 국익증대에 불가피하다는 것이다. 물론 북한도 그리고 한국도 일본이 아드맨아웃게임을 한다는 사실을 잘 알고 이에 대처하는 逆OMO게임을 하기도 한다.<sup>58)</sup>

실질적으로 많은 경우 일본과 북한은 필요에 따라 한국을 상대로 아드맨아웃(OMO)게임을 하면서 실리적인 협력관계를 유지하려 하기 때문이다. 북한이 일본으로부터 수출로 벌어들이는 외화가 연간 약 ¥330억(약 \$3.1억)에 이르며, 반면 일본의 대북수출액이 연간 약 ¥283억(약 \$2.7억)이라고 한다. 일본의 입장에서 보면 북한은 또한 장기적인 시장인 동시

57) 이 점에 관해서, 김용호, 「북한과 일본의 수교회담 분석」(서울: 외교안보연구원, 1991), esp. 제2장 1 & 2절: “지정학적 시각,” “의존적 시각” 참고 바람.

58) 남북한을 놓고 미국과 일본은 각각 Odd Man Out(OMO)게임을 하고 있다고 보는 견해가 강하다. 미국도 그렇지만 특히 일본은 남북한 사이에서 셋중 하나가 희생되어야 하는 OMO게임을 한다고 본다. 註 5)에서 부언한 바대로, OMO게임은 셋 가운데 하나가 빠져야 할 경우, 동전을 던져 앞뒷면을 보고 그 중 하나가 같은 쪽이 아닌 자를 제거하는 게임에서 유래된, 이를테면 “야합하여 제거”하는 전술이다. 남북한과 일본으로 구성되는 3자 OMO게임 틀은 사안에 따라 이번에는 북한이 손해보고 다음에는 남한이 손해보는 경우를 일본이 자기와 편 짓기에 따라 정한다는 것이다. 일본은 언제나 남북한과 연계되는 3자관계에서 주역의 역할을 하려 하기 때문이다. 똑 같은 OMO게임 틀이 남북한과 미국으로 이어지는 3자관계에서도 일어나고 있다는 것이다.

에 개방되는 경우, 엄청난 개발투자 대상국이 된다는 것이다.<sup>59)</sup> 장기적인 안목에서 본다면, 한국과 맺은 “국가간 우호관계와 협력관계 및 호혜관계”라는 것이 일본의 대북접근에 영원한 제동력이 될 수 없다고 판단된다.

모든 국가의 대외정책에 있어서 대개의 경우가 그러하듯이, 일본의 대북 수교관도 빨리 서둘러 추진하자는 급진론과 단계적으로 서서히 하자는 신중론으로 갈린다고 본다. 그러나 최근에 와서, 특히 북·미기본합의문이 성사된 후, 일·북수교를 조기에 끝맺어야 한다는 이른바 급진론 쪽으로 대세가 변하고 있어 보인다. 이처럼 빨리 처리하자는 식의 주장은 일본의 경제력과 상응하는 ‘전방위평화외교’를 지향하자는 행정부쪽(외무성, 대장성, 방위청, 총리부, 내각정보조사실 등)의 견해로 알려지고 있다. 일본이 세계 제2의 경제巨國으로서 이에 상응하는 외교大國의 지위를 생각하고 그리고 또한 군사안보적 強國으로 가는 길목에 분단된 한반도가 지정학적으로 가깝게 인접해 있다는 것이다.

반면, 신중론 쪽은 리버럴 보수를 대표하는 소수의 중진 언론인과 지식인 및 재계 상층부의 여론지도층(opinion leaders)으로 알려져 있다. 그러나 이들의 신중론도 다만 “조심하자는 식”일 뿐 궁극적으로는 당연히 대북수교를 과거 한국의 교차승인 구도와 논리에 따라 이루어질 것을 기대하고 있다.<sup>60)</sup> 향후의 북·일수교협상 채널이 정당과 의회차원이 아니라 강력한 행정부 차원의 주도로 전환된다고 보았을 때, 일·북수교회담은 급진론 쪽으로 가속화 되고 있다. 전반적인 일본의 대북시각이 기본적으로는 실리적 친한국으로 기울어져 있으면서도 언제나 심리적인 대남 견제심이 작용하는 가운데 대북 호기심에 한 눈마저 팔아 왔다는 사실을 잊을 수 없기 때문이다.

이를 증명하는 하나의 예를 들고자 한다. 우리에게도 잘 알려져 있는 일

59) 일본의 대북수출 품목의 주종은 직물류(27%), 기계류(18%), 전자제품류(11%), 교통장비류(8%)이며; 북한의 대일수출 품목의 주종은 일본의 섬유류 제조원 임가공 품목들이라고 한다. 보다 자세한 내용은, Chalmers Johnson, “Korea and Our Asia Policy,” *The National Interest*, no. 41, Fall 1995, pp. 72~73 참고 바람.

60) 신회석, 앞의 글, p. 99를 참조.



본의 카미야 후지(神谷不二) 교수가 쓴 북한에 대한 글을 보면 다음과 같은 논리로 급진론자들을 걱정하고 있다:

일본 매스컴의 북조선 보도에 대해서 한가지 고언을 하고자 한다. 그들이 북조선이라는 나라를 말할 때, 어째서 일일이 ‘북조선·조선민주주의인민공화국’이라고 하는가. TV의 뉴스에서도 장황할 정도로 이 말을 되풀이하며, 신문도 그렇게 표기하는데, 자꾸 눈에 거슬리고 귀에 거슬린다(1994년). 7월 12일의 아사히(朝日)신문 조간 등은, ‘조선민주주의인민공화국(북조선)’이라는 표기가, 내가 얼른 세어 본 것만도 9개소, 제1면에만도 3개소나 있었다...영국이나 미국의 신문표기는 ‘노스 코리아’(North Korea)이다. 그전에 동독에 대해서, 한번이나 ‘독일민주주의인민공화국(동독일)’이라고 표기한 일이 있는가. 대체 누구에게 아양을 부리고 무엇에 아첨하느라고, 일일이 ‘조선민주주의인민공화국’이라고 쓰는지 알 수 없다...<sup>61)</sup>

카미야 교수가 지적한 대로 “일본은 무엇을 위해 김일성 사망에 즈음하여 북한에 아첨하는가”하는 것이다. 물론 그는 일본의 친한적인 보수지식인의 시각을 대표하지만 그의 말속에는 전반적인 일본인들의 북한 인식 가운데 ‘전향적’ 심리가 자리잡고 있다는 것을 지적하고 있다. 김일성의 죽음과 관련한 일본신문은 통상 쓰는 ‘북조선’이란 표현 대신 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 북한의 공식국호를 꼭 불러주었다는 지적이다. 왜 그랬는가? 이에 대한 답은 매우 간단하다. 일본 「아사히신문」이 7월 12일자 조간신문 기사에서 9번씩이나 그렇게 표기해준 사실은 전반적인 일본 독자의 대남 경계심리와 대북 호기심에서 북한과 관계개선을 바라는 심리를 반영해준 것으로 해석되어야 할 것이다.

그러한 일본에 대한 한국의 입장은 긴밀한 한·일협력을 기대하는 태도

61) 카미야 후지(神谷不二), “金王朝의 종언과 東아시아,” 「日本포럼」(JAPAN Forum), 제22호, 1994년 가을호, pp. 79~80(이 글은 본래 저자가 「諸君」, 1994년 9月號에 쓴 2金王朝終焉と 東アジア”로부터 번역 게재된 것임).

이다. 따라서 한국과 일본은 1995년 2월에 개최된 한일외무장관회담에서도 5년전(1990년) 한·일간에 합의한 「일·북수교5원칙」을 재확인하였다고 한다. 이 5원칙이란 1990년 가을 한·일 양국이 대북접근을 어떻게 하겠다는 일종의 대북공조체계와 같은 약속이었다. 이를 보면 (1) 한·일양국간의 긴밀한 사전협의 (2) 북한에 대한 수교전 경협 반대 (3) 남북한 대화의 의미있는 진전 (4) 북한의 핵안전협정 서명 촉구 (5) 대북 경제협력 자금의 준비증강 전용방지 등이 서울과 동경의 약속이었다. 이는 일·북간 「3당 공동선언」에 대한 한국의 항의를 무마시키기 위한 동경정부의 외교적 배려였을 가능성이 크다.

동경정부의 묵인 내지 협력 하에 1990년 9월 가네마루가 이끄는 방북단(자민당과 사회당 및 외무성 심의관 등으로 구성)이 평양에 가서 김일성과 만나고 북한 로동당과 합의한 내용이 「3당공동선언」이었다. 한국이 이를 좋아할 리 없었다. 서울의 항의가 거세지자 일본은 한국에 대해 최소한의 성의있는 우정을 재확인시켜야만 했기 때문에 「일·북수교 5원칙」이라는 것을 약속으로 내놓은 것이다. 한국정부는 그후부터 한·일정기 각료회담, 총리회담 등 기회가 있을 때마다 이 5원칙 준수를 일본측에 상기시키는 외교적 다짐(diplomatic ritual)을 잊지 않았다.

대개 이러한 가이드라인(guide-line)을 지키면서 무라야마(村山)정권 하에서 1995년 3월 28일, 일본 연립여당 대표와 북한의 로동당 대표간 이른바 「4당합의서」를 성사시켰던 것이다. 그러나 사회당 소속 무라야마 총리의 등장은 그가 이끄는 연립정권의 과도기적 성격 때문에 강력한 리더십의 발휘가 어려웠다. 방북 일본측을 대표한 와다나베 미치오(渡邊美智雄) 전 외무장관(지금은 고인)을 단장으로 연립여당 대표단(자민당·사회당·사기가케(新黨先驅))과 북한의 조선로동당과의 만남으로 이루어진 것이 「4당합의」였다. 이는 보기에 따라서 1990년 가네마루가 만들어낸 「3당공동선언」과 유사점이 있다. 이는 1992년 11월 8차회담이 결렬된 후 2년 4개월만에 북·일수교협상의 재개를 약속하고 있다.

와다나베가 북한의 로동당과 만들어낸 4당합의서의 골격을 보면 ① 1990년의 3당공동선언의 기본정신을 준수하며 ② 조기 국교정상화를 위해 적

극적으로 노력할 것이고 ③ 대화와 교섭을 재개하는 데 전제조건이 있을 수 없으며 ④ 자주적 그리고 독자적 입장에서 교섭을 추진하고 ⑤ 정부가 주동이 되어 신속한 교섭을 적극적으로 추진한다고 되어 있다.<sup>62)</sup>

사실 일본의 대북교섭 자세는 처음부터 민간레벨, 기업간 경협, 정당간 접촉, 의원외교 수준 등과 같은 로우-폴리틱스(low politics)가 아니라 강력한 하이-폴리틱스(high politics)이었다고 생각된다. '88서울올림픽이 임박한 시점에서 한국이 동구 공산권에 대한 전반적인 북방정책 외교를 추구하며 이에 부응하는 대북 개방정책을 강력히 추구하자,<sup>63)</sup> 일본도 정부레벨의 강력한 대북 '전방위외교'를 추진했다고 본다. 물론 보는 견해에 따라 1990년 가네마루의 대북접근은 어디까지나 가네마루 자신의 정치생명을 연장시키려는 개인적인 이니셔티브로 보는 일본의 변명도 있다.

한국의 1988년 「7·7선언」과 동시에 일본의 관방장관은 「일본정부의 견해」라는 담화문을 발표하여 “조·일관계가 크로스(cross)적으로 발전되어 가는 것이 바람직하다”는 견해를 밝혔다.<sup>64)</sup> 일본의 대북관계 정상화도 한반도 주변국에 대한 한국의 「교차승인」(Cross Recognition) 정책(「7·7선언」)에 준거하여 정부 차원에서 적극적으로 추진하려 했다고 본다. 그러나

62) 1995년 3월 29일 일본 연립여당대표와 북한 로동당대표간에 이루어진 「4당합의서」 내용과 이에 대한 평가는 신희석, “일·북 수교전망과 한국의 대응책,” 「韓日저널」, vol. 28, no. 2, 1995, p. 27~30 참조.

63) 서독의 “Ostpolitik”(동방정책)을 연상하며 한국의 대동구권 접근정책이 ‘북방정책’(Nordpolitik)으로 실현되면서 1988년 서울올림픽 유치권을 한국이 1981년 9월 30일 서독의 Baden-Baden에서 개최된 제84차 국제올림픽위원회 총회에서 얻어 낸 것은 우연이 아니었다. 이는 1972년 München 올림픽대회가 서독의 ‘동방정책’의 상징적 출발점이 되었는데, 한국도 1988년 서울올림픽대회를 ‘북방정책’의 원년으로 삼으려 했다. 이에 대해 김유남, “한·소관계: 발전적 구상을 위한 재조명,” 「국제정치논총」, 제24집 제1호 (서울: 한국국제정치학회, 1984), pp. 57~75; 김유남, “'88서울 올림픽대회와 한·소관계발전 전망-하나의 올림픽외교 연구,” 문교부 자유공모과제 연구논문, 1988년, 특히 pp. 1~3 참고 바람.

64) 「毎日新聞」, 1988년 7월 7일자 기사내용, 강성윤, “북한의 대일정책과 수교전망,” 1995년도 통일문제 국제학술회의, 「김정일체제의 대내외정책과 남북관계」(동국대학교 안보문제연구소), 1995년 10월 14일, 서울 타워호텔, pp. 67~69에서 인용된 것을 재인용함.

북한은 그러한 일본의 정부기구(GO)간 대화환경이 조성되지 못했다는 이유로 우선은 관계개선 협상을 위해 ‘장애물 제거’를 위한 공신력 있는 회담을 제의했던 것이다.

그래서 일·북수교회담은 정부기구(GO)와 비정부기구(NGO) 회담의 성격을 혼합한 ‘트랙투’(track two)접근방법이 채택되었던 것이다. 다시 말해서 일·북수교회담에 대한 일본의 기본 입장은 처음부터 정부간 외교로 접근했으며 북한도 내심은 정부차원 원칙을 원했지만, 일본의 복잡한 정당 정치 계보를 전술적으로 타개하기 위해 우선 정당(사회당과 자민당) 채널을 확고히 한 후 정부간 외교로 전환을 모색했다는 것이다. 결론적으로 말해서, 이제는 일·북수교회담이 정부간 공식교섭으로 추진될 국내외 여건이 충분히 조성되었다고 하겠다.

## V. 일본의 대한반도 정책

무라야마(村山富市)에 이어 하시모토(橋本龍太郎) 정권이 1996년 1월 초에 등장했다. 무라야마가 사회당 소속이었는데 반하여, 새롭게 등장한 하시모토 수상은 자민당 총재이다. 그러니까 그가 이끄는 연립정부는 약 2년 반만에 자민당의 복귀를 의미하게 된다. 다시 말해서 38년간의 자민당 장기 집권이 붕괴된 후 꼭 2년 5개월만에 자민당이 주축이 되고 사회당과 新黨先驅 등으로 이루어진 3당 연립정부가 출범한 것이다. 이렇게 볼 때, 하시모토 연립정부는 사회당이 주축이 되어 구성되었던 무라야마 연립정권과는 근본적으로 칼라가 다르다고 하겠다.

하시모토의 우파적인 보수성과 관료주의적 성향은 널리 알려진 사실이다. 이로 미루어 보아, 전면적인 외교정책의 변화는 기대하지 못했으나 대북관계에 있어서만은 보다 독자적이고 적극적일 것이라는 예측을 가능케 한다. 더욱 우리의 관심이 되고 있는 점은 일본이 패전할 당시 하시모토는 겨우 8세(1937년생) 소년이었다. 그는 실질적인 전후세대이어서 “한국의

정치인을 비롯하여 여론 리더격 지식인들과도 별로 교류할 기회가 없었다”고<sup>65)</sup> 한다. 때문에 그의 일본 ‘극우국수주의적’ 보수성에 기반을 둔 한 반도 시각을 조심스럽게 지켜보아야 할 것이다.

국내 知日學者群의 종합적인 견해를 빌리면 하시모토는 신세대 리더로서 “미국에게 ‘노’(No)라고 강하게 말 할 수 있는 신중지도자”라는 것이다.<sup>66)</sup> 이것이 가능한 일본정치의 세력구조를 알 수 있다. 左든 右든 이제 일본은 나름대로 국제평화를 위해 돈을 대는 만큼 “응분의 예우 받아야겠다”는 식이다. 대외정책에서만은 강력한 바이파티잔(bipartisan)으로 선회한다는 것이다. 즉 ‘개혁적 보수세력’으로 알려진 제1야당인 신진당의 출현이 정 통보수인 자민당과 손발이 맞을 것이라는 전망이다.

신진당 당수 오자와(小澤一郎)의 ‘신보수성’이 자민당의 ‘전통적 보수성’과 함께 양대 보수세력이(기능적인 보수 兩黨制로) 조화되는 연립정책 운용이 가능해 보인다. 이러한 신중 ‘보수성향’을 지닌 지도층의 등장은 과거 제국주의적 식민지 지배를 한 앞 세대들의 죄가에 대한 도덕적 인식이 아주 흥미롭다. 그들은 마치 전후 서독(지금은 통일독일)의 新나치스(Neo-Nazis)주의자(대부분 유년대)가 주서독 미군과 독일에 사는 모든 유색 외국인에 대해 호전적 태도를 취하는 만큼의 광적 국수주의자는 아니다. 그러나 일본의 신중 국수주의 지도자도 자신의 과거를 ‘역사적 史實性’(historicity)과 ‘역사주의’(historicism)에 입각하여 해석한다는 것이다.<sup>67)</sup>

65) “橋本 정권의 등장과 한일관계 展望,” 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1996년 1월 24일), p. 16.

66) 전후 일본에서 고등교육을 받은 국내의 우수 정치학자들 가운데 일부가 하시모토는 미국에게 ‘No’라고 말할 수 있는 신중지도자라고 한다. 그 의미가 그동안 일본이 걸프戰費, UN평화유지비, 對北 경수로지원비 등과 같이 많은 돈을 미국에게 혹은 미국 대신 돈을 대 준 논공행상 때문인지, 아니면 일본의 國力이 이제 미국을 케이스-바이-케이스 견제할 수 있을 만큼 컸다는 말인지 확실치 않다. “미국에게 ‘NO’라고 말할 수 있는 일본”이라고 하는 제3자의 평가는 그렇게 되기를 바란다는 wishful thinking일 수도 있겠다.

67) Historicity(역사적 史實性)라 함은 예컨대 19세기 말과 20세기초는 극단적인 무정부 상태에서 강자의 지배가 당연시되는 「레비아탄」(Leviathan)시대였기 때문에 한국에 대한 일본의 식민지 정책에 대해 뚜렷한 도덕적 죄의식이 없다는 것이다. 한편, 그러

즉 일본은 이제 과거 식민주의 역사의 시대적 사실(fact)과 생존적 객관성을 도덕적 가치관으로 되돌아보지 않는다는 것이다. 다시 말해서 “무엇을 잘못했다는 것인지 모르겠다”는 식이다.<sup>68)</sup>

이러한 인식을 전제로 하는 일본의 대남북한 기본정책은 한마디로 ‘未知의 바다바람(海風)’에 비유할 수밖에 없다. 일본 열도는 한반도로부터 태평양을 향해 東海의 울타리를 형성하면서 일본은 항상 한반도를 통해 아시아 대륙을 생각하고 있다. 이는 일본이 가지는 지정학적인 생존구조라고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>69)</sup> 역사적으로 그러한 한·일간의 공존구조는 항상 일본 중심으로 진행되어 왔으며 이것의 결과가 한반도의 분단과 오늘의 남북한 및 일본으로 하는 3자관계로 얽히게 된 것이다. 그리하여 한반도의 식민지 역사와 분단, 그리고 광복50년으로 이어진 이 모든 것을 한마디로 말해서 ‘일본요인’(Japan Factor)이라고 한다.<sup>70)</sup>

한반도에 있어서 일본 요인은 매우 복잡하다. 역사적으로 한반도를 식민지 통치한 역사적인 사실 때문에 일본은 우선, 개념적인 ‘기득권’ 카테고리에 속한다. 그래서 남북문제나 한반도 문제가 상정되면 일본은 언제나 유관 당사자(relevant party)라고 자칭한다. 그러나 한반도 비극의 원죄가 일본이라고 보는 한반도 시각에서 보면 일본은 ‘죄인’이며 최소한 ‘아웃사

---

한 객관적 역사성이 지배한 한시대의 활동(제국주의)은 인간(일본인)이 나빠서가 아니라 객관적 생존력의 범칙에 의해 결정된 것이 곧 역사주의(historicism)라는 해석이다. 따라서 일본의 전통보수 및 新보수 정치세력은 이러한 史實性和 역사주의를 지닌 듯 하다.

- 68) 이와 관련된 해석과 견해에 대하여, “橋本 政權의 登場과 韓日關係 展望,” 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1996년 1월 24일) 참고 바람.
- 69) 일본 열도가 지니는 일반 地理的 要因들, 심지어는 일기예보를 위한 氣象地理에 이르기까지 한반도와 연계하는 설명(해석)이 없이는 이해될 수 없는 일본의 숙명적 한국 인접성을 일본인의 일반생활에서 엿볼 수 있다. 좋게 말해서, 한반도는 일본의 생활권(life zone)에 있으며, 어색하게 말해서 한반도는 일본의 통로(passage)에 있다고 말할 수 있다. 즉 직설적으로 말해서 한반도는 일본의 번영권(welfare zone)에 있음으로서 해서 어떤 경우에 있어서나 한반도(남북한)는 일본의 세계관(weltanschauung)을 형성하는 최초의 전제조건이 되고 있다고 생각된다. 때문에 일본의 입장에서 보았을 때, 지정학적으로 Strong Korea보다는 Weak Korea가 바람직할 수 있다.
- 70) Chalmers Johnson, *op. cit.*, pp. 71~74 참조.

이더'(outsider)일 뿐이다. 그래서 한·일 양국간 국민감정을 불러일으키는 발화점이 되기도 한다. 둘째, 한반도와 한반도 주변에 대한 일본의 경제적 우위를 내세워 미국 등 기타 大國(Big Powers)들과 함께 외교적 영향력을 행사하려 한다. 그러나 일본은 아직 역내 리더십을 얻거나 역내 통합을 이룰 수 있는 자질을 인정받지 못하고 있다. 세계문화로 다듬어진 일본이 되려면 아직 먼 이야기라는 것이다.

1991년 이후에 발행된 일본의 「外交青書」를 보면 2000년대를 향한 제3 단계 일본외교의 목표가 “大國化를 위한 총력외교”라고 밝히고 있다. 이를 총괄하여 ‘정치대국화’라는 표현을 쓰고 있다.<sup>71)</sup> 그런데 대국화란 의미가 담고 있는 일본 ‘바다바람’의 속도와 방향 때문에 일본의 대한반도 입장은 분명치 않다.<sup>72)</sup>

일본 연립정부의 대외정책, 특히 대한반도 정책은 극히 유동적이라는 특징을 보여준다. 1993년 7월 선거에서 38년간 유지해 온 사실상 자민당 일당독재 지배체제가 끝을 맺었다. 그후 등장한 연립정부들은 짧은 수명을 이어 받으면서 호소카와(細川護熙), 하타(羽田 孜), 무라야마(村山富市), 하시모토(橋本龍太郎)정권으로 오는 난립 과정으로 이들 연립정부는 강력하고 일관된 비전을 제시하는 대외정책 추구가 어려웠다. 불안한 연립정권 일수록 정책수립과정은 강력한 관료제에 매달리게 되기 때문에 정치적 결단에 의한 외교정책의 대변혁이 있을 수 없었다. 따라서 앞으로 하시모토 정부가 또 다른 연립정부에 정권을 이양하더라도 일본의 대한반도 정책은 현상유지라는 기본 틀에 바탕을 둔 채 점진적 변화와 미국의 정책 추이에 따라 반응적(reactive)적인 정책수행에 국한되리라 믿어진다. 당분간은 미국정책에 따라 지그-재그(zig-zag) 하리라 본다.

71) 일본 외무성 편, 「外交青書」(1991), pp. 18~20 참조.

72) 1996년 일본의 국내정치구도가 유동적인 정국임에도 불구하고 전반적인 대외정책 무드는 보수주의 세력에 의해 주도되면서 ‘정치강국’을 표방하는 이른바 독자적 ‘主權國化’가 추구될 것으로 예상된다. 이에 따라 때가 되면 改憲의 필요성이 대두되는 다국적 안보체제에 외교 뿐 아니라 군사적 참여까지 모색하게 되는 상황으로 변할 것으로 예상된다.

그러나 일본은 남북한 문제가 「4자회담」 등으로 국제화 내지 다자화됨에 따라 독자적 영향력 증대를 위해 적지 않은 힘을 기울이고 있는 가운데 최근 일본의 대한반도 정책은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

(1) 일본의 대한반도 기본입장

- ㉠ 한반도의 전쟁억지와 전략무기 개발 저지
- ㉡ 탈냉전시대를 맞아 자국중심의 국익추구 심화
- ㉢ UN안보리 상임이사국 지위 획득 위한 선택적 안보협력
- ㉣ 남북한 교차승인과 등거리외교 추진 가속화

(2) 일본의 대북한 정책 기본

- ㉠ 미·일안보구도로 한·미·일 3자협력 유지
- ㉡ 전제조건 없는 정부간 북·일수교회담 추구<sup>73)</sup>
- ㉢ 남북대화의 당사자 원칙 지지
- ㉣ 친한적이나, 일·북협력관계 확대 희망<sup>74)</sup>
- ㉤ 북한 핵개발과 미사일 개발 총력 저지
- ㉥ 미·북기본합의 실행을 위한 대미 적극지원

(3) 일본의 대남북한 안보관

- ㉠ 북한의 전략무기 개발 적극 저지
- ㉡ 남한의 전략무기 개발 적극 저지
- ㉢ 「4자회담」 플러스(+) 기타 다자회담 연계방식 선호
- ㉣ 일본 안보이익에 위협이 안되는 남북통일 지지
- ㉤ 일·미공동안보체제로 남북한 안보문제에 대처

기타 구체적인 대북한 이슈에 있어서 남북대화와 한반도 긴장완화 증진

73) 「1996년 국제정세전망」 (서울 : 외교안보연구원, 1995년 12월), pp. 115~117 참조.

74) 김영춘, 「한·일관계 변화 전망과 한국의 대응방안」 (서울 : 민족통일연구원, 1995), p. 27 참조.



에 관한 입장, 미·북수교 진전에 관한 시각 등은 대략 미국 및 한국의 입장과 원칙을 환영하는 태도이다. 그러나 이와 같은 대북 ‘한·미·일 3자공조인식’은 상당부분 ‘일본요인’이 독자적으로 강하게 작용할 수 있는 역내 환경이라는 것이다.

일본도 미국과 마찬가지로 동경정부의 주된 관심은 (1) “전쟁 없는 한반도”라는 것이다. 때문에 한국전 재발을 확실하게 억제하는 데 드는 비용을 감수할 용의와 의지가 아주 강하다. 다음으로 일본이 원하는 한반도는 (2) 남북한 어느 쪽이든지 일본을 위협하는 전략무기를 개발하지 못하게 하는 것이다. 핵무기, 중장거리 미사일, 군사용 첩보위성 등에 해당하는 전략무기가 한반도에서 개발되지 않아야 한다는 것이다. 때문에 이것들의 개발 징후가 보이면 일본은 이를 사전에 원천 봉쇄하기 위해 미국을 내세운다는 것이다. 따라서 이에 드는 비용을 모두 일본이 부담할 능력과 각오가 되어 있다.<sup>75)</sup> 같은 맥락에서 지난 4월 19~21일에 개최된 베를린 미·북미사일 회담도 분석되어야 할 것이다. 추측컨대, 북한이 만약 미사일 개발을 포기한다면 그 대가로 일본이 상당액을 내게 될 것이기 때문이다.<sup>76)</sup>

한반도의 전쟁 재발문제는 일본에게 상당한 위협이 된다. 1950년 6.25 전쟁은 전쟁의 양상이 재래식 무기체계간의 화력교환이었기 때문에 그 전운이 일본열도에 미치지 않았다. 속된 말로 말해서, “한국전의 불똥이 일본까지 튀지 않았다.” 도리어 한국전을 통해 일본은 경제발전의 계기를 마

75) 여러 가지 정황으로 보아, 1994년 2월부터 5월사이에 미국이 부득이 최종적으로 북한의 핵개발을 저지하는 확실한 수단은 리비아나 이라크에 대처한 방식대로 무력행사였다. 당시 미국은 한국과 일본에게 그러한 의사를 타진했을 때, 일본과 한국이 이를 반대했다고 본다. 따라서 전쟁 없이 북의 핵개발을 포기하게 하는 수단에 필요한 모든 경비 중 상당부분을 부담하겠다고 했던 것이다. 때문에 일본은 KEDO의 상당예산과 프로젝트비 자체에 대한 경비부담은 물론, 대북 대체에너지 제공에 필요한 돈도 내게 된 것이다. 같은 맥락으로 보면, 미·북미사일회담에서 북이 요구하는 대가 중 상당부분을 일본이 돈을 대는 것으로 예측되고 있다. 일단, 일본은 자국을 위협하는 북한의 중거리 미사일 개발을 포기하도록 해야 하기 때문이다.

76) 이와 관련한 언론의 반응으로, “수상한 북·미 미사일협상,” 「한국일보」, 1996년 3월 30일, 사설, p. 3; “미·일 안보공동선언,” 「東亞日報」, 1996년 4월 20일, p. 8 등 참고 바람.

런했다.<sup>77)</sup> 한국전 당시 일본이 미군의 군수보급 및 보수와 정비기지 그리고 전쟁배후지로서의 역할을 하면서 상당한 기술도입과 경제발전을 이룩했던 것이다.<sup>78)</sup>

1950년대 한국전쟁을 통하여 패전 일본은 경제분야 뿐 아니라 정치적으로 그리고 외교적으로 자주권을 회복하는 데 상당한 이익을 챙겼다. 한 예를 들면, 이미 진행 중이었던 「미·일평화조약」(Peace of Reconciliation)이 한국전 돌발로 해서 급진적으로 앞당겨져 1951년 9월 4일 샌프란시스코에서 조인되었다. 전후 독일이 분할되고 여러 가지 심한 제재와 처벌을 당한 데 반하여, 패전한 일본은 한국전을 계기로 불과 5년만에 흑독한 전범자로서의 통제와 처벌을 벗어나 반공국가로서 미국의 안보동맹국이 되었다는 사실이다.<sup>79)</sup>

그러나 1990년대의 상황은 완전히 달라졌다. 이제 일본은 한반도에서

77) 1950년부터 1955년을 전후한 일본의 총경제성장률과 분야별 성장률을 한국전쟁의 군사수용과 어떤 관계가 있는가를 연구하면 아주 흥미있을 것이다. 전쟁과 경제발전문제를 다룬 최근의 한 논문을 보면 “북한경제는 한국전으로 약 40년 후퇴했으며 남한의 경제는 약 31년 후퇴했다”고 한다. 또 같은 연구논문은 남북분단(1946년 기준)이 북한경제를 1906년 수준으로 후퇴시켰고, 그 분단은 또한 남한경제를 1915년 수준으로 격하시켰다고 밝혔다. 이대우, “전쟁과 경제발전의 상관관계 : 한국전쟁과 월남전쟁의 경제적 영향 비교 분석,” 한국국제정치학회 연구발표회 발표논문, 1996년 3월 23일, 단국대 난파음악관, p. 14.

78) 컴퓨터를 포함한 오늘의 반도체 산업의 선구자로 알려진 “트랜지스터”(transistor)는 물론 망원경, 카메라, 복사기 등 光學器類 그리고 이동통신기에 속하는 “prototype”들이 1950년대 한국전에서 미군의 군수기술로 일본에 도입되면서 일본의 첨단기술이 한층 빠른 속도로 발전하여 30년후 光學과 정밀 전자분야에서 미국을 능가하게 되었다는 사실이다. 미국이 군사용으로 막대한 연구개발(R & D)비를 들여 만들어낸 것들을 한국전에 사용하기 위해 일본에 노-하우와 함께 하청용역을 준 것들이 시작이었다는 사실이다. 이와 같이 해외 주둔지에 미국이 군사용 기술을 제공했던 것이 민간용 상품으로 전용·개발되어 선진 기술로 이어져 돈을 번 경우는 일본만이 아니라 한국도 마찬가지라는 것이 미국의 견해이다.

79) 전후 일본의 상황과 1950년 한국전을 전후한 일본의 재기 과정에 대하여, Julius W. Pratt, V. P. DeSantis, and J. M. Siracusa, *A History of United States Foreign Policy, 4th ed.* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1980), esp. the chpt. on “The Postwar Far East, II : Japan and Communist China,” pp. 440~441 참고 바람.

전쟁이 일어나면 큰일나는 상황이다. 일본의 대한반도 정책의 기본은 “전쟁이 없는 한반도에서 공존하는 두개의 코리아”가 존재하는 것이다. 일·미안보조약(The Japanese-American Security Treaty) 구조하에서 일본의 ‘사활이 걸린 이익’(vital interest)이 개입된 미국의 해외전쟁에 일본은 그 전쟁비용의 50% 이상을 부담해야 한다는 것이다. 이의 단적인 예가 1990년 걸프전쟁에서 일본은 미국의 전비로 40~50억불을 지불해야만 했다. 이것은 일본의 대미 ‘안보무임승차’에 대한 대가라는 것이다.

한반도에서 지금 전쟁이 돌발하면 이는 일본의 뒷뜰(backyard)에서 치러지는 전쟁인 동시에 미국의 안보동맹국으로서 상당한 전비를 지불해야 하는 것이 일본의 부담이다. 그 뿐 아니라, 걸프전이 보여준 현대적 첨단 무기체계간의 가공할 충돌(예를 들면, 스커드미사일에 맞선 패트리엇 미사일과 미국의 순양유도미사일 등)과<sup>80)</sup> 같은 전쟁이 한반도에서도 재현된다면 일본 열도도 안전할 수 없다는 것이다. 주일미군기지 때문에 만약 북한이 자살을 각오한 공멸공격을 가하는 경우, 일본도 북한의 전역권내에 속한다. 때문에 일본은 돈과 생명의 위협이 함께 하는 남의(미국과 한국의) 전쟁에 끼어들게 되는 것을 피하고자 한다. 그래서 그러한 전쟁을 피하는 대가로 상당한 ‘안보 보험금’을 부담할 용의가 있다는 것이다.

일본은 특히 「로동1호」(사거리 1,000~1,300km)와 「로동2호」(사거리 1,500~2,000km) 그리고 지금 개발 중인 그 보다 사정거리가 긴 「대포동 1호」(사거리 3,000km)와 「대포동 2호」(사거리 4,000km) 중장거리 미사일에 적지 않은 우려를 표명하고 있다. 전문가들은 현재 실험이 끝난 「로동 12호」에는 핵 또는 생·화학무기의 장착이 가능한 것으로 보고 있다. 1993년 봄에 발사실험이 東海에서 성공한 「로동1호」는 기술적으로 일본의 동경은 물론 일본 관동지방 모두를 그리고 중국의 북경과 상해, 러시아의 하바로프스크 및 대만 등을 모두 사정권에 둔다는 것이다.<sup>81)</sup>

80) 미 국방부 회의최종보고서, 국방군사연구소 譯, 「걸프전쟁」 (서울: 국방군사연구소, 1992), pp. 19~23 참조.

81) 「朝日新聞」, 1993년 6월 11일, 김영춘, “일본의 한반도정책,” 부산외국어대학교 국제문제연구소 주최 제10차 국제학술세미나: 한반도 통일과 일본의 시각, 1995년 4월 25일, 발표논문, pp. 56~57에서 재인용함.

1996년 1월 초 미국 하와이에서 진행된 미·북간 6.25전쟁 실종미군(MIA) 문제를 의논한 후, 미국은 1월 24~25일 양일간 한국 및 일본과 고위 정책협의회를 호놀룰루에서 소집하여 대북정책에 관해 이른바 한·미·일 3자 회담을 개최하였다.<sup>82)</sup> 알려지기로는 대북 쌀 지원문제가 그 회담의 주 안건이었다고 하지만 실제에 있어서 북한의 미사일 문제에 대한 미국의 대북 협상과 해결책에 대한 일본의 협조를 구한 것으로 추측된다. 일본의 입장에서 보면 북한 미사일 동결에 드는 비용을 미국 대신 지불하게 되더라도 이를 해야 하는 국가적 안보이익이 크기 때문이다.

미국이 제의한 북·미간 베를린 미사일회담(1996년 4월 19~21일)<sup>83)</sup> 북한은 일본이 미국 대신 지불하는 것으로 보이는 보상에 흥미를 느낀다고 본다. 북한이 이에 관심을 갖는 배경에는 미사일 개발 및 수출을 하지 않는 대가로 미국 쪽이 제공하게 될 ‘반대급부’(보상)가 있기 때문이다. 실질적으로 미국은 북한이 보유한 미사일 탄두와 생산 라인을 모두 사 버리는 형식이 될 것이다.

과거의 경우, 미국은 벨로루시와 우크라이나, 그리고 카자흐스탄이 보유한 핵탄두를 모두 사간 것과 같은 접근 방법일 것이다. 그렇게 하는 길만이 확실하게 핵무기와 탄도 미사일을 제거하는 방법이며 한편 의면상 경험

82) 자세한 내용은 “호놀룰루 협의회 3국 대북 쌀지원 입장,” 「東亞日報」, 1996년 1월 23일, p. 14 참고 바람.

83) 1996년 4월 21일에 폐막된 최초의 미·북미사일회담은 베를린에서 칼루치와 姜錫柱를 쌍방의 대표로 하는 회담이었다. 경수로회담 때와는 달리, 한국측이 막후에서 전혀 간여치 못한 이 미사일 회담의 내용은 모두가 베일 속에 가려져 있다. 추측컨대, 북한이 대가로 받아 내려는 것은 우선 한국전쟁 때부터 가해진 미국의 대북 금수조치에 대한 전면적 해제와 미사일 동결에 대한 상당한 경제적 반대급부일 것이다. 때를 같이하여 4월 21일 북한의 대외경제위원회 金正宇부위원장을 단장으로 하는 북한 경제협력방문단이 워싱턴을 방문했다. 북한 대표단은 김정우를 비롯하여 박석균 외교부 부국장 등 6명으로 구성되었으며, 이들은 미 국무부 실무관리들과 조지 워싱턴대학(George Washington University) 부설 동아시아연구소가 주최한 세미나에 참석했다. 여기서 김정우는 “자본과 기술도입을 위해 법령을 정비하고 자본주의 시장에 파고드는 수출 정책”을 추구한다는 요지를 담은 “북한의 대외경제정책”이라는 주제로 기조연설을 했다. 자세한 내용, “金正宇 발언’ 정부측 시각-北정책 전환이나 선전용 가능성,” 「한국일보」, 1996년 4월 24일, p. 3 참고 바람.

을 제공한다는 명분도 서는 것이기 때문이다. 미국의 정보 소식통에 의하면, 북한은 과거 20여년간 시리아, 이란, 이라크, 리비아 등 중동국가들에게 미사일 부품을 수출하여 왔고 지난 2년간은 연간 5억불 상당의 외화를 벌었다고 한다. 미·북 미사일회담이 성사되기 위해서는 북한 미사일을 동결시킴으로써 이로부터 직접적인 안보이익을 얻게 되는 수혜자 일본이 최소한 연간 약 7억~10억불을 무슨 명목을 붙여서라도 이를 북한에 지불해야 할 것이라는 분석이다. 이미 이에 대한 미·일간의 합의는 최근에 발표된 「미·일안보공동선언」에 포함되어 있다는 것이다.<sup>84)</sup>

일본과 미국은 북한핵 동결에 관한 북·미기본합의가 이행되고 북·미연락사무소의 연내(1996년)교환설치가 확실하며 또한 북·일수교회담의 일정이 연내 하반기로 잡힌 현 단계에서, 마지막 장애물인 “북한의 미사일동결 문제는 남북통일문제보다 더 큰 현안”이라고 공공연하게 말하고 있다.<sup>85)</sup>

1996년 4월 17일 미·일정상회담에서 향후 미·일안보체제를 대폭 강화하는 「안보공동선언」이 우리의 시선을 끈다. 이 공동선언은 한반도, 특히 북한의 최근 상황을 의식한 미·일공동안보결의로서의 특징이 있다는 것이다. 「미·일안보공동선언-21세기를 향한 동맹」으로 발표된 내용 가운데 특히 “한반도의 안정은 미·일 양국에 있어서 사활적”이라고 강조했다 나아가서 “한국과 계속 긴밀하게 협력해 나가는 데 모든 노력을 경주하겠다”고 밝혔다.<sup>86)</sup>

84) 이와 관련된 기사로, “美, 북미사일-관계개선 연계 : 로드 미국무부차관보, 韓·日 등 아주 위성회견,” 「韓國日報」, 1996년 3월 30일, p. 10 ; “北·美 미사일회담,” 「東亞日報」, 1996년 4월 2일, p. 2 ; “로동2호 사정거리 2,000km, 아주 주요도시 모두 사정권,” 「東亞日報」, 1996년 4월 21일, p. 26 등을 참조. 이들 자료에 따르면, 북한이 연간 생산하는 각종 미사일 100~150기 가운데, 이를 중동지역에 팔아 버는 돈이 연간 5억불에 해당한다는 것이다. 아울러 참고할 점은 일본과 미국 등에서 공식적 견해는 아니나 전문가의 견해를 전제로 한 북한 중거리 미사일의 성능과 사정거리에 대한 평가가 약 500km안팎으로 각각 다르며 탄착오차범위도 500km당 2km내지 4km 등으로 각기 다르게 알려져 있다. 구체적인 내용은 “오차범위 무려 수km, 남한 등은 스킵드C, 일은 로동1호 사정거리,” 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 6 참고 바람.

85) 위의 자료, 「東亞日報」, 1996년 4월 21일, p. 26.

86) 「미·일안보협력 강화 선언」, 「國防日報」, 1996년 4월 19일, p. 3.

북한으로부터 오는 안보위협을 포함한 역내안보문제에 공동대처한다는 전제하에 발표한 新미·일안보선언은 시기적으로 매우 중요한 ‘새로운 시작’을 암시하고 있다. 미국과 일본이 한반도와 대만해협 그리고 러시아극동연해주의 분리주의 운동 등에서 예상되는 역내분쟁에 대비해 아태지역에 10만 미군을 유지하는 조건으로 일본의 군사강국화가 약속되고 있다. 미국은 일본이 필요로 하는 각종 방위기술을 이전할 것이며 이에 대하여 역내주둔 미군 유지를 위해 일본은 향후 5년간 해마다 50억불을 대겠다고 했다. 그러한 미·일공동방위체계의 제1 표적이 북한이다. 때문에 일본은 미국과의 종속관계로부터 대등관계로 해방되면서 남북한관계에서 까다로운 존재로 부상하고 있다.<sup>87)</sup>

미·일정상회담이 끝나기 무섭게 지난 4월 24일 야마사키(山崎拓) 자민당 정조회장을 단장으로 하는 일본의 방한단이 하시모토의 친서를 가지고 와 김영삼 대통령을 예방하고 「4자회담」을 환영하는 예의를 베풀었다. 그러나 일본의 진의는 향후에 급진전될 북·일회담에 대한 한국의 이해를 구하는 사절단이었을 것이다. 미국과 마찬가지로 이미 짜여진 일정대로 진행되는 동경의 대북협상 스케줄이 하나씩 드러나고 있다. 동경정부는 김일성 사망 3주기가 되는 7월을 전후하여 제3차 대북 쌀 지원(30만 내지 50만톤)을 전제로 하는 북·일수교회담을 곧 재개할 것으로 알려져 있기 때문이다.

최근의 동향은 나카야마 다로(中山太郎) 자민당 외교조사회장(전 외무장관)을 단장으로 하고 노사카 고켄(野坂浩賢) 전 관방장관을 부단장으로 하는 일본여당의 방북 수교교섭단을 조만간 가동할 것으로 알려져 있다.<sup>88)</sup> 「4자회담」에 북한이 응하지 않으면 일본은 대북수교회담에 응하지 않겠다는 일본 외무상의 거듭된 공식 발표가 있었다. 그러나 일본의 언론도 이를 믿지 않는다. 최근 「요미우리(讀賣)신문」은 5일자에서 “북한이 4자회담에 응하지 않아도 결국 일본은 대북 쌀지원과 함께 6월을 전후하여 대북교

87) 이와 관련한 견해에 대해, “미·일 신안보선언,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 16일, p. 10 참고 바람.

88) “日, 3차 對北쌀 지원 추진-北日수교 막후교섭 연계된 듯,” 「한국일보」, 1996년 4월 24일, p. 1; “日 여당 내달訪北,” 「한국일보」, 1996년 5월 4일, p. 2 등 참조.

섭을 재개할 것으로 보고 있다.”<sup>89)</sup>

지난 4월의 동경 미·일정상회담에서 클린턴이 제주도에서 김영삼 대통령과 함께 제의한 「4자회담」에 대한 설명을 들은 하시모토 일본총리는 “일본이 이래라 저래라 할 수 있는 입장이 아니다”라고 짧게 답함으로써 일본이 4자회담에서 제외된 불만을 우회적으로 잘 표현하고 있다. 여러 번 되풀이되는 점이지만, 우리는 일본이 러시아처럼 언제나 한반도 문제에서 당사자라고 스스로가 생각한다는 사실을 어떻게 보아야 할 것인가? 이러한 일본과 러시아의 시큰둥한 반응에 대해 그들도 한몫 끼게 하는 방법을 구상한 나머지 한국 당국은 최근 4자회담 프레임 안에서 융통성을 보이는 이른바 ‘한국형 평화협정안’을 검토 중이라고 한다.<sup>90)</sup>

## VI. 한국의 선택

1996년 4월 16일 제주에서 개최된 한·미정상회담에서 한국은 미국과 함께 획기적인 대북 「4자회담」을 제의했다. 이것이 있기까지는 시간을 두고 한·미간은 상당한 협의가 있었던 것으로 해석된다. 예컨대, 제주정상회담이 있기 3주전, 지난 3월 27일, 미국을 방문한 공로명 외무부장관이 워싱턴에서 한 말을 정리해 보면 알 수 있다.

4월 (11일)총선 후 북한의 대미 및 대일접촉이 가시화 될 경우, 우리

89) “4者회담 北서 수용안해도, 日 對北교섭 추진,” 「한국일보」, 1996년 5월 6일, p. 2에서 인용한 내용을 재인용함.

90) 남북기본합의서(1992년)의 골격으로 남북한이 주축이 되고 미국과 중국이 보조 또는 보장역으로 참여한다는 이른바 「2+2」(4자)방식이 기본이나, 추진과정에서 여러 형태의 양자(two-way)회담과 여러 형태의 3자(three-way)회담도 가능할 것으로 본다. 따라서 평화보장제도의 多者化가 필요한 경우, 남북한과 미·중 그리고 러·일로 묶여지는 2+2+2(6者)일 수도 있고 이에 UN이 포함되는 2+2+2+1(7者)일 수도 있다. 러시아가 최근 바라는 다자회담의 형식도 UN을 포함시키고 있다. “한국형 평화협정안,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 23일, p. 3 참조.

정부로서도 남북관계 개선을 위한 모종의 조치를 내놓을 수밖에 없지 않겠느냐?…이 문제는 최고 통치권자의 결정사항이기 때문에 구체적으로로는 알 수 없으나 여러 상황을 고려해 볼 때 정책전환을 배제할 수 없으며, 적절한 시기에 방안이 나올 것으로 본다.…북한 외교부 구주국장이 현재 영국, 프랑스, 독일 등 서유럽 5개국을 순방하면서 외교공세를 강화하고 있다.…북한은 4월내지 5월 이후 한국정부를 배제시키면서 미·일 및 서유럽국가들과의 외교접촉을 강화 할 것으로 예상된다.<sup>91)</sup>

孔외무장관은 그토록 중대한 워싱턴 미션을 미국과 매듭짓고 3월 29일 귀국하여 곧바로 대통령에게 이 모든 깊은 뜻을 보고했다고 보여진다. 그래서 한국의 정책브레인들은 4월 11일 총선 후로 미루어지고 있는 미국과 일본의 대북교섭 채널들이 홍수처럼 넘칠 것에 대비하여 뭔가 새로운 카드를 구상한 것이 곧 4월 16일 제주정상회담에서 내놓은 한국과 미국의 「2+2=4자회담」이라고 해석된다. 남북한 전쟁당사자와 휴전협정 당사자인 미국과 중국이 참석하는 「한반도 4자회담」을 조건 없이 빠른 시일 안에 개최하여 항구적인 평화체제를 구축하자는 제의는 적실한 정책제의로 판단된다.<sup>92)</sup>

여기서 일련의 상황전개를 사건이 전개된 시퀀스(sequential events)로 보면 그 사건들간의 관계가 어떤 체계적(systemic)인<sup>93)</sup> 의미를 가지고 전개되면서 최종적인 「4자회담」으로 귀결되었는가를 알 수 있다.

첫 장면은 대략 이렇게 된 것이 아닌가 생각된다. 10여년전부터 북한은 북·미평화협정체결로 현 휴전체제를 대체할 것을 요구해 왔다. 그리고 지난 3~4년간 한국장성이 UN군축 수석대표로 지정된 정전위에 불참하는

91) 이러한 孔장관의 대화 내용은 “총선후 對北정책 변화-訪美 孔외무 시사,” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 2에서 간접 인용된 글의 내용을 직접 인용법으로 옮긴 것임.

92) 「한반도 4자회담」 제의에 대한 한·미정상 공동 발표문 全文은 「한국일보」, 1996년 4월 17일, p. 2 참고 바람.



대신 스스로가 ‘관문점대표부’를 만들어 필요하면 미군 측과 직접접촉을 해 왔다. 북한은 중국대표단은 물론 모든 중립국감시단 사무실을 폐쇄한 후 금년 초부터는 대미 ‘잠정협정체결’을 주장한 데 이어 지난 3월 군사분계선 및 비무장지대 유지가 어렵다고 했다. 드디어 4월 4일 비무장지대 지위 불인정을 일방 통고하고 6일과 7일 양일간 무장병력을 관문점 비무장지대에 두 차례나 투입하여 시위를 벌였다. 당시 한국은 총선을 불과 3일 앞두고 정부와 정치권의 여야가 모두 선거정치에 집중되고 있어서 무력충돌의 위협은 구조적으로 없었다.

둘째 장면은 이렇게 진전된 것으로 생각된다. 孔의무부장관이 3월 하순 경 워싱턴을 방문하는 동안 미행정부와 의회의 여러 지도자들과 공식 또는 비공식적인 의견교환을 통해 4월 11일 총선 이후에 전개될 우방들의 대북 정책에 대해 다각적인 의견 타진이 있었다. 여기서 확실하게 얻어 낸 답이 이른바 대북관계에 대한 한·미간의 3원칙이라는 것이다. 즉 “① 한반도평화협정에 관한 미·북협상은 절대 불가 ② 북·미간 쌍무대화는 한반도평체제와 무관하게 별개의 안건으로 추진 ③ 한반도문제에 관한 한, 당사자원칙을 준수한다”라는 등의 의견에 일치를 보았다.<sup>94)</sup> 일본도 대략 미국이 가는 방향과 속도에 준하는 대북관계를 개선해 나갈 준비가 된 것으로 보였다.

이 둘의 장면들을 종합하여 하나의 에센스(essence)로 읽으면, 금년 3/4분기경 연락사무소 교환 설치 등 미·북관계개선이 이루어지며 일·북수교협상도 정부차원에서 동시에 서두르게 되는 것으로 보인다. 그렇게 되면 북한이 파트너를 바꾸어 가며 미국 및 일본과 각기 다른 주제를 놓고 협상을 하려 할 것이라는 데 대해 한·미간 인식을 같이 한 것이다. 따라서 그리는 과정에서 워싱턴에 비친 한국의 대북노선이 투명해 지고 있다.

93) 여기서 말하는 체계(system)는 오로지 “사건들이 일련성 또는 연계성을 지니며 이루어지는 상관관계가 어떤 행위(혹은 정책)를 낳게 했다는 연역법적 추론체계”를 의미한다(“a system as something consisting of a set of entities among which a set of relations as a behavior is specifiable by deductions”).

94) 이와 관련한 내용으로, “한·미 ‘한반도 3원칙’ 선언,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 16일, p. 1 참조.

첫째, 한국은 남북관계와 자국의 안보문제에 있어서 지나치게 평화주의자(Peacenik)처럼 보인 것이다. 한국은 한번도 이스라엘식의 공격적 안보관을 피력한 바가 없기 때문이다. 둘째, 한반도 평화와 남북한문제에 있어서 한국은 여전히 미국의 재량권을 인정한 것이다. 미국으로부터 고가 첨단무기를 다량 구매하는 등 엄청난 대가를 지불하지 않는 한, 아무도 미국을 효과적으로 제어할 수 없기 때문이다. 서울정부의 기원은 오로지 ‘워싱턴 당국의 자비’만을 바라는 격이 되었다는 것이다.<sup>95)</sup>

한국에 있어서 미국의 프리미엄은 여러 가지로 설명될 수 있으나 “미국의 희생과 자존심”으로 해석하면 가장 쉽게 이해될 수 있다. 한반도에 대한 미국의 기득권은 어찌 되었건, 제2차대전의 종식과 함께 미국적 민주주의의 가치관과 미국적 문화감각으로 남한정부를 수립했고 적지 않은 경제원조를 했다. 한국전쟁에서 미국은 5만여명의 젊은 생명을 잃었고 10만에 가까운 부상자와 실종자, 그리고 전쟁포로를 냈다. 한국전 전비는 일일이 계산이 어려울 정도로 크고, 전후 한국을 복구하는 데만도 1950년대 달러 가치로 무려 40억불에 해당된다고 한다. 그래서 미국에 있어서 한반도는 희생과 자존심이 걸린 값진 곳이기때문에 좀처럼 포기할 수 없는 곳이다.<sup>96)</sup>

한국에 있어서 일본은 아주 애매한 이웃이며 협력과 견제가 교차하는 곳대 높은 구식민세력이다. 한국인의 대일 선입감중 50%가 부정적이라면, 일본인의 부정적 대한 시각도 50%를 넘을 것이다. 한·일관계는 역사적으

95) 대만의 경우, 중국이 지난 3월 중순 대만해협에서 미사일을 발사하는 등 군사위협을 하자, 미국은 제7함대를 동원하여 대대적인 逆군사시위로 대만을 지원했다. 대만이 이와 같은 미국의 적극적인 지원을 유도해 내는 데는 미국으로부터의 상당한 무기구매가 있었다. 대만은 F-16전투기 120대, CH-47대형수송 헬기 등 약 50억불 상당의 무기 구입계약을 미국과 체결했다. 대만은 이번 중국의 군사위협으로 받은 경제적 손실을 약 220억불로 추산하고 있으며 따라서 미국이 제공한 안보에 대한 반대급부로 50억불 정도는 당연하다는 것이 미국의 생각으로 여겨진다. 이와 관련한 내용으로, “美무기상 臺灣수출 신바람,” 「東亞日報」, 1996년 3월 20일, p. 45 참고 바람.

96) *New York Times*, July 5, 1993 통계를 이용한 Julius W. Prat, et al., 앞의 책, p. 432 ; James R. Lilley, “U.S. Security Policy and the Korean Peninsula,” in Christopher J. Sigur, ed., *Korea's New Challenge and Kim Young Sam* (New York : Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1993), p. 120 참조.

로, 경제적으로, 그리고 종합적인 國力면에서도 감정과 우월감이 교차되고 있는데, 이를 ‘미국과 멕시코’와의 관계에 비유하는 사람도 있다. 여러 면에서 미국·멕시코관계는 ‘일본·한국관계’와 비교되기 때문이다. 같은 논리로 시야를 넓히면, 건전한 한·일관계가 되기 위해서는 지금의 ‘미국·캐나다관계’ 수준에 이르러야 한다는 소리가 높다.<sup>97)</sup> 결과적으로 한·일관계는 화음보다는 불협화음이 더 많아 보인다. 이렇게 씩씩한 한·일관계의 내용을 잘 아는 미국은 남북한관계 다음으로 어려운 것이 한·일관계로 보고 있다.

이러한 배경을 잘 아는 북한은 남·북·미 관계와 남·북·일 관계에 있어서 지금이 한국을 제거시킬 수 있는 가장 좋은 환경이라고 믿고 있다. 즉 북한은 한국을 미국으로부터 그리고 또 한국을 일본으로부터 이간하여 이득을 보고자 하는 전형적인 아드맨아웃(Odd Man Out : OMO)게임을 시도하고 있다. 이에 대응하는 한국 측 게임이 「4자회담」으로 우리측 운신의 폭을 넓힘으로써 경우에 따라서는 한국이 북한의 대남 OMO게임을 역으로 이용할 수 있을 것이다.

한국은 “무엇을 할 것인가?” 제정러시아가 19세기 중엽, 東으로는 아시아에서 일본이, 西로 프랑스, 폴란드 등 유럽의 열강들이 일어나고 있는 세기의 변화를 의식하면서 러시아도 대변혁을 필요로 하고 있었다. 1865년 감옥에서 「무엇을 할 것인가?」(Tsto delaet?/What is to be done?)라는 개혁전서를 쓴 체르니셰프스키(Nikolay G. Chernyshevsky)<sup>98)</sup>는 행동으로

97) 미국의 南方에는 멕시코가 있고 北方에는 캐나다가 있다. 역사적으로, 경제적으로, 그리고 정치적으로 미국·멕시코 관계는 전형적인 종속관계로 중심국·주변국의 심리가 작용한다. 이에 비해, 미국·캐나다 관계는 전형적인 상호보완관계로 적절하게 형평을 이룬다는 심리가 작용한다. 상징적 국력면에서 미국이 100이라면 멕시코는 25에도 미치지 못하며 캐나다는 75에 해당한다는 비유가 성립된다. 이러한 패러다임에 준하면 건전한 한·일관계는 미·캐나다 관계의 비결이 현해탄 양쪽에서 연구되어야 한다는 의견이 있다.

98) N. G. Chernyshevsky(1828-89년)는 19세기 후반의 러시아 작가이며 계몽사상가로서 일면 허무주의적(nihilistic)인 면이 없지 않으나 일면 이상적 “새 인간상”을 회구한 “이성적 이기주의”(전환기에 개인적 이익과 사회적 이익이 일치하는 도덕적 합리성)를 호소하였다. 물론 지금 남북문제와 통일에 관한 일대 큰 변혁의 전환기를 맞이하여 남북한 지배계층과 일반 국민(인민)의 이익이 일치하는 ‘새 사람’(new man)型

옳기는 지식인의 思惟에 기대를 걸었다. 각계에 다양하게 축적된 미국과 일본에 관한 지식과 지혜 그리고 경험을 모아 '외교의 정석'을 세워야 할 것이다. 아이러니 하계도 이제 제기되는 문제의 심각성은 한·미·북(Seoul-Washington-Pyongyang)으로 하는 '한반도 삼각관계'(Korean triangle)에 있다는 것이다. 미국은 반세기에 가까운 한·미군사동맹관계를 어떤 형태의 평화협력관계로 전환시키면서 마지막 냉전지역인 한반도에서 '명예로운 출구'(honorable exit)를 찾고자 한다.<sup>99)</sup> 깊이 생각해 볼 문제이다. 변화무쌍한 북·미관계와 북·일관계 그리고 한·미관계와 한·일관계에 대한 경종은 이미 많은 전문가들에 의해 강하게 울려 주었다.<sup>100)</sup>

국내 일부 성급한 북한 전문가(watchers)들이 구체성 없이 막연하게 주관적인 '북한붕괴설'에 관심을 쏟고 있다. 그러나 미국과 일본의 객관적인 전문적 대북 평가는 북한의 하드랜딩(hard landing)과 노랜딩(no landing) 케이스에 대비한 양면전략을 중점적으로 검토하고 있는 것으로 여겨진다. 물론 소수의 견해로 아직 소프트랜딩(soft landing)의 경우를 언급하는 의견도 있으나, 이는 상당한 경우 '외교적 표현'으로 받아들여야 할 것이다.

---

은 무엇인가? 체르니셰프스키가 고뇌한 “무엇을 할 것인가?”에 대해, 김규진 외 역, 마리스 슬로넨 저, 「러시아文學과 思想」(서울: 신현실사, 1980), pp. 128~130; “Russian Literature, 1800-1917,” *The Cambridge Encyclopedia of Russia and the Soviet Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), pp. 100 & 168 등 참고 바람.

99) 이와 관련한 참고 문헌으로, Peter Hayes, “The ROK-US Alliance: Who Benefit: An Impartial View,” a seminar paper presented at the International Workshop on the US-ROK Alliance, jointly organized by the IFES, Kyungnam University and the SSI, US Army War College, Ritz-Carlton Hotel, Seoul, October 5-7, 1995, pp. 31~32; “Anthony Lake, President Clinton’s National Security Adviser, on Use of Force in U.S. Foreign Policy,” a by-liner distributed by the USIS, Seoul, March 26, 1996, p. 4 등을 참조.

100) 예컨대, 金國新, 「北·美關係와 韓·美關係 변화 전망」(서울: 민족통일연구원, 1995. 12), pp. 90~103; 尹正錫, “韓國의 對美, 日 安保協力構造 調整方案,” 국제문제조사연구소 95년도 연례정책토론회, 1995년 11월 21일, 발표논문, pp. 9~12 등 일일이 언급할 수 없을 만큼 많은 인식의 전환이 지적되었다. 그러나 이를 정책으로 구현 되도록 조절되지 못하는 것이 안타깝다.

최근 약간의 충격을 준 주한미군 당국의 한 연구보고서가 8군사령관에 의해 미 국방장관에게까지 보고되어 긍정적인 평가를 받은 「북한의 붕괴 유형」(Patterns of Collapse in North Korea)이라는 연구보고서가 있었다. 이는 북한인의 사고패턴(thinking pattern)을 이해하는 북한 전문가에 의해 연구된 아주 흥미로운 연구보고서이다.<sup>101)</sup> 이 보고서도 제목에서 언급한 ‘붕괴’(collapse)라는 표현과는 달리 본문에서는 붕괴마지막 단계로 되어있는 제7단계에서 ‘붕괴’라는 용어 대신 체제의 ‘재조정단계’(Realignment Phase)라고 하고 있다. 이 말은 현 김정일체제가 붕괴되어도 새로운 과도 체제에 의해 정권이 새롭게 짜진다는 뜻이지 결코 한국의 흡수통일이 보장된다는 것이 아니라는 점이다.

이 보고서의 내용을 행간에 숨겨진 뜻까지 면밀히 볼 수 있다면, 북한이 하드랜딩하는 단계별 특징과 치유방법을 암시함으로써 노랜딩 케이스까지를 포함하는 정책대안을 위한 연구임을 알 수 있다. 결론적으로 한·미정상이 제의한 「4자회담」도 결국은 이 두 경우를 가상한 것으로 이해된다. 그렇다면 한국 정부는 그러한 두 가지 시나리오를 의식한 정책대안을 토대로 다양한 2자회담<sup>102)</sup> 및 3자회담을 과감하게 추진하여야 할 때이다. 만약 능

101) Bob Collins, et al., "Patterns of Collapse in North Korea," a research report, January 1996, pp. 1~14; 이의 대부분의 내용은 "주한미군 '北 붕괴중' 평가," 「朝鮮日報」, 1996년 3월 25일, p. 1에 요약되어 기사화됨. 원문의 단계별 붕괴 징후를 참고로 보면, "Resource Depletion; Prioritization; Local Independence; Suppression; Resistance; Fracture; Realignment" 등 7개 단계로 보고 있다. 이 Collins의 보고서는 처음부터 정책보고서로 연구된 것이 아니라 원래 국내 일반대학원 학위과정 이수과목에 제출한 연구논문이었다. 그랬던 것이 후에 알려지면서 필요에 따라 보완 및 수정되어 정책보고서로 미 국방장관에게까지 보고되고 좋은 평가를 받게 되었다고 한다.

102) 「4자회담」이 효과적으로 성사되려면 남·북·미·중 등 4자간은 물론 일본과 러시아 등 주변 유관국들의 이해와 협력이 전제되어야 한다고 본다. 이렇게 보았을 때, 4자+2자로 엮히는 6관자간에는 다양한 2자접촉과 회담 내지 협상이 필요할 뿐 아니라, 3자접촉과 3자회담도 불가피해 보인다. 일반적으로 A, B, C를 구성원으로 3자회담도 실제 조정단계에서는 이해관계에 따라 A-B; A-C; B-C로 하는 3개의 2자회담이 이루어지게 마련이다. 최근 한·미접촉과 북·미접촉 및 북·중접촉 등은 이러한 구조적 현상을 말해주고 있다. 따라서 남·북접촉이 없는 4자회담은 구조적으로 비현

동적이고 적극적인 전략적 대시(dashing) 없이 기다리는 「4자회담」을 생각하는 경우, 얻을 것보다 잃을 것이 더 많아 보이기 때문이다. 그런 의미에서 지난 5월 5일부터 수일간 공로명 외무부장관이 러시아를 방문하여 4자회담 제의 이후 다각적인 협력문제를 러시아측과 협의한 외교노력을 높이 평가해야 할 것이다. 똑 같은 노력이 일본과도 있어야 할 것으로 믿어진다.

북·미 양자간 자유로운 접촉과 대화 및 회담이 정부 및 민간차원(특히, 학문과 선전을 겸한 여론형성집단)에서 활발한 가운데 「4자회담」을 전망할 때 미국의 의지를 다시 한번 환기해 볼 필요가 있다. 1996년 1월 23일 상하 양원 합동회의에서 클린턴 미국 대통령이 제시한 「연두교서」(State of the Union Address of the President) 끝 부분이 우리의 눈에 클로즈업 되고 있기 때문이다.

물론 우리(미국)는 세계 모든(문제지역) 현장에 가 있을 수는 없다. 물론 미국은 모든 것을 다할 수도 없다. 그러나 미국의 국익과 가치관이 위협을 받을 때, 그리고 미국이 개입해서 개선할 수 있을 때, 당연히(문제 해결을 위해) 미국이 앞장을 서야 한다. 미국은 고립주의자가 될 수 없다. (그렇다고) 미국이 세계의 경찰국가가 되어서도 안된다. 그러나 미국은 세계 최고의 평화만들기(일꾼)이 될 수 있으며 아울러 당연히 그렇게 되어야 한다.<sup>103)</sup>

미국의 세계적 그리고 지역적 의지가 그렇다면, 클린턴이 말하는 한반도에서 “미국이 앞장서는(先導)”(American lead) 역할이란 과연 무엇을 의미하는가? 한국의 선택은 결국 미국의 의중을 파악하는 것으로부터 새롭게 시작되어야 할 것이다.

실적이라는 의미를 알 수 있다. 북·중접촉에 대하여, “북·중 ‘4자회담 접촉’”-金永南-陳健, 지난달 북경서 비밀회동, 「東亞日報」, 1996년 5월 4일, p. 2 참조.

103) “State of the Union Address of the President,” Office of the Press Secretary, the White House, January 23, 1996, p. 9.

「4자회담」이 지난 4월 제주 한·미정상회담에서 전격 제의된 후 주변세력들의 발빠른 움직임이 심상치 않다. 중국과 러시아가 정상회담 이후 각별한 안보협의를 관계를 숙고하고 있으며, 북방4열도에 대한 영토분쟁으로 냉랭한 관계를 유지해 온 일본과 러시아도 군사정보교환 및 무기구입에 접근하고 있다. 이 모든 주변현상들은 「4자회담」과 유관하며, 미국과 동북아역내세력들(중국, 러시아, 일본)간의 탈냉전시대의 새로운 그루핑(new grouping)과 연계조합(linkage combinations)의 과정에서 나타나고 있는 현상으로 생각된다.<sup>104)</sup>

104) “4자회담제의 이후 4월 25일까지 열흘간 한·미(16일), 미·일(17일), 일·러(19일), 미·러(21일), 중·러(25일) 등 정상회담만 다섯차례 열렸다. 정상회담이 개최되지 않은 나라 사이에는 외무장관회담이 열렸거나(미·중, 19일) 열릴 예정(한·일, 30일; 한·러, 5월 7일)이다. 동북아지역의 이러한 일련의 외교접촉은 이미 계획된 것이지만 새롭게 대두된 4자회담제의는 각국간의 논의에서 주요 안건이 되고 있다.” “한반도 외교각축전 ‘긴박’-4자회담 제의 이후,” 「東亞日報」, 1996년 4월 27일, p. 3.

# 미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향

김 국 신\*

◁ 目 次 ▷	
I. 서 론	IV. 향후 미국의 대북 경제정책 전망
II. 미·북 경제관계의 역사적 배경	V. 결 론
III. 제네바합의 이후 미국의 대북 경제정책	

## I. 서 론

1994년 10월 21일 미국은 북한과 제네바에서 미·북기본합의문을 체결하고 북한의 핵합의 이행에 맞추어 양국관계를 점진적으로 개선하기로 약속하였다. 그후 미국은 북한이 제네바합의를 비교적 성실히 이행하고 있다고 판단하고, 1995년말 코리아에너지개발기구(KEDO)와 북한간 경수로 협상이 타결된 이후 전반적인 미·북관계 개선을 준비하고 있다. 미국은 최근 북한이 식량난 등 경제적 위기로 인해 급격히 붕괴할 수도 있다는 점

\* 민족통일연구원 책임연구원



을 강조하며 추가적인 대북 식량지원 및 경제제재 완화조치를 계획하고 있다. 특히 대통령 선거를 앞두고 한반도에서 위기상황이 돌출되면 자신에게 정치적 부담이 될 것이라고 우려하고 있는 클린턴 대통령은 한국측이 인도적 차원에서 대북지원에 적극적으로 참여할 것을 요구하고 있다.

한·미 양국은 북한을 국제사회에 안착시키기 위해서는 대북 경제지원이 필요하다는 점에 공감하고 있다. 그러나 한·미간에는 북한의 식량난에 대한 평가와 대북지원의 방법에 관해 견해차이를 보이고 있다. 한국은 남북 대화가 재개되지 않은 상태에서 미·북관계만 진전되는 것을 원하지 않는 반면, 미국은 남북관계 개선보다는 한반도에서의 현상유지와 북한에 대한 영향력 확대에 더 큰 비중을 두는 경향이 있다. 사실 대북 경제지원은 단순히 人道的 사안이 아니며 경제논리만으로 결정될 문제도 아니다. 대북 경제지원 문제에는 한·미 양국의 국가 이익과 집권자의 정치적 이익이 내재되어 있기 때문에 한·미간 대북정책의 우선순위 차이는 어느 정도 불가피한 것이다.

본 논문의 목적은 미국의 대북 경제지원의 현황과 전망을 분석하는 것이다. 이를 위해서 먼저 미·북 경제관계의 역사적 배경을 살펴보고, 제네바 합의 이후 미국의 대북관계 개선정책의 추진현황을 탐구하고자 한다. 미국의 대북정책 추진현황은 특히 대북 쌀지원문제를 둘러싼 한·미간의 견해 차이가 부각되는 상황에 초점을 두어 분석해 본다. 그리고 제네바합의에 따른 향후 미·북관계의 개선과정에서 미국의 대북 경제정책의 발전방향을 전망하려 한다.

## II. 미·북 경제관계의 역사적 배경

1950년 6월 25일 북한이 남침을 단행하자 미국은 3일후 6월 28일 「수출관리법」에 의거하여 북한에 대해 禁輸措置를 취했다. 1950년 11월 중공군이 한국전에 개입하여 전쟁이 장기화될 조짐을 보이자 미국은 국가비상

사태시 적용할 수 있는 「적성국교역법」(Trading With the Enemy Act)에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취했다. 즉, 미국 재무부는 1950년 12월 7일 「적성국교역법」에 근거하여 「해외자산통제규정」을 제정하여 미국내 북한 자산을 동결시키는 한편, 무역·금융·외환 등 거의 모든 분야에서의 대북 경제교류를 금지하였다.<sup>1)</sup> 이후 미국은 다음 <표 1>에서 보여주는 바와 같이 「무역협정연장법」, 「국제무기거래규정」, 「대외원조법」, 「통상법」, 「수출관리법」, 「수출입은행법」 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다. 미국의 대북한 제재는 이외에 추가적으로 「원자력법」, 「핵비확산법」 등에 의해서도 유지되고 있다.

미국과 북한관계는 1980년대말까지 기본적으로 냉전상태를 유지해왔지만 세계적으로 탈냉전 무드가 확산되면서 변화의 가능성을 보여주었다. 동서화해의 분위기 속에서 1988년 서울 올림픽을 주최하게 된 남한은 동구 및 소련과의 관계개선을 위해 적극적인 北方外交를 전개하였다. 서울올림픽의 성공적 개최와 공산권 국가들의 참여를 유도하기 위해 북한에 대해 유화적 태도를 취할 필요성을 느낀 美國무부는 1987년 3월 미국 외교관의 북한 관리와의 접촉을 허용하였다. 1987년 11월 29일 KAL기 폭파사건이 발생하자 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 대북한 규제조치를 강화하였다. 그러나 미국은 다른 한편으로는 세계적인 탈냉전 추세에 맞추어 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 끌어들이 필요성을 절감하게 되었다.

1988년 7월 7일 당시 노태우 대통령이 사회주의 국가들과 관계개선 의지 및 북한에 대한 전향적 정책을 천명하였다. 이에 호응하여 미국은 1988년 10월말 북한과의 관계개선을 위해 일련의 조치를 취하겠다고 발표하고, 동년 12월 6일 북경에서 북한과 참사관급 접촉을 개시하였다. 이후 미국 정부는 외교관들에게 제3국에서 북한 외교관들과 중요한 문제들에

1) Zachary S. Davis et. al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*, CRS Report for Congress (November 29, 1994), p. 22.

〈표 1〉 미국의 對북한 제재조치

날 짜	관련근거	제재조치내용
50. 6.28	수출관리법	대북한 수출 금지
50.12.17	적성국 교역법 (해외자산통제규정)	미국내 북한 자산동결, 북한과의 교역 및 금융 거래를 사실상 전면금지하는 「해외자산통제규정」 발표
51. 9. 1	무역협정연장법	대북한 최혜국대우(MFN) 부여 금지
55. 8.26	국제무기거래규정	북한과의 방산물자 및 용역의 수출입 금지
62. 8. 1	대외원조법	대북한 원조제공 금지
75. 1. 3	통상법(1974)	대북한 일반특혜관세(GSP) 공여 금지
75. 5.16	수출관리법	북한을 제재대상 국가그룹 Z에 포함시켜 포괄적인 금수조치 실시
86.10. 5	수출입은행법	미국 수출입은행의 대북한 여신제공 금지
88. 1.20	수출관리법	북한을 테러지원 국가로 지정하여 무역, GSP 공여, 군수통제품목상의 물품판매, 대외원조 및 수출입은행의 여신제공 금지 국제금융기관에서 대북한 원조제공 결정시 반대표를 던지도록 지시
88. 4. 4	국제무기거래규정 (개정)	국제 테러지원국가로 지정된 북한에 대한 방산물자 및 용역판매와 수출입 금지
92. 3. 6 92. 6.23	군수통제품목	이란 및 시리아에 대한 미사일 기술확산에 관여한 것으로 판정된 북한에 대해 군수통제품목 상의 품목에 대한 수출입 및 2년간 미정부 계약 금지 미사일, 전자, 우주항공, 군용기 생산제조와 관련된 북한 정부의 모든 활동에 대해 적용

자료 : Zachary S. Davis et. al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*, CRS Report for Congress (November 29, 1994).

관해 논의할 수 있는 권한을 부여하는 한편, 대북한 제재조치의 극히 제한적인 일부를 완화하였다. 즉 미국 정부는 1989년 1월 3일 「해외자산통제 규정」의 일부를 개정하여 미국 여행사들이 체육·학술·문화 등 비상업용 분야에서 민간인의 북한 여행을 주선하는 것을 허용하였다. 아울러 1989년 2월 2일에는 출판물의 수출입 및 이를 위한 금융거래를 허용하기 위해 「해외자산통제규정」의 일부를 개정하였다. 그리고 1989년 4월 24일에는 「수출관리법」의 일부를 개정하여 식량·의약품·의료기재 등 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 對北韓 수출을 사안별로 허용하였다.<sup>2)</sup> 그러나 이같은 미국의 대북 화해조치는 북한의 핵개발 의혹이 짙어짐에 따라 더 이상 진척되지 못하고 중단되었다.

### III. 제네바합의 이후 미국의 대북 경제정책

#### 1. 제1단계 대북 경제제재 완화

1990년 초부터 난항을 거듭한 미국과 북한간 핵협상은 1994년 10월 21일 양측 대표가 기본합의문과 비공개 보조합의문에 서명함으로써 타결되었다. 제네바 미·북 기본합의문의 골격은 북한이 경수로·중유를 공급받고 對美關係를 개선하는 대신 플루토늄 생산 능력의 포기 및 핵안전조치의 완전한 이행을 약속한 것이다. 미·북 기본합의문의 제2장에서 미국과 북한은 합의 후 3개월 내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하여, 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 합의하고 있다.

2) Zachary S. Davis et. al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*, p. 5 ; 吉炆宇 外 共著, 「美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化」(서울:民族統一研究院, 1993), p. 61 참조.

북한과 핵협상이 타결되자 클린턴 대통령은 대북 경수로 건설과 대체 에너지 보장에 필요한 자금조성 및 그 이행을 확약하는 담보서한을 김정일 앞으로 보내 美행정부가 제네바합의문을 성실히 이행할 것임을 약속하였다. 그리고 현재 미국은 제네바합의의 큰 틀에 따라 북한과의 관계를 개선하고 있다. 그러나 제네바합의는 향후 미·북관계의 전반적인 방향만 개략적으로 제시한 문건으로서 미국과 북한이 관계정상화를 이루기 위해서 충족시켜야 할 조건인 남북화해 및 한반도 평화체제 전환문제 등에 관해서는 구체적인 언급이 결여되어 있다. 사실 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 전환문제는 미·북관계 개선과정에서 필히 해결되어야 할 문제이지만 제네바합의와는 역사적·논리적 배경을 달리하고 있는 별개의 사안들인 것이다.

클린턴 행정부의 대북정책은 크게 보면 탈냉전기 미국이 새로운 안보전략으로 제시하고 있는 ‘개입과 확대의 국가안보전략’(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)에 입각하여 추진되고 있다.<sup>3)</sup> 클린턴 행정부는 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하고 있다. 즉, 북한과의 협상에서 어느 정도 양보하여 북한을 일단 미국의 영향권안에 포용하고, 대북 유화책을 계속 제공하여 북한을 국제사회에 연착륙(soft-landing)시키겠다는 것이다. 그러나 클린턴 행정부의 대북 유화정책은 1994년 11월 8일 중간선거에서 공화당이 상·하원의 주도권을 장악하게 되자 견제를 받게 되었다.

미국 상·하원은 1995년 1월과 2월에 수차례 청문회를 개최하여 제네바합의문의 결함을 비판하고, 연락사무소 수준 이상의 관계개선은 북한의 인권문제, 재래식 군사력 감축, 미사일 수출 포기 등과 연계시키겠다는 결의안을 통과시켰다. 그리고 제네바합의의 이행과 관련된 경비는 클린턴 행정부가 의회의 승인을 받도록 의무화하였다. 이같이 美의회의 견제와 아울러 미·북관계 개선과 남북대화의 연계를 주장하는 한국의 외교적 압력을 받

3) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (July, 1994).

게 된 클린턴 행정부는 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 극히 제한된 범위내에서 단행하였다.

1995년 1월 20일 美國무부는 제네바합의를 준수하기 위해 ① 여행, 언론취재와 통신, ② 금융거래, ③ 특정품목(마그네사이트)에 대한 교역허용, ④ 원자력분야 사업 등 4개 부문에 걸쳐 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취했다. 하지만 제1단계 경제제재 완화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 行政命令만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 머물러 있었던 것이다. 즉, 「적성국교역법」에 의한 전반적인 수출금지에는 여전히 유효하기 때문에 미국의 시민권자나 영주권자는 해외체류 중이더라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업거래를 할 수 없으며, 미국은행을 이용한 對北 송금을 할 수 없게 되어 있었다.

제1단계 경제제재 완화조치가 취해진 이후 모토롤라, 시티뱅크, 제너럴 모터스(GM), 코카콜라, AT & T, 스탠튼 그룹 등 미국의 다국적 기업과 駐韓 美商業會議所 등이 대북한 진출을 위한 타당성조사를 실시하였다. 이 중 석유·가스·석탄 등 비핵연료 발전설비 전문업체인 스탠튼 그룹<sup>4)</sup>은 1995년 2월 미국 기업중 최초로 美재무부로부터 대북한 경제활동에 관한 사업허가서를 발부받고, 동년 5월부터 나진·선봉에 있는 200MW급 화력 발전소와 승리화학정유공장을 가동하고 있다. 그후 AT & T社는 일본의 국제전신·전화회사를 중계지로 해서 북한과 상용전화선을 개통해 운영하고 있다. 그러나 대부분 미국 기업들의 북한 진출은 아직 투자에 대한 타당성조사 차원에 머물러 있다.

한편 美상무부는 쌀·밀·옥수수 등 곡물을 북한에 수출할 수 있도록 허가하였다. 이에 곡물 수출회사 바틀래트사가 1995년 3월 15일 북한에 옥수수 5만5천t을 수출하였다. 미국측은 북한에 대한 곡물수출이 인도적 차원에서 실시된 것이라고 강조하였으나, 북한측 관계자가 미국을 방문해 바

4) 스탠튼 그룹은 1992년 유엔두만강개발계획(UNDP) 모임에서 「나진·선봉지역의 발전·정유·경공업 개발 등 3대 종합계획」에 관한 청사진을 제시하면서 북한과 인연을 맺기 시작하였다. 그후 스탠튼 그룹은 1994년 가을 북한의 조선설비회사와 합작기업 설립계약을 맺었다.

틀래트사와 직접 협상하였다는 점에서 이번 곡물수출이 미·북간 본격적인 경제교류의 효시로 이해되었다. 그러나 美國무부는 1995년 4월 발간한 「연례 국제테러보고서」에서 북한을 이라크·이란·리비아·시리아·쿠바·수단 등과 함께 국제테러 지원국으로 재지정하고 기존 제재를 지속할 것을 표명하였다.<sup>5)</sup>

## 2. 대북 수해재난 지원

1995년 5월 19~6월 12일 미국과 북한은 팔라룸프르에서 準高位級會談을 개최하고, 6월 13일 경수로 노형·계약구조·부대시설 등에 관해 합의하였다. 이번 회담에서 북한이 한국형 경수로와 한국의 중심적 역할을 사실상 수용하자, 한국은 이에 대한 반대급부를 제공하기 위해 북한과 북경에서 쌀지원에 관한 회담을 개최하여 6월 21일 이에 관한 합의문을 채택하였다. 당시 美國무부는 제1단계 경제제재 완화조치가 제네바합의 정신에 크게 위반된다는 북한측의 불평을 무마할 필요성을 느꼈지만 한국측이 쌀지원을 시작하였기 때문에 북한측에 대한 별도의 지원을 적극적으로 고려하지 않고 있었다. 1995년 7월 북한이 쌀의 무상공급 가능성을 서한으로 타진했을 때 美國무부는 법적·정치적·경제적 제약으로 쌀지원이 어렵다는 논평을 했었다. 그러나 이러한 미국의 태도는 북한의 水害災難을 계기로 바뀌기 시작했다.

북한 당국은 지난 7월 하순부터 8월초까지 평북 중서부 지방에 내린 집중호우에 따른 홍수로 국토의 75%에 해당하는 8개 도의 145개 군이 피해를 보았으며, 총 120만 헥타르의 농경지가 수해를 입었다고 발표하였다. 이에 북한을 방문한 유엔 조사팀은 북한측의 발표는 과장되었지만 북한이 실제로 대략 107만톤 내지 147만톤의 곡물 피해를 보아 예상 작황의 15~20%가 줄어들었다는 보고서를 발표했다.<sup>6)</sup>

5) 테러 지원국으로 지정될 경우 최혜국대우, 일반특혜관세, 군수물자 거래 등이 금지됨은 물론 「대외원조법」 제620 A조에 의해 수출입은행의 차관제공이 금지되며 美 公法 480조에 의해 식량지원 혜택을 받을 수 없게 된다.

유엔 조사단의 「북한 수재실상 보고서」가 발표된 후 미국 정부는 북한의 심각한 식량위기가 한반도 안정에 이롭지 않다는 판단을 내리고 북한에 대한 지원을 강화하는 쪽으로 정책을 선회하기 시작했다. 그러나 의회의 강한 견제로 인하여 클린턴 행정부가 실질적으로 지원할 수 있는 액수는 별로 많지 않았다. 북한이 유엔과 서방 각국에 구호의 손길을 내밀자, 미국무부는 수교관계가 있는 국가에서 재난이 발생하면 대통령이나 국무장관의 재량으로 재해지역에 2만5천달러까지의 긴급 구호금을 방출할 수 있다는 규정을 이용하여 북한에 대해 식량 등 긴급 구호물자를 지원하기로 결정하였다.<sup>8)</sup> 그런데 북한은 미국과 수교관계가 없는 반면 법적으로는 적성국으로 분류되어 있어 미국무부는 9월초 UN 및 민간봉사기관을 통해 북한에 2만5천달러를 전달하였다. 그리고 이어 10월에는 추가로 20만달러를 제공하기로 했는데 이는 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 제공하기로 결정했다. 미국무부는 규모가 크지 않는 수재지원금을 국제기구를 통해 우회적으로 전달하는 한편, 비정부단체들의 대북지원을 장려하였다. 그 결과 미국 민간단체들은 북한에 밀가루 1,000t 및 71만2천달러(5억5천여만원)의 성금을 보낸 것으로 밝혀졌다.<sup>9)</sup>

한편, KEDO와 북한간 경수로 공급협정 교섭이 진행되던 1995년 11월

6) 유석렬, “수해가 북한 대내외 정책에 미치는 영향,” 「북한」, 1995년 12월, pp. 38~44 참조.

7) 북한의 식량수요는 연 640~670만t 정도로 추정되나 실질 생산량은 1991년 443만t, 1992년 427만t, 1993년 388만t으로 연간 200만톤 이상의 부족현상을 겪어왔다. 한편, 세계식량계획(WFP)과 세계식량농업기구(FAO)는 최근 조사결과를 토대로 1996년 5월 13일 북한의 식량위기에 관한 ‘특별경고’를 발표하였다. 이들이 공동으로 작성한 성명서에 의하면 1996년 북한의 총 식량 수요량은 5백54만8천t인데 1995년 총 4백7만7천t을 생산함으로써 1996년 북한의 식량 부족량은 총 1백47만1천t이다. 그런데 북한은 1996년 해외로부터 15만t을 수입하고 28만4천t을 원조받음으로써 1996년 북한의 식량 절대부족분은 1백3만7천t에 이른다. 유석렬, “북한의 식량난과 외부 지원,” 「북한」, 1996년 4월호, pp. 68~75 ; 「중앙일보」, 1996. 5. 27 참조.

8) 「세계일보」, 1995. 9. 13 참조.

9) 국제 선명회는 1995년 11월 홍콩 등을 통해 70만달러와 밀가루 1,000t을 북한에 보냈으며, 미국 적십자사는 7천달러, 미국 카톨릭은 5천달러를 보냈다. 「중앙일보」, 1996. 1. 13 참조.



중순 美國무부와 북한 외교부 고위간부가 미국내에서 비밀회담을 가졌다. 북한측은 이 자리에서 미국측에 경제제재 조치의 대폭적인 완화를 요구했고, 미국측은 북한측에 대해 관계개선의 전제로 ① 남북대화에 장애가 되고 있는 우성호 선원의 송환, ② 6.25참전 실종미군의 유해 수색 및 반환, ③ 테러행위의 포기선언 등을 요구했다.<sup>10)</sup> 북한은 결국 미국측의 요구를 일부 수용하여 우성호 선원 송환, 애틀란타 올림픽 참가, 미군유해 송환협상 개최 등의 의사를 표명하였다. 미국은 북한의 이러한 조치를 국제사회에 협조하려는 호의적인 태도로 이해하고 이때부터 북한과의 적극적인 관계개선 의지를 표명하였다. 특히 1995년 12월 15일 KEDO와 북한간의 경수로공급 협상이 타결된 이후 미국의 대북관계 개선의지는 보다 명확한 형태로 표출되었다. 미국은 식량난에 의한 북한 체제붕괴 및 대남도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북지원을 통해 북한의 軟着陸(soft-landing)을 적극적으로 유도해야 한다는 점을 강조하며 한국도 북한에 대해 전향적인 자세를 취할 것을 요구하였다.

### 3. 쌀지원과 제2단계 경제제재 완화

식량난 악화로 인한 북한의 급속한 붕괴는 미국의 國益에 반할 뿐 아니라 클린턴 대통령의 재선에도 부담이 된다고 판단한 美행정부는 1996년 초 북한을 개방으로 유도한다는 쪽으로 대북정책방향을 확고히 설정하였다. 그러나 의회의 견제로 인한 정치적·법적 한계 때문에 적극적인 지원정책을 추진할 수 없게 된 미국무부는 북한이 식량사정의 악화로 인해 붕괴 직전의 상황에 접어들었다는 점을 강조하며 한국측에 주도적으로 대북지원에 나설 것을 요구하였다. 한편, 한국 정부는 미국의 대북 포용정책을 원칙적으로는 지지한다는 입장을 표명하였다. 그렇지만 한국측으로서는 클린턴 행정부의 대북정책이 북한 내부정세에 관한 정확한 정보에 기초하여 수립된 것도 아니기 때문에 미국측의 요구에 무조건 협조할 수는 없었다. 이

10) 「한국일보」, 1996. 1. 7; 「동아일보」, 1996. 1. 7 참조.

와 같은 한·미간의 입장차이는 1996년 1월 24~25일 하와이 호놀룰루에서 열린 한·미·일 3국 고위급협의회에서 노출되었다.

同 협의회에서 미국과 한국은 북한정세 판단과 식량지원 문제에서 미묘한 시각차를 보였다.<sup>11)</sup> 한국측은 북한의 식량사정이 8~9월까지 지탱가능하며 북한정세가 비교적 불안하지만 급격한 붕괴우려는 없다고 평가한 반면, 미국측은 3~4월에 북한의 식량사정이 한계에 도달하며 이를 방치할 경우 급격히 붕괴되거나 대남 군사적 도발을 감행할 우려가 있다고 평가하였다. 이와 함께 한·미간에는 대북 식량지원 방법에 대해서도 이견을 보였다. 한국은 한·미·일 공동지원 등 KEDO 방식을 거부하고 남북이 직접 협의를 하는 북경방식을 주장하였다. 그리고 1995년 6~9월까지 3차례의 북경회담을 통해 북한에 주장해 왔던 ① 對南 태도변화, ② 남북경제공동위 개최 등의 조건을 북측에 요구한다는 태도를 표명하였다. 반면 미국측은 국제컨소시엄 방식의 식량 공동지원을 선호한다는 입장을 표명하였다.

호놀룰루 회담 직후 한국측은 당분간 정부차원의 대규모 쌀 추가지원을 하지 않기로 결정했다고 발표하였다. 그러나 미국은 1월 31일 대외재난구호기금(FDA)을 재원으로 해서 세계식량계획(WFP)을 거치는 간접지원 방식으로 대북지원에 나설 것임을 발표하였다.<sup>12)</sup> 이러한 미국의 태도는 북한체제의 변화를 유도하기 위해서는 한국이나 일본이 반대하거나 소극적이라 할지라도 대북 지원정책을 지속적으로 밀고 나간다는 결의를 분명히 나타낸 것이다. 한편, 이 즈음 북한은 미국으로부터 식량지원 확보와 추가적인 경제제재 완화를 모색하기 위해 향후 일체의 테러리즘을 배격한다는 내

11) 1996년 5월 13~14일 제주도에서 열린 제2차 한·미·일 고위급협의회에서도 한·미간에는 대북 식량지원 및 경제제재 완화조치 시점에 관해 약간의 이견을 보인 것으로 평가된다. 제2차 고위급협의회에서 한·미·일은 모두 북한에서 군부의 영향력 강화조짐이 있으나 김정일의 지도체제에 큰 이상이 없다고 분석하여 북한정세에 관한 평가는 대체로 일치하고 있다. 그러나 미국은 대북 식량지원은 인도적인 문제로서 무조건적인 지원을 주장한 데 반해, 한국은 대북지원이 ① 북한의 식량난에 대한 정확한 실태 파악, ② 배분과정에서의 투명성 확보 등이 전제되어야 한다는 점을 재강조한 것으로 알려져 있다.

12) 미국은 美 公法 480에 입각한 2백만 달러 규모의 대북 식량지원을 검토한 바 있으나 한국의 입장을 고려하여 대외재난구호기금(FDA)을 활용하기로 하였다.

용의 공문을 미국 정부에 제출하였으나, 선거기간 중 의회와 불필요한 마찰을 일으키기를 원하지 않는 클린턴 행정부는 북한을 테러국가의 명단에서 제외하지 않기로 결정하였다.<sup>13)</sup>

미국무부는 2월부터 미국 기업의 對北 직접투자 및 교역 허용, 美금융기관을 이용한 신용거래 및 대북 송금규모 확대, 미국내 북한자산 동결 해제 등을 포함한 제2단계 대북 경제제재 완화조치를 검토하고 있다는 발언을 하기 시작했다. 그리고 유엔 세계식량계획을 통해 북한에 대한 대외재난 구호기금 2백만달러를 전달하였다. 한편, 美재무부 해외자산통제국은 대북 구호를 용이하게 하기 위해 「해외자산통제규정」을 일부 완화시켜 3월 5일자로 발효시켰다. 이에 따라 미국 민간인은 일반허가를 통해 美정부의 사전승인 없이 유엔이나 美적십자 또는 국제적십자에 기금을 넘으로써 북한에 구호금을 전달할 수 있게 되었다. 아울러 美상무부는 4월 7일 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 상무부의 사전허가를 받지 않아도 되도록 조치함으로써, 대북 인도적 지원에 대한 제한을 모두 풀었다.<sup>14)</sup> 이로써 미국 정부는 구호용 식량과 현금 등 북한에 제공되는 인도적 차원의 물품제공에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제한 것이다.

북한의 내부정세 또는 남한에 대한 도발적인 태도와 관계없이 개입·확대전략에 입각하여 대북지원 및 경제제재 완화조치를 지속하겠다는 클린턴 행정부의 태도는 최근 더욱 명확하게 나타나고 있다. 북한은 정전체제無力화를 위해 4월 4일 비무장지대 무효화 선언을 하는 한편, 4월 5~7일 판문점에서 무력시위를 자행했다. 그러나 미국무부는 북한의 위협이 심각하지 않다는 입장을 표명하였고, 주한 미군 역시 이렇다 할 조치를 취하지 않았다. 이와 같은 미국의 태도는 부분적으로 클린턴 대통령이 자신의 외교적 업적으로 내세우고 있는 북한과의 제네바합의가 잘 이행되지 않을 수도 있다는 점이 부각되는 것을 원치 않기 때문이다. 오는 11월 대통령 선

13) 美국무부가 특정국을 테러국 명단에서 삭제하기 위해서는 ① 해당국가의 지도부 경질, 또는 정책의 변화로 그들이 테러를 지원하지 않는다는 확신이 서는 동시에, ② 그들이 앞으로도 테러를 지원하지 않겠다는 보장이 있어야 한다.

14) 「동아일보」, 1996. 4. 9 참조.

거를 앞두고 있는 클린턴 행정부로서는 가능한 북한의 돌출행동을 방지하면서 대화를 지속해 나갈 수밖에 없는 것이 사실이다.

김영삼 대통령과 클린턴 대통령은 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최하였다. 여기서 한·미 양국은 ① 한반도 평화문제와 미·북 양자간 대화 문제는 분리하여, ② 한반도 평화문제는 한국이 주도하며 미국이 앞장서지 않고, ③ 미국은 한반도 평화문제에 관해서는 일질 북한과 직접 협의하지 않는다는 3원칙에 합의하였다. 또한 양국 정상은 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한 및 미국, 중국 대표간의 4자회담을 아무러 전제조건 없이 개최할 것을 공동 제의하였다. 미국은 이번 공동선언을 통하여 미·북관계의 진전에도 불구하고 한국을 배제한 상태에서는 한반도문제가 해결될 수 없다는 점을 분명히 하였다. 그러나 다른 한편으로는 평화체제 전환문제 이외의 사항에 관해서 對北 접근의 자율성을 확대한 미국으로서는 4자회담의 성사여부에 관계없이 올해 안으로 평양에 연락사무소를 개설하고 미·북관계 개선일정을 더욱 진척시킬 것이다. 이와 같이 미·북관계 개선을 위한 노력을 지속하겠다는 미국의 입장은 4월 20~21일 개최된 미·북 미사일 수출통제 협상<sup>15)</sup>과 그후 5월 4~9일 열린 미·북 유해송환협상<sup>16)</sup>에서 잘 나타나고 있다.

미국은 현재 제3국을 통한 미국 기업의 대북 투자를 허용하고 美은행과의 금융거래를 북한에 허용하는 등 총 25개 항목에 걸친 대북 경제제재 완화계획을 마련하여 빠르면 5~6월중으로 시행할 것으로 알려지고 있다. <표 2>에서 보듯이 미국이 마련한 25개 항목의 제2단계 경제제재 완화조

15) 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한편, 북한을 미사일기술통제체제(MTCR)안에 묶어 두기를 원하고 있다. 그러나 북한은 미사일 개발은 자주권에 속하는 문제라고 주장하고 있는 바, 미국이 북한과 미사일 협상을 성공적으로 타결하려면 상당한 액수의 반대급부를 제공해야 할 것이다.

16) 1996년 1월 10~12일 하와이에서 열린 미군유해 송환협상에서 북한은 1993년부터 지금까지 판문점을 통해 미군에 인도한 162구의 미군유해에 대한 대가로 4백만달러를 요구하고 미국은 1백만달러를 제안함으로써 합의를 보지 못하였다. 그런데 이번 2차 회담에서 미국과 북한은 2백만달러 가량의 금액에 합의를 봄으로써 협상을 타결하였다.

〈표 2〉 미국의 對北제재조치 현황

제재조치 내용	관련근거	제재 변경절차	비고
▶ 대북 수출금지(인도적 물품·출판물·4백달러 이하 선물제외)	수출관리법	행정부 정책사항(상무부)	△
▶ 대북 금융거래금지 - 수출입은행 보증·보험·여신 제공 금지 - 미은행 이용금지 - 대북투자 금지 - 미국내 북한자산 동결	적성국교역법 수출입은행법 대외원조법	행정부 정책사항(재무부)	× △ △ ×
▶ 대북수입 금지(출판물·1백달러 이하 선물제외)	적성국교역법	행정부 정책사항(재무부)	△
▶ 북한 여행제한 - 하루경비 2백달러 미만 - 신용카드 사용불가 - 특정목적 여행시 국무부협의 - 영리목적 여행주선 불가			○ ○ × △
▶ 테러지원국 제재 - 교역·방산물 판매에 수출입 은행 보증금지 - 국제금융기구 차관반대	수출관리법 등	행정부 정책사항(국무부)	× ×
▶ 공산국 제재 - 최혜국 대우·원조·일반특혜 관세 혜택 금지	적성국교역법 대외원조법	의회의 법개정 조치필요	×
▶ 미사일수출통제규정(MTCR) - 방산물자 교역금지	위반국 수출관리법 등	행정부 정책사항(국무부)	×
▶ 대북한 무기금수	국제무기거래 규제법	행정부 정책사항(국무부)	×
▶ 화물수송 금지 - 미국적 항공기·화물선의 북한 출입금지			△
▶ 유엔주재 북한외교관 행동범위 - 뉴욕반경 25마일제한		행정부 정책사항(국무부)	×

\* 비고란의 ○는 해제검토, △는 부분해제·완화검토, ×는 제재유지  
자료: 「중앙일보」, 1996. 5. 3.

치 내용은 ① 美해의 현지법인의 대북투자 허용, ② 대북 수출허용 품목 확대, ③ 선박 및 전세기 북한입국 허용, ④ 美은행을 통한 송금 허용, ⑤ 미국인 여행자의 북한내 신용카드 사용 허용 등 본격적인 교류확대에 대비한 지원조치가 주류를 이루고 있다.<sup>17)</sup>

그러나 조만간 제2단계 경제제재 완화조치가 시행되더라도 핵심적이고 강력한 제재수단들은 여전히 미국의 수중에 남아있게 된다. 대북 경제제재의 핵심이라 할 수 있는 미국기업의 직접투자 금지, 수출신용제공 금지 등의 조치가 그대로 살아있기 때문이다. 미국은 향후 나머지 대북 경제제재 조치들을 몇단계로 구분하고 추가적인 경제제재 완화조치를 북한의 태도변화와 연계시킬 것으로 보인다.

#### IV. 향후 미국의 대북 경제정책 전망

1996년 11월로 예정된 미국 대통령 선거는 현재 민주당의 클린턴과 공화당의 밥 돌(Bob Dole) 의원의 경쟁으로 집약되고 있다. 현시점에서 대선 결과를 예측하기는 어려운 일이지만, 클린턴이 재선된다면 클린턴은 새로운 4년간의 임기 동안 북한에 대한 경제제재를 더욱 완화시켜 나갈 것이다. 그리고 그가 체결한 제네바합의문이 결실을 맺도록 남북한 지도자들 사이에 중재역할을 수행하며 평화체제를 정착시키려 노력할 것이다. 그러나 클린턴이 재선에 실패하여 共和黨 行政府가 수립될 경우, 제네바합의에 비판적인 공화당 인사들의 태도를 고려할 때 미국의 태도는 현재와는 달리 강성으로 회귀할 가능성이 높다. 미·북관계 개선의 전제조건으로 남북한 관계개선을 좀 더 강하게 요구할 것이다. 그리고 북한의 핵사찰 수용 및 미사일 수출 금지 등을 위한 대북 압력을 강화할 것으로 보인다. 하지만 미국은 선거에서 집권당이 바뀌어도 대외정책의 지속성을 유지하는 전통이

17) 「중앙일보」, 1996. 5. 3 참조.

있기 때문에 공화당 행정부도 북한이 먼저 핵합의를 파기하지 않는 한 북한과의 제네바합의를 성실히 준수하고 북한과의 관계를 점차 개선할 것이다. 따라서 경수로 건설 시간표를 축으로 하여 국교수립할 때까지의 미·북 관계 개선과정을 전망해 보면 다음과 같다.

1996년 미국은 북한에 중유 50만톤을 본격적으로 제공하기 시작하며, 미국과 북한은 워싱턴과 평양에 각각 연락사무소를 설치하게 된다. 연락사무소 개설 이후 미국과 북한은 항공·해운 직항로를 개설하고 기업인·학자·예술인·스포츠팀들의 상호 교환방문을 실시하게 된다. 1997년 KEDO의 기술자들이 신포에 들어가 경수로 1기 건설공정에 착수하게 되면 미국은 제3단계 대북 경제제재 완화조치를 단행하여 군사용으로 전용될 우려가 없는 상품의 수출입에 관한 제한을 완전히 해제할 것이다. 그러나 투자는 선별적으로 제한하며, 북한을 상대로 국제금융기관들에 행사해 온 거부권은 여전히 유지하여 북한의 개방을 유도하는 지렛대로 사용할 것이다.

미국이 추가적으로 對北 경제제재를 더욱 완화함에 따라 미·북간 교역량은 1998년까지 급격히 증대할 것이다. 그러나 양국간 경제교류는 일정 수준에 달하면 더 이상 증대하기 어려울 것이다. 북한은 외화부족으로 구매력에 한도가 있는 반면, 높은 관세율을 부담하면서 미국에 수출할 물품도 많지 않을 것이기 때문이다. 미·북 경제교류가 대규모로 확대되기 위해서는 미국측이 투자 및 금융지원에 관한 대북 경제제재 조치를 완전히 해소해야 한다. 그리고 북한은 미국과 최혜국대우를 부여받는 무역협정을 체결하여 북한 상품에 대한 관세율을 낮춰야 한다. 그러나 북한이 핵문제에 관해 모호한 태도를 계속 유지하며 남북관계 개선을 위한 실질적인 조치를 취하지 않을 경우, 미국과 북한은 경제교류의 증진에도 불구하고 미묘한 정치적 갈등을 겪게 될 것이다. 이러한 상태가 계속된다면 미국은 더 이상 경제제재 완화조치를 취하지 않을 것이다. 즉, 미국이 북한과 경제 교류 협력을 본격적으로 진행시키기 위해서는 북한측이 먼저 핵개발·미사일 수출·남북대화 등 정치·군사적인 사안들에 관해 협력적인 태도를 표명해야 한다.

북한은 1999년경 IAEA의 특별사찰을 수용해야 하는 의무를 지고 있

다. 이 시점에서 북한이 IAEA의 특별사찰을 받아들이고 미사일 화학무기 등 대량 살상무기의 개발 및 수출의 포기를 선언하게 되면 미·북관계와 남북관계는 급속히 진전될 것이다. 미국은 북한에 대한 「적성국교역법」의 규제를 해제하는 한편, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관에 대해 영향력을 행사하여 북한에 대한 차관을 적극적으로 지원하게 할 것이다. 이와 함께 2000년경에는 미국, 일본 등 외국 기업과 한국 기업의 對北 투자도 활발해질 것이다.

2003~2005년 사이에 경수로 1, 2기 공사가 모두 완료되고 북한은 잔류 핵시설을 완전히 제거할 것이다. 이 단계에 미국과 남북한은 3자회담을 개최하여 주한미군의 역할 변경 문제, 남북한간 군비통제 문제 등을 협상하며 북한의 인권개선을 위한 협력방안을 모색하게 될 것이다. 남북한이 평화협정을 체결하고 주한미군의 역할이 재조정되면 미국과 북한은 정상회담을 개최하고 국교를 수립하게 될 것이다. 국교수립 직후 미국은 북한과 문화협정, 과학기술협력 협정, 무역협정 등을 조인하고 북한에 대해 통상관계에서 최혜국대우를 부여하게 될 것이다.

## V. 결 론

미국은 북한의 식량난을 핵문제 이후 한반도의 안정을 위협하는 요인으로 인식하고 대북정책을 安保 豫防的 차원에서 추진하고 있다. 즉, 북한이 식량위기로 인해 급격히 붕괴되는 것을 원하지 않는 클린턴 행정부는 대북 지원과 경제제재 완화조치를 통해 북한을 연착륙시키려고 계획하고 있다. 그러나 실제로 공화당 주도하의 의회의 견제로 인해 비용부담과 관련된 활동영역이 제한된 클린턴 행정부는 한국에 대해 보다 적극적으로 대북 지원을 추진할 것을 요구하게 됨에 따라 한·미간 대북지원의 방법과 시점에 관해 견해차이를 노출하였다.

미국은 인도적 견지에서 대북 지원을 추진하며 경제제재 완화조치를 통



해 북한을 연착륙시키겠다고 주장하고 있다. 한국도 인도적 차원에서의 대북 지원 및 북한의 연착륙 필요성에 관해서는 미국과 원칙적으로 동의하고 있다. 그러나 사실 일시적인 식량원조를 가지고는 북한 경제의 근본적인 문제를 해결할 수 없으며, 북한이 연착륙하느냐 또는 급격히 붕괴되느냐 하는 것은 북한체제 자체의 변화 적응능력에 달려있는 것이지만 미국의 대북 정책에 의해 결정될 수 있는 성질이 아니다.

북한 경제의 위기는 주체사상에 입각한 폐쇄적인 자립경제체제의 構造的 缺陷에서 유래하는 것이기 때문에 북한이 진정한 의미의 정치·경제개혁을 추진하지 않는 한, 북한의 몰락은 불가피한 것이다. 따라서 미국은 북한에 대한 일시적인 식량원조보다는 남북관계 개선을 통해 북한 경제의 구조적인 결함의 해결책을 모색하겠다는 장기적인 시각에서 대북정책을 추진해야 할 것이다. 한편, 한국은 북한의 급격한 몰락을 방지하기 위해서 또는 급격히 붕괴될 경우 그 충격을 완화하기 위해서 대북 지원정책을 보다 신축성있게 운영해야 한다.

# 미·북 군사회담과 한국의 대응방향

박 종 철\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                      |              |
|----------------------|--------------|
| I. 머리말               | 답의 전망        |
| II. 미군 유해송환 협상       | IV. 한국의 대응방향 |
| III. 북한의 미사일개발과 미사일회 | V. 맺음말       |

## I. 머리말

북한의 NPT탈퇴(1993. 3. 12)를 계기로 미국과 북한은 1993년 이후 일련의 미·북고위급회담을 거쳐, 1994년 10월 21일 「미·북기본합의문」을 채택함으로써 북한핵문제의 해결과 포괄적 미·북관계 개선을 위한 기본구도에 합의하였다. 이후 미국은 북한핵동결의 대가로 대북경제제재를 부분적으로 해제하고 미·북직통전화를 개설하였으며, 미·북연락사무소개설을 위한 실무접촉을 하였다. 그리고 미국은 정전체제의 무력화에 따른 위기관리의 필요성을 인식해 대미군사접촉 통로를 탐색하는 한편, 북한핵문제의 해결구도가 마련된 후 대량과괴무기 확산방지의 다음 수순으로 북

\* 민족통일연구원 연구위원

한의 미사일수출 및 개발 중단에 관심을 두고 있다.

한편 북한은 대미관계 개선을 통해 북한체제의 안전을 보장받고, 미국의 대북경제제재해제 및 미기업의 대북투자 등 경제적 실리를 최대한 확보하고자 하고 있다. 그리고 북한은 정전체제를 무력화하고 비무장지대의 긴장을 고조시킴으로써 북·미간 군사협상통로를 확보하고 이를 통해 한반도평화문제를 일괄타결하고자 하고 있다.

이러한 맥락에서 미국과 북한간에는 미군유해송환협상과 미사일협상이 진행되고 있다. 미군유해송환은 인도적 차원의 문제로서 미국과 북한 양자간 문제이며, 미사일회담은 세계전략차원의 문제이다. 따라서 단기적으로 볼 때 이 회담들은 한국의 직접적 관련사항은 아니다. 그러나 이 두가지 회담이 미국과 북한간 포괄적 관계진전이 추진되고 있는 상황에서 진행되고 있으며, 회담의 진전방향에 따라 한반도안보 및 남북관계에 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이러한 점들을 고려하여 본 논문은 미·북군사회담의 전개과정을 정리하고, 향후 회담의 전개방향을 전망하고자 한다. 그리고 이에 대한 한국의 정책적 대응방향을 제시하고자 한다.

## II. 미군 유해송환 협상

미국은 베트남과의 관계진전과정에서 실종미군(Missing in Action)의 생사확인 및 유해송환을 중요한 조건으로 내걸었던 것과 같이<sup>1)</sup> 해외에서 실종된 미군의 생사확인 및 유해송환에 중요성을 부여해 왔다. 특히 대통령선거를 앞둔 클린턴이 재향군인회와 전쟁미망인협회 등의 압력을 고려하

1) 미국과 베트남간 관계진전과정과 전쟁포로 및 실종자문제(POW/MIA)에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Vladimir N. Pregelj, Robert G. Sutter, Larry Q. Nowels, Jonathan Sanford, Curt Tarnoff, "Vietnam : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Normalization of U. S. Diplomatic and Economic Relations," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, July 17, 1995.

여 미군유해송환협상에 관심을 기울였다. 반면 북한은 유해송환이라는 인도적 문제를 고리로 해서 대미접촉 및 경제적 보상이라는 대가를 추구해 왔다.

1988년 베이징에서 시작된 미·북간 참사관급접촉에서 미군유해송환문제가 처음으로 논의되기 시작하였으며, 양국은 1993년 8월 관문점에서 「미군유해에 관한 합의서」에 조인하였다.<sup>2)</sup> 이 합의서에는 미군유해를 조사·발굴·송환하는 절차와 방법, 유해발굴을 위한 쌍방의 협조문제, 합의서이행을 위한 실무그룹 결성문제 등이 포함되었다.<sup>3)</sup> 지금까지 미군유해는 1990년 5월 5구가 처음 송환된 이후 1991년에 11구, 1992년에 33구, 1993년에 148구, 1994년에 14구 등 모두 211구가 인도되었다.<sup>4)</sup>

이후 미국과 북한은 관문점 군사정전위원회의 비서장회의를 통해 유해송환문제에 관해 계속 협의했다. 미국과 북한은 1995년 초부터 미군유해송환을 협의하기 위한 별도의 대화창구를 모색한 결과, 1996년 1월 12일부터 14일까지 하와이에서 미군유해송환협상을 개최하였다. 북한대표단은 미육군 중앙신원확인소(USA-CILHI)를 방문하여 첨단유해감식과정을 견학하였다.

1차 유해송환협상은 유해송환문제와 평화협정 등 다른 사안과의 연계여부, 유해송환비용, 공동조사단의 구성, 조사단의 북한내 활동범위 등에 대한 견해차이로 성과없이 끝났다. 미국은 인도적 문제의 해결 차원에서 유해송환문제에 임한 반면, 북한은 포괄적인 북·미관계 개선 및 북·미군사접촉 차원에서 유해송환협상에 임하였다. 미국측 수석대표는 제임스 월드(James Wold) 국방부 실종미군·전쟁포로(MIA/POW) 담당부차관보인 반면, 북한측 대표는 외교부산하 군축 및 평화연구소 부소장 김병홍(외교부 국제기구 국장 겸임)인 점을 통해서도 미군유해송환협상에 임하는 미국과 북한의 입장차이를 알 수 있다.<sup>5)</sup>

2) 「한겨레신문」, 1996. 1. 9.

3) 「조선일보」, 1996. 1. 10.

4) 「경향신문」, 1996. 5. 11.

5) 북한측 대표는 김병홍 평화 및 군축연구소 부소장(국장급)을 단장으로 외교부 2명,

북한은 1993~94년 동안 미국에 인도된 162구의 유해송환대가로 4백만 달러를 요구한 반면, 미국은 1백만 달러를 제안한 것으로 알려졌다. 북한은 유해 1구당 보상비용을 요구한 반면, 미국은 발굴에 소요되는 실비만을 지급하겠다는 방침을 표명했다.

유해송환비용보다 더 쟁점이 된 것은 공동발굴조사단 구성문제였다. 미국은 한국전쟁 당시 미군포로 수용시설이나 비행기추락장소, 대규모 살상이 행해진 지역에 대한 자료를 보유하고 있기 때문에 미국방부의 기술자가 직접 북한지역에서 유해발굴을 해야 한다고 주장하였다. 미국은 특히 미군 유해가 평양과 압록강 사이에 위치했던 포로수용소나 억류장소 부근에 집중적으로 매장되어 있다고 판단하고 이 지역에 대한 공동조사를 요구하였다.

그런데 1993년 이후 송환된 162개의 유해중 신원이 확인된 것은 단지 5구에 불과했다. 미국은 한국전 당시 실종된 8천 1백명의 미군 가운데 유전자감식법을 이용하면 3천 5백구 이상의 유해식별이 가능할 것으로 기대하고 있다. 따라서 미국은 유전자감식기술을 이용하기 위해서도 공동조사단구성이 필요하다고 주장하였다.

그러나 북한은 공동조사단이 북한지역을 조사할 경우 북한내 군사시설이 미국측에 노출될 가능성이 있다는 점을 우려해서 공동조사단의 구성 및 이들의 북한지역내에서의 조사활동에 반대하였다. 아울러 북한은 북·미평화협정 체결후 공동조사단이 활동을 개시해야 한다는 것을 전제로 까다로운 조사방법 및 조건을 제시하였다.<sup>6)</sup>

1996년 5월 4일부터 5월 9일까지 뉴욕에서 2차 유해송환협상이 진행되었다. 미국과 북한은 유해송환의 비용 및 공동조사단 구성에 대해 협상을 진행한 결과 다음과 같은 내용에 합의하였다. ① 미국은 기존에 인도된 162구의 유해에 대해서 2백만 달러를 지불하되,<sup>7)</sup> 이러한 대가지급이 향후

판문점 인민군대표부 소속인 박임수 대좌와 중좌 2명, 유해감식전문가 1명 등 7명으로 구성되었다. 「조선일보」, 1996. 1. 10.

6) 「서울신문」, 1996. 5. 3.

7) 주한 유엔군사령부의 군사정전위원회 비서장인 음즈대령이 1996년 5월 20일 판문점

보상의 선례가 되지 않기로 했다. ② 6월 상반기중 공동발굴작업과 관련한 실무협상을 개최하고 연내 공동발굴을 추진한다. ③ 이 합의가 미·북관계 개선에 기여할 것을 기대한다.

미군유해송환협상이 조기타결된 데에는 미·북관계 진전을 기대한 북한의 양보가 주요하게 작용하였다. 북한은 처음에 주장한 보상액수의 절반에 해당하는 2백만 달러의 배상을 수용하였으며, 앞으로 실비제공 수준의 비용제공원칙에도 합의하였다. 더욱이 북한의 군사지역내에서 발굴작업에 참여할 공동조사단의 구성에 합의하는 융통성을 보였다. 북한은 이러한 양보를 통해서 미국으로부터의 추가경제제재 해제와 양국관계 진전을 기대하는 한편, 미국에게 북한이 협상 및 대화가 가능한 상대라는 인상을 심어주었다. 클린턴행정부는 대선을 앞두고 인도적 문제에서 성과를 얻음으로써 이를 국내정치적으로 선전하는 한편, 그 대가로 대북경제제재해제라는 당근을 고려하지 않을 수 없게 되었다.

미국과 북한은 6월 10일부터 14일까지 평양에서 공동조사단 구성 및 발굴조사 일정에 대해 실무협상을 가졌다. 그 결과 양측은 7월 10일부터 1차로 한국전쟁 당시 미군기 추락지점에서 발굴작업을 벌이고 9월 2차 조사를 벌이기로 합의하였다. 이외에도 양측은 ① 공동조사단은 미국 군전문가와 유해감식 전문가, 폭파전문가 7~8명이 포함된 15~20명으로 구성하며, ② 미군 전문가들은 민간인 복장으로 발굴에 참여하며, ③ 발굴된 유해는 하와이의 미군 중앙유해감식연구소로 보내고, ④ 발굴유해에 대해서는 실비차원에서 보상하기로 합의하였다.<sup>8)</sup>

에서 북한군 판문점대표부의 박임수대좌와 만나 현금 2백만 달러를 유해송환비용으로 전달하였다. 「조선일보」, 1996. 5. 21.

8) 「동아일보」, 1996. 6. 16

### Ⅲ. 북한의 미사일개발과 미사일회담의 전망

#### 1. 북한의 미사일 및 생·화학무기 개발 현황

북한은 사정거리 50km에 이르는 Frog-5 로켓 및 170밀리 자주포와 사정거리 70km에 달하는 Frog-7 로켓 및 240밀리 방사포 등을 휴전선 인접 지역에 배치하고 있다.

그리고 북한이 실전배치했거나 개발중인 탄도미사일은 다섯 종류이다. 첫째, 북한은 1980년대 초 이집트로부터 스커드 B미사일을 도입한 후 이를 개량하여 1986년 100% 독자생산 단계에 도달하였다.<sup>9)</sup> 스커드 B는 사정거리가 3백km이며 탄두는 1톤이고 오차범위는 5백m~1km로 신뢰도가 낮다. 북한은 이란·이라크전 당시(1987. 7~1992. 2) 이란에 스커드 B미사일 100여기를 판매하였다.

둘째, 북한은 1986년 스커드 B미사일의 동체를 확대하여 사거리를 늘임으로써 스커드 C미사일을 개발하였다. 스커드 C의 사거리는 0.5톤의 탄두를 장착하면 6백km, 1톤의 탄두를 장착하면 4백km이며, 오차범위가 1~2km로 신뢰도가 낮다.

셋째, 북한은 1988년 이후 로동 1호 개발에 착수하여 1993년 5월 시험발사에 성공하였다. 로동1호의 사거리는 1톤의 탄두를 장착했을 경우 1천km로 알려져 있으나, 현재 5백km의 실험발사만 했을 뿐이며, 오차범위는 2~4km에 이른다.

넷째, 북한이 연구개발중인 대포동 1호는 로동1호와 스커드 B를 연결한 2단계미사일로 1톤 탄두를 탑재하면 사거리가 2천km이다. 대포동 2호는 중국의 DF3로켓과 로동1호를 연결한 것으로, 1톤 탄두에 사거리가 4천km가 되도록 개발하고 있다. 북한이 15년내에 대포동 1호 및 대포동 2호 미

9) 국방부, 「국방백서 1995-1996」(서울: 국방부, 1995), p. 60.

## 북한 탄도미사일의 특성

미사일	단계유형	사정거리	탄두중량	오차범위	신뢰도	현 황
스커드B	1단계	340km	1톤	0.5~1km	낮음	100기 이하 배치, 판매
스커드C	1단계	600km	0.5톤	1~2km	낮음	수백기 배치
로동1호	1단계	1,000km	1톤	2km 이상	대단히 낮음	500km 실험
대포동1호	2단계	2,000km	1톤	?	?	연구개발중
대포동2호	2단계	3,000km 이상	1톤	?	?	?

출처 : Dietrich Schroerer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea," 동아일보사 통일연구소, 한국전략문제연구소, 한국 정보통신주식회사 공동주최 학술회의 발표논문, 1996. 5. 10, p. 8.

사일개발에 성공하기 힘들 것이다. 특히 대포동 1호 및 대포동 2호가 정확성을 가지려면 관성유도장치를 개발해야 하는데 북한이 이 기술을 개발하는 데에는 많은 어려움이 있을 것이다.<sup>10)</sup>

북한의 미사일개발과정에서 특이한 것은 중동국가와의 관계를 통해서 기술을 도입하고 완제품·부품·기술을 판매하는 과정을 겪어 왔다는 것이다. 북한은 이집트로부터 미사일개발기술을 도입하였으며, 이를 발전시켜 이란, 시리아 등 중동국가에 판매하여 기술개발을 위한 자금을 확보하고 기술을 다시 수출하는 사이클을 밟아 왔다. 중동지역의 오일달러와 복잡한 지역역학관계에 의한 군비경쟁의 필요성과 북한의 이익이 결합되어 미사일 개발이 추진되었다. 특히 이란은 1980년대 중반 북한의 미사일을 공급받

10) 미국정보보위위원회(NIC)의 리차드 쿠퍼의장은 1996년 2월 28일 미하원 국가안보위원회에 제출한 보고서에서 북한이 사정거리 2천km의 대포동미사일을 개발중에 있으나 15년내에 미본토를 사정권에 포함하는 ICBM을 개발하기는 힘들 것으로 전망하였다. 「중앙일보」, 1996. 3. 1.



는 대가로 북한의 미사일개발을 재정지원한 것으로 알려졌다.<sup>11)</sup>

그런데 한국은 국토가 작은 국가이므로 북한의 스커드 C미사일은 한국의 전역을 공격대상에 포함시킬 수 있으며, 사정거리 1천km인 로동1호는 일본열도까지 사정거리에 포함시킨다. 그러나 북한미사일의 정확도는 대단히 낮기 때문에 탄두가 목표지점에서 수km씩 벗어날 가능성이 크다. 미사일이 군사목표를 공격할 경우 오차반경이 50m이내이어야 하기 때문에 북한의 미사일은 군사적으로는 효과가 거의 없다. 그럼에도 불구하고 미사일에 핵무기나 화학무기를 탑재하여 인구밀집지역을 공격할 경우 테러무기로서 파급효과가 크다.<sup>12)</sup>

한편, 북한은 1960년대부터 생·화학무기의 개발, 방호, 탐지장비 확보를 위해 노력해 왔다. 1961년 인민무력부 총참모부에 핵·화학방위국이 창설된 이래 북한의 화학·생물전력이 증강되었다. 핵·화학방위국 산하에는 총괄지도부와 7개 부서가 있으며, 그외에도 지도부가 관할하는 55연구소, 710연구소, 398연구소 등이 있는 것으로 알려졌다. 그리고 생물무기에 대한 연구는 김일성의과대학, 김만유기념병원 방사선연구실, 201연구소 및 501세균연구소 등에서 이루어지고 있다고 한다.<sup>13)</sup> 현재 북한은 수포성, 신경성, 출혈성, 최루성 등 다량의 유독가스를 보유하고 있으며, 화학작용제를 대량생산할 수 있는 8개의 화학공장을 보유하고 있다. 그리고 북한은 정기적으로 전국민이 참여하는 모의화학전 연습을 하고 있으며 대피시설확충 및 보호장비의 생산강화 등에 의해 전쟁시 전술적인 화학무기사용에 대비하고 있다.<sup>14)</sup>

11) David Wright and Timur Kadyshev, "The North Korean Missile Program : How Advanced Is It?" *Arms Control Today*, vol. 24, no. 3 (April 1994), p. 9.

12) Dietrich Schroeer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea," 동아일보사 통일연구소, 한국전략문제연구소, 한국정보통신주식회사 공동주최 학술회의 발표논문, 1996. 5. 10, pp. 10~11.

13) 문성묵, "화학무기대국 북한," 「한반도군비통제 15」(1994. 12), pp. 252~254.

14) 국방부, 「국방백서 1995-1996」, pp. 62~63 ; U. S. Department of Defence, *Proliferation : Threat and Response*, April 1996, p. 7.

## 2. 미사일회담의 현황과 전망

베를린에서 개최된 1차미사일협상(1996. 4. 20~21)은 철저한 보안속에 진행되었으며 비교적 순조로운 출발을 한 것으로 알려졌다. 북한핵협상과 달리 미사일회담에는 한국과 일본의 실무진이 베를린에 파견되지 않았다. 이것은 북한핵문제와 달리 미사일회담이 세계전략적 문제이며, 우선적인 논의의 초점이 되고 있는 북한미사일의 수출문제가 동북아질서와는 직접적인 관련이 없기 때문이었다. 그리고 이번 회담은 철저하게 비밀에 부쳐졌다. 북한핵협상과정에서 북한이 언론을 이용하여 협상입지를 높이려고 했던 것과는 달리 미사일협상에서 북한은 비교적 실무적 차원에서 실질적인 협상을 한 것으로 추정된다. 1차 미사일협상이 끝난 뒤, 아인혼(Robert Einhorn) 미수석대표는 회담후 “이번 회담이 좋은 시작이었으며, 대화를 계속할 계획이다”라고 밝혔다.<sup>15)</sup>

1차 미사일회담(1996. 4. 20~21)은 회담의 성격과, 의제, 추후일정 등을 둘러싸고 양측의 입장을 타진한 일종의 탐색전이었다.

첫째, 회담성격과 관련하여 미국은 미사일문제를 대량파괴무기 확산금지<sup>16)</sup>라는 전략적 차원에서 임하고 있는 반면, 북한은 북·미간 군사적 접촉통로 확보 및 대미관계 개선이라는 포괄적 차원에서 임하였다. 이러한 양국의 기본적 입장차이는 미국측 수석대표가 비확산 및 군비통제전문가인 로버트

15) 「한국일보」, 1996. 4. 22.

16) 대량파괴무기에는 핵무기, 화학무기, 생물무기, 환경무기, 그리고 이들 무기를 운반하는 미사일체계 등이 포함된다. 대량파괴무기를 규제하기 위한 국제협약으로는 핵확산금지조약(NPT 1968), 생물무기협약(BWC 1972), 환경무기협약(ENMOD Convention 1978), 화학무기협약(CWC 1993)이 있다. 그리고 대량파괴무기의 수출통제체계로는 공산권수출통제위원회(COCOM 1949, 공산권붕괴 이후 Wassenaar협정으로 개정중에 있음), 핵관련 물질 및 장비의 이전통제를 위한 쟁거위원회(Zangger Committee 1974)와 핵공급그룹(NSG 1976), 화학 및 생물학무기와 관련된 물질 및 장비의 수출통제를 위한 호주그룹(Australia Group 1984), 이들 무기체계의 운반수단이 되는 장거리 미사일 기술이전을 통제하는 미사일기술통제체제(MTCR 1987) 등이 있다. 송운수, “대량파괴무기 확산방지를 위한 다국적 수출통제체제의 동향과 전망,” 「한반도군비통제」, 제10집 (1993. 4), pp. 46~47.

아인혼 국무부 부차관보인 반면, 북한측 대표는 대미외교전문가인 이형철 외교부 미주국장인 점에서 잘 나타난다.

미국은 북한의 미사일개발·생산·수출과 생·화학무기생산 중단문제를 대량과괴무기 통제차원에서 접근하고 있다. 미국은 미·북제네바합의에 의해 북한핵동결이 유지됨으로써 북한의 핵무기개발 억제에 성공했다고 판단하고 대량과괴무기 통제의 다음 수순으로 미사일개발·수출과 생·화학무기생산을 통제하고자 하고 있다. 특히 북한은 스킵미사일을 이란과 시리아에 수출함으로써 중동평화정착을 위협해 왔다. 미국내 친이스라엘 세력이 북한미사일의 중동수출을 문제시함에 따라 대통령선거를 앞둔 클린턴은 이 문제의 조속한 해결을 희망하고 있다.

북한은 북한의 미사일이 공격용이 아니라 미군의 미사일 위협에 대한 자위수단임을 강조하였다. 북한은 4월 18일 로동신문사설을 통해 미사일개발은 “자주권에 속하는 문제이며, 한·미측의 시비를 용서하지 않을 것이며, …미사일회담은 우리를 무장해제시켜 손쉽게 압살하자는 것…”이라고 주장하였다. 따라서 북한은 북·미간 평화협정 체결을 통해 북한의 안보위협요인이 제거되어야만 미사일통제체제에 가입할 수 있다고 주장하였다.

둘째, 의제와 관련하여 미국은 미사일회담에서 북한의 미사일 기술·부품·완제품의 수출금지 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 생산중지, 생·화학무기 생산중단 등의 문제가 다루어져야 한다는 입장을 지니고 있다.<sup>17)</sup>

반면 북한은 미사일회담에서 북한체제의 안전보장, 북·미평화협정 체결, 주한미군의 미사일철거, 주한미군의 역할변경,<sup>18)</sup> 군사회담 정례화 등 포괄

17) 윈스턴 로드 미국무부 동아시아 태평양 담당 국무부 차관보는 1996년 3월 19일 미하원 외교위원회 아시아·태평양 소위원회에서 행한 증언에서 북한핵동결 이후 북한에 대한 미국의 주요관심이 북한의 전방배치된 재래식군사력과 미사일, 생·화학무기라고 밝혔다. Testimony of The Assistant Secretary of State For East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord, House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996 ; 미국과 한국은 4월 8일 워싱턴에서 실무협의를 통해 미사일회담에서 북한미사일의 수출 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 배치, 생·화학무기의 생산중단문제까지 논의하기로 합의하였다. 「한국일보」, 1996. 4. 20.

적인 군사·안보문제들을 일괄타결하고자 하고 있다.

셋째, 앞으로 미사일회담은 몇단계에 걸쳐 전개될 것으로 예상된다. 이 과정에서 북한핵협상과정에서와 같이 중간합의문을 도출하고 그후 추후 협상이 진행될 것이다. 또는 고위급회담을 개최하고 그 산하에 안전별로 세부위원회를 두어서 몇개의 실무회담이 동시병행적으로 진행될 수도 있다.

북한은 미사일협상이 교착상태에 빠지면 한반도평화문제를 포괄적으로 논의하기 위한 북·미고위급회담의 필요성을 주장함으로써 미사일협상을 북·미평화협정 체결 및 미·북관계 개선과 일괄타결하고자 할 수도 있다.

#### 가. 1단계 미사일회담 : 북한의 MTCR가입과 미사일수출금지

앞으로 미사일회담이 몇 단계로 나뉘어 진행될 경우, 우선 1단계에서는 북한미사일의 수출금지를 위한 북한의 MTCR문제가 집중논의될 것이다. 미국은 북한의 미사일수출이 중동평화를 불안하게 하며,<sup>18)</sup> 미사일의 세계적 확산요인이 되고 있다는 점에서 북한의 미사일 수출금지를 위해서 북한의 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime, MTCR)가입을 추진하고 있다. MTCR은 서방선진 7개국에 의해 1987년 출범한 것으로 1996년 현재 28개국이 가입하였으며, 대량과괴무기의 개발 및 확산방지를 위해 관련 기술 및 장치의 제3국 이전을 통제하자는 것이다. 통제대상미사일은 핵과 화학무기의 운반이 가능한 적재중량 500kg, 사정거리 300km이상의 미사일체제로 규정되어 있다. MTCR은 비공식적인 국제조약으로 이행 및 제재장치가 결여되어 있으며, 이를 감독·운영하는 국제기구

18) 이종혁 북한 아·태평화위원회 부위원장은 4월 29일 미조지아대 세미나에서 미군이 한·미동맹체제하에서 대북역제 역할을 하는 것에서 벗어나서 북한과 남한의 군대를 분리시키는 평화유지자 역할을 하는 데는 반대하지 않을 것이라고 말했다. 「경향신문」, 1996. 5. 1.

19) 미국은 특히 중동국가들의 미사일획득이 이스라엘의 안보에 미칠 영향을 염려하고 있다. 미국은 1996년 4월 28일 이스라엘과 「미사일방어협정」을 체결함으로써 이스라엘을 겨냥한 모든 미사일공격에 대해 미국이 인공위성을 통해 정보를 신속히 제공하고 새 레이저방어무기를 공동개발하기로 하였다. 「세계일보」, 1996. 5. 4.

도 없다. 또한 기본원칙들이 명확하게 성문화되어 있지 않으며, 개별 국가별로 국내법에 의해서 MRCR규정의 적용을 자의적으로 해석하고 있는 문제점이 있다.<sup>20)</sup>

북한이 MTCR에 가입할 경우 사정거리 300km인 스커드 B미사일 및 스커드 C미사일의 완제품 및 부품, 플랜트의 중동수출이 불가능하게 된다. 그러나 북한이 MTCR에 가입한다 하더라도 이를 실제적으로 검증할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 북한의 이행을 보장하기는 용이하지 않을 것이다.

그런데 북한은 자위권을 내세워 미사일개발을 정당화하고 있기 때문에 북한의 미사일수출 및 기술개발을 중단시키기 위해서는 막대한 반대급부가 필요하다. 특히 북한은 스커드미사일을 이란과 시리아에 수출하여 부족한 달러와 원유를 도입하고 있기 때문에 미사일수출 중단에 대해서 이에 상응하는 대가를 요구할 것이다.

미국이 우선적으로 북한에 제공할 수 있는 반대급부는 의회의 승인이나 관련 법의 개정절차를 거치지 않고 행정부의 독자적 명령으로 실행할 수 대북경제제재 해제조치들이다. 여기에는 미 해외현지법인의 대북투자 허용, 대북수출 허용품목 확대, 선박 및 전세기의 북한입국 허용, 미 은행을 통한 송금허용, 미여행자의 북한내 신용카드 사용 허용 등이 포함된다.

아울러 미국은 북한미사일의 중동수출에 대해 직접적 이해관계를 지니고 있는 이스라엘로 하여금 북한에 대한 반대급부를 공동부담하도록 요청할 것이다. 이미 이스라엘은 1992년 10월부터 1993년 상반기까지 북한의 로동 1호 미사일의 중동판매금지를 조건으로 운산금광을 3억달러에 매입하는 것을 고려한 것으로 알려진 바 있다.<sup>21)</sup>

20) 이재욱, “MTCR의 실상과 한국의 대응방안,” 「주간국방논단」, 제567호 (95-6), pp. 2~3.

21) “The North Korean Connection,” *Time*, 1993. 6.

나. 2단계 미사일회담 : 북한미사일의 생산중단 및 배치조정,  
생·화학무기의 생산중단

2단계 미사일회담에서는 북한미사일의 개발 및 생산중단, 배치문제가 논의될 것이다. 그런데 MTCR은 미사일의 기술 및 장비의 수출을 규제하기 위한 것이며, 독자적 기술에 의한 미사일개발까지 제한하는 것은 아니다. 따라서 북한미사일의 개발 및 생산중단, 전진배치된 미사일의 후방배치 등을 위해서는 MTCR의 규제보다 훨씬 더 강력한 내용의 미·북 양자간 합의문이 작성되어야 할 것이다. 이것은 북한핵문제 해결과정에서 미·북협상에 의해 「미·북체네바합의문」이 채택됨으로써 북한이 핵동결 및 핵시설해체 등 IAEA핵안전협정보다 훨씬 강력한 내용을 수용한 것과 같은 양상이 될 것이다.

미국이 북한미사일의 생산중단 및 배치문제를 거론할 경우, 북한은 이에 대응해서 주한미군에 배치된 미사일의 철수, 주한미군의 역할조정 및 단계적 감축, 한·미방위조정의 성격조정, 군비통제 등을 연계하여 논의할 것을 주장할 것이다. 이렇게 될 경우, 2단계 미사일회담은 사실상 포괄적 군사회담의 성격을 띠게 될 가능성도 있다.

아울러 2단계 미사일협상에서는 북한의 생물무기 및 화학무기의 생산중단이 논의될 것이다. 특히 북한은 생물무기협약(Biological Weapons Convention, BWC)<sup>22)</sup>에는 가입하였으나, 화학무기협약(Chemical Weapons Convention, CWC)<sup>23)</sup>에는 가입하지 않고 있기 때문에 북한의 CWC가입문

22) 생물무기의 개발·생산·비축·획득·보유의 금지를 목표로 하는 생물무기협약(BWC)의 원명칭은 「생물무기 및 독소무기의 개발, 저장 금지에 관한 협약」(Convention on the Prohibition of the Development and Stocking of Bacteriological and Toxin Weapon)이다. BWC는 1969년 닉슨 미대통령의 생물무기 일방적 폐기선언 이후 1972년 유엔총회의 결의로 성립되어 1975년 발효되었으며, 현재 133국이 가입하였다. 한국은 1987년 생물무기협약에 가입하였으며, 북한도 1987년 가입하였다. 송운수, “대량파괴무기 확산방지를 위한 다국적 수출통제체제의 동향과 전망,” p. 47.

23) CWC는 모든 화학무기의 개발·생산·보유·이전·비축·사용을 금지하는 협약으로 1993년 1월 서명식이 개최되어 1994년 7월 현재 154개국이 서명하였으며, 1996년 후반기에 발효될 예정이다. 한국은 1992년 유엔 총회에서 화학무기협약 결의안의 공

제가 본격적으로 논의될 것이다. 그런데 화학무기협약은 검증문제, 막대한 운영비용, 구체적인 제재조치의 결여 등 여러가지 문제점을 안고 있기 때문에 북한이 CWC에 가입한다고 하더라도 북한의 화학무기생산중단 및 기존무기의 폐기를 얻어내기는 매우 어려울 것이다.<sup>24)</sup>

전 북한외교관의 증언에 의하면, 북한외교부는 1993년 초 국제사회에 유화적 제스처를 보낼 필요성이 있으며, 실제 가입한다고 하더라도 이행의 무가 없다는 점에서 CWC가입을 주장했다고 한다. 그러나 인민무력부의 반대로 북한의 CWC가입은 무산되었다고 한다.<sup>25)</sup>

2단계 미사일회담에서 북한미사일의 생산중단문제가 논의될 경우, 일본과 한국의 비용부담문제가 거론될 가능성이 있다. 일본은 일본 열도를 사정거리내에 포함하는 북한미사일개발에 대해서 민감한 반응을 보이고 있으며, 대북수교과정에서 이 문제가 부각될 가능성도 있다. 아울러 미국은 북한미사일의 개발중지 대가에 대해 남한의 공동부담을 요구할 것이다.

그리고 미국이 미국 본토를 사정거리에 포함하는 북한의 장거리미사일 개발을 중단시키려 할 경우, 직접적인 경제적 대가를 제공해야 할 것이다. 또한 북한의 생·화학무기생산 중단도 이에 상응하는 막대한 반대급부가 요구될 것이다.

북한으로부터 미사일의 개발중단 및 배치조정, 생·화학무기생산 중단 등을 이끌어내기 위해서 미국은 미기업의 직접투자 허용, 대북교역에 대한 수출신용 제공, 미국내 북한자산 동결 해제, 테러리스트국가에서 제외,<sup>26)</sup>

동계안국으로 참여하였으며, 1993년 1월 동 협약에 서명하였다. 이재욱, “MTCR의 실상과 한국의 대응방안,” 「주간 국방논단」, 제567호 (95-6), p. 3, 주6) 참조; 조 이식, “화학무기협약의 성립배경과 이행 전망,” 「한반도군비통제 14」 (1994. 8), pp. 24~40.

24) 홍규덕, “화학무기금지협약(CWC)체결의 의미와 우리의 대응,” 「전략논총」, 제5집 (1995), pp. 166~169.

25) 북한의 CWC가입을 건의했던 최수현 외교부부장은 이 문제로 인해 1년 동안 「혁명화」과정을 겪었다고 한다. 현성일 전북한 외교관과의 인터뷰, 1996. 5. 23.

26) 미국무부는 1996년 4월 30일 「테러지원국가 명단」에 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 등과 함께 북한을 포함시켰다. 북한은 KAL기 폭파사건 후인 1988년 2월 미국무부에 의해 테러국으로 지정되었다. 이후 북한이 테러를 지원한 사실은 없으나,

최혜국대우제공 등을 고려할 것이다.<sup>27)</sup> 그리고 미국은 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구에 대한 북한의 가입을 지원하고 이들 기관으로부터의 대북차관을 지원할 것이다.

그리고 북·미제네바합의의 대가로 경수로 2기가 제공된 것과 마찬가지로 미사일회담의 진전에 대한 대가로 국제컨소시엄방식을 통한 대북지원이 추진될 수도 있다. 그러나 북한은 국제컨소시엄에 의한 대북지원과 관련하여 가급적 참여국가의 영향력을 제한하고 모든 협상을 미국과 진행하려고 할 것이다. 특히 사안별로 남한이 다자간 대북지원방식에 참여할 경우 북한은 남북한간 직접 접촉 가능성을 최대한 배제하고자 할 것이다.

#### IV. 한국의 대응방향

미군유해송환협상, 미사일협상이 진행되는 상황에서 이를 통해 한반도긴장을 완화하고 한반도평화체제정착과 군비통제를 실현시키기 위해서는 다음과 같은 기본방향을 설정해야 한다.

첫째, 사안별 특수성 때문에 미·북간 군사회담이 진행되는 현실을 인정하고 그 토대위에서 한반도의 긴장완화와 남북한간 신뢰구축을 도모할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 미군유해송환협상과 미사일협상의 의제는 각 분야의 전문이슈에 한정되도록 하고 이러한 통로를 통해서 평화협정 체결이나 한반도안보·군사문제가 논의되는 것을 방지해야 한다.

---

일본 요도기 납치범인 적군과에 은신처를 제공하고 있다는 이유로 1996년에도 테러국으로 분류되었다. 「한국일보」, 1996. 5. 2.

27) 미국의 대북제재조치의 현황과 해제전망에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea* (Washington D. C. : Congressional Research Service, November 29, 1994), pp. 21~36.



셋째, 미사일회담이 한반도안보에 미칠 영향을 면밀하게 분석하고 이 과정에서 한국이 참여할 수 있는 사안에 대한 입지를 확보해야 할 것이다. 이와 관련하여 남북군사회담 및 한·미안보협회가 필요한 사안에 대한 대비책도 필요하다.

미군유해송환은 인도적 차원에 한정된 문제이기 때문에 한국이 관여할 여지는 없다. 그러나 미사일회담의 성격 및 진전에 따라 한반도안보에 여러가지 영향을 미칠 것으로 전망되기 때문에 여기에 대한 다각적인 대비책이 요청된다.

우선 1단계미사일회담은 북한의 MTCR가입 및 북한미사일의 중동수출 금지가 주된 안건이기 때문에 한국의 직접적 관심사항이 아니다. 북한미사일의 중동수출은 대량파괴무기의 세계적 확산방지 및 중동평화에 관련된 세계전략 차원의 문제로 한반도안보 및 남북관계에 직접적으로 미치는 영향력이 미미하다. 따라서 북한미사일의 수출금지문제에 대해서 한국이 참여할 여지나 그럴 필요는 없다. 따라서 북한미사일의 수출금지에 대한 대가제공은 세계전략 차원에서 이 문제에 임하고 있는 미국과 북한미사일수출의 직접적 이해당사자인 이스라엘이 되어야 할 것이다.

그러나 2단계미사일회담에서 북한미사일의 생산 및 배치문제, 생·화학 무기생산 중단 문제 등이 논의될 경우, 한국도 주요 관련국이 되지 않을 수 없다. 북한이 미사일개발에 대한 대응책으로는 미사일방어체제구축, 대응미사일개발, 대북협상 및 포괄적 군비통제 등을 고려할 수 있다.

### 1. 전역미사일방어체제(TMD : Theater Missile Defense)<sup>28)</sup> 구축

북한의 미사일공격에 대응하기 위한 미사일방어체제로는 4가지 유형의

28) TMD(Theater Missile Defense)는 경계위성 및 공중경보기(AWACS)가 공격미사일의 방향, 속도 등에 관한 정보를 지상분석센터에 전달하고 이에 의해 통신위성이 요격 지령을 미사일부대에 전달하여 공격미사일을 요격하는 시스템이다. 요격에는 THAAD, 개량형 패트리엇, 호크미사일 등이 동원된다. 미국은 SDI계획이 중단된 후 1991년부터 TMD를 추진하고 있다. 문성목, “북한의 미사일개발 실태,” 「한반도군비통제 12」(1993. 12), pp. 177~178.

미사일요격체제를 고려할 수 있다. 첫째, 미육군의 PAC-2(GEM)은 걸프전 당시 사용된 패트리어트의 개량형이며, 스킵B미사일요격용인데 스킵드C미사일에 대응한 성능을 일부 갖추고 있으며, 현재 배치되어 있다. 둘째, 미해군의 Aegis 공중방위시스템은 특히 항공기와 크루즈미사일을 대상으로 현재 개선중에 있다. 셋째, 미육군의 PAC-3(ERINT)는 1997년말까지 실험대상이며, 배치여부는 그 다음에 결정될 것이다. 넷째, 미육군의 THAAD(Theater High Altitude Area Defense, 전역고도방위체계)도 현재까지 실패작이다. 이러한 미사일방어시스템은 개량 전역미사일방위체계로 장거리 스킵드미사일에 대응하기 위한 것이다. 그런데 1천km 이상 미사일에 대응하는 PAC-3나 THAAD의 효능이 불확실하며, 개발계획도 차질을 빚고 있다.

그런데 이러한 미사일방어체계의 주요 목적은 미대륙에 대한 대륙간 탄도미사일공격을 방어하려는 데 있기 때문에 한국과 같이 좁은 지역에서의 지역방어체계에는 맞지 않는 문제점이 있다. 더욱이 탄도탄요격미사일(ATBM)이나 전역미사일방위체계(TMD)로 대도시를 완벽하게 방어한다는 것은 불가능하며, 효율성에 비해 막대한 비용이 든다는 점을 고려해야 한다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 패트리어트미사일 배치의 방어수단을 확보했다는 점에서 국민들을 심리적으로 안정시키는 효과는 있다.<sup>29)</sup>

특히 북한미사일의 위협도가 낮기 때문에 이를 과대평가하여 전역미사일방어체제를 구축하는 것은 적절하지 않다. 더욱이 북한의 미사일은 정확도가 낮기 때문에 미사일방어망을 구축하기가 용이하지 않다. 북한의 로동1호는 대기권에 재진입할 때 대기압력에 의해서 재진입 운반체가 예측불가능하게 움직인다. 이처럼 계속 방향을 바꾸는 부정확한 미사일을 계속 추적하고 요격하기 위해서는 요격미사일이 높은 측면가속도를 내야 하기 때문에 이러한 정교한 수준의 요격미사일을 개발하기란 쉽지 않다. 걸프전에서 입증된 바와 같이 재래식탄두와 화학탄두를 장착한 미사일에 대해서 적

29) Dietrich Schroerer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea," pp. 14~16.

절한 사전경고나 강화된 콘크리트건축은 피해를 줄일 수 있다.<sup>30)</sup> 이처럼 북한미사일의 정확도가 낮다는 점과 미사일방어체제의 낮은 효과, 막대한 비용 등을 고려할 때 이를 한반도에 적용하는 것은 상당한 검토를 필요로 한다.

이러한 점들을 고려할 때 미국의 주도하에 TMD구상이 추진된다고 하더라도 이에 대한 한국의 참여는 북한의 위협전력, 비용, 효과 등을 고려하여 최소한도의 범위에 그쳐야 하며, 이와 함께 전반적인 방공체계 현대화와 중장기적인 전력증강계획 등이 종합적으로 추진되어야 한다.<sup>31)</sup>

미사일요격체계

방위단계	방위체계	군	요격방식	파괴방식	ATBM : 목표
저 단	PAC-2/GEM	미육군	반사레이다	유산탄	2km/s ; 500km, Skud-C
저 단	AEGIS	미해군			2km/s ; 500km, Skud-C
저 단	PAC-3/ERINT	미육군	레이다수색	유산탄	2km/s ; 1000km, 로동1호
상 단	THAAD	미 육 군	IR수색기	충 돌	3km/s; 2000km, 대포동1호

출처 : Dietrich Schroer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea," pp. 14~15.

## 2. 미사일 개발전략

미사일방어체계를 완벽하게 구축한다는 것은 기술적으로 불가능할 뿐만 아니라 막대한 비용이 소요되기 때문에 억제력으로 대응미사일을 개발하는

30) David Wright and Timur Kadyshev, "The North Korean Missile Program : How Advanced Is It?" *Arms Control Today*, vol. 24, no. 3 (April 1994), p. 12.

31) 이정민, "동북아 TMD체제에 관한 연구 : 가능성과 쟁점," 「전략논총」, 제5집 (1995. 7), pp. 229~291.

방안이 있다. 남북한군비통제과정에서 북한의 전략무기에 대응하여 협상할 수 있는 협상카드마련을 위해서 미사일개발이 필요하다는 견해도 있다. 아울러 동북아다자안보질서에 참여하기 위해서는 지역안보역할을 수행할 수 있는 군사력을 보유해야 할 뿐만 아니라 통일한국의 군사적 위상을 위해서도 중·장기적으로 미사일개발이 필요하다는 견해도 있다.

그런데 한국은 1979년 “사거리 180km, 탄두중량 500kg이상의 어떠한 로켓시스템도 개발하거나 획득할 수 없다”라는 「한·미지대지 미사일각서」를 수락함으로써 미사일개발에 있어서 MTCR체제보다 엄격한 규제를 받고 있다. 한국이 미국으로부터 공급받은 Nike-Hercules 지대공미사일을 NHK-1지대지미사일로 개발하는 계획을 추진함에 따라 미국은 1979년 한국과 「한·미미사일 각서」를 체결함으로써 사거리 180km이상 미사일의 개발을 제한했다.<sup>32)</sup>

1990년 한국이 NHK-1보다 장거리인 NHK-2미사일을 개발하려 하자, 이를 우려한 미국은 「한·미미사일각서」의 준수를 재강조하였다. 그리고 한국은 180km의 사거리제한 규정을 검증하기 위해 미국측의 NHK-2연료탱크 사찰을 허용하고 우주선(space launch vehicles)을 개발하지 않기로 약속하였다. 한국측은 NHK-2의 최고 사정거리가 180km라고 주장하였으나 미국측은 기술적 조정에 의해 260km까지 사거리가 확대될 수 있다고 믿었다. 미국은 한국이 사거리 300km이상의 미사일을 개발할 경우, 장거리미사일 관련 기술 수출을 규제한 MTCR규정을 위반하는 결과를 초래할 뿐만 아니라 북한의 미사일개발 저지를 어렵게 할 것이라고 여기고 있다.<sup>33)</sup>

현재 한국은 「한·미미사일각서」를 조정하는 한편, MTCR가입을 추진하

32) 이러한 배경하에 추진된 NHK-1계획에 의해 한국은 1994년 사거리 180km의 지대지 미사일인 「현무」의 개발에 성공하였으며, 현재 이를 수십기 실전배치하고 있다. 김민석, 「미사일 기술통제제도(MTCR)와 한국의 입장,」 「한반도군비통제 14」(1994. 8), pp. 113~117; 「동아일보」, 1996. 5. 10.

33) 1995년 11월 27~30일 동안 워싱턴에서 개최된 한·미연례안보협의회의에서 한국측이 한·미미사일각서 폐기문제를 공식적으로 제기했다. 미국측은 처음에 이 문제를 일축했으나, 추후 논의하기로 하였다. “U.S., Seoul to Continue Talks On Future of Missile Accord,” *Arms Control Today*, vol. 25, no. 10 (December 1995-January 1996), p. 25.

고 있다. 이를 위해 한국은 1995년 10월부터 MTCR규정에 입각한 미사일관련 부품 및 기술의 수출통제를 준수하였다. 한국이 「한·미지대지 미사일각서」의 내용을 수정하고 MTCR에 가입함으로써 얻을 수 있는 긍정적 측면은 국제적 비확산체제 가입으로 인한 국제적 신뢰감 획득, 회원국간의 기술협력 및 기술협력 대상국의 다변화 등이다. 아울러 한국은 한·미합의에 의해서 규제되고 있는 우주선을 개발할 수도 있다. 그러나 민수·군수 겸용인 이중사용품목의 수출장애로 인한 관련산업의 기반약화, 비회원국으로부터 미사일 및 우주관련 산업의 기술 및 장비도입 제약, 관련 기술의 수출제약 등과 같은 부정적 측면도 있다.<sup>34)</sup> 그러나 전체적으로 보았을 때 평화적 목적의 우주산업진출 및 대북미사일억제를 위해서 MTCR가입을 통해 얻을 수 있는 이익이 많다.

한국과 미국은 1996년 6월 10일부터 11일까지 서울에서 「대량파괴무기 비확산정책협의회」를 가졌다. 여기에서 한국과 미국은 「한·미미사일각서」의 수정 및 한국의 MTCR가입에 대해서 합의하고 관련 규정의 정비와 세부후속조치에 대해 추후 협의하기로 하였다. 아울러 북·미미사일회담의 후속일정, 생·화학무기 통제를 위한 호주그룹에 대한 한국의 가입문제, 한국의 CWC비준문제, MTCR규정에 따른 로켓엔진, 비행계기, 방공전자장비, 미사일컴퓨터 등 이중용도용품의 이전통제 등에 대한 협의가 있었다.<sup>35)</sup> 그런데 MTCR이 원래 미사일의 수출규제만을 목표로 한 것이지만, 미국은 MTCR 신규가입국에게 중량500kg-사거리300km 이상의 미사일보유를 금지하는 것을 조건으로 제시하고 있다. 따라서 한국이 MTCR에 가입하더라도 500kg중량-300km이상 미사일을 보유할 수 없게 될 가능성이 있다.

### 3. 대북협상과 포괄적 군비통제협상

대북협상 및 외교적 노력을 통해 미사일생산중단 및 배치문제에 대한 북한의 양보를 얻어내는 방안이 있다. 미국은 대북협상을 통해 핵문제의 해

34) 이재욱, “MTCR의 실상과 한국의 대응방안,” pp. 10~13.

35) 「중앙일보」, 1996. 6. 12.

결구도를 마련한 것과 같이 대북참여화정책 및 접촉확대를 통해 북한의 MTCR가입과 미사일생산 중단, 생·화학무기생산 중단 등의 문제를 해결하고자 하고 있다.

한국의 대부분이 사정거리에 포함되는 북한의 스킨미사일과 일본이 사정거리에 포함되는 로동1호의 생산중지 및 배치조정문제는 한국과 일본의 참여를 필요로 한다. 그러나 이 문제에 대한 한국의 성급한 참여는 과도한 반대급부 부담으로 귀결될 가능성이 있기 때문에 신중한 입장을 견지해야 할 것이다. 한국의 비용부담은 중동국가와 일본, 미국의 참여를 전제로 한 공동부담형태가 되어야 할 것이다.

한편 북한이 미사일 및 생·화학무기를 개발하게 된 기본동기를 제거하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 미사일협상과 병행하여 남북한간 포괄적 군비통제협상을 추진하는 것이 바람직하다. 남북한간 포괄적 군비통제협상에서는 군인사의 교류·정보교환·군사훈련 통보 등 군사적 신뢰구축방안과 전진배치병력의 후방이동, 배치제한지역 설정 등의 운용적 군비통제와 구조적 군비통제가 추진되어야 할 것이다.<sup>36)</sup>

특히 한국의 입장에서는 북한의 생·화학무기가 더욱 위험한 존재이기 때문에 미사일회담에서 북한의 CWC가입이 추진되도록 해야 한다. 그런데 북한이 CWC에 가입한다고 하더라도 검증 및 제재장치가 미흡하기 때문에 남북군사공동위원회 등 남북한군사회담을 통해서 북한의 생·화학무기의 폐기에 대한 구체적 방안이 마련되어야 할 것이다.

## V. 맺음말

「미·북제네바합의문」에 의해서 북한핵문제의 해결구도와 미·북관계의

36) 남북한간 포괄적 군비통제방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 「남북한군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및 남북관계 개선 관련」(서울: 민족통일연구원, 1995).

포괄적 해결구도가 마련된 이후 미·북미사일협상과 미군유해송환협상에 의해서 제2의 미·북간 포괄적 회담이 진행되고 있다. 북한은 정전체제를 무력화하고 비무장지대의 무장시위를 통해서 미·북간 군사접촉을 시도하고 이를 통해 미·북평화협정 체결을 시도해 왔다. 그러나 미국은 사안별 특수성에 입각하여 미군유해송환협상과 미사일협상을 진행하는 한편, 한반도평화체제 관련문제는 한반도4자회담을 통해 논의하도록 하는 사안별 분리정책을 택했다.

미군유해송환협상은 인도적 차원의 문제로서 한국이 직접적으로 관여할 사안은 아니다. 다만 미군유해송환협상이 미국과 북한간 또 하나의 군사협상통로가 되는 것은 방지해야 한다. 그리고 미사일협상의 일차적 의제는 북한미사일의 중동수출 중지이기 때문에 이 문제에 대해서도 한국이 직접 관여할 사항은 아니다.

그러나 미사일회담에서 북한미사일의 생산중단, 배치조정, 생·화학무기 생산 중단문제들이 논의될 경우, 여기에는 한국의 안보적 이해가 관련되어 있다. 따라서 미사일회담의 진전추이에 따라 한국의 참여 및 남북군사회담 개최방안이 추진되어야 할 것이다.

북한의 미사일개발에 대한 대응방안으로는 미사일방어체계구축, 대응미사일개발, 대북협상 및 포괄적 군비통제 등의 방안이 있다. 전역미사일방어체계 구축에는 많은 비용이 소요되며 이를 통해 확실한 방어가 보장되지는 않지만, 정치심리적 안정효과를 준다. 그리고 대응미사일개발은 북한에 대한 억지력확보 및 군비통제시 협상카드를 마련한다는 장점을 지니고 있지만 그 과정에서 군비증강을 초래한다는 문제점을 지니고 있다. 그리고 북한과 미사일생산중단에 대한 협상이 진행될 경우, 이를 남북한 군비통제 회담으로 연결시키고 특히 북한의 생화학무기생산 중단 및 이를 위한 검증체제확립에 관심을 기울여야 할 것이다.

# 수교 이후 일본의 대북한 경제협력 전망

김 영 춘\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| I. 서 론                | 전망                  |
| II. 북·일 수교협상의 배경과 쟁점  | IV. 수교 이후의 북·일 경험전망 |
| III. 북·일 수교교섭의 재개와 수교 | V. 결 론              |

## I. 서 론

하시모토 총리의 연립여당은 일·북 수교교섭을 위하여 1996년 2월 대표단을 북한에 파견하였다. 또한 일본은 91년 설립 이후 그동안 뚜렷한 활동을 보이지 못했던 일·북 의원연맹을 복원하여 대북한 접촉채널을 확대하고 있다. 이는 일본이 대북한 국교정상화를 위한 교섭을 재개하겠다는 의미로 해석된다.

일본은 그동안 미국과 북한간 관계진전이 있을 경우 그 기회를 잡아 북한문제에 대해 독자적인 노선을 취해 왔다. 미·북간 제네바 핵합의가 있는

\* 민족통일연구원 연구위원



지 5개월 뒤인 1995년 3월, 일본의 연립여당 대표단이 평양을 방문해 북한 로동당과 “조속히 수교교섭을 재개한다”는 합의문을 도출해 낸 것도 그런 예의 하나이다. 이 합의는 결국 북한에 대한 쌀 지원으로까지 이어져 한·일간에 상당한 마찰을 일으켰다.

일본의 정권이 무라야마 총리에서 하시모토로 바뀌어 내부 단속도 이루어졌으며 1995년 12월 북한과의 경수로 협정도 체결되었다. 정권교체 이후 이케다 유키히코 외상, 가토 고이치 자민당 간사장 등 대북문제에서 적극적인 인사들이 전면에서 나서고 있다. 이들은 특히 북한의 식량난을 지원하려는 미국의 의지에서 새로운 시사를 읽고 있다는 지적이다.<sup>1)</sup>

북·일 양국은 수교교섭 재개를 위한 실무협의를 조속히 마무리하고 이미 일본사민당으로부터 초청을 받은 김용순 북한 로동당 비서의 방일을 계기로 양국간의 수교협상 재개에 대한 합의를 발표할 예정이다.<sup>2)</sup>

본고에서는 첫째, 북·일 수교교섭의 재개와 수교타결 가능성을 전망해 보고, 둘째, 수교 이후 일본의 대북 경제협력을 전망하기 위해 북·일 경제관계 및 재일동포의 대북 투자 전개과정을 살펴본다. 셋째로는 북·일수교와 경제협력에 대한 한국의 정책대응방안을 검토하기로 한다.

## II. 북·일 수교협상의 배경과 쟁점

일본은 국제질서 및 동북아 질서변화, 미·일간의 세계적 동반자관계 구축에 따른 일본의 역할증대, 그리고 남한의 북방정책 성공 및 북한의 대일 접근 등을 계기로 한반도에서 독자적인 영향력 확보를 위하여 북한과의 관계정상화를 결정하였다.

1) 미국은 현재 긴급재난지원(FDA)기금이나 美공법 480(PL480)에 의거, 2백만달러 이하의 자금을 세계식량기구(WFP)에 전달, 북한에 식량을 전달하는 방안을 검토중인 것으로 알려졌다. 「世界日報」, 1996. 2. 2.

2) 「동아일보」, 1996, 5, 9.

일본은 노태우 대통령의 「7.7선언」(1988. 7. 7)이 발표된 이후 한·소수교와 거의 같은 시기인 1990년 9월 일본 제18 후지산호 선원 석방문제의 해결과 일본의 전후처리 문제의 하나로 남아 있는 대북한 관계개선을 위해 자민·사회 양당 대표단(단장:가네마루)을 평양에 파견(1990. 9. 21~28), 수교교섭을 시작하였다.

북·일 수교교섭은 1990년 11월과 12월 3회에 걸친 예비회담과 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8차에 걸친 회담에서 이루어졌다. 이 당시 수교교섭 과정에서의 현안은 북한 핵문제, 보상·청구권문제, 이은혜문제 등이었다.

또한 8차에 걸친 수교교섭 과정에서 나타난 양국의 입장을 비교하면 다음과 같다. 첫째, 수교원칙의 면에 있어서 일본은 ‘선 현안타결 후 수교’를 주장하는 반면, 북한측은 ‘선 수교 후 현안타결’의 입장을 밝히고 있다.

둘째, 핵문제에 관하여 일본측은 북한 핵문제의 해결 없이는 수교교섭의 실질적인 진전이 불가능하다고 난색을 표명한 반면, 북한측은 핵사찰문제는 북·일간의 교섭사항이 아니라고 반론을 제기한 바 있다.

셋째, 북한은 한일병탄은 무력침략에 의해 강제된 만큼 불법이고 무효라고 주장한다. 반면 일본측은 조약은 유효하며, 한일합병의 도덕적 선악과는 별개 문제라는 주장을 굽히지 않고 있다. 무라야마 도이미치 일본 前총리가 작년 국회에서 한일합병 조약은 법적으로 유효하게 체결되었다고 발언, 한국과 관계가 악화되기도 하였으며 북한도 이를 비난하였다.<sup>3)</sup>

넷째, 배상문제에 대하여 북한은 “제2차 세계대전 당시 일본과 교전상태에 있었다”고 주장하고 전시 배상·보상과 함께 전후보상도 요구하고 있다. 북한은 지난 식민지시대 36년분예다 전후 45년의 보상을 더해 지급하기로 합의하였던 1990년 가네마루와의 「3당(자민·사회당 및 노동당) 공동선언」을 관철한다는 입장이다. 일본측은 한일합병 조약이 유효하게 체결된 이상 전시 배상은 인정할 수 없다고 주장하고 있다. 전후보상도 “일본이 전후 45년 동안 북한에 적대적인 입장을 취해온 데 따른 요구이나 의

3) 「朝鮮日報」, 1995. 10. 18.

무는 아니다”고 거부 의사를 밝혔다. 다만 일본에 남아 있는 재산의 청구권 협상에는 점진적으로 임한다는 원칙을 세워놓고 있다. 보상금액에 대해 일본정부는 “무상 2억달러, 유상 3억달러의 경제협력으로 타결되었던 1962년 한국과의 선례를 참고할 것”이라고 시사하였다.<sup>4)</sup>

그러나 북한은 경제위기를 타개하기 위하여 상당 규모의 보상금 지불요구를 굽히지 않을 것으로 보여 많은 곡절이 예상된다. 일본 정부는 가네마루와의 「3당 공동선언」에 대해서는 “정부는 정당간의 공동선언에는 구속되지 않을 것”이라는 입장을 취하고 있다.

다섯째, 북한은 대한항공 폭파범 김현희(金賢姬)를 교육시킨 것으로 알려진 납치된 일본인인李의 존재에 대해 확인을 거부하고 있다.李의 존재를 인정하는 자체가 테러 범행을 인정하는 것이기 때문이다. 반면 일본은 인도적 차원에서나 협상 분위기를 조성할 위해서도李는 물론 14년전 유럽에서 잇따라 실종되어 북한에 있다고 가족에게 편지가 전해진 3명의 일본인 안부도 비공식적 확인이 필요하다는 입장이다. 일본은 또한 북한에 있는 일본인 처의 자유로운 귀환도 요구하고 있다. 그러나 이은혜 문제는 수교교섭의 직접적인 결렬 요인이었던 만큼 교섭이 재개될 경우 ‘이은혜 문제와 수교교섭의 분리’라는 일본의 변화된 입장이 나타날지 주목된다.

이상과 같이 8차에 걸친 북·일간의 수교교섭 과정에는 양측간에 적지 않은 인식의 차이점과 정책상의 이견이 존재하고 있음을 알 수 있지만, 시간의 흐름에 비례하여 상기 4가지 문제점에 관한 양측의 상황인식은 적지 않게 변화 또는 수정된 것으로 판단된다. 예컨대 핵문제에 관한 미·북간의 제네바합의는 양측의 핵인식을 새로이 하는 데 적지 않은 영향을 준 것으로 판단된다.

4) 「朝日新聞」, 1992. 1. 31.

### Ⅲ. 북·일 수교교섭의 재개와 수교 전망

북·일 수교교섭의 타결은 기본적으로 두 개의 변수에 달려있다. 첫번째 변수는 북·일 양국의 내적 변수이며, 두번째 변수는 북·일수교의 이해관계를 가지고 있는 주변국가와의 의견조정인데 이는 특히 미국과의 관계로 축소시켜 볼 수 있다. 또한 일본의 대한반도정책은 미국의 동북아 및 한반도 정책, 그리고 일본 국내정치의 변수에 의하여 결정되어 왔다고 보여진다.

미국과 북한 고위관리가 1995년 11월 극비리에 만나 양국관계 개선을 위한 조건에 대해 합의하였다고 한다. 미국측은 제재를 완화시키기 위한 조건으로 우성호 선원 송환, 6.25때 실종된 미군 유해의 수색 및 반환, 테러포기 선언 등을 북한측에 제시하였다. 북한의 우성호 선원 송환, 애틀랜타 올림픽 참가 표명 등은 이같은 합의에 따른 미·북관계 개선작업의 일환으로 보인다.

올 2월초 먼데일 주일 미대사는 일본 여당의원들과 만나 대북한 중유지원을 요청하였다. 먼데일 대사는 이날 야마자키 자민당 정조회장 등과 만나 “북한에 대한 중유 지원자금 마련에 어려움을 겪고 있다”며 일본이 잠정적으로 2~3월분 중유자금 1천2백만 달러를 부담해 달라고 요청하였다.<sup>5)</sup> 이에 대해 야마자키 정조회장은 “신중히 검토하겠다”고 밝힌 뒤 “미국도 일·북한 국교교섭 재개를 이해해 달라”고 말하였다. 이를 고려할 때 일본은 독자적으로 대북한 관계개선에 있어서 큰 변수인 미국의 이해를 내락받았다고 판단된다.

미국을 방문한 李種革 「아태평화위원회」 부위원장은 미국에 식량난을 호소하면서 3천톤의 쌀지원을 공식요청하였다. 이에 대해 미국은 호의적인 반응인 것으로 알려지고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 일본은 식량지원 문제를 대북지원

5) 「朝日新聞」, 1996. 2. 22.

의 지렛대로 삼겠다는 입장을 계속 시사해 왔다.

북·일 양국의 내적 변수에서 볼 때 북·일 수교교섭의 타결은 양국이 36년간의 일제통치에 대한 보상문제를 어떤 식으로 해결하느냐에 좌우될 것으로 보인다. 일본 연립여당(사회·자민·사키가케) 방문단은 1995년 3월 30일 북한 노동당과 북·일 수교교섭 재개를 합의하였다. 양국은 1990년 자민·사회·노동당에 의한 「3당 공동선언」에 의해 북·일 수교교섭이 시작되었다는 사실만 언급, 「3당 공동선언」에 명기한 “일본이 한국과만 국교를 맺음으로써 북한이 본 피해도 보상한다”는 이른바 전후보상 문제는 의제로 다루지 않기로 하였다.<sup>7)</sup> 이런 점에서 보상, 청구권 문제는 양국이 수교교섭 타결을 위한 타협점을 찾는 데 있어서 중요한 사항이라고 볼 수 있다. 그러나 양국간 의견 대립점이었던 북한의 관할권 문제와 식민지시대 항일 무장투쟁에 따른 전쟁배상, 그리고 전후 45년간에 대한 보상은 북한이 이미 일본에 양보한 것과 다름없기 때문에 재개되는 교섭에서는 큰 문제가 되지 않을 것으로 전망된다.

식민지 지배에 대한 보상과 청구권 문제는 한·일간 방식으로 타결될 가능성이 높다. 북한은 전후 45년간 자신을 적대시한 점에 대한 보상을 포함, 약 1백억달러를 요구하고 있다. 이에 반해 일본은 1965년 한국과 국교수립시 적용했던 모델을 감안, 재산권·청구권을 인정해 연체이자를 감안한 40억달러 수준을 고려하고 있다. 이처럼 양측의 시각차가 크지만 북한은 어려운 경제사정을 고려해 다소 유연한 태도를 보일 가능성도 적지 않다. 북한은 대일 수교시 배상금 이외에도 약 20조 2천 7백만엔<sup>8)</sup>에 달하는 조총련 공유재산 가운데 적어도 10조엔(약 73조원)을 이용할 수 있을 것으로 계산하고 있다.<sup>9)</sup> 이는 경제위기에 처한 북한으로서는 엄청난 액수이다.

북한은 외교관계 수립을 최우선 목표로 설정하고 있는 반면, 일본은 수교를 수단으로 이용하고 있기 때문에 약자의 입장에 있는 것은 북한이다.

6) 「朝日新聞」, 1996. 5. 8.

7) 「讀賣新聞」, 1995. 3. 30.

8) 약 147조원, 「한국개발연구원」 추정치.

9) 「中央日報」, 1996. 4. 29.

일본은 북한이 경제적 곤란 때문에 국교정상화를 서두르고 있다는 판단을 가지고 있다. 이 때문에 일본은 북한의 조기 국교수립 방침과는 대조적으로 장기교섭의 자세를 취하고 있다. 제3차 교섭에서 북한이 국교수립을 먼저하고 기타 문제는 이후에 하나하나 처리하자는 제안을 했을 때도 일본측은 그것이 “비현실적이고 적당치 않다”고 거부했다.<sup>10)</sup> 이는 일본이 대북수교를 서두를 필요가 없으며 모든 의제에서 유리한 협상을 한 이후에 수교하고자 할 것이라는 판단을 가능케 한다. 따라서 일본이 자신의 입장에서 후퇴해 북한의 주장을 받아들일 개연성은 극히 적다.

일본은 1995년 6월 유상 15만t과 무상 15만t 등 1차로 쌀 30만t을 제공한 데 이어 10월 2차분 20만t을 유상지원했다.<sup>11)</sup> 이는 일본이 북한과의 수교교섭 재개를 앞두고 보상문제를 둘러싼 북한의 입장완화를 노리는 측면이 크다. 즉, 일본의 대북 쌀지원은 수교협상용으로 판단된다.

북·일수교의 제약요인은 오늘날 일본정부 여당내에는 가네마루와 같이 대북 수교문제를 적극적으로 추진하여 이를 정치적으로 타결할 만한 거물급 정치인이 없다는 점과 북한 김정일체제의 유동성 등이 존재하고 있다는 점이다.

하시모토 총리의 일본 연립여당은 1997년 1월 실시 예정인 총선거에서 승리하기 위한 ‘홍보용 카드’로 북·일 수교협상 재개에 적극적으로 임할 것으로 예상된다.<sup>12)</sup> 일본은 한국정부를 의식,<sup>13)</sup> 연락사무소 개설 등 북·미 관계 개선속도를 앞지르지 않겠다는 기본 입장을 갖고 있기 때문에 전체적인 북·일간 수교협상 진행은 미국측의 행보와 맞물려 나갈 전망이다. 따라

10) 産本剛士, “日朝國交正常化交渉の集點,” 「世界」, 4月, 臨時増刊號, p. 83 ; 「朝日新聞」, 1991. 5. 21.

11) 「朝日新聞」, 1995. 6. 30 ; 10. 3.

12) 가지야마 장관은 자민당의 한 모임에 참석해 1997년 4월 소비세를 인상한 뒤 선거를 하는 것은 여당에 불리하고 임기만료(97년 7월)까지 끌고 가는 것은 손발이 묶이는 결과를 초래하기 때문에 1997년 1월경 중의원 해산과 총선이 실시될 가능성이 크다고 밝혔다. 「讀賣新聞」, 1996. 5. 15.

13) 최근 한국을 방문했던 야마사키 다쿠(山崎拓)자민당 정조회장이 귀국후 북·일교섭은 4자회담 문제와 별개이고, 한·미·일 3국 「연대」의 중요성을 재확인했다고 강조한 것은 한편으로는 일본의 고민을 나타낸 발언이기도 하다. 「中央日報」, 1996. 4. 28.

서 일본은 미·북이 연락사무소를 개설한 직후 북·일 수교교섭을 재개할 것으로 보이며, 또한 미·북이 상호대사관을 개설할 즈음 북한과 국교정상화를 할 것으로 전망된다.<sup>14)</sup>

#### IV. 수교 이후의 북·일 경제전망

일본은 수교 이전에는 공식적인 차관제공 등 정부차원의 경제협력을 하지 않겠다는 입장이다.<sup>15)</sup> 따라서 일본 민간차원의 대북 경제교류 및 투자도 활성화되기 힘들 것으로 보인다. 그러나 일본은 인도적인 차원에서 식량지원은 제공할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.

다음에서는 북·일 경제관계의 전개과정과 재일동포의 대북투자 현황을 우선 검토하고 수교 이후 일본의 대북 경제협력을 전망하고자 한다.

##### 1. 북·일 경제관계의 전개과정

북한과 일본 양국은 정치적으로는 적대관계이면서도 경제적으로는 모두 정경분리원칙 하에 민간차원의 경제교류를 용인해 왔다. 북·일 경제관계의 전개과정은 다음과 같이 크게 세 단계로 구분될 수 있다.

첫째 단계는 1956년 9월 북·일간 「민간무역협정」 체결 이후부터 1980년대 초반까지 북·일 경제교류가 상당한 진전을 보였던 시기이다. 초창기의 북·일 무역은 중국이나 홍콩을 경유하는 간접교역 방식으로 추진되었다. 이것이 직접무역으로 발전한 것은 1962~63년경이었으며, 이때 비로소 양국간 정기화물선이 취항하게 되었다.

14) 「中央日報」, 1996. 5. 14.

15) 朝日新聞 사설은 “한국과의 국교정상화 과정과 마찬가지로 상황에서 결국은 무상과 低利의 차관이라는 경제협력을 일본이 행하는 것으로 결말을 보았다”고 밝히고 있다. 「朝日新聞」, 1991. 9. 3.

북·일 경제교류가 비교적 활기를 띤 것은 1970년대 전반으로서 동경에서 북한상품 전시회가 개최되고 「일·조 우호촉진 의원연맹」이 결성(1971년)되었으며, 일본과 북한간에 「무역촉진에 관한 합의서」가 체결(1972년)되어 동경에 「조·일 수출입상사」가 설립되기도 하였다. 더욱이 「일본수출입은행」의 용자가 가능하게 됨으로써 북한에 기계 및 설비의 연불수출이 가능하게 되었다.

60년대 중반부터 70년대 중반에 걸쳐 이루어진 일본의 대북한 경제협력은 주로 교역확대를 위한 연불과 수출입은행의 용자조치였는 바, 중요한 점은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

연불은 1964년부터 鋼材, 산소분리기, 덤프카, 염화비닐, 重合장치, 전력용 컨덴서, 에칠렌 그리콜 플랜트(6년), 시멘트제조 플랜트(8년) 등에 대해 허가되었다.

輸出入은행 용자는 1973년 12월부터 타올제조 플랜트, 볼트너트제조 플랜트 등 4건에 적용되었다. 70년대에 들어서도 북한의 '6개년 계획 조기달성 운동'(3대 혁명小組운동)시기에 일본의 대북 플랜트 수출이 증가하고 동시에 무역도 수출초과를 이루게 된다. 그러나 이미 본 바와 같이 1974년부터 북한측의 무역대금결제 지연되고, 세 차례 연장교섭이 이루어진 이후 1986년 10월 일본통산성이 수출보험을 적용, 북한은 과산선고를 받게 된다. 1976년 이후 일본의 대북수출은 1976~78년간 감소, 1979~85년간 증가, 1986년 이후 감소 등 격심한 변화를 겪고, 1987년 이후 일본의 대북무역은 수입초과기에 들어가게 된다. 이런 과정에서 교역담당자는 일본의 무역업자에서 在日 朝總聯系 사업가로 바뀌고 '朝朝貿易'시대가 되어, 양측 교역의 80% 이상이 일본 국내거래 형태를 띠게 되었다.

이러한 과정에서도 일본 자체의 대북 기술지원은 명시화되지는 않지만, 소위 재일 조선인의 북한 귀국을 통해 간접적으로 행해졌다고 보아야 할 것이다. 이들 중에는 일본에서 고등교육을 받은 기술자와 학자가 다수 포함되어 있다는 것이 거의 확실하기 때문이다. 동시에 이러한 기술인력 뿐

16) 김도형, "일본의 대북한 경제정책," 「美蘇研究」, 제7집, 1994. pp. 238~239.



만 아니라 북한 입국시 휴대품의 명목으로 기계, 설비류가 상당히 반출된 것으로 알려져 있다.

둘째 단계는 1984년 9월 합영법이 공포된 이후부터 1987년까지 북한과 조총련의 합영사업 기반 조성기이다. “사회주의 조국의 경제발전과 인민생활의 향상을 위해 조총련동포의 숭고한 애국심”에 호소한 김일성 주석의 이른 바 「2.28교시」에 따라 합영사업은 실질적 궤도에 오르게 되었다. 즉, 합영사업을 본격적으로 추진하기 위해 1986년 11월 오오사카에 「합영사업 연구회사」가 창설되고 합영사업의 통일적 추진기구로서 「조선국제합영총회사」가 창립되었다.<sup>17)</sup> 이 시기에 금융지원기관으로는 「낙원 금융합영회사」가 설립되었다. 그러나 이 시기에 북한의 제한적 개방화에 부응한 것은 일본의 조총련계 기업들 뿐이었다.

셋째 단계는 합영사업의 본격 추진기인 1987년말 이후이다. 1988~89년에는 연간 10건 이상의 신규사업이 추진되어 북·일간 합영사업은 양적으로 크게 팽창하였고 질적으로도 초기의 서비스산업 중심에서 경공업, 광업, 기계, 화학 등의 생산분야로 확산되었으며 건당 투자규모도 확대되었다. 이 시기에 대표적인 합영사업은 「조선합영은행」, 최대규모의 합영사업으로 알려진 「국제화학 합영회사」, 「평양 피아노합영회사」 등이다.

그러나 교역면에서 북한의 경제적 정체와 소련·동구권의 붕괴는 북한의 대일무역에서 수입의 급격한 감소를 가져왔다. 북한의 채무 불이행에 따른 불신으로 일본의 수출업자들은 북한을 기피하였고, 1987년 11월 대한항공기 폭파사건과 관련하여 취해진 일본의 대북한 경제제재 조치도 북·일 경제교류를 크게 위축시켰다. 특히 1990년대에 들어와 북한의 경제난 심화와 더불어 북한 핵문제가 제기되고 이에 대한 경제제재가 논의되는 등 최악의 교류상태가 지속됨으로써 양국 경제관계는 더욱 소원해졌다. 그런 가운데서도 북한의 대일수출이 연간 300억엔 정도를 유지할 수 있었던 것은 조총련과의 합영사업 결실이라고 하겠다.<sup>18)</sup>

17) 宮塚利雄, “北朝鮮における合併事業の展望について－在日朝鮮人との合併事業を中心に,” 「北朝鮮の經濟と貿易の展望」(東京: 日本貿易振興會, 1992), p. 125.

이러한 과정에서 북한의 사회주의 국가와의 무역이 축소되었고, 특히 소련은 기본 무역품목인 석유 등 연료공급을 대폭 제한하였으며 1991년부터 무역관계를 국제상업베이스로 바꾸었다. 이는 북한 경제에 커다란 충격을 주게 되었다. 이 결과 북한은 1990년 9월 시점에서 일본의 자민당·사회당 대표단을 초대하여 日朝國交正常化에 임하게 되었다.

북한은 일본으로부터 식민지 36년, 전후 45년간의 배상·보상금을 획득하기 위하여 일본에 수입대표단의 파견을 고려하기 시작하였다. 북한의 외화부족을 해결하려면 일본으로서는 우선 수입을 선행해야 했고, 수입가능 상품들을 개발하는 것이 무엇보다 중요한 정책과제가 되었다. 북한의 수출산업 강화에 협력한다면 대일 채무상환도 가능할 것으로 판단한 「동아시아 무역연구회」와 「日朝貿易會」가 공동으로 개발수입사업을 추진하기로 하고, 1991년 4월 평양에 조사단을 파견하였다.

당연히 북한은 이에 크게 고무되었다. 김달현 당시 부총리를 비롯하여 오형주 「조선아시아무역촉진회」 부회장 등은 일본의 적극적인 협력을 요청하고, 「朝朝貿易」과 같은 비정상적인 상태를 벗어나 일본 기업과의 직접 거래를 장려하기 위한 「경제공동위원회」의 설치 등 일본측 제안들을 적극 실천한다는 데 동의한 바 있다. 그러나 일본이 희망하는 북한에서의 개발수입을 위해서는 선행투자가 필요하며, 위험부담이 큰 개발수입의 경우 수출입은행의 자금지원과 무역보험의 이용이 불가피하였다.

이러한 상황에서 일본의 대북 합영사업은 1990년부터 하락세를 보이고 있으며 1993년에는 단 한 건에 불과한 상태이었다. 이에 따라 북한은 대외경제개방의 적극적 전환을 시도하여 종래의 조총련 일변도의 외국인 투자유치에서 벗어나 서방자본의 유치에 노력하고 있다.<sup>19)</sup>

조총련과의 합영사업은 자본과 기술이 작아서 그 공헌에 한계가 있었다. 화교자본에 비하면 조총련의 자본은 영세성을 면치 못한다. 투자규모가 건

18) 이우현, “북일경제관계 현황과 전망,” 「북한경제의 오늘과 내일」(서울: 현대경제사회연구원, 1996), p. 244.

19) 남궁영, “북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석,” 「통일연구논총」, 제3권 1호(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 43.

당 1백만달러 이하의 소규모의 것이 대부분이고 1천만달러 이상은 10여건에 불과한 것으로 알려지고 있다.<sup>20)</sup> 또한 투자대상이 주로 식당, 관광, 금융 등 서비스부문과 의류 등 경공업부문에 치우쳐 있어 광산개발, 대형제조업, 사회간접자본 등 절실히 필요한 부분에서는 투자가 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 합작투자에 부수되는 선진기술의 이전문제에 있어서도 일본은 북한에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

전반적으로 최근 북·일교역에서 나타난 구조적 특징을 몇가지 추출해보면 다음과 같다. 첫째, 북·일간 교역의 부진과 정체성을 들 수 있다. 북·일간 교역은 북한이 식료품, 원재료 등 1차산품을 수출하고 기계류를 수입하는 전형적인 수직분업에서 아직 벗어나지 못하는 후진적 무역패턴하에 있다. 북한의 무역부진의 주요 이유는 무엇보다도 북한경제의 정체와 정치적 마찰에 기인하지만 또다른 중요한 이유는 북한이 대일 채무문제 약 7억달러를 아직도 해결하지 못함으로써 대북한 수출보험이 중단되고 일본 기업들이 북한과의 거래를 회피한다는 점이다.

둘째, 북·일간 무역이 단순한 상품매매에서 투자형 무역거래로 발전적으로 변화하고 있다는 점이다. 북한의 대일교역은 상품매매라는 일반적 교역 형태가 계속 감소하고 있다. 그러나 조총련 동포기업이 추진하는 합영, 합작 및 위탁가공무역에 의해 북한에 섬유원단, 봉제기계, 섬유기계 등이 수출되고 가공된 섬유제품이 일본에 수입되는 교역패턴이 정착되었다. 이러한 형태의 거래는 북한전체 수출입 규모의 2/3 정도에 달하는 것으로 추정된다.

셋째, 재일동포 기업에 대한 북한의 지나친 의존적 교역이다. 현재 북·일간 무역의 90% 이상이 조총련계 기업을 통해 이루어지고 있다.<sup>21)</sup> 무역에 해외동포를 활용함에 있어서 북한은 동포에 대한 배려 또는 조국에의 공헌 등 경제외적 요인을 강조하는 경향이 크기 때문에 순수 일본기업의 참여 기회가 좁아지게 된다.

20) 이우현, 앞의 글, p. 248.

21) Mark Clifford, "Opening up the Clam," *Far Eastern Economic Review*, March 26, 1992, p. 60.

〈표 1〉 일본의 대북한 수출입 추이

(단위 : 천달러)

연 도	수 출	수 입	교역규모
1965	16,505	14,723	31,228
1970	23,344	34,414	57,758
1975	180,630	64,839	245,469
1980	374,305	180,046	554,351
1985	247,069	179,293	426,362
1990	175,900	300,282	476,282
1993	219,654	252,351	472,005
1994*	170,780	322,648	493,428

자료 : 일본 「통상백서」, 각 년도판

\* 「동아시아무역연구회」 자료

## 2. 일본의 대북경협 전망

북한과 일본의 경제관계 발전은 북·일수교가 전환점이 될 것이다. 북·일수교가 이루어지고 양국간 교류촉진을 위한 제도가 정비되면서 경제협력은 확대될 것이다. 북한에 지불되는 청구권 자금이 최소한 40억달러에서 많게는 100억달러에 이를 것으로 추정되고 있는 바, 이것이 북·일 교류의 윤활유 역할을 할 것으로 예상된다.

수교 이후 일본의 대북 진출은 3가지 방향으로 전개될 전망이다. 첫째, 일본은 청구권 자금과 외국원조금을 가지고 북한이 주도하는 사회간접자본과 기간산업의 개발에 적극 참여하게 될 것이다. 북한의 열악한 사회간접자본은 경제개발의 일차적 대상이 될 것이며 여기에 일본의 청구권 자금과 원조가 투입될 때 가장 유리한 입장에 있는 것이 일본 기업일 것이다.

둘째, 이제까지 조총련 기업을 내세워 추진하던 합영 및 위탁가공에 대한 일본기업의 적극적인 진출이 기대된다. 이제까지 일본 정부의 보호내지 지원이 결핍되었던 북·일간 경제교류가 국교정상화와 더불어 대북투자

대한 불안이 해소됨으로써 북한의 노동력을 활용한 합영과 임가공 교역 중심으로 활발히 전개될 것이다.

셋째, 일본의 대북투자는 이른바 「환일본해경제권」 건설이라는 포괄적인 전략 아래에서 진행되리라는 사실이다. 구소련이 붕괴하여 러시아 극동 지역의 자립 움직임이 눈에 띄기 시작하고, 중국의 개방·개혁노선 정착과 북한체제의 유연성이 드러나면서 「환일본해 경제권」에 대한 일본의 관심이 높아졌다.

최근에는 일본의 「아시아경제연구소」와 「소련동구경제연구소」 등에서 「환일본해 경제권」에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다.<sup>22)</sup> 환일본해란 일본, 북한, 한국을 주요 구성국으로 해서 일본해를 공통의 內海로 하고 있는 지역이다. 소련의 극동지역(특히 연해주, 하바로프스크지방, 사할린주, 아무르주), 중국의 東北三省(흑룡강성, 길림성, 요녕성)이 중심지역이 되는 「환일본해 경제권」은 한국의 입장에서 볼 때 동북아시아 경제권에 속한다.

일본이 구상하고 있는 「환일본해 경제권」은 현재 아시아의 육지면적 중 약 20%, 전인구의 약 10%(약 2억9천만명), 약 3조달러에 달하는 국민총생산액이 집중되어 있는 대경제권이다.<sup>23)</sup> 「환일본해 경제권」은 일본이 이 지역에 있어서 자국의 고도기술과 자본, 한국의 기술과 자본, 러시아 극동의 풍부한 천연자원(석탄, 천연가스, 비철금속, 목재, 수산물), 중국의 농산물과 노동력, 북한의 광산물과 노동력을 상호보완하여 互惠의 원칙하에 협력과 국제적 분업을 확대발전시키기 위해 제안한 것이다.

고르바초프 구소련대통령은 이미 1986년 8월 블라디보스토크 연설에서 소련이 아시아·태평양 국가임을 선언하고, 소련 극동지방의 경제발전을 일본을 필두로 하는 태평양 제국의 거대한 경제력과 연계할 것임을 분명히 하였다. 또한 고르바초프는 1991년 4월 동경을 방문하여 「동북아시아협력 시대」의 창설을 제창하고, 이 협력시대가 태평양지역 경제통합의 가능성을

22) “環日本海經濟圏における國際經濟協力,” 「ソ聯東歐貿易調査月報」(1990年 4月), pp. 22~29.

23) 「韓日經協」(1991年 4月), p. 3.

타진할 수 있는 시금석이라고 주장한 바가 있다. 일본이 의도하는 지역경제권형성 구상은 경제블럭화 추세에 따라, 특히 「유럽공동체」의 통합이 가속화될 경우 급속히 진전될 가능성이 있다. 그러나 일본이 그들의 의도대로 지역경제권을 창설하기 위해서는 주변국들의 견제와 의구심을 극복할 수 있는 지도력이 필요할 것이다.

향후 일본의 대북투자에 중대한 영향을 미칠 것으로 전망되는 「환일본해 경제권」 개발정책의 기본방향과 전략은 다음과 같다.<sup>24)</sup>

① 기본정책방향

- i) 북한을 포함한 연안제국과의 교류 활성화, 국제화를 촉진하기 위해 일본해 연안지역의 공항·항만의 정비·확충
- ii) 태평양 연안과 연안제국과의 물류를 일본해 연안지역의 공항·항만을 경유하도록 하는 關門(Gate way)기능의 강화
- iii) 수송결절점(node)에 부수하는 각종 경제활동을 활용하여, 다양한 기능을 집적하고, 일본해 연안지역에 대규모의 광역경제권 형성
- iv) 일본해 연안도시를 연결하는 네트워크를 강화, 일본해 연안전역에 개발효과 과급

이와 같이 일본은 단순히 북한의 한 지역이나 니카다 한 지방을 별도로 다루기보다 현재 연안제국과의 교류에 적극적인 일본해 연안도시의 환경을 종합개발함으로써 개별국가와 縣차원의 교류를 종합 체계화하여 그 효과를 지역 전체로 확산시키려 하고 있다. 그 기본전략은 다음과 같다.

② 기본전략

- i) 광역차원에서 환일본해 교류거점과 네트워크 형성 촉진

연안제국에 자유무역항이 點的으로 개발되고, 이것이 面으로 확대될 것에 대비, 일본해 연안도시에서도 교류거점 형성과 집점을 잇는 네트워크 형성이 중요하다는 인식이다. 연안제국에도 공항이 정비될 것으로 보이지만 북한, 중국, 러시아 등의 자원 특성상 주종화물은 해운이용이 주축을

24) 김도형, 앞의 글, pp. 260~262; 강홍구, “동북아 경제협력에 관한 일본의 시각과 전망,” 「동북아 경제협력의 여건과 전망」 (서울: 대외경제연구원, 1991), pp. 237~256.

이를 것으로 보고, 일본해 연안항만의 기능강화와 고속화물선 개발을 검토할 예정이다.

이들 네트워크 정비의 경우, 교통 네트워크 형성과 함께 항만화물 정보시스템, 적정 수준 확보가 가능한 효율적인 집배시스템 등 정보·통신시스템 정비에 주력할 것으로 보인다.

### ii) 일본해 시대를 향한 지적 인프라 정비<sup>25)</sup>

연안제국의 인프라 실태, 기상·토양조건 등 개발사업 추진에 필요한 상세한 정보를 축적함으로써 북한, 러시아, 중국 등이 시장경제로 이행함에 있어 필요로 하는 정보지원, 개발사업 추진을 위한 기술지도, 컨설팅, 설계·시공, 프로젝트 발굴이 가능토록 하자는 것이다.

이를 위한 고급연구와 정보처리 기능을 갖춘 전문연구기관을 일본 연안 도시에 설립할 계획이며, 동시에 문화, 어학연수, 지역정보의 상호교류, 시민에 대한 연안제국의 정보제공, 관광진흥, 국제교류를 촉진하기 위한 촉진체로서 '환일본해 국제교류회의'의 정기개최도 고려중이다.

### iii) 일본해 연안지역을 정부수발신 모체로 개발

연안제국의 개발에 대응하기 위해 지역기술 혹은 지역자원의 효율적 활용과 관련산업의 집적을 촉진한다. 우선, 북한 등 아시아 사회주의 국가들이 시장경제 이행과정에서 새로운 프런티어를 개척해 갈 중소기업의 노하우를 요청할 것으로 보고, 중소·중견기업의 집적을 통하여 연안제국과의 경제교류를 확대하고, 지역산업 진흥을 도모하려 한다. 나아가 이를 보다 효과적으로 진전시키기 위해 일본은 대도시 대기업을 연안지역 거점의 업무기능을 강화할 것으로 보인다.

동시에 지방기업의 연안제국과의 합작기업 설립, 사업추진을 위한 용자, 투자기업·교역기업에의 출자 등을 통해 경제교류를 적극 추진하도록 하는 한편, 지방기업의 경영기반 강화를 위해 구체적인 지원책을 강구한다. 이러한 「환일본 경제권」구상에 의하면 북한은 2000년에는 현재의 2배 정도

25) 최근 일본의 「사사기와 평화재단」은 민간차원에서 「환일본해 경제권」에서의 지적 인프라정비를 위한 관련국간 인적교류, 각종 국제회의 개최, 시스템 구축사업 지원에 적극적이다.

에 달하는 잠재시장이 될 것으로 평가되고 있다.

## V. 결 론

북·일경협특의 특징은 북한이 식료품, 원자재 등 1차산품을 수출하고 일본에서 기계류를 수입하는 수직분업형의 후진적 무역패턴이다. 그리고 북한이 대일채무(약 7억달러의 채권 미회수)를 해결하지 못함으로써 수출보험이 중단되고 일본 기업들이 북한과의 교역을 회피하고 있다는 점이다.

따라서 북·일교역은 계속 감소되는 추세 속에서 재일동포 기업에 의존하는 교역구조를 갖고 있다. 현재 북·일무역은 90% 이상이 조총련계 기업을 통해서 거래가 이루어지고 있다.

북·일수교 이후 북한과 일본 사이의 경제교류는 단기적으로 북한 경제를 활성화시키는 촉진제가 될 것으로 보인다. 물론 일본의 대북한 배상 및 경제교류로 단기간내에 북한 경제난이 근본적으로 해결될 수는 없을 것이지만, 북한에 공여되는 배상자금은 북한의 생산능력을 증대시키고 생필품 및 식량부족과 에너지, 수송분야 등 사회간접자본의 만성적 애로현상을 단기적으로 완화해줄 수 있을 것으로 예상된다.

한편, 북한은 북·일수교 이후 체제안정과 선진기술 및 자본을 제공해줄 수 있는 일본과의 경제협력을 증대시킬 것이다. 이에 따라서 북한은 경제적으로 일본의 「環日本海 經濟圈」에 편입될 가능성이 높다.

북한과 일본의 수교에 의하여 일·북한간 경제교류가 이루어지고 남북한 경제교류가 증진된다면 이는 북한의 개방을 촉진할 뿐만 아니라, 북한의 경제력 증대 및 이에 따른 한국의 통일비용 감소와 같은 효과를 발생시켜 한반도 통일에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 그러나 북·일수교는 한반도문제에 대한 일본의 영향력 증대를 가져올 가능성이 높으며, 북·일수교 이후 경제관계 확대는 남북한간의 경제교류 확대 및 상호 보완성 증대보다는 경제교류의 필요성을 감소시키고 남북한간 및 한·일간의 경쟁관



계를 초래할 가능성이 높다.

우선 첫째, 일본은 남북한에 대한 등거리외교를 전략적으로 구사함으로써 북한으로 하여금 남북한 관계개선의 필요성을 약화시키고 남북한에 대한 정치·경제적 영향력을 확대하려는 정책을 추진할 가능성이 있다. 또한 북·일수교 이후 주변 4강에 의한 교차승인이 이루어지고 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 경우, 일본을 비롯한 주변 4강은 순수한 한반도의 평화보장 차원을 넘어서 남북한의 통일 움직임을 제약할 수 있는 이니셔티브를 취하거나 상호간의 경쟁을 심화시킬 가능성이 있다. 둘째, 안보적 측면에서 북·일수교 이후 북한 경제의 활성화가 북한의 개혁·개방을 유도하는 것이 아니라 오히려 김정일 권력을 강화하는 데에 이바지할 수도 있다. 특히 북한의 경제적 여유가 군사력을 강화시킬 경우 남북한의 긴장관계는 고조될 것이다. 셋째, 경제적 측면에서 북·일수교 이후 일본의 경제지원에 의하여 북한 경제가 활성화될 경우 대북 경제교류를 둘러싸고 한·일간 경쟁관계가 심화될 가능성이 있다.

따라서 한국은 북·일수교와 일본의 대북 경험확대가 한반도문제에 줄 수 있는 부정적 효과들을 방지하기 위하여 다음과 같은 대응책을 강구할 필요가 있다. 첫째, 한국은 우선 전반적인 대일관계를 새로운 전향적인 발상을 가지고 재조정하여야 할 것이다. 한국은 일본에 대하여 상호이익의 관점에서 협조관계를 유지하려는 자세를 견지하여야 하며, 일본의 국제적 역할증대에 대한 전향적인 수용 및 인정을 통하여 일본을 한반도통일을 위한 정치·경제적 협력세력으로 만들려는 노력을 기울여야 할 것이다. 그러나 한국은 대일 외교정책에 있어서 일본의 군사적 팽창을 견제하고 동북아의 평화유지를 위해 상호협력을 이룰 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 그동안 일본의 군사력 강화에 대한 경계의 목소리는 높여 왔으나, 이 문제의 실제적 해결을 위한 일본 당국과의 구체적 논의는 별로 없었다. 최근 거론되고 있는 한·일 군사 당국자 회담은 탈냉전기 양국간의 공동안보를 증진시켜 나가는 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

둘째, 한국은 남북한 사이의 경제교류를 증진할 수 있는 방안을 새롭게 모색하여야 할 것이다. 또한 한국은 북한 및 한반도의 대일 경제종속을 탈

피할 수 있는 정책을 적극적으로 추진하여야 한다. 예컨대 북한에 대한 일본의 보상금이 상품보상 형식으로 지불되는 경우, 한국제품이 포함되도록 일본에 적극 요청하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 이는 한국의 대일 무역역조를 축소하는 방안이 될 뿐만 아니라, 남북한간의 경제교류 및 협력을 증대하는 방안이 될 수 있는 것이다.

셋째, 한국은 대북 경제정책에 있어서 남북한 경험에 대한 새로운 방향을 세워야 한다. 이는 통일한국 경제를 지향하는 차원에서 북한 경제가 남한 경제와 상호 보완관계를 이룰 수 있도록 해야 하는 바, 요소 보완관계 뿐만 아니라 산업간 보완관계도 추진되어야 할 것이다. 그리고 한국은 일본보다 앞서 대북 경제관계 형성을 위해 노력하여야 할 것이며, 일본보다 뒤질 경우에는 일본과의 협조하에 북한의 경제개방을 위해 노력하여야 한다. 또한 한반도와 중국 및 구소련의 동포들을 포함하는 「한반도 경제공동체」 형성방안을 적극 검토하는 한편, 나진·선봉 지역개발을 위한 정부·기업·사회단체 협의체를 구성하여야 한다.

넷째, 한국정부는 북·일수교 시기에 상용하게 다자간 안보체제 구축을 적극 추진한다는 목표를 설정하고 이를 일관성있게 추진할 필요가 있다.

다섯째, 한국은 한반도통일이 동북아의 안정을 저해하지 않고 주변국에 위협을 주지 않을 것이라는 사실을 주변국들에게 설득하여야 한다. 특히 한국은 강력한 통일한국의 등장에 대하여 가장 경계하고 있는 일본의 우려를 완화하기 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

빈 면

# 미·일 대북 지원정책의 효과

최 수 영\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| I. 머리말               | IV. 미·일 대북 지원정책의 효과 |
| II. 북·미, 북·일 경제관계 현황 | V. 맺음말              |
| III. 미·일 대북 지원정책의 내용 |                     |

## I. 머리말

한국의 15만톤 대북 쌀지원 과정에서 나타난 여러가지 문제로 남북관계는 경색되었지만 국제사회의 대북 지원 움직임은 보다 활발하게 진행되고 있다. 한국은 북한 당국의 공식 요청, 한반도내에서의 남북대화 재개 및 북한의 대남 비방방송 중지시 북한에 대한 추가 지원을 고려할 수 있다는 대북 지원 3원칙을 고수해 왔다. 그러나 인도적 차원에서 행해지고 있는 국제사회의 제2차 대북지원에 300만달러 정도를 제공하기로 결정하였다.

북한의 현 상황에 대해서 체제유지에 이상이 없다는 견해에서부터 붕괴의 직전 단계에 접어들었다는 다양한 시각이 존재하고 있다. 이런 시각 차

\* 민족통일연구원 책임연구원

이에도 불구하고 북한의 붕괴는 바람직하지 않다는 데에 국제사회는 공감하고 있는 것 같다. 특히 미국과 일본은 북한의 안정이 자국의 이익과 한반도의 안정에 필수적이라는 인식에 따라 대북 관계개선을 서두르고 있다. 제네바합의 이후 미국과 일본의 대북 관계개선 움직임은 더욱 빨라지고 있다.

미국과 일본의 대북 관계가 진전되는 과정에서 미국은 대북 경제제재를 완화하고 인도적 차원의 대북지원을 한 바 있으며, 일본도 50만톤 쌀지원 및 국제사회의 인도적 차원에서의 대북 지원에 동참하였다. 이러한 미국과 일본의 대북 지원정책이 가시화됨에 따라 북·미, 북·일간의 경제관계도 새로운 환경에 놓이게 되었다. 북한은 이들 국가와의 관계 증진을 통해 당면한 경제난을 헤쳐나간다는 전략을 구사하고 있는 중이다.

이 글은 미국과 일본의 대북 지원정책의 효과를 분석하는 데 목적이 있다. 먼저 북·미, 북·일 경제관계의 현황을 간략히 살펴보고, 다음으로 미국과 일본이 제네바 합의 이후 추진해 온 대북 지원정책의 내용을 검토하고 있다. 이를 바탕으로 미·일 대북 지원정책이 북한에 미칠 효과를 분석하고 있다. 마지막 맺음말에서는 북한의 생존전략에서 간과된 점과 생존전략이 나아가야 할 방향을 짚어보았다.

## II. 북·미, 북·일 경제관계 현황

### 1. 북·미 경제관계 현황

북·미 경제관계는 지난 1950년 이래 미국의 대북한 경제제재로 요약될 수 있다. 미국은 북한을 적성국, 테러지원국, 인권침해국 등으로 규정하고 무역, 투자, 금융, 재정 등 거의 모든 분야에서 대북한 경제교류를 엄격히 제한하였다. 이와 같은 경제제재의 근거로 미국은 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)과 이의 시행령인 해외자산통제규정(Foreign As-

sets Control Regulation) 및 수출관리법(Export Administration Act) 등을 북한에 적용하고 있다. 이외에도 해외원조통제법(Foreign Assistance Control Act)을 통해 미국은 대북한 원조를 금지해 왔다.

미국은 전시 및 국가 비상시에 대통령이 지정하는 국가와의 경제거래 행위 통제를 목적으로 하는 적성국교역법에 의거하여 1950년 12월 7일 해외자산통제규정을 발표하고 미국내 북한 자산동결, 북한과의 교역 및 금융거래를 사실상 전면 중단하였다. 한편 미국은 수출관리법에 의거하여 국가안보와 외교정책 수행을 위해 특정국에 대한 수출통제를 행하고 있다. 이 법에 따라 미국은 한국전쟁 발발 3일후에 대북한 수출금지(1950. 6. 28)를 취했으며, 북한을 제재대상 국가그룹 Z에 포함(1975. 5. 16)시키고 테러지원국으로 지정(1988. 1. 20)하여 포괄적인 금수조치와 엄격한 대북경제제재를 수행하였다.

이러한 미국의 대북경제제재는 1980년대 말 세계적인 탈냉전의 분위기가 확산되고 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 남북한 경제교류협력을 포함하는 전향적인 대북정책인 7.7선언을 천명함에 따라 이에 상응하여 부분적으로 완화되기 시작하였다. 1988년 10월 31일 미국은 북한과의 관계개선을 위한 조치의 일환으로 외교관 행동지침을 발표하고 북한 외교관과의 비공식대화 등을 위해 유엔주재 미국 외교관들에게 사안별로 학술회의 및 세미나 참가를 허용하였다. 국무부의 이같은 조치에 따라 같은 해 12월 6일 북경에서 미국과 북한간의 참사관급 접촉이 이루어지게 되었다.

뒤이어 대북한 경제제재의 극히 제한적인 완화 조치로 미국은 해외자산통제규정을 개정(1989. 1. 3)하고 체육·학술·문화 등 비정치적 분야에서 교류를 위해 미국 여행사가 미국인의 북한여행을 주선하는 것을 허용하였다. 또한 출판물과 같은 정보물자의 대북수출 및 이를 위한 금융거래를 허용하도록 해외자산통제규정을 개정(1989. 2. 2)하였다. 그리고 수출관리법을 개정(1989. 4. 24)하여 식량·약품·의료기기 등 인도적 차원에서 필요하다고 인정되는 물품의 대북교역을 사안별로 허가하였다.

그러나 북한이 이란과 시리아의 미사일 개발에 관련된 것으로 판정됨에 따라 미국은 1992년 3월과 6월에 대북 경제제재조치를 다시 강화하고 북

한에 대해 군수통제품목에 대한 수출입 및 2년간 미국 정부와의 계약을 금지하였다. 더구나 북한의 핵개발 의혹이 깊어지고 1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언함에 따라 미국은 유엔 및 국제사회의 지원을 통해 실효성있고 전면적인 대북 제재방안을 심각하게 검토하였다.

따라서 지금까지 북한과 미국과의 무역은 극히 제한된 일부 분야에서만 경제교류가 허용되고 있는 북·미 경제관계를 그대로 반영하고 있다. 1988년 처음 시작된 북·미무역의 특징은 ① 미미한 교역규모, ② 극도로 제한된 거래품목, ③ 연속성없는 일회성 교역, ④ 미국의 수출위주(1989년과 1991년에만 북한으로부터 수입) 등으로 나타나고 있다. 1988년부터 1994년까지 연도별 북·미 무역규모와 품목을 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

미국은 1988년 보일러기계 및 부품 6만 5천달러를 북한에 수출하였다. 1989년에는 1만 6천달러(광학기기·의료용품 1만 2천달러, 화장품 4천달러)를 수출하고 59만 2천달러(광물 41만 4천달러, 유리제품 1만 3천달러, 철강 5만 4천달러, 공구·칼 등 1만 3천달러, 기초금속·부품 3만달러, 잡제품 1만 2천달러)를 수입하였다. 1990년에는 미국은 수출만 3만 2천달러(야채·과일 등 3만달러, 잡제품 2천달러)에 그쳤다. 1991년 미국의 대북수출은 10만달러(아크릴 중합체 3만 6천달러, 보일러기계 및 부품 2만 4천달러, 세라믹제품 2만 2천달러, 제재목 1만 8천달러)인 반면 대북수입은 1만 1천달러(의류·신발·니트 등)이다. 이후 북·미무역은 미국의 대북수출만이 이루어져서 1992년 46만 7천달러(보일러기계 및 부품 39만 3천달러, 제재목 7만 4천달러), 1993년 197만 9천달러(제재목), 1994년 18만달러(보일러기계 및 부품)를 기록하였다.

미국의 대북한 투자 역시 매우 부진한 상황으로 순수 미국기업의 대북투자는 한 건도 성사되지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 1992년부터 재미 한국교포자본이 홍콩 등 제3국의 현지법인을 통해 북한에 우회 진출

1) 한국무역협회, 「1995 주요북한경제지표」(서울: 한국무역협회, 1995. 2), pp. 105~107.

〈표 1〉 미국의 대북 교역

(단위 : 천달러)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
교역액	65	608	32	111	467	1,979	180	5,006
수 출	65	16	32	100	467	1,979	180	5,006
수 입		592		11				

자료 : 한국무역협회, 「1995 주요북한경제지표」 (서울 : 한국무역협회, 1995. 2), p. 105 ; 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1994년 4월호, p. 3.

하여 합영한 사례는 7건 정도로 알려지고 있다.<sup>2)</sup> 1992년 의류생산업체인 삼방연합합영회사와 청진합영회사 등이 북한에 설립되었으며, 1993년에는 애국텔레비전조립회사와 애국점착회사, 그리고 흑연을 생산하는 명심합영회사 등이 조업 중인 것으로 전해지고 있다.

## 2. 북·일 경제관계 현황

북·일 경제관계는 두 나라 사이에 국교가 수립되어 있지 않았기 때문에 민간차원에서 이루어져 왔으며 일본내 조총련 동포가 일본측 상대자로서 북·일 경제교류의 대부분을 담당해 왔다. 북한에게 조총련은 대일본 교역 창구 및 각종 기계·설비 및 선진기술의 주공급원으로서 경제 분야에서의 역할이 매우 크다. 북·일무역의 90% 정도는 조총련 기업인이 담당하고 있고 순수 일본기업의 참여와 거래는 극소수에 불과하다.<sup>3)</sup> 따라서 지금까지의 북·일 경제관계는 실제로 북·조(북한과 조총련) 경제관계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

2) 「동아일보」, 1994. 7. 9.

3) Teruo Komaki, "North Korea Inches Toward Economic Liberalization," *Japan Review of International Affairs*, vol. 6, no. 2 (Summer 1992), p. 169.



〈표 2〉 일본의 대북 교역

(단위 : 백만달러)

	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
교역액	430.5	426.4	476.2	507.6	481.6	472.0	493.5	590.0
수 출	291.0	247.1	175.9	224.0	223.0	219.7	170.8	250.0
수 입	139.5	179.3	300.3	283.6	258.6	252.4	322.7	340.0

자료 : 대한무역진흥공사, 「'91년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역진흥공사, 1992), p. 25 ; 대한무역투자진흥공사, 「1994년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역투자진흥공사, 1995. 8), p. 43 ; 통일원, 「'95년도 상반기 북한경제 동향」 (서울 : 통일원, 1995. 9), p. 44 ; 통일원, 「'95년도 하반기 북한경제 동향」 (서울 : 통일원, 1996. 3), p. 32.

1980년대와 1990년대 초반까지 북·일무역액 4~5억달러 수준에 머물러 왔다. 이 기간 1980년과 1988년 두 해에 걸쳐 북·일 교역액은 5억 5천만달러를 상회하였을 뿐이다. 1980년대 북·일무역이 저조했던 것은 '랑군사태', '후지산마루 사건', '대한항공기 폭파사건' 등에 따른 북·일관계의 악화와 북한이 1983년 이래 대일본 채무지불을 전면 중단함으로써 일본기업의 북한에 대한 불신이 증폭되었기 때문이다.<sup>4)</sup>

한편 북·일 관계개선을 위한 수교협상이 1991년 1월부터 1992년 11월까지 총 8차례에 걸쳐 개최되었다. 그렇지만 북한의 핵문제, 식민지 배상문제, 전후 배상문제, 그리고 이은혜 문제 등에 대한 양국의 의견이 팽팽히 맞섬에 따라 수교교섭은 중단되고 말았다. 따라서 북·일무역은 1990년대에 들어와서도 답보상태를 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 북한의 대외무역이 급격히 감소함에 따라 일본이 북한의 대외무역에서 차지하는 비중은 증가해 왔다.

4) 최수영, "북·일 경제관계의 현황과 전망," 「일본평론」, 제8집 (1993 가을·겨울호), p. 254.

북한의 대외무역 총액은 1990년 47억 2,000만달러에서 1994년에는 21억 800만달러로 격감하였다. 이 기간 북한의 대외무역에서 차지하는 일본의 비중은 1990년 10.1%(수출 15.3%, 수입 6.4%)에서 1994년 23.4%(수출 38.5%, 수입 13.5%)로 신장하였다. 이것은 앞서 언급한 것처럼 북·일무역규모에 큰 변동이 없었음에도 불구하고 북한이 사회주의 국가와의 대외경제 기반을 상실하게 됨에 따라 나타나게 된 현상이다. 특히 북한의 수출에서 차지하는 일본의 비중이 더욱 두드러지게 증가하고 있음이 주목된다.<sup>5)</sup>

무역에서와 마찬가지로 일본의 대북투자 또한 조총련 기업에 의해 주도되어 왔다. 1984년 「합영법」이 제정된 이래 추진된 대부분의 합영사업은 조총련 기업이 조국(북한)에 충성하고 조국 건설에 이바지 한다는 차원에서 진행되었다. 따라서 순수 일본기업의 경우 위탁가공분야에 일부 참여하거나 아니면 조총련 기업을 전면에 내세워 북한과 위탁가공교역을 추진하는 정도로 북·일 경제교류에 참여하고 있을 따름이다.

조총련 기업의 대북투자(합영 및 합작사업) 건수는 1992년까지 100여 건 이상이지만 실제 조업중인 회사는 60여개 정도이고 총투자 금액은 약 1억 5천만달러로 추정된다. 투자규모는 건당 1백만달러 이하의 소규모가 대부분이나 1천만달러 이상도 10여건 되는 것으로 전해지고 있다. 이러한 조총련의 대북투자는 1987년 조총련합영사업추진위원회의 설립을 계기로 증가하였지만 1993년부터 합영실적은 급격히 줄어들어 1993년에는 3건, 1994년에는 단 1건의 대북 합영사업만이 새롭게 추진된 것으로 알려지고 있다.

이러한 대북 합영사업의 부진에는 에너지난으로 합영회사의 조업이 자주

- 
- 5) 북·일무역은 1972년 이래 계속 일본의 수출초과(무역흑자)였으나 1987년부터 북한의 수출초과로 전환되었다. 1980년대 일본의 대북수출은 감소하는 경향을 보여 왔는데 그 원인의 하나로 일본인 수출업자가 채무불이행에 따른 북한에 대한 불신으로 대북수출을 자제해 왔음을 고려할 수 있을 것이다.
- 6) 북·조 합영사업의 대표적인 성공사례로 주목받고 있는 모란봉합영회사의 전진식 사장은 1993년 12월 일본 TBS TV와의 인터뷰에서 조총련 대북 합영사업의 문제점과 사업실태를 공개하였다.

중단될 뿐만 아니라 북한의 NPT탈퇴 등과 같은 정치적 변수 때문에 기술자 방북 등 조총련 합영기업에 대한 기술지원이 지속적으로 이루어지지 않아 공장가동이 중지되었기 때문이다. 또한 북한당국의 편의주의적이고 경직된 태도가 합영기업의 정상가동을 저해하고 신규투자를 회피하는 요인으로 작용해 왔다. 더구나 1990년 9월 가네마루 전자민당 부총재의 방북을 계기로 북·일관계가 진전되고 북·일 수교회담 과정에서 북한이 일본기업과의 합영사업을 시도하면서 조총련 합영기업에 대한 배려가 줄어들었음도 지적할 수 있다.<sup>6)</sup>

〈표 3〉 북·일무역에서 방직용 섬유 및 그 제품의 비중

(단위 : %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 <sup>1)</sup>
대일 수출	13.5	15.7	26.9	37.2	28.8	38.8
대일 수입	15.5	17.1	27.4	25.9	38.6	32.2

자료 : 대한무역진흥공사, 「'92년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역진흥공사, 1993. 5), pp. 26~29 ; 대한무역진흥공사, 「1993년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역진흥공사, 1994. 8), pp. 60~63 ; 대한무역투자진흥공사, 「1994년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역투자진흥공사, 1995. 8), pp. 45~48 ; 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1996년 2월호, pp. 17~19.

주 1 : 1995년 1월에서 11월까지 통계.

앞서 살펴본 바와 같이 북·일 경제관계에서 합영사업은 더 이상 발전하지 않고 있으나 북·일 무역은 지속되고 있음을 알 수 있다. 북·일간의 거래는 합영, 합작, 위탁가공, 위탁판매 등에 따른 거래가 주류를 이루고 있다. 동아시아무역연구회는 이들 거래가 북일무역의 2/3 이상을 차지하는 것으로 추정하고 있다. 특히 섬유류의 위탁가공무역은 꾸준히 증가하고 있어 상당수의 합영기업이 조업이 중단되고 있음에도 불구하고 의류 관련 합

영기업은 정상조업중임을 알 수 있다. 북한의 대일수출에서 차지하는 섬유류 및 섬유제품의 비중은 1990년 13.5%에서 1993년과 1994년에 각각 37.2%, 28.8%를 기록하여 섬유류가 대일수출의 주종 품목으로 부상하였다.

### Ⅲ. 미·일 대북 지원정책의 내용

#### 1. 미국의 대북 지원

1994년 10월 21일 북·미 제네바 핵협상이 타결됨에 따라 북·미관계는 완만하지만 지속적인 관계개선으로 나아가고 있다. 북·미 기본합의문에 따라 북한은 핵안전조치를 이행하는 대신 경수로 및 중유를 공급받게 되었다.<sup>7)</sup> 또한 북·미 기본합의문에서 쌍방은 합의후 3개월 이내 통신 및 금융 거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시켜 나가고 이후 연락사무소를 개설하며 북·미관계 개선의 진전에 따라 대사급 관계의 수립도 합의하고 있다.

이에 따라 미국무부는 1995년 1월 20일 4개항의 대북 경제제재 완화조치를 발표하였다. 그 내용은 ① 북·미간 전화 및 통신연결을 위한 거래, 개인여행 및 기타 여행 관련 신용카드 사용 및 언론인들의 사무실 개설 허용, ② 일정한 조건하에서 북한의 미국 금융기관 이용 허용 및 북한정부에 귀속되지 않는 자산의 동결 해제, ③ 북한산 마그네사이트 수입 허용, ④ 워싱턴과 평양간 연락사무소 개설과 활동을 위한 거래 허용을 포함하는 북·미 기본합의서 이행을 위한 단계적 조치 등이다. 이어서 2월 14일 미재

7) 북한도 1996년 5월 2일 중앙방송을 통해 한반도에너지개발기구(KEDO)가 일정대로 중유를 납입하고 있다고 보도하였다. 북한은 보도를 통해 KEDO는 1994년 10월에서 1995년 10월까지 15만톤의 중유를 제공하였으며 1995년 11월부터 1996년 3월까지 12만 6천톤의 중유를 납입하여 예정대로 중유가 공급되고 있음을 밝혔다.

무부는 국무부의 대북 제재완화조치의 시행을 위해 해외자산통제규정을 개정하였다.<sup>8)</sup>

대북 경제제재가 1차 완화된 이후 일부 미국기업들은 현지시찰, 투자타당성 조사, 북한측과의 협의 등을 위하여 북한을 방문하였다. 1995년 2월에는 11개 기업(GM, MCI, 인터내셔널, US워싱턴은행, 스탠튼그룹 등)으로 구성된 미국기업 대표단이 방북하여 나진·선봉지역과 평양 등지를 현지 시찰하였다. 특히 1995년 10월말까지 4번이나 나진·선봉지역을 시찰한 바 있는 스탠튼그룹은 유일하게 미재무부로부터 대북 경제활동에 관한 인가를 받아 가동이 중단되어 온 나진·선봉에 있는 화력발전소와 정유공장을 북한과 공동으로 운영중이며, 발전소 합작건설은 계약체결단계에 들어간 것으로 알려지고 있다.

이외에도 미연방통신위원회(FCC)가 1995년 3월 29일 북·미 직통전화 개설을 허용함에 따라 4월 10일 AT & T사는 일본의 국제전신전화회사를 중계자로 하여 미국, 일본, 북한을 연결하는 상용전화를 개통하였다. 또한 미네렐테크놀러지사, 코메탈사 등이 미 정부로부터 마그네사이트 수입허가를 취득하고 6월에 1천만불의 수입계약을 체결한 바 있으나 아직 수입은 실행되지 않은 것으로 보인다. MCI, GM, 칼텍스, 코카콜라사 등이 북한을 방문하여 구체적인 사업계획을 수립하기 위한 사전조사에 착수하고 있다. 교포기업으로는 파코스틸(건축자재), BACK STAGE(플라스틱공장 건설), 유니포스(신덕생수 개발), 화인통상(신발) 등이 대북투자에 관심을 가지고 사업을 추진 중이다.

한편 미상무부가 인도적 차원에서 쌀·밀·옥수수 등 곡물을 북한에 수출할 수 있도록 허가함에 따라 1995년 3월 15일 바틀래트사가 옥수수 5만 5천톤을 북한에 수출하였다. 유엔조사단의 북한수재피해보고서가 발표된 후 미국은 북한의 식량위기가 한반도 안정에 악영향을 줄 수 있다고 판단하고 북한에 대한 지원을 강화하는 쪽으로 정책을 선회하기 시작했다. 미국무부는 9월초 UN 및 민간봉사기관을 통해 북한에 2만5천달러를 전달하

8) 개정 내용은 「조선일보」, 1995. 2. 14 참조.

고, 이어 10월에 추가로 20만달러를 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 제공하기로 결정하였다. 미국의 민간단체들도 대북지원에 참여하여 국제선명회는 11월 홍콩을 통해 밀가루 1,000톤과 70만달러, 미국 적십자사와 카톨릭은 각각 7천달러, 5천달러의 성금을 북한에 보냈다.

북·미 관계가 개선되면서 1995년 미국의 대북한 수출은 5백만 6천달러로 급증하였다. 미국이 수출한 상품에는 옥수수가 421만달러로 84.1%를 차지하였으며, 다음으로 디젤유 48만 3천달러(9.7%)를 차지하였다. 그밖의 수출품목과 금액은 정제된 유황 12만 8천달러, 의약품 6만 8천달러, 식료품 1만달러, 니켈합금박 7만달러, 검사용 측정기기 3만달러, 스페너 및 렌치 7천달러로 나타났다. 한편 미국은 1995회계년도 중 발급일로부터 통상 2년간 유효한 대북한 수출허가 31건, 15억 6천 6백만달러를 발급하였다.

미국의 대북 관계개선 움직임은 1995년 12월 15일 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 경수로공급 협상이 타결됨에 따라 더욱 빨라지게 되었으며, 식량난 악화에 따른 북한의 급속한 붕괴는 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 판단에 따라 미국은 북한을 개방으로 유도해야 된다는 대북정책을 확고히 하게 되었다. 미국은 1996년 2월 2일 대북한 식량지원 방침을 발표하고 3월 5일 해외자산통제규정을 일부 개정하여 대북 인도적 지원을 위한 UN 및 국제(미국)적십자사로의 기금 공여와 관련된 모든 거래를 허용하고 미국 관할하에 있는 개인에 의한 대북 기본적 필수품에 따르는 모든 거래를 허용하였다. 그리고 3월 22일 신수출관리법을 제정하여 긴급재난구호기금(FDA) 2백만달러를 세계식량계획(WFP)을 통해 북한에 전달하였다. 미국과 북한의 관계개선을 위한 접촉은 미·북 미사일 수출 통제협상(1996. 4. 20~21)과 미·북 유해송환협상(1996. 5. 4~9)을 통해 계속 이어지고 있다.<sup>9)</sup>

9) 미국은 미사일협상을 통해 북한이 중동지역(이란, 이라크 등)에 미사일을 수출하는 것을 저지하여 이 지역의 동맹국을 보호하는 한편 미사일기술통제체제(MTCR)내에 북한을 끌어들이려 하고 있다. 그러나 북한이 아무런 대가없이 미사일수출을 포기하지 않을 것이기 때문에 미사일 협상의 성공적 해결은 북한에 대한 상당한 반대급부가 관

현재 미국은 제2차 대북 경제제재 완화를 계획하고 있으며, 유엔의 WFP가 6월 6일 대북 식량지원 호소문을 발표함에 따라 620만달러 규모의 식량을 공법480에 따라 WFP에 제공하는 방안을 검토 중이다.<sup>10)</sup> 6월중 시행될 것으로 알려지고 있는 제2차 대북 경제제재 완화조치의 내용은 북한에 대한 ① 미국 해외현지법인의 투자 허용, ② 수출품목 확대, ③ 선박, 전세기의 입국 허용, ④ 미국 은행을 통한 송금 허용, ⑤ 미국인 여행자의 북한내 신용카드 사용 허용 등이다. 그러나 북한이 요구하는 미국기업의 직접투자 허용, 대북교역에 대한 수출신용 제공, 미국내 북한자산 동결 해제 등과 같은 핵심적인 제재 완화조치는 포함되지 않은 것으로 알려지고 있다.

## 2. 일본의 대북 지원

1994년 후반까지 소강상태를 보여 온 북·일 수교협상은 제네바협상 타결을 계기로 북한의 핵무기 개발 의혹이 어느 정도 해소되고, 1995년 3월 27일 연립여당 대표단이 북한을 방문하여 양국 관계개선을 위한 회담이 이루어짐으로써 국교정상화 교섭 재개의 움직임이 가시화되기 시작하였다. 일본은 북한이 수해에 따른 식량지원을 요청해 옴에 따라 2차례에 걸쳐 50만톤의 쌀을 유무상 형식으로 북한에 제공하였다.<sup>11)</sup> 국제사회의 1차 대

---

건이 될 것이다. 한편 미국은 제2차 미군유해송환협상에서 북한에 미군유해 발굴경비 2백만달러 지급 및 유해발굴 공동조사단 구성을 위한 실무회담을 6월중 갖기로 합의하고 미군유해 발굴경비 2백만달러를 관문점을 통해 5월 20일 북한에 전달하였다. 이에 앞서 4월 30일 미 행정부는 의회에 제출한 「95년 세계 테러 양상 보고서」를 통해 북한을 테러국 명단에 잔류시키기로 결정하였다. 따라서 북한은 대한항공 폭파사건의 이듬해인 1988년 2월 미국무부에 의해 테러국가로 지정된 이래 9년째 계속 테러국으로 남아 있게 되었다.

10) 「중앙일보」, 1996. 6. 9 ; 미국은 1차 지원때 대의원조치(USAID)가 갖고 있던 긴급 구호자금 200만달러를 제공하였으나, 이 자금이 바다나 공법480의 긴급재난에 대한 구호조항을 근거로 공법480을 이용하여 대북 식량 지원을 계획하고 있다.

11) 일본이 북한에 대해 대규모 쌀지원을 할 수 있었던 것은 1994년 냉해에 따라 도입한 외국쌀 재고 여유분이 충분했기 때문이지만 기본적으로 일본의 대북 유화정책과 관계 개선의 움직임을 반영하는 것이다.

북 식량지원때 50만달러를 제공한 바 있는 일본은 2차 대북식량지원에서 미국과 비슷한 규모인 600만달러 정도의 지원을 예상하고 있다.

일본은 국교정상화 이전에 정부개발원조(ODA) 자금을 북한에 지원할 수 없기 때문에 국제금융기관을 통한 간접 지원을 모색하고 있는 것 같다. 이러한 방편으로 일본은 경제난에 빠진 북한에 대한 자금지원의 방법으로 일본이 현재 의장을 맡고 있는 아시아개발은행(ADB)을 가장 적절한 중개 기관으로 판단하고 북한의 ADB 가입을 적극 지원하려는 움직임을 보이고 있다.<sup>12)</sup> 북한은 1993년 평양주재 유엔개발계획(UNDP)을 통해 ADB 가입을 희망하였으나 신용상태를 판단할 수 있는 객관적 통계를 제출해야 한다는 가입조건 때문에 포기한 것으로 알려졌다.

일본의 대북접촉은 주로 동아시아무역연구회 등 경제관련단체를 통한 간접접촉과 두만강개발계획에 적극성을 보이고 있는 동해 연안의 각 현 및 연구단체의 조사활동을 통해 진행되고 있다. 동아시아무역연구회는 1995년 11월 평양에서 조선국제무역촉진위원회와 북·일 경제관계를 발전시키기 위해 양국 단체가 상호 노력할 것을 합의한 공동보도문을 구체화하기 위해 1996년 3월말부터 1주일간 대표단을 평양에 파견하였다.<sup>13)</sup> 여기에서 쌍방은 1980년 9월 17일 개정된 「일·조 양국 상사간 상품거래에 관한 일반조건」의 내용을 국제환경에 적합하도록 수정할 것을 협의하였다.

한편 북한 정무원 산하 대외경제위원회 이성록 부위원장은 5월 18일 평양에서 일본 언론사 기자단과 회견을 갖고 북·일수교에 앞서 대북 경제체재를 풀어줄 것과 3차 쌀지원을 요청하였다. 그는 북·일수교도 중요하지만 그 이전이라도 양국의 경제무역관계를 발전시켜 나가자는 것이 북한의 일관된 입장임을 밝히면서 구체적으로 ① 수출보험 및 관세의 대북한 차별대우 철폐, ② 첨단기술 수출규제 해제, ③ 일본 수출입은행의 융자인정, ④ 해저유전 개발을 위한 첨단기술 제공, ⑤ 무역사무소 상호 개설 등의 요구사항을 열거하였다. 또한 조선국제무역촉진지위원회 대표단이 가까

12) 「중앙일보」, 1996. 5. 23.

13) 일본 동아시아무역연구회와 조선민주주의인민공화국 국제무역촉진위원회의 공동보도 전문은 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1995년 12월호, p. 12 참조.



운 시일안에 일본을 방문하여 기존 「양국 상사간 상품거래에 관한 일반조건」의 개정에 대한 합의를 시사하였다.

그동안 일본기업의 대북진출 접촉은 계열사의 대북한 전문교역상사를 중계창구로 활용하는 등 간접적으로 진행되어 왔다. 그렇지만 주요 종합상사를 중심으로 한 일본기업들은 대북투자조사를 끝내고 경제적 실익이 있다고 판단되는 경우 언제라도 대북진출을 위한 준비가 되어 있는 것으로 알려지고 있다. 일본 재계의 분위기는 북·일 수교협상이 재개될 경우 수교실현으로 이어질 가능성이 큰 쪽으로 모아지는 것 같다.

1995년 11월부터 1996년 2월까지 북한을 방문한 일본기업 가운데는 미쓰비시중공업, 신일본제철, 미쓰이물산, 도요타통상 등 4개의 대기업이 포함되어 있다.<sup>14)</sup> 미쓰이중공업 방북단은 희천공작기계를 방문하고 일본에서 가져간 소재와 설계도에 따라 너트를 시험·가공해 보았으며, 남포조선소에 들러 조선사업분야에서의 협력가능성을 타진하였다. 방북기간에 신일본제철은 김책제철연합기업소와 도요타통상은 덕천자동차공장측과 합작사업을 협의하였다.

1995년 북·일무역액은 전년도 대비 19.6% 증가한 5억 9천만달러로 사상 최고를 기록하면서 일본은 중국을 제치고 북한의 최대 교역상대국으로 부상하였다. 북한의 전체 수출에서 일본은 무려 57.8%를 차지하는 매우 높은 비중을 보였다. 북한은 1990년대에 들어와서 증가추세에 놓여 있는 섬유 및 의류제품의 대일 수출이 어느 정도 활성화됨에 따라 1995년에는 북한의 대일수출에서 차지하는 섬유류 및 섬유제품의 비중은 38.8%로 높아졌다.

북·일 관계개선의 분위기에도 불구하고 전반적으로 성과가 부진한 조총련의 대북 합영사업에 대한 투자는 별다른 진전을 보이지 않고 있다. 최근 북한은 나진·선봉지대에 대한 조총련 상공인의 소규모 투자에도 최대한 우대조치하겠다고 밝히고 있지만 조총련 기업은 과거와 같은 무조건적인 대북 경제지원보다는 사업성있는 분야에서의 한정된 경제협력으로 나아가

14) 「한국경제신문」, 1996. 6. 7.

려 하고 있다. 다만 조총련 기업인 미나미 프로젝트가 1995년 10월부터 북한의 청진항과 니이가타현의 마이즈루항을 연결하는 컨테이너선의 시험 운항을 시작하여 향후 두 지역의 물동량 증가에 대비하고 있다.

#### IV. 미·일 대북 지원정책의 효과

국제사회의 제2차 대북지원이 임박한 가운데 유엔인도지원국(UNDHA)은 1996년 6월 6일 대북지원의 규모를 4,360만달러(곡물 등 식량원조 2,680만달러, 농지복구 1,000만달러, 보건의료 및 아동지원 590만달러 등)로 책정하고 각국의 동참을 호소하였다. 한편 6월 7일 UNDP도 유엔인도지원국이 발표한 2차 대북 식량지원사업과는 별도로 북한의 홍수로 유실되거나 매몰된 농경지 복구를 위한 장기사업으로 3,630만달러를 지원할 예정이라고 밝혔다. 이와 같은 결정은 북한의 식량문제를 인도적 차원에서 다루어야 한다는 국제사회의 여론을 반영한 것이다. 여기에 미국과 일본이 동참하게 될 것임은 앞서 밝힌 바 있다.

북·미, 북·일간 관계개선이 진전됨에 따라 북한이 이들 국가로부터 얻어낸 것을 간추려 열거한 것이 <표 4>에 나타나 있다. 미국은 대북 경제제재를 일부 완화하였으나 일본은 대북 경제제재를 그대로 유지하고 있다. 일본은 북한에 대해 50만톤의 쌀을 제공하였으나 미국은 소규모 인도적 지원에 그쳤다. 1995년 미국과 일본 모두 대북교역이 증가하였다. 일부 미국 기업이 대북 조사활동을 벌이는 동안 일본의 대기업은 북한과의 협력가능성을 타진하였다. 이러한 변화가 자생력을 상실한 북한경제에 다소간 활력소로 작용할 것은 분명하지만 실효성에는 의문이 제기된다.

먼저 인도적 차원에서 미국과 일본이 북한에 제공한 소규모 지원은 북·미, 북·일간의 관계진전을 담보한다는 상징일 뿐 북한에 대해 경제적 실익을 주는 것은 아니다. 한편 일본의 50만톤 쌀제공이 북한의 식량난 완화에 기여했음을 부인할 수 없지만 쌀이 소비재라는 점에서 북한경제에 미치는

〈표 4〉 제네바 합의후 미·일의 대북 경제관계

	미 국	일 본
경제제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 대북경제제재 완화</li> <li>• 인도적 지원의 모든 거래 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 경제제재 유지</li> </ul>
인도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 대북지원시 200만달러 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50만톤 쌀지원</li> <li>• 1차 대북지원시 50만달러 제공</li> </ul>
무역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 수출 급증</li> <li>• 15억달러 대북 수출허가 발급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북·일무역(수출입) 증가</li> </ul>
투자활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부 미국기업 방북, 조사활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대기업 방북, 협력 가능성 협의</li> </ul>

효과는 거의 제로라 할 수 있다. 다만 북한이 50만톤의 쌀을 도입하기 위해 자금을 책정한 상태에서 이 자금을 원자재 구입 또는 국내투자로 전용했다면 경제적 파급효과를 기대할 수 있다. 그러나 최근 북한이 식량도입을 위해 구걸 외교를 해왔음을 감안할 때 파탄상태에 처한 북한이 식량조달을 위해 부족한 외화를 책정하였다고 보기는 어렵다.

제네바합의 이후 미국의 대북 수출이 급증하였지만 규모가 500만불 정도로 미미하고 수출품의 대부분이 옥수수라는 점에서 큰 의미를 가지지 못한다. 주목할 것은 미국이 15억달러 이상의 대북수출허가를 발급했다는 사실이다. 이와 관련하여 향후 북·미교역이 확대되기 위해서는 극심한 외화난을 겪고 있는 북한의 결제능력이 고려되어야 한다. 현재 미국은 북한으로부터 마그네사이트 수입을 허용하고 있기 때문에 당분간 북한이 마그네사이트 등 현물로 결제하는 구상무역형태를 취할 수도 있다. 북한은 1970년대 말부터 1980년대에 매년 약 1억달러 내외의 마그네사이트 크랭커를

구조련에 수출하였다.<sup>15)</sup> 따라서 생산설비의 정상가동을 전제한다면 북한의 마그네사이트 공급여력은 상당한 수준이라 할 수 있기 때문에 외화부족에 따른 북·미교역 확대의 장애요인은 어느 정도 해소될 수 있다.

미국의 대북투자 활동은 당분간 대북투자를 위한 사전조사 차원에 머물 것이다. 미국기업들의 대북투자 관심 분야는 통신, 에너지 등 주요 사회간접자본시설과 동북아시아를 겨냥한 자동차 부품공장 등이라 할 수 있다.<sup>16)</sup> 조만간 2차 대북경제제재 완화조치가 있다 하더라도 이들 분야에 대한 투자는 그 성격상 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 미국은 완급을 조절하면서 단계적인 수순을 밟아 북한에 대한 경제제재를 완화해 나갈 것으로 보인다. 2차 대북경제제재 완화에 미국기업의 대북 직접투자 허용은 포함되지 않을 것이라는 것이 일반적인 관측이기 때문에 미국기업의 대북 진출은 상당한 시간이 지나서야 가능할 것이다.

한편 북·일 수교협상 재개의 움직임 속에서 북한이 일본으로부터 얻은 것은 교역 확대와 순수 일본기업과 북한의 협력 가능성 협의이다. 일본이 북한에 50만톤의 쌀을 제공한 것은 아주 특별한 경우이다. 북한이 일본으로부터 또 다시 원조 성격의 이런 대규모 지원을 확보할 가능성은 매우 낮은 편이다. 일본정부는 3차 쌀지원과 같은 구체적인 대북 추가지원 계획을 가지고 있지 않으며 지원이 이루어지더라도 어디까지나 인도적 차원에서의 지원에 그칠 것이라는 입장을 표명하고 있다.

북·일 경제교류는 대부분 북한과 조총련 사이에 이루어져 왔기 때문에 1980년대와 1990년대에 들어와서도 커다란 변화를 보이지 않았다. 바꾸어 말하면 북·일 경제관계가 증진되지 않았던 것은 순수 일본기업의 대북거래가 거의 없었기 때문이다. 일본은 수차례에 걸쳐 북한의 대일 채무 상환 기간을 조정해 주었으나 북한이 이를 지키지 못해 여전히 북한의 대일 외채문제는 미해결인 채로 남아 있다. 이에 따라 일본기업은 대북거래의 위험성이 크다고 보고 거래를 기피해 왔다. 이런 상황에서 비록 북·일 관계

15) Soo Young Choi, "Foreign Trade of North Korea, 1946-1988: Structure and Performance," (Ph.D. Dissertation, Northeastern University, 1991), pp. 318~319.

16) 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1996년 1월호, p. 7.

개선이 진전되고 있다 하더라도 일본기업의 대북거래는 신중하지 않을 수 없다. 북한과의 무역거래도 위험한데 대북투자까지 일본기업이 염두에 둔다는 것은 시기상조인 것 같다.

북한의 누적된 외채로 1980년대 중반 이후 일본의 대북 무역보험 및 수출입은행 용자 등 민간 수출신용은 중지된 상태에 있다. 이것은 일본의 대북 수출 확대에 가장 큰 걸림돌로 지적되고 있으며, 이외에도 첨단기술 및 장비의 대북 수출금지 등과 같은 대북 경제제재 조치도 일본기업의 대북거래를 위축시켜 왔다. 북·일 수교협상 과정에서 이러한 문제가 다루어지겠지만 일본의 대북 경제제재가 유지되고 있는 한 북·일 경제관계는 제약을 받지 않을 수 없다.

1995년 북·일무역의 증가는 섬유 및 섬유제품의 교역 신장에 기인하고 있다. 현재 북한의 산업중에서 그래도 정상적인 조업을 하고 있는 분야는 의류 및 섬유제품의 위탁가공분야이다. 따라서 북·일무역은 당분간 이 분야의 활성화로 성장이 예상되지만 여타 분야의 산업활동이 저조하기 때문에 북·일무역의 획기적인 증대는 기대할 수 없다. 북한의 산업이 정상적으로 가동되기 위해서는 일본을 포함한 외국자본의 북한내 유입이 필수적이다. 그러나 일본 정부의 특별한 정책적 지원이 없는 현 상황에서 일본 기업이 위험을 부담하면서 북한에 투자하기 보다는 북·일 수교 이후 북한으로 들어갈 것으로 예상되는 자금을 따라 실리적이고 안정적인 거래를 지향할 것으로 보인다.

북·미, 북·일 관계개선의 움직임 속에서 제네바합의 이후 북한이 미국과 일본으로부터 제의받거나 제공받은 경제제재 완화를 포함한 여러가지 지원은 북한이 당면한 경제난 극복에 실질적인 도움이 되었다고 보기는 어렵다. 북한은 경제회생에 외자가 필수적이지만 북한이 기대하고 있는 미국과 일본으로부터의 자금 유입은 앞으로도 상당 기간을 기다려야 할 것이다. 다만 북한과 이들 국가와의 향후 경제관계가 빠른 템포로 발전할 수 있다는 가능성을 높여 주었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

현재 가시화되고 있는 미국의 제2차 대북 경제제재 완화조치는 설비의 노후, 기술의 낙후, 사회간접자본시설의 부족 등 많은 문제점을 안고 있는

북한에 실질적인 지원이 수반되지 않을 경우 북한경제에 별다른 효과를 발휘할 수 없을 것이다. 마찬가지로 일본은 아직까지 쌀지원 이외에 뚜렷한 지원의 움직임을 보이지 않고 있다. 북·일무역에서조차도 일부 위탁가공 분야에서의 증가추세가 이어지고 북한의 대일 의존이 높아졌다는 점을 제외하고는 일본기업의 대북거래가 증가하고 있다는 징후는 발견되지 않고 있다. 일본기업의 대북진출 움직임도 여전히 과거와 마찬가지로 불투명한 상태이다.

종합해 보면 미국과 일본의 대북 지원정책에도 불구하고 북한이 이들 양국으로부터 얻을 수 있는 정부차원에서의 지원 등은 많은 제약이 따를 뿐만 아니라 소규모에 그칠 따름임을 알 수 있다. 그리고 당분간 북한이 상호간의 상업적 거래로부터 얻을 수 있는 것도 북한의 산업활동이 극히 위축되어 있기 때문에 그렇게 많지 않다. 미국과 일본의 대북 지원정책의 주목적은 북한경제의 붕괴에 따른 예측할 수 없는 사태가 한반도에서 일어나지 않도록 하는 데 있는 것 같다.

## V. 맺음말

지금 북한은 우리 정부를 배제한 채 미국과 일본을 주축으로 한 국제사회의 도움을 통해 당면한 경제위기를 돌파해 나가겠다는 생존전략을 구사하고 있다. 북한은 남한경제에 대한 예측과 흡수통일에 대한 두려움 때문에 당국간 대화는 회피하고 있지만 민간기업과 이루어지고 있는 경협을 허용하는 이중적인 태도를 보이고 있다. 즉 북한은 체제 유지에 부담이 되지 않는다면 한국으로부터 경제적 실리는 취하겠다는 현실적인 판단을 하고 있는 중이다.

이런 점에서 북한의 대외정책 방향이 미국과의 관계 개선 및 일본과의 수교협상 재개로 나아가고 있는 것은 바람직한 일이다. 북한은 당면한 경제난 극복에 미국의 지원이 절대적이고 미국은 북한을 연착륙시키기 위해

대북 경제지원이 불가피하다는 데 상호 인식을 같이 하고 있다. 또한 북한은 일본과의 국교정상화가 이루어질 때 배상금 형태로 들어올 약 100억달러 정도의 자금에도 큰 기대를 걸고 있다. 북한의 대미, 대일 접근은 1990년대에 들어와서 6년 연속 마이너스 성장을 기록한 것으로 추정되는 북한의 경제상황에 비추어 볼 때 다른 대안이 별로 존재하지 않기 때문이다.

북·미, 북·일 관계가 진전됨에 따라 북한 체제의 붕괴 가능성은 상대적으로 줄어들게 될 것이다. 북한은 미국과 일본으로부터 향후 많은 경제적 지원을 얻어낼 수 있을 것으로 기대하고 있고, 그렇게 된다면 북한경제의 회생도 가능할 수 있을 것이다. 그렇지만 현재 진행되고 있는 미국과 일본의 대북 지원은 북한에 실질적인 도움이 되기 보다는 관계 개선과 수교 협상으로 이어지는 통로 역할을 담당하는 상징적인 의미가 더욱 강하다.

북한의 생존전략에서 가장 중요한 것 하나가 누락되어 있다. 이것은 시간과 관련된 문제로 북한경제가 먼 훗날에 있을 미국과 일본의 실질적 지원을 향유할 수 있을 만큼 오랜 기간 버틸 수 있느냐는 내구력의 문제이다. 국제사회의 2차 대북지원은 북한의 붕괴를 우려하기 때문에 내려진 결정이다. 한국은 북한의 태도 여하에 따라 당장 북한에 대한 실질적인 지원과 투자 등을 수행할 수 있는 유일한 파트너임을 감안할 때 북한은 남북관계 개선이 북한 생존의 최우선 과제임을 명심해야 한다.

# 일본의 투레벨 협상전략 : 북·일수교협상

양 기 응\*

## ◁ 目 次 ▷

I. 머리말 : 협상교착의 원인과 협상이론	시각
II. 北·日 수교협상	IV. 일본의 협상전략
III. 수교협상을 보는 세가지의 분석	V. 협상의 중간결과
	VI. 맺음말 : 새로운 잇슈연계전략

## I. 머리말 : 협상교착의 원인과 협상이론

본 논문에서 밝히고자 하는 것은 북·일협상의 교착원인에 관한 것이다. 물론 북·일협상이 결렬되고 교착상태에 빠진 것은 다른 여러 가지 이유에서 기인하는 바도 있겠지만,<sup>1)</sup> 여기서 주목하는 것은 양국의 협상전략차원

\* 한림대 정치외교학과 교수

- 1) 한영구, “북한 일본간 수교 가능성 전망,” 「국제문제」 (1994. 2), pp. 30~36; 연립 정부가 자민당정책을 계승하고 있는 점, 호소카와 내각의 과도기적 성격과 국내문제 우선정책, 연립정부내부의 정책조정 어려움, 가네마루와 같은 거물정치인의 부재 등을 협상결렬의 원인으로 볼 수도 있다; 한영구, “일북한 수교문제의 현재와 미래,” 「국제문제」 (1995. 8), pp. 35~42에서는 보수적인 외무성의 영향력이 증대된 것을



의 원인이다. 특히 흥미를 유발시키는 장면은 북한측이 협상초기의 강경자세에서 급선회하여 3차회의부터 갑자기 대폭적인 대일양보안을 제시한 것과 거의 때를 같이하여 일본측이 북한이 양보하는 순간을 기다렸다는 듯이, 협상초기의 온건한 대북자세<sup>2)</sup>에서 비타협적인 강경자세로 돌변한 대목이다. 왜 북한은 갑자기 대일양보를 시사했고 일본은 그것을 수용하지 않았을까? 본 논문의 목적은 바로 이같은 소박한 의문을 협상이론적 관점에서 해명해보고자 하는 데 있다.

1990년 9월 28일, 북한 로동당과 일본의 여당 자민당, 그리고 제1야당인 사회당 사이에 북·일관계정상화에 관한 획기적인 합의가 이루어졌다. 북한측의 요구가 거의 전면적으로 수용되는 형태로 소위 「3당공동선언」<sup>3)</sup>으로 불리는 위의 문서가 조인되었다. 그동안 북한측이 일관되게 요구했던 ‘36년간의 식민지 지배에 대한 보상’, ‘전후 45년간의 보상’, ‘사죄’, ‘하나의 조선’, ‘조속한 수교협상개시’, ‘재일조선인에 대한 법적 지위보장’이라는 조건들을 일본의 집권여당과 제 1야당이 공동으로 수락했던 것이다. 한편 이 3당공동선언은 일본의 국내외에서도 엄청난 파장을 일으켰다. 3당공동선언은 1965년의 한·일기본조약의 틀을 훨씬 벗어나는 것이고 전후 45년간의 냉전상태의 책임을 미국측에 전가하는 것이었으며 일본의 대한 반도정책을 전면적으로 수정하는 것이었다. 여하튼 3당공동선언 이후, 북·

---

또 다른 이유로 보기도 한다. 물론 북한의 내부사정으로 교섭결렬을 설명하는 학자들도 있다.

- 2) 88년 10월 25일의 다케시타 수상외의 북일관계개선 요청, 1989년 3월 14일의 다케시타 수상의 사죄표명, 1990년 5월 17일, 6월 15일의 가이후 일본수상의 사죄표명, 90년 6월 4일, 일본외상의 북일협상촉구 등 일본측은 일방적으로 북·일협상을 위한 환경을 조성해나갔고 90년 7월 2일과 25일, 가이후 수상은 사회당에게 북·일협상의 중재역을 요청했고 9월 18일에는 외무성도 자민당-사회당 합동방북단과 사전협의를 했다. 또 가이후 수상은 가네마루를 통해 수상자격으로 사죄하는 친서를 김일성에게 전달하기도 했다. 田中均, “日朝關係を進める外務省の意圖,” 「現代コリア」(1989. 1), pp. 22~29를 참조.
- 3) 가네마루 방북과 「3당공동선언」에 관해서는 田邊誠, “日朝新時代の幕あげ, アジアの平和と南北統一のために,” 「月刊社會黨」(1990. 12); 石井一, “近づいてきた遠い國,” (日本生産性本部, 1991) 참조.

일 간의 막후절충은 급진전을 보여 3당공동선언에서 합의했던 대로, 북한과 일본은 11월과 12월에 걸친 3차례의 예비회의를 가진 후, 91년 1월 30~31일, 평양에서 제1차 북·일수교협상 제1차회의를 개최하였다. 그런데 막상 북한과 일본이 정부간 협상을 시작하자, 상황전개는 당초의 예상을 훨씬 벗어나는 양상을 보이기 시작했다. 예비회의에서부터 일본측은 3당공동선언을 정당간 합의에 불과하다고 일축한 뒤,<sup>4)</sup> 종래의 대북강경태도로 복귀했다. 더욱이 놀라운 것은 일본측의 이러한 강경자세에도 불구하고 3차회의부터 갑자기 북한측의 태도가 타협적으로 변했고 대폭적인 양보안을 제시하기 시작했던 것이다.<sup>5)</sup> 북한측은 ‘先修交, 後補償’ 방식을 제안했고 “우리의 주권은 조선반도의 반에만 미치고 있다”고 말함으로써 관할권 문제에서 양보했으며, 4차회의에서는 “전후 45년간 보상문제는 북한과 미국간의 문제로서 일본은 무관하다”고 발언하여 ‘전후보상’을 포기한 듯했다. 또한 일본측 관심사항인 ‘北送日本人妻’ 문제에 대해서도 긍정적인 검토의 뜻을 내비쳤고, 5차회의에서는 ‘일제와의 교전상태에 의한 배상’ 문제에 관한 직접적인 언급은 회피하면서 단지 국제관행과 도덕윤리에 입각한 보상을 촉구했을 따름이었다. 말하자면 북한은 ‘식민지 시대의 보상과 배상’, ‘전후 45년간의 보상’, ‘관할권’ 의제와 같은 가장 중요한 분야에서 대폭적인 양보를 시사했던 것이었다. 게다가 북한은 그동안 일본측이 요구했던 북·일수교의 3가지 전제조건(‘핵사찰’, ‘남북한 유엔동시가입’, ‘남북대화’)<sup>6)</sup>을 ‘IAEA와의 핵사찰협정안’에 합의하고(91. 7. 15), ‘UN가입’을 신청(91. 7. 2), ‘남북총리회담’을 제의(91. 7. 11)함으로써 모두 충족시켰다. 하지만 북한의 이같은 타협적이고 양보적인 제안에도 불구하고 일본측은 3차회의에서 ‘이은혜’문제<sup>7)</sup>를 거론함으로써 회의를 결렬시켰고 4차

4) 나카히라 일본측대표의 기자회견(1990. 12. 21), 제1차예비회담(1990. 11. 3~4)에서 밝힘. 가네마루 자신도 국내외의 반발이 거세지자 “3당공동선언은 일본정부를 구속시키지 않는다”(AERA, 1990. 3. 19 : 6~9)고 3당선언을 부정.

5) 정노관, “일·북한 수교회담의 장래,” 『북한』, 241 (1992. 2), pp. 45~53.

6) 핵사찰문제는 예비회담부터 일본측 요구사항이었지만 3가지 전제조건은 제3차회담(1991. 5. 20)에서 나카히라가 공식적으로 제시.

회의에서는 재산청구권 방식의 보상해결을 거듭 강조했으며, 급기야 6차 회의에서는 ‘한일합방관련 제조약’이 당시로서는 유효하고 합법적이었다는 주장과 더불어 북·일수교는 한·일기본조약과 정합성을 가져야 하며 북한이 요구하는 ‘지배권 추구금지 조항’의 삽입은 불필요하다는 등, 북한의 양보를 수용하기는 커녕 오히려 더 강경한 자세로 회담을 일관했다. 결국 북·일협상은 6차회의부터 다시 강경자세로 선회한 북한과 한치의 양보도 내보이지 않는 일본 사이에서 결렬의 조짐을 보이다가, 8차회의에서 일본측이 별도로 협의하기로 했던 ‘이은혜’문제를 다시 제기하자 이에 북한측이 반발하여 모두 퇴장함으로써 약 2년간에 걸친 북·일협상은 교착의 길고 긴 터널로 들어가게 되었다.

본 논문의 분석이론은 로버트 파트남이 제안한 ‘투레벨게임적 접근방법 (Two-level game approach)’이다.<sup>8)</sup> 투레벨게임이론에 의하면 “국제적 교섭을 둘러싼 정치란, ‘국내적 차원의 게임’(Level II = 국내의 여러 그룹들이 자국정부에 대하여 자신에게 유리한 정책을 채택하도록 압력을 행사함으로써 자기이익을 추구하는 한편, 정치가는 그러한 그룹들 간의 연합을 재편성함으로써 자신의 권력확대를 추구하고자 하는 게임)과 ‘국제적 차원의 게임’(Level I = 외교상의 불리한 결과를 극소화하고 국내적 압력을 만족시키는 능력을 극대화하고자 하는 게임)이라는 두 가지의 게임으로 구성되어 있고, 교섭자 (=최고정책결정자)는 양차원게임의 접점에 서서 두 가지 게임을 동시에 운용하지 않으면 안된다.”<sup>9)</sup> 말하자면 교섭자는 국내적

7) 이은혜는 KAL기 폭파사건의 범인 김현희의 일본어교사로 알려진 일본여성이다. 이은혜의 안부확인요청에 대해 북한측은 폭파사건 자체가 조작된 것이므로 의제설정 자체를 거부했다. 일본측은 이은혜 문제를 거론함으로써 3차회담이 결렬된 이후, 북한과 일본간의 막후절충을 통해 이은혜 문제를 별도로 협의하기로 하였다. 하지만 8차회담에서 일본측은 약속을 어기고 이은혜 문제를 제기, 다시 회담을 결렬시켰다.

8) Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games,” *International Organization*, vol. 42~43 summer 1988; Peter Evans, Harold Jacobson, Robert Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Univ. of California Press, 1993).

9) 양기웅, “미-일 경제협상: 협박과 교섭,” 한림대국제문제연구소 심포지움 발표논문 (1995. 9. 26), pp. 5~18.

인 요인들과 국제적인 요인들의 제약을 함께 받음과 동시에 그러한 제약을 ‘반향’ (reverberation)과 ‘잇슈연계’(synergistic issue linkage)라는 협상 전략<sup>10)</sup>을 사용하여 역으로 이용하는 역동적인 행위자이며 국내정치와 외교협상이라는 다른 차원의 세계를 넘나드는 존재로 묘사된다. 하지만 파트남의 논의에도 불충분한 부분이 있다. 파트남은 교섭자가 국내정치잇슈와 국제협상잇슈를 전략적으로 연계지움으로써 자신이 원하는 대로 윈셀<sup>11)</sup>을 확대하거나 축소한다고 지적하고 있지만, 문제는 교섭자가 구체적으로 어떻게 양차원의 잇슈를 연계하는가에 관한 설명을 하고 있지 않다는 데 있다. 따라서 본 논문에서는 북·일협상과정에서 나타난 일본의 협상전략을 분석함으로써, 잇슈연계전략의 구체적 방법을 분석하고자 한다.

## II. 北·日수교협상

### 1. 협상 이전

전후 북·일관계사를 살펴보면 양국관계가 항상 적대와 무관심으로 일관된 것이 아니라는 사실을 쉽게 발견하게 된다.<sup>12)</sup> 양국관계에는 대략 3차례

- 10) Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics : the logic of two-level games." 반향이란 외압과 설득을 통해 상대국의 국내정치를 재편시키는 것을 의미한다. 가령 통상협상에서 시장보호를 완강하게 주장하는 협상상대를 설득하기보다는 협상상대국의 일반소비자에게 시장개방의 이익을 직접 호소하여 그들로 하여금 자국정부에 압력을 행사하도록 하는 것을 예로 들 수 있다. 또 잇슈연계전략의 예로서는 국내적으로 인기가 없는 정책(예 : 개솔린가격인상)을 국제적인 협상(예 : 국제적인 경기부양책의 실시)과 연계지워 동시에 실시하는 것을 들 수 있다.
- 11) Putnam, Ibid. 윈셀이란 국내적으로 비준을 받을 수 있는 협상선택지들의 집합이며 이는 쉽게 생각해서 협상자가 가지고 있는 협상재량권으로 이해해도 될 듯하다.
- 12) 한영구, "일본의 대북한 정책," 「통일연구논총」, 제1권 2호 (서울 : 민족통일연구원, 1992. 12), pp. 139~161 ; 村上貞雄, "ピョンヤンの扉をたたく一脱冷戦と日朝貿易(中)," 「THIS IS 讀賣」 (1990. 8), pp. 292~299 ; 小此木政夫, "南北朝鮮關係の推移と日本の對應," 「國際問題」, 第92號 (1989), pp. 8~9 ; Denny Roy, "North Korea's Relations with Japan : The Legacy of War," *Asian Survey* (Dec. 1988).

에 걸친 상호접근의 시기가 존재한다. 북·일간의 1차 관계개선기는 1955년부터 1965년 한·일국교정상화까지의 시기이며, 2차 관계개선기는 1971년부터 1974년까지이고, 3차 관계개선기는 1988년부터 1996년 현재까지이다.

북·일 양국간의 공식적인 접근은 북한측에 의해서 먼저 시작되었다. 1955년 2월 25일, 남일 북한외교부장은 “상이한 사회제도를 가진 모든 국가가 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙에서 출발하여 우리나라와 우호관계를 가지려는 모든 국가와 정상적인 관계를 수립할 용의가 있다…무역, 문화관계 및 그밖의 朝日관계의 수립, 발전에 관한 제문제를 구체적으로 토의할 용의를 가지고 있다”고 일본측에 정부간 협상을 제의했다.<sup>13)</sup> 하지만 일본의무성은 당시의 국제정세하에서 분단국가인 남북한을 동시에 승인할 수 없기 때문에, 북한이라는 ‘사실상의 권위’는 인정하지만 정부간 교섭은 불가하다는 반응을 보여 북한측의 제안을 거부했다.<sup>14)</sup> 그럼에도 불구하고 이후의 북·일관계는 비정부차원에서 급속도로 가까워져서 각종 민간무역협정이 체결되어 무역량이 급증했고 재일조선인의 복송문제가 합의되었다. 정부간 협상을 거부했던 일본정부도 북·일관계개선이 민간교류차원이라는 것과 政經분리원칙을 내세워 사실상 양국간 접근을 용인했던 것이다. 일본정부의 이같은 정경분리정책은 1961년, 장면정부가 일본정부의 대북 직접교역 인가에 항의한 것에 대해 일본정부가 민간인들의 요구를 수용하지 않으면 한·일회담이 오히려 어려워진다는 논리로 대응한 것에서도 확인된다.<sup>15)</sup> 당시의 일본정부가 대북접근을 용인한 배경에는 일본내 좌익의 요구를 일부 수용하면서 북한과의 채널을 유지, 북한정보를 입수하고자 했던 동기가 있었음에 틀림없다. 이리하여 1차 북·일접근은 북한과 일본의 적십자사간에 「재일조선인 귀환에 관한 협정」이 조인되면서(1958. 8) 절

13) 「로동신문」, 1955. 2. 26; 神谷不二 編, 「朝鮮問題戰後資料」, 第2卷 (日本國際問題研究所, 1968), p. 444.

14) 강태훈, “일본의 대북한 정책,” 「한국정치학회보」, 제25권 2호 (1992. 4), pp. 369~389; 中川信夫, 「激動の朝鮮半島」 (祿風出版, 1990), p. 47.

15) 高峻石, 「戰後朝日關係史」 (田畑弘, 1975), pp. 196~197.

정에 달하게 된다.

1차 북·일관계개선기의 국내외적 환경을 살펴보면 그 이전과는 다른 특징들이 발견된다. 소련에서는 후르시초프에 의한 스탈린 격하운동이 일어났고 미·소간에는 데탕트의 기운이 싹트기 시작했다. 한반도의 남북관계에 있어서는 1954년에 제네바에서 한반도문제와 관련한 정치회담이 열렸고 한·일관계는 구보타 발언(1953. 1)<sup>16)</sup>으로 한·일 회담이 중단되는 냉각기에 들어간 시기였다. 그리고 북한과 소련관계는 냉각되기 시작했고 일본은 하토야마(鳩山)정권이 자주외교노선<sup>17)</sup>을 모색하던 시기였다. 하지만 북·일 1차관계개선기는 1965년 한국과 일본의 국교가 정상화되면서 일단 막을 내리게 된다.

1965년의 한·일 국교정상화 이후, 소원해졌던 북·일관계는 북한측의 유연한 접근에 의해 다시 발전하기 시작한다(2차 관계개선기). 1971년 9월 25일, 김일성은 아사히(朝日)신문과의 인터뷰에서<sup>18)</sup> “국교는 물론 그 전 단계로서 무역, 자유왕래, 문화교류, 기자교환 등을 원함과 동시에 일본국 회의원의 북한방문을 정당의 여하를 불문하고 환영한다”고 말했고, 1972년 1월의 요미우리(讀賣)신문과의 인터뷰에서는<sup>19)</sup> “북·일 국교가 정상화 되면 한·일 조약은 자연스럽게 취소될 것이다”고 말했다. 또 김일성은 1972년 9월의 마이니찌(毎日)신문과의 인터뷰에서는<sup>20)</sup> “일본정부가 우리나라와 선린관계를 가지려 한다면 마땅히 한국 일변도정책을 쓰지 말고 조선반도

16) 구보타는 당시 한일회담 일본측 수석대표였고 그는 “조선통치는 조선인에게 은혜”라는 식의 망언을 했고 이후 구보타망언이 취소되기까지 한일회담은 결렬되었다. 일본망언에 관해서는 김광욱, “일본정부의 대북한 국교교섭에서의 진보측의 압력에 대한 연구,” 『통일문제연구』, 11호 (1991. 9), pp. 251~291 참조.

17) 1954년 12월에 내각을 발족시킨 하토야마 수상은 요시다(吉田)수상의 대미협조정책에 대응하는 의미에서 자주외교를 표방했고, ‘중국, 소련과의 국교정상화’를 내각의 최우선과제로 설정했다. 한영구, “일본의 대북한 정책,” p. 141. 이후 친미적인 기사(岸信介)내각에서도 藤山의상은 자주외교노선을 추진했다. 강태훈, “일본의 대북한 정책,” p. 374.

18) 『朝日新聞』, 1971. 9. 27.

19) 『讀賣新聞』, 1972. 9. 19.

20) 『毎日新聞』, 1972. 9. 19.

의 남과 북에 대하여 어떤 침략적 성격도 없는 균등한 정책을 실시해야 한다. …우리는 일본과 국교관계를 맺기 전이라도 기자들과 기술자들을 비롯한 각계인사들의 왕래를 많이 하여 경제, 문화적인 교류를 진행할 용의가 있다”고 말함으로써 북·일관계 개선의 의사를 적극적으로 표명했다. 이후 북·일관계는 다시 급진전을 보여 「朝日우호촉진의원연맹」이 결성되고 「우호촉진의정서」와 「무역협정」이 체결되는 등, 정당외교와 경제교류차원에서 상당한 발전을 거듭한다. 북한과 일본의 2차 접근은 1973년 10월의 일본사회당대표단의 북한방문과 「북·일국교정상화3원칙」의 발표<sup>21)</sup>로 그 절정에 도달한다.

2차 북·일관계개선기의 국내외적 환경을 살펴보면 1차 북·일관계개선기와 비슷한 특징들이 나타난다. 미국의 닉슨 행정부는 중국과의 전격적인 관계개선을 모색했고 닉슨독트린에 의한 주한미군의 점진적인 철수계획을 발표했다. 남북관계에서는 박정희대통령의 ‘남북한 선의의 경쟁’이 제의되었고(1970. 8. 15), 이산가족 재회를 위한 예비회담이 개최되었으며(1971. 9), 마침내 남북공동성명(1972. 7. 4)이 발표되었다. 한편 한·일관계는 김대중 납치사건과 문세광사건, 그리고 기무라(木村) 일본외상의 ‘남침가능성 부인’발언<sup>22)</sup> 등으로 불편한 관계를 노정시키고 있었고 한·미관계 또한 악화되고 있었다. 이 시기의 북한은 전후복구와 경제성장으로 강한 자신감을 가졌을 때이고, 일본은 친미보수적인 사토(佐藤)내각이 장기집권의 말기를 맞이했고 새로 발족한 다나카(田中)내각이 미국과 경쟁적으로 대중

21) 村上貞雄, “ピョンヤンの扉をたたく—脱冷戦と日朝貿易(中),” pp. 300~303; 小此木政夫, “南北朝鮮關係の推移と日本の對應,” 「國際問題」, 第92號 (1989), pp. 8~9.

22) 「朝日新聞」, 1974. 8. 20; 강태훈, “일본의 대북한 정책,” pp. 378~379를 참조. 기무라 외상은 국회답변에서 남침가능성에 관해 “일본정부로서는 객관적으로 그러한 사실이 없다고 판단하고 있다”고 발언했고 “한국은 한반도 유일의 합법정부가 아니며, …한반도 전체의 평화와 안전은 일본의 안전에도 긴요하다”고 했다. 또 기무라는 잡지 「エコノミスト」와의 인터뷰에서 “한반도문제에 가장 많은 발언권을 가지는 것은 어떤 의미에서는 일본이다”고 발언했다. 이같은 기무라 외상의 발언은 자민당내의 친한파의원들의 비판도 받았다. 山中 방위청장관은 “기무라의 발언은 외국정부에 대한 간섭”이라고 비판했다. 「世界」(1974. 11), p. 183.

관계개선을 모색하던 시기였다. 하지만 이번에도 북한과 일본의 밀월관계는 오래 지속되지 않았다. 인도차이나반도의 공산화와 남북관계의 경색, 그리고 북한의 대일채무 변제불이행 등의 요인이 겹쳐서 또 다시 북·일관계는 냉각되어 갔다.

하지만 일본의 대북정책은 나름대로의 국익개념에 입각하여 일관성있게 추진되었다. 일본이 미·일관계의 기본 틀을 벗어나지 않는 한도 내에서 최대한의 자주외교를 전개하려 했고 더욱이 한반도에 대해서는 나름대로의 일관된 정책목표를 가지고 있었다는 주장은 미·일간의 ‘한국조항’의 변천 과정을 살펴보면 명확해진다. 1969년의 닉슨-사토 미·일수뇌회담의 공동선언문에서 “한국의 안전은 일본의 안전에 긴요하다”는 내용의 한국조항이 처음으로 나타난다. 이는 한반도 유사시에 일본의 개입을 명문화하고자 하는 미국의 의지를 반영한 것이었고 당시의 일본은 미·일간의 현안(예 : 미·일섬유협상, 오키나와 반환협상)도 있고 해서 미국의 요구대로 ‘한국조항’에 동의했다.<sup>23)</sup> 하지만 1972년에 들어서 미국과 중국이 화해하고 일본이 중국과의 국교정상화를 모색하는 등, 동북아에 긴장완화의 분위기가 성숙되자, 일본은 ‘한국조항’의 구속으로부터 벗어나고자 했다. 72년 8월 20일, 사토수상은 미·일수뇌회담 후에 가진 기자회견에서 “1969년의 공동성명의 소위 ‘한국조항’과 ‘대만조항’은 없어졌다”<sup>24)</sup>고 말했고 이후 일본은 한국일변도정책에서 벗어나 북한접근을 시도했다. 1972년 다나카 내각의 오히라(大平) 외상은 제6차 한·일각료회담에서 북한과 경제교류를 확대하겠다고 천명했으며, 1974년 8월 20일, 기무라(木村) 외상은 남침가능성과 한국이 한반도 유일의 합법정부라는 것을 부인함으로써 일본의 대한반도정책이 남북한 등거리외교임을 공식적으로 표명했던 것이다.

이후 일본의 대한반도정책은 국제정세의 변화에 맞추어 유연하게 변화한다. 월남패망 이후 한반도에 긴장이 고조되자, 일본은 1975년 4월, 미야자

23) 한국조항, 대만조항과 관련한 당시의 국제정치에 관해서 田中明彦, “美中ソのあいだで,” 渡邊昭夫 編, 「戦後日本の對外政策」(有斐閣, 1985), pp. 220~253 ; 河野康子, “戦後の終り,” 渡邊昭夫 編, 「戦後日本の對外政策」, pp. 182~215를 참조.

24) 「日本經濟新聞」, 1972. 1. 21.



와(宮澤) 외상을 워싱턴에 파견하여 미국의 한국방위에 대한 확약을 요구했고 닉슨-사토 공동성명의 ‘한국조항’이 여전히 유효함을 스스로 재확인했던 것이다. 그러면서도 일본은 북한을 적대시하는 정책만큼은 회피하고자 했고 여기서 나온 절충안이 바로 1975년의 포드-미키(三木) 공동성명의 이른바 ‘新한국조항’이다. 신한국조항은 “한국의 안전은 한반도의 안전이며 한반도의 안전은 일본을 포함한 동아시아의 안전”이라는 문구로 작성되었고, 이 ‘신한국조항’은 후쿠다(福田) 내각이 들어서면서 더욱 유연해져 “일본 및 동아시아의 안전을 위하여 한반도에 있어서 평화와 안전의 유지가 계속해서 중요하다는 것에 유의하였다”는 ‘한반도조항’으로 바뀌게 된다.<sup>25)</sup> 이처럼 한국조항의 변화과정은 일본의 대한반도정책의 목표가 어디에 있었고 일본외교가 얼마나 유연하면서도 일관성 있게 전개되었는가를 사실적으로 보여준다.

어떤 논자들은 일본외교, 특히 일본의 대한반도 외교를 평가함에 있어서 ▷일본외교는 미국외교를 단순히 추종하거나, ▷국제정치에 대한 통제능력이 없기 때문에 상황변화에 단순히 수동적으로 반응할 뿐이라고 주장하기도 하고, 또 다른 논자들은 일본외교 자체가 가지는 결함, ▷즉 외교정책결정기구간의 조정능력 부재나, ▷정치지도자들의 결단부족 등을 이유로 일본외교를 ‘외압반응형’<sup>26)</sup>으로 평가하기도 한다. 하지만 전후 45년간의 북·일접근과 한국조항의 변화과정을 살펴보는 한, 일본의 대한반도정책은

25) 강태훈, “일본의 대북한 정책,” pp. 374~382.

26) 일본외교의 대한반도정책이 외압반응적인가 자주적인가에 관해서는 강태훈, “일본의 대북한 정책”을 참조. 일본외교와 외압에 관해서는 Donald Hellman, “Japanese Security and Postwar Japanese Foreign Policy,” Robert A. Scalapino ed., *The Foreign Policy of Modern Japan* (Berkeley : Univ. of California Press, 1977), pp. 321~340 ; Donald Hellman, “Basic Problems of Japanese-South Korean Relation,” *Asian Survey* (May 1962), p. 22 ; Karel G. van Wolferen, “The Japan Problem,” *Foreign Affairs*, vol. 65 no. 2 (winter 1986), pp. 290~291 ; Yamamoto Mitsuru, “Review of F.C. Langdon’s Japan’s Foreign Policy,” *Japan Quarterly* (Jan.-Mar. 1975), p. 74 ; 山本吉宣, 「國際的相互依存」(東京大學出版會, 1989), pp. 85~99 ; 田中明彦, “日本外交と國內政治の連關—外壓の政治學,” 「國際政治」, 348호 (1989) ; 李庭植, 「戰後日韓關係史」(中央公論社, 1989), p. 129를 참조.

▶대미관계를 중시하면서도 남북한간의 세력균형을 통해 한반도에서의 일본의 영향력을 최대한 유지하고자 했고, ▶한반도의 전쟁가능성을 줄이고자 하는 명확하게 정의된 목표를 가지고 있었다. 따라서 일본외교를 ‘외압 반응형 외교’라고 하는 평가는 재고되어야 할 것이다.

## 2. 협상과정

북·일 수교협상을 위한 사전접촉은 1989년으로 거슬러 올라간다. 1989년 3월, 다케시타(竹下) 일본수상은 국회발언을 통해 “북한을 포함한 한반도에 대해 과거 식민지 지배에 대한 반성과 사과”의 뜻을 표명함으로써 북한과의 협상개시를 위한 돌파구를 만들고자 했다.<sup>27)</sup> 이에 약간 앞서 북한측은 1989년 1월 11일의 외교부 대변인의 성명<sup>28)</sup>을 통해 “일본이 북한과의 관계개선을 원한다면 그것을 방해하는 조건부터 제거하라”는 담화를 발표하면서 장애요인으로서 ‘일본정부의 두개의 조선책모’, ‘36년간 점령에 대한 사죄 및 배상금 지불’, ‘한국에 대한 한반도 유일의 합법정부 인정철회’, ‘북한에 대한 적대시정책 및 제재조치의 해제’ 등을 열거했다. 이후 북·일관계는 일본사회당이 북한과 일본정부의 중재역을 적극적으로 수행함으로써 3당공동선언(1990. 9. 28)을 발표할 정도로 접근하였고 수교협상을 위한 3차례에 걸친 예비회의와 북·일정부간 공식협상을 8차에 걸쳐 개최하게 되었다(91. 1. 3~92. 11. 5).

이 시기의 국내외적 환경을 살펴보면 1~2차 북·일관계개선기와 비슷한 특징들이 나타난다. 우선 미·소간에는 냉전이 종식되었고 한국은 소련, 중국과의 수교협상을 신속하게 모색하고 있었다. 남북관계에는 노태우대통령의 「7.7선언」(1988. 7. 7)과 남북총리회담의 개최로 화해의 분위기가 감돌았고, 한·일관계는 북방진출을 둘러싼 미묘한 경쟁관계를 경험한다. 또한 북한은 국제적 고립으로부터의 탈피와 경제난의 해소라는 과제를 안고

27) 다케시타 수상은 1989. 3. 14 대북사죄용의를 밝힌 후, 1989. 3. 30 국회에서 북한에 대한 사죄표명. 田中均, “日朝關係を進める外務省の意圖,” pp. 22~29.

28) 「月刊朝鮮資料」(1989. 2), pp. 46~47.

있고, 일본은 신보수주의자들에 의한 정치대국화의 길을 모색하고 있다.<sup>29)</sup> 북·일수교협상을 시작한 일본정부의 동기에 관해서는 ▷한국의 북방정책, ▷노태우대통령의 7.7선언, ▷미국의 대북접근, ▷일본의 창의외교전략(신의교=전후총결산과 정치대국화), ▷일본정국타개, ▷북한이 가진 잠재적인 경제실리 등을 지적하는 시각도 있다. 다음의 <표 1>은 북·일수교협상의 의제와 양측주장을 요약한 것이다. <표 2>는 1차에서 8차까지의 북·일 정부간 공식협상의 결과를 요약한 것이다.

다케시타 수상의 과거사 사죄를 계기로 일본사회당은 일본정부를 대신해서 수교협상을 위한 중재역을 수행한다. 1990년 9월 24~28일, 자민당 전 부총재 가네마루(金丸)와 사회당 위원장인 다나베(田邊)를 단장으로 하는 자민당-사회당 합동방북단이 북한을 방문하여 (북한)로동당-자민당-사회당간에 「3당공동선언」을 발표했다. 이 3당합의는 여지껏 북한측이 주장해온 것을 그대로 수용한 것이었고 당연히 일본의 국내강경과 뿐만 아니라 한국정부와 미국정부의 반발을 초래했다. 이에 한국정부는 북·일협상의 5가지 전제조건을 일본정부에 제시했고 일본측은 그것을 염두에 두면서 협상을 진행시키겠다고 약속한다.<sup>30)</sup>

미국도 일본정부에 대해 표면적으로는 북·일수교협상이 시작된 것을 환영하면서도 북한의 핵사찰 및 테러지원문제를 거론하지 않은 가네마루와 사회당의 자세에 불만을 표시했고 또 전후 45년을 보상한다는 합의사항에도 유감을 표시했다.<sup>31)</sup> 1990년 10월 5일의 요미우리 신문보도에 의하면<sup>32)</sup>

29) 신보수주의자의 대표적 견해로는 오자와 이찌로, 방인철 번역, 「일본개조계획」(지식산업사, 1994)을 참조. 패전국에서 보통국가로의 전환을 모색하면서 안보리 상임이사국 진출, PKO과병 등을 통한 정치대국화를 목표로 함.

30) 1990. 10. 8 가네마루는 「3당공동선언」의 진의를 해명하기 위해 서울을 방문했고, 1991. 1. 9 한국을 방문한 가이후 수상이 노태우대통령에게 한국의 5개 조항을 충분히 염두에 두겠다고 약속: 1. 북한의 대남 적화노선의 포기를 촉구할 것 2. 남북대화에 지장을 초래하지 않을 것 3. 북한의 핵안전협정 서명을 요구할 것 4. 경제원조나 배상금이 북한의 군비증강에 사용되지 않을 것 5. 북한의 개방·개혁을 촉구할 것. 김봉진, 「일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,」 「통일연구논총」, 제2권 2호(1993. 12), p. 119.

31) AERA (1990. 3. 19), pp. 6~9.

32) 김봉진, 「일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,」 p. 119.

〈표 1〉 협상의제와 양국의 기본입장

의 제		북한측의 주장	일본측의 주장
제1의제 기본 문제	구조약 평 가	구조약은 불법이고 무효	구조약은 '이미' 무효이나 당시로서는 합법적으로 체결, 유효하게 실시되었음.
	관할권	국가간 국교수립시, 관할권 明記는 불요. 만약 관할권을 명기할 경우, 조선반도의 통일을 염두에 두어 "조선은 하나이며 평화적으로 통일되어야 한다"고 할 것.	한·일관계범위내에서 공화국의 관할권을 명기할 것. 휴전선을 관할권으로 하며 "조선은 하나이며 평화적으로 통일되어야 한다"는 전제는 받아들일 수 없음.
	정합성	한·일기본조약의 틀에 맞출 수 없음.	한·일기본조약과 정합성이 있어야 함.
	해방과 독 립	조선인민은 항일무장투쟁을 전개하여 제2차대전에서 연합군과 힘을 합쳐 일본제국 주의를 몰아내고 해방과 독립을 찾았음.	조선은 샌프란시스코 강화조약에 따라 일본으로부터 분리독립했음. 조선과 전쟁 상태에 있었던 시기는 없음.
제2의제 경제적 제문제	식민 지배 보상	20만 종군위안부와 100만 희생자, 600여만의 강제연행에 대한 보상	재산청구권방식으로 해결할 것. 또한 청구하는 측이 사실관계를 입증할 것. 종군위안부에 대한 보상은 재산청구권 범위내에서 고려할 수 있음.
	전쟁 배상	식민지시대 조선과 일본은 국제법상의 교전상태였고 전승국으로서 배상을 요구함.	국제법상 일본과 조선 사이에는 전쟁상태는 없었음.
	전후 보상	전후 일본의 대북적대정책, 특히 조선전쟁에의 무력개입에 대한 보상필요	일본의 책임이 아님.
제3의제 국제문제	핵사찰	미군의 남한내 핵무기 위협이 상존하고 있음. 일본이 미국에 대해 이 문제의 해결을 권고할 것을 희망함.	남북한 상호핵사찰을 수용하지 않으면 수교협상의 진전은 곤란
제4의제 쌍방관심 문 제	조총련	조총련과 재일조선인에 대한 차별정책을 지양, 주권국가의 공민으로서의 법적지위와 대우를 보장할 것.	차별정책은 없으며 재일조선인이 일본에서 안정된 생활을 할 수 있도록 대우개선에 노력하고 있음.
	일본인 처	사안별로 전향적으로 처리	자유로운 왕래, 안부확인

〈표 2〉 북·일수교협상(1차 회의~8차 회의)

	북한측의 협상안	일본측의 협상안
1차 회담 91.1.30-31 평양	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 일제 36년은 양국간의 교전관계로 규정, '보상'과 '배상'을 요구함.</li> <li>▷ 핵사찰은 北·일간문제가 아닌 北·美간 문제이며 일본이 중재할 것.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 36년은 식민지와 중주국 관계이며 보상이나 배상이 아닌 청구권의 문제임.</li> <li>▷ 북핵은 일본에 위협, 핵사찰을 수용할 것.</li> </ul>
2차 회담 91.3.11-12 동경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 한일합방관련 제조약: 무력에 의한 것으로 처음부터 무효</li> <li>▷ 북한의 관할권: 논의불요</li> <li>▷ 교전관계의 인식: 일본과 조선인민혁명군과의 교전관계는 존재</li> <li>▷ 전후보상: 6.25개입과 한반도 분단에 대한 일본의 책임을 보상할 것.</li> <li>▷ 핵사찰: 주한미군 핵기지도 사찰해야 함. 북·미간 문제임.</li> <li>▷ 북송일본인처: 교섭이 순조로우면 사안별로 전향적으로 검토</li> <li>▷ 남북대화: 수교협상과 관계없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 한일합방관련 제조약: 당시에는 유효했고 국제적으로도 인정되었음.</li> <li>▷ 북한의 관할권: 군사분계선이북으로 확인할 필요있음.</li> <li>▷ 교전관계의 인식: 항일 빨치산 활동은 국제법상 교전이 아님.</li> <li>▷ 전후보상: 동서대립에 의한 것이며 일본책임은 없음.</li> <li>▷ 핵사찰: 무조건 수용</li> <li>▷ 북송일본인처: 자유왕래와 통신의 자유보장</li> <li>▷ 남북대화: 수교교섭의 진전을 위해 남북대화는 중요</li> </ul>
3차 회담 91.5.20-22 북경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 先 외교관계수립 後 배상논의 방식의 제안</li> <li>▷ 관할권문제: "우리의 주권은 조선반도의 반에만 미치고 있다"고 발언</li> <li>▷ 핵사찰: 북·일수교협상과는 별개의 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 핵사찰: 핵사찰협정 체결없는 국교정상화도 불가</li> <li>▷ 남북대화: 남북한 총리회담 조기재개 촉구</li> <li>▷ 남북동시유엔가입: 동시가입 촉구, 남한단독가입도 지지</li> <li>▷ 이은혜사건: 사실확인요청</li> </ul>
4차 회담 91.8.30-9.2 북경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 관할권: 조선은 하나이나 유감스럽게도 북반부밖에 주권이 미치지 않는다. 한국의 존재는 인정.</li> <li>▷ 전후보상: 북한과 미국문제로서 일본은 무관</li> <li>▷ 일본인처: 국교수립이전에도 전향적으로 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 보상과 배상: 재산청구권만 인정(단, 피해입증책임을 북한에게 요구)</li> <li>▷ 관할권: 군사분계선 이남에는 주권이 미치지 않음을 확인할 것.</li> <li>▷ 핵사찰: 사찰협정의 조기비준과 조기사찰수용을 요구</li> <li>▷ 일본인처: 조기왕래와 통신 허용</li> <li>▷ 이은혜문제는 협상과 분리협의</li> </ul>

	북한측의 협상안	일본측의 협상안
<p>5차 회담 91.11.18-20 북경</p>	<p>▷ 배상과 보상 : 전후45년과 교전상태에 대한 언급을 회피. 단, 국제관행과 도덕윤리에 입각한 보상을 요구</p> <p>▷ 새 제안 : 朝·日선린우호조약 체결 제안</p> <p>▷ 일본인처 : 일본측이 요구한 12명의 안부를 확인해줌.</p> <p>▷ 핵사찰 : 종래 입장고수</p>	<p>▷ 일본인처 : 추가 20명 안부확인 요청</p> <p>▷ 이은혜문제 : 별도회담</p> <p>▷ 전후보상과 교전배상(일본대표의 평가) : “전체적으로 볼 때 진전이다”</p> <p>▷ 관할권 : “논의내용이 깊었다”</p>
<p>6차 회담 92.1.30-31 북경</p>	<p>▷ 한일합방관련 제조약 : 불법, 무효</p> <p>▷ 지배권추구금지조항 : 필요</p> <p>▷ 관할권 : 北南은 통일과정의 잠정적인 관계에 있으며 2개의 국가를 상정한 처리는 재고해야 함.</p> <p>▷ 종군위안부 : 일본에 인적피해보상을 분리청구, 남북공조를 제안</p>	<p>▷ 한일합방관련 제조약 : 당시 유효</p> <p>▷ 지배권추구금지조항 : 불필요</p> <p>▷ 한·일기본조약과의 정합성 주장</p> <p>▷ 공동문서 : 의견교환</p>
<p>7차 회담 92.5.13-15 북경</p>	<p>▷ 한일합방 : 무효</p> <p>▷ 종군위안부 : 더욱 강경하게 보상을 요구</p> <p>▷ 핵사찰 : IAEA 사찰수용과 남북상호핵사찰 합의로 핵문제는 이미 해결되었음.</p> <p>▷ 전후보상 : 샌프란시스코 조약의 규정을 받지않고 아직도 북·일은 전쟁상태. 배상은 전후까지 포함해야 함.</p> <p>▷ 관할권 : 한일조약의 연장선에서 두는 것을 반대</p>	<p>▷ 한일합방 : 유효</p> <p>▷ 보상과 배상 : 재산청구권으로 처리</p> <p>▷ 핵사찰 : 국제사회와 일본내부에서 인정될 때까지 핵문제는 해결된 것이 아님.</p>
<p>8차 회담 92.11.5 북경</p>	<p>▷ 일본측의 이은혜문제발언으로 전원퇴장, 회담결렬</p>	<p>▷ 이은혜문제를 제기</p>

미국은 북·일수교협상과 관련하여, ① 전후 45년을 배상에서 제외할 것, ② 경제원조나 배상의 경우 북한이 이를 군사력 강화에 사용치 않는다는 보증을 확보할 것, ③ 교섭과정에서 IAEA의 사찰을 북한이 허용토록 할 것, ④ 남북대화를 후퇴시키지 않도록 배려할 것 등의 4개 항을 일본에 전달했다. 결국, 국내외의 반발에 직면한 가네마루는 “3당공동선언은 일본정부를 구속시키지 않는다”고 해명했고 일본정부도 예비회의부터 한국과 미국을 고려하는 수준에서 대북협상을 전개했다.

3당공동선언에 합의된 대로 북한과 일본은 1990년 11~12월에 걸쳐 3차례의 정부간예비회의를 개최하여 의제를 협의한 후, 마침내 1991년 1월 30~31일, 평양에서 1차 정부간 회의를 개최했다. 1차 회의에서는 4분야의 의제, 즉 ▷국교정상화와 기본문제, ▷보상과 관련한 경제문제, ▷한반도 평화와 안전에 관한 문제, ▷쌍방이 관심을 가지는 문제를 의제로 설정했다. 특히 주목할 만한 것은 머리말에서 지적한 바와 같이 3차회의부터 북한이 대단히 중요한 의제, 즉 ‘36년간의 교전상태에 따른 배상문제’와 ‘전후 45년간의 보상’, ‘관할권’ 문제에서 대폭적인 양보를 시사했다는 것이다. 김일성정권의 출발시기를 만주에서 일본제국주의와 싸운 항일 무장투쟁시기부터로 보고 현재의 북한정권을 그 연장선상에서 인정받고자 하는 북한의 입장<sup>33)</sup>에서 본다면 획기적인 양보라고 하지 않을 수 없다. 북한측은 3차회의에서 관할권문제와 관련하여 북한의 주권이 북반부에만 미치고 있다는 것을 인정했고 또 놀랍게도 ‘先修交 後補償’ 방식을 제안했다. 4차 회의에서는 보상문제와 관련하여 전인철 북한측대표는 “전쟁배상 또는 명칭과 관계없이 일본은 과거 조선인민에게 준 막대한 피해와 손실에 대한 보상의 책임을 면할 수 없다”고 발언했고, 5차회의에서는 교전상태에 따른 배상과 전후45년의 보상을 언급하지 않은 채, 단지 식민지 시대의 인적·

33) 和田春樹, “遊撃隊國家の成立と展開,” 「世界」, 제587호 (1993. 10), pp. 268~267; 북한정치체제에 대한 시각으로는 ‘전체주의적 사회주의 국가’=McCormack (1993), ‘수령제국가’=鐸木(1992), ‘유격대국가’=和田(1993), ‘사회주의 코포라티즘’=Cumings(1983) 등이 있다. Bruce Cumings, “Corporation in North Korea,” *Journal of Korean Studies* (1983); 鐸本昌之, 「北朝鮮」(東京大學出版會, 1992).

물적 피해, 불행, 고통에 대한 가해자로서의 물질적 보상만을 언급함으로써 보상방식에 유연성을 보였다. 그리고 북한측은 이미 제안한 ‘선수교 후 보상’과 관련하여 다시 ‘선린우호조약 체결’을 제안했다. 게다가 북한측은 그동안 일본측이 요구한 수교의 전제조건이던 ‘핵사찰’과 ‘남북대화’, ‘남북 유엔동시가입’ 문제를 거의 해결했던 것이다.

그런데 일본측은 이같은 북한의 양보에도 불구하고 협상 전후의 유연한 자세에서 오히려 더욱 강경해진 자세로 협상을 이끌어갔고 결국, 6차회의 이후부터 북한측의 입장은 다시 강경하게 돌아섰고, 양국간의 협상은 8차 회의를 끝으로 1995년 현재까지 결렬된 상태로 긴 동면기로 들어갔다. 일본측의 강경자세를 구체적으로 살펴보면 4차회의에서 피해사실의 증거제시와 입증책임이 북한에게 있다고 발언했고 이은혜문제로 북한측을 자극했다. 그 이후에도 한일합방관련 제조약이 당시로서는 합법적이고 유효했다고 거듭 주장했고, 7차회의에서는 IAEA핵사찰로는 불충분하며 남북상호 핵사찰을 받아들일 것을 요구했다. 8차회의에서 별도로 협의하기로 약속했던 이은혜문제를 다시 거론함으로써 북한과의 협상을 완전히 결렬시켰다.

### Ⅲ. 수교협상을 보는 세가지의 분석시각

여기에서는 북·일수교협상을 보는 세가지의 분석시각에 관해 검토하고자 한다. 우선 양국간협상차원에서 보면 일본의 협상자들은 북한의 협상자와 마찬가지로 대단히 합리적인 존재이고 국가이익적 차원에서 최대한의 양보를 얻어내기 위해 최선을 다한다. 하지만 일본의 협상자가 심각하게 고려해야 하는 변수는 단지 북한의 협상전략만이 아니다. 일본의 협상자들은 국내정치차원에서도 국내적 압력을 조정하고 수용해야 하는 상황에 직면해 있는 것이다. 대북정책을 둘러싸고 일본국내에는 대북은건과 강경파가 대립하는 정치과정을 연출하고 있다. 이들의 대립은 학계와 언론, 그리고 정당의 차원을 넘어서 연립정부가 구성되면서부터는 정부 내에서까지도



재현되고 있다. 말하자면 북·일협상의 중재역을 맡았던 일본사회당이나 자민당내의 일부실력자(예 : 가네마루)들은 일본정부의 대북정책이 보다 유연하고 타협적인 것이 되도록 압력을 행사하고 있고, 다른 한편의 자민당의 보수파들은 대북강경책을 거듭 주장한다. 일본의 협상자들이 고려해야 하는 변수는 이것들만이 아니다. 일본의 협상자들은 북·일협상을 단지 북한과 일본의 양국간문제로만 파악하지 않는 한국과 미국으로부터의 압력도 조정하고 수용해야 하는 것이다. 따라서 본 장에서는 북·일수교협상을 보는 이상의 3가지 차원의 시각을 각각 검토하기로 한다.

### 1. 북·일 양국협상차원의 시각

협상초기에 북한은 한·미·일공조체제의 내부분열을 유도하는 전략을 수립했다. 북·미협상을 통해 ‘국제적 승인’을 원했고, 북·일협상을 통해 ‘돈’을 원했던 북한은 북·미협상에서는 북·일협상을, 그리고 북·일협상에서는 북·미협상을 이용하여 미국과 일본을 각각 자극하려 했고 미·일관계를 협조적인 성격에서 경쟁적인 성격으로 변화시키고자 했다. 이같은 북한의 전략은 한·일관계에 대해서도 그대로 적용되었다. 북한은 ‘한일합방관련 제조약’과 ‘중군위안부’ 문제 등과 관련하여 남북한 공조를 강조함으로써 한·일관계의 분열을 유도하려 했다. 이런 관점에서 본다면 북한이 3~5차회의에 걸쳐 유연한 대일양보자세를 시사한 것은 북·일 조기수교 가능성을 높여서 북·미협상에서 미국측을 자극하려 했기 때문이고, 핵문제만큼은 미국과 단독으로 해결할 문제라고 거듭 주장한 것은 북·미협상 자체를 하나의 주요한 협상력으로 활용하여 북·일협상에서 일본측을 자극하려 했기 때문이다.

이같은 북한의 ‘以夷制夷 戰略’(divide and rule)에는 中·日수교모델이 고려되고 있는 듯하다. 일본과의 협상을 진행시키면서 북한측은 미국이나 일본 중의 어느 한 쪽과의 우선적인 관계개선은 다른 쪽과의 관계개선을 자연스럽게 동반할 것이며 미국과 일본은 북한과의 관계개선에서 서로 뒤쳐지고 싶어하지 않는다고 판단한 듯하다. 따라서 협상초기에 북한이 북·

미협상이 난항이면 북·일협상에 주력하고 북·일협상이 어려워지면 북·미협상에 주력했던 것도 이런 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 1970년대 초기의 중국과의 관계개선을 둘러싸고 미국과 일본은 분명히 경쟁적인 입장에 놓여 있었다. 특히 미·일관계를 외교의 주축으로 하고 있던 당시의 일본정부(사토내각말기)로서는 일본과의 사전협의없이 전격적으로 이루어진 美·中화해는 크나큰 충격이었고 새로 등장한 다나카 내각은 중국과의 관계개선을 최우선과제로 설정하여 결국에는 미국에 앞서서 중·일국교정상화를 단행했다.<sup>34)</sup> 따라서 북한으로서도 이같은 과거의 중·일수교협상 사례를 의식하면서 북·미협상과 북·일협상을 동시에 분리해서 진행시킴으로써 미국과 일본을 경쟁시키려고 했고 그들로부터 최대한의 양보를 얻어내려 했을 것이다. 이런 맥락에서 1992년 6월 24일, 이삼노 북한군축평화연구소 고문이 「한반도의 평화통일에 관한 6개국 회의」에서 말한 “통일전 남북이 외국과 체결한 모든 조약은 통일 후에도 존중, 필요하다면 주한 미군의 계속주둔도 인정”할 것이라는 메시지를 이해해야 할 것이고, 1992년 6월 27일, 로동신문의 현준극 책임주필(인민최고회의 대의원)이 요미우리신문과 가진 인터뷰에서 “미국과의 관계개선이 일본과의 국교정상화에 앞서 가속화될 가능성이 있다”고 말한 것의 진의를 이해해야 할 것이다.

이렇게 미·일협력관계를 분열시키려고 하는 한편, 북한은 한·일공조체제 또한 분열시키고자 했다. 한일합방관련 제조약의 해석을 둘러싸고 북한은 한국의 동조를 유도하려 했고<sup>35)</sup> 종군위안부 문제에서도 한국측의 협력을 촉구했다.<sup>36)</sup> 6차회의에서 북한이 종군위안부 문제를 제기한 후, 수교협상과는 별도의 보상을 요구하겠다고 한 것은 물론 한·일관계차원에서 이 문제가 해결되는 것을 방지하고 북한의 발언권을 확보하여 협상지위를 강

34) 中·日수교에 관해서는 田中明彦, “美中ソのあいだで,” pp. 220~253 참조.

35) 이교덕, “한·일회담에 비추어 본 북일 수교 협상,” 「통일연구논총」, 제4권1호(1995. 7), p. 172; 북한측은 1992년 9월의 남북총리회담에서 한일합방관련 제조약의 무효를 남북한이 공동으로 주장하자고 제안.

36) 6차 회담에서 북한측은 종군위안부의 보상을 분리·청구하겠다고 발표했고 남북한공조를 제안했다.

화하고자 하는 의도도 작용했겠지만,<sup>37)</sup> 기본적으로는 한·일공조체제를 분열시키고자 하는 동기가 주된 것이었을 것이다. 북한측은 1965년의 한·일 기본조약이 한국에 불리하게 졸속으로 합의된 것에 불만을 품고 있는 한국 내 민족주의 세력을 의식하였던 것이다.

그러나 일본정부는 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’에 ‘다자간 잇슈연계전략’으로 대응했다. 일본정부는 3차회의 이후 북한측이 양보를 시사했음에도 불구하고 북·일협상에서 강경자세로 일관함으로써 북·일협상의 조기합의 가능성을 낮추었고 한국정부 또한 중군위안부 문제와 관련하여 더이상 과거사에 집착하지 않을 것이며 정부차원의 보상을 요구하지 않는다고 발표함으로써 한·일공조체제를 유지하려 했다. 이처럼 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’이 실패한 것은 중·일수교모델과 북·일수교협상 사이의 결정적인 차이에서 기인한다. 그 차이라는 것은 첫째, 소련을 견제하기 위해 중국과의 관계개선이 불가피했던 당시와는 달리, 현재의 미국에게는 북한과의 관계개선을 서두를 적극적인 동기가 없다.<sup>38)</sup> 둘째는 당시의 중국이 가졌던 엄청난 경제적인 잠재력을 지금의 북한은 가지고 있지 못하며,<sup>39)</sup> 셋째는 급속한 체제붕괴와 한국에 의한 흡수통일 가능성마저도 배제할 수 없는 북한의 상황이다. 마지막으로 미국이 북한을 승인한다 해도 미국의 기본정책은 여전히 한·미동맹관계를 유지하는 것이 될 것이며 남북한간에는 경쟁과 대립이 계속될 것이다. 따라서 이같은 상이한 조건을 충분히 인식하고 있는 일본이 북한의 ‘以夷制夷 戰略’에 넘어갈 이유도 없고 북한과의 관계정상화를 자신에게 불리하게 서둘러 처리할 이유도 없었던 것이다.

결국 자신의 초기협상전략이 실패했다는 것을 깨달은 북한측은 6차 회의에서 다시 대일강경자세로 복귀했고 8차 회의를 마지막으로 협상이 결렬된 이후로는 일본과의 협상 자체를 무시하면서 미국과의 협상에만 주력

37) 전동진, 「일본의 대북한 정책」(서울: 민족통일연구원, 1993); 전동진, “북한의 대일 외교정책,” 「통일연구논총」, 제2권2호(1993. 12), p. 103.

38) 김계동, “북한의 대미일 관계개선; 가능성과 한계,” 「국방논총」(1992. 9), pp. 32~57.

39) 북한은 1974년 이후 대일채무를 변제하지 않고 있다.

하고 있다. 이는 곧 북한의 협상전략이 이전의 ‘以夷制夷 戰略’에서 ‘北·美 일괄타결 전략’으로 수정되었음을 의미한다. 말하자면 북한은 일본이 미국과 경쟁할 수 있는 상대가 아니며 한국 또한 독자적인 외교능력을 가지고 있지 못하다고 판단하였고, 모든 문제의 열쇠를 가지고 있는 미국과의 단독협상을 통해 ‘국제적 승인’과 ‘돈’, 그리고 ‘한반도의 긴장완화’라는 목표를 달성하고자 했던 것이다. 이같은 맥락에서 NPT탈퇴를 선언한 후 1993년 4월 7일 및 13일, 북경주재 일본대사관 외교관의 북한대사관 접촉시도를 북한측이 거부한 것과 “일본등 각국이 핵문제를 구실로 압력을 계속 가한다면 자위적 조치를 취할 것”이라는 북한외교부의 담화발표(93. 10. 16)를 이해해야 한다. 또한 종군위안부문제와 관련한 일본정부의 진상조사 결과발표(1993. 8. 4)에 대해, 북한이 8월6일 외교부 대변인 담화를 통해 ‘관련자 형사처벌’과 사죄표명 및 보상을 요구하는 한편, 한국정부가 더이상 이 문제를 외교현안으로 제기하지 않을 방침을 세운 것에 대해 매국적 행위로 비판한 것<sup>40)</sup>도 같은 맥락에서 이루어진 것이다. 그리고 최근의 구보 와타루(久保) 사회당 서기장을 단장으로 하는 일본정부여당합동대표단의 방북계획(94년12월15일 파견예정)을 북한이 거부한 것<sup>41)</sup>도 바로 이것 때문이었다. 이같은 북한측의 ‘북·미일괄타결전략’에 대해서 일본정부는 ‘지연전략’으로 대응하고 있다.

## 2. 한·미·일 관계처원의 시각

북·일수교협상을 보는 제2의 시각은 한·미·일관계를 중심으로 하는 설명이다. 여기에서는 한국 혹은 미국이 일본정부에 대해 어떤 압력을 행사했고 또 일본정부는 그러한 외압을 어떻게 수용했는가에 관해 고찰하고자

40) 「朝日新聞」, 1993. 10. 17.

41) 전동진은 이것을 협상재개전에 북한이 협상지위를 강화하려는 목적에서 행한 것으로 보고 있다. 전동진, “김정일 체제 등장과 일·북한 관계개선의 전망,” 「통일연구논총」, 3권2호 (1994. 12); 전동진, 「미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한 관계」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

한다. 특히 일본정부가 외압을 있는 그대로 수용한 것인지 아니면 외압을 일본정부의 협상전략에 이용하는 형태로 수용한 것인지(즉, 외압을 전략적으로 유도했는지)를 살피고자 한다.

일본정부가 북한과의 관계개선과 관련해서 한국과 미국의 반응을 항상 의식하고 있었던 것은 분명하다. 북·일정부간협상이 시작되기 약 2년전인 1988년 10월 24일, 일본정부는 정부간 직접교섭이 실현되는 대로 북한을 정식으로 승인하고 북한과 관계정상화를 단행한다는 방침을 한국과 미국에 미리 통보한 적이 있고 「3당공동선언」에 대한 한국과 미국의 반발을 적극적으로 수용한 것을 보더라도 북·일협상이 단순히 양국만의 협상이 아닌 것은 분명했다. 앞서 살펴본 바와 같이 1990년 10월, 미국정부는 북·일수교협상과 관련하여 4개 항의 전제조건을 일본측에 요청했고,<sup>42)</sup> 일본정부는 이를 받아들여 북한과의 협상에서 전후 45년 보상을 거부했으며 핵사찰과 남북대화의 진전을 수교의 전제조건으로 내세웠다. 그리고 1990년 12월 11일, 가이후 수상은 북·일수교협상에서 만약 전후 45년간의 배상이 포함될 경우에는 한국에게도 이에 상응하는 조치를 취하겠다는 뜻을 이시다 공명당위원장을 통해 노태우대통령에게 전달했고 1991년 1월에는 가이후 수상 자신이 직접 한국을 방문하여 한국측이 제시한 북·일수교 5개 전제조건을 수용을 약속했다.

일본정부는 이같은 한국과 미국정부의 전제조건(혹은 외압)을 수용하여 1990년 12월 15~16일의 제3차 예비회의에서 핵사찰문제를 북·일수교협상의 의제로 상정할 것을 요구했고, 12월 21일, 나카히라 대표는 북한측에 대해 IAEA의 핵사찰 수용을 촉구했으며, 3당 공동선언의 ‘전후 45년간의 배상’에 관해서는 법적 책임이 없는 당차원의 합의에 불과하다고 일축했다. 또 나카히라는 1991년 4월 11일, 한국의 이상욱 외무장관을 예방한 자리에서 북한이 주장하는 ‘하나의 조선’이란 표현은 수용치 않겠다고 거듭 약속했다. 실제로 나카히라는 1991년 5월 20~22일에 열린 북·일수교협상 제3차회의에서 한국과 미국측의 요구를 반영하는 형태로 “① 핵사찰

42) 「讀賣新聞」, 1990. 10. 5.

협정체결 없이 국교정상화는 없으며 일본측이 지명하는 핵시설과 핵연료재 처리시설까지 사찰을 받을 것, ② 남북한 총리회담을 조기에 재개할 것, ③ 남북한이 UN에 동시에 가입할 것”을 요구했다.

북·일협상이 결렬되고 난 이후에도 일본정부는 한·미·일공조체제의 유지에 집착한다. 1993년 12월 28일, 하타 일본외상은 일본의 첨단기술과 자금(年 2천억엔)의 대북유출을 감시하겠다고 밝혔고, 1994년 6월 15일에는, 유엔이 대북제재를 결정한다면 일본도 대북송금의 주요루트로 이용되고 있는 북한지역 여행자의 엔화 소지액 한도를 낮출 것이라고 했으며, 미국측으로부터 전달받은 1단계 대북제재안을 모두 수용하기로 결정했다. 친북적인 사회당의 무라야마가 수상이 되고서도 정책기조는 바뀌지 않았다. 무라야마 수상은 1994년 7월 1일의 기자회견을 통해 한·일공조체제의 중요성을 다시 강조했다 이같은 수상의 생각은 95년 1월 4일의 주일특파원들과의 기자회견에서도 다시 한번 확인되었다. 그리고 일본정부는 한국과 미국정부가 요청한 대로 북한이 KEDO와 경수로공급계약을 체결할 것과 한국의 중심적 역할을 인정할 것을 북·일수교협상 재개를 위한 전제조건으로 북한측에 제시했다. 1995년 3월 9일, 일본정부는 북한과 KEDO 간 경수로 공급계약이 체결되기 전에는 북한과 국교정상화 교섭을 재개할 수 없다고 밝혔고 1995년 4월 2일에는 고노(河野) 일본외상이 NHK와의 대답에서 대북경수로 지원문제와 관련하여 한국이 중심역할을 해야 한다는 것이 일본의 입장이라고 밝혔다.

하지만 일본정부는 유연했다. 일본측은 한·미·일공조체제에만 집착하여 한국과 미국의 대북정책을 그대로 수용하지는 않았던 것이다. 일본은 상황변화를 지켜보다가 북·미협상이 호전될 기미가 보이면 한국과 미국보다 한발 먼저 북한에 접근했고 적극적으로 수교협상의 재개를 촉구했다. 흥미로운 사실은 이때의 일본은 북한핵문제에 관해 별로 집착하지 않는 모습을 보이곤 했다는 것이다. 1991년 10월 18일, 미야자와 수상은 “핵사찰문제가 남아 있으나, 미국이 전술핵을 폐기해 나간다는 방법을 내놓아 북한이 지금까지의 입장을 고수하지 않아도 되는 좋은 사태이므로 북·일간 국교교섭을 최대한 추진할 것”이라고 말했고, 1991년 10월 31일, 나카야마 외

상은 기자회견에서 “부시 대통령의 핵무기감축 제의에 따라 북·일국교정상화가 급진전할 것”이라고 말했다. 또 1994년 1월 9일, 하타 외상은 북한핵문제의 해결이 최근 진전을 보이므로 북한측에 수교회담을 즉각 재개하자고 제의했다. 이같은 일본측의 유연한 자세는 1994년 8월 13일, 북·미간에 핵문제 해결에 대한 원칙합의가 이루어지자 더욱 가속화된다. 북·미간에 많은 과제가 아직 남아있음에도 불구하고 1995년 3월 9일, 일본의 연립여당은 대북 경수로 제공협정 체결시한인 내달 21일전에 북한과 수교협상을 재개한다는 데 합의를 보았고, 1995년 3월 30일, 일본 연립여당과 북한로동당 사이에는 “대화화 교섭에 조건을 달지 않는다”는 내용의 「북·일교섭재개를 위한 4당(자민, 사회, 사키가케, 로동)합의서」에 조인했다. 그리고 1995년 4월 3일, 사이토(齊藤) 외무차관은 “북·일교섭재개는 KEDO와 북한간의 계약시기와 직접적인 관계가 없다”고 강조함으로써 북한과의 경수로 협상시한에 관계없이 북·일협상을 재개할 것과 협상과정에서 경수로 문제에 집착하지 않겠다는 일본정부의 방침을 시사했다. 이렇게 한·미·일관계와 일본의 대북협상정책을 연관지워보면 결국 일본은 한·미·일공조가 유지되는 수준에서 한국과 미국의 외압을 수용하되<sup>43)</sup> 대북정책은 한·미의 입장과는 별도로 자주적으로 추진하고자 했음을 알 수 있다.

### 3. 일본국내정치차원의 시각

#### 가. 대북온건파와 강경파의 대립

대북협상을 둘러싸고 일본국내정치는 온건파와 강경파가 대립하는 양상을 보인다. 특히 이같은 국내적인 대립은 자민당정권의 붕괴 이후 대북온

43) 자민당은 북·일수교협상재개를 위한 「4당합의」를 작성함에 있어서 한국과 미국이 반대했던 3당공동선언은 폐기해야 한다고 주장하기도 했고, 4월 2일 고노 외상은 NHK 대담에서 “4당합의에 따라 북·일수교협상을 재개하지만 대북경수로 지원문제는 한국이 중심역할을 해야 한다는 것이 일본의 입장”이라고 말함으로써 한국과 미국을 배려하려고 했다.

건과인 사회당이 연립정부에 참가하게 됨으로써 더욱 가속화된다. 대북 온건파들에 의한 「3당공동성명」이 발표되자, 일본의 강경파(일본외무성을 포함)들은 “3당공동성명과 일본정부는 무관하다”면서 크게 반발했다. 1990년 10월 5일, 나카야마(中山) 외상이 중의원 안보특별위에서 전후보상 의사가 없음을 명백히 한 것과 1990년 12월 21일 나카히라(中平) 대사(북·일수교협상 일본측대표)가 “본 회담에서 북측에 IAEA의 핵사찰 수용을 촉구할 것이며 3당공동선언에 있는 전후 45년간의 배상은 일본정부에 법적 책임이 없다”고 말한 것은 바로 이같은 맥락에서 이해된다.

한편, 한국과 미국에 대해 3당공동성명의 진의를 해명했음에도 불구하고 대북온건파인 가네마루는 1991년 2월 20일, 일본을 방문한 북한의 김용순 과 회담한 자리에서 “전후배상을 위해 사활을 걸고 노력하겠다”고 말해 3당공동성명에 집착하는 모습을 보였고, 1991년 2월 22일의 조·일우호친선 협회 모임에서는 핵문제는 북·미간에 풀어야 한다는 북한측의 요구를 수용하여 “핵사찰문제 등을 협의토록 하기 위해 美·北간 정상급회담을 갖도록 주선할 용의가 있다”고 말하기도 했다. 하지만 자민당 보수정치가이면서 북·일조기수교를 추진시켜 왔던 가네마루는 북·일수교에 정치적 생명을 걸어보기도 전에 부패혐의로 정계를 떠나게 되었고 대북정책의 주도권은 다시 일본외무성을 중심으로 하는 강경파의 손에 넘어가게 된다.

그러나 온건파와 강경파의 대립이 이것으로 끝난 것은 아니었다. 온건파에게 다시 기회는 찾아왔다. 8차회담이 결렬된 이후, 1993년 8월 9일, 자민당 장기집권 체제가 붕괴되었고 비자민 8개정파의 연립내각=호소카와(細川) 내각이 발족하였다. 호소카와 수상 자신이 일본의 과거행위를 ‘침략전쟁’ 혹은 ‘침략적 행위’로 재해석했으며 내각출범의 주역인 오자와는 일본의 정치대국화, 아시아중시의교를 표방하고 있었다. 더욱이 호소카와 내각에는 친북적인 사회당인사들도 각료로 참가하고 있었다. 하타 쓰토무(羽田孜)신임 부수상 겸 외상은 기자회견에서 “북한과의 수교문제와 관련하여 대화가 가능한 환경을 만들도록 노력하겠다. 전쟁책임문제에 대해 아시아 각국들에게 솔직하게 사실을 인정하는 것이 중요하다”<sup>44)</sup>고 말함으로써 일본정부의 대북정책이 온건노선으로 변경되는 듯한 시사를 했다. 그렇



지만 호소카와 연립정부의 대북정책이 과거와 비교해서 크게 변경된 것은 아니었다. 1993년 12월 28일, 하타 외상은 일본의 군사기술과 자금이 북한으로 유출되는 것을 추적·감시하겠다고 발표했고, 또 조총련이 북한에 첨단기술을 반출하고 있다는 보도에 대해 우려를 표시함으로써 정부내의 강경파의 견해를 대변했다. 이후 수상이 된 하타는 유엔의 대북제재와 관련하여 1994년 6월 15일, IAEA를 탈퇴한 북한에 대해 UN이 제재를 결정할 경우 대북송금의 주요루트로 이용되고 있는 북한지역 여행자의 엔화 소지액 한도를 낮출 것을 고려중이라고 발표했고, 외무성의 야나미 종합정책국장을 참석시킨 가운데 미국측으로부터 전달받은 1단계 제재안을 모두 수용키로 결정했다.

일본정부의 대북정책은 자민당-사회당-신당사키가케(新黨先驅)의 연립정부가 들어서면서 다시 혼선을 빚는다. 3당연립내각의 수상이 된 사회당의 무라야마 수상은 1994년 7월 1일의 기자회견을 통해 “북한핵 문제는 대화에 의한 해결을 지향할 것이며, 당차원에서 사회당과 노동당이 우호관계에 있으나 이는 당차원일뿐 정부는 앞으로도 한국과 긴밀한 관계를 유지할 것”이라고 강조하면서도 “전후 처리문제와 관련하여 반성할 필요가 있다. …개인에 대한 전후 보상에 대해서는 하지 않아도 좋다고는 생각하지 않는다”고 말함으로써 수상 자신의 일관성 없는 대북자세를 노정시켰다. 이같은 일본정부내의 온건파와 강경파간의 대립은 이후 몇 차례나 거듭 표출된다. 1994년 11월 8일, 연립여당의 북한합동방문과 관련하여 자민당의 모리(森) 간사장은 “연기될 가능성이 있다”고 말한 것에 반해, 사회당 출신의 이가라시 관방장관은 “방북단이 북한에서 돌아온 뒤 논의할 수 있을 것”이라는 유연한 입장을 표명함으로써, 내각내의 이견대립을 노정시켰다. 1994년 11월 28일, 이가라시 관방장관이 기자회견에서 “내각내에서 3당 공동선언에 대해 협의한 후에 결론이 내려지면 방북할 것”이라고 말함으로써 정부내 이견이 좀처럼 조정되지 않음을 확인시켜 주었다.

일본정부내의 대립은 무라야마 수상에 의해서 재현되었다. 1995년 1월

44) 비자민 연립내각 발족일에 가진 기자회견(1993. 8. 3).

30일, 중의원 예산위원회에서 무라야마 수상은 “일본은 한반도 분단에 책임이 있다”고 말해 한반도 분단에 책임이 없다는 일본정부의 보수적 견해와 상반된 발언을 하자, 정부내 강경파들은 심각한 반발을 보였고 수상은 그 다음날, 예산위원회에서 “남북분단은 전승국간 관계에서 이루어진 것”이라며 30일의 발언을 철회하는 소동을 연출했다. 90년의 북·일관계개선을 위한 3당공동선언에 관해서도 연립정부내의 자민당측은 ‘선언의 폐기’를 주장했고 사회당은 ‘선언을 기초로 한 협상재개’를 주장했다. 결국 3당공동선언의 해석문제는 1995년 3월 12일(마이니찌신문), 북한측이 3당연립여당의 방북초청장을 보내면서 “전후 45년간의 배상을 명기한 90년의 3당공동선언의 논의를 보류한다”고 말함으로써 북한측에 의해 일단락지워졌다. 이후 북한을 방문한 일본의 연립여당대표와 북한로동당 사이에 조인된 「북·일협상재개를 위한 4당합의서」(1995. 3. 30)에는 90년 3당공동선언에 의해 국교정상화 교섭이 시작됐다고 명기한 뒤 ① 조기 국교정상화를 위해 적극 노력할 것, ② 대화와 교섭에 조건을 달지 않을 것, ③ 자주적, 독자적 입장에서 교섭할 것, ④ 정부가 교섭을 적극 추진할 것 등의 4항목의 원칙이 합의되었는데 3당공동선언의 해석과 관련해서는 일본내의 논의가 조정된 것이 아니라 유보되어 있음을 알 수 있다.

일본정부내의 대립은 계속되고 있다. 1995년 5월 31일의 산케이(産經)신문보도에 의하면, 무라야마 수상은 「연립여당의 新3당합의」에 북한과의 국교정상화 실현을 포함시킬 것을 요청하였으나 자민당은 북한핵개발의혹에 대한 한·미 양국의 입장을 감안하여 이러한 요청은 받아들일 수 없다고 대답했다. KEDO와의 경수로계약문제와 관련해서도 일본은 1995년 3월 9일, 북한과 KEDO간 경수로 공급계약이 체결되기 전에는 북한과 국교정상화 교섭을 재개할 수 없다고 밝힘으로써 다시 대북강경정책으로 선회한 듯하다가, 4월 3일에는 사이트 외무차관이 “북·일협상재개는 KEDO와 북한간의 계약시기와 직접적인 관계가 없다”고 말해 정책일관성이 흔들리는 듯했다. 하지만 현재의 상황은 강경파에게 유리하게 진행되고 있는 듯하다. 강경파에게 유리한 환경을 열거해보면 ▷한국과 미국의 외압이 강경파를 지지하고 있고, ▷연립내각들이 선거제도개혁과 정계재편 등의 국내문

제를 우선시하고 있으며, ▷연립정부내의 정책조정능력이 없고 가네마루와 같은 거물정치인이 없다는 사실에 비추어 볼 때, 보수적인 외무성의 입장이 강화되고 있기 때문이다.<sup>45)</sup>

#### 나. 정부행위자와 비정부행위자의 대립

북·일수교협상과 관련한 일본의 국내정치는 온건파와 강경파의 대립 뿐만 아니라 비정부(비공식)행위자들이 협상과정에 깊숙히 개입함으로써 더욱 복잡한 양상을 보인다. 말하자면 국가외교와 정당외교가 교차되면서 협상이 진행되고 있는 것이다. 북·일수교협상은 처음부터 지금까지 일본사회당과 북한로동당간의 정당외교와 정부차원의외교가 교차되면서 진행되어 왔다. 전후 북·일관계사를 살펴보면 일본은 냉전시기에 있어서도 사회당 혹은 친북우호친선단체를 통해 북한과의 채널을 유지해왔으며 현재까지도 정당외교와 민간교류를 통해 나름대로의 남북한 등거리외교체제를 유지해 왔던 것이다.

그런데 북·일협상에서의 비정부행위자의 참여는 몇 가지 중대한 문제를 제기한다. 3당공동선언은 일본의 사회당 뿐만 아니라 집권여당인 자민당의 공식대표가 서명한 합의문이었고 이 선언에 의해서 정부간협상이 시작되었음에도 불구하고 정부간협상에서 일본정부는 ‘선언’은 어디까지나 정당간 합의에 불과하므로 정부는 그것의 구속을 받지 않는다고 ‘선언’을 전면적으로 부정해버렸다. 하지만 3당공동선언작성을 위한 자민당-사회당의 합동방북은 가이후수상의 요청에 의한 것이었고 방북단은 외무성과도 공식적인 사전협의를 마쳤으며 더욱이 김일성에게 보내는 수상의 친서는 자민당 총재자격이 아닌 일본정부의 수상자격으로 발송되었던 것이기 때문에 정당간합의의 법적 구속력의 문제가 그렇게 간단하게 이분법적으로 처리되지

45) 관료와 정부여당간의 힘관계를 시사해주는 사례로서는 최근의 대북쌀지원결정을 지적할 수 있다. 일본의 연립여당은 70만톤을 지원하기로 결정했으나, 외무성의 반대에 직면하여 결국에는 외무성의 주장대로 30만톤 지원이 결정되었다는 것이다. 한영구, “일·북한 수교문제의 현재와 미래,” 「국제문제」(1995. 8), pp. 35~42.

않는다는 것이다. 3당 합의의 법적 성격과 관련한 문제는 이후에도 논란이 계속되어 「북·일협상재개를 위한 4당합의서」(1995. 3. 30) 작성과정에서도 많은 논란을 불러일으켰으며 일본정부내에서도 이를 둘러싼 해석상의 대립이 계속되고 있다. 또한 일본정부는 협상재개를 위해 다시 정당의교채 널을 가동하고자 하였지만 과거와는 달리 북한측의 자세가 소극적인 것보다 이 문제에서 기인한다고 보아야 할 것이다.<sup>46)</sup>

비정부행위자의 협상참여와 관련한 두번째 문제는 일본사회당의 대북정책과 관련한 것이다. 북한로동당과 전통적인 우호관계를 유지, 발전시켜왔던 일본사회당은 북·일협상에 있어서도 대북은건정책을 주장했다. 하지만 사회당 자신이 연립정부를 구성하고 외교정책결정과정에도 참가하게 되자, 개인차원이나 정당차원에서는 계속해서 친북적인 자세를 견지하고 있지만 정부여당으로서의 사회당은 과거 자민당의 보수주의노선을 그대로 계승한다. 이러한 사회당의 모순적인 태도를 어떻게 해석할 것인가?

사회당의 모순을 설명하는 하나의 시각은 사회당의 대북정책은 변함없지만 정부내정치에서 패배했거나 타협했다는 것이다.<sup>47)</sup> 1994년 7월 1일, 무라야마 수상은 기자회견에서 사회당과 로동당의 우호관계는 당차원에 불과하며 정부차원에서는 한국과 긴밀한 관계를 계속적으로 유지할 것이라고 강조하였고, 1995년 1월 31일에는 중의원 예산위원회에서 “남북분단은 전승국간 관계에서 이루어진 것”이라고 했으며 95년 10월 11일의 국회답변에서 “한일합방조약은 합법적”이라고 말함으로써 일본정부의 보수적인 견해를 그대로 반영했다.<sup>48)</sup> 과거 자민당 내각하에서도 소수파별 출신의 수상은 존재했고 그들은 비록 자민당내의 역학관계에서 권력기반이 약했지만

46) 1994. 11. 29, 북한측은 일본의 여당대표단의 방북을 거부했다. 그러나 1995년에 들어서는 쌀지원문제와도 관련해서 다시 북한과 일본의 정당의교는 활발하게 협상재개의 길을 모색한다.

47) 전동진, “김정일 체제 등장과 일북한 관계개선의 전망,” pp. 111~131. 94년 12월 10일, 9개 정파를 통합한 新進黨(오자와가 주축)이 등장하자, 자민당은 연내에 파벌해체를 결의했고 사회당은 구보 와타루와 야마하나(山花)의 사회당우파(新民主聯合)가 중심이 되어 社民리버럴이라는 제3의 정치세력을 결성하기 위해 노력하고 있었다. 이 과정에서 사회당우파는 보수적인 정책을 수용하려 했다.

수상으로서의 재량권은 충분히 행사하고 중요한 결정을 내릴 수 있었다.<sup>49)</sup> 사회당은 정부내정치에서 패배했다기 보다는 타협한 것으로 보인다.

사회당의 모순을 설명하는 또 다른 시각은 ‘초당파외교’이다. 즉, 일본의 정당은 비록 그들의 이념과 정책이 진보적이라고 할지라도 그것은 어디까지나 국내정치적 차원에서 국한된 구분일 뿐이며 국가외교차원에서는 보수와 진보의 구분이 의미가 없어지고 정부와 정당들이 일체가 되어 이른바 ‘초당파외교’<sup>50)</sup>를 수행한다는 해석이다. 분명 일본사회당의 모순된 대북정책은 이런 시각으로도 설명이 가능하다.

비정부행위자의 협상참여와 관련한 세번째 문제는 외교에 있어서 비정부행위자를 활용하는 것이 일본외교의 일반적인 스타일이라고 부를 수 있는냐는 것이다. 가령 60년대 한·일외교에서는 야쓰기(失次)같은 비정부행위자가 중요한 역할을 수행했고 북·일협상에서는 다나베나 가네마루 같은 비정부행위자가 상당한 역할을 했다. 그리고 대미외교에서도 협상이 난항

48) 「조선일보」, 1995. 10. 11~15. 5일 무라야마 수상은 “한일합방조약은 당시 국제관계 등 역사적 배경 속에서 법적으로 유효하게 체결된 것으로 인식하고 있다. 그러나 이것과 일본의 식민지통치에 대한 정치·도의적 평가와는 별개의 문제로 정부로서는 한반도지역의 모든 사람에 대해 깊은 반성과 유감의 뜻을 표명해 왔다”고 발언했다. 이후 공로명 외무장관은 12일, 야마시타(山下)주한일본대사를 불러 일본입장의 수정을 요구했다. 13일, 무라야마 수상은 다시 국회에서 “한일합방조약이 형식적으로는 합의로 이루어진 것이지만 실질적으로는…식민지 지배하의 한일양국은 역학관계면에서 차이가 있어 평등·대등하게 체결된 것은 아니다. …조약체결 당시 군함 등을 동원, 위협한 사실이 있었던 것은 부정할 수 없다”고 해명했다. 그리고 노사카(野坂) 관방장관도 “조약은 극히 강제적이었다”고 해명함으로써 국제조약의 원인무효 사유가 될 수 있는 ‘위협-강박적 상황’을 시인했다. 이에 대해 보수적인 일본외무성은 크게 반발하고 있고 결국 무라야마(사회당) 수상과 고노(자민당) 외상 사이에 이견조정이 과제로 남겨져 있다.

49) 예를 들면 가이후 수상은 소수파별 출신이었고 그 자신은 파벌보스도 아니었으며 다케시타에 의해 조종당하고 있다고 알려졌지만, 가이후 수상은 1990년의 미국과의 구조협약(SII)에서 정부와 자민당의 반대를 무릅쓰고 상당한 리더십을 발휘할 수 있었다.

50) 일본의 정당외교에 관한 우수한 연구업적으로는 岩永健吉郎, 「戦後日本の政黨と外交」(東京大學出版會, 1985)를 참조. 여기서는 “정치적 대립은 국내문제에만 국한되는가”라는 문제의식을 가지고 전후일본의 정당외교를 대립과 협조의 역동성으로 파악하고 있다.

이런 항상 비정부행위자가 등장했다. 이렇게 보면 일본외교와 비정부행위자의 관계는 좀 더 분석적으로 연구되어야 할 주제인 듯하다.<sup>51)</sup> 일본의 협상전략을 분석하면서 정당외교의 또 다른 측면을 분석할 것이다.

#### 다. 오자와와 하시모토의 대립

하시모토는 취임사에서 ‘스스로 주도권을 잡는 일본외교’를 제창했다. 하시모토 수상은 최소한 중국침략과 한반도 식민지배는 철저히 인정한다. 지난해 무라야마 수상의 〈종전담화〉와 관련하여 〈終戰〉이라는 표현을 〈敗戰〉으로 바꿀 것을 제안한 바 있다. 이같은 하시모토의 입장은 90년대 신보수주의자들의 수단주의적 아시아주의 즉, 일본이 한반도를 포함한 아시아에 새롭게 ‘진출’하려면 과거사에서 손을 씻어야 한다는 판단에서 기인한다. 수상취임에 앞서 맺은 연립여당의 〈정책합의서〉에도 “북한과 수교를 적극 추진한다”는 내용이 있었다. 현재 하시모토 내각의 대북창구는 하시모토의 측근인 가토 간사장으로 알려져 있다.

하시모토는 북한이 3차 쌀지원을 요청한 데 대해 96년 1월 25일 “인도적인 지원은 필요하나 수입쌀 재고도 없고 한국과 충분히 협의하지 않으면 안된다”고 말했고 이케다 외상은 1월 11일 취임기자회견에서 “외교는 지속성이 가장 중요하다”며 한·미·일 공조의 중요성을 강조했다. 96년 1월 25일, 하와이에서 개최된 한·미·일 고위정책협의회에서도 일본측은 “북한의 식량사정이 정확하게 평가되지 않고 있고 2차 대북 쌀지원분량 20만t 중 5만t은 선적조차 이루어지지 않아 추가 쌀지원은 전혀 검토하고 있지 않다”는 입장을 분명히 밝혔다. 또한 96년 2월 3일 한·일외무장관회담에서 이케다 외상은 지난해 11월 한·일정상회담에서 무라야마 전총리가 밝힌 대북수교의 3원칙, 즉 북·일수교협상은 ▲한·일관계를 손상시키지 않는다 ▲남북관계개선에 기여하는 방향으로 추진한다 ▲수교 이전에는 대

51) 日本國際政治學會 編, “日本外交の非正式チャンネル,” 「國際政治」(1983. 10)과 같은 선행연구를 참조할 만하다.

북경제지원을 앓는다는 원칙하에서 추진한다는 정책이 하시모토 내각에서도 유효하다는 입장을 전달했다.

하지만 하시모토는 북·일수교를 적극적으로 추진할 동기를 가지고 있다. “경수로 자금을 부담하는 한·미·일 중에서 일본만 유독 북한과 대화채널 조차 확보하지 못하고 있다”는 국내적 비판에 대응해야 하고 또 자신의 재임기간 중에 북·일수교협상의 타결이라는 외교적 업적을 남기고 싶다는 유혹이 작용할 것이다.<sup>52)</sup> 또한 현재의 일본에게는 미국과 중국이 남북한에 영향력을 확대하고 있는 가운데 일본만이 뒤지고 있다는 초조감이 발견된다. 중국은 강택민 국가주석을 한국에 보냈고 미국은 북한과의 여러가지 협상채널을 통해 북한의 개방을 유도중이다. 이런 맥락에서 1995년 10월 30일, 하야시 외무차관의 “한국과의 관계는 고려(사항) 가운데 하나이지만 국교정상화협상은 한반도 전체에 대한 일본의 기존의 기본정책에 따라 추진해야 할 것이다”는 발언을 이해해야 한다.

북한측은 96년 2월 4일, 로동신문을 통해 하시모토 내각의 대북관계 개선노력을 긍정적으로 평가하였다. 로동신문에 “주목되는 현 일본정부의 대외정책동향”이라는 논설에서 일본의 하시모토 내각의 대북정책에 기대감을 표시하면서 “우리는 현 일본정부의 태도를 주시할 것이며 일본이 관계 정상화를 모색하기 위한 실질적인 조치를 취한다면 좋은 의도를 가지고 우리가 해야 할 바를 할 것”이라고 강조했다. 로동신문은 하시모토 수상이 ‘자립적 외교’를 강조하고 이케다 유키히코 외무장관이 북·일간의 국교정상화 교섭 재개문제를 언급한 사실을 지적하면서 이를 ‘전향적인 자세’로 평가하고 “일본의 새정부가 독자적인 외교정책에 입각해 조선에 대한 긍정적인 태도를 취한다면 조·일관계 정상화의 진전은 이루어질 것”이라고 논평한 바 있다.

하지만 하시모토 내각의 대북접근에는 국내적인 제약이 있다. 일본제1야당 신진당<sup>53)</sup>의 당수이며 하시모토와는 숙적관계<sup>54)</sup>로 평가되는 오자와 이

52) 일본외교에서는 ‘하토야마의 소련’, ‘다나카의 중국’, ‘사토의 한국’이라는 말이 있다. 하시모토 또한 북·일수교를 완성함으로써 전후처리외교의 마무리를 짓고 싶은 욕구가 있을 것이다.

찌로의 대북정책이 대단히 보수적이라는 것이다. 오자와는 대북경수로 지원, 정당차원의 북·일협상, 일본의 대북쌀지원을 모두 반대했다. 1994년 12월 18일, 오자와는 후지TV의 「보도 2001」이란 프로에서 북한핵 문제를 거론, “미·북합의는 핵사찰을 5년간 불가능하게 만든 것일 뿐이며 북한의 핵실태가 불분명한 가운데 국민이 낸 세금을 지원 자금으로 사용해서는 안된다.···북한이 핵개발을 중지하고 민주화의 길로 나갈 경우에는 지원해도 좋지만 이는 북한 스스로 독재체제를 부정하는 것이기 때문에 불가능하다”고 말한 바 있다. 또 1995년 3월 23일로 예정된 일본여당 의원대표단의 방북과 관련해서 오자와는 제동을 걸었다. 오자와는 “핵문제를 확인하는 것이라면 정부간 교섭을 행하는 것이 무엇보다 중요하다”고 말하면서 핵의혹이 해소되지 않은 상태에서의 의원단방북은 화근을 자초할 수 있다는 우려를 표명하기도 했다.

물론 북한이 오자와를 보는 시각 또한 대단히 적대적이다. 94년 1월 12일, 로동신문 논평을 통해 “일본신생당 대표 간사인 오자와와 전방위청 장관 나카니시 등 신국가주의자들이 최근 우리의 핵문제와 미사일 위협을 거론하였다.···일본우익반동들은 하나같이 군국주의자들로서 극도의 재침열에 들떠 있다.···그들이 우리의 핵위협에 대해 말하는 것은 일본을 핵무장화, 군사대국화하기 위한 것이며 나아가 조일관계개선을 방해하는 데 목적이 있는 것”이라고 비판했다.

53) 일본의 제1 야당인 신진당은 1994년 12월 10일, 오자와 신생당 대표간사의 주도하에서 신생당, 신당, 공명당 등을 중심으로 결성되었다. 초대 당수로서는 구 자민당 정권의 총리였던 가이후가 선출되었고 약 1년후 1995년 12월 28일, 당내경선을 통해 간사장이었던 오자와 이찌로가 새로운 당수로 선출되었다.

54) 우노총리가 여성 스캔들로 물러난 뒤 거대파벌간 협상과정에서 하시모토는 총리로 거론됐으나 오자와가 방해했다. 그래서 오자와-하시모토 관계를 ‘一龍戰爭’이라 표현하기도 한다. 자위대를 이용한 ‘세계공헌’을 추진하는 오자와에게 하시모토는 ‘지구환경’으로 대항하고 있기도 하다.



#### IV. 일본의 협상전략

협상자들의 목표는 첫째, 국제협상차원에서 교섭결과의 분배를 자신에 유리하게 해주는 국제적 합의를 도출하는 것이고, 둘째, 국내정치차원에서 국제적 합의에 의해 변동하는 ‘정치적 손익분포’와 ‘정치적 연합’을 자신에게 유리하게 재편하는 것이다.<sup>55)</sup> 이를 위해서 협상자들은 파트남의 용어로 표현하자면 자신이나 상대방의 윈셀(=국내적 비준이 가능한 협상선택지들의 집합)을 전략적으로 조작하고자 한다. 가령 ‘온건한 협상자’에게는 자국의 윈셀을 확대하고자 하는 동기가 있을 것이며 ‘강경한 협상자’에게는 자국의 윈셀을 축소시키고자 하는 동기가 있을 것이다.<sup>56)</sup> 또한 모든 협상자들은 상대방의 윈셀을 확대시키고자 한다.<sup>57)</sup> 파트남은 이같은 윈셀조작의 구체적인 전략으로서 ‘잇슈연계전략’을 제시한다. 잇슈연계전략은 국제적 이슈와 국내적 이슈를 연계지워 윈셀을 확대하거나 축소하는 전략이다. 그런데 머리말에서도 이미 지적한 것처럼 파트남의 잇슈연계전략은 협

55) 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭,” 한림대국제문제연구소 심포지움 발표논문 (1995. 9. 26).

56) 협상자를 협상자의 선호에 따라 온건, 강경, 중립의 세가지 형태로 나누어 논의할 수 있다. 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭,” pp. 8~9; Moravcsik, Andrew, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining,” in Peter Evans, Harold Jacobson, Robert Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Univ. of California Press, 1993), pp. 30~31.

57) 합의란 결국 양국의 윈셀이 겹치는 부분을 의미하므로 윈셀이 크면 클수록 합의가능성은 높아진다. 하지만 윈셀이 크면 윈셀이 작은 쪽으로부터 양보를 요구받는 역설적인 상황도 성립되기 때문에(쉽게 말해서 “당신의 재량권이 나보다 훨씬 많으니 당신이 양보해달라. 나로서는 더이상 어떻게 할 방법이 없다”는 식의 논리를 의미한다), 협상자들은 상대방의 윈셀을 확대시키고자 하는 것이다. 파트남은 자신의 윈셀이 작음을 이유로 해서 상대의 양보를 요구하는 전략을 ‘자기손목묶기 전략’(tying-hands-strategy)이라고 불렀다.

상자가 어떻게 국내정치와 국제협상을 연계하는가에 관한 구체적인 분석이 결여되어 있다.<sup>58)</sup> 여기에서는 파트남의 ‘잇슈연계전략’의 실행과정을 분석함으로써 파트남의 모델을 보완하고자 한다.

### 1. 협상참여전략

일본의 협상자들은 북·일수교협상에서 정당행위자들을 적극적으로 참여시켰다. 사회당이나 자민당은 그들이 설령 집권여당이라고 할지라도 국가차원의 외교에 있어서는 하나의 ‘비준자’에 해당하지만 일본정부(일본의 교섭자)는 이들을 협상과정전반을 통해 사실상의 협상자로 참여시켰던 것이다. 이처럼 국내비준자의 일부를 협상자그룹에 참가시키는 것을 ‘협상참여전략’이라고 부르기로 하고 이같은 전략의 효과를 검토하기로 한다.

‘협상참가확대전략’의 첫번째 효과는 국내적 비준을 용이하게 하는 것과 관련이 있다. 즉 강경한 비준자에게 협상참가의 경험을 제공하여 상대방의 요구수준과 기대수준을 직접 확인하게 함으로써 비준과정에서 정부(협상자)의 협상안을 지지하도록 유도하는 목적을 가지고 있는 것이다. 통상적으로 협상자가 선호하는 협상안보다 비준자들이 선호하는 협상안이 보다 강경할 때, 즉 협상자가 자신의 윈셀을 확대할 동기를 가지고 있을 때 사용될 수 있는 전략이다.

두번째의 효과는 첫번째와는 반대로 온건한 비준자들을 협상에 참가시킴

58) Schoppa, Leonard, "Two-level games and bargaining outcomes: Why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others," *International Organization*, vol. 47, summer 1993; 소파의 참가확대전략(participation expansion)은 상대국의 정책 결정과정에 어떤 압력을 행사해서 협상이슈에 무관심한 비준자나 자국정부에 반대하는 그룹을 참가시켜(즉 참가를 확대시켜), 상대국의 윈셀을 확대시키는 것을 의미한다. 본 논문에서 말하는 ‘협상참가확대전략’이란 국제협상과정에 비준자의 일부를 참여시키는 전략을 말하므로 양자는 다른 개념임을 미리 밝혀둔다. 협상참가확대전략의 한 예로서는 북한핵문제와 관련하여 미국정부가 애커만 미하원 동아태위원장의 방북을 주선한 것이라든지 이와는 약간 다른 형태이지만 카터행정부가 의원출신의 슈트라우스(Robert Strauss)를 USTR(미국통상대표부) 대표로 임명하여 외국과의 협상과 의회대척을 동시에 수행하도록 한 것도 이 전략의 한 변형된 예라고 볼 수 있다.

으로써 비준자 스스로가 자신의 지나치게 온건하고 이상주의적인 협상안을 현실적으로 수정할 수 있는 기회를 제공하는 것과 관련이 있다. 이 경우는 비준자보다 협상자가 강경할 때, 즉 강경한 협상자가 자신의 원셀을 스스로 축소시키고자 할 때 사용할 수 있는 전략이다. 하지만 이 경우는 온건한 비준자를 협상에 참가시킴으로써 상대방과의 공모(collusion)<sup>59)</sup>가 발생하지 않도록 유의해야 한다. 또 이 경우는 ‘비자발적 협정불이행’의 문제가 제기될 수 있다. 물론 협상에 참가한 비준자가 비준과정에서 결정적인 영향력을 가지고 있다면 의사협상자(=협상과정에 참가한 비준자)와의 협정은 실행되겠지만 그렇지 않다면 의사협상자와 합의는 정부협상자에 의해 거부당할 가능성도 충분히 존재한다.

세번째의 효과는 온건한 비준자들을 협상에 참가시킴으로써 상대방의 요구수준과 기대수준에 대한 정보를 입수하는 것과 관련이 있다. 이 경우는 상대방이 대화상대로 인정해 줄 수 있는 정도의 지위를 가진 비준자를 활용해야 할 것이며 만약 상대방이 협상자의 자격을 문제시 삼는다면 어떤 裏面보상(side-payments)<sup>60)</sup>을 해야 할 것이다.

북·일협상에 있어서 일본의 협상자들은 ‘협상참가확대전략’을 사용함으로써 ▷북한과의 전통적인 우호관계를 가지고 있는 사회당을 대북채널로 활용하여 북한의 요구와 기대수준을 파악하였고, ▷또 의사협상자간에 작성된 3당공동선언을 계기로 북한을 협상테이블로 유인할 수 있었다. 그러면서도 ▷일본정부는 3당공동선언을 의사협상자간의 합의에 불과하다고 일축함으로써 ‘선언’에 구속받지 않을 수 있었고 ▷국내의 온건한 비준자

59) 양국의 협상자들이 모두 국내비준자보다 온건할 경우, 협상자끼리의 共謀가 발생할 수 있다. Moravcsik, "Introduction : Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," pp. 30~31. 하지만 본 논문에서 언급한 ‘공모’는 협상참가확대전략에 의해 협상대표로 나간 이쪽의 온건한 비준자가 상대방 협상자와 본국 정부의 의지에 반해서 비밀리 합의하는 경우를 의미한다. 필자는 「3당공동선언」을 이런 문맥에서 이해하고 있다. 말하자면 온건한 비준자인 가네마루는 일본의무성의 견해를 넘어서는 합의를 북한측과 맺었던 것이다. 그리고 「3당공동선언」은 후일 일본정부에 의해 부인되면서 ‘협정불이행’문제를 낳기도 했다.

60) 「3당공동선언」을 위해 방북한 가네마루에게 가이후 수상이 김일성에게 보내는 친서를 위탁한 것도 일종의 이면보상으로 볼 수 있을 것이다.

(사회당, 가네마루 등)를 국제협상에 참가시킴으로써 한국과 미국으로부터의 외압의 표적이 되도록 하여 비준자 스스로가 원셀을 축소시키도록 유도했다.<sup>61)</sup> > 물론 이 과정에서 일본측은 의사협상자들의 자격을 보증하기 위해 가이후 수상의 친서를 북한측에 전달하는 이면보상을 행하기도 했다.

## 2. 다자간 이슈연계전략

일본의 협상자들은 북·일수교협상에서 ‘수교’라는 양국간 이슈를 ‘핵’이라는 다국간 이슈와 연계지음으로써 협상과정에 한국과 미국이라는 제3국의 외압을 전략적으로 유도하여 협상을 자신에게 유리하게 하고자 했다. 이렇게 양국간협상의 이슈를 제3국이 관심을 가지는 이슈와 전략적으로 연계지음으로써 제3국의 외압을 유도하여 협상상대방의 원셀을 확대하거나, 자신의 원셀을 스스로 제약하는 전략을 ‘다자간 이슈연계전략’으로 정의한다.<sup>62)</sup> 그러면 ‘다자간 이슈연계전략’의 효과와 한계를 검토하기로 하자.

‘다자간 이슈연계전략’의 첫번째 효과는 협상상대방의 원셀을 확대시키는 것과 관련된다. 제3국의 압력을 유도함으로써 협상상대방이 보다 온건한 제안을 하도록 하거나 혹은 제3국의 압력을 일종의 대항협박카드로 이용하여 협상상대방의 협박카드의 효과를 감소, 상쇄시키는 것이다.<sup>63)</sup> 북·일협상에서는 일본측이 북한핵문제를 수교와 연계지음으로써 한국과 미국의 개입을 유도했다. 물론 보는 시각에 따라서는 미국이 스스로 북·일수교

61) 사회당은 이후 비준자에서 교섭자(혹은 정책결정자)로 역할이 바뀌었지만 자민당의 기존의 대북강경정책을 상당히 계승하게 된다.

62) 다국적 이슈연계전략의 예로서는 일본이 쌀시장개방문제와 관련하여 이 문제를 미·일간의 양자협상으로는 해결하려 하지 않고 GATT의 다자협상으로 가져가려 했던 것을 지적할 수 있다. 이 경우 일본은 쌀문제를 농산물과 연계지워 유럽과 한국 등의 지원을 받을 것을 기대했던 것이다. 또 1986년에서 1988년에 걸친 미·일건설협상에서도 협상초기에 일본측은 양자협상을 거부하고 다자협상을 주장한 예도 있다.

63) 협상에서 협박과 대항협박에 관해서는 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭”을 참조.

협상에 개입하여 일본에게 제동을 거는 측면도 부정할 수는 없겠지만 북한 핵과 관련하여 일본이 보이는 유연성을 감안하면 일본 스스로가 핵문제를 이용하고 있는 것도 사실일 것이다. 이렇게 함으로써 일본측은 협상초기에 상당한 부담으로 느끼고 있던 북한의 핵카드를 미국과 한국에 떠넘기고 자신은 수교협상 자체에 몰두할 수 있었다. 이렇게 해서 일본측은 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’에 대응했던 것이다.

두번째의 효과는 제3국을 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 자신의 원셀을 제약하는 것과 관련된다. 이는 협상과정에서 단지 자신의 국내적인 비준자들 뿐만 아니라 제3국까지도 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 스스로의 협상재량권을 더욱 축소시키는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 미국과 한국의 개입을 유도한 후, 한국의 5개항의 전제조건과 미국의 4개항의 전제조건을 받아들인다. 이렇게 함으로써 일본측은 ‘전후45년에 관한 보상’, ‘북한의 관할권’, ‘중군위안부의 보상’, ‘식민지배의 보상’문제와 같이 양보하고 싶지 않은 의제에서 한국과 미국의 압력을 명분으로 이용하여 강경자세로 일관할 수 있었다. 일본측은 ‘전후 45년의 보상’은 미국의 전후동북아정책이 잘못되었음을 인정하는 결과를 초래하기 때문에 인정할 수 없다고 했고, ‘북한의 관할권’문제와 ‘식민지배의 보상’문제에서는 한·일기본조약과의 정합성을 명분으로 하여 반대했으며 ‘중군위안부문제’에서조차도 한국측의 지지를 이끌어낼 수 있었던 것이다. 또한 ‘조총련문제’와 관련해서는 미국측의 대북제재를 이용하여 북한측의 요구에 양보하지 않았던 것이다.

세번째의 효과는 자국내의 온건한 비준자를 제3국의 외압의 표적이 되도록 함으로써 자신의 원셀을 제약하는 것과 관련된다. 이는 국내의 온건한 비준자들을 제3국의 외압에 노출시킴으로써 온건한 비준자들을 고립시키거나 혹은 무관심한 비준자층을 강경한 방향으로 동원하여 국내정치과정에서의 영향력의 분포를 협상자에게 유리하게 재편하고자 하는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 한국과 미국의 외압을 유도하여 가네마루나 사회당과 같은 대북유화론자들이 스스로의 정책을 수정하도록 했고 후일 정부여당에 편입된 사회당이 기존의 보수노선에서 이탈하지 못하도록 했다. 이는

새로운 형태의 ‘외압유도’ 전략이라고도 할 수 있을 것이다. 여기서 새롭다고 하는 것은 기존의 외압유도는 협상상대국의 압력을 전략적으로 유도하여 국내정치에 이용하는 형태임에 반해, 북·일협상사례에서 보이는 외압은 협상당사국이 아닌 제3국의 외압을 유도하기 때문이다. 그런데 이 세번째 효과와 관련해서는 정반대의 결과를 기대할 수도 있을 것이다. 즉, 국내의 비준자들이 협상자보다 오히려 강경하여 협상타결을 방해할 경우, 협상자들은 제3국의 외압을 이용하여 국내비준자들을 설득하거나 위협하여 자신의 원심을 확대하는 데 이용할 수도 있다는 것이다. 일반적으로 미·일통상협상에서 일본의 협상자들이 외압을 유도할 때는 이런 효과를 기대하고 있는 듯하다.

하지만 다자간잇슈연계전략에는 한계가 있다. 이러한 전략을 이용하기 위해서는 제3국이 양국간잇슈에 대단히 높은 관심과 이해관계를 이미 가지고 있고 또 제3국이 자신의 협상상대국과는 대립하고 자신과는 협력하고 있어야 한다는 것이다. 양국간잇슈에 대해 제3국이 이해관계를 가지지 않는다면 애초부터 제3국의 외압을 유도할 수 없을 것이며 또 제3국이 자신의 협상상대국과 이해관계에서 대립하고 있지 않다면 오히려 자신의 원심을 확대시킬지도 모르기 때문이다. 게다가 제3국이 자신과 긴밀한 협력 관계에 놓여있지 않다면 자신을 배제시키면서 자신의 협상상대국과 단독으로 협상을 진행하여 비밀합의를 맺을 수도 있기 때문이다.

끝으로 여기서 한가지 남는 의문은 일본이 실제로 북한핵문제를 자신에게 얼마나 심각한 위협으로 인식하고 있었는가 하는 점이다. 물론 표면적으로는 일본은 북한의 핵무기개발을 자신의 안전보장상의 심각한 위협으로 인식하고 있는 듯했지만,<sup>64)</sup> 협상과정을 전반적으로 재검토해 보면 대북제재나 경수로계약시기 등과 관련해서도 일본측은 상당히 유연하게 북한핵문

64) 1993. 7. 8, 동경 G7회의에서 일본은 북한핵문제에 대한 서방선진국들의 보다 강경한 조치를 촉구했고 (『朝日新聞』, 1993. 7. 9), 1993. 9. 27 호소카와 수상은 유엔총회 연설에서 북핵에 대한 우려를 강조했다. 또한 호소카와 수상은 1993. 9. 25의 중의원 답변에서 “북한의 핵개발의혹이 해소되지 않는다면 대북한 국교정상화는 곤란하다”고 말했다.

제를 취급하고 있음을 알 수 있다. 일본에게 있어서 북한핵은 단순히 다자간 잇슈연계전략을 이용하기 위한 명분적인 잇슈였는지,<sup>65)</sup> 아니면 북·일수교보다 우선순위가 더 높은 선결과제였는지는 현재로서는 알 수가 없다.

### 3. 지연전략

일본의 협상자들은 국내비준자를 협상에 참가시키거나 양국간 잇슈에 제3국을 연계지음으로써 제3국의 외압을 유도하여 국내정치와 국제협상을 연계하는 두 가지의 새로운 잇슈연계전략 이외에도 ‘합의필요의 비대칭성’을 이용하여 의도적으로 협상타결을 지연시킴으로써 상대방의 양보를 유도하는 ‘지연전략’을 이용한다. 협상에서의 합의란 양자가 모두 합의를 필요로 할 때 이루어지는 것이며 이때, 파트남의 ‘원셀과 협상지위간의 패러독시컬한 관계’<sup>66)</sup>가 성립된다. 즉 이것은 협상에서 원셀 사이즈가 크면 클수록 합의가능성은 높아지지만 협상지위는 약해진다는 것을 의미하는데 쉽게 말해서 재량권이 많은 쪽이 재량권이 없는 쪽에게 양보하게 된다는 것이다. 하지만 이 명제가 성립되기 위해서는 몇 가지의 조건이 필요한데 첫째는 양자가 모두 합의를 원한다는 조건이며 둘째는 자발적인 협상이어야 한다는 조건이다.<sup>67)</sup> 그리고 세 번째의 조건은 바로 합의필요성이 대칭적이어야 한다는 것이다. 합의필요성을 ‘협상타결까지 인내할 수 있는 시간’으로 정의한다면 합의필요성의 크기는 (인내할 수 있는)시간과 반비례할 것이다. 만약 양자가 동등하게 인내할 수 있다면 ‘대칭적인 합의필요성’의 관계

65) 일본이 북한핵을 심각한 위협으로 보지 않았다면 그것은 미국정부내의 온건파(예: 국무성)의 견해와도 일치한다. 북한핵을 둘러싼 미국정부내의 정책결정과정상의 강온대립에 관해서는 이삼성, 「한반도핵문제와 미국외교」(서울:한길사, 1994), pp. 29~52에서의 분석이 뛰어나다. 일본정부의 대북핵 정책이 일관성이 없어 보이는 것이 바로 이같은 추측의 개연성을 높이고 있다. 이에 대해서는 본 논문의 III. 2. 한·미·일 관계차원의 시각, III. 3. 일본 국내정치차원의 시각을 참조.

66) Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games."

67) 원셀과 협상지위의 역설적 관계를 이용한 tying hands strategy(자기손목묶기전략)의 한계에 관해서는 양기웅, "미·일 경제협상: 협박과 교섭," pp. 40~41 참조.

라고 하고 그렇지 못하다면 ‘비대칭적인 합의필요성’의 관계에 놓여 있다고 하자.

그런데 북·일협상에 있어서 북한과 일본의 합의필요성에서는 비대칭성이 존재한다. 앞서 살펴본 바와 같이 北·日수교협상은 中·日수교모델과는 여러 가지 이유에서 차이가 나기 때문에 일본으로서는 북·일협상의 타결을 서둘 이유가 없다. 하지만 북한측의 사정은 어떠한가? 만약 이미 알려진 북한정보가 사실이라고 한다면 북한은 시급하게 미국과의 관계개선을 통해 국제적인 승인을 얻어야 하고 일본과의 관계개선을 통해 돈을 받아야 한다. 이처럼 북한과 일본의 합의필요성이 비대칭적이라면 일본측은 설령 그들의 윈셀 사이즈가 북한보다 크다 해도 별로 양보할 필요를 느끼지 못할 것이다. 따라서 파트남의 ‘자기손목묶기전략(tying hands strategy)’은 합의필요성이 비대칭적이라면 성립되지 않는다고 할 수 있다. 이렇게 보면 일본측이 협상과정에서 수시로 ‘이은혜문제’를 거론함으로써 협상을 결렬시키는 이유가 이해된다. 시간<sup>68)</sup>은 일본을 편들고 있는 것이다.

## V. 협상의 중간결과

### 1. 북한의 실패

만약 북한이 핵문제를 北·美일괄타결 방식이 아니라 北·美·日의 3者해결방식으로 접근했다면 어떤 결과가 초래되었을까? 추측컨대 일본은 지금과 같이 핵문제를 한국과 미국에게 일임한 채로 수수방관할 수 없었을 것이며 북한측의 협박카드(핵)에 의해 일본측의 윈셀이 확대되었을 가능성이 있다. 협상의 초기단계(가령, 3당공동선언)와 북한의 NPT탈퇴 이후에 보인 일본측의 대북유화책을 상기한다면 핵카드는 효과적이었을 것이다.

68) 협상과 시간문제에 관해서는 앞으로도 많은 연구가 필요할 것이다.



그렇지만 북한측은 미국의 승인과 일본의 돈을 동시에 받아낼 수 있는 효과적인 카드를 북·미협상에서만 사용함으로써 자신의 대일협상지위를 스스로 약화시키는 우를 범한 것으로 판단된다. 물론 북한측이 북·미일괄타결전략을 사용한 것에는 나름대로의 정세판단이 작용했을 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 북한은 70년대 초의 미국과 일본이 중국과 관계개선을 경쟁적으로 모색하던 경험을 지나치게 의식한 듯하다. 만약 70년대 중·일수교모델이 90년대의 북·일협상에 그대로 적용된다면 북한은 자신이 원하던 대로 미국과의 협상을 통해 국제적인 승인을 얻어내는 것에만 주력하면 되었을 것이다. 왜냐하면 일본과의 관계개선은 자동적으로 해결될 문제이기 때문이다. 하지만 북한이 원하던 ‘美·日경쟁’은 발생하지 않았다. 오히려 미국과 일본은 협력체제를 강화시켰던 것이다. 물론 이같은 협상전략상의 실수는 북한 자신이 누구보다도 절실하게 자각하고 있을 것이다. 그러면 앞으로 재개될 북·일협상에서 북한측이 구상하는 새로운 협상전략은 어떤 모습일까? 첫번째의 예측은 핵카드의 효과를 충분히 만끽했던 북한측으로서 새로운 대일협박카드를 만들어낼 가능성이 있다는 것이다. 물론 협박카드가 효과적이기 위해서는 그것의 실행가능성이 높아야 한다. 지금 현재로서 예측할 수 있는 북한측의 협박선택지 중에는 ‘화학무기’와 ‘탄도미사일’<sup>69)</sup>이 남아 있다. 더욱이 미국은 탄도미사일의 ‘수출’ 문제에만 관심을 가지고 있기 때문에 ‘수출’문제<sup>70)</sup>에서 북한측이 유연성을 보인다면 ‘미사일’카드는 일본에게만 해당될 것이고 일본측이 ‘다자간 잇슈연계전략’을 다시 한번 구사하기는 힘들지도 모른다. 두번째의 예측은 만약 북한측의 사

69) 일본은 북한의 탄도미사일개발을 자국의 안전보장상의 중대위협으로 인식하고 있는 듯하다. 中川八洋, “勞動一號を迎撃できるか,” 「諸君」, 25호8호 (1993. 8), pp. 168~175. 나카니시 일본방위청장관은 중의원 예산위원회에서 북한미사일위협에 대비한 방위체계 구축필요성을 역설했다. 물론 이에 대해 북한은 “일본이 미사일 위협소동을 벌이고 있는 것은 침략을 위한 무력증강을 지속해온 일본이 군사대국화, 핵무장화를 정당화하기 위한 것”이라고 반박하고 있다(김종선, “미사일 위협은 일본으로부터 오고 있다,” 「로동신문」, 1993. 10. 10). 전동진, “북한의 대외외교정책,” p. 98.

70) 미국측이 북한에 대한 관심사항이라고 표현한 것은 ‘탄도미사일의 수출’문제였다. 「한겨레신문」, 1992. 4. 17.

정이 알려진 정도만큼 나쁘지 않다면 북한측은 미국과의 관계개선에 주력하고 남북경협을 강화함으로써 일본을 고립시킨 다음, 시간적 여유를 가지고 북·일협상을 자신에게 유리하게 이끌어 가려 할 지도 모른다는 것이다.

## 2. 일본의 선택

현재까지의 협상결과에 국한해서 말하자면 일본외교는 승리하고 있는 듯하다. 북한측은 이미 3~5차회의에서 한·일조약 수준으로까지 자신들의 요구수준을 낮춘 적이 있고 시간은 일본을 편들고 있다. 게다가 한·미·일의 공조체제도 안정되어 있는 듯하다. 그러나 일본의 딜레마<sup>71)</sup>는 다른 차원에서 존재한다. 말하자면 북·일협상에서의 성공은 일본외교의 전후처리외교를 총결산시켜주는 것이 아니라, 일본의 신외교를 출발부터 파산시키는 것이 될 수도 있다는 것이다. 현재 일본의 정계개편을 주도하는 신보수주의자들은 전후총결산을 통해 일본의 '보통국가화'를 꿈꾸고 있다. 자신의 경제력에 상응하는 정치력을 추구하고 있는 것이다. 하지만 만일 일본이 원하는 방식대로 북·일협상이 타결된다면 일본의 전후처리에 납득하지 못하고 있는 많은 아시아 국가들에게 또 하나의 확신, 즉 일본이 추구하는 것은 '보통국가'가 아니라 '패권국가'라는 확신을 심어줄지도 모른다. 현재의 북·일협상에서 한국이 중립을 지키거나 일본의 편을 들어주는 것을 일본의 논리에 한국이 납득했다고 오해해서는 곤란하다. 지금의 일본은 작은 것에서 얻고 큰 것에서 잃는 우를 범하려 하고 있다. 북·일협상은 일본 신외교의 시금석이 될 것이다.

## 3. 미국의 만족

미국은 한·소수교를 한반도에 대한 미국과 소련의 영향력에 불균형이

71) 일본의 신외교와 관련해서 북·일협상에서의 일본의 대응을 비판적으로 보고 있는 것으로는 김봉진, "일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응"을 참조.

발생한 것으로 인식하여 북한과의 접촉을 시작했지만 소련붕괴 이후 미국은 동북아에서 더 이상 세력균형적인 사고를 유지할 필요가 없게 되었다.<sup>72)</sup> 현재의 미국에게 북한은 단지 동북아의 불안정요인의 하나로 이해되고 있을 것이다. 미국은 북·미협상을 통해 미국을 균형자로 하는 한·미·일공조체제를 강화시킬 수 있었으며 한편으로는 한국과 일본이 미국을 앞서서 대북관계개선을 모색할 가능성을 차단시켜 두었다. 앞으로도 미국은 동북아에서 북한에게는 한·미·일공조체제를 카드로 활용할 것이고 한국과 일본에게는 북한카드를 사용함으로써 동북아의 세력균형을 미국을 중심으로 하여 유지하고자 할 것이다. 따라서 미국은 향후 북한과의 관계개선을 진전시키되, 한국과 일본이 먼저 나가는 것은 견제하려 할 것이다.<sup>73)</sup>

#### 4. 한국의 갈등

북·일협상의 타결이 한·일기본조약과의 정합성을 유지해야 하는가 라는 문제와 관련하여 한국은 중대한 선택의 기로에 직면하고 있다. 북한이 1965년도의 한국보다 더 유리한 조건<sup>74)</sup>에서 일본과 국교정상화를 모색할 때 한국이 이를 반대하는냐 아니면 협력하느냐는 남북관계와 한·일관계의 어느 쪽을 우선해야 하느냐는 문제와 관련된 중대한 선택이다.<sup>75)</sup> 이 선택은 단지 민족적 입장이라는 가치판단적인 문제만은 아니다. 바로 이 선택은 북·일수교후의 동북아질서재편과도 관련되며 통일한국의 미래와도 관련되는 현실정치의 전략문제인 것이다. 북·일수교(북·미수교)는 한반도에

72) 김계동, “북한의 대미일 관계개선: 가능성과 한계,” pp. 32~57.

73) 북한핵문제 이외에도 미국은 북한카드를 유지할 수 있는 많은 수단을 가지고 있다. 최근의 보도에 따르면 미국은 ‘탄도미사일의 수출금지’와 ‘북한의 인권문제’를 제기하면서 이것이 북미관계개선의 전제조건은 아니지만 해결해야만 하는 미국의 관심사라고 표현함으로써 언제든지 북한카드를 사용할 수 있는 상황을 준비하고 있다. 「한겨레신문」, 1992. 4. 17.

74) 1965년 한·일기본조약과 현재의 북·일협상을 아주 치밀하게 분석한 것으로서는 이교덕, “한·일회담에 비추어 본 북·일 수교협상,” pp. 155~188을 참조.

75) 김동훈, “일·북한 관계의 변화전망과 통일문제,” 「국제문제」, 270 (1993. 2), p. 60; 김봉진, “일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,” pp. 138~139.

대한 주변4강의 교차승인을 의미하며 역내안정에 기여할 수도 있다.<sup>76)</sup> 하지만 북·일수교에 의한 교차승인은 미국에 대한 한반도의 비중을 줄여줄 것이고 미국의 개입을 축소시키고 중국과 일본의 각축을 유발시킬 계기가 될 수도 있다. 또한 4강에 의한 한반도의 비핵화와 군축에 대한 압력도 강화될 것이다.<sup>77)</sup> 한·일관계의 차원에서 국한해서 말한다면 북·일수교는 일본의 대한반도 등거리외교의 공식화를 의미하며 이는 한반도에 대한 일본의 발언력을 높여주고 남북한간의 경쟁, 대립관계가 이용당하는 상황을 만들어 낼 가능성도 있다. 즉, 남북한의 상호의존적 관계형성에 장애물로 기능할 수도 있다는 것이다. 따라서 이러한 의미를 함축하고 있는 북·일수교 협상을 한국은 단지 북한핵문제와 한·미·일공조체제의 시각에서 바라볼 수만은 없는 입장이다. 한국은 한·일관계를 손상시키지 않는 범위 내에서 북·일협상에서 과거사문제나 보상과 관련하여 남북한 공조체제를 형성하여 일본을 견제하고 북한의 주장을 지지할 필요가 있다. 이는 남북한협력 체제형성의 주요한 계기가 될 수도 있고, 북·일관계에 대한 한국의 영향력을 증대시켜 일본의 남북한등거리외교에 대한 제동수단이 될 수도 있을 것이다. 다시 말해서 북·일협상에서 사안별 남북한공조는 북한과 일본에 대한 한국의 영향력을 동시에 증대시켜줄 것이다.

## Ⅶ. 맺음말 : 새로운 잇슈연계전략

북한·일본 국교정상화 협상을 협상전략적 차원에서 정리하면 다음과 같다. 북·일협상은 일본측이 사회당이나 자민당과 같은 온건한 비준자를 협상과정에 참가시키는 ‘협상참여전략’을 통해 시작된다. 이들 비정부행위자

76) 집단분쟁의 공동관리나 지역안보체제형성에 도움을 줄 것이다.

77) 정광하, “북·일관계 정상화가 한반도 통일환경에 미치는 영향과 그 대응책 연구,” 「통일문제와 국제관계」, 5권 (인천: 인천대학교, 1994. 12), pp. 137~153; 전동진, “김정일체제 등장과 일·북한 관계개선 전망.”

들은 일단 북한측의 요구를 수용하여 「3당공동선언」을 만들어 냈고 북한측을 정부간협상의 테이블에 앉도록 유도했다. 한편, 일본측은 북·일수교라는 양국간잇슈를 북한핵문제라는 다국간잇슈에 연계지음으로써 한국과 미국의 외압을 전략적으로 유도하는 ‘다자간잇슈연계전략’을 채택한다. 이렇게 유도된 외압을 이용하여 일본측은 국내의 온건한 비준자들의 입지를 약화시키고 자신의 대북강경노선을 정당화시킴과 동시에 북한측의 협박카드를 한국과 미국의 외압으로 상쇄시킴으로써 1~8차까지의 정부간회의에서 시종 강경자세로 일관할 수 있었다.

한편, 북한측은 협상초기에 ‘以夷制夷 戰略’으로 한·미·일공조체제를 분열시키고자 했다. 한·일관계에 대해서는 과거사문제와 관련하여 남북공조를 요청함으로써 한·일관계의 균열을 유도하는 한편, 미·일관계에 대해서는 70년대의 중·일수교모델과 같이 북한과의 관계개선을 미국과 일본이 경쟁하는 상황을 만들어 내고자 했던 것이다. 하지만 상황은 70년대와 달랐고 일본은 ‘다자간 잇슈연계전략’으로 대응했다. 한·미·일공조체제는 분열되지 않았다. 상황이 이렇게 되자, 북한측은 3~5차 회합에서의 대일양보안을 철회하고 다시 대일강경자세로 선회하면서 ‘以夷制夷戰略’을 수정하여 새롭게 ‘북·미일괄타결전략’을 채택했다. 이는 일본과 한국에 대해서는 강경자세로 일관하면서 북·미단독협상을 통해 ‘국제적 승인’과 ‘돈’을 모두 얻어내겠다는 전략이다. 북한측의 이같은 전략수정에는 한·미·일공조체제의 주축은 미국이며 미국이 한국과 일본을 통제하고 있다는 판단이 작용했을 것이다. 하지만 북·미협상이 타결되어 북한과 미국의 관계가 개선되고 있는 1995년 현재로서도 일본측은 협상을 완전히 결렬시키지도 않으면서도 서둘지도 않는 지연책을 사용하고 있다. 일본측의 ‘지연전략’에는 협상타결을 더 절실히 원하는 쪽은 북한측이라는 것과 한·미·일공조체제는 잘 유지되고 있다는 판단이 작용했을 것이다. 협상이론적 차원에서 보면 북한의 ‘북·미일괄타결전략’과 일본의 ‘다자간잇슈연계’와 ‘지연전략’이 맞물린 것이 바로 현재의 북·일협상의 교착원인인 것이다.

본 논문에서는 일본측의 협상전략을 분석하면서 투레벨게임이론과 관련하는 두 가지의 중요한 협상전략을 발견하였다. 파트남은 협상자가 자신이

나 상대방의 윈셀의 사이즈를 조작하기 위해 국내적인 이슈와 국제적인 이슈를 연계하여 그 이전에는 실행할 수 없었던 정책을 추진할 수 있도록 하는 전략을 ‘이슈연계전략’이라고 말했다. 하지만 파르남의 논의에는 어떻게 협상자가 국내정치차원과 국제협상차원을 연계하는가에 관한 구체적인 분석이 결여되어 있다. 본 논문에서는 북·일국교정상화협상을 분석하면서 이와 관련한 두 가지의 새로운 형태의 이슈연계전략을 발견하였다. 하나는 국내비준자의 일부를 국제협상과정에 참가시키는 ‘협상참여전략’이다. 이 전략은 ▷자신의 윈셀을 확대시켜 국내비준을 용이하게 하거나 ▷혹은 역으로 자신의 윈셀을 스스로 제약시키는 효과를 산출하고 경우에 따라서는 ▷상대방의 기대수준과 요구수준에 관한 정보를 입수하는 효과를 가져오기도 한다. 하지만 이 전략과 관련되는 문제로서는 비정부행위자의 협상참가자격과 관련하여 ◇이면보상이 필요하며 온건한 비준자와 상대협상자 사이에 ◇공모(collusion)가능성이 존재하고 ◇비자발적 협정불이행의 가능성이 있다는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 ‘협상참여전략’을 사용함으로써 ▶북한과의 전통적인 우호관계를 가지고 있는 사회당을 대북채널로 활용하여 북한의 요구와 기대수준을 파악하였고, ▶또 의사협상자간에 작성된 3당공동선언을 계기로 북한을 협상테이블로 유인할 수 있었다. 그러면서도 일본측은 ▶이같은 사전합의에 구속받지 않을 수 있었고 ▶국내의 온건한 비준자를 한국과 미국으로부터의 외압의 표적이 되도록 하였고 비준자 스스로가 윈셀을 축소시키도록 했다. ▶물론 이 과정에서 일본측은 의사협상자들의 자격을 보증하기 위해 가이후수상의 친서를 북한측에 전달하는 이면보상을 행하기도 했다.

또 다른 하나의 이슈연계전략은 양국간이슈를 제3국이 관심을 가지는 이슈와 전략적으로 연계 짓는 ‘다자간 이슈연계전략’이다. 이 전략은 ▷제3국의 압력을 유도하여 협상상대방이 보다 온건한 제안을 하도록 하거나 혹은 제3국의 압력을 일종의 대항협박카드로 이용하여 협상상대방의 협박카드의 효과를 감소, 상쇄시킴으로써 상대방의 윈셀을 확대시키고, ▷자신의 국내적인 비준자들 뿐만 아니라 제3국까지도 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 스스로의 윈셀(협상재량권)을 더욱 축소시키는 효과를 가져왔

다. 또한 이 전략은 ▷자국내의 온건한(혹은 강경한) 비준자를 제3국의 외압에 노출시킴으로써 국내정치과정에서 온건한(혹은 강경한) 비준자들을 고립시키는 등, 국내정치과정에서의 영향력의 분포를 협상자에게 유리하게 재편하는 효과를 가져오기도 했다. 물론 이 전략이 효과적이기 위해서는 ◇제3국이 양국간 이슈에 대단히 높은 관심과 이해관계를 이미 가지고 있어야 하고 ◇제3국이 자신의 협상상대국과 대립하고 있고 ◇자신과는 협력하고 있어야 한다는 전제조건이 필요했다. 북·일협상에서 일본측은 ‘수교’라는 양국간 이슈를 ‘핵’이라는 다국간 이슈와 연계지음으로써 협상 과정에 한국과 미국이라는 제3국의 외압을 전략적으로 유도하는 ‘다자간 이슈연계전략’을 사용하여 ▶일본이 부담으로 느끼던 북한의 핵카드를 미국과 한국에 전가시킬 수 있었고 ▶‘전후 45년에 관한 보상’, ‘북한의 관할권’, ‘중군위안부의 보상’, ‘식민지배의 보상’문제와 같은 의제에서 한국과 미국의 압력을 이유로 강경자세로 일관할 수 있었으며, ▶가네마루나 사회당과 같은 대북유화론자들이 스스로의 대북온건정책을 수정하도록 했고 후일 정부여당에 편입된 사회당이 기존의 보수노선에서 이탈하지 못하도록 했던 것이다. ‘다자간 이슈연계전략’은 일본외교에 대한 평가와 외압논의에 약간의 시사를 제공할 것으로 예상된다.

# 日本の 排他的 經濟水域 宣布에 대한 韓國의 對應方案

제 성 호\*

## ◁ 目 次 ▷

I. 序 論	IV. 일본의 EEZ 宣布의 影響 및 波及效果
II. 排他的 經濟水域의 概念과 法的 性格	V. 韓國의 對應方案
III. 日本의 排他的 經濟水域 宣布 背景	VI. 結 論

## I. 序 論

최근 일본은 「유엔해양법협약」(United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS)<sup>1)</sup> 批准을 계기로 200해리 배타적 경제수역 (Exclu-

\* 민족통일연구원 연구위원

1) 1973년 12월 뉴욕에서 개최된 「제3차 유엔해양법회의」(The Third United Nations Conference on the Law of the Sea)에서는 10여년에 걸쳐 해양에 관한 문제를 전반적으로 검토·심의하고, 1982년 4월 30일 자메이카의 몬테고베이에서 마침내 바다의 헌법, 해양의 대헌장이라고 불리는 유엔해양법협약을 채택하였다. 1982년 12월 10



sive Economic Zone : 이하 EEZ라 함) 선포방침을 결정하고 必要한 國內 節次를 거치고 있다. 일본은 1996년 2월 20일 閣議에서 EEZ 선포방침을 결정하고, 가자야마 세이로쿠(梶山靜六) 관방장관이 같은 날 이러한 사실을 발표하였다. 그후 일본 衆議院은 1996년 5월 28일 「유엔해양법협약」을 비준하고 한국 및 중국 등과 영유권분쟁을 빚고 있는 도서까지 포함하는 200해리 EEZ를 선포하는 내용의 법안을 통과시켰다.<sup>2)</sup>

일본의 EEZ 선포는 앞으로 동북아, 특히 동해에서의 기존 어업질서에 상당한 변화를 가져 올 것으로 예상되며, 남북한관계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 일본이 EEZ를 선포할 경우 우리의 고유한 영토인 獨島가 동 EEZ의 범위내에 위치할 것으로 전망되는 바, 일본의 조치로 한·일간에 독도영유권분쟁이 재연될 가능성도 있다.

이러한 점을 감안하여 본고에서는 일본의 EEZ 선포가 가져올 파급효과와 남북관계에 미치는 영향을 검토하고 향후 우리의 대응방안을 제시하기로 한다.

## II. 排他的 經濟水域의 概念과 法的 性格

### 1. EEZ의 概念

배타적 경제수역, 즉 EEZ란 영해를 넘어서 영해기선으로부터 200해리 이내에서 그 해저, 지하, 상부수역의 천연자원의 탐사, 개발, 보존 그리고 해양과학조사, 환경보호 등에 관한 연안국의 주권적 권리 및 관할권이 인

---

일 유엔해양법협약은 署名을 위해 개방되었고, 60개국이 비준을 완료한 지 1년이 경과한 후인 1994년 11월 16일에 비로소 발효하였다. 우리나라는 1996년 1월 29일 유엔해양법협약을 批准하였으며, 그로부터 30일이 지난 동년 2월 28일 우리나라에 대하여 발효하였다.

2) 「東亞日報」, 1996년 5월 29일.

정되는 수역을 말한다.<sup>3)</sup> EEZ는 包括的 領海主義와 包括的 機能主義의 타협적 산물로서 準機能的 性格을 갖는 연안국의 多目的的 國家管轄權(multi-purpose functional jurisdiction)이 미치는 영해 이원의 수역으로 간주되고 있다.

EEZ의 폭(범위)은 그 정의에서도 알 수 있듯이 영해기선으로부터 200해리 이내이며 이를 초과할 수 없다.<sup>4)</sup> 國家慣行도 일반적으로 200해리를 채택하고 있다. 200해리를 기준으로 한 것은 地理的 生態學的 또는 生物學的 意味 때문이 아니라, 오로지 歷史的 政治的인 理由 때문이다.<sup>5)</sup>

## 2. EEZ의 法的 性格

### 가. 法的 性格

EEZ는 공해나 영해와는 달리 獨特한 法的 性格을 갖는 제3의 特別水域으로서 말하자면 영해와 공해 사이의 中間的 性格을 갖는 法制度(*sui generis legal regime*)라 할 수 있다.<sup>6)</sup> EEZ에서는 영해에서와 같이 완전한 주권이 미치지 않으며, 또한 공해와 같이 외국선박이 자유로이 활보할 수 있는 수역도 아니다. 그 대신 연안국의 다양한 國家管轄權과 더불어 公海自由의 一部(즉 공해자유 원칙이 일부 타당함)가 병존한다는 점에서 영해와 공해의 중간적 성격을 갖는 수역이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 그렇다고 해서

3) Shigeru Oda, "Exclusive Economic Zone," Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (Amsterdam : North Holland, 1989), pp. 102~103.

4) 유엔해양법협약 제57조.

5) R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester : Manchester Univ. Press, 1983), p. 126.

6) Ibid., p. 130; Nasila S. Lembe, *Africa and The International Law of the Sea* (Alphen aan den Rijn : Sijthoff & Noordhoff, 1980), p. 123 ; D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, vol. II (Oxford : Clarendon Press, 1982), p. 557.

7) EEZ문제는 이 해양법협약의 채택과정에서 아킬레스건의 하나였었다. 심의과정에서 참가국들은 자국의 이익에 따라 EEZ의 법적 성격에 관하여 여러가지 주장을 하였다. 먼저 급진적인 라틴아메리카국가들은 EEZ에 대해 자국의 주권이 미치는 영해의 범위

EEZ를 殘餘的 公海(residual high seas)나 殘餘的 領海(residual territorial sea)로 보는 것은 타당하지 않다.<sup>8)</sup>

한편 地理的 意味의 대륙붕이 육지영토의 자연적 연장이라는 점에서 屬地的인 性格을 갖는데 비해, EEZ는 전적으로 距離概念으로 제한을 받는 점에서 속지적 성격을 갖지 않는다. 따라서 EEZ에서의 연안국의 권능은 대륙붕의 경우와 구별된다.<sup>9)</sup>

#### 나. 特 性

EEZ는 ① 機能的 包括性(functional comprehensiveness), ② 管轄權의 排他性(jurisdictional exclusivity), ③ 空間的 廣域性(spatial extensiveness) 등의 고유한 특성을 갖는다.

첫째, EEZ는 기능적으로 포괄성을 갖는 수역이다. 즉 EEZ는 해양의 경제적 이용과 관련있는 포괄적 기능을 연안국의 主權的 權利(sovvereign right) 또는 관할권에 종속시킴으로써 종래의 公海自由制度에 중대한 변화를 가져 왔다. 이것은 연안국의 管轄權 擴張要求가 반영된 결과로 볼 수 있다.

둘째, EEZ는 管轄權의 排他성을 특질로 한다. 이러한 점을 연안국이 생

---

를 200해리까지 확장하는 것이라고 주장하였다. 이에 대하여 콜롬비아, 멕시코처럼 태평양에 대륙붕을 갖지 않는 라틴아메리카국가들은 EEZ은 「世襲水域」(patrimonial sea)으로서 12해리 이원에서 제3국의 항행자유를 보장하면서, 역내국가들에 의한 해양자원의 공동관리·분배를 주목적으로 하는 수역이라고 주장하였다. 나머지 제3세계 국가들은 EEZ으로서의 성격, 즉 어업에 관한 연안국의 주권적 권리와 외국인의 조업에 대한 허가를 강조하였다. 미국·소련·일본과 같은 원양어업국들은 EEZ에 있어서 연안국에게는 「優先的인 漁業權」(preferential right of fishing)만 인정하고, 어획능력을 초과하는 허용어획량의 잉여분에 대해서는 외국에게 어업의 자유를 인정해야 한다는 입장을 밝혔다. 山本草二, 「海洋法と國內法制」(東京: 日本海洋協會, 1988), pp. 74~75. 결국 유엔해양법협약에서는 제3세계 국가의 주장을 골격으로 각국이 이에 대해 타협함으로써 결국 연안국의 主權的 權利가 인정되는 EEZ제도가 창설되게 되었다.

8) Churchill and Lowe, *The Law of the Sea*, p. 129 참조.

9) 山本草二, 「國際法」(東京: 有斐閣, 1985), p. 334.

물자원과 비생물자원에 대해 각각 행사하는 권리로 나누어 살펴 보기로 한다.

먼저 생물자원의 경우, 연안국의 권리는 과거 자원보존의 권리 또는 優先的 權利(preferential rights)의 성격을 가졌었는데, 이러한 성격이 더욱 강화되어 지금은 主權的 權利로 발전되고 있다. 그 결과 현재 생물자원에 대한 제3국의 접근은 沿岸國의 同意 없이는 불가능한 것으로 변화되었다.

다음 비생물자원의 경우, 기존의 대륙붕제도에 의해 규율되던 것이 EEZ 제도에 의해 수용되었다. 따라서 EEZ에서의 비생물자원에 대한 연안국의 권능(주권적 권리)의 내용은 연안국이 대륙붕에서 갖는 주권적 권리와 동일하다. 이러한 결과로 제3국은 EEZ에서의 비생물자원에 대해 연안국의 同意 없이는 開發·探查할 수 없고 先占의 대상이 되지 않는다.<sup>10)</sup>

셋째, EEZ는 空間的 廣域性을 특징으로 한다. 종래의 해양국제법제도, 즉 1958년의 제네바 해양법협약체제하에서는 연안국의 국가관할권이 최대 12해리에 한정되었었다.<sup>11)</sup> 그러나 EEZ는 200해리의 폭을 인정하기 때문에 연안국은 이전보다 훨씬 광대한 해양을 점할 수 있게 되었다. 연안국의 EEZ에서의 垂直的 管轄權은 자연자원의 탐사와 개발, 그리고 그 보존과 관리에 관한 한 상부수역·해중·해상 및 하층토를 포괄하는 立體的·集約的인 것으로 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

10) Churchill and Lowe, *The Law of the Sea*, pp. 130~131 ; Shigeru Oda, "Exclusive Economic Zone," p. 106 참조.

11) 1958년 4월 29일 제네바에서 채택되고 1964년 9월 30일 발효한 「영해 및 접속수역에 관한 협약」 제24조 2항에서는 연안국이 관세, 재정, 출입국관리(이민), 위생 등의 법규위반을 방지하고 규제할 목적으로 관할권을 행사할 수 있는 수역으로 이른바 接續水域의 설정을 인정하고 있었다. 이 접속수역은 영해기선으로부터 12해리 범위내에서 설정될 수 있었다.

12) 물론 이와 같이 EEZ에 대한 연안국의 관할권이 包括性과 立體性을 띠는 것이 사실이다. 그러나 이것이 자연자원의 탐사와 개발 등에 한정되어 있다는 점에서 영토에 대해 미치는 영역주권보다는 포괄성과 입체성이 덜 하다는 점을 부인할 수 없다. 山本草二, 「國際法」, p. 334 ; 桑原輝路, 「海洋國際法」(東京: 國際書院, 1992), pp. 95~96 참조.

### 3. EEZ에서의 沿岸國의 權利와 義務

#### 가. 沿岸國의 權利

전술한 바와 같이 EEZ는 영해기선으로부터 200해리까지의 수역으로 연안국이 이 수역에서 천연자원의 利用 保存 管理 등에 관한 배타적인 권리를 갖는다. 그러나 EEZ에서의 연안국의 배타적 권리 행사는 유엔해양법협약에 상세하게 규정되어 있는 조건에 따른다. 또한 EEZ가 주로 자원의 이용을 위한 관할권인 만큼 외국선박은 공해에서와 마찬가지로 通航의 自由 (freedom of navigation)를 가진다. 따라서 엄밀히 말하여 EEZ의 排他性 (exclusivity)은 여러가지 의미에서 제한을 받고 있는 것이 사실이다. 이렇게 볼 때 연안국이 EEZ에서 행사할 수 있는 법적인 권리, 권능 및 權原이란 것은 결국 다른 연안국이나 원양어업국이 행사할 수 있는 그것들과 機能的으로 公平하게 배분되어 있다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

이하에서 유엔해양법협약에 따라 연안국이 EEZ에서 갖는 권리를 살펴보기로 한다. 연안국의 권리는 主權의 權利와 管轄權으로 대별된다. 이 두 용어 내지 개념이 국제법상 명백히 정의되어 있거나 또는 확연히 구별되는 것은 아니나, 일반적으로 主權의 權利는 領域主權과는 다른 것으로 연안국의 자원개발과 그 밖의 經濟的 目的 등 일정한 목적과 기능을 위해서만 행사될 수 있는 권리를 말하며, 관할권은 주권적 권리보다 더 제한된 연안국의 일정한 권능만을 지칭하는 것으로 이해된다.<sup>14)</sup>

첫째, 연안국은 자국의 배타적 경제수역의 상부수역과 해상 및 그 하층토에 부존된 生物 또는 非生物資源의 探查와 開發, 그리고 保存 利用과 管理를 위한 주권적 권리를 갖는다. 보존·이용과 관리는 주로 생물자원에 관한 것으로 보인다. 생물자원의 보존·이용과 관리에 관한 법적 권리는 연안국의 배타적 관할권에 종속하며, 비생물자원의 탐사와 개발에 관한 연안국

13) Ibid.; 李漢基, 「新稿 國際法講義」(서울: 博英社, 1990), p. 355.

14) 山本草二, 「國際法」, p. 334 참조.

의 권리는 대륙붕제도에 따라 행사하도록 되어 있다.

둘째, 연안국은 해수와 조류 및 바람을 이용한 동력의 생산과 같은 그 밖의 경제적 이용과 탐사를 위한 활동에 대해서도 주권적 권리를 향유한다.<sup>15)</sup> 이 권리는 생물 또는 비생물자원에 대한 경제적 권리 외에 장래의 해양에 대한 경제적 이용양태를 포괄하는 권리라고 할 수 있다.

셋째, 연안국은 인공도서와 시설이나 구조물의 설치와 이용, 해양의 과학적 조사, 海洋環境의 보전을 위한 관할권을 행사할 수 있다.<sup>16)</sup> 이 권리는 현대 과학기술의 발달에 따른 해양이용의 적극화추세를 반영한 것이다.

넷째, 연안국은 자국의 경제수역내의 해양과학조사에 대하여 이를 허가하고 규제할 수 있는 관할권을 가진다.<sup>17)</sup> 그러나 연안국은 자원의 탐사와 개발과 직접 관련된 다른 국가나 국제기구의 조사활동을 제외한 통상적인 (해양과학조사) 경우에는 이에 동의하여야 한다.<sup>18)</sup> 그러나 이 문제는 해양선진국과 연안국과의 사이에 이해충돌이 심한 문제로서 관할권행사의 해석에 따라 연안국의 동의여부가 구체적으로 결정될 것으로 보인다.

다섯째, 연안국은 海洋生態(marine ecology)의 보존·유지를 위해 관할권을 행사할 수 있다.

#### 나. 沿岸國의 義務

유엔해양법협약은 연안국이 권리의 행사와 의무의 이행에 있어서 다른 국가의 권리와 의무에 대하여도 옹분의 고려를 해야 한다는 일반적인 의무<sup>19)</sup> 외에도 몇가지 구체적인 의무를 명시하고 있다.

첫째, 연안국은 이용가능한 최신의 과학적 자료를 참고하여 적절한 보존

15) 유엔해양법협약 제56조 1항 (a)호.

16) 유엔해양법협약 제56조 1항 (b)호 ; Shigeru Oda, "Exclusive Economic Zone," pp. 106~107 참조.

17) 유엔해양법협약 제56조 1항 (b)호 참조.

18) 유엔해양법협약 제246조 1항, 3항 및 5항 참조.

19) 유엔해양법협약 제56조 1항 (c)호 참조.

과 관리조치를 강구함으로써 남획으로 인하여 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 하여야 한다.<sup>20)</sup> 또한 그러한 조치는 어획한 어족의 最大持續的 生産性이 보장되는 수준에서 그 유지나 회복을 위한 것이어야 한다.

둘째, 연안국은 EEZ내의 생물자원의 最適利用을 도모해 나가야 한다. 이를 위해 먼저 허용되는 채취량을 결정하고, 그 소량을 자국이 채취할 수 있는 능력이 없는 경우에는 관계협정이나 법령이 정하는 바에 따라 다른 국가에게 그 잉여분에 접근할 수 있는 기회를 주어야 한다.<sup>21)</sup> 그리고 외국의 EEZ에서 어로활동을 하는 국가의 국민은 保存措置와 關係法の 규정을 준수하여야 한다.<sup>22)</sup>

셋째, 모든 국가는 유엔해양법협약에 따라 EEZ에서 항행의 자유, 상공비행의 자유 및 해저전선 및 파이프라인 부설의 자유를 갖는다.<sup>23)</sup> 이러한 결과로 연안국은 모든 제3국에 대해 이와 같은 권리를 인정해 줄 의무를 진다.

넷째, 유엔해양법협약에서는 EEZ에서의 군사활동에 관해서 아무런 제한도 가하고 있지 않다.<sup>24)</sup> 해상기동훈련이나 무기의 실험도 항행에 관련된 해양의 이용인 것은 분명하고, 과거에는 공해상에서의 그러한 행위가 합법성을 인정받아 왔다는 견해가 다수설이었다. 그러나 그러한 훈련이나 연습을 어느 정도까지 국제법상 합법적인 것으로 인정할 것이냐를 둘러싸고 논란이 발생할 여지가 있다. 특히 공해는 평화적인 목적을 위해서만 유보되어야 한다는 유엔해양법협약 제88조에 비추어 볼 때 그러하다.<sup>25)</sup>

20) 유엔해양법협약 제61조 2항 전단 참조.

21) 유엔해양법협약 제62조 1항 및 2항 참조.

22) 유엔해양법협약 제62조 4항 참조.

23) 유엔해양법협약 제58조 1항 전단 참조.

24) Ken Booth, *Law, Force and Diplomacy at Sea* (London : George Allen & Unwin, 1985), p. 139.

25) Churchill and Lowe, *The Law of the Sea*, p. 134.

### III. 日本의 排他的 經濟水域 宣布背景

#### 1. 東北亞 域內國家의 海洋管轄權 宣布現況

일본의 EEZ 선포배경을 살펴 보기에 앞서 먼저 동북아 역내국가의 해양 관할권 선포현황을 검토하기로 한다.<sup>26)</sup> 여기서는 영해와 경제수역을 중심으로 언급하기로 한다.

#### 가. 韓 國

한국은 한국전쟁이 한창 진행중이던 1952년 1월 18일 처음으로 인접해양에 대한 주권적 의사표시를 밝힌 바 있다. 이승만 대통령은 전쟁기간중 일본어선들이 독도근해에 출어하여 엄청난 양의 어족자원을 남획해 가져 우리나라 연안의 어족자원을 보호하기 위해 1952년 1월 18일 「인접해양의 주권에 관한 대통령선언」, 일명 「平和線」(Peace Line, Rhee Line)을 선포하였다.<sup>27)</sup> 이 평화선내에는 우리나라의 주권이 미치는 독도가 당연히 포함되어 있었다.

그후 한국은 1965년 12월 18일 일본과 국교정상화를 하면서 한·일 양국 어민들의 어업문제를 조정하기 위해 「韓·日漁業協定」을 체결하였다. 이에 따라 동해에서는 평화선에 의한 해양관할권 주장과 모순되는 어업질서가 한·일간에 형성되게 되었다. 그러나 한국정부는 지금까지 이 평화선의 효력지속문제에 관해서는 구체적인 입장을 표명한 바가 없다. 따라서 한·일간에 새로운 어업협정을 체결하게 될 경우, 이 문제는 반드시 다시

26) 본고에서는 지면관계상 臺灣의 경우는 언급하지 않기로 한다.

27) 평화선은 우리 연안에서 50~100해리에 이르고 있다. 한국의 평화선 선포배경과 이에 대한 일본의 반응 및 한·일간의 어업문제에 관한 협상경과 등에 관해서는 池鐵根, 「平和線」(서울: 汎友社, 1979) 참조.



한번 짚고 넘어가야 할 부분으로 생각된다.

이후 한국은 1977년 12월 31일 영해의 범위와 기선, 영해내에서의 외국선박 통항 규제, 군함에 대한 특례, 벌칙 등을 정하기 위해 領海法을 제정하였다. 이어 1978년 9월 20일 영해법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 영해법시행령을 제정하였다.<sup>28)</sup> 한편 1995년 12월 31일 한국은 유엔해양법협약에서 인정되고 있는 접속수역의 설정을 위해 舊 영해법을 개정·보완하여 「領海 및 接續水域法」을 제정하였다.

한편 한국의 국무회의는 1996년 6월 11일 유엔해양법협약 비준에 대한 대비차원에서 국내입법차원과 동시에 일본의 EEZ 선포 움직임에 대한 대응차원에서, 한반도 주변해역에 대해 EEZ를 설정하는 것을 골자로 한 「排他的 經濟水域法(案)」을 심의·의결하였다. 동 법안은 영해기선으로부터 200해리선까지의 수역에서 영해를 제외한 수역을 EEZ로 설정하되, 인접국과의 경계는 관계국과 합의에 의해 확정하도록 하고 있다. 아울러 동 법안은 이 수역내에서 천연자원 개발·보존 등에 대해 주권적 권리를 선언하면서도 외국 및 외국인에 대해 항행·상공비행의 자유, 해저전선 및 관선 부설의 자유, 기타 국제적으로 적법한 해양이용에 관한 자유를 인정하고 있다.

이와 함께 한국은 같은 날 일본, 중국의 EEZ선포에 따른 새로운 어업환경 변화에 대처하고 우리나라 EEZ내에서의 외국인 어업활동을 규제하는 등 주권적 권리를 보호하기 위해 「배타적경제수역에서의 외국인어업관리법」안을 확정하여, 금년 9월 정기국회에 상정하기로 하였다. EEZ에서 어업자원보호등을 위해 외국인의 어업활동을 금지하는 특정금지구역을 설정할 수 있도록 하고, 외국인이 이 수역에서 어업활동을 할 경우 수산청장의 허가를 받고 入漁料를 내도록 하는 것을 주된 내용으로 하는 「排他的 經濟水域에서의 外國人漁業管理法(案)」도 심의·의결하였다.<sup>29)</sup>

28) 朴椿浩, 「海洋法」(서울: 민음사, 1986), pp. 46~47.

29) 앞으로 「배타적 경제수역에서의 외국인어업관리법안」이 정기국회에서 통과되면 그동안 외국인이 대한민국 EEZ내에서 어업활동을 할 경우 적용되어 오던 수산업법 대신

「영해 및 접속수역법」 및 동 시행령, 「배타적 경제수역법안」, 그리고 「배타적 경제수역에서 외국인어업관리법안」이 제정되면 한국의 주권이 미치는 한반도 주변해역에 대한 기본적인 법질서가 확립되었다고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

#### 나. 日 本

1970년대 초반까지는 원양어업에 크게 의존하고 있던 일본으로서는 200해리 EEZ 개념의 등장에 대해 부정적인 입장을 취하였다. 이러한 사실은 일본이 제3차 유엔해양법회의의 1976년 회기까지 200해리 경제수역 또는 어업수역에 대해 반대입장을 일관되게 표명한 것에서 잘 나타나고 있다.<sup>31)</sup>

1977년부터 미국, 캐나다, 소련이 유엔해양법회의의 결과를 기다리지 않고 200해리 수역을 잇달아 선포하자, 일본도 이러한 세계적 추세에 뒤지지 않기 위해 漁業에 관한 海洋管轄權 制度를 정비할 필요를 느끼기 시작하였다. 특히 소련의 어선이 대량으로 일본의 연안에 출어하여 조업을 하

---

이 법이 적용되게 된다. 이 법안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 대한민국의 EEZ내에서의 어업자원보호를 위해 외국인의 어업활동이 금지되는 「특정금지구역」을 설정한다. 둘째, 외국인이 EEZ내에서 어업활동을 할 경우 수산청장의 허가를, 그리고 시험·연구목적으로 수산·동식물을 포획·채취할 경우에는 승인을 받아야 한다. 셋째, 어업에 관해 허가를 받은 경우라도 입어료를 납부해야 한다. 넷째, 당국의 허가를 받지 않고 어업활동을 한 외국인에 대해서는 1억원 이하의 벌금을 부과한다. 다섯째, 해난사고를 제외하고 외국인은 EEZ내에서 어획물 및 제품을 다른 선박으로 옮겨 실지 못한다. 여섯째, 이 법을 위반한 외국인 또는 선박에 대해서는 입검 및 나포를 할 수 있다.

30) 이에 앞서 한국은 1970년 1월 1일 “한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역이나 대한민국이 행사할 수 있는 모든 권리가 미치는 대륙붕에 부존하는 천연자원중 석유 및 천연가스 등(해저광물)을 합리적으로 개발함으로써 산업발전에 기여함을 목적으로” 「해저광물자원개발법」을 제정하였다. 우리나라의 해양관할권에 관한 법체제는 현재 이 「해저광물자원개발법」과 영해법 및 동 시행령으로 이루어져 있다고 볼 수 있다.

31) Robert L. Freidheim, *Japan and the New Ocean Regime*(Colorado : Westview Press, 1984), pp. 44~46 참조.

기에 이르자, 일본정부는 이에 대한 신속한 대응책을 마련하게 되었다. 그 일환으로 일본은 1977년 「領海法」과 더불어 「漁業水域에 관한 暫定措置法」(법률 제31호)<sup>32)</sup>을 제정·실시하였다. 이 법에서는 200해리 排他的 漁業水域(Exclusive Fishery Zone : EFZ)을 설정하고 있는데, 이로써 일본도 200해리 해양관할권을 주장하는 국가의 반열에 동참하게 되었다.

일본의 「어업수역에 관한 잠정조치법」은 ① 「EEZ」가 아닌 「어업수역」의 명칭을 채택한 점, ② 政令(시행령)에의 위임을 통한 융통성있는 운용, ③ 한국 및 중국(즉 東海와 東支那海)에 대한 200해리 어업수역 적용 유보, ④ 일본의 연안에서의 「어업, 수산·동·식물의 採捕」 등 분야의 활동에 대한 「관할권」 행사에 중점을 두고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 유엔해양법협약의 EEZ 개념과 주권적 권리성보다 약한 성격을 보여주고 있다.

일본 參議院은 1996년 6월 7일 유엔해양법협약 비준승인안과 함께 「排他的 經濟水域內 漁業 등에 대한 主權的 權利行使에 관한 法」(이하 「배타적 경제수역내 어업주권행사법」이라 함)을 포함한 8개의 법을 일괄하여 만장일치로 가결·통과시켰다.<sup>33)</sup> 일본은 「배타적 경제수역내 어업주권행사법」에서 연안국주의와 어획량 직접규제 방식 도입 등을 명기하는 한편, 이에 따른 어업규제와 처벌권한을 대폭 강화하였다. 일본은 특히 「배타적 경제수역내 어업주권행사법」에서 한국과 중국에 대한 적용제외를 골자로 지난 1977년 제정된 「어업수역에 관한 잠정조치법」을 폐지하고 200해리 EEZ에서의 외국선박 조업을 금지 또는 규제하는 등 EEZ내 어업주권의 전면 적용을 명시하고 있다. 「배타적 경제수역내 어업주권행사법」은 첫째, EEZ내 외국인의 어업행위를 금지 또는 제한하되, 조업시에는 일정절차에 따라 당국의 허가를 받아 入漁料를 지불하며, 둘째, 법령위반시 어업허가를 취

32) 「어업수역에 관한 잠정조치법」은 1977년 5월 2일 제정되었으며, 동법의 영문표기는 “Law on Provisional Measures Relating to the Fishing Zone”로 되어 있다. 이 법의 英文全文은 *United Nations Legislative Series*, vol. 19 (1978), pp. 226~240를 참조.

33) 「中央日報」, 1996년 6월 8일; 「世界日報」, 1996년 6월 8일 참조.

소하고 선박나포, 선원구속, 어획물 몰수 및 추징, 최고 1천만엔의 벌금형 부과 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 일본은 이 법에서 현행 기국주의에서 일본이 불법조업에 대한 團束權限을 갖는 연안국주의로 전환하는 것과 선박착수 등만을 제한해 온 간접규제 대신 총어획가능량(TAC) 규제를 통한 직접 규제방식을 도입하였다. 일본의 「배타적 경제수역내 어업주권행사법」 등 관련 8개 법은 늦어도 1996년 7월말로 예상되는 유엔해양법협약 비준안 발효일부터 효력을 발생할 것으로 예상되고 있다.

한편 동법은 한국, 중국과 어업협상이 진행되고 있는 점을 감안하여 시행령을 통해 일정 기간에 한해 적용을 留保할 수 있도록 부칙 조항을 두고 있다. 그러나 일본 연립여당측이 어업협상의 타결시한으로 1년을 제시하고 있으며, 여기에다 현행 한·일어업협정의 경우 어느 한쪽이 통보할 경우 1년뒤 폐기되도록 되어 있어 일본측의 향후 대응이 주목되고 있다.

일본정부는 이와 함께 領海 및 接續水域에 관한 法律」을 통해 영해의 폭을 측정하는 기선으로 직선기선을 새로 도입하고 통관위반행위 적발, 단속 등을 실시하기 위한 접속수역(영해로부터 12해리)을 설치한 것으로 알려지고 있다.

#### 다. 北 韓

북한은 해양문제에 관한 한 기본적으로 제3세계 국가들과 입장을 같이 해 왔다. 먼저 영해에 관해서 보면, 북한은 아직까지 영해법을 제정하지 않고 있고, 또한 公式的으로 領海宣言을 한 바 없다. 따라서 북한의 경우 영해의 基線은 고사하고 영해의 범위가 공표되고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 현재 북한은 유엔해양법협약에 의해 인정되는 12해리의 영해를 실시하고 있는 것으로 추정된다.<sup>34)</sup> 한편 북한은 국제법상 유례가 없는 軍事境界水域(military boundary zone)이라는 것을 설정하고 있다.<sup>35)</sup>

34) 예컨대 金燦奎, 朴椿浩, 金楨鍵 교수 등이 이러한 입장을 취하고 있고, 또 이것이 우리나라 학자들의 통설적 견해이기도 하다.

북한은 EEZ에 관해서는 영해와 달리 그들의 국가의사를 분명히 천명하고 있다. EEZ의 개념이 제3차 유엔해양법회의에서 논의되었을 때, 북한은 여기에 대해 강력한 지지 입장을 견지하였다.<sup>36)</sup> 그것은 연안국이 넓은 수역을 확보할 수 있는 EEZ개념은 북한에게 더할 나위없이 좋은 제도로 비쳐졌기 때문이다.

1977년부터 미국, 캐나다, 소련 등이 EEZ를 실시하자 북한도 1977년 6월 21일자 「조선중앙방송」 보도를 통해 「조선민주주의인민공화국 경제수역 설정에 관한 중앙인민위원회정령」을 발표하고, 같은 해 8월 1일부터 EEZ를 실시하기 시작하였다.<sup>37)</sup> 북한이 제3차 유엔해양법회의의 결과를 채 기다리지 않고 비교적 빨리 EEZ제도를 실시하게 된 것은 다음과 같은 두 가지 의도가 있었던 것으로 분석된다. 첫째, 북한의 EEZ 선포조치는 1977년 일본이 제정한 「어업수역잠정조치법」에 대항할 수 있는 조치로서 외국 선박이 북한 연안수역에서 행하는 불법적인 어로활동을 법적으로 규제하려는 의도가 있었다. 둘째, 일본, 중국, 구소련 등 주변국가들과의 관계(특히 대일 어업협상)에서 보다 유리한 입장에 서려고 하는 의도가 있었다. 특히 동 조치는 북한이 일본과의 민간어업협정을 유리한 입장에서 조기에 타결하기 위한 의도가 있었던 것으로 보인다.

상기 「조선민주주의인민공화국 경제수역에 관한 정령」에 의하면, 북한은 바다자원을 보호·관리하고 적극 개발·이용하기 위하여 200해리 EEZ를 설정했다는 것으로서, 그 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 영해의 起算線에서 200해리를 그 범위로 하고, 둘째, 200해리 경제수역을 그을 수 없는 수역에서는 바다 半分線까지를 그 범위로 하고, 셋째, 수중·해저 및 그 지하를 포함하는 동 수역내의 生物과 非生物 資源에 대해서는 自主權을 행사하고, 넷째, 북한의 事前承認 없이 외국인들과 외국선박, 외국항공기들이 그들의 경제수역 안에서 고기잡이, 시설물설치, 탐

35) 諸成鎬, “북한의 국제법 인식체계와 사례연구,” 統一院, 「北韓·統一研究 論文集- (VI) 國際關係分野-」(서울: 統一院, 1990), pp. 77~80 참조.

36) UNCLOSIII, *Official Records*, vol. II, 1975, p. 215 참조.

37) 「로동신문」, 1977년 7월 1일 참조.

사 개발 등 그들의 경제활동에 장애가 되는 제행위와 바다물오염(해양오염), 大氣汚染을 비롯한 인민과 자원에 유해한 모든 행위를 금지한다는 것이다.<sup>38)</sup>

한편 북한은 그들의 EEZ에 대한 관할권을 보다 구체화하기 위해 「경제수역에 있어서의 외국인과 외국선박 및 외국비행기의 경제활동에 관한 규정」<sup>39)</sup>을 제정했다. 政務院 決定 제160호로 제정된 이 規程은 1978년 8월 12일에 공포되고 1980년 1월 1일부터 실시되었다.

#### 라. 中 國

중국은 1958년 9월 4일 이른바 「中華人民共和國政府關於領海的聲明」(영해에 관한 중화인민공화국 정부성명)이라는 것을 발표하여 영해선언을 한 바 있다. 여기서 중국은 “中華人民共和國領海寬度爲十二海里(浬)”라고 밝힘으로써 영해의 범위가 12해리임을 분명히 하였다.<sup>40)</sup> 그후 중국은 1992년 2월 25일 「中華人民共和國領海及毗連區法」(중화인민공화국 영해 및 접속수역에 관한 법)을 제정하여 자국의 영해가 12해리임을 정식으로 규정하였다.<sup>41)</sup> 한편 최근 중국은 해양관할권을 확대하고 한·중간 어업협정 체결을 위한 협상에서 입지강화책의 일환으로 새로운 영해기선(直線基線)의 채택을 발표한 바 있다.<sup>42)</sup>

38) 金楨鍵, “海洋法에 대한 北韓의 態度에 관한 考察,” p. 343; 李昌偉, “經濟水域 實施와 관련된 法的 問題,” 「서울국제법연구」, 제2권 1호 (1995), pp. 26~27.

39) 金燦奎, “北韓의 經濟水域에 대한 考察,” 「北韓法律行政論叢」, 제5집 (1982), pp. 93~96; 金楨鍵, “海洋法에 대한 北韓의 態度에 관한 考察,” 「法律研究」, 제4집 (1986), pp. 341~343 참조.

40) 國家海洋局海洋管理監測司法規處, 「中華人民共和國海洋法規選編」(北京:北京海洋出版社, 1991), pp. 1~4; 史逮心, 「現代國際法教程」(安徽省合肥市:中國科學技術大學出版社, 1993), p. 156; “Declaration on China’s Territorial Sea, September 4, 1958,” *Peking Review*, vol. 1, no. 28 (September 9, 1958), p. 21 참조.

41) 이 법은 중화인민공화국 제7차 全國人民代表大會 常務委員會 제24차 회의에서 채택되었다. 金燦奎, “中國의 領海法과 基線,” 「國際法學會論叢」, 제39권 1호 (1994), pp. 17, 20.

42) 「동아일보」, 1996년 5월 16일.

그러나 중국은 아직까지 EEZ를 선포하고 있지 않다. 다만 이와 관련, 중국도 일본과 한국이 금년내에 EEZ를 선포할 경우, 이에 대한 대응으로 EEZ 선포를 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>43)</sup>

#### 마. 러시아

러시아(구소련)는 1960년 8월 5일 「蘇聯國境保護法」(Statute on the Protection of the State Boundary of the Union of Soviet Socialist Republics)을 제정하여 12해리 영해를 채택하였다.<sup>44)</sup> 12해리 영해정책은 1982년 11월 24일 제정된 「蘇聯國境法」(Law on the State Boundary of So-viet Socialist Republics)에서 재확인되었다.<sup>45)</sup> 이러한 입장은 1991년 12월 소련이 공식적으로 해체된 후 소련을 승계한 러시아에 의해서도 견지되고 있다. 즉 러시아는 1993년 4월 1일 「러시아聯邦國境法」(Law on the State Boundary of Russian Federation)을 제정하여 12해리 영해를 공식적으로 채택하고 있다.<sup>46)</sup>

한편 구소련은 1977년 「沿岸接續水域에 있어서의 生物資源의 保存과 漁業規制에 대한 暫定措置에 관한 소비에트 최고회의 간부령」을 제정하여 EEZ를 실시하기 시작하였다.<sup>47)</sup> 구소련은 그 후 동 법령에 대신하여 1984년에 200해리 EEZ를 선포하였다. 이와 같은 200해리 EEZ의 설정은 러시아에 의해 계승되고 있다.

## 2. 일본의 排他的 經濟水域의 宣布 및 獨島領有權 主張의 背景

엄격하게 말하면 일본의 EEZ 선포에 따른 한·일간의 경계획정문제와

43) 위의 글; 「문화일보」, 1996년 2월 15일.

44) 「蘇聯國境保護法」 제3조. Kazimierz Grzybuwski, *Soviet Public International Law : Doctrines and Diplomatic Practice* (Leyden : Sijthoff, 1970), p. 50.

45) 「蘇聯國境法」 제5조 1항.

46) 「러시아聯邦國境法」 제5조 1항.

47) 山本草二, “200海里經濟水域,” 「ジュリスト」, 1977년 9월 1일, p. 36.

독도문제는 그 본질을 달리하는 것이다. 전자는 해양관할권 중첩에 따른 해양법상의 경계획정문제인데 비해, 후자는 영유권문제이기 때문이다. 그러나 일본이 선포하려는 200해리 EEZ 내에는 우리의 고유영토인 독도가 들어가 있고, 최근 일본이 EEZ 선포방침 결정을 계기로 독도문제를 거론하고 있는 바, 현실적으로 양자가 밀접한 관계에 서 있는 것이 사실이다.

이하에서는 편의상 양자를 분리하여 각기 일본이 취하는 조치 또는 발언의 배경과 의도를 일별하기로 한다.

#### 가. 排他的 經濟水域 宣布背景

일본이 배타적 경제수역을 선포한 배경에는 다음 몇가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

첫째, 무엇보다 지적할 것은 1994년 11월 16일 유엔해양법협약이 정식 발효 되었다는 사실이다. 유엔해양법협약이 발효됨에 따라 일본은 이 협약에서 인정되는 EEZ 선포의 권리를 아무런 장애없이 자유롭게 행사할 수 있게 되었고,<sup>48)</sup> 또한 그러한 권리행사를 촉구하는 여론이 일본국내에 널리 형성되기 시작하였다. 여기에는 일본어민들의 권익확보를 위한 지속적인 대정부 노력이 중요한 역할을 한 것을 부인할 수 없다. 즉 그동안 일본어민들이 정부에 대해 조속히 일본 주변해역에 대해 EEZ를 설정하여 동해역에서 타국 어선의 입어를 규제해 달라고 꾸준히 요구해 왔었다. 일본정부로서도 더이상 이러한 요구를 무시할 수 없는 상황에 이르게 되었던 것이다.

둘째, 일본이 EEZ를 선포방침을 결정한 것은 장래 주변국과의 해양관할권 경계획정분쟁에서 유리한 협상고지를 확보하려는 의도가 담겨 있는 것으로 분석된다. 특히 일본이 2월 20일 200해리 EEZ 선포방침을 발표한 것은 한국과의 EEZ경계선 획정협상을 염두에 둔 것으로 분석된다.

셋째, 일본은 그들의 과제로 인식하는 주변국과의 몇가지 영토문제를 해

48) 1996년 1월 말까지 유엔해양법협약에 따라 EEZ를 선포한 국가는 95개국이다.



결해 나가는 과정에서 협상력을 강화하기 위해 영토문제 계류도서 주변수역을 분쟁수역화하려고 잔란적인 목적에서 EEZ 선포를 이용하고 있는 것으로도 평가할 수 있다. EEZ 선포방침 결정 이후 일본의 태도를 보면, 일본이 EEZ 선포 그 자체보다도 오히려 독도문제에 대한 기존의 일본입장을 재확인하고 이를 한·일간의 외교교섭사에 기록해 두려는 의도가 더욱 강한 것이 아닌가 하는 의혹을 지울 수 없다.

#### 나. 獨島妄言의 背景

1996년 2월 20일 일본은 유엔해양법협약 비준 방침을 결정하였는데, 이에 앞서 2월 9일 이케다 유키히코(池田行彦) 外相은 “竹島(독도의 일본명)는 역사적 사실에 비추어 또한 국제법상으로도 일본고유의 영토로 한국이 불법점거를 계속하고 일본의 동의없이 접안시설 공사를 추진하는 것은 주권침해”라고 발언함으로써 獨島妄言의 파문을 일으켰다. 이케다 외상의 발언은 2월 10일 일본 외무성에 의해 공식 확인됨으로써 그동안 휴면 상태에 있었던 한·일간의 독도분쟁이 재연되게 되었다. 일본의 독도영유권 주장이 아무런 법적·역사적 근거도 없는 부당한 것임에도 불구하고, 이러한 독도망언을 하게 된 배경과 의도는 여러가지로 분석될 수 있다.

첫째, 우선 이케다 외상의 망언은 우익성향이 강한 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 정권 출범과 무관하지 않다는 분석이 설득력 있게 받아들여진다. 일본 전물자유족회장까지 지냈던 하시모토가 총리에 선출되면서 한·일 간 외교관계상 순탄치만은 않을 것이라는 당초의 우려가 독도망언으로 표면화된 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 일본의 독도망언은 오래전부터 이에 짜놓은 사전각본에 따라 이루어진 것이라고 판단된다. 작년 10월 에토 총무청장관이 행한 한일합방 미화 등 역사왜곡 발언이나 일본내 大東亞戰爭의 정당성 주장에 대한 홍보강화 움직임에 이어 이케다의 독도망언은 모두 일본의 정치·군사 대국화 기도 및 극우·보수화 경향과 맥을 같이하고 있는 것으로 분석된다. 지난해 역사문제로 인한 한·일 간 외교적 마찰이 한국의 승리로 끝난 이후 감정이

많이 상한 일본으로서는 한국에 대한 외교적 공세 내지 반격을 노리고 있었던 것이 사실이었다. 그러던 차에 유엔해양법협약 기준을 계기로 독도문제와 관련하여 일본이 보인 강도높은 대응은 대국으로서의 이미지를 과시하려는 절호의 기회가 될 수 있었던 것이다. 독도망언에는 이러한 의도가 다분히 담겨있다고도 평가할 수 있다.<sup>49)</sup>

셋째, 독도에 대한 한국의 평온무사한 주권행사에 이의를 제기함으로써 장차 본격적으로 제기될 독도영유권 분쟁의 소지를 넓혀 놓자는 것이다. 또한 독도에 대한 강한 영유권 주장을 앞세워 한국과의 새로운 어업협상 및 배타적 경제수역 경계획정협상에서 유리한 고지를 차지하려는 계산도 작용한 것으로 보인다.

넷째, 일본은 독도문제를 러시아에 대한 외교적 지렛대(leverage)로 사용하려는 것으로 관측된다. 2차대전후 러시아에 편입된 북방 4개 도서문제와 연계하여 만일 독도가 일본의 영토가 아니라면 똑같은 논리로 러시아가 실제 점유중인 북방 4개 도서도 일본의 영토라는 주장을 뒷받침하기 위한 전략적 조치라는 것이다.

다섯째, 독도망언이 일본의 정치권이 국내정치적으로 수세적 국면에서 탈피하기 위한 전략적 목적에서 나온 것이라는 우려했던 분석시각도 만만치 않다. 즉 연일 주택금융전문회사(住專)의 부실채권문제로 인해 집권여당이 어려운 입장에 처해 있는데, 이러한 국면에서 벗어나기 위한 호재로 독도문제를 이용했다는 것이다.<sup>50)</sup>

아무튼 일본은 이상과 같은 다목적의 포석에서 독도문제를 거론하여 한·일간에 외교적·정치적 논란을 일으키고 있는 것으로 판단된다. 다시 말하면 일본은 당분간 손해볼 것이 없는 카드로서 독도문제를 제기, 이를 이슈화시켜 국내외적으로 보이지 않는 상당한 이득을 취할 속셈을 가지고 있는 것으로 평가된다.

49) 諸成鎬, “日本の 獨島妄言과 韓國의 對應方向,” 「高友經濟」, 제15권 1호 (1996), pp. 33~34.

50) 「中央日報」, 1996년 2월 10일.

## IV. 일본의 EEZ 宣布의 影響 및 波及效果

### 1. 韓·日關係에 미치는 影響

일본의 EEZ 선포는 한·일어업관계는 물론 동북어의 어업질서 전반에 상당한 파급효과를 미칠 것으로 예상된다. 이하에서는 한·일관계를 중심으로 고찰하기로 한다.

#### 가. 한국의 맞대응조치 : 200해리 EEZ 선포와 경계획정문제 발생

과거 일본이 선포한 「漁業水域에 관한 暫定措置法」(EFZ)은 동해에 대한 적용을 배제하였기 때문에 한·일간의 어업수역 경계획정 문제가 제기 되지 않았다. 그러나 일본이 지금 제정하려는 「排他的 經濟水域法」은 태평양 연안안은 물론 동해에도 적용될 예정인 바, 우리가 이에 대한 맞대응으로 200해리 EEZ를 선포할 경우 결과적으로 한·일간에 EEZ 경계획정문제가 필연적으로 제기될 수밖에 없다. 왜냐하면 우리나라와 일본간의 직선거리가 400해리를 넘는 곳이 한군데도 없어 현실적으로 200해리까지 EEZ를 설정하기가 물리적으로 불가능하기 때문이다.<sup>51)</sup>

한편 한국과 중국 사이에는 아직까지 정부간 또는 민간어업협정을 체결 되어 있지 않다. 따라서 황해나 동지나해에서의 양국어업에 관한 법률적인 정비가 매우 시급한 상황이다. 1992년 8월 한·중수교를 전후하여 우리 정부는 양국간에 중국어선의 불법어로의 규제문제를 비롯하여 중요한 현안이 생길 때마다 양국관계에 미칠 정치·외교적 파급효과를 우려하여, 중국어선들을 엄격하게 규제하지 않았던 것이 사실이다. 그 결과 우리나라 영해를

51) 한·일이 대항하는 연안간의 거리가 가장 짧은 곳은 대한해협이며, 그 중에서도 最狹의 수역에서는 대안간의 거리가 23해리에 불과하다.

포함한 근해에서의 중국어선에 의한 어종남획 문제는 심각한 수준에 이르고 있다.<sup>52)</sup> 이 때문에 현재 한국과 중국은 어업협정 체결을 위해 협상을 진행하고 있는 중이다. 그런데 만일 한국이 일본의 EEZ 선포에 대응하여 자신의 EEZ를 선포할 경우 필연적으로 중국과의 관계에서도 경계확정문제가 제기되게 된다.

이렇게 볼 때 결국 일본의 EEZ 선포는 한·일, 한·중, 일·중간의 EEZ 경계확정문제를 야기하게 되며, 동북아 어업질서에 상당한 영향을 가져오게 된다고 볼 수 있다.

#### 나. 韓·日漁業協定 및 東北亞漁業秩序에 미치는 波及效果

전술한 바와 같이 EEZ라 함은 인접해역내 천연자원의 탐사·개발 및 보존 등을 위해 연안국이 배타적 관할권을 행사할 수 있는 수역으로서 연안국은 EEZ을 영해 기산점으로부터 200해리의 범위내에서 일방적으로 설치할 수 있다. 이 EEZ 선포는 유엔해양법협약 제5장(제55조~제75조)에 의해 인정되고 있는 일반국제법상의 권리이다. 따라서 일본이 동 수역을 선포하여 자원을 관리하는 것 자체에는 아무런 法的 瑕疵가 없다.

다만 일본의 EEZ 선포는 한·중의 EEZ 선포를 초래할 것이며, 이것은 다시 주변국과의 관계에서 여러가지 법적 문제를 초래함으로써 기존 동북아 해양에서의 어업질서에 상당한 영향을 주게 될 것이다. 그러한 문제로서 1965년 한·일 어업협정의 존속 또는 효력연장 여부, 1980년 10월 체결된 「제주도 및 북해도 주변해역에서의 조업자율규제에 관한 한·일간 合意書翰」의 效力延長問題,<sup>53)</sup> 한·일간, 한·중간, 일·중간, 러·일간 및 북·중

52) 「東亞日報」, 1993년 9월 12일.

53) 이 합의서한은 그후 1983년, 1987년, 1992년 그리고 1995년 4차례에 걸쳐 효력이 연장되어 오늘에 이르고 있다. 일본의 EEZ 선포 그 자체가 동 합의서한이나 한·일 어업협정을 직접 폐기하는 법적 효과를 가져오는 것은 아니다. 일본의 EEZ 선포조치로 인해 이러한 합의서한이나 어업협정을 표기하고 새로운 합의를 도출하여 기존 어업질서를 전면 재편할 것인지, 아니면 현존하는 협정을 약간 개정하여 기존의 어업질서를 일부 변경할 것인지, 아니면 기존협정의 효력을 잠정적으로 연장함으로써 당분간 한·

간 EEZ 경계획정문제<sup>54)</sup> 등은 그러한 문제의 대표적인 예들이다.

무엇보다 일본의 EEZ 선포는 1965년 한국과 일본이 체결한 어업협정의 존속에 직접 영향을 주게 된다. 韓·日漁業協定은 동해수역을 어업전관수역과 공동규제수역 및 공동자원조사수역으로 나누어 각각 한·일의 관할권행사범위를 차별적으로 인정하고 있는데, 일본의 200해리 EEZ는 이러한 수역과 충돌을 야기하기 때문이다. 따라서 일본의 EEZ 선포가 한·일어업협정을 종료하는 문제, 이 협정하에서 기존의 어업관계를 유지할 것인지 아니면 폐기할 것인가 하는 문제가 발생하게 된다.

#### 다. 한·일간 獨島紛爭 再燃

일본의 EEZ 선포조치는 동북아지역에서의 영유권분쟁에도 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 한·일간 독도영유권분쟁은 그 대표적인 예이다. 한·일간의 독도분쟁은 오랜 역사성을 지니고 있으며, 민족감정이 개재되어 있는 매우 민감한 사안이다. 따라서 양국이 기존의 입장을 변경하거나 포기하기가 쉽지 않으며, 또한 독도분쟁의 궁극적인 해결은 상당한 시일을 요구하게 될 것이다.

그러한 점에서 지난 2월 9일 이케다 외상의 독도관련 발언은 독도가 일본의 영토라는 그들의 주장을 되풀이하고 이를 외교적 문서에 기록해 둠으로써 독도영유권에 대한 한국의 주장을 그대로 默認하지 않겠다는 의교적 제스처로서 해석될 수 있다. 이것은 일본이 독도에 대한 영유권주장을 방기함으로써 독도에 대해 국제법상 時效에 의한 영토취득의 효과가 발생할 가능성을 사전 봉쇄하겠다는 의미도 내포되어 있다.

---

일간의 어업질서에 급격한 변동을 가져오는 것을 피할 것인가 하는 여러 대안중 어떠한 입장을 선택할 것인가 하는 사안은 차원을 EEZ 선포 그 자체와는 달리하는 법정적인 문제라고 할 수 있다.

54) 이들 국가들간에 있어서는 어느 대항국간의 거리도 400해리에 미치지 못하므로 경제수역 선포시 필연적으로 경계획정문제가 발생하게 된다. 다만 일·북한간의 경우는 兩岸의 거리가 400해리를 초과하므로 경계획정문제가 발생하지 않는다.

아 물론 일본의 EEZ 선포와 이케다 외상의 독도발언은 그동안 휴면상태에 있었던 한·일간의 독도분쟁을 재연하는 결과를 초래했다고 할 수 있다. 일본의 EEZ 선포는 일·중간 釣魚臺 영유권분쟁,<sup>55)</sup> 러·일간 북방 4개도서 영유권분쟁을 촉발시킴으로써 동북아 역내국가들간에 새로운 긴장을 조성할 가능성이 있다.

## 2. 南北韓關係 및 日·北韓關係에 미치는 影響

### 가. 北韓의 反應과 豫想態度

일본이 2월 20일 EEZ 선포방침을 결정한 이래 북한은 일본의 EEZ 선포조치에 대해 공식적인 반응을 보이지 않고 있다. 그 이유는 대략 3가지 정도로 분석될 수 있다. 첫째, 우선 연안국이 EEZ를 설정할 수 있는 권리가 유엔해양법협약이라는 일반국제법에 의해 인정되어 있고, 둘째, EEZ제도가 이미 다수의 국가에 의해 채택되어 일반적인 제도로서 이미 확립되어 있을 뿐만 아니라, 셋째, 북한 자신도 1977년에 EEZ를 선포한 바 있기 때문에, 북한이 일본의 EEZ 선포를 문제시할 수 없기 때문이다.

그대신 북한은 일본의 EEZ 선포방침 자체보다는 일본이 설정하려는 EEZ 내에 독도가 포함되어 있다는 사실(독도영유권 주장)에 관해 민감한 반응을 보이고 있다. 1996년 2월 9일 일본의 이케다 외상이 독도를 일본 영토라고 주장한 데 대해, 북한은 2월 10일과 2월 13일 민민전방송을 통해 “영토팽창 야망을 드러낸 것으로 엄중시 하지 않을 수 없다”고 보도하는 등 일본의 독도영유권 주장에 대한 한국의 대응에 관해 한국정부를 간접적으로 비난하였다.<sup>56)</sup>

55) 일본에서는 釣魚臺를 尖閣(센카쿠)列島분쟁으로 부른다.

56) 그동안 북한이 일본의 독도영유권 주장에 대해 보여 온 입장(반응)은 무수히 많다. 북한은 “일본의 중·고교 지리부도에서 독도를 일본 영토로 표기한 것은 일본인들의 영토팽창 야망을 실현키 위한 책동에 불과하다”(1996년 2월 6일자 「민민전방송」), “일본이 동해를 일본해로 표기하고 독도를 자신들의 영토라고 주장한 것은 팽창 야망

먼저 2월 13일자 민민전방송은 “2월 9일 이께다 일본 외상의 독도 영유권 관련 주장은 무지막지한 역사 위조행위로서 일본의 범죄적인 영토팽창 야망을 드러낸 것으로 입증하지 않을 수 없다. 일본의 주장은 공화국이 과거 반성과 함께 정의있는 보상을 요구하고 있는 때에 나온 것으로, 이는 대동아 공영권의 옛 꿈을 버리지 않고 있다는 것을 보여주는 것이다. 이같은 일본의 주장은 김○○ 일당의 비굴한 대일 저자세와 관련된 것으로 그들의 매국매족 책동을 단호히 분쇄키 위한 투쟁을 더욱 과감히 벌여야 한다.”고 주장하였다. 2월 10일자 민민전방송은 “이께다외상과 외무성 아시아 국장은 독도는 일본의 고유영토이며, 한국의 방과제 건설 추진은 주권 침해로 용납할 수 없다고 떠들었는데 이는 적반하장이 아닐 수 없다. 독도가 한국영토라는 것은 역사적·국제법적으로 증명되었음에도 불구하고, 일본이 자기 영토라고 주장하는 것은 도저히 용납할 수 없는 망언이며 침략적 기도를 노골적으로 드러낸 범죄행위이다.”라고 강변하였다.

일본의 독도영유권 주장에 대한 민민전방송의 보도(북한의 반응)에서 나타나는 특징은 다음 세가지로 요약될 수 있다.

첫째, 形式面에서 조선중앙방송과 평양방송을 통해 일본의 EEZ 선포움직임에 대한 공식적인 언급을 하지 않고,<sup>57)</sup> 대남 지하흑색 선전매체인 민민전방송을 통해서만 일본의 독도영유권과 관련된 한국의 대응태도를 보도하고 있다.

둘째, 內容面에서 일본의 독도영유권주장을 영토팽창야망을 드러낸 범죄적 침략행위로 비난하고 있다.

셋째, 意圖面에서 일본의 호전성을 부각시키고 이를 통해 일본의 과거반

---

을 버리지 못한 날강도 놀음이다”(1995년 9월 27일자 로동신문 논평), “독도가 역사적으로 공화국의 영토라는 것은 명백하며, 공화국만이 독도에 대한 주권을 행사할 수 있다”(1974년 6월 평양방송, 1974년 6월 7일자 일본 외무성의 독도영유권주장에 대한 반응)”는 것 등은 그 대표적인 예이다.

57) 북한은 1996년 2월 28일자 조선중앙방송 및 평양방송을 통해 “보도들에 의하면 최근 일본 정부가 200마일 경제수역 설정을 결정함으로써 주변 나라들과의 영토분쟁이 심화될 수 있는 상황이 조성되고 있다”고 하면서도, 일본의 독도영유권주장에 대해서는 언급을 회피하였다. 통일원, 「주간 북한동향」, 제269호 (1996. 2. 25~3. 2), p. 32.

성과 보상을 촉구하는 한편, 한국의 대응을 소극적인 것으로 매도하고 이를 분쇄하기 위한 대남투쟁과 한국내에서의 반정부투쟁을 선동하고 있다.

북한의 이러한 태도로 미루어 보아 향후 북한은 일본의 독도영유권주장에 대해 직접적이고 적극적인 대응을 하지 않으면서, 당분간 한·일간 외교적 마찰의 추이를 지켜 볼 것으로 보인다. 그리고 북한은 동 사안을 우리 정부의 정책적 과오로 왜곡시켜 대남투쟁을 선동하는 수단으로 이용하는 한편, 과거청산 등의 문제에 대한 대일수교 협상시 유리한 입지를 확보하기 위한 또 하나의 빌미로 삼을 가능성이 있다.<sup>58)</sup>

#### 나. 南北關係에 미치는 影響

##### (1) 直接的 影響

일본의 EEZ 선포조치로 인해 남북한관계에 직접적인 영향을 주는 것은 없다. 그러나 한국이 경제수역을 선포할 경우 남북한관계에서도 경제수역 경계획정문제가 발생하게 된다. 여기서 남북한간의 경계획정문제라 함은 ① 동해안에서의 EEZ 경계획정문제와 ② 울릉도 북방의 EEZ와 북한의 EEZ간의 경계획정문제, 그리고 ③ 서해 5도 주변수역의 경계획정문제로 대별된다.

특히 ②의 경계획정문제가 새로이 제기되는 이유는 유엔해양법협약 제 121조 3항에 의하면, ① 독자적인 경제생활(economic life of their own)과 ② 인간의 거주(human habitation), 2가지 요건을 모두 충족시킬 수 있는 도서는 그 자체의 대륙붕과 경제수역을 가질 수 있도록 되어 있다. 따라서 울릉도는 그 자체 200해리 경제수역을 가질 수 있는 바,<sup>59)</sup> 결과적으로 울릉도 주변의 경제수역과 북한측 경제수역간의 경계획정문제가 발생하게 되는 것이다.

58) 통일원, 「주간 북한동향」, 제267호 (1996. 2. 11~2. 17), pp. 30~32 참조.

59) 울릉도에 비해 독도는 외부의 원조 없이는 독자적인 경제생활이 불가능하기 때문에 유엔해양법협약상 독자적으로 대륙붕과 경제수역을 가질 수 없다고 보는 것이 타당하다.



## (2) 間接的 影響.

## (가) 北·日 修交交渉에 대한 영향

전술한 바와 같이 북한은 1977년 6월 중앙인민위원회 政令을 통해 경제수역을 선포하고 동년 8월부터 이를 실시한 바 있으므로 일본의 경제수역 선포 그 자체를 문제삼지 않고 있다. 또 북한과 일본간에 마주보는 연안간의 거리가 400해리를 초과하므로 EEZ 경계확정문제가 일·북한간 수교교섭의 쟁점으로 제기될 가능성은 없다고 보아도 무방하다.

다만 일·북한 수교교섭의 쟁점사항의 하나인 관할권문제와 관련하여 북한이 독도영유권문제를 거론할 가능성은 있다. 그동안 북한은 일본의 독도영유권주장에 대해서는 특히 민감한 반응을 보여 왔기 때문이다. 따라서 우리는 북한이 全韓半島가 북한의 영토라는 전제하에 일본의 독도영유권주장을 북한영토에 대한 침략이라고 주장하면서, 일·북한간 수교협상시 동문제를 관할권문제에 포함시켜 협의하자고 제의할 가능성에 대비할 필요가 있다.

## (나) 북한의 韓·日關係 離間 기도가가능성

현재 대북 경수로지원, 쌀지원 및 북·일관계 개선문제 등 현안과 관련하여, 한·일간의 협조가 비교적 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 일본의 경제수역 선포로 인해 양국간의 갈등이 발생할 경우, 북한은 이를 이용하여 한·일관계를 이간시키려 기도할 것으로 보인다. 북한이 한·일간의 협조체제가 이완되기 시작했다고 판단할 경우, 대북 쌀지원문제, 한반도에너지개발기구(Korean Energy Development Organization)를 통한 대북 경수로지원문제, 일·북한간 관계개선 속도조절 등 대북정책에 대한 한·일공조체제를 본격적으로 와해시키려 할 것이다.

(다) 變則的 南北對話 제의가능성

북한은 한·일관계가 경색될 경우, 이를 대북 경수로 지원, 식량추가 지원 등 남북관계 현안을 유리하게 풀어나가는 데 활용할 가능성도 있다. 현재 미·북한 기본합의문에 따라 미국이 북한에 대해 남북대화 재개를 촉구하고 있는 상황이다. 북한으로서도 미·북한관계가 점차 개선되고 대북 경수로지원이 본격화될 경우 남북대화 재개에 대한 미·일의 압력에 봉착하게 될 것이다. 이와 같은 상황이 도래할 경우, 북한이 독도영유권문제에 관해서 일본에 대해 공동대처하자는 내용의 회담을 남한에 제의해 올 수도 있다.<sup>60)</sup>

## V. 韓國의 對應方案

우리 정부는 확고한 기본원칙과 입장에 따라 의연하게 일본의 EEZ 선포에 대응해야 한다. 그러한 원칙으로 들 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 정부는 일본의 EEZ 선포가 전통적인 한·일관계에 훼손을 주지 않는 방향에서 대응책을 마련해야 할 것이다.

둘째, 정부는 EEZ 선포로 인한 한·일관계 경색을 이용하려는 예상가능한 북한의 행동을 사전에 차단해야 할 것이다.

셋째, 정부는 남북관계 및 북·일관계의 조화·병행원칙에 입각하여 남북관계 현안을 점진적으로 해결해 나가야 할 것이다.

이하에서는 이러한 기본원칙에 입각하여 세부적인 문제들에 대한 대응책을 제시하기로 한다.

---

60) 이와 관련, 과거 북한은 종군위안부문제에 관해 남한에 대해 공동대처하자고 제의한 바 있다.

## 1. 經濟水域問題

## 가. 韓·日間 漁業 및 經濟水域問題

일본이 EEZ을 선포할 경우 우리 어민들의 일본근해 어업에 많은 피해를 줄 것인 바, 일본과의 교섭하에 한·일간 新漁業協定 締結前까지는 1965년의 한일어업협정체제를 유지해야 할 것이다. 그와 동시에 잠정기간 동안 우리 어민의 北海島 주변에서의 어업권을 보호받도록 해야 할 것이다.<sup>61)</sup>

그리고 일본이 EEZ를 선포할 경우 한국도 EEZ 선포로 대응하되, 한·일어업협정 개정과 양국간 EEZ 경계획정문제를 함께 협의·해결해 나가야 할 것이다. 특히 EEZ 경계획정문제는 해양법상의 기술적 문제이므로 이를 정치문제로 비화시키지 않고, 양국간 실무차원에서 풀어 나가도록 해야 할 것이다.

## 나. 南北間 經濟水域問題

한국의 EEZ 선포시 불가피하게 남북한간에 EEZ 경계획정문제가 제기될 것이다. 남북한간의 경계획정문제라 함은 전술한 바와 같이 ① 동해안에서의 EEZ 경계획정문제, ② 울릉도 북방의 EEZ와 북한의 EEZ간의 경계획정문제, ③ 서해 5도 주변수역의 경계획정문제로 대별된다.

그러나 단기적으로 북한이 이 문제에 대한 논의·해결을 위해 남북대화를 제의할 가능성은 희박하다. 따라서 당분간 남북한은 기존의 관행을 묵인·존중하는 차원에서 EEZ 경계획정문제를 방치하고 동 문제를 적극 거론하지 않을 것으로 보인다. 즉 서해 5도의 주변수역의 경우 남북한은 北

61) 한편 일본의 EEZ 선포후 한·일어업협정의 존속 내지 개정여부에 관해서는 金明基, “韓·日 배타적 경제수역과 독도영유권,” 「자유공론」, 1996년 4월호, pp. 125~127; 李仲範, “韓·日間 EEZ협상; 법적 문제는 무엇인가,” 「자유공론」, 1996년 6월호, pp. 154~163 참조.

方限界線(Northern Limited Line : NLL)을 묵인할 것이며,<sup>62)</sup> 동해의 경우 北方境界線(Northern Boundary Limited Line)<sup>63)</sup>을 따라 EEZ 경계를 인정할 것으로 보인다.

이러한 점을 감안할 때 일본이 EEZ를 선포할 경우, 울릉도 북방수역이 특히 문제로 제기될 것으로 보인다. 이때 정부는 울릉도 북방의 북한 인접수역에 대해서는 ① EEZ 선포를 유보할 것인지, 아니면 ② 동 수역에 대해서도 EEZ를 선포하되, 구체적으로 획선만 하지 않을 것인지, 아니면 ③ EEZ 선포와 함께 구체적으로 우리가 일방적으로 대략 중간선에 따라 EEZ 획선을 할 것인지 하는 것이 문제로 제기될 수 있다. 이들 방안들은 각기 장·단점이 있을 것인 바, 장단점의 비교·분석을 통해 최선의 방안을 강구·추진해야 할 것이다.

이와 관련, 1978년 우리 정부는 領海法 施行令을 제정하면서 북한측 지역에 대해서는 영해의 기선 및 범위를 명시하지 않은 바 있다. 남북한간에 불필요한 문제를 일으키지 않겠다는 것에 비중을 둔다면 첫째 방안이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 그러나 셋째의 방안 선택시 북한이 우리의 입장에 대해 반대할 경우에는 우리의 정책적 선택으로 북한으로 하여금 남

62) 서해의 경우 유엔군사령부는 1953년 8월 서해 5도와 북한지역간에 있어서 대체로 中間線(median line)에 해당되는 북방한계선을 설정하고 북한측에게 이 사실을 통보하였으나, 북한측은 여기에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았다. 그후 이 북방한계선은 남북한간에 20여년 동안 상호 묵시적 합의하에 존중되어 왔다. 즉 우리측은 서해 5도에 출입항하는 민간선박에 대해 우회항로를 사용토록 하는 한편, 기존의 어로한계선을 하향조정하여 북위 37도 55분 동경 124도(백령도 남단), 북위 37도 25분 동경 125도 43분, 북위 37도 25분 동경 125도 50분 및 강화도를 잇는 선으로 어로한계선을 새로이 설정하였다. 한편 북한측도 해주에 출입항하는 선박에 대해 북방한계선의 북방항로를 이용토록 해 왔었다. 그러나 북한측은 1973년 12월 1일 제346차 군사정전위원회 본회의에서 정전협정에 의거하여, 서해 5도에 대한 우리측의 관할권을 인정하면서 서해 5도 주변에 대해서 이른바 沿海權을 주장하기 시작하였다. 서해 5도 주변수역에 대한 북한의 행동과 법적 문제점에 관해서는 金明基, “西海5島嶼의 法的地位,” 「國際法學會論叢」, 제23권 제1·2호 합병호(1978), pp. 323~337 참조.

63) 여기서 북방경계선이라 함은 육상의 군사분계선이 끝나는 지점에서 위도와 평행으로 연장된 선, 즉 軍事分界線 延長線(Military Demarcation Line Extended)을 말한다. 동해에서의 이 북방경계선은 북위 38도 33분을 따라 획선되고 있다.

북대화에 나오도록 유도하는 면도 있음을 간과할 수 없다. 대체로 둘째 방안이 무난한 것으로 판단되는 바, 정부는 일차적으로 둘째 방안을 신중하게 검토하는 것이 바람직하지 않을까 생각된다.

그러나 남북대화가 재개되고 남북한간에 교류·협력이 본격화되어 여러 분야의 현안문제를 처리하고 조정해야 할 경우, 정부는 EEZ 경계획정문제를 북한에 본격적으로 거론하고 해결을 모색해야 한다. 이것은 언젠가는 반드시 짚고 넘어 가야 할 문제로서 회피할 수는 없을 것이다.

이러한 상황이 되었을 때 먼저 동·서해안의 경우 北方限界線과 軍事分界線 延長線을 그대로 EEZ의 경계로 할 것인지, 아니면 해양법상 인접수역 경계획정의 일반원칙인 等距離原則에 따라 남북한간의 EEZ 경계를 새로이 획정해야 할 것인지에 관해 정부방침을 결정해야 할 것이다.

그러나 그 보다는 울릉도 주변수역과 북한의 EEZ간 경계획정문제가 더욱 중요한 문제로 제기될 것으로 생각된다. 이미 지적한 바와 같이 북한은 1977년에 EEZ를 선포한 바 있다. 당시 북한은 EEZ를 선포하면서 경성과 두만강 하구의 나주리를 연결하는 직선기선(북한은 이를 灣口閉鎖線이라고 부르고 있다)을 EEZ 설정의 기선선으로 삼았다. 그러나 그러한 영해기선선은 기선설정의 합법성 평가를 위한 몇가지 기준을 충족시키지 못하는 불법적인 경계선으로 평가되고 있다.<sup>64)</sup> 따라서 정부는 북한의 EEZ를 설정하는 기선을 합법적인 기선으로 인정할 것인가 하는 문제부터 거론하는 것이 타당하다고 할 것이다. 만일 우리가 북한의 기선을 인정할 경우 그 다음으로는 북한 EEZ와 울릉도 주변수역간의 경계획정을 중간선으로 할 것인지 아니면 다른 방법으로 획정할 것인가를 협의·결정해야 할 것이다.

한편 정부는 EEZ 경계획정문제와 관련, 남북한간에 논의되어야 할 문제

64) 북한의 영해기선선이 불법적인 것으로 보는 이유는 첫째, 북한의 동해안이 일률적으로 直線基線을 그어야 할 만큼 '굴곡이 심한 것'으로 볼 수는 없고, 둘째, 북한의 영해기선선으로 직선기선은 해안선의 一般的 方向으로부터 현저하게 벗어나 있으며, 셋째, 북한의 기선이 이 수역에서 자국의 특수한 경제적 이익의 존재를 들어서도 이를 정당화되 어려우며, 넷째, 북한이 동 기선내의 수역을 만(경성만 또는 동한국만)으로 지칭하고 있으나, 해양법상 만이 되기 위한 요건을 갖추고 있지 못하기 때문이다.

와 한·일간에 협의되어야 할 문제를 엄격히 분리하고, -물론 지극히 당연한 이야기이지만- 전자가 북·일간 협상에서 논의되지 않도록 이를 차단하는 데 외교적 노력을 강구해야 할 것이다. 남북한간의 문제는 남북경제교류·협력공동위원회 또는 차관급 회담을 개최하여 여기에서 해결할 것을 제의하는 방안을 강구할 필요가 있다.<sup>65)</sup>

## 2. 獨島 領有權問題에 관한 對應

독도는 역사적·국제법적으로 명백히 한국의 固有한 領土이다. 독도에 대한 일본의 영유권주장은 아무런 법적 근거도 없고 역사적 사실에 의해 뒷받침되지 않는 허구적인 것이라 하겠다. 특히 독도가 일본의 고유영토라고 하는 주장이나 1905년 2월 22일 이른바 島根縣告示이라는 지방의 한 고시(지방자치단체의 행정조치)에 의해 無主地인 독도를 선점했다는 주장은 신라 지증왕시대 異斯夫가 신라에 복속해 온 이래 독도가 한국의 고유한 영토로 존재해 왔고, 따라서 무주지가 아니었다는 역사적 사실과 영토취득을 위한 국제법원칙에 배치되는 부당한 억지라 할 것이다.<sup>66)</sup>

그럼에도 불구하고 현실적으로 일본이 독도영유권을 주장하고 있는 이상, 이 문제가 양국간의 분쟁으로 존재하고 있는 것이 현실이다. 그러나 기본적으로 독도분쟁은 오랜 역사를 가지고 있고 한·일 양국의 국민감정과 직접 관련이 있는 만큼 쉽게 해결될 사안이 아니다. 이러한 점을 감안하여 정부는 확고하고도 의연한 입장을 가지고 대처해 나가야 하며, 일본의 돌출적인 행동에 즉각적인 반응을 보일 필요는 없다고 하겠다. 특히 독도문제는 영유권분쟁의 대상이 될 수 없으며, 이를 國際司法裁判所(Inter-

65) 남북 불가침경계선 획정문제는 군사공동위원회 소관사항이나 경제수역 경계획정문제를 군사적 문제로 접근하는 것은 남북한관계 개선에 바람직하지 않다고 할 것이다. 다만 군사분계선에서 인접한 동서해안의 해역에서 남북한간의 경제수역 경계가 획정될 경우, 동 경계선은 사실상 불가침경계선의 역할을 할 수 있을 것이다.

66) 일본의 독도영유권주장이 역사적·국제법적으로 위법 부당하다는 평가에 관해서는 李漢基, 「韓國의 領土」(서울: 서울대학교출판부, 1969); 金明基, 「獨島와 國際法」(서울: 華學社, 1987) 참조.

national Court of Justice : ICJ)에 회부하여 해결하려는 일본의 입장에 호응해서는 안될 것이다.

정부는 일본의 독도영유권 주장에 대해서는 “우리의 땅은 한치도 내줄 수 없다”는 단호한 입장을 가지고 강력하게 대응해야 한다. 이를 위해 우리 정부가 고려할 수 있는 대응방안으로는 몇가지를 고려할 수 있다.

첫째, 독도에 대한 영토주권을 과시하는 방안으로 독도주변에 점안시설(부두 또는 정박구)을 설치해야 한다. 이미 정부는 이러한 입장을 가지고 독도점안시설 공사를 추진하고 있다.

둘째, 정부는 독도수비대의 인원을 증원하고 해양순시선에 의한 경비를 강화해야 한다. 그리고 일본어선의 한국영해 침범시 영해법 위반으로 이를 拿捕·처벌하는 등 단속을 강화하여 재발방지를 기해야 한다.

셋째, 아울러 독도주변에서의 군사훈련 및 연습을 주기적으로 실시하여 우리 해양관할권을 지속적으로 행사해야 한다.

### 3. 북한의 韓·日關係 離間企圖時 對應

정부는 일본의 EEZ 선포와 독도영유권주장을 계기로 북한이 한·일관계를 이간시킬 가능성에 대비하여야 한다. 정부는 현단계에서는 한반도의 평화와 안정이 무엇보다 절실하게 요구됨을 강조하고, 특히 북한의 식량문제 등 경제난, 북한핵동결 및 대북 경수로지원 등과 관련하여 한·일간의 협조가 중요함을 분명히 천명해야 한다.

이러한 점에 유념하여 우리 정부는 독도문제로 인해 전통적인 한·일관계에 좋지 않은 영향이 미치는 것은 바람직하지 않다는 입장을 일본측에 전달할 필요가 있다. 이와 관련, 정부는 공식·비공식 채널을 통해 우리의 입장을 일본에 전달하여 일본의 강경한 태도의 변화를 유도해야 할 것이다.<sup>67)</sup>

67) 예컨대 정부는 「한·일포럼」 등 민간기구를 활용하여, 양 정부에 냉정하고도 차분하게 EEZ 경계획정문제의 협의를 건의하고, 독도영유권문제에 관해 한·일 양국의 학자들간의 세미나 개최를 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### 4. 북한의 변칙적 南北對話 提議時 對應

정부는 당국간 대화원칙에 입각, 통일전선 차원의 회담이나 한·일공조체제를 와해시키려는 목적의 남북대화 제의를 단호히 거부해야 한다. 북한이 특히 독도문제에 관해 대일 공동보조를 취하자고 제의해 올 경우, 독도문제와 한·일간 EEZ 경계획정문제는 남한의 內部問題(내부문제 중에서도 對外關係事項)임을 강조하고 북한의 부당한 간섭기도를 중단하도록 해야 할 것이다.

## VI. 結 論

일본의 EEZ 선포는 국가주권에 속하는 문제로서 그 자체에 대해서는 타국이 문제로 삼을 수 없다. 다만 일본의 조치로 인해 동북아의 연안국들간에 기존어업질서 조정 또는 상호 중복되는 경제수역에 대한 경계획정문제가 발생하게 될 것이다. 동북아에서는 多者間 漁業機構가 존재하지 않기 때문에 일본의 경제수역 선포조치로 인해 발생하는 문제는 한·일간 또는 중·일간 등 양자간에 협의·해결되어야 한다.

그러나 한·일간의 EEZ 경계획정문제는 독도영유권문제와는 본질을 달리하는 것이므로 양자를 함께 처래해 나가는 것은 올바른 대응이라고 할 수 없다. 독도는 역사적으로 한국의 고유한 영토로서 일본의 영유권주장이 역사적 사실이나 국제법원칙에 의해 정당화될 수 없는 부당한 억지라고 할 것이므로 우리는 의연하게 대응해 나가면 될 것이다.

한편 북한은 한·일간의 EEZ 경계획정문제와 독도영유권문제를 둘러싼 양국간의 마찰을 한·일관계 이간의 기회로 삼으려 할 가능성이 있다. 이에 적극적인 대비책을 마련하여, 동 문제들이 우리의 대북정책 추진이나 남북한관계의 진전에 부정적인 영향을 미치지 않도록 해야 할 것이다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 얼마 전까지만 해도 한국과 일본의 언론



이 일본의 EEZ 선포와 독도문제를 과열보도하여 한·일 양 국민의 민족감정을 자극한 것은 미래지향적 한·일관계 형성에 부정적인 영향을 미쳤다는 점에서 매우 유감스러운 일이었다는 점이다. 정부는 우리 언론에 대해 일본의 EEZ 선포문제 및 독도문제에 대한 자극적인 보도는 자제하고 보다 객관적이고 공정한 보도를 해줄 것을 요청하는 한편, 아울러 일본측에 대해서도 대언론 협조를 요청하여 냉정하게 실무적 차원에서 해결해 나갈 것을 제의하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

# 북한의 대외정책 이념 : 형성과 적응

허 문 영\*

◁ 목 次 ▷

I. 서 론	Ⅲ. 북한 대외정책 이념의 적응과정
II. 북한 대외정책 이념의 형성과정	IV. 결 론

## I. 서 론

북한은 대외활동을 하는 데 있어서 올바른 지도이념을 설정하는 것이 승리와 성과를 담보하는 근본조건이 된다고 주장한다.<sup>1)</sup> 그래서 북한은 주체 사상에 기초한 ‘자주·친선·평화’를 항일혁명 투쟁시기부터 ‘대외정책’<sup>2)</sup>의

\* 민족통일연구원 책임연구원

- 1) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 1」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 1.
- 2) 북한은 대외정책을 “대외관계분야에서 일관하게 견지하는 근본원칙과 그 실현을 위한 전략전술적 방침”으로 규정함으로써 긍정적으로 사용하였다. 반면에 북한은 외교를 “나라의 대외정책을 실현하기 위하여 다른 나라와 관계를 맺는 것 또는 그러한 활동”과 더불어 “속심은 내놓지않고 결발림으로 듣기 좋게 말하면서 원칙과 어그러지는 일을 은근히 흥정하려고 드는 것”으로 정의함으로써 다소 부정적으로 사용하였다.

기본리념'으로 설정하였음과 이에 근거하여 다른 나라들과 대외관계를 맺고, 발전시켜 온 것으로 주장한다.<sup>3)</sup> 그러나 북한학자 및 북한당국의 이같은 주장은 신뢰하기 어렵다. 북한에서 자주·친선·평화를 공식적 차원에서 대외정책의 기본이념으로 최초 언급한 시기가 1980년이기 때문이다. 그리고 일제하 김일성의 항일무장투쟁 또한 과장·미화되었거나, 왜곡·무시됨으로써 정확하게 규명되어 있지 않기 때문이다.

한편 전체주의 국가의 국내·국제정치 행위패턴에 있어 이데올로기적 요소가 강력한 영향을 미친다는 사실은 여러학자들에 의해 주장되었다.<sup>4)</sup> 전체주의 국가에서는 공식이데올로기가 대외정책의 목표를 규정짓고, 정치적 행위의 수단을 선택하는 지침을 제공하기 때문에 그렇다는 것이다. 특히 북한의 경우 공식이데올로기와 대외정책 패턴은 매우 높은 상관관계를 보여주는 것으로 평가된다. 다시 말해 북한에서는 정책변화에 앞서 이데올로기의 재조정작업이 먼저 이루어진다는 것이며, 따라서 이데올로기 구조에서의 강조점 변화는 곧 대외정책의 변화에 반영된다는 것이다.<sup>5)</sup> 그런데 북한의 대외정책에 대한 연구는 상당히 많이 있으며 또한 지금도 진행되고 있으나, 북한의 대외정책 기조와 방향에 기본적으로 영향을 미치는 대외정책 이념에 대한 연구는 별로 눈에 띄지를 않는다.

「조선말대사전」(평양:사회과학출판사, 1992), p. 896, p. 1765. 한편 이 글에서는 대외정책 또는 외교정책을 “한 국가가 다른 국가 또는 국제적 실체를 대상으로 하여 국가목표를 달성하고 자국의 이익을 극대화하기 위하여, 소극적으로는 국제환경에 적응하고, 적극적으로는 타국에 영향을 미치려는 의도적이고 공식적인 행위지침”으로 사용하였다.

- 3) 북한은 김일성 교시에 의하여 “자주·친선·평화를 이념으로 하는 대외정책의 빛나는 혁명전통”이 이미 이 시기에 형성되었다는 것이며, 이 이념에는 자주적 입장과 반제국명적 입장, 철저한 국제주의적 입장이 구현되어 있는 것으로 주장한다. 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 1」, pp. 3~16.
- 4) Walter Carlsnaes, *Ideology and Foreign Policy* (New York; Basil Blackwell, 1986); Steven I. Levine, “Perception & Ideology in Chinese Foreign Policy,” in Thomas W. Robinson and David Shambaugh (eds), *Chinese Foreign Policy* (New York; Clarendon Press Oxford, 1994), pp. 30~46.
- 5) 이상우, “김일성 주체사상과 북한의 외교정책,” 「북한과 오늘의 세계」(서울:법문사, 1986), pp. 34~44.

따라서 이 글에서는 북한외교의 기초를 이해하고, 정책적 변화방향을 전망하기 위한 선행연구로서 북한의 대외정책 이념을 분석하려고 한다. 이를 위해 북한 대외정책 이념의 형성과정과 변화 상황을 다음과 같은 질문에 대한 대답을 중심으로 살펴볼 것이다. 첫째, 북한은 대외정책 이념을 어떠한 역사적 발전과정을 통해 형성해 왔는가? 둘째, 북한은 대외정책 이념에 어떠한 내용을 함의해 왔는가? 셋째, 북한은 대외정책 이념의 순서를 왜 바꾸어 제시했는가? 예컨대 북한은 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차 당대회에서 ‘자주·친선·평화’를 대외정책의 기본이념으로 설정하였는데,<sup>6)</sup> 왜 1988년 9월 이후부터는 평화를 친선보다 우선적으로 제시하여, ‘자주·평화·친선’으로 정식화하고 있는 것인가?<sup>7)</sup> 넷째, 북한은 탈냉전기 김정일 정권하에서 대외정책 이념을 어떻게 제시할 것인가?

한편, 북한 대외정책의 시기 구분에 대해서는 여러 견해가 있다. 예컨대 북한 당국의 경우 북한외교의 변천과정을 ① 민주건설시기 공화국의 대외관계, ② 조국해방전쟁시기 공화국의 대외관계, ③ 사회주의기초 건설시기 공화국의 대외관계, ④ 사회주의의 전면적 건설시기 공화국의 대외관계(1960년대), ⑤ 사회주의 완전승리를 앞당기기 위한 시기 대외관계(1970~80년대) 등 크게 5기로 구분한다.<sup>8)</sup> 한국의 통일원은 북한외교 변천과정을 ① 진영외교기(1948년 정권수립~1950년대 초) ② 다변외교기(1950년대 중반~1960년대 말) ③ 실리외교 추구기(1970년대) ④ 대서방외교 강화기(1980년대 이후) 등 크게 4시기로 구분한다.<sup>9)</sup> 그의 권역별 정책변화와 연관지위 구분한 방법<sup>10)</sup> 또는 외교체제의 창설 몰락과 연관지위 구분

6) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1981」(평양: 조선중앙통신사, 1981), pp. 28~76.

7) 김일성, “주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,”(조선민주주의인민공화국 창건 40돛기념 경축보고대회에서 한 보고, 1988. 9.

8) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1989」(평양: 조선중앙통신사, 1989), p. 32.

8) 박태호, 「조선민주주의 인민공화국 대외관계사 1」(평양: 사회과학출판사, 1985);

박태호, 「조선민주주의 인민공화국 대외관계사 2」(평양: 사회과학출판사, 1987).

9) 통일원, 「북한개요」(서울: 통일원, 1992), pp. 397~401.

10) 박창희, “북한외교정책전개상의 특징,” 「민족공동체와 국가발전」(서울: 한국정치학회, 1989), pp. 620~626.

한 방법<sup>11)</sup> 그리고 외교대상·정책목표·정책노선의 변화와 연관지워 구분한 방법<sup>12)</sup> 등이 있다. 그러나 이 글에서는 이같은 기존 연구에 근거하기 보다, 대외정책 이념의 형성과정을 중심으로 북한 대외정책의 변천과정을 새로 구분해 보고자 한다.

그리고 분석 대상문건으로서의 북한외교의 실질적 최고정책결정자인 김일성·김정일 부자의 문건과 형식적 최고정책결정자인 최고인민회의 문건 그리고 관리·집행당국인 국제부 및 외교부의 문건을 활용하고자 한다. 김일성 부자의 경우에는 매 당대회에서의 총화보고 및 주요 연설문<sup>13)</sup>을, 최고인민회의의 경우에는 정기 최고인민회의에서 결의사항<sup>14)</sup>을, 외교부 국제부의 경우에는 주요 관리의 기명 논설<sup>15)</sup>과 당 기관지인 「로동신문」을 통해 살펴볼 것이다.

- 
- 11) 민족통일연구원, 「남북한국력추세비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 586~638. ① 1945~53년: 외교체제 창설기 ② 1954~60년: 외교체제 정비기 ③ 1961~71년: 자주노선 천명기 ④ 1972~80년: 외교적 도약기 ⑤ 1981~90년: 외교적 침체기 ⑥ 1991년 이후: 외교적 몰락기.
- 12) 필자는 북한의 외교정책 변화과정을 냉전기와 전환기로 먼저 구분하였다. 그리고 냉전기를 ① 대소련 추종기(정권수립 이후~한국전쟁 휴전기) ② 다변외교 모색기(한국전쟁 이후~1960년대 초반) ③ 자주외교 선포기(1960년대 중반~1960년대 후반) ④ 자주적 다변외교 추구기(1970년대) ⑤ (체제발전을 위한) 제한적 개방외교 모색기(1980년대) 등 5시기로 세분하였고, 전환기는 (체제유지를 위한) 제한적 개방외교 추진기 또는 전방위외교 추진기(1988년 이후 현재까지)로 규정하였다. 허문영, “북한 외교정책 변천사,” 「한국외교사 II」(서울: 집문당, 1995), pp. 481~530.
- 13) 「조선중앙년감」(평양: 조선중앙통신사); 김일성, 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」(평양: 조선로동당출판사, 1982); 「김일성 저작집」; 「김정일선집」.
- 14) 「조선중앙년감」, 각년판; 국토통일원, 「북한최고인민회의 자료집」(서울: 국토통일원, 1988).
- 15) 「국제생활」, 각 월간판; 「근로자」, 각 월간판.

## II. 북한 대외정책 이념의 형성과정

### 1. 反帝國主義와 「프롤레타리아 국제주의」 강조(1948~54년)

북한은 1948년 9월 10일 최고인민회의 제 1회의에서 내각수상 김일성이 발표한 「조선민주주의인민공화국 정부의 정강」을 통해 대외정책 방향을 제시하였다. 물론 북한은 이 정강을 통해 대외정책 이념을 명시적으로 선언하지는 않았다. 그러나 프롤레타리아 국제주의의 맹아인 공산국가들과의 친선협조 관계형성과 자주이념의 맹아인 반제국주의를 강조한 것으로 추론해 볼 수 있다.

일곱째 대외정책에 있어서는 민주주의 인민공화국정부는 우리민족이 전세계 자유애호민족들의 대열에서 동등한 한성원으로 되며 또한 우리민족의 평등적지위와 자유를 존중하는 여러 자유애호 민주국가와 민족들과의 견실한 친선을 맺도록 도모하게 될것입니다. 공화국정부는 일본을 제국주의적 침략국가로 재생시키는것은 위선 우리민족의 독립을 위협하는 것임으로 일본을 다시 제국주의침략국가로 재생시킬려고 시도하는 제국주의국가들을 전부 다 우리민족의 원수로 인정할것입니다. 공화국정부는 일본을 비군국화하며 민주화함에 대한 포츠담회담의 결정을 실천할 것을 강요할 것입니다.<sup>16)</sup>

첫째, 한국전쟁 이전기에 북한은 공산국가들(자유애호국가 또는 국제민주진영)과의 관계 발전 및 반제국주의(반일본-반미국) 지향의 대외정책을 강조하였다. 북한은 공산국가들과의 국교수립을 통하여 남한과의 정통성 경쟁에서 우위를 확보코자 하였으며,<sup>17)</sup> 반제국주의를 통하여 주한미군

16) 김일성, “조선민주주의인민공화국정부의 정강,” 「조선중앙년감 1950」 (평양: 조선중앙통신사, 1950), p. 18.

철수와 ‘조선혁명의 완수(한반도공산화 통일)’를 이루고자 하였다.

둘째, 북한은 한국전쟁을 ‘조국해방전쟁’으로 규정하고, 한국전쟁 기간에 프롤레타리아 국제주의<sup>18)</sup>를 대외정책의 주요 원칙으로 보다 분명하게 제시하였다. 북한은 프롤레타리아 국제주의를 이른바 ‘진정한 애국주의 또는 사회주의적 애국주의’와 분리될 수 없는 것인 동시에 ‘부르쥬아 민족주의’와는 근본적으로 다른 것으로 주장하였다. 북한은 이 원칙에 근거하여 국제질서를 이른바 ‘민주주의 진영과 제국주의 진영간의 대립투쟁’으로 규정하였다. 그리고 북한은 자본주의 세계의 국제관계를 “판매시장과 원료원천을 위한 랍탈자들간의 맹렬한 투쟁, 약소국가에 대한 강대국의 침략과 정복, 식민지 및 반식민지 나라들에 대한 제국주의국가들의 랍탈”로 특징지었다. 반면에 미래 공산주의 세계의 국제관계는 ‘호상존중과 형제적협조에 기초한 프롤레타리아국제주의’에 의해 새로운 형태로 발전될 것으로 북한은 간주하였다.<sup>19)</sup>

이 시기 북한이 반제와 프롤레타리아 국제주의를 보다 강조했던 이유는 김일성 정권이 소련사회주의의 후원하에 탄생하였기 때문에, 소련을 중심으로 하는 사회주의 국가들과의 관계를 중요시하는 진영외교를 추구할 수 밖에 없었던 것으로 분석된다. 북한은 프롤레타리아 국제주의를 강조함으로써 한국전쟁 직전에는 소련으로부터 경제원조와 전쟁물자를 확보할 수

17) “우리는 모든 인민민주주의국가들과 외교적, 경제문화적 협조관계를 맺고 우리 공화국의 국제적 지위와 위신을 현저히 높였습니다. 우리 공화국은 소련을 비롯하여 체스코슬로벤스꼬, 폴스카, 로므니아, 헝그리아, 불가리아, 몽골인민공화국 기타 인민민주주의국가들과 평등한 립장에서 국교를 맺었으며 국제민주진영의 일원으로서 국제무대에 뚜렷하게 나서고 있습니다.” 「김일성 저작집」, 5권, p. 256.

18) “맑스-레닌주의 당의 령도 밑에 노동계급이 자본주의 제도를 뒤집어엎고 사회주의, 공산주의 사회를 건설하는 투쟁에서 국제적으로 단결하고 서로 돕는 사상,” 「정치용어사전」 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 630 ; 「정치사전」 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 1170 ; “제국주의를 반대하고 공산주의 위업의 승리를 위한 투쟁에서 국제로동계급이 서로 지지성원하고 단결을 도모하는 사상과 원칙,” 사회과학원 철학연구소, 「철학사전」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 581.

19) 김일성, “프롤레타리아국제주의와 조선인민의 투쟁,” (1952. 4. 25) 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, pp. 25~31.

있었고, 한국전쟁기에는 중국으로부터 군대 파병을 유도할 수 있었으며, 한국전쟁 이후기에는 동구 사회주의 국가들로부터 경제적 지원을 이끌어낼 수 있었던 것이다.<sup>20)</sup>

## 2. 「자주·친선·평화」의 맹아 대두(1955~65년)

북한은 1955년 2월 외무상 남일의 성명을 통하여 소련추종의 진영외교를 탈피하고, 평화공존적 다변외교로의 전환을 최초로 공식 발표하였다. 그리고 1956년 4월 제3차 당대회와 1961년 9월 제4차 당대회에서의 김일성 연설을 통하여 평화공존론과 다변외교 정책을 거듭 제시하였다.

각이한 사회제도를 가진 모든 국가들이 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙으로부터 출발하여 우리나라와 우호적 관계를 가지려고 하는 일체 국가들과 정상적 관계를 수립할 용의를 가지고 있었으며 우선 호상 이익에 부합되는 무역관계와 문화적 련계를 설정할 것을 희망하여 왔다. 일본이 조선민주주의 인민공화국과 상술한바 제반 관계를 수립하는 것은 조·일 양국 인민의 절실한 리해관계에 부합될 뿐만 아니라 극동의 평화 유지와 국제 긴장 상태의 완화에 크게 기여할 것이다.<sup>21)</sup>

### 가. “사상사업에서의 주체” 제기와 「자주노선」 모색

첫째, 북한은 1955년 12월 사상사업에서 ‘주체’확립의 문제를 검토하기 시작하였다.<sup>22)</sup> 물론 북한의 주장에 따르면, 김일성이 주체사상에 기초한 자주성의 원칙에 따라 공산주의 운동을 주도한 것의 기원은 1926년 10월

20) 김일성은 최고인민회의 제1기 제6차회의(1953. 12. 20)에서의 보고를 통하여 소련, 중국, 동구 사회주의 국가들의 지지와 원조에 대해 상세히 보고하는 한편, ‘프로레타리아 국제주의’에 대한 감사를 잊지 않을 것임을 표명하였다.

21) 「조선중앙년감 1956」, p. 16.

22) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여,” (1955. 12. 28) 「김일성저작선집 1」, (평양 : 조선로동당출판사, 1967), pp. 560~585.



27일 ‘E·C제국주의동맹’ 결성 시점으로 거슬러 올라간다.<sup>23)</sup> 그러나 이 주장은 객관적·공식적 근거자료보다 김일성의 증언에 기초한다는 점에서 신뢰성에 있어 다소 문제가 있다.<sup>24)</sup> 북한의 공식 문건을 통하여 우리가 확인할 수 있는 바로서는 1955년 12월 28일 김일성의 당선전선동일꾼들 앞에서 행한 연설을 통하여 북한은 ‘주체를 세우는 문제’를 처음으로 제기하였다. 김일성은 이 연설을 통하여 당의 이데올로기 교육에서 주체를 세워야 할 필요성을 강조하였다.

유감이지만 우리의 선전사업은 많은 점에서 교조주의와 형식주의에 빠져 있습니다. 모든 문제에 깊이 들어가지 못하고 주체가 없는 것이 사상사업의 가장 주요한 결함입니다. …당 사상사업에서 주체는 무엇입니까? 우리는 무엇을 하고 있습니까? 우리는 어떤 다른 나라의 혁명도 아닌 바로 조선혁명을 하고 있는 것입니다. 이 조선혁명이야말로 우리 당 사상사업의 주체입니다. 그러므로 모든 사상사업을 반드시 조선혁명의 이익에 복종시켜야 합니다. …전쟁시기에 군대 내에서는 정치사업의 방법문제를 가지고 허가이, 김재욱, 박일우가 쓸데없이 서로 싸운 일이 있습니다. 쏘련에서 나온 사람들은 쏘련식으로, 중국에서 나온 사람들은 중국식으로 하자고 하였습니다. 이렇게 쏘련식이 좋으니 중국식이 좋으니 하면서 싸웠습니다. 이것은 부질없는 일입니다.<sup>25)</sup>

한편, 북한이 ‘주체’문제를 제기한 이유는 한국전쟁과 이후 국제정세의 변화 그리고 북한 내부세력의 도전에 처하여 ‘프롤레타리아 국제주의’의 현실적 한계성과 ‘주체노선’의 필요성을 절감한 데 기인하는 것으로 분석된다. 예컨대 1953년 3월 스탈린 사망과 소련 정치지도층의 내분 및 1956

23) 「근로자」, 제6호 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 4.

24) 1969년 12월 10일 「조국통일」지에 의하면 김일성이 반체청년동맹을 조직한 것이 1927년 여름이므로, 오늘의 기록과 일치하지 않는다. 양호민, “북한의 대외관계 이데올로기,” 「북한의 대외관계」 (서울: 대왕사, 1987), p. 22.

25) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 「김일성저작선집 1」, pp. 560~569.

년 2월 후르시초프의 스탈린격하운동과 평화공존정책 추진에 따른 북한의 대소신뢰 약화,<sup>26)</sup> 1955년 4월 인도네시아 반둥회의를 통한 제3세계의 국제무대 등장과 북한의 민족해방투쟁에 대한 연대와 지지 증대, 한국전쟁 중 남로당 숙청과 1956년 8월 연안파 및 소련파 숙청 그리고 1958년 1월 기타 종파주의자 제거, 제1차 5개년계획(1956~60년)의 정상적 추진을 위한 외부경제와의 원만한 관계형성의 필요 등 대내외적 상황변화에 직면하여 북한은 김일성 정권의 안정성을 확보하려는 의도에서<sup>27)</sup> 프롤레타리아 국제주의를 보완하는 수준에서 다변외교와 주체노선을 모색하였던 것으로 평가된다.

둘째, 북한은 1962년 10월 23일 개최된 최고인민회의의 제3기 제1차회의에서의 김일성 연설 “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여”를 통하여 사회주의 국가간의 평등과 자주, 상호존중과 내정불간섭을 주장함으로써 자주노선을 지속적으로 모색하였다.

제국주의 국가들간의 관계는 큰 나라가 작은 나라의 내정을 간섭하며 그 나라들에 자기의 의사를 강요하며 일방적인 존중과 복종을 요구하는 지배와 예속의 관계입니다. 그러나 사회주의 국가들은 큰 나라와 작은 나라나 할 것 없이 모두다 완전히 평등하고 자주적이며 호상간에 서로 존중하며 지지합니다. 이 나라들 사이에서는 한 나라가 다른 나라의 내정에 간섭하거나 그 나라에 자기의 의사를 강요하는 일이란 있을 수 없습니다.<sup>28)</sup>

이후 북한은 「로동신문」 사설<sup>29)</sup>과 김일성의 각종 연설<sup>30)</sup>을 통하여 자주

26) 김일성 당 중앙위원장은 제3차 조선로동당 전당대회(1956. 4. 23~29)에서 소련공산당 제20차대회(1956. 2)에서 채택된 ‘스탈린 격하와 평화공존 노선’ 중 후자만을 제한적으로 반영하는 ‘사업총결보고’를 제시하였다.

27) “사대주의-교조주의의 해독성은 전쟁시기 더욱 심하게 나타났으며 전후시기 사회주의 혁명과 사회주의 건설이 본격적으로 추진됨에 따라 더는 참을 수 없는 것으로 되었습니다.” 김일성, “조선로동당 건설의 역사적 경험,”(1986. 5. 31 김일성 고급당학교 창립 40주년에 즈음하여 집필한 강의록) 「조선중앙년감 1987」, p. 34.

28) 「조선중앙년감 1963」, pp. 38~39 ; 「북한최고인민회의자료집」, 제2집, p. 1175.

노선을 거듭 표명하였다. 예컨대 “중국공산당과 중국을 고립시키는 것은 사회주의 진영의 단결을 저해하는 것이며 국가에는 대·소가 있으나, 당에는 고·저가 있을 수 없으며 어느 당도 형제당의 내정에 간섭해서는 안되며 일방적인 의사를 강요하거나 형제당을 비방해서도 안된다”는 강경한 논조의 대소비난을 가함으로써 북한은 친중노선을 분명히 하였다.<sup>31)</sup> 또한 북한은 1963년 10월 28일 「로동신문」 사설 “사회주의 진영을 수호하자”를 통하여 소련의 중국고립화 정책과 경제 군사원조를 통한 대북 내정간섭 정책을 비난하며 중지를 요구하였다.

북한이 자주노선을 이처럼 적극적으로 모색한 이유는 중·소분쟁의 심화에 따른 사회주의진영의 분열과 한·일국교정상화 및 베트남전쟁의 확대이라는 지역체계의 변화로 인해 안보위기의식을 느끼게 되자, 이에 대한 반응적 차원에서 시작한 것으로 평가된다. 특히 중·소분쟁의 심화는 북한의 대외노선에 크게 영향을 미쳤다. 1955년부터 1966년 8월 사이에 북한은 종래의 친소노선<sup>32)</sup>에서 중립노선<sup>33)</sup>으로, 중립노선에서 친중공노선<sup>34)</sup>으로, 친중공노선에서 자주노선으로의 전환<sup>35)</sup> 등 크게 4차례 변화하였다.<sup>36)</sup> 그리고 이 와중에 북한은 자주적 입장을 보다 적극적으로 모색하기 시작하였다.

31) 「조선중앙년감 1964」(평양 : 조선중앙통신사, 1964), pp. 115~131.

32) 북한은 1959년 11월 소련공산당 제21차대회 때까지 프롤레타리아 국제주의에 기초한 친소노선을 명시하고 있었다.

33) 1960년 4월 16일 중국공산당이 기관지 「紅旗」의 논문 ‘레닌주의 만세’를 통하여 소련의 입장을 비판하게 됨에 따라 중·소분쟁이 국제공산주의 운동내의 이데올로기 투쟁으로 악화되었다. 양호민, “북한의 대외관계 이데올로기,” p. 26.

34) 1962년 쿠바사태 및 중·인 국경분쟁에서 소련이 취한 투항주의적 행태에 대한 북한의 불신 등으로 인해 북한은 친중적 입장을 취하였다. 허문영, 「탈냉전기 북한의 대중국·러시아관계」(서울 : 민족통일연구원, 1993), pp. 12~13.

35) 1966년 5월 16일 문화대혁명이 발발한 이후 당시 홍위병들이 김일성에 대하여 대대적인 비난을 가하였고, 중국의 대북 경제원조 능력 또한 한계에 처하게 되자 북한은 친중노선을 벗어나게 되었다.

36) 양호민, “북한의 대외관계 이데올로기,” p. 26.

#### 나. 다변외교 모색

첫째, 북한은 1955년 2월 25일 “대일관계에 관한 외무상의 성명”을 통해 대소련일변도의 진영외교 탈피와 다변외교로의 전환을 공식 발표하였다. 당시 외무상 남일은 북한과 “우호적 관계를 가지려고 하는 일체 국가들과 정상적 관계를 수립할 용의”가 있음과 더불어 “우선 호상 리익에 부합되는 무역관계와 문화적 관계를 설정할 것을 희망”하였다.

둘째, 북한은 다변외교를 지속적으로 천명하였는 바, 제3차 당대회(1956. 4)와 제4차 당대회(1961. 9)에서의 김일성 ‘사업 총화보고’를 통해 일본 등 자본주의국가와의 관계개선에 대한 의지를 거듭 표명하였다.<sup>37)</sup>

우리는 우리 나라와 좋은 관계를 맺기를 바라는 다른 자본주의나라들 과도 정상적인 관계를 맺으며 경제, 문화 교류를 발전시키기를 바랍니다. 일본은 지리적으로 우리와 가까운 거리에 있는 나라입니다. 조일 두 나라 사이의 관계를 정상화하는 것은 두 나라 인민들에게 다같이 이로운 일입니다.<sup>38)</sup>

#### 다. 평화공존 정책 채택

첫째, 북한은 1956년 2월에 열린 소련공산당 제20차 전당대회 이후 후 르시초프 정권의 영향을 받아 전쟁불가피론을 수정하고, 평화공존 정책을

37) “남일 외무상 보고,”(최고인민회의 제1기 제9차회의, 1955. 3. 9~11) 「북한최고인민회의자료집, 제1집, pp. 719~726 ; “김일성 당 중앙위원장의 사업총결보고,”(제3차 조선로동당 전당대회, 1956. 4. 23~29) 「조선노동당대회자료집, 제1집, p. 293 ; “김일성의 사업총화보고,”(제4차 조선로동당 전당대회, 1961. 9. 11~18) 「조선노동당대회자료집, 제2집, pp. 91~101 ; “김일성 시정연설,”(최고인민회의 제3기 제1차회의, 1962. 10. 23) 「북한최고인민회의자료집, 제2집, pp. 1171~1177.

38) “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 「자주성을 옹호하는 세계 인민들의 단결을 위하여, p. 117.

수용하였다. 김일성은 1956년 조선로동당 제3차 전당대회와 1961년 제4차 전당대회를 통하여 평화공존 정책을 북한의 대외정책 주요원칙으로 내세웠다.

호루쑈브 동지가 성명한 바와 같이 오늘 평화력량은 침략을 방지하기 위한 정신적인 수단뿐만 아니라 물질적 수단까지도 겸비하고 있는 조건 하에서 새 전쟁은 숙명적으로 불가피한 것은 아닙니다.…동시에 상이한 사회제도를 가진 나라들의 평화적 공존에 대한 레닌적 원칙을 견지하며 자주권의 호상 존중과 평등권에 립각하여 세계의 모든 평화 애호 국가들과의 정치적 및 실무적 관계를 맺기 위하여 노력하여야 하겠습니다.<sup>39)</sup>

국제무대에서 력량관계의 근본적 변화는 새로운 세계대전을 막으며 평화를 유지 공고화 할 수 있는 현실적 가능성을 마련하여 주고 있습니다. 오늘에 와서는 평화와 사회주의의 강한 력량이 제국주의 전쟁세력의 앞길을 가로막고 있습니다. 제국주의가 함부로 전쟁을 일으킬 수 있었던 때는 지났습니다.<sup>40)</sup>

둘째, 그러나 북한이 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초한 사회주의진영과의 연대-친선 강화와 민족해방투쟁의 지지를 약화하거나 포기한 것은 아니다.

우리 당과 우리 인민은 프롤레타리아국제주의원칙에 서서 모든 사회주의나라들과의 친선단결을 강화하며 이 나라들과의 호상협조를 발전시키기 위하여 백방으로 노력하여왔습니다.…국제생활에서 우리 당이 시종일관 견지하여온 원칙의 하나는 피압박인민들의 민족해방투쟁에 대한 확고한 지지입니다.…우리 당은 어느때 어떠한 환경에서나 프롤레타리아국제주의기치를 높이 들고 사회주의진영의 통일을 위하여 자기

39) 「조선로동당대회 자료집」, 제1집 (서울:국토통일원, 1979), p. 293.

40) 「조선로동당대회 자료집」, 제2집 (서울:국토통일원, 1988), p. 93.

의 모든 힘을 다하여 왔으며 또 다하고 있습니다.<sup>41)</sup>

북한이 이 기간 평화공존 정책을 채택한 이유는 한국전쟁 이후 전후 복구상황 가운데 1955년 4월 아시아·아프리카 지역의 신생독립국 29개국이 참가한 ‘반동회의’에서 평화5원칙이 발표되며, 소련의 후르시초프가 평화공존 정책을 거론함에 따라 동서공존적 분위기가 팽배하자, 이에 편승한 것으로 분석된다. 북한은 또한 평화공존이 북한중심의 통일을 위해 필요한 것으로 인식하였다.<sup>42)</sup>

### 3. 「자주·친선」이념의 정립(1966~79년)

이 시기 북한의 대외정책 이념은 최고인민회의 제4기 제1차회의(1967. 12. 16)에서 발표한 ‘정부정강’을 통해 추론해 볼 수 있다. 이는 기존의 프롤레타리아 국제주의와 자주·친선으로 요약될 수 있다.

여덟째, 조선민주주의인민공화국 정부는 자력갱생의 기치밑에 자체의 힘과 내부원천을 최대한으로 동원하여 자립적민족경제를 건설하는 로선을 계속 견지하면서 프롤레타리아국제주의원칙과 완전한 평등 및 호혜의 원칙에서 다른 나라들과 경제관계를 맺고 대외무역을 발전시켜나갈 것입니다.…열째, 우리는 조선민주주의인민공화국이 창건된 첫날부터 제국주의의 침략을 반대하고 우리 인민의 자유와 독립을 존중하며 우리 나라와 평등한 립장에서 국가관계를 맺을것을 원하는 모든 나라들과 친선관계를 도모할것을 시종일관 천명하여왔으며 앞으로도 계속 대외정책분야에서 이 원칙을 확고하게 견지할것입니다.<sup>43)</sup>

41) 위의 책.

42) “나라의 평화적 통일에 유리한 외부적 요인을 또한 고려해야 할 것입니다. 만약 우리가 5년 내지 10년동안 평화를 유지하는데 성공한다면 소련은 물론이요, 6억 이상의 인구를 가진 중국의 위력은 비할 바 없이 강대해질 것이며 전체 사회주의진영의 역량이 더욱 강화될 것입니다.” 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 「김일성 저작선집 1」, p. 575.

## 가. 자주와 반지배주의

첫째, 1966년 8월 12일 「로동신문」 사설 “자주성을 옹호하자”를 통하여 북한이 ‘자주성’을 대외관계의 주요원칙으로 천명함에 따라, 자주노선은 본격적 정립의 단계에 들어서게 되었다. 북한은 이 사설에서 중국에 대한 방어적 자세를 보여주었다. 북한은 당관계에서 북한의 주체적 입장을 강력히 주장하는 한편, 월남전에 대한 중국의 소극적 태도와 교조주의를 비판하였다. 북한은 또한 “미제를 반대하는 투쟁에서의 공동행동과 통일전선은 수정주의를 반대하는 투쟁과 모순되지 않는다”고 주장함으로써 친소적 정립입장도 변호하였다.

국제관계에서도 우리 당은 자주적으로 활동하였다. 현대 수정주의를 반대하는 투쟁도 우리는 자기의 판단에 따라 독자적으로 진행하였다. 정세가 복잡할수록 우리는 자주적이며 독자적인 입장을 확고히 견지하여 나갔다. 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위, 이것은 우리 당의 일관된 방침이다.<sup>43)</sup>

둘째, 위와 같은 과정을 거쳐 정립된 자주노선<sup>45)</sup>은 1966년 10월 당 대표자회를 통하여 공식적으로 선포되었다. 동 회의에서 김일성은 보고문을 통하여 ‘현대수정주의’,<sup>46)</sup> ‘교조주의’,<sup>47)</sup> ‘좌우경기회주의’,<sup>48)</sup> 그리고 ‘대국주

43) 김일성, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자,”(1967. 12. 16) 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, pp. 197~203.

44) 「로동신문」, 1966. 8. 12.

45) 북한은 자주노선을 “혁명과 건설에서 나라의 자주권을 견지하며 맑스-레닌주의원칙과 나라의 구체적실정에 기초하여 자신의 주견과 판단에 따라 독자적으로 로선과 정책을 세우고 그것을 주체적으로 관철해나가는 당의 로선”으로 설명한다. 「정치용어사전」, p. 430.

46) “현대 수정주의는 <정세의 변화>와 <창조적 발전>이라는 구실 밑에 맑스-레닌주의를 수정하고 그 혁명적 진수를 거세합니다. 그것은 계급투쟁과 프롤레타리아독재를 거부하고 계급협조를 설교하며 제국주의와의 투쟁을 포기합니다. 현대수정주의는 또한 제국주의에 대한 환상을 퍼뜨리며 사회적 및 민족적 해방을 위한 인민들의 혁명투쟁을

의<sup>49)</sup> 등을 비판하였다. 그리고 공산당이 자주성을 견지하는 것은 국제공산주의운동에서 중요한 문제이며, 따라서 공산당들은 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭 및 동지적협조의 원칙에 기초하여 호상관계를 맺어야 할 것임을 김일성은 주장하였다.<sup>50)</sup>

공산당 및 로동당들사이에는 높은 당과 낮은 당, 지도하는 당과 지도 받는 당이란 있을 수 없습니다. 그 어느 당도 국제공산주의 운동내에서 특권적 지위를 요구할 수 없습니다. 국제공산주의운동내에는 각국당들의 활동을 유일적으로 지도하는 그러한 국제적인 조직이 없습니다. 시대는 달라졌으며 공산주의운동에서 국제적인 중앙을 필요로 하던 시기는 이미 지나갔습니다. 제3국제당이 해산된 후에는 국제공산주의운동에 어떠한 <중앙>이나 <중심>도 없습니다. …조선공산주의자들에게 있어서 유일한 지도적지침은 맑스-레닌주의이며 그것을 우리 나라의 현실에 창조적으로 적용한 우리 당의 로선과 정책입니다. 우리에게서는 이밖에 다른 지도사상이 있을 수 없습니다. …우리 당의 자주적립장은 프롤레타리아국제주의원칙과 밀접히 결합되어있습니다. 우리는 국제주의자들이기 때문에 고립주의나 민족주의를 철저히 반대합니다.<sup>51)</sup>

---

각방으로 방해합니다.” 김일성, “현정세와 우리당의 과업,” 「자주성을 옹호하는 세계 인민들의 단결을 위하여」(평양 : 조선로동당출판사, 1982), p. 169. 이 보고문 전문은 「조선중앙년감 1966-67」, pp. 100~130.

- 47) “교조주의란 별 것이 아닙니다. 간단히 말하면 자기가 처한 구체적 현실조건을 타산하지 않고 일반명제를 그대로 적용하거나 남의 것을 기계적으로 그대로 옮겨놓는 태도입니다. 비유해서 말하면 남의 것을 통채로 삼킨다는 뜻입니다.” 「김일성저작선집 4」, p. 397.
- 48) 김일성은 좌우경기회주의를 ‘로동운동에 나타난 부르주아 및 소부르주아 사상’으로 규정하고, 현대수정주의를 우경기회주의로, 교조주의를 좌경기회주의로 비판하였다. 김일성, “현정세와 우리 당의 과업,” pp. 168~169.
- 49) “공산주의자들은 결코 자기를 내세우지 말아야 하며 다른 당들에 자기의 사상을 강요하여서는 안됩니다. 공산당 및 로동당들사이에서는 다른 나라 당들이 자기 의사를 따르지 않는다고 하여 압력을 가하거나 내부문제에 간섭하는 일이 있을 수 없습니다. …우리 당도 대국주의자들의 내정간섭을 받은 쓰라린 경험을 가지고 있습니다.” 김일성, “현정세와 우리 당의 과업,” pp. 182~183.
- 50) 김일성, “현정세와 우리 당의 과업,” pp. 152~188.



셋째, 이같은 북한의 자주노선은 1967년 12월 16일 최고인민회의 제4기 제1차회의에서 채택된 정부정강<sup>52)</sup>과 1970년에 출간된 「정치용어사전」의 “조선민주주의 인민공화국의 대외정책”<sup>53)</sup> 항목에 체계적으로 정리되었으며, 1972년 12월 27일 개정된 사회주의 헌법 제 16조로 채택되었다.

조선민주주의인민공화국은 대외관계에서 완전한 평등권과 자주권을 행사한다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 및 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다. 국가는 맑스-레닌주의와 프롤레타리아국제주의원칙에서 사회주의 나라들과 단결하고 제국주의를 반대하는 세계 모든 나라 인민들과 단결하여 그들의 민족해방투쟁과 혁명투쟁을 적극 지지 성원한다.<sup>54)</sup>

북한이 이같이 자주노선을 결정적으로 정립케 된 데에는 김일성 유일체제의 형성 및 군사력 강화와 북한·중국간의 갈등 심화<sup>55)</sup>가 그 주요 요인이 되었던 것으로 평가된다. 북한은 1962년 12월 당중앙위 제4기 제5차회의에서 「국방·경제 병진정책」과 1964년 2월 4대 군사노선을 채택한 이후 군사력을 꾸준히 강화해 왔다. 그리고 1967년 유일사상체제 확립<sup>56)</sup>에 기초하여 김일성 유일체제를 구축하였다. 이러한 상황 가운데 북한·중국 갈

51) 김일성, “현정세와 우리 당의 과업,” pp. 180~188.

52) 김일성, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자,” 「북한최고인민회의자료집」, 제3집, pp. 76~107; 「조선중앙년감 1968」, pp. 1~29.

53) 「정치용어사전」, p. 531.

54) “북한 사회주의헌법 제16조,” 「북한개요 91」 (서울: 통일원, 1991), p. 484.

55) 이종석, 「조선로동당연구」 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 82~86; 박길용, 「김일성 외교비사」 (서울: 중앙일보사, 1995), pp. 126~131.

56) 유일사상체제를 확립한다는 것은 “수령의 혁명사상을 지도적 지침으로 삼고 당 중앙의 유일적 지도 밑에 혁명투쟁과 건설사업이 진행되도록 한다는 것”으로 설명된다. “수령의 혁명사상으로 무장하여 당의 유일사상체제를 철저히 세우자,” 「로동신문」, 1968. 5. 20; 이종석, 「조선로동당연구」, p. 134에서 재인용.

등이 새로운 소련지도부에 대한 인식 및 월남전에 대한 대응태세의 차이로 촉발되었고, 문화대혁명으로 심화되자,<sup>57)</sup> 북한은 역사적으로 중·소 양국으로부터 받아온 내정간섭에 대한 반발로 자주노선 정립을 적극 추진하였던 것으로 분석된다.

넷째, 1978년에 들어와 북한의 「대국주의」에 대한 비판은 「지배주의」에 대한 비판으로 발전하였다. 1978년 9월 9일 ‘공화국창건 30돐 기념대회’에서의 김일성 보고를 통하여 북한은 제국주의에 대한 기왕의 비판과 더불어 지배주의에 대한 비판을 새로이 제시하였다.

제국주의, 지배주의자들은 신흥세력나라들에 대한 정치경제적 지배권을 확립하기 위하여 악랄하게 책동하고 있습니다. … 제국주의, 지배주의자들의 조종과 음모에 의하여 … 심지어 형제나라들끼리 서로 총질을 하며 싸우는 비극적인 사태까지 벌어지고 있습니다. … 지배주의는 자주성을 지향하는 현시대의 추세에 역행하는 반혁명적 조류이며 세계 혁명적인민들의 공동의 투쟁대상입니다. 지배주의의 본질은 다른 나라의 자주성을 유린하며 다른 민족과 인민들을 억압하고 통제하는 것입니다. … 지배주의는 큰 나라에도 있고 비교적 작은 나라에도 있으며 자본주의나라에도 있고 그밖의 나라에도 있습니다. 한마디로 말하여 나라의 크기와 사회제도에 관계없이 다른 나라를 통제하려는 나라는 다 지배주의세력이며 공개적인 방법으로든지, 은폐된 방법으로든지 남을 지배하는 것은 다 지배주의입니다.”<sup>58)</sup>

57) 당시 북한은 새로운 소련지도부의 정책을 흐루시초프의 정책과 구별하여 인식하였으나, 중국은 ‘후르시초프없는 후르시초프주의’로 간주하였다. 북한은 또한 월남전에 관해 전세계 진보세력이 단결하여 대응하여야 한다고 주장하였으나, 중국은 이를 소련의 ‘수정주의’와 연결하여 거부하였다. 이같은 북·중갈등은 문화대혁명으로 인해 더욱 심화되었는 바, 1967년 1월부터 중국 홍위병은 신문·책보·띠라 등을 통해 김일성을 비판하는 한편, 북한에서 정변이 일어나 정치적 불안상태가 일어나고 있다고 허위선전을 유포하였다. 이에 양국관계는 현지 대사를 소환하는 사태로까지 악화되었다.

58) 김일성, “주체사상의 기치를 높이 들고 사회주의건설을 더욱 다그치자,”(조선민주주의인민공화국창건 30돐기념 중앙경축대회에서 한 보고, 1978. 9. 9) 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, pp. 426~427.

김일성이 지배주의라는 단어를 만들어 비판한 이유는 프롤레타리아 국제주의 및 비동맹운동의 허구성에 기인하는 것으로 분석된다. 당시 공산통일월남은 1978년 6월 코메콘에 가입하고, 8월에 소·월 우호협력조약을 체결하여 소련의 준군사동맹국이 되었다. 그리고 월남은 1979년 1월 중국후견하에 있는 캄보디아를 침공하여 친월남정권을 수립하였다. 이에 중국은 2월에 월남을 침공하였으며, 소련은 12월 아프가니스탄을 침공하여 친소련정권을 수립하였다. 사회주의국가들(중국·월남·캄보디아) 사이에서, 비동맹국가들(월남·캄보디아) 사이에서, 사회주의 대국(소련)과 비동맹국가(아프가니스탄) 사이에서 전쟁이 일어난 것이다. 다시 말해 프롤레타리아 국제주의와 비동맹운동의 허구가 입증되었다. 이에 김일성은 중·소분쟁의 와중에 월남과 아프가니스탄처럼 침공당할 가능성에 대해 우려할 수밖에 없었을 것이며, 이에 대한 비판으로서 반지배주의를 천명케 된 것으로 보인다.<sup>59)</sup>

#### 나. 친선과 비동맹주의

첫째, 북한은 1967년 12월 최고인민회의 제4기 제1차회의에서 발표된 정부정강에서 “모든 나라들과 친선관계를 도모”할 것을 목표로 하는 다변화 대외정책을 천명하였다.<sup>60)</sup> 이러한 북한외교의 다변화 논리는 1966년 10월에 공식선언한 자주노선과 결합하여 자주적 다변외교 노선으로 발전하였다. 즉 북한은 자주노선을 토대로 한 프롤레타리아 국제주의<sup>61)</sup> 및 반

59) 김일성이 소련의 대중국 비판용어인 ‘패권주의’나 중국의 대소련 비판용어인 ‘사회제국주의’를 원용하지 않은 이유는 중·소분쟁에 휘말리지 않으려는 정책적 고려가 있었던 것으로 분석된다. 또한 김일성은 지배주의에 대한 비판이 특정국가를 염두에 둔 것이 아님을 밝히기도 하였다. 김일성, “일본 정치리론잡지 「세카이」 편집국장과의 인터뷰,”(1978. 10. 21) 「자주성을 옹호하는 세계인민들과의 단결을 위하여」, p. 435.

60) “우리는…우리나라와 평등한 립장에서 국가관계를 맺을 것을 원하는 모든나라들과 친선관계를 도모할 것을 시종일관 천명하여 왔으며 앞으로도 계속 대외정책분야에서 이 원칙을 확고하게 견지할 것입니다.” 「조선중앙년감 1968」, p. 26.

61) 이 시기 북한은 프롤레타리아 국제주의의 기본요구를 ① 사회주의나라들의 통일단결을 강화하는 것 ② 식민지민족해방투쟁을 적극 지지성원하는 것 ③ 자본주의나라로

제·반미 입장을 고수하면서도, 북한을 우호적으로 대하는 나라들과 친선·협조관계를 발전시키려 한 것이다.

둘째, 이와 같은 자주적 다변외교 노선은 1971년 11월 당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의에서 보다 구체화되기 시작하여,<sup>62)</sup> 1972년 12월 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 공식적으로 천명되었으며,<sup>63)</sup> 1972년 12월에 제정된 사회주의헌법에 명문화되었다.<sup>64)</sup> 이러한 외교노선은 1973년 12월 20일 발간된 「정치사전」의 ‘조선로동당의 대외정책’항에 반복 설명되어 있다. 그리고 ‘빨럭불가담 나라’들로 일컬어지는 비동맹국가들과의 친선관계 증진을 위한 노력이 초청 및 방문외교를 중심으로 대대적으로 추진되었다.<sup>65)</sup>

대외정책분야에서 조선민주주의 인민공화국이 견지하고 있는 일관한 원칙은 우리나라에 대하여 우호적으로 대하는 모든나라들과 평등과 호혜의 원칙에서 친선과 협조관계를 발전시켜나가는 것입니다. 우리는 앞으로도 계속 대외정책분야에서 이 원칙을 확고히 견지할 것입니다. 공화국정부는 맑스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의원칙에서 사회주의 나라들과 친선과 협조관계를 발전시키기 위하여 모든 노력을 다할 것입니다. 공화국정부는 자유와 민족적 독립을 위하여 아세아, 아

동계급과 근로인민들의 혁명투쟁을 지지하는 것으로 규정함으로써 1950대의 프롤레타리아 국제주의보다 포괄적인 내용을 담아 제시한 것으로 평가된다. 「정치사전」, pp. 1170~1171.

62) 김일성, “국제정세에서 제기된 몇가지 문제에 대하여,” 「조선중앙년감 1972」, pp. 279~231 ; 「정치사전」 (평양 : 사회과학출판사, 1973), pp. 842~843.

63) 김일성, “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자,” 국토통일원, 「북한최고인민회의 자료집, 제3집, pp. 507~508 ; 「조선중앙년감 1973」, pp. 28~29.

64) 북한 사회주의 헌법 제 16조, “조선민주주의 인민공화국은 대외관계에서 완전한 평등권과 자주권을 행사한다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 및 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다...” 통일원, 「북한개요」 (서울 : 통일원, 1990), p. 485.

65) 북한은 1971~75년 사이에 아시아에서 190여개, 아프리카에서 250여개, 라틴 아메리카에서 90여개, 모두 530여개국의 대표단을 초청한 것으로 발표하였다. 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 2」, pp. 106~107.

프리카, 라틴 아메리카 나라들과의 국가적 관계를 더욱 확대 강화하며 더 많은 나라들과 친선관계를 맺고 발전시키기 위하여 노력할 것입니다. 우리는 또한 우리나라와 좋은 관계를 맺으려하며 조선반도의 남과 북에 대하여 침략적 성격이 없는 균등한 정책을 실시하는 자본주의 나라들과도 평화공존의 5개원칙에서 국가적 및 정치, 경제, 문화적 관계를 맺기 위하여 노력할 것입니다.<sup>66)</sup>

이 시기 북한이 친선노선을 강화하여 자주적 다변외교와 비동맹외교를 적극 추진한 이유는 데탕트의 국제환경<sup>67)</sup> 가운데 새로운 경제발전전략<sup>68)</sup>을 성공적으로 수행하는 한편, 남한과의 외교적·경제적 경쟁에서의 열세<sup>69)</sup>를 탈피하려는 의지에서 비롯된 것으로 분석된다.

#### 4. 「자주·친선·평화」이념의 체계적 정립(1980~87년)

북한은 1980년 10월 10일 로동당 제6차대회에서 한 김일성의 사업총화 보고를 통하여 「자주·친선·평화」를 대외정책의 기본이념으로 공식 천명하였다.<sup>70)</sup> 북한은 1986년 12월 30일 최고인민회의의 제8기 1차회의에서의 김

66) 김일성, “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자,”(최고인민회의의 제5기 제1차회의) 국토통일원, 「북한최고인민회의자료집」, 제3집, pp. 507~508; 「조선중앙년감 1973」, pp. 28~29.

67) 1969년 미·소 데탕트, 1971년 9월 중국의 UN 가입, 1972년 닉슨 미대통령의 중국 방문, 1972년 일·중 국교정상화.

68) 6개년계획(1971~77년).

69) 1970년 말 현재 남북한 수교국 수는 각각 83 : 36이었고, 남북한의 경제발전 수준도 역전되기 시작하였다.

70) 북한은 국가목표를 ‘조선혁명의 완성’에 두고, 공화국북반부에서의 사회주의의 완전한 승리와 전국적 범위에서의 민족해방인민민주주의혁명 수행을 당면목적으로 규정하고, 공산주의 사회의 건설을 최종목적으로 설정하였다. 또한 북한은 대외정책의 목적을 ‘조선혁명에 유리한 국제적 환경 마련’으로 규정하고, 이를 원만히 달성하기 위한 수단으로서 대외정책 이념의 역할을 강조하였다. 안용세, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” 「사회과학」, 1981년 5호(누계 48호) (평양 : 과학백과사전출판사, 1981. 9), p. 56.

일성 시정연설을 통하여 이를 거듭 강조하였다.

우리 당은 지난날과 마찬가지로 앞으로도 대외 활동에서 자주성을 확고히 견지하고 세계 여러 나라들과의 친선 협조 관계를 발전시키며 세계의 평화와 안전을 보장하기 위하여 적극 노력할 것입니다. 자주, 친선, 평화, 이것이 우리 당 대외정책의 기본 리념입니다.<sup>71)</sup>

우리 공화국 정부가 대외관계 분야에서 일관하게 견지하고 있는 기본 이념은 자주·친선·평화입니다. 자주·친선·평화의 이념은 자주적이고 친선적이며 평화로운 새세계를 건설하려는 우리 인민과 세계진보적 인민들의 공통된 지향을 반영하고 있습니다.<sup>72)</sup>

#### 가. 자 주

자주의 내용으로서 북한은 다음과 같은 것들을 제시하였다. 첫째, 북한은 대외정책의 결정과 집행과정에서 자주성을 가져야 할 것임을 주장하였다. 예컨대 대외정책 결정과정에 있어 ‘우리나라의 실정과 우리 인민의 이익’을 다시 말해 ‘우리 혁명의 이익’을 우선적으로 고려해야 할 것임을 주장하였다. 그리고 대외정책 집행과정에 있어서는 ‘완전한 평등과 호상 존중의 원칙’에 기초해서 다른 당, 다른 나라들과의 관계를 발전시켜 나갈 것임을 밝혔다. 북한은 이렇게 자주성을 확보해야만이 대외활동에서 원칙성과 일관성을 견지하고 창발성을 발휘하며, 좌·우 편향을 극복할 수 있는 것<sup>73)</sup>으로 보았다.

둘째, 북한은 ‘반제 자주력량의 단결을 강화’하는 것이 필요함을 주장하였다. 그리고 반제 자주력량의 단결 강화 방안으로서 ‘신흥세력 나라’들이 자주성을 견지하여야 할 것과 제국주의에 대한 원칙적 입장을 지켜야 할

71) 「조선중앙년감 1981」, pp. 65~66.

72) 김일성, “사회주의 완전 승리를 위하여,” 국토통일원, 「북한최고인민회의자료집」, 제 4집, p. 797.

73) 안용세, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” p. 56.

것<sup>74)</sup> 그리고 제국주의의 침략과 전쟁 정책을 철저히 폭로 규탄해야 할 것임을 북한은 주장하였다.

#### 나. 친 선<sup>75)</sup>

북한은 북한의 자주권을 존중하는 모든 나라들과의 친선 관계를 발전시키기 위하여 노력할 것임을 천명하였다. 첫째, 북한은 대상국가의 성격에 따라 친선관계 형성 방법을 달리 제시하였다. 예컨대 사회주의 국가들의 경우에는 자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초하여 단결을 강화하며 친선·협조 관계를 발전시켜 나갈 것이며,<sup>76)</sup> 빨럭 불가담 나라 즉 제3세계 국가들과는 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 단결과 협조를 강화할 것이며, 자본주의 국가들의 경우에는 북한에 대하여 우호적인 나라에 한정하여<sup>77)</sup> 친선관계를 맺고 경제·문화 교류를 발전시켜 나갈 것임을 밝혔다. 또한 북한은 주한미군 철수를 겨냥하여 ‘외래 침략자’ 축출 및 자주적인 새아세아 건설을 명분으로 지리적으로 가까이 있는 아세아 나라들과의 선

74) “제국주의에 대하여서는 어떠한 환상도 가지지 말아야 합니다. 제국주의의 침략 본성은 절대로 변하지 않습니다.…제국주의에 있어서 변하는 것이 있다면 그것은 침략적 본성이 아니라 침략수법입니다.…물론 사회주의 나라들과 빨럭불가담 나라들이 제국주의 나라들과 국가 관계를 가질 수 있으며 경제 문화 교류를 발전시킬 수 있습니다. 그러나 제국주의자들과 원칙적 문제를 가지고 흥정하여서는 안되며 제국주의자들에게 혁명의 근본 이익을 팔아먹어서는 안 됩니다.…반제적 입장을 포기하지 말아야 하며 나라의 이익을 위하여 다른 나라의 이익을 희생시키는 행동을 하지 말아야 합니다.” 「조선중앙년감 1991」, p. 64.

75) 북한은 친선을 “제국주의반동세력을 반대하고 자주권을 지키기 위한 투쟁에서 로동계급의 당들과 인민들의 수중에 장악된 위력한 무기”로 평가하였다. 고성순, “자주, 친선, 평화는 대의활동에서 견지하고 있는 우리 당의 기본리념,” 「근로자」, 제538호 (1987. 2), p. 94.

76) 북한은 사회주의나라들이 ‘내부 의견상이’로 인하여 단합되고 있지 못함을 인정하는 동시에, 모든 사회주의나라들이 제국주의 반대, 식민지해방운동과 국제로동운동 지지, 내정불간섭과 호상존중 그리고 평등 호혜의 원칙하에 단결할 것을 주장하였다. 「백과전서(2)」(평양: 과학백과사전출판사, 1983), p. 362.

77) 김일성은 동 보고에서 미국이 주한미군을 철거하고 한반도 통일을 방해하지 않는 조건 하에 미국과 좋게 지낼 용의가 있음을 천명하였다. 「조선중앙년감 1981」, p. 66.

린 관계 발전을 도모해 나갈 것임도 언급하였다.

둘째, 북한은 자주적 새세계 건설을 위한 방법으로 '빨리불가담 운동 확대 발전'을 특별히 강조하였다. 북한은 그 내용으로서 모든 빨리불가담 나라들이 빨리불가담 운동의 근본 원칙을 철저히 지켜야 할 것임과 완전한 평등과 내정 불간섭의 원칙을 지키고 단결과 협조를 강화하여야 할 것임과 제국주의, 지배주의자들의 분렬 이간 책동에 속아넘어가 서로 반목 질서하거나 싸우지 말 것임과 낡은 국제경제질서를 없애고 새로운 국제경제질서를 세울 것<sup>78)</sup>임과 국제정치관계분야에서도 열강의 특권과 전횡을 없애기 위해 노력해야 할 것<sup>79)</sup>임을 주장하였다.

셋째, 북한은 세계혁명을 발전시키기 위한 방법으로 사회주의 역량과 국제공산주의운동의 통일·단결을 주장하였다. 북한은 사회주의 나라들과 공산당, 로동당들이 '의견 상이' 문제를 뒤로 미루고 '공통점'을 찾아 단결하기 위하여 노력해야 할 것임을 주장하였다.

#### 다. 평 화

평화와 관련하여 북한은 제국주의자들의 침략과 전쟁 정책을 반대하는 투쟁을 적극 추진할 것임을 주장하였다. 그 구체적 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 북한은 모든 군사 빨리의 해체와 침략적 군사기지의 철폐 및 외국군대의 철수를 주장하였다. 북한은 세계평화와 안전이 군사 빨리에 기초한 세력균형에 의해 유지될 수 없음과 선 자본주의진영 군사 빨리 해체, 후 사회주의 군사 빨리 해체를 제시하였다. 북한의 이같은 주장은 '조선혁명의 완수'를 위해 주한미군의 철수를 겨냥한 것으로 분석된다.

둘째, 북한은 비핵지대, 평화지대 창설과 확대를 주장하였다. 특히 한반

78) 북한은 공정한 금융통화제도의 수립, 불공평 무역관계와 편파적 분업체계의 개편 그리고 원료자원국의 단결을 그 방법으로 제시하였다. 「조선중앙년감 1981」, p. 65.

79) 북한은 그 방법으로 국제기구의 성격 전환을 주장하였다. 「조선중앙년감 1981」, p. 65.



도를 비핵지대, 평화지대로 창설할 것과 핵무기의 시험과 생산, 저장과 사용을 금지할 것과 모든 핵무기의 완전 폐기를 주장하였다. 또한 북한은 1986년 2월 1일부터 “공화국 북반부의 전영역에서 큰 규모의 군사연습을 하지 않을 것과 미국정부와 남조선당국도 군사연습 중지”를 선포할 것을 제의하였다.<sup>80)</sup>

셋째, 북한은 신흥세력나라들 사이의 분쟁을 평화적으로 해결할 것을 강조하였다. 그리고 그 방법으로서 당사자들이 협상의 방법으로 해결해야 할 것임과 북한은 일방에 대한 지지 및 반대를 천명하지 않을 것임을 밝혔다. 또한 북한은 “평화는 구걸하여서는 얻을 수 없으며 오직 투쟁을 통하여 쟁취하여야 한다”고 주장하였다.<sup>81)</sup>

넷째, 북한은 자본주의 나라 노동계급과 세계 피압박 인민들의 투쟁을 견결히 지원할 것임을 천명하였다. 북한은 팔레스타인, 중근동, 남부 아프리카 인민들의 투쟁을 적극 지지함을 밝혔다.

### Ⅲ. 북한 대외정책 이념의 적응과정

#### 1. 「자주·평화·친선」 수정과 「프롤레타리아 국제주의」 삭제 (1988~94년)

##### 가. 대외정책 이념의 순서 및 내용 변화

북한은 1988년 9월 8일 국가수립 40주년 경축보고대회에서의 김일성 연설을 통해 대외정책 이념의 우선순위를 ‘자주-친선-평화’에서 ‘자주-평

80) “북한 외교부 성명,”(1986. 1. 11) 「북한군사문제 제의자료집」(서울: 평화연구원, 1989), p. 828.

81) 정동욱, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” 「근로자」, 제526호 (평양: 조선로동당출판사, 1986. 2), p. 92.

화-친선'의 순으로 바꿔 제시하였다.<sup>82)</sup> 그리고 최고인민회의의 제9기 제1차 회의에서의 김일성 시정연설을 통하여 이를 거듭 천명하였다.<sup>83)</sup> 이때 북한이 천명한 '자주·평화·친선'의 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 자주는 모든 활동에서 견지하여야 할 근본입장이자 나라와 인민들 사이의 공정하고 평등한 국제관계의 기초로 규정되었다. 따라서 남이 자주권을 침해하는 것을 허용하지 않는 동시에 다른 나라의 자주권에 저촉되는 일을 하지 않을 것임을 북한은 주장하였다. 그리고 북한은 '제국주의 식민주의·인종주의'를 반대할 것도 천명하였다.

둘째, 평화는 인류를 핵참화로부터 구원하고 자주적인 새세계를 건설하기 위한 필수적 조건으로 규정되었다. 북한은 현시기 평화와 관련된 중요 문제로서 "핵군비경쟁 중지, 군축 실현, 침략군대와 침략군사기지 철수, 비핵지대·평화지대 창설"로 제시하였다. 그리고 이의 달성을 위해 세계평화에 호역량과 공동투쟁을 벌여나갈 것을 천명하였다. 특히 1990년대에 들어와 북한은 사회주의진영의 붕괴를 '제국주의의 평화적 이행전략'에 기인하는 것으로 규정하고, 이에 대한 경계를 촉구하였다.

셋째, 친선은 자주성을 옹호하는 나라들과 인민들 사이의 협조관계를 발전시키는 것으로서, 개별 나라의 자주성 확보와 인류의 자주위업을 성과적으로 추진하는 데 있어 중요한 담보로 규정되었다. 북한은 친선을 증진시키기 위해 사회주의 나라와의 단결을 긴밀히 하고, 빨럭불가담 운동을 강화시키며, 국가관계가 없는 자본주의나라들과도 평등과 호상존중의 원칙에서 경제기술적 협조와 문화적 교류를 발전시키며 민간간의 친선관계도 발전시켜 나갈 것임을 천명하였다. 특히 1990년대에 들어와서는 남남협조를 더욱 강조하기 시작하였다.

82) 김일성, "주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,"(1988. 9. 8) 「국제생활」, 1988. 10(누계 33호), pp. 3~22.

83) 김일성, "우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자,"(1990. 5. 24) 「국제생활」, 1990. 6(누계53호), pp. 3~18.

## 나. 공존과 평화

1988년은 북한의 대남정책과 대외정책에 있어 주요한 변화를 보여주는 해였다. 첫째, 북한은 대남정책에 있어 ‘공존’을 언급하기 시작하였다. 1988년 김일성의 “신년사”를 통하여 ‘남북공존’의 필요성을 최초로 북한은 표명하였다.<sup>84)</sup> 북한은 동년 9월 8일 국가수립 40주년 경축보고대회에서의 김일성 연설을 통해 공존의 원칙을 거듭 천명하였다.<sup>85)</sup> 1990년 9월 동독이 서독으로 흡수통일되자, 남한주도의 흡수통일에 대한 북한 당국의 우려는 절정에 달했던 것으로 분석된다.<sup>86)</sup> 1993년 4월 7일 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 강성산 총리의 대독으로 발표된 김일성의 「전민족대단결 10대강령」 제1항에서 최종적으로 천명되었다.<sup>87)</sup> 한편 남북관계에 있어 이같은 북한의 안보위기감은 1992년 2월 「남북기본합의서」의 채택·발효로 말미암아 일단 해소된 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 또한 북한은 대외정책에 있어서도 ‘평화’를 강조하기 시작하였다. 1988년 9월 8일 김일성 연설을 통해 대외정책 이념의 우선순위를 ‘자주-친선-평화’에서 ‘자주-평화-친선’의 순으로 바꿔 제시하였다. 북한은 또

84) 김일성은 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 먹히우는 문제가 아니고 일방이 타방을 앞도하고 우세를 차지하는 문제도 아니며…북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초우에서” 통일할 것을 주장하였다. 「조선중앙년감 1989」, pp. 1~7.

85) “우리 나라의 북과 남에 현실적으로 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 조건에서 조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 련합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 합니다.” 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의의 위업을 끝까지 완수하자,” 「조선중앙년감 1989」, p. 20.

86) “최근 다른나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 〈북방정책〉을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리 나라에서도 그런 방식을 실현해보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있습니다.” 김일성, “신년사,” 「조선중앙년감 1992」, p. 6.

87) “북과 남은 현존하는 두 제도, 두 정부를 그대로 두고 각 당, 각 파, 각계각층이 모든 민족성원들을 대표할 수 있는 범민족통일국가를 창립하여야 한다. 범민족통일국가는 북과 남의 두 지역정부가 동등하게 참가하는 련방국가로 되어야 하며 어느 대국에도 기울지 않는 자주적이고 평화적이며 빨럭불가담적인 중립국가로 되어야 한다.” 「조선중앙년감 1994」, p. 9.

한 동년 11월 7일 중앙인민위원회, 최고인민회의상설회의, 정무원의 연합회의를 개최하여 「조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안」을 제의하였다.<sup>88)</sup> 북한은 ‘평화보장 4원칙’<sup>89)</sup>과 ‘포괄적 긴장완화방안’<sup>90)</sup>을 제의하였는 바, 평화 선전공세를 통하여 체제유지를 모색했던 것으로 보인다. 그리고 북한은 그해 12월 북경에서 미국의 참사관급 외교관과 접촉을 시작하였고, 1990년 9월 북한 로동당은 일본 자민당 및 사회당과 함께 3당 공동선언을 채택하여 북·일 국교정상화회담을 추진함으로써 대서방관계개선을 적극 모색하기 시작하였다.

셋째, 북한은 남북한 유엔동시가입(1991. 9. 17)을 계기로 유엔과의 비정상적 관계가 청산되어야 함도 주장하였다. 그 구체적 실천내용으로서 정전체제의 평화체제로의 전환·유엔군사령부 해체·대미 평화협정 체결·주한미군 철수 등을 북한은 다시 제시하였다.<sup>91)</sup>

우리는 우리 나라의 자주권을 존중하는 자본주의나라들과도 선린우호 관계를 발전시켜야 합니다. 공화국정부는 국가관계가 없는 자본주의나 라들과도 평등과 호상존중의 원칙에서 경제기술적 협조와 문화적 교류

- 
- 88) 이 제안은 1988년 10월 19일 노태우 대통령의 유엔총회 연설 내용(남북정상회담의 실현, 동북아평화협의회 구성, 4강에 의한 남·북한 교차승인)에 대한 북한의 대응정책적 성격이 강하다.
- 89) ① 통일지향(조선반도의 평화는 나라의 통일을 지향하여야 함) ② 외군철수(주한미군) ③ 남·북군축 ④ 당사자협상(조선반도의 평화는 긴장격화에 책임있는 당사자들의 대화를 통하여 실현되어야 함 : 미국과 남·북한).
- 90) 한반도의 평화실현 방안 : ① 미군무력(핵무기 및 주한미군 병력)의 단계적 철수 ② 남북무력(병력·군사장비·군사조직)의 단계적 축감 ③ 미군무력의 철수와 남북무력의 감축에 대한 통보와 검증 ④ 북한·미국·남한 사이의 3자회담.
- 남북한 사이의 정치·군사적 대결상태 완화방안 : ① 정치적 대결상태완화(상호비방·중상 중지, 정치행사중지 및 법제도 철폐, 합작·교류실현) ② 군사적 대결상태의 완화(비무장지대의 평화지대화, 대규모군사연습 중지, 군사행동중지, 고위군사당국자간 직통전화 개시) ③ 남북 사이의 고위급 정치·군사회담진행. 「北韓軍事問題 提議資料集(1948~1988)」(서울 : 平和研究院, 1989), pp. 921~925.
- 91) “강석주 외교부 부부장의 기자회견,”(1991. 9. 18) 「조선일보」, 1991. 9. 19; “연행목 총리의 유엔총회 연설,” 「한국일보」, 1991. 10. 3; “송원호 외교부 부부장의 제 48차 유엔총회 기조연설,”(1993. 10. 5) 「북한동향」(서울 : 통일원, 1993. 10), p. 54.

를 발전시키며 이 나라 인민들과의 친선관계를 발전시켜 나갈 것입니다. 오늘 자주, 평화, 친선은 세계 인민들의 공통된 지향으로, 생활적 요구로 나서고 있습니다.···자주성을 옹호하며 평화를 사랑하는 세계 모든 진보적 인민들이 굳게 단결하여 투쟁한다면 제국주의자들의 침략과 약탈 책동을 짓부시고 온 세계의 자주화위업을 승리적으로 완수할 수 있을 것입니다.<sup>92)</sup>

넷째, 북한은 냉전종식을 계기로 대미 직접협상의 명분과 ‘국제사회의 민주화, 자주화’를 실현할 수 있는 여건이 성숙되고 있음을 주장하였다. 예컨대 김일성은 1992년 4월 12일 Washington Times지 기자와의 담화에서 “냉전의 종식과 함께 조미사이의 비정상적인 관계를 개선할 데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일입니다”라고 주장하면서, “랭전의 종식은···세계의 자주화를 실현하기 위한 중요한 전제조건에서 국제사회의 민주화, 자주화 과정은 더욱 빠른 속도로 진척되게 될 것이며 다가오는 21세기는 모든 나라 인민들이 다같이 자유롭고 평화로운 새 세계에서 행복과 번영을 누리는 새로운 역사적인 계기가 될 것”으로 전망하였다.<sup>93)</sup>

#### 다. 맑스-레닌주의 삭제와 민족주의 강조

첫째, 북한은 1992년 개정헌법에서 맑스-레닌주의 조항을 완전히 삭제하고, 대외관계의 기본원칙을 수정하였다.<sup>94)</sup> 구헌법에서는 국가활동의 지도적 지침인 주체사상이 “맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한” 것으로 규정되고(제4조), 대외관계의 기본원칙으로 “맑스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙에서 사회주의 나라들과 단결하고 제국주의를 반대하는 인민들과의 단결”(제16조)함에 두었다. 그런데 신헌법에서

92) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의의 위업을 끝까지 완수하자,” 「조선중앙년감 1989」, pp. 32~34.

93) 「로동신문」, 1992. 4. 18.

94) 사회주의 헌법 제 17조.

는 “사람 중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”(제3조)고 규정하였으며, 대외정책의 기본이념과 대외활동원칙으로 ‘자주·평화·친선’을 제시하고 “자주성을 옹호하는 세계 인민들과의 단결”을 강조하였다.

자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다. 국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하고 나라의 자주권과 민족적, 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지 성원한다.<sup>95)</sup>

이것은 북한이 ‘일반적인 사회주의 국가’로부터 ‘김일성-김정일 부자중심의 특수적 사회주의 국가’로 변질하는 과정에서 사회주의권의 붕괴에 따른 패배주의를 불식하기 위한 대응적 선택이었던 것으로 분석된다. 북한은 이미 1980년 10월 조선로동당 6차 대회를 기점으로 맑스-레닌주의를 지도이념에서 삭제하고 “김일성 주체사상을 유일한 지도이념”으로 공식화하였다. 그리고 이같은 북한 당국의 입장은 1986년 ‘사회정치적생명체론’과 1989년 ‘조선민족제일주의론’ 그리고 1991년 ‘우리식사회주의론’으로 표출되었던 것이다. 이러한 상황 가운데 사회주의 진영이 붕괴되자, 북한은 ‘우리식 사회주의’ 체제와 맑스-레닌주의 체제의 차별성을 강조하기 위해 1992년 헌법개정을 통해 맑스-레닌주의를 지배이데올로기에서 제거하고, 이에 따라 대외정책 원칙에 있어서도 프롤레타리아 국제주의를 삭제하였던 것으로 분석된다.

둘째, 북한은 맑스-레닌주의에 대한 강조를 약화시키는 대신 민족주의를 강조하기 시작하였다. 북한은 1993년 4월 7일 제9기 제5차 최고인민

96) 「북한개요 95」(서울 : 통일원, 1995), p. 537.

회의를 통해 김일성이 작성했다는 「전민족대단결 10대강령」을 채택하였고, 동년 10월 2일 「단군릉 발굴 보고」를 통해 단군의 실재성을 주장하였고, 동년 12월 9일 제9기 제6차 최고인민회의를 통해 민족문화유산의 계승을 강조하였다. 이는 김정일의 ‘조선민족제일주의’ 논리에 기반을 둔 것으로서, 민족주의에 대한 강조를 통해 ‘우리식 사회주의’의 특수성과 대남 정통성 경쟁의 우위(또는 민족 동일체 의식)를 확보함으로써 김일성체제의 안정화를 도모하려는 방책으로 분석된다.

## 2. 「자주·평화·친선」 지속 및 평화 강조(1994~현재)

북한은 1994년 7월 8일 김일성 사망이후에도 「자주·평화·친선」의 기존 대외정책 이념을 지속하였다. 예컨대 북한은 “자주성을 옹호하는 세계 인민들과의 친선 단결을 강화하고 온 세계의 자주화를 실현하기 위해 투쟁할 것”임을 거듭 천명하였다.<sup>96)</sup> 북한은 이같은 입장을 1995년 1월 1일 당보 「로동신문」, 군보 「조선인민군」, 청년보 「로동청년」의 공동사설에서 거듭 밝혔다.<sup>97)</sup> 북한이 기존 대외정책 이념을 지속하는 것은 사망한 김일성의 북한주민에 대한 영향력을 최대한으로 활용하는 「유훈통치」의 일환인 것으로 분석된다.

김일성동지가 생전에 밝히신 자주, 평화, 친선은 우리 당과 공화국정부  
부가 일관하게 견지하고 있는 대외정책적 이념이며 대외활동 원칙이  
다. …우리 당과 공화국정부는 새해에도 자주성의 원칙에서 사회주의나  
라들과 빨려불가담나라들을 비롯한 세계 여러 나라 인민들과의 친선협  
조관계를 발전시켜나갈 것이며 지배와 예속의 낡은 국제질서를 마스고

96) 김영남 추모사(김일성추모대회 1994. 7. 20); 홍성남 보고(국가수립 46주년 기념대회 1994. 9. 9); 김기남 추모사(김일성사망 1백일 추모회 1994. 10. 16).

97) 이같은 북한의 대외정책 이념은 양형섭 추모사(김일성 사망 1주기 중앙추모대회, 1995. 7. 7); 박성철 경축보고(국가수립 47주년 기념 중앙보고대회, 1995. 9. 8) 등을 통해 반복 표명되었다.

평등과 정의, 공정성에 기초한 새로운 국제질서를 세우며 집단적 자력  
 갱생의 원칙에서 남남협조를 발전시키기 위하여 적극 노력할 것이다.  
 우리는 또한 세계 모든 평화애호인민들과 단결하여 제국주의자들의 침  
 략과 간섭, 교란책동을 저지파탄시키고 군축 특히 핵군축을 실현하여  
 핵무기없는 세계에서 살피는 인류의 념원을 실현하며 아세아와 세계의  
 평화와 안전을 수호하기 위하여 모든 노력을 다할 것이다.<sup>98)</sup>

#### 가. 자주 : 민주적 국제질서 수립과 유엔 개혁

첫째, 북한은 1996년 1월 신년공동사설을 통해 탈냉전기 국제정세와 관  
 련하여 이데올로기적 정세인식을 지속하는 모습을 보여주었다. 예컨대 북  
 한은 “제국주의자들에 의하여 지난해 여러 지역에서 소요와 불안정, 국제  
 분쟁이 일어났으며” “제국주의의 침략적 본성은 변하지 않은” 것으로 인식  
 하고 있다.

둘째, 북한은 자주적 입장과 원칙에서 대외정책을 실시하지 않으면 자주  
 권이 침해됨과 더불어 ‘지배주의자’들의 예속물로 전락될 수 있음을 강조  
 하고 있다. 특히 김정일이 소련의 ‘새로운 사고방식’에 대하여 대단히 비판  
 적 견해<sup>99)</sup>를 표명하는 동시에 사회주의 이데올로기에 대하여 강조하자,<sup>100)</sup>  
 북한은 자주성을 더욱 강조하고 있다.<sup>101)</sup>

98) 「로동신문」, 1995. 1. 1.

99) “사회주의배신자들은 <새로운 사고방식>이요, <전인류적 가치>요 하는 기만적인 구  
 호를 들고나와 사람들의 계급의식을 마비시키고 사회주의를 계급적으로 변질시켰다.  
 로동계급적 관점과 립장을 떠난 <새로운 사고방식>, <전인류적 가치>란 다름아닌 부  
 르조야적 사고방식, 부르조야적 가치관이다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사  
 회주의위업수행의 필수적 요구이다.” 「로동신문」, 1995. 6. 21.

100) “현대수정주의자들은 맑스-레닌주의의 혁명적 원칙을 거세함으로써 로동계급의 혁  
 명사상을 제국주의자들의 비위에 맞게 왜곡변질시켰으며 사회주의배신자들은 사회주  
 의리념자체가 잘못된 것이라고 떠벌이면서 로동계급의 혁명사상을 정면으로 거부하  
 여나섰습니다.” 김정일, “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이  
 다.” 「로동신문」, 1995. 12. 25.

101) 「로동신문」, 1995. 8. 26 ; 8. 31 ; 1996. 2. 9 ; 3. 17 ; 3. 27.



셋째, 북한은 자주적, 민주적인 새로운 국제정치질서의 수립을 위해 국가와 민족들의 대소, 강약, 빈부의 차이에 관계없이 자주권과 영토완정, 내정불간섭, 평등의 원칙이 적용되어야 함을 주장하고 있다.<sup>102)</sup> 또한 국제경제부문에서 평등·호혜적인 질서를 수립하기 위해서는 불합리한 국제금융 및 통화체계, 불평등한 무역관계, 편파적인 국제분업체계가 개편되어야 하며, 발전도상국가들의 대외채무문제가 합리적으로 해결되어야 함을 주장하고 있다.<sup>103)</sup>

넷째, 북한은 새로운 국제질서의 수립의 개념과 원칙을 설정하기 위해 유엔의 민주화 또는 개혁과 더불어 유엔의 적극적인 역할 수행이 중요함을 또한 강조하고 있다.<sup>104)</sup>

#### 나. 평화 : '새로운 평화보장체계'와 '평화옹호운동' 제창

첫째, 북한은 1994년에 들어와 본격적으로 대미 평화협정 체결을 다시 주장한 이후, 지금까지 지속하고 있다. 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통하여 정전협정을 평화협정으로 대체할 것과 현 군사정전 기구를 대신하는 「새로운 평화보장체계」를 수립할 것을 제의하였고,<sup>105)</sup> 정전협정의 사문화·무실화 전략을 추진하였다.<sup>106)</sup> 북미기본합의문이 채택된 이후에도 북한이 대미평화협정 체결을 이같이 집요하게 지속적으로 주장하는 이유는 2가지로 분석된다. 하나는 그동안 북한이 「전조선혁명」 즉 적화통일 차원에서 꾸준히 추진해 왔던 주한미군의 철수를 달성하기 위한 것

102) 「로동신문」, 1995. 6. 16 ; 11. 2 ; 12. 6.

103) 「로동신문」, 1995. 10. 12 ; 10. 15.

104) 「로동신문」, 1995. 10. 14 ; 11. 5 ; 1996. 1. 11.

105) 통일원, 「북한동향」 (서울 : 통일원, 1994. 4), pp. 116~117.

106) 북한은 군사정전위 무력화 차원에서 북한측대표를 일방적으로 철수(1994. 4. 28)시켰고, 중국군 대표도 완전철수(1994. 12. 15)시켰다. 그리고 중립국감독위 무력화차원에서는 먼저 체코 대표단을 철수(1993. 4)시켰고, 폴란드 대표단도 철수(1995. 2. 28)시켰다. 이로써 휴전협정에 의하여 설치된 양대 기구인 군사정전위와 중립국감독위는 사실상 마비되고 말았다.

이다. 그러나 현재 북한에게는 이 보다 더 중요한 목표가 있다. 그것은 3대혁명역량의 전반적 약화 상황 가운데 북한체제를 유지하는 것이다. 북한은 대미 평화협정 체결 논의를 통하여 단기적으로는 경제적 실리와 정치적 정당성을 확보함으로써 체제를 유지해나가고, 장기적으로는 주한미군 철수를 통하여 적화통일을 이루어 나가려는 의도를 갖고 있는 것으로 분석된다.

둘째, 북한은 민족, 국가, 지역간 분쟁이 대화와 협상을 통하여 해결되어야 할 것임과 타국에 대한 군사적 위협과 간섭 중지, 외국군대의 주둔과 기지설치 불허용, 지역적 군사구조의 개편을 지속적으로 계속 주장하였다.

셋째, 북한은 1996년 신년 공동사설을 통하여 ‘평화옹호운동’을 새로이 제창하였다.<sup>107)</sup> 북한은 북·미 기본합의문 채택에도 불구하고 미국을 비롯한 주변강국의 대북한정책에 대해 의구심을 갖고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 평화애호인민들과의 단결을 통한 제국주의 침략책동 저지와 핵무기 철폐 실현 그리고 아시아와 세계 평화 추구를 제시함으로써 김정일 정권의 생존과 우리식 사회주의의 유지를 모색하고 있는 것으로 평가된다.

한편, 북한은 「북·미 기본합의문」 채택(1994. 10. 21)에 대하여 김일성의 유훈을 관철한 커다란 성과로 평가하였다. 북한은 북·미기본합의문을 “한반도 핵문제 해결과 북·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며, 두나라 국가수반들이 보증한 무게있는 문건”으로 간주하였다. 북한으로서는 기본합의문 채택을 통해 중유공급과 경수로지원이라는 경제적 실리, 연락사무소 개설합의라는 외교적 성과 그리고 대북한 핵무기 불사용 및 불위협 의 공식적 확약이라는 안보위기 극복의 성과를 거둘 수 있게 되었다.

#### 다. 친선 : 국제주의적 원칙과 혁명적 의리 강조

김정일은 “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다”라는 담화를 통하여 “우리는 사회주의나라들과의 당, 국가 관계에서나 친

107) “평화옹호운동을 발전시키는 것은 절박한 현실적 요구,” 「로동신문」, 1996. 1. 12.

선적인 모든 나라, 모든 인민들과의 관계에서 일관하게 국제주의적 원칙<sup>108)</sup>과 혁명적의리를 지켰다”고 주장하였다. 북한은 이같은 김정일의 언명에 기초하여 대중·러 및 대 제3세계 외교를 추진하고 있다.

첫째, 북한은 한·중 수교와 김일성 사망에도 불구하고 대중 방문 및 초청외교를 지속함으로써 중국과의 친선·동맹관계를 밀접하게 유지코자 노력하고 있다. 1995년 7월 11일 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약」 체결 34주년을 맞이하여 북한은 전통적인 친선·협력관계 증진을 역설하였다. 그리고 10월 25일 중국의 군대의 한국전 참전 기념 「로동신문」 사설을 통해 “조중친선을 대를 이어 강화발전시켜나가는 것은 우리 당과 공화국정부의 일관한 립장이며 확고한 의지”라고 강조하였다.<sup>109)</sup>

둘째, 북한은 구소련 붕괴 이후 러시아 북한벌목공의 한국·인도 한국전쟁관련 문서 공개·북한 핵문제 등으로 소원한 관계에 있었으나, 김일성 사망과 관련하여 7월 10일 엘친 대통령의 조의표명과 9월 파노프 외무차관의 방북 이후 대러시아 경협을 증진을 추진하고 있다. 한편 북한은 구소련 연방이었던 우크라이나, 카자흐스탄 등 독립국가연합 국가와 외교 및 경제 협력 협정을 통해 관계증진을 도모하고 있다.

셋째, 북한은 김일성 사후 태국, 인도네시아 등 동남아국가들에 대한 정부차원의 초청, 방문외교를 추진함으로써 이들과의 관계긴밀화를 도모하였다. 특히 1995년 신년사에서 ‘집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조’를 발전시킬 것을 천명함으로써 이들 동남아국가들을 중심으로 경협을 강화하려는 대외정책 방향을 강조하였다.

108) 북한은 국제주의적 원칙을 “혁명하는 나라 인민들, 자주성을 옹호하는 인민들이 사회계급적 해방과 민족적 독립과 자주권을 이룩하고 수호하기 위한 혁명투쟁과 건설 사업에서 서로 지지성원하고 친선단결하며 런대하고 협조하는 원칙”으로 규정하고 있다. “국제주의적 원칙과 혁명적의리를 지키는 것은 우리의 일관한 립장,” 「로동신문」, 1996. 1. 18.

109) “조중친선은 영원불멸이다,” 「로동신문」, 1995. 10. 25.

## IV. 결 론

첫째, 북한의 대외정책 이념은 크게 볼 때, 냉전기 공산주의 진영의 연대성을 강조하는 맑스-레닌주의에 기초한 「프롤레타리아 국제주의」 원칙으로부터 탈냉전기 북한체제의 자주성을 강조하는 주체사상에 기초한 「자주·평화·친선」으로 발전해 왔다.<sup>110)</sup>

이를 좀 더 세분하여 보면, 북한은 대외정책 원칙과 이념으로 1940년대 후반엔 프롤레타리아 국제주의의 맹아인 공산국가들과의 친선강화와 자주주의의 맹아인 반제국주의를, 1950년대 초반엔 프롤레타리아 국제주의를, 1950년대 중반에는 프롤레타리아 국제주의와 「자주·친선·평화」의 맹아인 ‘주체적 입장’ 다변외교 평화공존적 입장을, 1960년대 초반부터는 프롤레타리아 국제주의와 자주성을, 1960년대 중반부터는 프롤레타리아 국제주의와 반대국주의 반지배주의 및 비동맹주의에 기초한 자주노선을, 1980년부터는 ‘자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙’ 및 자주·친선·평화를, 1980년대 후반부터는 자주·평화·친선을, 1990년대부터는 맑스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의를 개정헌법(1992. 4)에서 삭제하고 주체사상과 자주·평화·친선만을 강조하였다. 물론 북한이 대외정책 이념을 공식적으로 천명한 것은 1980년 10월 제6차 당대회에서의 ‘자주·친선·평화’가 처음이었다. 그러나 그 맹아는 1950년대 중반부터 시작된 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 북한 대외정책 이념의 변화는 국제 및 국내환경(3대혁명역량)의 변화 및 조선로동당의 공식적 이데올로기의 변화에 따라 바뀌어 강조되었다.

북한은 1940년대 후반 비록 국제정세는 냉전고착화 추세로 인해 유리한

110) 동구 및 소련 사회주의체제의 몰락에도 불구하고, 북한식 사회주의 체제가 지속할 수 있는 원인을 이같은 북한의 대외정책 이념 형성과 적용과정에 의해서도 제시할 수 있을 것이다.

국면에 있었으나, 대내적으로는 모든 민주적 정당들과 통일전선을 형성하고 있었기 때문에 최초의 당규약이나 헌법에 맑스-레닌주의를 공식이데올로기 규정하지 않고 암묵적으로 인정하였으며, 그 결과 대외정책 이념으로서 프롤레타리아 국제주의를 노골적으로 천명하지 않았던 것으로 평가된다. 또한 북한은 한국전쟁 및 전후복구과정에서 공산주의 국가들의 원조와 지원을 대대적으로 받게 되자, 1956년 조선로동당 제3차대회에서 맑스-레닌주의를 당의 공식이데올로기로 채택하였으며, 이 시기 전후에 프롤레타리아 국제주의를 강조하였던 것이다. 그리고 북한은 소련의 평화공존노선과 중·소분쟁의 와중에서 국가이익을 확보하기 위해 1961년 제4차 당대회부터 맑스-레닌주의와 더불어 항일무장투쟁의 혁명전통을 강조하기 시작하였으며, 그 결과 프롤레타리아 국제주의와 더불어 자주노선을 모색하였던 것으로 분석된다. 이후 북한은 1967년 유일사상체계의 정립을 통해 김일성 유일체제를 확립하고, 1969년 미·소 데탕트 상황이 전개되자, 대내적 자신감을 토대로 한 대외 적응과정에서 1970년 제5차 당대회에서 맑스-레닌주의와 ‘김일성동지의 주체사상’을 당의 공식이데올로기로 채택하였고, 그에 따라 프롤레타리아 국제주의와 비동맹주의를 강조하였다. 그리고 북한은 1972년 신헌법에서 이 두개의 이데올로기를 하나의 사상체제로 통합하였으며,<sup>111)</sup> 1974년 김정일의 공식적·비공개적 후계자 추대로 인해 김일성-김정일 부자체제를 구축하게 되자, 1980년 제6차 당대회를 통하여 ‘위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상’만 당의 공식이데올로기로 채택하였고, ‘자주·친선·평화’를 북한의 대외정책 이념으로 제시하였다. 1980년대말 이후 사회주의진영의 해체와 소련의 붕괴 그리고 걸프전을 목격한 북한은 체제수호적 관점에서 평화와 민족주의를 강조하기 시작하였는 바, 대외정책 이념의 순서를 ‘자주·평화·친선’을 수정 제시하였다. 북한은 1992년 개정헌법에서 맑스-레닌주의 조항을 완전히 삭제하고 대외관계 기본원칙인 프롤레타리아 국제주의도 제거하였다. 북한은 대외정책 기본이념과 대외활동 원칙으로 ‘자주·평화·친선’만을 제시하였다. 이같은

111) “북한헌법 제4조,” 「북한개요」(서울: 통일원, 1991), p. 483.

북한의 대외정책 이념은 김일성 사망 이후에도 지속적으로 강조되고 있다.

셋째, 북한은 ‘자주’이념을 1950년대 냉전기에는 반제국주의적 입장에서 사용하였고, 1960년대 중·소 분쟁기에는 사회주의 진영내에서의 자주성 확보입장에서, 그리고 1980년대 후반 이후 탈냉전기에는 평화적 이행전략에 대한 체제수호적 입장에서 사용해 온 것으로 평가된다.

북한은 정부수립 직후 자본주의국가에 대한 적대적 입장을 표현하는 반제국주의를 표명함으로써 ‘반자본주의 지향적’ 자주이념의 맹아적 모습을 보여주었다. 한국전쟁 이후 북한은 김일성 정권의 안정화를 목적으로 사상사업에서의 주체문제를 제기하여 ‘사회주의 진영내의 등거리지향적’ 자주이념을 모색하게 되었다. 그리고 북한은 1960년대 초반 이후 중·소분쟁이 더욱 격화되어 중국과 소련간의 대북 견인경쟁이 심화되자, 사회주의진영내에서의 자주성확보를 위해 반대국주의와 현대수정주의·교조주의 비판을 통해 ‘소련과 중국으로부터의 자주성’을 의미하는 자주이념을 주장하였다. 또한 북한은 1970년대 후반 중국의 월남침공과 소련의 아프가니스탄을 목도하고, 이를 지배주의로 비판하는 한편 반제 자주역량과의 단결강화적 자주이념을 더욱 강조하였다. 북한은 1980년대 말 사회주의진영의 동요와 해체를 목도하고서는, 자본주의 진영의 대사회주의정책을 평화적 이행전략으로 규정하고, 이에 대한 적대적 관점에서 반제적(체제수호적) 자주이념을 대외활동에서 견지해야 할 근본입장으로 강조하였다. 그리고 김일성 사망 이후에도 북한은 반제적 자주이념에 대한 입장을 주장하는 동시에 탈냉전기 국제질서를 자주·민주적 국제질서로 수립하기 위하여 유엔을 개혁할 것을 주장하고 나섰다.

넷째, 북한은 ‘친선’이념의 의미 또한 1950년대 사회주의 국가들과의 관계에서 시작하여 1960~70년대 빨럭불가담 나라 그리고 1980~90년대 우호적인 자본주의 국가와의 관계에로까지 확대시켜 온 것으로 분석된다. 그러나 북한은 당적 관계 및 국가적 관계 뿐만 아니라, 개인적 관계까지 ‘혁명적 의리’ 라는 용어하에 친선의 범주에 포함시킴으로써 외교적 어려움을 노정하였다.

북한은 정부수립 직후 시기인 초기에는 친선의 의미를 국제혁명역량과의

연대성 강화로 규정함으로써 주로 사회주의 국가들과의 수교 및 관계강화에 주력하였다. 한편 1955년 다변외교 모색과 1966년 자주외교 선포 이후 북한은 ‘빨럭 불가담 나라’들과의 관계강화를 ‘친선’의 범주에 포함하여 1970년대에 수교증진의 성과를 거두었다. 나아가 북한은 1970년대 초반 ‘우호적 자본주의 국가와의 관계개선’의사를 천명하고, 1980년대 초반에는 조건부 대미 관계개선 의사까지도 천명함으로써 ‘친선’의 범주를 대대적으로 넓혔다. 특히 1980년대 후반부터는 자본주의 나라와의 경제·기술적 협조 및 문화적 교류 발전과 민간간 친선관계 발전을 적극 강조하였다. 그러나 북한의 대자본주의국가와의 친선관계 증진은 진영외교 또는 프롤레타리아 국제주의에 기초한 북한외교의 기본적 입장 때문에 큰 성과를 거두지 못하였다. 이에 북한은 1990년대 들어와 남남협조를 다시 강조하였으나, 이 또한 별 소득을 얻지 못하였다. 한편 북한은 김일성 사망 이후 당적 관계를 규율하는 국제주의적 원칙과 개인간의 친분적 관계를 규율하는 혁명적 의리를 강조하고 있는데, 이는 북한의 대외관계의 현실적 한계와 절박성을 시사하는 것으로 분석된다.

다섯째, 북한은 평화의 이념을 체제수호와 공산화통일을 위한 명분확보 차원에서 사용한 것으로 분석된다. 예컨대 북한은 3대혁명역량의 전반적 약화상황에 처하게 될 경우, 평화의 이념을 적극 강조함으로써 단기적으로는 체제유지의 안전판을 확보하는 동시에 주한미군 철수의 명분축적을 통해 장기적으로는 공산화통일 여건을 조성하였던 것으로 보인다.

예컨대 북한은 한국전쟁으로 폐허가 된 상황 가운데 1956년 2월 소련공산당 제20차 전당대회에서 후르시초프 정권이 평화공존 노선을 강조하자, 1956년 4월 조선로동당 제3차 대회와 1961년 9월 제 4차 당대회를 통하여 전쟁불가피론을 수정하고 평화공존 정책을 수용하였던 것이다. 또한 북한은 1980년 제6차 당대회에서는 군사빨럭 해체·군사기지 철폐·외국군대 철수·비핵지대 평화지대 창설 확대를 평화 이념의 내용으로 제시함으로써 분단 이후 북한이 추진해 온 ‘조국통일’의 목표를 달성하기 위한 장기적 포석을 전개하였던 것이다. 그리고 1988년 이후 북한은 3대혁명역량의 전반적 약화 추세가 완만히 확산되기 시작하자, 대외 평화와 대남 공존의 입

장을 적극 전개하기 시작하였던 것이다.

한편 향후 북한의 대외정책 방향을 전망해 보면 다음과 같다. 김일성 정권과의 연속성을 강조하는 김정일 정권은 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 이념을 지속할 것이다.

첫째, 대사회주의 및 제3세계(뿔럭불가담 나라)정책과 관련하여 북한은 ‘자주 및 친선’의 이념하에 연대성 강화전략을 지속할 것으로 전망된다. 북한은 “사회주의 위업에 대한 끝없는 충실성과 견결한 반제자주적 입장” 그리고 “사회주의 기치, 반제자주의 기치”를 거듭 강조하고 있다. 사회주의 체제를 고수하고 있는 북한으로서는 비록 사회주의진영이 축소되고 ‘뿔럭불가담’ 나라들의 영향력이 위축되었을지라도 이들과의 정치·외교적 연대는 생존전략차원에서 여전히 중요하기 때문이다.

둘째, 대 ‘제국주의’(자본주의)정책과 관련하여 북한은 ‘평화’의 이념하에 평화공세를 전개함으로써 김정일 정권의 안정성과 지속성을 확보하기 위해 노력할 것으로 예상된다. 북한은 “제국주의자들이 힘의 정책에 매달려 있는 조건에서 평화옹호운동을 발전시키는 것이 중요함”을 주장하고 있다. 이는 자본주의국가와의 대결에 대한 한계와 관계개선의 필요성에 대한 북한당국의 인식을 시사하는 것으로 분석된다. 북한은 특히 탈냉전기 ‘유일초강국’인 미국과의 관계개선의 필요성을 절감하고 있는 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 북한은 ‘새로운 평화보장체계 수립’을 미국에게 강력히 요구함으로써, 양국간의 관계개선 속도와 폭을 자신이 주도하려는 의지를 갖고 있는 것으로 분석된다.

요컨대 북한은 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 이념을 지속하되, 대외정책의 구체적 방향으로서 ‘자주’이념하에 사회주의 및 비동맹국가들과의 관계발전 및 남남협조를 강화하는 동시에, ‘평화’이념하에 평화애호인민들과의 단결을 통한 핵군축의 실현과 제국주의자들의 침략 저지 등을 주장하고 또한 ‘친선’이념하에 대 서방자본주의국가들과의 경제교류·협력을 적극 추진함으로써 김정일 정권의 안정화와 장기적 지속을 위한 국제적 환경 조성에 주력할 것으로 보인다.



빈 면

# 臺灣問題와 中·美關係 : 동아시아에서의 霸權確保를 위한 對立\*

신 상 진\*\*

◁ 目 次 ▷

I. 序 論

II. 中國과 美國의 東北亞政策

III. 臺灣에 대한 中·美의 利害와 對立

IV. 結 論

## I. 序 論

대만은 중세기부터 서양인에 의해 보물섬으로 불려짐으로써 줄곧 강대국들간 利害의 角逐場이 되어 왔다. 네덜란드인과 포르투갈인이 대만을 침공하여 지배해 왔으며, 17세기 이래 중국도 대만을 직접 관할하에 두고 통치권을 행사해 왔다. 1895년 馬關條約으로 일본에게 주권이 이양된 이후 대만은 중국의 지배권에서 벗어나게 되었으나, 일본 패망 이후 중국은 대만

\* 이 논문은 한국동북아학회 창립총회(1996. 2. 9)에서 발표된 “脫冷戰期 中·美關係와 臺灣問題”를 수정·보완한 것임.

\*\* 민족통일연구원 연구위원

에 대한 주권이 신성불가침한 것이라고 주장해 왔다. 중국은 1954년과 1958년 두차례에 걸쳐 국민당 정부가 점령하고 있는 대만해협의 金門島와 馬祖島에 대해 대규모 포격을 가하는 등 대만에 대한 무력해방 의도를 한 시도 포기하지 않았다. 미국은 공산주의의 팽창정책 저지의 일환으로 대만과 안보동맹을 체결하여 대만에 대한 중국의 군사위협을 견제해 왔다.

1970년대 들어 소련으로부터의 安保威脅에 대처하기 위해 미국과의 관계개선 정책을 추진하는 과정에서도, 중국은 대만에 대한 강경한 정책자세를 조금도 변화시키지 않았다. 중국은 중·미관계가 정상화되기 위해서는 대만문제에 대한 확고한 입장정리가 필요하다는 점을 미국측에 제시했다. 이와 관련, 중국은 미국과 대만간 안보동맹조약 폐기, 대만내 미군 철수 및 미·대만간 외교관계 단절을 요구·관철시켰다.

비록 미국은 대만이 중국의 일부라는 사실을 인정하였지만, 미국의 정권 교체에 따른 對대만정책 변화로 대만문제는 중·미관계에서 항상 초미의 관심사로 등장하였다. 또한 1990년대들어 미·소간의 냉전체제가 와해됨에 따라 미국에게 있어서 중국의 전략적 지위가 상대적으로 감소됨으로써, 미국은 중국에 대해 보다 강경한 정책을 선택할 수 있게 되었다. 1990년대 국제환경의 변화는 미국으로 하여금 대만과의 관계격상 정책 필요성을 제기시키게 되었고, 이는 결국 대만문제에 대한 중·미의 대립을 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 특히 미국이 동아시아에 대한 영향력을 계속 유지하려 하고 있고, 중국도 홍콩·대만의 주권 회복과 南沙群島 등에 대한 영유권 확보를 통해 동 지역에서 강대국으로서의 지위를 쟁취하려 하고 있다는 점에서, 대만문제와 관련한 중·미간의 대립은 쉽게 해소되기 어려울 전망이다.

냉전체제 붕괴 이후 미국은 정치·경제·군사적으로 세계 唯一 強大國 지위를 유지하고 있으며, 중국은 세계에서 가장 역동적인 經濟發展을 기록하여 동북아를 포함한 국제무대에서 영향력을 급속히 확대하고 있다. 따라서 중국과 미국은 동아시아의 국제정치·경제무대에서 영향력 확보 경쟁을 회피할 수 없을 것이며, 대만문제를 둘러싸고 霸權的 對立을 불사할 가능성도 있다. 이러한 중·미관계의 향배는 미·일 및 중·일관계와 더불어 탈냉

전기 동아시아 질서의 특징을 결정짓는 핵심 요소가 될 전망이다.

이와 관련, 이 글은 1990년대 중국과 미국의 동북아정책 및 상대방에 대한 인식과 정책을 검토하고, 대만문제가 중·미관계에 어떠한 영향을 미쳐 왔으며, 앞으로는 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석·전망하고자 한다.

## II. 中國과 美國의 東北亞政策

### 1. 中國의 東北亞政策과 對美政策

1990년대 중국의 동북아정책 기조는 첫째, 대내 경제건설을 위한 개혁 개방정책에 유리한 周邊環境을 造成하고, 둘째, 역내에서 강대국으로서의 影響力을 維持·擴大하는 것이다.

우선 중국은 현재 대내 경제발전을 최우선적인 政策目標로 설정하고 있으며, 이러한 목표하에 평화로운 周邊環境을 造成하는 데에 대외정책의 主안점을 두고 있다. 중국은 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 내부정세의 안정 뿐만 아니라 대외환경의 안정이 요구된다고 인식하여 동아시아지역 주변국과의 선린관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 중국은 이념과 체제적으로 상이한 노선을 채택하고 있는 국가들과도 관계강화를 모색하고 있으며, 이러한 기조에 입각하여 全方位的 平和共存外交를 전개하고 있다.<sup>1)</sup> 중국이 南沙群島 영유권분쟁을 「閣置爭議, 共同開發」 원칙하에 평화적으로 해결하자고 주장하고 동북아 다자 안보대화과 아세안지역포럼에 적극 참여하고 있는 것도 중국에 대한 주변국의 위협인식을 불식시키려는 데 목적이 있다.

이와 관련, 중국은 江澤民의 방러(1994. 9)와 엘친의 방중(1996. 4) 등 고위지도자의 교환방문을 계기로 약 4,400km에 이르는 러시아와의 邊境間

1) 李鵬, “政府工作報告,” 「文匯報」(香港), 1994. 3. 24.

題를 대부분 타결짓고 안보협력을 다지는 등 러시아와의 관계를 「전략적 협력·동반자관계」로 발전시켰다.<sup>2)</sup> 물론 현재 러시아는 對內 정치·경제문제로 인하여 대외문제에 적극적인 영향력을 행사하기 어려운 상황에 있으나, 러시아는 여전히 동북아시아에 대해 정치·군사적으로 상당한 영향력을 발휘할 수 있는 능력을 가지고 있다. 더욱이 러시아가 현재 직면하고 있는 정치·경제적 위기 상황을 극복하고 러시아내에 民族主義 勢力이 부상하게 될 경우, 중국에 대해 러시아가 가지고 있었던 뿌리 깊은 불신이 다시 부각될 수 있다.<sup>3)</sup> 따라서 중국은 러시아내 정치·경제적 不安定 상황이 중국의 안정에 불리하게 작용하지 않도록 하기 위해 러시아에 대한 善隣友好政策을 강화하고 있다.<sup>4)</sup>

또한 중국은 과거 葛藤關係에 처해 있었던 인도와 베트남 등과도 국교를 정상화함으로써 안정적인 周邊環境을 造成하고자 하고 있다. 중국은 1962년 국경분쟁을 겪은 이래 인도와 갈등관계를 지속해 왔으며, 베트남과도 1975년 베트남 통일 이후부터 전쟁을 치르는 등 對立關係를 지속해 왔다. 인도와 베트남과의 적대관계 유지는 중국으로 하여금 안보부담을 증대시킴으로써 중국의 경제발전에 불리하게 작용하였다. 따라서 1995년 베트남이 「동남아시아국가연합」에 가입하고 미국과의 관계를 정상화 한 이후 중국은 베

2) 江澤民과 열린간 정상회담에서 중국은 러시아와 전략적 협력관계를 체결하고자 하였으나, 러시아는 중국과 전략적 동반자관계를 주장하였다. 러시아는 미국 등 서방의 경제지원을 필요로 하고 있기 때문에 중국과의 안보협력을 적극적으로 추진하기에는 한계가 있었다. “中俄聯合公報,” 「人民日報」, 1996. 4. 26.

3) Steven Erlanger, “Russia and China Getting Together Again,” *International Herald Tribune*, December 30–31, 1995; “러-中 관계 재정립 시도,” 「東亞日報」, 1995. 11. 20. 한편, 중·러간 안보협력에 한계가 있다는 점에 대해서는 Alexei K. Pushkov, “A Russian-Chinese Alliance Doesn’t Look Likely,” *International Herald Tribune*, April 24, 1996.

4) 중국은 자국과 접경하고 있는 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄 등 중앙아시아 지역국들의 회교도들이 신장 우그르 자치구내 회교도들에게 부정적 영향을 미치지 않도록 하기 위해 이들 중앙아시아 국가들과도 선린관계 증진을 추진하고 있다. 중국이 1996년 4월 上海協定 체결을 통해 이들 국가들과 변경지역에서의 군사적 신뢰구축 증진을 약속한 것도 안정적인 주변환경 조성이라는 정책목표 달성을 위한 것이었다. “上海協定將是歷史性文件,” 「人民日報」, 1996. 4. 26.

트남이 중국에 대해 非友好的인 태도를 취하지 않도록 베트남에 대한 外交 攻勢를 강화하고 있다. 이와 관련, 중국은 1995년 11월 두모이 베트남 공산당 총서기를 초청하여 우호협력관계를 강화하기로 합의하였다.<sup>5)</sup>

한편, 1992년 8월 중국이 북한의 반대를 무릅쓰고 한국과 국교를 정상화 하고 1995년 11월 江澤民이 한국을 방문하여 정치·경제적 협력을 강화하기로 한 것도 주변국과 선린관계 강화를 통해 평화로운 대외환경을 조성하려는 정책기조하에서 내려진 결정으로 분석된다. 또한 核武器 개발 등 동북아질서 안정에 장애요인이 되고 있는 북한의 비이성적인 정책자세에 대해서도 중국은 과거와 같은 무조건적인 지지 입장을 수정하여 북한의 태도변화를 유도하여 왔다.<sup>6)</sup> 중국은 한반도에서 불안정 상황이 조성되면 韓國戰爭 당시와 같이 미국과 일본 등 서방국가와의 군사대결을 감수해야 하며 북한 주민이 대거 중국으로 流入될 가능성을 우려하고 있다. 따라서 중국은 북한에게 남북대화에 응하도록 설득하고 있을 뿐만 아니라, 북한 社會主義體制가 안정적으로 유지될 수 있도록 최소한도의 정치·경제·외교적 支援政策을 포기하지 않고 있다.<sup>7)</sup> 중국은 남북간 긴장국면이 해소되고 북한이 경제난과 국제고립에서 벗어나기를 바라고 있다.

둘째, 중국은 신장된 國力을 바탕으로 동아시아 지역에서 강대국으로서의 影響力을 擴大하고자 하고 있다. 현재 중국이 추진하고 있는 개혁·개방 정책의 궁극적인 목표는 경제력 등 신장된 국력을 바탕으로 군사력을 증강하여 南沙群島와 釣魚臺列島 등에 대한 영유권을 확보하고, 홍콩과 대만에

5) 두모이의 방중시 중국과 베트남간 회담결과에 대해서는 “中越聯合公報,” 「人民日報」, 1995. 12. 2 참조.

6) 북한에 대한 중국의 이러한 정책자세는 북한 핵문제에 대한 국제사회의 처리과정에서도 잘 나타나고 있다. 同 문제와 관련, 중국은 북한에게 미국 등 관련 당사국들과의 협상을 통해 핵확산금지조약에 복귀하도록 설득하여 온 것으로 알려지고 있다. 蜀聲, “中共鬪美—王牌—北韓核武,” 「爭鳴」, 1994年 5月號, p. 77.

7) 중국의 대북지원은 북한의 생존에 막대한 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 중국은 1995년 북한에게 약 1백만톤에 달하는 식량을 유·무상으로 제공해 주었으며, 1996년 5월에는 2만톤의 식량을 지원해 주기로 약속하였다. 「朝鮮日報」, 1996. 5. 4; 1996. 5. 23. 또한 중국은 한국과 미국이 제의한 4자회담에 대해서도 유보적인 태도를 보이고 있으며, 북한의 태도에 따라 최종 입장을 확정할 방침으로 있는 것으로 알려지고 있다.

대한 주권을 회복함으로써, 역내문제에 대한 發言權을 강화하는 데 있다. 특히 중국은 현재 권력승계의 정치적 과도기에 처하여 국가주권 문제를 다른 어떤 문제보다 우선시 하고 있다. 江澤民과 李鵬 등 중국의 현지도부는 그들이 민족주의자이며 애국주의자라는 점을 보여줌으로써 당과 국민들로부터 확고한 지지를 유도할 필요성을 가지고 있기 때문이다. 이와 관련, 중국은 1997년 7월로 예정된 홍콩의 주권을 회복하고 금세기말까지 대만 문제를 「一國兩制」 방식에 의해 해결하기 위해 정책적 노력을 강화하고 있다.

나아가 중국은 國際舞臺에서 자국의 영향력을 신장시키기 위해 1990년대 들어 「全方位 外交」 방침을 채택하여 外交領域을 확대하고자 하고 있다. 우선 중국은 동아시아 지역강대국으로서의 位相을 확보하기 위해서는 일본의 정치·군사 대국화 움직임에 사전 대처해야 한다는 점을 강조하고 있다. 중국은 일본이 21세기 동아시아지역에서 중국의 최대 潛在 敵對國이 될 것으로 우려하여 일본의 정치·군사 대국화를 지지하지 않는 입장을 보이고 있다.<sup>8)</sup> 중국은 일본의 유엔안보리 상임이사국 가입에 留保的 態度를 보여 왔으며, 미·일 신안보공동선언을 통해서 제기되고 있는 일본 자위대의 활동범위 확대문제에 대해서도 부정적 입장을 보이고 있다.<sup>9)</sup> 중국은 일본이 궁극적으로 동아시아지역에 대한 중국의 영향력 확대노력에 장애가 될 것으로 판단하고 있는 것이다.

또한 중국은 방대한 財政赤字에도 불구하고 1989년 이래 매년 10% 이상 국방예산을 증액하고, 러시아로부터 첨단무기 구입을 추진하는 등 군사력 증강 노력을 적극화 하고 있다. 물론 최근들어 중국이 국방예산을 대폭 증액하고 있는 이유는 현 지도부에 대한 군부의 지지를 확보하고 군인들의 임금을 증액해 주기 위한 내부 정치적 필요에 따른 것으로도 볼 수 있으나,<sup>10)</sup> 군사력을 증강함으로써 국가주권을 회복하고 동아시아 지역에서 영

8) 「人民日報」, 1995. 8. 11.

9) "Japan Seeks to Soothe China," *International Herald Tribune*, April 2, 1996.

10) 중국이 국방예산을 증액시키고 있는 주요 목적이 군인들의 급여수준을 향상시키는 데 있다는 점은 중국 국무원 재정부장 劉仲黎에 의해서도 확인된 바 있다. 「人民日報」, 1994. 3. 11.

향력을 확대하는 데 유리한 여건을 창출하려는 의도가 있다는 것도 완전 부인하기 어렵다. 이와 관련, 중국은 1992년 2월 주변국과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 南沙群島와 釣魚臺列島를 중국영토로 규정하는 「領海法」을 제정한 바 있고, 해·공군력 증강을 통해 남중국해와 동중국해에 대한 진출 등 원거리 투사능력 강화를 모색하고 있다.

아울러 1995년 10월 李鵬 총리의 라틴 아메리카 방문과 1996년 5월 江澤民 주석의 아프리카 6개국 방문을 통하여 라틴 아메리카와 아프리카 국가들과 우호관계 발전을 모색함으로써 이 지역에 대한 대만의 외교적 기반을 약화시키고자 하였으며, 1995년 12월 쿠바의 카스트로 대통령을 초청하여 社會主義 宗主國으로서의 위상을 과시하였다. 이와 같은 중국의 多邊 外交 정책도 지역 강대국을 지향하는 중국의 장기정책 목표에 입각하여 추진되고 있는 것으로 보인다.

상기 두가지 서로 상반되는 정책중, 중국은 2010년 이전까지는 현상유지 지향적 정책노선을 강조할 것으로 보인다. 1996년 3월 8기 전인대 4차회의시 통과된 「9.5계획과 2010년 장기 발전목표 개요」에서도 제시된 바와 같이,<sup>11)</sup> 중국은 적어도 2010년까지는 「社會主義 市場經濟體制」 완성을 통한 경제발전에 정책의 중점을 둘 것이다. 따라서 중국은 적어도 2000년대 초반까지는 현재와 같은 현상유지의 대외정책 기조를 크게 변화시키지 않을 것으로 보인다.

1990년대 중국의 對美政策도 대내 경제건설을 위한 유리한 주변환경 조성 과 역내 영향력 확대라는 두가지 목표에 입각해서 전개되고 있다. 따라서 중국은 한편으로는 역내에서 假想敵으로 인식하고 있는 미국의 霸權政策을 견제하고자 하고 있으나, 다른 한편에서는 미국과 경제 및 안보적 차원의 협력을 적극 모색하고자 하고 있다.<sup>12)</sup>

11) 2010년 장기 발전 개요 전문은 “中華人民共和國國民經濟和社會發展九五計劃和2010年遠景目標概要,” 「人民日報」, 1996年 3月 20日 참조.

12) 중국이 미국에 대해 협력과 견제의 이중적인 정책자세를 보일 것이라는 점에 대한 보다 자세한 내용은 신상진, 「鄧小平 사후 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望」 (서울 : 민족통일연구원, 1995), pp. 47~54 참조.



미·소 兩極體制 붕괴로 러시아로부터의 군사적 위협이 약화됨으로써 중국은 미국과 戰略的 協力關係를 유지해야 할 필요성을 과거보다는 덜 느끼고 있다. 그러나 중국은 대내 경제발전과 域內 安定 및 對日 牽制 등을 위하여 여전히 미국의 협조가 절실히 필요하다고 판단하여 미국에 대해 選別的으로 妥協政策을 취할 수밖에 없는 상황이다. 특히 중국의 대미 경제의 존도가 크게 증대되고 있기 때문에 개혁·개방정책을 가속화 할수록 중국은 미국으로부터 자본과 기술 도입을 확대하기 위해 對美 경제협력을 적극 추진해야만 하는 필요성을 갖게 될 것이라는 점에서도 그렇다. 최근 중국이 關稅率을 대폭 引下하는 등 시장개방 확대 조치를 통해 「세계무역기구」(WTO) 가입을 위한 노력을 강화하고 있는 점도 미국의 요구에 부응하기 위한 것으로 볼 수 있다.

또한 중국은 구소련 붕괴 이후 미국이 중국에 대한 정치·경제적 압력을 강화하는 등 동북아에서 유일 패권국 지위를 유지하고 있는 데 대해 경제하면서도, 주변국과 선린관계 강화를 통해 역내 영향력 확대를 모색하고 있기 때문에 對美關係를 개선해야 할 필요가 있다. 이는 일본과 한국 등 역내국가들이 미국의 입장을 무시하고 중국과 선린관계를 강화하기 어렵다는 현실적 제약요인을 가지고 있기 때문이며, 중국이 미국의 對中 인권개선 및 무역역조 시정 요구 등에 강경한 자세를 보일 경우 미국이 대만을 중국 견제카드로 활용할 가능성이 있기 때문이다.<sup>13)</sup>

따라서 중국은 미국이 중국내 인권문제나 대만문제 등 민감한 사안에 대해 깊이 간섭하지 않는 한 미국과 갈등관계를 심화시키기 보다는 가능한 협력적 측면을 강조함으로써 對美關係를 改善해 나가고자 하고 있다. 江澤民을 비롯한 중국의 지도자들은 중·미관계가 주권존중 및 상호 내정

13) 중국이 파키스탄에 M-11 미사일기술을 수출하는 등 미사일기술통제체제(MTCR) 준수 약속을 파기하자 미국은 對中 첨단기술 수출을 중단하고 대만에 하푼 미사일 41기를 수출할 것을 결정한 바 있다. *International Herald Tribune*, 1993. 8. 27; 張雅君, “當前中共對美國政策的基本原則與現實利益,” 「中國大陸研究」, 第36卷 第6期 (1993. 6), pp. 74~75. 특히 대만문제 해결을 위해 중국이 미국의 협력을 필요로 하고 있다는 점에 대해서는 David Zweig, “Clinton and China: Creating a Policy Agenda that Works,” *Current History*, vol. 92, no. 575 (September 1993), p. 250 참조.

불간섭원칙을 규정한 3개의 커뮤니케(「上海公報」, 「關係正常化公報」 및 「8.17公報」)의 정신에 기초하여 안정적으로 유지되어야 한다는 입장을 보여 왔다. 1996년 1월 미국이 李元簇 대만 부총통의 미국 통과비자를 발급한 데 대해 중국이 과민한 반응을 보이지 않은 점도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 1995년 6월 李登輝 대만 총통의 방미시와는 달리 李元簇 부총통은 중국을 자극하는 어떠한 형태의 공식 행사나 발언을 하지 않았기 때문에 중국의 반응이 강경하게 나타나지 않았다.<sup>14)</sup>

요컨대, 중국은 중국내 人權問題와 臺灣問題 등 주권문제와 관련된 사안에 대해서는 미국에 대해 강경한 자세를 보인다는 입장이나, 地域安定문제와 經濟·貿易문제 등과 관련해서는 기본적으로 미국과의 협력을 모색하고 있다.

## 2. 美國의 東北亞政策과 對中政策

脫冷戰時代 미국의 대외정책 기조는 크게 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 經濟安保를 최우선 외교정책 과제로 설정하여 미국의 대외공약을 원만히 수행할 수 있는 경제적 기반을 공고히 한다는 것이다. 미국이 경제안보를 핵심 대외정책 목표로 삼게 된 주요 이유로는 러시아와 「평화적 동반자관계」를 구축함으로써 세계대전 발발 가능성이 감소되고 經濟競爭이 탈냉전시대 국가간 갈등의 주요 원인으로 부각되고 있다는 데에 따른 것이다. 또한 냉전시대 미국이 소련을 비롯한 공산국가와 軍備競爭에 몰두하여 미국경제의 국제경쟁력이 약화되고 미국 경제가 침체국면에 처하게 된 것도 경제외교를 강화하게 하는 중요한 이유로 작용하고 있다. 이와 더불어, 소련붕괴 이후 미국은 세계 유일 강대국으로서의 지위를 확고하게 유지하고 安定과 平和가 세계질서의 주요 특징으로 자리잡게 됨으로써 더 이상 군사비를 經濟建設에 부담이 될 정도로 지출할 필요성이 감소되게 되

14) 1995년 6월 미국이 李登輝 대만총통의 방미를 허가한 이후 중국은 1979년 이래 최초로 주미 대사를 소환하고 고위 지도자 상호 교환 방문계획을 취소하는 등 미국에 대해 강경자세를 취하고, 대만에 대해서도 대규모 군사훈련을 통해 위협을 가하였다.

었다.

미국은 동북아에 대해서도 경제안보를 중요한 政策目標로 간주하고 있다. 중국과 한국 등 동북아지역 국가들은 세계에서 가장 역동적인 경제성장률을 기록하고 있으며, 미국은 이들 국가와의 교역에서 막대한 貿易赤字를 보고 있다. 미국은 일본과 중국과의 교역에서 매년 약 1천억달러에 이르는 무역적자를 기록하고 있다. 따라서 미국은 중국과 일본 등 동북아 지역국가들에 대해 과거 어느 때보다도 강도높은 市場開放 압력을 가하고 불공정 무역관행 철폐를 강력하게 요구하고 있다. 1996년은 미국에서 대통령 선거가 실시되는 해이기 때문에 경제계 등 국민들의 여론에 부응하기 위해서도 미국은 동북아지역 국가들에 대한 시장개방 압력 강화 필요성을 갖고 있다.

둘째, 미국의 국익에 상반되는 분쟁을 가급적 사전에 예방하도록 노력하고 필요에 따라서는 분쟁에 적극 개입하여 승리로 이끌기 위해 막강한 軍事力을 維持하려 하고 있다.<sup>15)</sup> 미국은 소련이 붕괴됨으로써 냉전체제가 붕괴되었지만 이를 대체할 만한 새로운 國際秩序가 정착되지 못하고 있기 때문에 당분간 지역분쟁이 세계 도처에서 발발할 가능성이 있다고 보고 있다. 따라서 미국은 세계 각 지역에서 분출될 분쟁에 대처하기 위해 미국의 막강한 軍事力을 계속 유지하고, 핵무기 등 대량살상 무기가 地域安定을 저해할 가능성이 있는 국가에 확산되지 않도록 저지하는 데 안보정책의 중요성을 두고 있다. 이와 관련, 미국은 NATO를 동유럽 지역으로 확대시키고 핵확산금지조약을 무기한 연장시킴으로써 美國 主導下에 세계질서를 안정적으로 유지시키려 하고 있다.

미국은 동북아지역이 경제적으로 급속한 발전을 이룩함으로써 타지역에 비해 상대적으로 안정을 유지하고 있지만, 북한과 중국 체제의 不確實性和 냉전요소 잔존 등이 언제든지 지역불안을 조성하는 요인이 될 것으로 인식하고 있다. 미국은 북한이 대외고립을 타개하고 體制危機를 외부로 돌리기

15) 이와 관련, 클린턴 미국 행정부는 세계 각 지역에서 발생될 수 있는 지역분쟁에 동시에 대비한다는 win-win 전략을 수립해 놓고 있다. 이러한 미국의 지역분쟁 대응전략은 세계무대에서 미국이 군사적 주도권을 계속 행사하겠다는 것을 시사하는 것이다.

위해 핵개발 위협을 자행하고 한국에 대한 무력도발 의도를 포기하지 않고 있는 등 한반도 및 동아시아 질서에 심각한 威脅要因이 되고 있다고 보고 있다. 또한 미국은 중국과 일본간의 대외 영향력 확대경쟁을 완화시킬 필요성을 가지고 있다. 이와 같은 동북아질서의 잠재적 위협요인에 대처하고 동북아에 대한 미국의 이익을 보호하기 위해 미국은 이 지역에 주둔하고 있는 10만명의 미군을 계속 잔류시키기로 결정하고, 일본과 신안보공동선언을 발표하였다. 즉, 미국은 동북아지역에 미군을 주둔시키는 것이 역내 霸權勢力 출현을 막고 지역 군비경쟁을 저지하는 가장 효과적인 방안이라고 간주하고 있다.<sup>16)</sup>

셋째, 전세계적 차원에서의 民主主義와 市場經濟體制 확산을 위해 적극 지원한다는 것이다. 민주화와 인권을 강조하는 이유는 미국의 기본 가치와 부합될 뿐만 아니라 궁극적으로는 미국의 國家安保와도 관련되기 때문이다. 다시 말해서, 미국은 독재국가들이 진정한 민주국가로 탈바꿈 할 때 지역분쟁이 평화적으로 해결될 수 있는 가능성이 많으며, 軍備減縮 등 대외문제를 논의하는 데에도 유리하다고 판단하고 있다. 따라서 미국은 현존 社會主義 국가들의 점진적 체제변화를 유도하기 위해 經濟支援 등 미국이 취할 수 있는 모든 노력을 기울이고 있다. 특히 미국 민주당 행정부는 전통적으로 인권과 민주주의 확산을 대외정책의 중요한 목표로 삼아 왔다는 점에서, 클린턴 행정부는 사회주의 국가의 體制變革을 적극 유도하고자 하고 있다.

중국과 북한에서 사회주의체제가 유지되고 있으며, 이들 국가와 일부 동북아 지역국가에서는 여전히 人權이 위협받고 있다. 따라서 동북아지역의 민주화도 미국의 동북아정책의 주요한 목표중의 하나가 되고 있다. 미국이 중국에 대해 인권개선 압력을 지속하고 있고, 북한과 관계개선을 통해 북한을 개방시켜 '연착륙'을 돕고자 하고 있는 것도 중국과 북한의 體制變化를 誘導하기 위한 전략차원으로 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

16) Joseph S. Nye, Jr., "The Case of Deep Engagement," *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 4 (July/August 1995), pp. 90~91.

미국의 對中政策은 탈냉전시대 세계정세의 변화와 중국내 정치·경제 상황 그리고 미국내 여론 동향을 고려하면서 추진되고 있다. 미국은 국제사회에서 중국의 역할을 인정함으로써 地域安定에 대한 중국의 순기능적 기여를 유도하며, 중국내 인권신장과 민주주의 확산을 통해 중국 사회주의의 체제변화를 촉진시키고, 중국의 시장개방 확대를 통한 미·중간 무역역조를 해소하고 중국을 자본주의 경제체제에 편입시키고자 하고 있다.

첫째, 미국은 중국이 地域安定 維持에 기여할 수 있는 세력이 되기를 바라고 있다. 이러한 미국의 대중정책 기조는 냉전종식 이후에도 미국이 기본적으로 국제사회에서 중국의 역할을 중시하고 있다는 것을 나타내 주고 있다. 미국은 중국이 유엔안보리 상임이사국 지위를 보유하고 있으며, 핵무기과 장거리 미사일 기술을 구비하고 있기 때문에 핵확산금지조약 체제 유지, 전면 핵실험금지조약 체결 및 미사일기술통제체제 유지 등을 위해 중국의 협력 필요성을 절실히 느끼고 있다.

따라서 미국은 중국을 지역 안정유지 세력이 될 수 있도록 유도하기 위해서는 중국에 대해 응분의 代價와 補償을 지불할 필요가 있다는 입장을 보이고 있다.<sup>17)</sup> 이와 관련, 1993년 9월 클린턴 미국 행정부는 대통령 경선 시기부터 중국에 대해 취해온 壓力政策을 포기하고 對話政策을 채택하여 미국 고위 지도자의 중국 방문을 허용하는 등 대중관계 발전을 적극 모색해 왔다.<sup>18)</sup> 특히 미국은 鄧小平 사후의 정치적 과도기에 중국에서 軍部の 정치적 영향력이 증대될 것을 감안하여 중국 군부와의 교류 확대를 적극

17) 중국은 중국내 인권문제에 대한 미국의 간섭을 평화적으로 중국의 사회주의 체제변화를 변화시키기 위한 전략(和平演變戰略)의 일환으로 간주하여 왔다. 屈全繩, 劉紅松 主編, 「和平演變戰略及其對策」(北京: 知識出版社, 1990), pp. 88~94; 鍾河石, 「美國人權外交可以休矣,」 「人民日報」, 1996. 4. 1; 任言實, 「借人權反華走入死胡同,」 「人民日報」, 1996. 4. 25.

18) Henry Kissinger, "Four Proposals to Get the United States and China Off Their Collision Course," *International Herald Tribune*, July 24, 1995; Kenneth Liebertha, "A New China Strategy," *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 6 (November/December 1995), p. 43.

19) Daniel Williams, R. Jeffrey Smith, "New Clinton Policy: Warm Up to China," *International Herald Tribune*, November 3, 1993.

모색해 왔다. 미국이 중국 군부와의 交流·接觸 확대를 모색하고 있는 것은 중국의 대외 強硬姿勢를 완화시키려는 데 주요 목적이 있었다.

그러나 1994년 미 중간선거에서 대만에 대해 동정적인 共和黨이 압승을 거둔 이후, 미국은 「中國威脅論」을 강조하면서 중국견제 정책을 강화하고 있다. 미국은 소련 붕괴 이후 중국이 미국의 최대 위협국으로 부상하고 있다고 인식하고 있다. 미국은 1995년 5월 강대국들간 핵확산금지조약 연장 합의 직후에도 중국이 핵실험을 재개하는 등 군사력 增強政策을 지속하고 南沙群島 등 동아시아 지역에 대한 영향력 확대정책을 강화하고 있는 데 대해 특히 우려하고 있다. 미국은 중국이 현재와 같은 경제발전 추세를 지속한다면 21세기 초에는 세계 최대 經濟大國으로 부상하여 미국의 經濟 및 安利益에 심대한 위협을 미칠 것으로 보고 있다.

이와 관련, 미국은 동아시아지역에 대한 外交攻勢를 강화함으로써 중국의 영향력 확대 여지를 封鎖하려 하고 있다. 미국은 1995년 과거 중국과 적대관계를 유지해 왔던 베트남과 국교를 정상화하였으며, 1979년 단교 이래 최초로 대만총통의 방미를 허가하는 등 대만과의 관계격상 정책을 노골적으로 추진하고 있다. 1994년 10월 북·미 기본합의서 타결 이후 북한에 대한 미국의 接近政策도 중국 견제전략 차원으로 볼 수 있다. 즉, 미국은 북한과의 관계개선을 통해 북한을 중국의 影響圈에서 이탈시키려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.<sup>20)</sup>

둘째, 미국은 중국내 人權伸張을 도모하고 民主主義를 확산시킴으로써 궁극적으로 중국 사회주의 體制의 變革을 유도하는 데 대중정책의 중요한 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 특히 현 미국의 民主黨 정권은 의회와 여론의 압력으로 대외 인권신장을 중요한 대외정책 목표로 설정하고 있는 바, 소련과 동구 사회주의 국가의 붕괴 이후 현존 사회주의 국가의 대부 역할을 맡고 있는 중국의 체제변화를 유도하고자 하고 있다. 따라서 미국은 대중 최혜국대우 연장시 중국내 인권문제와 연계시키겠다고 경고하는 등 인권개선을 촉구하여 왔고, 「자유 아시아 방송」을 설치하여 중국에 자

20) 신상진, 「鄧小平 사후 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望」, p. 71.

유와 민주사상을 전파할 것임을 밝혀 왔다.<sup>21)</sup> 특히 1995년 12월 중국이 대표적인 반체제인사인 魏京生에 대해 14년형을 구형하는 등 內部團束을 강화함에 따라 중국내 인권상황에 대한 미국의 관심이 고조되고 있다. 이와 관련, 미국무부는 1996년 3월 인권보고서를 채택하여 중국의 인권상황을 비난하고, 1996년 4월 유엔 인권위원회에 중국 인권문제 결의안을 상정하여 중국의 인권개선을 촉구하였다.<sup>22)</sup>

그러나 1994년 5월 클린턴이 중국에 대한 최혜국대우를 연장하면서 밝힌 바와 같이, 미국 행정부는 중국 사회주의 체제변화를 유도하는 데 있어서 강압정책보다는 參與政策(engagement policy)이 더 바람직하다는 자세를 보이고 있다.<sup>23)</sup> 이는 미국이 중국에 대한 抑壓政策은 중국내 保守派의 입지를 강화시키는 구실을 제공할 수 있고, 중국의 대미 敵對感을 강화시키는 결과만을 초래할 것이며, 중국내 인권개선에는 하등의 도움을 주지 못할 가능성이 있다고 판단하고 있기 때문이다. 따라서 미국 행정부는 중국의 개혁·개방정책이 성공적으로 추진되어 중국내에서 私營企業이 발전되는 것이 장기적으로 중국사회의 多元化와 民主化를 촉진하는 가장 효과적인 방안이 될 수 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다.

이와 관련, 1994년 5월 27일 미국 클린턴 행정부는 중국과 광범위한 접촉을 유지하면서 漸進的으로 중국의 變革을 유도한다는 정책기조에, 중국내 인권문제와 관계없이 중국에 대해 최혜국대우를 연장한다는 政策宣言을 발표한 바 있다.<sup>24)</sup> 또한 클린턴은 1995년 10월 뉴욕에서 개최된 江澤民 중국 國家主席과의 회담시에도 중국내 인권문제에 대해 과도한 간섭을

21) Robert A. Manning, "Clinton and China : Beyond Human Rights," *Orbis*, vol. 38, no. 2 (Spring 1994), pp. 195~196.

22) "US Urged to Give Up Anti-China Draft Resolution at UN Commission," *FBIS-CHI-96-003*, January 4, 1996, p. 1 ; "西方借人權干涉中國內政再遭失敗," 「人民日報」, 1996. 4. 24.

23) Bill Clinton, "To Advance the Common Interest in a More Open China," *International Herald Tribune*, June 1, 1994 ; Jaffery E. Garten, "How to Accompany the Rise of a Mighty China," *International Herald Tribune*, January 16, 1996.

24) 클린턴 행정부가 중국 인권문제와 최혜국대우 연장 문제를 연계하지 않을 것이라는 입장을 밝힌 정책 성명문 전문은 「연합통신」, 1994. 6. 1, pp. 英 1~9 참조.

자제할 것이라는 점을 전달한 바 있다.

셋째, 대내 經濟回復을 중요한 정책목표로 추진하고 있는 미국은 중국의 시장개방을 촉진하여 중국과의 무역적자폭을 축소시키고자 하고 있으며, 중국을 자본주의 시장경제체제 내에 더욱 긴밀하게 편입시키고자 하고 있다. 미국은 세계에서 가장 빠른 경제성장률을 기록하고 있는 중국의 경제적 역동성을 중시하여 중국에 대한 민간기업의 투자를 장려하고 있으며, 중국의 거대한 潛在市場 확보를 위해 노력하고 있다.

현재 중국은 미국의 6대 교역상대국으로 부상하는 등 중·미간 交易規模가 대폭 확대되고 있으나, 연간 300억달러를 넘는 무역역조 문제는 미국으로 하여금 대중 교역패턴을 재조정할 필요성을 갖도록 하고 있다. 특히 미국은 1996년말 대통령선거를 실시해야 하는 바, 미국내 여론을 감안하여 일본과 중국 등 대미 무역흑자국에 대해 시장개방 압력을 더욱 강화하고 知的財産權 보호 및 불공정 무역관행 철폐를 강력히 요구하고 있다. 최근 미국이 지적 재산권 침해를 이유로 20억달러에 달하는 중국상품에 대해 100%의 보복관세를 부과할 움직임을 보이고 있는 것도 클린턴 행정부의 대선전략의 일환으로 볼 수 있다.

한편, 미국은 거대한 경제적 잠재력을 지닌 중국이 국제경제체제에서 배제되는 것은 바람직하지 않다는 판단하에, 원칙적으로 중국의 세계무역기구 가입을 반대하지는 않고 있다. 그러나 미국은 중국이 각종 불공정 무역관행을 철폐하지 않고 國際規範에 상응하는 시장개방 조치를 취하지 않을 경우 세계무역기구 가입을 지지하기 어렵다고 주장하고 있다. 또한 미국은 중국경제가 이미 크게 발전되었기 때문에 중국이 開發途上國 지위로서가 아니라 개발국의 지위로 세계무역기구에 가입해야 한다는 입장을 굽히지 않고 있다. 미국은 중국을 국제경제체제에 편입시키기 위해서는 중국의 세계무역기구 가입이 필수적이라는 사실을 이해하고 있지만, 중국이 세계 自由貿易 秩序를 위협하는 국가가 되는 것은 바라지 않고 있다.



### III. 臺灣에 대한 中·美의 利害와 對立

#### 1. 臺灣의 臺灣化와 臺灣問題의 國際化

중국은 대만을 중국의 行政單位에 속한 일개 省에 불과하다고 주장하고 있으나, 약 1,800만 명에 이르는 대만 原住民들의 상당수는 기본적으로 국민당 정부를 일본 제국주의와 같은 점령군으로 간주하고 대만이 중국과는 별개의 獨立國家가 되어야 한다는 논리를 전개해 왔다.<sup>25)</sup> 중국은 대만문제 해결을 1980년대 3대 정책목표의 하나로 설정하고 「一國兩制」 방안을 통해 대만을 평화적으로 통일하려고 노력해 왔다.<sup>26)</sup> 중국은 유엔에서 대만을 축출하고 대신 유엔안보리 상임이사국 지위를 차지하고 있으며, 「全方位外交」 방침에 입각하여 미국과 일본을 비롯한 서방국가들과 라틴 아메리카 등 제3세계 국가들과의 관계를 정상화함으로써 국제무대에서 대만의 活動空間을 축소시켜 왔다. 중국은 제3국과의 관계를 정상화 할 때 언제나 중국(中華人民共和國)이 중국을 대표하는 유일 合法政府이며 대만은 중국의 일부에 불과하다는 사실을 인정하도록 상대방에게 요구하고 있다.

이와 같은 중국의 대만 孤立化 政策으로 인하여 대만은 국제무대에서 정식 국가로서의 지위를 인정받지 못하고 겨우 라틴 아메리카와 아프리카의 31개 약소국과만 정식 外交關係를 유지하고 있다. 이들 약소국이 대만에 대한 외교적 지지를 보내고 있는 것도 대만의 대규모 경제적 지원에 대한 보답에 불과할 따름이다.

따라서 대만 주민들 사이에서는 대만의 國際的 地位 확대를 모색하고 심

25) 여기서 대만 원주민은 1940년대 중반 중국 대륙이 공산당에 의해 점령되는 시기를 전후하여 대만으로 이주한 중국인들을 제외한 사람들을 지칭하고 있다.

26) 鄧小平, “目前的形勢和任務,” 「鄧小平文選」, 第二卷(北京:人民出版社, 1983), pp. 203~237.

지어는 대만의 독립방안까지도 강구해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 과거 대만의 민주화를 주장해 왔던 대만의 在野人士들은 이러한 여론을 결집하여 1986년 民進黨을 창당하였다. 민진당 추종자들은 대부분이 대만 원주민 출신들이어서 심정적으로 대만이 중국으로부터 독립해야만 안전을 보장받을 수 있고 경제적 번영을 유지할 수 있다는 데 공감하고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 판단하에 민진당 지도부는 1991년 이래 國號를 대만공화국으로 변경하고 대만공화국 헌법초안을 채택할 것을 역설하고 있다. 민진당의 대만 독립주장이 대만 주민들 사이에서 큰 지지를 받고 있다는 사실은 1992년 立法院 선거와 1994년 地自制 선거를 통해 확인되었다. 입법원 선거에서 민진당은 기존의 18석에서 51석으로 의원수를 늘렸으며, 지자체 선거에서도 민진당 인사인 陳水扁이 대북시장에 당선되었다. 1996년 3월 총통선거에서 통일보다 현상유지를 추구하는 국민당 후보 李登輝가 54%에 달하는 지지를 받고 독립을 주장하는 민진당 후보인 彭明敏이 21%의 지지를 획득하는 등 최근 대만에서 실시된 각종 선거결과는 대만의 지위 확대를 바라는 대만 주민들의 의견을 반영하고 있다.

집권 國民黨도 대만정치 정세의 변화추세에 능동적으로 대처하고 있다. 1988년 蔣經國 총통 사망 이후 국민당 지도부내에서 대륙출신 당원들의 발언권이 약화되고 李登輝 총통과 連戰 부총통 등을 비롯한 대만출신 인사들의 영향력이 강화되고 있다. 국민당내에서 대만계의 부상은 대륙계의 소외를 초래하였고, 이는 결국 국가통일을 강령으로 내건 「新黨」을 탄생시키는 계기가 되었다. 「新黨」은 李登輝가 국민당을 대만화시키고 대만의 독립을 획책함으로써 중국과 대만간 긴장을 고조시키고 있다고 비난하고 있다.<sup>28)</sup> 국민당내에서 전개되고 있는 주류와 비주류간 대립의 핵심도 국민당의 핵

27) 대만 民進黨 내에서는 대만독립을 적극적으로 추진해야 한다는 세력(彭明敏을 중심으로 하는 建國會 세력)과 점진적 독립정책을 선호하는 세력(許信良 등 美麗島派)간의 노선대립이 전개되고 있다.

28) 대만 「新黨」의 부상과 이에 따른 대만내 정치변화 방향에 대한 문제에 대해서는 신상진, “흔들리는 대만의 국민당,” 「한국인」, 1993년 10월호, pp. 80~84; “Taiwan Politics: Still Muddling, not yet Through,” *China News Analysis*, no. 1499 (December 15, 1993), pp. 1~9 참조.

심 정책노선을 중국과의 통일에 두어야 하느냐 아니면 현상유지 또는 대만 독립에 두어야 하는가에 있다고 할 수 있다.

李登輝 총통을 위시한 국민당의 주류파는 조기 통일보다는 現狀維持를 우선시하고 있다. 국민당 정부는 ‘三民主義 統一中國’ 구호를 더 이상 역설하지 않고 있으며, 미국과 프랑스로부터 F-16 전투기와 미라주 2000 전투기 등 첨단무기 구매를 서두름으로써 국방력을 강화하고 있다. 또한 대만은 미국과 동남아 및 라틴 아메리카 등에 대한 외교공세를 강화함으로써 대만문제를 국제화 하고 국제무대에서 대만의 지위를 넓히려 하고 있다. 특히 대만은 약 1,000억 달러에 달하는 외환보유고를 이용하여 동남아와 라틴 아메리카 등 제3세계에 대한 경제외교(銀彈外交)를 적극 추진하고 있으며, 세계무역기구나 유엔 등 國際機構 가입을 모색하고 있다.

물론 민진당에 대한 대만 주민들의 지지와 국민당의 대만화가 반드시 대만의 독립 지지로 연결되고 있지는 않다. 대만 주민들은 대만이 중국에게 흡수될 경우 대만에서 資本主義體制가 유지될 수 있을 것인지에 대해 회의하고 있으며, 경제적 부를 상실할 가능성이 있을 뿐만 아니라 정치적 자유를 박탈당할 위험성도 있다고 우려하고 있다. 따라서 대부분의 대만 주민들은 중국과의 急進的인 統一을 바라지 않고 있으며, 중국 국민들의 경제수준이 대만 주민에 상응하는 정도로 향상되고 중국내 정치발전이 이루어진 다음에야 비로소 통일이 가능하다는 태도를 보이고 있다. 아래 <표 1>을 통해서도 잘 나타나고 있는 바와 같이, 대만 독립을 적극 지지하는 대만 주민들의 비율은 그다지 많지 않다. 대만이 독립을 선포할 경우 예상되는 정치·경제·군사적 손실과 위협이 막대하다는 판단하에, 대부분의 대만 주민들은 獨立宣布를 반대하고 당분간 현상유지 정책이 바람직하다고 판단하고 있다.<sup>29)</sup>

1996년 3월 대만에서는 대만 역사상 최초로 대만 주민에 의해서 총통이 직접 선출되었다. 1949년 蔣介石 총통이 대륙에서 대만으로 건너온 이래

29) 대만 주민들 중 독립을 지지하는 비율은 10~20% 정도에 불과하나, 현상유지 지지 비율은 50~60%를 상회하고 있다.

〈표 1〉 대만주민의 대만독립 지지도 변화추이

조사시기	1990.6	1991.6	1992.10	1993.11	1994.4	1995.1	1996.1
지 지 율	12.0	12.2	15.8	20.0	27.0	20.1	10.0

자료 : 「中國時報」, 1990.7.1, 1991.7.1, 1992.11.1, 1993.12.1, 1994.5.1, 1995.2.1, 1996.2.1.

현재까지 약 45년의 역사 동안 대만은 중국에 의해서 지배되었다고 해도 과언이 아니다. 그동안 대만 총통이 대만 주민에 의해서 선출되지 않고 대륙에서 옮겨온 종신직의 國民大會 代表에 의해서 선출되었기 때문이다. 그러나 새로운 대만의 총통은 대만 주민들에 의해서 직접 선출되었다는 점에서 향후 대만의 臺灣化가 심화될 것이다. 물론 李登輝 총통은 5월 20일 새로운 총통에 취임한 이후 지난 3월 대만해협에서 일어난 군사긴장에 따른 내부 정치·경제적 타격을 해소하는 데 주력할 것이나, 장기적으로는 강력한 내부 지지기반 하에 국제지위 확보 노력을 적극화 할 가능성이 있다.<sup>30)</sup>

## 2. 臺灣의 臺灣化에 대한 中國의 對應

중국은 어느 나라보다도 國家主權 문제를 중요시 한다. 1840년 영국과의 阿片戰爭에서 패배한 이후 중국은 약 100여년 동안 제국주의 열강으로부터 침략을 받아왔다. 이로써 과거 동아시아에서 향유해 왔던 中華의 優越感이 사라지고 오직 국제무대에서 동등한 주권을 확보하는 것이 중국 국민들의 소망이 되었다. 근대 중국의 경험은 중국의 국민들로 하여금 中國內政에 대한 강대국의 간섭에 민감한 반응을 보이게 하고 홍콩, 마카오 및 대만의 主權回復에 큰 관심을 보이게 하고 있다.

따라서 중국에서 統一問題는 다른 어떤 문제보다도 상위 개념이 될 수밖에 없다. 중국 지도자중 국가통일 문제에 대해 관심을 보이지 않으면 그는

30) 李登輝 총통은 취임사에서 중국과의 화해에 주력할 것이나, 대만의 국제지위 확대 노력은 중단하지 않을 것이라고 천명한 바 있다. 李登輝 총통의 취임사 全文은 「中國時報」, 1996. 5. 20 참조.

곧 매국노(漢奸)로 간주되고 정치적으로 매장당하게 된다. 특히 지도자 교체의 정치적 과도기나 대내외적 도전에 직면하고 있을 경우에는 통일문제가 정치 지도자의 주요 과제로 부각된다. 1958년 毛澤東이 金門島에 대한 포격을 단행하여 대만을 무력 해방시키고자 한 것도 무리한 大躍進運動과 소련과의 관계악화에 따른 국민들의 불만을 완화시키려는 데 있었던 것으로 보인다. 鄧小平도 1978년 권력을 장악한 이후 대만통일 문제를 중요한 정책과제로 제시함으로써 그가 민족주의자라는 점을 공산당 내외에 인식시킨 바 있다.<sup>31)</sup>

중국은 현재 江澤民으로의 권력승계를 구축하는 과정에 있으며, 지방분권화 정책으로 인하여 공산당 중앙의 통제력이 그 어느 때보다도 약화되는 추세에 있다. 국민들은 공산당 가입으로 얻을 수 있는 혜택보다는 돈벌이에 혈안이 되어 있어서 공산당에 대한 국민들의 信賴와 支持度가 약화되고 있다. 사회주의 이데올로기는 더 이상 중국 국민들을 통합시키는 이데올로기로서의 기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 중국 지도부는 민족주의와 애국주의를 통합 이데올로기로서 대체시키고자 하고 있다.<sup>32)</sup>

이와 같은 중국의 내부정세 변화는 중국의 지도자들로 하여금 홍콩과 대만의 주권문제에 대해 보다 강경한 태도를 보이도록 하고 있다. 江澤民과 李鵬 등 중국의 최고 지도자들은 조국통일 완성을 위해 어떠한 희생도 각오해야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>33)</sup> 중국 지도부는 國家統合一이라는 민족주의적 구호를 통해 중국 국민들을 통합시키고, 자신들이 민족주의자라는 사실을 인식시켜 국민들로부터 지지를 확보하고자 하고 있다.

최근 중국이 대만의 정치상황 변화와 대만의 대외공세에 대해 민감한 반응을 보이고 있는 것도 이러한 중국내 정치상황과 결코 무관하지 않은 것

31) 이에 대해서는 中國國民黨革命委員會中央委員會祖國平和統一促進委員會 編, 「鄧小平論祖國統一」(北京:團結出版社, 1995), pp. 1~10 참조.

32) 姚眉平, 楊柏榕, “論鄧小平愛國主義思想的基本特點,” 「求是」, 1995年 第22期 (1995. 11. 16), pp. 20~25; Nayan Chanda, Kari Huus, “The New Nationalism,” *Far Eastern Economic Review*, November 9, 1995, pp. 20~26.

33) 江澤民, “爲促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥,” 「人民日報」, 1995. 1. 31; 江澤民, “共同締造更美好的世界,” 「人民日報」, 1996. 1. 1.

으로 보인다. 1992년 중국이 북한의 반대를 무릅쓰고 한국과의 수교를 결정한 것도 대만문제 해결을 염두에 둔 것이었다. 1992년 1월 리투아니아와 領事級 외교관계를 수립하는 등 국제무대에서 대만의 지위가 확대되는 추세를 보이고 있었기 때문에, 중국은 당시 대만의 최대 외교상대국이었던 한국과 수교를 결정함으로써 대만문제의 國際化 가능성을 차단하고자 하였던 것이다.<sup>34)</sup> 또한 중국이 1993년을 「東盟年」으로 설정하여 동남아시아 국가들에 대한 외교공세를 강화하고 1996년 5월 江澤民이 케냐를 비롯한 아프리카 6개국을 방문한 것도 동남아와 아프리카에 대한 대만의 진출을 봉쇄하기 위한 의도가 작용하였다.

대만에서 獨立 움직임이 본격적으로 대두되고 대만의 國際舞臺 진출 노력이 활기를 띠기 시작한 1994년 이후 중국은 대만에 대한 강경자세를 더욱 강화하고 있다. 앞의 〈표 1〉에서도 나타난 바와 같이 1994년 대만내 독립 여론이 27%로 1990년 이래 최고조에 달하였다. 또한 미국은 대만과의 관계격상 정책을 채택하여 대만 관리의 미국 방문을 허용하고 대만의 國際機構 가입을 지원하기로 결정하였다. 이러한 상황에 직면하여 중국은 1994년 이래 臺灣海峽에서 대규모 군사훈련을 실시함으로써 대만에서 독립 움직임이 가시화 될 경우 언제든지 대만을 무력 침공할 것이라고 위협하여 왔다.<sup>35)</sup> 중국이 1994년 「東海4號」와 1995년 「東海5號」 등 일련의 육·해·공 합동군사훈련을 실시한 것도 대만독립 움직임에 대처하려는 데 목적이 있었다. 더욱이 1995년 6월 李登輝 대만 총통의 방미 이후 중국이 대만해협에서 두차례에 걸쳐 대규모 미사일 발사훈련을 실시하고, 1995년 11월에는 대만 침공을 전담할 「南京戰區」를 부활시켜 3군 합동군사훈련을 실시하여 대만해협에서 긴장분위기를 고조시켰다.<sup>36)</sup>

특히 중국은 1996년 3월 대만 總統選舉를 전후로 대만해협에서 미사일

34) 嚴景, “臺灣當局違背一個中國原則舉證,” 「瞭望」, 1995年 第25期 (1995. 6. 19), p. 22.

35) 실제로 중국의 지도자들은 대만에서 독립움직임이 구체화 될 경우 무력수단을 사용할 것이라고 계속 경고하고 있다. “運浩田談解決臺問題,” 「文匯報」(香港), 1995. 8. 1.

36) “南京戰區三軍聯合作戰演習成功,” 「人民日報」, 1995. 11. 26.

발사훈련, 해공군 합동 훈련 및 육해공 상륙훈련을 실시(3. 8~25)하여 대만에 대해 군사적 위협을 가하였다. 중국은 대만 총통선거에서 李登輝 총통의 득표율을 낮추고, 민진당 후보의 당선 가능성을 원천적으로 봉쇄하고자 하였다. 또한 중국은 대만의 독립에 따르는 대가가 막대할 것이라는 점을 대만 지도자들과 주민들에게 인식시키는 한편, 대만문제에 대한 미국의 간섭을 배제시키고자 하였다.<sup>37)</sup> 1997년 홍콩 주권의 중국 반환 이후 대만에서 독립 움직임이 더욱 가시화 될 수 있을 것이며, 이를 저지하기 위해 江澤民 등 중국의 현 지도부는 대만에 대한 武力威脅 수단을 계속 활용할 것이다.

### 3. 臺灣問題를 둘러싼 中·美의 對立

대만은 일본 다음으로 세계에서 두번째로 많은 外貨保有庫를 가지고 있는 경제적으로 급속한 신장세를 보이고 있는 나라이다. 또한 대만은 地政學的으로도 매우 중요한 위치에 놓여 있다. 특히 소련 붕괴 이후 중국이 사회주의 국가들의 대부역할을 자처하고 있다는 점에서 미국에게 있어서 대만의 전략적 가치가 증대되고 있다.

미국은 동아시아에서 중국의 영향력 확대가 동아시아 지역국들간 軍備競争을 불가피하게 하는 등 地域不安定 요인으로 작용할 수 있고, 이는 결국 동아시아 안정유지를 위한 미국의 부담을 증대시킬 것으로 보고 있다. 이러한 맥락에서 미국은 장차 중국이 미국의 패권적 지위를 위협하는 잠재적국이 될 것으로 우려하여 중국의 부상을 견제할 필요성을 갖고 있다. 미국은 1993년말 이래 「中國威脅論」을 본격적으로 제기함으로써 동아시아 지역국들로 하여금 중국에 대한 위협인식을 자극해 왔다. 헌팅턴에 의해 발표된 「文明衝突論」도 중국의 부상을 견제하고자 하는 미국의 정치적 의도와 결코 무관하지 않은 것으로 보인다.<sup>38)</sup> 더욱이 1995년초 미국은 중국

37) 중국은 대만의 독립 움직임과 대만문제에 대한 외세의 개입을 대만에 대한 무력 공격의 전제조건으로 제시하고 있다. 李鵬, “關於國民經濟和社會發展九五計劃和2010年遠景目標綱要的報告,” 「文匯報」, 1996. 3. 6.

이 홍콩과 대만의 주권을 회복하고 南中國海에 대한 제해권을 장악하게 될 경우 동아시아에서 미국의 지위가 심각하게 위협받게 될 수 있기 때문에 동아시아 주둔 미군을 계속 주둔시키기로 결정하였다. 이와 같은 중국 견제를 위한 미국의 전략구도 속에서 대만은 중요한 據點으로 인식되고 있다.

따라서 1994년 9월 미 국무부가 대만과의 관계격상 정책을 채택한 이래 미국은 대만 고위 관료의 미국 방문을 허용하고 대만의 유엔 등 국제기구 가입을 지지하는 등 대만에 대한 支援政策을 강화하고 있다. 또한 미국 의회도 「외국원조법안」을 통과시켜 대만에 대한 미국의 무기제공을 합법화한 「臺灣關係法」이 「8.17公報」에 우선한다는 입장을 공개적으로 밝힌 바 있다.<sup>39)</sup> 특히 미국은 1979년 국교단절 이래 최초로 대만 총통의 방미를 허가하였다. 비록 李登輝 대만 총통의 방미는 李登輝 총통의 모교인 코넬대학 방문을 위한 私的 형식을 띤 것이었지만, 국제사회에 대만의 존재를 확인시켜 주는 사건이었다. 나아가 미국은 중국이 대만에 대해 무력공격을 감행할 경우 대만을 지원할 것이라는 태도를 밝히고 있다.

중국은 이와 같은 미국의 對대만정책을 대만의 독립을 자극함으로써 중국을 견제하고자 하는 정책으로 간주하고 미국에 대해 강경한 자세를 견지하고 있다. 중국은 대만에 대한 미국의 지원정책이 「上海公報」, 「關係正常化公報」 및 「8.17公報」 등 중·미간 기합의된 약속을 위반하는 것이며, 중국 내정에 대한 간섭이라고 비난하고 있다.<sup>40)</sup> 특히 중국은 1995년 6월 미국이 李登輝 대만 총통의 방미를 허용하는 등 중국 견제정책을 노골적으로 전개하자 遲浩田 국방부장 등 고위 지도자의 방미계획을 철회하고 李道豫

38) Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization," *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3 (Summer 1993), pp. 22~49; 謝益顯, "對文明之衝突論的剖析," 「國際問題研究」, 1994年 第2期 (1994. 4), pp. 43~44; 王緝思, "渴制還是交往," 「國際問題研究」, 1996年 第1期 (1996. 1), p. 3.

39) 「8.17公報」는 1982년 미·중간에 합의된 공동성명으로서 미국이 대만에 대한 무기수출을 점차 축소한다는 내용을 포함하고 있다.

40) "江主席談中美關係,臺灣問題,中國發展前景," 「人民日報」, 1995. 10. 18; "江澤民會見布什," 「人民日報」, 1996. 1. 11.



주미대사를 소환하는 등 극단적인 조치를 취하였다. 아울러 중국은 1995년 6월 李鵬 총리와 12월 劉華清 당중앙군사위 부주석 그리고 1996년 3월 喬石 전인대 상무위원장의 러시아 방문을 통해 러시아와의 안보관계를 강화함으로써 미국의 패권정책에 대처하고자 하였다.

1996년 3월 미국이 대만에 대한 중국의 군사위협을 완화시키기 위해 대만해협 부근에 항공모함을 파견함으로써 중·미 관계는 1979년 국교정상화 이래 가장 소원한 상태에 직면해 있다. 중국은 미국이 항공모함을 대만해협에 진입시킬 경우 중·미간에 전면전이 불가피할 것이라고 경고하는 등 중·미관계가 냉전적 갈등관계로 비화될 수 있는 상황으로까지 악화되었다.<sup>41)</sup> 미국이 중국에 대한 전략적 봉쇄정책의 일환으로 대만의 국제지위 확대 노력 지지정책을 중단하지 않는 한 동아시아에서 중·미간의 대립은 해소되기 어려울 것이다.

#### IV. 結 論

앞에서 살펴본 바와 같이 탈냉전시기 동북아에서 중국과 미국간 영향력 확대를 위한 물밑 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 중국은 홍콩과 대만의 主權回復과 남사군도 영유권 확보 및 한반도에 대한 영향력 유지 등을 통해 과거 동아시아에서 향유해 왔던 영광스런 中華秩序를 재현하고자 하고 있다. 미국은 소련붕괴 이후 동아시아 주둔 미군의 지속적인 주둔과 일본과의 안보동맹 강화 및 베트남과 북한 등 사회주의국가에 대한 진출을 통해 동아시아에서 패권적 지위를 유지하고자 하고 있다. 중국과 미국은 동아시아에 대한 영향력 擴大政策을 추진하는 데 있어서 상호 상대방이 걸림돌이 되고 있다고 판단하고 상대방을 潛在 敵國으로 간주하고 있다.

41) 탈냉전기의 중·미관계가 냉전적 적대관계로 발전될 수 있다는 견해에 대해서는 David Shambaugh, "The United States and China : A New Cold War?" *Current History*, vol. 94, no. 593 (September 1995), pp. 241~247 참조.

대만문제는 중국과 미국간의 緊張關係를 더욱 악화시키는 자극제가 되고 있다. 중국은 대만문제를 內政問題로 간주하고 있으며, 어떠한 희생을 무릅쓰고라도 대만을 통일시키려 하고 있다. 반면, 미국은 대만을 중국 견제를 위한 전략적 카드로 활용하려 하고 있다. 따라서 대만문제는 중·미관계 진전을 저해하는 결정적인 요소로 작용하고 있다. 그동안 중국과 대만관계에 緩衝役割을 해 온 홍콩이 1997년 중국에 반환되고, 이에 따라 대만에서 獨立輿論이 더욱 지지를 얻게 될 경우 대만문제는 중·미관계를 더욱 복잡하게 할 것으로 보인다. 중국은 대만에 대한 統一攻勢를 강화할 것이며, 미국은 대만문제에 더욱 직접적으로 개입하게 될 가능성이 있기 때문이다.

중·미관계는 탈냉전기 동북아질서의 안정 여부를 결정하는 주요 변수의 하나로 작용하고 있다. 또한 대만문제는 分斷의 고통을 겪고 있는 한민족에게 깊은 관심을 유발시키는 문제이다. 특히 대만문제를 둘러싸고 중·미간 대립이 심화될 경우, 이는 한반도의 安定維持와 平和統一에 결코 긍정적인 영향을 미치지 못할 것이다. 동아시아 지역국간 군비경쟁이 심화되고, 한반도에 대한 중·미의 영향력 확대 경쟁이 가속화 될 것이라는 점에서 그러하다. 중·미간의 경쟁구도가 장기적으로 지속될 경우, 한반도문제의 한반도화를 실현하기가 더욱 어려워지고, 4자회담 실현 등 북한의 변화를 유도하는 데 중국의 협력을 구하기가 상대적으로 곤란하게 될 수 있다.

빈 면

# 독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응

손 기 응\*

## ◁ 목 次 ▷

- |   |             |
|---|-------------|
| I. 문제제기                                 | III. 서독의 대응 |
| II. 독일의 통일 및 군사안보적<br>위상에 대한 전승 4개국의 입장 | IV. 결 론     |

## I. 문제제기

제2차 세계대전 이후 전승 4개국인 미·영·불·소는 독일에 대한 분할점령 원칙과 독일관리이사회에 결정에 따라 독일을 점령할 수 있는 권리와 독일을 관리하고 통일에 관여할 권리를 동시에 보유하게 되었다. 따라서 독일의 통일은 양독간의 통일정부수립과 통일의 선포만으로 달성될 수 있는 문제가 아니라, 전승4개국과 양 독일의 합의에 의해 통일에 대한 관리권의 문제가 선결되어야 할 사안이었다. 아울러 통일 이후 국경문제를 포함한 독일의 군사안보적 위상 및 역할에 관하여 전승4개국은 물론 주변 이웃국

\* 민족통일연구원 책임연구원

가들간의 합의가 이루어져야만 하였다.

1989년 동독에서 분출되었던 평화적 혁명의 진전과 베를린장벽의 붕괴(11. 9), 그에 따른 국민적 환희, 그리고 1990년 3월 18일 동독에서 처음 이자 마지막으로 실시되었던 자유총선을 통해 신속한 통일에의 의지가 확고하게 표명되면서 독일통일은 국내적 힘에 의해 거의 달성된 듯한 분위기였다. 그러나 곧 통일에의 모든 사안이 전승4개국은 물론 동서 양진영 이웃국가들의 의견에 대한 존중 속에 이루어져야 한다는 사실이 명확하게 드러났다. 숨가쁘게 진행된 상황의 전개 속에서 독일은 동서독과 전승4개국간의 「2+4」협상, 그리고 독일과 폴란드간 국경문제 해결을 위한 폴란드와의 협상, 나아가 유럽안보협력회의(CSCE, 현 유럽안보협력기구 : CSCO) 회원국들의 입장에 대한 고려 등 다차원적인 국제적 협상의 틀 속에서 통일을 이끌어내기 위한 부단한 외교적 노력을 경주하여야만 하였다.

본 연구에서는 서독이 예기치 못한 상황의 급전 속에서 어떻게 상이한 전승 4개국의 입장을 극복하면서 평화적인 통일을 이룩하여 낼 수 있었는가 라는 독일통일의 대외적 측면과 이를 극복하기 위한 서독의 외교적 노력에 관심을 기울이고자 한다. 구체적으로는 독일의 통일에 대한 유보권(Vorbehaltsrecht)을 가졌던 전승4개국이 독일의 통일에 관해, 통일독일의 군사안보적 위상에 관해 어떠한 입장을 취하였는가, 서독은 어떠한 과정과 방안을 통해 전승4개국의 입장을 수렴하면서 통일을 이끌어낼 수 있었는가를 살펴보고자 한다. 이러한 논의의 목적이 긍정적인 측면은 물론 부정적인 측면조차 우리에게는 귀중한 전례가 될 수 있는 독일의 경험을 분석하여 한반도 통일과정에서 응용될 수 있는 시사점을 도출해 보려는 데 있음은 두말할 나위가 없다.

## II. 독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장

독일의 통일과 통일독일의 군사안보적 위상은 동전의 양면과 같이 연관되어 있었다. 1945년 6월 5일 연합국 공동성명서에 합의된 분할점령 원칙과 1945년 8월 2일 포츠담협정에 의해 확정된 독일관리이사회 원칙에 따라 독일의 분단과 통일에 관하여 유보권을 가질 수 있었던 전승 4개국은 무엇보다 독일의 통일로 인해 유럽의 기존질서가 흔들리게 되는 것을 원하지 않았다. 특히 「제2의 라인강의 기적」을 실현하고 있었던 1989년 당시의 막강한 경제력을 바탕으로 강력한 군사력을 건설하고 유럽의 중부에 위치한 지정학적인 이점을 활용하여 동서로 팽창하는 통일독일의 모습은 그들로서는 생각조차 하기 싫은 幻影이었다. 군국주의적인 국가의 발전과정, 1차 및 2차 세계대전과 국가사회주의자(Nationalsozialist)들을 체험한 그들로서는 프로이센-독일의 유령을 쉽사리 떨쳐버릴 수 없었던 것이 당연하였다.

따라서 ‘독일문제’로 표현되는 독일분단의 문제에는 상반되는 두 가지 의미가 동시에 함축되어 있었다. 분단 이후 독일국민의 대다수에게 있어서 독일문제란 “독일문제(German Question)”를 의미하였고, 그것에 관한 다양한 견해 속에서도 공통분모는 독일민족을 어떻게 하나로 합칠 수 있을까 하는 것이었다. 반면에 독일 이웃국가들의 대다수 주민에게 있어서 독일문제는 “독일문제(German Problem)”를 의미하였으며, 그 주요 인식은 어떻게 하면 독일의 분단을 지속하게 할 수 있을까 하는 것이었다.<sup>1)</sup> 이러한 맥락에서 베를린장벽이 무너지고 동서독간 국경이 개방되었음에도 불구하고 다소간의 차이는 있었지만 전승 4개국이 공통적으로 독일의 통일이 언

1) *Das Parlament*, 1990. 3. 30에서 재인용.

젠가는 이루어져야 하지만 통일문제는 정치적懸案이 아니라는 기본입장을 밝힌 것은 충분히 이해될 수 있다.

그러나 1989년을 넘어서면서 동독주민들의 열화와 같은 통일에의 염원은 거역할 수 없는 대세로 전변되고 있었다. “우리가 바로 국민이다!(Wir sind das Volk!)”라는 동독주민들의 데모함성이 1990년 1월말~2월초에 접어들면서 “우리는 하나의 국민이다!(Wir sind ein Volk!)”로 바뀌어 동독전역에 메아리쳤다. 전승 4개국은 이제 통일문제는 기본적으로 민족자결에 의한다는 원칙적인 입장으로 물러설 수밖에 없었다. 1990년 3월에 실시된 동독 최초의 자유총선 결과 급속한 통일에 대한 동독주민의 의지가 확고하게 밝혀지게 됨에 따라 독일의 통일은 대세로 굳어져 민족자결권을 공식적으로 천명하였던 전승4개국은 통일을 받아들일 수밖에 없게 되었다. 문제의 초점은 이제 어떠한 형태의 독일, 구체적으로 어떠한 안보정치적 군사적 위상을 가진 통일독일을 맞이하느냐 하는 것에 모아졌다.

베를린장벽이 무너지고 독일내 상황이 긴박하게 전개되자 전승 4개국은 각자의 입장을 정립하고 대응책을 모색하지 않으면 안되었다. 독일문제의 급격한 전환과정에 대한 각국의 입장은 동서독 주민들의 그것과 상이하였음은 물론이고 그들간에도 차이를 노정하였다. 세부적으로 다양한 시각과 내용의 차이에도 불구하고 전승 4개국의 입장을 전반적으로 정리해 보면 다음과 같다.

### 1. 미국의 입장

미국은 제2차 세계대전의 종결 이후 독일의 민족자결권을 지속적으로 지지하여 왔으며, 베를린장벽이 건설된 이래 이의 개방을 끊임없이 촉구하였다. 독일의 통일을 이끌어 내는 데 있어서 미국의 의무에 대한 모든 의혹에도 불구하고 미국이 독일의 민족자결원칙을 존중한 것은 부정될 수 없다. 미국정부는 그들이 지속적으로 주장했던 베를린장벽의 제거가 현실화되자 독일통일의 가능성을 거의 유보없이 환영하였을 뿐만 아니라, 미국민도 통일에 대한 독일국민의 요구를 적극 지지하였다.

미국이 독일의 통일을 지지한 이유는 독일내에서 일어나고 있는 현실에 대한 정확한 인식을 바탕으로 미래를 내다보려는 대통령 부시(George Bush)와 국무장관 베이커(James Baker)가 구상한 독일과의 ‘특별관계(Special Relationship)’ 수립이라는 국가이익을 추구하기 위함이었다. 미국과 서독 양국은 동부유럽국가들이 안정되고 민주적인 시장경제체제로 전환하는 데 이해를 같이 하였을 뿐만 아니라, 소련의 어려운 국내사정에도 우려를 동감하고 있었다. 따라서 독일이 언젠가는 유럽내에서 지배적인 국가가 될 것으로 예상한 워싱턴은 미래에 본(Bonn), 혹은 베를린(Berlin)과 좀더 밀접한 관계를 유지하여 최소한 간접적으로나마 유럽에 대한 일정한 영향력을 확보하기 위해 당시의 미묘한 상황에서 독일과 독일의 신뢰할 수 있는 우방임을 입증할 수 있는 특별한 관계를 맺고자 하였던 것이다. 미국의 이러한 정책은 불란서에게 다소 뒷전으로 밀리는 듯한 느낌을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 수십년간 미국의교정책의 굳건한 동반자였던 영국과의 특별관계를 손상시킬 수 있다는 위험부담에도 불구하고 추진되었다.<sup>2)</sup>

미국의 관심사는 이제 어떠한 형태의 통일독일을 받아들여야 하는가, 구체적으로 통일은 받아들여지 통일독일의 군사안보적 위상, 즉 군사적 동맹 체제를 어떻게 하여야 하는가였다. 이 문제에 관하여는 전승4개국 가운데 서독도 특히 미국과 소련의 입장이 대립하였다.

아이젠하워행정부의 국무장관이었던 덜레스(John Foster Dulles)가 일찌기 브란트(Willy Brandt) 전 서독수상에게 “미국과 소련간의 어떠한 견해 차이에도 불구하고 한가지 공통적인 이해관계는 독일이 중립적, 독립적인 무장세력으로 미·소 세력권의 경계에서 자유롭게 진군할 수 있도록 해서는 안된다는 것이다”<sup>3)</sup>라고 고백하였듯이 미국은 기본적으로 통일독일의 군사적 역할에 우려를 가지고 있었다. 통일독일의 군사안보적 독자성에 대한 우려는 駐蘇 미대사를 역임한 케난(George F. Kennan)의 언급에서도 잘 나타난다.

2) Felix Müller, “Unerwartete Unterstützung aus Washington,” *Die Weltwoche*, 1990. 3. 29.

3) Ernst Nolte, *Deutschland und der Kalte Krieg* (München/Zürich, 1974), p. 688.



현재 독일의 영토에는 족히 1백만이 넘는 군이 각각 최첨단의 무기로 무장한 채 주둔해 있으며, 미군과 소련군의 경우에는 재래식무기 뿐만 아니라, 핵무기도 보유하고 있다. 이들 군사력은 단지 독일당국의 희망에 의해서만이 아니라, 다른 전승국가와의 세부적이고도 장기적인 합의에 의해 주둔하고 있다. 독일은 일방적으로 이들 군사력의 철수를 추진할 수 없다. 더구나 이들 군사력의 주둔을 정당화하고 있는 협약을 일방적으로 무시할 수는 더욱 없다. 동서독에 주둔한 이들 군사력은 28개국간의 협상에 의한 산물이다. 이들 군사력에 관한 정치적 통제와 전개 등에 관하여 이들 국가와의 깊은 합의없이 독일의 통일을 생각한다는 것은 있을 수 없다. 지난 40년간 독일의 미래에 관해 숙고해 온 우리에게 있어 중요한 원칙은 다음과 같다. 유럽내에서 독립적으로 존재하는, 포괄적인 국제적 틀에 의해 명확히 제약되지 않는 어떠한 통일된 독일도, 어떠한 군사화된 통일독일도 존재해서는 안되는 것이다.<sup>4)</sup>

동독 총선에 의해 민족자결에 의한 통일의 열망이 확인된 이후 미국이 전반적인 대내·외적 고려 속에 정리한 독일의 통일형태에 관한 입장은 통일독일의 북대서양조약기구(NATO) 및 구주공동체(EC, 현 유럽연합 : EU) 가입, 현 독일국경선의 항구화로 요약될 수 있다. 1989년 12월 4일 개최되었던 NATO정상회담에서 부시는 통일된 독일이 NATO에 가입하여야 한다는 것을 명확히 밝혔으며, 1990년 2월 초에는 독일의 외무장관 겐서(Hans-Dietrich Genscher)에게 현 독일 국경선의 항구적 고착을 요구하였다. 이어 1990년 2월 24~25일 캠프 데이비드에서 열린 미·독 정상회

4) 케난은 나아가 이러한 우려에서 동서독의 완전통일에 대한 의구심마저 표현하였다. “그러나 만약 독일이 국제적인 커다란 구조에 의해 제약되어져야 한다면-사실 현재 그러한 가능성이 40년전보다 훨씬 크지만-다음과 같은 물음이 제기된다: 독일이 그 구조속에 통일된 형태로 가입되어져야 하는가? 혹은 동서독이 지금과 같이 정치적으로는 독자성을 유지하면서도 경제적, 문화적으로는 통합하여 포괄적인 이 국제구조에 참여하는 것이 더욱 바람직하고도 다른 국가들을 안심하게 하지 않을까?” *Washington Post*, 1989. 11. 12 : George F. Kennan, “Ein gewaltiges Problem,” *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12 (1989), p. 1485에서 재인용.

답에서 부시는 재차 상기 두 전제를 독일의 콜(Helmut Kohl)수상에게 요구하였다. 통일을 위해, 통일 이후 독일의 정치·군사 및 경제적 위상의 확보를 위해 미국의 절대적 지지를 필요로 하였던 독일은 미국의 요구를 심각하게 고려하지 않을 수 없었다.

## 2. 소련의 입장

소련은 알티협정에서부터 포츠담협정에 이르기까지 합의된 독일에 관한 전승4개국의 권리에 강한 집착을 가졌다. 그러나 독일문제에 관한 대외적인 기본입장은 1975년 헬싱키 최종의정서를 준수한다는 원칙이었다. 동의정서에는 유럽에 현존하는 국경선은 국제법을 준수하는 원칙하에 상호간의 합의를 거쳐 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 동서독간의 분단도 관계국간의 대화와 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있음을 의미하였지만, 소련은 기본적으로 독일의 분단을 상정하고 동의정서에 비준하였다. 동 규정을 근거로 소련은 동서독간의 관계개선을 받아들였지만, 그것을 양 독일로 하여금 분단의 지속을 받아들일 수 있게 하는 방편으로 인식하였다. 이와 같은 기본입장을 소련 대통령 고르바초프(Mikhail Gorbatschow)는 1985년 실권을 잡은 이래 1989년 12월에 이르기까지 반복적으로 주장하였다.<sup>5)</sup>

동독에서 평화적 혁명이 진행되고 베를린장벽이 무너져도 고르바초프는 비록 당시 동독공산당 서기장 호네커(Erich Honecker)와 스탈린식 동독공산당 정권의 지탱을 위한 지원을 베폴 의향은 없었다 하더라도, 동독의 존재와 독일분단의 지속을 의심하지는 않았다. 베를린장벽이 무너진 며칠

---

5) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *DDR-Spiegel* (1989. 12. 4), p. 13; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *Ostinformationen* (1989. 12. 7), p. 20. 같은 맥락에서 소련 외상 쉐바르트나제(Eduard Shevardnadze)는 1989년 11월 17일 일방적인 현상유지의 변경은 있을 수 없으며, 다만 공동의, 전유럽적인 합의에 의한 평화적인 변화만이 가능하다고 밝혔다. *Der Spiegel*, 1991. 9. 23, p. 119에서 재인용.

후 11월 15일 모스크바에서 학생들을 상대로 한 연설에서 고르바초프는 독일의 통일을 기본적으로 고려하지 않은 것은 아니나, 통일은 정치현안이 아니라고 밝힌 점에서 이를 확인할 수 있다. 이어 그는 1989년 11월 28일 콜수상이 밝힌 「통일 10개항(Zehn-Punkt-Programm)」 제의에 대하여 인위적으로 추동되는 독일의 통일은 물론, 국가연합의 형식조차 반대함을 분명히 밝혔다. 당시 소련공산당의 자문역이었던 포르투가로프(Nikolai Portugalow)의 다음의 언급에서 독일통일이 당시 소련지도부에 의해 구체적으로 고려되지 않았음을 알 수 있다.

여론형성과 의사결정에 있어서 우리가 예나 지금이나 여전히 동독을 주동맹국이자 사회주의 형제국으로 간주하고 있음은 자명하다. 그것이 우리가 지금의 상황에 직접 개입하고자 한다는 것을 의미하는 것은 아니다...다음과 같은 상황을 상정하지 말자: 서독내 일부 그룹이 상정하고 있는 형태, 즉 서구 및 동구 양 독일의 인접국가들의 구상에 부합하지 않는 형태의 통일의 상황이다. 그것은 地政學的으로는 물론 地戰略的 관점에서 요구되는 안정과는 양립하지 않는 것이다. 따라서 나는 장기적으로 두개의 독일이 주권과 동등성을 유지하면서 대립하지 않고 상호 동반관계를 유지하면서 계속 존립하리라는 것을 믿는다.<sup>6)</sup>

이러한 연장선상에서 고르바초프와 불란서 대통령 미테랑(François Mitterrand)은 1989년 12월 초 키에프에서 회동하여 향후 동서독문제에 대한 독일 단독의 해결모색을 경고하고, 유럽에서의 세력균형과 역사적인 전제조건들이 고려되어야만 한다는 입장을 밝혔다. 그러나 소련의 정책은 1990년에 접어들면서 변화하기 시작하였다.

1980년 후반에 접어들면서 미·소간에는 화해의 분위기가 조성되었으며, 서부유럽의 통합분위기는 진전되고 있었다. 소련의 동맹정책은 고르바초프의 1988년 신베오그라드선언으로 브레지네프독트린을 탈피하였으며, 페레

6) Nikolai Portugalow, "Wiedervereinigung paßt keinem der Nachbarn ins Konzept," *Sowjetunion heute*, 12 (1989).

스트로이카의 추진을 위해서는 서구선진국의 협력이 절대적으로 필요하였다. 모스크바내에서는 NATO회원국과의 이해와 협력의 필요성이 제기되면서 새로운 안보정치적 사고가 형성되고 있었으며, 블록이란 틀내에서 사고되어지던 정치의 자리에 전유럽의 구도를 지향하는 정치가 등장하고 있었다. 그 구도 속에 열화와 같은 통일에 대한 독일인의 염원이 간과될 수는 없었다. 결국 소련의 대독정치는 새롭게 고려될 수밖에 없었고, 마침내 소련은 전환을 결정하였다.

대독정책의 결정적 전기는 1990년 1월 30일 고르바초프가 당시 동독수상이었던 모드로우(Hans Modrow)와의 회동에 앞서 소련은 원칙적으로 독일의 통일을 결코 의심하지 않았다고 천명한 순간이었다. 그는 역사의 어느 순간 독일의 통일이 결정되어질 것이며, 이제 그러한 방향으로 역사가 방향을 잡아야 한다고 말하였다.<sup>7)</sup> 1990년 2월 콜수상이 모스크바를 방문하였을 때 고르바초프는 독일의 통일은 독일국민이 결정해야 할 문제라고, 구체적으로 “어떠한 국가적 형태로, 어떠한 시간적 공간 속에서, 어떠한 속도로, 어떠한 조건하에 독일이 통일을 실현할 것인가는 독일국민 스스로 결정하여야만 한다”고 밝혔다.<sup>8)</sup>

그러나 동시에 그는 독일의 통일이 전승4개국의 의무와 전유럽의 상황에 부합하게 추진되어야 함을 명백히 하면서 소련은 새로운 통일독일의 성립을 가능하게 할 조건들의 결정에 함께 영향을 미칠 것임을 명확히 하였다. 소련이 분단기간 동안 원칙적인 동의는 하였으나 결코 추진하지는 않았던 독일의 국가적 통일이 이제 실천적 정치의 문제가 된 것이다. 이러한 연장선상에서 소련은 1990년 2월 14일 캐나다 오타와에서 열린 동서독 및 전승4개국 외무장관회의에 참가하여 독일의 통일과 독일인접국간의

---

7) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *DDR-Spiegel* (1990. 1. 31), p. 38.

8) Pravda, 1990. 2. 21 및 1990. 3. 16 : Wolfgang Pfeiler, “UdSSR und die deutsche Einheit,” in : Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (eds.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 684에서 재인용.

안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 2+4 형태를 운영할 것에 동의하였다.<sup>9)</sup>

독일통일의 외부적 틀을 논의한 2+4협상과정에서 소련이 가장 관심을 기울인 점은 역시 통일독일의 군사안보적 위상이었다. 양 독일이 하나로 성장한다는 것은 소련의 입장에서 볼 때 유럽에서의 세력균형을 위협하는 것이며, 특히 통일된 독일이 NATO의 회원국이 될 경우 더욱 그러하였다. 통일독일의 NATO가입이 바르샤바조약기구(WTO)와의 세력균형을 무너뜨려 유럽에 새로운 불안을 초래할 수 있다는 우려 때문이었다. 따라서 소련은 통일독일의 NATO가입을 원칙적으로 반대하면서 통일된 독일이 어느 군사동맹에도 가담하지 않는 중립적 입장을 유지해야 한다고 주장하였다.<sup>10)</sup> 여기에 덧붙여 제2차 세계대전 이후 재편된 유럽내 국경선의 항구화

9) 소련이 처음부터 2+4협상을 받아들인 것은 아니다. 초기에 소련은 「4+2협상」을 구상하였다. 이 점은 소련학자 바라노브스키(Wladimir Baranowski)의 다음과 같은 언급에서 잘 나타나고 있다. “나에게는 ‘독일문제(German Question)’를 하나의 잘 조정된 체제 속에서 풀어나가는 노력이 유용하다고 생각된다. 지금의 상황을 의제로 하여 중국에는 하나의 평화협정 체결로 연결될 수 있는 틀을 형성할 수 있을 것이다. 예측할 수 없는 현재의 상황은 근본적으로 모든 상황을 담아낼 수 있는 평화협정의 부재에 기인한다. 이를 위한 초기단계로서 우선 소련, 미국, 영국, 폴란드 4강국으로 구성된 협의위원회를 상정할 수 있다. 이를 통해 ‘독일문제(German Question)’ 해결에 대한 각국의 책임을 명확하게 인식할 수 있을 것이다…그 이후 양 독일도 여기에 참여시키는 것은 분명히 의미가 있을 것이다. 4+2의 형태는 특히 그것이 처음부터 확정되어질 수 있다면 여러가지 면에서 장점을 가지고 있다. 4+2는 서독과의 관계가 손상될 수 있을지도 모른다는 서방 3국의 우려를 해소시킬 수 있을 것이다. 동등한 효과는 동독과 소련과의 관계에서도 나타날 것이다. 만약 NATO와 바르샤바 양 군사동맹 체제가 ‘독일문제(German Problems)’의 해결을 위한 어떠한 형태의 보장장치로 기능할 수 있다면 정치적이고도 나아가 장기적으로 유럽에서의 블록간 대결의 극복이란 가장 중요한 쟁점에 큰 영향을 미칠 수 있는 건설적인 첫걸음이 될 것이다.” Wladimir Baranowski, “Kein Njet zur deutschen Frage,” *MOSKAU NEWS*, 1 (1990).

10) 통일독일의 군사적 중립화, 혹은 NATO가입 반대는 당시 소련내에서도 다수의 여론이었다. 소련 과학아카데미 사회학연구소가 9개 연방공화국내에서 실시한 설문조사에 의하면 조사대상자의 67%가 통일된 독일이 군사동맹체에 가담하는 것을 반대한 반면에, 16%가 찬성을 표시하였다. 또한 11%의 조사대상자가 통일 이후에도 소련군이 동독지역에서 철수하지 말아야 한다는 입장을 표명하였으며, 45%가 모든 NATO군이 서독지역에서 철수한다는 전제조건하에 소련군의 철수를 원하였다. 한편 60%의 응답자-특히 젊은층이-가 독일의 통일에 찬성을, 24%가 반대를, 그리고 16%가 별

를 위해 폴란드가 요구한 당시 폴란드-동독간의 국경선에 대한 공식적인 인정을 지지하였다.駐서독 소련대사였으며 당시 고르바초프의 독일정책자문역이었던 파린(Walentin Falin)이 독일 시사주간지 *Der Spiegel*과 행한 인터뷰에는 통일독일의 중립화 주장이 잘 나타나고 있다.

질문 : 소련의 안보적 이해는 통일독일이 NATO에 가담되어야 한다는 미국의 입장과는 전적으로 양립할 수 없는 것입니까?

Falin : 그와 같은 고려는 불합리한 것이지요.

질문 : 통일독일의 반쪽이 NATO에 잔류되어야 한다는 입장도 역시 양립할 수 없는 것입니까?

Falin : 겐서와 부시가 고려하는 그와 같은 제안을 우리는 반대로 뒤집어 다음과 같이 상정해 볼 수 있지 않을까요. 통일된 독일 전체가 혹은 반쪽이 소련 안보체제의 한 부분이 되는 것이지요. 이와 같은 방안 역시 독일을 제약하고 독일의 독자행보가 가질 위험을 방지할 수 있습니다. 귀하는 그러한 방안은 받아들일 수가 없는 것이라고 분명히 말하겠지요. 귀하 스스로 받아들일 준비가 되어있지 않은 무엇을 다른 사람이 좋은 것이라 말하길 기대한다는 것은 절대 올바른 태도가 아니라고 봅니다.(…)

질문 : (…)통일독일의 중립화란 귀하의 생각이 미국에서는 물론 독일 연방의회에서도 통과되어질 수 없는 것이라면 귀하가 그것의 실현을 위해 가질 수 있는 압력수단은 무엇입니까?

Falin : 나는 어떠한 입장을 지지하는 것이 아니라, 군사적 중립성, 중립화, 귀하가 그렇게 말하신다면…이때 물론 독일의 안보적 이해가 고려되어야만 합니다. 독일은 이성적인 방어를 가능하게 하는 군사적 능력을 보유할 권리를 가지고 있습니다.<sup>11)</sup>

이러한 소련의 입장에는 세력균형유지란 변수외에 국내적인 측면이 고려

---

다른 의견이 없음을 표명하였다. Gerhart Maier, *Die Wende in der DDR* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 116에서 재인용.

11) Walentin Falin, "Neutralisierung Deutschlands," *Der Spiegel*, 1990. 2. 19.

된 결과였다. 즉 개혁정책을 추진하던 고르바초프의 대항세력이었던 리가 초프와 소련군부를 중심으로 한 보수세력들이 통일독일의 NATO가입을 반대하였고, 통일독일의 NATO가입에 대한 동의는 바로 자신에 대한 쿠데타의 빌미를 제공하리라는 것을 고르바초프는 우려하였던 것이다.<sup>12)</sup>

### 3. 영국의 입장

전승4개국 가운데 독일통일의 가능성에 관해 가장 유보적인 입장을 취한 국가는 영국이었다. 동독에서의 평화적 혁명의 진전에 대한 영국의 첫 반응에는 불만이 뚜렷이 배어 있었다. 제4 독일제국의 부상 가능성에 대한 심각한 불안과 통일된 독일에 의해 지배되는 유럽, 이에 따른 대영제국의 쇠퇴감에 대한 우려가 독일의 통일을 반대하는 이유가 되었다. 베를린장벽이 무너진 3일후 *The Sunday Times*에 실린 다음의 글은 이를 잘 보여준다.

금세기의 90년대에 돌발한 두가지 역사적 사건은 지난 40년간 우리가 익숙했던 정치의 모습을 완전히 변화시킬 것이다. 소련제국주의의 해체와 독일의 통일은 대부분의 정치가들이 아직 완전히 파악할 수 없는 결과, 즉 유럽대륙에서 미국의 퇴장과 유럽의 경제초강대국으로서 제4 독일제국(Fourth German Reich)의 출현을 목도하게 할 것이다. 이제 지금까지 어느 누구도 제기하지 못하였던 하나의 질문만이 남아있을 뿐이다. “영국이 설 땅은 어느 곳인가?”<sup>13)</sup>

1989년 12월 말에 이르러서도 대처(Margaret Thatcher) 영국수상은 독일의 통일이 정치현안이 아니라는 입장을 고수하였다. 독일분단의 해소는 지난 45년간 영국이 전승국가로서 보유하고 있던 특별권리를 박탈당하는

12) Michael Wolffsohn, “Der außenpolitischen Weg zur deutschen Einheit,” in : Eckhard Jesse/Armin Mitter (eds.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte-Politik-Gesellschaft* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1992), pp. 142~162 참조.

13) *The Sunday Times*, 1989. 11. 12.

것을 의미하였기 때문에 영국이 독일내 새로운 정치상황의 진전에 순응하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 독일 통일이 영국에게는 결코 바람직스러운 현상이 아니었던 것이다. 그러나 사태의 급전으로 인해 독일 통일이 결코 회피되어질 수 없는 것이라면 그것의 실현을 최대한 늦춘다는 것이 대처의 기본입장이었다. 당시 대처는 약 10~15년, 심지어 40년 정도의 장기적인 관점에서 독일의 통일을 다루려는 생각을 가졌다. 이러한 시각에서 동부유럽에서의 정치적, 경제적 개혁이 순조롭게 진행되도록 하는 데 정책의 초점을 두고자 하였다. 만약 영국의 의도와는 달리 독일통일의 과정이 더 이상 제어될 수 없는 것이라면 전승4개국은 물론 NATO, EC 그리고 헬싱키 최종의정서에 서명한 35개국이 그것을 함께 논의하여야 한다는 것이 대처의 주장이었다.<sup>14)</sup>

그럼에도 불구하고 영국은 대외적으로 독일문제(German Question)는 독일 전주민의 자결권행사에 의해 해결되어야 한다는 원칙적 입장을 꾸준히 주장하였다. 따라서 동독 총선에서 신속한 통일에의 의지가 확인되자 영국의 반대는 명분을 상실하였다. 마침내 1990년 여름에 접어들면서 영국의 정책은 2+4협상에 적극적으로 참여하여 영향력을 행사한다는 실용적인 방향으로 변화되었다. 영국은 하나로 통일된 유럽에 통일된 독일이 묶여 있어야 한다는 방향으로 정책을 재정립하였다.

영국에게 있어서 독일통일의 절대적인 전제조건은 당시 동독과 폴란드간 국경선의 항구화에 대한 독일의 최종적인 인정과 통일독일의 NATO 잔류였다. 또한 NATO군이 동부독일에 주둔하여서는 안되나, 소련군은 완전철군까지의 과도기간중 구 동독지역에 주둔할 권리를 가지며, 駐서독 영국군의 경우 감군은 이루어지나 독일에 계속 주둔할 수 있어야 하였다. 더불어 당시 엘베(Elbe)지역까지 한정되었던 미국의 핵보장이 동독-폴란드의 국경선인 오데르(Oder)-나이쉴(Neiße) 강에 이르기까지 확장되어야 한다는 것이 영국의 입장이었다. 경제적으로 더욱 강력하고, 영토적으로 확장되고, 정치적으로 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 될 통일독일에 의해 위

14) "Mrs. Thatchers tadelnder Ton," *Der Spiegel*, 8 (1990), p. 160.



협되거나, 최소한 변화되어질 수 있는 유럽내 세력균형에 대한 보장을 미국과 소련이 동등하게 향후에도 짊어져야 한다는 것이 영국의 입장이었다.<sup>15)</sup>

#### 4. 불란서의 입장

불란서의 대서독 외교정책의 기초는 서독의 정치적, 경제적 잠재력을 유럽통합의 밑거름으로 연결시키려는 것이었으며, 동독에서 혁명적 사건이 진행되고 있음에도 불구하고 이것을 견지하고자 노력하였다. 독일의 통일, 특히 신속한 독일통일에 반대하는 불란서의 가장 큰 이유는 통일된 독일이 유럽통합에 적극적으로 응하지 않으리라는 우려감 때문이었다. 불란서의 초기반응은 독일에서의 상황전개가 최대한 동서독이 공존하면서 더욱 밀접한 관계를 유지하는 독일연방으로 귀결되는 정도를 기대하는 것이었다. 따라서 불란서정부와 사전 협의없이 발표된 콜 서독수상의 10개항계획에 상당한 불만감을 가졌다. 당시 불란서의 입장은 베를린장벽 붕괴후 이틀뒤 *Le Monde*에 게재된 다음의 글에 잘 나타나고 있다.

지금 독일의 상황이 어떠한 식으로 전개될 것인가에 대해서는 세계의 가설을 세워볼 수 있다. 첫째, 사회주의 체제의 붕괴가 지금까지 맑스-레닌주의란 이름아래 미봉되었던 모든 사회적, 민족적 적대감이 한꺼번에 표출되는 전반적인 혼란상황으로 연결되는 것이다. 이때 정치권이 강경대응으로 맞설 가능성이 높다. 둘째, 지금의 상황이 지금까지 누구도 예측하지 못하였고 누구도 실제로 원하지 않았던 '뜨거운' 통일로 진전되는 것이다. 독일통일은 유럽의 세력균형을 근본적으로 흔들며 강대국과 유럽국가들의 전략적 이해는 다시 시험을 받게 될 것이다. 유럽공동체의 통합계획이 뒤죽박죽으로 될 것은 물론, 서독의 경제는 심대한 타격을 받게 될 것이다. 셋째, 동서독이 새로운 경제·상업적, 정치적, 인도적인 관계를 정립하여 양 독일이 더욱 돈독한 관계를 건설하는 것으로서 이것을 구체화할 시간은 아직 남아있다. 이러한 구

15) *Der Spiegel*, 13 (1990), pp. 182~187.

상은 프랑스와 미테랑이 “지금의 문제는 독일이 무엇을 원하며, 무엇을 가능하게 할 수 있는가이다”라고 말한 것에 가장 부합하는 것이다. 독일이 역사를 통해 자주 체험한 연방(Konföderation)의 건설은 독일의 희망일 뿐만 아니라, 독일의 능력에 부합하는 것이다.<sup>16)</sup>

1989년 12월 미테랑 대통령이 동베를린을 방문하여 침몰하여가는 국가를 안정시키고자 한다는 인상을 준 것 역시 불란서정책의 단면을 잘 보여준 것이었다. 불란서정책의 근저에는 소련이 독일의 통일을 거부할 것이라는 고려가 전제되었다. 그러나 유럽통합의 진전을 통해 동독은 존재하되 동독주민들에게 좀더 많은 자유를 허용한다는 불란서의 정책은 독일의 상황이 급박하게 진전됨에 따라 포기되어질 수밖에 없었다.

불란서의 정책이 전반적으로 수정되어 신속한 독일의 통일을 받아들이기로 한 결정에는 1990년 2월 동서독이 경제 및 화폐를 통합하기로 천명하고, 1990년 3월의 동독 자유총선에서 신속한 통일을 주장한 기민당(CDU)이 승리하였으며, 서독수상 콜이 고르바초프를 방문하였을 때 독일통일에 대한 기본적인 양해가 양국간에 이루어진 것 등이 영향을 미쳤다. 여기에 서독이 Oder-Neiße 국경을 독일-폴란드간 항구적인 국경으로 인정하고, 소련이 통일독일이 NATO회원국으로 되는 데 반대하지 않기로 한 결정이 통일에 대한 불란서의 유보적 태도에 결정적인 변화를 주었다. 결국 불란서는 2+4협상에 참가하여 독일의 통일을 승인하지 않을 수 없었다.

이러한 사태의 진전에도 불구하고 불란서의 정치권에는 불만이 여전히 지워지지 않고 남아 있었다. 그 이유는 다음과 같이 요약되어질 수 있다. 첫째, 국제정치무대에서 불란서의 입지가 줄어든다는 것이다.<sup>17)</sup> 2+4협상

16) *Le Monde*, 1989. 11. 11 : Daniel Vernet, “Drei Hypothesen,” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989), p. 1496에서 재인용.

17) 1990년 2월 파리의 SOFRES연구소가 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 37%가 독일의 통일로 인해 불란서의 유럽내 지위가 약화된다고 보았다. 반면 불란서의 지위가 강화될 것이라는 반응은 19%에 불과했으며, 31%는 별다른 영향이 없을 것이라고 응답하였다. U. Wickert (ed.), *Angst vor Deutschland?* (Hamburg, 1990), p. 148에서 재인용.

의 함의로 불란서는 독일에 관한 권리와 책임을 가지는 전승국으로서 권리를 상실하게 되었으며, 통일로 인한 경제력 강화를 발판으로 독일은 새로운 유럽안보체제내에서 목소리를 높이는 반면, 불란서 군사력의 무게는 약화될 것이다. 따라서 유럽대륙의 정치적 중심은 동쪽으로 이전될 것이며, 그 결과 불란서는 서부의 주변국으로 전락하게 될 것이라는 것이다.<sup>18)</sup>

둘째, 안정되었던 전후질서가 불안정 국면에 의해 해체되었다는 것이다. 여기에는 특히 예측할 수 없는 독일 국내정치의 전개가 영향을 줄 것이며, 대외정치적으로는 유럽내 군축과 미군의 철군으로 인해 중부유럽에서 일어날 전략적 진공상태가 불안정을 초래하게 되리라는 것이다.

위와 같은 불란서의 불만에는 중부유럽에서의 영향력 확보를 위해 통일 독일과 소련이 공동전선을 펼칠 것이라는 우려가 내포되어 있었다. 이러한 정치권내의 불만을 바탕으로 불란서내에서는 향후 불란서의 대독 외교정책적 기조를 둘러싸고 정치적 논쟁이 일어났으며, 그것은 다음과 같은 네가지 모델로 요약할 수 있다. 즉 ① 핵무기를 바탕으로 한 민족자주적 모델, ② 영국과의 “화친협상(Entente cordiale)”을 부활하고 미국 및 폴란드와 긴밀한 관계를 유지하는 모델, ③ 지중해 연안국들과 강력한 연대를 형성하는 모델, ④ 1950년대부터 추진한 독일을 유럽질서내에 묶는 모델 등이었다.

독일의 통일후 1990년 12월 진행되었던 EC 정부수반회의에서부터 불란서가 독일과 더불어 유럽통합의 실현을 선도적으로 추진한 것은 불란서의 정치권이 국가연합과 연방체제를 염두에 둔 실용적인 유럽적 대안을 독일과 더불어 추진하겠다는, 즉 비록 독일이 통일되었지만 마지막 모델에 입각하여 대독일정책을 전개하겠다는 뜻을 표현한 것이다. 불란서는 유럽통합의 실현을 위해 독일과 더불어 추진기관적 역할을 하면서 자국의 입지를 강화시키는 동시에 독일을 국제적 틀에 묶어두고자 하였다.<sup>19)</sup>

18) D.S. Yost, “Frankreich in einem neuen Umfeld,” *Europa Archiv*, 23 (1990), p. 692에서 재인용.

19) Andreas Meusch, “Frankreich und die deutsche Einheit,” in : Werner Weidenfeld /Karl-Rudolf Korte (eds.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*(Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), pp. 328~329.

### III. 서독의 대응

#### 1. 서독의 기본입장

통일의 실현이라는 거대한 목적을 바라보면서 서독정부가 경주한 외교적 노력은 이러한 관련국가의 입장을 충분히 인식하는 바탕 위에 출발하였다. 동독에서의 선거를 통해 신속한 통일에 대한 합의가 대내·외적으로 형성되자 서독은 통일을 구체적으로 엮어내기 위해서는 무엇보다 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 합의가 전승4개국간에 이루어져야 한다는 사실을 절감하였다. 독일의 통일이 안보정치적 측면에서 전승4개국 어느 국가에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안된다는 우려를 전승4개국이 하고 있음을 서독정부는 잘 파악하고 있었다. 1990년초 신속한 통일에의 의지를 내부적으로 다질 즈음 서독정권내에서 이루어진 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 논의는 세가지로 요약되어질 수 있다. 첫째, 통일독일이 NATO의 회원국으로 가입하되, Elbe강 동쪽지역에 NATO군이 주둔하지 않는 방안과 둘째, 통일독일이 NATO의 회원국이 되는 것은 물론, 동독지역에도 NATO군이 주둔하는 방안,<sup>20)</sup> 셋째, NATO와 WTO의 양 군사동맹

---

20) 당시 기민당(CDU), 기사당(CSU), 자민당(FDP)의 연정으로 구성된 콜정부하에서 CDU 및 CSU 연합의 연방의회 원내총무였던 Alfred Dregger는 정치적 수사에도 불구하고 이 입장을 지지하였다. “서독과 동독이 하나가 될 독일은 전체로서 유럽공동체의 회원국이 될 것이다. 통일독일은 또한 대서양동맹체의 유럽측 지주로서 서부유럽연합(WEU)과 함께 새롭게 양극구조로 형성되어야 할 서방의 안보공동체에 귀속되어야 할 것이다. 이러한 해결책은 정당한 소련의 안보적 요구를 전적으로 담보할 것이며, 담보하여야 할 것이다. 또한 그것은 비록 통일된 독일이라 할지라도 세계 초강대국인 소련에 비하면 군사지정학적으로 단지 하나의 난장이에 불과하다는 정황으로 인해 소련에 의해 납득되어질 수 있는 방안이다. 소련의 동서간 폭은 13,000km에 달하나, 동독의 경우에는 불과 200km에 불과하다. 동독의 심도 200km에 서독의 동서간 심도 250km-이것도 북부독일의 경우에만 한정된다-를 더한다 하더라도 그것은 현대무기

체제를 근본적으로 전환시켜 CSCE가 중요한 역할을 담당할 뿐만 아니라, 동서간에 실제적인 균축조치를 포함하는 하나의 새로운 전유럽안보체제를 형성하는 방안이었다.<sup>21)</sup> 겐서 외무장관은 두번째 방안, 즉 통일독일이 NATO에 가입하되 NATO의 군사력은 동독지역에 진주하지 말아야 한다는 입장을 견지하였다.

독일은 NATO의 회원국이 될 것이다. 그러나 NATO의 군사력은 현재 주둔하고 있는 지역, 다시 말해 현재의 서독지역에 머무르게 될 것이다.…그것이 유럽에서의 협력적인 안보구조를 위한 독일의 기여이며, 동시에 NATO가 아무것도 잃을 것이 없는 방안이다. NATO는 지금 주둔하고 있는 그 지역에서만 현재에도 주둔하고 있다. 현실정치(Realpolitik)를 추구하는 모든 이들은 동서간에 힘의 변화를 가져오는 독일통일이 되어서는 안된다는 것을 인식할 것이다. 우리는 타국의 안보적 관심사를 우리의 그것과 마찬가지로 깊이 고려하여야만 한다. 타국에 反하는 안보가 아니라, 타국과 함께 하는 안보가 중요한 것이다.<sup>22)</sup>

가 아니다. 왜냐하면 우리는 하나의 새로운 정치적 해결을 바탕으로 어떠한 군사적 이득을 챙기려는 의도가 전혀 없기 때문이다.” *Esslinger Zeitung*, 1990. 2. 2.

- 21) 예를 들어 Peter Bender의 글에서 이러한 사고를 뚜렷이 엿볼 수 있다. “이전에는 독일의 중립화나 혹은 NATO가입이냐란 대립이 돌출되지 않았으나, 이제 문제는 전면에 부각되었다. 통일독일은 NATO에 가입하거나 중립화될 필요가 없다. 왜냐하면 군사동맹체의 성격이 변화될 것이거나, 나아가 되어야만 하기 때문이다. 군사력의 균형을 통해 안보를 확보하려는 적이란 개념으로부터 각국이 함께 유럽의 안정과 평화를 걱정하는 무력을 보유한 관리당국으로 전환될 것이다. 공동협력을 통해 안보를 확보한다는 사고는 4반세기 전부터 논의되어 왔다. 그것이 바로 몇가지 부차적인 목적과 더불어 CSCE의 기본이념이었다. 그럼에도 불구하고 최근에 이르기까지 그것은 기껏해야 정치적 수사에 지나지 않았다. 왜냐하면 상호 신뢰감이 조성되지 못했기 때문이다. 공동협력을 통한 안보란 중국에는 상호의존을 통한 전쟁불능상태(Kriegsunfähigkeit)를 의미한다.…국경의 개방, 베를린장벽의 붕괴 그리고 체제의 동화는 어떠한 군사적 공격도 자해행위가 될 정도로 유럽의 두 부분을 강력하게 결합시키려는 용기와 가능성을 일깨워주었다.” *Die Zeit*, 1990. 2. 9.
- 22) Hans-Dietrich Genscher, “Keine Ausdehnung der NATO auf das Gebiet der DDR,” in : Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin* (1990. 1. 31).

겐서는 통일독일이 NATO회원국으로 됨으로써 미국의 이해를 충족시키는 동시에 동부유럽으로 NATO영역의 확충을 반대함으로써 소련의 안보 정치적 우려를 불식시키고자 하였던 것이다. 1990년 2월 1일 투칭에서 열린 기독교 아카데미회의에서 겐서는 미국의 입장과 소련의 입장을 동시에 수용하려는 소위 「겐서의 투칭계획」-「sowohl als auch」 정책-을 공식적으로 제안하였다. 통일독일은 NATO에 가입하되 동독지역에서 NATO군의 주둔과 작전권행사는 없으리라는 것이다. 서독내부적 논의를 거쳐 통일독일의 군사안보적 위상에 대한 서독정부의 입장은 겐서계획이 기본골격이 되었다.

1990년 2월 14일 캐나다의 오타와에서 동서독과 전승4개국의 외무장관이 회동하여 독일의 통일과 독일인접국간의 안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 2+4 형태를 운영할 것을 합의하였다. 그리고 동년 5월 5일 개최되었던 최초의 2+4협상에서 참가자들은 독일의 통일을 시간적 손실없이 신속히 추진하기로 양해하였다. 통일문제를 독일주민이 스스로 결정할 권리를 가질 것과 폴란드의 서부국경선을 국제법적인 형태로 인정하는 것을 만장일치로 결정하였던 것이다. 그러나 통일독일의 향후 안보동맹형태에 관한 논의에 대해서는 어떠한 결론에 이르지 못하였다.

이후 2+4협상의 구도내에서 서독은 자국의 입장에 대한 전승4개국의 동의를 이끌어 내기 위해 다자간 및 쌍무적 차원에서의 협상을 부단히 전개하였다. 우선 서독은 통일독일이 NATO에 가입하여야 한다는 미국을 포함한 서방3국에 대해 통일독일이 NATO의 중심국으로 확고하게 남을 것이고, 동독지역에서의 외국군주둔 금지에 따라 NATO군이 주둔하지 않는 대신 소련군도 철수할 것이며, 독일통합을 유럽통합과 연계하여 추진할 것임을 명확히 밝힘으로써 이들 국가로부터 양해를 구할 수 있었다.

## 2. 서독의 대소련정책

유럽대륙에서 안보정치적 결정을 위한 모델 형성시에 절대로 간과되어서는 안될 사항은 강력한 군사적 잠재력을 보유하고 있는 소련을 소외시킨다

는 것은 곧 유럽의 평화유지에 엄청난 위협을 의미하는 것이라는 점이다. 서독정부는 역사적 경험을 통해 이 점을 잘 인식하고 있었다. NATO가입을 기정사실화 한 서독은 소련을 움직이기 위해 서독의 정책이 동구권과 맺은 모든 조약과 헬싱키의 CSCE 최종의정서를 존중하고 폴란드와의 국경선을 인정하는 기반 위에, 즉 현상유지(Status Quo)에 있음을 강조하였으나 소련을 움직이지는 못하였다. 소련을 설득하기 위한 서독의 노력은 이후 다차원적으로 전개되었다.<sup>23)</sup>

서독의 제안에 대해 소련은 두가지 전략을 구사하였다. 첫째, 서독의 제안을 받아들여 통일독일의 NATO가입을 기본적으로 반대하는 국내 보수세력의 명분을 없앨 수 있는, 특히 유럽내 세력불균형에 관한 우려를 불식시킬 수 있는 국제적인 보장을 요구하였다. 둘째, 고르바초프는 통일독일의 NATO가입을 카드로 활용하여 서독과 미국 등 서방 선진국으로부터 경제지원 등의 양보를 최대한 받아내고자 하였다. 소련이 통일독일의 중립화 방안에서 후퇴하여 조건부 NATO가입을 받아들이고자 한 이면에는 독일의 중립화도 유럽의 안정에 기여할 수 없다는 고려가 내포되어 있었다. 중립화된다고 해서 통일독일과 서방간의 긴밀한 정치적, 경제적 유대관계가 소멸되지는 않을 것이란 현실적인 계산이 작용한 것이다.

서독과 미국을 중심으로 NATO회원국간의 긴밀한 협조 아래 소련의 안전에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 조치가 취해졌다. 우선 1990년 6월 7~8일 NATO국 외무장관회의에서 유럽에서 동서간 긴장완화와 상호협력을 천명하는 성명서가 발표되어 탈냉전의 전기가 마련되었다.

우리 동맹국 외무장관들은 유럽에서의 근본적인 변화로부터 추동된 역사적 기회를 평화, 정의, 그리고 민주주의에 기초한 하나의 새로운 유럽평화질서를 만드는 데 이용하려는 우리의 결의를 밝히는 바이다. 이러한 정신으로 우리는 소련과 모든 기타 유럽국가들에게 친선과 공동

23) 독일의 군사적 위상에 관한 전승4개국의 합의과정에 관하여는 Ulrich Albrecht, *Die Abwicklung der DDR : Die "2+4-Verhandlungen," Ein Insider-Bericht* (Opladen, 1992) 참조.

협력을 위해 손을 내밀고자 한다. 실제적이고도 장기적인 유럽에서의 안보는 모든 국가의 정당한 안보이해가 상호 인정되고 존중될 때 가장 잘 보장될 것이다. 우리는 두개의 동맹체 회원국들을 포괄하는 모든 유럽국가들간에 신뢰감과 긴밀한 관계를 건설하기 위해 적극적으로 기여하기를 원한다....군비통제과정은 적극적으로 추진되어질 것이다. 우리는 독일통일이 유럽의 안정에 지대한 기여가 될 것이라고 확신한다.<sup>24)</sup>

또한 1990년 7월 5~6일 런던의 NATO정상회담에서는 더욱 구체적이고도 중요한 조치가 취해졌다. 1990년 7월 2일부터 모스크바에서 제28차 소련공산당대회가 개최되어 내부적으로 새로운 유럽에 관한 심각한 논쟁이 진행중이던 시점에 열린 NATO 16개국 정상회담에서 “NATO가 소련을 더이상 적으로 간주하지 않는다”는 평화선언이 채택되고 “어떠한 상황에서에서도 서방은 군사적 무력을 먼저 사용하지 않을 것이다”란 원칙이 공표되었던 것이다.<sup>25)</sup>

런던성명을 통해 유럽에서의 군사적 대결체제의 종식을 이끌어낸 서독은 소련의 경제적 요구에 부응하기 위해서도 가시적인 조치를 취했다. 우선 콜 서독수상은 향후 12년 동안 아무런 부대조건 없이 30억달러(약 50억 마르크)의 차관제공을 결정하였으며, 미테랑 프랑스대통령과 함께 1백50

24) *Europa Archiv*, 17 (1990), p. D4471.

25) 동회담에서는 냉전종식에 관한 23개항이 발표되었다. “냉전시기 우리의 적이었던 동유럽국가들에 우정의 손길을 뻗쳐야 한다”라고 NATO와 동유럽국가간의 외교관계수립을 촉구하였으며, 이는 1989년 12월 초 미·소정상이 몰타에서 합의하였던 「냉전종식선언」을 NATO가 승인한 것이다. 런던성명에는 군사전략적인 제안도 포함되었다. 연내에 군비감축협상을 끝내고 CSCE를 상설기구화해서 활성화하며 유럽배치 핵포탄을 전면 철거한다는 내용이었다. 그러나 가장 기본적인 변화는 NATO의 정치적 측면의 계고이다. 동서독 접경지역의 전투력 전진배치를 분산배치로 바꾸며, 신축성있는 핵대응전략인 유연대응전략을 포기하고 핵을 마지막 수단으로 못박은 것이다. 이러한 일련의 체제변화는 WTO의 와해라는 새로운 상황에 대응하는 동시에, 군사동맹으로서 NATO의 기본골격을 유지한다는 두개의 목적을 동시에 이루려는 의도를 담고 있었다. 서방측으로서는 무엇보다도 통일독일의 NATO잔류를 못박고, 동시에 고르바초프의 개혁노선에 손상을 주지 않으면서 가능하다면 보수파와의 대결에서 고르바초프가 안정된 지지기반을 구축하기를 바랬던 것이다. *Die Welt*, 1990. 7. 7.



억달러의 대소지원을 서방세계에 촉구하였다. 또한 휴스턴에서 1990년 7월 9일 개최되었던 서방선진국정상(G7)회담에서 서독은 소련을 포함한 동유럽에 대한 대규모 경제원조를 주장하였다. 미국과 일본이 반대하는 입장을 표명하기는 하였으나 각국의 개별적인 대소경협에는 반대하지 않는다는 대소 경제지원에 관한 원칙을 이끌어내는 성과를 거두었다.

국제적으로 소련의 정치·군사 및 경제적인 요구에 부응하는 가시적인 조치를 이끌어낸 서독은 1990년 7월 15~16일 콜과 고르바초프의 코카서스 회동에서 마지막 카드를 던져 결국 합의를 도출하였다. 독일은 통일후 방어위주의 非核主義를 근간으로 하는 병력 37만명의 '군사소국화' 정책을 추진할 것이며,<sup>26)</sup> 동독지역의 외국군 주둔 및 서방측의 핵무기 및 생·화학무기의 배치를 반대하고, 동독주둔 소련군은 1994년까지 철군하되 철수에 소요되는 전비용을 서독이 부담하겠다는 조건의 반대급부로서,<sup>27)</sup> 독일은 ① 통일 이후에 완전한 주권을 가짐과 동시에 전승4개국의 권한은 소멸되며, ② 독일이 자신의 군사동맹체 귀속 여부를 스스로 결정한다는 데 합의가 이루어졌던 것이다. 소련은 자신이 고수했던 통일독일의 NATO가입에 대한 반대를 마침내 포기한 것이다.

이로써 독일통일에 대한 외교정치적 문제는 해결되었다. 통일독일의 NATO가입을 전제로 한 독일의 통일이 동서 양진영에 의해 추인된 것이다. 통일독일의 NATO가입이 미국을 포함한 서방국은 물론, 소련에 의해서도 동의된 것은 그것이 다음과 같은 의미를 지니기 때문이다. 독일을 둘러싼 모든 국가는 NATO나 WTO와의 조약상의 의무 때문에 그 군사력의 규모나 배치에 있어서 상호간에 규제를 받고 있다. 통일독일이 NATO를

26) 1990년 6월 25일 동베를린에서 개최된 2+4회담에 참석한 세바르드나제 소련 외무장관은 독일통일후 5년 이내에 전승4개국 주둔군의 50%를 감축하고, 통일독일의 병력수를 30만명 이하의 수준으로 제한하자고 제의한 바 있다. 한편 콜수상은 독일군의 감축계획에 덧붙여 군복무기간을 15개월에서 12개월로 줄일 것임을 밝힘으로써 고르바초프의 요구에 더욱 접근하고자 하였다.

27) 주독대사관이 각종자료를 참고하여 작성한 추정치에 의하면 소련군의 철수비용은 약 125억마르크에 달했다. 통일원, 「통독 4주년 현황과 평가」(서울: 통일원, 1994), p. 15.

벗어나면 그들이 군사력에 관해 주권을 가지게 되는 것을 의미한다. 통일 독일이 조약상의 아무런 규제를 받지 않고 군사력의 규모나 배치를 자유롭게 변경할 수 있는데 반해, 그 주변국가가 그렇지 못할 때 유럽에는 새로운 불안이 닥쳐올 가능성이 크다. 따라서 통일독일을 중립화하기 위해 어떠한 안전보장기구의 골레도 쓰지 않게 한다는 것은 지극히 위험한 일이다. 유일한 안전관이 통일독일을 NATO에 묶어두는 것이며 여기에 유관국 모두가 동의하였던 것이다.

### 3. 2+4 협정

1990년 9월 12일 2+4협상에 참가하였던 6개국 외무장관은 「독일에 관한 최종규정에 관한 협정(Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland)」, 이른바 「2+4협정」에 서명하였다.<sup>28)</sup> 동 협정은 전독일의 완전한 주권회복과 서방에의 결합, 즉 통일독일의 EC 및 NATO에의 가입을 담보하였다. 통일의 법적·정치적 외부적 틀이 완비된 것이다. 동협정은 전승4개국 의회의 비준을 거쳐 1991년 3월 15일부터 효력이 발휘되었으며, 전승4개국이 보유하고 있던 독일에 관한 특별권은 1990년 10월 3일 독일의 통일과 함께 소멸되었다.<sup>29)</sup>

---

28) 소련 지도부 가운데 보수주의자들은 2+4협정의 체결 직전까지도 독일의 통일을 반대하였다. 이 점은 다음의 언급에서 잘 나타난다. “어제(1990년 9월 12일-필자 註) 모스크바에서 외무장관들이 겨우 지난 5월에 본에서 시작한 회담의 합의를 도출한 것은 하나의 기적이었다. 벌써 ‘외교에서의 세계기록’이란 말이 들리고 있다. 물론 통일 과정에 관한 모든 단계적 계획을 무용지물로 만들어버리는 독일에서 일어나는 급박한 상황전개가 협상의 실무주역들을 더욱 재촉하였다. 그러나 협상의 타결에는 역사적 필연성 뿐만이 아니라 모든 참가국들, 특히 소련의 노력의 결과였다. 소련에게는 극단적 사고의 전환이 요구되었던 결정이었다. 고르바초프를 둘러싼 전통주의자들은 전체 독일에 대한 소련의 관리권을 아무런 저항없이 순순히 내어주거나 혹은 역사에 의해 어찌할 수 없이 함몰되어버릴 수밖에 없다는 시각에 반발하였다. 그들의 마지막 저항은 2+4협정의 서명의 순간에 독일이 완전주권을 회복하는 것을 반대하는 것이었다. Sten Martenson, “Radikales Umdenken in der Sowjetunion,” *Stuttgart Zeitung*, 1990. 9. 13.

2+4협정 가운데 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 통일된 독일은 서독, 동독 및 베를린을 포괄한다. 둘째, 현존하는 국경선은 최종적인 것이다. 독일은 타국에 대하여 영토요구를 절대로 제기하지 않는다. Oder-Neiße국경을 독일-폴란드간 협정을 통해 확인한다. 셋째, 독일은 평화와 ABC무기의 포기에 관한 자국의 확인을 더욱 확고히 한다. 넷째, 독일군의 병력규모는 370,000명으로 제한한다. 다섯째, 1994년까지 소련군은 동독과 동베를린으로부터 철수한다. 여섯째, 그후 NATO에 속하는 독일군을 제외한 어떠한 외국군대, 어떠한 핵무기 및 핵무기운반수단도 동독지역에 주둔시키지 않는다.<sup>30)</sup> 일곱째, 베를린과 독일 전역에 관한 전승4개국의 권한과 책임은 종식된다. 여덟째, 통일된 독일은 완전한 주권을 가진다.<sup>31)</sup>

독일의 통일, 그것은 어떠한 정치적 수사에도 불구하고 독일과 관련된 모든 국가들에게는 새로운 도전이었다. 그리고 통일독일은 그것을 극복하고 새로운 모습으로 다가서야 함을 독일의 정치권은 잘 인식하고 있었다. 다음의 2+4협정에 대한 AP통신의 기사와 협상의 실무주역이었던 겐서 독일외무장관이 협정을 평가하면서 행한 언급은 이러한 독일부상에 대한 관련국의 우려와 이에 대한 독일의 정책방향을 잘 보여주고 있다.<sup>32)</sup>

불과 7개월전에 정치-수학자들은 “독일과 연합국간의 협상이 2+4

29) 한편 2+4협정이 서명되고 난 다음날인 11월 13일 “우호친선, 동반 및 협력에 관한 독·소 협정”이 가조인되었으며, 동협정은 11월 9일 고르바초프가 본을 방문하였을 때 정식으로 조인되었다.

30) 2+4협정 제5조 3항에는 “현재 동독 및 동베를린에 주둔하고 있는 소련군대의 철수가 완료된 후 독일의 동 지역에는 핵무기를 보유하지 않는 독일군부대가 주둔할 것이며, 동 부대는 독일의 여타 영토에 주둔하는 군부대와 마찬가지로 동일한 군사동맹구조 속에 편제된다. 동 부대에는 재래식 무기외에도 다른 탑재능력을 보유할 수 있으나, 독일의 동 지역에서 재래식 역할을 위해 장착되고 사용되어질 비재래식무기체계가 허용된다. 외국군대와 핵무기 혹은 핵무기운반수단은 독일의 동 지역에 배치되거나 반입되지 않는다”고 규정되어 있다.

31) Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Verträge zur deutschen Einheit* (Bonn, 1991), p. 88.

32) 통일의 시점에서 독일의 *The Economist*지가 발표한 독일통일에 관한 각국의 여론은 다음과 같다. Deutscher Instituts-Verlag, 10 (1990).

대화이나 혹은 오히려 4+2 대화인가?”, “누가 가장 먼저 발언권을 가지며, 누가 결정권을 가지는가?”에 관해 논란을 벌였다. 1+나머지 국가간의 대화, 그것이 독일의 주권을 재정립하기 위한 협상이었다. 그러나 본이 최종적인 조건들을 주도하였다. 모스크바는 자신의 제안을 번번히 철회하여야만 하였다. 최종적인 ‘합의’는 최초 서독의 입장이었다. 전체 독일의 NATO가입. 그외 어떤 것도 고려될 수 없었다. 협상의 진행을 통해 구세계에 새로운 권력구조가 반영되었다. 독일이 주도하였다. 군사력을 통해서가 아니다. 오늘날 더이상 은밀하지 않은 매혹적인 DM이 이끌어낸 것이다. 모스크바에서는 물론 바르샤바에서도 사람들은 느낀다: 유럽으로의 길은 베를린을 지나고 있다는 사실을.<sup>33)</sup>

이 협정에 담겨진 우리의 천명과 의무들은 유럽의 보다 나은 미래를 위한 우리의 기여이다...독일의 국가적 통일은 완결되었다. 전유럽의

1. 귀하는 독일의 통일에 찬성/반대하십니까?			
	영국	불란서	미국
찬성	45	61	61
반대	30	15	13
찬성도 반대도 아님	19	19	9
모르겠다	6	5	17
2. 귀하는 통일된 독일이 유럽의 지배적 국가가 될 수 있다는 사실을 우려하십니까?			
우려함	50	50	29
우려하지 않음	37	43	62
그럴 가능성이 없음	10	4	1
모르겠다	3	3	8
3. 독일의 통일이 유럽공동체가 좀더 정치적인 연합으로 성장하는 데 좀더 바람직하다고/바람직하지 않다고 보십니까?			
좀더 바람직하다	39	57	36
좀더 바람직하지 않다	10	7	4
전혀 영향을 미치지 않는다	45	23	47
모르겠다	7	13	13

33) AP(Wien), 1990. 9. 13 : Gerhart Maier, *ibid.*, pp. 146~147에서 재인용.

통일 역시 완결되어야 한다. 우리는 중부와 동부유럽에서 개혁정책의 성공을 위한 우리의 책임을 인식하고 있다.<sup>34)</sup>

#### IV. 결 론

독일의 통일에 대한 신속하고도 성공적인 국제적 합의는 1980년대 후반 긴장완화정책의 진전과 그것을 바탕으로 한 1989~90년간의 세계정치적 상황전개와 분리해서 이해되어서는 안된다. 그러나 독일의 통일은 무엇보다 독일국민, 특히 동독주민의 열망과 서독의 외교적 노력의 산물이었음을 부정할 수 없다. 동독총선을 통해 확인된 민의가 민족자결을 원칙으로 천명한 전승4개국으로 하여금 통일을 받아들일 수밖에 없게 하였으며, 다차원적으로 전개된 서독의 외교력이 전승4개국과 관련주변국들로 하여금 통일독일의 군사안보적 위상에 관해 합의하지 않을 수 없게 함으로써 통일을 앞당겼던 것이다.

서독의 외교적 노력은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 동서독의 통일과정을 더 이상 막을 수는 없으나, 그 진행을 적절히 제어된 구도속에서 이루어져야 한다는 전승4개국과 관련국가들의 이해를 2+4협상이란 틀로 수용하였다. 둘째, 당시 '전유럽공동체(European Common House)' 구상이 시론적으로나마 논의되는 상황 속에서 전승4개국을 포함한 유럽국가들에 대해 유럽분단의 극복을 위해서 뿐만 아니라, 실질적인 군축진전의 전기 마련을 위한 선결조건이 동서독간 국경의 제거임을 설득하였다. 셋째, 독일이 통일후 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 군사소국화 정책을 추진하고 동독지역에 대한 외국군의 주둔을 금지할 것이며, ABC무기를 배치하지 않을 것임을 분명하게 밝힘으로써 독일통일에 대한 주변국들의 안

34) Hans-Dietrich Genscher, "Ein neuer Anfang in Europa," *Das Parlament*, 1990, 10, 26.

보정치적 우려를 불식시키고자 노력하였다. 넷째, 2+4협상 및 쌍무적 회담의 협상과정에서 서독정부는 통일과 관련된 모든 국가들에게 통일독일이 유럽통합의 추진에 앞장설 뿐만 아니라, 유럽에 있어서 평화유지를 위해 적극적인 역할을 할 것이라는 인식을 확실하게 심어주었다. 다섯째, Oder-Neiße강을 독일-폴란드간의 항구적 국경선으로 인정한 것은 동독에서의 평화혁명 이후 고조되었던 통일독일에 관한 국제적인 우려를 마지막으로 불식시키는 계기가 되었다.

독일을 점령할 수 있는 권리, 독일의 분단을 관리할 수 있는 권리, 통일에 관여할 수 있는 권리를 전승4개국이 국제법적으로 보유한 독일의 경우는 우리의 사정과는 분명히 다르다. 한반도에 있어서 주변4국이 분단을 관리할 권리나 분단의 극복에 관여할 권리가 국제법적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 분단의 극복은 법률상(*de jure*) 남북한간의 문제이다. 그러나 현실적으로 주변4국이 분단의 극복에 관해 가질 수 있는 사실상(*de facto*)의 영향력은 간과되어질 수 없다. 특히 통일한국의 군사안보적 위상에 관한 주변4국의 명시적 혹은 묵시적 합의는 통일 자체는 물론 남북한 군사통합을 조건지우는 외부적 틀이 될 수 있다.<sup>35)</sup>

따라서 독일의 통일과정에서 전승4개국의 입장과 여기에 대한 서독의 대응이 한반도의 통일과정에서 줄 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 남북한주민의 통일에 대한 열망이 기본적으로 민족자결에 의해 확인되어야 하며, 그것이 전제될 때 주변4국의 통일에 대한 반대 명분은 근본적으로 사라지게 될 것이다. 따라서 남북한주민의 의사를 확인하기 위해서 뿐만

35) 여기서 상정하는 통일한국은 「민족공동체 통일방안」의 기본구도에 의한 통일형태이다. 민족공동체 통일방안이 상정하는 통일한국은 점진적, 단계적 절차에 의한 자유민주주의의 이념적 토대위에 시장경제가 기능하는 사회로의 통일이다. 또한 통일한국의 군은 북한 인민군을 해체하고 그 일부를 절차를 거쳐 국군에 편입시켜 국군을 중심으로 새롭게 군을 창설하는 형태로 형성되는 것이 바람직하다. 이와 같은 통일과 군사통합의 방안은 북한에서 급변사태가 발생하더라도 유효하다. 이 경우 상기방안이 압축적인 형태로 추진되어질 수 있기 때문이다. 여기에 관하여는 손기웅, “통일이후 사회통합과정에서 통일국군의 역할,” 합동참모본부 민사심리전참모부, 「민사심리전 정책발전방향」(제5회 정책발전세미나, 1995. 9. 29), pp. 43~64 참조.

아니라, 통일에 대한 외부적 간섭을 차단하기 위해서 남북한주민이 자유로운 투표를 통해 통일에의 의지를 표출하게 하는 절차를 거치는 것이 바람직하다. 또한 그것은 통일 이후 사회통합과정에서 발생할 수 있는 남북한주민간의 갈등을 선제적으로 줄일 수 있는 예비절차가 될 수 있다.

둘째, 남북한의 통일과정에서도 통일한국의 군사안보적 위상이 주변4국에게는 가장 큰 관심사항이 될 것이다. 주변4국의 공통적인 원칙적 입장은 한반도의 통일이 동북아에서의 세력균형이 자국에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안된다는 것이다. 따라서 러시아와 중국은 통일한국에 있어서 한·미안보협력체제의 재정립을 요구할 가능성이 크다. 또한 통일한국의 군사력 규모가 통일전 남북한군사력의 총합보다 감축되어야 한다는 것이 상이한 이해에도 불구하고 주변4국의 공통된 요구일 것이다. 다른 한편으로 통일한국의 군사안보적 위상은 단기적, 혹은 장기적이건 간에 지역안보협력체제의 구상과 맞물려 검토될 수 있을 것이다.

남북한간 통일을 준비하는 작업 가운데 통일한국의 군사안보적 위상을 어떻게 설정할 것이며, 통일한국의 군을 어떻게 건설할 것인가 하는 문제는 가장 어려운 과제의 하나임에 틀림없다. 여기에는 통일시점의 제반 외부적 여건, 그리고 통일한국의 군사안보적 위상에 관한 주변4국의 입장이 영향을 미칠 것이다. 다른 한편으로 그것은 통일을 지향하는 우리가 주도적으로 극복해야 할 과제임이 분명하다. 통일을 준비하는 도정에서 독일의 시사점을 참고로 하여 그것에 대한 구체적인 논의가 진지하게 이루어져야 한다.

## Abstracts

- The State of Relations between Pyongyang and  
Washington, Pyongyang and Tokyo, and the  
Two Koreas: Seoul the 'Odd Man Out' ..... Yu-Nam Kim ... 319
- US Economic Aid to North Korea: Background,  
Issues and Prospect ..... Kook Shin Kim ... 325
- US-DPRK Military Talks and  
South Korean Response ..... Jong-Chul Park ... 329
- Japan's Aid Policy Towards North Korea ... Young Choon Kim ... 333
- Effects of US and Japanese Aid Policies towards  
North Korea ..... Soo-Young Choi ... 335
- Japan's Two-level Strategies in DPRK-Japan  
Normalization Negotiation ..... Ki-woong Yang ... 337
- Possible South Korean Countermeasures for Exclusive  
Economic Zone Announced by Japan ..... Seong Ho Jhe ... 339
- Ideology of North Korea's Foreign Policy:  
Its Formation and Adaptation ..... Moon Young Huh ... 341
- Hegemonic Confrontation between China and the  
US Surrounding Taiwan ..... Sang-jin Shin ... 343
- The Four Victorious Countries' Standpoints on  
German Unification and on Its Position on the  
Military and Security, and West Germany's  
Response to Them ..... Gi-woong Son ... 345



빈 면

## **The State of Relations between Pyongyang and Washington, Pyongyang and Tokyo, and the Two Koreas: Seoul the ‘Odd Man Out’**

**Yu-Nam Kim, Ph. D.**

**(Professor of Dankook University)**

This is a study on changes taking place in the United States–North Korea, Japan–North Korea, and North–South Korea relations over the past few years since the “Agreed Framework between the United States and the Democratic People’s Republic of Korea” in Geneva, October 1994. It is basically a historical, normative, and subjective analysis of the patterns of policy behaviors of the United States and Japan towards North Korea since the US–North Korean Geneva Agreement.

The paper first examines challenges that South Korea faced with North Korea in her triangular relations with the United States and Japan, respectively. The study predicates that rapprochement between Washington and Pyongyang, and Tokyo and Pyongyang, are not only inevitable but also imminent due to the course of events evolving from the Geneva Agreement. South Korea is uneasy recently because the government in Seoul is circumstantially forced to be the odd man out in three-way talks as the governments in Washington and Tokyo deal with Pyongyang. There are two sets of triangular relationships at work, North Korea–US–South Korea and North Korea–Japan–South Korea. Washington and Seoul are trying to soften and pacify the intransigent government of North Korea through the triangular approaches.

South Korea believes that since the Geneva Agreement, Washington

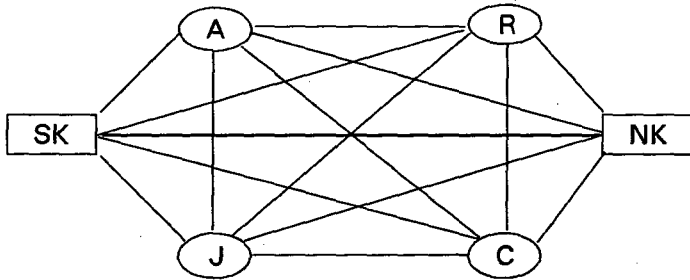
and Tokyo, who cast the deciding vote in the three-party games, listen better to North Korea than to South.

Second, the study reviews the patterns of US–North Korean contacts and negotiations over the past few years. Third, it analyzes the goals and intent of US foreign policy toward the Korean peninsula at the turn of the 21st century. Fourth, the paper also examines Japan’s policy orientation toward the Korean peninsula relative to that of the United States. The study finds that Tokyo generally follows the patterns of the US East Asian policy as the major partner, thus forming a co-sponsorship to neutralize Pyongyang’s hostility and tame the coyote-like North Korea into a submissive dog, if not a pet.

The author concludes that the Washington-Pyongyang rapprochement as well as the Tokyo-Pyongyang normalization processes are quite normal and constructive in building a permanent peace structure on the Korean peninsula. The proposal for the four-party talks among the two Koreas and the United States and China was very timely. Such meetings could in theory incorporate various bilateral, trilateral, and multilateral talks among the parties involved in bringing peace to and around the Korean peninsula.

Among a few ideas and policy considerations, there are few things considered prioritized over others. First, South Korea’s policy options are evolving from the idea of managing the odd-man-out game from which South Korea must not be circumvented. Second, pertaining to the proposed four-party talks, South Korea’s policy avenue broadens so long as Seoul keeps the door open to various two-way or three-way talks among the powers around the Korean peninsula.

〈Figure〉 Hexagonal Relationships among the Two Koreas and the Four Major Powers



Legend: SK(South Korea); NK(North Korea); A(America);  
J(Japan); R(Russia); C(China)

Fifteen combinations of two-way talks and twenty combinations of three-way talks are possible as the two Koreas and the four major powers interact:

- ① Two-way talks with the two Koreas or with only one of them included:
  - ① SK-NK;
  - ② SK-A; ③ SK-J; ④ SK-C; ⑤ SK-R;
  - ⑥ NK-A; ⑦ NK-J; ⑧ NK-C; ⑨ NK-R
- ② Two-way talks without the two Koreas:
  - ① A-R; ② J-A; ③ C-A; ④ R-C; ⑤ R-J; ⑥ C-J
- ③ Three-way talks with the two Koreas included:
  - ① SK-NK-A; ② SK-NK-R; ③ SK-NK-J; ④ SK-NK-C

## ④ Three-way talks with South Korea included:

- ① SK-A-J; ② SK-A-C; ③ SK-A-R; ④ SK-J-C; ⑤ SK-J-R;
- ⑥ SK-C-R

## ⑤ Three-way talks with North Korea included:

- ① NK-A-J; ② NK-A-C; ③ NK-A-R; ④ NK-J-C; ⑤ NK-J-R;
- ⑥ NK-C-R

## ⑥ Three-way talks without the two Koreas

- ① A-J-R; ② C-J-R; ③ J-A-C; ④ R-A-C

In the final analysis, the proposed four-party talks need to somehow be systemized with various forms of bilateral, trilateral, and multilateral talks so as to enable the Pyongyang government to recognize South Korea as the legitimate party for negotiations and coexistence until both Koreas become awakened by eureka for unification.

The author reluctantly foresees a greater chance for the Korean peninsula to remain divided and North Korea being led by an independent oligarchic polity, even after the United States and Japan normalize relations with Pyongyang. The first interest of the United States on the Korean peninsula is peace, security, and stability. Tokyo, in addition, perceives as much a serious geostrategic threat from North Korea's medium-range missiles as from its nuclear programs. Washington and Tokyo want these dangerous programs and weapons kept frozen or removed, and then Pyongyang will be economically and diplomatically compensated.

If given choices were between hard-landing, soft-landing, or no-landing scenarios, Pyongyang would certainly choose a no-landing strategy with the help of the United States and Japan, as well as China and Russia. At the moment, the US and Japan are able to put South

Korea on the defensive, whereas North Korea is on the offensive. Hopefully, a Western wind originating from Washington and Tokyo ultimately will help open the doors of North Korean houses to catch the breeze of an open society.

빈 면

## US Economic Aid to North Korea: Background, Issues and Prospect

Kook Shin Kim, Ph. D. (RINU)

In 1950 the US government imposed an embargo on all transactions with North Korea under the national emergency authority of the Trading With the Enemy Act. For well over four decades of the Cold War, North Korea has been the target of a regime of US commercial sanctions of the most comprehensive kind.

Shortly before the Seoul Olympic Games in 1988, the US indicated to Pyongyang that it would move towards improving relations if it would not disrupt the Summer Olympics, and at the end of October 1988 announced a package of steps on the improvement of relations. The modest package authorized US diplomats to hold substantive discussions with North Korean counterparts in neutral settings and permitted humanitarian trade in items meeting basic human needs, on a case-by-case basis. Since 1988, however, North Korea has been on the US government list of states supporting international terrorism.

In the early 1990s, Pyongyang's suspected nuclear weapons program overshadowed all other issues in US-North Korean relations. After 17 months of difficult on-and-off negotiations, the two countries signed an agreed framework in Geneva, on October 21, 1994, paving the way for an end to their nuclear dispute and for moving toward improving relations. To implement the Geneva Agreement, the US State Department partially lifted travel and business barriers from North Korea on January 20, 1995. These initial steps, however, deliberately left untouched a good 99 percent of the trade barriers that had been



erected under the Trading With the Enemy Act.

In September 1995 Pyongyang asked the United Nations for \$491 million in food, medicines, and construction materials following floods, and this request for international food assistance has created new policy issues for the United States. The Clinton administration was heavily influenced by the view that the mounting food shortages and other economic difficulties make inevitable a collapse of the Kim Jong-il regime. To prevent North Korea from heading toward sudden collapse, it advocates a strategy of promoting a soft landing for the regime.

North Korea's food situation in 1996 has become the subject of differing assessments among the US, South Korea and Japan. During the first high-level policy consultations of the three countries in Hawaii on January 24-25, 1996, South Korea and the United States differed on early provision of rice aid to the North. At that time, South Korea persuaded the US and Japanese sides to delay major food assistance until after this summer and to formulate a joint stance thereafter.

Following meetings with South Korea and Japan, however, the Clinton administration announced in early February an allocation of \$2 million to the World Food Program for aid to North Korea. The administration later relaxed rules governing private American groups that wish to extend humanitarian aid. It favors a future extension of food aid and is actively considering easing sanctions on North Korea even further.

The US decision to extend aid to Pyongyang marks a divergence from Seoul's wishes. The South Korean Government advocates using food aid as a tool in negotiating reciprocal policy change from North Korea. In a virtually ironclad linking of the two matters, Seoul opposes the food aid to the North before it accepts the four-party talks for

replacing the 1953 Korean Armistice Agreement with a peace regime Washington, on the other hand, has maintained that food aid is a separate and humanitarian problem.

빈 면

## US-DPRK Military Talks and South Korean Response

Jong-Chul Park, Ph. D. (RINU)

The United States and North Korea signed an Agreed Framework in October 1994 in which Pyongyang accepted a freeze of its nuclear program in exchange for provision of light-water reactors and gradual improvement of US-DPRK relations. Since then there have been several indicators of an improvement of relations between the two countries, such as a partial lift of US economic sanctions against North Korea, direct telephone service, and working-level meetings to arrange the opening of liaison offices.

After the US succeeded in freezing the nuclear program, its priority is now to halt North Korean missile exports and production as a next step towards the non-proliferation of weapons of mass destruction. The Clinton administration is also paying attention to the MIA (missing in action) issue in consideration of the coming presidential election.

North Korea has been trying to secure its socialist system and acquire economic benefits through improving relations with the US. Moreover, by nullifying the armistice system and heightening military tensions in the DMZ, it has been attempting to attain military channels with the US and finally conclude a peace treaty excluding South Korea.

In this context, two kinds military talks between Washington and Pyongyang are evolving, over missiles and over the repatriation of the remains of US soldiers, and each has its agenda.

The talks on the repatriation of the remains of the US servicemen had a good beginning. North Korea agreed to form a joint investigation team and search for the remains of American military men in exchange for receiving the accruing costs, and it has shown its cooperation in humanitarian areas, anticipating a corresponding American reaction in US-DPRK relations.

The primary concern of missile talks is to halt missile exports to the Middle East countries and to embrace North Korea within the Missile Technology Control Regime. However, US concern is not only to stop missile exports but also to suspend and pull back North Korea's forward-deployed missiles. Moreover, as part of the non-proliferation of weapons of mass destruction, the US wants the North to suspend its production of chemical and biological weapons.

Missile talks between Washington and Pyongyang are expected, therefore, to develop along the course of a kind of "second nuclear negotiation." Nuclear negotiations underwent several steps and included military, economic and political aspects between the two countries.

The repatriation of the US prisoners of war is a humanitarian issue, not a direct concern of South Korea, but Seoul needs to prevent it from becoming another military channel between Washington and Pyongyang.

Neither will the initial phase of missile talks be of direct South Korean concern because its primary aim is to halt North Korean missile exports. South Korean security is at stake, however, in the later steps of missile talks which will deal with the production and deployment of North Korean missiles and the production of chemical and biological weapons. As Pyongyang is certain to seek remuneration as compensation for any concessions, South Korea will not be able to avoid taking shouldering some of the burden together with certain

other countries such as Israel, Japan, and the United States.

From the South Korean perspective, several other options could be suggested as a response to North Korean missile development. First, the construction of a theater missile defense is not proper because of its insufficient deterrence capability and huge cost. Nevertheless, low-level TMD-like deployment of revised Patriot missiles will have the effect of psychological assurance.

Second, South Korean missile development could be an option because it could augment the deterrence against North Korean missile attacks. It could also be a bargaining chip in arms control negotiations with Pyongyang. And, it is necessary for Seoul to build up its missile defense capabilities in preparation for an active role in Northeast Asia in the 21st century.

Third, comprehensive negotiations with North Korea are recommended in order to secure stability and peace on the Korean peninsula. A package deal to include missiles, chemical and biological weapons, and conventional arms control will be possible. Especially, inter-Korean military meetings are needed to implement arms control on the Korean peninsula.

빈 면

## Japan's Aid Policy Towards North Korea

Young Choon Kim, Ph.D. (RINU)

Japan and North Korea are eager to normalize diplomatic relations as soon as possible, but the normalization talks between Tokyo and Pyongyang are likely to drag on over a number of thorny issues. Although the nuclear issue is no longer the major stumbling block, there is still a substantial gap between Tokyo and Pyongyang concerning the scope and nature of compensation to be made by Japan. North Korea has not abandoned its insistence upon compensation for the "forty-five years of losses" incurred in the postwar period, despite Tokyo's rejection of the demand. Regarding the compensation issue, the Japanese Ministry of Foreign Affairs reportedly is inclined to offer about the same amount Japan offered South Korea in 1965 (i.e., \$500 million), whereas sources close to Pyongyang believe the North would demand one trillion yen (or over \$10 billion). Hammering out a mutually acceptable compromise solution on the compensation issue is likely to be difficult, but the two governments do seem to have reached at least some sort of agreement.

If properly handled, the establishment of diplomatic ties between Japan and North Korea can contribute to peace and stability on the Korean peninsula by nearly finalizing the cross recognition of the two Koreas by the major powers.

In case Tokyo should normalize relations with Pyongyang, trade and economic cooperation between the two countries will expand greatly because the normalization of relations would lead to the provision of Japanese war reparations and economic cooperation funds to



North Korea, the Yen bloc settlement of debts owed to Japan, the use of trade insurance and Ex-Import bank loans, and Japan's granting of tariff preferences.

Japan is showing a keen interest in the special economic zone being promoted by North Korea, which is its most notable opening measure after the joint-venture law. However, in case of normalization, Japan would probably see to it that the effect of interchanges with North Korea, including technology transfer, will spread to other of North Korea's eastern coastal areas under its concept of "Sea-of-Japan rim economic sphere."

There also is a likelihood that the Japanese government will join forces with the private sector to establish "Sea-of-Japan Rim Interchange Fund" in order to carry out the scheme to strengthen infrastructures in Sea-of-Japan rim countries.

## Effects of US and Japanese Aid Policies towards North Korea

Soo-Young Choi, Ph.D. (RINU)

It is good that North Korea is adopting a foreign policy to improve relations with the US and to reopen DPRK-Japanese normalization negotiations. Interests of both North Korean and US sides coincide in that North Korea urgently needs American aid to overcome its economic crisis and the US is seeking a soft landing for Pyongyang, which could be possible with economic aid. The North is also expecting about ten billion dollars of compensation when it normalizes diplomatic relations with Japan.

Various kinds of help, however, including relaxation of economic sanctions that the US and Japan have given North Korea since the Geneva agreement have had only symbolic meaning rather than practical effects. They have rendered no useful assistance to North Korea who suffers from outworn equipment, backward technologies and shortages in social overhead facilities, in spite of increasing possibilities for DPRK-US and DPRK-Japanese trade. To recover its economy which has already lost spontaneous power, North Korea needs an injection of the capital from the US or Japan, for which North Korea will have to wait a long time.

It is quite doubtful, however, that the regime will be able to survive over the long time it will take before it can enjoy any actual aid from the US and Japan, because industrial activities in North Korea have withered to the extreme. Major aims of American and Japanese aid policies toward Pyongyang seem to be to protect the Korean peninsula

from some unexpected situation following the collapse of the North Korean economy.

South Korea is the only possible partner who can grant practical aid and investment immediately, but that depends on North Korea's attitude. The most urgent thing for Pyongyang to do in order to survive is to improve its relations with South Korea as soon as possible.

## Japan's Two-level Strategies in DPRK-Japan Normalization Negotiation

Ki-woong Yang, Ph.D.  
(Professor of Hallym University)

The aim of this article is to analyze from the perspective of negotiation theories why the DPRK-Japan negotiations have stagnated. Especially we try to explain why Japan suddenly changed its moderate policy towards North Korea to a hard line as soon as Pyongyang began to make big concessions to Japan, beginning at the third official meeting, as if Japan had been waiting for North Korea to offer concessions.

Why did Pyongyang suggest sudden concessions to Japan, and why did Japan not accept them? In conclusion, the reason the negotiations stagnated was because of the engagement of Japanese synergistic linkage strategies vis-à-vis with North Korea's package-deal strategy with the United States.

In this article we found two important strategies related to two-level game approaches in analyzing Japanese strategies. Robert D. Putnam provides issue linkage strategy through which a negotiator links domestic with international issues and manipulates his own win-set or his counterpart's win-set to carry out policies or international agreements that would be impossible if there were not linkage. But Putnam's model is not perfect because he cannot explain how the negotiator links domestic and international negotiation levels.

While analyzing Japanese negotiation strategies in the DPRK-Japan Normalization Negotiation, I discovered new linkage strategies. One is the "participation strategy" through which a negotiator manipulates

his own win-set by introducing domestic ratifying actors into the international negotiations, and the other is the “multilateral issue linkage strategy” through which a negotiator restrains his own win-set or enlarges that of his counterpart by linking bilateral negotiation issues with the interests of a third party.

Japanese negotiators used international negotiation with North Korea for Japan’s own domestic politics and also used the United States and South Korea for DPRK-Japan negotiations. This research will also relate to a debate on whether or not Japan is truly a reactive state.

## Possible South Korean Countermeasures for Exclusive Economic Zone Announced by Japan

Seong Ho Jhe, Ph.D. (RINU)

Taking advantage of the ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Japan decided to announce a 200-nautical mile Exclusive Economic Zone (EEZ). It is now going through necessary formalities.

This announcement will be expected to change greatly the existing fishery order in Northeast Asia, especially the East Sea (Sea of Japan). It might also have considerable influence upon the inter-Korean relationship. Towards this Japanese announcement, therefore, our government must take a resolute attitude.

First of all, the government must try to prevent the issue from damaging ROK-Japanese relations. Korea can cope with it by announcing its own EEZ, as well. Because the EEZ issue is not political but one regarding the law of the sea, we can deal with it at the working level. We must take a firm stand, however, that Tok-do, the small islet between our two countries, is absolutely Korean territory.

Our EEZ announcement will inevitably arouse the issue of an EEZ boundary between North and South Korea. When inter-Korean dialogue is reopened and inter-Korean exchanges and cooperation begin in earnest, we will have to refer to this matter and try to solve it.

Second, the government must head off any North Korean attempt to estrange South Korea from Japan through taking advantage of the EEZ announcement. There are many problems on the Korean peninsula including food shortages, economic difficulties and nuclear issues in

the North to be solved with cooperation on the part of Japan.

Third, in dealing with various problems the government must pay attention to inter-Korean and DPRK-Japanese relations.

## Ideology of North Korea's Foreign Policy: Its Formation and Adaptation

Moon Young Huh, Ph.D. (RINU)

This paper analyzes the formative process and adaptation of ideology of North Korea's foreign policy in order to understand North Korean basic diplomacy and prospects for policy change. I tried to answer the following questions.

First, in what historical process has ideology of North Korean foreign policy formed? It started with proletarian internationalism based upon Marx-Leninism emphasizing Communist-bloc solidarity during the Cold War, and after the Cold War ended it developed into independence, friendship and peace based upon *juche* thought emphasizing independence of the North Korean regime.

Second, by what factors has the ideology of North Korean foreign policy been influenced? Those factors were changes in the "three revolutionary forces" and in the official ideology of the KWP.

Third, what is implied by the foreign policy program of independence, friendship and peace? In the 1950s independence meant anti-imperialism, in the 1960s it meant to steer an independent course during the conflict between China and Soviet Union, and in the late 1980s it was to protect the regime for a peaceful post-Cold War transition. The realm of friendship has widened, from being limited to the socialist countries in the 1950s, through the inclusion of the Third World countries in the 1960-70s, finally to extend to friendly capitalist countries in the 1980-90s. North Korea has used an ideology of peace to protect its regime and justify its attempts to communize



South Korea.

Fourth, what will the Kim Jong-il regime present as the next foreign policy program? Although it will maintain its existing program of independence, friendship and peace, it will adapt the policy to new situations in order to stabilize and maintain its regime.

## Hegemonic Confrontation between China and the US Surrounding Taiwan

Sang-jin Shin, Ph.D. (RINU)

After the collapse of the Cold War world system, the US became the one and only superpower in the world. Meanwhile, China is rapidly increasing its influence toward the East Asian countries. If the existing trends of East Asian regional power-balance shifts among the US, China, Japan and Russia continue through the first half of the twenty-first century, China and the US will be the two most powerful countries in East Asia, and a hegemonic confrontation between them could be unavoidable.

Especially the Taiwan issue will be one of the greatest factors to aggravate Sino-US disputes because both powers have serious interests in Taiwan. China is determined to unify with Taiwan at all costs. The US wants to play a Taiwan card in the near future to check China's potential threats to US interests and to help maintain regional peace.

From this point of view the author delineates China's US policy and America's China policy in the 1990s, and explains how the Taiwan problems have affected past Sino-US relations and how they will affect relations in the future.

Considering Taiwanese democratization and the prodigious disparity of living standard between Taiwan and mainland China, the author also predicts that the "Taiwanization of Taiwan" will accelerate after Lee Deng-hui's inauguration as the ninth president.

China, now preparing a power succession from Deng Xiao-ping to Jiang Ze-min, cannot but pursue an unyielding policy stance to the

problems of national sovereignty such as Taiwan and the Spratly Islands. In these circumstances there has recently been significant growth in the power of the military and in its willingness to become involved in political affairs.

These Chinese internal political situations will make Chinese leaders hesitate to dialogue with Taiwan and with the US to solve the Taiwan problem.

The author states that unless US stops helping the Taiwan government's efforts to improve its international status, serious Sino-US confrontation will not easily be avoided.

## The Four Victorious Countries' Standpoints on German Unification and on Its Position on the Military and Security, and West Germany's Response to Them.

Gi-woong Son, Ph.D. (RINU)

International consensus on German unification came about rapidly due to the global tension-easing trend of 1989 and 1990. However, German unification was achieved by, among other things, intense aspirations of the German people toward unification, especially the East Germans, and by diplomatic endeavors on the part of West Germany. The East Germans' will to unite, expressed through general elections, pushed the four victorious countries to accept unification. West German diplomacy, which was played out multilaterally, also pressed the four countries to discuss the future unified Germany's position regarding the military and security.

West German diplomacy was conducted as follows.

First, Bonn coordinated the interests of the European countries within a framework of two-plus-four negotiations.

Second, West Germany persuaded the European countries that the border between East and West Germany had to be removed in order to overcome division in Europe and to prepare for actual arms reduction.

Third, it tried to alleviate the neighboring countries' fear that a unified Germany might become a military power.

Fourth, it tried to implant in the European countries an image that West Germany would promote European integration and play an im-

portant role in maintaining peace in Europe.

Fifth, it admitted the Oder-Neisse River as the permanent border between Germany and Poland, which set finally Europe at ease.

The positions of the four victorious countries in the process of German unification and West Germany's response to them can offer two lessons towards Korean unification. One is that the aspirations of North and South Korean people toward Korean unification must be confirmed through free election. This will be able to do away with opposition and interference from the four neighboring powers around the Korean peninsula. The other is that we must carry to them the conviction that Korean unification will not bring about an unfavorable change in the present military balance in Northeast Asia and that unified Korea will devote itself to a regional system for security and cooperation.

---

統一研究論叢

第5卷 1號, 1996

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 238-3291

登 錄 1992년 8월 19일, 사-1588

印刷處 韓國컴퓨터産業(株) TEL 273-8111

印刷日 1996년 6월 25일

發行日 1996년 6월 29일

---

ISSN 1225-6064